

東京大都市圏における政策区域の課題

渡邊 賢太郎¹・中村 隆司²

¹学正会員 東京都市大学大学院 工学研究科都市工学専攻 (〒158-8557 東京都世田谷区玉堤一丁目28-1)

E-mail:g1581717@tcu.ac.jp

²正会員 東京都市大学准教授 工学部都市工学科 (〒158-8557 東京都世田谷区玉堤一丁目28-1)

E-mail:tnakamur@tcu.ac.jp

東京圏では、最近郊外の一部で人口減少が見られ、地方圏以上の急激な高齢化への対応が求められており、首都圏整備法により1957年に定められた政策区域は意味が薄れてきている。本研究は、政策区域の課題や見直しの方向性を探ることを目的に、東京周辺の市区町を対象に、人口の自然増減・社会増減、少子高齢化、各都県の都市計画、経済センサス、商業統計等のデータを用いてクラスター分析等によって地域の分類を試みた。現在同じ政策区域とされている区域内でも市区町によって、人口動向等に大きな差異を生じていることが分かった。政策区域の設定について抜本的に見直し、これまでの人口の増加に対応した都市整備から、総数として膨大な数となる高齢者への対応やコミュニティの維持といった観点からの施策に転換していく必要がある。

Key Words : Tokyo metropolitan area, Built-Up Area, Cluster analysis

1. 背景と目的

(1) 背景

日本は将来、少子高齢化による人口減少が懸念されている。特に、地方ではすでに人口減少が進んでいる地域が多数ある。人口が元々多い東京とその周辺の地域でも、最近郊外の一部で減少が見られ地方圏以上の急激な高齢化への対応が求められている。また、東京圏を含めた大都市郊外での人口の空洞化も課題として指摘されている¹⁾。また、昨年閣議決定された「国土形成計画」では、国土全体の「異次元の高齢化」を課題として挙げる中で、特に東京圏での高齢人口数の顕著な増加が特に課題とされている。

(2) 目的

こうした状況の中で、首都圏整備法により1957年に定められた既成市街地、近郊整備地帯、都市開発区域といった政策区域は、この手法自体には活用可能性があるものの、指定地域の意味が薄れてきている²⁾。

例えば、表-1に示したように、近郊整備地帯の設定基準は、人口の増加が要件とされ指定に伴う施策も市街地の拡大に対する対応策等が中心となっているが、埼玉県嵐山町は平成2年に近郊整備地帯に追加指定されたも

の、近年人口は減少している。

そこで、本研究は、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、茨城県のうちの既成市街地と近郊整備地帯に指定されている市町村、また都心ターミナル駅から有料特急等を使わずに最速60分以内の市町村を対象に、人口動向など様々な面から分析し、政策区域の課題や見直しの方向性を探ることを目的とする。

表-1 政策区域の指定基準と対応する施策(国交省資料より作成)

政策区域	指定要件	施策
既成市街地	人口密度：50人/ha以上 等	事業用資産の買替特例(追出)
近郊整備地帯	人口増加率が国勢調査前期比0.1%以上 等	<ul style="list-style-type: none"> ・線引きの義務化 ・開発許可の規模要件の厳格化(500m²以上) ・公営住宅、下水道、教育施設等の建設に対する財政補助 等

2. 人口

(1) 人口総数の動向

2005 年から 2010 年の人口増減数と政策区域について、**図-1**に示す。

図-1からも分かるように、東京中心部から離れた郊外部に行くほど、人口の増加が少なくむしろ減少傾向であるのが分かる。

増加の著しい市区町村を見ていくと、東京 23 区内や横浜市、川崎市の一部の区など、都心とその周辺で多いことが分かる。特に、23 区内で増加傾向にあり、中心地域への人口回帰が起きていることが分かる。また、都心から遠いにも関わらず人口が増えている市町が散見される。これは、鉄道の開通や土地区画整理事業等により宅地整備が進められたことも影響している。

政策区域との関係で見ると**図-1**に示したように既成市街地内では著しい人口増加が見られ、近郊整備地帯については、総じて人口の変動が小さい中で一部の市町で人口の増加が大きく、人口減少市町が特に縁辺部に多く見られる。

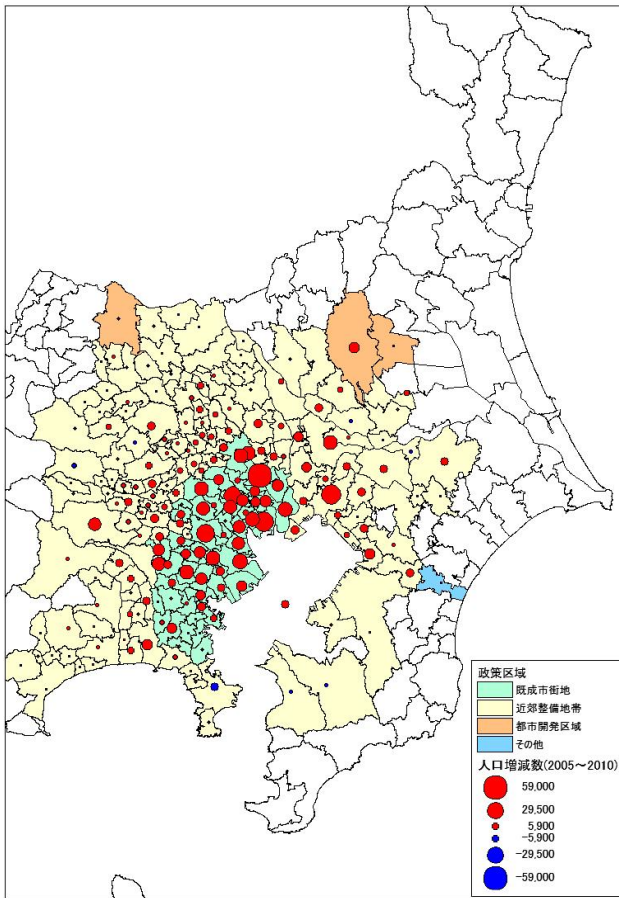


図-1 人口増減数 (2005~2010) と政策区域

(2) 自然増減の動向

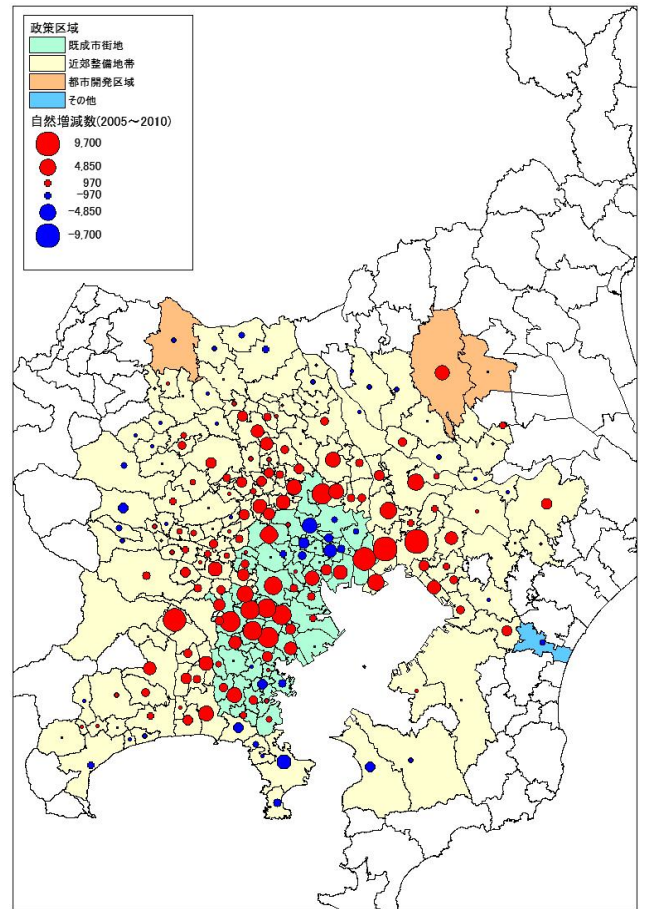


図-2 自然増減数 (2005~2010) と政策区域

調査対象の市町村の 2005 年～2010 年の自然増減数と政策区域について、**図-2**に示す。

都心から離れた地域ほど自然減少が大きい傾向にある。特に、埼玉県の北西部や千葉県南部、神奈川県南部・西部、茨城県内で自然減少の市町村が多く、少子化が進行している。また、東京 23 区内でも自然減少が起きている。

自然増加が大きい地域は、東京 20～30km 圏に集中している他、神奈川県の中にも集中している。都心から大きく離れた滑川町で自然増となっているのは、子供医療費が高校卒業まで無料になるなどの子育て支援策が充実している点が背景にある事も考えられる。

(3) 社会増減の動向

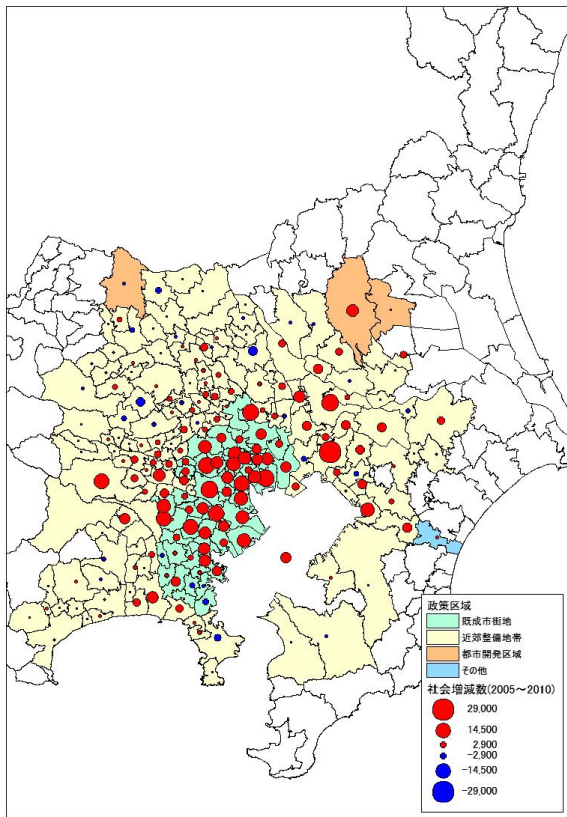


図-3 社会増減数 (2005~2010)と政策区域

調査対象の市町村の2005年~2010年の社会増減数と政策区域について図-3に示す。

こちら、東京都西部や埼玉県の北西部、千葉県南部など、人口が減り始めている郊外部で社会減少の傾向が高くなっている。

一方で、社会増加の大きいのは、23区内や川崎市内、横浜市中心部周辺であり、人口の都心や中心部回帰が起きていることが分かる。また、新たに開通した鉄道の沿線の街でも社会増加が大きい。

3. 少子高齢化

(1) 高齢者人口予測増加数

2010年~2040年の高齢者人口予測増加数と政策区域の関係について図-4に示す。なお、高齢者人口予測は、2013年社人研推計による。

既成市街地内での高齢者人口の増加数が多いと予測されていることが分かる。その他の地域では、高齢者数は増えると予測されているものの、数自体は既成市街地内に比べて少ないことが分かる。

今後は特に既成市街地内の市区において、数として膨大となる高齢者の対策を講じる必要があると考えられる。

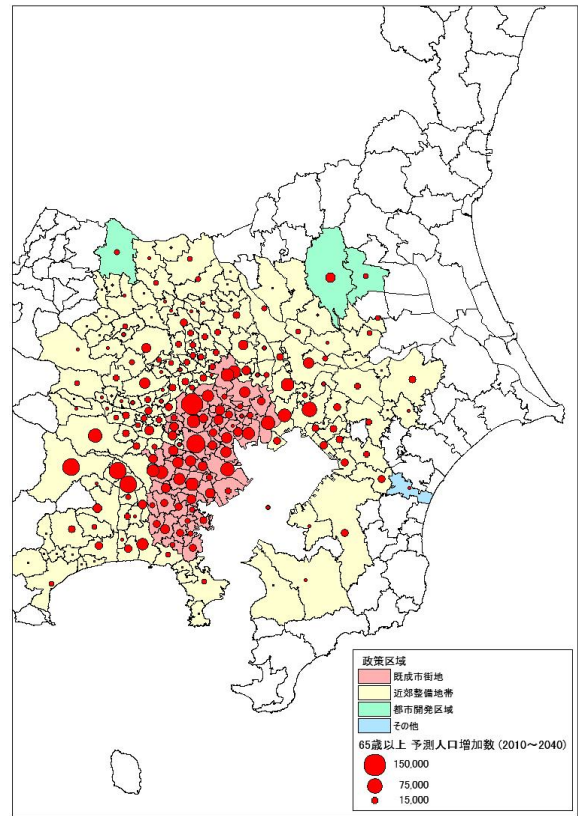


図-4 高齢者人口予測増加数 (2010~2040)と政策区域

(2) 合計特殊出生率

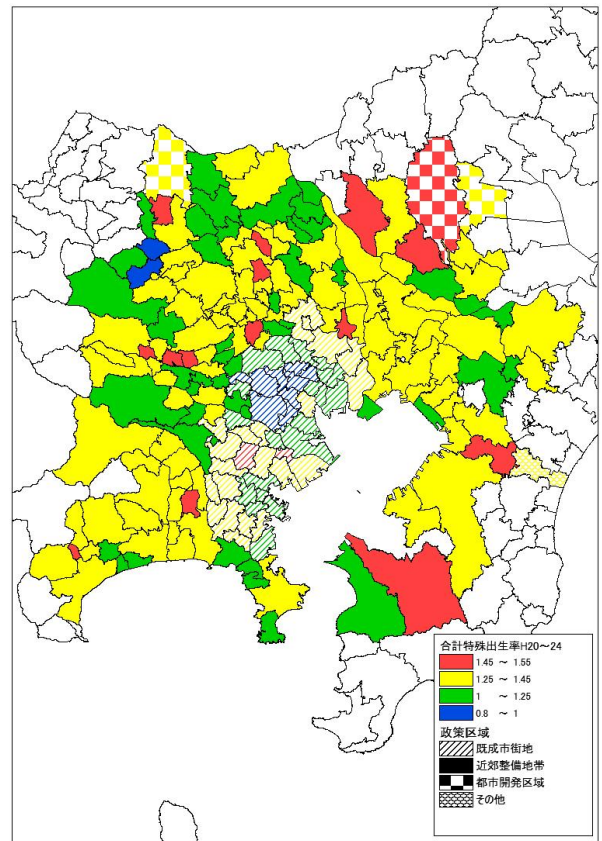


図-5 合計特殊出生率(2008~2012)と政策区域

2008年～2012年の合計特殊出生率と政策区域について図-5に示す。

郊外に行くほど、数値が高くなる傾向にあることが分かり、値が高い市町が点在している。一方で、既成市街地では、東京23区内において低い数値の区が集中している。特に、豊島区、中野区、新宿区、目黒区、渋谷区、世田谷区、文京区、杉並区では1を下回っている。

(3) 待機児童数

2015年10月における認可保育所待機児童数と政策区域について図-6に示す。

既成市街地や、その周辺の市、また政令指定都市が多いということが分かる。一方で、茨城県内や、埼玉県北部など、近郊整備地帯の縁辺部では、非常に少ないことが分かる。

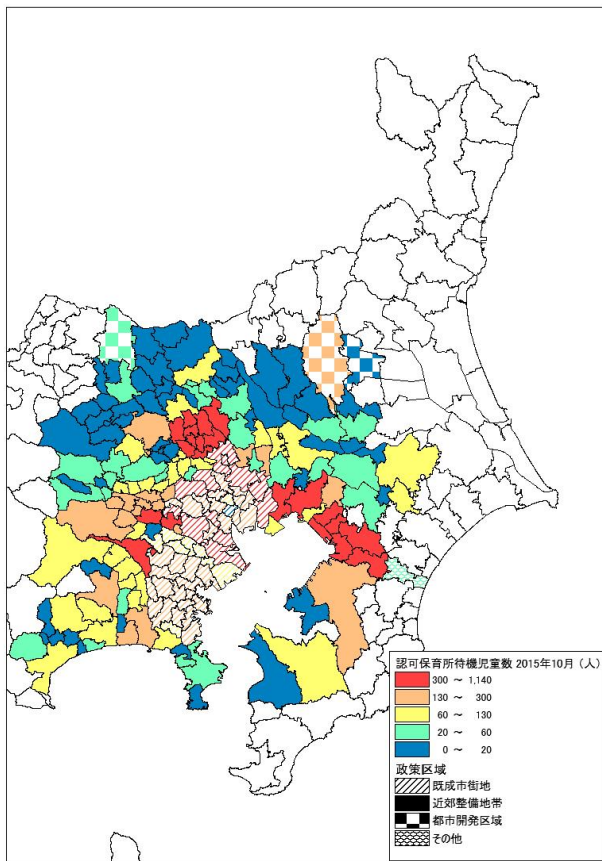


図-6 認可保育所待機児童数(2015. 10)と政策区域

4. 各都県の都市整備方針

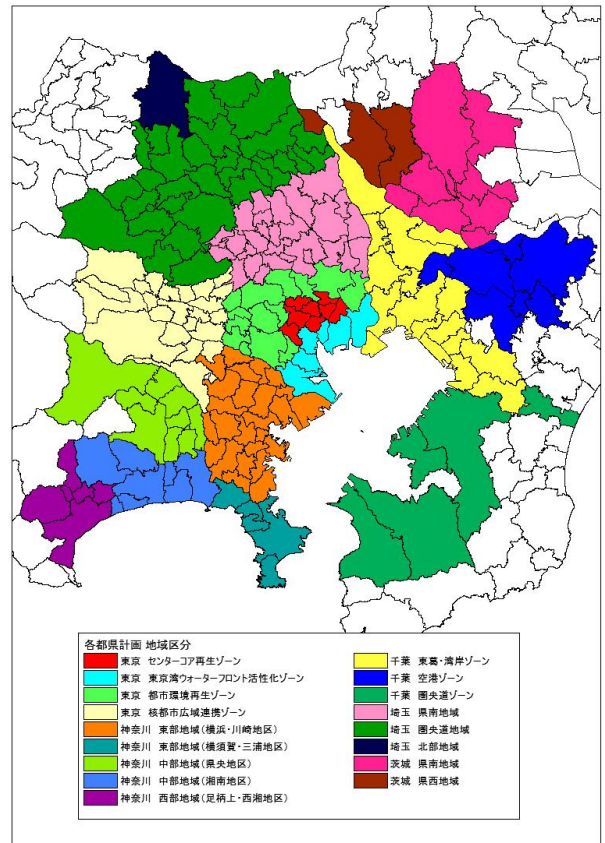


図-7 各都県の地域区分

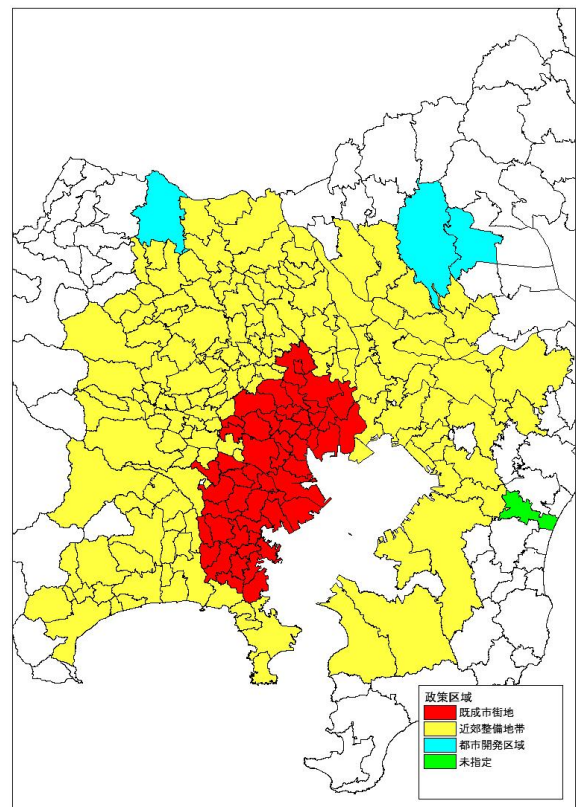


図-8 対象市区町の政策区域の位置

表-2 各都県の都市整備方針

地域区分	高齢化人口減	自然環境保全	市街地活性化コミュニティ維持	コンパクトシティ乱開発抑止	圏央道
東京都	センターコア再生ゾーン 東京湾ウォーターフロント活性化ゾーン 都市環境再生ゾーン 核都市広域連携ゾーン	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○
神奈川県	東部地域(横浜・川崎地区) 東部地域(横浜三浦地区) 中部地域(圏央地区) 中部地域(湘南地区) 西部地域(足柄上・西湘地区)	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○
千葉県	東海・湾岸ゾーン 圏央道ゾーン 県南地域 圏央道地域	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○
埼玉県	県南地域 北部地域	○ ○	○ ○	○ ○	○ ○
茨城県	県南地域 県西地域	○ ○	○ ○	○ ○	○ ○

表-3 市区町の分類

1: 一般郊外都市型	日野市、羽村市、昭島市、青梅市、東久留米市、小平市、三鷹市、武蔵村山市、西東京市、東大和市、東村山市、あきる野市、稲城市、福生市、国分寺市、小金井市、国立市、瑞穂町、横浜市(磯子区、栄区、緑区、瀬谷区、泉区、南区)、川崎市(麻生区、宮前区、多摩区)、秦野市、綾瀬市、海老名市、座間市、伊勢原市、千葉市(稲毛区、花見川区、緑区、若葉区)、袖ヶ浦市、君津市、佐倉市、白井市、四街道市、我孫子市、富津市、富里市、流山市、鎌ヶ谷市、大網白里市、さいたま市(岩槻区、南区、桜区、西区、見沼区、中央区、緑区)、狭山市、加須市、八潮市、行田市、羽生市、飯能市、戸田市、東松山市、鴻巣市、日高市、蓮田市、坂戸市、新座市、桶川市、蕨市、ふじみ野市、幸手市、朝霞市、北本市、吉川市、鶴ヶ島市、和光市、富士見市、志木市、三芳町、常総市、坂東市、取手市、守谷市、つくばみらい市、龍ヶ崎市、牛久市
2: 業務核都市型	板橋区、大田区、墨田区、北区、葛飾区、文京区、荒川区、台東区、目黒区、杉並区、中野区、府中市、立川市、調布市、多摩市、武蔵野市、横浜市(鶴見区、金沢区、都筑区、神奈川区、戸塚区、港北区、旭区、中区、保土ヶ谷区、青葉区、港南区)、川崎市(川崎区、中原区、幸区、高津区)、相模原市(全区)、平塚市、厚木市、小田原市、横須賀市、鎌倉市、大和市、茅ヶ崎市、千葉市(中央区、美浜区)、市原市、野田市、市川市、松戸市、八千代市、成田市、木更津市、習志野市、浦安市、印西市、さいたま市(北区、大宮区、浦和区)、川越市、熊谷市、上尾市、草加市、久喜市、入間市、越谷市、春日部市、所沢市、三郷市、土浦市、つくば市
3: 田園都市型	狛江市、清瀬市、日の出町、南足柄市、三浦市、逗子市、寒川町、愛川町、中井町、開成町、大井町、松田町、大磯町、二宮町、葉山町、栄町、酒々井町、白岡市、吉見町、嵐山町、川島町、滑川町、伊奈町、松伏町、毛呂山町、杉戸町、越生町、宮代町、鳩山町、五霞町、境町、利根町
4: 地域拠点都市型	江東区、足立区、江戸川区、品川区、練馬区、豊島区、世田谷区、八王子市、町田市、横浜市(西区)、藤沢市、船橋市、柏市、川口市
5: 東京都心型	新宿区、中央区、千代田区、港区、渋谷区

各都県の都市整備方針について都市計画マスタープラン、国土利用計画等を基に図-7、及び表-2にまとめた。各都県とも、近郊整備地帯に該当する区域では中心市街地活性化、都市機能集積、高齢化対策、自然環境保全、乱開発抑止などといった方針が多く、人口減少社会への転換に対応しようとしていることが分かる。関連都県の計画上の課題設定からも、また、図-7に示した各都県の施策の違いに応じた区域設定からも、現行の市街地拡大を前提とした図-8に示した政策区域の指定と施策の意味が薄れていることが分かる。

特徴的なことは、各都県とも圏央道が整備されることを利用して、企業誘致や産業拠点の創出といった観点からの都市整備に力を入れていることが挙げられる。

5. クラスタ分析による分類

今回、分析対象としている全205市区町を分類するため、ウォード法によるクラスタ分析を行って分類した。分類の結果を、以下の表-3、及び図-9に示す。分類の基となるデータは、上記の人口関連、少子高齢化関連のデータに加え、第三次産業従業者数、経済センサスの事業所数、商業統計の小売業売場面積、財政力指数などである。

分類の結果、5つに分類でき、それぞれを立地と各データの値から、1:一般郊外都市型、2:業務核都市型、3:田園都市型、4:地域拠点都市型、5:東京都心型とする。従来の近郊整備地帯に広範に分布する一般郊外都市型が86市区町と最も多い。次いで実際に業務核都市とされている都市や、工業・商業・観光などの施設が存在しこれらに関連する値(事業所数、小売業売場面積、財政力指数など)が高い都市が含まれている業務核都市型が68市区あった。次いで、田園都市型が32市町、地域の拠点部や都心周辺に存在する地域拠点都市型が14市区、都心の中枢部である東京都心型が5区であった。

これらの分析から、同じ政策区域とされている区域内でも、それぞれの市区町によって特性が異なることが分かる。

参考文献

- 1) 近畿都市学会編, 都市構造と都市政策, p.67, 2014, 3
- 2) 中村隆司, 首都圏整備計画制度の変質と政策区域制度, 第 26 回日本都市計画学会学術研究論文集, p.73-78, 1991

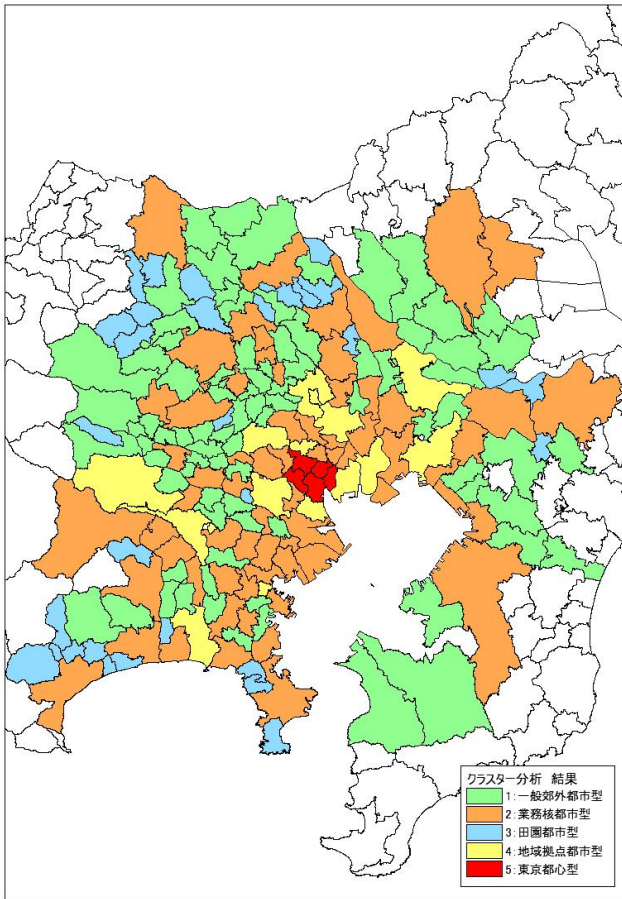


図-9 分類結果の位置

6. まとめ

東京圏の中でも人口動向や少子高齢化の状況に相違が生じており、同じ政策区域とされている区域内でも大きな差異を生じている。また、各都県の都市整備方針や、クラスター分析による分類の結果からも、それぞれの市区町や地域によって、特性と政策課題が異なっていることも分かる。

今後の少子高齢化によって人口減少と高齢化が懸念されている中で、政策区域の設定について抜本的に見直し、これまでの人口の増加に対応した都市整備や人口諸機能の分散方策を中心とした施策から、総数として膨大な数となる高齢者への対応や、待機児童数問題、コミュニティの維持などといった他の様々な観点からの施策に転換していく必要がある。その際、従来の「既成市街地」については都心5区とそれ以外での区分、「近郊整備地帯」や他の都心から60分以内の地域では、地域の拠点都市として整備する地区と特に圏央道沿いの都市基盤整備を継続していく地区、さらに田園環境の保全も重視しながら開発を制御しコミュニティの継続的な維持を進める地区に区分していくことが考えられる。