

地方都市における大規模開発計画とその課題

地域公団都市整備事業部 正会員 黒田 達朗

1. はじめに

近年「地方の時代」という言葉が盛んに使われ、Uターン、Jターン等の話題が新聞紙上を賑わせている。確かに、統計上大都市圏における人口の社会増は収束し、大学生の就職先として地方公共団体や地場産業がクローズアップされるなど、「地方の時代」の証左となるような事象も多い。しかし、わが国全体としてはむしろ都市化の傾向の方が強く、「地方の時代」というよりは「都市の時代」あるいは「地方都市の時代」という方がより正確であると思われる。このような状況の中でわが国における地域開発の方法も大きく変わろうとしており、都市化の時代に対応した地方都市の整備あるいは地域づくりを目指す動きが各地で活発化し始めている。そこで本論文では、まず戦後の地域開発の経緯を顧みたと、地域開発あるいは地方都市整備の必要性とそのあり方を検討する。次に、地方都市における大規模な開発計画の事例として、地域公団の行っている地方都市開発整備事業を紹介する。また、開発計画の実現を図る上で一般的に問題となる事項をいくつか取り上げ、その解決策について考察する。最後に、定住圏構想以降登場してきたテクノポリス、老人都市、宗教都市、福祉都市計画等わが国の地域開発史においてエポックともなるべき事例を紹介し、地域開発の新たな展開と今後の展望をまとめる。

2. 地域開発の歴史と現在

(1) 戦後の地域開発小史

わが国における戦後の地域開発の歴史については既に多くの著作が出て¹⁾いるが、今日における地域開発のあるべき姿を検討するために、まず戦後の地域開発の流れを簡単にまとめる。

① 1950年代：特定地域総合開発

いわゆる資源開発期から産業基盤整備期であり、まず敗戦により緊急の課題となった食糧とエネルギーの確保、治山治水を目的として河川の総合開発が行われた。これは1950年に制定された国土総合開発法に規定している特定地域総合開発計画として実施されたが、その内容は多目的ダムを中心として電源開発、農産物増産、治山治水等を同時に実現しようとするものであった。また1950年に起こった朝鮮動乱による特需景気により四大工業地帯を中心に産業基盤の整備が進められることになり、太平洋ベルト地帯の産業基盤整備による所得倍増計画(1960)へと展開していった。

② 1960年代：拠点開発

いわゆる格差是正期であり、太平洋ベルト地帯のみに重点を置いた所得倍増計画に対する反動として、地域間格差の是正、大都市の人口抑制を地方開発都市における拠点開発によって実現することを目的として全国総合開発計画(以下、一全総とよぶ)が1962年に策定された。この拠点開発構想に基づき、新産業都市、工業整備特別地域などによるコンビナートの建設を計画したが、この時期にはむしろ高度成長の流れの中で、大都市圏の過密化はさらに強まった。

③ 1970年代：大規模プロジェクト建設

一全総が必ずしも所期の目的を達成できず、高度成長政策による公害問題等となって噴出したことへの反省から、1969年には新全国総合開発計画(以下、二全総とよぶ)が策定されたが、その内容は人間居住環境の総合的整備、国土の骨格となる交通ネットワークの形成、大規模基地の建設を目的としたものであった。

④ 1980年代：定住圏構想

1973年末のオイルショックを境としてわが国もいわゆる安定成長時代に突入し、それに伴って大規模なプロジェ

ワトの見直し気運が高まったこともあり、1977年には定住圏構想を中心とした第三次全国総合開発計画が策定され現在に至っている。

(2) 地方における生活基盤整備の必要性

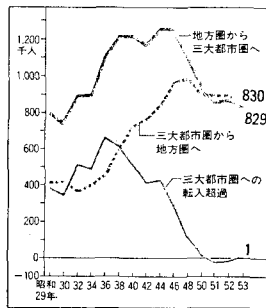
以上のような地域開発の歴史的展開を顧みたととき、重畳の置き方や方法の相違はあるものの、戦後のわが国の地域政策における中心課題は常に地域格差の是正、過疎・過密の解消であったことがわかる。しかし、多目的ダムによる地域振興策でもあった特定地域総合開発は、結果的に電力を大都市へ送電するダム・発電所だけが残り地域社会は過疎化によって崩壊した例も多い。また、拠点開発としての新産業都市はコンビナートの建設だけでなく都市施設の整備も目的としていたにも拘らず、その目的はほとんど達成されずにおわっている。さらに二全総の大規模プロジェクト方式も人間居住環境の整備を謳ってはいるが充分な効果があったとは認めにくい。このように地域格差の是正を目的とした政策が次々と失敗してきた原因は、地方における生活基盤整備への公共投資を怠ってきたことが最大の原因と思われる²⁾。

わが国では民間設備投資に比べて公共投資が常に遅れがちなことに加えて、公共投資の優先順位を長期的に見ると「大都市地域の産業基盤整備 → 大都市地域の生活基盤整備・地方の産業基盤整備 → 地方の生活基盤整備」となっており、ダムや幹線的な鉄道、道路の建設等の産業基盤整備が、生活道路、下水、住宅等の生活基盤整備より常に優先されてきた。特に、一全総や二全総では工業を主体とした産業基盤の整備によって波及的に生活基盤の整備がなされるという論理が強調されているが、そのメカニズムが十分に機能しないことは既に歴史的に証明されたものと考えられる。また、地方の生活基盤を整備する前に大規模な交通網を建設することは、魅力度の異なる地域間の移動可能性を高めるだけであり、過密・過疎を一層助長する恐れがある。以上のような議論から、真に地域格差の是正、過密・過疎の解消を図ろうとするのであれば、地方における生活基盤の整備は必要条件であると考えられる。

(3) わが国における現在の人口動態と政策課題

図-1に三大都市圏と地方圏との人口移動の経年変化を示す。これによれば昭和50年(1975)以降、三大都市圏への転入超過はほぼ0に近く、大都市圏の社会増はおおむね収束したように思われる。しかし、図-2に示すようにわが国全体としては市部の人口割合が8割近くにも及んでおり、都市化が着しく進展している。また、表-1に示すように地方都市の人口は確実に増加しており、特に人口30万人以上の比較的大きな地方都市での人口増が著しい。以上のような人口動態の傾向と(2)で述べた内容を考え合わせれば、現在わが国の地域開発において必要と考えられる政策は、新市街地の建設を始めとする地方都市の計画的な整備、特に生活基盤の整備であることは明らかである。

また、地方との所得格差が完全には解消されていないにも拘らず大都市圏の流入超過が収束したことは、大都市圏の容量にもはや余裕がないことが根本の原因と思



資料：総務院「住民基本台帳」

図-1 大都市圏と地方圏の転出入

表-1 地方都市の人口の増加

Year	Urban (%)	Suburban (%)	Rural (%)
1940	18	22	60
1945	22	24	54
1950	33	38	29
1955	28	37	35
1960	56	63	21
1965	68	72	10
1970	76	76	0
1975	76	76	0

表一 地方都市の人口の増加

項目	人口(千人)	増加人口(千人)	増加率(%)	都市数				
都市規模	昭和40年	45	50	45/40	50/45	45/40	50/45	
60万人以上	3,771	4,215	4,769	445	553	11.8	13.1	5
40～60万人	3,105	3,357	3,656	252	299	8.1	8.9	8
30～40万人	3,131	3,457	3,894	326	347	10.4	10.0	11
20～30万人	5,043	5,454	5,993	412	449	8.1	8.2	23
10～20万人	5,252	5,494	5,839	242	345	4.6	6.3	42
5～10万人	6,932	7,166	7,657	234	501	3.4	7.0	115
～5万人	8,038	7,820	7,942	△218	122	△2.7	1.6	216
地方都市計	35,271	36,964	39,580	1,693	2,616	4.8	7.1	420
地方圏計	58,809	59,084	61,652	275	2,568	0.5	4.3	—
全国計	98,208	104,665	111,840	5,456	7,274	5.6	7.0	—

注：1 総務院統計局「国勢調査報告」による。ただし、沖縄県は除く。
2 昭和50年10月1日現在の人口規模で都市を分類し、その時系列的变化を示した。
3 地方都市は、地方圏に位置し、50年に市であるもの。
4 地方圏は凡例④による。
資料：国土庁「国勢調査要覧」(55年版)

図-2 市部と都部の人口比率

われるが、大都市圏における住宅取得の困難化など「住みにくさ」という言葉で表わされる総合的な居住条件の悪化によるものであり、人が移動する基準として、所得だけでなく他の要因を考慮する必要があることも改めて示している。従って、地域の過疎化を防止し安定した定住圏を創り出すためには、働く場所の確保（所得の保証）だけでなく、前述のような公共投資による生活基盤の整備（主として住宅関連）はもちろんのこと、教育・文化・福祉等の「付加価値」の高い総合的な魅力に富んだ街づくり、地域づくりが要求されることになる。このような街づくりの計画例として次節では地域公園による地方都市整備事業を紹介する。

3. 地方都市における大規模開発計画 —— 地域公園の事例を中心に ——

(1) 地域公園の業務について

地域振興整備公園（地域公園）は、人口及び産業の大都市から地方への分散と地域の開発・発展を図ることを目的として昭和49年（1974）に工業再配置・産炭地域振興公園を改組拡充して発足した機関であり、次の3種類の業務を行っている。

① 地方都市開発整備等業務

地域社会の経済・文化等の中心としてふさわしい地方都市の開発整備に必要な宅地の造成・譲渡と利便施設及び関連公共施設の整備・譲渡等の業務

② 工業再配置業務

工業の再配置を促進するため、工業の集積の程度が低い地域における中核工業団地の造成・譲渡及び工場の移転資金の融資等の業務

③ 産炭地域振興業務

産炭地域の振興を図るため、工業用地の造成・譲渡及び産炭地域における設備の新設・増設に対する融資等の業務

(2) 地方都市整備部門における既着手地区の概要³⁾

① 長岡ニュータウン開発整備事業

新潟県長岡市の信濃川左岸（川西地区）、国鉄長岡駅の西方約10kmの丘陵地において、長岡市の将来の発展と計画的な土地利用を考慮するとともに、自然環境の保全に充分配慮して多様な都市機能と

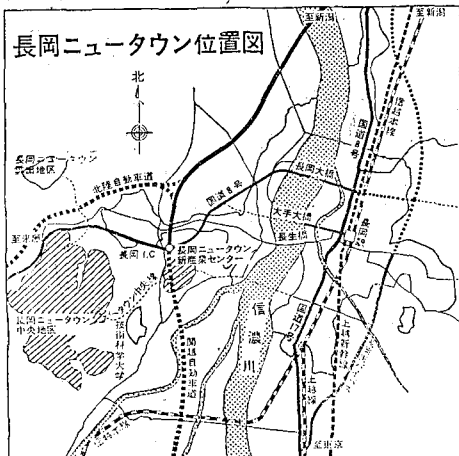


図-3 長岡ニュータウン位置図

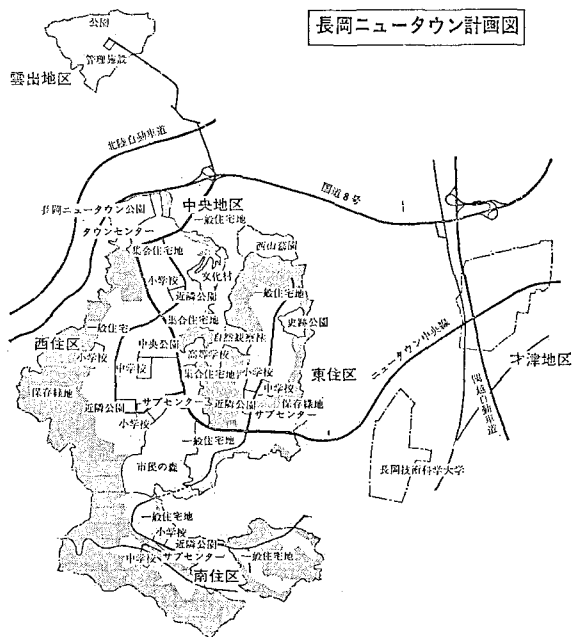


図-4 長岡ニュータウン土地利用計画図

また、長岡市周辺は豪雪地帯として有名な所であり、ニュータウンの建設にあたっては除雪、堆雪等の余裕幅を見込んだ街路の幅員構成(最低幅員: 8m)を始め、真空集塵輸送システム等の計画と検討しており、雪国においても充分都市的生活を享受できるよう配慮している。

広島県東広島市の国鉄西条駅より南方約4kmの丘陵地約320haにおいて統合移転される広島大学のキャンパスを整備するとともに、国鉄西高屋駅より北方約2kmの丘陵地において人口約1万5千人が住む住宅市街地約180haを建設する事業であり、広島大学を甲心に市民、学生、研究者等が自由に交流できる文化の有り高い都市の形成を目指し、広島地域における研究・教育の拠点とすることを目的としている。

福島県いわき市の平地区と小名浜地区の中間の丘陵地約500haを開発し、市の広域拠点となるいわき公園、タウンセンターを中心に人口約2万5千人の住宅地、高等教育施設等の教育文化施設用地の整備を行う事業である。昭和41年の合併により人口は増大したものの都市的な核を持たないいわき市の中央に同市のシンボルゾーンを形成し、文化・教育・レクリエーションなど総合的な都市機能の充実を図ることを目的としている。

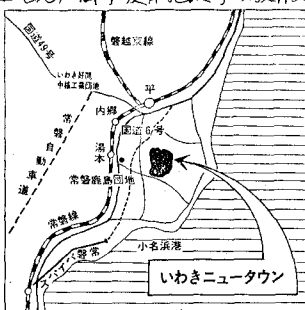


図6/図-7 いわきニュータウンの位置図と
土地利用計画図

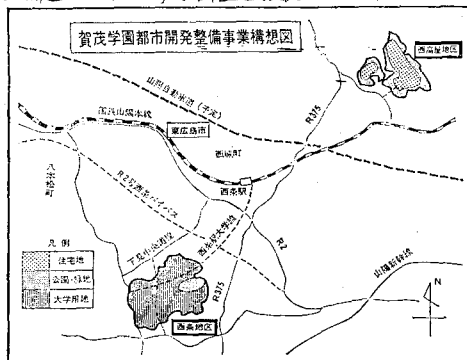


图-5 智茂学園都市位置図

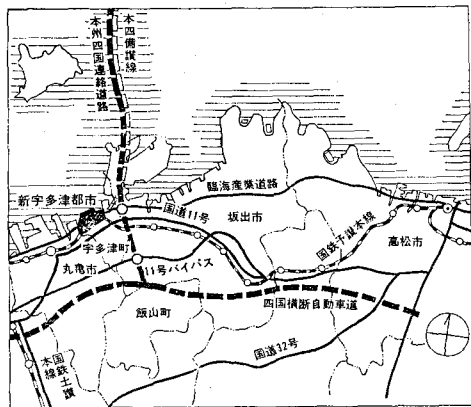
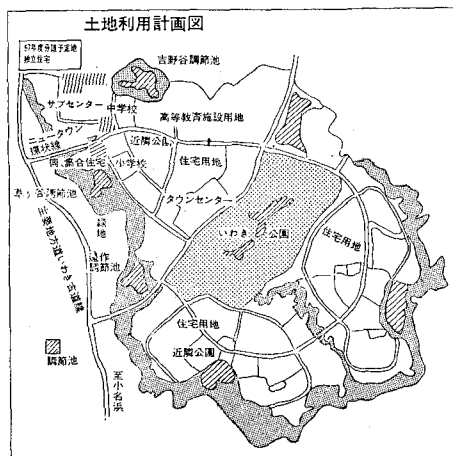
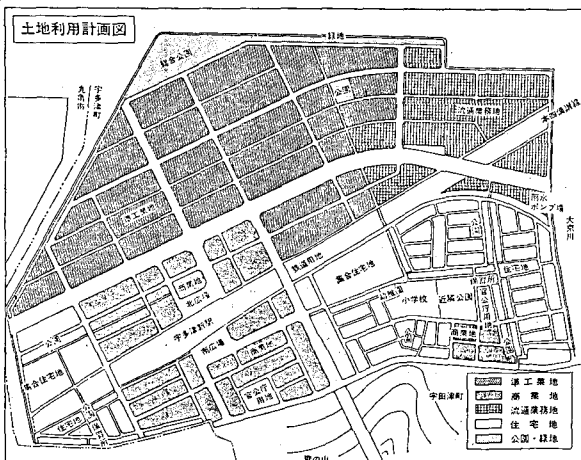


図-8/図-9 新宇多津都市の位置図と土地利用計画図



④ 新宇多津都市開発整備事業

香川県の高松市に位置する宇多津町の塩田跡地約190haを整備し、本州四国連絡橋(見島一坂出ルート)の建設に伴って新設される国鉄本四備讃線及び予讃本線の宇多津新駅を中心に、商業・流通等の機能を備えた統合的な市街地の開発整備を行う事業であり、坂出、丸亀など周辺の都市と調和・複合して中讃都市圏を形成することを目的としている。

⑤ 宮崎学園都市開発整備事業

宮崎県宮崎市とその南の清武町にまたがる丘陵地約300haに移転統合する宮崎大学のキャンパスの整備を中心に、福祉施設、農業高校等の学園関連施設の整備、人口約8千人の住宅地の造成などを行う事業であり、隣接する宮崎医科大学等と併せて、学街、文化、医療、福祉、スポーツ等の機能を田園的環境の中に備えた学園地域を形づくり、宮崎市の将来の発展に寄与することを目的としている。

⑥ 吉備高原都市開発整備事業

岡山県の中央部、岡山市の北西約25kmの加茂川町と賀陽町にまたがる吉備高原の豊かな自然環境の中に、約400haにわたって保健、福祉、文化、教育、レクリエーション等の広域的な拠点となる各種基幹施設の整備を中心に新市街地の整備を行う事業であり、現在行われている農林業との調和を図りつつこの地域の振興を図るとともに、西日本の保健・福祉等のセンターを形成することを目的としている。

(3) 地域公園の地方都市整備事業の特色

前述のように生活基盤の整備を中心とするきめとまかい街づくりが必要とされる現状から、「地域開発は地方公共団体が中心となって進めるべきものである」ということが、近年における一般的な合意事項(コンセンサス)

となりつつあり、地域公園の地方都市整備事業も地方公共団体の要請を事業化の必要条件としていることを始め、地元の意向をできるだけ反映できるような仕組みになっている。また、事業予定区域が原則として300ha以上となっていることも大きな特色である。地方都市の整備方法としては、既存の都市(オールドタウン)の再開発と新市街地(ニュータウン)の開発の2通りが主要なものと考えられるが、現在のところ地域公園の地方都市整備事業は大規模なニュータウン開発に重きを置いたものとなっている。これは必ずしも地方都市の整備方法としてニュータウン開発の方が優れているということではなく、地域公園の事業の目的が、資金、技術力などの面で地方公共団体のみでは実現の

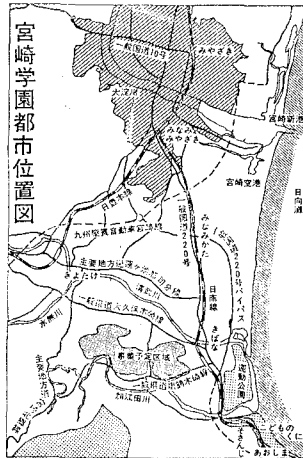


図-10/図-11 宮崎学園都市の位置図と土地利用構想図

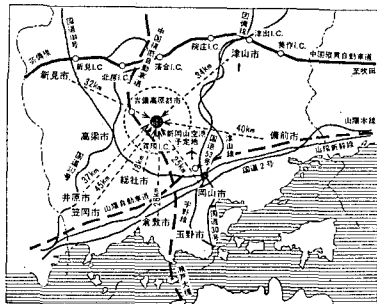
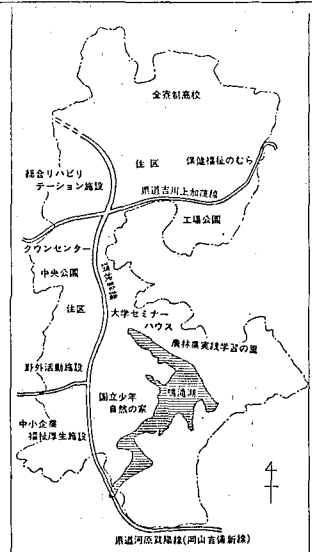
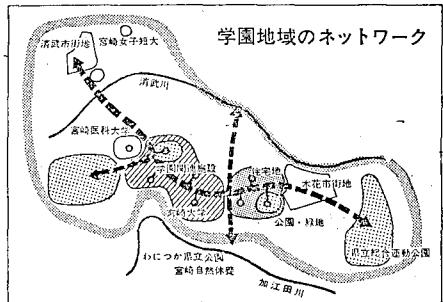


図-12/図-13 吉備高原都市の位置図と土地利用構想図



困難な計画について助力するという基本的性格を持っているため、必然的に大規模な新規開発が多くなったものと考えられる。ただし、大規模なニュータウンの建設は関連する公共公益施設の整備に伴い地元公共団体の財政への影響も大きいので、公団としては採算性を考慮した上、費用の一部負担、立替施行等の制度を設けて公共団体の負担軽減を図っている。

4. 地方都市における開発計画に係る諸問題

(1) 宅地需要予測の精緻化

新市街地の建設等を行う場合、将来における地域の人口予測及びそれとリンクした宅地需要の予測が必要となる。この際、需要が供給を上回る傾向の強い大都市圏と比較して、需給があまり逼迫していない地方都市においてより正確な予測が要求されるのは当然であるが、現在のところ科学的に十分な根拠を持つ需要予測手法がないため、大胆な前提・仮定条件の下に数量が算出され街づくり、地域づくりのフレームとされる場合が多い。宅地等の需要予測は場合によっては事業の成否を左右するものであり、整備水準と需要との関係など開発戦略を検討するためにも、今後より一層手法の整備を進め科学化・精緻化する必要がある。

(2) 環境影響評価から計画アセスメントへ

わが国においては周知のように環境影響評価法が未だ成立しておらず今後の明確な見通しも立たない状況にあるが、昭和55年5月20日の密議了解法案を始め各省の通達、地方公共団体の条制・要綱等によって、比較的大規模な開発を行う場合には必ず環境アセスメントが実施されている。しかし、具体的な評価の方法、項目については必ずしも標準（standard）はないため、今後評価事例、手法開発の蓄積を通じて定型化していく必要があると考えられるが、最近ではさらに現行の環境アセスメント（環境影響評価）を補完する意味から、計画アセスメントの必要性が主張されるようになってきている⁴⁾。これは現在の環境影響評価が計画の熟度がかなり高い時期に行われる「事業（project）アセスメント」であるため、上位計画の制約により評価から計画へのフィードバックの機能が充分果たし得ない等の反省から、長期構想から基本計画に到るより早期の計画段階を対象として「計画（program）アセスメント」を行うことによって環境アセスメントの体系化を図ろうとするものである。もちろん計画アセスメントについても現行の環境影響評価以上に技法等が未だ整備されていない段階にあるが、住民側だけでなく、事業の円滑な実施を図る上から事業者側においても有用な概念であり、今後計画アセスメントの実施に向けて制度、手法等の検討を進める必要がある。

(3) 生活交通の確保

公共交通機関の比較的整備された大都市と異なり、地方都市においては郊外への市街地の拡大に伴って自動車交通の増大が問題化している例が多く、バスネットワークを整備する努力等が行われてはいるが、実効を上げるには到っていないのが現状である。一般に地方都市において新市街地を建設する場合においては開発の規模が限られるため、採算性の問題から中量輸送機関を中心とする新交通システムの導入はもとより、既存の鉄道の延伸さえも困難となることが多い。これに対しては、新市街地の整備に交通事業者も加え交通施設整備による経済効果を宅地開発事業で回収し採算を図る方法も考えられるが、小規模な開発では不可能と思われる。このためバスのみに頼った交通計画が立てられることになるが、この場合にも道路の整備とともにバスレーンの設置等、強力なバス優先策を実施する必要がある。また最近では交通機関相互の接続性が重視されており、パークアンドライド等の手法をいかした街づくりが望まれているが、特に新市街地においては日常の生活交通の手段として自転車を積極的に活用するなど、可能な限り自家用車以外の交通手段利用を促進すべきである。

(4) 開発と埋蔵文化財保護との調整

近年、公共事業等の執行に対して埋蔵文化財が様々な影響を与えている。影響の主なものはスケジュールと費用に関する事項であるが、埋蔵文化財は国民全体の歴史的な財産であるとの認識に基づき、公共事業等を実施する

側が発掘調査等の費用を負担するのが通例となっている。しかし、純粋な公共事業においてはその負担が税を納めるすべての国民に割り当てられているのに対し、新市街地の開発においては宅地価格に上乗せする形で最終的には宅地の購入者が負担している。このことは地価の上昇との結びつきからも批判されるが、前述のような「埋蔵文化財は国民全体の財産」という認識に立つとき一般の受益者負担、原因者負担等の考え方を単純に適用することには問題があり、今後、発掘した文化財の保存・処理の仕方と併せて、費用負担の問題について再検討する必要があると考えられる。

5. 地域開発の新たな展開と今後の展望——むすびに代えて——

前述のように三全総までの産業基盤最優先方式から三全総以降の生活基盤重視方式へと地域開発の考え方は大きく変わろうとしている。三全総における定住圏構想の一環として国土庁が県・市町村の策定案に基づいて指定した各県のモデル定住圏の計画内容も、産業の振興による雇用の拡大を目的とした趣旨が多いといえ、従来のような重化学工業誘致策ではなく農林業の振興に直結する農産物、木材の加工・流通基地や地場産業の育成を目的とした工業団地等の建設が主流であり、全体としては文化的・健康的な生活環境の整備を目的としたものが多い。最近話題となっている通産省のテクノポリス構想もこのような流れの中に位置付けられるものであり、半導体、コンピュータ等の技術産業と研究所、大学等の研究教育機関や芸術文化施設などを備え、産・学・住の調和した良好な居住環境をもつ都市づくりを目的としている。テクノポリスの調査対象としては今年度中に基本構想と開発構想の一部を策定する所として函館、宇都宮、長岡、浜松、西播磨、県北国東、熊本、国分隼人の8地域、基本構想を今年度中に策定する所として秋田、富山、吉備高原、広島中央、宇都、久留米、佐世保、宮崎の8地域、ミニテクノポリスとして青森、御坊、香川県西部、鳥栖の4地域の計20地域が選ばれており、1990年までに6ヶ所を正式に決定する予定である。

また、地方公共団体自身が個性豊かな地域づくりを模索し始めているのも近年における著しい特徴である。佐佐木綱教授らによる熊野地域の振興計画⁶⁾は、今後予想される高齢化社会の到来や現代における精神的支柱の不在等を踏えて、老人都市・宗教都市の建設を行い歴史的な文化遺産の多い同地域に新たな活力を与えようとするもので注目すべき計画といえる。同様に、岩手県の遠野市では「豊かで安らかに生活のできる街づくり」を目的とした「トオノピアプラン」に基づき公民館、市民会館、勤労青少年ホーム、体育館、温水プール、児童公園、お祭り広場、老人いこいの家、図書館、博物館等によって構成される市民センタ及び農村公園(カントリーパーク)の建設や市全体の運動会の開催、清掃運動による連帯意識の醸成など、時間をかけて地道な地域づくりを行っている⁷⁾。遠野市は面積662km²と広大な地域に3万24人の人口が散在しており、都市的な集積のない過疎地域の振興計画を立てる上で一つのモデルになると思われる。この他にも前述の通り、岡山県の吉備高原都市の計画は福祉都市を建設する試みであり、静岡県掛川市のように「生涯学習都市宣言」等を行って独自の地域づくりを行っている例が数多く見られるようになってきている。

わが国の経済は今後安定成長時代が当面続くと思われるが、国民の要求も住宅等のインフラ整備から文化的でゆとりのある生活環境の整備へと次第に高度化することが予想されるので、本論文で指摘した問題点も含めそれらの要求に対応した都市づくり、地域づくりについての研究が今後増々積み重ねられることを期待したい。

<参考文献>

- 1) 例えば 伊藤善一ほか：過密・過疎への挑戦，学陽書房，1974.1
永田・瀬谷：地域政策，主文社，1978.6
- 2) 宮本 應一：地域開発はこれでよいのか，岩波新書P45，1973.1
- 3) 地域公園：地方都市開発整備事業の概要，1971.4
- 4) 森田 恒幸：計画プロセスの理念と調査研究の現状について，宅地開発，1071，1981.4
- 5) 村橋 正武：都市交通計画のたて方 (1) 都市計画と都市交通計画，交通工学No.6，1981
- 6) 佐佐木・西田：熊野地域の計画—熊野半島の現代的意義を求めて—，24国土計画学会発表会講演集，1982.1
- 7) 工藤千鶴ほか：トオノピアの現在—遠野への報告—，地域開発，1981.9