

大都市圏整備制度のレビュー

1. 各政策区域における所期の目的

(1) 既成市街地

- ・「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区域」

(2) 近郊整備地帯

- ・「既成市街地の近郊で、その無秩序な市街化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する区域」（既成都市区域の無秩序な拡大を防止するため、計画的な市街地として整備を図る区域）

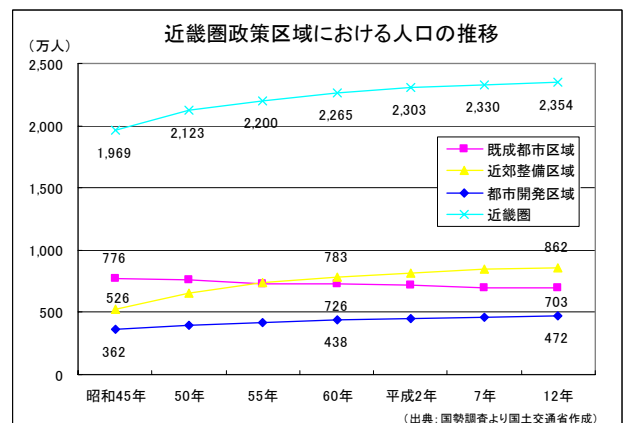
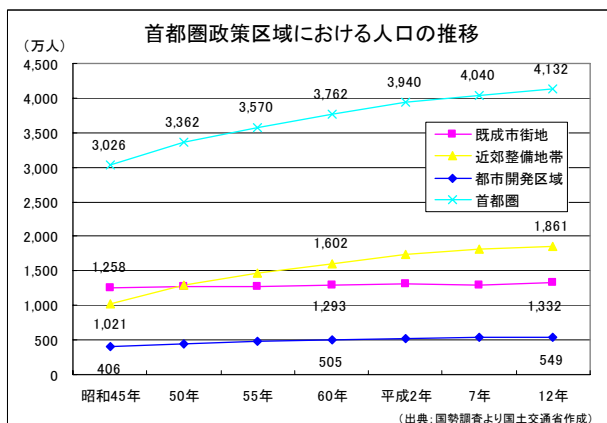
(3) 都市開発区域

- ・「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、住宅都市等として開発を図る区域」)

2. 既成市街地への人口・産業集中抑制に関する評価

(1) 政策区域が寄与した既成市街地の人口集中抑制

- ・近郊整備地帯及び都市開発区域における整備計画の確実な推進、国の財政上の特別措置における国庫補助率のかさ上げ、税制上の特例措置等の各種誘導施策が相まって、主に近郊整備地帯の市街化と人口の増加が進んだ。結果として、既成市街地における極端な過密を避けることができた。（首都圏に関して、平成12年における近郊整備地帯の人口は、昭和45年比1.82倍。これに対して、既成市街地は、1.06倍にとどまる。）

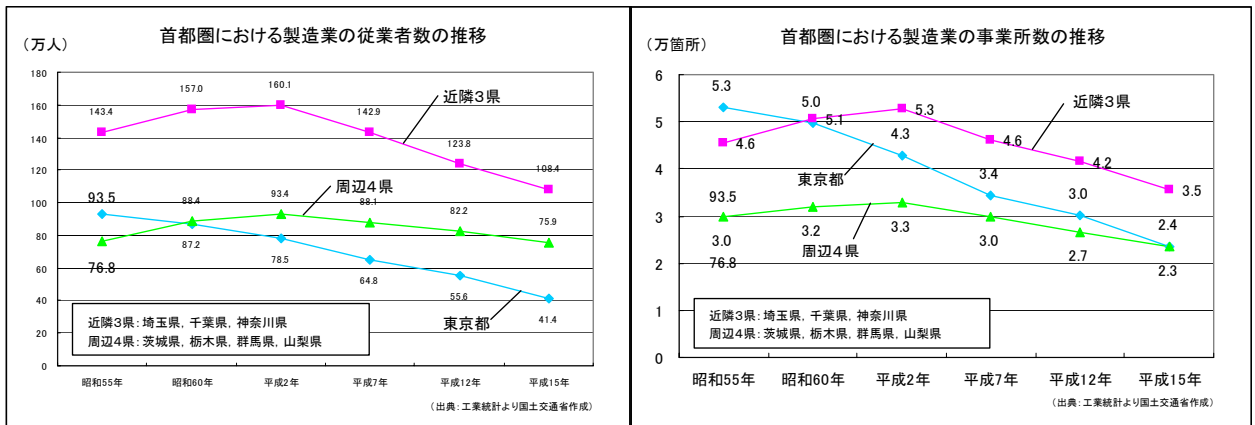


- ・しかし、近郊整備地帯等への人口分散がなされた一方で、未だ都心居住は十分でなく、依然、低未利用地が残ること等、既成市街地においては居住のための土地の有効高度利用は進まなかった。

(2) 産業集中抑制施策

a) 産業の集中抑制に関する評価

・都心における産業の過度な集中の抑制は、近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律（首都 S33、近畿 S39、中部 S41）、財政上の特別措置に関する法律（S41）及び事業用資産の買換特例等の支援・誘導措置、工業等制限法（S34）による規制、高度経済成長以降続いている就業者の産業別構成比の変化、昭和 60 年以降大きく進んだ海外への生産移転等とも相まって、所期の目的を達したものであり、平成 14 年には工業等制限法が廃止された。



(3) 人口・産業集中抑制施策の今後の取扱い

- ①産業構造の変化を踏まえれば、都心における業務・居住の集中による弊害は、集中抑制としてではなく、市場メカニズムを活用した土地の有効高度利用に向けた規制の緩和、インフラの有効活用及び充実により対応可能なのではないか。
- ②今後の人口減少・高齢化を展望すれば、集中抑制策を標榜しつづける必要はないのではないか。

(4) 既成市街地等の今後の課題

a) 従来型の大都市問題について

- ・通勤混雑、住宅問題等の課題は相対的に改善されており、ライフスタイルの変化の中であって、問題の重要性は低くなっていると考えられる。
- ・一方、環境問題については、高度成長期における工場等由来の問題が改善する一方、自動車排ガスによる大気汚染、生活由来の水質汚染、廃棄物問題等は依然大きな問題であり、ヒートアイランド等の新たな問題への対処も求められる。

b) 安全・安心の確保

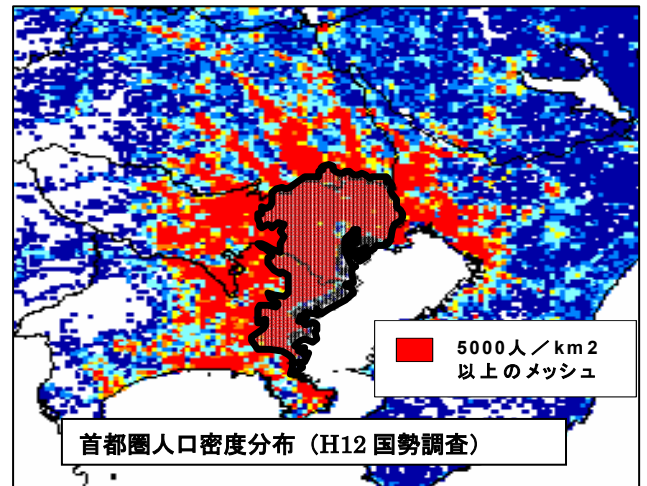
- ・切迫する大規模地震と密集市街地をはじめとして想定される甚大な被害により、東京の災害危険度は世界一。都市型水害の発生による深刻な被害も懸念され、特に、首都圏と近畿圏に残る密集市街地対策は、いまだ喫緊の課題

c) 広域のかつ構造的な問題への対処

- ・ 森林保全や水供給、産業廃棄物・建設残土処分等の広域的課題については、都市部で発生する環境負荷を周辺部が支えている側面があり、適切な利害調整が必要であるとの指摘がある。
- ・ このような課題に対しては、個別分野毎の対処だけではなく、地域の意見を尊重した新たな広域的対策の枠組みが求められるのではないかと。

(5) 区域境界に関する近郊整備地帯との関係（首都圏）

- ・ 現行の政策区域境界は、人口密度、地価その他の指標で比較しても、近郊整備地帯に対して有意な差は見られず、特定の施策を適用する範囲として、既成市街地エリアを説明することはもはや難しい。
- ・ 人口密度を例にとれば、既成市街地の政策区域指定当時（昭和32年）において目安としたのは、50人/ha以上（5,000人/km²）であるが、現在、この密度を超える地点は、千葉県・埼玉県ともに広範に分布している。

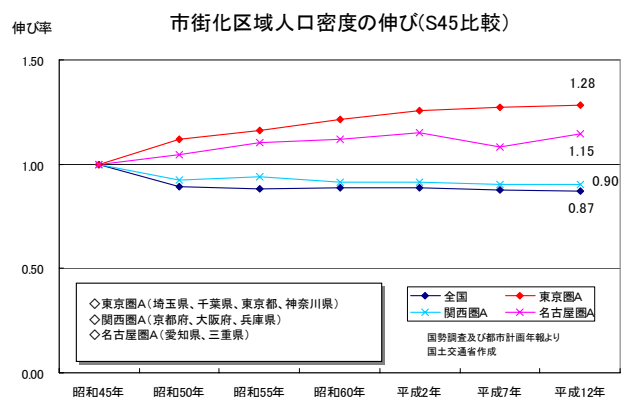
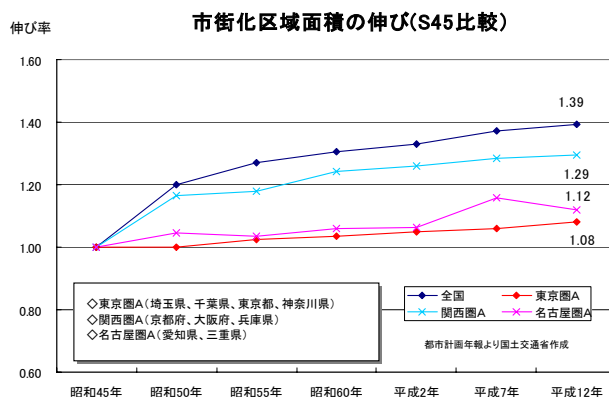


3. 近郊整備地帯の無秩序な市街化の防止

(1) 土地利用

a) 市街地の拡大

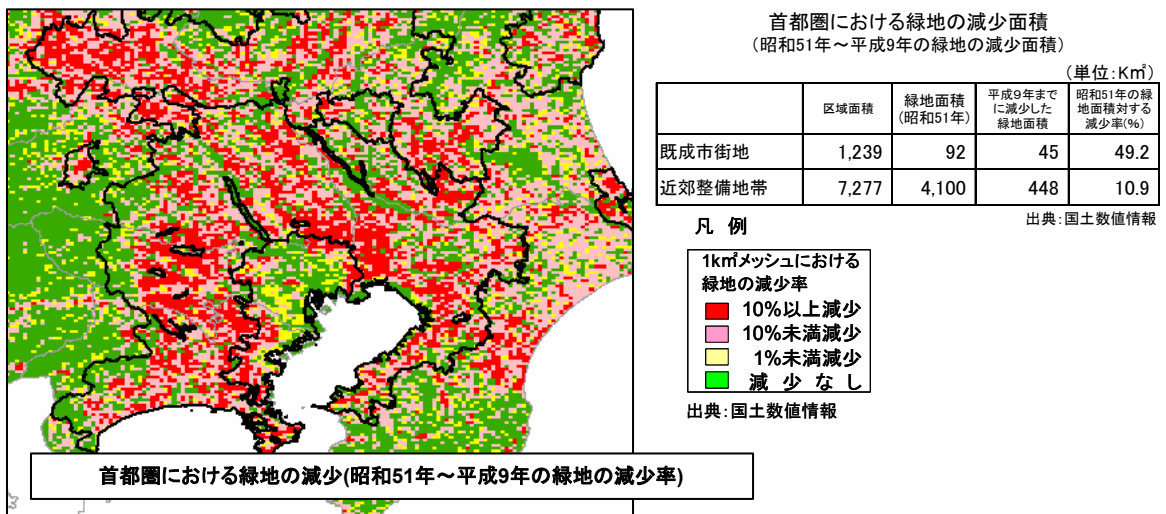
- ・ 近郊整備地帯内は、全て都市計画区域とされ、市街化区域内の人口密度の伸びが大きいことから、近郊整備地帯の市街化区域においては、全国と比較して相対的に、適切な市街化が進み、地帯内における無秩序な市街化は一定程度防止された。



・しかし、一方で、市街化調整区域内において、飛び地的ミニ開発等がなされている地域も見られる。このような場所では、土地利用上の整理がなされないまま、山林や農地等を侵食するかたちで、密度の低い開発が広がってきたものであり、幹線道路の整備等によっては、現在でも開発圧力が高いところがある。

b) 緑地減少の状況、近郊緑地保全制度

・そのような開発が積み重なり、国土数値情報によるデータ比較が可能な昭和51年から平成9年までの20年間に、首都圏の近郊整備地帯において約11%、近畿圏の近郊整備地帯において約12%の緑地が減少した。



・このような状況を受け、近年の自然環境意識の高まりとともに、広域的な位置づけの下で緑地の保全を推進することの観点から、近郊緑地保全制度の意義が再認識され、平成17年9月に32年ぶりに19区域目の首都圏近郊緑地保全区域（神奈川県三浦市小網代）が指定されることとなった。また、これに続く新たな指定区域の検討も行っているところである。

首都圏近郊緑地保全区域

広域的かつ長期的見地から指定

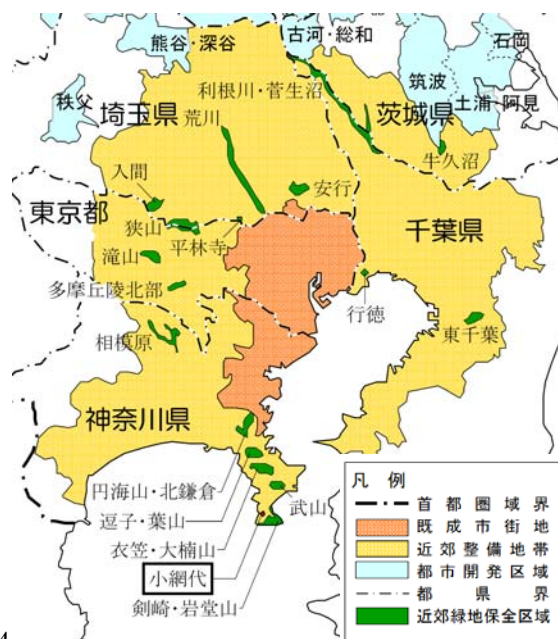
指定主体	国土交通大臣
保全計画	国土交通大臣は、近郊緑地保全区域の指定をしたときは、当該区域について近郊緑地の保全に関する計画（近郊緑地保全計画）を決定。
行為規制	○建築物等の新改増築、土地の形質の変更、木竹の伐採等は、 知事等に届出 。 ○知事等は緑地保全のため必要と認めるときは、 助言又は勧告 を行うことができる。
費用負担	○近郊緑地の保全に要する費用は、都県の負担。

近郊緑地保全区域

- ・ 18区域
- ・ 全体 15,693ha
(東京ドーム3,356個分)

近郊緑地特別保全地区

- ・ 9地区
- ・ 全体 759ha
(東京ドーム162個分)



(2) 拠点都市の形成

a) 業務核都市制度

・「4次首都圏基本計画（昭和61年6月決定）」において、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ため、業務核都市の整備の考え方を提示し、さらに昭和63年に制定された多極分散型国土形成促進法において業務核都市制度が定められ、業務機能等の都市機能集積を有し広域的な連携・交流の要となる「広域連携拠点」を、業務核都市として育成・整備することとされた。

b) 主要都市の状況

・業務核都市における事業所の集積傾向ははまだ継続している。また、業務以外に関しても、立川、柏等主要都市の拠点性は非常に高まってきている。

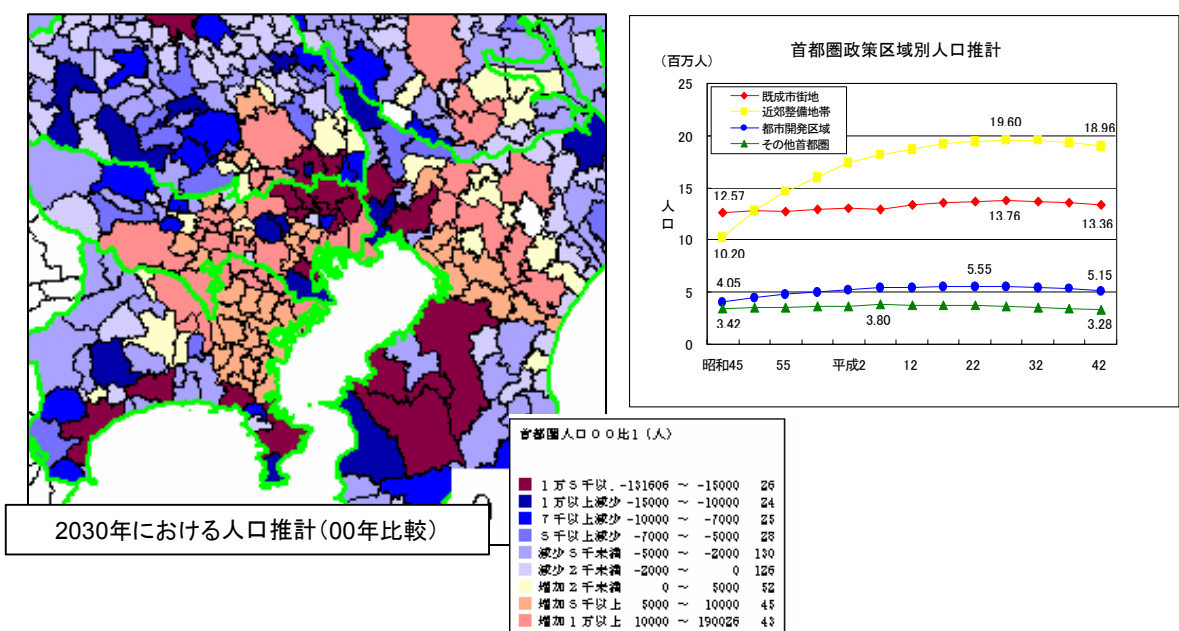
c) 課題

・現在では、支援措置が中核的民間施設に対する事業所税の控除等に限定されていること、本来望まれる自立的都市圏の確立に関して「業務」の面からしかアプローチしていないこと等、関係公共団体からは、制度の弱さが指摘されている。

(3) 近郊整備地帯の今後の課題

a) 人口減少下における土地利用の修復

・将来的には、全体的な傾向とともに、地域で偏在して現れる人口減少の中で、過度に拡散した市街地は、公共サービスの提供、インフラの維持管理の面で持続困難となるとともに、条件の悪い宅地が利用価値を失い放置されることが予想される。市街地をコンパクト化する一方、侵食された自然環境や農地について、耕作放棄地の扱いを含め、土地利用の修復を図ることが必要



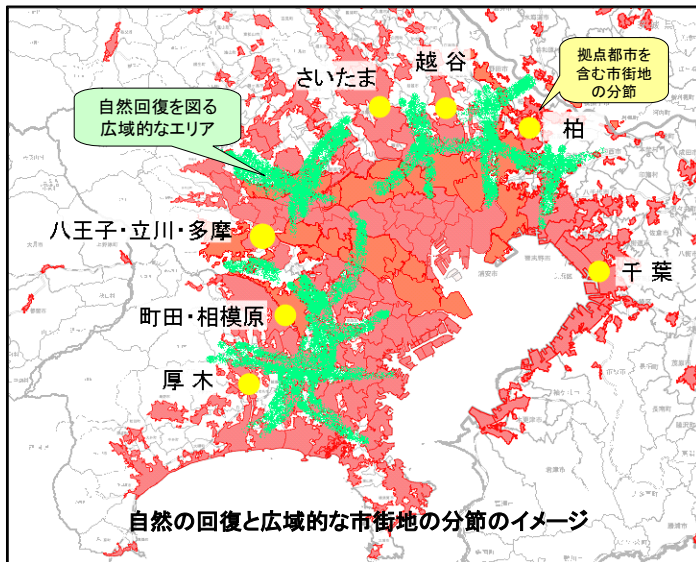
(出典: 市区町村別将来人口推計(国立社会保障・人口問題研究所)より作成)

b) 広域的な市街地の分節、高度交通体系を活かした生活拠点等の形成

- ・コンパクトシティに向けた個々の取組がなされる過程においても、大都市圏にあっては、地方都市と異なり、行政界を越えて市街地が連たんでいる状況にあっては、まちづくりのコンセンサスが得にくくなる状況が想定される。

- ・適切な単位での市街地の成長管理と土地利用修復の契機となるよう、近郊に残る自然環境を極力活かし、重点的に良好な環境を回復させる地帯を指定する等、新たな枠組みを用いて緩やかな誘導を作用させ、広域的に市街地を分節すること等を検討するべきではないか。

- ・その際には、高度に発達した交通インフラを活かすように、拠点性の高い都市において、高齢者の就業促進、介護医療サービス拠点の形成等、ソフト関連を中心とした新たな拠点施策を進めることが考えられる。



4. 都市開発区域の現状

(1) 工業団地造成事業の成果

- ・首都圏 42 地区 6618ha 1185 件立地
- ・近畿圏 8 地区 1791ha 378 件立地
- ・造成事業及び企業立地はある程度完了
(面積でも 9 割以上が分譲済み。暫定利用を含めると大きく余っている団地は無い。)

(2) 人口等の動向

- ・人口移動について、既成市街地の受け皿となった面はあるが、近郊整備地帯に比べれば、その役割は小さかった。

(3) 今後のあり方

- ・既成市街地の集中抑制策を終了するとすれば、既成市街地の受け皿としての都市開発区域の整備という位置づけはもはや必要ない。
- ・今後は、各地域における産業振興、都市の育成という観点から捉えなおす必要があるのではないかと。