

## 選ばれ続ける持続可能な刈谷市の実現にむけて

～まちづくり条例を活用したまちづくりの考察～

愛知県刈谷市 石川幸祐



### 1. はじめに

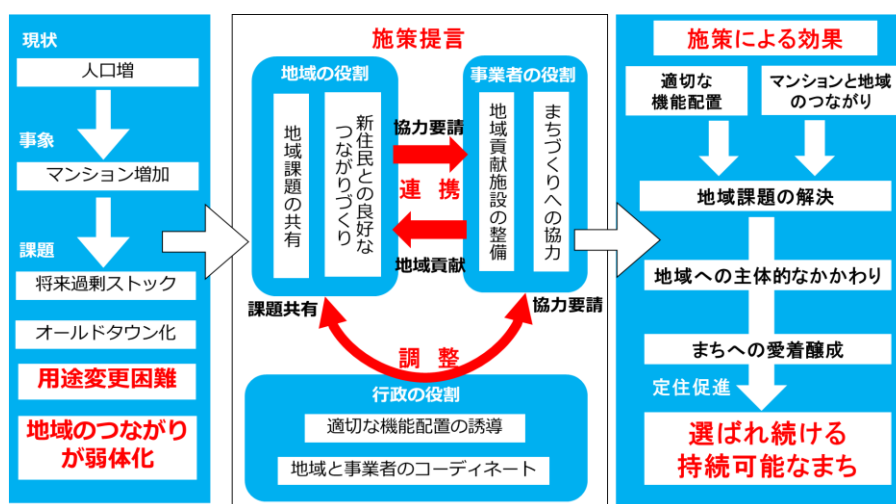
人口減少社会の到来が叫ばれる中、刈谷市(以下「本市」という。)の人口は年々増加傾向にある。これは、市の人口動態と製造業の業績の相関が強く、近年は製造業の業績が良いことが要因である。

そして、自動車関連企業が集積していることで、法人税や固定資産税といった税収において、財政的な恩恵を受けている。また、市民アンケートからは継続的な居住意向が強い傾向が見られ、人口の推計によれば、今後十数年は引き続き人口増加が見込まれている。

そうした状況から、現在、市の中心部においてマンション建設が活発である。これも、本市の人口増加に寄与しており、今後も人口増加局面の間は、マンション建設が続くことが予想される。

一方で、マンションが増え続けることに問題はないのであろうか。マンション建設という一大事に、その地域の課題解決に向けた議論は進められているか、現住民と新住民は共存できるか、地震など有事の際に助け合うことができるか、といった懸念が挙げられる。

そこで、本レポートでは、刈谷市が将来にわたり市内外から選ばれ続ける持続可能なまちであるため、行政と地域、事業者が、マンション建設を契機として地域における課題の解決とつながりづくりを協働して進めるため、まちづくり条例の制定を提言する。



レポートの全体像

### 2. 本市の現状

人口は 151,981 人(令和元年 4 月時点)で、平成 21 年のリーマンショック時に緩やかな増加となったが、継続的に人口は増えている(表 1)。

次に過去 20 年の高齢化率の推移を見る(表 2)。着々と高齢化が進展しており、平成 30 年時点で高齢化率は約 20%と、超高齢社会がまもなく訪れるという状況である。

次に住宅の建設状況を近隣市と比較する(表 3)と、先に述べたように、市の中心部ではマンション建設が活発で、多くの住戸が供給されていることから、本市では共同住宅の建設割合が高い。

### 3. まちづくりにおける課題

では増え続けるマンションに問題はないか。将来推計上、人口は増加するため、その受け皿としてマンションは有効である。しかし、単なる住宅として建設されることで弊害もある。以下、「需給バランス」「オールタウン化」「用途変更」の 3 つの視点で考察する。

まず、「需給バランス」についてである。住宅の過剰供給の問題は、将来的には人口減少局面を迎えることが予想される以上避けられない。マンションの建設が進み続けると、住宅の過剰供給が懸念される。

マンションが空き家になると、戸建と比較して扱いが難しい。戸建であれば、所有者が少数であることが多く、その所有者の合意を得ることができれば処分等を行うことができる。しかし、マンションは、利用状況が混在する場合には、所有者の合意形成が困難な可能性が高く、処分等を行いにくい。さらに解体となれば処分費も負担が大きい。

次に、マンションの「オールタウン化」についてである。オールタウン化は、かつて全国に整備されたニュータウンが抱える課題であるが、マンションにおいてもニュータウン同様、同世代が一時期に入居し高齢化する状況が生まれることから、同様の課題が生じるといえる。しかし、ニュータウンは公共用地が域内に存在することが多く、行政がテ

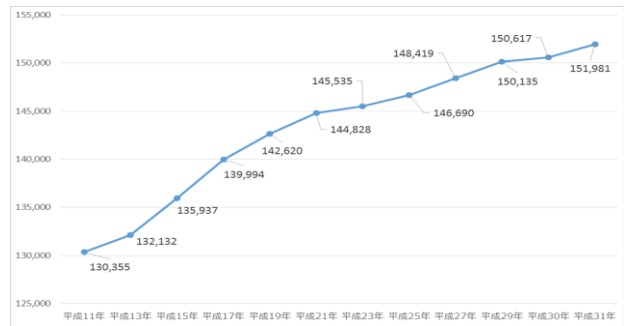


表 1 刈谷市の人口 出典：刈谷市住民基本台帳(各年 4/1 時点)より筆者作成

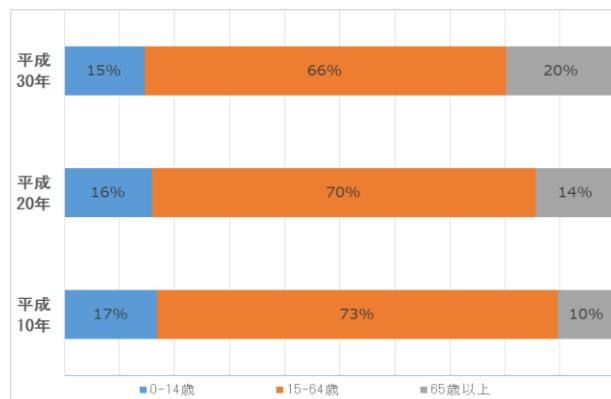


表 2 刈谷市の人口構成 出典：刈谷市住民基本台帳(各年 4/1 時点)より筆者作成

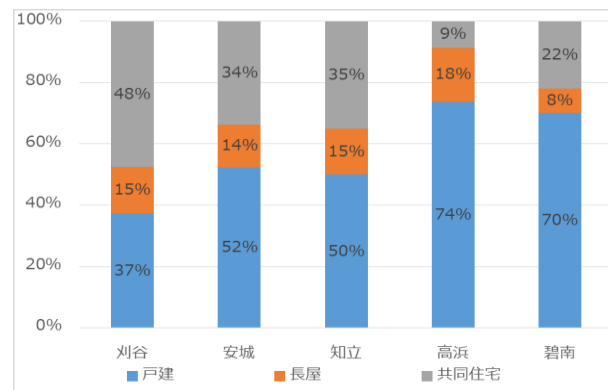


表 3 平成 30 年近隣市との建物種類別着工状況の比較 出典：住宅着工統計より筆者作成

コ入れを行うことができるが、マンションは個人の所有物に過ぎず、行政主導によるテコ入れが困難である。

さらに、「用途変更」は、最も重要な問題である。今後高齢化は進展する一方で、今は郊外の大型商業施設で日用品などの買い物をする若年層が高齢となり自動車を手放す時に生活が継続できるか、そして、福祉施設が適切に配置されているのかが問題となる。また、近隣市と比較して地価が高い本市において、地域に商業施設や福祉施設の需要が高まった時、必要な用途に対して投資できるかは疑問である。単なる住宅の整備に留まらず、将来的な地域の人口構成を見据え、生活に必要な施設配置を誘導するべきであると考えます。

楽観的な立場に立てば、「需給バランス」と「オールドタウン化」の問題は、市内の産業が好調な間においては、現役世代に相当数の住宅供給が必要であることから深刻な問題として表面化することは少ないといえる。しかし、「用途変更」の問題については、土地所有者等が前向きで、開発がまさに起こるタイミングで対応を検討するべきである。それが本市においては、人口が増え続けると推計される今後十数年の間で生じるといえる。

また一方で、第 4 次刈谷市地域福祉計画の策定に向けた地域を語り合う座談会において、中部地域ではマンションに住む人たちとの交流の少なさを案じる声があった。

実際に、地域福祉に関する市民意識調査において、北・中・南部を比較すると、表 4-1 から表 4-3 の通り、中部地域では「時間がないこと」や「(地域に) 知らない人が多い」ことで「地域の活動に参加していない」人が多く、地域のつながりも「どちらかといえば弱い」「弱い」と考える人が約 24%いることが分かった。

座談会で懸念されているように、マンションの建設によって新住民が一時期に地域に入るが、仕事や知り合いが少ないことで交流が

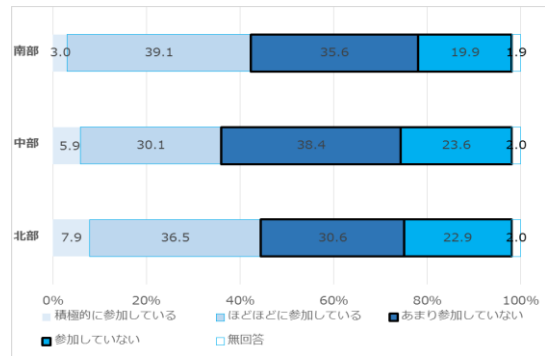


表 4-1 「あなたは地域の活動や行事にどの程度参加していますか」出典：地域福祉に関する市民意識調査結果報告書（平成 31 年 3 月）より筆者作成

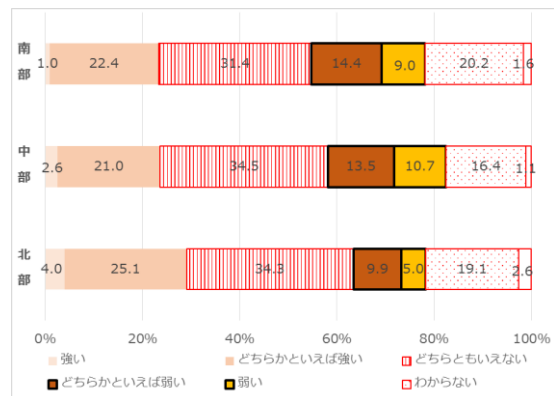


表 4-2 「あなたは地域のつながりが強いと思いますか」出典：同表 4-1

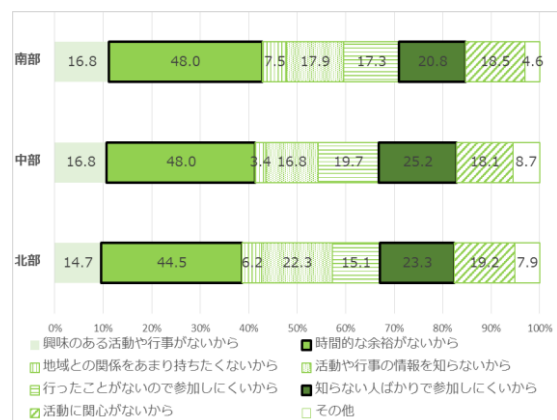


表 4-3 「地域の活動や行事に参加していない理由」出典：同表 4-1

希薄になり、地域のつながりが弱まっていることが窺える。

一方で、高齢期の住居形態の希望などから、東京に限らず地方でもマンションが供給され続ける想定があることから、人口が増加する見込みの本市においては、今後もマンションの建設は継続されることが予想される。

しかし、単なる住宅として整備されるだけでは将来の課題を先送りしているのみならず、課題を深刻化させている。

地域に必要なものは何か、現住民と新住民によって作られる将来のまちの姿をどのように描くか、を考えた場合、地域貢献を果たすマンション建設の誘導と、マンションと地域がかかわり易い体制の構築が必要と考える。

#### 4. これからのまちづくりに必要なこと

では、今後もマンション建設が続くと想定した場合、まちづくりに必要なことは何かを考える。

マンションを単なる住宅ではなく、地域貢献を果たすものとするためには、地域の課題に寄り添い、マンションをどのように使うかといったイメージを行政と地域、事業者が共有することが必要である。

そのためには、三者が、現在と将来見込まれる地域の課題を共有し、解決に向けて各々の役割を主体的に果たし、開発を共に作り上げるための対話と連携が不可欠だ。

そこで、まず各々の役割を、以下のとおり示す。

##### (1) 行政の役割

将来のまちを見据え、どのようにまちづくりを進めるべきかを誘導することが求められ、次の(i)から(iii)の役割を担うことが必要であると考ええる。

##### (i) 人口推移の見極め

まず、将来の人口や住民の属性を見極める視点を持つことが必要である。そこからどのような用途が必要かを判断し、開発を誘導することが求められる。

##### (ii) 適切な施設配置の誘導

次に、人口構造に対し適切な施設配置を誘導することが重要である。高齢者の一般的な徒歩圏は500mであると考えられている。そこで、全ての用途を対象とすることは現実的ではないが、高齢化が進展した将来において、特に日常生活に資する施設配置は、半径500m圏内を想定して検討されるべきであると考ええる。

##### (iii) まちづくりのコーディネート

地域と事業者が各々の役割を果たしやすくなるコーディネートが必要である。具体的には、マンションの建設に際し、地域と事業者の対話の場を設置し、両者の意見調整を行うことが必要である。

##### (2) 地域の役割

特に、自治会組織においては、地域の課題を他の主体と共有することと、新住民が地域に溶け込みやすい環境を創出することが必要である。地域に必要なものを行政や事業者と

共有した上で事業者の協力を得て整備し、整備後の活用方法も併せて検討することで、課題の解決を導くことができる。

また、新住民が地域に溶け込み易いよう、入居前から事業者と調整を図ることが必要である。ただし、マンションには地域とかかわりを持つことに消極的な住民もいるため、入居後からの取組みでは効果的ではない。早期に事業者との調整を図り、新住民とのかかわり合いについて検討することが必要である。

### (3) 事業者の役割

事業者は、地域貢献を果たす事業計画を作成することが必要である。例えば、大規模開発の区域内外では、まちに統一感が出ることを要因に、住宅の資産価値に差が出ると言われてしている。このことから、周辺区域と景観を協調させるなど、単独の開発に終始せずまち全体の魅力向上に資すれば、結果として施設の資産価値が上がるといえる。地域の課題に寄り添い、まちに貢献する施設整備を行うことが、事業者にとってもメリットとなることを理解し、地域貢献を果たすことが必要である。

## 5. 本市における取組

現在、市の中心部にある刈谷中部地区銀座において、マンションを含む複合施設の建設が進められている。用途としては、住戸、商業(生鮮食品スーパー)、福祉(通所型高齢者デイサービス、認可保育所)である。

刈谷中部地区は、以前からマンションが多い地区である。地区では、徐々に高齢化が進展しているが(表 5)、将来推計によれば人口は今後も増え続けるとされている。(表 6)

複合施設の各用途は、買い物難民や高齢化の進展といった地域独自の課題と、待機児童という本市全体の課題の解決に向け、適切なものとなっている。

この複合施設は、市所有地を活用した事業であり、行政主導で事業を進めた。しかし今後は、地域も主体的にかかわり、事業者にどのようなものを望んでいるかを発信し、事業を共に作り上げる必要がある。

この複合施設を前例として、今後はマンションの建設に際し、事業者に地域貢献を求めるところを前提とする。そのためには、地域と

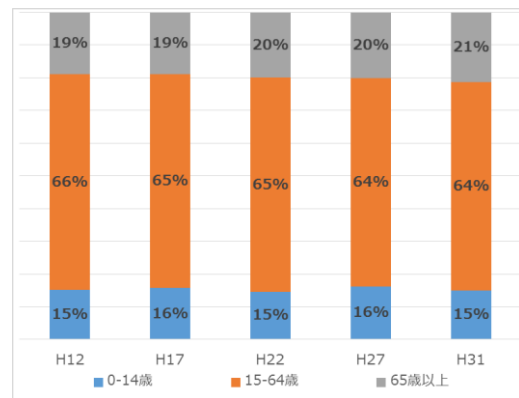


表 5 刈谷中部地区の人口構成  
出典：刈谷市住民基本台帳（各年 4/1 時点）より筆者作成

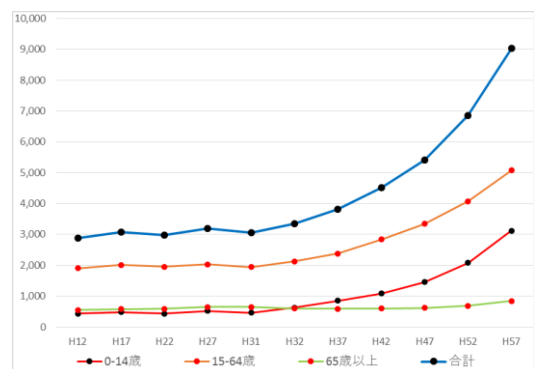


表 6 刈谷中部地区の年齢別人口推計と将来推計  
出典：H31 年まで-刈谷市住民基本台帳（各年 4/1 時点）より筆者作成  
H32 年以降-国土技術政策総合研究所「将来人口・世帯予測ツール V2 (H27 国調対応版)」の推計結果より筆者作成

事業者が事業計画確定前など、早期に対話する仕組みの整備が必要である。

## 6. 他の自治体における取組み

他の自治体においては、マンション建設などの大規模な開発に当たり、まちづくり条例を用いて、事業計画確定前、さらには土地取引の段階から地域との協議を求めている。事例として、府中市の「地域まちづくり条例」と町田市の「住みよい街づくり条例」を取り上げる。

### (1) 府中市の取組

府中市では、工場跡地や企業の所有する空閑地が土地利用転換により周辺に及ぼす影響を鑑み、大規模な土地利用転換を早期に把握し、適切な土地利用と周辺環境に配慮した良好な開発事業を誘導する。この動きは、住みよいまちを実現するために、行政と市民、事業者が協議する仕組みをまちづくり条例において整備することで担保している。

具体的には、大規模開発事業者に対し、大規模土地取引の前段階や事業計画が変更可能な時期に、土地利用構想を行政に提出し、事業に関する意見書などへの対応を求めている。行政は土地利用構想を縦覧し、必要に応じて公聴会を実施し、審査会への諮問と事業者に対する助言または指導を行うこととしている。

効果として、市民が事業の初期段階から意見を述べる機会を保障し地域の環境と共生する仕組みが実現したとされており、開発紛争も減ったとのことである。

### (2) 町田市の取組

町田市は、行政と市民、事業者が協働し、互いの責任と義務を尊重しながら、住民主体の取組みを推進し、地域の個性を活かした街づくりを実現していくための仕組みとして、まちづくり条例を制定している。

具体的には、事業者に対して、建築確認申請手続きの 90 日以上前に周辺地域に対し情報公開を目的とした標識の設置と、その後 15 日以内に関係住民等への説明会の開催を求めている。また、関係住民から協議の要請があれば、事業者は応じなければならない。

行政は説明会等の状況報告を受け、必要に応じて審査会へ諮問し、関係住民と事業者に対し助言と指導を行うことができるとしている。また、助言と指導に対して適切な対応を取らない場合には勧告を行い、それでも応じない者については、意見を聞いた上で、勧告に従わない旨を公表することとしている。

また、現在、町田市においては条例の見直しに向けた動きがあるとのことである。地域の個性を活かした住みよい街づくりという基本理念はそのままに、これまで都市整備などのハード面を中心としたものから、条例における対象を公共施設の活用をはじめとした、地域の価値創造につながるエリアマネジメントやまちづくり活動にまで昇華させ、それらに対する積極的な支援体制を可能とする仕組みに進化させるとのことである。

### (3) 他の自治体における取組みからの考察

両自治体ともに、開発に係る土地取引前や建築確認申請の 90 日前といった早期の段階に

において、地域と事業者が協議する機会を設けている。事業計画が変更可能な段階で、事業により影響を受ける地域と事業者の間に対話の機会を設けることで、開発紛争の減少といった効果もあるとのことであった。

また、行政は、地域と事業者の協議において両者が相容れない状況となった場合の調整役となっている。外部機関に対する諮問を受けながら、助言、指導、勧告及びその公表といった形で、まちづくりの適切な方向性を導いているといえる。

さらに、町田市においては、その取組みをソフト面にまで波及させようという動きがある点について、一層先進的であると言える。

## 7. 提言～まちづくり条例の制定～

本市においては、「刈谷市共存・協働のまちづくり条例」において、行政と地域、事業者が各々の役割を主体的に果たすことを求めているが、当該条例は、人のかかわりや信頼関係といったソフト面に主眼が置かれており、いわゆる都市整備などのハード面における共存・協働のメカニズムが欠けている。その点を充足させる方法として、「まちづくり条例の制定」を提言する。

そこで、まちづくり条例の骨子及び制定によって期待される効果を以下に記載する。

### (1) まちづくり条例の骨子

#### i 事業計画が変更可能である早期の段階において地域に対し説明会開催を義務化

事業者が近隣関係者だけでなく、マンションが建設される土地を含む地域の役員などを対象とした説明会を開催しなくてはならないことを定める。事業計画の内容を地域に情報提供することで、周辺環境にも配慮された事業計画の策定が可能になる。

また、行政は、説明会の開催に関して手順書を作成するなど、円滑に協議できるよう支援することも必要である。

#### ii 行政に説明会等の経過報告を行うことを義務化

行政は地域と事業者から説明会の結果報告を受け、状況に応じて、調整を図ることが必要である。そのために経過報告を求め、協議内容を正確に把握することが必要となる。

#### iii 必要に応じて行政が助言または勧告を行うこと

地域と事業者の意見が激しく乖離し、收拾がつかない場合も想定される。その際には、行政が両者の調停役として行政指導の手続きにおいて意見を述べ、立場を表明することが必要である。

### (2) 条例制定によって期待される効果

早期に地域と事業者が対話する機会を設けることにより、事業が果たす地域貢献について検討することができる。さらには、早期に対話することの効用として、建設後の良好な活用形態の構築まで期待できると考える。

実際、高層マンションの建設時、周辺地域に多くの反対者が存在したが、事業者と地域において、共用庭の設計をテーマとしたワークショップを行うことで対話が生まれ、反対

者の態度が軟化して共用庭の活用方法を提案するまでに立場を変えたという事例がある。当該事例では、地域と事業者が事業計画確定の前段階において対話する機会を生み出したことで、地域課題の解決とともに、事業者にもリスクヘッジの効用があったと考える。

#### 8. まちづくり条例を活用した取組みへの期待～刈谷中部地区～

まちづくり条例が制定されることで、地域と事業者が対話する機会が生まれる。ただし、この対話は事業者のみならず、その先にマンションを購入して実際に当該地域で生活する入居者の存在があることも念頭に置くことが必要である。

「3. まちづくりにおける課題」では、マンションの住民と地域との交流が薄れていることが懸念される点について触れたが、マンションの建設の度に事態が深刻化することは避けねばならない。事業者と早期に対話することにより、入居者と地域の間においても良好な関係を構築できるような取組みが検討されるべきである。

本市の中でも、今後も開発の構想があり、新たなマンションの建設が起こる可能性が高い刈谷中部地区は、地域と事業者の対話から、入居者との良好な関係づくりに関する取組みが創出される期待値が高い。

しかし、刈谷中部地区の現況としては、他の自治会と比較して自治会加入率が特に低くはないが、周辺地区および近隣の高校と合同で行われる避難訓練において、平成 30 年と令和元年の参加率は 1 割程度<sup>1</sup>で、地域活動に対する関心が低いことが懸念される。このような状況で、マンションの建設が更に加速し、マンションと地域が乖離する状況は避けなければならない。

そこで、地域と事業者及び入居者の関係づくりに関する取組みの一案を挙げる。

テーマは、「防災」である。

防災をテーマとする要因は、南海トラフ地震の危機や近年の激甚化する水害などによる防災意識の高まりという社会的な背景がある中で、民間が実施したアンケートでは、マンションの購入を検討する要因として「耐震性の高いところに住みたいから」と回答する割合が増えていることに着目し、地域と事業者が協働して取り組むテーマとして「防災」が適切であると考えられるためである。実際、東日本大震災を契機に、首都圏では防災への意識が高まり、マンションと地域が連携し、防災・減災に取り組む必要性があると感じている人が多いこともあり、入居者においても比較的理解を得られ易いのではないかと考える。

そして、防災をテーマとした取組みの内容として、具体的には「防災協定を活用したマンションと地域のつながりづくり」を提案する。

新たなマンションが建設される際、事業者と地域とで防災協定を締結する。防災協定の内容については、マンションから地域に対して、災害時に共用部を一時避難所として開放することと、マンションの住民の安否確認及び地区での備蓄品や炊き出し等に関する情報を地域から提供することの 2 点を定める。

防災協定が有益である理由として、区画整理事業が未実施の区域では、狹隘道路や老朽

<sup>1</sup> 刈谷市危機管理課聞き取りと各年 10/1 時点刈谷中部地区、新栄町の住民数より筆者算出



建築物が散見されることから、地震などの災害時には、一時避難所の確保が必要と想定されるためである。

マンションの管理会社を対象にした東日本大震災時の状況調査によれば、「管理会社として対応できたことは、『被災状況の確認』と『情報収集』で、対応できなかったことは『通信手段の確保』のほか『人の出入りの管理』、『備蓄物資の提供』、『居住者の安否確認』などで、通信網の遮断や交通網の寸断を要因とした物資や人手を要するものが多かった。」とされている。このことから、地域から物資や人手の支援を得ることができる環境を整えることが必要である。

防災協定締結の折には、既存の防災訓練において、マンションの共用部を開放することで、セキュリティや管理費の負担といった課題が出ることが予想される。そういった課題の解決に向け、マンションと地域が共に考える機会をもつことで交流が生まれる。そのきっかけとしても防災協定に関する取組みは有効であるのではないだろうか。

## 9. おわりに

本市は今後も人口が増加する見込みだが、安穩としているのは危険である。

市内の住宅需要が高い間は、マンション建設が果たす役割は大きい。しかし、ただ住宅を増やすだけでなく、地域が求めているものは何か、将来的に必要な施設は何か、といった視点が必要だと考える。加えて、地域のつながりづくりまで求めたい。

本レポートでは、新規のマンションの建設にスポットを当てたが、既存のマンションや宅地開発、その他ハード整備を伴わない取組みまで本来であれば掘り下げるべきであり、その点は今後の課題としたい。

地域の愛着度を高めることが定住意向を高めることと一定の相関があることが言われている。既に本市の住宅は、今後数十年先を見据えれば過剰供給であるかもしれない。そうであれば、市内外から本市に住みたいと積極的な理由で選ばれ続け、また転入者が永住する状況が理想である。地域への愛着を高めるためには、行政と地域、開発事業者がまちのことを共に考え、各々が主体的にまちに係わる必要がある。

人口が増加している間は、今後もマンションの建設など大規模な開発が起こることが予想され、地域の課題解決と地域のつながりを強化する体制の構築が必要である。この体制を構築することで、地域課題の解決のみならず、地域への愛着を醸成し、ひいては刈谷市への定住意向が強まる。この循環を生み出すことで、刈谷市は市内外から選ばれ続け、継続的に成長を続ける、持続可能なまちとなる。

### 【参考資料】

○刈谷市立地適正化計画

<https://www.city.kariya.lg.jp/shisei/machizukuri/rittitekiseika.html>

○刈谷市総合計画基礎調査-かりやまちづくり白書-令和元年5月

<https://www.city.kariya.lg.jp/shisei/seisakukeikaku/sogokeikaku/sakuteikankei/machizukurihakusho.html>

- 関西大学戦略的研究基盤団地再編リーフレット vol170「郊外ニュータウンのオールドタウン化とその再生」2012年12月
- 国土交通省地価公示・都道府県地価調査  
<https://www.land.mlit.go.jp/landPrice/AriaServlet?TYP=1&TDK=23&MOD=0>
- 刈谷市 HP  
<https://www.city.kariya.lg.jp/kurashi/fukushikaigo/seikatsunofukushi/konwakai/H30tiikikonwakai.files/H30-2siryou4.pdf>
- 「人口減少時代のマンションと生きる」 飯田太郎ほか著 鹿島出版会 2015年
- 「都市構造の評価に関するハンドブック」国土交通省都市局都市計画課 平成26年8月
- 「コミュニティデザイン人がつなげる仕組みをつくる」山崎亮著 学芸出版社 2011
- 都市の評価指標としての「地域愛着度」-首都圏近郊自治体の市民意識調査に着目して 慶應義塾大学院政策・メディア研究科修士課程 EG 主査：小林博人ほか
- 国土交通政策研究第123号「マンションと地域の連携・共助による地域防災力の強化に関する調査研究」2015年3月 国土交通政策研究所主任研究官 尾藤文人ほか
- 特集「まちづくり紛争の現在」まちづくり条例を活用した開発紛争の予防と調整の新しい制度設計の可能性 市民未来まちづくりテラス松木昭
- Major 7 HP「マンション購入意向者に聞く、新築分譲マンション購入に際しての意識調査(2018年度)」<https://www.major7.net/contents/trendlabo/research/vol1029/>
- 都市の評価指標としての「地域愛着度」-首都圏近郊自治体の市民意識調査に着目して 慶應義塾大学院政策・メディア研究科修士課程 EG 主査：小林博人ほか著
- 地域に対する愛着の形成機構-物理的環境と社会的環境の影響 引地博之ほか
- 国立社会保障・人口問題研究所 HP <http://www.ipss.go.jp/>
- G 空間情報センターHP <https://www.geospatial.jp/>
- 国土交通政策研究第65号 住宅の資産価値に関する研究2006年3月 国土交通政策研究所 前主任研究官 長野幸司ほか
- 府中市 HP  
<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/gyosei/hosin/jyorei/tiikimatidukuri/index.html>
- 町田市 HP  
[https://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/sumai/toshikei/tikunomatidukuri/matidukurijourei/toshikeisei\\_20040411\\_02.html](https://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/sumai/toshikei/tikunomatidukuri/matidukurijourei/toshikeisei_20040411_02.html)