

補論 2 大都市圏内における“街の高齢化”

補論 1 では、戦後の人口の首都圏への集中の動きや首都圏の人口の推移を概観した。

その中で、首都圏では人口の自然増の勢いが緩慢となり、老年人口の急速な増加や少子化が進行する一方、地方からの人口流入がその数を変動させながらも持続することで、他地域よりも人口を増加させ、結果的に首都圏への人口集中が現在も進んでいることが分かった。

しかし、大都市圏内においても、人口を巡る様相は全域で一様ではなく、地域によって人口及び人口構成は異なり、また大きく変化している。こうした人口の動きは、地域の所得水準の低下や消費活動の停滞、地方税収の減少といった経済的影響のみならず、地域の交通インフラを始めとする公共インフラ、まちづくり、治安や公共サービス供給のあり方など多方面に影響を及ぼし、それらへの対応・見直しに多大な社会的負担が発生することも懸念される。特に、戦後の大都市圏への膨大な人口流入に対応するため、都市の郊外地域には新興住宅地が開発され、主に若年層が定住したが、現在、その世代が高齢層に入りつつあり、これらの地域では老年人口比率が高まり、“街の高齢化”が生じている。

本論でも、補論 1 に続き首都圏¹¹⁴を取り上げ、圏内を都心部・郊外・その他地域に三分し、その各地域における人口の動きをみる。その上で、郊外地域で進んでいる“街の高齢化”がその地域の経済社会にどのような影響を及ぼしているのかを整理する¹¹⁵。

1. 郊外化とその後の都市回帰

(人口増加に伴う郊外化の進行)

戦後から 70 年代半ばまでの間に首都圏に向けて大量の人口が流入し、首都圏への集中が進んだことは、補論 1 でみた。こうした人口の急激な膨張により、住宅数の絶対的不足が明らかとなり、住宅の確保が喫緊の課題となったことから、郊外における住宅地開発や住宅建設が急速に進められた¹¹⁶。東京都の多摩地域で 66 年に着工し 71 年から入居開始した多摩ニュータウンの建設は、その典型である¹¹⁷。これにより、東京を中心とする都市圏では周辺部が外延を続けた。

首都圏へと流入した人々は、住居を求めて都心部から離れて郊外へと転出した。このため、第

¹¹⁴ 本論でも首都圏を東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県の 1 都 3 県とする。

¹¹⁵ 首都圏人口の流れや郊外地域の変化を分析した研究として、江崎(2006)、荒井他(2002)など。本論の分析も、江崎(2006)の成果に多くを拠っている。

¹¹⁶ 1950 年住宅金融公庫法成立、51 年公営住宅法成立、55 年住宅建設十箇年計画策定、同年日本住宅公団設立など、戦後の住宅政策の本格的な推進がスタートした。

¹¹⁷ 多摩ニュータウン開発の推移や関係者の証言等については、細野・中庭(2010)。首都圏の大規模ニュータウンは、後掲第 4-2-4 図を参照。

4-2-1図でみるように、都心部は人口が60年の831万人から70年の884万人に増加したが、80年には835万人へと減少に転じた。一方、郊外では、この転入による社会増で人口が増加するとともに、彼らが子どもを産み育てることによる自然増でさらにそのスピードが加速することとなり、60年に560万人であった郊外の人口は70年に1,068万人、80年に1,449万人、90年には1,688万人へと急速に増加した¹¹⁸。

特に若年層の移動が顕著であり、例えばベビーブーム世代の移動を前掲第4-1-7図でみても、70年にこの世代の12.9%が都心部に居住していたが、80年には7.5%へと低下した。その後も90年には6.4%へと低下しているのに対し、都心部以外の首都圏に住む者は、70年の16.2%から80年19.3%、90年20.3%へと増加していることが確認できる。

(郊外化の終焉と都心回帰の動き)

しかし、70年代に入ると、前掲第4-1-1図でみるように、首都圏への人口流入の動きが緩和するとともに、ベビーブーム世代等のUターン行動などにより首都圏からの流出の動きが高まったことも相俟って¹¹⁹、首都圏内での郊外化の勢いも幾分収まりを見せ始める。

さらに、第4-2-1図下段をみると、それまで郊外化に伴い人口が郊外へ流出超過であった都心部では、90年代半からは、郊外への転出が減少したことに加え、郊外からの転入も増加したため、90年代後半に両者がほぼ均衡し、その後、流入が超過する傾向に転じた。人口の都心回帰の動きである。都心部では、90年代前半の5年間に25.1万人の社会減から、90年代後半には13.7万人の社会増となった。なお、都心部では合計特殊出生率が東京都全体よりもさらに低く、人口の自然増は大きくない¹²⁰。

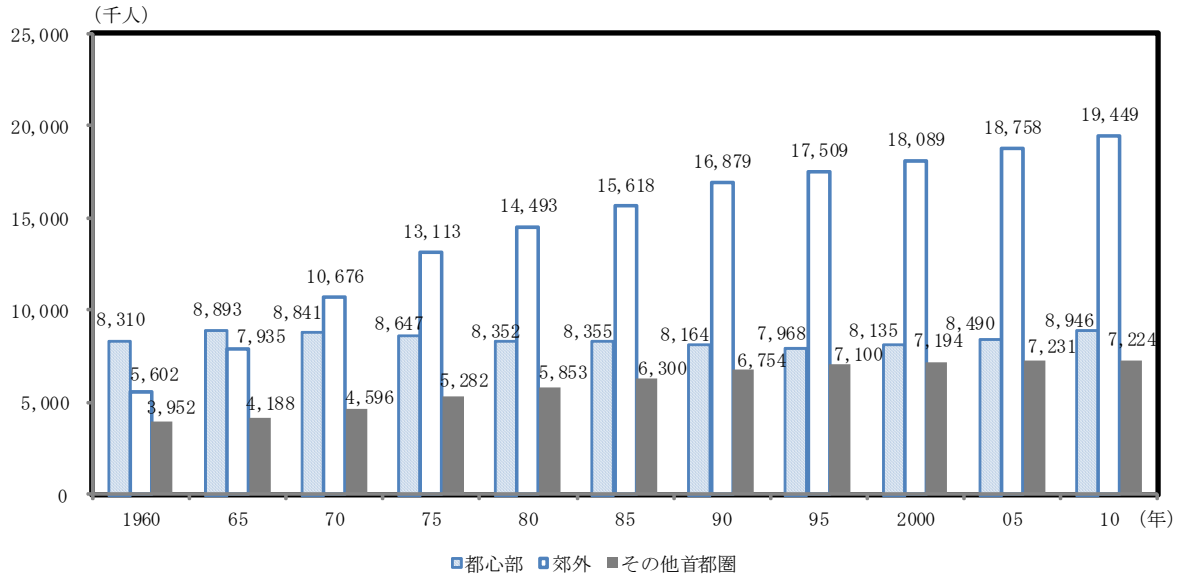
こうしたことから、都心部の人口は90年代前半の5年間に2.4%減であったのが、90年代後半には2.1%増、2000年代前半には4.4%増、2000年代後半には5.4%増となった。特に都心部の中でも、中央区(2000年代後半5年間で24.8%増)、千代田区(12.8%)、港区(10.4%)、新宿区(6.7%)といった中心業務地区(CBD)のほか、江東区(9.5%)、足立区(9.4%)、墨田区(7.1%)、台東区(6.5%)、荒川区(6.3%)といった城東方面、あるいは豊島区(13.6%)、文京区(9.0%)といった地域で、近年人口増加の動きが顕著になっている。

¹¹⁸ 本節では、首都圏を都心部(東京特別区)、郊外(東京特別区を除く都心から40km圏内)、その他の首都圏地域(1都3県の都心部、郊外を除く地域)に分けて、議論を行う。

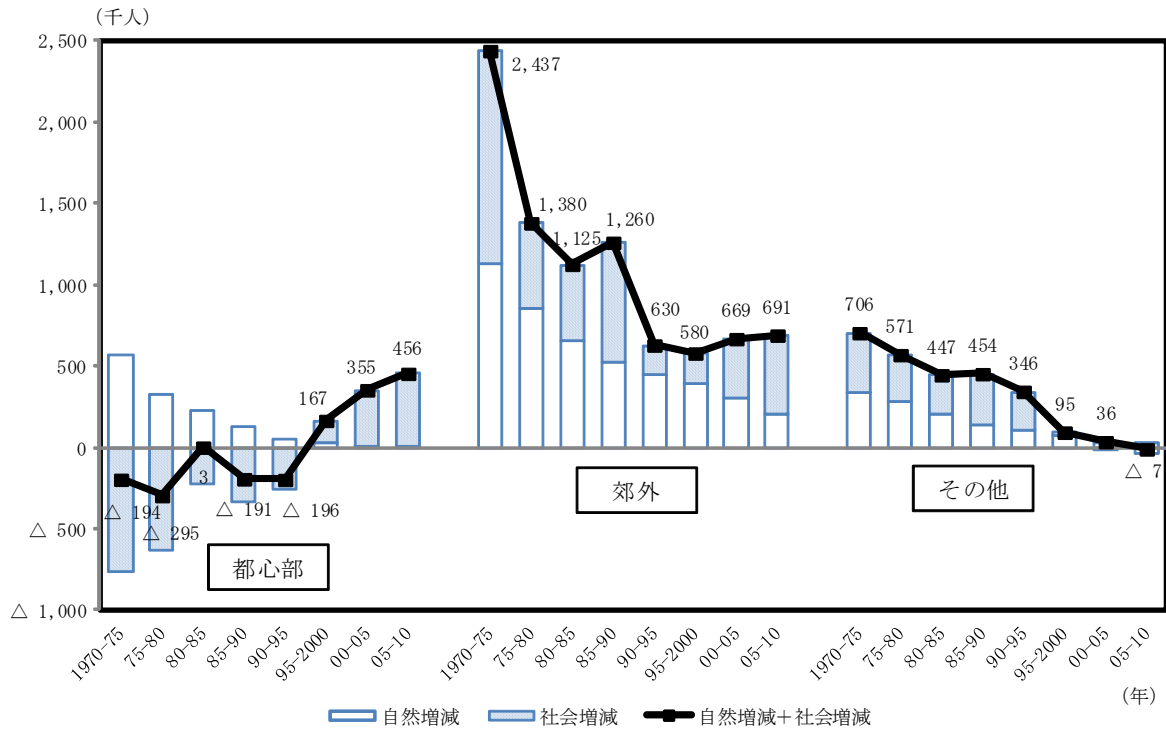
¹¹⁹ ベビーブーム世代の70年代における都市圏在住者の割合の低下については、前掲第4-1-7図を参照。

¹²⁰ 東京都区部の合計特殊出生率は、全国的に見て低位である東京都全体の率よりもさらに低く、2000年1.00、2005年0.95と2000年代前半は1を切って推移していたが、このところ回復して2009年には1.06まで戻している。東京都全体の率の推移は、前掲第4-1-10図。

第4-2-1図 首都圏内の人口の推移



各地域の自然・社会増減の推移



(備考) 1. 総務省「国勢調査」及び厚生労働省「人口動態統計」より作成。
 2. 自然増減及び社会増減数は住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査により試算。
 3. 市区町村の合併は、総務省「廃置分合等情報」に従う。
 1960～70年については、1970年時点で存在する市区町村のみ記載。

(都心と郊外の人口移動)

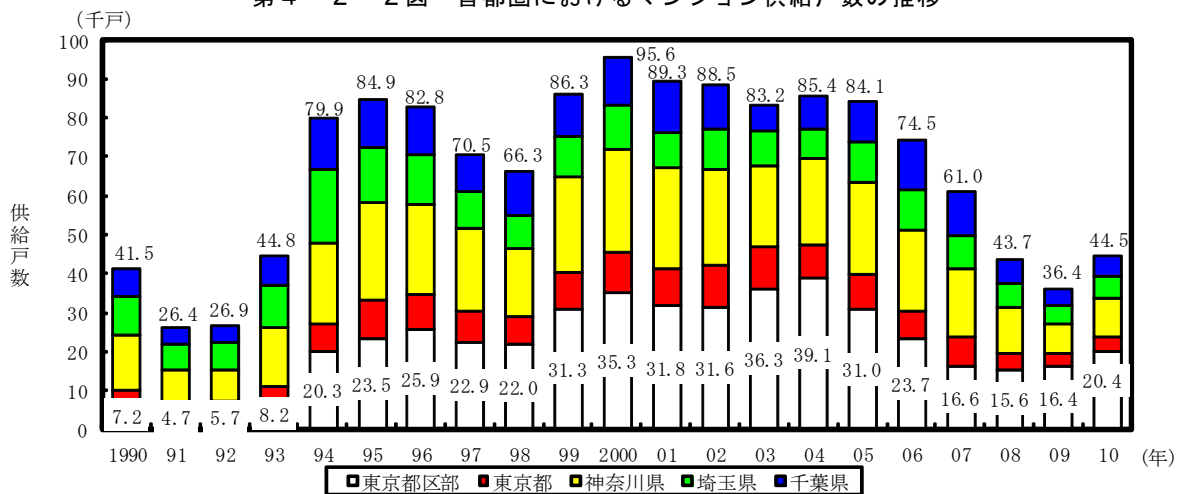
都心部と郊外との人口移動についても、経済的要因や人口学的要因が絡み合いながら影響していると考えられる。

まず第1に、首都圏人口の急増と経済機能の東京への一極集中が80年代にかけて進行し、都心部の地価が急騰を続ける中で、人々は住宅を求めてより郊外へと移転した結果、住宅地域が外延し、その不動産価格も上昇した¹²¹。立地が都心から離れていることから、通勤に長時間を要する住民も多く、例えば多摩ニュータウン在住者の半分は、通勤時間が1時間超となっていた¹²²。

しかし、いわゆるバブル景気が崩壊する90年代前半以降、地価は低下を続け、都心部の不動産価格は低位で推移している。これに伴い、かつては住宅を求めて郊外へと向かった人の流れは落ち着き、むしろ都心部に住居を取得する者が増加した。特に90年代半ばからの都心部での分譲マンションの大量供給が、都心回帰の原動力となっている¹²³。第4-2-2図で東京都区部のマンション供給戸数をみても、バブル崩壊後の91年には5千戸に止まっていたのが、90年代終わりから2000年代前半にかけて年3万戸台で推移するようになった。マンション価格も、都区部では同期間に平均価格が5千万円を切っており、平均住戸面積もバブル崩壊後の92年の56㎡から、2000年代前半に70㎡前後へと改善している（第4-2-3図）。

第2に、人口学的要因として、かつて首都圏に上京し、郊外に新たに開発された住宅地に移り住んだ若年層が育てた子どもの世代、すなわち団塊ジュニア世代（あるいはその前後世代）が、結婚・子育て等を機に離家していくことになるが、そうした若年世代が、地価の低下を背景に、都心からの近さ等立地条件が良く魅力的な居住先を求めて、都心やその近郊へ転出していることが指摘できる。

第4-2-2図 首都圏におけるマンション供給戸数の推移



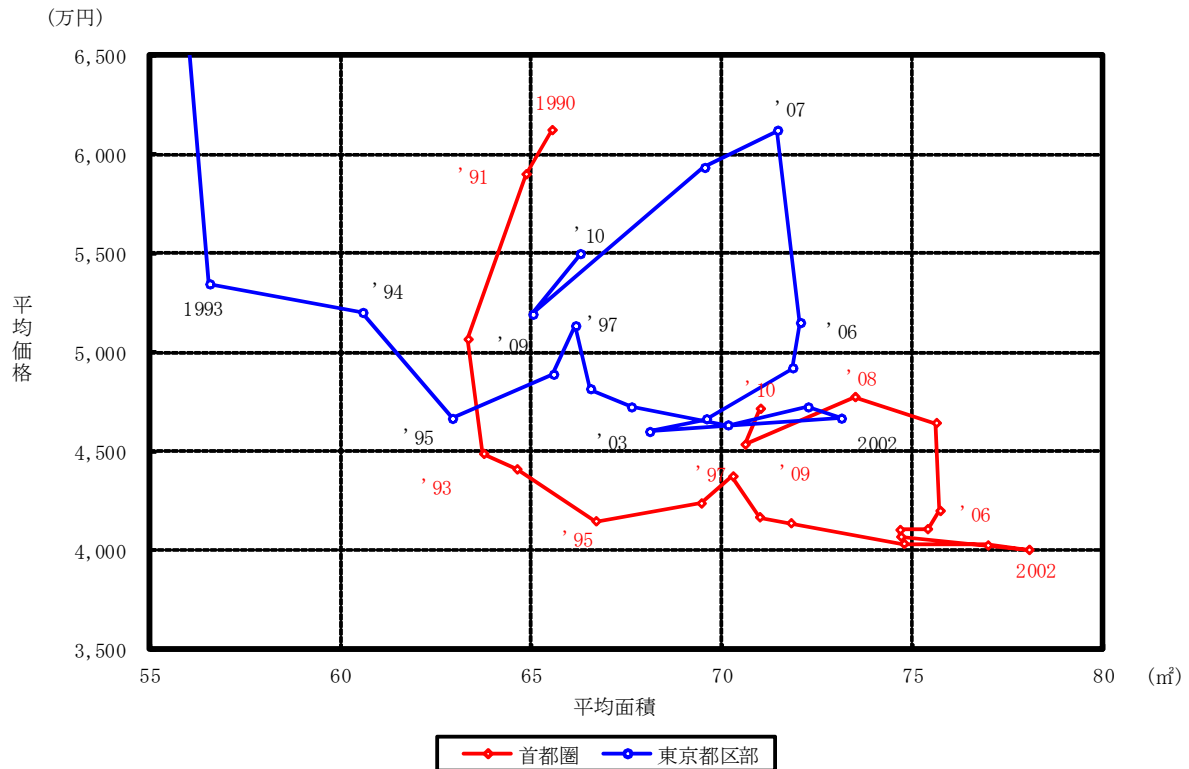
(備考) 国土交通省「首都圏整備に関する年次報告」(2010年度)より作成。

¹²¹ 80年代の地価高騰の原因については、郊外で引き続き住宅需要が旺盛であったことだけではなく、経済の情報化・国際化・サービス化等経済構造の変化に伴い、都心のオフィス需要が増大して都心商業地の地価が上昇し、そのビル用地に土地を売却した者が代替地を求めたため、住宅地にも地価上昇が波及したこと、そしてそうした実需要因以上に、土地への投機が大幅な高騰を引き起こすことによりいわゆる‘バブル’が発生したこと、などが挙げられる。野口(1989, 1992)、佐和(1988)、伊東(1989)など。なお、都市の土地利用及び地価を決定する付け値地代(bid rent)の理論については、黒田他(2008)など。

¹²² 国土交通省国土計画局が2004年2～3月に実施したアンケートによる。国土交通省(2003)。

¹²³ 東京都(2004)。

第4-2-3図 首都圏の分譲マンション平均価格・面積の推移



(備考) 1. 榊長谷工総合研究所資料により内閣府作成。
2. 東京都区部の1992年以前のデータは6,500万円超で、1992年は6,941万円、56㎡である。

2. 郊外の“街の高齢化”

（“街の高齢化”の進行）

都心への回帰の動きと足並みを揃えるようにして、都市周辺の郊外地域では変化が起きている。すなわち、郊外の常住人口の高齢化である。

時代の流れとともに世代が引き継がれ、あるいは様々な年代の人々の出入りがあれば、街は常に新たな活気を保ちながら発展していく。しかし、郊外では、かつて70、80年代に転入してきた世代が老年期へと入り始める中で、転入者数が減少し、さらに団塊ジュニア世代等の若年層が郊外から都心部へ転出していき、その帰結として高齢化が急速に進行したのである。

こうした傾向が顕著となった理由は、第4-2-4図のニュータウン造成にみられるように、郊外の住宅地としてほぼ同一時期に大規模開発により形成され、一斉に同一世代が入居したことにより、人口の年齢構成に偏りが生じたことである。

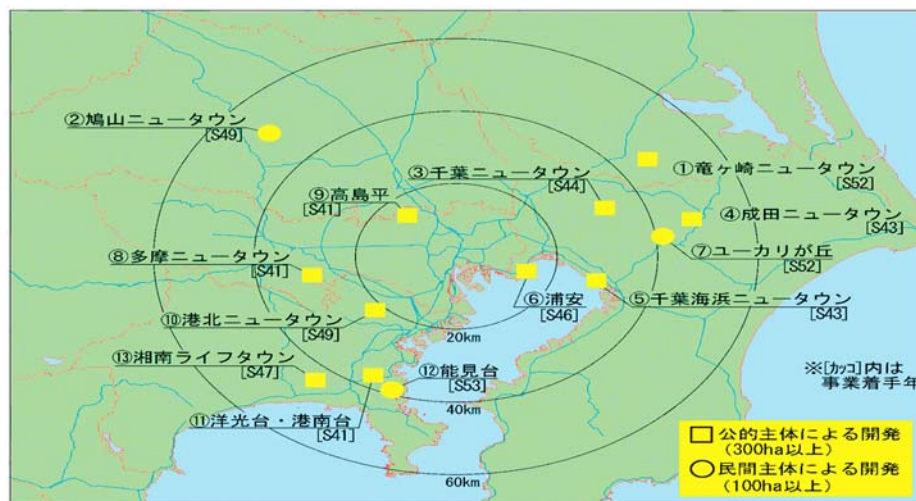
例えば首都圏郊外のあるニュータウンでは、第4-2-5図にあるように、2000年時点（実線棒グラフ）では、50歳代となっていたベビーブーム世代（男性）あるいはその直前の世代が際立って多く、その子ども世代と思われる10歳代後半から20歳代前半も多くなっており、特徴的な

人口分布の形状をしていた。この歪んだ人口構成は、ある特定時期に急激な社会的変化を発生させることにもなる。例えば、ある一時期だけに急激な小中学校入学者の増加が見られるといった現象である。そして、ジュニア世代が一斉に成人し、就職・結婚を機に離家して都心等へ移転して行くと、親世代が残されることとなる。先ほどのニュータウンの例では、その動きが明瞭に確認できる。10年後の2010年時点（色塗り棒グラフ）では、ベビーブーム世代は60歳代前半に差し掛かっているが、10年前とほぼ同じ人口でそのまま大きな年齢集団として残っている一方、その子ども世代は20, 30歳代となっているが、10年前に比べて著しく減少していることが分かる。また、10年前と現在の0～19歳の子ども数を比較すると、大幅に減少していることも指摘できる。

こうして、かつては若年夫婦や子どもで溢れていた街全体が今や“高齢化”し、首都圏の郊外地域の老年人口比率は高まらざるを得ない。かつて郊外に建設されたニュータウンは、一部で住民の高齢化や少子化、住宅の老朽化、商業施設等の衰退等が顕在化しつつあり、「オールドタウン化」しているとの指摘がある¹²⁴。

こうした“街の高齢化”現象は、今後さらに拍車が掛かることが予想されている。例えば多摩ニュータウンのある八王子市、町田市、多摩市、稲城市を含む多摩中央部南地域では、東京都による将来人口予測（平成20年3月）によると、老年人口比率が2000年に13.7%、2005年には17.0%であったが、2015年には25.1%、2025年には実に27.9%に達すると推計されている。そして、そのうち75歳以上人口の比率は、2025年には17.7%にもなると見込まれている¹²⁵。

第4-2-4図 首都圏大規模ニュータウン位置図



¹²⁴ 国土交通省(2003)。

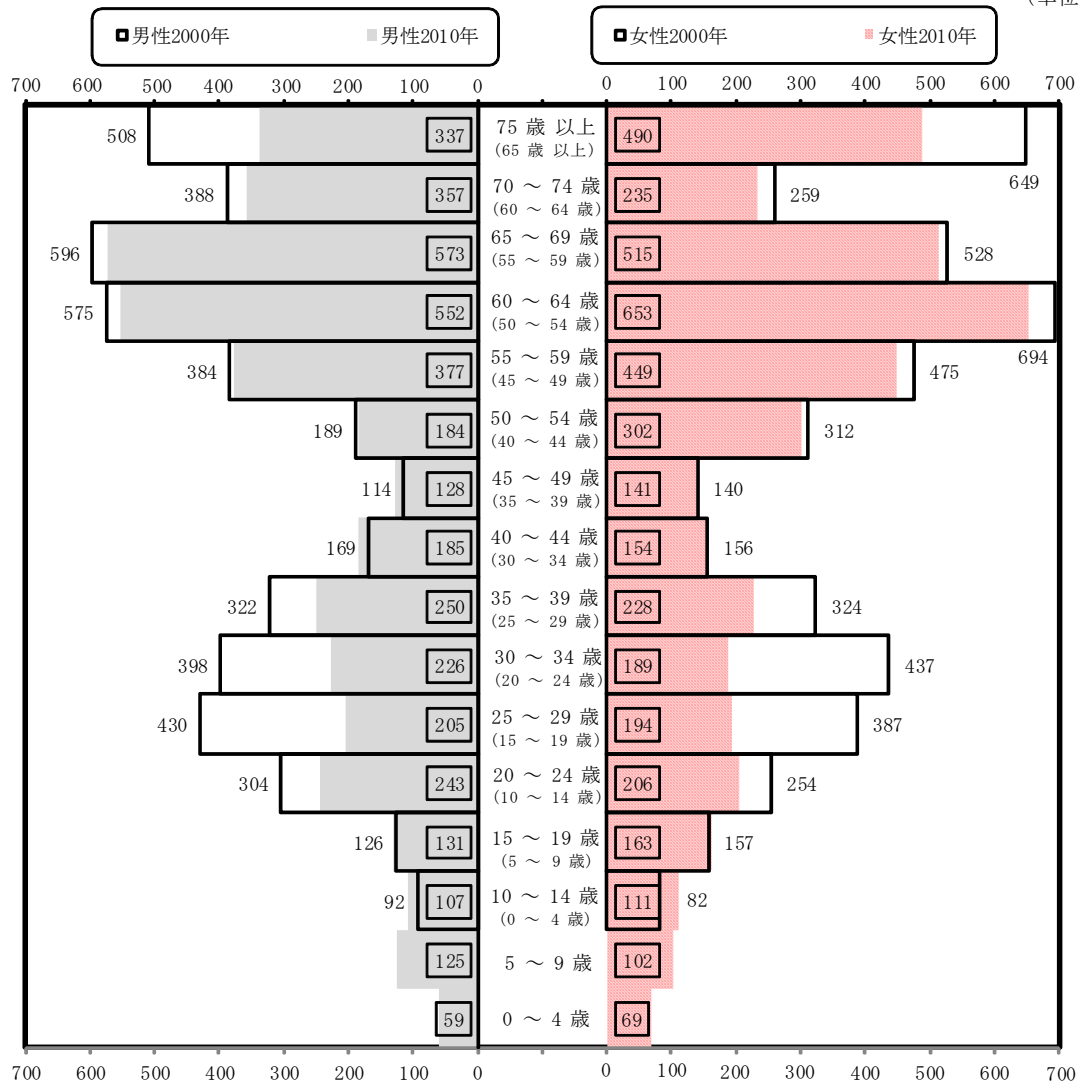
¹²⁵ 2025年の東京都全体及び都心部の老年人口比率(括弧内は75歳以上人口比率)は、それぞれ26.3%(15.8%)、25.5%(15.0%)と推計されている。

ニュータウン名	事業着手	面積(ha)	H12人口	事業主体
① 竜ヶ崎	昭和52年	672	25.6千人	都市基盤整備公団
② 鳩山	昭和49年	140	9.5千人	日本新都市開発株
③ 千葉	昭和44年	1,933	75.8千人	都市基盤整備公団、千葉県
④ 成田	昭和43年	483	33.3千人	千葉県
⑤ 千葉海浜	昭和43年	1,480	134.5千人	千葉県企業庁
⑥ 浦安	昭和46年	367	15.4千人	千葉県企業庁
⑦ ユーカリが丘	昭和52年	150	13.0千人	山万株
⑧ 多摩	昭和41年	2,892	205.0千人	東京都、東京都住宅供給公社、都市基盤整備公団
⑨ 高島平	昭和41年	332	53.0千人	都市基盤整備公団
⑩ 港北	昭和49年	1,316	108.7千人	都市基盤整備公団
⑪ 洋光台・港南台	昭和41年	507	56.9千人	都市基盤整備公団
⑫ 能見台	昭和53年	180	10.1千人	京浜急行電鉄株
⑬ 湘南ライフタウン	昭和47年	378	34.2千人	藤沢市

(備考) 1. 国土交通省「首都圏整備に関する年次報告」(2003年度)より転載。
2. 表中のニュータウン名は省略している。
浦安については「浦安第二期」を、能見台については「京急益利谷」を対象としている。鳩山については、入居開始年を用いている。

第4-2-5図 某ニュータウンの人口ピラミッド(2000年及び2010年)

(単位:人)



(備考) 1. ()内は2000年当時の年齢を表示。
2. 自治体提供データより作成。
3. 10月1日時点の人数。
4. 上図の□の数値が2010年の値。

3. “街の高齢化”の地域経済・社会への影響

(1) 地域経済への影響

(地域の消費への影響)

都市の郊外で進んでいる高齢化は、その地域の経済活動に様々な形で影響を及ぼす。

まず、人口構成が変化し高齢化が進むと、以下のような要因を通じて地域の消費動向に少なからず影響が生じる¹²⁶。

第1に、高齢化により家計の消費金額が減少する。第3章第3節の第3-3-6図で示したように、高齢者世帯では、ライフサイクル仮説が主張するごとく消費性向が上昇するものの、収入の低下により消費額が減少する¹²⁷。

第2に、年齢が進むにつれて、ライフステージに合わせて消費支出する費目は大きく変化していく。第3章第3節の第3-3-7表でみたように、若年層では、家賃や外食代、洋服・履物、交通・通信への出費が多いが、40、50歳代の中年層では、教育関係費などに多く支出しており、60歳代以上の高齢層では、住居の修繕・維持費、保健医療費や家事サービス等に支出が向けられる傾向がある。

第3に、高齢化すれば消費する財・サービスの内容が変化する。そのため当然ながら利用する小売店やサービス店も変化する。また、身体的負担もあって買物に出掛ける頻度が減少し、店舗への客足が減少する。あるいは、高齢者になると車を運転しなくなり、郊外幹線道路沿いの大型小売店やレストランを利用せず、住居から距離が近い商店でしか購買しなくなる。

こうした変化は、その地域の小売販売に大きく影響を与えかねず、商店街の衰退につながったり、従来の業態では商売が成り立たず、撤退することになるおそれもある。

さらに、このような地域小売業の停滞が、逆に高齢化した住民の日常生活に影響を及ぼす面もある。経済産業省の研究会においても、流通機能や交通の弱体化とともに、食料品等の日常の買物が困難な状況に置かれている「買い物弱者」が増加し始めていることを報告している。内閣府調査によると、自分の住む地域で不便に思ったり気になったりすることを60歳以上の者に尋ねた

¹²⁶ 生産面においても、少子高齢化はマクロレベルでは、労働力率の低下、労働力の減少、労働生産性の低下をもたらし、生産活動の低下を招くことが指摘される。しかし、都市圏の郊外地域の場合は、自立した経済圏ではなく、元々都心部へ通勤している者が多く域内の生産活動が限定的であることから、少子高齢化による地域経済の生産面への影響は比較的小さいと考えられる。

ただし、例えば東京の多摩地域では、その「東京都市づくりビジョン」において、都心から約30-40km内外に位置する八王子市、立川市、多摩ニュータウン、町田市等を含む地帯、即ち主に高度成長期に住宅地として開発されてきた地域で、業務、商業、文化、交流、教育、福祉等多様な機能を集約し、周辺住宅地とともに職住近接の自立した圏域の形成に取り組んでいるところである。東京都(2009)。

¹²⁷ 家計調査で見ても、2010年の全世帯の平均家計消費支出額は25.2万円、世帯主が40歳代の世帯では30.2万円だが、65歳以上の世帯だと21.3万円にまで低下する。高齢者世帯では単身者が多くなるが、2010年の家計調査では、全単身者世帯の平均消費支出額が16.2万円であるのに対し、65歳以上の単身者の消費支出は15.0万円となっている。

ところ、「日常の買物に不便」と回答した者が2001年調査では11.6%だったのに対し、2010年調査では17.1%に増加している。こうしたデータを基に、前述の経産省の研究会では、「買い物弱者」は高齢者を中心に全国で600万人程度に及ぶと試算している¹²⁸。

このように、郊外地域の小売流通機能の弱体化は、住民・小売業者双方にとって深刻な問題であり、適切な対応が求められる。

（地方自治体の税収への影響）

高齢化した郊外地域の自治体の財政面への影響としては、2通りが考えられる¹²⁹。

第1に、地域住民が高齢化すると、稼得収入が減少したり、引退により収入源が失われたりするため、所得税収が減少する。また、郊外地域で人口減少等により住宅需要が減少し、不動産価格が下落すると、固定資産税収も減収となる。

第2に、高齢化の進行に伴って、地域の公的サービスへのニーズが変化し、その対応のために新たな財政需要が発生する。例えば、公的医療サービスを始めとする現物・金銭給付が増加するのみならず、街のバリアフリー化や人口減少に伴う市街地活性化策等の多様な対策を急ピッチで進める必要が生じる。また、少子化により、例えば初中等教育需要が縮減するといった事態に即して、公的サービスの供給体制を見直していく必要も出てくる。

（2）地域社会への影響

（地域コミュニティへの影響）

郊外地域での高齢化の進行は、経済活動への影響のみならず、地域社会の維持に支障が生じるおそれもある¹³⁰。地域の住民コミュニティの活動は、街の美化・保全や防犯・防災上の安全の確保、共同施設・設備の維持・管理の分担、生活のゆとりや活力の向上等、様々な面で住民の生活を支え、持続可能な街づくりに役立っている。住民が一斉に高齢化すると、そうした活動への参加や経済的分担が困難となり、住民のネットワークも疎遠なものとなるおそれがある。

特に、高齢者は社会的孤立の状態に置かれやすく、内閣府調査によると、「地域とのつながりが必要」と考えている高齢者の割合は大都市でも92%と高いが、実際に「地域とのつながりを感じ

¹²⁸ 経済産業省(2010)。同報告書では、都市郊外の団地やニュータウン地域について、高齢化が急速に進展する中で、坂の多い地域に造成された例や付随するスーパーが撤退してしまった団地の例等既に深刻な問題が生じつつあるとし、「従来は容易であった店舗にアクセスすることが困難になる者の数が急速に増大するため、これを補っていく対策が早急に求められる」としている。内閣府調査は、「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」。

¹²⁹ 少子高齢化による地方自治体の歳出入への影響に関する実証分析として、例えば樋口他(2006)。

¹³⁰ 東京都も、2007年3月策定の「住宅マスタープラン」で、2015年に東京都の人口は減少傾向に転じ、高齢者世帯は全世帯の約1/4を占めることを予想しており、「高度経済成長期に建設された大規模な公共住宅団地や多摩ニュータウンの一部地区などでは、居住者の高齢化が急速に進行するなど、地域コミュニティの活力の低下が懸念」されるとしている。東京都(2007)。

る」とした者は69%しかいない¹³¹。

このため、住民生活の維持と高齢者の生活支援の両面からも、地域コミュニティの維持・活性化は重要である。

（空き家・犯罪等社会面への影響）

これまで述べてきた住環境の劣化が進むことに加え、同一時期に形成された住宅ストックや地域インフラの老朽化が一斉に進むなど、住宅地としての条件が不利になり、地域の住宅地としての魅力が低下すると、地域からの転出が増加する一方で転入も減少することとなるため、住宅需要が低下し空き地・空き家が発生する。そして、その動きがまた地域の魅力を押し下げる方向に働く悪循環が進行する。

前述の東京都の住宅マスタープラン¹³²でも、「将来の人口減少社会においては、住宅市街地が全体として魅力が乏しく、管理が不十分であったりするならば、個々の住宅も住み継がれることなく、居住者が減少し、空き家、空き地が増加していき、地域社会の持続可能性すら損なわれることが懸念」されるとしている。

（3）街の姿・あり方への影響

（都市のあり方への影響）

人口の減少が予測される中で、都市計画のあり方そのものを問い直す動きも見られる。首都圏全体として人口の伸びが鈍化する中で、これまでのような住宅需要やオフィスビル需要の増加を見込むことが困難になると想定される。そうした人口減少社会を前提とした都市づくりをどのようにしていくのか、都市政策の再検討が求められている¹³³。

また、郊外においては、人口減少や“街の高齢化”が進むと、それに合わせた街づくりが必要となる¹³⁴。例えば、都心から遠く離れ、最寄駅からの交通の便も悪く通勤・通学に長時間を要するなど条件が良くない住宅地では、今後人口が減少する中で住宅需要が減少するおそれがある。また、自動車移動を前提とした住宅の建設や、幹線道路沿いの大型小売店舗等の立地には、今後は限界があるだろう。さらに、都市設計としても、立体的に伸びた都市空間は高齢者の移動の負担となりかねない。街全体の配置から、個々の施設の設計に至るまで、高齢者に配慮した街づくりが求められる。

¹³¹ 内閣府「高齢社会白書(2011年)」。

¹³² 東京都(2007)。

¹³³ 都市工学の分野においても、人口減少時代を前提とした都市のあり方の見直しが既に議論されており、例えば大西(2004)では、人口減少社会を迎えて「逆都市化」が進行する中での、「ゆとり」と「環境共生」を両立させた都市のあり方が論じられており、従来の開発型都市政策から既存ストックの保全・再利用を中心とした都市政策へと転換し、都市の質の向上を目指すことが提言されている。

¹³⁴ 例えば広井(2009)では、都市政策と福祉政策を結合させた、「持続可能な福祉都市」づくりを提案している。

欧州等では、90年代から環境への配慮を主眼にスタートしたものではあるが、コンパクトシティの構想が注目され、街づくりの見直しが進められている。我が国においても、政府において取組が進められており、現行の都市再生基本方針¹³⁵において、少子高齢化の進展で今後大都市においても人口が減少し、高齢者人口も急激に増加することに鑑み、こうした少子高齢化の進展等の変化に対応した都市再生のあり方を提示している。その中で、人口動態等の見込みを踏まえて都市計画の的確な見直し等を進めるとし、需給バランスの取れたコンパクトな都市の実現を図るとしている。また、急激に高齢化が進展している大規模ニュータウン等では、「医療・福祉サービスの的確な供給、コミュニティの再構築等を特に重点的に実施する必要がある」としている。

(交通インフラへの影響)

そうした街の基本設計の見直しに合わせて、交通手段の再検討も進められる必要がある。例えば、住民人口の減少に伴い、利用客が減少し、採算が悪化したバス路線がサービスを縮小したり廃止したりすることが懸念されるが、他方で高齢化が進行している地域でこそ、こうした公共交通手段の重要性は増している。高齢化した地域社会にとって、最重要課題の一つが移動手段の問題であり、これに対する対策が十分に講じられる必要があろう。

¹³⁵ 都市再生基本方針は、2002年7月19日閣議決定された後、随時見直しが行われ、直近では本年10月に変更が行われている。