

大都市圏政策の評価

大都市圏政策の評価（概要）

首都圏、近畿圏、中部圏で法目的、計画内容、講じてきた施策等が異なることから、当初想定した目標がどの程度達成されたか、圏域ごとに評価を行った。

なお、近畿圏、中部圏については、地域色の強い制度でもあることから、今後、地方公共団体の意見を聴取することとし、ここでは概略の評価にとどめる。

（評価のポイント）

- 工業の集中を主要因とする人口の流入に対応するための政策区域、計画等は圏域の発展に一定の役割を果たしてきた。今後も、世界の大都市圏と比べて遜色のない諸機能を育成・整備するため、環境問題や人口減少に対応しつつ、広域的な都市圏構造を目標とした計画やそのためのコントロールツール等が必要。

大都市圏制度の概要（首都圏）

首都圏整備法（S31）

（目的）

首都圏整備法第一条

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。

（政策区域）

既成市街地

東京都及びこれと接続する枢要な都市を含む区域のうち、政令で定める市街地の区域

近郊地帯

既成市街地の秩序ある発展を図るため緑地地帯を設定する必要がある既成市街地の近郊の区域

市街地開発区域

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、工業都市又は住居都市として発展させることを適当とする既成市街地の周辺地域内の区域

既成市街地



S40 改正

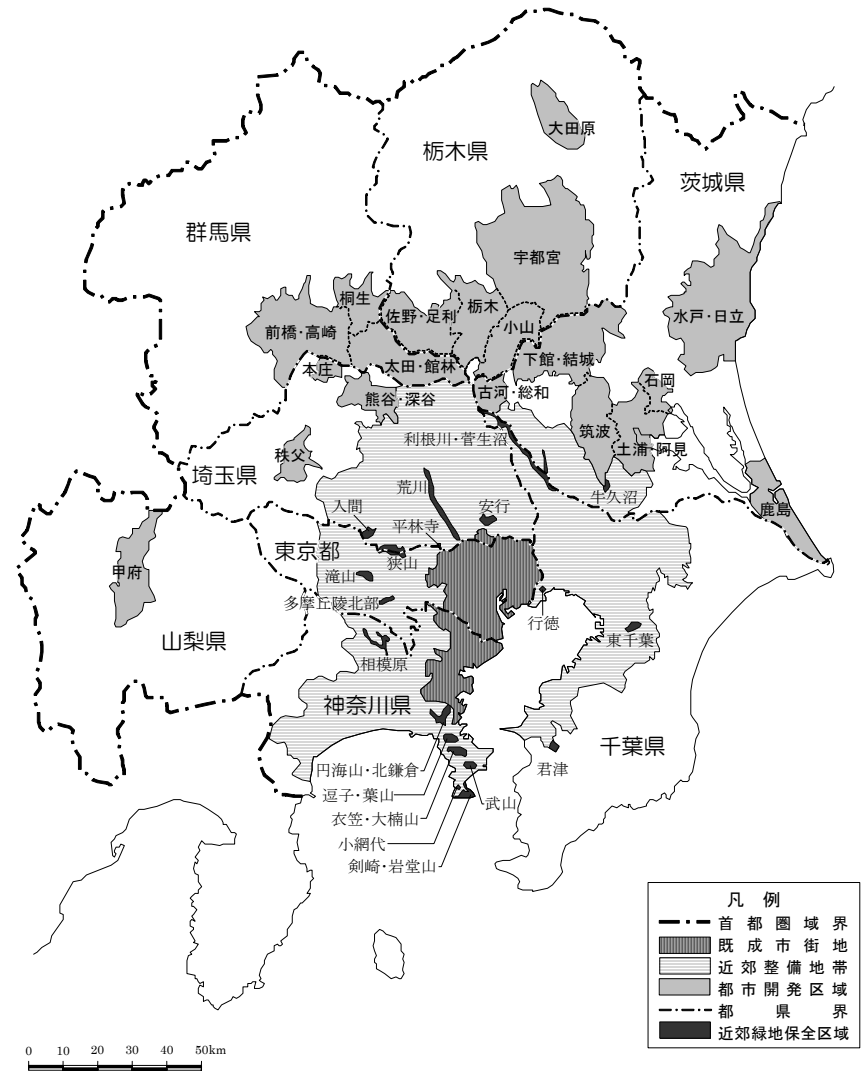
産業及び人口の過度の集中を防止し、かつ、都市の機能の維持及び増進を図る必要がある市街地の区域

近郊整備地帯

既成市街地の近郊で、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、工業都市、住居都市その他の都市として発展させることを適当とする区域



大都市圏制度の概要（近畿圏）

近畿圏整備法（S38）

（目的）

近畿圏整備法第一条

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。

（政策区域）

既成都市区域

大阪市、神戸市及び京都市の区域並びにこれらと接続する都市の区域のうち、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

近郊整備区域

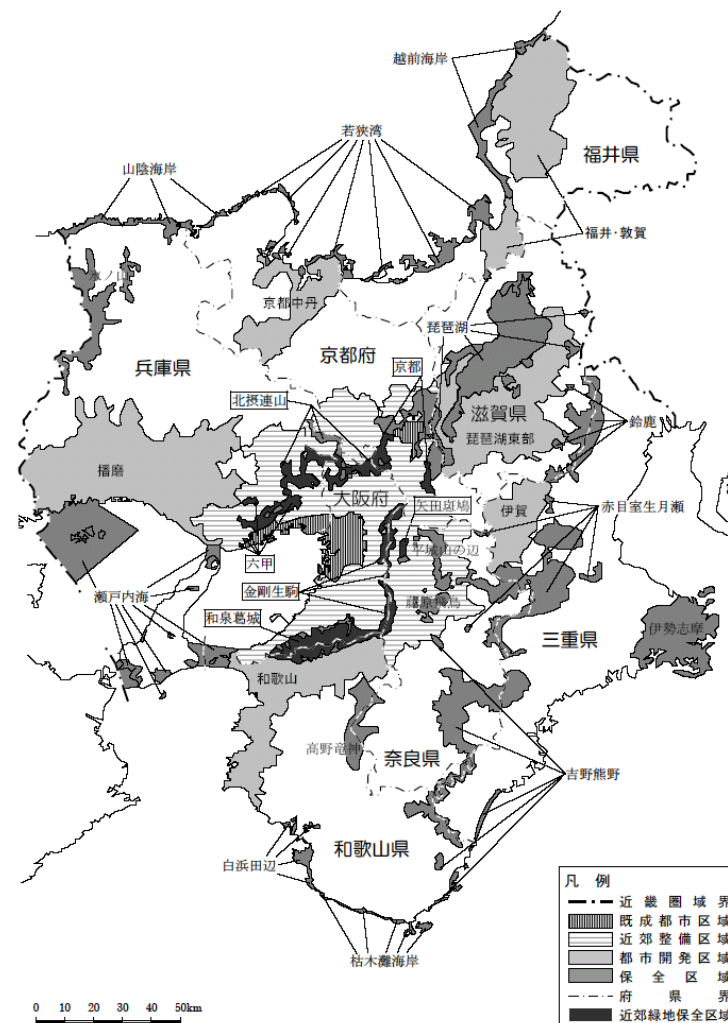
既成都市区域の近郊で、当該既成都市区域の市街地の無秩序な拡大を防止するため、計画的に市街地として整備する必要がある区域

都市開発区域

既成都市区域及び近郊整備区域以外の近畿圏の地域のうち、既成都市区域への産業及び人口の過度の集中傾向を緩和し、近畿圏の地域内の産業及び人口の適正な配置を図るため、工業都市、住居都市その他の都市として開発することを必要とする区域

保全区域

近畿圏の地域内において文化財を保存し、緑地を保全し、又は観光資源を保全し、若しくは開発する必要がある区域



大都市圏制度の概要（中部圏）

中部圏開発整備法（S41）

（目的）

中部圏開発整備法第一条

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。

（政策区域）

都市整備区域

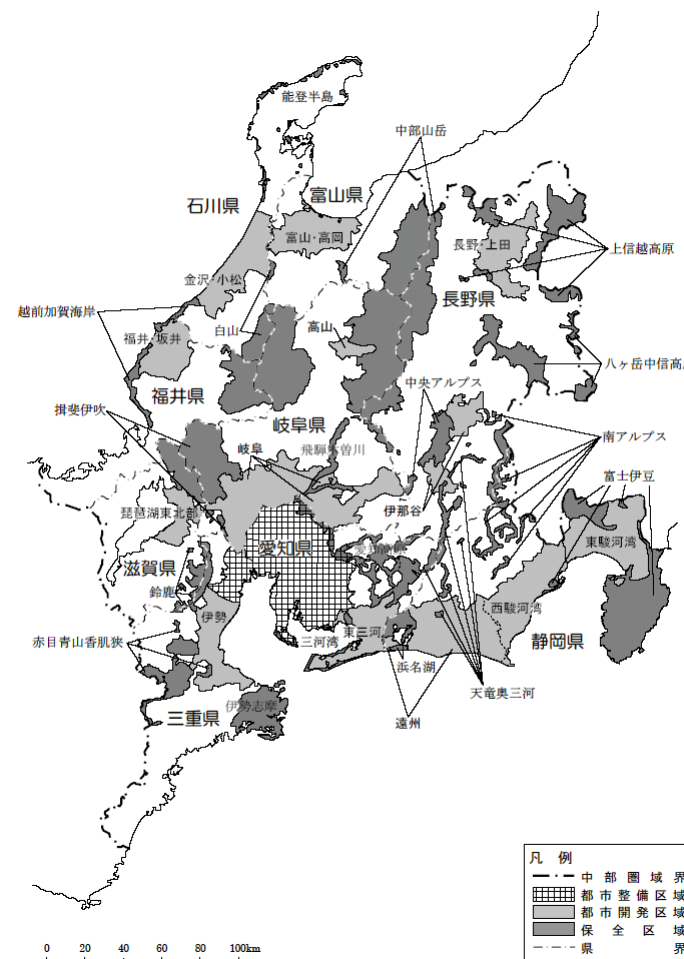
中部圏の地域内において、産業の開発の程度が高く、さらに経済の発展が予想される地域で当該地域の発展の進度に応じ都市の機能が十分に発揮されるよう計画的に基盤整備を行なう必要がある区域

都市開発区域

都市整備区域以外の中部圏の地域のうち、中部圏の均衡ある発展を図るため、工業等の産業都市その他当該地域の発展の中心的な都市として開発整備することを必要とする区域

保全区域

中部圏の地域内において観光資源を保全し、若しくは開発し、緑地を保全し、又は文化財を保存する必要がある区域



大都市圏政策の評価（首都圏）（案）

○首都圏整備法の目的

・首都圏整備法（昭和31年法律第83号） 第一条

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。

○首都圏整備計画

・首都圏整備法 第二条第二項

この法律で「首都圏整備計画」とは、首都圏の建設とその秩序ある発展を図るため必要な首都圏の整備に関する計画をいう。

以下、第1次基本計画（S33策定）から第5次基本計画まで、各基本計画の策定に係る背景、目標、対応及びその結果について整理し、首都圏整備法に係る評価を行った。

1. 第1次基本計画（S33策定、S37一部改訂、計画期間S50）

○背景（基本計画には背景の記載なし）

- ・政治・経済・文化の中心としてふさわしい首都圏建設の必要性。
- ・経済の復興による産業及び人口の東京への集中への対処。

※S30年代前半の人口の状況

- ・東京都区部 年平均約26.8万人増加（5年間で134.1万人増加）
- ・東京都区部の人口増加の約7割が社会増
- ・工業等制限区域（東京都区部、武蔵野市、三鷹市）の動向
製造工場従業者数 S30 71万人 → S35 116万人
大学学生数 S33 26万人 → S35 31万人

○主な目的

- ・既成市街地における過密集中の解消。

（第1次基本計画）

「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…」

- ・人口規模（万人）

	S30	S50
首都圏	1,980	2,820
既成市街地	870	1,225
既成市街地外	1,110	1,595

- ・既成市街地で抑制し、既成市街地外のうち市街地開発区域で吸収。

○主な対応

- ・既成市街地、近郊地帯及びその周辺の地域（市街地開発区域とそれ以外。）の三地域に区分。
- ・既成市街地への工場、大学等の新增設を制限（工業等制限制度（S34））。
- ・既成市街地の建築物高度化、公共施設整備等を図る（施設ごとに整備計画を策定。整備計画で都市高速道路（首都高速道路）等の大規模事業を位置づけ。）。
- ・既成市街地の周囲に近郊地帯（グリーンベルト）を設定し、自然環境、優良農地を保全するため公園緑地、農地等の空地系土地利用を図り、既成市街地の膨張を抑制。
- ・既成市街地の周辺地域内において、既成都市を核とした市街地開発区域を工業都市として開発し、産業及び人口の増大をここで吸収し定着を図る（区域ごと、施設ごとの市街地開発区域整備計画を策定。工業団地造成事業を都市計画事業として行うとともに、土地の収用権を付与（S37））。

○結果

- ・全国総合開発計画（S37）においては、関東（長野県を含む1都8県）の S30 から S45 までの人口伸び率を約 124%と想定。実際には、予想をはるかに上回るペースで人口増加が進行。

※人口規模（万人）

	S30	S50(目標)	S40(実績)	指数 (S40/S30×100)
首都圏	1,980	2,820	2,696	136.2
既成市街地	870	1,225	1,206	138.6
既成市街地外	1,110	1,595	1,490	134.2

注：S30 及び S50（目標）は計画策定時の首都圏及び政策区域の値であり、S40（実績）は現行の首都圏及び政策区域の値。

- ・公共施設整備については、宅地整備計画等により位置づけのある事業を進めたものの、激しい人口増加により、一層の対応が必要となった。
- ・既成市街地の工場等は、工業等制限制度の存在にも関わらず増加したが、全国及び首都圏全体よりもその伸びは低くなっており、制度の効果は認められる。

※製造業事業所数の推移

	S35	S44	指数(S35=100)
全国	238,320	402,176	168.8
首都圏	67,811	123,161	181.6
既成市街地	34,388	57,861	168.3

注：既成市街地は東京都区部、三鷹市及び武蔵野市。

2. 第2次基本計画（S43 策定、計画期間 S50）

○背景

- ・既成市街地への予想を上回る人口の集中と過密の弊害の発生。

（第2次基本計画）

「首都及びその周辺への諸機能の集積は、予想をはるかに上回る速度で進み、このため、この地域における都市生活の多くの分野に激しい過密の弊害が発生。」

○主な目的

- ・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。

（第2次基本計画）

「…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：災害による中枢的機能のまひ、密集市街地、公害、住宅難等）

- ・工業等諸機能の広域的展開。

（第2次基本計画）

「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。」

- ・近郊整備地帯における緑地の保全の推進。

（第2次基本計画）

「近郊整備地帯においては、市街地の外延的拡大に対処し、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。」

- ・人口規模（万人）

	S40	S50
首都圏	2,700	3,310
既成市街地＋近郊整備地帯	1,960	2,500
周辺開発地域	740	810

○主な対応

- ・既成市街地、近郊整備地帯及び周辺開発地域（都市開発区域（広域的都市開発区域、工業都市）とそれ以外。）の3地域に区分。
- ・既成市街地に係る取組は継続（施設を束ねた既成市街地整備計画、工業等制限制度）。
- ・喫緊の人口増加に対応するため、既成市街地の近郊においても産業及び人口を計画的に受け止めざるを得ないことから、近郊地帯の設定を見直し、計画的に市街地を整備するとともに、あわせて良好な緑地を保全する必要のある区域として、既成市街地の中心から概ね 50km 圏内に近郊整備地帯を新たに指定（首都圏整備法改正（S40））。その後、新・都市計画法（S43）の線引き制度と相ま

って、計画的な市街化を図ることとした。

- ・近郊整備地帯において、既成市街地の受け皿整備を推進するため、各種制度を整備（区域ごとの近郊整備地帯整備計画、工業団地造成事業、財政上の特例措置（以下、財特。）（S41））。
- ・近郊整備地帯においては、近郊の樹林地等の無秩序な市街地化による荒廃を防ぐため、良好な自然環境を有する緑地の広域的な保全を推進（近郊緑地保全制度（S41））。
- ・都市開発区域においては、既成市街地の受け皿としての工業都市・住居都市として開発を推進（区域ごとの都市開発区域整備計画、工業団地造成事業、財特、不均一課税（S40））。
- ・東名高速道路、中央自動車道、東京外かく環状線等の整備（首都圏における重要連絡幹線道路整備計画（S39））。

○結果

- ・近郊整備地帯及び都市開発区域における人口増加が進むとともに、既成市街地の人口増加は緩和しており、既成市街地への集中抑制に効果があった。

※人口規模（万人）

	S40	S50(目標)	S50(実績)
首都圏	2,700	3,310	3,362
既成市街地及び近郊整備地帯	1,960	2,500	2,569
（うち既成市街地）	(*)1,206	-	1,284
（うち近郊整備地帯）	(*)760	-	1,285
周辺開発地域	740	810	793
（うち都市開発区域）	(*)373	-	446

注：S40及びS50(目標)は計画策定時の政策区域の値であり、S40の(*)、S50(実績)は現行の政策区域の値。

- ・製造品出荷額を見ると、既成市街地が減少する一方、近郊整備地帯、都市開発区域において増加しており、既成市街地からの工場等の誘導に効果があった。

※製造品出荷額の推移（億円）

	S46	S50	指数(S46=100)
既成市街地	273,179	258,710	94.3
近郊整備地帯	340,323	380,672	111.9
都市開発区域	87,364	110,493	126.5

注：現行の政策区域の値。

- ・緑地の保全については、第2次基本計画において指定目途としていた約5万haに対し、S52までに約1.6万haの指定がなされた。

3. 第3次基本計画（S51 策定、計画期間 S60）

○背景

- ・伸張した新たな市街地における急激な都市化に伴う都市環境の歪の発生。

（第3次基本計画）

「首都及びその近郊における都市の発展形態は、…東京都心から外方へ向かう在来の放射状の交通路線に沿った市街地の伸張と、この放射状の市街地の間の緑地空間の蚕食による無秩序で連続的な市街化の形態を示した。このような都市の発展形態は、次のような都市環境の歪とあいまって、この地域を地震、洪水等の災害に対して一層脆弱なものとした。

また、狭小過密な住宅、公園緑地等の憩いの空間の不足、通勤の混雑と長時間化、首都及びその近郊においては、急激な都市化に伴い住宅、交通、水、環境等に関する諸問題が生じ、都市環境の歪をもたらした。」

※東京都心3区への平均総所要時間（通勤・通学） S50：65分

※東京圏主要区間の平均ピーク時混雑率 S50：221%

- ・人口の増加が社会増から自然増へ。

（第3次基本計画）

「首都及びその近郊における人口増加は、社会増に代わって自然増の比重が大きくなりつつある。」

※東京圏人口の社会増と自然増の推移（万人）

人口増加数	S35～40			S45～50		
	総数	自然増	社会増	総数	自然増	社会増
	315	129	186	293	204	89

○主な目的

- ・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。

（第3次基本計画）

「…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。」

- ・東京大都市地域における広域多核都市複合体の形成。

（第3次基本計画）

「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歪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、…東京都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。」

○主な対応

- ・基本的な政策ツールは引き続き実施。

- ・政策区域ごと、施設ごととなっていた整備計画を一本化（S52）。
- ・東京都区部のほか横浜、川崎、立川、千葉等を始めとする主要な都市を核都市として機能の充実を図る。
- ・交通施設等の基幹的な公共施設の先行的整備を図りつつ市街地の広域的な展開を計画的に誘導。
- ・東海道本線、常磐線等の複々線化、京葉線、新玉川線等の新線建設（首都圏整備計画（S52））。

○結果

- ・都市開発区域の製造品出荷額は急増する一方、既成市街地は横ばい。近郊整備地帯にも増加が見られるものの、都市開発区域と比較して伸びは抑えられており、工場等の分散施策には効果があった。

※製造品出荷額の推移（億円）

	S50	S60	指数(S46=100)
既成市街地	258,710	287,312	111.1
近郊整備地帯	380,672	570,301	149.8
都市開発区域	110,493	203,974	184.6

注：現行の政策区域の値。

- ・東京都区部の人口が減少する一方、核都市の人口は増加傾向。

※人口の推移（千人）

	S50	S60	指数(S50=100)
首都圏	33,621	37,618	111.9
東京都区部	8,647	8,355	96.6
横浜市	2,622	2,993	114.1
川崎市	1,015	1,089	107.3
立川市	138	147	106.5
千葉市	659	789	119.7

- ・通勤問題は、混雑率の低下は見られるものの、長距離通勤は改善されていない。

※東京都心3区への平均総所要時間（通勤・通学） S50：65分 → S60：67分

※東京圏主要区間の平均ピーク時混雑率 S50：221% → S60：212%

4. 第4次基本計画（S61策定、計画期間 おおむね15箇年）

○背景

- ・国際中心都市に向けた整備の必要性。

（首都改造計画（S60））

「今後、全国的に国際化が進展するなかで、東京大都市圏は、我が国を代表する世界の主要都市として、国際政治、国際経済の場において、一層大きな役割を担うことが求められており、世界の調和ある発展と文化の向上に貢献する活力に満ちた国際中心都市にふさわしい都市、さらには、世界に開かれた大都市として発展させていかなければならない。」

○主な目的

- ・国際中心都市の形成。

（第4次基本計画）

「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、中枢的な機能を展開する。」

- ・機能分担と相互連携による多核多圏域型地域構造の形成。

（第4次基本計画）

「…分化を基調とした、複数の核と圏域を有する多核多圏域型の地域構造を形成し、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、中枢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等。

（第4次基本計画）

「…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。」

○主な対応

- ・東京中心部の周辺の地域において業務核都市及び副次核都市を戦略的に育成し、これらの核都市を中心としてそれぞれの地域の特性を踏まえながら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）の形成を図る。
- ・多極分散型国土形成促進法（S63）において、資金融通、地方債の特例等の業務核都市における支援措置を規定（東京都区部への一極依存型構造の解消）。
- ・首都圏中央連絡道路、東京湾横断道路等の整備、東京国際空港及び新東京国際空港へのアクセス施設の整備等（首都圏整備計画（S61））。

○結果

- ・業務核都市への人口及び事業所の集積が進む一方、東京都区部の人口及び事業所は横ばい傾向となっており、多核多圏域型地域構造の形成に寄与した。

※業務核都市における人口の推移（万人）

	S60	H2	H7	H12
首都圏	3,762	3,940	4,040	4,132
東京都区部	836	816	797	814
業務核都市計	663	715	742	772

※業務核都市における事業所（民営）数の推移（万事業所）

	S61	H3	H8	H13
首都圏	193	196	197	186
東京都区部	66	63	62	58
業務核都市計	27	28	29	27

注：業務核都市は第4次基本計画に位置づけられている八王子市、立川市、浦和市、大宮市、千葉市、横浜市、川崎市、土浦市、筑波研究学園都市を含む市の値。

- ・業務核都市等の周辺地域間のトリップ数は、S63 から H10 で大幅に増加しており、周辺地域への人口及び業務機能の分散が進んでいると考えられる（第4回東京都市圏パーソントリップ調査。）。
- ・通勤問題は、混雑率の低下は見られるものの、長距離通勤は改善されていない。
※東京都心3区への平均総所要時間（通勤・通学） S60：67分 → H12：69分
※東京圏主要区間の平均ピーク時混雑率 S60：212% → H13：175%

5. 第5次基本計画（H11策定、計画期間 H27までの17箇年）

○背景

- ・グローバル化の進展と国際的な競争の激化。

（第5次基本計画）

「…個人や企業も、国境を越えて活動の場を求めようになり、海外からも活動の場を我が国に求めてくる。国際的な競争が激化する中で、我が国の国際競争力を維持し、高めていくため、経済社会構造を改革するとともに、地域の多面的な魅力を伸ばすことが求められている。」

- ・高齢化の進行、人口減少局面の到来。

（第5次基本計画）

「我が国の総人口は、少子化を主因に急速に伸びが鈍化しており、21世紀初頭にピークを迎えた後、減少に転じるとともに、高齢化が一層進行するものと見込まれる。これに伴い、21世紀初頭移行には、経済成長率の低下、投資余力の減少が進行すると予想される。」

- ・環境に関する取組の必要性の増大。

（第5次基本計画）

「…水や緑等の身近な環境から、地球規模の環境問題まで、環境に対する人々の意識は高まっている。…環境への負荷を低減し、全国土、全地球の環境を持続可能なものとするのが、非常に重要な課題。」

○主な目的

- ・国際競争力の維持、強化。

（第5次基本計画）

「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枢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。

（第5次基本計画）

「…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。このような「分散型ネットワーク構造」を形成することにより、大都市問題の解決を図るとともに、第1節で述べた社会や生活の姿を支える首都圏を実現する。」

- ・大都市のリノベーションの推進。

（第5次基本計画）

「…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。」

- ・水と緑の保全・創出。

(第5次基本計画)

「…河川や沿岸域との連携による広域レベルでの緑の骨格・回廊の確保や「風の道」となる水と緑のネットワークの形成、都市間や計画的開発地における緑地の確保と効果的な配置、…等、地域の特性に応じた緑地の量的確保、質的向上を計画的に推進する。」

○主な対応

- ・首都圏における経済活力の維持、雇用の安定確保のため、高コスト構造の是正及び産業基盤の整備等により、利便性・効率性が高く、国際的に魅力ある事業環境の形成。
- ・特に諸機能の集積が高く、広域的中心性を有する業務核都市、関東北部・内陸西部地域の中核都市圏を、全国的、首都圏全域にわたる広域的な機能を担い連携・交流の要となる「広域連携拠点」として育成・整備。
- ・東京中心部の近郊においては、東京中心部から環状の方向に拠点的な都市が帯状に連坦しており、それらの都市を「環状拠点都市群」として育成・整備を図るとともに、相互の連携を強化し、東京中心部との適切な機能分担を推進。
- ・首都圏の都市環境インフラのグランドデザイン (H16)。
→水と緑のネットワークの構築に向けた、広域的な都市環境インフラの整備の基本方針をとりまとめ。
- ・近郊緑地保全区域の新規指定等 (H17～)。

○その後の主な状況変化

- ・工場立地件数の減少等の産業構造の変化、少子化の進行に伴う若年人口の減少等の社会経済情勢の変化に対応し、工業等制限制度を廃止 (H14)。

※廃止当時のデータ

- ・全国の製造業従業者数の構成比 S35 38.5% → H11 21.3%
- ・全国の工場立地件数の推移 S44 5,853件 → H13 1,130件
- ・18歳人口の推移 S41 249万人 → H12 151万人 → H21 120万人
- ・過去10年間の大学新設数142校のうち、112校が地方圏(工業等制限区域を含む都府県以外)。

→存続による弊害(H11の制限緩和：京浜臨海部の一定区域を制限区域から除外、大学院を制限施設から除外、大田区等の中小製造業集積地域の一定の工場の基準面積を1,500㎡に引き上げ。)

- ・広域地方計画の制度化に伴い、基本計画と整備計画を統合し、新たに首都圏整備計画を策定。第5次基本計画は、微修正を施した上で新たな首都圏整備計画の基本編に主として取り込み。実効性の低下していた事業計画を廃止 (H17)。
- ・財特の適用期間停止 (H20)。
→存続による弊害(近郊整備地帯・都市開発区域において、既成市街地の受け

皿として計画的な市街地整備を図る必要性は低下。他地域とのイコールフッティングの観点から問題。)

6. 評価

基本計画における主な目的等について、現在の状況により分析し、首都圏整備に係る評価を以下のとおり行った。

(1) 人口及び産業の集中抑制

第1次及び第2次基本計画においては、既成市街地への人口及び産業の集中抑制を主な目的としており、近郊整備地帯及び都市開発区域を既成市街地からの人口及び産業（特に工業）の受け皿として整備を進めてきた。

その結果、既成市街地と比較して近郊整備地帯の人口増加が著しく進み、近郊整備地帯における計画的な市街化の必要性が一層高まったことから、第3次基本計画においては、過渡的に東京大都市地域（既成市街地及び近郊整備地帯）への人口及び産業の集中抑制を主な目的とした。なお、第4次基本計画では、近郊整備地帯について、計画的な市街地を整備することとしている。

人口の推移を見ると、既成市街地の増加は緩やかであるのに対し、近郊整備地帯及び都市開発区域の増加は着実に進んでいる。また、それに合わせ、近郊整備地帯及び都市開発区域のインフラ整備が進んだとともに、工場集積も進展していることから、受け皿としての役割は果たしてきている。

一方、我が国の人口は減少局面に入っており、今後、既成市街地への爆発的な人口流入は見込まれないことから、産業及び人口の集中抑制・分散の推進を前提とした政策区域制度の是非について検討が必要と考えられる。

※人口の推移（万人）

	S40	S50	S60	H7	H17
首都圏	2,696	3,362	3,762	4,040	4,238
既成市街地	1,206	1,284	1,292	1,297	1,391
近郊整備地帯	760	1,285	1,602	1,821	1,921
都市開発区域	373	446	505	543	582

※インフラ整備の推移（％）

	下水道普及率			道路改良率		
	S55	H2	H19	S45	H2	H20
既成市街地	62.4	89.5	99.1	33.2	51.9	61.6
近郊整備地帯	20.6	46.8	81.8	24.2	43.3	56.6
都市開発区域	14.5	27.9	56.3	20.9	42.5	55.3

※製造品出荷額の推移（億円）

	S46	S50	S60	H7	H19
既成市街地	273,179	258,710	287,312	221,996	145,177
近郊整備地帯	340,323	380,672	570,301	540,588	437,712
都市開発区域	87,364	110,493	203,974	231,575	260,342

注：現行の政策区域の値。

なお、産業構造の変化や企業立地選択のグローバル化の進展等により、人口・産業の集中抑制・分散に係る手法として工場等のみを施策対象とし、国が一定の区域を指定して一律に立地規制・誘導等の施策を講ずる合理性・妥当性は低下していると考えられる。

(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次基本計画においては、東京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を解消するため、多数の核都市による広域多核都市複合体の形成を目指すこととした。

第4次基本計画においては、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、第3次基本計画の核都市を含めた業務核都市及び副次核都市における職住近接の都市構造の構築による機能分担と相互連携による多核多圏域型地域構造の形成を推進することとした。

第5次基本計画においては、第4次基本計画の多核多圏域型地域構造を基にした分散型ネットワーク構造の形成を推進することとしている。

このような地域構造の形成に向けて、S63に業務核都市制度を創設し、以降、14地域の基本構想を同意してきたところであり、人口・事業所（民営）の推移を見ると、業務核都市への集積が進んでいる。しかし、当初想定した国際的、中枢的な機能を有する企業の立地が必ずしも進んだとはいえない。また、中国を始めとする東アジアの急速な経済成長等により、世界における首都圏経済の相対的な地位は低下している。

なお、目的の一つである大都市問題の解決については、通勤問題においては、混雑率の低下は見られるものの、長距離通勤は改善されていない。

さらに、災害への脆弱性の解消については、依然として、我が国の多くの中枢機能が都心部に集積しており、同時に壊滅的な被害を被る可能性をはらんでいる。

※業務核都市における人口の推移（万人）

	S55	S60	H2	H7	H12	H17
首都圏	3,570	3,762	3,940	4,040	4,132	4,238
東京都区部	835	836	816	797	814	849
業務核都市計	867	940	1,018	1,062	1,102	1,145

※業務核都市における事業所（民営）数の推移（万事業所）

	S56	S61	H3	H8	H13	H18
首都圏	184	193	196	197	186	176
東京都区部	66	66	63	62	58	55
業務核都市計	34	37	40	41	39	37

注：現行の業務核都市の値。

※東京都心3区への平均総所要時間（通勤・通学） S50：65分 → H17：69分

※東京圏主要区間の平均ピーク時混雑率 S50：221% → H19：171%

このように、我が国の中枢機能が集積している首都圏においては、国家的見地から基幹インフラの整備・活用、高次の機能集積を今後も進めていく必要があり、世界の大都市圏と比較して遜色のない諸機能を育成・整備するため、環境問題や人口減少等に対応しつつ、広域的な都市圏構造を目標とした計画やそのためのコントロールツール等が必要と考えられる。その際、今後の人口減少・高齢化、地球温暖化対策の必要性等を踏まえると、東京都区部を中心として、その周辺に業務、商業、医療、文化、居住等の役割を担う都市圏を配置することの有効性について検討が必要と考えられる。

（3）緑地の保全

第2次基本計画においては、首都圏整備法の改正（S40）により指定された近郊整備地帯における緑地の保全を推進することとした。

具体的には、近郊整備地帯の無秩序な市街地化による自然環境の荒廃を防止し、公害の防止等を図るため、近郊緑地保全制度を創設（S41）し、19区域、15,861haを指定してきた。

近郊整備地帯においては、人口・産業の受け皿として市街化への期待が大きく、また近郊緑地保全区域の指定により開発が厳しく抑制されると捉えられたため、当初の見込み通り（約5万ha）には指定は進まなかったものの、他の緑地保全制度と比較して非常に大規模な区域単位で樹林地等が指定され、今日の首都圏における拠点的な緑地として保全されている。特に、比較的指定が進んだ外縁西部地域においては、市街地に近い部分に比較的まとまりのある自然環境が連続して残されており、近郊緑地保全区域はその拠点として効果を発揮してきたものと考えられる。

また、S40年代の硫黄酸化物を中心とした深刻な大気汚染への対策として一定の効果を発揮してきたと考えられるが、今日では大気汚染防止法に基づき排出規制の取組も進み、改善が図られている。

※緑地面積の減少率(S51→H9)

全 体	既 成 市街地	近郊整 備地帯	近郊緑地 保全区域	都市開 発区域	無指定
6.0%	34.7%	15.2%	2.4%	10.4%	3.1%

現行の近郊緑地保全区域においては、都市環境インフラのグランドデザインにおいて、公害防止等の効果のみならず、生物の生息空間等の様々な役割が指摘されており、引き続き首都圏における拠点的な緑地として保全を図ることが必要と考えられる。

また、ヒートアイランド対策や地球温暖化対策等、緑地に期待される役割は多様化してきており、広域的な観点からの緑地整備に係る指針を示していくなど、新たな要請に基づく施策展開について検討することが必要と考えられる。

(4) その他

首都圏整備計画は、我が国の中枢機能が集積している首都圏において、その時代の要請に対応した方針を示し、現在の首都圏の構築に貢献してきた。都県を越えて市街地が連坦し、首都機能・国際中枢機能を抱える首都圏においては、今後も新たな時代の要請を踏まえつつ、圏域構造のあり方を示すなど、引き続きマスタープランとしての指針性を担う計画策定が必要と考えられる。

なお、現行の首都圏整備計画の体系は、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おり、首都圏の整備を担う多様な主体が関与する仕組みとなっていない。また、一度定めると計画期間の到来まで見直されることが少なく、計画策定後の状況の変化に柔軟に対応できる仕組みになっていない。

例えば、イル・ド・フランス州の中期計画である州整備開発計画（SDRIF）やイギリスの地域空間戦略（RSS）などは、策定に当たって多様な主体が関与する仕組みとなっている。また、ドイツのFプラン（市町村におけるマスタープラン）は、Bプラン（きめ細やかな土地利用計画）の見直しと合わせて、小規模な見直しを随時行う仕組みとなっており、機動的なローリングシステムを備えている。

新たな計画体系の構築にあたっては、このような考え方を取り入れることも考えられる。

大都市圏政策の評価（近畿圏）（概要案）

近畿圏整備法の目的（近畿圏整備法（昭和38年法律第129号））

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秩序ある発展を図ることを目的とする。

計画の変遷と目標

第1次基本整備計画（S40策定、S42一部改訂、中間年次S45、計画期間S55）

- ・人口及び諸資源の適正な配分並びに産業の適正な配置による都市の過密化の防止と地域格差の是正を通じた近畿圏経済の均衡ある発展

第2次基本整備計画（S46策定、中間年次S50、計画期間S60）

- ・住民生活の向上と生活環境の改善
- ・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

第3次基本整備計画（S53策定、計画期間 おおむね10箇年）

- ・西日本の経済、教育、文化センターとしての機能強化
- ・近畿圏の各地域の均衡ある発展（定住環境の整備）

第4次基本整備計画（S63策定、目標年次 おおむね15箇年）

- ・世界的規模、水準の都市機能の集積による独自の全国的、世界的中枢機能強化

第5次基本整備計画（H12策定、目標年次 おおむね15箇年）

- ・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
- ・文化・学術の中枢圏域の形成

計画の主な成果

- ・第1次～第3次基本整備計画の主目的であった都市の過密化防止や地域格差の是正については、近郊整備区域や都市開発区域が既成都市区域からの産業及び人口の受け皿としての役割を果たすことにより、概ねその目的を達成。
- ・第4次基本整備計画以降の主目的であった首都圏と並ぶ経済・文化の中心としての中枢機能強化については、計画に基づき関空等の基幹インフラの整備や関西学研都市の建設等が進められてきた。

今後の主な課題

- ・近畿圏における業務管理機能の流出等の中枢性の低下の課題は依然として解消されておらず、首都圏と並ぶ経済・文化の中心として、国家的見地から基幹インフラの整備・活用、高次の機能集積を進めていく必要。
- ・今後の人口減少・高齢化、地球温暖化対策の必要性等を踏まえると、大阪、京都、神戸といった核となる都市圏を中心として、その周辺に業務、商業、医療、文化、居住等の役割を担う都市圏を配置することの有効性について検討が必要。

資料

※人口の推移(万人)

	S40	S50	S60	H7	H17
既成都市区域	754	767	726	694	716
近郊整備区域	397	652	783	851	859
都市開発区域	338	395	438	465	487

※インフラ整備の推移(%)

	下水道普及率			道路改良率		
	S55	H2	H19	S45	H2	H20
既成都市区域	66.7	85.6	98.3	42.7	61.2	74.8
近郊整備区域	21.9	40.1	83.5	23.1	40.2	63.6
都市開発区域	9.6	22.5	66.4	22.9	38.2	53.3

※製造品出荷額の推移(億円)

	S46	S50	S60	H7	H19
既成都市区域	198,582	194,411	217,050	183,872	169,405
近郊整備区域	218,458	223,354	292,777	270,150	276,297
都市開発区域	85,256	104,897	145,083	157,620	215,053

注：現行の政策区域の値。

※製造品出荷額の全国シェアの推移(%)

	S40	S50	S60	H7	H19
近畿圏	26.0	21.7	21.2	20.0	19.8

※業務管理機能の流出

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~H2	H2~H7	H7~H12	H12~H15	H15~H20
近畿圏→首都圏	2	2	9	11	13

大都市圏政策の評価（中部圏）（概要案）

中部圏開発整備法の目的（中部圏開発整備法（昭和41年法律第102号））

「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。」

計画の変遷と目標

第1次基本開発整備計画（S43策定、目標年次S60）

- ・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

第2次基本開発整備計画（S53策定、目標年次 おおむね10箇年）

- ・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（S63策定、目標年次 おおむね15箇年）

- ・創造性に富む産業と技術の中核的圏域の形成、多様で活発な交流の場の形成、自然を生かした美しく安全な圏域の形成、豊かで快適な居住環境の形成、多極連携型圏域構造の形成を図る

第4次基本開発整備計画（H12策定 目標年次 おおむね15箇年）

- ・先進的産業・技術や豊かな自然等を活かし、独自の国際的役割を担い、内外の訪問者に選択される、魅力ある創造圏域への発展
- ・環日本海・環太平洋交流の積極的展開を通じ産業・技術の一層の高度化を実現
- ・風土と調和のとれた質の高い環境の形成と循環型社会の実現を図り、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役割を果たす
- ・安全で多様な暮らしを選択できる誰もが暮らしやすい圏域の実現

計画の主な成果

- ・圏域全体で人口が大幅な増減なく緩やかに増加し、産業や人口の受け皿機能を発揮してきており、概ねその目的を達成。
- ・交通インフラの整備や先端産業、学術研究機関等の誘致・連携等の促進により、昭和40年から製造品出荷額の全国シェアは一貫して上昇、平成17年には全国の3割を超え、我が国の産業経済の牽引役として重要な位置を占めるに至った。

今後の主な課題

- ・今後の人口減少・高齢化等を踏まえ、名古屋都心部を中心に、その周辺に業務、商業、医療、文化、居住等の役割を担う都市圏を配置することの有効性について検討が必要。
- ・産業経済のグローバル化や貿易自由化は従来にない早さで進展しており、引き続き国家的見地から我が国の産業経済の中心として、基幹インフラの整備・活用、高次の機能集積を進め、国際競争力の強化を図ることが急務。

資料

※人口の推移(万人)

	S40	S50	S60	H7	H17
中部圏	1,650	1,864	2,019	2,116	2,171
都市整備区域	453	564	615	656	702
都市開発区域	751	856	937	985	1,033

注：現行の政策区域の値。

※インフラ整備の推移

	下水道普及率 (%)			高速自動車国道延長 (km)		
	S55	H2	H19	S45	S60	H19
中部圏	19.3	27.1	66.5	412	919	1,480

※製造品出荷額及び全国シェアの推移

	S40	S50	S60	H7	H19
圏域全体 (兆円)	6.08	27.52	66.30	82.80	107.63
全国シェア (%)	20.6	22.0	25.0	27.2	32.0