



BOJ *Reports & Research Papers*

2019年4月
日本銀行甲府支店

人口減少が進む山梨県の都市構造：現状と展望

本稿の執筆は日本銀行甲府支店総務課（現 金融機構局）幅上 達矢 が担当しました。
ホームページ(<http://www3.boj.or.jp/kofu/>)からもご覧いただけます。本稿で示された意見は執筆者に属し、必ずしも日本銀行の見解を示すものではありません。本稿の内容について、商用目的で転載・複製を行う場合は、予め日本銀行甲府支店までご相談ください。転載・複製を行う場合は、出所を明記してください。

【照会先】

日本銀行甲府支店総務課（TEL:055-227-2413）

(本稿のポイント)

- 近年、山梨県では、人口減少が続く中で、住宅等の郊外立地が進むとともに、中心部の空洞化も同時に進行する形で、都市が拡散する現象が生じてきた。これは、自家用車の普及率が高まったことや、郊外の地価が中心部に比べ割安であったことなどが背景となっている。
- 人口減少と都市の拡散が同時に進行した場合、①人口減少にも拘らず、それに見合う形で行政コストが減少しない可能性が高い、②営業地域の周辺に一定の需要(人口)を必要とする卸・小売業やサービス業で収益性が低下し、事業所の撤退に繋がりがかねない、③中心市街地の空洞化を一段と促進し、街としての活気が失われるなど、様々な問題が生じることが想定される。事実、山梨県でも、こうした問題が顕在化している面が見受けられる。
- 先行きを展望すると、山梨県の人口減少テンポは、過去20年間よりも加速する見通しにあり、市町村単位では過疎化が一段と深刻化する可能性がある。
- 拡散した都市構造のもとで、県内の人口が上記見通しのようにならざるに一段と減少した場合には、財源や労働力の減少に伴い、各種インフラの維持が困難となったり、官民サービスが低下するなど、現状の都市機能を維持していくことが次第に困難になっていく可能性がある。
- 山梨県において、こうした事態に陥ることを回避し、今後も都市機能を維持しつつ魅力と活力を併せ持った地域としていくためには、人口の維持・増加に資する取組みを引き続き推進していくとともに、人口が相応に減少する前提のもとでも持続可能な街づくりを進めていく必要がある。

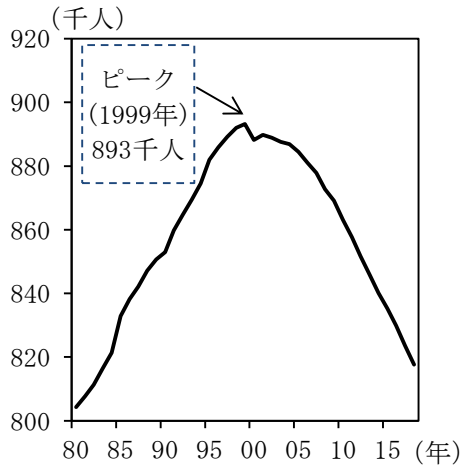
その際の県レベルでの対応の方向性としては、例えば、拡散的な都市構造の転換を図る観点から、地域毎に集約的な街づくり(いわゆるコンパクトシティ化)を進めることや、逆に拡散的な都市構造を前提として、情報通信技術等の活用により都市機能の維持に努めることが考えられる。
- もっとも、このうち、地域毎での集約的な街づくりについては、現状において実現に際しての様々な課題を抱えている。また、拡散的な都市構造を前提とした対応に関しても、多くの施策は今後の情報通信技術等の進歩を前提としており、現時点では実現可能性が高いとまでは言えない段階にある。こうした状況のもとで、今後、一段と進む人口減少に対応していく過程では、何れか一方の方向性のみに囚われるのではなく、双方の得失を勘案しながら取り組んでいくことも考えられる。
- いずれにしても、拡散的な都市構造のもとで人口減少がもたらす影響に関して認識を深め、適切な対応策を講じていく必要がある。そのためにも、今後、県内において、これまで進められてきた各種取組みの成果も踏まえつつ、将来の街づくりに関する議論が一段と深まることが期待される。

1. 山梨県における都市構造の変化とその影響

1-1. 人口減少のもとでの都市の拡散

- 山梨県では、過去 20 年に亘って人口減少が続いている（図表 1）。市町村別にも、殆どの地域で人口が減少している（図表 2）。

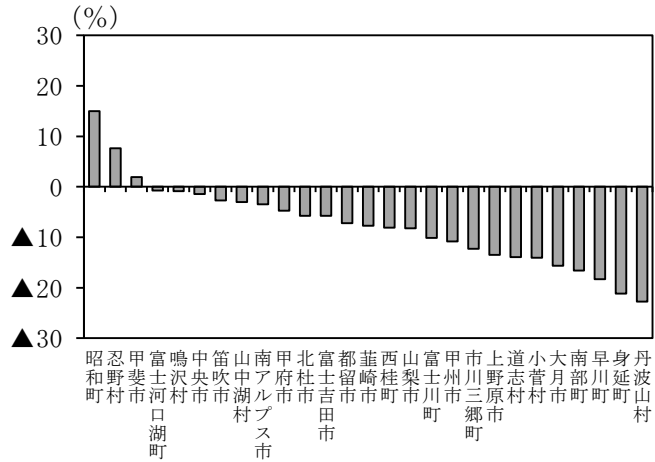
（図表 1）山梨県の総人口の推移



（出所）山梨県「山梨県常住人口調査」

（注）図表 1 の直近は 2018 年。総人口は各年の 10 月 1 日時点。

（図表 2）市町村別人口増減率
(2010 年→2018 年)

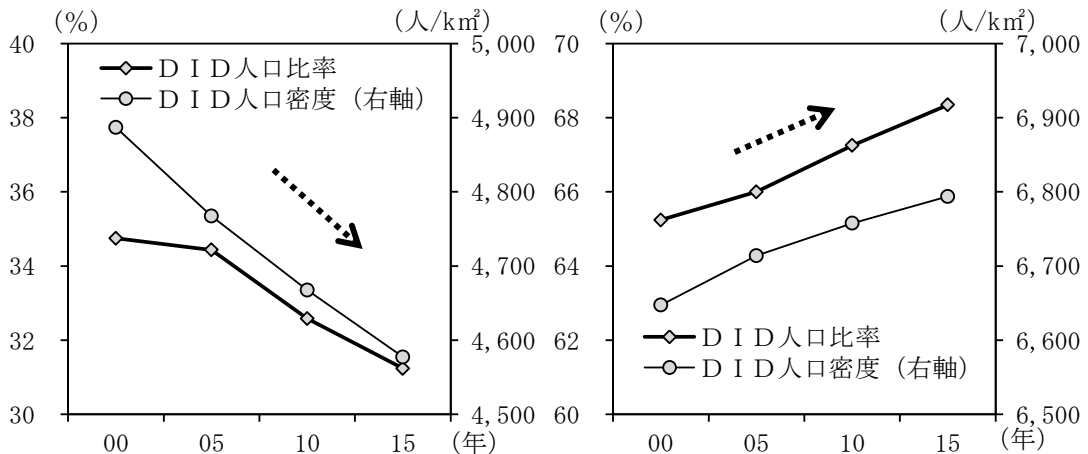


- しかも、この間の人口集中地区（D I D¹）の動向をみると、山梨県の D I D 人口比率²、D I D 人口密度³は、何れも全国に比べ低い水準が継続しているうえ、一貫して低下しており、上昇を続ける全国とは逆の動きとなっている（図表 3）。

（図表 3）人口集中地区（D I D）の人口動向

<山梨県>

<全国>



（出所）総務省「国勢調査」

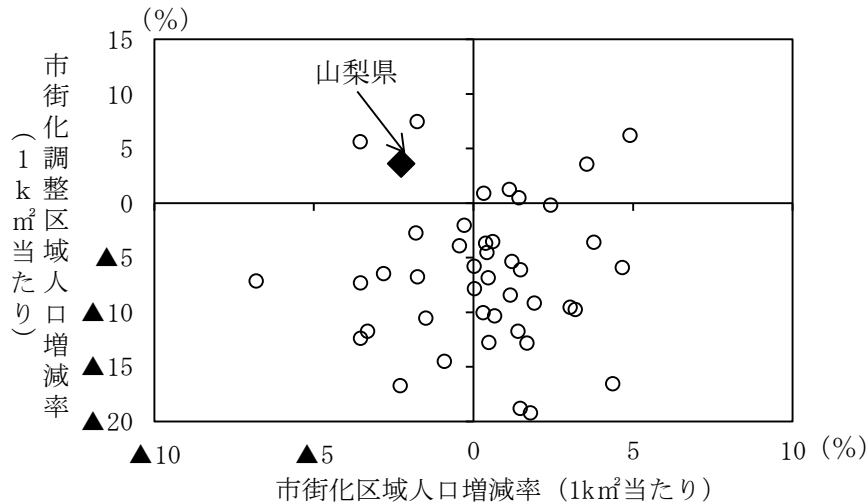
¹ D I D (Densely Inhabited Districts) とは、国勢調査で定められた都市的地域。基準は、①原則として、人口密度が 1 k m² 当たり 4,000 人以上の基本単位区等が市区町村の境域内で互いに隣接、②それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に 5,000 人以上、の二点。

² D I D 内の人口が総人口に占める比率。同比率が高いほど、居住区域の集中度が高いことを示唆する。

³ D I D 内の人口密度。

- また、都市計画区域⁴における近年の1k²当たりの人口動向をみても、山梨県では、市街化区域⁵で減少している一方、市街化調整区域⁶では増加しており、市街化が優先されるはずの地域の居住者が減少するだけでなく、郊外に居住者が広がっていることが看取される（図表4）。

（図表4）道府県別の市街化区域と市街化調整区域の人口増減率
（2010年→2017年）の比較



（出所）国土交通省「都市計画現況調査」

（注）データは、各年の3月31日時点。なお、軸範囲を超えている東京都、神奈川県、長崎県、市街化区域・市街化調整区域の区分が廃止された香川県は含まない。

- このように山梨県では、人口が減少する中で、住宅等の郊外立地が進むとともに、中心部の空洞化も同時に進行してきたことが窺われる。すなわち、県全体で見れば、県内で人口密度が高い甲府市で周辺地域に人口が流出する形で、都市の拡散が進行している。また、市町村単位でも、多くの自治体において、人口減少が続くもとで、居住地が拡散する現象が生じてきたと考えられる。

1-2. 都市の拡散が進んだ背景

- 山梨県において、人口減少が進む中で都市の拡散が進んだ背景は、様々な要因が考えられるが、専ら住民が居住地を選択する際の環境に着目する形で整理すると以下の通り。
- 第一は、自家用車の普及率が高まったことである（図表5）。例えば、主な移動手段を公共交通機関に依存している場合、鉄道の駅やバスの停留所の周辺に居住する選好度が高まるが、自家用車を保有していれば、敢えて中心部やそれに近接する地域に居住する必要性は低下することになる。しかも、こうした傾向は、公

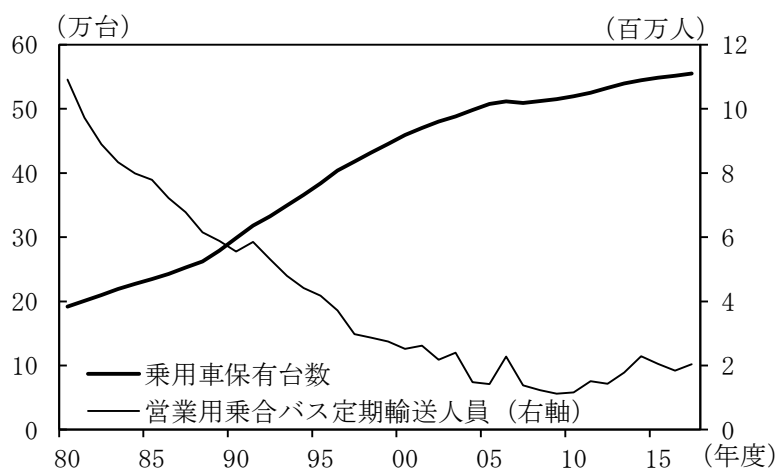
⁴ 都市計画法に基づき開発の規制対象となる地域であり、都道府県が指定。都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要のある時に、「市街化区域」と「市街化調整区域」の区分を設定することができる。なお、三大都市圏や政令指定都市では区分を義務付け。

⁵ 都市計画区域のうち、既に市街地を形成している区域と、市街化を優先的かつ計画的に進める区域を指す。

⁶ 市街化区域とは反対に、市街化を抑制すべき区域を指す。市街化調整区域内では、開発行為や都市施設の新設は原則として抑制される。

公共交通機関の利便性が低下すれば、一段と強まることになる。この点、山梨県は、自家用車の普及台数が全国上位に位置している一方、バスの定期利用率は低位となっており、移動手段として自動車への依存度が高いとみられる（図表6）。

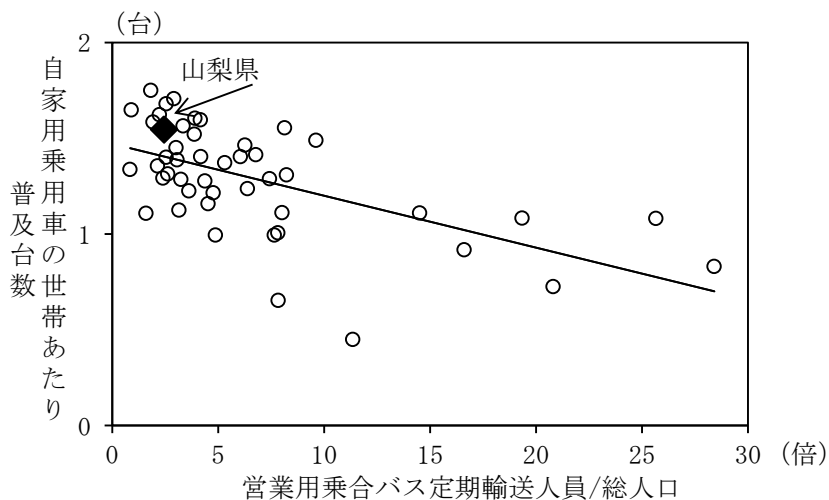
（図表5）山梨県の乗用車保有台数と営業用乗合バスの定期輸送人員の推移



（出所）運輸省「陸運統計年報」、国土交通省「自動車輸送統計年報」、一般財団法人自動車検査登録情報協会

（注）営業用乗合バスの定期輸送人員は年度累計、乗用車保有台数は年度末時点。直近は2017年度。

（図表6）都道府県別の公共交通網の利用状況と自家用乗用車の普及台数

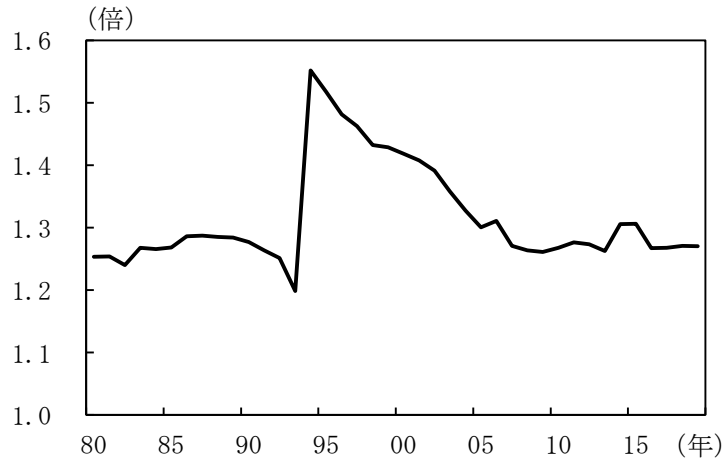


（出所）国土交通省「自動車輸送統計年報」、一般財団法人自動車検査登録情報協会、総務省「国勢調査」

（注）自家用乗用車の世帯あたり普及台数は、2016年3月末現在。営業用乗合バスの定期輸送人員は、2015年度。総人口は、平成27年国勢調査による実績値。

- また、幹線道路等のインフラが広域で整備されたことも、自家用車の利便性の向上に繋がり、郊外に居住するインセンティブを高めたと考えられる。実際、山梨県の可住地に対する主要道路の実延長は全国でも上位に位置しており、インフラが全国の中でも整備されている状況が窺われる（図表7）。

(図表 9) 県全体の地価に対する甲府市の地価の水準



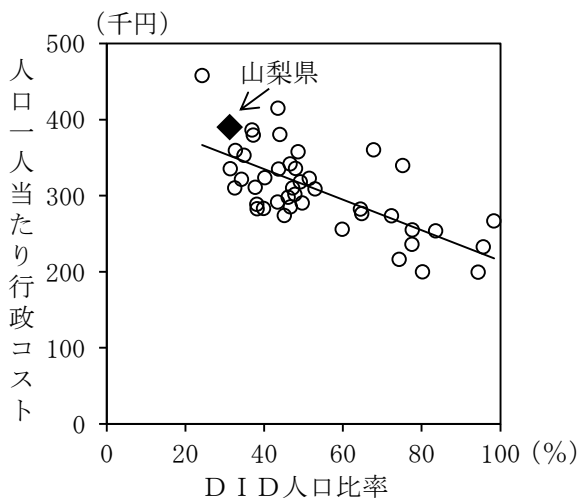
(出所) 国土交通省「地価公示」

(注) 甲府市の住宅地地価(平均価格)を山梨県全体の住宅地地価(同)で除した値。直近は2019年。

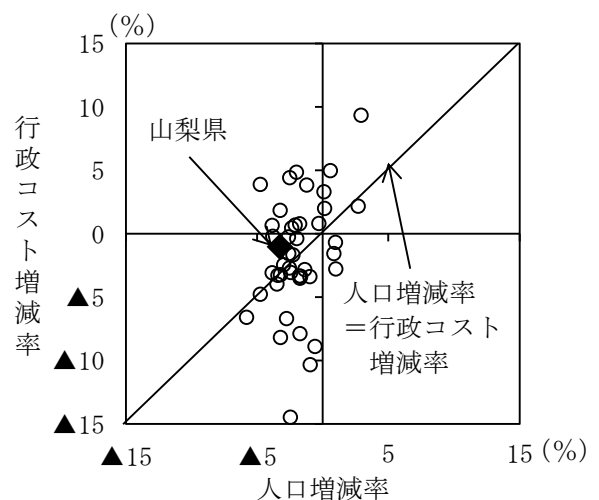
1-3. 拡散的な都市構造のもとでの人口減少に伴う問題

- 人口減少と都市の拡散が同時に進行した場合、様々な問題が生じることが想定される。事実、山梨県でも、そうした問題が顕在化している面も見受けられる。
- 主な問題としては、第一に、人口減少にも拘らず、それに見合う形で行政コストが減少しない可能性が高いことである。都市が拡散する過程では、道路等のインフラのみならず、学校などの公共施設、ごみ収集や清掃などの行政サービスも広域化が求められるようになり、行政コストは増加することとなる。この点、公的インフラや行政サービスと密接に関連する歳出項目(土木費、衛生費、教育費)とD I D人口比率の関係をみると、比較的強い負の相関があることが分かる(図表 10)。さらに、こうした行政コストは、拡散的な都市構造のもとでは、人口が減少しても軽減しない可能性がある。実際、山梨県でも、近年、人口減少率に対して、行政コストの減少率は小幅に止まっている(図表 11)。

(図表 10) D I D人口比率と行政コスト
(2015年度、都道府県別)



(図表 11) 人口と行政コストの増減率
(2010年度→2015年度、都道府県別)



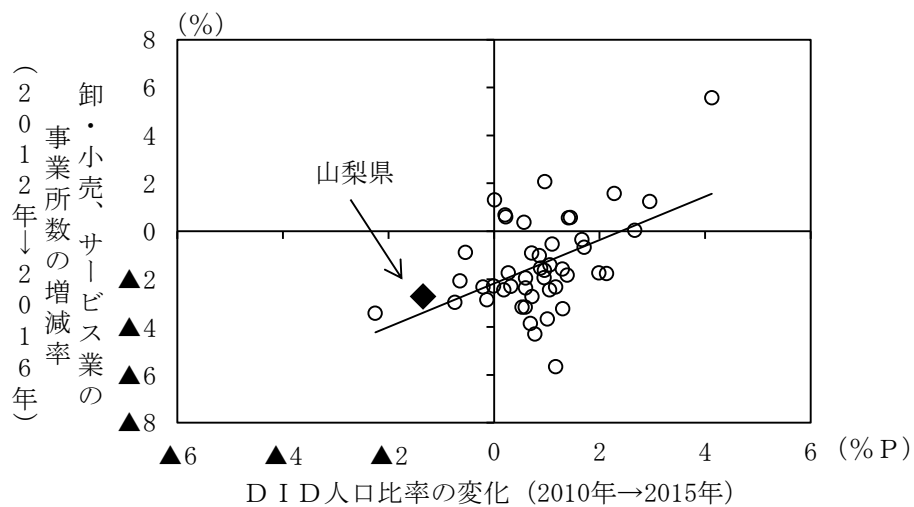
(出所) 総務省「国勢調査」、同「社会生活統計指標-都道府県の指標-」

(注) 行政コストは、県・市町村財政の合計ベースであり、土木費、衛生費、教育費の合計値。なお、両図表とも、対象期間内に震災復興費が著増した岩手県、宮城県、福島県を除く。

- 第二の問題としては、拡散的な都市構造のもとで人口が減少すると、営業地域の周辺に一定の需要（人口）を必要とする卸・小売業やサービス業で収益性が低下し、事業所の撤退に繋がりがねないことが挙げられる。卸・小売業やサービス業の事業所数の増減率（2012年→2016年）とD I D人口比率の変化（2010年→2015年）の関係をみると、正の相関が認められるところであり、山梨県は、都市の拡散が進むもとで、こうした業種の事業所が減少していることが窺われる（図表 12）。

同様の問題は、民間サービスのみならず、行政機関窓口や医療・介護、教育などの公的サービスでも生じ得る。公的サービスに関しては、収益性ではなく、費用対効果の観点で問題となるが、いずれにしても利用者が減少した場合でも直ちに撤退できない面があることを踏まえると、先行き無視し得ない効率性の低下に繋がる可能性が考えられる。

（図表 12）D I D人口比率の変化と卸・小売、サービス業の事業所数の増減

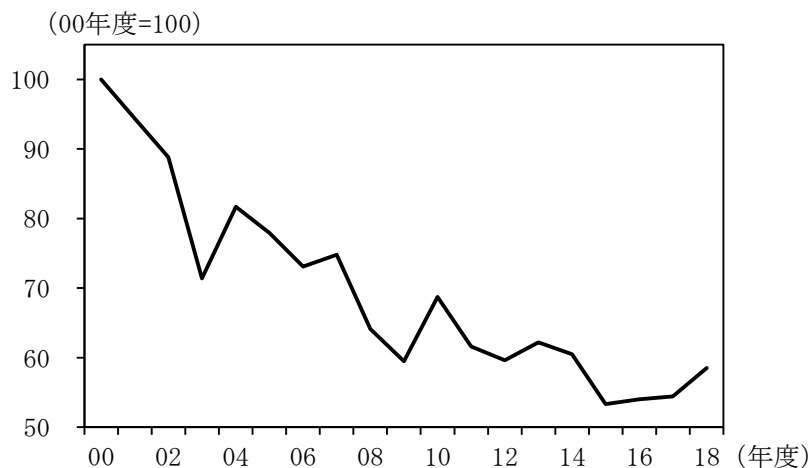


（出所）総務省「国勢調査」、総務省・経済産業省「経済センサス-活動調査」

（注）サービス業は、情報通信業、運輸業・郵便業、金融業・保険業、不動産業・物品賃貸業、宿泊業・飲食サービス業、生活関連サービス業・娯楽業、教育・学習支援業、医療・福祉の合計。

- 第三の問題は、中心市街地の空洞化を一段と促進し、街としての活気が失われることである。例えば、甲府市では、中心市街地の歩行量が20年前との比較では大幅に少ない状況が生じている（図表 13）。

（図表 13）甲府市中心市街地の歩行量の状況



（出所）甲府市「中心市街地歩行量調査結果報告書」

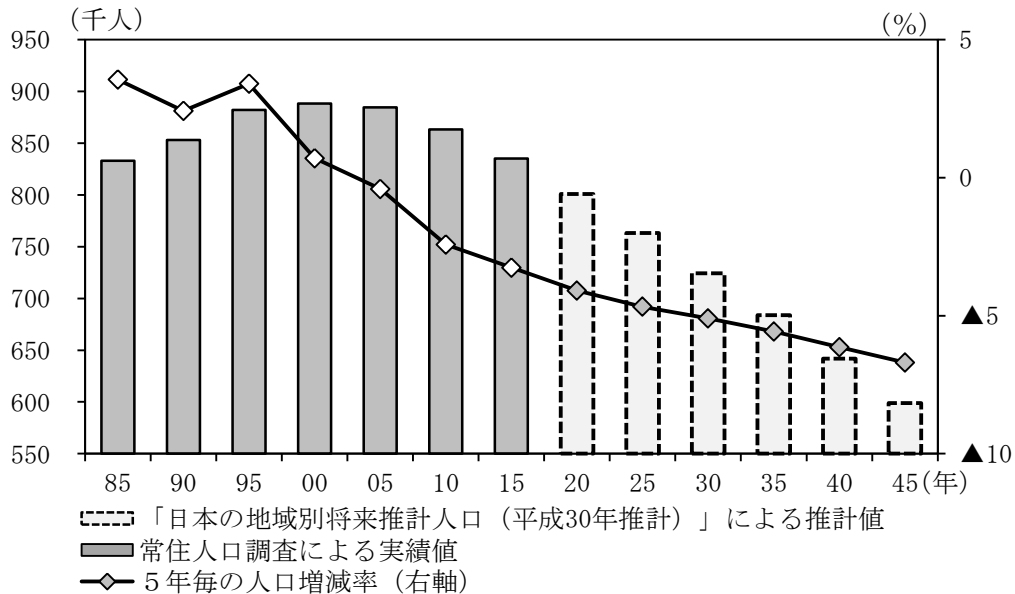
（注）直近は2018年度。歩行量は、20地点を調査対象とした数値を採用。

2. 人口減少の加速に伴う都市機能の維持困難化

2-1. 人口減少テンポの加速

- 先行きを展望すると、山梨県の人口は、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」によると、現状の約80万人から2045年には60万人を下回る予測となっており、この間の減少テンポは過去20年間よりも加速する見通しにある（図表14）。

（図表14）山梨県の総人口の将来見通し



（出所）山梨県「山梨県常住人口調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」

（注）常住人口調査による実績値は、各年の10月1日時点。

- さらに、市町村単位でも、2015年から2045年までの30年間で、県内27全ての市町村で人口減少が予測されており、そのうち25の市町村では▲10%以上も減少する姿となっている。現時点でも、県内では「過疎地域自立促進特別措置法」に基づく過疎市町村に7町村が指定されている状況にあり、今後、市町村単位での過疎化が一段と深刻化する可能性がある（図表15）。

（図表15）山梨県の市町村別の人口減少率推計（2015年→2045年）

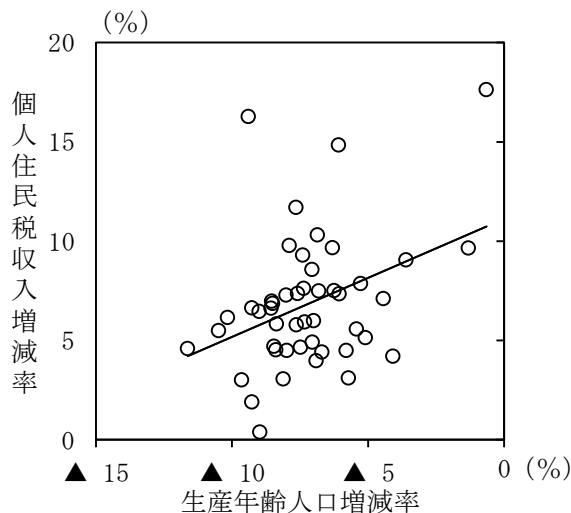
人口減少率	市町村数	うち過疎市町村(2017年4月時点)
50%超	7	5
30%以上50%未満	9	2
10%以上30%未満	9	—
10%未満	2	—

（出所）国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）」、総務省

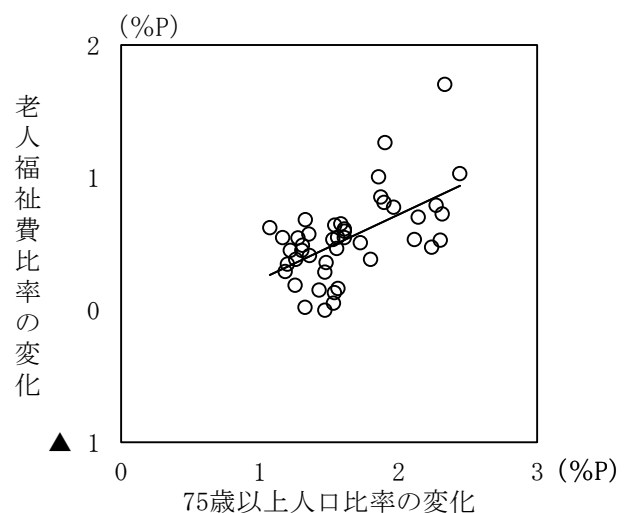
2-2. 人口減少に伴う財源の減少

- 今後、拡散した都市構造のもとで県内の人口が上記の推計のように一段と減少した場合、現状の都市機能の維持が困難となる可能性がある。
- その主な要因としては、第一に、生産年齢人口の減少と高齢化が進行すると、歳入側では自治体税収の減少、歳出側では老人福祉費を中心とした社会保障費の増加により、都市機能の維持に充当し得る財源が減少していく可能性があることである。自治体の税収は、企業収益や雇用者所得の動向に左右される面が大きい点に留意する必要があるが、都道府県の生産年齢人口の増減率と個人住民税の増減率の関係をみると、生産年齢人口の減少は税収減の一因となり得る（図表 16）。また、75 歳以上の人口比率が上昇すると、老人福祉費比率も上昇する傾向があり、高齢化の進展が歳出の拡大に繋がることが考えられる（図表 17）。

（図表 16）生産年齢人口と個人住民税⁸
（2010 年度→2015 年度、都道府県別）



（図表 17）高齢者人口と財政
（2010 年度→2015 年度、都道府県別）



（出所）総務省「国勢調査」、同「道府県税徴収実績調」、同「社会生活統計指標-都道府県の指標-」
（注）個人住民税は、各都道府県の個人均等割と所得割の収入額の合算値（滞納繰越分を含む）。老人福祉費比率は、県・市町村財政の合算ベースであり、老人福祉費が当該年度の歳出総額に占める比率を示す。なお、図表 17 は、対象期間内に震災復興費が著増した岩手県、宮城県、福島県を除く。

- さらに、財政状況の改善に向けた取組みが必要となっていることも、都市機能の維持に向けた財政面での制約となり得る。事実、県内の各市町村の財政状況をみると、「実質公債費比率⁹」と「将来負担比率¹⁰」は、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が定める早期健全化基準を下回っているとはいえ、何れも全国対比では高い水準となっている（図表 18）。こうした中で、今後も財政状況の改善が求められることを踏まえると、財政面での制約は一段と強まる可能性が考えら

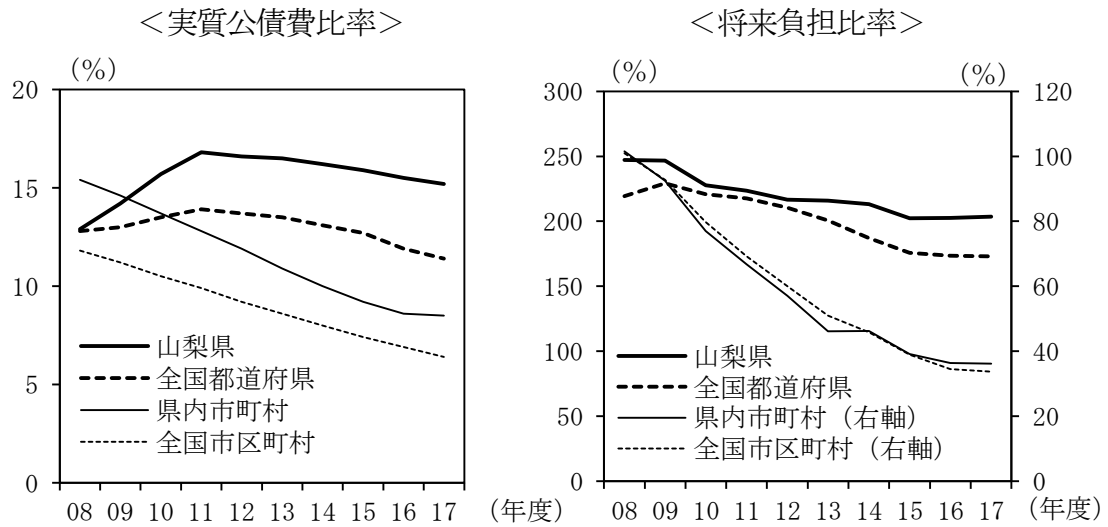
⁸ 2010 年から 2015 年にかけて、殆どの都道府県で個人住民税が増加している。これは、今次景気拡大局面における賃金の上昇を反映したものとみられるが、中長期的に人口減少が続けば、何れはマイナスに転化する可能性が考えられる。

⁹ 自治体の収入に対する実質的な公債費の比率。早期健全化基準は、都道府県、市町村とも 25%。

¹⁰ 自治体の一般会計等が将来負担する現時点での残高にかかる指標。早期健全化基準は、都道府県及び政令市は 400%、市町村は 350%。

れる。

(図表 18) 財政健全化判断比率の推移

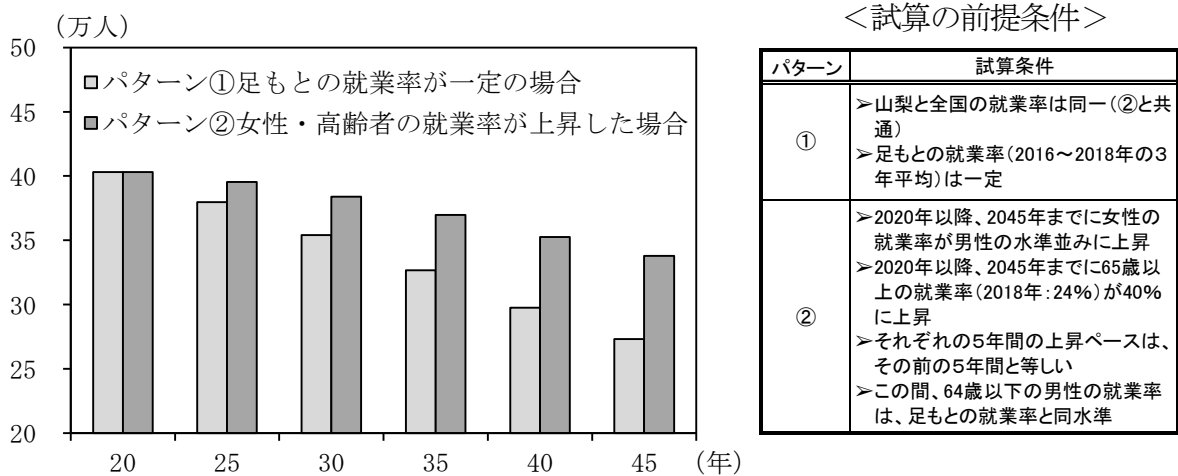


(出所) 山梨県、総務省「地方財政白書」
(注) 直近は2017年度。

2-3. 労働力の減少

- 第二の要因としては、更なる人口減少に伴い、拡散した都市構造のもとで広がった各種インフラ、公共交通網、教育、医療・介護など生活に必要な様々なサービスを維持するだけの労働力を確保し得ない状況が生じる可能性が高いことが挙げられる。この点、山梨県の将来推計人口と足もとの全国の年齢階級別就業率をもとに¹¹先行きの県内の就業者数を試算すると、2020年から2045年までの25年間で▲30%程度も減少する見通しとなる。また、女性・高齢者の労働参加率の上昇を楽観的に織り込んだ場合でも、同じ期間で▲15~20%程度減少する姿となる(図表 19)。

(図表 19) 山梨県の就業者数の試算 (2020年~2045年)



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年推計)」、総務省「労働力調査」

¹¹ 労働力調査では、年齢階級別就業率は、都道府県単位でのデータが存在しないため、全国のデータで代替。

2-4. 財源・労働力の減少が都市機能に与える影響

- 以上のように、人口の更なる減少に伴い財源や労働力が減少することが想定される。しかしながら、都市の拡散に伴い広域化した各種インフラや行政サービスは、人口が減少しても直ちに縮減させることは難しい。その結果、こうしたインフラやサービスの劣化を避けられなくなる可能性が考えられる。
- 例えば、公共インフラについては、高度成長期から 1980 年代にかけて建設された公共施設や土木インフラが更新期を迎えつつある。山梨県が管理する公共土木施設・建築物の経過年数をみると、建設後 50 年以上経過した公共土木施設や築 30 年以上の公共建築物の割合が高まっており、先行き維持・更新に必要な財政・労働コストが増大することが想定される（図表 20）。限りある財源と労働力を前提にすると、維持・更新するインフラを選別せざるを得なくなる可能性が考えられる。

（図表 20）山梨県の公共土木施設・建築物の経過年数

<土木施設>

施設	建設後50年以上の割合
橋梁(道路)	17.9%
トンネル(道路)	19.2%
砂防施設	15.2%
橋梁(林道)	18.0%
トンネル(林道)	54.3%
治山施設	21.2%
山腹工施設	10.5%

<建築物>

施設	築30年以上の割合
全体	42.6%
県民利用施設	43.5%
行政施設	46.5%
その他施設	70.4%
インフラ系施設	21.9%

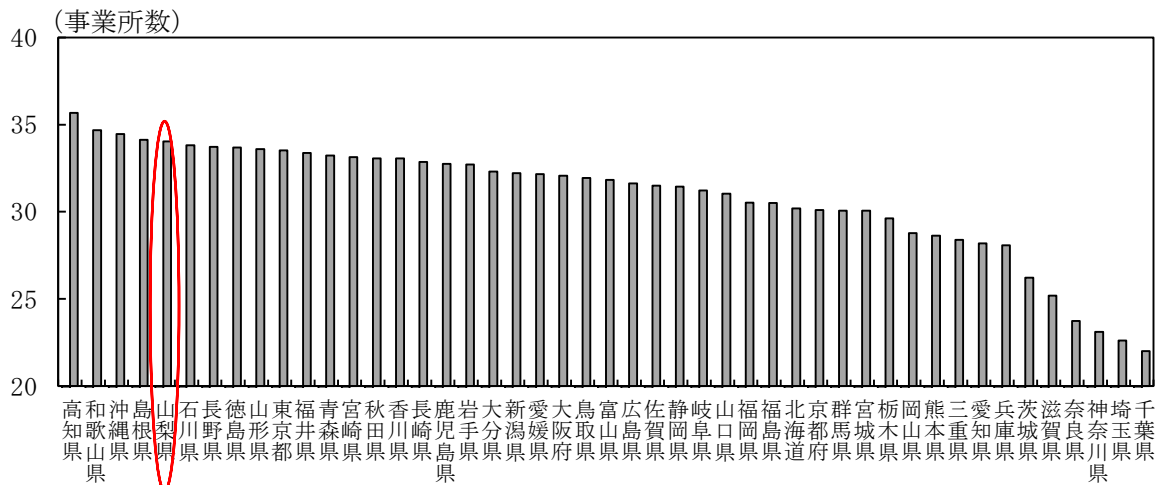
（出所）山梨県「山梨県公共施設等総合管理計画」

（注）土木施設は 2014 年時点、建築物は 2015 年現在。

- また、行政機関の窓口や医療・介護、教育、ごみ収集、清掃などの公的サービスについても、人口減少が進行する中で、担い手不足の状態に陥りかねないほか、受益者が減少するにも拘らず、行政コストがさほど減少せず、財政効率の悪化を招来する事態が想定される。その場合には、こうした公的サービスの持続可能性を高める観点から、量・質の両面でサービスの水準を引き下げざるを得なくなることも考えられる。
- このほか、現状の拡散的な都市構造が続くもとで人口が一段と減少した場合には、公的サービスの劣化のみならず、卸・小売やサービス関連企業の業績悪化に繋がる可能性がある。現状、山梨県は人口千人当たりの事業所数が全国でも上位に位置している（図表 21）。こうした中で、人口減少の更なる進行に伴って都市構造の拡散が深刻化すると、事業継続に必要な需要（人口）が確保されず、経営に行き詰まる先が少なからず生じ、周辺に卸・小売やサービス関連企業が存在しない事態に陥ることが懸念される。例えば、国土交通省が 3 大都市圏を除く市町村を前提に計算したサービス別に必要となる需要規模をみると、飲食料品の小売店や飲食店等が 80%の確率で立地可能となるためには 500 人程度、ショッピングセ

ンターでは92,500人程度の人口規模が必要とされている（図表22）。

（図表21）人口千人あたりの卸・小売、サービス業の事業所数（2016年）



（出所）総務省・経済産業省「経済センサス-活動調査」、総務省「人口推計」

（注）サービス業は、情報通信業、運輸業・郵便業、金融業・保険業、不動産業・物品賃貸業、宿泊業・飲食サービス業、生活関連サービス業・娯楽業、教育・学習支援業、医療・福祉の合計。

（図表22）人口の集中度と成立するビジネス

（人）

業種	施設	各施設の存在確率が80%となる自治体の人口規模
小売	飲食料品小売業	500
	ショッピングセンター	92,500
	百貨店	275,000
宿泊・飲食サービス	飲食店	500
	喫茶店	7,500
金融	郵便局	500
	銀行（除く中央銀行）	9,500
学術研究、教育・学習支援	学習塾	6,500
医療・福祉	一般病院	27,500
	介護老人保健施設	22,500

（出所）国土交通省「国土のグランドデザイン 2050」参考資料

（注）「存在確率」とは、一定人口規模の市町村数に対する、一定人口規模で当該産業の事業所が存在する市町村数の割合。

表内の人口規模は、「存在確率」が80%を上回るような人口規模で最も小さいものの区間平均。なお、「存在確率」は、三大都市圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）を除くベースであり、その算出においては、各人口規模別の市町村数を考慮して、1万人以下の市町村は1千人毎、1万～10万は5千人毎、10万人以上は5万人毎に区分されている。

ショッピングセンターの売場面積は、1万5千㎡以上。

- このように公的・民間サービスの機能が低下すると、居住地としての魅力度が下がり、地域内での更なる人口減少や経済の衰退をもたらすことになる。さらに、こうした事象は各自治体の財源や労働力を一段と減少させることに繋がり、それに伴い地域の魅力がより低下するといった悪循環に入り込む可能性も十分に考えられる。

3. 都市機能の維持困難化に対応した街づくりの方向性

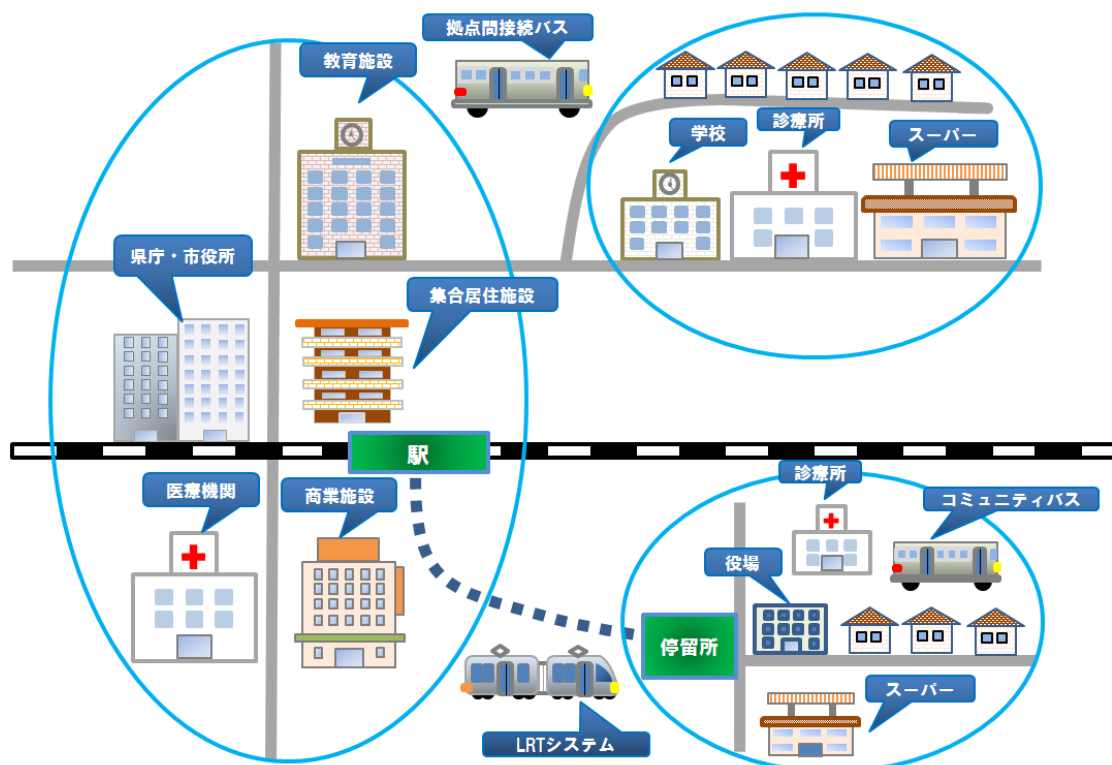
3-1. 持続可能な街づくりの方向性

- 山梨県において、以上のような事態に陥ることを回避し、今後も都市機能を維持しつつ魅力と活力を併せ持った地域としていくためには、人口の維持・増加に資する取組みを引き続き推進していくとともに、人口が相応に減少する前提のもとでも持続可能な街づくりを進めていく必要があると思われる。
- その際の県レベルでの対応の方向性としては、例えば、拡散的な都市構造の転換を図る観点から、地域毎に集約的な街づくり（いわゆるコンパクトシティ化）を進めることや、逆に拡散的な都市構造を前提として、情報通信技術等の活用により都市機能の維持に努めることが考えられる。以下では、こうした対応の現状や課題等について、整理することとする。

3-2. 地域毎での集約的な街づくりに向けた取組みの現状と課題

- 地域毎での集約的な街づくりは、各種インフラや官民サービスを必要とする都市の縮小を通じて、行政コストの抑制や中心市街地の活性化に大きな効果を発揮することが期待される（図表 23）。この点、国や自治体のレベルで、集約的な街づくりに向けて、既に様々な取組みが進められている。

（図表 23）コンパクトシティのイメージ



- まず、国のレベルでは、2014年に施行された「改正都市再生特別措置法¹²」のもとで、各市町村に対して、「立地適正化計画」の策定を後押ししている。立地適正化計画は、住宅の集約を目指す地域を「居住誘導区域」に、医療・福祉、商業等の生活に必要な都市機能を集約させる地域を「都市機能誘導区域」に、それぞれ指定したうえで、補助金や税制措置、規制緩和を通じて、各区域内に対象とする施設の立地を促すものであり、山梨県内の一部自治体を含め、全国の都市で具体的な取組みが進んでいる（図表24）。

（図表24）立地適正化計画にかかる取組み状況

		自治体数
立地適正化計画について 具体的な取組みを行っている自治体		440
都市機能誘導区域・居住誘導区域 ともに設定した自治体		154
都市機能誘導区域のみ 設定した自治体		32

甲府市、山梨市、
大月市、笛吹市、
上野原市

大月市

（出所）国土交通省「立地適正化計画の作成状況」

（注）2018年12月31日現在。

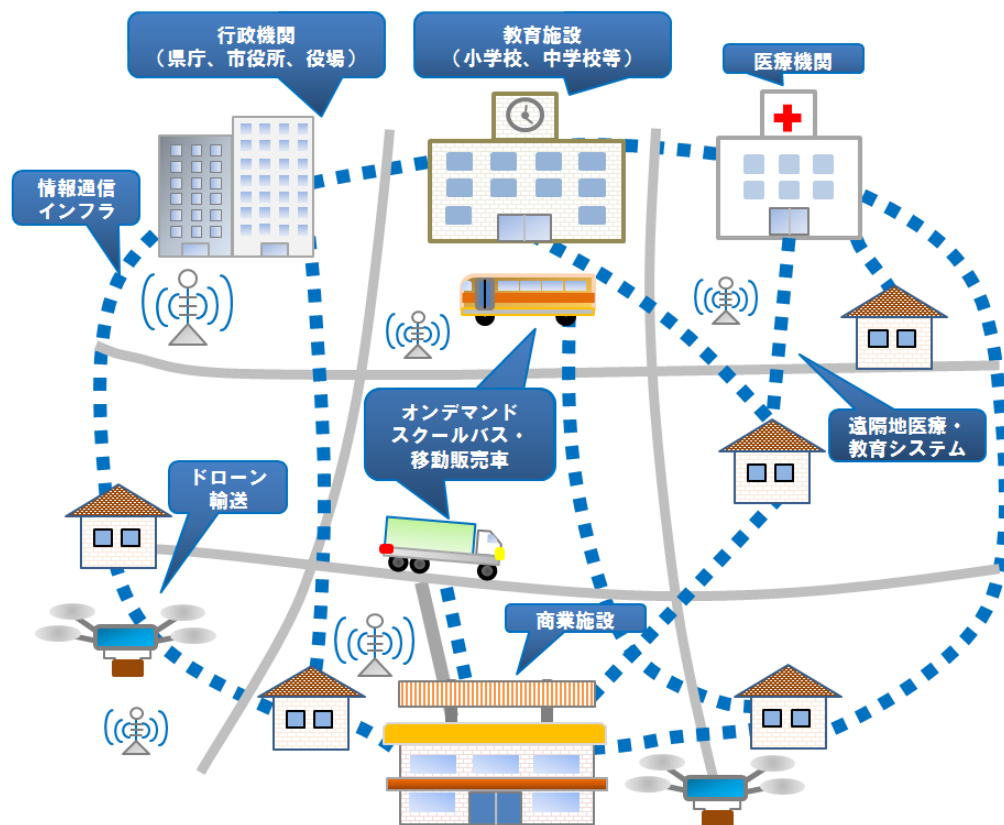
- また、地方自治体のレベルでは、近年、都市計画の見直しに際して宅地開発を目的とした市街化区域の拡大を原則実施しない方針を打ち出す事例（千葉県）や、都市計画法にかかる条例の改正等を通じて市街化調整区域における集落の拡大抑制を図っている事例（春日部市、堺市、川越市）がみられる。さらに、補助金等による各種施設の誘導を進めるとともに、公共交通網の整備を図る動きもみられている。拠点区域内を周遊する交通網の整備を集約的な街づくりに向けた政策パッケージの一環で進めた事例としては、旧JR富山港線を路面電車（LRT=Light Rail Transit）化した富山市が知られている。
- しかしながら、このような様々な取組みにも拘らず、集約的な街づくりが進んでいない場合が少なくないのも事実である。その背景としては、①補助金・助成金政策等の導入や公共交通網の整備に伴って相応の財政負担が生じること、②特定区域への住宅、医療・福祉、商業施設等の誘導には、多くの関係者の利害が絡むだけに、様々な問題を惹起すること、さらに、③特定の地域で集約化に取り組んだとしても、周辺の地域で郊外型の開発が進めば、特定区域への集中が進まないことなどが挙げられる。

¹² 高齢化や地方都市の市街地拡散に対応し、複数の集約拠点からなる「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を進める観点から、「立地適正化計画」の枠組みやそれに紐づく規制緩和等を定めた法律。その後、2016年には「国際競争力・防災機能強化」、「コンパクトで賑わいのある街づくり」の推進、「住宅団地の再生」を目的に、2018年には「都市のスポンジ化」への対応を目的に、それぞれ改正法が施行。

3-3. 拡散的な都市構造を前提とした対応の可能性

- 拡散的な都市構造を前提に都市機能を維持するためには、財源や労働力の減少に伴う影響を極力小さなものとしていくことが必要となる。具体的には、公的インフラに関して、長寿命化や管理の民間委託の推進等により行政コストを削減しつつ維持したり、先行き更なる発展が見込まれる情報通信技術の活用により、拡散的な都市構造をある程度許容可能な形で、交通・物流網、医療・介護環境、教育環境等の整備を進めることなどが考えられる（図表 25）。

（図表 25） 拡散的な都市構造のもとで持続可能な街のイメージ



- このうち公的インフラに関しては、実際に各種取組みが進められている。例えば、山梨県では「公共施設等総合管理計画」などを通じて、公共建築物や公共土木施設の長寿命化を通じた維持・更新費用の削減に向けた指針が示されている。県の試算によれば、公共建築物・公共土木施設の維持・更新費用は、長寿命化により2015年からの50年間で約5,800億円の削減効果が見込まれている（図表 26）。また、同県では、行政コストの軽減を図る観点から、公民連携（PPP=Public Private Partnership）の枠組みを活用するもとの、民間の資金・ノウハウの活用を通じた財政支出の削減とコストパフォーマンスの改善を進めている。

(図表 26) 山梨県における公共施設等の長寿命化策の財政負担削減効果

(億円)

	公共建築物	公共土木施設	合計
従来型	9,459	10,557	20,016
長寿命化型	7,868	6,300	14,168
軽減額	1,591	4,257	5,848

(出所) 山梨県「山梨県公共施設等総合管理計画」

(注) 2015年から50年間の総額。

- 一方、情報通信技術等の活用については、現時点では様々なアイデアが示されているが、本格的な実用化の段階には至っていない。しかしながら、今後の技術進歩を展望すれば、拡散的な都市構造でも都市機能を相応に維持することを期待し得る。

例えば、5Gの本格展開で一段の発展が見込まれるIT技術の活用を進めれば、遠隔地医療のサービス向上、遠隔教育の推進、オンデマンドでの自動運転バスの運行、各種行政サービスの更なる電子化などにより、医療や教育施設、役所等から居住地が離れていても、十分なサービスを享受し得ることが考えられる。また、こうした状況が進展すれば、各種公的サービスを担う拠点施設の集約化が進められる可能性もある。このほか、民間のサービスに関しても、例えばドローン技術を活用した新たな物流網が構築されたり、自動運転による無人での移動販売や各種サービスの提供等が実現すれば、居住地が分散する環境下で周辺地域に商業・サービス施設が存在しなくても、様々な商品の購入やサービスの享受が可能となる。

4. 最後に

- 本稿では、山梨県の都市構造について、人口が減少するもとで都市が拡散している現状とその要因を整理するとともに、こうした都市構造のもとで、将来推計のように人口が一段と減少した場合には、現状の都市機能の維持が困難となる可能性を指摘した。そのうえで、今後の対応の方向性について、2つの考え方を提示した。
- もっとも、そこで示した方向性のうち、地域毎での集約的な街づくりについては、現状において実現に際しての様々な課題を抱えている。また、拡散的な都市構造を前提とした対応に関しても、多くの施策は今後の情報通信技術等の進歩を前提としており、現時点では実現可能性が高いとまでは言えない段階にある。

こうした状況のもとで、今後、一段と進む人口減少に対応していく過程では、何れか一方の方向性のみで囚われるのではなく、双方のメリットとデメリットを勘案しながら取り組んでいくことも考えられる。例えば、将来の方向性としては集約的な街づくりを目指す方針を掲げたうえで、短期間での実現は関係者の利害調整等が難しい点を踏まえ、数十年単位で進める前提で具体的な施策を展開する

とともに、その実現までの間は、技術の進歩を見極めながら、拡散的な都市構造のもとでの都市機能の維持に向けた各種施策を併行して実施していくことなどが考えられよう。

- いずれにしても、拡散的な都市構造のもとで人口減少がもたらす影響に関して認識を深め、適切な対応策を講じていく必要がある。そのためにも、今後、県内において、これまで進められてきた各種取組みの成果も踏まえつつ、将来の街づくりに関する議論が一段と深まることが期待される。

以 上