

国土政策としての都市・地域計画と交通計画の方向性に関する研究

－首都圏・圏央道等周辺のまちづくり－

独立行政法人都市再生機構 首都圏ニュータウン本部用地販売部
営業推進室営業第一チーム 芦野光憲 (チームリーダー)

1. はじめに

我が国では、国土政策として1950年の国土総合開発法（現：国土形成計画法）にもとづいて、1962年に全国総合開発計画、1969年新全国総合開発計画、1977年に第三次全国総合開発計画、1987年に第四次全国総合開発計画、1998年21世紀のグランドデザインの計五回策定され、それぞれが国土の均衡ある発展計画の礎になっていた。同法は2005年の法改正により、文字通り国土総合開発から国土形成に主眼がおかれた計画となった。その特徴は、「多様な広域ブロックが自律的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図る」ものであり、全国計画と広域地方計画によって、その目的を達成するものである。

当該全国計画では、第一に地域の整備として、集約型都市構造を位置付ける一方で、第二に防災として、総合的な災害対策の推進のため、減災、交通・情報通信の迂回ルート等の余裕性を唱えている。また第三に特に新しい取組として、新たな公による地域づくりの実現として、中間支援組織の育成や多様な民間主体の発意・活動を重視した自助努力による地域づくり、等が位置付けされている。特に首都圏では2009年、「世界の経済・社会をリードする風格ある圏域づくり」を副題として、首都圏広域地方計画の計画策定がなされている。

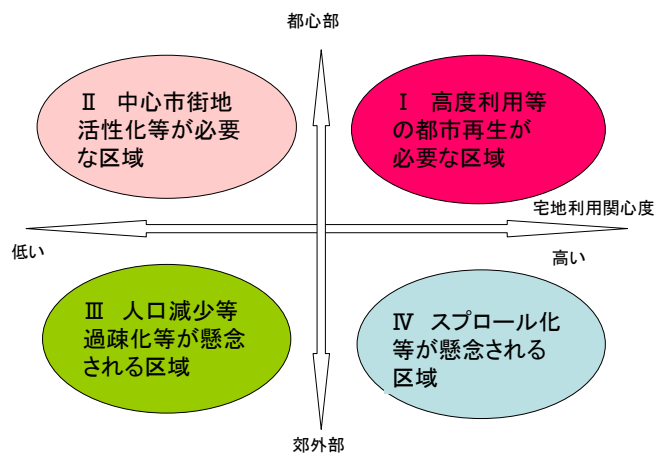
このような上位計画等に基づきあるいは必要な他施策との連携により、中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、都市再生特別措置法、企業立地促進法、大学等技術移転促進法、農工商等連携促進法、中小企業地域資源活用促進法、総合特別区域法など多くの施策がなされている。

筆者は、これら具体的施策に基づき、関連施策支援や、フィジカルな計画推進を担ってきた。本研究は、これらの経験から、国土政策としての主に首都圏を中心とした都市・地域計画と交通計画の課題とその方向性の一案を提案するものである。

2. 国土政策の整理

(1) 課題の分類方法

本研究では、国土政策には、都心部と郊外部との役割分担が重要であると考え、都心部とは圏域の都心部並びに当該周辺部の中心市街地等を指し、郊外部はその周辺を指す。これに加えて、宅地利用関心度の高低差によって、その政策課題を分類することとする（図－1参照）。縦軸に都心部と郊外部、横軸に宅地利用関心度の高低として、第I～第IV象限に分けて課題を整理する。



図－1 都心部と郊外部と宅地利用関心度の高低差の関係

- ① 第I象限は、都心部で宅地利用関心度が高く、高度利用等の都市再生が必要な区域である（以下「第I」という。）。
- ② 第II象限は、都心部で宅地利用関心度が低く、中心市街地活性化等が必要な区域である（以下「第II」という。）。

- ③ 第Ⅲ象限は、郊外部で宅地利用関心度が低く、人口減少等過疎化等が懸念される区域（以下「第Ⅲ」という。）。
- ④ 第Ⅳ象限は、郊外部（都心部と中心市街地等の周辺）で宅地利用関心度が高く、スプロール化等が懸念される区域（以下「第Ⅳ」という。）。

本研究では、首都圏を以上の分類に区分けできるものとした上で、東京都心部では宅地利用関心度が高く、その周辺の郊外部ではその関心度が低い傾向がみられると推察する。それを前提とした場合、第Ⅰが東京都心部、第Ⅱがその周辺部の中心市街地等を指し、第Ⅳが第Ⅰと第Ⅱの周辺であり、第Ⅲがさらにその周辺を指すと仮定する。特徴的なのは、圏央道等周辺では従来、第Ⅳの郊外の宅地利用関心度の低いエリアであったと推察されるが、圏央道が2013年以降～順次開通の目途が立ったこと¹⁾などから、第Ⅲの宅地利用関心度が低いエリアの一部の圏央道を中心とした周辺（以下「圏央道等周辺」という。）に、宅地利用関心度の高い領域が帯状に発生したと推察される（図-2参照）。

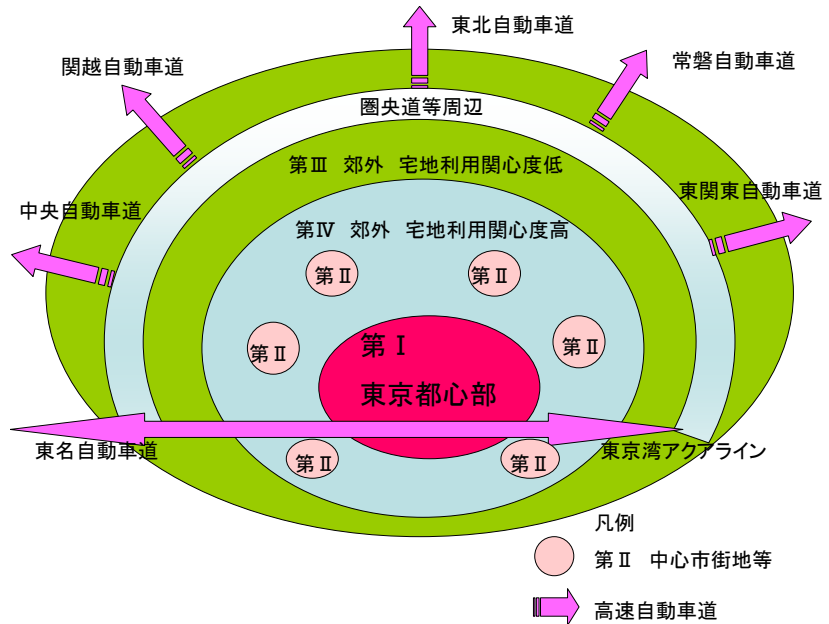


図-2 首都圏における都心部と郊外部との関係イメージ図

(2) 分類毎の課題の整理

第Ⅰの課題は、都市再生特別措置法等による高度利用の特例等によって民間等による高度利用等の都市再生が進む一方で、多くの密集市街地をも抱えていることが課題である。これには密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律などの個別法の対応によって、その解決に当たる政策が明確になっている。

第Ⅱの課題は、商業機能の衰退によって、十分な活性化ができていない傾向がみられることにある。特に、商業機能に頼らない賑わいの創生、新たな公としての中間支援機能を充実することで、地域のコミュニティやソーシャル・キャピタルの醸成を図り、都市の中心的役割を担い続けることが課題である。これには中心市街活性化法や都市再生特別措置法等の都市再生整備推進法人等の解決につながるような政策支援がある。

第Ⅲの課題は、郊外ベットタウン等の宅地の空き家、農地の耕作放棄などがあり、土地を管理する者が極端に減ることが予測されている。これらについての政策的な支援は、地方自治体が主体となることが多く、何らかの国土政策が必要である。

第Ⅳの課題は、第Ⅰ～Ⅲのマージナルな領域であり、それゆえに適正な政策がなされていないことが課題である。特に、市街化区域内農地の宅地化や、市街化調整区域の宅地化がその一例である。また、筆者らが国土交通省からの委託を受けて行った2012年2月の調査²⁾によると、全国513都市のうち、市街化区域内農地について、総合計画、都市マスタープラン、緑の基本計画等への位置付けがあるとした自治体が279都市約55%、特段の位置付けがないとした自治体が228都市約44%であった。すなわち、市街化区域内農地にあっては、約半数の自治体が上位計画等の位置付けがなく、政策としての関与が薄い。また市街化調整区域における開発行為では都市計画法第34条第11項により定める地方自治体の条例等によって、地方行政が開発予定者に許可を与える範囲での関与しかできないと解している。

筆者は、以上を前提とした場合、第Ⅲにおける宅地利用関心度が高くなりそうで第Ⅳに移行する

部分には、農地の宅地化と宅地の未利用化が混在して進展するケースもあり、さらに上位計画にも位置付けられない場合、不均衡な市街地を形成する可能性があると考え。そのため、第Ⅲの領域で、宅地利用関心度が上昇しそうな圏央道等周辺を積極的に国土政策として位置付けていく必要があると考えている。本研究では、とりわけこの部分に着眼して、考察を行う。

3. 圏央道等周辺における傾向と課題

(1) 傾向と要因

圏央道等周辺については、筆者が土地市場動向調査を行った結果、次の要因によって、当該区域への企業等の立地が進んでいる傾向があると推察している。

要因①広域道路交通網体系の整備と一部通行料金の低廉化

圏央道は東名自動車道を起点に、2013年度に中央自動車道・関越自動車道、2014年度以降に東北自動車道・常磐自動車・東関東自動車への接続予定であること。加えて、圏央道の南側に接続する東京湾アクアラインは2009年3月から、社会実験ではあるが、片道通行料金が普通乗用車で800円となり、通常料金3000円よりもが低廉化が図られている(図-2参照)。このような環状化と湾岸部の通行料金の低廉化により、土地の市場性が高まってきた。

要因②商業の立地動向の変化

商業は従来、百貨店・商店街・スーパー等が第Ⅰ第Ⅱを中心に立地していたが、アウトレットモール・ホールセールなどの超大型店舗が郊外に立地するようになってきた。加えて、商業店舗をもたない通信販売業態が増え、関連する物流・倉庫機能等が圏央道等を中心に立地する等の傾向がみられる。

要因③災害に対するリスクマネジメント

東日本大震災により、企業が事業継続化計画推進のため、物流施設や事業所を分散配置する意向がみられる。そのため、広域交通ネットワークが充実し、東京都心部と比べて、土地価格の低廉である圏央道等周辺への立地関心が高まり、従来の事務所からの都区部や市町村単位を超えての民間の投資の動向がみられる。

(2) 効果と課題

これらの要因からの効果を工場立地としてみることにする。

経済産業省の平成23年工場立地動向調査によると、全国の工場立地(敷地面積ベース)は1,022haであり、そのうち首都圏(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)が158haの全国シェア15%程度ある。

その課題として、工場立地(敷地面積ベース)は平成23年、首都圏全体で、市街化区域内への立地が約56%、それ以外が約44%となっている。加えて首都圏への市街化調整区域の立地が約22%と多く、この全国シェア率が24%と全国の市街化調整区域への立地の約1/4を首都圏が占める(表-1参照)(首都圏・都道府県別)。

また、圏央道南側の東京・神奈川・千葉では、市街化区域への立地が65%を超えているが、他方で、圏央道北側の栃木・茨城・埼玉のそれは、60%を下回る。

このことから勘案すると、圏央道北側に位置する都道府県では、市街化調整区域内において、工

表-1 平成23年都市計画法の区域区分別立地敷地面

注)平成23年の工場立地動向調査に基づき、筆者が編集

	市街化区域	市街化調整区域	非線引都市計画区域	準都市計画区域	都市計画無
群馬	73%	14%	7%	0%	5%
茨城	33%	47%	2%	0%	18%
栃木	52%	12%	26%	0%	11%
埼玉	59%	21%	1%	0%	19%
千葉	65%	5%	7%	6%	17%
東京	100%	0%	0%	0%	0%
神奈川	98%	2%	0%	0%	0%
首都圏	56%	22%	7%	1%	14%
首都圏の全国シェア率	21%	24%	6%	8%	13%

場等が立地する傾向にある。換言すれば、特に圏央道北側等周辺の市街化調整区域等に専ら工業系用途のみの土地活用が進んでいると推察される。そのため、これらの区域には、工場立地に必要な従業員の住環境を整え、必要に応じて交通体系の整備等、複合的なまちづくりを計画的に進めることこそが、新たな産業を育てることにもつながると理解しているし、それらが課題である。

(3) 都市計画と農地等の関係と関連する政策等

①市街化区域内農地等の面積推移

圏央道等周辺では現状、先に示したとおり市街化調整区域内立地の全国シェア率が高い。農林水産省では、このような地域については、次のような整理をしている3) (表-2参照)。

市街化区域は、1974年には123万ha、2009年には144万haと約21万haも増加している。また市街化調整区域内は1974年331万ha、2009年374万haと約43万haと増加している。他方で、市街化区域内農地は、1974年には27万ha、2009年には9万haと約18万haも減少している。このことは、未線引き都市計画区域、市街化区域並びに市街化調整区域が拡大している一方で、市街化区域内農地の宅地化が進んでいることを示している。

表-2 線引き都市計画内の農地等の面積推移
(単位: 万ha)
*市街化調整区域内農地は農業振興地域農用地区域農地に含めて表示

分類	1974年	2009年	差(c)
	(a)	(b)	(b)-(a)
線引き都市計画区域	454	518	64
市街化区域	123	144	21
農地	27	9	△18
市街化調整区域	331	374	43
農地*	*	*	*
農業振興地域	1752	1723	△29
農用地区域	543	482	△61
農地(*を含む)	421	420	△1

それに農業振興地域内農地約9万haと市街化区域内農地の計420万haを加えた合計429万haが、本研究でいう第Ⅲと第Ⅳの郊外部に位置している可能性がある。そのうち圏央道等周辺は、何らかの形で開発対象になり、その宅地化傾向ゆえに、場合によってはスプロール化が懸念される。

②市街化区域内農地の宅地化

このような市街化区域内農地の宅地化に関して、国土交通省では、市街化区域内農地の動向をさぐっている2)。本調査は、筆者らが国土交通省の委託を受けて、調査報告書としてまとめたものである。平成23年12月12日～平成24年1月31日、対象642都市のうち、513都市から回答を得た(図-3参照)。

市街化区域内農地は、首都圏が約80%程度、地方圏でも60%以上の宅地化の傾向がみられるものの、先にも示したとおり、政策として位置付けを行っている自治体は約55%に過ぎず、政策としての意義づけを行う必要があると思慮される。

③都市農業の振興からみた施策について

それらの背景もあり、都市農業の振興に関する検討会は2012年8月、中間取りまとめを出している。それによると、「都市農地の保全等に関する制度の見直しは、都市農業の今後を考える上で極めて重要な待ったなしの課題である。(中略) 制度改正に向けた精力的な議論を直ちに進めていく

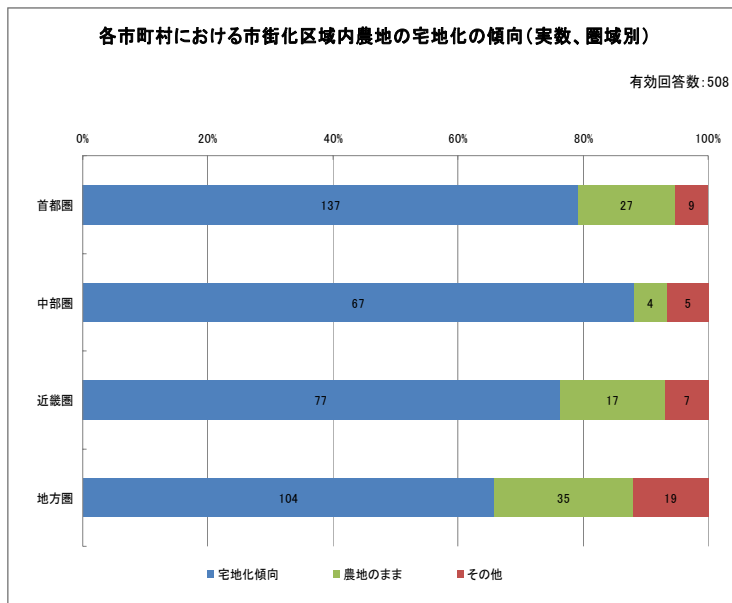


図-3 首都圏等の市街化区域内農地の宅地化の傾向

図-3 首都圏等の市街化区域内農地の宅地化の傾向

こととしたい。市街化区域等において営まれる都市農業は都市計画制度と密接な関連があり、また、都市農地は緑地と表裏一体の存在でもある。制度検討に際しては、農業政策を所管する農林水産省と都市政策・緑地政策を所管する国土交通省との連携を一層強化し、一体的、総合的に取り組むことが必要である。このため、農林水産省に対しては、本検討会における検討を踏まえ、国土交通省の都市計画制度小委員会（社会資本整備審議会）における都市計画制度の総点検の議論等、都市計画サイドの検討に積極的に関与することを求めたい。同時に、本検討会における議論が円滑に進むこととなるよう、議論に必要となる基礎的な情報の収集・分析等を求めたい。」としており、農業政策だけで都市農地の制度構築の難しさが散見される。そのためにも、特に圏央道等周辺では、都市農地等の都市政策と連携した国土政策が必要と認識している。

4. 国土政策としての都市・地域計画と交通計画

国土政策のうち都市政策としての都市・地域計画や交通計画では、市町村単位や都区部単位で、中心市街地活性化や都市再生を図っても、結論としては、日本の総人口が減少する過程においては、人口を中心部に集積させ、それ以外の郊外や縁辺部は人口が減る現象を助長し、推し進めていることにもつながりかねない。そのため、今こそ、市町村や都区部単位でない、都市・地域計画や交通計画を工夫して、首都圏域としての経済性を高めていく国土政策が必要である。

すなわち、圏央道等周辺では、北関東自動車道と外環道等の高速自動車道路等の間に位置し、加えて重要港や国際空港がある理想的な空間であり、これら社会資本ストックを活用して、我が国の国土政策を考えるべきである。その際、積み上げ型国土形成計画ではなく、既存のインフラを活かして、首都圏全体を強くして、国内経済の再生と高付加価値のある日本の技術を輸出するなどして、日本の経済の再生を図り、国際競争力を積極的に担うことが必要である。そのために、既存ストックを活用する圏域として計画推進を図る必要があるのではないかと考えている。また、その意味は、圏域へあまねく官民の投資を図ることではなく、体系的に峻別した官民の投資と既存ストックを活かした創意工夫によって、その効率性を高めることを意図している。

(1) 政策の変遷から見た政策のステージ

歴史的に勘案した場合、本研究での提案は、繰り返し行われる都心部と郊外部での政策のローテーションであるとも理解している。

1962年の全国総合開発計画までを第一ステージ、1998年21世紀のグランドデザインまでを第二ステージ、それ以降が第三ステージとすると、筆者の提案は、第四ステージであり、簡略化して表現するとすれば、次のとおりとなり、都心部、郊外部が繰り返し、政策の重点におかれると考えている。

- ① 第一ステージ 戦災復興による既成市街地構築（都心部）
- ② 第二ステージ 経済成長等による新市街地構築（郊外部）
- ③ 第三ステージ 経済再生等のための都心部再生（都心部）
- ④ 第四ステージ 国際競争力に資するストック活用（郊外部）

なお、この第四ステージは、都心部の再生と併せて行うことをも意味しており、その相乗効果によって国際競争力のある経済を取り戻すための国土政策をも意図しており、そのフィジカルプランには、都市・地域計画と交通計画に委ねられると考えている。

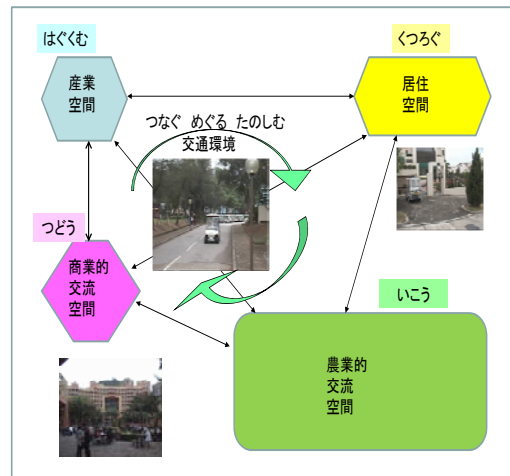
(2) 都市・地域計画と交通計画

筆者は従来、都市的機能として、居住、産業、商業・交流、交通の4つのカテゴリーによって、都市再生を図るべきと考えてきた。これは、大都市の都区部や市町村単位での都市の再生を考えて提案したものであった。筆者はこの4つのカテゴリーに農業を加えて空間として捉え、圏央道等周辺のような第Ⅲの郊外部における宅地利用関心度が低いところから高いところに変化してきた地域

等については、以下の通り、居住、産業、商業、農業の4つの空間をゾーニングして、その間を交通環境として、各空間をつないで、めぐって、楽しめる環境を整え、地域全体として発展していく方策を考えるべきと思慮している（図－4参照）。

- ①居住空間 （人が）くつろぐ
- ②産業空間 （人が）はぐくむ
- ③商業的交流空間 （人が）つどう
- ④農業的交流空間 （人が）いこう
- ⑤交通環境 つなぐ、めぐる、たのしむ

特に交通環境は、居住空間とその他の空間をつなぐモビリティを工夫することによって、つなぐ、めぐる、たのしむ、といった機能を発揮すべきと考える。図4の写真は、香港のディスカバリーベイ地区内を走るゴルフカートが、居住から商業空間へと移動手段で使われている場合の例示であるが、このようにモビリティの多様性と工夫も必要ではないかと考えている。すなわち、走る空間と走らせるモビリティを考えて、より快適な郊外部の環境をつくるかが必要である。加えて、これら空間の持つ機能が、交通環境を整えることで、相乗して地域等のコミュニティやソーシャル・キャピタルを高め、より質の高いまちづくりを実現する可能性があると考えている。



図－4 居住、産業、商業、農業ゾーニングと交通環境

5. おわりに

圏央道等周辺では、人と車の動線、とりわけ物流等の商用自動車の交通環境と産業空間はできてきたが、人の居住、商業的交流空間、農業的交流空間と人が空間をつないで、めぐって、楽しむ交通環境は十分でないと感じている。その先進事例が筑波研究学園都市にあると考えている。特に交通環境では、つくばエクスプレスとその各駅に接続するつくバス・つくタクの市内の公共交通の充実に加えて、つくばモビリティロボット実験特区が2011年3月25日認定され、セグウェイ等による観光・シティツアーの実証実験もはじまっている。このように多様なモビリティ環境が社会実験ではあるが、整い始めている。また登場型ロボット等の研究がすすめられており、ロボットとの融合によって、近未来のまちづくりを作り、賑わいとワクワク感のあるまちづくりに期待したいし、このような戦略的な圏央道等周辺のまちづくりを国土政策として体系的に実施し、都市・地域計画と交通計画を実現することがよいのではないかと考えている。ひいては、これらの空間づくりや交通環境づくりが、産業の海外への移転のみならず、技術者の海外流出を防止する一助であり、シリコンバレーのような、全世界から世界の技術者が便利で快適な環境を求めてくる圏域等を圏央道等周辺にもつくるべきであり、それが国土政策とそれに伴う都市・地域計画と交通計画に求められる。

【引用文献】都市計画学会都市計画報告集 No. 11 平成25年2月 筆者作成の同名論文

【参考文献】

- 1) 国土交通省関東地方整備局, 3環状道路の開通目標, 平成25年2月25日アクセス
<http://www.ktr.mlit.go.jp/honkyoku/road/3kanjo/progress/index.htm>
- 2) 国土交通省, 市街化区域内農地の活用・保全等に関する実態把握調査, pp. 1-2~1-40, 平成24年2月
- 3) 農林水産省, 参考資料(都市農地に係る土地利用計画制度について), pp. 1, 平成24年4月,
http://www.maff.go.jp/j/nousin/nougyou/kentoukai/dai6/pdf/tosi_kento6_siryu2.pdf
- 4) 都市農業の振興に関する検討会, 中間取りまとめpp. 18, 平成24年8月,
http://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/tosi_nougyo/pdf/tosi_kento10_tmatome.pdf (以上)