

機関番号：32689

研究種目：基盤研究（A）

研究期間：2008～2010

課題番号：20254005

研究課題名（和文）高流動性社会における「シティ・リージョン」の計画理論構築に関する研究

研究課題名（英文）Research on Planning Theories of City-Regions in the High Mobility Society

研究代表者

後藤 春彦（GOTO HARUHIKO）

早稲田大学・理工学術院・教授

研究者番号：70170462

研究成果の概要（和文）：EU各国におけるスペーシャル・プランニング（SP）を研究の対象とし、社会空間構築のための新たな計画理論構築のために必要な以下の4点を明らかにした。

（1）SPのもつ、調整と統合の枠組み（2）中心と周縁を結びつける新しい計画範囲（3）分権国家における計画策定プロセスの実態（4）基礎自治体を越えた都市・地域圏における課題に対応するための圏域計画の実態

研究成果の概要（英文）：Through case studies of Spatial Planning within European countries, this research clarified following four points which are important to develop new theories to establish social space: (1)Coordination and integration framework of SP in Europe. (2)Appropriate boundary determination for planning center and periphery in an integrated way. (3)Actual conditions of planning process within decentralized countries. (4)Actual conditions of City-Regional planning which aim to solve inter-municipal problems.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	6,200,000	1,860,000	8,060,000
2009年度	4,300,000	1,290,000	5,590,000
2010年度	4,300,000	1,290,000	5,590,000
年度			
年度			
総計	14,800,000	4,440,000	19,240,000

研究分野：都市計画

科研費の分科・細目：都市計画・建築計画

キーワード：シティー・リージョン、スペーシャル・プランニング、計画理論

1. 研究開始当初の背景

（1）国民国家の国境を越えた都市間競争が激化するEUでは、積極的に都市圏を越えた

広範囲のエリアを「シティー・リージョン」と位置付け、これを計画対象とする動きが活発化している。わが国においても、都市と農村は21世紀の動的なライフスタイルを受け

止める新たなネットワーク型の「都市」として再編する事が時代の要請となっている。

(2) わが国が直面する縮退時代においては、人口増と定住を前提とした画一的で静的な都市計画が機能することは望めない。社会共通資本、社会関係資本を始め税制や行政機関等の社会制度をも含む社会空間の創出を視野に入れた実践的な計画論の構築を目指す必要がある。EU では、縦割り施策の一つとしての、土地利用を前提とする従来型の都市計画(シティ・プランニング)から、様々な行政施策の基盤を形成するとともに都市圏を越えシティー・リージョンの基盤となる「スペーシャル・プランニング(SP)」への変化が見られる。SPの本質は部分から全体へと空間を基盤に積み上げていく「積分」型の計画である。わが国の計画体系も抜本的な見直しをせまられており、計画の理論的研究が急務である。

2. 研究の目的

EU 各国における SP を研究の対象とし、社会空間構築のための新たな計画理論構築のために必要な以下の4点を明らかにする。

- ・ SP のもつ調整と統合の枠組み
- ・ 中心と周縁を結びつける新しい計画範囲
- ・ 分権国家における計画策定プロセスの実態
- ・ 基礎自治体を越えた都市・地域圏における課題に対応するための圏域計画の実態

3. 研究の方法

(1) 文献資料調査および、各国の研究者を招聘して連続セミナーを開催して事例を収集し、国内の研究蓄積とも対照しながら、各都市・地域の事象の位置づけを明確にする。

(2) 収集した事例を整理した上で、国内への応用可能性について多角的に評価したうえで、調査研究の枠組みを確定する。

(3) EU 各国の都市計画理論家を招聘して連続セミナーを開催し、文献調査の理解を深めるとともに、事例調査都市の絞り込みを行う。

(4) ケーススタディのために現地調査を実施し、自治体の都市計画担当者・コミュニティ・民間まちづくり組織へのヒアリングを行い、欧州における計画およびその策定プロセスの実態を把握する。

(5) 収集した事例を共通のプラットフォーム上に整理し、特徴を整理するとともに、詳細に分析する。そこから得られた普遍性のある事実をとりまとめる。

4. 研究成果

(1) SP のもつ調整と統合の枠組み

1) 概念的 position

従来の都市計画は、法制度としての土地利用計画に比重が置かれていたのに対して、SP は計画主題の範囲を拡張し、空間に関わるあらゆる政策を統合しようとすることに主眼が置かれている。このことから、SP とは「土地利用に影響されるあらゆる社会活動を総合的に計画するため、各種の物理的・社会的な境界を横断して個別の計画間の調整を通してそれらを統合するという計画概念」であると定義する事が出来る。

SP の制度上の枠組みの中には土地利用計画が位置付けられており、SP による計画行為には物理空間の管理が含まれている。しかし、計画対象は土地利用によって影響される「人々の活動そのもの」にある。欧州における従来型の都市計画と、SP の概念的な位置付けを示すと以下の通りである：

- ・ 都市計画
計画対象：土地利用
計画の場：物理空間
- ・ SP
計画対象：土地利用に影響される人々の活動
計画の場：物理空間、社会空間、行政的空間のすべて

2) SP 担当当局の役割

従来の都市計画と比べて SP は計画主題を拡張したため、SP 担当当局はより多くの主体からの異なる要請を取り扱う必要がある。そうした個別の要請の多くが、何らかのかたちで土地利用に影響を及ぼすものであることから、計画間で様々なフリクションが発生する。これらの調整と統合をとりまとめるのが行政機関としての SP 担当当局であり、中央省庁レベル、州レベル、基礎自治体レベルなどのものが存在する。このように調整を主要業務とする部署が機能する事は、以下のような政治的パラダイム変化を予感させるものである。

- ・ 政府による計画から、多主体による計画へ
- ・ 部分最適解から、全体最適解の模索へ
- ・ 法的制度から、合議による習慣へ

3) 調整・統合のタイプ

SP が担う調整と統合のタイプは、克服されるべき境界によって主に以下の4種類に分類することができる。

- ・ 地理境界横断的(自治体間、州間、国際間調整など)
- ・ 主題境界横断的(経済、交通、環境、教育、福祉、防衛など個別主題間の調整)
- ・ 行政レベル境界横断的(基礎自治体、州、国の間の調整など)
- ・ 主体境界横断的(産・官・学・市民間)

の調整など)

4) SPの動向

旧来のSPに関して、経済的視野の欠如、実施のための政策ツールの不備などについて批判があった。こうした問題点を克服するため近年SPにみられる新しい兆候として、以下の2点を挙げる事が出来る。

- ・ 戦略性の重視

政治的に意味のある特定の問題や課題に重点を置いた、より戦略的なSPへの関心が高まっている。その中身は、連邦政府レベルのプランナーが主導する大都市圏計画や、州主導の広域マスタープラン、民間企業主導の地域発展ビジョンなど様々である。

これに伴って、「大都市圏」や「シティー・リージョン」など、計画単位の見直しも行われている。

- ・ 小規模な支援制度の拡充

大規模な公共事業投資以外に、実験的なプロジェクトに対して資金的支援を行う施策や、公共セクター以外の小規模SP組織への支援施策など、小規模で地域に密着したSPを実践するための支援制度が拡充されている。

(2) 中心と周縁を結びつける新しい計画範囲の台頭

1) シティー・リージョン

「都市部」と「周縁部」を隔てる固定的枠組みの解体にともなう、ガバナンスの新たな単位である。その範囲設定は、都市中心部のもつ様々な都市機能の集積が、周囲の人々を引きつける、拡大した圏域である。経済・社会活動が有機的に連携した地域的まとまりであり、計画単位としての妥当性が高いと認識されている。既存の行政境界を越えて形成されることが多く、ケースによっては国境を越えて設定する事も可能である。シティー・リージョンのメリット・デメリットは以下の様にまとめる事が出来る。

- ・ メリット

規模の経済の享受、
開発余地の確保、
地域の一体感、社会福祉の向上

- ・ デメリット:

規模の不経済の危険性、
スプロールによる環境悪化(農地の浸食など)、
周辺地域の従属化

2) アグロミレーション

人口集積地域の連坦した地域を基本とした計画単位。特にスイスでは、かつて周縁部の支援に計画の重点が置かれていた(社会政策としてのプランニング)状況から、都市部の競争力強化(戦略としてのプランニング)に傾向が変化したことから、アグロミレーシ

ョンが重要な意味を持つようになっている。

3) メガ・リージョン

英国南部からベルギー、オランダ、ドイツ、スイス、イタリア北部に至るメガ・リージョンが人口増加・経済成長のエンジンとしてEU全体の国際競争力を高める機能を有していると同時に、EU内部での都市間競争に影響を及ぼしている。EUでは戦略的成長地域の強化と同時に、それ以外の周縁部(peripheral)のケアも重要な課題と認識されており、各国の計画技術・制度は異なるものの、「攻め」と「守り」両面において充実した越境プランニング・システムを有している。

(3) 分権国家における計画策定プロセスの実態

1) ウェールズにおける協議型計画策定手法

ウェールズのSP概要

ウェールズにおけるSPは計画範囲を越えた計画策定を行うのではなく、計画策定の際に周辺自治体の計画担当者も含めたネットワーク型の協議により進める、という考え方である。また、計画対象をこれまでの土地利用計画のみならず様々な行政計画を計画組上にのせることにより分野包括的な発展戦略策定を目指すものである。これにより、ウェールズ内部の連携を強化し、地域の独自性を維持発展させながらの地域全体の復興を目指している。

柔軟性のある計画範囲の設定

上記のように計画範囲を明確にしていなことから、地域圏構想、立案に関わる“地域”の範囲設定も曖昧な境界設定が行われている。境界域における計画は関係主体の協議により策定されている。

Sub-Region 単位での戦略策定

ウェールズでは国土を6つのSub-Regionに区分しそれぞれの特徴を明確にした上で、特徴を活かした戦略設定を行い、地域間の相互補完を目指している。これにはそれぞれの地域が持つ独自の地域性をそれぞれの地域が許容しており、それぞれの地域の将来目標に向けて競合がない状況がその背景として伺える。

イングランドとの連携計画

ウェールズ北東部はイングランド北西部に位置する都市地域との社会圏域的な繋がりが強く、こうした地域ではウェールズ国境を越えてイングランド側の都市地域との協議の上で計画策定が行われるなど、テーマによっては国境横断型の計画となっている。また、公共サービスについても必要に応じてイングランド側との交換が行われている。その一例として基幹指定病院などは大型の病院が設置されていないウェールズ東部ではイ

ングランド西部の基幹病院による医療サービスを受ける仕組みとなっている。

S Pの運用と専門性

計画策定の際に周辺領域も含めた“協議の場”が重要であることから、各拠点都市での計画策定の際に、ウェールズ州政府より派遣された Spatial Plan Unit の職員により、協議の場がコーディネートされ、同職員によるファシリテーションにより協議が進められている。この際の Spatial Planner の職能として計画立案能力よりも、ビジョンを描きながら協議を進めるコミュニケーション能力が重要である、と指摘されている。なお、Spatial Planner を育成する教育プログラムは確立されていない。

S Pによる計画策定の評価

2004年に Spatial Plan を策定し、2008年にはその改訂版を発表している。この中でウェールズ国内における地域間での相互補完を促進させる方向性を強く持つようになったと言えるが、その効果については明らかになっていない。一方で、基礎自治体クラスの現場行政にとっては協議の場の大幅な増加やこれまで土地利用計画を管轄していた都市計画部局が S P を管轄することによる管轄分野の肥大化、協議の場が多数も受けられることによるネットワークの重さが課題として挙げられる。

また、周辺との連続を重視した計画となるが故に、当初の計画目標である「ひとつのウェールズ」としてのアイデンティティの醸成に関する明確な成果はウェールズ語教育に留まっており、ウェールズ国内の連携強化により、イングランドとの連携を否定的に捉える政治的圧力がかかり、計画と現実の社会状況との乖離が見られる。

一方で、様々な分野の計画を統一された地図上に示すことにより、土地利用に留まらず様々な計画分野においても空間的な計画検討が行われるようになったことは一定の成果と言える。

(4) 基礎自治体を越えた都市・地域圏における課題に対応するための圏域計画の実態

1) フランダース地方 (ベルギー) の Delimitation Plan

フランダース地方における SP

フランダース地方における SP は空間構造計画と空間実施計画の 2 つの計画システムによって構成される。これらの 2 つの計画システムは、地方、州、基礎自治体のそれぞれの階層に策定され、州は地方の、基礎自治体は州の空間構造計画に沿ってつくられる。フランダース地方においては 1996 年に制定された SP に関する法律によって権限が付与

され、1997 年にはフランダース政府、および議会によって空間構造計画が採用された。また、州、基礎自治体の各階層においても、従来の土地利用計画が空間構造計画 (Spatial Structure Plan) と空間実施計画 (Spatial Implementation Plan) の 2 つの計画システムへと置き換えられていった。これにより、州が地方と基礎自治体との中間に位置する新たな SP の主体として位置づけられるようになった。3 つの階層による SP はそれぞれの政策が最もふさわしい階層によって決定されるという補完性の原理に基づいて運用されている。

フランダース地方の空間構造計画は従来の土地利用計画とは異なり、都市の圏域やオープンスペースの保全や創出、インフラストラクチャの整備、産業拠点の開発などに焦点をあてながら、無秩序に都市化の進んだ都市空間を統合してゆくための明確な戦略が示されている。そして、空間実施計画を機能させて行くためのフレームとして位置づけられている。一方で、空間実施計画は空間構造計画に沿った土地利用計画として考えることができる。土地利用規制や建築規制は空間実施計画に従って行われる。また、空間構造計画は階層間での協議や調整が意図されているが、これに基づく空間実施計画は各階層での法的権限が独立しているなど、2 つの計画システムが各階層を跨いで機能的に体系化されている。

都市・地域圏計画 (Delimitation plan)

地方、州、基礎自治体という 3 つのレイヤーに加えて、フランダース地方においてはアントワープ市および周辺 14 基礎自治体を範囲とする圏域計画 (Delimitation Plan) が策定されている。アントワープ都市・地域圏はスプロールが進み、基礎自治体の範囲とは一致していない。圏域計画は広がる都市・地域圏において境界を設定したうえで、スプロールを防ぎながら都市域に都市活動を集中させていくための計画であり、既成市街地と周辺農地を含んだ範囲を一つの単位として計画がなされている。

アントワープ市を含む 15 の基礎自治体はそれぞれ異なる空間構造計画を持っている。さらに、アントワープ州においても同様に空間構造計画を持っている。この圏域計画においてはこれらの空間構造計画を補足する形で以下の 6 つの重要項目が掲げられている。

① 交通システム (結節点と都市軸の選択)

基礎自治体の境界を越えた道路や鉄道、トラムなどの交通システムを構築し、結節点や都市軸の選択を行っている。結節点や都市軸は開発ポテンシャルのある区域の選定や都市機能の整備と結びつけられている。

② 都市経済活動の転換

交通結節点との結びつきを考慮した経済

拠点の開発や、ブラウンフィールドの再開発、河川や道路沿いの工業的土地利用計画などが行われている。

③住宅供給

アントワープ市周辺市町村における都市郊外の住宅地開発は全ての自治体に共通した課題であり、新規住宅開発が可能なエリアの選定や、郊外部における低密住宅地の開発などが行われている。

④オープンスペース・緑地の保全整備

都市域の周囲に広がるオープンスペースの保全や開発、伝統的な農地の保全やグリーンハウスの規制、河川や水系のネットワークなどの保全やネットワーク化が計画されている。

⑤都市機能の整備

必ずしもアントワープ市街地に立地する必要のないフットボールスタジアムや病院、大学、リクリエーション施設といった都市機能について、アントワープ都市・地域圏の全体の中で計画されている。

⑥都市間のコラボレーションの推進

自治体や関係機関、ローカル組織などが計画について議論をして行くためのプラットフォームの整備が進められている。

2) ハーグ広域圏における Regional Structure Plan

計画策定の目的

ロッテルダムとライデンに挟まれたハーグ広域圏としての目標は、都市化の圧力、人口増加、気候変動、グローバリゼーションといった課題に対して、国際都市であることから、経済的活動も活発で国際的競争力があり、気象変動による様々な水問題に対応でき、緑豊かなオープンスペースのある空間バランスの取れた地域とすることである。一方、RSPの目的は気候変動への対応、緑地空間の保全といった環境問題への対応とともに、良好な公共交通とインフラストラクチャーで関連づけられた職住環境の場を創り出すことである。そしてコミュニティと市民社会の強化も目的としている。

RSP の位置づけ

RSP を実現性のある計画とするために次のような試みが行われている。①SP と公共交通・運輸の担当部局間の関係を強化する。②RSP の目標を各担当部局それぞれのビジョンに置き換える。③広域圏内の緑資源を開発する。一方、上位計画における位置づけについては、州レベルのストラクチャープランと国のビジョン（ランドスタッド2040）に位置づけられている。その上で実行計画作成のために次のことを重視している。①鍵となるプロジェクトを選ぶ。②100以上の個別プロジェクトを用意する。③政策立案の権限を有す

るものの責任を明確にする。④プロジェクトの進捗をモニタリングする。

政策決定の仕組みと実現要因

政策決定のために2つの場が設けられている。一つは常時協議する場で、地域の責任者と議論し意思決定する場である。もう一つは必要に応じて、政治家や公共組織、民間組織の代表者と議論する場である。この不定期な協議には、南ホランド州、水資源管理委員会、農業者委員会、中央政府、商工会議所、経営者委員会、周辺自治体や地域が参加している。こうした仕組みが機能する要因として次の5点が挙げられている。①内部機構だけでなく直接政策提言ができること。②十分な理解と権限を持った政策に関するキーマンがいること。③9自治体の代表者が危機感を持って参加しており、非常に重要な課題について合意形成を図る準備ができていていること。④個々の視点と、異なる意見が引き出されるプロセスがサポートされていること。⑤詳細なレベルでの反発を防ぐために参加のレベルを十分に吟味していること。そして、政策立案のために“マルチレベル、マルチアクターのガバナンス”による政策ネットワークが構築されている。SPの分野では、法的拘束力はないものの9自治体が協定に基づいて一緒に取り組んでいる。また官民が協力して政策立案を行っている。公的セクターとしては南ホランド州、中央政府、自治体であり、民間セクターとしては企業、市民団体、財団などがあげられる。

Regional Structure Plan の作成プロセス

最初はディスカッションペーパーから始まり、自治体、南ホランド州、水資源管理委員会などの権限委譲先、民間組織、住民などの意見や反応がRSP作成の資料となる。次に以下の3つの場でRSPについて検討し、RSP策定に反映される。一つは9自治体のスペシャル・プランニングを担当とする公務員で構成される専門の協議会である。もう一つは全部署の専門家から構成されるRSPの専門グループである。最後の一つは知識提供のために必要に応じて開かれる情報会議で、ハーグ広域圏と9自治体の公務員から構成されている。なおこのプロセスは9自治体、州、中央政府、広域圏に接する地域の公務員の協働によって運営されている。

RSP の実現：参加と開発

現在は、公共交通機関の開発と、インフラと周辺の土地利用を含めた都市のコンパクト化、商業地域の再開発、太陽光や地熱など持続的なエネルギーによる暖房システムとの共同事業、総合的な地域の緑化システムの開発、都市公園周辺の様々な場所の開発を目指しており、そのための官民共同組織の立ち上げに取り組んでいる。

5. 主な発表論文等

〔学会発表〕(計3件)

①田口 太郎、後藤 春彦、安齊 真吾、ウェールズにおけるスペーシャル・プランニングに関する研究：欧州における都市・地域圏(シティ・リージョン)計画の理論と手法に関する研究 その1(海外の都市像と都市政策, 都市計画)、

日本建築学会学術講演梗概集, F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題 2010, 117-118, 2010-07-20

②佐藤 宏亮、後藤 春彦、三宅 諭、山村 崇、ベルギーにおけるスペーシャル・プランニングと都市・地域圏計画：欧州における都市・地域圏(シティ・リージョン)計画の理論と手法に関する研究 その2(海外の都市像と都市政策, 都市計画)、

日本建築学会学術講演梗概集, F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題 2010, 119-120, 2010-07-20

③三宅 諭、後藤 春彦、佐藤 宏亮、山村 崇、オランダ・ハーグ広域圏におけるリージョナル・ストラクチャー・プラン：欧州における都市・地域圏(シティ・リージョン)計画の理論と手法に関する研究 その3(海外の都市像と都市政策, 都市計画)、

日本建築学会学術講演梗概集, F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題 2010, 121-122, 2010-07-20

6. 研究組織

(1)研究代表者

後藤 春彦 (GOTO HARUHIKO)

早稲田大学・理工学術院・教授

研究者番号：70170462

(2)連携研究者

三宅 諭 (MIYAKE SATOSHI)

岩手大学・農学部・准教授

研究者番号：60308260

田口 太郎 (TAGUCHI TARO)

新潟工科大学・工学部建築学科・准教授

研究者番号：20367139

佐藤 宏亮 (SATO HIROSUKE)

早稲田大学・理工学術院・助教

研究者番号：10449332