

## 第7章 都心と郊外の新たな関係にみる都市住民の居住と就業

－東京における分散政策適用における都市構造との整合性の視点から－

### 要旨

過去の大都市圏政策における計画の前提は、都心への過度の集中の勢いを郊外に分散して、開発を制御することにあった。この大都市圏を国土全体からみれば、地方は、大都市圏という雇用機会の豊富な地域への、労働力の供給元という位置づけとなってきた。とりわけ、大都市圏のなかで抜きん出てきたのが東京圏である。東京圏では、都心から20～40kmに広がる業務核都市群を分散政策の要と考えてきた。ここに就業の場を生み出せば、業務機能の都心集中の流れを抑えるとともに職住近接型の核都市を形成することになり、郊外部の人口を確保し整序ある都市圏の発展がなされるという期待があった。

ところが、戦後40年に及ぶ分散政策は、都心方向への人口の回帰と郊外部の衰退という、成熟社会における大都市圏の縮減としての結末を迎えつつある。大都市圏計画における都市構造の体系は、伝統ある田園都市型の郊外居住と社会基盤や都市機能の結節点の時間的、空間的な均衡のとれた配置にこだわる一方で、その都市構造成立の主要因となるべき雇用機会の創出と適切な立地の実現という基本要素を十分に考慮してこなかった。

現在、従来の分散政策に対する新たな計画のための基本概念を打ち出すべき状況にあると考える。かつて高度経済成長期の拡大発展する経済成長の下で、郊外から通勤電車によって都心に大量の労働者を送り込むことにより成立してきた東京圏の都市構造と就業の構図は、労働者が集団ではなく個人が性向を持って行動し始めたことも考慮に入れなければならないようになった。すなわち、企業の立地性向における業種の特性と、労働者個人の居住地の嗜好との相関が新たな都市圏の構造を決める大きな要因になるかもしれないのである。本稿は、こうした仮説を実証するための準備作業として、これからの東京圏における都市構造と、居住、業務・商業機能の動向を分析した。

なお、2005年度は前年度の成果を踏まえて、東京圏における分散政策としての都市構造の実現がどこまで実現可能なのかを、業務核都市での企業立地と居住状況の実態から探り、新たな都市構造の提言に結びつける分析を行う。

### はじめに

失われた10年という言葉が1990年代を席卷した。1990年代初頭のバブル経済崩壊後の長期にわたる経済の低迷は、戦後、勤勉な国民が営々と築き上げてきた努力が、ようやく

結実するに至った自らの自信への懐疑を生み出し、しかも「人々をがっかりとさせる」諸問題の数々が次々と噴出した。その多くは、戦後の驚異的な日本の成長を生み出してきた仕組みの矛盾が露になること、すなわち制度疲労に起因するものに集約する。日本の組織運営の特徴である終身雇用制や、個人の主体的な行動よりも団体行動を行うことが安全であるなどの思想は、もろくも崩れようとしている。

しかし、そうした自信喪失状態や、無為に過ごしてきたかにみえる 20 世紀最後の 10 年間で、実は無駄ではない結果を生み始めている。なぜなら、在来型の解決手法が通じず問題解決を自らの手に委ねたことで、価値観の大いなる転換や理論的枠組みの再検討が不可欠であることを受け入れる環境となったのである。そうした制度、仕組み、価値観の変化のなかで、大都市においてもその具体的かつ戦略的な対応が、現実のものとなる局面が現れつつある。特にそれが顕著な形で「東京」に発生しつつある。

## 1. 東京の存在の意味

東京がこれからどうなるかを考えるならば、東京の存在の意味をまとめておかねばならない。見方は様々であろうが、それを大きく 2 つに対峙させるならば、「実体としての都市・東京」の存在、「象徴としての東京」の存在である。

### (1) 実体としての都市・東京

いうまでもなく東京は首都であるから政治の中心である。と同時に、世界有数の経済における大都市でもある。1980 年代後半での国際金融業の発展のなかで、いわゆる世界都市であるニューヨーク、ロンドンと東京が並び称して、世界の三極構造を形成していったことは記憶に新しい。国家の負債を帳消しにしたいアメリカが、1985 年のプラザ合意で円の価値を倍にし、それを可能にしたのである。90 年には、外国為替の一日取引高と株式上場企業数でニューヨークに肩を並べ（1 位はともにロンドン）、対外銀行資産ではロンドンについて 2 位にまでなった<sup>3</sup>。

こうしたサービス業を中心とした第 3 次産業の東京における増大は就業構造にも大きな変化を与えた。1980 年から 2000 年までの東京圏における 5 年毎の就業者の推移からみて分かるように、1990 年代に向けて東京のサービス業化が顕著になっている。すなわち、日本全体における東京の存在は、サービス業という生産効率の最も高い業種によって一層大きなものとなり、その実態としての存在感を揺るぎないものとしたのである。

### (2) 象徴としての都市・東京

象徴としての東京はどうか。「東京ブランド」に示すように、戦後、半世紀以上を経た現在、日本における都市の代表は東京である。大都市にまつわる諸々の議論、良い面、

---

<sup>3</sup> 東京都都市計画局『都市白書 '91』(1992 年 5 月)。

悪い面、その各々における実例について東京を前提にして語る。かつて日本各地の繁華街に「銀座」の名をつけ、日本の多くの山を「〇〇富士」と称していたのを思い起こせば、いまや、その役割を東京が奪い取ってしまっていることに気づくのではないか<sup>4</sup>。

東京における集積の利益を享受するかのように、バブル時代にはヒト、カネ、モノが集まり、たとえ立地経費が高くとも、東京に本社をおこうとする動きは止まらなかった。その東京の繁栄をみて、それは地方からの略奪によって成り立っているのだからという声が高まる。それを地方に戻せとの思いからなのか、バブルの最盛期である 1990 年 11 月には、「首都機能移転」の決議を国会でするまでになった。

ところが、こうして象徴として君臨してそれに対する対立が渦巻いた状況は、バブルが破裂し人々が夢から覚めてみた時、実は実体としての東京の重さにはからずも気づくことになる。象徴としての是非論を問うている状況ではなくなったのである。

## 2. 大都市・東京の姿

### (1) 成熟社会における大都市への集中の意味

工業等制限法は 2002 年 11 月に廃止した。1959 年に制定した三大都市圏への集中を抑制する戦後の代表的な政策であった。「工業」とは工場であり「等」には大学を含む。首都圏では、東京 23 区と三鷹、武蔵野、横浜市の一部などで工場と大学の新增設を禁止した。

20 世紀末、日本の国際競争力の弱体化は大都市部にさらなる助けを求めることになった。なぜなら、国際競争力の回復を最も迅速に求めることができる場所は、大都市それも東京しかないからである。それは再び東京への集中を促す結果となるのではないか、との問いがでるかもしれない。しかし、21 世紀の今それに対する答えは「それがなぜ悪い」である。実はその答えがなされる大きな前提の変化が起きているからなのである。

集中の否定、分散政策の推進、そして均衡ある発展という考え方の根底にあるのは、拡大発展を基調とした成長経済の思想なのである。ところが、成熟社会へ移行しつつある日本社会は、現に過去のよう高い成長率が期待できない。石油危機後の長期低迷の後に、日本は再び経済の成長を遂げたではないかとの意見があるかもしれない。しかし、今回はそれにあたらぬ。なぜなら 2006 年に日本全体でいよいよ人口増加期が終わり、減少局面に入ることが分かっている。東京圏でも 2010 年から 15 年頃にかけて同じように人口減少が始まる。そもそも、2050 年には日本の人口は 2 割から 3 割減となることを予測してい

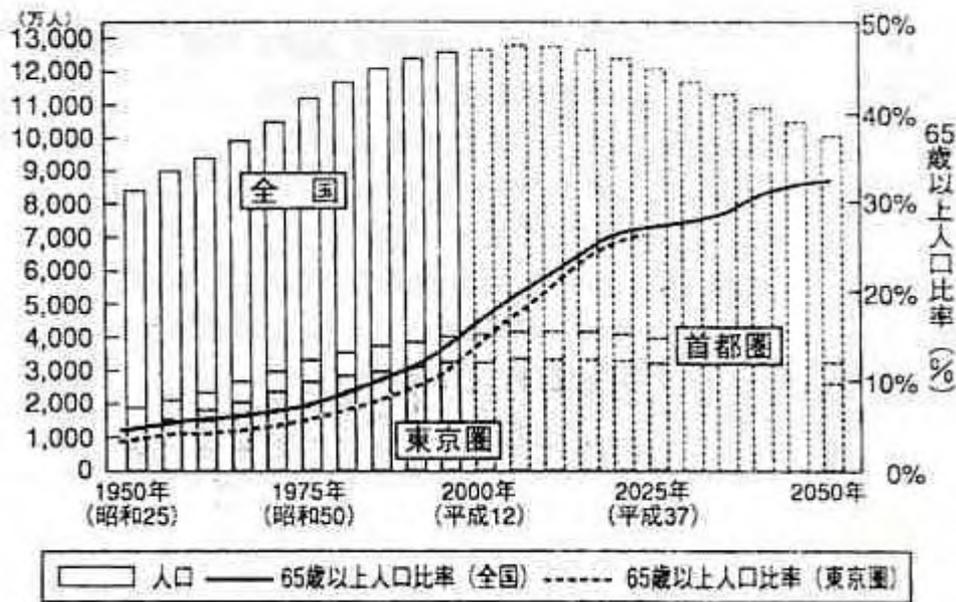
---

<sup>4</sup> 日本で初めて銀座以外で「銀座を冠した」商店街は品川区の戸越銀座商店街で、北は札幌の菊水銀座から南は枕崎商店街まで、全国に少なくとも 3 百余ヶ所はある。また、富士山を冠した山については、北の蝦夷富士に始まり、全国に 322 ある。

るのである（図 7-1 東京圏の人口の推移）。

今できることは、減少する資源を集中的に投下してできる限り効率性の高い生産をし、効果を生み出すことなのである。日本全体をみれば、それを可能とできるところは東京にしかないであろう。もはや集中が悪であるという呪縛から脱却し、集積の効用を生かして素早い国力の回復が必要となっているのである。2002年6月に施行した都市再生特別措置法は、特にそうした意識が背景に強くあったものと推測する。

図 7-1 東京圏の人口の推移



出所) 総務庁統計局「国勢調査報告」および国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」中位推計(1997年10月)より作成。首都圏と東京圏の2000年、2025年、2050年の予測値は国土庁大都市圏整備局より作成。

## (2) 東京での人口動態

今、東京では人口について2つの現象が顕著になりつつある。ひとつは、1990年代のなか頃に一時、人口の転出が転入を上回ったのであるが、その後、再び転入増に転じていることである。もうひとつは、その大都市圏内での人口移動について、郊外から都心への動きすなわち都心回帰が進んでいることである。

都心回帰とは、都心3区だけを指すのではなくて、埼玉県や千葉県から東京23区の外縁の区への人口移動、すなわち都心方向への移動も意味しており、現象的には広がった大都市圏の収縮が始まっているのである。それではこうした現象の進行するなかで、東京圏全体では今後、何が起きるのであるだろうか。

これからの東京圏内の人口動向について2つの推計結果がある。国立社会保障・人口問

題研究所の人口推計（1997年10月）は、2025年時点では1995年に比べて約45万人減という推計値を出している。その推計は、バブル経済から崩壊に至る時期にあたる1990～1995年の人口移動の傾向を前提にしている。それによれば2025年時点で東京都の人口は2割程度減少することになる。その減少分を埋めるのは、県でいえば埼玉・千葉・茨城の3県になるのであるが、実際には特定の市に人口増をみる。10万人以上の増加は、川口、浦和、大宮の3市、5～10万人の増加は上尾、越谷、相模原の3市で、埼玉県南部地域の寄与が大きいことになる。ところが、1990～1995年の期間は、ある意味で特別な時期であると考えることが妥当である。1980年代後半のバブル経済の沸騰で東京への集中が高まったところへ、今度はバブルの破裂で、一気にその反動で流出が起きた状況にあったからである。その意味では、上記研究所の推計は、東京から周辺県への流出が大きく出やすいものとなる。

そこで、人口流動の動きが一段落した95年以降の人口動態と、別途行われた会社員の居住地選択の意識調査結果に基づいた推計をみると<sup>5</sup>、2010年時点での人口の頭打ちは同じであるが、2025年時点での落ち込みは回避することになる。1995年時点からの比較では、最終的に75万人程度の増加となり、同研究所の推計値が人口減となっていることから、総計では120万人程度の差が出る結果となる。この場合、2025年に人口増加となるのは東京圏内の174区市町村のうち30市区町村であり、その3分の1が埼玉県の自治体である。10万人以上の増加をするのは千葉市緑区と横浜市都筑区で、5～10万人の増加をするのが浦和市、三郷市、世田谷区、川崎市宮前区の2市2区である。

しかし、2つの推計に共通しているのは、いずれにしても東京圏全体の人口が、2010年から2015年ぐらいに頭打ちなることである。その先については、いろいろな推計があるが、2050年ぐらいには現在の東京圏の約2割減になるという考え方が一般的である。そうなると、都市圏のどこかで人口が減ることになるわけで、具体的に域内のどこで減るかを考えなければならない。そこで浮上してくるのが「東京郊外の衰退と都心への回帰」という文脈である。

### (3) 大都市圏での都心と郊外の位置づけ

そもそも、20世紀に始まる大都市圏の発達とそこでの政策をみると、大都市圏における郊外の住宅は大きな意味を持ってきた。「田園都市構想」という英国人E・ハワードが1902年に提案した有名な構想がある。大都市というのは、郊外に田園都市を造って中心都市（母都市）と鉄道や高速道路で結び、郊外都市は自給自足にする。その郊外都市は人口3万2,000人で、3万人が都市住民、2,000人が農村人口と考えた構想である。20世紀の大都市圏計画における住まい方は、ほとんどがこの考え方が基本とっておかしくない。この時の発

---

<sup>5</sup> 人口推計方法は、巻末、参考資料。詳細は市川宏雄編著『首都圏自治体の攻防』（ぎょうせい、2001年）。

想は、郊外都市から母都市への大量の通勤は特に考えておらず、郊外都市は自給自足で、必要があれば母都市へでかけて行くという形態である。ところが、現実には違った。ハワードは中心都市が 5 万 8,000 人、田園都市が 3 万 2,000 人で、だいたい 2 対 1 の人口比率で考えていたが、実際は母都市が 500～600 万人で、郊外都市は大きいものでも 20～30 万人の人口規模となり、多くはより小さな都市群となった。結局、郊外は自立せず、大都市のベッドタウンと化した。しかし、そうであっても、ハワードが考えていた田園都市とは、豊かな自然にあふれた質的に水準の高い住宅に住むことであった。それがイギリスでは可能であった。

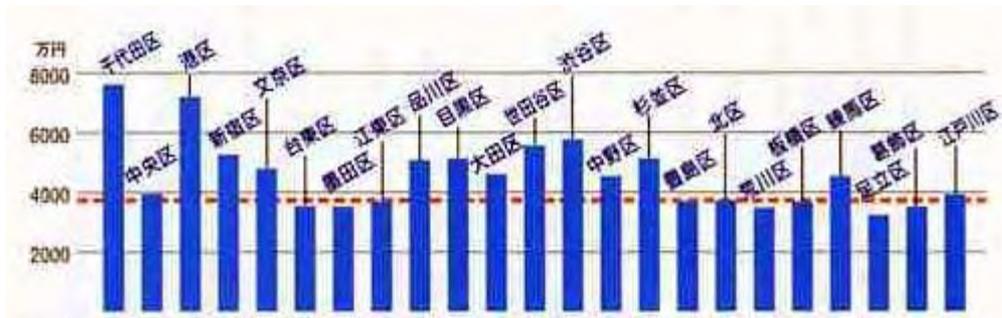
それでは、東京はどうであったか。住むところが短期間に外側に広がって不規則展開（スプロール）化し、さらにはるかかなた通勤時間が 1 時間半から 2 時間もの遠隔の地まで広がってしまった。郊外に自然を求めて住宅を持つという考え方が根底にあったからだといえれば確かにそうかもしれない。それに土地神話もあり、一生のうちに不動産資産を持つことに意味があると多くの人々が信じていた。しかし、その結果、人々が郊外に移り住んでしまった都心は空洞化してしまったのである。

ところが、大都市圏に住んでいるサラリーマンの実態は、郊外にいても庭は小さくて、周辺の基盤整備の水準は低く、通勤混雑があつて、通勤時間が長い。一方、都心には基盤整備をしなくても住める場所が、庭付き一戸建てにこだわらなければ豊富にある。都心には郊外に存在するような自然はないが、極めて利便性は高いという現実がみえてきたのである。

この先、都市圏全体で人口が増えるという人口圧力が弱まるのであれば、いたずらに郊外に住もうという考え方はもはや考え直さなければならないことになる。大都市圏のなかで、都心は最も基盤整備すなわち生活環境の水準が高い。都心 3 区には昼間の基盤整備で 300 万人を受け入れる受容能力を持っている。夜間にあつてもそれに準ずる人口が住めるのにもかかわらず、現実には 60～70 万人になってしまうのである。そこにはさらに 200 万人入っても大丈夫なだけの社会基盤が存在している。社会基盤がありながら住まない、この矛盾は何かということに気づくべきなのである。

都心の社会基盤の水準が高いということは、道路や上下水道などの公共施設だけではない。教育、医療、文化、娯楽など、生活の幅を広げる多くの機能が充実しているのである。このことに気づいた多くの住民が郊外から都心方面へ移り住み始めている。しかもバブル経済崩壊後の不良資産としての遊休地の放出は、相対的に安価な住宅、マンション群を都心に供給することを可能としたのである。東京 23 区内で年収の 5 倍近くで住宅を求めることは、都心 3 区とその周辺区を除けば、ほぼ現実のものとなったのである（図 7-2 東京 23 区における住宅分譲価格と年収 5 倍線）。

図 7-2 東京 23 区における住宅分譲価格と年収 5 倍線



出所) 東京都 (2002 年 7 月)「都市白書 2002」(原出所: 不動産経済研究所)。

注: 一戸当たりの平均分譲価格 (2002 年)。

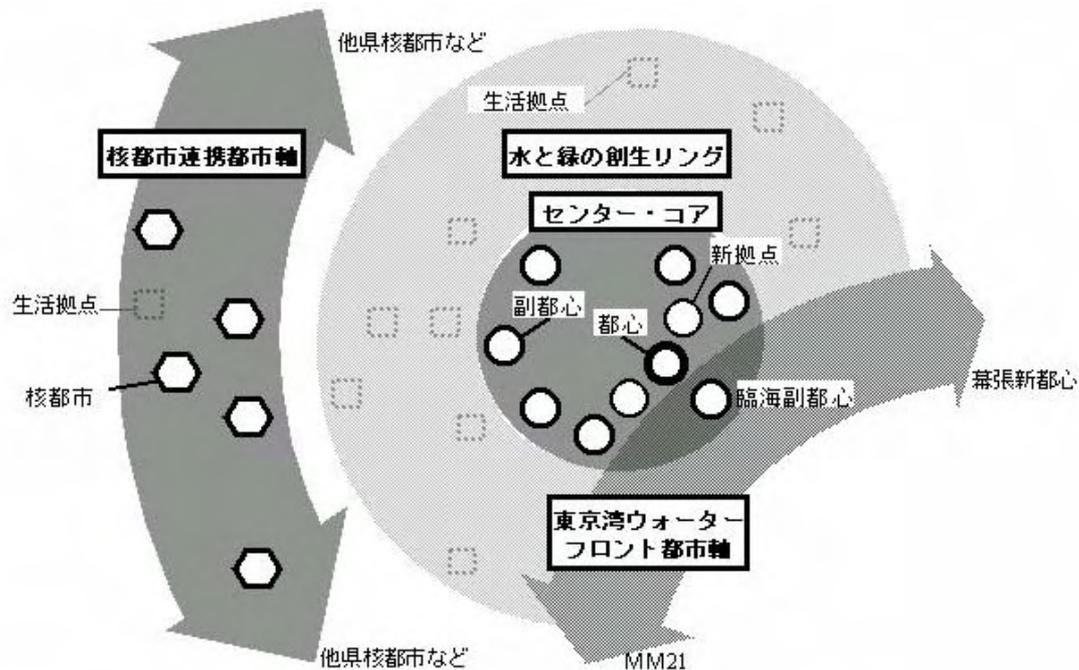
#### (4) 東京の再生と新たな都市構造

東京は、こうした大都市圏における人口動態に対して政策的な準備をしてきた。2001 年 10 月に、東京都は新しい「都市づくりビジョン」を発表している。その背景にあった問題意識は、大都市圏における分散政策が効果を発揮しにくい状況に対応した現実的対応、老朽化が始まった都市空間の更新の必要性、多様化する人々の志向と活動に適合した都市空間を生み出すには何をすればよいのか、そして、そもそも何が制約となって人々の求める都市空間が生まれえないのかなどであった。構想策定のために、数多くの議論と、そして、大胆な検討がなされた。

需要に供給が追いつかないため、とにかく一定規格 (レディーメード) の都市空間を造ってきてしまった状況から、いよいよ高質な地域個性 (オーダーメード) を重視した都市空間を迅速に構築する局面へと変化している。規制緩和のなかで問う核心の部分である。

この都市づくり構想が示す東京の都市構造の特徴は、都心と湾岸部に現れた(図 7-3 センター・コアと東京湾ウォーターフロント都市軸)。都心の機能を業務機能という単一機能のみで考えず、職住遊学の多様な機能を有するものとする、都心の定義を広く考えその範囲を環状 6 号線あたりまでとし (センター・コアエリアと名づけた)、従来の都心 (丸の内)、副都心 (新宿、渋谷など 7 ヶ所) という区分けをせずに、全域的に一体として考えることである。既に、品川、汐留、六本木、秋葉原など、従来は副都心の位置づけがなかったところに拠点次々と出現し、このことの妥当性を証明しつつある。これはすなわち、居住環境の魅力拡大を意味しており、職住近接型の都心が実際に実現する場所を生み出していることになる。それを現実のものとした六本木ヒルズでは、開業から半年で 3 千万人を超す来訪者を迎えることになったのである。

図 7-3 センター・コアと東京湾ウォーターフロント都市軸



出所) 東京都 (2001 年 10 月) 「東京の新しい都市づくりビジョン」。

このように現在の都心回帰がこれからも続くとして、都心に戻りたい層が増えていっても、それを可能とする都市の構想は既に出来上がっている。ただし、それがどこまでの受容能力についての計量的な作業は行われていない。なぜなら、数量的な可能性を論じても、実際の居住行動には多くの個人の経済活動基準や生活様式志向（ヒューマンファクター）が存在し、その作業自体があまり意味を持たないからである。

東京でもうひとつ注目すべきところは、ウォーターフロントである。かつて、1990年代初めに都心のあふれでる業務機能を受けようとしたこの地が、商業、娯楽機能と居住機能で復活しようとしている。しかも、東京湾のウォーターフロント（ウォーターフロント都市軸と名づけた）は、陸海空の交通の要所に位置し、国際的な起業力を生み出すことのできる産業立地の用地が豊富である。羽田（4本目の滑走路が完成すれば国際線の発着が開始）から成田への交通手段、日本一のコンテナ埠頭を持つ東京湾、そして首都圏の将来の大高速道路網となる3環状道路（首都高速中央環状線、東京外かく環状道路、首都圏中央連絡自動車道）のすべてが、この地域と関わりを持つのである。巨大都市・東京には、センター・コアエリアとウォーターフロント都市軸の育成を図ることで、再び世界の三極構造の一角を固める計画が出来上がっている。後はその計画どおりに市場原理が働くか否かである。

シンガポール、香港、上海、ソウルでは、国際航空網の拠点（ハブ）空港がその将来的な優越性を高めるのだと、優先的な国策としてそれぞれが大規模な国際空港を建設した。

成田しか持たない日本は確かにアジアのなかでバスに乗り遅れたとの指摘がある。しかし、均衡ある発展というもっぱら国内での完結的な論理をかなぐり捨てれば、日本復活の道は開ける。そうすれば東京と日本の再生に資するという筋書は、現段階での楽観的な見方といえよう。

### 3. 繁栄する地域と衰退する地域

#### (1) 東京と地方との関係

分散政策という国是が、規模の集積利益に基づく経済原則の前に負けそうな状況となりつつあるなかで、これから起こりそうな都市構造の変化は、東京都の「都市づくりビジョン」が示したように、かなり予想できる範囲に入りつつある。すなわち、東京のとりわけ中心部である「センター・コア」と「東京湾岸部」への新たな集積と資本の投下の進行である。そこには分散政策のくびきを解き放す集中的な経済活動が発生し、大都市の繁栄と都心方向へのヒト、カネ、モノの回帰現象ないしは新規現象が起きている。

拡大発展から縮小均衡する経済のなかで、巨大都市東京が効率性を高める小型・高密度・効率（コンパクト）化を成し遂げる可能性の高まる時、再び提起する課題は、衰退を続ける地方の問題である。第1次全国総合開発計画（1962年）以来、過去に5回策定した全総計画で常に政策立案の前提となったのは、富める大都市に対峙して浮上しえない地方への対処である。各次の計画のたびに地方の活性化を工業化やリゾート開発で押し進めようとして失敗し、バブル経済の絶頂期には地方の要所に東京を小さくしていくつも埋め込もう（多極分散型国土）としたが、それも実現しなかった。

少子・高齢化に象徴する人口減少、持続する経済発展を強調する環境問題への対応の厳しき、国際競争という経済規模と経済効率に関する競争、多くの与条件のなかで地方は浮上することのきっかけをつかめずにいる。遅れた基盤整備の水準を高めるため新幹線や高速道路を建設すれば、それはその地方の衰退を救うものではなく、ストロー効果によって大都市へさらにヒトとモノを吸い上げる結果になっているのである。分散政策の切り符として多大な期待をかけた情報化の進展も、やはり直接面談方式の有利さを打ち破るところまではいかなかった。

これだけの物証がつけつける意味は、従来の手法や考え方はもはや通用しないとの認識から再出発しなければならないことだろう。基本概念の転換とは、価値観の変化そのものである。すなわち、従来型の「都市」対「地方」という加害者と被害者、「富めるもの」と「貧するもの」という対峙的発想を捨て去らなければ、問題はいつまでも解決しないことを示唆している。向かうべき敵は国内ではなく国外にあるとの視点にたてば、都市と地方は一心同体とならなければならない。先進国最大の都市圏として東京の盛衰は国家の盛衰そのものと考えなければならないのが現実である。巨大都市・東京は、世界に例をみな

いままでの高度な制御能力を持って、巨大な集積に立ち向かいこれからも走り続けなければならないのである。

## (2) 都心と郊外

このような東京と地方という富めるものとそうでないものの対峙関係は、国だけのものだけではない。実は大都市・東京圏のなかでも、都心と郊外という同様の対峙関係を生みつつある。

### ア 都心の状況

現実には、都心ならびに都心周辺区にあっても人口回復が顕著に起きるところと、その恩恵がないところが存在するのである。バブル時代に土地買収した土地のなかで、鉄道駅からの交通の便が悪いなどの理由によって、事務所立地をあきらめ住宅建設に転換し始めた例が多くなってきている。しかも土地価格の下落がマンション価格の低下に結びついている。都心3区のうち中央区、港区では既に1990年代の終わりに人口増に転換していたが、千代田区も2001年1月の住民基本台帳で41年ぶりに初めて人口増に転化した。しかしながら、1990年代後半から顕著になった都心部など東京全体の人口増加は、漸増しながら2010年頃には頭打ちになり、その後減少することがほぼ確実であろう。

それでは、そうした状況において頭打ちになった後も人口増を維持できる区はどこなのか。その条件は、住宅供給できる土地が豊富にあり、交通の便がよく、しかも住宅棟の高層化が比較的容易にできる立地条件を持つところである。これにほぼ該当するのが中央区と港区である。月島、晴海、豊洲といった土地の大量供給と高層化を可能とする土地条件に恵まれたウォーターフロントを持つ港区は、数万人規模の新規人口を吸収する可能性を持っている。また、港区の場合には新規の大型事務所ビルの大規模開発に伴って、高層の住宅棟の併設が各地でなされ、新たな都心居住者を呼び込む状況を生み出している。

中央区よりはるかに広い面積を持つ港区の場合には、様々な変化に富んだ経済社会活動のなかで、民間主導の住宅供給がなされる潜在力はこれからもある。提供する側の住宅価格と居住者側の希望価格が一致した場合には、区への転入増を加速して数万人規模の人口増加もありうるだろう。既に、お台場の居住人口は確定しており、ウォーターフロントであまり人口を稼げない港区の場合には、大規模な都心部再編事業のなかでそれを実現していかなければならない。

都心8区における土地の供給状況でみれば、2015年以降の人口増は望めないことになるものの、周辺区で既にそうなっているように、供給する住宅価格がサラリーマンの年収の5倍程度まで下がれば、2025年には現状から20万人程度の人口増となる可能性がある。この場合の有力な候補地は、おそらく中央、港の都心2区と文京、渋谷、品川、江東の都心周辺の4区となるだろう。都心8区の外側で人口吸収を期待できるのは、目黒、世田谷、

江戸川の3区に、練馬、北あたりが加わることになるだろう。これらで20万人程度の増加となる可能性があり、都内合計で40万人程度の増加となりそうである。一方、人口減少となる区もある。都心区では台東、墨田、周縁部の区では板橋、中野、葛飾、荒川などは減少するだろう。合計すると都内23区全体の人口増の半分から3分の2程度の人口減となる可能性がある。その結果、都内全域では10万人～20万人程度の人口増という予想になる。すなわち、大きな流れとして都心居住の増加を期待するものの、それは山手線内側の都心の区部と、城南地区での伸びが顕著となるという構図がみえる。20年後になっても、現在の木造賃貸住宅地帯という山手線外側地区での人口の伸びは鈍い。仮に、東京圏において、今後20年間で予想する人口増70万人の半分程度を都心とその周辺区で吸収するのであれば、質と量を備えた大胆な住宅供給の手立てを施す必要がある。

## イ 郊外の状況

郊外における衰退という大きな流れを考えると、20世紀後半に生じた過大なまでの都市圏外側への膨張という現実があったことによる。仮に、それを前提とするならば、これから減少局面に入ることは、すなわち「衰退」という表現を選ぶことになるという点に注意しなければならない。現実には人口減少の始まりつつある地区もあるが、むしろ人口増の鈍化といった事態や、あまりに期待の高かった郊外部の未成熟という状態が、こうした表現を用いる背景として存在しているのである。

既に巨大な東京圏が、分散ネットワーク型の都市構造を持つように地域の将来像を描いていくことが、政策的な合意として固まりつつあると考える。また、現実の都市活動も当初の時間的な工程表には必ずしも沿ってはいないものの、それを指し示す動きとなっているのであろう。その考え方のなかで注目すべき部分は、第5次首都圏基本計画が示した「東京都市圏（国土庁定義による狭義の首都圏）」の要となっている環状拠点都市群の存在である。

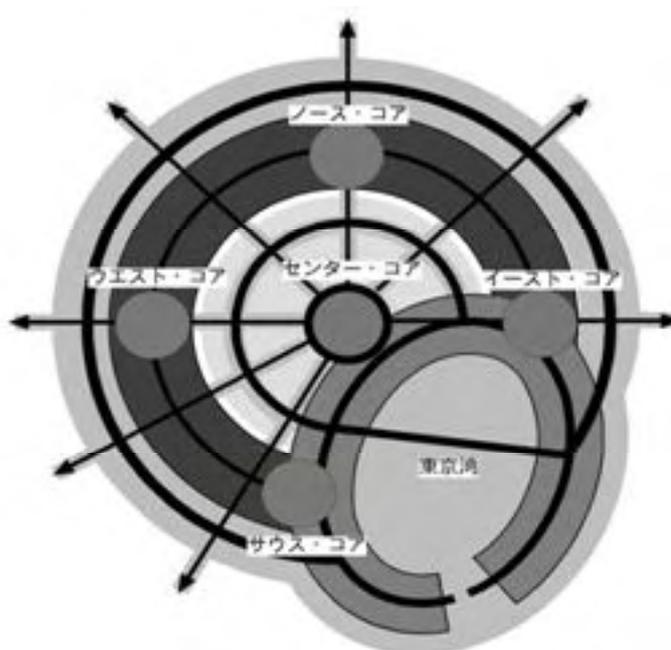
確かに、戦場において兵站の伸びきって十分な支援ができない陣地のように、巨大都市圏の外側に膨張した郊外地にあっては、このままさらに開発が進行し、そこでの住環境整備を十分に進めることができる担保はもはやない。そうした郊外地の状況にあってどこが生き残ることができるのであろうか。その手がかりとなりそうなのは、第5次計画の環状拠点都市群を形成するにあたって、いくつかを新たに追加した業務核都市の存在である。多くの場合、地域計画の策定にあたっては、新たな都市構造の設定において、政策的に育成の必要があると判断し（あるいは理想型と考えて）、拠点としての核都市の選定を行うことがある。しかし、それが結果的に思惑どおりには発展しないままの事例は過去には珍しいことではなかった。第5次計画においては、そうした反省の下に提案したであろう郊外の拠点都市のうち、内側（20～30km圏）に位置する町田・相模原、春日部・越谷、柏の

各都市は、これからの成長を読みとったものと考え。すなわち、成長する郊外を形成する拠点都市としての有力候補である。これに対して、ややその外側に位置する拠点都市群、厚木、青梅、熊谷、土浦・つくば・牛久、成田、そして都心からの実際の交通の利便性では外側の集団に属する木更津は、都心から40～50kmと遠く、やや異なった性格を持つことになる。

全体として衰退する傾向に向かうであろう郊外のなかにあつて、都心から半径20～30km圏に位置する環状都市群は、横浜・川崎に始まり、相模原・町田、八王子・立川・多摩、川越、さいたま（浦和、大宮、与野）、春日部・越谷、柏、千葉、木更津へとつながる。伸びきった兵站を戻す目安は、どうやらこのあたりにありそうである。実は、この都市群をつなぐ環状高速道路の計画がないことが問題ではあるが、一般の幹線道路では国道16号が通っており、この道路沿いでは大規模商業施設の出店など、都市活動、経済活動が高い区域である。実際この都市群の人口は増加を予想する。新たな業務核都市である相模原・町田は、93万人（1995年）が96万人（2025年）となるが、町田は若干、減少するので増分は主として相模原が受け持つ。また、八王子・立川・多摩は81万人が90万人へと着実に成長する。さらに、春日部・越谷は50万人が51万人となるが、春日部が若干減少し、それを越谷の増分が補う形となる。さらには、柏は32万人が36万人と増加する。このように都市圏全体が人口の頭打ちとなり減少するなかで、これらの都市群は、人口増の規模は小さいが相対的に成長することを意味する。

一方、従来の業務核都市で人口衰退を危惧するのは川越である。予想では32万人（1995年）から29万人（2025年）へ減少する。川越より内側にある都県境沿いの都市群である、戸田、志木、和光、新座などが多くの人口を吸収（8万人、1995～2025年）する可能性が高いからである。その他の3拠点（横浜・川崎、さいたま、千葉）は、東京都の環状メガロポリス構想でも東京都心のセンター・コアに対して、サウス、ノース、ウエストのそれぞれコアとして、その重要性を位置づけて多くの人口増を見込んでいる。2025年までには、サウス・コアが29万人増、ノース・コアが10万人増（その多くを旧浦和が担う）、ウエスト・コアが11万人増となり、将来の環状拠点都市群（東京都の呼称では核都市連携都市軸）を確実なものとするのが読みとれる。このうち、横浜で大きな伸びを期待するのは都筑区と青葉区、川崎では宮前区、千葉では緑区となっている。

図 7-4 東京大都市圏の都市構造



出所) 東京都都市計画局。

郊外住宅地の人気については意識調査によって、東京西部、神奈川西部、東京市部と千葉県西部(会社員のみ)という4つの区域が評価の高いことを指摘したが、そうした傾向は、これからの住宅地選定にあたって根強いものと予想する。

郊外地の盛衰はこの環状拠点都市群の外側と内側で明暗が分かれる可能性が高い。この都心から 20~30km 区域にある都市群の内側がこれからも一定規模の集積を持って都市機能を維持していくのに対し、外側では人口の停滞や減少を予想する自治体が少なくない。もちろん鉄道沿線別の人気や既存の商業集積などにより、かなりのばらつきが出るものの、特徴がない自治体は試練に直面する可能性が否定できない状態となるだろう。

#### 4. 変動する地域構造の背後にある住民の性向

##### (1) 都市回帰における嗜好

人口増加の圧力が衰退し、個人の嗜好が住宅地の選択により大きな影響を与えるとするならば、結果的に住宅地としての生き残りを決めるのは人口の奪い合いに成功した自治体だということになる。「都心回帰と郊外の衰退」が、これからの東京圏で起きそうな大きな流れがあるとしても、それを理解するにあたっては、巨視的にみた場合の大きなうねりをとらえた表現であることを前提として、実際には、その動きのなかで個別、具体的な微視的な現象を同時に読みとることが不可欠である。すなわち、都心回帰といってもそうならない都心部もあり、また、郊外衰退といっても衰退せずに成長する郊外もあるという点に着

目しなければならない。

東京圏の居住者の居留意識は、世代によってどのような格差があるだろうかについて、都内(千代田区)に勤務する20歳代から40歳代までの総合職の男女801名(男性730名、女性71名)と、都心(千代田区および新宿区)に通学する大学生(調査時3年生)377名(男性303名、女性74名)と対象者を2つに分けて、居住志向に関する意識調査を行った<sup>6</sup>。会社員と大学生に共通する項目について比較してみると、次のようなことが分かった。

①会社員は一戸建てに対して、大学生はマンション志向が強い。

②住宅所有志向は会社員、大学生を問わず高い。しかし、賃貸住宅に対する抵抗感は大学生の方が少ない。

③居住地選択は、会社員、大学生に大きな違いはないが、会社員の方がより自然環境重視、大学生はレジャー、都市的魅力に対する重視度が比較的高い。

④居住地志向性については、会社員には通勤等に便利で住宅地としての銘柄性の高い、神奈川県東部、23区以外の東京が比較的人気。大学生には、東京西部に人気がある。

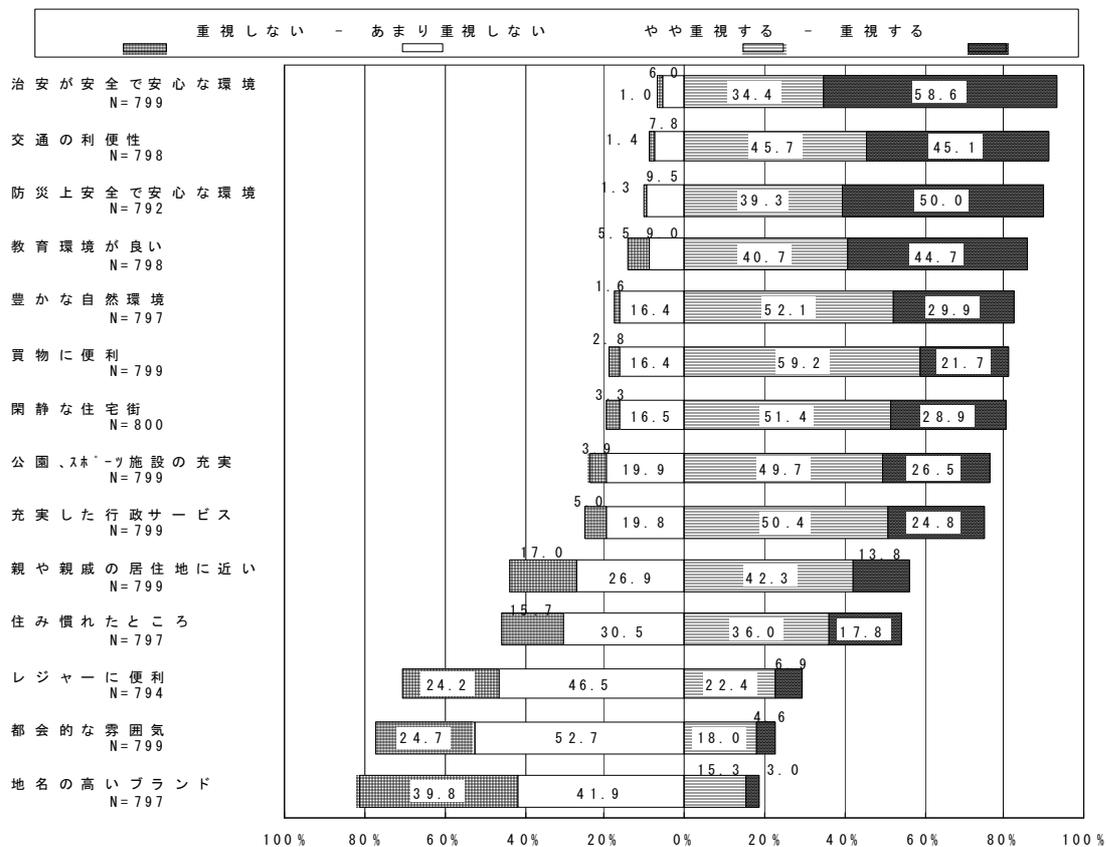
⑤親世代の住宅について、相続して居住すると答えたのは会社員、大学生ともに3割弱で、相続しても自分で居住しない場合等についてもほぼ同様の割合である。

なお、人々が居住地を選択する場合に何を重視するか、意識調査で14の項目について5段階での評価で回答してもらった。14項目を列挙すると、勤務地に近い等の交通利便性が高いこと、高速道路が近いなど余暇活動に便利なこと、全国的に有名など地名の銘柄価値(ブランド)が高いこと、親・親戚などの居住地に近いこと、住み慣れたところであること、大きな商業集積があり買い物に便利であること、都会的な雰囲気を楽しめること、閑静な住宅街であること、自然環境が豊かであること、子供の教育環境が良いこと、福祉等の行政サービスが充実していること、公園・運動施設等が充実していること、治安の面で安全で安心できる環境であること、防災上、安全で安心できる環境であること、となる。

---

<sup>6</sup> 直接回収方式(2001年7月実施)。なお、大学生意識調査においては、居住志向について尋ねるにあたって、2015年時点を想定したうえで回答を求めている。その際、回答者の年収は750万円程度、家族構成は配偶者、子供2人の4人世帯と想定している。

図 7-5 居住地選択にあたって重視する点（会社員回答分）

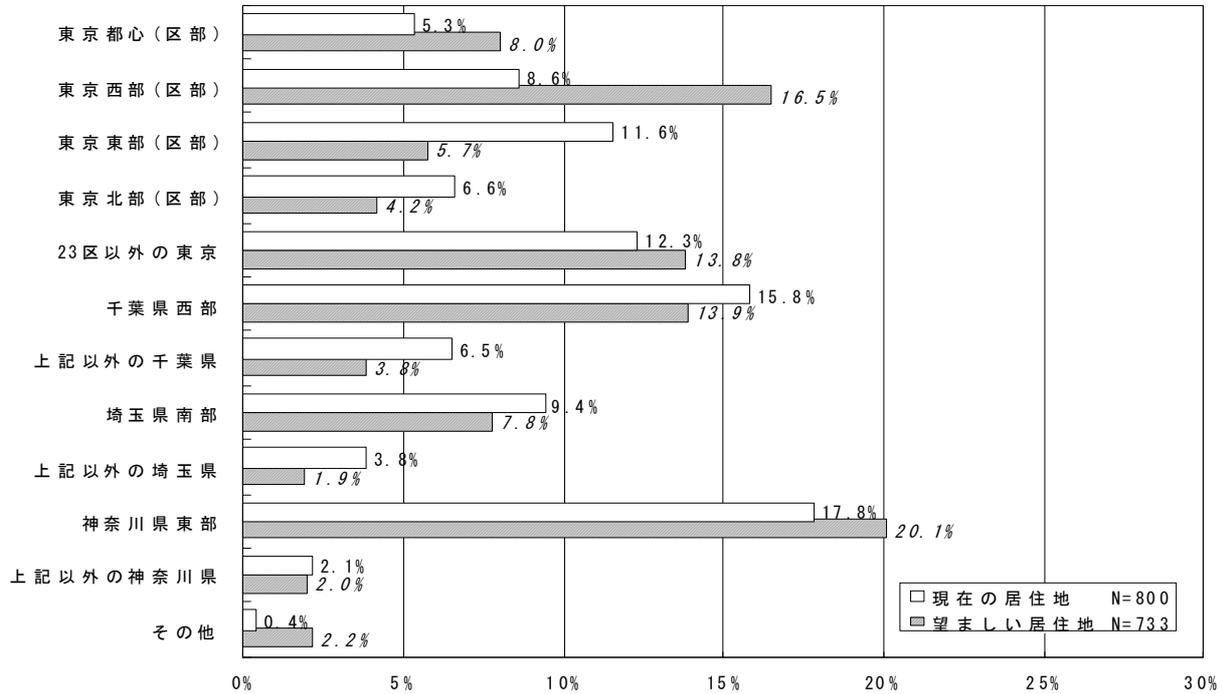


出所) 市川宏雄編著 (2001年)「首都圏自治体の攻防」ぎょうせい、p.59。

その結果、会社員、大学生の両方が「治安」、「交通利便性」、「防災性」を上位にあげる一方、「ブランド性」についての評価は最低となっているが、全体としてみた場合、両者の間で大きな違いはない。ただし、各項目別にみると、会社員では「自然環境が豊かである」、「閑静な住宅街である」を重視する割合が大学生と比較すると大きく、大学生では全体的な評価は低いものの「都会的な雰囲気」や「レジャーに便利」を重視する割合が会社員と比較すると多くなっている。

また、東京圏のどこに住みたいかを、現在の居住地とこれから住みたい地域の比較という形で尋ねた。地域区分は東京圏内の12地域である。その結果は、会社員にあつては実際に居住している人の多い「神奈川県東部（川崎、横浜）」になっており、大学生では同様に現在居住している人の多い「東京西部（区部）」となっている。

図 7-6 望ましい居住地と現在の居住地（会社員回答分）



出所) 市川宏雄、前掲書、p.61。

## (2) 都市圏における業務集積・商業集積の動向

分散ネットワーク型の都市構造が現実のものとなるのであれば、それを実現するための重点は、拠点の並立すなわち核となりうる業務機能の分散立地である。集積の利益を受けやすい業務機能は、いかなる条件で都心部から郊外へ分散するのか。

### ア 集中要因と分散要因

業務施設、すなわち、事務所に関する都心集中要因や郊外分散要因として次のようなものを考える。都心への集中要因としては、これまでの東京圏の成長のなかで典型的にみえたもので、中央官庁、市場、顧客、他社、業界などからの非定型（オフライン）情報入手の容易性に始まり、人材確保の優位性、採算の優位性、企業価値（イメージ）の上昇、高い交通利便性といった基本要素をあげる。しかし、成熟社会の到来や情報化の進展という状況の下で、今後、強まる可能性は低く、逆に総合的な採算の優位性は、業種や業務内容によっては情報通信機器の発達などにより崩れつつある。また、業務核都市が業務地としての地域価値（イメージ）を向上できれば、都心における企業価値の上昇や人材確保の優位性を相対的に低下させることができるだろう。

郊外への分散要因が、今後、強まる可能性があるとするれば、例えば、規制緩和により中央政府の非定型情報を収集する必要性が低下し、霞ヶ関への近接性という立地条件の重要性が低下する企業が増加すれば、事務所賃貸代の削減などを狙って郊外への分散が強まるかもしれない。また、情報通信機器の発達は、在宅勤務や小規模出先事務所（サテライト）

勤務を可能にし、SOHO の増加による都心部の就業者の減少につながるようになるだろう。

さて、これからどうなるのか。東京圏の居住者で職に従事している人数すなわち就業者数は 1995 年に 1,497 万人であったが、2000 年に頭打ちとなりその後は減少に向かい、2025 年には約 6%減って 1,408 万人となると予想する。本就業者数は居住地を前提とした数値で、従業者数は職場のある場所で人数を集計するという点で異なる。都市圏全体で見れば、圏外からの通勤者がいるため従業者数の方が就業者数より若干多めになるが、ほぼ近い数値となる。そのため、将来についても、就業者と同じように従業者も減少する傾向になると考えるのが妥当である。2000 年時点を基準にしてみると、過去 25 年間で増加した従業者数も、いよいよ今後 25 年で減少に向かうことになるのである。

## イ 拠点性確立の性向<sup>7</sup>

### (ア) 業務集積の動向

1975 年から 1995 年までの過去の 20 年間でふり返ってみると、業務集積を示す従業者数には以下の特徴がある。まず、都市圏全体における従業者数であるが、1,103 万人から 1,524 万人へと、20 年間で約 4 割の増加をみた。その多くを人口が急増した郊外地域が担っており、そのなかで、増加率の上位に位置したのは多摩市と浦安市であった。その後、多くの地域で 1990 年以降は増加が頭打ち傾向となったものの、従業者数が 15 万人以上の区市は 20 年間で 22 から 31 へと増加した。30 万人以上の従業者を擁するのは都内の 7 区であるが、業務核都市も一定規模の集積を持つことになった。大宮、八王子、相模原が 20～30 万人の層に入り、15～20 万人の層には浦和、千葉市中央区、横浜市中区、川崎市川崎区、藤沢が入った。これを時間的な経緯で見れば、1980 年代は雇用機会が都心 3 区を中心とした区部に発生したことによる、郊外から都心へ通勤する生活様式（パターン）が主流であったが、1990 年代に入ると郊外の業務核都市を中心として雇用が増加し始め、そこに従業する傾向が出てきたことである。

それでは、従業者数で象徴する業務集積はどこに残るのか、あるいは発生するのであろうか。2005 年までの床面積 3 万㎡以上の事務所竣工予定床面積は、都市圏全体で 325 万㎡（建替えを含む）であるが、このうちのほぼ 80%近くが都心 3 区（そのうち 43%が港区）に集中している。1980 年代から 1990 年代にかけて新宿などの副都心地域に主として供給した事務所建設の方向が、完全に都心へと流れを変えたのである。バブル経済崩壊後の 1990 年～1995 年にかけて、都心域で事務所従事者数は減少した。また、OA 化や執務空間の改善のために一人あたり床面積は増加を続け、それが床面積の需要の増加に影響を与えていた。しかし、在宅勤務（テレワーク）などの勤務形態の変化などから、今後、一人あ

---

<sup>7</sup> 市川宏雄編著、前掲書 pp.238-243。

たり床面積の増加はもはや見込めない状況もありうる。すなわち、まず都市圏全体の従業者は頭打ちから減少に向う、次に、床面積需要を押し上げていた一人あたり床面積は増加しない、さらに、都心域で新たな事務所床の供給が始まっている、そして、過去の流れのなかで郊外の業務核都市に一定の集積が発生している、という与条件に基づいて今後の性向を推し量る必要がある。

政策として分散型ネットワーク構造の推進をもうひとつの与条件として考えれば、都心部、その他の区部、業務核都市などの郊外の拠点、それ以外の郊外という4つの区域に分けてみれば、いずれの区域も従業者の推移は増加することのない横ばいないしは減少であろう。しかし、最も可能性の高いのは、これから特定地区に大規模な集中投下がない限り、現時点で一定規模の集積を持つ拠点が、周辺の業務機能を吸収し、規模を維持すると考えるのが自然である。その結果、都心部での業務機能は横ばいで推移し、それ以外の区部では縮小、郊外の拠点では横ばい、それ以外の郊外では縮小するであろうという筋書が描けそうである。

この場合、都心区には新宿や渋谷も含むいわゆるセンター・コアエリアという、従来よりも広い都心域での傾向と考えるのが妥当である。また、業務核都市のなかでも主要なところはむしろ増加するといった、個別地区での特異的な現象は当然予想できる。そのひとつの指標として通勤圏の縮小がある。今後は、都市圏外縁部の市町が5%通勤圏から離脱する可能性が高いことを予想する。鉄道網の整備や従業者の高齢化などもあるが、東京区部での人口増加も通勤圏の拡大に歯止めをかけることがありうるからである。その結果、都心部への通勤者と郊外の業務核都市への通勤者の両者が、現在よりも職住近接型に近づくことになるのであろう。なお、1995年から2025年への従業者数は、都心3区だけでは10%弱の減少となるのに対し、イースト・コア（千葉）、ノース・コア（さいたま）で10%程度の増加、サウス・コア（横浜・川崎）とウエスト・コア（立川・八王子・多摩）では若干の増加となるであろう。ただし、都心域での従業者数の減少は、限界労働生産性などの点から、必ずしも業務集積がそれだけ減ることを意味はしておらず、センター・コア全体でみれば依然として高い業務集積を維持すると考える。

#### （イ） 商業集積の性向

過去、東京圏の商業集積の状況を見てみると、バブルの最盛期(1988～1991年)は売場面積の増加以上に販売額が増加し、バブル崩壊後は売場面積が増加する一方で、販売額が低迷するという傾向があった。しかし、いずれにしても販売額の低迷にもかかわらず、都市圏全体で売場面積は増加してきたのである。では、どこで増加したのか。その答えは、区部では新宿、渋谷、世田谷、郊外では相模原、船橋である。特にバブル崩壊後の1991～1997年の6年間をみると、著しく増加したのは、渋谷、相模原、八王子、そして大宮であった。

なお、小売業の販売額では新宿区と中央区が突出しているが、1988～1997年のバブルをはさんだ10年間では、両地区とも販売額の増加率は2～4%の減少であり、増加が横ばいであった相模原、八王子、大宮とは対照的である。いずれにしろ、過去18年間の動向は、東京区部から郊外の拠点都市への継続的な商業機能の分散が起きたことである。1979～1997年の18年間をみると、都市圏内における買い回り品（食料品などの日常生活消耗品を除いたもの）の売上高の構成比は、都心3区が0.88%低下した一方で、町田、相模原で0.78%増、ウエスト・コアでは0.48%増、ノース・コアで0.39%増であり、業務核都市のなかで、構成比を下げているのは唯一、川越であった。

では、今後の商業集積の動向はどうなるのか。床面積の伸びは過去の半分程度、一人あたり販売額は1997年の水準が続くという設定をおくと、2025年時点での都市圏全体での一人あたり買い回り品床面積は、0.56㎡から0.64㎡に微増する。一方、予想では、販売高は2015年に頭打ちとなった後、徐々に下がりはじめ2025年時点では2000年の水準になる。このうち、床面積の増加量は、従来の商業集積の高い都心3区での増加（5万㎡）に比べて、サウス（32万㎡）、ウエスト（8万㎡）、ノース（27万㎡）、イースト（17.5万㎡）の各圏域（コア）の方がはるかに大きい。そして、第5次計画で新たに追加した業務核都市のなかでは、町田・相模原（24万㎡）が大きく業績を伸ばす可能性が高い。その他の業務核都市の川越、春日部・越谷、柏も5万㎡程度の増加を期待する。いずれにしても、業務核都市での床面積の増加が著しくなることが特徴であろう。なお、都心3区に比べて副都心のうち、新宿、渋谷、池袋での床面積は、それぞれ4万～5万㎡程度の増加である。他地区との比較でいえば、都心での商業機能の集積に関しては、むしろセンター・コア全体として考える必要があるだろう。

商業集積の内容を問うのであれば、床面積が増加することだけをみるのではなく、実際の商圈規模をみるため将来の小売吸引人口の伸びもみなければならない。これから吸引人口の減少を予想するのが都心3区と春日部・越谷である。そして、2025年時点で97年水準を下回ることになる。これは結果として買い回り品販売額も現在の水準を下回ることを意味する。東西南北の主要拠点を除いた20～30km圏の業務核都市群には、町田（商業拠点）・相模原（準商業拠点）、川越（準々コア）、春日部（準商業拠点）・越谷（特化せず）、柏（商業拠点）と4つの拠点がある。このうち春日部・越谷は、他の3拠点と同様に商業集積でその拠点性を高めなければならない宿命にある。しかしながら、今後の予測ではそれについての課題を抱えることになりそうである。一方、同じように販売額の低下を懸念する都心3区については、センター・コア全体としての機能の分担を図ることにより、都心3区は業務系に特徴を持たせるとともに、副都心群が商業系の機能を受け持つ形態になることを予想する。こうした主要拠点が販売額の増加分を吸収する一方で、藤沢、武蔵野、船橋、川口といったいくつかの成長を期待する核などを除けば、それ以外の多くの区市では、お

おむね、横ばいから減少する事態となるだろう。

## おわりに

戦後の国土ならびに大都市の政策の基本概念であった分散政策に、集積の利益を生み出す市場原理が新たな対応を迫っている。なぜなら、過集中によって生み出す外部不経済問題に着目して政策を立案してきたあまり、政策と現実との乖離を生んでしまったからである。郊外に業務核都市の絵柄を描きながらも、町田や柏などが、業務ではない商業集積によって核が成立したのはその一例である。しかも、政策の前提として、個人の経済活動基準や生活様式志向（ヒューマンファクター）を考慮しなければならないという、行政部門にとって苦手な課題も存在している。なぜなら、人が都市に住む最大の理由は豊富な雇用機会だからである。行政部門には誘導策を施せるものの最終形を決めることはできないという、民間部門の領域に新たな対応を探る萌芽があるのだろう。

ここで明らかなことは、こうした大都市の都市構造を考えるにあたっては、就業構造、雇用関係と地域特性という視点を必要としているという点である。雇用機会に加えて、人々が都市で生活することには、大都市の持つ魅力が大きな要素として存在する。都心回帰で都心に住むことになった最大の要因は何か、依然として郊外が魅力と考える住民の属性、特徴は何か。すなわち、これから検討すべき課題は、大都市の住民が自らの居住地を選ぶにあたって、何を主な要素とするのかという点である。

本稿では、大都市の住民の居住性向を、就業前の大学生と就業している社会人との対比で分析を行った。さらに、巨視的視点でみた将来の都市圏人口を市区別の動向として分析し、繁栄しそうな地域と衰退しそうな地域という形での色分けを行った。今後の東京圏において重要なのは、こうした地域別の人口動向を勘案して、就業と居住の相関関係に着目した計画を立案することである。そのためには、具体的に、住民の出身地、世代などの様々な属性と職種・業種の相関があるのかに着目することである。それによって、より現実的な地域内の諸機能の振り分けと地域間の均衡、さらには地域の特徴づけ、それに伴う整備基準の明確化が期待できるからである。こうした視点は、寄せ集め（モザイク）化が進行するこれからの東京圏にとって不可欠であると考えられる。すなわち、就業と居住の相関関係の分析が、今後の研究課題である。

## (参考資料) 都市圏の人口推計

### < 条件設定 >

本予測では、今後の東京圏の人口がどうなるのかについて、1995年以降の人口動態および居住地選択を考慮した推計を行う。国立社会保障・人口問題研究所「都道府県別将来推計人口 平成9年5月推計」(1997年10月、以下、「人口研推計」)を基礎に、1995年以降の人口動態および会社員を対象にした意識調査からの居住地選択回答を条件追加した。具体的な推計方法は以下のとおり。

### < 推計方法 >

a) 地域区分は、会社員への意識調査の地域区分と同じ12地域とし、各地域の総人口を次の式で設定する。

人口 = 自然増減 + 都市圏外を移転元とする社会増減 + 都市圏内を移転元とする社会増減。

自然増減は、「人口研推計」による推計人口のうち、移動率が0の場合(封鎖人口)の値から求めた。12地域への配分は、1996～1998年度の出生数と死亡数の地域別構成比から算出する。

都市圏外からの社会増減は、「人口研推計」による人口増加数と自然増減との差とする。12地域への配分は、意識調査(会社員対象)の最も望ましい居住地域の回答から算出する。

都市圏内を移転元とする社会増減は、1996～1998年の社会増減と前述の意識調査の最も望ましい居住地域の回答から想定する。

b) 12地域からの各区市町への配分は、出生数、死亡数、社会増減数毎に地域内の構成比を用いる。都市圏外からの転出入は、1996～1998年の社会増減の平均が増加となる区市町の間で構成比を用いて按分する。都市圏内の転出入については、1996～1998年における社会増減の平均の符号で区市町を2つの集団に分け、各集団内での構成比から想定した社会増と社会減の地域合計をそれぞれ按分する。

c) 上記の「b)」の算出結果に大規模住宅開発および鉄道・モノレールの延伸・新設を踏まえた補正を行う。

d) さらに、「人口研推計」の都県別将来人口推計値を各都県の総人口として、上記の「c)」の算出結果を再補正して、都市圏の人口推計値とする。

---

労働政策研究報告書 No. 42

戦略的都市雇用政策の課題に関する基礎的研究

— 21世紀の東京の機能—

定価：840円（本体800円）

発行年月日 2005年9月5日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

（編集） 研究調整部研究調整課 TEL 03-5991-5102

（販売） 広報部成果普及課 TEL 03-5903-6263

FAX 03-5903-6115

印刷・製本 株式会社相模プリント

---

©2005 ISBN 4-538-88042-6 C3336

\* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



The Japan Institute for Labour Policy and Training