

令和 5 年 10 月 25 日現在

機関番号：32689

研究種目：挑戦的研究（萌芽）

研究期間：2021～2022

課題番号：21K18771

研究課題名（和文）「都市農村計画法」の導入のための理論と「シティ・リージョン」広域圏計画の実証

研究課題名（英文）Theory for the introduction of the "Urban-Rural Planning Act" and demonstration of the "City-Region" Plan.

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） 4,900,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、首都圏郊外地域で広域的圏域（City Region）と日本版都市・農村計画（Town & Country Planning）を導入する際の理論的枠組みについて検討した。結果、首都圏郊外居住者の移動や生活インフラ供給の実態をふまえ、これまで計画を担っていた自治体ごとの計画単位設定や計画の運用だけではなく、複数の自治体にまたがる居住者の生活を基盤とした計画単位設定や、地元地域に密着した民間企業の活動も取り入れた計画の運用の必要性を明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

現在日本では、高流動社会を背景に、広域圏を単位とする空間計画マネジメントの導入が検討される必要が認められるものの、国あるいは自治体が主体となった計画単位設定や運営設計の実現に向けては多数の課題がみられる。本研究では、自治体の範囲を超えた計画単位設定や運営設計を行う際にどのような視点を持つことが有効であるかを示した。特に、本研究の成果に基づき、今後広域圏を単位とする空間計画マネジメントへの地元地域に密着した民間企業の参入が加速されることが期待される。

研究成果の概要（英文）：In this study, we investigated the theoretical framework for introducing the concepts of City Region and Town & Country Planning in suburban areas of the metropolitan region in Japan. Based on an analysis of the living infrastructure in the metropolitan region, we concluded that planning should not be solely based on existing administrative divisions but should also take into account the living areas of residents. Additionally, we emphasized the importance of incorporating community-based companies into the planning process.

研究分野：都市計画

キーワード：都市・農村計画 広域的圏域 シティ・リージョン 商圏

1. 研究開始当初の背景

人口減少社会において、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、地方都市の多くが抱える構造的課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。社会的空間の質的向上をめざし、空間計画システムそのものについての抜本的な変更が求められている。

しかし、わが国では土地利用に係る法体系は、都市計画法の領域と農振法・農地法の領域に二分されており、両者は整合性を欠いた仕組みとして存在してきた。都市と農村の一元的土地利用が求められる背景に、都市の縮減による空地の増加などの低密度化、農山村の耕作放棄地や荒廃森林の増加、日常生活圏の広域化などの課題がある。また、都市計画区域外・非線引き区域の無秩序な開発や、農振白地地域の開発の道連れにされる優良農地の農用地除外などの混乱が後を絶たないという課題も抱えている。

わが国では、2015年より「連携中枢都市圏」制度が導入されたが、明確な計画理論と運用スキームに欠け、この制度を活用して都市・農村の一元的計画を目指すには多くの課題がある。さらに、昨今の広域化する自然災害への対応が急務であることも含めて、欧州の広域連携制度に関するこれまでの研究成果を踏まえた社会実装に向けて、「日本版都市・農村計画」のフレームワークを具体的に描き出すべき段階に到達している。

2. 研究の目的

本研究は基礎自治体の範疇をこえる広域的圏域(City Region)を計画単位とする研究代表者の一連の理論的成果を踏まえ、都市計画と農村計画を一元的に進めるための法制化を視野に入れつつ、広域圏計画において重要な「計画単位」「計画主題」「計画運用」に着目し、(1)日本版都市・農村計画(Town & Country Planning)における、都市・農村間、分野間、主体間による3つの調整メカニズム(2)広域的圏域(City Region)における、CRの範囲の設定方法(計画単位)、CRが担う公共サービスの選択(計画主題)、CRの意思決定方法のあり方(計画運用)について分析を行い、わが国において都市・農村計画を導入するために必要な理論的枠組みを提示する。

3. 研究の方法

本研究申請時には、地方都市を対象地として想定していた。しかしながら、新型コロナウイルス感染症拡大による研究活動上の制限と、社会的な動向をふまえ、都市域と農村域が隣接あるいは混在する首都圏郊外地域を対象地に設定した。

目的(1)については、郊外都市・農村に関する文献や先行研究や行政が発表している統計等資料を用いて分析を行った。目的(2)については、文献や資料、関係先へのヒアリング、Webを利用したアンケート調査、移動人口データから情報を収集し、その整理と分析を行った。

4. 研究成果

(1)日本版都市・農村計画(Town & Country Planning)における、都市・農村間、分野間、主体間による3つの調整メカニズムについて

現代社会における首都圏郊外を再編する計画単位の必要性

まず、都市郊外での都市・農村間の区分けや土地利用を考える際に重要な田園都市論について、原点であるエベネザー・ハワードの著作と、日本における田園都市開発の展開を整理し、首都圏郊外地域の現状と課題を把握した。首都圏郊外地域は、明治期以降、東京都心部への人口集中と産業構造の変化に伴い、鉄道網の発達と共に沿線開発が行われてきた経緯がある。特に戦後は人口増加に伴い、それまで都心部への食糧供給を担っていた近郊農村地域の農地が住宅地として開発される中で、農地と住宅地が近接・混在する状況を生み出していった。現在の首都圏郊外地域においても住宅地のニーズは大きいものの、かつてみられた数十軒～数百軒規模の大規模な住宅開発よりも、数軒程度の小規模な住宅地開発がみられる。また、そこには生産緑地化指定解除や市街化調整区域の見直しといった、法令や計画が変化したことの影響もみられる。

さらに、新型コロナウイルス感染症の拡大による首都圏郊外地域居住者の生活の変化がみられた。具体的には、都心部オフィスへの通勤機会の減少や自宅でのテレワーク勤務の増加といった勤務形態の変化、在宅時間の増加による住宅周辺で行う余暇活動への関心の高まりなどである。一方で、居住者の高齢化による空き家・空き地の発生、同時期に同年代が入居したことによるかつてのニュータウンが同じ時期にオールドタウン化するといった課題もみられた。

このような首都圏郊外地域に共通する特徴が把握できた一方で、実際の居住者は、都県や市町といった行政の区分けが生活圏になっているのではなく、鉄道や道路といった交通インフラを使用しつつ、通勤通学、介護、買い物といった生活の活動目的ごとに移動をしている。ここには、首都圏郊外地域というエリアの中においても多様なライフスタイルが存在し、いくつもの生活

圏域があることが把握できた。

以上をふまえると、これまでは、首都圏郊外地域は、開発のなかで都市域と農村域が隣接・混在しており、とりわけ住宅開発やその更新は、新型コロナウイルス感染症の拡大という時流もふまえると大きな変革期にあるといえる。

広域的圏域(City Region)の計画単位およびその主体としては、各都県や市町村といった、自治体が担っていた。しかしながら、首都圏郊外地域の居住者は、自治体の区分けとは重ならない生活圏の広がりがみられた。風土地理的条件や歴史的背景をふまえつつ、このような、現在の住民の生活スタイルや衣食住等の生活インフラ、住民サービスのあり方等を加味し、地域特性をふまえた計画単位の設定が、都市・農村計画を検討する際に必要であるといえる。

都市域と農村域の再編集をする際に必要な評価手法の検討

理論を現場に落とし込む際に、具体的に計画に介入する技術が求められることが想定された。よって、研究代表者が所長を務める医学を基礎としたまちづくり研究所で開発した「住宅地アセスメントプログラム」について、都市域と農村域の再編集を行う際の実用性について検討した。このアセスメントキットは、住宅地開発を行う際に、既存住宅地を点検し、特徴や課題を把握しながら、住民・行政・民間企業が一体となって地域を計画するためのものである。農村地域に特化してはいないものの、点検内容には農地や周辺自然環境も含まれており、農地を含む住宅地の単位で開発を行う際に、地域の評価手法としても用いることもできると考えられた。

(2) 広域的圏域 (City Region)における、CRの範囲の設定方法(計画単位)、CRが担う公共サービスの選択(計画主題)、CRの意思決定方法のあり方(計画運用)について

首都圏郊外地域における人の圏域

首都圏郊外地域における広域的圏域の範囲の設定を行う際の参考として、人の移動圏域を把握することに着目した。そこでモバイル空間統計の人口分布データから、首都圏郊外における人の移動状況を分析した。具体的には、複数の鉄道路線が存在している、東京都郊外に位置した埼玉県越谷市を対象地とした。越谷市の2019年、2020年、2021年、2022年の6月の人口分布データから、0時、8時、16時、20時台の滞在者のうち、平日と休日に分けて、越谷市内居住者とそれ以外の自治体(市区町村)から訪問し滞在している人の平均数の割合を求めた。

結果として越谷市の滞在者は、最も割合の低い平日16時でも約8割が越谷市内居住者であり、市内で生活が完結する人の割合が高いことがわかった。一方で、市外滞在外(越谷市以外の来訪者)は、春日部市と草加市がそれぞれ約2%、川口市が約1.5%、吉川市が約1%みられた。これら滞在外数が高い自治体は、越谷市に近接しかつ鉄道でのつながりがある自治体であった。この結果からは、人の移動圏域が具体的な計画単位を設定する際の参考となる可能性がみられた。

民間企業活動エリアを基盤とした計画単位を設定

研究成果(1)の中では、首都圏郊外地域の居住者がそれぞれのライフスタイルに合わせて様々な活動圏を有していることが把握できた。そこで、住民の生活を支える、食糧供給、エネルギー供給、住宅供給といった業種の民間企業が活動するエリア(商業圏域)について調査した。その結果、活動エリアは行政の区分け越え、ある一定の面的なエリアを形成している傾向がみられた。調査対象のうち、戸建住宅販売を行うP社は、東京都北部、埼玉県西部・中央東部、茨城県南部・西部、千葉県北西部と、行政の区分けを越えた広いエリアでの活動がみられた。P社へのヒアリング調査から、このようなエリアの中で、拠点から販売住宅に自動車でも1時間以内に行ける範囲を商圈として設定をしていることがわかった。これは、住宅のアフターメンテナンスが十分に行えることを理由としており、持続的な居住のサポートを担っている。P社のように、民間企業の中には、居住者の活動圏の範囲やニーズに合わせたエリア設定をしているものもある。ここからは、居住者の生活実態により即した計画単位を設定する際、民間企業の活動エリアが参考となる可能性が考えられた。加えて、住宅供給やメンテナンスのように、生活の基盤となる食糧や住宅に関わるサービスは公共性が高い主題であり、行政だけではなく民間企業と連携した運用が重要であると考えられる。

地域産業を活かした計画単位と民間企業との関係構築の必要性

現在の日本では、都道府県や市町村の区分けを越えた行政間の連携や、一定の圏域内での行政と民間の関係性を基盤とした計画単位での施策が行われている。とりわけ、観光分野においては、2008年の観光圏整備法や、2020年の文化観光推進法の制定に見られるように、複数の自治体が連携し、一定の地域における歴史や文化を資源として捉え地域振興を図る政策が進んでいる。

都市・農村計画の広域的圏域の単位設定やその後の運営を検討する際の比較参考対象として、その実態を把握するため、下記2件を対象に資料と関係者へのヒアリングを行った。

1件目は、福井県小浜市・若狭町の日本遺産の取り組みである。文化庁は、2015年より、一定地域内に点在する文化遺産をストーリーとしてつなぎパッケージ化し、その継承や活用を図

ることを目的とした日本遺産事業を開始した。日本遺産は、文化遺産の観光活用政策の流れを受けている。日本遺産は単一の市町村内でストーリーが完結する地域型と複数の市町村内にまたがってストーリーが展開するシリアル型があるが、認定された105件のうち7割がシリアル型であり、市区町村の区分けを越え、歴史や文化的なつながりを範囲をとして日本遺産登録を行う傾向がみられた。2015年の第1回目に認定された日本遺産は18件ある。このうち、日本遺産と関わりの深い歴史文化基本構想の段階から同じ圏域を設け連携していた自治体は、福井県小浜市・若狭町のみであった。そのため、対象とした。

福井県小浜市・若狭町は、共同で「海と都をつなぐ若狭の往来文化遺産群～御食国（みけつく）に若狭と鯖街道～」を申請し、日本遺産に認定された。この日本遺産のストーリーは、鯖街道を主としており、街道でつながる小浜市と若狭町がひとつの単位となり活動に取り組んでいる。

日本遺産認定前の動きとしては、そもそも小浜市・若狭町は中世以降同一の文化圏であったため文化財の性質に共通点が多く、とりわけ両市町を通る鯖街道は、重要な文化観光資源あったことから、連携の蓄積があった。

また、小浜市と若狭町にそれぞれある重伝建地区では、民間企業が古民家再生や宿泊業、水産品や農産物の生産・加工と一体となった観光プランの創出など、地域特色を活かした産業の活性化に取り組んでおり、行政との情報交換も活発に行っている。

2件めは、奈良県の「漢方のメッカ推進プロジェクト」である。奈良県では、古くから薬用作物栽培が盛んであり、薬品製造や販売を行う企業も集積している。よって、薬用植物の栽培から漢方薬製造や販売促進、漢方の普及に一貫して取り組む事業として、「漢方のメッカ推進プロジェクト」を2012年から取り組んでいる。特に近年は、薬用作物を使った食品開発や滞在型観光プログラムの開発など、多様な事業展開に取り組んでおり、全県内を圏域とした特色のある対象であるため、対象とした。

薬用植物栽培団体へのヒアリングからは、「漢方のメッカ推進プロジェクト」の協議会が、県内の行政、大学等研究機関、業者、農家と知り合い、情報交換や事業展開の機会の場となっていることがうかがえた。一方で、より具体的な薬用植物栽培や商品開発においては、民間企業（団体）同士での結びつきや、県を範囲としての活動よりも、各市町村の環境条件に即した事業化がみられた。

以上の2事例を比較すると、文化遺産や歴史的背景を持つ伝統産業は、市町村の区分けを超えた圏域の枠組みとして有効性が高いことがうかがえた。

このような事業展開を具体的な土地利用区分の観点から捉えると、小浜市と若狭町の場合は、小浜市の中心市街地と農村域が連続性を持って広がっている地域である。また、奈良県内で製薬業や薬草栽培が盛んな地域のひとつである高取町も、中心市街地を取り囲むかたちで農村域が展開している。しかしながら、両地域においても、計画上、都市域と農村域は別々に扱われている。今後の開発や利用を検討する際には、観光や地域産業振興の観点から、土地利用についても一体的な開発を検討することも有効だと考えられる。

また、2事例とも範囲は県内に留まっており、都道府県を越えた連携の構築については、国や学術機関の関与も必要であると考えられる。

加えて、2事例ともに、行政によるネットワークづくりが民間企業間の連携にも役立っていた。そこから民間企業の活動圏を計画単位として再度設定していくことで、より実効性の高い計画単位を設定や、その運営主体として関わっていくことも考えられうる。

（3）本研究のまとめと今後の展望

これまでの研究内容をまとめ、理論的な枠組みとして提示する。

首都圏郊外地域では、これまでの開発のなかで都市域と農村域との隣接・混在がみられると共に、居住者は行政区域にとらわれない生活・移動の範囲を有していることがわかった。また、居住者の生活を支える民間企業は、一定の広がりを持ち活動をしていた。これより、首都圏郊外地域で日本版都市・農村計画を導入する際、居住者の生活を基盤とした活動圏域をふまえて、行政と民間企業が連携した計画の範囲設定や運用が求められる。

また、歴史や文化を基盤とした観光圏域の形成や運営においても、民間企業のネットワークが活動の継続に影響を与えていることがうかがえた。

よって、今後はこの論的枠組みに基づき、広域圏計画実践へ向けた民間企業の参画の可能性や、行政と民間企業が連携した計画運営の仕組みづくりを検討していくことが求められる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------