

第2節

首都圏の圏域形成の現状と今後の課題

第5次首都圏基本計画（平成11年3月内閣総理大臣決定）では、我が国の活力創出に資する自由な活動の場の整備、個人主体の多様な活動の展開を可能とする社会の実現、環境と共生する首都圏の実現、安全、快適で質の高い生活環境を備えた地域の形成、将来の世代に引き継ぐ共有の資産としての首都圏の創造という5つの目標とする社会や生活の姿と、これを実現するための地域構造として、首都圏の各地域がそれぞれに社会、経済、居住の場としての価値をもって自立し、かつ相互に高密度で水平的なネットワークを形成する「分散型ネットワーク構造」を目指している。本節では、この主要な要素となる、東京を中心とする地域と広域連携拠点の現状について見てみる。

1. 既成市街地における最近の動向

都市の魅力と国際競争力を高める必要性から、都市再生を通じた経済構造改革を図るため、内閣総理大臣を本部長、国務大臣を本部員とする都市再生本部が平成13年5月に内閣に設置され、これまでに16の都市再生プロジェクトを決定¹⁾している（首都圏に関するものは図表1-2-6参照）。ここでは、首都圏に関する都市再生プロジェクトのうちいくつかの進捗状況等について紹介する。

(1) PFI手法の一層の展開

「民間でできることは民間で」という構造改革の一環として、PFI²⁾手法の活用積極的に取り組んでいる。

中央官庁施設等のPFIによる整備については、公務員宿舎赤羽住宅（仮称）整備事業（財務省）、九段第3合同庁舎・千代田区役所本庁舎整備等事業（国土交通省）等について、事業契約が締結された。

また、PFI的手法による公営住宅建替事業として、南青山一丁目団地建替プロジェクト（東京都）（図表1-2-1）を推進しており、平成16年3月に着工した。この事業は、都心部にある都営南青山一丁目団地の建替に際し、敷地を有効活用して、民間事業者による都営住宅と民間施設等との一体的整備を行うものである。東京都は都有地に定期借地権を設

図表 1-2-1 南青山一丁目団地建替プロジェクト



資料：南青山アパートメント(株)

- 1) 第六次決定（平成15年11月）までの数字。平成16年4月には第七次決定「大阪圏における生活支援ロボット産業拠点の形成」が行われた。
- 2) Private Finance Initiative。公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法。日本では「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（平成11年法律第117号）に基づき実施される。

定して民間事業者へ貸し付け、民間事業者は都営住宅を含む複合施設の設計及び建設を行い、建物の完成後、都は都営住宅部分を、港区は保育園及び図書館部分を、医療法人財団順和会はグループホーム部分を買取り、各々管理運営する。民間賃貸住宅や商業・業務施設等は民間事業者である南青山アパートメント(株)が所有し、賃貸事業用に運営する仕組みとなっている。

(2) 都市における既存ストックの活用

これまでに蓄積された都市資産の価値を的確に評価し、これを将来に向けて大切に活かしていくため、既存建築物のストック活用対策として、既存オフィス建築物等の住宅への用途転換に対する補助制度の拡充等、区分所有法の改正等を行った。

(3) 国有地の戦略的な活用による都市拠点の形成

国が地方公共団体と連携して、民間の資金や企画力を活用しつつ都市内の大規模な未利用国有地の有効活用を積極的に推進し、都市構造の変革につながる都市拠点形成を実現することにより、総合的な都市再生を戦略的に進める取組を推進している。

建物の老朽化が進む大手町地区(図表1-2-2)においては、「多極分散型国土形成促進法」(昭和63年法律第83号)に基づき移転した国の合同庁舎跡地を活用し、民間主体により国際的なビジネス拠点として再生を図ることとしている。これまで、地元地権者企業、東京都、千代田区で構成するまちづくり協議会が開かれ、跡地を種地とした連鎖的な建替を決めるための枠組みを検討している。

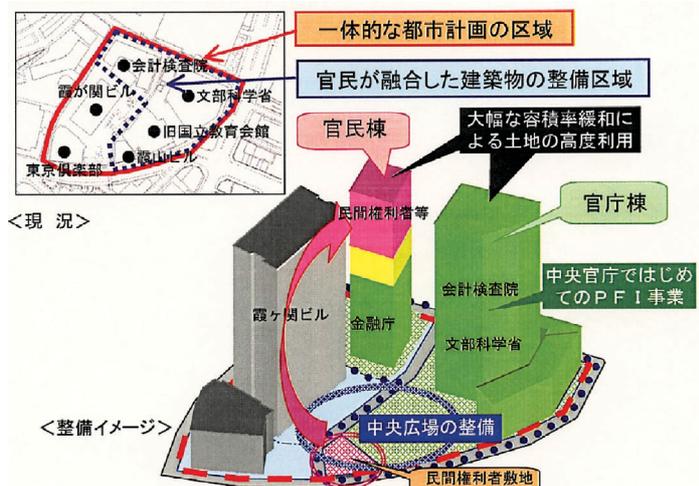
霞が関地区においては、平成13年6月の都市再生本部決定に基づき、PFI手法による中央合同庁舎第7号館の整備(国土交通省、文部科学省、会計検査院、金融庁)(図表1-2-3)が推進されており、平成15年6月には事業契約が締結された。この事業を契機として、霞が関三丁目南地区の再開発を実施するため、官庁施設を含む街区全体について一体的な都市計画を定めるとともに、官庁施設と隣接の民間建築物が融合した建築物として整備することとしている。整備にあたっては、地元地権者等から構成される「霞が関三丁目南地区まちづくり協議会」が平成13年7月に設立され、景観配慮や環境対策等の観点から、まちづくりに関する企画提案書が提出され

図表 1-2-2 大手町地区



資料：都市再生本部

図表 1-2-3 中央合同庁舎第7号館等の建替イメージ



資料：都市再生本部

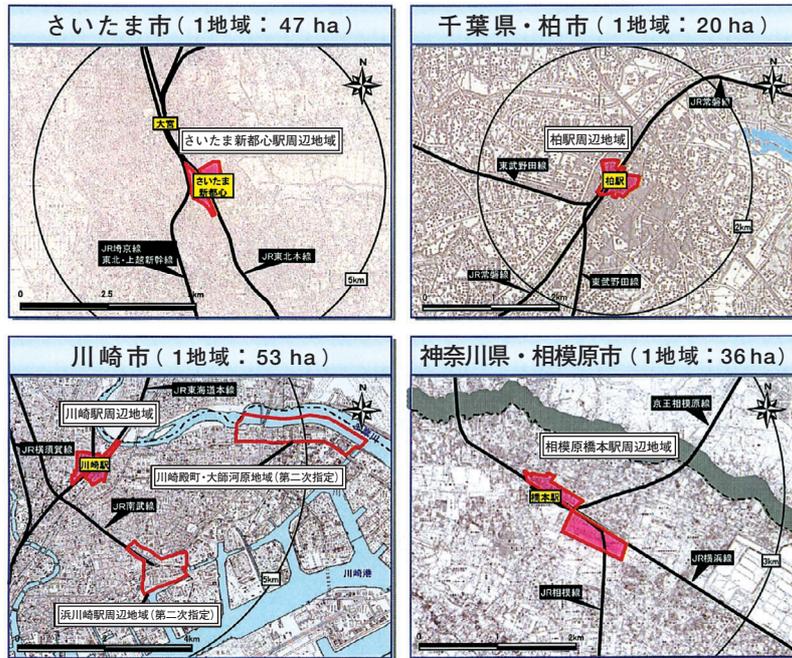
ている。平成16年3月には施設計画の具体化に伴い、同地区地区計画が都市計画変更されている。

(4) 都市再生緊急整備地域等の指定

「都市再生特別措置法」(平成14年法律第22号)に基づき、都市の再生に関する施策の重点的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針(都市再生基本方針)が平成14年7月に閣議決定され、これに基づき、平成14年度に都市再生緊急整備地域の第一次指定、第二次指定が行われた。平成15年7月には、さいたま市、千葉県柏市、川崎市、神奈川県相模原市が都市再生緊急整備地域に第三次指定(図表1-2-4)され、首都圏においては、合計で21地域が指定されている。

図表 1-2-4 都市再生緊急整備地域(第三次指定)

地域名称	整備の目標
さいたま新都心駅周辺地域	JR大宮駅と与野駅の間に位置するさいたま新都心駅周辺地域において、旧JR大宮操車場跡地や工場跡地の土地利用転換により、国の行政機能を核とした業務・商業等の高次都市機能集積拠点を形成
柏駅周辺地域	千葉県北西部の中心であり、JR常磐線・東武野田線の交通結節点として発展してきた柏駅周辺において、その立地特性を活かし、共同化等により商業をはじめとする多機能複合市街地を形成
川崎駅周辺地域	京浜臨海部への交通要衝として広域的な商業・業務機能等の拠点として発展してきた川崎駅周辺地域において、次世代を見据えた高次な都市機能拠点として再生するため、駅周辺での大規模低未利用地土地利用転換や老朽建物の更新により、広域的な交通結節点としての立地特性を活かし、商業及び業務機能をはじめとした魅力とにぎわいのある都市拠点を形成
相模原橋本駅周辺地域	首都近郊の内陸工業都市の核として発達してきた橋本地域において、JR横浜線・相模線、京王相模原線の3線の交通結節点としての立地機能を活かし、敷地の共同化や駅に近接する大規模工場跡地の土地利用転換等により、多様な都市機能をもった複合市街地を形成



資料：都市再生本部

さらに、都市再生の拠点となる地域に、資金やノウハウといった民間の力を集中的、戦略的に振り向け、都市の再生を強力に推進することを目的として、都市再生特別措置法により、都市再生緊急整備地域内における都市開発事業である都市再生事業に対する各種支援措置が用意

された。このうち民間事業者に対する資金面の支援としては、民間事業者が行う一定の都市開発事業について、その事業計画を国土交通大臣が認定し、これに対する債務保証、無利子貸付が民間都市開発推進機構から、出資・社債等取得が都市再生ファンド投資法人から支援される仕組が用意されている。平成16年3月現在、全国で7件、うち首都圏では4件の民間都市再生事業計画が認定を受けている（図表1-2-5）。

図表 1-2-5 首都圏における認定民間都市再生事業

認定民間都市再生事業の名称	認定時期	該当する都市再生緊急整備地域
南青山一丁目団地建替プロジェクト	平成15年1月	環状二号線新橋周辺・赤坂・六本木地域
臨海副都心有明南LM2・3区画開発事業	平成15年5月	東京臨海地域
(仮称) UDXビル計画	平成15年10月	秋葉原・神田地域
晴海二丁目地区都市再生事業	平成16年2月	東京臨海地域

図表 1-2-6 都市再生プロジェクト一覧（首都圏に関するもの）

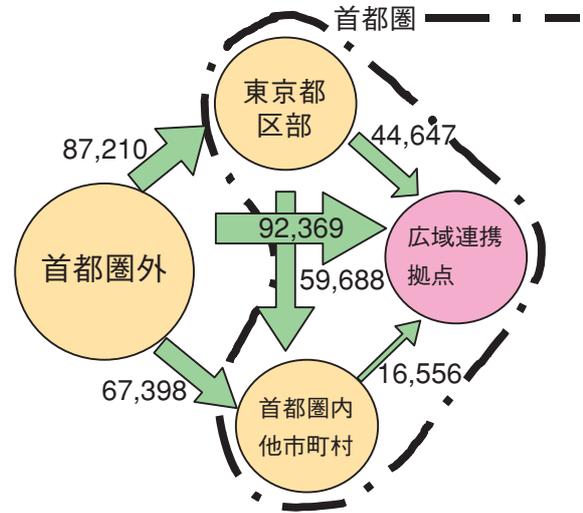
決定日等	プロジェクトの内容
第一次決定 (H13. 6. 14)	<ul style="list-style-type: none"> ◇東京湾臨海部における基幹的広域防災拠点の整備 ◇大都市圏におけるゴミゼロ型都市への再構築 <ul style="list-style-type: none"> ・廃棄物・リサイクル関連施設の整備と水運等を活用した静脈物流システムの構築 ◇中央官庁施設のPFIによる整備
第二次決定 (H13. 8. 28)	<ul style="list-style-type: none"> ◇大都市圏における国際交流・物流機能の強化 <ul style="list-style-type: none"> ○大都市圏における空港の機能強化と空港アクセスの利便性向上 ○大都市圏における国際港湾の機能強化 ◇大都市圏における環状道路体系の整備 <ul style="list-style-type: none"> ・首都圏三環状道路の整備推進 ・横浜環状線の整備推進 ◇都市部における保育所待機児童の解消 ◇PFI手法の一層の展開 <ul style="list-style-type: none"> ○東京都営南青山一丁目団地建替プロジェクトの推進
第三次決定 (H13. 12. 4)	<ul style="list-style-type: none"> ◇密集市街地の緊急整備 <ul style="list-style-type: none"> ○密集市街地のうち特に火災等の可能性の高い危険な市街地を今後10年間で重点地区として整備 ○密集市街地全域について、敷地の集約化等に向けた住民の主体的取組の支援体制を強化するとともに民間活力を最大限発揮できる制度を導入 ◇都市における既存ストックの活用 <ul style="list-style-type: none"> ○既存の建築物について長期間にわたって活用を促す仕組の整備 ◇大都市圏における都市環境インフラの再生 <ul style="list-style-type: none"> ○大都市圏の既成市街地において、自然環境を保全・再生・創出することにより水と緑のネットワークを構築（「首都圏の都市環境インフラのグランドデザイン」のとりまとめ（平成16年3月））
第四次決定 (H14. 7. 2)	<ul style="list-style-type: none"> ◇東京圏におけるゲノム科学の国際拠点形成
第五次決定 (H15. 1. 31)	<ul style="list-style-type: none"> ◇国有地の戦略的な活用による都市拠点形成 <ul style="list-style-type: none"> ○大手町合同庁舎跡地の活用による国際ビジネス拠点の再生 ○中央合同庁舎第7号館の整備を契機とした国有地を含む街区全体の再開発の実施

(1) 人口の集積が進む広域連携拠点

東京都区部、広域連携拠点、それら以外の首都圏内の他市町村及び首都圏外について、平成7年から平成12年の5年間の人口移動量を広域連携拠点を中心に見てみる。近年、全国的に移動量が減少しており、広域連携拠点についても人口の流入が減少しているものの、区部から人口の流入がある首都圏内の他市町村からも広域連携拠点に流入しているように依然として流入傾向にある（図表1-2-8）。

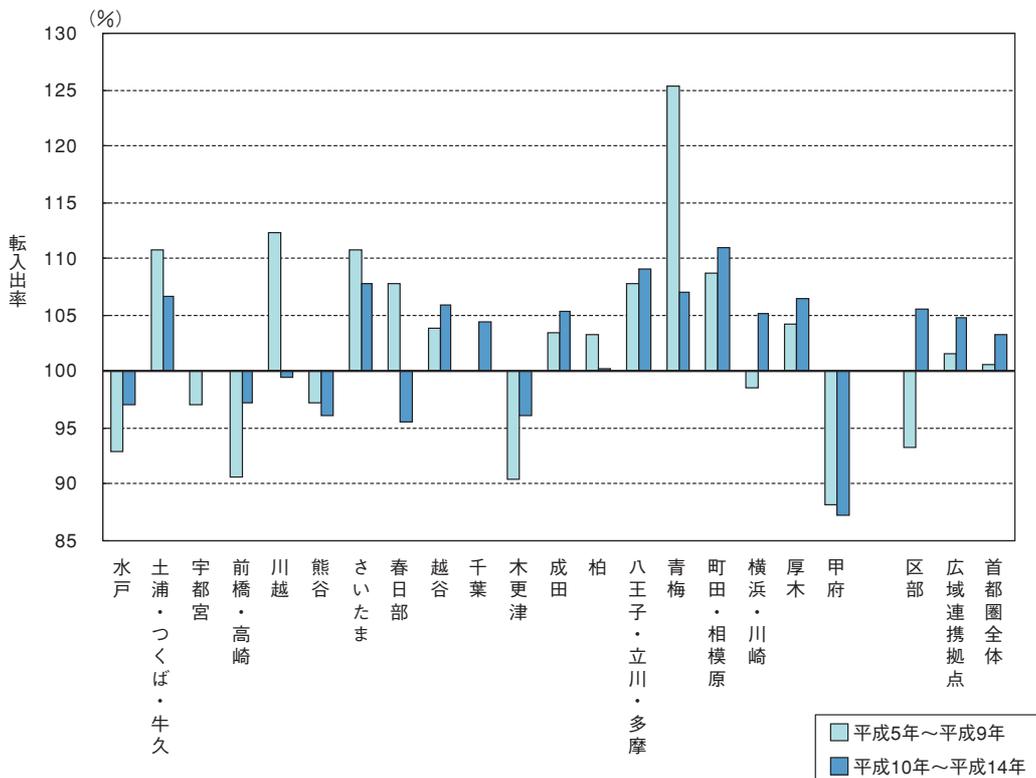
さらに、個々の広域連携拠点の転入出率の推移を見ると、首都圏内で比較的西に位置する八王子・立川・多摩・町田・相模原、厚木等の各広域連携拠点では人口が増加傾向、土浦・つくば・牛久、川越、熊谷、さいたま、春日部、柏、青梅、甲府といった首都圏の外縁部の内、北関東を除く部分及び埼玉県内の各市においては人口増加率の鈍化もしくは人口減少に転じている。ただし、広域連携拠点全体としては首都圏全体を上回る転入出率となっている（図表1-2-9）。

図表 1-2-8 首都圏内外の人口移動量
(平成7年～平成12年)



注：数字は転入者数と転出者数の差（人）を表す。
資料：「国勢調査」（総務省）により国土交通省国土計画局作成

図表 1-2-9 広域連携拠点の転入出率の変化

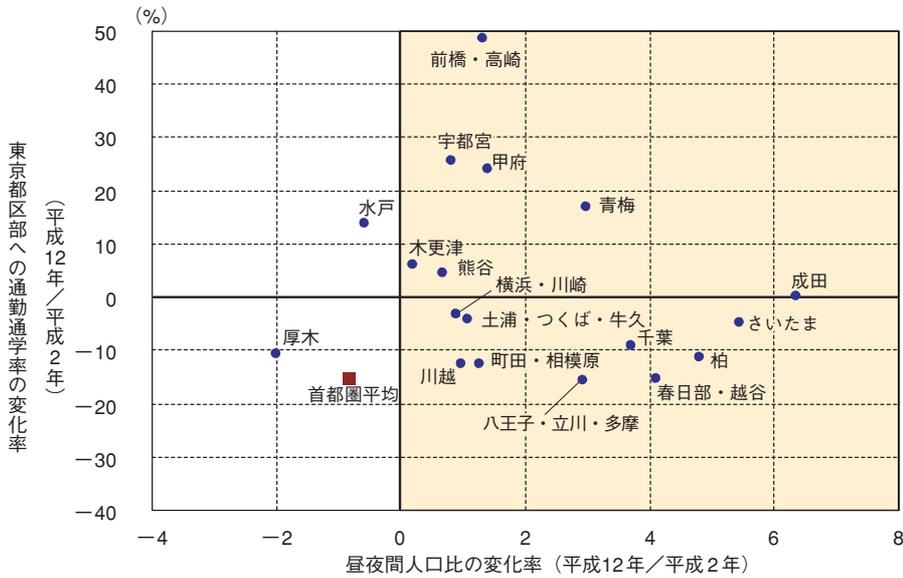


注：転入出率 = 転入者数 / 転出者数 × 100 (%)。
資料：「住民基本台帳」（総務省）により国土交通省国土計画局作成

(2) 広域連携拠点間の通勤通学者の動向

広域連携拠点の平成2年から平成12年にかけての昼夜間人口比及び東京都区部への通勤通学率の変化を見ると、昼夜間人口比については、総じて首都圏平均と比べて上昇する傾向にあり、東京都区部への通勤通学率は、八王子・立川・多摩、春日部・越谷、川越、町田・相模原等の首都圏中心部に近い都市では低下し、東京都区部への依存が弱まる傾向にある。これに対し、前橋・高崎、宇都宮、甲府、青梅、水戸等の首都圏外縁部の都市においては、逆に東京都区部への流出の度合いが高まりつつある（図表1-2-10）。

図表 1-2-10 広域連携拠点の昼夜間人口比と東京都区部への通勤通学率の変化

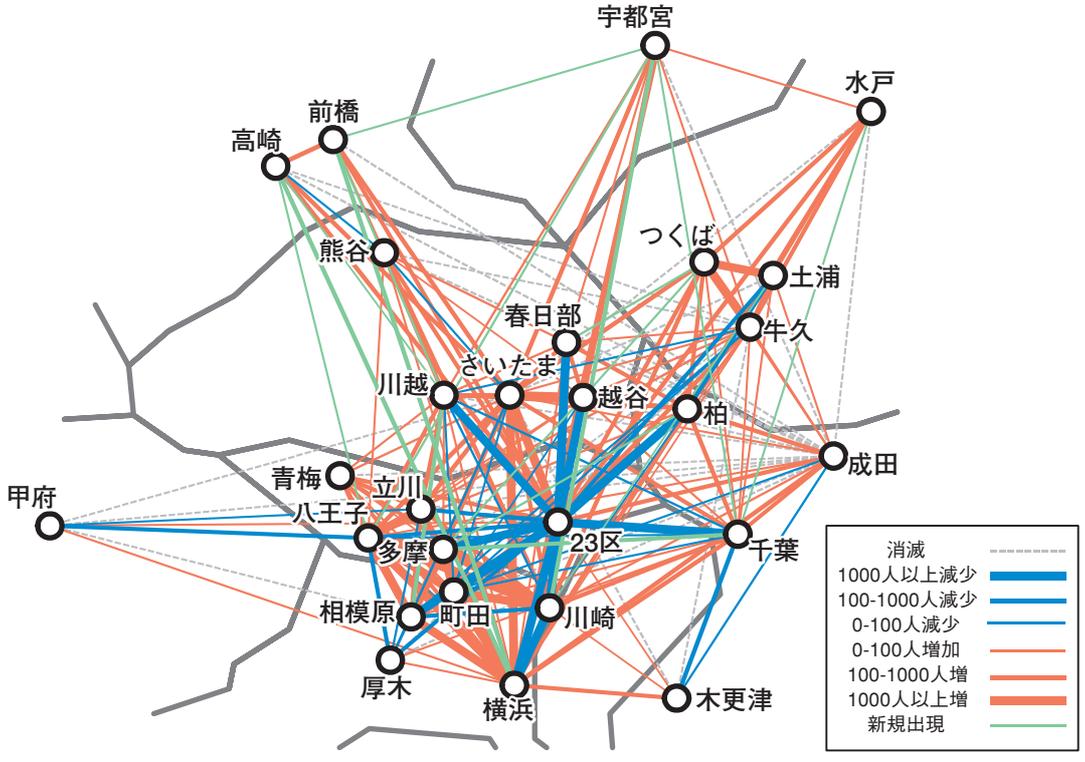


注：昼夜間人口比 = 昼間人口 / 夜間人口。
 東京都区部への通勤通学率 = 東京都区部への通勤通学者数 / 全通勤通学者数。
 資料：「国勢調査」（総務省）により国土交通省国土計画局作成

各広域連携拠点を形成する都市（広域連携拠点都市）間及び東京都区部間の通勤通学者数の状況を見ると、広域連携拠点都市間の一日あたりの合計が平成2年で約666.8万人であったものが、平成12年では約687.6万人と、10年間で約3%増加している。特に、八王子—多摩、八王子—相模原、横浜—相模原等、東京を環状に取り囲む方向での増加が著しく、また、土浦—つくば—牛久等、広域連携拠点都市間でも増加している（図表1-2-11）。一方、東京都区部を中心とした放射方向については、横浜、川崎、町田等を中心に減少傾向となっている。

これらのことから、人々の日々の行動においても、かつて東京近傍に昼間に東京都区部へ通勤・通学の面で大きく依存する都市が位置し、その外側に東京との繋がりが薄い都市が位置するという構図であったものが、近年、東京の近傍都市では東京都区部への依存傾向は弱まり都市の自立性・拠点性が高まる一方で、首都圏外縁部の都市では東京及びその近傍の都市と結びつきが強まる傾向にあり、全体としては、ネットワーク化が進展する傾向にある。

図表 1-2-11 広域連携拠点間の通勤通学者数の変化（平成2年～平成12年）



資料：「国勢調査」（総務省）により国土交通省国土計画局作成

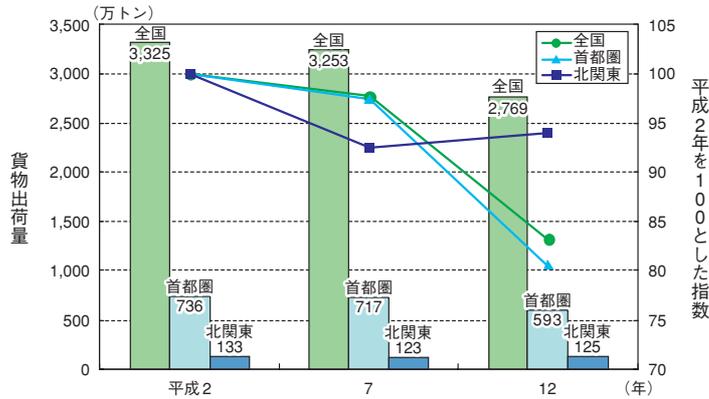
（3）関東北部地域における物流の状況

次に、第5次首都圏基本計画において大環状連携軸の中心として位置付けられている関東北部地域の広域連携拠点における物流の状況を見てみる。平成2年から平成12年の貨物出荷量を見ると、全国的には減少しており、関東北部地域の3県（茨城県、栃木県、群馬県）についても、減少率は全国よりも小さいものの、やはり減少傾向にある（図表 1-2-12）。

一方、これら3県における広域連携拠点間の工業製品の流動状況を見ると、平成2年から平成11年において、逆におおむね増加している（図表 1-2-13）。各県内での第二次産業生産額と、全国及びこれら3県の貨物出荷量が減少しているにもかかわらず、広域連携拠点間の物流の流動が増加していることから、これらの広域連携拠点の物流拠点としての役割や機能が強くなっているとともに、これら広域連携拠点都市間の物流関係の交流が進展していることがわかる。

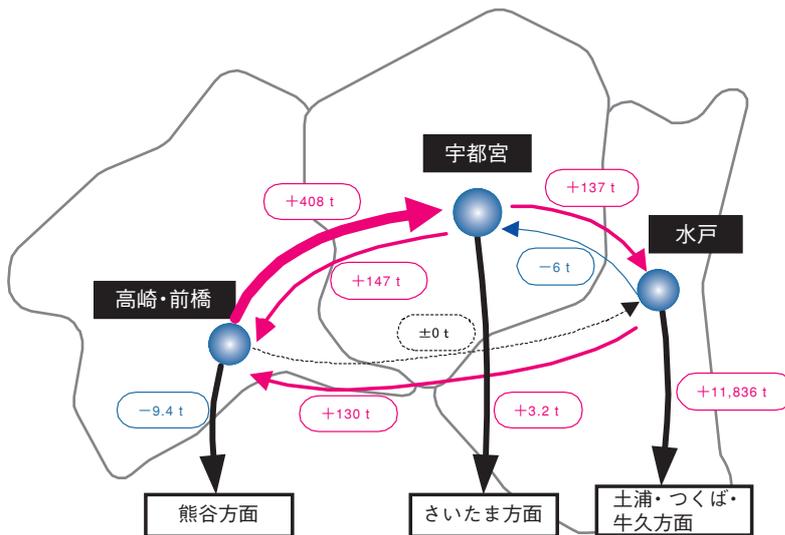
関東北部地域の広域連携拠点都市は、周辺を含めその多くが首都圏整備法に基づく都市開発区域に指定されており、工業団地等の整備や大規模な工場等の集積が進んでいる。さらに平成15年11月には、広域連携拠点都市を含む東西に広がる地域が「広域連携物流特区」として認定された。今後、現在整備中の北関東自動車道等の基盤整備が進むこと等と併せ、物流拠点の形成とネットワーク化が一層進むことが期待される。

図表 1-2-12 貨物出荷量の変化（平成2年～平成12年）



資料：「全国貨物純流動調査」（国土交通省）により国土計画局作成

図表 1-2-13 北関東三県拠点都市間の工業製品の流動状況の変化（平成2年～平成11年）



資料：「道路交通センサス」（国土交通省）により国土計画局作成

（4）諸機能が集積する要因 ～立川市の事例～

立川市は、第4次首都圏基本計画（昭和61年内閣総理大臣決定）において、業務核都市として育成するとされ、その整備が進められてきている。近年においても、交通基盤整備として平成12年1月の多摩都市モノレール全線開業、都市基盤整備としてJR立川駅周辺の市街地再開発事業、土地区画整理事業が進展している。

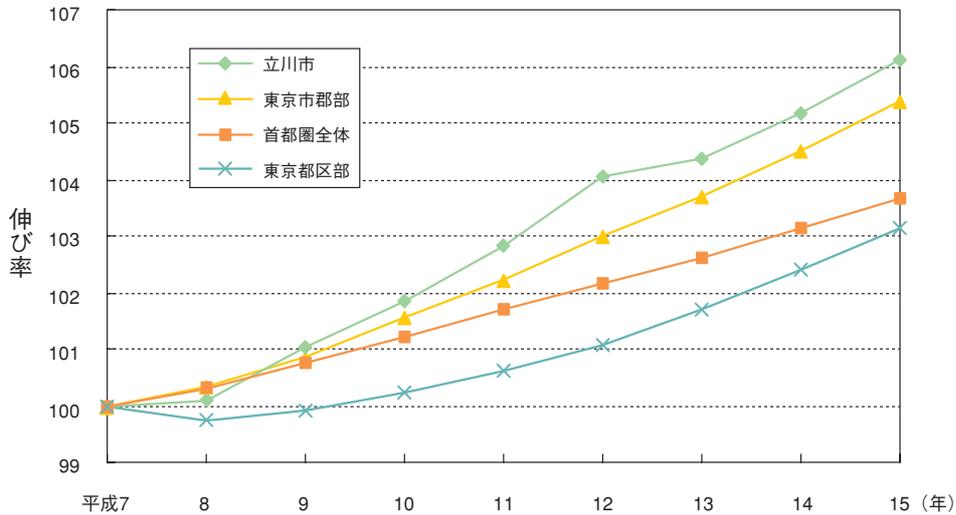
また、多極分散型国土形成促進法に基づく国の行政機関の移転事業の一環として、立川基地跡地への総務省自治大学校の移転（平成14年度）に引き続き、今後、大学共同利用機関法人人間文化研究機構（旧国文学研究資料館）、大学共同利用機関法人情報・システム研究機構（旧国立極地研究所、旧統計数理研究所）、独立行政法人国立国語研究所といった文部科学省所管の3研究機関が移転する予定となっている。

立川市の人口の伸び率は7年連続して首都圏全体、東京都区部等の伸び率を上回っており（図表1-2-14）、小売業年間販売額については、平成11年を境に増加に転じている（図表1-2-15）。

また、公示地価についても、平成14年度における前年度からの上昇率が、商業地で全国第2位となる地点が現れる状況となっている。

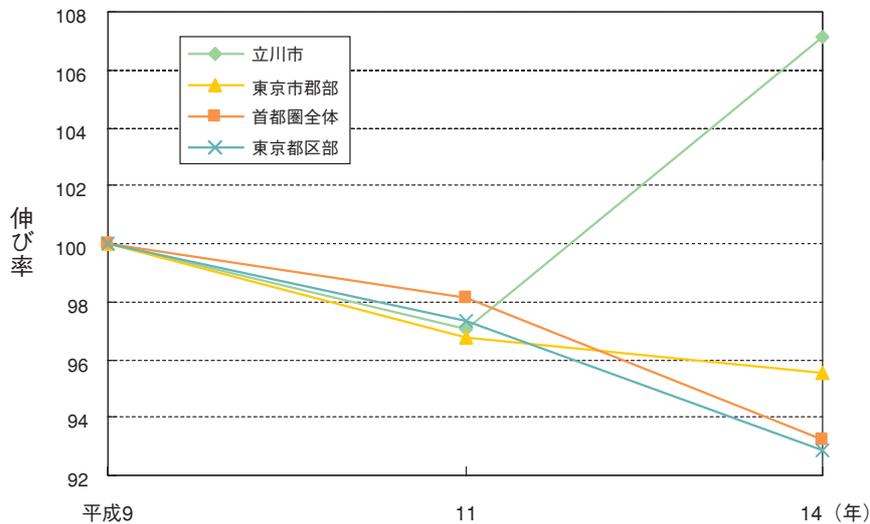
立川市では、モノレールという交通基盤の開業、国の行政機関の移転にあわせ、JR立川駅周辺の整備を行い、飛躍的に機能の集積が達成できたものと考えられる。

図表 1-2-14 人口の変化（平成7年を100とした指数）



資料：「住民基本台帳（平成7～15年）」（総務省）により国土交通省国土計画局作成

図表 1-2-15 小売業年間販売額の変化（平成9年を100とした指数）



資料：「商業統計（平成9, 11, 14年）」（経済産業省）により国土交通省国土計画局作成

以上、都市再生プロジェクトを始めとした市街地の再編、環状交通網の整備、広域連携拠点の育成・整備等、必要な社会基盤等の整備を行うことにより、一定の効果の発現は見取られるが、これらの社会基盤等の整備はなお途上にある。

第5次首都圏基本計画において目指す分散型ネットワーク構造の形成に向け、交通網、国際物流拠点、防災等、引き続き総合的な取組を推進する必要がある。