

オークランドのユニタリープラン

昨年、オークランド市は、今後 30 年間の住宅供給計画であるユニタリープランを決定しました。市の住宅不足はここ数年の急速な人口増で一段と悪化しており、ユニタリープランによる供給面での対策が効果を上げることが期待されること、2016 年 8 月に当館でまとめた概要に部分加筆したものを掲載します。

1. 【ユニタリープランとその背景】

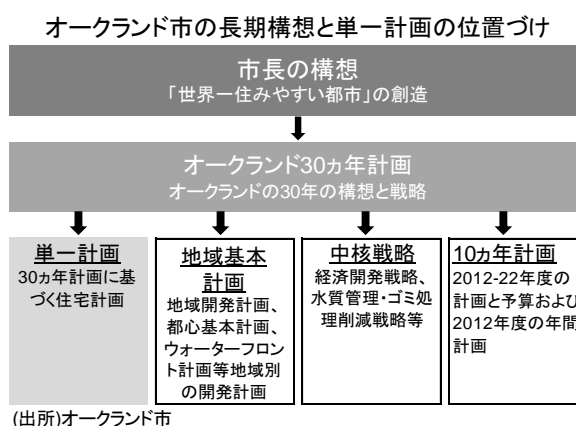
計画の可決

ニュージーランド（以下、NZ）の最大都市オークランドは 2016 年 8 月 15 日、今後 30 年間の住宅供給の基本となる「オークランド・ユニタリープラン」(Auckland Unitary Plan、)を市議会で可決し、9 月末より施行することを決定した。

ユニタリープランは市の都市計画の一部にあたる。今後は市内の住宅供給に大幅な規制緩和が実施され、NZ がかつて経験したことのない住宅戸数密度が認められる。2010 年の合併で誕生したオークランドは、6 年の歳月を経て目標とする 21 世紀型都市の創造に向け本格的に動き始めた。

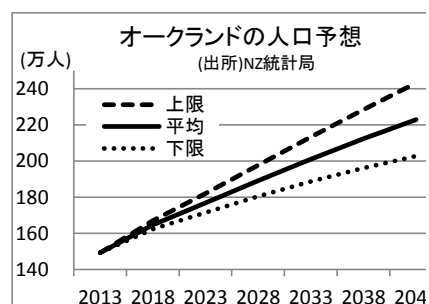
計画の背景

現在のオークランドは、2010 年 11 月に 8 自治体が合併して成立したもので、その目的は、強力な市長が率いる巨大かつ効率的な、国際競争力のある 21 世紀型都市を誕生させることだった。初代市長として 2 期を務めたレン・ブラウン前市長は、「世界一住みやすい都市」という構想の下、第 1 期に 30 年計画を策定した。ユニタリープランはその住宅計画に相当する（右図参照）。



250 万人都市に向けて

ユニタリープランは市の人口が 30 年後の 2040 年には 100 万人増加して、250 万人になっていることを前提としている。世帯数に関しては、NZ 統計局は年間平均 1 万世帯の増加を見込み、市は 1 万 2,000 世帯の増加を予想している。住宅需要は人口増のみ



ならず、今後の人口の高齢化や離婚・非婚の増加による一人世帯や小世帯の増加によっても押し上げられるもよう。

2. 【オークランドの二大問題】

人口増が引き金

効率的な国際競争力のある 21 世紀型都市を目指す背景には、非効率で競争力のない現在のオークランドの現実がある。市が抱える問題のうち、二大問題といえるのが住宅不足と交通渋滞である。いずれも急速な人口増に供給が追いつかないことに起因しており、典型的な社会インフラの逼迫といえる。需給の悪化は医療現場や教育現場でも起きており、市のみならず国の財政負担も増しつつある。

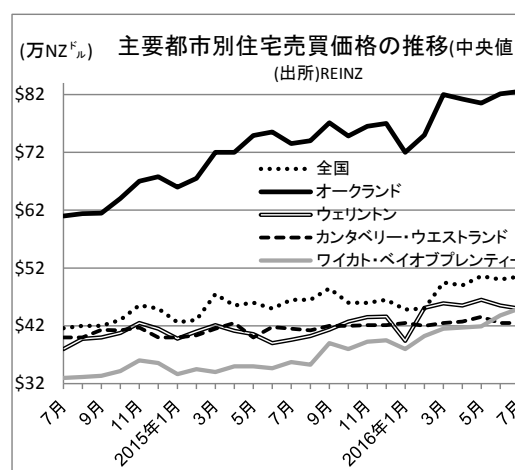
オークランドの人口は全国の 3 分の 1 に達するだけでなく、他のどの地方よりも高い伸びを続けている（右表参照）。特に 2013 年以降は移民の純増により増加ペースが一段と速まり、移民の年間純増数は現在、過去 150 年間で最高の約 7 万人で、二大問題も過去最悪の状況に陥っている。

	2006年		2013年	
	全体比	全体比	人口	伸び率%
1位 オークランド	32.4%	33.4%	1,415,550人	8.5%
2位 カンタベリー	13.0%	12.7%	539,436人	3.4%
3位 ウェリントン	11.1%	11.1%	471,315人	5.0%
4位 ワイカト	9.5%	9.5%	403,641人	6.0%
5位 ベイ・オブ・プレンティ	6.4%	6.3%	267,744人	4.0%
全国			4,242,048人	5.3%

複雑で深刻な住宅問題

二大問題は現在だけでなく将来にわたる長期的な課題で、改善は容易ではない。交通渋滞は市民だけでなく、経済界も含めた全ての道路利用者や公共交通機関利用者に共通する問題として共有しやすいが、住宅問題は市民を二分しかねないより複雑で深刻な面を持つ。

市内の住宅は①供給不足、②低金利、③非居住者や投資家からの旺盛な需要、④堅調な経済、という状況が続いた結果、右肩上がりの値上がりを続け、史上最高値を更新中だ。2016年7月の都市別住宅売買価格(中央値)は、オークランドが1戸当たり82万5,000NZドルで、全国平均50万5,000NZドルを63%上回っている(右図参照)。全国平均自体がオークランドに押し上げられている。オークランド以外で全国平均を超える場所はなく、どこも1戸当たり30~40万台で安定的に推移



しており、オークランドと他都市との価格格差は拡大の一途にある。こうした状況下、持ち家の市民と持ち家ではない市民の間で利害関係が対立するようになってきている。

市民の経済的格差の拡大

オークランドでは住宅価格が上昇するのに伴い賃貸料も値上がりし、住宅不足が状況の悪化に拍車をかけている。その結果、持ち家ではない市民は相応の所得増がない限り、家計に占める賃貸料の比率が確実に上昇する。逆に持ち家の市民は賃貸料の負担がないばかりか（住宅ローンがあっても返済負担は時間の経過とともに減少）、自宅の資産価値が上昇し続ける。

その上、NZ では伝統的に不動産がらみの資産運用が積極的に行われており、自宅を利用した財テクが盛んだ。例えば持ち家の市民が自宅を担保にすれば、現金で頭金を用意しなくてもローンを組んで投資物件を購入することができる。家賃収入でローンを返済し、完済後は家賃を所得とすることができる。しかし、持ち家ではない市民は1軒目の頭金を現金で用意しない限り、ローンが組めない。頭金を貯めている間も住宅価格が値上がりし必要な額が増えていくため、長期にわたって店子にとどまる可能性がある。こうして所得水準が同じ市民の間でも、家の有無によって将来的な資産形成や可処分所得に開きが生じ、持ち家の市民と持ち家ではない市民の間で経済的格差が拡大していく構造がある。

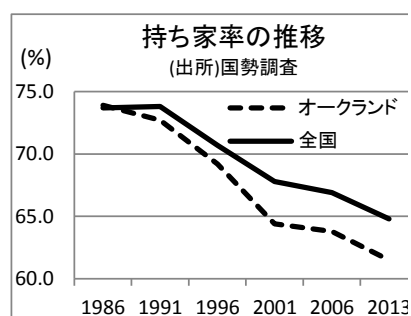
持ち家率の低下

住宅を巡る経済的格差を象徴しているのが、持ち家率の低下である。住宅価格が最も高いオークランドの持ち家率は、主要都市の中で最も低い（右表参照）。持ち家率の低下はオークランドに限った話ではないが、90年代以降はオークランドの低下に歯止めがかからなくなり、それに引きずられるかたちで全国平均も下がってきている（右図参照）。

住宅価格や賃貸料の値上がりが続く限り、投資家や持ち家の市民が投資物件の購入を進め、その一方で家を買いたくても買えない市民が増え、結果的に持ち家率が低下するという悪循環が続く。持ち家のない市民が定年を迎えたとき、国から支給される公的高齢年金だけでは生活していくことができず、基本的に持ち家を想定した年金制度が、家賃の高いオークランドでは機能しなくなる恐れもある。オークランドの住宅問題はもはや、日々の生活だけではなく将来にわたる問題であり、市政のみならず国政に及ぶ政治問題と化している。

	2006	2013	変化率
オークランド	63.8%	61.5%	-2.4%
ワイカト	65.3%	62.7%	-2.7%
ウェリントン	66.1%	64.9%	-1.2%
カンタベリー	70.4%	68.3%	-2.1%
全国平均	66.9%	64.8%	-2.1%

(出所)国勢調査



3. 【可決までの道のり】

今後 30 年間の住宅計画

ユニタリープランは今後 30 年間の住宅計画で、住宅開発の関連規制を抜本的に見直すことで宅地供給を増やし、地主や民間デベロッパー等建築主の開発意欲を高め、長期にわたって市内の住宅供給を安定させることを目指す。計画の作成は 4 年前から始まり、2013 年 3 月に市が草案を発表し、施行を 2016 年 9 月に決定した（下表参照）。計画はオークランドの合併に伴う既存の地区・地方計画 14 種類の一本化を図るもので、市の統合を一段と本格化させることが期待されている。今回の可決に至るまでにはさまざまな主張が錯綜

時系列でみる単一計画

ブラウン 市政第1期	2013年3月	市が草案発表。公聴会の実施
	2013年9月-2014年2月	公聴会での意見を反映した最終草案を発表し、パブリックコメントの受付開始
	2014年9月	諮問機関独立聴聞パネルが草案とパブリックコメント1万3,000件の検討を開始
ブラウン 市政第2期	2016年7月	聴聞パネルが市に答申を提出
	8月	市議会が答申の提案を可決。1ヶ月間にわたり決定への請願受付
	9月末	計画の施行

(出所)市の資料を基に独自に作成

した。

さまざまな主張

市の主張

市は草案の中で、インフラが整備されている都市部の再開発と住宅の高層化で住宅供給を達成し、モダンでコンパクトな都市造りを提唱した。高層化は 1 戸当たりの価格が割安になるため、市民の持ち家化が進むことも期待される。新規供給の 60～70%を都市部に、30～40%を郊外の農住一帯地域に開発し、農村の宅地化で都市部が野放図に広がるスプロール現象を回避する方針を示した。その分、高さ制限は市の中心であるシティーで無制限、市内主要地域では 18 階までとし、中～超高層まで幅広く認めることを主張した。

国の主張

市の主張に対し国は真っ向から反対した。市内には広大な農地があるため、都市部と農村部を分け隔てなく開発するよう求めた。さらに住宅の中層化は奨励しても、高層化には異を唱えた。しかし、農村部の宅地化には中心部にアクセスする高速道路が不可欠で、国の管轄となる社会インフラ整備が住宅供給に沿って進められるのかが疑問視された。

世論

草案発表時の 2013 年には、大方の市民が NZ にほとんどない高層住宅の建設、景観や人口密度の高まりによる交通渋滞の悪化に強い懸念を示した。しかし、その後の住宅の高騰や人口の急増で、大量の住宅供給が待ったなしであることが幅広く認識されるにつけ、世論が分かれた。持ち家の市民は市が主張する都市部の再開発や高層化に反対し、影響を受ける可能性が低い、国が主張する農村部の開発を支持した。持ち家ではない市民は便利で職場に近い都市部から締め出されることを危惧し、割安な集合住宅が大量に供給されれば都市部での持ち家も可能になるため、市の主張を支持した。

問題の共有化

しかし、時間の経過とともに異なる主張を訴える人々の間にも、問題の共有が進んでいった。国や市ばかりでなく、経済界もオークランドの競争力の低下や住宅ローンによる民間債務の拡大が金融システムの脆弱化を招くことに強い懸念を示した。

さらに目に見える問題として、ホームレスの増加が浮上した。路上生活者や車上生活者の状況がたびたび報じられ、家を売るために家主から退去を求められた後、家賃の高騰や物件不足で引越し先が見つけれずに住む場所を失うといった話が身近になっていった。その上、市内の平均住宅売買価格が 80 万 NZ ドルを超えてきたことで、持ち家ではない市民や若者による「このままでは一生家が持てない」という訴えも一段と説得力を持ってきた。

住宅密度とは

ユニタリープランは日本では馴染みのない、“housing density”（住宅戸数密度）、“intensification”（高密度化）といった概念に基づいている。住宅密度規制は、地区ごとに敷地内に建設できる戸数を定めた戸数密度を基本にしており、その上で高さ制限と建設できる建物の種類を指定している。そのため、地区ごとに建物や街並みに一定の統一感や特徴を持たせることができる。

4. 【可決した内容】

30 年間で 42 万戸超を供給

可決したユニタリープランは、どこに、どんな建物を、何階建てまで建てられるかを定めた住宅供給のルールブックで、これに従い 30 年間で計 42 万 2,000 戸を供給していく。現在の市内の住宅数は約 50 万戸のため倍増近い供給となる。計画の基本は都市部の高密度化と農村部の宅地化による供給促進で、27 万戸（全体の 64%）を都市部に、15 万 2,000 戸（同 36%）を現在の農地や都心から離れた地域中心地に開発する。

大半の住宅地で 1 軒が最大 4 軒に

計画の運用に向けては細かなルール整備が必要で、報道によると住宅開発が可能な土地は 9 種類に分けられる（右表参照）。各区画の条件の範囲内であれば、従来のような一種の開発認可（土地利用認可や区画分割認可等）の申請が不要になり、建築認可さえ取得すればよくなるもよう。よって工期を短縮し、完工時期を特定しやすくなる。

現在の戸建て住宅地の 22%が高密度化の対

単一計画における9種類の住宅開発区画

- (1)戸建て区画
 - ・敷地毎に2階建てを1軒まで
 - ・現状から22%削減(旧オークランド市では42.6%減)
- (2)混合郊外区画
 - ・敷地毎に2階建てを4軒まで
 - ・現状から4.9%増加
- (3)混合都市部区画
 - ・敷地毎に3階建てを4軒まで
 - ・現状から47.8%増加
- (4)テラスハウスおよびマンション
 - ・5～7階建てまで
 - ・現状から25.3%増加
- (5)混合用途区画
 - 4階建てまで
- (6)シティーおよび都心区画
 - 高層住宅(一部条件付き)
- (7)準都市部
 - 今後30年以内の宅地化予定地
- (8)都市部市街地
 - 4～8階建て(条件付きでさらに高層化も可)
- (9)地方部市街地
 - 上層階を住宅とすることを条件に4階建てまで

(注)上述の範囲内であれば開発認可に相当する認可が不要。個別に認可を取れば上述以外の建物の開発も認められる
(出所)ヘラルド紙

象になり、特に中心部の旧オークランド市に相当する地域では、戸建て住宅地の半分近くが対象となる。高密度化の大半は、既存の1軒が最大4軒にまで建て替えられるようになる見通し。見直しは鉄道や幹線道路のある主要交通ルート上もしくは市街地に近い場所に集中し、公共交通機関に近い場所では駐車場規制も緩和される。

5. 【今後の見通しと課題】

抜本的な供給対策

ここ数年のオークランドの住宅問題への対応は、NZ 準備銀行（中銀）による住宅ローン規制の厳格化や、政府による実質的なキャピタルゲイン税を導入など需要面への対策強化が中心だった。いずれも主として不動産投資家を標的にしたものだ（下表参照）。しかし、こうした対策の効果は限定的で市内の住宅価格は上昇を続け、ファーストホームバイヤーと呼ばれる初めて家を購入しようとする市民の困窮が続いてきた。

ユニタリープランは待望の長期的かつ抜本的な供給面での対策で、一定の効果が期待されている。ただし、計画の推進は地主やデベロッパーにかかっており、不動産市況によっては開発妙味が薄れ、思い切った規制緩和をもってしても大量供給につながらない恐れがある。ゆえに国と市は、今後も計画の実行に向けて積極的に関与していく必要がある。

2013年以降の需要面への不動産規制

2013年10月	中銀	オークランドでの住宅ローンの最低頭金を10%から20%に引き上げ
2015年10月	政府	購入から2年以内の自宅以外の住宅売却に対し実質的キャピタルゲイン税導入 非居住者の国内での住宅購入に対し納税者番号取得や身分証明提示等を義務付け
11月	中銀	オークランドでの投資物件購入向け住宅ローンの最低頭金を20%から30%に引き上げ 全国で住宅ローンの最低頭金を10%から20%に統一
2016年10月	中銀	全国で投資物件購入向け住宅ローンの最低頭金を30%から40%に引き上げ

(出所)NZ準備銀行、政府予算案等より独自に作成