

都市圏と地域政策

－国土計画・都市計画の動向との関連を中心に－

藤 井 正*

摘要

今日、都市圏による地域構造の把握は、都市構造のみならず今後の人口減少下における国土の地域構造を考える上でも重要な枠組みとなりつつある。こうした都市圏について、従来の地理学研究の成果をもとに国土計画や都市計画などの政策面の流れとの関連づけ、ならびに今後の研究展望に関して整理し若干の考察を行いたい。

キーワード：都市圏、国土計画、都市計画、コンパクトシティ

I 都市圏という地域構造把握の枠組

本稿では、都市構造のみならず、今後の人口減少下における国土の地域構造を考える上でも重要な枠組みとなりつつある都市圏について、従来の地理学研究の成果をもとに都市計画や国土計画などの政策面の流れとの関連づけ、ならびに今後の研究展望に関して整理し若干の考察を行いたい。

都市は近代化の中で、市街地の爆発的な拡大を示し、その理解に関する以下のようなプロセスをたどる（藤井，1990；2014 a）。それはまず、〈都市＝市街地＝都市的社会〉という近代以前の都市把握の枠組みのままでの拡大として理解される。ここでいう都市は、ヨーロッパ等の城壁の内側の空間であつといえよう。もちろん、近代以前の都市も拡大したが、その速度はゆっくりとしており、木の年輪のように順次拡大した市街地を囲んで城壁を建設することができた。それに対して、近代都市の拡大は、まさに爆発的なスピードとなる。しかしながら都市とは、やはりこの市街地の連続する範囲（市街地連担地域）として理解されていた。日本においても、大正期までの自治体としての市の範囲の集合である「市部」が、村落地域である「郡部」に対して、都市人口把握などの基礎となっていた。一方、1919（大正8）年の都市計画法の制定の頃には、都市の爆発的拡大をコントロールする必要が認識されるようになり、市街化が見込まれる都市周辺部において土地区画整理事業等が実施され、計画的な都市空間整備が行われるようになった。また、そうした事業のために大都市の周辺町村合併が、1925（大正14）年の大阪市をはじめ、大正末から昭和初年に次々と行われた。こうした都市化の展開を青木（1985）は「都市域拡大型都

*鳥取大学地域学部 E-mail : fujii@tottori-u.ac.jp

市化」と呼び、経済的な結合関係を通した大都市から周辺都市（地域）への空間的に非連続な影響である「中継的都市化」と区別している。また、この頃から大都市周辺の台地や丘陵において飛び地の市街地化として郊外住宅地の開発が始まる。高度経済成長期には、空間的な独立性を指向する大規模なニュータウン開発も加わり、通勤圏に代表される日常生活圏が市街地連担地域から離れた外側で展開する。この中心都市とそれに生活行動で依存する郊外からなる日常生活圏が、現在は狭義の都市圏として理解されている。なお、その外側には3層目の都市圏として（藤井, 2014 a）、人口移動圏や経済圏などの中心都市の関係圏（影響圏）が近代以前から存在した。そして近代以降は、近代交通機関の発達によりこれもまた大幅に拡大してきた。先の青木の「中継的都市化」は、いわばこの大都市の経済圏に位置する都市が、大都市の経済的な影響下で近代工業の発達により周辺に都市化を進めたものである。また、19世紀末に提示されたハワードの田園都市（その後、衛星都市とも呼ばれた）も、本来は中心都市への通勤を伴わない、この経済圏への都市機能の分散を意図するものであり、自然環境と融合する職住近接による都市建設の運動であった（藤井, 2014 b；藤井, 2016）。

20世紀後半からの経済活動や人口面での都市の把握や都市計画などにおいては、基本的に3層の都市圏の中で日常生活圏だけが狭義の都市圏とされ重視されてきた。しかし現在、後述のように人口減少下で都市圏（生活圏）ベースの基本サービス機能の確保を国土政策として位置づける必要が生じている。そしてまた、田園回帰という動き等の中で、一番外側の関係圏も見直されるようになってきているのである。

II 国土形成計画と都市圏

高度経済成長が終焉を迎えた1970年代後半から、しだいに地域主体の地域政策の動きがみられるようになってくる。20世紀末には国土計画も国土の将来を考える指針に変容し、地域レベルにおいて地域政策を立案・実行することが求められるようになる（光多, 2008）。1950年制定の国土総合開発法による最後の全国総合開発計画（第5次全国総合開発計画）は1998年に制定され、これは21世紀の国土のグランドデザインと呼ばれ、総合開発のための国土計画から持続可能な社会を支える国土のビジョン的な計画へという転換を示すものとなった。20世紀末には、経済成長・開発の時代が終わり、地方分権や住民参加が問われ、それまで日本の経済発展のための社会資本整備を進めてきた法律も転換の時期を迎えたのであった。

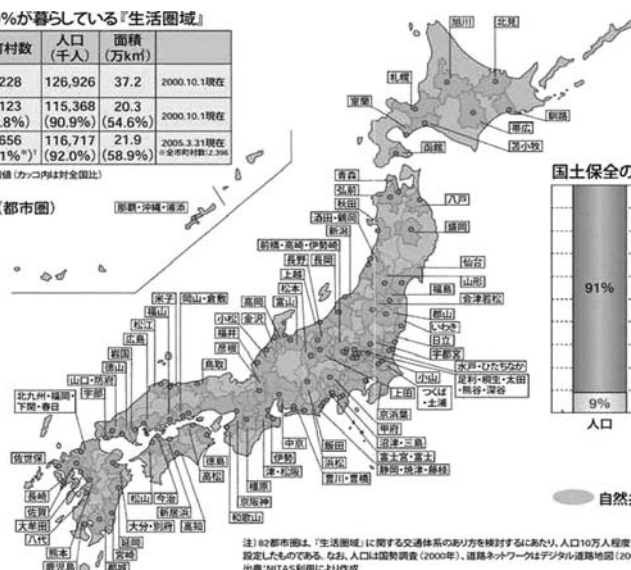
21世紀に入り、社会の考え方が開発や成長指向から転換することにより、国土計画は持続可能な社会をつくることを目的とするものとするものとなり、国土総合開発法は2005年に国土形成計画法に改正された。全国総合開発計画もまた「国土形成計画」と名称をあらため、多様な広域ブロック（地方圏）が自立的に発展し暮らしやすい国土を形成することを目指した新たな国土計画として2008年に制定された。この計画の策定途上では、「二層の広域圏」（国土交通省, 2005）という考え方で「地方圏」と都市圏にあたる「生活圏域」という二層の地域構造を把握す

日本の全人口の90%が暮らしている『生活圏域』

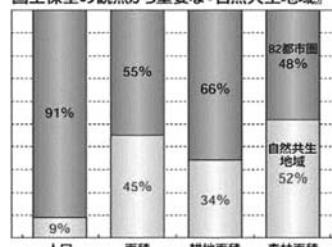
	市町村数	人口 (千人)	面積 (万km ²)	
全国	3,228	126,926	37.2	2000.10.1現在
都市圏内	2,123 (65.8%)	115,368 (90.9%)	20.3 (54.6%)	2000.10.1現在
市町村合併後 (参考)	1,656 (69.1%)	116,717 (92.0%)	21.9 (58.9%)	2005.3.31現在 ※全市町村数2,396

(注)人口は2000年国勢調査速報値(カッコ内は対全国比)

●『生活圏域』(都市圏)
○都市圏名



国土保全の観点から重要な『自然共生地域』



出典:国勢調査報告、農林業センサスなどより作成

●自然共生地域

(注)82都市圏は、『生活圏域』に関する交通体系のあり方を検討するにあたり、人口10万人程度以上の都市から、1時間圏について、都市相互の連絡も踏まえ設定したものである。なお、人口は国勢調査(2000年)、道路ネットワークはデジタル道路地図(2002年3月版)による。
出典:NITAS利用により作成

第1図 国土形成計画の基礎的分析における都市圏(生活圏域)

(『二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会 最終報告書』2005年

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/15/150519/02.pdf>)

る枠組みが提示されたことが注目される。そして、それまでの全国画一的な全国総合開発計画とは異なり、全国計画とともに広域地方計画が各地方におかれた国土交通省の地域整備局を中心に検討され策定されることとなった。生活圏域については、各地の中心都市と一体的な生活圏となる82の都市圏が1時間通勤圏などから設定され、その外にひろがる「自然共生地域」と区分されている(第1図参照)。

そして、2015年に閣議決定した第2次の国土形成計画では、前年に策定された「国土のグランドデザイン2050」をふまえ、概ね10年間の国土づくりの方向性を定めている。そこでは、急激な人口の減少・少子化と地域的な偏在の加速、「異次元」の高齢化の進展の時代を迎え、また巨大災害への対応、社会資本の老朽化、空き地・空き家の増加などの課題を背景に、田園回帰など価値観の多様化もみえる。そして国土の基本構想として、それぞれの地域が個性を磨き、異なる個性を持つ各地域が連携することによりイノベーションの創出を促す「対流促進型国土」(「コンパクト+ネットワーク」からなる国土構造)の形成が提唱されている。具体的には農村における「小さな拠点」づくりを含めたコンパクトなまちづくりとネットワーク化、国土づくりを支える参画と連携、地域の担い手育成、共助社会づくりなどである。

Ⅲ 地方創生と中枢中核都市圏

国土形成計画策定時の2層の都市圏の82生活圏は、その後、総務省の定住自立圏の選定と関連整備、さらには地方創生の動きの中で、生活面での機能だけでなく、経済活性化を重視した連

携中枢都市圏から中核中枢都市（圏）の選定や施策へと展開する。これは、市町村という基礎自治体ベースの地方分権から、人口減少を見越して、県や広域行政体（都市圏）ベースでの基礎的行政サービスの確保へ転換を進めようというという考え方が背景になっている。これは総務省の研究会（総務省 2018）の検討をもとに第 32 次地方制度調査会で議論されている方向といわれる。国土をジグソーパズルのピースのように基礎自治体が覆い尽くす形態から、アメリカにおいて基礎サービスは州政府が提供し、自治体は、そのうちの一部の領域を管轄すればいい（日本と同様の形態の北東部を除く）、すなわち、町の中心から同心円の自治体領域も少なくない（その外は自治体はなく州政府が直接管轄する）という形態への転換ともいえよう。この広域行政体のひとつとして、人口集積と経済活動の中心都市とその関わりが深い周辺地域からなる都市圏が想定されるのである。

2018 年 12 月の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」改訂 5 カ年計画、その中で人口減少対策の柱ともなる中核中枢都市 82 市の選定されている。ここでは一極集中の是正のため、東京圏の 1 都 3 県や昼間人口の少ない自治体は除くとはいえ、他の大都市圏内の主要都市（大阪府下の堺や東大阪、吹田など、兵庫県では尼崎や西宮など）が加わっている。これらの都市の圏域について京阪神大都市圏などとの関係でどのように整理し考えるのかは課題となろう。また、中核中枢都市圏やコンパクトシティを巡って、近代都市計画が基本としてきた機能純化による職住分離等の効率・機能性重視から、職住近接や用途（機能）複合の考え方の転換も含まれる（まち・ひと・しごと創生本部, 2018 b）。これは実は 19 世紀末に提示された田園都市構想以来、生活やコミュニティ重視のまちづくりが持っていた考え方なのである。なお、上述の 2005 年報告書の基準による 2010 年現在の地方都市圏は、61 都市圏で、このうち 18 都市圏が 2050 年には都市圏人口 30 万人を維持できなくなるという（まち・ひと・しごと創生本部, 2018 a）。

Ⅳ 3 つの田園回帰と関係人口

田園回帰については、小田切・筒井（2016）が、単なる人口の大都市から地方への U ターンという意味にとどまらない、近年の地方の地域づくりの動向を踏まえた考え方の整理をしている。そこでは退職者に加え若壮年層の大都市から、地方への人口移動という新たな動向（第 1 の田園回帰の意味）に加え次の二つの田園回帰の意味をあげている。2 番目の意味は田園回帰する移住者を受け入れる地方の側での地域づくりのあり方であり、第 3 に都市と農村の交流圏の充実に関して広義の都市圏形成にまで論及している。これは地域と地域外との多様な「関係人口」（田中, 2017）の構築の必要性という考え方でも最近注目されている。外部との関係を含めた「ネオ内発的発展論」等も同様の視点に立つといえよう（家中ほか編, 2019）。これらの考え方は、まさに 3 層の都市圏の一番外側に広がる関係圏にあたる。グローバル化の中で一時は第 2 層の日常生活圏のみが重視され、関係圏は海外まで霧散していったかのように、あるいはネットワークという枠組みに昇華したかのように扱われてきた。しかし、現在こういった交流や二地域

居住等の機会が多く持てる圏域も再び着目されてきているといえよう。

V 今後のまちづくりや都市整備と都市圏

人口減少下の都市ビジョンとして、多極型のコンパクトシティが多くの都市で都市計画マスタープランに取り上げられている。この枠組みを最初にうたった富山市は、多極型コンパクトシティを「団子と串」にたとえた。団子がコンパクトな市街地群であり、串はそれらを結ぶ公共交通にあたる。最近では、その団子を三色団子にたとえていると言う。つまり、コンパクトな市街地群それぞれに個性を与えようとしている。例えば、富山市と合併した八尾町はそうした核（団子）のひとつを構成するが、その風情が全国的に知られ人気がある「風の盆」の踊りに代表される歴史的・文化的な魅力を有する。このように人口減少に伴い市街地の縮小をはかるコンパクトなまちづくりでは、それぞれの縮小の中心となる核地区の選定にあたって、利便性や施設の集積度とともに個性ある歴史などを持つことが住民のコンセンサスを得る上でも必要な要素となる（藤井、2016）。これは、日本では「地域まるごと博物館」などの施策として展開されてきた、フランス起源のエコミュージアムの枠組みにも通じるものといえよう。エコミュージアムでは、コアとサテライトという体系でその地域の全体像と各地区の個性を発信するが、活性化が求められる中心市街地はコアにあたり、その地域全体の魅力を把握や発信ができる場所と位置づけられる。この性格づけは、中心市街地が商業中心から多様な中心性を持つ場所へと変化していくなかで、郊外が代替できない地域の歴史的核となる中心市街地の都市の顔としての役割を再確認し強化するものとなろう。これに関しては、地方小都市においても次のような事例が見られる。

兵庫県北部、山陰に位置する豊岡市は人口8万人余りの地方都市である。しかしながらコウノトリの野生復帰による環境共生都市のビジョンからコウノトリのえさとなる水田の小動物を大事にする無農薬米のブランド（ローカル認証）に展開し、さらに最近では演劇により世界的なアーティストとつながり、演劇によるコミュニケーション教育を展開する「小さな世界都市」のビジョンを展開している。これは、世界都市のビジョンが、インターネット等の発展の中で姿を大きく変えて、サステイナブルシティや創造都市など他の都市ビジョンとなり（家中ほか、2019）、大都市圏以外の地域の新展開に組み込めることを提示するものである。そしてまた、古い街並みを活かした出石や山陰ジオパークなども含め、平成の合併で周辺の自治体と合併した豊岡市は、これらの旧町村の個性である「真珠」をたばねた「真珠のネックレス」をビジョンとしてうたった。これはコンパクトシティ論が、その後、複数の核をもつ多極型の都市構想を基本とするものとなり、それらの核が個性的な魅力をもつように展開してきた考え方を小都市において組み合わせ、具現しつつあるものともいえよう。

一方、地方都市では、都市圏内における交通の問題が大きな課題として残る。しかしながら、路面電車などの公共交通の見直しも徐々にではあるが進んでいる。例えば福井都市圏では、路面電車の復活とそれを活かした交通核の整備が展開している。これは京福鉄道の経営難と連続した

事故による廃止申請による営業停止が2年間続いたという、いわば負の社会実験の経験から、市民活動と行政等が連携して再生と整備を展開してきた注目される事業である。交通結節点である福井駅前整備という中心市街地の活性化の中心ともなる事業には、北陸新幹線延伸という大型プロジェクトが背景として大きい、こうした大型事業を利用して都市構造を多極型コンパクトシティへと舵を切った事例は、富山市のLRT整備からの展開が記憶に新しい。

また、既存のロードサイド商業地区など自動車交通指向の商業中心も今や無視できない。これらを「ロードサイド型コンパクトシティ」として位置づけ取り込もうという見解も示されている(金森・古賀ほか, 2013)。アトランタ最大の商業地区であるレノックス地区は、幹線道路に立地した大型商業モールに都市圏の通勤鉄道 MARTA (Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority) の1979年の建設時に駅が設けられ、いわば駅前商業地区に変質したものである。アトランタでは北の郊外都心ペリメーター地区でも、1996年のオリンピック開催時にこの鉄道が延伸されて乗り入れ公共交通の利用が可能となっている。もっともアメリカでは公共交通利用は比較低所得のサービス労働者の通勤のためという要因も大きい(藤井, 1998)。また、デンバーでは、郊外商業モールの再開発でLRTの駅を核とした公共交通指向の市街地が整備されている(谷口, 2009)。

このように都市圏による地域構造の把握は、3層の都市圏として理解され、近年までは第2層の日常生活圏が都市計画の基礎的把握等において利用されてきた。しかし、上で述べてきたように、人口減少下の国土計画や公共・生活サービスの維持の枠組みとしても利用が進んでいる。そしてまた、第3層の関係圏についても田園回帰の動きの中で見直されつつある。そして、こうした都市圏が政策面でも地域構造としての意味については、地理学的な観点からも、今後研究を進める必要があるといえよう。

文献

- 青木伸好(1985).『地域の概念』大明堂.
- 小田切徳美・筒井一伸(2016).『田園回帰の過去・現在・未来』農文協.
- 金森亮・古賀誉章ほか(2013).『ロードサイド型コンパクトシティ』(東京大学 GCOE 報告書). SUR (Sustainable Urban Regeneration) Vol.31.
- 国土交通省(2005).『二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会 最終報告書』
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/15/150519/02.pdf>
- 総務省(2018).『自治体戦略 2040 構想研究会 第二次報告』
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/index.html
- 田中照美(2017).『関係人口をつくる』木楽舎.
- 谷口 守(2009).郊外型大規模商業施設の未来と都市圏構造の変革ー自動車依存の進んだデンバー大都市圏の方向転換ー. 日本交通政策研究会『総合都市交通計画に関する研究ー低炭素社会を目指した都市構造の再編ー』日交研シリーズ, A-480, 46-55.
- 藤井 正(1998).アトランタの都市機能と都市構造. 大阪府立大学人文学会, 人文学論集, 16, 17-37.
- 藤井 正(2014a).都市圏多核化. 藤井 正・神谷浩夫編著『よくわかる都市地理学』ミネルヴァ書房 130-133.
- 藤井 正(2014b).田園都市. 藤井 正・神谷浩夫編著『よくわかる都市地理学』ミネルヴァ書房.

- 藤井 正(2016). 都市圏多核化研究とコンパクトなまちづくり. 戸所 隆編『コンパクトなまちづくり』古今書院, 27-42.
- まち・ひと・しごと創生本部(2018a).『中枢中核都市の現状について』（第2回地域魅力創造有識者会議 資料）, 44. <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/>
- まち・ひと・しごと創生本部(2018b)『地域魅力創造有識者会議報告書』.
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/>
- 光多長温(2008).「地域政策の歴史と展望」藤井 正・光多長温・小野達也・家中 茂編『地域政策入門』, 33-49. ミネルヴァ書房.
- 家中 茂・藤井 正・小野達也・山下博樹編(2019).『新版 地域政策入門－地域創造の時代に－』 ミネルヴァ書房.

Metropolitan Area and Urban and National Plan in Japan

FUJII Tadashi*

Nowadays, the metropolitan area has become a framework to analyze not only urban structure but national regional structure. Especially, regarding to Japan in the phase of population decrease, central functions for people should be sustained in their living sphere. Therefore locations of such kind of functions are very important spatial problem. Metropolitan areas are attracted attention for basic framework to approach this problem. In this paper, the research results in Geography and the recent trend of urban policy and national plan are compared and considered.

Key words : metropolitan area, urban planning, national plan, compact city

*Tottori University Faculty of Regional Sciences E-mail : fujii@tottori-u.ac.jp