

持続可能性を高める広域計画のガバナンスに関する研究*

A Study on Governance of Regional Planning Aiming at Sustainability

秋元伸裕**・溝口秀勝***・遠藤園子****・鈴木温*****・矢嶋宏光*****

By Nobuhiro AKIMOTO**・Hidekatsu MIZOGUCHI***・Sonoko ENDO****・Atsushi SUZUKI***** and Hiromitsu YAJIMA*****

1. はじめに

近年、我が国では、少子高齢化の進展や経済成長の鈍化に加え、世界的な不況も相俟って、多くの自治体で財政難が深刻化している。

そのような中で、地域の持続可能性を高めるためには、投資の一層の選択と集中が求められる。この状況下でより効率的な投資を行うために広域的に問題を捉えることが必要であり、立場や利害が異なる主体（例えば市町村）間の調整の重要性が増すと考えられる。

本研究では、地域の持続可能性を高めるためのガバナンスに着目し、まず、広域計画のガバナンスの必要性を示し(2章)、課題を整理する(3章)。その上で、欧米の広域計画の制度を概観し(4章)、課題解決の方法として我が国における既存制度の活用(5章)などを提案することを目的とする。

2. 広域計画のガバナンスの必要性

(1) 広域計画のガバナンスの定義

地域単独で計画している施設の中には、交通施設整備や大規模集客施設の開発のように、影響が市町村内にとどまらず、交通の発生や地価の変動等を通じて周辺地域へも波及する施設も多い。そのため、地域の持続可能性を高めるためには、これらの計画について自治体間の調整を図る必要がある。

また、効率的な投資により地域の持続可能性を高めるためには、都市計画や交通計画などの部門ごとの計画ではなく、土地利用、交通、環境、経済(財政)等の多岐にわたる問題を包括的な視点で捉え、対処する必要がある。

これら複数の地域間、部門間にまたがって調整を行った結果を文書化した計画を、本研究では広域計画という。

また、広域計画を活用しながら、異なる立場や利害を持つ複数地域間や異なる分野間の整合性を調整するシステム全体を、広域計画のガバナンスと定義する。

*キーワード：広域計画、ガバナンス、広域連合

**正会員、修士(工学)、(財)計量計画研究所(東京都新宿区市谷本村町2-9, TEL03-3268-9911, FAX03-5229-8081)

***正会員、修士(工学)(財)計量計画研究所

****非会員、(財)計量計画研究所

*****正会員、博士(工学)、名城大学理工学部

*****正会員、工修、(財)計量計画研究所

なお、本研究で広域と称している圏域は、持続可能性について議論できるよう、環境、経済、社会的に独立した圏域、即ち、日常生活圏としての都市圏程度(三大都市圏は除く)を想定する。

(2) ガバナンスの必要性

広域計画のガバナンスの必要性を示すため、ガバナンスの不備が原因で問題が発生した国内の事例と、欧米におけるガバナンスの必要性の認識を紹介する。

a) 愛知県豊田市の事例

愛知県豊田市では、大規模集客施設の立地を規制するため1999年3月に特別用途地区を指定した結果、商業施設が周辺に相次いで立地し、その影響で市内中心部の道路混雑が悪化するという問題が発生した¹⁾。

b) 兵庫県事例

兵庫県では、広域的なまちづくりの観点から大規模店舗等の立地誘導を行っている。立地制限の規制を担保するため、2005年3月、県都市計画施行条例に基づき、県内市町村に特別用途地区の指定を求めた。しかし、条例の決定権限を持つ伊丹市、加西市は当初これに従わず、県の立地規制が機能しなかった²⁾³⁾。(伊丹市は平成20年9月に条例制定)

c) 仙台都市圏事例

宮城県と仙台都市圏20市町村からなる仙台都市圏総合都市交通協議会(以下、協議会)では、平成14年度の第4回仙台都市圏パーソントリップ調査(以下、PT調査)のデータ等を用いて、公共交通を中心にコンパクトな市街地を指向する提言書を平成17年12月にとりまとめた。この提言書は、任意の広域計画と位置づけられる。

任意計画である提言書は計画の実効性が弱いため、県では、法定の仙塩広域都市計画区域マスタープランに反映して計画の実現を担保することとした。

さらに、マスタープランへの反映にあたっては、市町村間の利害が異なることから、調整の場として、任意の懇話会を設置し、検討を進めている。

d) 国内における事例のまとめ

豊田市の例では、地域の持続可能性を高めるためには、長期的・包括的な視点から周辺市町村を含めて広域計画を調整するガバナンスが有効と考えられる。

兵庫県の例では、上位自治体の県が広域的見地から実施した施策を、市町村に実施してもらうための拘束力を

持たないというガバナンスの不備が明らかになっている。

仙台都市圏の例では、任意の広域計画に対して、法定計画で実効性を担保する、また利害の異なる市町村の調整を県が買って出るといったガバナンスが行われている。

e) 欧米におけるガバナンスの必要性の認識

一方、欧米では、1990年代頃から広域の空間計画の重要性が認識されるようになった。EU は地域支援のための基金を提供する際に、戦略的な空間計画によって地域の政策が下支えされていることを要求した。

2000年代に入ると各国で空間計画、広域計画の整備が進んだ。同時に計画策定主体、計画間調整、自治体間調整等のガバナンスの仕組みの重要性が認識されてきた。

3. 広域計画のガバナンスにおける課題

(1) 広域計画のガバナンスにおける課題の整理

広域計画のガバナンスにおける現状の課題に関連して、浅見⁴⁾は、広域調整に関わる現状の課題をガバナンス不足、調整権、動機づけ、負担調整の仕組みなし、広域事業に分類している。また、服部⁵⁾は、米国におけるヒアリング結果から、広域地域計画の課題をあげている。

これらを参考に、我が国における広域計画のガバナンスにおける課題の整理を試みる。

a) 組織・体制に関する課題

調整権限の付与：自治体間で相互に調整する権限がないため、個々の自治体が利害を主張し調整が図れない。広域的な観点の反映：上位から下位の自治体に対して調整する権限がないため、下位の自治体が利害を主張して調整が図れず、広域の利益と整合しない。

目的の共有：自治体が、地域の持続可能性が高まることを目的として捉えていないため、広域の調整に自治体や関係組織が動かない。

自治体が協力する動機づけ：自治体にとって「調整すると得をする」または「調整しないと損をする」動機がないため、広域調整に自治体や関係組織が動かない。

b) 対象範囲・対象分野に関する課題

対象範囲の適切な設定：影響を受ける圏域内の全ての自治体が調整に加わらないことに起因し、自治体の意思決定が及ぶ範囲と影響範囲が異なるため、範囲外に対する外部不経済や、範囲外からの影響が発生する。分野間の整合確保：交通、土地利用、住宅、環境など、計画において密接に関わる分野間の調整が図れず、包括的な計画の策定が困難になる。

c) 計画制度や財政措置に関する課題

計画の実効性確保：計画の位置づけが弱いこと事業実施に結び付かず、持続可能性の向上につながらない。計画の調整に要する予算の確保：計画の調整、運営に関する財政措置がないため、調整が図れず、持続可能性の向上につながらない。

計画の実施に要する予算の確保：事業の実施に関する財政措置がないため、事業実施が実施できず、持続可能性の向上につながらない。

(2) 我が国における事例との対応

2章で紹介した3つの事例を、(1)の広域計画のガバナンスの課題に対応させて確認する(表-1参照)。

4. 広域計画に関する諸外国の制度とガバナンスの特徴

本章では、フランスのSCOT、英国のRegional Spatial Strategy (RSS)、米国のLong-Range Transportation Plan (LRTP)を対象として、3章で整理した我が国の課題に対応して各国の広域計画とガバナンスの特徴や工夫を整理する(表-2,3参照)。

(1) 仏国の広域計画とガバナンス⁶⁾⁷⁾

従来の基本計画(Schema Directeur:SD)という広域計画には、私的な土地利用の権利を直接制限しない、策定主体が不明確等の理由から、コミューン(基礎自治体)間調整の難航や策定件数の少なさ、カバー率の低さ等の問題があった。そこで、2000年のSRU法では、SDからSCOTに移行し、コミューン間連合(EPCI)が策定主体

表 - 1 我が国における広域計画のガバナンスの課題とその解決策の事例

課題	事例	課題の具体例	事例における課題の解決策
調整権限の付与	仙台都市圏	協議会はPT調査を実施後に解散されたため、提言(任意の広域計画)を実現するための議論の場がなかった。	県が、任意の懇話会を立ち上げた。
広域的な観点の反映	兵庫県	兵庫県は、広域的なまちづくりの観点から大規模店舗等立地の規制を担保するため、都市計画施行条例に基づき、市町村に特別用途地区の指定を求めたが、伊丹市、加西市が指定しなかった。	
自治体が協力する動機づけ	仙台都市圏	交通条件が良く、市街地がコンパクトなところは仙台市しかないため、周辺市町村は仙台市の一人勝ちになってしまうのではないかと危惧し、テーブルについて議論するまでに調整を要した。	県がイニシアチブをとって調整した。
対象範囲の適切な設定	豊田市	大規模集客施設の立地規制のため特別用途地区を指定したが、商業施設が周辺市町に立地し、結果として豊田市中心部に渋滞が発生した。	
計画の実効性確保	仙台都市圏	広域計画である協議会の提言は、任意計画であるため、線引きや都市施設などに落とし込まないと実現が担保されず、市町村がいいとこどりをすることが予想された。	協議会の提言を実現するため、法定計画の中でできることとして、県が、都市計画区域マスタープランに反映することとした。
計画の調整に要する予算の確保	仙台都市圏	協議会の提言を法定の広域都市計画区域マスタープランに落とし込むにあたり、計画の調整に要する財源が、構成市町村では確保できなかった。	県負担で任意の懇話会を設置した。

に指定された。特定の区域ではSCOTがない限り都市開発を行えないという制限が付き、SCOTに実効性を与えるとともに、水平調整を促進する強制力を与えた。一方、コミュニティ間の経済的な均衡を図るためEPCIからコミュニティへの補助（連帯基金）制度があり、経済的に豊かではない自治体に対してEPCIに加わるインセンティブを付与している。

(2) 英国の広域計画とガバナンス⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾

RSSは、2004年の計画・強制収用法（The Planning and Compulsory Purchase Act）によって、ガイダンスという位置づけだった地域計画指針（Regional Planning Guidance: RPG）から法的な位置づけのある計画となった。それに伴い計画主体が従来の国の地方支分局（Government Office: GO）から、Regionごとに大臣が指定する地域計画団体（Regional Planning Body: RPB）へ移行した。RSSは、

開発や私権に対して強い拘束力は持たないが、自治体が策定する計画（Local Development DocumentsやLocal Transport Plan）はRSSと整合しなければならないことが国の声明書（PPS11）で規定されている。また、RSSの原案は地域組織であるRPBが作成するが、その後の修正段階で国の意向が反映され、最終的に国務大臣が計画を決定するため、垂直調整が図られる仕組みとなっている。

(3) 米国の広域計画とガバナンス

米国では、1962年に制定された連邦道路補助法により、人口5万人以上の都市化地域（urbanized area）に都市圏計画機構（MPO）の設立が義務付けられた。¹¹⁾その後、1991年の陸上交通効率化法（ISTEA）によってMPOに権限と予算が与えられるようになり、都市圏計画の発展につながった。MPOは州や交通事業者と協力して、各都市圏の最低20年を見越した長期交通計画（LRTP）や最低5年

表 - 2 欧米の広域計画と計画主体の基本情報

	仏国	英国	米国
広域計画名称	SCOT	Regional Spatial Strategy(RSS)	Long-Range Transportation Plan (LRTP)
計画対象範囲	都市圏（可変）	Region（固定）	Metropolitan Planning Area（可変）（人口5万人以上の都市化地域(Urbanized Area)で州知事とMPOの合意により設定）
計画要素	空間整備の一般方針（都市計画、住宅、経済開発、交通、商業施設計画を含む）施設計画を詳細に定めることも可能	住宅供給、環境、交通、社会資本、経済発展、農業、資源、廃棄物処理に関する開発戦略	交通需要予測、交通施設の現状・計画・運営管理戦略、財政計画など（計画期間は最低20年）
計画主体	EPCI（コミュニティ間協力機構） ²	RPB（Regionの地域評議会）	MPO（都市圏計画機構）
意思決定機関とその構成	各コミュニティの代表で構成されるEPCIの議会	RSSの原案はRPBの評議会で決定。最終案は大臣が決定。	MPOの意思決定機関（理事会、総会、執行委員会などと呼ばれる）
議員の選出方法	議席数は各コミュニティ最低1議席で、人口比率によって議席数が決まる	RPBの構成員の少なくとも60%はDistrict議員やCounty議員等、特定の組織の代表から構成される。	議席数は各構成自治体（市、郡など）最低1議席で、人口比率によって議席数が決まる場合が多い
計画の意思決定方法	EPCI議会の多数決で決定 議決までには関係機関や市民との協議手続が義務付けられている	RPBの原案をもとに、第三者機関のチェック（EIP）や市民からの意見聴取を経て、最終案は国務大臣が決定	市民や関係機関等に対する情報提供や意見聴取を経て、話し合いによる調整の上、意思決定機関の議決により決定

表 - 3 欧米の広域計画とガバナンスに関わる課題への対応

	仏国 SCOT	英国 RSS	米国 LRTP
広域計画の必要性	2000年のSRU法によって、SCOTを策定することが法的に義務付け	2004年の計画・強制収用法によってRSSを策定することが法的に義務付け	1991年のISTEA法によって長期交通計画の策定を法的に義務付け
計画の実効性確保	PLU等の市町村が定める実行計画はSCOTの方針に従わなければならない」ことをSRU法で規定	「自治体が策定する実行計画（LDDやLTP）はRSSと整合的でなければならない」ことを国の声明書（PPS11）で規定	長期交通計画や交通改善プログラム（TIP）が連邦補助の条件となっている
計画の拘束力	人口5万人以上の都市圏の境界から15km圏内の自然区域や市街化予定区域では、SCOTがない限り都市開発を行えない SRU法によって、SCOT策定過程のコンセルタシオン（関係機関・市民の参画手続）を義務付け	自治体の策定する計画を拘束する以外は特に拘束はしない	MPOが定めるLRTPやTIPに位置づけられたプロジェクトにしか連邦補助が下りない
計画策定に要する予算の確保	計画主体のEPCIは徴税権を有しており、法人税による自主財源を確保している	RPB独自の課税による自主財源はなし 30%以上はRPBに所属する市町村の財源に依存。その他は国からの補助	連邦補助と、自主財源あるいは構成自治体の財源
自治体が協力する動機づけ	コミュニティ間の経済的な均衡を図るためEPCIからコミュニティへの補助（連帯基金）の制度がある。経済的に豊かなコミュニティはEPCIへ入るのを躊躇する傾向	特になし	特になし
自治体間の方向性の共有化	上記「計画の拘束力」に示した方法により、広域的な秩序を保っている	RSSにおいてはローカルの問題については取り扱わない	都市圏によって異なるが、州とMPOと自治体が協力して成長管理政策を実施している例がある
広域的な観点の反映	地方長官（国の代表）はSCOTの策定プロセスに、国の方針の伝達や区域の調整役として参加。DTAを通じた国の空間整備に関する方針を伝達	RSSの原案は地域組織であるRPBが作成するが、その後の修正段階で国の意向が反映され、最終的には国務大臣が計画を決定するため、国の意向が反映されやすい	都市圏長期交通計画は、州長期交通計画との整合性確保が義務付けられている上、双方が連邦補助の条件となっているため、連邦の方針も反映される

間の交通改善プログラム（TIP）等を策定することが義務付けられている。都市圏のLRTPとTIPは州のLRTPとTIPとの整合を図ることが義務付けられている。また、LRTPとTIPに位置づけられることが連邦補助を受ける条件となっているため、MPOの計画に実効性が与えられ、同時に垂直調整が図られている。

5. 「広域連合制度」の活用に関する提案

欧米では広域計画を重視し、広域ガバナンス上の工夫がされていることがわかった。一方、日本では3章で整理したように交通や地域整備に関わる広域計画はこれまで主に協議会や県が代表して運営してきており、ガバナンス上の脆弱さから前述のような課題があった。

そこで、本研究では、今後の我が国における広域計画のガバナンスの仕組みとして、すでに地方自治法によって制度化されている広域連合制度の活用を提案する。広域連合制度は、地方自治法第三編、第三章地方公共団体の組合の中の第三節に規定されており、1995年から施行されている。広域連合は、直接公選または間接選挙による議員からなる議会と長を持つことや国や都道府県から直接権限の移譲を受けることができることなどが、従来の一部事務組合とは異なる。また、広域連合では、広域計画に定める事項を円滑に進めるために関係機関と協議を行うための協議会を設置できる。このように、広域連合制度は前述の広域ガバナンスの課題を解決できる可能性がある制度と考えられる。しかし現状では、1995年の施行後2008年4月1日までに計111の広域連合が組織されているものの、主な業務は後期高齢者医療や介護保険など個別の事務事業遂行に限られる団体が多く、十分に活用されているとは言えない。

複合事務組合的な業務実施にとどまらず土地利用計画の調整等の機能を持つ長野県内の広域連合の例¹²⁾もあるが、その数は非常に少なく、十分効力が発揮されているとも言いがたい。

表 - 4 日本の広域連合制度の整理

ガバナンスの課題	広域連合に関する地方自治法の規定
広域計画の必要性	広域連合は、当該広域連合が設けられた後、速やかに、その議会の議決を経て、広域計画を作成しなければならない。(第291条の七)
計画の実効性確保	広域連合及び当該広域連合を組織する地方公共団体は、広域計画に基づいて、その事務を処理するようしなければならない。(第291条の七 7)
計画の拘束力	記述なし
計画策定に要する予算の確保	課税による自主財源はなし 広域連合の規約に基づく地方公共団体の分賦金については、当該地方公共団体は、必要な予算上の措置をしなければならない。(第291条の九、2)
自治体が協力する動機づけ	記述なし
自治体間の方向性の共有化	広域連合は、広域計画に定める事項を一体的かつ円滑に推進するため、広域連合の条例で、必要な協議を行うための協議会を置くことができる。(第291条の八、2)
国家・地域利害の反映	

広域連合が十分活用されていない理由として佐藤¹³⁾は、制度の画一性や自主財源の不足、調整のインセンティブがないことを指摘している。

そこで、広域連合を広域の土地利用・交通計画の計画主体とすることや、広域連合による計画を事業補助の条件とすること、あるいは、計画なき開発の制限などのインセンティブやディスインセンティブの仕組みをアドオンすることで、十分に活かす可能性があると考えられる。

6. おわりに

本研究では、地域の持続可能性を高める上で、広域計画のガバナンスが必要とされていることを確認し、組織・体制、対象範囲・対象分野、計画制度や財政措置に関する課題があることを指摘した。

欧米の広域計画の制度を概観した結果、広域計画策定を開発許可や補助の条件とするなど、我が国には見られない様々な工夫がされていることを把握した。

さらに、我が国の既存制度である広域連合が、広域計画のガバナンス向上に活用できる可能性を指摘した。

今後、広域計画のガバナンス向上に向けて、欧米の制度における工夫や、我が国の広域連合制度の活用も視野に入れながら、検討を深めていくことが課題である。

参考文献

- 1) 矢作弘・瀬田史彦(編)：中心市街地活性化三法改正とまちづくり，p.35-37.，2006
- 2) 日経グローバル 57，p.27.，2006.8.7
- 3) 「広域商業ゾーン」「地域商業ゾーン」の設定による大規模な集客施設の立地誘導・抑制について，兵庫県記者発表資料，2006.5.
- 4) 浅見泰司：国土審議会大都市圏制度調査専門委員会メモ，2006.5.
- 5) 服部圭郎・原後雄太：アメリカ合衆国における広域地域計画とその社会インパクトの分析に関する研究，明治学院大学産業経済研究所年報22号，2005.12.
- 6) 鈴木温・矢嶋宏光・岩佐賢治・屋井鉄雄：イングランドにおける新たな地域空間戦略(Regional Spatial Strategy)の意義と課題，土木計画学研究・論文集，Vol.25，No.1，pp225-232，2008.
- 7) 国土交通政策研究所：都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究<中間報告>～都市計画策定における住民参加制度の日独仏比較～，国土交通政策研究第20号，2003.
- 8) 河原田千鶴子・宮脇勝：フランスの「広域統合計画SCO-T」の策定・承認のプロセスに関する新制度の研究 - SRU法及びUHI法に基づく策定・承認プロセスとレンヌ地方の市町村間協力の事例 - ，都市計画論文集，No.40-1，pp.9-20，2005年.
- 9) Houghton, G and Counsell, D: Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development, Routledge, 2004.
- 10) Office of the Deputy Prime Minister: Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies, The Stationery Office, 2004.
- 11) 阪井清志：土地利用交通モデル開発の制度的背景及び実施状況～オレゴン州，ワシントン州の都市圏の場合～，土木計画学研究・講演集37，2008.
- 12) 南信州広域連合：平成20年度南信州広域連合の現況，2008.
- 13) 佐藤俊一：日本広域行政の研究 - 理論・歴史・実態 - ，成文堂，2006.