

令和（2019）年 9 月 12 日（木） 大会一日目

09:45～12:15

セッションA1 まちづくり・大学 23203 教室

座長 新川達郎（同志社大学大学院）
朴堯星（統計数理研究所）

A1-1 立地適正化計画における誘導区域外での方針の記述に関する調査

○泉亮太郎 吉武哲信

九州工業大学大学院 工学府工学専攻

A1-2 まちづくり計画と市民参加—江戸川区都市マスタープラン・住宅マスタープラン改定を事例に—

○上山肇

法政大学大学院 政策創造研究科

A1-3 地域特性を活かした持続可能なまちづくりに関する研究—市町村合併に伴う地域個性の保全の視点から—

○栗原樹 風見正三

宮城大学大学院事業構想学研究科

A1-4 商店街の活性化とまちづくり組織の育成に関する事例研究—地域に根差した人材育成の視点から—

○鈴木佳文 風見正三

宮城大学大学院事業構想学研究科

A1-5 地方大学の役割と公立化の課題

○押谷一

酪農学園大学 環境共生学類

立地適正化計画における誘導区域外での方針の記述に関する調査

A study on the descriptions for management of outside both induction areas in the urban facility location plans

○泉亮太郎（九州工業大学大学院工学府工学専攻博士前期課程）
吉武哲信（九州工業大学大学院工学研究院建設社会工学研究系）

1. 研究の背景と目的

我が国の多くの地方都市では急速な人口減少と高齢化に直面し、かつ住宅や店舗等の郊外立地が進むことにより、低密度な市街地が拡大している。このような状況下では、特に郊外部で居住者の日常生活を支えるサービスの提供が困難となることが予想されている¹⁾。この問題認識から、2014年に都市再生特別措置法の一部が改正され、立地適正化計画(以下、立適計画)が制度化された。

立適計画は、都市計画区域内の一部に居住・都市機能誘導区域を定め都市の集約化を図ろうとする計画である。この際、都市計画区域内外に存在する第一次産業従事者や集落はそもそも集約・誘導の対象ではなかろうが、現実的には立適計画策定の際の委員会やパブリックコメント等において、「集落の切り捨て」等を懸念する意見は多い²⁾。立適計画の目的と対象を正しく伝えることは当然のことであるが、一方で誘導区域内のみの方針を記述し、その他地域のあり方は計画対象外として一切触れずに、誘導区域外の住民の合意を得ることは容易ではなかろう。無論、誘導区域外に対する方針はそもそも都市計画マスタープラン(以下、都市マス)や農林漁業政策、集落政策で定められるもので、立適計画で詳述すべき内容ではない。しかし一方で、関連計画の存在やそこに示されている方針の概容程度を明記することで、集約化に対する理解と合意形成を円滑化できる可能性はあるのではないか、ということが本研究の問題意識である。

立適計画書に記述される誘導区域外の方針に触れた研究は少ないが、都市マスと立適計画の拠点の階層構成や拠点のランク変化から、最下位層に当たる拠点が生活サービスの拠点として位置付けられ、それが集約効果の及ばない地域で生活環境を維持する方針となっていることを指摘した研究³⁾、都市機能誘導区域外の拠点は都市計画区域内外を問わず今後も維持・保全していくとする自治体は多いものの具体的な施策はないことを指摘した研究⁴⁾がある。なお、文献2)は、パブリックコメントの分析から誘導区域外の住民の懸念を指摘していることは上述したとおりである。

ところで、第10版都市計画運用指針⁵⁾では、「市町村マスタープランに立地適正化計画の記載事項も盛り込んで作成することが望ましい」との記述がある。これは誘導区域のみに関心が向くことへの配慮と関連するものと考えられる。この方向は今後の都市マス改定に伴って進んでいくと考えられるが、少なくとも現段階で策定自治体が誘導区域外に対してどのような配慮をしているかを明らかにしておく意味はあろう。

以上の認識から本研究は、集約化に向けた住民の適切な理解と円滑な合意形成のためには立適計画書内である程度誘導区域外地域での方針に触れる必要があると考え、策定・公表済みの立適計画を対象に誘導区域外地域に対する方針の記述の有無と記述内容の傾向を分析するものである。

2. 調査対象自治体の選定

2018年8月31日までに立適計画(両誘導区域設定済み)を策定・公表した自治体は142自治体⁶⁾ある。本研究では誘導区域外地域に対する記述に興味があるため、都市計画マスタープランと立適計画が一体となっている2自治体(鶴岡市、丸亀市)は対象から除く。その上で同計画内の将来都市構造図の誘導区域外に拠点がある場合、誘導区域外に対する何かしらの記述があるものと広く考え、そのうち拠点位置の判断ができる73自治体を主たる調査対象とする。加えて、誘導区域外に拠点は無いが誘導区域内には拠点を設定している33自治体も

比較のために調査対象とする。結果、以上の条件を満たす106自治体が調査対象である。

3. 分析方法

本研究では、立適計画書内での誘導区域外地域に対する記述の有無、有の場合はその記述内容を分析する。記述有りとは判断する基準を表1に示す。「誘導区域外」の語がある場合は自明であるが、誘導区域外の拠点、明らかに誘導区域外の地域を示す「中山間地域」等への言及があれば、まずは有りとは判断する。

さて、立適計画書は概ね、「立地適正化計画の概要」「立地適正化計画の位置づけ」「当該市町の現状分析と課題」「立地適正化計画の基本方針」「都市機能誘導区域の設定と方針」「居住誘導区域の設定と方針」「誘導施設と誘導施策」で構成される。誘導区域外地域の方針については、上述の「立地適正化計画の基本方針」以降の章に記述されると考えられるため、それらの章での記述内容を確認する。なお、20自治体では、「誘導区域外での施策」といった項目があり、その項目内での記述も当然のことながら確認する。なお、「立地適正化計画の位置づけ」では、関連計画との関係や関連計画となる上位計画や個別計画の概要が記述されている。この章はあくまで全体的な計画間の関係を示すものであるため、本研究では、この章においては分野名とその分野の個別計画名が記述されているかを確認することに留め、誘導区域外地域の方針は上述のように「基本方針」以降の章を対象に分析することとする。

分析に当たっては、拠点の位置と誘導区域外地域の方針が関係していると考えられるため、将来都市構造図の拠点の配置パターンごとに分類する(図1)。配置パターンは①～④に分類(重複する自治体あり)でき、以降、パターンごとに記述内容の分析を行うものとする。

4. 誘導区域外地域での方針の記述

4.1 記述されている方針の施策分野

誘導区域外地域に対する記述は様々な分野にわたる。それらは「立地適正化計画の位置づけ」の章で整理されている分野に倣い、交通、公共施設、インフラ、住宅、地域コミュニティ、健康・医療・福祉、子育て、教育、商業、農林水産業、工業、環境、景観、防災、歴史・文化、観光・交流の16分野とする。各分野の記述の有無の判断基準を表2に示す。たとえば「交通」では、公共交通ネットワークやデマンドタクシー等、具体的な施策対象となる語を含む記述がある場合を、記述有りとする。

表3に拠点の配置パターンごとに分野に該当する記述を有する自治体数を示す。同表を概観すると、①の誘導区域外地域に拠点を設定しないパターンは誘導区域外地域に対して記述している自治体数がパターン②～④に比して少ないことがわかる。①に属する自治体は、

表1 誘導区域外地域に対する記述の判断基準

記述の種類	記述の判断基準
誘導区域外に設定された拠点に対する記述	誘導区域外の拠点に対して記述されていることがわかるもの
「居住誘導区域外」を対象とする記述	「誘導区域外の地域は～」と明記されているもの
誘導区域外地域を示唆した記述	中山間地域、農山村部、交通空白地域、交通不便地域と明らかに誘導区域外の地域であることがわかるもの

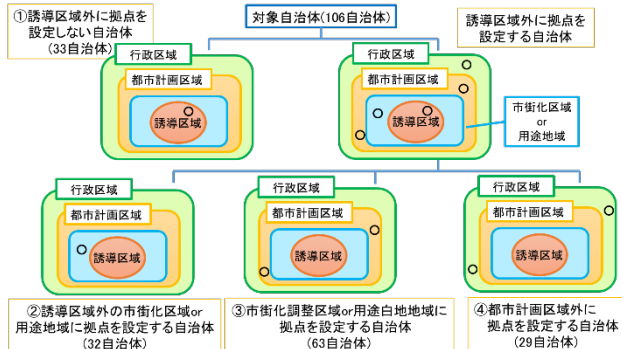


図1 対象自治体の分類

表2 各分野の記述の有無の判断基準

交通	・公共交通のネットワークや利便性 ・バスやデマンドタクシーなど具体的な交通手段 ・駅やバス停といった交通環境
公共施設	・公園や多目的広場 ・公共施設の整備
インフラ	・都市基盤整備 ・インフラ整備
住宅	・生活環境や空き家等の居住関係
地域コミュニティ	・集落生活圏の維持や小さな拠点づくり ・自治会や公民館、市民センター等の維持 ・生活利便施設、生活サービス施設の維持
健康・医療・福祉	・医療介護福祉機能施設やサービス
子育て	・保育機能(幼稚園や保育園)
教育	・学校の維持や改修 ・通学手段や教育環境 ・研究機能や文化教育機能
商業	・買い物等のサービスや移動販売 ・小売店舗や買い物機能
農林水産業	・農業をはじめとした農林水産業の振興やその具体的な方針
工業	・工業団地や工業用地の維持や企業誘致
環境	・自然環境の保全
景観	・田園風景や農村景観の保全 ・参道景観等の文化的景観
防災	・地震や津波等の自然災害の対策
歴史・文化	・文化資源の保全や歴史資源の保全
観光・交流	・レクリエーション空間や体験交流 ・観光資源

立適計画の本旨に沿って誘導区域内での方針に焦点を当てる傾向があるとみることができよう。

次に分野ごとに見てみよう。表3では該当自治体数が多い上位3分野を色付けしている。全パターンを通じて交通分野の記述を有する自治体が最も多い。さらにパターン②～④では上位3

分野が交通、地域コミュニティ、住宅と共通していることが分かる。都市計画施策の中心となる生活環境を構成する3分野については、誘導区域外地域においても一定の方針を記述する必要性が共通に認識されているといえよう。また、この3分野は①から④の順に該当自治体数の割合が増えている。これは、拠点が市街化区域・用途地域外から都市計画区域外のように外側にあるほど記述する必要性が大きいということである。

4. 2誘導区域外での方針の記述の仕方

誘導区域外地域での方針を記述する際、方針のみを記述する方法と、関連の個別計画や事業を挙げる方法がある。この観点から、「立地適性化計画の位置づけ」の章での個別計画名や分野名の記載の仕方と「立地適正化計画の基本方針」以降の章での関連計画や関連事業の記述の仕方と自治体を分類し(表4)、この分類と先のパターンの関係で各施策分野を記述する自治体数を整理したものが表5である。

同表より、パターン①～④を通じてa～cの合計自治体数がA～Cの合計自治体数より倍程度多く、関連計画の記述がある方が少数といえる。

ここで、表3で注目した交通、地域コミュニティ、農林水産業、住宅に着目してみよう。住宅はA～cのほぼ全てのセルに複数自治体が分布している。しかし、地域コミュニティと農林水産業に関してはa～c、特にcの自治体が多い。このことから、住宅施策については明示しうる計画制度が存在する一方で、後2者の分野については誘導区域外に対する個別計画が具体的に存在せず、明示することが難しい状況にあると推察できる。他方、交通分野に着目すると、Aに該当する自治体が多く、特にパターン③で14自治体、パターン④で11自治体である。

交通分野で、明示された計画を確認すると、地域公共交通網形成計画(以下、網計画)がパターン③で6自治体、パターン④で5自治体ある。また、網計画でなく地域公共交通総合連携

表3 記述されていた分野と該当自治体数(割合)

	交通	公共施設	インフラ	住宅	地域コミュニティ	健康・医療・福祉	子育て	教育	商業	農林水産業	工業	環境	景観	防災	歴史・文化	観光・交流
①誘導区域外に拠点を設定しない自治体(33自治体)	12 (36.4%)	0	2 (6.1%)	7 (21.2%)	7 (21.2%)	2 (6.1%)	1 (3.0%)	0	1 (3.0%)	10 (30.3%)	3 (9.1%)	3 (9.1%)	1 (3.0%)	1 (3.0%)	2 (6.1%)	2 (6.1%)
②誘導区域外の市街化区域or用途地域に拠点を設定する自治体(32自治体)	19 (59.4%)	3 (9.4%)	2 (6.3%)	13 (40.6%)	16 (50.0%)	6 (18.8%)	2 (6.3%)	4 (12.5%)	5 (15.6%)	10 (31.3%)	4 (12.5%)	3 (9.4%)	1 (3.1%)	3 (9.4%)	2 (6.3%)	5 (15.6%)
③市街化調整区域or用途白地地域に拠点を設定する自治体(63自治体)	46 (73.0%)	12 (19.1%)	7 (11.0%)	26 (41.3%)	42 (66.7%)	17 (27.0%)	6 (9.5%)	9 (14.3%)	13 (20.6%)	24 (38.1%)	9 (14.3%)	11 (17.5%)	2 (3.2%)	8 (12.7%)	4 (6.3%)	7 (11.1%)
④都市計画区域外に拠点を設定する自治体(29自治体)	24 (82.8%)	6 (20.7%)	2 (6.9%)	14 (48.3%)	23 (79.3%)	4 (13.8%)	0	3 (10.3%)	6 (20.7%)	9 (31.0%)	2 (6.9%)	5 (17.2%)	1 (3.4%)	5 (17.2%)	2 (6.9%)	2 (6.9%)

各グループの該当自治体割合上位3分野に色付け(1位黄色, 2位紫, 3位緑)

表4 記述の仕方の分類⁽¹⁾

		「立地適正化計画の位置づけ」		
		具体的な計画名記述	分野名のみ記述	計画名と分野名記述なし
方針の記述内	関連計画等記述あり	A	B	C
	関連計画等記述なし	a	b	c

表5 記述の仕方と拠点パターン、記述されていた分野の関係

	記述表記パターン	交通	公共施設	インフラ	住宅	地域コミュニティ	健康・医療・福祉	子育て	教育	商業	農林水産業	工業	環境	景観	防災	歴史・文化	観光・交流
①誘導区域外に拠点を設定しない自治体(33自治体)	A	3 (0)	0	0	2 (1)	0	0	0	0	0	1 (1)	1 (1)	0	0	0	0	0
	B	1 (1)	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (1)	0	0	0	0	0	0
	C	0	0	2 (1)	0	2 (1)	0	0	0	0	0	0	0	1 (1)	1 (0)	0	2 (1)
	a	5 (0)	0	0	2 (1)	1 (1)	2 (0)	1 (0)	0	0	4 (0)	0	1 (0)	0	0	0	0
	b	0	0	0	2 (0)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	c	3 (0)	0	0	1 (0)	4 (0)	0	0	0	1 (0)	3 (0)	2 (0)	1 (0)	0	0	2 (0)	0
	合計	5 (1)	0	0	3 (3)	1 (1)	0	0	0	1 (1)	1 (1)	0	0	0	0	0	0
②誘導区域外の市街化区域or用途地域に拠点を設定する自治体(35自治体)	A	5 (1)	0	0	3 (3)	1 (1)	0	0	0	1 (1)	1 (1)	0	0	0	0	0	0
	B	2 (0)	0	0	1 (0)	0	0	0	0	0	1 (0)	0	0	0	0	0	0
	C	1 (0)	1 (1)	1 (1)	3 (1)	2 (0)	0	0	1 (1)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	1 (1)	1 (0)	1 (1)	1 (1)
	a	3 (2)	0	0	2 (0)	1 (0)	1 (1)	1 (0)	0	1 (1)	0	0	0	0	0	1 (0)	0
	b	2 (0)	0	0	2 (0)	0	1 (0)	1 (0)	1 (1)	2 (1)	0	1 (0)	0	0	1 (0)	0	0
	c	6 (5)	0	1 (4)	5 (4)	12 (4)	3 (1)	1 (1)	0	2 (1)	6 (2)	3 (2)	2 (0)	0	0	1 (1)	3 (3)
	合計	14 (2)	0	1 (2)	7 (6)	1 (1)	1 (1)	0	0	2 (2)	1 (1)	0	0	0	1 (0)	0	0
③市街化調整区域or用途白地地域に拠点を設定する自治体(67自治体)	A	14 (2)	2 (2)	0	7 (6)	1 (1)	2 (1)	0	0	2 (1)	1 (1)	0	0	0	1 (0)	0	0
	B	3 (2)	1 (1)	0	1 (0)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	0	0	0	0	0	0	1 (0)	0	0
	C	2 (1)	2 (2)	1 (1)	4 (0)	2 (1)	1 (0)	2 (0)	2 (1)	2 (1)	2 (0)	2 (0)	1 (0)	1 (1)	0	1 (1)	1 (1)
	a	11 (4)	3 (0)	0	4 (0)	5 (2)	4 (1)	0	1 (1)	2 (1)	0	1 (0)	0	1 (1)	0	2 (1)	2 (1)
	b	6 (1)	0	0	3 (0)	0	3 (0)	1 (0)	1 (1)	1 (1)	0	1 (1)	0	0	0	0	1 (0)
	c	10 (7)	3 (2)	5 (3)	11 (7)	32 (9)	4 (3)	3 (2)	7 (2)	18 (5)	7 (9)	18 (5)	7 (5)	2 (0)	1 (1)	2 (2)	3 (3)
	合計	12 (1)	2 (2)	0 (0)	4 (3)	1 (1)	2 (1)	0	0	2 (2)	1 (1)	0	0	0	0	1 (0)	0
④都市計画区域外に拠点を設定する自治体(30自治体)	A	12 (1)	2 (2)	0 (0)	4 (3)	1 (1)	2 (1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	C	2 (1)	1 (1)	2 (1)	1 (0)	1 (1)	0	0	0	1 (1)	0	0	0	0	0	1 (1)	0
	a	6 (2)	2 (1)	0	3 (0)	1 (1)	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (0)	0	1 (1)
	b	2 (0)	0	0	2 (1)	0	0	0	2 (1)	0	0	0	0	0	0	0	0
	c	2 (1)	1 (0)	0	4 (1)	18 (5)	1 (0)	0	1 (1)	1 (1)	8 (5)	2 (2)	5 (1)	1 (0)	2 (1)	0	3 (1)
	合計	20 (3)	5 (5)	2 (2)	8 (6)	19 (5)	3 (3)	0	2 (2)	1 (1)	1 (1)	0	0	0	1 (1)	1 (1)	4 (4)

(1)内の数字は拠点や自治体独自に定めた区域等、ある特定の地域に対して記述していることが判別できる自治体数

計画等のその他の公共交通計画についてはパターン③、④ともに5自治体あり、そのうちパターン③では3自治体、パターン④では2自治体が網計画を策定中の旨が記述されていた。この意味では、立適計画と公共交通計画がセットとして推進されているといえる。ただし、a～cに属する自治体が少なからずあることを考えると、公共交通系計画の策定と立適計画の関係づけの一層の促進が期待される。

また、表5のカッコ内の数字は拠点等の特定地域に対して記述があると判別できる自治体数を示すが、交通分野に関してはAよりcの方が多いたことがわかる。Aは関連の公共交通計画を挙げるにより立適計画内では簡潔に記述可能な一方、cは関連計画が挙げられていない(存在しない)ため逆に具体的な地域を示して記述する必要があったと推察できる。

以上のような分析を、地域コミュニティ、農林水産業、住宅分野等についても行うことで、各分野での誘導区域外地域での方針確立と、それと関連づけた立適計画の策定について考察する必要がある。

5. おわりに

本研究は誘導区域外地域に対する方針の記述の有無と記述内容の傾向を拠点の配置パターンから分類し分析したものである。その結果、誘導区域外の方針が記述される分野は交通、地域コミュニティ、住宅の順に自治体数が多く、拠点が外側にあるほど記述する自治体の割合が大きくなり、方針の記述を重視していることが明らかになった。記述される関連計画については交通分野が最も多く、網計画等の公共交通計画と連携する自治体が多い。これは立適計画と公共交通施策のリンクが求められている点で当然であるが、それら計画の記述がない自治体も一定数存在する。これら自治体については、公共交通計画の策定と立適計画への関係づけが急がれる。なお、本稿では交通分野に絞って分析を行ったが、同様の分析を地域コミュニティ、農林水産業、住宅分野等について実施する必要がある。

立適計画の中で誘導区域外地域に対する方針を記述する必要性については議論の余地はあろうが、誘導区域の設定や今後の立適計画の運用に対する住民の懸念軽減のためには、まずは関連の方針や具体的施策が存在することが必要であり、それを立適計画内でも示唆することが一つの方法ではあろう。講演当日には記述の内容に関するより詳細な分析の結果も含め報告する予定である。

補注

- (1)「立地適正化計画の位置づけ」で扱う計画は分野ごとの個別計画であり総合的な計画である都市計画マスタープランや総合計画、創生総合戦略等は含まないものとする。ただし、記述内の関連計画は個別計画に加えて都市計画マスタープランや総合計画等の上位計画または具体的な事業も含むものとする。

参考文献

- 1) 国土交通省：改正都市再生特別措置法等について，<http://www.mlit.go.jp/common/001091253.pdf>, 2018.
- 2) 井上拓央，真鍋陸太郎，村山顕人，大方潤一郎：計画意図・内容と論点から見た立地適正化計画の意義と課題-計画案に対するパブリックコメントの分析から-都市計画報告集，No.17，pp.283-288，2018.
- 3) 尹莊植，山口邦雄，小島寛之：都市計画マスタープランから立地適正化計画への目標都市構造の変化に関する研究-拠点構造の階層構成とランクの変化に着目して-都市計画論文集，Vol.53，No.3，pp.993-999，2018.
- 4) 甘粕裕明，姥浦道生，荻谷智大，小地沢将之：立地適正化計画と都市計画マスタープランの計画内容の関係性に関する研究-都市機能誘導区域図と将来都市構造図の整合性に着目して-，都市計画論文集，Vol.53，No.3，pp.400-407，2018.
- 5) 国土交通省，第10版都市計画運用指針，<http://www.mlit.go.jp/common/001261808.pdf>，2019.
- 6) 国土交通省，立地適正化計画作成の取り組み状況，http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000051.html，2018.

まちづくり計画と市民参加

ー江戸川区都市計画マスタープラン・住宅マスタープラン改定を事例にー

Community building planning and citizen participation

ーCase of a city master plan and a housing master plan in Edogawa cityー

○ 上山 肇（法政大学）

1. はじめに

全国の自治体では市民と共に多様な“まちづくり”が行われており、それぞれの“まちづくり”にはその実現に向けた計画（まちづくり計画^{注1)}）がある。特に最近では、市民との合意形成をしっかりと行う（策定時に市民との関わりをもつ）計画が多く策定されるようになってきている。

本稿ではここで対象としている都市マスタープランと住宅マスタープランのような市民と何らかの関わりを持ちながら策定されたまちづくり計画を「市民参加型まちづくり計画」と定義する。近年、この二つの計画については見直しの時期に入り、実際に見直している自治体も多い。都市マスタープランに関しては、1992年の都市計画法改正（法第18条の2）に伴い市民参加も意識しながら一斉に策定された計画（方針）だが、策定以来概ね20年を経過している^{注2)}。

本稿は、都市マスタープランと住宅マスタープランを同時に見直すこととなった東京都江戸川区を事例に、こうしたまちづくり計画を見直すにあたり市民参加を含め自治体はどのような姿勢で臨み、どのような取り組みを行ったら良いのかということについて具体的事例を通して探ることを目的としている。

2. 江戸川区のまちづくり計画策定の経緯

江戸川区が目指すまちづくりの基本理念は、お互いに学び育てあう「共育」、そして学んだことを地域に活かし、区民と区が協力してよりよい地域社会を築き上げる「協働」であり、この理念のもとに「江戸川区長期計画」を定めている。そしてその計画のもとで都市マスタープランや住宅マスタープランの他にも多数のまちづくり計画を段階的に策定してきた。

江戸川区では、部門別計画でもあり区の基本理念のもとにまちづくりの指針となる「街づくり基本プラン（都市マスタープラン）」「住まいの基本計画（住宅マスタープラン）」を1999年に策定しているが、「街づくり基本プラン」では地区計画の展開によるまちづくりが示されている。地区計画に関しては地区計画制度ができて東京都で初となる船堀駅周辺地区計画を始め、特色のある地区計画を策定してきたが、特に最近策定された地区計画では、具体的な地域まちづくりを実現するために地域固有のルール等が示されるようになってきている^{注3)}。

こうした計画以外にも「緑の基本計画」や「景観計画」、「エコタウンエドガワ推進計画（江戸川区地域エネルギービジョン）」なども策定しているが、自然災害への対応として区民との協働によってスーパー堤防を区内全域に展開していくために、2006年に定めた「江戸川区スーパー堤防整備方針」といったものもある。

3. 計画改定の経緯

計画改定にあたってはまず、2016年度に「庁内意見交換会」を開催するところから始まり、基礎調査と改定骨子案の検討・策定を行った。2017年度には「検討部会」へ移行し、学識経験者と公募区民、区職員からなる「改定検討委員会」を設置している。

また、区民意向を計画に反映することを目的に「改定区民会議（ワークショップ）」を開催し、73名の公募区民により計8回（分野別：5回、まち歩きとまとめ：3回）のワークショップを行った。そうしたことを踏まえながら2018年度にかけ、改定素案及び案の検討・策定、改定・公表を行っている。そして計画案は、「区都市計画審議会」の諮問・答申を経て、2019年3月に計画が改定された（表1、図1、図2）。

表1 都市マス・住マス改定検討経過

	改定検討委員会	改定検討部会	区民等の意向把握	区都市計画審議会
平成28年度		庁内意見交換会 第1回[11月7日(月)] 第2回[12月12日(月)] 第3回[2月13日(月)] 第4回[3月28日(火)]		
平成29年度	第1回[5月19日(金)] 第2回[10月30日(月)] 第3回[12月15日(金)] 第4回[2月13日(火)]	第1回[9月15日(金)] 第2回[12月4日(月)] 第3回[1月31日(水)] 第4回[6月25日(月)]	改定区民会議（ワークショップ） 第1回[6月11日(日)] 第2回[7月6日(土)] 第3回[7月15日(土)] 第4回[8月6日(日)] 第5回[9月2日(土)] 第6回[10月22日(日)] *1月21日(日)に変更 第7回[11月26日(日)] 第8回[1月28日(日)] 改定区民会議パネル展 [3月5日(月)～30日(金)]	中間報告 [12月13日(水)] 改定素案報告 [7月20日(金)]
平成30年度	第5回[7月11日(水)] 第6回[11月19日(月)]		改定区民会議参加者への改定素案報告会 [8月5日(日)] 改定素案 区民説明会 [9月1日(土)] 改定素案 巡回説明会 中継意見募集 [9月3日(月)～14日(金)] パブリックコメント [1月10日(木)～23日(水)]	諮問・答申 [12月21日(金)]

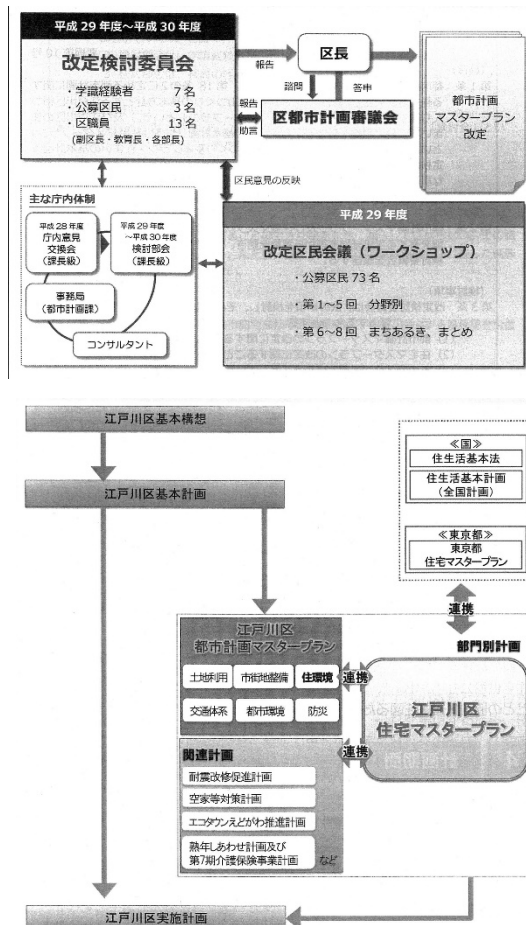


図1（右上） 都市マス改定検討体制と手順

図2（右下） 住マスの位置づけ

（表1、図1、図2 いずれも出典は江戸川区）

4. 検討内容

4. 1 改定検討委員会と検討内容

2017年度に、都市計画、住宅、交通、環境・景観、防災の各分野の専門家である学識経験者、公募区民、区職員からなる「改定検討委員会」を設置し改定内容の検討を行った。内容については、これからの少子高齢化の進展や災害リスクの高まり、江戸川区として区役所の移転計画等があり、新たな時代に見合ったまちづくりを進めるという視点で検討が行われた。計画の性質から必ずしも全てにおいて同時には進められなかったが、改定区民会議（ワークショップ）では区民から多くの意見が出され両計画において良く機能していた。

4. 2 改定区民会議（ワークショップ）

改定にあたり区民意向を把握するため、2017年6月から2018年1月までの間に計8回の改定区民会議（ワークショップ）を開催したが、第1回から第5回は、都市計画や環境・景観など分野別に学識経験者による講義を受け、その後グループごとに各地域の魅力や課題について活発な意見交換を行った。地域にお住まいの方々から身近な具体的な意見が出され計画の中にも反映された（写真1、写真2、写真3）。



写真1 改定区民会議の様子



写真2 グループによる討議



写真3 グループによる発表

5. おわりに

自治体がまちづくりを進めるに上で今回確認できたこととして、市民型まちづくり計画策定の実現に向け、自治体の姿勢として如何に市民参加を図り、市民との合意形成を図って計画を策定(改定)できるのかといったことがある。今回事例として取り上げた江戸川区の場合には、計画策定にあたり「改定区民会議(ワークショップ)」を開催したことに大きな特徴とともに意義があったと言えよう。まちづくりを共有し協働してまちづくりを行っていく意味においても自治体にとっては今後、まちづくり計画の策定(改定)時には、今回の江戸川区のような市民参加の方法が参考になるだろう。

本稿より得られた知見と今後の課題については以下の通りである。

5. 1 本稿より得られた知見

江戸川区の当初の計画策定(職員として)と今回の見直しに関わることができ(外部委員として)計画がもつ意味と策定のプロセスの重要性を一層認識することができた。知見として次のことが挙げられる。

(1) 市民協働・職員参加による協働の実現

今回の改定では、改定区民会議(ワークショップ)という形で市民参加をきめ細かく行えたことに大きな意義があった。同時にその場に区職員もファシリテータとして、あるいは各グループのメンバーとして討議に加わることで区民と区職員との共同(協働)作業という形で実現できた。これも一つの目指すべき協働によるまちづくりの姿と言える。

(2) 計画の見直し・事業等の位置づけによる実現性の確認

区(自治体)が直面しているまちづくりの課題に区民(市民)の声も反映させることができ、直面している課題に実現性の面からも具体的に対応できるような内容で見直しを行うことができた。

(3) まちづくりの再整理

今回の改定は当初策定から18年を経過した時点で作業が始まったが、まちづくりの見直しとともに現時点でのまちづくりを再整理することができた。実施性(実行性)を考える上では、改定までに20年のスパンで見ると期間としては長く、期間内であっても時期を見極めて早い段階での見直しも考える必要があるだろう。

5. 2 今後の課題

どの自治体においても計画策定にあたって市民参加を如何に図ることができるかが大きな課題であるが、同時に実施後のまちづくりの評価の仕方も課題となっている。特にまちづくりの評価に関しては、今回、住宅マスタープランにおいて一部具体的に数値設定ができたことには大きな意義がある^{注4)}。しかし一方で、下記のような課題もある。

(1) 区民（市民）のまちづくりに対する興味・関心の醸成

今回、改定区民会議以外にも広報やホームページ等で広く区民に周知し、多くの区民の方々に参加を呼びかけたが、今後、まちづくりについて区民にどのように興味・関心をもってもらえるか、また、より多くの参加者を得るための方法を考えていく必要がある。

(2) 参加した区民のまちづくりに対する気持ち（意識）の持続

改定区民会議に積極的に参加した区民のまちづくりへの気持ちや意識をどのように持続することができるかということも考える必要がある。

(3) 市民参加によるまちづくりの具体的な実践と実現

計画だけでなく、どのように市民参加を図りながら具体的なまちづくりを実践し実現していくことができるかという課題もある。

(4) 計画の実現性の検証

都市マスタープランや住宅マスタープランは改定して終わりではなく、常に実現性と効果について検証（評価）する必要がある。

【注】

注1) 「まちづくり計画」とは、本稿で取り上げている都市マスタープランや住宅マスタープラン以外にも各自治体が策定している緑や景観、環境、交通などをも含む、広い意味での“まちづくり”に関する諸計画を指す。

注2) 東京都住宅マスタープランは1991年度に策定され、社会経済状況の変化に的確に対応しえるように5年ごとに改定を重ねてきた。

注3) 地区内全域に緑化空間としての壁面の位置の制限(50cm)を定めた東葛西五丁目付近地区地区計画や全国初の景観地区指定となった親水公園沿線に定めた「一之江境川親水公園沿線景観形成地区地区計画」等がある。

注4) 前計画では数値化されていなかったものが、今回一部数値化されている。

【参考・引用文献】

- (1) 上山 肇、白木節子、田中崇裕、神津雅典、松縄隆、大村謙二郎：東京都江戸川区における都市マス策定の現状と課題 ―都市マスタープラン策定に関する研究 その1―、日本建築学会学術講演梗概集、pp. 363～364、1998. 9
- (2) 白木節子、上山 肇、田中崇裕、神津雅典、松縄隆、大村謙二郎：江戸川区街づくり基本プランをきっかけとした地区街づくりの展開に関する考察―都市マスタープラン策定に関する研究 その2―、日本建築学会学術講演梗概集、pp. 365～366、1998. 9
- (3) 田中崇裕、白木節子、上山 肇、神津雅典、松縄隆、大村謙二郎：「地区街づくりを進めるための仕組みに関する考察 ―都市マスタープラン策定に関する研究 その3―、日本建築学会学術講演梗概集、pp. 367～368、1998. 9
- (4) 江戸川区：江戸川区街づくり基本プラン（都市マスタープラン）、1999. 2
- (5) 江戸川区：江戸川区住まいの基本計画、1999. 8
- (6) 上山 肇：住宅マスタープランに関する一考察 ―「江戸川区住まいの基本計画」策定過程から―、日本建築学会学術講演梗概集、pp. 1295～1296、1999. 9
- (7) 江戸川区：まちの変遷とまちづくりの実績、2019. 2
- (8) 江戸川区：江戸川区都市計画マスタープラン、2019. 3
- (9) 江戸川区：江戸川区住宅マスタープラン、2019. 3

地域特性を活かした持続可能なまちづくりに関する研究

－地域の環境特性の視点から－

A Study on Sustainable Town Planning based on Regional Characteristics

－ From the Viewpoint of Environment Characteristics of Region －

○ 栗原 樹（宮城大学大学院事業構想学研究科前期課程）
風見 正三（宮城大学事業構想学群教授）

1. 研究の背景と目的

近代以降の日本では、その社会背景の影響もあり各地で市町村合併が行われてきた。記憶に新しいものは「平成の大合併」である。群馬県渋川市も例にもれず、明治の大合併時に2町9村となり、昭和29年から昭和35年（昭和の大合併）に現在の市の前身の6市町村になり、平成18年2月20日に合併し「渋川市」となった。

居住と経済活動を両立させた場としての都市は、職住近接の環境を住民に与え、「コンパクトシティ」において実現される都市像を体現してきた。しかし、時代の変化の中で、人々は自家用車の購入や、一戸建て住宅の購入を望むようになり、住宅のスプロール化が引き起こされた。それにより、郊外農村地の住宅地化と、交通網の進歩が進展し、長距離通勤者が増加し、日本の都市は次第にコンパクトシティの概念から遠ざかるものとなっていった。その結果、居住空間の郊外へのさらなる拡大によるインフラストラクチャー整備コストの増大や、商圏の郊外化による中心市街地の衰退をはじめとした様々な問題が全国の至るところで発生することとなった。

本研究は、渋川市中心市街地活性化プランにより実現するコンパクトシティが、渋川市においてどのような効果をもたらすのかを研究することを目的とする。また、渋川市のもつ豊かな自然をさらに活かした計画にするためにどのような施策が必要になるのかを、都市と田園の融合をはかる「田園都市論」の視点から考察していくとともに、自然と融合した都市計画にしていくための要点を一般化し、明らかにしていくことを本研究の目的とする。

2. 研究対象

2.1 対象地の概要について

渋川市は明治の大合併時に2町9村となり、昭和29年から昭和35年（昭和の大合併）に現在の市の前身の6市町村になり、平成18年2月20日に合併して「渋川市」になった。人口はおよそ7.8万人。渋川市には、日本の名湯の1つにも数えられる伊香保温泉があり、大型連休には全国から沢山の行楽客が集う。温泉をはじめとした自然豊かな街である。

2.2 対象地の目指すまちづくりについて

コンパクトシティに基づく立地適正化計画の策定状況を踏まえながら、市町村合併に伴う地域個性の保全や自然環境を生かした持続可能なまちづくりを実現していくための政策手法が必要である。これまで、渋川市は人口減少時代を見据えた「渋川市中心市街地活性化プラン」を策定してきたが、都市機能の更新に着目した計画となっており、渋川市の自然を考慮したまちづくりの実践についてはこれからの課題となっている。

3. 渋川市の「中心市街地活性化プラン」の現状

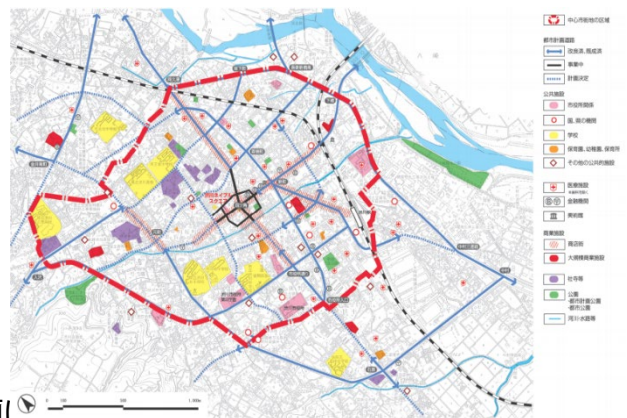
3.1 「中心市街地活性化プラン」について

「中心市街地活性化プラン」は、市町村の合併により地域の範囲が広がり、これらの地域の特性を活かした周辺地区の整備と都市機能の集約された中心市街地の再生によって、新しい個性を引き出そうとする計画である。

3.2 渋川市における「中心市街地活性化プラン」について

渋川市中心市街地活性化プランは、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の概念に基づいた都市計画となっており、自然と共生してきた渋川市の魅力を活かすための方策が十分とはいえない。本計画における今後の課題としては、こうした「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」を実現しつつ、その縮退する市街地の遊休地の再生と郊外の田園地帯の自然を最大限に活かした持続可能な都市像の構築が重要となっている。

図表-1 渋川市「中心市街地」区域図



4. 立地適正化計画

立地適正化計画については、主に、都市計画や地方自治の観点から様々な研究が進められており、主な既往研究としては以下のようなものがある。

荒井祥郎（2016）は、立地適正化計画の意義と役割に関して、「居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等の様々な都市機能の誘導により、都市全体を見渡した都市マスタープランとして位置づけられる都市マスの高度化版」と位置づけている。また、土地総合研究所が発行した『土地総合研究 2015』において横張真（2015）は、集約化により発生する撤退市街地に対するビジョンがはっきりとしないまま、居住誘導区域や都市機能誘導区域に対する施策ばかりが先行しているという問題点に触れ、立地適正化計画は低密拡散した市街地をいかに中心部に引き寄せるかではなく、空洞化する後背地をどうするのが集約化の成否を隔てるものであると論じている。立地適正化計画に関する研究では、政策的な側面からの研究や土地利用についての研究や機能誘導は進められているが、自然、緑地の確保の重要性については、未だ十分な考察は進んでいないという状況にある。

5. 渋川市におけるまちづくりの方向性

渋川市では2009年に「渋川市環境基本計画」を策定しており、その実行に向けて施策を進めてきている。渋川市の環境目標としては、「豊かな自然と多様な風土をみんなで守り育て未来へ継承するまち・しぶかわ」として掲げており、さらに、地域類型別環境配慮指針では、それぞれの地区特性に見合った環境像の実現方策を考察している。この中で、渋川市の目指す6つの環境像を定義し、市域を生態特性別にみた4タイプの環境特性に分類しながら、地形や人口、土地利用、土地被覆などを照らし合わせ、自然環境の現況と人為的利用の関わりを総合的に考慮して、六つのゾーンを環境像との関わりを提示している。

図表-2 渋川市の環境特性図

		環境 脅				
		生活環境	自然環境	快適環境	循環型社会	地球環境
シ	自然保全	—	①生物の生息空間の確保	—	②水循環の確保	③自然資源の共有化
	緑地活用	—	①樹林地・農地の保全 ②自然とふれあえる空間づくり	③歴史的景観の保全活用	④環境産業の推進	④環境産業の推進
	崖線	—	①斜面緑地の保全 ②水辺環境の保全	—	—	—
	自然共生	①田園環境と生活環境の保全	②自然とふれあえる空間づくり	—	③環境産業の推進	③環境産業の推進
	利根川 西妻川周辺	—	①田園環境の保全 ②河川環境の保全 ③生物の生息空間の確保	④田園景観の保全整備	⑤環境に配慮した産業振興	①田園環境の保全
	中心市街地	①自家用車に依存しない交通環境の整備 ②利便性の確保	③自然の再生	④市街地景観の整備	—	①自家用車に依存しない交通環境の整備

(出典：渋川市中心市街地活性化プラン後期計画資料)

渋川市の有する自然や観光資源は、渋川市の「アイデンティティ」であるため、これからの重要な視点としては「中心市街地活性化プラン」と「環境基本計画」の統合が重要となるといえる。本研究では、こうした政策課題を統合していくために有効な視点として、E ハワードの「田園都市論」に着目していく。「田園都市論:Garden Cities」とは、産業革命後の英国にて提案された持続可能性都市モデルの先駆的な事例であり、都市の持つ利点(都市の利便性、経済性等)と田園の持つ利点(田園の自然性、健康性等)を併せ持った計画的な新都市を開発することにより、都市問題、農村問題を同時に解決しようとする発明(ハワードは自らを発明家と位置付けていた)であった。実際、この「田園都市」のモデルは、数年後には「レッチワース」として実現され、その計画プロセスが英国の「都市農村計画法」の制定につながり、「田園都市」の概念は「ニュータウン」として世界に広がることとなった。渋川市においても、「中心市街地活性化プラン」と「環境基本計画」の有機的な統合を進めることにより、「田園都市論」が目指した持続可能なまちづくりを実現していくことが可能となっていく。

6. まとめ

全国のような自治体で中心市街地活性化計画の策定へと向けた取り組みがなされているが、特に「田園都市論」の視点を活かしたコンパクトシティを実現している地域は数少ない。渋川市は、その豊かな自然環境を維持しながら、地域特性を活かした持続可能なまちづくりを実現していく可能性を有した重要な都市のひとつであるといえる。渋川市においては「田園都市論」の目指した「自立都市」を裏付ける生活と産業の両立も可能であり、環境負荷の点においても、効率的な中心地の集約化を図ることにより、都市のエネルギー消費や大気汚染を軽減するとともに、風力、太陽光、地熱発電、バイオマス等の再生可能エネルギーの活用による持続可能な都市の実現が期待できる。

7. 引用・参考文献

- 1) 水口俊典(1997)『土地利用計画とまちづくり-規制・誘導から計画協議へ』学芸出版社
- 2) 渋川市(2009)『渋川市中心市街地活性化プラン 資料』
- 3) 宇沢弘文、國則守生、他(2003)『21世紀の都市を考える-社会的共通資本としての都市-2』東京大学出版会
- 4) 風見正三、東秀紀、他(2001)『「明日の田園都市への誘い」-ハワードの構想に発したその歴史と未来-』彰国社
- 5) 渋川市(2015)『渋川市中心市街地活性化プラン後期計画 資料』
- 6) 日本地域社会研究所(2006)『コンパクトなまちづくりの時代へー人口減少高齢社会における都市のあり方』
- 7) 松永安光(2005)『まちづくりの新潮流ーコンパクトシティ/ニューアーバニズム/アーバンビレッジ』彰国社

商店街の活性化とまちづくり組織の育成に関する事例研究

－地域に根差した人材育成の視点から－

A Case Study on the Activation of Shopping Districts and the Development of Town Management Organization

－ From the Viewpoint of Human Resource Development Based on the Community－

○ 鈴木佳文（宮城大学大学院事業構想学研究科博士前期課程）
風見正三（宮城大学事業構想学群教授）

1. 研究の背景と目的

近年、地方都市の衰退が重大な問題になっている。こうした課題解決のために、商店街組織やTMO (Town Management Organization)の支援施策が整備されてきた。しかし、その多くは、行政への依存を生み出す要因となっていることも多く、商店街の活性化に向けた特効薬とはなっていないのが現状である。平成 29 年度宮城県商店街実態調査結果では「衰退している」または「衰退の恐れがある」商店街が全体の約 8 割を占め、平成 30 年度の商店街実態調査(中小企業庁)で見られる全国傾向より 1 割ほど衰退傾向が高く、地方都市の厳しさが伺える。特に深刻な問題は店主の高齢化である。多くの場合、店主は地域活動の主体でもあり高齢化による活動の停滞が懸念される。宮城県内の商店街における廃業理由の約 6 割が「後継者がいないため」であり、人手不足の状況から商店街単体の活動や個店単位の取り組みではなく、地域における商店街間の連携や地域コミュニティとの連携が重要になってきている。その連携にあたっては、中核となる人材の存在が欠かせない。

以上のような背景を踏まえて、本研究では、商店街が行政への依存を脱し、自立的に地域を活性化させるために必要な「地域に根差した人材育成手法」の確立に向けた事例研究を行うことを目的とする。具体的には、宮城県内の商店街の動向調査を進めながら、住民主体の地域活性化方策を推進している加美町中新田商店街を対象として、商店街の活性化に向けた人材育成とまちづくり組織の関わりについて考察を行う。

2. 研究対象

加美町は、「町民提案型のまちづくり」を志向しており、まちづくり基本条例を定めて「善意と資源とお金が循環する、人と自然にやさしいまち」の実現に向けて住民参画を促している。また、地方創生の先駆的事例として注目されてきた「パッハホール」や「国立音楽院」等の進出による「音楽」をテーマにしたまちづくりなど、様々な地方創生戦略を推進してきている。今後、加美町としては、こうした地域資源を有機的に連結させながら、住民の自立と互惠関係の確立を促す取り組みが求められている。

本稿では、このような加美町の現状を踏まえて、中新田商店街がまちづくりの重要な要素として取り組んでいる「パッハホール」を事例として取り上げることとした。

3. 「加美町まち・ひと・しごと創生総合戦略」の現状

加美町では、人口減少等の課題に対応するため、平成 27 年 9 月に「加美町まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、地方創生関連交付金等を積極的に活用しながら事業を推進している。①共生②協働③自治を理念として掲げ、5 つの政策原則（①自立性②将来性③地域性④直接性⑤結果重視）に基づいて明確な KPI を設定しているのが特徴である。

加美町では、平成 29 年度における地域再生計画事業（地方創生交付金事業）の終了に伴い、平成 28 年度の進捗状況について審議を行い、検証結果を公表している。本研究では、この検証結果をもとに客観的な視点から要因分析を行い、今後に向けた課題を抽出した。

4. 中新田商店街の活動について

中新田商店街は、バツハホールを中心とした施設を有し、「音楽と歴史と文化」を切り口にして活性化を進めている。中新田地区商店街にぎわいづくり委員会を立ち上げ、宮城大学の協力を得て商店街マップの作成をするなど、地域資源発掘型のイベント事業を中心とした地域主体の取り組みがなされている。一方、交通の利便性が高く、ゲートウェイ機能を持たせる拠点として「やません跡地」の活用については、平成 27 年の戦略策定時から検討が進められてきたが、事業主体の検討に時間を要し、平成 31 年 3 月には、今後の活性化拠点の推進方針について再検討を行った「中新田地区商店街活性化拠点施設整備に関する提案書」が町長に提出されている。

5. 加美町におけるまちづくり組織育成の評価

本研究では地域に根ざした人材育成の視点から、文献等を手掛かりに「加美町まち・ひと・しごと創生総合戦略」の評価と「中新田地区商店街活性化拠点施設整備に関する提案書」の分析からまちづくり組織の活動課題について考察する。

まず、「加美町まち・ひと・しごと創生総合戦略」は、平成 28 年度評価の段階では、住民への理念浸透が不十分であり、適切な成果が上がっているとは言えない。P.F. ドラッカー(1991)が『非営利組織の経営』において述べているように、「理念浸透（ミッションとビジョンの共有）」はまちづくりの経営においても重要性であり、加美町にとっても、「政策の浸透」は常に重要な課題であったことが推察される。また、平成 15 年に検討された「TMOの今後のあり方について」において、「TMOのあり方懇談会」^{注1)}は、コンセンサスの形成やリーダーの存在の重要性を指摘している。加美町では、チームとして個々の役割が遂行しているものの、理念の実現に向けて中心となって推進するリーダーが不足していたことが考えられ、「理念浸透とリーダー育成」が重要な課題となっているといえよう。

次に、「中新田地区商店街活性化拠点施設整備に関する提案書」について考察を行った。本提案書では、平成 28 年度で未着手となっていた事業を推進するための考察がなされているが、アンケート調査の対象者に店主の積極的な参画が見られないことから、「平成 30 年度商店街実態調査」で指摘された「組合員の商店街活動に関する意欲の低下」が影響していると推察できる。依藤光代(2015)は、「商店街活性化における活動主体の継承プロセスに関する研究」において、活動主体の継承とネットワークの有無を念頭に置きながら、適切な働きかけを行っていくことが課題であることを指摘している。今後の商店街活性化に向けては、こうした地域に根ざした人材育成がさらに重要となることがここからも伺える。

近年、こうした商店街の再生やまちづくりの規範を再構築するために、東洋思想に基づく地域分析が注目されてきている。特に、「老子哲学と東洋史観に基くバランスと循環」は持続可能なまちづくりの重要な視点となっている。そこで、本稿では、上記の課題を東洋史観の根幹である「陰陽五行説」^{注2)}に基づく 5 つの視点（①協働性②娯楽性③自立性④経済性⑤理念性）に切り分けて評価した。

以上の考察から、まちづくり組織としての中新田商店街の取り組みスキームにおいて、当事者を巻き込む観点として不足する要素として、「娯楽性」と「経済性」が考察できる。また、活動主体（リーダー）がプロセスの中で継承されていくには、起点となるリーダーのビジョン共有と各種ネットワークの十全な活用が重要であることが考察された。

6. まとめ

以上の考察から、商店街の活性化に向けたまちづくり組織育成にあたっては、活動主体の承継プロセスを見据えながら、地域活性化の核となる人材を育成することが重要であることが示唆された。これからの中心市街地の再生に向けては、「地域を元気にする志」を持ち、店主や住民を「当事者」として巻き込んでいく戦略的なリーダーの存在が重要となっていくといえよう。

また、現場での行動を促していくためには、理念に基づいて行動するリーダーを孤立させない支援も重要となる。そのためにも、「志縁ネットワーク」と「地縁ネットワーク」^{注3)}をさらに発展させ、志・価値・信頼の3つのネットワークコミュニティを活性化させていくことが重要となる。東洋史観に基づいて仮定した5つの視点がバランスよく満たされ、循環していくことで地域のソーシャルキャピタルが醸成され、リーダーを育成する土壌が整っていくことが期待される。

本稿では、調査資料や文献に基づく事例研究を行ってきたが、今後は、資料調査において見出した仮説を具体的なフィールドワークで検証しながら、「地域に根差した人材育成手法」の確立に向けて実証的な考察を進めていく。

注記

1) TMOのあり方懇談会

TMO活動の現状と課題を整理することを目的とし、中心市街地の商業集積活性化の最先端で活躍されているタウンマネージャーや地方公共団体、商工会議所・商工会関係者を構成メンバーとし、平成15年4月に中小企業庁が設置した。

2) 陰陽五行説

中国思想で陰陽論と五行説とを組みあわせ、森羅万象のあらゆる現象を説明するのに用いた理論。陰陽論は全体を一極として定め、それを陰と陽の二元で捉える思考法。五行説は古代人の自然観察から生まれたもので、木火土金水の相互作用で表される体系のこと。

3) 「志縁ネットワーク」と「地縁ネットワーク」

依藤光代(2015)は、「商店街活性化における活動主体の継承プロセスに関する研究」において、同じ商店街組織に属する店で、かつ近隣の店舗であり日常的に顔を合わせている店や、あるいは回覧などを回して顔を合わせる機会がある店間の関係を「地縁ネットワーク」、顔を合わせて活性化活動をする中で形成される関係で信頼や共感を伴うインフォーマルネットワークに近いものを「志縁ネットワーク」と定義している。

7. 引用・参考文献

- 1) 加美町(2017)『加美町 まち・ひと・しごと創生総合戦略 平成28年度事業実施状況』
- 2) 中新田地区商店街活性化拠点整備推進委員会(2019)『中新田地区商店街活性化拠点施設整備に関する提案書』
- 3) TMOのあり方懇談会(2003)『TMOの今後のあり方について』
- 4) 中小企業庁(2019)『平成30年度商店街実態調査』
- 5) 宮城県商工会連合会(2018)『平成29年度宮城県商店街実態調査結果』
- 6) 依藤光代(2015)『商店街活性化における活動主体の継承プロセスに関する研究』
- 7) P. F. ドラッカー(1991)『非営利組織の経営』 ダイヤモンド社

- 8) 鴫田正春(2005)『日本の変革「東洋史観」』コンピュータ・エイジ社
- 9) ロバート・D・パットナム(2006) 『孤独なボウリングー米国コミュニティの崩壊と再生』 柏書房

地方大学の役割と公立化の課題

Role of regional university and problem of publicization

○押谷 一（酪農学園大学農食環境学群）

1. はじめに

総務省の住民基本台帳に基づく人口移動調査報告によれば2014年の国内の人口移動において都道府県で転入が転出を上回ったのは東京都の7万3,280人が最も多く、埼玉、神奈川、千葉、愛知、福岡、宮城の順となっている。一方、転出超過は北海道が8,942人と最多で、静岡、兵庫と続いている。東京圏（東京、神奈川、埼玉、千葉）が10万9,408人の転入超過となっており、首都圏への人口集中が進んでいることが示された。

このように一極集中が進み、多くの地方で人口減少が深刻となっている状況を踏まえて平成26年に発足した「まち・ひと・しごと創生本部」では、さまざまな地方創生に関する政策を打ち出している。そのなかで「地方にあたらしい人の流れをつくる」ための一つとして「地方大学の活性化」が掲げられている。政府はそのための施策として、選択的に地方の拠点となる大学を定めて、地域の産業界等との協働によって「地方創生人材の育成」や「地域に貢献する大学」をめざすために「COC+（地）知」事業などを進めてきた。一方、少子高齢化社会に対応した「生涯活躍のまち」「人生100年時代¹⁾」などの政策を打ち出しており、若年層に留まらずライフステージに合わせた学びの機会を提供することを地方の大学に求めている。

本研究は、人口減少が進む地方における大学、とりわけ公立大学の役割について整理することを目的とする。

2. 日本の大学

大学進学率が56%（2017年）となっているように、国民の高等教育に対する要求は依然として高い。しかし、18歳人口は、2015年におよそ120万人であったが、2040年にはおよそ80万人となると推計されている。その結果、一つの試算ではあるが定員1000人程度の大学は200校程度が再編あるいは淘汰されると予想されていることから人口減少によって地方の大学は重大な影響を受けることになる。

都道府県別の大学進学者収容力には、東京都や京都府のように200%を超えるところがある一方で、3割程度に留まっているところもある。これは大学進学率とも関係があると思われるが、進学希望者のなかには一定程度、地元での進学や就職を希望する人びとがいることから、地方大学には地元志向の学生を取り込むためのカリキュラムの編成や進路指導を組み込むことが求められている。

近年、地元志向の入学生を確保することに成功している地方大学には地方公共団体から敷地の無償提供や補助金などの協力を得て公立化している動きがみられる。こうした背景

には、地方経済において若年層が減少して労働力が不足していることから、地域経済活動の維持のために、労働力の供給を地方公共団体が率先して大学に求めているためである。さらに大学発のベンチャー企業が産み出す新たな雇用効果も期待されている。

一方、教育・研究を行っている大学側にとっても都市部ではなく自然環境に恵まれた地方において特色のある教育を行うことによるメリットがあるとされている。

何れにしてもC C R C（生涯活躍のまちづくり）ⁱⁱなどといった多様化している地域社会のニーズに対応するために地方公共団体は、人口減少に対する明確なコンセプトを持ち、高等教育を受けた労働力を地元に着定させることが必要となっている。

2017年に示された「まち・ひと・しごと創生基本方針（平成29年6月9日閣議決定）」では「東京一極集中の是正については、厳しい状況が続いている。このような状況の中、政府としては、東京圏から地方への新たな「ひと」の流れをつくることにより、東京一極集中の是正を図ること」としている。さらに、今後は、地方創生に資する大学改革として、地方大学の振興、東京の大学の学部・学科の新増設の抑制、地方のサテライトキャンパスの促進、地域イノベーションの創出等を目的とした研究機関等の地方移転、移住・定住の推進策等を進めるに当たっての地方生活の魅力の発信など、新たな取組を進めるとともに、国土強靱化など、安全・安心に関する取組とも調和を図りながら、これまでの取組の深化等を図ることにより、東京一極集中是正に向け全力で取り組むとしている。地方創生の実現に当たり、大学の果たすべき役割は大きい、大学の特色作りが十分でないことや、地域の産業構造への変化に対応できていないと指摘している。そのため、地域に真に必要な特色ある大学の取組が推進されるよう、産官学連携の下、地域の中核的な産業の振興とその専門人材育成等に向けた優れた地方大学の取組に対して重点的に支援することとしている。

何れにしても、若年層の流出による人口減少が進んでいる地方公共団体においては、地域の産業ビジョンや地域における大学の役割・位置付けを明確にすることが求められる。さらに持続的な産官学連携体制を構築しなければならない。

3. 地方に立地する大学

地方大学においても、地域の中核的な産業の振興とその専門人材育成等の振興を図ることを教育・研究の目的としなければならない。具体的には、1）地方大学間の域内連携のみならず、地方大学間や研究開発法人との連携を積極的に進めること、2）「実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関（「専門職大学」等）」制度を活用することなどである。

これまで、大学は学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授し、知的、道徳的及び応用的能力を発展させることを目的とし、国立・公立・私立それぞれの設置形態の下で、教育研究水準の向上と、多様で特色ある発展してきた。とりわけ、公立大学は、その目的に加え、地方公共団体が設置・管理するという性格から、地域における高等教育機会の提供と、地域社会での知的・文化的拠点として中心的役割を担ってきており、今後とも、それぞれ立地する地域における社会・経済・文化への貢献が期待されており、地方行政との連携強化が求められる。

4. 公立大学の役割

公立大学は 1990 年代から地方都市を中心に急増し、現在 92 校になる。特に最近では私立大学が公立化する動きがみられる。こうした公立化のメリットとしては、まず授業料が安価に抑えられることがある。授業料を下げられるのは、運営する自治体などを介し、国から地方交付税交付金が得られるからである。その結果、入学試験の志願倍率が大幅に伸びることが期待でき、志願者の学力レベルが上昇し、全国から志願者が集まることによって、いわゆる偏差値の高い学生を社会に送り出すことができる。

一方で、課題も残されている。総務省によれば、公立大学に対する交付金の需要は、大幅に増加しており国がこれ以上、財政負担を続けることは難しく、経営責任を担う自治体の負担も大きくなることが懸念される。たとえば、公立化した長野大学では交付金でまかないきれない施設整備費を在学生から徴収する計画を立てたが、文部科学省からの助言を受けて断念したことから設置者である上田市の財政的負担が増大すると可能性や、市の人的な負担も生じる恐れがある。

今後、少子化によって経営難に陥る私大が増えるが、地方にある大学は一旦、閉校すると復活することは難しい。そのため今後も公立化は進むことが予想されるが、地域のニーズを踏まえて、必要性を十分に議論することが求められる。

ところで、高齢化、人口縮減など社会に対するネガティブな「増田レポート」などが相次いで発表されている。これらの予測は統計学的に近未来には「人口減少社会」となり消滅都市が生じるとするものである。しかし、近年、こうした予測だけでは考えられない小さくとも輝く自治体が出現しており、これまでの将来予測とは異なるデータが出ていることも考えられる。実際にフランス、スウェーデンなどでは、人口減少、少子高齢化といったネガティブな政府予測とは違う方向に進んでいる例もある。

地方公共団体や国は財政的に極めて厳しい状況にあることから、社会的機能・サービスを地方公共団体が引き受けることができなくなっているということを考えれば、現行の地方自治法の枠組みを越えた取り組みが求められることとなる。つまり、これまで法律で規制を設け、一律の水準を確保することではなく、民営化などによって自立することを図って行くことを求めている。

産業構造の変化、人口動態の現状、地域ごとの特性の区分などを踏まえた民営化の考え方もこのような背景によって進められている。

5. 地域資源を活用する地方公立大学

文科省においても、臨教審の最終答申では「生涯学習社会への移行」を掲げているが、高等教育政策を、文科省が独占的に考えるのではなく内閣府や経済産業省の意向が強く反映されるようになっており、地方公共団体、大学、産業界が地域経済の活性化のための地域資源を改めて評価し、活用するグランドデザインを策定することを求めている。

地域資源を活用することについては、政府の新成長戦略(平成 22 年 6 月 18 日閣議決定)

では2020年までの目標として『地域資源を最大限活用し地域力を向上』することとして次のように示している。

「この10年間、大都市への人口集中が進む一方で、地方の中心市街地はシャッター通りと化し、地域経済の地盤沈下が著しい。このような地方都市の状況は結果として国全体の成長のマイナス要因となってきた。地方都市が空洞化した背景には、これまでの国の地域振興策が、「選択と集中」の視点に欠け、ハコモノ偏重で、地方の個性を伸ばし自立を促してこなかったことに他ならない。一方で、地方にはその土地固有の歴史と文化・芸術がある。例えば、フランスで最も住みやすい街として知られるナント市が、かつての産業・工業都市から歴史遺産の「文化」と「芸術」により都市の再生を果たしたように、これからの国の地域振興策は、NPO等の「新しい公共」との連携の下で、特区制度等の活用により、地方の「創造力」と「文化力」の芽を育てる施策に転換しなければならない。」とし、さらには「今後、自然資源、伝統、文化、芸術などそれぞれの地域が有するいわば「地域資源」と融合しつつ技術開発を進め、成長への潜在力の発揮及び需要喚起に結びつけていく。また、農山漁村に広く賦存するバイオマス資源の利活用を更に促進する。また、いわゆる6次産業化(生産・加工・流通の一体化等)や農商工連携、縦割り型規制の見直し等により、農林水産業の川下に広がる潜在需要を発掘し、新たな産業を創出していく。」と記されている。

それぞれの地方公共団体、とりわけ市町村においても地域資源を活用することが強く求められており、その駆動力として大学の役割の強化が強く求められる。

参考文献

内閣府経済社会総合研究所「地方創生と大学 大学の知と人材を活用した持続可能な地方の創生」公人の友社、2016

桑子敏雄「地域共同管理空間(ローカルコモンズ)の維持管理と再生のための社会的合意形成について」社会と倫理、第24号、2010

山浦晴男「住民・行政・NPO 協働で進める 最新 地域再生マニュアル」朝日新聞社出版、2010

ⁱ 政府は一億総活躍社会実現のための人づくりとして子どもたちの誰もが経済事情にかかわらず夢に向かって頑張ることができる社会、いくつになっても学び直しができ、新しいことにチャレンジできる社会として人生100年時代を見据えた経済社会の在り方を構想している。

ⁱⁱ CCRCは「Continuing Care Retirement Community」の略で、高齢者が健康な段階で入居し、終身暮らすことができる生活共同体のこと。日本版CCRC構想は、健康な段階で移住し、要介護状態になっても住み続けるために地域コミュニティに主体的な参加し、多世代と交流して健康長寿を目指すものである。