

地域計画の体系化と計画方法論 に関する基礎的研究

A Basic Study on Systematization and Methodology
of Regional Planning

杉原 五郎 *

吉川 和広 **

By Goro Sugihara & Kazuhiro Yoshikawa

In Japan, we are now experiencing new wave
such as Internationalization and so on. And,
we are compelled to reconsider what regional
planning should be.

We would like to investigate Concepts of "The
Region" & "The Regional Planning" and Histories
of Regional Planning in this paper.

We propose that Regional Planning consists of four
parts -National Land Planning, Wide Area Regional
Planning, City Area Planning and District Planning.
And, we challenge to develop Methodology of Regional
Planning.

はじめに（本研究の目的と構成）

今日、わが国の経済社会は、21世紀を目前に
控えて大きな時代の転換期に直面しており、「国
際化」「情報化」「高度技術化」「高齢化」「成
熟化」等といった潮流が顕著となっている。こ
うした経済社会の転換期においては、これまでの経
済社会システムのあり方をはじめ、あらゆる制度・
価値観等の問い直しが求められる。

翻って、わが国の国土と都市と地域をめぐる動
向をみると、産業構造の転換・生活様式の変化等
によって大きく変貌しつつある。東京・大阪など
の大都市圏においては、各種都市機能の高度な集
積と人口の集中によって都市構造の再構築が余儀
なくされ、住宅・交通・環境等の大都市問題の抜

本的な解決が求められている。一方、その対極に
ある農山村地域においては、地域産業の衰退・過
疎地域の拡大等といった課題に直面している。

このような今日の状況の下で、人間が居住し種
々の活動を営む「地域」に対する関心の高まりが
見られる。例えば、地域社会、地域文化、地域経
済、地域教育、地域福祉、地域計画等といった各
種の地域概念が生まれ、それらが普遍的に広く用
いられるようになっていく。

本研究は、上記の現状認識を踏まえて、人間が
居住し活動する「地域」に着目し、この地域を総
合的に計画・管理するための、地域計画の計画方
法論について基礎的な考察を加えるとともに、新
たな展開の方向を明らかにすることを目的とする。

最初に、「地域」及び「地域計画」概念につい
て基本的な整理を行い、わが国の地域計画の歴史
的な発展過程を概括的に跡づけることにより、地
域計画の計画方法論に係る課題を明確にする。

* 正会員 地域計画・建築研究所

(〒540 大阪市東区石町1-1 天満橋千代田ビル9F)

** 正会員 工博 京都大学教授 工学部土木工学科

(〒606 京都市左京区吉田本町)

次に、上記の基礎的な考察を踏まえて、地域計画の一計画領域である広域総合計画に係る事例研究を行い、広域総合計画の計画方法論について試論としての展開を試みることにする。

1. 地域及び地域計画概念に関する考察

(1) 地域概念に関する考察

地域計画の計画方法論に関する基礎的な考察を行うにあたって、まず、「地域」という基本的な概念について明確にしておく必要がある。

地域を捉える視点は、目的・立場により多様である。学問的には、地理学（経済地理学）、社会学（地域社会論）、教育学（社会教育）、歴史学（地域史）、経済学（地域経済論）、政治学（地域・自治体論）等といった人文・社会科学の領域から、農学（地域農業）、医学（地域医療）、工学（地域計画学・都市計画学）等の自然科学の領域までそれぞれの学問的関心に基いて地域研究の積み重ねと学問体系化の努力がなされている。一方、現実の社会においても、教育・文化・福祉・医療・産業・地域計画等の各行政分野においてそれぞれの現実的な要請に対応する形で地域の捉え方がなされている。

このような各種の地域概念の中で、地域を計画すること＝地域計画の領域においては、「地域計画ハンドブック」（（財）国土計画協会編）、「土木計画便覧」（米谷栄二編）、「新土木工学体系54 地域計画（Ⅱ）」（西藤沖・中山大二郎著）、「地域計画の手順と手法」（吉川和広著）等の各文献においてそれぞれの概念整理がなされているが、これらに共通する点をまとめると、概ね次のとおりである。

- ①地域は、全体に対する部分という相対的な存在として認識されている。
- ②地域は、属地的・空間的な広がりの中で意識されている。
- ③地域は、主体としての人間と客体としての国土空間との係わりにおいて捉えられている。
- ④地域は、土地の持つ自然的属性等から区分される「等質地域」と、地域相互の機能的結びつきによって区分される「機能地域」の2つの捉え方がされている。

地域をどのように認識するかという点は、地域計画をどのように捉えるかという点と密接に係わっ

ているが、今日の地域計画をめぐる動向を踏まえると、従来の概念整理に対して次の視点を新たに付加することが必要と考える。

第1に、地域とは、人間が居住し種々の活動を展開する場であり空間である、という『人間中心の視点』である。第2に、地域は、様々な問題を抱えながらたえず変化し発展しつつある、という『発展的な視点』である。第3に、地域は、その空間的な広がりに対応して幾つかの空間階層によって捉えることができる、という『空間階層的視点』である。

(2) 地域計画概念に関する考察

地域概念と同様に、地域計画概念についても既往文献より概念整理をおこなうと、「地域計画とは、国土の一定の広がりに対応する地域を対象とした、開発及び保全を図るための総合的な計画である」という点で大筋の共通理解があるが、明確にしておくべき重要な論点がある。

第1は、地域計画と国土計画及び都市域計画（通説としての都市計画は本研究では都市域の計画と定義する）との関連をどのように考えるかという点である。1つは、地域計画を国土レベルの計画（国土計画）と都市レベルの計画（都市域計画）の中間にあって、上位計画としての国土計画と下位計画としての都市域計画をつなぐ計画として位置づけるという考え方があり、いま1つは、地域計画を国土レベルから地区レベルまでのそれぞれの空間的な広がりに対応した計画として位置づけるという考え方がある。

第2は、地域計画の対象を、地域の物的な側面に限定するのか、人間の諸活動を含めた社会経済的な側面を対象とするのか、という点である。この点については、地域をどのように認識するのかという認識のレベルと、地域をどこまで計画化しうるのかという計画のレベルの2つの問題を含んでいる。認識レベルの問題としては、今日では、地域の物的基盤とその上に展開される人間の諸活動を一体的に把握することが強く要請されるようになっており、この面では物的側面と社会経済的側面を含めて地域計画の対象とすべきという見解が一般的である。一方、計画レベルの問題としては、わが国の現状では、地域計画の主体は国又は地方公共団体が中心となり、これらの計画主体によって計画化しうる領域は、交通施設の配置や土

地利用の方向づけといった、いわば地域の物的側面に限定せざるを得ないという問題があり、この点から地域計画は物的計画(Physical Planning)とする見解がある。

本研究においては、地域計画の歴史的な発展過程を踏まえて、次のように捉えるものとする。

- ①地域計画は、物的(空間的)側面と非物的(社会経済的)側面を統一的に把握し計画する「地域総合計画」と、物的計画を施設計画のレベルで計画する「地域施設計画」からなる。

(図-1)

- ②地域計画は、その空間的なひろがりに対応して、「国土計画(国土全体を計画対象とする)」「広域計画(都市域を越える広域的地域を対象とする)」「都市域計画(都市域を計画対象とする)」「地区計画(都市の部分的な地域=地区を対象とする)」に区分される。

(図-2)

2. 地域計画の歴史的発展過程に関する考察

我が国における地域計画の歴史的発展過程を振り返ると、日本の地域計画は次のような特質を有していると言える。

- ①我が国の地域計画は、明治以降100年余の歴史を有しているが、その体系化は主として戦後期においてなされている。
- ②我が国の地域計画には、国土全体を対象とする「国土計画」及び都市域を越える広域的地域を対象とする「広域計画」と、都市域を対象とする「都市域計画」の2つの流れがあり、これまで相対的に独自の発展過程をたどってきたが、今日では国土-広域-都市-地区といった空間的広がりに対応する地域計画として包括的な捉え方ができるようになっている。
- ③国土計画としては、全国総合開発計画(1962年)以来、新全国総合開発計画(1969年)、第三次全国総合開発計画(1977年)、第四次全国総合開発計画(1987年)が策定されているが、この25年ほどの間に、全国総合開発計画及び国土利用計画としての定着をみ、またその策定方法と計画内容において一定の発展がみられる。
- ④広域計画については、その原型は明治期の「北海道開拓計画」にさかのぼるが、地域計画

図-1 地域計画の階層(1)

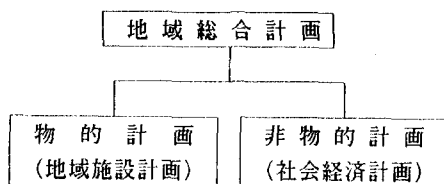
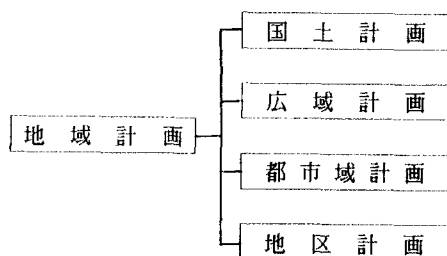


図-2 地域計画の階層(2)



としての位置づけがなされるのは、戦後復興期に策定された「特定地域開発計画」(1951年)以降である。その後、広域計画は、法的裏付けを得た計画としては「大都市圏計画(首都圏整備計画等)」「地方ブロック計画(北海道開発計画等)」あるいは「特殊地域の開発計画(新産業都市建設基本計画等)」さらには「広域都市町村圏計画」「モデル定住圏計画」等が位置づけられるとともに、最近では、地域開発の必要性の高まり・地域問題の深刻化等を反映して、各種の広域計画に関する調査・計画が進められている。

- ⑤都市域計画は、東京市区改正設計(1888年)・都市計画法(旧法)の公布(1919年)・都市計画法の抜本改正(1968年)等を画期として、その法制度・技術・計画手法等が発展・確立してきている。また、都市に関する総合計画も、1969年の地方自治法の改正を契機として全国的に策定が進み、計画策定の方法論が発展してきている。
- ⑥地区計画については、地方自治体による都市計画行政の展開と住民によるまちづくり運動が進展する中で、1980年の都市計画法と建築基準法の一部改正による地区計画制度の創設以降、計画づくりの経験が蓄積されつつある。

3. 地域計画の計画方法論に係る課題と新たな展開の方向

地域計画は、「計画策定の主体と組織」「計画策定の方法論」「計画具体化に係る法制度」「計画を支える財政」の各要素により構成される。従って、望ましい地域計画のあり方を研究するためには、「計画策定の主体と組織に関する研究」「計画策定の方法論に関する研究」「計画具体化に係る法制度に関する研究」「計画を支える財政に関する研究」のそれぞれについて研究を積み重ねることが必要であるが、本研究は、地域計画そのものの包括的な研究を意図しているわけではなく、地域計画の立案・策定において大きな位置を占めている「地域計画の計画方法論」を研究の対象としている。

地域計画の計画方法論に係る基礎的な考察を踏まえると、地域計画の計画方法論確立にむけた研究課題としては、概ね以下の3つの研究課題がある。

第1の研究課題は、空間的広がりに対応する地域計画の計画方法論を確立することである。本研究においては、地域計画を、国土－広域－都市－地区といった空間的広がりに対応して、国土計画－広域計画－都市域計画－地区計画という空間階層構造により構成されるものと規定したが、このように地域計画を規定したとき、国土計画・広域計画・都市域計画・地区計画の間に計画方法論上の明確な違いはあるのかどうか、あるとすれば具体的にはどのような違いがあるのか。これらの各

地域計画に対応する計画方法論上の共通事項と相異点を明確にする必要がある。

第2の研究課題は、地域を総体として計画対象とする「地域総合計画」と地域の基盤的な施設を計画対象とする「地域施設計画」のそれぞれに対応する計画方法論を確立することである。地域総合計画においては、地域の「物的側面」と「社会経済的側面」を統一的に捉えて計画化することを目指とし、地域施設計画は、地域の「物的側面」に限定して計画化することとしており、両者の計画方法論には密接な関連と明確な違いがあるものと考えられる。

第3の研究課題は、空間階層と位相の異なる地域計画相互の調整・連携のあり方を明らかにすることである。例えば、広域総合計画と都市総合計画との調整と連携、都市総合計画と地区総合計画との調整と連携、地域総合計画と地域施設計画との連携などについて研究することが必要である。

上記の研究課題については、具体的な計画事例に基づく系統的な地域計画研究の積み重ねが必要である。本研究においては、表－1に示す計画事例について地域計画の計画方法論について実証的な研究を進めており、「4. 広域総合計画の計画方法論の展開－事例研究を踏まえて」において、地域計画の一計画領域である広域総合計画の計画方法論について試論としての展開を行うこととする。

表－1 地域計画研究の対象

計 画 対 象	計 画 事 例	対 象 地 域
A. 地域総合計画	1. 広域総合計画	①近畿日本海地域
		②備讃地域
	2. 都市総合計画	③大阪市
		④京都府精華町
	3. 地区合計画	⑤精華町祝園地区
		⑥同北稻地区
B ₁ 地域施設計画 (交通施設計画)	1. 広域交通計画	⑦関西文化学術研究都市
		⑧大阪市臨海部
	2. 都市交通施設計画	⑨京都市
		⑩大阪市
	3. 地区交通施設計画	⑪京都市室町地区
		⑫神戸市岡本駅前地区
B ₂ 地域施設計画 (ターミナル施設)	1. 広域港湾施設計画	⑬宇治市京バイ地区
		⑭大阪湾臨海部
	2. 都市港湾施設計画	⑮神戸港
		⑯坂出港
	3. 地区港湾施設計画	⑰小樽港1号～3号埠頭
		⑱高松港玉藻地区

4. 広域総合計画の計画方法論の展開—事例研究を踏まえて

都市域を越える広域的地域を対象とする広域総合計画は、都市域を対象とする都市総合計画あるいは地区スケールの地区総合計画といったより狭域の地域総合計画とは異なった計画方法論上の課題を有している。具体的には、「計画の意義と課題の明確化」「計画圏域の設定」「地域分析の方法」「計画論の構築」といった課題がある。ここでは、『近畿日本海地域』と『備讃地域』を計画対象とする事例研究を踏まえて、広域総合計画の計画方法論を試論として展開することとする。

図-3 近畿日本海地域の位置

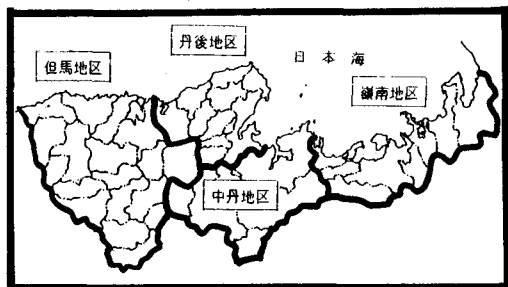
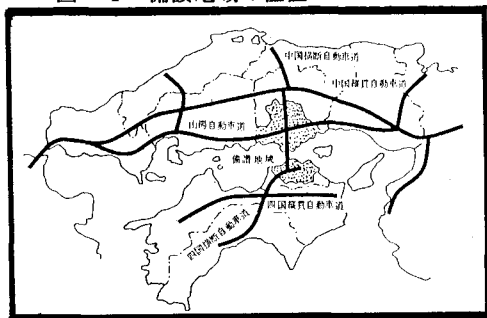


図-4 備讃地域の位置



(1) 計画の意義と課題の明確化

いずれの地域計画においても、なぜ、計画が必要となるのか(計画の必要性、意義)、何を主要な計画課題とするのか(計画の課題)を明確にしなければならない。「計画の意義と課題」が明確になれば、対象とする計画圏域を的確に設定することも難しく、したがって、計画圏域に係る具体的な地域分析を行うこともできない。また、計画に係りを有する人々から共感を得て、合意を形成することも困難である。

このように、計画の意義を誰にもわかりやすく

説得的に明らかにするとともに、計画の課題を適切に設定することはあらゆる計画の出発点として重要である。

たとえば、「首都圏整備計画」あるいは「北海道開発計画」といった法定計画や「都道府県総合計画」など既に今日の社会の下で定着をみている諸計画においては、計画主体が国あるいは地方公共団体と明確であり、計画主体自らの動機づけに基づいて計画の意義が明らかにされ、計画課題の設定がなされている。しかしながら、独自の計画意図(動機づけ)から発想される広域的地域の総合計画については、計画の主体や計画の位置づけが明確でない場合が多いため、計画の意義と課題の明確化に対して独自の努力が求められる。

まず、計画の意義(必要性)については、大きくは2つのアプローチによって明らかにされる。1つは地域に内在する問題から出発しこの改善・解決を図るというアプローチであり、いま1つは、地域に対する外からのインパクトに対してどのように対応すればよいかというアプローチである。本研究において事例研究の対象とした「近畿日本海地域」の場合は、過疎化地域の振興をいかにして図っていくか、といういわば内在的視点から計画の意義づけを行い、いま1つの計画事例「備讃地域」の場合には本四連絡橋をはじめとする国土幹線交通体系の整備といった外部インパクトに対してどのように対応していくべきか、という外生的視点から計画の意義を計画にしている。

また、計画の主要な課題については、「近畿日本海地域」の場合は「内発型の新しい地域開発・地域振興のあり方」<自律的な産業振興の方策><暮らしに結びつく基本交通網の整備>が計画課題となり、「備讃地域」の場合は「国土幹線交通体系の整備による地域構造の変化の予測」<地域の将来像(地域整備の理念)>と拠点地区の位置づけが計画課題となった。

計画の意義にしても計画の課題についても、計画に係る関係主体の自由討議—具体的には、委員会等における検討、あるいは、計画担当者によるブレインストーミングなど—により醸成され、定着していくものである、したがって、このプロセス(方法論)をより科学的なものとするためには、「適切な関係主体の選出」「自由・潤達な討議とこれを保証する討議資料の作成」が重要である。

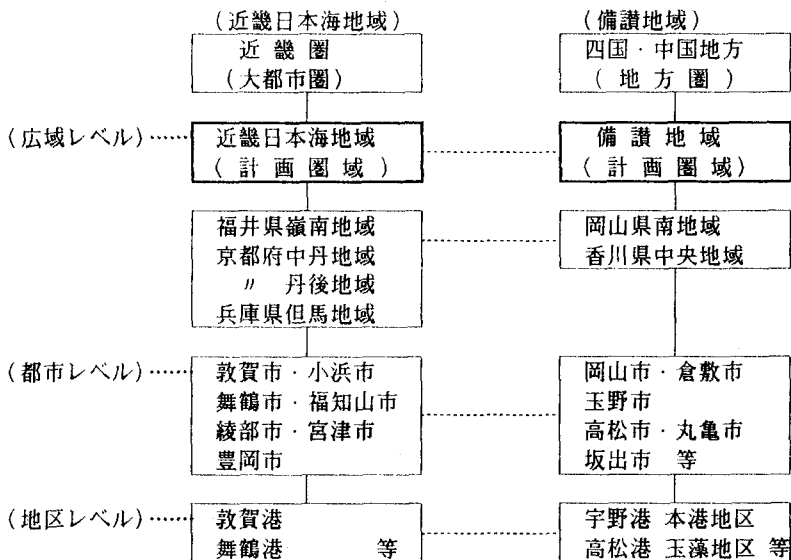
(2) 計画圏域の設定

今日では、地域開発の進展と交通・通信体系の整備に伴う経済圏域あるいは生活圏域の不均衡な発展などにより、これまでの行政圏域あるいは計画圏域とは異なる新たな計画圏域の設定が必要となっており、このような新しい計画圏域に対応した広域総合計画立案の必要性が高まっている。

ところで、計画圏域をどのように設定すればよいかという点は、広域総合計画の計画方法論においては極めて重要である。「近畿日本海地域」の場合には、近畿圏という大都市圏域に含まれながらもこの大都市圏域の外延部に位置し、日本海沿岸地域にあって共通して「過疎化地域」としての課題を有しているという点から、福井県嶺南地域、京都府中丹地域・丹後地域、兵庫県但馬地域といった3府県にまたがる5,000Km²を越える広域的な地域を計画圏域としている。一方、「備讃地域」の場合は、中国・四国地方といういわゆる地方圏域にあって瀬戸内海を共有しながらも、これまで経済活動の面でも住民生活の上においても相互交流の弱かった岡山県南地域と香川県中央地域を含めた地域を計画圏域として設定している。ここでは、瀬戸大橋(道路と鉄道の併用橋)と関連する交通体系の整備といった、地域にとって大きなインパクトとなるプロジェクトの波及効果を考慮して圏域設定を行っている。

ここで、上記2つの計画圏域を空間的拡がり(

図-5 計画圏域の空間階層構造



階層)によって整理すると、概ね図-5のようになる。図-5により明らかなように、地域総合計画の計画圏域には明確な空間階層構造があり、広域総合計画は各空間レベルに対応する重層的な地域(総合)計画から構成されていると言える。たとえば、近畿日本海地域の場合には、より広域の近畿圏という大都市圏域を対象とした広域総合計画の一部分をなすとともに、より狭域(福井県嶺南地域、京都府中丹地域、同丹後地域、兵庫県但馬地域)の地域総合計画から構成されており、さらに都市および地区レベルの地域総合計画をも内包することとなる。この点については、備讃地域の場合も同様である。

このように広域総合計画の計画圏域を重層的な空間構造として捉ええると、「各空間レベルに対応する地域総合計画相互の関連づけをどのように行なっていけばよいのか」という計画方法論に係る課題が浮かび上がってくる。たとえば、備讃地域に則して言えば、中国・四国地方という広域のレベルからみて備讃地域をどのように位置づけることができるかという「計画地域の広域的位置付け」が大きな検討課題となる。同時に、計画地域である備讃地域を、地域特性・計画の課題等を踏まえて幾つの特徴づけされた、より狭域の地域(ゾーン)に区分すること(ゾーニングすること)が計画上の検討課題となるわけである。

(3) 地域分析の方法

およそすべての計画の基礎には、対象とする地域に関する分析が必要である。対象とする地域に対する正確な認識なしにいかなる計画もありえない。広域総合計画を対象とした地域分析においては、「①既存統計資料の活用と独自調査の企画・実施」「②現地調査」「③歴史的かつ広域的分析」について習熟することが重要である。

①既存統計資料の活用と独自調査の企画・実施

対象とする計画地域について地域分析を行う場合には、既存統計を始めとして各種の資料を分析目的に対応して収集・加工・整理することが求められる。同時に、このような既存統計資料の活用のみでは地域に対する正確な認識や計画につながる分析結果を得ることができない場合があり、独自の視点から調査を企画し、実施することが必要である。「近畿日本海地域」の場合には、若年人口の動向を具体的に分析するために“Uターン調査”を行い、過疎集落の実態を把握し今後の動向を予測するために“典型過疎集落調査”を実施した。また、「備讃地域」の場合には、本四連絡橋のインパクトを具体的に予測・検討するために“類似事例調査(関門地域)”を行っている。

②現地調査

地域計画立案の基本となる鋭い問題意識というのは、直接地域に足を運んで、現地をつぶさに観察し、現地の人から“生の声”を聞き取る(ヒヤリングする)中で具体的な切迫感をもって醸成されてくるものである。近畿日本海地域の場合も、備讃地域の場合も、現地に何度も足を運び、さまざまな人々から聞き取りを行ない、リアルな地域分析とこれを踏まえた計画論の構築(地域整備理念の析出とその検証など)に役立てることとした。

③歴史的かつ広域的分析

地域を分析し、計画するには、〈地域を立体的にとらえること〉が必要である。具体的には対象とする地域を歴史的な流れの中でとらえ、かつ、広域的視野から分析することが求められる。近畿日本海地域の場合には、人口動向・交通体系・産業構造等について歴史的視点を踏まえた分析を行っている。

(4) 計画論の構築

広域総合計画に係る計画論の構築においては、「①将来動向の予測」「②地域整備の理念」「③開発・整備の戦略」が重要である。

①将来動向の予測

〈地域を計画する〉というのは、より具体的に言えば、地域に対する能動的なあるいは目的意識的な働きかけの体系を明らかにすることである。逆説的に言えば、地域に対して何らかの目的意識的な働きかけを行なうことなく現状のまま放置したとき、地域は一体どうなるかを具体的に描くことにより、〈地域を計画する〉ことの意味が鮮明になってくるのである。このことから、地域総合計画立案の前提として地域に係わる将来動向の予測が極めて重要な作業となる。

近畿日本海地域の場合には、「地域の地獄絵(現状のまま放置したときの姿)」をリアルに描き、そうした中から地域にとって望ましい将来発展の方向はどうあるべきかという点が明確になるように努力した。たとえば、人口については、現状のまま推移すれば近畿日本海地域の人口はさらに減少して高齢化が進行することとなり、地域の活力がますます低下していくことが避けられないことを明らかにすることにより、人口定住のための地域整備が重要であることを明確にした。また備讃地域の場合には、本四連絡橋を始めとする国土幹線交通体系の整備による地域へのインパクト(影響と効果)を「地域」「時間」「分野」という3つの基本的な視点から予測・分析し、計画立案の前提条件を明確にした。

②地域整備の理念(将来像)

広域総合計画の立案に際して最も大きな課題となるのは、計画の基調となる「地域整備の理念」をどのように打ち出し、「地域の将来像」をどのように描くか、という点である。近畿日本海地域の場合には、全体として過疎化地域であったが、安易に地域外の力に依存することなく、地域にある人的・自然的・社会的資源を有効活用してそれを軸に地域の振興を図っていくという、いわゆる「内発的発展」の考え方を基調に地域整備の理念を構想した。また、備讃地域においても、上記「内発的発展」の考え方を基調として、〈個性〉〈協調〉〈自立〉をキーワードとする地域整備の理念を提案している。

④開発・整備の戦略

また、広域総合計画において課題となるのは、地域整備の理念を具体的に実現していくための地域開発及び地域整備の戦略を明確にすることである。

近畿日本海地域の場合には、「総合産業化論」と「基本交通網整備論」を展開した。「総合産業化論」とは、農業・地場産業といった地域産業そのものの振興策を重視してそれを基礎としながら、労働力・原材料・技術など地域にある資源を有効活用して、地域経済を総合的につりあいをもって自立的に高めていく、という計画論である。また、「基本交通網整備論」とは、“需要があるからつくる、需要がないからつくらない”という《需要追随型》の考え方ではなく、“必要な需要をつくりだし、地域の発展にとって望ましくない需要は規制する”という《需要調整型》の考え方にたって、地域の経済と住民の生活に直接結びつく基本交通網の整備を進める、という計画論である。

おわりに

本研究においては、地域計画の体系化と計画方法論の確立に係る基礎的な考察をおこなうとともに、広域総合計画の事例研究を踏まえて新たな視点から広域総合計画に係る計画方法論の展開を行った。

今後、都市域を対象とする都市総合計画、地区レベルの地区総合計画、さらには交通施設及び港湾施設等の地域施設計画に係る計画方法論について、事例研究の積み重ねを踏まえて実証的に研究していきたいと考えている。