

# 大都市圏整備法に基づく政策区域制度等の見直しの方向について（報告）

平成 18 年 1 2 月 2 2 日

大都市圏制度調査専門委員会

## 1. はじめに

## 2. 大都市圏整備法の政策区域制度の見直しの方向について

(1) 政策区域制度の意義・概要

(2) 政策区域制度見直しの方向

## 3. 今後の大都市圏に係る政策課題の整理、制度設計に向けた検討の視点

(1) 現行の既成市街地・近郊整備地帯を念頭においた空間における政策的・制度的対応等

(2) 広域的緑地に係る政策的・制度的対応等

(3) 広域的課題に対する政策的・制度的対応の必要性等

## 4. 今後の広域行政・大都市圏行政の展開に向けた各委員の意見について

(1) 大都市圏に求められる課題について

(2) 首都圏ゆえに求められる課題について

(3) 広域的課題に対する調整の枠組みについて

(4) 我が国経済を牽引する活力エンジンの形成について

(5) 広域的な土地利用の再構築について

(6) 緑地保全について

(7) 新たな公共財供給の仕組みについて

## 1. はじめに

大都市圏制度調査専門委員会は、人口減少、大都市圏への人口流入圧力の低下、産業構造の変化・企業立地のグローバル化、国土形成計画広域地方計画制度の創設等社会経済情勢の変化を踏まえ、大都市圏制度のあり方について調査審議するため、平成 18 年 3 月、国土審議会首都圏整備部会、近畿圏整備部会及び中部圏整備部会の各部会共通の専門委員会として設置された。本専門委員会は、その後計 10 回開催し、首都圏整備法、近畿圏整備法及び中部圏開発整備法（以下「大都市圏整備法」と総称する。）の政策区域制度のレビューを中心に調査審議を進め、大都市圏における人口・産業（特に工業）の集中抑制・分散の観点から、現行の政策区域制度の見直しの方向についてとりまとめた（「2. 大都市圏整備法の政策区域制度の見直しの方向について」）。現行の政策区域制度の見直しについての最終的な結論を得るためには、以下に述べるとおり、なお関係する制度・部局との調整等が必要であり、今後広く行政部内における方向感を持った検討が進められることを期待する。

また、本専門委員会では、現行の政策区域制度のレビューと併せ、今後の大都市圏における検討課題として考えられる視点について議論し、今後の行政部内の検討の参考に資するよう、「3. 今後の大都市圏に係る政策課題の整理、制度設計に向けた検討の視点」として大きな論点・検討の方向を示すこととした。これらの視点は、4. における各委員の主な意見の中から、今後の大都市圏における政策課題の方向性を例示したものである。これらについても、関係部局との調整等を要する課題であるが、今後、政策区域制度の見直しの検討と併せ、これらの視点・論点に十分留意し、制度設計を含め、行政部内においてさらに検討を進めることを期待する。

さらに、本専門委員会では、現行の政策区域制度を中心とした大都市圏制度の再検証の過程で、今後の広域行政・大都市圏行政の課題について幅広く議論を積み重ねてきた。「4. 今後の広域行政・大都市圏行政の展開に向けた各委員の意見について」は各委員の主な意見の概要である。今後、広域行政・大都市圏行政の検討に当たっては、これらの課題・意見に留意し、さらに実効性の確保等具体策について検討を進めるよう、関係者に要請したい。

## 2. 大都市圏整備法の政策区域制度の見直しの方向について

### (1) 政策区域制度の意義・概要

#### (背景)

東京圏をはじめとした大都市圏の人口集中・過密問題を背景に、大都市圏中心部への人口・産業（特に工業）の集中を抑制するとともに、無秩序な市街化の抑制や圏域内での受け皿整備を推進するため、大都市圏整備法が制定され、政策区域制度が創設された（首都圏：昭和31年、近畿圏：昭和38年、中部圏：昭和41年）。

#### (大都市圏の集中抑制・分散に係る政策区域の措置)

大都市圏（首都圏・近畿圏）の人口・産業（特に工業）の集中抑制・分散を推進するための政策区域に係る制度として、

- ・ 工業（場）等制限法（首都圏：昭和34年、近畿圏：昭和39年）
- ・ 財政特例（近郊整備地帯・都市開発区域）
- ・ 固定資産税等の不均一課税に伴う地方交付税による財政補てん措置（都市開発区域）
- ・ 事業用資産の買換特例（既成市街地からの転出、都市開発区域への転入等）が措置された。

なお、中部圏開発整備法は、創設時から人口の集中緩和に係る制度という色彩は薄く、圏域内の計画的な基盤整備、拠点整備に重点を置いた制度として構成されている。

#### (緑地保全)

首都圏（近郊整備地帯）と近畿圏（保全区域）においては近郊緑地保全制度が措置された。

#### (整備計画)

大都市圏の総合的なインフラ整備を推進するため、三大都市圏それぞれについて整備計画等が策定されている（国土交通大臣決定等）。（近畿圏及び中部圏については政策区域ごとに建設計画等が策定されている（府県決定・国土交通大臣同意）。）

### (政策区域制度の成果)

政策区域制度創設以降の政策区域内の人口動向等をみると、既成市街地への人口・産業（特に工業）の集中緩和、近郊整備地帯・都市開発区域のインフラ整備、工場集積等において、例えば既成市街地の人口の伸びに比して近郊整備地帯等の人口増加が著しい、近郊整備地帯・都市開発区域における製造品出荷額の伸びが大きいなど一定の成果があったと認められる。また、首都圏・近畿圏の近郊緑地保全制度は、圏域内の広域的な緑地の保全について成果があったと認められる。

## (2) 政策区域制度見直しの方向

### (人口減少)

全国的に人口減少に転じる中、東京都心等の一部の地域を除き、今後、大都市圏においても人口流入圧力の低下・人口減少が予想され、政策区域制度創設時から大きく背景・状況が変化したと認識される。

### (既成市街地と近郊整備地帯の区域設定)

これまで大都市圏への人口流入は近郊整備地帯等において吸収されてきたが、人口密度等をみると結果として既成市街地と近郊整備地帯は区分が不明確になってきており、人口・産業（特に工業）の集中抑制・分散の推進を前提とした既成市街地と近郊整備地帯の区分の合理性・必要性は低下していると考えられる。

### (近郊整備地帯・都市開発区域への支援措置)

今後の人口減少、工場立地動向等を踏まえると、急激な人口増加、大規模な工場団地の立地等を前提とした近郊整備地帯・都市開発区域における緊急的な支援措置（財特制度等）について、その必要性を見直す必要があると考えられる（なお、昨年（2021年）の財特制度延長の際、延長期間の短縮（5年→2年）と補助のかさ上げ率の縮小が行われたところ）。

特に、他の圏域にはなく、大都市圏の近郊整備地帯・都市開発区域についてのみ措置されているこれらの支援措置について、その合理性を見直す必要があると考えられる（cf. 平成13年新産・工特制度廃止）。

また、依然として工場等の立地は地域活性化に資する一つの大きな手段であるが、産業構造の変化（第2次産業からサービス産業へのシフト）、企業立地選択のグローバル化の進展等により、人口・産業の集中抑制・分散に係る手法

として工場等のみを施策対象とし、国が一定の区域を指定して一律に立地規制・誘導等の施策を講ずる合理性・妥当性は低下していると考えられる（cf. 平成 14 年工業（場）等制限法廃止）。

#### （緑地保全）

首都圏・近畿圏の近郊緑地保全制度は、圏域内の広域的な緑地の保全について成果が認められる。大都市圏の緑地については、圏域の住民の健全な生活環境の確保等の観点から、国として引き続きこれら広域的な緑地を重要な公共財として保全することが必要であり、今後も基本的な制度の必要性は高いと考えられる。今後、政策区域制度の役割の見直しと併せ、地球環境保全の要請等も踏まえ、地方自治体等のニーズの把握に努めつつ、広域的な緑地保全措置のあり方について検討すべきである。

#### （整備計画と広域地方計画）

多様な主体の参画により策定する広域地方計画制度の創設（平成 17 年）や政策区域に係る支援措置の必要性が低下していることを前提とすると、広域地方計画とは別に大都市圏整備計画で対応すべき領域について再検証が必要である。

#### （地域の取組みへの支援の充実等）

大都市圏整備法の創設以後、大都市の過密に係る課題（防災、環境、混雑等）別に、直接的に対応する制度・施策が整備され（防災計画の策定、密集法の制定、環境規制の強化、鉄道など交通インフラの整備等）、一定の進捗をみている。

地方分権の進捗、地域の意思と責任に基づく地域経営の実現の要請等を踏まえ、今後は、地域の視点で地域の課題を選択し、地域の自立的な取組みに係る支援を充実すべきとの立場に立ち、大都市圏についても、例えば一の府県の範囲の指定にとどまる都市開発区域に対する国による指定及びそれに基づく国による一律的な支援という手法の妥当性は再検証すべきであると考えられる。

#### （政策区域制度に関連し、大都市圏について特別な措置を規定する制度について）

このように、人口・産業（特に工業）の集中抑制、圏域内での受け皿整備という観点からは、現行の政策区域制度はその役割が縮小しているというのが本専門委員会の概ねのコンセンサスである。しかしながら、政策区域制度に関連し、大都市圏について特別な措置を規定している制度が多々存在している。人口・産業の集中抑制、圏域内での受け皿整備という意味での政策区域制度の見

直しについての最終的な結論に至るためには、政策区域に関連し、大都市圏について特別な措置を規定している他の制度の視点からの課題整理・検証が必要である（例えば都市計画法による既成市街地・近郊整備地帯の線引きの義務付けにより無秩序な市街地化の防止について一定の成果があったものと考えられる）。今後、行政部内の幅広い関係部局において、本専門委員会で議論してきた今日的視点を踏まえつつ、これら制度の検討を深め、早期に政策区域制度の見直しの最終的な結論を得ることを期待する。

### 3. 今後の大都市圏に係る政策課題の整理、制度設計に向けた検討の視点

政策区域による人口・産業（特に工業）の集中抑制・分散という観点からの現行制度の検討にとどまらず、行政部内においては、現在の大都市圏における政策課題を整理し、制度設計に向けた検討を開始すべきである。その際、4. でとりまとめた本専門委員会における各委員の指摘も十分に参考とすべきであり、例えば以下の点について留意が必要である。

#### （1）現行の既成市街地・近郊整備地帯を念頭においた空間における政策的・制度的対応等

既成市街地・近郊整備地帯については、人口・産業（特に工業）の集中抑制及び分散の推進を前提とした区分の合理性等は低下しているとしても、これらの区域は都心部への主な通勤圏と重なると考えられること、市街地の連たん状況、人口・産業の集積度の高さ等これらの区域の特性等を踏まえ、以下の観点から政策課題の整理、求められる制度について検討が必要ではないか。

- ・ 人口増加から減少に転ずる過程での郊外部の土地利用の転換・修復、ニュータウンの再生
- ・ 集約型の市街地形成
- ・ 臨海部をはじめとする大都市中心部における魅力的な空間の創出
- ・ 国際的・基幹的インフラ整備
- ・ 大規模災害への対応

これらの観点から三大都市圏について引き続き所要の制度的措置を講ずる必要性について十分検討することが必要である。なお、その際、首都圏整備法等による対応、広域地方計画における手当てによる対応など、幅広い選択肢を念頭に置くことも考えられるのではないか。

## (2) 広域的緑地に係る政策的・制度的対応等

大都市圏における緑地については、圏域の住民の健全な生活環境の確保等の観点から、国として引き続きこれら広域的な緑地を重要な公共財として保全することが必要であり、今後も国が関与する仕組みの必要性は従来以上に認識されるが、今後の制度設計等に向けて、以下の視点を重視すべきではないか。

- ・ 現行の近郊整備地帯の性格付けが変更される可能性を認識しつつ、国が関与すべき広域的緑地保全の仕組みを適用すべき空間的範囲、国と地方の役割分担をどう考えるか。
- ・ 単なる保全にとどまらない、緑地的空間の再生・創出のための制度的対応の必要性についてどう考えるか。
- ・ 広域的緑地の保全等に向けた各主体間の受益と負担の調整をどう考えるか。

## (3) 広域的課題に対する政策的対応の必要性等

環境対策、流域・水系保全など都府県を越えた広域的課題への対応について、これまで大都市圏整備法に基づく制度（整備計画等）が果たしてきた役割の成果・評価を踏まえつつ、大都市圏において政策的対応が求められる広域的課題の洗い出し及びそれへの対応のあり方について再検証する必要があるのではないかと。その際、広域地方計画における対応の可能性や、大阪湾臨海地域開発整備法などエリアを限定した総合的施策の効果等についても勘案しながら検討を進めていくことが考えられるのではないかと。

# 4. 今後の広域行政・大都市圏行政の展開に向けた各委員の意見について

## (1) 大都市圏に求められる課題について

○ 大都市圏は、都府県・市区町村の行政エリアを越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。このような特性に着目し、次のような課題について検討することが必要ではないかと。

- ① 行政区域を越えて市街地が連たんしていることを踏まえ、緑地・水系保全、環境対策、廃棄物処理など、広域調整が必要な課題への取組み（利害調整、負担調整等）
- ② 規模、影響力の大きさ等を踏まえ、広域的に対処すべき課題への取組み（広域・根幹的インフラ整備、国際拠点づくり、国際競争力のある活力エンジンの形成、大規模災害への対応等）

- ①、②については、三大都市圏に加え、例えば福岡、広島、仙台、札幌等の地方中枢都市圏でも同様の検討が必要ではないか。

## (2) 首都圏ゆえに求められる課題について

- 首都圏については、(1) ①、②のような都市圏としての課題に加え、政治、経済、文化等の中枢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、日本の顔としての景観形成等への対応が求められるのではないか。

## (3) 広域的課題に対する調整の枠組みについて

- 都府県・市町村の行政エリアを越えた広域的・総合的な取り組みが必要となる課題（水・緑の保全、形成等）に的確に対処するため、関係者の合意形成の仕組み（調整の動機付け）、広域的課題へ取り組む組織・権限、財源・負担調整の仕組み等について検討すべきではないか。
- 多様な主体が参加する協議会による計画策定の実効性を確保するためには、例えば問題解決を促す基金を用意する、議論しても合意ができない場合は第三者が裁定する、などの仕組みをあらかじめ定めておくことについての検討が考えられるのではないか。また、行政と住民との関係においては、住民参加等意見聴取の仕組みを十分確保しつつ、最終的な決定手続きを事前に定め、スピード感のある意思決定ができるようにすべきではないか。さらに、社会経済情勢の変化に応じた迅速な政策対応の必要性、地方自治体の財政制約等を踏まえ、土地所有・利用の公共性に着目した政策手法のあり方について検討すべきではないか。
- 政府部門の役割は、公共財の供給者として責任をもって実施すること（又は実施しないこと）を明らかにするとともに、そのための調整・合意手続きを確保することが重要ではないか。
- 行政課題への取り組みに当たっては、人口推移、社会経済情勢の変化等を踏まえ、地域の実情及び時宜に応じ（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など)、環境変化にスピーディに対応し、柔軟に施策を見直すことができるようにすることが必要ではないか。

#### (4) 我が国経済を牽引する活力エンジンの形成について

- 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自立的・主体的に取り組む必要があるのではないか。
- 大都市圏については、産業政策に加え、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ができる環境を形成する必要があるのではないか。
- 東京、大阪、名古屋等の大都市圏に人口や経済活動が集積し、コンパクトな国土構造を持つ我が国の特徴をさらに引き出すためには、とりわけ人口稠密地域の環境面を含めた社会基盤整備及び街区単位の市街地の再構築を行うことが重要ではないか。
- 今後の経済活力の活性化のためには、環境調和型、省エネ型モデルの追求、物流・人流コストの削減、災害に強い経営基盤の構築、次世代の人材育成が課題となるのではないか。
- 圏域内の各都市圏については、それぞれの地域資源を活用し、経済の活性化、雇用の確保等を図っていくことが必要ではないか。

#### (5) 広域的な土地利用の再構築について

- 大都市圏の郊外部は、都市の成長に伴い、外縁が著しく拡大した結果、長距離通勤が常態化する一方、低密度で雑然とした市街地が形成されてきたのではないか。近年では、人口の都心回帰・郊外部の人口減少がみられ、以下のような課題に対処する必要があるのではないか。

(空間利用)

- ・ 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では、人口増加から減少に転ずる中で、条件の悪い住宅地、開発時期の古いニュータウン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、これらの問題がインナーシティに集中的に生じた欧州の諸都市以上に、心理的な萎縮、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。このような郊外部において土地利用の転換・修復が求められているのではないか。

(緑地等)

- ・ 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。

(安全)

- ・ 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、被災可能性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。

- 大都市圏中心部においては、以下のような課題に対処する必要があるのではないか。

(空間利用)

- ・ 大都市圏中心部では、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市街地の存在（密集市街地、低密度利用の街区形成等）、郊外への人口流出による中心地区の空洞化・活力低下などの問題が見られるのではないか。また、道路、鉄道等の公的インフラに比べ、調和ある建築物群等の私的インフラの整備が不十分であり、魅力的な居住ストックが少ないのではないか。

(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被災可能性の高い地域が多く存在しているのではないか。

- 大都市圏のこれらの課題に対処するためには、都府県境を越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
- 等の対応が考えられるのではないか。また、その際、その実効性を高める仕組み、国と地方の役割分担についての検討が必要ではないか。

(※) 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、経済発展と環境保全を対等な価値として認識する
  - ・ 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、街区・集落のストック化を図る
  - ・ 危険なところ、社会的コストが高いところには住まないようにする
  - ・ 環境持続性、経済・財政持続性両方から見て、郊外地区からの計画的撤退、中心市街地の街区再構築の二つの政策により、人口減少社会にふさわしい市街地の再編を図る 等
- 無秩序な拡散型から暮らしやすい集約型へと都市構造を転換するに当たっては、例えば、土地利用に係る国レベルの広域的な方針と、個々の地方自治体を実施する都市計画等の具体的な施策とを結ぶ仕組みの必要性についての検討を深め、運用面も含めた制度の方向性の検討を進めることが必要ではないか。

## (6) 緑地保全について

- これまで緑地が保全されている場所は法律等に根拠があり、国及び地方自治体がそれを活かして積極的に取り組んでいるところである。大都市圏において取りまとめられた緑のランドデザインを活かし、広域的な緑地保全についての法の枠組み等を整え、地域の取り組みを支援することが必要ではないか。また、緑地の価値をより説得的に説明できるよう、その価値を経済的手法を用いて測定すること等について検討する必要があるのではないか。

- これまでの都市環境インフラのランドデザインは保全型だが、広域的環境資源（例：東京湾）の持続的維持に向けた都市環境インフラの再生・創出に資する視点が必要ではないか。
- 緑地の保全・創出について何らかのインセンティブが働くシステムの検討が必要ではないか。例えば流域圏に着目し受益と負担の関係を整理するなどの取り組みが求められるのではないか。
- 都市圏の維持（緑地、水資源等）のために依存する責任範囲を想定し、広域的な財政負担調整の仕組みを検討すべきではないか。
- 従来は公害問題等を背景に環境に対する規制等がなされてきたが、今後は、ヒートアイランド問題、CO2 問題、生物多様性の確保など地球環境問題への積極的取り組みが必要ではないか。
- 広域地方計画協議会などの広域的な枠組みにおいて、緑の保全・創出のための財源、責任分担等の検討を行い、広域ブロック全体として緑地保全のアクションプログラムを策定し、進行管理を行うといった具体的な取り組みが必要ではないか。

#### **（7）新たな公共財供給の仕組みについて**

- 都市の多様かつ高度なビジネスニーズに柔軟に対応するためには、きめ細かなニーズ把握とともに、受益者からの自発的な支払い（寄付）によって公共財供給の財源を調達するシステムの検討が有効ではないか。その際、一定のシードマネーが呼び水となり、受益者からの負担を促すことが可能となるのではないか。

（以上）