

平成 22 年 2 月 8 日現在

研究種目：基盤研究 (C)
研究期間：2005 年度～2008 年度
課題番号：17560563
研究課題名 (和文) 広域成長管理計画のもとでの計画評価に関する研究
研究課題名 (英文) Research on Planning Review System under Regional Growth Management Planning
研究代表者 西浦 定継 (NISHIURA SADATSUGU) 明星大学・理工学部・教授 研究者番号：10267693

研究成果の概要：

本研究では、広域レベルの成長管理体系における総合的な計画評価システムについて調査を実施した。今後、日本は急激な人口減少化社会を迎えるわけであり、その対策として社会のすべての面での厳格な需要予測、需要管理に基づく社会システムの運用が必要といわれている。都市計画についても、人口予測値をどのように推計し、計画に位置付け、評価するかが厳しく問われており、その点が本研究によって確認できた。環境評価では、計画体系と環境評価システムとの連携を調査し、従来の環境影響評価のあり方も含めて、環境評価と計画制度との関連が検証できた。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2005 年度	900,000	0	900,000
2006 年度	900,000	0	900,000
2007 年度	900,000	270,000	1,170,000
2008 年度	400,000	120,000	520,000
年度			
総計	3,100,000	390,000	3,490,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学・都市計画

キーワード：成長管理、都市計画、農地保全、人口問題、環境評価

1. 研究開始当初の背景

成長管理とは、無秩序に広がる市街化をコントロールし、コンパクトなまちづくりをめざす都市政策である。1970 年代に米国の自治体で導入され、現在では州計画や地域計画など広域レベルで成長管理計画が導入されてきている。成長管理は需要管理型 (demand management) の都市政策である。したがって、計画の事前、事後評価を実施し、住民または公共の便益にどのように寄与するか、又はし

たかを明示することがしばしば求められる。本研究では、広域成長管理である州計画を対象として、広域レベルでの計画評価システムを調査する。日本では、市町村合併にともない「地域自治組織」の設立が提案されている。大きな基礎自治体ができる一方で、その内部のまちづくりをどのように調整していくかという広域計画の課題が問われている。

本研究で取り上げる成長管理は、広域調整に基づく計画策定を実施してきている例で

あり、広く公共の利益を確保する計画策定および評価のしくみは我国の都市計画の対して貴重な示唆を与えるものと期待される。

2. 研究の目的

期間内において、以下のことを明らかにすることを目的とする。

(1) 計画評価の総合的フレームワークを明らかにする。

(2) 人口予測値をどのように評価しているかを明らかにする。計画人口の推計値および目標年次での達成度評価は、計画評価の重要な観点である。

(3) 環境への影響評価がどのように組み込まれているかを明らかにする。影響の価値は、広く社会全体で保全することが求められる。従って、州成長管理制度において計画評価システムの中にどう組み込まれているかを明らかにする。

以上の3つの点について、米国のメリーランド、ワシントン、オレゴン、ニュージャージ、ジョージアの各州を事例として調査を行った。計画評価の総合的フレームワークを明らかにし、人口指標や環境指標をどのように取り込んでいるかについてもレビューを行った。

3. 研究の方法

広域計画における評価システムを3つの観点から調査し、新たな計画論の構築に結び付けようとするものである。3つの観点とは、総合性、人口予測値、環境評価である。

総合性とは、計画評価システムの全体的なフレームワークを検証することである。計画制度における位置付け、評価手法、評価項目、公共参画のしくみなど、計画評価システム全体の有効性を検証する。

人口予測値では、計画策定における人口推計値の取り扱いについて検証するものである。成長管理は需要管理型の都市政策である。今後、日本は急激な人口減少化社会を迎えるわけであり、その対策として社会のすべての面での厳格な需要予測、需要管理に基づく社会システムの運用が必要といわれている。都市計画についても、人口予測値をどのように推計し、計画に位置付け、評価するかが厳しく問われてくる。

環境評価では、計画体系と環境評価システムとの連携を調査する。環境への影響評価を実施し、それを計画段階で取り込むことが理想であるが、現実には環境影響評価が後追的

になってきている。しかし近年では、戦略的環境アセスメント (Strategic Environmental Impact:SEA) が導入されるようになり、計画段階から環境へのインパクトを緩和する目的で計画変更を伴う措置が講じられるしくみが広がりつつある。米国の州成長管理では、直接的にはSEAと称してはいないが、州によってはSEA的なしくみを既に導入しているところもある。従来の環境影響評価のあり方も含めて、環境評価と計画制度との関連を検証する。

役割分担としては、西浦が都市計画、成長管理、環境影響評価の分野を担当し、平が都市計画、人口問題を担当して調査を進める。調査方法は、文献調査と現地でのヒアリングおよび資料収集という方法をとる。

4. 研究成果

(1) 計画評価の総合性

ニュージャージ州の州成長管理システムをもとに明らかにされた。代替案を基礎自治体主体のもとで策定し、そのプロセスにおいて個々の代替案を定量的に総合評価する重要性が確認された。ニュージャージの州計画体系は、他州の制度に比べてソフトな仕組みである。ソフトな仕組みであっても広域計画として機能している要因は、相互承認システムという仕組みを持っていることである。州計画を策定するだけでなく、それを第1案として約3年かけて州内の自治体意見を集約し代替案を練り直し、最終案へと作り上げていく仕組みである。この仕組みを通じて、関係者の意識を高め、州計画の浸透が図れていると考えられる。しかし、本論の分析結果からは、州計画のコンテンツに課題が残り、ガイドラインとしての位置付けられている州計画であっても、開発コントロールが及んだ場合の負担の公平性の問題を処理する仕組みが求められる。我国の広域地方計画のあり方は、中身のづくり方など多くの課題が山積している。この点に関して、ニュージャージの相互承認システムのような仕組みを取り入れ、広域計画の必要性と役割を浸透させていくことが必要である。

(2) 人口予測値の取り扱い

シアトル市のみを研究対象として行った。同市では人口配分はかなり効果的であると捉えている。また、市や町の人口配分に関するGMHBへの申し立てが見られたのは当初のみであることから、最近では、市や町では、少なくとも否定的な評価ではないと考えられる。ピージェット湾地域においてスムーズに行われている要因として、次のようなことが考えられる。

第一に、郡や市町の人口に対する拘りが強くないことがある。日本では依然として人口増加を最終的な政策目標としている自治体が多く見られるが、ワシントン州では人口よりも、GMA 制定の背景にもあるように、自然環境、持続可能な経済成長、州民の生活の質をより重要視している。我が国のように人口規模に応じて地方交付税の額が決定するということなく、ワシントン州では、他の州と同様に、税収増加策としては従来商業施設や企業誘致が優先されてきた。将来人口は成長目標値と位置づけてはいるが、政策のアウトカムとはしていない。言い換えると、人口は管理や配分の対象という意識が根底にある。

第二に、州一郡一市町という地方自治体の階層間の比較的良好な関係が挙げられる。一般的に、州が権限を握って全てを決定するというトップダウン方式は市町などの抵抗を生み、逆に市町が全てを決定するというボトムアップ方式はスプロールを容認する傾向がある。ワシントン州はその中間の考え方を採用している。自治体階層間の双方向性が確保されることにより、政策の実施を通して、特に郡と市の間での情報交換や調整が促進され、相互の信頼関係が構築されている。シアトル市のあるキング郡がその典型的な例である。このようなことが、成長管理政策の実効性を担保していると言える。また、郡と市が、将来人口という「パイ」の配分には広域的な調整が必要であるという認識を有している。

第三に、実施に関するしくみの柔軟性がある。まず、OFM は、人口推計に際して、郡や市町のデータ・情報を受け入れるなどの柔軟性を確保している。そして、人口推計値に幅があり、郡が人口の成長目標値を決定するに際して裁量が残されている。OFM の人口推計値に不服の場合、郡と市は GMHB に申し立てを行えるという救済制度が用意されている。また、3 つの GMHB は所管している地域の状況によって異なる判断を下すことができる。そのようなことが起きた場合、法改正を行うか、州の最高裁で決定により、州全体の考え方を統一するしくみも用意されている。実際には人口推計値に対する不服申し立ては1件のみであるが、このような仕組みがあることは、郡や市にとっては安心感、OFM にとっては緊張感を与えるとともに、しくみの硬直化を防ぐことに貢献していると言える。

第四に、OFM の専門性、中立性も見逃すことができない。成長管理政策導入以前からの OFM の実績が、郡や市町から評価され高い信頼感を得ている。一方で、人口推計及び配分に関する問題点・課題として、次のような点が挙げられる。

構造的な課題として、まず、経済動向を所与の条件とするという前提がある。すなわち、成長を促すという能動的な政策でなく、成長への対応という受動的な政策と性格づけることができる。

(3) 環境評価

いずれの調査対象自治体においても積極的に取り組まれていた。大規模開発規制においても、開発の影響を評価する項目として環境評価が盛り込まれている。自治体によっては、インデックス化によるフォローアップ調査にも生かせるような仕組みを構築している取り組みもみられた。

環境保全における農地保全の目的で、地役権を導入しているメリーランドの事例は、環境評価の延長線上にある保全という取り組みで位置づけられる。メリーランド州の農地等の保全施策は約 40 年の歴史がある。その間、保全の対象が、自然環境から農地や林地へと広がり、生態系にとって重要な土地に特化するとともに、多様な土地を包括的にかつ広域的に保全する施策へと発展した。目的は当初、農地等の保全だけであったが、スマート・グロース政策の一環として、スプロールの抑制が加えられ、大きく転換した。このことにより、環境部門、農業部門、計画部門が共同で担当するようになった。手法については、土地利用の規制から地役権取得と大きく進化した。これらの施策の発展は、ワシントン DC の成長に伴う開発圧力の高まりという農地等にとっての危機と、州民の保全に対する支持の高さによるものと考えられる。しかしながら、スプロールの抑制という目的の追加に施策の遂行が十分に反映されていないとともに、保全の目標達成は、予算の変動、土地所有者の自主性に委ねられていること、地価の高騰などで必ずしも容易ではない。また、農業後継者の不足や農地の分割に関する法律の抜け道といった、地役権の取得とは別の対応が必要な問題もある。これらの問題に対して、施策のさらなる進化により解決を図ることが期待される。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計 8 件)

- ① 西浦定継、平修久、吉川富夫、「大規模開発審査における広域計画の位置づけに関する研究—米国ジョージア州アトランタ都市圏における DRI 制度からみる広域計画の役割」、都市計画報告集、No. 8-4、2010、(掲載予定)

- ② 西浦定継、平修久、「米国メリーランド州の農地等保全政策の発展と問題点について」、日本都市計画学会都市計画論文集、No.43-3、361-366、2008（査読付）
- ③ 平修久、西浦定継、「都市開発と都市基盤整備の同時性実現をめぐる問題について」、日本都市計画学会都市計画論文集、No.43-3、313-318、2008（査読付）
- ④ 西浦定継、「都市計画研究の現状と課題：都市開発」、「都市計画」275号、pp. 75-79、2008
- ⑤ 西浦定継、「広域計画策定における協議システムに関する研究」、計画行政 第31巻第1号、日本計画行政学会、1-8、2007（査読付）
- ⑥ 平修久、西浦定継、「土地利用の実施阻害要因について」、日本都市計画学会都市計画論文集、No.42-3、757-762、2007（査読付）
- ⑦ Taira, Nobuhisa and Sadatsugu Nishiura, “A Study on Intergovernmental relations for Regional Land Use Planning - Case of the Portland Metropolitan Region in a New Stage of Growth Management - “, International Symposium on Urban Planning, 日本都市計画学会, 121-130, 2007（査読付）
- ⑧ 平修久、「ワシントン州の将来人口の推計と配分に関する研究」、日本都市計画学会都市計画論文集、No.41-3、707-712、2006（査読付）

〔学会発表〕（計0件）

〔図書〕（計1件）

- ① 平修久、「もう一つのスマートグロース」、三恵社、2009

〔産業財産権〕

○出願状況（計0件）

○取得状況（計0件）

〔その他〕

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西浦定継 (NISHIURA SADATSUGU)

明星大学理工学部・教授

研究者番号：10267693

(2) 研究分担者

平修久 (TAIRA NOBUHISA)

聖学院大学政治経済学部・教授

研究者番号：10327091

(3) 連携研究者

なし