

エグゼクティブサマリー

第 I 部 総合計画の過去・現在・未来

第 I 部第 1 章 自治体総合計画の沿革

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

本章では戦後日本の総合計画の歴史を振り返り、ネクストステージの必要性を論じる。新市町村建設計画や開発計画を前史としながらも、いわゆる総合計画は 1969 年の基本構想制度より始まった。その事実上標準は、フレーム方式による多年度財政計画と空間無計画である。時代を反映して総合計画は右肩上がりであったが、1980 年代以来の行政改革や、その後の平成バブル崩壊と構造改革路線を受けて、財政維持計画に変質するとともに、内容は空洞化していった。さらに、2000 年代に入って、分権改革が集権逆流するなかで、自治体計画は国の政策や財政措置を求めるための付度の計画になってきた。こうして、自治体総合計画は大きな曲がり角に直面しており、ネクストステージへの限界が求められている。

第 I 部第 2 章 総合計画における「空間」と「健康」の位置づけ

日本都市センター研究員 高野 裕作

本章の位置づけは、本研究会にて着目する「空間」と「健康」の分野が、現在自治体が策定している総合計画においてどのように位置付けられているのかを把握することと、本報告書の主題である「ネクストステージの総合計画」の概略を示すことである。

前者について、日本都市センターが過年度に実施したアンケート調査(2016 年度「土地利用行政研究会」アンケート調査、2018 年度

「市役所事務機構研究会」アンケート調査)を分析し、現在の自治体総合計画は土地利用を中心とした空間計画の機能を有していない一方で、分野別の計画においてその機能が補完されている実態が確認された。

第Ⅰ部第Ⅰ章および第Ⅵ部で指摘されているように、「ネクストステージの総合計画」においては従来型の多年度財政計画としての総合計画の機能加え、「総合空間計画」としての機能が求められる。本報告書で紹介されている事例を俯瞰することで、これらの計画のあり方について考察する。

第Ⅰ部第Ⅲ章 総合的な空間計画の枠組み

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授 村山 顕人

本章では、都市の物的環境に関わる基本計画の定義やそれに期待される役割について述べた上で、自治体スケールおよび街区群・地区スケールの空間計画の先駆的な事例や枠組みを取り上げ、自治体の空間計画と街区群・地区の空間計画の役割や関係について論じる。

自治体スケールの空間計画として扱うのは、「集約連携型都市構造(コンパクトシティ・プラス・ネットワーク)」の考え方を適用した静岡市、「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考え方を市の実情に合わせてアレンジして郊外部にも都市機能誘導区域を設定する「ハイブリッド型土地利用」を掲げた豊田市、5つのテーマ別の詳細な都市づくり方針図を重ね合わせて土地利用方針図を作成した鈴鹿市、日本とは対照的なアプローチで街区の開発パターンから自治体の土地利用シナリオを組み立てた米国デトロイト市の事例である。また、街区群・地区の空間計画については、米国ポートランドから始まったエコディストリクトの枠組みとそれを適用したミルベール(米国ペンシルベニア州)および錦二丁目(名古屋市)

の事例を扱う。

ネクストステージの自治体の空間計画は、街区群・地区スケールの取り組みが都市の中で島状に展開されていることを前提に、都市全体のかたちを整えていくものへと大転換することが求められている。

第Ⅱ部 健康を主題としたまちづくりの理論と実践

第Ⅱ部第1章 「スマートウエルネスシティ」政策の展開と実践

新潟県見附市企画調整課 総合戦略室長 伴内 正美

超少子高齢・人口減少社会に対応するため、新潟県見附市が取り組むまちづくりの事例を紹介する。

従来からの健康施策をベースに広範囲な施策を複合的に組み合わせた総合施策により、歩くことを基本としたまちづくりに取り組んでおり、最上位計画である第5次見附市総合計画には都市の将来像として「スマートウエルネスみつけ」を掲げている。見附市のまちづくりに関する計画の体系や関連する主な計画・条例には「スマートウエルネス(健幸)」を明言し、様々な施策を進めるにあたり、まちづくりのぶれない方向性を確立している。

健康に関心が薄い住民でも住んでいるだけで自然と健康になれるようなハード整備や仕組みづくりなどを通して、健やかに幸せになれるまちづくりを全庁体制で推進している。

「スマートウエルネスみつけ」の実現のためには、まちづくりとして行政が担う役割と同時に、住民がこれまでのライフスタイルを見直し、健幸を理解し行動する広がりが必要である。便利さだけを追求しない生活、地域への貢献につながる自律、人との関わりを楽しむ気持ちといった新しい価値観を享受することで、ソーシャルキャピタルの高い市民性を醸成することが求められる。

これまでの見附市の取り組みの成果や評価についても触れる。

第Ⅱ部第2章 医学を基礎とするまちづくり(MBT)の理念と実践

早稲田大学高等研究所 講師 山村 崇

本章では、早稲田大学と奈良県立医科大学が、奈良県橿原市今井町をフィールドとして取り組んでいる「医学を基礎とするまちづくり(MBT)」の実践事例を取り上げる。

今井町では、生活の場であるまちなかに「医・健康の拠点」をちりばめ、高齢者や子育て世代を含む多世代の居場所として機能させることを試みている。これまでに、健康測定器具を備えた「健康ステーション」や「医大ゲストハウス」がオープンしたほか、健康関連の各種ソフトプログラムが地域全体で展開している。またその過程で、空き家を積極的に活用してまちなみを整えるとともに、まちづくり人材を育むという、「ひと」と「まち」の健康を同時に向上させる好循環の仕組みを作り出そうとしている。

加えて、新規参入者と既存の地域コミュニティとの関係構築を支援することで、定住を促進する各種ツールの開発が進んでいる。「くらしの記憶の口述史(オーラルヒストリー)」の編纂、地域でのスムーズな人間関係構築をサポートする「まちなじみガイドブック」の開発などを通して、新規参入者の定住化促進が図られている。

対象地は中心部に近い既成市街地であるが、社会の居住ニーズの変化によってその利便性と歴史的価値が再評価されつつある。都市に蓄積されてきた資産である「まちなみ景観」の再評価と、「まちなか医療」の実現を通して、まちなか居住の新しい価値付けを行うことには大きな可能性がある。

第Ⅲ部 縮小都市の空間計画と実現のための方策

第Ⅲ部第1章 ネクストステージの総合計画を担う空間計画のあり方

長岡技術科学大学大学院工学研究科 助教 松川 寿也

本章では、ネクストステージの総合計画として空間計画の一役割を担う立地適正化計画に着目し、空間計画であるが故に抱えている2つの論点について、著者の研究フィールドである地方都市の実情から話題提供する。

まず第1節目では、立地適正化計画制度を実効性あるものとする制度設計のあり方を、土地利用制度像の視点から論じる。立地適正化計画制度で誘導施策を講じるにしても、誘導区域内だけでなく非誘導区域での制度設計もあわせて検討することが望まれ、本節では線引き都市での開発許可制度見直しに加えて、非線引き都市での特定用途制限地域を活用した実践例を紹介している。

次の第2節目では、立地適正化計画制度自体が抱える課題を指摘する。特に地方都市では、公共交通サービスレベルが低水準であること、郊外型商業施設やスプロール市街地が既に生活拠点として機能している現状などから、施策を重点的に投入すべき誘導区域の指定が散漫になる可能性があり、コンパクト・プラス・ネットワーク型都市形成を目指す同制度の本来の制度趣旨に議論を投げかけている。

第Ⅲ部第2章 縮小都市の実現と計画の在り方

関東学院大学経済学部 講師 豊田奈穂

都市縮小、スマートシュリンク、コンパクトシティ、都市構造に関するさまざまな名称が並び、次の時代の都市はこれまでの行政計

画を踏襲していくだけでは維持することができない。人口減少下において中・長期的に持続可能な都市の実現には、集積の利益を享受することが可能なまちづくり、将来の人口規模と連動するように空間的な利用範囲を適正な規模まで縮小させていくことが不可欠であると考えられる。

本章では、ネクストステージに向けた計画において、①同一の都市圏内に立地している施設配置の状況を可視化すること、②各地方自治体が所有する公共施設等の更新時期を把握し、そこに照準を合わせて施設配置の調整がなされること、③都市の内側に存在する地域や街区の単位で行われるボトムアップの活動と都市の将来を見据えて策定されたトップダウンの計画を融合させること、の3点が求められることを提示している。

第Ⅲ部第3章 宇都宮市における立地適正化計画の取組について ～ネットワーク型コンパクトシティの実現に向けて～ 宇都宮市都市整備部 都市計画課【話題提供】

本章は2019年5月17日に開催した「第4回ネクストステージの総合計画研究会」において、宇都宮市都市整備部都市計画課片庭哲也氏に話題提供いただいた内容を取りまとめたものである。

宇都宮市では、市制施行以降、周辺町村を合併しながら市域を拡大してきた経緯から、中心市街地だけでなく周縁部にも拠点が点在していること、またモータリゼーションの影響で中心市街地の人口密度が低下し、郊外部までメリハリのない市街地が広がる状況となっていることから、将来都市構造として「ネットワーク型コンパクトシティ(NCC)」を総合計画や都市計画マスタープランに掲げている。独自計画であるNCC形成ビジョン、市街化区域内の土地利用誘導を図る立地適正化計画、郊外部における拠点形成を図る「市

街化調整区域の整備及び保全の方針」を策定するとともに、LRT の新規整備を中心とする公共交通ネットワーク形成と連携し、総合的な政策として NCC の具現化に向けて取り組んでいる。

第IV部 総合計画の策定・検討と自治体シンクタンク

第IV部第1章 総合計画の策定に関わる自治体による政策研究 ～うつのみや市政研究センターの活動を通じて～

宇都宮市総合政策部政策審議室 市政研究センター 田代 丞

うつのみや市政研究センターでは将来的に顕在化することが予想される課題に対し、基礎的・専門的な調査などを通して課題を解決するための施策や事業を提案していくことを役割としている。本章では自治体の総合計画に掲げる施策事業と自治体シンクタンクが行う政策研究との関わりについて、うつのみや市政研究センターが調査・研究を行ったもののうち、本研究会がテーマとしている土地利用政策と健康政策に関連した「ネットワーク型コンパクトシティ」と「うつのみや健康ポイント」の事例を紹介している。また、自治体シンクタンクが抱える課題や今後についても言及した。

第IV部第2章 草津市における自治体シンクタンクとアーバンデザインセンターの役割

日本都市センター研究員 高野 裕作

滋賀県草津市では、2010年に自治体シンクタンク「草津未来研究所(以下、研究所)」が設置され、市の政策課題に対応した調査研究が実施されてきた。そのなかには草津川跡地整備など具体的な空間整備事業に参考にされたものがあるほか、アーバンデザインセ

ンターびわこ・くさつ(以下、UDCBK)は、研究所による調査研究を契機として設置されたものである。現在、研究所は様々な政策・施策の参考となるような基礎的なデータ分析が中心であるのに対し、UDCBKは産学官連携、交流の場としての機能に重点が置かれており、社会実験準備事業などの調査研究も行われている。草津市のように研究所とUDCをそれぞれ設置し、機動的に調査研究に取り組む方法は、自治体シンクタンクの今後の可能性の一つとして他の都市自治体にも参考となるものと考えられる。

第V部 都市自治体における実践的な取り組み

第V部第1章 飯塚市における中心市街地活性化・立地適正化計画と連携した健幸都市政策の取り組み

日本都市センター研究員 高野 裕作

福岡県飯塚市では、総合計画において継続的に健康を重要な政策と位置づけ、2011年にSWC首長研究会に参加し、「いづか健幸都市基本計画」に基づいて健幸まちづくりに取り組んできた。飯塚市では非線引き都市計画の適用都市であり、郊外の幹線道路沿線などに大規模商業施設の立地が進み、中心市街地の衰退、空洞化が重要な課題となっていた。中心市街地活性化基本計画において、中心市街地内の大型店舗跡地やバスターミナルに健康づくり、医療関連の拠点となる施設を整備するとともに、「いづか健幸都市基本計画」で位置づけられるソフト施策と連携することで住民の歩行習慣の促進、健康の増進を図っている。

立地適正化計画は、「拠点連携型の都市」を具現化するために、中心市街地を中心拠点とした階層的な都市機能誘導区域、居住誘導区域の設定を行っている。計画の目標指標として、「誰もが実感で

きる「健幸都市の実現」のため「健康寿命の延伸」を設定しており、様々な計画、事業を連携させて着実に施策を推進している。

第Ⅴ部第2章 高石市におけるSWC施策の取組み

日本都市センター研究員 高野 裕作

大阪府高石市では、2010年にSWC首長研究会に参画し、2011年に策定された第4次総合計画では“健幸”を基本理念に掲げてSWCに関連する施策に取り組んでいる。高石市は大都市圏に位置する面積・人口規模ともにコンパクトな都市構造となっているが、高齢化の進展に伴う医療・介護給付の増大に対応するためにSWCの手法に基づいて「歩きたくなる、歩いてしまう」まちづくりを目指し、ウォーキングコースの整備などに取り組んでいる。

立地適正化計画では、将来にわたっても一定の人口密度が維持されると見込まれることから居住誘導区域を限定的に設定することはされていない。一方で周辺市町と連携して「泉北地域鉄道沿線まちづくり協議会」を設置し、広域的な視点での都市機能の立地について可視化している。

第Ⅴ部第3章 宇部市におけるコンパクトシティ政策と健康まちづくりの連携

日本都市センター研究員 高野 裕作

山口県宇部市は、炭鉱の町として発展した都市であり、戦後は煤塵公害対策に産官学民が連携して取り組むなど、環境政策や住民の健康に先進的に取り組んできた。総合計画(2010~2021年度)では「元気都市」という都市像が掲げられ、「健康」は5つのまちづくりのキーワードの一つに挙げられている。2017年度にSWC首長研究

会に参画し、「飛び地連携型 SIB によるヘルスケアプロジェクト」や「はつらつ健幸ポイント事業」などがはじまっている。

立地適正化計画では、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」と「地域支え合い包括ケアシステム」の連携を図り、「地域共生のまちづくり」を目指している。SWC の方法論に基づいた健康施策や公共交通政策との連携によって「歩いて暮らせるまち」を志向することは宇部市のような地方都市において有効な方策であると考えられる。

第 V 部第 4 章 藤沢市における「総合指針」による計画行政のあり方

日本都市センター研究員 高野 裕作

神奈川県藤沢市では、従来型の総合計画を策定せず、「市政運営の総合指針(以下、「総合指針」)」によって政策推進、政策間の調整を行っていることが特徴である。一般的な総合計画が自治体における「最上位計画」に位置づけられるのに対して、総合指針は分野別の計画に示されている施策の内、計画期間の 4 年間で特に重点的に取り組むものを抜粋した「重点化プログラム」として位置づけられる。

総合指針の策定プロセスは、市民意見としてのパブリックコメント、地域団体等からの意見、市民意識調査などを踏まえながら、庁内の策定検討委員会を中心に検討が進められ、また市議会においても協議会を開催して意見交換を行い、およそ 11 か月で策定される。総合指針は評価にあたってはアウトカムを重視しているのに対し、行政改革・事務事業評価ではアウトプットを重視しており、それぞれ役割分担がなされている。

藤沢市の総合指針は策定プロセスをコンパクトにするとともに、

内容をシンプルに絞り込むことで「重点」となる施策を明確化しており、分野別計画との関係性など、「ネクストステージの総合計画」の可能性の一つとして示唆的である。

第Ⅵ部 ネクストステージの自治体総合計画の課題

東京大学大学院法学政治学研究科 教授 金井 利之

最後に研究会のとりまとめとして、ネクストステージの総合計画への展望を示す。まず、経済と人口の縮小する縮減社会において、空間の持つ意味を考察する。縮減社会では空間は余るような不良資産となる。自治体は空間を広く管理することは困難になり、点と線のみを支配する自治体（地網型自治制度）になる。また、人口・経済の低密度空間を前提にすれば、住民にサービスを届けることが重要な課題となる自治体（送達型自治制度）になる。

そこで、ネクストステージの自治体は、低密度の空間の適正な管理と住民への着実なサービスの送達が重要になる。そこで、ネクストステージの総合計画は、多様なスケールの空間範囲を採り上げる構造とならなければならない。そして、低密度の空間のなかでのサービス提供体制を構築する計画として、現実に住民にサービスが届くことが重要であるから、住民の移動可能性を確保する健康政策と、住民とのアクセス距離を適正化する立地政策とが、内容の中核となるであろうことを、試論として展開する。