

大都市戦略

～次の時代を担う大都市のリノベーションをめざして～

平成27年8月

大都市戦略検討委員会

目次

はじめに	P 1
第1章 大都市をめぐる状況、課題	P 3
第2章 めざす大都市の基本的姿	P21
第3章 3つの基本的方針	P25
第4章 戦略の実現に向けた施策の具体的方向性	
〔1〕「都市再生の好循環」の加速	
(1) 国際競争力強化等のための都市再生の推進	P29
(2) 大都市が機能する要である物流効率化	P32
〔2〕大都市「コンパクト+ネットワーク」の形成	
(1) 新たな「公共交通指向型まちづくり」の推進	P34
(2) 水と緑・農の保全・再生	P36
〔3〕「災害に強い大都市」の構築	P38
今後に向けて	P41

はじめに

(大都市をめぐる情勢)

わが国は、急激に進む人口減少や異次元の高齢化、切迫する巨大災害、グローバル競争の激化など社会・経済情勢の大きな変化の渦中にあり、今後とも、経済成長や地域の魅力・活力を維持・向上させるとともに、防災・減災機能を高め、それらを通じて国際社会の中で存在感を発揮するなどにより、安全・安心や豊かさを実感できる社会を築いていくことが重要である。

このような社会・経済情勢の変化を背景に、わが国の都市政策は、人口増加とそれに伴う開発圧力のコントロールが課題であった時代のものから、人口減少・高齢化が進展する中で、いかに都市の魅力・活力を向上させるかという社会・経済が成熟化する時代にふさわしいものへと転換し始めている。

(「大都市戦略」の位置付け)

このような中、人口・資産や社会・経済の中核機能が集積する大都市は、その集積のメリットを活かしつつ、世界中からヒト・モノ・カネ・情報を呼び込むことで、わが国経済の成長のエンジン（国際経済戦略都市）となることが期待されている。

一方、大都市は、人口・資産等が集積するがゆえ、災害に伴うリスクをコントロールする必要性が高い。また、高齢者数の急増、出生数の低迷という社会構造等を背景に、経済活力や生活の質の持続可能性に関して様々な課題に直面している。

その中で、大都市政策についても、「国土のグランドデザイン2050」や新たな国土形成計画^{*1}を踏まえ、人口流入と都市圏の拡張を前提とした、従来のような圏域内・国内の地域バランス構造に主眼を置く性格を乗り越え、地方を含めたわが国経済を牽引していく「国家戦略」^{*2}が求められる時代となっている。

このような国家戦略を持って、グローバルな都市間競争を勝ち抜き、高度な専門人材やグローバルに活動する企業を呼び込み、質・量ともに優れた投資や情報を引きつけるとともに、アウトバウンドのショーケースとなって富を生み出す大

*1 国土のグランドデザイン 2050 ～対流促進型国土の形成～(平成 26 年 7 月 国土交通省)、国土形成計画(全国計画)(平成 27 年 8 月)

*2 ここで「国家戦略」とは、国が策定するということを強調する意図ではなく、国全体として最適化をめざすという視点に立って、国・地方公共団体と民で共有し、一体でその実現に取り組むべきものという趣旨である。

都市を実現することが重要である。同時に、災害リスクの軽減を含め、住民の目線で安心して豊かに「暮らし、働き、憩う場」としての質の高い大都市を実現することが求められている。これは、外からの目線で国際都市として大都市が評価される観点からも重要である。

そのため、急速に都市化が進む時代に、大都市の既成市街地等への旺盛な開発意欲を前提に創設され、それぞれの圏域ごとに個々に策定される首都圏整備計画等のいわゆる三大都市圏整備計画とは異なるアプローチが必要である。

「大都市戦略」は、このような時代の要請に応えるため、国際競争力の強化、防災性の向上、高齢者の急増への対応など大都市が直面する共通の課題及び、大都市圏域内外の連携・交流や相互補完も視野に入れた対処方針であり、中長期的な視座に立ちつつ、今後10年程度を見通した政策のあり方を本検討委員会として示すものである。

なお、「大都市戦略」が対象とする大都市・大都市圏は、東京・大阪・名古屋を中心とする三大都市圏を主に念頭に置いているが、国際競争力強化については、特定都市再生緊急整備地域が指定されている大都市^{*3}が主に念頭にある。また、高齢者の急増への対応については、ブロックの中核都市^{*4}にも共通の課題がある。さらに、防災性の向上については、人口集積があり、周辺からの来街者、通勤者が多く都市圏を形成している都市^{*5}を念頭に置いている。

(わが国の成長に不可欠な大都市の発展と地方創生)

現在、わが国では、「地方が成長する力を取り戻し、急速に進む人口減少を克服する。」^{*6}との方針の下、全国津々浦々で地方創生への取組が始まっている。ここでは、地方の若年世代の東京圏への流出に歯止めをかけること等を通じて、地域経済の活性化等を図ることが志向されている。あわせて、東京圏が、わが国のみならず世界をリードする国際都市として持続的に発展することが期待されている。

地方の社会・経済が弱体化すれば、人材、食料、資源等で地方に依存する大都市も衰退する。このような視点に立ちつつ、この「大都市戦略」は、高度外国人材の定着や高齢者等の社会参加、様々なサービス提供の効率化などにより、地方から東京圏への特に若い世代の人口流入に依存しない大都市の発展を実現できな

*3 東京、大阪、名古屋、札幌及び福岡。

*4 札幌、仙台、広島及び福岡。

*5 国勢調査における大都市圏・都市圏。平成22年国勢調査では、関東、近畿、中部のほか、札幌、仙台、新潟、宇都宮、静岡・浜松、岡山、広島、松山、北九州・福岡、熊本及び鹿児島。

*6 まち・ひと・しごと創生長期ビジョン(平成26年12月27日閣議決定)

ければ、地方の創生も大都市の発展もならず、わが国の成長は困難に直面すると
の認識の下、都市再生の推進等によって、わが国経済の成長のエンジンである大
都市の発展を図るための戦略を提示する。

第1章 大都市をめぐる状況、課題

(1) 大都市の発展の経緯

(大都市圏整備法に基づく大都市圏政策)

首都圏及び近畿圏においては、経済成長に伴う人口・産業の集中と、それに伴
う交通渋滞、住宅問題、環境問題等の過密問題を背景に、昭和30年代以降、都
心の過密対策として「これ以上必要ない機能」を大都市圏近郊や周辺の都市へ分
散させることが求められるようになり、わが国の政治、経済、文化等の中心とし
てふさわしい圏域の建設とその秩序ある発展を図るため首都圏整備法、近畿圏整
備法^{*7}が制定された。そして、これらの法律に基づき、人口・産業の過度の集中を
抑制する既成市街地等、計画的な市街地整備と緑地の保全を図る近郊整備地帯等、
工業都市、住宅都市等として発展させる都市開発区域等から構成される政策区域
が設定された。また、中部圏では、名古屋大都市地域における産業・人口の無秩
序な集中による過密の弊害を未然に防止するとともに、日本海側に連なる地域を
含めて均衡ある発展を図るため中部圏開発整備法が制定された。これら大都市圏
整備法に基づき、首都圏整備計画等の三大都市圏整備計画が策定され、地域整備
を方向付ける大都市圏政策が推進されてきた。

大都市では、高度経済成長期における急速な人口流入を背景に、同時期に進ん
だモータリゼーションと相まって、発達した鉄道に沿って、郊外に向けて外延化
する形で市街地が発達していった。この時期、都市行政においては、都市計画制
度による無秩序な市街化の防止を図るとともに、流入人口の収容に向けた計画的
な市街地整備を推進し、主に郊外部でのニュータウン開発や基盤整備など、質の
高い施設・インフラや良好な自然環境・生活環境を備えた「郊外まちづくり」を
進めてきた。また、鉄道事業者など民間企業においても、公共交通機関の利用を
前提とした計画的な沿線の宅地開発が進められてきた。その結果、比較的良好的な

^{*7} なお、近畿圏整備法については、「…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…」とされている(同法第1条)。

郊外住環境が形成されてきた反面、都心への長時間通勤、交通渋滞など課題も残されている。

また、首都圏及び近畿圏では、政策区域に連動し、市街化の圧力が強い大都市圏近郊においては、近郊緑地保全制度によって広域の見地からの緑地保全が図られるとともに、既成市街地等においては、工業等制限法^{*8}によって、大都市圏への人口流入の主たる要因である工場、大学等の新增設が制限される一方、工業団地造成事業によって近郊整備地帯等への工場立地が誘導されてきた。

あわせて、中部圏を含む三大都市圏において、計画の実効性確保の観点から、工場移転等を誘導するための税制特例（課税の繰延べ等）とともに、計画的な市街地整備を行う地方公共団体に対する財政特例（起債充当率や補助率のかさ上げ等）や、不均一課税に係る地方交付税の減収補填といった支援措置が講じられてきた。

また、昭和60年代に入ると、首都圏では、郊外部における市街地の拡大やそれに伴う職住遠隔化等が深刻化したことを受け、東京都区部への一極依存構造を是正し、複数の自立都市圏からなるバランスのとれた圏域構造への改善が課題となり、多極分散型国土形成促進法（昭和63年法律第83号）によって業務核都市制度が導入された。業務核都市においては、事業所、営業所等の民間の業務施設を集積させるため、その中核となる施設（中核的施設；研究施設、展示施設・見本市場施設、スポーツ・レクリエーション施設等）の整備を促進することとされ、税制特例、地方債特例等による支援が講じられた。

このような大都市圏政策により、法律上^{*9}、他の圏域とは異なる国家戦略上の特別な位置付けを与えられた三大都市圏においては、三大都市圏整備計画により、高速道路、鉄道、港湾、空港等の都市基盤が着実に整備されてきた。

（大都市圏政策の効果）

これまでの大都市圏政策の推進により、既成市街地等への集中傾向が緩和するとともに、産業の適正配置がある程度実現するなど、秩序ある圏域構造の形成に一定の効果がもたらされている。

*8 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年法律第17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年法律第144号)

*9 首都圏整備法第1条「…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…」、近畿圏整備法第1条「…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…」、中部圏開発整備法第1条「…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…」。

例えば、大都市中心部への人口・産業の過度の集中抑制については、三大都市圏の中において中心部の人口増加が抑制され、郊外部において人口が増加している。また、製造品出荷額等の推移を見ても、工場等の立地規制のあった既成市街地等に比べ、近郊整備地帯等における伸び率が上回っている。

また、大都市近郊の緑地保全については、大都市圏全体で緑地の減少傾向が続いているが、近郊緑地保全区域においては、市街化への圧力が強い中、緑地の減少は見られるものの、近郊緑地保全区域以外の近郊整備地帯等に比べてその減少率は少なくなっており、制度としては有効に機能してきている。

さらに、首都圏におけるバランスのとれた圏域構造の形成をめざした業務核都市制度においても、さいたまスーパーアリーナ、パシフィコ横浜、幕張メッセなど中核的施設の整備が進んでおり、昭和63年の制度創設以降、東京都区部を上回る人口・事業所数の増加が見られている。また、地域間トリップの状況において、中心部から放射方向だけでなく郊外・周辺部間でも活発な移動が見られており、業務核都市を核とする圏域形成が進展している。

(大都市圏政策の転機)

わが国はすでに人口減少局面に入っており、既成市街地等への人口流入圧力が弱まる中、わが国の大都市が直面する課題は、グローバル化の中、急速に発展するアジア新興諸国等を見据えた国際競争力の強化、切迫する巨大災害を踏まえた防災性の向上、高齢者の急増への対応、地球温暖化等の環境問題への対応など社会・経済の成熟化を背景としたものへと大きく変化している。そのような中、人口・産業の過度の集中抑制など急速な都市化と旺盛な開発意欲を前提に、圏域内・国内の地域バランス構造に主眼を置く大都市圏政策は、工業等制限法の廃止などかつての施策手段を縮小・廃止してきた経緯からも明らかなように^{*10}、質的变化を求められており、バブル崩壊後の経済の低迷で都心の機能更新が停滞する中、国際的視点を欠いた従来の施策では、土地の流動化を促し、都市機能の陳腐化を脱却していくには必ずしも十分に対応しきれないなど、転機を迎えた。

^{*10} 製造業からサービス業へのシフト、少子化の進行など社会経済情勢の変化や、既成市街地等への人口流入圧力の弱まりを受け、平成14年に工業等制限法が廃止された。また、近郊整備地帯等における計画的な市街地整備等を図るために地方公共団体に対して行っていた財政特例(起債充当率や補助率のかさ上げ等)についても、利用実績の減少等により平成19年度をもって廃止され、不均一課税に係る地方交付税の減収補填についても、平成25年度をもって適用期間の停止に至っている。あわせて、工場等の移転を誘導する税制特例(課税の繰延べ)については、平成26年に都市開発区域や工業団地造成事業敷地への誘導に係るものが廃止されるなど縮小されている。さらに、業務核都市における中核的施設整備への支援措置も、現在は地方債特例を残すのみとなっている。

(新たな政策手段としての都市再生)

このような中、グローバル化を強く意識した国際的視点も踏まえ、業務機能に加え、国際交流・物流機能、医療・福祉や子育て支援機能、広域防災における拠点機能など大都市に必要な都市機能の積極的な集積を図る必要性が強く認識され、新たな枠組みとしての都市再生が、新たな政策手段となっている。

(都市再生制度の充実)

バブル経済崩壊後の経済低迷に伴う三大都市圏の国際的な地盤沈下や、少子・高齢化の進展等を背景に、長時間通勤、交通渋滞、災害脆弱性等の「20世紀の負の遺産」の解消を図るとともに、国際競争力ある世界都市の形成や持続発展可能な社会の実現など「21世紀の新しい都市」を創造することをめざし、平成13年5月に内閣に都市再生本部が設置された。その後、平成14年に都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）が制定され、民間の投資・ノウハウの活用と新たな需要の喚起も視野に、都市機能の高度化等を図る都市再生が推進されてきている。

また、平成23年の都市再生特別措置法改正では、アジア新興諸国等の台頭によるわが国の国際競争力の相対的な低下が懸念される中、経済成長を牽引する大都市の国際競争力強化を図るため、従前の都市再生緊急整備地域のうち、緊急かつ重点的に市街地の整備を推進することが特に有効な地域を特定都市再生緊急整備地域として指定し、民間都市再生事業への税制支援、金融支援等を強力に推進するとともに、あわせて、税制・金融支援の前提となる民間都市再生事業計画に係る国土交通大臣認定の申請期限を前倒しで延長した。^{*11}

さらに、平成26年には、人口減少社会の到来等を踏まえ、都市の機能をできる限りコンパクトなエリアに集中させ、高齢者をはじめとする住民が公共交通によってアクセスできる都市構造への転換を図るため、都市再生特別措置法が改正され、住宅、医療・福祉、商業その他の居住に関連する施設の立地を一定の区域に誘導する立地適正化計画の作成等が制度化されている。

わが国経済の成長のエンジンである大都市では、国際競争力の強化に寄与する都市再生が特定都市再生緊急整備地域等において進んでおり、官民による公共公益施設の整備とともに、税制支援、金融支援等の支援措置の充実とも相まって、

*11 大臣認定の申請期限は5年間の時限措置とされ、これまで2回延長されてきている(当初の期限:平成18年度末まで、第1回目の延長:平成23年度末まで、第2回目の延長:平成28年度末まで)。

オフィスビルを中心とした大規模で優良な民間プロジェクトが展開されてきている。このような民間都市再生事業による施設の整備やその後の運営を通じて、業務、商業、居住、宿泊、文化発信等の都市機能の高度化等が図られ、都市の環境全般を向上させるとともに、大規模地震発生時の都市の滞在者等の安全確保等に寄与している。また、民間都市再生事業の建設投資額に対する経済波及効果や税収増効果に加え、都心居住の推進、来街者の増加、地価の上昇など都市の魅力・活力向上につながっており、都市の魅力・活力が高まることで、グローバルに活動する企業や高度な専門人材の誘致、海外からの投資や観光客の呼び込みにつながっている。さらに、大都市と地方都市とを結ぶ交通ネットワークの強化、イベント等を実施する地方都市の情報発信の場の提供等により、地方都市への交流人口の増大につなげるとともに、大都市に呼び込んだ外国企業による国内事業所の地方展開につなげるなど、地方経済の活性化にも寄与している。

(いま、都市再生を加速する好機)

2020年オリンピック・パラリンピック東京大会や、それに先立つラグビーワールドカップなど、国際的にわが国に対する注目度が高まることが期待され、また、いわゆるアベノミクスの効果による景気回復や、観光立国が軌道に乗りつつある今日、都市再生を加速する好機が到来している。同時に、大会後をにらみ、過大な投資は避けつつ、望ましいオリンピック・パラリンピックレガシー（後世に継承できる財産）を遺し、持続的成長に向け、「時間軸」を意識した戦略を持って取り組みを始めなければならない時期である。

さらに、少子化への歯止め、増大する高齢者の医療・介護サービス需要への対応は、待ったなしの状態であるが、他方、高齢者の大半は健康で、社会参加の意欲も高く、社会を支える人材としての活躍が期待されており、視点の転換^{*12}が求められている。

加えて、縁辺部では開発圧力が低下し、低未利用地が増加する状況は、都市化の中で蚕食されてきた水辺や緑の空間を再生する好機であり、自然との共生、水源の涵養、食料自給率の向上等にも寄与するものである。

そのような中、虎ノ門地区周辺など大規模で優良な民間都市開発事業である民

*12 平成26年度首都圏整備に関する年次報告(第1章第5節)では、健康を維持し就労意欲のある元気な高齢者が増えてきている状況を踏まえ、高齢者を、これまでのように社会「で」支える存在ととらえる視点から、豊富な知識・経験を活かして社会「を」支える存在ととらえる視点への転換が必要であり、高齢者の社会参加を一層促すことが社会の活力維持につながる、とされている。

間都市再生事業が象徴的なコアとなって、その周辺地域において、新たな民間都市再生事業を誘発するとともに、さらに個別の民間開発をも促すなど、都市再生による都市機能の高度化等が連担あるいはネットワーク化し、点から面に広がり始めるとともに、エリアマネジメント活動等によってさらにストックの価値が高められ都市全体に波及する「都市再生の好循環」の萌芽が見られている。このように、都市再生の動きが新たなステージに突入する中、具体的なプロジェクトをオリンピック・パラリンピック東京大会まで、あるいは同大会後といった「時間軸」を明確にして計画的に進めるため、都市再生制度を深化し、都市再生の好循環を加速させることが求められている。

(2) グローバル化と厳しい都市間競争

(グローバルな都市間競争の激化)

アジア新興諸国等での経済発展が続いており、将来的にも人口増加や富裕層・中間層の拡大等を通じた経済成長が見込まれる中、グローバルな企業活動を行う上で魅力を増したシンガポール、香港などが急速に台頭しており、ヒト・モノ・カネ・情報の獲得をめぐるグローバルな都市間競争が激化している。

他方、わが国は、平成15年の時点ではアジアのGDPの約4割強を占める圧倒的な存在であったが、現在では約2割であり、今後も相対的に縮小が見込まれているなど、市場としての魅力は比較劣位にある。また、グローバルに活動する企業にとって、極東に位置するわが国は、成長市場であるASEANやインド・中国へのアクセスにおいて、シンガポールや香港に対して立地の点でも比較劣位にある。さらに、わが国は、自然災害リスク、外国語通用性、外国人にとっての医療や教育の利用しやすさ等においても比較劣位にあるとされており、これらを背景に、外資系企業のアジア統括拠点数、国際会議の開催数等でシンガポールや香港に後れをとっている。特に、国際会議等の開催件数を見た場合、アジア地域全体が伸びる中、MICE^{*13}施設の不足もあり、わが国のシェアは横ばいが続いている^{*14}。

わが国大都市の世界の中での国際競争力の位置付け^{*15}を見ると、東京の国際競

*13 Meeting (会議)、Incentive travel (研修旅行) Convention (国際会議、学術会議) Exhibition/Event (展示会・見本市)

*14 国際会議協会 (ICCA) 統計による。

*15 「世界の都市総合力ランキング 2014」一般財団法人森記念財団

争力は世界第4位と評価されている^{*16}。また、治安の良さについても高く評価されている^{*17}。経済分野、研究開発分野で優位にある一方、ハイクラスホテルの客室数、災害に対する脆弱性など民間都市再生事業による改善が期待できるビジネス環境、生活環境の分野においては、総合評価が第4位である割には低い評価となっている。このような中、ハード面のみならず、規制や制度の改革によりビジネス環境を改善する取組も進められており、例えば、東京都では、国と連携し、外資系ベンチャー企業等の開業手続を一元化する「東京開業ワンストップセンター」を設置し、登記、税務、年金・社会保険、在留資格認定証明等の法人設立等に係る窓口機能を集約して手続の迅速化を図るとともに、あわせて多言語でのサポートを図るなど、世界から企業・人材・投資を呼び込むためのビジネス環境の向上に取り組んでいる^{*18}。

また、都心部の好立地にありながら、老朽建築物が密集する小規模街区ゆえに土地の有効高度利用が進まず、都市機能の更新が遅れているなど、国際競争力の強化の点でポテンシャルを活かし切れていないエリアも残っている。

近年、外資系企業を中心に、オフィスビルに対して、高水準の設備、優れた耐震性、災害時のバックアップ機能等へのニーズが高まる中、アジアの成長を取り込みつつ、経済を成長させ、また国際社会の中で存在感を発揮するためにも、民間都市再生事業の推進を通じた大都市の国際競争力の強化が強く求められている。

(アジア新興諸国等の都市問題への貢献とわが国企業のビジネス機会の拡大)

アジア新興諸国等では、人口増加や都市化の進展に伴う交通渋滞、環境問題等の諸問題に直面しており、その解決を図る環境共生型都市開発へのニーズが高まっている。わが国の都市開発は、高度経済成長期に急速に都市化が進む中、同様の諸課題に対応するための技術やノウハウを獲得してきており、新興諸国等が直面するこれらの課題を解決する先行モデルとなり得る。

アジア新興諸国等からも、わが国の協力を期待が寄せられており、また、わが国の技術・ノウハウを展開・浸透させることで、わが国の企業のビジネス機会の

*16 都市の国際競争力の評価の尺度には様々なものがある中、例えば、自然災害リスクの評価に当たり、防災・減災対策による安全性向上に比べ、影響を受ける経済的価値や外力の大きさといった所与の条件が重視されるなど、わが国の実情が十分には反映されないような尺度については、それぞれものの議論が必要との指摘もある。

*17 例えば、「Cities of Opportunities 6」(PwC, 2014)では、東京は、「犯罪(Crime)」の項目において、香港、シンガポールに次ぐ第3位とされている。なお、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に向け、さらなる安全・安心の確保を図るため、政府を挙げて、テロ対策(未然防止のための水際対策、競技会場等におけるセキュリティの確保等)などが推進されている。

*18 東京都では、約22日かかる法人設立手続日数をシンガポール、香港並みの3日間への短縮を目指している。

拡大につながることを期待される中、都市開発の海外展開をより一層推進することが求められている。

(民間開発が創出する質の高い都市空間)

大都市の国際競争力の強化を図る上では、ビジネス環境だけでなく、それ以外の分野、すなわち、安全・安心、自然環境・生活環境、歴史・文化等の分野での機能の向上が重要であり、国際的な評価の向上につながるといわれている。

大都市都心部では、民間都市再生事業により、質の高いオフィスビル、連続性のある緑の空間やオープンスペースが創出されている。また、歴史的建造物の復元、神社の再建など歴史・文化に根ざしたまちの再生に取り組む事例も見られる。このようなハード面の充実にあわせ、にぎわいの創出、災害への備え、施設の有効活用など、エリアマネジメント団体によるソフト的な活動が加わることで、都市再生によって構築されたまちの環境全般が向上し、国際競争力の強化につながっており、このような先進的な取組の普及が今後の課題である。

(3) 大都市における高齢者の急増等

(高齢者の急増)

大都市では、高度経済成長期を中心に就職・就学等の目的で地方から流入し、定着した人々の高齢化が進んでおり、ベッドタウンとして発展してきた郊外部を中心に、高齢者の急増が見込まれている。そのため、今後、医療・介護サービス需要が大幅に増加し、医療・介護施設の不足等により十分なサービスが享受できなくなることが懸念されている。そのような中、見守り、移乗支援など介護従事者をサポートするロボットの開発が進んでおり、介護従事者の負担軽減などにつながることを期待されている。

一方、近年、高齢者の就労意欲は高く、就業者数も年々伸びており、体力・健康状態も向上している。働けるうちは働きたいという高齢者も多いことから、高齢者の社会参加を一層進めることで、社会を支える人材に厚みをもたせることが可能となる。また、結果的に健康寿命が伸びれば、増大する医療・介護サービス需要に対する一定程度の緩和が期待される。他方、核家族化の進展等により、大都市ほど地域のつながりが弱い状況になっており、高齢者の社会参加を進める上で重要な、住民同士をつなぐ地域コミュニティの再構築が課題となっている。

(出生率と女性の就労)

女性^{*19}の約5割は三大都市圏に居住している。地方都市に比べ、大都市の出生率は総じて低いが、大都市郊外部では全国平均を上回る地域も存在している。また、大都市においては働く女性の割合が低く、年齢別に見た場合、子育て期間中の女性の就業率の落ち込みが深くなっている。

女性が活躍する場が広がることで、労働力人口の補完はもとより、社会・経済のあらゆる場面に多様な価値観がもたらされ、その多様性がイノベーションの創出につながることを期待されており、高い能力と意欲を持ちながら、就業していないあるいは能力に見合った職業に就けていない女性が、より働きやすく、能力を発揮できるような環境整備が課題である^{*20}。

(市街地の衰退と都市空間の再編)

大都市郊外部では、鉄道を軸として沿線にまちが形成されてきた特徴^{*21}があるが、夜間人口や生産年齢人口が減少するのに伴い、通勤・通学需要が減少し、駅前の商業地の衰退、鉄道輸送サービスの低下など生活環境の質の低下が懸念されている。そのような中、現に鉄道駅に近いほど人口減少が緩やかであることを踏まえれば、意識的に駅周辺の都市機能の維持を図ることが、人口減少・高齢化が進み、サービス産業が衰退し、それが若年層の減少を加速させるという負のスパイラルを回避する意味で重要である。

また、大都市郊外部では、人口減少が先行している縁辺部を中心に、空き地・空き家の割合が高くなっている。こうした空き地・空き家が適切に管理されずに放置される場合、不法投棄や犯罪の温床となり、景観、防災等の機能が損なわれるおそれがあるなど生活環境の悪化が懸念される。

(4) 大都市の災害脆弱性

(国家的課題である大都市の防災性の向上)

*19 ここでは15歳から49歳を指す。

*20 東京圏を中心に、保育所等の子育て支援施設の充実が求められる中、アクセスが便利な施設へのニーズが高いことを背景に、駅構内や周辺での子育て支援事業に参入する鉄道事業者も見受けられる。

*21 TOD (Transit Oriented Development)

わが国の国土全体の災害脆弱性にかんがみれば、防災・減災の必要性は大都市に限らない課題であるが、一方で、人口・資産が集積し、社会・経済の中核機能を担っている大都市が自然災害によって被る被害を極小化することは、国民の生命・財産を守るだけでなく、国民全体の生活・経済活動、国家機能の維持や世界経済への影響を回避する観点から重要であり、国家的な課題である。その際、東日本大震災の教訓も踏まえ、ハードでの防災だけに頼るのではなく、ソフトを含めた防災・減災の考え方が重要になる^{*22}。

また、交通ネットワークやICT技術の進歩等により、距離の制約が低下し、大都市の諸機能のバックアップの受け皿となりうる範囲が広がっていることを踏まえ、例えば、圏域内で、物資の備蓄拠点の分散や、相互応援体制の確保等を図り、災害リスクを軽減させる視点も重要である。

(大都市における地震防災・減災対策の推進の必要性)

わが国では、大都市への甚大な被害が想定されている首都直下地震や南海トラフ巨大地震といった巨大災害の切迫が指摘されている。大都市の直下や周辺で大規模地震が発生した場合には、建物倒壊や火災、ライフラインの寸断など物理的被害に加え、大量の避難者や帰宅困難者の発生、経済活動の停滞・混乱等に至るまで大きな被害が予想されている。そのため、首都直下地震緊急対策推進基本計画^{*23}等に基づき、首都中枢機能の確保、耐震化や火災対策、道路交通麻痺対策、避難者・帰宅困難者対策等の取組が推進されている。

特に、人口・資産等が集積する大都市においては、多数の避難者や帰宅困難者の発生への対応、業務継続性の確保等が特有の課題であり、都市再生安全確保計画制度^{*24}等により、都市機能が集積する都市再生緊急整備地域や主要駅周辺を対象に、官民連携の下、滞在者等の安全確保と都市機能の継続を図るための取組が進められており、今後、取組の輪を広げていくことが重要である。

企業活動においても、東日本大震災を契機に防災・減災意識が高まり、業務継続計画（BCP）の策定も進んでいる。災害時の業務継続に当たっては、電力等

*22 東日本大震災を教訓に、いかなる大規模災害等が発生しようとも、①人命は何としても守り抜く、②行政・経済社会を維持する重要な機能が致命的な損傷を負わない、③財産・施設等に対する被害をできる限り軽減し、被害拡大を防止する、④迅速な復旧・復興を可能にすることを基本的な方針に、「強くてしなやかな(強靱な)国づくりを推進することとされている(「国土強靱化(ナショナル・レジリエンス(防災・減災))推進に向けた考え方」(平成25年4月10日 国土強靱化の推進に関する関係府省庁連絡会議))。

*23 平成26年3月28日 閣議決定

*24 東日本大震災の際に約515万人の帰宅困難者が発生し、大きな混乱が生じたこと等を踏まえ、首都直下地震等の大規模な地震の発生を想定した都市の安全確保策を強化するため、平成24年の都市再生特別措置法の改正によって、都市再生安全確保計画制度が導入された。

のインフラがボトルネックとの考えから、オフィス選定の際にも、非常用発電機の具備など電力供給のバックアップ体制が重視されるようになってきている。また、個々の施設における業務継続の取組が進む中、災害時において必要なエネルギーが供給され、街区規模で業務継続性が確保される地区（BCD）の構築を推進することが、当該地区がもつ魅力の向上や、国際競争力の強化においても重要であり、エネルギーの自立化・多重化に資する面的ネットワークの形成が今後の課題である。

また、大都市を中心に広がる密集市街地の改善整備を促進する必要がある。密集市街地では、地権者等が多く権利関係も複雑ゆえ合意形成に長期間を要し、事業が円滑に進まない場合が多い。特に、地震時等に大規模な延焼の危険性や道路閉塞による避難経路の喪失のおそれが高い「地震時等に著しく危険な密集市街地」^{*25}の大半が東京都及び大阪府に集中しており、その迅速な改善が求められている。

さらに、大都市中心部では、鉄道駅、地下街、自由通路、広場、オフィスビル、商業施設、公共施設などが通路によって水平・垂直に複雑につながり一体的な空間を形成しており、不特定多数の者が自由に利用できるようになってきている。特に、地下街等で形成される地下空間は、災害時の避難経路となることが期待されているため、「地下街の安心避難対策ガイドライン」^{*26}等に基づき防災・減災対策や老朽化対策が推進されているものの、それぞれの施設管理者の任意の協力に委ねられるため一定の限界がある。

(大都市における浸水対策の推進)

近年、下水道施設の処理能力を超える降雨や、局地的・集中的な大雨（いわゆるゲリラ豪雨）が頻発するなど雨の降り方が局地化、集中化、激甚化している。大都市においても道路冠水・地下街浸水や、住宅街での土砂災害など、人命や健全な都市機能を脅かす被害が発生している。人口・資産等が集積する大都市は、ゼロメートル地帯が広がり、地下空間の高度利用が進むとともに、宅地開発に伴う緑地・農地の減少を通じて保水機能が低下するなど、水害に対して脆弱な構造を有している。今後、気候変動に伴い、臨海部の低地における洪水・高潮等被害への懸念とあわせ、水害リスクが増大するおそれも指摘されている。

このような中、水害・土砂災害等に関する今後の防災・減災対策の検討の方向

*25 密集市街地のうち、延焼危険性又は避難困難性が高く、地震時等において最低限の安全性を確保することが困難な密集市街地をいう。

*26 平成26年4月 国土交通省都市局街路施設課

性を示した、「新たなステージに対応した防災・減災のあり方」^{*27}がとりまとめられ、避難の円滑化・迅速化に向けた事前の取組や広域避難・救助等への備えを充実させる観点から、行政、企業、住民等の関係者の協働による「タイムライン」(時系列の行動計画)の策定・実践等の重要性が示されるとともに、荒川下流域をモデルに全国展開が進められている。また、河川や下水道の整備が困難な大都市の都心部等においては、貯留・浸透機能の向上を図り、浸水被害を軽減するため、民間貯留・浸透施設の整備が推進されている。

(都市の施設・インフラ等の老朽化)

わが国では、高度経済成長期以降、集中的に公共施設を整備してきており、道路、都市公園、下水道など都市の公共施設は、地域差はあるものの相当程度に備わってきている。特に、それらの整備が先行した大都市においては、大量のストックの老朽化が進行している。そのため、事後修繕から予防保全へと考え方を転換し、施設の長寿命化等によってトータルコストの縮減・平準化を行うなど、公共施設の効率的・効果的な維持管理に向けた取組が求められている。

また、大都市においては、公共施設に加えて、地下街、自由通路、広場など、民間所有の施設ではあるが、不特定多数の者が自由に利用できる公共的な施設が数多く存在している。これらについては、道路や公園のように公物管理法が適用されず、ガイドライン等があるものでも最終的には施設の所有者・管理者の任意の協力に委ねられるなど一定の限界があり、安全対策や老朽化対策を推進する上での課題となっている。

さらに、同様に、大都市への人口流入を背景に高度経済成長期以降急激に蓄積された住宅ストックについて、適正な管理を促進するとともに、特に増加する建設後相当の年数を経過したマンション等の適正な管理と維持保全、さらには老朽化したマンション等の再生を進めることが重要な課題である。

(5) 大都市における水と緑

水と緑は、大都市が「暮らし、働き、憩う場」であるための主要な構成要素であり、豊かな水辺や緑の空間が、大都市近郊や日常生活の身近なところで確保されることで、住民の心身を癒やし、健康で文化的な質の高い生活を送ることが可

*27 平成27年1月 国土交通省

能となる。また、そのような豊かな水と緑は、ビジネス環境とともに、高度な専門人材やグローバルに活動する企業から高く評価されており、国際競争力の強化を図る上でも、その機能の発揮が重要である。さらに、これまで都市化に伴って蚕食されてきた水と緑だが、縁辺部での開発圧力の低下に伴ってモザイク状に発生する空き地・空き家をもたらす外部不経済効果を抑制する上でも重要な機能を有している。

首都圏及び近畿圏の大都市近郊においては、人口・産業の集中に伴って無秩序な市街化が進み、緑地が荒廃することで住民の生活環境の悪化が見られていたため、無秩序な市街化の防止とともに、広域的な見地から緑地を保全する近郊緑地保全制度が創設され、水や緑の保全、希少種を含む貴重な生態系の形成等が推進されてきている。近年、三浦半島及び多摩丘陵では、それぞれの関係自治体が連携した普及啓発等の取組がなされるなど、より広域的なネットワークの形成に向けた動きも見られる中、さらなるネットワークの形成・強化が課題である。

大都市都心部では、近年、民間都市再生事業により、にぎわいの拠点となるオープンスペースや、生物多様性の確保に寄与する緑の創出も進んでいる。都市公園と連続し、一体的に活用できるオープンスペースや、連続性を持った緑の回廊が計画的に整備されるなど、良好な都市環境の形成に寄与している。これら公共施設を含めた連続性ある空間の一体的な運営を担うエリアマネジメント活動とも相まって、都市の魅力・活力の向上に寄与している。また、一定程度の敷地内緑化を義務づける緑化地域制度や、屋上緑化・壁面緑化等による緑の創出に加え、特別緑地保全地区制度や市民緑地制度を活用した緑地の保全がなされてきている。このような都心部における水と緑の質及び量の充実とそのネットワークの形成が今後の課題である。

大都市では、工場等に対する排水規制や、下水道整備等の取組によって水質改善に一定の成果が見られるものの、湖沼や三大湾^{*28}など閉鎖性水域においては、富栄養化による赤潮・青潮、アオコ等の発生が依然として見られ、また、近年、一部の湖沼では、外来種の繁殖により生態系への影響が懸念されるなど、さらなる水質の改善はもちろん水産業等の地域の生活・風土を支える産業、生態系、景観といった幅広い観点から、総合的な保全・再生が課題となっている。

(6) 大都市の圏域内外における対流^{*29}

*28 東京湾、大阪湾、伊勢湾をいう。

*29 国土の基本構想として示した「対流促進型国土」の形成における定義。「多様な個性を持つ様々な地域が相互に連携して生じる地域間のヒト、モノ、カネ、情報の双方向の活発な流れ」(国土形成計画(全国計画)(平成27年8月))。

(交通ネットワークの整備の進展)

高規格幹線道路網、新幹線、空港など、わが国の高速交通ネットワーク整備は相当程度進展している。特に、三大都市圏では放射状道路の整備に加え、環状道路の整備が進展しており、通過交通がバイパスされることによる都心部の渋滞緩和、定時性の確保など物流の信頼性の向上等の効果が期待されている。

また、リニア中央新幹線の整備により、三大都市圏が結ばれ、約6,000万人の人口を擁する世界最大のメガリージョン（スーパー・メガリージョン）の形成が期待されている。東京・大阪間が約1時間にまで短縮されることで、各圏域間の人の流れだけでなく、東京・大阪・名古屋や中間駅を起点として地方都市に至る人の流れの活性化も見込まれている。

(国民生活・経済活動を支える大都市の物流の効率化)

物流活動は国民生活や経済活動のあらゆる場面で必要不可欠であり、大都市を中心に、物資の保管、積替え等を行う物流施設が集積している。また、食料品、日用品等の日常生活物資も多く、円滑な物流が、国民生活や経済活動を支えている。コンビニエンスストアに代表される多頻度小口輸送や、時間指定受取等が当たり前の宅配サービスなど、高度に発達したわが国の物流サービスが、人口・産業が集積する大都市においても機能していることは、わが国の強みといえる。また、近年、ネット通販市場の拡大に伴い、物流施設に求められる機能や立地傾向に変化が見られるとともに、都市における商業立地にも影響を与え始めている。特に、大都市の都市機能の向上の観点から、商業・業務系の土地利用を考えていく上で、小売・オフィスに加え、物流が従来以上に重要となっている。

例えば、首都圏においては、東京港を取り巻く臨海部や、外環道周辺の内陸部に古くから物流施設の立地が進み、高速道路ネットワークの整備に伴って、北関東道や圏央道の沿線への立地が進んできており、それぞれの地域別に、主に、東京臨海部は国際物流拠点、外環道周辺は都市内配送拠点、圏央道沿線は広域配送を担う集配送拠点、北関東道沿線はメーカー等の生産立地型物流拠点といった特性を持っている。また、近年、物流施設に求められる機能については、集配送や保管のみならず、製品の組立や詰合せ、包装、値札付け、検品といった流通加工と呼ばれる機能が求められており、こういった機能をもつ大規模な物流施設の立地が進んでいる。他方、臨海部を中心に施設や機能の老朽化・陳腐化が進んでおり、耐震性不足に起因する災害時の業務継続性や、変化する物流ニーズへの対応

等が課題である。

また、近年、都心部を中心に、大規模な複合施設や高層オフィスビルの整備が進み、物流需要が高まる中、地域によっては、駐車スペースの不足などによる輸配送効率の低下や、それに伴う周辺での交通混雑等が課題である。他方、人流・物流の分離、共同荷さばき施設の整備など、まちづくりの段階から効率的な都市内物流に配慮している事例も見受けられる。

(観光、MICEと都市間連携)

アジアを中心とする大交流時代を迎える中、観光はわが国の力強い経済を実現していくための柱のひとつである。平成25年に訪日外国人旅行者が1,000万人を超えるなど、円安等の経済情勢の変化や国を挙げてのプロモーション活動等を背景に、わが国への観光旅客はアジア諸国を中心に増加傾向にある。平成32(2020)年に2,000万人、そしてその後のさらなる増加をめざすためには、外国人旅行者の不便や障害、不安等を徹底的に解消するとともに、訪日外国人旅行者の満足度を一層高めることが重要である。

訪日外国人の宿泊先についても、北海道、沖縄等の国際路線が充実する空港を抱える地域の健闘が見られるものの、依然として、東京、大阪、京都等のいわゆるゴールデンルートに偏る傾向が見られ、必ずしも地方が恩恵を享受できていない状況にあり、大都市のゲートウェイ機能のさらなる発揮が課題であるとともに、全国津々浦々、広く地域に訪日外国人を呼び込むことが重要である。このため、例えば、中部・北陸9県^{*30}による「昇龍道」プロジェクトなど、都市間連携によって県を越えた広域観光周遊ルート^{*31}を形成し、地域への誘客を強化している事例も見受けられる。

また、MICEの誘致・開催は、国際会議や企業研修等への参加を通じて、国際ビジネス・イノベーション拠点としての大都市の魅力を発信することにより、わが国へのビジネスの呼び込み、対内直接投資・拠点機能の誘致等を促進する機能を持っている。日本政府観光局の国際会議統計によると、近年、わが国で開催される国際会議は自然科学分野を中心に増加しており、その約6割が、東京、福岡、横浜、京都、大阪、名古屋の6都市で開催されている。特に、福岡市は、ア

*30 愛知、岐阜、静岡、三重、石川、富山、福井、長野及び滋賀の各県のほか、市町村、経済・金融団体、観光団体、宿泊・旅行・観光等の事業者等から構成されている(平成27年5月末時点で1,460団体)。

*31 観光庁では、複数の都道府県を跨って、テーマ性・ストーリー性を持った一連の魅力ある観光地をネットワーク化し、外国人旅行者の滞在日数に見合った「広域観光周遊ルート」の形成を促進し、海外へ積極的に発信する「広域観光周遊ルート形成促進事業」を実施しており、平成27年6月に「昇龍道」を含む7つの広域観光周遊ルート形成計画が認定されている。

アジアへの近接性という自らの強みを活かした誘致活動により、アジア関連の国際会議を中心に、東京に次ぐ国内第2位の実績を記録している。他方、国際会議協会（ICCA）統計によると、近年、アジア地域全体での国際会議等の開催件数が伸びている中、わが国のシェアは横ばいが続いている。グローバルな都市間競争も視野に、成長するアジア諸国等の旺盛なビジネス需要を取り込むべく、ビジネス目的の外国人が訪日・滞在しやすく、ビジネスしやすい環境整備が求められている。

今後とも、交通ネットワークの整備の進展を背景に、国際的な誘致競争が激しいMICE、観光等の分野における都市間連携が進み、誘致活動の効果を高めることが期待される。

(大都市の個性的蓄積と対流の促進)

大都市は、歴史的背景、地理的・自然的条件等の相違により、産業、歴史、文化など個性ある資産が蓄積されている（個性的蓄積）。例えば、三大都市圏では、国際的な業務・商業機能が集積し、グローバルに活動する多くの企業が拠点を置く東京圏、世界文化遺産等の伝統的・歴史的な文化資源を擁し、ライフサイエンス等の分野でわが国をリードする関西圏、そして、自動車・航空機などで先端的なものづくり産業が集積する名古屋圏が、それぞれの個性的蓄積を活かしながら発展してきている。今後、交通ネットワークの整備の進展等を背景に、ヒト、モノ、カネ、情報の流れが活発化することが見込まれる中、わが国経済の成長のエンジンである大都市には、圏域内外での対流を促進することが求められている。

このような中、近年、東京圏では、国家戦略特区制度^{*32}における都市再生・まちづくり分野や医療分野の特例も活用し、世界都市機能の強化や国際ネットワークの充実強化、防災・減災を組み入れた成長・発展戦略等の取組が推進されている。首都直下地震対策や風水害対策等に加え、例えば、東京では、史上最高のオリンピック・パラリンピックの実現や、人口減少局面にあっても発展を続ける「世界一の都市・東京」の実現に向け、交通結節機能強化とあわせた国際ビジネス拠点の整備、外国企業誘致・ビジネス交流のためのMICE機能を強化した拠点の整備、国際金融・コンテンツ産業等多様なビジネス交流拠点の整備が進められて

^{*32} 東京圏国家戦略特別区域として、千葉県成田市、東京都千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、江東区、品川区、大田区及び渋谷区並びに神奈川県の区域が指定されている(国家戦略特別区域を定める政令(平成26年政令第178号))。

いる。具体的には、東京駅周辺の国際化・賑わい創出^{*33}、大丸有地区のMICE機能の強化^{*34}、虎ノ門地区における職住近接の空間の整備^{*35}、東京国際金融センター構想^{*36}、田町～品川駅間での新駅整備、六本木五丁目や臨海副都心有明でのMICE機能強化等のプロジェクトが進められている。今後とも、オリンピック・パラリンピックをひとつのマイルストーンとし、大学や筑波研究学園都市の官民の研究機関との産学官連携も視野に、水素社会の実現、ロボット・ICT等の次世代産業の育成など、先進的な取組を推進することで、世界のモデルとなる大都市圏として発展することが期待されている。

関西圏では、わが国有数の歴史・文化遺産の集積を活かした観光拠点、再生医療などの強みを活かした医療拠点、地理的に近接する大阪、京都、神戸を始めとした个性的な都市群と人口集積を活かしたスーパー・メガリージョンの西の牽引拠点等となることをめざした取組が推進されている。具体的には、関西国際空港等におけるアジア諸国等との航空ネットワークの充実や、大阪、京都、神戸それぞれの特徴を活かしたMICE誘致等が推進されており、例えば、国立京都国際会館のMICE機能と古都京都の魅力を活かしたMICE誘致等が推進されている。また、関西圏には、京都大学、大阪大学、理化学研究所をはじめとする世界屈指のライフサイエンス分野の研究機関や、医薬品・医療機器関連産業が集積しており、例えば、大阪駅前のうめきた地区では、質の高い都市機能の集積が進められるとともに、知的創造拠点（ナレッジ・キャピタル）が形成され、京大iPS細胞研究所、彩都ライフサイエンスパーク、神戸医療産業都市、関西文化学術研究都市など関西圏が有する健康・医療分野等のポテンシャルを活かした産学官連携により、イノベーションや次世代産業の創出に向けた取組が進められている。さらに世界の人々を引きつけ、新たな国際競争力を獲得するため、「みどり」と「イノベーション」の融合拠点に向けたまちづくり（うめきた2期区域）が進められている。今後とも、アジアのゲートウェイを担い、歴史や伝統文化の蓄積を活かした観光交流を契機として、都市圏の産業の魅力を発信し続け、発展することが期待されている。

*33 大規模バスターミナル整備（八重洲地区）、国家戦略特区制度における道路法特例・外国人医師特例の活用など。

*34 大手町一丁目地区におけるMICE機能の強化に資する多目的ホールと賑わい広場、世界最高水準の宿泊施設等の整備。

*35 虎ノ門新駅（仮称）、バスターミナル、地下通路等の整備をオリンピック・パラリンピック開催に向けスピーディーに整備。

*36 大手町地区から兜町地区までの地区に、国際金融人材の交流を促進するビジネス交流拠点等の金融機能を整備。

また、名古屋圏では、世界最強・最先端のものづくりの進化や、スーパー・メガリージョンのセンターとなることをめざした取組が推進されている。中部国際空港、名古屋港等の物流拠点の強化や、陸海空の拠点を結ぶ道路ネットワークの強化等に加え、例えば、名古屋駅周辺では、国際的・広域的なビジネス拠点・交流拠点の形成、誰にも使いやすい国際レベルのターミナル駅の形成、多彩な魅力を持ったまちづくり等が進められている。また、世界的なものづくり拠点である西三河地域と名古屋駅との間の速達化、中部国際空港と名古屋駅とのアクセス利便性の確保など、リニア開業を見据えた交通ネットワークの充実・強化も検討されている^{*37}。今後とも、世界に誇るものづくりを軸としつつ、リニア中央新幹線の整備による効果を最大限に活かし、経済成長、国際交流等におけるスーパー・メガリージョンの「極」となる圏域として発展することが期待されている。

*37 「リニアを見据えた鉄道ネットワークの充実・強化に関する方策案」(平成27年3月愛知県)

第2章 めざす大都市の基本的姿

今後とも、人口・資産等が集積する大都市は、世界を舞台にヒト・モノ・カネ・情報をひきつけるとともに、アウトバウンドのショーケースとなり、わが国経済の成長のエンジンとなって、グローバルな都市間競争の中で将来にわたって持続的に富を生み出すとともに、すべての世代にとって豊かな「暮らし、働き、憩う場」となることが期待されている。

また、大都市が成長のエンジン、豊かな「暮らし、働き、憩う場」となるには、安全・安心の確保が不可欠の前提であり、官民が様々な場面で連携し防災性を高めることが重要となる。

(めざす大都市の姿)

そこで、めざす大都市の姿として、以下の4つを提示する。

第一に、「グローバルにビジネスがしやすいまち」である。アジア新興諸国等とのグローバルな都市間競争を視野に、自然災害リスク、外国語通用性、外国人にとっての医療や教育の利用しやすさなど、わが国が比較劣位にあると指摘されている点を含め、都市の環境全般を向上させることで、大都市の個性をさらに際立たせ、国内外からの高度な人材等呼び込むことが重要である。

第二に、「高齢者が住みやすく、子供が生まれるまち」である。アクセスが容易で充実した医療・福祉、子育て支援等の生活サービスが提供されるとともに、あらゆる世代が社会参加できる豊富な機会や、多様なライフスタイルに対応した子育て環境等が確保されたまちを構築し、元気な高齢者、意欲ある女性や若者を含む大都市の「人財」が生きがいを持って活躍し、能力を発揮できる環境を形成することが重要である。

第三に、「水や緑にあふれ、歴史・文化が薫る美しいまち」である。水や緑・農が大都市近郊や日常生活に身近なところで確保され、住民が心身の癒やしを得られるとともに、都市の個性的蓄積を活かしつつ、良好な景観や、歴史・文化の薫る美しいまちを構築し、大都市において、健康で文化的な質の高い生活が営める環境を形成することが重要である。

そして第四に、これらの大前提となる「安全・安心なまち」である。首都直下地震等の巨大災害の切迫が指摘される中、災害リスクの高い約35%の国土に人

口の約70%以上が居住する^{*38}など災害に対して脆弱な国土構造となっているわが国において、とりわけ、人口・資産等が集積する大都市においては、生命・財産を守る観点とともに、国際競争力強化の観点でも、すべての活動の基盤である安全・安心の確保が重要である。

(めざす大都市の姿の実現に向けた2つの視点)

これら4つのめざす大都市の姿の実現を図るためには、「都市の個性的蓄積を活かし、伸ばす」及び「連携・相互補完で、より高い多様性と持続可能性を確保する」という視点が重要である。このような個性・多様性の確保と連携が、イノベーションを起こすスーパー・メガリージョンの形成等に向けた対流を促進し、結果として大都市の競争力や成長、非常時の経済活動や国民生活の継続を支えることになるとともに、地方創生にも寄与することとなる。

(都市の個性的蓄積を活かし、伸ばす)

わが国の都市は、自然、社会、文化等の面で多様性に富んでおり、歴史的背景や地理的・自然的条件等が異なる中、それぞれに個性ある資産が蓄積されてきている。特に、大都市においては、より内部の多様性が高く、刺激的であり、多様な個性的蓄積が原動力となってダイナミックな連携・交流がなされており、大都市の内外からヒト・モノ・カネ・情報を引きつけている。

また、連携・交流がもたらすヒト・モノ・カネ・情報の流れは、それ自体が都市に活力をもたらし、イノベーションの素地となるものであり、イノベーションによって創出された新たな価値が都市の新たな個性的蓄積となり、さらなる活力へとつながっていく。人口減少が進展する中、グローバルな都市間競争に勝ち抜くためにも、都市の個性的蓄積を活かし、伸ばす視点が重要となってくる。

グローバルな都市間競争の中で、高度な専門人材、投資、グローバル企業のアジア統括拠点等をより多く呼び込むためには、器としてのビジネス空間やICT環境、規制・制度のグローバルスタンダード化は必要条件にすぎない。ナンバーワンをめざすようなハイレベルな競争になればなるほど、ビジネス環境以外の分野、すなわち、安全・安心、自然環境・生活環境、歴史・文化から国民性に至るまで、都市の個性的蓄積の厚みが効いてくる。都市の国際競争力を強化するため

*38 国土数値情報等に基づき、国土政策局において算出。

にも、その観点からのプラスアルファを備え、発信することが重要である。

あわせて、縁辺部における人口減少に伴う開発圧力の低下や、市街地の衰退に伴う低未利用地の発生等を契機に、これまで急激に都市化が進む中で人口収容・経済成長のために蚕食されてきた自然、文化、コミュニティ等の個性的蓄積を回復する視点も重要である。

また、最大の個性的蓄積は様々な活動を行う人であり、都市は、それらの人々の諸活動を通じて、膨大な知識・知恵・経験、技術・技能を集積している。人口が集積する大都市においては、これまで企業、大学など社会の一線で活躍した経験を有する高齢者等が数多く定着しており、このような「人財」が生きがいを持って活躍できる環境を整備することが重要となってくる。高い能力と意欲を持ちながら、就業していないあるいは能力に見合った職業に就けていない高齢者、女性、若者が多いことも課題である。働く意欲のあるすべての人がより働きやすく、能力を発揮できるような環境整備も重要である。

(連携・交流や相互補完で、より高い多様性と持続可能性を確保する)

高速交通ネットワークの整備や情報通信技術の進歩により、人流・物流・情報流通の速度は飛躍的に上昇しており、それに伴う国民生活や経済活動の効率化を背景に、地域・都市・圏域間のネットワーク化が進んでいる。今後の人口減少や財政制約等を見据えた場合、各都市が様々な機能をフルセットでもつことは現実的ではなく、また、没個性化につながることは望ましいことでもない。発達したネットワークを活用して連携・交流を促進し、それぞれの都市が強みを活かしつつ、必要に応じて相互補完することで弱みを強みへ転換すると同時に、圏域内外を問わず、都市等の強み同士を結びつけ、さらなる強みへと発展させる視点が重要である^{*39}。このようないわば「全員野球」によって、わが国の大都市が世界のオンリーワン、ナンバーワンをめざすべきである。

このように、人口減少下においても、歴史・文化はもちろん、自然環境・生活環境を含めた個性的蓄積の厚みを活かしながら、連携・交流や相互補完によるシナジー効果を発揮させ、イノベーションの創出を促し、都市の活力を維持・向上させることが重要であり、これがより高い多様性と持続可能性の確保につながっ

*39 例えば、人口が集積し、購買力も大きい魅力的なマーケットという地方都市等にはない大都市の「強み」と、都会にはない新鮮な農林水産物・加工品や歴史・文化に根ざした工芸品など地方都市等の「強み」との連携も考えられる。このような「強み」同士の連携により、大都市がいわばショーケースとなって地方都市等の「強み」を向上させるとともに、大都市も、地方都市等の「強み」を取り込むことで、自らの「強み」に磨きをかけることが期待される。

ていく。

あわせて、高齢者の急増に伴う膨大な医療・介護サービス需要の発生や、高い災害リスクなど、人口・資産等の集積に伴う負の影響についても、物資の備蓄拠点の分散や、相互応援体制の確保など地域・都市・圏域間の連携・相互補完で対応し、都市の持続可能性を確保することが重要である。

第3章 3つの基本の方針

(大都市共通の課題への一体の戦略としての「大都市戦略」)

急速に都市化が進む時代に、大都市の既成市街地等への旺盛な開発意欲を前提に創設された三大都市圏整備計画は、それぞれの圏域内の地域バランス構造の形成に主眼があり、ゆえに各圏域別の課題に対応するため、個々に策定されてきた。

他方、グローバル競争の激化、人口減少・高齢化の進展など、今日、大都市が直面する課題は、国内的視点に立ち各圏域ごとに取り組むことによって解決が期待されるものではない。国際的視点も持って、わが国が直面している課題に対して大都市圏間や地方との連携・交流や相互補完によって対応することが求められるものとなっている。

そのため、この「大都市戦略」では、大都市共通の課題への一体的な戦略として、次の3つの基本の方針に基づき、大都市の再構築（リノベーション）に取り組む。

(基本の方針〔1〕 ～「都市再生の好循環」の加速)

第一に、わが国経済の成長のエンジンである大都市の都心等の核となる業務エリアにおける民間主導の都市再生の加速・深化を図る。

都市再生は、バブル経済崩壊後の経済低迷下で遅れていた都市ストックの更新に向け、民間の投資・ノウハウの活用や新たな需要の喚起、より具体的には、民間プロジェクトの誘導と、それに伴う土地の流動化を視野に、都市機能の高度化等を図る施策としてスタートした。これを第一段階とすれば、アジア新興諸国等の台頭によって、わが国の国際競争力の相対的な低下が懸念される中、特定都市再生緊急整備地域制度を創設し、わが国の大都市の弱点を克服するプロジェクトへの重点的な支援を開始したのが第二段階である。

そして、オリンピック・パラリンピックを控え、アベノミクスによる景気回復や観光立国が軌道に乗りつつあり、また、環状道路ネットワークの概成、都市鉄道ネットワークの充実、国際拠点空港の機能強化や航空交通ネットワークの充実など交通ネットワークの整備が着実に進むなど、民間投資を呼び込むための好条件が整ってきている。そのような中、大規模で優良な民間都市開発事業が象徴的なコアとなって、別の民間都市再生事業や個別の民間開発を促し、都市再生による都市機能の高度化等が連担あるいはネットワーク化し、点から面に広がり始めるとともに、エリアマネジメント活動等によってさらにストックの価値が高めら

れ都市全体に波及する「都市再生の好循環」の萌芽が見られるなど、都市再生は新たなステージ（第三段階）にステップアップすべき段階に至っている。

大都市の国際競争力の本格的な向上に向け、交通ネットワークの整備の進展を契機とした物流効率化、観光振興とあいまって、真に必要な地域への投資の集中を図ることで大都市の強みを伸ばすとともに、従来の弱みを強みに転換させるため、「都市再生の好循環」を加速していくことが重要である^{*40}。

（基本の方針〔2〕 ～大都市「コンパクト+ネットワーク」の形成）

第二に、大都市における「コンパクト+ネットワーク」^{*41}の形成に取り組む。

その際、鉄道網が発達しその沿線への都市機能の集積がなされているという大都市の都市構造や、少子・高齢化、ライフスタイルの多様化、ICT技術の進展等の社会・経済構造を意識しながら、改めて鉄道沿線等へ医療・福祉、子育て支援、商業・業務といった都市機能を次の時代を見据えて計画的に誘導・集積させ、世代別の居住ニーズも視野に入れつつ漸次に居住を誘導するとともに、縁辺部での開発圧力の低下を好機と捉え、ネットワーク化を意識した緑・農の保全等を推進するなど、公共交通を軸とした大都市構造の再構築を官民一体で推進する^{*42}。

大都市郊外部では、アクセス利便性が高い鉄道駅周辺やその沿線を軸に居住や都市機能が集積する特有の構造を有しており、自動車に過度に依存しない、公共交通機関の利用を前提としたまちづくり（TOD）が進められてきた^{*43}。

今後、人口減少・高齢化の進展等が見込まれる中、人口流入と都市化の時代にTODで形成されてきた都市構造を念頭に、新たな「公共交通指向型まちづくり」として、鉄道等の公共交通を軸とした都市構造の再構築を試みるべきである。

具体的には、官民が一体で鉄道等の公共交通を軸とした沿線への生活支援機能の誘導や高次の都市機能の分担・連携、幹線となる鉄道沿線とそこから離れる地域とを結ぶフィーダー（支線）交通を含む公共交通機能の強化（鉄道沿線まちづくり）を図り、医療・福祉、子育て支援、買い物、教育等の日常的な生活サービ

*40 インバウンド消費が将来のわが国の経済にもたらすインパクトを見据えたビジネス環境・居住環境を念頭に置くことも重要である。

*41 「コンパクト」とは空間的な密度を高める「まとまり」を、「ネットワーク」とは地域と地域との「つながり」を意味する（国土形成計画（全国計画）（平成27年8月））。同計画では、対流促進型国土の形成を図るための国土構造、地域構造として、「コンパクト+ネットワーク」の形成を進めていくとされている。

*42 国土利用計画（全国計画）（平成27年8月）では、都市の国土利用の基本方向について、「新たな土地需要がある場合には、既存の低・未利用地の再利用を優先させる一方、農林業的土地利用、自然的土地利用からの転換は抑制する。」とされている。

*43 この結果、鉄道分担率（平日）は、東京都市圏・京阪神都市圏で20%以上の都市が多い一方、地方都市圏ではほとんどの都市が5%未満となっている（「都市における人の動きー平成22年全国都市交通特性調査集計結果からー」（平成24年8月 国土交通省 都市局 都市計画課 都市計画調査室））など、大都市の鉄道分担率は高い。

スとそれにあわせた働く場が距離的・時間的に近接したエリアの形成（「医職住」の近接化）に取り組むとともに、共助社会^{*44}の実現にも資する地域コミュニティの再構築など社会参加の機会の充実を図ることが重要である。

また、縁辺部での開発圧力の低下を好機と捉え、都市機能の鉄道沿線への誘導・集積にあわせ、比較的離れた地域では、空き家・空き地対策も含め、空間に余裕のある子育て世代向けの住宅環境の形成や、都市化の中で蚕食されてきた水辺や緑の空間を再生するとともに、農との連携等も視野に生態系にも配慮した水と緑のネットワークの形成に取り組むことが重要である。

（基本の方針〔3〕 ～「災害に強い大都市」の構築）

第三に、「災害に強い大都市」の構築に取り組む。

人口・資産等が集積する大都市においては、経済活動等の持続性を確保し、速やかな復元を可能とすることは、国民の生命・財産を守る観点はもちろん、国民全体の生活・経済活動、国家機能の維持や世界経済への影響を回避する観点から重要である。また、災害に対する脆弱性という弱みを正面から受け止め、個々のソフト・ハードの取組で街区規模の防災性を高めつつ、都市内部の地域間・都市間・圏域間等様々なレベルで相互に救援・バックアップ機能を持ち、補完しあうことで克服し、それを内外に発信することにより、弱みを強みに変え、魅力を増すことで、国際競争力の強化にも寄与する。

大都市では、大規模地震等に備え、多数の帰宅困難者対策、業務継続性の確保等の大都市特有の課題への対応が求められている。物資の備蓄、退避施設の確保、建築物の耐震・耐火性能の向上、エネルギーの自立化・多重化等を推進することにより、災害時において、街区規模での業務継続性の確保に加え、避難者・帰宅困難者が逃げ込めるようにすることを含めて、食料、飲料水等の物資やエネルギーが一定程度確保される自立拠点の形成等を図っていくことで、都市全体として災害リスクを低減しつつ、周辺と相互救援体制を確保することが重要である。

（戦略推進に当たっての横断的視点）

上記の目的・方針に沿って戦略を推進するに当たっては、今後、都市再生の推

^{*44} 共助社会とは、「地域の課題に対応し地域の活性化を図っていくために、共助の精神によって、住民が主体的に支え合う活動を行っている活力ある社会」とされている(国土形成計画(全国計画)(平成27年8月))。

進を通じた防災性の向上など複合的な効果^{*45}をもたらす施策を進め、都市空間の多面的な機能を発揮させていく視点が重要である。

また、まちづくりにおいては、それぞれの地域が有する自然環境や景観、歴史・文化・伝統、人材・産業・技術等を活用しながら自らの地域の個性、強みを磨き上げ、発揮していくことが求められており、地域住民、NPO、地元企業等の多様な主体が参画し、合意形成に向けた建設的で多様なアイデアが創出・融合する中で、まちの将来像が形成され、その実現に向けた協働が促されるよう、このような取組への協力・支援の視点が重要である。

加えて、都市部を中心に人間関係や地縁的つながりの希薄化が指摘される中、高齢者の急増、頻発する災害等の課題に適確に対応するためには、自分のことは自分で行うという「自助」の精神に立ちながらも、身近な分野で多様な主体が共に助け合い、支え合う「共助」の精神が必要不可欠である。その際、これまで地域に居場所を見いだせなかった若者や、孤立しがちな高齢者、声を上げにくかった女性等が、地域における共助社会^{*46}の実現に受け身ではなく、主体的に参加することが重要であり、彼らの活躍の場となる地域コミュニティの再構築など社会参加の機会の充実を図る視点が重要である。

さらに、民間のビジネス機会の拡大等も視野に入れつつ、PPP/PFIの活用を含め、民間の投資やノウハウを最大限に引き出す視点も重要である。

*45 防災を例にすれば、民間開発で整備される地下通路、オープンスペース等の通常時は通行の用に供される施設が、災害時には避難者・帰宅困難者のための退避施設となるなど、通常施設の整備にあわせて防災機能を付加する事例が挙げられる。

*46 共助社会については、注 42 参照。

第4章 戦略の実現に向けた施策の具体的方向性

〔1〕「都市再生の好循環」の加速

（1）国際競争力強化等のための都市再生の推進

（「都市再生の好循環」を加速する都市再生制度の深化）

オリンピック・パラリンピック東京大会の開催、環状道路ネットワークの概成など民間投資を呼び込むための好条件が整う中、「都市再生の好循環」を加速させるため、オリンピック・パラリンピック後も見据え、都市再生制度の深化を図ることが重要である。

そのため、今後とも、グローバルな都市間競争を勝ち抜くため、さらなるスピードアップも視野に、民間都市再生事業を強力に推進すべきである。あわせて、都市再生の拠点として、緊急かつ重点的に市街地整備を推進すべき地域を適確に指定するため、都市再生緊急整備地域の指定に係るP D C Aサイクルを制度化すべきである。

また、大都市都心部の国際競争力の強化等を図るため、地権者等の合意形成の促進等に向け、公的不動産（P R E）を種地として活用した連鎖的な事業の推進を図るとともに、大規模で優良な民間都市開発の呼び込みに向け、細分化された土地を集約・整形し、一体的な敷地として活用する大街区化等を推進すべきである。あわせて、道路の上空利用、交通アクセスの強化等を推進すべきである。さらに、地域を絞って、M I C E施設の整備など国際競争力の強化に特に資する事業への支援措置を充実させるべきである。

あわせて、周辺都市等とも連携しつつ大都市の魅力のさらなる向上を図るため、都市機能が集積し、人の往来や情報の流通が盛んな大都市の国際競争力強化を強力に推進するとともに、官民が連携し、外国企業等を呼び込むための戦略の検討、外国語通用性の向上など国際ビジネス環境の改善、国際的な見本市への出展などシティセールスに係る取組を総合的に支援すべきである。その際、地方公共団体による取組に加え、エリアマネジメント団体等の民間団体による取組への支援も行うべきである。

今後、特に、国際競争力強化やその前提でもある防災性の向上に向けて、都市再生特別措置法の改正も視野に入れた都市再生制度の見直しを速やかに行い、可能な

ものから順次支援措置に反映すべきである。

(世界を納得させる最先端の防災・減災機能を実装したまちの形成)

災害に対して脆弱な国土構造となっているわが国においては、人口・資産等が集積し、アウトバウンドのショーケースでもある大都市が、世界を納得させる最先端の防災・減災機能を実装することで、災害脆弱性という弱みを正面から受け止め、これを克服し、それを内外に示していくことで強みに転換し、国際競争力の強化につながっていく。その意味において、食料、飲料水等の物資の備蓄、建築物の耐震・耐火性能の向上、エネルギーの自立化・多重化など、災害時において街区規模で業務継続性が確保されるとともに、外国人を含む多数の避難者・帰宅困難者にまで物資やエネルギーが一定程度確保され、かつ、ライフラインや物流が早期に復旧する自立拠点の形成が必要である。また、こうした自立拠点の配置を計画的に進めることで、周辺住民等の逃げ込み先になることも含め、まち全体の安全性を強化することが必要である。あわせて、このような機能が広く国内外に伝わるよう情報発信することが必要である。

そのため、都市機能が集積し、多くの経済活動が行われている地域において、平時におけるエネルギー効率向上を図るとともに、大規模災害時における経済活動の継続や早期復旧の確保を図るため、エネルギー施設の整備を加速する支援措置を講じるとともに、災害時を含むエネルギー供給のルール化等に関する関係者間での機運醸成・合意形成や、その合意内容の安定的な継続を促すべきである。

あわせて、制振・免震性能、非常用電源設備等を備えた建築物等を整備する防災性の向上に特に資する民間都市再生事業を促進すべきである。

(都市再生が生み出すまちの付加価値の向上)

民間都市再生事業により、質の高いオフィスビル、連続性のある緑の空間やオープンスペースなどハード面の充実が図られる中、にぎわいの創出、災害への備え、施設の有効活用などソフト的な活動を推進し、構築されたまちの付加価値を向上させることが必要である。その際、大阪版B I D制度等で試みられている自主財源確保の手法を採り入れたエリアマネジメント活動と連携した国際競争力強化も視野に入れることが重要である。

そのため、先進的なエリアマネジメント活動に対する立ち上がり支援を充実させるとともに、安定的な自主財源の確保等による取組事例の水平展開を図るべきである。

あわせて、民間開発によって創出される民有緑地・オープンスペースの増加等を踏まえつつ、都心部における水辺や緑の空間の計画的な位置付け等に関する将来像の提示を推進すべきである。

また、民間開発にあわせて、安全で快適な歩行者ネットワークが形成されるよう、行政を含めた関係者間での連携を推進すべきである。

(世界を魅了する観光まちづくりの推進)

オリンピック・パラリンピック東京大会の開催等を踏まえ、歴史・文化遺産など、良好な景観や歴史・文化、先進的な国際ビジネス環境等の世界を魅了する個性的蓄積を磨き上げ、大都市がゲートウェイ機能を果たしつつ、大都市だけでなく、地方都市への訪日観光客の集客を促進することが重要である。

そのため、「昇龍道」や「美の伝説 THE FLOWER OF JAPAN, KANSAI」等の広域観光周遊ルートの形成など、観光、MICE分野における都市間連携を推進すべきである。

(都市開発の海外展開の推進)

シティセールス等の機会を捉え、わが国の都市における安全・環境等の面で優れた都市開発をショーケースとして国際社会へ発信・提案すること等により、わが国がこれまでに培ってきた技術やノウハウをアジア新興諸国等に展開・浸透させるとともに、高度な技術を有するわが国企業のビジネス機会の拡大を図ることが重要である。

そのため、官民連携の下、構想・計画段階といった事業の川上段階からの参画をめざし、トップセールスや国際会議において、わが国大都市の都市開発の強みを積極的に情報発信すべきである。

(国際的な視点からの評価への留意)

大都市の国際競争力の強化を図る上では、地域の特性を考慮し、ビジネス環境や安全・安心、自然環境・生活環境・教育環境、歴史・文化等の分野での機能の向上が、都市の国際的な評価の向上につながることを踏まえつつ、経済、研究等の比較優位にある分野にさらなる磨きをかける（強みを活かす）とともに、災害脆弱性、外国語通用性、都心部の緑等の比較劣位にある分野の底上げ、さらには強みへの転換を図ることが重要であり、国際情勢の変化や求められるニーズに応じて、規制緩

和等のビジネス環境の改善とあわせ、都市機能の高度化等を持続的に進めていくべきである。

大都市の場合、都心部に複数の特徴あるエリアを抱えており、これらのエリアごとの個性を際立たせる拠点形成が進むよう留意すべきである。その際、東京圏は、オリンピック・パラリンピックも視野に、国際ビジネス拠点の整備、訪日外国人の増加に対応したMICE機能の強化等を推進するとともに、世界に先駆けて実現をめざす水素社会など先進的な取組を推進することで、世界のモデルとなる大都市となることが期待される。

また、関西圏は、わが国有数の歴史・文化遺産の集積や、再生医療等のライフサイエンス分野での研究・産業といった強みを活かし、医療ツーリズムの振興等観光を入口としたインバウンド戦略や、広域観光エリアのブランド化、うめきた地区等における知の交流拠点の形成等質の高い都市機能の集積を推進し、また、国土軸と関西国際空港とのアクセス強化等によりアジアのゲートウェイとしての役割を高度化することで、スーパー・メガリージョンの西の牽引拠点である経済成長のエンジンとなるとともに、歴史や伝統文化によって世界を魅了し続ける大都市となることが期待される。

さらに、名古屋圏は、リニア中央新幹線の整備による効果を最大限に活かしつつ、先端ものづくり技術の集積を軸としたインバウンド戦略、物流拠点の強化やそれらを結ぶ道路ネットワークの強化や、名古屋駅周辺での国際的・広域的なビジネス・交流拠点の形成等を推進することで、スーパー・メガリージョンの「極」となる大都市となることが期待される。

(2) 大都市が機能する要である物流効率化

(国際競争力強化に資する物流拠点の再整備・機能更新等の推進)

国民生活・経済活動を支える物流活動は、大都市が機能する要であることに留意し、物流効率化に向け、ニーズを的確に把握しつつ、適地での再整備や機能更新等を各地域の役割や特徴に応じて推進することが重要である。

そのため、例えば、首都圏においては、将来的な貨物需要の増大や、国民生活・経済活動における災害時のレジリエンス確保等に対応するため、臨海部等の老朽化・陳腐化が進む物流施設に係る敷地の整序や大規模化を含めた再整備等を推進すべきである。

(荷さばき施設の共用化・ネットワーク化の推進)

駅周辺等の商業・業務等都市機能の集積地域など、物流活動が集中し、周辺の交通や環境への影響が見込まれる地域を中心に、都市再生にあわせて、共通の荷さばき施設の整備等に取り組むなど、まちづくりと連携した物流効率化を推進することが重要である。

そのため、貨物の集配送に関する共通ルールの策定、荷さばき施設の共用化等に関する関係者間での機運醸成・合意形成や、その合意内容の安定的な継続を促すべきである。

〔2〕大都市「コンパクト＋ネットワーク」の形成

（1）新たな「公共交通指向型まちづくり」の推進

（官民一体での鉄道沿線まちづくり）

大都市郊外部において、人口減少・高齢化を背景に、都市サービス、都市経営の持続性の低下が懸念される中、鉄道沿線を軸に都市機能が集積する大都市特有の構造を活かしつつ、交通結節点である駅周辺に福祉、子育て支援、買い物等の生活支援機能を誘導するとともに、拠点病院、大規模商業施設、文化ホール等の高次の都市機能については沿線の市町村間で分担・連携し、あわせてサービス向上等によってフィーダー（支線）交通を含む公共交通機能の強化を図る「鉄道沿線まちづくり」に取り組むことが重要である。また、こうした鉄道沿線まちづくりは、沿線地域の魅力の維持・向上に資するものであり、鉄道事業者へのメリットも期待される。

そのため、鉄道沿線まちづくりの実現に向け、ガイドラインを策定・公表し、沿線の市町村、鉄道事業者、住民等の関係者間での機運醸成・合意形成や、鉄道沿線まちづくりの方針の作成・共有を促すべきである。

（高齢者等多様な世代が交流し、安心して暮らせる環境づくり）

大都市で急増する高齢者への対応については、自由意思に基づく地方への居住移転も一定程度見込まれるが、基本的には、高齢者ができるだけ住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、地域包括ケアと連携したまちづくりを推進することが重要である。

そのため、まずもって病気にならない健康づくり（未病化、健康寿命の延伸）が重要であるとの認識の下、共助社会^{*47}の実現にも資する地域コミュニティの再構築など社会参加の機会の充実を図るとともに、公共交通を活用し、高齢者が自然と外出してまちを歩き、健康な生活を送り、社会的にも隔離されない環境づくりを推進

*47 共助社会については、注 42 参照。

すべきである^{*48}。

また、都市再生にあわせた医療・福祉機能の導入や、在宅医療を含む地域包括ケアと連動した医療・福祉拠点の形成等に取り組む市町村に対し、「コンパクトシティ形成支援チーム」^{*49}等を通じて強力に支援し、医療・福祉、子育て支援、買い物、教育等の日常的な生活サービスとそれにあわせた働く場が距離的・時間的に近接したエリアの形成（「医職住」の近接化）を推進すべきである。

さらに、地域の高齢者に配慮された住まいや医療・福祉機能等が生活圏ごとに適正に配置されることが重要であるとの認識の下、公有地や空き家を積極的に活用した施策を推進すべきである。

あわせて、駅周辺等の拠点地区では、大街区化等により医療・福祉等の生活サービス機能の導入を図るとともに、一定の居住の集積のある住宅団地では、老朽化対策や居住水準の向上に向けた団地再生を図る際に生み出される用地を活用し、医療・福祉等の生活サービス機能を導入し、福祉拠点化を推進すべきである。

（安心して子供を産み育てることのできる環境づくり）

大都市は、多くの人口を擁する一方、出生率や働く女性の割合が相対的に低くなっており、保育所、学童施設等の子育て支援サービスの充実や、情報通信技術を活用した場所にとらわれない柔軟な働き方（テレワーク）の普及を図るなど、誰もが安心して子供を産み育てることのできる環境づくりが喫緊の課題である。

そのため、駅周辺等への子育て支援施設の誘導を支援するとともに、テレワークの普及に向けた環境整備を推進すべきである。あわせて、三世代同居・近居の推進、「医職住」の近接化等を推進すべきである。

また、女性、高齢者など誰もが働きやすく時間的にゆとりのある生活を実現するとともに、長時間通勤や通勤混雑の抑制を図るため、豊かな自然環境を残す郊外部において、居住、商業、文化等の都市機能を集積する拠点駅周辺への業務機能の集積が重要である。

*48 「都市における高齢化（Ageing in Cities）」（OECD, April.2015）においても、高齢社会に取り組むための戦略的政策として、「魅力や暮らしやすさの向上のための都市部の再設計」（都市再生）に加え、「全世代の健康増進」や「労働市場や社会活動における高齢者の参加を増やす」を掲げている。なお、同報告では、長寿は社会の発展の成果であり、それに関連する技術開発等を促すことで成長の源泉にもなり得ること、また、高齢者が住み、高い質の生活ができる都市は、他の世代にとっても住みよい場所となりうること、さらに、高齢化の傾向と影響は概ね予測可能であり、人口動態の変化に対応した行動がとれること、そして、このような変化の最前線にある都市は、他の都市に有効な経験を提供することができることという考察が基底にあり、示唆に富む。

*49 まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）に基づき、コンパクトシティ形成に向けた市町村の取組が一層円滑に進められるよう、関係施策が連携した支援策について検討するなど、関係省庁を挙げて市町村の取組を強力に支援するため、平成 27 年 3 月に設置された。

さらに、首都圏におけるバランスの取れた圏域構造を発展させ、また、「医職住」の近接化に寄与するため、首都圏近郊における地域の核である業務核都市の高次都市機能の維持等が重要である。

(民主導による低未利用不動産の再生等の促進)

市街地の衰退に伴ってモザイク状に発生が見込まれる空き地・空き家等がもたらす外部不経済効果を抑制するとともに、高齢者等の健康づくり、雇用機会の創出、地域コミュニティの再構築などの様々な課題に対応するためには、民間のノウハウや創意工夫を活かすことが重要である。

そのため、民間団体による空き家、空き店舗等の改修や利活用など民主導のリノベーション事業を促進し、低未利用不動産の再生に加え、産業の育成や雇用機会の創出を図るべきである。

(2) 水と緑・農の保全・再生

(水と緑のネットワークの形成に向けた土地利用の将来像の提示等)

地球温暖化対策や生物多様性の確保等への対応、生活環境の向上や災害の防止、生活者の余暇や来訪者の観光等を通じた大都市の魅力向上など、大都市の水と緑が有する機能を最大限に活用することが重要である。

そのため、民間開発によって創出される民有緑地の増加、市街地の衰退に伴う低未利用地の増加等を踏まえつつ、暫定的な土地利用や農業振興も加味した水辺や緑の空間の計画的な位置付け等に関する将来像を、緑の基本計画等において提示することを推進すべきである。

また、将来像を踏まえ、公園や緑地の整備、緑地の保全、緑化の推進等に取り組み、大都市における水と緑の質及び量の充実とそのネットワークの形成を推進すべきである。

さらに、民間開発を契機とした民有地での緑地整備や緑化を推進するため、緑の存在が不動産価値の要素として評価されるよう取り組むべきである。

(地域ニーズの変化を踏まえた都市空間の再編、機能維持)

人口減少、高齢化等に伴う地域ニーズの変化を踏まえ、都市機能の集約・再配置

や、新たな利活用を図るため、公共施設や市街地の再編・再整備が求められている。

そのため、社会資本整備重点計画^{*50}に基づき、他のインフラとともに、多様な機能を有する公共施設である都市公園についても、地域のニーズに適確に対応し、高齢者の健康増進、子育て支援などの観点からの利活用を一層促進するとともに、必要に応じて、都市公園の配置と機能の再編を推進すべきである。

(大都市近郊における水と緑・農の保全・再生)

大都市において貴重な近郊の水辺や緑の空間を保全し、その機能を最大限活用することが重要である。そのため、引き続き、近郊緑地保全制度の適確な運用を図るべきである。あわせて、柏市のカシニワ制度のように、地方公共団体が、空き地の利活用を希望する者と土地所有者とをマッチングし、市民農園、花壇など暫定的な農的土地利用を促し、外部不経済の発生を抑制するとともに、高齢者の健康づくりや、イベント・お祭りなど地域住民の活動拠点となっている事例も見受けられることから、このような先進的な取組の普及を図るべきである。

また、大都市の生活や経済活動を支える湖沼や三大湾等の閉鎖性水域において、水質の保全、水源の涵養、自然的環境・景観の保全等に取り組むことが重要である。そのため、引き続き、関係省庁連携の下、総合的な取組を推進すべきである。

人口減少・高齢化が進展する中、大都市の農地は、良好な景観の形成やレクリエーションの場としてのほか、高齢者の就労の場、災害時の避難地等としての役割も期待され、大都市近郊の農地は、消費地に近接した食料生産の場や国土・環境保全の役割も果たしている。今般、都市農業の安定的な継続を図るとともに、都市農業の有する多様な機能の適切かつ十分な発揮を通じて良好な都市環境の形成に資することを目的として、都市農業振興基本法が制定された。今後、都市と緑・農の共生するまちづくりを進める観点から、都市農業の振興や、都市住民等多様な主体の関わりによる都市農地の保全・活用に向けた取組の推進が図られるべきである。

*50 第4次社会資本整備重点計画(計画案)(平成27年7月)

〔3〕「災害に強い大都市」の構築

(世界を納得させる最先端の防災・減災機能を実装したまちの形成) (再掲)

災害に対して脆弱な国土構造となっているわが国においては、人口・資産等が集積し、アウトバウンドのショーケースでもある大都市が、世界を納得させる最先端の防災・減災機能を実装することで、災害脆弱性という弱みを正面から受け止め、これを克服し、それを内外に示していくことで強みに転換し、国際競争力の強化につながっていく。その意味において、食料、飲料水等の物資の備蓄、建築物の耐震・耐火性能の向上、エネルギーの自立化・多重化など、災害時において街区規模で業務継続性が確保されるとともに、外国人を含む多数の避難者・帰宅困難者にまで物資やエネルギーが一定程度確保され、かつ、ライフラインや物流が早期に復旧する自立拠点の形成が必要である。また、こうした自立拠点の配置を計画的に進めることで、周辺住民等の逃げ込み先になることも含め、まち全体の安全性を強化することが必要である。あわせて、このような機能が広く国内外に伝わるよう情報発信することが必要である。

そのため、都市機能が集積し、多くの経済活動が行われている地域において、平時におけるエネルギー効率向上を図るとともに、大規模災害時における経済活動の継続や早期復旧の確保を図るため、エネルギー施設の整備を加速する支援措置を講じるとともに、災害時を含むエネルギー供給のルール化等に関する関係者間での機運醸成・合意形成や、その合意内容の安定的な継続を促すべきである。

あわせて、制振・免震性能、非常用電源設備等を備えた建築物等を整備する防災性の向上に特に資する民間都市再生事業を促進すべきである。

(官民連携した避難者・帰宅困難者対策の推進)

わが国の国土全体の脆弱性にかんがみれば、防災・減災機能の必要性は大都市に限らない課題であるが、一方で、人口・資産が集積し、社会・経済・文化の中枢を担う大都市が自然災害によって被る被害を極小化することは、命を守るだけでなく、国家機能の維持や世界経済への影響を回避する観点から重要であり、国家的な課題である。特に、大都市においては、建築物の耐震・耐火性能の向上に加え、外国人を含む多数の避難者・帰宅困難者の発生への対応や、業務継続性の確保など特有の課題に対応した防災・減災対策を重点的に推進することが重要である。

そのため、都市再生安全確保計画制度の活用等の推進により、民間の施設整備にあわせて退避施設、備蓄倉庫等の確保を図るなど、複合的な効果をもたらす施策も

視野に、効率的・効果的な防災性の向上を図るべきである。

あわせて、避難者・帰宅困難者対策について、地方公共団体のほか、エリアマネジメント団体等の民間団体による主体的な取組が見られることを踏まえ、これら民間団体の取組への支援を強化すべきである。

（密集市街地の改善、災害時の拠点空間の整備）

首都直下地震等の大規模地震に備え、大都市を中心に広がる密集市街地の改善を促進するため、地権者等の多様なニーズに柔軟に対応しながら、避難地、避難路等の整備、老朽建築物の除却や建築物の不燃化を推進することが重要である。

そのため、地権者等への多様な選択肢の提示や、集団移転や仮移転を要しない直接移転が可能となるよう、公的不動産（PRE）の種地としての活用や公的主体による種地の取得とともに、集団移転した後の土地を次の種地として活用する連鎖的な事業を推進すべきである。

また、地震災害時の復旧・復興拠点、周辺地区からの避難者・帰宅困難者の収容や救援物資の受入拠点となり、火災時の延焼防止帯や避難地となる防災公園等災害時の拠点空間の整備を推進すべきである。

（都市の施設・インフラの老朽化対策）

高速道路等の大都市の骨格となるインフラとともに、都市公園等の身近なインフラや民有の空間・施設についても、老朽化対策を着実に推進することが重要である。あわせて、民有の空間・施設、特に実態上公共的な空間・施設として利用されているもの、例えば、地下鉄やビルの地下階と接続して、不特定多数の者が自由に利用できる一体的な地下空間を形成する地下街についても、老朽化対策を着実に推進することが重要である。

国土交通省では、「国土交通省インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定し、新設から撤去までの、いわゆるライフサイクルの延長のための対策という狭義の長寿命化の取組に留まらず、更新を含め、将来にわたって必要なインフラの機能を発揮し続けるための取組を実行しているところであり、公園施設についても、計画的な維持管理の方針や長寿命化対策を定め、公園施設の安全性確保と機能保全を図りつつ、民間の投資やノウハウを最大限に引き出す視点を持ちながら、維持管理に係るトータルコストの縮減・平準化を図るべきである。

あわせて、老朽化が進む地下街は、地下鉄やオフィスビルの地下階と接続するなどして、不特定多数の者が自由に利用できる一体的な地下空間を形成していながら、

所有者・管理者にその安全確保が求められているため、「地下街の安心避難対策ガイドライン」の充実を図るなどにより、関係する主体が相互に連携して、防災・減災対策の一層の推進を図るべきである。

（地下空間の浸水対策）

地下空間については、耐震化等による老朽化対策に加え、浸水対策も重要な課題である。大都市には、官民の地下空間が数多く設置されており、所有者・管理者が異なる空間が接続している例も多く、浸水対策を行う際には、すべての関係者の連携が不可欠である。そのため、大規模地震等災害発生時の安心避難対策のみならず、浸水対策を強化する面からも、関係行政機関や関係団体との連携・協働による取組を促すなど、様々な災害に対して継続的な安全確保対策を推進すべきである。

また、河川や下水道の整備が困難な大都市の都心部等においては、貯留・浸透機能の向上を図るため、引き続き、下水道施設への一時的な負担軽減に寄与する民間貯留・浸透施設の整備を推進すべきである。

（住民の防災・減災意識の向上のための支援）

大都市を襲う地震、津波、火災、水害、土砂災害等に適切に対応するためには、ハード整備のみならず、住民が自ら考え、行動する「自助」や、住民相互あるいは地域コミュニティの中で助け合う「共助」が重要であり、迅速な避難等につながる住民の防災・減災意識の向上が不可欠である。そのため、地域住民による主体的な防災まちづくり活動への支援を強化すべきである。

（復興事前準備の推進）

大規模災害時に最低限の都市機能を確保するとともに、速やかな復旧・復興活動を可能とするため、物資の備蓄、広域での相互応援体制の確保、沿道の建築物の耐震化、緊急輸送路の確保など事前の準備となる取組を推進すべきである。

あわせて、大規模災害後の復旧・復興対策は、業務内容が多分野にわたり、手続・手順が複雑となる状況にかんがみ、あらかじめ、関係者の合意形成を図りながら、生活再建や市街地復興の基本方針、手順・手法等を取りまとめ、迅速かつ円滑な都市機能の復旧・復興を図るための取組を推進すべきである。また、その取組を内外に示すことで都市の評価を高めることも視野に入れるべきである。

今後に向けて

地方を含めたわが国の発展には、グローバルな都市間競争の中で富を生み出し、わが国経済の成長のエンジンとなる大都市の発展が必要である。あわせて、地方の社会・経済が弱体化すれば、人材、食料、資源等で地方に依存する大都市も衰退するとの視点も忘れてはならない。同時に、大都市は、すべての世代にとって豊かな「暮らし、働き、憩う場」となることが期待されている。

社会・経済が成熟化し、必ずしもパイが拡大しない時代において、経済活力や生活の質の向上を図るためには、個別課題への対症療法的な対応では限界がある。従来の常識にとらわれない大胆な発想を持って大都市の機能転換を図るなど、次の時代をにらんだ大都市のリノベーションに着手することが急務である。

このため、都心部では、高度な専門人材、グローバル企業等の呼び込みを視野に、国際的な業務・商業機能の更新や、外国人にとって利用しやすい医療・教育環境の整備を図るとともに、郊外部では、人口減少が緩やかな鉄道沿線等への次の時代を見据えた都市機能の誘導・集積を図りつつ、一方で、公共施設や市街地について、都市機能の集約・再配置や新たな利活用を図るための再編・再整備を推進することが求められている。

このような認識の下、大都市戦略検討委員会では、大都市をめぐる状況や課題を踏まえ、多様な観点から議論を進めてきたが、時間的な制約もあり、具体的な施策に対する提言は都市行政を中心としたものとなっている。

しかしながら、大都市が抱える今日的な課題に適確に応えるためには、狭義の都市行政の分野にとどまらず、住宅、社会資本整備、交通、観光、福祉、産業、農業、環境等の幅広い分野における知見を結集するとともに、施策の融合や連携を図ることが極めて重要である。

また、戦略の実現を図るためには、施策の意義や目的、必要性等が、まちづくりの現場の関係者にわかりやすく伝わるとともに、彼らの声が施策に活かされることが重要であり、また、施策がスピード感を持って実施され、その中で明らかになった課題については、施策の見直しに反映されることが重要である。

そのため、国土交通省においては、今後、この「大都市戦略」で打ち出した方向性を広く発信し、住民、民間事業者、行政等のまちづくり関係者間での認識の共有を積極的に促すとともに、中長期的な視点に立脚し、民間セクターの実力・知見や投資を最大限に引き出しつつ、従来の行政手法にとらわれない新たな視点とスピード感を持って、官民の総力を挙げた戦略の実現をリードすべきである。

あわせて、様々な特区制度の活用等も視野に、具体的なプロジェクトや取組につ

いて、各大都市圏において広く地域に根ざした官民が結集し、イニシアティブを発揮していくべきであり、国土交通省においてもこれらと積極的に連携を図っていくべきである。その際、施策の具体化の局面では、都市政策等に関する様々な課題への対応も見込まれており、検討を深めることが期待されている。

そして、この戦略の内容が、都市再生基本方針、広域地方計画、三大都市圏整備計画など法律に基づき策定される国の計画等に反映されることにより実効性を強め、戦略に沿った施策が推進されることで、それぞれの大都市が個性的蓄積に磨きをかけ、連携・交流や相互補完が図られ、「対流促進型国土」の形成につながり、大都市がリードしてわが国が世界と伍し、将来にわたって、訪れ、住み、働きたいと世界中の人々から思われる場所になることを期待している。