

人口減少下における都市整備のあり方

集積形成とコンパクト化

名取雅彦



CONTENTS

- I 政策意図と矛盾するわが国の都市の実態
- II 成長エンジンとして期待される都市
- III コンパクト化のメリット
- IV 懸念される都市の現状
- V 競争力強化に資する都市・地域形成に向けて

要約

- 1 人口減少社会を迎えるなかで、地域の拠点としての都市は少なくとも2つの政策課題を抱えている。1つは成長を担う「集積の拠点（成長エンジン）」としての役割の実現であり、もう1つは「コンパクト化」である。多様な機能が集積する拠点として、都市は集積度とともに密度を高めることが求められている。
- 2 実際、わが国における都市規模別の事業所存在率などを見ると、本社・支社をはじめとして、経済を牽引する高次な産業や都市機能は、「規模の経済」「範囲の経済」が働く都市に集中している。また、市街地の密度が高い都市のほうが、生産性が高まる傾向がうかがわれる（「密度の経済」）。
- 3 しかしながら、こうした期待とは裏腹に、実質的な都市の範囲を示す人口集中地区（DID）の規模は頭打ち、密度も横ばいである。地方ではDID人口、DID人口密度とも減少し、非都市化が進む地域も存在する。また、ミクロには虫食い状の市街化が進み、道路、上下水道などのインフラの効率が低下したり、優良農地の保全が難しくなったりという問題が生じている。
- 4 折りしも、農地の所有から利用への転換を目指して農地法が改正され、都市計画法の改正作業も進んでいる。この機を活かして、こうした問題に適切に対処し、わが国の成長、競争力強化に資する都市整備を推進する必要がある。そのため、①戦略的な拠点都市の形成、②「都市」「圏域」「ネットワーク」に着目した都市・地域の再編、③コンパクト化に向けた土地利用規制の見直し——を推進すべきである。

I 政策意図と矛盾するわが国の都市の実態

経済活動の拠点として、都市に対する注目度が高まっている。OECD（経済協力開発機構）の「OECD地域一覧（OECD Regions at a Glance）」によれば、OECD加盟国の約4割の人口、GDP（国内総生産）は、10%の地域（都市）に集中している。また、「グローバル経済における都市の競争力（Competitive Cities in the Global Economy）」（2006年11月）と題された報告書によれば、OECDの大半の都市圏で、1人当たりGDPと労働生産性がそれぞれの国の平均を上回っている。したがって、一国の経済成長を考えるうえでも、企業が事業所の配置を検討するうえでも、成長力を担う都市に注目する必要がある。

これから本格的な人口減少社会を迎えるわが国の場合、拠点となる都市を整備するためには、少なくとも2つの政策課題に対応する必要がある。1つは成長を担える「集積の拠点（成長エンジン〈growth engine〉）」を形成することであり、もう1つは「コンパクト化（本稿では『中心部を核として都市の密度を高め、集約型の都市構造を実現すること』と捉える）」^{注1}である。多様な機能が集積し、成長力、ひいては競争力を担う拠点として、都市は集積とともに密度を高めることが求められている。

しかしながら、こうした課題とは裏腹に、わが国の実質的な都市の範囲を示す人口集中地区（以下、DID^{注2}）の動向を見ると、規模は頭打ち、密度も横ばいである。また、モータリゼーションの進展に伴い、大都市圏でも地方圏でも、農地や林地に虫食い状に広がる

市街化が散見されるなど、政策意図と矛盾する実態がある。

本稿では、こうした都市を取り巻く状況を検証し、都市のあるべき方策について考えることにしたい。

II 成長エンジンとして期待される都市

1 「成長エンジン」としての都市

グローバル経済における競争力の確保に向けて、都市に対する期待が高まっている。前述のように、国あるいは地域の経済成長を支える、産業の集積拠点としての都市、いわゆる「成長エンジン」としての期待が高まっているのである。

たとえば、2008年7月に閣議決定された「国土形成計画」には、人口減少を克服する新たな成長戦略の構築に向けて、

- 「東京を含めた国内各地域と東アジアを始めとする世界の諸地域という視点で、これまでの都市及び産業の集積を活かし、これを経済成長を支えるエンジンとして強化していくとともに、機能の陳腐化した国土基盤の質的向上を図り、国際競争力強化のための戦略的な投資を進めていく必要がある」
- 「各広域ブロックの内部では、ブロックの成長のエンジンとなり得る都市及び産業の強化を促していくとともに、相互依存・補完関係にあるブロック内の各地域が、互いに交流・連携を促進し、固有の文化・伝統・自然条件等に根ざした多様な地域特性を発揮していく」

——との記述がある。

EU（欧州連合）の場合、2007年から13年のEUの地域づくりの指針を示す「コミュニティ戦略ガイドライン（Community Strategic Guideline 2007-2013）」では、限られた資源の有効利用に向けて、「集中」が重視されており²³、地域形成の面では、「都市におけるクラスター（集積化）の形成とネットワーク化を通じた『競争力の向上』に焦点を当てるべき」との記述がある。関連する「結束政策と都市」²⁴と題された報告書においても、都市を「社会的結束をもたらす雇用、企業、高次教育の拠点」、また、「イノベーション（技術革新）、起業家精神、経済成長の基盤となる変革の拠点」と位置づけ、都市政策の重要性が強調されている。

EUの地域づくりは、2000年3月に採択された「リスボン宣言」、翌年の「ヨーテボリ宣言」以降、従来の空間的バランス重視の地域政策から、成長と雇用、環境に重点が置かれる政策にシフトしてきている。とはいえ、その実現に当たっては、都市整備が引き続き重要な手段になっているのである。

また、米国の大都市研究所（Metropolitan Institute）は、今後2040年までに「メガポリタン地域（大都市が隣接し、人口1000万人を超える地域、全米に10地域存在する）」においては人口が計8300万人増加し、米国の不動産投資の4分の3がこうした地域に集中するという報告書を出している。これは国家的な都市政策ではないが、都市が経済的成長を支える拠点であるという認識がうかがわれる。

2 成長エンジンとして期待される理由

このように都市が成長エンジンとして期待

されているのは、グローバル企業の本社部門や地域統括部門、研究部門をはじめとして、経済成長を担う高次な機能や、関連する機能の多くが都市に立地する傾向を示しており、こうした機能集積を通じて都市において新たな付加価値やイノベーションが生まれやすいからである。都市では、いわゆる「規模の経済」「範囲の経済」が働き、産業、機能が集積しやすく、しかもさまざまな個別機能が個別に存在している以上の経済効果が得られる。

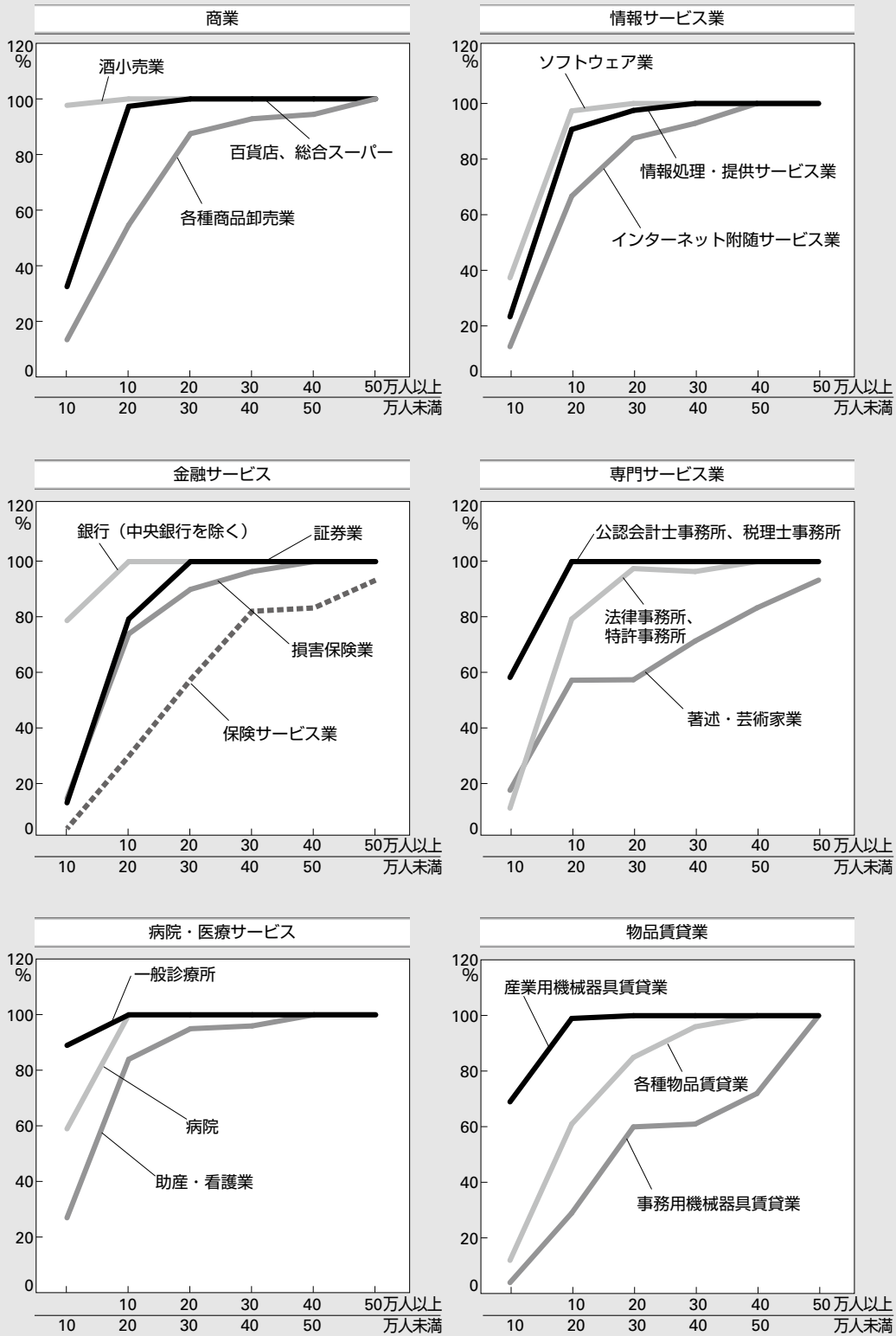
(1) 規模の経済

都市における規模の経済を確認するために、都市の人口規模別に、各種の商業・サービス業が存在する都市の割合（事業所存在率）を見ると²⁵、いずれの機能も、人口規模が大きいほど事業所存在率が高まることがわかる（図1）。しかも、低次な機能は小さい人口規模で成立するが、高次な機能は人口規模が大きくないと成立しない。

たとえば、酒小売業（酒屋）のような最寄商業（日常的に高頻度で購入する商品を扱う業種）であれば、「10万人未満」の都市（市町村）でもほぼすべて立地しているが、高級品や耐久消費財など買回性が高い商品を扱う百貨店、総合スーパーとなると「10～20万人」以上、さらにこうした事業所を顧客とする各種商品卸売業では、「20～30万人」以上ないと立地しない。同様に、企業の事業所も、出張所、支店、支社と機能が高次化するほど、規模が大きい都市に立地する。

これは、集積規模が大きい都市には、それぞれの機能が立地するのに必要な基礎需要が存在することに加え、大量生産・大量消費を

図1 都市規模と事業所存在率の関係



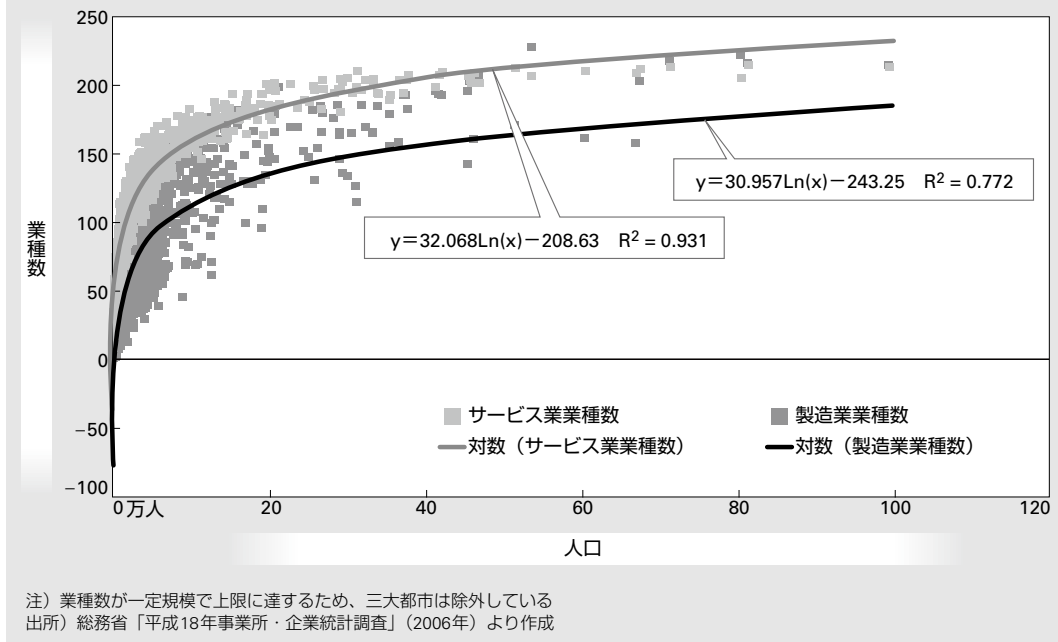
10万人未満 N=1,555
30万人以上40万人未満 N=28

10万人以上20万人未満 N=150
40万人以上50万人未満 N=185

20万人以上30万人未満 N=40
50万人以上 N=15

出所) 総務省「平成18年事業所・企業統計調査」(2006年)より作成

図2 都市規模と業種数の関係



通じて、固定費や原材料費の削減が可能になるからである。集積規模の大きな都市では、いわゆる「規模の経済」が働き、都市以外の地域より効率的に機能が立地しやすくなるのである。

立地しやすくなるのは、百貨店、総合スーパーのような既存の高次な機能だけではない。これまでにない新しいタイプの機能も、大規模な集積が存在している都市が、市場として誕生・成長するケースが多い。

たとえば、情報サービス業の場合、すでにサービス業として確立しているソフトウェア業や情報処理・提供サービス業の事業所存在率は20万人程度の都市で約100%になっており、ほぼすべての都市に立地しているものの、比較的新しいタイプのサービス業であるインターネット附随サービス業（サーバーハウジング業、ASP〈アプリケーション・サービス・プロバイダー〉）、電子認証業、情報ネ

ットワーク・セキュリティ・サービス業、ポータルサイト運營業等、インターネットを通じて情報を提供するサービス業など）の場合、現在でも、大半が立地するのは40万人規模の都市からである。また、オフィスを対象とする事務用機械器具賃貸業（リース業）は、50万人規模の都市となる。

インターネット附随サービス業のような新しい産業や機能は、集積規模の大きい都市で生まれ、次第に集積規模の小さい都市や集落へと普及するケースが多い。こうした過程は、「イノベーションの空間的拡散」と呼ばれることがある^{注6}。もちろん、地方都市であっても、先進的な技術を持って全国展開するソフトウェア企業が立地しているケースが存在するように、ネットワーク社会が到来し、機能立地面での空間的な制約は弱まったはずであるが、データから見るかぎり、多くの機能やサービスはまず集積規模の大きい都市で成

立し、そこから離散的に普及するケースが多い。そのため、成長エンジンとしての都市が期待されるのである。

(2) 範囲の経済

次に、都市の人口規模とそこに立地する業種数の関係を見ると、製造業でもサービス業でも、人口が増えるほど、立地する業種数が増えることがわかる（図2）。規模が大きく多様な産業や機能が集積する都市では、それだけ多様な種類のサービスが得やすくなる。

広く知られるようになった「産業クラスター」という語が象徴するように、個々の産業は、相互に関連性を有する産業群を形成しており、こうした産業群は、一定のまとまりある地域の中に立地するケースが多い。

たとえば、自動車製造の場合、産業連関表の投入係数が大きく、生産に当たり関係の深い業種として、「その他自動車」「研究」「その他電気機器」「プラスチック製品」「広告・調査・情報サービス」が挙げられる。同様に、医薬品製造の場合、「研究」「広告・調査・情報サービス」「医薬品」「有機化学製品」「商業」との関係が深い。製造業であっても、広告・調査・情報サービスや商業など、サービス業との関係が深いことがわかる。

多様な産業や機能が集積する都市では、こうした連関する資源の有効利用が可能となる。ミクロに見るならば、多様な産業や都市機能が集積することにより、同じ生産資源でシナジー（関連性）のある事業を実行できるようになり、コスト削減、合理化、新規事業拡大が可能となるケースが多いと思われる。このように都市では、規模の経済に加えて、

「範囲の経済」が働いていると推察される。

Ⅲ コンパクト化のメリット

都市は、「コンパクトシティの形成（コンパクト化）」の面から論じられることも多い。これは、多くの都市で、モータリゼーションの進展、郊外での住宅地開発、大型小売店や公共施設の郊外部への立地などに伴い、中心市街地の空洞化が進んでいるからである。土地利用が管理されておらず、幹線道路に沿った市街地形成が進むなかで、住宅、農地、商業施設、工場が混在し、混雑現象や環境問題を招いている場合も多いようである。

本来、人口減少社会のもとでは、都市も減少する人口に見合った規模と形態となるのが自然である。しかしながら、こうした管理はなかなかできず、どのような対策を取るべきかの議論が行われてきた。このような議論を経て望ましい都市のあるべき姿として浮かび上がってきたのが、中心部を核とした高密度な市街地像を目指す「コンパクトシティ」あるいは「コンパクト化」の実現である。

1 コンパクト化により高まる生産性・付加価値

都市のコンパクト化は、単なる空間の節約だけでなく、さまざまな社会・経済的なメリットをもたらす。その一つが、立地機能の生産性の高度化や付加価値の向上である。コンパクト化した都市では、「規模の経済」「範囲の経済」に加えて、「密度の経済」が存在する。

これまでの論考を振り返ってみると、都心や中心業務地区（CBD：Central Business District）における「密度」の重要性は、以

図3 DID人口、非DID人口と所得水準の関係

$$\text{(人口当たり県民所得)} = 2,447.6 + 0.121 \times (\text{DID人口}) + 0.09 \times (\text{非DID人口})$$

相関係数：R=0.68

注1) 総務省「国勢調査」、内閣府経済社会総合研究所「県民経済計算年報」(2005年データ)に基づき作成
 2) DID：実質的な都市の範囲を示す人口集中地区

前からたびたび指摘されてきた。たとえば、ジャーナリスト出身の米国の経済学者ジェーン・ジェイコブズ氏は、かつて『アメリカ大都市の死と生』(1961年)において、大都市が活力を維持するためには多様な機能が高密度に存在していることが重要であるとして、単調な低密度開発を主張する英国のニュータウン政策を厳しく批判した。最近では、「創造都市論」を提唱する英国の都市計画学者チャールズ・ランドリー氏が、都心部において、一定の広がり範囲の中に創造的人材が集中する「創造的環境 (creative milieu)」を形成することの重要性を指摘している。

創造的環境の端的な例は、デザイナー、芸術家、IT (情報技術) 産業などが集積するニューヨークのSOHO (ソーホー) 地区や、わが国の東京都港区六本木周辺地区である。多様な産業、機能が高密度に集積する地区では、高度な専門家 (知識) へのアクセスがしやすく、そのもとで新しい知識が生み出されるフェース・トゥ・フェースのコミュニケーションが活発である。双方向型の密度の高い人と人とのコミュニケーションが付加価値の増大やイノベーションを生み出すのである。OECDにおける特許の81%が都市部の在住者から出願されているという先のOECDの報告書もある。

おそらく、規模が小さく密度の高いコンパクトな都市では、こうした成長を担う高密度

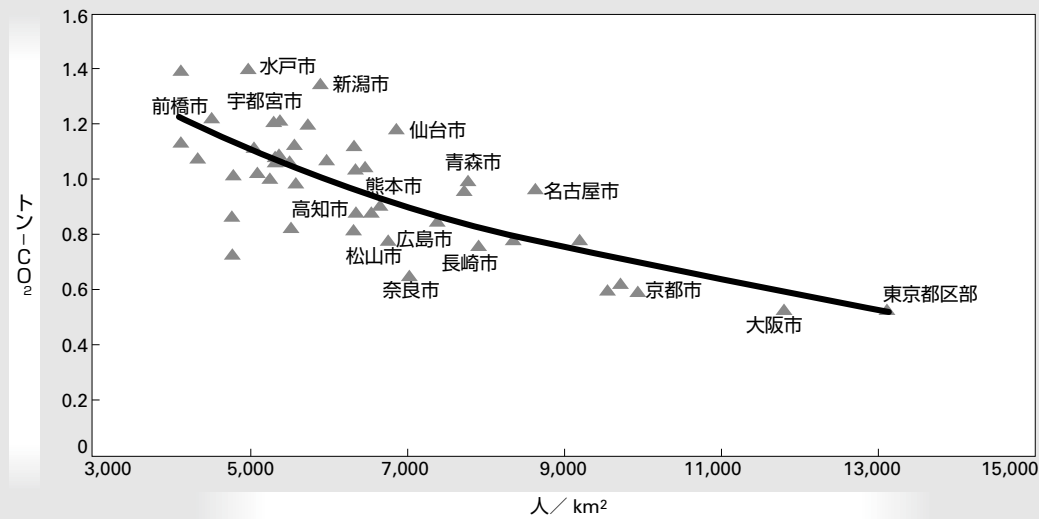
な都心地区が形成されやすくなると考えられる。

試みに、都道府県の所得水準 (1人当たり課税対象額) とDID (実質的な都市の範囲を示す人口集中地区) 人口、非DID人口との関係式を作成してみると (図3)、相関はやや弱いものの、DID人口が増えたほうが、所得水準が向上する傾向にあることがわかる (DID人口の係数のほうが非大都市人口の係数より大きい)。DID人口、非DID人口いずれの係数もプラスであり、どちらであれ、人口が増えたほうが所得水準の向上にはプラスである。しかし、増えるのであれば、DID人口が増えるほうが、非DID人口が増えるよりも、所得水準に対する寄与度は大きい。

また、最近の実証的な研究として、映画館、フィットネスクラブ、カルチャーセンターなどの対個人サービス業を取り上げて、人口密度が倍になると、サービス業の生産性が平均10~20%上昇することを示す研究成果もある^{注7)}。さらに、都道府県レベルのDID人口比率と卸・小売業、サービス業の生産性向上の関係から、コンパクトな都市の形成と生産性向上との相関を示す報告がある^{注8)}。

これらの研究や報告は、都市全体の密度の高さと生産性との関係を示唆する点で興味深い。都市における生産性の議論は、都心や中心業務地区での機能集積や密度で議論されることが多かったが、これは市街地全体の密度

図4 DID人口密度と1人当たりCO₂（二酸化炭素）排出量（運輸旅客）



注1) 総務省「平成12年国勢調査」、国立環境研究所「市町村における運輸部門温室効果ガス排出量推計手法の開発および要因分析」より作成。人口減少社会と環境をテーマとする環境省「平成18年版環境白書」などにも同様の分析がある

2) トン-CO₂：トン(重さ)に換算したCO₂量
出所) 国土交通省資料

が生産性に寄与する可能性が示されているからである。都市がコンパクト化し、市街地全体の密度が高まれば、都心や中心業務地区の集積密度が高まり、生産性の向上に寄与する可能性も高まると考えられる。

もちろん、人口や都市機能が集積すれば、混雑現象や過密状態を招く可能性がある。一定の限度はあるものの、高密度化に適した都市構造や建築形態を採用することにより、弊害を避けて集積度を高めることが望まれる。

2 生活の利便性向上と環境親和

都市のコンパクト化のメリットは、生産性の向上にとどまらない。むしろそれ以外のメリットが強調されている場合が多い。

たとえば、中心市街地に機能が集積し、密度が高いコンパクトな都市では、都市内における地点間の移動距離を短くすることができ、多くの人にとってサービスへのアクセス

条件が改善される。拠点をうまく配置することによって、日常的なサービスであれば徒歩を中心とする行動圏を形成することも可能である。また、こうした地域形成を推し進めて電車やバスなどの公共機関を整備すれば、より高次のサービスについても、自動車に乘らずに利用することができる。

さらに、京都議定書目標達成計画で、都市構造や交通システムの見直しなど「面」・「ネットワーク」対策の重要性が謳われているように、集約型の都市構造を実現し、目的地までの移動距離が短くてすむようになれば、CO₂（二酸化炭素）の削減効果も期待できる。実際、わが国の都市におけるDID人口密度と運輸旅客部門のCO₂排出量の関係は、DID人口密度が低い都市（拡散傾向が強い都市）ほど運輸旅客部門の住民1人当たりのCO₂排出量が多い（図4）。

具体例として、面積と人口がほぼ同じ規模

である群馬県の前橋市と高知県の高知市を比べると、低密度の市街地が広がっている前橋市では自動車の依存率が高く、運輸旅客部門の1人当たり年間CO₂排出量は、高知市の0.87トンに対して1.21トンと、約4割多いという調査結果もある（環境省「平成18年版環境白書」）。

コンパクト化を通じて、郊外部の虫食い状の市街化を抑制できれば、ロンドンやパリなどの郊外のように、都市的土地利用と自然的土地利用との截然とした区分も可能となる。まとまった緑地の確保、良好な自然景観、田園景観の保全など、アメニティ（快適性）確保の面でも効果的ははずである。

3 農地の有効利用

もう一つ期待される効果は、農地の有効利用である。大都市圏でも地方圏でも、都市の郊外部では、今なお虫食い状の市街化が進み、市街地と農地の混在が進んでいる場合が多い。都市のコンパクト化が進めば、遊休化が進行する農地の集約化や利用の面で、プラスの効果が期待できる。

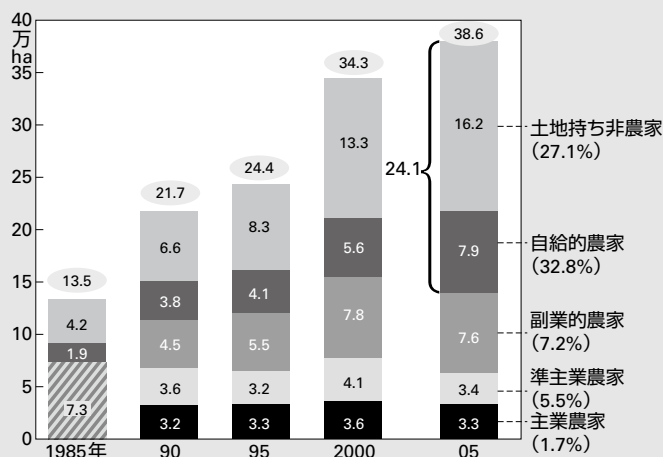
農地の遊休化の状況を農林水産省「農林業センサス」の耕作放棄地の動向で見ると、1985年までおよそ13万haで横ばいだった耕作放棄地が、90年以降は増加に転じ、2005年に38万6000ha（東京都の面積の1.8倍に相当する）まで増えている（図5）。農地面積に耕作放棄地が占める割合（耕作放棄面積率）は、農地が減少していることから、さらに増加傾向が強く、約3倍の9.7%まで増加している。

地域的に見ると、都市的地域の耕作放棄地面積率は12%を超えている（山間農業地域14.7%に次ぐ）。また、耕作放棄地を農家の形態別に見ると、土地持ち非農家の割合が3割弱と多い。農業の担い手が高齢化するなかで、後継者難が耕作放棄地を生んでいると推察される。

実際、東京近郊県等の土地利用計画・規制担当者に対する野村総合研究所（NRI）のヒアリングによれば、高齢化等による農業離れが進み、農地等の市街化を抑制することが期待される地域であっても、資材置き場等への転用が進んだり、耕作放棄地になったりしている。しかも、土地の転売意向を持つ地権者が多く、こうした地権者は市街化調整区域の指定などの規制に対する抵抗感が強く、土地利用の方針の立案、規制が困難な場合がある。そのため、たとえ土地利用計画で、農地としての利用が期待されていても、現実的には農地としての利用は困難といわざるをえない。

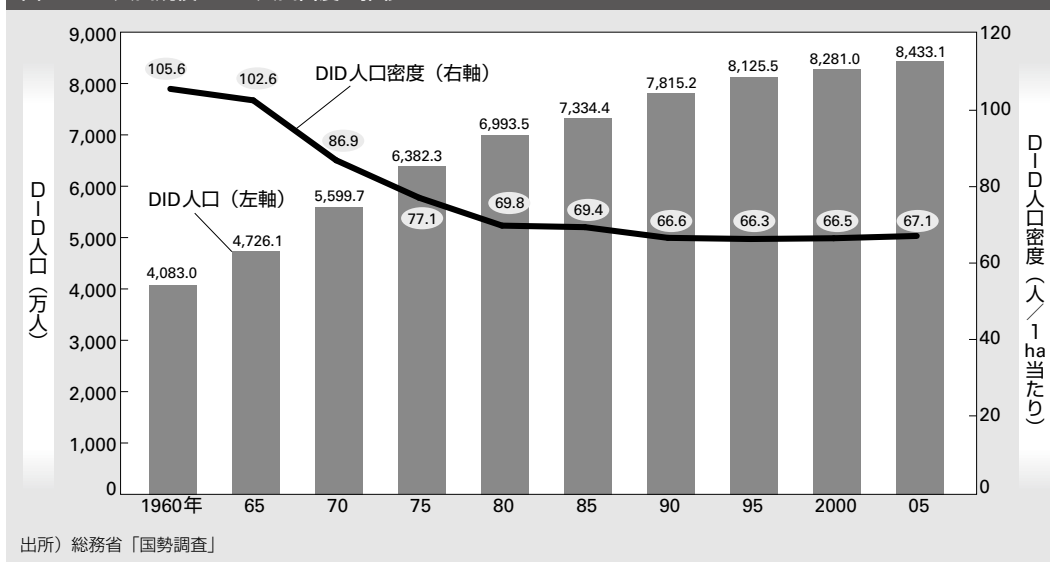
こうした問題に対して、2009年6月17日に第171回国会で成立した「農地法等の一部を改正する法律」によって、農地法の目的が「耕作者所有主義」から「効率的な利用促進」へと見直されることになった。具体的に

図5 農家の形態別耕作放棄地面積



注1) 1985年については、主業・準主業・副業的農家の区分がない
 2) 2005年の()内の数値は耕作放棄地面積率である
 出所) 農林水産省「耕作放棄地の現状と課題」(原出典: 農林水産省「農林業センサス」)

図6 DID人口規模とDID人口密度の推移



は、担い手への農地利用集積の推進、株式会社等の農地貸借の認可、体系的な遊休農地対策など、土地の集約化を目指している。しかしながら、市街地と農地の混在は、こうした取り組みを推進するうえでネックになる可能性がある。

都市計画などで都市のコンパクト化の方針を明確に打ち出し、市街地と農地を区別することができれば、土地利用の混在に伴うこうした問題を未然に防ぐうえで効果がある。それらは農地の有効利用にも寄与すると考えられる。

IV 懸念される都市の現状

1 都市集積形成の鈍化・偏在と市街地拡散

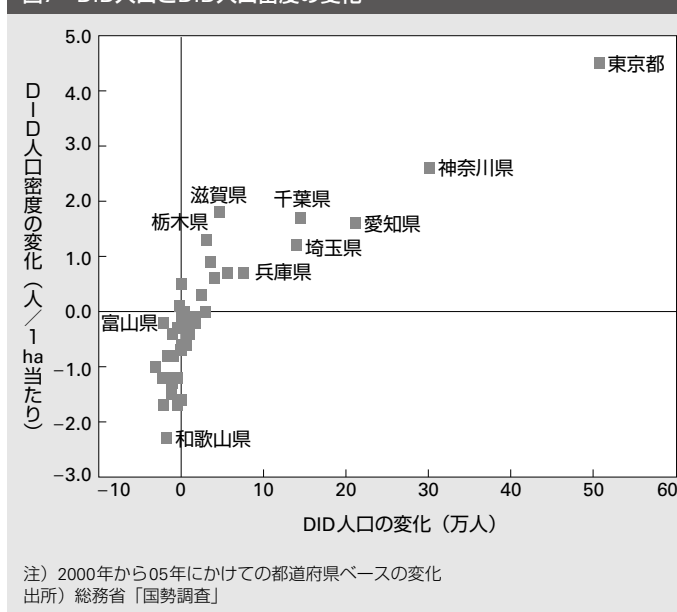
一方、冒頭に述べたように、DIDなどの統計から都市集積の伸びの鈍化と偏在、市街地の拡散が読み取れる。

(1) 都市集積形成の鈍化と偏在

全国的に見た都市集積について、2005年のDID人口は8433万1000人であり、総人口の66%を占めている。統計が取られている1960年代から増加しており、都市化の進展がうかがわれるが、90年代後半から増加傾向は鈍化している(図6)。

DID人口の増加が大きい地域は、東京大都

図7 DID人口とDID人口密度の変化



市圏（東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県）や愛知県などの大都市圏である。これに対して、富山県や和歌山県など、地方圏では減少している地域も多い（前ページの図7）。特に、DID人口が200万人以下の県では減少している地域が多くなっている。こうした都道府県は、高齢化によって人口減少に転じている場合が多く、それに伴い、非都市化が進んできている可能性がある。

前述のとおり、DID人口とそこに立地する機能集積、機能の多様性は相関関係を示しており、DID人口が減少している地域では、都市機能集積や産業集積も減少している可能性が高い。都市集積から見ると、大都市圏とそれ以外の地域の二極化がうかがわれる。

（2）横ばい状態のDID人口密度

前ページの図6にあるように、DID人口密度は、1960年から減少傾向を示している。1980年以降、減少幅は鈍化し、95年から若干の増加傾向を示しているが、依然として横ばい状態となっている（2005年のDID人口密度は1ha当たり67.1人）。

地域別に見ると、DID人口密度もDID人口と同様、東京大都市圏（東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県）や愛知県など、大都市圏を中心に増加しており、こうした地域では、コンパクトな集積形成が進んでいるといえる。DID人口密度が最も高い東京都をはじめとして、一定以上の集積規模がある地域では、集積が集積を呼び、DID人口密度も高まっている傾向がうかがわれる（DID人口密度の高いことが成長の制約となる状況にはなっていない）。

一方、大都市圏以外の地域では、DID人口

密度が減少している地域も多く、こうした地域では、非都市化や市街地の拡散が進展している可能性が高い。また、福島県、鳥取県、熊本県など、なかにはDID人口が増加しているにもかかわらず、DID人口密度は減少している地域が存在している。さらに大都市圏でも、京都府や大阪府では、DID人口密度が減少している。

こうした地域は都市集積が拡散しているため、規模の経済や密度の経済の面で、何らかのロスが生じている可能性がある。

2 無秩序な市街化の進展

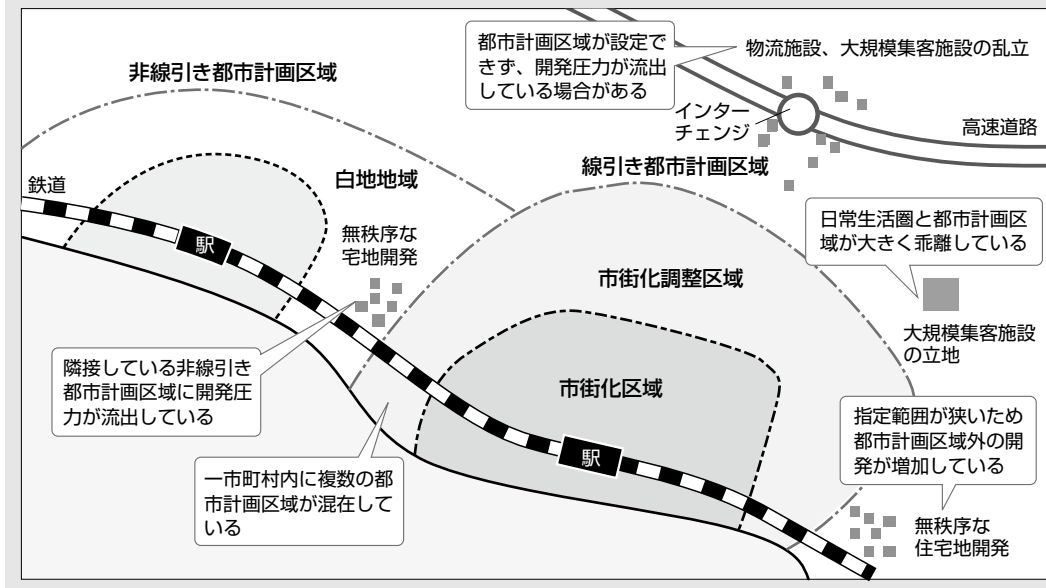
都市のコンパクト化の面では虫食い状の市街化も大きな問題である。DID人口密度が高まっている大都市圏でも、ミクロに見ると、郊外部で虫食い状の市街化が進んでいる場合が散見される。

郊外部で虫食い状の市街化が進んだ最大の理由は、モータリゼーションの進展である。自動車普及率が高まるにつれ、安価な土地を求めて郊外部の住宅地が開発され、それを通じて市街地形成が促進された可能性が高い。

わが国では新しい形式の路面電車（LRT：Light Rail Transit）やバスなどの公共交通機関の利用を推進する都市も出てきているが、まだ一部にとどまっている。商業施設、病院、市役所などの大規模集客施設の立地は郊外部の利便性を高めたが、郊外部における虫食い状の市街化を加速した。そのため、大型小売店などの大規模集客施設については、2006年の都市計画法の改正などを通じて規制されることとなったが、その効果はまだ十分に現れていない可能性がある。

郊外部における土地利用規制にかかわる問

図8 市街化の問題



題も見逃せない。わが国の市街化の管理は、都市計画法に基づく市街化区域および市街化調整区域の設定（いわゆる線引き）を通じて実施されるが、現状を見ると、十分に管理できていない市街化も多い。

それには以下の問題がある（図8）。

- ①都市計画区域の範囲が、一体の都市として整備すべき範囲に比べて狭く設定されており、都市計画区域外への虫食い状の市街化が生じている。都市計画法で、都市計画区域は「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」（第五条）と規定されているが、実際には、都市圏より狭い範囲に指定されている場合も多い。その結果、都市計画区域外で無秩序な宅地開発が生じているケースが散見される
- ②都市計画区域が設定されているが、いわゆる線引きが行われておらず、土地利用規制が十分に行われていないケースも多

い。線引きができていない都市計画区域のうち、用途地域が定められていない地域は「白地地域」と呼ばれ、規制が緩い。その結果、線引き都市計画区域と非線引き都市計画区域が隣接している場合、白地地域に無秩序な宅地開発が進みがちである

- ③線引きはされているが、規制緩和に伴い虫食い状の市街化が進んでいるケースも見られる。線引き制度については、2000年の都市計画法の改正によって線引き制度が緩和され、連たん区域（市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であって、おおむね50以上の建築物が連続している区域）の場合、地元市町村が利用に関する条例を制定すれば、開発が許可されるようになった経緯がある（都市計画法第34条11号）。地域の実情を踏まえて柔軟な市街地形成をねらう制度であったが、こうした地域

においては、虫食い状の市街化が進む傾向が強いことが指摘されている

V 競争力強化に資する都市・地域形成に向けて

以上の点を踏まえると、今後のわが国の成長力確保、競争力強化という観点から、以下の視点に立った都市政策が望まれる。

1 戦略的な拠点都市の形成

前述のように、求心力の高い拠点を形成するためには、できるだけ規模が大きく、密度の高い都市を形成することが望まれる。しかしながら、全国的にはすでにDID人口は頭打ちであり、今後は減少に転じる可能性が高い。したがって、グローバル経済におけるわが国の競争力強化に資する拠点都市を形成するためには、拠点性を発揮すべき都市を選定し、重点的に整備する必要がある。今後もわが国の総人口が減少し続けるだけに、拠点都市の選択と集中が不可避である。

この場合、まず、東京をはじめとする大都市圏の都市整備が重要である。大都市圏では、今なお高密度な都市の集積形成が進展しており、こうした動向を活かして、グローバルな産業や都市機能の集積を促進する必要がある。求心力の強化に向けて、

- グローバル金融センターの形成やコンベンション機能の強化
- 羽田空港の国際化などのインフラ整備
- 電気エネルギーの活用
- ユビキタス型のIT活用

——など、新しい技術の活用に向けた取り組みの推進が望まれる。新しい技術の利用に

よる都市開発の具体化に向けて、都市再生特区やまちづくり交付金などを活用し、公民連携型のプロジェクトを促進することが望まれるのである。

グローバルに見ると、金融センターとして東京は世界第9位という調査結果もあるように、わが国の都市は競争力が高いとはいえない²⁹。世界の金融センターとしてのステータスの維持を目指すロンドンはもとより、カナダのトロントなど、首都にかぎらず、グローバルな視点に立って、自ら競争力強化の取り組みに注力する都市が散見される。わが国もこうした取り組みを推進すべきだと考える。

また、横浜・大坂・名古屋3市による大都市制度構想研究会「日本を牽引する大都市——『都市州』創設による構造改革構想」（大都市制度構想研究会提言、2009年）で紹介されているように、道州制の導入と併せて、東京都はもとより、横浜市、名古屋市、大阪市などを対象とする大都市制度（大都市の位置づけ、固有の行財政のあり方を規定する制度）を創設することが考えられる。NRIの推計によれば、大都市制度の創設によって、生産性に応じたサービス業などの産業配置が実現した場合、年間約7兆8000億円の域内総生産の押し上げ効果が期待できる。グローバル機能の集積形成に向けたプロジェクトと併せて、道州制・大都市制度など、活性化に資する地方制度の整備が望まれる。

もちろん三大都市圏以外の地域についても、広域ブロックの成長エンジンの役割を担う都市集積を形成する必要がある。ただし、非都市化が進んでいる地域が出てきていることを踏まえると、道州の経済を担う拠点都市は絞り込んで機能集積を推進する必要がある

と考えられる。すでに基本法が検討されている道州制の導入を展望するならば、調整は困難かもしれないが、広域ブロックごとに活性化に向けた制約条件を整理したうえで産業・都市機能の集積を担う戦略的な拠点の設定、拠点としての都市づくりに取り組むことが望まれる。

2 「都市」「圏域」「ネットワーク」に着目した都市・地域の再編

地域の振興の面からは、都市単体としてではなく、「圏域（別な言葉でいえば周辺地域）」と一体的な地域整備を推進することが重要である。そのため、「都市」と「圏域」を結びつける「ネットワーク」も強化し、一体的な地域構造を構築すべきである。

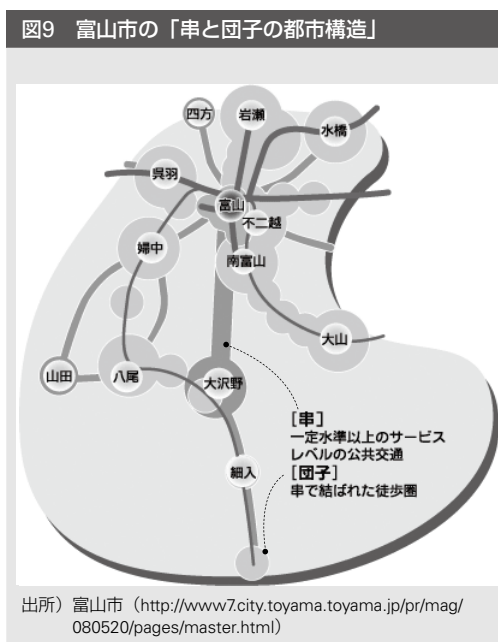
「都市」「圏域」「ネットワーク」から構成されるモデル的な地域像としては、富山市が目指す「串と団子の都市構造」がわかりやすい。これは、ネットワークとして鉄道をはじめとする公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化などの都市の諸機能を集積させるといふ、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくりである。鉄道などの公共交通を利用することによって、単一の都心を核とする都市だけでなく、複数の核を結んだ地域としてのコンパクト化が可能になる。富山市の場合、この考え方を、同市から北に延びる旧JR富山港線にLRT（富山ライトレール）を導入することで適用し、自動車利用から鉄道利用への転換を促進したという実績も挙げている。

当然のことながら、この考え方は、さらに大規模な都市や大都市圏のような複合的な都市圏にも当てはまる。郊外部も含めて鉄道ネ

ットワークが発達したわが国の大都市圏は、「串と団子の都市構造」の複合体と見ることもできる。

「都市」「圏域」「ネットワーク」から構成される都市構造を目指す場合、広域の拠点となる都心や中心業務市街地を有する都市については、できるだけ高次の機能立地を推進し、イノベーションを促進する必要がある。そのためにも、集積形成とコンパクト化を促進し、創造的な機能を輩出できる基盤としての都市整備を推進すべきである。

圏域については、都市集積を支える機能や人口集積を高める必要がある。市場規模を確保し、高次機能の立地を推進するためには、圏域としての就業機会を増やし、人口を増加させることが望まれる。そのため、圏域の範囲では拠点都市の都心や中心業務地区と密接に関連する産業群や都市機能の立地を推進することによって、圏域として一種の産業クラスターを形成することが望まれる。地域資源を活かした立地機能が密接に連携する産業クラスターとしての産業・都市機能の集積を形



成することによって、圏域としての付加価値形成、生産性を高めることが可能になる。

都市と圏域、あるいは圏域外の地域を物理的に結びつけるためのネットワークとしては、公共交通機関を軸とした都市内および都市と都市圏との連携強化が何より重要である。

3 コンパクト化に向けた土地利用規制の見直し

個別都市の構造については、中心業務地区を核とするコンパクトな市街地形成、密度の向上、空間構造の再編が望まれる。2006年のまちづくり三法の改正を通じて、すでに大規模集客施設の郊外立地が管理されるようになった。しかしながら、郊外部では依然として虫食い状の市街化が進行しているのが現状である。その管理は、今後予定されている都市計画制度の改正に待つ面が大きい。

現在、指定されている都市計画区域は、前述のように、都市計画法が目指す「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」としては、指定範囲が狭い場合が多く、都市圏の範囲を都市計画区域がカバーしきれていない地域が散見される。また、線引きをしている市町村（市街化区域・市街化調整区域の区分をしている市町村）と、線引きをしていない市町村が合併した場合など、異なるやり方で規制をしてきた市町村が規制方法の調整に手間取っているケースが存在する。

計画範囲が狭く、統一した規制ルールが確立していない現在の都市計画制度は、十分に機能しているとはいえない面がある。都市のコンパクト化を実現するためには、まず市町村合併を踏まえた都市計画区域の見直しを進

めるとともに、白地地域や市街化調整区域における土地利用規制の強化、まとまりのある市街地の整備に向けた計画的な開発の誘導が必要である。

土地利用の厳格な管理という意味では、いったん現況利用を前提としたダウンゾーニング（土地利用規制の強化）を行ったうえで、英国のように計画許可制度を丁寧に運用することも考えられる。民間活力を活かすという意味では、都市再生特別地区のような規制緩和が重要であるが、土地利用の混乱や混雑現象・過密状態の発生を防ぐためには、規制を緩和すべき地域と開発を規制すべき地域のメリハリが必要だと考えられる。

また、土地利用のカテゴリーについては、線引き制度が検討された1967年3月の宅地審議会「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」では、

- ①既成市街地
- ②市街化地域
- ③市街化調整地域
- ④保存地域

——の4つが提案されていた。市街化調整地域とは、都市地域のうち既成市街地、市街化地域、保存地域以外の地域であって、一般に市街化の構想が未定であり、したがって、段階的、計画的に市街化を図るために一定期間、市街化を抑制または調整する必要がある地域とされていた。

厳しい規制が一律にかかる現在の市街化調整区域となることに対する地権者の抵抗が強いことを勘案すれば、市街化区域と市街化調整区域という、現在の2分法の線引き制度を見直すことも選択肢といえよう。今後の都市計画制度改正に向けた議論に期待したい。

注

- 1 コンパクトシティおよびコンパクト化のさまざまな捉え方については、玉川英則編著、鈴木勉・佐藤栄治・吉川徹・佐土原聡・大口敬・市古太郎・伊藤史子・堀川知子・中東雅樹著『コンパクトシティ再考——理論的検証から都市像の探求へ』（学芸出版社、2008年）が詳しい
- 2 Densely Inhabited District：人口密度が1 km²当たり4000人以上の基本単位区が市区町村の境界内で互いに隣接しており、かつ、それらの隣接した地域の人口が5000人以上を有する地域。実質的な都市地域に該当する
- 3 今後の結束政策（Cohesion Policy）の枠組みとしては、「集中」「格差是正」「地域の競争力と雇用」「欧州におけるテリトリー間の協力」「ガバナンス」が挙げられている
- 4 European Commission, “Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions,” 2006
- 5 DID人口規模別に見ても同様の結果が得られる。ここでは事業所・企業統計の調査対象区域との整合性を考慮し、行政区域の人口規模別の集計結果を掲載した
- 6 イノベーションの空間的拡散については、地理学者トルステン・ヘーゲルシュトランド（Torsten Hägerstrand）氏の古典的研究がある。イノベーションの空間分布に関連して、特許の出願は特定の地域に集中しており、10%の地域でおおむね6割の出願があるというOECDの「OECD地域一覧」（2007）の調査結果がある
- 7 森川正之「サービス業の生産性と密度の経済性——事業所データによる対個人サービス業の分析」経済産業研究所、2008年
- 8 雨宮愛知・西澤隆「経済再生と“コンパクトシティ”」野村証券金融経済研究所、2009年
- 9 The Global Financial Centres Index（GFCI）, 2008

著者

名取雅彦（なとりまさひこ）
経営革新コンサルティング部上席コンサルタント
専門は国土・地域政策、行政経営