特集 立地適正化計画と不動産【論説】

千葉県柏市の検討事例から見る
大都市近郊における立地適正化計画策定の意義A location optimization plan in the suburbs of urban area
: Case study at Kashiwa city, Chiba PrefectureYoshihiro TATEYAMA : General manager of the
Development Division Sho-wa Co.

立山 善宏*

1. 千葉県柏市の概要と立地適正化計画策定の背景

柏市は、東京都心部から30km圏内に位置し、昭和30年代以降に大規模住宅団地等の住宅地整備が順次進み、都心部のベッドタウンとして人口が急増した都市である。近年では、平成17年の旧沼南町との合併や、つくばエクスプレスの開通もあり、平成22年には人口が40万人を突破した。平成37年頃に総人口のピークを迎える見通しであるものの、当面の間はさらなる増加が見込まれる、今

なお元気な都市である。

一方、全国的な傾向と同様に、柏市においても平成22年で約20%の高齢化率が平成52年には約31%まで上昇し、40%を超えるエリアも多数発生する見込みである（図1、2）。特に住宅開発単位で一斉入居がなされたエリアでは、住民が一斉に高齢期を迎えることに伴い、地域の活力低下や健全なコミュニティ維持への影響が懸念されている。また、郊外型の大型商業施設の相次ぐ出店やインターネットによる購買の普及等に伴い、中心市街地である柏駅周辺や各駅周辺についても、集

図1 平成22年の町丁目別高齢化率ⁱ
ⁱ平成22年国勢調査

図2 平成52年の町丁目別高齢化率ⁱⁱ
ⁱⁱ柏市独自推計

客力低下や店舗撤退等、求心力の低下が見られ、鉄道駅を主としたまちの骨格構造も変化しつつある。

こうした時代変化に伴う諸課題に対応し、将来にわたり、安定的かつ持続可能なまちづくりを推進していくため、柏市では、平成27年度～29年度までの3カ年をかけて立地適正化計画を策定することとなった。

2. 立地適正化計画で目指すまちづくりの方向性（計画のねらい）

当面の間、人口増加が見込まれ、平成52年においても現在と同等の人口規模を維持できる見通しの柏市では、本計画の計画期間（H30-49）を、高齢化への対応を図りつつ、将来の人口減少に備えたコンパクトシティの準備期間として捉えることとした。その上で、以下の3つを計画方針として定め、居住誘導施策や都市機能誘導施策等の検討に展開している。

なお、方針3に示す公共交通の関連については、本計画において今後の方向性を整理し、並行して検討されている地域公共交通網形成計画等の中で施策の具体化を図ることとしている。

方針1）地域の特性を活かし、良好な住環境形成に向けた世代構成バランスの確保（郊外低層住宅地での世代構成バランスの健全化、団地ストックの再生と施設誘導、スプロール市街地での住環境改善、都市農地の活用と住環境との調和）

方針2）将来にわたり市の活力を支える段階的な拠点の形成（柏駅・柏の葉キャンパス駅の拠点性向上、日常生活の中心となる生活拠点の形成、高齢化に対応した小拠点の形成等）

方針3）拠点間及び居住地を結ぶ利便性・効率性の高い公共交通網の形成（基幹的な公共交通路線の持続、交通結節点（ハブ等）の機能強化、利用者の移動需要に対応した効果的なネットワークの再編）

以上の方針に基づく取り組みを有機的に連携させて推進することで、人口減少時代のコンパクト

シティ化に備えていく方向性としている。

3. 居住誘導区域における居住地タイプに応じた施策の展開

(1) 2つのアプローチによる居住誘導区域の設定

現在まとめられている計画素案（平成29年7月7日時点）では、人口動向や各種生活サービス施設の分布状況等から、市街化区域の大部分を「生活利便性が持続可能な居住地の区域」として捉え、居住誘導区域の検討を行っている。具体的には、利便性の高い環境（鉄道駅の利用圏内、運行本数が片道60本以上/日のバス路線沿線）や、既存の都市基盤（一体的市街地整備の実施箇所、公園・緑地の利用圏内）を最大限に活用する観点からのアプローチと、大学・工場等現況土地利用の継続や安全面を重視するアプローチにより、レイヤー重ねを行い、市街化区域内の約80%のエリアを居住誘導区域としている。

(2) 4つの居住地タイプに応じた誘導施策の位置付けと、モデル地域での重点展開

一方で、居住誘導区域内の特性を地区別に見ると、人口及び高齢者数の増加・減少、生活基盤が整備済・不十分等、居住を誘導する上で考慮すべき課題が異なっており、居住誘導区域内一律の施策では、良好な居住地形成に向けて十分な効果が得られない。そのため、計画素案では、地域特性に応じて住宅地を4つのタイプに分類し、タイプごとに課題を踏まえた施策を位置付けている。また、今後の趨勢により比較的早い段階で課題の発生が予想される箇所をモデル地域として抽出し、重点的に施策展開を図ることとしている（図3）。

各タイプの特徴と課題に応じて計画されている施策メニューは次頁のとおりである。

上記施策の中でも「郊外低層住宅地タイプ」では、図4に示すとおりモデル地域を対象として、人口密度の低下に伴う空地等の増加イメージを整理した上で、一定程度の人口確保や空地等の活用施策を推進することとしている。

表1 住宅地タイプの特徴と計画されている施策メニュー

タイプ名	タイプの特徴	誘導施策メニュー
Ⅰ 郊外低層住宅地タイプ	良好な住環境を備えた一団の住宅地であるものの、人口減少・高齢化による地域活力の低下や利用されない空家・空地の増加が懸念	カシニワ ^Ⅲ などのマッチング制度等を利用した空地活用施策の推進、空家の管理・活用施策の推進、移住・住み替え支援施策の推進
Ⅱ 郊外中高層団地タイプ	昭和50年代に整備されたUR団地が立地する地区であり、タイプⅠと同様、団地全体に占める空き室の増加が懸念	移住・住み替え支援施策の推進、団地ストック等の活用・再編施策の推進、安心で健康に暮らせる住環境整備
Ⅲ 郊外ゆとりタイプ	市街化区域内であるものの、農地等の自然的な土地利用が多く存在	都市農地活用等を含めた適正な空地コントロール
Ⅳ スプロールタイプ	他地域と比べて人口密度が高く、狭隘道路が入り組んでおり、防災面等での問題が懸念	カシニワなどのマッチング制度等を利用した空地活用施策の推進、空地等を利用した基盤整備の推進

■ 市内で市民団体等が主体的に利用しているオープンスペース（樹林地や空地等）並びに一般公開可能な個人の庭を「カシニワ＝かしわの庭・地域の庭」と位置付け、みどりの保全・創出、人々の交流の増進、地域の魅力アップを図っていくことを目的とした柏市独自の制度。土地所有者・市民団体等・支援者の情報を集約し、市がマッチングを行う「カシニワ情報バンク」、公開可能な庭を市へ登録する「カシニワ公開」が制度の柱となっており、同制度に基づく取組に対しては、助成等の支援策が設けられている。

図3 住宅地のタイプ分類と、居住誘導に係る施策を重点的に展開するモデル箇所

図4 人口密度の変化に応じた空間イメージ

(3) モデル地域における住民説明会

モデル地域での施策の内容について、地域住民の理解を得るとともに、計画策定後の施策推進につなげていくため、柏市では計画策定過程において、モデル地域を対象とした住民説明会^Ⅱを実施して

iv 「スプロールタイプ」のモデル地域（平成29年7月22日）、「郊外低層住宅地タイプ」のモデル地域（同8月5日）で実施済。
地域別説明会やパブリックコメントはその後に実施予定。

いる。地域別説明会やパブリックコメントといった全市民を対象とした計画周知の取り組みは、各地で実施されているものの、計画策定段階からモデル地域（個別エリア）へ入り込むというのは、柏市独自の取り組みの一つであると考えられる。

4. 駅周辺の拠点性向上や高齢化に対応した「暮らしの小拠点」を具体化する都市機能誘導区域

都市機能誘導区域の検討にあたっては、まず都市構造上の拠点設定の考え方を整理した。その際の特徴としては、既存の都市計画マスタープラン等にて設定されている各駅等を中心とした拠点（市の活力や市民の快適な暮らしを支える拠点）に加え、高齢者の居住環境の向上や、福祉政策の効率的推進等を目的として、「暮らしの小拠点」を設定したことがあげられる（図5）。この小拠点は「地域包括ケアシステム」での7つの圏域の考え方や、公共交通でのアクセスを考慮し設定し

ている。

都市機能誘導区域（図3に記載）及び誘導施設は、これらの全拠点（市街化調整区域の拠点は除く）ごとに、徒歩利用圏域を考慮して17カ所設定している。

5. おわりに ～大都市近郊における立地適正化計画策定の意義～

柏市に関連した最近の情報では、中心市街地である柏駅周辺は人通りが多く、一見賑わっているように感じられるものの、中心市街地活性化協議会の調査によると大型商業施設撤退前の昨年と比較し、中心市街地全体では休日の通行量が約2万人減、平日は約9千人減とされている。また、平成29年3月21日に公表された公示地価では、近隣開発等の様々な要因が想定されるものの、昭和30年代に分譲された柏市の郊外低層住宅地が、全国の住宅地で最も大きな下落率（前年比8.5%）を記録している。

図5 高齢化に対応した「暮らしの小拠点」

このような中心市街地の賑わい低下や、駅から離れたベッドタウンの地価下落などは、柏市に限らず他の大都市近郊地域でも起こりえる事象である。

平成29年1月1日時点の人口動態調査結果（総務省）では、人口が増加したのは、東京都の他、神奈川・埼玉・千葉・愛知・沖縄の1都5県のみであり、三大都市圏で増えたのは東京圏のみであるとされている。

こうした大都市近郊地域では、高齢者が一気に増加する一方、将来人口減少に転じたとしても一定の密度は保たれ、生活サービス水準も一定程度維持されると想定される中、慣れ親しんだ環境、地域への愛着等から現住地に住み続ける住民（高齢者等）は多いものと考えられる。また、各地で社会保障・介護福祉等の民生費の増加と相まって土木費が減少傾向にある中、今後は都市基盤整備への新規投資が厳しくなると想定される。そのため、大都市近郊ならではの優れた公共交通ネットワークや高度経済成長期に整備された都市基盤は居住の場として活かすべきであり、空家・空地が点在し、居住地の低密度化（スポンジ化）が徐々に進んだとしても、これを「ゆとりある居住地形成」等の多様なライフスタイルを提供する機会として捉え、そのための環境整備を進めるべきである。環境整備の方向性としては、

- ・空家の活用による、コミュニティスペースや生活利便施設の立地誘導
- ・空地の活用による、町会等が担い手となった地域の庭・交流の場づくり
- ・空地を隣地所有者や各種サービス事業者が取得

しやすくする仕組みづくり

- ・不動産流通の活性化による、大都市近郊にありながらゆとりを求める居住者の転入促進などの施策を具体化し、実践していくことがあげられる。こうした取り組みを推進することが、地域住民にとっての良好な住環境形成と新規居住者への魅力発信につながるものと考えられる。

最後に、柏市の検討事例をもとに、大都市近郊地域における立地適正化計画策定の意義として考えられる事項を整理すると、

意義1) 大都市近郊の立地適正化計画では、人口減少や市街地拡散による人口密度の低下を前提としたコンパクトシティ施策としてではなく、高齢者の急増等の都市部ならではの課題に対応したまちづくりを推進すること（本事例で言うところの「暮らしの小拠点の設定と都市機能誘導区域」）

意義2) 居住誘導区域の設定に重きを置くというよりは、市全体を俯瞰しつつ、地域ごとの人口動向や土地利用等をミクロの単位で把握し、良好な住環境形成に資する「空地管理」等の施策を展開すること（本事例で言うところの「居住誘導施策としての空地管理・活用施策の位置付け」）

意義3) モデル地域での重点的な施策展開と計画周知により、現状における課題への対応を図るとともに、先手を打っていずれ他地域でも発生する問題への備えを構築しておくこと（本事例で言うところの「将来的な全市への波及を見据えたモデル地域での施策展開」）等が考えられる。

本稿が今後の計画策定自治体等における検討の一助となれば幸いである。