

# 総合政策のための空間計画に関する論考

## Discourse on Spatial Planning for General Policy

金野 幸雄\*

Yukio Kinno

地域再生のための総合政策の立案と実行には、空間計画アプローチが有効である。大きな価値転換の時代を迎えていることを踏まえ、本稿では、空間計画に関する既存の概念を再検証しながら、多様なプレイヤーの協働によって地域再生を実現する簡素で実践的な空間計画論について展望する。

キーワード：統合の知、空間化、コミュニティ、ピークル、イノベーション・ボックス

### 1. 空間

空間とは何か、という考察から始めたい。実は、空間は直接分析することができない。空間とは字義どおり、空（くう）であり間（ま）であって物理的な対象物ではない。空間そのものの存在は、その周辺の事物の存在に依存している（図 1）。例えば、大学の教室は、コンクリートの床、柱、壁、天井、机とイス、窓ガラス、ホワイトボードなどの事物の存在によって矩形の空間が成立している。谷筋の集落は、針葉樹や広葉樹の山肌や小さな田畑、道や川、鎮守、家屋、小屋、

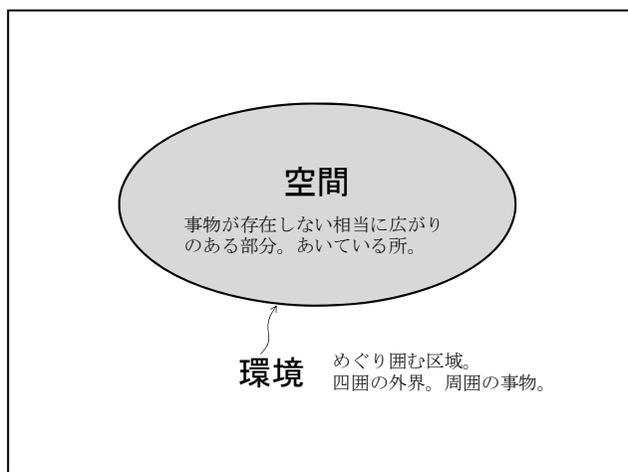


図 1. 空間と環境（説明文は「広辞苑第 6 版」2008 より）

バス停などの事物の存在によって空間が閉じられている。海辺の町は、海と打ち寄せる波、浜と磯、港と舟、海岸沿いの町並みなどの事物の存在によって空間が開かれている。世界で一番美しいと言われるカンポ広場（イタリア）では、市庁舎を含む建築物群やレンガ舗装の地面、塔や泉といった事物の存在が空間を象っている。

ここで、「事物」としたのは、空間を成立させているこれらの対象物が、単に物質的な存在ではなく、歴史、物語、季節、人々の暮らしなどの文化的な衣を纏っていることを踏まえている。こうした周辺の事物の総体は、これも字義どおり「環境」と呼ばれる。この環境は物理的な対象物であり、さまざまに分析が可能であろう。すると空間は、そのような多様な表情を有する環境の余白として立ち現れる現象であると言える。こうして、空間を扱うことの本質は、何ものかを「分析」することではない、さまざまに存在する周辺の事物（環境要素）について「統合する意志」を持つことである。旧くより、空間プランナーはそのことを良く知っている。

## 2. 総合政策

総合政策学は、「統合の知」である、社会問題の総合的な解決を図る実学であるとされている。ただし、その学問分野としての歴史は浅く（慶応義塾大学が日本で最初の総合政策学部を開設したのは1990年である）、学問体系の構築を模索している状況にあると言ってよい。そして、現在のところ、「社会問題の総合的な解決」手法とは、「問題解決を探る多面的な分析評価のために諸学を動員すること」と理解されていることが多い。このため、実際の政策現場では、ある“ひとつの”社会問題について、政策分野別に施策が立案され、これを束ねた施策“群”を「総合対策」として纏めることが一般的である。一般に、専門家委員会や行政内部の関係部局会議などによる総合対策の立案は、分野別施策の網羅的な寄せ集めになりやすい。「総合」と言っても、結局、これは「縦割りの集合」に過ぎず、その社会問題の全体像の把握には有用でも、問題解決は期待できない。施策実行のプレイヤーもそれぞれの施策ごとに政府の担当部局が担うことになる。

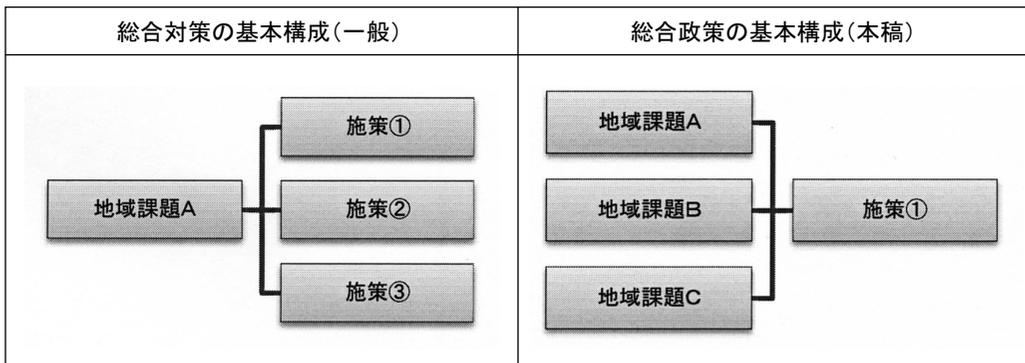


図 2. 総合政策の基本構成

これに対して、筆者の考えでは、本来の「社会問題の総合的な解決」手法とは「社会問題“群”を一体的に解決する“ひとつの”施策を具体的に実践していくこと」である（図2）。総合政策が実学であり、具体的な事業の実践であるとする、今日、そのプレイヤーは政府、大学、市民、地域団体、企業、NPOなどの具体的な主体またはその協働体となる。また、総合政策の具体的な事業の実践には具体的な対象地域が設定されることになるので、「社会問題」を「地域課題」と言い換えることにしよう。ここで「地域」とは、具体的な自治会、小学校区、市町村、都道府県などである。広域地方圏や国家でもよい。

こうして、総合政策学とは、具体的な地域における具体的なプレイヤーによる具体的な事業の実践のことである。分科発展した諸学を統合した新しい総合学を築こうというものではない。諸学の知見を具体的な「地域」に落とし込むこと、「地域」のプレイヤーが協働すること、これらが一体となって地域課題群が解決され、地域が再生していくこと。これが総合政策という「統合の知」の意味するところである。

### 3. 空間計画

前節で述べた統合の知としての総合政策の実現のためには、空間計画からのアプローチがひとつの有力な手法であると考えられる。既に述べたように、空間を扱うことは「統合」を希求することであり、これが総合政策の方向性と一致するからである。

看過されがちであるが、地域課題に対する施策は、実はその多くが空間の整備を伴って実現されている。例えば、少子化対策における「子育て環境の整備」という施策は、保育所や相談室という空間を開設することで実現するのであり、このような場合、総合政策に空間計画からアプローチすることが可能である。実は、本稿の目的は、総合政策の可能性を、空間計画を基軸として捉え直すことにある。空間計画の形で総合政策を表現して、これを実行することが地域課題群の創

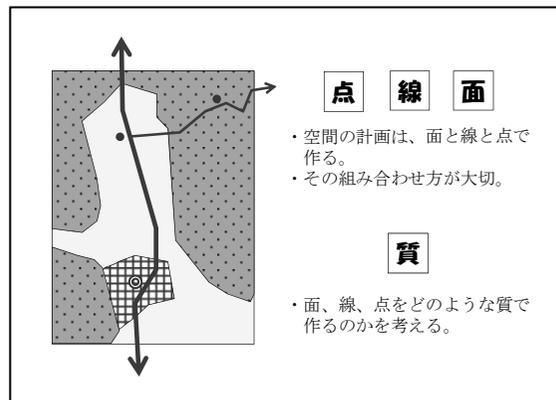


図3. 空間計画の構成

造的解決に有効であることを示していきたい。

さて、ここで、空間計画の基本構成について整理しておこう。まず、空間は、点と線と面で表現できる。教室でも集落でも町でも広場でも、また国土であっても、その空間スケールには関係なく、空間は「点+線+面」で表現できる（図3）。例えば、都市計画は1/10,000スケールの平面図で、公園、学校、病院、市場など「点」の都市施設、道路、鉄道など「線」の都市施設、市街化区域、用途地域など「面」の地域地区によって、都市の骨格と拡がり表現している。これが1/1,000スケールの平面図になると、公園は「点」ではなく「面」となり、遊具などの「点」施設、園路などの「線」施設、緑地などの「面」施設で表現されるようになる。国土スケールになると、ひとつの都市も「点」となり、国土軸が「線」として表現される。

これからの空間計画として重要となるのは、これに「質」の表現を加えることである。環境を構成する点の質、線の質、面の質がそれぞれに重要である。例えば、都市計画道路の場合、幅員構成や縦断勾配などは施設の属性の範疇であると考えられるが、産業道路、生活道路、観光ルート、歴史街道といった位置づけとともに、舗装の仕様、植栽の樹種、照明やサイン、バス停のデザイン、沿道の町並みといった環境要素の「質」が、その「余白として立ち現れる」空間にとって重要になる。さらには、道路の美化・清掃、安全対策の実施、パレードや緑日などのイベント開催、歴史や物語の顕彰など、道路利用者がその道路を身近な存在とする自発的な取り組みが、空間の「質」を高めるためには決定的に重要である。

こうして、空間は「〔点+線+面〕×質」で表現されることになる。

#### 4. コミュニティ

コミュニティとは、一区切りの生活圏域を共有し、生活文化や価値観の同質性、利害関係の同一性を有する集団である。その集団への帰属意識や相互扶助の精神を有することも特徴である。

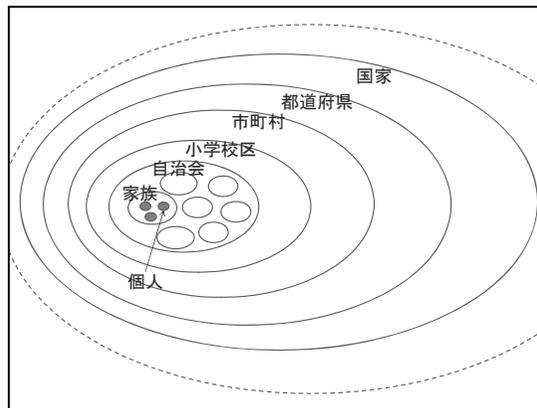


図4. コミュニティの構造

現実に身体を持つ我々人間は、移動や情報取得に距離の制約を受けることから、身体を中心とした同心円状の生活圏域、すなわち「自治会」「小学校区」「市町村」「都道府県」「国家」を纏うことになる(図4)。この階層のそれぞれがコミュニティである。実は、総合政策が対象として設定する具体的な「地域」、空間計画が対象とする具体的な「地域」とは、こうしたコミュニティ圏域のことである。

コミュニティ圏域は、山稜、河川などの地勢、交通の状況、歴史や文化などによって設定されることになる。特に地勢の影響は大きく、山地や海は結果となり、圏域を固定化する役割を果たす。山地による結果とは、見方を変えると水系による区分である。幾重にも分岐する水系に従って、コミュニティ圏域の階層がフラクタルに構成されている。地縁集団という説明も以上のことを表現している。

このようにコミュニティは、自治会、小学校区、市町村…といった輪郭を持つが、この「面」のなかの「点」「線」の施設が象徴性を帯びることがコミュニティの紐帯強化を意味することになる。例えば、自治会における地区公園、小学校区にとっての小学校、市町村にとっての音楽ホール、都道府県にとっての広域公園、国家にとってのスタジアムなど、コミュニティの構成員が、

表 1. (参考) 兵庫県篠山市の空間構成とコミュニティ圏域

水系	支流域	中世の荘園名	明治※	昭和	平成
加古川 (篠山川)	靱井川	靱井荘・小野荘	福住村	多紀町	篠山市
	篠山川上流	大芋荘・藤坂荘	大芋村		
		草上荘	村雲村		
曾地川	日置荘・曾地荘・波々伯部保	日置村	城東町		
武庫川	羽束川	後川荘		後川村	
加古川 (篠山川)	畑川	多紀荘	雲部村	篠山町	
		畑荘	畑村		
	(篠山盆地)	(篠山城下)	篠山町		
		三箇北荘・安行荘	城北村		
		小多田保	八上村		
	宮田川	油井保・岡屋荘	岡野村		
宮田荘・河北保		南河内村 北河内村	西紀町		
由良川	友淵川	草山荘	草山村	丹南町	
加古川 (篠山川)	大山川	大山荘	大山村		
	(篠山盆地)	味間二品勅旨田・吹荘・大沢荘	味間村		
武庫川	武庫川上流	大沢荘・三箇南荘・野中荘・主殿保	城南村		
		主殿保・犬甘保・油井保(1)	古市村		
加古川	東条川	榎原荘	今田村	今田町	
	四斗谷川	小野原荘			

※明治の「村」が、現在の「小学校区」となっている

同じ「場」に（テレビやインターネットを使ったバーチャルな方法であっても）集まることでコミュニティの紐帯は結ばれる。かつて、井戸という共有空間が、井戸端会議を誘発するコミュニティの装置であったことを思い起こすと分かりやすい。しかし、日本人は夏まつり、銭湯、自宅での結婚式や葬式、大家族、茶の間といった共有空間を忌み嫌い、煩わしいものとして捨ててきたのではないか。私たちはコミュニティの「場」を捨ててきたのである。

## 5. 国土計画の現状

戦後、日本の国土計画は、国土利用計画法などに基づく「土地利用計画制度」と国土総合開発法に基づく「全国総合開発計画」によって進められてきた。

現在の「土地利用計画制度」は、1970年前後に制度整備されたもので、国土利用計画法による国土利用計画（国交省所管）のもと、都市計画法による都市計画（国交省所管）、農業振興地域の整備に関する法律による農振計画（農水省所管）、森林法による地域森林計画（農水省所管）、自然公園法による公園計画（環境庁所管）、自然環境保全法による保全計画（環境庁所管）の5つの「個別法」とそれに基づく個別計画で、土地利用に関する計画と規制を行っている。

しかし、個別法がそれぞれの目的に応じて区域設定及び区域区分を行っていることから、複数の個別法の規制を受ける土地がある一方で、どの個別法にもカバーされない土地も存在するなど計画相互の整合性を有していない。そして、個別法の上位計画として、本来はこうした計画相互の整合性を図るはずの国土利用計画が、それぞれの個別法の区域設定・区域区分を追認する制度運用になっているなど、我が国の土地利用計画制度は有効に機能しているとは言えない。それぞれが都道府県レベル、市町村レベルの地方計画を持っているが、事情は上述のとおりであり、例えば市町村の土地利用計画は、目的も手法も異なる計画制度で色分けされ、重ね書きされ、引き裂かれていることになる。所管省庁の縦割りの弊害が顕著に現れた制度となっている。

ここでは詳述しないが、各個別法の土地利用計画制度としての問題点も多数存在していて、結局のところ、開発行為のコントロール機能は非常に弱く、土地所有者や開発事業者の権利を尊重する社会通念とも相まって、美しく調和のとれた土地利用の実現は到底望めない計画制度となっているのが実情である。

近年、地方自治体において、独自のまちづくり条例を制定して、一元的な土地利用計画制度の整備を図る先進事例が生まれている。例えば、安曇野市は、2011年に「安曇野市の適正な土地利用に関する条例」を施行し、独自の土地利用ゾーニングとガイドラインにより開発事業の規制誘導を行っている。ガイドラインには、土地利用基本区域（拠点市街区域、準拠点市街区域、田園居住区域、田園環境区域、山麓保養区域、森林環境区域の6区域）ごとに土地利用イメージが示され、建築物の用途、形態、高さなどだけではなく、業種や立地そのものまで規制基準が細かく規定されている。これは安曇野市というコミュニティ圏域を対象とした「面」とその「質」に関

する空間計画であり、適正な土地利用と美しい環境の保全を図る画期的な取り組みである。

しかし、こうした独自の努力にも関わらず、5つの個別法による計画制度は現存し続けているのであり、実際の開発手続きは非常に煩雑で非効率なものになっている。また、個別法が存在することで、地方自治体が新しく制度設計を行う際に計画の自由度を奪うという弊害も残っている。土地利用計画制度の一元化に向け、地方分権の推進も含めた抜本的な制度見直しが求められる。

次に、「全国総合開発計画」は、第1次（1962年閣議決定）から第5次（1988年閣議決定）まで実施されたもので、順次「地域間の均衡ある発展」「豊かな環境の創造」「人間居住の総合的環境の整備」「多極分散型国土の構築」「多軸型国土構造形成の基礎づくり」を基本目標として、国土開発（拠点都市の整備や新幹線、高速道路などのネットワーク整備）を進めてきた。第5次までの計画には、大都市への集中の抑制、地方の振興、地域特性の尊重、自然との調和、居住環境の整備などの理念が一貫して掲げられてはいるが、結局、道路整備五箇年計画などと連動して、国と地方における拠点施設や交通基盤といった社会基盤整備事業を取りまとめ、その投資規模を明示する（予算枠を確保する）といった意味合いが強いものであった。これは、市町村、都道府県、国家というコミュニティ圏域における「点」と「線」の計画であったと整理できる。

このように、高度経済成長期には、生産施設の集積・強化やそのインフラ整備といった産業機能施設の整備が進展したが、自由主義、市場主義の価値観のもと、個々の施設の設置者がその設置目的に従って整備するのが常態であった。このため、都市計画法などによる一定の制限はあるものの、他の環境要素との関係性を遮断した、個別で自由な施設整備（立地、規模、用途、デザインなど）が展開されてきた。建築物は周辺の町並みの形態や意匠、色彩などとは関係なく、土地利用の効率性や事業者の嗜好により計画される。幹線道路は、都市構造や沿道土地利用とは関係なく、交通機能の充足と経済性を主眼に計画される。つまりは、産業機能施設は「統合への意志」が希薄な計画に基づいて整備されるものであり、その結果として立ち現れる空間は、人間にとって快適な生活を提供するものとはならなかった。

2008年、国土形成計画法に基づく国土形成計画が、前節の全国総合開発計画に変わって国土計画を担うことになった。同法の第一条では、「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から国土の利用、整備及び保全を推進」、「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与」とする目的を謳っている。そして、第二条において、国土形成計画の内容として「土地、水その他の国土資源の利用及び保全」「海域の利用及び保全」「震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減」「都市及び農山漁村の規模及び配置」「産業の適正な立地」「交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設」「文化、厚生及び観光」「国土における良好な環境の創出」「良好な景観の形成」を掲げており、統合への意志が感じられる記述になっている。なお、同法では、国土形成計画は全国計画と広域地方計画で構成することとしており、コミュニティ階層は、「国家」または「地方圏」（道州などのサイズ）を

指向していることになる。

この国土形成計画は、時代認識や社会問題の認識、日本が進むべき方向性、基本的な施策など至極もつとも網羅的な内容となっている。地方圏ごとに具体的な戦略も記載されている。今後は、これらの計画がどれだけ「国家」「地方圏」というコミュニティに根を張ることができるか、すなわち「空間化」できるかが問われることになる。しかし、国土総合整備計画と同様に、その評価手法や実施主体が明確に記載されておらず、責任の所在も不明確なことから、その実効性が懸念されるところである。また、「都道府県」「市町村」「小学校区」「自治会」といったコミュニティ階層への制度適用は想定されておらず、地方政府の総合計画やまちづくり条例などによって制度補完が必要であると考えられる。

## 6. 日常原理

産業社会から知識社会へ、産業機能を重視する社会から生活機能を重視する社会への移行期にあって、今日的な地域課題の領域も、当然、暮らしの豊かさに関する分野に移行している。各地の自治体が政策目標として、QOL（Quality of Life）、持続可能性（Sustainability）の確保を謳っていることから、その傾向を窺い知ることができる。例えば、前節の安曇野市の条例においても、前文に「私たちは、これからもこの恵まれた自然や美しい景観をまもり、活かしながら、秩序ある発展を継続することによって、誰もが住みたい、働きたいと思えるまち、訪れてみたいと感じてもらえるまちをつくり、育て、次の世代に受け継いでいかなければならない」と述べている。

「QOL」は、心と体にとって快適な空間、生態安定的で、低汚染、低ストレスな空間を指向するもので、良質で健康的な衣食住、歩ける街、土地に根ざした文化とその多様性、人と人の出会い、人と自然の出会い、人と文化の出会いなどを演出する空間計画に繋がっていく。「持続可能性」は、愛着をもって暮らし続けられる質の高い安定した空間を指向するもので、将来の世代に負の遺産を残さない社会・都市・文明を創造する空間計画に繋がっていく。

この今日的な価値観を、「市場主義」に対して「日常主義」、「市場原理」に対して「日常原理」と呼ぶことにしたい。この言葉を用いると、

- ・ これまでの「空間への意志」を欠いた計画論では、その空間が持つ日常原理（QOL、持続可能性）に言及することができない。
- ・ 自由主義、市場主義の行き詰まりと価値観の多様化のもと、日常主義を実現する実践的な総合政策が求められている。

ということになる。このとき、日常主義を単なる理念とするのではなく、直接「空間化」していく空間計画アプローチの戦略が有効である。空間計画は、地域課題群の解決とともに日常原理を空間化するように計画されなければならない。

さらに、人口減少局面の今日的なキーワードとして、「縮退」と「ガバナンス」の概念を意識し

ておく必要がある。「縮退」(Shrink)の問題は、人口減少に伴う宅地、工業用地、商店街、農地の遊休地化、空き家、空き店舗の増加などの地域課題として既に空間化しており、今後も拡大すると考えられる地域課題である。大都市、地方中心都市、ニュータウン、田園地域の集落など、それぞれに増加する様々な空閑地をどのように再編するののかについて、イノベーティブな解決策が求められている。「ガバナンス」とは、ガバメント(政府による統治)を超えた市民参加、市民協働による地域マネジメント手法のことである。市民には、要求者、陳情者の立場を超えて、自らプレイヤーとなる意志、覚悟が求められる。前節で見た国土計画が人口増加・経済成長局面におけるガバメント型の空間計画であったことに対して、多様なプレイヤーの参画によるガバナンスが、空間の「質」を高めることに繋がっていく。空間計画にコミュニティ構成員の意志を反映するプロセスを組み込むこと、その計画が実際に駆動するスイッチやプレイヤーを組み込むことなどイノベーティブな仕組みの導入が求められる。

## 7. コミュニティの変遷

4節で述べたように、コミュニティは個人を中心にして幾重にも同心円状の空間を構成している。このような社会的な輪郭は、現代社会では、時として煩わしくて堅苦しい檻であるとして排除される傾向もあるが、安心して豊かに暮らすための柔らかな器であるとも言える。近年は、市場原理やグローバリズムがもたらす競争社会、無縁社会が進展するなかで、日常原理やコミュニティの価値が再認識されるようになった。絆、共有、シェアなどの言葉が頻繁に使われるようになったこともその現れである。

以下に、その経緯を概観しておきたい。

農耕社会をベースとして醸成されたコミュニティが、明治維新後の都市化と中央集権化に伴って解体されていった(図5)。

- ・ 都市部への人口移動(昼間勤務、転居など)によって従前のコミュニティが空洞化する。
- ・ 交通手段の発達(移動制約の克服)がコミュニティの解体に貢献する。
- ・ 移動先の都市部では、新たなコミュニティが形成されることがない。一方、企業などでは、昼間に空間を共有することで構成員による疑似コミュニティ(この関係性は本来のコミュニティではなく、共通の目的や利益でつながる「アソシエーション」である)が形成される。
- ・ 特に第二次世界大戦後には、どのような地域にも限無く戦後復興の恩恵が行き渡るよう、権限を中央政府に集中させる体制整備が進む。つまりは地方政府が従属化する。
- ・ 以上により、コミュニティ階層は「個人」と「国家」に収斂され、中間的なコミュニティ階層は解体される。

さらに、グローバル化の進展により、国家コミュニティの輪郭も希薄になった(図6)。これは、経済面の空間支配が政治面の空間支配と拮抗するようになったことを意味している。

- ・ 企業、資本（経済的レイヤー）は、政府（政治的レイヤー）の意志とは無関係に国家コミュニティから流出する。企業などに付随する疑似コミュニティによる紐帯も失われていく。
- ・ コミュニティが解体される局面で、嗜好や価値観を共有し、人と人の信頼関係でつながる共益団体やNPOなどのアソシエーションが成立する。

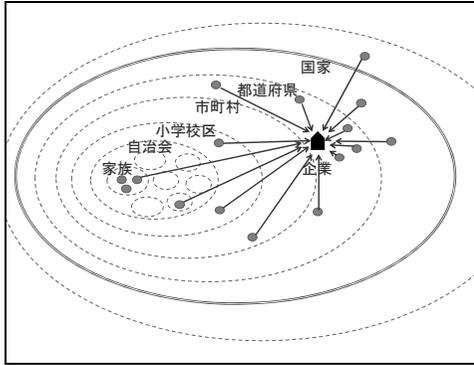


図 5. 都市化と中央集権化

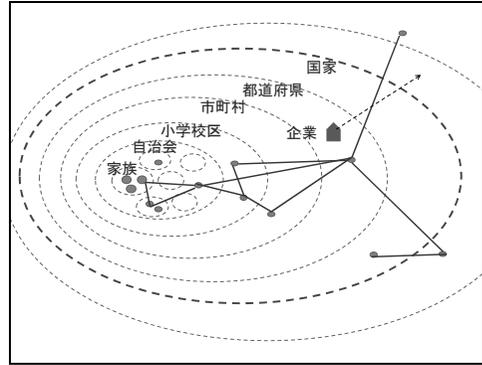


図 6. グローバル化

### 8. 世界像

前節で述べたコミュニティの変遷を敷衍して、グローバル社会の目指す世界像を描いたのが、図7である。全てのコミュニティ階層が消滅し、個人は裸となるが、共通の価値観で結びついたアソシエーションが個人を世界に繋ぎ止めている。市場原理に基づく競争社会として世界は均質化しており、空間は画一化している。経済機能が高度に集積した世界都市（Global City）が世界をコントロールしている。

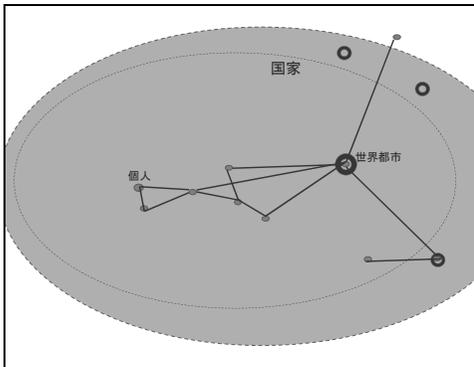


図 7. 世界像①：グローバル社会

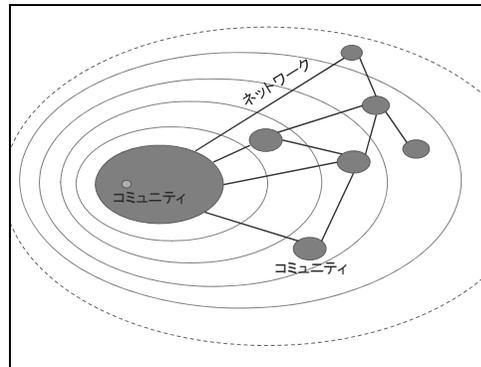


図 8. 世界像②：コミュニティ連合

一方で、近年、世界各地で登場してきたのがコミュニティ再生の運動である。自治会、小学校

区、市町村といったコミュニティ階層を単位として生活機能の再生に取り組むコミュニティが散見されるようになった。すなわち、地域独自の生活文化や特産品の復興、工場跡地の再生（脱工業社会への転換）、公共交通への転換、食料自給、エネルギー自給など文化創造、環境適合、インディペンデントを指向するコミュニティ圏域の形成である。ヨーロッパでは、1980年代以降、既に多くの成果が得られており、例えば、ストラスブール（フランス）は市街地から自動車を排除し、パーク・アンド・ライドやLRT（路面電車）など公共交通中心の空間計画を実行することで、文化復興や地域経済の再生を実現している。国際連合教育科学文化機関（ユネスコ）が2001年に採択した「文化の多様性に関するユネスコ世界宣言」もこうしたコミュニティベースの世界像の形成を促すものと言える。

そして、自立的・創造的な小規模コミュニティの形成とともに、そのネットワーク化が重要となる。衣食住に関する資源の相互補完、技術やノウハウの融通、非常時の支援などによってコミュニティの自立性・創造性がより高まって、より豊かな生活空間が実現すると考えられるからである。さらには、複数のコミュニティが協力連携して、余剰の生産資材や加工品、食材や食品を商品化し、グローバル社会に向けた営業を展開することも考えられる。

表2. ユネスコ創造都市ネットワークの概要

所管組織	国際連合教育科学文化機関(ユネスコ)	
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・文学、映画、音楽、クラフト&amp;フォークアート、デザイン、メディア芸術、食文化の7分野において、都市間でパートナーシップを結び、相互に経験・知識の共有を図るためのネットワークを構築</li> <li>・その国際ネットワークを活用して国内・国際市場における文化的産物の普及を促進し、文化産業の強化による都市の活性化及び文化多様性への理解増進を図る</li> </ul>	
創設年	2004年	
分野と参加都市 2012年9月現在 (34都市)	【文学】	エディンバラ(英)、メルボルン(豪)、アイオワ(米)、ダブリン(アイルランド)、レイキャビク(アイスランド)、ノリッチ(英)
	【映画】	ブラッドフォード(英)、シドニー(豪)
	【音楽】	ボローニャ(伊)、セビリア(西)、グラスゴー(英)、アントワープ(ベルギー)、ボゴタ(コロンビア)
	【クラフト&フォークアート】	アスワン(エジプト)、サンタフェ(米)、 <u>金沢市(日)</u> 、利川(韓)、杭州(中)
	【デザイン】	ベルリン(独)、プエノスアイレス(アルゼンチン)、モントリオール(加)、 <u>名古屋市(日)</u> 、 <u>神戸市(日)</u> 、深圳(中)、上海(中)、ソウル(韓)、サンテティエンヌ(仏)、グラーツ(豪)、北京(中)
	【メディア芸術】	リヨン(仏)
	【食文化】	ポパヤン(コロンビア)、成都(中)、エステルスンド(スウェーデン)、全州(韓)
選考方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・認定を受けようとする都市は、事業計画を取りまとめ、申請書をユネスコに提出</li> <li>・申請には日本ユネスコ国内委員会の推薦が必要</li> </ul>	

注) 文化庁資料等を基に筆者作成

今後、このような「コミュニティ連合」という世界像（図 8）が、グローバル社会という世界像のオルタナティブとして注目されることになるだろう。ユネスコが推進している「創造都市ネットワーク（Creative Cities Network）」（表 2）も、市町村というコミュニティ階層を単位としたコミュニティ連合の運動であると捉えることができる。

このような世界像の実現のためには、まず第一に、政治面において、地方分権が重要となる。国家から都道府県、市町村へと分権するだけでなく、補完性の原則を徹底適用して、市町村の権限を小学校区、自治会といったより小規模なコミュニティにも分権し、自ら地域経営を行う場を空間化することである。第二に、経済面において、ローカル市場の形成が重要となる。グローバル資本主義から逃走し、日常の生活圏のなかに、信頼関係に裏付けられた取り引きが出来る場を空間化することである。第三に、社会面において、市民社会の構築が重要となる。構成員が価値や目標を共有し、ともに豊かに暮らすための交流の場を空間化することである。そして第四に、コミュニティ相互を有機的に接続する流通システムが重要である。最新の情報通信技術を活用しながら、生活文化や小ロット製品の細やかで柔軟な流通の場を空間化することである。

## 9. ビークル

ここまで述べてきたことを総括すると、地域再生とは解体が進行したコミュニティを再生することである。コミュニティ階層を設定し、構成員が地域課題群と目標を共有し、具体的・実践的な総合政策（空間計画）を立案し、これを実行することである。すると、「地域再生」「総合政策」「空間計画」は全て同義となる。

ここで、誰が、どのような手法でその地域再生を実現するのかを問うことが特に重要となる。無数に存在する地域課題のなかから、当該計画で解決する地域課題群のパッケージを設定することになるが、これに対応して、一方で、行政、大学、市民、地域団体、企業、NPO などから課題解決のためのプレイヤーを選抜することも必要となる。

実は、地域再生に王道はなく、ある時点で成立しうる地域再生のフレームワークは、地域課題群とプレイヤー群を編集・パッケージ化する計画立案者の現実的で戦略的な選択（目利き）と編集能力に依存している。さらには、地域再生のフレームワークは地域に現存するプレイヤーに依存する。例えば、森林の荒廃、地場産業の衰退、都市農村交流の推進といった地域課題に対して、木材加工施設を中心とした森林管理計画という空間計画を構想する場合、プロジェクトマネジャーはもちろん、森林施業者、木工職人、IT 技術者といった人的リソースが必要となる。こうしたプレイヤーが欠ける場合には、その時点では違う計画を選択せざるを得ない。逆に、地域に大規模な材木工場が操業している場合には、地域課題群にエネルギー自給という地域課題を追加することも可能となる。このように地域再生は常に地域の「身の丈」でしか成立しないので、具体的に構想し、実践し、プレイヤーを発見し、新たなステージでまた構想するということになる。

その繰り返しとなる。総合政策が実践の知、統合の知という意味には、以上のような事情も含まれている。先進地域の手法がそのまま他の地域には移植できないという事実（「モデル事業の横展開」の困難性）もこのような事情によっている。

構築されたプレイヤーの関係性（各プレイヤーの役割と相互の関係性）は事業スキームと呼ばれている。このとき、全体の機動力をより高めるために、事業スキームを構成するプレイヤーとして新たな組織が編成されることが望ましい。具体的には、まちづくり NPO、中間支援 NPO、事業協同組合、株式会社、協議会などの形態をとるアソシエーション型組織であり、地域に新しい視点や価値を持ち込む役割を果たす。この組織を、「意志や目的を共有する関係者が同乗して地域『空間』を走行する乗り物」の意味で、（まだ一般化した呼称ではないが）ピークルと呼ぶ。この新しいピークルの設計、既存のコミュニティ組織とこのピークルとの結合（図 9）が、地域再生を成功に導くための大きなカギとなることを全国の先進事例が物語っている。

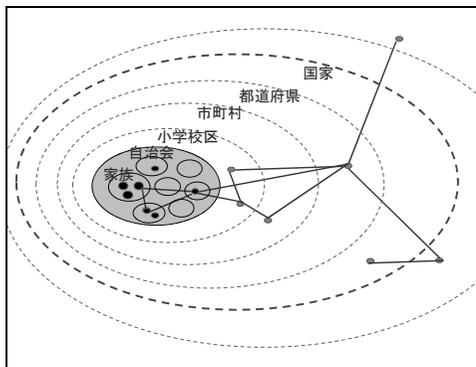


図 9. ピークルとコミュニティの結合

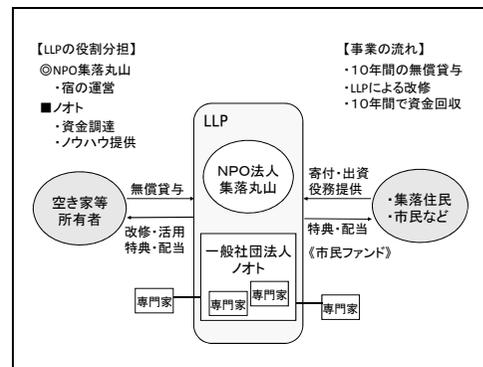


図 10. 集落丸山の事業スキーム

#### 事例（集落丸山）

丸山地区は兵庫県篠山市の谷奥に位置する集落コミュニティである。全 12 戸のうち 7 戸が空き家となっていたことから、うち 3 戸を所有者から借りて再生し、2009 年に、日本の暮らしを展示・体験する古民家の宿（オーベルジュ）を開業した。10 年間の運営は、「NPO 法人集落丸山」と「一般社団法人ノオト」で構成する「LLP（有限責任事業組合）丸山プロジェクト」で実施している。5 世帯 19 人の集落住民全員で構成するコミュニティ組織である「NPO 法人集落丸山」が日常の施設運営を分担し、アソシエーション型の「一般社団法人ノオト」が資金調達と再生ノウハウの提供を分担している（図 10）。

もともと「ノオト」は、地域再生実現のためにコミュニティに不足するリソースを補填する中間支援組織として設計したピークルである。集落コミュニティと結合した LLP もまたピークルと呼んでもよい。空き家の再生活用という空間計画は経営も順調で、耕作放棄地の解消、里山の再

生といった新しい空間計画に進展している。

## 10. まとめ（イノベーション・ボックス）

ここまで、地域課題群の一体的解決を図る総合政策の空間化手法について述べてきた。その空間化は日常原理に立脚したものでなければならない。また、事業スキームの成立は地域のプレイヤーに依存することについても述べた。その他、各節のパーツを組み立て、簡潔に取りまとめたのが表3である。

なお、地域課題群には、マイナスの状況をイーブンの状況に改善する課題解消型の地域課題が設定されがちであるが、ここにマイナスからプラスに振れるような価値創造型の地域課題を加えることが成功のカギとなる（図中の☆印）。例えば、「老朽空き家の撤去」は課題解消型、「老朽空き家の活用」は価値創造型の地域課題である。価値創造に向かうことが、プレイヤーにとって、地域課題群解決の原動力となるからである。また、新たなピークルの設計が成功のカギとなることは前節で述べたとおりである（図中の★印）。

総合政策とは、統合の知であり、実学である。つまりはイノベーションである。

表3. 総合政策のイノベーション・ボックス

地域課題	空間計画	プレイヤー
ここに地域課題を入れる 一体的な解決を目指す ☆プラス指向の課題も入れる	(地域を設定する) 解決策を空間化する	ここにプレイヤーを入れる 役割分担を考える ★ピークルを設計する
Shrink	QOL/Sustainability	Governance

### 事例1（神山町／ワーク・イン・レジデンス）

神山町は、徳島県の中山間地に位置する人口 6,924 人、高齢化率 44%、面積 173km<sup>2</sup>（2010 年国勢調査）のコミュニティである。「人」をコンテンツとしたクリエイティブな田舎づくり、「せいかいのかみやま」づくり、「創造的過疎」による持続可能な地域づくりの理念を掲げ、「ワーク・イン・レジデンス」を地域政策（空間計画）として実施している。活動の中心にしているのは地方政府（徳島県、神山町）ではなく、ピークルたる NPO 法人グリーンバレーである。代表の大南信也氏は、アメリカから郷里の神山町に U ターンし、1991 年から、国際芸術家村、アドプト・プログラム、神山アーティスト・イン・レジデンスなど、その時々で柔軟にフレームワークを組み替え、進化させながら、民間の立場で地域政策（空間計画）を展開してきた。2004 年に NPO 法人グリーンバレーを設立し、2007 年から神山町移住交流支援センターを指定管理者として運営して

いる。

現在展開中の「ワーク・イン・レジデンス」は、町にとって必要な人材を誘致する事業で、IT関係のサテライトオフィス、パン屋、カフェ、レストランなどが次々と開業している。定住移住促進施策としては、地方政府による移住支援金の交付や通学費補助、空き家バンクといった施策が一般的であるが、こうした個別施策に頼らず、NPO 法人が空き家の活用や商店街再生、豊かな自然環境の活用といった地域課題を総合化、空間化することで、地域の将来にとって必要な若者や企業の逆指名を実現している。その結果、2011 年には人口の社会増減（転入-転出）がプラスに転じている。

表 4. 神山町のイノベーション・ボックス

地域課題	空間計画	プレイヤー
人口減少、少子高齢化 空き家等の増加 地域の担い手の育成 ☆商店街再生 ☆創造的過疎	 ワーク・イン・レジデンス 	★NPO 法人グリーンバレー 空き家等の所有者 徳島県・神山町 (有)リビングワールド 三三株式会社など

#### 事例 2（西粟倉村／百年の森構想）

西粟倉村は、岡山県北東部の中山間地に位置する人口 1,684 人、高齢化率 33%、面積 58km<sup>2</sup> (2010 年国勢調査) のコミュニティである。地域の 95% が森林であることから、2008 年に「百年の森林構想」を掲げ、森林再生・産業化に関する地域政策（空間計画）を展開している。活動の中心は、基本合意者を交わした村役場、森林組合（2005 年合併）、株式会社トビムシ（2009 年設立）の 3 社による「百年の森林創造事業」であり、3 者は、それぞれ、森林の一体管理と財務管理、施業管理、資金調達（共有の森ファンド）の役割を分担している。これに株式会社西粟倉・森の学校（2009 年設立、代表：牧大介氏）が地域商社として参画する形となっている。

西粟倉・森の学校は、廃校となった小学校をリノベーションした活動拠点施設である。2010 年には、その近隣でニシアワー製造所（木材加工工場）を操業し、建築内装材、無垢床タイル、間伐材ワリバシなどを製作・販売している。また、2012 年には、同校内に体験ワークショップ用の工作室、家具・雑貨の展示販売店、カフェなどを開店するとともに、森林体験ツアー、米や鹿肉の販売などを行っている。ピークルの設立、事業スキームの構築も含めて、実に高度で周到な総合政策（空間計画）が展開されている。

表 5. 西栗倉村のイノベーション・ボックス

地域課題	空間計画	プレイヤー
合併協議からの離脱 ☆雇用創出・起業支援 森林の保全 ☆都市農村交流	 百年の森林構想 	西栗倉村／森林所有者 美作森林組合 ★(株)トビムシ／出資者 ★(株)西栗倉・森の学校 都市部のリフォーム会社 木工作家など

## 事例 3 (利島村／新たな空間計画への胎動)

利島村は、伊豆諸島に位置する、人口 308 人、高齢化率 23%、面積 4km<sup>2</sup> (2010 年国勢調査) の離島である。島の 8 割が椿林で覆われた美しい島は豊かな海産資源にも恵まれている。自然条件により、外界と隔絶した強固なコミュニティを今も保持しており、地域の主なプレイヤーは村役場、農協、漁協である。小規模なコミュニティであることから、生活機能を支える企業や店舗も地域独占的な営業を行っているものと考えられる。しかし、島民には閉鎖的な身構えはなく、却って開放的な雰囲気がある。島の魅力に引きつけられて、I ターン、U ターンの若者が島に定住し、それぞれの組織で活躍している状況にある。

空間整備に関する現在の地域課題としては、港湾の復旧、公営住宅、汚泥処理施設など従来型の公共施設整備が関心を集めているが、島の主産業である椿産業と漁業を支える後継者確保が切迫した課題となると考えられるため、交流の促進、島の製品のブランド化に繋がるイノベティブな総合政策(空間計画)の実行が重要である。豊かで厳しい自然条件が強固なコミュニティを育む一方で、アソシエーション型のピークルは成立しにくい社会環境であるが、各分野の若手プレイヤーが連携した新たなピークルの建造を期待したい。

表 6. 利島村のイノベーション・ボックス

地域課題	空間計画	プレイヤー
後継者不足 移住の受け入れ ☆都市農村交流 ☆椿油・海産物のブランド化	 (検討中) 	東京島しょ農業協同組合 利島村漁業協同組合 利島村 ★(検討中)

## 事例 4 (篠山市福住／宿場町再生)

福住は、兵庫県篠山市東部に位置する人口 1,584 人、高齢化率 40%、面積 29km<sup>2</sup> (2010 年国勢調査) のコミュニティ(小学校区)である。江戸時代には京街道(古代山陰道)の宿場町として

栄えたが、現在では中心市街地の機能は失われている。2008年には福住まちづくり協議会が設立され、都市農村交流、歴史的町並みの保存と活用、祭や地域活動を通じたコミュニティの活性化を掲げて、様々な活動を展開している。

現在、伝統的建造物群保存地区の指定手続きが進められていることもあって、空き家となった古民家の活用が一気に進展している。活動の中心にいるのは、まちづくり協議会に属する空き家活用グループ（現在、NPO 法人設立準備中）である。これは、まちづくり協議会（小学校区）の内部組織としてのピークルと位置づけられる。代表の麻田馨氏は退職後に福住にUターンし、空き家の活用のほか、地元農産物直販施設建設計画の取りまとめなどの地域政策（空間計画）に取り組んでいる。

地域には、ほかにも伝統食の料理グループ、エリアマネジメント会社などのピークルが設立されたこともあって、空き家活用の活動が一気に加速した。この1年間で、イタリア家庭料理店、吹きガラス工房、ゲストハウス、音響機器工房、伝統食工房の5店が開業し、空き家7棟が活用された。現在もデザイン工房、古家具工房、滞在型体験施設、焼き鳥店など4棟について活用が計画されており、「創造産業と生活機能が集積する新しい宿場町」が形成されつつある。

表 7. 福住のイノベーション・ボックス

地域課題	空間計画	プレイヤー
人口減少、少子高齢化 小学校の保持 空き家等の増加 生活利便施設の確保 ☆町並み保存と活用 ☆特産創造	宿場町の再生 (古民家の活用)	福住まちづくり協議会 福住財産管理組合 福住 2030 プロジェクト ★空き家活用グループ(仮称) ★福楽里(料理グループ) 兵庫県・篠山市 神戸大学農学部 ★ROOT(エリアマネジメント) NPO 法人町なみ屋なみ研究所 一般社団法人ノオト

### 終わりに

以上、「空間」を基軸として、今日的な総合政策のあり方を展望した。地域、コミュニティ、空間、再生といった用語が氾濫し、概念が混乱しているので、これを整理して明確化したいという思惑もある程度達成できたように思う。日常原理、ピークル、イノベーション・ボックスなど実用的で新しい概念も提示できたと思う。敢えて文献の引用は避け、現場での自らの体感に沿った論考とした。また、住宅から国土まで異なるスケールを貫く空間理論の構築を試みたが、成功したとは言えない。この論考をこれからの空間計画研究の出発点としたい。

新しい世界像のために必要となる政治、経済、社会システムの改革についても触れた。実際には、今後も地方分権は遅々として進まず、ローカルな経済圏はグローバル経済に呑み込まれ、市民の参画意識は高まらない状況が続くことも想定される。それでも、ひとつひとつの現場で地域再生の努力、コミュニティ再生とネットワーク化の努力を続けていくしかない。そのことによって、社会状況がまた少し変化するはずだと考えるからである。

#### 参考文献

- 1) 大方潤一郎ほか『都市計画 根底から見なおし新たな挑戦へ』（学芸出版社、2011）
- 2) 喜多俊之『地場産業+デザイン』（学芸出版社、2009）
- 3) 佐々木雅幸『創造都市への挑戦』（岩波書店、2001）
- 4) 神野直彦『地域再生の経済学』（中央公論新社、2002）
- 5) 宮脇淳『創造的政策としての地方分権』（岩波書店、2010）