

人口減少下の都市圏のあり方にかかる論点（案）

1. 都市圏全般について

人口減少、高齢化等が進展する中で、わが国の都市圏において顕在化、深刻化する問題はなにか。

- わが国の都市圏は、爆発的な人口増加、急速な産業構造の転換、モータリゼーションの進展等により、過密過疎問題を引き起こしつつも、これまで一貫して拡大してきたと考えられるが、総人口の減少、急速な高齢化を目前に控えた現在、わが国の都市圏において今後顕在化、深刻化する問題はなにか。また、人口集積の程度や大都市圏からの距離等により問題に差異があると考えられるが、どのように整理できるか。

2. 地方都市圏について

上記1の問題を踏まえ、地方都市圏を中心とする生活圏域は今後如何にあるべきか。

- 生活圏域については、二全総において広域生活圏が位置づけられて以来、さまざまな取り組みがなされてきたが、主に地方都市圏における生活基盤の整備や連携体制の構築による過密過疎問題の解消が主課題だったと考えられる。これに対し、生活基盤がある程度整備され、モータリゼーションの進展、情報技術の発達等により生活行動範囲が広域化するとともに、生活に係る基礎的なニーズが満たされ、人々のニーズやライフスタイルが高度化、多様化する一方、総人口の減少、急速な高齢化を目前に控えた現在、生活圏域をどのように捉えるべきか。例えば、
- ・ 圏域は固定的に捉えるべきか否か。対応すべき課題によって圏域の捉え方が変わるか。
 - ・ 現在取り組まれている市町村合併との関係をどのように考えるか。

持続可能な生活圏域の規模及び構造とはどのようなものか。

- 都市的サービスの多様性は一定範囲の人口集積の程度に依っていると考えられるが、これらのうち少なくとも基礎的な生活サービスを持続的かつ効率的に維持するためには、圏域としてどの程度の規模が必要か。また、土地利用、施設配置、交通体系、核となる中心市街地等の現状を踏まえつつ、目前に控えた総人口の減少、急速な高齢化に対応していくためには、どのような都市構造が望ましいか。例えば、
- ・ 土地利用密度にメリハリを付けるべきか否か。メリハリを付けた場合に集約後の余剰地をどのように活用するか。また用途は混在させるべきか否か。今後増加が見込まれる空き地、空き家等をどのように取り扱うか。
 - ・ 医療、福祉、商業等の基礎的サービス施設は、核となる市街地に集約化すべきか否か。施設の統廃合はやむを得ないとするか否か。やむを得ないとした場合にアクセシビリティをいかに確保するか。
 - ・ 生活圏域の核となる中心市街地はいかにあるべきか。圏域内に複数の中心市街地がある場合、それぞれの中心市街地の効率的な役割分担をいかに実現するか。

基礎的サービスの維持が困難となるおそれもある地方都市圏において、国民が真に豊かさを実感できる生活圏域を形成するために何をすべきか。その際の行政と民間の役割分担は如何にあるべきか。

- 国民が真に豊かさを実感できるためには、災害、犯罪からの安全性、基礎的サービス水準の維持といった基礎的ニーズはもちろんのこと、街なかの賑わい創出、美しい景観の形成、ライフスタイルに合わせた多様な暮らしの実現といった高度かつ多様なニーズにも応えなければならないと考えられるが、財政制約、公平性の観点からこれらのニーズに行政が全て応えていくことは困難と考えられる。こうした中、行政と民間の役割分担、行政における国と地方公共団体の役割分担、民間における企業、住民（地域コミュニティ）、NPO等の役割分担は如何にあるべきか。例えば、
- ・ 基礎的ニーズについては、ある程度行政の責任において応えていくべきか。

その際、財政制約を踏まえつつこれらのニーズに効率的に応えていくために、生活圏域という観点から何をすべきか。

- ・ 高度かつ多様なニーズについては、民間の取り組みに期待し、行政は民間の自発的な活動をサポートしていくべきか。その際、地域力（地域の課題を発見し、対応策を企画し、実行する能力）を高めるために、生活圏域という観点から何をすべきか。
- ・ 基礎的ニーズ及び高度かつ多様なニーズに応えていくにあたって、生活圏域内の各主体の受益と負担のあり方をどのように考えるか。

3. 大都市圏について

大都市圏（三大都市圏）問題に係るこれまでの取り組みはどうだったのか。

- 戦後の急速な経済復興に伴う特に東京への人口・産業の集中とそれに伴う環境悪化を踏まえ、昭和31年、首都圏整備法が策定された。

同法は、既成市街地への産業及び人口の過度の集中を抑制するとともに、近郊整備地帯の無秩序な市街化の防止、計画的な市街地整備及び緑地の保全を図り、さらにその外縁に工業都市・住宅都市として発展させる地域として都市開発区域を指定するものであり、さらに、昭和34年工業等制限法が制定され、既成市街地における工場等の新設拡張制限に係る措置がとられた。

また、第4次全総の目標である多極分散型国土形成を推進するため、昭和63年、多極分散型国土形成促進法が制定され、業務核都市の整備、国の行政機関等の移転等のための措置が講じられた。これは、既に過度に集中した東京都区部の機能分散の強化とともに、東京圏の地域の中核となる都市へ業務施設を集積させ、東京圏の機能の適正配置を推進しようとするものであった。

- また、近畿圏においては昭和38年に近畿圏整備法が、中部圏においては昭和41年に中部圏整備法が制定され、それぞれの圏域の人口、産業立地の適正化等に係る措置が講じられてきた。

- しかしながら、現在では、既成市街地への人口流入は収束傾向がみられるとともに、インフラ整備の推進等により過密の弊害は緩和傾向にあると考えられる。また、平成14年には工業等制限法が廃止され、既成市街地への流入抑制策の見直しが行われた。

- また、今後見込まれる人口減少、少子高齢化等の社会経済情勢の変化を踏ま

えれば、大都市圏既成市街地の集中抑制施策は既に歴史的使命が終焉したといえるのではないか。また、東京への一極集中是正・分散施策についても見直し、むしろ他の大都市圏を育てるという観点に見直すべきではないか。

こうした変化を受け、改めて大都市圏として対処すべき問題とは何か。また今後それにどう対処していくべきか。

人口減少、少子高齢化など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。例えば主な課題として以下のようなテーマが考えられるのではないか。

- ① 高齢化への対応
- ② 環境、エネルギー問題への対応（持続可能性の確保）
- ③ 人口減少に伴う大都市圏郊外部の土地利用問題への対応
- ④ 地震、水害等の災害への対応（安全・安心の確保）
- ⑤ 国際競争力の確保

① 急速な高齢社会を迎え、高齢者が暮らしやすい都市とはどのような都市か。今後どのような視点で取り組むべきか。

- ・ 健康な高齢者が安心して生活でき、趣味や生き甲斐を持ち、地域・コミュニティに貢献できるような環境づくりはいかにすべきか。
- ・ 要介護高齢者が適切な介護サービスを受容し、家族・地域と交流を持ち、コミュニティでサポートし合い安心して生活できるような環境づくりはいかにすべきか。
- ・ 居住者の一斉高齢化に直面するニュータウンにおいて、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。

② 環境問題、エネルギー問題に対応し、持続可能な都市構造になっているか。今後どのような取り組みが必要か。

- ・ エネルギーの大消費地である大都市圏において、エネルギー効率を重視した環境負荷を最小化する大都市圏構造はいかにあるべきか。
- ・ 一般廃棄物の域内処理、産業廃棄物の広域適正処理など循環型の大都市圏

構造はいかにあるべきか。

- ・ 自然環境と調和し、水・緑・風と接する大都市圏構造はいかにあるべきか。

③ 大都市圏の近郊においても条件の悪い住宅地などで人口減少が進行する中で居住者がまばらになってしまう地区が生まれるおそれがあるが、このような土地利用の問題にどう対処していくか。

- ・ 郊外部の利点を活かした緑とオープンスペース豊かな住宅地へいかに転換していくか。
- ・ これまでの郊外部の乱開発、スプロールで蚕食された自然環境をいかに農地や緑へ修復していくか。

④ 地震、水害等の災害に対応し、大都市圏の安全・安心をどのように確保していくか。

- ・ 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（防災拠点及び避難・救援ネットワークの構築）、地域コミュニティの強化はいかにすべきか・
- ・ 高度中枢機能が高密度に集中している大都市機能について、災害時においても一定の機能を保持するための体制をいかにつくっていくべきか。

⑤ 国際競争力の高い魅力ある都市を構築するため、どう対応していかなければならないか。

- ・ わが国の経済活力のエンジンとして世界をリードする産業基盤を構成する人・技術・文化の集積を図るためにはいかにすべきか。
- ・ 国際競争に負けない人・モノの動きを円滑化する広域物流インフラ（道路、空港、港湾）の整備はいかに進めるべきか。

（以上）