

地方都市中心市街地における人口動態とその要因に関する考察

—群馬県高崎市の中心市街地を例に—

705-001 飯塚 学 指導教官 原田寛明

The study about population dynamics and factor in a local city central area

— The case study of central city area in Takasaki-city, Gumma —

Manabu IIZUKA

はじめに

現在、中心市街地の衰退化は多くの地方都市の共通する課題として認識され、国・地方を問わず様々なレベルでの議論が行われるようになった。中心市街地の衰退化はモータリゼーションの進展に代表される人々のライフスタイルの変化とその対応への遅れ、中心市街地の地価の高騰等の複合的な要因によるものである。また、中心市街地に居住していた住民は郊外に流出し続け、その結果、多くの地方都市は中心市街地の衰退化と同時に市街地の拡大が同時進行してきた。本研究の対象として取り上げる群馬県高崎市においても中心市街地の衰退がみとめられてきたが、近年、中心市街地での土地区画整理事業の進行に伴い、中心市街地と定義¹⁾される地域における居住人口の増加およびその要因となる開発の増加といった変化がみられる。しかし人口の増加と再開発の動き、ならびに地価の変動については中心市街地全体の動きという訳ではなく、一部の町単位程度の局所的な動きである。

本研究においては中心市街地を構成する町丁目別の人口動態と同地域における共同住宅の開発状況（建築確認面積）に着目し、その動向および地域間の差異を捉え、中心市街地の中における地域間の差異をもたらした要因について検証する。その要因を踏まえ、中心市街地における居住人口の増加に必要な条件や要素を明らかにし、自治体の中心市街地活性化基本計画や今後の都市計画のあり方に対し提案を行いたい。

I 中心市街地における居住人口および共同住宅の建築確認申請の動態

高崎市の中心市街地の大部分は明治33年の市制施行時に高崎市を構成していた町（旧市域）により構成されている。旧市域の人口は、市全体の人口の増加傾向に反して減少が続いており、市全体の人口に占める比率を低下させ、市が中心市街地活性化基本計画を策定する要因のひとつになっている。

しかしながら現在までの過去10年の間で、旧市域を構成する各町の人口動態について、画的とはいえない動きが見られるようになった。町目別の人口動態については第1表のとおりであるが、旧市域を構成する町の中に大幅に人口が増加した地域が存在する。人口の大幅な増加が見られる真町、旭町、八島町については約10年間で倍以上に増加しており、これらは中高層の共同住宅（以下、マンション）が相次いで建築・分譲され、結果的に居住人口を増えたものであると仮定できる。

人口動態において局所的な増加をもたらしたマンション等の共同住宅について、建築確認申請台帳から供給床面積の把握を行った。第2表のとおり居住人口の大幅な増加がみられた町目については、建築確認申請台帳上においても明確な結果が現れる。申請の多かった地区の内、上位5町目だけで、旧市域の約8割もの面積を占めることから、マンション等の居住人口増加に直結する開発が顕著に行われている現状を把握することができる。

第1表 旧市域人口動態（増加率上位5町目）

町内会名	平成7年1月	平成18年9月	増加率
真町	47	327	695.74%
旭町	179	697	389.39%
八島町	271	572	211.07%
東町	789	992	125.73%
鶴見町	276	319	115.58%

資料) 高崎市住民記録台帳より作成
町内会別集計を町単位で再集計したもの、外国人は除く

第2表 平成7年度～16年度 建築確認申請台帳上床面積（面積上位5町目）

町名	申請台帳上床面積(m ²)	全体面積比(旧市域)
旭町	36,952.82	25.37%
八島町	34,866.98	23.94%
東町	19,365.72	13.30%
真町	15,729.74	10.80%
宮元町	7,289.41	5.00%

資料) 高崎市建築確認申請台帳より作成
建築確認申請台帳上の床面積の内、建築種別が「新築」、用途が「共同住宅」の床面積を抽出
用途が2つ以上記載されている場合、共同住宅の記載があれば含めている

II 居住人口および開発に影響をもたらす要因の考察

(1) 中心市街地における土地区画整理事業の進展

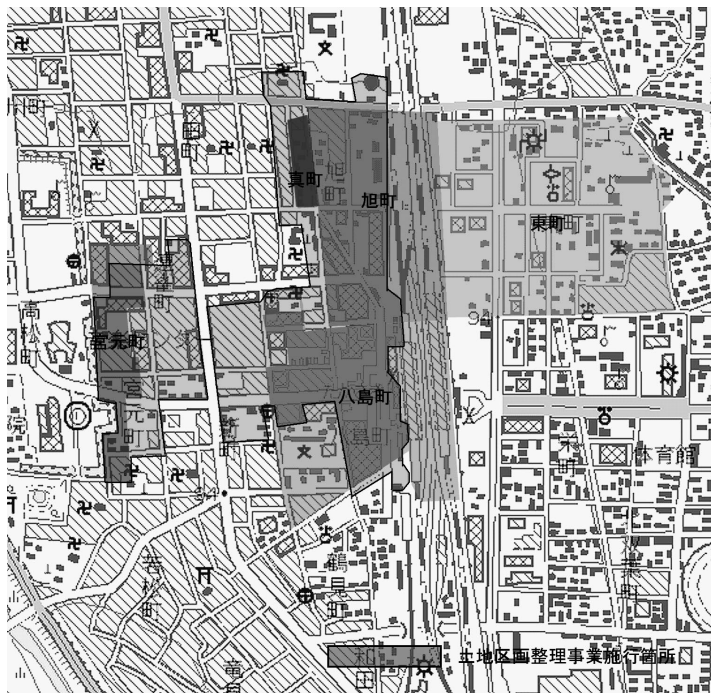
高崎市においては中心市街地の求心力が強かった昭和50年代から、今後のモータリゼーションの進展とそれに伴う自動車通行の利便性向上と駐車場の確保の必要性を視野に入れ、中心市街地における土地区画整理事業を積極的に実施してきた。市の報告によれば平成18年度末の時点で、城

址周辺地区土地区画整理事業の進捗率が99.7%に達し、数年中に本換地に至ることを始めとして、西口線周辺地区土地区画整理事業が90.7%、高崎駅周辺（西口）地区土地区画整理事業が89.2%といずれも高い進捗率を示している。これら土地区画整理事業の成果は町並みの変化として確認ができる状態であり、述べてきたような開発の増加と関連性が強い。一方、中心市街地活性化基本計画における土地区画整理事業の未実施の地域においては、既存の商店街の衰退および建築物の更新等の新陳代謝がほぼ停止した状況が見受けられる。街区の構成や景観なども以前から大きく変わっておらず、固定資産の新陳代謝がほぼ停止した状態となっている場合が多い。

(2) 中心市街地の地価の推移

都市への変化に多大な影響をもたらす地価は、ここ約20年間で急激な変動を経験し経済活動に対し多様な影響をもたらしてきた。地価については大都市圏、地方都市圏の価格レンジの差が大きいが、高崎市においても価格のピークとその後の動きについては、全国的な動きにほぼ準ずる。マンション等の共同住宅だけでなく、売買を目的とする開発には底地の地価の影響は大きい。地価水準は用地取得の費用に直結することから、結果的に分譲価格に大きく影響する。また購入後も地価水準は不動産取得税や毎年の固定資産税といった所有者のランニングコストにも影響するため、地価の下落に伴い分譲価格が低下したことで購買層が広がり、ランニングコストについても維持可能

第1図 土地区画整理事業と開発の頻繁な町目の重ね図



(国土地理院発行 1/2.5万地形図を基図として作成)

な状態になってきたことで分譲マンションの需要が増加したとも考えられる。また地価が下落している地域でのマンション分譲は投機目的での購入が抑制できると考えられるため、購買が地域への居住へと直結しやすい状況を産む要因となり得る。

Ⅲ 中心市街地における土地区画整理事業の有効性

高崎市の中心市街地を構成している街区の多くは、城下町からの町割から継承された短冊形の土地によって構成され、筆単位で土地を見た際には無道路もしくは、建築確認に必要な接道要件を満たさない場合も多い。土地の上の家屋についても、底地が短冊形で狭小なことから、1棟の家屋が複数筆にまたがって建築されている場合も多く、土地と建物の位置関係を把握することすら難しい状況にある。土地に対する賃借権や地上権等の権利関係は、土地所有者の自由な土地活用を制限し、硬直的な状況を生んでいる。国土調査法に基づく地籍調査²⁾についても上記の特殊性から高崎市の中心市街地においては未実施であり、個別の案件により測量・立ち会いを実施していない場合は筆界も不明瞭なままである。このような状況は、一地権者および居住者単位で解決するものではなく、区画整理組合といった地域集団、また行政が積極的に介入していかねば解決することはほぼ無理と言ってよい。よって、現在事業中の土地区画整理事業から外れている地域については、土地・家屋の動きが極端に少なく、町全体が硬直的な状態に陥ってしまう。ましてや共同住宅といった効率的な居住形態への変化はほぼ期待できない。

土地区画整合法の総則において土地区画整理事業の意義は「公共施設の整備改善及び宅地の利用の増進を図るため、土地の区画形質の変更及び公共施設の新設又は変更に関する事業」とされている。よって従前地の土地形状のおよび街区は整然とし、筆単位で土地を見た際に無道路地や建築不可能となる換地がされることはない。地積の少ない細かな土地については、地権者単位で名寄せされ、集合換地されることで画地として利用できる状態が確保される。また土地に付随する各権利については、従前地に設定されていた地上権、賃借権等の権利は換地先にそのまま移行され、地役権については従前地上に存在し続けるため、事業の進展に伴い行使することによる利益がなくなる場合は地役権が消滅することになる。このように土地区画整理事業における街区形成や権利関係の調整は換地計画の決定段階において同一地権者が所有している土地の集合換地や、売却先を想定した保留地の配置、また換地に伴う権利関係の精算によって実現されているといえる。

Ⅳ 高崎市中心市街地におけるマンション居住者の特徴と今後の課題

中心市街地の居住者の増加は、地域における経済活動の活性化等の良い影響をもたらすと考えられるが、東京都心部から100km圏内に位置する高崎市においては、中心市街地に居住するためにマンションを購入だけでなく、東京への新幹線通勤者が通勤のしやすさを重視し購入する層が存在

する。実際、中心市街地に建築予定の分譲マンションの広告には、新幹線が接続されている高崎駅の利便性と、その駅まで徒歩圏内であることが強く強調される場合が多い。

これらの特徴について鈴木 [2005] は、高崎市中心市街地のマンション居住者は中心市街地内の移動世帯と東京都市圏からの移動世帯が多いとし、また、以前から県内に居住し、群馬県の生活感覚を持つ世帯と、東京の生活感覚を持つ世帯が混在していることで、中心市街地の物価水準が上がり、群馬県の生活感覚を持つ世帯が東京の感覚にあった水準を強いられていると指摘する。また駅の利便性を重視してマンション居住者を選んだ世帯の中には、地域との関わりを重視しないことも考えられることから、地域行事への参加や各種運営費に対する負担の問題等、以前から居住している住民との軋轢も予想されるものである。また、約 10 年という短い期間に大量のマンションが供給されたことで、管理組合の結成状況や修繕計画について行政側が把握できていないという現状も発生している。区分所有という所有形態の特殊性もあることから、今後、地域の変化にどのような影響をもたらすのか現時点では不明な要素も多い。

V おわりに ～中心市街地活性化に向けた複合的な政策の必要性

(1) 中心市街地における地域間格差への対応

現在の高崎市における中心市街地活性化基本計画では、土地区画整理事業や大規模店舗跡地の地価下落に伴う再開発等による変化がみとめられる地域と、昔ながらの土地家屋および権利上の特徴がそのまま残存する地域が同様に地域指定されている。また土地区画整理事業や、各種の再開発事業は基本的には中心市街地活性化基本計画と別事業として扱われており、行政の担当部署についても別組織となっている。高崎市の中心市街地は街区の再形成といった事業の効果と地価下落といった環境の変化に伴い、中心市街地を構成する地域間の差はより明確なものとなったことで、取り組むべき課題はより多様化する。中心市街地が本来の構造的な問題を抱えている以上、積極的に手を入れていかなければ根本的な解決と開発による地域の新陳代謝は図れないことは明らかである。現在の中心市街地の局所的な変化を各種事業の成果として影響を十分に検討の上、今後の各種事業の方向性および中心市街地活性化基本計画のあり方そのものを再検討すべきであろう。

(2) 中心市街地活性化と整合性のとれた郊外の開発抑制の必要性

近年、高崎市の市街化調整区域における開発規制は緩和される傾向にあり、既存集落等では一般住宅の建築が認められるようになった。また市街化調整区域を市街化区域に編入した上での土地区画整理事業が現在でも進行中であり、事業が行われている地域では宅地への転用とそれに伴う分譲、新規の家屋建築が急速に進行中である。さらに事業に指定されている地域内に高崎・前橋間の高前幹線の整備³⁾も部分的に進行中であり、予定地の景観も大きく変容した。全国的な人口減少が目前に見えている中、合併後の高崎市および地域間交通を生む広域圏の人口は緩やかに減少していく

ことは明らかだ。人口増加が見込めない中で郊外の開発を進めることは広域に人口を分散させ、分散化した居住者を見込む大型店舗の乱立を招く。

また行政が管理する道路・上下水等の社会インフラの総延長が伸びれば伸びるほどに財政を圧迫する。また、圃場整備⁴⁾の完了した農地ならびに農業振興地域に指定されている土地の保全も重要である。現状では農業振興地域に指定されていても定められた条件をクリアできれば指定地域からの除外および農地転用は難しくない⁵⁾。これらの甘さは許認可に関わる審査がそれぞれの法規・制度の中で運営され、高崎市としての根本的な都市経営のビジョンが明確に示されていないことに要因がある。圃場整備や土地改良は農道整備や水路整備に相当な財政投資がされている地域であることを考えれば、安易な規制緩和は許されるものではない。郊外の開発を認めることが人口分散を招き、都心部の再構築ならびに拠点づくりを結果的に阻害し、無駄な財政負担を増加させていることを行政は組織全体で認識しなければならない。平成18年の都市計画法改正の理由の1つに、中心市街地の社会資本が有効利用されない一方で、郊外では新規の公共投資が必要になるといった公共投資の非効率性、環境負荷の増大などの問題が指摘されている。中心市街地に対する各種事業の効果を高め、より強い拠点性を持つ中心市街地の構築のためにも、市としての都市経営のビジョンを明確なものとして示し、整合性のとれた政策の実現を図ることが今後の重要な課題といえよう。

註)

- 1) 平成12年に中心市街地の245haを対象として決定。本論では中心市街地活性化基本計画の対象地域を「中心市街地」と表記している。
- 2) 国土調査法に基づく「国土調査」の一つ。市町村が主体となって、一筆ごとの土地の所有者、地番、地目を調査し、境界の位置と面積を測量するもの。成果品として現地の復元性を持つ地籍図が作成される。
- 3) 高崎・前橋間を結ぶ新たな幹線道路として計画決定しているもの。
- 4) 農業用機械の乗り入れや採算性の向上を目的とし、農地を大きな区画へと整理すること。都道府県の公共事業として行われる。
- 5) 高崎市では農業振興の除外には下記の条件を必要としている。
 - (1) 農用地区域以外の土地をもって代えることが困難であること。
 - (2) 農用地区域内における農地の集団化、農作業の効率化などにおいて支障を及ぼすおそれがないこと。
 - (3) 農用地区域内の土地改良施設の有する機能に支障を及ぼすおそれがないこと。
 - (4) 土地改良事業等の工事が完了した年度から起算して8年を経過した土地であること。

参考文献)

井川進、樋口秀 地方都市中心部の市街地変容と居住継承に関する研究 - 長岡市におけるケーススタディ -
日本都市計画学会学術研究論文集第38回 2002. 589-594.
鈴木智 東京100km圏中核都市高崎における中心市街地の居住形態 関東都市学会年報第7号 2005. 69-76.

参考資料)

大西隆『逆都市化時代 人口減少期のまちづくり』学芸出版社、2004。
加藤聡『都市計画概論』共立出版株式会社、2000。
一河秀洋、吉牟田勲、田中啓一、米原淳士郎『資産政策と資産課税』有斐閣、1998。
財団法人日本不動産研究所『市街地価格指数』、2006。
財団法人日本不動産研究所『不動産経済統計』、2003。
高崎市『高崎の都市計画』、2001。
高崎市『高崎市住宅マスタープラン策定調査報告書』、1996。
高崎市『高崎市中心市街地活性化基本計画』、2000。