

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 23 日現在

機関番号：32689

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2015～2016

課題番号：15K14089

研究課題名(和文)都市・農村計画のフレームワーキングと政策化をめざす実証実験

研究課題名(英文)An Experimental Research on Frameworking and Policy Making of Integrative Town and Country Planning

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

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：基礎自治体を超えた一体的な計画単位である「シティー・リージョン(CR)」の有効性について、具体的なフィールドにおける実証を試みた。その結果、以下の3つの統合的再編にCRが果たす役割と課題を明らかにした。

(1) 圏域の再編：中心市街地への都市機能の集約化のために、地域情報と地域不動産のマネジメントをになう広域TMOを活用すること。(2) 医療の再編：地域医療の展開のために、市民生活における運動習慣の場の形成を促し、地域の社会関係資本の触媒として機能する小規模拠点を育成すること。(3) 産業の再編：観光産業のイノベーション実現のために、観光のあらたな形態としての「地域医療観光」を導入すること。

研究成果の概要(英文)：In this research, we tried to investigate the effectiveness of City Region (CR), an integrated planning unit beyond municipal boundaries, through participant observation in actual fields. As a result, we clarified the roles and challenges CR plays in the following three integrative restructuring process of the region:

(1) Restructuring of the administrative area by utilizing the regional-scale TMO, a management body of local information and real estate, in order to enhance accumulation of urban functions at the central urban area. (2) Restructuring of medical functions by developing community healthcare by promoting the formation of a place of fitness habits in daily life, and by utilizing local facilities as catalysts for local social capital. (3) Restructuring of regional economy by introducing "regional medical tourism" to realize the innovation of the tourism industry.

研究分野：都市計画

キーワード：シティー・リージョン 都市・農村計画

1. 研究開始当初の背景

人口減少社会を迎えて、都市計画分野では「コンパクトシティ」に注目が集まっているが、その多くは都市経営コストの削減という対症療法的な発想に留まっている。しかし、特に地方都市の多くが抱える構造的問題の深刻さに鑑みると、物理的空間における機能配置の適正化だけで対応できるものではない。社会関係によって出現する社会的空間の質的向上をめざし、社会システムを根本から変えると同時に、空間計画システムそのものについても抜本的な変更が求められている。

一方、EUの成立を契機に空間計画システムの変革を試行してきた欧州では、基礎自治体への権限委譲が進む中で都市・農村計画を一体的な空間計画として扱い、広域連携（シティ・リージョン、以下CR）の制度をツールとして、空間計画を推進している。

こうした中、研究代表者は欧州を中心に第一線の研究者との研究協力体制のもと、主としてCRの計画理論およびガバナンス制度の観点から基礎研究をすすめてきた。そしてこれまでに蓄積した成果を踏まえて、具体のフィールドにおいて実証研究を進めることをめざす発展段階に到達している。そこで、こうしたCRにおける組織的・制度的あり方についての理論を、日本のまちづくり・地域づくりの現場に適用し、有効性を実証することで、その成果を理論にフィードバックし精緻化を図るとともに、具体的な制度および政策へ展開するための普遍化を行うことが必要である。

2. 研究の目的

基礎自治体の範囲をこえる広域を一体的に計画単位とするCRの有効性を検証しその知見を理論へとフィードバックするために、わが国において先駆的にシティ・リージョンを構想している奈良県橿原市、高取町、明日香村の『飛鳥シティ・リージョン』の形成を支援しつつ、理論の実証をこころみる。具体的には、わが国の地方都市圏において必要となる以下の3つの統合的再編に関してCRが果たす役割と課題を、当地におけるガバナンス運用の参与観察を通して明らかにする。

- ・圏域の再編：中心市街地への都市機能の集約化
- ・医療の再編：地域医療の展開
- ・経済の再編：観光産業のイノベーション

3. 研究の方法

(1)「飛鳥シティ・リージョン」において各種地域組織および産学官医連携組織と協働して基礎自治体の範囲を越えたまちづくりの実践を推進する。

(2)中心市街地の活性化、地域医療の展開、新産業の育成などに関与する個人や組織に対するヒアリング調査を実施し、課題を整理する。

(3)基礎自治体の範囲を越えたまちづくりの実践を通して、中心市街地の活性化、地域医療の展開、新産業の育成に実際に関与し、参与観察を通して、CRガバナンスがはたしうる役割と課題を明らかにする。

4. 研究成果

(1)「圏域の再編：中心市街地への都市機能の集約化」

中心市街地における空き家ストック活用の現況

対象地の中心市街地周縁部では、高齢化が進み、空き家が増加している。一方で近年では、商店・学習塾・学童保育所など多様な改修事例が多く見られるなど活用ニーズが高まりつつあり、空き家は中心市街地への都市機能の誘導的集約化のために有効な資源として機能している。

一方で、歴史的蓄積を有する中心市街地における空き家改修における課題を、以下に示す。

- ・土地所有における権利の複雑性：歴史的市街地では土地の権利関係が複雑で、改修が順調に進まないケースが多く見られる。特に、歴史的市街地で多く見られる「長屋」には権利関係が複雑なものが多く、また建物規模がやや大きいために個人や小規模企業による需要が見込めないことから、改修が進まない傾向が顕著である。
- ・老朽ストックの長期空き家化：一定程度以上老朽化した空き家の場合、その改修には多額の投資が必要となることから新規需要のニーズに合致せず老朽化したまま放置され、空き家の長期化が生じている。
- ・資金調達の困難性：古民家は担保性が低く、改修を希望してもローンが組めないことが多い。そのため、資金調達がネックとなって空き家活用を断念するケースが散見される。
- ・非居住系の都市機能導入の際の既存住民への配慮等：住宅以外の機能（交流拠点等）については、地元のニーズは高いものの、整備後の維持管理費をどのように捻出するかについて課題がある。また、中心市街地の周縁部では従来居住機能が卓越しており、商業・公共施設などをふくむ非居住系の都市機能導入に関しては、既存住民の理解を得ることが困難な場合もある。

空き家ストック活用のアクター

空き家ストックの活用事例を精査し、それらに関与した個人や組織を整理して空き家ストック活用のアクターを分類したところ、「民間需要アクター」「公共需要アクター」「支援アクター」に大別された。それぞれに関して対象地で見られた具体的なアクターの例を以下に列挙する。

- ・民間需要アクター：観光事業者（ホテル、民泊など）、商業事業者（レストラン、カフェ、小売店など）、医療事業者（診療所

- など) その他サービス業事業者(学習塾など) 移住希望者
- ・ 公共需要アクター: 行政関連機関(保育所、小規模事務所など)
- ・ 支援アクター: 行政(市役所)、地域団体(空き家マッチングNPO)、金融機関

空き家を利活用した広域的機能のインフィルに関する課題

中心市街地の空き家に、広域的視点から必要とされる非居住系の機能をインフィルすることは、都市機能の集約化と魅力の向上をはかるために有効である。そのために必要となるアプローチを以下に示す。

- ・ 広域レベルでの空き家活用ビジョンの策定: 空き家の利活用を個々の事業単位で考えるのみならず、広域レベルでの空き屋再活用のビジョンを策定することで、都市機能の戦略的な再編を目指す必要がある。
- ・ 地域ニーズの汲み上げ: 空き家の利活用のためには、外部の需要をマッチング事業等によって取り込み、事業者や移住者の流入を促すことが必要であるが、一方で、それだけで地域住民の生活の豊かさが維持・向上されるとは言えない。地域住民の顕在的・潜在的ニーズを抽出し、空き家の利活用に反映していく事が必要である。

空き家活用を契機としたまちづくりの新たな担い手の巻き込み

高齢化して担い手不足に陥りがちなまちづくり活動に対して、新たな担い手として若者を巻き込むことが必要とされている。その際に、空き家ストックを資源として活用することが効果的である。その有効性は以下2点に集約される。

- ・ まちづくりへの参加インセンティブとしての空き家ストック: 一般に、空き家の増加はネガティブな現象として捉えられがちだが、実は自由なスペースは創造的な新たな芽を育む拠点となるポテンシャルを有している。若い世代が挑戦的な行動や実験的なこころみをする際に、利活用可能な空き家の存在は重要な参加のインセンティブになる。
- ・ 既存のまちづくり活動に新たなアイデアを呼び込む: 若者層がまちづくり活動に関与する中で、既存のまちづくり組織とも連携を取ることが必須となる。常時若者がまちづくりに関与することで、成熟した既存のまちづくり活動に新しいアイデアや活気がもたらされることが期待できる。

地域情報と地域不動産のマネジメントをになう広域TMOのすがた

対象地域全域を活動範囲期とする広域的TMOに関して、空き家ストック活用状況や活用アクターの存在状況や他事例を踏まえた上で、「有効性と意義」「有すべき機能」「課題」を整理した。その成果の概略は以下のとおりである。

- ・ 有効性・意義: TMOの大きな意義は、行政の公平性と民間・市民によるスピーディーで細やかな動きの連携を促進することにある。空き家ストックの分布は市内全域に渡り、またその利活用の際には金融機関等との連携はもちろんのこと、特に持続的なまちづくりに向けては、市内に立地する大学との連携などによる若年層の取り込みが求められる。
- ・ 有すべき機能: 空き家の再生(建物の取得・貸借、改修、運営、空き家情報の管理空き家・利用者のマッチング、物件契約の仲介、空き家の風通し事業など)、地域別まちづくり支援(まちづくり方針協議の場設定、補助制度活用支援、公的資金の受け皿・配分)、公的施設管理(駐車場、コミュニティ施設など)、プロモーション機能(地域内外への空き家利活用、イベント情報の発信など)、シンクタンク機能(新産業研究、まちづくり研究など)、大学との連携(近隣の大学生による空き家ストック利活用・イベント参加促進、見守り活動への取り込み、共同研究の企画実施)
- ・ 課題: 全市的な中間支援組織の設立にあたっては、既存の建設・不動産系業者やNPO団体、行政、金融機関等多くの組織を連携させる適切なスキーム構築が必要である。また大学との連携体制構築においては、特に学生がまちづくりに参加することのインセンティブをどう生み出すかが重要である。

(2)「医療の再編: 地域医療の展開」

市民主体で形成される運動習慣の実態

市民が主体となって形成する運動習慣の実態について把握するため、地域組織メンバーなどへのプレヒアリングをもとに、市内の運動習慣に寄与する「場」を抽出した。その後、抽出された「場」で展開されている「プログラム」について、実態調査や住民へのヒアリングより把握を行った。得られた知見を以下に記す。

- ・ 散歩行動の多くは、ラジオ体操をきっかけとして生じている。こうした住民の行動の背景には、高齢者を中心とした高い健康意識がある。ラジオ体操は、運動を習慣づけるだけでなく、毎日顔を合わせる事で、運動仲間による小規模なコミュニティの形成にも寄与している。
- ・ ラジオ体操の場として選択されている箇所は、見晴らしが良くひらけた場所であること、緩やかな中心性があり視線が交錯することなど、空間性に特徴があった。このように、「プログラム」とそれを促す「場」の適切な組み合わせによって、住民主体による自発的な運動習慣が形成される。

行政主体で推進される運動習慣の実態

近年、運動習慣の重要性がますます広く認識されつつあるなか、国や自治体も、運動習

慣の形成支援のための様々な取り組みを実施している。そこで、行政が主体となって、運動習慣の形成を支援する各種の「プログラム」を整理し、その課題と展開可能性を考察した。得られた知見を以下に記す。

- ・ 近年市区町村では健康づくり事業に意欲的に取り組んでおり、運動のきっかけづくりのみならず、運動普及推進員養成講座などを通して、住民が自ら健康づくりを取り組めるように支援している。しかし複数部署が縦割りで行なっており、また地域間連携はみられないなど、縦横の断絶が課題である。
- ・ プログラムの多くは、市中心部に集中する各種施設で実施されており、周縁地域の住民に対しては十分な参加機会を提供できていない。ラジオ体操やウォーキングといった住民発意によって自発的に実施されている運動習慣と連携すること、施設内に限らない多様な「場」を活用してプログラムを実施することなどを通して、立地施設が少ない周縁地域をふくめて健康づくり事業を強化していくことが有効である。

地域の社会関係資本の触媒として機能する小規模拠点の活用

地域医療の展開の先進事例として、既存建築ストックを活用して設置した診療所を地域住民のために開かれた小規模な交流拠点として位置づけ展開している事例に着目し、その社会関係資本構築への影響等を把握した。その結果、小規模拠点の活用の有効性・意義、有すべき機能、活用上の課題について、以下のとおり明らかになった。

- ・ 有効性・意義：診療所が地域交流拠点としての役割を担うことで、利用者は「診察に行く」との名目が立つため、「交流の場」への来訪へのハードルが低くなる。また、小規模拠点における参加者同士の交流の中から、患者の生活状況を把握することが可能となり、より適切な治療が可能となる。さらに駅前商店街の空き店舗を活用すれば、買い物や電車利用など日常生活に拠点の利用を組み込むことが容易となる。
- ・ 有すべき機能：日常的な交流の場を医療関係者が運営することにより、住民の生活環境を深く知ることができ、生活上の課題を把握することが可能となるが、医療事業者のみではそうした課題に具体的に対応することができないため、地域包括支援センターなどとの連携が欠かせない。またギャラリー・イベント・販売などのプログラムが患者の社会関係資本構築に有効に機能する。さらにそうした機能の運営には可能な限り専従のスタッフが居ることが望ましい。
- ・ 課題：小規模拠点の運営はボランティアが基本となる。診療所が自ら運営費を捻出している場合には、一般化に向けて活動を支援するスキーム構築や、医療事業者の理解を促すような取組が求められる。またこ

うした小規模拠点を利用する住民側の理解もまだ広がっていない。非営利的な活動に対して不信感を持ち、近づこうとしない住民が一定数存在しているため、スキーム構築と合わせて、行政などによる情報発信を行うことが望ましい。

(3)「経済の再編：観光産業のイノベーション」

観光のあらたな形態としての「地域医療観光」の概念

地域医療観光は、観光客が特定地域に旅をする中で、科学的根拠に基づいて、健康や体力の回復・維持・増進を図るものである。広義の「ヘルス・ツーリズム」の一種であり、高度医療によって疾病を治療する「西洋的地域医療観光」と、未病を治す「東洋的地域医療観光」がある。いずれも、健康に直接的・間接的に関与する地域の文化・機能を多面的に活用するものである。単一の「テーマ」を指向する多くのヘルス・ツーリズム（温泉療法、海洋療法、森林療法等）に対して、特定の場所の「地域性」を志向する点に特徴がある。

通常の多くの医療観光は、医療行為は施設内の発想だけにとどまっており、地域が担うものは観光であって、真の意味でまちが医療に貢献しているとはいえない。

一方、地域医療観光の概念においては、たとえば高度医療の術前・術後の精神的ケアを、地域のボランティアなどの社会関係資本を活用して行う、検査入院とセットになった運動プログラムをまちなかで展開する、生薬にまつわる健康知識を学ぶプログラムを農村で展開するということに、地域の資源を医療に直接接続する。すなわち通常の医療観光が「拠点に依拠した“点”型」であるのに対して、地域医療観光は「まち・むらに広がった“面”型」である点に、その大きな特徴がある。

未病を治す東洋的地域医療観光の実態と課題

超高齢社会の到来を受け、「未病を治す」漢方の有用性に大きな注目が集まっている。奈良県は、古来より生薬との深い関わりを持ち、多くの寺院で独自の生薬がつくられ、地場産業「大和の売薬」の基礎となっている

そうした資源を活用して、地域の農作物を活用した園芸療法を組み込む「地域医療観光」が始まりつつあるが、この取組の実態と課題、成立要件などについて調査・

検討した。得られた知見を以下に記す。

- ・ 奈良県では近年特に「大和トウキ」と呼ばれる、地域由来の生薬の栽培を促進している。このうち地下部は医薬品であり観光などへの活用が困難であるが、これまで廃棄されていた「非医」である地上部の利活用を進めることで、観光に医療的視点を加えることが可能となっている。
- ・ 現状では、「大和トウキ」の生産は価格の

安い中国産に押されて採算ベースに乗っているとは言い難く、6次産業化による付加価値創出や、繁忙期の人手確保が欠かせず、観光・イベント化が求められている。これに対して、「地域医療観光」が試験的に取り組まれている。具体的には葉の収穫作業や栽培中の防除作業、さらに加工作業などを体験するプログラムが試験的に実施されており、参加者からは「癒やし」の効果があったとする感想を得た。

今後事業性を高めるためには、サービス利用者・提供者双方の理解を促す必要がある。まず利用者の理解促進のためには、コンテンツの健康増進への影響に関する客観的・医学的エビデンスの検証が求められる。また、提供者側からは、近隣の関連事業者等地域資源との連携を深めるためのバックデータとして、経済波及効果検証などが求められている。

疾病を治療する西洋的地域医療観光の実態と課題

昨今の健康への意識の高まりによって、地域経済の振興における医療・福祉・健康産業の役割が増大している。こうした潮流を反映して、国際的競争力のある医療施設の誘致と地域資源の活用をあわせて考える長期滞在型「地域医療観光」の創出が始まっている。その検討している自治体へのヒアリング調査等を通して、その成立要件を整理した。

- ・ 一般的な「医療観光」の展開では、地域医療体制整備の障壁となる「医療の公平性・非営利性」といった理由により、医師会からの反対が根強い。こうした点に配慮するためにも「地域医療観光」においては既存資源を有効活用することによる地域経済の底上げに役立つスキーム構築が欠かせない。
- ・ 一般的な高度医療施設は渋滞の多い都市部に立地しているが、国内外の富裕層を中心とした利用者が想定される「地域医療観光」の立地に関しては、空港からの道路交通網が重要である。また、空港近隣には、すでにある程度の高度医療施設集積がみられるが、飛鳥CRではより広大な敷地面積と自然環境を活かした高度医療施設の立地が検討できる。この様に、長期滞在型「地域医療観光」の成立要件に関しては、空港アクセス性と医療観光の「体験の質的条件」とのバランスのなかで適正立地が決定される。
- ・ 飛鳥CRエリアでは、かねてより高度医療施設誘致の開発構想があり、基礎自治体の枠を超えて検討を進めてきた。また、当地はかねてより製薬業が盛んで、近年では漢方生薬の生産・6次産業化も進めていることなどから、近隣の観光資源、医学大学との連携も構想している。この様に、地域の自然環境や産業、近隣の観光資源、研究期間の活用をとおして、「拠点に依拠した“点”型の医療観光」から、「まち・むら

に広がった“面”型の地域医療観光」へと展開する可能性があると考えられる。

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3件)

藤井真麻・後藤春彦・野田満・森田椋也・山崎義人、過疎山間地域における外部人材の受け入れ体制に関する研究-緑のふるさと協力隊を21年間継続する上野村での相互支援に着目して-、日本都市計画学会学術研究論文集 No.51-3、pp.1168-1173、査読有、2016

後藤春彦、わが国の地方計画に関する個人史的概説と将来展望、都市計画 vol.65 No.2、pp.8-17、査読無、2016

後藤春彦、超高齢・縮減社会を見据えた「医学を基礎とするまちづくり」のための空間計画技術、月刊時評 第58巻11号、時評社、pp.172、査読無、2016

〔図書〕(計1件)

後藤春彦・鈴木誠・市川一宏・相馬直子・齊藤広子・太田稔彦・久保田后子、人口減少社会における多世代交流・共生のまちづくり、公益財団法人日本都市センター、2016

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

山村崇(YAMAMURA, Shu)
早稲田大学・理工学術院・助教
研究者番号：20732738

馬場健誠(BABA, Kiyomasa)
早稲田大学・重点領域研究機構医学を基礎とするまちづくり研究所・次席研究員
研究者番号：00643769

遊佐敏彦(YUSA, Toshihiko)
奈良県立医科大学・産学官連携推進センター・講師
研究者番号：10507875