

都市の構造：計画行政と自由経済

それでは、講義を始めます。講義のテーマは、「都市の構造：計画行政と自由経済」です。副題に 4 文字熟語が二つ並んでおります。それを分解してみて、「計画」も「行政」も「自由」も「経済」もそれぞれ、とても重要な専門用語なので、じっくり解説するだけで、1 回や 2 回の授業を使うぐらいのテーマなのですが、今日は、日常的に使われている程度の理解で済むように、講義を進めるので、ここで立ち止まることはいたしません。

皆さんにとって、「計画」とは、どんな意味をもっているのでしょうか？おそらく、「夏休みの計画」とか、「受験勉強の計画」とか、が思い浮かんだかもしれません。たとえば、「夏休みの計画」という時の「計画」とは、何のことを言っているのでしょうか？「こんなことができたらいいな〜」という夢や願望のことでしょうか？「きつこうしよう」といったような意志の表明なのでしょうか？もちろん、そうした「目標値」を決めて、何かに書き記すことは計画では重要な側面です。「一年の計は元旦にあり」という言葉を聞いたことがあると思いますが、正月にこの一年の計画を立てることを試みたことがある人はいらっしゃると思います。学校の課題で「夏休みの計画」を提出したことのある人もいると思います。でも、皆さん、その目標、達成できていましたか？目標値に到達できたでしょうか？できなかった人も多いのではないかと想像しています。計画は、「目標値を設定する」ということと同時に「目標値に到達するための手続きを決める」ことも、とても重要なのです。いや、こっちの方がより重要かもしれません。「朝の 9 時から図書館で勉強をする」という目標を立てても、何時に目ざまし時計を設定するかとか、朝食をいつ、どのように食べるのかとか、図書館までどのようにして何分で辿り着くのかとか、「段取りを整える」ことをしっかり決めないと目標は実現しません。「段取り」とは、昔の宮大工用語で、急な坂道などに石段を作る際に 1 段の高さと段数を決めることを「段をとる」と言ったそうで、そこから転じて「仕事を進める上で必要な情報の収集や人員の手配等を円滑に進め、目標を達成するための見通しをつけること」の意味となったとされています。日常的な事柄を規制、コントロールしていくことです。いくら崇高な目標を立てても、襟を正して、段取りをうまくさせていかないと「絵に描いた餅」になってしまいます。

さて、この講義では、そんな目標と段取り、規制の関係を都市の構造を説明する中で考えてみましょう。

0 競争と規制

このスライドは、簡便な海岸の図です。下の青いところは海、上の部分は砂浜です。両脇は崖で海岸は挟まれています。崖でなくても、河川があると思って頂いても結構です。まだ肌寒い 3 月なのに夏の海の話をして恐縮ですが、この海岸には海水浴客が海岸線に満遍なくいて、水遊びを楽しんでいます。結構な人数が遊泳しているので、アイスクリームの業者が屋台を出して営業しようとしめます。さて、皆さんだったらどこに店を出しますか？

答えは、波打ち際からは少し離れた海岸線の真ん中に屋台を出すと思います。理由は簡単です。どこで遊んでいる海水浴客からもできるだけ近い場所に陣取ることによって、「ちょっと遠いから諦めよう」という人々をできるだけなくそうと考えるためです。すなわち、平均的な移動距離をできるだけ短くするような位置に構える、集客性が高い位置に立地することが重要だと考えるわけです。さて、海水浴客がかなり多い海岸だと、屋台を出そうと考える人も増えます。価格も品質もブランドイメージもほぼ同じアイスクリーム屋の2つの店舗が海岸線に出店しようとした場合、2つの屋台はいったいどのような位置関係になると思いますか？屋台ですので、両者は移動をしながら試行錯誤の上、最適な立地を探して最終的に落ち着くのはどこでしょうか？

Aは両者が均等に距離を保つように立地する案です。Bは両者が一番離れた場所、すなわち両端に立地する案です。Cは、両者とも中央に近づいて立地する案です。合理的な選択は、AかBかCか、考えてみて下さい。

海水浴客からみれば、A案がもっともバランスよくみえそうです。そう考えた方も多いと思いますが、しかし、多くの場合、C案になると考えられています。集客性が高いところに集まって開店する傾向があるからです。

理由を考えてみましょう。最初は、なかよく経済圏を均等にしようとして、Aの配置で立地してみたと考えてみましょう。しかし、左の屋台は、もう少し自分の商圈、つまり客層を拡大して売上を増加させようとするはずです。そうすると、左の屋台は少し右に移動します。つまり中央寄りに移動して、自分の経済圏を拡大しようとしします。そうすると、右側の店も黙ってみているわけにはいきません。この店も中央寄りに移動してきます。おそらく、毎日少しずつそれぞれが中央寄りに移動して営業を始めることになって、最終的には両者は中央付近でほぼ隣り合って営業するようになると思います。これは、全ての参加者が一定のルールのもとで自らの利益が最大となる最適な戦略を選択し合っている状態のことで均衡状態、関係性に釣り合いがとれた状態になります。

ドリンクを売る屋台とか、軽食を販売する屋台とかも、同様に海岸線の中央付近に出店するようになると、今度は、海に均等に散らばっていた海水浴客も次第に真ん中辺に集まってくるかもしれません。こうして砂浜も海の中でも、人々が中央周辺に集まる傾向がみられるようになってきて、滞在人口の集積に濃淡がみられるようになります。

同じような商品を同じような価格で売る立地競争では、集客性が大きい場所に集まる方が「競争相手がいない端の方で細々とやるよりも合理的」と言えます。コンビニエンスストアが駅前や大学の前など人が集まるところに複数存在しているのは、こうした均衡の状態であり、合理的に行動した結果だと説明できるわけです。

こうした立地競争や人口の集積は、管理者などによる規制や統制のない、個々人の自由な経済活動を前提にした合理的な活動を前提にしています。「海岸のアイスクリーム屋」の事例でも、もし地元自治体やビーチを運営する企業など、海岸を管理する責任者が「店と店は一定の距離を保つこと」などのルールを制定して、出店舗の分散化を図ったり、海

岸に均等に配置されたビーチパラソルを遊泳客に貸し出すことや、サーフボード利用者とか、水上オートバイなどで遊ぶ海域を分けるなどして、客の分散化も実現したりすると、店舗や遊泳人口の分散化がみられるようになると思います。これは一種の経済活動の規制ですが「計画化」とも言えます。この計画化によって、先ほどの A 案のような配置が実現できるかもしれません。

以前は、コメを販売する米屋、お酒を販売する酒屋、薬を販売する薬局など、販売店を開店するためには近隣店からの距離がある程度離れていないと販売免許が下りないという規制がありましたが、今はなくなっています。しかし、たばこの小売販売、たばこ屋さんとか公衆浴場、つまり銭湯は、立地制限のかかる距離規制があります。このように、さまざまな理由により、自由な経済活動が認められている分野と規制が掛けられて計画的に経済活動が制限されている分野があります。

1 都市の風景：なぜ都市ができるのか？

さて、講義のメインタイトルは「都市の構造」です。都市の話を始めましょう。都市には多くの人々が住み、そこで多様な活動が行われます。ただ、「なぜ都市ができるのだろうか？」と、疑問に思いませんか？ほぼ完全に自給自足をしている近代化以前の農村地域なら違うでしょうが、文明の発達に伴い、移動のある社会では、消費活動の需要を満たすために経済活動が必要になってきます。さきほど示した「海岸のアイスクリーム屋」の事例は、極めて単純な経済活動の一例ですが、扱っている商品ごとに出店者は、自らの経済圏を獲得するためにいろいろな努力をして、収入を得ようとしています。アイスクリーム屋と同じ論理で、少しでも大きな「商売のなわばり」を奪おうという形で移転や退店・出店を繰り返しながら、少しずつ店が集積し、それに伴って消費者も集まってきます。実際はもっと複雑な過程を経て人々は集まってくるのですが、基本的な原理は同じです。個々人の自由意志に基づく経済活動の結果、商店は集合し始め、それを求めて人々は集まります。

さて、皆さんになじみのある街の風景を想像してみてください。公園や川べりから街の中心部を眺めてみるとか、中心にある高い建物から街を見下ろしてみるとか、あるいはドローンから街全体を眺める映像を想像してみるとか、どんな感じでしょうか？このような上海の都心部でしょうか？このような東京の都心部でしょうか？

この絵は、街の中心部と郊外とを縮尺して描いたイメージ図ですが、こんな感じで思い描いた方もおられるかもしれません。左側のように、多くの都市では、ビジネスや商業施設が集まって立地している都心部があって、わりと高いビルが林立していて、そこから離れて、右にいくに従って住宅も増えていきますが、住宅も高層から中層、そして一戸建てなど低層住宅が増えていく、業務ビルも中層と低層が混在するようになる、といった感じでしょうか？いや、人によっては、田園風景が広がる地域に突如として大きなショッピングセンターが立ち並び、周辺に広大な駐車場が囲んでいる風景を思い浮かべた方もいらっしゃるかもしれません。昔からある中心市街地は、既にシャッター街になっていて、訪れ

る時間帯によっては、ちょっとしたゴーストタウン地域もありますね。それでも、一定以上の規模の都市では、オフィスやエンターテインメント施設、ショッピング施設が集中している「まちなか」と、その周辺地域にあたる郊外やさらに外側の近郊地域という構造は、いろいろなところでみられる普遍的なモデルです。

この図は、1923 年に都市社会学者のアーネスト・バージェスが、都市圏の内部構造を単純な形で図式化したものです。赤の濃いところは人口密度が高く、薄くなるに従って密度が低くなります。薄緑は緑地帯です。バージェスが使っていた用語は、いささか現代の日本にはわかりにくいと考えて、少し表現をかえています。都心である CBD, Central Business District の頭文字をとっています、中心業務地区とか業務中枢地区とか訳されており、市街地の中でも役所や企業、商業施設が集中している地域です。東京では都心 3 区、千代田区、中央区、そしてこの大学も位置している港区がこれにあたります。CBD には高層ビルが立ち並び、その外側にいくに従って高層住宅、中層や低層の業務ビルや住宅が立ち、その外側に農地という同心円的な土地利用が広がっているという理解です。

バージェスの同心円のような都市圏は、今でも多くの地域で見られますが、さらに発展した大都市となると、異なる展開がみえるようになります。都市が成長するとどのような展開をしてきたのでしょうか？世界の都市の成長は多様ではあるのですが、典型的なパターンも同時にあります。この図は、それを簡単に示した概念図です。左下の同心円は、人々がある場所に集積し始め、都市の中心部と郊外ができあがった状態を示しています。左から 2 番目は、中心部地域が広がり、同時に郊外地域も拡大基調になってきている状態を示しています。左から 3 番目は、都市圏がさらに広がってくる過程で、比較的早く都市開発された中心部が経年劣化や老朽化などで成長が鈍ったり滞ったりする一方、その周辺部の開発が進展してきた状態です。さらに、一番右側では、都心部から人口が郊外に移転して、やや空洞化され始め、郊外地域に成長の中心が移ってきている状態です。この段階になると郊外や都市近郊にも変化が現れ始めます。もともとは、農村集落が広がっていたような地域ですので、田園風景あるいは森林もあります。しかし、都市の経済活動が活発化して住宅需要が逼迫してくると「住宅を造れば売れる」という理由でどんどんつくられてきて、「都市化」が始まります。田畑や森林をもっている地主が不動産市場の動向を眺めながら、自らの土地の価値を高めるために、個々の用地を住宅地として提供するために売りに出すわけです。こうした地域では、住宅が造成された敷地と田畑や森林として残っている場所が混在し、土地利用の混乱がみられるようになります。このような無秩序な都市化に伴い、都市としての土地利用が無計画に散在する状況のことをスプロールといいます。芋虫が葉っぱを食い荒らしたような状況で、「虫食い状態」と表現することもあります。都市として最低限必要な道路や上下水道などの社会基盤の準備が十分にされていないまま住宅建設が始まるわけです。

近年までは、人口が増加し、各地で開発が進んでいたこともあって、スプロールが都市問題の一つとなってきました。こうしたことが起きないように、都市計画では、優先的か

つ計画的に市街化を進める「市街化区域」と、図では赤い点線で区切っていますが、市街化を抑制する「市街化調整区域」という「ゾーニング・用途地域制」が決められて区分されています。しかしながら、日本の人口は2008年にピークを迎えて減少し始めています。新しい変化が起きてきております。

2 縮小時代の都市：東京圏の事例

具体的な事例を見ていきましょう。2018年12月、埼玉県深谷市内の1984年に廃校になった旧市立小学校の体育館と敷地 1,500 m²の市有地が一般競争入札に掛けられ、マイナス795万円で落札されました。マイナスの落札とはいうのは、落札者が支払うのではなく売却者が支払うことです。深谷市は、新しい1万円札の肖像に採用された渋沢栄一の生まれた場所として有名になりましたが、東京駅から約70 km、似たような距離感の場所としては、神奈川県小田原市、山梨県上野原市、千葉県成田市、茨城県つくば市などがあります。市の見積もりで体育館の解体費が土地の評価額を上回ったため、予定価格をマイナス約1,340万円で設定した上での落札となりました。市が落札者にマイナス分の額を支払う一方、落札者が建物の解体費を負担することになっています。公有地がマイナス価格で落札されるのは全国で初めてでした。ゴミの埋立地や危険物置場などの跡地で土壤汚染対策を施さなければならないような土地ではないのにもかかわらず、東京圏近郊の垣根に囲まれた庭を有する一戸建てが立ち並ぶ閑静な住宅街にあるにもかかわらず、土地の実勢価格がマイナスになったというのは、土地を所有しているだけで銀行から融資してもらえたバブル期以前を知る人々にとっては、相当ショックな話で当時とても話題になりました。土地の所有が最良の資産であった時代は終焉し、場合によっては価値がゼロどころかもっていることが負担になってしまう「マイナスの不動産（負動産）」になってしまうこともあり、相続に際して土地を放棄する例だって、もう稀ではありません。「閑静な」だけの住む機能しかない住宅街は、高齢化が進行し、衰退の一途を辿り、資産価値は相対的に下落してきているのです。土地を所有しているという所有権が所有者の利益ではなく負担になるという時代が到来したのです。

このグラフでは、青色は1955年、赤色は1970年の人口です。左のグラフから右に行くに従って、都心から離れた地域になっています。1955年の段階では人口が都心に集中していたのが、1970年には郊外部に人口が集積してきていることがわかります。東京圏では、1960年以降の高度経済成長期に、都心周辺から郊外にかけて開発が進み、市街地が拡大し、居住機能、すなわち住むことに特化した市街地が形成されるようになります。働く場所は別のところにあるベッドタウンです。これと並行して、土地利用のスプロール化と共に長距離通勤、通勤混雑が顕在化したため、都心部への通勤需要に対する高密な公共交通機関ネットワークが整備されるようになります。さらに、都心部の業務機能が拡大され、除々に周辺の核都市に部分的な機能展開がなされるようになりました。

戦後の住宅政策の中心は、持ち家政策です。ここで示している3つの法制度が重要な役割を果たします。なかでも、国が住宅の取得に対して安い金利で貸し付けをする住宅金融

公庫の融資は、日本の経済政策と福祉政策に密接にかかわって持ち家政策のエンジンの役割を果たしてきました。高度経済成長期は、インフレーションが続いていたため、持ち家取得のためには多額のローンを組んで返済しなければならないのですが、所得も年齢と共に上昇し続けたので、住宅ローンの債務は実質的に減少する計算になります。加えて、バブル経済の崩壊までは土地神話によって地価は上昇を続け、効率的な資産形成の手段となっていたわけなのです。同時に、持ち家という不動産資産を保有し、ローンを完済した高齢者は、住み続ければ住居費は維持費のみに限られるし、場合によっては、売却によって老後の生活のための資金調達が可能になるので、政府にとっては増大する社会保障費を圧縮する手法にもなっていたわけです。

東京圏における主たる住宅政策の供給地は、戦後からバブル崩壊直後までは、「郊外」が中心でした。郊外とは「都心周辺地域に広がる都心に通勤する人びとの居住に特化した地域」と捉えられ、東京圏で言えば、おおよそ東京の市部である多摩地域と近隣3県、神奈川県、千葉県、埼玉県のことを指しています。東京圏の新設住宅戸数の都県別の割合をみると、1955年には東京都内の住宅供給割合が63%であるのに対して、近隣3県の割合は37%でした。この時点では、東京区部が住宅供給の中心であったことがわかります。一方、バブル崩壊直後の1993年の時点では、両者の比率は完全に逆転します。都市圏が拡張していたことがわかります。しかしその後、人口の都心回帰がおり再び東京都の新規住宅供給が多くなり、2017年には東京都が44%、近隣3県が56%になっています。住宅供給の中心が都心周辺から郊外に移り、再び都心やその周辺に戻りつつあることがわかります。ご覧頂いているグラフは、東京をニューヨーク、ロンドン、パリの4大都市間で比較した図ですが、東京を100とする数字であらわしていますが、郊外の人口密度は、東京はニューヨークの7.6倍、パリの9.2倍以上、ロンドンの5.0倍となっており、東京における都心部の夜間人口の過少と郊外人口の過大と外側にはてしなく広がっている状態は際立った特徴になっています。次の図は、同じく4大都市の昼間人口と夜間人口を比較したグラフです。薄く表示しているところが、昼間人口です。東京は、昼間人口と夜間人口の差が一番大きいことがわかります。

この結果、毎日514万人が圏域内から東京区部に通勤手段として鉄道を使って流入していますが、こうした都市構造のため、東京圏に住む住民の通勤時間は全国平均の約2倍掛かっていて、平均で片道67.7分になっています。ちなみに、通学時間は通勤より長く78.1分になっていて、親の通勤の利便性が優先されて子どもの通学が長くなっていることが想像されます。この時間は、コロナ禍を除いて、1995年からほぼ横ばいで推移しており、平均的なサラリーマンは1日往復2時間15分の通勤をしているわけです。東京圏における通勤に用いられる移動手段の中で代表的な手段では、54%の人が鉄道を利用しています。これは、ニューヨーク、ロンドン、パリの2倍から3倍の分量になります。さらに、東京都心部へラッシュアワー時に通勤する人に絞ると、その9割の通勤者は鉄道を利用していて、電車を待ったり、歩いたりする時間を除くと、1日約90分は電車に揺られている計算

になります。

3 エッジかコンパクトか

この図は、東京圏に住んでいる人へのアンケートで、住んでみたい住宅種別と居住立地を年齢別にみた数値です。上の赤色は「マンションよりも一戸建てが良い」と思っている人の割合で、下の青色は「都心より郊外の方が良い」の割合です。共に「どちらかという」と「ぜひ」の回答数値を合算しています。全世代にわたって郊外の一戸建て志向がみられるのですが、一戸建てに関しては年齢が若い方に志向が強いのに対して、立地に関しては年齢が高い方に郊外志向が強い傾向にあります。統計的には、20 歳代で2割ほどが「都心の一戸建てに住みたい」と考えています。いずれにしても、「郊外」の「一戸建て」志向が強く、大多数は高度経済成長期の価値観をまだ強固に温存しているというわけです。

こうした志向により、大都市郊外・近郊には住宅地が拡大し、幹線道路沿いに大規模な駐車場を備えたオフィス、商業施設、娯楽施設が整備されるようなエッジ・シティが形成されるようになります。昔ながらの中心市街地は寂れ、周縁地域、つまりエッジがあたかも都市機能の中核を担うようになった状態を指したものです。日本でも、こうした特徴を有した地域は多くみられます。買い物は、まちなかよりも、郊外のロードサイドやショッピングモールという人は多いと思います。自由な立地競争と経済活動の結果、人々の住まいや企業や工場は、地価の比較的安い郊外地域に立地して、安く住宅を手に入れることができますし、企業にとっての開発も安価でできます。また、郊外だと既存の建物が少なく更地であることが多いため、土地の取得が比較的簡単で早くできます。こうした人々の生活志向に沿った街の形成なのですが、低密度の都市圏が広く、通勤など日常的な移動距離は長くなり環境にも負荷が大きくなります。また、新しく開発する部分が多いので、社会資本、すなわちインフラストラクチャーの投資が新たに生じるため周辺自治体の負担も増す傾向にあります。また、高齢者や自動車をもたない高校生など交通弱者には、不便なまちづくりの形態です。

こうした点を改善するために、周縁地域の都市開発を抑制し、地域の公共交通、図では白線で示していますが、これを連動させて、都市機能を旧来の中心市街地の活性化によって復活・再編させるコンパクト・シティの実現が提唱されるようになりました。現在ある社会資本、インフラストラクチャーを有効利用して、都市圏内の移動も少なく、環境にも交通弱者にも優しくする政策です。2006 年から人口の縮小と共に、都市の規模も縮小させるという発想で、コンパクトなまちをめざす法制度が整備されました。しかし、計画をうまく策定して、実施できている自治体は全体の3割も進んでおらず、順調な自治体はさらに少なく、財政難も伴いこちらも実効性に関して課題が山積している状態です。また、中心市街地は、既存のインフラストラクチャーは使えても古い商店街を取り壊して新たに再開発をしなければならない場合も多く、土地の権利者との時間のかかる交渉をしながら、費用をかけてまちづくりをしなければならないという課題もあります。自由競争に任せる「自然な」街づくりであるエッジ・シティにも、都市縮小時代の未来を見据えた「計画的

な」街づくりであるコンパクト・シティにも、それぞれ固有の課題があるのです。

4 東京圏の計画と開発

この地図は、近年の東京圏の人口密度を示しています。さて、地下鉄やバスなどで公共交通が極めて充実している東京圏では、「計画的」な街づくりが実現したのでしょうか？少し歴史を辿ってみてみましょう。戦後復興が落ち着くと、東京への人口・産業の集中は激しく、1945 年に 278 万人にまで落ち込んでいた東京都区部の人口は、1950 年に 539 万人へと急増、その 5 年後の 1955 年には 697 万人と戦前のピーク人口を突破し、1960 年には 831 万人に達することになります。

1958 年に首都圏基本計画が策定されます。既成市街地の無秩序な膨張発展を抑制し、その健全な発展を図るため、都市圏の外周に 10km 程度の幅をもったグリーンベルト区域として指定する制度を設けました。この案はイギリスの大ロンドン計画をモデルにして、東京駅から半径 100 km の広域を首都圏として、その区域を赤色の既成市街地、外側の黄色で示された近郊地帯、そして周辺地域の 3 つに区分し、それぞれの整備方針を定めました。具体的には、第 1 に、既成市街地の区域として、東京都区部、武蔵野、三鷹および横浜、川崎、川口の一部を指定し、既成市街地内の整備を図ることで合理的な土地利用を図るとともに、工場や大学等の新增設を制限しました。第 2 に、既成市街地の周辺には幅約 10 km のグリーンベルトを設定し、既成市街地の膨張を抑制することにします。第 3 に、近郊地帯の外側に市街地開発区域を設け、多数の衛星都市を開発し、人口および産業の増大を吸収し定着を図り、大都市圏の過大な膨張を防止することが謳われました。

しかし、黄色い区域内では開発が永久にできなくなると感じた地主も多く、農地の開発を期待する農家の反対が強く、こうした人々を地盤とする政権党である自由民主党も連携して、計画をなし崩し的に骨抜きにするようになり、グリーンベルト計画は頓挫いたします。1968 年の第 2 次の首都圏基本計画では根本的な政策変更がなされます。既成市街地の周辺部分の半径 50 km 相当の広域な地域をグリーンベルトから近郊整備地帯として指定し直し、無秩序な市街化を抑制して、計画的に市街地を整備した上で、併せて緑地の保全を図ることとしました。ちょっとわかりにくい表現でしたが、結局のところ、グリーンベルトと指定されていた地域でも開発を「計画的」にさえすれば、市街地開発を進めることが可能になったことになります。この地図で薄緑がグリーンベルトですが、10 年後の計画ではほぼなくなっています。断片的に小さな緑地が残されているだけです。帯状の面的に計画されたグリーンベルトは、結局のところ細い線的な小さな緑地に変更されて、今日に至っているわけです。こうして当初の都市圏膨張の抑制は、絵に描いた餅と化したわけです。

この後、首都圏基本計画は、第 5 次まで計画され、首都圏を「分散型ネットワーク」にするという方針をとるのですが、都市圏がただ大きくなっただけという批判もあります。しかしながら、2000 年以降、東京圏の都市構造は大きく変化してきています。人口が都心にシフトしてきているだけでなく、都市圏の急速な縮小が始まっています。歴史に「もしも」はタブーなのですが、もしグリーンベルトが実現できていたら、都市圏の縮小はも

っと穏やかになっていたと想像します。高度経済成長期に団塊世代が持ち家を求めた郊外地域に、急速に一人暮らしの高齢化が進んでいます。先ほどお話しした深谷市は、東京駅から約 70 km に位置する都市近郊地域ですが、2000 年から 2015 年の 15 年間で人口は増えているのにもかかわらず世帯が少人数化し、4 人に 1 人が高齢者となっています。深谷市のケースは、一度買った土地が値下がりし過ぎて、ローンの残高もあって、売買ができなくなる「土地の塩漬け」の事例です。人口の集積している圏域が縮小してきている状態をみると、年齢構成をみずに、人口の増減だけをみていたら理解できません。

東京の大都市圏の人口構造の概要は、このような変化を示しています。しかし、これは巨視的な変化でしかなく、圏域内をこまかくみれば、均質に縮小しているのではありません。放置すれば空き地・空き家が虫食い状態が増えていき、不均等に密度が低下していく様相を呈しているのです。

パンダで有名な中国四川省の州都成都是、半径 10 km の同心円状の上に幅 2 km ほどのグリーンベルトの環状帯ができています。もちろん大ロンドン計画をモデルにしているのですが、土地の所有権という概念はなく、土地の所有は国家が、住民は利用権を有しているという考えなので、計画的な開発は比較的しやすい面があります。自由な経済が抑制されているような管理型の社会では、計画行政はわりと順調に進むのかもしれませんが。

一方、全国を対象とする国土計画も 1962 年の全国総合開発計画以降、スライドにあるような名称の計画が時系列に策定されます。それぞれの計画は、多様な内容を含んでおり、部分的には実現できた施策もありましたが、一貫した方針は、国土全体として「均衡ある発展」すなわち、国土全体としてバランスの良い発展をめざしてきたのですが、未だに克服されていないばかりか、むしろ東京一極集中が加速している様相すらあります。国土全体では、東京圏が集中的に発展してきただけでなく、都道府県単位をみても、地域内の一番大きい都市が益々発展して、他の地域を取り残してしまっている傾向もあります。冒頭でお話しした海岸のアイスクリーム屋の立地の例のところでもお示しましたように、計画的な配置を積極的にしなければ、人口の集積は不均等かつ濃淡があるので、えてして一極集中の傾向をもっています。この図は、日本の都市計画の分類なのですが、国土面積の 4 % の土地に、人口の 67 % が住んでいます。計画で市街化をコントロールする市街化調整区域は、面積も人口も 10 % なので、残りの土地の大部分は緩い規制の地域です。

全国の各都道府県内の都市の人口が一番多い都市と二番目に多い都市では、人口がダブルスコア以上で離されている事例は、実に 32 道府県にわたり全体の 68 % になります。人口だけをみれば、県内第 2 都市が衰退している例が多くみられ、県内一人勝ちの様相を呈している事例が増えつつあります。このグラフをみて頂くと驚かれるかもしれませんが、150 年前の日本の人口の多い府県をみると新潟県がトップですが、他の地域もそんなに差がありません。右側のグラフで昨年の数字をみると、東京都がダントツ 1 位なのはわかりますし、実は神奈川県内の川崎市、横浜市、相模原市は、東京に隣接して繋がっているので、一つの都市圏としてみると、次の都市圏のある大阪府などとは、ほぼダブルスコアに

なっています。差が広がっているのです。世界に目を向けても人口増が急激な地域であるアジアや南アメリカ、アフリカの国々でも、巨大都市が生まれてきていて、過度な一極集中が進行している地域も多くあります。

5 公共交通と都市開発

地域ごとの経済の発展、人口の増加は、計画を立ててコントロールしようとしてきたが充分ではなく、むしろ計画が破綻してきた面もあることをお話してきました。東京圏においては、さらに特徴ある側面があります。先に、公共交通がコンパクトなまちづくりを促進するという面があることを指摘いたしました。東京圏では、むしろ逆の面も観察されることを紹介いたしましょう。このスライドは、東京の人口密度の比較です。150 年前の江戸の町方、つまり町人が住む江戸の人口密度は、現在の東京の人口密度よりも高いのです。高層住宅がなかった江戸時代は、現在と比較しても高密度だったのです。東京は、垂直的、すなわちタテの方向には低密度、すなわち高い建物は少ないのですが、水平的、ヨコの方向には高密度、すなわち隣近所にギュッと詰まっている状態なのです。これは江戸時代からあまり変わっていません。

次のスライドは、東京圏の鉄道会社の収益構造を示した図です。日本の鉄道会社は、輸送を担う会社だけでなく、住宅開発、商業施設や娯楽施設の運営、ホテルや観光業の経営など多角的な事業をする会社も系列しています。これを合算して経営状況をみると、鉄道会社は輸送をするという鉄道事業で収益の多数を占めているわけでは「ない」ことがわかります。鉄道という手段を使って多面的な経営をして事業を成立させているのが実態です。

たとえば、東京急行電鉄の沿線でみると、東急不動産や東急リバブルの開発した家に住み、東急バスに乗って駅に行き、東急ストアや東急百貨店で買い物をしてから、東急電車にのって、Bunkamura で遊んだり、東急トラベルサロンを通じて東急ホテルに泊まったり、なんてことが、小田急でも、京浜急行でも、東武などでも、ありますよね。実は、鉄道会社は、住宅開発をする地域開発の会社でもあります。スライドをみていただくとわかるように、国が住宅開発のために設立した住宅公団が造成した宅地面積と同等以上の面積を各私鉄会社は開発・提供してきているのです。

また、日本の鉄道は定時運行の正確性、郊外での運行本数の多さや急行や快速など速い電車があることにより郊外の利便性が相対的に高いことが、世界の他の大都市の鉄道の運行状況と比較してわかっています。さらに、97%の会社が従業員に通勤手当を支給していて、従業員にとっては課税される所得にはならなかったり、支給する会社にとっては収益から差し引くことができたりして、税金の優遇がなされています。これは世界でも日本ぐらいです。鉄道会社自体も定期券利用者には料金を優遇、特に学割定期はかなり優遇して、遠くから通う負担を軽減しています。このように鉄道会社の運行と税制の優遇によって、長距離通勤・通学が促進されており、その結果、都市圏が際限なく膨張してきています。私鉄各会社の自由な経済活動とそれを優遇する国の政策が、都市圏を拡大させてきて

いて、それをコントロールする計画は「計画倒れ」に陥っているのです。

6 私権の制限と自由な活動

これまで見てきましたように、日本は土地の所有権など、私権、「わたくし」の権利と書いて、私権といいます。その私権を制限するような力は比較的弱いのではないかと感じています。皆さん、道路を歩いたり、自動車などで走ったりする際、信号で止まりますよね？交通量の多い交差点で信号がなかったら、衝突の危険性があったり、円滑な交通が妨げられたり、しまいますね。自由な交通という私権を制限しても、皆の利益のために、自由に通ることをがまんしても、公共性を優先しますね。まあ、信号で私権を制限されたと思っている人は多くはないでしょうが、細かくみるとそうなります。交通渋滞が激しくなってきた問題が発生してきたので、道路を拡幅したり、別の場所にバイパス道路を造ったりする際、該当場所に土地を所有している人から土地を売ってもらう必要がでてきた場合、売りにくい人はどうするか、強制的に土地を収用する手続きはあるにはありますが、日本ではあまり使われません。私権を制限することに慎重になっています。

コロナ禍の際、世界のいくつかの国では、強制的な外出制限を伴うロックダウンが行われました。あの自由な国、アメリカですら、ロックダウンがなされた地域がありました。日本では、「政府からの要請」という「お願い」や補助金付の誘導はありましたが、厳密なロックダウンは実施されませんでした。行動の自由を制限する「私権を制限」するロックダウンは、とても難しい社会なのです。一方で、短期間でも自由な行動を制限することにより、公衆衛生上の利益を達成することで、比較的早く自由を取り戻せると考えて、計画的に統制を図るという試みもなされた地域がありました。計画も、経済活動を含めて、さまざまな活動の方向性を決め、各種の制限をかけて段取りを整えて、目標に到達するものです。日本は、こうした私権の制限には、とても消極的な社会の一つだといえます。

私権の保全は、自由主義社会ではとても重要なことです。同時に、私権をちょっとずつ制限しても、公共の利益、公共の福祉を守ること、全体の利益を確保し、周り廻って、私権の利益も安定させる、という視点も重要です。政治学はそこを議論する学問です。皆さんが入学されて、この重要な論点について議論できるのを心待ちにしております。



都市の構造
計画行政と自由経済

政治学科
講義理解力テスト


MEIJI GAKUIN UNIVERSITY
明治学院大学

0.2 競争と規制

海岸のアイスクリーム屋の立地



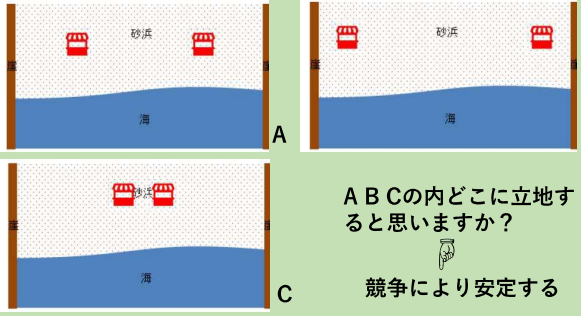
0.1 競争と規制

海岸のアイスクリーム屋



0.3 競争と規制

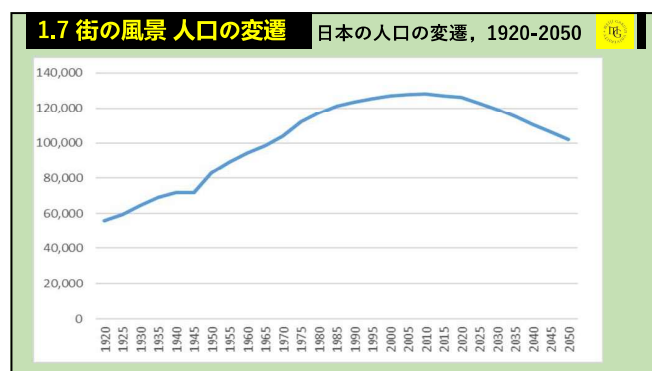
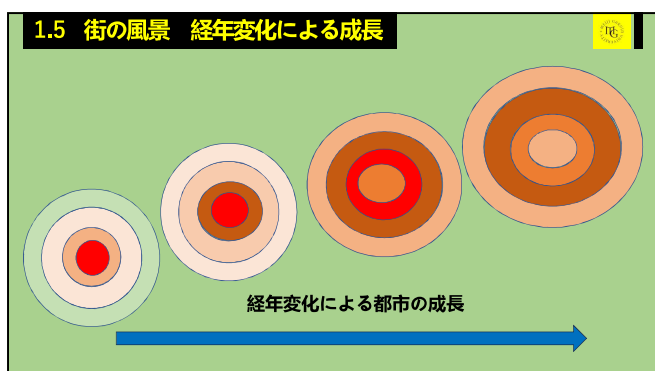
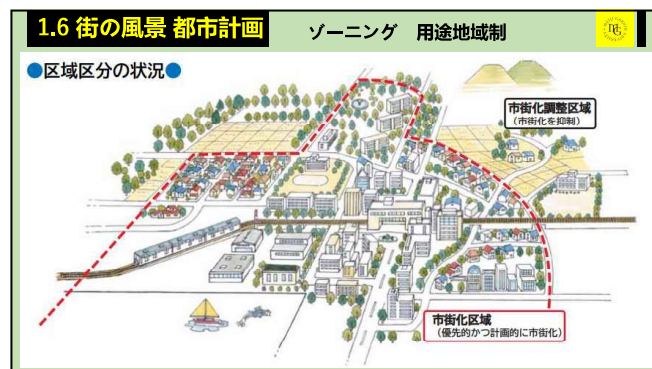
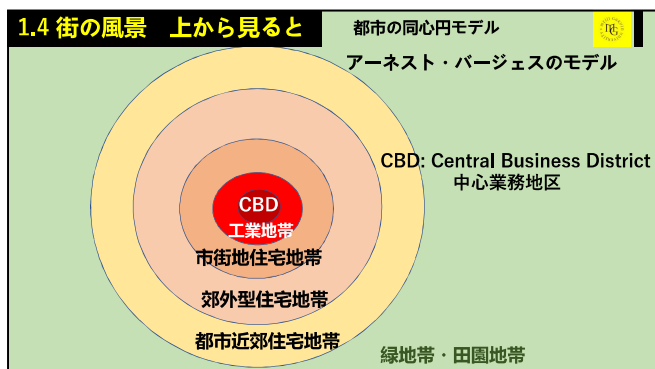
競争2者（2社？）のアイスクリーム屋の立地

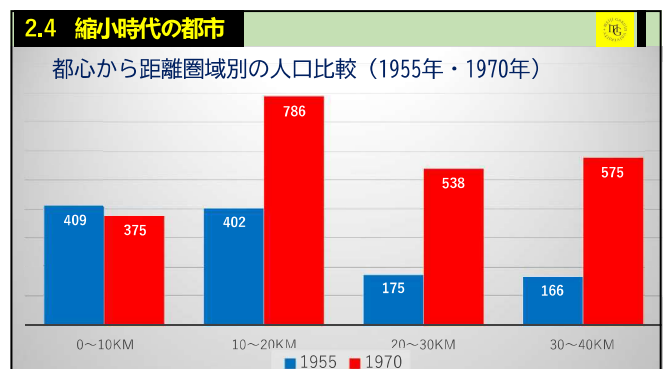
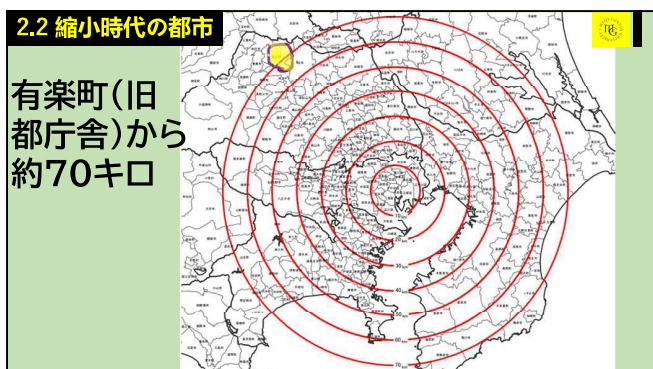


A B Cの内どこに立地する
と思いますか？

競争により安定する







2.5 縮小時代の都市

戦後まもなくの住宅政策

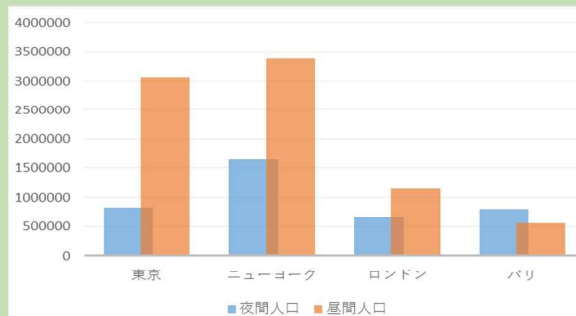


持ち家政策の基本法制 賃貸から持ち家への優遇政策

- 住宅金融公庫法（1950年）
長期の固定低金利住宅ローンの供給
 - 公営住宅法（1951年）
低所得者層向けの公営住宅の供給
 - 日本住宅公団法（1953年）⇒ UR都市機構
集合住宅の団地の開発・提供
- 📌 住宅の55年体制

2.7 縮小時代の都市

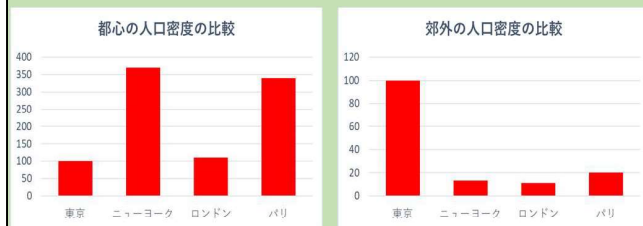
世界4大都市の昼夜間人口の比較



2.6 縮小時代の都市

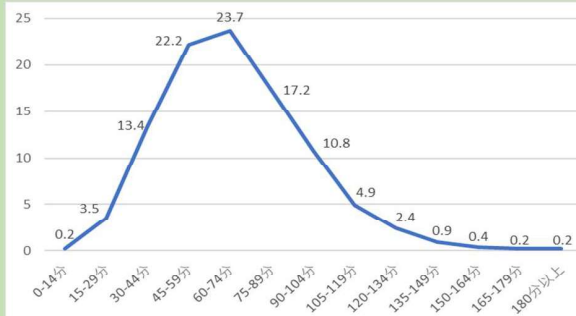


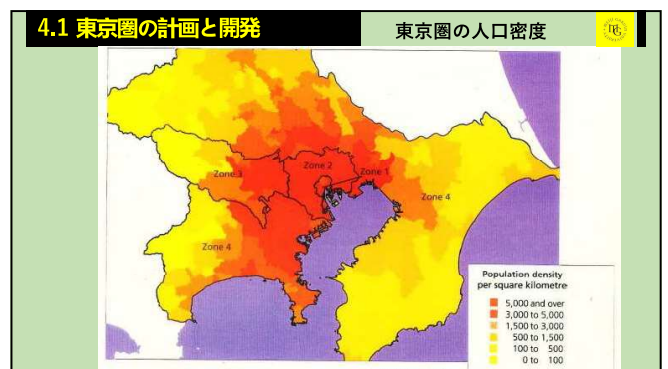
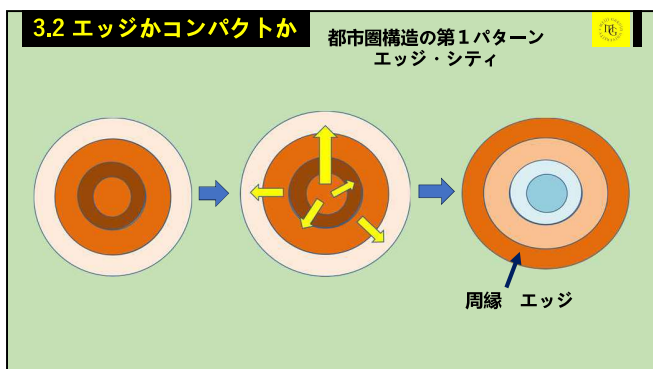
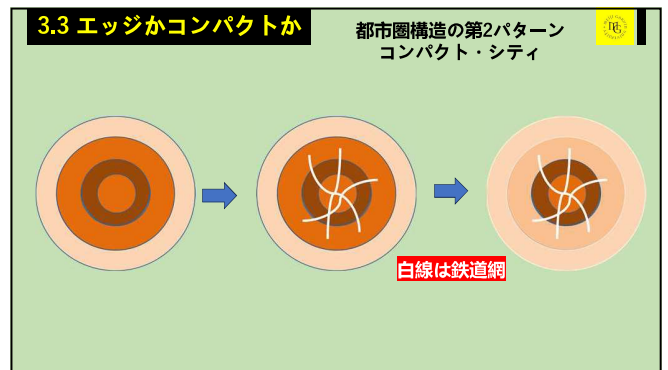
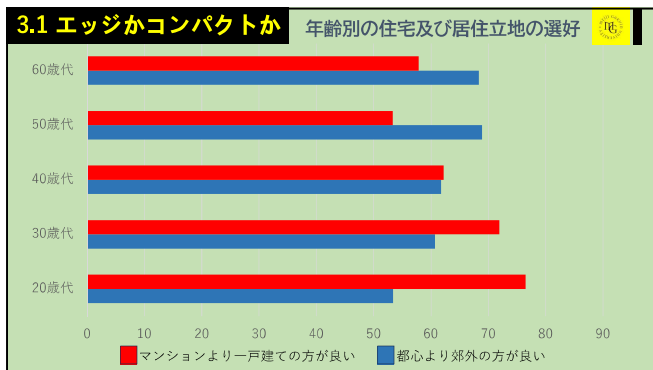
4大都市の都市圏の人口密度

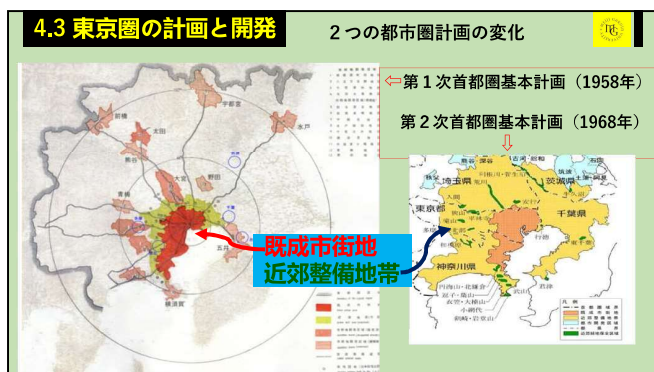
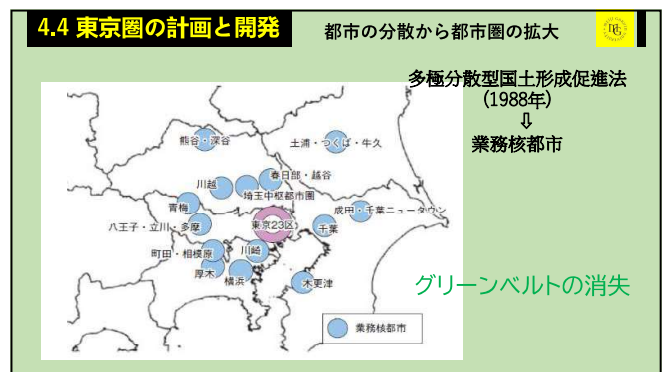
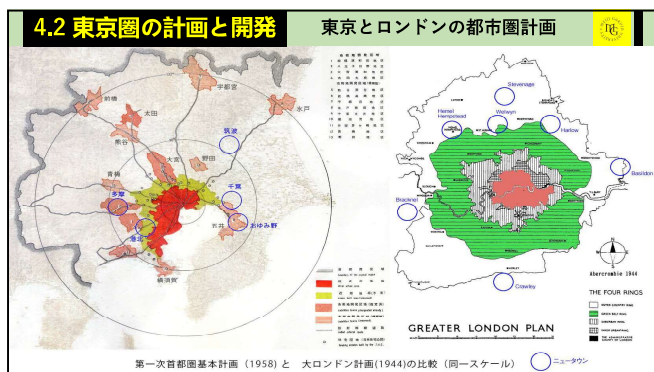


2.8 縮小時代の都市

東京圏の通勤時間の分布(%)







4.6 東京圏の計画と開発

国土総合開発計画

- 1962年 全国総合開発計画（一全総）
- 1969年 新全国総合開発計画（新全総）
- 1977年 第三次全国総合開発計画（三全総）
- 1987年 第四次全国総合開発計画（四全総）
- 1998年 21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）
- 2008年 国土形成計画
- 2015年 第二次国土形成計画
- 2023年 第三次国土形成計画

一貫して国土の「均衡ある発展」をめざす

5.1 公共交通と都市開発

150年間の違い

人口の多い上位5都府県の比較

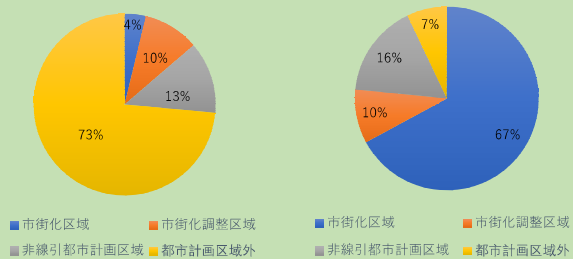


4.7 東京圏の計画と開発

都市計画の区分

面積別区域区分 3,779万ha

人口別区域区分 12,687万人



5.2 公共交通と都市開発

東京は昔の方が密集してた！

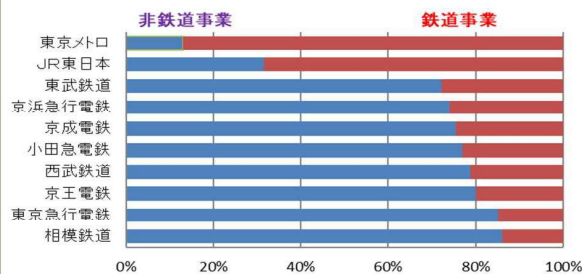
江戸と東京圏の人口密度の比較

江戸（1750年）と東京圏（2024年）の各地域



5.3 東京圏の計画と開発 鉄道会社は鉄道が主要業務ではない!

連結売上高に占める非鉄道事業の割合



6.1 私権の制限と自由な活動

私権の制限 ⇔ 自由な活動

↓ ↓

計画的な制限 無秩序な混乱

↓ ↓

公共の福祉? 私権の侵害?

5.4 東京圏の計画と開発 日本の私鉄は開発業者!

東京圏の宅地開発面積の比較
1910年～2020年

日本住宅公団 11,002ヘクタール
(現 都市再生機構)

私鉄各社総計 13,947ヘクタール

都市の構造
計画行政と自由経済

講義の終了

画像の出典：

1. 3「街の風景 イメージ」
tarila「都市と自然の風景」ライセンス・フリー
<https://jp.freepik.com/free-vector/urban-nature-landscape.10837952.htm>
2024年7月1日参照

1. 6「街の風景 都市計画」
国土交通省による「区域区分の状況」の説明図
<https://www.mlit.go.jp/common/000234475.pdf>
2024年7月1日参照

2. 1「縮小時代の都市」
Googleマップより

4. 2および4. 3「東京圏の計画と開発」
2020多摩美術大学堀内チーム『東京緑地計画 から 涼都2050へ』から引用
<https://urbanecology.jp/ht/tokyo-greenbelt/>
2024年7月1日参照

4. 4「東京圏の計画と開発」
国土交通省による「業務核都市の整備」の説明図
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshimachi/tk_000073.html
2024年7月1日参照

×	×	×
氏名		受験番号
×	×	×

2025年度

講義理解力解答用紙

講義を聞いた上で、以下の設問に答えなさい。

設問 1. 都市が成長するプロセスについて、説明しなさい。

設問 2. エッジ・シティとコンパクト・シティについて、それぞれの特徴と、長所と短所について、説明しなさい。

エッジ・シティ

特徴

長所

短所

コンパクト・シティ

特徴

長所

短所

(次ページへ続く)

設問 1		設問 2	
------	--	------	--

×

×

×

×

×

×

設問 3. 日本のグリーンベルト計画が、構想・提言された理由と、計画が頓挫した理由ならびに政策変更の内容について説明しなさい。

設問 4. 東京圏では、世界の 3 大都市と比較して、都心部と郊外部の人口密度の差が少なく、圏域が延伸しているのは、どのような理由があるからか、説明しなさい。

設問 5. 社会の様々な問題を解決するにあたって、国や自治体を取る方策には、企業等の自由な経済活動を容認したり促進したりするものと(A)、計画的に規制をするもの(B)があります。A および B の政策によって実現できる具体的な事例を取り上げ、その事例がそれぞれに該当する理由を説明しなさい。

A：自由な経済政策によって実現できる具体例とその理由

B：計画的規制によって実現できる具体例とその理由

設問 3		設問 4		設問 5	
------	--	------	--	------	--

政治学科 B 日程 講義理解力 メモ用紙

このメモ用紙は次の問題解答に使用できますので紛失しないでください。また試験終了後、お持ち帰りください。