

基礎研 レポート

まちづくりレポート | 都心と郊外、 ふたつの再生戦略

福岡市の都市再生と低層住宅地の容積率緩和

社会研究部門 研究員 塩澤 誠一郎
(03)3512-1814 shiozawa@nli-research.co.jp



1—はじめに

拙著「超高齢社会に求められる都市空間構造とは」¹の中で、富山市と福岡市の超高齢社会に向けたまちづくり事例を対比的に紹介するとともに、福岡市が都市計画マスタープランの改訂作業と並行して、郊外低層住宅地の容積率緩和について検討している状況を伝えた。

福岡市の都市計画マスタープラン改訂作業は現在も続いているが、容積率緩和については2012年に制度施行された。全国的にも例が少ないこの措置は、今後の都市政策に示唆を与える点が多いと考えられるので、今回、新たに施行後の状況をレポートする。また、同時期に福岡都心地域が「特定都市再生緊急整備地域」に指定されたことから、福岡都心部のまちづくりについても併せてレポートする。

2—福岡市の概要

福岡を訪れるには飛行機が便利であることは、遠方から訪れた誰もが感じるであろう。福岡空港から地下鉄で中心部の天神まで十数分しか要しない。2011年に九州新幹線が全線開通したことから、博多駅を起点に九州内、あるいは西日本との行き来も容易になっている。中国、韓国との定期航空路や博多港からの航路により、アジアとの交流も盛んに行われ、年間70万人を超える外国人観光客を迎えている。

福岡市は、市域面積約 342 k m²に人口約 149

図表 2-1-1 市域地形



(資料)ランドサット衛星画像 米国メリーランド大学 GLCF
<http://glcf.umiacs.umd.edu>

¹ [ジェロントロジージャーナルNo.10-004](#) 10 June 2010 ニッセイ基礎研究所

万 5,000 人、世帯数約 73 万 2,700 世帯が居住する九州地方最大の都市である²。南西部の山並みと、北部の博多湾に囲まれた市街地が市域面積の約半分を占め³、ここに人口の 9 割以上が暮らしている。人口 150 万人規模の都市において市街地から数十分で海、山、農漁業地の自然に触れ合うことができるという地理特性は、福岡の大きな魅力と言っていいだろう。

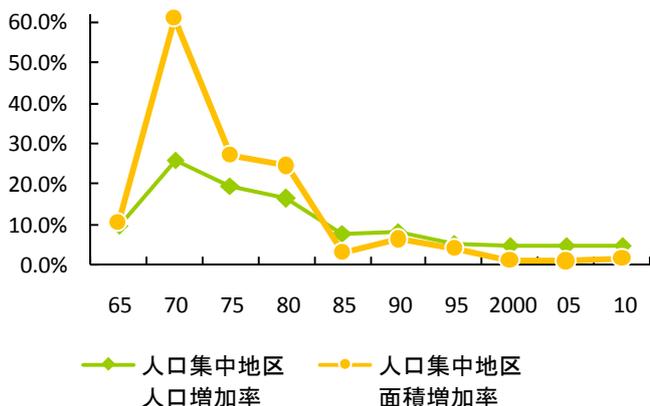
福岡市がめざすまちづくりの目標は、「コンパクトで持続可能な環境共生都市」である。各拠点にコンパクトに都市機能を誘導し、環境負荷を少なくするとともに、九州・アジアとの交流人口の増加を図り、将来にわたって持続可能な都市を目指すとしている⁴。

3—都心部のまちづくり

1 | 市街地の状況

福岡市の人口は現在も増加傾向にある。市街地の広がりを示す人口集中地区の面積は、1990 年以降漸増しており、人口集中地区の人口も同様に増加している。ただし、1985 年以降常に人口増加率が面積の増加率を上回って推移しており、平均すると年間 1 % 程度の伸びで推移している（図表 3-1-1）。このことから人口増加は市街地の外延に広がるよりも、市街地内部において密度を高めていることがわかる。人口集中地区の人口密度は、人口が同規模の川崎市よりは下回るものの、やはり同規模の神戸市や京都市より高く、人口が福岡を上回る札幌市よりも高くなっている（図表 3-1-2）。

図表 3-1-1 人口集中地区の面積、人口増加率推移



(資料) 国勢調査

図表 3-1-2 政令市人口集中地区人口密度



2 | 都心部商業地の状況

空路、鉄路で福岡を訪れると、多くの人々が最初に都心部である天神、博多エリアを訪れるだろう。地下鉄天神駅と西鉄福岡駅の駅ビルが面する渡辺通を軸に、西側街区には大型の商業・業務施設が集積し、その間を幾筋ものモール状商店街が連なり活気を見せている。

東側の街区には「ガラリア」⁵ 状の通路を持つ商業業務施設「エルガーラ」、市庁舎を挟んで広々とした公園の前に建つ文化施設「アクロス福岡」。さらに東へ、歓楽の中心地である中洲を超えると、福岡ア

² 福岡市推計人口 2012 年 12 月 1 日現在

³ 市域の約 48% が市街化区域

⁴ 『福岡市都市計画マスタープラン』改定について（2012 年 3 月 福岡市）の中で改定の基本的な考え方（案）として示している。

⁵ ガラスの天蓋を持つ通路状の商店街

ジア美術館と博多座が入る「博多リバレイン」、そして、天神駅と博多駅のちょうど中間に位置する複合施設「キャナルシティ博多」がある（図表 3-5-2）。

これらショッピング、レジャー、観光のスポットとなる施設が、直線で数 100m の距離にあり、その周囲にも魅力的な商店街や個性的な店舗があることから、徒歩でも無理なく、飽きることなく見て回ることができる回遊性が、都心部の魅力と言えよう。九州新幹線全線開通に伴う博多駅の再整備により、駅前広場と、駅に直結する商業施設「JR 博多シティ」がオープンしたことから、回遊先は博多駅まで広がっている。

このようにみると都心部のまちづくりは順調に歩んできたように思えるが、果たして課題はないのだろうか。

3 | 建物の更新が課題

福岡市住宅都市局都市づくり推進部都心再生課の担当者（以下市担当者）は、「大型の再開発や新規開発は概ね完了しており、今後都心部の既存建物は、更新時期を迎えるものが多い。更新の機会を捉えて更なる都市の魅力づくりや活力を維持していくことが課題になっている」と語り、民間の古くなったビルの建て替えを促進する必要があるということを説明してくれた。

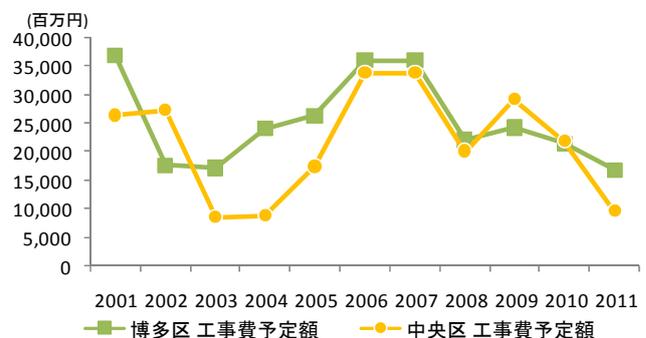
2005 年に福岡県西方沖地震を経験し、警固断層帯南東部を震源とする地震⁶の発生が想定されていることから、耐震化も急務となっているが、現行の都市計画における容積率指定以前に建てられたビルも多く、建て替えによって容積率が現在より低下するケースもあるため、建て替えが進んでいない面があるという。

これに対し市では、2008 年に「都心部機能更新型容積率特例制度」（以下、容積率特例制度）を導入した。この制度は、既存制度による公開空地の面積に応じた容積率緩和に加えて、まちづくりに貢献する取り組みに応じて容積率を上乗せするものである。

まちづくりの取り組みとして「九州・アジア」、「環境」、「魅力」、「安全安心」、「共働」というテーマが示されており、例えば、テナントとしてアジア企業を誘致したり、アジアとの交流拠点となるコンベンションホールを導入したりといった場合に、指定容積率に加えて最大 50%まで上乗せすることができる。5つのテーマに即していれば複数の取り組みの適用が可能であり、合計で最大 400%まで上乗せすることができる⁷。

自治体独自の制度としては踏み込んだ内容であり、特に「九州・アジア」という都市政策への貢献を設けている点は先進的で戦略的な都市整備手法として興味深い。しかし、現在のところ 1 地区のみ

図表 3-3-1 福岡市中央区、博多区における建築着工工事費予定額の推移



(注) 住宅用途、公務用建築物、他に分類されない建築物は除外している
(資料) 福岡市住宅都市局建築指導部建築指導課を基に筆者作成

⁶ 福岡県西方沖地震を引き起こした北西部と、博多湾から内陸部に向かって直線状に延びる南東部を合わせて警固断層帯としている。

⁷ この他、地下歩道や道路付加車線の確保など敷地外関連公共施設を整備した場合や、文化ホール、太陽光発電施設、地域冷暖房施設など特定の施設を導入した場合の緩和措置もある。

の適用にとどまっている⁸。市担当者はその理由として、リーマンショック以降、民間の開発意欲が減退していることを指摘した。実際に中央区、博多区の建築着工は2007年以降低下基調で推移している（図表 3-3-1）。

4 | 都市再生

こうした状況の中、2012年1月に、都市再生特別措置法に基づく閣議決定により、福岡都心地域⁹が「特定都市再生緊急整備地域」（以下、特定地域）に指定された（図表 3-5-2）。これは、従来から指定されていた都市再生緊急整備地域¹⁰を拡大し、その中で緊急かつ重点的に市街地整備を推進することが国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域として定められたものである。これにより、税制、金融、財政等の面で国からの重点的な支援を受けることができるようになった。

市担当者は、「行政が先導して進められるまちづくりは限られている。都心部の機能強化のためには民間が主体となって進める必要がある。特定地域の指定は、民間の投資意欲を引き出すために有効だ。そこから容積率特例制度も活用した開発が進められることを期待している」と話してくれた。

5 | 官民協働によるエリアマネジメント

特定地域と重なるエリアでは、特定地域の指定以前から、民間が主体となったエリアマネジメント組織が設置され、地域の魅力を高める活動が積極的に行われている（図表 3-5-1、3-5-2）。

対象エリアや活動内容はそれぞれ異なるが、共通しているのは、まちづくりの考え方を明確に示している点である。この考え方は、関係者同士共有して、一体的かつ戦略的に事業を展開するためのベースであり、機能強化のための様々なソフト戦略と同時に、街並み形成のあり方など都市整備の方向性をも示したものである。

民間が主体であるが、福岡市などの行政も何らかの形で参画している。つまり、まちづくりの考え方はすでに官民で共有されているのである。特定地域に指定された今は、支援措置を活用して建物更新を具体的に進めていく段階に来ていることが分かる。官民協働による都心部再生戦略が整ったと言えるのではないかな。

図表 3-5-1 エリアマネジメント団体

名称	設立	参加者	まちづくりの考え方	策定年	目的
We Love 天神協議会	2006年 4月13日	民間企業、NPO等 109者	天神まちづくりガイドライン	2007	エリアマネジメントを一体的・効果的に推進していくための 戦略的なまちづくりの指針
博多まちづくり推進協議会	2008年 4月23日	民間企業、NPO等 155者	博多まちづくりガイドライン	2009	博多のまちのエリアマネジメントを総合的かつ一体的に進めるための指針
天神明治通り街づくり協議会	2008年 6月13日	土地所有者等33者	天神明治通りグランドデザイン2009	2009	アジアの中で傑出した創造的なビジネス街をつくるための、持続可能な都心づくりのビジョン
福岡地域戦略推進協議会	2011年 4月13日	民間企業、団体等78者	地域戦略	2012	地域の国際競争力を強化するための成長戦略

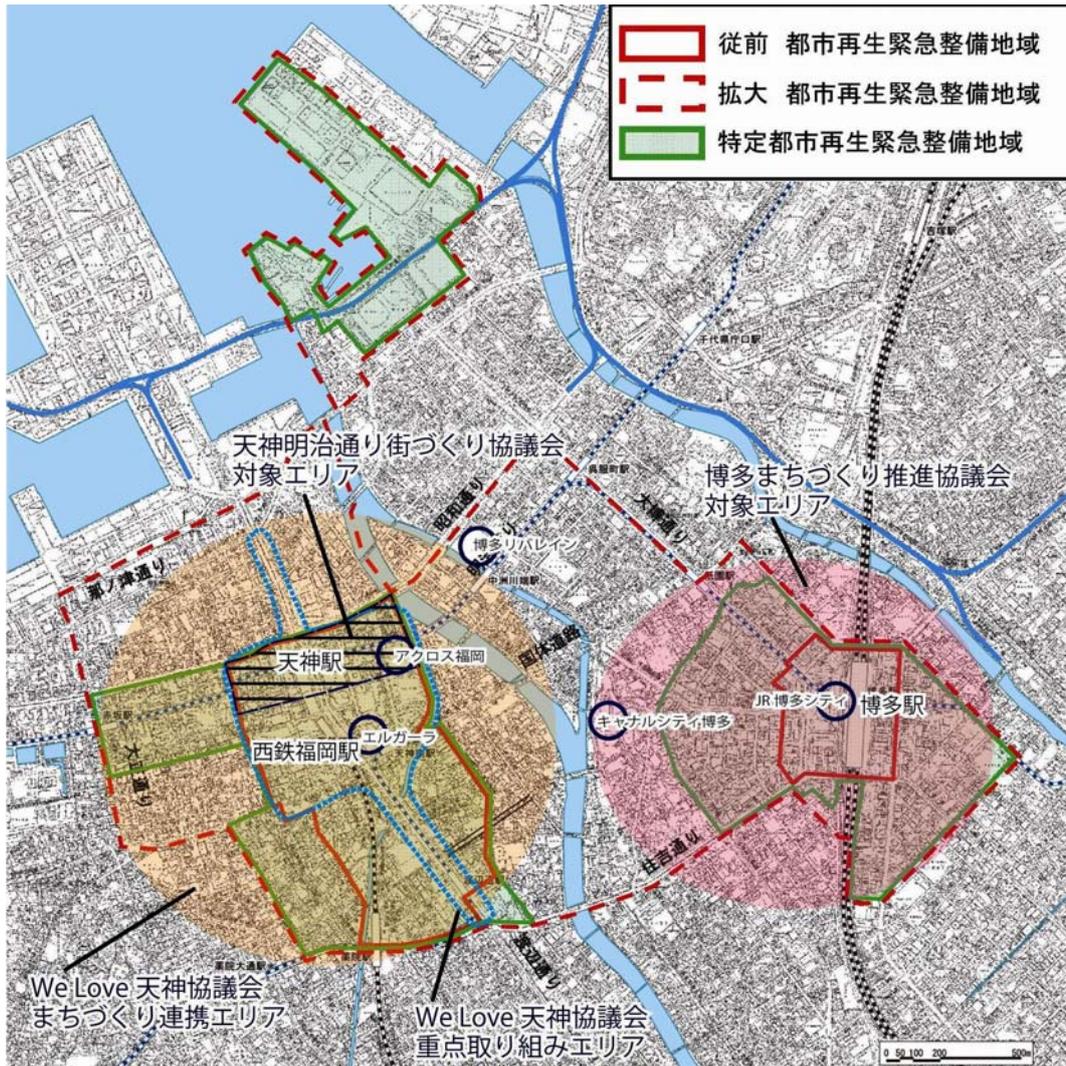
（資料）各団体のウェブサイトおよび「国際競争力強化に向けた都心部まちづくりの方向性/福岡市」を基に筆者作成

⁸ 「博多駅中央街地区」の地区計画が2013年2月の都市計画審議会にて承認され、初めての適用となった。3月に都市計画決定の予定

⁹ 特定地域は、「天神・渡辺通地区」と「博多駅周辺地区」に博多ふ頭、中央ふ頭の「ウォーターフロント地区」を加えた約231ha。図 3-5-2 参照

¹⁰ 都市再生特別措置法に基づいて、官民連携を通じて大都市の国際競争力の強化と魅力の向上を図り、都市の再生を推進することを目的とした制度。

図表 3-5-2 特定都市再生緊急整備地域とエリアマネジメント団体の活動エリア



(資料)「福岡都心地域区域図」(福岡市)を基に筆者加筆

以上のような福岡都心部の状況について、天神に拠点を構える日本生命福岡支社支社長の魚躬弘氏に伺うと、「市内に複数の大学があり、若者が常に出入りしている。都心部には企業の支社が集積していることから、若い夫婦が転勤してくるケースも多い。彼らが楽しめる要素は整っているが、更なる魅力づくりによって、そうした若い人の一定程度が市内に定着していくようになるとよいと思う」と、今後のまちづくりへの期待を話してくれた。

4——郊外住宅地の容積率緩和

1 | 郊外住宅地の高齢化

魚躬氏が指摘するように、若いファミリー世帯の定住につながる制度として、市は郊外低層住宅地の容積率緩和を打ち出した。福岡市の高齢化率は全国平均より低く、緩やかに進行すると推計されている。ただし、郊外の住宅地においては、比較的高齢化の進行が速いことから、今からその進行を食い止めて、共助を促すコミュニティの基盤づくりを進める必要がある。そのため市は、郊外低層住宅

戸建住環境形成地区では、条例で敷地面積の最低限度と外壁後退距離に応じて、建ぺい率、容積率の緩和が適用されるようになっている。敷地面積を 165 m²以上、外壁後退を 1.5m 以上とすれば、建ぺい率、容積率ともに緩和が適用され、敷地面積が 165 m²以上で、外壁後退は従来どおり 1.0m 以上 1.5m 未満であれば、容積率のみ緩和する。敷地面積が 165 m²未満で、外壁後退が従来どおり 1.0m 以上であれば、緩和は適用されないことになる¹³ (図表 4-2-2)。

つまり、敷地面積と外壁後退によって、住環境に一定の配慮を行った場合に、建ぺい率、容積率の緩和によって利用できる居住空間の拡大を認めるという制度となっている。

図表 4-2-2 制度適用の考え方

敷地面積	外壁後退		建ぺい率	容積率	
165 m ² 以上	1.5m 以上	→	50%	80%	(建ぺい率、容積率とも緩和)
165 m ² 以上	1.0m 以上	→	40%	80%	(容積率のみ緩和)
165 m ² 未満	1.0m 以上	→	40%	60%	(変更前と同じ)

(資料)「多様な世代が住み続けられる快適で住みやすい住環境づくり」(福岡市住宅都市局都市計画部都市計画課)を基に作成

3 | 制度導入の効果

施行から 1 年が経過し、導入の効果は出ているのであろうか。福岡市住宅都市局都市計画部都市計画課の担当者(以下市担当者)は、「住宅着工に関して建築確認でみると、緩和措置を適用した住宅も多い」として、適用実績を教えてくれた。

対象エリアにおける 2012 年 1 月から 9 月までの住宅着工がおおよそ 400 件、そのうち約 360 件が戸建住宅で、その 1/3 の 120 件が容積率の緩和を適用している。さらにそのうち 10 件が建ぺい率、容積率共に緩和を適用している。

さらに、「7 月に福岡都市高速道路の環状線が全線開通したことから、郊外住宅地から都心部への行き来が容易になったこともあり、ファミリー世帯の需要も高まっていると考えられる」と市担当者は話してくれた。高速道路を通る路線バスルートもあり、通勤の利便性も高まっているということである。

今後、実際にファミリー世帯や二世帯住宅、バリアフリー改修が増えたかどうかについて、統計的に把握することが必要であると思われるが、今回筆者は、戸建住環境適用地区が指定された住宅地の現地踏査により、どの程度制度を適用した新築物件があるのか確認することにした。現地を訪れたのは 2012 年 11 月、場所は天神から路線バスで 20~30 分ほどの距離にある、福岡都市高速道路よりさらに南に位置する住宅地である。

バスルートがある幹線道路からさほど離れていない場所では、明らかに制度施行以降に新築された住宅や建築中の物件が、予想していたより多く見られた。それらは、敷地内にある自動車のタイプからファミリー世帯だと判断できた。

しかし、そこからしばらく歩き、斜面地に形成された住宅地に入ると、制度を適用した新築物件を容易に見つけることができなかった。そこはおそらく 1960 年代に斜面地を造成して開発された住宅地であり、外観から、多くの住宅が建築当時から更新されていないものであろうと判断された。しかし、

¹³ なお、この制度は戸建住宅等のみに適用され、マンション、アパートなど 3 戸以上の共同住宅には適用されない。

おおよそ 30ha の面積に 700 棟ほどの住宅がある区域をくまなく歩いた結果、制度施行以降に新築されたと思われる住宅が 3 棟、新築中が 2 棟確認できた。新築物件の中には、緩和措置を適用して今のライフスタイルに合わせたデザインの住宅もあったことから、今後、こうした最郊外といえる住宅地にも制度施行の効果が波及していくであろうという期待が持てた。

現地踏査の結果、二世帯住宅こそ見つからなかったが、全体的には制度適用の効果が既に表れていると感じることができた。ただし、斜面地に形成された住宅地では、坂道だけでなく、道路から敷地への階段も多いため、高齢者にとっては暮らしにくい環境であることに変わりはない。人口が増加基調にある中、さらにファミリー世帯が増えていくものと期待できるだけに、コミュニティを持続させ、共助の関係を育んでいく仕組みを同時に考えていく必要があるのではないだろうか。

図表 4-3-1 郊外住宅地の状況



(注)いずれも筆者撮影

5——都心と郊外ふたつの再生戦略

以上、福岡市における都心部の都市再生戦略と郊外住宅地の再生戦略を見てきたが、このようなまちづくりの推進状況について、魚躬氏は、「都心部についてはそれほど心配していない。むしろ郊外に暮らす高齢層をどうケアしていくのが重要だと思う。若い世帯と一緒に暮らせることができるようになる制度の導入は望ましい」と話してくれた。

魚躬氏が指摘してくれたように、ふたつの戦略を推進することで、毎年市内に住み替えてくる若い世帯の一定程度が定住し、郊外で暮らす高齢層と一緒に地域を支える担い手となっていくことが可能になる。改訂中の都市計画マスタープランにそのようなビジョンが描かれ、官民協働による都心と郊外ふたつの再生戦略が更に推進されることを期待したい。

(謝辞) 取材に対応いただき、文中にコメントを掲載させていただいた、福岡市住宅都市局都市づくり推進部都心再生課、同じく都市計画部都市計画課、及び日本生命福岡支社支社長魚躬弘氏に深謝申し上げたい。