

大都市圏制度の見直しについて（論点（案））Ver. 8. 1

主な論点	制度的課題	新たな計画の方向性等
<p>1. 総論</p> <p>○ 人口減少、少子高齢化等社会経済情勢の変化を踏まえ、大都市圏では今後どのような課題に対処すべきか。大都市圏ゆえに求められる課題・対応は何か。これらの課題への対応を図る上で国と地方公共団体の役割分担はいかにあるべきか。</p>	<p>○ 人口減少社会を迎え、近年人口が増加している東京圏、名古屋圏においても今後 10 年程度で人口減少局面を迎える（年間 10 万人程度の流入が続くと仮定しても、自然減で総人口は減少）。「過密の防止のための流入抑制」については既に歴史的使命が終焉したといえるのではないか。</p> <p>⇒ 人口の動向等を踏まえ、大都市圏制度（政策区域制度）のあり方について制度的見直しを検討。</p> <p>○ 都府県・市区町村の行政エリアを超えて市街地が連たんし、ストックとして巨大な人口・機能の集積を抱えている地域という大都市圏の特性に着目した対応という観点からは、対象エリアの見直しが必要ではないか。</p> <p>⇒ 大都市圏制度（政策区域制度）のあり方について制度的見直しを検討。</p>	<p>○ 全国的に人口減少が進むため、相対的に東京圏、名古屋圏の人口比率は増加（関西圏は低下）が見込まれるが、国土政策上何らかの対応が必要か。</p> <p>⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画において検討・対応。国による一律な区域指定及びそれに基づく一律的な政策支援制度を見直し、各ブロック・地域の創意工夫を活かし、地域の取り組みを支援する観点を重視。</p> <p>○ 大都市圏は、都府県・市区町村の行政エリアを超えて市街地が連たんし、例えば東京圏（1都3県）の人口は総人口の約 27 %（3,447 万人）を占めるなど、ストックとして巨大な人口・機能の集積を抱えている地域であり、今後はこのような特性に着目した対応が必要ではないか。</p> <p>その際、地域の取組みを原則とするが、今後国が関与すべき観点は以下の点ではないか。</p> <p>① 行政区域を超えて市街地が連たんしていることを踏まえ大都市圏全体として解決すべき課題への対応（共通のルールづくり、足並みをそろえた対応が必要な問題への対応、利害関係の調整、調整の場づくり、情報提供等）</p> <p>② 規模・影響力の大きさから国として対応すべき課題への対応（根幹的インフラ整備、大規模災害への対応、国際拠点づくり、国際競争力のある活力エンジンの形成、日本の顔としての景観形成等）</p> <p>⇒ 広域地方計画（首都圏、近畿圏及び中部圏）及びその推進施策の課題として対応。なお、密集法、都市再生特別措置法、景観法等において法制度の整備・運用も進展。</p>
<p>○ 地方自治体の行政区域を超えた人口・産業の巨大な集積という点に着目すれば、三大都市圏以外にも同様の課題を抱える大都市圏があるのではないか。</p>		<p>○ 上の①、②のような課題への対応については、例えば福岡、広島、仙台、札幌等の都市圏でも同様の課題を抱えているのではないか。</p> <p>⇒ 広域地方計画及びその推進施策の課題として対応。</p>
<p>○ 首都圏ゆえに求められる特別な課題はあるか。特別な対応が求められるものはなにか。</p>		<p>○ 首都圏については、上の①、②のような都市圏としての課題に加え、政治、経済、文化等の中核機能が集積している地域として、治安、高度な防災・危機管理対策、バックアップ機能の充実等の課題への対応が求められるのではないか。</p>

<p>○ 「東京一極集中是正」についてどう考えるか。「東京一極集中」の何を問題とし、それを解決するための手段としては何が適当かを再整理すべきではないか。</p>		<p>⇒ 広域地方計画及びその推進施策の課題として対応。</p> <p>○ 概念の整理</p> <p>①「東京」とは 一都三県／既成市街地／東京都区部</p> <p>②何の「集中」か 人口／産業／中枢機能</p> <p>③集中の問題とは 住宅／交通／環境／脆弱性／相対的な地方の疲弊</p> <p>④是正の手段とは 流入規制／強制的移転／移転インセンティブ／他地域を伸ばす（結果としての是正）</p> <p>⇒ 全国的な国土政策の課題として整理・対応。なお、東京圏の人口・産業（特に工業）の集中を抑制する手法を見直し、各ブロック・地域の創意工夫を活かし、地域の取り組みを支援する観点を重視。</p>
<p><b>2. 計画</b></p> <p>○ 首都圏整備計画、近畿圏整備計画及び中部圏開発整備計画と広域地方計画との関係をどのように考えるか。2本立ての計画制度を一本化するなどの整理は考えられないか。</p>	<p>○ 同一名称の圏域を対象に、総合的な圏域整備計画の策定を国土交通大臣等に義務付ける制度が2本存在しており、計画目的・内容の重複等の問題が考えられる。このため両計画制度の関係を整理する必要があるのではないか。</p> <p>⇒ 大都市圏計画制度のあり方について制度的見直しを検討。</p>	
<p><b>3. 政策区域</b></p>	<p>○ これまで政策区域はそれぞれどのような役割を果たしてきたか。首都圏、近畿圏及び中部圏それぞれの地域ごとに所期の制度目的と照らしてどう機能してきたか。</p> <p>⇒ 既成市街地等への集中抑制、近郊整備地帯等及び都市開発区域の整備等について一定の成果。しかしながら今後の人口動向等を踏まえ、また工業等制限法など関連制度の廃止等を受け、大都市圏制度（政策区域制度）のあり方について制度的見直しを検討。</p> <p>○ 引き続き政策区域制度は必要か。新たな広域ゾーンニング制度が必要か。また、政策区域と連動する他の制度との関係をどう考えるか。</p> <p>⇒ 国による一律な区域指定及びそれに基づく一律的な政策支援制度を見直し、各ブロック・地域の創意工夫を活かし、地域の取り組みを支援する観</p>	

	<p>点を重視。          なお、現行の政策区域制度に関連する制度（都市計画制度等）について併せて整理が必要。</p>	
<p>4. 広域・総合行政の新たな課題への対応</p>	<p>○ 都道府県・市町村の行政エリアを超えた広域的・総合的な取組みが必要となる課題に的確に対処するため、共通のルール、関係者の合意形成の仕組み、負担調整の仕組み、効果的な事業実施の仕組み等を検討すべきではないか。          ⇒ 広域地方計画及びその推進施策の課題として検討。</p>	
<p>4-1. 日本経済を牽引する活力エンジンの形成</p> <p>○ 今後の日本の成長戦略として知的創造力を重視した国際競争力のある産業を強化し、その利益を波及させることにより、国全体、地域全体の成長を図る必要があるのではないか。</p> <p>○ そのためには、産業政策に加え、都市の人口、産業、インフラの集積を活用しつつ、各種施策を総合的に実施することにより国際競争力のある産業が伸びることのできる環境を形成する必要があるのではないか。</p> <p>○ 活力エンジン形成のためにはどのような施策が必要か。</p> <p>○ 一方で、地域特性を踏まえ、地域産業、観光、農業等の強化により雇用確保、地域自立を図る必要があるのではないか。また、二地域居住など、都市と農村の交流の活性化により、人間らしい生活を確保することが必要ではないか。</p>	<p>○ 経済・産業の観点から、三大都市圏の既成市街地における人口・産業の集中抑制策及び都市開発区域等における工業都市等育成策をどのように評価するか。経済産業構造等の変化や産業振興をめぐる手法の変化の結果、今日においては制度創設時の意義が失われつつあるのではないか。今日において、経済・産業の観点から、政策的に三大都市圏だけを特別扱いすることは合理的か。          ⇒ 人口・産業（特に工業）の動向、工業等制限法、工業再配置促進法等の廃止を踏まえ、大都市圏制度（都市開発区域等の財政特例制度等）のあり方について制度的見直しを検討。</p>	<p>○ 経済・産業の観点から、三大都市圏（大都市圏法の大都市圏は大きすぎるので、東京圏、関西圏、名古屋圏で捉えるべきか）、ブロック中枢都市圏、地方中核都市圏、地方中小都市圏はそれぞれどのような役割を果たしているか。（あるいは、こうした人口規模に基づく階層構造的捉え方は適切ではないか。）          ⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画の課題として対応。</p> <p>○ 今後の人口減少・高齢化やアジア諸国の成長の中で、我が国が経済活力を維持していくためには、大都市圏、地方圏それぞれが、地域の特性を活かしつつ国際競争力のある産業の育成や地域経済の活性化などの課題に取り組む必要があるが、その際、行政のやるべきことは何か。特定の地域の特定の産業に対して行政が支援することについてどう考えるか。          ⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画並びにその推進施策の課題として対応・検討。国による一律な区域指定及びそれに基づく一律的な政策支援制度を見直し、各ブロック・地域の創意工夫を活かし、地域の取り組みを支援する観点を重視。</p> <p>○ 例えば、人口・産業・インフラの集積のある都市圏が、その集積を活用しつつ、継続的なイノベーションの拠点として国際競争力を維持・強化し、日本経済・地域経済の牽引車の役割を果たしていくためにはどのような条件整備が必要か。その際、行政のやるべきことは何か。特に、都府県を越えた広域の観点からの取り組みで強化すべきものは何か。          ⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画並びにその推進施策の課題として対応・検討。国による一律な区域指定及びそれに基づく一律的な政策支援制度を見直し、各ブロック・地域の創意工夫を活かし、地域の取り組みを支援する観点を重視。</p> <p>○ 例えば、圏域内の各都市圏が、経済の活性化を図り、雇用</p>

		<p>を確保し、自立していくためにはどのような条件整備が必要か。その際、行政のやるべきことは何か。特に、都府県を超えた広域の観点からの取組みで強化すべきものは何か。</p> <p>⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画並びにその推進施策の課題として対応・検討。それぞれの各ブロック・地域の創意工夫を活かし、魅力を高める施策の支援等を検討。</p>
<p><b>4-2. 広域的な土地利用の修復</b></p> <p>○ 人口減少社会を迎え、大都市圏の近郊においても条件の悪い住宅地等で居住者がまばらになってしまう地域が生まれ、活力低下、治安悪化、行政の非効率化を招くおそれがあるが、このような問題にいかに対処するか。</p> <p>○ 人口減少を豊かな居住環境形成の好機としてとらえ、居いて土地利用の修復を行い、良好な住宅地の再生と緑地（自然環境、農地）の再生を図る必要があるのではないか。</p> <p>○ 一方で、今後の財政制約、人口減少・高齢化等を踏まえ、既存インフラを有効に活用し、効率的で集約型の市街地を構築すべきではないか。</p> <p>○ 郊外部の土地利用の修復、各種機能がコンパクトにまとまったまちづくりをどのような仕組みで進めていくか。</p>		<p>○ 行政区域を超えて、大都市圏全体の構造的なアプローチが必要な課題としては以下のものが考えられる。</p> <p><b>【郊外部】</b></p> <p>都市の成長に伴い、外縁が著しく拡大した結果、長距離通勤が状態する一方、低密度で雑然とした市街地が形成された。近年では、人口の都心回帰・郊外部の人口減少がみられ、以下のような問題に対応する必要があるのではないかと。</p> <p>(空間利用)</p> <p>大都市圏のベッドタウンとしての役割を果たしてきた郊外部においては、条件の悪い住宅地等での居住者の減少、空き家・空き地が増加する地域が見られる。人口減少社会・高齢化社会を迎え、将来的には、空き家・空き地の増加の進行により居住者がまばらになってしまう地域、高齢化が急速に進展する地域等が生ずることが予想される。このような地域をこのまま放置した場合、活力低下、行政の非効率化、税収減少による自治体財政の悪化等を招くおそれがあるのではないかと。</p> <p>⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画の課題として対応。なお、都市計画法の改正等において都市の無秩序な拡散の防止等について法制度の整備・運用も進展。</p> <p>(緑地等)</p> <p>郊外部における宅地開発の継続により、依然として自然林・湿地などの自然環境、緑地が消失し続けており、これらの持つ「生物多様性保全の場提供」「人と自然とのふれあいの場提供」「良好な景観提供」等の機能が失われ、社会的に大きな損失を与えているのではないかと。</p> <p>⇒ 広域的な緑地保全に係る措置について検討。</p> <p>(安全)</p> <p>住宅事情の逼迫していた大都市圏においては、水害履歴地、がけ付近地等の災害リスクの高い地域への宅地等の立地などにより、災害ポテンシャルの高い地域が多く形成されており、防災施設整備の必要量の増加など社会コストの増高を招いているのではないかと。</p> <p>⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画の課題として対応。な</p>

お、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律、ハザードマップの作成・情報提供等の整備・運用も進展。

【中心部】

(空間利用)

大都市圏中心部においては、マンション等への土地利用転換が進展しているものの産業構造変化等に伴い発生した沿岸部等の低・未利用地の存在、低密度・無秩序な土地利用による質の低いストックの形成（密集市街地、低密度利用の街区形成等）、郊外への人口移動による中心地区の空洞化・活力低下などの課題が見られるのではないか。

⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画の課題として対応。なお、密集法、都市再生特別措置法、まちづくり三法等において法制度の整備・運用も進展。

(安全)

住宅事情の逼迫していた大都市圏においては、密集市街地・ゼロメートル地帯等災害ポテンシャルの高い地域が多く存在しているのではないか。

⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画の課題として対応。なお、密集法、ハザードマップの作成・情報提供等の整備・運用も進展。

(対象地域)

これらの課題の特徴（関連する地域の範囲）を踏まえれば、課題解決のための総合的な検討を行う範囲としては、当該課題の関係者を包括する通勤圏程度の範囲が適当ではないか。

⇒ 広域地方計画及びその推進施策の課題として対応・検討

○ 大都市圏固有の課題の解決のためには、都府県境を超えて市街地が連たんしていることなどから、各地方公共団体の個別の対応に任せていたのでは限界があり、関係する国、地方公共団体、地域住民等が合意を形成する仕組みが必要ではないか。

具体的には、

- ・大都市圏中心部への通勤圏程度の広域を対象に、
- ・関係する国、地方公共団体、地域住民等が協議して、
- ・土地利用・空間形成や人口・機能配置についての基本認識を共有し、
- ・即地的に大まかな将来像（マスタープラン）を描き、
- ・その実現のために行動計画を作成し役割分担・協働して取り組む

必要があるのではないか。

(基本認識の例)

- ・緑地・自然地をこれ以上減らさない。緑地・自然地を先取的に保全する。

		<ul style="list-style-type: none"> <li>・市街地をこれ以上拡散させない。業務・住宅に必要な空間は、都市基盤の整備がなされた既存の計画的市街地の有効高度利用によって生み出す。</li> <li>・危ないところには住まない。</li> <li>・環境持続性、経済・財政持続性両方から見て、郊外（ハザード）地区からの「計画的撤退」、中心市街地の「街区再構築」のツイン政策により、「人口が半減なら、市街地も半減」を打ち出す。（第1回大都市圏制度調査専門委員会林委員長資料）</li> </ul> <p>⇒ 広域地方計画の課題として対応。特に広域地方計画協議会において議論する事項として検討。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 実現策については、人口推移、社会経済情勢の変化等をふまえて、時宜に応じた対応策の実施（当面及び人口減少が顕著となる10年後、さらに世帯数が減少を始める20年後等、段階を区切った対応）が必要ではないか。また、首都圏、近畿圏、中部圏で問題状況、対応が異なるのではないか。</li> </ul> <p>⇒ 広域地方計画の課題として対応。特に広域地方計画協議会において議論する事項として検討。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ マスタープランの実効性を高めるための仕組みは何か。今の制度でできることは何か、できないことは何か。（個別施策相互の有機的な連携の促進、現行制度の拡充・強化等が必要なものは何か） <ul style="list-style-type: none"> <li>*広域ゾーニング</li> <li>*規制</li> <li>*税制</li> <li>*支援措置</li> </ul> </li> </ul> <p>⇒ 広域地方計画及びその推進施策の課題として整理・対応。国による一律な区域指定及びそれに基づく一律的な政策支援制度を見直し、各ブロック・地域の創意工夫を活かし、地域の取り組みを支援する観点を重視。</p>
<p>4-3. 防災</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 大規模地震、都市型水害などの災害から生命・財産を守るための災害に強い都市づくり・地域コミュニティの強化はいかにあるべきか。</li> <li>○ 高度中枢機能が高密度に集中している大都市圏機能について、災害時においても一定の機能を保持するためのバックアップ体制をいかに構築すべきか。</li> </ul> <p>⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画の課題として対応・検討。</p>
<p>4-4. 景観、環境保全など持続可能性の確保</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 環境負荷を削減し、持続可能な循環型都市圏を構築するためにはいかにすべきか。エネルギーの効率化、CO2の削減、産業廃棄物の広域処理等をいかに推進すべきか。</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 流域全体、湾沿岸域全体をとらえた一体的な環境保全、災害対応等を推進すべきではないか。</li> <li>○ 日本の玄関となる空港・港湾からのアクセスに係る景観保全、富士山の景観保全など、広域的な景観保全、自然環境保全についてどう対応すべきか。</li> </ul> <p>⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画の課題として対応・検討。</p>
<p>4-5. 少子・高齢化対応、多様な住まい方</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 利便性が高い都心部への高齢者の居住ニーズを踏まえ、都心部の高齢者の居住施設、介護支援等の環境整備をいかに図るべきか。</li> <li>○ 居住者の一斉高齢化に直面するニュータウンをどのように再生するか。身近な自然環境と調和しつつ、新たに子育て世代が入居するような環境づくりはいかにすべきか。</li> <li>○ 二地域居住など、多様な暮らし方の選択が可能となる住まい方はいかにあるべきか。</li> </ul> <p>⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画の課題として対応・検討。</p>
<p>4-6. 多様な主体の参画</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 防犯、美化、景観保全等の分野において、意欲的な NPO、民間事業者、地域コミュニティ等をまちづくりの新たな担い手としてどう協働・支援していくべきか。</li> </ul> <p>⇒ 全国的な国土政策及び広域地方計画の課題として対応・検討。</p>