

新しい中部圏の地域整備のあり方

—多極集中型地域構造の提案—

調査概要

社団法人中部開発センター

中部開発センターでは、2002年6月に「新しい中部圏の地域整備のあり方に関する専門分科会」（専門分科会長：伊藤達雄名古屋産業大学学長）を設置し、中部圏の主要都市を対象としたヒアリング調査や国内外の先進事例調査を行ったうえで新しい地域整備、まちづくりの推進に向けた課題や問題点などについて議論を重ねてまいりました。

以下は、その調査の概要をまとめたものです。

1. 調査の目的

人口減少時代の到来や地球環境問題への対応など人口増加や経済成長を前提にしてきたわが国の国土整備・地域整備のあり方について新たな視点から抜本的に再構築すべき時にあると考えられる。また、中部圏は、大都市圏を抱える圏域でありながら、豊かな自然環境、ゆとりある生活が実現されている恵まれた地域である。こうした中部圏の強みを生かしつつ、新しい時代に対応する地域整備のあり方を考察した。

2. 中部圏における地域の現状と課題

(1) 地域構造の特徴と課題

① 人口分布からみた圏域構造

中部圏は、名古屋市と圏域内の主要都市との格差が首都圏における東京23区と主要都市

との格差ほど極端な格差となっておらず、人口が名古屋市以外に広く分散しており、緩やかな一極集中となっている（次頁図1参照）。

また、圏域内の主要都市の昼夜間人口比率をみると、多くの都市で1.0を上回っていること（その都市から働きに出る人よりその都市に働きにくる人が多いということを示す）から、主要都市の独立性が、首都圏や近畿圏に比べて高いことがわかる（次頁図2参照）。

これは中部圏が製造業の比重が極めて高い地域であり、圏域の広い範囲が雇用の場として維持されてきたことが主要都市の独立性が高い要因の一つと考えられる。製造業の場合、最大の職場である工場を都心に立地する必要はなく、本社機能も工場に隣接して置かれているケースが少なくない。このため、職場が中心都市に集中せず、圏域内の都市に広く分散する結果、中心都市以外の都市の独立性が高くなる（次々頁図3参照）。

図1 三大都市圏の都市規模別人口割合 (2000年)

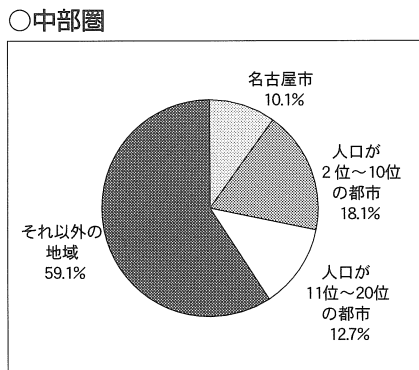
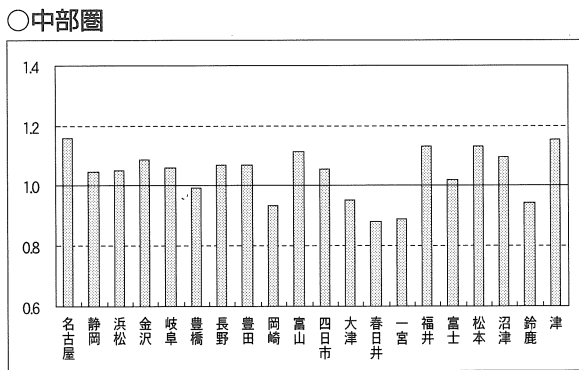
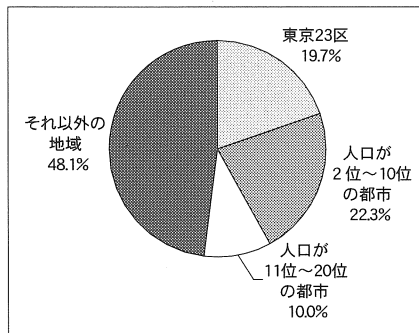


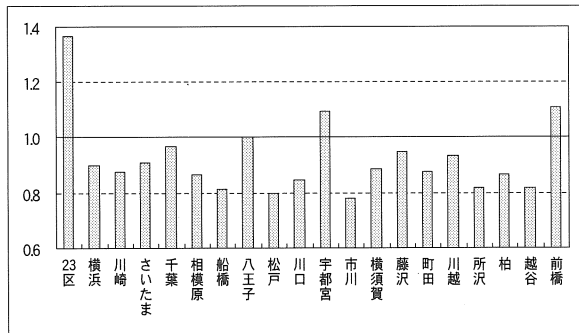
図2 三大都市圏の人口上位20都市の昼夜間人口比率 (2000年)



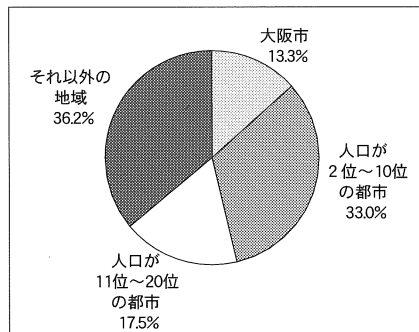
○首都圏



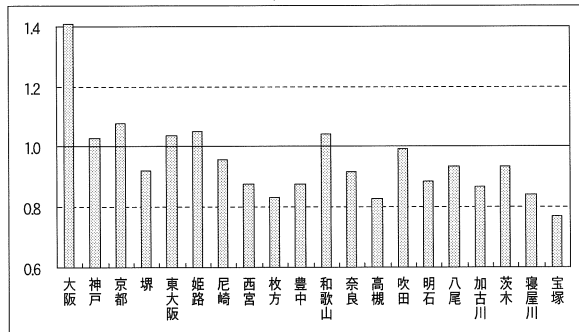
○首都圏



○近畿圏



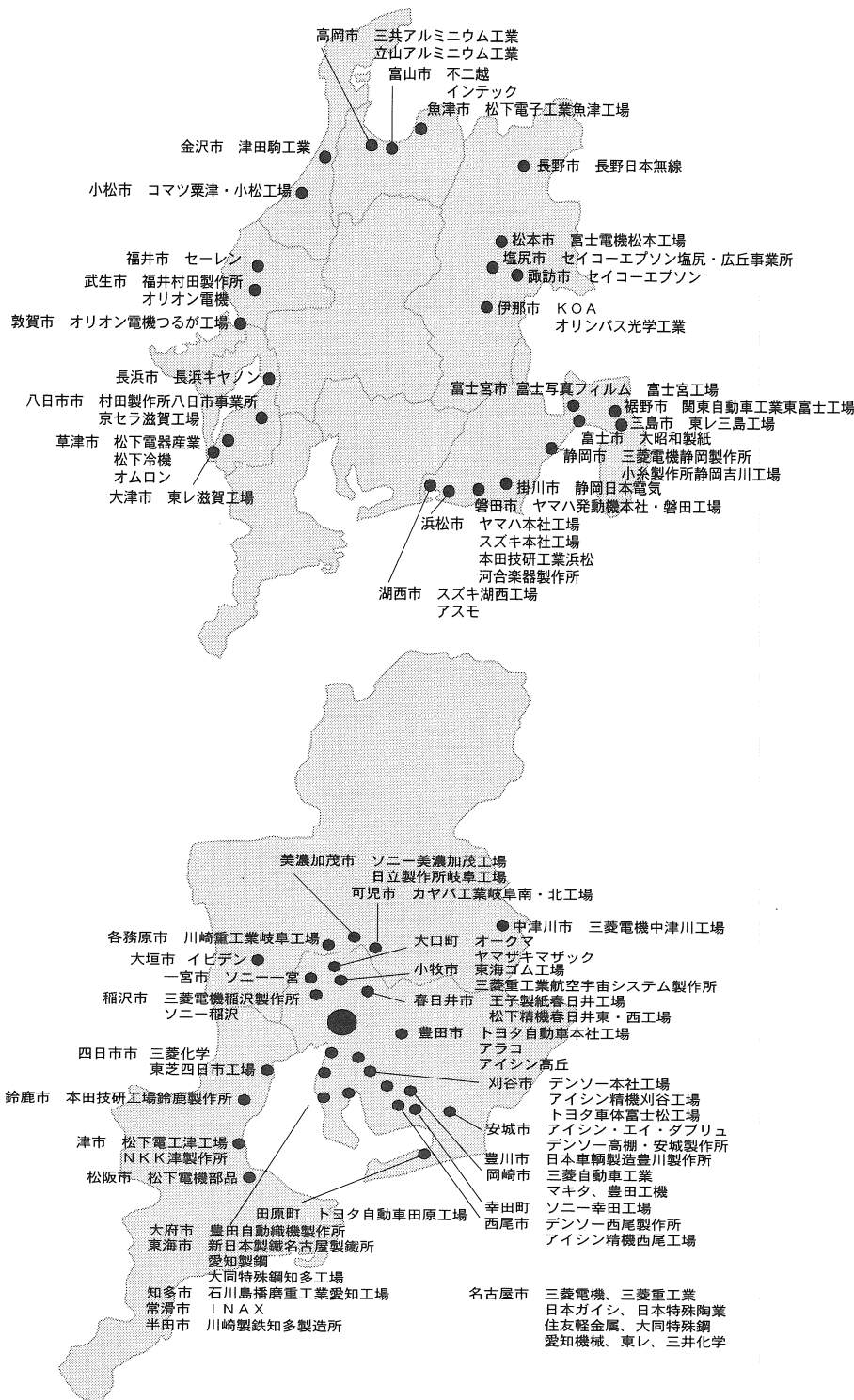
○近畿圏



資料) 総務省統計局「国勢調査」

資料) 総務省統計局「国勢調査」

図3 中部圏のおもな生産拠点



注) それぞれの地域における主要な工場を抽出。
資料) 「都市データパック2000年版」

② 中部圏の可能性

1980年から2000年の間に中部圏の人口は全国の増加率を上回り、着実に増加した。都市別には、特に、豊田市、岡崎市、浜松市など三河地方から西遠地方にかけての伸びが高く、自動車関連産業をはじめとした当地域の製造業が高い成長性を維持したことによる部分が大きいと考えられる。

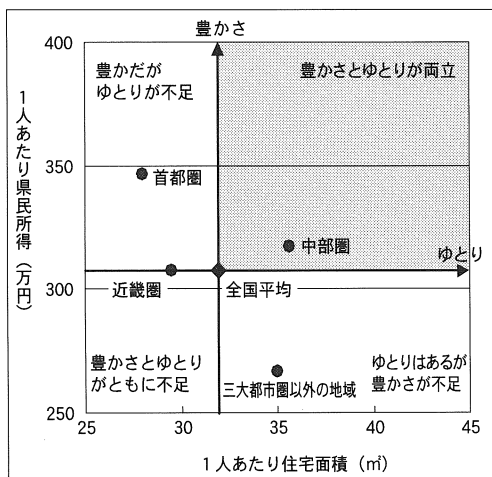
また、三大都市圏及びそれ以外の地域のうち、1人あたり県民所得（豊かさ）と1人あたり住宅面積（ゆとり）がともに、全国平均を上回っているのは、中部圏だけである（図4参照）。中部圏が豊かさとゆとりを両立しているのは、各都市の独立性が高く人口が分散していること、製造業の国際競争力が高く

経済的にも恵まれた圏域であることによる部分が大きい。

③ 課題となる市街地の拡散傾向

ゆとりと豊かさを併せ持つという強みは、裏返せば無秩序な人口や市街地の拡散につながりやすいということでもある。事実、中部圏のDID面積（＝Densely Inhabited District：人口集中地区^注）の伸びは、過去30年間、首都圏、大阪圏の伸びを大きく上回っており、中部圏における市街地の拡大が急激だったことを示している。市街地の拡散は、予想される人口減少局面では、インフラ整備・公共サービスの効率性低下や、郊外の自然環境の悪化を招くことになる。

図4 1人あたり県民所得（1999年）と1人あたり住宅面積（1998年）



注：市区町村の域内で人口密度の高い調査区（1kmあたり4,000人以上）が互いに隣接して、その人口が5,000人以上となる地域

資料) 県民所得：内閣府「県民経済計算年報」
住宅面積：総務庁統計局「住宅・土地統計調査」

(2) 主要都市へのヒアリングにより判明した課題

〈調査時期〉：平成14年7月～9月

〈調査対象〉：中部圏における人口20万人以上の都市を対象
豊橋市、岐阜市、四日市市、静岡市、金沢市、富山市の6市

〈ヒアリング結果〉

① 中心市街地の衰退と郊外の乱開発

ア. 中心部の定住人口の減少

「全人口に占める中心市街地の人口の割合が1970年の15%から1995年は7%に半減している」など各都市で顕著である。

イ. 商店街の衰退

大店法の規制緩和、撤廃や大店立地法の施行を背景に、「大規模駐車場を備えたショッピングセンターの郊外進出が著しく、中心市街地の商店街の経営を圧迫し、空き店舗が増加している」など中心市街地における商業の衰退は各都市共通の現象となっている。

ウ. 低未利用地の増加

商業の衰退によって「郊外への移転で空き地が生まれると暫定的な土地利用として駐車場になってしまう」など低未利用地が増加し、空洞化を加速している。

エ. 郊外の乱開発

「市街化調整区域における市街化の圧力は強く、現在、人口の約22%が市街化調整区域に住んでいる」、「緑のなかに団地、ミ

ニ開発等による宅地が散在している」、「白地地域では3,000㎡までの開発は規制されないため、虫食い状のミニ開発を誘導するような状況」など市街化調整区域内や白地地域における開発が崩壊的に行われており、郊外の乱開発が進行している。

オ. インフラ整備の遅れ

「大規模開発を行った地域までの道路基盤整備がいまだにできていない」、「1960年代後半に建設された古い団地では下水道が供用されたのは、つい数年前」など、郊外における乱開発がインフラ整備の効率を悪化させ、財政への負担は増大している。

② 周囲との調和がない雑然とした都市景観

「景観に関する取り組みを進めているが、景観への意識はなかなか向上しない」「歴史的なまちなみの保存やマンション建設への反対など守るものや戦う相手がいる場合は住民の理解・協力も得やすいが、既存の住宅地ではなかなか取り組みが進まない」など景観に対する住民の認識が醸成されにくい実態が判明した。

③ 公共施設の重複

ア. 根強いフルセット主義

「わが都市の規模ならばこの程度の施設は備えておくべきである、という意識が潜在的にあり、他の都市の一流施設をわが都市にも備えたいという感覚が残っている」など、あらゆる施設を整備しようとするフルセット主義は根強い。

イ. 重い財政負担と低い稼働率

「近年は大規模な興業が減少し、ホールの稼働率は低下傾向である」、「公共施設は利用状況にかかわらずランニングコスト（運営費用）も必要とするので、財政に負担をかけている」など立派な公共施設を整備したものの利用状況の低迷もあって維持費の負担に各自治体とも頭を痛めている。

3. 多極集中型地域構造の提案

(1) 多極集中とは

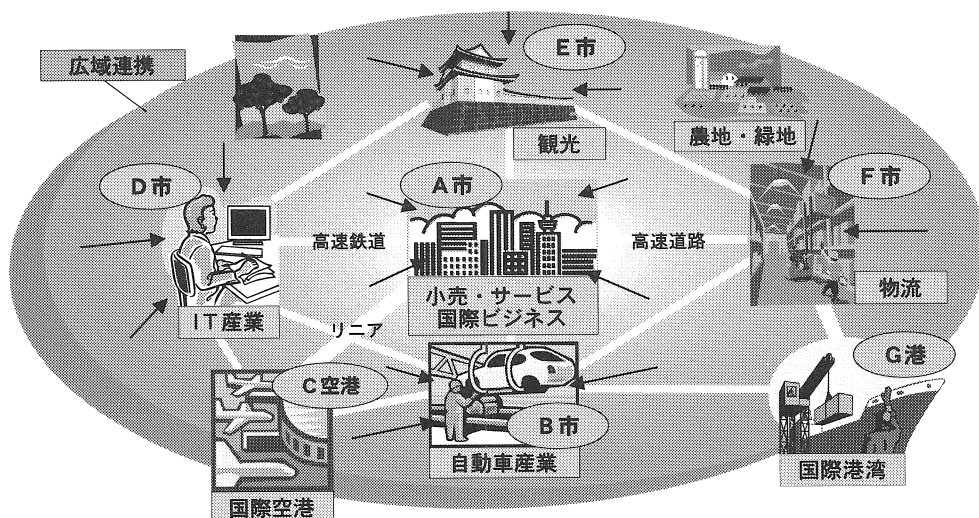
多極集中とは、圏域内の複数の地方都市がそれぞれの個性、魅力を競いながら連携する

とともに、これらの地方都市（極）に人口やさまざまな機能がコンパクトに集中する地域構造である。（図5）

多極分散ではなく、あえて多極“集中”としたのは、人口や機能が極としてまとまらず、住宅や店舗が無秩序に分散することが、将来、インフラ整備・公共サービスの効率性の低下や、緑地の減少など自然環境の悪化を招く可能性があるためである。人口や諸機能が圏域内の複数の極（都市）にある程度まとまった姿（＝集中した姿）の方が、持続可能性という点で望ましい。

多極集中型の地域構造の典型的な事例は、オランダのランドスタット（次頁コラム1参照）と呼ばれる地域でみられる。

図5 多極集中のイメージ



〈コラム〉 ランドスタットとは

- アムステルダムが商業・金融の中心、ハーグが政治の中心、ロッテルダムが海運の中心、ユトレヒトが物流の中心というように、それぞれ個性を持っており機能分担が行われている環状都市群地域のことである。
- オランダの都市の特徴として商店街や住宅街などの市街地は一定のエリアにコンパクトに収まっており（集中しており）、都市と都市の間は基本的に農地か牧草地が広がっている。



(2) なぜ多極集中をめざすのか

多極集中は、「成長」、「ゆとり」、「持続可能性」という一見矛盾する3つの要素を、中部圏が長所を活かしながら無理なく実現するために最も望ましい地域構造である。

中部圏は、モノづくりの中核圏域として高い国際競争力を持つ地域であり、わが国全体の成長を支えるためにも、今後さらなる発展が期待される地域である。中部圏が持続的な成長を実現しつつゆとりを維持していくには、1つの都市に機能が集中するのではなく中部圏の各都市がそれぞれ多様性を持ちながら連携していく姿が望ましい。

この点、中部圏は製造業の比重が突出して高いため、首都圏、近畿圏に比べて職住近接が実現されており、主要都市の独立性も相対

的に高い。多極型の地域構造に発展しやすい地域といえる。

しかし中部圏の地域構造、自動車交通への依存の高さは、無秩序な人口や市街地の拡散にもつながりやすい。従ってインフラ整備・公共サービスの効率性を改善し、住環境・自然環境の悪化を防止するため（＝持続可能性を確保するため）には、人口や市街地を一定のエリアに誘導していくこと、すなわち“集中”が求められる。

(3) 実現のための施策

多極集中型の地域構造を中部圏において実現するためには、次の4点を提言したい。

〈多極の形成と連携実現のための施策〉

① 市町村合併の推進で最適規模の都市の実現

市町村合併によって経済的に自立可能な適正規模の都市圏（都市財政からみた最適規模は人口30万人程度という試算あり）を誕生させて、多極集中型地域構造の単位“極”とする。合併により、財政基盤が強化されるだけでなく、自治体内の町や村が互いに連携することにより、インフラ整備の効率性の改善や、公共サービスの向上が可能になる。この時、市町村へ大胆な財源と権限の委譲によって徹底的な地方分権を行うことにより、都市間の適切な競争が促進され、各主要都市はその都市が持つ産業や文化などの地域性を最大限に活用した特色ある都市経営を行うようになる。→活力ある多極の形成

*名古屋圏での「極」の展開例

名古屋市＝中枢管理機能、高次サービス機能、国際交流機能の集積、豊田市を中心とする東三河エリア＝先端技術の開発・生産拠点、岐阜市・大垣市を中心とするエリア＝IT・ソフト開発拠点、高山市を中心とするエリア＝国際的な観光拠点等

② 広域自治体を視野に入れた広域連携の推進

多極集中型の地域構造をより広域的な視点からリードするとともに支援していく機能が、広域自治体を視野に入れた広域連携である。広域連携の重要な役割は、域内のマスタープランを描いた上で、域内の都市圏（極）間の連携をはかるための社会資本整備をおこなうこと、及び域内の社会資本の重複について調整を行うことである。広域連携の範囲は、

経済的なつながりの強さを基準に決められるのが妥当であり、社会資本の効率的な整備が可能になるだけでなく、都市圏（極）間の連携を前提とした一体的な地域整備がはかられる。

〈過密なき集中実現のための施策〉

③ ゾーニング規制の強化と景観を重視した美しいまちなみの形成

人口減少時代の対応として、核となる都市の中心部に都市の機能を凝縮する「コンパクト・シティ」をめざす必要がある。このときに、過密を招かず、生活の質を実感できる美しい街づくりを行うことが重要である。コンパクト・シティを実現するための手順としては、以下のようになる。

- i “極”となる主要都市が多極集中の視点からマスタープランを策定。
- ii マスタープランを受けて、現行法で開発が許容されている市街化区域以外の全ての地域（＝市街化調整区域、白地地域、都市計画区域外の地域）についてゾーニングを見直し、開発許容地域と開発抑制地域を明確かつ厳格に区分。
- iii 開発許容地域においては、魅力ある中心市街地の形成、高水準の住環境の実現という視点から用途地域指定（ゾーニング規制）の見直しを実行。
- iv 中心市街地については、公共施設を配置し、インセンティブ（助成金、固定資産税軽減、低利融資など）により商業施設を積極的に誘致。併せて、条例により

中心部の目貫通り沿いの1階部分を店舗にする、一定階以上を住宅に限定するなどの規制を行い、都市の中心部を魅力的に再生。

v 商業地域や住居地域など景観を考慮する必要がある地域については、条例による景観規制を導入して美しいまちなみの形成を促進。周辺環境との調和や景観に配慮した建築物に対しては自治体による補助や低利融資など助成制度を整備（金沢方式）。

vi 地区毎の詳細な土地利用については、私権に優先して土地利用を規制する独自の土地利用規制条例を導入し、徹底した住民参加による土地利用計画を策定（掛川方式）。

短期的にはエリアを限定してコンパクト・シティ実現のため強すぎる土地に対する私権を制約して規制を強化する“コンパクト・シティ特区（規制強化特区）”の実施も検討すべきであろう。

④ 住民意識の転換と醸成

多極集中型の地域構造を実現するのは容易ではない。住民の意識の転換と醸成が何よりも大前提となる。欧米と違って土地に対する私権が強い日本であるが、土地は地域社会共通の財産であり、公共のために財産権が制限されることもあることを我々自身が自覚することがまず第一歩である。私権を抑えて、地域づくりをすすめることが地域の価値を高めしていくことにつながることを認識することが

重要である（コラム2参照）。

また、地域住民の意識の転換とまちづくりへの積極的な関与なくしては、どんなにすばらしい制度があっても望ましい地域の実現は不可能である。地域づくりは住民の地域に対する誇りや愛着をいかに醸成していくかが鍵であり、意識の高い住民、地権者、行政スタッフを育成する人づくりから始まると言っても過言ではない（コラム3参照）。

◆新しい中部圏の地域整備のあり方に関する 専門分科会（五十音順・敬称略）

専門分科会長

伊藤 達雄 名古屋産業大学学長

専門委員

阿部 和俊 愛知教育大学教育学部教授

川上 光彦 金沢大学工学部教授

谷川 明美 東海ラジオ放送株式会社
報道部アナウンサー

〈コラム2〉 条例による土地利用規制の事例…掛川市

• 土地利用規制を条例化

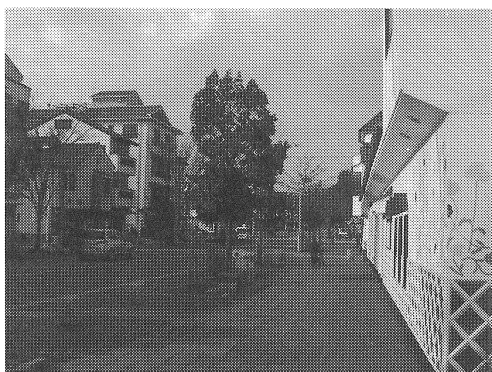
乱開発になりかけたことが契機となり、わが国で初めて土地に対する私権に自治体の計画権を優先させることが可能な「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」を制定(1991年3月)。土地所有者の8割以上の同意を得れば市、住民代表、地権者代表の三者でまちづくり協定の締結が可能。

• 徹底した市民の意識改革

市民を対象に土地に関する講座・講習会を開催し(生涯学習と呼んでいる)、土地は地域社会共通の財産であり、公共性に基づいて適正に利用することが大切であることを市民に理解させるなど、市民の意識改革を徹底させた点が大きな特徴。

• 土地利用ビジョンを市民が共有

条例の制定後、市民対話集会などで市の考え方が明確に示されるようになったため、地域の将来像を住民が共有できるようになった。また、現存する歴史的資産を持たない掛川市が、掛川城天守閣復元事業を住民からの募金で進めたことも、街のイメージ醸成に寄与。



掛川市 城下町風整備



整備地区全景

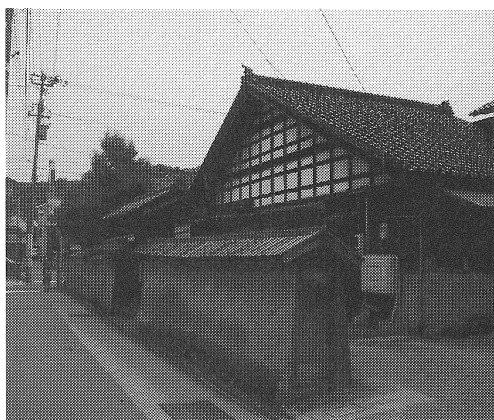
〈コラム3〉 景観の規制・誘導の事例…金沢市

• 独自のまちなみを守り、生かすための景観規制

金沢市は「こまちなみ保存条例」を制定し（1994年4月）、現存している歴史的建造物に隣接した周辺建築物等について歴史的まちなみに調和した外観への規制・誘導を実施。修景基準がまちなみに応じてきめ細かく定められており、技術的援助、助成金が受けられるようになっている。これにより金沢らしいまちなみの保存修景を行って、その雰囲気を生かした風格あるまちづくりを推進。

• 市民の高い意識

金沢の人々は、文化伝承と生活の快適性にうまく折り合いをつけて未来のために、豊かな過去の歴史的遺産を守りつづけている。これを支えているのは、住民の高い意識であり、美しい景観は地域住民の理解なしには成立し得ない。



金沢市 こまちなみ保存地区