

# 大都市圏における人口移動と都市政策

## Population Changes and Urban Public Policy in Metropolitan Area

林 宜 嗣

Metropolitan areas of Japan have recently experienced significant structural changes. The population change exerts a big influence on the growth and decline of the city. In addition, urban deterioration leads to a migration of individuals to the suburbs. This paper inspects the population changes in the Tokyo and Osaka metropolitan areas and explains the close relationship between urban amenities and migration. It finds that a decentralized urban public policy is necessary to stop cumulative city deterioration.

Yoshitsugu Hayashi

JEL : R23

キーワード：居住環境、人口移動、主成分分析、都市政策、インナーシティ

### I はじめに

わが国の社会経済を取り巻く環境は大きく変化し、これまでの延長線上に新たな制度を位置付けることはもはや困難となっている。都市政策も同様である。

これまでの都市政策はどちらかと言えば中央集権的な意思決定の下で行われてきた。経済社会の発展に中央集権システムが効果を発揮したことは間違いない。しかし、出生率の急激な低下と超高齢社会の到来、国・地方ともに巨額の財政赤字を抱え歳出削減の動きが加速化する中で、都市政策は転換期を迎えている。

都市政策を取り巻くこうした環境変化に加えて、都市問題それ自体も質的に変化し複雑になっている。例えば、かつては人口が集中する大都市は過密、地

方は過疎という構図で描けていたが、現在の一極集中現象は、全国レベルでは東京に、広域地方圏レベルでは札幌、仙台、広島、福岡等の地方中枢都市に、県レベルでは県庁所在都市に、大都市圏では都心回帰といったように、重層化している。つまり、現在の人口減少時代における都市問題は、かつての「大都市」対「地方」という単純な構図ではもはや語れなくなっているのである。だからこそ、都市問題発生の原因を精査し、都市の実情に合ったきめ細かな政策の展開が求められている。

本稿は、近年の大都市圏における人口移動の状況を踏まえ、都市政策のあり方を都市経営的な視点から検討しようとするものである。そこで、第Ⅱ節では近年の人口移動の状況を検証し、第Ⅲ節では人口移動から生じる都市政策の課題をあげ、第Ⅳ節では快適な都市空間実現の条件を提示する。

## II 近年の住宅立地動向とその背景

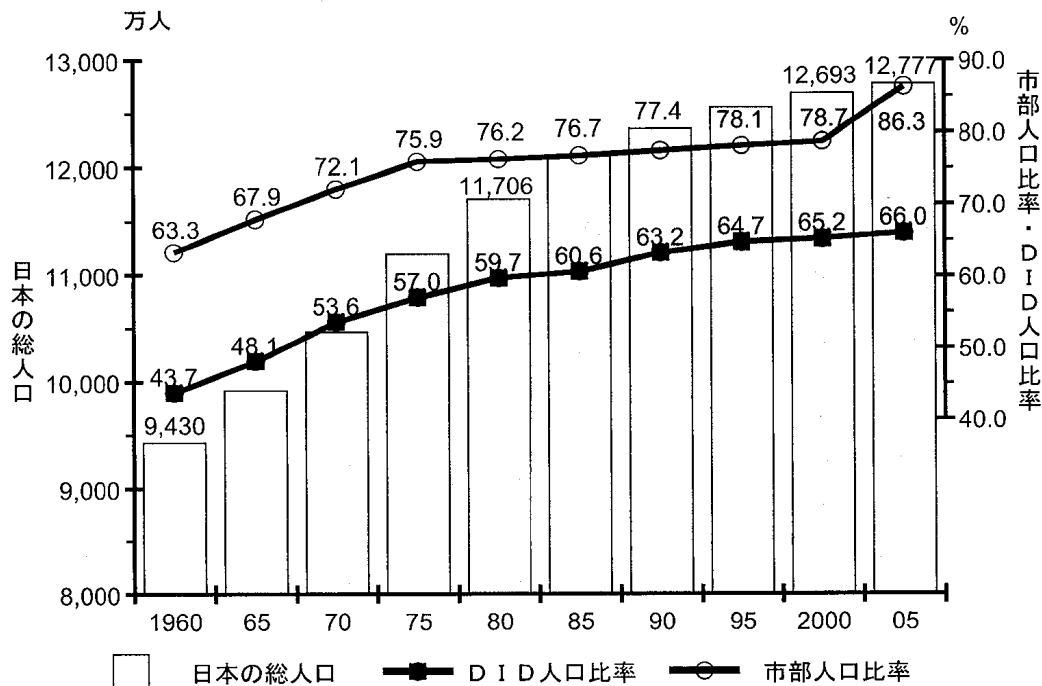
### 1. 低密度分散型都市形成の時代

わが国は世界で最も都市化の進んだ国である。図 1 には、全国ベースでの都市化の状況が示されている。1960 年には全人口の 43.7% にすぎなかった都市部人口（人口集中地区人口）は、1980 年には 59.7% にまで上昇した<sup>1)</sup>。このように大規模で、しかも世界にも例を見ない速度で都市化を進行させたのは、「国民大移動」とも言われた農村から都市への人口流入であった。

80 年代に入ると地方から大都市への人口移動もようやく沈静化し、都市部人口比率は 60% 台で推移するというように、都市化現象は落ち着きを見せるようになる。しかし大都市圏では、都心と郊外とを結ぶ鉄道や道路の整備によって通勤や通学に要する時間が短縮されると、都心居住者はより広い住宅地を求めて郊外に移動し、都市の境界は遠隔化していった。いわゆる「低密度分散型都市圏」の形成である。クラッセン＝パーリンク（Klaassen＝Paelinc）の「都市発展段階仮説」にしたがうなら、地方からの大量の流入人口によって中心都市の人口も増えながら、そこからあふれ出た人口によって周辺部の人口も増加

1) 人口集中地区（Densely Inhabited District、DID）は、市区町村の区域内で人口密度が 4,000 人/km<sup>2</sup> 以上の基本単位区が互いに隣接して人口が 5,000 人以上となる地区に設定される。

図1 都市化の状況



資料) 総務省『国勢調査報告』より作成。

するという「郊外化」の段階の訪れである<sup>1)</sup>。

低密度分散型都市圏の形成はアロンゾ (Alonso) やミューズ (Muth) によって展開された「トレード・オフ・モデル」によって説明できる<sup>2)</sup>。このモデルは、職場が都心部にあるとしたうえで、都心部から遠ざかるにつれて地代は低下するが、一方で通勤コストが上昇するという点に着目し、人びとは一定の所得水準のもとで、トレード・オフの関係にある通勤コストと地代水準をにらみながら、自分の満足が最大になるような地点に住むことを決定するというものである。都心部から1キロメートル遠ざかることによって生じる通勤コストの増加分が、地代の減少分とちょうどバランスするところに、人びとは住むので

1) Klassen and Paelinck (1979) は都市の発展段階として、中心都市の人口増加が郊外の人口を上回り都市圏全体で人口が増加する「都市化」が訪れ、次に、郊外の人口増加が中心都市のそれを上回りながら (中心都市の人口が減少する場合も含めて) 都市圏全体の人口が増加する「郊外化」が、その後、郊外の人口増加では中心都市の人口減少を相殺しきれなくなり都市圏全体で人口が減少する「逆都市化」が訪れるとした。

2) Alonso (1964)、Muth (1969)。

ある。この立地点は住民の満足を最大にするという意味で、最適立地点である。

ある人の所得水準が上昇したとする。住宅に必要な土地が「下級財」、つまり、所得水準が上昇したときに消費量が減るような財でないかぎり、所得水準の上昇によって住宅敷地面積は広がる。また、子供の数が増えても必要な住宅敷地面積は広がる。地代の減少額は（土地 1 単位当たりの地代の低下）×敷地面積だから、敷地面積が大きくなるなると、都心部から離れることによる地代の節約額は、所得上昇前に比べて大きくなり、このことが最適立地点を都心部から遠ざけることになる。

つぎに、交通手段の改善によって通勤コストが安くなると、都心部から遠いところに住んでも、通勤コストの増加は交通手段の改善前に比べて小さくてすむ。このときにも、やはり住宅の最適立地点は都心部から遠ざかる。このように、所得水準の上昇、子供の数の増加、交通手段の改善は、最適住宅立地の追求のプロセスで人口の分散を引き起こすのである。わが国大都市圏における低密度分散型構造はこうしてできあがった。

## 2. 人口減少下での大都市圏の人口移動

だが、低密度分散型都市圏構造に変化がおこっている。図 2 は、東京都の自治体（区を含む）別人口増減率と都心部からの距離との関係を示したものである<sup>1)</sup>。1985 年から 95 年の増減率を見ると、都心近くでは人口は減少し、都心から離れるにつれて人口増加率は上昇している。クラッセン=パーリンクの都市の発展段階でいえば、後期郊外化である。

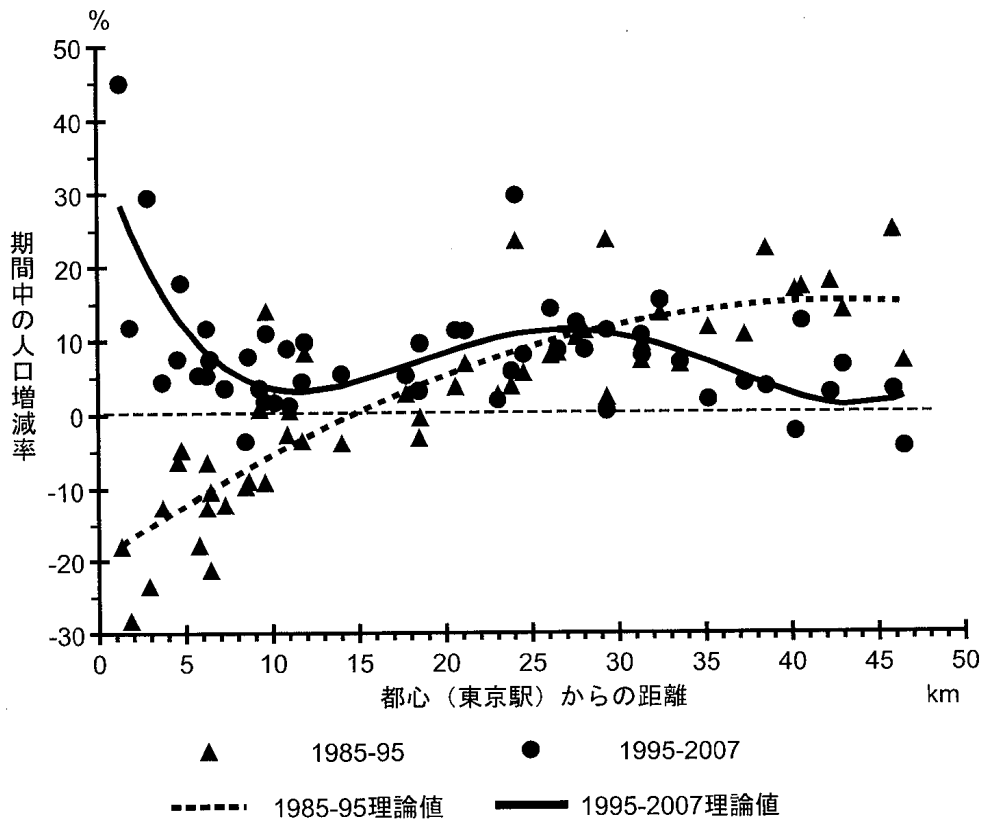
しかし、バブル経済崩壊後にはさらなる変化が生じている。1995 年から 07 年にかけて都心部において人口が急増し、20~30 キロ圏の人口増加率が上昇する一方で、都心遠隔地での人口増加率が低下しているのである<sup>2)</sup>。

東京都心部におけるマンション建設ラッシュに見られる都心回帰や、都心近接地での人口増加率の上昇をもたらした原因の一つはバブル崩壊による地価の

1) 本来なら時間距離を用いるのが適当であるが、ここでは各市区役所・役場から東京駅への直線距離をとっている。また、期間中に合併が行われているため、都市の境界は 2007 年時点でのものを使った。

2) より詳細な検証は林（2008）を参照。

図2 都心からの距離と人口増減率（東京）



資料) 人口は「住民基本台帳人口」、都心からの距離は「速攻！ 全国ゼンリン地図帳」

下落である<sup>1)</sup>。地価下落によって最適住宅立地点が都心（勤務地）に近づくことはトレード・オフ・モデルから導くことができるが、都心に近いところでもマンションや戸建て住宅の販売価格が下落し、住宅取得が容易になったと直感的に理解することもできる。

東京都の場合、自治体によって増加率に差が見られるにせよ、依然として続いている東京一極集中によってほとんどの自治体で人口は増加している<sup>2)</sup>。しかし、図3に見るように、都市圏全体で人口が減少している大阪では、都心回

1) 東京都下自治体の地価（住宅地）下落率（1993年から07年）と人口増減率（95年から07年）との関係は以下の通りである。

$$\text{人口増減率} = -5.85 + 0.364 \times (\text{地価下落率の絶対値})$$

(-1.19)    (3.03)

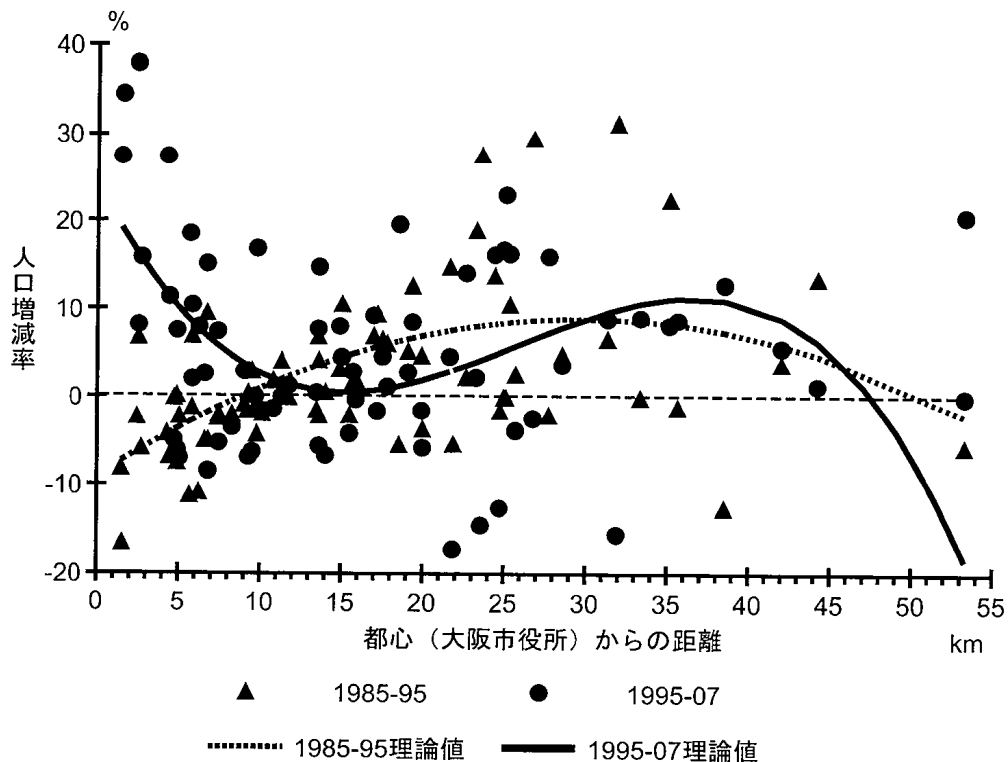
$$\text{自由度修正済み決定係数} = 0.153$$

( ) は t 値

2) 期間中に人口が減少したのは、北区・福生市・日ノ出町である。

帰が進む一方で、都心に比較的近い一部の自治体での人口増加と、人口が減少した自治体とが混在している<sup>1)</sup>。

図 3 都心からの距離と人口増減率 (大阪)



資料) 図 2 に同じ。

つまり、大阪では人口のマイナス・サムゲームが展開されているのである。都心回帰や一部自治体での人口増加は、東京と同様、地価下落による住宅取得が容易になったことに原因がある。しかし、人口減少自治体では居住地としての環境水準が人口の転出に結びついたと考えられる。

### 3. 大阪都市圏における人口変化の要因分析

人口変動を招いた原因はどこにあるのだろうか。大阪市内 24 区および大阪府下 32 市に主成分分析を適用してこの点を検証してみよう。例えば産業、住環境などを表す複数の指標から、地域特性を示す総合指標をいくつか作成し、

1) 大阪府下自治体以外に大阪の通勤圏である神戸市東灘区・尼崎市・西宮市・芦屋市・伊丹市・宝塚市・川西市・三田市・猪名川町 (いずれも兵庫県) を含めた。

それぞれの総合指標に関する各地域の得点を求め、その大小によって地域の特徴を表現しようとするのである。

ここでは、56市区の特性を表す指標として、①可住地人口密度(07年)、②65歳以上人口比率(07年)、③人口1万人当たり高額納税者数(04年)、④持ち家比率(03年)、⑤1996年から01年にかけての事業所数の増減率、⑥第2次産業就業者比率(05年)、⑦零細事業所(従業員9人以下)従業者の全従業者数に占める比率(04年)、⑧人口1000人当たり医師数(04年)、⑨公園面積比率(可住地面積に占める都市公園面積の比率、06年)、⑩人口1000人当たり刑法犯罪認知件数(05年)、⑪人口1000人当たり生活保護受給者数(06年)、⑫主たる家計支持者の通勤時間30分未満世帯の比率(03年)、⑬年間収入300万円未満世帯の比率(03年)、⑭1970年以前に建築された住宅の比率(03年)、⑮最低居住水準未満住宅の比率(03年)、⑯空き家率(03年)、⑰長屋建て住宅の比率(03年)の17変数を取りあげた。この17×56のデータに主成分分析を適用した結果が表1に示されている<sup>1)</sup>。

第1主成分にプラスに大きく影響するのは、年間収入300万円未満世帯比率、最低居住水準未満住宅比率、空き家率、65歳以上人口比率、生活保護率、可住地人口密度、零細事業所従業者比率、マイナスに強く影響するのは、事業所増減率、持ち家比率である。そして、この第1主成分で、区・市の特性の約39%を説明できる。

零細事業所を中心とした工業活動が集積する過密地区に低水準の住宅が建っており、空き家も多い。そして事業所が減少し、経済活動の停滞も見られる。住民属性としては所得水準が相対的に低く、高齢化が進んでいる。こうした地域特性を表す第1主成分は、後述するインナーシティとしての停滞・衰退を示す総合指標とみなすことができる。

第2主成分にプラスに大きく影響するのは高額納税者、医師数、公園面積比率、マイナスに影響するのは70年以前建築住宅比率、長屋建て住宅比率、第2次産業就業者比率である。ここから、第2主成分は居住環境の良好さを示す

1) 東京都区部に主成分分析を適用したものとしては林(1993)、大阪市区部に適用したものとしては林(2003)がある。

表 1 主成分分析の結果

	第 1 主成分	第 2 主成分	第 3 主成分	第 4 主成分
固有値	6.67	4.11	1.46	1.19
累積寄与率 (%)	39.2	63.4	72.0	79.0
可住地人口密度	0.291	0.023	-0.205	-0.298
65歳以上人口比率	0.325	-0.114	-0.120	-0.124
高額納税者/人口 1 万人	0.056	0.431	-0.237	0.157
持ち家比率	-0.295	-0.202	-0.205	0.175
事業所数増減率(01/96)	-0.307	-0.027	-0.002	0.034
医師数/人口1000人	0.054	0.382	-0.232	0.144
第 2 次産業就業者比率	0.006	-0.389	0.141	0.337
零細事業所従業者比率	0.263	-0.193	-0.308	-0.097
1970年以前建築の住宅比率	0.195	-0.256	-0.291	0.277
通勤時間30分未満比率	0.166	0.172	0.409	0.526
世帯の年間収入300万円未満比率	0.357	-0.025	0.229	0.065
最低居住水準未満住宅比率	0.337	-0.017	0.281	-0.138
空き家率	0.332	0.022	-0.143	0.160
刑法犯罪認知件数/人口1000人	0.129	0.405	0.053	0.284
生活保護率/人口1000人	0.308	-0.080	0.212	-0.216
長屋建て比率	0.152	-0.268	-0.350	0.394
公園面積比率	0.045	0.292	-0.321	-0.108

指標と考えられる。

区・市の主成分得点の大きさによって主成分毎の地域の特性を知ることができる。例えば第 1 主成分得点の高い区・市はインナーシティ度が大きく、第 2 主成分得点の高い区・市は居住環境が良好ということになる。

ここで、2000 年から 05 年にかけての人口の増減率を第 1 から第 4 主成分の得点で説明する回帰式を求めると次のようになる。

$$\text{人口増減率} = -0.1414 - 0.4624 \times (\text{第 1 主成分}) + 1.6965 \times (\text{第 2 主成分})$$

(-0.22) (-2.07) (8.66)

$$+ 0.2307 \times (\text{第 3 主成分}) + 1.028 \times (\text{第 4 主成分}) + 2.636 \times \text{DUM}$$

(0.81) (3.12) (2.13)

$$\text{自由度修正済決定係数} = 0.707$$

( ) 内は  $t$  値

ただし、DUM は大阪市内の各区を 1、その他の都市を 0 とするダミー変数である。

第 1 主成分の符号はマイナスであり、統計的に有意である。つまり、第 1 主



成分得点が高い（インナーシティ度が高い）ところほど、人口減少率は大きい（増加率は小さい）。第2主成分についても有意であり、符号はプラスであることから、居住環境が良好であるほど人口増加率は大きい（減少率は小さい）という結果である。

この分析で注意しなければならないのは、インナーシティ度あるいは居住環境の良好さは絶対水準を表すものではなく、居住可能なエリア内での区・市間の相対的な水準を表しているということである。このように、都市の居住環境の良し悪しが人口移動に影響していると考えられる。

### III 人口移動と都市政策

#### 1. 「容れもの」としての都市と社会経済活動とのミス・マッチ

都市は生活や産業活動の「容れもの」（ハード・インフラである社会資本やソフト・インフラである制度を含む）である。社会経済情勢が変化し、生産方法や生活様式が変化すると、企業や人びとがこの容れものに対して求めるニーズや条件は変化する。とくに、急激かつ大規模に社会経済情勢が変化するわが国においては、都市という容れものと、民間経済主体の諸活動の条件との間に重大なミス・マッチが生じることが多く、放置しておくとう都市機能の低下は免れない。

このようなミス・マッチが発生する場合、それへの対応には2つのルートが存在する。一つは容れもの自体を民間活動にふさわしいものに作り直すことであり、都市再開発、社会資本の整備、制度の変更などが該当する。いま一つは、民間経済主体がよりふさわしい新しい容れものを求めて移動することである。

容れものを民間活動にあわせて再構築することにはさまざまな障害がともなう。民間経済主体は市場メカニズムによって素早く行動するのに対して、インフラ整備や制度改革といった容れものの改造は政治メカニズムによる意思決定が必要であるため時間がかかったり、それを政策化するには財源が必要であるため、場合によっては実現不可能なこともすらある。また、政策は住民の集合的な決定によって行われることから、自分の望んでいる結果が得られる保証は

ない。とくに自治体の規模が大きくなれば、住民一人ひとりが政策決定に及ぼす影響力は小さくなる。

このため、多くの場合、民間経済主体は前者のルート、つまり新しい容れものを求めて移動することを選択する。上で見た大都市圏における人口分布の変化も、こうしたプロセスの中で発生しているし、主成分分析の結果も、都市の居住環境が人口移動を引き起こすことを表している。

## 2. 人口移動と自治体への影響

個人的な事情で決定される住宅立地（人口移動）であるが、その影響はインフラ整備や行政サービスの供給を行う自治体だけでなく、既存住民の生活にもさまざまな経路を通じて及ぶことになる。

大都市圏の成長が続いている段階で発生する都市政策の課題は、農村部から流入する人口をどのように受け止めるかということであり、住宅、交通、上水道、教育施設など、不足する社会資本をどのように整備していくかであった。この時期には都市アメニティに配慮する余裕はなかったとも言える。それほどまでに急速かつ大規模な都市化の波が東京、大阪等の大都市を襲ったのである。都市へ集中した人口は大都市から周辺部にあふれ、インフラ整備の必要性は郊外にまで及んでいった<sup>1)</sup>。

1970年代に入って地方からの人口流入が沈静化に向かうと、都市政策の重点を下水道整備や公害防止対策など、集積の不利益を排除することによる都市アメニティの回復、都市再開発や都市生活の質の向上に移す環境が整うはずであった。しかし、郊外の自治体では、住民の所得水準の上昇やニーズの多様化によって行政の守備範囲を拡大しつつ、一方で都心部から流入する人口を受け入れるためのインフラ整備にもエネルギーを注ぎ込まなければならなかった。とくに、すでにインフラが整備されており、行政水準の高い大都市から流入する住民の要求水準は高いのが一般的である。また、財政力が強く行政水準の高い近隣自治体の行政が「デモンストレーション効果」となって自治体財政を圧

1) 大阪の千里ニュータウン（1962年初入居）、東京の多摩ニュータウン（1972年初入居）などが、地方からの転入など、大都市における人口急増に対処するために整備された。

迫した<sup>1)</sup>。

これまでの都市政策を見ると、住宅立地等が先行し、インフラ不足をはじめとした都市問題の発生に自治体が遅れて対応するという、「事後的問題解決型」が一般的であった。しかしその後、戸建て住宅地では高齢化が進行したり、住宅地によっては人口の転出が生じるといった現象が生まれている。このように、都市は常にその姿を変え、ミス・マッチが解消されないままに自治体は次の対応に迫られているのが実情である。しかし、後追い型都市政策には財源が必要である。

現在、国家財政はもちろんのこと自治体財政もきわめて厳しく、しかも高齢化の進行にともない、福祉をはじめとした財政支出は確実に増加する。このことは、従来のように住宅立地を完全に市場メカニズムに委ね、後追いのミス・マッチ解消策を講じる資金的余裕がないことを意味している。しかも、人口減少社会においては、一部地域での人口増は他地域における人口減少を意味し、社会資本の遊休化を引き起こすばかりか、人口減少後も自治体に残らざるをえない住民の財政負担を増加させることにもなる。

地域によって住宅立地の地理的分布はさまざまであるが、住宅立地が地元地域に及ぼす影響は、宅地開発が地域のどの部分で行われるかによって異なるだろう。既成市街地に住宅が立地する場合、既存の社会資本や行政サービスを利用することが可能であるのに対して、周辺部に住宅地が開発される場合には、社会資本を新たに整備しなくてはならないからである。

郊外に新たに住宅が建設されることにともなう、上下水道のようなサービスを供給しようとする、人口密度の高い既成市街地に比べて住民1人当たりサービス・コストは割高になる。ところが、サービスの料金や税負担は同じ自治体内であれば同一水準であるため、低密度地域でのコスト高は全地域で平均化されてしまう。新たに転入する者が負担すべきコストの一部を既存住民が負担することで、新規転入にともなう「受益と負担」の連動が崩れ、転入が過大

1) 1970年代の地方財政支出の膨張については林(1999)に詳しい。

になってしまう<sup>1)</sup>。

既成市街地における住宅立地の場合でも、人口増加が大規模に起こると既存施設の容量を超え、再開発や新たな社会資本整備が必要になる。その際、市街地が形成されている地域であることから用地取得などのコストは周辺部に比べて高くなる。

自治体はこうした影響を考慮しつつ、都市経営的視点から住宅立地に対応していく必要がある。

### 3. 居住環境の改善

リンゴを半分に切って放っておくと、「芯」の部分と「皮」の部分とが残り、「実」の部分は萎びていく。芯は中心業務地 (CBD、central business district)、皮は郊外の住宅地、そして、実の部分が「インナーシティ」と呼ばれる地区であり、大阪市の都心周辺区および大阪府下の一部自治体がそれにあたる。先の主成分分析の結果から、現在、人口が減少している地域は古くから都市化が進んだ地区であり、住宅や、都市施設の老朽化が目だつインナーシティの多いことが明らかになった<sup>2)</sup>。

住環境の悪化を嫌った人びとは良好な住宅地を求めて転出し、このことが累積的な衰退を引き起こす。ボーモル (Baumol) は中心都市から郊外への人口移動を都市の「累積的」な衰退過程として定式化した<sup>3)</sup>。このモデルでは最初に安定的な均衡状態にあった都市が想定され、ここに、郊外での居住嗜好が高まるといった外的なショックが加えられたとき、新しい均衡状態に到達する調整過程で、中心都市の累積的な衰退が生じると考えられている。

- 1) Walker (1981) は人口規模のコントロールを行うことなく、住宅立地を市場メカニズムに委ねると、自治体の政策立案者からみた最適規模も、社会全体からみた最適規模も実現することはないとする。
- 2) インナーシティ問題は欧米先進国の主要都市の重要な政策課題であるが、1977年6月、イギリスの環境省が「インナーシティ政策」を発表したことを契機に、にわかにクローズアップされるようになった。それまで大都市郊外のニュータウン政策に注いできたエネルギーを、ロンドン、リバプール、バーミンガムといった大都市内部地域の再生に注ぐことを提案したこの報告書によって、イギリスの地域政策はこれまでの大都市抑制策から大都市の再生へと方向転換をせまられたのである。
- 3) Baumol (1963).

中心都市の一部の高所得層が外的なショックによって郊外に転出したとしよう。高所得層の郊外への移動によって中心都市の平均所得は低下し、課税ベースの縮小と居住環境の悪化が生じる。これによって他の高所得層も郊外へ移動を始め、平均所得のいっそうの低下がさらに環境を悪化させるという悪循環が生まれる。このプロセスは新たな均衡所得水準に達するまで続くのである。これと同じ現象が大阪の一部自治体で発生していると考えられる。

「インナーシティ現象は過去の人口急増期に形成された高密度集積に対する下方修正であり、地区の居住環境を改善するためにはある程度の人口流出は必要」という考えもある。だが、インナーシティを離れるのは移動するだけの余裕がある中・高所得層が中心であり、大都市に取り残されたのは、移動したくてもできない低所得層と移動性の低い高齢者である。事業所にしても、インナーシティには零細なものが滞留する。人口や就業機会の分散が生産効率を高め、また一部の人間にとっては満足度を高めるという意味で経済合理性に即したものであるとしても、インナーシティに残らざるを得ない住民や事業所にダメージを与えるというのでは、公正な都市づくりとは言えない。

ボーモル・モデルは、社会保障によって住民の平均所得水準を引き上げても、その効果は一時的なものでしかないことを示している。インナーシティが累積的衰退を確実に食い止めるためには、都市の居住環境を高め、魅力を増すことによって、人口の転出を食い止めなければならない。そのことが既存住宅地の社会資本の遊休化を防ぎ、一方で人口転入地域における新たな社会資本の整備コストを削減するのである。

#### IV 快適な都市空間づくりの条件

都市政策の目標は、いくつかの段階を経て今日に至っている。安全・健康を守る都市づくりから利便性を求める都市づくりに。そして、現在は生活の経済的豊かさにともなって、より良質の都市空間を求めるようになった。高度経済成長期の急激な都市拡張の時代にあっては、地方から流入する人口を受け入れるために、土地の大量供給に走らざるをえない面があった。しかし、人口減少が現実となってきた今日、快適性の達成に都市政策の目標を移すチャンスが訪

れている。

それでは快適で活力ある都市空間とはどのようなものだろうか。いくつかのポイントをあげてみよう<sup>1)</sup>。

第 1 に、都市空間は土地、建物、人、企業、都市施設、物的環境など、さまざまな要素の複合体であり、これらのバランスを保つことである。とくに市場メカニズムによって決定される住宅立地や企業立地、それにとまなう土地利用と、政治メカニズムによって決定されるインフラ整備や制度改正のバランス確保が必須である。

第 2 に、生産の場と生活の場が共存し得ることである。生産機能と生活機能とが対立関係をはらみながら隣接立地することは避けなければならないが、一定の広がりを持った空間内に複数の機能が共存することが都市の活力を作り出す。市場メカニズムは住宅のような収益性の低い土地利用を排除することになるため、低収益であっても都市にとって必要不可欠な土地利用は、政策的に確保する必要がある。

第 3 に、都市空間が多様な構成要素によって形成されることである。産業には土地生産性の高いものもあれば、低いものもある。これらの産業が相互に依存しながら立地することが必要である。大都市が新産業のインキュベーター（ふ化器）としての機能を果たしたり、地域の発展に不可欠な集積の利益を發揮するのも、大都市に存在する産業活動の多様性に大きく依存している。また、所得水準、職業、年齢といった住民の属性も多様でなければならず、都市空間はこうした多様な属性を持つ住民が居住できるものでなければならない。

第 4 に、地域によって望ましい都市政策の目標は異なるということである。都市にはそれぞれの歴史、伝統、住民の属性がある。どのような都市空間構造が望ましいかは、都市の地理的条件、発生の歴史、規模、都市基盤の整備状況など、さまざまな要因が複雑に関係することから一義的な答えを導くことは困難である。だからこそ、こうした都市の持つ個性を無視して一律に市場メカニズムを適用したり、ましてや全国画一的な都市政策を強制することが望ましい

---

1) 林 (2006) を参照。

はずはない。

## V むすび

財政制約が厳しい時代にあつて豊かな都市生活を実現するためには、市場メカニズムが万能ではないことを認識し、快適な居住空間を創出し、資源の有効利用を図ることが不可欠である。そのためにも、住宅立地のコントロールを含めた政策をも視野に入れる必要がある<sup>1)</sup>。それには、都市計画が一定の拘束力を持たなければならないであろうが、土地利用規制に対する住民の反発を招くことは容易に予想できる。したがって、望ましい空間構造を実現するには、住民間の不公平を取り除くための行政手腕が要求されるとともに、これまでの土地利用規制の前提であつた「建築自由の原則」を弱める必要がある。

いま、わが国に必要とされる制度上の課題は、土地利用計画・規制に望ましい都市空間づくりのための積極的な役割を持たせることである。また、住宅の新規立地によって発生する外部不経済を内部化し、適正な住宅立地を誘導できる仕組みの構築も必要である。そのためには、土地に関する意識の変革、税制をはじめとした土地を取り巻く現行制度の改革が同時に行われなければならない。しかし、本論で東京と大阪では都市のおかれている状況が大きく異なることを明らかにしたように、都市政策は、都市の実情を踏まえた地方分権的なものでなくてはならない。

## 参考文献

- Alonso, W. (1964), *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*, Harvard University Press.
- Baumol, W.J. (1963), "Urban Services: Interaction of Public and Private Decision," in Howard G.S., ed., *Public Expenditure Decisions in the Urban Community*, Resources for the Future.

1) 都市の郊外化やスプロール化を抑制し、市街地の規模を小さく保ち、住みやすいまちづくりを目指そうとするコンパクトシティもこうした延長線上に位置付けることができる。

- Klassen, L.H. and Paelinck, J. H. P. (1979), "The Future of Large Towns,"  
*Environment and Planning*, Vol.11, No.11.
- Muth, R.F. (1969), *Cities and Housing*, University of Chicago Press.
- Walker, B. (1981), *Welfare Economics and Urban Problems*, Hutchinson.
- 林宜嗣 (1993) 『都市問題の経済学』日本経済新聞社.
- (1999) 『地方財政』有斐閣.
- (2003) 「大阪市の人口減少とインナーシティー問題」、植田政孝編『都市行政のフロンティア—大阪市政を中心として—』大阪市政研究所研究論集.
- (2006) 「地方分権と国土形成計画—全国計画と広域地方計画の課題と展望—」  
『都市計画』日本都市計画学会、第 263 号.
- (2008) 「都市経営的視点から見た郊外居住の意味—近年の動向も踏まえて—」  
『都市住宅学』都市住宅学会、第 61 号.

### 資 料

- 国土交通省『都道府県地価調査』
- 総務省『国勢調査報告』
- 『住民基本台帳人口要覧』
- 『平成 16 年事業所・企業統計調査』  
(<http://www.stat.go.jp/data/jigyoku/2004/index.htm>)
- 『平成 15 年住宅・土地統計調査』  
(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2003/index.htm>)
- ゼンリン「速攻！ 全国ゼンリン地図帳」
- 東洋経済新『地域経済総覧』