

UEDレポート

諸外国の国土政策・都市政策

平成20年1月

財団法人 日本開発構想研究所

目 次

巻頭言ー近代国家の行くえー	1
戸沼幸市 ((財) 日本開発構想研究所 理事長)	
1. 諸外国における国土空間計画の潮流とその示唆するもの	3
城所哲夫 (東京大学大学院工学系研究科 准教授)	
2. EUにおける地域統合と空間計画の展開	10
片山健介 (東京大学大学院工学系研究科 助教)	
3. フランスにおける都市再生の潮流と近年の動向	19
小畑晴治 ((財) 日本開発構想研究所 理事、千葉大学大学院 客員准教授)	
4. ドイツにおける最近の国土政策について	25
橋本拓哉 ((財) 日本開発構想研究所 研究主幹)	
5. 米国における都市・国土政策の潮流	38
村山頭人 (名古屋大学大学院環境学研究科都市環境学専攻 准教授)	
6. 東アジアの国土計画：概観ならびにフィリピン・ベトナムの事例	48
大場 悟 ((財) 日本開発構想研究所 都市・地域研究部 担当部長)	
7. 中国の都市と国土～都市と農村の均衡ある発展を目指して～	58
阿部和彦 ((財) 日本開発構想研究所 常務理事・研究本部長)	
8. グローバル時代の国土形成計画 ～地域格差、計画の価値観、計画連携の観点から～	67
橋本 武 ((財) 日本開発構想研究所 研究主幹)	
9. 国土計画局の国際関係業務について ～『国土政策の国際ライブラリー』を中心に～	75
大木健一 (国土交通省国土計画局 参事官)	
参考資料	
諸外国の国土政策・都市政策に関する研究所の調査実績一覧	80
デザイン・アウト・クライムー「まもる」都市空間ーの紹介	82
下河辺淳アーカイヴスの開設について	84
(財) 日本開発構想研究所の概要	86

巻 頭 言

近代国家の行くえ

N.Y. 9.11

21世紀のまさに幕開け、2001年9月11日、世界の人々の目の前で、国連本部のあるニューヨーク・マンハッタンのWTC 2本の中腹に、2機の航空機が水平に突入し、これを瞬時に崩壊させた。近代国家と国家を離れたテロ集団との戦争という図式が21世紀に生まれた瞬間であった。

自由と民主主義を標榜する世界最強の国家アメリカは、これを境にイラク戦争に突入していった。崩壊したWTCの跡地にアメリカ建国の年に因んで1776フィートの超高層の建設が進んでいる。アメリカは国家のアイデンティティを改めて問い直しているかのようだ。

地球温暖化

先日、月探査機「かぐや」から月とツーショットの地球の映像がテレビに映し出されていた。太陽の惑星、大気に包まれ海と陸からなる人類生存の原面であるこの青い球体に人そのものが原因となって、今、大きな危機-地球温暖化が起きている。

近代の機械文明化、産業革命以降の化石燃料の爆発的利用によって、地球の温度が急速に上昇し、これにより、地球の生命環境、人間居住環境に深刻な影響が出始めているという報告が相次いでいる。最近の研究によると、近年の気温上昇は、'05～'06年の半年間で北極の海氷72万km²（日本の面積の2倍）を溶かし、南極大陸の氷床をこの3年間に1,500億トン解氷させ、これがただちに海流の動態に影響を及ぼし、かつ海水面の上昇を引き起こしているというのである。

地球上、海岸はいずれの大陸においても主要な人間居住地であり、もし数mも海面が上昇すると壊滅的な打撃を受けることになる。また気候変動により、河川を含む陸地の人間居住環境もまた直接的な悪影響を受けることは容易に想像がつく。洪水（ガンジス川など）、干ばつ（ユーフラテス川など）などで農作物に大きな影響が出ているとの報告がなされている。

国連は南極に？

人が原因となって起こっている地球温暖化、化石燃料の使用国とはいわゆる先進国である。地球温暖化の寄与率で、まずアメリカは全体の3割、ヨーロッパ2割強、ロシア1割、そして日本3%

強と見積もられている。

今また、急速な近代化、工業開発、都市開発を進めつつある中国、インドなどの巨大人口国がこれに続いている。地球温暖化問題への取り組みは、人類そのものの生存に関わる国際国家の共通な中心的課題である。日本としても、'97京都会議（議定書）に続いて、'08の洞爺湖サミットでは、実効性のあるアクションプランを示して貰いたいものである。

それにしてもグローバル時代、諸国の平和と安全を保障し、利害を調整する組織、国際連合の役割はますます大きくなっている。国連本部をニューヨークから南極大陸に移すぐらいのことを考えはじめるべき時かもしれない。

地球人口正負のダイナミズム

20世紀から21世紀、いずれの国も大きな人口変動に見舞われている。ユーラシア大陸の両端の国々、東側では日本、韓国、台湾、西側ではヨーロッパ諸国の大多数が軒並みに合計特殊出生率が1.5を切って、急速な人口減少局面に入っている。

これに対し、アジア、アフリカの多くの国々は依然として高い人口増が続いている。

地球地域におけるこの人口の増減のダイナミズムは国家の枠を越えた人口移動を強く促進させることになろう。国際的人口移動について国家が人種混住にいかに対応するかは現在の計画課題である。経済や情報、人、モノの動きがグローバル化する中で、EUやASEAN、東アジア共同体といった複数の国家を包み、一体的生活圏とする動きは今後強まることになろう。柔らかい国家のあり方が求められる時代に入っている。

近代国家の行くえ—共生共苦

国家は人間居住の枠組みとして国民と国土、統治機構を持つ。現在、200余の国々がそれぞれに歴史を持ち、それぞれの領域にリーダー（顔）を持ち存在している。人口規模でいえば、数千人の国から、百万人台、千万人台の国々、一億、十億（中国・インド）を超える巨大人口国が存在している。いずれの国も、固有の困難な内政、外政問題を抱えている。「地域格差」は日本だけではなく、生存条件すれすれの貧困状態におかれている国も多い。

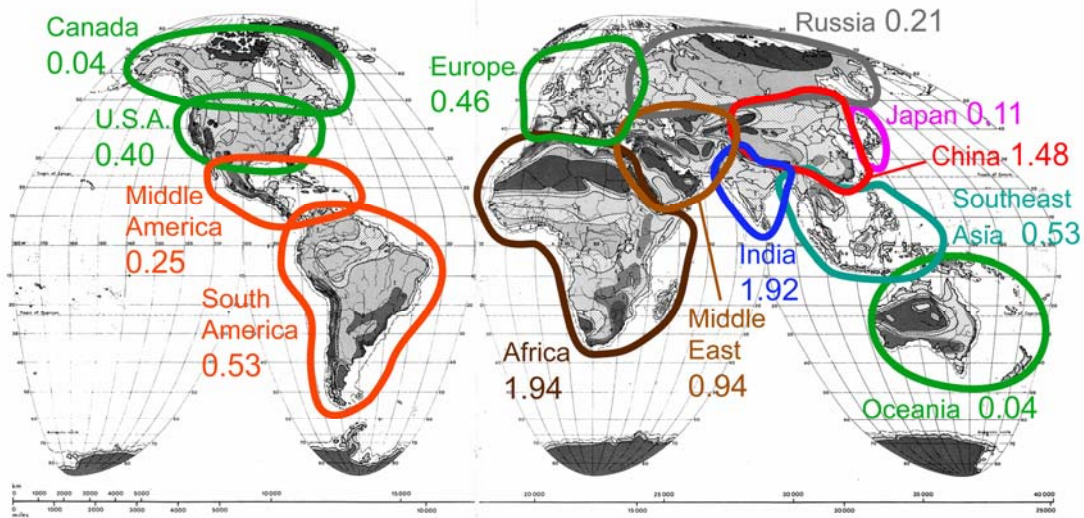
18、19、20世紀に生まれた近代国家は、21世紀

新しい局面を迎えている。人口問題にしろ、テロ、地球温暖化にしろ、現在、諸国は人類存続の危機、未来からの挑戦に対して横一線に並んでいる筈といえよう。これに対して先進国といひ途上国といひ、これが地球における人間居住として持続、共生するためには、共存共苦の構えが必要であろう。

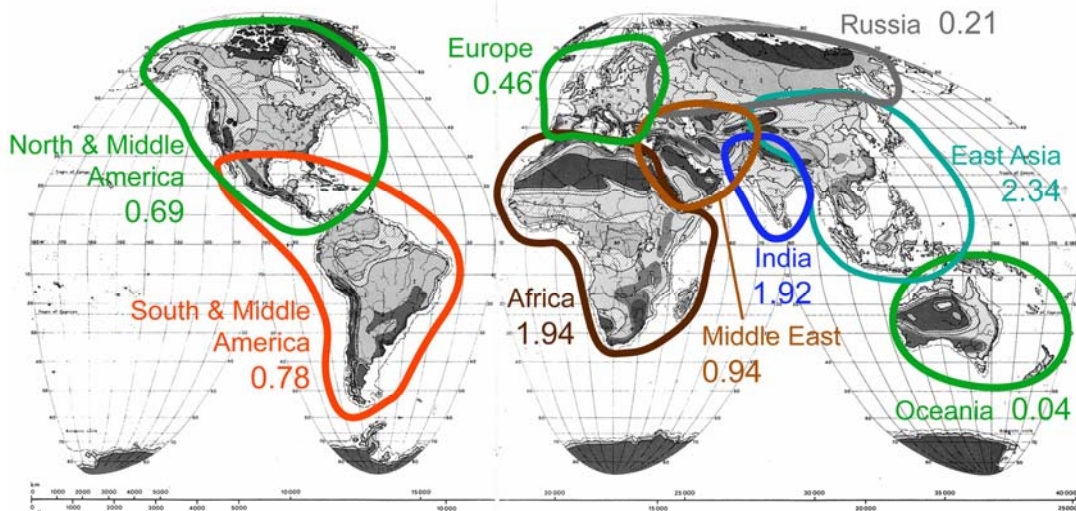
国家の計画、国土政策、都市政策といったものもどの様に世界に対し、いかなる国家像を持つか、どのような価値観に立つかによって決まるものであろう。

(戸沼幸市 (財) 日本開発構想研究所理事長)

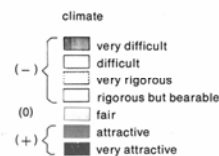
文明のおしくらまんじゅうー地政学的な区分にもとづく文明圏ー



文明のおしくらまんじゅうーより大きな文明圏の動きー



habitability of the globe in 2100 according to climate



(図中の数値は2050年におけるそれぞれの予測人口 (単位: 10億人))

1. 諸外国における国土空間計画の潮流とその示唆するもの

城所哲夫（東京大学大学院工学系研究科 准教授）

1. はじめに

世界各国における国土空間計画に関する考え方は、グローバル化の進展にともなう地域間・都市間競争の高まり、持続可能な発展への取り組みの強化、冷戦の終結にともなう新たな国際秩序形成と民主化・地方分権の進展、等を背景として、近年大きく変貌しつつある。とりわけ欧州諸国は、EU の統合により空間計画の枠組みが大きく変化しつつあり、1999 年に、関係閣僚の非公式会議において、欧州レベルの空間計画である欧州空間開発展望 (European Spatial Development Perspective : ESDP) が承認され、その後、EU 加盟各国の空間計画に大きな影響を与えることとなった。また、米国においても、ワシントン州、オレゴン州など市民の環境意識の高い西海岸の州を中心として、州レベルでの成長管理政策の導入が進んだことなどが指摘できる。

多くのアジア諸国では、従来、国家経済社会 5 年計画のなかで、国土インフラ整備、成長核の指定というような形で国土開発の方向性がトップダウン的に示されてきたが、近年、地方分権、持続可能な発展といった潮流のなかでボトムアップ的な方向性が重視されるようになってきた。タクシン政権下のタイでは、北部のチェンマイを中心としたかつてのランナー王国の地域をランナー・クラスターとして地域発展戦略を策定するといった動きがみられた。インドネシアにおいても、スハルト後の地方分権化政策のもとで、スハルト大統領のもとで国家 5 年計画策定の中心を担ったテクノクラート官庁である国家経済社会開発庁 (BAPENAS) の権限が大きく後退し、かつてのようなトップダウン的な国土開発からの脱皮がみられる。持続可能な発展という点では、中国の新しい第十一次国家経済社会発展計画 (2006 年) において、国土が「開発最適化区域」、「重点開発区域」、「開発制限区域」、「開発禁止区域」の四つの区域に分類されたことも注目される。韓国においても、2002 年制定の国土利用計画法において国土全体の一元的な土地利用管理が可能となった。

以下、EU 統合を背景として、とくに大きな動きの見られる欧州諸国の動向を中心に、「国土空間の」マネジメントにかかわる政策の潮流と議論について概観してみたい。

2. グローバル都市地域圏の形成

近年の世界の国土空間計画をとりまく状況のなかで、まず取り上げなければならないのがグローバル化の急速な進展であろう。なかでも、深い関連を有するのは、国土を越えた都市地域圏の連坦によりグローバル都市地域圏 (Global City Region) の形成に対する議論である。知識は、消費すればするほど増大する性格をもっていることから、知識産業は一般に収穫逓増の性格を有する。グローバル化によるヒト、モノ、資本の移動の自由度が高まることから、産業立地の自由度は増す。一方で、グローバル市場における企業の競争力は、国際的な顧客との時間距離における近接性に加えて、制度的な条件整備、職業訓練・教育のための条件、研究開発機能等、その企業の存在する都市の機能にも依存する。また知識労働者の国家間労働移動には制約があり、その移動は同時に各国内の都市間ヒエラルキーの大きな影響下にある。さらに、知識産業においては face to face の知識交流が重要であると同時に、国際的な知識のネットワークの役割が重要となる結果、国際的な拠点都市の機能が格段に高まる。この結果、各国においてもっとも競争力の高く、国全体の競争力強化の牽引役となっている都市は都市間ヒエラルキーの頂点に立つ都市となる傾向が高くなる (Simmie, 2002)。

これらの集中と分散を促す相互に矛盾した条件のもとで生まれる空間が、地球規模での分散と集積により特徴付けられるグローバル都市地域圏である (Scott, 2001)。実際、日本を含むアジア地域に目を向けてみると、空間的な産業の集積が明らかに認められ (図 1)、世界貿易に占める域内貿易 (アジア地域内、EU 地域内等) の占める割合も確実に高まっていることが指摘できる。

グローバル化の進展と欧州単一市場の成立のもとでの都市地域間競争の激化を踏まえ、欧州各国における地域開発政策の中心を占めるのは、地域経済開発、とりわけ、競争力とイノベーション力の強化であることが多くの論者により指摘されている (Herrshel 他, 2002)。このような背景のもとで、地域の競争力の源泉に関し、90 年代以降、産業地区 (Industrial District) 論、イノベーション環境 (Innovative Milieu) 論、取引コスト (Transaction

Cost) 論、産業クラスター (Industrial Cluster) 論等の集積の経済に関する新たな議論が展開されてきている。

図1 アジア地域におけるグローバル都市地域圏の形成



出典：著者作成

これらの議論によれば、イノベーションの基盤として、地域内におけるフォーマル、インフォーマルなネットワーク（取引関係、教育・訓練、知識交流、中小生産者間の競争と連携、共同的経済活動を行う社会的文化的基盤の醸成、等）の存在が重要である。これらの集積の経済に関する新たな知見を反映して、近年の地域発展戦略の中心をなしているのも、わが国同様、イノベーション戦略、すなわち、地域集積産業に特化した技術開発、ベンチャー企業へのハイ・リスク・キャピタルの供給、特定揺籃期産業の保護、人材教育・訓練に対する投資、企業間連携文化の醸成、地域マーケティング (place marketing) の強化、等である (Scot, 2001)。

一方、地域の競争力の牽引車としての都市再生の観点から近年注目されているのが、R. フロリダによる創造経済論である (Florida, 2002)。フロリダは、米国の急成長地域の分析をもとに、地域経済発展の源泉は、3 T (Technology, Talent, Tolerance) にあり、なかでも、彼がクリエイティブ・クラスと呼ぶ創造的活動を行う人々 (科学技術者、アーティスト、デザイナー、ミュージシャン、創造的経営者等、多様な創造的職種を含む) の集積こそが地域経済発展を生み出すとの主張を展開している。フロリダによれば、地域経済発展

のためには、これらのクリエイティブ・クラスをひきつけるような都市、すなわち、彼らのライフスタイルにあった都市的なにぎわいに満ち、多様な人々にオープンな都市づくりが重要となる。

いずれにしても、これらの議論が共通して指摘するのは都市地域圏の経済的発展には、都市あるいは地域の備える社会的・制度的・文化的な資本の重要性であるという点である。すなわち、このような複雑でダイナミックな発展プロセスを内包した地域政策をいかに構想、実行し、これらの社会的・制度的・文化的な資本をいかに構築していくか、そのための地域ガバナンスのあり方が今後の地域発展政策における重要な課題となっていることがわかる。

3. 地域圏から都市地域圏へ

欧州における広域地域計画に関する近年の議論における議論の特徴の一つとして、地域発展の空間的枠組みに関する認識の変化が挙げられる。1980年代には、EU レベルで地域委員会 (Committee of the Regions) が設立されたことに端的に示されるように、欧州統合の枠組みの中で、歴史的・文化的・経済的に一体性をもった、国家より小さな空間領域である「地域圏 (Region)」の役割が強調された。

一方、1990年代後半にかけて大きな脚光を浴びるようになったのが、「都市地域圏 (City Region)」の概念である (図-1)。都市地域圏とは、都市とその都市がサービスする空間的領域を示す概念であり、EU の地域政策においても、Europe2000 (1991年)、Europe2000+ (1994年)、ヨーロッパ都市アジェンダ (1997年) 等において、欧州の競争力とイノベーションの推進という観点から、地域発展の牽引車としての地域圏の中心都市の役割に対する見直しが進んだ (Herrschel 他, 2002)。都市地域圏の概念が強調されるようになった背景として、欧州統合による単一市場・単一通貨の登場による都市間、地域間の経済的競争の激化ならびにグローバル化のもとでの産業構造の変化への要請 (知識・サービス産業の強化の要請) がある。この結果、活力ある都市の成長が地域ならびに国家・欧州全体の競争力強化に直結するとの考え方が、1990年代以降支配的となってきたといえる。

各国政府も、1970年代以前には経済的後進地域に対する支援が地域政策の支柱であったが、1980年代以降、競争力強化の観点から経済的に強い地域が国全体の競争力を牽引するとの考え方をとるようになってきていることが指摘されている

(Salet 他, 2003)。このような都市地域圏の競争力重視の戦略のもとで、各国とも、企業の競争力強化・誘致のために、主要都市の空港、高速鉄道アクセスの強化、知識産業への産業構造の転換を支援するための大学・研究機能、文化機能などの「知識インフラストラクチャー」の拡充を重視する新たな地域発展戦略をとっている。

図2 都市地域圏をベースとしたドイツの国土空間形成ガイドライン (2006年)



出典：Ministerial Conference for Regional Planning (MKRO), 2006

EU 政策における都市地域圏への注目が具体的な形で示されたのが、先述したように、1999年のEU 関係閣僚の非公式会議で承認された欧州空間開発展望 (European Spatial Development Perspective: ESDP) である。ESDP は、①経済的・社会的な統合、②自然資源と文化遺産の保全、③欧州内地域におけるバランスのある競争、の3点を主たる目標として掲げた。その上で、具体的な政策ガイドラインとして、①バランスのとれた多極的な都市圏システムの確立、②インフラおよび知識へのアクセスの公平性の確保、③持続可能な発展ならびに自然・文化遺産の慎重な管理と保全、の3点を示した。ESDP が各国の空間政策に与えた影響は大きく、例えば、英国の都市計画の基本的枠組みを定める政策ガイドラインである Planning Policy Guidance (PPG) のうち、ESDP の発表された翌年の2000年に発行された PPG11: Regional Planning では、「欧州の動向に応じて空間計画の機能を拡げていく」ことが明記された。

さらに、2007年5月にライプチヒで開催されたEU 関係閣僚会議において、ライプチヒ「持続可能な欧州都市」憲章が調印された。同憲章では、加盟各国が、①一層の総合的な都市発展政策をとること、②都市内の衰退コミュニティに対する格別な配慮をとることが都市政策の柱として掲げられている。

4. 地域レベルでのガバナンスの形成

EU レベルでの地域 (Region) 重視の政策の影響のもとで、地域レベルでのガバナンスの空白を埋めるべく、欧州においては、さまざまな試みがなされてきた。ガバナンスは、一般に、政府内外の個人の緩やかなネットワークに基づく柔軟な公共的意思決定のシステムをさす言葉として用いられ、政府機構のもとでの公共的意思決定システムであるガバメントと区別して用いられる (John, 2001)。近年の欧州都市ではガバメントからガバナンスへ向かう潮流が顕著にみられ、1980年代以降、多くの都市および地域において、政府機関と経済団体の協力のもとで、競争力強化のための多様な試みがなされてきた。この結果、多様な組織・機関が設立されることで、公共的意思決定の分散化が進み、一面、意思決定プロセスが不透明となってきたとの指摘もなされている (Salet 他, 2003)。

以下でいくつかの例をみてみよう。英国では、1986年にサッチャー政権のもとで大ロンドン議会 (Greater London Council: GLC) などの都市圏自治体 (Metropolitan Council) が解体された後、その空白を埋めるべく、大ロンドン地域において設立された London First や London Pride Partnership などのように、さまざまな地域レベルの公民パートナーシップ (PPP) 団体が設立され、インフォーマルな社会的意思決定の場が形成されてきた。EU における地域重視の流れを受けて、1990年後半以降、EU 補助金 (地域開発基金等) の空間的単位に対応して、地域ガバナンスの空白を埋めるべく、地域の制度化がはじまった。すなわち、9つの地域 (Region) が設立され、それぞれに、フォーマルな機関として、政府地域局 (Government Office of the Region (GOR) : 各地域における国の機関を統合した組織)、地域開発庁 (Regional Development Agency (RDA) ; 公民パートナーシップのもとで地域開発戦略の策定と実施を担う)、地域協議会 (Regional Assembly ; 自治体の代表、民間経済団体、環境団体、社会団体の代表による地域政策協議機関) が組織され、地域における一貫性をもった発展政策の実施を進めるガ

バナンスの仕組みの構築が進んでいる (Thomas 他, 2000)。

さらに、2004 年の計画・収用法 (Planning and Compulsory Purchase Act 2004) において、法定デベロップメント・プランの体系が抜本的に改正され、計画団体 (地域議会 (Regional Assembly) ; ただし大ロンドン地域については市長) が策定する地域空間戦略 (Regional Spatial Strategy; RSS) と基礎自治体であるディストリクトの策定する地区開発枠組み (Local Development Framework; LDF) の二層式の計画システムとなった。LDF とともに、RSS も、新たに計画許可の直接的基準となるデベロップメント・プランとして法定化され、総合的な発展戦略形成の空間的圏域としての地域の位置づけが格段に高まった。LDF についても同様に、自治体のコミュニティ戦略との整合性が求められるなど、従来の土地利用規制計画としての枠を超えるものとして位置づけられている。

特に、9つの地域のうちのひとつである大ロンドン地域は、2000年に Greater London Authority (GLA) が設立され、直接選挙により選出されるロンドン市長とロンドン議会 (Assembly) を有しており、他の地域に比較して高い独立性と代表性を有している。例えば、基礎自治体の地区 (Borough) の有する計画許可 (英国ではすべての開発は計画許可を必要とする) の権限においても、ロンドン全体に戦略的な意味を有する都市開発に関しては、ロンドン市長が直接その開発を不許可とする権限を有しており、ロンドンの戦略的開発に対して強い権限を有している。

フランスにおいても、1982年の地方分権法 (Loi Defferre) のもとで新たに海外を除き全国で22の州が地方政府として認められ、1986年に州議会の選挙が実施された。同法の枠組みのもとで5年計画である国一州間計画契約が結ばれ、州内の事業計画が定まる。首都圏として国の直接的な介入の度合いの大きいという点でやや特殊であるが、パリ大都市圏地域 (イル・ド・フランス ; 州のひとつ) の場合、当初は、国一州間計画契約は国主導のもとで事業計画が策定されていた。しかし、現在では、州議会が独自の州開発計画 (SRADT) を州内自治体との調整のもとで策定することにより、国一州間計画契約策定時における国との調整の場において州内自治体の調整機関としての役割が増していることが指摘されている (Lefevre, 2003)。このような流れの中で、イル・ド・フランスにおいても、PPPスタイルの地域経済開発政策の実施を担う地域開発庁 (ARD) が2001年に設立される

など、地域ガバナンスの強化が進んでいることが指摘できよう。

連邦制のもとで階層的な地域計画システムを有するドイツにおいては、州により状況が相当に異なるものの、都市圏地域の地域計画は、多くの場合、州の下位機関の地域計画協議会 (各自治体が構成メンバーとなる) の管轄のもとにあり、その意味では州政府主導のもとでの都市地域圏ガバナンスが制度的に確立しているといえる。この中で注目される例として、シュトゥットガルト都市地域圏が挙げられる。同都市地域圏では、1990年代初頭に深刻な経済不況に見舞われた後、地域圏として経済開発戦略を実施することの重要性に対する認識が高まり、直接選挙により選ばれる議会をもつシュトゥットガルト地域共同体 (Verband Region Stuttgart) が1994年に設立され、地域計画の策定主体となっている。また、同共同体のもとに、地域経済開発を所管するPPP組織であるシュトゥットガルト経済開発庁 (WRS) を設立し、多様なイノベーション政策を策定・実施した。このシュトゥットガルトの事例が示すように、ドイツにおいても新たな地域ガバナンスの枠組みを形成する試みが始まっている。

上述のような欧州における地域ガバナンスの特徴として多くの論者が指摘しているのが地域コーポラティズムである。ここでコーポラティズムとは、少数の団体間 (例えば、官僚組織、経済団体、労働組合) の調整により社会的意思決定がなされる状況であるが、基礎的自治体の範囲を大きく越える広域的な地域というレベルにおいては、組織資源を有する少数の団体間の調整が、公共的な政策に対して影響を行使しやすい状況が生まれていることが多くの論者により指摘されている (Vigar 他, 2000)。さきに挙げた英国の地域組織においても、参加する団体が、政府機関をのぞけば、経済団体、国レベルの組織をもつ大きな環境団体などの一部の組織に固定化される傾向にあるとの指摘がなされている (Marshall, 2004)。

5. 日本の国土空間計画への示唆

以上、欧州を中心に、国土空間計画の近年の動向レビューをおこなってみたが、最後に、日本の国土空間計画への示唆についてまとめてみたい。

マネジメント型計画のための制度構築

計画の役割は、plan-command-control 型の計画スタイルから plan-monitor-manage 型の計画スタイル、すなわち、社会経済状況の変化に応じ、か

つての予測された成長に対する土地の配分・規制という静的で硬直的な（しばしばブループリント・スタイルとして形容される）土地利用規制計画から、新たな地域発展を牽引するための戦略の策定・多主体の動的で柔軟な協議の場と変容しつつある。このような潮流のもとで、欧州においても、都市における深刻な雇用の喪失に直面した1980年代以降、計画的調整よりも個別のプロジェクトの推進力で地域開発を図るプロジェクト先導型アプローチのもとで大規模都市再生事業が主流となった。一方で、不動産市場の不確実性の増大、公平性からみた問題、環境・コミュニティ・グループからの反対運動、大きな裁量権が発生することに起因する不透明な意思決定等の問題が指摘され、1990年代以降、都市圏レベル・地域圏レベルにおける経済・社会・環境面での調整を重視する計画先導アプローチの復権も進んでいる（Healeyほか、2003）。

協議の場において公共性を代表するはずの自治体は、開発を通じて大幅な税収増が見込め、またウォーターフロント等の大規模再生事業であれば、自治体自らが地権者であることも多く、実は直接的な利害関係者であることに留意する必要がある。すなわち、従来型のコントロール型計画スタイルにおいて公共性を代表していたはずの自治体は、現代的な柔軟な協議のもとでのダイナミックなマネジメント型プロセスにおいては、もはや純然たる公共性の担い手ではなく、自らが主要な利害関係者なのである。日本においても、総合設計制度、都市再生特区指定等の活用による規制緩和のもとで実施されている大規模都市再生事業においても、このような状況が指摘できるのではなからうか。新たなマネジメント型の計画アプローチを確立していくためには、利害関係者間のみでの協議ではなく、環境市民団体、まちづくり市民団体等の真に多様な主体が対等な立場で参加することのできる協議の場を国土、地域、都市、個別開発地区という異なる空間レベルのもとで実現する制度を構築していくことが不可欠である。都市マスタープランの制度化を契機に多くのまちづくりNPOが生まれたように、そのような仕組みをつくることで、広域的な課題に対しても活動の展開できる力のある環境NPOやまちづくりNPOが育つこととなるのではなからうか。

多様な都市地域圏（City Region）

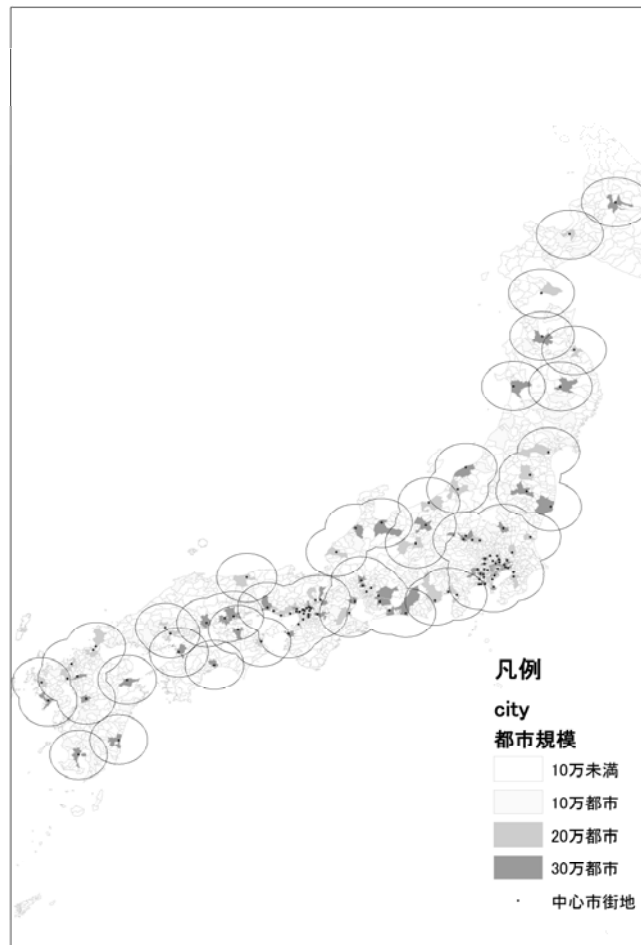
第二に、グローバル化のもとでの国際ゲートウェイ都市の重要性の高まり、知識産業化に伴う、

研究開発、情報サービス、メディア、デザイン、文化産業などの都市的創造産業の重要性の高まりを受けて、地域経済発展における都市と地域間関係の重要性に対する理解が進んだ点が指摘できる。都市的創造産業においては、face to faceの交流が決定的に重要であることを考えると、日常的な交流が可能となる範囲として中心都市からおおむね50～60km圏程度が妥当な都市地域圏の範囲であると考えられる。図3は試みとして、日本において、人口30万人以上の都市を中心に、60km圏の領域を設定し、30万人以上の都市が複数互いの領域に含まれる場合を連坦都市圏としてひとくくりとしたものを示した。当然ながら、3大都市圏、政令指定都市レベルの都市を中心に連坦な都市地域圏が形成されている一方で、北海道、東北地方北部、四国地方、中国地方（中央部を除く）、九州地方南部等においては有力な都市地域圏が形成されておらず、新たな時代の地域発展にとって条件的に不利な状況にあることが指摘できる。国土空間政策についても、このような都市地域圏の多様性を踏まえたあり方を模索していくことが重要であろう。

また、現実の都市地域圏の形成が、新しい国土形成計画における広域地方計画の単位となる圏域とは必ずしも一致していない点も指摘できる。たとえば、福岡・北九州を中心とする都市地域圏は中国地方の西部を含んで連坦しているし、東方地方においても、仙台を中心とする都市地域圏、新潟を中心とする都市地域圏、その他の連坦な都市地域圏の形成されていない地域では相当に様相が異なることがみてとれる。このような地域を一括して東北地方として空間計画を策定するのは相当に無理があるように思われる。

また、首都圏や中京圏、仙台圏のように、どちらかといえば強力な中心都市とその後背圏として成立している単極的な都市地域圏と、関西圏、福岡・北九州圏のように複数の有力な中心都市から構成される多極的な都市地域圏のあることも指摘できる。環境的な持続可能性という観点からバランスのとれた空間形成という意味では多極型都市地域圏の形成が望ましいが、一方で、都市地域圏の発展戦略のための合意形成という観点からは多極型都市地域圏は困難がともなうことは容易に予想できる。この意味では、各都市地域圏における地域ガバナンスの形成プロセスも一様ではなく、現行制度のように、国が単一の制度でガバナンス形成の仕組みを用意するという考え方は必ずしもうまく機能しないのではなからうか。

図3 日本の都市地域圏



出典：東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻修士課程 宮里孝則作成

サステイナブルな地域発展

国土形成計画においては、従来型の開発優先の考え方から持続可能な発展へと大きな方向転換が必要とされている。しかしながら、現実の広域地方計画の協議の場において、持続可能な環境・自然の回復、自立的な地域経済の構築、共生社会の構築といった持続可能な発展のための多様な目標を具体的な戦略目標として空間計画として結実させていくことは容易な作業ではない。欧州において指摘されているように、広域的なレベルで影響力を発揮できるのが、経済団体、業界団体等の限られた団体となりがちとなるという指摘もあることを考えると、文言としては環境や社会的配慮の重要性が盛り込まれたとしても、計画の実態としては従来型の開発優先型のインフラ整備事業のリストアップと大差ないものが出来上がってくるのではないかという懸念はあながち的外れでもなからう。

地球環境保全を正面に見据えた空間計画が国

際的に最重要の課題となっている中で、そのための具体的な計画目標を明確に示せないのであれば、国際的な評価に耐える新しい国土空間計画とはいえないであろう。とりわけ、国土の環境保全、自然の回復という観点からは土地利用計画が重要な役割をはたすことになる。その意味で、法改正において、新しい国土形成計画と国土土地利用計画との一体化がなされなかったことは大きな課題を残すことになった。例えば、韓国では、2000年の国土計画法、2002年の国土利用法のもとで両者の一体化が図られており、大いに参考とすべきである。

知識創造経済のもとでの自立的な地域経済の発展という観点からみても、従来型のインフラ整備中心の国土計画からの転換が求められる。知識創造社会においては、従来型の企業誘致という観点ではなく「人材」の誘致・育成という観点からの地域経済振興政策が必要である。EUや米国と異なり、日本では明治以来の近代化過程のなかで、

東京を頂点とするヒエラルキー的な「人材」の偏在構造が形づくられてきた。この構造を一朝一夕に変えることは難しいが、国土空間計画においては、長期的な観点から、そのための戦略を示していくことが現代的な課題である。「人材」を真にひきつけるものは、単なる企業誘致施策やベンチャー育成施策ではない。都市的にぎわいとまねごとでない文化的魅力にあふれる都市、豊かな自然環境、人をそだてる力に満ちた共生のコミュニティを実現していくための具体的な戦略を明確に描ききることがこれからの空間計画に求められているのではなかろうか。

参考文献

- Booth, P. (2003) "Promoting radical change: The Loi Relative a la Solidarite et au Renouveau Urbains in France" *European Planning Studies*, Vol. 11, No.8, Couchi, C., Fraser, C. and Percy, S. (2003), *Urban Regeneration in Europe*, Blackwell
- Counsell, D., Haughton, G., Allmendinger, P. and Vigar, G. (2003) "New directions in UK strategic planning" *Town & Country Planning*, January
- Desfor, G. and Jorgensen, J. (2004) "Flexible urban governance; the case of Copenhagen's recent waterfront development" *European Planning Studies*, Vol.12, No.4
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class*, Basic Books
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*, University British Columbia Press
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. eds. (2003) *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, Routledge
- Heeg, S. (2003), 'Governance in the Stuttgart metropolitan region' in Salet, W., Thornley, A. and Kreukels, A. eds. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press
- Herschel, T. and Newman, P. (2002), *Governance of Europe's City Regions: Planning, Policy and Politic*, Routledge
- John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publications
- Lefevre, C. (2003), 'Paris: Ile-de-France region' in Salet, et.al., eds. (2003), *op.cit*
- Marshall, T. (2004) "Regional planning in England" *Town Planning Review* 75 (4) Motte, A
- (2006) "Case of Marseille-Aix region", *Proceedings of International Symposium on Sustainable Urban Regeneration and Local Governance*, Tokyo, 17 January, 2006
- Salet, W., Thornley, A. and Kreukels, A. eds. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, Spon Press
- Scott, A. J. (2001) "Globalization and the Rise of City-regions" *European Planning Studies*, Vol.9, No.7
- Simmie, J., ed. (2002), *Innovative Cities*, Spon Press
- Stramback, S. (2002) Change in the innovation process: New knowledge production and competitive cities—the case of Stuttgart, *European Planning Studies*, Vo.10., No.2
- Thomas, K. and Roberts, P. (2000) "Metropolitan strategic planning in England" *Town Planning Review* 71 (1)
- Vigar, G., Healey, P., Hull, A. and Davoudi, S. (2000) *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain: An Institutional Analysis*, Palgrave Macmillan

2. EUにおける地域統合と空間計画の展開

片山健介（東京大学大学院工学系研究科 助教）

1. はじめに

EU では、構造基金(structural funds)を通じた地域政策・都市政策が実施されており、2007 年から2013 年を期間とする新たな地域政策（結束政策(cohesion policy)と呼ばれている）が開始されたところである。

個別の政策や仕組みを理解するためには、地域政策のスキームが、EU統合の過程の中で必要とされ、整えられてきたものであることに留意しなければならない。そこで本稿では、地域政策の仕組みについては概要と特徴を述べるにとどめ、地域政策の展開をEU統合との関係で捉える枠組みを提示したい。その過程で、欧州で形成されてきた空間計画(spatial planning)に着目する⁽¹⁾。やや概念的な議論になるが、日本の国土・地域を東アジアの中で位置付け、グローバル化のもとで地域の自立的発展を促進するという日本の国土・地域政策を考える上での一助となればと願う。

2. EU 統合と空間政策の展開

まず初めに、地域統合の進展と空間計画の必要性に関して、ある程度一般性を有する形での議論の枠組みを提示する。

(1) EU 統合の歩み

神野⁽¹⁾は、人間の社会総体を、経済システム、政治システム、社会システムの3つのサブ・システムから構成されるとしている。その考え方に従えば、EU統合は、経済統合、政治統合、社会統合の3つの側面から捉えることができる。

戦後の EU 統合は、本来的に政治的目的を持ちつつ、経済的手法によって進められてきた。経済統合については、関税障壁の撤廃、物、資本、人、サービスの移動の自由化（すなわち生産物市場と要素市場のうち労働、資本市場の統合）、経済通貨統合を達成し、その深化と拡大の程度において、EU 統合は経済統合を中心に考えることができる。

政治統合については、経済統合の過程で関連する構成国の権限を EU に委譲することが必要とされ、EU 共通政策の拡大と相俟って、EU の権限は拡大してきた。しかし、経済システムの急速な統合に比べれば、政治システムの統合の歩みは緩慢なものであると言える。

社会統合については、経済的合理性を追求する市場統合の下では、社会的不平等を拡大するおそれがあり、公正な競争の維持という観点から、これを防ぐための労働条件の均一化などの社会的側面における統合が政治システムによってなされる必要性が生じている。

(2) EU における地域統合と空間計画の必要性

社会総体を、経済システム、政治システム、社会システムから構成されているという見方をとると、公共による行為としての空間計画は、政治システムの一部として理解できる。

①経済統合に伴う社会統合の阻害と地域間不均衡の問題

経済システムにおける市場統合は、従来国家の内部における経済活動を主としていた国民経済がもはや意味をなさなくなってきたことを意味する。経済活動が国境を超えてなされることによって、労働条件や社会保障制度など社会的条件の不平等が拡大しうる。この問題は一方で、労働者、広く言えば市民や企業が活動する場としての空間的問題としても捉えることができる。すなわち、移動の自由による経済活動の偏りを、空間的偏り（地理的投影）として捉えたとき、経済統合による地域間不均衡の問題が生じる。労働条件や社会保障の問題、さらにそれと関連する教育、職業訓練、生活の問題は、ある共通の経済的・社会的条件を形成するものであり、経済的・社会的一体性を有する「地域」の問題として考えられる。

市場統合が進むと、経済活動がより有利な社会条件、立地条件を持つ地域へと偏ることにより、地域間不均衡は拡大しうる。すなわち、急速な経済システム統合によって、社会システムの統合が阻害されることになる。人々の生活は言語や生活習慣に制約され、ボーダーを越えて自由に移動するわけにはいかず、社会システムはボーダレス化し、グローバル化するわけではない。ゆえに、不均衡が顕著で社会的に許容できず（不利益を蒙る地域が地域統合の障害となるなど）政策課題となりうる場合には⁽²⁾、その地域間不平等を是正するために、政治システムによる調整が必要とされる。

従来は国家が福祉的に地域格差是正政策、すなわち地域政策を行ってきた。それは多くの場合、国家による援助を通じた特定の地域に対する産業誘致政策として実施されてきたのであるが、自由な移動が保障される市場統合の下では、そのような一国主義的福祉国家政策は共通市場における公正な競争を歪めるものとして制限される。そのため、国境を超えた地域レベル（本論ではEUレベル）において、市場を歪めない形での新たな地域政策が求められることになる（→EUレベルの地域政策の必要性）。

②EUレベルの空間計画の必要性

市場統合と社会統合のもとでの地域政策は教育、職業訓練、治安などの社会的諸条件を含むものである。同時に、空間的には、立地条件の向上や、社会的諸条件の向上のために、土地利用計画やインフラ整備計画などの物的計画が求められるであろう。市場統合と社会統合の下での市場の効率性を損なわない形での地域政策は、これらの地域を対象として、土地利用やインフラの計画・整備により条件を整え競争力を高めることによって、共通市場における地域間競争に耐えうるようになることが適当であると考えられるからである。

このことについては、本来的に地域政策が、他の諸政策との調整、異なる地理的スケールの空間政策との調整、地域問題改善のための地域計画や物的計画との調整および整合性を求められる³⁾ことから理解できる。

ゆえに、空間計画体系において「地域」の位置づけが高まることと同時に、EUについてみれば、本来的には、EUレベルの地域政策および関連諸

政策間の調整等に対応して、これら総合的地域政策を包括的に調整し実現するための、EUレベルでの空間計画が存在することが望ましいと考えられる（→EUレベルの空間計画の必要性）。

しかし、政治システムの統合、すなわちEUレベルに空間計画権限の委譲がなされていない状況では、EUレベルの空間計画の実現は加盟各国の空間計画制度を通して行わざるを得ず、国レベルの空間計画の役割が逆説的に必要とされるものと考えられる。

③制度的多様性

空間計画権限が加盟国側に残りうる状況では、加盟国の空間計画制度は依然として重要である。加盟各国の空間計画制度は、各国の制度的環境の中で形成されてきたものであり、固有の制度的特徴を有する。この制度的特徴は、経済的条件のみならず、歴史的・文化的背景の中で形成されたものであり、これらの要素は統合されないことから、EU統合下での加盟各国の空間計画制度は制度的特徴を保持する形で変容し、制度的多様性は残るものと考えられる。

以上の枠組みを図-1に示す。次章以降では、本章で提示した枠組みに従って、EUレベルの空間政策の展開過程を具体的に見ていくことにする。

3. EUレベルの地域政策の展開

(1) 共同体権限としての空間政策

欧州統合の過程の中で、EUは各国の政策を超えた共通政策を拡大してきている。基本的に、空間計画、特に土地利用計画や社会基盤整備は加盟

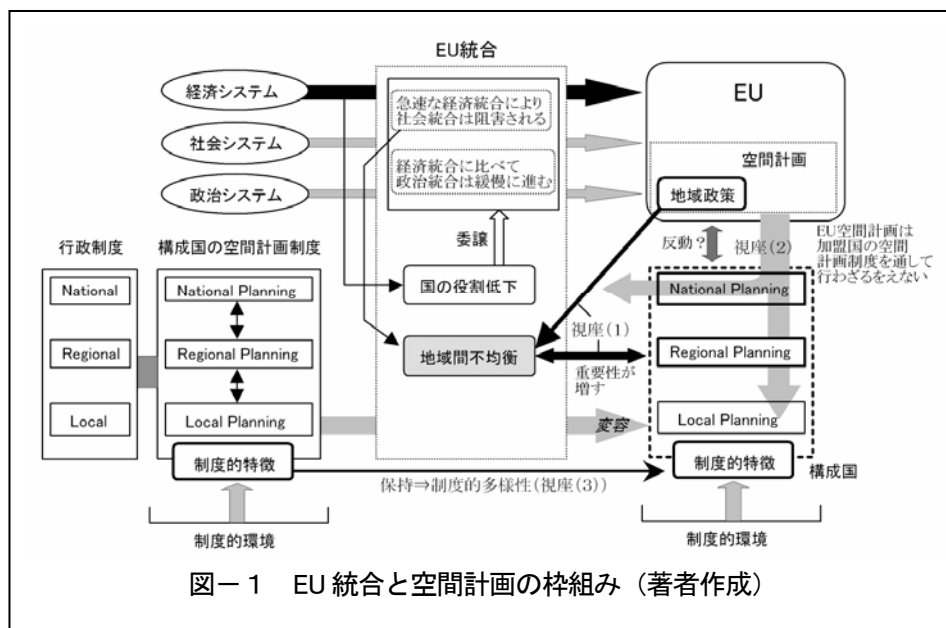


図-1 EU統合と空間計画の枠組み (著者作成)

国の権限であって、EU は加盟国の法定計画に対して直接的に介入することはできず、あくまで補完性原理に基づいて間接的に関与するのみであるという解釈が一般的である。しかし、EU の統合の深化に伴って、空間的に影響を及ぼす共通政策が徐々に拡大してきている状況にある。

EU の空間政策は、EU 統合の進展とともに、地域政策、環境政策⁽²⁾、運輸政策⁽³⁾を中心に展開してきた⁽⁴⁾。ここでは地域政策について論を進める。

(2) EU 地域政策の必要性

EU レベルで地域政策が必要とされた背景としては、第一に、経済的・社会的一体化が進むに従って、国レベルにおいて地域政策を必要とする理由（経済的・社会的根拠）がEU レベルでも同様に生じたことがある。第二に、EU 独自の必要性として、経済統合の進展に伴って地域間不均衡が拡大し、そのような格差は経済統合の障害となりうるという認識がある。すなわち経済統合による弱者である貧しい地域を救済する策が必要とされた。このような認識が、1970 年代の第一次拡大によって強まり、1975 年の欧州地域開発基金(ERDF)の設立に伴うEU 地域政策の本格的展開に繋がった⁽⁵⁾。

EU 地域政策は幾度かの制度改革を経て、1988 年の構造基金改革において、制度的骨格がほぼ固まっている。1986 年の単一欧州議定書においては、「経済的・社会的結束」と題する状況によって、地域政策に関する条文上の明確な規定がなされた。現在では EU 予算の約 3 分の 1 が配分され、共同体政策の中でも重要な役割を担っている。

(3) EU 地域政策の基本的スキーム

地域政策は、構造基金と結束基金(cohesion fund)を財政手段として実施される。支援プログラムは、大きく加盟国主導のものと共同体主導のものに区別できる。2000-2006 年期間では、前者について 3 つの基本目標(objectives)が設定され、地域政策予算の 90%以上が充当された。後者は共同体主導枠(Community Initiatives)と呼ばれ、共同体レベルから重要と考えられる特定の地域に対して行われる支援である。

地域政策のプログラムは、基本的に地域単位で適用されることが特徴となっている。ここで言う「地域」とは、実際には統計目的や基金の運用の問題から加盟各国のリージョナル/ローカル・レベルの行政区域を基準とした域内単位 (NUTS) によるものであるが、「地域」は歴史・文化・経済的特徴を共有した領域として志向されている。EU

地域政策はその重点を、交通や水供給、通信、保健衛生、教育など広く経済発展の基盤を整えることにより、「地域の競争力の向上」を図ることに置いている。

EU の地域政策を実施する上では、基金の獲得・運用プロセスにおける地域レベルの参画が求められている。EU 地域政策はパートナーシップ原則および補完性原理に則って行われるものであり、そのための地域レベルの組織面・計画面での体制整備が必要とされる。

4. European Spatial Planning の展開

ここまで、「空間計画」という用語を特に定義せずに用いてきたが、ここでの空間計画は Spatial Planning の訳語として用いている。この空間計画は European Spatial Planning と表現されることもあるように、欧州で形成されてきた概念である。

(1) EU レベルでの空間計画の萌芽

1980 年代以降、地域政策は期間があらたまるごとに制度の改革が行われて充実していったが、この時期から、のちの空間計画に繋がる空間的調整に向けた動きがみられることは注目に値しよう。

欧州議会において 1983 年に採択された、欧州議会地域政策及び地域計画に関する委員会による「欧州地域計画スキームに関する報告書」(Gendebien 報告)では、①時間および空間における機能的・財政的關係を保証し、空間的観点から他との調整なしに決定はないという考えを保証するために、既存のEU政策を調整する、②均衡ある総合的地域開発の促進、③文化遺産、自然環境の多様性を保全することを目標としているが、欧州空間計画は、既存のEU政策の集合の結果として既に存在しているという見方である⁽⁴⁾。

欧州評議会(Council of Europe)の下に設置された欧州地域計画担当閣僚会議(Conférence Européenne des Ministres de l'Aménagement du Territoire: CEMAT)において 1984 年に採択された欧州地域/空間計画憲章(European Regional/Spatial Planning Charter)は、欧州という文脈の中で地域計画に言及した最初のものであった。ここでは①地域間の均衡ある社会経済的發展、②生活の質の改善、③自然資源と環境保護の責任ある管理、④土地の合理的利用、が空間計画の基本目標とされている。地域/空間計画は民主的・包括的・機能的・長期的なものであるとし、各レベルの政府の責任を求め、また各政策分野の調整、民主的な参加を求めるものであった。

(2) EUレベルの空間計画の議論⁴⁾

EUの機関において、具体的に空間計画の議論が始まったのは、直接的には、1988年の構造基金改革において制定された欧州地域開発基金ERDF規則 (Regulation No.4254/88) Article10において、欧州委員会に空間スキーム (仏語: schéma de développement de l'espace communautaire) を作成する権限が与えられたことによる⁵⁾。これをもって、欧州委員会はplanningの分野に踏み込むことになった。

これを受けて、旧第16総局は、欧州の空間展望と各国の国土計画・政策との協調を図る政治的妥当性を付与するため、地域政策開始以来設置されていた地域政策委員会 (加盟国代表が議長を務めた) を閣僚会議へと衣替えさせた。

1989年に、「空間計画の展開を早めることになった特筆すべき出来事」⁴⁾として、フランス・ナントで第一回の空間計画担当大臣による会議が開催された。公的には非公式会議として位置づけられたこともあり、当初は全ての議長国がその必要性を認識していたわけではなかったが、推進力がつき、その後基本的に半年に1度の頻度で続くことになる。

1993年のリエージュ会議までに、何らかの形 (この段階では明確に固まっていない) での共同体の領土(territory)に対する包括的な空間ビジョンが必要である、という点についてほぼ合意が得られている。その理由として、予算額の増大と新規加盟国による拡大を見据えた地域政策の有効性向上、共同体の部門政策の調整、そして域内の均衡ある発展と競争力の強化があった⁴⁶⁾。

そして1999年のベルリン会議において、欧州委員会・当時の加盟15カ国の空間計画担当大臣によって、European Spatial Development Perspective(ESDP)⁷⁾が最終合意されるに至る。

以上まとめると、構造基金の仕組みの確立を経た次の段階で、地域政策と他の部門政策を調整するためのものとしてEUレベルでのSpatial Planningが必要とされ、具体的にESDPの策定へと繋がっていったと言える。

(3) ESDPの概要

ESDP本文によれば、EUにおける多様性 (国や地域の違い、言語、文化など) は欧州を豊かにする要素である反面、社会的・経済的な地域間不均衡の要因ともなっているという認識から、EUの空間政策は、ESDPの副題ともなっている「EU域

内の均衡ある持続可能な発展」を目的とし、ESDPはこの目的を達成するための「共同体の分野別政策と、加盟国、地域、都市の協調に向けた枠組み」を提供するものである。

ESDPは、EUとしての方針、即ち社会、経済、環境の三本柱のバランスを保ちながら、経済的・社会的結束を強化することによって均衡のある持続的な発展を達成するという理念に基づいている。その基本方針は以下の3つである。

- [1] 多極分散型のバランスのとれた発展を目指し、新たな都市と農村の関係を確立
- [2] 交通・情報インフラへのアクセシビリティの公平性の確保
- [3] 持続的発展、自然文化資源保全

この3つの基本方針について、60の施策を提示し、これを実現するための取り組みを共同体から地域までの各レベルについて提案している。

EUは空間計画に関する権限を有しておらず、ESDPは「非公式」の閣僚会議での合意文書であるため、欧州委員会から発行されているとはいえ、法定の文書ではない。よってESDPは法的拘束力を持たず、唯一、加盟国担当大臣によって合意された文書である、という点において実効性を有する。すなわち、ESDPの考え方を各国の計画制度や計画内容の中でどう実現するかについては、基本的に加盟国の責任に委ねられている。

他方EUレベルでは、EUが権限を持つ共通政策 (地域政策、TENs、環境政策など) を通して実現を図ることになる。

(4) European Spatial Planning とは

イギリス英語ともアメリカ英語とも異なるEuro-Englishとして生まれたSpatial Planningという概念は、ESDPの策定とともに変化してきた⁹⁾。

既存の文献からその概念の特徴を整理すると、概ね以下の点が指摘できよう。

①統合的アプローチ

ESDPの策定過程では、加盟各国の空間計画制度の比較研究が行われている。そこでは、「Spatial Planningとは、空間における将来の活動の配分に影響を及ぼすために公共部門によって用いられる方法 (method) である。この方法は、土地利用とそれら活動の配分とのより合理的な領土の構成を作り出すという目的をもって、環境保全と開発需要のバランスをとり、社会的・経済的目標を達成するためにとられるものである。Spatial Planningは他の部門政策の空間的インパクトを調整し、市場の

力によって作り出されるものよりもより公平な経済発展の配分を達成し、土地と財産の利用の転換を規制するための手法を包含する。(中略) Spatial Planningは、国および超国家的なプランニング(national and transnational planning)、地域政策(regional policy)、詳細な土地利用計画を網羅するものである。」⁸⁾と定義されている。

Alden⁹⁾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。

Healey¹⁰⁾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。

すなわち Spatial Planning という概念には、空間に関わる計画・政策を、分野横断的(水平的)、かつ異なる空間スケール間(垂直的)にわたって調整する統合的アプローチが内在していると言える。

②「地域の競争力」と「多核性」

Jensen and Richardson¹¹⁾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。都市・地域、都市と農村、中心と周辺、といった競争の中でEUの空間戦略が形作られていることから考えると、「結束」は空間的アイデンティティと結びつく。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。

③加盟国の空間計画制度の変容

Alden は、多くの加盟国において、governanceとplanning双方でregional-levelでの変容が目目されること、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。

例えば英国では、伝統的な都市農村計画に空間

計画の考え方が取り入れられている。イングランドでは、CountyレベルのStructure Planは廃止され、従来は法的拘束力のなかったRegional Planning GuidanceがRegional Spatial Strategyとして法定Development Planの位置づけを与えられた。イングランドにはRegionに相当する政府はないが、RegionレベルではRegional Economic Strategy(地域経済戦略)も策定されており、空間戦略であるRSSと整合するものとされている。すなわち、Development Plan—Planning Permission(計画許可)という基本構造はそのままに、計画許可の判断基準となるDevelopment Planに地域レベルの経済戦略や環境戦略との統合的なアプローチが取り入れられるという形で制度変容が生じていると見ることが出来る。

5. EU 地域政策の新展開

ESDPの最終合意以降、EUの地域政策は新たな展開を見せてきている。

(1) 結束政策改革

2000-2006年期間の政策が始まってからまもなく、2007年以降の政策のあり方について議論が行われてきた。その背景は大きく2点指摘できる。

第一に、東方拡大である。2000-2006年の地域政策が開始された時点で、中東欧諸国が加盟した2007年以降の地域政策の改革が必要であることは既に大きな課題として認識されており、拡大後のEUにおける空間構造の変化や課題に関する分析がなされてきた。これらの成果を活用し、2004年2月の第三次結束レポート¹²⁾において、結束政策に関する欧州委員会の改革案が提示されるに至った(表-1)。

第二に、リスボン/ヨーテボリ戦略である。リスボン戦略(Lisbon Strategy)は、2000年3月にリスボンで開催された欧州理事会(首脳会議)において採択された10年間の戦略的目標であり、「より質の高い雇用と社会的結束を伴う持続的経済成長を可能とする世界で最も競争力がありダイナミックな知識型経済」を目的としたものである。ヨーテボリ戦略(Gothenburg Strategy)は、2001年6月のヨーテボリ欧州理事会で採択された政策指針であり、持続的開発に向けた戦略が合意されるとともに、雇用・経済改革・社会的結束に向けたリスボン戦略に環境面が加えられた。リスボン戦略・ヨーテボリ戦略は、EUの包括的構造改革政策として、結束政策改革を促す要素ともなっている。

(2) 地域の結束

以上の動きの中で、EUレベルでは、地域的結束 (territorial cohesion) という概念がみられるようになった。この地域的結束は、EUの空間計画との関係において捉えることが可能である⁶⁾。

“territorial cohesion” という語が初めて見られるのは第二次結束レポート¹³⁾においてであり、第三次結束レポートでも同様に、経済的・社会的結束に続いて地域的結束の項が設けられている。

重要なことは、地域的結束が、EU 憲法条約(A Constitution for Europe)に、いわば第三の結束として経済・社会的結束と並んで位置づけられたことである。第 I-3 条ではEUの目的のひとつとして、第 I-14 条では連合(Union)と加盟国の共有権限 (shared competence) のひとつとして「経済・社会・地域的結束」が位置づけられている。

「地域的結束」の定義は明確でなく、議論の俎上にある。例えば、EU地域政策総局がまとめた地域的結束の中間報告¹⁴⁾では、「地域的結束は、EU域内にわたる人間活動のバランスのとれた配分を意味しており、経済的・社会的結束を補完するものである。ゆえに、この概念は、持続的でバランスのとれた開発という目的を地域的な用語に翻訳するものである。地域的結束は、市民および経済活動者が、普遍的な経済利益のサービスに対する公平なアクセスを彼らが属する地域に関係なく享受することを含む」としている。さらに、地域的結束を促進するためにESDPが策定され、その中で多核的空間構造が提示されたとしている。この中間報告では、都市と農村の関係、地理的条件不利地域に特に注目した現状分析と、競争力向上に向けた技術革新、アクセシビリティの改善 (交通、情報通信、エネルギー) について対策を論じている。

これを見ると、地域的結束の意味する内容それ自体は新しいものではなく、ESDPでも既に言及されていた事項である。しかし、前章で指摘したように、ESDPが法的・空間計画制度的拘束力を持たないことを考えると、空間計画概念が「地域的結束」という形で発展的に憲法条約に位置づけられたことは、EUの空間計画に一定程度の法的な基盤が与えられるという意義もあると言えよう。

(3) 地域的結束と EU 空間政策

EU 憲法条約は加盟国の批准手続きが難航しているが、地域的結束の考え方はEUの地域政策に反映されつつある。

2007-2013年の結束政策の戦略指針(Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community

Strategic Guidelines, 2007-2013) (以下 CSG) では、「結束政策における地域的次元の考慮」という章が設けられ、リスボン戦略で示された雇用や経済成長が都市地域、農村地域といった観点から捉え直され、また国境を越えた地域連携や地域間協力について言及されており、そのための統合的なアプローチが目指されている。加盟各国はこのガイドラインに従って、戦略的参照文書(National Spatial Strategic Framework) (以下 NSSF) を策定することになる。

また、半年に1度、定期的で開催されている地域的結束に関する非公式閣僚会議では、リスボン戦略に地域的次元が欠けていることが問題視され、ESDPとリスボン・ヨーテボリ戦略とを組み合わせた文書⁷⁾の検討も行われている。

(4) EU 結束政策の考え方

以上の議論から、EUの地域政策が、EU統合の過程でその重要性を増し、かつ空間計画の枠組みの中でより統合的なアプローチが求められてきたことが指摘できる。

ここでは改革の意図も踏まえて、EU地域(結束)政策の考え方を整理してみよう。

①統合的かつシンプルな構造

EUの地域政策は、幾度の改革を経て、より統合的かつわかりやすいスキームへと整備されてきた。複数の構造基金を統合的に運用するスキームを構築してきており、表-2では目的と財政手段との関係はより簡潔になっている。また、EUの地域政策は、単一のプロジェクトに対して単年度で資金供与を行うのではなく、複数年にわたり、複数分野あるいは複数地域にまたがるプログラム(個別プロジェクトの集まり)に対して支援が行われる。

さらに、2007-2013年結束政策では、2000-2006年期間の共同体主導枠のように困難な地域課題に対して複数のプログラムや財政手段を設定するのではなく、地域の実情に応じて提案されたプログラムがそれぞれの異なる課題に対する統合的対策の枠組みとなるという考え方に基づいた、柔軟な仕組みへと変えようとしている。

②戦略性

結束政策改革の考え方のひとつに、「戦略性の強化」がある。2007-2013年結束政策では、加盟国・地域に対して結束政策の基本理念やプライオリティを明確に示すため、前述したように、共同体の

戦略指針(CSG)に従って、加盟各国が優先事項や資金計画を記述した NSSF を策定するシステムになっている。このように戦略的アプローチを志向するのは、政治的説明責任を高める意図もある。

③協働による地域政策

EU 地域政策では、効果的な政策の実施のためには、対象となる地域の関係者の参加・協力が不可欠という考え方に基づいて、地域政策の全局面における諸団体の緊密な連携が求められている。

結束政策改革では、加盟国、地域、地方団体に

おけるパートナーシップに対してより責任と権限を与えていく分権化が志向され、計画立案から支援対象の決定までの手続きは簡素化されて、共同体の CSG のもとで加盟国が NSRF を策定する仕組みへと一本化されるが、加盟国を拘束する措置を含んでいた付属資料(Program Complements)は廃止され、加盟国の裁量が増す。

こうした改革は EU・加盟国・地域間の責任を「補完性の原理」に基づいて変えていくものである。国・地域の主導のもとに、共同体（あるいは国）が地域と連携しながら取り組みを推進していると見ることができよう。

表－1 EU 結束政策改革

2000-2006 年			2007-2013 年 (欧州委員会提案)		
Objective1	目的	低開発地域の開発及び構造調整	収斂 Convergence	目的	低開発加盟国・地域の発展・雇用創出支援
	条件	<ul style="list-style-type: none"> ・1人あたり GDP が EU 平均の 75%未満 [below] である NUTS II 地域 ・旧 Objective6 地域（特に人口密度の低い地域）に指定されていたフィンランド、スウェーデンの地域 ・遠隔地域（フランスの海外県、カナリア諸島等） 		条件	<u>国・地域プログラム</u> <ul style="list-style-type: none"> ・1人あたり GDP が EU25 カ国平均の 75%未満の地域 ・統計的影響のある地域：1人あたり GDP が EU25 カ国では 75%以上だが、EU15 カ国では 75%未満 <u>結束基金 (Cohesion Fund)</u> <ul style="list-style-type: none"> ・1人あたり GNI が EU 平均の 90%未満の国
	基金	ERDF, ESF, EAGGF, FIFG		基金	ERDF, ESF, Cohesion Fund
Objective2	目的	構造的困難に直面している地域の経済的・社会的転換 (旧 Objective2・5b を統合)	地域の競争力・雇用 Regional competitiveness and employment	目的	経済的変化への対処 <ul style="list-style-type: none"> ・Regional：工業地域、都市・農村問題、地域の競争力・魅力向上など ・National：雇用、労働の質と生産性、社会的包摂
	条件	工業地域、農村地域、都市地域、漁業地域それぞれについて、特定の条件を満たす地域（工業地域、農村地域は条件を満たす NUTS III レベルの地域）。指標として、失業率、農業従事者の割合、人口密度、低い教育レベル等を用いている		条件	加盟国が対象地域を提案 (NUTS I または NUTS II) 移行地域：2000-2006 年の目標 1 地域で収斂地域に含まれない
	基金	ERDF, ESF		基金	ERDF, ESF
Objective3	目的	人的資源の開発 [雇用、教育など] (旧 Objective3 及び 4 を統合)		条件	加盟国が対象地域を提案 (NUTS I または NUTS II) 移行地域：2000-2006 年の目標 1 地域で収斂地域に含まれない
	条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ Objective1 以外の地域をカバー ・各国の雇用政策を勘案して援助 		基金	ERDF, ESF
	基金	ESF			
INTERREG III	条件	A：国境を越えた協調 (NUTS III 単位) B：国家間の協調 (国、地域、地方) C：地域間の協調 (地理的に結びつかなくてもよい)		目的	国境地域、国家間・地域間の協力支援 (現行共同体主導枠)
URBAN	目的	危機にある都市地域の経済的社会的更正を目的とする。 長期的失業、低経済活動など 9 項目のうち少なくとも 3 項目を満たしている人口 10,000 人前後の都市が対象。	欧州空間連携 European territorial cooperation	条件	<u>国境地域・国家間プログラム・ネットワーク</u> <ul style="list-style-type: none"> ・国境地域・大規模国家間連携地域 ・国境の内外、陸上・海上のあらゆる地域 (NUTS III) が対象
	基金	ERDF		基金	ERDF
LEADER+	目的	農村地域の革新的開発戦略の計画・実施促進			
	基金	EAGGF			
EQUAL	目的	労働市場における差別、不平等の改善			
	基金	ESF			

(第三次結束レポートほか Inforegio(http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)各種情報より作成)

6. 結びにかえて：日本の国土・地域政策の論点

日本の国土形成計画でも、東アジア地域を視野に入れた地域が自立的に発展する構造が志向されている。無論、欧州とアジアでは、政治、経済、社会、地理、文化、歴史が異なるが、2章で示した枠組みに従ってEUの空間政策の展開をみると、経済統合が先行する中で地域の競争力向上が求められてきた状況、さらに経済・社会・環境のバランスのとれた持続的発展と、その空間的統合として空間計画が必要とされてきたというEUの経験は、日本の地域を取り巻く状況が先行的に表れている事例と捉えることもできるのではないかと。

最後に、EUの事例から得られる日本の国土・地域政策の論点を指摘して、結びにかえたい。

(1) 日本の国土形成計画は「空間計画」か？

第一の論点は、現在日本で策定中の国土形成計画・広域地方計画が、欧州で言われるところのSpatial Planningであるか、という点である。すなわち、経済・社会・環境のバランスのとれた地域の自立的・持続的発展に向けて、それらを空間的に結び付けた計画であるか、ということである。さらに、Spatial Planningは、望ましい空間と活動を創出するという点でplanを「実現する」ことも内包する。

各地方ブロックで策定中の広域地方計画は、この稿を執筆している時点では、概ね骨子案が提示された段階にあるようだが、例えばイングランドのRSSにあるような空間戦略的な記述（拠点性の明示など）は難しいようである。この点は土地利用計画制度との関係の違いによるのだが、広域地方計画で描いた将来ビジョンをどう実現していくのかが見えにくい。

EU統合と空間政策の枠組みで述べた「経済的・社会的一体性」を持つ地域が、日本で言えばどの地域レベルに相当するのか。圏域部会で広域地方計画の圏域が様々な側面から議論されていたが、イングランドでは戦略を描きパートナーシップを構築する単位としてsub-regionの重要性が認識されていることを鑑みると、イングランドのRegionの数倍の規模をもつ広域地方ブロックは空間計画の単位としてもいささか大きいようにも思う。2008年中に策定される広域地方計画において、地域によっては、各地方の実情に合わせたサブ地域の設定や、踏み込んだ空間戦略が描かれるとすれば、広域地方計画協議会によるボトムアップ・プロセスの成果として大変興味深いケースとなろう。

(2) 地域ガバナンスの構築

日本の二層の広域圏や国土形成計画の議論では、(主に経済面からみた)自立的な発展の単位としての「地域」は広域地方ブロックと読み取れる。相当する政府がない状況での広域地方計画協議会による策定は日本では殆ど経験がないが、地域の自立的発展のためには、産業誘致や個別の地域振興政策だけではなく、社会、環境、文化といった分野も含めて考える必要があり、多様な主体の参画による地域ガバナンスが求められる。特に、合意した地域戦略をいかに実現していくかは、協議会のシステムでは合意に参加したメンバーが責任をもって実現するという点に拠るところが大きい。道州制が仮に実現するとしても先の話であるから、例えば協議会が存続してモニタリングを行うといった仕組みも検討すべきではないだろうか。

補注

(1) 本稿は、下記の拙稿をもとに再構成し加筆したものである。

片山健介(2004)「EUにおける地域統合を契機とした空間計画制度の変容に関する研究」(東京大学博士論文)。

片山健介(2006)「新たな地方振興方策に向けて—EU地域政策のスキームを例に—」、『都市計画』Vol.55/No.5, pp.63-68。

また、一部に下記の助成を受けて実施している研究の成果を活用している。

平成19年度国土政策関係研究支援事業(国土交通省国土計画局)

研究課題「地域の自立的発展に向けた空間計画の役割と地域ガバナンスの形成に関する研究—欧州の地域空間戦略の事例を通じた広域地方計画の課題—」(研究代表者・片山健介)

(2) 環境保全、野鳥保護などに関する政策であり、多く指令(directive)(全ての加盟国とその企業・個人を拘束力するが、国内立法措置は加盟国に委ねられる)という形での措置を伴っており、特に環境アセスメントに関しては、加盟国の土地利用計画に直接的な影響を及ぼす。環境政策は、1970年代に、生活の質や自然環境保護に対する関心が高まったことと、各国が個々に環境政策を行い開発を抑制すると、競争の歪みが生じ、共通市場の機能に干渉することになるという認識によるものであった。

(3) Trans-European Networks(TENs)の形成、すなわち交通(transport)、遠距離通信(telecommunication)、エネルギー(energy)分野において欧州の中心地域と周辺地域を結び、欧州市民が共通市場による利益を等しく享受することができるよう図るとともに、輸送コストなど競争条件を整備し共通市場

の機能を高めるために自由な移動と取引を支え、ヨーロッパ経済の競争力を高めることを意図している。

- (4) 経緯は文献 4)や 6)に詳しい。
- (5) 共同体領域の利用についての将来の姿を確立するのに必要な要素等に関する欧州委員会主導による研究に対して、ERDF による支援が行われることが規定された。ESDP に至る過程で、EU 域内の空間構造に関する分析が行われ、Europe2000(1991)や Europe2000+(1994)としてまとめられている。
- (6) 地域的結束を EU の空間計画との関連において位置づける見方は、EU 地域政策総局の公式ウェブサイト (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/spatial_en.htm)において示唆されている。
- (7) 2004 年 5 月のロッテルダム会議で合意され、2005 年 5 月のルクセンブルグ会議にて”Scoping document and summary of political messages for an assessment of the TERRITORIAL STATE AND PERSPECTIVES OF THE EUROPEAN UNION: towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions”が提示されている。ガバナンスについても記述され、EU および加盟国の政策に地域的次元の統合を求めている。

参考・引用文献

- 1) 神野直彦(2002)「人間回復の経済学」岩波新書。
- 2) 辻悟一編(2000)「経済地理学を学ぶ人のために」世界思想社。
- 3) 川島哲郎編(1986)「経済地理学」朝倉書店。
- 4) Williams, R.H. (1996) European Union Spatial Policy and Planning: Paul Chapman Publishing.
- 5) 辻悟一(2003)「EU の地域政策」世界思想社。
- 6) Faludi, A. and Waterhout, B. (2002) The Making of the European Spatial Development Perspective ?-No Masterplan, Routledge.
- 7) Commission of the European Communities (CEC) (1999) European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union.
- 8) Commission of the European Communities (CEC) (1997) The EU compendium of spatial planning systems and policies.
- 9) Jeremy Alden(2006) ‘Regional Development and Spatial Planning’ in Neil Adams, Jeremy Alden and Neil Harris ed. Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union , Ahgate.
- 10) Pasty Healey (2006) ‘Territory, integration and spatial planning’ in Mark Tewdwr-Jones and Philip Allmendinger ed. Territory, Identity and Spatial

Planning –Spatial governance on a fragmented nation, Routledge.

- 11) Ole B.Jensen and Tim Richardson (2006) ‘Towards a transnational space of governance? –The European Union as a challenging arena for UK planning’ in Mark Tewdwr-Jones and Philip Allmendinger ed. Territory, Identity and Spatial Planning –Spatial governance on a fragmented nation, Routledge.
- 12) Commission of the European Communities(CEC) (2004) Third report on economic and social cohesion: A new partnership for cohesion –convergence, competitiveness and cooperation.
- 13) CEC (2001) Unity, solidarity, diversity for the Europe, its people and its territory ?Second report on Economic and Social Cohesion.
- 14) DG Regional Policy (2004) Interim Territorial Cohesion Report (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies).

3. フランスにおける都市再生の潮流と近年の動向

小畑晴治（財）日本開発構想研究所 理事、千葉大大学院 客員准教授

はじめに フランス人の都市観

よく知られているように、フランス人の都市観は、日本とは大きく異なり、また英国や米国とも異なる。大きな城壁に囲まれたまち、賑わいのある街なみや街なか居住がその原点になっている。西欧のコンチネンタル・スタイルの典型とでもいえるべきものであろう。近年まで城壁都市の構成形態を強く残しているのは、むしろドイツの中小都市や中欧の都市であるが、パリでは、19世紀後半から国威を賭けた都市改造（ナポレオンⅢ世とオスマン）と、万国博覧会誘致、芸術文化奨励策など都市文化政策が相乗的に効果を上げ、20世紀初頭までに、まさしく第1級の国際都市となった。産業革命で先行した英国のやり方と異なり、文化や芸術を前面に出し、「都市文化」や「都市景観」の重要性を世界に知らしめ、国威発揚を成し遂げた。このあたりの状況は、明治政府の岩倉使節団の報告にも述べられている。

19世紀後半に始まった万国博覧会は、19世紀中だけでもパリで、1855年、1867年、1878年、1889年、1900年と数多く開催（誘致）された。シャイヨー宮（1878年）やエッフェル塔（1889年）、アレクサンドルⅢ世橋・動く歩道（1900年）で、近代文明を効果的に演出して見せ、アールヌーボーや絵画の印象派の潮流を創出させたのであるが、それらは都市の文明技術や社交界・サロンという都市文化のデモンストレーション戦略でもあった。その結果、20世紀が始まるころまでに、「花の都」の愛称が定着したようである。

都市問題・都市再生へのまなざし

フランスは、第二次大戦で結果的に戦勝国になり、都市文化と農業生産の国として、戦後一定の経済成長を遂げたが、相次ぐ植民地の独立により、大量の引揚者の受け入れや関連する外国人労働者受け入れという「負の遺産」を背負う結果となった。第二次大戦後に約200万人（1950年代）、アルジェリア戦争後に約100万人（1960年代）という人員が、外地から引き上げざるを得なくなったのである。

産業の近代化とアジアの興隆の中で、産業・経済でドイツや日本などに水を空けられ、失業や不況に悩まされる。1991年に「資本主義対資本主義

（参考文献参照）を著したミッシェル・アルペール（元大蔵大臣、訪日実績あり）は、ソビエト崩壊後の世界情勢を眺めて、今後のフランスは日本やドイツのようなコーポラティズム型資本主義からもっと学ぶべきと述べている。

都市や都市の文化こそが国家の牽引力という考えは、ドゴール大統領、ポンピドゥー大統領の後、社会党に辛勝したジスカール・デスタン政権時代（1974-1981）にも継承されたが、1977年には、「住居と社会生活HVS（Habitat et viesociale）事業」によって、社会住宅HLMの改修事業に政府から直接予算が付けられることとなる。これが都市問題・都市再生への政府の取り組みの始まりと見なされている。

その後1981年に誕生した、社会主義のミッテラン政権は、リヨン郊外の騒乱を大きく受け、1981年「地域社会発展プログラムDSQ（Programmes de developpment social des quartiers）」、1982年「教育問題優先ゾーンZEP（zones d'education prioritaire）」を策定、1983年には地方分権というスキームを欧米でいち早く打ち出し、中央集権の弊害や郊外問題の是正を図った。しかし、一方で、国としての都市中心部の改善政策は持続させた。そして、1991年に、都市問題を専門的に扱う省庁として「都市省（Ministere de la ville）」を発足させている。

この中の、特に地域社会発展や地方分権の政策スキームは、後の英国や米国の都市政策に、大きな影響を与えることとなる。前者の例では、1980年代に米レーガン大統領や英サッチャー首相らが提唱した「小さな政府」「民間活力導入」の行政改革スローガン打ち出しとそのドグマ的实施が市民や識者の大きな反発を招いたことへの対応で、1990年ころまでに「地方分権」や「住民参加」の要素が採り入れられ、大きく軌道修正せざるを得なくなった一連の経緯である。その後英国では、古くからあった「パートナーシップ」の考え方が再評価され、今日の都市政策の柱になっている。米国では、「コミュニティ・ディベロップメント（CDC、コミュニティの合意に基づく地区整備運動）」や「スマート・グロース（成長管理を前提にした地域開発）」の考え方が重視されるよう変ってきたが、そこにもフランスの間接的影響が見え

るように思われる。

社会主義のミッテラン政権も、それまでと変わりなく、大都市中心部の都市改造に力を注いだ。ルーブル美術館の大改造「グラン・ルーブル」(中庭のガラス・ピラミッドなど)や国立図書館の建設など、『GPU(グラン・プロジェ・アーバン)』と呼ばれる取り組みを行った。こうした都市中心部改造の取り組みの方も、その後の欧米諸国や日本の「都市再生」の取り組みに、少なからぬ影響を与えた。これらのやや派手な都心部再生だけでなく、荒廃の見過ごせなくなった郊外住宅団地の再生事業や、外国人労働者問題・格差問題に対する、居住環境改善の取り組みなどにも、大胆果敢に取り組んだ。マルヌ・ラ・ヴァレ(パリ郊外ニュータウン)における宮殿のような公共住宅建設によるチャレンジや、1990年代初頭には英国に学んで、オフィス・ビルを集合住宅に転換する「コンバージョン事業」などの誘導も図っており、今に受け継がれている。

21世紀に向けた都市政策

1995年から、同じ社会主義のシラク政権に変わり本年(2007年)春までの11年間も、パリ中心部の都市改造政策は継承されてきた。しかし、都市再生政策や公共住宅政策については、米・英が、ポスト・レーガン、ポスト・サッチャーの「市民・コミュニティ重視」の政策にシフトし、フランスも更なる取り組み余儀なくされる中、より前向きに、社会問題や地域格差問題の核心と向き合う都市総合政策を執るようになった。

1994年に社会省が締結した「都市契約(Contrat de ville)」が、都市問題への取り組みの始まりとされるが、各地区の具体問題に沿いながら、都市省

を中心に各省庁が施策を探すようになる。内閣が左派から右派へ転じる中、1996年、荒廃する都市郊外を具体的に地区指定する「緊急都市地区指定ZUS(Zone urbaines sensibles)」が指定される。その後のEU統合前の不況に伴い、郊外の荒廃がさらに進み問題が深刻化した。図4、5

ZUSの指定から、1995年には、「都市特例地域ZFU(Zone franchises urbaine)」の制定の必要性に迫られる。都市問題への具体の取り組みとして、CIV都市問題省庁連絡会議(Comite interministeriel de ville)で、1999年「都市再生プログラム(Programme national de renouvellement)」が策定される。その運用は、①予算面などで特別方策を執ることで地域の再格付けを行うための「都市グラン・プロジェクトGPV(Grands Projet de ville)」と、②特別政府予算で調達される資金による小規模な「都市オペレーションORU(Operation de renouvellement urbaine)」の2制度で運用される。

GPVでは、市街地から取り残された問題地域が、もう一度周辺市街地に組み込まれるよう、社会的・都市的展開を行う包括的事業として始められたが、もう少し小規模なものに対応できる事業手法も必要になり、「都市オペレーションORU」ができたとのことである。

PNRUと都市再生機構ANRU

2002年、都市政策を国の優先課題とする大統領の意思表示がなされ、都市再生整備の全国プログラムが閣議決定されたことを受け、翌2003年8月「都市および都市再生整備のための方向付けとプログラム化の法律」(いわゆる「ボルロー法」:都市再生整備法)が制定される。そして、各問題地区

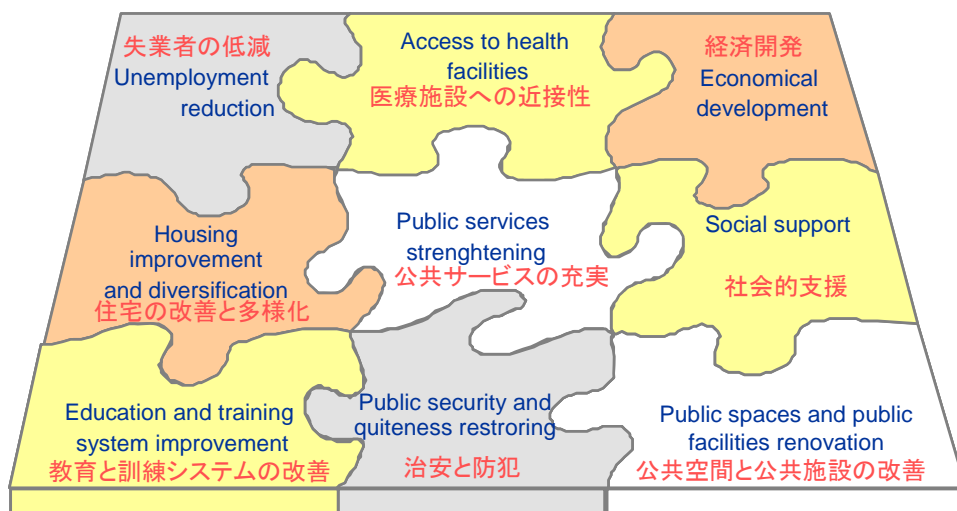


図1 都市問題の取り組み対象課題

の改善を図るための全国的な目標を定めた「都市再生整備全国プログラム*1 PNRU (programme national de rénovation urbaine)」が制定されることとなった。これまでの、GPU、GPVという省庁横断型で制度整備され、確かに考え方は素晴らしいであったが、なかなか実効に結びつかなかった。(ANRU本部コメント)*1:「市街地再開発全国プログラム」とも訳される。

PNRUプログラムの推進と財政支援を統括するために、「都市再生整備機構ANRU (Agence

Nationale pour Rénovation Urbaine)」が、2004年3月に発足する。これまで、具体的に政策を推進する主体がなく、動き出しそうな都市再生事業でも予算確保の省庁回りで苦勞していた状況が、新たな段階に入った。このスキームは、経済的、社会的な問題を抱える地区の問題解決に、市町村の首長と、地方自治体間で設立された理事長と都市省大臣、住宅省大臣などが協力して取り組むという点で画期的なものである。具体の事業アイテムとしては、①住宅の改修・減築・新築、②公共施設の

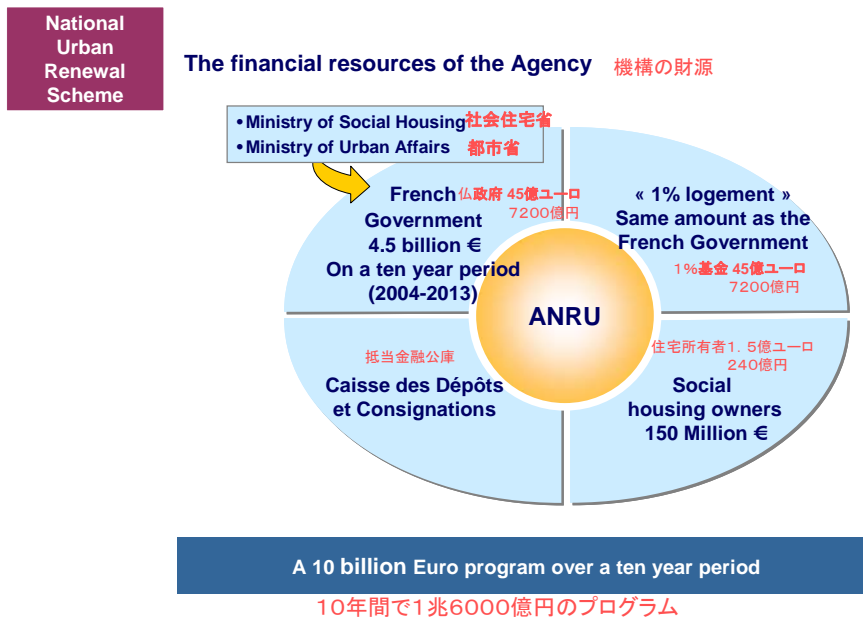


図2 ANRUの取り組み予算枠

National Urban Renewal Scheme		Objectives for the Agency in charge of implementing the program
		プログラム推進を託された機構の役割
Comprehensive reorganization of underprivileged areas 困窮地区の包括的再編	•To restructure the street organization	ストリート網の再構築
	•To change the urban shape by diversifying the type of buildings, and clarify the land use and property	住宅建物タイプの多様化でまちに変化をつけ土地利用の多様性を明確化する
Subsidies that can be given by the Agency 機構を通して提供される補助金	•To build private housing to attract middle-class people	中堅層を惹きつける民間住宅の建設。経済活動の振興。
	•To develop economic activities	
		underprivileged low-income areas 困窮する低所得地域に
Subsidies that can be given by the Agency 機構を通して提供される補助金	•Subsidies to local authorities to create or renew streets and public places	ストリートの整備・更新や公共空間を創出するための自治体への補助
	•Subsidies to social housing entities to build, reshape or demolish buildings	社会住宅を建設し、改造し、減築するための家主への補助
	•Subsidies to local authorities to build new public equipment	公共施設を整備するための自治体当局への補助
	•Subsidies to private or public entities to develop economic activities and commercial spaces	経済活動や商業空間の開発のための民間・公共機関への補助
	•Subsidies to individuals as incentive to buy houses in these neighborhoods	地区近辺での住宅購入インセンティブとしての個人への補助

図3 ANRUの取り組み目標

除却・改修・新築、③経済的・商業的な地区再編、④その他都市再生に必要な公共投資、の4つが柱となっている。

都市再生整備機構ANRUが設立された背景としては、「都市問題の固有性と複合性」という総合的視点の欠如を補う必要があったようである。この組織の最大の特徴は、複合する都市問題解決のための予算執行を一箇所に集中して監視できるようになった点であろう。そうした意味合いから、1970年代以降の都市再生整備の取り組み中で、最も野心的なものである、とANRUの幹部が言明している。機構発足前までは、都市省や住宅省を中心に、雇用省・労働省・教育省などの各省庁が都市問題解決の取り組みを行っていたが、前記の「都市問題の固有性と複合性」に対して総合的、長期的視点が欠けていたということである。

ANRU発足後、プロジェクトの申請が相次ぎ、発足当初の取り組み予算枠「5年間で25億ユーロ（約4000億円）」が、2006年秋の時点では「10年間で60億ユーロ（約1兆6千億円）」にまで拡大されるに至っている。図6、7



図4 パリ郊外の団地の荒廃状況（1）

ANRUの最新動向

2007年2月時点で、166箇所のプロジェクトがANRUとの契約調印を交わすに至っているが、一つ一つのプロジェクトをよく吟味して、長期ビジョンと戦略スキームを持ち、市民参加で、丁寧に取り組んでいる。

実際、エブリ市（パリ郊外NT）のピラミッド地区（30年前のモデル地区がZUS指定になっていた）の取り組みで、英国の荒廃地区再生の手法などからも良く学び、政府スタッフが現地でワークショップ行っている状況などを見ても、国と自治体の力の入れようが判る。この地区でのGPV指定以降の取り組み経緯が、小冊子にまとめられているが、「ロンドンのように（再生しよう）」というサブ・タイトルの章があることでも判るが、海外にも学ぶ切実な問題意識で前向きに模索されている。

リヨン郊外の、ラ・ドゥーシェ地区の団地再生計画（コンペ入選）など、劣悪なZUS地区にあっても質の高い都市デザインを実現すべく、取り組まれている。図8



図5 パリ郊外の団地の荒廃状況（2）



図6 再生工事（レジダンシャリザシオン）の状況



図7 再生後の住棟周り



Maître d'ouvrage : Marignan Immobilier
 Architecte : Agence Devillers



Maître d'ouvrage : Nexity George V
 Architecte : Atelier Anziutti Architectes



Equipe PETITDIDIER PRIOUX

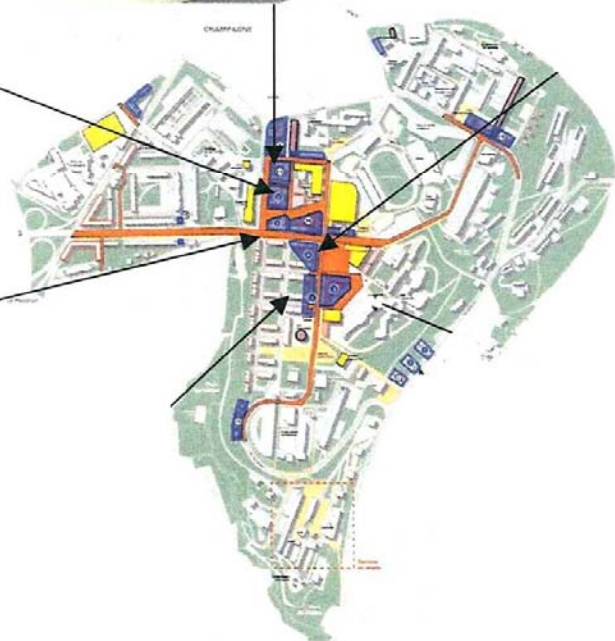


図8 ラ・ドゥーシェ（リヨン郊外）の再生計画案（コンペ入選案）

ANRU事業への市民評価

2007年1～2月にANRUの取り組みに対する市民へのアンケート*2が、次の2つの方法で行われた。

- 1) 電話による調査：事業開始後1年以上を経過した都市再生整備プロジェクトの対象地区のある市町村（コミューン）に住む15歳以上の住民803人から聴取。
- 2) 面接による調査：事業開始後1年以上を経過した都市再生整備プロジェクトの対象地区のある市町村（コミューン）に住む15歳以上の住民418人に調査。

次頁の表1でも判るように、「自分の市町村における生活への満足度①（現状）」、「数年来、市町村での生活はよくなったと感じるか③（改善効果の評価）」、「都市再生整備プログラムについて個人的に賛成か反対か⑥（政策プログラムへの評価）」、いずれにおいても、当該プロジェクト地区を抱える自治体住民も、当該地区の在住者も共に、非常に高い満足度である。特に、後者の評価の高さは、特別な問題地区ZUSの住民であるという性格を考え合わせて眺めてみると、驚くべき状況であり、彼らがこの政策プログラムに、格別な期待を寄せていることが、よく分かるのである。

表1 都市再生整備プログラムの住民評価（2007.1-2、803名の回答）の抜粋

①自分の市町村における生活への満足度		
	(市町村住民)	(都市再生整備地区住民)
大変満足	38%	38%
やや満足	54	41
やや不満足	5	9
大変不満足	3	10
分からない	0	2
④数年来、地区での生活は良くなったと感じるか、悪くなったと感じるか		
	(市町村住民)	(都市再整備地区住民)
むしろ良くなった	67%	48%
むしろ悪くなった	26	44
分からない	7	8
⑥都市再生整備プログラムについて個人的に賛成か反対か		
	(市町村住民)	(都市再生整備地区住民)
大いに賛成	33%	61%
むしろ賛成	61	29
むしろ反対	3	4
全く反対	1	3
分からない	2	3

結び

今年5月、大統領選でサルコジ候補とロワイヤル候補の政策論戦があった4月末に、都市住宅学会・政策大学院大学の招きで、パリ第12大学都市計画研究所教授ジャン・クロード・ドリアン氏が来日し、フランスの住宅政策と地方分権化について講演をされたが、住宅政策や都市再生の取り組みに対しては、両者とも従来の継承で一致しているとの報告がなされた。

都市問題や都市のあり方に対するなみなみならぬ国民意識が、政策論争を超えての「都市政策」「都市再生」を可能にしているように見えるが、わが国でも学ぶべきことが、非常に多いように思われる。

参考文献

- ・ 欧米の住宅政策 英独仏米 ミネルヴァ書房 1999
- ・ 資本主義対資本主義 ミッシェル・アルベール 1991
邦訳版 1992：竹内書店新社 小池はるひ訳
- ・ Certu ピラミッド地区調査報告書 2005
N.Buchoud 監修
- ・ ANRU 本部資料（パワーポイント版） 2006
- ・ フランス都市再生機構 ANRU 動向調査 2007
(財)アーバンハウジング

4. ドイツにおける最近の国土政策について

橋本拓哉（財）日本開発構想研究所 研究主幹

1. はじめに

平成 17 年に施行された国土形成計画法は、国土形成計画の基本理念として、国内外の連携の確保を位置づけている。今日、経済・社会のグローバル化や地球環境問題への対応など 1 国のみでは十分な対応ができない国土政策上の課題が急増しており、諸外国との国土政策上の連携及び協力の強化が必要となっている。また、我が国では今後更なる人口減少と高齢化が見込まれる中、地方都市や人口減少の著しい条件不利地域をはじめとする地域の活性化施策のあり方が課題となっている。

ところで、ドイツの空間整備政策（国土政策）に目を転じると、欧州全体を視野に置いた空間整備展望を踏まえ、連邦及び州の空間整備政策が実施されるとともに、欧州域内の地域間不均衡の是正を目的とする EU 構造政策と連携して、連邦、州、自治体の地域政策が展開されている。

また、我が国に先行して、人口減少・高齢化の進行や旧東独地域から旧西独地域への人口流出等の課題に直面し、西独の水準への引上げや代替更新を中心とする基幹的インフラの整備、地方都市における余剰郊外住宅の解体や中心市街地の再生、基盤整備や誘致支援策を通じた産業立地促進など旧東独地域振興策を代表とする政策対応を図ってきており、我が国の国土政策、特に地方都市の整備・振興、人口減少地域におけるコミュニティや行政サービスの確保等に示唆を得られるものと考えられる。

筆者は、平成 19（2007）年 3 月、現地調査を行い連邦政府、州政府（ベルリン州、ブランデンブルグ州）、地方自治体（ライプツィヒ市）の計画担当者からヒアリングする機会を得た。本稿では、その際に入手した資料及びヒアリング内容、ドイツの空間整備計画担当機関（連邦、州及び自治体）の資料・計画書等を基に、最近のドイツの国土政策に関する動きを紹介することとした。

2. ドイツにおける空間整備政策の主体

ドイツ連邦共和国は 16 の連邦州（うちブレーメン、ハンブルク、ベルリンは都市州）から構成されており、各州は基本的に国家的な性格を持ち、立法・行政・司法権を有している。立法面に関し

ては、各州は、基本法が連邦に付与している分野以外の立法権を持つが、空間整備政策については連邦に州が立法を行うための大綱的規定を制定する権限を付与している「大綱的立法分野」とされている。従って、連邦が理念・目的等に関する連邦空間整序法（Raumordnungsgesetz）を定め、各州が具体化、実行する制度となっている。

行政面では、基本法で別段の定めがない限り連邦法の執行を州の固有事務とするなど行政権について州に大幅な権限を付与している。なお、1969 年の連邦基本法改正により、一部の広域行政課題については連邦と州が共同で実施すること（共同任務）が明文化されている。（自治体国際化協会（2003））

連邦州 16 州のうち、相互に隣接しているベルリン州及びブランデンブルグ州は、空間整備計画（州発展計画、地域整序計画）を共同で策定するという、連邦制の下で独特なシステムを採っている。このために両州は、1995 年に相互の地域計画分野での協力を公式に規定する州間契約に調印している。一方、他の都市州であるハンブルグ及びブレーメンでは、空間整備政策について周辺の地域とインフォーマルな形で協力している。この協力は、部分的なエリアを対象とした相互の情報交換に限られており、利害対立を負った広域的な問題の解決にはあまり適合していないと言われている。

前述の州間契約に基づいて 1996 年初めにベルリン・ブランデンブルグ州計画共同事務局が設けられている。この機関は、ベルリン州都市開発局とブランデンブルグ州インフラ・地域計画省の双方に所属しており、両州に所属する職員が勤務している。（図 1）

3. 連邦政府の国土政策

（1）連邦政府の役割

連邦基本法は、地域政策に関して、連邦・州の立法権限に関する規定の中で「同等の生活条件を全国土にもたらすよう立法の際に努力しなければならない」としている。これを受けて、連邦空間整序法は、第 1 条の国土整備の理念として「個性

Joint Berlin - Brandenburg State Planning Department			
	Head of Department Management of the department	Governmental secretary Dr. Gerd Gebhardt hannelore.lehmkuhl@gl.brandenburg.de	Phone: 0331.866.7600
	Permanent deputy of the head of the department	Executive senior secretary Peter Schirmer peter.schirmer@gl.brandenburg.de	Phone: 0331.866.7602
Service GL 1	Basic, Legal and Organisational Matters of Joint State Planning	Dr. Kerstin Ringel kerstin.ringel@gl.brandenburg.de	Phone: 0331.866.7610
Service GL 2	European Spatial Development, Metropolitan Region	N.N.	Phone: 0331.866.7620
Service GL 3	State Development Program and Plans Supervision of Regional Planning	Jan Drews jan.drews@gl.brandenburg.de	Phone: 0331.866.7630
Service GL 4	Regional Development and Development of Open Spaces and Protection of Resources	Klaus Ermer klaus.ermer@gl.brandenburg.de	Phone: 0331.866.7670
Service GL 5	Regional Planning Matters of Economy, Transport and Infrastructure	Ernst-Wilhelm Zühke ernstwilhelm.zuehke@gl.brandenburg.de	Phone: 0331.866.7690
Service GL 6	Adaptation of Partial Areas to Development Planning in Eastern Brandenburg	Wolfgang Stoll wolfgang.stoll@lua.brandenburg.de	Phone: 0335.560.3100
Service GL 7	Implementation of Spatial Planning and Planning on Brown Coal Areas/Redevelopment Plans in Eastern Brandenburg	Kathrin Schneider kathrin.schneider@lua.brandenburg.de	Phone: 0355.4765.435
Service GL 8	Adaptation of Partial Areas to Development Planning in Western Brandenburg and in Berlin	Dietmar Szidat dietmar.szidat@gl.brandenburg.de	Phone: 0331.866.7680

図1 ベルリン-ブランデンブルグ州計画共同事務局組織図

の自由な発揮に寄与し、全ての地域空間において同等の生活条件を提供するような国土空間の発展」を明記している。さらに、第2条では次のような15項目に及ぶ国土整備の原則(Grundsätze der Raumordnung)を規定し(国土交通政策研究所(2002))、1)都市部と農村部のバランスのとれた発展を目的に、2)交通や公共サービスが住民の受容できる距離の範囲内に整備され、3)生活条件(就業機会、居住事情、環境、交通、公共的サービス)が著しく立ち遅れている地域での改善等が図られることにより、住民が能力・人格の自由な発展機会を持つことが必要であるとしている。

- a) 均衡のとれた集落・空間構造の実現。経済的・社会的・文化的・生態学的諸関係を保った生活空間構造の確保
- b) 中心地と都市地域を効率よく組み合わせた分散的集落構造の形成
- c) 生態的機能を備えた広域的な空間構造の保全・形成
- d) 集落・空間構造を実現するためのインフラの整備
- e) 人口密集地域における健全な生活条件及び均衡のとれた経済社会構造の確保
- f) 農業地域の多様性の受容と自立的発展
- g) 生活条件が連邦平均よりも劣っている地域の整備促進
- h) 自然・風景の保護育成、環境の保全
- i) 職場立地の適正化による均衡のとれた持続可

能な経済構造の実現

- j) 構造的に脆弱な農業地域の生活・雇用条件の改善
- k) 住宅需要への適切な対応と居住地域の機能的配置
- l) 交通負荷の緩和(交通システムの改善)
- m) 地域の伝統的・歴史的・文化的な連続性の維持、文化的・自然遺産への配慮
- n) 自然・風景の中での保養、余暇やスポーツを行える空間・環境の形成
- o) 民間防衛、軍事防衛の必要性の考慮

ドイツにおける空間政策の主体は各州であり、連邦政府が国土に果たす役割は限定され、連邦政府は間接的に州政府、地方自治体の空間計画に影響を与えている。連邦の役割は全般的法制度の制定であり、連邦空間整序法は枠組みを与えるものであって、州に対して空間計画の内容と目的を提供する。

空間計画に関する連邦政府の具体的な機能は、1)空間計画に関する連邦レベルでの調整、2)主として交通に関して州計画の連邦レベルでの統合、3)EUにおける代表としての役割、4)新たな計画原則の提示、5)先進事例の提示(City Network、Regions of the future等)、6)空間開発モニタリングであり、連邦には空間計画の実施権限はない。(国土交通省国土計画局(2007))

(2) 連邦建築・地域計画庁

上記の空間計画に関する連邦政府の権能のうち、新たな計画原則の提示に関連して、連邦建築・地域計画庁 (Federal Office for Building and Regional Planning) のコンサルティング業務について概説する。

同庁は、連邦交通建設都市省の外局として、1998年に連邦建設局 (Federal Construction Directorate) と連邦地理・地域計画研究所 (Federal Institute for Regional Geography and Regional Planning) を統合して設置された。連邦政府に対する、空間計画、都市開発、住宅、建築の政策分野における部門別の専門的コンサルティングを行う機能を果たしている。

(図2)

同庁第1部 (Department I) が、空間計画、都市開発分野を担当し、次のような業務を通じて、調査プログラムの実施や連邦政府に対する専門的コンサルティングを提供している。

- a) 空間計画・都市開発報告の編集
- b) 調査プロジェクトの管理及び評価
- c) 専門家による意見の提供

d) 都市開発及び空間計画のパイロット・プロジェクトの実施

e) 空間情報システム (Continuous Spatial Monitoring) の運用

f) 専門家イベントの開催

g) 専門シリーズ、雑誌その他の出版物の発行

また、同部は、開発戦略やコンセプトをユーザー指向型にカスタマイズし、地域に応じた特別の政策ツール、スキームやプロジェクトを立案することを通じて、ヨーロッパ、連邦、州、リージョン、都市という異なった地域レベルにおける空間計画・都市開発政策を支援している。さらに、近年は、ヨーロッパの空間計画・都市開発に関する国家を超えた協力を支援することが重要になっている。

最近の調査研究の中心分野は、都市・地域における持続可能な開発モデルの実施に関するものとなっており、持続可能な都市・地域開発という視点から環境面、社会面、経済面の目標達成に不可欠な事項として、環境政策、社会政策、交通・インフラ政策、経済・財政政策といった広範な分野にわたる調査研究を行っている。

President Florian Mausbach		Vice-President Prof. Dr. Wendelin Strubelt		Koordination Office		Koordination of key issues, Controlling, public relations	
Department Z Central Department	Department I Spatial Planning and Urban Development	Department II Building, Housing, Architecture		Department III Federal Buildings in Bonn	Department IV Federal Buildings Abroad	Department V Federal Buildings Berlin	GCI
Section Z 1 Human Resources, Training	Section I 1 Spatial Development	Group II 1 Housing		Section III 1 Business Office	Section IV 1 Business Office	Section V 1 Business Office	Controlling Institution for Building Management
Section Z 2 Organisation and Information Technologies	Section I 2 Urban Development and Design	II 1 1 Housing Market		Section III 2 Mechanical and Engineering	Section IV 2 Mechanical and Engineering	Section V 2 Mechanical and Engineering	
Section Z 3 Budgeting, Publishing, Allowances	Section I 3 European Spatial and Urban Development	II 1 2 Housing Analyses and Reports		Section III 3 Project management north of Bonn	Section IV 3 Project management South and East Asia, Australia, Oceania, America	Group V 3 Buildings carried out for Prussian Cultural Foundation	
Section Z 4 Internal Services	Section I 4 Economics and Society	II 1 3 Construction and Housing Industry, Promotion of Construction Research		Section III 4 Project management BMVg, Art and Exhibition hall, AdVB, AKNZ	Section IV 4 Project management Europe, Africa	V 3 1 Project management Museum Dahlem, Cultural Forum, Friedrichwerder Church	
Section Z 5 Judiciary's Office	Section I 5 Transport and the Environment	Section II 2 Key Construction Issues, Standards, Systems, Rationalisation, GAEB		Section III 5 Project management south of Bonn, New Deutsche Welle broadcasting house	Section IV 5 Project management Eastern Europe, Mongolia, Middle East	V 3 2 Project management Museum Island	
Section Z 6 Research Administration	Section I 6 Spatial Information System					V 3 3 Project management State Libraries	
	Section I 7 Academic Services					Section V 4 Project management BMWi, BMBF and BMVBW	
						Section V 5 Project management Office of the Federal President, DHM, BMJ	
						Section V 6 Project management Foreign Office	
						Section V 7 Project management BMA, BML, BMFSFJ, BR, BPA	

図2 連邦建築・地域計画庁組織図

(3) 国土整備閣僚会議

国土整備閣僚会議 (Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO) は、国土整備、州計画を担当する連邦・州の閣僚から構成される会議であり、連邦空間整序法第8条により1967年に創設されたものである。この会議の構成員は国土整備、州計画に関連する基本的な問題や争点への対応を

担当しており、そこでこの会議では、重要なトピックや議論の対象となっている課題に関して共同で指針を發布することがある。MKROが策定するプログラム・指針は、下位の計画に一定の影響を与えてきたとされている。

1993年の「国土整備政策の大綱的指針 (Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen)」は、

連邦空間整序法に基づいて全国レベルでの空間開発のあり方を示すもので、「分散的集中」、「環境保全」、「交通ネットワークの構築（東西ドイツ統合等）」、「EU統合」、「構造と発展（平等な生活条件の再解釈：地域の自立的発展、成長拠点の設定、東西ドイツの空間構造の統合）」の5つの原則を示している。

また、1995年の「国土整備政策の行動方針（Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen）」は、上記の大綱的指針を具体化したもので、「空間計画の実施のための地域の指定」、「EUレベルの観点から見た空間計画（EUレベルの6大都市圏の指定）」、「空間的な影響を持つ分野別計画の包含」、「空間計画法制度の現代化」の4つの原則ごとに重点項目が記述されている。

MKROは、2006年6月に「連邦空間開発戦略と全体的モデル」を取りまとめた。

連邦空間整序法によって、連邦は州と協力して「連邦領域内の空間開発のためのコンセプト」を改良しなければならないとされている。国内各地域における空間開発の動向を考慮し、将来とも各地域を持続可能なものにするためには上記の大綱的指針に含まれるコンセプトを更に高度化して改良することが必要とされた。その際、具体的には、「成長と競争力の強化」、「変貌しつつある福祉国家」、「生活条件の平等」、「国家的持続可能性戦略」といったトピックが中心に据えられるものとされた。

このような検討を経て、2005年4月にMKROは、コンセプトの改良のために次の3つのガイドラインを取りまとめた。

- 1) 成長と競争力強化に対する空間開発政策の役割を強調する。
- 2) 人口減少、高齢化を迎える時期における公共サービスの保証に焦点を当てる。
- 3) 土地利用の持続的 management、諸資源の保全、発展ポテンシャルの保護を通じて空間計画の強化を支持する。

幅広い国民の議論や専門家による論争を経て、2006年6月30日にMKROは3つのコンセプトから成る戦略を新しいドイツの空間開発のためのコンセプトとして採択した。その概要は次の通りである。

①MKROは、連邦及び州の空間整備・地域開発政策の共通戦略として「連邦空間開発戦略と全

体モデル」を報告した。それは、持続可能性原則の空間的な重要要素及びヨーロッパの次元を考慮して、次の3つの戦略モデルを示している。（図3）

- ・ 成長とイノベーション
- ・ 生存の確保（公共サービスの確保）
- ・ 資源保全と文化景観の保全・育成

これらは、持続可能性とヨーロッパの地域的結束という方向性に基づいている。

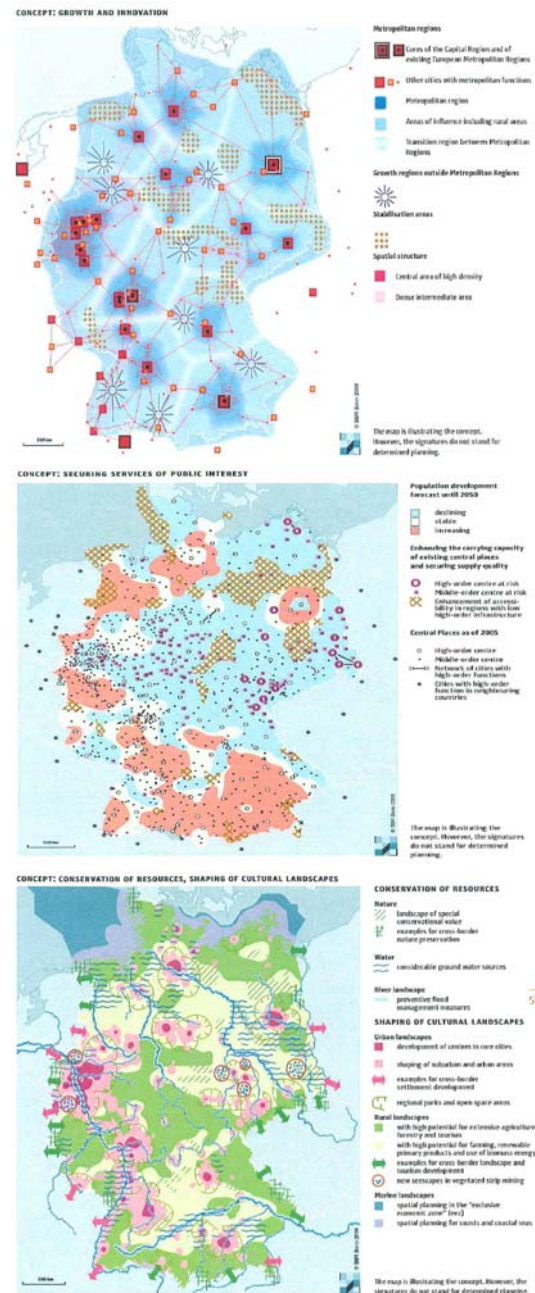


図3 連邦空間開発戦略と全体モデルのコンセプト図（上から、成長とイノベーション、公共サービスの確保、資源保全と文化景観の保全・育成）

②MKROは、ヨーロッパ共通の空間開発政策の議論に対するドイツの貢献を、いくつかの例とともに示している。それは、これら3つの利益が調和のとれた形で結合することによって、国内の次元で、ヨーロッパの結束政策の経済的・社会的な構成要素に重要な意味を与える。

③MKROは、このモデルと行動戦略が次のようなインパクトを与えることを期待すると述べている。

- ・ 地域からの開発に対するパートナーシップと責任のみならず、各地域の力とポテンシャルを束ね、織り交ぜることによって、あらゆる地域を強化する。
- ・ 共同し各構成部分を結合して広いコミュニティを形作るのと同様に、ドイツにおけるヨーロッパのメトロポール地域の基本的役割が重要になる。
- ・ 特にドイツのあらゆるサブスペースにおけるサービスとインフラの供給及びアクセシビリティに当てはまるが、将来の生活環境の悪化を認識した空間整備の戦略、基準、手段を方向転換すること。
- ・ 空間整備に影響を及ぼす他の分野の政策と強力な調整を行うこと。

④こうしたタスクを実現するためには、空間に影響する分野全体にわたってよく調整された計画が必要である。それには、国家的利益に関わる空間整備計画の決定に際して、比較の対象となる基準が不可欠である。州及び地域計画は、将来、特に空間整備計画やプログラムを超えて、これらの共通のモデルや場の開発という視点の空間構造に向けて舵を切らなければならない。このため、州及び地域計画が持っている手段は一層改良されなければならない。

⑤MKROは、これらのモデルや行動戦略を超えて、その外側にある連邦及び州の分野別計画のうち空間に影響を及ぼす戦略の面で反響が起きることを期待している。こうしたことから、幅広い対話を行うとともに、州首相会議での最終的な取扱いを目標に、MKRO議長は、この決定にモデル文書を添付して各専門分野の閣僚会議に送った。

⑥MKROは、次のような重点を考慮して、作業プログラム及びアクションプログラムのモデルを具体化する予定としている。

- ・ ヨーロッパの観点から重要である国境を超

えた大都市の結びつきを含む、「ドイツにおけるヨーロッパのメトロポール地域」の概念の発展と形成を図る。空間開発政策における情報交換や知識交換のウエイトの増大に考慮を払うべきである。

- ・ 中心地システム及び行政機構を適合するように改善する必要性を考慮しつつ、生存の確保の点で等しいチャンスと基準に基づいているという意味での平等原則の形成を図る。
- ・ 文化・景観やフリースペース機能の形成及び自然資源についての持続可能な保全を図る。
- ・ 空間整備の対象範囲と効率の強化を図る。

こうした国土整備戦略に関する議論のプロセスは、空間開発に関する新たなコンセプトを生み出しただけではなく、空間計画自体のコンセプトに関する議論も引き起こし、空間計画政策の役割の変化を新たな方向付けをもたらしたという指摘もされている。

4. 新連邦州（旧東独地域）の振興政策

連邦政府による新連邦州政策のレビュー等を「ドイツ統一に関する連邦政府年次報告」（2005年9月）に基づいて概観すると、次のとおりである。

（1）インフラ整備及び空間開発

同年次報告では、再統一後のインフラ整備と空間開発に関する取り組みのうち、交通インフラ、住宅・都市開発及び高等教育・研究開発インフラについて次のように述べている。

①交通インフラ

再統一後のチャレンジは、1)高容量の東西間リンクが形成されなければならないこと、2)東独時代のインフラの大部分を近代化する必要に迫られたことの2つの課題に直面していた。

1990年5月3日に統一に先立って、東西の両運輸相が失われたリンクの再建のためのイニシャルプログラムに合意し、1997年までに100億マルクを投資することとした。1991年、連邦内閣は17のドイツ統一交通プロジェクトを採択した。これは、総投資額の1/3を新連邦州に投資する「全独連邦交通インフラ計画 1992 (all-German Federal Transport Infrastructure Plan of 1992)」の一部として実施された。同計画は現行の2003年計画まで継続している。この急速な投資の法的根拠として、連邦政府は1991年12月19日に「交通インフラ計画促進法 (Transport Infrastructure Planning

Acceleration Act)」を制定し、1991年～2004年の間に600億ユーロの連邦予算が投じられた。

②住宅・都市開発

東独時代の住宅・都市開発は、次のような社会主義の住宅産業の現実に特徴づけられる。すなわち、1)資金はプレハブ住宅の新たな建設のみに充当され、維持更新投資はゼロであったこと及び2)賃料はメンテナンスコストを下回る水準に設定されていたことである。この結果、インナーシティの住宅等多くの建築物が老朽化し、近代化が必要な住宅が積み残されていた。この状況は1949年以来変わっておらず、旧東独時代の住宅700万戸の24%弱が専用トイレを持たず、同じく18%がバス・シャワーを備えていなかった。また、100万戸が深刻な構造上の欠陥を抱えていた。

新しい建築物の集中的な建設により多くの都市が性格を変えた。郊外化(suburbanization)がなかったのは事実であるが、2つの顔を持つ都市を作り出した。一面は衰退する旧市街であり、もう一面は新しい莫大な住宅である。後者は現代的であり優れたインフラを備えた、人々に魅力的なものであった。

再統一後2～3年間の住宅・都市開発政策は、市場への住宅供給の問題を解決することとインナーシティの衰退を食い止めることに集中した。1993年の「補助地域法(Assisted Area Act)」が中心的手段であり、住宅ストックへの投資や新規住宅建設に対する税金の軽減措置を設けた。しかし、これが大きな死重効果(great dead-weight effect)をもたらした。都市開発の観点からは不必要な新たな住宅建設が集中的に行われ、多くの余剰住宅を発生させた。1990年代末には空き家が100万戸存在するとの推計がなされた。

連邦政府は2001年に「新連邦州における都市構造改革プログラム(Urban Restructuring in the New Federal States programme)」を立ち上げ、統合都市開発戦略(integrated urban development strategies)を基礎に余剰住宅の解消(余剰住宅の解体及び中心部の魅力向上)を支援した。近年、多くの都市地域では、衰退したインナーシティを活力があり住みたくくなるような中心に変えること及び多くの新規住宅を到達水準まで供給することに成功した。しかし、仮にこの分野での東独復興が成功裡に続くとしても、人口の変化と都市の縮退の影響に積極的かつ柔軟に対応することはなお不可避である。

③高等教育・研究開発インフラ

社会経済の知識化、技術化、イノベーションベース化等に伴って、高等教育・研究開発インフラの重要性が増大している。大学、応用科学大学(universities of applied sciences)は、地域における卓越した成長の核や中心の創造のために重要なスタートラインに立っている。

改革プロセスの主要目標は、学術システムを国家統制から自由なものとする、東独の研究開発の核である地域を保全することであった。1990～1994年にかけて東独国内に広く分布していた高等教育機関については、他機関への吸収・統合あるいは廃止されるなどリストラが行われた。この結果、2005年時点では新連邦州内に、23大学、35応用科学大学、17芸術・音楽大学が分布することとなった。1991～2004年に連邦政府はベルリン以外の新連邦州に対して、「高等教育機関の研究機能の拡大と建設(extension and construction of institutions of higher education)」という共同任務の枠組み/framework of the joint task)で支援を行い、29億ユーロが東独の高等教育機関の発展と拡大のために投じられた。

1990年代初期までに、東独の産業応用型の研究開発機関は民営化や大規模な合併に見舞われて行き詰まっていたので、新しい枠組みはなかなか出現しなかった。このため、新連邦州に競争力のあるR&Dの構造を作り出すことは今日依然として極めて重要なテーマである。

(2) 東独発展の促進戦略

連邦政府の新連邦州政策は、次の2つの要素から成る戦略に基づいている。

- 1) 新連邦州において持続可能で永続的な(sustainable and lasting)経済成長を図るため、ドイツ全土において統制的・規制的な(regulatory)環境が改善されなければならない。連邦政府は改革と成長・雇用環境の改善に着手すべく、アジェンダ2010を立ち上げた。これは、労働市場、社会保障、工場・貿易法、税制の改革を含む広範な分野にわたる。
- 2) 今なお新連邦州は、企業の自己資本比率が低い、特別なインフラのギャップが存在するなど、統一後に残った膨大な積み残しニーズ(backlog demand)がもたらした欠陥を抱えている。このため、連邦政府は、投資促進、イノベーション促進、インフラの整備に重点を置いた資金供給の改善を実施した。この政策は、人々が職を見つける機会の拡大と職業訓練、構造変化に伴う

苦境の緩和をねらった積極的な労働市場政策によって補完される。

①集積、クラスター形成の促進

2004年連邦政府は、集積とクラスターの促進 (promoting concentrations and clusters) によってこの政策を拡大する決定を行った。これには、目的達成に一層効果的な方法で資金供給手段を展開すること、成長と雇用を加速する上でその効果を強めることが含まれており、いくつかのケースで用いられた無差別の資金供給の廃止も含まれる。

既存の経済的な強み (strength) ーある機能に特化した地域から産業付加価値の連鎖の強化までーを強化するためのクラスター政策の促進には、それぞれの地域をビジネスを行う上で一層魅力的な場所とするためのあらゆる手段が含まれている。また、経済開発の促進、教育政策、研究開発政策 (research policy)、労働市場政策等の異なる分野の政策を統合して運用することも含まれる。連邦政府はこのプロセス、すなわちビジネスネットワークの促進や成長の核や特色ある産業集積の開発に、対象を絞った支援を行っている。このため、新連邦州や産業界との密接な対話を行っている。

②結束協定 (Solidarity Pact)

2004年末の結束協定Ⅱの採択とともに連邦政府と州は、健全な資金供給に立脚した東独開発の第2局面に入ったと言われている。結束協定Ⅱの内容は、2019年までの間に新連邦州は、特別な必要に対する補完的な連邦の交付金から合計で1,050億ユーロを受け取ることとなっている。この資金供給は段階的に減少するとされている。

また、連邦政府は、同じ期間に510億ユーロ (目標値) の基金造成を合意しており、東独は、この基金から開発に大きなインパクトを持つプログラムとプロジェクトの形で恩恵を受けることが期待されている。

(3) 人口変化 (demographic change) ー新連邦州が直面する難局ー

以下では、新連邦州が直面する人口減少の状況、今後の見通しを説明するとともに、これに伴う課題に対応するための新連邦州各地域における取り組み事例を紹介する。

①人口構造の変化

ドイツ社会は、過去の出生率低下と平均寿命の上昇によって、既に結末を見通しうる人口変化の

プロセスをたどっている。連邦統計局の推計によると、ドイツに居住する人口は現在の82.4百万人から今後25年間で81.2百万人に減少する。そして2050年までには75.1百万人に減少する。同時に人口の年齢構成についても、現在、労働力人口100人に対して65歳以上人口は1/3以下であるにもかかわらず、今後25年間でこの比率は約50%に上がると見込まれている。このような人口変化は地域ごとに異なったインパクトを与える。

新連邦州における人口のトレンドには、次のような3つのプロセスが識別できる。

- 1) 第1に、西独から東独への小さくはない人口移動があるにもかかわらず、全体としては東独から西独への人口流動がみられる。(表1)
- 2) 第2に新連邦州における出生率の著しい低下が挙げられる。1990年以降東独における合計特殊出生率はいつも1.0を下回っていた (西独では1.4) が、1994年から東独における出生数は再び増加し、出生率は今や1.2に達している。このトレンドは今後も続くと思われ、2002～2010年の間に新連邦州における出生数は5%以上増加すると推計されている。この率は西独と東独で同じである。

Table A 4.1: Population movements between the new federal states (including Berlin) and the old federal states

	Balance (East)	East->West	West->East
1991	-171376	269071	97695
1992	-95636	215221	119585
1993	-59846	179758	119912
1994	-33852	163958	130106
1995	-31338	164129	132791
1996	-26259	160085	133826
1997	-26520	159330	130810
1998	-41728	171509	129781
1999	-51464	183946	132482
2000	-68766	204283	135517
2001	-83181	208379	125198
2002	-76793	216168	139412
2003	-57699	195216	137517

Source: Federal Statistical Office

表1 ドイツ東西間の人口移動 (「ドイツ統一に関する連邦政府年次報告」(2005年9月)による)

同時に年齢構成のインパクトも存在する。近年、新連邦州では若年人口の明らかな低下が見られる。子供及び若年人口の従属人口比は1991年の40.1から2004年に28.1に低下している (同期間で老年人口の従属人口比は22.8から32.4に上昇)。この傾向は将来も継続するだろう。推計結果によると、ベルリン以外の東独各州における5～29歳人口の割合は現在の26%から2020年までに18%に低下し、同じく65歳以上人口の割合は18%強から27%に上昇する。

この年齢構成の変化は東独で、利用可能な労働力に顕著なインパクトを与えている。ポジテ

ィブな面では利用可能な労働力が小さくなることは失業の減少という結果をもたらす。しかし、長期的な視点で考えると、ある職業における熟練した労働者の不足が生じることになる。

- 3) 東独の人口動向を特徴づける3つめのファクターは、東独域内での人口移動である。周辺(peripheral)のルーラルな地域や中規模の都市(towns and cities)では居住者が減少しているにもかかわらず、人口移動の主要な「受益地域」(人口増加地域)はベルリン周辺のような郊外部である。東独域内でのこのような人口移動は、経済発展が地域によって異なっていることの反映である。過去15年以上の間、新連邦州には成長地域が見られるが、主として製造業の平均以上の成長とそこに立地する現代的なサービス産業に基づいている。そこでは将来にわたって、良好な成長の機会を享受し続けると見込まれている。

②人口変化の要因

これらの人口変化によって、すべての公共サービスが影響を受けると見込まれる。これは、交通・住宅インフラ、保健衛生、教育のみならず、社会的・文化的アメニティや国家財政にも言えることである。同時に人口変化は、マンパワーの利用可能性にも大きなインパクトを与える。今後20~30年の間に、今日の労働力の供給過剰が労働力、とりわけ熟練労働者の不足に取って代わる。さらに、このことは新連邦州の成長可能性に不利な影響をもたらしている。加えて、新連邦州における公共財政は人口トレンドのインパクトを受けており、既にその変化に適合しなければならなくなっている。公共財政の持続可能性を保障するため、予算的な統合(budgetary consolidation)プロセスはシステムティックに続けなければならない。これは、基本的により一層の歳出削減と公共財政の継続的な質的改善を含んでいる。

新連邦州における人口変化に対応する機動的な政策は、次の2つの要素から成り立っている。

- 1) 1つめは、可能ならば、こうした変化(東から西独への人口移動及び出生率のトレンド)の原因そのものに取り組むことが不可欠である。この目的は、個人の移動や人生設計に関する希望に障害を置くことではない。むしろ、移動するかどうかの個人の意思決定にポジティブな影響を及ぼす問題である。その主な方法の1つは、いわゆるソフトな立地決定要素の促進であ

る。これは、家族のニーズを満たす、居住、そしてとりわけ労働環境の改善を促進するのみならず、市民参加やローカルな社会的ネットワークのつながりをサポートすることをも含む。

- 2) 2つめは、変化する人口構造への避けられない適応プロセスの中から革新的な解決方法を発見することが不可避ということである。連邦政府は全国でこのような努力を支援している。2005年6月に高齢者の可能性と潜在力を一層よく引きだそうとする企業や社会の取り組みを活性化するため「あなたの経験は我々の未来」イニシアティブを立ち上げた。ここで東独はパイオニアの役割を演じることができる。なぜなら、人口学的変化の難局は、旧連邦州よりも早くかつ大きなスケールで新連邦州が直面しているからである。

③人口減少に伴う諸課題への取り組み

人口減少に伴う公共サービスへの影響と課題に対応する取り組みについて、都市開発、保健、教育、地方行政等の分野について見ると、次のようなものが挙げられている。

- 1) 「新連邦州における都市構造改革(Urban Restructuring)」プログラムは、減少した需要に住宅ストックを適合させるモデルスキームに発展した。特にこの数十年間に建てられた住宅の解体(demolition)、インナーシティの近隣地区や中心地の修復(restoration)は、多くの人々の居住環境を改善し、その生活の質(quality of life)を向上させてきた。このプログラムから学んだ教訓は「旧連邦州における都市構造改革」として知られる西独における類似のプログラムの開発のためのモデルになった。
- 2) 新しいアプローチはまた、東独のルーラルな地域における健康管理(health care)にも採用されている。その重要な手段は入院患者と外来患者の厳密な区別の廃止である。例えば、病院を開放して外来患者に治療を提供することによって、2つのタイプのケアをぴったりと当てはめることは、ルーラルな地域において質の高い健康管理の実現を保障する機会を作り出す。これはまた、法定健康保険近代化法によって再び可能となったヘルスセンターの目的でもある。ヘルスセンターは旧東独時代に成功裡に運営されていた外来患者クリニックのコンセプトに基づいている。そこでは、あらゆるタイプの外来患者治療をワンストップで提供し、極めて能率的に運営することができる。

- 3) 教育政策上の理由から、又それによって影響を受ける家族の生活を楽にするためにも、子供たちをあまり遠くの学校に通わせないことが重要である。児童数は減少しているが、このことは生徒の家から合理的な距離の範囲内に魅力的な学校が用意されることを保障する必要に対して新しい解決法を示すことを意味する。一定のルーラルな地域の学校で、複数のクラスを一緒に教えることと、中央管理機関といくつかのサイトから成る学校のネットワークを確立することは、児童数の減少問題に取り組むための2つの選択肢である。
- 4) 縮小する人口は、とりわけルーラルな地域においては、行政機構にもインパクトを持っている。新連邦州はこの難局に取り組み、市民のニーズに応じやすい、効率的で現代的な行政機構を作り出す機会として活用しなければならない。こうして、例えば、メッケンブルグー西部ポメラニアは、持続可能な地方行政機構を作り出すための政府と区域の合併（自治体合併）を開始している。これらの大きなエリアは、行政を一層市民に身近なものとするために連邦政府から地域（district）への多様な権限の移譲を可能にする。
- 5) 加えて、全体的に地方政府の新しい形態の実現可能性が増している。例えば、ザクセン州は、「活動組織の上の地方政府（local government on wheels）」の考え方に追いついてきている。ルーラルな地域におけるローカルな公共交通サービス

の提供は、人口減少に従って次第に困難なものとなろう。そして、もし在来の手段が使われるならば、とても高くつくであろう。公共交通に依存している人々のモビリティを保障するため、ルーラルな地域において持続可能なローカル公共交通サービスを提供する新しいアプローチが、連邦教育・研究省が支援する「インパルス 2005」パイロット・プロジェクトの一部として試行されている。また、北東ブランデンブルグで資金が提供されているパイロット・プロジェクトには、フレキシブルなデマンド応答型のダイヤルバスサービスやボランティアの運転士が運行する「市民バス」が含まれており、人々にモビリティを保障するだけでなく、市民の契約（civic engagement）を活性化するものでもある。

5. 地方政府の空間整備政策

(1) 州発展計画

ドイツの空間整備政策に関する連邦政府の権限は、前述のように適切なフレームワークを形成することに限られている。空間計画は、各州の権限の範囲内で、政治的な実行可能性を考慮して実施されるが、その所管が州政府の環境保全・農業省、都市開発省、内務省等の部局に割り当てられることもある。

州計画法に基づく州計画は、土地利用やインフラ整備の具体的内容が含まれ、即地性もある。特に中心地、開発軸等については基本的に州に指定

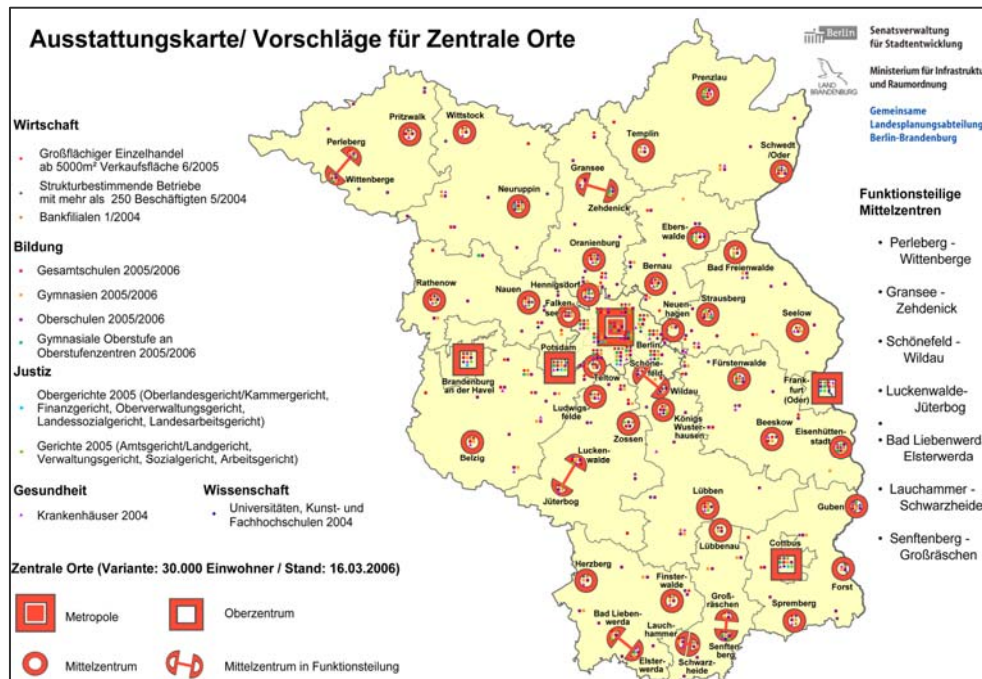


図4 ベルリン・ブランデンブルグ地域中心地システム改定案（2006年）

権限があり、中心地等のうち大規模なものは州計画によって指定される。

以下では、ベルリンーブランデンブルグ州計画共同事務局でのヒアリング内容を基に、同事務局が策定した計画を概観する。

①州発展計画 I – 中心地及び周辺構造 – (State Development Plan I central-local structure(LEP I)) (2002 年)

州発展計画 I (LEP I) は、ブランデンブルグ州政府単独で策定された、同州域内だけに適用される部分計画 (partial plan) である。この計画は同州の中心地構造の目標を示し、中心地構造原則に従って同州の定住構造 (settlement structure) を整備する法的義務を同州に課している。このツールは、州内のすべての地域で平等な生活水準を実現するための前提条件を形作るとともに、バランスのとれた定住構造を保証するものである。中心地はまた、生活上の基本的なニーズを満たす公共及び民間の機関を集積させることも目的としている。こうして中心地は、公共及び民間サービスや住宅の配置及び商業開発を規定する本質的な要素を形成する。

中心地と開発軸の具体的・即地的な指定権限は州にあり、連邦空間整序法においても中心地、開発軸を州計画によって定めることが義務づけられている。

②州発展プログラム (State Development Program(LEPro)) (2003 年)

州発展プログラム (LEPro) は、下位計画に対する目的・原則の提示、均衡ある空間整備、周辺地域への開発促進、計画地域の統合及び環境保全、インフラ整備、雇用、文化、社会的関心に関する総合調整を目的とするプログラムで、分散的集中、多核的都市システム、工場跡地等の再利用の最優先等の特徴とする。

③州発展計画ーベルリンーブランデンブルグ大都市圏ー (State Development Plan for the closer sphere of influence Brandenburg-Berlin(LEP eV)) (2003 年)

州発展計画ーベルリンーブランデンブルグ大都市圏ー(LEP eV)は、州間の調整、インフラの統合、多核的都市システム、旧軍用地の再利用、既存市街地開発の優先、公共交通と都市開発の連動、中心商業地区での大規模ショッピングセンターの立地、2020 年までの人口 30 万人増への対応、5

つの大規模自然公園 (自然、農業保護、レクリエーション) の整備を開発戦略とする計画である。特に、1)計画区域内の 246 の自治体 (1990 年時点) が次の 3 つの地域に分類されていること (Type 1 自治体(赤): 50%の人口増が認められる地域; Type 2 自治体(黄): 25%の人口増が認められる地域; Type 3 自治体(緑): 10%の人口増が認められる地域)、2)Type 1 自治体は 26 の潜在的開発地域を構成すること、3)郊外化からオープンスペースを保護するための地域公園のつながりの整備、などを特徴としている。

(2) 地域整序計画

州政府による地域整序計画は、個々の地区や自治体を越えた包括的な内容を有している。この計画は、州の特定の地域を対象としており、州によってかなり異なった形態となっている。計画に対して州政府が責任を負う州や、州政府の下位の機関や地区が所管する州があり、自治体連合の責任で策定する州もある。

ブランデンブルグ州の場合は、5つの地域整序計画コミュニティがそれぞれの地域整序計画を所管している。ただし、コミュニティを構成する自治体間で同事務局に相当する組織はない。地域整序計画については地域の複数の自治体が責任を持ち、州計画共同事務局と情報交換は行うが、地域が独自に策定する。

(3) 地方自治体

①地方自治体の空間整備政策

自治体の規模いかんにかかわらず、地方自治体自身はその区域の開発を目的とする開発計画を実施する。それは、自治体開発計画と土地利用計画である。この権利は、基本法第 28 条の自治権に基づくものである。個々の地方自治体は土地利用計画に関する決定を自らの裁量で行う。

すなわち、自治体の高権に基づく政策的な開発手段として、FプランとBプランが位置づけられる。Fプランは1/5000 又は1/25000 の土地利用計画図で自治体全域を網羅。どのような建物が建設可能か、どのような密集度で建設可能かという大枠的なものが盛り込まれている。その下に地区詳細計画図 (Bプラン。1/500 又は1/1000) があり、都市行政部局・市議会によって協議され決議される。自治体策定の計画は市民の縦覧がなされ、市民、市民団体、自然保護団体等が精査して意見を述べるができる。自治体が計画を実施する上

で、①隣接する自治体にどのような計画かを公式、非公式に情報交換すること、②空間整備における目的を十分明確にしてターゲットを守らなければいけないという2つの重要な義務を負う。

②ライプツィヒ市の事例

地方自治体における地域開発、地域政策の戦略、取り組みの事例を、ライプツィヒ市都市開発局へのヒアリングを基に整理すると次の通りである。

1) ライプツィヒ市を取り巻く構造変化

ライプツィヒ市は中部ドイツのメトロポール地域にあり、ケムニッツ、ドレスデンと合わせてメトロポール地域に指定されている。

再統一後の構造変化については、東独時代には工業部門に101千人が従事していたが、4年で8万人に減り、現在は11千人に落ちた。就業者数は一旦減少したが少しずつ回復している。銀行、メディアが進出し雇用を創出したため回復の兆しが見えるが、依然失業率は高い。さらに、①ライプツィヒ近郊に大型ショッピングセンターが立地、②いろいろな産業が拠点として進出、③郊外宅地の造成といった3つの変化(郊外化)が起こった。それらに伴って、ライプツィヒ市の人口は1989~1998年の10年間に約10万人が減少した。その要因は、①出生率の低下によるもの、②職を求めて西独地域に流出、③郊外に住宅を建てて移転のそれぞれが概ね1/3ずつである。1999年以降は周辺自治体との合併により人口が増加している。(図5)

ライプツィヒ市の空間構造は開発の観点から、①グリーンベルト：緑が豊富な高級住宅地等、②赤色の地域：市街地の核、③市の北部：新しい産業が立地し再開発、の3つに区別されている。

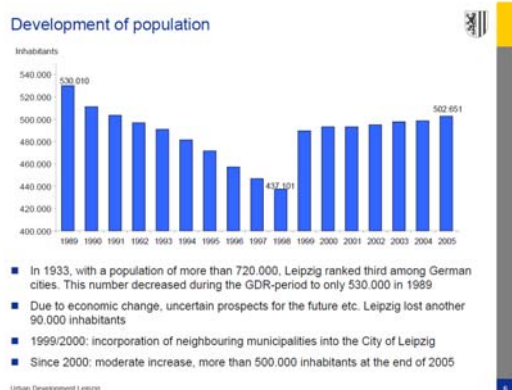


図5 ライプツィヒ市の人口推移(ライプツィヒ市資料による)

2) 経済開発

経済開発に関しては、まず1990年代に集中して行われたのはインフラ整備である。ヨーロッパの長距離道路網に組み込まれるように特にアウトバーンを強力に整備した。現在は、①福祉、バイオ、医療、ライフサイエンス、②メディア、③電力、環境(エネルギー市場・企業が所在する)、④自動車組立・部品サプライヤー、⑤技術サービスの5つのクラスターを中心に施策を展開している。

この他に都市開発の観点から次の2つの戦略を持っている。①昔の工業団地を魅力的にするように改造するとともに、②立地条件等で企業を誘致できるフィールド、サイトを作ることである。例えば、BMWライプツィヒは同社の仕様に従って前提条件を整備したところ誘致に成功し、5千人の雇用を創出した。さらに部品サプライヤーで4,500人の雇用も創出した。

(図6)

加えて、ブリュッセルにあったDHLのロジスティクスセンターの誘致に成功し、直接3,500人の雇用を、サプライヤーを含め11,000人の雇用を創出した。また、軍用地跡地にアマゾンも立地している。

他方、商業用地で整備されなかった地域では、19世紀のドイツの企業乱立時代に建てられたものの外郭を残して改修し、ロフト、レストランとして再生している。

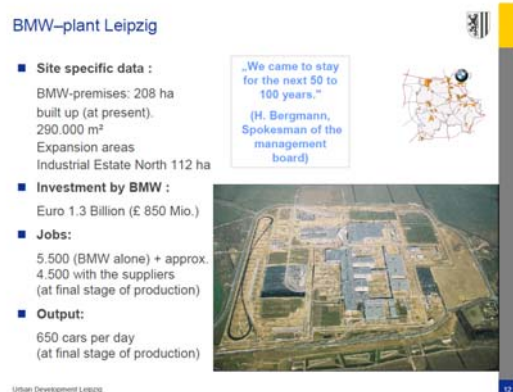


図6 BMWライプツィヒ工場の概要(ライプツィヒ市資料による)

3) 住宅及び市街地の再生

住宅市街地の再開発に関しては、1990年にはライプツィヒ市の住宅26万戸中20万戸が何らかの手を加えないといけない状態であった。つ

い最近までに約3/4を近代化できた。その中でドイツのバブル時代の貴重な古い建物のリノベーションも行った。

当時、ライプツィヒ市の人口が急減し、郊外・中心双方の住宅に空き家が目立った。2000年には全市の住宅の20%にあたる6万戸の空き家があった。また、市街地には建物が間引きされて連続性が途切れた雰囲気のある場所が出てきた。空き家に対する対処で一番の方法は減築(=解体)。その対象は東独時代のプレハブ集合住宅であるが2000年から9,000戸が解体された。この解体のペースは都市開発上の様々な要素を考慮して決定した。東地区(East End)では荒廃した古い建物が多く存在しとても住む気になれない所であったが、それを再生した。すなわち、この地区は19世紀に建てられた建物(築後100~120年)が荒廃し30%が空き家になっていた。そこで、道路をなくして緑を増やす、建物の復元、減築・解体等を行って、住むことの魅力を回復させた。一部未改修のものも残るが、魅力的に開発したので民間投資家も関心を持ち始めている。西地区(West End)では荒廃市街地の古い建物を、緑が豊富で快適に住めるように、一部EUの補助金も活用して改造した。これによって雇用創出と地区の活性化の効果が上がった。District Park Plagwitzでは魅力的な地域にするよう土地の価値を上げるように開発し、民間投資家も関心を持つようになった。(図7)

サブアーバニゼーションに対しては、セルフユーザーのために(中心地の住宅市街地を)魅力的な形にして郊外に住もうとしていた人も取り組むような動きを行っている。ユーザーが組合を作って、そこに補助、助成することによって建物の改善、再生を行っている。また、建物が間引きされて連続性に欠けたところを緑でつなぎ、市街地で緑にふれあえ、体験できるようにすることで、人々が郊外に移るのを阻止しようとしている。

Integrated location development: district park Plagwitz

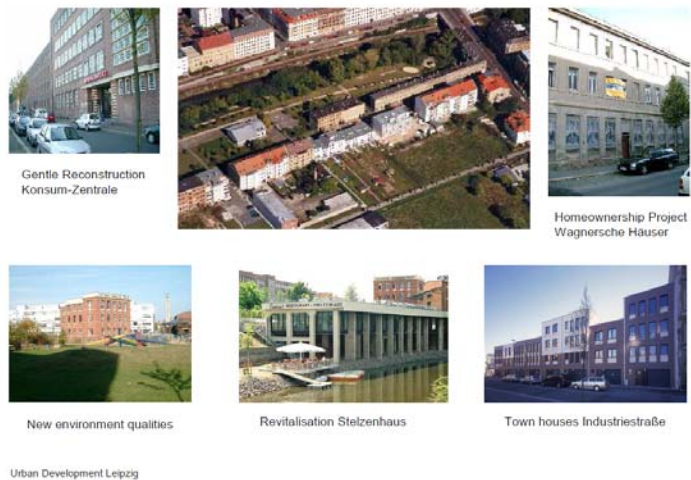


図7 District Park Plagwitz プロジェクト(ライプツィヒ市資料による)

Historical architecture, new urban structures



図8 ライプツィヒ市中心部の空間整備(ライプツィヒ市資料による)

将来に向けたプロジェクトとしては、大学の旧広場に礼拝堂建設、ライプツィヒ市南部から中央駅までSバーンの計画等がある。また、都市に不可欠な灯りに着目し、公共の場における灯りを大事にして都市の特徴づけを図りたいとしている。

4) 緑地及び景観

緑地に関しては、隣接自治体とともにライプツィヒ市を取り囲むグリーンベルトを整備したいと考えている。グリーンベルトから市街地に入っていく(integrateする)オープンスペー

ストと組み合わせることを考えている。この取り組みは関係する自治体が共同で取り組んでいるプロジェクトであり、各自治体から人を出してWGを作って計画、実施を図る。なお、手続面では法的根拠はなく、各自治体の議会と一体として協議しながら進めている。(他の都市ではこうしたプロジェクトに、共同の開発公社(目的連合の制度を活用)を作ったところもある。)

また、市の北部・南部の露天掘りの褐炭鉱跡に水を引き入れてレジャー用地にする、再自然化することも行っている。

5) ライプツィヒ市都市開発局の設置経緯

東独地域の都市開発は大きく2段階に分けられる。最初は再統一後リニューアルの意味で大型投資が盛んに行われた段階である。その当時ライプツィヒにも投資ブームが起こっていた。当時のライプツィヒの人口は65万人に過ぎなかったが、そこにオフィスや住宅の投資ブームが起きて供給過剰になった。そこで、長期的な観点から都市を整備するために、1995年に都市開発局が設けられた。この局は西独、東独の両方の人から構成されるが、若い、新しい思考をもって都市開発に従事する人がいることが重要である。連邦の交通建設都市大臣はこのような同じ意思をもった、元ライプツィヒ市上級市長である。1995～1997年に70万平米のオフィス空き床、6万戸の空き家が発生し、1998～2000年にかけて都市改造の意識が高まった。2番目の段階は、経済発展志向ではなく現状に合わせた都市開発の実施の段階である。

6. おわりに

本稿では、ドイツにおける国土政策の主体、連邦政府と州政府それぞれの役割と最近の動きを説明し、新連邦州(旧東独地域)振興策を紹介した。

ドイツの国土政策においては、競争力強化が中心課題であるとともに、地域的・社会的結束も重要な課題と位置づけられている。その背景には、地域それぞれの発展のダイナミズムが異なる以上、各地域の発展を同一水準にすることはできないが、他方、地域間の著しい格差はドイツ社会に亀裂を生じることから、後進地域にも成長の増進を図ることが重要であるとの共通認識が存在するものと考えられる。

連邦空間整序法にはこのような認識が反映されて、国土整備の基本理念に「個性の自由な発揮」と「同等の生活条件の提供」の2つを明記すると

ともに、国土整備の原則がこれらを具体的に敷衍している。

参考文献

- ・国土交通省国土計画局(2007)「平成18年度諸外国の国土政策分析調査」
- ・自治体国際化協会(2003)「ドイツの地方自治」
- ・国土交通政策研究所(2002)「EUにおける都市政策の動向とイタリア・ドイツにおける都市政策の展開」
- ・国土交通省国土計画局(2005)「国土計画に関する国際的な情報の収集・分析等の調査業務」
- ・Federal Office for Building and Regional Planning(2000), "Planning, Construction, Management and Research"
- ・Federal Office for Building and Regional Planning(2006), "Perspective of Spatial Development in Germany"
- ・Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs(2005), "The Federal Government's Annual Report on the State of German Unity"
- ・Joint Berlin-Brandenburg Planning Department (2004), "Joint Planning for Berlin and Brandenburg"

5. 米国における都市・国土政策の潮流

村山 顕人 (名古屋大学大学院環境学研究科都市環境学専攻 准教授)

1. 米国の都市・国土政策の流れ

米国では、都市計画や成長管理政策に関する国(連邦)の法律は存在せず、都市計画や成長管理政策の仕組みは州によって異なる。州には、州内の地方政府(カウンティ、自治体、特別地区)に土地利用計画・規制に関する権限を与える授權法として、計画・ゾーニング関係の法律があり、その他に、宅地分割規制の義務や権限を自治体に与える法律、自治体の開発・建築規制に関する権限や手法を定める法律、開発に環境影響評価を義務付ける環境関連法などがある(保井、2004)。

したがって、都市計画の内容を実際に定め運用するのは自治体である。自治体は、総合計画、ゾーニング、宅地分割規制といった従来からの計画・規制手法に加えて、インセンティブ・ゾーニング、計画単位開発、開発権移転、特別ゾーニング地区、デザイン審査といった多様な計画・規制・誘導手法を駆使している。とりわけ、都心部(ダウンタウン)政策を展開する中で、都市計画の様々な手法を開発していった。

しかし、第二次世界大戦後、郊外開発(都市スプロール)が急速に進むと、個々の自治体では対応できない広域成長管理の問題が深刻化し、一方で、環境問題に対応するための連邦法が続々と制定され、州政府は広域成長管理の枠組みを構築せざるを得ない状況となった。ハワイ、バーモント、フロリダ、オレゴンは、1960年代・1970年代に全州的に成長管理政策を導入した先進州であり、その後、1980年代にはニュー・ジャージー、メイン、ロード・アイランド、ジョージア、1990年代初頭にはワシントン、メリーランドの各州が続いた。簡単に言ってしまうと、多くの成長管理政策は、農地や自然環境を保全し、都市基盤を新規に整備するコストを軽減するために都市スプロールを防止しようとする一方で、既存または新規の公共交通システムによって支えられる都市拠点で成長を受容しようとするものだ。それゆえに、成長管理は土地利用計画、交通計画、環境計画の統合なのである。

近年、成長管理の概念は、より幅広い「スマート・グロース」という概念に拡大している。「スマート・グロース」とは、国家の自然環境を保護し、国家のコミュニティをより魅力的で、経済的に強

力で、より社会的に多様なものにするための、幅広い開発及び保全の戦略群を指し(U.S. Environmental Protection Agency, 2007)、広域から地区までの各空間レベルにおいて、土地利用、交通、環境のみならず、都市デザイン、コミュニティ形成、経済活性化等の様々な分野の取り組みを望ましい方向に展開させる運動である。

さらに、ヨーロッパやアジアを含むグローバルな競争の中で米国が成長し続けるための国家的・長期的戦略として「アメリカ 2050」の検討が進んでいる。その中で、「メガ地域(mega region)」の出現が国の成長の鍵であると考えられている。メガ地域とは、複数の都市圏の大きなネットワークであり、米国の急激な人口成長と経済成長は10またはそれ以上のメガ地域で起こると予想されている。(Regional Plan Association, 2006)

このように、米国では、自治体の都市計画を基礎として広域成長管理の枠組みが構築され、それがスマート・グロース運動に発展し、さらにはグローバル競争の中でメガ地域の概念が出現している。以下では、様々な都市計画の手法が開発された自治体の都心部政策の変遷、スマート・グロース運動、アメリカ 2050の取り組みについてもう少し詳しく説明した上で、シアトル及びポートランドの先駆的事例を紹介したい。

2. 都心部政策の変遷

米国諸都市における都心部政策の変遷には、各都市の経済的・社会的・文化的・空間的状况による差異あるいは個性がある一方、共通する大きな流れがある。都市政策を専門とするポートランド州立大学のCarl Abbott教授は、第二次世界大戦後から近年までの都心部政策の変遷を次のように整理している。

都心部が都市圏の一極集中拠点として認識された1945年から1955年までは、フリーウェイや幹線道路の整備による郊外から都心部への自動車アクセスの改善が行われた。そして、都心部の衰退が明らかになり、それが不動産市場の失敗の現れだと認識された1955年から1965年までは、貧困近隣地区におけるスラム・クリアランス型再開発が計画・実施された。しかし、こうした自動車中心・大規模再開発型の政策が都心部の既存の特

徴を破壊するとの反省から、1965年から1975年までの時期になると、都心部は独自の特徴を持つ小地区の集まりとして認識され、都心部内各地区において、近隣再生、歴史保全、ヒューマン・スケールの都市計画と都市デザインが展開されるようになった。その後、1975年から1985年までの時期は、都心部が多様な個別体験実現の場、そして、意識的かつ巧みに操作される人工物として認識され、民間開発のデザインに対する規制や文化施設、市場、オープン・スペース等のアメニティに対する公的支援が行われた。そして、都心部がグローバル経済における「戦闘指揮所」として認識された1985年から1995年までは、オフィス地区の拡張と支援施設の整備に力が注がれた。(Abbott, 1996)

さらに、1995年以降、先駆的都市では、次に説明するスマート・グロース運動の影響を受けながら、積み残されて来た都心部の様々な課題を解決し、都市圏の雇用・人口成長を積極的に受容する魅力的な都市空間を形成するための都市計画と都市デザインが展開されている(村山, 2004)。

3. スマート・グロース運動

米国環境保護庁によると、「スマート・グロース」とは、国家の自然環境を保護し、国家のコミュニティをより魅力的で、経済的に強力で、より社会的に多様なものにするための、幅広い開発及び保全の戦略群を指す(U.S. Environmental Protection Agency, 2007)。スマート・グロースの誕生を特定することは難しいが、その起源は1970年代・1980年代・1990年代初頭の東西海岸州における成長管理政策の導入のみならず、1990年代に建築家が主導したニュー・アーバニズム運動や1987年に環境と開発に関する世界委員会(ブルントラント委員会)が出版した報告書「我ら共有の未来」による持続可能な開発に対する世界的な注目も含む。

スマート・グロース運動の主要な特徴は、それが、自治体及び州政府のみならず、環境団体、歴史保護団体、専門家団体、開発及び不動産業界のネットワークによって主導される国家的な運動であることだ。米国環境保護庁は、1996年に、上記のパートナーを含むスマート・グロース・ネットワーク(Smart Growth Network: SGN)を設立した。同ネットワークのねらいは、成長がいかにか生活の質を向上させるかについて公衆の関心を高めること、スマート・グロースの優良事例を推進すること、情報や革新的な政策・手段・アイデアを開

発・共有すること、スマート・グロースの課題を克服して機会を活用する戦略を検討することである。協定によって、同ネットワークはパートナーのひとつである国際市・カウンティー支配人協議会及び米国環境保護庁によって運営されている。

(Smart Growth Network, 2007)

全米の様々なコミュニティで、いわゆる「スプロール」に支配される現在の開発パターンが、もはや都市、既成の郊外、小さな町、農村コミュニティ、自然地域が目指すべき長期的なビジョンではないことの認識が高まっている。人口や経済の成長は引き続き支持・推進しながらも、都市基盤を既成市街地の外側へと建設し、既成市街地の都市基盤を放棄することの諸コストを問題視しているのだ。一般的に、スマート・グロースは、中心都市や古い郊外のコミュニティと活力を回復させることに時間とお金を費やす。新しいスマート・グロースは、「街」をより大事にするものであり、自動車ではなく公共交通と歩行者を志向し、より高度な住宅、業務、商業用途の複合を目指し、オープン・スペースやその他多くの環境アメニティを保護するものだ。SGNが採択したスマート・グロースの10原則は、次のように、スマート・グロース運動のビジョンを明確に提示している(Smart Growth Network, 2007)。

- ・幅広い住宅の機会と選択を用意する。
- ・歩ける近隣地区を創造する。
- ・コミュニティと利害関係者の協働を奨励する。
- ・「場の感覚(sense of place)」の強い、特徴的で魅力的なコミュニティを育てる。
- ・開発の意思決定を予測可能に、公平に、コスト効果的にする。
- ・土地利用を複合させる。
- ・オープン・スペース、農地、自然の美しさ、重要な環境エリアを保全する。
- ・多様な交通の選択肢を提供する。
- ・開発を強化し、開発を既存のコミュニティに向ける。
- ・コンパクトな建物デザインの利点を活用する。

SGNによって出版されたハンドブック「Getting to Smart Growth」第1巻・第2巻は、上記の原則をさらに実践に反映させるための具体的な技術を説明している。これらの手引きに掲載されている政策やガイドラインは、公式な法律や規制の導入に関わる取り組みから非公式なアプローチ、計画、プログラムにいたるまで、全米各地で成功が証明されたものである。ハンドブックは、スマート・グロースの必要性は認識しつつも、それをどう達

成するかが明らかでない州やコミュニティのロードマップとして機能する。(Smart Growth Network and International City/County Management Association, 2002 and 2003)

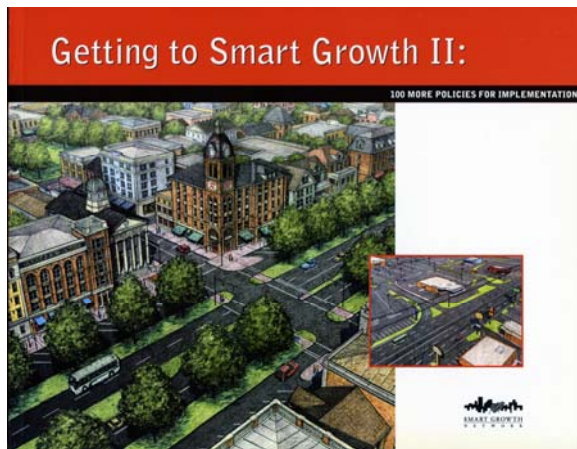


図1 Getting to Smart Growth 第2巻の表紙

スマート・グロースの原則や実現手段は、成長管理、ニュー・アーバニズム、持続可能な開発、あるいは単なる良いプランニングとそれほど変わらないように見える。実際、総合計画、ゾーニング、敷地割規制、開発権移転、インセンティブ・ボーナス、デザイン審査等の手法は、スマート・グロースの取り組みの中で、まだ広く使われている。しかし、Knaap (2005)によると、メリーランド州の事例に基づけば、スマート・グロース運動は、その先達とは異なり、実現に向けたインセンティブ、交通と土地利用の統合、反乱と擁護、革新的な政策手段、制度改革といった面で特徴を持つという。

4. アメリカ 2050 の取り組み

米国では、国土計画が「非アメリカ的行為」であることが広く信じられているが、大陸横断鉄道、南部及び西部の水力発電ダム、州間高速道路システムなど、明らかに国土計画の産物と言えるものがある。実際、この国を大いに形成した国土計画の「キャンペーン」は2つあったと言う。

1つは、トマス・ジェファーソンの財務省長官アルバート・ギャラティンの「ギャラティン計画」(1808年)で、これは真の民主的な社会をつくるための革命的計画であった。国有地の売却は、独立した農民によって構成される社会をつくり、市民農家の大陸は、国費で整備された道路や運河(後には鉄道)のネットワークによって、繁栄する都市と結ばれる。この計画は、19世紀を通じて、こ

の新しい国の設立をガイドした。

もう1つは、テオドア・ルーズベルトによる一連の保全及び交通の取り組み(1908年)である。これは、国土計画の動機として「共有財産(the common good)」を再び主張するものであった。高地の森林は洪水を抑制するために保護され、農業は土壌の劣化を最小限にとどめるよう改善され、大河は水力発電にも利用できるダムによって制御された。鉄道の整備により産業や人口が東部や中西部の都市に集中する中で、内陸水運、灌漑、安価な電力の新しいシステムは、南部及び西部の経済を支えた。一連の取り組みは、20世紀米国の均衡ある発展をガイドしたのだ。(Fishman, 2007)

では、21世紀の国の成長をガイドするような第3の国土計画の取り組みはあるのか。実は、2050年までに想定される1億2,000万人の人口増加を受容するに当たって、都市基盤、経済開発、環境の諸課題に対応するための「アメリカ2050」という全国的な取り組みがある。ニューヨーク、ニュージャージー、コネチカット各州の31郡を対象とする独立・非営利の地域計画機関である地域計画協会が、国の将来成長の枠組みを策定するために、地域プランナー、学者、政策立案者の連合である全国委員会を招集した。「技術、政治、人口、環境の変化が著しい今日、全国的な枠組みの策定は急務である。国の経済的展望は、これまでになかったほど、グローバルな競争相手によって脅威にさらされている。そして、グローバルな競争相手(ヨーロッパやアジア)は、既に、成長と競争力の長期的戦略を策定しているのだ。」アメリカ2050の取り組みの背景には、こうした危機感がある。

(America 2050, 2007 and Regional Plan Association, 2007)

現在議論されているアメリカ2050戦略は、次の主要成果を生み出すとされている。

- ・ 繁栄、成長、競争力の国家的枠組み
- ・ 世界水準のマルチモーダル交通システム
- ・ 保護された環境や海岸
- ・ 社会の全ての構成員に対する経済的・社会的機会
- ・ グローバルな競争力を持つメガ地域

戦略では、「メガ地域」の出現が国の成長の鍵であると考えられている。それは、国の急激な人口成長とそれにも増して大きなシェアを持つ経済成長が10またはそれ以上のメガ地域で起こると予想されているからだ。メガ地域とは、複数の都市圏の大きなネットワークで、何千平方マイルもの面積を持ち、国の各所に位置している。メガ地

域を規定する主要項目は、環境システムと地形、都市基盤システム、経済的つながり、居住地パターンと土地利用、共通の文化と歴史である。(Regional Plan Association, 2006)

約 336 万人 (2005 年) を有し、航空宇宙、情報技術、バイオメディカル、国際貿易等の産業に支えられている。中心都市であるシアトル市は、人口

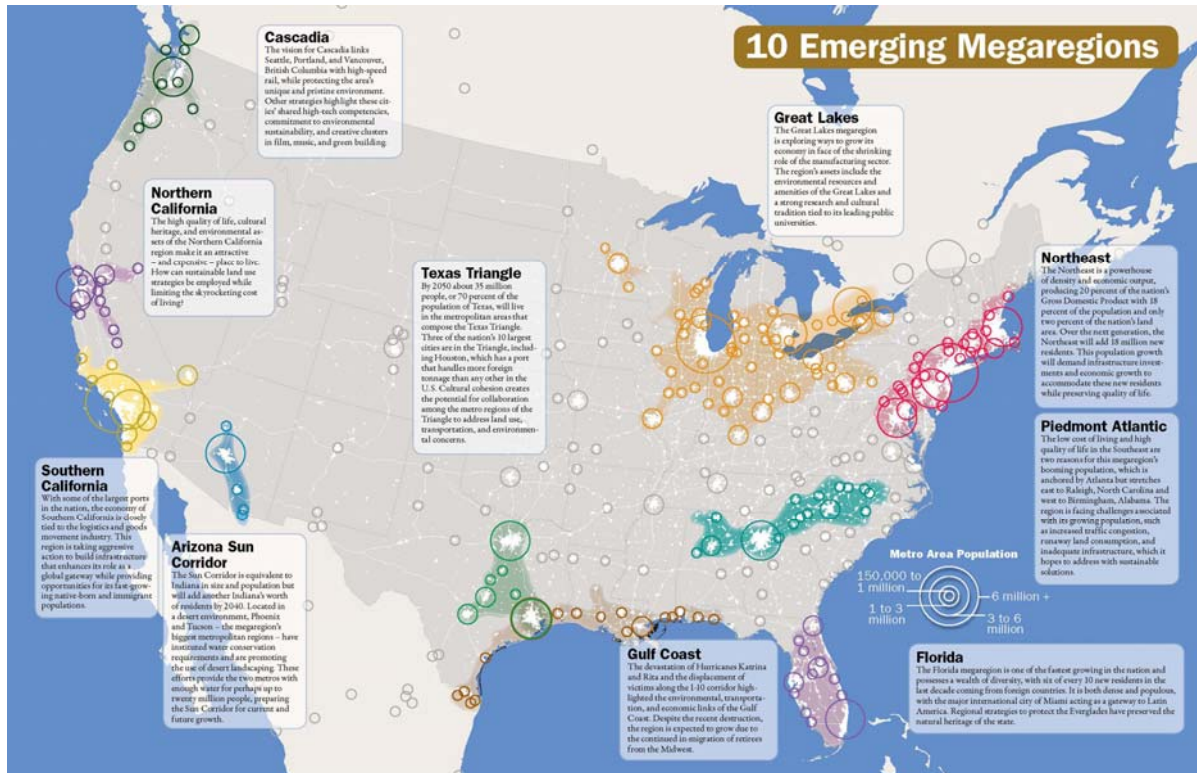


図2 メガ地域の出現 (Regional Plan Association 資料)

メガ地域の認識は、メガ地域のスケールで発生する特定の課題に対して、行政界を超えた取り組みを可能とさせる。メガ地域が将来の人口圧力に備える方法の1つは、高速鉄道や他の交通基盤を整備するための資金を確保することである。その他にも、環境資源の保護、経済開発戦略の調整、以上の全てを統合する土地利用の意思決定などがある。(Regional Plan Association, 2006) 例えば、米国北西部のカスケディア地域では、地域の環境を保全しつつシアトル、ポートランド、バンクーバーを高速鉄道で結ぶこと、ハイテク、映画、音楽、グリーン・ビルディングの各産業を育成すること、環境の持続可能性の達成に取り組むことなどが、ビジョンとして掲げられている (Regional Plan Association, 2006)。

5. 事例①：シアトル：徐々に構築された高度な都市づくりの仕組み

(1) シアトルの概要

米国北西部に位置するシアトル都市圏は、人口

約 57 万人 (2005 年) を有し、山、湖、川、海の自然に囲まれた魅力的な都市として人気がある。



写真1 ガス・ワークス・パークから見たシアトル都心部

(2) 都心部再生政策

シアトル市の都心部再生政策は 1960 年代の都市改造計画の発表を契機としたパイオニア・スクエア及びパイク・プレイス・マーケットの歴史保全活動に始まる。両歴史地区を高層タワー建築と駐車場、環状道路に再開発する都市改造計画に対して、市民が歴史的建築物の目録の作成やその一

部の保全といった活動を展開し、1970年代初めには歴史保全条例の制定を実現させた。そして、1973年には、都心部全体に対して、「歴史地区、ウォーターフロント地区、インターナショナル・ディストリクト等の特徴的な地区のアイデンティティを高める」という都心部の画一的な改造を脱した目標が設定された。その後、シアトル市の都心部では、パイオニア・スクエア、インターナショナル・ディストリクト、コマーシャル・コア、ウェスト・エッジ、ベルタウン、デニー・トライアングルの各地区で、地区の特徴を活かした都市空間形成が展開され、特に、歴史的な街並みを保全する地区と商業・業務や住宅の開発を推進する地区が明確に分けられている。

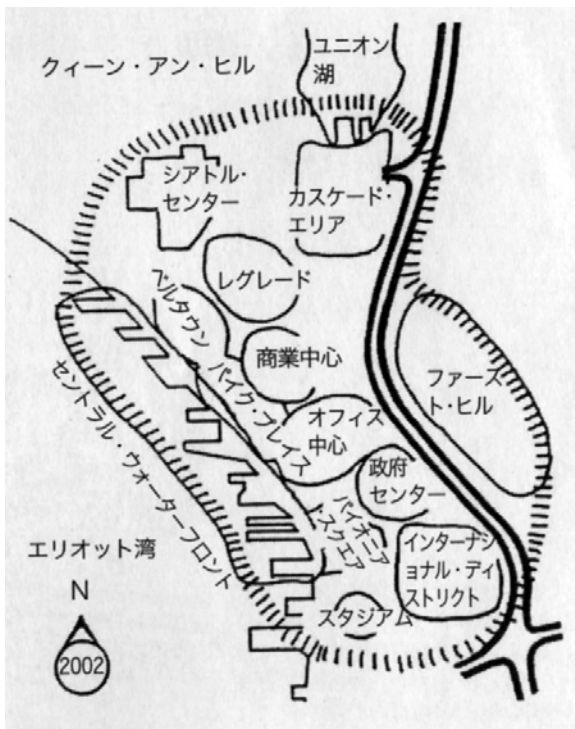


図3 シアトル都心部の特徴的な地区

都心部全体の都市形態（容積率、高さ、壁面後退等）については、1985年のシアトル都心部土地利用・交通計画、1999年から2005年までの都心部ゾーニングの包括的見直し等を通じて検討が重ねられ、現在に至っている。最近のゾーニング見直しは、都心部の一部区域における住宅及び業務用途の床面積の増大を狙ったもので、その過程では、ワシントン州の環境アセスメント制度の下、エネルギー、土地利用、高さ・ボリューム・スケール、住宅、人口と就業者数、歴史保全、眺望保全、交通、駐車場、水供給、雨水処理、下水道、オープン・スペースにおける日影の各項目について、その影響評価が行われた。一方、個別開発については、敷地計画及びボリューム、建築的表現、街路ファサード、パブリック・アメニティ、交通アクセス及び駐車場に関するデザイン・ガイドラインに基づくデザイン・レビューを通じて、その質が確保されている。

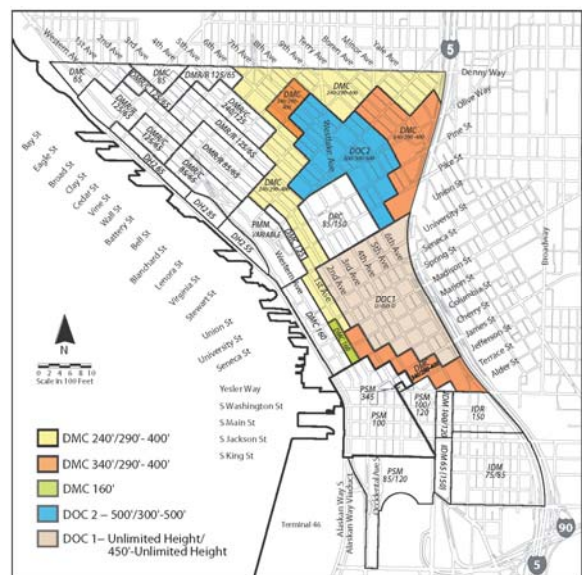


図4 シアトル都心部のきめ細かなゾーニング (シアトル市資料)



写真2 シアトル都心部の様子

近年、シアトル都心部では、セントラル・ウォーターフロントの再生が脚光を浴びている。その契機は、1954年に水辺沿いに建設されたアラスカン・ウェイ高架と1933年に整備された護岸堤の老朽化への対応である。高架道路構造物が補修ではもはや対応できないほど劣化しているのに加えて、高架道路と並行する地上一般道路の基礎を支える護岸堤も老朽化しており、対応が迫られているのだ。そこで、ワシントン州交通局とシアトル市を中心に、アラスカン・ウェイ高架の撤去と護岸堤の取り替えの検討が開始された。2002年からは、州の環境アセスメント制度の下で5つの代替案が検討され、2004年頃にはトンネル案と再建設案の2つの案に絞り込まれた。しかし、この2案の賛否については意見が割れており、2007年夏時点ではまだ最終案が決定されていない。一方、シアトル市計画開発局は、これを世紀に一度の大規模プロジェクトと捉え、都市空間が大きく変貌するこの機会を最大限に活用し、セントラル・ウォーターフロントを再生しようとしている。2006年6月に公表されたセントラル・ウォーターフロント計画市長案は、多様な主体の積極的な参加と提案を基礎とするもので、アラスカン・ウェイ高架が撤去されることを前提に、プロムナードの整備、新しいパブリック・スペースの整備、水面へのパノラマ眺望の確保、市街地から水辺への眺望の確保、



図5 セントラル・ウォーターフロントの将来像と現状（シアトル市資料）

浅瀬の復元などが盛り込まれている。

（3）都市圏成長管理

シアトル都市圏の成長管理もシアトル市都心部の再生に寄与している。1990年、ワシントン州成長管理法により、郊外のスプロールを抑制し、逆に都心部等の地域拠点に成長を積極的に誘導するという成長管理の基本的枠組みが規定された。その中で、成長が著しい郡に対して計画方針と郡・市の総合計画及び開発規制の整合的策定が義務付けられた。また、ビジョン2020（1990年、1995年修正）では、キング郡と他の3つの郡を含む都市圏の成長管理、経済、交通に関する長期的な政策が示された。そして、成長管理法とビジョン2020に基づいて策定されたキング郡計画方針（1992年・1994年）は、都市成長境界線、地域拠点、成長目標の設定を通じて、シアトル市都心部他を地域成長を積極的に受け入れる地域拠点として位置付けた。

一方、シアトル都市圏のバスの運営主体メトロ・トランジットは、1990年に、バスの輸送能力の向上を目的としたダウンタウン地下トンネルの整備を完了し、一部のバスを地上街路から地下トンネルへ移動させていた。メトロ・トランジットは1980年代からライト・レールの整備を検討しており、このトンネルは、将来、ライト・レール用に転換させることを前提に設計されたのであった。そして、ビジョン2020の公共交通政策を実現させる主体として1993年に設立された広域公共交通機関（現Sound Transit）は、1996年に地域公共交通の10カ年計画SoundMoveを策定し、それに基づき、急行バス・ルート、通勤列車、ライト・レール、フリーウェイ相乗り車線等の整備を行っている。都心部をはじめとする地域拠点はこれらの多様な公共交通の結節点であり、交通政策によってもその成長が促進されているのである。

このような都市圏の成長管理を受けて策定されたシアトル市総合計画（1994年）では、アーバン・ビレッジとして指定される高密度でコンパクトな複合用途の近隣地区において開発を促進し、それらを公共交通で結ぶことにより持続可能な都市を形成するという「アーバン・ビレッジ戦略」が打ち出された。具体的に、都心部全体及び都心部内の5つの近隣地区、そして、市内のその他の近隣地区に成長目標が設定され、設定された成長目標を近隣地区で受け入れるための施策を市民自らが近隣計画の策定を通じて提案する近隣計画プログラムが展開された。

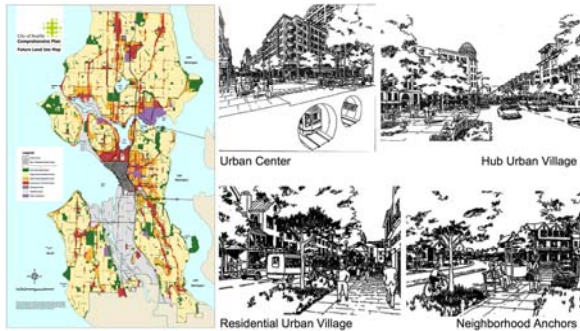


図6 アーバン・ビレッジ戦略(シアトル市資料)

(4) 新しいアーバン・ビレッジの形成

最近、シアトル市都心部のすぐ北に位置し、倉庫や工場が並んでいたサウス・レイク・ユニオン地区では、官民の協働的取り組みで、新しいアーバン・ビレッジが生まれつつある。「サウス・レイク・ユニオン (South Lake Union: SLU) はバイオテクノロジーとライフ・サイエンスの分野で何千人も雇用を創出し、ここで働く人々は病気を治し、命を救う。世界中の都市がこうした雇用を創出したいと思っている。それをここで実現しよう。」2001年に就任したグレッグ・ニッケルズ市長は、こうした掛け声の下、SLUを働き暮らす場として再生するための6つの目標とそれを実現するための戦略を打ち出した。6つの目標とは、

- ・バイオテック等の雇用を創出する
 - ・新しい水辺公園の整備により100年の夢を実現する
 - ・「マーサー通りの混乱」を直す
 - ・地区のアメニティを改善する
 - ・路面電車を整備する
 - ・新しい雇用を支える都市基盤を整備する
- である。

SLU再生の取り組みは、実は市長就任前から始まっていた。シアトル市は1987年以降、地元住民・事業者・地権者によって策定される地区計画に位置付けられる事業に対して資金を提供するプログラムを実施しており、SLUでも1998年に、地区の特徴、公園とオープン・スペース、公園の3つの要素に焦点を当てた地区計画が策定されていた。この地区計画を受けて2005年には、地区の既存の文脈と特徴を強化し、新規開発を地区の都市形態にうまく関連づける方法を概説することを目的とするデザイン・ガイドラインが策定された。これには、敷地計画、高さ・容積・スケール、建築要素と材料、歩行者環境、ランドスケープの各要素について、文章とイラストによるガイドラインが示されている。

SLUでは2001年以降、民間ディベロッパーによる多数の商業や住宅の開発プロジェクトが実現または計画されている。これらの開発プロジェクトは、いくつかの民間ディベロッパーによって手掛けられているが、その中でも多くの実績を残しているのがマイクロソフト社の共同創業者で資産家のポール・アレン氏が経営し、SLU内の多くの土地を所有するバルカン不動産社である。

市長や民間ディベロッパーによる事業によって激変するSLUを守り育てているのが地元協議会SLUFAN (South Lake Union Friends & Neighbors Community Council) である。SLUFANは地元の住民、事業者、地権者によって構成され、SLU内の計画やプロジェクトのモニタリング、SLUの再生に関わる各種イベントの開催支援等の活動を行っている。

このように、SLUでは、地元住民・事業者・地権者が中心となって進めてきた地区計画及びデザイン・ガイドライン策定の取り組みとSLUFANの活動を基礎に、市長主導による路面電車、水辺公園整備、街路再デザイン等の事業計画が起爆剤となり、民間ディベロッパーによる開発プロジェクトが次々と実現し、新しいアーバン・ビレッジが形成されつつある。



写真3 サウス・レイク・ユニオン地区の様子

(5) まとめ

このように、シアトルには、都市圏成長管理を通じた郊外スプロールの抑制と都心部をはじめとする地域拠点への開発誘導、地区の特徴を活かした都市空間形成、多様な主体の参加と提案を前提とした地区の計画策定、環境アセスメントを通じて設定されたゾーニングによる都市形態の制御、デザイン・ガイドラインに基づくデザイン・レビューを通じた個別開発の質の確保、官民協働の取り組みによる地区の再生を含む、洗練された高度な都市づくりの仕組みが存在する。この仕組みは、1960年代以降の多様な価値観を持った主体によ

る議論と活動を通じて徐々に構築されたものであり、今後もさらに発展するだろう。

6. 事例②ポートランド：明確なコンセプトを持つ都心部と都市圏の計画

(1) ポートランドの概要

シアトル都市圏とサンフランシスコ都市圏の間に位置するポートランド都市圏は、人口約152万人（2004年）を有し、農業や林業、機械、電子・電気、金属などの製造業、情報技術、衣料といった多様な産業に支えられている。雄大な山々と穏やかな気候に恵まれた美しい環境を維持することに対する市民の関心が高く、先進的な都市づくりが展開されているので有名である。

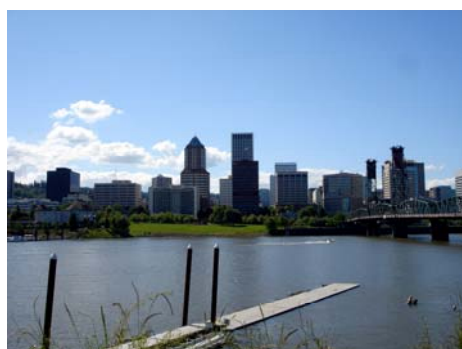


写真4 ウィラメット川対岸から見たポートランドの都心部

(2) 都心部再生政策

ポートランドの1972年のダウンタウン・プラン（都心部計画）は、それまで個別に対処してきた諸問題に対して、アクセスと交通の改善を基礎とした統合的な解決策を提案するものであった。そのコンセプトには、公共交通によって支えられる高密度オフィス軸の形成、トランジット・モールの整備（歩道拡幅、パブリック・アートや噴水、街路樹の設置）、川とダウンタウンの中心をつなぐ商業軸の形成、歩道と公共交通の改善、幹線道路の廃止とその跡地における公園の整備、駐車場に代わる中央公共広場の整備、歴史地区保全、住宅供給、デザイン・レビューの実施が含まれた。その後、この計画に従って様々なプロジェクトが実施され、その成果は高く評価されている。

次の世代の計画であるセントラル・シティ・プランの策定は、1972年のダウンタウン・プランで提案された施策のほとんどが実現された後に開始された。セントラル・シティ・プランは、1972年のダウンタウン・プランの修正・拡張版であり、変化が起こりつつあったダウンタウンに隣接する

7つの近隣地区もその対象エリアとされた。セントラル・シティには、その後20年間で予想される成長を受け入れるために必要な量の9倍もの空地や低未利用地が存在しており、ダウンタウンの活

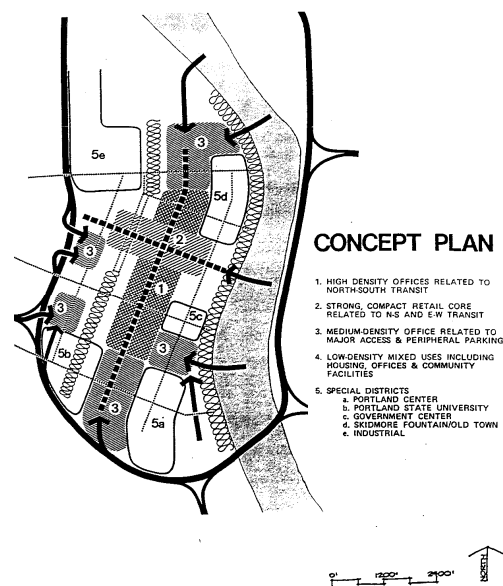


図7 ダウンタウン・プランのコンセプト図（ポートランド市資料）



写真5 中央公共広場と路面電車

力を維持し、発展する郊外のオフィス・商業地区と効果的に競争するために、秩序ある土地の開発が求められていたのである。計画のコンセプトは1972年の計画を発展させるもので、オープン・スペースの整備、公共交通軸に沿った中高密度市街地の形成、歩行者ネットワークの整備等が柱とされた。計画の内容は、ウィラメット川リバーフロント、住宅、交通、自然環境、公園とオープン・スペース、文化と娯楽、歴史保全、都市デザイン等の各分野の方針及び施策と、ダウンタウン及びそれに隣接する7つの近隣地区の方針及び施策で構成された。この計画は数多くの成果を残しているが、中でも注目されるのが、産業構造の変化によって衰退した工業地区であったリバー・ディストリクトに路面電車を導入し、集合住宅を中心と

する複合市街地を形成した一連の取り組みであろう。ポートランド市の都市計画制度の体系やリバー・ディストリクトにおけるデザイン審査の実態については、關他（2006）が詳しい。



写真6 リバー・ディストリクトの様子

セントラル・シティ・プランの策定から約 20 年が経とうとしている現在、ポートランドでは新しい都心部計画の検討が始まっている。まずは、セントラル・シティ・プランの内容と、その後各地区で展開された都市づくりの取り組みのギャップを分析し、新しい都心部計画の方向性を検討する作業が行われているようだ。

（3）都市圏成長管理

ポートランド市を中心とする 3 つの郡の都市部で構成される都市圏政府メトロは、その成長管理政策が高く評価されている。1997 年に策定された 2040 フレームワーク・プランは、1990 年をベースにその後 50 年間の都市圏成長管理の方向性を示したものであった。最初の 20 年間の成長は都市成長境界線内で受け入れ、その後 30 年間の成長は都

市化保留地区に誘導することとされた。そして、都市成長境界線内の空間構造は、都市圏 2040（Region 2040）という計画で示された。セントラル・シティ、リージョナル・センター、タウン・センターを公共交通で結び、主要な交通結節点やメイン・ストリートに商業・業務開発を誘導し、ライト・レール駅やバス・ターミナルを中心に高密度のコミュニティを形成しようとするものである。

こうしたメトロの取り組みでは、1972 年のダウンタウン・プランとその拡大・修正版である 1988 年のセントラル・シティ・プランを策定・実施したポートランド市の 25 年間の成功経験が、良き手本となった。その後、メトロが策定した都市圏計画の実施のため、ポートランド市は、様々な具体的取り組みを行っている。例えば、セントラル・シティ以外の拠点（センター）の詳細計画の策定、高密度住宅の供給、ライト・レールの延伸や新しい路面電車の整備への積極的な投資である。



写真7 サウス・ウォーターフロント地区における高密度住宅供給の計画

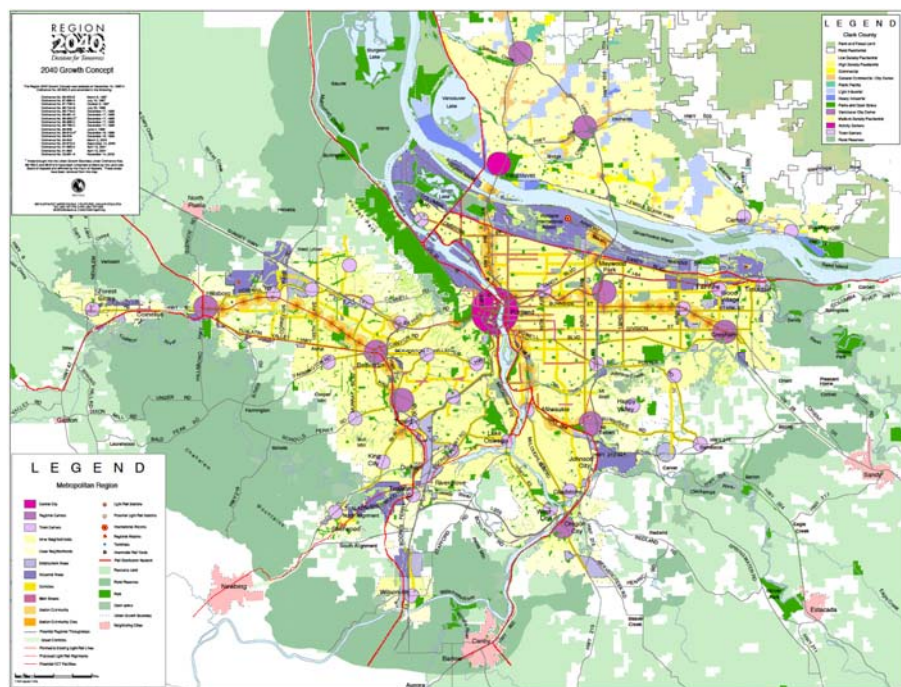


図8 都市圏 2040 成長コンセプト

(4) まとめ

このように、ポートランドでは、都心部及び都市圏の両空間レベルで、明確なコンセプトを持つ計画が策定されている。都心部では、ダウントウン・プラン、セントラル・シティ・プランが都心部再生の方針とそれを実現させる施策を打ち出し数多くの成果を挙げ、都市圏では、都市成長境界線外の自然環境や農地を積極的に保全すると同時に都市成長境界線内では公共交通システムを中心にメリハリのある都市構造を構成しようとしている。

7. あとがき

本稿では、都心部政策の変遷、スマート・グロース運動、アメリカ 2050 の取り組みについて説明し、シアトル及びポートランドの先駆的事例を紹介した。近年の米国における都市・国土政策の特徴を簡潔に挙げれば、それが自治体の都市計画を基本としていること、目指すべき将来像が明確なこと、そして、必ずしも政府主導ではなく、自治体、州政府、環境団体、歴史保護団体、専門家団体（プランナーや都市デザイナー、建築家、研究者等を含む）、開発及び不動産業界といった多様な主体のネットワークにより、運動的に展開されていることだろう。米国の都市・国土政策を見ると、政府が整備した法制度の下で自治体が坦々と都市計画行政を進めるのではなく、自治体や多様な主体のネットワークが目指すべき将来像、それを実現させるための政策を活発に議論した上で、必要な法制度を整備し、ダイナミックに都市計画を展開する姿が印象的である。なお、本稿で取り上げたシアトルとポートランドの事例は、米国北西部独特の性質を有しており、先駆的ではあるが、米国の代表例あるいは典型例であるとは言えないことをご注意頂きたい。

参考文献

- ・ 保井美樹 (2004) 「各国のまちづくり制度とまちづくり思想の展開：アメリカ」, 伊藤滋・小林重敬・大西隆監修, (財)民間都市開発推進機構都市研究センター編集『欧米のまちづくり・都市計画制度：サステイナブル・シティへの途』, ぎょうせい
- ・ U.S. Environmental Protection Agency (2007) <http://www.epa.gov/smartgrowth/>
- ・ Regional Plan Association (2006) “America 2050: A Prospectus”, New York: September 2006
- ・ Abbott, Carl (1996) “Five Strategies for Downtown

- Policy Discourse and Planning since 1943” (Sies, Mary Gorbin and Christopher Silver eds. “Planning the Twentieth-Century American City”, The Johns Hopkins University Press, pp.404-427)
- ・ 村山顕人 (2004) 「成熟都市の計画策定技法の探究：米国諸都市のダウントウン・プラン策定に見る方法と技術」東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 2003 年度博士論文
- ・ Smart Growth Network (2007) <http://www.smartgrowth.org/>
- ・ Smart Growth Network and International City/County Management Association (2002) “Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation”
- ・ Smart Growth Network and International City/County Management Association (2003) “Getting to Smart Growth: 100 More Policies for Implementation”
- ・ Gerrit-Jan Knaap (2005) “A Requiem for Smart Growth?” in Daniel Mandelker ed “Planning Reform in the New Century”, APA Planners Press
- ・ Robert Fishman (2007) “1808-1908-2008: National Planning for America”, America 2050, Regional Plan Association, July 8-13, 2007
- ・ America 2050 (2007) <http://www.america2050.org/>
- ・ Regional Plan Association (2007) <http://www.rpa.org/>
- ・ 北沢猛+アメリカン・アーバンデザイン研究会編著 (2002) 「都市のデザインマネジメント：アメリカの都市を再編する新しい公共体」, 学芸出版社
- ・ 村山顕人 (2007) 「検証レポート・多様な価値観が共生する都市の景観：シアトルの取り組みから学ぶ」FORE (Future of Real Estate) 2007 年夏号 No. 48, 社団法人不動産協会
- ・ 東京大学 cSUR-SSD 研究会編著「世界のSSD100：都市持続再生のツボ」, 彰国社 (近日刊行予定)
- ・ 關佑也・西村幸夫・北沢猛・窪田亜矢・遠藤新・村山顕人 (2006) 「法的拘束力を伴うデザイン審査の運用実態に関する研究 - 米国オレゴン州ポートランド市のデザインレビューを事例に -」, 日本建築学会計画系論文集 No.610 pp.117-124
- ・ 小泉秀樹・西浦定継編著 (2003) 「スマートグロース：アメリカのサステイナブルな都市圏政策」, 学芸出版社

6. 東アジアの国土計画：概観ならびにフィリピン・ベトナムの事例

大場 悟 ((財)日本開発構想研究所 都市・地域研究部 担当部長)

1. はじめに

本稿では、東アジア諸国の国土計画の発展形態と近年の変容の潮流について概観した上で、ベトナム、フィリピンのふたつの国を事例に取り上げ、そうした潮流が計画内容や計画策定の仕組みにどの程度現れているかを検討する。そして、最後に検討結果を踏まえた筆者の若干の考察を述べる。

ここに東アジアとは、北東アジアと東南アジアを包括する地域を指すものとする。また、国土計画とは、国土全体の空間利用に関する総合的な計画を指すものとする¹。日本においては国土形成計画(従前の全国総合開発計画)がこれに該当する。

2. 東アジア諸国の国土計画の概要

(1) 国土計画の存在形態

国土計画は空間計画(英文名称はspatial/physical plan等)として独立して存在する場合、社会経済開発計画(socio-economic development plan等)に内包されて存在する場合の双方がある。表1は、東アジア各国(一部の国を除く)の国土計画に関する計画を一覧したものである。²

表1から窺える通り、東アジアの国土計画には3つの発展パターンがみられる。すなわち、①国土計画が比較的早くから独立して存在してきた国(シンガポール1971年、韓国1972年、台湾1979年より。1962年に全国総合開発計画を定めた日本もこのパターン)、②社会経済開発計画が今日も国土計画を内包している国(タイ、ミャンマー、ブルネイ、ラオス、カンボジア)、③21世紀に至るに前後し、社会経済開発に内包されていた国土計画を分化させてきた国(中国、マレーシア、インドネシア、ベトナム、フィリピン)³、である。

また、表1からわかる通り、東アジア諸国の多くでは、国土計画が独立して存在するか否かを問わず、また政治経済体制が市場主導型か計画主導型かを問わず、5ヶ年計画(フィリピンは6ヶ年)が、国家開発戦略の基本政策文書となっている。この背景には、新興独立国の経済発展を支援する役割を担った世界銀行が、5ヶ年計画を策定し華々しく国際社会にデビューしたインドを範に、インド同様の長中期計画を策定するよう諸国政府に求めた、との背景があるという⁴。むしろ、中国

表1 東アジア各国の国土計画関係計画一覧

国(政体 ⁵)	社会経済開発計画	空間計画
韓国(民主共和国)		第4次国土総合計画(2000-2020)
中国(人民民主共和制)	国民経済と社会の発展に関する第11次五ヶ年計画(2006-2010)	1997-2010年全国土地利用全体計画綱要 全国都市システム計画
台湾(民主共和制)		総合開発計画(国土利用計画)(2001年策定)
シンガポール(立憲共和制)		コンセプトプラン2001
マレーシア(立憲君主制)	2020年国家構想(1991年策定) 第9次マレーシア計画2006-2010	国家空間計画(2005年策定)
タイ(立憲君主制)	第10次国家経済社会開発計画(2007-2011)	
インドネシア(共和制)	25年長期計画 中期開発計画(2004-2009)	国家空間計画(1997年策定)
ミャンマー(軍事体制(暫定政府))	第4次5ヶ年計画(2006-2010)	
ベトナム(社会主義共和国)	社会経済発展戦略2001-2010 社会経済発展5ヶ年計画2006-2010	全国都市開発戦略(1998年策定)
ブルネイ(立憲君主制)	第9次国家開発計画(2006-2010)	
ラオス(人民民主共和制)	国家計画2020年(1986年策定) 第6次5ヶ年国家社会経済開発計画(2006-2010)	
カンボジア(立憲君主制)	国家戦略開発計画2006-2010	
フィリピン(立憲共和制)	中期フィリピン開発計画(2004-2010)	空間計画のための国家フレームワーク(2001-2030)

のように、世界銀行の関与とは関係なく、自らソビエトの5ヶ年計画を範に策定した国もある。なお、国土計画の発展パターンで②に分類したタイ

では、国家経済社会開発委員会が作成する国家経済社会開発計画とは別に、空間計画を作成する動きがあるという。2007年春現在、内務省公共事業・都市農村計画局が、タイの都市計画史上初の試みとして、全国6地方（中央、バンコク、北部、東部、東北部、南部）別に地域計画を作成中という⁶。ただし、この地域計画作成が、中国の全国都市システム計画やベトナムの全国都市開発戦略のような全国規模の計画（国土計画）につながるかどうかは情報を得ていない⁷。

このタイの動向も含めて考えると、この10～20年間に、経済社会計画から独立した形態での国土計画の存在意義を認識するに至った国は少なくないと言えよう。ただし、求められる国土計画の姿は一様でなく、少なくとも、①国土全域を対象とするもの（中国の全国土地利用全体計画綱要、マレーシア、インドネシア、フィリピン）、②全国の都市地域（都市発展を図る地域）を対象とするもの（中国の全国都市システム計画、ベトナム）、の2タイプに分けることが可能である。また、①のタイプの国土計画の中には、例えば中国の全国土地利用全体計画綱要⁸のように、総合開発計画というより土地利用基本計画に近い（すなわち、日本における国土総合開発計画より国土利用計画に近い）と目されるものも存在する。

(2) 国土計画の変容の様相

アジア諸国の国土・地域政策（国土計画）は、富国を至上命題として中央集権的な構造を用いて政策を強力に推し進める政体（開発主義）のもと、地域格差是正を掲げ、産業立地政策による成長拠点形成を進め、工業・製造業を中心とした急激な経済成長に貢献した、と評される。また、グローバル化・産業構造の変化・地方分権・環境対策という90年代以降の新たな国際潮流の中で、こうしたアジア諸国の国土・地域政策に大きな転機が訪れたと言われる。⁹

すなわち、以下の要因を背景に、開発主義的国土・地域政策に根本的な疑問が呈されたという。¹⁰

- ①経済活動の国際的な流動性が急速に高まり、「大競争時代」と呼ばれるグローバル化が進む中、各国が経済活動の立地誘致や活性化にしのぎを削り、新しい成長産業を中心に各国中央政府が強力な介入を図り始めた。
- ②工業・製造業からハイテク、IT/バイオ産業といった産業構造変化の中、成長産業（例えば付加価値の高いサービス業やIT関連産業等）の立地が首都の都心等、一定地域に集中する傾向を示

すようになり、長期的な地域格差の拡大、都市環境の更なる悪化や農村疲弊・森林荒廃等の問題を引き起こす恐れが出てきた。

- ③世界的な地方分権化の流れの中、地方の人材育成に力を注がなかった中央集権的な構造が、地方分権化で期待される地域活性化の流れをうまく生み出せないことがわかってきた。

こうした情勢変化の中、東アジア諸国（日本以外）の国土計画に近年どのような変化が現れたか、研究者達は次のような観察を行っている。

[変容Ⅰ] 産業立地政策による地域間格差是正を目標に掲げた国土単位での政策形成が難しくなり、一部の国では、国土計画の存在意義自体が議論されるようになった（Seta et al 2003）

[変容Ⅱ] 地域格差是正を謳う国土政策（タテマエ）と経済成長を進めようとする実際の産業立地政策（ホンネ）に矛盾が生じ、地域格差是正政策を見直す動きが見られた。特に都市への機能集積が重視されるようになった。（韓国で。Seta et al 2003）

[変容Ⅲ] 産業政策上は主要な都市地域を重視する一方、地方対策として、格差是正の観点と異なる福祉的な観点からインフラ整備等を行うようになった。（タイのタクシン政権下で。浅沼氏談¹¹）

[変容Ⅳ] 中央政府の計画機能（国家計画機関）の弱体化が見られた。（フィリピン・インドネシア・タイで。浅沼 2005）¹²

[変容Ⅴ] 中央政府が計画機能を一部手放す一方、政策策定・調整機能が実質強化された（すなわち計画機能が変容）。（中国国家計画委員会の国家发展改革委員会への改組で。浅沼 2005）¹³

[変容Ⅵ] 中央政府の機能・権限の地方委譲の状況下、政策策定・調整の焦点が、公共支出や形式的な計画立案（5ヶ年計画、長期計画等）¹⁴から、セクター構成・市場機構・規制システムのデザインと、その経済・社会・環境的影響の評価に変化した。（インフラ整備で。浅沼 2005）

[変容Ⅶ] 地方分権化を促し、空間計画における各層の政府の役割の明確化が志向されている（インドネシアの国家空間計画法改正で。Kidokoro 2007）。計画作成段階では、様々な政府レベルで、広く社会から多くの意見を取り込むこととされた（インドネシアの2004年国家開発計画体系に関する法律で。志摩他 2005）¹⁵

[変容Ⅷ] グローバル化の進展と環境保全への関心の向上のもと、地域レベルの空間調整プロセ

スが重要になってきた。地域計画は、多くのアジア諸国で一層発展する分野となりつつある。

(韓国の大都市圏計画制度化、インドネシアの国家空間計画法改正等を例に。Kidokoro 2007)

以上、諸研究者の観察に基づいて、近年のアジア諸国における国土計画の変容の様相を概観した。その結果は、国土計画が社会経済開発計画に内在するか空間計画として独立して存在するかを問わず、あるいは近年新たに独立させたかどうかを問わず、計画内容・計画策定方式双方にわたり、様々な国で、従来と異なる新しい姿の国土計画が登場してきていることを類推させるものである。

3. フィリピン・ベトナムにおける国土計画とその変容

筆者は近年、国土交通省国土計画局の調査団の一員としてフィリピン、ベトナムを訪問し、両国の国土計画の状況について調査する機会を得た(フィリピンは2005年1月、ベトナムは2007年1月)¹⁶。本節では、これらの機会に得た情報を中心として両国の国土計画の概要を紹介するとともに¹⁷、前項で整理した各種の国土計画の変容が、両国でどの程度見られるか検討する。なお、両国の国土計画の変化動向に関する記述は、筆者の個人的見解に基づくものである。

(1) フィリピンの国土計画の概要と変容

表2はフィリピンの空間・社会経済開発計画の略史を主として組織に着眼して整理したものである。これによると、経済社会計画分野に軸足を置きつつも、土地利用等空間計画に属する分野も所掌する中枢計画機関として、国家経済開発庁(NEDA)が重要な役割を担っていることが明らかである。人間居住プロジェクトチーム、人間居住省の流れを汲む住宅・土地利用規制委員会(HLURB)は、都市・地区スケールの計画や開発の許認可や指導・支援を行う機関であり、本稿にいう国土計画を所掌する機関としての性格は弱い。

図1はフィリピンの計画システムの全体像を示したものである。これから、国レベルの国土計画として、空間計画(図では「国家空間フレームワーク計画」、後述の通り現在は改称し「空間計画のための国家フレームワーク」と社会経済開発計画(図では長期の「国家フィリピン開発計画」と「中期フィリピン開発計画」、後述の通り前者は棚上げ状態)が存在することがわかる。また、空間計画、社会経済開発計画とも、広域地方計画に相当する計画が存在することもわかる。

以降では、フィリピンの全国及び広域地方レベルの国土計画について、計画ごとの概要を記すとともに、近年どのような変容がみられたか述べる。

■ 「国家フィリピン開発計画(プラン21)」

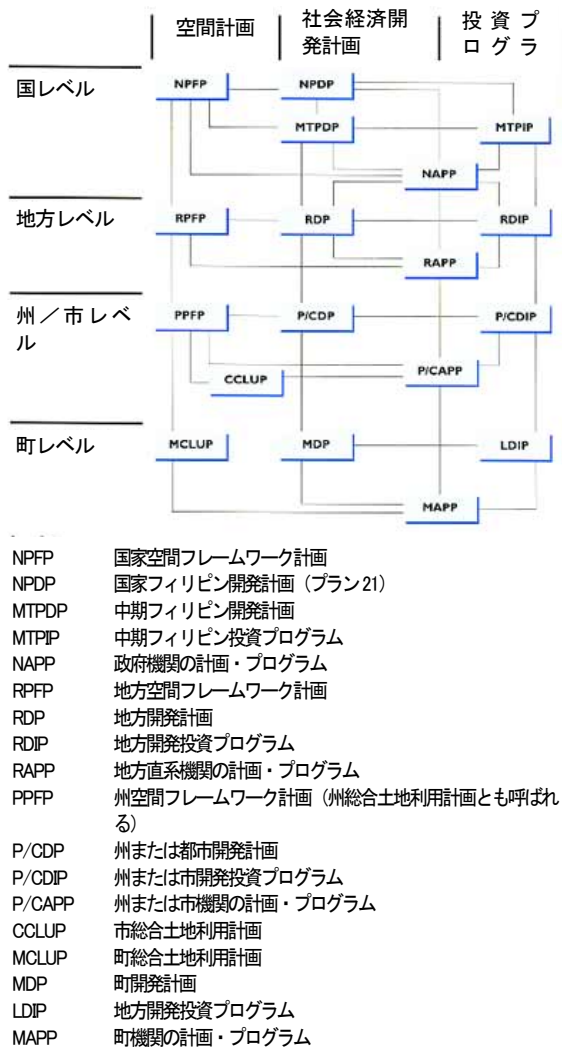
「国家フィリピン開発計画(プラン21)」はラモス大統領時代(1992-98)につくられた長期の社会経済計画である。とりまとめは、他の長・中期の国家計画と同様、NEDAが行った。計画書は8章構成で、うち4つの章は国土計画的テーマを掲げている(「持続可能な人間開発」、「空間的および地域の開発のための国家的枠組み」「インフラの整備」「環境及び自然資源の管理」)。

ラモス政権時代には、この計画とあわせて「国家空間フレームワーク計画1993-2022」も策定され、長期的な視点からの国家づくりが模索されたと言えよう。しかし、「プラン21」は今日もはや省みられることがなく、実質的な社会経済計画の頂点は、大統領の任期毎に策定される「中期フィリピン開発計画」である。長期計画策定・運用に

表2 フィリピンの空間・社会経済開発計画略史

西国統治～米 国占領 期	都市計画は存在したが、都市のフィジカルな要素を主に取り扱い、マニラの経済的役割と都市化過程をそれほど考慮せず
1935年	国家経済会議創設。国の経済計画のはじまり
1946年	都市の戦災復興のため国家都市計画委員会設置(後廃止)
1950年	土地利用と宅地開発の規制権限を持つ国家計画委員会設立(1959年地方自治法は当該権限は自治体に賦与)
1973年	既存機関に代わる国家経済開発庁(NEDA)設立。役割は、社会経済開発に係る計画やプログラムの策定、財政・予算・通貨・金融・関税・投資・生産供給・価格・人的資源・人口・土地利用・水資源利用その他の経済プログラムの調整と実施
1974年	人間居住プロジェクトチーム設立(後委員会に格上げ)。社会経済計画と空間計画の隙間を埋める初の本格取り組み開始
1978年	人間居住省(MHS)創設。「フィリピン開発計画」を空間的に解釈した国家人間居住計画をNEDAに提出するのが狙い
1986年	住宅・土地利用規制委員会(HLURB)設置。人間居住関連委員会・MHS廃止同時に、住宅・都市開発調整評議会設置。住宅プログラムの実施に関係する主な住宅供給組織の調整・監督が目的
1992年	都市開発・住宅法、保護地域制度ネットワーク法制定

図1 フィリピンの計画システム全体像



出所：ASEAN Association for Planning and Housing¹⁸

かかるNEDAの任務が少なくとも一時より減じたという意味では、[変容IV] [V] [VI] いずれかに通じる変化が起きたとみることができよう¹⁹。

■「中期フィリピン開発計画 2004-2010」及び「地方開発計画 2004-2010」

「中期フィリピン開発計画」はNEDAが作成する。各大統領就任後に定められ、任期満了までを計画期間とするこの計画は、大統領の施政方針的性格を持つ。²⁰ によってアロヨ政権下の現行計画は、エストラダ時代の計画と内容が凡そ異なる。現政権の最大課題は貧困の根絶への挑戦とされており、2004-2010 計画の基本的使命は、国民の大多数のために貧困と戦い繁栄を築くことである。

2004-2010 計画の10大達成目標のうち国土計画に関するものは4項目ある。「200万ヘクタールの農業ビジネス用地開発」、「交通・情報網の全国展開実現」「電力と水の全国的安定供給」「経済活動

増進を伴ったマニラ首都圏の混雑緩和、並びにルソン、ビサヤ、ミンダナオの新都心での行政・ビジネス・居住拡大」「東南アジア最大の競争力を持つ国際サービス・ロジステックス・センター「クラークスーパービック・コリドー」の形成」である。

2004-2010 計画には、健康医療産業関連振興・輸出指向型農業・観光等の分野での国際戦略を含む地域開発、環境・自然資源の保全・活用、国土防災、ムスリム・ミンダナオ自治区等貧困の著しい地域の平和構築と開発促進、という国土計画関連記述がある。無制限な土地利用転換に対処し、国の食料供給の必要性に応じて農地を守るため、国土利用法の制定を目指すことも記されている²¹。

国レベルの「中期フィリピン開発計画」に対応して、地方レベル(マニラ首都圏庁所管の首都圏、ムスリム・ミンダナオ自治区を除く15の地方行政区)には計画期間を同じとする「地方開発計画」がある²²。地方開発計画は、全国計画と計画目標を共有する。かつては地方計画の焦点が社会経済開発にあったが、最近では、社会経済的な目標を空間配置に置き換えるという意図で、物的あるいは土地利用計画を統合する試みが見られる。

フィリピンの地方自治体は州、市・町、バラガイ(最小行政単位)の3層構成である。州の数は81であり(首都圏内は無し、ムスリム・ミンダナオ自治区内は6)²³、地方レベルの自治体はない。よって、地方開発計画策定時には各地方の地方開発協議会がNEDAのカウンターパートとなる。当該協議会は、自治体、国の地方機関、民間セクターの代表で構成され、その役割は、社会経済開発計画・政策・投資計画の作成及び実施に関わる調整、評価、優先順位づけ等である。NEDAは、地方開発計画の協議の基礎となる国家計画案と計画策定指針を作成し、地方レベルに渡す。

以上から、地方開発計画の策定プロセスにおいて[変容VII]が、また当該計画の内容として空間配置重視傾向があることにおいて[変容VIII]が、それぞれ見受けられる。²⁴

■「空間計画のための国家フレームワーク 2001-2030」及び「地方空間フレームワーク計画」

空間計画は長期的視点から考えるべきとの判断のもと、ラモス政権下、「国家空間フレームワーク計画 1993-2022」が初めてつくられた。これは、関係各省庁でメンバー構成され、NEDAと密接な関係にある、国家土地利用委員会により作られた。

この計画は10年毎に見直されることになって

おり、そうしてつくられたのが「空間計画のための国家フレームワーク 2001-2030」である。名称が変わったことには大きな意味がある。それは、従前の計画が地方自治体の行動を縛る内容であったのに対し、新しい計画ではそれをやめ、地方自治体に対する施策の選択肢を用意する内容になったことである。計画の実施は国でなく自治体が行うものであるから、国の考えを自治体に押し付けるべきでない、との考え方に基づいて変更された。

フレームワーク 2001-2030 は、国レベルならびに地方・自治体レベルにおける土地と物的資源の計画的な配分、利用、管理に関する分析の切り口、あるいは指針的枠組みを提供するものとされる。特に、このフレームワークは、「空間計画に係る問題点・課題の特定」「土地利用行為の開始・促進・抑制に係る物理的・競合的環境の評価」「土地の主要用途の最適立地特性の評価」「土地及び他の物的資源の利用・配分に関する事項の相互関係の認識」「総体としての最適な政策選択の実現、望ましい開発目標達成のための具体的戦略・手段・行動への対応」に役立てることが企図されている。

この企図からわかるように、フレームワーク 2001-2030 は土地利用基本計画的色彩が強い。現に、三部構成の「第三部 土地利用政策指針」がフレームワークの中心だと明記されている。しかし、「第一部 展望と原則」で物的特性を踏まえた国土の長期開発の展望と開発哲学を示すこと、「第二部 計画環境、挑戦、戦略」で国土全体の開発総合戦略に言及し、その中で「分散型国土形成のための一定地域への開発の集中、都市-農村の連携強化、資源産出地を基本とする開発、効率的な地域開発の仕組みの導入」といった方向性を示唆することにおいて、国土計画的性格も備えている。

国のフレームワークに相当するものとして、各地方で 2030 年までの「地方空間フレームワーク計画」がつくられている（計画初年度は地方により異なる）。策定ないし見直しの手順は、「原案の作成⇒地方内の関係者ならびに近隣地方との協議⇒地方開発協議会での承認⇒効力の発揮」である。

州レベルにも「州空間フレームワーク計画」があり、国、地方同様 10 年毎に見直される。1990 年代前半に初めて計画が立てられた時には、州が立案するのを NEDA が手助けした。また、NEDA は地方関係者に計画づくりを要求することができた。しかし、今日、NEDA の権限は当時より限定され、NEDA が計画づくりに権限を行使するのは地方レベルまで、とされた。このため、NEDA が現在州レベルの計画づくりに関して行っているこ

とは、州職員のトレーニング、ワークショップの開催という側面支援だけである。

以上から、「国家空間フレームワーク計画」が「空間計画のための国家フレームワーク」と変わるに際し、国家計画ならびに国家計画機関（NEDA）の役割が顕著に変化した。すなわち、[変容IV] [V] [VI] に該当する変化が起こった。

(2)ベトナムの国土計画の概要と変容

南北統一で今日のベトナム社会主義共和国が建国されたのは 1976 年である。1980 年代に入り、社会主義的経済運営の行き詰まりとソ連等の友邦国からの援助の停滞で経済危機に陥ったベトナムは、1986 年 12 月の第 6 回共産党大会において、市場経済に則ったドイモイ政策（「ドイモイ」は「刷新」を意味し、ソ連のペレストロイカに倣ったもの）と呼ばれる経済改革路線を採択した。ベトナムは、ドイモイ政策の下で急速に経済発展を図るとともに、1990 年代のグローバリゼーション下で国境を越えた経済関係の構築の気運が広がり始めると、ASEAN 等の地域経済や WTO 等の国際経済への統合を進め、国際経済のダイナミズムに乗って自国の経済発展を図る途を歩んでいる。

国土計画に関わる体系としては、社会経済開発計画と都市・地域計画（建設マスタープラン、空間計画とも呼ばれる）のふたつが存在し、前者は計画投資省、後者は建設省が所管する。²⁵

以降では、社会経済開発計画、都市・地域計画の各体系の概要を紹介するとともに、計画内容や策定方式に近年どのような変容がみられたか記す。

■「社会経済発展戦略 2001-2010」及び「社会経済発展 5 ヶ年計画 2006-2010」

国の社会経済開発政策文書として、「社会経済開発戦略」（10 年戦略）と「5 年計画」がある。10 年戦略はドイモイ以降作成され始め、現行のものは 2001-2010 年を対象とする第 2 次戦略である。5 年計画は、長らくベトナムの戦略計画を構築する大切な支柱だった。現行のものは 2006-2010 年を対象とする第 8 次計画である。

表 3 は社会経済開発政策の推移を整理したものである。

10 年戦略、5 年計画とも、案の作成には計画投資省所管の開発戦略研究所（DSI）があたり、政府と党の公式協議の後に決定される。DSI の説明によれば、これらは国家発展のマスタープランであり、より具体的な計画（都市計画、産業計画等）は、これらに従ったものでなければならない²⁶。

全国のインフラ網の段階的な構築、国内外からの投資の誘引もこれらの戦略、計画が基礎となる。

現 10 ヶ年戦略には国土計画に関わる記述として、交通・輸送インフラ整備と、国土を6分割し地方別の整備方針（地方毎の優位性発揮、経済重点地域による発展牽引、低開発地域対策、環境の保全・整備等）が示されている。また、全国を都市、低地農村、内陸・山岳農村、海洋・島嶼の4地域区分に分けた国土整備方針も示されている。

現 5 ヶ年計画は現 10 ヶ年戦略の後期 5 年間にあたるもので、10 ヶ年戦略の方向性と任務を詳細化したもの、とされる。

表3 ベトナムの社会経済開発政策の推移

現 国 家 建 国 以 前	1955- 1960	- 北ベトナムにおける戦後経済復興計画（1955-1960）及び経済転換・開発3 ヶ年計画（1958-1960）
	1961- 1965	- 第1次社会経済5 ヶ年計画：重工業、大規模建設プロジェクトに重点をおいた北部の工業化
	1966- 1975	- 戦時開発計画（1966-1975）：北部の戦時経済開発計画。南部への物流支援、人員補充計画でもあった
現 国 家 建 国 以 降	1976- 1985 【ドイ モイ以 前】	- 第2次5 ヶ年計画（1976-1980）：社会主義の技術的基盤確立、新経済構造構築、居住水準改善 - 第3次5 ヶ年計画（1981-1985）：農業、輸出、生産物消費の促進
	1986- 【ドイ モイ以 降】	- 第4次5 ヶ年計画（1986-1990）：総合的経済革新プログラム - 社会経済の安定化と開発戦略1991-2000：社会主義に至る過渡期の基本戦略および方向付け - 第5次5 ヶ年計画（1991-1995）：経済成長の安定 - 第6次5 ヶ年計画（1996-2000）：経済成長水準の更なる向上のための資源の効果的な活用と開発 - 社会経済開発戦略2001-2010：2020年目途に先進工業国となる基礎を築き、社会主義路線に沿った工業化・近代化を加速するための戦略 - 第7次5 ヶ年計画（2001-2005）：安定成長、工業化・近代化事業推進、経済・就業構造改革、経済競争力強化、対外経済拡大、貧困撲滅、経済・社会インフラ強化、社会主義に沿った市場経済体制形成 - 第8次5 ヶ年計画（2006-2010）：経済成長率引き上げによる迅速で持続的な発展への転換達成、低開発状態からの速やかな脱却

現計画では、前期5 ヶ年計画の達成度について、「国全体で比較的高い経済成長を達成したが、経済構造の変化は地域的な不均衡を見せ、各地域の潜在能力を発揮するに至らなかった」と述べる。それゆえ、現5 ヶ年計画では地域開発の目標を、「全ての地域の社会経済開発レベルを高めるといふ共有目標の下で地域特有の優位性および競争力を向上させる」とし、その実現のため、「大規模かつ重要な経済中心地群への開発の集中」「既存の工業ゾーン及び輸出加工区の効果向上」「新しい工業ゾーン、輸出加工区、産業クラスターの整備」を方針に掲げる。また、地域の均衡発展という共通目標実現のため、「地域間の連携を強化するとともに、各々の地域自体が、行政界の区分による弊害、開発の閉鎖性や無駄を打破する」こと、「河川流域の自然資源の管理のため、近隣諸国と連携を拡大する」ことも方針とされる。

上記の計画目標に反映されているとおり、DSIは地域格差の存在と拡大傾向を国土政策の最大課題と認識している（最も経済発展が進んだ南東部と最も遅れた北部の一人当たりGDP格差は5.5倍）。

2007年1月のインタビューによれば、前5 ヶ年計画の策定に向けた作業を開始して以降今日まで、DSIは、地域格差の存在、拡大は避けられない、という見方をとっているという。そして、対策として、経済的に困難な地域でも、「貧しくて耐えられない」レベルから「貧しくてもソコソコ生活できる」レベルに生活水準が上がるよう、道路、電気、通信などインフラ整備で底上げをしたいと考えるようになった、ということである。27

DSIでのインタビューでは、「既に次期10 ヶ年戦略の草案づくりに着手しているが、各省（province）・市が皆納得する地方計画をつくるのに多大な努力を要している。各省・市間の意向調整が容易でないゆえ、これまでの戦略や計画づくりの際には、各省・市の計画を参考にしつつも、中央政府が決めてきた面が多々ある。」28との発言を得た。また、これに関連し、計画投資省認可のベトナム中央経済管理研究所でのインタビューでは、地方計画が社会経済計画に導入された背景について、「各省・市が、港、工業施設等を未調整のまま重複してつくる傾向を是正し、各地域の優位性を生かした発展を図るために地方計画が必要とされた。地方計画が重複投資の問題にどれほど効果を発揮するかについては疑問視する向きもあるが、国が各省・市の投資計画を承認する材料として地方計画は必要だと思う。」との見解が示された。

以上から、ベトナムの社会経済開発計画をめぐって、タテマエとしての地域格差是正を掲げた低開発地域対策とは異なる[変容Ⅲ]、並びに省・市の意向調整のための地方計画の機能の模索という観点で[変容Ⅴ]が見られる。²⁹

■都市・地域計画体系における広域の計画

ベトナムの都市・地域計画（建設マスタープラン、空間計画）は、各種関連法令を寄りどころに立案・実施されてきたが、様々な法令を参照する作業は煩雑であった。この状況を改善し、都市・地域計画の制度的な位置づけを明確化するものとして、近年注目すべきふたつの出来事があった。

ひとつは、1998年1月、首相が、この種の計画として初めて「2020年までの国家総合都市開発計画」(NCUDP)に承認の署名をしたことである。NCUDPでは、「国土都市開発のビジョン」「国土都市開発の目標」「2020年に向けた都市開発の方向性」等が述べられ、ハノイ（北部）、ダナン及びフエ（中部）、ホーチミン（南部）が、将来に向けた都市発展の中心と位置づけられている。2007年1月現在、この計画は2007年中の改訂に向け見直し中であった。

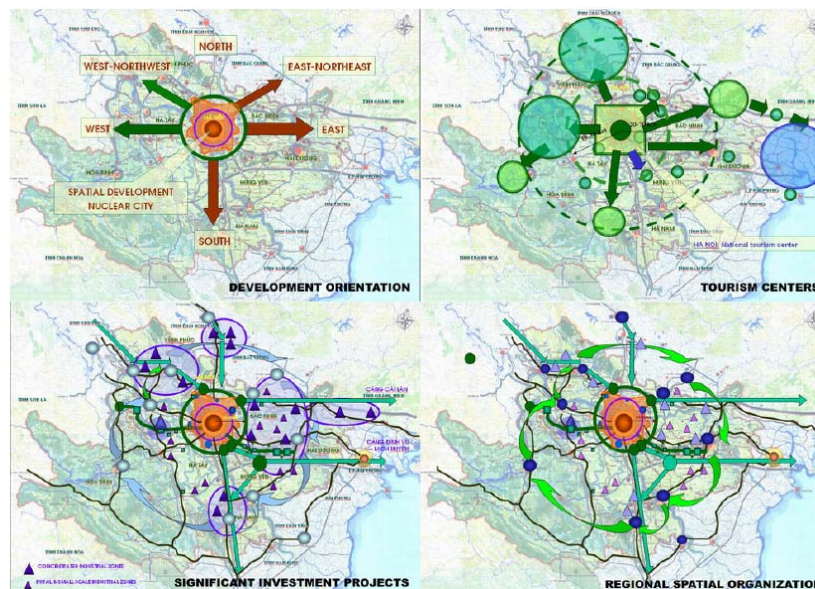
もうひとつは、2003年11月、国家主席が建設法を公布したことである（翌年施行）。この法の第2章が建設マスタープラン（都市・地域計画）に関する規定である³⁰。この法で、建設マスタープランは「都市空間、農村集落、技術・社会基盤体系

を組織化すること、ならびに、国土全域の居住者に適切な居住環境を創出すること」、計画期間は5年または10年と定められている。また、建設マスタープランのタイプとして、「地域建設マスタープラン」、「都市建設マスタープラン」、「農村集落建設マスタープラン」の3つが示されており、このうち地域計画に相当するものが「地域建設マスタープラン」³¹である。

都市・地域計画は建設省あるいは省・市の建設局の所管であるが、建設省は、国内の全ての地域計画実施を指揮する責務を有し、現状において、複数省にわたる地域計画、省地域計画（59省とハノイ、ホーチミン、ハイフォン、ダナン、カントーの5中央直轄市が対象）、複数県を跨ぐ地域計画、県地域計画、大都市地域計画、特定経済地域計画を作成している。そのほとんどの計画は、建設省所管の都市農村計画研究所(NIURP)または南部に所在するその姉妹機関が作成している。

ベトナムの都市計画への取り組みがスタートしたのは北ベトナム独立後であり、首都ハノイが最初のプロジェクト対象に選ばれた。1956年に最初の計画づくりに着手して以降ドイモイが導入されるまで幾度か計画が立てられたが、それらは概して、計画対象区域を主に紅河南側（ハノイ市街側）に限定し、計画人口を100～150万人程度とするものだった。しかしドイモイ後は、計画対象を紅河兩岸に広げ、人口も数百万規模とする大都市

図2 ハノイ首都圏地域計画(案)



左上「開発の方向性」
左下「主要投資プロジェクト」

右上「観光の核」
右下「地域の配置構成」

出所：Luu Duc Hai (2007)³²

圏計画の考え方が導入されてきた。2003年には、政令に基づき、ハノイ首都圏における計画委員会が初めて設立された。対象はハノイ市と周辺の7省を含む13,377km²、1205.2万人の地域である。

現在ベトナムには、日本の広域地方計画に相当する規模の空間計画が6つあるとされるが³³、その中で最大テーマとなっているのがハノイ首都圏計画である³⁴。また、政府の大都市圏計画重視の姿勢はハノイに止まらず、ホーチミン大都市圏の計画づくりのため、副首相が座長を務めるハイレベルのステアリング・コミッティが2005年設立された。5年程前まで、ベトナムの都市・地域計画の焦点はどちらかという省、市レベルの開発計画にあてられていたが、今日では広域的な計画に関心が高まっており、今後2010年、2020年をめざした計画づくりでは、各省・市個別の計画をまとめあげた複数地域を単位とする地域計画の策定を進めたい、というのがNIURPの見解である。

建設省(NIURP)が担当する複数の省・市を対象にする地域計画づくりには、建設法の規定により省・市の意向が反映される³⁵。また、NIURPは、立案する計画が立地企業の希望を反映したものとなり、よって尊重され持続可能なものとなるよう、努力しているということである³⁶。セミナー等を通じ、NIURPの計画方針を企業や海外の専門家に伝え、それに対するコメントを受けているという。世界銀行やJICAの関係者、企業等を集めて意見を聞き、それを反映してまとめるハノイ首都圏計画はそうした方法をとる好例だという。

以上、都市・地域計画体系を巡る計画動向から、都市の役割重視という[変容II]、計画策定過程での意向聴取の重視という[変容VII]、地域計画重視という[変容VIII]が見られた。また、企業意向を反映し計画の実効性を確保しようという意味では[変容VI]も見受けられる、と言えよう。

4. 結びにかえて

諸研究者が東アジアの特定の研究対象国で見出した国土計画の変容の多くは、本稿のケース・スタディ対象としたフィリピン、ベトナムで観察された。このことから、諸研究者が見出した変容は、東アジア諸国で一定の共通性をもって見られる可能性が高まった。

とはいえ、東アジア諸国の国土計画が同一方向への収斂に向かっていると考えるのは早計であろう。また、例えば、ベトナムのDSIが地方計画案のとりまとめにあたっての各省・市の意向調整に戸惑いを見せる(インタビュー結果によれば、そ

れゆえ日本の地方計画づくりの方法やそれを巡る議論について情報を得たがっている)など、各国は国土計画の変革に足を踏み出したものの、その行く末にまだ確信が持てない面があるように見受けられる。さらに、[変容IV]の出現を指摘する研究者がその変容が好ましいものでないことを指摘するなど、各国が踏み出した変革の方向には再考が求められる面もあろう。

しかし、少なくとも、東アジア諸国がそれぞれの国情の中で国土計画の変革の必要性を認識し、国土計画の新しい姿を求め、ある程度類似の切り口から模索しはじめたことは事実である。また、そうした切り口には、日本の国土形成計画を巡る昨今の議論と共通するものもある。ここに、筆者は、日本を含めて、あるいは日本がリーダーシップを発揮して、東アジア諸国が国土計画について国際的に議論する場や機会を一層充実させることの意義が大きいと考える。その主たる狙いは東アジア共通の国土計画像を描き出すことではない。論点を共有し、互いの知見を高めることである。

[参考文献]

- 浅沼信爾(2005)「東アジアのインフラ整備における政策策定・調整の役割」、開発金融研究所報、2005年7月、pp.94-109
- 大西隆(2003)「広域の計画」。大西隆他(編著)『都市を構想する』(都市工学講座)、鹿島出版会、pp.1-39
- 国交省国土局(国土交通省国土計画局)(2005)「平成16年度アジア諸国における国土の利用に関する計画の策定状況に関する調査報告書」(調査機関:国際建設技術協会)
- 国交省国土局(2006)「平成17年度国土政策セミナー「日中両国の国土政策の展望について」」(調査機関:UED(日本開発構想研究所))
- 国交省国土局(2007a)「平成18年度国土政策セミナー「東アジアにおける大都市地域の育成と地域間の均衡ある発展に向けて」」(調査機関:UED)
- 国交省国土局(2007b)「平成18年度諸外国の国土政策分析調査報告書:(その3)ベトナムの国土政策事情」(調査機関:UED)
- 志摩憲寿・瀬田史彦・城所哲夫(2005)「インドネシアの地方分権化と開発計画体系の改変:2004年地方分権化2法と国家開発体系に関する法律2004年第25号の概要」、都市計画論文集、No.4-2、pp.9-12
- 城山英明(2007)『国際援助行政』(行政学叢書7)、東京大学出版会

KIDOKORO Tetsuo (2007) 'Improving Spatial Planning Systems and Development Control Mechanisms Towards Sustainable Urban Development in Asian Cities', paper presented at Fourth Urban Research Symposium 2007: "Urban Land Use and Land Markets", World Bank, May 14-16, Washington, DC
SETA Fumihiko, KIM Chang-Gi, LAI Shen-Chiang and ONISHI Takashi (2003) 'A Study on the Transition of National Development Strategies in Korea, Taiwan and Japan, Characterized by Developmentalism', "Proceedings", International Symposium on City Planning 2003. The City Planning Institute of Japan, Sapporo, Japan, pp. 52-61

¹ この国土計画の概念は、大西 (2003) を参考にした。

² 国交省国計局 (国土交通省国土計画局) の諸調査の報告書や各国のホームページから筆者作成。北朝鮮、モンゴル、東チモールは情報未入手。

³ Kidokoro (2007)によれば、アジア諸国の多くは、国家レベルのみならず、地域・自治体レベルの空間計画(土地利用コントロール)システムの導入も1970年代に行い、さほど長い空間計画の歴史を持っていない。

⁴ 世界銀行OBの浅沼信爾氏 (一橋大学国際・公共政策大学院客員教授) は、国交省国計局「平成19年度諸外国の国土政策分析調査」(調査機関:UED)の第1回研究会(2007年11月13日)で、こう発言した。

⁵ 政体は外務省「各国・地域情勢」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/>)による。

⁶ 国交省国計局「平成18年度諸外国の国土政策分析調査」(調査機関:UED)の成果に基づき2007年12月4日試験公開された国計局のホームページ「世界の国土計画」

http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/sp/index_jp.htmlのタイ「現行主要計画の概要」参照。内務省公共事業・都市農村計画局は、長期(50年)、中期(10-15年)、短期(5年)の地域計画を作成中という(東京大学大学院都市工学専攻ウィモンラット・イッサラタムヌーン氏の提供情報)。

⁷ 中国の全国都市システム計画については、国交省国計局(2006)の中国建設部からのセミナー参加者の報告が詳しい。また、ベトナムの全国都市開発戦略については、国交省国計局(2007a)のベトナム建設省都市農村計画研究所(NIURP)からのセミナー参加者の報告が詳しい。

⁸ 中国の全国土地利用全体計画綱要については、国交省国計局(2006)の中国国土資源部からのセミナ

ー参加者の報告が詳しい。

⁹ こうした見解は、Seta et al (2003) にみられる。

¹⁰ Seta et al (2003) にみられる見解である。

¹¹ 注5の研究会における発言。

¹² こうした弱体化はインフラ不足に直面する東アジア諸国にとって好ましく、中央政府の政策策定・調整機能を再強化する必要がある、というのが浅沼氏の見解である。

¹³ 浅沼氏は、こうした中国の計画機能の変容を「問題がないわけではないが、... 成功」(p.101)と評す(前注参照)。

¹⁴ 志摩他(2005)は、インドネシアの開発計画について、国家開発計画体系に関する法律(2004年)以前につくられた開発計画は、「できるだけ多く、できるだけ良く、際限なく」提案をまとめた「ショッピング・リスト」(アクションやインパクトを重視しない、浅沼氏の呼ぶ「形式的な計画」)だったとの国家開発計画庁の見解を紹介する。

¹⁵ Kidokoro (2007)は、アジア諸国の空間計画の有効性を高める鍵を握るのが、計画権限の分権化ならびに国民の参加の強化だとする。

¹⁶ 「平成16年度アジア諸国における国土の利用に関する計画の策定状況に関する調査」、「平成18年度諸外国の国土政策分析調査」の調査団員として参加した。

¹⁷ 本項における記述の情報源は、特に断りのない限り国交省国計局(2005)及び国交省国計局(2007b)である。

¹⁸ ASEAN Association for Planning and Housing 'Planning & Development, 'PLANNING & DEVELOPMENT (PHILIPPINES)', <http://www.aaph.net/planning-development/philippines/>

¹⁹ 城山(2007)は、マルコス政権下設立のNEDAの力が、アキノ政権下の1987年NEDA改組以降落ちたとの見解を紹介する。また、浅沼(2005)は、NEDAの機能が近年さらに弱体化した可能性を指摘する。

²⁰ マルコス政権時代の社会経済開発計画は「5ヶ年開発計画」と呼ばれるものだった。「中期フィリピン開発計画」の名称が用いられるようになったのはアキノ政権以降。1988-1992計画(1986-92アキノ政権下)、1993-1998計画(1992-98ラモス政権下)、1999-2004計画(1998-2001エストラーダ政権下)、2001-2004計画(2001-04第一次アロヨ政権下)、2004-2010計画(2004-10第二次アロヨ政権下)が策定されてきた。

²¹ 国土利用法の最初の草案は、ラモス政権時代にNEDAに作成が求められた。それ以降長い年月を経過し、2005年1月現在、4度めの国会審議中であった。

²² NEDAホームページ

(<http://www.neda.gov.ph/RDP/main.asp>) で全 15 地域の 2004-2010 計画が公開されている。

²³ 州数はAdministrative Divisions of Countries ホームページ (<http://www.statoids.com/uph.html>) による。

²⁴ 国レベルでは「中期フィリピン開発計画」に呼応し、6年間の「中期フィリピン投資プログラム」がある。地方レベルでも同様に6年間の「地方開発投資プログラム」があり、プロジェクトは資金源別の分類（国家投資、民間投資）で示される。一見、[変容VI]の形式的計画からの脱却（志摩他（2005）の言う「ショッピング・リスト」からインプット、プロジェクト、アウトプットを踏まえた現実的な「ワーキングプラン」への転換（p. 11））を示すように見えるが、その実態について、浅沼（2005）は、「このシステムは、政策策定・調整においては非効率だったことが最近明らかになった」（p. 99）と述べる。

²⁵ ほかに国土計画に関係するものとして、資源環境省の土地使用計画（2003年土地法改正以降実施）、工業省の産業計画等がある。

²⁶ 注6に記したホームページ「世界の国土計画」のベトナム「計画体系」に記述によると、「都市・地域計画が社会経済計画に従うという意図された連続性は必ずしも確保されていない。」という。（東京大学大学院都市工学専攻トラン・マイ・アン氏の提供情報）。

²⁷ 現5ヵ年計画のめざすものは、経済的、環境的、社会的に持続性のある開発の実現であり、これまで都市、なかでも大都市中心の投資（3つの経済重点地域のインフラ整備等）を見直し、将来は農村部にも充分配慮しなければならない、という考えが出されている、という。

²⁸ 計画策定過程ではボトムアップ方式が採用され、地方政府（村、県、省）が順次上位の政府に提案を提出し、最終的には計画投資省が統合する仕組みになっている。

²⁹ 注5の研究会での浅沼氏の指摘によれば、計画投資省の計画機能弱体化、すなわち[変容IV]が見られるという。なお、DSIへのインタビューによれば、「5ヵ年計画には国家予算についての部門別配分額や地域別配分額が記述される。それらの目標額中の国家予算の割合は約20%に過ぎない。残りは外資の投資、ODA、証券・金融市場での資金調達等を見込んだものであり、希望的な目標値である。」という。確実性の高い国の自前予算は、枢要なインフラや社会問題解決プロジェクト等に使われるというが、5ヵ年計画が「ショッピングリスト」（注14参照）であることは否めず、[変容VI]は見られないと言えよう。

³⁰ 建設法の施行及び関連法令の整備（2005年）によっても、都市・地域計画制度は改善の余地がある。このため、建設法第2章を都市計画法として独立させ、規定を充実しようという動きがあり、法案が策定途上にあるという。

³¹ 地域建設マスタープランは「ひとつの省の行政区域内、もしくは... 複数省にわたる区域での、農村集落と技術・社会基盤整備の体系の組織化を意味する」（第3条10号）もので、「工業、農業、林業、観光業といった部門、並びに環境保護、自然資源、その他実務部門に関する都市部及び人口集積地におけるシステムの決定」（第16条1号）等を主要計画要素に含まなければならない、とされる。

³² 国交省国計局（2007a）中のNIURP所長Luu Duc Hai氏によるセミナー発表資料。

³³ NIURPでのインタビューで確認できたものは、ハノイ首都圏、ホーチミン都市圏、中部、ハノイ北西部山岳地域の計画である。

³⁴ 2007年2月現在、2006～2020年を計画期間とする「ハノイ首都圏総合建設計画」の計画案の作成が、NIURPにより進められている。

³⁵ 「建設大臣は、主要地域及び省をまたがる地域について地域建設マスタープランの目標を立案し、関連する省庁、局、省の人民委員会の意見を聴取したうえで首相に提出して認可を要請する」（法第15条第1項(a)号）。通常は副首相が委員長を務めるステアリングコミッティの指示で計画案作成が進められ、コミッティーメンバーには、計画の影響を受ける各人民委員会の長も入る。

³⁶ 「5年程前までは各省・市の人民委員会が個別に外資・国内の投資導入を図り、企業進出は人民委員会のインセンティブの手厚さ次第という面があった。そうした個別誘致活動の結果、投資が主要道路沿いに集中し、渋滞が発生し、立地企業が不利な立場に立たされるという問題が出た。こうした問題に手を打ち、企業投資が均衡の取れた持続可能な方法で行われるよう、NIURPは、都市・地域計画的な対応をとることをめざしている。」という。

7. 中国の都市と国土～都市と農村の均衡ある発展を目指して～

阿部和彦（財）日本開発構想研究所 常務理事・研究本部長

1. 中国の都市化をめぐる課題

中国の急激な都市化、国土利用の変貌の過程を見ると、戦後日本が経験した様々な課題に加え、世界経済の新たな段階に対応した課題に直面しており、戦後日本の反省を踏まえて、有効な課題解決方策を提案すべきではないかと考えた。中国が適正な国土利用・都市化の歩みを進めることは、中国にとってのみならず、日本及び東アジア、ひいては、世界全体、地球全体にとって極めて重要な課題である。

現在中国が抱えている国土・都市のあり方をめぐる諸問題としては以下のようなものが挙げられる。

- ①環境問題への対応（大気汚染、水質汚濁、水資源問題、森林の減少、砂漠化の進展）、日本は高度経済成長期の公害問題を克服し、いまだに豊かな「森の文明」を維持している。
- ②エネルギー消費の抑制（自動車利用の抑制、公共交通網の整備）、日本の大都市では交通手段の段階的発展に応じて、公共交通網の整備を図って来ており、世界にも誇りうる省エネルギー都市を実現している。自動車利用の抑制は、地球の石油資源の問題であり、地球環境問題への最も有効な対応策でもある。
- ③食料自給体制の維持（都市的土地利用と農業的土地利用の調整、農業・農民・農村のあり方等）、日本は農村の安定、農民の所得水準の向上には成功したが、農業の近代化、国の食料自給率を維持することに基本的に失敗した。
- ④所得格差、地域格差の是正（社会的安定、国内市場の拡大のためには、所得格差、地域格差の是正は必要）、日本は地域の均衡ある発展、地域格差の是正についてはこれまで極めて成功して来ていると言える。
- ⑤無秩序な都市の膨張、無個性な都市の形成の防止…歴史的環境、地域の個性の維持
これらの課題を意識しつつ、持続可能な国土・都市のあり方について若干の考察を試みる。

2. 中国の都市化の現段階と日本との比較

中国の都市化の経緯

1978年12月に鄧小平の指導の下に始められた

改革開放後、急速な経済発展が生じ、それに伴い都市化が進展した。1980年代の経済発展は、農村を基盤にした農村工業化であり、郷鎮企業の拡大であったため、都市化は主として農村の「城鎮化」として生じている。統計的に確認できるのは、1990年代以降になるが、1990年代前半は、省内での農村部から都市部への人口移動が中心で、中小規模の都市が拡大している。

1992年の鄧小平の南巡講話、江沢民・朱鎔基政権下での再度の改革開放の推進、社会主義市場経済体制への移行のなかで、1995年以降都市化が加速した。この時期の経済発展は、外資系企業への門戸開放、外資系企業の拡大によってもたらされている。これらの企業が大都市のインフラを活用できる地域に工場等を立地させたところから大都市圏の拡大が生じ、メガロポリス化が進展した。統計的には1990年代後半に全体の人口移動が拡大、そのなかで省間の人口移動も拡大、内陸部（中部）から沿海部（東部）への人口移動が大きくなっている。

日本との比較

都市化（都市人口比率）と一次産業の比率について日本と比較してみると、ほぼ40年の差があるように見える（図表1）。また、以下の事象が40年の時間差で相似している。

2001年中国のWTO加盟と1955年の日本のGATT（WTOの前身）への加入

2008年北京オリンピックの開催と1964年東京オリンピックの開催

2010年上海万博の開催と1970年大阪万博の開催

国際的に開放された貿易体制への移行や国際的なイベントの開催が、経済規模の拡大、産業構造の高度化、所得水準の上昇のなかで生じた都市化の一定の段階で行われていると理解できる。

中国における都市化の現段階

経済発展に伴って、産業構造が一次産業から二次・三次産業へと比重を移して行くにつれて、都市人口の割合が拡大している。（2005年で二次・三次産業就業者の割合が55.2%、都市人口の割合が43.0%「中国統計年鑑2006」）

農村人口は 1995 年まではわずかであるが増え続け、その後の 10 年間で 1.1 億人の減少に転じ 7.5 億人となっている。都市人口は一貫して増大しており、1995 年以降は 2.1 億人増加して 5.6 億人となっている。この統計に表れていない数値として、この他に農村からの出稼ぎ「農民工」が約 1.4 億人いると言われている。

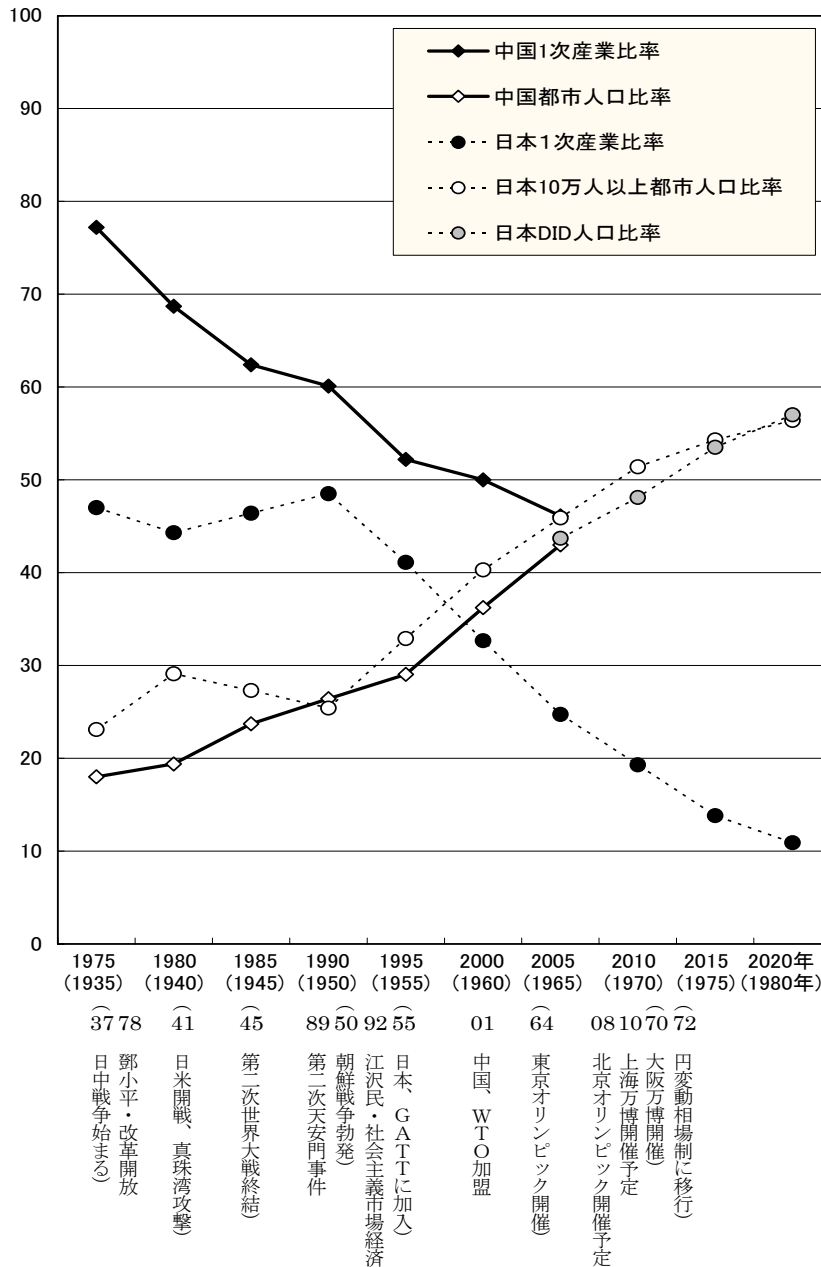
都市人口、城鎮人口の増大に伴って、都市地域、城鎮地域の拡大が生じている。都市地域は中国の統計では、建成区面積（城鎮あるいは城市市轄区）としてとられており、城市市轄区の建成区面積は、2005 年で 2.45 万 K^mあり、国土面積の約 0.3% を占める。この他に、全国の各種開発区が 6,700 箇

所強、3.75 万 K^mあると言われており、建成区面積を凌駕している。

都市化、城鎮化は、経済発展の必然的な流れで、それを抑えることは出来ない。但し、都市化、城鎮化はその地域の有する自然・気候条件、自然・気候条件等に規定された農耕の形態、歴史的な都市の形成経緯等により、その姿は多様に展開する。

急速に都市化が進展している現在の中国において、自然・気候条件等に規定された農耕形態と都市化、城鎮化の姿を考察し、地域の条件に適合した農耕及び都市化の形態を考察することは、今後の国土計画、都市のあり方を考える上で重要な視点になるものと思われる。

図表 1 中国と日本の都市化の比較



3. 中国におけるゾーン別の自然条件と都市化の特徴

都市の発展要因の考察

都市の発展を考える上で、基本的に以下の条件を考慮する必要がある。

- ①自然・気候条件…気温や降雨量・乾燥度等。水資源の状況（河川）。自然地形としての平地の広がり。
- ②土壌条件、農耕・牧畜文明、農業集落形態の違い…稲作文明（泥の文明）、麦作・牧畜文明（石の文明）、玉蜀黍・牧畜文明（新大陸の文明）、遊牧文明（砂の文明）
- ③都市形成の歴史…人間居住の歴史、都市形成の要因、その後の歴史
- ④どういう建築技術の時代に都市が発展したか…素材（土、木、石、鉄、ガラス）、建材（レンガ、鉄筋コンクリート、パネル）、鉄筋コンクリートの時代に都市の高層化が可能になった。
- ⑤どういう交通手段の時代に都市が発展したか…馬車、鉄道、自動車、自動車の普及により都市の郊外化、大都市圏の形成が可能になる
- ⑥近代産業の立地（都市との関わり）…どの産業

- の時代に近代化・都市化が生じたか。綿工業、鉄鋼業、電気・電子産業、自動車産業
- ⑦情報化の進展…情報関連産業（ソフトウェア産業等）の立地、通勤・就労形態の変化

中国におけるゾーン別の自然・気候条件と都市化の特徴

都市の発展要因の内、①自然・気候条件については、中国の場合、自然地理区域という区分がある。それによると、大きくは次の三つの区域に区分される。（図表2）

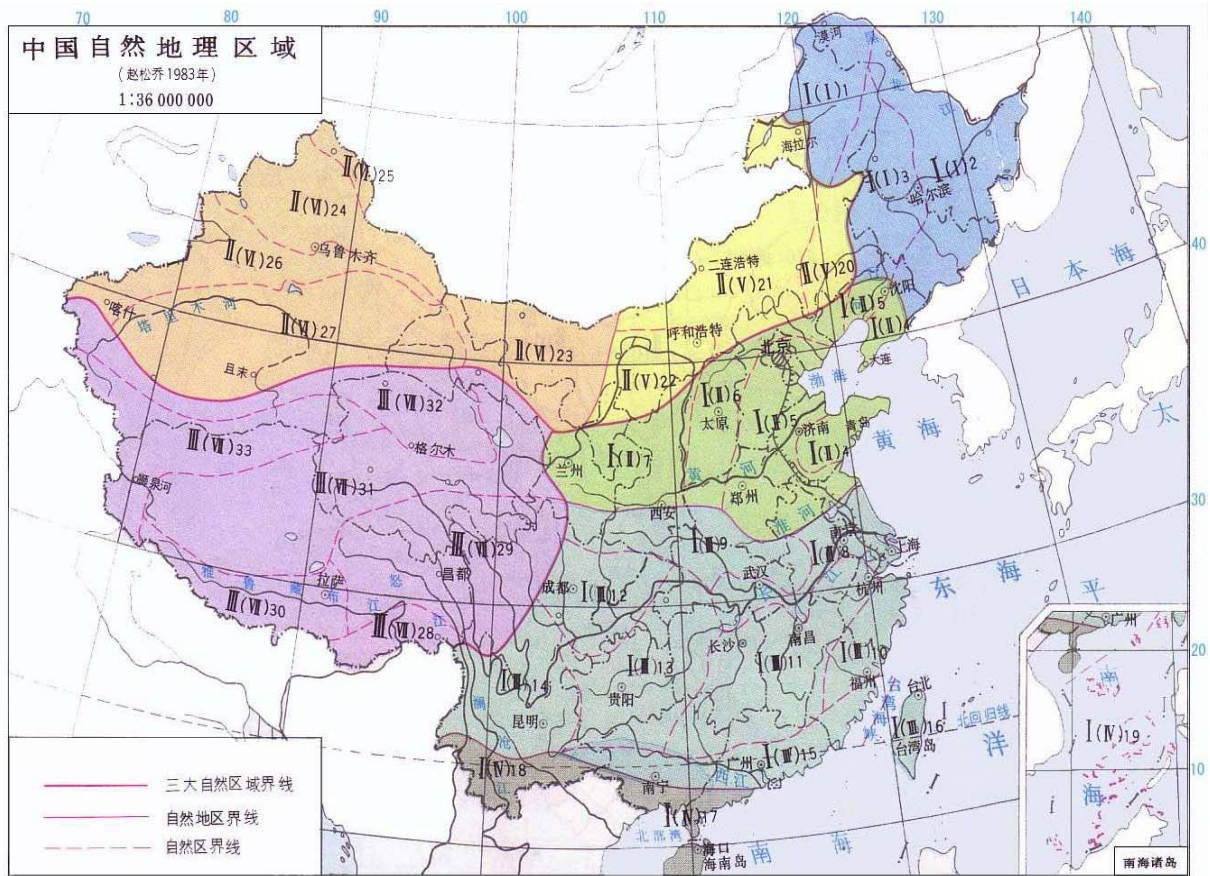
- 一. 東部季風区域
- 二. 西北干旱区域
- 三. 西藏高寒区域

更に、東部季風区域は以下の四つに区分される。

- (一) 東北湿潤半湿潤温帯地区
- (二) 華北湿潤半湿潤暖温帯地区
- (三) 華中・華南湿潤亜熱帯地区
- (四) 華南熱帯湿潤地区

この区分を尊重しつつ、②土壌条件・農耕文明の違いと沿海、内陸といった立地条件、交通条件を加味して、中国の地域を六つに区分し、都市化の特徴を探ってみた。（図表3）（図表4）

図表2 中国自然地理区域



資料：中国自然地理図集

図表3 中国におけるゾーン別の自然・気候条件と都市化の特徴

ゾーン	都市化の特徴と今後の都市化の方向
<p>①東北湿潤半湿潤温帯地区3省</p> <p>遼寧省、吉林省、黒龍江省</p> <p>玉蜀黍（高粱）と牧畜 （新大陸の文明）</p>	<p>ゾーン全体の人口密度は136人/k㎡と低いが、城市市轄区人口の全人口に占める割合は36.1%と高く、都市化が進んでいる。また、市轄区における農業人口の割合が21.3%と低く、農村と都市の区分が比較的明確である。50万人以上の大城市（市轄区総人口）に居住する人口の比率は33.4%で、6ゾーンの中では沿海ゾーンに次いで高く、大都市化が進んでいる。</p> <p>-----</p> <p>今後の都市化の方向としては、城市内市轄区の人口密度を高め、農村と都市の区分が明確な大城市、特大城市、超大城市を形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文明との類似性からすると、アメリカの中西部やロシア東部の都市化のパターンである。</p>
<p>②華北湿潤半湿潤暖温帯地区7省</p> <p>北京市、天津市、河北省、山西省、山東省、河南省、陝西省</p> <p>麦作と牧畜 （石の文明）</p>	<p>ゾーン全体の人口密度は389人/k㎡とかなり高いが、城市市轄区人口の全人口に占める割合は27.0%と、6ゾーンのなかでは3番目で全国平均並である。また、市轄区における農業人口の割合は34.7%（北京市、天津市を除く5省では36.8%）であり、西南ゾーン、内陸ゾーンほどではないが農村と都市の区分が明確でない。北京、天津を抱えているにも拘らず、50万人以上の大城市（市轄区総人口）に居住する人口の比率は25.9%で、大都市化がやや遅れている。</p> <p>-----</p> <p>今後の都市化の方向としては、北京、天津大都市圏との連携のなかで、城市内市轄区の高い人口密度を維持・発展させ、農村と都市の区分が明確な特色ある中小城市を形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文明との類似性からすると、イギリス、ドイツ、フランス等の北ヨーロッパ型の都市化のパターンである。</p>
<p>③華中・華南沿海湿潤亜熱帯地区6省</p> <p>上海市、江蘇省、浙江省、福建省、広東省、海南省</p> <p>稲作と漁労 （泥の文明）</p>	<p>工業化が急速に進み、それに対応して都市化が進んでいる。ゾーン全体の人口密度は509人/k㎡と6ゾーンのなかで最も高い。城市市轄区人口の全人口に占める割合は35.0%と東北ゾーンに次いで高い。また、市轄区における農業人口の割合は31.0%あり、西南ゾーン、内陸ゾーンほどではないが農村と都市の区分がやや明確でない。上海市を抱えていることもあり、50万人以上の大城市に居住する人口の比率は33.5%（上海市を除く5省では30.8%）と6ゾーンの中で最も高く、大都市化が進んでいる。</p> <p>-----</p> <p>今後の都市化の方向としては、城市内市轄区の高い人口密度を維持・発展させつつ、農村と都市との区分を明確にすることが難しい地域であることを前提に、連担した大都市圏、メガロポリスを形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文明との類似性からすると、日本の太平洋沿岸、東海道沿道の3大都市圏で展開された都市化のパターンである。</p>
<p>④華中・華南内陸湿潤亜熱帯地区5省</p> <p>安徽省、江西省、湖北省、湖南省、広西チワン族自治区</p> <p>稲作と漁労 （泥の文明）</p>	<p>華中・華南の沿海ゾーンほど工業化が進んでおらず、第1次産業に依存した地域になっている。ゾーン全体の人口密度は288人/k㎡と比較的高い。城市市轄区人口の全人口に占める割合は25.6%とそれほど高くなく、都市化の進展は遅れている。また、市轄区における農業人口の割合が49.8%もあり、農村と都市が混在している。50万人以上の大城市（市轄区総人口）に居住する人口の比率は23.6%と高くなく、大都市化はまだ進んでいない。</p> <p>-----</p> <p>今後の都市化の方向としては、城市内市轄区の人口密度を高めつつ、農村と都市との区分を明確にすることが難しい地域であることを前提に、中小城市、大城市等の都市のヒエラルキーを形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文明との類似性からすると、日本の3大都市圏以外の地方圏で展開された都市化のパターンである。</p>

⑤西南湿润亚热带盆地高原地区4省 重慶市、四川省、貴州省、雲南省 稲作、麦作、玉蜀黍の栽培が混在	ゾーン全体の人口密度が169人/k㎡と低く、第1次産業への依存度が大きい ため、都市化(人口、就業人口ベース)の進展は6ゾーンのなかで最も遅れている。 城市市轄区人口の全人口に占める割合は22.4%と低い。また、城市の中心部である 市轄区において農業人口の割合が54.2%もあり、農村と都市が混在している。 50万人以上の大城市(市轄区総人口)に居住する人口の比率は21.2%と高くなく、 大都市化していない。 今後の都市化の方向としては、城市内市轄区の人口密度を高めつつ、農村と都市 との区分を明確にすることが難しい地域であることを前提に、特色ある中小城市、 大城市を形成していく方向が考えられる。気候区や農耕文明との類似性からは、 先進地域の類似の都市化のパターンは見つけづらいが、日本の地方圏で展開 された都市化のパターンは参考になる。
⑥西北乾燥・西藏高寒区域6省 内モンゴル自治区、西藏自治区、甘肅省、青海省、宁夏回族自治区、新疆ウイグル自治区 かつては遊牧(砂の文明)	ゾーン全体の人口密度が16人/k㎡と極めて低く、都市化があまり進んでいない。 城市市轄区人口の全人口に占める割合は23.2%と低い。また、市轄区における 農業人口の割合は37.8%ある。50万人以上の大城市に居住する人口の比率は 16.5%と高くなく、大都市化が進んでいない。 今後の都市化の方向としては、城市市轄区の人口密度を高め、都市の消費に対応 する農業をも取り込んだ中小城市、大城市を形成していく方向が考えられる。気 候区や農耕文明との類似性からすると、西北乾燥区域は中東や中央アジア地域の 都市化のパターンである。西藏高寒区域については類似の都市化のパターンは見 つけづらい(強いてあげれば南米アンデス山地が類似している)。

図表4 ゾーン別人口・就業・所得、都市化、農耕形態

ゾーン 人口・就業・所得	年末総人口 2005年 (万人)	増加総人口 1990~2005 (万人)	就業構成 第一:第二:第三	一人当たり 生産総額 (元/人)
東北地区3省	10,757	823	43:22:35	15,935
華北地区7省	35,135	3,910	45:26:29	16,405
華中・華南沿海6省	27,708	5,579	30:35:35	25,526
華中・華南内陸5省	27,127	2,051	50:18:31	9,783
西南高原地区4省	19,190	1,533	55:15:29	8,289
西北・西藏地区6省	8,406	1,375	54:15:31	11,699
全国計	128,323	15,271	45:24:31	15,413

ゾーン 都市化	人口密度 全地区 (人/k㎡)	城市市轄区 人口比 (%)	城市市轄区内 農業人口割合 (%)	大城市以上 城市人口比 (%)
東北地区3省	136.3	36.1%	21.3%	33.4%
華北地区7省	389.1	27.0%	34.7%	25.9%
華中・華南沿海6省	509.3	35.0%	31.0%	33.5%
華中・華南内陸5省	288.3	25.6%	49.8%	23.6%
西南高原地区4省	168.5	22.4%	54.2%	21.2%
西北・西藏地区6省	15.9	23.2%	37.8%	16.5%
全国計	133.6	28.3%	37.6%	26.4%

ゾーン 農耕形態	経営耕地面積/ 第一次産業就業人員 (ha)	水稻/食料 作物作付面積 (%)	小麦/食料 作物作付面積 (%)	玉蜀黍/食料 作物作付面積 (%)
東北地区3省	0.850	17.8%	8.1%	44.6%
華北地区7省	0.314	3.2%	44.6%	30.1%
華中・華南沿海6省	0.217	59.7%	18.2%	4.9%
華中・華南内陸5省	0.207	59.6%	15.4%	8.0%
西南高原地区4省	0.173	26.8%	21.6%	21.5%
西北・西藏地区6省	0.772	2.4%	36.4%	23.5%
全国計	0.311	27.5%	26.2%	22.2%

資料:「中国統計年鑑2006」「中国城市統計年鑑2006」「中国富力」「中国統計摘要」

4. 世界における都市化との比較

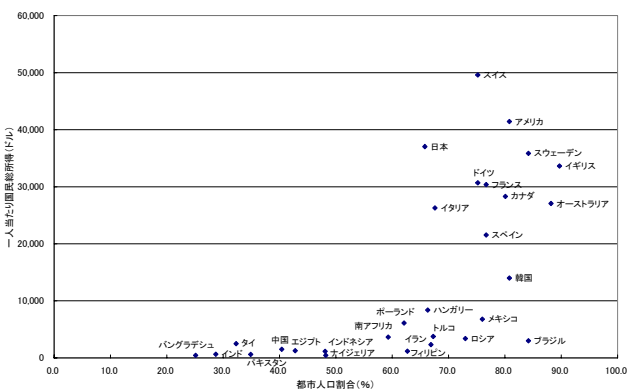
(1) 世界における都市化の形態の比較

中国とヨーロッパ、アメリカ (USA)、日本、それに BRICs 等における都市化の状況を比較する。

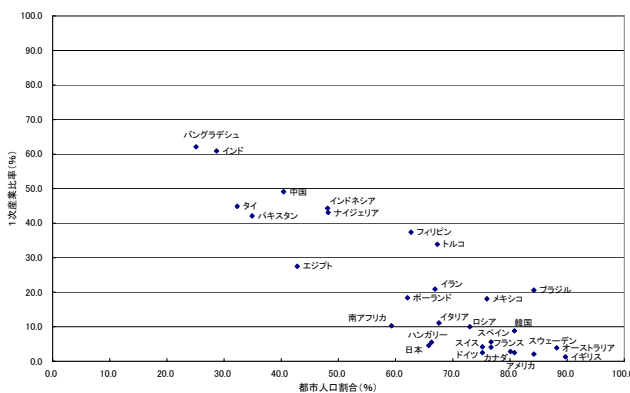
都市化の進展状況を端的に表す都市人口割合は、一人当たり国民総所得の水準が高く、一次産業就業者比率が低い国が高くなっている。高い一人当たり国民総所得を実現するには、産業構造の高度化を図り農林水産業の就業者の率を低下させる必要があり、それらを通じて高い都市人口割合が実現している。

但し、一人当たりの国民総所得の水準、あるいは一次産業就業者比率と都市人口割合がニアに一次相関している訳ではなく、それぞれの国の特性に応じて都市化、都市人口割合が異なっている。特に国民総所得が2万ドルを超える地域では、所得水準と都市化の進展度合いの相関関係はほとんど見られなくなる。

図表5 所得水準と都市人口割合



図表6 1次産業比率と都市人口割合



資料：データブック オブ・ザ・ワールド 2007

一人当たり国民総所得の水準が2万ドル以上と高く、産業構造の高度化が進んでいるグループの

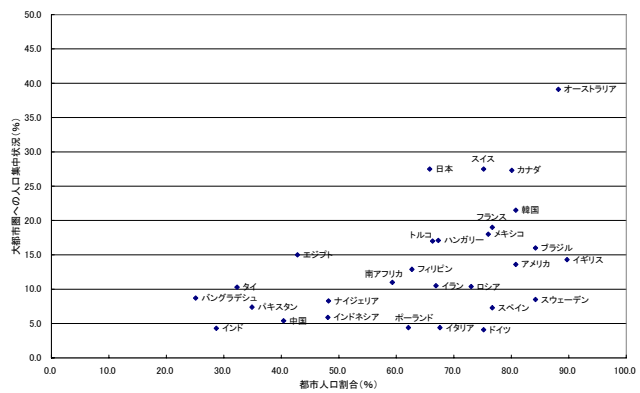
中で、日本とイタリアの都市人口割合が 65.8%、67.6%とやや低い。統計上の問題もあるが、自然・気候条件、農耕文明の違いが都市人口割合の差を生み出していることが考えられる。

都市形態としては、都市の集積密度を比較する必要がある。これは、主としてどのような素材、建材の時代に形成された都市であるかによって規定されると思われるが、外形的にはアメリカ (USA) の大都市の中心部は高層高密度化 (鉄筋コンクリート造り) しており、ヨーロッパの大都市では伝統的に中層建築 (石あるいはレンガ造り) を主体にしていた。日本等アジアの大都市はもともと低層高密度 (土と木) であったが、近年の大都市の急速な拡大に伴い、高層建築物が増大している。

都市の規模別分布では、ヨーロッパの諸都市が歴史的な経緯もあり比較的中小規模の都市が多数形成されているのに対し、アメリカはヨーロッパに比べ大都市化している。

中国のゾーン別分析に際して使った人口 50 万人以上の大都市の都市人口比率とは異なるものであるが、それぞれの国の大都市圏 (主要な 1~3ヶ所を抽出) への人口集中状況を見る。

図表7 大都市圏への人口集中と都市人口割合



これによると、概して都市人口割合が高まると大都市圏への人口集中状況が高まるように見えるが、ヨーロッパのドイツ、イタリア、ポーランド、スペイン、スウェーデンといった国では大都市圏への人口集中は生じていない。また、ロシア、アメリカ、ブラジルといった広大な面積を有する国も大都市圏への人口集中は 10~15%程度で中位にある。逆に、オーストラリア、カナダといった人口密度の低い国やスイス、日本、韓国等では大都市圏への人口集中度合いが大きい。

中国は、北京・天津、上海、重慶の3つの大都市への人口集中は 5.4%でそれほど大きな集中を示していない。超大都市を核にして、広大なメガ

ロポリスを形成しているとも見られる。

また、日本等アジアの大都市とヨーロッパやアメリカの都市との大きな違いは、アジアの大都市は都市内に農業を抱え込んでおり、都市と農村の区別が判然としない形態になっていることである。

(2) 都市化の形態と農業のあり方

こうした都市化の形態（都市人口割合、都市の規模別分布、都市の密度、都市面積割合、都市と農村の区別）は、その国の農業のあり方や農村集落の形態と密接に関連している。

農業従事者一人当たり農地面積は日本や中国、インド等では1.8ha～0.3haと小さい。中国、インド等では、産業構造の高度化が進んでおらず、農業従事者が大量に農村に滞留している状況を反映している。但し、産業構造が高度化している日本の農業従事者一人当たり農地面積とイギリス、ドイツとを比較すると6～7倍程度、フランスと比較すると13倍、アメリカ（USA）とでは33倍の違いがある。湿潤な亜熱帯地帯、稲作農業を主体としたアジアの特徴（泥の文明）を反映していると見られる。農村の人口扶養力が大きく、農村集落が農地に密着して広く散在している姿を反映している。

なお、国内の農業の有り様は食料の自給率と深く関係している。日本は世界から大量に食糧を輸入し、食料自給率の維持を放棄してきた。土壌条件に恵まれた日本によるこうした選択は地球的規模からみれば望ましいことではない。中国においては、特に世界への影響が巨大であることに鑑み、食料自給率を現状の水準より低くしないことを前提にした農業施策、産業構造の高度化施策が是非とも必要である。

農業のあり方をどう考えるかが、都市化のあり方、態様に大きく影響する。日本のように、兼業農家主体の農業経営を基盤にすると、都市・農村の変化（都市化のスピード）は漸進的なものになり、空間的にも都市と農村の区別は判然としない形態になる場合が多い。農業地帯に生活のベースを置きつつ、2・3男が中心となって大都市へ流出し、あるいは一時的に出稼ぎに出て、また他方で農業地帯の周辺（通勤圏内）で雇用機会を探すことになる。基本的に日本政府もこうした方向を推し進めてきた。

日本の場合、第2次世界大戦後の農地解放による大量の自作農の創出、作物が米を中心にしてきたために、このような兼業農家主体の農業形態が主流になりえたと考えられる。現在、国際的な自

由化圧力と農業地帯あるいは農業を中心としてきた中山間地帯における人口減少、人口構成の高齢化の中で、兼業農家主体の農業経営のあり方が厳しく問われている。

(3) 農村の分解過程と都市の形成

農業の生産性向上、専業農家による農業経営を中心に考えた場合は、日本とは異なる都市・農村関係になるものと考えられる。いわば、欧米の先進国で一般的に見られた関係で、農業就業人口は急減し、農業の近代化が進み、空間的にも都市と農村が画然と区別されることとなる。

典型的には、資本主義成立期のイギリスにおけるエンクロージャーが代表的な事例である。農民は農村での生産手段である土地を取り上げられ、やむなく都市に流入し、新しい工業生産を担う労働者となるといったパターンである。資本家も土地を囲い込んだジェントルマン層や海外で資産を得た階層に担われている。一方、農村では大規模経営が可能になり、農業の近代化が進められた。尤もこのパターンが当時のイギリスで成立したのは、海外からの原料・食料の輸入が可能で、かつ植民地による支配領域の拡大が継続して行われていたためと考えられる。また、当時の農業と工業の生産性の格差も今ほど大きくはなかったために、農民の工業労働者への転換がスムーズに行え、労働力の需給も均衡したものと考えられる。

アメリカの場合は、先行した移住者が農業、牧畜の担い手となり、その中からも近代工業の担い手が生まれてきているが、近代工業で働く労働者は、基本的に新たにヨーロッパを始めとして世界の各地から移住してきた人々によって担われる構造になっていた。工業化が進展する一方、農業地帯では超大規模経営が行われ、生産性の高い農業が成立した。国土が広く、先住のインディアンを駆逐して新たに住み着いたこともあり、農業に従事していた人々が分解を余儀なくされ、近代工業の労働者に移行するといった過程はとられず、生産性の高い農業の担い手に転化していったものと思われる。

フランスやドイツの場合は、もともと土壌が痩せており、3圃農業の確立によってようやく小麦を中心とする食料を確保することが可能になっていた。基本的にヨーロッパの北部は東南アジアの米作地帯に比べ、農地面積当たりの人口扶養力はかなり低いと言われている。しかも、土地が貴族や大地主に所有されているケースが多く、自立した自作農の割合が低かったと見られるところか

ら、近代工業化の過程で小作農の階層が近代工業に吸収されることにさほど大きな社会的抵抗があったとは思えない。広大な農地が大地主の手に残り、少人数の小作人によって経営されるヨーロッパ型の農業が確立していったと見られる。

中国における都市化を考える場合、こうした農村の分解過程、近代工業の成立過程を念頭に考えていく必要がある。近年の中国における都市化は、外国の資本による製造業への投資を中心として展開しており、その労働者は内陸の地域から移り住む人々あるいは出稼ぎ「農民工」によって支えられている。製造業が立地する場所は、沿海部の交通利便性のよい大都市の開発区が多く、大都市域を拡大させている。

こうした沿海部の都市化のメカニズムを踏まえるならば、内陸部の地域等では、国有企業や郷鎮企業、それに新たな国内資本・外国資本の展開により、新しい工業化、都市化が生じるものと考えられる。

その場合、自然条件に規定された農耕文明が地域ごとに異なっているところから、地域に適合した農村の分解、農業の近代化、そして、都市及び大都市の形成を推進していく必要がある。その過程で、農業が拡大する都市の需要を取り込みつつ、生産性の高い農業として近代化していくことを追及すべきである。そうしたことが、都市—地方間の格差の一方的拡大を阻止し、国内自給率を維持していくことに繋がる。

5. 中国における都市化の課題

中国における都市化を考える場合、国土・空間計画的視点、大都市圏計画的視点、それに個別の都市に焦点を当てたアプローチが考えられる。ここでは、前二者について考察する。

①国土・空間計画的視点…地域の自然・気候条件等を踏まえた都市システムの構築

工業を中心とした高度経済成長期、産業構造が急速に高度化する現在の中国においては、「中国都市発展報告」にあるように、三大都市群〔珠江、長江、環渤海湾〕、七大都市帯、各中心都市を整備することを中心に、都市化に対応していくことになる。

但し、これらの都市化は、地域の自然・気候条件等に規定されて、それぞれの地域に適合した形態で進むことになると思われる。また、持続可能な都市化を目指すのであれば、地域の自然・気候条件等に適合した都市化を政策的に推進する必要がある。

ある。

仮に都市化を都市人口比率で代表させて見ると、「石の文明」と言われている西欧の先進地域においては、都市人口比率はイタリアを除き、75%~90%になるが、「泥の文明」の日本では、経済的に先進的であるにもかかわらず、65%止まりである。新大陸のアメリカは80%、オーストラリアは92%である。このように、地域の自然・気候条件等によって都市化の形態が異なるところから、それらを踏まえた検討を行なうべきである。

②国土・空間計画的視点…地域間の所得格差の拡大への対応

中国では最も所得の高い上海市と最も所得の低い貴州省の間で、13.1倍の格差がある。日本では最も所得の高い東京都と最も所得の低い沖縄県の格差は2.1倍である。

日本はこの地域間の所得格差是正、地域の均衡ある発展に成功し、内需の拡大を通じて、新たな経済の発展段階に進むことができた。所得の低い地域から高い地域への急激な人口移動（それによって所得の平準化が進む）、公共投資や地方交付税等による財政移転等、製造業の地方への誘導（工業再配置）、米価政策を中心にした手厚い農業、農村対策によって、地域の均衡ある発展を図ってきた。

中国の場合、人口の移動が日本ほど自由ではなく、所得平準化の最大の手段を活かすことが容易ではないが、公共投資、財政移転等の日本の施策の経験を活かしつつ、また、農業の適切な近代化を図りつつ、所得格差の是正を図っていく必要がある。

③国土・空間計画的視点…食料自給の観点からする都市と農村・農業のあり方

農業については、それぞれのゾーンの自然・気候条件を踏まえた適切な政策の選択が必要で、大規模経営や兼業主体の農業、大都市近郊農業や商品作物を中心とした農業等を多様に展開していく必要がある。

日本においては、戦後の農地解放による大量の自作農の創出以降、食料不足に対応して新たな農地開発を進めつつ、兼業農家化、米価の維持、公共投資の投入等により農民と農村の生活安定に腐心してきた。しかしながら、その後展開された大規模農業化もはかばかしく進まず、現在、総合食料自給率（供給熱量ベース）は40%にまで低下しており、自国での食料生産の確保には基本的に

失敗している。

中国では、適正な土地利用、農業施策を行いつつ、近代化した農業への転換を図り、食料が自給できるような国づくりをすべきである。

④大都市圏計画的視点・・・農業的土地利用が混在したアジア的大都市の整備

中国においては都市のことを城市と呼んでいるように、都市とそれを囲む城壁とは密接不可分な関係にある。ヨーロッパと異なり、平地の河のほとりなどに四角か矩形の城を設ける形が一般的である。

こうした前近代の城市を核に、城市の中やその周辺の地域、開発区等に、国営企業や郷鎮企業、そして近代的な外資系企業等が立地し、新しい都市圏を形成している。その際、特に華中・華南の稲作地帯において顕著であるが、大都市圏の内部に大量に農業的土地利用を抱え込むことになる。

農業的土地利用を抱え込みながら城市が拡大することは、欧米の土地利用が純化された都市とは異なり、都市圏内の都市基盤（特に上下水道）、公園緑地、公共交通の整備のあり方等に大きく影響する。

「泥の文明」下に形成されたアジア的大都市の特質を踏まえた都市政策・都市計画が必要である。

⑤大都市圏計画的視点・・・近代化・広域化する大都市圏に対応した公共交通網の整備

中国の大都市では、これまでは大都市圏内でも比較的職住が近接したコミュニティが形成されていた。国営企業や官庁、軍等が、職場、住宅、福利厚生施設、教育・医療施設等をワンセットで供給していたことに象徴されるように、生活圏レベルで都市型コミュニティが完結していた。

こうした生活圏の構造が随所で崩れ、近代化していくことに伴い、否応なく生活圏の広域化が進んでいる。それに伴い、交通手段も徒歩・自転車からバスや乗り合い自動車に急速に変化している。

日本の大都市圏においては、その拡大過程に対応して郊外鉄道や地下鉄を整備しており、濃密な公共交通網を生み出している。そうした経験を活かして、大都市圏の広域化、近代化に対応した計画的で十分な公共交通網の整備が必須である。

⑥大都市圏計画的視点・・・大都市圏における成長管理の必要性

都市化の移行過程においては、大都市圏、大都市等における人口・機能の受け入れ能力の課題(都

市・交通基盤整備、都市財政、土地・水・環境等の制約)が顕在化する。産業構造の高度化に対応して増加する都市人口を受け入れることを基本としつつ、都市化が定常状態で安定する時期をも見据えた大都市圏の適切な成長管理が必要である。

情報社会を迎える段階では、中枢的な大都市圏での世界都市機能の整備、また、成熟社会を迎える段階では、豊かな生活環境を求める志向性が高まり、個性的な都市・地域を求める動きが強まってくる。

中国における都市化は、そうした時代の到来をも見据えつつ、当面の時代の要請に的確、迅速に応えていく必要がある。

[参考文献]

- ・阿部和彦 中国の都市と国土—これからの都市化の課題を探る
所収：日本都市問題会議編集 都市は誰のものか—都市の主体者を問う (株)清文社 2007年2月発行
- ・阿部和彦 中国における都市化について
所収：独立行政法人国際協力機構 中国西部地域中等都市発展戦略策定調査 専門家活動報告書 2006年1月
- ・阿部和彦 日本における産業構造の高度化に伴う都市・地域構造の変化—巨大都市圏化が進展する中で、中小都市が直面している課題—
所収：中国国家発展計画委員会地区経済司、日本国際協力事業団編著 城市化：中国現代化的主旋律 Urbanization, Theme of China's Modernization 湖南人民出版社 2001年5月発行
- ・独立行政法人国際協力機構 中国西部地域中等都市発展戦略策定調査 最終報告書 2005年5月
- ・斯波義信 中国都市史 東京大学出版会 2002年6月発行
- ・李増民 変貌する中国の都市と農村 芦書房 2004年3月発行
- ・中尾佐助 栽培植物と農耕の起源 岩波新書 1966年1月発行
- ・安田喜憲 龍の文明・太陽の文明 PHP新書 2001年9月発行
- ・松本健一 砂の文明・石の文明・泥の文明 PHP新書 2003年10月発行
- ・松本健一 泥の文明 新潮選書 2006年6月発行

8. グローバル時代の国土形成計画

～地域格差、計画の価値観、計画連携の観点から～

橋本 武（財）日本開発構想研究所 研究主幹

はじめに

グローバリゼーションの影響は多岐にわたるが、国土形成計画との関連では、次の3つが大きなテーマとなるだろう。

第1は、世界規模での競争が進む中で、我が国がその競争に埋没することなく、国力の維持・発展に資するための国土形成とはどのようなものか。

第2は、グローバリゼーションの陰として、地域格差の拡大や衰退する地域、疲弊する地域の拡大が現実のものとなっているが、それへの対応の在り方。

第3は、予想以上のペースで進むグローバル・イシューとしての地球環境問題にどのように取り組むべきか。

これらのテーマに答えるべく、今まさに、国土形成計画の作成作業が最終段階を迎えている。部外者としては、あれこれ言うよりも、その成果を見守るほうがいいのかも知れない。

そこで、この小論では、上記3テーマを頭の隅に置きつつ、国土形成計画では正面きっては記述されないとと思われることをあれこれ考えてみることにした。取り上げたのは次の3テーマである。

第1に、グローバリゼーションの陰である地域格差問題との関連で、国の役割が縮小したとされる地域振興分野における国土形成計画の役割は何か。

第2に、「国土形成計画が世界水準の計画となるには、計画が拠って立つ価値観を明解に説明する必要がある」という問題意識から、国土形成計画が立脚する価値観とは何か。

第3に、グローバル時代の国土形成計画が実効性のあるものとなるための方策は何か。

なお、国土形成計画には、全国計画と広域地方計画の2種類があるが、以下特に明記しない場合は、全国計画を念頭に置いていることをあらかじめお断りしておく。

1. 地域振興のために国土形成計画は何をすべきか。

～グローバリゼーションの陰への対応～

地域格差問題は、グローバリゼーションが問題となるはるか以前から、国土計画の重要なテーマであった。それは、これからもおそらく変わらないだろう。問題は、グローバル化によって地域格差問題の何が変化したのかである。(注1)

地域格差問題には、何をもちて格差とするか、どういう状態になれば格差が是正されたと考えるかといった価値観に深くかかわる部分(以下、「価値的側面」という。)と、そういう部分と密接に関係しつつも、有効な対策の探求に重きを置く部分(以下、「施策的側面」という。)がある。ここでは施策的側面について考えることにし、価値的側面については次のセクションで扱う。

(1) グローバリゼーションによって地域振興はどう変わったか

●地域振興政策の変化

我が国の地域振興施策の流れを高度成長期までさかのぼって振り返れば、次のようになるだろう。

最も基本となる考え方は、経済を成長させることで国全体としてのパイを大きくし、それによって地域の振興を図るというものであった。

この発想の典型は、日本列島改造論である。改造論は次のように言う。「一部の人のびとは『高度成長は不必要だ』『産業の発展はもうごめんだ』とか『これからは福祉の充実をはかるべきだ』と主張している。しかし『成長か福祉か』『産業か国民生活か』という二者択一式の考え方は誤りである。福祉は天から降ってくるものではなく、外国から与えられるものでもない。日本人自身が自らのバイタリティーをもって経済を発展させ、その経済力によって築きあげるほかに必要な資金の出所はないのである。」(同書、p.63)

パイ拡大論では、都市の成長が地方の成長を後押しする、そのためのコストは、都市については民間資金、地方については公的資金が担当するとされ、様々な方法で都市から地方への財政移転が進められた。地域振興の手段としては、地域外か

らの産業誘致とそのため社会資本の先行投資が用いられた。その基本的な考え方は、広い意味での拠点開発である。全国総合開発計画は、そのための理由づけと青写真を描くことを担当した。この図式は、高度成長期だけにとどまらず、多少の変化はあるものの、安定成長期、バブル経済期にも基本的には該当した。

一方、バブル経済の崩壊後、民間の体力は消耗し、都市整備を民間資金で行うことは困難になった。また、経済のグローバル化に伴う国際競争の激化は、即効的な施策を要求した。公的資金は都市に流れ、地方は軽視された。グローバリゼーションは従来の産業誘致政策の有効性を著しく減退させた。賃金面等における地方の優位性は、国内的には通用しても、国際的には通用しないからである。地域振興は、産業誘致型振興から内発的振興へと変更された。これに、グローバリゼーションに伴う規制緩和や地方分権が加わり、地域振興に対する国の関与は減少した。同時に、国が関与する根拠や関与の方法論も不明確になった。その結果、かつての地域振興の2本柱の一つである社会資本の先行投資だけが孤立し、突出する形になった。また、国政全般の中から「国土」という発想が希薄になっていった。

論点が際立つように極めて単純化しているが、基本的には以上のとおりであろう。

●グローバル化問題の難しさ

グローバル化問題の難しいところは、上にも述べたように、経済のグローバル化を進めることが必然的に国内においては第一次産業などの生産性の低い産業の構造転換を迫ることになることである。それは政策の失敗ではなく、自由な貿易の推進は必然的に、国際的な比較劣位産業が国内で衰退し、比較優位産業が拡大するからである。これは国際経済学が教えるところである。このため、グローバル化の進展は、総じて比較劣位産業に依存することが多い地方部に難しい問題を生じさせることになる。だからといって、我が国がグローバル化に背を向けることなどとうていできない相談である。

●「特殊解」の世界

また、内発的振興への路線変更とは、どの地域にも通用する「一般解」が存在する世界、本当に存在するかは別にして、多くの者が存在すると思っていた世界から、そんな便利なものは存在せず、「特殊解」しかない世界に突入したということである。

もある。問題がさらに難しいのは、その「特殊解」も存在する保証が全くないことである。その結果、各地域は、自ら考え、行動するしかないわけであるが、それは、失敗のリスクも自らがとる覚悟が求められるということでもある。

(2) 地域振興に資する国土形成計画

こういう難しい環境の中で、国は地域振興にどう対応したらいいのだろうか。

ここでは、グローバリゼーションの陰の部分を考えているので、悲観的な議論が多くなるが、もちろんグローバリゼーションを好機として地域の活性化に成功している事例も数多く存在することは強調しておかなければならない。

●政策形成過程の改善に対する支援

さて、こうした状況下で地域振興を行うとなると、政策の内容云々の前に、政策の形成過程そのものが重要になる。少なくとも次の2条件を満足していなければならないものと考えられる。

第1は、失敗の影響を大きく受ける者の意思が尊重されること。

第2は、多数の者が政策形成に参加すること。

第1の点は、スローガンとしては、「国の決定から地域の決定へ」ということなのだろうが、実際には、地域の大きさや意思決定主体の範囲の特定などの難しい問題がある。また、失敗のリスクをとるには、各地域にリスクに見合った権限と財源が配分されていなければならないし、その地域の意思決定について、その地域に所在する住民や団体の多くが納得できるものでなければならない。その意味で、代表制という政治制度を含めた地域の意思決定の在り方についての再検討も必要になるだろう。

第2の点は、平たく言えば、みんなで考えた方がいい知恵が出るということである。「三人寄れば文殊の知恵」である。そのためには、地方公共団体の政策形成能力の向上、住民等のアイデアを政策という形にまで加工するための支援体制の整備、地方公共団体相互の政策情報の流通促進などが必要になる。

現在、国が第一に行うべきことは、政策形成過程がこうしたものとなるように地方公共団体等を支援することであろう。

●地域振興のチャンス拡大させる努力

また、政策内容に関して国が行うべきことは、基本的に、各地域が地域振興を成功させ得るよう

なチャンスを広げる努力をすることと言えるだろう。

これまでの地域振興との違いは、①どれをチャンスとみるかは地域に委ねられていること、②最終的に成功するか否かは、チャンスだけではなく、地域の能力・努力が左右することである。国が出来ることは、あくまでも機会の提供であり、従来のような成功の保証（それは幻想であったのかも知れないが）ではない。

例えば、昨今一種ブームとなっている外国人観光客による地域活性化を考えてみる。

国の国際観光政策の中心は、訪日外国人旅行者を2010年までに1000万人以上にするという「ビジット・ジャパン・キャンペーン」である。また、観光まちづくりに係る支援やモデル事業も行っている。これらは国による地域振興のチャンスの拡大に当る。

こうした状況を踏まえて、各地域は、まず、自らの地域が国際観光に相応しい地域か否かを判断することになる。ここが、最初の分かれ目である。当然のことながら、すべての地域が国際観光に向いているわけではないが、向いていないという思い込みも危険である。こんなところかと思われていた地域でうまくいっている例は意外に多いのである。しかし、国際観光で地域活性化を図ろうという判断をしても、最終的な成功につながるかは、地域の努力・能力・才覚にかかっている。

要するに、国は、必死の努力をして世界から1000万人というお客様を連れてきますから、それをうまく活かせるかは地域の努力次第ですということである。現在、国が手がける地域振興の多くはこういう形であり、国の基本的な役割は、チャンスを拡大することであるといえよう。

●国土形成計画に固有の対応

地域振興問題をもう少し国土形成計画に引き寄せてみると、この問題における国土形成計画の役割は、これまでの全国総合開発計画のように直接的な処方箋を書くことから、より間接的な支援に変化していくものと考えられる。施策面に限定して、以下、3点を簡単に記述する。(注2)

第一は、施策の基本的な方針を明示することである。これは、基本方針が転換する際には大変重要な点である。昨今の例で言えば、地域格差問題ではないが、拡大型の土地利用から縮退型の土地利用への転換がこれに当る。国の役割が縮小していると言われるが、それでも、上位性、総合性の高い国家計画において方針転換が明示されること

にはいぜんとして大きな意義がある。地域振興分野でも、再考の必要がある方針は少なくないように思われる。

第二は、政策の総合化や、複数分野にまたがる政策の作成である。地域振興問題についても、従来の「産業振興+社会資本整備」から、福祉政策、環境政策等より広範な総合化が必要になっており、国土形成計画の重要な役割は、こうした総合化に向けての議論の「場」を提供することである。そのためには、計画作成のために主要関係者が一堂に会する協議会という制度を持つ広域地方計画を十分に活用することが現実的な方法論であると考えられる。また、施策間の連携と同様に、計画間においても連携を進めていくことが考えられるが、これについては最後にもう少し詳しく述べることにする。

第三は、地域格差問題を含めて、我が国の国土・地域の現状と課題をモニタリングし、その原因を分析し、臨機応変に国民に情報提供することである。第二で述べたこととも関連するが、国土形成計画を単独で考えず、様々な関連施策体系の一部と認識すれば、国土の現状を総合的にモニタリングし、問題点を早期に発見し、政策議論の場に提示していくことは、今後の国土形成計画の重要な役割の一つになると考えられる。

●過度の概念化への危惧

なお、ここで二つの点について付記しておく。

第一に、近年では、成長する地域と疲弊する地域が、かつてのように都道府県、市町村単位で単純に色分けできるのではなく、同じ都道府県内、市町村内でも成長地域と疲弊地域とが極めて細かく入り組んでいると思われることである。これがマクロ計画としての国土計画における地域問題の扱いを更に難しいものとしているように考える。

第二に、国土計画における概念化・抽象化が過度に進んでいるように感じることである。広域的、長期的な計画である国土計画においては、概念化・抽象化は避けられないが、それは切れれば血が出るような生身の感覚を持った上での概念化・抽象化であり、それなしの概念化・抽象化では多くの人々の実感から遊離し、共感を得られないであろう。(注3)

2. 国土計画が拠って立つ価値観とは何か。 ～国土形成計画のグローバル化のために～

次に、第2の問題、国土計画が拠って立つ価値観とは何かについて考えることにする。

(1) 世界水準の国土形成計画となるために

冒頭で簡単に書いたが、価値の問題を考える理由をここで改めて述べておく。

経済のグローバル化が進む前であれば、財やサービスは基本的には、国内の水準を満たしていればよかったが、グローバル化の進展にとともに、国内だけではなく、国際的な水準もクリアすることが重要になってきている。もちろん、行政は経済と同様に論じられるものではないが、それでも、グローバル化の下で、行政政策についても、特にそれが基本的な政策であればあるほど、国際的な相互比較の観点から吟味、評価されるようになり、結果として、世界水準の政策であることが求められることになるだろう。その際、日本から世界水準の政策を発信することができれば、それは我が国のプレゼンスを向上させるとともに、世界に対する貢献につながると考える。

そうなるためには、施策、計画の内容が立派なものであることが必須条件であるが、それとともに、その施策、計画がどういう価値観に立脚して作成されたのかを説明できる、それもできるだけ根源的、普遍的な価値観に基づいて明解に説明できなければならないだろう。仮に、これが出来ないとすると、その政策、計画は、その時々々の課題にいかにか手際よく対応するかという、ハウツー的なものとしてしか認識されないのではないか。そこから、世界の人々の深い共感と理解は決して得られないし、真の説得力も生まれまいだろう。そう考えるからである。

(2) 地域格差問題の価値的側面

それでは国土計画と価値の問題について、まず、地域格差問題の価値的側面を手がかりに考察することにする。

●成長か配分か

地域格差問題の価値的側面に関しては、成長と配分のどちらを重視するかで、大きく二つの主張に分かれる。前者は、国全体の経済成長なくしては衰退地域や疲弊地域の活性化もできないという考え方であり、成長のためには多少の地域格差拡大は止むを得ないとする。後者は、経済成長が多

少鈍化しても、衰退地域や疲弊地域の活性化を優先すべきという考え方であり、地域格差の拡大は認められないとする。一般に、前者は効率性重視、後者は公平性重視と考えられている。(経済学では、効率性と公平性はトレードオフの関係とは考えられていないようだが、ここでは厳密な意味ではなく、一般通念として使っている。)これは、よほどの極端な場合以外は、一方が正しく、他方は誤りというものではないだろう。正誤ではなく、その時々々の状況に照らして、どちらの妥当性が高いかという問題である。だからこそ、国の政策は、この二つの考え方の間を揺れ動いてきたわけである。

●経済のグローバル化の影響

こうした地域格差問題に対して、我が国においては、経済のグローバル化は効率性重視という価値に有利に作用した。「国家として厳しい国際競争を勝ち抜かなければならない。万一、国際競争に負けたら、地域を活性化する基盤そのものが崩れてしまう」という意見が繰り返し唱えられた。そして、気がつくやうに、産業や企業と同じように、地域でも勝ち組と負け組みがはっきりしてきた。

地域格差問題の価値的側面に対するグローバル化の最大の影響は、日本が国際競争に負けるかもしれないという危機意識が浸透し、こうした危機に際しては多少の犠牲も止むを得ないという雰囲気広がったことであろう。また、衰退地域や疲弊地域に対しては、従来のように積極的な支援・援助を行うべきであると考えられるよりも、その地域の放漫経営や無能力を指弾し、自業自得ではないかと考える傾向が強まったように感じる。

現在、公平性重視というゆれ戻しが進んでいる。その針がどこまで戻るかは不明であるが、いずれにしる、一連の揺れ戻しが終わっても、これまでよりは効率性重視の社会になっていることだろう。少なくとも、諸外国との競争、地域の自己責任という考え方が消え去ることはないように思う。

(3) 国土計画のポジション

●空間計画としての国土計画の特徴

そもそも、空間計画である国土計画においては、全国値、平均値だけではなく、その地域的な分散に対して強い関心が生じることになる。

分散とは、地域の違いであり、平均からのズレであり、格差である。格差への関心は、行政計画としては必然的にその是正や緩和を求めることになるが、市場経済下で発生した格差問題の是正に

は、市場経済での原則とは異なる価値体系やそれに基づいた施策体系の導入が必要になる。ここに、国土計画は、その形態がいかに変わろうとも、地域格差問題から逃れることはできず、また、市場経済とは異なる価値体系、施策体系を持たざるを得ないこととなる。さらに言えば、このことから国土計画はかなりの程度、競争力の強い地域よりも、衰退地域、疲弊地域に肩入れをする傾向を持つものになるであろう。

こうした国土計画の性格は、グローバリゼーションが必然的に世界の均質化につながるという特性を持つことを考えれば、グローバリゼーションとは方向性を大いに異にするものである。

●公平性重視と言にくい現状

かつての全国総合開発計画であれば、まず間違いなく地方重視、あるいは衰退地域、疲弊地域重視の立場に立ったであろう。少なくとも、そういう姿勢を見せたであろう。それは決して均衡論を教条的に墨守するというのではなく、市場経済への対抗力であることが、国土計画の大きな存在理由の一つであると考えられていたからである。

しかし、現下の諸情勢では、公平性重視の立場を鮮明に打ち出すことは極めて難しいものと考えられる。まして、徹底的な批判を受けた「国土の均衡ある発展」に代わる、幅広い支持を獲得できる新たな理念が不明確な現状では、ポジション取りは慎重にならざるを得ないだろう。

結局、思考は振り出しに戻ってしまうが、価値的側面のポイントは、「格差への関心」がどの程度の強さで「その緩和や是正」に結びつくかということである。それは、国土計画としての原理的、原則的な何かが本来的に存在するのか、それともそのようなものはなく、行政計画としてのその時々々の状況判断によるのかという問題に帰する。

(4) 国土観からみた国土計画の価値観

そこで、国土計画の価値観について、地域格差問題とは違う、国土観という角度から考えてみる。

改めて言うまでもなく、国土計画は国土の在り方を考える計画である。したがって、国土計画が立脚する価値観は、国土の認識と深く関係することになる。

●国土計画の国土観

国土計画の大先達である某氏からの受け売りではあるが、「国土」という言葉とニュアンスがぴったり合う言葉は欧米にはなく、どうも漢字文化圏

に固有の言葉ではないかとのことである。確かに、「国土」という言葉には、「土地」や「領土」という無機的なニュアンスを越えた、民族の歴史や文化などが感じとれる。全国総合開発計画においても、こうした国土観は継承されており(特に第三次全国総合開発計画に濃厚である)、その特徴は、三全総を参考に次の2点に要約できよう。第一は、国土を人間活動と自然の相互作用で形成されたものとして考えることであり、第二は、国土を未来に受け継ぐべきものとする考えである。

●国土観からみた国土計画の価値観

第一の特徴から、国土計画が立脚する価値観を考える際には、人間活動、自然、人間活動—自然関係という3つの観点が必要になる。

第二の特徴からは、持続可能性ということが、国土計画においても非常に重要な価値となる。と同時に、「現在」とは、それまでの一切の過去が含まれた「現在」であるという認識が必要になる。

これらの点に関して、体系的な考察を展開することは筆者の才をはるかに越えるので、以下では、思うことを幾つか述べるにとどめる。

●経済原理を越えた人間活動の原理

第1に、人間活動の価値である。こういって経済原理、市場原理を思い浮かべやすいが、それだけではないだろう。またまた大先達氏の教えではあるが、氏はかつて、国土計画の歴史を振り返って、国土計画のテーマは「政治と国土」、「経済と国土」と変遷し、今後は「人と国土」になること、また、戦前の鉄道網などは決して経済原理で決まっていたことは筆者らに教えられた。昨今は経済原理があまりにも広く、深く浸透し、他の価値が思いつきにくいほどになっている。

全国総合開発計画が揺れ動いてきた効率性重視か公平性重視かという問題も、大局的に見れば、いずれも経済原理の中での選択に過ぎなかったのではないだろうか。もちろん、これはこれで極めて重要な問題ではあるが、国土計画としては、経済原理以外の人間活動の原理を探求することが重要である。

かつて、経済計画が力を持っていた時代には、国土計画は経済計画とは異なる価値観や計画原理の探求に今よりも力を注いでいたように思う。そうした努力が、経済計画の衰退・廃止とともに、減退しているのではないだろうか。

●国土計画と自然の価値をめぐって

第2に、国土計画と自然との関係であり、ここには価値をめぐる3つの論点がある。

①人間活動—自然関係の価値ではなく、人間活動を排した自然自体に内在する価値は存在するか。存在するならそれは何か。

②国土計画が計画行為の対象とする自然の価値（自然に内在する価値又は人間活動—自然関係の価値）とは何か。

③自然の価値が他の価値と対立するとき、国土計画はどのような立場にたつのか。

①は、環境哲学、環境倫理学などの分野で研究されている問題であり、国土計画としては、それに積極的に係わるというよりも、その成果を活用するということになる。

これに対して、②及び③は、まさに国土計画自身が探求するテーマである。②については、例えば、領海の画定や資源・航路の確保とは全く関係のない外洋の無人島を想定し、これを国土計画として扱うのか扱わないのか、また扱うならどう扱うかという問題が相当する。仮にその島が渡り鳥の中継地や、貴重な動植物の棲息地になっているなら、国土計画は重大な関心を持ち、具体的計画行為を加える可能性があるだろう。これは、計画行為として、生態系の維持、生物多様性の確保という価値を認めるからである。それでは、その島が渡り鳥の中継地でもなく、動植物も棲息しないような島だったら、どうなるのか。そこが国土の一部である以上、国土計画の対象であることは確かであるが、計画対象であることが実際の計画行為に結びつくには、明確な価値が必要になる。果たして、国土計画はそういう島にも計画行為の対象とする価値があるのだろうか。

③は、実務的には最も難しい問題である。現在の国土計画の立場を一言でいえば、「持続可能な開発を目指す」ということだろうが、問題になるのは、「持続可能な開発」の具体的な中身であるし、また、「持続可能な開発」自体に向けられた様々な批判に対してとるスタンスである。

いずれにしろ、この分野は歴史が浅いこともあって、先の「人間活動の原理」に比べて、国土計画としての蓄積が必ずしも多くはない。今後の充実が急がれる分野である。

●記憶の空間、聖なる空間の重要性

第3に、先にも述べたが、どの空間も、それは、そこで過去に行われた一切の行為の痕跡あるいは記憶をとどめるものである。その意味で、空間と

は本来代替がきかないものである。代替が可能の如くに扱えるのは、空間から代替可能な機能だけを抽出して考えているからである。

また、国土を未来に受け継ぐべきものであると考えると、国土利用においては、多くの記憶が蓄積している空間ほど、扱いが慎重でならなければならないだろう。安易な土地改変などで失った土地の記憶を戻すことは、ほぼ永遠に不可能になるからである。地名の由来となった地形、〇〇富士などの地域を象徴する地形、鎮守の森などの聖なる空間などがこれらに相当しよう。

●計画観の変化

第4に、人間活動と自然の相互作用としての国土という考え方を突き詰めていくと、国土計画観にも変化をもたらすことになるだろう。

それは、極論すれば人間の意思がすべてを決定できると考える20世紀型の計画観を脱却して、人間の意思の影響を限定的に考える新しい計画観へ転換することにつながる。工学的、機械論的計画観から生物学的・生命論的計画観への転換ともいえよう。(注4)

また、計画しないことに積極的な意味が見出されるようになる。これまでの国土計画では、人間が国土に積極的に働きかけることに意味があり、働きかける意図が計画であった。そこでは、計画しないことは、計画の対象とするだけの価値がないとみなされ、否定的なニュアンスで受け取られた。しかし、これからは、計画しないことに例えば、①人間が関与するよりも自然の推移に委ねた方がよい結果となる、②現時点の不確実な情報下で無理に決定するのではなく、決定を将来に委ねる等の積極的な意味づけがされるようになるのではないだろうか。

以上は筆者の一考察に過ぎないが、国土計画としては、この種の問題にも的確に回答できなければならないものと考えられる。

計画論としてみると、これらはいずれも、国土計画と環境計画の関係を考えることにつながる。均衡論の実質的な意味が減少した今、国土計画は、環境計画との相互関係をそれぞれが立脚する価値にまで遡って考察し、独自のポジションを確立できなければ、本当のプレゼンスを示し得ないように思う。

(5) 行政と学会、研究機関等との共同研究

ここまで、価値観という大上段の議論をしてきたが、もう少し実務的な面でも客観的な説明がで

きるように計画担当者の持つ知識や経験を客観化し、一般化することが必要と考える。例えば、何故、その政策を選択したのか、他にどのような代替施策を考えたのか、計画作成過程で何が問題になったのか、作成過程でどのような工夫をし、それは有効だったのか等々である。これらは、計画作成当事者にとっては明白なことがらかもしれないが、それらを言語化し、できるだけ広範に共有できるようにする努力が必要であろう。

この問題も、その前に述べた価値観の問題もともに、次々に起こる課題への対応が優先される行政官だけで解決することはかなり難しく、行政と学会、研究機関などが共同して行うべき重要なテーマと考えられる。現に、他の多くの分野では、そのような形で研究・検討が進められ、成果を上げているように思う。国土計画分野でも、そうした共同研究体制づくりが急がれる。

3. 計画の実効性を高めるために ～「計画連携」という提案～

第3に、計画の実効性を高める方策について考えることにする。

●様々な連携の広がり国土形成計画

近年、行政の各領域で様々な連携を進める動きが広がっている。一つは行政と行政以外の主体間の連携であり、産官学の連携、大学と地域の連携、行政と住民、NPO等との連携などがこれに当る。また、行政内部に限っても、国においては2001年の省庁再編以降、複数省庁間での連携が増加している。これは、中央省庁等改革基本法で府省間の政策調整等が明定されたこともあるが、むしろ、近年の新しい行政課題が複雑化、複合化し、単一の省庁の枠内では効果的な対策を講じにくくなっていることが大きな原因であろう。

もちろん、こうした連携の広がりは、我が国にとどまらず、世界的な傾向である。特に、EU諸国では、国土政策・地域政策の分野において近年、「分野・部門別の縦割り」から「分野総合的・包括的」な政策への転換等が進んでいるが、これは連携という観点から我が国の国土政策・地域政策の方向を考える上で大いに参考になろう。(注5)

様々な連携の拡大という世界的な傾向の中で、我が国の国土形成計画においても、各種の取り組みが行われている。制度面では、国と地域の連携に基づく「広域地方計画」という新たな計画制度

が新設されたし、計画の内容面では、「新たな公」等の多様な主体の参加が今回の国土形成計画(国土審議会計画部会報告)では積極的に位置づけられている。

●政策分野別基本計画の急増

しかし、計画の実効性を高めるには、更に一段の工夫が必要ではないかと考える。それは、近年の基本法及びそれに基づく基本計画の急増に注目するからである。

国土形成計画の関係分野でもこの現象は起こっており、下表のようにここ10年間で数多くの基本計画等が策定されている。その中には、食料・農業・農村基本計画等のように、従来の計画内容よりはるかに国土計画に近い分野を含むようになったものもある。

表 近年の主な政策分野別基本計画等の策定状況

策定開始年	該当する計画
平成5年以降	環境基本計画 生物多様性国家戦略
10年以降	IT重点計画 食料・農業・農村基本計画 森林・林業基本計画 水産基本計画
15年以降	循環型社会形成推進基本計画 社会資本整備重点計画 住生活基本計画(全国計画) 観光立国推進基本計画

●計画体系の変化

～「ツリー構造」から「マトリクス構造」へ～
国土計画に関連する計画体系はこれまで、全国総合開発計画を頂点とした「ツリー構造」として考えられてきた。しかし、多数の政策分野別基本計画が存在するようになった今日では、それらとの間で、上下関係、平行関係が複雑に入り組んだ「マトリクス構造」を構成していると考えた方が実態に近いものと考えられる。

国土計画関連体系をこう認識すると、国土形成計画単独ではなく、関連する諸計画を一体的にとらえて、相互に連携・協力することが以前にも増して重要になっており、それなしには、有効な計画の作成、計画の実現ともに極めて難しくなっているものと考えられる。ここに、国土形成計画においても、関連計画間の「連携」が重要な課題となっている。

●「計画連携」の提案

もちろん、国土形成計画に限らず行政計画については、計画の根拠法において、必要に応じて関連する諸計画相互の調整等が規定されているし、仮にそれがなくても、実務的には、計画の作成過程で関係府省間等の調整が行われている。その意味で、現状でも、必要な連携・協力が図られていると言えるわけだが、ここで計画連携というのは、こうした「調整」よりも、はるかに踏み込んだ協力関係の構築を想定している。

その具体的な方法論については、今後の検討課題であるが、例えば次のようなことが考えられないだろうか。

- ① 目標と手段の相互乗り入れ（ある分野では国土形成計画が他計画の目標となり、別の分野では国土形成計画が他計画の手段となる。特に、後者の観点が必要と考える。）
- ② 戦略的施策の共同作成（地球環境問題への土地利用面からのアプローチなど総合的な対応を必要とする課題に対して、戦略的・分野横断的な施策を関係府省で共同作成し、それぞれの計画に盛り込み、実施する。）
- ③ 広域地方計画の活用（関連計画のブロック毎の展開に広域地方計画を活用する。）
- ④ 計画の共同作成（関係府省が所管審議会等も活用しつつ、計画の関係部分について分担して原案を作成する。）

もちろん、実務的には大変な調整と相互信頼が必要になるが、計画連携とは要するに、お互いの計画をいい意味で活用し合って、政策全体を効果的に進めていこうという提案であり、行政の現状を考えれば、決して荒唐無稽とは思えない。

国土形成計画からみれば、まずは、国土形成計画(全国計画・広域地方計画)、国土利用計画(全国計画)、社会資本整備重点計画、環境基本計画という総合性の高い、4つの計画について実のある連携をいかにして図るかが鍵になるものと考えている。

おわりに

以上、グローバリゼーションに関連して、①地域振興分野における国土形成計画の役割、②国土形成計画が立脚する価値観、③国土形成計画と関連計画との連携について考えてきた。もちろん、考えるべきテーマは他にも数多く存在する。

グローバリゼーションは、いやおうなく、世界を均質化する方向に作用する。国土政策は、経済

政策よりもはるかに各国固有の自然・歴史・文化等に根ざしており、経済分野と同じような世界規模での急速な均一化は起こりにくいものと考えられるが、それでも長期的にみれば均一化への圧力が働くだろう。このため、我が国の国土政策が諸外国のそれと比べ、どのような特殊性を持つかをよくよく自覚することが大切さである。世界的にみて、例外的な制度・政策については、それが極めて特殊なものであるという十二分な自覚がないと思えない。一例をあげれば、我が国の国土政策の根幹をなす土地制度にそうした面はないであろうか。

ひと様の前に出るには、まず、自分自身の姿、形を良く知っていなければならない。グローバル化時代の国土形成計画にも、同じ心構えが求められることだろう。

【注】

注1：地域格差とグローバル化の関係については、瀬田史彦(2007)、「グローバル化が地域格差を拡大させる」、『地域開発』、2007年6月号、p.19-23。瀬田は、①経済のグローバル化が、日本を含めた各国の国内地域格差を拡大させていること、②地域格差是正の国際連携は、日本にとって必ずしも喜ばしいことばかりではないかもしれないこと、③今後の地域政策にとって重要なことは地域独自の魅力に価値をおき、それを高めるよう、地域格差の捉え方を変えること等を指摘している。

注2：市場競争原理からの脱却を指摘するものは多数存在するが、グローバル市場から公共計画への転換の重要性を主張するものとして、佐伯啓思(2002)、「日本経済の未来像」、『環 第9号』、藤原書店、p.144-154。

注3：主として公共事業を対象にコンセプト優位の危うさを説くものとして、桑子敏雄(2005)、「風景のなかの環境哲学」、東京大学出版会。

注4：都市や地域の新たな見方としては、生命誌の観点から都市の在り方等を提言する、中村桂子(2000)、「都市と環境」、『地域開発』、2000年2月号、p.21-25。

また、中村は、20世紀は「機械と火」の時代、21世紀は「生命と水」の時代と主張している。
<http://www.shiojigyo.com/en/archives/nakamura.cfm>

注5：山崎律子(2006)、「OECD諸国の国土・地域政策(概説)」、『都市雇用にかかわる政策課題の相互関係に関する研究』、労働政策研究報告 No. 71、第2章、労働政策・研修機構。

9. 国土計画局の国際関係業務について

～『国土政策の国際ライブラリー』を中心に～

大木健一（国土交通省国土計画局 参事官）

はじめに

国土利用計画法や国土形成計画法、その前身の国土総合開発法の「国土」とは言うまでもなく我が国の国土であり、したがってこれらを所管する国土交通省国土計画局の業務は基本的には国内に目を向けたものである。しかし、国土計画局は、従来から広く海外に目を向け、各種調査の実施のほか、国際会議の開催や参加、国際機関との連携や職員の派遣、二国間協力の推進などに努めてきた。

加えて、2005年の法改正の際、国土形成計画の基本理念の中に、「国内外との連携の確保に配意」することが位置づけられた。経済社会のグローバル化や地球環境問題への対応など、一国のみでは十分な対応ができない国土政策上の課題が急増しており、諸外国との国土政策上の連携・協力の強化が必要になってきている。こうしたことから国土計画局における国際関係業務は近年とみに重要性を増している。

ここで改めて国土計画局における国際関係業務の意義を整理してみたい。その第1は、我が国の国土政策を企画・立案・推進する上で参考になる海外の先進事例を学ぶことであり、最も古典的な意義である。

第2には、経済成長と地域間の均衡ある発展の両立を追及してきた我が国の経験と知見を、開発途上国を中心とする諸外国の人々と共有し、各国の発展に貢献することである。

第3には、近年、「シームレスアジア」という言葉に象徴されるように、近隣諸国と我が国の相互依存関係が高まる中で、我が国の国土計画を構想する上でもその空間的視野を東アジアにまで拡げることが不可欠になってきたことである。

以下、国土計画局における国際関係業務の全体像を紹介するとともに、現在構築を進めている『国土政策の国際ライブラリー』について説明する。なお、意見、感想に係る記述は私見である。

1. 国土計画局における国際関係業務の概要

(1) 国際機関との連携

① 経済協力機構地域開発政策委員会 (OECD/TDPC)

OECDの地域開発政策委員会 (TDPC) は加盟国 (いわゆる先進国) 間で国土・地域開発政策に関する意見交換を行い得る唯一の場である。国土計画局は、年2回開催される同委員会合会への出席、テリトリアルレビューの受入れ (2005年にOECDより成果公表) などを行ってきた。また1997年より事務局に職員を派遣している。

現在、TDPCでは、2007～08活動計画のテーマの一つとして「国境を超えた都市間連携の推進」の検討を設定している。東アジアに関しては、日韓中の都市間連携について、OECD事務局、韓国の建設交通部及び日本の国土交通省が連携協力し、福岡市や北九州市を含む環黄海地域の都市間連携などについて検討することとしている。

② 国連人間居住計画 (国連ハビタット)

国連人間居住計画 (国連ハビタット) は国連の経済社会理事会の下に設置された専門機関であり、開発途上国を中心とする都市問題や居住問題、戦災、紛争や災害による被災地の復興等に取り組んでいる。

国土計画局は、旧国土庁時代から国連ハビタットに対し積極的な協力をしてきており、ナイロビにある事務局本部には1983年以来継続して職員を派遣している。

1997年には、国連ハビタットのアジア・太平洋地域を管轄する地域事務所が日本の福岡市に開設、既に10年を経過した。国土計画局は同事務所の誘致段階から支援し、設置後も緊密な連携を図ってきた。

最近では、2006年6月、「持続可能な都市」をテーマにカナダのバンクーバーで開催された第3回世界都市フォーラムにおいて、吉田博美国土交通政務官 (当時) が閣僚級円卓会議に参加したほか、パネル展示等により日本の7都市の取組みを紹介した。

第4回フォーラムは「調和ある都市」をテーマ

として2008年10月に中国の南京で開催される予定であり、日本の経験と知見を紹介すべく構想を練っているところである。

(2) 二国間協力

① 日韓国土計画分野協力会議

国土計画、土地政策、水資源政策といった国土行政に関し、大韓民国建設交通部の国土均衡発展本部等との間で施策の情報交換及び意見交換を行うものである。1992年にスタートし、直近では2007年8月末に第14回会議を東京にて開催した。

国土計画分野での最近の話題は、全国計画の策定、首都圏整備政策、首都機能移転の推進などである。

韓国では、国土計画が継続的に策定されるなど、日本と共通点も多い。他方、日本の首都圏計画ではかつて挫折したグリーンベルトが今も維持され、首都機能移転は「行政中心複合都市」の名で新都市建設がスタート、国土利用計画と都市計画は一つの法律に統合されたなど、日本とは対照的な点も顕著である。地理的条件、そして今や経済的条件でも類似の状況にあるはずの両国の、政策や現実の国土・都市の姿の違いはどこから来るのか、政治体制かそれとも国民性か、会議のたびにいろいろ考えさせられることが多い。

② 中国との二国間協力

日中間では日韓のような国土計画分野の定期会合は設置されていないが、最近、中国からの調査団の訪問や講師依頼が相次いでいる。相手方は中国政府の国家発展改革委員会、国土資源部、地方政府(省)の国土計画関係部局などである。周知の通り、中国は近年目覚ましい経済発展を遂げる一方、東部臨海地域と内陸地域の地域格差の拡大などの問題が深刻化している。一方、日本は市場経済の国でありながら、全国総合開発計画を5次にわたり策定し、国土の均衡ある発展を目指した各種施策を展開し、それなりの成果を挙げてきた。その経験と知見を学び、活かしたいというのがその理由である。

当方としても、日本の国土政策の経験や教訓が参考になれば、との姿勢で歓迎し最大限の協力をするとともに、中国の最新の状況や取組みを学びたいと考えている。

なお、以前、旧国土庁時代には中国の国家計画委員会等との間でハイレベルの相互訪問等が行われていた実績がある。両国における行政機構の再

編などもあって近年途絶えた形になっているが、上記のとおり実務レベルでの交流は年々深まっている。

(3) 開発途上国における国土政策立案の支援等

① 国土政策セミナーの開催

国土政策セミナーは、開発途上国が国土政策上抱えている課題に関し、各国から行政官、学識経験者等の専門家を招聘し意見交換や経験交流を行うもので、毎年度開催している。

主たるターゲットはASEAN諸国であり、2007年2月には中国、タイ、フィリピン、ベトナムから8名を招き、経済成長の下で大都市地域の整備と地域間の均衡ある発展を如何に両立させるべきかについて議論を行った。

② JICA「国土・地域開発政策研修」

JICA 集団研修の一つ「国土・地域開発政策研修」は1980年に始まり、今年度で27回目を迎えた。開発途上国の国または地方自治体の職員から選ばれた研修生が、約6週間、日本で国土計画や地域開発政策を学ぶもので、これまでの参加者は累計で83カ国286名にのぼる。今年度は9カ国10名の研修生が参加した。国土計画局は研修計画の作成、日本の国土計画や国土情報整備に関する講義の実施、職員との意見交換会の開催、研修旅行への同行などを通じ、その実施に協力している。

アジア、アフリカ、旧ソ連・東欧、ラテンアメリカなど、世界各地から集まった研修生との交流は、「It's a small world」的な楽しい気分を味わえる。

2. 『国土政策の国際ライブラリー』の構築に向けて

国土政策における国際的視点の重要性が増大する中で、諸外国の国土政策に関する情報を的確に把握するとともに、我が国の経験や知見を積極的に情報発信することが益々重要になっている。

このため、諸外国の国土政策に関する情報を的確に収集・蓄積し、かつ情報の鮮度を常に保つことが不可欠である。同時に、日本の国土政策に関する情報を諸外国に向けて発信することにより、諸外国の日本に対する期待にも応えていく必要がある。

そこで、2006年度からスタートした「諸外国の国土政策分析調査」において、これまでの様々な調査等の成果を踏まえつつ、諸外国の国土政策に関する情報を体系的にとりまとめるとともに、我

が国の国土計画、国土政策に関する情報をインターネットで発信する『国土政策の国際ライブラリー』を構築することとした。

(1) 2006 年度（平成 18 年度）調査

「諸外国の国土政策分析調査」については、(財)日本開発構想研究所に委託し、検討委員会（座長：東京大学・城所哲夫助教授）の意見を聴きつつ実施した。その成果は概ね以下のとおりである。

①日本及び諸外国の国土政策の概要

日本のほか、アジア及びヨーロッパの 14 の国・地域の国土政策に関する基本的な情報を、一定のフォーマットで整理した。一国当たり約 20～40 ページ、日英 2 ヶ国語で作成した。

（情報項目）

- ・ 国土の概要
- ・ 国土政策上の課題
- ・ 計画体系
- ・ 現行主要計画の概要
- ・ 主要施策の実施状況
- ・ 地域別主要データ
- ・ 参考文献・情報源
- ・ 国土政策担当組織

（対象国）

日本、韓国、中国、ベトナム、タイ、フィリピン、インドネシア、マレーシア、インド、EU、英国、フランス、ドイツ、オランダ

②国別調査の実施

ドイツ及びベトナムへの現地調査を行い、報告書を取りまとめた。

③情報発信のあり方

情報発信については、以下のとおり考え方をとりまとめた。

日本の国土政策の情報を諸外国に向けて発信するためには、国土形成計画の策定作業をはじめ、主要な公表資料について、できるだけタイムラグなく英語に翻訳し、ネット上に掲載することが望ましい。

加えて、日本の国土政策の展開やその背景、経験と教訓を、相手方の関心やニーズを考慮した形で掲載すべきである。

諸外国の国土政策の概要は、日本側が収集した範囲で日本側の文責の下に作成公表することとする。将来的には、各国の関係者にチェックしてもらうことも視野に入れる。

(2) 2007 年度（平成 19 年度）調査

①ライブラリーの公開

前年度調査及びそれ以前の各種調査成果をもとに、国土政策の国際ライブラリーのウェブサイト『世界の国土計画』を日本語及び英語で作成、試験公開した。

国土計画局ホームページから入ることができるので、是非とも見ていただきたい。



②データの充実・更新

「日本及び諸外国の国土政策の概要」については、18 年度に質・量ともに充実した成果を得たが、各国を横並びで比較してみると、国ごと、項目ごとの記述のバランス、背景説明やデータの粗密など気になるところもある。今年度の更新の際に、最新情報の追加に加え、改良・充実を図っていききたい。対象国も数カ国追加する予定である。

日本の国土計画については、国土形成計画の策定状況など主要な公表資料、調査報告書、会議等の際の発表資料などをタイミングよく翻訳・掲載するとともに、よくある質問についてはFAQ形式で説明する。

こうした作業は、来年度以降も継続的にとりくみ、内容の充実を図っていききたい。

3. 今後の課題など

以上述べたように、国土計画局においては多様な国際関係業務を展開しているとともに、国土政策に関する情報を蓄積・情報発信するライブラリーの構築作業も進んでいる。

こうした業務は、新しい時代のニーズに対応しつつ、今後とも息長く継続していく必要がある。

これに加え、国土計画分野の国際関係業務をより有意義なものとしていきたいとの観点から、私

自身が考えている今後の課題を3点述べておきたい。

①国土計画行政の国際戦略のビジョンづくり

国際協力業務の成果を、単なる親善交流や意識啓発にとどめず、我が国及び諸外国の国土政策の推進に目に見える形で活かしていくため、国土計画における国際戦略のビジョンのようなものを、しかるべき時期にまとめるべきではないかと思う。

②「経験と教訓」から方法論へ

JICA 研修生から、「日本の役人の講義では『日本の〇〇政策』の歴史ばかり聞かされるが、我々は日本研究が目的ではないのだから、自分の国で応用が可能な『計画』や『地域開発』の方法論を説明して欲しい」と言われることがしばしばある。彼らの多くはそれぞれの国または地方政府で開発計画を担当しており、これは切実な要望である。

確かに、日本の全総計画ある意味日本独自の産物であり、そのまま他の国に適用できるものではない。しかし、国土計画や地域開発の制度は先進国の間でも国ごとに大きく異なっているし、そもそも自然条件や社会的条件の異なる国の制度を単純に移植すればうまくいくというものでもないと思う。

そこで私などは、「国土計画や地域開発には一般的な方法論やマニュアルはない。日本の経験と教訓を咀嚼し、自分の頭で貴国に役立てるための方法を考えて欲しい」と答えてお茶を濁したりしている。

しかし、例えば日本型の経済成長モデルが「東アジアの奇跡」として世界銀行の評価を確立したように、経済成長と地域格差の縮小を両立させ、自然災害や環境問題をかなりの程度克服し、全国どこでも高水準の生活を可能にさせた総体としての国土政策、すなわち狭義の国土計画のみならず、社会資本整備、産業立地政策、地方財政などを含めた総体としての日本の国土政策をモデル化することは十分可能ではないか。もちろん、自画自賛ではなく、公害問題や土地利用の混乱、地域経済の依存体質といった教訓も述べ、日本の経済成長期と現在の時代背景の違い（グローバリゼーションや地球環境問題など）にも配慮すれば、かなり応用性のある方法論ができあがるのではないだろうか。

③我が国の国土計画の魅力の維持、指針性の向上

国土政策の情報発信力を強化するための最大

のポイントは、国土形成計画を中心とする日本の国土政策自体が、求心力を持ち続けることであろう。

前述した中国からの要請も、過去において日本の全総計画が国土の均衡ある発展に寄与したことが伝わっているからである。一方、東南アジア諸国では、近年計画機能の弱体化が進み、均衡ある国土開発や計画的なインフラ整備の点で問題が生じていると聞く。最近の国際協力分野の専門家による指摘の中には、日本の全総計画の歴史を例にとりつつ国土開発計画の策定を提唱するものもある⁽¹⁾。

さて、それでは最近の国土計画はこうした期待に応える求心力を維持しているだろうか。経済が成熟化し、また地方分権やグローバル化が進むにつれて国土計画のあり方も変わっていくことは当然である。しかし、全総計画は、回を重ね、内容が広範になるにつれて、「施策の重点、優先度が不明確になった、計画目標が抽象的である一方、目標と施策の関係が不明確である、『いつまでに』という時間軸に沿った指針性が不明確である」といった指摘を受けるようになった⁽²⁾。

私自身も「日本の国土計画の歩み」を講義する機会があるが、最近の計画ほど説明しにくいと感じている。

近く決定されるであろう国土形成計画の全国計画とそれに続く8地域の広域地方計画が、指針性の高い、かつ目標と施策の関係が明確に示されたものとなることを切に望む。

注

(1)藤田安男他『東アジアにおける都市化とインフラの整備』開発金融研究所報 2005年7月号

(2)国土審議会基本政策部会報告（平成14年11月）

参 考 资 料

諸外国の国土政策・都市政策に関する研究所の調査実績一覧

自主研究

地方都市の国際活動に関する基礎的研究（8.～12.）委託：早稲田大学理工学総合研究センター

本研究は、日本海沿岸地域における国際化をテーマに、環日本海圏沿岸諸都市における相互交流の歴史的経過と現状を調査し、都市形成過程を把握、環日本海圏の将来像を模索することにある。日本海対岸の沿岸諸都市（大連、仁川、ウラジオストク、馬山等）の都市形成の実態について現地調査を実施、都市形成過程に関する情報を収集整理し、人、もの、情報の交流から捉えた都市の形成史をまとめるとともに、我が国をふくむ沿岸諸都市の相互交流について考察した。

欧米の都市住宅政策に関する研究会（18.～19.）

欧米の都市問題研究の一環で、英のイアン・カフーン教授（ハンバーサイド・リンカーンシャー大）の近著「デザイン・アウト・クライム」の翻訳に取り組んだ。氏は、英国の都市再生・団地再生の第一人者で、千葉大客員教授も勤めた実践派の研究者であるが、この著作では、防犯性を踏まえた都市デザインのベストプラクティス（英国内外）を丹念に調べ、的確に紹介している。2007年9月に翻訳出版した。（鹿島出版会）

受託研究

1. 海外及び国際化関連調査（国土計画・国土政策）

諸外国の国土政策分析調査（18.～19.）

国土交通省国土計画局

諸外国及び日本の国土政策に関する情報を体系的に整理、発信することにより、国土形成計画の策定・推進や国土政策分野の国際協力の推進等に資することを目的として、「国土政策の国際ライブラリー（仮称）」を構築すべく、以下の調査を行った。（1）「各国の国土政策の概要」の作成、（2）諸外国の国土政策に関する情報の収集のあり方の検討、（3）国別調査の実施（18年度はベトナム及びドイツについて国別調査を実施した。）

開発途上国等における国土政策支援のための調査（17.～19.）

国土交通省国土計画局

中国は、急速な経済成長の一方、資源、人口、食糧、環境、地域間格差等の国土政策上の課題を抱えている。17年度調査では、中国の国土政策の現状と動向に関する基礎情報を把握した上で、日中の国土計画担当官等が情報・意見交換を行う国土政策セミナーを開催した。18年度は、アジア諸国における地域格差、大都市圏への人口集中の現状等に関する基礎情報を把握した上で、中国、フィリピン、ベトナム、タイの4ヶ国の国土計画担当官等を招聘し国土政策セミナーを開催した。

2. 海外及び国際化関連調査（都市・住宅関連…欧米を中心として）

欧州住宅・都市再生動向調査～子育て世帯の支援環境と住宅動向を中心とする
情報収集～（18.～19.）

（独）都市再生機構都市住宅技術研究所

ドイツのシュリンク政策調査（19.）

（財）アーバンハウジング

フランスの都市再生機構 ANRU の動向調査（18.）

（財）アーバンハウジング

2003年に発足したフランス都市再生機構 ANRU の政策的背景と取り組みの実情、政策効果評価についての調査研究である。1970年代から取り組みの始まった都市再生政策が、1999年頃から大きく転換した。戦後建設された郊外大規模高層団地（社会住宅）の問題地区と正面から向き合おうとする中で発足した ANRU が中核となり、国を挙げた政策スキームと住民参加による事業が進んでいる。レジダンシアリザシオン（邸宅化）やスーパーブロック団地の再生状況等を現地調査した。

都市・団地再生のための効果的手法の調査（16.）

（財）アーバンハウジング

海外住宅・都市開発動向調査（15.～17.）

（社）国際建設技術協会

2004年香港国際住宅会議資料翻訳業務（16.）

（社）国際建設技術協会

3. 海外及び国際化関連調査（アジア太平洋）

建設技術移転指針策定業務（高齢者・障害者対応建築・住宅技術）（17.～18.）（社）国際建設技術協会

建設技術移転指針策定業務（賃貸住宅政策）（15.～16.）（社）国際建設技術協会

「建設技術移転指針策定業務」は、国土交通省からの国建協受託業務の実施を補助した。中国・インドネシア・フィリピン・タイ・ベトナムの賃貸住宅事情と政策、途上国の賃貸住宅に対する国際機関や先進国援助機関の対応を把握した。「海外住宅・都市開発動向調査」は、都市機構からの国建協受託業務実施を補助した。先進国を対象に、都市再生事業評価手法、公的住宅政策や団地再生、ブラウンフィールド再生等について情報収集した。海外都市再生研究会の運営補助、翻訳業務も行った。

アジア諸国における国土の利用に関する計画の策定状況に関する調査業務（社）国際建設技術協会（16.）

今後の我が国の国土利用の在り方の検討に当たっては、国際社会の動向、特に我が国との関係が深化しているアジア諸国の動向に配慮する必要がある。本業務は、国建協が国土交通省から受託した調査の実施を補助したものである。具体的には、担当業務として、フィリピン及び中国について、都市化や都市基盤整備の進展状況、都市化に伴う諸問題、国土利用に関する計画の策定状況や課題の把握等を行ったうえで、我が国の国土利用上の対応方針について考察した。

地震防災のためのネットワーク型共同研究に関連する国際ワークショップ及び（独）建築研究所
検討会の実施関連業務（19.）

技術の社会的な定着方策に関する研究開発補助業務（18.）（国法）政策研究大学院大学

途上国における地震防災政策の情報収集及び整理（17.）（国法）政策研究大学院大学

ヴィエトナム国ホアラック・ソンマイ地域開発計画調査フェーズⅠ（10.）国際協力事業団、（株）パシフィックコンサルタンツインターナショナル

本調査は、ベトナム国政府から日本国政府への要請により、首都ハノイ市郊外における計画人口 100 万人の新都市開発のマスタープランを作成したものである。調査は複数の企業・機関の専門家の共同作業で進められ、当研究所は、住宅開発計画・住宅供給方策についての検討を担当した。具体的には、ハノイ都市圏における住宅事情並びに住宅供給を巡る現状・課題を把握した上で、新都市における住宅供給体制の整備に関し、提案を行った。

シティネット' 97 横浜都市間協力フォーラム企画調査等（9.）シティネット' 97 横浜開催委員会

4. 海外及び国際化関連調査（中国）

中国におけるメガロポリス形成に関する基礎調査（19.）国土交通省国土計画局

中国西部地域中等都市発展戦略策定調査（15.～17.）（独）国際協力機構（国際協力事業団）、（財）国際開発センター

中国では沿海部を中心に経済成長が続いているが、約 9 億人が生活する内陸部は依然として貧しく、沿海部と内陸部の経済格差は一段と拡大している。中国西部地域の 5 つの中等都市（湖南省婁化市、雲南省玉溪市・大理市、四川省都江堰市・徳陽市）を調査対象都市として、対象モデル都市の具体的な都市発展戦略の策定をいくつか、今後中国において必要となる包括的な都市発展戦略について検討し、地域間格差の是正と内陸部の健全な都市化の実現に貢献するための政策的な基礎を提供することを調査の主眼として実施している。

中国中小都市化実験市（海城市、江蘇省）総合開発計画調査（11.～13.）国際協力事業団、（財）国際開発センター

中国は改革開放以降の 20 年間、都市化なき工業化政策を進め、経済開発面では高度経済成長を達成し、平均所得水準も急速に高まっている。その反面、地域間の所得格差が拡大するとともに、産業・企業間格差の拡大、都市化・都市基盤整備の遅れ、環境問題、水資源問題等を惹起している。本調査は、中国において国土の均衡のある発展を促すために、地方中小都市等における総合開発計画のためのガイドラインを策定するものである。13 年度は江蘇省を舞台に、大都市圏問題をも視野に入れて検討した。

『デザイン・アウト・クライム —— 「まもる」都市空間』の翻訳出版

防犯についての図書が数ある中で、この著作のユニークな点は、イアン・カフーン教授の、都市や建築や、居住者コミュニティ、市民社会へのゆるぎないまなざしである。世界中の現代社会で起きている犯罪というものを、できるだけ色眼鏡を掛けず捉えること、防犯対策のためにも可能な限り、都市構造や都市デザイン、建築デザインのあり方に照らして考え、よく調べ、提案し、効果の検証に努めている。

まず、犯罪をどう捉えるかという点について、犯罪の専門家の知見や見解からではなく、都市計画や地域計画、建築設計などに携わる人たちが、日頃手がかりにしている、地域特性や社会構造、家族のあり方、住宅政策との関連性など、社会経済の変化の状況分析からアプローチしている。そして、これらの本来の関係性が歪み、綻び、崩壊しつつある点や、自身もかつて携わった住宅地開発などにも思わぬ見落としがあった点などを、真摯に反省しながら、真正面から向き合い、改善方策を探しているように見受けられる。

これから防犯対策にどう取り組むべきかという方向性や、効果を発揮できた事例の紹介にあたっては、「都市空間をどう上質なものに改善し、市民や住まい手に誇りや帰属意識が持てるようにすることの重要性を繰り返して述べており、防犯性は必要条件ではあっても、十分条件ではないのだという点について見極めてもいる。

実際の現場で生じた、困難な局面での問題解決についての秘話や苦労話、あるいは住民参加における取り組みの機微についても、ご自身の経験と洞察、見識を重ね合わせ、リアルに説得力のある解説がなされている。こうした取り組みに未経験のプランナーや建築家から、一定の経験を積んでおられる実践型の専門家の方々まで、幅広い層に読んでもらいたい項目と内容が詰まっている。

イアン・カフーン教授には、2004年10月と、2006年9月の2度訪英の折、ロンドン、ハル、マンチェスターの数多くの実施プロジェクトを、ご同行の上、直接解説していただいた点、その後も独特の慣用語や組織名称などについて、幾度も質疑させていただき、ご即答いただいた点などについて、深く感謝の意を表する次第です。



イアン・カフーン教授のプロフィール

- ・1940年生まれ 1964年リバプール大学卒業 GLC 勤務
- ・王立英国建築家協会 (RIBA) 副会長(1984~1986) ハル市専任建築家(1984-1991)
- ・千葉大学客員教授(1999.1~3) 現在：ハンバーサイド&リンカーンシャー大教授

- 著作：① “Housing Design in Practice” 1991
邦訳「ハウジング・デザイン 理論とデザイン」湯川利和監訳 鹿島出版会
- ② “Housing Design An international Perspective” 1991
- ③ “Urban Regeneration” 1995
- ④ “The RIBA Book of 20th Century British Housing” 1999
邦訳「イギリス集合住宅の20世紀」服部岑生監訳 鹿島出版会

早稲田大学教授 伊藤滋先生の推薦のお言葉

ストック時代の都市のために

都市再生の要でもある「安全・安心のまちづくり」は、各自治体の取り組みが本格化してきたが、昨今の世相で、犯罪の不安感はますます高くなっている。1990年代以降、欧米諸国で、防犯・治安対策に、コミュニティに根ざした取り組みを国レベルまで連携させ、質の高い都市空間を整備することによって防犯性を高める試みが効果を上げている。

人口減少と高齢化が加速度的に進むわが国でも、ストック社会に相応しい、上質な都市空間で「まもりが得られる」ことの可能性を、この本から学ぶことができる。『アーバン・ビレッジ』の手法による居住環境向上や『ボン・エルフ』による街路空間のレベルアップ、『パタン・ランゲージ』や『参加の梯子』の手法による住民参加の実践などに至る、様々な「都市デザイン」の手法とそこに見られる防犯効果について、世界のベストプラクティスが大変分かりやすく解説されている。

読者のご評価

村上 心先生 (杉山女学院大学准教授) : 安全は、都市に生きる人間にとって、大昔とは違ったリスクへの対応内容と方法が求められる、非常に奥深い計画領域だと考えております。

樋野公宏様 (建築研究所) : 「デザイン・アウト・クライム」を拝読しました。とても分かりやすく訳されているので、多くの方に勧めたいと思います。

柴田 健先生 (九州大学大学院助教) : 非常にわかりやすく書かれた本です。カフーン先生は私の分野 (住居系建築計画) でヨーロッパの最重要人物の1人です。訳本が出ることを知らず元本を先日購入したのですがとても丁寧に訳出されている印象を受けます。写真も綺麗です。「デザイン・アウト・クライム」はまさに今日本が必要としている情報が多く、学生とともにバイブルとさせていただきます。

首藤亮一様 ((財) 国土技術研究センター) : 想像していた以上に内容が濃く図版が充実した理解しやすい書籍だと思います。わが国も都市計画及び都市デザインを実行していく体制をきちんと組立てランドデザインをしっかりと行う仕組みを作っていかなければならないと感じています。

出版記念シンポジウムから

小出 治先生 (東京大学大学院教授) : 最近、国際的な防犯研究の成果が3つの本に大変よくまとめられているが、その1つとして推薦できる。

瀬渡章子先生 (奈良女子大教授) : 前から気になっていた本です。今年9月にカフーン先生を訪問した折、この本がまもなく出版されると知りました。素晴らしい翻訳ができたことを喜んでおります。

島田貴仁様 (科学警察研究所) : 防犯デザインは、都市計画や建築の専門家、犯罪学者の研究や知見から入って論じられることが多いが、この本はエリザベス・ウッズ (社会学者) から入っておりユニーク、コミュニティや子育て環境への目配りも行き届いている。サステイナビリティへの視点も評価できる。

山本俊哉先生 (明治大学准教授) : 大変読みがいがあった。つい電車の中で読み始め、気がつくのが遅れたほどでした。カフーン先生が目指す「持続可能なコミュニティの創出」の要となる住民参加について述べられているが、従来の計画プロセスと異なる「まち歩き→目標を定める→優先順位を決める」といった参加の原理なども適切に紹介しており教科書にもぴったりである。

[訳者紹介]

小畑晴治 (こばた・せいじ) 1947年生まれ。早稲田大学理工学部建築学科卒業。日本住宅公団・都市再生機構 (都市住宅技術研究所長) を経て、(財) 日本開発構想研究所 理事、都市・地域研究部長。千葉大学大学院客員准教授、明海大学非常勤講師。

大場 悟 (おおば・さとる) 1957年生まれ。横浜国立大学大学院工学研究科建築学専攻修了、ロンドン大学 (University College London) Master of Science (Urban Development Planning) 修了。(財) 日本開発構想研究所 都市・地域研究部担当部長。技術士 (総合技術監理部門、建設部門 : 都市及び地域計画)。

吉田拓生 (よした・たくお) 1937年生まれ。早稲田大学第一理工学部建築学科卒業。日本住宅公団を経て、(財) 日本開発構想研究所 副理事長。技術士 (建設部門 : 都市・地方計画)、一級建築士。

「下河辺淳アーカイヴス」の当研究所での開設について

「下河辺淳アーカイヴス」はこれまで総合研究開発機構（NIRA）で収集、整理、管理、公開されてきたが、総合研究開発機構法が廃止され、NIRAでは「下河辺淳アーカイヴス」を管理することが困難になったため、平成19年10月に下河辺淳氏個人に移転された。

下河辺淳氏の全著作・論文のリストについては、NIRA 総合研究開発機構ホームページ→政策研究情報→政策特殊コレクション→下河辺淳アーカイヴに、下河辺淳氏プロフィールと共に、データ検索が可能な形で公開されている。

22のジャンルに区分され、約7,785点の論文等が収録されている。それぞれの論文等については、更に、タイトル、著者、出版物名、発行所、ページ、資料形態別分類、発表方法別分類、発行年月日、サイズ、所蔵場所等が記載されたページが検索できる。

全著作・論文の現物は、NIRA 大来佐武郎記念政策研究情報館（情報館）に保存されて公開されていたが、同館は、平成17年7月から休館し、平成19年2月末日、閉館することが正式に決定している。

財団法人日本開発構想研究所は、下河辺淳氏からの申し出を受け、「下河辺淳アーカイヴス」を引き受けることとした（平成20年1月開設予定…アーバン虎ノ門ビル7F）。

当研究所の寄付行為第3条では、「この法人は、国民の諸活動の基礎をなす国土の総合的な開発に関する構想、それを達成するためのシステム等について調査、研究、企画を行ない、もって人間のための豊かな環境の創造に資することを目的とする。」という目的を定めており、第4条の(1)では「国土の総合的な開発の構想、システム等に関する調査、研究、企画」を事業内容としているところから、この「下河辺淳アーカイヴス」を引き受け、それを活用していくことは、当研究所として極めてふさわしい事業であると考えている。

分野別にみる登録件数

	分 野	分野別	関連分野別	延べ数
1	国土論、国土開発・計画	843	219	1,062
2	都市、首都、東京	499	144	643
3	地方・地方都市、地域開発	1,385	529	1,914
4	土地、建築、住宅	105	57	162
5	災害、防災	561	153	714
6	経済	110	61	171
7	企業、経営	109	70	179
8	産業	108	56	164
9	交通	120	63	183
10	自然、環境、エネルギー	288	144	432
11	国際関係、世界、民族、宗教	724	229	953
12	社会論、未来論、歴史・伝統	278	154	432
13	価値観、ライフスタイル	65	64	129
14	ジェネレーション、ジェンダー、家族	257	68	325
15	情報、メディア、ネットワーク	140	44	184
16	科学、技術	229	29	258
17	文化、デザイン	71	84	155
18	生活全般	108	56	164
19	シンクタンク	326	198	524
20	政策、政治・行政	270	655	925
21	人物、人物評	190	28	218
22	その他	59	-	59
	計	6,845	3,105	9,950

下河辺淳 ーその歴史、その仕事ー

1923（大正12）年東京に生まれる。東京大学在学中に終戦となり、戦災を受けた東京の都市社会調査を行う。1947（昭和22）年同大学第一工学部建築学科卒業、工学博士。

同年戦災復興院技術研究所に勤務し、住宅問題、都市計画の調査・研究を手がける。1952（昭和27）年より経済審議庁に出向し経済計画の策定に参画。1957（昭和32）年からは建設省で、特定地域の総合開発、特に河川総合開発計画に着手。東京湾、伊勢湾、大阪湾、瀬戸内海、有明海等の内海の総合調査に取り組んだ。

1962（昭和37）年に経済企画庁総合開発局へ。同年策定の全国総合開発計画（一全総）から1998（平成10）年の第5次全国総合開発計画（五全総）まで、一貫して国土政策・国土行政に深くかかわる。1977（昭和52）年国土事務次官、1979（昭和54）年退官。

1979（昭和54）年、認可法人の政策研究機関である総合研究開発機構（NIRA）の第2代理事長に就任。12年間の在職中に、世界のシンクタンクとの研究交流の輪を広げ、また国内シンクタンクの協力を得て、約450余の研究プロジェクトを手がけた。総合的なプロジェクトとして取りまとめたものに『事典 1990年代日本の課題』『事典アジア太平洋ー新しい地域像と日本の役割』がある。また大都市問題（東京論、土地・住宅問題、首都機能、世界都市）も力を注いだ研究のひとつである。1991（平成3）年退任、翌年まで顧問を務める。

1992（平成4）年、株式会社東京海上研究所理事長に着任。企業の未来についてさまざまな視点から研究を進め、近年深い関心を寄せたテーマ「ボランタリー経済」については三部作（『ボランタリー経済の誕生』『ボランタリー経済学への招待』『ボランタリー経済と企業ー日本企業の再生はなるか？』）をとりまとめた。2001（平成13）年より研究顧問、サロン会長を務め、2003（平成15）年6月退任。

1994（平成6）年には、これまでの国土政策を集大成し、国土計画の歴史から21世紀の国土に至る長期的視点を盛り込んだ『戦後国土計画への証言』を出版。また、1995（平成7年）から1年間にわたって、阪神・淡路復興委員会委員長を務め、同地域の復興施策をまとめ上げた。このほか、日中経済知識交流会顧問、日英2000年委員会委員、日米欧委員会日本委員会委員、社団法人日本プロサッカーリーグ（Jリーグ）裁定委員会委員など、各種団体の要職を務める。

2003（平成15）年7月より、下河辺研究室会長、有限会社青い海会長に就任。2006年9月に83歳を迎えた。



資料：総合研究開発機構（NIRA）ホームページより

(財)日本開発構想研究所の概要

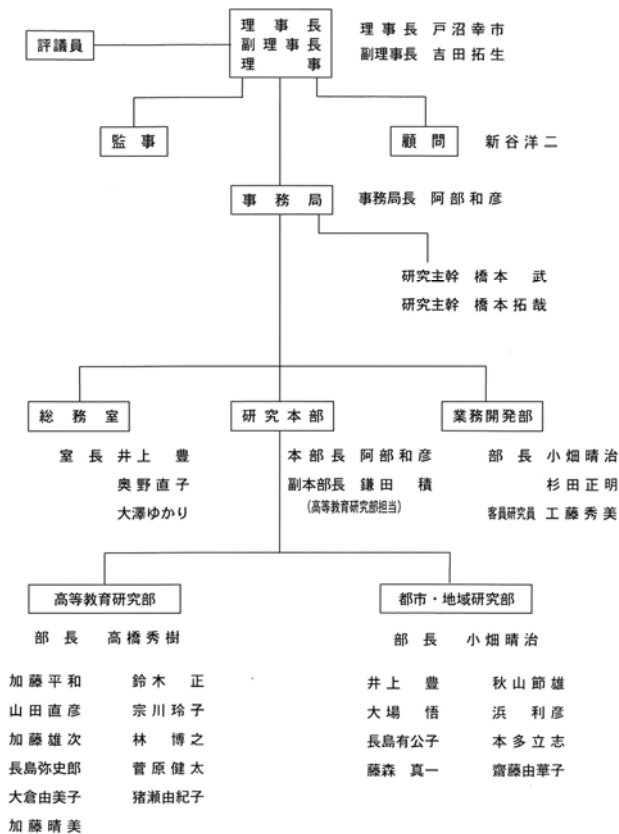
基本理念

(財)日本開発構想研究所は、くにつくりから、まちづくり、ひとつくりまで、活力に満ちた明日の社会の形成に役立つ学際的な研究調査を、人と人とのふれ合いを大切に、地道に進めるために設立された研究機関です。

そのため、多彩な研究者からなる内部スタッフを擁し、必要に応じて外部専門家の協力を得つつ総合的かつ実践的な研究を行うシンク・タンクとしての歩みを進めています。

設立年月日	昭和47（1972）年7月5日
基本財産	100,000千円
主務官庁	内閣府・国土交通省

組織及び調査研究スタッフ



役員及び評議員等一覧

【役員等】

理事長	戸沼幸市	早稲田大学名誉教授
副理事長	吉田拓生	
常務理事	阿部和彦	
理事	田畑貞壽	千葉大学名誉教授
	齋藤諦淳	武蔵野大学学長 元文部省生涯学習局長
	小林重敬	横浜国立大学大学院工学研究 院教授
	吉越洋	東京電力株式会社フェロー
	齋藤勝利	第一生命保険相互会社代表 取締役社長
	鎌田積	
	小畑晴治	

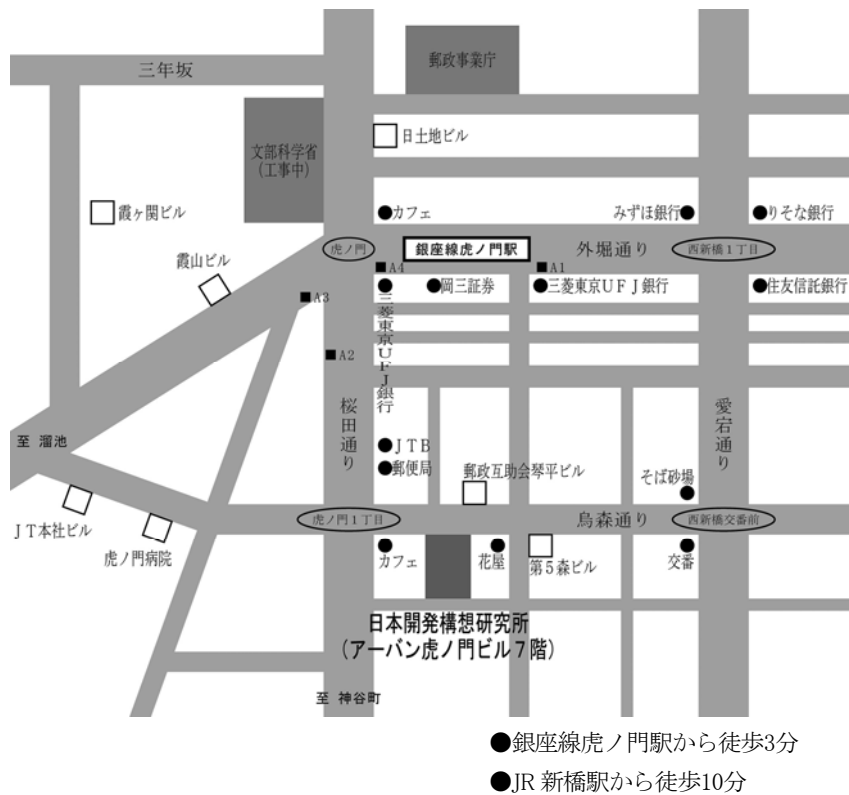
監事	松本久長	株式会社新日鉄都市開発取 締役都市開発部長
	古田克哉	株式会社みずほコーポレー ト銀行産業調査部長

【顧問】	新谷洋二	東京大学名誉教授
------	------	----------

【評議員】

学識者	天城勲	元文部事務次官
	稲本洋之助	東京大学名誉教授
	今野修平	元大阪産業大学大学院教授
	黒羽亮一	大学評価・学位授与機構名 誉教授
	青柳幸人	元住宅・都市整備公団理事
	黒川洗	財団法人計量計画研究所理 事長
	天野郁夫	東京大学名誉教授

出捐者代表	正賀晃	株式会社新日鉄都市開発代 表取締役社長
	佐藤康博	株式会社みずほコーポレー ト銀行取締役副頭取
	鼓紀男	東京電力株式会社取締役副 社長
	宮崎勇	関西電力株式会社顧問
	各務正博	中部電力株式会社代表取締 役副社長執行役員
	八丁地隆	株式会社日立製作所顧問



UEDレポート

[発行所] 財団法人 日本開発構想研究所

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-16-4 アーバン虎ノ門ビル7階

TEL. 03-3504-1766(代)

FAX. 03-3504-0752

2008年1月発行

E-mail : office@ued.or.jp

URL : <http://www.ued.or.jp>

