

■受領No.1337

広域連携による都市機能の誘導と 各主体の役割分担に関する研究

代表研究者

瀬田史彦

東京大学大学院 工学系研究科 都市工学専攻 准教授



1. 研究目的

本研究は、日本で現在大きく議論されている都市機能の誘導における、広域連携の手法やその際の各主体の役割分担について、日本と国土面積・総人口・経済発展段階が類似しており、かつ異なる行政・計画制度を持つイギリス(イングランド)、フランス、ドイツの三か国の近年から現在までの事例を調査し、日本の計画技術への参考になる知見を得ることである。本研究では、特に複数市町村および上位政府や関連団体の役割分担に注目しながら調査することによって、日本の都市施設の総合的な計画へ示唆を得ることを目的とする。

2. 研究概要

研究は、文献・資料に基づく全般的な情報の収集・レビューと、都市機能の誘導にかかる個別の事例についてのインタビュー調査で構成される。ここではそれを、(1)広域連携の全般的な状況、と、(2)広域連携による都市機能の誘導政策の状況や具体例、に分けて概要をまとめる。(1)についてはさらに、(a)自治組織の基本的な構造と合併の進捗、(b)広域連携についての上位政府の政策、(c)広域連携についての自治体の対応、に分けて概説する。

(1) 広域連携の全般的な状況

(a) 自治組織の基本的な構造と合併の進捗

いくつかの既存文献やインタビュー調査などを踏まえると、以下のようにフランス・ドイツとイ

ギリスで対照的な状況となっている。

フランスは、小規模自治体であるコミューヌが2018年で35357自治体と非常に多く存在しその独立性が強い。しかし近年はコミューヌの合併が次第に進んでいる。広域組織は、州(レジオン)、県(デパルトモン)があるが、広域的な都市機能は、コミューヌから構成される広域連携組織であるコミューン間協力公施設法人(EPCI)が担う傾向がある。2018年には1263のEPCIがあり全コミューヌがいずれかのEPCIに属する。

ドイツでは、1970年代(旧東独は1990年代以降)に合併が進められたが、依然として概して小規模な自治体(ゲマインデ)が多く残り、2016年で11059自治体(市や都市州を含む)となっている。ドイツは州によって広域組織の制度や状況が大きく異なるが、郡に加えて広域連合などが広域的な都市機能を担う場合が多い。

イギリスでは、1972年に大規模な合併を伴う地方制度改革が行われ、1992年以降は政府によって一層制が促進されている。自治体(ディストリクト)は概して大きな規模であり、2019年時点では317自治体(ロンドン33の地区(バラ))で、現在も自治体数は少しずつ減少している。

(b) 広域連携についての上位政府の干渉

上位政府による広域連携への働きかけは、フランスで強制力を伴うものがみられる一方、ドイ

ツ・イギリスでは、国や州が広域的に一定の枠をはめつつも、広域連携の強制はしていない。

フランスは、国が強制力のある程度発揮してEPCIによる広域連携を進め、2017年にはすべてのコミューンがいずれかのEPCIに属するようになっている。その過程では、人口60万人以上の都市圏とイル・ド・フランス州に位置するコミューンにおいては、国がEPCIへの参加を強制している。

ドイツは、中心地の設定に基づく自治体の階層構造の設定が州などによって行われ、計画策定においては対流原則によって近隣自治体などの関係組織などとの調整が求められるものの、広域連携は自主性に委ねられており、広域組織の参加状況やその権限は極めて多様である。

イギリスにおける国の広域連携への関与は、計画制度（インスペクターによる詳細なチェックなど）および補助金に加えて、合同行政機構への分権・公選首長制の導入や自治体同士の協力義務といった手段がある。しかし連携の対象や内容は自治体の意向で自由に決められる傾向にある。

(c) 広域連携についての自治体の対応

自治体が概して小規模なフランスやドイツでは、広域組織も含めた多様な連携がみられる。イギリスも含めて、自治体の意向が強く反映される傾向が強いが、例外もある。

フランスではEPCIが代表的な広域連携組織であるが、それ以外にも任意のコミューン同士での組局的な連携もあり、また協定による連携などもある。概してコミューンの意思が強く反映される。

ドイツも同様であるが、連携の状況は各州の自治体の組織の状況によって大きく異なる。例えばバーデンビュルテンベルク州だけでも、地域連合、目的組合、近隣連合、行政共同体といった多様な広域組織の仕組みが定められ、連携の目的に応じて活用されている。こうした広域組織は概して自治体の意向が強く反映されるが、地域連合には公選の議会があり、独自の意思決定が行われる。

イギリスでは合同行政機構の制度が創設され、いくつかの都市で適用されているが、適用事例はまだ多くない。他の制度も含めて各自治体の意向を重視する傾向がある。

(2) 広域連携による都市機能の誘導政策の状況や具体例

フランスでは、広域都市圏で地域統合計画（SCOT）を策定しており、その中で、中心部への都市機能の誘導と、人口密度を高める政策がとられている。例えばストラスブール都市圏では、14の拠点に都市機能や人口を高める計画となっており、6,000㎡以上の商業施設は、都市の拠点にしか建設できないといったルールが広域連携による意思決定によって定められている。

ドイツでは、中心地の設定による都市機能の誘導が、引き続き行われている。他方で、例えばシュトゥットガルト大都市圏では、混合用途を促しかつ都市圏全体でイノベティブな都市整備を目指すソフトな連携を2019年から進めている（『IBA StadtRegion Stuttgart 2027』）。広域連合が中心市や業界団体とともに公社を設立して、都市圏にふさわしい都市施設整備等の事業を数百選定の予定となっている。

イギリスのノッティンガム都市圏では、一層制と二層制が混在しているため、都市施設整備に関する権限がカウンティ、ユニタリー、ディストリクトに分かれている。2008年にインフォーマルな広域連携として設立された合同計画諮問委員会（JPAB）によって協力義務を果たし、2014年には合同コア戦略を策定して都市圏でのセンターの位置づけなどを示している。タウンセンター・ファーストの考え方にに基づき、シークエンシャル・アプローチによって都市施設の誘導を行っている。

3か国の広域連携は、その前提となる自治制度も具体的な取組も多種多様であり、状況や目的に応じて柔軟な取組が行われている。日本における都市機能の誘導における広域連携も、こうした

様々な事例を参照しながら、各自の圏域にフィットする連携を模索していく必要があると考えられる。

3. 発表(研究成果の発表)

岡井有佳「フランスの広域行政組織～都市計画の権限における役割～」田中宏編著『協働する地域』晃洋書房、pp.166-182、2020年2月発行予定

片山健介「英国における地方分権化以降の国土・地域政策の変遷－イングランド・ウェールズ・スコットランドの空間計画の比較－」、『UEDレポート』2019年夏号、pp.29-36

瀬田史彦「ドイツの国土・地域計画の現状」、『UEDレポート』2019年夏号、pp.24-28

瀬田史彦「ローカルの取組を支える漸進的(インクレメンタル)な広域計画の可能性」2019年度日本建築学会大会研究協議会(都市計画部門)『ローカルな動きを創発編集する都市・地域の計画フレーム』、2019年9月3日、金沢工業大学(石川県)にて。