

〔学術論文〕

東海都市圏研究 (1) The Study of Tokai Metropolitan Area (1)

Akira Yamada
山田 明

要 旨

大都市圏研究はグローバル化と東京一極集中が進んだ1980年代に、都市システム論や圏域論などとして新たな展開をみせた。その後、グローバル化がさらに進展し、国土と地域の構造も大きく変化を遂げつつある。本稿は東海(名古屋)都市圏研究プロジェクトの一環として、「構造改革」以降の国土ないし地域政策、とりわけ国土形成計画と定住自立圏構想を概観し、大阪と名古屋の都市圏研究の成果をフォローしている。「東海圏の構造変化と地域の課題」をテーマにする共同研究にあたり、都市圏研究の今日的課題を探ることを意図している。

キーワード

全国総合開発計画 国土形成計画 定住自立圏構想 都市圏 圏域論

はじめに

グローバル化が急速に進むなかで、わが国の国土と地域も大きく変化して、国民生活に大きな影響をもたらしている。経済や産業とともに、国土・地域の構造変化をマクロとミクロの両面から分析することが求められている。

現在、「東海圏の構造変化と地域の課題」というテーマで共同研究を進めつつある。¹⁾ 本稿はその一環として都市圏研究の今日的意義と課題に焦点をあて、東海圏研究を進めるうえでの問題意識、検討すべき課題などを提起していきたい。

1 国土・地域政策の新たな展開

(1) 国土形成計画の特徴と問題点

戦後日本の地域政策は地域開発によって特色づけられる。地域社会を管理し改造する地域開発は本来、当該地域の地方自治体が自主的に計画し実施するものだが、実際には国が大きな権限と財源をもっている。

地域開発の集権性を示すのが、高度成長期の1962年から5回にわたり策定されてきた全国総合開発計画(全総)である。²⁾ これは1950年の国土総合開発法にもとづいて、国が作成す

る全国を区域とする国土総合開発計画であり、土地や水などの天然資源の利用、産業の適正な立地など、きわめて広範な事項が規定される。1998年に閣議決定された五全総（正式には「21世紀の国土のグランドデザイン」）では、集権的な国土計画策定への批判にこたえて、国土総合開発法と国土利用計画法の抜本的な見直しを行い、新たな国土計画体系の確立を目指すとした。グローバル経済のもとで、多国籍企業段階にある日本経済にとっては、もはや一国視点にとどまる「国土の均衡ある発展」を目標に掲げる全総計画は、時代に対応できなく重荷になったのである。

「構造改革」による公共事業見直しの流れのなかで、2005年に国土総合開発法が改正され、全総は国土形成計画に改められた。国土形成計画は全国計画と広域地方計画からなる。全国計画は道路政策をめぐる迷走により、閣議決定が大幅に遅れた。³⁾「道路国家」の影響が国土・地域政策にもあらわれている。全体で136ページからなる全国計画の目的は、「国土の利用、開発、保全」から、「利用、整備、保全」を推進することに変更され、法定の計画事項にも新たに「海域の利用及び保全」「良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成」が付加された。計画は第1部「計画の基本的考え方」、第2部「分野別施策の基本的方向」、第3部「広域地方計画の策定・推進」の3部で構成されている。

計画は国土をめぐる状況として、次のような特徴をあげる。東京を頂点とする太平洋ベルト地帯に人口や諸機能が集中する一極一軸型の国土構造が続く一方で、地方中小都市や中山間地域等では地域活力の低下がみられる。地域の自立的発展に向けた環境が整いつつあり、都道府県の区域を越えた広域的対応が必要な課題も増加している。とりわけ人口減少を踏まえた人と国土のあり方の再構築が求められる。

国土をめぐる状況変化に対応して、新時代の国土構造の構築を方向づける。一極一軸型の国土構造の是正に向け、東京と地方という視点を超えて、東京を含めた国内各地域と東アジアをはじめとする世界諸地域という視点で国際競争力強化のための戦略投資を推進していくとする。広域地方計画区域等を一つの単位とする広域ブロックが、東アジアをはじめとする諸地域との交流・連携を進めつつ、その有する資源を最大限に活かした特色ある地域戦略を描くことによって、地域全体の成長力を高めていく。多様な広域ブロックが自立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ことを、本計画の基本的な方針とする。この計画は21世紀前半期を展望しつつ、今後概ね10ヵ年間ににおける国土の形成に関する基本的な方針・施策、そして広域地方計画の策定推進に関する指針等を提示している。

この計画では持続可能な地域の形成を掲げており、都市政策や都市圏研究にとっても重要な指摘をしている。人口増加にともなう都市の拡大にあわせて、都市の基盤整備を行う考え方を見直す。都市機能を相互補完する都市圏を一つの単位としてとらえ、拡散型都市構造の是正をめざし、既存ストックの状況に合わせて都市の連携や構造転換を進める発想への転換を図りな

がら、暮らしやすく活力ある都市圏の形成を促進していくとする。集約型都市構造への転換による国土の効率的利用、具体的には中心市街地に都市機能を集積する取組みを重点的に支援し、既存ストックを活用して集約化を進めるとしている。

戦後長らく続いた全総に代わって登場した国土形成計画の特徴として、中村剛治郎は次の3点をあげる。⁴⁾ 第1に道州制導入の流れを前提し、これに呼応して準備された国土計画である。新しい国土像として「多様で自立的な複数の広域ブロック」構築を掲げているが、道州制の区域設定と相通じるものがある。第2に、四全総や戦時体制下の国土計画の焼き直しである。四全総と同じ国土構想を示したことは、新たな夢の提案さえできなくなったことを示す。公共部門の役割より「新たな公」の自助・共助ばかりを強調するコミュニティ政策の重視となって、五全総が目指した「多自然居住地域の創造」からも後退している。第3に、広域地方計画とは全総計画の広域ブロック版であり、全総計画以上に大規模プロジェクト待望論の国土計画ができあがりそうである。

東京一極集中の是正、多極分散型国土の形成を目指した四全総以上の大規模プロジェクト待望論は、計画の次のような指摘に明確にあらわれている。多様な特色を持つ広域ブロックが、それぞれの有する資源を最大限に活かしつつ相互に交流・連携し合うことで、その相乗効果により活力ある国土を形成していくため、引き続き、「全国一日交通圏」の更なる充実などに向けて、ブロック相互を結ぶ道路・鉄道・港湾・空港等の国内交通基盤を総合的に整備・活用し、基幹的なネットワークの拠点の機能確保を推進する。全国計画は道路をめぐる閣議決定が遅れたが、道路計画は次のようになった。道路に関するこれまでの改革に沿って、最新の需要推計などを踏まえ、真に必要な道路整備は計画的に進めることとし、今後の具体的な道路整備の姿を示す中期的な計画に即して、高規格幹線道路をはじめとした基幹ネットワークのうち、県庁所在地など主要都市間を連絡する規格の高い道路、大都市の環状道路、拠点的な空港・港湾へのアクセス道路や国際競争力の確保のための道路などに重点をおいてコスト削減を図りつつ効率的な整備を推進する。湾口部、海峡部等を連絡するプロジェクト（伊勢湾口道路など）については、長期的視点から取り組む。

(2) 定住自立圏構想のねらい

定住自立圏構想研究会は2008年5月、「住みたいまちで暮らせる日本を」と題した最終報告書を総務大臣に提出した。報告書前文で少子・高齢化、人口減少、厳しい財政状況の中、地方圏の現状は、あと少しで、容易に引き返すことができなくなる衰退の淵にあるとし、今こそ、東京圏への人口流出をくい止め、地方圏への人の流れを創出する積極的な政策が求められている。そこで「集約とネットワーク」により定住自立圏を構想したとする。

「人、土地、ムラ」の空洞化プラス「誇り」の空洞化現象が起こっており、中心市と周辺地域による圏域、定住自立圏の形成が緊急の課題となっている。もはや、すべての市町村にフル

セットの生活機能を整備することは困難であるので、圏域の中心市に機能を集約させる。中心市は基本的な機能は人口5万人、高次な都市機能は人口30万人以上、昼夜間人口比率1以上を目安とする。定住自立圏の圏域は、中心市と周辺地域の市町村が新たに協定を結び、広域圏内で相互補完により住民の生活機能の強化を図る。定住自立にとって中心市の役割がきわめて重要であり、圏域全体のマネジメント力の強化、そのために権限、財源、人材などの国の重点的な支援を求めている。総務省は中心市となる自治体を募集し、モデル地域を選定する。必要な事業費などがあれば、認定した中心市などに年度内に特別交付税を配分し、施設整備など大型事業は来年度以降に普通交付税で財政的な支援をする方針という。⁵⁾

この構想は次のような考え方が背景にある。この間の「平成の大合併」により、市町村の規模・能力はかなり向上してきた。合併の進展に伴い行政機能の分担、いわば機能的合併を目的としていたこれまでの広域市町村圏等の施策はその役割を終えつつある。都市機能のスピルオーバーがある都市を中心市とし、その機能を充実させていくことが、周辺地域を含めた圏域全体の暮らしを支え、魅力を向上させることになる。定住自立圏は、関係市町村間で協定を結び、住民の生活機能の強化を図るものに対し、市町村合併は関係市町村が一体化することにより、規模・面積を拡大し、行政主体としての機能の強化を図るものである。都市圏と自治体自立の意味、都市圏のなかの中心市と周辺市町村の位置づけがかなり変化している。

今後の地域・都市政策に大きな影響をもたらす定住自立圏構想に対して、いくつか疑問も出されている。たとえば大森彌は人口5万人以上で昼間人口が夜間人口を上回る全国190市が中心市となり、周辺市町村は中心市に通勤・通学する人の割合が人口の10%以上を占める地域が基本となるとしており、構想の定住自立圏の外にある大多数の市町村の地域をどうするかが国の施策としては重要とする。中心市が圏域を全体としてマネジメントするとしているが、対等・協力を前提とする「協定」と中心市による序列・一元的な「マネジメント」とは整合的かと問題を投げかける。やがて再び圏域を一本で市町村合併へ誘う準備とも思われると指摘する。⁶⁾

定住自立圏構想は第2期地方分権改革の動きとも重なり合う。地方分権改革推進委員会の第1次勧告で、都道府県から市町村への権限委譲が提起されているが、委譲先は市が大半であり「町村はずし」が目立つ。第29次地方制度調査会の検討課題に「小規模市町村に対する方策」として、いわゆる「特例団体」(窓口町村)の制度化もあがっている。対象となる窓口町村の「線引き」と事務を補完する仕組みが課題となるが、今回の定住自立圏の「協定」がその新たな「補完の手段」となりうる可能性があるのではないか。⁷⁾

2 都市圏研究の成果と課題

(1) 大都市圏研究—大阪と名古屋

1980年代に大都市圏研究は新たな展開を始める。産業構造の転換、国際化・情報化の進展

に伴い、大都市圏研究もグローバルな視点が欠かせなくなる。多国籍企業段階の国際的な資本・労働力の移動により、都市間関係も国際的になってくる。都市間アンバランスと都市間競争、「世界都市論」が注目されるようになる。また、都市内・都市間の「都市システム論」、「圏域」アプローチ、インナーシティ問題や郊外・衛星都市論などにもとづく分析も行われる。

大都市圏研究だけでなく、国土・地域政策においても「圏域論」が重視されるようになる。三全総で掲げられた「定住構想」は挫折して、産業構造転換や国際化の進展などに伴い東京一極集中が急速に進んでいく。多極分散型の国土形成が課題となり、広域的な都市圏の連携が重視される。新しい近畿の創生計画では、「各都市圏が相互に連携して、圏域全体として有機的に一体化した近畿都市圏連合を形成する」としている。首都改造計画（第4次首都圏基本計画）では、多核多圏域型の地域構造、「業務核都市」を中心とした自立都市圏の形成などが提起されている。

1980年代の大都市圏研究を大阪と名古屋に限定して紹介していこう。まず大阪からみていくと、代表的な成果として大阪市立大学経済研究所／田口芳明・成田孝三編『都市圏多核化の展開』（東京大学出版会、1986年）がある。1983年に刊行されたOECD都市問題グループの報告書は、加盟諸国の都市化を分析して、英米を主体とするいくつかの国では、郊外の成長が続きながらも中心都市の人口と雇用の絶対的減少が始まる都市化の第3段階を経て、中心都市と郊外を合わせた都市圏全体の人口減少が始まる第4段階に到達していることを指摘している。都市研究も中心都市の規模縮小の動向とも呼応して、目指すべき方向はさまざまな程度に自立性を備えた多数の核を中心として圏域全体を再構成することであるという、都市圏多核化論が展開されるに至っている。都市圏内の郊外部分を、これまでのようにたんなる中心都市膨張の受け皿として受動的な側面から後追的に分析するだけでなく、積極的にそのあり方を再検討し将来を構想すべき時期を迎えた。本書はこのような認識に基づいて編集されたものであり、論議の中心は、大阪大都市圏を対象として、多核化の意義や可能性と問題点を探ることにおかれている。

大阪自治体問題研究所編『大都市新時代—おおさか』（自治体研究社、1987年）も、大阪都市圏研究として注目される。大阪を見る角度をひっくりかえして、まず郊外の「衛星都市」からながめ、だんだんと大阪市の中心部や大都市圏全体の問題に視点を移していく。これまで衛星都市は、大阪市の経済的機能が発展していく動きに従属して都市化してきたわけで、つねに「ワキ役」であった。しかしいまは、府民の3分の2が衛星都市に住んでおり、大阪という都市をつくる「主役」の座に躍り出てもいいのでないか。中核都市・衛星都市を含めた、ひとつの都市群、都市システムとしての大都市の構造変化が、ここに住む住民のライフスタイルとか、生活水準といった、くらしのあり方にはねかえってくる。そういう曲がり角が訪れているのではないか。こういった大都市圏構造変化に、まずは衛星都市の側から光をあててみよう、本

書とくに第1部「都市ネットワークの創造—『衛星都市』をこえて」は編集された。⁸⁾

名古屋大都市圏については、東海自治体問題研究所編『都市圏の構造と課題』（自治体研究社、1987年）をとりあげよう。こんにち都市圏研究は「多核」都市圏研究あるいは「圏域に統合された大都市」研究が求められており、研究の視角ないし領域として5点が考えられる。(1)経済的基盤、計画実現の条件の解明、(2)広域化に対応する行政システムの検討、(3)ボトム・アップの広域自治組織論・住民主体形成論の構築、(4)広域生活圏における実践的探求と理論化、(5)都市圏域における自然的圏域の再認識。圏域研究としての性格を前面に打ち出し、名古屋を一つの圏域として構造的に分析して課題を提起しようとしたものであり、先の『都市圏多核化の展開』の方法に近い。従来の都市圏研究の成果を踏まえつつ、この圏域が大阪都市圏などと違って「多核重層型」の構造であるという問題意識による。とりあえず名古屋30キロ圏までを都市圏域と設定して、その産業経済・行財政・交通・住民構成などの構造と開発動向を分析している。

注

- 1) 東海圏研究プロジェクト（座長：山田明、顧問：山田公平名古屋大学名誉教授）の全体テーマは「東海圏の構造変化と地域の課題」である。東海圏の地域自治の課題を、変化しつつある地域構造（政治・行財政・経済・社会）とこれに対する自主的な地域再生の動向（自治体・住民・地域社会の自主的取り組み）との対抗をとおして明らかにする。全国的にみた東海圏域の地域的特徴をとおして、地域自治の全国的課題解明に寄与することを目的とする。本稿は筆者の2008年9月20日の第6回研究会報告「都市圏研究の今日的課題—東海圏研究プロジェクトに寄せて」をもとに、都市圏研究の今日的意義と課題を検討している。
- 2) 拙著『公共事業と財政』高倉出版、2003年の第4章「地域開発と公共事業」において、一全総から五全総までを概観し、地域開発の構造と現実について、愛知県を中心に検証している。中村剛治郎『地域政治経済学』有斐閣、2004年、129～136ページを参照。
- 3) 「国土形成計画の閣議決定が当初の予定からみると1年以上も大幅に遅れたのは、道路整備に関する開発主義がのこったままになっていたからである。・・・人口減少社会の到来を述べ、開発主義からの脱却を遂げようとしている国土形成計画が、道路整備計画については旧態依然の開発主義を残存させていたのは、この計画が道路特定財源を管理する国土交通省によって作成されたために、その維持に拘るあまり思考停止状態になっていたことに起因する。」（大西隆「地域活性化を考える」『まちづくり』20号、2008年10月、25～26ページ）
- 4) 中村剛治郎「国土形成計画をどう見るか」『環境と公害』37-4、2008年春、9～16ページ。あわせて保母武彦「中山間地域の再生と維持可能性」同書も参照のこと。
- 5) 『自治日報』2008年9月15日付。
- 6) 『自治日報』2008年6月13日付。
- 7) 解説「定住自立圏に期待と危惧」『自治日報』2008年5月23日付を参照。
- 8) その後の主な成果として、大阪自治体問題研究所編『世界都市とリバブル都市』自治体研究社、1991年、大阪市立大学経済研究所他編『大都市圏再編への構想』東京大学出版会、2002年、大阪自治体問題研究所他編『関西再生への選択』自治体研究社、2003年などがある。