

人口減少の時代に向けた都市の再編モデルの構築 —習志野市を事例にして—

2014.11.18

松宮綾子

東京大学大学院 新領域創成科学研究科 特任研究員

はじめに

人口減少局面に発生する問題

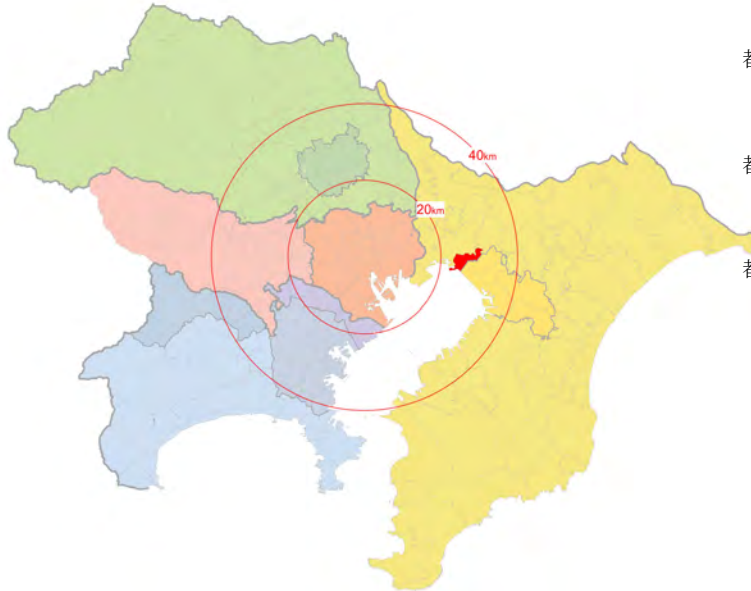
- ① 財政逼迫 : 税収減少による公共サービス維持困難
 - ② 居住環境悪化 : 空き家増加による
 - ③ 交通弱者増加 : 路線バス廃止や高齢化に伴う運転可能者の減少
- + CO2削減への社会的要請の高まり

これらの問題を解決する **実施可能かつ包括的な都市再編モデル** とは？

コンパクトシティ政策は有効なのか？ 他に策はあるのか？

1. 地域毎の特徴

ひと口に「人口減少」と言っても、地域によって人口の減少の仕方が違う



都心から 40km～ : 地方都市

都心から 20～40km : 大都市郊外

都心から ～20km : 都心

1. 地域毎の特徴 : 人口推計 (2010→2050年)

幼年 0～14歳
 生産年齢 15～64歳
 高齢 65歳～

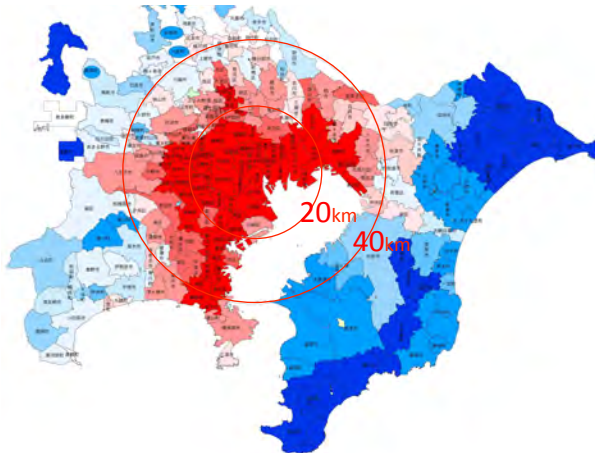
	大都市郊外 都心から20～40km 習志野市	地方都市 都心から40km以遠 長岡市
人口推計 2010→2050年		
総人口	減少は若干(1割前後)	総人口減少が著しい(3割以上)
75歳以上	2～2.5倍	—
65歳以上	1.6～1.7倍 (2040～2050年頃ピーク)	1.2倍弱 (2025年頃ピーク)
15～64歳	27%減	44%減
14歳以下	35%減	47%減

※2040年までは国立社会保障・人口問題研究所推計。以降は東京大学 成島大敬による簡易コーホート法推計、成島大敬、出屋敷嘉彦作図

1. 地域毎の特徴：習志野市・大都市郊外 都心から20～40kmの範囲

通勤時利用交通手段：鉄道優勢

鉄道駅が都市の中心と考えられる地域

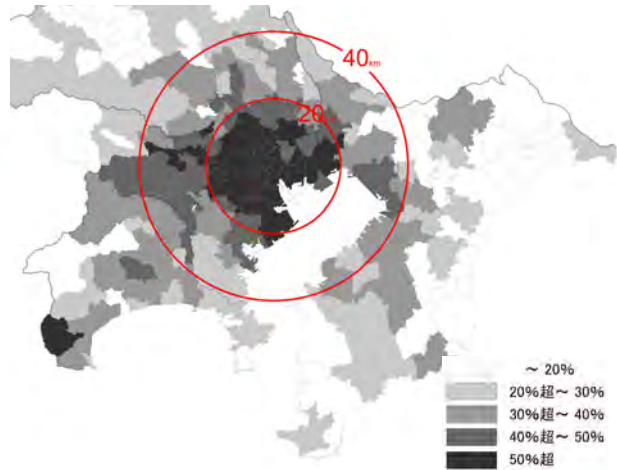


鉄道利用優勢 自家用車利用優勢

借家居住世帯比率：高い

住民の流動性が高い。

都心部も含め、都市間競争も激しい



※2010年国勢調査を松宮集計、作図

2. コンパクトシティ政策の限界

コンパクトシティ政策

日本では2000年に国がコンパクトシティ化の方針提示(都市計画中央審議会等にて)

主に2種類の施策

- A. 土地利用の拡大抑制および集約
→都市マスタープランに盛り込まれたが、それ以上の具体化は進まなかった。
- B. 中心市街地活性化
→補助金が出ていくばかりで一部しか成功しなかった。

日本経済新聞 2011年(平成23年)10月31日(月曜日)

市街地活性化法、施行5年

「街なか居住理想は遠く」

富山・青森、効果は限定的

2006～11年度までの中心街の人口増加目標と10年度までの実績

市街地	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
富山	-500	-500	-500	-500	-500	-500
青森	-500	-500	-500	-500	-500	-500
山口	500	500	500	500	500	500
山形	500	500	500	500	500	500
八尾	500	500	500	500	500	500
八幡	500	500	500	500	500	500
八木	500	500	500	500	500	500
八木	500	500	500	500	500	500

山口は人口目標達成

補助事業も効果

富山・青森、効果は限定的

市街地活性化法が施行されて5年が経ち、中心市街地の活性化がどの程度進んでいるのか、その実態を明らかにする。富山県と青森県は、中心市街地の活性化に力を入れているが、効果は限定的である。富山県は、中心市街地の活性化を推進しているが、人口は減少している。青森県は、中心市街地の活性化を推進しているが、人口は減少している。山口県は、中心市街地の活性化を推進しているが、人口は増加している。山形県は、中心市街地の活性化を推進しているが、人口は減少している。八尾市は、中心市街地の活性化を推進しているが、人口は減少している。八幡市は、中心市街地の活性化を推進しているが、人口は減少している。八木市は、中心市街地の活性化を推進しているが、人口は減少している。

2. コンパクトシティ政策の限界

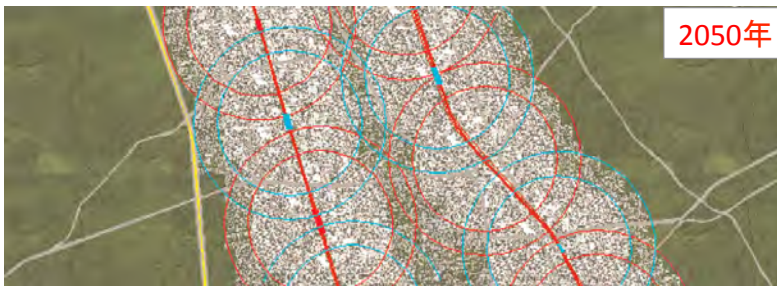
「A. 土地利用の拡大抑制および集約」はなぜ具体化しないのか？



2005年

9,700人/km²

対象地域 2.3kmx6.6km=15.2km²
居住人口 148,000人



2050年

ケース8: 増駅あり

駅勢800~600m圏

中密度15,000人/km²x1.6km²

駅勢600m圏

高密度25,000人/km²x5.2km²

居住人口 154,000人

※25,000人/km²→容積率160%、15,000人/km²→容積率135%

7

2. コンパクト・シティ政策の限界

「A. 土地利用の拡大抑制および集約」はなぜ具体化しないのか？

大都市郊外の場合、中心となる鉄道駅の徒歩圏(800m圏)に居住区域を集約

□効果

- ・ 必要な都市機能が徒歩圏に集約。利便性が高く交通弱者のいない都市構造に
- ・ インフラ整備費用も大幅に削減可能

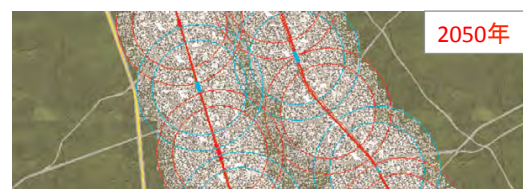
□課題

- ・ 集約範囲外(右下図でみどりになっている部分)は地価が大幅に下がってしまうため、集約範囲外の住民の同意が得られない。補償には膨大な費用が必要。

※補償費：2011年試算。試算対象区域は下図左上の与野本町駅以西。人口はさいたま市全体(123万人)の約1/50。さいたま市予算は年約6,500億円。仮に、集約範囲外の住民が駅徒歩圏内へ移転する場合の家賃を補助する場合は年100億円が必要。集約範囲外の土地を路線価で買い取ると約2,000億円が必要。



2005年



2050年

8

2. コンパクト・シティ政策の限界

最新のコンパクトシティ政策

「立地適正化計画」

(都市再生特別措置法等の一部を改正する法律
2014年8月施行)

補助金や税優遇により、

- ・居住誘導区域(青地部分)
- ・都市機能誘導区域(赤地部分)

に居住者や各種施設を誘導し、これら地域の機能を維持向上させる。

⇨誘導区域外(薄緑部分)は人口が減少し寂れて、経済的に動けない住民だけが取り残される

=インフラ整備費用は削減できない



行政が集約範囲を決定するコンパクトシティ政策には限界が

- ・集約範囲外の住民合意が難しく、補償には膨大な費用が必要 →実現困難
- ・強制力の無い「誘導」は、都市運営コストが削減できない →財政健全化不可能

9

3. 都市再編モデル CMA (Community Management Association)

行政主導でコンパクト化を進めるのではなく、

住民自身によるコミュニティ単位での地域経営

≡CMA (Community Management Association)による住環境維持と財政健全化を提案する

基本法則

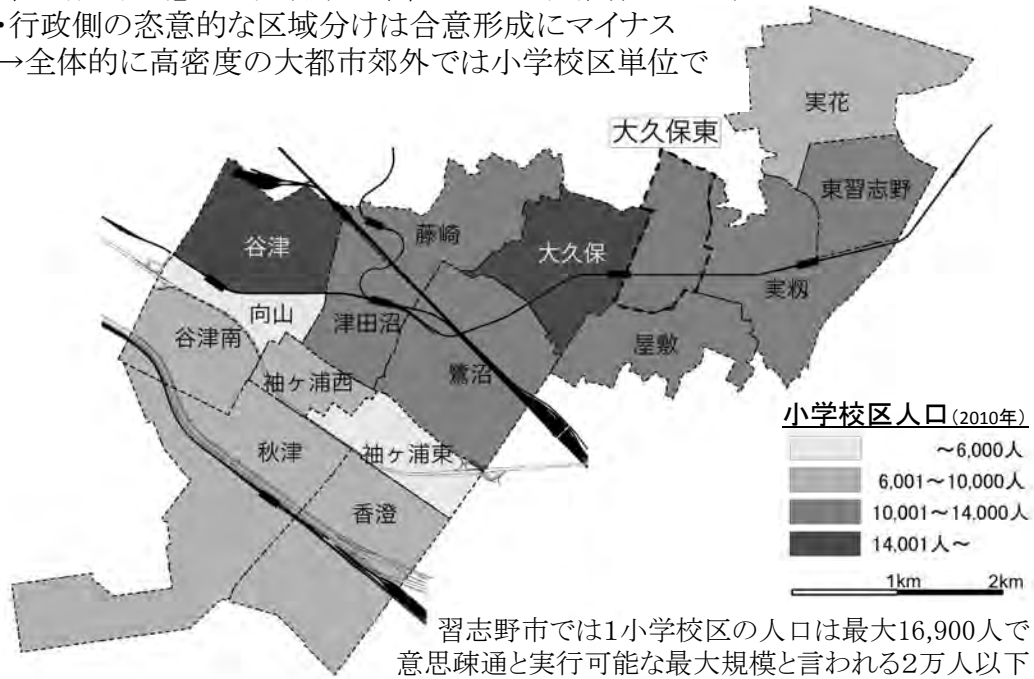
- ①自治体より小さな、コミュニティ単位で
- ②住民自身が決定
- ③国+地方自治体によるナショナル・ミニマムの確保
- ④プロデューサーや専門家がサポート
- ⑤受益者負担

10

3. 都市再編モデル CMA (Community Management Association) 習志野市

①単位：小学校区

- ・住民自身の意思を実行する単位としては自治体は大きすぎ
- ・行政側の恣意的な区域分けは合意形成にマイナス
- 全体的に高密度の大都市郊外では小学校区単位で



11

3. 都市再編モデル CMA (Community Management Association) 習志野市

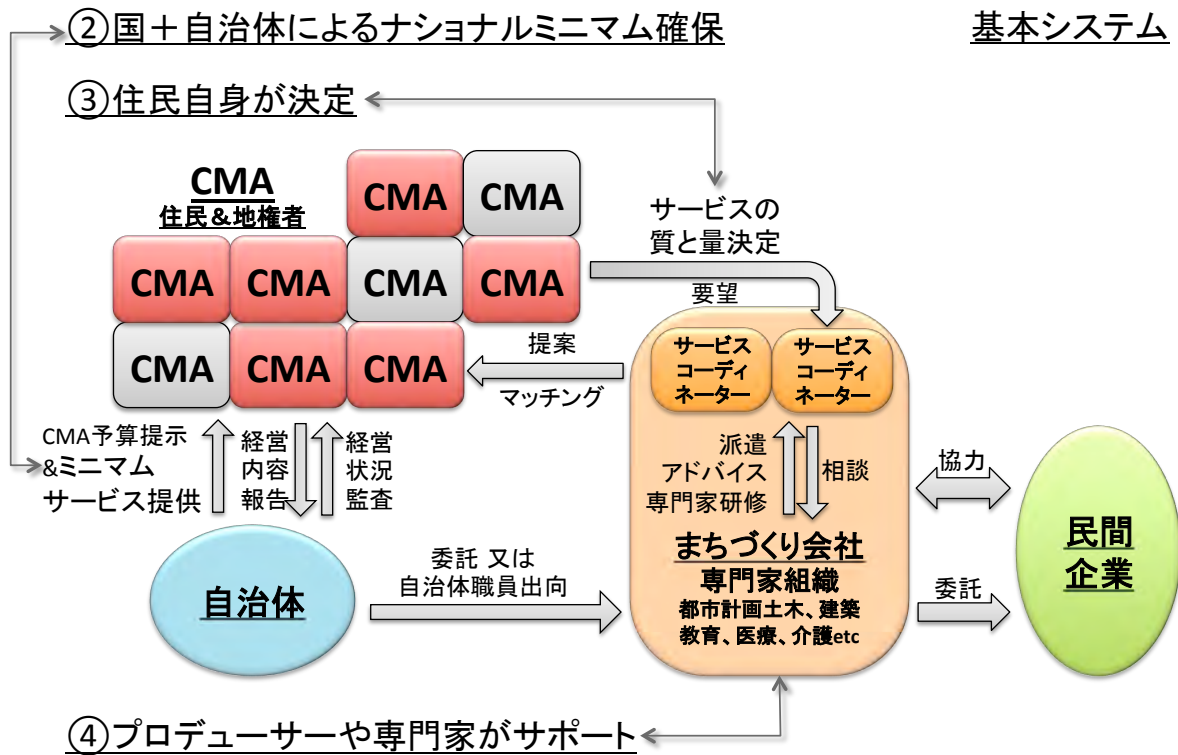
①単位：習志野市では下記コミュニティ単位も可能

※どの自治体にも適用できるよう、具体的検討は小学校区単位で行う。

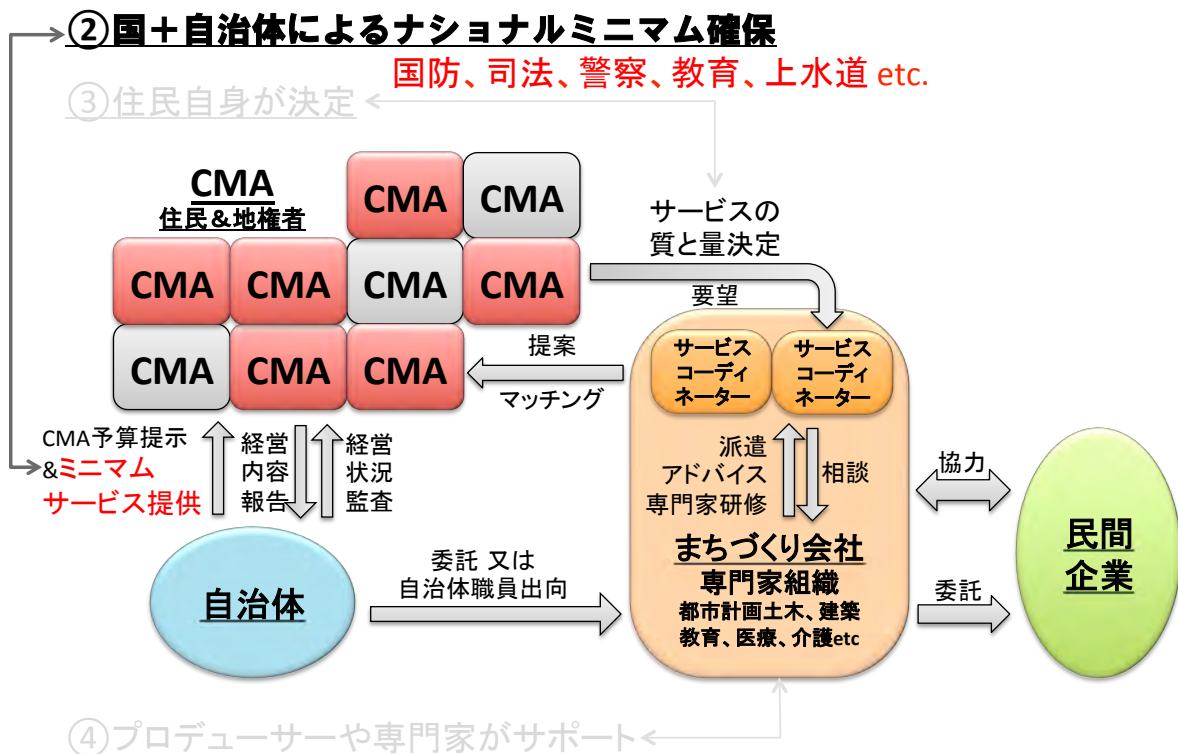


12

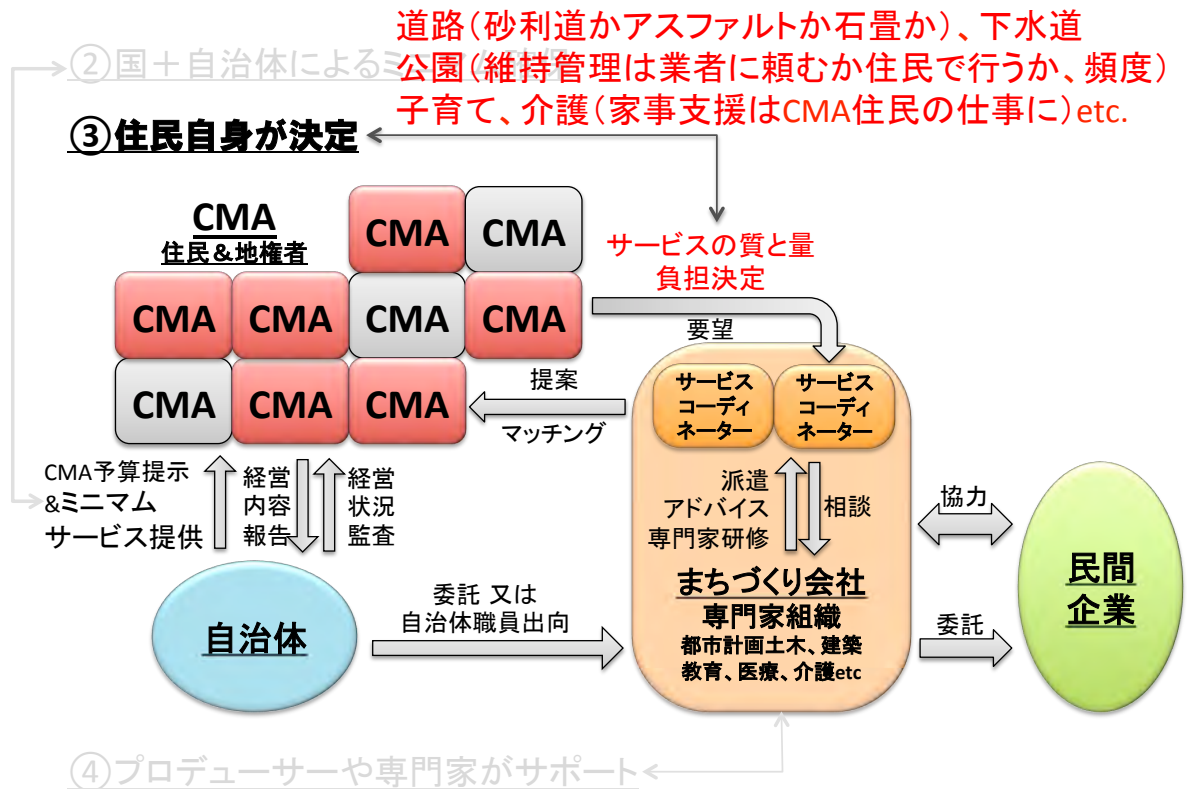
3. 都市再編モデル CMA (Community Management Association)



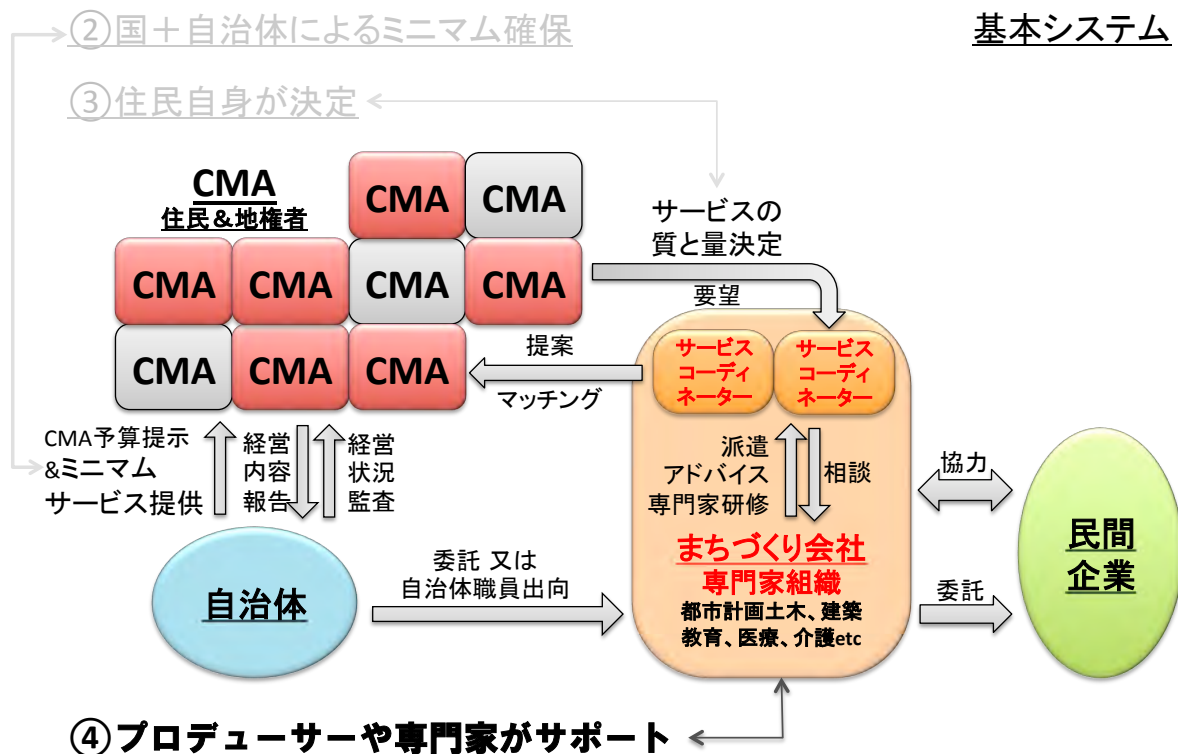
3. 都市再編モデル CMA (Community Management Association)



3. 都市再編モデル CMA (Community Management Association)



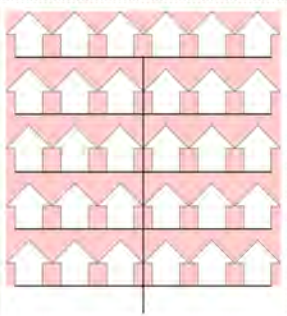

3. 都市再編モデル CMA (Community Management Association)



3. 都市再編モデル CMA (Community Management Association)

⑤ 受益者負担

例) 下水道の維持管理コスト。2つの小学校区を持つ自治体の場合



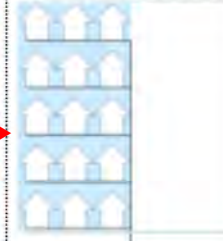
		A小学校区	B小学校区
世帯数		30世帯	15世帯
区域面積		同じ	
イメージ図			
1世帯 当たりの 負担額	現状: 市内同額	40	
	小学校区毎の 受益者負担	30	60

同サービスでも、世帯密度によって負担額に違いが

3. 都市再編モデル CMA (Community Management Association)

⑤ 受益者負担

例) 下水道の維持管理コスト。2つの小学校区を持つ自治体の場合

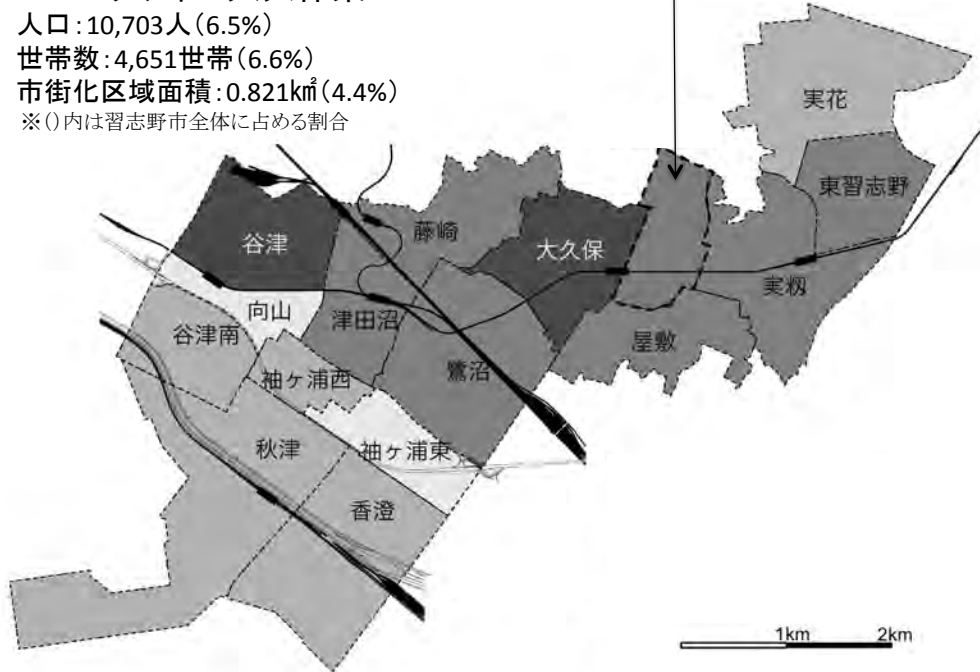
		A小学校区	B小学校区	
世帯数		30世帯	15世帯	
区域面積		100		居住区域半分の50に
イメージ図				
1世帯 当たりの 負担額	現状: 市内同額	40		—
	小学校区毎の 受益者負担	30	60	30

- ・受益者負担が原則となれば、CMAは長期間かけて、なるべく負担額が少なくて済むように、居住区域を狭め世帯密度を上げるよう努力する。
- ・居住地調整の事務手続きやCMA間の連携等は、まちづくり会社がサポートする。
- ・受益者負担への変更まで15年以上の移行期間を設ける。

4. ケーススタディ@習志野市大久保東小学校区

ケーススタディ@大久保東CMA

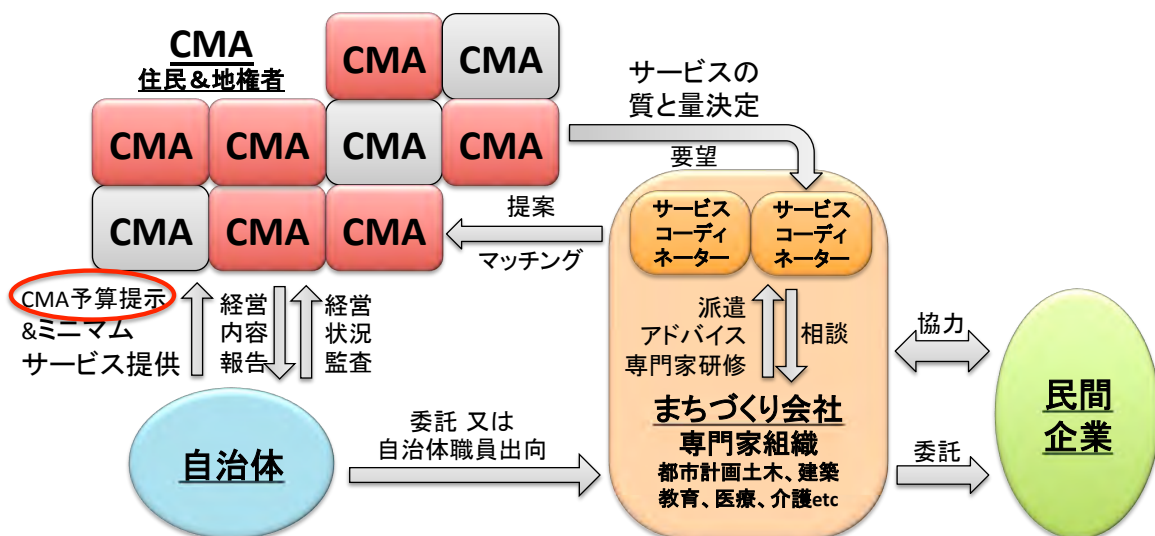
人口: 10,703人 (6.5%)
 世帯数: 4,651世帯 (6.6%)
 市街化区域面積: 0.821km² (4.4%)
 ※ ()内は習志野市全体に占める割合



4-1. 自治体による削減目標額公表

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

基本システム

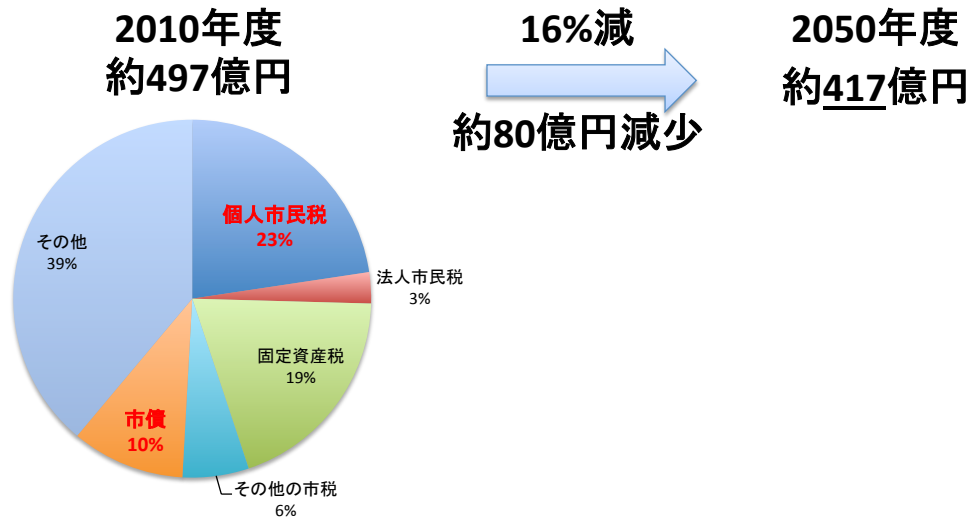


4-1. 自治体による削減目標額公表

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

習志野市 歳入（普通会計）

1. 生産年齢人口 2010年に比べ2050年は27%減少 → 個人市民税 -6%
2. 将来の税増収に期待しないこととし、借金をしない → 市債分 -10%



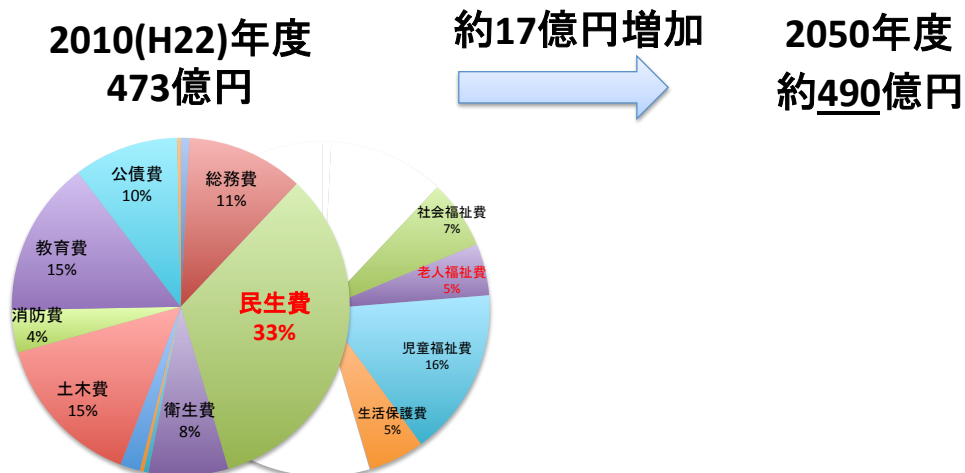
21

4-1. 自治体による削減目標額公表

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

習志野市 歳出（普通会計）

1. 高齢者数の激増を反映 → 老人福祉費 +27億円
→ 介護と後期高齢者医療保険へ繰入れ +7億円
2. 幼年人口減少を反映 → 児童福祉費 -27億円
3. インフラ更新費用増加を加味 → 下水道会計繰入金 +10億円



22

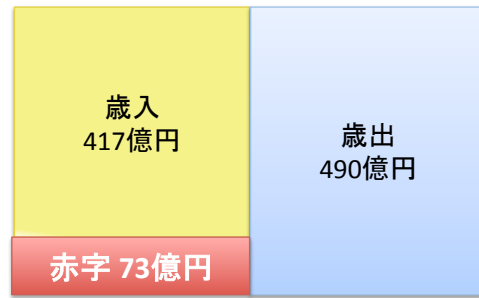
4-1. 自治体による削減目標額公表

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

習志野市 2050年 73億円の赤字

→ 予想最小値

- ・固定資産評価額の変動
 - ・下水道管更新費用の下水道料金上乗せ分
 - ・介護や医療保険等の特別会計支出の増加
 - ・国や県税の上昇分
- は含まれていない



仮に全て個人市民税でまかなうと

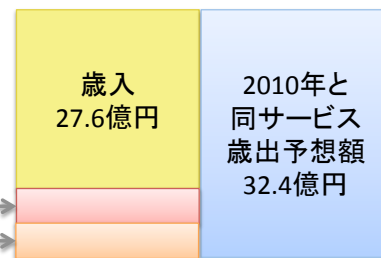
2010年 14万円 → 2050年 25.3万円
1.8倍

大久保東CMA 2050年

※2010年の市全体に対する世帯数割合で

分担割合は要交渉 → 自治体削減目標 2.4億円

CMA削減目標 2.4億円

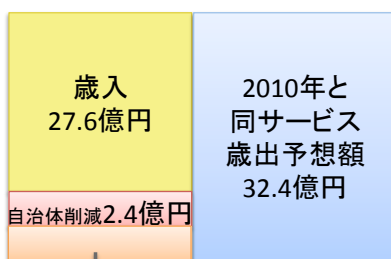


23

4-2. CMA内のサービス内容およびコスト確認

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

大久保東CMA 2050年



CMA削減目標 2.4億円

右記コストから分かるように、2.4億円を削減するのは容易ではない。削減不可能分は負担増(増税)となる。この認識に立った上で、地域経営を行うことが大切である。

共通サービス	消防、義務教育など
個別サービス	内訳金額
	地区内部道路維持管理費
	公園維持管理費
	下水道維持管理費
	保育所運営費市負担分 (2012年通所率24%での児童数分)
	介護保険サービス費用市負担分
	コミュニティバス助成金
	道路更新費用
	下水道更新費用
	:

4-3. CMAによる目指す地域像の検討

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

目指す地域像のパターン

タイプ	高級型	ニッチ・集中型	現状維持型	負担最小型
サービス	全般的に充実したサービスを追求	特定の分野のサービスのみ充実	現状と同じサービスを維持	最低限 =共通サービスのみ
追加負担	大	中		無し

課題解決: 高齢者数の急増や幼年人口の減少等の課題解決に注力
 長所増強: 人気校を擁するCMAは更に強みを強化

大久保東CMA「高齢者も子育て世代も安心して暮らせるCMA」を目指す!

25

4-4. サービスコーディネーターによる具体化

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

大久保東CMA「高齢者も子育て世代も安心して暮らせるCMA」

サービスコーディネーターは目指す地域像を具体化し、CMAに提案する

例1: 対象年齢児童300名の6割、180名まで保育所で預かれる体制を整える

←現状は24%の保育所通所率を、厚労省の掲げる小学校1~3年生の放課後児童クラブ提供割合6割まで引上げ

例2: 高齢者が激増しても、介護サービス供給が不足しない体制の構築

←家事サービスをCMAで雇用したアルバイトに任せることで、介護ヘルパーの負担を軽減して需要に対応し、かつ、介護サービス費用の軽減を図る

例3: その他、利便性向上やコスト削減の実現

←最新技術や民間企業の活用、他CMAとの連携等により実現

- ・ 高い健康診断受診率実現による医療費を削減
- ・ 電力の高圧一括受電による共用設備電力料金の削減
(必要な規制緩和の働きかけも行う)

などなど

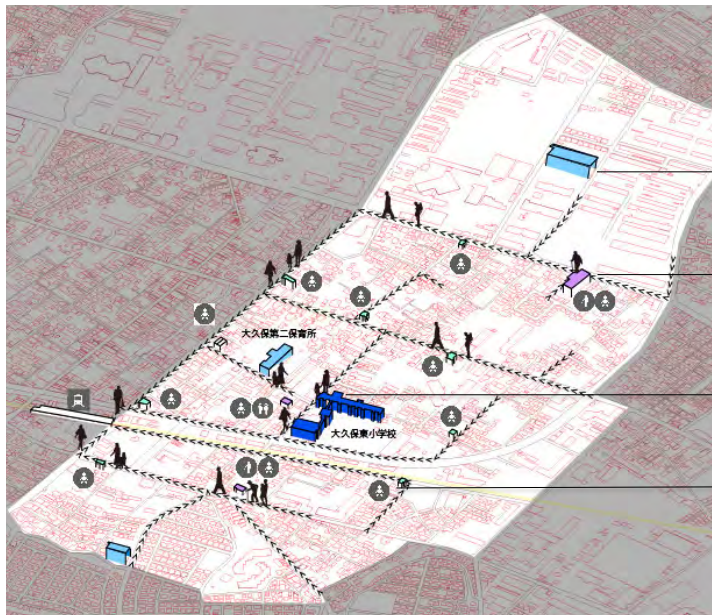
26

4-4. サービスコーディネーターによる具体化

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

大久保東CMA「高齢者も子育て世代も安心して暮らせるCMA」

サービスコーディネーターは目指す地域像を具体化し、CMAに提案する



既存3保育園に110人

大きめの空き建物は複合用途化

大久保東小学校
各種サービスの拠点となる複合利用可能建物
空き家を利用した小規模施設をネットワーク化して70人

保育園は駅へ向かう途上に

※東京大学 成島大敬、松宮綾子作図

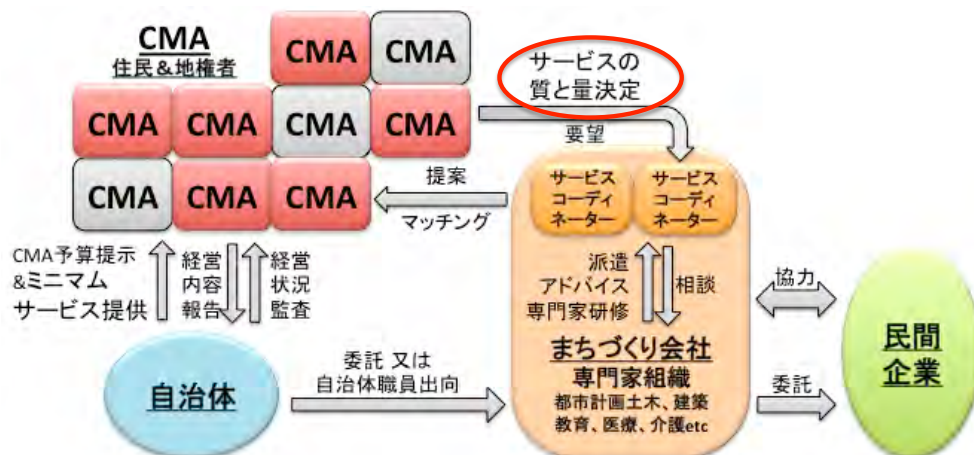
4-5. CMAによるサービスの取捨選択

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

CMAは、

- ・ 自治体が提示した削減目標額、サービスコスト一覧
- ・ サービスコーディネーターの提示した具体策

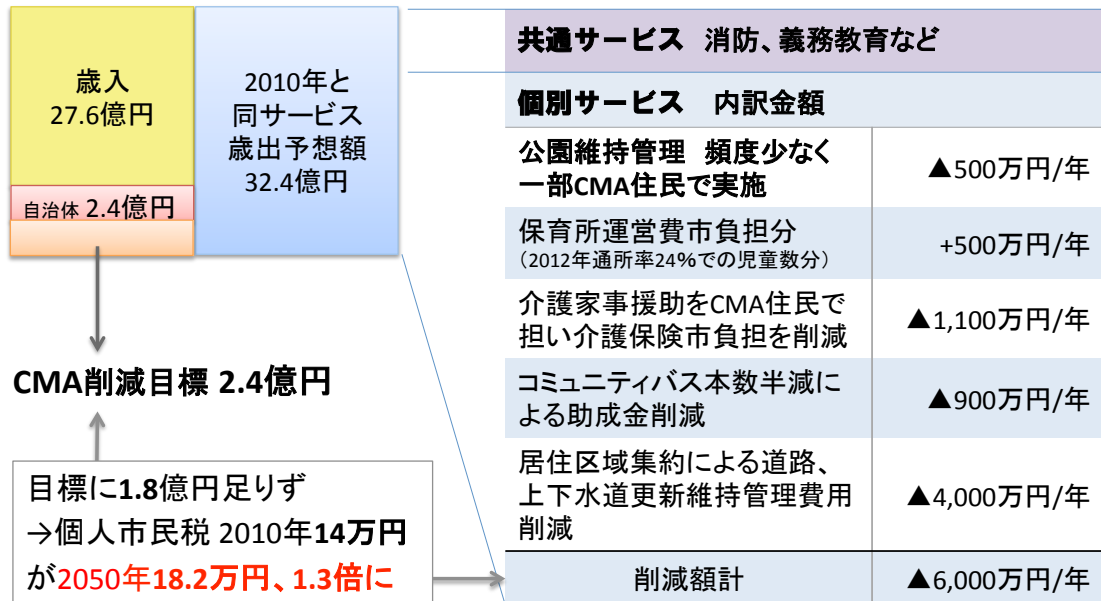
を精査し、目指す地域像を実現し、かつ、予算内に収まるサービス組合せを決定



4-5. CMAによるサービスの取捨選択

ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

大久保東CMA 2050年



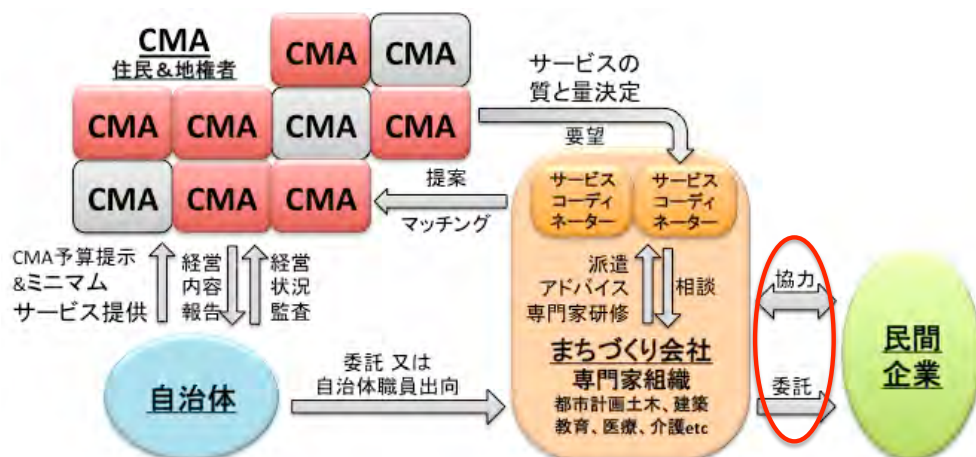
※平成24年度習志野市歳入歳出決算報告書他を参考にした松宮による大概算

29

4-6. サービスコーディネーターによるCMA運営

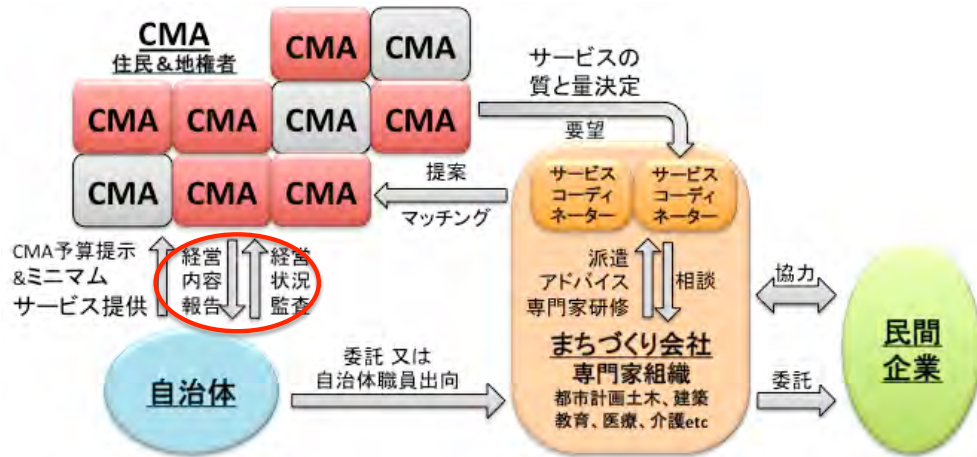
ケーススタディ@習志野市大久保東CMA

サービスコーディネーターは
民間企業へのサービス委託等を行う。



30

自治体は年度ごとにCMAから経営内容の報告を受け、経営状況を監査し、健全経営かを公報する。

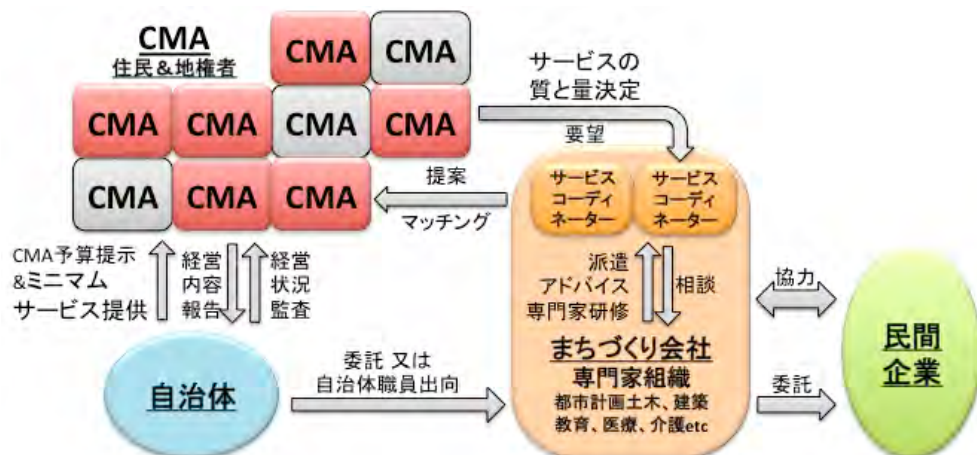


4. まとめ

CMA 魅力ある特徴的な地域像を描くことが必要

サービスコーディネーター 多様な分野に精通し、提案することが必要

自治体 CMAによる地域経営を支援、監査すべき
住民と共同して歳出削減に努力すべき



5. 最後に

CMA実施自治体は、大都市郊外の都市間競争に生き残れるか？

【有利点】

- ①自ら地域像を描いて実行できるため、満足いく住環境に居住可能である
- ②負担額(税金)も確認できるので、納得感がある
- ③地域経営に真剣に取り組まざるをえないことで、地域に愛着が湧く
- ④取り組み方によっては地元で雇用を創出できる
- ⑤地区計画等を設定することで住環境維持が可能である
- ⑥財政破綻の心配が無い自治体という安心感がある

【不利点】

- ①住民は地域経営に多くの時間や労力提供が必要になる
- ②10年20年の長期的視点に立たないと収支がプラスにならないサービスもあり、短期的な利益を求める借家居住者と、資産価値向上を念頭に長期的にも考えられる持ち家居住者との間に軋轢が生まれる可能性がある。

→生き残れる可能性はある

短期的利益を求める借家居住者は減少するかもしれないが、財政破綻の心配が無く、自らの描いた満足いく住環境に納得感をもって居住できることがアピールし、他市から子育て世代が持ち家居住者として移住してくる可能性あり。