

## 関東地方における将来の都市構造に関する意向状況調査

### The survey on the urban layout plans for the future of local governments in the Kanto region

中西賢也\*・石井儀光\*\*

Kenya NAKANISHI\*・Norimitsu ISHII\*\*

Japanese cities face some new problems such as a declining and aging population. To solve these problems, the Japanese government announces that local governments should try to change their urban layout to The Compact City. Many local governments know the concept of the compact city, but it is not clear how many local governments pursue the goal of the compact city. It is important to figure out this issue for thinking about the whole concept of the compact city and a way of promoting the compact city policy. Therefore, we carried out a questionnaire survey to figure out the urban layout plans for the future of 234 local governments in the Kanto region. This survey shows that there are some differences in ways of thinking about the urban layout between large cities and local cities.

**Keywords:** urban layout, compact city, local government, the questionnaire survey  
都市構造、コンパクトシティ、地方自治体、アンケート

#### 1. はじめに

都市計画中央審議会基本政策部会中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」（1997年6月9日）の中で、我が国は「都市化社会」から「都市型社会」へ移行したとされ、それまでの都市の拡大への対処を中心とした都市政策の転換の大きなきっかけとなった。当時は都市の都心部の深刻な衰退に対応した都心部の再構築・再開発がメインテーマであった。しかし、それから15年過ぎた現在、国土交通省の基本方針<sup>1)</sup>や日本再生の基本戦略<sup>2)</sup>に見られるように、都市政策における最も重要な基本概念は集約型都市構造となっている。集約型都市構造の概念が多くの行政の都市計画担当者に広まったのは、社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」（第二次答申）（2007年7月20日）が大きなきっかけと考えられている<sup>3)</sup>。今では、市町村都市計画マスタープランにも集約型都市構造に関する記述が現れるようになっており<sup>4)</sup>、具体的な都市計画の目標としても普及しつつある。

各自治体にとって、自らの地域の都市政策に集約型都市構造の概念を取り入れるかどうかを考えるためには、今の都市構造がこのままでいいのか、また、将来の都市構造をどのような形にするのか、を考えることが必要である。そして、各自治体が自らの地域の将来の都市構造をどのように考えているのかを把握することは、今後の国の都市政策における集約型都市構造の位置づけや推進方を判断するための重要な要素であると思われるが、その状況は明らかになっていない。そのため、国土交通省関東地方整備局管内の1都8県の市及び特別区を対象に、現在の都市構造に対する考えを把握するためのアンケート調査を行った。

#### 2. アンケート調査の概要

##### 2-1. 調査対象等

アンケート調査は調査票を郵送で配布・回収した。調査対象等は下記の通りである。

- ・調査対象  
1都8県（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県）の市及び特別区（234自治体）
- ・調査票配布先  
各自治体の都市計画所管課
- ・調査期間  
2010年12月17日～2011年1月13日
- ・回収率  
100%（234自治体）

##### 2-2. 調査内容

各自治体が自らの都市の都市構造についてどのような問題意識を抱いているかについて、今後の取り組みの方向性、その理由、課題などについて調査を行った。

#### 3. アンケート調査の結果

##### 3-1. 今後の都市構造について

現在の都市構造を踏まえた今後の取り組みの方向性について、以下の4つの選択肢から選択していただいた。

- ①現在の都市構造を変えたいと考えている（以下「①変えたい」と表記）。
- ②現在の都市構造を変えるかどうか検討中でどちらともいえない（以下「②検討中」と表記）。
- ③検討していない又はよく分からない（以下「③分からない」と表記）。

\*正会員 国土交通省(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism)

\*\*正会員 独立行政法人建築研究所(Building Research Institute)

④現在の都市構造を変える必要はないと考えている  
 (以下、「④変える必要ない」と表記)。

結果を図1に示す。関東全体では、①変えたい26.1%、②検討中24.4%、③分からない25.2%、④変える必要ない24.4%であり、ほぼ均等に回答が分かれる結果となった。都県別で見るとばらつきがあり、長野県、山梨県、栃木県では①変えたいと回答した自治体が40%を超えているのに対して、神奈川県、東京都では④変える必要ないと回答した自治体が30%を超えている。また、埼玉県、茨城県、千葉県では②検討中と③分からないの合計が50%を超えており、都市構造を変えるか変えないかの方向性が明確になっていない自治体が多い。

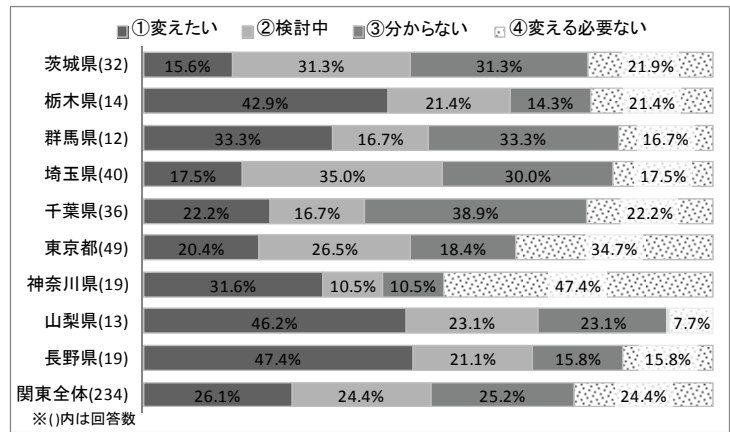


図1. 都県別都市構造変更の意向

表1. 都市構造変更の方向性

回答数	回答内容
30	コンパクトシティ(集約型都市構造)の実現
6	鉄道駅周辺の拠点性の向上
5	複数拠点連携型都市構造の実現
5	中心市街地活性化
4	新たな拠点の整備

表2. 都市構造変更の理由

回答数	回答内容
16	少子高齢化、人口減少等社会状況変化に対応
11	市街地の拡大防止
11	中心市街地の衰退防止
7	交通ネットワークの維持・形成
5	環境に配慮した都市の形成

表3. 都市構造を変える必要はないと考える理由

回答数	回答内容
34	既に集約型都市構造になっている
10	既存の計画を基本に進めている
6	既存の中心市街地で活性化を図っている
4	都市構造の転換を図る財政力がない
4	市域が狭い等都市構造を変える必要がない

表4. 検討の中で課題になっている事項

回答数	回答内容
20	財政問題
14	市民・関係機関との合意形成
12	都市計画マスタープランの策定・見直し
6	既に郊外へ市街地が拡散している
3	行政区域が広く、集約が困難である

意形成、「都市計画マスタープランの策定・見直し」であった。そのほかにも、「全域がほぼ市街地化しており望ましい都市構造とはどのような形なのか検討する」や合併したいいくつかの自治体からは「拠点集約についての住民合意は困難」という回答が見られた。

#### 4. アンケート調査の分析

##### 4-1. 人口規模との関係

2010年の人口(国勢調査値)と調査結果の関係を図2に示す。人口30万人以上の大都市は①変えたいとする割合が高い。特

#### 3-2. 都市構造を変えたい理由

①変えたいと回答した自治体(61自治体)に都市構造変更の方向性とその理由について自由回答で尋ねた。その結果をキーワードをもとに分類・集計を行った結果を表1、表2に示す(重複回答有)。

方向性については、回答が多かった順に、「コンパクトシティ(集約型都市構造)の実現」、「鉄道駅周辺の拠点性の向上」、「複数拠点連携型都市構造の実現」であった。多くは市街地を集約していく方向であるといえるが、少数ではあるが、地方部の都市において、広域合併による都市サービスの拡充や現在の市街地では平地が少なく都市機能を集積できない等の理由で新たな拠点の整備を図ろうとする自治体も存在する。

理由については、回答が多かった順に「少子高齢化、人口減少等社会状況変化に対応」、「市街地の拡大防止」、「中心市街地の衰退防止」であった。そのほかにも、「中心市街地等の利便性を向上させて人口増を図るため」や「既存ストックの有効利用を図るため」という理由もあった。

#### 3-3. 都市構造を変える必要はないと考える理由

④変える必要ないと回答した自治体(57自治体)にその理由について自由回答で尋ねた。その結果をキーワードをもとに分類・集計を行った結果を表3に示す(重複回答有)。

回答が多かった順に「既に集約型構造になっている」、「既存の計画を基本に進めている」、「既存の中心市街地で活性化を図っている」であった。多くの自治体が自らの都市は既に集約化していると考えていることがわかる。そのほかにも、「現在の都市構造を踏襲しながらソフト中心の事業展開等により都市の質を高めたい」や「現実に都市構造を大きく変えることは困難」という回答もあった。

#### 3-4. 検討の中で課題になっている事項

②検討中と回答した自治体(57自治体)に検討の中で課題になっている事項について自由回答で尋ねた。その結果をキーワードをもとに分類・集計を行った結果を表4に示す(重複回答有)。

回答が多かった順に「財政問題」、「市民・関係機関との合

に地方部における中心的な都市が都市構造を変えたいと考えている割合が高い。また、③分からないとする割合が低く、今後の都市構造についてある程度の方向性を決めている割合が高いことがわかる。一方、人口 20～30 万人の自治体は④変える必要がないとする割合が高い。当該自治体は、人口密度が高い自治体が多いほか、23 自治体のうち 22 が首都圏整備法により指定される既成市街地、近郊整備地帯、都市開発区域に位置しており、ある程度計画的な市街地整備が行われていると考えられることから、こうした状況が回答に影響している可能性がある。人口 10 万人未満の自治体は③わからないとする割合が高い。

#### 4-2. 人口密度との関係

2010 年の人口密度と調査結果の関係を図 3 に示す。人口密度が 6,000 人/km<sup>2</sup>以上の自治体では①変えたいが 16.7%、④変える必要がないが 36.7%であり、人口密度が低下するに従って、①変えたいの割合が増加し、④変える必要がないの割合が低下する。人口密度が高くなるほど、都市構造を変える必要がないと考える傾向があることが分かる。

#### 4-3. 可住地面積との関係

2010 年の可住地面積と調査結果の関係を図 4 に示す。可住地面積が小さくなるにつれて①変えたいという割合が低くなり、④変える必要がないの割合が高くなる。可住地面積が小さい下位 20 の自治体のうち①変えたいと回答したのは 1 自治体のみであった。これらの自治体はすべて埼玉県、東京都、神奈川県自治体であり、主に東京都心部及びその周辺に位置し、市街化が進んでいる自治体が多いことが影響していると考えられる。

#### 4-4. 財政力指数との関係

2009 年度財政力指数と調査結果の関係を図 5 に示す。財政力指数 0.50 以上の自治体については、財政力指数が大きくなるにつれて①変えたいという割合が下がり、④変える必要がないという割合が上がる。財政状況が良好になるにつれて都市構造を変える必要がないと考える傾向が分かる。財政力指数が大きい上位 20 の自治体のうち①変えたいと回答したのは 2 自治体であった。財政力指数が 0.50 未満の自治体では②検討中とする割合が 38.9%と最も高い。

#### 4-5. 高齢化率との関係

2010 年度の高齢化率（全国平均は 23.1%）と調査結果の関係を図 6 に示す。高齢社会と言われる高齢化率 14%～21%の自治体に比べ、超高齢社会と言われる 21%～の自治体の方が都市構造を変えたいとする割合が高い。高齢化率の高い上位 20 の自治体のうち④変える必要ないと回答した自治体は 1 つのみであった。なお、今回調査対象の自治体のうち 14%未満の自治体は 1 つであったので、当該自治体は図 6 には反映していない。

#### 4-6. 一人当たり自動車 CO<sub>2</sub> 排出量との関係

一人当たり自動車 CO<sub>2</sub> 排出量と調査結果の関係を図 7 に示

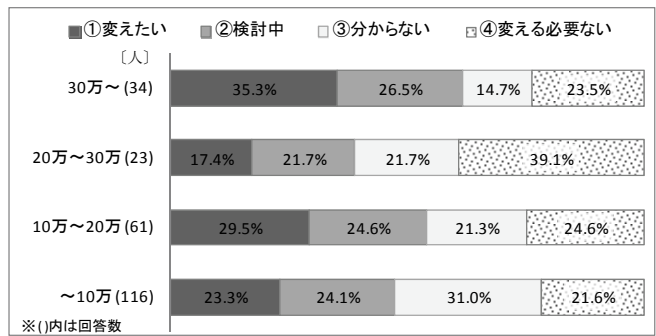


図 2. 人口規模と調査結果との関係

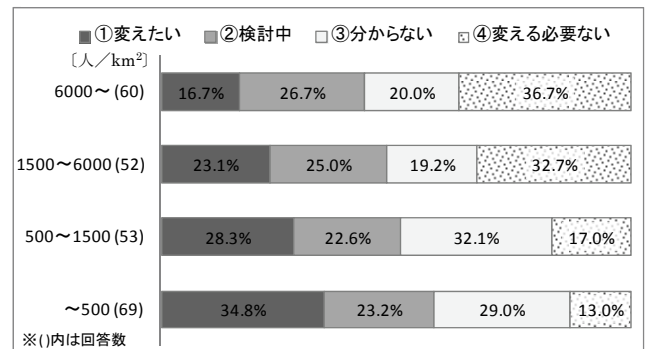


図 3. 人口密度と調査結果との関係

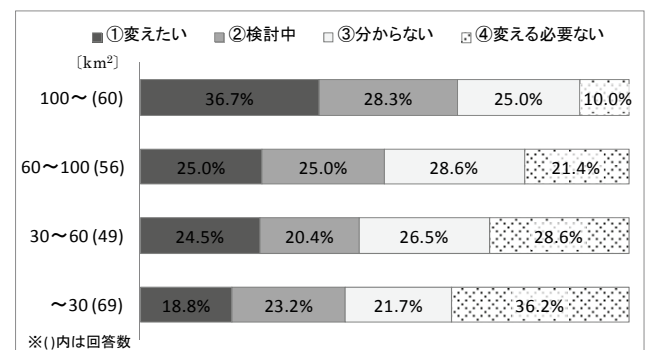


図 4. 可住地面積と調査結果との関係

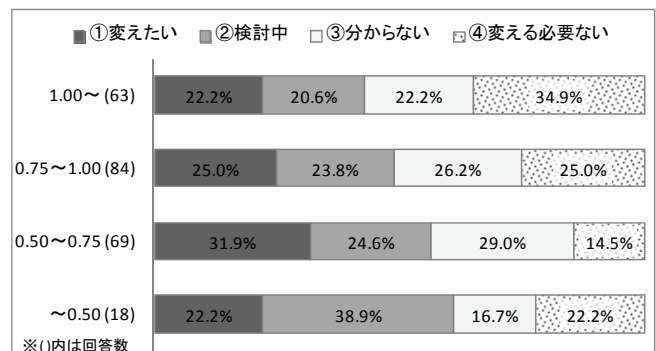


図 5. 財政力指数と調査結果の関係

す。一人当たり自動車 CO<sub>2</sub> 排出量は(独)国立環境研究所が算出しているデータ<sup>5)</sup>を用いた。当該 CO<sub>2</sub> 排出量は 2005 年道路交通センサス自動車起終点調査(OD 調査)をもとに推計された乗用車類と貨物車類の年間 CO<sub>2</sub> 排出量を当該年度末時点の市区町村の住民基本台帳人口で除した値である。

排出量が多い 2.00(t-CO<sub>2</sub>/人)以上の自治体は①変えたいと回答した割合が最も多い。1.00(t-CO<sub>2</sub>/人)未満の自治体では

④変える必要ないと回答した自治体が4割近くあり、その割合が突出している。1.00(t-CO<sub>2</sub>/人)未満の自治体は東京都区部及びその周辺の市街化が進んだ自治体がほとんどであった。

### 5. まとめ

本調査では関東地方の234自治体の都市構造に対する意向状況を把握した。都市構造を変えたいと回答した割合が高いのは、長野県、山梨県、栃木県であり、都市構造を変える必要はないと回答した割合が高いのは神奈川県、東京都、千葉県である。地方部で変えたいと考える自治体の割合が高く、東京都及びその周辺部で変える必要性を感じていない自治体の割合が高い傾向となった。一方、関東全体では、検討していない又はよく分からないとする回答が25.2%あり、検討中も含めると約5割に達する。人口減少、超高齢社会化、地球環境問題等都市を取り巻く状況がこれまでと大きく変わり、都市構造のあり方を考え直す必要性が高まっている中、自都市の今後の都市構造がどうあるべきかを決めている自治体は半数であり、速やかな検討を促していくことが必要ではないかと考えられる。

都市構造を変える必要がないと回答した自治体の分布を見ると東京都特別区や横浜市周辺部に位置する都市が多い。これらの自治体の理由を見ると「既に集約されている」との回答が多く、駅周辺などを中心に市街地整備が相当進んでいることに起因しているのではないかと考えられる。一方で、本当に都市構造が集約されているかどうかは必ずしも明確ではなく、客観的に都市構造の集約状況が把握できる指標の開発が必要になっていると思われる。

都市構造の検討に当たり課題となっている事項については、財政問題との回答が最も多かった。財政問題と回答した20自治体の財政力指数を見ると平均は0.81であり、0.50を下回ったのは2自治体、1.00を超えた自治体も3あった。この結果だけ見ると、必ずしも財政力指数上財政的に厳しいと考えられる数値が低い自治体が財政問題を課題ととらえているわけではなく、比較的財政に余裕がありそうな自治体であっても、都市構造を検討するにあたっては財政問題を課題と考えていることが分かる。各自治体によって財政問題のとらえ方が違うことに起因しているのではないかと考えられるが、より詳細を把握することも必要である。

人口との関係では人口規模が大きい自治体では都市構造の検討が進んでいるが、10万人未満の比較的小規模な自治体では検討が進んでいない。都市計画の知見のある職員が少ないといった問題を抱えている可能性もあり、詳細を把握した上で速やかな検討を促すような支援策について検討する必要性も考えられる。

可住地面積、高齢化率、一人当たり自動車CO<sub>2</sub>排出量と調査結果の関係では、人口密度が相当程度関係している。可住地面積が小さい自治体ほど、高齢化率は21%以上より21%未満

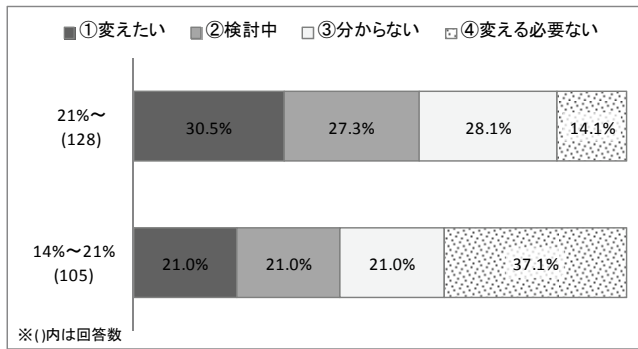


図6. 高齢化率と調査結果との関係

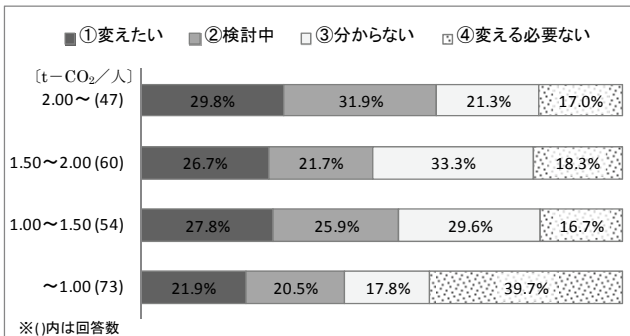


図7. 一人当たり自動車CO<sub>2</sub>排出量と調査結果との関係

の自治体が、一人当たり自動車CO<sub>2</sub>排出量は排出量が小さい自治体ほど人口密度が高くなり、④変える必要がないという回答の割合が増えている。人口密度が自治体の都市構造に対する考え方に大きな影響を与える要因になっている可能性があるため、更なる分析が必要と考えている。また、都市構造を考える際に重要と思われる公共交通サービスに関する指標や中心市街地の活性化度に関する指標と調査結果との関係の分析が不足している。これらの点を分析することにより、集約型都市構造を目指す都市、目指さない都市の特性がより明確になる可能性があるため、さらに多様な観点から調査・分析を行うことが今後の課題である。

各自治体において都市構造のあるべき姿を速やかに確立し、その実現に向けた都市政策の実施に移れるような体制を構築していくことが重要であると考えられる。

### 謝辞

本アンケート調査にご協力いただいた関東地方の自治体の都市計画担当者の皆様に深く感謝し、お礼を申し上げます。

### 参考文献

- 1) 国土交通省(2011), 「持続可能で活力ある国土・地域づくり」の推進について
- 2) 国家戦略会議(2011), 「日本再生の基本戦略～危機の克服とフロンティアへの挑戦～」
- 3) 谷口守(2010), 「コンパクトシティの「その後」と「これから」」(日本不動産学会誌/第24巻第1号 pp. 59-65)
- 4) 浅見友紀, 中村隆司(2010), 「市町村都市計画マスタープランにおけるコンパクトシティ施策の実態について」, 土木学会第65回年次学術講演会
- 5) (独)国立環境研究所HP, <http://tenbou.nies.go.jp/gis/>