

平成23年 3月31日現在

機関番号：12601
 研究種目：若手研究(B)
 研究期間：2008～2009
 課題番号：20760399
 研究課題名(和文) EUおよび加盟国における空間計画制度変容とガバナンスの構築に関する研究
 研究課題名(英文) A Study on the transformation of spatial planning system and formation of governance in European Union and Member States
 研究代表者
 片山 健介 (KATAYAMA KENSUKE)
 東京大学・大学院工学系研究科・助教
 研究者番号：00376659

研究成果の概要(和文)：本研究は、地域の自律的発展に向けた広域空間計画の役割とガバナンス構築の実態を、EU およびその加盟国を対象として実証的に明らかにすることを目的としている。成果として、①都市地域圏のように機能的かつ柔軟な圏域が形成されていること、②空間計画概念が、戦略的・統合的アプローチ、計画制度および実現プロジェクトによって具体化され実行されていること、③ボトムアップ・ガバナンスを軸としつつ、広域上位政府も空間戦略の実現において一定の役割を果たしていること、が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：This Research aims to make the role of spatial planning and formation of governance clear practically through the case study in EU and Member States. The results are; first, the formation of regions/city-regions which has functional relationship and fuzzy boundary is important for independent and sustainable regional development; second, strategic and integrated approach is important factor of spatial planning concept, and it is implemented through planning system and projects based on priority setting; and finally, although bottom-up process is necessary, national and regional governments take important role to implement spatial planning in some cases.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,600,000	480,000	2,080,000
2009年度	1,300,000	390,000	1,690,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,900,000	870,000	3,770,000

研究分野：国土・地域計画

科研費の分科・細目：都市計画・建築計画

キーワード：空間計画、ガバナンス、欧州連合(EU)

1. 研究開始当初の背景

研究を開始した2008年度は、日本において、国土形成計画法(2005年制定)に基づく国土形成計画・広域地方計画が全国8ブロックで策定中であった。国土形成計画は、従来

の国土計画に比べて、グローバル化の進展や東アジアの経済発展の中で、広域ブロックが東アジアの各地域との競争・連携を視野に入れつつ、様々な地域の主体が協議して特色ある地域戦略を描くことで、多様な広域ブロッ

クが自立的に発展する国土を目指す方向性が目指されていた。

また、広域地方計画は、各広域地方において、国の地方支分部局、都府県、政令市、経済団体が参加する広域地方計画協議会において内容について議論するという方法により策定が進められていた。

すなわち、研究開始当初の背景として、日本においてこれまでとは異なる内容、プロセスによる広域計画の立案が進められていたものであり、地域の自立的発展に向けた広域計画、策定・実施における広域ガバナンスはいかにあるべきかが問われていたと言えよう。

他方、このような状況は、地域統合が進む欧州において先行的に表れていると言えるが、空間計画や地域的統合は EU においても様々な議論があり、日本の先行研究においても概念的な把握にとどまっていた。

2. 研究の目的

以上の背景に基づいて、本研究では、地域の自立的発展に向けた広域空間計画の役割とガバナンス構築の実態を、EU およびその加盟国を対象として実証的に明らかにすることを目的とした。具体的な研究課題として、以下の3点を設定した。

- (1) 地域連携・自立的地域の形成に向けて求められる「地域(region)」の機能の具体的把握。
- (2) 自立的・持続的発展に向けた地域空間戦略に求められる役割の具体的把握。
- (3) 地域空間戦略の形成・実現に向けた地域ガバナンスの構築に関する実態の把握。

3. 研究の方法

本研究は、大きく以下の3段階に分けて実施した。

- (1) 研究の枠組みの構築
 - ① 空間計画とグローバル化、地域間競争と地域の持続的・自立的発展に関して、欧州を中心とした既存文献のレビューを行う。
 - ② EU および加盟国における空間計画制度の概要とその変容過程について動向を把握し、計画制度の特徴・制度変容プロセスに応じた類型化を行う。
 - ③ 対象国・地域を選定する。
- (2) 欧州における空間計画の実態把握
 - ① EU および対象国に関して、空間計画の実態把握のための現地調査を行う。
 - ② 現地調査で入手した戦略文書の内容や計画策定プロセスを分析することで、特にグローバル化や地域間競争力の中での自立的発展という観点から、どのように課題を認識しているか、地域戦略方針、従来の計画と空間計画との相違点は何かを考察し、空間計画の特性を具体的に把握

する。

- ③ 空間計画の立案と実現の枠組みに関する現地調査を行う。計画立案における合意形成プロセス、戦略の実現の仕組みに着目しつつ、地域ガバナンスの形成に関して、関係者へのヒアリング調査によって把握する。

(3) 研究のまとめ

(1)(2)の成果を踏まえて、空間計画の展開過程、実現に向けた課題をまとめる。その上で、日本の広域地方計画や広域ガバナンスを評価し、今度の制度運用等について提言を行う。

4. 研究成果

(1) 研究の枠組み

① 欧州統合と空間計画の展開

二度の大戦を経て、欧州統合のプロセスは、政治的な統合を見据えつつ、経済的手法によって進められてきた。当初の6か国から27か国へとEC、そしてEUの加盟国が拡大するとともに、産業基盤も経済社会システムも様々な国が加わることで、経済的・社会的統合を推進する上での地域間格差の是正の重要性も認識され、共通政策としての地域政策が開始された。

1980年代からは、これまで行われていた空間に関わる共通政策を調整して持続可能な発展を目指すべく、欧州レベルでの空間計画に関する議論が行われ、1999年の欧州空間発展展望(European Spatial Development Perspective: ESDP)の合意へと繋がった。その後、ESDPを補完するものとしてのTerritorial Agenda(2007)の合意、さらにリスボン条約(2009)での地域的結束(territorial cohesion)の位置づけへと発展している。

その過程で、空間計画(spatial planning)という概念が議論されてきた。論者によって様々ではあるが、その特徴としては概ね以下の点が指摘できよう。

1) 統合的アプローチ

Alden(2006)によれば、Spatial Planningは、土地利用計画よりもより広い概念と捉えられており、主な特徴として、土地利用/物的計画の活動が、経済、社会、環境の発展政策と密接に繋がっていることが指摘されている。またSpatial Planningの特徴として、戦略的アプローチの概念、長期展望、公民セクターの統合、全ての主要政策・プログラムと連携した土地利用計画などが挙げられている。Healey(2006)は、「統合(integrated)」はSpatial Planningのキーワードのひとつであり、Co-ordination(協働)、Framing(空間における社会の在り方を示す、各政策の空間ビジョン)、Policyとactionの連結、多様なアクターの結びつけという異なる意味を

有する、と述べている。

2) 地域の競争力と地域の自律的発展

Jensen and Richardson(2006)は、'Spatialisation of idea'として、'cohesion' (結束)と'polycentricity' (多核性)を挙げている。「結束」は経済的競争力に包摂する見方もあるが、グローバルな競争が空間的表現として単一空間に表れている、との考え方もある。ESDPでは、社会・経済・環境のバランスを謳っているが、経済的な競争が最も強調されている、という。

このことと関連して、近年注目されるのが都市地域圏 (city-region) という考え方である。グローバル経済下で繁栄する空間的単位として、グローバル・シティ・リージョン (Scott)、ポリセントリック・メトロポリス (Hall) といった概念が提唱されている。これらは都市単独でなく、都市ネットワークから形成される広域都市圏であり、地域の自律的な発展のためのその重要性が指摘される。これらの都市地域圏は、通常、行政界とは一致しないため、地域計画の制度、ガバナンスの構築が課題となる。

②EU および加盟国における制度変容

Alden(2006)は、多くの加盟国において、governance と planning 双方で regional-level での変容が注目されること、かつての regionalism はローカル・レベルと結び付いていたが、昨今は region と Europe が結びついており、多くの加盟国で、伝統的土地利用計画/マスタープランから戦略的空間計画へと変容していることを指摘している。

ESPON のレポート (ESPON2. 3. 2) によれば、加盟各国の空間計画の型は変容していることが指摘されている。例えば、イギリスやアイルランドは、土地利用管理型から包括的、地域経済アプローチの融合型へ、フランスやドイツも地域経済アプローチと包括型へと変容している。

チェコやハンガリー等中東欧諸国においても、1990年代の民主化以降、市場経済への移行とともに様々な都市問題が顕在化し、行政・計画制度も大きく変わりつつあることが指摘されている (Balchin et al. (1999), Atlock et al. (2006))。

③調査対象国の選定

以上のレビューを踏まえて、本研究では、以下の国・地域を対象として選定した。

- 1) 先行的に空間計画制度の変容が生じている国について、その後の変容プロセスを明らかにする観点から、アイルランドを選定した。
- 2) 中東欧諸国の制度変容プロセスを明らかにするため、チェコを選定した。
- 3) 近年、欧州では、移動の自由化に伴う人口流出、産業衰退地域の再生が重要なテーマとなっている。こうしたテーマに対応した空

間計画アプローチを明らかにする観点から、ドイツのライプツィヒを対象に追加した。

4) 2010年の政権交代に伴い、英国では地域計画の廃止を打ち出している。このことは、地域計画の重要性の高まりが指摘されている空間計画制度変容において大変興味深い事例であり、英国 (イングランド) を対象国として追加した。

以上の対象国において、現地ヒアリング調査を行った。時期と訪問機関は下記の通り。
2009年3月: チェコ (地域開発省)、アイルランド (環境・遺産・地方政府省、財務省、Boarder, Midland and Western Regional Assembly, Midland Regional Authority, Offaly County Council)

2009年12月: ドイツ (ドルトムント工科大学、ライプツィヒ市役所)、チェコ (カレル工科大学、チェコ工科大学、プラハ市開発局)
2010年11~12月: イギリス (ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン、オックスフォード・ブルックス大学、リーズ都市地域圏)

(2) 事例対象国における空間計画制度変容の実態

①アイルランド

1) 空間計画制度の変容

アイルランドは EU 加盟国の中でも重点的に支援を行う国 (地域) として位置づけられており、EU 地域政策における目標1地域の指定を受けていた。その成果や、英語圏としての優位性もあり、1990年代には急速な経済発展を遂げ、地域間格差の拡大、ダブリン首都圏の無秩序な拡大など広域的課題も生じた。

これらの課題に加え、ESDP 策定による国レベルの空間フレームワークの必要性が生じたこと、地域レベルの戦略性の向上が求められたことにより、2000年代初頭に空間計画制度の改正が行われた。すなわち、従来からカウンティ、タウン・カウンシルにおいて策定される都市農村計画 (Development Plan、計画許可の根拠となる) の広域上位の計画として、Regional Authority は Regional Planning Guideline を策定することとなり (DP は RPG を考慮しなければならない)、さらに国レベルでは、National Spatial Strategy (国土空間戦略) を 2002年に導入・策定した。この国土空間戦略は ESDP を考慮するとともに、RPG は NSS に配慮することになっている。

また、この国土空間戦略は、アイルランドにおいて EU 構造基金と連動して策定されていた National Development Plan (国家開発計画) と関連づけられている点の特徴である。

2) 空間計画制度変容の評価

このようなアイルランドにおける空間計画制度変容は、EU 統合に伴う空間計画の役割の高まり、地域レベルの重要性、国土政策の逆説的必要性という、空間計画制度変容の枠

組みに合致したものであるが、この新たな空間計画によって何が変わったのか、すなわち制度変容の具体的な影響について、下記の3つの視点で把握する。

調査時点で、アイルランドでは、NSSの評価とRPGの見直しが行われているところであり、ヒアリング調査をもとに成果をまとめた。

[a] 制度の運用

既述の通り、アイルランドは土地利用管理型の空間計画制度を有していたが、制度変容により、戦略的計画先導アプローチがとられた。国は地域レベル・ローカルレベルのDevelopment Plan に関与する権限を持ち、計画案の修正を指示したケースが6度あった。

そして、制度改正後に、戦略的考え方が浸透していることが指摘された。すなわち、「法に書かれていることのみをする」から「何をすべきか」、受動的から能動的なアプローチへの変化である。Midland Regionでは、プランニングにとどまらない地域の発展の枠組みを策定することの意義が指摘され、Offaly County Councilでは、視野がカウンティの境界の外側へと広がり、2009年に策定した計画ではRPGを相当程度考慮しているとのことだった。

さらに、NSSで設定されたゲートウェイに対して、国家開発計画(2007-2013)でGateway Investment Fundsが措置され、モデル事業も始められたところであった。このように、NSS、RPG、DP、さらにゲートウェイの都市戦略が、一貫して関連づけられながら展開している状況が明らかになった。

[b] ガバナンス

地域レベルには公選の政府はないが、Midland RPGの見直しに当たっては、戦略レベルではカウンティ・マネージャー、地方自治体の代表者、部門代表者からなるImplementation Steering Groupが設置されて協議を行い、実務レベルではRegional Authorityとカウンティのシニア・プランナーからなるワーキンググループが見直し案を検討するという体制で進められていた。

アイルランドのRegional Authorityは独自財源もなく、規模も小さく権限も弱い。イングランドのRDAのような組織が必要という意見もあるが、国は地域組織が強い権限を持つことには否定的であるという。

ローカル・レベルでは、前述のGIFの推進に当たっては、リーダーとなる自治体を決め、官民連携による共同提案・実現を要件とした。さらに、ゲートウェイに指定された都市では、土地利用・交通の統合的計画の策定、港湾地域開発などを協働で行うIntegrated Planning Frameworkがボトムアップで構築されている。さらに、分野融合的な空間計画の導入により、市民参加、教育・福祉関係者の参加などの拡がりも見られる。

[c] 均衡ある発展

NSSでは国土の均衡ある発展を志向していたが、それが達成されてきているのかを考察した。BMWRAが開発したGateway Development Indexによれば、GalwayやSligoで比較的良好な値を示す一方で、Midlands Gatewayは低い値であり、必ずしもNSSが成果を挙げているとは評価されていない。

2009年3月時点では、NSSそれ自体ではなく、その実現についての見直しが行われているところであった。しかし、金融危機によってGIFは中断するなど国土政策にも影響が及んでおり、その後の極度の経済不況によって国土空間計画の役割も不透明な状況である。

②チェコ・ドイツ

旧社会主義体制のチェコや旧東ドイツは、西欧諸国とは異なる計画制度を持ち、その後の市場経済の導入、さらにはEU加盟の影響と空間的問題も西欧諸国とは異なる様相を持つ。本調査では、チェコ・プラハ大都市圏と旧東ドイツ・ライプツィヒ市における都市問題とその解決に向けた都市・地域計画の制度変容について考察を行った。

1) プラハ都市圏

欧州の中央に位置するチェコのプラハでは、社会主義体制崩壊後、急速に外国資本が流れ込み、都市のスプロール、住宅や交通などの都市問題、環境問題が発生した。産業構造の転換により、ブラウンフィールドの再生も課題である。観光資源でもある歴史的市街地の保全の問題を抱え、2002年には大きな洪水被害も受けた。社会的貧困の問題はそれほど大きくはないものの、様々な脆弱性を抱えている都市である。同時に、EUに加盟したことで国際競争力の強化にも取り組まなくてはならない。

そのプラハで重視されるようになったのが、戦略的アプローチである。経済の開放・自由化、都市の国際化に対処するため、1990年代後半から議論がなされ、2000年にプラハ市戦略計画(The Strategic Plan of the City of Prague)が策定された(2008年改訂)。経済、社会、空間開発に関する概念的な枠組みが示され、15~20年先の長期的な発展の理念・目標、プライオリティ、道筋が描かれている。この戦略のもとで、法定の土地利用計画やEU基金による地域政策が関連づけられ実施されている。

他方、ガバナンスという観点からみると、プラハ大都市圏の拡大はプラハ市域を超えて、プラハ市を取り囲むように位置する中央ボヘミア州へと拡張している。だが、プラハ特別市と中央ボヘミア州の間では広域的な調整がなされておらず、郊外へとスプロールが拡大しているというガバナンスの問題がある。

2) ドイツ・ライプツィヒ市

かつて旧東ドイツ第2位の都市として主要工業地域の一角を成したライプツィヒでは、東西ドイツ統一により雇用減と人口流出が深刻化した。過剰に供給された住宅の減築やブラウンフィールド再生などのシュリンキング・ポリシー（都市縮退政策）は、日本でも「成功例」として有名であるが、興味深いのは、近年になって産業、住宅などの部門別政策を統合する動きが見られることである。

これまでライプツィヒでは、STEP と呼ばれる部門別政策を策定して都市再生を行ってきた。しかし、地区別・部門別にプロジェクトを推進していくだけでは、相互の調整が不十分となり非効率が生じてしまう。そのため、2009年にSEKo（統合都市開発戦略）と呼ばれる上位計画を条例に基づいて策定し、部門別計画をその傘下に位置づけることとした。さらに興味深いことは、SEKoの推進にあたっては、市民参加のフォーラムを設置して議論を行い、その成果を市議会に反映していることである。これらの動きは、ライプツィヒ憲章も踏まえ、「再生」から「競争力を高める」ステップへと進み始めたとも言えよう。

1)2)から、持続可能な都市・地域を考えていく上で、産業も含めた様々な課題に戦略的に取り組む動き、都市政策として統合的にアプローチする動きが生まれており、空間計画の具体的な展開として興味深い。

③英国（イングランド）

1) 空間計画制度の変容

英国では1947年の都市農村計画法に基づく都市農村計画（Town and Country Planning）の伝統を持つ。その計画制度は、個別開発行為の許可／不許可によってコントロールする計画許可制度を中心としており、その判断基準（のひとつ）としてDevelopment Planが策定される。

1990年代後半以降、英国では地域計画の役割が高まってきた（片山他(2003)）。スコットランドやウェールズでは、地方分権化に対応して、ESDPの考え方を反映した空間計画が策定された（National Planning Framework for Scotland(2004), The Wales Spatial Plan(2004)）。イングランドでも、ロンドンを除く8つの地域に政府地域事務所、地域評議会、地域開発庁を設置して、2004年計画・強制収用法により地域空間戦略を法定DPとして導入した。さらに2009年には、地域開発庁が策定していた地域経済戦略と地域空間戦略を統合して、統合的地域戦略を策定するように制度改正が行われた。ロンドンにおいても、ロンドン市長が空間戦略であるロンドン・プランを策定する。

(旧)PPS1では、空間計画アプローチが、持続的発展に向けた計画の根幹をなし、伝統的な土地利用計画を超えて、土地利用施策や

関連する施策を一緒に推進し統合するものと記述されている。このように、EUレベルで形成されてきた空間計画の概念が英国にも取り入れられる格好で計画制度の変容が生じていたと言えると同時に、広域計画として地域レベルの重要性が制度的にも高まっていたと見ることができる。

2) 政権交代の影響

しかし、2010年5月の政権交代により、計画制度は抜本的に見直されることとなった。

保守党がマニフェストでも掲げていたように、新たに成立した保守党・自民党の連立政権は、非民主的な地域計画を廃止するとともに、プランニングの権限をローカル・レベル、さらにコミュニティへと移譲するローカリズムを掲げた。具体的には、地域空間戦略を廃止すること、政府地域事務所、地方自治体リーダー委員会、地域開発庁を廃止すること、PPSを廃止して新たに簡潔かつ単一のNational Planning Frameworkを議会議決に基づいて示すこと、パリッシュを想定した地区レベルにNeighbourhood Planを策定する権限を与えることなどを打ち出し、これらを実現するためのローカリズム法案が2010年12月に提出されたところである。

この動きはどのように理解すればよいのか、現地の専門家との議論を踏まえて考察する。

[a] 地域計画は不要か？

新政権は、地域空間戦略によって住宅供給が進まなかったことを地域計画廃止の理由のひとつに掲げている。住宅を増やしたい国からのトップダウンの指示が、住宅を建設したくない地方政府との対立に繋がっていた面がある。今後は財政的なインセンティブへと変えていくとされているが、地域計画廃止後に住宅供給目標を下方修正した自治体もあり、必ずしも住宅建設が進むとは限らない。

地域計画がないこと自体は、イングランドの歴史において初めてではない。しかし、カウンティ・レベルの構造計画も既に廃止されている点が異なっている。住宅供給配分の観点のみから地域戦略が廃止され、戦略的計画の視点が抜けていること、交通、環境、気候変動等の分野への影響を懸念する見方もある。

[b] 今後の展望

中央政府は、地域戦略は廃止するが、交通や環境など必要な分野では、地方自治体同士で広域的に連携することを促している。この点から注目されるのが、都市地域圏（city-region）である。

すなわち、国が決めた固定的な圏域ではなく、機能的な結びつきによる圏域であり、持続的な発展の空間単位として、欧州でもその役割が高まっている。イングランドでは、地域開発庁を廃止する代わりに、Local

Enterprise Partnershipを導入することとしており、その圏域は都市地域圏が想定されている。

事例として、リーズ都市地域圏では、1999年からボトムアップの広域連携が始まり、経済サミットの開催や、発展プログラムの策定を通じて、住宅・空間計画、交通、雇用、経済発展とイノベーション、ランドスケープなどの分野で広域連携を推進してきている。LEPの役割は現段階では明確でないが、今後、機能的かつ実態的な都市地域圏が広域計画において重要な役割を果たす形に変容していくことも想定される。経済開発主導のLEPが、法定の都市農村計画とどう繋がっていくかも重要な論点であろう。

(3) 研究のまとめ

(1)(2)を踏まえて、日本の広域計画に対する提言を行う。

- ① 地域の自律的發展を考える上での空間スケール（計画圏域）：地域レベルの重要性が高まっているが、その圏域には、都市地域圏のような機能的な結びつきが重要である。日本においては、広域地方計画は圏域部会での議論に基づくものの、広域ブロックは圏域としてやや規模が大きい。広域地方計画の枠組みのもとで、機能的かつ柔軟なサブ圏域の設定も検討すべきであろう。
- ② 空間計画の役割：戦略性と統合性が重要な要素であることが明らかとなった。本研究で扱った事例から、長期的なビジョンのもとで、社会経済状況の変化に応じて柔軟性をもって推進すること、また分野別、地区別の政策を共通のビジョンのもとで統合することの必要性が示された。同時に、空間戦略の実現を図る仕組みやプロジェクトも重要である。広域計画を法定の土地利用計画を通して実現する体系、空間戦略で拠点などのプライオリティを示して事業を推進するなど、本研究でみられた事例は、即地性や空間的具体性、空間計画制度との関連性が薄い広域地方計画の実効性を考える上で参考となる。
- ③ ガバナンス：地域空間戦略を推進するに当たり、公選の地域政府によらない、関係者によるボトムアップの連携に基づくガバナンスが形成され機能している。広域地方計画協議会そのものは、その参加メンバーと圏域の将来を考えるという役割から、これまでにない新たなガバナンスの構築として評価できる。しかしボトムアップのガバナンスとの範囲も必ずしも一致していない。またグローバル経済のもと、地域の競争力を高めるための基盤整備等は迅速な意思決定や実効性が求

められる。ボトムアップの広域連携をベースとしながらも、国による枠組みの設定や、大都市圏など広域地方レベルでは国の地方支分部局が一定の役割を果たすことも重要と思われる。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計4件）

- ① 片山健介、イギリスの地域計画はどこへ向かうのか？、人と国土 21、査読無、36巻5号、2011、pp. 20-23.
- ② 城所哲夫・片山健介、広域都市圏形成と広域ガバナンス構築の可能性に関する研究－地域イノベーション強化政策に着目して－、都市計画論文集、査読有、No. 45-3、2010、pp. 667-672.
- ③ 片山健介、モノ・カルチャーの脆弱性と都市戦略－産業都市の過去・現在・未来－、SUR、査読無、Vol. 3、2010、pp. 28-29.
- ④ 片山健介、首都圏整備計画と首都圏広域地方計画－首都圏における広域計画の系譜と展望、地域開発、査読無、Vol. 551、2010、pp. 18-22.

〔学会発表〕（計1件）

- ① Kensuke KATAYAMA and Norihisa SHIMA, The Movement and Possibility of Regional Spatial Planning and Governance in Japan, 10th Congress of Asian Planning Schools Association, November 26th, 2009, CEPT University, Ahmedabad, INDIA.

〔図書〕（計1件）

- ① 大西隆編著・片山健介他共著、学芸出版社、広域計画と地域の持続可能性、2010、pp. 101-104、pp. 142-153、pp. 218-247.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

片山 健介 (KATAYAMA KENSUKE)
東京大学・大学院工学系研究科・助教
研究者番号：00376659

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：