

平成 22 年度 政策レビュー（評価書）

首都圏整備法等に基づく
大都市圏政策の見直し

平成 23 年 3 月
国 土 交 通 省

(評価書の要旨)

テーマ名	首都圏整備法等に基づく大都市圏政策の見直し	担当課 (担当課長名)	国土計画局広域地方整備政策課(中井川誠)
評価の目的、必要性	<p>戦後の経済成長を背景に我が国の大都市圏においては、地方からの急激な人口等の流入が進展した。とりわけ大都市圏中心部への人口や工場等の過度の集中により、公害等の環境悪化や慢性的な交通渋滞、通勤難など過密問題が一層深刻化するに至った。このような状況を踏まえ、昭和30年代以降、大都市圏における人口及び産業の過度の集中を抑制するとともに、無秩序なスプロールを防止し、計画的な基盤整備を推進することにより、地域経済の発展、さらには生活環境の改善等を図り、秩序ある圏域構造の形成を推進することを目的に首都圏整備法等大都市圏整備法が制定された。そして、大都市圏整備法に基づき、過度の集中を抑制する既成市街地等、計画的な市街地整備を図る近郊整備地帯等からなる政策区域を指定し、税制や財政上の特別措置等を通じた生産機能等の誘導を行うとともに、首都圏整備計画等の大都市圏計画を通じた計画的な基盤整備を推進することにより、我が国経済を牽引する大都市圏の整備とその秩序ある発展が図られてきた。また、政策区域に連動し、大都市圏における良好な自然環境の保全、住民の生活環境の確保を図るため、首都圏近郊緑地保全法が制定され、市街地化の圧力が高い大都市圏近郊において、同法に基づく緑地の保全が図られてきたほか、既成市街地等においては、大都市圏の人口流入の主たる要因であった大学、工場等の立地を規制する工場等制限法が創設されるなど、こうした個別テーマも含めた、一連の大都市圏整備制度に基づき、これまで我が国大都市圏の圏域形成が推進されてきた。</p> <p>一方、現在、我が国においては2004年をピークとした人口減少局面に入っており、以前のような大都市圏の人口流入圧力はほぼ解消されていると見てよい。大都市圏においては、むしろ今後見込まれる高齢者数の大幅な増加、あるいは高度成長期に整備されたインフラの老朽化・更新問題が圏域の大きな課題の一つとなっている。</p> <p>他方、近年の経済の高度成長を背景に、アジア諸都市が大きな成長を遂げている中、我が国大都市圏の国際競争力が相対的に低下しつつある。今後、国家間、都市間の国際競争の一層の激化が見込まれる中、台頭著しいアジア諸国との国際競争に対応していくためには、我が国の経済活力を牽引する成長エンジンとしての大都市圏の魅力を総合的に高めていく必要がある。</p> <p>以上のとおり、我が国の大都市圏を取り巻く社会経済環境は制度導入時</p>		

	と比べて大きく変わりつつあり、大都市圏制度についてもその抜本的な見直しが求められている。このような問題意識のもと、新たな大都市圏制度の検討を行ううえで、これまでの大都市圏政策について政策レビューを実施し総合的に評価するものである。
対象政策	首都圏、近畿圏、中部圏の三大都市圏の総合的な整備及び開発に関する制度、大都市圏における近郊緑地の保全に関する制度、工場等制限制度に関連する政策を対象とする。
政策の目的	大都市圏の秩序ある発展と機能的な圏域構造の形成を図ることをその基本的な目的とし、具体的には大都市圏中心部の人口等の過度の集中を抑制し、無秩序な市街地化を防止すること、及び計画的な基盤整備等を通じ、周辺部への機能の適正配置等を推進すること、である。
評価の視点	<p>大都市圏政策の目的の達成度合いをはかるため、以下に掲げる事項に関連する指標の動向を確認し可能な限り定量的に分析する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大都市圏中心部への人口・産業の過度の集中に伴う過密問題、外部不経済を防止するとともに、宅地供給をはじめとした計画的な基盤整備や緑地の保全等の施策を図ることにより、無秩序な市街地化を防止し、秩序ある圏域形成を実現する。 ・大都市圏中心部から周辺地域への諸機能の立地誘導、交通インフラ、住宅等の基盤整備、緑地保全等の都市環境の改善などを通じて圏域全体としてバランスの取れた多核多圏域型地域構造への転換を促し、分散型ネットワークの形成を図る。
評価手法	大都市圏政策の有効性を検証するための手法として、ロジック・モデルを活用して可能な限り定量的な評価を行う。その際には、評価の視点に沿った、適切な指標を設定する。また、外部有識者からなる検討グループの知見も活用した。
評価結果	<p>○大都市圏計画に基づく計画的な基盤整備等を通じ、秩序ある圏域構造の構築に一定の役割を果たしたものと考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大都市圏中心部における工場等の生産機能の抑制、周辺地域への計画的な分散については、工場等制限法や関連税制、さらには我が国の産業構造の転換等も相俟って、大きな進展が図られた。製造品出荷額等の推移からも見てとれる。しかし、業務中枢的機能については依然として中心部への集中が継続している。 ・また、大都市圏における急激な人口増加の受け皿としての近郊整備地帯等の整備についても、宅地供給やインフラの計画的な整備が進められており、各種指標も一定水準の整備率を示している。一方で都市計画道路の整備率は、低い水準に留まっているなど、課題が残っている。

	<ul style="list-style-type: none"> ・緑地については、近郊緑地保全制度により指定された区域において市街化圧力の強い大都市近郊部においても広域的な保全が図られており、制度として有効に機能してきたが、大都市圏全体の緑地の確保の観点からは十分ではない。 ○バランスの取れた圏域構造の形成の観点からは、首都圏における業務核都市制度により、大都市圏中心部に集中している業務機能の分散の受け皿として郊外都市の業務拠点化、核都市としての圏域形成が進展し、多核多圏域型地域構造の構築に貢献した。特に、道路・鉄道など交通ネットワークの整備等により、圏域内の人と物の流れもネットワーク化し、圏域としての持続的な発展と活力の向上に寄与した。 ・特に首都圏については、業務核都市への人口、事業所の増加が一定程度進み、地域の核として拠点化が進展した。また、近畿圏、中部圏においても、拠点都市の人口シェアが、中心都市を上回り、多核型、ネットワーク型の圏域形成が進展している。一方、業務中枢的機能は東京都心部など中心部への集積が継続している。 ・また、業務トリップを見ても業務核都市等を中心とした業務トリップが増加しており、ネットワーク化が一定進展した。しかし、環状道路整備率は諸外国と比べると低い水準となっている。
<p>政策への 反映の方向</p>	<p>大都市圏制度については、整備計画に基づく計画的な基盤整備等を通じ、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一定程度貢献を果たしてきた。一方で、大都市圏にふさわしい良質な基盤整備、基幹的交通ネットワークなど、未だ積み残された圏域整備上の課題も存在している。</p> <p>こうした積み残された課題に加え、近年の我が国における社会経済の成熟化等に伴い、大都市圏制度設立当初とは異なる、高齢者数の急増や高度経済期に集中的に整備されたインフラの維持更新、地球温暖化対策やヒートアイランド現象などの環境問題や生物多様性の確保等の新たな課題への対応が喫緊の課題となっている。</p> <p>さらに、このように、我が国の社会経済の成熟化等に伴い、大都市圏をめぐる状況や対応すべき課題は制度設立当初と大きく異なっており、これら新たな課題への確に対応していくためには、大都市圏制度の見直しが強く求められるところである。我が国の大都市圏は、世界的に見ても人口・経済の集積規模が大きく、行政界を越えて広く諸機能が広域に連たんして形成されていることから、広域的な圏域を対象とした計画に基づく圏域形成という制度の基本的枠組みは今後とも有効であると考えられるが、新たな課題に対応し、その実効性を高めていくための具体的な措置を中心に、見直しに向けた検討を進める必要がある。</p>

	<p>他方、経済のグローバル化が進展し、またアジア諸国が急速な経済成長を続ける中、我が国の経済的地位の相対的低下が懸念されており、我が国の大都市圏が、成長著しい諸外国の大都市圏との国際競争に打ち勝ち、今後とも持続的な成長を図っていくためには、これまでのような量的な拡大だけではなく、大都市圏が有する様々な構成要素の質の向上を図り、国際競争力を強化していくことが不可欠である。そのためには「イノベーション」を通じた新たな付加価値の創出や生産性の向上が持続的に起こり得る環境を整えていくことが重要であり、広く世界から人、モノ、金、情報を呼び込むとともに、成熟国家として我が国がこれまで蓄積してきた固有の優れた環境、景観、文化、安全・安心などといった大都市圏の魅力を高め、諸外国を惹きつける拠点として、大都市圏の成長を促していくことが求められる。</p> <p>また、都府県を越えて広域にわたる大都市圏の機能を最大限発揮させるためには、拠点となる都市機能を向上させることに加え、戦略的な連携方策等についての共通指針が求められるとともに、各拠点間のネットワーク構造を強化することにより、大都市圏としての効率的、機能的な圏域形成を図っていくことが必要である。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の計画的整備等による施設の空間配置を主眼とした施策体系を越えて、我が国を牽引する成長エンジンとして、国際競争力の向上に資する官民連携のプロジェクトの推進、グローバル企業・高度人材等の積極的誘致など、ハード・ソフトが一体となった成長戦略を実施に移すための措置、さらには官民連携を重視した圏域全体のガバナンス、あるいは合意形成のあり方などに検討の重点を移していく必要がある。</p>
<p>第三者の知見の活用</p>	<p>「国土審議会広域自立・成長政策委員会大都市圏政策ワーキングチーム」 （平成21年6月～12月開催、中間取りまとめ公表）</p> <p>「国土審議会国土政策検討委員会」 （平成22年9月～12月開催、報告公表）</p> <p>なお、評価に当たり、国土交通省政策評価会から意見を聴取（議事録及び配付資料は国土交通省ホームページに掲載）するとともに、国土交通省政策評価会委員である村木美貴千葉大学大学院工学研究科建築・都市科学専攻准教授に個別にご指導いただいた。</p>
<p>実施時期</p>	<p>平成22年度</p>

目次

第1章 評価の目的と政策の概要	1
1. 政策レビューとは	1
2. 評価の目的	1
3. 対象政策	2
4. 大都市圏制度の目的	3
5. 大都市圏制度のもとでの政策	4
第2章 評価の視点と手法	12
1. 評価の視点	12
2. 評価の手法	13
第3章 これまでの大都市圏制度の評価	17
1. 個別施策のインプット、並びにアウトプットの状況	17
1) 既成市街地における工場・大学等増加抑制、既成市街地外への移転の促進	
2) 既成市街地外における計画的市街地化の推進（住宅都市・工業都市）	
3) 業務核都市における中核的施設の整備	
4) 目標とする圏域構造の骨格をなす基幹的な交通インフラの整備	
5) 既成市街地近辺に残る緑地の保全	
2. 個別施策のアウトカムの状況	29
1) 工場等生産機能の分散立地の実現	
2) 宅地供給・インフラの計画的配置の実現	
3) 既成市街地と周辺を結ぶ交通の円滑化	
3. 制度全体のアウトカムの状況	46
1) 人口及び産業の過度の集中抑制、無秩序な市街地化の防止	
2) 多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成	
4. 大都市圏制度の評価のまとめ	67
第4章 大都市圏制度の課題と新しい大都市圏制度の検討	73
参考資料	75

第1章 評価の目的と政策の概要

1. 政策レビューとは

政策レビューとは、国土交通省が行う政策評価の方式の一つである。「国土交通省政策評価基本計画」(省議決定)に基づき実施するもので、実施中の施策等が目的に照らして所期の効果を上げているかどうかを検証するとともに、結果と施策等の因果関係等について詳しく分析し、課題とその改善方法等を発見するものである。

政策レビューの実施テーマとしては、国土交通省の政策課題として重要なもの、国民からの評価に対するニーズが特に高いもの、他の政策評価の実施結果等を踏まえ、より総合的な評価を実施する必要があると考えられるもの、社会経済情勢の変化等に対応して政策の見直しが必要と考えられるもの等について選定し、実施するものである。

「首都圏整備法等に基づく大都市圏政策の見直し」については、平成22年度の政策レビュー実施テーマとして「国土交通省事後評価実施計画」に位置付けられている。

2. 評価の目的

戦後の経済成長を背景に我が国の大都市圏においては、地方からの急激な人口等の流入が進展した。とりわけ大都市圏中心部への人口や工場等の過度の集中により、公害等の環境悪化や慢性的な交通渋滞、通勤難など過密問題が一層深刻化するに至った。このような状況を踏まえ、昭和30年代以降、大都市圏における人口及び産業の過度の集中を抑制するとともに、無秩序なスプロールを防止し、計画的な基盤整備を推進することにより、地域経済の発展、さらには生活環境の改善等を図り、秩序ある圏域構造の形成を推進することを目的に首都圏整備法等大都市圏整備法が制定された。そして、大都市圏整備法に基づき、過度の集中を抑制する既成市街地等、計画的な市街地整備を図る近郊整備地帯等からなる政策区域を指定し、税制や財政上の特別措置等を通じた生産機能等の誘導を行うとともに、首都圏整備計画等の大都市圏計画を通じた計画的な基盤整備を推進することにより、我が国経済を牽引する大都市圏の整備とその秩序ある発展が図られてきた。また、政策区域に連動し、大都市圏における良好な自然環境の保全、住民の生活環境の確保を図るため、首都圏近郊緑地保全法が制定され、市街地化の圧力が高い大都市圏近郊において、同法に基づく緑地の保全が図られてきたほか、既成市街地等においては、大都市圏の人口流入の主たる要因であった大学、工場等の立地を規制する工場等制限法が創設されるなど、こうした個別テーマも含めた、一連の大都市圏整備制度に基づき、これまで我が国大都市圏の圏域形成が推進されてきた。

一方、現在、我が国においては2004年をピークとした人口減少局面に入っており、以前のような大都市圏の人口流入圧力はほぼ解消されていると見てよい。大都市圏においては、むしろ今後見込まれる高齢者数の大幅な増加、あるいは高度成長期に整備されたインフラの老朽化・更新問題が圏域の大きな課題の一つとなっている。

他方、近年の経済の高度成長を背景に、アジア諸都市が大きな成長を遂げている中、我が国大都市圏の国際競争力が相対的に低下しつつある。今後、国家間、都市間の国際競争の一層の激化が見込まれる中、台頭著しいアジア諸国との国際競争に対応していくためには、我が国の経済活力を牽引する成長エンジンとしての大都市圏の魅力を総合的に高めていく必要がある。

以上のとおり、我が国の大都市圏を取り巻く社会経済環境は制度導入時と比べて大きく変わりつつあり、大都市圏制度についてもその抜本的な見直しが求められている。このような問題意識のもと、新たな大都市圏制度の検討を行ううえで、今回、これまでの大都市圏政策について政策レビューを実施し総合的に評価するものである。

3. 対象政策

首都圏、近畿圏、中部圏の三大都市圏の総合的な整備及び開発に関する制度、大都市圏における近郊緑地の保全に関する制度、工場等制限制度に関連する政策を対象とする。

(首都圏)

- ・首都圏整備法（昭和31年法83号）
- ・首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律（昭和33年法98号）
- ・首都圏近郊緑地保全法（昭和41年法101号）
- ・首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律
（昭和34年法17号、廃止平成14年法83号）
- ・多極分散型国土形成促進法（昭和63年法83号）

(近畿圏)

- ・近畿圏整備法（昭和38年法129号）
- ・近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備に関する法律（昭和39年法145号）
- ・近畿圏の保全区域の整備に関する法律（昭和42年法103号）
- ・近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律
（昭和39年法144号、廃止平成14年法83号）

(中部圏)

- ・中部圏開発整備法（昭和41年法102号）
- ・中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律
（昭和42年法102号）

(共通)

- ・首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律（昭和41年法114号）

※なお、対象区域は、首都圏整備法が、東京・埼玉・千葉・神奈川・茨城・栃木・群馬及び山梨の8都

県、近畿圏整備法が、福井・三重・滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良及び和歌山の2府6県、中部圏開発整備法は、富山・石川・福井・長野・岐阜・静岡・愛知・三重及び滋賀の9県となっている。

4. 大都市圏制度の目的

我が国の大都市圏制度は、首都圏整備法、近畿圏整備法及び中部圏開発整備法（以下「首都圏整備法等」という。）の三大都市圏の計画法を骨格として構成されている。その基本的な目的は、下図表に示すとおり、いずれの大都市圏も、圏域整備に関する総合的な計画の策定・推進を通じ、我が国を牽引する中心（地）としてふさわしい圏域の建設とその秩序ある発展を図ることとされている。

大都市圏制度の目的（法条文上の目的）

首都圏整備法(昭和31年4月)

この法律は、首都圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、わが国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的とする。

近畿圏整備法(昭和38年7月)

この法律は、近畿圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、首都圏と並ぶわが国の経済、文化等の中心としてふさわしい近畿圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的とする。

中部圏開発整備法(昭和41年7月)

この法律は、中部圏の開発及び整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、東海地方、北陸地方等相互間の産業経済等の関係の緊密化を促進するとともに、首都圏と近畿圏の中間に位する地域としての機能を高め、わが国の産業経済等において重要な地位を占めるにふさわしい中部圏の建設とその均衡ある発展を図り、あわせて社会福祉の向上に寄与することを目的とする。

また、首都圏整備法等においては、次項図表に示す「政策区域」が定められており、圏域ごとに区域指定がなされ、当該政策区域の位置付けに応じて、整備計画において整備の基本的方向が示されている。具体的には、人口及び産業の過度の集中を防止し、かつ都市の機能の維持及び増進を図る「既成市街地等」、既成市街地等の近郊でその無秩序な市街化を防止するため、計画的に市街地の整備等を図る「近郊整備地帯等」、既成市街地等への人口及び産業の集中傾向を緩和し、圏域内の人口及び産業の適正配置を図るため、工業都市、住宅都市その他の都市として発展することを適当として指定する「都市開発区域」等から構成されている。さらに、これまでの累次の首都圏整備計画等の目的を整理すると、当該政策区域の位置付け等を踏まえ、既成市街地等における過密集中の抑制、過密の弊害の解消等が掲げられるとともに、圏域内における諸機能の広域的配置、均衡のとれた圏域の発

展、多核多圏域型地域構造の形成など、圏域のバランスある発展を展望しつつ、圏域整備の方向性の提示や各種インフラ等の計画的な基盤整備等が定められている。

以上から、大都市圏制度の目的としては、大都市圏の秩序ある発展と機能的な圏域構造の形成を図ることをその基本的な目的とし、具体的には「大都市圏中心部の人口等の過度の集中を抑制し、無秩序な市街地化を防止すること」、及び「計画的な基盤整備等を通じ、周辺部への機能の適正配置等を推進すること」、に整理することとする。

5. 大都市圏制度のもとでの政策

首都圏整備法（第2条、第24条、第25条）、近畿圏整備法（第2条、第11条、第12条、第14条）及び中部圏開発整備法（第2条、第13条、第14条、第16条）に基づき、政策区域が指定された。その上で各圏域において、後述するように整備計画等が策定され、整備の基本的な方向が示されてきた。

既成市街地（首都圏）・既成都市区域（近畿圏）（以下、「既成市街地等」という。）は、人口及び産業の過度の集中を防止し、かつ都市の機能の維持及び増進を図る必要がある市街地の区域である。後述するように、工場等の立地規制などがなされてきた。

近郊整備地帯（首都圏）・近郊整備区域（近畿圏）・都市整備区域（中部圏）（以下、「近郊整備地帯等」という。）は、既成市街地等の近郊でその無秩序な市街地化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域である。また、都市開発区域（首都圏・近畿圏・中部圏）（以下、「都市開発区域等」という。）は既成市街地等への人口及び産業の集中傾向を緩和し、圏域内の人口及び産業の適正な配置を図るため、国土交通大臣が工業都市、住宅都市その他の都市として発展することを適当として指定する区域である。

更に保全区域は、文化財、緑地等を保全し、観光資源を保全若しくは開発する必要がある区域である。

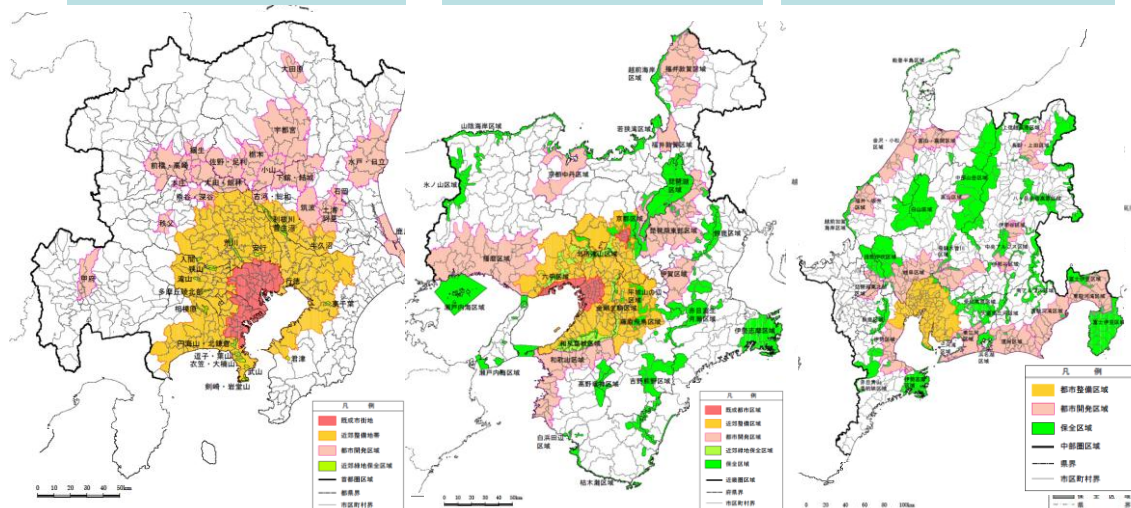
政策区域制度の概要

- ・ **既成市街地等** …産業及び人口の過度の集中を防止し、かつ都市の機能の維持及び増進を図る必要がある市街地の区域
- ・ **近郊整備地帯等** …既成市街地等の近郊でその無秩序な市街地化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要がある区域
- ・ **都市開発区域** …既成市街地への産業及び人口の集中傾向を緩和し、首都圏の地域内の産業及び人口の適正な配置を図るため、国土交通大臣が工業都市、住宅都市その他の都市として発展することを適当として指定する区域
- ・ **保全区域** …文化財、緑地を保全し、観光資源を保全若しくは開発する必要がある区域

○首都圏(昭和32年12月～)

○近畿圏(昭和40年5月～)

○中部圏(昭和43年11月～)



次図表に大都市圏制度及び関連制度に基づく政策の概要及び体系の一覧を示した。

首都圏整備法等に位置付けられた目的を実現するために、交通インフラネットワークの整備などを具体的に推進していく計画として、首都圏においては、首都圏整備法第21条、22条の規定により、首都圏整備計画を国土交通大臣が関係行政機関の長、関係都県及び審議会の意見を聴いて決定している。同計画は、昭和33年に1次計画が策定され、現行計画は、平成11年策定の第5次基本計画である。(平成17年の首都圏整備法改正に基づき、平成18年9月から首都圏整備計画となった。)

同様に近畿圏では、近畿圏整備法第8条、第9条の規定により、近畿圏整備計画が国土交通大臣による関係府県等及び審議会の意見聴取と関係行政機関の長との協議のもと決定された。同計画は、昭和40年に1次計画が策定され、現行計画は、平成12年策定の第5次基本計画である。

更に中部圏では、中部圏開発整備法第9条、第11条の規定により、中部圏開発整備計画が国土交通大臣による審議会の意見聴取と関係行政機関の長との協議のもと決定されている。同計画は、昭和43年に1次計画が策定され、現行計画は平成12年策定の第4次計画である。

次に首都圏整備法等により設定された政策区域のもと、それぞれ法律等が策定され、各々の政策が実行されてきた。

既成市街地等においては、人口や産業の過度の集中抑制が喫緊の課題となっていた。そ

のため、昭和34年、首都圏において既成市街地への工場及び大学等の新設及び増設を制限し、既成市街地への人口及び産業の過度の集中を防止し、都市環境の整備及び改善を図ること等を目的に「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」が策定され、同様に近畿圏において、昭和39年、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」が策定された。同二法は、平成14年に既成市街地等の人口・産業の集中に関する社会経済情勢の変化等による有効性・合理性の低下により、廃止されている。

近郊整備地帯等及び都市開発区域等においては、区域内の宅地の造成その他の整備に關し必要な事項を定め、近郊整備地帯等の計画的な市街地整備と都市開発区域等の工業都市、住宅都市としての発展等のため、昭和33年、首都圏において「首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律」が制定され、同様に近畿圏では、昭和39年、「近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律」、中部圏では、昭和42年、「中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律」が策定された。

また、計画的な市街地化等のための関係地方公共団体の整備に要する膨大な費用負担を軽減し、実効性を確保するため、昭和41年、「首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」が制定され、都府県に対する起債の充当率のかさ上げ及び利子補給や市町村に対する補助率のかさ上げ措置が実施されてきた。しかし、本制度においては、例えば、市町村への国庫補助負担率のかさ上げについて、ピークである昭和54年度は三圏の合計額が約489億円であったところ、平成18年度には約3億円と大きく低減していることなどから、平成19年度をもって、当該財政上の特別措置制度の適用期間を延長しないこととした。

更に工業団地造成事業（首都圏・近畿圏）や都市開発区域内における不均一課税の減収補てん措置（首都圏・近畿圏・中部圏）などの施策が実施された。

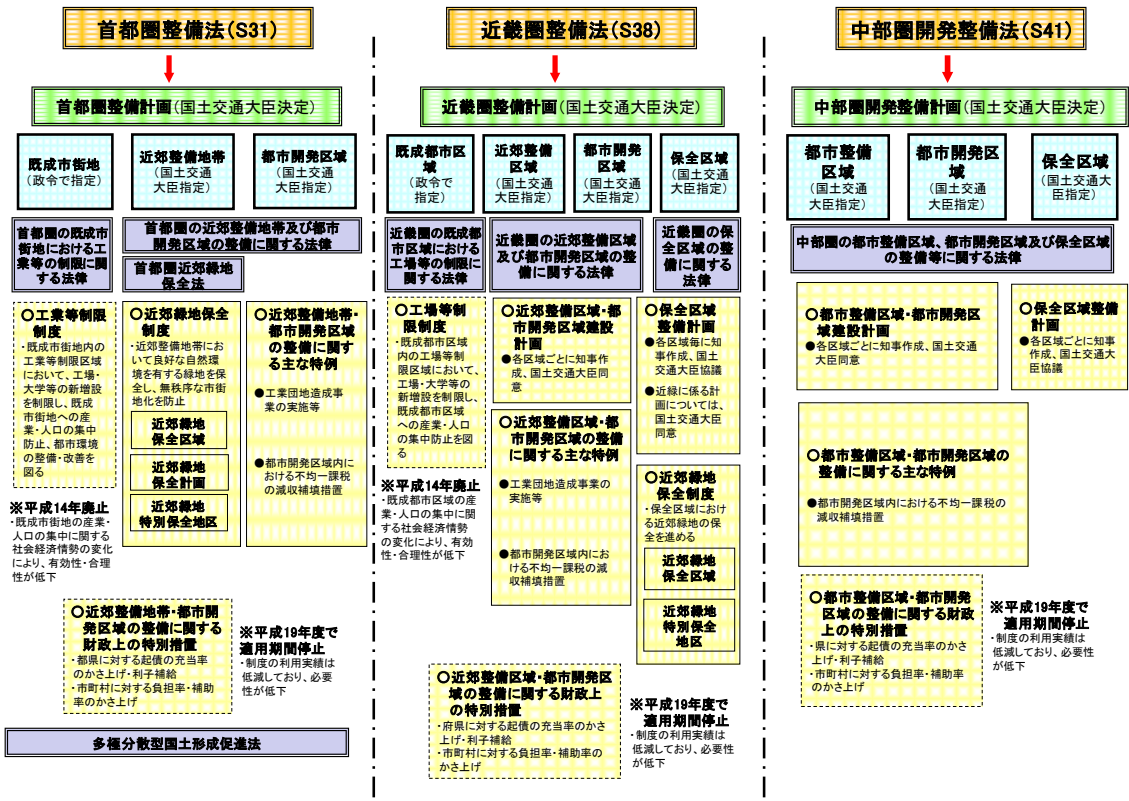
工業団地造成事業とは、製造工場等の敷地の造成やその敷地と併せて整備されるべき道路等を地方公共団体が施行者となり都市計画事業として行われるもので、建築制限、収用権の付与、用地提供者に対して譲渡所得から最高5000万円までの特別控除などが適用されるほか、工業団地造成事業に係る特別土地保有税の非課税措置などの税制上の特例措置が認められている。

都市開発区域内における不均一課税の減収補てん措置とは、地方税法第6条の規定に基づき、財政力指数が弱い一定の地方公共団体が都市開発区域内において立地する工場に係る固定資産税及び不動産取得税の不均一課税を行った場合で、一定の要件に該当する場合における地方交付税の減収補填措置である。首都圏においては、区域指定の日から起算して5年間、近畿圏及び中部圏については平成24年3月31日まで適用されることとなっている。

また、大都市圏における良好な自然の環境を有する緑地等の保全の必要性の高まりを受けて、昭和41年、首都圏では近郊整備地帯の良好な自然の環境を有する緑地等の保全の

ため、「首都圏近郊緑地保全法」が策定された。同様に近畿圏では、昭和42年、保全区域内における文化財の保存、緑地の保全又は観光資源の保全・開発に資することを目的に「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」が策定され、中部圏においては、同年、計画的な都市基盤整備とともに保全区域内における緑地の保全等を目的に「中部圏の都市整備区域、都市開発区域及び保全区域の整備等に関する法律」が策定された。

大都市圏制度及び関連制度に基づく政策の概要及び体系（法律別）



大都市圏制度及び関連制度に基づく政策の概要及び体系（政策区域別）

区域	圏域	政策区域	法律	区域	圏域	政策区域	法律
既成市街地等	首都圏	既成市街地 (S32)	<p>○工場等制限法 (S34～H14) 既成市街地等の中から指定した区域から外への新設・増設の制限</p>	保全区域	首都圏	—	<p>○大臣が近郊緑地保全区域を指定</p>
	近畿圏	既成都市区域 (S40)			近畿圏	保全区域 (S40)	
	中部圏	(旧名古屋市)			中部圏	保全区域 (S43)	
近郊整備地域等	首都圏	近郊整備地帯 (S41)	<p>(財特) (S41～H19) ○起債充当率かさ上げ・利子補給(都府県) ○補助率かさ上げ(市町村)</p>	<p>○工業団地造成事業 (S33～)の実施に伴う特例(取用権・事業中の建築制限等)</p> <p>○大臣が近郊緑地保全区域を指定</p>	首都圏	近郊緑地保全区域 (S42)	<p>○近郊緑地保全区域の指定 ○近郊緑地保全計画の決定(首都圏) ○保全区域整備計画の作成(近畿圏) ○特別保全地区の決定 ○土地の立入り、行為の届出 ○管理協定、緑地管理機構 ○近郊緑地の保全に要する費用負担</p>
	近畿圏	近郊整備区域 (S40)			近畿圏	近郊緑地保全区域 (S43)	
	中部圏	都市整備区域 (S43)			中部圏	—	
都市開発区域	首都圏	都市開発区域 (S41)	<p>(不均一課税) (S41～H23) ○固定資産税等の地方交付税による減取補填(首都圏は事実上執行停止)</p>	<p>○工業団地造成事業 (S33～)の実施に伴う特例(取用権・事業中の建築制限等)</p>	首都圏	業務核都市 (H1)	<p>○業務核都市基本構想(業務施設集積地区、中核的施設等)の作成 ○地方債の特例 ○融資の特例(政策投資銀行等)</p>
	近畿圏	都市開発区域 (S40)			近畿圏	—	
	中部圏	都市開発区域 (S43)			中部圏	—	

(参考)

首都圏整備計画におけるプロジェクトの例

計画時期	プロジェクト例
第1次計画 (S33年策定 S37一部改訂、 計画期間S50ま で)	<ul style="list-style-type: none"> ○国道1号、20号、17号、14号等重要連絡幹線道路の整備 ○横須賀線と湘南電車線の分離、東京～三鷹間の複々線化等の線路増設 ○馬込～押上、中目黒～北千住、浅草～二子玉川等の地下鉄整備 ○既成市街地における建物高層化 ○約48万戸の住宅不足の解消 ○戦災復興土地区画整理事業及び接收解除地整理事業 ○都市改造事業 ○下水道整備(今後10年間で既成市街地において面積比33%) ○東京湾の整備
第2次計画 (S43策定 計画期間S50ま で)	<ul style="list-style-type: none"> ○関越自動車道、東北縦貫自動車道、常磐自動車道等の放射幹線道路網の整備 ○東京外かく環状道路、東京湾岸道路、東京環状道路等の環状幹線道路の整備 ○東京～大船間、三鷹～立川間、東京～千葉間等の線路増設 ○武蔵野線、京葉線等の建設 ○新宿、池袋、渋谷等の副都心における業務機能分担 ○新東京国際空港(成田)の建設促進 ○都市公園整備(住民1人当たり1.4㎡の現状から3㎡へ) ○下水道整備(普及率おおむね50%以上を目標) ○荒川下流、多摩川下流等の整備(高潮対策強化等) ○小中学校の整備(小学校6500学級、中学校3900学級)
第3次計画 (S51策定 計画期間S60ま で)	<ul style="list-style-type: none"> ○国鉄京葉線の整備 ○東京外かく環状道路、東京湾岸道路、首都圏中央連絡道路等の整備 ○水戸・日立地区における流通港湾等の整備 ○新宿、池袋等の副都心整備と丸の内地区への過度の集中抑制による機能分担 ○新東京国際空港(成田)の建設促進 ○都市公園整備(現状の1.6倍。S55に住民1人当たり3.1㎡へ) ○下水道整備(東京大都市地域におけるS55の処理区域人口1,357万人目処)
第4次計画 (S61策定 計画期間おおむね 15年)	<ul style="list-style-type: none"> ○常磐新線の整備、山手貨物線、武蔵野南線の旅客線化 ○東京外かく環状道路、東京湾岸道路、首都圏中央連絡道路等の整備 ○新東京国際空港、東京国際空港の整備 ○高速大容量電気通信網の整備、インテリジェントビル等通信拠点整備 ○都市公園整備(S65に住民一人当たり都市公園面積4㎡へ) ○下水道整備(S65に処理区域内人口2,030万人目処)
第5次基本計画 (H11策定 計画期間H27ま で)	<ul style="list-style-type: none"> ○首都高速道路(中央環状品川線、中央環状新宿線、晴海線)、高速1号線(2期)等の整備 ○日暮里・舎人線の整備 ○東京地下鉄13号線(池袋～渋谷)の新線建設 ○成田国際空港の平行滑走路の早期完成、東京国際空港の再拡張 ○東京湾の国際海上コンテナターミナル等の整備 ○入出港等手続きのEDI(電子情報交換)化 ○光ファイバー網の整備 ○既存の市街地の再編整備 ○国営東京臨海広域防災公園等の整備

近畿圏整備計画におけるプロジェクトの例

計画時期	プロジェクト例
第1次計画 (S40年策定 計画期間S55まで)	<ul style="list-style-type: none"> ○名阪道路、中国自動車道、北陸自動車道の整備 ○山陽新幹線の整備 ○湖西線、伊勢線の新線建設 ○約380万戸の住宅建設 ○千里丘陵、明石舞子等のニュータウン開発 ○おおむね100,000haの公共下水道整備
第2次計画 (S46策定 計画期間S60まで)	<ul style="list-style-type: none"> ○北陸自動車道、近畿自動車道名古屋大阪線、中国縦貫自動車道の整備 ○山陽自動車道の整備 ○本州四国連絡道路の整備 ○神戸港ポートアイランドの整備 ○大阪港南港コンテナふ頭の整備 ○関西国際空港の建設 ○大阪国際空港の騒音公害防止 ○約500万個の住宅建設 ○泉北、北摂等のニュータウン開発 ○市街地のほぼ全域にわたる公共下水道整備 ○飛鳥国営公園の整備
第3次計画 (S53策定 計画期間おおむね10年)	<ul style="list-style-type: none"> ○大阪南港ポートタウンの新交通システム ○神戸市交通局山手線の整備 ○本州四国連絡道路の整備 ○関西国際空港の整備 ○北大阪トラックターミナル、大阪南港複合ターミナルの整備 ○淀川大堰の建設 ○飛鳥国営公園の整備
第4次計画 (S63策定 計画期間おおむね15年)	<ul style="list-style-type: none"> ○山陽自動車道、近畿自動車道名古屋大阪線、第二名神自動車道の整備 ○明石海峡大橋の整備 ○北陸新幹線の建設着手 ○大阪モノレールの整備、神戸新交通六甲アイランド線、大阪南港・港区連絡線(仮称)の整備 ○テクノポート大阪計画(国際見本市場、国際会議場等) ○関西国際空港の早期開港 ○光ファイバー等を活用したデジタル網の構築、ISDNの形成 ○泉中央丘陵、西神等のニュータウン開発 ○関西文化学術研究都市における先端科学技術大学院等の整備
第5次基本計画 (H12策定 計画期間おおむね15年)	<ul style="list-style-type: none"> ○第二名神高速道路、中国横断自動車道姫路鳥取線の整備 ○京奈和自動車道の整備 ○高度道路交通システム(ITS)の研究開発・導入 ○大阪市8号線、北港テクノポート線の整備 ○光ファイバー網等の整備 ○淀川河川公園、国営木曾三川公園、国営明石海峡公園、国営飛鳥公園の整備 ○国立国会図書館関西館(仮称)の整備

中部圏開発整備計画におけるプロジェクトの例

計画時期	プロジェクト例
第1次計画 (S43年策定 計画期間S60まで)	<ul style="list-style-type: none"> ○中央自動車道、東海自動車道、北陸自動車道の建設 ○国道1号の全面的再改築 ○新幹線を主軸とした幹線鉄道網確立 ○北陸本線の整備強化、湖西線の新線建設 ○商港、工業港機能をあわせもつ名古屋港の整備 ○北陸及び中部内部の国際観光地としての育成
第2次計画 (S53策定 計画期間おおむね10年)	<ul style="list-style-type: none"> ○中央自動車道西宮線、北陸自動車道の完成 ○北陸新幹線の調査、建設 ○岡多線、瀬戸線の新線建設 ○浜松西等トラックターミナルの整備 ○桃花台ニュータウン等の開発 ○熊野灘レクリエーション都市の整備
第3次計画 (S63策定 計画期間おおむね15年)	<ul style="list-style-type: none"> ○北陸自動車道、近畿自動車道名古屋大阪線、第二名神自動車道の整備 ○北陸新幹線の建設着手 ○瀬戸線、名古屋市3号線、同6号線等の新線建設 ○桃花台新交通の建設 ○港湾における国際見本市場、国際会議場等の国際交流機能の展開 ○木曾三川をはじめとした大河川の改修 ○光ファイバー等を活用したデジタル網の構築、ISDNの形成 ○木曾三川公園の整備、アルプスあづみの公園(仮称)の調査
第4次計画 (H12策定 計画期間おおむね15年)	<ul style="list-style-type: none"> ○第二東名高速道路、第二名神高速道路、北陸自動車道の整備 ○名古屋高速道路の整備 ○北陸新幹線の整備 ○超電導磁気浮上式鉄道の実用化に向けた技術開発 ○名古屋市4号線、上飯田連絡線上飯田連絡線、名古屋臨海高速鉄道西名古屋港線の整備 ○名古屋港、四日市港における国際海上コンテナターミナル、多目的国際ターミナル整備 ○中部国際空港について空港島の造成、滑走路等の整備 ○光ファイバー網等の整備 ○木曾三川公園、アルプスあづみの公園の整備

出所) 各圏域の計画をもとに作成

第2章 評価の視点と手法

1. 評価の視点

大都市圏制度における主な目的は下表のとおりである。このうち具体的な施策・事業と結びついているものをまとめると、首都圏において、当初計画からの目標として、

①大都市圏中心部への人口及び産業の過度の集中抑制、無秩序な市街地化の防止（大都市圏中心部への人口・産業の過度の集中に伴う過密問題、外部不経済を防止するとともに、宅地供給をはじめとした計画的な基盤整備や緑地の保全等の施策を図ることにより、無秩序な市街地化を防止し、秩序ある圏域形成を実現する。）

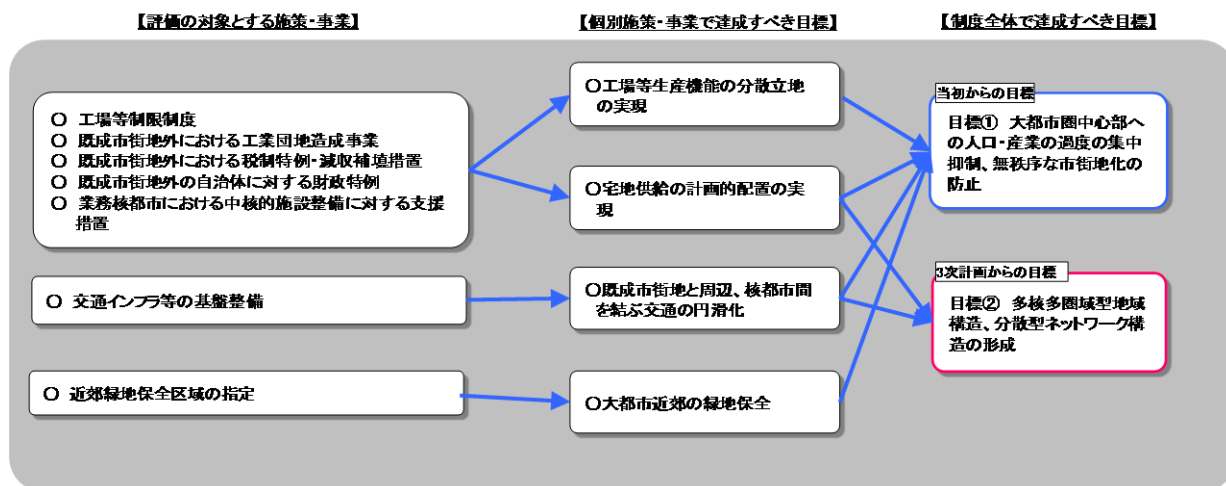
第3次基本計画からの目標として

②多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成（大都市圏中心部から周辺地域への諸機能の立地誘導、交通インフラ、住宅等の基盤整備、緑地保全等の都市環境の改善などを通じて圏域全体としてバランスの取れた多核多圏域型地域構造への転換を促し、分散型ネットワークの形成を図る。）

の2つに集約することができる。

以上2点を制度全体で達成すべきアウトカム目標と捉えると、それと具体的な施策・事業との関係は以下のように整理できる。この体系に基づいて大都市圏制度の評価を行う。

大都市圏制度の目標と手段（施策・事業）

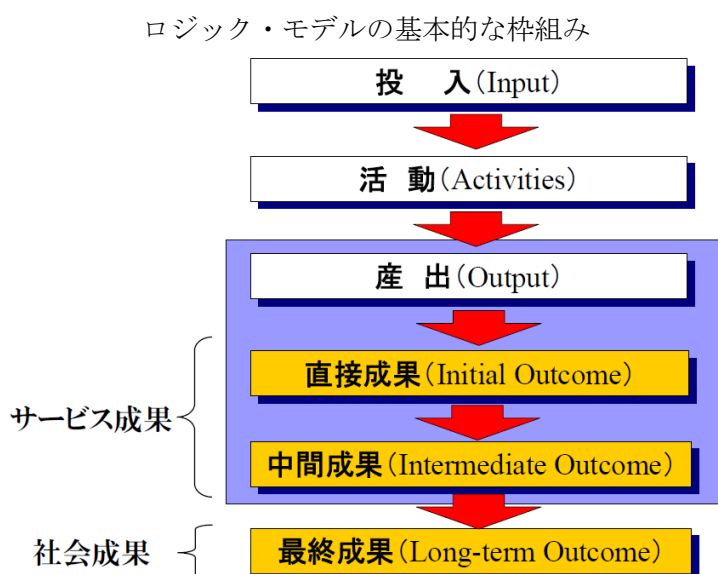


上図のような体系のもと制度全体で達成すべき目標、個別施策・事業で達成すべき目標、目標を達成する手段としての施策・事業に分けて、それらの相互のつながり（因果連鎖）に注目した政策レビューを行う。なお、後述するように、圏域によって政策区域の考え方や施策や事業の実施の程度は異なるものの、目標と手段の基本的な構造は変わらないものと考え、三大都市圏について同じ枠組みにより評価を行う。

2. 評価の手法

前述したように、本政策レビューに当たっては、大都市圏制度全体が目指したアウトカムが達成されたかどうかを最終的には確認するわけであるが、大都市圏政策の実施が制度全体のアウトカムにどのように関係したのかというプロセスを精査する。例えば、工場等の立地を制限した政策はどの程度実施され、生産機能の分散といった目標（これを個別施策アウトカムと呼ぶ）につながったのかどうか、またその個別施策のアウトカムは大都市圏制度全体が目指したアウトカムと関係（貢献）していたかどうかというプロセスを追う。

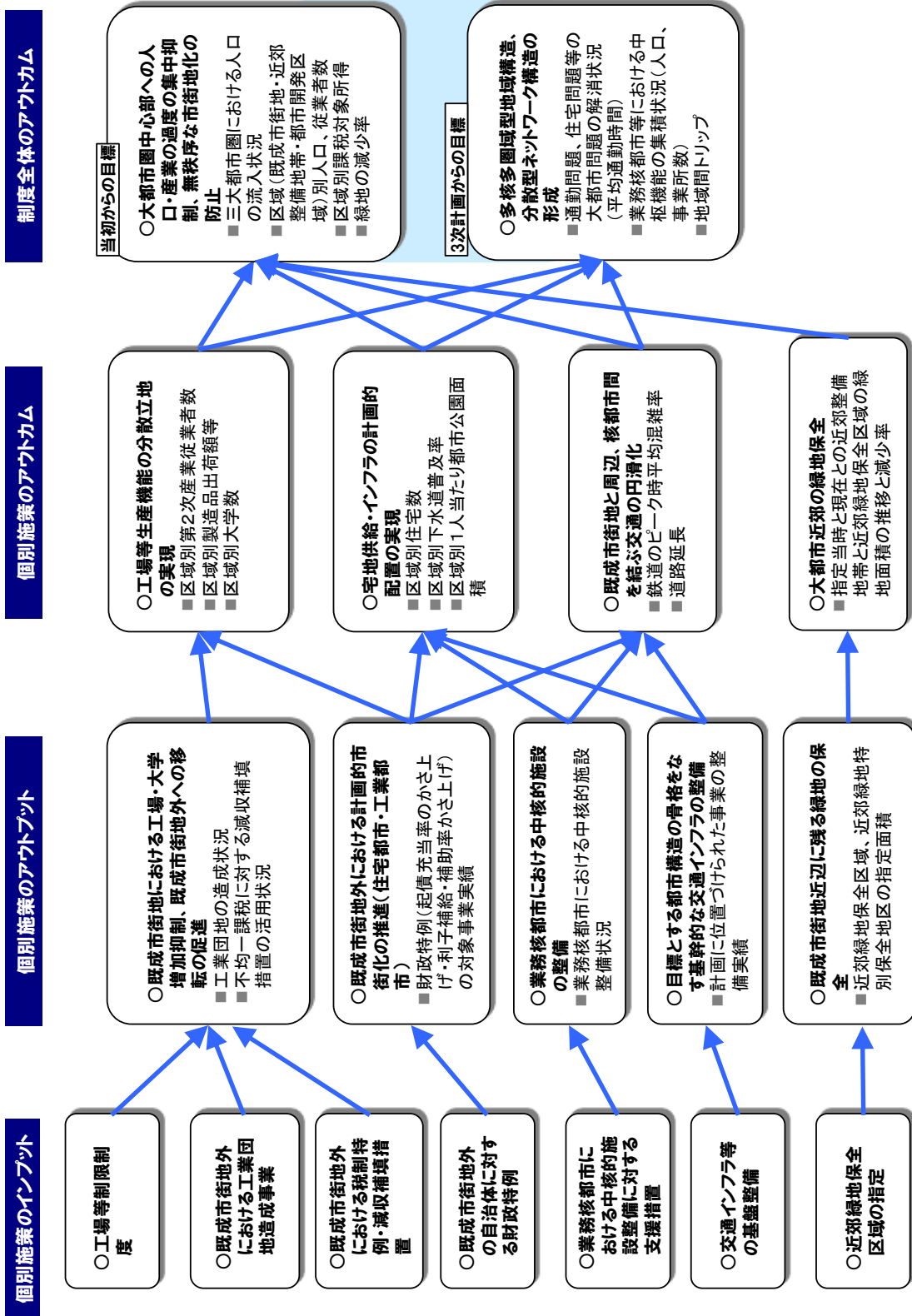
そのための手法として、ロジック・モデルを活用する。ロジック・モデルは次の図のように、施策・事業の活動内容とその成果の論理的連鎖を表現したものである。



出所) 佐藤徹「内閣府・第3回地方公共団体との研究会資料」(2008年10月3日)

政策評価へのロジック・モデルの活用については、次のような指摘がある。「ロジック・モデルは、個々のプログラムやプロジェクトに応じて具体的に記述され、個々のプログラムやプロジェクトの業績測定や目標管理に使用されるものである。我が国では政策等をロジック・モデルのかたちで体系化し、PDCA サイクルのマネジメントで活用する取り組み自体が必ずしも十分に行われていないため、まずは個々のプログラムやプロジェクトの因果連鎖・価値連鎖を体系化することが重要であると考えられる」(後藤玲子・須藤修「電子行政の成熟度評価モデルに関する調査研究」)。

そこで、本政策レビューにあたっては、以下のようなロジック・モデルを作成した。制度全体のアウトカム、個別施策のアウトカム、個別施策のアウトプットとインプットの間
の論理的連鎖(図中では矢印で表記)について、指標を把握すること等により、分析する。



(参考)

首都圏整備計画のこれまでの主な目的

第1次基本計画	既成市街地における過密集中の解消	「東京都区部、三鷹市及び武蔵野市においては、大規模な工場・大学等の新設又は増設を制限することとし、特に首都への指向性が強く、分散困難な産業及び人口に限りその増加を考慮するものとする。」 「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…」
第2次基本計画	既成市街地への諸機能及び人口の集中抑制、過密の弊害の解消	「…首都及びその周辺への諸機能及び人口の集中をできるかぎり抑制するとともに…過密の弊害の解消を図る」(過密の弊害:災害による中核的機能のみ、密集市街地、公害、住宅難等)
	工業等諸機能の広域的展開	「既成市街地及びこれに近接する地域における工業の立地については、工業の業種別立地条件の特性を考慮しながら、できるかぎりこれを抑制し、周辺開発地域等の遠隔地への広域的展開を促進するものとする。」
第3次基本計画	近郊整備地帯における緑地の保全の推進	「近郊整備地帯においては、市街地の外延の拡大に対処し、その平面的同心円的な膨張を防ぎ、緑を残した良好な既成市街地環境を保持することを目的とし、その適正配置を図る。」
	東京大都市地域(既成市街地及び近郊整備地帯)における人口及び産業の集積の抑制	「…東京大都市地域(首都圏整備法による既成市街地及び近郊整備地帯の区域をいう。以下同じ)においては、人口及び産業の集積を極力抑制することとし、…工場等の事業所及び大学等の高等教育機関の立地の抑制と移転の促進に努める。」
第4次基本計画	東京大都市地域における広域多核都市複合体の形成	「東京大都市地域については、経済の高度成長期における急激な都市化の過程で生じた都市環境の空の是正を図るとともに、…市街地の膨張に対応して、その計画的な誘導を図る。…このため、東京大都市地域の市街地の広域的な展開に当たっては、…東京圏心への一極依存形態を避けるため、地域の中心性を有する多数の核都市の育成に努め、東京大都市地域を多極構造の都市複合体として形成する。」
	国際中心都市の形成	「東京大都市圏においては、東京中心部と業務核都市等との適切な機能分担と相互連携のもとに、国際中心都市としてふさわしい国際的、中核的な機能を展開する。」
第5次基本計画 ※首都圏整備計画	機能分担と相互連携による多核多圏型地域構造の形成	「複数の核と圏域を有する多核多圏型地域構造を形成し、東京大都市圏を連合都市圏として再構築する。」 「東京中心部では、国際金融機能、高次の本社機能等を分担することとなるが、このほか国際的、中核的な機能は業務核都市等への誘導を図ることとし、業務核都市等においてその育成のために中核となる施設の整備、良好な業務市街地の形成、交通通信体系の整備等を進める。」
	都心部への一極依存構造の是正による大都市問題の解決	「…東京都区部とりわけ都心部への一極依存構造を是正し、…住宅問題、交通問題、環境問題等の大都市問題の解決を図り、…災害に対する安全性を向上させる必要がある。」
第5次基本計画 ※首都圏整備計画	国際競争力の維持、強化	「国際的な競争の激化の中で、首都圏は…国際競争力を維持するとともに国際的な情報発信機能を高め、我が国の経済活力を創出する上で中核的役割を担っていくことが期待されている。」
	分散型ネットワーク構造の構築	「…特色ある都市機能が集積する拠点的な都市を中心に、業務、商業、文化、居住等の諸機能がバランスよく配置された自立性の高い地域を形成するとともに、それぞれが首都圏内の他拠点、首都圏外の拠点とも相互の連携・交流によって機能を分担し、補完し高め合う地域構造を目指すこととする。」
	大都市のリノベーションの推進	「…都心部における居住機能の回復、長時間通勤や交通混雑の解消、都市の防災性の向上や都市の環境・アメニティに配慮した町づくり等を行い、快適な都市生活の実現と都市構造の抜本的な再編整備を行う「大都市のリノベーション」を推進する必要がある。」

目標① 人口及び産業の集中抑制、無秩序な市街地化の防止

目標② 多核多圏型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成

近畿圏整備計画のこれまでの主な目的

第1次基本整備計画	都市の過密防止・地域格差の是正	「大都市及びその周辺部における人口を適正な規模におさえ都市機能の維持増進を図るとともに、地方圏内各地域への産業の適正な配置を通じて、大都市の外周部に新たに秩序ある都市を開発し、大都市に集中する人口をこれらの都市に計画的に分散定着させることが必要である。」
	西日本経済の中核圏域としての経済基盤強化	「近畿圏の産業構造は引き続き高度化し、この計画期間において第2次産業及び第3次産業は—そうそうの比重を高め、西日本経済の中核的地位を高めるとともに、首都圏と並んで我が国の経済成長に重要な役割を演ずることとなる」
第2次基本整備計画	住民生活の向上と生活環境の改善	「住民生活の向上と生活環境の改善を図る」
	地域間格差の解消による均衡のとれた圏域としての発展	「…地域の特性を最大限に発揮させながら均衡のとれた圏域としての発展を目指すため、計画性のある土地利用を前提として、生活環境の整備、文化財及び自然の保全、都市機能の充実及び新産業への転換、交通通信ネットワークの確立等を図る」
第3次基本整備計画	西日本の経済、教育、文化センターとしての機能強化(東京一点集中傾向の改革)	「近年における我が国経済社会の中核機能の一点集中傾向を改革し、国土の均衡ある構造への転換を進める中で、首都圏と並んで全国的・国際的活動の場であると同時に西日本の経済、教育、文化のセンターとしての機能を担うにふさわしい近畿圏の整備を図る」
	近畿圏の各地域の均衡ある発展(定住環境の整備)	「大都市圏においては、過密の進行を防止し、大都市の諸機能を十分に発揮させつつ、安全で豊かな人間居住の場として整備する。一方、地方を振興し、就業の場の確保と教育、文化、医療の充実を進め、近畿圏のそれぞれの地域において、自然環境、生活環境、生産環境の調和のとれた定住のための魅力ある環境の形成を図る」
第4次基本整備計画	国際経済文化圏の形成	「…域内各地に世界的水準の諸機関、研究所の立地を進め、また、経済機能の高度化と新たな集積を図り、21世紀に向けた独創的産業と文化を創造する中核圏域を形成する」
	圏域全体としての多様性を確保	「…全体として、多重的ネットワークを構成し、全体として、多重的ネットワーク網を完成させることで、圏域の各地域が高度の集積の利益を享受するとともに、多様性を確保する必要がある」
第5次基本整備計画	我が国の産業発展の重要な地域としての強い産業経済圏域の形成	「…今後の地域間競争や世界経済の激動に耐え、柔軟に対応し、人々に経済的な豊かさをもたらすことができる「強さ」と「しなやかさ」を持った「産業経済圏域」の形成を目指す」
	文化・学術の中核圏域の形成	「…歴史文化の香りと学術の創造性にあふれ、人々に心の豊かさをもたらすことのできる「文化・学術の中核圏域」の形成を目指す」
	多核格子構造の形成	「近畿圏は…いわば三極一軸の構造となっている。また、京阪神大都市地域では産業における活力や全国の中核機能の低下、南北近畿では地域産業の低迷、人口減少、高齢化により地域活力が低下している」

目標① 人口及び産業の集中抑制、無秩序な市街地化の防止

目標② 多核多圏型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成

中部圏開発整備計画のこれまでの主な目的

第1次基本 開発整備計画	地域間格差問題、過密問題及び過疎問題に対処	「新しい時代の地域開発の課題は、国民経済の能率的発展をそこうことなく、当面する地域格差問題、過密問題及び過疎問題に対処し、もって国土の均衡ある発展をはかることにある」
	我が国で屈指の成長力の高い地域にふさわしい産業基盤の整備促進	「我が国で屈指の成長力の高い地域にふさわしい産業基盤の整備を促進し…」
第2次基本 開発整備計画	圏域の均衡ある発展	「…中部圏のそれぞれの地域の社会的経済的な基盤をいかし、その相互の連帯により圏域の均衡ある発展を図る」
第3次基本 開発整備計画	中核性の向上、多様性に富みまとまりのある圏域等	「主体的な地域づくりを推進させることにより、国土の中央部に位置する重要な地域としてその中核性を向上させ…」 「…それぞれの個性を伸ばしながら自立性を高めるとともにまとまりと活力ある地域社会の構築を目指さなければならない」
	多極連携型の圏域構造等	「…一点に集中することのない現在の分散型圏域構造の利点を生かしながらそれらを交通・情報・通信体系等で結ぶことにより、多様な地域がお互いに連携し、相乗的な効果を発揮していく多極連携型圏域構造へと中部圏の圏域構造を再編していく」
第4次基本 開発整備計画	世界に開かれた圏域の形成	「…これまでの産業面での中核性に加えて、国際・文化機能の集積を備えた暮らしやすく、内外の訪問者を選択される魅力或る創造圏域へと発展する」
	国際的産業・技術の創造圏域の形成	「…圏域全体としての産業・技術の一層の高度化を実現するとともに、環日本海交流や環太平洋交流の積極的な展開を通じ、国際的産業・技術の創造圏域の形成を目指す」
	美しい中部圏の創出	「多彩で豊富な自然環境を美しく健全な状態で次世代に継承するとともに…国内外の人々に対して、日常生活の中で自然とふれあいつつ、個人が高度で創造的な諸活動を展開する場を提供する圏域としての役割を果たす。これにより美しい中部圏を創造する」
	誰もが暮らしやすい圏域の形成	「中部圏は…誰もが社会に参加出来るとともに、個人のライフスタイルやライフステージに合わせて多様な暮らしを選択できる圏域の形成を実現する」

目標① 人口及び産業の集中抑制、無秩序な市街地化の防止

目標② 多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成

第3章 これまでの大都市圏制度の評価

これまでの大都市圏制度の評価として、ロジック・モデルに従って個別に分析を行い、制度の評価を行う。

なお、本章末尾（P 67からP 69）に「4 大都市圏制度の評価のまとめ」として、本章から導かれる評価を総括して記載している。

1. 個別施策のインプット、ならびにアウトプットの状況

これまでの大都市圏制度と政策の概略は第2章で述べたが、個別施策の取組の状況は次のとおりである。

1. 1) 既成市街地における工場・大学増加抑制、既成市街地外への移転の促進

首都圏及び近畿圏においては、首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律及び近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律（以下「工場等制限法」という。）などを通じて、既成市街地及びこれに隣接する地域における工業や大学の新設・増設の抑制が図られてきた。また、首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律、近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律に基づき、工業団地造成事業が実施されてきた。

現状の工業団地の造成状況を見ると、次図のとおり首都圏、近畿圏とも近郊整備地帯、近郊整備区域においての造成が顕著である。

また、工場、大学等の新增設に係る許可状況を見ると、首都圏では1959年（昭和34年度）から2002年（平成14年度）の工場等制限法が廃止されるまでの間に合計427件、2,475,354㎡、近畿圏では1965年（昭和40年度）から2002年（平成14年度）の工場等制限法が廃止されるまでの間に合計115件、305,869㎡が許可を受けている。工業団地造成事業の実績としても、平成21年12月末現在で、首都圏において6,609ha、1,191企業、近畿圏において1,814ha、406企業の立地が既に完了している（国土交通省調べ）。

なお、工場等制限法の対象外ではあるが、中部圏においては都市開発区域における工業団地の造成が顕著である。

図1：工業団地等の造成状況

		面積 (㎡)	件数
首都圏	既成市街地	13,246,313	4
	近郊整備地帯	132,274,054	24
	都市開発区域	22,845,471	36
近畿圏	既成都市区域	4,538,000	4
	近郊整備区域	51,814,000	20
	都市開発区域	25,552,943	36
(参考)	都市整備区域	8,512,144	14
中部圏	都市開発区域	47,441,274	67

注1) 面積が無回答のものは件数には含まれるが、面積には含んでいない。

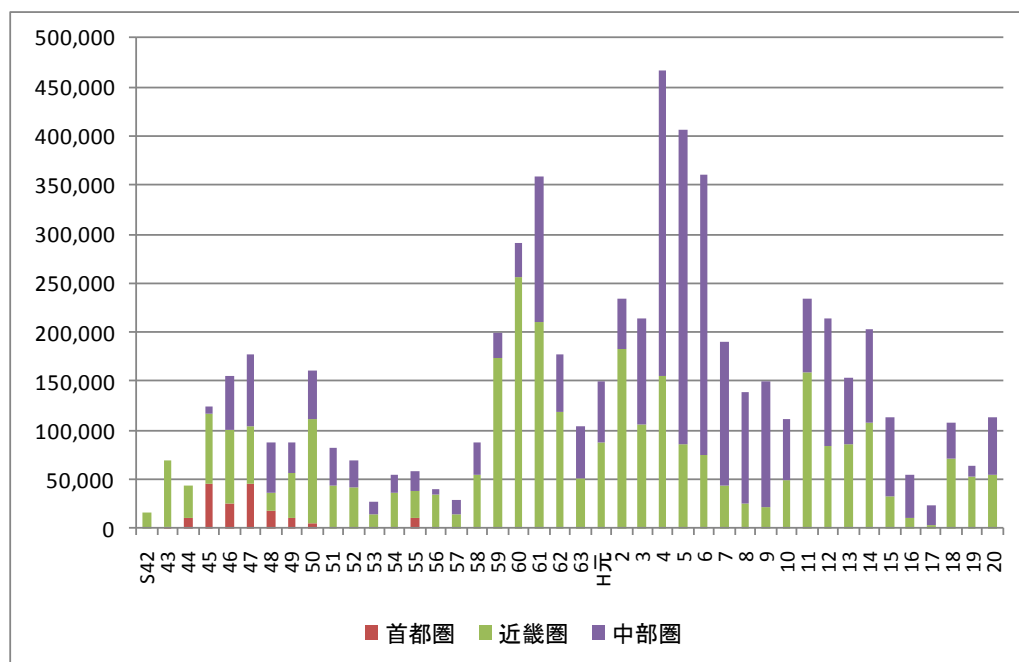
注2) 現状の工業団地、リサーチパーク等の立地状況を示しており、工場等制限制度のもとでの許可件数等とは異なる。

注3) 現在開発が進められている工業団地・用地の面積及び件数である。

出所) 日本立地ニュース「2010年版 日本立地総覧」(2010年4月)、各種WEBサイトをもとに国土交通省作成

このような工場等の分散立地を促進するために、特定の事業用資産の買い替えの場合における課税の特例措置や特別土地保有税の非課税などが実施されてきた。また、同様の目的のもと地方公共団体は、都市開発区域内に立地する工場に対して、固定資産税及び不動産取得税の不均一課税を課すことがあったが、大都市圏政策のもとでは、不均一課税に伴う地方公共団体の減収補てん措置も地方交付税を通して採られた。不均一課税に伴う減収補てん措置の実績は次図に見るとおりであり、首都圏における利用は、区域指定の日から起算して5年間の適用であったこともあり、利用が少なくなっており、近畿圏では昭和59年から61年頃、中部圏では昭和61年と平成4年から6年頃によく利用された。

図 2：都市開発区域に係る不均一課税に伴う減収補てん措置の実績



出所) 総務省調べをもとに国土交通省作成

1. 2) 既成市街地外における計画的市街化の推進（住宅都市・工業都市）

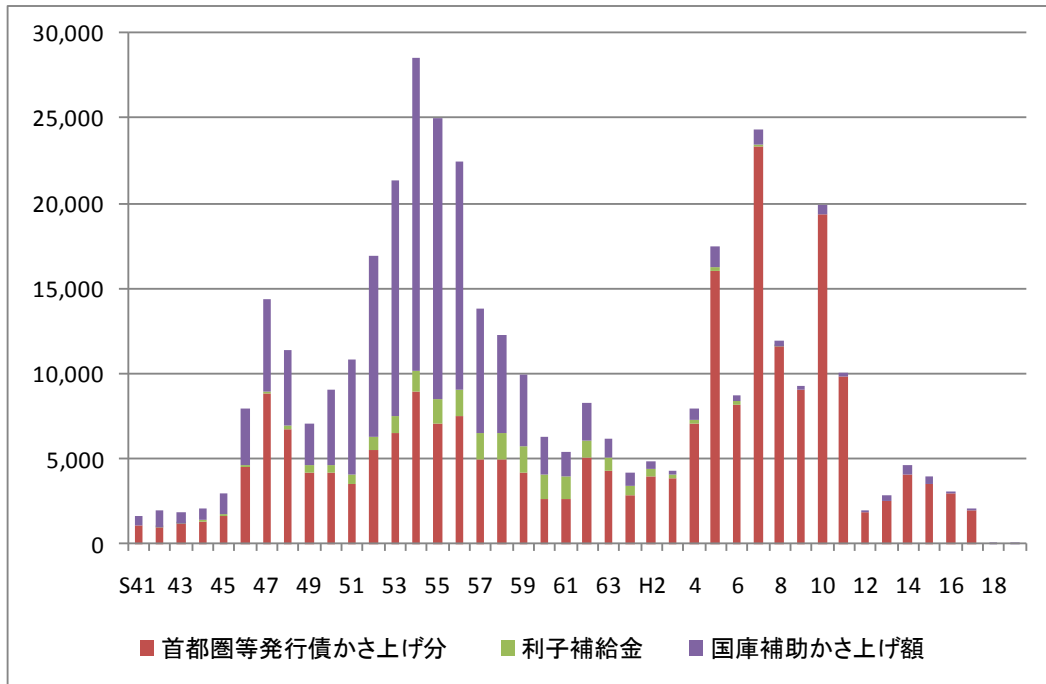
首都圏、近畿圏及び中部圏においては、均衡ある発展を図るため既成市街地外における計画的な市街化、住宅都市・工業都市等としての開発整備が行われてきた。これらの整備に関する経費は膨大な額にのぼり、関係地方公共団体の負担も相当なものになるため、財政特例措置が採られてきた。具体的には

- ①都道府県に対する起債の充当率のかさ上げ及び利子補給
 - ②市町村に対する補助率のかさ上げ
- が行われてきた。

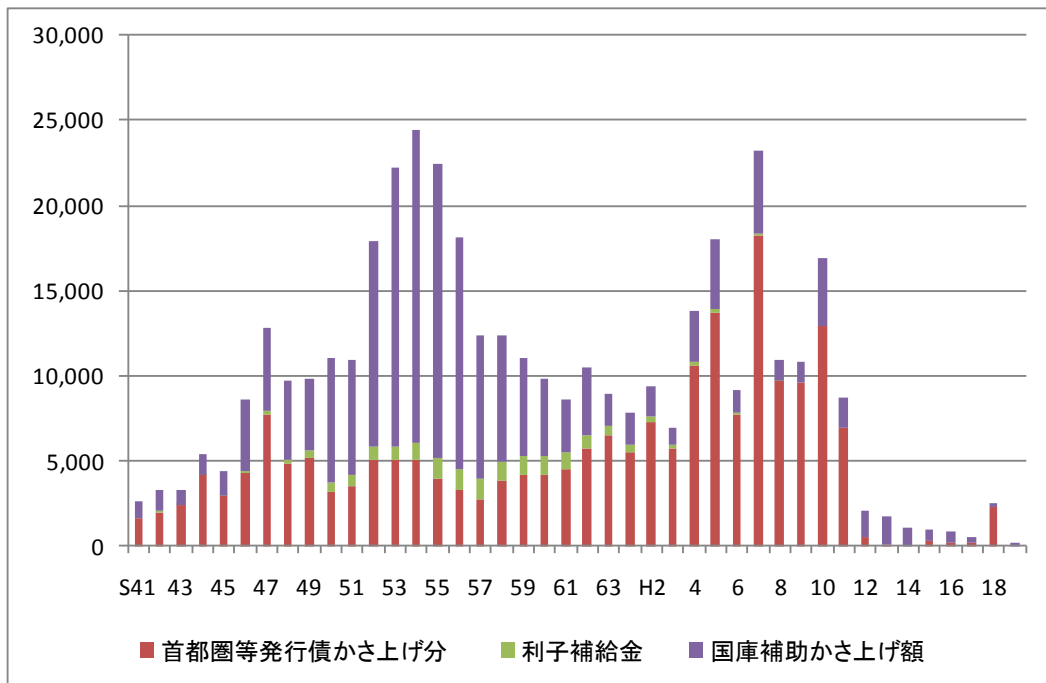
これら財政上の特別措置の利用実績は次のとおりである。三大都市圏とも高度経済成長等を背景として、昭和40年代から昭和50年代半ばまでは増加傾向にあり、例えば、三大都市圏を合計した国庫補助かさ上げ金額は、昭和54年度には約489億円となった。しかし、その後の利用実績は概ね減少傾向であった。ただし、首都圏等債発行額のかさ上げは各圏域とも平成5年度、7年度、10年度は大きくなっている。しかしながら、これらの特別措置の利用は各圏域とも平成12年度以降は低減しており、平成20年度をもって、特別措置制度の延長はしないこととされた。

図3：財政上の特別措置の利用実績（単位：百万円）

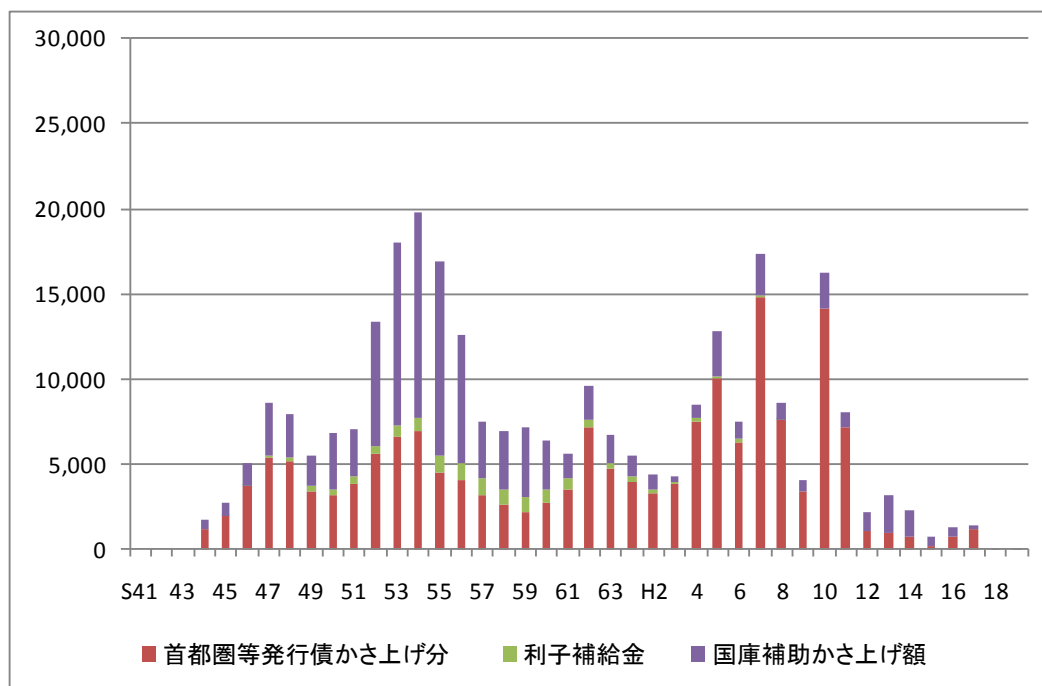
（首都圏）



（近畿圏）



(中部圏)



出所) 総務省調べをもとに国土交通省作成

1. 3) 業務核都市における中核的施設の整備

業務核都市制度は、東京圏における住宅問題、通勤問題、地価の高騰等の大都市問題の解決を図るために、東京都区部への一極依存構造をバランスのとれた地域構造に改善していく必要があり、東京都区部以外の地域で相当程度広範囲の地域の中心となるべき都市を定め、人口及び経済等に関する機能の受け皿として整備を推進することとされたものである。第4次首都圏基本計画（昭和61年）において業務核都市整備の考え方が示され、昭和63年の多極分散型国土形成促進法において制度が定められ、業務核都市の育成・整備が進められてきた。

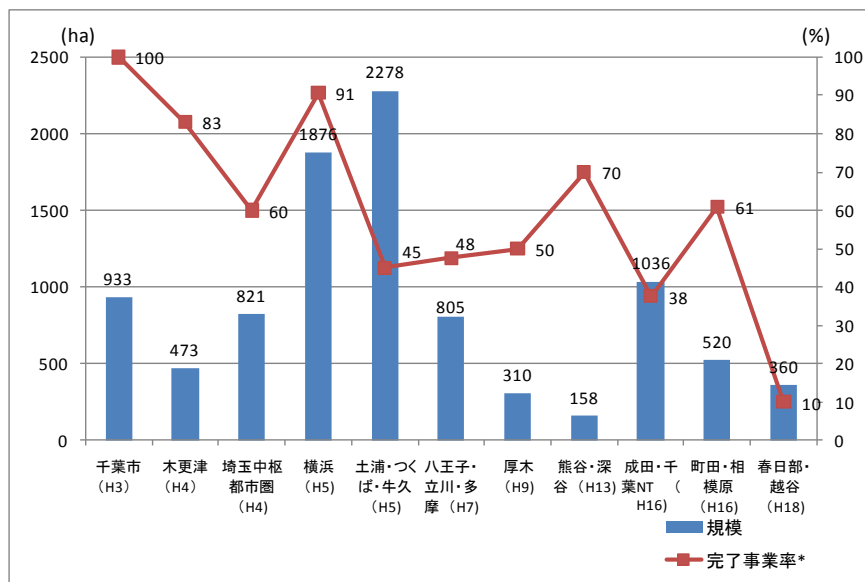
業務核都市制度のもと、業務施設集積地区を整備する上で中核となる施設として、政令では以下の11種類を定めている。

- 研究施設
- 情報処理施設
- 電気通信施設・放送施設
- 展示施設・見本市場施設
- 研修施設・会議場施設
- 交通施設

- インテリジェントビル
- 流通業務施設
- 教養文化施設
- スポーツ・レクリエーション施設
- スポーツ、音楽、展示等の多様な機能を有する施設

中核的施設として整備されてきたものには、例えば、幕張メッセ（千葉業務核都市）、かずさ DNA 研究所（木更津業務核都市）、さいたまスーパーアリーナ（埼玉中枢都市圏業務核都市）、土浦ケーブルテレビ（土浦・つくば・牛久業務核都市）、パシフィコ横浜（横浜業務核都市）、多摩都市モノレール（八王子・立川・多摩業務核都市）、かながわサイエンスパーク（川崎業務核都市）、厚木サテライト・ビジネス・パーク（厚木業務核都市）、熊谷駅東口駅前広場（熊谷・深谷業務核都市）、タウンセンター複合施設（成田・千葉ニュータウン業務核都市）、中央図書館（町田・相模原業務核都市）、越谷駅西口駅前広場（春日部・越谷業務核都市）などが含まれる。国土交通省の業務核都市へのアンケート（2006年）によると、各業務核都市での基本構想における事業規模とこれまでの進捗は図表のとおりである。平成13年度以前に基本構想が策定された千葉から熊谷・深谷までの業務核都市では、おおむね50%以上の事業が完成している。

図4：業務核都市基本構想における事業規模とこれまでの進捗



出所) 国土交通省アンケート (2006年) をもとに作成

1. 4) 目標とする圏域構造の骨格をなす基幹的な交通インフラの整備

(首都圏)

首都圏内外の円滑な人流・物流を支え、分散型ネットワーク構造の実現を図るため、放射方向と環状方向からなる道路網の整備を推進することが基本方針とされた。高規格幹線道路は、第四次全国総合開発計画に位置付けられた道路であり、全国概ね14,000kmの路線で計画された。また、国土交通省調べによると、都市高速道路（首都高速道路）は平成20年12月末現在293.5kmが供用されており、1日平均114.5万台（平成19年度）が利用している。加えて、大規模幹線道路として、東京湾環状道路（東京湾岸道路、東京湾アクアライン等）、東京外かく環状道路などの整備が進んでいる。

首都圏における高規格幹線道路（国土開発幹線自動車道と一般国道の道路専用道路の合計）は、国土交通省調べによると、約1,656kmが計画され、その約69%に当たる約1,145kmが供用されている（平成20年12月末現在）。都市計画道路については、18,074kmが計画され、その約55%に当たる9,939kmが改良済となっている（平成21年3月末現在）。

鉄道については、鉄道の輸送力増強、通勤・通学時の混雑緩和、所要時間の短縮、輸送の安全確保等を図るため、新線建設、複々線化、複線化等の輸送力の増強、連続立体交差化事業等を重点に整備が進められている。都市交通年報（国土交通省）により、高速鉄道の営業キロ及び輸送人員を見てみると、昭和40年度は、それぞれ1,551km、6,782百万人、昭和60年度は、1,944km、10,918百万人、平成18年度には、2,369km、13,760百万人となっており、鉄道網及び輸送力が強化されている。また、平成11年度以降の整備を見ると、例えば、多摩都市モノレール、東京モノレール、ゆりかもめ、日暮里・舎人ライナーなどが完成している。

(近畿圏)

近畿圏においても、高規格幹線道路の整備、都市高速道路（阪神高速道路）の整備、大阪湾岸道路、第二京阪道路などの大規模幹線道路の整備が進んでいる。

近畿圏における高規格幹線道路（国土開発幹線自動車道と一般国道の道路専用道路の合計）は、国土交通省調べによると、約1,893kmが計画され、その約64%に当たる約1,209kmが供用されている（平成20年12月末現在）。都市計画道路については、11,791kmが計画され、その約59%に当たる6,894kmが改良済となっている（平成21年3月末現在）。

鉄道については、通勤・通学時の混雑緩和や利便性向上等のため、新線建設等の整備が進められている。都市交通年報（国土交通省）により、高速鉄道の営業キロ及び輸送人員

を見てみると、昭和40年度は、それぞれ1,104km、3,152百万人、昭和60年度は、1,336km、4,609百万人、平成18年度には、1,487km、4,566百万人となっており、生産年齢人口の減少による通勤通学利用者の減少等により、輸送人員は伸び悩んでいるが、昭和40年度と比較すると鉄道網及び輸送力が強化されている。また、平成17年度以降の整備を見ると、例えば、神戸新交通ポートアイランド線、京阪電鉄中之島線などが完成している。

(中部圏)

中部圏においても、高規格幹線道路の整備、都市高速道路（名古屋高速道路）の整備、名古屋環状2号線、伊勢湾環状道路などの大規模幹線道路の整備が進んでいる。

中部圏における高規格幹線道路（国土開発幹線自動車道と一般国道の道路専用道路の合計）は、国土交通省調べによると、約2,619kmが計画され、その約65%に当たる約1,710kmが供用されている（平成20年12月末現在）。都市計画道路については、16,196mが計画され、その約54%に当たる8,807kmが改良済となっている（平成21年3月末現在）。

鉄道については、通勤・通学時の混雑緩和や利便性向上等のため、新線建設等の整備が進められている。都市交通年報（国土交通省）により、高速鉄道の営業キロ及び輸送人員を見てみると、昭和40年度は、それぞれ760km、661百万人、昭和60年度は、847km、995百万人、平成18年度には、917km、1,111百万人となっており、鉄道網及び輸送力が強化されている。また、平成11年度以降の整備を見ると、例えば、名古屋市4号線、中部国際空港連絡鉄道空港線などが完成している。

以上、交通ネットワークで重要な役割を果たす首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏開発整備計画において位置付けられた平成13年度以降に供用した主要な道路は次のとおりである。

図5：首都圏整備計画等で位置付けられた供用済の主要道路

(首都圏)

平成13年度	<p><高速自動車国道> 中部横断自動車道(白根IC-双葉JCT) <一般国道自動車専用道路> 首都圏中央連絡自動車道(日の出IC-青梅IC) <首都高速道路> 高速湾岸線(三溪園-杉田)</p>
平成14年度	<p><一般国道自動車専用道路> 首都圏中央連絡自動車道(つくばJCT-つくば牛久IC) <首都高速道路> 川崎縦貫線(浮島JCT-殿町) 中央環状王子線(板橋JCT-江北JCT)</p>
平成15年度	<p><高速自動車国道> 東関東自動車道館山線(木更津南JCT-君津IC) 中部横断自動車道(南アルプスIC-白根IC)</p>
平成16年度	<p><高速自動車国道> 東関東自動車道館山線(富津中央IC-富津竹岡IC) <一般国道自動車専用道路> 首都圏中央連絡自動車道(あきる野IC-日の出IC) <首都高速道路> 高速埼玉新都心線(与野-新都心)</p>
平成17年度	<p><高速自動車国道> 東関東自動車道水戸線(三郷JCT-三郷南IC)</p>
平成18年度	<p><高速自動車国道> 中部横断自動車道(増穂IC-南アルプスIC) <一般国道自動車専用道路> 首都圏中央連絡自動車道(つくば牛久IC-阿見東IC、木更津IC-木更津JCT) <首都高速道路> 高速埼玉新都心線(新都心-さいたま見沼)</p>
平成19年度	<p><高速自動車国道> 東関東自動車道館山線(君津IC-富津中央IC) 北関東自動車道(伊勢崎IC-太田桐生IC、宇都宮上三川IC-真岡IC、笠間西IC-友部IC) <一般国道自動車専用道路> 首都圏中央連絡自動車道(八王子JCT-あきる野IC) <首都高速道路> 中央環状新宿線(西新宿JCT-熊野町JCT)</p>
平成20年度	<p><高速自動車国道> 北関東自動車道(真岡IC-桜川筑西IC、桜川筑西IC-笠間西IC) <一般国道自動車専用道路> 首都圏中央連絡自動車道(阿見東IC-稲敷IC)</p>
平成21年度	<p><一般国道自動車専用道路> 首都圏中央連絡自動車道(海老名JCT-海老名IC、川島IC-桶川北本IC) <高速自動車国道> 東関東自動車道(茨城空港北IC-茨城町JCT)</p>

(近畿圏)

平成 13 年度	< 高速自動車国道 > 近畿自動車道名古屋神戸線 (圏境-みえ川越 IC)
平成 14 年度	< 高速自動車国道 > 近畿自動車道名古屋神戸線 (みえ川越 IC-四日市 JCT) 近畿自動車道敦賀線 (舞鶴東 IC-小浜西 IC) 中国横断自動車道姫路鳥取線 (播磨 JCT-播磨新宮 IC) < 一般国道自動車専用道路 > 京都縦貫自動車道 (宮津天橋立 IC-舞鶴大江 IC (綾部宮津道路)、綾部 JCT-綾部安国寺 IC (丹波綾部道路))
平成 15 年度	< 高速自動車国道 > 中央自動車道西宮線 (大山崎 JCT-久御山淀 IC) 近畿自動車道紀勢線 (御坊 IC-みなべ IC) < 一般国道自動車専用道路 > 京都縦貫自動車道 (久御山淀 IC-久御山 IC (京都第二外環状道路)) < 阪神高速道路 > 北神戸線 (有馬口-西宮山口 JCT) 神戸山手線 (白川 JCT-神戸長田)
平成 16 年度	< 高速自動車国道 > 近畿自動車道名古屋大阪線 (亀山 IC-亀山南 JCT)
平成 17 年度	< 高速自動車国道 > 近畿自動車道紀勢線 (大宮大台 IC-勢和多気 JCT) < 一般国道自動車専用道路 > 北近畿豊岡自動車道 (春日 IC-氷上 IC)
平成 18 年度	< 一般国道自動車専用道路 > 京奈和自動車道 (郡山南 IC-橿原北 IC、五條北 IC-五條 IC、五條 IC-橋本東 IC、橋本 IC-高野口 IC) 北近畿豊岡自動車道 (氷上 IC-和田山 JCT (遠阪トンネル有料道路部分を除く)) 中部縦貫自動車道 (氷平寺西 IC-氷平寺東 IC)
平成 19 年度	< 高速自動車国道 > 近畿自動車道名古屋神戸線 (甲賀土山 IC-草津田上 IC) 近畿自動車道紀勢線 (みなべ IC-南紀田辺 IC) < 一般国道自動車専用道路 > 京奈和自動車道 (橋本東 IC-橋本 IC) < 阪神高速道路 > 油小路線 (上鳥羽口-第二京阪接続部)
平成 20 年度	< 一般国道自動車専用道路 > 京都縦貫自動車道 (京丹波わち IC-綾部安国寺 IC) 中部縦貫自動車道 (上志比 IC-勝山 IC) < 阪神高速道路 > 新十条通 (山科口-鴨川東口)
平成 21 年度	< 一般国道自動車専用道路 > 第二京阪道路 (巨椋池 IC-門真 JCT)

(中部圏)

平成 13 年度	<p>< 高速自動車国道 > 近畿自動車道名古屋神戸線 (湾岸弥富 IC - みえ川越 IC) < 名古屋高速道路 > 高速 1 号 (吹上 - 四谷 : 東行) 高速名古屋小牧線 (小牧南 - 小牧 IC)</p>
平成 14 年度	<p>< 高速自動車国道 > 東海北陸自動車道 (白川郷 IC - 五箇山 IC) 第二東海自動車道 (豊田東 IC - 豊田 JCT、豊明 IC - 名古屋南 JCT・IC) 近畿自動車道名古屋大阪線 (高針 JCT - 上社 IC) 近畿自動車道名古屋神戸線 (みえ川越 IC - 四日市 JCT) 近畿自動車道敦賀線 (圏境 - 小浜西) < 名古屋高速道路 > 高速四谷高針線 (四谷 - 高針 JCT) 高速 2 号 (大高 - 名古屋南 JCT・IC)</p>
平成 15 年度	<p>< 高速自動車国道 > 第二東海自動車道 (豊田南 IC - 豊明 IC)</p>
平成 16 年度	<p>< 高速自動車国道 > 第二東海自動車道 (豊田 JCT - 豊田南 IC、豊田東 JCT - 豊田東 IC) 近畿自動車道名古屋大阪線 (亀山 IC - 亀山南 JCT) < 一般国道自動車専用道路 > 能越自動車道 (高岡北 IC ~ 高岡 IC) 中部縦貫自動車道 (高山西 IC - 飛騨清見 JCT) 東海環状自動車道 (豊田東 JCT - 美濃関 JCT) < 名古屋高速道路 > 高速清洲 - 宮線 (清洲 JCT - 一宮 IC)</p>
平成 17 年度	<p>< 高速自動車国道 > 近畿自動車道紀勢線 (大宮大台 IC - 勢和多気 JCT)</p>
平成 18 年度	<p>< 一般国道自動車専用道路 > 能越自動車道 (穴水 IC - 能登空港 IC) 中部縦貫自動車道 (水平寺西 IC - 水平寺東 IC)</p>
平成 19 年度	<p>< 高速自動車国道 > 近畿自動車道名古屋神戸線 (亀山 JCT - 甲賀土山 IC) < 一般国道自動車専用道路 > 中部縦貫自動車道 (高山 IC - 高山西 IC) 能越自動車道 (高岡北 IC - 氷見 IC) < 名古屋高速道路 > 高速名古屋朝日線 (明道町 - 清洲 JCT)</p>
平成 20 年度	<p>< 高速自動車国道 > 東海北陸自動車道 (飛騨清見 IC - 白川郷 IC) < 一般国道自動車専用道路 > 伊豆縦貫自動車道 (修善寺 IC - 大平 IC) 三遠南信自動車道 (飯田南 JCT - 天竜峡 IC) 中部縦貫自動車道 (上志比 IC - 勝山 IC)</p>
平成 21 年度	<p>< 一般国道自動車専用道路 > 東海環状自動車道 (美濃関 JCT - 関広見 IC) 能越自動車道 (永見 IC - 永見北 IC)</p>

出所) 国土交通省調べ

1. 5) 既成市街地近辺に残る緑地の保全

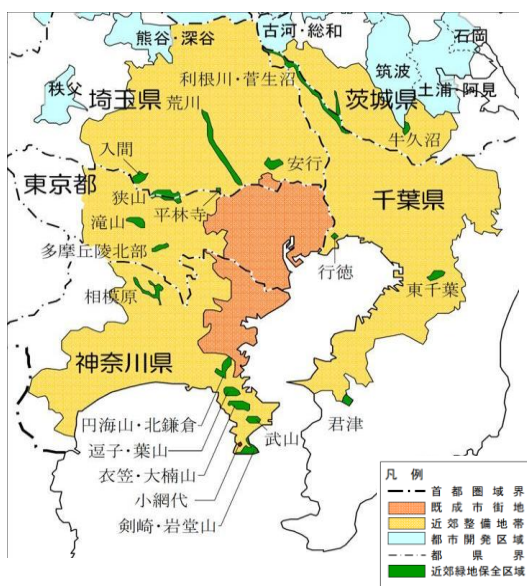
首都圏、近畿圏においては、戦後、急速な人口の増加により市街地が拡大し、緑地が著しく減少したことから、大都市部の周辺において、地域住民の良好な生活環境を確保し、無秩序な市街地化を防止するための広域的な見地から緑地を保全することを目的とした、近郊緑地保全制度が昭和41年に創設されている。

平成23年3月現在、首都圏で19区域15,861ha、近畿圏で6区域81,469haの近郊緑地保全区域が指定されており、届出・勧告制により緑地の保全が図られている。

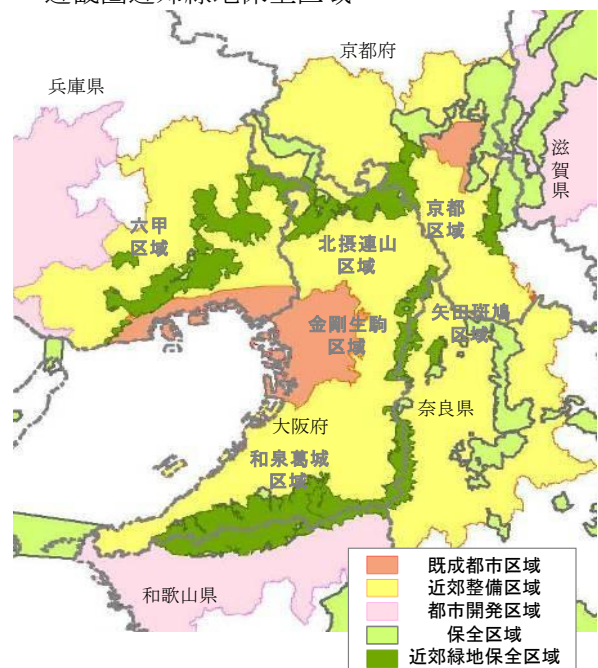
また、近郊緑地保全区域内で、特に保全による効果が著しく、特に良好な自然の環境を有する土地の区域については、都市計画に近郊緑地特別保全地区を定めることができる。

平成23年3月現在、首都圏で9地区759ha、近畿圏で17地区2,697haの近郊緑地特別保全地区が指定されており、開発行為を許可制により規制することにより、より強力に緑地を保存する制度となっている。

首都圏近郊緑地保全区域



近畿圏近郊緑地保全区域



2. 個別政策のアウトカムの状況

個別施策のアウトプットを受けて、以下ではそれらの施策のアウトカムについて確認する。

2. 1) 工場等生産機能、大学の分散立地・適正配置の実現

工場等生産機能の分散立地・適正配置が進んだかどうか確認するために、第二次産業従業者数、製造品出荷額等の推移を確認する。

(首都圏)

第二次産業従業者数は、大都市圏中心部（既成市街地）に比べ郊外部（近郊整備地帯）での伸びが、1965（昭和40）年頃から1990（平成2）年頃まで大きい。また、製造品出荷額等についても、大都市圏中心部（既成市街地）に比べ郊外部（近郊整備地帯）での伸びが、1965（昭和40）年頃から1990（平成2）年頃まで大きい。こうしたことから、この時期、中心部から郊外部へ工場等の誘導が行われていることが分かる。

1990（平成2）年以降の第二次産業従業者数は、いずれの政策区域においても減少している。特に既成市街地の減少が大きい。製造品出荷額等については、1990年代はいずれも政策区域においても横ばいであったが、2003（平成15）年以降は郊外部（近郊整備地帯）と周辺部（都市開発区域）において増加している。

(近畿圏)

第二次産業従業者数は、中心部（既成都市区域）に比べ大都市圏郊外部（近郊整備区域）での伸びが、1965（昭和40）年頃から1990（平成2）年頃まで大きい。他方、製造品出荷額等は既成都市区域、近郊整備区域、都市開発区域ともに1960（昭和35）年頃から1990（平成2）年頃までにかけて、順調に増加している。このことから、郊外部での工場等の移転と集積は一定程度認められるものの、中心部での集積も進んだと考えられる。

1990（平成2）年以降の第二次産業従業者数は、いずれの政策区域においても減少している。特に既成都市区域の減少が大きい。製造品出荷額等については、いずれの政策区域においても1990年代は横ばいであったが、2004（平成16）年以降は増加している。

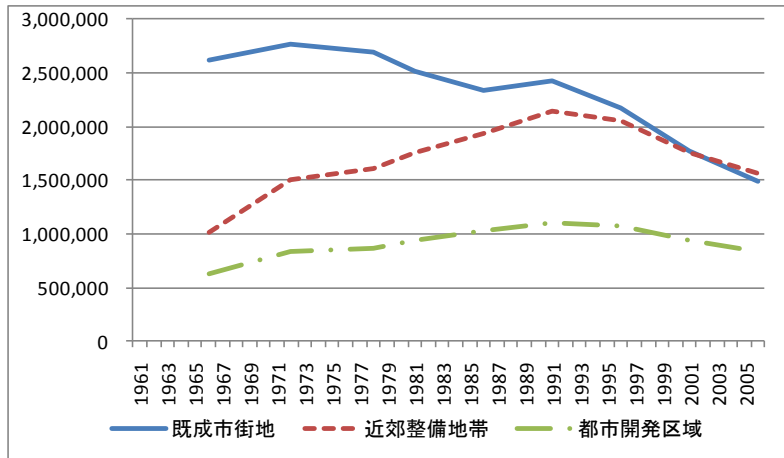
(中部圏)

中部圏は、首都圏及び近畿圏と異なり工場の立地制限等の規制対象ではないが、参考までにデータを見ると、第二次産業従業者数、製造品出荷額等ともに、1965（昭和40）年頃から1990（平成2）年頃まで都市開発区域における伸びが著しい。

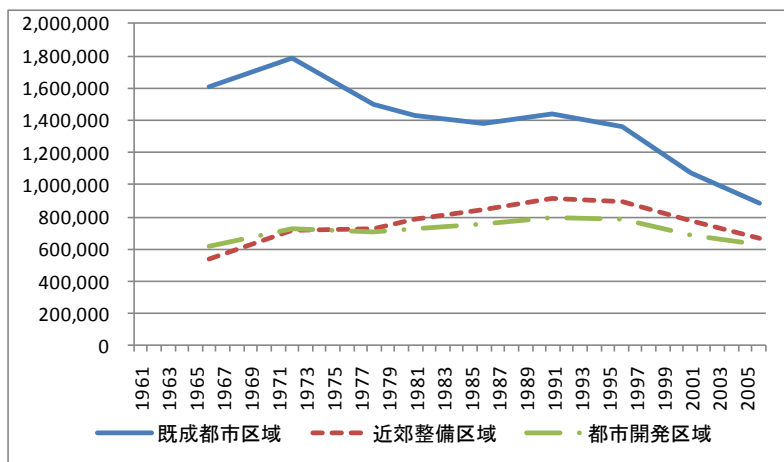
1990（平成2）年以降の第二次産業従業者数は、いずれの政策区域においても減少している。製造品出荷額等については、いずれの政策区域においても1990年代は横ばいであったが、2003（平成15）年以降は増加している。

図6：第二次産業従業者数の推移（単位：人）

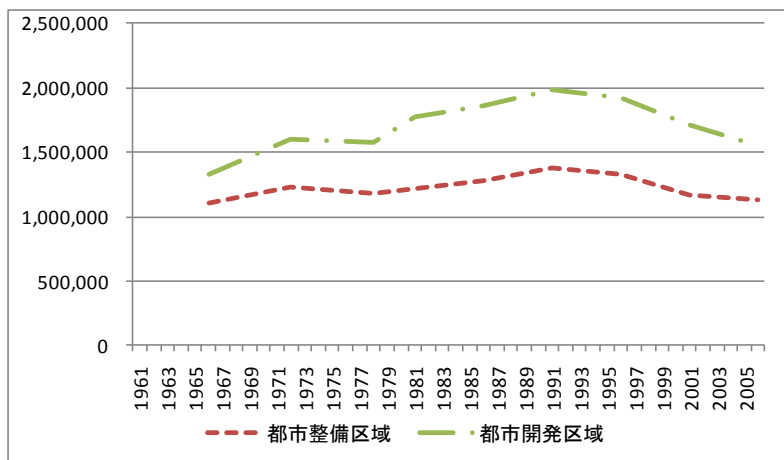
(首都圏)



(近畿圏)

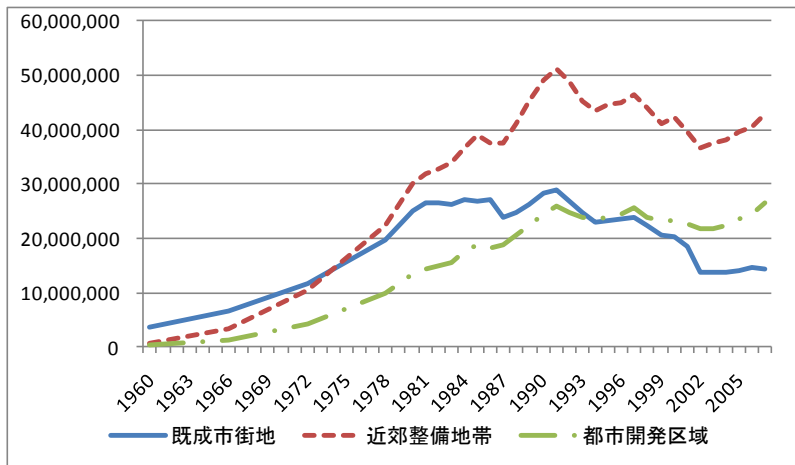


(中部圏)

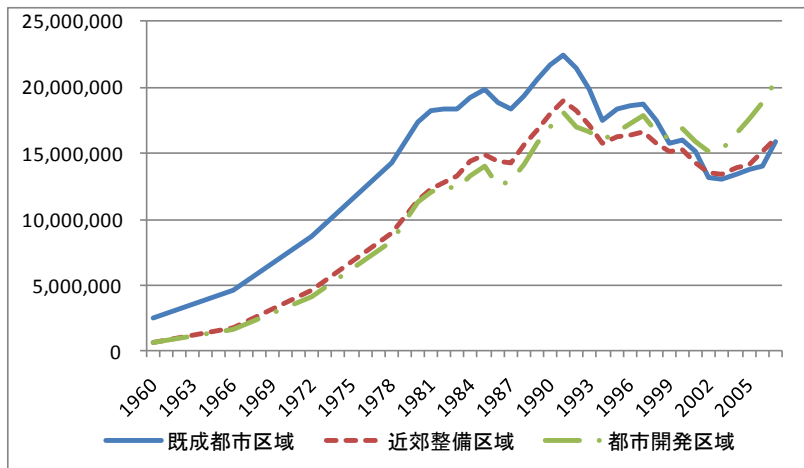


出所) 総務省「事業所・企業統計」をもとに国土交通省作成

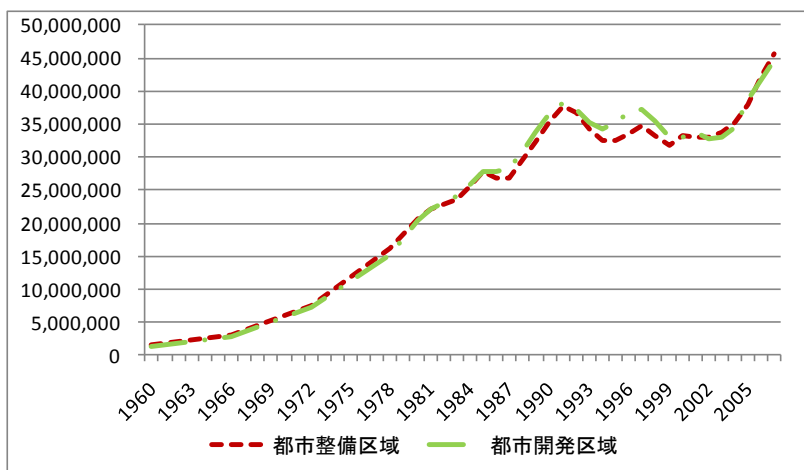
(首都圏) 図7：製造品出荷額等の推移（単位：百万円）



(近畿圏)



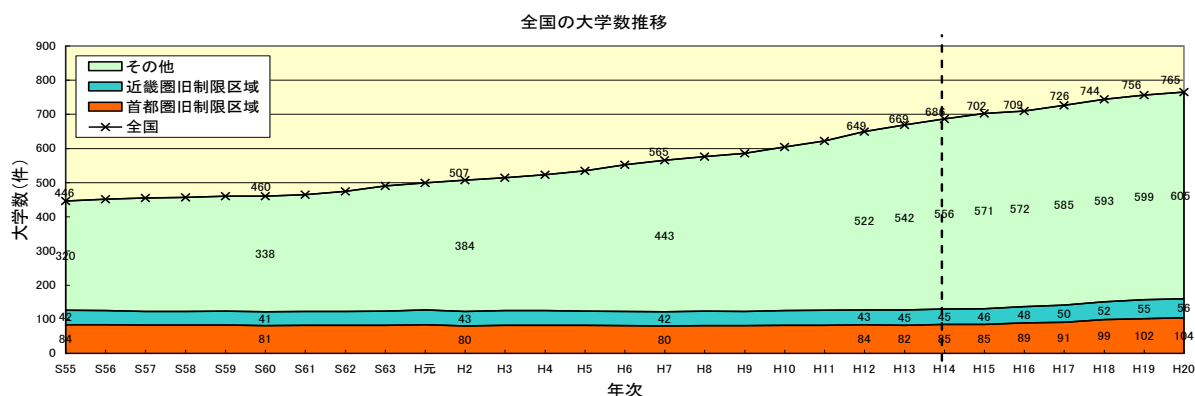
(中部圏)



出所) 経済産業省「工業統計」をもとに国土交通省作成

次に大学数の推移について見ると、首都圏、近畿圏とも昭和55年から平成14年までの間、工場等制限法において制限区域となっていた区域においては大学数の増加は抑制されており、その他の地域において増加している。工場等制限法が廃止された平成14年以降は制限区域となっていた区域においても増加している。

図8：大学数の推移



出所) 文部科学省「学校基本調査」をもとに国土交通省作成

(施策のインプット・アウトプットとアウトカムとの関係)

前述のように財政特別措置（首都圏債等の発行のかさ上げ、利子補給金、国庫補助かさ上げ）が比較的良好に活用されてきた時期（圏域や措置の種類により差はあるものの、1972-1981年の10年間を設定した）と、その後の10年間（1982-1991年）において、製造品出荷額等の伸びの程度を政策区域別に比較したものが次図表である。ここから分かるのは、工場等の立地規制があった大都市圏中心部（既成市街地等）に比べて、郊外部（近郊整備地帯等）における製造品出荷額等の伸び率は大きいこと、また財政特別措置が最もよく利用された1972-1981年のほうが、1982-1991年よりも、郊外部における製造品出荷額等の伸びは著しいことである。

日本全体の景気動向や製造業の産業的な構造変化（自動車や電機・エレクトロニクス産業が成長したこと）の影響もあると考えられるが、大都市圏制度のもとでの財政特別措置も一定程度貢献したと考えられる。

また、大学数、大学学生数等の学術機能については政策区域別のデータが十分には揃わないため、厳密な意味では財政特別措置の効果や立地規制の効果の評価することは困難である。ただし、前述の大学数のデータからは、工場等制限法をはじめとする大都市圏に関わる政策ツールが大学の大都市圏中心部での立地を一定程度抑制したことが推察される。

図9：政策区域別財政特別措置の利用状況と製造品出荷額等の伸びの状況

		財政特別措置の利用状況		製造品出荷額等の伸び	
		1972-1981年 (百万円)	1982-1991年 (百万円)	1972-1981年 ※72年を100	1982-1991年 ※82年を100
首都圏	既成市街地	166,756	75,457	224.3	108.5
	近郊整備地帯			301.8	156.5
近畿圏	既成都市区域	159,373	97,551	208.2	122.3
	近郊整備区域			264.8	148.9

注1) 財政特別措置は、首都圏債等の発行のかさ上げ額、利子補給金、国庫補助かさ上げ額の合計

注2) 財政特別措置は、工場等制限制度と直接的には関係しないが、財政特別措置制度と工場等制限制度を併用することにより効果があったのではないかとの検証のため、上記表を掲載。

2. 2) 宅地供給・インフラの計画的な配置の実現

ここでは、既成市街地外における計画的市街地の推進や業務核都市における中核的施設の整備の結果として、住宅等宅地やインフラの計画的・適正な配置が進んだかどうかについて確認する。

三大都市圏における政策区域別住宅数の推移は次図表のとおりである。

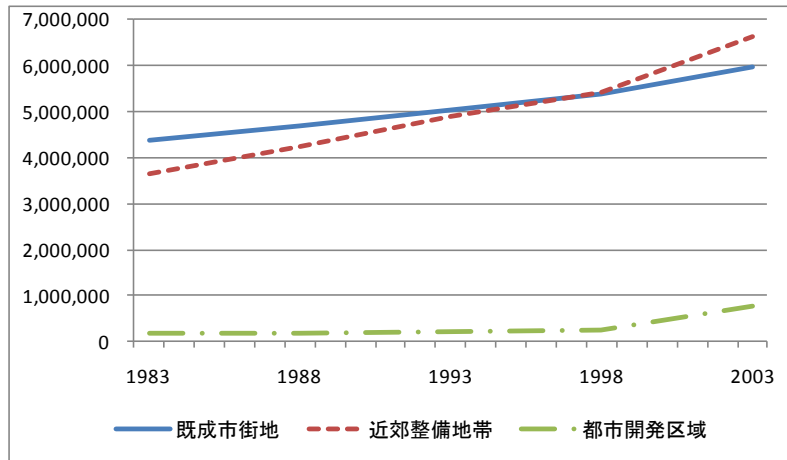
首都圏では既成市街地の住宅数も増加しているが、それを上回るペースで近郊整備地帯において増加している。

近畿圏では1983（昭和58）年から1993（平成5）年までの間、近郊整備区域において、既成都市区域よりもやや上回るペースで増加した。

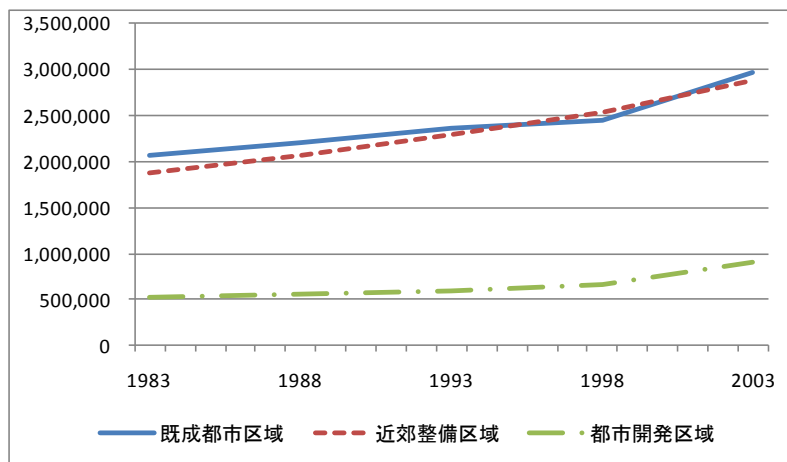
中部圏では1983（昭和58）年から1998（平成10）年までの間、都市整備区域では増加したものの、都市開発区域では大きくは増加しなかった。もっとも1998（平成10）年以降は都市開発区域においても増加に転じている。

図10：居住世帯あり住宅数（単位：住宅）

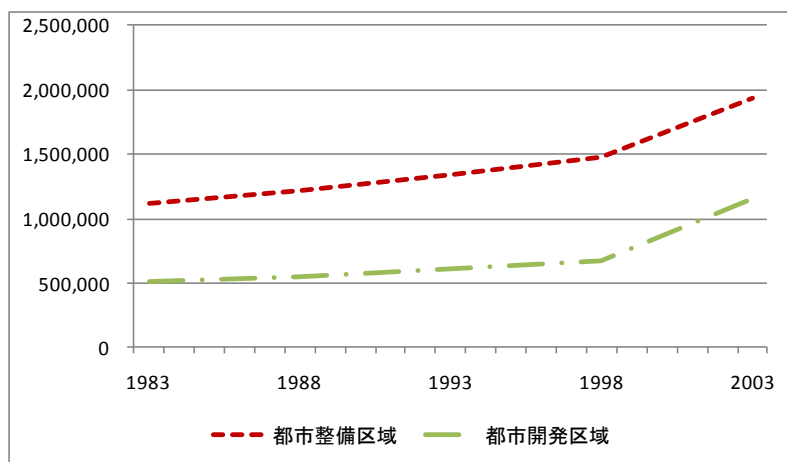
（首都圏）



（近畿圏）



（中部圏）



注）1980年以前については市町村別（政策区域別）のデータは公表されていない。

出所）総務省「住宅・土地統計調査」をもとに国土交通省作成

また、住環境という質的な側面に注目すると、政策区域別のデータがないため、大都市圏政策の成果をはかることはできないが、参考として次図表のとおり、住宅の広さや家賃などに注目すると、三大都市圏においては住宅の広さを示す指標について改善している。ただし、全国水準と比べるとなお開きは大きい。

(参考：住宅水準の推移)

(東京圏)									
	S53			S58			H10		
	東京圏	首都圏	全国	東京圏	首都圏	全国	東京圏	首都圏	全国
1住宅当たり延べ面積(m ² /戸)	61.90	66.88	80.28	67.03	72.11	85.92	72.71	78.27	92.43
1人当たり家賃(円/畳)	1,884	1,791	1,241	2,515	2,379	1,645	4,150	3,908	2,874
最低居住水準未済世帯数(万戸)	167	189	475	142	161	395	98	107	224
最低居住水準未済世帯比率(%)	19.9	18.6	14.8	15.4	14.5	11.4	8.0	7.2	5.1

※東京圏は、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県。首都圏は、東京圏と茨城県、栃木県、群馬県、山梨県。

(大阪圏)									
	S53			S58			H10		
	大阪圏	近畿圏	全国	大阪圏	近畿圏	全国	大阪圏	近畿圏	全国
1住宅当たり延べ面積(m ² /戸)	68.35	75.66	80.28	74.32	82.00	85.92	79.18	88.13	92.43
1人当たり家賃(円/畳)	1,222	1,161	1,241	1,671	1,580	1,645	3,149	2,958	2,874
最低居住水準未済世帯数(万戸)	97	112	475	81	93	395	44	50	224
最低居住水準未済世帯比率(%)	20.8	18.2	14.8	16.2	14.2	11.4	7.2	6.1	5.1

※大阪圏は、京都府、大阪府、兵庫県。近畿圏は、大阪圏と福井県、三重県、滋賀県、奈良県、和歌山県。

(名古屋圏)									
	S53			S58			H10		
	名古屋圏	中部圏	全国	名古屋圏	中部圏	全国	名古屋圏	中部圏	全国
1住宅当たり延べ面積(m ² /戸)	84.18	98.42	80.28	90.87	104.27	85.92	98.33	111.17	92.43
1人当たり家賃(円/畳)	1,003	957	1,241	1,313	1,263	1,645	2,436	2,362	2,874
最低居住水準未済世帯数(万戸)	26	50	475	22	42	395	11	22	224
最低居住水準未済世帯比率(%)	12.5	9.9	14.8	9.9	7.8	11.4	3.8	3.2	5.1

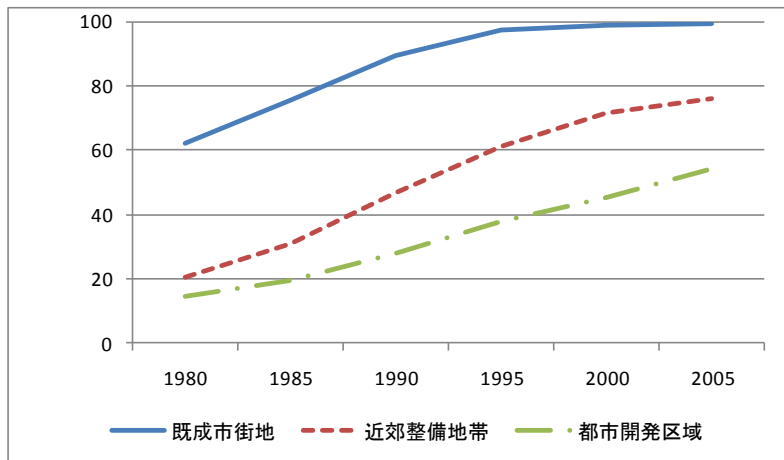
※名古屋圏は、愛知県、三重県。中部圏は、名古屋圏と富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、静岡県、滋賀県。

出所) 国土交通省調べ

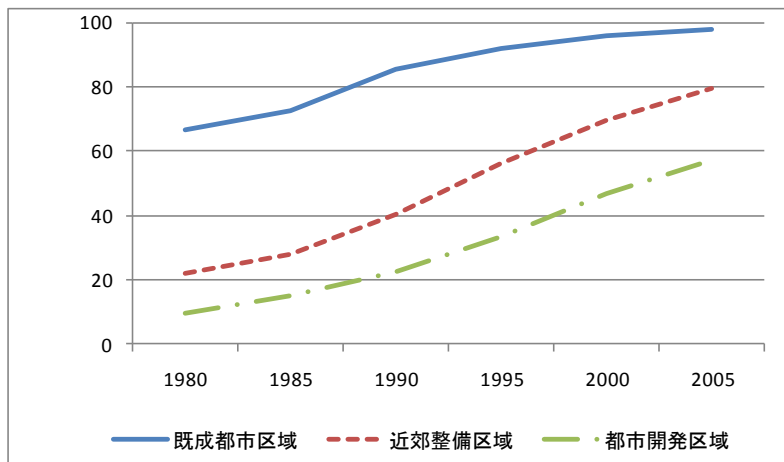
次に、住宅、人口の分散と良好な住環境を支える社会的なインフラの整備状況について見ると、首都圏、近畿圏、中部圏いずれについても、大都市中心部（既成市街地等）とともに郊外部（近郊整備地帯等）、周辺部（都市開発区域等）において着実に整備が進んでいる。下水道普及率については、大都市中心部を中心に整備が進捗している。また、都市公園については、三大都市圏いずれについても、周辺部を中心に整備が進んでおり、土地区画整理事業についても、周辺部及び郊外部の伸びが大きく、着実に整備が進んでいる。

図 1 1 : 下水道普及率の推移 (単位 : %)

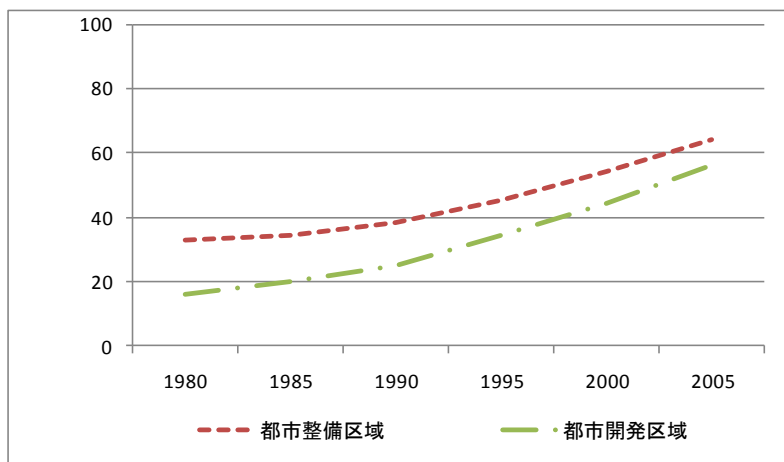
(首都圏)



(近畿圏)



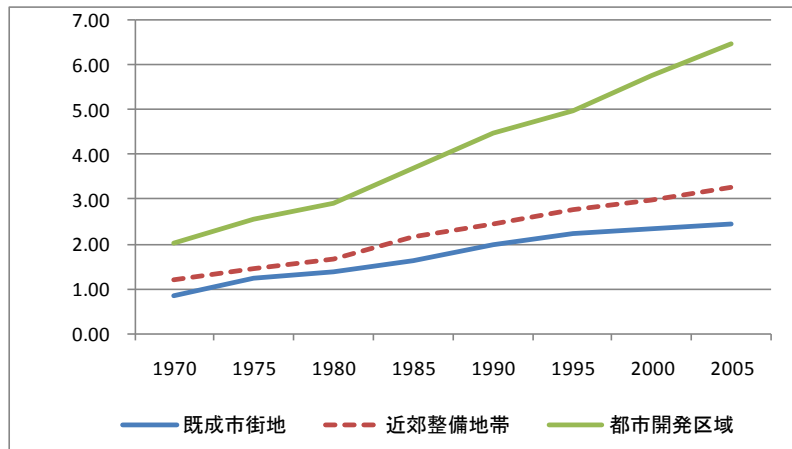
(中部圏)



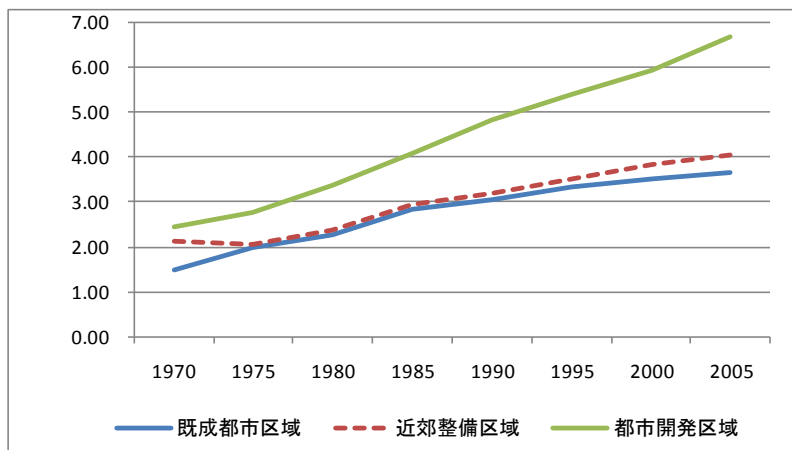
出所) 日本下水道協会「下水道統計」をもと国土交通省作成

図12：1人当たり都市公園面積の推移（単位：m²/人）

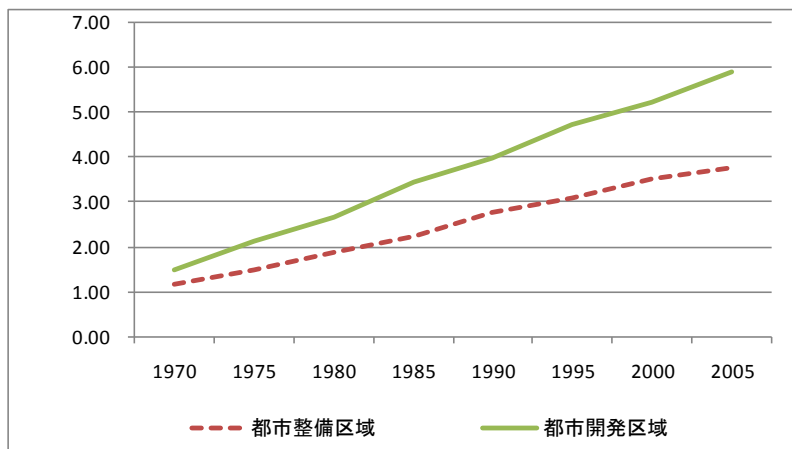
（首都圏）



（近畿圏）



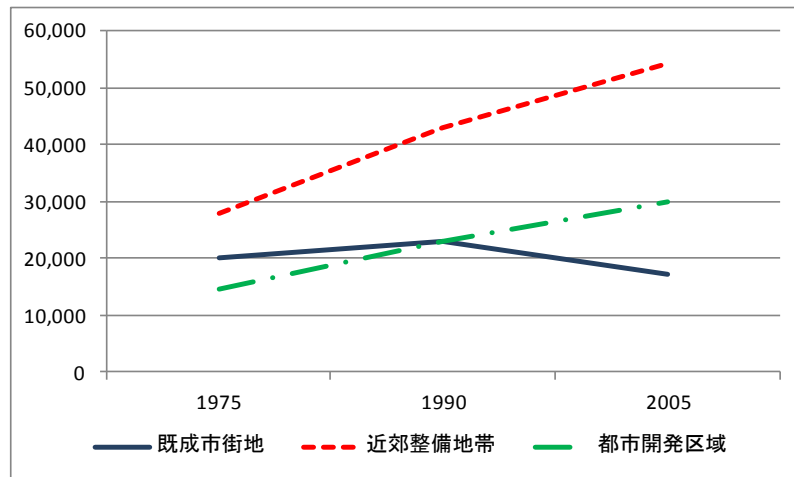
（中部圏）



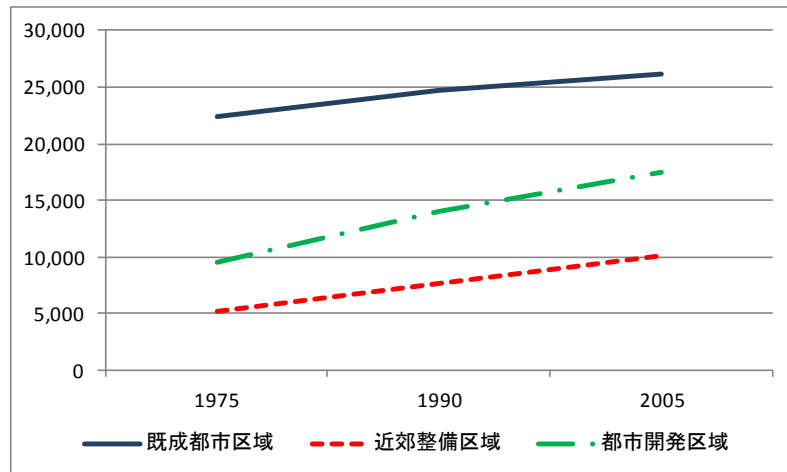
出所) 国土交通省「都市計画年報」をもとに国土交通省作成

図 1 3 : 土地区画整理事業整備面積の推移 (単位 : ha)

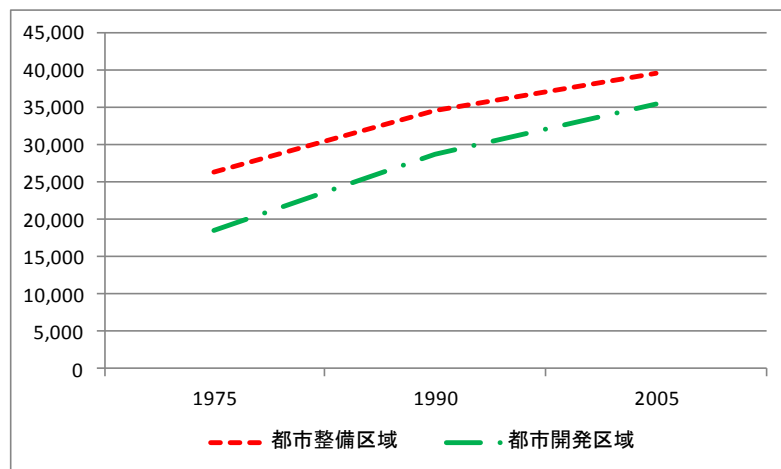
(首都圏)



(近畿圏)



(中部圏)



注) 1998(平成10)年以降都市計画年報のデータ集計方法が一部変更した
出所) 国土交通省「都市計画年報」をもとに国土交通省作成

(施策のインプット・アウトプットとアウトカムとの関係)

以上のように、住宅数という量的な側面、住環境やインフラの整備状況という質的な側面両面から、居住機能の分散について考察した。大都市中心部（既成市街地等）とともに郊外部（近郊整備地帯等）、周辺部（都市開発区域等）において、量的な増加と水準の向上、インフラの整備の進ちょくが見られた。データの整備の関係上1970年代の状況の把握が困難であるため、大都市圏制度のもとでの財政特例等との関係の厳密な検証は困難であるが、政策区域別の推移を見ることで、財政特例等の政策ツールや業務核都市の指定・中核的施設の整備など通じて、既成市街地外への住宅都市の整備を推進してきたことが、住宅（並びにこれに伴う人口）の分散に一定程度貢献してきたと見ることができる。

2. 4) 既成市街地と周辺を結ぶ交通の円滑化

個別施策のアウトプットにおいて述べたように、三大都市圏においては道路、鉄道をはじめとする交通インフラの整備が進んできており、道路は、高規格道路をはじめとするネットワーク形成が進み、また鉄道については、路線が複線化され鉄道の人員輸送力も向上している。

道路統計年報（国土交通省）により道路の整備状況を見ると、首都圏の道路延長は、昭和50年度249,794km、平成19年度262,341kmとなっており、近畿圏は、昭和50年度127,070km、平成19年度143,212km、中部圏は、昭和50年度215,334km、平成19年度238,655kmとなっている。

次に鉄軌道主要区間のピーク時混雑率（図14）を見ると、東京圏の主要路線平均では昭和50年度の221%から平成7年度192%、平成19年度171%であり、緩和はされているものの、依然として高い水準である。同混雑率は、大阪圏においては昭和50年度の199%から平成7年度157%、平成19年度133%へ減少、名古屋圏においては昭和50年度の205%から平成7年度165%、平成19年度146%へ減少しており、大阪圏、名古屋圏とも東京圏と比べると緩和されている。鉄道の輸送力は強化され、緩和されているものの慢性化している通勤問題の解消までは至っていない。

図14：鉄軌道主要区間のピーク時混雑率

東京圏

(単位：%)

路線名	区間	年度								S40等を100とした場合の指数
		S40	S50	S60	H7	H17	H18	H19		
東日本旅客鉄道										
横須賀線	新川崎 → 品川	307	292	243	-	181	182	182	S40→H19	59.3
東海道線	上野 → 品川	-	263	249	-	198	190	191	S50→H19	72.6
京浜東北線	上野 → 御徒町	298	240	257	246	214	216	209	S40→H19	70.1
中央線(快速)	中野 → 新宿	289	260	259	228	211	208	198	S40→H19	68.5
中央線(緩行)	代々木 → 千駄ヶ谷	178	181	186	99	89	90	91	S40→H19	51.1
常磐線(快速)	松戸 → 北千住	-	-	268	232	169	169	176	S60→H19	65.7
常磐線(緩行)	亀戸 → 綾瀬	284	206	259	247	182	179	176	S40→H19	62.0
総武線(快速)	新小岩 → 錦糸町	-	280	267	223	179	180	180	S50→H19	64.3
総武線(緩行)	錦糸町 → 両国	288	231	270	242	207	206	206	S40→H19	71.5
東京地下鉄										
銀座線	赤坂見附 → 溜池山王	212	235	242	170	164	165	168	S40→H19	79.2
丸の内線	新大塚 → 茗荷谷	254	222	216	189	156	156	159	S40→H19	62.6
日比谷線	三ノ輪 → 入谷	224	224	231	186	163	162	164	S40→H19	73.2
東西線	木場 → 門前仲町	-	219	221	197	198	199	199	S50→H19	90.9
千代田線	町屋 → 西日暮里	-	216	230	216	179	180	181	S50→H19	83.8
有楽町線	東池袋 → 護国寺	-	162	195	179	175	176	173	S50→H19	106.8
半蔵門線	渋谷 → 表参道	-	-	155	174	172	173	173	S60→H19	111.6
東京都交通局										
浅草線	本所吾妻橋 → 浅草	200	144	140	159	121	136	133	S40→H19	66.5
三田線	西巢鴨 → 巢鴨	-	203	174	172	143	145	164	S50→H19	80.8
新宿線	西大島 → 住吉	-	-	167	154	164	164	173	S60→H19	103.6
東武鉄道										
伊勢崎線	小菅 → 北千住	220	201	184	183	139	143	145	S40→H19	65.9
東上線	北池袋 → 池袋	262	220	179	166	136	135	136	S40→H19	51.9
西武鉄道										
新宿線	下落合 → 高田馬場	247	217	199	184	158	159	160	S40→H19	64.8
池袋線	椎名町 → 池袋	244	225	203	194	155	157	158	S40→H19	64.8
京成電鉄										
本線	大神宮下 → 京成船橋	220	227	179	172	157	154	151	S40→H19	68.6
押上線	曳舟 → 押上	204	172	152	172	159	159	160	S40→H19	78.4
京王電鉄										
京王線	下高井戸 → 明大前	232	217	193	169	170	170	169	S40→H19	72.8
井の頭線	神泉 → 渋谷	204	204	180	170	145	146	146	S40→H19	71.6
小田急電鉄										
小田原線	世田谷代田 → 下北沢	231	229	206	198	188	190	192	S40→H19	83.1
東京急行電鉄										
東横線	祐天寺 → 中目黒	230	237	204	191	173	169	172	S40→H19	74.8
田園都市線	池尻大橋 → 渋谷	-	-	225	192	194	196	198	S60→H19	88.0
京浜急行電鉄										
本線	戸部 → 横浜	267	193	180	156	151	151	153	S40→H19	57.3
主要31区間の平均		-	221	212	192	170	170	171	S50→H19	77.4

大阪圏

(単位：%)

路線名	区間	年度							S40等を100とした場合の 指数		
		S40	S50	S60	H7	H17	H18	H19			
西日本旅客鉄道											
東海道線(快速)	茨木 → 新大阪	251	214	222	147	116	129	122	S40→H19	48.6	
東海道線(緩行)	新大阪 → 大塚	247	188	204	147	155	131	119	S40→H19	48.2	
大阪環状線	鶴橋 → 玉造	148	245	225	181	142	149	149	S40→H19	100.7	
片町線	鳴野 → 京橋	275	251	242	160	105	149	137	S40→H19	49.8	
阪和線(快速)	堺市 → 天王寺	235	212	183	181	161	149	141	S40→H19	60.0	
大阪市交通局											
御堂筋線	難波 → 心齋橋	224	217	240	178	151	148	134	S40→H19	59.8	
谷町線	天王寺 → 四天王寺前夕陽ヶ丘	-	165	172	156	123	123	120	S50→H19	72.7	
四つ橋線	難波 → 四ツ橋	-	144	183	169	101	100	99	S50→H19	68.8	
堺筋線	日本橋 → 長堀橋	-	185	177	110	113	114	113	S50→H19	61.1	
近畿日本鉄道											
大阪線	俊徳道 → 布施	268	192	181	151	143	142	141	S40→H19	52.6	
奈良線	河内永和 → 布施	268	193	185	168	147	143	141	S40→H19	52.6	
南大阪線	北田辺 → 河堀口	281	190	163	154	142	142	142	S40→H19	50.5	
京都線	向島 → 桃山御陵前	223	192	171	163	144	145	143	S40→H19	64.1	
南海電鉄											
南海本線	湊 → 堺	239	182	179	145	126	131	131	S40→H19	54.8	
高野線	百舌鳥八幡 → 三国ヶ丘	217	192	184	169	126	129	130	S40→H19	59.9	
京阪電鉄											
京阪本線	野江 → 京橋	240	203	172	162	125	132	126	S40→H19	52.5	
阪急電鉄											
神戸本線	神崎川 → 十三	239	209	174	146	148	148	148	S40→H19	61.9	
宝塚本線	三宮 → 十三	256	200	173	156	149	148	147	S40→H19	57.4	
京都本線	上新庄 → 淡路	214	207	172	156	135	133	130	S40→H19	60.7	
阪神電鉄											
本線	淀川 → 野田	210	162	162	131	118	113	115	S40→H19	54.8	
主要20区間の平均		-	199	187	157	134	136	133	S50→H19	66.8	

名古屋圏

(単位：%)

路線名	区間	年度							S40等を100とした場合の 指数	
		S40	S50	S60	H7	H17	H18	H19		
東海旅客鉄道										
東海道線	枇杷島 → 名古屋	167	165	168	138	129	125	127	S40→H19	76.0
中央線	新守山 → 大曾根	184	184	192	159	144	144	144	S40→H19	78.3
名古屋市交通局										
東山線	名古屋 → 伏見	235	236	251	213	176	174	174	S40→H19	74.0
名城線	金山 → 東別院	-	205	197	178	161	160	160	S50→H19	78.0
鶴舞線	川名 → 御器所	-	-	179	163	136	141	138	S60→H19	77.1
名古屋鉄道										
名古屋本線(西)	栄生 → 名鉄名古屋	238	213	184	158	138	137	137	S40→H19	57.6
名古屋本線(東)	神宮前 → 金山	202	180	165	151	140	139	140	S40→H19	69.3
近畿日本鉄道										
名古屋線	米野 → 近鉄名古屋	-	200	165	159	144	143	143	S50→H19	71.5
主要8区間の平均		-	205	192	165	146	145	146	S50→H19	71.2

出所) (財) 運輸政策研究機構「都市交通年報」、「数字でみる鉄道」をもとに国土交通省作成

2. 5) 大都市近郊の緑地保全

前述のとおり、平成23年3月現在、首都圏で19区域15,861ha、近畿圏で6区域81,469haの近郊緑地保全区域が指定されており、緑地の保全が図られてきた。

首都圏の近郊緑地保全区域における緑地面積は1976（昭和51）年では、14,042ha、2006（平成18）年では12,358haであり、近畿圏の近郊緑地保全区域における緑地面積は1976（昭和51）年では、77,816ha、2006（平成18）年では75,833haとなっている。

一方、首都圏の近郊整備地帯における緑地面積は1976（昭和51）年では、447,872ha、2006（平成18）年では356,269haであり、近畿圏の近郊整備区域における緑地面積は1976（昭和51）年では、281,540ha、2006（平成18）年では236,324haとなっている。

この間、首都圏は近郊緑地保全区域において1,684ha、近郊整備地帯において、91,603haの緑地が減少、近畿圏は近郊緑地保全区域において1,983ha、近郊整備区域において45,216haの緑地が減少したこととなるが、後に制度全体のアウトカムにおいて述べるとおり、首都圏、近畿圏における既成市街地等と比べて、これらの緑地の減少は少ない。

図15：大都市近郊の緑地面積の変化

（首都圏・近畿圏合計）

	全体面積 (ha)	1976年		2006年		推移	
		緑地面積 (ha)	緑地率	緑地面積 (ha)	緑地率	減少量 (ha)	減少率
近郊整備地帯 近郊整備区域	1,055,400	729,412	69.1%	592,593	56.1%	136,819	18.8%
近郊緑地保全区域	97,330	91,858	94.4%	88,191	90.6%	3,667	4.0%

（首都圏）

	全体面積 (ha)	1976年		2006年		推移	
		緑地面積 (ha)	緑地率	緑地面積 (ha)	緑地率	減少量 (ha)	減少率
近郊整備地帯	673,400	447,872	66.5%	356,269	52.9%	91,603	20.5%
近郊緑地保全区域	15,861	14,042	88.5%	12,358	77.9%	1,684	12.0%

(近畿圏)

	全体面積 (ha)	1976年		2006年		推移	
		緑地面積 (ha)	緑地率	緑地面積 (ha)	緑地率	減少量 (ha)	減少率
近郊整備区域	382,000	281,540	73.7%	236,324	61.9%	45,216	16.1%
近郊緑地保全区域	81,469	77,816	95.5%	75,833	93.1%	1,983	2.5%

注) 緑地とは、森林・農地・荒地・河川湖沼海浜の合計である。

出所) 国土数値情報をもとに国土交通省作成

(施策のインプット・アウトプットとアウトカムとの関係)

首都圏近郊緑地保全法は昭和41(1966)年に創設され、近畿圏の保全区域に関する法律は昭和42(1997)年に創設されている。近郊緑地保全制度は、大都市圏の秩序ある発展のため、首都圏における近郊整備地帯及び近畿圏における既成都市区域の近郊における保全区域内の緑地を保全しようとするものであり、地域により差はあるものの、概ね昭和40年代に近郊緑地保全地域に指定されたところが多い。昭和51(1976)年から平成18(2006)年までの約30年間の緑地の推移は前述したとおりであり、緑地は減少しているものの減少率は相対的には少なく、近郊緑地保全制度のもと地方自治体の取組等ともあいまって大都市近郊における緑地の保全が図られてきたと言える。

3. 制度全体のアウトカムの状況

1) 人口及び産業の集中抑制、無秩序な市街地化の防止

ここでは、大都市圏制度が当初から目標としていた「大都市中心部への人口・産業の過度の集中抑制、無秩序な市街地化の防止」について、確認する。この目標は、人口、産業が都市圏のなかでも中心部から郊外・周辺地域への分散化が進んだかどうかの主眼となる。また、無秩序な市街化が防止され、緑地保全が進んだかどうかにも注目する。

(人口・就業者の状況)

三大都市圏ならびに地方圏の人口の流出入の状況を見ると、地方圏からの転出が最も多かった時期は1961（昭和36）年前後であり、これは首都圏整備法と近畿圏整備法が制定された時期とほぼ重なる。その後1970年代前半まではほぼ一貫して地方圏からの転出は減少し続け、三大都市圏の転入人口も減り続けた。1980年代ならびに1990年代後半以降は東京圏における転入増加が見られるが、関西圏、名古屋圏における転入は小さい。地方圏から大都市圏への人口集中という意味では、東京圏への転入の一定期間を除いて、一定の歯止めがかかっている。これは、大都市圏制度のもとでの政策的な効果のみによるものだけではなく、人口構造の変化なども影響しているものと考えられる。

次に、三大都市圏のなかでの人口の推移を見ると、中心部において人口増加に抑制がかかり、郊外部において人口が増加している。圏域ごとに見ると、首都圏、並びに近畿圏においては既成市街地等と比較し、近郊整備地帯等での増加が大きく、大都市圏制度のもと既成市街地への人口集中緩和が一定程度図られたことが分かる。中部圏においては、都市整備区域と都市開発区域ともに人口は増加している。

ただし、1965（昭和40）年頃から1985（昭和60）年頃の期間は、周辺地域（都市開発区域）での人口の伸びは、大都市圏制度が目標としていたものよりもやや下回っている。

将来の人口予測を見ると、三大都市圏ともに人口減少社会に入ることが予想される。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、首都圏では2015（平成27）年以降、近畿圏及び中部圏では2010（平成22）年以降、人口減少が予測されている。加えて、1960年代に地方圏から三大都市圏へ流入した層が現在並びに近い将来高齢者となるため、大都市圏においては、生産年齢人口の減少と高齢者数の大規模な増加が同時に進む。同推計によると、首都圏では2005（平成17）年から2035（平成47）年にかけて、生産年齢人口はおよそ20%減少するのに対して、老年人口は約1.7倍に増加する。近畿圏、中部圏では2005（平成17）年から2035（平成47）年にかけて、生産年齢人口はおよそ23～28%減少するのに対して、老年人口は1.4倍に増加する。

これまでの大都市圏制度のもとでは都市への一極集中への緩和と分散という大きな目的があったが、人口構造が大きく変化しており、こうしたことを考慮した政策体系にしておく必要がある。

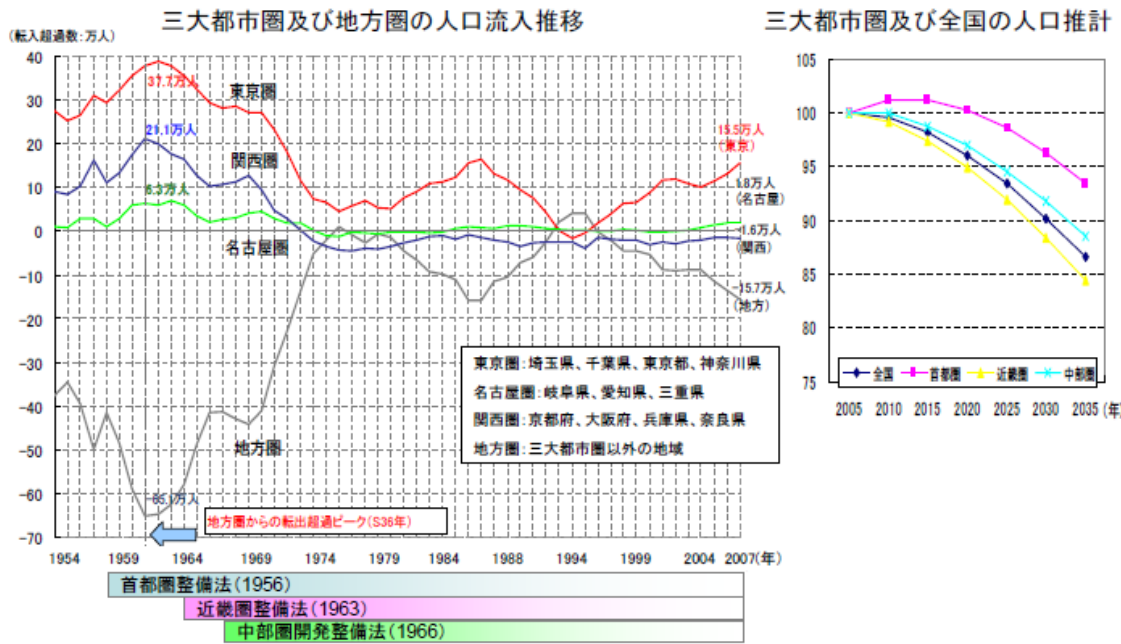
就業数の推移を見ると、首都圏では1970年代及び1980年代、第2次産業就業者について、中心部（既成市街地）では減少した一方、郊外部・周辺地域（近郊整備地帯ならびに都市開発区域）においては増加した。

近畿圏においても首都圏と概ね同様の傾向が見られる。

中部圏においては、都市整備区域の第2次産業就業者数は1970年代、増加していない。

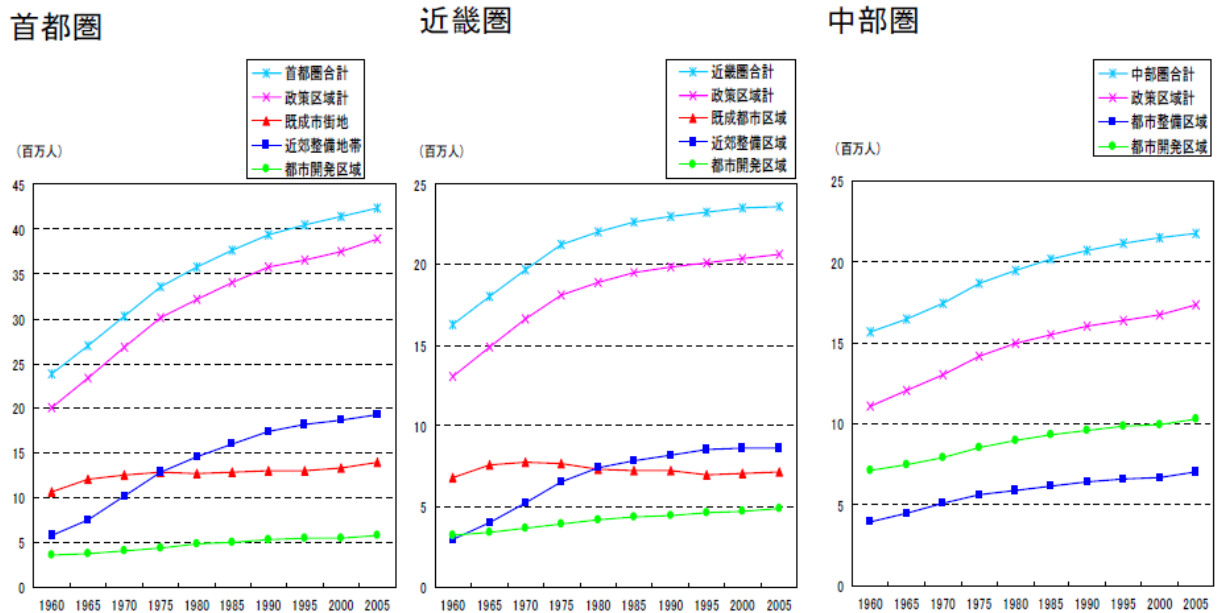
工場等の制限が主には第2次産業に関わる政策であったことを鑑みると、大都市圏制度のもと働く場も一定程度分散化したと評価することができる。

図16：人口の流出入の状況と今後の動向



出所) 総務省「国勢調査」、「国立社会保障・人口問題研究所推計」をもとに国土交通省作成

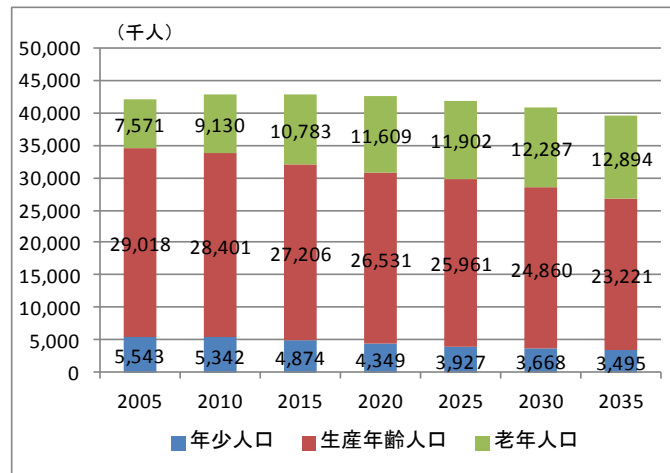
図17：大都市圏における人口の推移



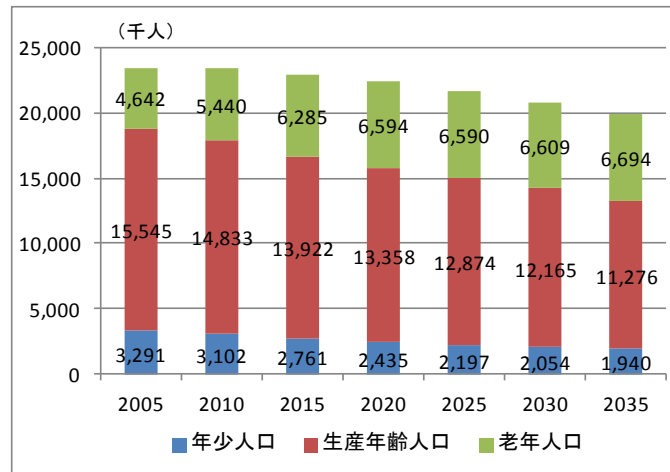
出所) 総務省「国勢調査」をもとに国土交通省作成

図 18：大都市圏における今後の人口推移（年齢3区分別）

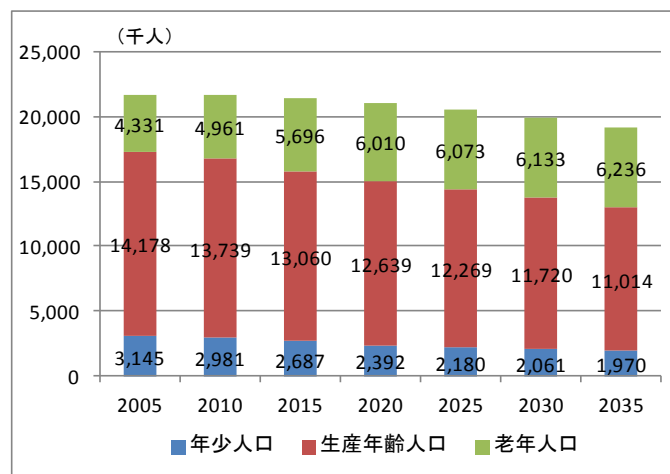
（首都圏）



（近畿圏）



（中部圏）



※2005年 は実数である。

出所) 総務省「国勢調査」、「国立社会保障・人口問題研究所推計」をもとに国土交通省作成

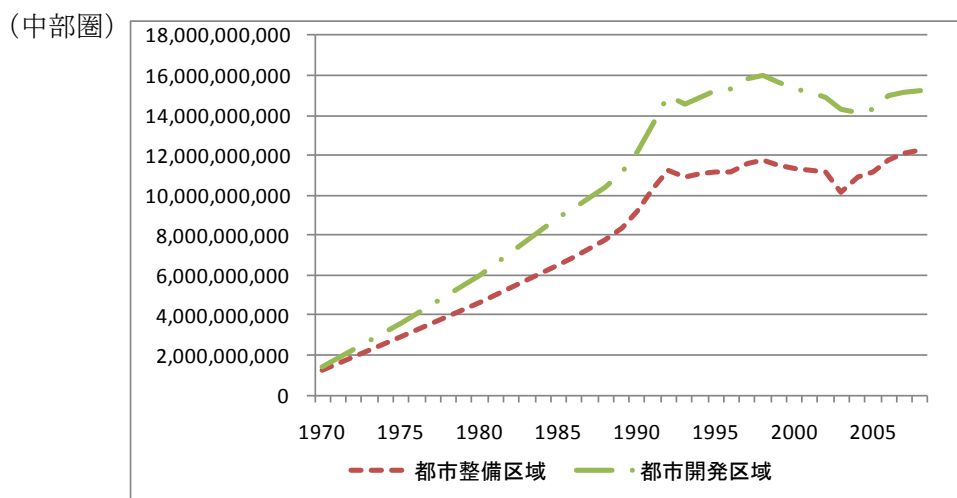
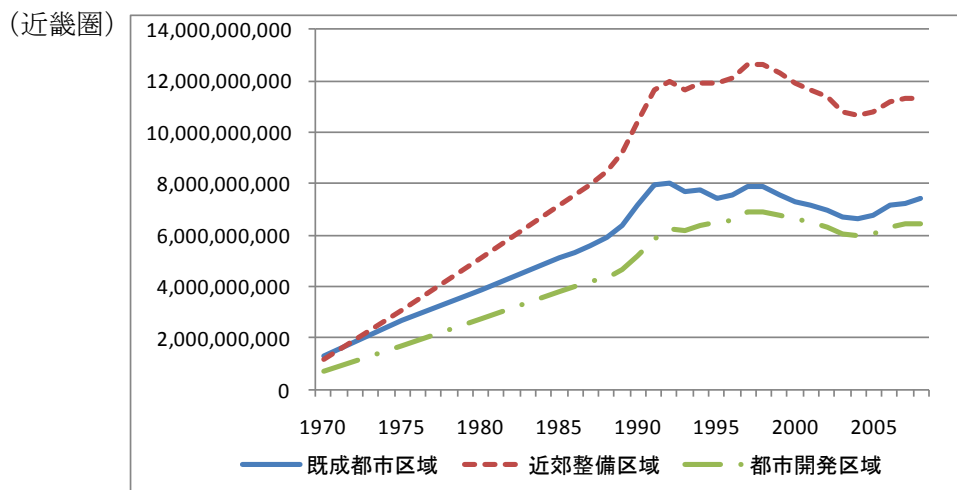
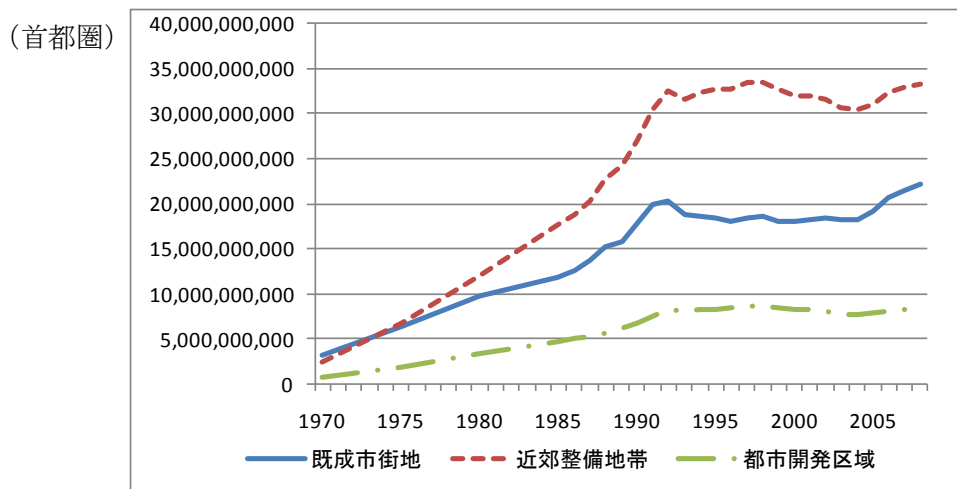
(経済・産業の状況)

経済・産業の状況を示す指標としては、一般には域内総生産（GRP）が考えられるが、市町村別に集計がないため、これをもって政策区域別に大都市圏制度のアウトカムを測定することはできない。そこで、代替指標として、課税対象所得により把握する。課税対象所得は個人の市町村民税の所得割の課税対象となった前年の所得金額を指し、その地域の経済状況を示す指標のひとつであり、市町村ごとに入手可能である。ただし、居住地と異なる事業所等で従業しており、そこからの所得であっても、居住地別に集計されてしまう点は留意が必要となる。

政策区域別に推移を見ると、首都圏、近畿圏ともに大都市圏中心部（既成市街地等）と比べて、郊外部（近郊整備地帯等）において大きく伸びている。中部圏においては都市整備区域も大きく伸びているが、都市開発区域における伸びが更に大きい。これらのことから、大都市圏制度のもと、経済的な富の大都市中心部への集中の抑制が一定程度図られたと考えられる。

もっとも、課税対象所得は三大都市圏とも、2004（平成16）年以降は持ち直す兆しが一部見られるものの、1990年代後半以降は伸び悩んでいる。アジア、新興国等において経済成長がめざましい都市も多く、三大都市圏の競争力増大による富の増大も課題のひとつとなっている。

図 19：課税対象所得の推移（単位：千円）

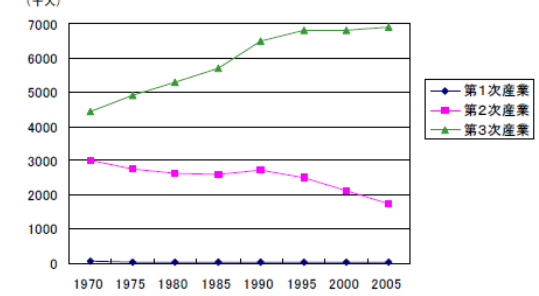


出所) 総務省「市町村税課税状況等の調」をもとに国土交通省作成

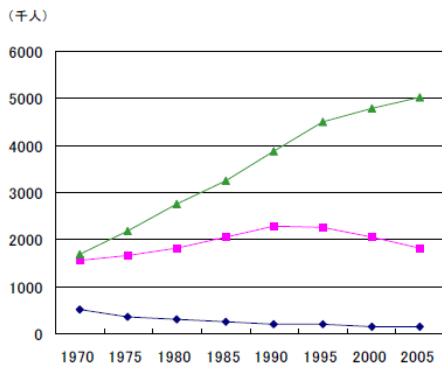
図 20：大都市圏における就業者数の推移

(首都圏)

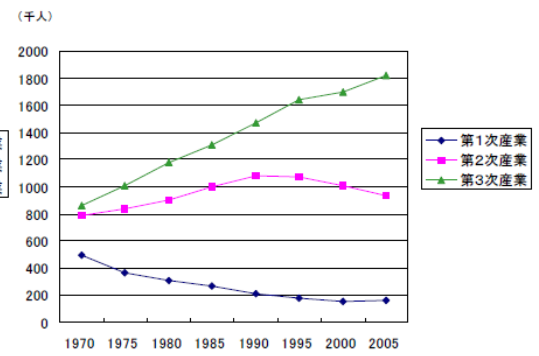
○既成市街地



○近郊整備地帯

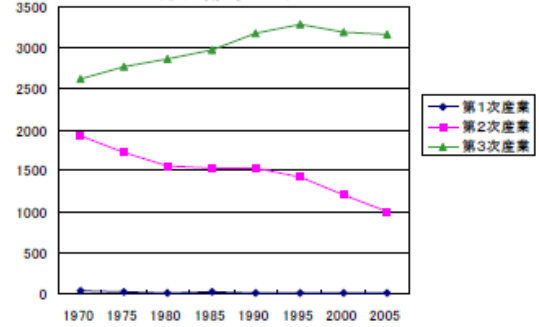


○都市開発区域

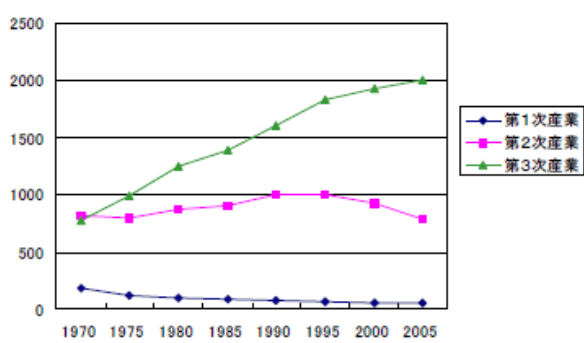


(近畿圏)

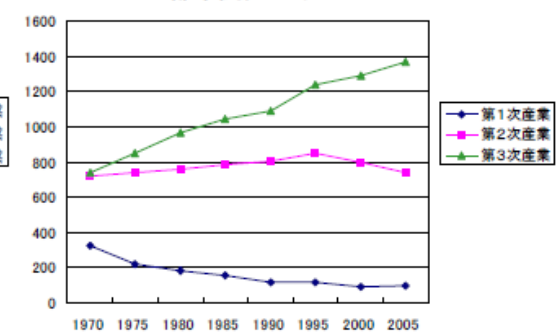
○既成都市区域



○近郊整備区域

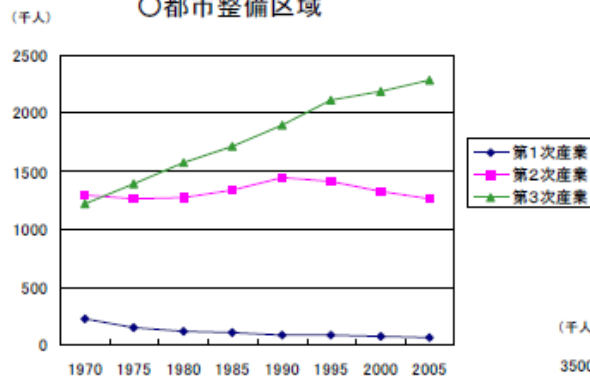


○都市開発区域

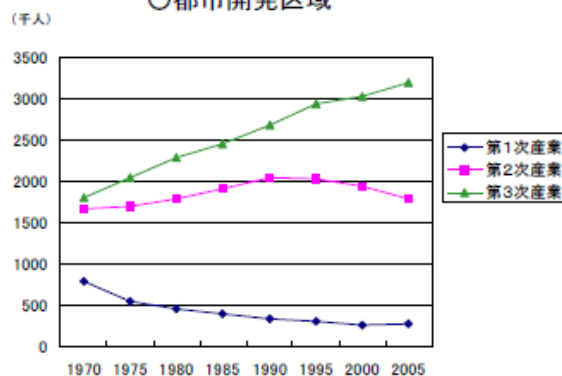


(中部圏)

○都市整備区域



○都市開発区域



出所) 総務省「国勢調査」をもとに国土交通省作成

(緑地の状況)

戦後の大都市圏への人口・産業の過度の集中に伴い、大都市近郊において無秩序な市街地化が進行し、開発により緑地が減少し、地域住民の生活環境が悪化した。

首都圏では、昭和31年4月に成立した首都圏整備法に基づき、戦前の東京緑地計画のグリーンベルト構想を受けた形で、「近郊地帯」という概念が導入された。近郊地帯は、「既成市街地の無秩序な膨張発展を抑制するため、自然環境を保全し既成市街地に不足する公園緑地を補充するとともに、空地を十分に有する公共用地を確保して、さらに優良農地を保全し、既成市街地への生鮮食料品の供給を確保することを目的とする」とされ、既成市街地の無秩序なスプロール化を防ぐため、その外周を取り囲む緑地地域として計画されたものであった(近郊地帯は既成市街地の外周に幅5~10kmの広がりを持ち、面積は約108,000haとして計画された)。

しかしながら、当時は緑地帯整備への理解が乏しく、当時の重要課題が住宅開発にあったことや緑地帯実現のための法制度が十分でなかったこと等から、近郊地帯を具体的に指定する政令を制定することができないまま、昭和40年の首都圏整備法の改正により現行の既成市街地、近郊整備地帯及び都市開発区域の三地域に変更され、近郊整備地帯において広域的な見地から緑地を保全することにより、無秩序な市街地化を防止し、大都市圏の秩

序ある発展に寄与することを目的として、昭和41年に「首都圏近郊緑地保全法」が制定された。また、近畿圏においても、同様の趣旨により、昭和42年に「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」が制定されている。



昭和31年
近郊地帯予定図
約108,000ha



昭和41年～
首都圏近郊緑地保全区域
現在までの区域指定面積 18,961ha

首都圏及び近畿圏における1976（昭和51）年から2006（平成18）年までの約30年間の緑地の推移をみると、既成市街地等では46.0%の緑地が減少している一方、近郊整備地帯等では18.8%、近郊緑地保全区域では4.0%の減少にとどまっている（次図表）。地域別に近郊整備地帯等及び近郊緑地保全区域における緑地面積の変化を見ると、同期間においては首都圏では近郊整備地帯20.5%、近郊緑地保全区域12.0%の減少、近畿圏では近郊整備区域16.1%、近郊緑地保全区域2.5%の減少であり、いずれの地域も近郊緑地保全区域の緑地の減少率が最も少なく、近郊整備地帯等や既成市街地等と比べても緑地の減少は小さい。

こうした減少率の状況や指定状況などから推察すると、近郊緑地保全区域は、大規模な区域単位で樹林地等が指定されたことにより、地方自治体の取組等ともあいまって、適切な保全が図られてきており、無秩序な市街地化の抑制と秩序ある発展に一定の効果を果たしてきたものと考えられる。

図 2 1 : 緑地面積の変化

(首都圏・近畿圏合計)

	全体面積 (ha)	1976年		2006年		推移	
		緑地面積 (ha)	緑地率	緑地面積 (ha)	緑地率	減少量 (ha)	減少率
既成市街地 既成都市区域	139,200	20,803	14.9%	11,238	8.1%	9,565	46.0%
近郊整備地帯 近郊整備区域	1,055,400	729,412	69.1%	592,593	56.1%	136,819	18.8%
上記の合計	1,194,600	750,215	62.8%	603,831	50.5%	146,384	19.5%
近郊緑地保全区域	97,330	91,858	94.4%	88,191	90.6%	3,667	4.0%

(首都圏)

	全体面積 (ha)	1976年		2006年		推移	
		緑地面積 (ha)	緑地率	緑地面積 (ha)	緑地率	減少量 (ha)	減少率
既成市街地	95,900	15,017	15.7%	7,634	8.0%	7,383	49.2%
近郊整備地帯	673,400	447,872	66.5%	356,269	52.9%	91,603	20.5%
上記の合計	769,300	462,889	60.2%	363,903	47.3%	98,986	21.4%
近郊緑地保全区域	15,861	14,042	88.5%	12,358	77.9%	1,684	12.0%

(近畿圏)

	全体面積 (ha)	1976年		2006年		推移	
		緑地面積 (ha)	緑地率	緑地面積 (ha)	緑地率	減少量 (ha)	減少率
既成都市区域	43,300	5,786	13.4%	3,604	8.3%	2,182	37.7%
近郊整備区域	382,000	281,540	73.7%	236,324	61.9%	45,216	16.1%
合計	425,300	287,326	67.6%	239,928	56.4%	47,398	16.5%
近郊緑地保全区域	81,469	77,816	95.5%	75,833	93.1%	1,983	2.5%

注) 緑地とは、森林・農地・荒地・河川湖沼海浜の合計である。

出所) 国土数値情報をもとに国土交通省作成

また、こうした緑地の確保は地球環境問題への対応にも寄与するものと考えられる。大都市圏は地方圏と比べて環境への負荷が大きい。運輸部門エネルギー消費量は三大都市圏において全国の約56%を占めている（資源エネルギー庁「道府県別エネルギー消費統計」H20）。また、図21の推計によると、1985（昭和60）年から2010（平成22）年にかけてCO₂の排出量は全国的に増加しているが、地方圏よりも三大都市圏、とりわけ首都圏と中部圏における増加は大きい。CO₂排出量の三大都市圏が全国に占める割合は1985（昭和60）年、2010（平成22）年ともに約60%であり、大きな変化は見られない。大都市圏制度のもと大都市中心部から郊外・周辺地域へ人口や産業の分散が進んだこと、また鉄道をはじめとする交通インフラの整備も進んだことは、環境負荷の低減に貢献した可能性はあるが、データの限界等からその点を検証することは困難である。大都市圏における環境負荷への低減が今後の課題であることには変わりはない。

図22：CO₂排出量の推移（推計）

	1985年（千トンC）	2010年（千トンC）	増減
首都圏	81,989	105,329	1.28
近畿圏	47,109	49,178	1.04
中部圏	41,454	51,769	1.25
三大都市圏計	170,552	206,276	1.21
地方圏	115,734	133,927	1.16
全国	286,286	340,203	1.19

出所) 室田泰弘「47都道府県CO₂排出量の推計」（環境省新「地方公共団体実行計画策定マニュアル等改訂第2回検討会資料、2008年）

2) 多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成

次に、大都市圏制度を推進していく中で目標が明確になった（首都圏整備計画では第3次計画から）「多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成」について、確認する。

（通勤問題、住宅問題等の大都市問題の解消状況）

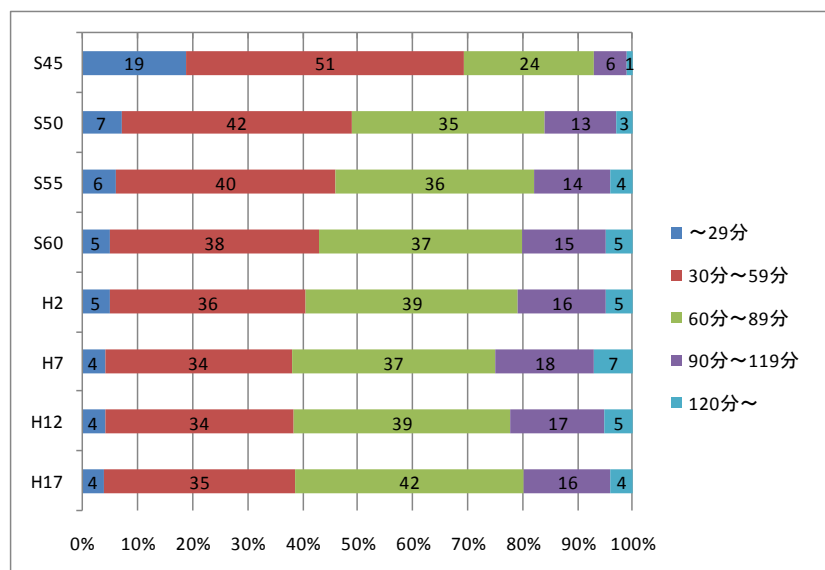
個別施策のアウトカムについて見たように、大都市圏制度のもと、大都市郊外・周辺部（近郊整備地帯等、都市開発区域等）を中心に、住宅の立地が進み、下水道、都市公園などのインフラの整備も進んだ。その結果、人口と産業の分散も一定程度進んだことは前述した。

他方で、大都市特有の問題である、通勤・通学問題については十分には解消されていない。住宅の分散立地や鉄道の混雑率等は個別施策のアウトカムにおいて見たとおりであり、両者とも一定の改善が見られるところであるが、遠距離通勤・通学が続いていることを示す指標として通勤・通学所要時間の推移を見る（図23）。首都圏、近畿圏、中部圏ともに通勤・通学に長時間を要する傾向は改善されていない。

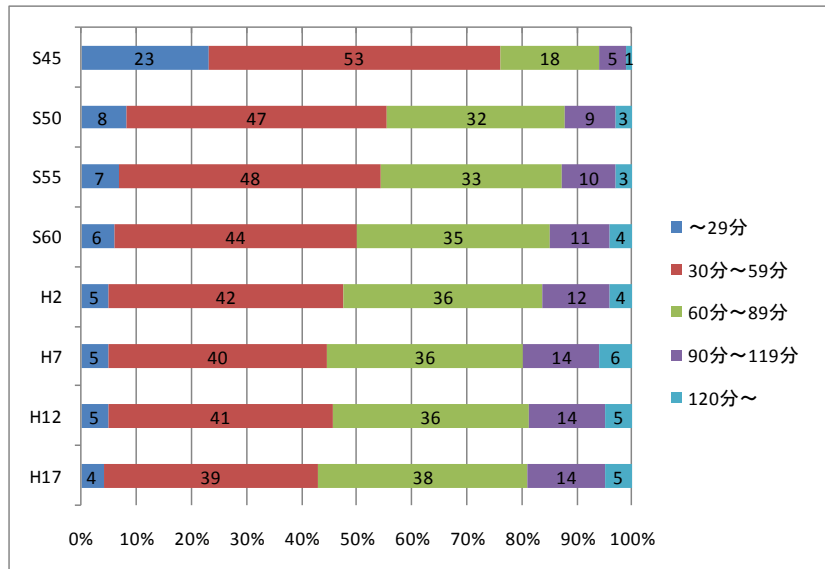
また、個別施策のアウトカムについて見たように、住宅問題についても質的な指標を見ると、改善はしているものの、全国と比べると低い水準が継続している。

図23：通勤・通学所要時間の推移

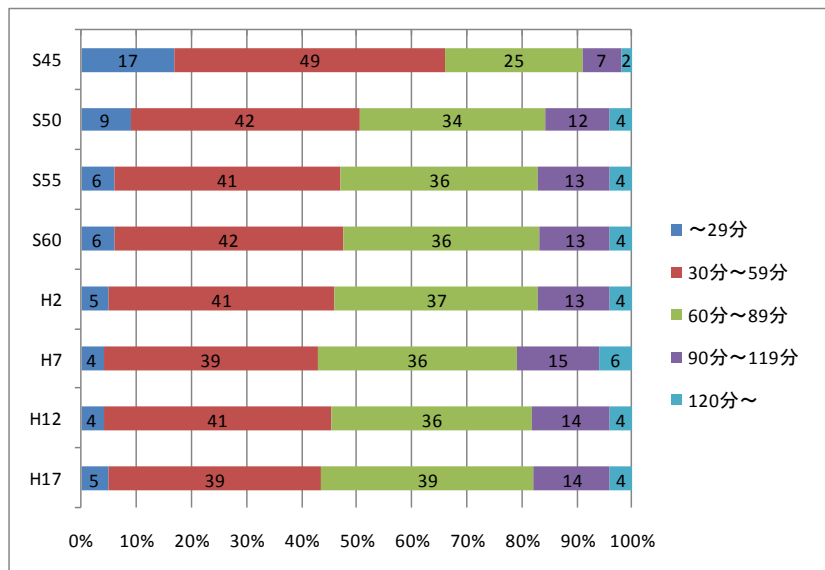
（首都圏）



(近畿圏)



(中京圏)



注1) 首都圏については、東京駅までの鉄道所要時間が概ね2時間以内の鉄道を利用する定期券利用者を調査対象としている(約70km圏)。S45については、東京駅を中心として50km圏が調査対象。

注2) 近畿圏については大阪駅までの鉄道所要時間が概ね2時間以内の鉄道を利用する定期券利用者を調査対象としている(約70km圏)。S45については、大阪駅を中心として50km圏が調査対象。

注3) 中京圏については名古屋駅までの鉄道所要時間が概ね1時間30分以内の鉄道を利用する定期券利用者を調査対象としている(約50km圏)。S45については、名古屋駅を中心として40km圏が調査対象。

出所) 国土交通省「大都市交通センサス」をもとに作成

こうした背景には、工場等産業機能の立地分散は相当程度進んだものの、本社機能をはじめとする業務機能の中心は、地方圏よりも大都市圏、また大都市圏のなかでも中心部（既成市街地等）に集積し続けていることが影響しているものと考えられる。例えば、資本金50億円以上企業数の三大都市圏が占める割合（対全国）は、昭和38年の95%から昭和53年には89%へと分散化が一定程度進んだものの、その後は昭和61年の88%、平成8年には85%、平成18年には85%と大都市圏への集中は継続した。支店規模別（30か所以上）企業数の三大都市圏の割合を見ても、昭和53年79%、平成3年76%、平成13年73%であり、分散化は一定程度進んでいるものの、大都市圏の集積は継続している。

（核都市・拠点都市の中核機能等の状況）

首都圏においては、特に第4次基本計画以降、業務核都市及び副次核都市を核都市として、地域の特性を踏まえた諸機能の集積を高め、職住近接、都市的サービスの充足等が確保された地域社会（自立都市圏）の形成を図ってきた。第5次基本計画においても、業務核都市や中核都市圏を広域連携拠点として育成・整備することとされた。業務核都市における人口ならびに事業所（民営）数を見ると、業務核都市制度の創設（昭和63年）以降、業務核都市における増加は区部を上回っている。この間、事業所数については、首都圏全体や区部が減少傾向であるのに対して、業務核都市は概ね横ばいである。業務核都市への人口や産業の集積が一定程度進んだものと考えられる。また、一例として中核的な機能の一つである*専門的・技術的職業について従事者の推移をみると、東京都区部の対全国比は昭和55年、平成17年とも約14%であるのに対し、業務核都市では、昭和55年約10%、平成17年約12%となっている。一方、事業所数については、都区部は同時期に10万事業所減少していることを鑑みると、事業所数の減少にもかかわらず、専門的・技術的職業従事者については、依然として都心部への機能集積が継続していると言える（出所：総務省「国勢調査」をもとに国土交通省調べ）。もっとも、研究施設、展示施設、事業所として相当数の企業等に利用がある施設など、業務核都市に国際的、中核的な機能を有する企業の立地が進んだかどうかは、データの不足等から本レビューで分析することはできなかった。

（※専門的・技術的職業従事者（国勢調査）：高度の専門的水準において、科学的知識を応用した技術的な仕事に従事するもの、及び医療・教育・法律・宗教・芸術・その他の専門的性質の仕事に従事するもの。この仕事の遂行には、通例、大学・研究機関等での高度の科学的訓練・その他専門的分野の訓練、又はこれと同程度以上の実務的経験あるいは芸術上の創造的才能を必要とする。）

図 2 4 : 業務核都市における人口の推移 (万人、括弧内は首都圏内における割合)

	S55	S60	H 2	H 7	H12	H17
首都圏	3,570	3,762	3,940	4,040	4,132	4,238
東京都区部	835 (23.4%)	836 (22.2%)	816 (20.7%)	797 (19.7%)	814 (19.7%)	849 (20.0%)
業務核都市計	1,109 (31.1%)	1,192 (31.7%)	1,273 (32.3%)	1,316 (32.6%)	1,354 (32.8%)	1,418 (33.5%)

出所) 総務省「国勢調査」をもとに国土交通省作成

※業務核都市とは、水戸市、土浦市、結城市、高萩市、北茨城市、牛久市、つくば市、鹿嶋市、筑西市、神栖市、宇都宮市、足利市、栃木市、佐野市、小山市、大田原市、矢板市、那須塩原市、前橋市、高崎市、桐生市、太田市、沼田市、館林市、さいたま市、川越市、熊谷市、秩父市、本庄市、春日部市、越谷市、千葉市、木更津市、茂原市、成田市、東金市、柏市、八王子市、立川市、青梅市、町田市、多摩市、横浜市、川崎市、相模原市、厚木市、甲府市、富士吉田市の 48 都市である。

図 2 5 : 業務核都市における事業所 (民営) 数の推移 (万事業所、括弧内は首都圏内における割合)

	S56	S61	H 3	H 8	H13	H18
首都圏	184	193	196	197	186	176
東京都区部	66 (35.3%)	66 (33.7%)	63 (32.1%)	62 (31.3%)	58 (30.7%)	55 (30.9%)
業務核都市計	34 (27.4%)	37 (28.0%)	40 (28.7%)	41 (29.0%)	39 (29.0%)	37 (29.6%)

出所) 総務省「事業所・企業統計」をもとに国土交通省作成

近畿圏では、第 5 次近畿圏基本整備計画 (平成 1 2 年 3 月) において、「多核格子構造の実現」を図ることが示された。これは、圏域全体にわたる広域連携によって圏域の一体化や諸機能の共有を図ることで圏域の一体的な発展を図るものであり、そのために、それぞれの都市・地域が個性を磨きつつも水平的なネットワークで結ばれた一体的な圏域を形成する「多核格子構造」の形成を目指すものである。

この多核格子構造の核となる拠点都市における人口の推移を見ると、近畿圏全体や中心都市である大阪市における人口シェアが減少しているのに対して、拠点都市では増加している。事業所数は近畿圏全体や大阪市の推移とほぼ同様に、拠点都市においても減少している。

図 2 6 : 拠点都市（近畿圏）における人口の推移（万人、括弧内は近畿圏における割合）

	S55	S60	H 2	H 7	H12	H17
近畿圏全体	1,952	2,008	2,041	2,063	2,086	2,089
近畿拠点都市計	1,129 (57.8%)	1,165 (58.0%)	1,182 (57.9%)	1,191 (57.7%)	1,205 (57.8%)	1,212 (58.0%)
大阪市	265 (13.6%)	264 (13.1%)	262 (12.9%)	260 (12.6%)	260 (12.5%)	263 (12.6%)
神戸市	137 (7.0%)	141 (7.0%)	148 (7.2%)	142 (6.9%)	149 (7.2%)	153 (7.3%)
京都市	148 (7.6%)	149 (7.4%)	147 (7.2%)	147 (7.1%)	147 (7.1%)	147 (7.1%)

出所) 総務省「国勢調査」をもとに国土交通省作成

※近畿圏拠点都市とは、福井市、敦賀市、小浜市、大野市、津市、四日市市、伊勢市、松阪市、鈴鹿市、尾鷲市、伊賀市、大津市、彦根市、長浜市、京都市、福知山市、舞鶴市、綾部市、宮津市、亀岡市、京田辺市、木津川市、精華町、大阪市、堺市、岸和田市、枚方市、泉佐野市、寝屋川市、四條畷市、交野市、神戸市、姫路市、洲本市、豊岡市、三田市、奈良市、橿原市、五條市、生駒市、和歌山市、御坊市、田辺市、新宮市の 44 都市である。

図 2 7 : 拠点都市（近畿圏）における事業所数の推移（万事業所、括弧内は近畿圏における割合）

	S56	S61	H 3	H 8	H13	H18
近畿圏全体	113	116	117	114	105	96
近畿拠点都市計	76 (67.5%)	78 (67.2%)	78 (66.9%)	75 (66.3%)	69 (65.8%)	63 (65.5%)
大阪市	27 (24.2%)	28 (23.8%)	27 (23.4%)	26 (23.2%)	23 (22.1%)	20 (21.0%)
神戸市	8 (7.1%)	8 (7.1%)	9 (7.4%)	8 (6.7%)	8 (7.2%)	7 (7.6%)
京都市	10 (9.2%)	11 (9.1%)	10 (8.8%)	10 (8.5%)	9 (8.3%)	8 (8.2%)

出所) 総務省「事業所・企業統計」をもとに国土交通省作成

また、近畿圏については、首都圏と並ぶ経済・文化の中心としての中枢機能強化が、第 1 次の基本整備計画以降、継続的に取り上げられてきた。特に第 3 次基本整備計画では「西日本の経済、教育、文化センターとしての機能強化（東京一点集中傾向の改革）」、第 4 次基本整備計画では「国際経済文化圏の形成」、第 5 次基本整備計画では「文化・学術の中枢

圏域の形成」などが主目的とされてきた。しかしながら、業務機能の流出等の中枢性の低下の課題は依然として解決されていない。

これらのことから、拠点都市を核とした「多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成」は人口という側面では一定の成果が見られるものの、産業の育成や中枢機能の集積という側面では課題が残っていると考えられる。

図 2 8 : 東証一部上場企業（資本金 100 億円以上）の本社移転数の推移

	S60～H 2	H2～H 7	H 7～H12	H12～H15	H15～H20
近畿圏→首都圏	2	2	9	11	13

出所) 経済産業省「工業統計調査」、東洋経済新報社「会社四季報」をもとに国土交通省作成

中部圏では、第 4 次中部圏基本開発整備計画（平成 1 2 年 3 月）において、「世界に開かれた多軸構造の実現」を図ることが示された。これは、多様で特色のある各都市が、その潜在能力を最大限に発揮し、自立性の高い魅力ある都市へ発展するとともに、4 つの国土軸を結節する役割を果たし、また、国際的にもグローバルネットワークの一翼を担う世界に開かれた多軸連結構造の形成を目指すものである。なお、前身の第 3 次中部圏基本開発整備計画においても一点に集中することなく、多極連携型の圏域構造の形成が目標のひとつとされてきた。

この多軸構造ないし多極連携型構造の核となる拠点都市における人口の推移を見ると、拠点都市では中部圏全体や名古屋市よりも大きな割合で増加している。とりわけ平成 7 年からの 1 0 年間で人口は約 1. 1 倍となっている。ただし、事業所数は概ね横ばいで推移している。これらのことから、拠点都市を核とした「多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成」は人口という側面では一定の成果が見られるものの、産業の育成には課題が残っていると考えられる。

図 29：拠点都市（中部圏）における人口の推移（万人、括弧内は中部圏における割合）

	S55	S60	H 2	H 7	H12	H17
中部圏全体	1,950	2,019	2,071	2,116	2,146	2,171
中部拠点都市計	843 (43.2%)	869 (43.1%)	892 (43.1%)	907 (42.9%)	918 (42.8%)	1,002 (46.2%)
名古屋市	209 (10.7%)	212 (10.5%)	215 (10.4%)	215 (10.2%)	217 (10.1%)	222 (10.2%)

出所) 総務省「国勢調査」をもとに国土交通省作成

※中部圏拠点都市とは、富山市、高岡市、金沢市、小松市、福井市、敦賀市、小浜市、長野市、松本市、飯田市、諏訪市、佐久市、岐阜市、大垣市、高山市、静岡市、浜松市、沼津市、富士市、名古屋市、豊橋市、岡崎市、豊田市、常滑市、津市、四日市市、伊勢市、松阪市、鈴鹿市、尾鷲市、大津市、彦根市の 32 都市である。

図 30：拠点都市（中部圏）における事業所数の推移（万事業所、括弧内は中部圏における割合）

	S56	S61	H 3	H 8	H13	H18
中部圏全体	116	121	123	123	117	108
中部拠点都市計	54 (46.2%)	56 (46.0%)	57 (46.1%)	56 (45.8%)	53 (45.5%)	53 (49.0%)
名古屋市	15 (12.9%)	15 (12.7%)	16 (12.7%)	15 (12.5%)	14 (12.1%)	13 (12.0%)

出所) 総務省「事業所・企業統計」をもとに国土交通省作成

（人・物の移動の多様化）

通勤問題、住宅問題や中枢機能の集積については課題が残っているものの、大都市圏制度のもと交通ネットワークが整備され、また業務核都市をはじめとする核都市での特色あるまちづくりが進んだことで、従来は大都市中心部と郊外部・周辺地域との間の移動が中心であったものが、現在では核都市間の移動も活発となっている。人や物の移動が多様化している。

首都圏における地域間トリップの状況を見ると、昭和 63 年時点では多くが東京区部とその郊外・周辺部との間のトリップであったものが、同年から平成 10 年までの増加の状況では、郊外・周辺部間のトリップが活発となっていることが分かる。さらに、平成 10 年から 20 年までの変化を見ると、東京区部から放射方向への増加率が大きくなっている一方で、郊外・周辺部間のトリップも活発であることが分かる。

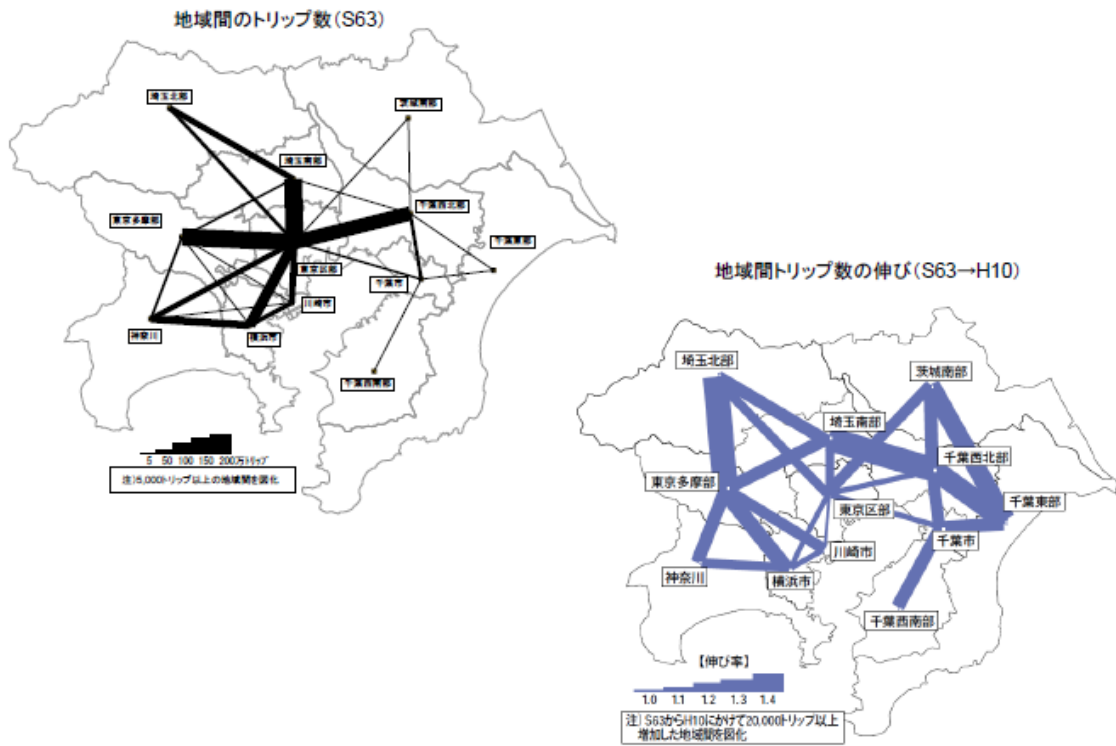
近畿圏では、大阪市に多くのトリップが集中しているが、平成 2 年から 12 年にかけてのトリップの伸びを見ると、大阪市と近隣地域との放射方向のトリップは減少傾向にあ

る一方で、大阪を取りまく環状方向（京都～奈良、奈良～和歌山など）のトリップが増加している。また、関西文化学術研究都市（京都府南部）や関西国際空港（泉州）など大規模プロジェクトが進捗した地域に関連するトリップも増加している。

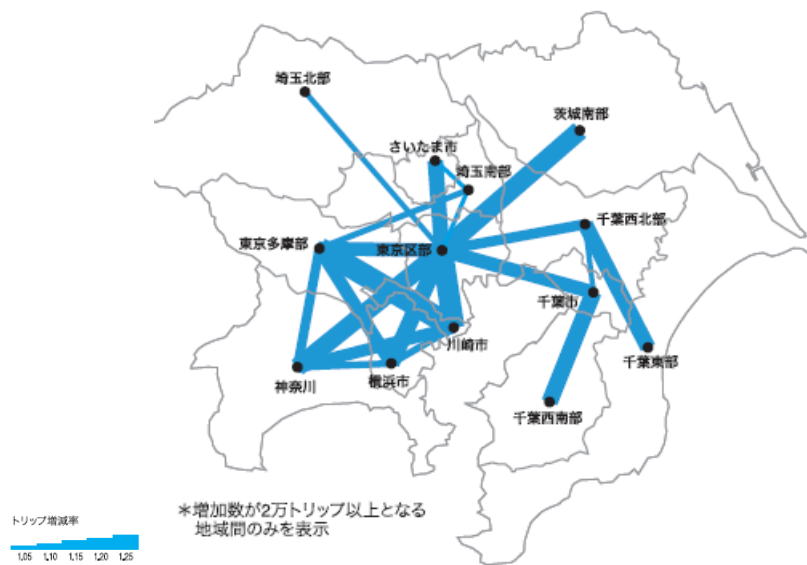
中部圏では、名古屋に多くのトリップが集中している。

こうしたことから、人・物の移動の多様化という観点からは、とりわけ首都圏と近畿圏については、大都市圏制度の推進は、多極多圏域型地域構造、分散型ネットワークの形成に一定の寄与があったと言える。

図 3 1 : 地域間トリップの状況

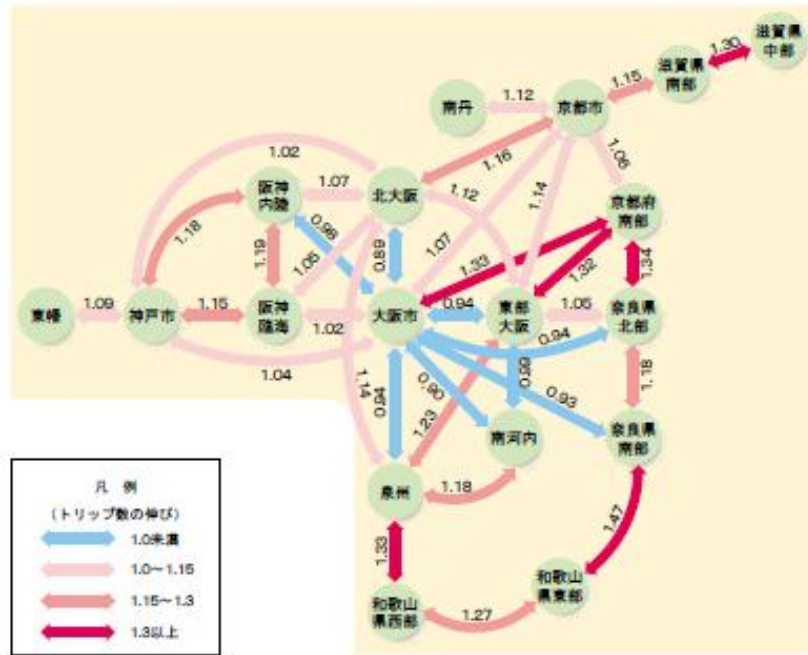


地域間トリップの伸び (H10→H20)



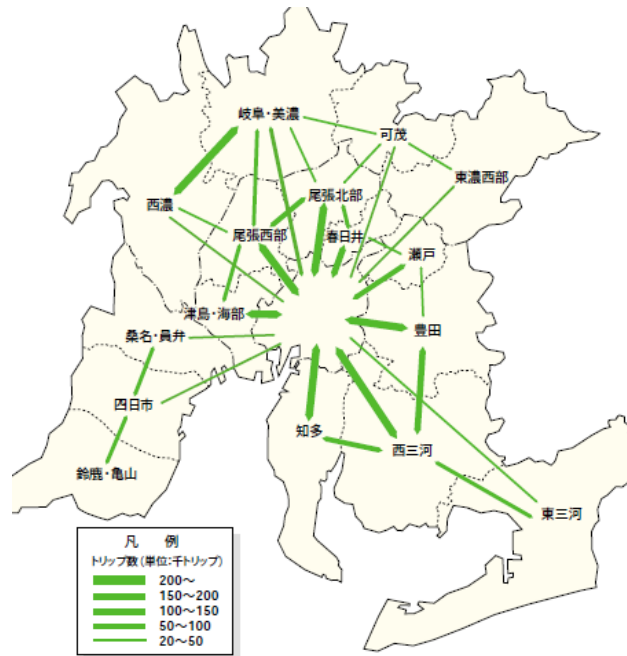
出所) 東京都市圏交通計画協議会「人の動きからみる東京都市圏のいま」

図 3 2 : 地域間トリップの状況 (近畿圏) ※平成 2 年～1 2 年のトリップ数の伸び



出所) 京阪神都市圏交通計画協議会「人の動きからみる京阪神都市圏のいま」

図 3 3 : 地域間トリップの状況 (中部圏) ※平成 1 3 年時点



出所) 中京都市圏総合都市交通計画協議会「人の動きからみる中京都市圏のいま」

4. 大都市圏制度の評価のまとめ

戦後の経済成長を背景に我が国の大都市圏においては、地方からの急激な人口等の流入が進展した。とりわけ大都市圏中心部への人口や工場等の過度の集中により、公害等の環境悪化や慢性的な交通渋滞、通勤難など過密問題が一層深刻化するに至った。このような状況を踏まえ、昭和30年代以降、大都市圏における人口及び産業の過度の集中を抑制するとともに、無秩序なスプロールを防止し、計画的な基盤整備を推進することにより、地域経済の発展、さらには生活環境の改善等を図り、秩序ある圏域構造の形成を推進することを目的に首都圏整備法等大都市圏整備法が制定された。そして、大都市圏整備法に基づき、過度の集中を抑制する既成市街地等、計画的な市街地整備を図る近郊整備地帯等からなる政策区域を指定し、税制や財政上の特別措置等を通じた生産機能等の誘導を行うとともに、首都圏整備計画等の大都市圏計画を通じた計画的な基盤整備を推進することにより、我が国経済を牽引する大都市圏の整備とその秩序ある発展が図られてきた。また、政策区域に連動し、大都市圏における良好な自然環境の保全、住民の生活環境の確保を図るため、首都圏近郊緑地保全法が制定され、市街地化の圧力が高い大都市圏近郊において、同法に基づく緑地の保全が図られてきたほか、既成市街地等においては、大都市圏の人口流入の主たる要因であった大学、工場等の立地を規制する工場等制限法が創設されるなど、こうした個別テーマも含めた、一連の大都市圏整備制度に基づき、これまで我が国大都市圏の圏域形成が推進されてきた。その結果、大都市圏計画に基づく計画的な基盤整備等を通じ、分野ごとには各々積み残された課題は依然存在するものの、秩序ある圏域構造の形成という面では一定の役割を果たしてきたものと考えられる。

大都市圏中心部における人口及び産業の過度の集中の抑制という観点からは、既成市街地の人口増加の緩和傾向が続く中、特に近郊整備地帯の人口の増加・定着が着実に進んでいる。また、大都市圏中心部における工場等の生産機能の抑制、周辺地域への計画的な分散については、製造品出荷額等の推移を見ると、工場等制限法や関連税制、さらには我が国の産業構造の転換等も相まって、既成市街地が減少する一方で、近郊整備地帯及び都市開発区域においては大きな進展が図られた。一方で、後述するように、我が国の産業構造の転換に伴い、業務中枢機能については中心部への集積が継続している。大都市圏中心部の過度の集中抑制という法制定当初の目的は一面においては達成されているものの、業務機能の適正配置や自立的な拠点都市の形成といった政策課題への対応は未だ十分とは言えない状況にある。

大都市圏における急激な人口増加を計画的に受け入れるための近郊整備地帯等及び都市開発区域等の整備については、整備計画等に基づき、宅地供給や道路、下水道、都市公園などのインフラの計画的整備が進められ、各種指標も一定水準の整備率を示している。一

方で、例えば都市計画道路の整備率が、首都圏において55%程度（平成21年国土交通省調べ）に留まっているほか、防災上の観点から重点的に改善すべき密集市街地が東京都で未だ約2,400ha（平成15年国土交通省調べ）存在するなど、良質な市街地形成という観点からは未だ多くの課題が残っている状況にある。さらに我が国の人口及び労働力人口は、少子高齢化により2004年をピークとした減少局面に入っており、以前のような大都市圏への人口流入圧力はほぼ解消されていると見られ、大都市圏においては、高度経済成長期に整備されたインフラの老朽化・更新問題についての対策も極めて重要な課題となっているほか、高齢者数の大幅な増加への対応が喫緊の課題となっている。

緑地については、大都市圏全体で減少傾向が継続している。近郊緑地保全制度により指定された区域においては、市街化圧力が強い大都市近郊においても、広域的な緑地の保全が図られてきており、制度としては有効に機能してきたと評価できる側面もあるが、大都市圏全体の緑地の確保という観点からは必ずしも十分に機能してきたとは言えない状況にある。例えば都市における植生の面積を都心部からの距離別（0～10km、10～20km、20～50km圏）で首都圏、ロンドン都市圏、パリ都市圏と比較すると、首都圏は、全ての距離圏で他の大都市圏を下回り、特に10～20km圏の森林、農地・草地の合計が、ロンドン、パリ都市圏の半分程度の水準に留まっている（平成15年国土交通省調べ）。さらに近年、制度創設時からみると、ヒートアイランド現象や生物多様性の確保への対応など、環境面における新たな政策課題への要請も高まってきていることから、これらを踏まえた圏域整備のあり方についても今後検討を進めていく必要がある。

また、都心への一極依存形態による通勤問題、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のため、多数の核都市による多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成が推進されてきた。

昭和60年代に入ると、都心への一極依存構造による通勤問題、住宅問題、さらには災害への脆弱性の解消等に対応するため、多極分散型のバランスのとれた圏域構造の形成が主要な政策課題として掲げられ、多数の自立的な核都市の育成による多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成が推進されてきた。

こうした政策課題に対応し、中心部への一極依存構造を是正し、その周辺地域に職住の近接した自立都市圏を整備するために、首都圏においては、昭和63年業務核都市制度が創設され、以降、14地域の業務核都市が指定され整備が進められてきている。今日における業務核都市の整備状況を見ると、新しい拠点都市としての整備が推進され、人口、事業所の増加も一定程度進んでおり、地域の核として拠点化は進行している。また、業務核都市制度の適用はないものの、近畿圏においては多核格子構造の形成、中部圏においては多極連携型の圏域構造が、それぞれ基本計画に掲げられ、中心都市の人口が減少傾向を見

せる中、拠点都市人口の圏域シェアは増加しており、多核化、ネットワーク型の圏域形成に向けた動きが一定程度進展しつつあるものと考えられる。また、計画に基づき、多核型の圏域構造を支える道路、鉄道網等の交通ネットワークの整備が推進された。パーソントリップ調査で確認すると、核都市を中心とした業務トリップが大きな増加傾向を示しており、圏域内のネットワーク化が一定程度進展していることがうかがえる。一方、業務中核的機能については、東京都心部などの中心部への集積が継続しており、中心部の集中緩和という観点からは初期の目的を達成したとは言い難い状況にある。特に、通勤・通学の状況を見ても、鉄道の混雑率等に若干の改善が見られるものの、長距離通勤は依然として続いており、自立的な拠点都市の育成、職住近接の圏域形成という視点からは、未だ課題が残っている。また、例えば交通ネットワークに重要な役割を果たす環状道路について、整備率を諸外国と比較してみると、ロンドン・北京・ソウルでは100%、パリは85%であるのに対し、首都圏は47%という状況である（国土交通省調べ）。

以上見たように、大都市圏制度における政策の内容と動向、ならびにその成果について確認・評価した。評価にあたっては、ロジック・モデルを作成し、個別政策のアウトプットとアウトカム、ならびに個別政策と制度全体のアウトカムとの因果関係を意識した。ただし、データ等の限界から、こうした因果関係を厳密に検証できなかった箇所もある。例えば、産業の分散立地は、製造業における製造拠点の国外流出や、第二次産業から第三次産業への産業構造の大きな変化など、大都市圏制度のもとの個別政策以外の要因が働く側面も強いと考えられるが、それらの影響を除いた評価は困難であった。

また、大都市圏制度は、本来、最終的には持続可能な社会の構築や高質な生活の実現(QOL)が高まることを目指したものとも考えられるが、この点について、データ等の限界から、十分に確認・評価するには至らなかった。

もっとも、例えば、前述のように、大都市圏制度のもと核都市等における市街地整備や特色あるまちづくりが進むこと、また交通ネットワークの整備により人の移動と交流が活発になることなどにより多様な働き方が容易になることなどは、様々な地域における生活の質(QOL)の向上に貢献しているものと考えられる。今後、大都市圏が持続的な成長を図っていくためには、少子高齢化の進展による人口減少と高齢者の急増、高度経済成長期に整備されたインフラの老朽化・更新問題など、多くの課題への対応とその効果の検証が必要であると考えられる。

評価指標の結果概要 (首都圏)

<p>施策・事業</p> <ul style="list-style-type: none"> 工場等制限制度 既成市街地外における工業団地造成事業 既成市街地外における税制特例、減収補填措置 	<p>個別施策のアウトプット</p> <p>既成市街地における外への移転の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> 工業団地の造成は、工場等の立地制限を行った既成市街地において抑制され、近郊整備地帯において造成が顕著 (図1) 不均一課税に対する減収補填措置の活用状況 区域指定の日から5年間の適用であったため利用は少ない (図2) 	<p>個別施策のアウトカム</p> <p>工場等産業集積の分散立地</p> <ul style="list-style-type: none"> 区域別第2次産業従業者数 既成市街地に比べ近郊整備地帯での伸びが、1965年頃から1990年頃まで大きい (図6) 区域別製造品出荷額等 既成市街地に比べ近郊整備地帯での伸びが、1965年頃から1990年頃まで大きい (図7) 財政特別措置が多く利用された時期 (1972年から1981年) かつ、近郊整備地帯のほぼ製造品出荷額等の伸びが顕著 (図3、7、9) 第2次産業従業者及び製造品出荷額等において、既成市街地に比べ近郊整備地帯での伸びが、1965年頃から1990年頃まで大きく、この時期、中心部から郊外部へ工場等の誘導が図られたことがわかる 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>中心への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <p>首都圏整備法が制定された1960年代から1970年代前半までは、一貫して大都市圏への流入人口が減少するなど、東京圏への流入の一定期間を除いて一定の歯止めがかけられていた。ただし、これは、大都市圏制度のよでの政策的な効果のみではなく、人口構造の変化などの社会状況の変化も影響しているものと考えられる (図16)</p> <p>区域別人口・従業者数</p> <p>人口は、既成市街地と比較し、近郊整備地帯での増加が大きく、大都市圏制度のもと既成市街地への人口集中緩和が一定図られた。これは、大都市圏制度のもと周辺部の住宅の立地、下水道・都市公園の整備などのインフラ整備が進化したことも一因である</p> <p>従業者数は、1970年代、1980年代の第2次産業従業者者について、既成市街地では減少した一方、近郊整備地帯及び都市開発区域においては増加している。工場等の制限が主に第2次産業に関わる政策であったことを鑑みると、大都市圏制度のもと働く場も一定程度分散化した (図17、20)</p> <p>区域別課税対象所得</p> <p>既成市街地と比較して近郊整備地帯が大きく伸びている。大都市圏制度のもと、経済的な意の大都市中心部への集中抑制が一定図られた (図19)</p> <p>緑地の減少率</p> <p>1976年から2006年の緑地の減少率の推移によると、既成市街地では約49%の緑地が減少している一方、近郊整備地帯では約21%、近郊緑地保全区域では約12%の減少にとどまっている。こうした減少率や指定状況などから推察すると、近郊緑地保全区域は、大規模な区画単位で植樹林等が指定されたことにより、地方自治体の取組等とも相俟って、適切な保全が図られてきたことにより、無秩序な市街地化の抑制に秩序ある発展に一定の効果をもたらした (図21)</p>
<p>既成市街地外における中核的施設整備に対する支援措置</p>	<p>既成市街地外における計画的市街地化の推進 (住宅都市・工業都市)</p> <ul style="list-style-type: none"> 財政特例 (起債充当率のかさ上げ、利子補給、補助率かさ上げ) の対象事業実績 平成13年度以前に業務核都市基本構想を策定した業務核都市では、概ね50%以上の事業が完成 (図4) 	<p>大学等学術機能の分散立地</p> <p>区域別大学数</p> <p>昭和55年から平成14年までの間、工場等制限法において制限区域とされた区域においては大学数の増加が抑制、その他の地域では増加 (図8)</p> <p>データの限界から厳密な意味で財政特別措置や立地規制の効果の評価は困難。ただし、工場等制限法をはじめとする大都市圏政策が大学の大都市圏中心部での立地を一定抑制したと推察される</p>	<p>多核多圏型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成</p> <ul style="list-style-type: none"> 通勤問題、住宅問題等の大都市問題の解消状況 (平均通勤時間) 通勤・通学問題については十分に解消されていない。住宅の分散立地や鉄道の混雑率等は一定の改善が見られるが、遠距離通勤・通学は依然として改善されていない (図23) これは、工場等産業機能の立地分散は相当程度進んだが、業務中核的機能が既成市街地等中心部に集積し続けていることが影響しているものと考えられる 業務核都市における中核機能の集積状況 (人口、事業所数) 業務核都市において中核的施設の整備が進捗しており、おける人口並びに事業所数の推移を見ると、東京圏区域は幅広い傾向であるが、業務核都市は増加傾向で推移しており、一定の集積が進んだと考えられる (図24、25) 地域間トリップ数 大都市圏制度のもと、交通ネットワークの整備が進み、また業務核都市をはじめとする都市でのまわりの整備が進んだこと、従来の大都市中心部と郊外・周辺地域との移動が中心であったが、現在では大都市間での移動は活発となっている。こうしたことから、大都市圏制度の推進が分散型ネットワークの形成に一定寄与した (図31)
<p>業務核都市における中核的施設整備</p>	<p>業務核都市における中核的施設整備</p> <ul style="list-style-type: none"> 業務核都市における中核的施設整備状況 平成13年度以前に業務核都市基本構想を策定した業務核都市では、概ね50%以上の事業が完成 (図4) 	<p>居住機能の分散立地の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> 区域別住宅数 既成市街地の住宅数も増加しているが、それを上回るペースで近郊整備地帯での増加 (図10) 区域別下水道普及率 既成市街地を中心に全の政策区域において、着実に整備 (図11) 区域別1人当たり都市公園面積 全ての政策区域において、増加。都市開発区域の伸びが大きい (図12) 大都市中心部及び郊外・周辺部において量的な増加と水進向上が見られた。データの限界から厳密な検証は困難であるが、政策区域別推移により、財政特例等の政策や業務核都市の整備などを通じて、既成市街地外への住宅都市の整備を推進したことが住宅 (これに伴う人口) の分散に一定程度貢献したと推察される 	<p>既成市街地と周辺、核都市間を結ぶ交通の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> 鉄道のピーク時平均混雑率 道路、鉄道をはじめとする交通インフラの整備は進歩。混雑率は緩和しているが、依然高い水準であり、通勤問題の解消まではついでない (図14) 道路延長 道路延長は昭和50年度250kmに対し、平成19年度262.2kmと進歩した
<p>交通インフラ等の基礎整備</p>	<p>目標とする都市構造の骨格をなす基幹的公共交通インフラの整備</p> <ul style="list-style-type: none"> 計画に位置付けられた事業の整備実績 高規格幹線道路は平成20年12月現在、約69%が供用。また鉄道については、輸送力増強、通勤・通学時の混雑緩和、所要時間短縮などのため新線建設や複線化等重点的に整備を推進 (図5) 	<p>既成市街地と周辺、核都市間を結ぶ交通の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> 鉄道のピーク時平均混雑率 道路、鉄道をはじめとする交通インフラの整備は進歩。混雑率は緩和しているが、依然高い水準であり、通勤問題の解消まではついでない (図14) 道路延長 道路延長は昭和50年度250kmに対し、平成19年度262.2kmと進歩した 	<p>既成市街地と周辺、核都市間を結ぶ交通の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> 鉄道のピーク時平均混雑率 道路、鉄道をはじめとする交通インフラの整備は進歩。混雑率は緩和しているが、依然高い水準であり、通勤問題の解消まではついでない (図14) 道路延長 道路延長は昭和50年度250kmに対し、平成19年度262.2kmと進歩した
<p>近郊緑地保全区域の指定</p>	<p>既成市街地周辺に隣る緑地の保全</p> <ul style="list-style-type: none"> 近郊緑地保全区域、近郊緑地特別保全地区の指定面積 平成23年3月現在、19区域15,861haで近郊緑地保全区域が指定、9地区7,599haの近郊緑地特別保全地区が指定されるなど緑地の保全を推進 	<p>既成市街地と周辺、核都市間を結ぶ交通の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> 鉄道のピーク時平均混雑率 道路、鉄道をはじめとする交通インフラの整備は進歩。混雑率は緩和しているが、依然高い水準であり、通勤問題の解消まではついでない (図14) 道路延長 道路延長は昭和50年度250kmに対し、平成19年度262.2kmと進歩した 	<p>既成市街地と周辺、核都市間を結ぶ交通の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> 鉄道のピーク時平均混雑率 道路、鉄道をはじめとする交通インフラの整備は進歩。混雑率は緩和しているが、依然高い水準であり、通勤問題の解消まではついでない (図14) 道路延長 道路延長は昭和50年度250kmに対し、平成19年度262.2kmと進歩した

評価指標の結果概要 (近畿圏)

<p>施策・事業</p> <ul style="list-style-type: none"> ・工業等制限制度 ・既成市街地外における工業団地造成事業 ・既成市街地外における規制特別、減収補償措置 	<p>個別施策のアウトプット</p> <p>既成市街地外における、工場・大学増加抑制、既成市街地外への移転の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ■工業団地の造成状況 ■工業団地の造成状況 ■不均一規制に列する減収補償措置の活用状況 昭和59～61年度頃の利用が顕著(図2) 	<p>既成市街地外における計画的市街地化の推進(住宅都市・工業都市)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■財政特別(起債充当率のかさ上げ、利子補給、補助率かさ上げ)の対象事業実績 ■財政特別(起債充当率のかさ上げ、利子補給、補助率かさ上げ)の対象事業実績 <p>(注)業務該都府市制度は首都圏のみ</p>	<p>目標とする都市構造の骨格をなす基幹的な交通インフラの整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ■計画に位置付けられた事業の整備実績 ■高規格幹線道路は平成20年12月現在、約64%が供用、また幹線については、通勤・通学時の混雑緩和や利便性向上等のため、新線建設等の整備が進められている(図5) 	<p>既成市街地近辺に隣接する緑地の保全</p> <ul style="list-style-type: none"> ■近郊緑地保全区域、近郊緑地特別保全地区の指定面積 平成23年3月現在、6区域81,469haで近郊緑地保全区域が指定、17地区2,697ha近郊緑地特別保全地区が指定されるなど緑地の保全を推進
<p>工場等産業機能の分散立地</p> <ul style="list-style-type: none"> ■区域別第2次産業従業者数 ■区域別製造品出荷額等 ■既成市街地外・近郊整備区域・都市開発区域とも1960年頃から1990年頃まで大きく(図6) ■既成市街地外・近郊整備区域・都市開発区域とも1960年頃から1990年頃まで大きく(図7) ■財政特別措置が多量に活用された時期(1972年から1981年)かつ、近郊整備区域の増加が顕著(図3、7) 	<p>工場等産業機能の分散立地</p> <ul style="list-style-type: none"> ■区域別第2次産業従業者数 ■区域別製造品出荷額等 ■既成市街地外・近郊整備区域・都市開発区域とも1960年頃から1990年頃まで大きく(図6) ■既成市街地外・近郊整備区域・都市開発区域とも1960年頃から1990年頃まで大きく(図7) ■財政特別措置が多量に活用された時期(1972年から1981年)かつ、近郊整備区域の増加が顕著(図3、7) 	<p>居住機能の分散立地の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ■区域別住宅数 ■区域別人口当たり都市公園面積 ■既成市街地外・近郊整備区域において、整備が推進(図11) ■区域別人口当たり都市公園面積 ■既成市街地外・近郊整備区域において、整備が推進(図11) ■区域別人口当たり都市公園面積 ■既成市街地外・近郊整備区域において、整備が推進(図11) 	<p>既成市街地と周辺、核都市間を結ぶ交通の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> ■鉄道、鉄道は緩やかに進歩 ■道路延長 ■道路延長 ■道路延長 	<p>既成市街地と周辺、核都市間を結ぶ交通の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> ■鉄道、鉄道は緩やかに進歩 ■道路延長 ■道路延長 ■道路延長
<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止
<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止
<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 	<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止 ■大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止

評価指標の結果概要 (中部圏)

<p>施策・事業</p> <ul style="list-style-type: none"> 工場等制限制度 既成市街地外における工業団地造成事業 既成市街地外における税制特例、減取補填措置 	<p>個別施策のアウトプット</p> <p>既成市街地外における工場・大学増加抑制、既成市街地外への移転の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> 工業団地の造成状況 工場等制限法の対象外(参考) 都市開発区域における工業団地の造成が顕著(図1) 不均一課税に対する減取補填措置の活用状況 昭和61年度と平成4～6年度頃の利用率が顕著(図2) 	<p>既成市街地外における計画的市街地化の推進(住宅都市・工業都市)</p> <ul style="list-style-type: none"> 財政特例(起債充当率のかさ上げ、利子補給、補助率かさ上げ)の対象事業実績 高度経済成長等を背景に昭和40年代から昭和50年代半までは利用実績は増加傾向であるが、その後は概ね減少傾向、平成20年度で特別措置制度は終了(図3) <p>(※)業務後都市制度は首都圏のみ</p>	<p>目標とする都市構造の骨格をなす基幹的な交通インフラの整備</p> <ul style="list-style-type: none"> 計画に位置付けられた事業の整備実績 高規格幹線道路は平成20年12月現在、約65%が供用。また鉄道については、通勤・通学時の混雑緩和や利便性向上等のため、新線建設等の整備が進められている(図5) 	<p>既成市街地外に隣接する緑地の保全</p> <p>(※)保全区域の整備はされていないもの、首都圏・近畿圏と異なり、近郊緑地保全区域制度はないため、評価対象としていない</p>
<p>個別施策のアウトカム</p> <p>工場等産業機能の分散立地</p> <p>(※)工場等制限法の対象外(参考)</p> <p>第二次産業従業者数、製造品出荷額等ともに、1965年度から1990年度まで都市開発区域における伸びが著しい</p> <p>1990年以降の第二次産業従業者数は、いずれの政策区域も減少、製造品出荷額等については、いずれの政策区域も1990年代は横ばいであったが、2003年以降は増加</p>	<p>大学等学術機能の分散立地</p> <p>(※)工場等制限法の対象外</p>	<p>居住機能の分散立地の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> 区域別住宅数 1983年～1998年までの間、都市整備区域では増加、都市開発区域では大きくは増加しなかった 1998年以降は都市開発区域においても増加(図10) 区域別下水道普及率 全ての政策区域において、整備が推進(図11) 区域別1人当たり都市公園面積 全ての政策区域において、増加。都市開発区域の伸びが大きい(図12) <p>データの限界から厳密な検証は困難であるが、政策区域別推移により、財政特例等の政策を通じて、都市整備区域及び都市開発区域における住宅都市の整備を推進したことが住宅(これに伴う人口)の分散に一定程度貢献したと推察される</p>	<p>既成市街地と周辺、核都市間を結ぶ交通の円滑化</p> <ul style="list-style-type: none"> 鉄道のピーク時平均混雑率 道路、鉄道をはじめとする交通インフラの整備は進捗 混雑率は緩和しているが、依然高い水準であり、通勤問題の解消までには至っていない(図14) 道路延長 道路延長率は昭和50年度2115kmに対し、平成19年度2388kmと進捗した 	<p>大都市近郊の緑地保全</p> <p>(※)保全区域の整備はされているもの、首都圏・近畿圏と異なり、近郊緑地保全区域制度はないため、評価対象としていない</p>
<p>制度全体のアウトカム</p> <p>大都市圏中心部への人口・産業の集中抑制・無秩序な市街地化の防止</p> <ul style="list-style-type: none"> 人口の流入状況 中部圏開発整備法が制定された1960年代後半以降、ほぼ一貫して大都市圏への転入人口が減少するなど、大都市圏中心部への人口集中一定の歯止めが効いている。ただし、これは、大都市圏制度のもとでの政策的な効果のみではなく、人口構造の変化などの社会状況の変化にも影響しているものと考えられる(図16) 区域別人口、従業者数 都市整備区域と都市開発区域ともに人口は増加している。これは、大都市圏政策のもと周辺部の住宅の立地、下水道、都市公園の整備などのインフラ整備が進捗したことも一因である(図17、20) 区域別課税対象所得 都市整備区域も大きく伸びているが、都市開発区域における伸びが更に大きく、大都市圏制度のもと、経済的な富の大都市中心部への集中抑制が一足引かれた(図19) 緑地の減少率 (※)評価対象外 <p>多核多区域地域構造、分散型ネットワーク構造の形成</p> <ul style="list-style-type: none"> 通勤問題、住宅問題等の大都市圏の解消状況(平均通勤時間) 通勤・通学問題については十分に解消されていない。住宅の分散立地や鉄道の混雑率等は一定の改善が見られるが、遠距離通勤・通学は依然として改善されていない(図23) 拠点都市等における中枢機能の集積状況(人口、事業所数) 拠点都市の増加率は、名古屋市の都市よりも大きな割合で増加している(図29) 拠点都市における事業所数は横ばいであり、産業の育成という側面では課題が残っている(図30) 地域間トリップ数 名古屋に多くのトリップが集中しており、人・モノの移動の多様化という観点からは課題が残っている(図33) 				

第4章 大都市圏制度の課題と新しい大都市圏制度の検討

我が国の大都市圏においては、戦後の経済復興、その後の高度経済成長を背景に、大都市圏中心部への人口及び産業の過度の集中による環境の悪化が顕在化したことから、昭和30年代以降、人口等の集中による外部不経済の改善等を図るため、首都圏整備法等を策定し、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・推進してきた。

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、既成市街地等の近郊で計画的な市街地整備を図る近郊整備地帯等、圏域内の産業・人口の適正配置を図る都市開発区域等の政策区域を指定するとともに、集中の主要因であった工業等の大都市圏中心部の新設等を規制する工業（場）等制限制度、大都市近郊における広域的な緑地保全を目的とした近郊緑地保全制度、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、さらには税制上、財政上の特例措置等計画の実効性を高めるための関連制度を整え、その推進を図ってきた。

その結果、大都市圏整備計画に基づく計画的な基盤整備等を通じ、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一定程度貢献を果たしてきた。一方で、既にアウトカムに関するデータや施策との関係を確認したように、多核分散型の圏域構造の形成、大都市圏にふさわしい良質な基盤整備、基幹的交通ネットワークなど、未だ積み残された圏域整備上の課題も存在している。

こうした積み残された課題に加え、近年の我が国における社会経済の成熟化等に伴い、大都市圏制度設立当初とは異なる、新たなテーマへの対応が喫緊の課題となっている。

我が国は、既に2004年をピークとした人口減少局面を迎えるとともに、急速な高齢化が進展しつつある。とりわけ大都市圏においては、今後、高齢者数の急激な増加が見込まれている。例えば、2005年の首都圏における65歳以上の高齢者数は約761万人であるが、20年後の2025年には1,190万人と約430万人もの増加が見込まれている。また、大都市圏においては高度経済期に多くの社会資本の集中的な整備が進められたが、道路・橋梁、上下水道などのそれらインフラの多くが一斉に更新期を迎えつつあり、これら社会資本の計画的な維持・更新を如何に進めていくかが大きな課題となっている。さらに、地球温暖化対策やヒートアイランド現象などの環境問題や生物多様性の確保等の新たな課題への対応の必要性も急速に高まっている。

このように、我が国の社会経済の成熟化等に伴い、大都市圏をめぐる状況や対応すべき課題は制度設立当初と大きく異なっており、これら新たな課題への確に対応していくため

には、大都市圏制度の見直しが強く求められるところである。我が国の大都市圏は、世界的に見ても人口・経済の集積規模が大きく、行政界を越えて広く諸機能が広域に連たんして形成されていることから、広域的な圏域を対象とした計画に基づく圏域形成という制度の基本的枠組みは今後とも有効であると考えられるが、新たな課題に対応し、その実効性を高めていくための具体的な措置を中心に、見直しに向けた検討を進める必要がある。

他方、経済のグローバル化が進展し、またアジア諸国が急速な経済成長を続ける中、我が国の経済的地位の相対的低下が懸念されている。我が国の大都市圏が、成長著しい諸外国の大都市圏との国際競争に打ち勝ち、今後とも持続的な成長を図っていくためには、これまでのような量的な拡大だけではなく、大都市圏が有する様々な構成要素の質の向上を図り、国際競争力を強化していくことが不可欠である。そのためには「イノベーション」を通じた新たな付加価値の創出や生産性の向上が持続的に起こり得る環境を整えていくことが重要である。高度な技能を備えた人材、グローバル社会に対応した高質なインフラ、経済活動を安定的かつ円滑に行うための資金供給、国際競争をリードするための先端情報など、広く世界から人、モノ、金、情報を呼び込むとともに、成熟国家として我が国がこれまで蓄積してきた固有の優れた環境、景観、文化、安全・安心などといった大都市圏の魅力を高め、諸外国を惹きつける拠点として、その持続的な成長を促していく戦略を明確に位置付けることが求められる。

また、都府県を越えて広域にわたる大都市圏の機能を最大限発揮させるためには、拠点となる都市機能を向上させることに加え、戦略的な連携方策等についての共通指針が求められるとともに、各拠点間のネットワーク構造を強化することにより、大都市圏としての効率的、機能的な圏域形成を図っていくことが必要である。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の計画的整備等による施設の空間配置を主眼とした施策体系を越えて、我が国を牽引する成長エンジンとして、国際競争力の向上に資する官民連携のプロジェクトの推進、グローバル企業・高度人材等の積極的誘致など、ハード・ソフトが一体となった成長戦略を実施に移すための措置、さらには官民連携を重視した圏域全体のガバナンス、あるいは合意形成のあり方などに検討の重点を移していく必要がある。

(参考資料)

第三者の知見の活用について

評価にあたり、平成21年6月から12月にかけて開催された、「国土審議会広域自立・成長政策委員会大都市圏政策ワーキングチーム」の中間取りまとめ及び平成22年9月から12月にかけて開催された「国土審議会国土政策検討委員会大都市圏戦略検討グループ」の報告を参考にした。

[国土審議会広域自立・成長政策委員会 大都市圏政策ワーキングチーム名簿]

- 浅見 泰司 東京大学空間情報科学研究センター副センター長
- 大野 睦彦 社団法人中部経済連合会 常務理事
- 櫻内 亮久 社団法人関西経済連合会 理事
- 林 宜嗣 関西学院大学経済学部教授
- 村木 美貴 千葉大学大学院工学研究科准教授
- 横張 真 東京大学大学院新領域創成科学研究科教授

※ ○：座長

[国土審議会国土政策検討委員会 委員名簿]

- 浅見 泰司 東京大学空間情報科学研究センターセンター長
- 家田 仁 東京大学大学院工学系研究科教授
- 磯部 力 國學院大學法科大学院教授
- 岩崎 美紀子 筑波大学大学院人文社会科学部研究科教授
- 卯月 盛夫 早稲田大学社会科学総合学術院教授
- 大川 陸治 東京急行電鉄株式会社都市生活創造本部顧問
- 大橋 弘 東京大学大学院経済学研究科准教授
- ◎奥野 信宏 中京大学総合政策学部教授
- 小田切 徳美 明治大学農学部教授
- 川勝 平太 静岡県知事
- 木下 斉 一般社団法人エリア・イノベーション・アライアンス代表理事
- 清原 慶子 三鷹市長
- 菰田 正信 三井不動産株式会社専務取締役
- 柴田 いづみ 滋賀県立大学環境科学部教授

進士 五十八 東京農業大学名誉教授
関根 千佳 株式会社ユーディット代表取締役社長
高木 敦 モルガン・スタンレーMUF G証券株式会社マネージング・ディレクター
辻 琢也 一橋大学大学院法学研究科教授
戸田 敏行 社団法人東三河地域研究センター常務理事
永沢 映 NPO法人コミュニティビジネスサポートセンター代表理事
西村 幸夫 東京大学先端科学技術研究センター教授
根本 祐二 東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻教授
橋田 紘一 株式会社九電工代表取締役社長
林 泰義 NPO法人シーズ・市民活動を支える制度をつくる会代表理事
原田 昇 東京大学大学院工学系研究科教授
松下 正幸 パナソニック株式会社代表取締役副会長、社団法人関西経済連合会副会長
宮脇 淳 北海道大学公共政策大学院教授
村木 美貴 千葉大学大学院工学研究科准教授
望月 久美子 株式会社東急住生活研究所代表取締役所長

※ ◎ : 委員長

大都市圏政策ワーキングチーム中間とりまとめ

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発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った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ティブ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、現在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。

国土審議会政策部会国土政策検討委員会

最終報告

平成23年2月14日

目 次

はじめに

第1章 大都市圏戦略の策定・推進

1. 大都市圏戦略が求められる背景
2. 大都市圏の国際競争力の捉え方
3. 大都市圏戦略のあり方
4. 今後に向けて

第2章 地域の多様な主体によるその特性を活かした地域の活性化の促進・・・(略)

1. 新たな地域の活性化施策の必要性
2. 地域の官民による自発的連携の必要性
3. 官民連携組織のあり方
4. 国の役割
5. 今後に向けて

第3章 「新しい公共」の担い手によるコミュニティづくり・・・・・・・・・・(略)

1. 地域活動の課題（検討の背景）
2. 地域の取組からの示唆
3. 政策的方向性（「新しい公共」の活動で地域が地域をよりよくするための考え方）
4. 今後に向けて

おわりに

(別紙1) 「国土交通省成長戦略会議報告」における3つのテーマの位置付け・・・・・・・・(略)

(別紙2) 国土政策検討委員会 委員名簿・・・・・・・・・・・・・・・・(略)

(別紙3) 国土政策検討委員会 検討経緯・・・・・・・・・・・・・・・・(略)

はじめに

経済のグローバル化が進展する中、我が国は、人口減少、少子高齢化、莫大な財政赤字という、三つの大きな不安要因に直面している。このような現状を踏まえれば、我が国が有する優れた人材、技術力、ノウハウなど、我が国の成長に寄与するリソースを最大限に活用し、国際競争力を向上させることが必要不可欠との認識の下、平成20年10月に国土交通省成長戦略会議が立ち上げられた。同会議においては、国民が将来の憂いなく安心した生活を送るためには、日本経済の成長は必要不可欠であり、アジア諸国が高成長を続けている中、アジアの成長を積極的に取り込めるような基盤づくりを行っていく必要があるとの観点から、平成22年5月17日には、攻めの姿勢と強い意思を持った実現性のある成長戦略（『国土交通省成長戦略』）が策定されたところである。

同成長戦略においては、今後の日本の持続的な成長と国民の安心した豊かな生活を考えるとき、人の経済活動の拠点であり、また生活基盤である都市・まちの成長戦略としての①大都市イノベーション創出戦略、②地域ポテンシャル発現戦略がそれぞれ必要であるとしている。

都市・まちの成長戦略において、大都市、地域を問わず、国際競争力の向上は共通の課題であり、我が国が安定的な経済成長を実現するためには、国や地方公共団体、個人、企業、NPOなどあらゆる主体の知恵と各地域が持つ様々な資源を結集し、それらを最大限に活用するとともに、様々な主体による協働を促進することが必要である。

また、我が国はそれぞれの地域ごとに自然、文化、歴史などの多様な特性・魅力を有しており、国が、国家戦略上の観点から主導的に大都市圏の国際競争力強化を図る場合や、地域の自主性を活かした自立的発展を可能にするための環境整備を行う場合において、それぞれの特性・魅力を十分に引き出すことが極めて重要である。さらに、大都市から過疎集落までの様々なコミュニティにおける課題の解決のためには、多様な主体からなる「新しい公共」による取組の重要性が一層増している。

相互依存・補完関係にある各地域においてこのような取組を進めることを通じて、国土全体として見ても、活力と魅力のある国土の形成が実現することは、国土政策上非常に重要である。

このような認識の下、同成長戦略において具体的な検討テーマとして位置付けられた大都市圏戦略、官民連携による内発的地域戦略づくりに係る政策、新しい公共の担い手によるコミュニティづくりに係る政策等に関する事項について調査審議するため、平成22年9月21日に、国土審議会政策部会に「国土政策検討委員会」を設置し、検討を開始した。

検討にあたっては、各委員が大都市圏戦略検討グループ、地域戦略検討グループ、新しい公共検討グループに分かれ、それぞれ「大都市圏戦略」、「官民連携による内発的地域戦略づくりに係る政策」、「新しい公共の担い手によるコミュニティづくりに係る政策」の各テーマごとに具体的な検討を行った(別紙2、別紙3)。

本報告は、これらの各検討グループにおける具体的な検討を踏まえ、国土政策検討委員会としての検討の成果をとりまとめたものである。

第1章 大都市圏戦略の策定・推進

1. 大都市圏戦略が求められる背景

(1) 国際競争力の相対的低下

我が国の国内総生産（GDP）は、1960年代末期以来、アメリカに次いで世界第2位の地位を維持し続けており、1990年代半ばには世界経済の2割弱を占めるに至った。その後の長期にわたる経済の停滞期等を経て、近年においては、実数、世界シェアともに、その水準を下げつつあるが、依然として、世界経済の1割弱の規模を有しており、アジア地域はもちろんのこと、世界経済の中でも引き続き一定の存在感を示している。

一方、我が国のGDPを一人あたりで見ると、1980年代後半から1990年代にかけてはOECD諸国の上位5カ国の地位を維持し続けてきたが、2000年以降は継続して低下傾向にあり、近年では20位程度に留まっている。また、対内直接投資残高（ストック）の対GDP比は、ここ数年一定の伸びは示しているものの、他の先進諸国と比べると著しく低い水準に留まっており、我が国経済の課題となっている。

代表的な国の競争力ランキングである、スイスのビジネススクールIMD（国際経営開発研究所）が毎年公表している「World Competitiveness Yearbook」においても、我が国は1990年代初頭に世界1位を占めていた時期があったものの、1990年代後半以降その順位を徐々に低下させており、近年では20位前後で推移している¹⁾。

他方、我が国の大都市圏について見ると、人口や経済の集積規模においては先進諸外国にも匹敵するポテンシャルを有しており、たとえば、東京大都市圏の人口や経済の規模は、他の世界の大都市圏と比較しても抜きん出た集積²⁾を見せている。一方、GDP成長率の推移を見ると、他の代表的な大都市圏と比べてもここ数年は低成長の状態が続いている。

民間企業等が実施する国際競争力の評価に関する各種指標では、近年

¹⁾ なお、ここで引用している、各種のいわゆるランキング調査については、各々の調査ごとに評価の視点や基準が異なっていることなどから、その結果自体に必ずしもとられる必要はないが、ランキングを構成する要素別の各種指標の長期的な動向や相対的な位置については着目する意義があると考えられる。

²⁾ たとえば、PriceWaterhouseCoopers社の「UK Economic Outlook November 2009」によれば、2008年の東京大都市圏の都市人口は3583万人、GDPは1兆4790億米ドルとされており、2位のニューヨークとともに他の大都市圏を大きく引き離す集積規模を有している。

の高い経済成長を背景に、アジアの主要大都市の評価が高まってきている一方で、我が国の大都市の評価は相対的に低下傾向にある。

例えば、世界の主要 21 大都市を対象とした、PriceWaterhouseCoopers 社の「Cities of Opportunity」(2010 年 4 月)では、1 位がニューヨーク、2 位がロンドン、3 位がシンガポールであり、東京は 8 位にとどまっている。東京の評価が高い項目は「交通・インフラ」(特に、流入・流出旅客数、超高層ビルプロジェクト数)、「健康・安全・セキュリティ」(特に、外国人対応可能な病院数、幼児の生存率)、「知的財産」(特に、世界トップ 500 大学の立地、高等教育を受けている人の割合)、「技術・IQ・イノベーション」(特に、生医学分野の技術移転、国内総支出に対する R & D 投資の割合)とされている。一方、東京の評価が低い項目は「コスト」(特に、オフィス賃貸料、生活コスト)、「人口・居住性」(特に、自然災害リスク)とされている。

また、不動産投資の有望性の観点からアジアの主要 20 大都市圏を評価した、Urban Land Institute (米国の非営利調査機関)と PriceWaterhouseCoopers 社による「Emerging Trends in Real Estate Asia Pacific」(2009 年 12 月)では、1 位が上海、2 位が香港、3 位が北京であり、東京は、2007 年と 2008 年は 3 位、2009 年は 1 位であったが、2010 年には 7 位と後退している。また、大阪は 2007 年には 1 位であったが、それ以降毎年下落し、2010 年は 18 位にまで低下している。不動産の種類別にみると、東京はオフィスビル、賃貸集合住宅に関しては高い評価とされている一方、その他の施設(ホテル、商業施設、物流施設・産業施設)に関しては評価が低い。また、大阪は不動産の種類を問わず低い評価とされている。

さらに、欧州・北米・アジアの企業 180 社を対象に、各種拠点の立地場所として、日本・中国・インド・韓国・香港・シンガポールのいずれに最も魅力を感じるか、についてアンケートを実施した経済産業省「欧米アジアの外国企業の対日投資関心度調査」によると、アジア地域統括拠点や R & D 拠点の立地場所としての魅力は、2007 年度調査で我が国が最も高かったが、2009 年度調査では、我が国への関心は低下し、中国が最も高くなっている。我が国の魅力に対する評価を見ると、インフラ整備や生活環境の面が高い一方、事業活動コスト、法人税率、優遇措置などのインセンティブの面が低い評価となっている。

グローバル化の進展により、企業や人材は国境を越えて、その活動する地域を比較選択している。そして、その立地優位性の比較考量はもはや国単位ではなく都市圏単位で行われるとともに、産業構造の高次化等

に伴い、企業、人材の移動容易性も高まっている。量的な集積だけではなく、圏域としての魅力や専門性、特殊性など地域の強みを活かした、質的な向上を図るとともに、企業や人材を惹きつけるための政策手段を国内外に向け能動的に講じていくことが喫緊の課題となっている。

(2) 諸外国の大都市圏での取組

諸外国では、近年、さらなる経済成長や国際競争力の強化をねらいとして、大都市圏を対象とした計画や戦略づくりを進めている。

①イギリス

ロンドン大都市圏は、2000年にロンドン大都市圏全体を包括する広域自治体としてグレーター・ロンドン・オーソリティ（GLA：Greater London Authority）が創設されている。GLAは戦略策定機能を強化した機関であり、ロンドン大都市圏を包括した長期計画である「ロンドンプラン」を策定している。ロンドンは、慢性的な交通渋滞と流入する人口を受けとめる市街地の再整備が課題となっており、市街地を貫通する鉄道の整備（テムズリンク、クロスレール）及びドックランズを含むロンドン東部地域（テムズゲートウェイ）の開発が、国と地方公共団体との連携のもとで進められている。

②フランス

パリ都市圏を包括する計画としては、「イルドフランス州基本計画（Schéma directeur de la région Ile-de-France）」が存在する。同州は、2008年に、新たな地下鉄ネットワーク（アルク・エクスプレス）を主軸として、市街地のコンパクト化・高密度化を図る内容の新しい計画を作成した。一方、中央政府は、州の計画とは別に、より大規模の地下鉄ネットワークを整備し、各拠点の開発を進めようとする内容の「グランパリ計画」を発表し、2010年には、主要拠点間の連携を強化する当該計画の主要プロジェクトである地下鉄の整備を推進するためのグランパリ公社を設立した。両計画は、公共交通網の整備を基本とするところは共通しているが、市街地整備の方向性が異なっていることから、現在両方で調整が図られているところである。なお、フランスには、国と地方公共団体がそれぞれのニーズを調整してプロジェクト（事業）を具体化し推進する「プロジェクト契約（Contrat de projet）」と呼ばれる仕組みが存在し、計画の実効性を担保している。

③韓国

ソウル大都市圏では、国が「首都圏整備計画」、京畿道・基礎自治体が「首都圏広域都市計画」を策定している。どちらも、我が国の首都圏整備計画と同じく、都心部の過密抑制と郊外部への機能誘導を目的としていたが、2007年7月に策定された「2020 首都圏広域都市計画」では、開発制限区域の指定を一部解除し、産業・物流団地の造成を可能とした一方、未解除地域においてはより一層開発制限を強化しており、産業開発と緑地保存の両方に配慮し、メリハリをつけた内容となっている。また、仁川国際空港及び仁川港を中心とするエリアは、「首都圏整備計画」、「首都圏広域都市計画」において国際交流・ビジネス拠点の一つとして位置づけられるとともに、経済自由区域に指定され、法人税等の減免や各種規制の緩和を図りつつ、都市開発・インフラ整備が行われ、物流・情報・金融・先端技術産業等の立地誘導が図られている。

④中国

中国では、国家発展改革委員会が定める国レベルの経済計画「国家国民経済社会発展五ヵ年計画」に基づいて、土地利用計画や都市計画等が定められる。第11次五ヵ年計画（2006～2010年）では、上海を中心とする長江デルタ地区と、北京・天津を中心とする京津冀地区が地域経済発展試行地区に指定され、国家主導で地域計画が策定されることになった。「長江デルタ地区地域計画」（2009～2015年）は、圏域内の各都市の成長を主眼としたこれまでの計画と異なり、各都市の役割分担と相互補完による発展を主眼とした広域的な地域計画として定められている。具体的には、人口を主要交通幹線沿いに集積させ、農村部の無秩序な市街化を抑制するといった土地利用に関する方針に加え、上海・南京・蘇州・無錫・杭州・寧波といった拠点都市ごとの広域的な機能分担の方針等が示されている。

⑤シンガポール

1965年、国内の産業基盤がほとんど無い状態で独立したため、一貫して外国からの企業誘致が国家的な課題とされており、外資系企業にとっての立地しやすさ、外国人にとっての住みやすさを考慮して、法人税率の抑制、統括拠点立地に対する優遇措置、国際的な空港・港湾インフラの整備、高度人材の誘致といったさまざまな施策が講じられている。

以上のように、諸外国の先進的な事例を見ると、広く行政区域を越えた広域圏を対象に、国際競争力強化や経済開発を目的とした圏域レベルの計画の策定やインセンティブを伴う施策の実施が進められていること、また、計画の策定や推進過程において中央政府が強いイニシアティブを発揮していること、といった特徴がみられる。

さらに、圏域レベルでの合意形成や意思決定については、各国の既存制度体系や歴史的経緯などにより各々差異はあるものの、地域経営の視点から様々な仕組みが設けられている。例えば、ロンドンではロンドン大都市圏を対象とした広域行政組織（G L A）が大都市圏の計画立案機能を担っている。また、パリでは諸外国の大都市圏と競い合う経済成長の実現を図るため、新たな公社を基幹プロジェクトの実施主体とすることが計画されている。

また、2006年にまとめられたOECDレポート（Competitive Cities in the Global Economy）においては、「大都市の協力体制を強化する上で中心的役割を果たすのは、より高次の政府である。大半の場合は中央政府が改革の強要や奨励により指導的役割を果たしている」と指摘されているところである。³⁾

（3）我が国の大都市圏の課題

大都市圏が今後とも持続的な成長を図っていくためには、量的な拡大だけではなく、大都市圏が有するさまざまな構成要素の質の向上が不可欠であり、国内外の多くの識者は都市活動における「イノベーション」の重要性を指摘している。例えば、米国の社会学者であるRichard Floridaは、「今後の世界経済の中心は一握りのメガ地域か高度に専門化された地域に再編されるだろう」とした上で、「真のメガ地域は、人口が多いだけではなく、大きな市場があり、経済的キャパシティが十分にあり、イノベーション活動が盛んで、才能ある人材も豊富なのである」と指摘している。優れた大都市圏にはマーケット（人口・所得）、人的リソース、それらを支えるソフト・ハードを含めた広い意味でのインフラが高い質を伴って整備され、あるいは集積しており、これら集積のメリットを活かした活動・交流が活発に行われることを通じてイノベティブな活動が誘発され、そうした活動が国際競争力を高めていくための重要な要素になるものと考えられる。

³⁾ OECDレポート 「Competitive Cities in the Global Economy」(2006) 日本語版サマリーより抜粋。

今後、国家間、都市間の国際競争の一層の激化が見込まれる中、競争力の高い企業や人材は国境を越えて活動の拠点を展開していくことが見込まれる。台頭著しいアジア諸国との国際競争に対応していくためには、我が国の経済活力を牽引する成長エンジンとしての大都市圏の魅力を総合的に高めるとともに、国内外の投資、あるいは企業や人材を惹きつけるための政策を国家戦略として明確に位置づけることが必要である。

また、グローバルな経済活動を担う企業や人材は、当然ながら、行政区画とは無関係に、一体の都市活動が展開されている圏域を対象として、その立地優位性を比較考量するものと考えられる。そのため、大都市圏戦略には、圏域レベルで統合的に意思決定や合意形成を進めていくための枠組みが求められるとともに、従来の圏域整備とは異なる視点で大都市圏を捉えていくことが必要である。

なお、近年のアジア諸国の急激な経済成長は、我が国もかつて経験した経済発展の一つの段階であると考えられ、既に成熟社会へと移行している我が国とは発展段階が異なることは十分に踏まえておくべきである。アジア諸国の経済的な動向について一律にその成長率等を比較して論ずることは必ずしも妥当ではなく、我が国の大都市圏が蓄積してきた様々な要素の質の向上を図り、その差別化を進めていくことをむしろ重視していくべきである。

一方、我が国の大都市圏の課題としては、いまや広く世界共通の認識となっている「持続可能性を備えた大都市圏」としての整備を目指す観点から、経済、社会、環境、あるいは歴史・文化・伝統などの様々な側面において、将来にわたって持続可能な圏域を構築することが求められている。こうした課題に目を転じれば、少子高齢化の進展による人口減少と高齢者数の急増、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た広域的な緑地の保全・創出、木造住宅密集地域やゼロメートル地帯などにおける災害脆弱性への対応、大規模地震発生時における帰宅困難者対策、空洞化するニュータウン・郊外住宅団地の再生、質の高い街並み・景観の実現など、さまざまな課題があり、このことは十分に認識しておく必要がある。

以上に示した課題に対して、大都市圏戦略は、既存の圏域レベルの計画制度との役割分担を踏まえつつ、我が国に求められる喫緊の課題である大都市圏の国際競争力の強化というテーマに焦点を絞り、さらに台頭著しいアジア諸国との国際競争に的確に対応していくという視点から立案を図っていくべきである。

2006年にまとめられたOECDレポート（Competitive Cities in the

Global Economy) において、「都市化の加速により、大都市ないし大都市圏の比重が高」い国土構造は日本特有のものではなく、OECD諸国に共通の現象であり、各国ともに、成長エンジンとしての大都市圏とそれ以外の地方部の発展を政策的にどのように両立させていくか模索している状況にあることが報告されている。そして、今後は、「中心対周辺という通常の二項対立を越える新たな戦略が必要」とし、「大都市圏には戦略ビジョンや全般的なインフラ整備計画が必要である」と指摘されているところである。⁴⁾

2. 大都市圏の国際競争力の捉え方

(1) 大都市圏の国際競争力の強化に係る目標

既に述べたように、アジア諸国との激しい都市圏間競争や、国際社会における我が国の相対的な地位の低下など、現在の我が国の大都市圏が直面している課題を踏まえ、大都市圏戦略の推進のために必要な施策を効果的に進めていくためには、国際競争力の強化についての理念（ビジョン）と目標を設定し、施策の方向性をあらかじめ明らかにしておくことが重要である。また、国際競争力を強化するためには、「イノベーション」活動の創出や生産性の向上が持続的に起こり得る環境を整えていくことが重要であるが、我が国が既に成熟した社会となり、今後とも人口減少や少子高齢化の進展が予測されている現状においては、既に集積している資源をより効率的、効果的に活用するだけでなく、国境を越えて世界中から人材や投資、情報などの資源をこれまで以上に積極的に呼び込むことが必要である。

そのため、国際競争力の強化を推進するにあたっては、国土交通省成長戦略にも述べられている「世界中から人、モノ、金、情報呼び込むアジアの拠点、世界のイノベーションセンターになること」を、その基本的な目標として据えるべきである。また、経済のグローバル化が進展する中、我が国の経済活力を向上させていくためには、新たな付加価値を生み出し、生産性の向上を図るための、高度な技能を備えた人材、グローバル社会に対応した高質なインフラ、経済活動を安定的かつ円滑に行うための資金供給、国際競争をリードするための先端情報など、人、

⁴⁾ OECDレポート 「Competitive Cities in the Global Economy」(2006) 日本語版サマリーより抜粋。

モノ、金、情報を呼び込むとともに、我が国がこれまで蓄積してきた固有の優れた環境、景観、文化、安全・安心などといった大都市圏の魅力を高め、諸外国の人々を惹きつける拠点として、大都市圏の成長を促していくべきである。さらに、「国家戦略」としての意義を考慮すれば、大都市圏の国際競争力の強化は、我が国全体の経済活力を高めるとともに、生産性を向上させることを通じて、結果として国民一人一人の生活水準を高めることを基本とすべきであることから、GDPの持続的な成長と生活の質（QOL：Quality of Life）の向上に寄与するものであることが重要である。また、戦略を推進するにあたっては、常にPDCAサイクルに従って進捗を評価するとともに、評価結果の政策へのフィードバック、スケジュールの管理、我が国の大都市圏を取り巻く情勢の変化の分析などを行い、これらに即応して、スピード感をもって戦略を柔軟に見直していくことが重要であることから、戦略の内容に沿った適切な指標を設定すべきである。

（２）国際競争力を捉える指標についての基本的な考え方

国際競争力については、これまで国や大都市圏の競争力、あるいは産業の国際競争力という観点から、学術的な取組も含め検討されてきた事例が多数見られる⁵⁾が、比較優位で計られる事柄であるとともに、注目すべき分野や比較対象によっても優劣が異なることから、国際的かつ普遍的な考え方や定義が明確に定められているわけではないのが現状である。

このため、大都市圏の国際競争力を考えるにあたっては、具体的にどのような状態になることを目指すのか、柱となる長期的な視点に立った理念をあらかじめ明確に設定しておくことが重要である。また戦略の実施段階においては、その目指すべき目標とスケジュールを常に明確にしておくことが重要であることから、大都市圏の特徴に則し、戦略に沿った適切かつ具体的な指標⁶⁾を設定することが必要である。

指標の設定に当たっては、その設定するエリアをあらかじめ明確にした上で、①大都市圏の状態を表す指標、②諸外国と比較するための指標、③戦略の展開によって実現すべき目標、④戦略の進捗を評価するため指

⁵⁾ たとえば、M.E. ポーター（2006）「国の競争力」、PriceWaterhouseCoopers 社（2009）「世界の都市力比較」、森記念財団（2010）「世界の都市総合力ランキング」など。

⁶⁾ たとえば、産業構造の転換等により発生した低未利用地を活用し、立地条件を活かして物流機能の効率化を図ることを戦略として進める場合、コンテナ取扱料金や物流リードタイムを指標として設定するなど。

標、というように指標が有する役割を明確に区別して設定するとともに⁷⁾、直接指標と間接指標（インプット、アウトプット、アウトカム）の整理も必要である。

また、国家戦略として国際競争力を強化するにあたっては、世界のすべての大都市圏と単純に比較を行ったり順位付けをしたりすることは大きな意味をもたず、我が国の長所と競合相手に比べて劣っている点について、大都市圏内でのメリハリも含めて整理し、諸外国や企業に対してアピールする点や伸ばすべき点を抽出した上で、たとえば、世界で1位を目指すべき事項なのかアジア1位を目指すべき事項なのか、競争の相手はどの大都市圏なのか、といった、競うべき事項と対象を明確にし、成熟社会としての日本型成長戦略の指標とすることが重要である⁸⁾。

さらに、我が国には首都圏をはじめとする複数の大都市圏があるが、それぞれの特徴が異なることから、大都市圏全体の指標、各大都市圏が連携して達成すべき目標、各大都市圏に共通する指標、特定の大都市圏のみの指標、また、大都市圏全体か大都市圏の中の特定の部分か、といったことに留意しつつ検討することも必要である。その際、大都市圏全体についての指標や共通指標などは国が中心となって検討すべきであるが、各大都市圏がその特性に応じ個別に設定する指標については、関係する地方公共団体、経済団体など地域の主体が自主性を発揮できる体系とするべきである。加えて、経済的な視点や短期的な視点だけでなく、将来にわたって「イノベーション」を生み出していく環境を整えることが重要であることから、長期的視点に立って、国土や空間の整備をハードとソフトの両面から戦略的に推進していくことが国家に求められていることも重視した指標の設定を行うべきである。

大都市圏の国際競争力を強化して「人、モノ、金、情報を呼び込むアジアの拠点、世界のイノベーションセンター」に成長させるためには、諸外国や外資系企業に向けて投資判断に必要な情報を適時、公平、継続

⁷⁾ たとえば前述の物流機能の効率化について、①我が国のコンテナ取扱料金はH12からH18の間に2割低減、②H20時点でアジア諸外国の我が国との比は高雄港（台湾）69、釜山港79、釜山新港59（ともに韓国）、シンガポール港85、③我が国の目標は「H14比で3割削減し高雄・釜山並に」、④物流リードタイム、関連する道路、鉄道等の整備の進捗率など。

⁸⁾ たとえば、企業の拠点（ヘッドクォーター）について、我が国の大都市圏はアジア・オセアニア地域の拠点地と成り得るが、時差のある北米や欧州の拠点地とはならないことから、立地条件をロンドンやニューヨークと比較することに意味はない。また、経済成長や消費者数（人口）について発展段階にある上海などを上回ってアジア1位となることは現実的ではなく、むしろ消費者の所得が平均的に高いこと、安全・安心が確保されていること、長い歴史に基づく文化や人間性、高い技能や先進的な知識をもった企業・人材・学術機関が集積していることなどが我が国の大都市圏の特徴であることに注目すべきである。一方、交通アクセス、ビジネスコスト、語学などは弱みであり、克服が必要である。

して提供していく活動（I R : Investor Relations）を推進することを念頭に、国際比較を行うためだけでなく、当該大都市圏がもつ歴史、文化、環境などの固有の価値や魅力を示す指標も設けるべきと考えられる。また、統計データについては、国によっては把握されていないもの、国単位でしか把握されていないもの、大都市圏の範囲や調査方法が異なるものなどがあることから、指標として採用できる事項に限られることに留意するとともに、信頼できる原典があるか、客観的に数値化して表現できるものであるか、継続的に追うことが可能か、その定義が把握しようとするものに合致しているか、などの点について、注意を払うことが必要である。

今後、具体の指標の設定を行うにあたっては、以上のような要件を踏まえるとともに、データの所在や信頼度等に係る情報収集を含め、専門的な知見も踏まえた詳細な検討を進めていくことが必要である。

（補論）

以上に記した考え方の整理を踏まえ、具体的な指標の検討についてのイメージとして以下に一つの試論を示す。なお、これはあくまで現段階における例示であり、大都市圏戦略の具体的な指標の案として示しているものではない。

大都市圏の国際競争力については、地理的条件や気象条件といった政策では変えることができない自然的要因から、交通インフラのような政府の施策によって決まる要因、さらに企業活動のような国境を越えた私的な経済活動など、様々な要素があるが、こうした要素は相互に関連し合っていることから、一つの目安として総合的な評価軸が必要である。国家戦略として大都市圏の国際競争力を強化する意義は、最終的には、我が国全体の経済活力を高め、生産性を向上させることを通じ、その結果として国民一人一人の生活水準を高めることが一つの目標であることから、圏域内の総生産（G R P）すなわち市場の規模を示す「圏域全体のG R P」のほか、圏域の成長すなわち将来性を示す「G R P成長率」、国民一人一人の生活水準すなわち市場の質を示す「一人あたりG R P」、圏域の生産性・効率性を示す「労働人口一人あたりG R P」などを総合的な評価の指標とすることができると考えられる。また、海外の人を惹きつけ、多くの人々が快適に生活し活動する場としての大都市圏の魅力という視点からはQ O Lについても考えていく必要があるが、その際には、都市的地域に隣接した世界でも希な多様性をもつ生態系や、我が国のもつ歴史に根差した二次的自然、世界最先端の技術に立脚した環境の保全など我が国が有する特徴的な要素についても指標化を検討すべきである。

以上のような総合的な指標は我が国の大都市圏の現状を表す上では有用であるが、戦略の進捗状況を評価するためには、これを支える重要な要件についても指標を設けるべきである。大都市圏の国際競争力を支える要件としては、①経済活動を行い、また生活を営む「人」、②大都市圏という空間に存在し、「人」が活用する「モノ」、③経済活動において大きな役割を占める「金」、④人間が様々な活動を行うための判断基準となる「情報」が挙げられる。また、これらはそれ

ぞれ大都市圏に「集積」され、また「交流」により大都市圏の内と外とを行き来している。大都市圏の国際競争力の評価指標を設定するにあたっては、これらの視点が重要であると考えられる。

「人」に係る指標については、集積の視点からは、たとえば、市場の規模につながる「1時間圏人口」、生産を生み出す労働力である「生産年齢人口」、先進的な技術を支える「高度人材数」、グローバルな社会で人、モノ、金、情報を集める「世界 TOP500 企業数」などが考えられる。また、交流の視点からは、たとえば、国境を越えてモノ、金、情報を運ぶ「入出国者数」、文化や技術の交流や他国との相互理解につながる「外国人留学生数」、多様な国の人が居住し労働に従事する環境を示す「外国人就業者数」、国境を越えてモノや情報が集まり交換される場に対する関心の度合いである「国際コンベンションへの来日者数」、経済活動の拠点としての適性を示す「外資系企業の新規立地数」などが考えられる。

「モノ」に係る指標については、集積の視点からみた場合、物流にとって重要なインフラである「環状高速道路整備率」、人の移動の快適性を示す「鉄道混雑率」、経済活動の損失の寡多である「渋滞による損失額」、国際的な人の流れの円滑度や経済活動拠点の立地の優劣を示す「都心から国際空港までのアクセス時間」、経済活動に伴うモノの国際的な移動に不可欠なインフラの整備状況である「主要空港最大発着便数」や「港湾入港隻数」、経済活動に必要な情報が容易に入手できる通信環境を示す「高度通信端末普及率」など、交流の視点からみた場合、インフラの整備による効果として発現する「主要空港・港湾貨物取扱量」や「物流リードタイム」などが考えられる。

「金」に係る指標については、集積の視点からは、当該大都市圏における経済活動の規模を示す「当該大都市圏内企業の総資本金額」など、交流の視点からは、当該大都市圏に対する経済的な評価である「対内直接投資」などが考えられる。

「情報」に係る指標については、集積の視点からは、知的財産が情報の集積であるといえることから「世界 TOP500 大学数」や「産業財産権（特許）登録数」、「一定以上の外国人留学生のいる大学数」など、交流の視点からは、人の移動によってもたらされる情報の指標である「国際コンベンション開催数」や「国際直行便就航都市・提供座席数」などが考えられる。

これら4つの要件の他に、諸外国から企業や人材をより積極的に呼び込むためには、生活、教育、安全・安心といった生活の質に係る要件についても評価しておくことが必要である。指標の例としては、生活の拠点である住宅についての指標となる「一人あたり居住面積」、当該大都市圏における疾病に対する安心の指標となる「単位人口あたり医師数」、長期的な生活の安心につながる医師の確保の指標となる「医学部をもつ大学数」、外国からの高度人材の受入にあたって重要な視点である子弟の教育環境の指標となる「インターナショナルスクール数」、我が国の豊かな環境とのふれあいの指標となる「国立・国定公園までのアクセス時間」などが考えられる。

加えて、我が国の大都市圏が将来にわたって持続的に発展することが、安定的に人、モノ、金、情報を呼び込むことにつながるものであることから、多様な生態系の保全につながる「大都市圏のうち緑地が占める割合」、温室効果ガスの排出を減らし、人間活動による地球環境への負荷を抑える「公共交通分担率」、気候変動への影響に係る指標となる「CO₂排出量」、有限の資源を効率的に利活用する「廃棄物リサイクル率」などといったような、持続可能性に係る指標も設定する必要があると考えられる。

また、我が国には首都圏をはじめとする複数の大都市圏があるが、各大都市圏の特徴が異なることから、①大都市圏全体の指標、②大都市圏共通の指標、③特定の大都市圏のみの指標、に区分して検討することが必要である。

たとえば、首都圏については我が国の経済的な中心であるとともに文化の発信地ともなっていることから、アジアにおける金融拠点やハイクラスホテル、主要な劇場・コンサートホールでの上演、芸術家やクリエイター、コンテンツ産業などに係る指標の設定が考えられる。

また、近畿圏には千年以上に及ぶ我が国固有の文化と歴史があり、大都市圏に多くの世界遺産や国宝、文化財などがみられるが、こうした要件は近畿圏に特有のものであることも踏まえた指標の設定が考えられる。

さらに、我が国の経済の比重が、製造業からサービス業に移っている中であって、中部圏では自動車産業をはじめとしたものづくりが経済の重要な位置を占めているが、ものづくりを支える研究開発拠点や歴史的な蓄積のある陶磁器産業などが集積しているという特徴があることを踏まえた指標の設定が考えられる。

3. 大都市圏戦略のあり方

(1) 大都市圏戦略の枠組み

(国家戦略としての大都市圏戦略)

大都市圏戦略は、我が国の成長エンジンとして大都市圏を位置付け、その競争環境を形成していくための政策パッケージとして構想されるものである。したがって、まず重要となるのは、高い成長ポテンシャルを有する大都市圏を対象に、戦略に基づく各種プロジェクト等を重点的、かつ優先的に実施していくことにより、我が国全体の経済活力の向上を図っていくという「選択と集中」の視点を具体化していくことである。そのためには大都市圏の国際競争力の強化という政策課題を国家的なミッションとして明確化することが求められるが、同時に、その政策としての妥当性について広く国民的合意を得られていることが重要である。国際競争力の強化に資する基幹プロジェクトや官民⁹⁾連携のプロジェクトの重点的、かつ優先的な実施、さらには大都市圏の域内においても、より競争力の高い集積拠点等への選択的な投資を進める「選択と集中」の視点に基づき、大胆かつ柔軟な取組を実施できる枠組みが求められており、大都市圏戦略はこうした要請に的確に答え得るものでなければならない。

また、大都市圏戦略は、今後見込まれる国際的な激しい都市間競争と

⁹⁾ この章における「官」とは、大都市圏戦略を立案し実施する国の機関及び地方公共団体を想定し、「民」は大都市圏で経済活動を展開している民間企業等を念頭に置いている。

いう新たな局面に対応し、文字通り国家戦略として実施していくべきものであることから、国がリーダーシップを発揮できる枠組みとすることも重要であると考えられる。行政区域を超えて広がる大都市圏を対象に、関係する各主体が実施する施策の整合を図り、その方向性を統一するという観点がまずは重要な要素であるが、そうしたボトムアップ的な施策間調整や整合のチェックという観点のみならず、例えば、関係主体が共同することによりはじめて実施が可能となる新たな広域プロジェクトを立案するなど、関係主体の協議や創意工夫により、新たなプロジェクトを積極的に創出、あるいは発掘していく役割が強く求められるところである。より積極的な取組を誘発するインセンティブの付与等と併せ、民間の発意を促し、関係地方公共団体間の調整、合意形成等を図っていく上で国が主導的な役割を果たしていくことが重要である。

(合意形成の枠組み)

大都市圏において経済・社会活動を展開している主体は極めて多岐にわたっている。大都市圏戦略をその策定だけでなく、実効性も含めて効果的に推進していくためには、官と民それぞれの主体が国際競争力の強化に向けた目標を共有するとともに、そのために必要となる施策の実施について、大都市圏という広域圏を対象に地域経営の視点を持って統合的に合意形成を図っていく枠組みを設けることが極めて重要である。官と民から成る関係主体が同じ立場で戦略を立案、推進していく仕組みとしては法定協議会の設置が考えられる。さらに、これまでのような単なる協議機関としての位置付けではなく、合意形成の枠組みを提供できる仕組みが求められるところである。この法定協議会については、大都市圏戦略を立案する機関としての機能だけではなく、戦略の進捗状況を的確に把握し、その見直しや追加を機動的に行いうるマネジメントの機能を併せ持つ組織とすることも重要である。

大都市圏戦略は、先に述べたように、行政区域を超えた広域圏を対象として「選択と集中」の視点を具体化するものであることから、関係主体の利害が異なり、合意形成が難しいテーマを取り扱うことになることも大いに予想されるところである。そのため、制度面においても運用面においても、合意形成のプロセスや仕組みを今後とも十分に検討していく必要がある。

また、戦略を立案する際には、経済活動の主役である民間主体の知恵・ノウハウ・資金を最大限活用していく視点が重要と考えられる。これまでの行政計画に見られるような意見聴取手続や、民間提案といった手続

を越えて、立案段階から民間主体の参画を得て、官民の英知を結集した戦略として構想できる枠組みとすることが必要である。大都市圏を対象に、民間の様々な主体が新たな成長戦略や具体のプロジェクトをより積極的に構想していくことが期待される場所である。

(大都市圏戦略立案の視点)

大都市圏の持続的な発展を図っていくためには、本章の主題として掲げている国際競争力の強化のように、時間軸を定め、スピード感を持って対処すべき課題に応じていくという要請と、長期的に取り組む必要のある課題に対して一定の方向性を提示していくという要請の、2つの要請に的確に応じていく施策体系とすることが必要である。したがって、大都市圏戦略には、長期的な圏域構造の方向性を定める安定的なビジョンを提示していく機能に加え、直面する課題に対し施策を迅速に展開するとともに、機動的にその追加・修正を行うことが可能となる体系とすることが求められる。

国際競争力の強化という大都市圏戦略のミッションをより明確にし、その実効性を高めていくためには、国際競争力に関連する事項を網羅的に取り扱う「総合計画」スタイルに必ずしもこだわらず、むしろ喫緊の課題に重点化し、優先順位を明確にした「アジェンダ」スタイルとすることが有効であると考えられる。これまでの行政計画の体系とは一線を画す、わかり易い「課題提示・解決型」の戦略とすることにより、国家戦略としてのミッションがより明確化される効果、官民の関係主体による目標共有や各々の施策の統一化が図られやすい効果が期待されるとともに、既存の圏域計画との役割分担も明確になるものと考えられる。したがって、大都市圏戦略には、安定的なビジョンを提示する役割と、「課題提示・解決型」の戦略としてタイムスパンを明確にしたプログラムを効果的に実施していく役割の両面の機能を備えていくことが必要と考えられる。

他方、大都市圏戦略の対象とする範囲については、広く行政区域を越えた一体的な圏域が実質的に形成されていることがまずは前提になると考えられるが、求められる課題に応じて対象とする空間的な範囲が異なるほか、我が国の大都市圏は各々に異なる圏域構造を有しており、また各々に異なる競争力を持っていることから、一律にその対象範囲を定めていくことは難しい側面がある。高い成長ポテンシャルを有する地域を対象に、国際競争力強化のための新たな政策を講じていくという、大都市圏戦略の目的を効果的に推進していくとの視点から、今後さらに検討

を深めていく必要がある。

(大都市圏戦略の実施主体)

大都市圏戦略を実効性のあるものとし、その内容を迅速、かつ的確に実施に移していくためには、戦略に位置付けられる重点施策を実施する当事者である官民の主体が、戦略の立案段階から関わり、当該施策を機動的に実施に移すことのできる一連の仕組みを構築することが重要である。

戦略の策定段階においては、先に述べた法定協議会のような合議機関の設置が考えられるが、実施段階においては、各主体がそれぞれの責任、役割分担のもと、戦略に位置付けられた施策を同じ方向性、時間軸をもって各々に実施していくことに加え、戦略に掲げられた共同プロジェクトを関係する主体が共同で対処するための制度的枠組みを設けることも極めて重要である。当該共同プロジェクトを具体化する当事者能力を有した主体から構成される官民連携による実施主体を制度的裏付けをもって明確に位置付けることにより、戦略の立案、合意、実施という一連の政策スキームの連続性が高まり、戦略の実効性の向上にもつながるものと考えられる。

官民連携による実施主体の位置付けについては、戦略を策定する法定協議会と一体的なものとして組織する考え方、あるいは個々のプロジェクトの実施をダイナミックに遂行していく観点からプロジェクトごとに個別に組織していく考え方があるが、今後、共同プロジェクトの具体的な実施イメージとともに検討を深めていくべきである。

また、当該実施主体は、新たな制度の言わばメインプレイヤーとして、大都市圏戦略の実効性を高めるために最も重要な役割を担う組織であるとも考えられることから、一定の権限の付与や財政的な支援など、インセンティブを高めるための仕組みの構築を検討していくべきである。

(2) 大都市圏戦略に盛り込むべき内容

大都市圏戦略は、これまで述べてきたように、国家戦略として国家的な見地から定めるべき要素と、官民の関係主体間で具体的、かつ即地的な課題を協議・合意し、速やかに実施に移していくべき要素があることから、

- ①大都市圏の長期的・安定的な方向性を示した基本的な指針（「戦略指針」）

②具体的・即地的な課題とその対応を定める戦略（「戦略」）
の2層の体系とするべきである。

（「戦略指針」について）

「戦略指針」については、全国的な観点はもとより、国家的見地を踏まえ、国際的な競争環境、とりわけアジアの大都市圏間競争における我が国の大都市圏の位置付けを的確に捉え、大都市圏ごとに定める「戦略」の策定に向けて明確な方向性を提示する機能が最も重要であり、以下に掲げる事項を主要な構成要素として検討を進めていくべきである。

①国の成長エンジンとしての大都市圏の位置付け

我が国の成長戦略として、大都市圏の国際競争力を強化する意義を提示するとともに、大都市圏への優先的な投資を進めることについて、今後の厳しい国際競争を勝ち抜くための政策としての合理性、我が国全体の経済活力の向上に果たす役割を明記する。

②各大都市圏の特性、大都市圏相互の連携・役割分担

アジア諸国の大都市圏との競争環境を踏まえ、全国的観点から、各大都市圏の特徴や強み、弱みを示すとともに、それらを踏まえた施策の方向性を提示する。大都市圏ごとに示された施策に基づき、大都市圏が相互に連携して取り組むべき課題やその役割分担を提示する。さらに必要に応じて、高速交通体系により時間的に近接した各大都市圏を一体の圏域とみなして取り組むべき重要課題とその対処方針を提示することも考えられる。

③大都市圏において取り組むべき重点課題

国際競争力強化の観点から、大都市圏が緊急に取り組むべき課題とその対応方針を提示する。たとえば、アジアのビジネス拠点として国際競争力を強化する観点から、

- ・国際ゲートウェイ機能の充実や物流機能の強化により、「人やモノの移動に係るリードタイム短縮化やコスト縮減」を進めるための施策
- ・アジアのビジネス拠点としての機能を高めるために必要な「グローバル企業、R & D機能、高度人材等の誘致・育成」のための施策や「外国人研究者、留学生を受け入れるための環境整備」に関する施策

- ・大都市圏における生活サービス、安全・安心、環境の保全創出など、「大都市圏での生活の質（QOL）」を高めるための施策
- ・アジアの拠点にふさわしい規模の国際見本市会場の整備や官民連携による国際イベントの誘致など「国際コンベンション機能の向上」に関する施策

などを記載することが考えられる。

④重点課題を推進するための国と地方公共団体・官と民との役割分担

③に掲げた重点課題の対処方針を具体的に実施に移すにあたり必要となる、国と地方公共団体との役割分担、さらには民間の知恵、ノウハウ、資金等を効果的に活用するための基本的な方策等を整理して提示する。

（「戦略」について）

大都市圏ごとに定める「戦略」は、官民の関係主体間で問題意識を共有して実施すべき「具体的、かつ即地的な課題とその対応」を定めるものである。「戦略指針」で示された方向性に基づき、当該大都市圏における圏域形成の目標、その実現のための施策が盛り込まれることになる。大都市圏ごとの地域特性を踏まえ、その固有の価値や魅力を活かした「戦略」として立案されることが望ましい。

具体的に戦略に盛り込むべき要素としては、望ましい大都市圏構造の形成に関する事項、広域的な基幹インフラの機能の強化に関する事項、アジアの拠点として的大都市圏の魅力の向上に関する事項、などの要素が考えられるところである。

「望ましい大都市圏構造の形成に関する事項」については、たとえば、当該大都市圏内における機能分担を前提に、集積を図るべき機能に応じた拠点の選択的な絞り込みや当該拠点形成の方針を定めること、あるいは拠点間の交通ネットワーク、質の高い都市基盤の整備、立地ポテンシャルの高い低未利用地の土地利用転換など、都市インフラの質の向上を図るための施策等を定めることが考えられる。

「広域的な基幹インフラの機能の強化に関する事項」については、たとえば、国際空港や国際コンテナ戦略港湾の整備など国際ゲートウェイ機能の充実や、これら国際ゲートウェイと集積拠点とのアクセス向上に関する施策、環状道路の整備など当該大都市圏の基幹的なネットワークの形成に関する施策、これらインフラの機能強化を前提とした域内の物流機能の充実に向けた施策等を定めることが考えられる。

「アジアの拠点として的大都市圏の魅力の向上に関する事項」につい

ては、たとえば、グローバル企業や高度人材等を呼び込むとともに大学や研究機関等における人材育成のための体制整備や官民連携による行動指針の設定、国際コンベンション機能強化のためのハード・ソフトの取組方針など、アジアの経済拠点としての機能集積を強化するための施策等を定めることが考えられる。

(3) 大都市圏戦略の進捗管理

大都市圏戦略に盛り込まれた施策を効果的に実現していくためには、具体的な施策の実施主体である民間や地方公共団体とも協力しながら、世界経済情勢の変動にも対応しつつ、国家戦略として国が責任を持って進捗管理を実施していくべきである。

また、大都市圏戦略は2層の体系のもとで具体的、かつ即地的な課題について大都市圏ごとに官民の関係主体が一体となって具体的な施策を定めていくものであることから、進捗管理については、各々の大都市圏を基本単位として実施していくことが妥当である。

進捗管理に際しては、戦略に位置付けられた施策の実施状況の確認と併せ、あらかじめ設定する重要課題ごとの指標を絶えず検証し、その結果をフィードバックすることで、機動的で柔軟な戦略の追加・更新につなげていく仕組みとするべきである。

(4) 情報発信機能としての役割の明確化

大都市圏戦略は、国家戦略として、我が国の大都市圏における今後の政策誘導の方向性や課題の克服に向けた取組の方針を示すものであり、戦略自体が国内外からの投資、あるいは企業、人材の誘致を促進するツールとしての機能を有している。広く国内外から我が国の大都市圏への投資等をより積極的に惹きつけていくためには、こうした戦略の役割を十分認識するとともに、戦略を含めた、対外的なIR戦略のあり方についても具体的な検討を進めていくべきである。

4. 今後に向けて

本章は、我が国の国際競争力の相対的な低下に対する危機感を前提として、我が国の成長エンジンとしての大都市圏において、その国際競争力を向上させる観点から、大都市圏戦略のあり方と今後の検討の方向性についてとりまとめたものである。

具体的には、国際競争力強化のための目標を明確にして進捗状況を検証していくためには適切な指標の設定が重要であること、また、戦略の実効性を高めるため官民の関係主体の合意形成や戦略の立案から推進までのマネジメントを担う新たな制度的枠組みが必要であること、さらに、戦略は基本的な指針と大都市圏ごとに具体的な施策を定める戦略との2層の体系とするとともに、長期的なビジョンの提示に加えて、「課題提示・解決型」の機能を併せ持つ体系とすることなど、大都市圏戦略の枠組みからその内容について、一定の方向性を示している。

今後は本検討を受け、各大都市圏の特性を踏まえた具体的な指標の設定に向けて詳細な検討を進めていくこと、また官民連携による戦略の推進主体のインセンティブを高める仕組みをはじめ、その実効性をより高める方向で具体的な制度設計を進めること、さらに各大都市圏の具体的課題やその対処方針などの戦略の具体的な内容について議論を一層深めることなどが求められる。

今後、国土交通省において、本検討に基づき、関係機関とも連携して、より具体的な検討が進められることを期待する。

おわりに

本委員会では、グローバル化の進展の中で我が国が国際競争に勝ち抜いていくためには、各地域がそれぞれの魅力を高めるような地域づくりを行うことが国土政策上重要であるとの認識の下、『国土交通省成長戦略』が策定されたことを契機として、同成長戦略に位置付けられた「大都市圏戦略の策定・推進」、「地域の多様な主体によるその特性を活かした地域の活性化の促進」、「新しい公共」の担い手によるコミュニティづくり」の3つの課題について検討し、提言を行った。

これらの提言は、対象としている地域のレベル、具体的な施策の内容等においてそれぞれ異なるものであるが、我が国が様々な不安要因に直面する中で、大都市圏、広域的な地域、コミュニティといった各地域レベルごとに多様な主体が連携・協働し、各地域レベルにおける課題解決に取り組み、それぞれの価値・魅力を向上することが国土の持続可能な発展に必要不可欠であり、我が国の国際競争力の強化、経済成長にもつながるものであるという共通の認識に基づいたものである。

我が国を取り巻く経済社会情勢が大きく変化する中、本報告で取り上げた3つの課題をめぐる状況も、日々変化を続けている。国に対しては、本報告での提言内容が、我が国がグローバル化の中でも安定的な経済成長と豊かな国民生活を実現するために実効性のあるものとなるよう、スピード感を持って具体的措置として実行することを強く期待するものである。

平成 22 年度 政策レビュー結果（評価書）

L R T 等の都市交通整備のまちづくりへの効果

平成 2 3 年 3 月

国 土 交 通 省

(評価書の要旨)

テーマ名	LRT 等の都市交通整備のまちづくりへの効果	担当課 (担当課長名)	街路交通施設課 (松井 直人)
評価の目的、必要性	<p>少子高齢化等の社会経済情勢、都市機能の拡散等の課題を背景に、持続可能な都市の実現のために、集約型のまちづくりが求められている。</p> <p>集約型のまちづくりを実現する上で、LRT 等の都市交通整備は重要であり、国としても LRT プロジェクトや LRT 総合整備事業による一体的な支援を実施している。</p> <p>これらを踏まえて、LRT 等の都市交通整備のまちづくりへの効果を評価することで、今後の施策の推進に反映させるものである。</p>		
対象政策	集約型都市構造実現のための LRT 等都市交通の整備		
政策の目的	LRT 等の基幹的な公共交通の整備を含めた、戦略的な取組による集約型まちづくりの推進		
評価の視点	まちづくりと一体となった LRT の整備事例である富山ライトレールの事例について、まちづくりへの効果を評価。あわせて、他の国内の導入計画等を整理		
評価手法	コンパクトなまちづくりや少子高齢化への対応の観点から、関連する指標について分析		
評価結果	コンパクトなまちづくりの観点から、市全体では減少傾向にある転入者数について沿線では増加傾向であること、沿線地価の下げ止まり、沿線就業者数の増加等、集約型のまちづくりへの効果が確認できたとともに、少子高齢化への対応の観点からは、高齢者等の外出機会の増加等の効果が確認できた。		
政策への反映の方向	<p>LRT 等の整備については、集約型のまちづくりの推進に寄与するものであり、引き続き LRT プロジェクトや LRT 総合支援事業による一体的な支援を実施。</p> <p>その一方で、国内で導入を計画している都市を支援するため、LRT 等の導入に向けたノウハウをガイドライン等により提供する必要がある。</p>		
第三者の知見の活用	国土交通省政策評価会から意見を聴取した。		
実施時期	平成 22 年度		

目 次

第1章. 評価の背景、対象	1
1. 1 社会的背景.....	1
1. 2 公共交通システムとしてのLRT.....	8
1. 3 LRT等とまちづくり.....	17
第2章. 政策評価のアプローチ	24
第3章. まちづくりへの効果に関する評価	26
3. 1 国内事例.....	26
3. 2 (参考)海外事例.....	43
第4章. LRT導入のために求められている政策	45
4. 1 LRT導入のための施策メニュー.....	45
4. 2 国内の導入計画.....	49
第5章. 今後の課題	52
1. 取り組むべき施策.....	52

第1章. 評価の背景、対象

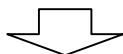
1. 1 社会的背景

(1) 都市を取り巻く社会経済情勢の変化

① 将来の人口減少と本格的な少子超高齢社会の到来

2005年に我が国の人口は初めて減少し、2055年には約9,000万人まで減少（50年間に30%減少）するものと見込まれている。

その一方で高齢人口のシェアは、2008年の22%から約40%と約2倍強となることが見込まれている。



○ 日常の買い物や通院に自家用車が運転できない、不自由な高齢者等の増大の恐れ



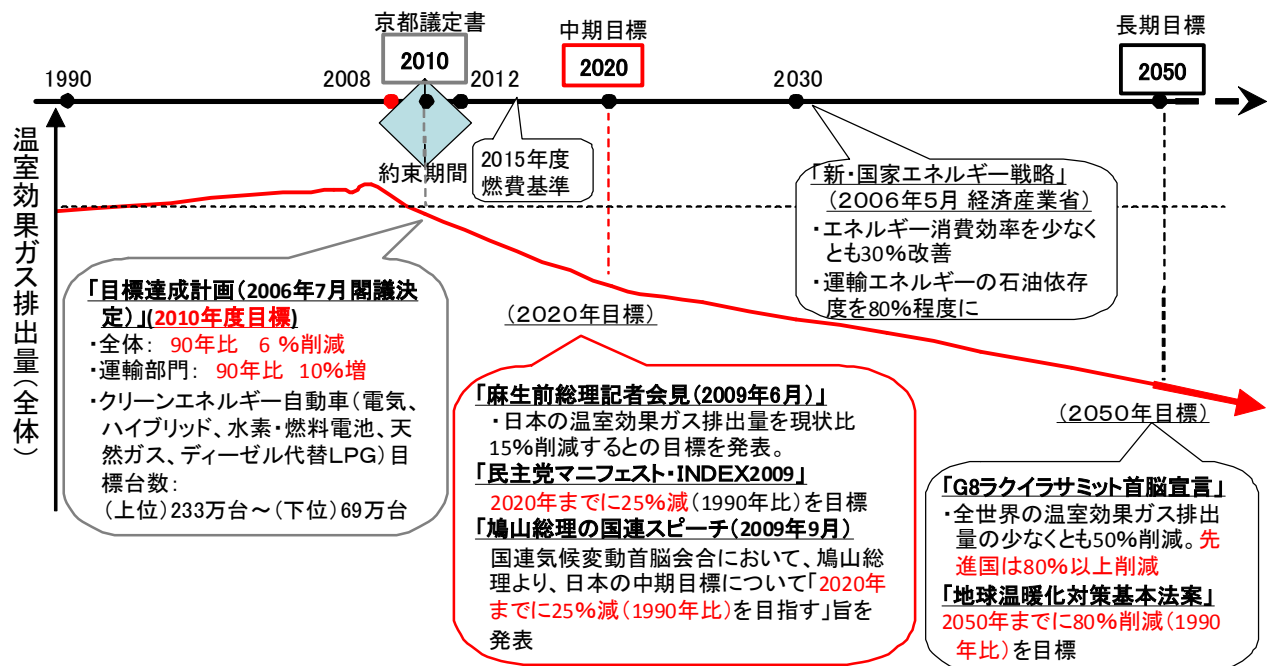
② 地球環境等への負荷

温室効果ガス濃度の増加が引き起こす地球温暖化は、気候変動をもたらし、自然災害の増加や水資源の減少等、多方面へ影響を引き起こすことが懸念されている。

平成 22 年 3 月に閣議決定された地球温暖化対策基本法案のなかで、温室効果ガスの排出の量の削減に関する中長期的な目標について次のとおり定めている。

温室効果ガスの排出量について、すべての主要国による公平かつ実効性のある国際的な枠組みの構築及び意欲的な目標の合意を前提として、2020 年までに 1990 年比で 25%削減する。また、2050 年までに 1990 年比で 80%を削減する。

このうち運輸部門においては、日本の CO2 排出量のうち約 19%、自動車全体では運輸部門の 87.3%（日本全体の 16.9%）を占めており、都市機能の集積等による地域社会の形成に係る施策や、自動車の適正使用等による交通に係る排出抑制などが求められている。



③ 都市機能の低密度な拡大と財政的制約の高まり

都心部への人口集中に伴う過密化を背景に、郊外部においても市街地整備が推進された結果、新たな市街地の交通手段は自動車交通に大きく依存し、公共交通が衰退傾向に至る結果となっている。

また、自動車交通量は著しく増加し交通渋滞が発生、道路交通安全面でも大きな課題が生じている。



- 都市機能の低密度な拡大と分散による活力の低下が懸念
- 「まち」の質の低下と防災、防犯、子育て環境等、多様な問題が増大

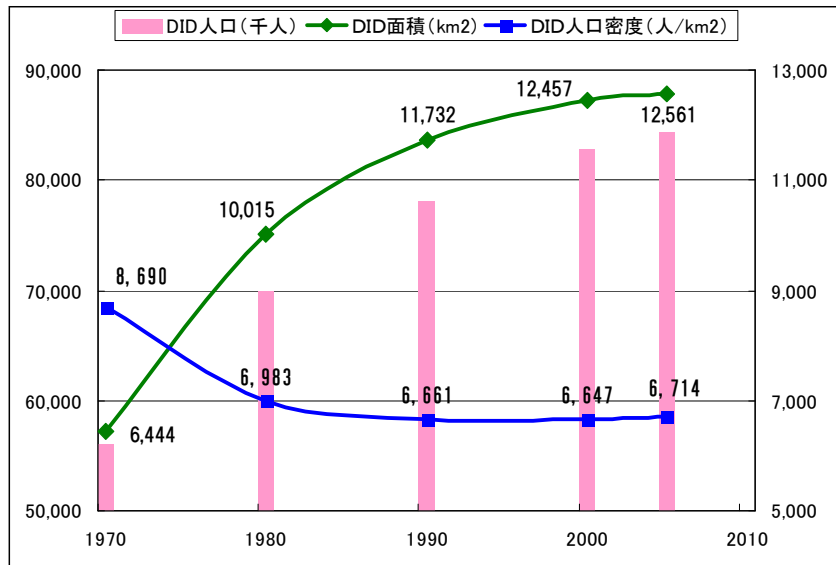


図 市街化面積と人口との関係

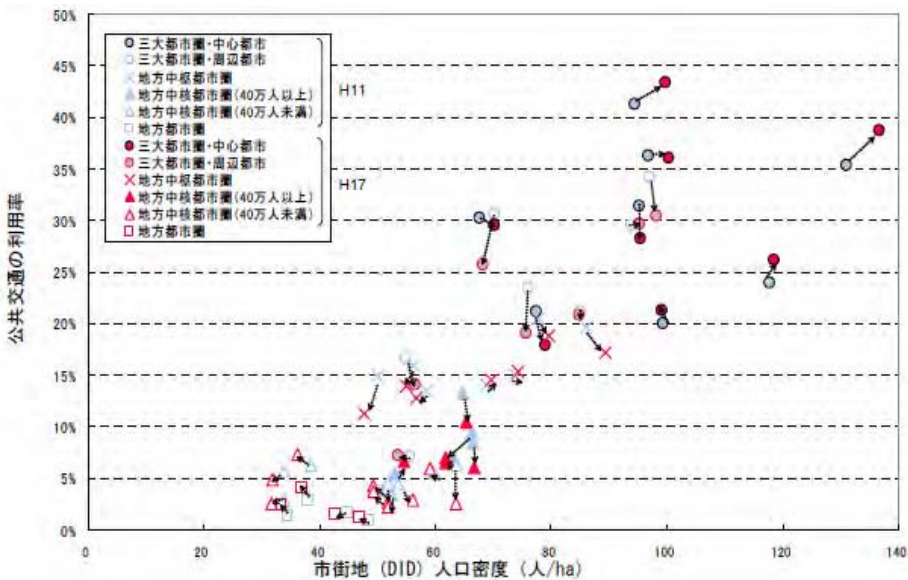


図 市街化人口密度と公共交通との関係

また、青森市では、過去 30 年間に於ける中心部から郊外への人口流出のために、約 350 億円の行政コストを投資してきたと試算し、市街地の拡大がなければ、不必要な経費であったとしている。

加えて、富山市では、市街地の拡散を放置すると、今後 20 年間で郊外部の人口は 18,900 人増（総人口 22,100 人減）となり、新たに 511ha の新規開発、約 177 億円の追加的費用が発生すると予測している。



○ 都市機能の拡散によって、都市経営コストの増大が懸念

2000年/1970年
＜投資的経費＞

道 路	83.7 億円
小中学校	67.4 億円
上水道	40.6 億円
下水道	156.8 億円
合 計	348.5 億円

図 青森市における郊外への人口流出による経費の増加

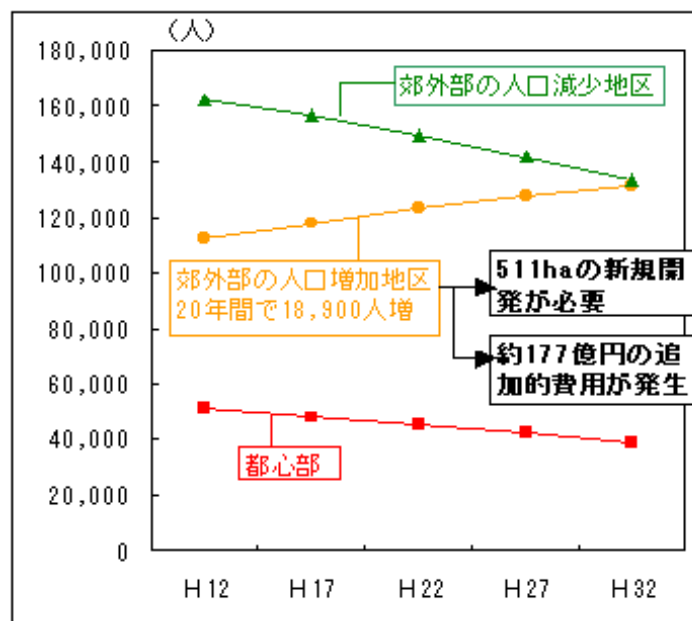


図 富山市における 20 年後の人口推計と新規開発規模

(2) 都市交通の課題

(1) で整理した社会経済情勢のもと、都市交通においては次の課題が発生している。

① 公共交通の分担率

三大都市圏の中心都市でこそ鉄道の分担率は3割程度を担っているものの、県庁所在地をはじめとした地方中核都市及び地方中心都市の都市圏では、自動車分担率が50%を超え、公共交通（バス・鉄道）の分担率は1割未満（約6%以下）となっている。

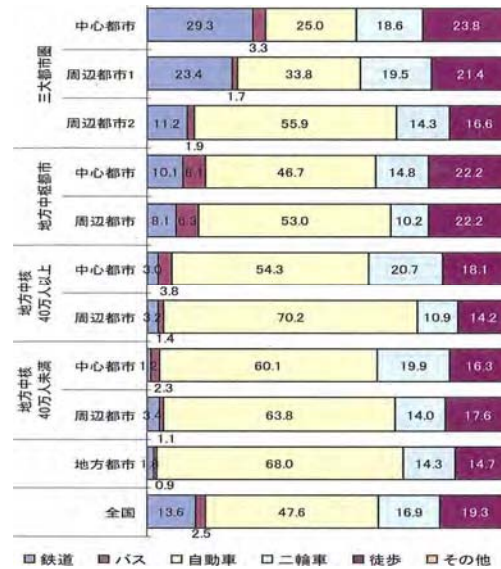


図 都市規模別機関分担率

また、経年の推移では鉄道の分担率は概ね一定割合を維持しているが、バスの分担率が減少傾向にある。

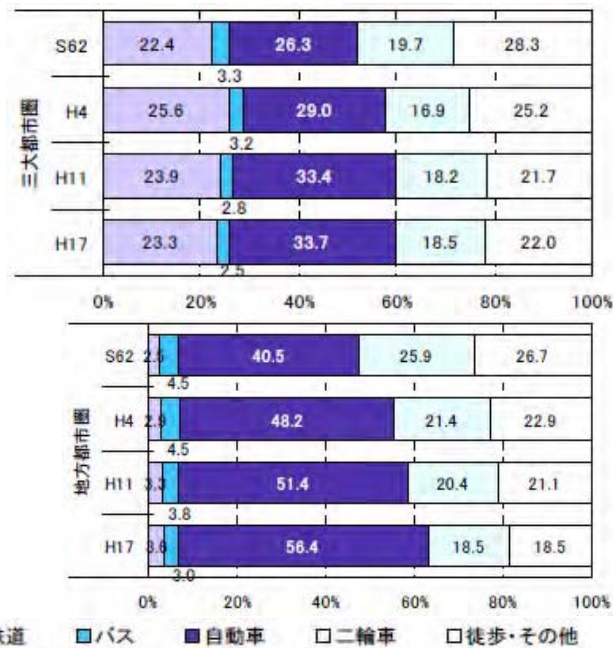
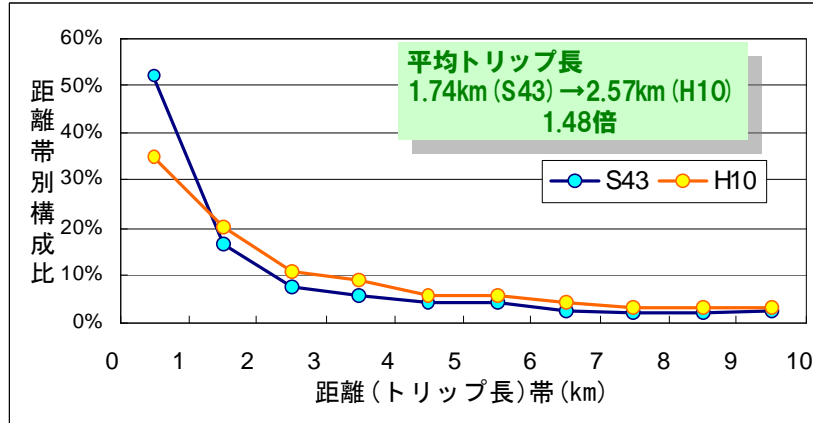


図 都市圏における機関分担率（平日）

② 人の動きの変化

東京都市圏のパーソントリップ調査データを例にして 10km 以下のトリップ長を見ると、1km 前後の移動割合が減少し、2km 以上の移動割合が増加しており、平均トリップ長は 30 年間に 1.48 倍に伸びている。



資料: 東京都市圏パーソントリップ調査データ
(トリップ時間をもとに平均的な速度で距離に換算)

図 平均トリップ長の変化

また、自動車の分担率は、全てのトリップ長で増加している。

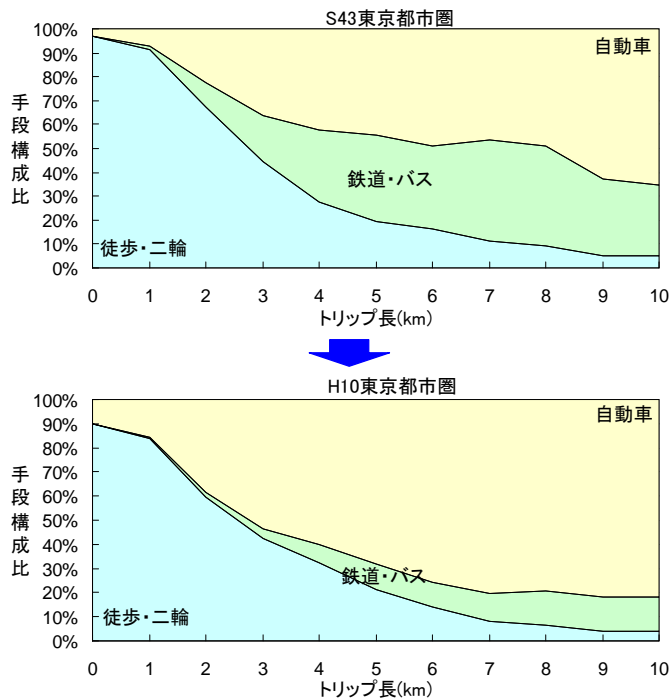
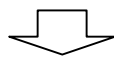


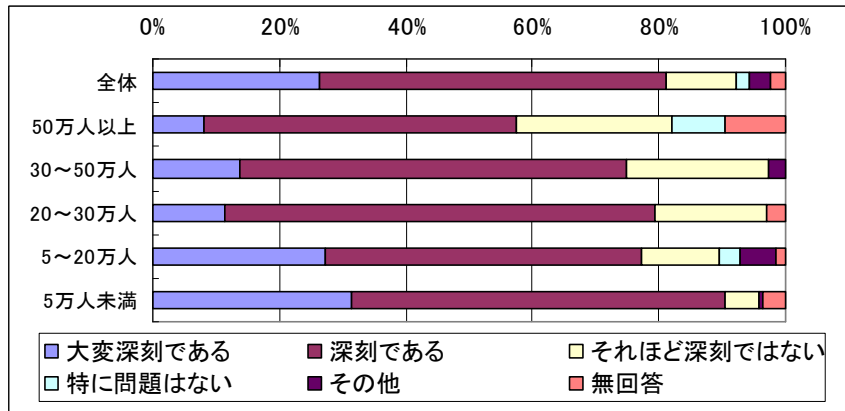
図 平均トリップ長の変化



移動距離の増大と自動車の利便性向上が、都市内交通における徒歩、二輪利用を減少させ自動車の利用を拡大

③ 中心市街地の衰退

都市の規模に関わらず、中心市街地の空洞化による「まち」の衰退は深刻なものとして受け取られている。



国土交通省「中心市街地活性化の要因と方策に関するアンケート」(平成16年1月)

図 中心市街地問題の深刻度

広域的な都市機能の拡散は、中心市街地の一層の衰退を招くばかりか、「まち」の質的低下と防災、防犯、子育て環境等、多様な問題へと発展している。



図 中心市街地問題の例

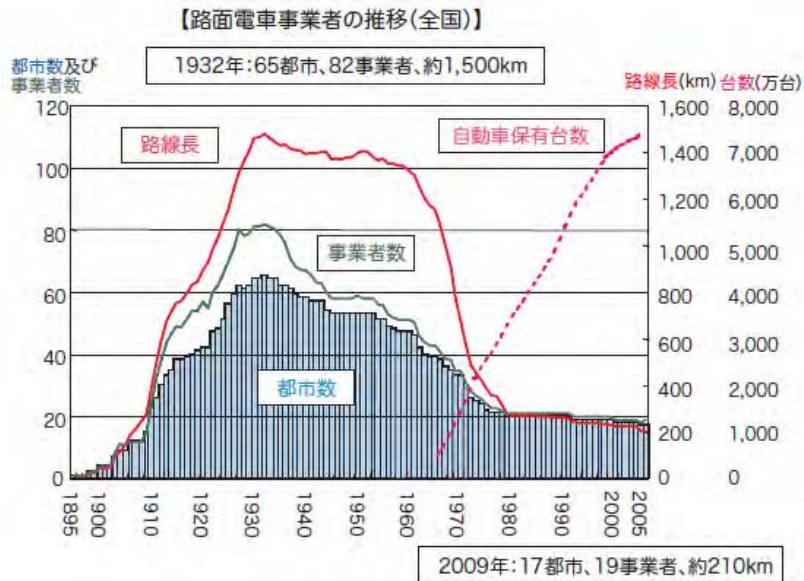
1. 2 公共交通システムとしてのLRT

(1) 路面電車の歴史

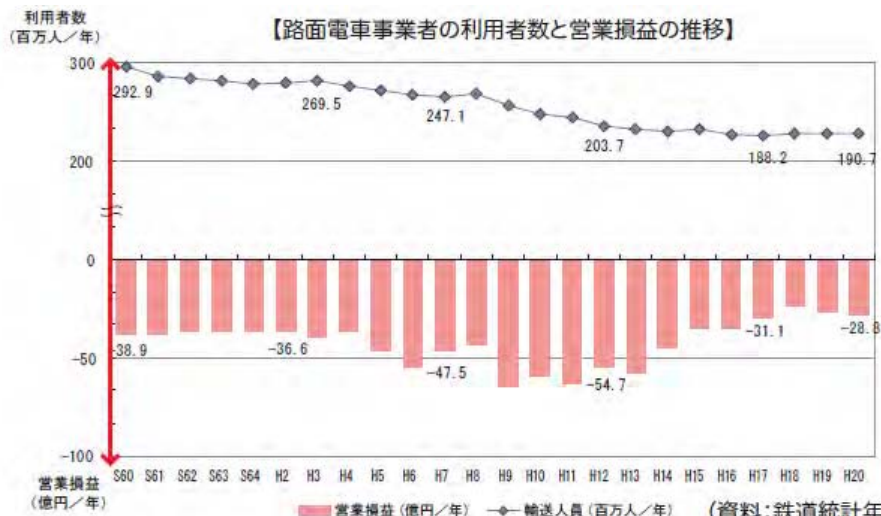
我が国の路面軌道は、明治28年に誕生して以来、東京、大阪など大都市での普及、地方都市へと全国的な展開を見せ、昭和7年には全国65都市、82事業者、路線長は約1500kmまで発展し、都市交通機関として最盛期を迎えた。

しかし、モータリゼーションの進展による都市規模の拡大の中、自動車交通の著しい増加による道路混雑を緩和する必要性を要因のひとつとして、昭和30年代後半から急速な路面軌道の廃止が進められた。

現在では全国で17都市19事業者約210kmの路面電車が運行されている。(平成22年3月現在)



また、路面電車の利用者数は減少傾向が続き、昭和60年から平成20年にかけて約100万人も減少したが、近年では微増傾向に転じている。あわせて営業損益についても厳しい経営状況が続いているが、赤字幅は縮小傾向にある。



(資料:鉄道統計年報)
※H20:全国路面軌道連絡協議会資料

しかしながら、既存の路面電車は経営状況の厳しさから、施設の老朽化に対する対応や、利便性向上に対する積極的な設備投資が困難な事業者も多く、利用活性化に向けた定時性や利便性の向上が課題となっている。

- ・ 都心部における速度の低下
- ・ 定時運行が困難
- ・ 電停の幅員が狭い、島状化されていない
- ・ 車両や軌道敷等の施設の老朽化
- ・ 鉄道やバスとの乗り継ぎが不便
- ・ 自動車など、他の交通機関との結節機能が低い
- ・ 電車の運行に関する情報提供がなされていない



ダンゴ運行



島状化されていない電停



軌道敷等施設老朽化

(2) LRT とは

国内における路面電車の置かれた状況とは異なり、欧米諸国においては、バス・自動車と連携した LRT (Light Rail Transit) の導入が、まちづくりを一体的に進める上で有効な手段として認識され、多くの都市で基幹交通として活用されている。



LRT については、「安全で豊かな都市生活を過ごせる都市交通及び市街地の整備のあり方並びにその推進方策は、いかにあるべきか」に対する都市計画中央審議会答申（平成 9 年 6 月）の中で、『従来の路面電車の走行環境、車両等をグレードアップさせた、人や環境に優しく経済性に優れた公共交通システム』と説明されている。

LRT は、従来の路面電車が高度化され、洗練された公共交通システムである。具体的には、低床化などユニバーサルデザインが徹底され、外観も美しくデザイン化された車両 (LRV) の導入のみならず、走行路も道路路面だけでなく地下や高架、都市間鉄道乗り入れなど多様な空間を活用し速達性の向上が図られるなど、より高度な公共交通サービスを提供するために様々な工夫が施されたシステムであり、様々なメリットが期待される。

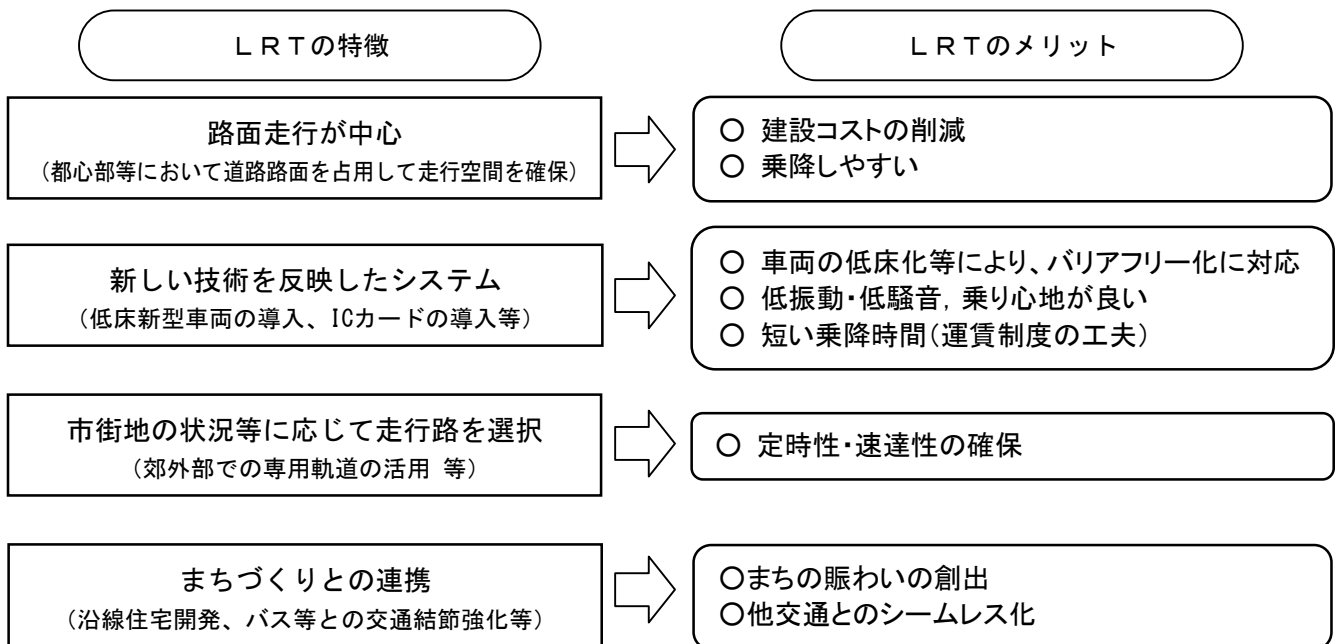


図 L R T の特徴と期待されるメリット

① 道路路面走行が中心

LRT は従来の路面電車と同じ道路上の路面走行が可能のため、高架構造物の築造が物理的に困難な都心部等において既存の道路空間を活用した導入が可能である。これにより新交通システム等の整備に比べて建設コストの削減が可能であり、また路面から直接乗降できるため乗り降りしやすくバリアフリー性が高い。

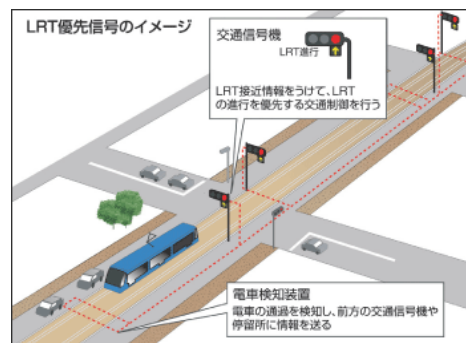
② 新しい技術を反映したシステム

従来の路面電車や路線バスが持つ「車内床面が高く乗り降りしにくい」、「騒音が大きい」、「乗り心地が悪い」等の面を大幅に改良した低床型車両が既に開発されている。これにより停留場ホーム面から数センチの段差しかなく車椅子のままで乗降可能となる他、車内の床面がフラットとなり車内移動性が高まる等、ユニバーサル化への対応に優れる。



また動力性能の向上や弾性車輪等により乗り心地に優れ、従来の路面電車に比べて低振動・低騒音化が実現されている。

この他、海外ではチケットキャンセル方式の運賃収受により乗降時間を短縮することや、LRT 優先信号を設置することにより、定時性・速達性を向上させ、公共交通システムとしての利便性向上を図っている。



LRT 優先信号のイメージ

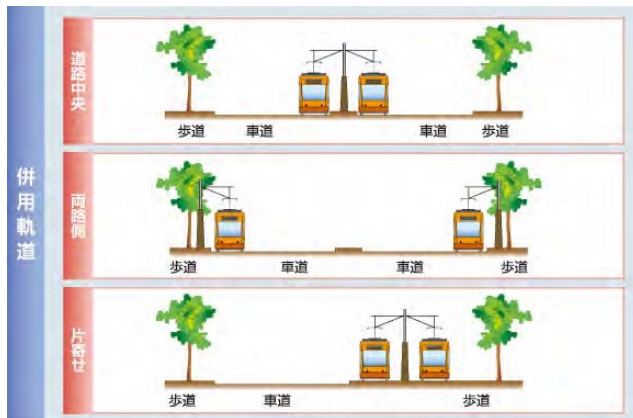


弾性車輪

③ 柔軟な走行路空間の選択が可能

LRT は路面走行だけでなく、部分的な立体化、道路と分離された地表の専用軌道、鉄輪走行の特性を活かした既存の郊外鉄道への乗入れ等、多様な走行路の中から市街地の状況等に応じた選択が可能で、全線で立体構造を要する新交通システム等と比べて柔軟な走行路空間の選択が可能という特徴がある。

この特徴を活かすことにより、地域の交通ニーズや既存の都市基盤ストックの状況に応じ、定時性・速達性等の面で質の高い公共交通サービスを効率的・効果的に提供することが可能である。



④ 街のシンボルとして賑わいの創出に寄与

ユニバーサル性に優れる LRT は、郊外部から中心市街地への誰もが利用しやすい環境にやさしい移動手段として、また車両・停留場のデザインを工夫することにより街のシンボルとして、まちの賑わい創出に寄与する。



また、中心市街地での歩行者の歩きやすさを確保するため、一般車両の通行を制限し、道路を歩行者・自転車、路面電車等の公共交通のみに開放して、まちの賑わいを創出しようとするトランジットモールが導入される例もある。



さらに、既存鉄道への乗り入れや、パークアンドライド、サイクルアンドライド、バス停と停留場の共有化等を進めることで、他交通とのシームレス化を推進し、より利用しやすい公共交通ネットワークの実現に寄与する。



バス停、パークアンドライド駐車場を一体化したトランジットセンター



バス停と一体化した停留所



地下鉄との駅の共有化

(3) 他の交通機関との比較

① 輸送効率性

LRT は路線バスと新交通システムの間位置する公共交通機関であり、トリップ長が比較的近距离で、かつ利用者密度が比較的高い輸送ニーズに応えられる輸送機関である。

また、同じ人数を運ぶ場合に占有する面積が少なく空間効率性に優れる。

表 公共交通の輸送単位の一例

	輸送単位 (1編成当たり輸送定員)	備考
路線バス	約60~80人	中型~大型のノンステップバス
路面電車	約60~100人	単車の高床車両
LRT	約50~150人	単車~30m程度の接続低床車両
新交通システム	約300人	ゆりかもめの例
都市モノレール	約400人	多摩都市モノレールの例
地下鉄	約800~1400人	東京メトロ丸ノ内線/有楽町線の例

〔同じ人数を自動車、路線バス、LRTのそれぞれで運ぶ場面を想定したイメージ比較〕

出典：ストラスブール市資料



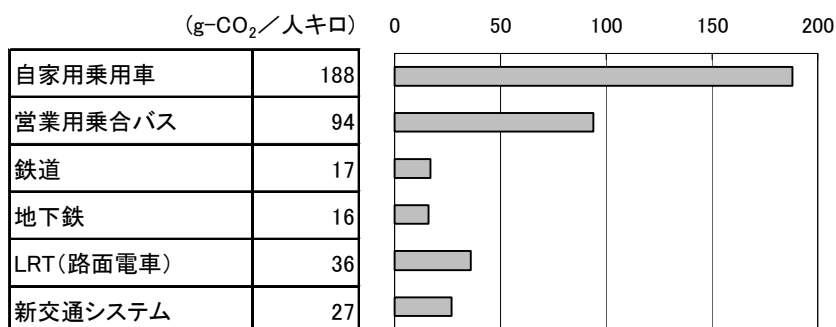
図 空間占有面積の対比

(資料：まちづくりと一体となったLRT導入計画ガイダンスを一部改変)

② 環境対応性

LRT は自家用乗用車及び乗合バスと比較して、CO₂ 排出量が少なく、環境負荷が少ない輸送機関である。

旅客輸送機関の二酸化炭素排出原単位(平成12年度)



1人を1km運ぶのに排出するCO₂の比較

③ 整備コスト

公共交通の整備コストを比較すると、地下鉄は1kmあたり200～300億円、都市モノレール・新交通システムは1kmあたり100～150億円であるのに対して、LRTでは1kmあたりおよそ20～40億円程度である。

都市モノレール・新交通システムの概ね2～5割相当の整備コストであると考えられる。

表 整備コストの事例比較

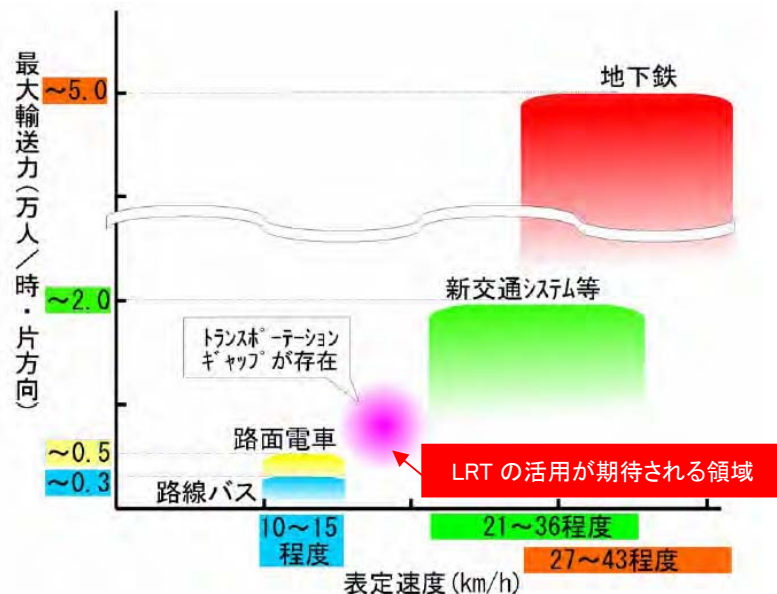
システム	都市・路線名	開業年	1km当り建設費(億円)						
			0	50	100	150	200	250	300
地下鉄	東京都 大江戸線(練馬～光が丘)	1991	292						
	名古屋市 桜通線(中村区役所～野並)	1994	271						
	福岡市 空港線(博多～福岡空港)	1993	184						
	神戸市 海岸線(新長田～三宮・花時計前)	2001	290						
都市モノレール 新交通システム	多摩都市モノレール	1998・2000	149						
	大阪モノレール 彩都線(国際文化公園都市モノレール線)	1998	111						
	神戸新交通 六甲アイランド線	1990	86						
	ゆりかもめ 東京臨海新交通陸海線	1995	136						
	名古屋ガイドウェイバス 志段味線	2001	55						
LRT	フランス	ナント 2号線	1992	20					
		ストラスブール A線	1994	32					
		ルアン	1994	37					
		リヨン	2001	29					
		モンペリエ	2000	31					
		オルレアン	2000	23					
		ドイツ オーバーハウゼン	1996	22					

資料：地下鉄：平成15年度地下鉄事業計画概要(社団法人日本地下鉄協会)
 都市モノレール・新交通システム等：平成14年版地域交通年報(財団法人運輸政策研究機構)
 LRT：路面電車活用方策検討調査(運輸省・建設省)、
 欧州路面公共交通調査団視察調査報告書(社団法人日本交通計画協会)
 Communaute d'agglomeration Orleans Val de Loire(オルレアン・アグロメーション連合体)
 Les tramways en France(フランス国土整備・住宅・運輸省 陸上交通局)

(資料：まちづくりと一体となったLRT導入計画ガイドンス)

④ LRTが活用される領域

都市交通における公共交通において、輸送力や表定速度の視点から、都市モノレール・新交通システムに代表される中量・高速度の輸送機関と、路線バス・従来の路面電車に代表される少量・低速度の輸送機関との間に、トランスポートギャップが存在している。LRTは、このような従来の輸送期間では対応しきれなかった輸送ニーズに対応したシステムとしての活用が期待されている。



(資料：まちづくりと一体となったLRT導入計画ガイドンスを一部改変)

⑤ LRT の効果

以上から、LRT は他の公共交通輸送機関と比較して以下の利点があり、新たな都市内交通機関として活用が期待されている。

- 地下鉄・都市モノレール・新交通システムと比較して、低廉なコストで整備可能なシステムである
- 路線バスと新交通システム・都市モノレールの輸送力のギャップを埋めるシステムである
- 路線バスや BRT*と比較して環境負荷の軽減が期待できる
- 従来の路面電車や既存の軌道に低床車両を導入する場合と比較して、LRT をトータルシステムとして導入することにより、定時性・速達性などの運行の信頼度やバリアフリー、乗り心地などの快適度の向上が期待できる、
- 路線バスや BRT と比較して、レールの存在感や芝生軌道、デザイン性の高い車両による、まちのシンボルとしての役割が期待できる

※ BRT(Bus Rapid Transit) : 輸送力の大きなノンステップバスの投入、バス専用レーン、公共車両優先システム等を組み合わせた高次の機能を備えたバスシステム

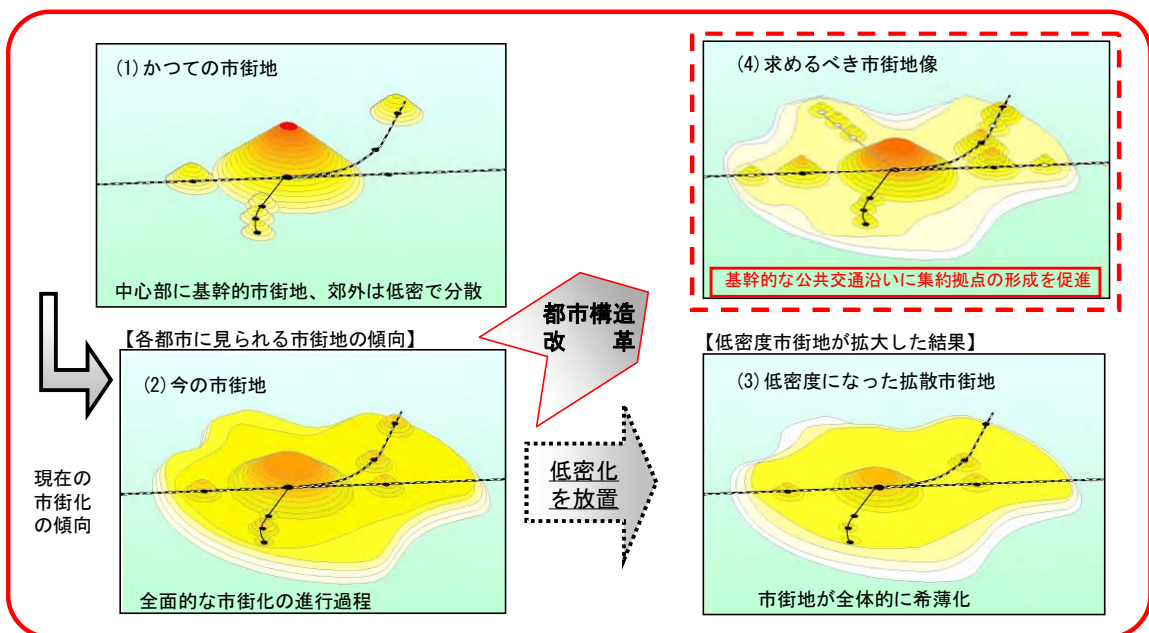
1. 3 LRT等とまちづくり

(1) 集約型まちづくりの必要性

戦後、各都市における市街化は鉄道・軌道に沿って発展してきたが、その後、道路・モータリゼーションの発達による低密度の市街地として拡散を続けてきた。今後、人口減少していく社会においてもこのような都市的地域が拡大する傾向が続くと、1. 1の「社会的背景」で述べた公共交通の衰退や中心市街地の衰退といった課題がより深刻化することが懸念される。

都市を集約し、人々がある程度集まって住むようになると、公共施設やインフラの新たな整備にかかる負担が軽減されたり、自動車の利用が控えられ環境負荷が軽減されたりする効果が期待されることから、将来にわたって持続可能な社会を構築するために、今後は人口減少に適応するコンパクトな集約型都市構造が不可欠である。

- ・ 都市内の幹線道路や公共交通の整備状況、都市機能の集積状況など各都市の特性に応じて、集約型都市構造へ転換。
- ・ 集約拠点相互を鉄軌道系やサービス水準の高い基幹的なバス網等の公共交通機関により連絡するとともに、都市圏内のその他地域からの集約拠点へのアクセスを可能な限り公共交通により確保。
- ・ 集約拠点については、必要に応じて市街地の整備を行うことにより、居住、交流等の各種機能を集積し、「歩いて暮らせる環境」を実現。
- ・ その他の地域においては、市街化を抑制するとともに、また郊外部等の空洞化する市街地については、生活環境が極端に悪化しないよう低密度化を誘導。
- ・ CO2 排出量やエネルギー消費量が少ない環境負荷低減型の都市活動を実現。



(社会資本整備審議会答申「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか(第一次答申:平成18年2月1日)」)

また、幹線道路整備によって自動車利用が拡大すると、大規模商業施設の郊外立地のように自動車依存型の都市構造が促進され、その結果、新たな道路交通需要が生まれ、幹線道路整備が促進される。すなわち、自動車利用の利便性等が向上すれば、一層、生活の自動車依存が高まるといったモータリゼーション・スパイラルが生じることになる。

将来自動車交通量が平成32年には減少に転ずるとしても、この構造は変わらないと考えられ、これを改変する工夫が必要である。

・ 集約型都市構造に向けたモータリゼーション・スパイラルからの脱却

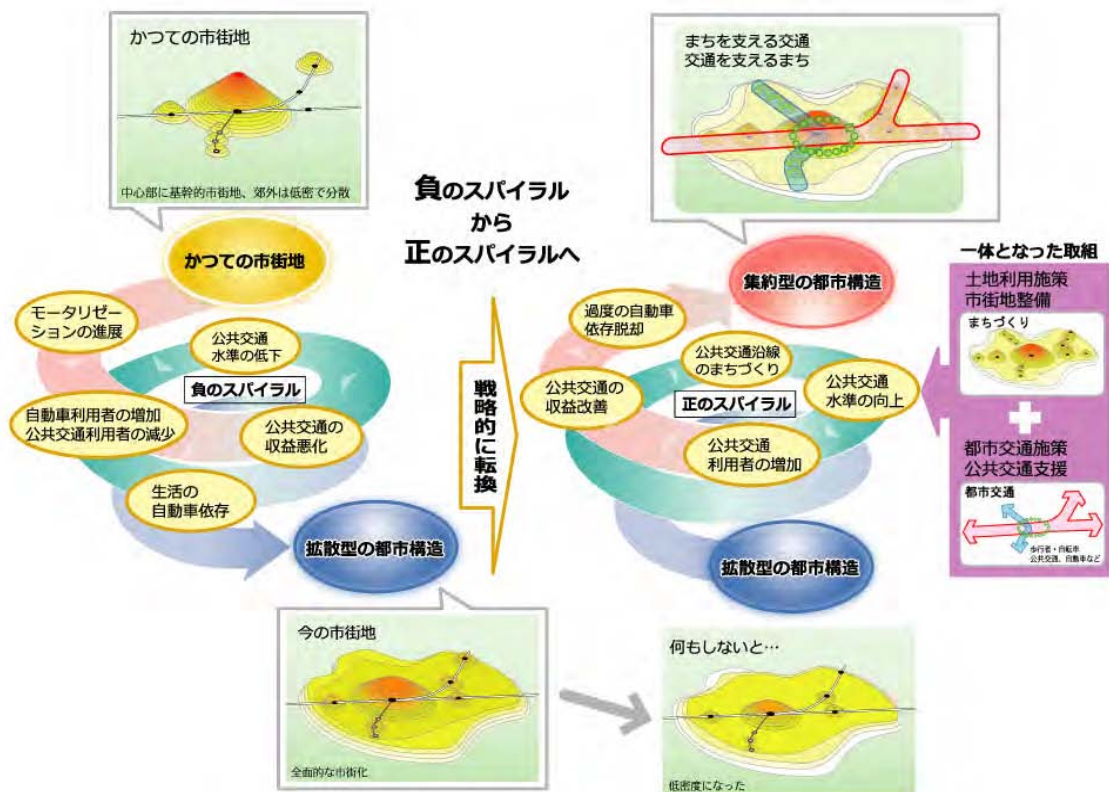


図 公共交通の整備と集約型都市構造の実現シナリオイメージ

(2) 集約型都市構造の実現に向けた戦略的取組

① 多様な主体及び施策の連携による「総力戦」へ

交通基盤の整備と都市開発が連携無く行われる、あるいは、広域的な都市機能の立地と中心市街地活性化施策が無関係に進められるといったような、個別の施策の独立した展開では、集約型都市構造を実現することは困難である。

このため、都市交通、市街地整備、土地利用、福祉、商業、住宅など多様な分野の関係施策間の連携を一層強化するとともに、地方公共団体等の行政機関と交通事業者等の民間事業者などが、ひとつの目標を共有して展開していく、いわば「総力戦」による取組が求められている。

② 都市交通施策の戦略的な取組の必要性

都市交通は都市構造や土地利用と相互に密接に関係しており、集約型都市構造を実現するためには、多岐にわたる都市交通等の関係者・担い手を連動させ、徒歩、自転車、自動車、公共交通などのモード間の適切な役割分担及び連携の促進や交通結節点の整備などの施策を総合的かつ重点的に進めることが必要である。

このため、将来の望ましい都市構造の実現と市民の移動の利便性の確保の両面で第一義的責任を担う地方公共団体（特に市町村、市町村が連携する場合も含む）が中心となって関係者からなる協議会を設立し、協議会が経済合理性を考慮しつつ、目標とする将来都市像や都市交通のサービスレベルを明確にした上で、必要となる交通施策や実施プログラム等を内容とする「都市・地域総合交通戦略」を策定し、関係者がそれぞれの責任のもとに実行する仕組みを構築し、それを確実に推進することで、戦略的な取組の実現が可能となる。

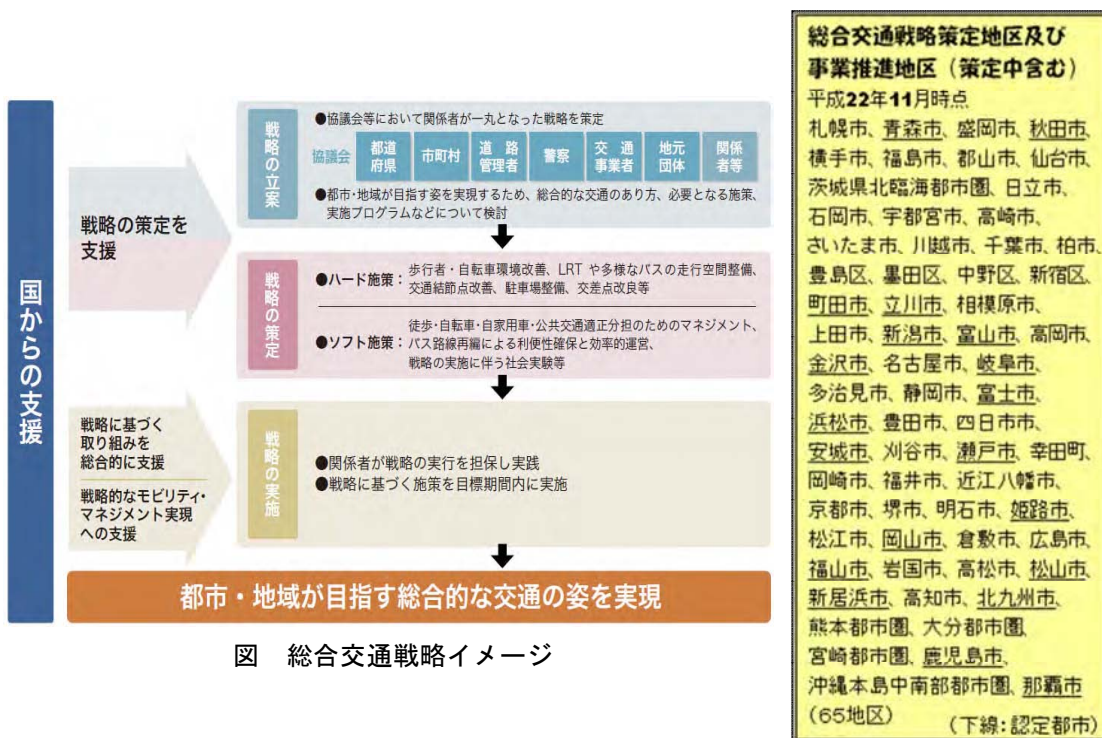


図 総合交通戦略イメージ

(3) 集約型まちづくりを実現するための公共交通の必要性

集約型まちづくりに向けて、公共交通は都市において本来的に備わるべき「都市の装置」であり、自動車を運転できない高齢者等の移動制約者にとっては社会参加の生命線ともなる交通システムである。特に人口密度が高く、一定の公共交通ネットワークが存在する都市においては、定時性・速達性に優れたサービス水準の高い基幹的な公共交通軸（鉄道、LRT等の鉄軌道や基幹的な路線バス網）を整備し、市街地の集約を促進することが必要である。

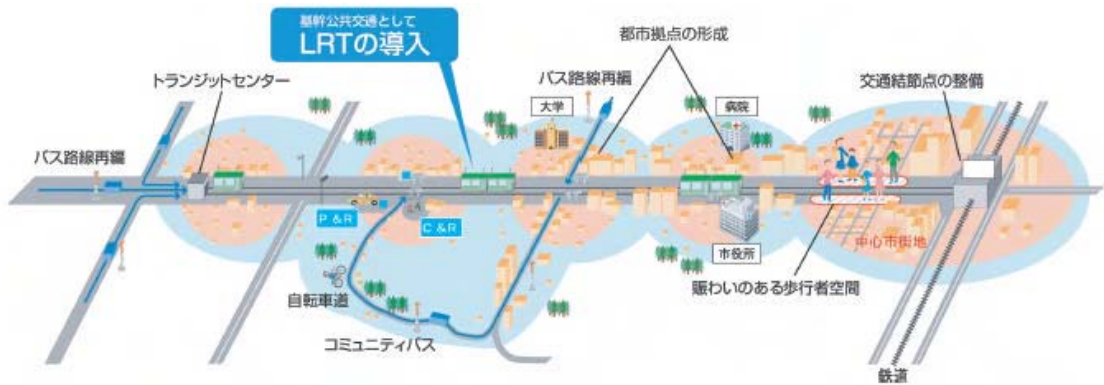
■総合的な交通連携の施策・事業の展開イメージ



- 基幹的な公共交通を導入し、中心市街地や集約拠点相互を連絡
- 交通結節点からアクセスするフィーダーバス、コミュニティバス等のバス網を整備
- 各交通モード間の連携を促進するため、P&R、C&R等の駐車場や駐輪施設を整備

(4) 集約型まちづくりを実現するためのLRT等の役割

そのなかで、速達性や快適性、利便性など、質の高い交通サービスを提供することができるLRT等の特性を踏まえると、LRT等は自動車に依存しなくとも徒歩と公共交通によって日常生活に必要な都市サービスを楽しむ都市構造を支える軸としての役割が期待される。



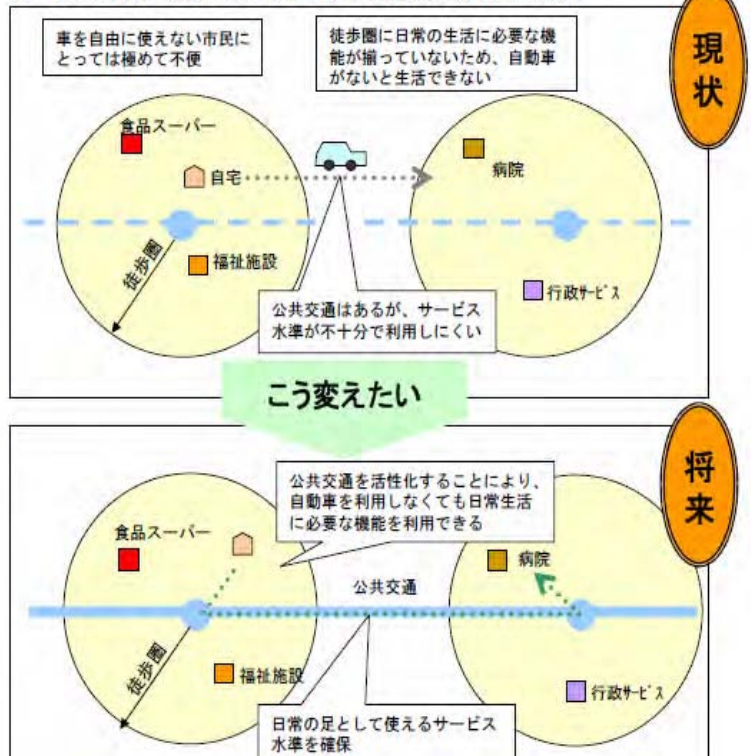
また、例えば富山市においては、鉄軌道をはじめとする公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化等の都市の諸機能を集積させることにより、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくりを実現という考え方のもと、「串（一定水準以上のサービスレベルの公共交通）とお団子（串で結ばれた徒歩圏）」の都市構造を目指すために、LRTが導入されている。

富山市が目指す「串とお団子」の都市構造

- 串**：一定頻度以上の公共交通
- お団子**：串で結ばれた徒歩圏



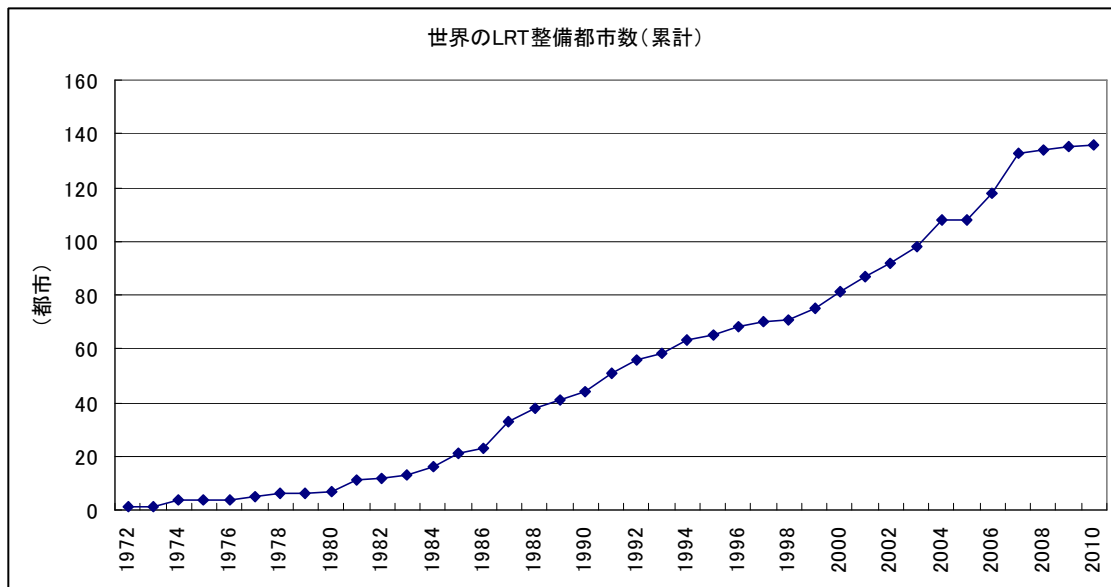
図 串とお団子によるコンパクトなまちづくりの基本概念（現状）



(資料：富山市)

(5) 海外における整備状況

一方、海外では次世代路面電車として、まちづくりの考え方に基づいて、LRTの導入が欧米を中心に進んでおり、世界各国で導入都市は130を超えている。1999年頃より年間5~6都市ずつ整備事例が見られたが、近年では年間10都市以上に導入されるなど、整備の動きが活発となっている。



ニース (フランス)



マルセイユ (フランス)



ポルト (ポルトガル)



オルレアン (フランス)

図 海外のLRT事例

表 LRT整備都市

年	北米地域	欧 州						アジア地域	その他の地域
		フランス	ドイツ	イギリス	イタリア	スペイン	その他		
1972									ボルゴグラード(ロシア)
1974		リール	エッセン						ノボボラスク(ベラルーシ)
1977			ミュールハイム						
1978	エドモントン(カナダ)								
1979									
1980				ニューカッスル・アボン・タイン					
1981	サンディエゴ(アメリカ) カルガリー(カナダ)								Helwan(Egypt) Stary Oskol(アメリカSR) Rio de Janeiro(Brazil)
1982									
1983							ユトレヒト(オランダ)		
1984	バッドパロー(アメリカ)						コンスタンツァ(ルーマニア)	マニラ(フィリピン)	
1985	ヴァンクーバー(カナダ) トロント(カナダ)	ナント	シュツットガルト						Tunis(Tunisia)
1986	ボートランド-1st(アメリカ)								クリボイログ(ロシア)
1987	スクラメント(アメリカ) サンホゼ(アメリカ)	グルノーブル		ドックランズ			ブラショフ(ルーマニア) クルージュナボカ(ルーマニア) クラヨーヴァ(ルーマニア) ブレイシュティ(ルーマニア) ソフィア(ブルガリア)		Buenos Aires-1st(Argentina)
1988	ガルベトン(アメリカ)						Resitaレンツァ(ルーマニア)	屯門(香港)	アメリカt-Ilimsk(Rアメリカsia) Mosyr(Belアメリカ)
1989	グアダハラ(メキシコ)		ボーフムノセルゲンキルヘン					イスタンブール-1st(トルコ)	
1990	ロサンゼルス(アメリカ)				ジェノヴァ		アムステルダム(オランダ)		
1991	モンテレー(メキシコ)						ローザンヌ(スイス) ポトシヤニ(ルーマニア) ストックホルム(スウェーデン)	平壤-1st(北朝鮮)	Campinas(Brazil) Cheryomアメリカhiki(アメリカsia)
1992	ボルティモア(アメリカ)	パリ-1st	カールスルーエ	マンチェスター				コンヤ(トルコ)	
1993	セントルイス(アメリカ) メンフィス(アメリカ)								
1994	デンバー(アメリカ)	ルーアン ストラスブール		シェフィールド		ヴァレンシア			
1995	サンフランシスコ(アメリカ)								クワイトチャーチ(ニュージーランド)
1996	ダラス(アメリカ)		オーバーハウゼン					アンカラ(トルコ)	
1997			ザールブリュッケン				ラコルニャ		
1998							リベレツ(チェコ)		
1999	ソルトレイクシティ(アメリカ)			バーミンガム					
2000	ジャージーシティ(アメリカ)	オルレアン モンペリエ ナンシー		クロイドン				アンタリア(トルコ) 清津(北朝鮮) イズミル(トルコ)	
2001	オタワ(カナダ)	リヨン	ハイルブロン カッセル				ホウテン(オランダ)	長春(軽軌3号線、中国)	
2002	タンバ(アメリカ)	カーン				ビルバオ	ポルト(Portugal)	ブルサ(トルコ)	
2003	タコマ(アメリカ) ニューヨーク(JFK空港)	ボルドー			メッシーナ	Alicante	ゴータ(オランダ)		
2004	ヒューストン(アメリカ) ミネアポリス/St Paul(アメリカ) キャンデン トレントン(アメリカ) リトルロック(アメリカ)		ノルトハウゼン	ノッティンガム		バルセロナ	ダブリン(アイルランド) アテネ(ギリシア)	エスキシェル(トルコ)	
2006		ヴァランシエンヌ パリ-2nd クレルモン・フェラン ミュールーズ			サッサリ	ベレスマラガ	ハーグ(ラドシタタトレイル、オランダ) チューリッヒ(グラッタル、スイス)	天津(中国)	Valencia(Venezuela)
2007	シアトル シャーロット オーシャンサイド(アメリカ)	マルセイユ ル・マン ニース			パドヴァ	ムルシア セビージャ テネリフェ マドリッド バルラ	リスボア・テージョ(ポルトガル) アルマーダ(ポルトガル)		
2008	フェニックス								
2009	シアトル(Link light rail)								
2010					フィレンツェ				
開業予定	ノーフォーク(2011?) デトロイト(2012)	トゥールーズ(2010) ランス(2011) アンジェ(2011) ツール(2012) ルアーブル(2012) ブザンソン(2014) ディジョン(2013) オルレアンB線(2011) プレスト(2012)			メストレ(2010) パレルモ ベルガモ ヴェローナ ラクイラ カリアリ	マラガ(2009) サラゴサ(2011) グラナダ(2011)			

(注1) 本表でLRTとは、鉄レールと鉄車輪のシステムをさす。

第2章. 政策評価のアプローチ

国内における LRT 導入に関する動きとして、平成 18 年に国内初の LRT が富山に開業した。開業後 4 年が経過し、LRT 沿線では利用動向や人口の動きなど、まちづくりへの効果について一定の成果がみられるものの、まだ全国で 1 事例に留まっていることや、景気動向の影響などを含めてまだ十分に時間が経過していないことなどから、LRT がまちづくりに与える効果を把握するには十分なデータが整備されているとは言い難いのが現状である。

また、富山市以外の自治体においても、下表のとおり、現在 7 都市において LRT の導入構想があり、計画段階にある。(そのほか 1 都市においては既存の路面電車の LRT 化延伸計画が事業中。)

しかしながら、いずれの都市においてもまだ事業化には至っておらず、その協議の過程から事業化に向けた課題が明らかになりつつある。

表 国内における LRT 導入検討都市

導入都市	状況	計画概要	現在の検討状況
宇都宮市	計画段階	【宇都宮市LRT導入計画】 ・東西方向の桜通り十文字～宇都宮テクノポリスセンター(約15km)間にLRTの路線を新設	・総合交通戦略を平成21年9月に策定し、基幹公共交通の必要性を明記 ・平成22年度、公共交通のあり方等について市内各地で市民説明会等を開催予定
新潟市	計画段階	【新たな交通システム導入検討】 ・市全体として快適に移動できる交通環境の実現を目指し、都心部の主要拠点間を連絡する基幹公共交通軸において新たな交通システム(BRT、LRT、小型モジュール)を検討	・平成19年度に新潟市都市・地域総合交通戦略(いがた交通戦略プラン)を策定 ・平成22年度は、新たな交通システム導入検討委員会(学識経験者、交通事業者、行政機関、関係団体、市民等)を設置 ・今後、市民フォーラム・懇話会を実施し、新たな交通システムの導入方向性(システム、ルート等)を提示する予定
富山市	事業完了	【富山港線LRT化事業】 ・JR西日本富山港線をLRT化 【市内電車環状線化事業】 ・富山地方鉄道市内軌道線の丸の内～西町間(0.9km)に路面電車の路線を新設	【富山港線LRT化事業】 ・平成18年4月29日に開業 ・利用者数の大幅増(平日で約2.2倍)、自動車からの転換(約1割)、新規需要も発生(約2割) 【市内電車環状線化事業】 ・平成21年12月23日に開業 ・平成22年10月末現在で約36万2千人が利用(平均1,164人/日) 【LRTネットワーク構想】市内電車及び富山地方鉄道・上尾線のLRT化、南北接続
高岡市	事業中	【路面電車万葉線のLRT化、延伸】 ・高岡駅周辺整備に合わせ、万葉線を延伸し(約1.40m)、駅ビル内に電停整備 ・全車両をLRV車両に更新	・平成21年12月にJR高岡駅橋上駅舎が部分供用中 ・平成21年度までに、①編成のLRV車両を導入 ・平成25年度に延伸完了予定
静岡市	計画段階	【静岡市都心地区まちづくり戦略】 ・将来都市像に即した都市交通体系を考えるうえで、自動車に過度に依存しないまちづくりの実現に向けて、公共交通の一つとしてLRTを調査、研究	・平成19年度に、都心地区まちづくり交通計画においてLRT等新しい交通システムを検討 ・平成22年度は、都心地区まちづくり戦略(LRT導入の有効性明示)を策定し、市民に対する説明会・啓蒙啓発活動を実施予定
福井市	計画段階	【えちぜん鉄道三国芦原線・福井鉄道福武線LRT化計画】 ・えちぜん鉄道三国芦原線・福井鉄道福武線のLRT化、相互乗入 ・福井駅西口広場への路面軌道延伸	・実現に向けて運行形態(乗入区間、ダイヤ等)等について関係者協議(県、福井市ほか沿線市町、福井鉄道、えちぜん鉄道)を実施中 ・新幹線や連立事業等との工程等について協議中
堺市	計画段階	【堺東西軌道計画】 ・東西方向の堺駅～堺東駅間(約1.7km)と堺浜～堺駅区間(約5.2km)にLRTの路線を新設 ・既存の路面電車である阪堺線堺市内区間(約7.9km)をLRT化	・堺駅～堺東駅間約1.7kmの計画を中止し、堺市総合交通体系検討庁内委員会を立ち上げ、阪堺線堺市内区間(約7.9km)については、存続に向けて市の支援策を実施していく、堺浜～堺駅間(約5.2km)については、工法や事業採算性などを再検証し、事業の実施について判断予定
岡山市	計画段階	【古備線LRT化構想】 ・在来線のJR古備線をLRT化し、高頻度運行、駅増設等により利便性の向上を図る 【既存市内路面電車の環状化、駅乗り入れ】 ・都心回遊性の向上を図る	【古備線LRT化構想】 ・総合交通戦略を平成21年10月に策定し、LRT化を明記 ・都市計画決定等に向けた需要予測や収支検討等のLRT導入計画を作成中 ・整備主体、費用負担について市、JR協議開始 【既存市内路面電車の環状化、駅乗り入れ】 ・平成13年交通社会実験を実施し、引き続き、機運醸成を図ることをした ・平成22年度都市・地域総合交通戦略において、LRT等による都心回遊性向上を位置付け
松江市	計画段階	【松江市LRT等導入計画】 ・市全体へ高い交通サービスを効率的に提供することを目的に、中心市街地への新しい交通システム(LRT、BRT等)導入の可能性を探る	・平成21年度に「松江市新交通システム研究会」(有識者)を設置 ・平成22年度は、研究会の報告、出前講座実施

そこで、現在の状況を踏まえて、まちづくりへの効果については、次の2つの視点から評価を行うものとする。

① まちづくりの効果

まちづくりにもたらす効果として、海外及び国内における LRT 導入事例を、まちづくりに対する特徴や施策に着目して整理する。

その上で、各導入都市における導入前後の利用者の動向、自動車からの転換、土地利用や地価等の指標から分析する。

② 導入のために求められる施策

また、国内において LRT の導入が検討されている都市を対象にその状況や検討経緯を把握し導入に必要な課題を明らかにするとともに、方策として求められる政策についてまとめる。

第3章. まちづくりへの効果に関する評価

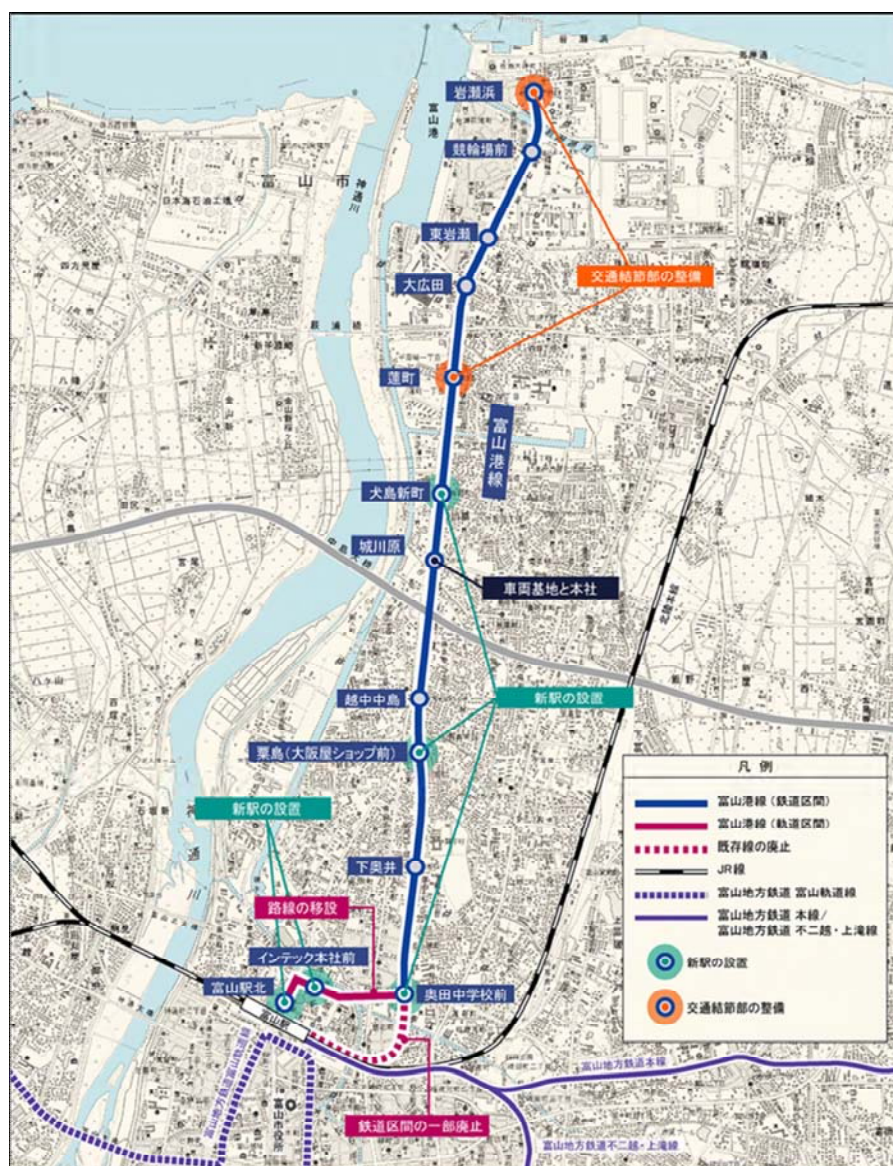
3. 1 国内事例

国内における、まちづくりへの効果として、平成18年度に開業したLRTの整備事例である富山ライトレールの現在までに把握されている効果について整理する。

(1) 富山ライトレール整備の概要

① 路線の概要

- ・延長 7.6km 軌道区間 1.1km (新たに軌道を敷設)
鉄道区間 6.5km (旧 JR 富山港線軌道を活用)
- ・軌間 1,067mm
- ・単線 行き違い施設 4箇所
- ・電停数 13
- ・所要時間 約25分
- ・直流 600V
- ・車両基地の新設
- ・変電施設の新設及び改築



② LRT 導入の背景

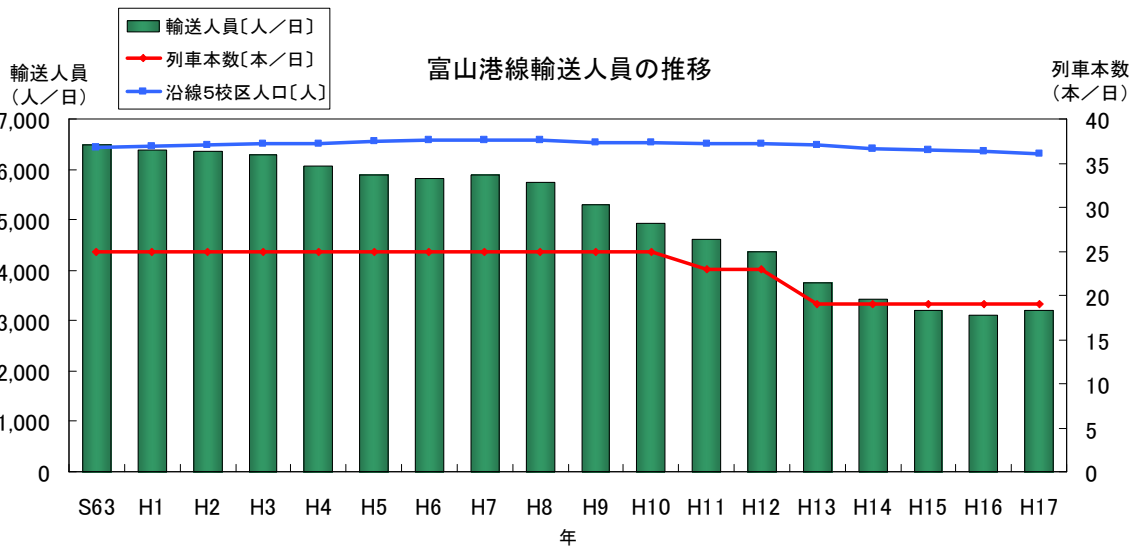
○ 北陸新幹線富山駅整備と「富山駅付近の連続立体交差事業」の実施

狭隘な区域での新幹線整備と連続立体交差工事の施工が必要であり、そのなかで利用者の減少から将来廃止も懸念される富山港線の処遇（高架化の是非）が課題となっていた。



○ 旧富山港線利用者数の減少

旧 JR 富山港線の利用者は、沿線人口がほぼ横ばいであるにもかかわらず、15年間で約半数にまで減少していた。



これらを背景に、富山港線の扱いについて「既存路線の高架化」、「LRT化」、「廃止によるバス代替輸送」の対策案を比較検討された。その結果、費用対効果（社会的便益）やまちづくりの観点から LRT 化が選択され、整備に至った。

③ 整備の概要

富山港線は、利用者数の減少によりサービスの低下を招き、更なる利用者数の減少を招くという、負のスパイラルに陥っていたが、LRT化により以下のとおり高いサービス水準で、利便性の高い交通システムとして再生された。

○ 併用軌道化

市街地へのアクセス向上や将来の既存路面電車との連結を目的に、富山港線の既存区間の一部を廃止し、道路併用軌道として新設、路面電車化を行っている。



○ 新駅設置

利便性向上のため、新駅を5駅設置し、従来9駅に加えて新駅を4駅設置し、13駅（電停）とした。



○ 制振軌道の採用

新たに敷設した併用軌道部についてはレールとコンクリート路盤を樹脂で固定する「樹脂固定軌道」と、レールと道路路面との溝幅が小さい「溝レール」を採用し、騒音、振動の軽減、メンテナンス性、排水性の向上を図っている。

○ 芝生軌道の整備

一部区間に芝生軌道を採用し、景観向上を図っている。



○ 低床車両の導入

従来の鉄道車両をすべて全低床車両に置き換え、7編成を導入した。



○ ICカードの採用

利用者利便性向上、乗降時間短縮等を目的にICカードシステムを導入した。

○ トータルデザインの導入

路線デザインの基本コンセプトに沿って、シンボルマーク、電停、車両外観などを総合的にデザインしている。



○ 運行サービスの向上

利用機会の向上及び利用者利便性の向上から、次の取り組みを行っている。

■ 列車本数の増便

従来 30～60 分間隔だった運行間隔を 10 分～15 分に短縮するとともに、等時隔ダイヤとして、乗車機会の増加及びダイヤのわかりやすさを向上させている。

■ 始発・終電時刻の改善

運行時間帯を延長することにより、早朝・夜間時間帯の乗車機会を向上させている。

■ 均一運賃の導入

全線均一運賃を導入し、運賃のわかりやすさ並びに運賃収受に係る時間短縮を図っている。

④ LRT 整備関連施策

○ 駅アクセスの改善

LRT の整備に合わせて、LRT 電停へのアクセスに係る交通整備を実施し、LRT への利用利便性を向上させている。

- ・ 駅前広場整備
- ・ フィーダーバス
- ・ 自転車駐輪場整備
- ・ アクセス道路整備



○ 公共交通沿線居住推進施策

また、富山市では、都市マスタープランにおいて『鉄軌道をはじめとする公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化等の都市の諸機能を集積させることにより、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり』の実現を目指す」と定められている。この考え方のもと、歩いて暮らせるコンパクトなまちづくりの実現方策の1つとして、居住を推進する区域を設定し、さらに良好な住宅ストックを形成するための「住宅・居住環境に関する指針」を設定することで、コンパクトなまちづくりを進めることを目的に、富山市公共交通沿線居住推進計画を策定している。

そのなかで定められた公共交通沿線居住推進地区での住宅立地に対し支援を行う「公共交通沿線居住推進施策（案）」に基づき、以下の施策を実施している。

① 公共交通沿線共同住宅建設支援

「公共交通沿線居住推進地区」で、公共交通沿線住宅・居住環境指針に適合した共同住宅の建設を支援する事業

→ 共同住宅建設に対して70万円／戸を補助

② 地域優良賃貸住宅供給促進事業

「公共交通沿線居住推進地区」で、公共交通沿線住宅・居住環境指針に適合した高齢者向け優良賃貸住宅及び特定優良賃貸住宅の建設を促進する事業

→ 地域優良賃貸住宅建設に対して住宅共用部分等整備費の2/3を補助

③ 公共交通沿線住宅取得支援事業

「公共交通沿線居住推進地区」で、一定水準以上の住宅建設又は購入（分譲型共同住宅の住戸を購入する場合も含む）を支援する事業

→ 一戸建て住宅建設、建売住宅や中古住宅購入、分譲型共同住宅購入に対して、金融機関からの借入額の3%以内で、30万円／戸を限度に補助

○ 景観を活かした魅力あるまちづくり促進

沿線の景観を活かしたまちづくりを推進し、観光利用の呼び込みによるLRT利用促進を図っている。

- ・ 散策路の整備
- ・ 古い街並みの保存・活用
- ・ 休憩施設の整備

(2) 施策としての評価

① 利用者数・利用機会

- 通勤・通学・通院など、日常の利用者の増加と定着
- 観光の手段としての新規需要の創出

- ・ 旧 JR 富山港線の利用者は、沿線人口がほぼ横ばいであるにもかかわらず、昭和 63 年当時は約 6,500 人/日であったが、平成 17 年には約 3,200 人/日にまで減少していた。
- ・ 富山ライトレールの開業前後において利用者数の大幅な増加が見られる。(平日 2.2 倍、休日 4.7 倍)
- ・ 休日の利用は開業直後の大幅な利用増から一定の落ち着きがみられるが、平成 21 年度においても平成 17 年度比約 3.2 倍の利用を維持している。また、平日の利用は開業 2 年目以降も安定した利用者数による利用の定着がある。



図 1日あたり乗客数の推移(年度別)

H21年度は3月末見込み数

- LRT の利用目的としては、平日では帰宅目的を除くと通勤目的が最も多く、次いで通学、買い物、通院となっている。LRT の開業前後により、観光目的の利用が増加していることが特徴である。なお、全体の構成割合には大きな変動は見られていない。

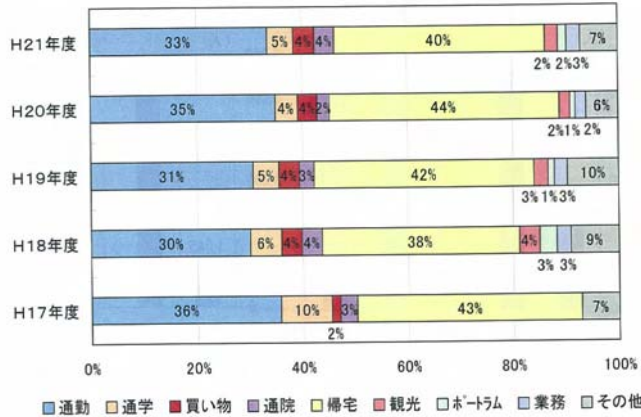


図 目的別利用者割合の推移（平日）

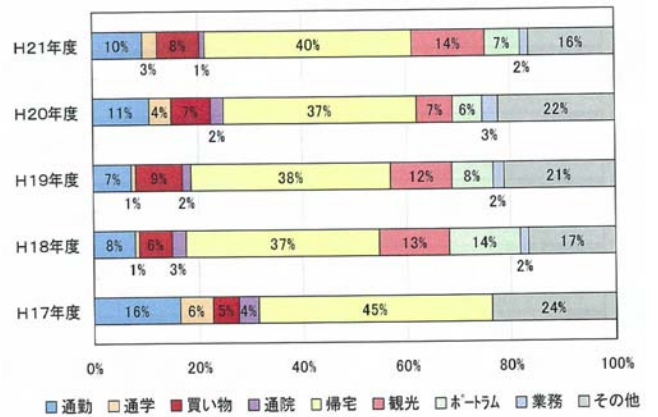
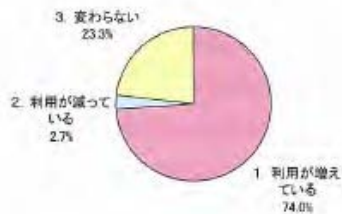


図 目的別利用者割合の推移（休日）

- 富山ライトレール利用者に対するアンケート結果より、利用者の約 75% が利用機会が増えていると回答しており、利用の促進が進んでいる様子がみられる。

◇全体

N=592 問16. ポートルム開業前（JRの時）と比べた、富山港線の利用回数の変化



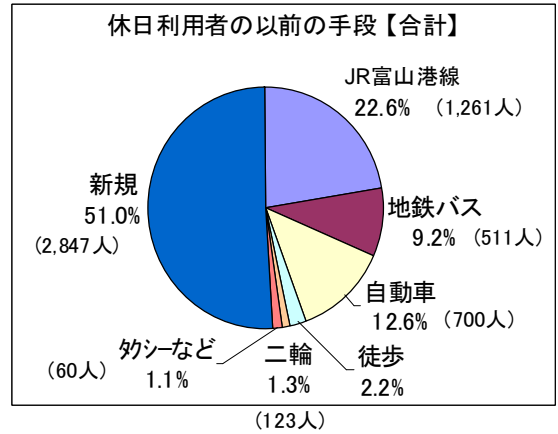
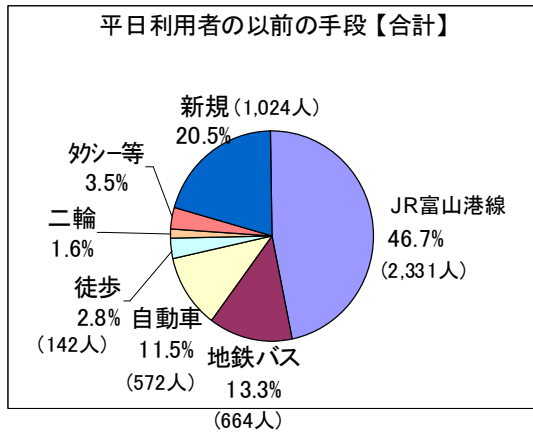
◇目的別



② 自動車利用からの転換

○ 自動車利用からの転換と、転換利用者の定着

- ・ 整備前後による利用交通手段を比較すると、平日、休日ともに自動車からの転換が約1割程度発生している。
- ・ 休日については新規利用が約半数であり、新たな需要喚起が図られたことが窺える。



- ・ 平成21年度にはLRT利用者のおよそ3/4がLRTを継続利用しており、他の交通機関からの転移は落ち着きを見せ、LRT利用者の定着がみられるようになっている。なお、利用交通機関を転換した人については、自動車からの転換が最も多数となっている。

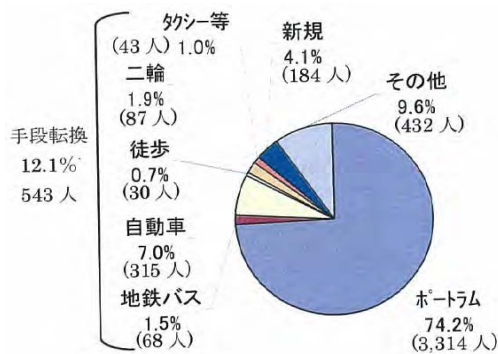


図 以前の交通手段（平日・全目的）

③ 高齢者の公共交通利用機会

○ LRT による高齢者の外出機会の向上、促進

- ・ 高齢者層の利用者数の大幅な増加が見られ、平日では 60 代：3.6 倍、70 代：3.5 倍、休日では 60 代：6.9 倍、70 代：8.5 倍などと、高齢者のモビリティ確保に効果を発揮していることが窺える。
- ・ 休日においては 50、60 才代を中心とした利用があり、高齢者層が主要な利用者層のひとつとなっている。

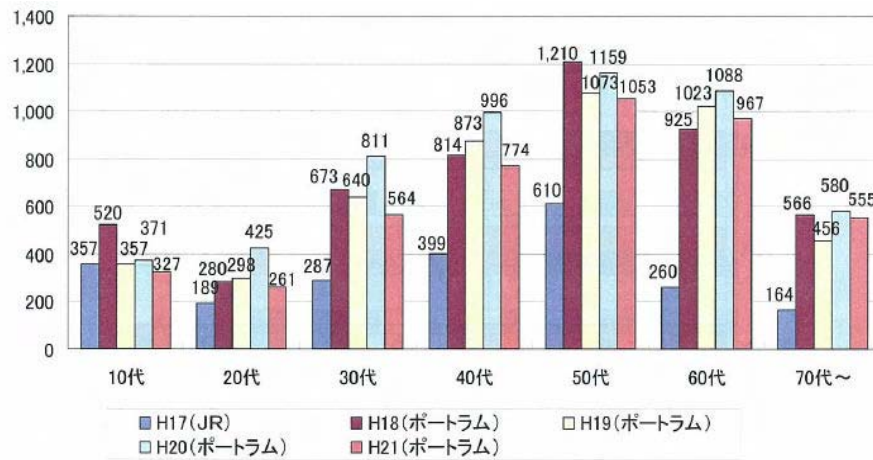


図 年代別利用者数の変化（平日）

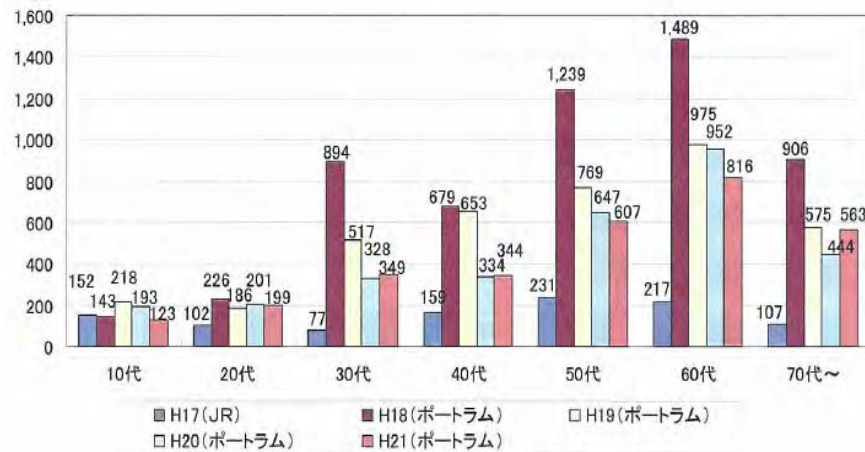
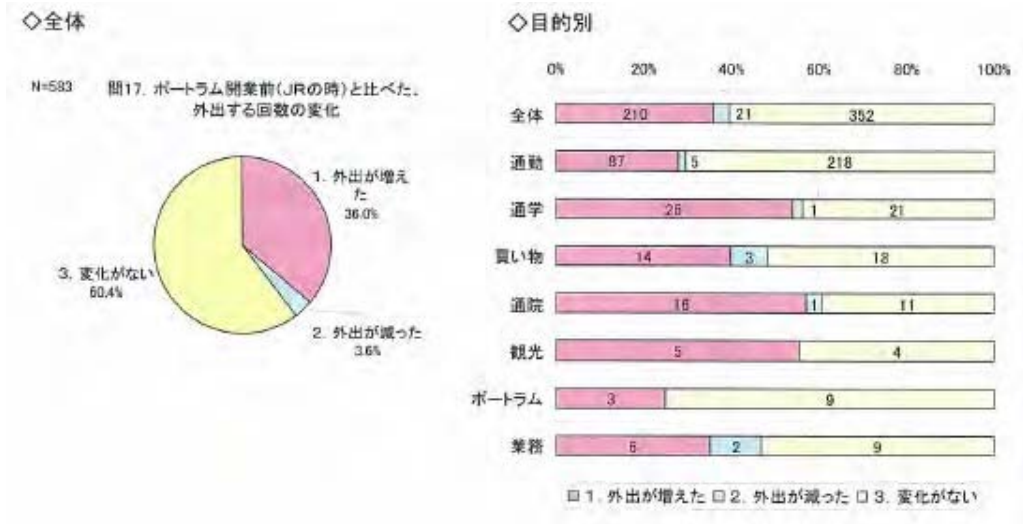


図 年代別利用者数の変化（休日）

④ 通学・通勤目的での外出機会

○ LRT による日常の外出機会の向上、促進

- LRT 利用者に対するアンケートにおいて、LRT 開業による外出機会増加が約 1/3 を占めており、外出の促進（モビリティの確保）に一定の効果が認められる。
- 通学や通院目的での外出機会の増加が顕著である。



(3) まちづくりへの効果の評価

① 地価・沿線宅地開発

- LRT 沿線地価の下落傾向の抑制及び向上
- LRT 沿線の宅地開発の促進

ア) 地価の変化

- ・ LRT 開業後、沿線地価は下げ止まり傾向が見られ、3年後には富山市全体平均が減少傾向にあるなかで商業系において上昇に転じている。
- ・ 住居系の地価について、LRT 開業前の沿線地域の地価は全体平均よりも低かったのに対して、開業後は逆転に転じており、LRT の開業が沿線地価に影響を及ぼしたものと推察される。

表 地価公示価格 (円/㎡)

			H16.1	H17.1	H18.1	H19.1	H20.1	H21.1	H22.1
富山港線 沿線 500m圏域	住居系	平均(5箇所)	62,600	58,520	56,300	55,180	54,800	53,640	51,880
	商業系	平均(4箇所)	262,825	227,625	220,575	218,825	226,850	223,325	213,700
	工業系	平均(1箇所)	86,000	77,200	71,500	67,000	64,000	60,600	57,400
		平均(10箇所)	145,030	128,030	123,530	121,820	124,540	122,210	117,160
旧富山市 市街化区域	住居系	平均(44箇所)	64,262	58,604	55,849	54,013	52,926	50,544	48,277
	商業系	平均(18箇所)	177,900	159,105	148,725	142,850	140,945	138,579	137,822
	工業系	平均(13箇所)	49,950	45,350	42,436	40,407	39,121	37,200	35,046
		平均(75箇所)	89,847	81,128	76,463	73,596	72,273	69,594	67,475

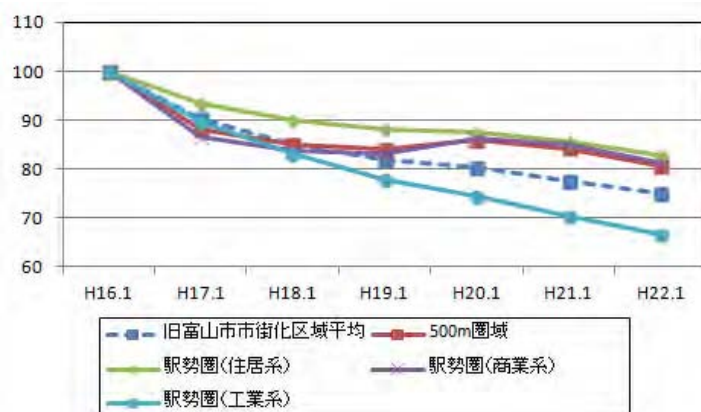


図 地価公示価格変化 (H16 を 100 とした指標)

イ) 新規着工

- ・ LRT 開業後、富山市内の傾向と比較して、着工件数は増加傾向にあり、特に平成 20 年度の着工件数の伸びが見られた。
- ・ 平成 21 年度には減少傾向に転じたが、市全域と同様の傾向であり、景気後退などの社会情勢の影響も受けたものと考えられる。

表 ライトレール沿線の建築着工件数（500m圏域）

		16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度
富山港線沿線 500m圏域	北部	16	18	22	27	20	18
	中部	20	27	31	18	30	29
	南部	54	50	72	67	95	72
	総計	90	95	125	112	145	119
旧富山市		2,238	2,018	2,014	1,742	1,747	1,455

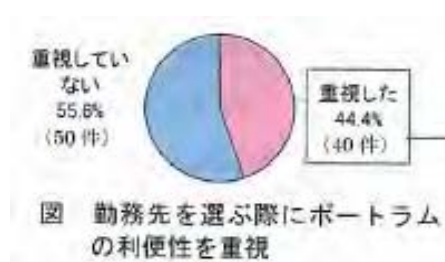
注：H21 年度は 3 月末見込み数



② 沿線就業者数

○ LRT が開業したことによる沿線就業者の増加

- LRT を利用して沿線に通勤している利用者について、5 割弱が開業後に沿線への通勤を始めており、LRT 開業が沿線就業者の増加に結びついている状況が見られる。
- また、開業後に沿線に就業した利用者のうち、5 割弱が LRT の利便性を重視して勤務先を選定しており、公共交通の利便性向上による沿線就業への効果が現れている。



③ 沿線への転入者数

○ 沿線居住の促進

ア) 人口の変化

- ・ LRT 沿線 (電停から 500m 圏域) の人口は、平成 22 年時点で約 26,000 人であり、平成 18 年から 3% 減少している。
- ・ 沿線の人口構造をみると、60 才以上の人口が約 1/3 を占めて少子高齢化が進んでおり、人口増加がしにくい構造にあることも要因と考えられる。

表 ライトレール沿線の人口 (500m 圏域・人)

	H18.1	H19.1	H20.1	H21.1	H22.1	H18→H22	
						増減	増減率
500m 駅勢圏内全域	27,268	27,059	26,822	26,662	26,448	-820	-3.0%
北部	5,804	5,674	5,514	5,590	5,434	-370	-6.4%
中部	6,727	6,722	6,579	6,662	6,529	-198	-2.9%
南部	14,737	14,663	14,569	14,570	14,485	-252	-1.7%
旧 富 山 市	321,646	320,795	320,088	319,372	319,132	-2,514	-0.8%

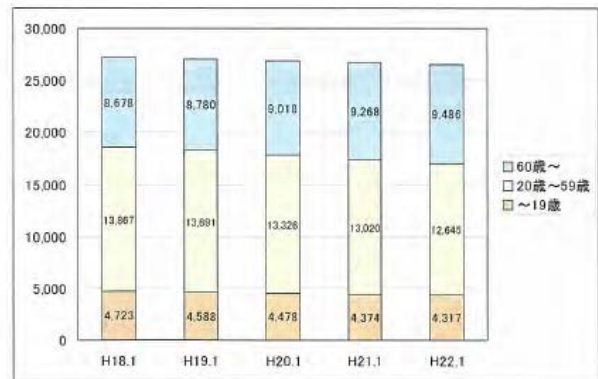


図 ライトレール沿線の人口変化 (年齢別)

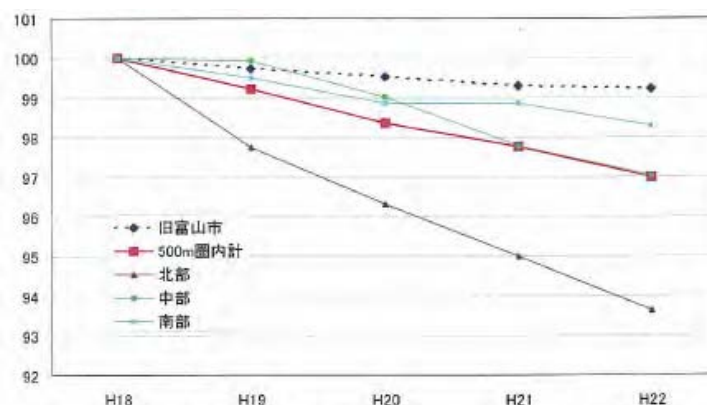


図 ライトレール沿線の人口変化 (H18 を 100 とした指標)

イ) 転入・転出者数の変化

- ・ LRT 沿線への転入者の状況を見ると、事業開始 3 年後から増加傾向が見られるようになっている。
- ・ また、富山市全体の市外からの転入が減少している傾向については、別途地域の課題であるが、LRT 沿線については富山市全体の傾向とは逆行する形で増加を続けている。また、市外への転出者についても減少傾向にあり、沿線居住の定着が進んでいる様子が見られる。

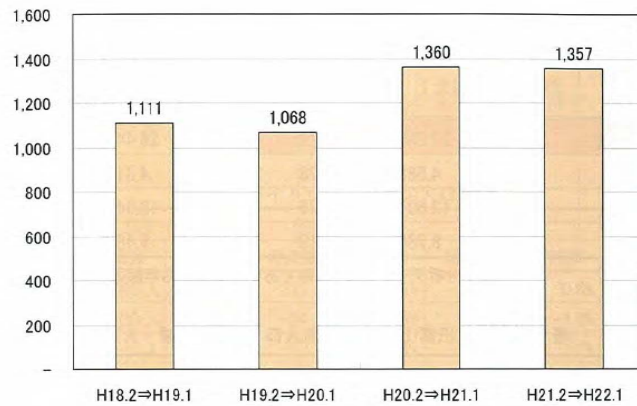
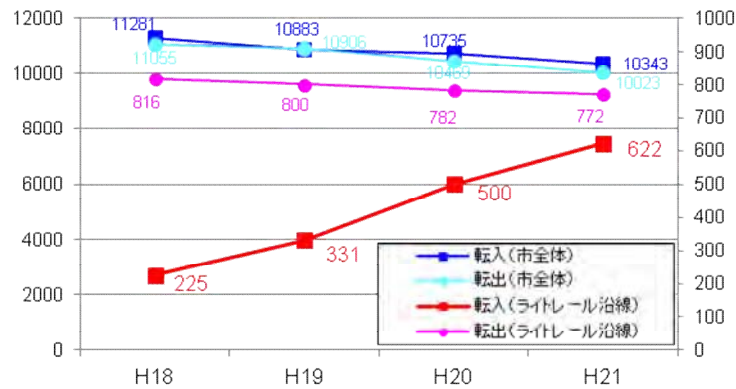


図 ライトレール沿線 (500m 駅勢圏) の転入者数推移



(4) 評価のまとめ

沿線における地価の上昇、転入者や着工件数の増加等、LRT 等整備による集約型のまちづくりへの効果が以下の視点から確認できた。

コンパクトなまちづくり	利用者数・利用機会の増加	<ul style="list-style-type: none"> ・ 開業前後において利用者数の大幅な増加 ・ 開業 2 年目以降も安定した利用者数による利用の定着 ・ LRT 開業による利用頻度増が約 3/4
	自動車利用からの転換	<ul style="list-style-type: none"> ・ 平日、休日ともに自動車からの転換が約 1 割程度発生 ・ 休日については新規利用が約半数であり、新たな需要喚起
	沿線就業者数の増加	<ul style="list-style-type: none"> ・ LRT 開業による沿線就業者の増加 ・ LRT 利便性向上による沿線就業への効果
	沿線への転入者数の増加 (転出者数の減少)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人口減少傾向は歯止めは掛かっていない ・ 一方、沿線への転入者の増加、転出者の減少傾向が見られる
	地価下落抑制・沿線宅地開発の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ LRT 開業後、沿線地価は下げ止まり傾向 ・ LRT 開業後の地価は、他地域よりも高い水準で推移 ・ LRT 開業後、着工件数の増加傾向 ・ 21 軒の宅地開発の実施 (H20 年度)
少子高齢化への対応	高齢者の公共交通利用機会の増加	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者層の利用者数の大幅な増加 ・ 休日においては高齢者層が主要な利用者層のひとつ
	通学・通院目的での外出機会の増加	<ul style="list-style-type: none"> ・ LRT 開業による外出機会増加が約 1/3 ・ 通学、通院目的の増加が顕著

3. 2 (参考) 海外事例

海外事例として、以下にフランス・ストラスブール市における LRT 導入事例を紹介する。

ストラスブールは人口約 25 万人（広域都市圏共同体で約 43 万人）規模の都市である。1988 年時点の通勤交通の機関分担率は自動車 73%、公共交通 11%であり、公共交通利用率が比較的低い都市であったことに加え、都市中心部の道路交通のうち約 40%が通過交通を占めるなど、中心市街地の衰退や環境悪化を課題として抱えていた。

それに対し、自動車交通の抑制に向けた中心市街地の交通規制の見直しと一体となって、LRT が 1994 年に新設された。

導入に当たっては、中心部では交通規制の見直しにより創出された既存の道路空間の活用や、郊外部では車線の源泉や道路横断構成の見直しなどにより空間が確保された。

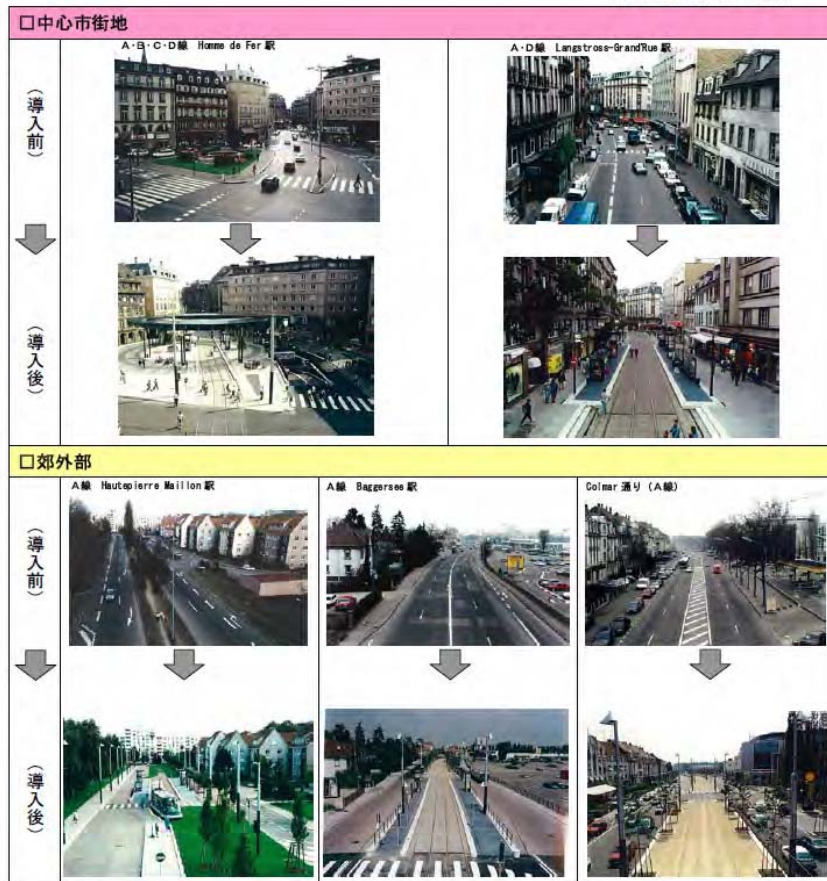
また、車両や電停のトータルデザイン、鉄道駅との結節に配慮した構造、LRT とバスの同一ホーム乗り換え、パークアンドライドなどの取り組みが行われている。



図 LRT 導入前後の道路空間構成の比較

出典：フランス ストラスブール市資料

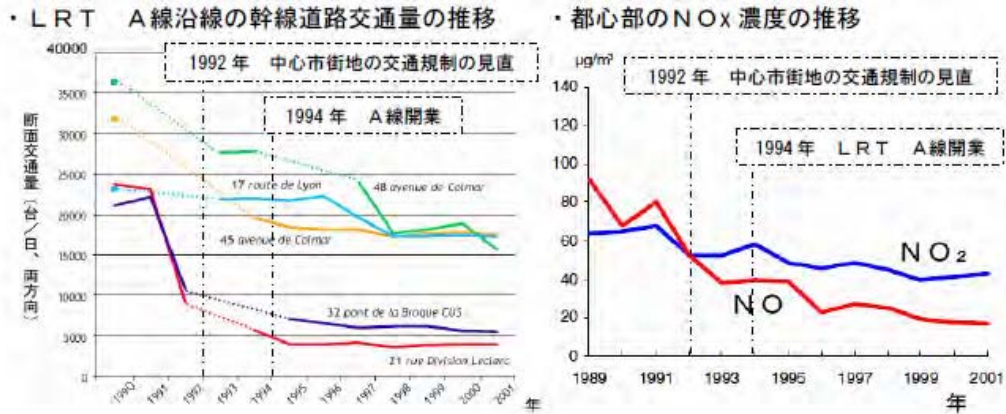
(A 線開業当時の写真)



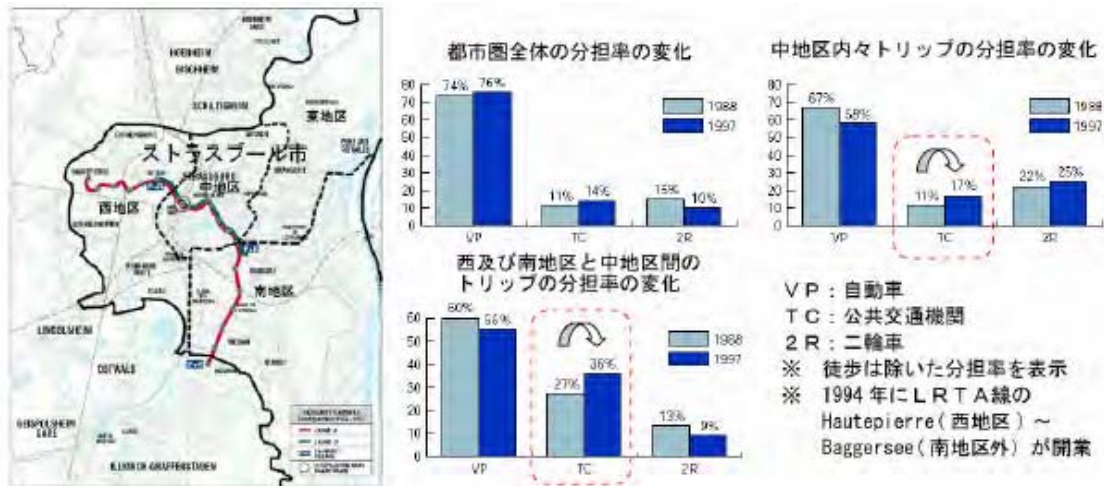
(資料：まちづくりと一体となった LRT 導入計画ガイダンス)

ストラスブールでは、LRT 導入と都市交通施策・まちづくり施策を一体的に転換したことにより、次の効果が把握されている。

○ 都心部周辺における自動車交通量の減少と、都心環境の向上



○ LRT 沿線における公共交通分担率の向上



○ 中心市街地の活性化

・ 1988→1997年における住民の買物行動の変化 (LRTは1994年開業)

①住民の移動全体に占める買物目的移動の割合	88年 10% → 97年 12%
②買物回数	50%増加 (対88年比)
③買物目的の中心部への移動回数	33%増加 (対88年比)

出典：家庭交通調査 (ストラスブール広域共同体 1997年)

(資料：まちづくりと一体となったLRT導入計画ガイダンス)

第4章. LRT導入のために求められている政策

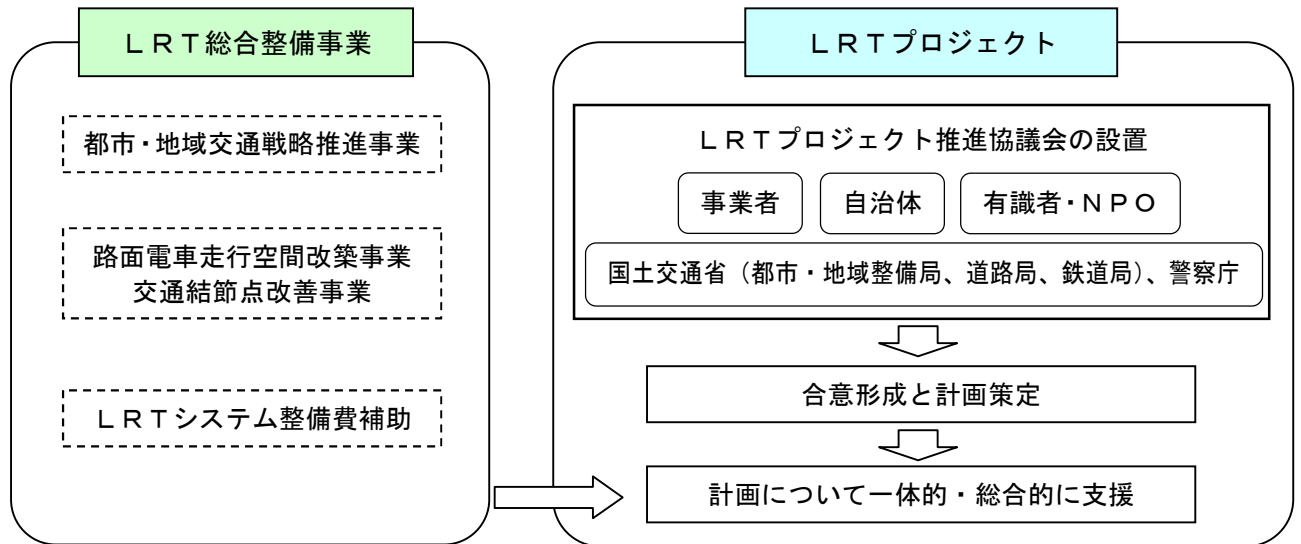
4. 1 LRT導入のための施策メニュー

(1) LRTに対する補助制度

前述のとおり集約型のまちづくりの実現に向けて、LRT整備は都市交通の課題に対応する有効な方策のひとつであり、海外においても多数の導入事例がある。

しかし、LRTの導入には、関係主体間の合意形成、コスト負担（初期投資や維持管理）、導入空間の制約などの課題を解決していく必要があることから、導入を計画している都市に対しては、関係部局（国土交通省都市・地域整備局、道路局、鉄道局、警察庁）で連携して、導入を目指す都市を支援するため、LRTプロジェクト実施要綱を定め、随時各都市の策定段階の計画へのヒアリングやアドバイスを行うこととしている。

また、費用負担の観点からはLRT総合整備事業等による補助制度を定め、これらにより計画について一体的な支援を実施している。



<LRT総合整備事業の概要>

(平成21年度までの制度)



○ LRT 総合整備事業

① LRT システム整備費補助

概要	速達性に優れ、バリアフリーや環境にも優しい利用者本位の交通体系の構築を推進する観点から、まちづくりと連携したLRTシステムの整備を推進するため、鉄軌道事業者が行う低床式車両その他LRTシステムの整備に必要な施設整備に要した費用の一部を補助する。
対象者	鉄軌道事業者
対象事業	LRTシステム構築に不可欠な施設の整備に要した費用 (低床式車両(LRV)、停留施設、レール(制振軌道)、変電所の増強、車庫の増備、相互直通化のための施設) ※ 鉄軌道事業者、関係自治体、道路管理者等から構成される「LRTプロジェクト推進協議会」が策定するLRT整備計画に基づき、鉄軌道事業者が整備するものに限る。
補助率	国：1/4 地方公共団体：国と同額以上

② 都市・地域交通戦略推進事業

概要	都市交通の円滑化を図るとともに、都市施設整備や土地利用の再編による都市再生を推進するため、徒歩、自転車、自動車、公共交通など多様なモードの連携が図られた、自由通路、地下街、駐車場等の公共空間や公共交通からなる都市の交通システムの整備に対して支援を行う。
対象者	地方公共団体、協議会、独立行政法人都市再生機構 等
対象事業	1) 整備計画の作成に関する事業 2) 公共的空間等の整備に関する事業 a) 公共的空間等が整備される敷地の整備 b) 公共的空間の整備 c) 駐車場の整備 d) 駐車場有効利用システムの整備 e) 荷捌き駐車場の整備 f) 自転車駐車場の整備 g) バリアフリー交通施設の整備 h) 路面電車・バス等の公共交通に関する施設の整備 i) (a)から(g)の施設の代替となる又は(a)から(h)と一体となった鉄道施設等の整備 3) 公共的空間又は公共空間の整備に併せて実施される次の事業 a) 都市情報提供システムの整備 b) 地下交通ネットワークの管理安全施設の整備 c) 公共交通機関の利用促進に資する施設の整備
補助率	1/3以内

③ 路面電車走行空間改築事業

概要	自動車交通を路面電車に転換することが望ましい区間において、路面電車の整備(軌道の新設・延伸)を行い新たな交通分担を実現させることによって、都市内の自動車交通の適正化を図る事業。
対象者	地方公共団体
対象事業	路面電車の走行路面、停留所等の整備に必要な道路改築費(用地補償費を除く)が補助対象となる。また、レール及び架線柱・架線等専ら軌道事業の用に供するものは占用物件であることから、軌道事業者が整備することとなり、補助対象外である。 なお、都市再生交通拠点整備事業において、路面電車の停留所、架線柱、シェルター(電車停留所の屋根等)を補助対象としている。
補助率	1/2

④ 交通結節点改善事業

概要	駅前広場容量不足の解消、駅周辺の放置自転車問題、自由通路整備による鉄道による市街地の分断解消やバリアフリー化への対応のため、駅前広場、自転車駐車場、駅自由通路、パークアンドライド駐車場などの交通結節点を整備し、道路と鉄道其他の交通施設との結節性の向上を図るための事業。
対象者	地方公共団体
対象事業	駅前広場、バス交通広場、交通結節点と密接に関連するアクセス道路、駅自由通路 など歩行者空間・自転車空間、交通結節点直近のバス停留所、パークアンドライドのための公共駐車場等。
補助率	1 / 2

なお、平成 22 年度より、②都市・地域交通戦略推進事業、③路面電車走行空間改築事業、④交通結節点改善事業については、社会資本整備総合交付金に移行されている。

⑤ 社会資本整備総合交付金

概要	活力創出、水の安全・安心、市街地整備、地域住宅支援といった政策目的を実現するため、地方公共団体が作成した社会資本総合整備計画に基づき、目標実現のための基幹的な社会資本整備事業のほか、関連する社会資本整備やソフト事業を総合的・一体的に支援。
対象者	地方公共団体
対象事業	(1) 基幹事業 地方公共団体が作成する社会資本総合整備計画（仮称）の目標を実現するため、基幹的な事業として実施する次の政策分野ごとの事業 (政策分野) < 基幹事業 > ①活力創出基盤整備 道路、港湾 ②水の安全・安心基盤整備 治水、下水道、海岸 ③市街地整備 都市公園、市街地整備、広域連携、 従来のまちづくり交付金対象事業等 ④地域住宅支援 住宅、住環境整備 (2) 関連社会資本整備事業 基幹事業と一体的に実施することが必要な各種の社会資本整備事業 (3) 効果促進事業 ・ 基幹事業と一体となってその効果を一層高めるために必要な事務・事業 ただし、交付金事業者の運営に必要な人件費、賃借料その他の経常的な経費への充当を目的とする事業等を除く。 ・ 全体事業費の 20 / 100 以内
補助率	単年度交付限度額 = 基幹事業分 + 関連社会資本整備事業分 + 効果促進事業分 (事業費 × 国費率※) (事業費 × 国費率※) (事業費 × 国費率※) ※現行の事業で適用される国費率を基本 (対応する事業がない場合は 1 / 2)

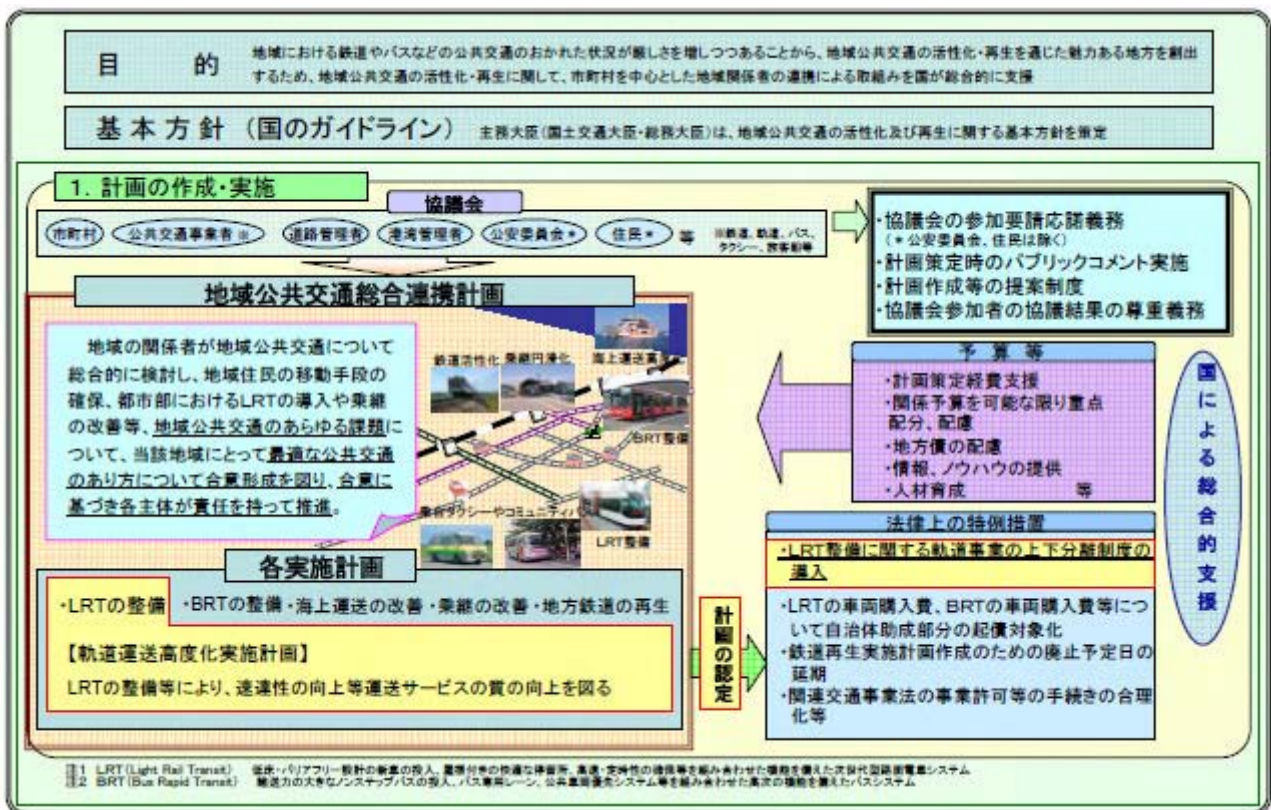
富山ライトレールの整備においては、事業費約 58 億円のうち、LRT システム整備費補助 (約 1.75 億円)、路面電車走行空間改築事業 (約 4 億円) が活用されている。

また、富山市内電車環状線化事業 (平成 21 年 12 月開業) においても、事業費約 30 億円のうち、地域公共交通活性化・再生総合事業 (約 4 億円)、路面電車走行空間改築事業 (約 4 億円)、都市・地域交通戦略推進事業 (約 4.7 億円) が活用されている。

(2) LRT整備を支援する法制度

また、LRTなどの公共交通事業や整備を支援する法律として、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」が平成19年10月に施行されている。

この法律により、地域の関係者が地域公共交通の活性化・再生のために地域の公共交通について総合的に検討し、合意形成を図る枠組みが定められたほか、LRT事業における上下分離制度の導入や、自治体でのLRT車両購入に対する支援（起債に対する特例措置）などが定められた。



4. 2 国内の導入計画

LRT が導入された富山市のほか、国内でもいくつかの都市において LRT 導入に向けた計画策定が進められている。それらの都市における検討の経緯等を踏まえて、国内における LRT 導入における課題を整理する。

(1) 宇都宮市 LRT 導入計画

① 計画の背景

宇都市都市圏では、以下の課題に対応するための方策として、平成9年度から LRT 導入が検討されている。

- ・安全な交通環境と高齢者等の移動手手段の確保
- ・環境への負荷が少ない社会の実現
- ・中心市街地の活性化
- ・宇都宮東部地域の渋滞緩和
- ・新たな都市軸の形成
- ・県央地域の公共交通ネットワークの充実

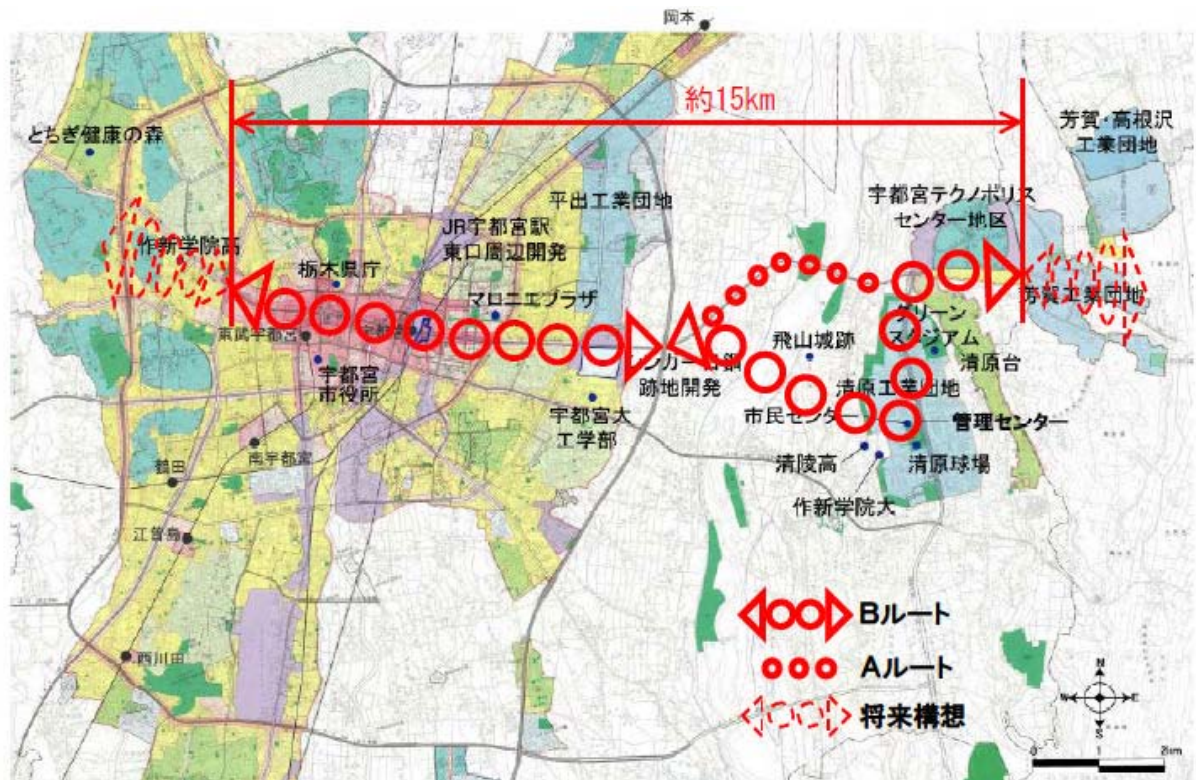


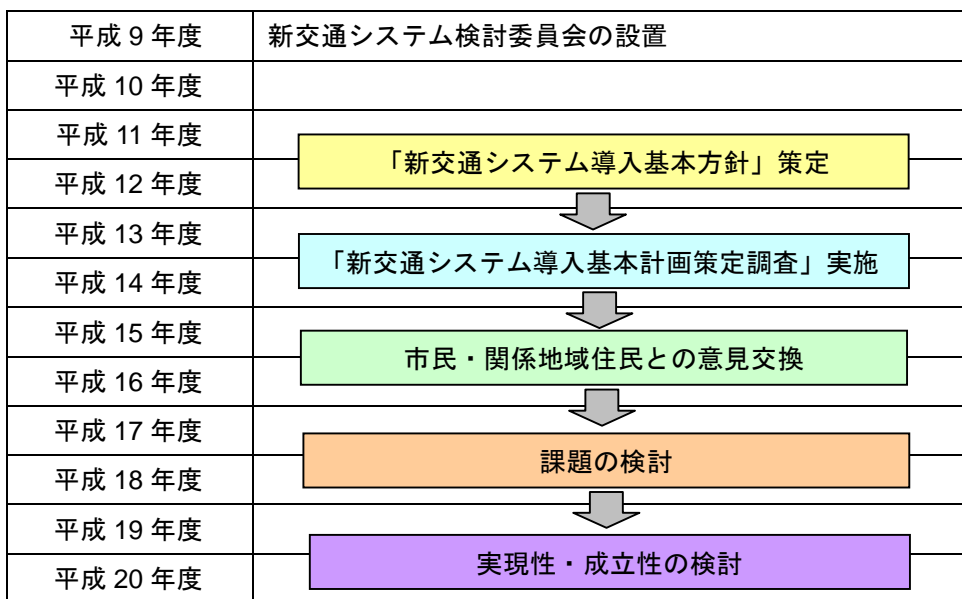
図 宇都宮市 LRT 導入検討ルート

(資料：宇都宮市)

② 検討の経緯

宇都宮地域の東西方向の基幹となる公共交通軸形成を目標に、平成 13・14 年度に「新交通システム導入基本計画策定調査」が実施された。平成 15・16 年度に地域住民等との意見交換が行われたのち、平成 17・18 年度には今後重点的に検討しなければならない課題を明らかにし整理されている。

そして、平成 19 年度には東西基幹公共交通として、LRT の成立性及び実現性について専門的に検討することを目的に事業・運営手法、施設計画等についての検討が進められてきた。



平成 21、22 年度においては、これまでの各種調査結果を基に、市民や関係者との合意形成に向けた取組みを進めているところであり、その際、課題として整理されたものは以下の通りである。

合意形成の相手	合意形成の課題
市民	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業採算性 ・ LRT の必要性 ・ 福祉施策としての合理性 ・ 環境施策としての合理性 等
商業関係者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中心部での車線削減への対応 等
既存交通事業者	<ul style="list-style-type: none"> ・ LRT との路線競合への対応 等

(2) 新潟市LRT等導入計画

① 計画の背景

新潟市では、都心部の主要拠点間を連絡する基幹公共交通軸にサービスレベルの高い新たな交通システムの導入や、放射方向の都心アクセス軸を強化し、乗換の便利な交通結節点で連携を図り、市全体として、人と環境にやさしい交通環境の実現を目指している。その基幹公共交通軸の交通システムとして、LRT等の導入が検討されている。



(資料：新潟市)

② 検討の経緯

平成22年度に、新たな交通システム検討委員会を設置し、導入する輸送システムとしてLRT、BRT、小型モノレールの3つを検討対象として、導入空間の確保、事業規模、定時性の確保、環境負荷の低減、気候への対応などの視点からシステムの比較を行っている。

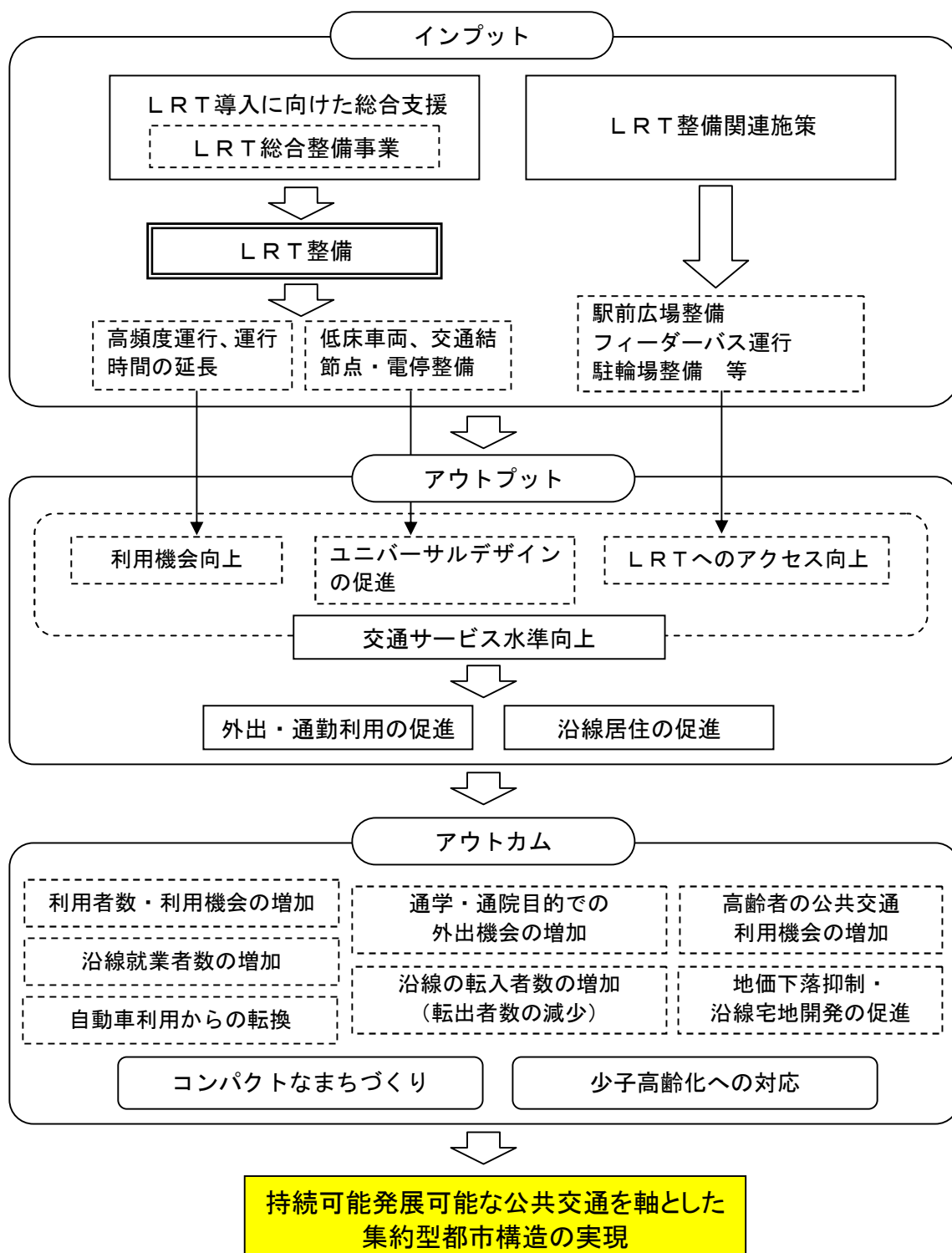
今後は導入検討委員会による検討とともに、市民合意形成の熟度を高め、平成22年度に導入の方向性を提示し、平成23年度以降に実現に向けた取り組みに結び付けることを想定している。

第5章. 今後の課題

1. 取り組むべき施策

LRT・バス等の都市交通の整備は、集約型のまちづくりの推進に寄与することから、引き続きLRTプロジェクトや補助事業等による支援を行っていく必要がある。

その一方で、現在まちづくりの観点からLRT・バス等の都市交通の導入を目指している都市では、市民や沿線住民、関連交通事業者、予算面等での合意形成を図るための取り組みを行っており、それに対する支援が必要となる。



○ LRT プロジェクト、LRT 総合整備事業

事業等関連省庁、部局が連携した支援や事業のタイミングに合わせた集中的な支援

○ 国内で導入を計画している都市を支援するため、LRT・バス等の都市交通の導入に向けたノウハウをガイドライン等により提供

- ・ 集約型まちづくりに必要な交通とそれにあわせた都市機能集積のための方策
- ・ 合意形成のためのノウハウ提供
- ・ 海外導入事例 等