

国土審議会第3回大都市圏政策ワーキングチーム

平成21年9月14日

【角田課長補佐】 定刻になりましたので、ただいまより第3回大都市圏政策ワーキングチームを開催したいと思います。委員の皆様方には、大変お忙しいところお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。私は、事務局を務めます国土交通省国土計画局大都市圏制度企画室の角田でございます。どうぞよろしくお願いたします。

では、まずお手元に配付した資料の確認をさせていただきたいと存じます。クリップどめしたちょっと厚目の資料がございますが、最初が議事次第、めくっていただきまして資料1で委員名簿、資料2で前回の主なご意見を2枚紙でつけております。それから、資料3で検討の進め方、横向きになっていますが資料4として「大都市圏政策の評価」というものがついております。その後、資料5で「大都市圏の政策課題について」。それから、参考資料1で「大都市圏政策ワーキングチーム設置要綱」、参考資料2で「大都市圏の政策課題について」、参考資料3で「関係資料」ということでデータ集的なものをおつけいたしております。お手元でございますでしょうか。よろしゅうございますか。

では、本ワーキングにつきましては、大都市圏政策ワーキングチーム設置要綱の4の規定によりまして、会議、議事録とも原則公開となっております。本日の会議も、一般の方々に傍聴いただいております。この点につきまして、あらかじめご了承くださいませようお願いたします。

それから、本日社団法人中部経済連合会常務理事の大野委員、社団法人関西経済連合会理事の櫻内委員、東京大学大学院新領域創成科学研究科教授の横張委員は、ご都合によりご欠席というご連絡をいただいております。また、千葉大学大学院工学研究科准教授の村木委員におかれましては、ちょっとおくれられるということがございます。

それでは、ワーキングの具体的な議論に入りたいと思いますので、ここから浅見座長に議事進行をお願いしたいと思います。よろしくお願いたします。

【浅見座長】 浅見でございます。まず、議事に入る前に、今後の検討の進め方について事務局からご説明をお願いいたします。

【澁谷課長】 では、私のほうから、今後の進め方等について簡単にご説明したいと思います。資料3、1枚紙でございます。「大都市圏政策ワーキングチームの検討の進め方」と書いてあるわけございまして、第1回は6月19日、第2回、前回は7月31日

にご議論いただきまして、そうしたご議論を踏まえまして、今回は「大都市圏政策の評価」と「大都市圏における新たな政策課題と今後の方向性」ということで、事務局のほうで資料を用意させていただいております。

評価と申しましても、事業評価とはちょっと違いまして、いわゆる政策としての首都圏政策等大都市圏政策ですけれども、当初こうした政策がどういう目標を持っていたかということを確認にして、それがどうなったかということを検証するという仕掛けで評価をさせていただいております。したがいまして、B/Cとかいう評価ではなくて、あくまでも政策目的が何であったか明確にするということを主眼に置いています。

これは意味がございまして、例えば東京一極集中が終わった、あるいは大都市圏人口の集積の流れがおさまっているから、大都市圏政策は不要ではないかという意見があるわけでございますけれども、後ほど事務局からご説明いたしますが、累次の計画がどのような政策目標を掲げていたのかということをもう一度初心に戻って検証といいますか、明示させていただいております。後ほどご説明いたしますが、国土政策としての東京一極集中是正というよりは、むしろその時々々の三大都市圏の大都市問題、大都市圏問題に対してどういう対応をするかという計画づくり、政策体系になっていたのではないかとことが、私どもがレビューした結果でございます。その結果を一定程度のデータで検証させていただいているということでございます。

もう一点でございますけれども、今後どうするかということですが、例えば広域地方計画ができていますので、大都市圏計画は不要ではないかというご意見もあるわけでございますけれども、ただ、今後の問題として、他のリージョンとは違った大都市圏特有の問題が今日的観点からもあるのではないかと。それに対しては、国が広域的観点から都市構造の方向性といったようなものを提示して、それが例えば都市計画とかさまざまな各自治体を持っている即地的な計画、施策と連携して、秩序立った都市圏づくりを行うことが必要なのではないかということ、問題提起として私どものほうから少し資料等を整理してございますので、それをぜひご議論いただき、ご意見をいただければということでございます。したがって、過去のこれまでの歩みがどうであったかということ、今後どうするかという2つの論点についてご説明させていただいて、ご議論いただきたいということでございます。

本日ご議論いただきました結果を踏まえまして、今日も各自治体の担当の方が傍聴にいられていますけれども、三大都市圏の自治体の方と少し私どもは事務的に意見交換をさせ

ていただいて、その結果も踏まえまして次回自治体の方にもご出席いただいて、ご意見を伺うということと、今日のご議論を踏まえた今後の方向性について、もう少し具体的なご提案を次回にさせていただければということでございます。

それから、本日ご都合でご欠席の委員の方が3名いらっしゃいますが、事務局のほうから事前にご意見を伺っておりますので、後ほど事務局からご紹介させていただきたいと思っております。

以上です。

【浅見座長】 ありがとうございます。今ご説明いただいた件につきまして、何かご意見等ありますでしょうか。よろしいですか。

それでは、お手元の議事次第に従いまして議事を進行したいと思います。議事（１）、（２）は相互に関連しておりますけれども、まず資料４について事務局よりご説明をお願いいたします。

【角田課長補佐】 では、私のほうからご説明申し上げます。資料４でございますが、１枚めくっていただきましたところに「大都市圏政策の評価（概要）」というのがございます。

大都市圏政策の評価に当たりましては、首都圏、近畿圏、中部圏それぞれごとに法目的、計画内容、講じてきた施策等が異なっております。ですので、一遍にまとめてやるのではなくて、それぞれについて当初想定した目標がどの程度達成されたか、圏域ごとの評価を行っております。近畿圏、中部圏につきましては後ほどご説明申し上げますが、地域色の強い制度だということもございまして、今後地方公共団体の意見についてもお伺いしながらやるということで、ここでは概略の評価にとどめておるということでございます。

評価のポイントということで、後ほど詳細なご説明を申し上げますが、全体的なトーンとしては、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ですとか計画等は、圏域の発展に一定の役割を果たしてきたと考えております。また、今後も世界の大都市圏と比べて遜色ない諸機能を育成・整備するために、環境問題や人口減少にも対応しつつ、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なのではないかということが、全体としてのトーンとなっております。

１枚めくっていただきましたところで、個々にご説明する前に、首都圏、近畿圏、中部圏の大都市圏制度がどうなっていたかということだけ簡単にご紹介しておきたいと思っております。概一２と書いてあるページでございますが、「大都市圏制度の概要（首都圏）」とあ

りまして、首都圏整備法は昭和31年にできております。首都圏整備法の第1条では、「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」とされております。

その考え方に基づきまして政策区域という仕組みを設けまして、政策区域ごとにいろいろな政策を打つという考え方でやってきたわけですが、当初昭和31年の段階では、政策区域として既成市街地、近郊地帯、市街地開発区域という3つの政策区域を設けておりました。

既成市街地というのは、首都圏の中心部と呼ばれる地域、近郊地帯はその外側のエリアでございまして、緑地地帯を設定する必要がある、いわゆるグリーンベルトを想定したエリアとして設定いたしておりました。それから、その外に市街地開発区域を設けまして、既成市街地への産業、人口の集中傾向を緩和するために、工業都市等を整備するということを意図した政策区域を設けておったわけですが、後ほどご説明しますが、既成市街地の膨張圧力が強かったということもあって、昭和40年の改正で既成市街地、近郊整備地帯、都市開発区域という今の形態になっております。

既成市街地は、産業及び人口の過度の集中を防止するエリア、近郊整備地帯はその外側に、無秩序な市街地化を防止するために計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全するエリアとして指定しておりました。それから、都市開発区域につきましては、既成市街地への産業及び人口の集中傾向を緩和するために、工業都市等として発展させる区域と位置づけられておまして、右側の図のように、東京の中心部から同心円的にエリア設定されるようなイメージで、首都圏は制度としてできてきたということでございます。

1枚めくっていただきまして近畿圏でございます。昭和38年に近畿圏整備法ができておりますが、近畿圏整備法の目的としましては、「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」ということになっておまして、政策区域としては既成都市区域、近郊整備区域、都市開発区域、保全区域という4つの区域が指定されております。

既成都市区域というのは、大阪市、神戸市、京都市及びそれに接続する都市ということで、おおむね首都圏の既成市街地と同じような考え方になっておまして、その外側に近郊整備区域という区域がございます。近郊整備区域というのは、首都圏の場合はあわせて

緑地の保全も考えておいたエリアなわけですが、近畿圏の場合にはあくまで計画的に市街地を整備する必要がある区域という違いがございます。都市開発区域につきましては、やはり既成都市区域の産業及び人口の集中を緩和するエリアという指定になっております。あわせて、近畿には保全区域というものがございまして、文化財の保存ですとか緑地の保全、観光資源の保全もしくは開発といったものを意図した政策区域も指定されております。

もう一枚めくっていただきましたところに中部圏でございますが、中部圏開発整備法は昭和41年でございますけれども、首都圏、近畿圏とは少し様相が異なる法目的になっておりまして、「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る」ということが目的としてうたわれております。

ですので、政策区域としても、過密の集中排除が意図されていなかったということもあって、都市整備区域、都市開発区域、保全区域というように、中から外に追い出すようなエリアの指定にはなっていないということでございます。都市整備区域というのは、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、計画的に基盤整備を行う必要がある区域ということで、右側の絵を見ていただきますと、名古屋市といいますか、愛知県の南側のエリアを中心に指定されているということでございます。

それから、都市開発区域として、「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整備することを必要とする区域」ということで、東海、北陸のエリア全般にわたって指定されているということになっております。それから、保全区域ということで、近畿の保全区域と同じ概念ですが、目的の順序が入れかわっておりまして、観光資源に重きが置かれているということでございます。

以上、制度の概要についてご説明申し上げます。

次のページに、縦になって恐縮ですが、首-1と書いてある「大都市圏政策の評価（首都圏）（案）」というページがございます。首都圏について16枚ほどページがございますけれども、簡単にかいつまみながらご説明申し上げたいと思います。

首都圏整備法の目的は先ほど申しましたが、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が目的でございまして、それに基づきまして首都圏整備計画は、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つくるということになっておったわけでございます。以下、昭和33年策定の第1次基本計画から第5次基本計画まで、各基本計画の策定に係る背景、目標等を整理した上で、評価を行っております。

1枚めくっていただいたところに首-2というのがございまして、昭和33年に策定された第1次基本計画は、昭和50年を計画期間に置いてやっておりました。当時の基本計画は非常に分量が少ないといえますか、すごく薄いものになっておりまして、特に基本計画等に背景等の記載がないということになっておりますけれども、当時の状況を顧みますと、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ですとか、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といったものが挙げられたのではないかと考えております。

当時の人口の状況を見ますと、東京都区部には5年間で134万人が入ってくるということ。その7割ぐらいは社会増だったということ。それから、東京都区部、武蔵野市、三鷹市あたりを見ますと、製造工業従業者数ですとか大学の学生数が大幅に伸びているといった、工場とか大学を主要因に人が入ってくる状況にあったということでございます。ですので、主な目的といたしましては、既成市街地における過密集中の解消ということがうたわれておりまして、人口についても、既成市街地で少し抑制して、既成市街地の外にある市街地開発区域で吸収しようということを目的といたしておりました。

主な対応といたしましては、既成市街地への工場、大学等の新增設を制限する仕組みですとか、あとは既成市街地の公共施設等の整備、それから既成市街地の周囲に近郊地帯というグリーンベルトを設定し、公園緑地、農地等の空地系土地利用を図って、既成市街地の膨張を抑制するといった考え方を持っておりました。また、その外側ですけれども、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まして、産業及び人口の増大をここで吸収し定着を図ろうということで、市街地開発区域整備計画の策定ですとか、収用権を付与した都市計画事業として、工業団地の造成事業ができるような仕組みを導入したということでございます。

めくっていただきましたところに結果とございますが、当時は全国総合開発計画等で意図していたものよりもはるかに高いペースで人口増加が進行したということございまして、公共施設の整備については、事業は進んだんですけれども、激しい人口増加によって一層の対応が必要となったということ。それから、既成市街地の工場等は、そういった状況もあって工業等制限制度の存在にもかかわらず増加はしたんですけれども、全国ですと

か首都圏全体の数字と比べますと、伸びは多少抑えられているということであって、多少制度の効果はあったのではないかと考えております。

めくっていただきまして首-4とあります。昭和43年に策定した第2次基本計画でございす。背景といたしましては、先ほどもございましたが、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がございました。ですので、目的といたしましても、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、工業等諸機能の広域的展開、近郊整備地帯における緑地の保全の推進といったものを主な目的として、計画を推進したということでございます。

主な対応といたしましては、人口が既成市街地に予想を上回るペースで入ってきたということございまして、近郊地帯のようにグリーンベルトを決めて、そこで人口の膨張圧力をとめるという発想がなかなかうまく機能しない。そういう悠長なことは言っておられないということで、そういったところにおいても計画的な市街地整備を推進しつつ、あわせて緑地を保全するという考え方で、近郊整備地帯をつくるという考え方にしたわけでございます。そういったところにおいては、ちょうど同じ昭和43年に制定されました新都市計画法の線引き制度と相まって、計画的な市街化が図られてきたと考えております。

それから、次のページですけれども、近郊整備地帯においても既成市街地の受け皿整備という考え方が明確になってまいりましたので、工業団地造成事業ですとか、昭和41年には財政上の特例措置も整備されたということでございます。また、近郊整備地帯は、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するということになっておりますので、近郊緑地保全制度のような仕組みも当時できたということでございます。

また、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・住居都市としての開発を推進するという役割は引き続き担っておりますので、都市開発区域整備計画をつくり、また、先ほどの工業団地造成事業ですとか財政特例、それから、工場とかが入ってくる時に自治体が不均一な課税をしたときに、国が交付税措置によって応援するといった仕組みも当時導入されたところでございます。

結果を見てみますと、近郊整備地帯ですとか都市開発区域の人口は増加したということでございますが、既成市街地の人口増加はこの段階では大分抑えられてきておりまして、既成市街地への集中抑制には効果があったのではないかと考えております。また、製造品出荷額についても、既成市街地についてはこの5年間ぐらいで一回落ち込んでおりまして、

近郊整備地帯、都市開発区域は伸びていることから見ますと、既成市街地からの工場等の誘導に効果があったのではないかと考えております。また、緑地の保全については、第2次基本計画で5万ヘクタールを指定目途としておったわけですが、1.6万ヘクタールの指定がなされたということになっております。

めくっていただきまして首-6というページ、昭和51年につくった第3次基本計画でございます。第2次基本計画までは、既成市街地から外に出すんだということをメインに考えておったわけですが、外に出してみた近郊整備地帯においても新たな市街化が急に進んだことで、都市環境のひずみが発生してきていたということがございます。例えば通勤時間の問題ですとか、通勤の混雑率の問題が出てきておりました。

また、これまではわりあい社会増による人口増が見られておったわけですが、社会増はあるのはあるわけですが、自然増の割合が非常に高くなってきた時期でございます。下に昭和35年から40年の自然増、社会増、それから昭和45年から50年の自然増、社会増の表がございますけれども、昭和35年から40年は社会増のほうが卓越しておったわけですが、昭和45年から50年あたりでは自然増のほうが卓越したという状況の変化がございました。

主な目的といたしましては、東京大都市地域という表現をここでは用いていますが、既成市街地だけではなくて近郊整備地帯も含めて、人口及び産業の集積を抑制するということが第3次基本計画の中には書かれております。あわせて、東京大都市地域における広域多核都市複合体の形成ということで、核都市の育成に努めるという表現がここで初めて出てきたということでございまして、今で言う業務核都市の萌芽のようなものがここで見られ始めているということでございます。

主な対応といたしましては、政策ツールは引き続き同じようなことを実施しておるわけですが、次のページをめくっていただいたところの、主要な都市を核都市として機能の充実を図るといったことが位置づけられていることとございます。

結果を見ても、まず製造品出荷額のところでございますが、都市開発区域について大きく伸びているのに対しまして、既成市街地、近郊整備地帯は比較して抑えられているということでありまして、多少の効果があったのかなとは思っております。また、東京都区部の人口が減少する一方、核都市とされた人口は増加傾向になっておりまして、既成市街地、東京都区部だけではなくて、主要な都市を核都市として機能充実を図るということも一定の効果があったのかなと思っております。また、通勤問題に関して見ますと、現

在においてもほぼ一貫して見られる傾向でございますが、混雑率の低下は見られるんですけども、長距離通勤は必ずしも改善されないという状況でございます。

それから、1ページめくっていただきまして、昭和61年に策定した第4次基本計画でございます。このあたりになりますと、昭和60年の首都改造計画等でも言われておるわけですが、国際中心都市に向けた整備の必要性が背景として特に出てくるということでございまして、主な目的としても、国際中心都市の形成、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、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ということが出まして、既成市街地から外に向けて何でもいから追い出すんだという時代からは大分様子が変わって、国際中心都市として整備するんだということと、東京一極集中を外側の都市で受けとめていくんだという考え方が強く出てくる計画になっております。

主な対応といたしましては、東京中心部の周辺の地域におきまして業務核都市及び副次核都市を戦略的に育成するというところで、これらの核都市を中心として諸機能の集積を高めるということをやっております。また、多極分散型国土形成促進法というのが昭和63年にできておりますが、業務核都市における支援措置も規定されました。

そういった対応をとってまいりまして、次のページに結果がございますけれども、人口ですとか事業所の推移等を見ますと、東京都区部よりも業務核都市のほうが多少伸びがあるということでございまして、多核多圏域型地域構造の形成には寄与してきたのかなと考えております。

また、業務核都市等の周辺地域間のトリップ数というのがございますが、参考資料3が後ろについておりますけれども、この17ページをごらんいただきたいと存じますが、地域間トリップ数の増加というのがございます。左側に「地域間のトリップ数(S63)」というのがございますが、これが昭和63年当時のトリップでございまして、東京都区部を中心に外側に向けて太い線が出ているという傾向にございます。

これが10年たちまして、平成10年にしてみた絵自体はいきなり劇的に変わるということもなく、平成10年の絵はここには載せておりませんが、昭和63年から平成10年の間でどれだけ伸びたかという伸びのところを右下の図で示してございまして、伸びとしては東京都区部から外側というよりも、外側同士のトリップが大きく伸びているという傾向が見られるところでございます。

もとの資料に戻っていただきまして、通勤問題については先ほどと一緒にございまして、混雑率の低下は見られるけれども、長距離通勤は改善されない状況にございます。

次に、第5次基本計画でございます。これは平成11年に策定されまして、後ほどご説明しますが、一回計画体系の見直しによって微修正されておりますけれども、考え方としては今においても生きている計画でございます。背景といたしましては、グローバル化の進展と国際的な競争の激化、高齢化の進行、人口減少局面の到来、環境に関する取組の必要性の増大といったものがございまして、

ですので、目的といたしましても、国際競争力の維持、強化といったところ、それから分散型ネットワーク構造の構築。これは、先ほど第4次のところで出てまいりました多核多圏域型地域構造の外側のネットワークの重要性をうたったものでございます。それから、大都市のリノベーションの推進、水と緑の保全・創出といったことが位置づけられております。

主な対応といたしましては、国際的に魅力ある事業環境を形成するとか、あとは広域連携拠点という表現を用いまして、業務核都市と例えば高崎、前橋、宇都宮ですとか東京から100キロ圏ぐらいの中核的な都市圏を合わせて広域連携拠点と呼びまして、広域的な機能を担う連携・交流のかなめとなる地域として育成・整備しようということがございます。また、今業務核都市と呼ばれている都市群に環状拠点都市群という呼び名をつけまして、東京中心部との役割分担を考えたということでございます。

また、首都圏の都市環境インフラのグランドデザインというものが出ておりまして、水と緑のネットワークの構築に向けて、広域的な都市関係インフラの整備の基本方針を取りまとめたということ。それから、そういったものを踏まえまして、平成17年からは近郊緑地保全区域の新規の指定を再開したという状況でございます。

その後の主な状況変化というのを書いておりますが、平成11年の計画時点ではあまり表になっていなかったといえますか、想定されていなかった事態として、幾つか状況の変化がございまして、その後にこんなことがありましたということをご紹介しております。

1つは、平成14年に工業等制限制度廃止いたしております。工場立地件数の減少等の産業構造が変化していること、それから、少子化の進行に伴って若年人口が減少しておりますので、大学を要因として東京の人口増があるということではないという状況に対応いたしまして、こういった廃止をしたということでございます。また、これがあることによって、例えば国際的に非常に競争力を持つ中小の工場がうまく拡張できないという状況もあったと考えております。

それから、2つ目のポツで、広域地方計画が制度化されたということとあわせまして、

計画体系の見直しを行っております。当時からありました基本計画と整備計画を統合いたしまして、新たに首都圏整備計画というものにした。第5次基本計画については、微修正を施した上で、新たな首都圏整備計画の整備編にも一部入っておりますが、基本編に主として取り込んだということでございます。それから、あわせて毎年つくっていた事業計画があったんですが、これについては実効性が低下していたこともあって廃止ということになっております。

それから、3ポツ目で財政特例の適用期間停止というのがございまして、近郊整備地帯・都市開発区域に補助率のかさ上げ等をする財政特例があったんですけども、既成市街地の受け皿としての必要性が非常に低下してきていて、他地域とのイコールフットイング的なことから考えても問題だということもあって、廃止されているということでございます。

こういった1次から5次までの状況と結果を踏まえまして、全体的にまとめた評価を首ー13というページから出しております。(1)で「人口及び産業の集中抑制」というキーワードでくくっております。第1次、第2次の基本計画においては、人口の既成市街地への集中をどうやって外に出そうかということを中心としてやってきた。第3次は、それをやったことによって近郊整備地帯にも影響が出始めたので、こういったところも対象にしましょうということを行ったわけでございます。

人口の推移を見ますと、既成市街地の人口の伸びはかなり抑えられているという状況にございまして、近郊整備地帯や都市開発区域でしっかりそれが受けとめられているということでございます。また、インフラの整備につきましても、わりあい初期の段階では都市開発区域あたりは相当おくらせているわけですけども、だんだんインフラの整備が進捗してきているという状況が見てとれます。

また、製造品出荷額につきましても、昨今は産業構造の転換に伴いましてどこも落ち込みつつありますけれども、既成市街地については全体的にあまり伸びることなく最近下がってきている。それが、近郊整備地帯、都市開発区域は、わりあい堅調に近年まで伸び続けていたという状況にございます。

めくっていただいたところにもございますが、産業構造の変化、それから企業立地選択のグローバル化の進展等もございまして、工場等のみを施策対象として一律に施策を講じるという合理性・妥当性は低下しているのではないかと考えております。

それから、(2)で「多核多圏域型地域構造、分散型ネットワーク構造の形成」という

項を設けております。先ほど申しましたが、第3次基本計画あたりから核都市という概念が登場いたしまして、第4次基本計画において、国際中心都市の形成を目的とした業務核都市、副次核都市のような話、それから第5次基本計画では、それをもとにした分散型ネットワーク構造の形成が位置づけられております。

このような地域構造の形成に向けて、昭和63年に創設された業務核都市制度によって、14地域の基本構想が同意してきているわけですが、人口・事業所の推移という数字的なもので見ると、集積は進んでいると言えなくもないわけですが、当初想定していた国際的、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言えない状況でございます。また、中国をはじめとする東アジアの急速な経済成長等がございまして、世界における首都圏経済の相対的な地位は低下傾向にあると見られております。

また、当時こういったことに対する目的の一つとしておりました大都市問題の解決につきまして、通勤問題については、混雑率の低下は見られるが長距離通勤は改善されていないという状況にございまして、参考資料3の11ページをごらんいただきますと、いろいろな数字が縦に入っておりますが、一番右側に縦に並んでいる数字が、過去と比較しまして平成19年当時でどうかというものでございます。新しい線などで初期にばらつきがあるものもございまして、おおむねの路線において100を切っておりまして、随分混雑率の緩和は進んでいると考えております。

また、3ページ後の14ページをごらんいただきますと、「通勤・通学所要時間の推移（首都圏）」というのがございます。これを見ていただきますと、昭和45年ごろから見ますと相当一気に平均時間は延びておりまして、近年大きい変化はあまりない状況が見られるということでございます。

資料4に戻っていただきまして、さらに、災害への脆弱性の解消については、依然として中枢機能が都心部に集積しているということで、同時に壊滅的な被害をこうむる可能性をはらんでいるという状況にございます。

また、めくっていただいた首-15のところでございますが、中枢機能が集積している首都圏においては、国家的な見地から引き続き基幹インフラの整備・活用、高次の機能集積を進める必要があると考えておりまして、先ほどもちょっと概要のところでも申し上げましたけれども、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が必要と考えておるということでございます。

それから、(3)で「緑地の保全」ということで、緑地の保全は第2次基本計画で首都圏整備法を改正し、近郊整備地帯で緑地の保全を推進するというところから始めておりました、当時近郊緑地保全制度を創設しまして、ここまで19区域、1万5,861ヘクタールを指定してきたということでございます。

近郊整備地帯は、人口・産業の受け皿としての市街化への期待が非常に大きいエリアでございまして、近郊緑地保全区域に指定されますと、一般に都市計画法上は市街化調整区域になるということもございまして、開発が非常に厳しく抑制されるととらえられたということもございます。そういったもので、当初の見込みどおりの指定は進んでいないんですが、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ているということで、現在でも拠点的な緑地として保全されていると考えております。

また、当初目的としておりました公害の防除というということに関しましては、昭和40年代硫黄酸化物を中心とした深刻な大気汚染が出ておりましたけれども、これだけ単体で効果をはかることは難しいわけですが、近年においては大分排出の抑制も進んでおりました、改善が図られているのではないかと考えております。

めくっていただいたところで、そういったことは大分改善が図られていると思いつつも、都市環境インフラのランドデザインに位置づけられております生物の生息空間等のさまざまな役割、もしくはヒートアイランド、地球温暖化対策といった緑地に期待される役割はまだまだ多いと考えておりました、引き続き新たな要請に基づく施策展開を検討する必要がありますと考えております。

それから、「(4)その他」でございまして、ここまでで書き切れなかったことで、計画のつくり方の中で申し上げておきたいことをまとめております。首都圏整備計画は、その時代の要請に対応した方針をそれぞれ示して、現在の首都圏の構築に貢献してきたと考えております。

ただ、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になっておりました、首都圏の整備を担う多様な主体が関与する仕組みとは十分になっていないと考えております。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なくて、計画策定後の状況の変化に柔軟に対応するという仕組みには必ずしもなっていないと考えております。

海外の事例を見ますと、こういったものに対応したといいますか、こういった考え方を取り入れた仕組みもございまして、新たな計画体系を考えるに当たっては、そういったも

のも参考にしていく必要があると考えておるところでございます。

以上、首都圏の評価でございました。

引き続きまして、近畿圏、中部圏について、概要ということで極めて簡単になっておりますけれども、簡単にご紹介申し上げたいと思います。近畿圏ということで、近-1とございます。近畿圏整備法は、先ほども申しましたけれども、「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」ということで、第1次から第5次までの基本整備計画をつくりまして、そういった法律の目的に沿ったさまざまな政策を展開してきたということでございます。

初期の第1次、第2次、第3次ぐらいまでは、都市の過密化の防止ですとか、地域格差の是正を通じた近畿経済の均衡ある発展といったことが主として言われておったわけでございます。ただ、後半ぐらいになりますと状況も少し変わってきまして、「首都圏と並ぶ経済・文化の中心としての中核機能強化」といった表現があらわれるようになってきたという大きな流れがございます。

計画の主な成果としましては、第1次から3次の基本整備計画の主な目的でありました都市の過密化防止、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まして、おおむねその目的は達成したのかなと考えております。また、第4次基本計画以降の目的でありました、首都圏と並ぶ経済・文化の中心としての中核機能の強化ということにつきましては、計画に基づいてインフラですとか関西学研都市の整備が進められてきたという状況でございます。

今後の課題といたしまして、近畿圏の業務管理機能の流出等の中核性の低下は依然として解消されていないと考えておりまして、首都圏と並ぶ経済・文化の中心として引き続き高次の機能集積を進めていく必要があると考えております。また、今後の人口減少・高齢化や地球温暖化対策の必要性等を踏まえると、都市圏の構造のあり方についてもいろいろ検討する必要があると考えております。

2ページめくっていただいたところに中部圏の概要がございます。中部圏は、先ほども申しましたとおり少し法律の目的が異なっておりまして、東海、北陸の関係の緊密化ですとか、我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うたっております。計画は、第1次から第4次まで4回策定されております。いずれもそういった目的に沿った計画をつくってまいりましたが、状況に応じてち

よっとずつ変化しているということでございます。

計画の主な成果ということで、圏域全体で人口が大幅な増減なく緩やかに増加した。これはかなり特徴でございまして、産業や人口の受け皿機能を発揮してきておって、おおむねその目的は達成していると考えております。また、交通インフラの整備、先端産業、学術研究機関等の誘致・連携といったものによりまして、製造品出荷額の全国シェアが一貫して上昇しております。平成17年には全国の3割を超えておりまして、我が国において極めて重要な位置を占めるに至ったという成果がございまして。

今後の主な課題といたしましては、今後の人口減少・高齢化等を踏まえまして、名古屋を中心とした圏域や全体的に都市圏の配置について検討する必要があると考えております。

また、産業経済のグローバル化や貿易自由化が従来にない早さで進展しているということでありまして、さまざまな観点から国際競争力の強化を図ることが必要であると考えております。

近畿、中部はちょっと簡単になりましたけれども、私のほうからは以上でございます。

【澁谷課長】 すいません、ちょっと補足をよろしいでしょうか。

【浅見座長】 はい。

【澁谷課長】 長々と説明をさせていただいたんですが、首都圏中心にご説明させていただいて、50年たっているものですから、50年の結果を見るとそれなりに結果が出ていうことなんですが、インパクト分析をしているわけでは全くありませんし、特に第1次から第3次まで重要な政策課題としていた過密問題、あるいは公害、外部不経済的なものについては、別途公害対策基本法とかいろいろな施策があったわけですから、この計画だけの効果というわけでは全くありません。そういうことをすべて包含しつつ、全体の流れを見ていただいたということです。

全体の流れを見ると、1924年のアムステルダム会議の非常に教科書的な大都市圏計画、グリーンベルトがあつてという基本に忠実なものが第1次だったような。グレーター・ロンドンの計画をお手本にしているようですけども、ただ、当時人口急増期を終えて、既に成熟期に入っていたロンドンと、今から人口が急増する東京圏とは多分全く違つたんじゃないかなど。ですから、第1次から3次までは結果的に人口急増に追われていて、そこから発生するさまざまな問題に。第2次はインナーシティーの問題、第3次は外縁の都市問題に追われていて、第4次ぐらいからようやく本来の大都市圏計画で、落ちついていろいろ計画的なことができるようになってきたのかなど。

ですから、50年間の歴史をずっと見ていますと、私の感想ですけれども、当初の目的はほぼ終わったから役割がということよりも、むしろようやくこれからいよいよ成熟期を迎えて、今だからこそ大都市計画みたいなものという感じもしないでもないんですが、いろいろご意見をいただければと思います。

【浅見座長】 ありがとうございます。それでは、資料4についてご質問、ご意見はございますでしょうか。

【林委員】 質問というか、順不同なんですけど、首-14の今後の課題のところ、「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」というのがありますよね。これは評価の中に入っているんですが、どう評価しておられるのか。相対的な地位というのは当然低下しますよね。

だから、低下しているからこれを何とかとめなきゃいけないと考えているのか、これをどのように考えるかによって随分今後のあり方は変わってくると思うんです。だから、低下するのは当たり前なので、それを評価の中に盛り込むということは、今後どうするかということに。あまりにも漠然とし過ぎているので。この辺が、おそらく首都圏整備を今後どう進めていくのかということと非常に密接につながっているんじゃないかという気がする。ここは私の感想です。

それから、首都圏計画にしても近畿圏の計画にしても地域計画であって、国土政策というか国土計画とは切り離れた形でおっしゃったんですが、これはやっぱり国土政策と不可分なんです。おそらく大都市圏というのが、第3次までのところと第4次からは大分変わってきていますよね。つまり、地方対大都市という構図で描けたものが、バブルの前ぐらいからむしろ首都圏対それ以外という形に変わってきている。それは首都圏の問題というよりは、むしろ国土政策的なことと非常に密接につながっているのではないかと。

特に、世界都市というか国際都市として東京を育てていくということが、東京の中枢性を高めていったわけです。それがバブルの地価の高騰につながっていったと思うんです。それをそのまま放置して、地価が上がったままで維持されていたならば、もっと分散が進んだはずなのに、地価も下がってまた東京に居住する人が増えてきたという状況になっている。

ところが、一方で交通インフラが随分整備されるわけです。そうすると、業務地区としての中心性が区部で高まり、一方でアクセスが整備されると、住宅立地の理論から言えば、当然居住地はどんどん遠隔化していくのは当然のメカニズムなわけです。だから、多極分

散で業務も勤務地自体も、要するにCBDを遠隔化して、そこですべて収束するように結局できなかったことが、東京への通勤を維持してしまっている。

だから、交通網が整備され、輸送力が強化し、低密度分散型の圏域になっていきますから、当然混雑率は緩和されますよね。ところが、東京区部の中心性が維持されたままでインフラが整備されたら、通勤時間がどんどん長くなっているという結果になるのは当たり前なので、そうすると、東京区部を国際的な都市として育てていくという国土政策とそのあたりが完全に密接に切り離せない関係になっているということ意識しながら、特に首都圏計画を立てていかないといかんのじゃないかという気がするんです。

近畿の課題として、中枢業務機能が低下している、これを高めていかなきゃいけないといっても、おそらく非常に難しいと思うわけです。ですから、非常にむなしい感じがするわけです。だから、首都圏の計画として、例えばどんどん既成市街地から人口があふれ出てきて、それによって周辺部も人口増加が起こってきたので、それに合わせて計画的な整備ができるようにするというのがかつての対応であった。ところが、マーケットメカニズムで動いてくるものに事後的に対応するという形の処理の仕方をしている限りは、都市問題を解決するのは非常に難しいのではないかという気もするわけです。

ですから、国土政策との関係と矛盾する政策を一方でやりながら、通勤時間をもっと短くしたいということは、どうも合わない政策を今までやってきて、それを評価するのは非常に難しい。ある面ではオーケーだったけれども、ある面はだめだったという評価にならざるを得ない。そうすると、今後大都市圏をどうするんだということを、国土政策、人口減少時代の中での大都市圏のあり方も踏まえて、その中でこういう目標ができた場合にはどういう政策で対応していかなければいけないかということを考えていく。

それこそ、今おっしゃった成熟で人口減少時代に入ってきているということで、ようやくそれができるようになったのは、私は中部圏、近畿圏ではないかという気がするんです。今のままだと首都圏はまだまだそうじゃなくて、今後まだ地方から吸収していくということにどう対応するのか。これは首都圏計画だけでは対応できなくて、国土全体的な計画の中で対応していく必要があって、それと大都市圏制度との関係を意識しながら計画を考えていく。それこそ国の役割なのではないかなという気がしています。質問というよりは感想です。

【浅見座長】 何かありますか。

【澁谷課長】 いいですか。

【浅見座長】 どうぞ。

【澁谷課長】 冒頭申し上げたのは、東京一極集中という意味での国土政策という要請からすると、明らかにピーク時に比べて状況が改善されているので、首都圏政策は要らないではないかというご意見が根強くあることに対して、私どもの検証は必ずしもそれだけが目的ではないということをお願いしたわけですが、国土政策というのはなかなか難しい。

東京一極集中、大都市圏集中を是正して、均衡ある国土の発展という要請と、もう一つは成長エンジンがどこかに必要で、そこをきちんと活性化させて、もってトリクルダウン的に国土全体の活性化を図るという2つの要請があって、累次の全国計画は、そのバランスを十分とりながら、微妙なバランスのもとにつくられてきたところがあります。

首都圏計画の中で、国際金融都市東京とか世界都市東京というものは、第4次ぐらいから相当意識的に書いてきたことをごさいますて、当初の構想よりは少し抑えぎみに書いていますけれども、第4次の全総に世界都市東京というのが入ったこともあって、第4次、5次とそこを前面に出している。1次から3次までがむしろ目先の問題に追われていたのに対して、4次、5次からようやく本来の成長エンジンとしての首都圏なんだというところが明確になってきたかなという感じがします。

おっしゃるように、本来の市場メカニズムでいくところになってしまふところをどう修正するかというのが計画行政だと思いますので、ある意味成長エンジンとしての世界都市東京という要請と、クオリティー・オブ・ライフをどうやって維持するか、あるいはよくしていくかという2つの要請をどうやって実現するかというのは、自治体レベルじゃなくて広域的に考えていかなきゃいけないし、しかも世界都市という要請は国策としての要請だということになると、国としてきちんと対応していかなきゃいけないという問題意識を持っていて、ただ、問題意識を第2部のほうで今後の課題として幾つかご議論いただきたいと思うんですけれども、それが根っこにあることは先生がおっしゃるとおりでございます。

【浅見座長】 何かありますか？ いいですか。

【村木委員】 じゃあちょっとだけいいですか。

【浅見座長】 どうぞ。

【村木委員】 一言だけですが、大都市圏政策の評価はやはり目標値があって、目標値に合わせてどれだけどうなったかという形で考えるべきなのではないのかという感じが

たしました。

それで、今日の資料の例えば首都の16ページに、緑地面積の減少率がありますが、これで見ると、規制をやってきたところは減少率がすごく小さく、やってきた効果が上がるというご説明だったように理解しました。つまり、マーケットに任せて比較的開発が進みやすい既成市街地とか近郊整備地帯、近郊整備地帯の減少率が低いのは首都から遠いということもあると思いますが、反対に、近郊緑地保全区域は何で2.4%減ったのかといったところをもう少し詳しく見られると、計画の意義ももう少し見えてくるのかもしれないと思いました。

以上です。

【浅見座長】 何かありますか？ よろしいですか。

実は、私昨日まで中国にいたんですけども、中国は今すごく成長していて、中国の方々の会議でも東京はもっと落ちると言っているぐらいなんですけど、実際おそらく総数としては、やはり落ちる部分はかなりあると思うんです。

今後の国家戦略、特に成長エンジンとしての国家戦略を考えたときに、おそらく東京が北京とかを横目に見るのとは別に、北欧諸国みたいなものを見るというのは一つあるのかなと思うんですが、北欧諸国はそんなに大きくはないんですけども、パーキャピタ、1人当たりで言いますと、実は世界で最高レベルなんです。成長エンジンとしても重要なんですけども、今後の戦略として付加価値戦略みたいなところをもうちょっと重点的に置くというのもあるのかなと、実は中国をいろいろ見ながら思いました。人口が減少している中では、数で勝負するよりも、もっと1つ1つの質で勝負するという方向に行かざるを得ないのかなという感じがしました。

それからもう一つ、評価の仕方なんですけれども、それぞれの大都市圏問題に対応してきたというのもそうなんですけど、先ほど林先生が言われたように、国家全体としての計画の中での大都市圏のあり方をうまく拾い上げるとよかったかなと思うんです。例えば先ほど成長エンジンも必要だし、分散も必要だしとおっしゃっていたんですけど、もしかするとほんとうは、ちゃんとした分配機構があれば分散という必要はなかったかもしれないと私は思うんです。むしろ、分配の機能をうまくつくっていくのがもしかしたら、この計画だけじゃないでしょうけれども、大都市圏政策みたいなものかもしれない。

そのときに、例えば是正とか完全には効かないのである程度はやむを得ない部分もあるんでしょうけれども、そういう目で見直すと次の議論につながっていくんですけど、今後の

大都市圏ないしは1つ1つの大都市圏ではなくて日本全体の大都市圏の意味、存在意義が少し見えるのかなという感じがいたしました。

よろしいですか。もしよろしければ、今日の主題である資料5の話に移りたいと思いますので、これについてご説明をお願いしたいと思います。

【渡辺課長補佐】 それでは、資料5「大都市圏の政策課題について」を用いてご説明させていただきます。

まず、1枚めくっていただきまして、「大都市圏政策の今後の考え方について」ということで1枚まとめさせていただいております。先ほど評価の説明の中にもございましたけれども、今まで策定されてきた大都市圏整備計画や、それを踏まえて実施された諸施策等により、当初想定されていた過密問題に対しては人口・産業の集中抑制ということについて、一定の成果があったと評価することができるのではないかと考えております。

しかし、最近の計画の中で取り上げられている課題として、例えば国際競争力の強化、あるいは依然として解決されていない長距離通勤の問題、災害への脆弱性の解消等、広域的に取り組む中で多様な主体の利害を調整していかなければ、なかなか解決できない課題が依然として存在しているということかと思えます。

また、上記の課題に加えまして、近年人口減少・高齢化、あるいはヒートアイランド問題、地球温暖化問題等、大都市圏の圏域構造として受けとめていかなければならない新たな課題が生じてきているところではないかと考えております。

そういった新たな課題について、主に3つのカテゴリーで説明させていただきたいと思っております。1つ目が都市圏構造に係る課題、もう一つが広域基幹インフラにかかる課題、もう一つがその他の課題ということで整理させていただいております。

2ページをごらんいただきまして、まず都市圏構造に係る課題ということで、「都市圏構造の誘導」と書かせていただきましたけれども、左側の円グラフをごらんいただきますと、運輸部門のエネルギー消費量の圏域別シェアをまとめたものでございます。三大都市圏合計で56%、過半を占めているということで、三大都市圏はエネルギーを非常に大量に使っている。また、先ほどございましたように、通勤時間短縮等の課題もあるということで、そういったエネルギー消費抑制、あるいは通勤時間短縮等の観点から、望ましい都市圏構造への誘導を目指していく必要があるのではないかと考えているところでございます。

右半分のほうに、都市圏構造のイメージが2つかいてございまして、東京都市圏交通計

画協議会というパーソントリップ調査を行っている協議会で試算したものでございますけれども、左側にかいているのがすう勢型都市圏構造のイメージということで、見ていただきますと、地方都市から東京都区部のほうにトリップが向かっているということで、主な移動の方向が都心に向いているという様子が見てわかります。

これを、右側にございますように、環状都市群に産業だとか居住機能を集積させていくことで、トリップを環状都市群の側に向けていくような誘導型都市圏をつくっていく必要があるのではないかと考えておりまして、これは試算になりますけれども、下に3つグラフが並べてございます。

一番左が、広域連携拠点、前橋みたいな業務核都市に自動車または鉄道で30分以内に到達可能な人数の変化を予測したものでございますけれども、平成10年を100とした場合平成32年で102ということで、こういったことで広域連携拠点のほうに到達できる人が増えるということと、真ん中にございますグラフでは、60分以上の通勤トリップ数の変化がかいてございまして、右側にあるような誘導型都市圏構造に持っていくことで、60分以上の通勤トリップ数が4分の1ぐらい減少するという試算がございます。

こういったことを受けまして、自動車によるCO₂の排出量の変化ということで、平成2年を100とした場合に、すう勢型都市圏構造で人口動態とか就業形態が今後もそのトレンドのままで続いていくことを想定した場合には、2割程度増加してしまうわけですがけれども、右側の環状都市群の機能強化の方向に誘導していくことで、若干ですけれどもCO₂の排出が減らせるという試算がございます。

都区部に向かうトリップは主に鉄道ではないかという考えもございましてけれども、平成10年に東京都市圏交通計画協議会がやっている調査によれば、東京都区部へ向かう全トリップのうち2割弱が車であり、かつ業務目的のトリップに限ると5割超が車を使っているということで、そういったところが主に地方都市側に向かうことで、CO₂排出に効いてくるのではないかと考えてございます。

こういったエネルギー消費等の観点におきまして、「有識者や経済団体等の発言・意見等」という欄が一番下にございますけれども、経済界もこういったことをやっていかなきゃいけない、あるいは学術会議のほうでも、大都市地域でコンパクトシティーのような単位地域の集合体をつくる必要があるという意見がございます。

続いて、3ページのほうをごらんいただきますと、ヒートアイランド現象ということが書いてございます。地表被覆の人工化、あるいは人工排熱の増加等でヒートアイランド減

少が大都市圏特有の課題になっている。

左側に「100年間における日本の各都市の年平均気温の変化」という気象庁が出しているデータがございますけれども、東京はこの100年で3.3℃上昇している。同じく名古屋、大阪も2.8℃、2.9℃ということで、仙台、広島とかほかの大都市と比較しますと、三大都市は突出して気温上昇が激しい。また、対照として中小都市で見ますと、下の注のところがございますけれども、網走、山形、長野、彦根等では1.5℃、地球全体は0.7℃ですので、やはり三大都市圏はかなりヒートアイランド現象が確認できるということかと思えます。

続いて、右側のほうに図面が4つほどかいてございますけれども、典型的なヒートアイランド現象が確認できた夏の1日の気温分布を示したものでございます。三大都市圏の気温分布の広がりを見ますと、高温域が複数府県をまたいで広がっているということで、ヒートアイランド現象の問題もかなり広域化していることがよくわかります。一方、比較対照として出典が違いますけれども、福岡市の平均気温との気温較差という図を見ていただきますと、かなり気温が上昇している地点は都市部に限られておりまして、それほど広域に広がっている様子は見受けられないということが言えるかと思えます。

こういった問題につきまして、一番下の箱でございますけれども、大規模な緑地の風下側市街地では、緑地内の冷気が流出するために気温上昇が抑えられるといった、大規模緑地の有効性等についての学術的意見もございます。

続いて、4ページをごらんください。先ほど出てまいりました緑地の問題でございますけれども、三大都市圏におきましては都市化の進展により緑地の減少が顕著ということで、左側のグラフをごらんいただきたいのですが、都市圏別自然面率の推移が書いてございます。昭和51年と平成18年の自然面率を比較したものです。自然面率というのは、一番下の注3)に定義がございますけれども、田んぼ、農用地、森林等の面積を足したものでございます。

三大都市圏と地方都市圏で比較しておりまして、三大都市圏の定義は注1)に書いてございますとおりで、ここで言う右側の地方都市圏というのは、宮城県、広島県、福岡県の合計をとった数字でございます。自然面率を比較しますと、地方都市のほうではこの30年で、都市地域というのは都市計画区域内と考えていただければよいかと思えますけれども、都市地域で約8ポイント、全体で4%下がっておりますけれども、それと比較しまして三大都市圏では、11%、7%と三大都市圏のほうが自然面率の減少も顕著だということ

とが確認できるかと思います。

また、右側には都市圏別の緑地分布を示してございますけれども、やはり三大都市圏では市街地が連担して拡大して、市街地自体が複数府県にまたがって広がっているということで、それを取り囲む近郊緑地についても当然複数府県にわたって広域化しているということでございます。

こういった問題に関しまして、下のほうにございますけれども、例えば「八都県市共通の課題として、広域的な大規模緑地を保全する必要がある」という八都県市首脳会議の報告等もございます。

続いて5ページに参ります。「広域緑地の保全に向けた取組」ということで、ヒートアイランド現象、あるいは緑地の減少なんかを受けまして、首都圏と近畿圏については保全すべき自然環境等を取りまとめたランドデザインを策定してございます。首都圏は平成16年、近畿圏は平成18年に策定しております。

こういった形で、保全を検討すべきエリア、ランドデザインのほうで言うと緑の太い線で囲っているエリア等を決めているわけなんですけれども、右側に写真が2枚ございますが、保全すべき自然環境ゾーンだという位置づけを受けているところに関しても、これは首都圏のほうになりますけれども、平成16年時点では緑地であったところが、平成20年時点ではスポット的に住宅等が建っていたりといった土地利用の変化が見受けられるところで、ランドデザインを速やかに実現していかなきゃいけないということが課題になっているかと思います。

続いて6ページに参りますが、広域基幹インフラにかかる課題ということで、左側に空港、港湾等の国際比較が書いてございますけれども、特に神戸、横浜、東京、大阪、名古屋等の主要港湾につきましては、コンテナ取り扱い数で見た場合に、この二、三十年の間はかなり国際的な地位が低下しているということと、左下には世界の都市の空港との比較が書いてございますが、首都圏、関西圏、中部圏は国際空港を持っているわけですが、ロンドンやニューヨークと比較すると、相対的に見た利用率は小さくなっているということかと思います。

右側には、首都圏の例でございますけれども、首都圏空港への交通アクセス強化ということで、羽田、成田のアクセス時間を短縮するといった検討が今なされているということで、近畿圏でも関空と大阪都市圏の短縮のための交通網の整備等の検討が進められているところがございます。

こういったことに関しまして、八都県市の会議や経済界のほうからも、やはり日本の港湾、空港の国際的地位の低下は極めて深刻であり、国際競争力の維持を図っていく上でも空港、港湾、あるいは物流機能の維持は重要だということで、今後の問題として、空港、港湾自体の整備、あるいはアクセス強化も重要だと考えますけれども、こういったインフラを広域的に活用することにより、物流、産業、業務機能の集積を図っていく必要があるのではないかと考えております。

最後に、「③その他の課題」ということですが、最初に左側に昼夜間人口比のグラフがございます。昼夜間人口比で見ますと、やはり東京都区部や大阪市が1.35、1.38と、それぞれほかの大都市と比較すると突出しているということで、こういった特徴を受けて、大規模地震等の被害想定の中でも、例えば帰宅困難者という問題に関して言えば、首都圏で650万人、近畿圏で200万人、中部圏で約100万人というように、大量の帰宅困難者の発生が想定されております。こういったことに関して、府県を超えた連携による帰宅支援ルートの設定であるとか、それに基づく協定等の整備等を進めていかなければいけないという課題がございます。

また、右側に書いてございますのは高齢者単身世帯の増加ということで、三大都市圏に関しては、特に高齢者単身世帯等の絶対数が今後二、三十年の間に相当程度増加するという予想がございます。こういったことに関していろいろ問題があるわけですが、例えばコミュニティーということに関して、下に「高齢者の孤独死数の推移」というのをつけてございますが、近年孤独死が多数増えてきているという問題がございます。このように、三大都市圏に関しましてさまざまな課題があるということをもとめさせていただいております。

最後に、8ページのほうをごらんいただきたいのですが、こういった課題を解決するために、さまざまな法制度が用意されているということで、3つ箱で囲ってありますが、都市問題等に対応した都市計画法、中活法、密集法といった法律、あるいは災害対策、安全等に関する法律であるとか、右側には主に環境系統の法律ということで、ほんとうにさまざまな法律ができています。三圏法等と引用関係があつて明示的なのかかわりがあるものに、一応※をつけさせていただいております。

こういった形でさまざまな仕組み、法制度があるわけですが、特に大都市圏においては、都府県を超えた広域的な視点から多数の法制度を運用していく必要があり、こういった問題に関しまして圏域の地域構造を規定した上で、これらを広域的に受けとめる空

間計画が必要ではないかと考えてございます。こういった総合的な空間的な受けとめをしていって、それに基づいて各種の法制度、あるいは事業等が動く仕組みをつくっていく必要があるのではないかと考えております。

以上です。

【角田課長補佐】　　続きまして、欠席委員の方々からいただいているコメントについて、私のほうからご紹介させていただければと思います。本日ご欠席の委員がお三方いらっしゃいますが、大野委員からいただいているご意見を読み上げさせていただきたいと思っております。

今後の大都市圏制度が取り組むべき課題を検討するに当たっては、日本の経済社会が成熟期を迎えた現状を踏まえた上で、成長戦略をどのように描くのか、また、今後の成長につながる課題であるかどうかを評価していくことが必要であると考えます。

今後の成長戦略の大きな課題として環境が挙げられる。例えば、これまでの日本経済の成長の過程は、水や土の生産性を低下させてきた歴史でもあった。今後の成長に向けては、水と緑が面的につながって回廊を形成し、水や土が本来持っている機能を回復させるといった広域的かつネットワーク的な取り組みが必要であり、大都市はその中核であるといった位置づけにすべきではないか。また、広域的かつネットワーク的な課題解決に向けて、広域的な関係者間の調整が重要となってきていることから、大都市がリーダーシップを持ち、調整能力を発揮する機能が必要である。

さらに、人口減少下では、内需依存では今後の成長は望めないことから、成長を底支えるためには海外との交流人口を増加させることが必要であり、大都市は経済、学術、文化といったグローバルネットワークの基盤を整えるとともに、圏域の窓口となるゲートウェイ機能を果たすことが求められる。

加えて、今後の成長を考える上で、大規模災害への対応も大切な課題である。広域的に行政、経済、社会機能が長期間麻痺することが予想され、グローバル経済、社会への影響も無視できないものとなる。被害を最小化させ、早期復帰を可能ならしめる都市構造の見直しが必要となると考えられ、今後の人口減少はそういったことを検討するよい機会である。こういったご意見をいただいております。

引き続きまして、櫻内委員からいただいておりますご意見をご紹介させていただきます。大都市圏制度によって、産業及び人口の受け皿となる都市基盤整備は進んだものの、関西圏では製造業や人口が依然として減少し続けており、東京圏への一極集中化となっている。

このため、今後広域的、総合的に対応していかなければならない課題である大規模災害への対応や、国際競争力の強化に向けた機能等について、三大都市圏での役割分担や連携が図れるような大都市圏制度の新たな制度設計が必要と考える。その際には、地方公共団体や経済団体等の意見を取り入れる仕組みが必要と考える。

以上でございます。

引き続きまして、横張委員からいただいているご意見でございます。近郊緑地保全制度のように広域的な見地から緑地保全を行う制度は、大都市圏の緑地施策においては有効な制度と認識している。大都市圏における広域的な緑地保全は、都府県で扱うレベルのものだけでは不十分であり、骨格としての広域的な上位計画がうまく機能する必要がある。その上で、緑被率のような量的な確保の問題は基本的に自治体が取り組めばよい。

従来の広域緑地の保全の発想は、その原点にグリーンベルトによる市街地の拡大抑制があったが、市街地拡大の脅威が低減しているからといって、広域緑地の果たすべき機能がなくなるわけではなく、むしろ果たすべき機能が変わってきていることに注目し、それに見合った広域緑地の保全にかかわる議論が必要。

例えば大都市圏では、特にヒートアイランド現象の緩和という観点から広域的な緑地が重要になるだろう。風の道のように連続性を確保したり、農地の保全とも連携したりするなど、これまでになかった発想が必要。こうした広域緑地の機能を担保する上では、従来の環状構造から放射状の緑地ネットワークへとその保全方針を変えていくことも必要となるのではないかと。

上記のような観点について、必要に応じて現行の近郊緑地保全制度の見直しや、新たな制度により対応していく。今後は大都市圏においても、緑地保全は生物多様性の保全の観点も含めて議論すべき問題であり、里地、里山のように生物の生息空間として重要な位置づけにある地域をいかに維持、保全するかが課題である。

ウィーンでは、近年広域的な緑地保全に対する取り組みを強化している。ロンドンでは、従来のグリーンベルトに加え、グリーンウェッジ、くさびの保全を強化している。また、オランダでは、国土全体を対象としたエコロジカルネットワークを検討している。参考になるのではないかと。

お三方からの意見は以上でございます。

【浅見座長】 どうもありがとうございました。それでは、議事に入りたいと思います。先ほどの議事（１）も含めて、大都市圏政策の評価、あるいは新たな政策課題と今後の方

向性につきまして、ご意見がありましたらどうぞ。じゃあお願いします。

【林委員】 7ページ目の昼間人口の集中の問題です。昼夜間人口比率のグラフがあって、大阪市と東京都区部が突出している。これと帰宅困難者発生想定とはあまり結びつかない。これは、要するに行政区域というか行政単位の問題なので、もし仮に大阪市が合併してどんどん広くなれば、当然昼間人口の増加、昼夜間人口比率が1に近づいてきますので、それでも帰宅困難はなくなるので、むしろ昼夜間人口比率は受益と負担が不一致だという問題だと思うんです。

だから、その部分を大都市圏制度というか、税財政制度になるかもしれませんが、そういうところでどう考えていくのか。広域化、合併を進めていくということも1つの手なんですけれども、それができなければ、税財政制度で受益と負担の乖離を一致させていくことが大都市圏の1つの大きな特徴かなと思いますので、少し帰宅困難とは話は違うんじゃないかという気がしました。

【浅見座長】 確かにそのとおりですね。受益と負担の不一致というのは非常に重要な観点かもしれないと思うんですけれども、これはどうなんでしょうか。大都市圏制度としてどこまで。大都市圏制度だけの問題じゃないですからね。ただ、実際確かにある程度内部化していかないと適切な判断ができないという意味で、どんどんある意味では間違った方向に発展する可能性もあるようにも思うんですけれども、何かありますか。国交省だけの問題でもないですね。政府全体の問題だと思います。

【澁谷課長】 行政の広域化というか、広域連合みたいな実証上の規定なり近畿なんかでは随分模索されているようですけれども、それが道州制になるのかどうかも含めて、要するに行政という単位をどう考えるかということと、今林先生がご指摘のような財政調整をどうするかという話は密接につながるんですが、多分どんな制度でもそれに対するシャープな回答はないというのが実態じゃないかと思います。

【林委員】 大都市圏計画というか、こういう制度とか政策を実現していく上で、これは1つ重要なことですから、担い手の問題、あるいは負担の問題を同時に考えておかなきゃいけないというぐらいのことは、盛り込んでいただけるんじゃないかという気がしますけどね。

【澁谷課長】 おっしゃるとおりです。アメリカのミネアポリスなんかのツインシティーとか大都市圏計画の中には、まさに財政調整を盛り込んでいるやつも見受けられますので、そういうのも少し勉強させていただいて。

【福富官房審議官】 よろしいですか。

【浅見座長】 どうぞ。

【福富官房審議官】 先ほどの林先生のご議論を聞きながらいろいろ思ったんですが、私自身昭和61年から63年まで埼玉の浦和市役所に行っていて、当時業務核都市構想というのがあって、浦和あたりから見ると非常にありがたい構想だと自治体側からは思ったわけです。というのは、業務核都市といっても力量差が明らかにあるわけで、横浜市なんかは例えば浦和なんか働きかけても同じ席につこうと全然しないんですが、ああいう国の構想があると、業務核都市構想でお互いを結びつける上で首長会議とかを開こうじゃないかという流れができた。

そのとき市として思ったのは、まさに通勤圏としての位置づけじゃなくて、業務機能を誘致したいと思ってきていたわけで、例えば埼京線という鉄道網にしても、通勤路線としてじゃなくて東京とのアクセスを有意に生かして、例えば武蔵浦和という場所を業務都市として集積させたいとかなり思ったんですが、いかんせん市としては業務機能を誘致する力がほとんどないわけです。制度的にもないですし。

結果的に大宮はああやって面的な、かなり広域な開発をやられて国の機関が移転するというので、付随してくる面も結構あったと思いますけれども、現実に武蔵浦和というところは業務機能はほとんど立地してくれなくて、インテリジェントシティという構想があって、ああいうのを使えばそういう機能が来てくれるかななんていう話もしていたんですが、政策的にはそれは十分果たせなかった。

ただ、現実に東京を中心として業務核都市なりが業務機能をきちっと持ってきて、実際に税収も上がれば、道州制なら別ですけども、今言ったような自治体同士の税の不公平感も減る可能性はあるわけですから、100%国の応援があったからできる、できないという話じゃないにしても、やっぱりそういう組み込みとかいろいろ工夫の仕方はあるのかなという気は正直します。

【浅見座長】 村木さん、何かありますか。

【村木委員】 昨日までロンドンに行っていましたので、今日の資料を見せていただいたのが、都市圏構想にかかわる課題、特に日本ならではの課題として、何が一番目指すべきものとか、何が一番重要なかわかりにくいと思います。すべて大切なことだろうとは認識しているんですけども、目玉として一体何が一番重要なことなのかなというのがまず1つあるかと思っています。

大ロンドンの計画担当の方たちと話をしながら思ったのは、目玉が結構イギリスははつきりしているということです。渡英の前に澁谷さんからご助言いただき、現地で広域圏計画での重要課題について伺ったのですが、ロンドンの場合は住宅が一番。その理由は、ニーズが非常に高い、価格が高いので、アフォータビリティの確保が非常に大変だから、新規住宅の5割をアフォーダブルにしないといけない。そのうちの5割の25%までは一般の普通に働く方で、残りの25%が比較的所得の低い人向です。

2つ目の課題は何かということを知ったときに、サステイナビリティだと。サステイナビリティには比較的多くのことが含まれていて、回答したガバメントオフィスの方みんなに聞いたところ、最初はいろいろ言われていて、最後には廃棄物、交通、CO₂が大体の課題だ。ひっくり返って考えてみれば、これらはすべてサステイナビリティだということでした。

今日の資料を見てみましても、例えばヒートアイランドについてはサステイナビリティに関係するでしょうし、交通についてもそうだと思います。イギリスのことを見てきた上からすると、ロンドンではすごく強い政策を持っているというのが一番重要だと。何を目標にするのか、その目標値を達成するためにどんなことをやっていくのかということが明確に書かれていて、それをほんとうにやらないと、国が全体として掲げている目標値を達成することができない、ある意味トップダウン型のシステムをより強く進めているという感じがいたしました。

そうすると、ここに書かれている課題に一体どのように対応していくのかということが、比較的私は気になったところです。例えばヒートアイランドのことについて3ページ目に書かれていますけれども、ロンドンだとヒートアイランドにかかわらず、排出量削減のために大規模開発については2割の排出量削減を求めています。今回技術の先生と一緒にいったら、入れられているシステム自体は比較的古いと指摘されていましたが、政策が強いので、古いシステムでもとにかく開発の中にどんどん入れて実現化しているということがありました。

だとすると、こういった首都圏の計画の中で、首都圏としてやらなければいけない課題を実現するのに、比較的強い政策で打ち出していくと、課題解決はイギリスよりもずっと早く進むのではないのかなというのが、感想なんですけれども思ったところです。

以上です。

【浅見座長】 何かご発言はありますか。

【幾度官房審議官】 ロンドンのお話は非常に参考になると思うんです。ロンドンの場合はロンドン市長の権限がものすごく強くて、ロンドン市長の管轄の範囲内のことは市長がかなりやれる。例えば今のような住宅とかサステナビリティの課題で、ロンドン市を超えるようなことで課題解決を図っていかなきゃいけない部分について、どういう調整をしていて、国はどう関与しているのかということ、何か参考になる点があればお聞かせいただけますか。

【村木委員】 ロンドン市だけがほかのリージョンと違って非常に権限が強いわけなんですけれども、ロンドンにある国の出先機関のガバメントオフィス・フォー・ロンドン、ロンドン市の計画策定では、国の政策との整合性について協議を常にやった上で、グレーター・ロンドン・プランというのができ上がっています。つまり、出先機関は、ずっとモニターする役割にあります。あと、ロンドンの外側との関係については、国の出先機関が通達で、ほかのリージョンと関係するところは協議しないといけないということにしています。

【幾度官房審議官】 それは、中央政府と協議するんですか。GOですか。

【村木委員】 中央政府とではなくて、リージョナル・プランニング・ボディーとガバメントオフィスです。

【幾度官房審議官】 RPBと。

【村木委員】 はい。RPBと。

【幾度官房審議官】 それぞれ隣接のRPBと協議するということになっている。

【村木委員】 はい。イギリスの場合、政党制の色が強いので、今の場合はロンドンと周りがみんな保守党だから、非常に協議しやすい状況になっているとは言われていました。

【浅見座長】 何か。

【幾度官房審議官】 要するに、我々が大都市制度をいろいろ考えるときにも、私も基本的に必要だという立場なんですけれども、広域地方計画ができたからもう要らないじゃないかとおっしゃる方もたくさんいて、そういう方に対してどう理解を求めるかというときに、行政体を超える広域的な課題がいっぱいあるということは確かなんですが、例えばそれは広域連合みたいな地方公共団体の連合体で解決していけばいいじゃないかという議論に対して、それでは解決できなくて、国が関与することによって初めて調整ができることは何かあるのかということについて、具体的に何か示していかないといかんと思うんです。

そこが例えばCO₂みたいな話で、広域圏で全体の排出量の枠でも決めれば、じゃあそれをどう配分するのかというときには、まさに国が関与することが出てくるんだろうと思うんですけども、単なるビジョンとしてこういうことで努力しましょうということだけだと、広域地方計画があればいいじゃないかということで、従前の大都市圏制度が持っていた例えば政策区域を介した工場等制限区域みたいな規制だとか、首都高速道路は首都圏整備計画に書かれていないとつくれないといった規範性を持った部分がないと、広域地方計画というビジョンがあればそれでいいじゃないかということになるので、今後の大都市圏の課題としてそういう部分は何かというところで悩んでいるんです。

ロンドンみたいな場合には、基本的にロンドン市長の管轄の範囲内の話は市長に権限があつてあれですけども、市を超えるようなところで処理しなきゃいけない問題として具体的に何があつて、そのときの調整というところに国はどう関与しているのかという具体的な事例があると、非常に参考になるんです。例えばこういう具体的なテーマについて、こういう調整のメカニズムで、結果としてこうなっているとかが。

【浅見座長】　　そういう意味でいくと、例えばロンドンでパリとの高速鉄道がありますけれども、あの駅の位置を決めるときなんていうのは、ある意味ではかなり国家的な関与があつたのかもしれないと思うんですが、そういうことはないんですか。

【村木委員】　　多分そうでしょうね。そこはあまり詳しくはわからないんですけども、別に個別の市町村があそこがいいと言うわけではなく、戦略的に決めるわけですから。

【浅見座長】　　横の調整をやっても多分まとまらないですよ。

【村木委員】　　そうですね。

【浅見座長】　　一例としてはそういう話。日本で言えば、羽田空港の国際化みたいなものもあるのかもしれないですけども、そういう話はきっと。

【村木委員】　　あまり参考にならないかもしれないですけども、調整型でやると策定までにもものすごく時間がかかるということがあつて、ロンドン以外のイギリスのリージョナル・プランニング・ボディーがつくっている広域地方計画は、今まで1回しかつくられていないんです。改訂がされていない。ところが、ロンドンでは3回改訂されている。これは、強い権限を持つ以外の何物でもないという言い方を非常に強調されていました。つまり、全員で協議するのは大変だということはあるかなと思います。

【澁谷課長】　　4年ぐらい前に、コンパクトシティというか、中心市街地活性化の都市計画法の改正がやったときにイギリスの勉強をさせていただいて、中心市街地にいろいろ

ろな機能を集約しなきゃいけないというイギリスの出しているポリシーステートメントは、政策目的の第一に環境を挙げていて、そこは非常にわかりやすいんですけども、我が国の場合は、昭和43年以降ずっと都市計画も含めて外部不経済対応を中心に法体系を構築してきているものですから、なかなかそこを前面に出しにくいというところがあって、ただ、それにもかかわらず、少しずつそういう方向に持ってきていまして、今都市計画課でもエコ・コンパクトシティということで、エコというのを少し前面に出しているいろいろな見直ししようとしています、そういう意味では、私どもの首都圏計画も、本来は首都圏としてのビジョンがあってというのが、第1次から3次まではどっちかという目先の外部不経済対応に追われていたところがあるのかなと。

そういう意味では、今回順不同で課題を出させていただいていますけれども、例えば環境、サステナビリティこそ各自治体ではなくて広域的な調整を必要とするものですので、そうしたものを目玉といいますか、政策課題の中心に据えた計画体系ができないかなというのが1つの私どもの考え方です。

それから、林先生が前半ご指摘いただいた、国策としての例えば世界都市東京としての成長、近畿の場合は第2首都圏、中部の場合もものづくりの世界的拠点とか、それぞれの広域地方計画に書いていますけれども、三大メガリージョンについてはやはり特別な成長エンジンとして、それをより効率的に進めるような都市構造。この2つぐらいを目玉にして構築できないかなと。今日の資料は未完成といいますか、そういう意味では悩みつつ書かせていただいているという状態です。

【林委員】 地方分権というのが、ある意味地方のイニシアチブによってそれぞれ地域を活性化しようという流れだとするならば、それぞれの地域が成長エンジンになりたい、こういう地域であればいいという、ある意味国がやるよりは、マーケットメカニズムに少し近づくような形のこれからの地域づくりになっていくんだろうという気がするんです。そうすると、先ほどの環境問題、緑地の問題がどうしても出てくるわけで、それをどのようにコントロールするかというところに移ってきているんじゃないかという気は私はずるんです。

ですから、根本問題ですけども、それぞれの地域が成長エンジンとして活性化していくべきなんだと、これからも大都市圏計画の中で言い続けていくことがほんとうに必要なんだろうかという気がして、つまり、それは規模の問題というよりも、先ほど座長がおっしゃったようにパーキャピタで考えるほうが、むしろ今後の日本の大都市住民にとっ

では重要なのではないかという気がするんです。つまりウェルフェアというか。

そうすると、先ほどの成長エンジンと生活の面をどのようにうまくマッチさせるか、バランスをとるかということとは非常に重要なことなんですけれども、例えばヒートアイランドの問題にしても、一方で成長エンジンとこれから言い続けていくことと、ヒートアイランドを何とかしたいということとは果たして整合的なんだろうかという気がするんです。

だから、むしろこれからは分権の中で、道州制がどうかわかりませんが、それぞれの地域がオプティマムを求めてやっていくことが、場合によっては過剰な競争になってしまう可能性もあるし、もっと日本全体にとって非常に重要な環境の問題も押さえていかなきゃいけないということになると、そのあたりをどうやって国としてコントロールしていくのかという、非常に重要な時期に差しかかっているんじゃないか。

人口移動も、東京一極集中をどうとらえるかというのは、もうそろそろおさまってきている、ピークは過ぎたという考え方もあるし、でも、確かに絶対数としては少なくなってきたかもしれませんが、おそらく東京以外のところはまだまだ東京一極集中が進んでいるととらえている。先ほどの関経連の方の意見でも、東京一極集中はまだまだとまっていないと考えているわけです。

ですから、そのあたりをどうとらえるかによってあるべき政策は随分変わってくるんだろうと思うんですけれども、むしろこれから人口がこれだけ減って行って、地方には高齢者しか残っていないということになってくると、排出する人口がないというのが地方の実態ですから、人口移動の絶対数は小さくなっていくのは当たり前なんです。だから、そういう中で、でも東京に集中しているということを考えたときに、パーキャピタ、あるいはウェルフェアを実現するためにはどうすればいいのかというところが、分権時代には非常に重要なのではないかという気がしています。

それから、これは申し上げたかもしれませんが、世界の大都市における人口シェアだって、ロンドンにしてもニューヨークにしても、将来予測をしたときには対全国比でほぼ一定であったり、緩やかに減少、低下する。ところが、東京、首都圏においては、依然としてこれから人口が増えていくということが国連で予測されている。これをどうするんだ、そのままトレンドとして増えていくということが果たしていいのかどうか。それを是とするとおそらくいろいろな問題が出てきて、ヒートアイランド現象だってなかなか難しいという話になってくると、そのあたりもどうコントロール。先ほど国土政策と不可分だというお話を申し上げたのは、そういうことなんです。

ですから、今後国としてやるべきことは、絶対数として人口移動が少なくなってきた段階で、ようやく成熟化した大都市圏として、今後暮らしやすい大都市をつくっていくためにはどうすればいいのかということに軸足を移していくことが必要なのではないかという感じがして、だから、大阪都市圏が成長エンジンになるといったことは、それぞれの地域に任せればいいのかという気が私はして、そうすると、いろいろな問題が出てくるから、国はそれをきちっとコントロールしていくことが必要だと。全然具体的ではないので恐縮ですけども、そういう感じを持っています。

【浅見座長】 考えようによっては、東京圏の人口はかなり大きいわけですが、例えば仮に東京圏、あるいは大阪圏が減少したとしても、まだヨーロッパの結構メジャーな都市よりも大きいんです。いろいろなランキングを見ると、今は日本のほうがランキングが高いというのもあるんですけども、同じ規模になったときにどっちが大きいかといったら、東京、大阪のほうが小さくなっちゃうような気がしなくもないんですけども、ある意味では、本来そのぐらいの実力を持ち得るのかなと思うんです。

そうすると、今後、都市は縮小したけれども、都市としての活力が世界的なレベルで結構高い諸外国の都市を見てみて、なぜそういう活動をキープできるのかというのを参考にしつつ、大都市圏の構造を考えていくなんでいうのは、実は結構重要じゃないかなと思いました。

それから、先ほど課長がおっしゃいましたけれども、おそらくこれまではどちらかといえば外部不経済を抑えるということを念頭に置きつつ、大都市圏のいろいろな問題を考えてきたんですが、今後はやはりある程度外部経済性というか、プラスの経済性を高めるということを考えなきゃいけない。そのためには、おそらくある程度の集中と選択が必要で、そのときの集中、あるいは選択をどうするかというと、先ほど村木さんもおっしゃったんですけども、なかなか単純には決められない部分があるので、もちろん客観的な根拠を示し、いろいろな意見を聞いた上でですけども、ある程度英断せざるを得ないんだろうと思うんです。

そのときに問題なのは、必ず分配の問題が解けないので、結局選ばれなかったところが損をするという構造になって、これがある意味で調整できない1つの大きな遠因にもなっているんですけども、それを解決するための方法として、今までおそらく大都市圏の計画がある程度機能してきたのかなと思うんです。

そのために、わざわざ成長エンジン的なものをいろいろなところになるべくたくさん置

くようにしてきたんですけれども、そろそろもう少し分配機能を高めることによって、むしろ我々の地域はバックアップ機能でいいんだ、そのかわりメインの成長エンジンのところで得られた何らかの成長の役目は当然いただくんだという形にしていけないと、結局共倒れみたいなものに終わっちゃうのかなと思ひまして、そういう新しい都市間連携の仕方をもうちょっと入れないといけないのかなという気がしました。

それからもう一つ、資料5の2ページに「都市圏構造の誘導」というのがありまして、左側から右側へと書いてあります。こうしていくべきだと言っているんですけれども、1つこういうイメージをかくときに抜けていますのは、いろいろな都市活動はどうなのかということだと思ひんです。

今までこういう計画をしてきたときに、産業施策についてはどうしても弱かったという面が否めないと思ひんですけれども、産業施策も考えた上で右側がいいのか、産業施策で考えたなら左側的なほうがいいのかもちゃんと分析した上で、もしほんとうに右側がよければ右側をリコメンドするといったことが必要で、その点についてこのスタディーがどうしたのかわからないんですが、交通だけを考えると確かにこうなるんですけれども、都市活動全体を見たときにほんとうにこれがいいのかというのは、私はすぐには理解できていないというか、納得できていないところがあります。

仮にこういうのいいとしても、例えば住宅政策で住宅がもう少し自由に移動できるということがない限り、ほんとうにこういったことにはならないと思ひんです。例えば業務核都市的なレベルで柏というのがありまして、私は今そこに100分ぐらいかけて通勤しているんですけれども、私の妻は全然違うところに行っていますので、結局引っ越すことができないんです。引っ越すと今度は片方が遠くなっちゃうので。

誘導型都市圏構造は、例えば夫は東のどこかの拠点、妻のほうは西の拠点というのと、結局住むところはどこかにならざるを得なくて、少なくとも1人がかなり遠距離な通勤時間になると思ひんです。一家に何人もいるんだということを考えると、ほんとうにこれがいいのか、もう少し別の形がいいのかというのは議論の余地があると思ひんです。

何を言いたいかといいますと、都市圏の構造を考えるときに、いろいろな産業がありますけれども、もう少し産業的な活動を入れた上で、こういったシミュレーションとか提言をしていけないと、今後もたないんじゃないかという気がしております。もしかしたらこれはやっているのかもしれないんですけれども、そういった点が気になりました。

何かございますでしょうか。

【渡辺課長補佐】 お出しさせていただいた2ページの資料に関しては、あくまで交通的な観点からの検証しかされていないので、ご指摘いただいたような産業構造がどう変わるかといったところについての詳細な分析等はやられていないので、勉強していきたいと思えます。

【浅見座長】 何かほかにありますか。

【福富官房審議官】 従来の整備が何となく透けて見えるようなものじゃなくて、いろいろな角度で多角的に積み上げた必要性だとか計画性を持たせないと、説得力がないというのと、先ほど幾度審議官が言われたように、広域地方計画という仕組みが新たにできて、そこで広域エリアで一応計画をつくる。あれは即地的なものは何も書いていなくて、字しか書いていないので、規制力も何も結びついていないものですからあれですけれども、三大都市圏もしくは首都圏だけ特別な計画をつくらなきゃいけない。課題は何か。

でも、課題というのはおそらく日本全国共通してあって、それがどうしてこれだけ違うの、まさに首都圏だからというのはあるかもしれませんが、それが図抜けて見えるように今回資料をつくったとは思いますが、量的な差にすぎないんじゃないかと言われるとうーんとなっちゃうところもあって、制度のためにもものがあるわけじゃないからあれですけれども、これは別格です、こういう手法を使わないと将来に向かって展望が開けません、課題解決もできませんという書き方、説明をしていかなきゃいけないという気がするし、現に受けとめる側から言えば、今ある仕組みの中で役に立つ仕組みはいっぱいあって、これがなかりせば緑地も守れないというのがあるわけですから、そこら辺は公共団体とも今度意見交換しますので、受けとめる側の使い勝手のよさとか必要性も見定めなきゃいけないという気はしています。

大体、ご案内のように隣地同士は非常に仲が悪くて、調整といたってなかなかできないというのが現実ではあって、だから国が出なきゃいけないというのはちょっと言い過ぎですけれども。

【浅見座長】 逆に、調整できるところは形成計画のほうに任せた方がいいかもしれませんね。調整できそうもないところ、あるいは調整とは別の次元で国の施策がかかわるべきところはむしろこちらで受けるとか、そういう役割分担なのかなという気もしますけどね。

【林委員】 国土交通省の守備範囲にこだわっているとなかなか政策ができなくなって、誘導型都市圏構造のイメージにしても、やはりインフラ整備を多極化していかなきゃなら

ないという問題もあるわけです。

そうすると、確かに通勤時間ということから考えればこうかもしれないけれども、インフラ整備も必要だし、先ほど座長がおっしゃったように産業として最適な立地がこれかという問題も出てくるし、場合によってはそれ以外の周辺の工業、第1次産業も当然産業としてあるだろうし、そうなってくると、これからの計画はまさに総合計画でなければいけないと思って、確かにこの面から見ればこうなんだ、でもこの点から言えばこうだというのをもう少しトータルで、ある程度バランスも考えなきゃいけないみたいなどころがないと。

それから、評価もおそらくそうだと思うんです。確かに効果はあった。だけど、そのことが逆に別の面ではマイナスになっている可能性もあるので、今これから新しい計画づくりというときには、総合性とかメリット、デメリットをうまくきちっと両面出しながら評価して。だから、現実には進まなかったという評価もあるんですけども、むしろそのことによってマイナスの面が起こってしまったということもあるのではないかなという気がしますから、そういうのをトータルで総合的に考えることが必要なのではないかなという気はします。

【澁谷課長】 よろしいでしょうか。

【浅見座長】 はい。

【澁谷課長】 今日は意識的に首都圏中心にご説明しているんですけども、近畿と中部は非常に評価が難しく、今先生がおっしゃったように、よく読むと計画の目的に圏域の中の均衡ある発展ということが相当柱になってうたわれていまして、ある意味特定のところがセンターとして業務機能を発揮するということに対して、圏域全体にバランスある発展をとるところが中部の場合は法律にも明記されていて、近畿も計画にはっきり書いてあって。

ですから、例えば近畿圏の場合は、ある意味三都を中心とした都市間連合みたいな形だというイメージだったのが、だんだんほかの地域もとなっていて、中部圏の場合もグレーター・ナゴヤでということじゃなくて、もうちょっと圏域全体という発想になっていまして、そういう意味では、多分自然体でいったらもうちょっと特定都市集中型になっていたのを、少し意識的にそこを抑えたという結果になっているので、そういう意味では成功なのかもしれないし、でも、それは圏域全体で考えたらどうかというと、なかなか評価が難しいところだと思うんです。

日本の国土全体も同じようなあれがあるんでしょうけれども、そういう意味で、近畿と中部については自治体の意向を色濃く反映した計画になっているので、まさに自治体の皆さんの評価をぜひこれからいろいろとお聞きしたいと思うんですが、そうすると、今私どもが考えている大都市圏政策は、むしろメガリージョン的な、ほかの地域とはちょっと違う問題があるから、総合的に持っていかなきゃいけないんだということを思っているんですけども、それをきれいな形で整理しようとするのが非常に難しいので、そういう意味では今日は試行錯誤的にお出ししているわけですけども、ほんとうの大都市圏、メガロポリスのところだけが国としての計画が必要であって、その他の周辺の地域は、例えば中部、近畿は非常に広範な図面が用意されていますが、中部圏は北陸まで含めた計画になっていまして、それがどうなのかなかなか難しい問題をはらんでいまして、私どもも首都圏の議論はわりとわかりやすいんですが、悩みながらやっております。

【浅見座長】 話は変わるんですが、先ほどご紹介いただいた大野委員のご意見で、水や土が本来持っている機能を回復させることが必要じゃないかというご意見があって、おもしろい考え方だと思ったんですけども、そういった意味で言いますと、例えば緑地の保全ということばかり我々は言うんですが、特に都市が縮小していくという意味でいくと、むしろ緑地の再生とか創出といったことも今後は考えていく必要があるかなと思うんですが、保全じゃなくてさらに積極的に再生だとか創出するという意味でいくと、今の制度はどうなんですか。機能し得るのか、あるいは守備範囲外なのか。

【角田課長補佐】 現行の近郊緑地保全制度そのものに関して言いますと、現在ある緑地を保全するというを前提にして、それが伐採されたりしないようにとどめるというのが現状の制度でありますので、現状の制度としては想定されていないということになるんだと思います。

【浅見座長】 今後はもしかしたら方向性としてはあり得る。

【角田課長補佐】 そうですね。

【福富官房審議官】 都市公園だとか施設系を交えれば創出はもちろんできるし、新しくできた緑地についても保全をかけようと思えば、いろいろな都市計画制度で受けようと思えば受けられるはずなんです。

【浅見座長】 あと、あえて言うと、これはむしろ横張委員がご専門だと思いますが、緑にも手がかかる緑とあまり手がかからない緑があると思うんですが、あまり手がかからない緑のあり方の技術も、今後もうちょっといろいろと創出したほうがいいのかなどという

感じはしなくはないんですけどね。そのあたりは、横張委員がいらっしゃるときにいろいろ議論できればいいと思いますけど。

ほかに何かございますでしょうか。もしよろしければ、議事（3）のその他に移りたいと思いますけれども、よろしいですか。それでは、事務局からご説明をお願いいたします。

【角田課長補佐】 その他でございますが、次回の第4回大都市圏政策ワーキングチームにつきまして、10月26日の開催を予定いたしております。

以上でございます。

【浅見座長】 何かご質問はありますか。よろしいですか。それでは、進行を事務局にお返ししたいと思います。

【角田課長補佐】 委員の皆様、ありがとうございました。これをもちまして第3回大都市圏政策ワーキングチームを閉会いたします。なお、資料につきましては、机の上にそのまま置いていただければ、後ほど事務局より郵送させていただきます。ありがとうございました。

— 了 —