

国土審議会第8回大都市圏制度調査専門委員会 議事概要

1. 日時：平成18年8月4日（金）10:00～12:00

2. 場所：合同庁舎2号館低層棟共用会議室3A・3B

3. 出席委員

林良嗣委員長、大河原委員、高橋委員、内藤委員、中川委員、林宜嗣委員、吉沢委員（計7名）

4. 議事（概要）

（1）議題2：政策区域制度のあり方についての集中審議（2）

～関係地方公共団体へのヒアリング～

5. 主な発言内容

○関係地方公共団体へのヒアリング

（東京都 広域調整課長 鈴木正巳氏）

- ・平成18年1月1日現在の人口は区部で約847万人、都心3区では約31.8万人となっており、10年連続で人口増加が続いている。とりわけ都心3区における都心回帰傾向が顕著で、こうした動きは、職住近接、将来の労働力不足の解消等につながると考える。
- ・平成17年度に東京都が実施した「高齢社会のあり方に関する調査結果」によると、近郊整備地帯（東京都市部）に限らず、既成市街地（東京都区部）においても、主要駅の徒歩圏外など、交通利便性の低い地域において、人口減少傾向が想定されることが明らかになった。
- ・東京都は首都圏全体を視野に入れ、東京の再生を促進するため、業務、商業、居住機能に加え、地域特性に合わせた文化・交流機能や、生活支援機能等の誘導・都市基盤整備など、拠点の整備を進めるとともに、首都圏における道路交通の大動脈である三環状道路の整備等、広域交通ネットワークの形成による国際競争力の強化等を目指している。
- ・23区を中心とした既成市街地（政策区域制度）における過度の集中抑制には、一定の成果をあげたといえるが、23区内の製造業事業所数・従業者数は減少し、対全国シェアは大幅に低下している。また、大学等は既成市街地外へ相当数移転しており、少子化による学生数の減少もみられる。平成14年には工場等制限法が廃止されたが、工場や大学の都心回帰などには、まだ直接的に結びついていないといえる。将来的には23区においても人口減少が見込まれることから、既成市街地としての意義は薄れつつあると考えられる。
- ・政策区域制度を廃止する際の問題点として、現状では既成市街地での影響はほぼない。

近郊整備地帯に関しても、東京都においては昭和 58 年度以降、また、都内市町においては平成 8 年度以降、財政特別措置の適用実績がないことから、存続させる意義は小さいと考えられる。ただし、近郊緑地保全区域については首都圏の緑地保全の推進に大きな役割を果たしており、土地の買い取りに対する国の財政支援の拡充や緑地保全の制度的な担保が望まれる。

- ・また、首都圏が目指す分散型ネットワーク構造と同様に、東京都も「環状メガロポリス構造」を目指しており、今後も拠点性の高い都市整備を推進する。
- ・東京が我が国の経済を牽引する活力エンジンの、まさに中核であるという視点を十分に踏まえる必要がある。このため、首都圏に係る新たな計画を策定する際には、東京の果たすべき役割の重要性を認識し、それに沿った検討をお願いしたい。

(神奈川県 広域連携担当課長 川崎泰彦氏)

- ・近郊緑地制度を契機として、緑に対する住民や事業者の意識が大きく向上したことが、最大の評価すべきことだといえる。神奈川県における近郊緑地保全区域は 7 区域約 4,700ha となっており、うち 6 地区約 554ha が近郊緑地特別保全地区に指定されている。
- ・緑地保全には財源が必要であるが、分権改革の中で地方交付税の見直しも行われ、地方財政は厳しい状況に置かれていることから、近郊緑地制度の存続や税源移譲が望まれる。地方に権限と税源が移譲されれば、他の様々な緑政策と連携した効果的な施策が期待できる。
- ・保全すべき緑地は近郊緑地以外にも存在し、既成市街地においても拡大して指定されることが望ましい。

(茨城県 企画部企画課長 笠尾卓朗氏)

- ・茨城県においては政策区域として 7 区域が指定されているが、近郊整備地帯、都市開発区域ともに人口が増加しており、制度の意義を評価している。一方、平地の多い本県においては、近郊整備地帯の道路改良率は 34.8%にとどまり、全国平均 56.1%を大きく下回る状況のため、一層の整備が必要と考える。
- ・政策区域制度のメリットとしては財政特別措置であるが、市町村合併後も自治体の財政は依然厳しいため、充当率かさ上げを筆頭とする財政特別措置の存続が望まれる。
- ・隣県からみて東京への一極集中が懸念される。取手市の東京藝術大学音楽学部の一部が東京都足立区に移転予定である。移転の理由として、茨城県で芸術活動を実施しても、マスコミからの注目度が低く、全国区への広がりが期待しにくいことから、東京に移転したいとの意向であったが、文化面においても東京への一極集中が進む現状を懸念している。
- ・東京一極集中には反対しているわけではなく、東京圏が強くなることで日本の発展につながると考えている。その際に、他地域から東京への機能の移転・集中による強化を目

指すのではなく、東京圏がすでに備えている活力の活用を検討してもらいたい。

- ・平成 21 年度に開港予定の百里飛行場や、常陸那珂港により、東京との連携は一層強化される。首都圏における各地域間の機能分担や財政特別措置の存続を求める。

(大阪府 広域調整担当課長 吉田恭氏)

- ・大阪府において、近畿圏整備法に基づく都市開発区域の指定は行われていない。
- ・政策区域制度に関しては、既成都市区域における工場・学校等の分散、および近郊整備区域における人口増加と社会基盤整備の推進に寄与したといえる。また、大阪府は工業再配置促進法における移転促進地域に指定されていなかったため、臨海部を除き政策区域の効果としては工場の集積は進まなかった。近郊緑地制度については緑地保全に大きく寄与した。
- ・近畿圏においても、工業等制限法の廃止に伴い、既成都市区域への企業の移転が進んだ。人口面についても、大阪市では昭和 41 年以降減少傾向にあったが、平成 12 年から平成 17 年にかけて、増加に転じて都心回帰が始まっている。既成都市区域は、区域指定が拡大し、実態の市街地と乖離した状況で線引きが実態と一致していない。他方郊外部においては、ニュータウンのオールタウン化や空き家の問題が発生しており、居住環境の維持に向けて特に安全・安心の面等から何らかの対策が必要である。
- ・工業団地造成事業に関しては、大阪府において適用実績がなく、工業団地の買換特例の実績もない。事業用資産の買替特例の適用は年間数件程度となっている。近郊整備区域への基盤整備に対する財政特別措置の適用は昭和 50 年代にピークを迎え、かつて近畿圏全体で年間 200 億円程度であったが、近年は 6 億円程度となっている。
- ・政策区域の今後として、府下市町村との十分な調整前の府の担当課としての意見ではあるが、既成都市区域についての機能分散政策は、近年の人口減少の傾向をみる限り、見直しが必要と思われる。財政特別措置法に関しては、支援措置があるに越したことはない、しかし近郊整備区域での市街地の拡大が終焉しつつある状況をみると、現行措置のままでの継続は困難であるとの事情については一定理解できる。ただし、戦略的な機能立地に向けたインセンティブの付与が望まれる。近郊緑地制度については制度存続が必要と考える。

(和歌山県 企画総務課長 岡 達哉氏)

- ・和歌山県の人口 130 万人のうち、都市開発区域内人口は 76.1 万人にのぼる。平成 12 年から平成 17 年にかけて、和歌山県の人口減少率は 3.2%と全国ワースト 2 となっており、都市開発区域内においては 2.6%の減少にとどまっている。
- ・県北部地域は橋本駅から難波駅へ 45 分と、大阪方面へのアクセスが良好であるが、県の大半が半島振興地域に指定されており、県南部においてはコミュニティの維持が課題となっている。

- ・ 下水、ごみ処理、教育、都市公園等に関する起債充当率のかさ上げや市町村に対する補助率のかさ上げ等財政特別措置の適用は、平成 16 年度が 7 件、平成 17 年度が 2 件となっている。これらの生活インフラは依然不足しており、市町村からも特例措置の存続を求める意見が出されている。
- ・ 中心市街地と周辺の自然緑地という二分ではなく、その中間地域を整備してきた和歌山県の近畿圏における役割を評価していただきたい。

(愛知県 企画課長 中西 肇氏)

- ・ 都市整備区域の現況に関しては、名古屋市を中心とする半径約 40km 圏内の 59 市町村が指定され、区域内人口は 693.4 万人（平成 17 年 10 月現在）となっている。名古屋市の人口約 220 万人を筆頭に、岡崎市、豊田市、一宮市、四日市市が人口 30 万人以上、10 都市が人口 10 万以上となっており、中部圏においては、名古屋市への一極集中というよりは、人口、産業の集積が複数の都市にやや分散した都市圏構造となっている。
- ・ また、産業面においては、愛知県は従来繊維工業や窯業が盛んであったが、名古屋南部臨海工業地域等の整備を契機に、わが国の高度経済成長と歩調を合わせ、世界を代表する加工組立工業の集積地域へと発展してきた。現在ではトヨタ自動車を中心とする輸送機械の一大生産拠点となっており、全国における輸送用機械の製造品出荷額等の約 3 割を占め、都道府県別にみても、製造品出荷額等総額が 28 年連続全国一となっており、このうち産業中分類 24 業種中 9 業種で全国第 1 位を占めている。
- ・ 物流面においては、平成 17 年の中部国際空港開港により航空貨物の取扱が増大するとともに、平成 16 年には名古屋港がスーパー中樞港湾に指定され、外国貿易額が五大港湾中第 1 位となるなど、国際交通基盤の形成が進んでいる。
- ・ また、道路整備については、昭和 38 年に国道 23 号線名古屋－四日市間の開通、昭和 39 年に名神高速道路の一部開通を皮切りに、東海環状自動車道、東海北陸自動車道等の高規格幹線道路の整備も進められており、中部圏開発整備計画の大きな成果の一つであると認識している。
- ・ 都市整備区域と周辺地域との関係については、名古屋市への通勤・通学範囲が過去 30 年間に於いて東濃地域を中心に拡大してきている。また、東海三県における主要な輸送機械の事業所の立地状況からみると、東三河地域にもトヨタ自動車や部品メーカーが立地しており、産業面のつながりは強くなっている。東三河地域の製造品出荷額等における輸送用機械のシェアについては、昭和 45 年は 7%程度であったが、平成 16 年には 60%と大きく増加している。
- ・ 大都市圏制度は、産業基盤や宅地の整備推進、都市計画制度の運用面などにおいて、一定の効果をもたらしたといえ、今後も存続が望まれる。
- ・ 財政特別措置に関しては、大規模事業の安定的な実施や、下水道事業などの推進へのインセンティブとして寄与してきたといえる。

- ・新たな大都市圏制度に対しては、国際交流機能の強化、活力エンジンとしてのイノベーションの促進、多核的な圏域構造を支える自立的な中心都市の整備が望まれる。

(中川委員)

- ・茨城県、和歌山県に対してお伺いしたい。既成市街地からの機能分散の受け皿として都市開発区域に集積を続けてきた効果はあったと考えられるか、もしくは人口減少傾向から見て、分散の受け皿としての集積は進んでいないと考えるか。
- ・茨城県、和歌山県はインフラ整備の一層の推進に向け財政特別措置の存続を望んでいるとのこと説明だが、全国的にイコルフットィングを目指すのであれば、大都市圏制度の枠組みでの措置は妥当ではなく、地方交付税や過疎法による対応が望ましいのではないか。
- ・都市開発区域において、必ずしも集積が進んでいないとすれば、無理にさらなる集積を目指すのではなく、緑地保全や市街地の縮退へのソフトランディングなどへ政策転換を図っていくという意見もあるがどう考えるか。

(茨城県 企画部企画課長)

- ・つくば、鹿嶋地域に代表されるように、都市開発区域制度には一定の意義があったと考えている。
- ・必要なポイントに適用しやすいという点では、地方交付税ではなく、財政特別措置の方が適していると思われる。

(和歌山県 企画総務課長)

- ・県全体では人口減少傾向にあるが、都市開発区域内に存する橋本市のような大阪への通勤者が多い比較的大規模な都市では微増もしくは横ばいとなっている。
- ・都市開発区域にあたる紀北地域は、大半が半島振興法で指定されている一方で、大阪との経済的な一体性を有していることから、半島という地理的不便性を持つ過疎地域についての支援措置として県全体をカバーしていくのか、あるいは近畿圏において都市部とのつながりを持った地域として整備を進めるのか、議論の余地はある。
- ・和歌山県南部における中山間地域においてはコミュニティ維持が課題となっており、都市開発区域においても、大都市圏の受け皿的役割を負ってきた経緯もあり、いまだにインフラ整備が不十分であるとの認識のため、さらなる整備が必要な地域と考えている。

(高橋委員)

- ・茨城県における東京藝術大学の東京への移転に関して、教育・研究機能は交通利便性の高いところに集積する必要があるが、大都市圏周辺地域が都心部と同様の都市機能を備えることは難しい。今後、財政特別措置の廃止を検討する上で、法律で地域ごとの役割分担

を規定すべきではないか。

- ・大都市圏における緑地に関しては、都心部居住者が必要とする緑地の整備を周辺地域が担う代わりに、整備費用負担を受益者である東京都と周辺地域が分担するということも考えられる。

(茨城県 企画部企画課長)

- ・北関東3県は文化的にも東京から自立すべきであるとの指摘があり、地域の文化を形成する核は大学である。地域ごとの役割分担自体には賛成であるが、大学は東京だけではなく地方にもあるべき都市機能ではないか。

(神奈川県 広域連携担当課長)

- ・緑地・環境政策については、保全と整備の両面の対応が必要であり、手間もかかるが財源も必要となる。首都圏における緑地保全に対し神奈川県民に負担を求める理論的根拠はどのようなものか、議論の余地がある。神奈川県では多くの県民が東京に通勤し、一定の所得を得ているが、連続する地域の一体性の取り組みの中で、緑地整備の費用負担の対象は神奈川県にとどまらないのではないかと考えている。こうした考え方は水源環境における上下流の連携と同様であり、神奈川県においても相模川水系の上流域である山梨県と、芦ノ湖に近接する静岡県との連携による生活環境の保全が大切と考えているところである。整備を進める必要がある。全国知事会における地方交付税の共有税構想といった議論もあるが、「共通の財産に対しては共通の財源を充てるべき」という考え方もあるのではないか。財源については、従来の垂直的な調整よりも、むしろ都府県間の水平的な調整が望まれているところであり、こうした考えを踏まえると、首都圏共有の財産を維持する財源を、首都圏で共同で負担する仕組みを検討することも大切である。

(東京都 広域調整課長)

- ・東京には緑地が少ないとの指摘があるが、東京都は「みどりの新戦略ガイドライン」を策定し、緑地保全に向けた取り組みを展開している。

(林委員長)

- ・財政調整に関しては、受益と負担の関係を明確にした上で検討を進めるべきである。
- ・旧制高校は日本の近代化に重要な役割を果たしたといえる。しかし現在は大都市圏に大学がやや過度に集積しており、国が脆弱化する恐れがある。イギリスのウォリック大学は1960年代にバーミンガム郊外に設立され、教育・研究の面で高い評価を受けている。必ずしも大都市に立地せずとも、地域の文化の核として成立するのではないか。

(林宜嗣委員)

- ・地域間の都市機能の分担や、フルセット主義からの脱却などの機能分担論は分かりやすいが、実現には多くの困難が伴う。(都心部と周辺地域に) win-win の関係をもたらす制度が検討されるべきであり、機能分担を行う場合、費用を負担する主体へ何らかの見返りが必要である。計画策定段階では、行財政コストや都市圏のあるべき姿を十分に考慮すべきである。
- ・神奈川県が導入を検討している水源環境税については、受益者である東京都にも負担を求めることも考えられるが、地方税法上都府県が課税単位となっているため、都府県を跨る場合には国が主体とならざるを得ず、広域連合にも課税権がないなど現行制度に大きな問題がある。また、異なる行政区域に対して保全区域と開発区域が指定されている場合、利害調整のうえで行政区域が大きな障壁となる。
- ・東京、大阪における都心回帰傾向はすでに定着したといえるのか。地価上昇局面では住宅取得が困難となり、人口集中は続かないのではないのか。

(東京都 広域調整課長)

- ・人口の都心回帰傾向については、都心3区への集中が高層マンション等民間開発の活発化が大きな要因となっている。都市機能が高度に集積した、職住近接が可能な地域での暮らしを志向している住民も存在する。地価上昇局面においては住宅取得が困難となり、人口は再び分散に向かうのではないのか。

(大阪府 広域調整担当課長)

- ・大阪都心部において、人口の都心回帰は近年始まったばかりで定着した傾向とはなっていない。都心居住は、地価要因だけではなく、子育てのために一旦、郊外に居を構えた世代が、子育てを終え、今度は老親の介護等のために郊外部から都心部に戻るなど世代的な要因にもよるのではないのか。
- ・工場等制限法が廃止されるなど集中抑制政策は放棄されたが、現時点では都心回帰を促進する政策は取られておらず、政策の動向も都心回帰の傾向に影響を与えると思う。

(愛知県 企画課長)

- ・愛知県において、名古屋市周辺、豊田市等産業集積地域においては人口増加がみられるが、現時点で都心回帰の傾向は顕著でない。むしろブラジル人をはじめとする外国人労働者に対する住環境の整備が大きな課題となっている。

(林委員長)

- ・人口、産業、地価といった発生ベースでの指標ではなく、帰着ベースとしての住民のQOLに基づいた議論を展開すべきではないのか。

(大河原委員)

- ・昭和 30 年代に策定された大都市圏整備計画は過密の抑制を主要な目的としていたが、工場等制限法の廃止など、政策転換が図られつつある。過密の抑制は地方の地域住民の支持が得られるのか。首都圏へのインフラ整備が今後進展するなか、現在の政策区域の指定状況は時代遅れであり、大胆な区域見直しが必要なのではないか。

(和歌山県 企画総務課長)

- ・紀南地域においては二地域居住など、大規模プロジェクトによらないコミュニティ維持のあり方を模索している。「和歌山区域都市開発区域建設計画」においても「都市との交流による農山漁村振興と定住の促進」を目標に掲げている。
- ・紀北地域においては、大阪のベッドタウンとしての役割も担っており、都心居住だけではなく、一定の自然環境を享受できるゆとりある郊外の暮らし方もあるべきライフスタイルとして検討の余地があるのではないか。

(吉沢委員)

- ・都府県間の調整は困難であり、また今後の大都市圏の動向を見極めることも難しいため、政策区域の指定よりも、例えば、環境や防災といった政策テーマごとに都府県間で何度も協議を行い、財源等の相互調整を図ったことに対して国からの財源補助が得られるような、広域調整を促すインセンティブを伴った仕組みの方が有効なのではないか。

(林委員長)

- ・財政面において、イギリスは都心部と周辺地域とがパッケージとなって初めて補助金が得られる仕組みとなっている。
- ・都心部の定義は難しく、「都心回帰」ではなく、「集落中心回帰」といった一般的な概念で議論する必要があるのではないか。

(内藤委員)

- ・都府県ヒアリングでは、近郊緑地制度の存続を求める声が多かったが、現在、追加指定などの動きはあるのか。

(大阪府 広域調整担当課長)

- ・現在のところ新規追加の検討は行っていない。

(神奈川県 広域連携担当課長)

- ・平成 17 年 9 月に三浦市小網代地区が近郊緑地保全区域として 32 年ぶりに新規指定された。現在、鎌倉市岩瀬地区の指定にむけた準備に取り組んでいるほか、横浜市の奈良・

三輪・岡上地区、新治・三保地区においても指定を検討している。こういう動きを踏まえると、県内においては近郊緑地制度の存続を求めるニーズは強い。

(内藤委員)

- ・ 県を跨った広域による費用負担が必要な事項については、水源環境保全に対し、下流自治体による費用負担など法律に基づかない広域調整が実現している一方、琵琶湖総合開発特別措置法による下流負担なども事例もあるが、大都市圏計画や広域地方計画において、広域調整の位置づけは必要である。

(林委員長)

- ・ 今後は都市域と自然域の両面からのアプローチが必要であり、都市圏計画と農山村計画との連携が求められる。

○「業務核都市の今後について」(資料7)について

(中川委員)

- ・ 業務核都市の拠点形成が不十分であった原因は、指定都市数が多いということではなく、政策支援が不十分だったからではないのか。
- ・ 「拠点都市＋周辺地域」という枠組みが、従来の業務核都市政策と結びつかない。拠点の形成を目指すのであれば、更なる規制緩和が有効なのではないか。

(大河原委員)

- ・ 市街地が連坦する川崎市、横浜市においては行政区域全域が業務核都市に指定されているが、市域が大きい。たとえば「みなとみらい地区」など街区に特徴があるなど拠点形成を進める上で集中的に整備を進める地域を、より即地的に指定することを検討すべきではないか。

(林委員長)

- ・ 行政単位ではなく、地域の機能ごとに議論すべきではないか。

(高橋委員)

- ・ 新しい大都市圏整備法のもとで、業務核都市制度はどうか。
- ・ 現状の制度では、過疎地域に対する対策と既成市街地における対応が混在しており、機能分担を踏まえた見直しが必要ではないか。

以上