

今後の大都市政策の考え方

2016年3月15日

一般社団法人 日本経済団体連合会

I. はじめに

1. 経団連ビジョンで掲げた方向性

<転機を迎える大都市政策>

アジア新興国等を見据えた都市間の国際競争力の強化、老朽化する交通・都市インフラの維持更新の必要性、巨大災害に備えた防災性の向上、急増する高齢者への適切な対応、環境問題への対応など
⇒経済社会の成熟化を背景に、都市政策の質的な変化が求められている

<経団連ビジョンで目指す都市像：「世界から幅広い企業・人材を集め、新技術・新産業を生み出すグローバル拠点として、世界の都市間競争で優位を誇る」>

- ビジョンの実現に向け、①都市が持つ様々な経済効果の顕在化と行政コストの削減を両立
②中核となる大規模な都市と周辺都市・地域との間において産業・物流・交通・観光・研究等のネットワークを強化
③経済社会の変化を都市計画の中で先取りし、海外の都市よりも常に一步先を進むため、政策面・エリア面での「選択と集中」

<舞台として果たす5つの役割>

- ①グローバル化社会への対応、②人口減少・少子高齢化への対応、③環境共生社会の実現、④新産業創造・イノベーション創出、⑤安心・安全の実現

<大都市を見直す最大の好機>

- ①2020年東京オリンピック・パラリンピック開催決定による、国際的な注目度の高まり
②人口構成の高齢化、高度成長期に作った大量の社会インフラの老朽化・陳腐化の両面で深刻さを増す一步手前の段階
③コンパクト化の下、都市縁辺部の開発圧力低下、低利用・未利用地の増加

2. 都市計画をめぐる状況

国と自治体
国として「グランドデザイン2050」「大都市戦略」「住生活基本計画」をとりまとめ
→各自治体においても、都市計画見直しの動き

課題の解決を働きかけ

経済界から見た都市計画の課題

- ①都市計画マスタープランが、都市に関わる諸政策全般を方向付けるものとなっていない
②産業の観点から、計画策定段階より都市経済を支える産業界からの参加が不十分
③見直し数年毎では、経済状況・社会状況の変化に合わせた柔軟な変更が困難

II. これからの大都市政策の考え方

1. 検討した都市：東京圏・関西圏・名古屋圏（国際的な競争力の確保）および札幌・仙台・福岡といった中核都市（広域経済圏の中核）

2. 目指すべき都市構造と企業が期待する都市機能

<目指すべき都市構造：コンパクト化とネットワーク化>

ヒト・モノ・カネ・情報の交流にあわせて、創造的な活動が活発化するとともに、安心・安全・防災面での向上や都市における公的サービスが効率的に維持できるような「集約連携型（コンパクトシティ化）」とネットワークの充実

<企業が期待する都市機能：市場規模と生産条件とイノベーション>

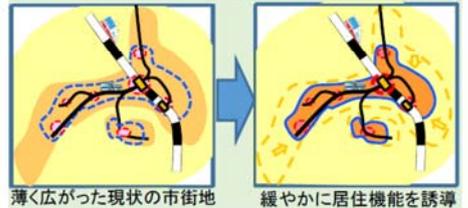
- ①製品・サービスを提供する場として、円滑に事業活動が行えるだけの規模を持つ

- ②企業の特性に合わせて生産・サービス活動を行うための諸条件が充足される

- ③イノベーションの創出につながる産業クラスターの再構築、集積による経済効果

<規制のベストミックスと適切なマネジメント>

民間企業の活力の発揮という意味での規制緩和（供給面での容積率・用途等土地利用規制の緩和や、需要拡大につながるような各分野における規制緩和）と、開発行為の適正なコントロールの両立を図り、規制のベストミックスを模索



3. 3つの切り口から見た都市政策

(1) 企業と生活者：企業が持つノウハウや生活者の意見を最大限に発揮

地域価値の向上を図るエリアマネジメント活動に関する予算面等における公的支援の充実

エリアマネジメント団体による公的不動産や既存ストックの利活用に対する支援

大学を核としたベンチャー集積等、都市の中で生活者と企業が協業で活躍できる範囲の拡大

(2) 都市計画と各分野の政策との横断的連携

①産業・商業

企業活動の変化と新陳代謝の促進に向けた土地利用・中心商業地の活性化等に向けた企業と地元との連携

②子育て、地域医療・福祉

保育所等の整備、子育てサービスの充実、生活圏における医療・福祉機能の適正配置等による子育て世代や急増する高齢者への対応

③住宅

良質な住宅ストックの形成と既存住宅の流通市場の整備、マンション・団地の再生、空き家対策等を通じた良好な住環境の形成

④生活インフラ・生活環境

民間の知恵を活用した社会インフラの効率的・効果的管理による安心・安全の確保、伝統・文化・街並み等、地域の固有資源を活かした美しい景観の形成

⑤観光

通年で観光需要を喚起するための観光資源や施設の充実と拠点間の回遊性の確保等を通じた都市における投資と集客の好循環の実現

都市計画マスタープラン

⑥物流

共通の荷捌き施設の整備、駐車スペースの確保など、まちづくりと連携した物流の効率化の推進

⑦交通

公共交通機能を軸とした都市構造の再構築による都市機能の向上、次世代モビリティと都市内における位置づけの明確化

⑧環境・エネルギー・防災

省エネ・防災等、各家庭としての対応から、最先端技術を駆使し、より賢く「エリア」全体での対応による省エネの促進、防災・減災機能の向上

⑨都市農地

生産緑地と住宅開発の両方の視点から、都市内における農地のあり方を見直し、農地と住宅地が混在している状況を改善し、良好な市街地を形成

(3) 規模別に見た都市政策

1. 東京圏・関西圏・名古屋圏：スーパー・メガリージョンを形成し、国際的に確固たる地位を築く

- ①大都市圏内においても、「コンパクト化とネットワーク化」の考え方の下、既存の都市機能の集積と新規の都市再生プロジェクトを交通網の整備によって有機的に連携
②同時に、高速道路網やリニア中央新幹線の整備状況を踏まえつつ、三大都市圏で適切な機能分担を行い、世界の都市間競争に勝てる都市を形成

2. ブロック中核都市：地理上のメリットを活かし、産業振興を実現する

- ①地域経済を支える産業の強化、サービス業の一層の深化、アジア市場との近さを活かした迅速な市場展開など、広域経済圏の拠点として、当地で強みを持つ分野の活性化を図る
②都市を特徴付ける産業・企業活動の位置づけを都市計画でも明確にし、域外経済との連携を強めることを重視

目 次

I. はじめに	1
(1) 経団連ビジョンで掲げた方向性	1
(2) 都市計画をめぐる状況	4
II. 今後の大都市政策の考え方	7
1. 検討対象とした都市	7
2. 目指すべき都市構造と企業が期待する都市機能	8
3. 3つの切り口からみた都市政策	11
(1) 企業と生活者	11
(2) 都市計画と各分野の政策との横断的連携	12
①産業・商業：都市経済を支える産業の多様性の確保.....	12
②子育て、地域医療・福祉：子育て支援サービスの拡充、医療・介護面での 急増する高齢者への対応.....	15
③住宅：居住者、住宅ストック、産業・地域の視点を活かす.....	17
④生活インフラ・生活環境：美しさと安心・安全の両立.....	18
⑤観光：都市における投資と集客の好循環の実現.....	19
⑥物流：まちづくりと連携した物流の効率化の推進.....	20
⑦交通：公共交通機能を軸とした都市構造の再構築.....	21
⑧環境・エネルギー・防災：各家庭から「エリア」へ広域的な対応の推進	22
⑨都市農地：「農」とまちづくりの共存.....	25
(3) 規模別にみた都市政策	27
①東京圏、関西圏、名古屋圏.....	27
②ブロック中核都市.....	32

I. はじめに

(1) 経団連ビジョンで掲げた方向性

(転機を迎える大都市政策)

わが国では、これまで三大都市圏、地域ブロックの政令都市、都道府県の県庁所在地において、人口や行政機能にとどまらず、産業や商業、交通、通信、医療・福祉、教育、文化、娯楽等といった各種の都市機能のほか、企業の本社機能等の集中が進んできた。インフラの面でも、わが国の大都市は、都市間を結ぶ高速道路、都市内の環状線等の幹線道路網、地下鉄等の鉄道網の整備が進み、放射環状型の都市軸が全国各地で形成され、都市の骨格がより明確になるとともに、空港・港湾の整備によって、世界に向けた国際交流の軸としての機能も充実してきた。

しかし、わが国は既に人口減少局面に入っており、市街地等への人口流入圧力はかつてのような強さはみられない。また、グローバル競争の激化によって、都市を形成する企業や産業が大きく変化するとともに、ICT¹の発展により様々な分野における財やサービスの提供方法も変容を遂げている。一方、都市が直面する課題は、急速に発展するアジア新興国諸国等を見据えた都市の国際競争力の強化、一斉に老朽化する大量の交通・都市インフラの維持・更新、切迫する巨大災害に備えた防災性の向上、急増する高齢者への対応、地球温暖化等の環境問題への対応など、経済社会の成熟化を背景としたものとなっている。

こうした中、大都市政策は、地域間のバランスに主眼を置いてきたものから、経済社会活動の動きに見合った質的な変化が求められている。バブル崩壊後の経済の低迷で、都市機能の更新が進みにくくなっている中、土地の有効活用や流動化、企業活動の新陳代謝を促し、都市機能のさらなる向上を図っていくには、複合的な視点を反映しきれていない従来の施策では必ずしも十分に対応しきれない点が指摘されるなど、政策の方向性の転機を迎えていると考えられる。

¹ Information and Communication Technology

(経団連ビジョンで目指す都市像と新たな5つの役割)

経団連は、今後の大都市の姿を、同ビジョン²において『都市は、世界から幅広い企業・人材を集め、新技術・新産業を生み出すグローバル拠点として、世界の都市間競争で優位を誇る存在となっている』ことを掲げた。こうしたビジョンの実現には、先に述べたように政策の質的転換を図り、多くの国民が暮らす場でもある「都市」という舞台の下で、スピード感を持って具現化していくことが求められている。

また、都市に期待される役割として求められる、「グローバル化社会への対応」をはじめ、「人口減少・少子高齢化への対応」、「環境共生社会の実現」、「新産業創造・イノベーションの創出」、「安心・安全の実現」といった5つの趣旨を各分野の計画・施策の中で常に意識する形で、内部での「新しい変化」と「需給の好循環」を促していくことが求められている。

その際、都市機能のICT化、スマート化³、複合化、コンパクト化を進めることによって、都市が持つ様々な経済効果⁴の顕在化と行政コストの削減の両立を図るとともに、中核となる大規模な都市と周辺都市・地域との間において、産業・物流・交通・観光・学術・研究等のネットワークを構築・強化することで、域外取引の拡大を図り、活力ある地域経済の基盤を確立していくことが重要となる。また、経済社会の変化を都市計画の中で先取りし、海外の都市よりも常に一步先を進んでいくためには、政策面・エリア面での「選択と集中」という考え方も欠かせない。

² 経団連「豊かで活力ある日本の再生 -Innovation and Globalization- (2015年1月)」

³ 情報システムや各種装置に高度な情報処理能力あるいは管理・制御能力を持たせることなどを通じ、環境負荷の低減やエネルギー利用の効率化、健康増進など、社会基盤全体の最適化を図ること

⁴ 都市が持つ経済効果としては、一般に「face to face と移動費用」、「サービス、文化、生活面での多様性」、「労働力の多様性（多様な財・サービスを提供できる能力をもった人材の集まり）」、「公共財・公共サービスの集積（蓄積と一人当たりコストの低減）」、「規模の経済」、「他市場との連動性（消費、生産、住宅、労働）」、などが挙げられている。

(大都市のあり方を見直す最大の好機)

都市政策の転換が重視される理由は、大都市が直面する課題の解決だけではない。例えば、2020年のオリンピック・パラリンピック東京大会などによって国際的な注目度が高まること、さらには、コンパクト化の下で、中核機能から離れた縁辺部では開発圧力が低下し、低利用・未利用地が増加する中であって、都市化の中でかつて存在した水辺や緑の空間を再生する好機であることなどが挙げられる。

また、政策が実を結ぶまでの時間的猶予という点では、諸説はあるが都市の人口が30万人以上を超える場合には、特定の施設やサービスが撤退しても、そこに内在する都市機能の多様性がすでに確保されているため、急激な人口減少や都市の衰退は起こりにくいといわれている⁵。この意味で、大都市は、当面、都市機能が維持され、かつ成長のポテンシャルも有していることから、都市政策の転換とその実現を図ることが可能と見込まれるとともに、都市経済の主たる担い手である企業にとっても、事業活動の展開によって期待できる収益性も高く、そのコストがまかないやすいことから、都市全体の再構築が進めやすいと考えられる。

ただし、大都市の現在の立ち位置は、人口構成や施設・設備の両面で、高齢化・老朽化・陳腐化が一気に深刻さを増す一歩手前という段階にあることには変わりはない。大都市が持つポテンシャルの発揮に向け、工夫次第では活力を取り戻せる今こそ、まさに都市のあり方を見直す最後の機会として位置づけられる。

その際、都市自体の変化を構想から実現までと捉えれば、政策面では、短期的な視野ではなく、10年を超える単位で考えていく必要がある。また、実行にあたっては、都市をベースに活動する企業や住民がその変化を実感できる方法で、各種のプラス効果を段階的に得られるようにすることが欠かせない。

⁵ 「入門都市計画」(谷口守著)

(2) 都市計画をめぐる状況

(国・自治体の動き)

こうした危機感は政府でも共有され、国土交通省を中心に都市のあり方を見直す動きが加速している。昨年8月には、大都市のリノベーションを目指した「大都市戦略」⁶をとりまとめ、都市の国際競争力強化、高齢者の急増といった大都市が直面する課題等に対して、広域地方計画との整合性も図りつつ、今後10年程度を見通した戦略を策定した。また、本年3月には、国民の居住ニーズの多様化に対応できるよう住宅政策を見直す⁷など、都市を形づくる居住のあり方全体を見直す動きが高まっている。

こうした国の方針は、経済界としても考え方を一にしている。また国の動きを受けて、現在、自治体でも、都市計画マスタープラン等、都市に関する諸計画を見直す動きが見られている。こうした動きを踏まえ、経団連としては、政府・自治体への働きかけなどを通じて、このタイミングを逃すことなく、経済界の意見の反映に努めていく。

(経済界からみた都市計画の課題)

都市計画は、内容の整合性や様々な効果を高めていくために、段階的・階層的な発想を持って、諸計画が構成されており、そこでは国の国土計画⁸、広域計画といった上位の計画と、各自治体の都市計画マスタープラン等の下位の計画の両方が相互に矛盾しないことが期待されている。

一方で、少子・高齢化、人口減少はもとより、ICTの進歩や社会環境の変化は、現在では予想できない新しいライフスタイル、ビジネススタイルを生み出す可能性が高い。

こうした点も踏まえ、各自治体で策定される都市計画の内容・実行等にあって見直すべき点は多いと考えられる。計画の内容という点では、例えば、マスタープランの基本的な方向性・方針が、国の政策の単なるトレース、現実の

⁶ 国土交通省「大都市戦略～次の時代を担う大都市のリノベーション」(2015年8月)

⁷ 国土交通省「住生活基本計画(全体計画)」(2016年3月)

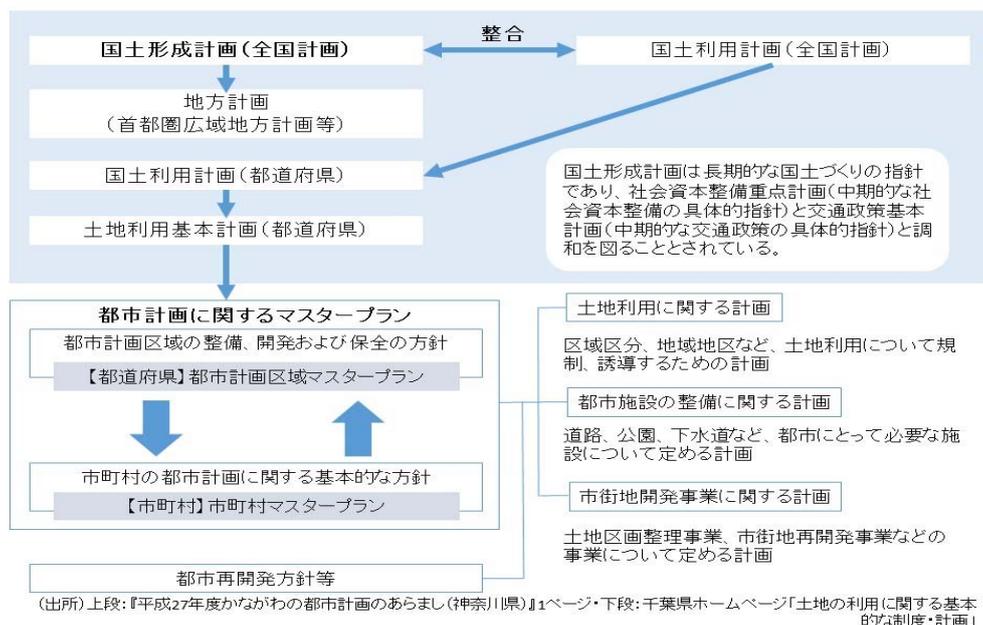
⁸ 国土交通省「国土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成」(2014年3月)

規制計画・事業計画の後追い、あるいは単なるイメージに終わるなど、都市空間に関わる諸施策全般を十分に方向付けるものとなっていない場合がある。都市と関わりが深い他の政策との連携という観点でも、企業活動に影響が大きい、産業振興策や物流政策への関わり方が乏しい。計画を策定するメンバーも、学識経験者、行政、議員等が中心であり、都市計画の検討段階から当該地域を支える企業等の意見がきちんと反映される仕組みが構築されていないと考えられる。

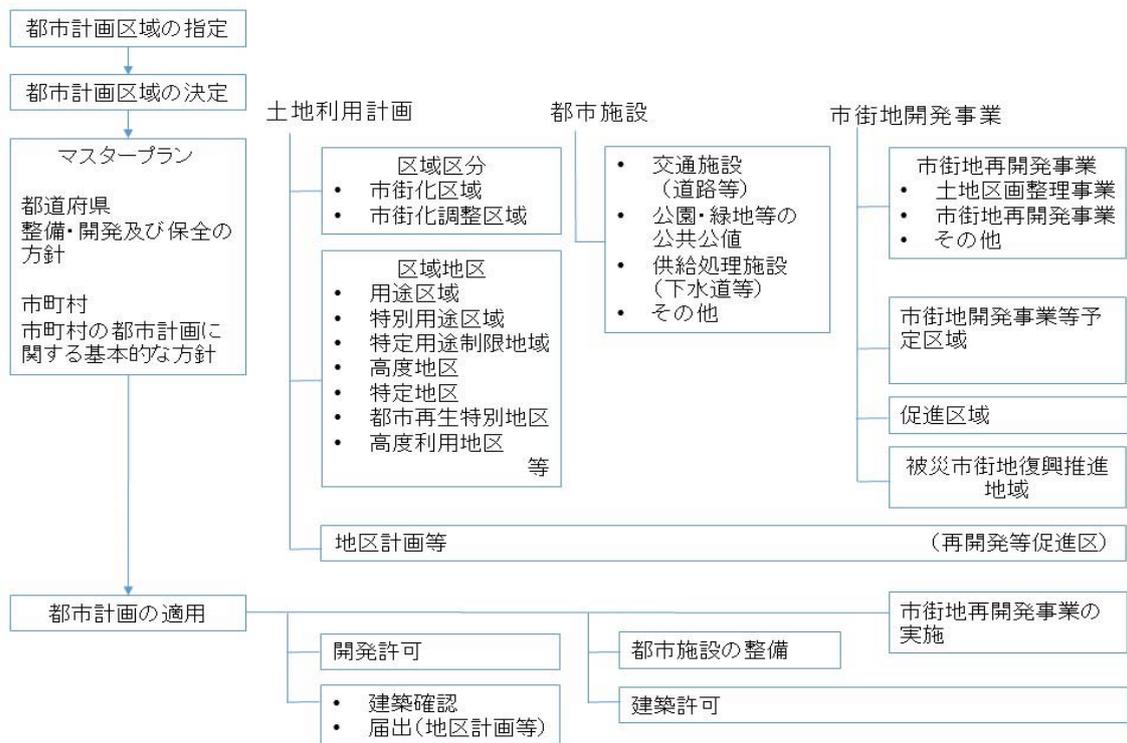
また、地方自治の観点も踏まえて、実際にどの程度の水準で対応を行うかの判断は、それぞれの地域に任されているが、財政事情の悪化もあり、現状維持もしくは単なる延長になりがちであるとともに、見直しも数年ごとにしか行われないなど、変化への対応能力としては必ずしも十分ではないとの指摘がある。

都市は、短期で見れば変化を感じられないが、中長期的な時間軸で見ると実際にダイナミックに変化している。今後は、こうした課題を解決しつつ、経済社会のニーズを先読みしながら、柔軟に内容を変更できる余地を残すとともに、実現した結果が時代遅れにならないよう、予防的な施策を的確なタイミングで打つことが強く望まれる。

図表 1：都市計画の体系



図表 2 : 都市計画制度の構成



(出所)『入門都市計画(谷口守)』80ページ

II. 今後の大都市政策の考え方

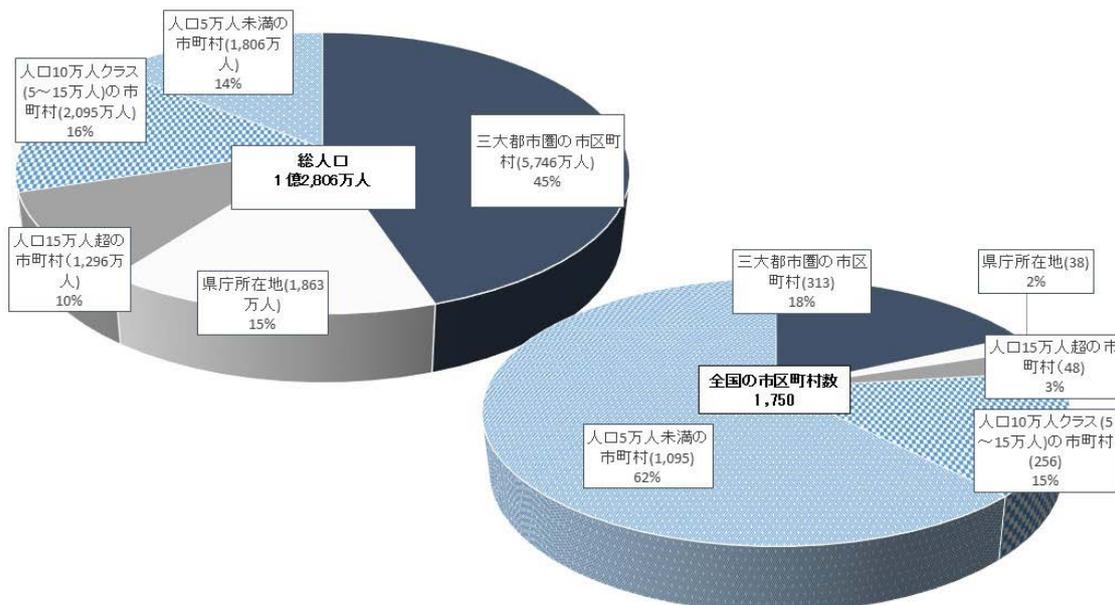
1. 検討対象とした都市

今回の提言では、「企業と生活者」、「都市計画と各分野の施策との横断的連携」、「規模別に見た都市政策」の3つの視点から、大都市における今後の政策運営の基本的な考え方を述べた後、求められる政策について提言をとりまとめた。

検討対象とした都市は、①総人口の4割以上が集中し、今後、グローバル化が進む中にあっても国際的な競争力を持つことが期待され、既に特定都市再生緊急整備地域が指定されている東京圏、関西圏、名古屋圏をはじめ、②地域の広域経済圏の中核であり、高齢者の急増への対応を必要とする、札幌、仙台、福岡の地域経済ブロックの大都市に焦点をあてた。

なお、地方都市の活性化策や地方創生の具体論に関しては、別途、経団連で地域経済活性化委員会が中心となって提言を重ねていることから、今回の提言の対象とはしていない。

図表3：三大都市圏に集中する人口



「三大都市圏」=首都圏・近畿圏・中部圏の既成市街地及び近郊整備地帯等の区域を含む市町村
「既成市街地」=首都圏・近畿圏・中部圏にある一定の区域。
都内では23区や武蔵野市全域、三鷹市の一部、神奈川県では横浜市や川崎の特定地域が該当する。
「県庁所在地」=三大都市圏を除く、道県庁を所有する市町村
「人口10万人クラス」等=三大都市圏を除く・県庁所在地を除く、各人口を有する市町村

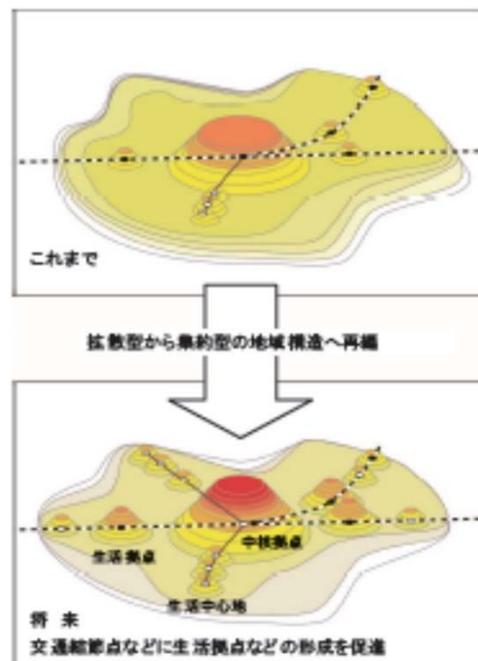
(出所)国土交通省 大都市戦略検討委員会資料

2. 目指すべき都市構造と企業が期待する都市機能

(目指すべき都市構造：コンパクト化とネットワーク化)

今後、わが国として目指すべき都市構造は、公共交通が利用しやすいなど、人の移動と環境に配慮しつつ、ヒト・モノ・カネ・情報の交流に合わせて、創造的な活動が活発化するとともに、安心・安全・防災面での向上や都市における公的サービスが効率的に維持できるような「集約連携型（コンパクトシティ化）」と都市間・拠点間のネットワークの充実が基本となる。

図表4：コンパクトシティ概念図



(出所)東京都市計画 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(平成26年12月)

こうした都市では、歩いて暮らせる圏域に、多様な都市機能が適切に配置・連携されており、さらに景観・歴史・環境・防災に配慮された、魅力的で安全な空間が形成されている構造であることが求められる。また、広域的には、高速道路・鉄道等で結ばれた複数の都市・地域において、現在の都市機能を見直しつつ、拠点となる地域に適切な集約を図り、求心力や拠点性を高める一方で、

公的サービスの効率的な提供の観点から、各都市・地域間で連携を強化し、相互に都市機能を補完できるように分担することが重要である。同時に、その効果を高めるため、都市で活動する多様な主体が、公的サービス向上に協力する体制を構築していくことも欠かすことができない。

政策面では、地方自治の観点から国の関わりが相対的に弱まった分、自治体においても、地域特性を踏まえ、まちづくり、医療・福祉など住民生活に深く関わる分野の施策を連携して実施していくため、地域間相互のコミュニケーションを適確に取ることが求められる。

(企業が期待する都市機能)

他方、企業が都市に期待する主な機能としては、まず需要面では、当該都市で生活者に加えて、就業、就学、国内外の来街者といった方々だけでなく、取引先企業等というように、多様な人・企業を対象として、それに相応しい製品・サービスを提供する場として、円滑に事業活動が行えるだけの規模を持つことである。

供給面では、企業の特性に合わせて生産・サービス活動を行うための諸条件が充足されることである。資本面では、土地・輸送インフラ・工業用水・通信手段等の地理上の優位性と規模の経済⁹による効果によって、それらを効率的かつ低廉に利用できることに加えて、近隣に設備・原材料・部品の調達、資金調達先の確保といった連携先の企業が存在すること、労働面では、企業活動に必要な人数と資質等、求める人材を適切なコストで確保するだけでなく、働く人々が希望するライフスタイルを実現させる場が確保されていることである。

さらに、イノベーションの創出につながる特定産業の集積といった産業クラスターによる効果¹⁰をはじめ、特定の機能が特定の場所に集積することによって発生する地域特化の効果¹¹や、性格の異なる事業が同じ場所にあることによ

⁹ 不特定多数の人間に利用される財・サービスは、それを支える人が多ければ多いほど、低コストで利用が可能となること

¹⁰ 企業数の多寡からみた集積密度が高いほど、競争圧力が強く働き、開発志向となりやすい

¹¹ 例えば、古書なら神田というように特定の企業が集中して存在する地域として、他の場所よりも行き先として選ばれやすい効果

る都市化の経済効果¹²を促していくことも、企業が都市に求める重要な機能である。高度で先進的な製品やサービスは、市場に十分に普及していない初期の段階では、提供するためのコストも高くなりがちであるが、こうした機能を効率的に発揮させることができれば、ユーザーにとってリーズナブルな価格で提供することが可能となる。

そして、企業が求める政策や制度（税制、補助金、規制の見直し等）を、都市を運営する自治体が十分にサポートをできるかどうかという点も重要である。

（規制のベストミックスと適切なマネジメント）

他方、現在、都市が直面する問題は、都市における生活、産業・経済、文化、環境、自治等、様々な側面を持っており、このため都市政策は、それらを総合的・包括的に視野に入れる必要がある。

都市がその舞台として期待される役割を果たし、「新しい変化」と「需給の好循環」を促していくためには、生活者との調和を図りつつ、それぞれの都市に求められる機能の強化や特徴の研磨、固有の課題解決について、横断的な政策と個別政策の両立を、それぞれの規模や性格を踏まえた形で展開していくことが期待される。

その際、都市政策については、後述するように、民間企業の活力の発揮という意味での規制緩和と、開発行為の適正なコントロールの両立を図り、規制のベストミックスを実現することが重要である。また、財政面を考慮すれば、効率的な投資、選択と集中、事業の持続可能性などの要件を満たしていくことが求められるが、その際、個別セクター毎の黒字の累積が都市の黒字と考えるのではなく、一部の事業が赤字であったとしても、まちが活性化された結果、他の黒字で補うことなどを通じて、都市全体としての黒字化を実現するような、都市政策のマネジメントを行って行くべきである。

¹² 大都市では、弁護士、税理士、プログラマー、同時通訳者、出版社など対事業所向けサービスが容易に受けられるため、それらを背景に新しいビジネスが展開できるなど

3. 3つの切り口からみた都市政策

(1) 企業と生活者

(民間活力の発揮)

都市で活躍するプレイヤーを広い意味での企業と生活者に分けた場合、都市における公的空間の活用・エリアマネジメントについては、企業が持つノウハウや創意工夫の能力や、生活者から出されるアイデアや意見を最大限発揮する形で、活性化を図って行くことが望ましい。そして、こうした取り組みから生まれる、都市の実現は、生活者に誇りを持たせ、また域外の訪問者には訪れてみたいと思わせるように、都市全体の魅力を高めていくことにつながっていく。

しかしながら、現在の様々な制約の下では、企業、生活者ともに創意工夫をもって参画できる範囲は必ずしも広くはない。

ひとつは予算面での制約である。本来であれば、生活者、地域コミュニティ、大学、さらにはNPOやまちづくりコーディネーターといった専門家による支援などを通じて、多様な主体の力を発揮できるようなエリアマネジメント団体が自立できるような仕組みを作ることで、地域資源の活用による都市のストック価値を向上させていくことが求められるが、自治体の財政悪化に伴う予算削減の影響もあり、企業が中核的な役割を果たしていることも多い。

また、企業にとっても、各々の企業活動やPPP・PFIを通じて民間活力の発揮していくことが求められているが、整備事業が中心であり、維持管理・運営事業の案件が少なく、また制度面で創意工夫を活かす余地の少なさもあることから、社会が期待するほど事業数・事業費は伸びていない。

そこで、今後も広く民間の活力を活かすために、政府が取り組んでいるPPP・PFIの抜本改革に向けたアクションプランを着実に進めるとともに、まちぐるみで地域価値の向上を図るエリアマネジメント活動に対する公的支援の充実¹³をはじめ、エリアマネジメント団体等による公的不動産(PRE¹⁴)や空き家・空

¹³ 自主的な財源確保として、不動産価値の上昇に起因する固定資産税上昇分の一部還元や、NPOにおいて収益の一部を内部留保として認める措置など

¹⁴ Public Real Estate

き店舗などの既存ストックの改修や利活用に対する支援、大学を核としたベンチャー企業の集積地の形成¹⁵など、都市を舞台に、企業と生活者が協業で活躍できる範囲を広げることが重要である。同時に、こうした豊かな都市空間を創出する上での取組みは、両者がともに議論を重ね、方向性を共有していくことが成否の鍵を握っていると考えられる。

（２）都市計画と各分野の政策との横断的連携

都市計画では、市町村による都市計画の決定権限が大きくなっている中、その策定にあたっては、各分野との横断的な政策連携の重要性が高まっている。

中でも、経済界からは、①産業・商業、②子育て、地域医療・福祉、③住宅、④生活インフラ・生活環境、⑤観光、⑥物流、⑦交通、⑧環境・エネルギー・防災、⑨都市農地の各面で政策の連携を求める声が強い。

同時に、関連する施設等のハードの面では、これまで築き上げてきた分散した拠点そのものを集約できるかが重要となる。各々の施策と設備・施設の連携など、関係者との協議の下、都市全体の整合性を図りつつ整備を進めることが望まれる。

①産業・商業：都市経済を支える産業の多様性の確保

（都市経済の基盤の再構築に向けた基本的なスタンス）

わが国の都市は、産業分野という視点で見ても、産地、製品・サービス、交通の要衝、観光資源等によって、様々な個性¹⁶を持っているが、今後、この特性と個性を活かして、都市経済を支える基盤の再構築と活性化を図っていくことが求められる。具体的には、基盤産業・移出産業¹⁷といわれる、これまで都市経

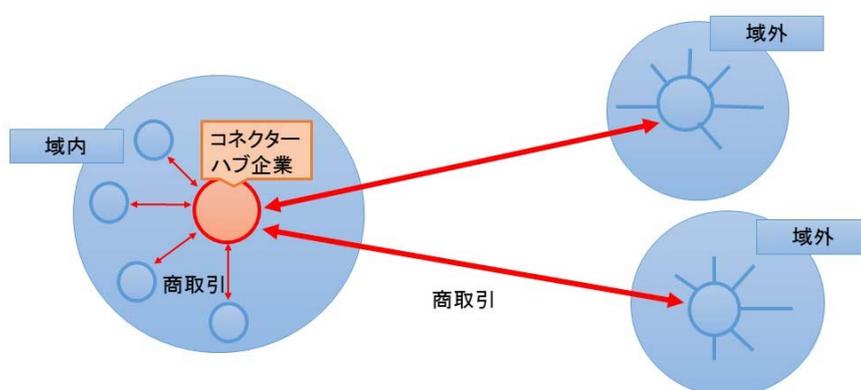
¹⁵ 東京文京区の本郷において、東京大学キャンパスを中心としたエコシステムが形成されつつあり、ベンチャー企業、投資資金が集積。人工知能系ベンチャーを中心に小規模ながら、トヨタ自動車、パナソニックとの協働など、技術が高く評価されている企業も散見。

¹⁶ 港湾都市、商業都市、工業都市、農業・水産業・林業都市、学術・研究都市、資源都市、観光都市、リゾート都市、文化都市、田園都市

¹⁷ 基盤産業・移出産業：地域（まち）の外（にいる需要者）を主たる販売市場とした産業（「域外市場産業」）のこと。人口集積や企業集積とはあまり関係なく立地できる産業（製造

済の中核を担ってきた企業や地域経済の中核企業¹⁸（コネクターループ企業）等に
 着目し、国が取りまとめる情報（地域産業構造分析システム）等を活用しつつ、
 地域間での取引状況、比較優位等を調査・分析したうえで、企業側と地域経済
 が目指すべき方向を合致させ、地域の企業を強化・活用することで、地域の独
 自性と計画の実効性を担保していくことが求められる。こうした考え方は、地
 理的にも、都市計画で描くコンパクト化とネットワーク化と一致している。

図表5：コネクターループ



出所：中小企業庁「中小企業白書（2014年版）」を事務局で一部加工

ただし、企業活動が需要の変動の影響を受けやすいという面を考慮すれば、
 こうした単一の企業・産業の自律的な成長・発展のみに期待するだけでは、安
 定的で持続可能な都市経済の構築に必ずしも十分ではないと考えられる。

そこで、こうした基盤産業・移出産業の周辺分野や、都市部に展開する非基
 盤産業・派生産業¹⁹の力を組み込み、集積と域外市場への積極的な拡大を図ると

業の工場部門、場所を要する農林水産業、鉱業、宿泊業、広域の運輸業等）（出所：「まちづくりの構造改革」（中村良平著））

¹⁸ 地域の中で取引が集中し、しかも地域外とも取引を行っている企業

¹⁹ 非基盤産業・派生産業：地域内で発生する様々な需要に応じて、財・サービスを生産する産業。域外市場産業（基盤産業・移出産業）の生産活動からの派生需要や地域住民の日常生活に必要な財・サービスを提供する「域内市場産業」のこと。人や企業の存在があって成り立つ産業（住宅、小売、飲食、金融、保険、不動産、病院、教育等の対個人サービス業と、建設、保守点検、情報処理、広告等の対事業所サービス）（出所：「まちづくりの構造改革」（中村良平著））

同時に、ICTの利活用によって、観光や農林水産、医療・福祉、教育・文化をはじめとするサービス分野を、異業種の連携等によるイノベーションを進めることによって、戦略的に基盤産業化・移出産業化していくことで、都市経済を支える産業の多様性を確保することが重要となる。

(都市計画における産業振興の位置づけ)

各自治体の都市計画マスタープランでも、都市経済を支える産業振興の重要性は訴えられている。例えば、工業地では既存道路ネットワークの有効活用を考慮しつつ、港湾、空港、高速道路インターチェンジ等の交通拠点や幹線道路等の交通利便性の高い箇所へ配置すること、また流通業務地については、工業系であれば工場との近接性を重視し、卸売系であれば消費地である市街地へのアクセスの良さが重要な要素として挙げられている。

しかし、グローバル化の進展や経済社会の変化に伴い、企業立地のあり方や起業活動の範囲が変わっている中においても、これまで同様に土地の用途内に限った適正配置や立地促進が議論の中心となっており、現在の企業活動に見合う配置や活動区域となっているかどうかについてはさらなる検討が必要となる。

(中心商業地の活性化)

都市における中心商業地の衰退や、産業構造の変化によって生じる廃業や転出は、多くの空き店舗や空き家、空き地をもたらし、結果として生じるモザイク状の土地利用は、多く非効率を顕在化させることとなっている。

こうした外部不経済効果を抑制するために、これまでも商業地の自立のための支援や中心市街地活性化策がとられてきたが、こうした動きを加速させるためにも、地元が出店候補となる企業と同じイメージを持つことが一層重要となる。

商店街の空き店舗対策としては、歩道ネットワークの整備とともに、回遊性を高めるような店舗・施設の配置を目指して、空き店舗のある商店街と公共施設再編との連携や、新たなサービスを提供する店舗に対して所得や資産にかかる税制等で誘導することが考えられる。また空き家対策としては、職住近接す

る利点を活かせるよう、中心市街地における住宅の建設・購入・改修を図って行くことが望ましい。

②子育て、地域医療・福祉：子育て支援サービスの拡充、医療・介護面での急増する高齢者への対応

足もとで新生児の出生数とみると、三大都市圏²⁰の割合は、50%を超えている。また、働く女性への支援策として解決すべき保育所待機児童の問題は、大都市圏において顕著にみられ、かつ低年齢児に集中している。

一方、大都市圏では、多くの高齢者が狭い範囲に集住し、急速に高齢化することが見込まれている。大都市圏におけるこの4年間の増加数・増加率をみても、2桁以上の高い伸びとなっているとともに、65歳以上人口の人口密度も、大都市圏は全国平均を大きく上回り²¹、東京都の特別区に限っては、2,850人/km²と全国の約37倍となっている。

図表6：東京圏とその他地域における高齢者人口の年齢階級別増加数と増加率
(2010年→2040年) (出所：国土交通省「第1回大都市戦略検討委員会」資料)

		増加数	増加率
東京圏	65歳～	約103万人	24.9%
	75歳～	約94万人	39.4%
	85歳～	約190万人	240.4%
名古屋圏	65歳～	約17万人	12.5%
	75歳～	約18万人	22.0%
	85歳～	約55万人	191.3%
大阪圏	65歳～	約12万人	5.3%
	75歳～	約25万人	17.9%
	85歳～	約101万人	207.6%
札仙広福	65歳～	約21万人	37.1%
	75歳～	約20万人	53.4%
	85歳～	約40万人	297.7%
その他	65歳～	約38万人	-
	75歳～	約8万人	-
	85歳～	約268万人	126.0%

²⁰ 厚生労働省「人口動態統計」。ここでは三大都市圏を首都圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）、中京圏（岐阜県、愛知県、三重県）、関西圏（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）の和としている（2014年現在）。

²¹ 全国では77人/km²に対して、東京都は1,208人/km²、大阪府は1,034人/km²、神奈川県は753人/km²、埼玉県は386人/km²、千葉県は256人/km²、愛知県は289人/km²。（出所：社会保障審議会「都市部の強みを活かした地域包括ケアシステムの構築」（2013年））

女性の出生率の引き上げに関しては、女性がより働きやすく、能力を発揮できるような環境を整えつつ、子育てに関する地域の多様なニーズを踏まえることが重要である。例えば、民間が行う子育て支援サービス拡充、多様な経営主体の参入促進、育児・教育にかかる経済的負担の軽減を図っていくべきである。

また、都市部で急増する高齢者への対応については、在宅医療・介護に対する高いニーズもあることから、基本的には高齢者ができるだけ住み慣れた地域で安心して暮らせるよう、地域包括ケアと連携した形で、医療・福祉機能の生活圏ごとの適正配置や拠点形成を、都市再生の中で推進していくことが重要である。

とりわけインフラ面では、立地条件の良さと既存ストックの有効活用という観点から、未利用の公有地や小学校等の公共施設やその跡地、空き家等を積極的に活用した施策を民間のアイデアを活かした形で推進することが求められる。また、駅周辺等の利便性の高い地区では、子育て支援サービス、医療・福祉等の生活サービス機能の充実を目指した大街区化等を進めるとともに、一定の居住の集積のある住宅団地では、老朽化対策や居住水準の向上に向けて団地の再生を図る際に生み出される用地を活用した、医療・福祉等の生活サービス機能の導入による福祉拠点化を進めることが考えられる。

図表 7：生活サービス機能の計画的配置



(出所：国土交通省「第1回大都市戦略検討委員会」資料)

③住宅：居住者、住宅ストック、産業・地域の視点を活かす

今後の都市計画にあたっては、市街地、特別エリア、生産緑地のあり方を大局的な見地から見直し、最適配置を促すなど、無秩序な都市の状況を大胆に整理し、都市に必要な施設を街なかに誘導することを通じて、スプロール化した市街地を効率的にまとめていくことが求められるが、その際には、住民の生活スタイルや行動パターンまで視野に入れることが重要となる。

現在、国で検討が進められている「住生活基本計画（全国計画）」では、今後10年の課題に対し、新たに居住者、住宅ストック、産業・地域という3つの視点から、8つの目標²²が設定されている。この8つの目標を実現していくために、企業としても、適切な政策支援を受けつつ、資産としてより価値を高めた住宅（耐震化の推進、省エネ対応、断熱性・耐久性の向上）を提供するとともに、購入した住宅の維持管理や魅力向上（デザイン等）のための建替え・リフォーム面でサポートしていくことにより、良質な住宅ストックの形成と既存住宅の流通市場の整備²³を図っていくことが求められる。

また、団地・マンションの再生は、多数の区分所有者の合意形成という特有の難しさを抱えているが、こうした中、耐震性等の安全性や質の確保等の観点から、空き家が多いマンションにも対応できる合意形成や団地型マンションの円滑な建替えを促進するための新たな仕組みを構築していくことが重要である。

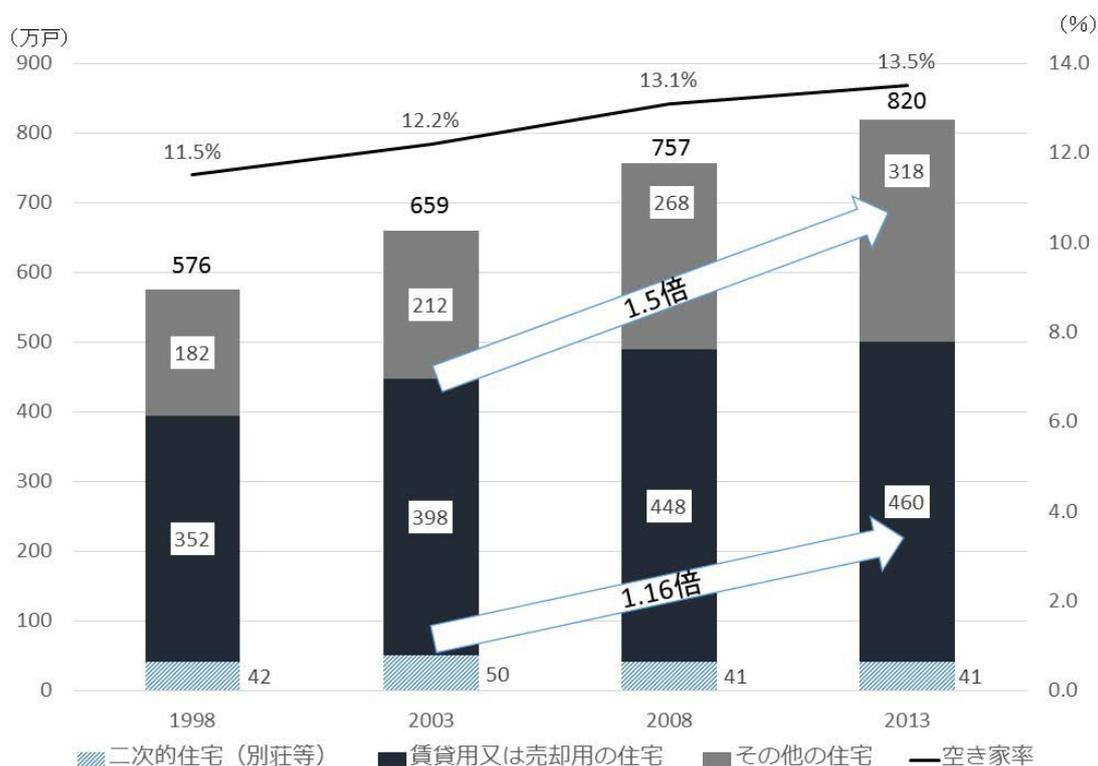
さらに、住宅需要を慎重に見極めるべく、住宅および住宅地の供給については、都心部などへの通勤、通学者の居住が想定される地域や高齢者の大幅な増加が見込まれる地域の中から、エリアが設定されることとなるが、その際には、立地適正化計画を策定する自治体の取組みと連携していくことが鍵となる。

²² **居住者からの視点**（目標1：結婚・出産を希望する若年世帯・子育て世帯が安心して暮らせる住生活の実現、目標2：高齢者が自立して暮らすことができる住生活の実現、目標3：住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保）、**住宅ストックからの視点**（目標4：住宅すごろくを超える新たな住宅循環システムの構築、目標5：建替えやリフォームによる安全で質の高い住宅への更新、目標6：急増する空き家の活用・除却の推進）、**産業・地域からの視点**（目標7：強い経済の実現に貢献する住宅関連産業の成長、目標8：住宅地の魅力の維持・向上）

²³ 政策面では、住宅診断、住宅瑕疵保険等を活用した品質確保、検査の質の確保・向上、既存住宅の価値向上を反映した評価方法の普及・定着など

加えて、近年、相続の関係等で急激な増加が続き、また今後も街なか居住の促進の結果生じてくる郊外の空き家等への対応については、空き家を賃貸、売却、別用途での活用を進めるとともに、利活用の難しいものについては、計画的に解体・撤去し、増加を抑制²⁴していくべきである。

図表 8 : 空き家の種類別・空き家数の推移



(出所) 総務省「平成 25 年度住宅・土地統計調査」

④生活インフラ・生活環境：美しさと安心・安全の両立

高度成長期において急激に都市化が進む中、大都市圏では集中的に生活インフラの整備が行われ、道路、都市公園、下水道、ごみ処分場などの都市の公共施設・設備は相当程度整備されたが、今後は、維持管理・更新の「山」が到来することとなる。また、こうした公共施設の老朽化問題に加えて、地下街、自

²⁴ 空き家を活用した地方移住、二世帯居住の促進、介護・福祉・子育て施設・宿泊施設等の用途への転換促進、多様な賃貸形態を活用した既存住宅の活用、空き家の利活用や売却・賃貸に関する相談体制や、空き家の所有者などの情報収集と開示

由通路、広場など民間所有であるが公共的性格を有する施設も、その多くがユニバーサル仕様への転換や老朽化問題に直面している。他方、都市周辺部における緑地の減少、地域の歴史的・文化的資産の喪失、計画性に乏しい開発などにより、狭い道路、道路上空を輻輳する電線類、看板の乱立、家並みの不調和など、景観の悪化が進んできた。

今後、大都市において、「安心・安全なまち」「美しい都市・街並み」を目指すためには、インフラの面では、選択と集中、また事後修繕から予防保全へと考え方を転換し、民間企業の知恵も活用しながら効率的・効果的な維持管理を行いつつ、施設・設備等の長寿命化を図ることによってトータルコストの縮減・平準化を実現していくことが求められる。

また、景観面・防災面では、電線共同溝の整備等をはじめとした電柱・電線の無電柱化による架線電線の減少、回遊性や歩行者ネットワークを考慮した並木・街路樹を備えた歩道の整備、さらには狭隘道路の整備・改善、緑地やオープンスペースなどによる安全な避難場所・避難路の確保などを通じて、「美しい都市・街並み」の形成に取り組むことが求められる。

同時に、先に述べた民間活力によるエリアマネジメント活動を充実させることによって、地域ならではの風景や自然、歴史、文化、建築物・街並み、伝統産業などの固有資源を活かした美しい景観が形成され、観光立国の一層の推進にも寄与することが期待される。

⑤観光：都市における投資と集客の好循環の実現

観光資源として、歴史・文化財、景観・史跡、食文化・特産品、レクリエーション施設等は、都市の個性を発揮するものとして重要な役割を果たすが、都市の内部では、インバウンド消費拡大の観点から、訪日外国人観光客が大量に商品を購入する場としての大型商業施設が注目されている。

一方で、歴史的建造物の老朽化への対応、地域住民の高齢化や人口減少による例祭行事の衰退などによって、核となる観光資源の維持・保存も難しくなっ

てきている。

こうした中、投資から集客、集客からさらなる投資という好循環を形成し、都市経済の一翼を担っていくには、こうした需要を通年で喚起できるかどうか大きな鍵を握っている。

具体的には、エリアマネジメント等の活用によって、既存の観光資源に磨きをかけることに加えて、通年で観光需要を喚起できるような取組みとして、新たな観光資源の発掘や、公的空間を活用したイベントの実施を進めることが重要である。また、ハード面では、クールジャパン・メディア芸術の拠点形成や国内外の人が集う都心型 MICE 拠点の形成、複数施設の一体利用を目指した歩道の整備による回遊性の向上に加え、訪日外国人観光客の消費志向に合わせた商業施設の取組みをサポートしていくために、街なかにおける駐車スペースの確保等が重要である。

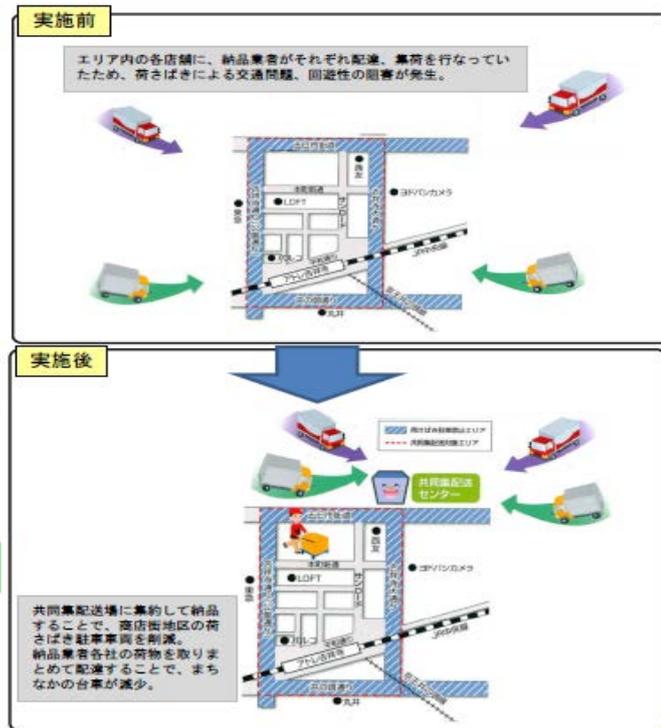
⑥物流：まちづくりと連携した物流の効率化の推進

多頻度小口配送や宅配サービスなど、高度に発達したわが国の物流サービスが、人口・産業が集積する大都市においても十分に機能していることは、わが国にとっての強みとなっている。

しかし、物流従事者の高齢化が進むとともに、物流需要が高まる一方で、都心部を中心に、荷捌き及び駐車スペースの不足等による輸送効率の低下や、それに伴う周辺での交通混雑などが課題となっている。

今後、都市のコンパクト化を進めるにあたって、特に駅周辺等の商業地・業務地等、都市機能が集積し、物流活動も集中するといった地域を中心に、都市再生に合わせて、人流・物流の分離、共通の荷捌き施設の整備や駐車スペースの確保等に取り組むなど、まちづくりと連携した物流効率化を推進することが重要となる。あわせて、貨物の集配送に関する共通ルールの策定、荷捌き施設の共用化などに関して、荷主・物流業者等の関係者間で機運醸成や合意形成を図るとともに、合意内容については安定的な継続を図っていくべきである。

図表 9：地域における共同配送の例（吉祥寺方式）



(出所) 国土交通省 「今後の物流政策の基本的な方向性等について」 参考資料より抜粋

⑦交通：公共交通機能を軸とした都市構造の再構築

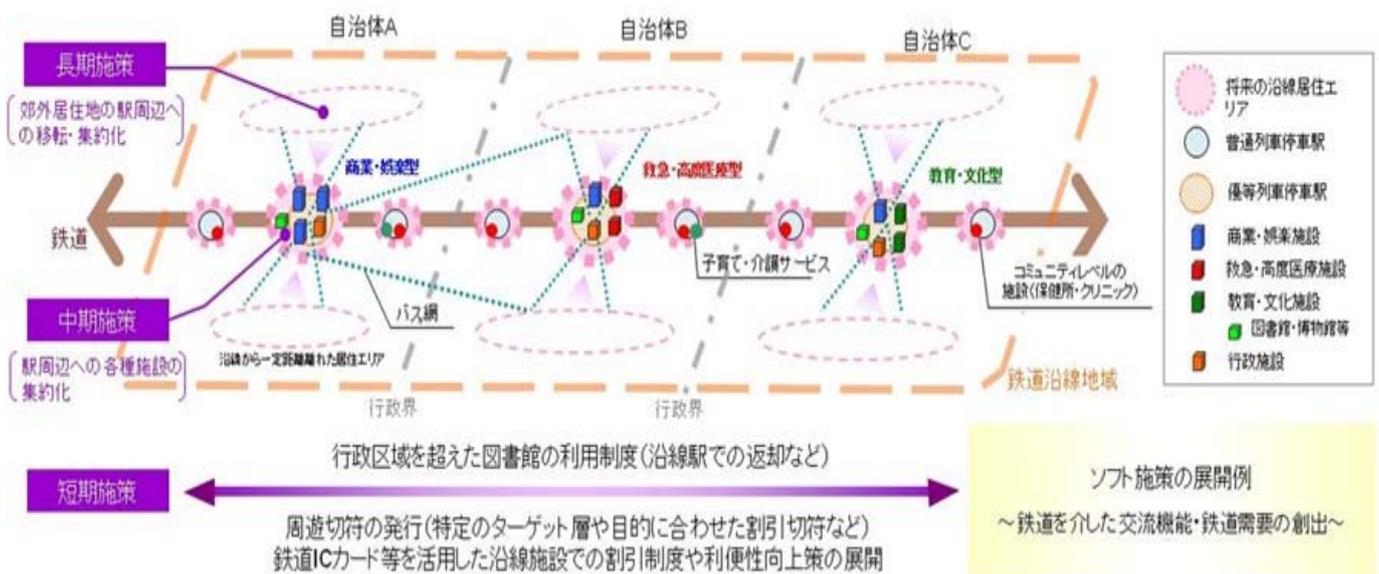
大都市郊外部では、アクセス利便性が高い鉄道駅周辺やその沿線を軸に居住や都市機能が集積する特有の構造を持っている。ただし、こうした郊外部は、高度成長期にスプロール化して形成されたため、各々の地区に都市機能が分散するとともに都市密度も低い。こうしたことから、高齢化社会が本格化する中では、生活面で暮らしにくく、公的サービスの提供も非効率となる蓋然性が高くなる。また、移動手段の多くを自動車に依存している現状が続けば、高齢者の運転能力の低下に伴う事故の増加が懸念されるとともに、省エネルギー・環境保全の点でも、トータルとしての交通によるエネルギー消費量の削減は、自動車単位での燃費等の改善努力に委ねるしかない。

こうした課題を解決していくために、今後は既存の都市構造を念頭に、公共交通機能を軸とした都市構造の再構築を進めていくことが求められている。

そのためには、医療・福祉、子育て支援、買い物、教育等の日常的な生活サービスとそれに合わせた働く場が、既存の公共交通体系を軸に距離的・時間的に近接したエリアに形成されるよう誘導することで、住民の満足度を高め、居住環境・住宅地の魅力の維持・向上させることが重要である。

また、次世代のモビリティ社会の方向性は、誰もが安全に、賢く自動車を利用できること、公共交通との賢い棲み分けが進むこと、モビリティ情報の統合による新しいサービスの創出などが示されているが、今後は、これらの実現を目指し、大都市における位置づけを明確にした形で、先行モデル都市における社会実験を加速させるべきである。

図表 10：沿線地方公共団体の連携・役割分担による都市機能のイメージ



(出所) 国土交通省「第1回大都市戦略検討委員会」資料

⑧環境・エネルギー・防災：各家庭から「エリア」へ広域的な対応の推進

都市は、生活者にとって安心・安全を提供するだけでなく、企業にとっては事業継続性を確保し、さらには海外企業等の投資を促すためにも、商業が集積する都心部、工業が集積する臨海部ともに災害発生に伴うリスクを可能な限り低減していくことが求められる。また、都市の低炭素化の促進に関する法律に

においては、地域特性に応じた都市機能の集約化や建物の低炭素化とともに、エネルギー需要規模と密度を高めることで、効率の高い自立分散型エネルギーシステムの面的利用の促進が期待されている。さらに都市には、外気と温度差がある河川や下水、工場等の排熱といった未利用エネルギーも存在しており、有効な活用方法が模索されている。

都市機能が集積し、多くの経済活動が行われている地域においては、平時におけるエネルギー効率向上を面的に図っていくために、先端技術・システムやノウハウを駆使したスマートハウス・スマートコミュニティをさらに普及させるための取り組みを加速・強化させ、より広域的に推進するとともに、主要な拠点ごとに自立分散型エネルギーシステムを整備し、相互に電力・熱を融通するネットワーク化を図ることによって、スマートシティの形成を面的に拡大していくことが重要である。

また、近年、建物の位置、規模、用途等が示されている地理情報システムや建物で使用されるエネルギー量に関する調査が進んでおり、実際に名古屋市や札幌市では地域冷暖房施設を核として、未利用エネルギーの活用も行われている。今後は、街区においてエネルギー需要が異なる建物間のエネルギーの融通の促進をはじめ、建物間の近隣住民の十分な理解の下、未利用エネルギーが存在する都市施設²⁵や地域冷暖房施設等²⁶と、複数の公共施設や近くの建物が連携することにより、未利用エネルギーを有効活用し、省エネとレジリエンスの向上を図ることも期待されている²⁷。

同時に、大規模災害時における経済活動の継続や早期復旧を支えるため、大都市が最先端の防災・減災機能を持つことで、災害に対する脆弱性を克服していくことが求められる。具体的には、都心部・臨海部ともに、食料、飲料などの物資の備蓄、建築物の耐震・耐火性能の向上、エネルギーの自立化・多重化、浸水対策等、災害時において街区規模で業務等の継続性が確保できるように自

25 ごみ焼却場、清掃工場、下水処理場等

26 ヒートポンプの活用

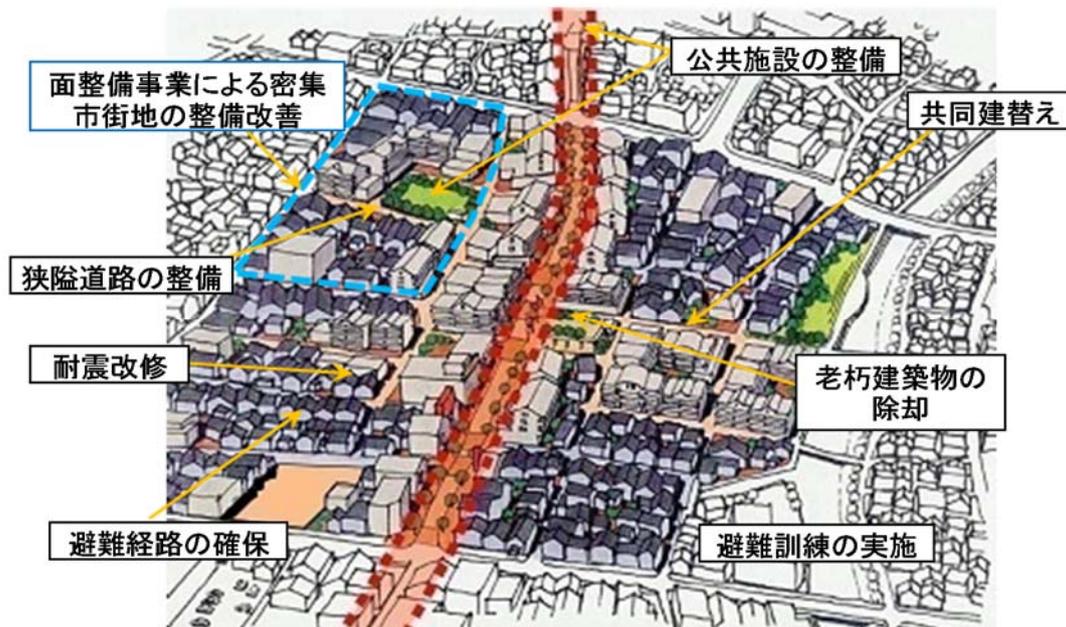
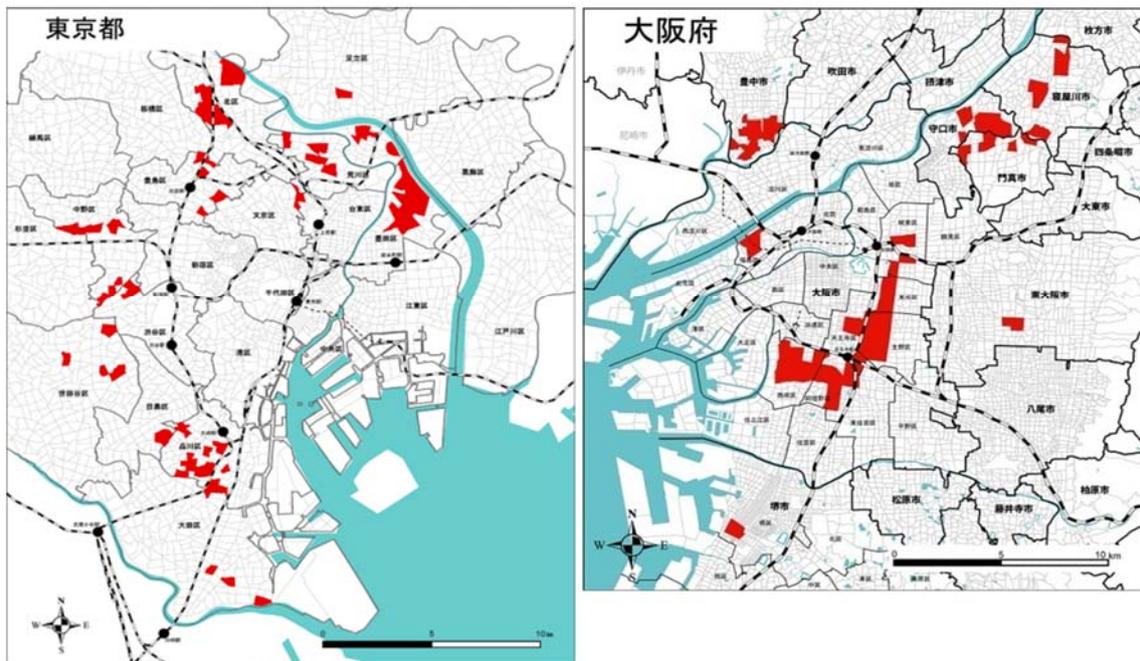
27 「エネルギーマネジメントが拓く未来」(湯澤秀樹著)より引用し、一部加工

立的な拠点を計画的に整備するなど、事業継続を念頭に置いた取組みを進めるとともに、二次災害の防止の観点から、密集市街地の整備を進めることが重要である。またエリア内の対策として、災害時を含むエネルギー供給のルール化について、関係者間での機運醸成や合意形成を図るとともに、海外企業のわが国に対する災害発生リスクへの不安を払拭するために、こうした取組みを正確かつ積極的に発信することを通じて、海外企業から正しく認識してもらうことが大切である。

図表 11：密集市街地と整備イメージ

【東京都】 1,683ha

【大阪府】 2,248ha



(出所) 国土交通省「第1回大都市戦略検討委員会」資料

⑨都市農地：「農」とまちづくりの共存

人口減少や高齢化が進む中、都市農地に対する開発圧力が低下する一方で、都市のコンパクト化に伴い、都市部にも空き地が増加することが見込まれてい

るが、その跡地の利用方法のひとつとして、農地としての活用が注目されている。

都市型農業は、農業生産、都市環境保全、防災、教育、コミュニティ、レクリエーションなど、様々な機能の発揮が期待されているが、現在の用途地域の下では、住宅地、商業施設、工場の中に、小規模な農地が様々な形で混在している状況にある。また、生産緑地として、自治体による買い取り制度を規定しているものの、自治体側の問題から、結果として宅地として民間に転売されることから、ミニ宅地の増加や都市の農地の減少を招いているとの見方がある。さらに都市計画法上の市街化区域²⁸の定義と必ずしも整合的ではないとの指摘がある。

こうした現状を改善するために、生産緑地と住宅開発の両方の視点から総合的に見直し、良好な市街地形成における「農」との共存に取り組んでいくことが望まれる。具体的には、そのあり方について良好な居住環境と「農」との共存のための土地利用計画策定や、都市農業の振興や都市農地の保全に関連する制度の見直し²⁹を進めていくことが求められる。

他方、自治体レベルでも都市農地の保全を求める動きがあることから、都市全体のあり方を見直す中であって、農地法、都市計画法、生産緑地法等において、整合的な対応が望まれる。

²⁸ おおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域

²⁹ 農林水産省「食料・農業・農村基本計画」

(3) 規模別にみた都市政策

①東京圏、関西圏、名古屋圏

(各々の大都市圏が目指す姿³⁰)

東京圏では、国家戦略特区制度における都市再生・まちづくり分野や医療分野の特例も活用し、世界都市機能の強化や国際ネットワークの充実強化、防災・減災を組み入れた成長・発展戦略等の取組みが推進されている。今後も、オリンピック・パラリンピックをひとつのマイルストーンとし、水素社会の実現、ロボット・ICT等の次世代産業の育成など、先進的な取組みを進めることで、オリンピック後のロンドンのように都市として大きく飛躍し、世界のモデルとなるアジアNo.1の大都市圏となることが期待されている。

関西圏では、わが国有数の歴史・文化遺産の集積を活かした観光拠点、再生医療などの強みを活かした医療拠点、地理的に近接する大阪、京都、神戸をはじめとした個性的な都市群と人口集積を目指した取組みが進められており、今後とも、アジアのゲートウェイを担い、歴史や伝統文化の蓄積を活かした観光交流を契機として、都市圏の産業の魅力を発信しつつ、発展することが期待されている。

名古屋圏では、自動車・航空機分野等で世界最強・最先端のものづくりの進化を目指した取組みが進められており、今後とも、世界に誇るものづくりを軸としつつ、新東名高速道路やリニア中央新幹線の整備による効果を最大限に活かした形で発展することが期待されている。

(大都市圏が直面する課題)

こうした中、現在、東京をはじめ、関西、名古屋の大都市圏に求められているのは、世界の有力な主要都市に伍することができる、総合力としての競争力を身につけることである。

しかし現状、東京圏、関西圏、名古屋圏は、世界の主要都市と比較³¹して、グ

³⁰ 「大都市戦略」(2015年8月 大都市戦略検討委員会)から引用(一部加工)

³¹ 森記念財団調査(2015)によれば、世界の都市総合ランキングでは、世界を代表する主要40都市中、東京は4位、大阪は24位、福岡は35位。分野別では、居住で東京は15位、大

ローバル化³²・少子高齢化³³への対応の遅れ、都市基盤・交通インフラ・公共施設および公共性の高い民間施設の老朽化などに直面している。また、まちづくりにおける物流面への配慮の欠如、木造住宅密集住宅における防災面での課題、さらには懸念される大規模自然災害への対策として、生活活動の早期復旧・企業の事業継続の観点から災害に強いエネルギーインフラの整備促進、臨海部に立地する企業の防災対策の充実³⁴等、解決すべき課題も多い。

図表 12：東京の弱み

東京の強み (偏差値65以上)		トップ3都市に比べて 東京がやや弱い (偏差値50以上65未満)		東京の弱み (偏差値50未満)	
分野	指標グループ	分野	指標グループ	分野	指標グループ
経済	市場の規模	経済	ビジネス環境	経済	市場の魅力
	経済集積		交流・文化発信力		ビジネスの容易性
	人的集積		集客資源		居住コスト
研究・開発	研究集積	文化・交流	集客施設	居住	自然環境
	研究環境		受入環境		国際交通ネットワーク
	研究開発成果		交流実績		交通利便性
環境	エコロジー	居住	就業環境		
交通・アクセス	都市内交通サービス		安全・安心		
			生活環境		
		環境	汚染状況		
		交通・アクセス	国際交通インフラキャパシティ		

(出所)世界の都市総合ランキング2015年度版(森記念財団)

(大都市圏内のコンパクト化とネットワーク化)

こうした大都市圏が世界的な都市間競争に劣後しつづけることは、都市をベースに活動する企業の活力が削がれることとなり、都市が直面する課題の解決を遅らせるだけでなく、グローバル競争の点でも、相対的に不利な条件で国際競

阪は16位、福岡は18位。交通アクセスでは、東京は11位、大阪は29位、福岡は36位。また、生活者の観点(購買、住環境、就業、教育、安全、医療等)では、東京は8位、大阪は20位、福岡は27位。

³² ビジネス交流・支援拠点、生活環境の整備

³³ 保育所・学童施設等の整備、子育て支援サービスの充実、ユニバーサルデザインの普及

³⁴ 官民による継続的な協議の場の設置、防災情報の積極的な共有、臨海部の地域全体を対象とした事業継続計画の策定、事前防災の強化等

争に挑まざるをえない。

幸い、わが国の大都市圏は、機能集積、都市基盤、活動実績などのポテンシャルを有しており、短期間で効果の最大化が期待される。他方、時間軸としては、オリンピック・パラリンピックの開催が目前に迫っている。そこで、できる限り速やかに、これらの弱点や課題を克服し、国際的にも確固たる地位を獲得するには、大都市圏内においても「コンパクト化とネットワーク化」の考え方の下、既存の都市機能の集積と新規の都市再生プロジェクトを、特区制度や新たな交通機関、環状道路等の高速道路網の整備によって、有機的に連携させるとともに、コンパクト化した各エリアがその特性を最大限活かして、個性的で競争力のあるビジネス空間、安心・安全で快適な居住空間を形成していくことを推進していく必要がある。同時に、物流・交通、医療・福祉、学術・教育、文化等での機能の向上も図っていくなど、ソフト・ハード両面での対策を戦略的に展開していくことが求められる。

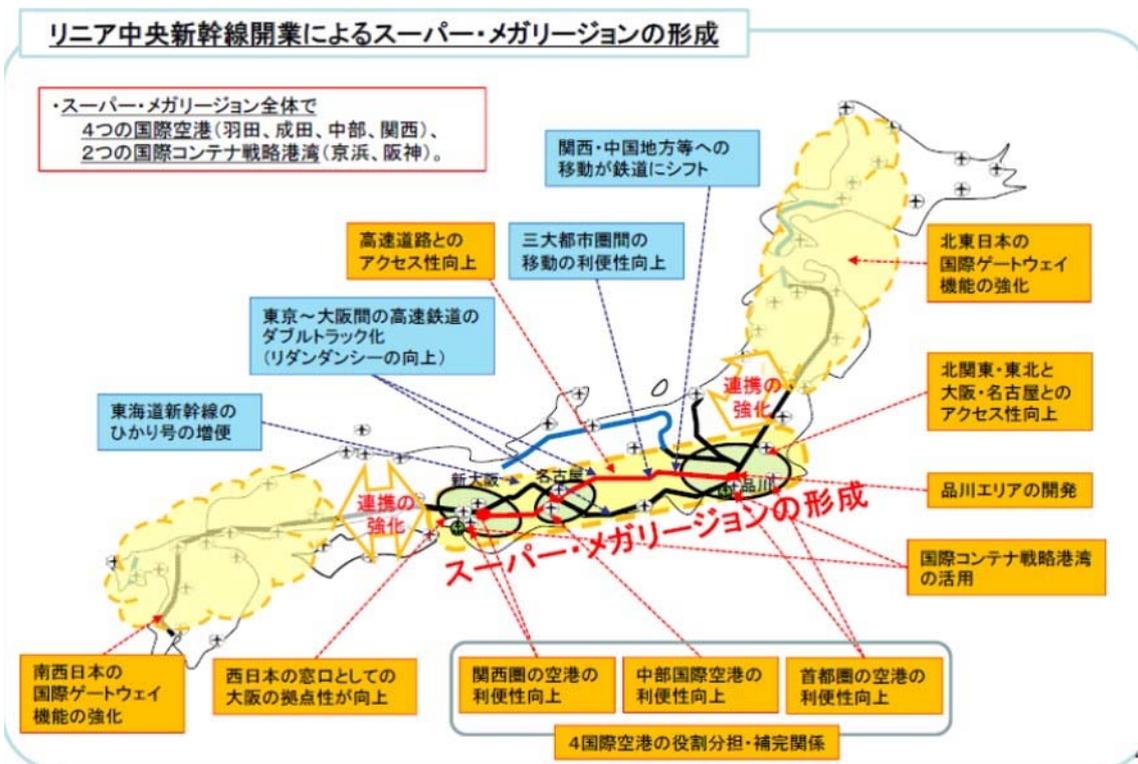
(スーパー・メガリージョンを念頭においた広域的な視点)

また、より広域的な視点では、今後10年を見通せば、新東名高速道路や圏央道の開通、リニア中央新幹線の名古屋までの開業、羽田・成田両空港の発着枠の拡大等が見込まれるなど、わが国の高速交通ネットワーク整備は相当程度進み、それぞれの大都市圏を結ぶ時間的な距離は短縮される。さらに、リニア中央新幹線の大阪までの延伸は関西圏だけでなく、わが国全体としての重要な成長戦略となることから、関係者の合意の下、可能な限り前倒しを図っていくことが重要となる。この場合には、3つの都市圏を合わせた形で、スーパー・メガリージョンを念頭に大都市圏のあり方を検討し、具体的な施策を推進することが求められる。現在、関西圏では西の牽引拠点として、また名古屋圏ではセンターとして発展するための取組みが進められているが、各大都市圏においては、交通インフラ整備の進捗に合わせて機能分担を適切に図ることで、それぞれの特徴を伸ばすとともに、優位性を持つ産業の相互補完と連携による競争力強化、防災面等において、従来の都道府県の枠組みを越えた広域的な課題に取

り組んでいくことが望まれる。

また、オリンピック・パラリンピックへの準備、またスーパー・メガリージョン化が進む過程において、観光面では、古都、都市、自然、産業など、観光資源の多様性の確保と大都市間のアクセスが改善されることが見込まれる。こうした多様性を地域の経済成長に結びつけるためにも、観光の機能を担うエリアでは、拠点駅から現地までの二次交通の充実をはじめ、ハイクラスの宿泊施設の充実や大都市圏における民泊のあり方の検討、地域内道路・歩行者ネットワークなどの回遊動線の整備を行うことが求められる。

図表 13：リニア中央新幹線開業によるスーパー・メガリージョンの形成



出典：国土のグランドデザイン2050参考資料http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html

(大都市圏におけるエリアごとの機能分担)

大都市圏においては、国際競争力向上の観点から、とりわけグローバル機能の強化が求められる。都市機能としてグローバル拠点を担うエリアでは、グロ

ーバルビジネスが展開できる機能³⁵と、それを支える専門産業³⁶、世界に開かれたインフラ³⁷の整備を進めていくことが必要となる。同時に、国際交通アクセスについても、国際空港と地域空港との連携、国際戦略港湾毎の役割分担が進むことで、既存ストックのさらなる有効活用が図られることが期待される。

その際、わが国都市の立地競争力を高め、対日直接投資を促進する観点から、法制度、税制など、国内の事業環境のイコールフッティングを絶えず図る必要がある。その観点からは、例えば、法人実効税率は、将来的にはアジアやOECD諸国並みの25%を目指していくべきである。

こうしたビジネス環境の整備に加えて、生活サービス、教育環境、医療施設、交通機関等³⁸、外国人が日常生活を安心・安全・快適に過ごすことを念頭に、個人や家族行動をトータルでとらえた形で総合的かつ一体的に整備を進めていくことを通じて、グローバルな競争力の強化と国内投資の拡大という好循環を形成していくことが求められる。

(大規模な再開発を基点としたエリア活性化)

都市が直面する諸課題を解決していくためのひとつの手段として、大規模な開発や既成市街地の再開発を基点に、都市の国際競争力を高め、その効果をエリア全体に波及させることが重要である。その際、地域価値を高めるエリアマネジメント活動、事業性を加味した総合的なタウンマネジメントを合わせて展開することで、まち全体の相乗効果を発揮できるかどうかを鍵を握る。

制度面では、都市再生プロジェクトを面的に拡大し、機能充実を図るためには、国家戦略特区における規制の特例措置³⁹をはじめ、公共インフラ整備を含む

³⁵ 高規格オフィスを備えたランドマーク建築物、優れた耐震・耐火性能、セキュリティ機能、非常時の発電などビジネス継続のための環境整備、MICE等が開催可能な大規模会議場等

³⁶ ビジネス仲介、ベンチャーキャピタル等

³⁷ 大容量通信インフラ等

³⁸ インターナショナルスクール、外国人向け病院、ハイクラス住宅等

³⁹ 例えば、容積率・用途等土地利用規制やエリアマネジメントの民間活用などのさらなる推進・拡充、特定都市再生緊急整備地域内での日影規制の適用除外（エリア内の規制が適用除外されても、周辺エリアの規制制限が残ったままでは、良好な都市空間の創出が難しいため）

一体的な整備⁴⁰を進めるとともに、既成市街地の再開発にあたっては、目標年次を共有し戦略的に取り組むために、例えば、建物区分所有法における決議要件の見直しや借地借家法における正当事由制度の見直しなど、プロセスを迅速に進めるための規制緩和を進めるとともに、都市整備、都市計画に係る決定権限の再編や、昼間住民など様々な層の意見を取り入れる仕組みの導入などが求められる。

②ブロック中核都市⁴¹

(ブロック中核都市が直面する課題)

広域ブロック経済の中核を担う札幌、仙台、福岡などの大都市は、三大都市圏と比肩するだけの行政、医療・福祉、教育・研究等の機能を持っているが、域外市場とのネットワークを持つ基盤産業・移出産業の規模と多様性という点ではやや遅れを取っている。

今後の課題としては、地域経済を支える産業の競争力強化とともに、農業、サービス、医療、環境、観光等、他の地域と比較して、より特徴を持った産業の集積を図るとともに、市街地との空港・鉄道等の交通拠点アクセス性の向上など、グローバルな視点を加味した形で地域外との連携を図っていくことができるかどうかを鍵を握っている。

また、居住面では、郊外に展開した小さな拠点との公共交通ネットワークの整備や、郊外にある戸建ニュータウンにおける高齢化対応（建築物の老朽化対策、公共サービスの提供等）など、大都市圏の郊外部とはやや異なる点があることにも留意しなければならない。

(地理上のメリットを最大限活用した産業振興の重要性)

これらの都市で求められる政策は、地理上のメリットを活かし、札幌市のよ

⁴⁰ 公共交通の空間整備の促進、回遊性を高める歩行者空間、エリアマネジメント活動の規制緩和等

⁴¹ 各地は、都市再生緊急整備地域の内から、都市の国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域として政令で指定されているところ。人口規模は、大阪市 269 万人、名古屋市 228 万人、札幌市 194 万人、仙台 107 万人、福岡市 153 万人。

うに農業との連携、仙台市が得意とするサービス業の一層の深化、福岡市のよ
うにアジア市場との近さを活かした迅速な市場展開など、広域経済圏の拠点と
して、当地で強みを持つ産業・企業活動の活性化に結びつけることである。例
えば、福岡市においては、成長著しく、地理的にも近いアジア各国との連携を
さらに深め、わが国を代表する交流拠点都市として、世界に対して広く門戸を
開いた上で、域外取引の多い中核的な企業のさらなる活性化を図ることが求め
られる。また、札幌市は食文化や四季のイベント、観光地など来街者をひきつ
ける多くのコンテンツを持ち、仙台市は、これまでの幅広い分野の製造業のほ
か、震災以降、顕著となっている社会的課題の解決を目指す起業家の増加や女
性の起業意欲の高さ、東北大学の自動走行等における近未来技術といった強み
を持っている。今後、北海道大学や東北大学等といった地元大学との連携を強
め、地元発のイノベーションを推進することで、広域な地域経済圏をけん引す
る産業を創出していくためには、都市における国際交流⁴²、学術研究の充実、さ
らには産業・観光等の多様な都市機能の集積・高度化を図りつつ、地域発の生
活サービス、交通、再生可能エネルギー・環境、医療・福祉分野における先進
的な事例を他地域に先んじて展開し、かねてからの強みである情報発信地とい
う機能を活かして、普及していくことが重要となる。

（都市計画との連携）

一方、現在の都市計画マスタープランでは、都市全体の魅力向上という視点
から、時代の要請にあわせて、多様な機能の複合・集積をきめ細やかに行うと
しているものの、これまでの都市機能の分離もしくは限定を主眼とした土地利
用誘導の考え方が中心となっていると考えられる。

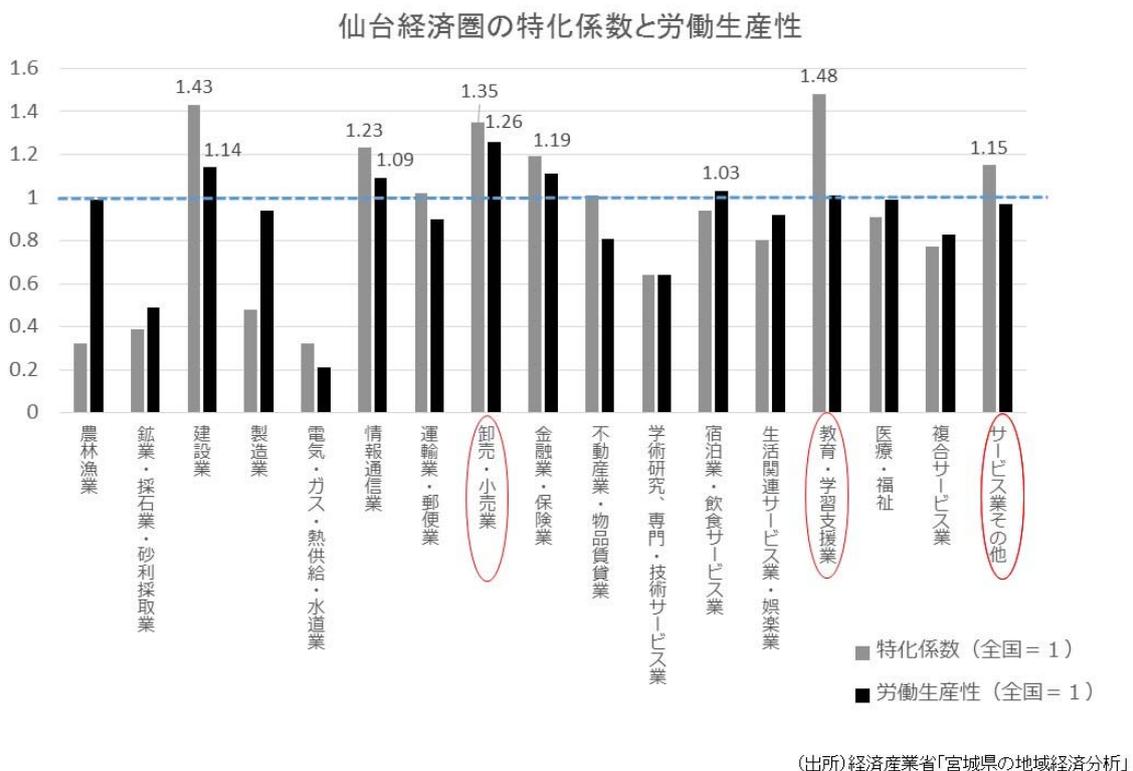
例えば、工業団地など、都市における生産活動の中心地である工業地域、生
産と消費を結ぶ流通活動の中心として位置づけられる輸送・保管・卸売等を行
う流通業務地域については、周辺環境との調和・都市構造の秩序維持、土地利

⁴² 空港・港湾といった海外との結節点、国際コンベンションが開催可能な大規模イベント会
場、海外との交流を通じて行動な研究・開発機関（大学等）の各種機能

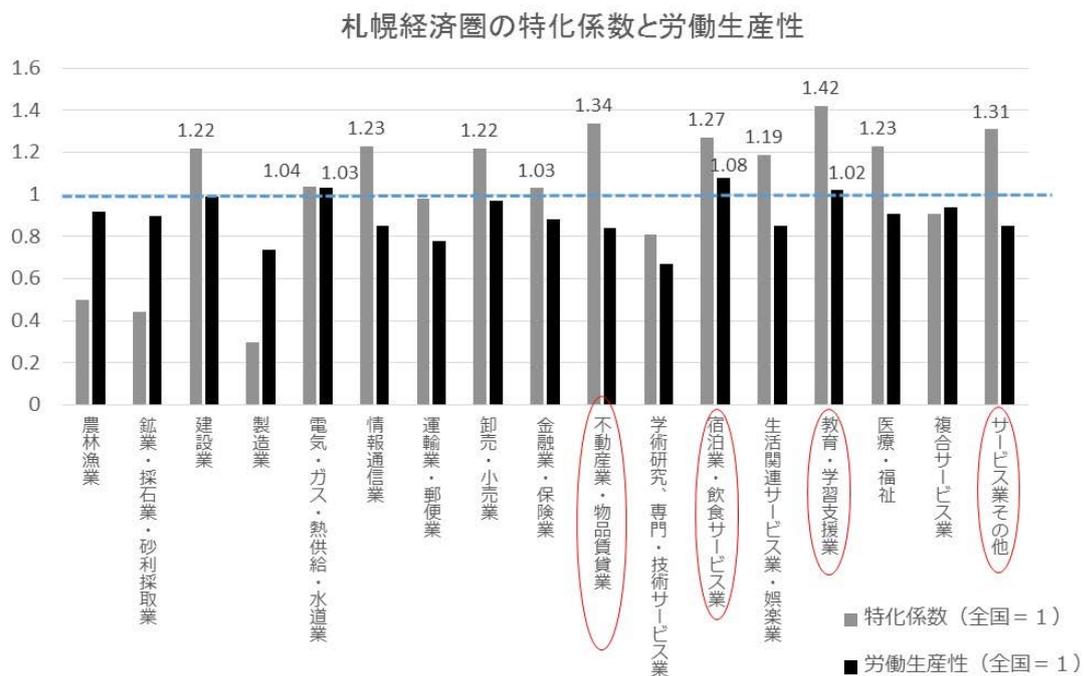
用の再編・高度化という方向性は打ち出されているものの、産業振興に向けた連携施策の例示など、企業活動が前向きに進むような具体的な指摘は少ない。また、配置の方針として新たな工業の集積を目指すとされているものの、具体的な産業分野のイメージがわきにくく、産業政策上、地域経済の強化につながる拠点間の連携まではさらなる考慮が必要であると考えられること、さらには、情報通信等の都市型産業と念頭においた土地利用のイメージにも関わらず、土地利用区分は都市部から離れた工業地となることなど、産業と用地との整合性も乏しくなっていると思われる。

都市を特徴づける産業・企業活動の位置づけを都市計画内においても明確にすることは、域外経済との連携を強めることで地域経済の自立を図っていくためのメッセージとなることから、より重視すべきであると考えられる。

図表 14：仙台経済圏の特化係数と労働生産性



図表 15：札幌経済圏の特化係数と労働生産性



(出所)経済産業省「北海道の地域経済分析」

以 上

(補論) 特徴的な産業で支えられる都市圏

(直面する課題)

地方経済は、企業城下町とわれるように、ある産業・企業の成長によって成り立ってきた地域も多い。これらの都市は、歴史的に業務管理、情報、高次の教育・福祉などの都市機能の整備が図られてきた地域であり、大都市と遜色のない豊かな生活を支える基盤ができています。加えて、人材の供給源である大学や特定産業に資する技術人材を養成するための高等専門学校等が設置され、地域における人材供給機能も兼ね備えている。

こうした都市特性をベースに、地元ではこれらを活かした次世代産業の立地・振興に期待する声が強いのものの、企業活動のグローバル化の影響や、市場規模の発展性の点で、大都市圏よりはより深刻な状況に直面している。また、都市のマスタープランでも、従来のようにハード面での産業基盤の整備はあるものの、ソフト面での振興施策への言及が弱いなど、政策的な対応が不十分となる懸念もある。

そこで、こうした都市を俯瞰するにあたり、大規模工場群としてコンビナートを形成している倉敷市と隣接する岡山市⁴³、伝統的工芸品と歴史文化を持ち、北陸新幹線の開通によって観光面での新たな展開を迎える金沢市を例に挙げる。

(自立的拠点となるローカルハブ企業の育成)

地方の大都市において、その経済圏における自立的拠点としてローカルハブを強化・形成に向けて、域外市場から外貨を獲得するために、既存のグローバル企業や他地域との取引が多い企業（基盤産業・移出産業）の力を政策面で支えつつ、それら企業の活力を企業間連携の推進によって地域企業へと伝え、その成長を促すべきと考えられる。同時に、地元経済の中核をなすグローバル企業の国際競争力を活用して、周辺の中堅・中小企業を単に下請けとして活用するのではなく、ともにグローバル市場に進出するパートナーとしてみなして積極的に育成しようとする姿勢を行政がサポートできるかが成長の鍵を握る。

また、居住面では、秩序ある市街化を図りつつ、地区ごとの特性に配慮した機能整備を進めるとともに、まちづくりルール の普及をはじめとして、各主体の参加の下、安心して安全な住環境の整備に努め、成熟した都市にふさわしい市街地づくりを進めていくことが求められる。

(倉敷市・岡山市の事例)

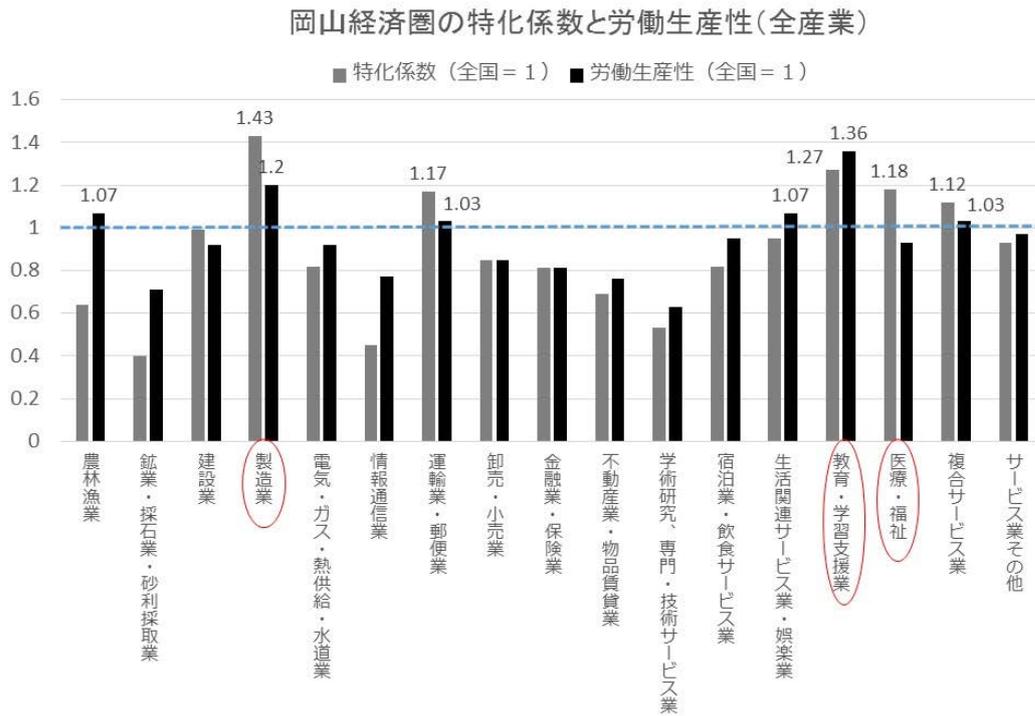
例えば、水島コンビナートは、これまで後背地である倉敷・岡山の経済を支えてきたが、グローバル競争が一層激しさを増す中にあるには、単独企業もしくは単一産業の活力で地域経済を支えていくことは景気変動の影響を受けやすく、非常にリスクが大きい。そこで、先に述べたように、民間活力を活かした形で、後背地である岡山市の産業の活性化・多様化を図ることで社員が享受する生活サービス機能を強化するとともに、地域の産業で歴史的背景を持っているなどの理由で「強い」と考えられる産業を育てていくことが重要である。岡山市は地域に根ざした医療が長年、地域の産業として支えてきたが、これを国土交通省で進めているスマートウェルネスシティのように医療・福祉等の機能を、商業機能とともに市内に集約させることで、医療関連サービス産業の集積地を図ることで、都市経済を支える産業の多様化を図っていくことが求められる。

⁴³ 人口規模は、岡山市 71.6 万人、倉敷市 48.3 万人（いずれも 2016 年 1 月現在）、金沢市 46.5 万人（2015 年 9 月現在）。

(金沢市の事例)

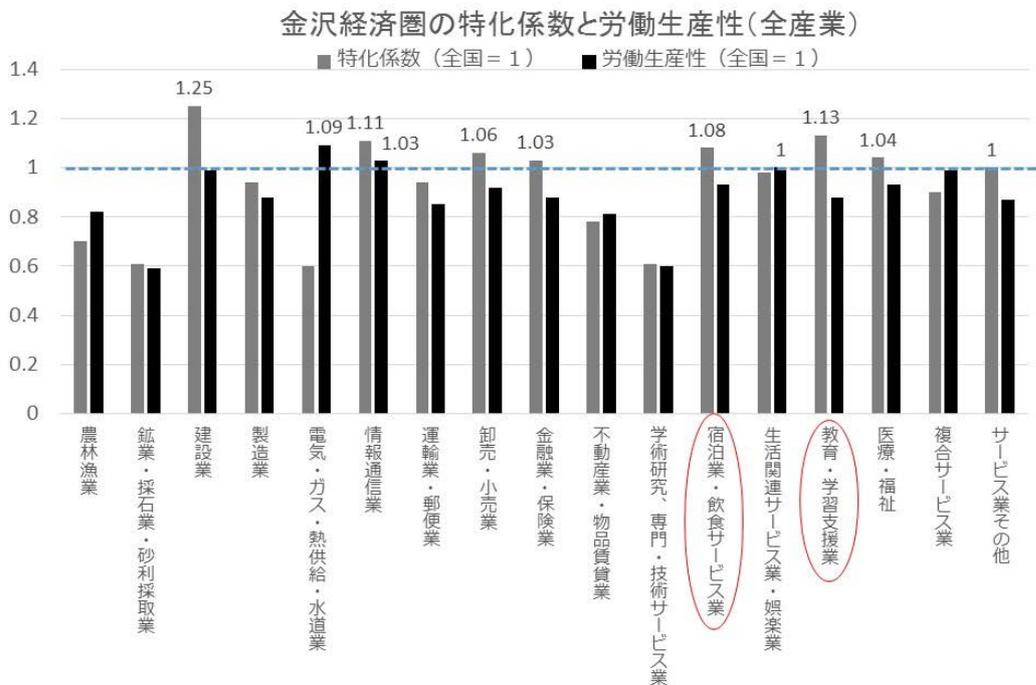
金沢市は、歴史と伝統工芸の都市であり、観光面でも北陸新幹線の開通によって、その経済効果と自立的発展が広く注目されている都市・エリアである。岡山市と倉敷市の例は、工場における生産活動等というように日常的な企業活動がメインとなるが、金沢市のような例では、歴史的資産の保存・活用による「観光」という非日常の提供によって、都市経済の自立・発展に向けて、テコ入れを行うことが期待されている。例えば、訪日観光客への対応として、不足している宿泊施設への投資とともに、都市計画上、歩道や公共交通の整備を通じて都市内での回遊を促し、来街者の利便性向上を積極的に進めて地域経済の規模を大きくするといった好循環を形成していくことが求められる。さらに、観光需要の平準化を図るために、当地のファンやリピーターを増やす工夫として、都市間・観光地間の広域的な連携を強化することが欠かせない。こうした都市間・観光地間では、相互に補完・補強し合うことで、商圈の範囲を大きくとらえることで一定の需要を確保することが可能となることから、これを基点に新たな発展に向けて、近隣自治体が一体となって観光業をエリア全体の基幹産業として位置づけ、都市計画と観光政策、産業政策等との連携によって、再強化を図っていくことも考えられる。

図表 16：岡山経済圏の特化係数と労働生産性



(出所)経済産業省「岡山県の地域経済分析」

図表 17：金沢経済圏の特化係数と労働生産性



(出所)経済産業省「石川県の地域経済分析」

(参考資料) 都市計画関連法体系

