

大都市圏政策ワーキングチーム中間取りまとめ

平成 21 年 12 月 18 日

大都市圏政策ワーキングチーム

1. 大都市圏の国際競争力の向上

- (1) 我が国の成長戦略の実現に向けて
- (2) 我が国の大都市圏の地位の低下
- (3) 諸外国における大都市圏政策

2. 今後の大都市圏政策のあるべき姿

- (1) 我が国の大都市圏政策の果たしてきた役割
- (2) 今後の大都市圏政策のあるべき姿

3. これまでの大都市圏整備計画等の評価

- (1) 計画の策定主体について
- (2) 計画の見直しについて
- (3) 成長管理型の計画体系について
- (4) 政策区域について
- (5) 業務核都市制度について
- (6) 広域的な緑地の保全について

4. 大都市圏計画の目指すべき方向性

- (1) 地域主権型の計画への転換
- (2) 機動的で弾力性のある計画への転換
- (3) ネガティブ・プランニングからポジティブ・プランニングへの転換

1. 大都市圏の国際競争力の向上

(1) 我が国の成長戦略の実現に向けて

我が国は、人口が減少に転じ、急速に少子高齢化が進展するという厳しい局面を迎えている。このような局面において、将来にわたって持続可能な国づくりを進めるためには、我が国の人材や技術力等のポテンシャルが最大限発揮されるような環境を整備し、国際競争力を向上させることが焦眉の急となっており、そのための成長戦略を確立し、その実現を図ることが必要である。

我が国の成長戦略については、国土交通省成長戦略会議等において、検討されているところであるが、我が国のGDPの約7割を占め、各種機能が高度に集積する東京、大阪、名古屋を中心とした大都市圏が、我が国の成長戦略の実現に向け、重要な役割を果たすことが国家戦略的観点から強く求められる。

一方、世界経済の情勢に目を向けると、グローバル化の急速な進展等の中、中国を始めとする東アジア諸国の急速な経済成長により、「21世紀はアジアの時代」と言われるなど、アジア経済が大きな注目を集めている。このような東アジア諸国の目覚ましい発展においても、上海、シンガポール等を中心とした大都市圏が、成長エンジンとして重要な役割を果たしているところである。

これまでは、戦後いち早く経済発展を遂げた我が国が垂直分業体制の中で東アジア諸国の経済発展を牽引する「雁行形態型の発展」を遂げてきた。しかし、現在の東アジアの経済情勢をみると、経済規模等の違いこそあれ、特色ある東アジア諸国の大都市圏が相互に関係し競争関係にある中で、「ネットワーク型」の経済発展をそれぞれが目指していく状況に変化している。

このような状況においては、広域自立・成長政策委員会においても指摘されているように、都市の発展には量的拡大だけではなく、常に新しいことを生み出す力が必要であり、それにはイノベーションの促進が不可欠であることから、世界中から人材を集め、グローバルなイノベーションセン

ターとして、我が国の大都市圏の国際競争力の向上を図っていくことが必要である。

(2) 我が国大都市圏の地位の低下

このように東アジアの経済情勢が大きな変化を遂げる中、我が国の経済を牽引する大都市圏においては、総合的な地位の低下が見られる。

東京は、各種調査において、総合では上位に位置するものの、国際空港までのアクセス、税負担、ビジネス立ち上げコスト、日常生活コスト、自然災害のリスクなどで劣っているという評価がなされる傾向にある。

また、アジア主要5都市（上海、香港、台北、シンガポール、東京）に勤務するビジネスパーソンを調査対象とした「2006年アジアビジネスパーソン意識調査（森ビル株式会社）」によれば、「アジアにおけるビジネスの中心都市」については、現在のビジネスの中心を香港とする回答が多く、「アジアにおける総合的に魅力的な都市」については、上海、香港、シンガポール、東京がほぼ同じ水準を示している。しかし、5～10年後については、「ビジネスの中心都市」、「魅力的な都市」ともに上海が東京を含めた他の都市を大きく引き離すという結果となっている。

我が国の大都市圏は、人口規模では東京が1位、大阪が15位（2007年国連調べ）と上位に位置し、人材、技術力、インフラ整備状況等については国際的にも高い評価を得ているが、その高いポテンシャルを十分に発揮しているとは言えない。

(3) 諸外国における大都市圏政策

諸外国においては、国家の経済的、社会的発展に重要な役割を果たす大都市圏についての計画等が様々な形で策定されている。

イギリスにおいては、かねてより、ロンドンに特別な組織(GLA(Greater London Authority))を設置し、ロンドン計画(London Plan)を策定してきた。

アメリカでは、人口5万人以上の都市圏においてMPO(Metropolitan Planning Organization)という広域都市圏計画の策定主体の設置が義務づ

けられてきたが、1991年の「総合陸上輸送効率化法」により、都市圏において重要な意味をもつ広域交通について「長期交通計画」や「交通改善プログラム」の策定が義務付けられるなど、制度の拡充が見られる。

また、韓国においても、ソウルを中心とするグレーター・ソウル首都地域の質的发展と高い競争力を指向し、国が首都圏整備計画を策定している。

経済成長の著しい中国では、上海を中心とした長江デルタ地域や広州を中心とした珠江デルタ地域などの大都市圏について、全国の経済発展にとって先導的かつ戦略的役割を果たす観点から、国家戦略的観点からの地域の戦略を示した地域計画を策定している。特に、長江デルタ地域は、関係都市の施策、事業の統一的展開等により、近年、単なる「世界の工場」からハイテク分野における「世界のイノベーションセンター」への脱皮が図られつつある。

成長を遂げている大都市圏においては、個々の都市政策だけではなく広域的な計画（戦略）が策定され、都市単位で集積した人口、産業の広域的な活用などにより競争力の強化を図っている。

2. 今後の大都市圏政策のあるべき姿

(1) 我が国の大都市圏政策の果たしてきた役割

我が国の大都市圏においては、昭和30年代以降、高度経済成長期における既成市街地等への人口・産業の過度の集中による外部不経済の発生防止等を図るため、概ね10年程度の計画期間を想定した圏域整備の方針、人口フレーム、インフラ整備等を定める空間計画として大都市圏整備計画を策定してきた。

計画の実現に向けては、人口・産業の過度の集中を抑制する既成市街地等、圏域内における受け皿としての近郊整備地帯、都市開発区域等の政策区域、集中の主要因であった工業の分散を図る工業（場）等制限制度、東京都区部への一極依存型構造をバランスのとれた地域構造に改善することを目的とした業務核都市制度、広域的な緑地保全を目的とした近郊緑地保全制度などを活用することにより、計画に実効性を持たせてきた。

その結果、大都市圏整備計画は、制度創設以来、今日に至るまでその時々々の社会経済情勢の要請に対応した方針を示し、その進捗により、我が国の経済成長を牽引する大都市圏の秩序ある発展に貢献してきた。特に、既成市街地等への人口・産業の過度の集中を抑制し、周辺部にこれらの受け皿を整備するとともに、広域的な緑地を保全するという点については、大きな役割を果たしてきたところである。

しかしながら、今後は既成市街地等への人口・産業の爆発的な集中は見込まれないと考えられることから、人口・産業を既成市街地等から周辺部に分散させるといった従来の目的については対応の必要性が低下している。

(2) 今後の大都市圏政策のあるべき姿

現在、人口減少・少子高齢化が進む時代の到来、世界経済のグローバル化の進展等、我が国を取り巻く社会経済情勢は急速に変化している。

広域自立・成長政策委員会においても指摘されているように、このような状況において大競争に勝ち残っているのは、「メガリージョン」と呼ばれ

る成長著しい広域的なブロックである。我が国の大都市圏が、メガリージョン間の大競争に勝ち抜く、真のイノベーションセンター、スーパーメガリージョンを目指すとともに、成熟国家に見合った大都市圏の実現を目指すための政策体系へと大きく転換していくことが必要である。

具体的には、都府県を越える広域的な大都市圏の機能を最大限に発揮させるため、拠点となる都市機能を向上させる首都圏における業務核都市制度のような考え方が引き続き重要であると考えられ、各都市間の役割分担や戦略的な連携方策等についての共通指針が求められる。

また、大都市圏は都市が都府県を越えて広域的に連担していること、我が国全体に多大な影響を及ぼす地域であること等に鑑み、多様な主体の利害を調整しつつ広域的に対応すべき様々な課題への対応が必要である。具体的には、地球温暖化対策やヒートアイランド現象への対応などの環境問題、生物多様性の確保などの要請を踏まえ広域的なネットワークとして進めるべき緑地の保全、大規模災害への脆弱性の解消、大規模地震発生時における帰宅困難者対策などの防災対策等が想定され、これらに対応した広域的な都市圏構造の見直し等が必要である。

このような状況を踏まえ、成熟型社会を迎える我が国の大都市圏政策としては、これまでのインフラ整備や政策区域制度等による施設の空間配置から、国際競争力の向上に資する諸活動の集積や、都市機能の相互連携など機能面に重点を移していく必要がある。

3. これまでの大都市圏整備計画等の評価

(1) 計画の策定主体について

戦後の急速な経済復興等を背景に、大都市圏に人口・産業の集中が進んだ状況において、都府県を越える広域的な視点から過度の集中を抑制するため、制度創設当初から、首都圏整備委員会などの国の機関で大都市圏整備計画の策定が行われ、その計画を踏まえ、地方自治体や民間等が個別プロジェクトを担うことにより、大都市圏の整備が進められてきた。

これは、特に大都市圏においては、都心部の工場やオフィス供給等のみならず、鉄道会社が鉄道整備と合わせて沿線の不動産開発を行うなど、民間が主体となって開発を進めてきた状況などもあり、都府県が都府県域内のみで最適解を求めるのではなく、国が広域的な視点から人口フレーム、インフラ整備等の方向性を示す必要があったためである。

また、近畿圏や中部圏の建設計画については、既成市街地等の受け皿となる地域等においては、緊急的かつ計画的に市街地を整備していく必要性等に鑑み、府県知事に対して、国の長期計画を反映した計画策定を義務づけるスキームとなっている。

このように、現在の大都市圏整備計画は、国の長期計画に基づいて各種計画が策定される片方向のスタイルとなっているが、制度創設当初とは社会経済情勢も変化しており、計画の策定主体等について見直しを図る必要がある。

(2) 計画の見直しについて

これまでの大都市圏整備計画は、概ね10年程度の計画期間で人口フレーム等を設定し、広域的なインフラ整備のあり方や宅地供給の方向性等を示してきた。これは、計画に定めたフレームの安定性を重視したためであり、計画期間途中の見直しについては抑制的であった。

しかしながら、世界経済のグローバル化の進展等により、社会経済情勢の急速な変化が見られる現在においては、その時々の変化に対応することの重

要性が高くなっている。例えば、工業等制限制度の廃止や都市再生プロジェクトの推進等については、平成11年に策定された第5次首都圏基本計画の内容には盛り込まれておらず、その後計画の見直しもされることなく今日に至っている。

また、計画の長期安定性を重視し、社会経済情勢の変化に対応し柔軟に見直すことを想定していなかったことから、計画の内容についても、具体性を持たせることが難しくなっていたことも指摘でき、このような観点からも見直しの必要がある。

(3) 成長管理型の計画体系について

戦後の急速な経済復興や高度経済成長を背景に、大都市圏に人口・産業の集中が進んでいた時期には、各種機能の集積による優位性から、都心部の工場やオフィス供給、鉄道会社による鉄道整備、沿線の不動産開発等、民間が主体となって、積極的に大都市圏の整備を行ってきたところであり、大都市圏整備計画は、このような動きに対し、主として成長管理の観点から、方針を示すことが主な目的の一つとなっていた。

具体的には、政策区域制度、工業（場）等制限制度、税制措置等によって、過度の集中を抑制し、既成市街地等から郊外部への人口・産業の誘導を図ってきた。

大都市圏においては、依然として、対内直接投資をはじめとする開発のポテンシャルを有しているが、制度創設当初とは大都市圏の開発を巡る諸状況が大きく変化しているという認識が必要である。

以下、大都市圏整備計画そのものではないが、計画に基づく主な施策の推進についても評価を行った。

(4) 政策区域について

既成市街地等への人口・産業の過度の集中を抑制するため、政策区域に基づく工業（場）等制限制度、税制措置等の各種制度を創設し対応を図っ

てきたところであり、既成市街地等の人口増加を抑制する一方、受け皿としての近郊整備地帯、都市開発区域等における人口増加やインフラ整備が着実に進捗するなど、一定の役割を果たしてきたところである。

(5) 業務核都市制度について

首都圏においては、通勤問題、住宅問題等の大都市問題の解決及び災害への脆弱性の解消に加え、国際中心都市の形成を目的とし、職住近接の都市構造の構築による機能分担と相互連携を実現する地域構造の形成に向け、都市の拠点機能の向上を図る業務核都市が第4次首都圏基本計画に位置づけられ、多極分散型国土形成促進法で制度化された。基本構想に基づく整備が進められ、人口・事業所等の業務核都市への集積が進んでいる。

(6) 広域的な緑地の保全について

首都圏及び近畿圏においては、人口・産業の過度の集中による既成市街地等のスプロール化を防止するため、既成市街地等の外周に環状に緑地を整備するグリーンベルト構想が存在していた。

その後、無秩序な市街化を防止し計画的に市街地を整備することとあわせ緑地を保全する近郊整備地帯等において、自然環境の荒廃、公害の防止等を図るため、首都圏及び近畿圏に近郊緑地保全制度を設けるなど、広域的な緑地の保全を進めてきた。大都市圏整備計画において広域的に必要なとされる緑地の目標を示し、近郊緑地保全制度を活用することにより、地方公共団体の取組等とあいまって、大都市圏の緑地の保全に効果をあげてきたところである。

近年、都市再生プロジェクトとして「都市環境インフラのグランドデザイン」がとりまとめられるなど広域的な緑地保全の必要性は大きく、さらに、生物多様性の保全、地球温暖化対策など環境意識の高まりから、大都市圏の緑地に対する社会的な要請も多様化している。最近も、生物多様性の保全などの新たな要請も踏まえ、首都圏及び近畿圏において、近郊緑地保全区域の新規・拡大指定がなされたところである。引き続き、緑地を含

む地域との関係、流域全体の観点、マネジメントのあり方などの新たな視点も含め、広域的な緑地の保全について積極的に取り組んでいく必要がある。

4. 大都市圏計画の目指すべき方向性

(1) 地域主権型の計画への転換

アジアだけでなく、世界的にみても大競争に勝ち残っているのは、「メガリージョン」と呼ばれる広域的なブロックであり、行政界や国境などの枠にとらわれず、地域の多様な主体がそれぞれの創意工夫を連携させ、人材や企業の呼び込みや活用に成功している。このような状況を踏まえ、我が国の大都市圏計画についても、国が計画を策定して地方に実施を委ねるというこれまでの計画スタイルから脱却する必要がある。

その上で、我が国の成長戦略の実現に向けた大きな方針が必要であることから、多様な主体の提案等を十分に踏まえるプロセスを経た上で、国家的観点から国が戦略を示し、その戦略に沿って、地方公共団体や経済団体、民間企業、NPO等の多様な主体が具体的な事業などを主体的かつイノベータータイプに推進していく仕組みとしていくことが重要である。

これまでの大都市圏整備計画においては、国家的な観点から必要とされる大規模かつ重要なプロジェクト等のみならず、地方公共団体が自ら取り組むべき小規模かつ地域限定的なプロジェクト等についても盛り込まれていた。今後の計画については、プロジェクトを中心としたこれまでの計画体系を改め、国家的なプロジェクトや、都府県を越える広域的な観点からの大都市圏の都市の役割分担、中長期的な我が国の発展につながる戦略等、国家としての方針を示すことに計画の重点を移していくことが必要である。

すなわち、英国における「shared strategy」という概念にも見られるように、「国か地域か」と捉えるのではなく、「地域で判断すべきことはなるべく地域にゆだねる」という大前提のもと、国と地域がそれぞれの役割分担を踏まえつつも相互に密接に連携し、全体の最適解を目指していくことが求められる。策定段階においては多様な主体間のコミュニケーションツールであるとともに、策定された計画については、地方公共団体や民間等が主体的に取り組むプロジェクト等に対する指針となるような国家的な戦略とする必要がある。

このような観点から、現行の近畿圏及び中部圏における建設計画や保全区域整備計画の策定については、府県への義務付けを見直す方向で検討することが妥当である。

(2) 機動的で弾力性のある計画への転換

大都市圏で展開されるグローバルな経済活動は、極めて短い時間軸で生ずる状況変化に対してスピーディーに対応していくことによって成立している。大都市圏の国家戦略も、これらの変化に柔軟に対応していく必要がある。これまでの大都市圏計画は、計画の安定性を重視してきたことなどから、社会経済情勢の急速な変化に柔軟に対応することが難しくなっているため、計画の見直しプロセスについて、機動的で弾力性のあるものにしていく必要がある。

地域主権型の計画として、多様な主体が次々と個別的・創発的な事業を推進していく中で、政策課題ごとに、成功体験を踏まえ、相互のメリットになるような構想を検討し、全体最適を模索するようなダイナミズムの実現が可能となるよう機動的に見直していくスタイルに転換する必要がある。

具体的には、計画策定の当初段階ではやや抽象的な内容であっても、その後の経済社会情勢の変化や政策の進展の状況等を踏まえ、より具体的な戦略として計画に反映させるような仕組みとすることも考えられる。

例えば、大規模災害が発生した場合等において、復旧段階における迅速な対応と、復興段階において将来を見据えた戦略の二段構えの対応が求められるが、変化の著しい社会経済情勢を踏まえると、大都市圏計画においてもこのような対応を可能とする仕組みについて検討に値すると考えられる。

海外の例をみても、例えばドイツにおいては、広域調整に関する計画原則として、下位計画は上位計画に整合し、上位計画は下位計画に配慮する「対流原則」が定められており、計画の内容や策定プロセスにおいて、上位と下位の双方向に参加・調整が行われる柔軟なシステムとなっている。

(3) ネガティブ・プランニングからポジティブ・プランニングへの転換

これまでの大都市圏整備計画は、既成市街地等への人口・産業の集中を周辺部に誘導していく仕組みとして機能してきたところであり、成長管理の観点を重視した計画（ネガティブ・プランニング）であったと言える。

しかしながら、大都市圏の国際競争力を向上させ、わが国の成長戦略を実現する観点からは、従来の成長管理や問題解決の観点にも引き続き配慮しつつも、関係者が戦略を共有した上で、多様な主体の具体的かつ新たな創意工夫による積極的な取組を誘発するような計画（ポジティブ・プランニング）に大きく転換を図っていくことが必要である。

我が国の経済を取り巻く状況は非常に厳しい中で、我が国の成長戦略の実現に向け、大都市圏の国際競争力を向上するためには、目前の課題の解決に向けた取組についてのスピーディーな対応が求められるとともに、その後の持続的な成長に向けたポジティブ・プランニングを確立することが重要である。

また、広域的な緑地の保全についても、ネガティブ・プランニング的な観点からは、スプロール化の防止に重点が置かれてきたが、今後は、ポジティブ・プランニング的な観点から、地球規模の課題である生物多様性の確保、流域全体の貯水機能等といった視点に重点を置く必要がある。さらに、国際的なビジネスや知的交流の舞台としてふさわしい大都市圏の風格や、緑地の保全を通じた企業の社会的貢献や大都市圏内の交流などまで視野に入れることも可能であるとともに、開発跡地や耕作放棄地などにおける緑地の再生や、まちづくりや緑地以外の自然環境の保全など周辺の諸活動との連携の中で緑地の保全のみにとどまることなく取組を発展させるような視点も求められる。