

ルイス・マンフォードの「地域主義」にみる 「田園都市思想」の「都市」から「地域」へ の展開：新たな「地域計画」像確立のため の視点

竹野, 克己 / TAKENO, Katsumi

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

95

(発行年 / Year)

2025-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第633号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2025-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00031363>

法政大学審査学位論文

ルイス・マンフォードの「地域主義」にみる「田園都市思想」の
「都市」から「地域」への展開
－新たな「地域計画」像確立のための視点－

竹野克己

竹野克己

博士論文「ルイス・マンフォードの「地域主義」にみる「田園都市思想」の「都市」から「地域」への展開－新たな「地域計画」像確立のための視点－目次

はじめに 1

第一章 ルイス・マンフォードの思想基盤 5

1. マンフォードの青年期と「都市」への傾倒 5
 - 1.1 マンフォードの都市論の特徴 5
 - 1.2 マンフォードの生い立ち 6
 - 1.3 パトリック・ゲデスとの出会いと彼の思想 8
2. マンフォードの「都市論」の基礎にあるもの 10
 - 2.1 都市・地域の理想形としてのハウードの「田園都市思想」の受容 10
 - 2.2 ハウードの田園都市思想と「地域主義」 11
 - 2.3 「地域」の特性と国家 13
 - 2.4 「郊外」への視点とその政治的意味 16
3. 共同体の課題としての「土地所有権」 18
 - 3.1 「田園都市思想」と「土地共有論」 18
 - 3.2 「土地共有論」の歴史的経緯 19
 - 3.3 ロバート・オーエンのニューラナークモデル 21
 - 3.4 「地域主義」と土地共有論 22
 - 3.5 マンフォードの土地共有論の源流 25
4. マンフォードの「土地共有論」の意義 28

第二章 ルイス・マンフォードの実務的視座 32

1. はじめに 32
2. 1920年代のアメリカにおける都市を巡る諸問題と「地域計画」 33
 - 2.1 1920年代におけるアメリカの都市問題 33
 - 2.2 「地域計画」とは 35
3. RPAAの活動 36
 - 3.1 ニューヨーク州復興委員会住宅小委員会 36
 - 3.2 ニューヨーク州住宅・地域計画委員会及び「地域計画」像を巡る論争 38
 - 3.3 郊外型住宅地 45
4. 「Regional City (地域都市)」及び「Regionalism (地域主義)」の本質 47

第三章 地域計画とコミュニティ（現代日本での検討） 55

- 1 日本における地域計画 55
 - 1.1 地域計画の前提問題（調整的か統制的か） 55
 - 1.2 地域計画（国土計画）の主体像とその変化 58
- 2 国土利用計画「国土の管理構想」における「地域管理構想」策定制度 63
 - 2.1 「国土の管理構想」と「地域管理構想」 63
 - 2.2 「地域管理構想」のスキーム等 64
- 3 「地域管理構想」の課題 67
- 4 「国土計画」における住民と「地域コミュニティ」の意思の反映 70

第四章「地域計画」の展望 74

- 1 現代日本の国土と「国土計画」 74
 - 1.1 現代日本の「国土計画」の様相 74
 - 1.2 東京一極集中と人口減少・少子高齢化の到来と「土地」の課題 75
- 2 どのような「都市」と「地域」をつくるかー「空間」という課題 78
- 3 土地の所有権と共有についてー「法律」という課題 81
- 4 コミュニティをどう捉えるかー「主体」という課題 83
- 5 政策決定の仕組みをどう構築するかー「計画」という課題 85

おわりに 93

別添資料 95

はじめに

ルイス・マンフォードとは

ルイス・マンフォード (Lewis Mumford 1895-1990) は 20 世紀の期間に亘って、多数の著作・論文等を残したアメリカの著名な文明批評家である。文明批評と言ってもその業績の中心は「都市」のあり方を中心にしたもので、彼自身が持つ膨大な歴史的知識を参照しつつ、進化を遂げていく機械文明のあり方も踏まえながら、同時代的な提言や考察を積極的に行ったところがあった。

その中でも彼は特に 20 世紀初頭において前時代的で劣悪な都市環境の改善と近代化を訴えるとともに、一方で都市の急速な近代化がもたらす各種の機能不全と危険性、つまり社会的側面から警鐘を鳴らした。

また彼は、その活動の中で特に「地域 (region)」を取り上げて、単に物理的な地理的領域、都市計画等上における計画領域を指すだけではなく、彼自身の持つ都市の歴史への深い造詣を背景にして、「コミュニティ」の成立の基礎、ないし与件と看做していた。彼は一連の著作の中で「国家」との対抗概念としての「地域」像や、「コミュニティ」の基礎としての「地域」像を確立させ、「土地所有権」に関する検討等、社会的側面の領域にまで言及した。その意味では、青年期に協働活動を行った RPAA (アメリカ地域計画協会) のメンバーとの実践的活動と、そこから導き出され強化されたマンフォードの思想は、学問的に見て都市計画学や建築学からだけでなく、今後特に社会科学及び人文科学の点からも検討が必要であると思われる。

彼の活動、また思想の源泉は生を受けた大都市ニューヨークでの生活にあり、彼の視点は当時のニューヨークの実像を見つめるところから始まっている。そして彼の青年期における地域・都市計画に係る活発で実践的な活動の中で、彼はまず都市政策と都市計画に関する批評を行うことで後世につながる名声を確実にしたとみなされている。

この彼の青年期における都市政策、地域・都市計画上に係る活動を見てみると、彼自身は厳格な意味でのエンジニアではなかったため、実際のプランニング自体への関与というよりは、むしろ 20 世紀初頭から中盤にかけて台頭しつつあった新しい地域・都市デザインの手法を思想・文明批評的に理論化し、その手法の発展を側面から支援する活動に従事したといえるだろう。そして、その新しい潮流についても全て野放図に礼賛することはなく、彼が「危機的」と考える事柄については強力な批判的論評を加える役割を果たしてきた。

その成果は主として処女作『ユートピアの系譜』(1922) (原題:The Story of Utopia)、またその後の大作『都市の文化』(1938) (原題:The Culture of City)、『歴史の都市・明日の都市』(1961) (原題:The City in History) 等に顕著に表れているが、これらの中で彼は、非常に端的な言い方をすれば、より良い環境の下で全ての人々が貧富の差なく、豊かな生活が享受できる都市の理想像の模索を行い処方箋となるべき提言を掲げている。¹

彼の理想都市像と具体的手法に係る提言の対象は、西洋の都市史と諸文献を参照しつつ、地域・都市の計画手法システム、地域・都市の分析・運営手法（彼の師の一人とも言えるパトリック・ゲデス（Patrick Geddes 1854-1932）の言葉を借りれば「市政学」という言葉が適切だろう。）、と「コミュニティ」の在り方、更に自然環境との距離、社会的教育の手法、ひいては機械文明そのもの等々へと多岐に亘っており、非常に示唆に富むものとなっている。

マンフォードの業績は都市政策・都市計画上の進展において、特に 20 世紀前半から中盤にかけての特に欧米社会に対しては、今でも間違いなく一定以上の影響を及ぼしている。

基本的にマンフォードの業績は欧米社会において広く認められ、とりわけ戦後多くの国では彼の著作が大学の「都市計画」分野において必須の教科書、参考書に採用されることも多かった。これは彼の思想が欧米社会における都市と密接な関係を有する中東、ギリシャ、ローマ、中世の城壁都市といった都市の歴史を踏まえたものであったほか、近現代の欧米各国における都市問題が、これら都市の歴史の延長上にあり、この都市問題の解決を考える上では、彼の歴史的参照を踏まえた思想から学ぶことが非常に有意義であったためであったと思われる。

マンフォードが生涯を通じて主たるテーマとしたのは人間にとっての「都市」のあり方であったといえる。そしてそのベースとなっているのは「市民社会」のあり方を思考することそのものであったともいえ、それゆえ、市民社会の成立と成熟が近代化及び「都市化」と密接な関わりがあった欧米社会においては一層リアリティを持って受け入れられたといえることができるだろう。

ルイス・マンフォードの思想の日本での受容

では日本におけるマンフォードの思想の影響はどのようなものであっただろうか。著作の多くは邦訳がなされ、都市計画分野ではよく知られている名前ではあるものの、「田園都市（Garden City）」のエベネザー・ハワード（Ebenezer Howard 1850-1928）や、「ユルバニズム（Urbanisme）」のル・コルビュジェ（Le Corbusier 1887-1965）程の一般的知名度を有している訳ではない。また名前は知られているとしてもその思想の体系やキーワードについて広く知られた人物ではないように思われる。

それにはいくつかの理由があると思われる、それは先に述べたように彼の思想が欧米における都市の歴史の検討に基礎を置いていること、またその歴史に対しマンフォード自身が新たな定義づけと読み替えを行っていること、加えて「都市」と「市民社会」とを結びつけて論ずる稀有な存在であったこと等があげられよう。現在でこそ、日本における西洋における都市史の研究は大きく進み、マンフォードが今世紀初頭に行った都市や都市史に関する新たな定義づけは、いわば新たな与条件とみなされるようになっているが、それもここ数十年のことであるといっても過言ではなく、マンフォードの思想を日本において援用、参照し思考するという作業は日本においては必ずしも積極的に行われなかったように

思われる。

では、そもそも現代の日本において、マンフォードが問題としたこと、そしてそれを参照することに無理や困難があるのでしょうか。まずマンフォードの著作において日本を含むアジアの都市が参照されている例は少ない。一方で、日本においては「都市」の始まりは7世紀の飛鳥時代にまで遡り、飛鳥京が622年に推計値で5万～6万人の人口を数えていたと推計されるものの、その一方で同時期のクテシフォン²、長安、コンスタンティノポリス、洛陽は既に20万人～50万人もの人口を数えており³、はるかにそれ以前にニネヴェ、バビロン、ローマがその後の盛衰はあるにせよ10万～40万人の人口を数える都市として既に世界史に登場していた。⁴

その意味では初期において同じアジア、特に中国の影響を大きく受けながらも、結果として全く独自で別の歴史を辿った日本の都市は、近現代に至るまでは、マンフォードの著作に登場し、世界の都市史にも共通するような話題を提供することはなかったかもしれない。いわば都市の歴史においても日本は辺境に位置していたということができよう。とはいえ、言うまでもなく近現代における日本は高度に文明が発達し、市民社会の成長もあって世界に類のない、大都市部が連坦する国家を形成するに至った。このことを指すまでもなく、今や世界的に共通する都市の諸問題の解決手法は日本にとっても大いに意義あるものとなっているのは言うまでもないことだろう。

また、マンフォードの思想や活動において特筆すべきこととして、その言及の範囲がいわゆる「都市」の計画「手法」の議論に留まっておらず、個別の場所を問わない共通性を有するということがあげられる。これは本人がエンジニアではなく著述家としての活動を選び、いわゆる工学的な仕事とは距離をとったことに起因していると思われるが、彼はエンジニアと大いに交流しつつ思想を携えて「都市」の変革を語り、彼なりの処方箋をたて、拡大させることを試みた。

もともと「地域」も含めた「都市計画」はエンジニアの専権事項ともなりやすい。現在においてインフラストラクチャーの整備、再開発事業一つとっても、その整備にあたって、経済学的側面は別にして政治学・社会学的検討がなされない風潮があるのは特に技術への信仰の厚い日本においては顕著なものと思われる。

よって、マンフォードの思想を現代の日本に当てはめて検討することは、彼が都市と地域にとって「普遍的なもの」を捉えようとしていた以上、十分に価値あるものといえるだろう。

実際に現代の日本に照らして考えた場合、例えば戦後、地域と都市のあり方は一貫して主要な社会的課題であり続けてきた。

「国富」を可能な限り最大化しようとした戦後の高度経済成長期において、その成長の果実を取り損ねた地域は常に存在してきたし、経済的格差だけでなく、急激な都市化や近代化がもたらした社会的歪みといった現象にも目を向ける必要があった。しかも高度成長期が終わり低成長時代に入っても、採用された政策の成否もあり、都市の経済規模に代表

される経済力、また文化等の発信能力も含めた総体的な都市部と地方との格差は一層激しくなっているといっても過言ではない。確かに都市と地方の所得格差そのものは戦後間もない頃よりは著しく縮小し、エネルギー、交通、その他インフラストラクチャーは国土の隅々にまで張り巡らされた。しかし格差を招く主たる要因でもある都市や地域が発生させる人と産業、文化を呼び寄せる力、すなわち「磁力」というものの差については依然として残されたままである。

加えて 21 世紀に入り、日本は少子高齢化の時代に突入している。都市と地方の格差解消を目指した各種の経済政策に関し、多額の費用をかけたインフラストラクチャーの整備についても、人口は増大し、経済はそれに伴って成長し、その果実が循環され、負債の償還に充てるといった前提の下で掲げられた施策であった。しかしその前提は崩れてしまったのである。そしてこれまでのように、一部成功を見せたかに思えた、繁栄する都市の富といったものが、いくらかの循環過程を経て地方、すなわち国土の隅々までをも潤すといったモデルは破棄せざるを得ない段階に入っている。つまり、都市の「磁力」を地方に向かわせる新たな力、ないし地方において新たな「磁力」を発生させる仕組み、政策的努力が一層必要となっているのである。

ここにおいて、検討すべき政策は多岐に亘り、かつ採るべき選択等は未知の領域に入っていると言ってもいいだろう。同時に個々の政策展開にあたっては、その柱というべき理論的支柱や、前提条件といったものも求められているといえないだろうか。これらの論点はマンフォードが都市と地域を考える上で、最重要と考え問題にした点でもあった。

この状況を踏まえ、本稿ではまず、マンフォードの思想、業績に着目し、彼の思想のうち、現代日本においても意義あると思われる柱を見立て、それを現代日本の状況に参照、検討することを試みる。具体的には、彼が青年期、実務的活動として注力した、イギリスのエベネザー・ハワードに始まる田園都市思想とその中でも重要な論点となる土地共有化への志向、そして仲間とともに行った具体的なアメリカへの移植作業と地域計画的展開の意義について検討してみたい。

その上で、彼の思想を現代日本において援用した場合、現在の政府による施策展開において参考にし得る部分を検討し論じることとしたい。

¹ 例えば、マンフォードの『都市の文化』執筆当時、すなわち 1920～1930 年代にかけてのアメリカにおいては「都市化」のもたらす弊害は現在以上に克服すべき切実な主題であり課題であった。(本稿第 2 章参照)

² イラクのバグダッド南東チグリス川東岸に位置した。

³ ターシャス・チャンドラー (Tertius Chandler) の 1987 年における推計値に基づく

⁴ イアン・モリス (Ian Morris 1960～) 歴史学者 スタンフォード大学教授による推計値に基づく

第一章 ルイス・マンフォードの思想基盤

1. マンフォードの青年期と「都市」への傾倒

1.1 マンフォードの都市論の特徴

マンフォードの唱える「都市論」とはどのようなものであったのだろうか。彼の活動期間は非常に長期であったことも相まって、その全体像は歴史や文明論も含んで非常に膨大なものとなり、本稿で全てを網羅することはできない。しかしながら、特に生涯の思想を貫く基礎を形作った初期の実際の彼の活動を年代記的に追うこと、また彼の長い活動から導き出され、その思想に貫かれる主要なエッセンスを抽出することで、少しでもその一端に触れることを試みたい。その際には彼が記したテキストそのものにも触れることも重要となる。

彼の著述家としての名前を広く世に広めた 1938 年の著作『都市の文化』の序説冒頭で、彼は都市への視点を端的に述べた形で以下のように述べている。

「都市とは歴史をみるとわかるように、コミュニティの権力と文化の最大の集中点である。それは生活のもろもろの発散光源が、社会的な影響と重要性の両者の利点をもって、焦点に集まる場所なのである。」

(マンフォード 1938=1974: 3)

一般的な都市論における「都市」の定義づけと趣が異なる点は、機能の面から捉えるのではなく、文明史的視点とともに、その発せられている現象及び力学を捉えようとしていることであろう。その要点がこのテキストからは見て取れる。そして「都市」を力学の「集中点」、光の「焦点」とみなすことは、特に執筆当時の 20 世紀前半においては、特筆すべきものであり、終始一貫として彼の活動上、思想の根幹を貫くものであった。さらにもう少し具体的に見ていくとマンフォードは人類史に遡って都市の由来を解説している。

「都市の最初の芽生えは、巡礼の目的地となる儀式的集まりの場、すなわち自然的有利さに加えて、「靈的」で超自然的な力、普通の生活過程より高い力や大きい永続性や広い宇宙的意味をもつ力を集めているゆえに、家族や部族の集団が季節ごとに引戻される場所にあった。」

(マンフォード, 1961=1969: 83 下段)

つまり、洞窟などの遺跡から、古代文明における「場」とそこに設置された像や絵画の意味を説明し、都市の根源をこのような「場」に見出している。そして歴史的に見た場合、技術の進化、労働の変化をもたらす文明の発展は、生活の時間軸と空間のあり方を規定してきたこと、その発展の前提として、文明は都市という空間から発生し、都市はその

交流起点であるとみなしていた。すなわち都市は単に建造物の寄せ集めではなく、一つの「磁力」を伴った存在として成立していたとするのである。そして、時代の進化と共にその傾向は一層強化されていき、都市は人間の生を享受し、その活動の可能性を最大化する場となり得るとしていた。

このような検討の中で、マンフォードにおいては「中世都市」を何点かの理由から一つの理想として捉えていた。一つには、都市と農村とのバランス・共存関係が構築されていたことである。(木原 1984:73) 都市住民が食糧基地たる農村をいかに身近なものとして感じられるか、都市と農村の平衡が保たれているかは文明全体に必要な不可欠な要素である。もう一つとしては人間関係の緊密さであり(木原 1984:74)、特に協働的生活の代表者、基盤としてギルド(職能的自治集団)の効用が存在していたことをあげる。これは経済的な独占集団としての役割の他に、低所得者や失業者に対する職業斡旋機関等、相互扶助的機能の役割を担っていたことに代表されよう。更なる理由としては、有機的な都市プランニング及び市民的施設の配置である。(木原 1984:80) 無意識的であったにせよ、元来の土地の大きな改変を伴わない形で、決して直線系統でない道路体系が導入され、時代の変化とともにその沿道に城館、聖堂、礼拝堂、修道院、シティホールといった施設が配置された。地区の教会と共に地域的な近隣の住単位が生まれゲマインシャフトとゲゼルシャフト双方の発展の基礎となり、このことは先に挙げた農村への意識と人間関係の緊密さを増大させる功もあったのである。これは後のバロック時代の都市では見られない特徴であった。

「十五世紀までの中世都市でギルドが演じた大きな作用は、労働とりわけ手仕事の地位の全般的向上を示しており、これはまた、おおむね教会の果たした大きな業績のひとつであった。(略) その住民の大多数が自由市民であり、相並んで同格に働き、奴隷のような下積み階級をもたないことを誇りとした都市は、繰り返して言うが、都市の歴史において新しい事実であったのである。」

(マンフォード, 1961=1969: 253 下段)

この「中世都市」の理想化において重要なことは、マンフォードが都市の機能から見ていたのではなく、人間活動、特に教会由来によるギルドの自治機能を中心とした社会的・政治的側面が都市的機能にもたらした側面に着目していたことである。マンフォードの執筆当時は未だ「中世」のイメージが暗いものであったにも関わらず、教会も含めたギルドの機能を一般的な経済活動を超えたものとして捉えたことはマンフォードの重要な功績と言ってよいだろう。

1.2 マンフォードの生い立ち

マンフォードは、1895年ニューヨークにドイツ系移民の子として私生児という形で生まれ

ている。幼年期においては祖父とのマンハッタン散歩を習慣とする等、都市生活を享受しながら育った。1912年に高校卒業後彼は、昼間に新聞社等で仕事をしつつニューヨーク・シティ・カレッジ（市立大学）の夜間部に入学するが、肺結核にかかり卒業はならなかった。その後第一次大戦に入り、病気のこともあって召集からは一旦は避けられたものの、後に従軍し、最新の技術への興味から海軍の無線技師を務めるが、除隊後は若年時からの政治学・心理学・哲学への興味もあって作家として自立する志向を固めていた。結局、生涯を通じ、マンフォードは何の学位も得ず、また「ゼネラリスト」、—「著作家（ライター）」としての道を歩むのであるが、除隊後の彼は生活の糧を求めて様々な仕事に就いている。（木原1984:20）

その中では、急進的な政治雑誌「ダイアル」(Dial)の編集者となったほか、イギリスに渡って、まだ学問的に未確立の状態であった社会学会の機関誌編集に従事し、アメリカに戻ってからいくつかの雑誌の編集にも従事した。（木原1984:22）そして自らもその中で多くの論文、書評を執筆した。執筆された内容としては、技術論、アメリカの歴史や文明論、そして都市論、建築論と多分野に及ぶが、多方面への関心の一方で、いかに執筆者としての手ごたえと外部からの評価を獲得するか、いわば鉅脈を当てるような修行と模索の期間を過ごしたと捉えることができよう。その多方面に亘る関心の中でも彼は文明社会の成り立ちにおける都市の役割についての思考について傾倒を深めていった。

その後、マンフォードは自身の活動において飛躍する機会を与えたメンバーとの出会いを果たすこととなる。マンフォードは第一次大戦の海軍従軍から帰り、後述するパトリック・ゲデスとの交流が始まって以後、「都市」に関する造詣を深めながらも、職を転々とする中で様々な職に就き、将来への模索を続けていた。そのような中、1918年「アメリカ建築家協会（JAIA）誌」主催の住宅コンペに応募し、落選したとはいえ、同誌の編集長であったチャールズ・ハリス・ウィテカー（Charles Harris Whitaker 1872-1938）と協会で知遇を得る機会を得た。その後JAIAの編集秘書となって、「協会のすべての会合に出席し、都市計画や建築の世界に具体的に関わりを持つにいた」（木原1984:103）り、実務への接点が開いたのであった。

このJAIAを通じて当時、理想主義的な思想を掲げていたベントン・マッコイ（Benton MacKaye 1879-1975）、クラレンス・ステイン（Clarence Stein 1882-1975）、ヘンリー・ライト（Henry Wright 1878-1936）といった、建築家、都市計画家との協働作業が始まっていく。

この具体的な協働活動の内容は次章で述べるが、この活動における彼の個人的な功績は、「都市計画」から「地域計画」という概念が拡大していたこの時期において、新しい「地域計画」像の啓蒙と普及に係る様々な活動に携わり、エベネザー・ハワード（Ebenezer Howard 1850-1928）の「田園都市」の理想をアメリカにおいて具現化しようと力を尽くしたことにある。この中でマンフォード自身は決してプロフェッショナルなエンジニアではなかったものの、建築家や都市計画家といった専門家間の連携、協調を図る

プラットフォームとして 1923 年に設立されたアメリカ地域計画協会 (RPAA : Regional Planning Association of America) を舞台として、ジャーナリスト、不動産業者、政治家に至るまで様々な立場の人々と交流し、彼の活動の源泉としてきた。そして RPAA としての活動が終わった後も一人の著述家として「都市」の有り様に関する思索を深めていくのである。

1.3 パトリック・ゲデスとの出会いと彼の思想

青年期、職を転々としていたマンフォードが出会い、大きな影響を受けたのがパトリック・ゲデス (Patrick Geddes 1854-1932) の著作であった。具体的に彼はニューヨーク・シティ・カレッジ在学中、ゲデスの 1890 年における著作である『性の進化』¹ (Geddes, Patrick “*The evolution of sex*”) に出会ったのであった。

このゲデスとはどのような人物であり、特に「都市」に対しどのような思想を持っていたのであろうか。概略を追ってみたい。

ゲデスはイギリス・スコットランドに生まれ、元々は生物学、植物学を学んでいたが、その後は社会学に接し、生態としての「都市」への関心から都市の社会学的調査に関わり、30 代以後は一貫として「都市」の分野を対象にするゼネラリストを志向し始めた。以後彼の関心はほぼ完全に「都市」に移行し、1910 年代からはアイルランドやインド、エルサレム、パレスチナ、キプロス等で都市計画の業務に携わっている。

ゲデスの「都市」への視点は独特なものであったといえる。ごく簡単に整理すれば、まず都市の成り立ちについて、その歴史を踏まえ、まさに「生物学」的視点を持って積層的、包括的に捉え、将来の成長と拡大の可能性、そしてその課題を明らかにしようとした。「都市」がまさに生物的原理を有している、と考えていたのである。その際、無秩序な都市部の拡大が、都市部の連坦状況 (コナベーション: conurbation) をもたらしており、都市単体ではなく、広がりを持った領域、すなわち「地域 (region)」として観察すること、捉えることの重要性を説いた。(ゲデス 1915=2015:72) そして地域において都市が連坦する状況、すなわちそれは農村を侵食することに他ならないが、逆に農村が都市を侵食する可能性にもつながり、非計画的な諸要素が都市に侵入するといった非合理的な面が浮上するという視点をもたらした。(大月 2011:76) そして都市の成立と発展に係る一つひとつの諸要素を客観的に明らかにし、それらをコントロール化に置くべきこと、よって住宅、工場、公園・緑地、都市施設 (交通施設) 等の配置は、これまでと異なった新しい方式、法則によって行うべきことの必要性を説いた。

この新しい方式とは、具体的には都市の成り立ち (すなわち「歴史的・積層的」視点をもって観察するということ) の重視と、コナベーションに至る都市の「拡大原則」の発見、予測手段確立のためのデータの活用等といった点である。これらは現代の都市計画理論、また環境を重視する視点にも通じる考え方であり、現代からの再評価の対象であるとともに、当時としても画期的な考え方であった。(大月 2011:74) まさに「広域都市計画

(Regional Planning) 論の元祖といってもよい」(大月 2011:73) ののである。

ゲデスは以上のような考え方を「市政学(都市学)」と称し、1915年の著書『進化する都市－都市計画運動と市政学への入門』(Geddes, Patrick *"Cities in evolution : an introduction to the town planning movement and to the study of civics"* (1915) London : Williams) にまとめ、その確立を目指した。先に挙げた『性の進化』とともにこれを目にした若きマンフォードは、1917年、彼はゲデスに手紙を送り、半ば師弟関係のような交流が開始されたのである。(木原 1984:65)

当初マンフォードによるゲデスへの主な関心はその博識さ及びゼネラリストとしての姿勢そのものにあっただと思われる。このことについてマンフォードとゲデスとの約20年弱の書簡集を編集した Frank G. Novark, Jr. は以下のように述べている。

「(マンフォードが当時強い関心を抱いていた) アメリカの芸術と文化は、都市の歴史と西洋文明における技術開発、そして最終的には先史時代から現在に至るまでの人間の精神の進化と文化表現を含む、より広い分野に広がっていた。若いマンフォードが非常に刺激的であると感じたゲデス派の考え方や見通しと同じくらい重要なのは、知的職業のモデルとしてのマスターの役割であった。この例はマンフォードにインスピレーションを与え、幅広いアプローチ、「大胆な反乱」のスタイル、そして彼独自のキャリアを発展させた。」(Novark 1995: 4)

つまり早くから知的に多方面への関心を持っていたマンフォードにとって、ゲデスは自身が目指すべきスタイルの全てを兼ね備えていたということであろう。ゲデスはこの最初の手紙の返事の際に、まず自分の「生まれた街について徹底的に調査を行う」よう助言を与えたとされている。(木原 1984:65)

このように始まったゲデスとの交流を通じ、当初、マンフォードはゲデスの下で仕事をしたいと申し出て、最終的に実現はしなかったものの、ゲデスはマンフォードを助手として採用しようとしたほか、その後マンフォードがアメリカにおいて地域計画の実務に携わるようになって、ゲデスの意見を求めるといった関係が、ゲデスが亡くなるまで続くのである。更に言えば、ゲデスは性格的には外交的、マンフォードは内向的であり、仕事の方法論を巡って最終的にマンフォードとゲデスとの考え方に溝ができ、無理難題をもたらされ、二人の間に距離が生じることもあったとされているが、マンフォードからゲデスへの尊敬の念自体は終生変わることなく、マンフォードは自らの人生の最終盤において出版した自伝においてもゲデスの悪評は決して掲載しようとはしなかった。

こうして、都市への視点のみならず、人生の方向性についてもマンフォードはゲデスより大きな影響を受けた訳だが、先に記した、都市を機能の面から捉えるのではなく、文明史的視点とともに、その発せられている現象及び力学を捉えようとするマンフォードの特徴的な視点は、ゲデス由来のものであったのは言うまでもない。²

2. マンフォードの「都市論」の基礎にあるもの

2.1 都市・地域の理想形としてのハウードの「田園都市思想」の受容

マンフォードにとって、ゲデスとの交流によって得たものは多いが、大きな関心を抱いたのは、ゲデスの著作『進化する都市』に記載のある「田園都市思想（運動）」の存在であった。マンフォードは青年期、イギリスの社会学会誌の編集に携わるなど既に文筆・評論活動を始めていたが、その関心は生物学、及び都市に関する関心を包含する社会構造改良への関心にあり、まさに都市に関する課題を動的、社会的に解決しようとする「田園都市思想」に強く興味を抱いたのも当然であっただろう。

そして1916年までにはハウードの著作『明日：真の改革への平和な道』（初版1898年、改訂版『明日の田園都市』1902年発刊）の内容に精通していたとみられている。（Wojtowicz 1996:15）

ゲデスの『進化する都市』では以下のように、「田園都市思想」とハウードの活動の意義について評価がなされている。

「現実に立脚した、しかももっとも公平な形態としての社会的理想主義記述はエベネザー・ハウード氏の有名なユートピア—われわれはそれを『田園都市』と呼んで差し支えない—のなかで殊に強い印象を与えている。この著名な本は今や始まりつつある工業時代の都市について記述しており、それは電気、衛生、技術および能率のよい美しい町づくりと関連する田園の開発、それに特にこの本のメインテーマとして主張されている社会的協力と効力を発揮する善意の相応する高揚に特徴づけられる新技術の秩序である。」

（ゲデス 1915=2015:167 下）

良く知られている事項ではあるが、改めてハウードと彼由来の「田園都市思想」の概要について改めて触れておきたい。

ハウードは1850年にロンドンで生まれている。小店主の息子であり決して恵まれた環境の下で育った訳ではなかったようであるが、21歳の時に新天地を求めて渡米し、農業にも従事したが、気質的には向いていなかった。1876年には再びロンドンに戻るが、元々速記者としての技術を身に着けていたこともあって渡米中の1年間、また帰国後は速記者として生計をたてていた。1880年代のロンドンは大都市問題を抱え、数は少なくなったとはいえスラムも依然残っており、対処療法を行う段階から社会的改良が期待される段階にあった。（ハウード 1965=2016:21）そんな最中にハウードは一市井の事業者として「田園都市思想」の展開を図ろうとするのである。

彼の「田園都市思想」の価値と要点は、ロンドンを始めとして発生していた大都市問題の解決を図るために、①都市と農村の長所の結合、②土地の公有、③人口規模の制限、

④開発利益のコミュニティへの還元、⑤自足性（職住接近）の構想、⑥住民の自由結合権利の享受できるシステムの構築というところにある。これらのポイントは現代の日本でも広く知られている事項であろう。

ではハワードの発想の源はどこにあったのだろうか。『明日の田園都市』の1951年版に序文を寄せたフレデリック・オズボーン（Frederic James Osborn 1885-1978）と、2016年の新日本語訳版を訳した山形浩生（やまがた・ひろお 1964～）はいくつかの説明を行っている。うち一つはハワード自身の信仰の面からである。彼は非国教会派³、かつ総じて穏健改革派の集会によく参加しており、彼らが課題とする貧困や土地の窮乏等の都市的な課題について身近に接する場所にいたということがあげられる。（ハワード 1965=2016:266）

また山形はコミュニティによる土地の所有と、美しい広々とした市街地と農地が登場するエドワード・ベラミー（Edward Bellamy 1850-1898）⁴による小説「顧みれば」における社会主義的コミュニティの理想主義からの影響をあげている。（ハワード 1965=2016:267）（但し山形によれば、ハワードはベラミーについては独裁色が強いとしては後にすぐに捨て去ったとしている。）更にピョートル・アレクセイヴィチ・クロポトキン（Aleksjejevich Kropotkin 1842-1921）⁵の「工業村」における工場の大都市からの分散型のビジョン、植民地構築の際の最新都市設計理論の影響も見られるという。（ハワード 1965=2016:267）画期的だったことは、この「田園都市論」がいわゆる「都市設計理論」の範疇を超えていたことであろう。もちろん「都市」と「農村」が一体となって、豊かで美しいオープンスペースのもと生活できる環境づくりというのが重要ではあるものの、それだけでなく、またありきたりな「郊外開発の手法」に留めることなく、地域の自立を促すための財政や経営方法論を確立させ、コミュニティ論の域まで高めたこと、すなわち「その背後にある経済システムと社会行政構造に圧倒的な重点が置かれて」（ハワード 1965=2016:268）おり、それはつまり、「都市を規定するのが物理的な構造よりは、経済であり社会構造であって、物理形態はむしろそれを反映するものだというハワードの指摘は実に先駆的なもの」（ハワード 1965=2016:268）だったのである。

さらに言えば「田園都市思想」は、経済システムと社会行政構造の改良に重点を置き、解決策を示しているからこそ、いわゆる「都市論」の域に留まらず、マンフォードはより広範囲な「地域計画論」としての解釈が展開可能であったといえることができる。

2.2 ハワードの田園都市思想と「地域主義」

彼の思想の中で「田園都市思想」はその都市論の中でも支柱となるような位置づけとなっており、それは生涯を通じて一貫したものであった。しかもそれは思想を受容する際（つまり若きマンフォード）の原体験がそれだけ強かったということの意味している。

先に述べたように、海軍従軍後、ゲデスとの交流が開始される直前の1917年頃から、編集者ウィテカーとの出会いがあり、JAIAの編集秘書となるまでの1918年にかけて、彼は

仕事を転々とする状況にあった。将来的には著述業として身を立てたいと考えていた彼がそのような中で出会った一つの仕事が、衣料業界における労使共同仲裁委員会の調査担当者という職であった。(Miller 1989:79) この調査の目的は、労働組合と雇用主の両方がそれまでに結んだ労働協約の条項を厳守していたかを調査することであった。その頃のニューヨークの衣料品産業はマンハッタンの中心部に密集しており、それぞれの小さい店舗に多くの従業員が働き、トラックの音、買い手の叫び声、ミシンの音といった騒音にあふれていた。このような騒音は街の活気を表したものともいえるが、労働環境としては決して恵まれたものとはいえなかったであろう。

マンフォードは調査対象となった400もの店舗に調査の予約を入れ、地区内の店舗を訪問して調査票の配布と回収を行うと同時に組合本部も訪問する等、激務をこなした。この際に小さな報告書をまとめたのだが、それは「縫製産業の地理的分布 (The Geographic Distribution of the Garment Industry)」と題されたもので労使共同の地域分権を行い、業界の改革案を示したものであった。(Miller 1989:80) ⁶

この報告書の中で彼は、家賃、税金、賃金が高いマンハッタンの中心で事業を続ける代わりに、地域毎に設けられたそのセンターが組合形式をとり、地域毎に事業を行うということを訴えている。(Miller 1989:80) つまりトラックを始めとする交通の渋滞、人口の過密解消を狙ったものであった。この小さい報告書はマンフォードが過密都市の解決策として「地域」に重点を置き、分散されたシステムとしての「田園都市思想」につながる思想に関心があったことを示している。

その後、彼はこのような問題意識を一業界の課題解決に留まらず、ニューヨーク大都市圏全体の課題解決に適用できないか、一冊の書籍発行に相当する調査報告ができないか考えていたようである。(Miller 1989:81) そこでニューヨークという都市を形成した「生態的」原理を学ぶ必要性を感じて、地理学会に入会したり、コロンビア大学の地理学コース、シティ・カレッジの地質学のコースを受講したりしている。(Miller 1989:81)

また、地理学会では多くの図書に触れる中で、フランスの地域主義者シャルル・ブラン (Charles Blanc 1813-1882) のグループ (フランス地域主義連盟) の考え方、すなわち行政、司法、経済、文化生活を基盤にした地方制の確立、及び土壌、気候、植生、動物の生態、産業、歴史的伝統といった制度が地方分権戦略の鍵を握るといった「地域主義」の思考に触れている。(Miller 1989:81)

このフランスの「地域主義」の起源を辿ってみると、逆説的なことではあるが、フランスが強力な統一国家、強い中央集権体制であったことに起因している。フランス革命におけるジャコバン主義の台頭によって、政治指導面においては、民衆運動や農民運動が暴走して秩序を乱すことを警戒し、これらの自律性を認めず、中央集権的な革命政府のもとに、県知事の中央任命制が導入されかつその後も固定化されていた。

このような動きに対して地方分権の主張が繰り返されてきており、1865年にはナンシープログラムという在野による憲章が表明されている。これは地域主義の名称は使って

いないものの内容的にはフランス最初の地域主義的な憲章といわれている。内容としてはコミューン（市町村）をより強くすること、カントン（小郡）に活気を与える事、県の範囲を広げること、国家と地方公共団体の権限を適当に配分すること等の実現を提唱するものであった。（野澤 1987:70）

19 世紀末南仏のラングドッグや西部のブルターニュ地方で発展した地域主義運動は 1900 年になってシャルル・ブランによって結成された「フランス地域主義連盟」に統合され、連盟の憲章はナンシープログラムが参考にされ、行政的、経済的、知的などそれぞれの点で地域の分権を主張するものであった。（野澤 1987:70）

これらの主張の背景には 19 世紀後半にパリ地域の人口が急速に増加し、逆に地方では減少し始め、中央集権体制は地方エネルギーや地方の生活を窒息させるものと考えられたことも背景にあった。（野澤 1987:70）

またマンフォードは「地域主義」に触れつつ大学で地質調査を行うことで、マンハッタンの地形スケッチを作成し、その発展の基礎となる地理的条件を把握しようともしている。（Miller 1989:81）そもそも「地域主義」自体に「田園都市思想」との直接的な関連はないが、社会制度の基礎に「地域」を置くという「地域主義」の考え方はこの時点でマンフォードの思想の中では一つの骨格となっており、「田園都市思想」の受容において大きな影響を与えるものであっただろう。

このような経験の中で、アメリカの都市計画勃興期ともいえるべき 1893 年のシカゴ万博以後、アメリカでは「都市」に関するあらゆる文献の発行が盛んになったものの、「都市の問題をその環境との関連において具体的に記述した人がいないこと（つまりマンフォードが「生態学的歴史」と呼んだもの）、それを試みた人がいないことに気づき」（Miller 1989:84）自らそれを行おうと志したのである。

2.3 「地域」の特性と国家

マンフォードにとって「地域主義」とは政治的に強い意味を持つことは言うまでもなく、加えて地域に共同体の基礎を置きながらも、特定人種の優越でもなく、イデオロギーによる制覇や、国境の確定でもなく、全ての覇権主義から距離を置く考え方として捉えられたことも特筆すべき点であった。そして地理学的条件及び「地域主義」を念頭に置きつつ地域について以下のような考えを導き出している。

「合理的に定義すれば、人間共同体の座は地域である。地域は、地層構造・土壌・地形・排水・気候・動植物生活の原初的な共通条件によって形成された単位領域である」

（マンフォード 1938=1974: 367）

加えて、

「地理的な個体化の単位としての地域とは所与のものであり、文化的個体化の単位としての地域は部分的に人間の意志と目標の意図的な表現である。(略) 人間的地域は地理的・経済的・文化的要素の複合体である。自然のなかには完成品としてはけっして存在せず、また人間の意志と空想の産物だけでもない地域は、これに対応する都市という人工物と同様、総合的な芸術作品なのである。高度に複雑な人間的事実である地域を、統治や経済搾取のような単一の関心に奉仕するよう仕立てられた一方的な領域と混合してはならない。
(マンフォード 1938=1974: 367)

として、地域が人間の意志と目標の意図的な表現対象であること、そして表現対象としての唯一性、崇高性、不可侵性を述べている。

さらに不可侵的な総合的な芸術作品であることを前提として、人間制度と人間関係は比較的短い年数や世代で変化し得ることを捉え、

「原初的地域が設定した固定的な路線のなかで、政治的・文化的形態を効果的な再適応状態に維持しておくこと」
(マンフォード 1938=1974: 368)

とし、原初的な地域、すなわち自然の状態を人間社会のシステムよりもより普遍性を持つ存在として捉えている。そしてこの立場に立ち、人間社会の可変性を前提としたうえで地域をさらに以下のように定義し、国家の消滅までを視野に入れている。

「現存する国家や政治方針が一つとして神聖でも不変でもない。世界の政治地図は絶えず変動しており、極度に不安定で急激な過渡期に出来あがった一時的形式が永久のものであると考えるのはばかげている。(略) したがって、地域のより基本的な配列や地域の地域間的領域や地区への統合をさまたげる局地的行政境界や国境は、しだいに少なくし、ついには消滅させなければならない。このことは政治権力の退化と、指導力と支配力をもった局地的中心地の建設を意味する。しかし、これはまた奉仕国家⁷による地域の緊密な結合と、国民国家の境界をはるかにこえた協力領域の建設をも意味する。」
(マンフォード 1938=1974: 369)

この考え方に基づくと、現実に生きる人々を無視しており、かつ置き去りになってしまっていることも懸念されるが、「地域」を基礎に置く状態ことこそ、人間が社会システム上の制約を受けることなく、いわば「ゼロ地点」から自発的に活動する動機が生まれるとしているのである。そして通信網等科学技術の発達はその自発的活動を十分補ううるとしている。そして人類社会に現れた分化と普遍化の力学、すなわち分配機能を伴う自由で公正な環境のもとでの貿易や流通、通信といったシステム、及び地域に根差した生活の双

方を認めるような政治的枠組の確立を説くのである。

つまりここで問われているテーマは彼の青年期から一貫して追求しているテーマでもあるのだが、生活の基盤としての社会と国家をどのような関係性の中で位置づけるかという点であろう。そしてその答えの一つが「地域」を基盤に置くこと、すなわち「地域主義」を思考の基礎に置くということなのである。加えて、

「総合的技術の慎重な仕事としての地域の再生と再建こそ来たるべき時代の偉大な政治課題である。」

(マンフォード 1938=1974: 351)

と位置付け、『都市の文化』の「地域主義」の説明を行う前段において、マンフォードは「国家」それ自体をまず否定すべき対象と看做している。

「これらのすべての強大な国民国家と、国民という核のまわりに形成された帝国は、根底においては戦争国家である。」

(マンフォード 1938=1974: 352)

「真の共同体と真の地域体は国民国家の境界線とイデオロギー形態には合わないのである。」

(マンフォード 1938=1974: 354)

自らも青年期に従軍体験を持ち、本格的な執筆活動に入った時の2度の世界大戦間の機微な時代背景もあって、同時代的なものとして勃興しつつあった欧米各国における帝国主義的イデオロギーやファシズムの台頭は切迫した国際的な課題でもあった。マンフォードは帝国主義的イデオロギーの強権的で抑圧的政治姿勢に警鐘を鳴らすとともに、強大な「国民国家」は個人や共同体を抑圧するだけで結果としては性質上「戦争国家」に他ならず、真の共同体と真の地域体は国民国家の境界線とイデオロギー形態に合致していない、と規定したのである。

そして、社会全体が退場させられた政治的集団に復帰するために、また改めて抑圧的政治姿勢へ対抗するためには、都市、国家等への権力の集中ではなく、むしろ小さい地域における本来の自然集団、つまり「地域」を前提とした共同体への回帰、若しくはその再定義とその連帯を説くのである。更にそれは決して閉鎖的思考ではないとする。各地の「地域」が相互に呼応し、相互に地域共同体同士が呼応・影響をしあう結合状況が期待され、それは既に現在進行的に生まれつつあるものであって、その状況こそを理想とし、人間生活、共同体、文明の基礎を、国家でなく「地域」に置くべきと主張し、政治的現実への復帰が始まるべきところを「地域」と看做しているのである。(マンフォード 1938=1974: 381)

2.4 「郊外」への視点とその政治的意味

マンフォードの「田園都市思想」の受容について考えた場合、彼独自の多様な視点の中でも注目すべき事項としてもう一つ、「郊外」への視点と体験、そしてその「理想」化といったことも重要な点としてあげられるであろう。なぜなら彼の「郊外」への視点は自らの実体験を伴うものであったからである。青年時「都市」へ深い関心を持つようになった彼が当時続けていたことは、無軌道な形で郊外に膨張を続けるニューヨークを隅々まで歩き回り、徹底的に観察することだった。これはゲデスからの最初の助言である「自分の生まれた街を徹底的に調査せよ」を忠実に守ることでもあった。(木原 1984:65)

当時のニューヨーク、特に彼が青年期に日常的に歩いていたニューヨーク南東部のクイーンズ中部及び北部は当初は樹木の茂った丘や広大な沼地の広がる土地であったが、徐々にニューヨークの都市圏に完全に飲み込まれ、市街地になりつつあった。そのことはマンフォードにしてみれば、ブルックリンが既にそうってしまったように人口過密と環境が悪化する混乱状態のニューヨークがただ無制限に拡大し、しかも破滅していく過程として捉えられたのである。(Miller 1989:79) (ニューヨークの行政区分図については図 1.1 を参照のこと)

図 1.1 ニューヨーク市の行政区分地図

- ① マンハッタン、② ブルックリン、③ クイーンズ、④ ブロンクス、⑤ スタテンアイランド



(Wikipedia より引用)

もともと近代以降、特に欧米社会では「郊外」は理想郷として捉えられてきた。その魅力とは、具体的には都市住民の伝染病への恐怖から身を守る地としての意義や、「郊外」

が持つ開放性といった性質にまで遡る。澄んだ空気と水、騒音からの解放、乗馬や狩り、散策の場としての郊外の魅力はかつての貴族だけが保有し得るものであった。ただし中世の城壁都市から壁が取り去られるようになって、当時における新しい都市計画の概念が導入されると、都市はそのままの形態と膨張性を保ったまま郊外へ拡大し、庶民もこの郊外の土地自体を手に入れることは可能となった。その結果、都市の郊外への拡大が、かえって郊外の魅力を貶めてしまうというパラドックスに陥ることになるのである。マンフォードはこの状態を後年にレイモンド・アンウィン（Raymond Unwin⁸ 1863-1940）の論文「密集からは何も得られない」（1912）を引き合いにして、住居の「密集」と、当時は定説でもあった、効率的で適切な郊外の開発とされていた概念と手法に対し、子供が結局は遊び場として使ってしまう道路や無駄な公共施設を削減するとともに、開けた空間や公園、遊び場を増やし、それらこそを公共財として公有の財産とすることこそ、郊外に住宅地を作ることのメリット、かつての貴族の保有物を庶民にまで拡大させる手法と看破してその手法を礼賛している。（マンフォード 1961=1969:403）

この「郊外」の持つ伝統的価値観に加えて、マンフォードは「郊外」の特性として、「地域主義」と同様に、政治的意味も有していると捉えていた。すなわち「郊外」がもともと小さいながらも充足した社会であり、国家を頂点としたピラミッド型の統治構造に組み込まれておらず、近隣の組織化が促され、自立化した社会であるとみなしていた。（マンフォード 1938=1974: 220）

これは、過剰で絶え間ない流動人口、共同的施設の乏しい大都市とは大きく異なる点である。大都市圏の人口を新しく郊外に迎え入れるにあたって、適切な人口規模の下、また計画的な街区の規模の下、適切な公共的空間の広がる土地に居住させることは、この「郊外」に新しい共同体を産むことであった。マンフォードは郊外における「公民館」機能を例にとり以下のように記す。

「(郊外の新しい共同体は) あらゆる公共の問題について相談し、討論し、協力する場所であった。その目的は地域的集団に主導性や自覚や自律を回復することで、いいかえれば、党派的忠誠や一方的決定や遠隔操作にたいする挑戦でもあった。」

（マンフォード 1961=1969:404）

としている。ここで大事なことは郊外への居住と、よりよい「郊外」の形成とを分けて考えるべきことである。交通機関の発達によって「郊外」への居住自体は進展するが、それ自体からは自然の豊かさや共同体の恵みを楽しむ生活は得られない。言い換えれば「単なる」郊外への居住は、国家を中心とする統治機能の一部が拡大され、その一部を構成するものでしかないということ、ニューヨークの無秩序な拡大を目にしていたマンフォードは体感し、後に理論化する際の礎としていたといえる。

以上のような考え方、つまり「地域」、「郊外」を重視する視点を基礎として、マン

フォードはハワード由来の「田園都市思想」を自らの都市論の柱としたといえるだろう。繰り返しになるが、ハワードの最大の貢献は、都市計画に重要な点が物的条件自体のみならず、背後にある有機的な経済、行政のシステムの構築であることを発見したことであった。もともと経済と行政のシステムは元来有機的な性質を持っており、これはゲデス由来の、都市を「生物的・有機的」に見るという方法論を受け入れていたマンフォードにとっては実に実証的な考えであり、非常に符合するものであったに違いない。

もう一つ、マンフォードが「田園都市思想」を受容するにあたって重要と思われる要素は「協働・共同・協同」性への志向である。このことは「田園都市思想」における「土地所有」の考え方と大きく関連している。

3. 共同体の課題としての「土地所有権」

3.1 「田園都市思想」と「土地共有論」

「協働・共同・協同」性を志向すること、ないしこれらの志向を社会システム（経済・行政システム）の前提とすることは「田園都市思想」のポイントでも触れたことであるが、マンフォードの思想においても非常に重要な位置を占めている。なぜならば「協働・共同・協同」性への志向とは、特に「土地所有」のあり方をどのような形で行うべきかという個々の方法論の選択と大きく関連しているからである。

そもそも「土地」は経済社会の基盤であり、具体的にはその所有や利用のあり方が「共同体」における制度や社会像を左右してきたということは言うまでもない。農産物の生産も、工業製品の生産も「土地」に依拠していたということ、つまり生産及び経済活動の基礎に「土地」が存在しているということである。マンフォードが活動期に入った 20 世紀初頭は既に高度に資本主義が発達した中ではあったが、現在でもそうであるように、経済の基本を「土地」に置くという考え方はより一層適用可能なものであった。

では「田園都市思想」において、「土地」は、どのような制度の下に規定されていたのであろうか。まずその点から明らかにしたい。ハワードの「田園都市」モデルにおける土地の権利関係と管理形態のモデル、原則は以下のようなものであった。

1. 買収された土地は、法律上「責任ある地位の誠実で名誉ある 4 人の紳士に帰属する」（「4 人の紳士」とは「田園都市」のために新しく新設される「新しい自治体」の、住民の選挙によって選出される評議員である。）
2. 「農用地」および「市街地」とも市場賃貸価格で賃貸される。
3. 全ての地代は、土地の受託者である評議員に一旦支払われる。評議員はそれまでの返済、利息分を除いた剰余分を「中央評議会」に渡し、「評議会」は道路、学校、公園の建設・維持のためにこれを使用する。（ここでいう「中央評議会」とは地主的機能と自治体的機能を併せ持つ。）
4. 中央評議会は地代と税金を徴取する役割を住民から付託される。この中央評議会は

田園都市の管理とともに、既存の地方自治体によって行われるような住民サービス等の提供も行う。

(菊池 2004:18-19) の整理に基づく。

これらの原則で明らかにされているようにハワードの「田園都市モデル」においては、土地は私有ではなく、「共有地」とされている点、また併せて住民から徴収される地代（収益）は地域を運営するための資金（道路、公共施設、公園等）に回される点、住民による自治的組織が従来の地方自治体に代わって公共施設の建設と運営、住民サービスまでをも行うといった点が重要な点であろう。

これらの原則が採用されたのにはハワードの慧眼と信念が大きく左右していた。すなわち高い家賃によって都市部の住民を貧困に陥らせているもの、併せて低い地代から貧困を招いていた地方部の農民の状況は、都市部と地方部の地代の設定の考え方にその原因があるとし、さらにその原因として不当に地代を左右していた「不労所得」の存在をあげた。そしてその「不労所得」こそ、社会における余剰であることを看破し、その余剰に相当する分を用いて公共の為に富がまわる新しい社会システムを確立させようとしたのであった。

3.2 「土地共有論」の歴史的経緯

そもそも「土地共有論」とはどのような歴史的経緯を辿っているのでしょうか。改めて「土地共有論」というものの位置づけについて主に法・思想史面から整理しておく必要がある。

古代ローマ時代においては、拡張された領土を帝国が独占的、排他的に経営したことから、奴隷制大農場の時代と称された。これは制度としては「ローマ法型土地所有制度（権）」と称されている。(篠塚 1974:23)

この「ローマ法型土地所有制度（権）」は、土地所有の「自由」と「絶対性」に重きが置かれていたことから、時代の変遷を経てもこの原理は「近代的土地所有制度(権)」の礎となっており、日本も含め、現在もなお最も支配的な土地所有制度の原理となっている。

一方、中世に入り封建領主が発生するに伴って、その権力を背景に、土地所有を通じて農民を支配する際に、必ずしも個々の土地利用の全てに権力を及ぼすのではなく、土地を「保有」しつつもその利用については農民等に委任（委託）するという支配形態がドイツの一部等で登場する。直接的な権力による土地支配でなく、複層的に支配が及ぼされる関係から、これは「ゲルマン法型土地所有制度（権）」と称される。(篠塚 1974:23)

「ゲルマン法型」においては、「ローマ法型」と比較して土地への支配が必ずしも絶対的ではなく、領主から農民への支配の間に共同体等の支配が介され、そこには共同体内のみ適用されるルールが生ずる。よって領主と農民との間に一定の相対性が備わっており、「ローマ法型」に比べ「社会性」を帯びているとされている。(篠塚 1974:7) また以上のような特性から「ローマ法型」では所有権の自由にに基づき土地の「投機性」を保証す

る一方で、「ゲルマン法型」は土地利用者の「生存権」を保証する性質を持つとも解されている。(篠塚 1974:7)

その後、封建社会を経過し 17 世紀の市民革命の時代においては「土地所有権」は、獲得すべき「自由」の象徴であったものの、革命の主役は新興ブルジョワジーであり、彼らによる土地の「囲い込み」が進む一方で農民の「追放」が進むこととなった。(篠塚 1974:50) その結果、実態としては大規模地主による「ローマ法型土地所有制度」が支配的になったといえる。ローマ時代より長期を経て革命の時代を迎えてもなお、その土地所有形態は引き続き「自由」と「絶対性」に重きが置かれ、主たる流れとして存在し続けたと言える。

土地所有制度に大きな変動をもたらされたのは 18 世紀後半の産業革命の進展以後である。土地から追放された多くの農民が工業化に伴い都市へ移動したことで前述のように労働問題が発生したほか、住宅不足も大きな問題となり「ローマ法型土地所有制度」に基づき所有されていた土地の多くが投機対象となり、土地高騰が生じた。これは現代に続く都市問題の萌芽ともいえる現象であろう。

そしてこの段階でドイツの哲学者ヘーゲル (Georg Wilhelm Friedrich Hegel 1770-1831) は、地主等による「大土地所有論」を否定するために、領主制の解体までを視野に入れ自作農主義に基づく「小土地所有論」を掲げた。(篠塚 1974:87) これは個々の農民に土地を保証するという意味では新しいものであったが、理論としては「細分化されたローマ型土地所有制度」の域を出ておらず、この限界を捉えていたカール・マルクス (Karl Marx 1818-1883) は、土地を私人の所有に任せず、(当時として考え得る「公」としての) 国、地方公共団体、組合等が主体となった共同体による「土地公有論」を考え、1844 年の自らの草稿 (メモ) 中に挿入するに至っている。(篠塚 1974:88)

なお、この「土地公有論」に対しては、例えばロバート・オーエン (Robert Owen 1771-1858) による 1798 年スコットランドのニューラナークの紡績貿易工場の買収と、それに連なる劣悪な労働環境や従業員の生活、及び子供達の教育環境改善の成果も大きく影響を与えた。つまりオーウェンは後に「空想的社会主義者」とも評されるものの、「協同社会」の構築を目指した、工場経営者としての品質改良と労務管理に関する実験である。⁹

しかし「土地公有論」自体は必ずしもマルクスに始まった訳ではない。その起源は英国での市民革命期の政策提言「荒蕪地改良に関する提案」(1653)にあるとされ、この提言では、当時の英国に散在していた荒蕪地の改良と有効活用のために荒蕪地の国有を提言している。(椎名 1978:10) 但しこの提案は既存の共同体的所有地に対する勝手な売買から国の利益を守り、国有化された土地から利益を得てその有効活用を図るという趣旨であった。(椎名 1978:12) この例から分かるように「土地公有論」には「共同体的土地公有制度」(いわば「農民への土地提供の性質を有したもの」)のほかに、資本や国権を重視した「ブルジョワ的土地公有制度」(いわば「農民からの土地収奪の性質を有したもの」)

の2つの潮流が現れていたことを踏まえておく必要がある。そして後にこの2つの潮流はそれぞれ「土地共有論」と「土地国有論」として明確に色付けされていくことになる。(椎名 1978:13)

なお1844年におけるマルクスの「土地公有論」では、「土地国有」と「土地共有」との区別はされていない。後に理論化されるマルクスの「プロレタリア独裁」における「土地公有論」とは、「土地共有」から「国有」へと発展した更にその先を見据えた形態であって、そもそもは「共同体的土地公有制度」につながる思想的背景を前提としている。しかしながら仮に「プロレタリア独裁」が成就した場合に、結果としてそれは「ブルジョワ的土地公有制度」に転じかねないという矛盾と危うさを孕んでいた(椎名 1978:75)ということを押さえておかねばならない。

つまり土地共有論の考え方については以下のような幅が存在しているということがいえるだろう。大きく分けると、土地所有の自由と絶対性を重んじる考えである。これは権利を重視する一方、土地を通じた直接的支配が及びやすいという性質を帯びている。もう一つは土地(の所有でなく)利用者の生存権を重視する考えであり、これは土地所有における社会性を重視する考え方であったともいえる。現在、土地所有にあたってはその自由と絶対性を重視する考え方が主流を占めているが、歴史的に見てその自由と絶対性は土地の投機や収奪を起こしやすいシステムであることもまた事実であった。そこで土地所有について社会性を帯びさせるための工夫や新しい思想が登場し、土地の「共有」という概念が登場するのであるが、「共有」の主体が国家か、共同体かによって「共有」のあり方は変質し(その過程では「公有」という概念も登場する。「公有」の概念は時代と論者によって、特に主体のあり方を巡って大きく性質が異なってくるものであり、その性格は曖昧である。)、仮に「共有」の主体が「国家」である場合、社会性を帯びさせるという初期の問題意識が変質し、収奪性が備わることで土地所有における社会性を脅かすという危険性を孕むということも事実であった。そこで国家でなく「共同体」における土地共有のあり方として目指すべき姿は何かということが問題となってくるのである。

3.3 ロバート・オーエンのニューラナークモデル

では、土地共有論の歴史的経緯を踏まえ、マンフォードの「土地共有論」への評価はどのようなものだったのかという点を考えてみたい。マンフォードが田園都市を評価する際に、まず「貢献者」として評価するのは空想社会主義者とも言われ、ハワードもその影響を受けていたと言われる先述のロバート・オーエン(Robert Owen 1771-1858)である。

彼は紡績工場を経営する資本家でもあったが、労働者階級の貧困問題を解決しようと、1798年縁があってスコットランドのニューラナークにおいて紡績工場の支配人となった。工場では技術改良を進める一方で、労働者専用の住宅の整備を図ってその環境を改善し、特に子供向けには専用の学校も整備した。また単に環境の整備だけでなく、原価に近い価格によって販売される商店があり、現在の生協に近いシステムが採用されていた。すなわ

ち今でいうソーシャルビジネス的な工場経営を行っており、ユートピア社会主義、社会改良主義を代表される動きと称されるようになった。

マンフォードは著作の中で以下のようにオーエンを絶賛する。

「ユートピア文学を別にすれば、機械化した動力使用の工場で発達した新しい産業組織形態との関連で、都市成長の核ないしは基本細胞を決定しようという最初の試みがある。オーエンの設計は、十九世紀初期の他のどんな都市形態よりも根本的にすぐれていたばかりでなく、エディンバラやロンドンの新しい上流階級住宅地よりも、計画そのものの一部分として社会生活に欠かせないいくつかの面を備えていた点ですぐれていた。(略) また、彼は恐れずに共同体に都市の便利さと緊密さを与えている。」

(マンフォード 1938=1974:391)

マンフォードは、人間生活を共同体として構想し、かつ住環境と社会像をデザインし、実際に生活を営むことに先鞭をつけたことを評価している。

一方で、オーエンの事業はオーエン自身が「啓蒙的な使用者」(マンフォード 1938=1974:391)であったからこそできたことであり、その限界についても言及すると同時に¹⁰それゆえに、

「十九世紀の末まで、これらすべての計画(筆者注:それまでのユートピア的計画のこと)、夢、指導力はまだひろまっていた。しかし、社会にたいするその実際の効果は現実には皆無だった。この時点である温厚なイギリス人は、創造的思考を麻痺させた専門能力という枠にとらわれずに、『明日』という名の本を出版し、これを『田園都市』として再版した。この本のなかでトーマス・スペンスとヘンリー・ジョージ、オーエンとフーリエとウェイクフィールドとバッキンガムの見解が、いまや完全に独創的で新しい概念、つまり、田園都市ないし調和的な都市環境という概念のなかに注ぎ込まれた。」

(マンフォード 1938=1974:392)

として、それまでの空想社会主義者やユートピア主義者の思想の長所がハワードの「田園都市」においては全て含有され結実しているとして、それを最大限に評価したことにつながったのである。

3.4 「地域主義」と土地共有論

マンフォードの「土地共有論」の視点は、ハワードの「田園都市」におけるそれにほぼ依拠していると言ってもよいのであるが、マンフォードはハワードの思想を追う形、ないしハワードの思想を乗り越えようとする形でマンフォード自身の著作のあらゆる場面に

において「土地共有論」の説明を試みている。その概要を捉えてみたい。

まず、マンフォードの大作『都市の文化』から改めて具体的に見てみる。ここで彼は自身の膨大な都市史的知見を基礎に、主に西洋における都市史への解説と評価を行うとともに、現代（執筆当時のアメリカ）の地域や都市を一つの社会的共同体として捉える中で、都市の課題について一つひとつ論じるといった構成になっている。¹¹

そのためか、日本語版にして600ページ余の書のうち、都市史に関する記述がその半分以上を占めている。

その中で「土地共有論」が主たる主題となるのは、その膨大な歴史に関する記述の後、第5章「文明の地域的構造」からである。

その冒頭で彼は以下のように述べる。

「都市化の勝利といわれてきたものは、ほとんど大部分、現代の集団的思考が可能にしたような社会的・協同的努力の組織的な挫折であった。」

(マンフォード 1938=1974:307)

とし、時代の進展に伴う都市の発展にあたって優先・尊重されてきた「機械的」なるもの（この範囲には具体的な「機械」だけでなく、それが生み出す「機能性」、さらに経済的均衡を破壊する「投機的資本」や、工業化、産業化の進捗とともに発展した「国家」というシステム、及びその他の法律類の制度等も含まれる。）に言及しているが、これらを決して肯定的には捉えてはいない。

そして「機械的」なるものは、工業化や投機的資本によって、人々が生活する基礎としての「土地」と共同体への視点を異次元のものへと押しやっており、社会の再構築のためには、かつて地理的、文化的、歴史的事実の拠り所とされてきた「土地」を改めて再定義し、まずその利用ルールや制度から改めて見直すべきと説く。その際、第一の障害となるのは「個人的土地所有制度」であって、それが経済的、社会的に本来土地から生ずるはずの利益を脅かす存在になったとし、以下のように述べている。

「徹底的な個人主義的土地所有者が障害となって、共同体の明確な必要や利益ともっともよく一致するような永久的使用のために土地を分割することがむずかしいのである。しかし、ある一つの資源の保存が重要であるとしたら、経済的・社会的全体としての地域の保存はいっそう重要である。もし、個人の土地所有者が人間の資源としての土地の最善の利用に反対するとしても、このばあい犠牲にすべきなのは、環境ではなく、無制限の個人的所有権という原理のほうである。」

(マンフォード 1938=1974:330)

そして土地の「所有」よりも維持の概念をより強めた「保有」を高次のものと捉え、

更に個人的な土地「所有」よりも、永続的でかつ機能的割り当てのシステム構築が可能な、地域自治体（地域政府）や特に地域共同体による公的な「保有」こそが、持続的利用を可能とする方法であり、地域共同体での「利用」の保証と厳格な土地利用制限計画が適用されるべきとしている。（マンフォード 1938=1974:330）

さらに、

「つまり、共同体はしだいに多くの土地を所有し、そしてこれを適切な自治体や地域政府の管理下に置かねばならない。」

「土地を所有することによって、共同体は個人的地主の不活発な経済的役割（つまり特権的ないし海賊的な役割）にたよらずにすむであろう。そうなれば社会的組織から直接やってくるすべての価値を地代という形で集めることができるであろう。地域共同体は個人の家や企業組織よりも永続的な実体なので、個人がそれを待ったりそれによって金もうけしきれないような土地の改良を行える。（略）占有と公的所有の分離は、不在所有と不在管理の重大な欠点をさけながら、もっとも融通性に富んだ調整を可能にする。」

「共同所有権という方法によって、共同体生活の要求に沿った土地の機能的割り当てが可能になる。したがって、計画立案は、個人所有者の気紛れではなく、共同体の安定した必要に対処するものとなる。」

（マンフォード 1938=1974:330）

とまで言い切っている。そして彼の「土地共有論」に関する分析は、次章（第6章）の「地域開発政策」に続く。ここでは本稿において先に挙げた「地域主義」からの分析を行っている。先にマンフォードの「地域主義」への傾倒の際に述べた点でもあるが、強大な「国民国家」が根底においては「戦争国家」に他ならないこと（マンフォード 1938=1974:352）、社会全体が政治的集団に復帰するために、すなわち一人一人の意思が自然と政治に反映させられるような民主政体を回復させるためには、都市、国家等への権力の集中ではないということ、むしろ小さい地域における本来の自然集団、より小さな集団、つまり「地域」を前提とした共同体への回帰、若しくは地域における共同体の再定義とその連帯を説いている。（マンフォード 1938=1974:357）

「地域主義」の好例としてマンフォードは欧米社会の芸術分野において地域のオリジナリティを追求した、同じく芸術運動としての「地域主義」と呼ばれた動きが、国際的に影響を与えたことを挙げている。（マンフォード 1938=1974:362）（彼が青年期の活動の中でフランス由来の「地域主義」に影響を受けたことは既に述べた。）生活の足元である地域の美を重視し、それを基盤に置いた詩や絵画の芸術運動的「地域主義」が、国際的に評価され、更に各地の芸術的「地域主義」が相互に呼応し、より高い次元へと発展を遂げたのと同じように、例えば地域共同体内部での芸術と工学間といった異分野・異文化間の連

携、それが高じて相互に地域共同体同士が呼応・影響をしあう結合状況が期待されるとともに、この異分野・異文化間の連携は既に現在進行的に生まれつつあって、その状況こそを理想としているのである。また発刊当時、ニューディール政策のもと開始された特定地域における自然保護運動や、地域課題の解決策としての治水管理策等の分野も、地域に焦点を当てるとともに、地域間呼応の良い好循環が期待され得るものとして、新たな国家像の萌芽と看做していた。(マンフォード 1938=1974:363) そしてこれらの潮流を「祖国」と「指導者」を称える「国民国家」から、共同体の結合とその相互の調整・分配機能を重視した「奉仕国家」への展開と評している。(マンフォード 1938=1974:365)

「土地共有論」への言及は以上のような地域共同体の再定義、地域計画の再構築の重要性とその必要性を説く中で再度なされる。そこで評価の対象となっているのが「田園都市思想」なのである。そして一連の「田園都市」システムのうち、土地が個人の所有に分割されず、共同体に利益が回ることにマンフォードは言及している。(マンフォード 1938=1974:394) そして 1930 年代においてすら、既に本家の英国で制度疲労的停滞感を起こしていたこの「田園都市」システムに対し、エネルギーの分散化や電信といった当時の最新のテクノロジーを活用し、また資本主義の発展に伴う新たな金融システムの投入によってその再生が図られるとしている。そして改めて、これらの前提として各種政治・経済制度が都市や国家ではなく、地域共同体へ向けて再構築されることの必要性を説いているのである。

3.5 マンフォードの土地共有論の源流

マンフォードは以上のような歴史的経緯を念頭に置いたうえで、「田園都市思想」を読み解き、その思想の前提としての「土地共有論」を構築していったのであった。マンフォードの『都市の文化』という著作自体は、1910 年代に活動を開始し各種の執筆活動や政策提言を行ってきたマンフォードの思考と成果の一つの到達点であったといえ、その「土地共有論」への言及についても、同著で掲げた、より良い地域や都市を構築する際の重要な構成要素の一つとして言及されている。しかし、マンフォード自身が具体的にどのような検討と思考を経た後、土地共有論を採用するべきに至ったのか、その過程が必ずしも詳細に記されてはいるわけではない。

そこで、『都市の文化』の発刊から遡ること約 15 年、彼がまだ 20 代の頃に執筆され、古代以来の思想家が、人が生活し活動する場としての理想の都市「ユートピア（理想郷）」をいかに描いたか、その歴史と内容を辿った最初の著作『ユートピアの系譜』（原題：“The Story Utopias”）を辿ってみたい。

そもそも「ユートピア」とは架空世界上や、現世とは異なるところを舞台として、人類が夢見た理想郷を指している。つまり人々にとってそれは「逃避」の対象であったといえるのだが、マンフォードはユートピアを地域と都市再建の手がかりとして、過去の人々が夢見たユートピアがどういった特質をもっているか、そして現代の人間が選択し得るも

のは何かということを中心にしてしている。つまりここで言う「ユートピア」とは理想の共同体像を指し、その探求がテーマとなっている。彼の検討対象はプラトン (Plátōn B.C.427-B.C.347) の「国家」に始まり、トマス・モア (Thomas More 1437-1535) の『ユートピア』、アンドレアエ (Johann Valentin Andreae 1586-1654) の『クリスティアナノポリス』、トマス・カンパネラ (Tommaso Campanella 1568-1639) の『太陽の都』等をその俎上に載せている。但しこれらの文献の多くは「近代的土地所有制度」の確立以前に発刊されているものであり、よってマンフォードがモア、アンドレアエ、カンパネラの評価対象としている事項も、制度そのものに言及するというより、主に家族や労働の在り方を含んだ社会生活形式と、その生活形式の中で必要な公的機能 (施設) の「ユートピア」ぶりに限って言及していると言ってよいだろう。

先述の通り、現在に至る「近代的土地所有制度」の確立は 18 世紀のフランス革命以後において、それまでの中世的秩序が崩壊し、新興ブルジョワジーが領主等から土地所有権を勝ち取った以後となる。そして 18 世紀から 19 世紀には産業革命の進展に伴って農民の地域からの離反と「労働者階級」及び「労働問題」というものが歴史上に初めて発生し、社会的な制度改革の必要性が高まった結果、土地共有制を視野に入れた新しい法や制度の提案を含んだ数多くの「ユートピア」の構想が立ち上がってきた。よって「ユートピアの系譜」において「土地共有論」に言及するマンフォードの検討対象も、この 18 世紀以後のものからとなってくる。マンフォードはここで、土地の共有が他の全ての制度を規定する、というスタイルをとった思想としてトマス・スペンス (Thomas Spence 1750-1814) の「スペンソニア (いくつかの著作での総称)」、そしてヘルツカ (Hertzka Th 1845-1924) の『フリーランド渡航記』、ハリングトン (James Harrington 1611-1652) による『オセアナ』等を挙げている。(マンフォード 1922=2000:127)

この中で、マンフォードが「一定」の評価を与えているように思われるのは、スペンスである。スペンスの思想は 21 世紀に入って、ベーシック・インカム の祖として言及されることも多くなってきたが、「スペンソニア」においては、従前まで土地にまつわる不平等の解消策として唱えられていた、土地所有者に対する課税という考え方から更に踏み込み、

「土地は教区と呼ばれるイングランドの地域共同体の単位ごとに共有とされ、土地を居住・農耕などのために占有する場合には、地代を教区へ払う。この地代が唯一の税金である。ここから公務員の給料など共同体の必要経費が支出される。そしてその後に残る余剰は、(略) 年 4 回、成員間に平等に分配されなくてはならない」

(山森 2009:154) ¹²⁾

としている点にその特徴が表れている。この点につきマンフォードはこの「スペンソニア」の内容とともに、自らの論評は控えめにしつつスペンソニアに記される寓話の引用を

含みつつ、他のユートピアよりも詳しい内容紹介を好意的に行い、その革新性を評価している。(マンフォード 1922=2000:128)

スペンスは、当初自身の理論を「土地共有論」(1775年における講演での表明では「土地公有論」としていたが、この理論は、英国における一連の市民革命(ピューリタン革命:1642~名誉革命:1688)において力を増した新興ブルジョワジーに対し、共同体に帰属しながらも革命の恩恵を受けられなかった農民にとって、ある種必然的なものとして現れたといえる。それまでもトマス・ペイン(Thomas Paine 1737-1809)¹³のように、地代を公的基金のもとに集約・運用するというアイデア等がもたらされていたものの、所有形態については従前のままであって、「ローマ法型土地所有制度」の否定までには至っていない。

一方、スペンスの「土地共有論」の特徴は何よりも、土地所有権を人々の平等な「自然権」であるとして、土地問題を全ての根源に置き、個人の所有でなく共同体、教区の財産とすべきしていたところにある。(マンフォード 1922=2000:127) マルクスの共有の対象が土地だけでなく、住宅を含んだ全ての財産、産業全体と機械までも視野に入れた包括的なものであり、それは「土地公有論」を前提にしたものであったが、スペンスの「土地」を最重視する徹底さは当時においては、ある意味大変過激、かつユニークなものであったに違いない。¹⁴

マンフォードは「ユートピアの系譜」の後半部において、近世以後の「ユートピア」像の変遷について「田園の大邸宅」、「石炭の町」、「メガロポリス」という3つのモデル概念を提示し、この3つの概念の特質を関係づけることによって説明を行っている。(マンフォード 1922=2000:180)

一つずつ見ていくと、まず「田園の大邸宅」とは、領土を巡って領主間の戦争となった時代を経て、山岳地帯の城郭から平地へ降りて大邸宅を築き、芸術のパトロンともなった豊かな新しい領主層のイメージである。次の「石炭の町」とは文字通り産業革命の原動力となった石炭と、それに従事する労働者層を表しており、3つ目の「メガロポリス」とは現代の機能性を象徴している。つまり近代以後の「ユートピア」はこの3つの概念がどのような形で組成されているか、かつその背景にある思想性を突き止めることで説明が可能としている。すなわち「ユートピア」とは「石炭の町」の労働者層の生活に対し、豊かさや文化を兼ね備えた「田園の大邸宅」を用意し、現代の「メガロポリス」の機能性が備えるべきものとして説明が可能であり、これらが「ユートピア」の構成要素と結論付けているのである。(マンフォード 1922=2000:183)

この場合、マンフォードが理想化する「ユートピア」の要件として「土地所有」概念はどのように位置づけられているだろうか。彼は本著の中でもオーエンと彼のニューラナークでの試みを高く評価しているが、「ユートピアの系譜」の中においてはニューラナークにおける土地所有制度自体に触れる記載は乏しい。ニューラナークの共同化の対象は工場や住宅であって、必ずしも土地を対象にしたものではなかったことからそれは当然

であろう。そのため、マンフォードのオーウェンへの主な関心は生活及び機械、産業の共同化にあり、「土地共有」への志向をここから読み取ることは難しい。しかし、「ユートピア」における「土地所有」モデルに限って考えてみれば、先に挙げた本著での記述からマンフォードはスペンスの「土地公有論」に基づく「土地共有制」、すなわち、土地を地域共同体の単位（教区）ごとに共有し、土地を居住・農耕などの目的で専有する場合、共同体に対して唯一の税金としての形としてその使用料を払い、かつ共同体の必要経費が支出され、その後何らかの剰余金を出た場合には、共同体を構成する成員に平等に分配するという方式に最も優位性を感じた、とみなして良いのではないか。

だが、同時にスペンスの「土地共有論」について、マンフォードがオーエン並に手放しの評価を与えなかった理由を考えた場合、『ユートピアの系譜』にも多少の記述があるが、本著執筆当時のマンフォード自身がアメリカにおける共産主義運動とは少し距離をおいており、スペンスによる革命的ともいえるその「観念的な公有論」（椎名 1978:32）とその党派性に課題を感じたからではないかとも推測される。その結果として、多様な「ユートピア」モデルの中から、「土地」「共有」の手法に関するマンフォードの選択の過程に、彼の土地所有権に関する思想と手法の嗜好が表われていると考えられる。

4 マンフォードの「土地共有論」の意義

ここまでマンフォードの思想の基礎と「土地共有論」に対する視点について、特に「土地共有論」については西洋における「土地共有論」の歴史も簡単に辿りながら、その原像について検討を行ってきた。彼が前提としていた問題意識は『ユートピアの起源』及び『都市の文化』の発刊当時の社会状況と強く関連付けられている。つまり 1920～30 年代のアメリカは空前の好景気と投機ブームと 1929 年の大恐慌、1932 年におけるニューディール政策を掲げたルーズベルト政権の誕生と、アメリカにとって屈指の激動期であった。具体的な社会状況を見れば総人口の半数以上が都市部に集中し、そのうちの多くが移民によって構成され、貧困と格差、差別、民族問題等の激化により都市の混沌さは極まっていた。同時期においてその解決を図る学問としてのシカゴ派社会学の勃興が見られたように、都市における様々な課題が噴出した時期であった。また都市の機能面をみると自動車の普及が本格化し、都市の面的拡大、スプロール化が進むと同時に、労働者層は都市の狭隘な住宅に密集して居住し、富裕層は郊外に居住する傾向が一層明らかになったのもこの頃であった。

もともと建国以来、多数の移民の手による開拓によって領土を拡張させてきたアメリカでは、伝統的に土地の所有権は開拓した者自らが有するという原理が優先され、その所有権から発生する諸権利も開拓した者がより保護される傾向にあったことは言うまでもない。つまり「ローマ法型土地所有制度」の傾向が強く、これは土地取引に投機性が伴うことの証でもあった。かつその原理は都市形成の過程においても同様であって、開拓の拠点として資本投下により設けられた小都市を中心にその周辺に新たな農民が流入し、そ

れらが農地や住宅地を形成しその集合体が都市として発展を遂げていった。アメリカでは当初から資本投下と投機が都市形成過程にとって密接不可分の関係であったのである。

更にこれらのアメリカ特有の性質とともに、この時代に新たな加わった要素として環境問題の発生が挙げられる。19世紀末までに広大な西部は開拓し尽くされた後、既に新たなフロンティアは存在せず、20世紀初頭より計画的な資源活用が志向され始め、森林の乱伐を防ぐ法整備や国有林の確保を進める施策の進展が見られたのもこの時期でもあった。

つまり、アメリカの1920～1930年代はアメリカの建国以来の社会構造の問題、移民と民族、貧困と格差、並びに近代化に伴う諸課題が一挙に噴出し、包括的で根底的な社会改革案と自然環境も視野に入れた新たな地域像、社会像の提示が求められていたといえる。

そのような時代背景の中で「田園都市思想」に基づく「土地共有論」はマンフォードが地域・都市に係る真摯な同時代的な回答として行った政策提言の一つであったことは重要である。その具体化は必ずしも成功したとは限らないが、ルーズベルト政権は上記のような諸課題の解決を掲げ、ニューディール政策のうち、地域や都市に係るもの、例えばテネシー川流域開発計画（実施主体としてのTVA/Tennessee Valley Authority）等においては、マンフォードの思想は彼自身や次章で述べる仲間との活動を通じ、フィジカルなものとして真剣に実現を目指そうとされた点は見逃されてはならない。

現代社会の状況に翻って考えてみるとどうであろうか。無論、約1世紀の時を経て社会や制度の有り様は大きく変化しているが、マンフォードが『都市の文化』において記したように、「都市化の勝利」は社会的・共同（体）的努力の「挫折」をもたらしたという認識は間違っていなかったものの、一方で20世紀を通じて「都市化の勝利」が社会的・共同（体）的理想を凌駕し、各種の課題を克服すると半ば信じられてきたのもまた事実であろう。だが「都市化の勝利」は社会の効率化とネットワーク化を進め、その結果世界の距離を大きく縮めたとはいえ、社会的・共同（体）的課題は現在もなお厳然と存在したままである。

以上のような視点に立てば、古来、地理的、文化的、歴史的事実の拠り所とされてきた「土地」を改めて再定義し、まずその利用ルールや制度から改めてその見直しを図るといふマンフォードの根本原理は、現在もなお有効であると思われ、中でも「土地共有論」は、21世紀の現代においても同時代的に対応すべき政策的課題であり、今後の社会的・共同（体）的課題にとって、有効な処方箋ではないかと考えられるのである。

¹ Geddes, Patrick “*The evolution of sex*” (1890) New York, Humboldt 生物の進化について論じたもので人間が受動的ではなく、環境に応ずる形で主体的に進化することを論じている。マンフォードは終生、生物学、進化論に興味を持ち続けた。(Miller, 1989)

² 現在では「都市」を機能面からでなく、社会的に考察することは「都市社会学」として一つの学問分野として確立されている。その一方1920年代において都市問題から「社会

福祉」や「都市計画」の側面を分離し、純粹科学としての都市研究を求めた「シカゴ派」の動きの中で、ゲデスは都市社会学において評価されなくなった。しかし近年ゲデスの都市社会学への貢献について再評価の動きが高まっている。(藤田 2005:4)

³ イギリスにおいて、国教会に属さないプロテスタントの総称 (nonconformists) である。非国教徒は 17 世紀の初め以降、北アメリカ、とくにニューイングランド地方への植民の中核となり、イギリス本国ではピューリタン革命の主要な担い手となった。しかし、社会的・政治的差別を受ける立場であり、国会議員や地方自治体役職などの公職への就任を 1828 年まで禁止されていた。

⁴ アメリカ合衆国の作家、社会主義者、彼は小説の中でユートピア的コミュニティを創作し、アメリカにおける初期社会主義者に影響を与えた。

⁵ ロシアの革命家、政治思想家、地理学者、社会学者、生物学者、近代アナキズムの発展に尽くし、考証的学術研究に基づき、当時一世を風靡した社会進化論やマルクス主義を批判し、相互扶助を中心概念に据えた無政府共産主義を唱えた、

⁶ 業界の改革に向けた報告書であり約 6,000 語で構成されていた。労使共同の地域分権政策を通じて業界を救う大胆な計画を含み、家賃、税金、賃金の全てが高いマンハッタンでなく、組合化された地域センターが、地域ベースにより活動することを推奨していた。これにより、搾取する工場は淘汰され、都市人口のより良い分布がもたらされとしている。(Miller 1989:80)

⁷ 「奉仕国家」については、本章「3.4「地域主義」と土地共有論」参照

⁸ イギリスを代表する都市計画家であり、労働者住宅の改善に力を注いだ。特にエベネザー・ハワードの田園都市理論によって建設された初のガーデンシティであるレッチワースの設計者として知られている。

⁹ ニューラナークでの実践は後世において高く評価され、その施設群は 2001 年世界遺産に登録された。

¹⁰ 「彼らは基礎にある財政と管理の方式では暴君的になることがある」(マンフォード 1938=1974:391)

¹¹ マンフォードの理論の前提には常に地域・都市の再構築には良好な共同体やコミュニティの形成があり、その手法が生涯を通じたテーマであったと言える。それは戦後における大都市行政や「まちづくり」への言及でも同様である。

¹² ここでは「ユートピアの系譜」からの引用を行うと記載が長くなるため、スペンスの思想をより簡潔に表しているものとして参考文献(山森 2009)より引用した。

¹³ イギリス出身のアメリカ合衆国の哲学者、政治活動家、政治理論家、革命思想家。

¹⁴ スペンスは「土地公有論」の主張の過激さから、公刊後、所属団体(学会)から追放されるとともに、その後 2 度投獄されるに至った。

(参考文献)

- 大月敏雄, (2011) 『まちなみ図譜・文献逍遥(其ノ14)『進化する都市』』住宅生産振興財団
- 菊池威, (2004) 『田園都市を解く』技報堂出版
- 木原武一, (1984) 『ルイス・マンフォード』鹿島出版会
- ゲデス, パトリック (1915=2015) 『進化する都市 都市計画運動と市政学への入門』(西村一朗訳) 鹿島出版会
- 椎名重明 (1978) 「I 土地公有思想の歴史的展開」椎名重明ほか『土地公有の史的研究』御茶の水書房
- 野澤秀樹, (1987) 「1986 年度大会特別研究発表－報告・討論の要旨および座長の所見－石原照敏：フランスの地域問題－地域問題と地域主義」人文地理第 39 巻第 1 号 70-84 頁
- ハワード, エベネザー (1965=2016) 『明日の田園都市』(山形浩生訳) 鹿島出版会
※原著は 1898 年 *To-Morrow A Peaceful Path to Real Reform* という題名で発表され、1902 年に *Garden City of To-Morrow* の題名で再刊されたもの。
- 藤田弘夫, (2005) 「P.ゲデス都市社会学の展開」哲學 No.114 (2005. 3), 1- 28 頁
- マンフォード, ルイス (1922=2000) 『ユートピアの系譜』(関裕三郎訳) 新泉社
- マンフォード, ルイス (1938=1974) 『都市の文化』(生田勉訳) 鹿島出版会
- マンフォード, ルイス (1961=1969) 『歴史の都市 明日の都市』(生田勉訳) 新潮社
- 山森亮 (2009) 『ベーシック・インカム入門』光文社新書
- Miller, Donald L. (1989) *Lewis Mumford A Life*, Grove Press
- Novark, Frank G. Jr (1995) *Lewis Mumford & Patric Geddes The Correspondence*, Routledge
- Wojtowicz, Robert (1996) *Lewis Mumford & American Modernism*, Cambridge University Press

第二章 ルイス・マンフォードの実務的視座

1 はじめに

「著述家」マンフォードにとっての「実務家」

マンフォードの活動は多くの著作群を通じて知られてきた。マンフォード自身も若年期の頃から著述家として自立しようと奮闘してきたのは第一章で述べた通りである。だが実際に著述家として自立して活動を始めるにあたっての大きな契機は、先述した通り、後にアメリカ地域計画協会 (RPAA) を構成する建築家、都市計画家、環境計画家と接点を持ち、実務上の様々なプロジェクトに関わるようになってからであった。博学であり、歴史上の知識にも深く通じていた彼はこれら実務家との接点がなかったとしても、思索上の面において当然それなりの業績を後世に残したであろう。しかしながら、彼が実務家との接点を持つまで描いていた思想の輪郭は、その対象を明確に「都市」を焦点としていた訳でもなく、しかも具体的なプロジェクトとの関連がなかったがゆえに、概念的、理論的なものに傾斜したものであった。¹

周知のとおり、「都市」はフィジカルなものであって概念、理論だけで語ることはできない。都市を新たにつくるとしても、改造するにしても総じて「実務的」であるところの「計画」、「建築」といった具体的な作用が加えられないことには、変化と創造は生じない。しかしマンフォードにおいて実務家と接点を持ったという出来事は、彼の思想に「リアリティ」といった視点をもたらすとともに、プロジェクトを通じて多方面での折衝、交渉経験を積み重ねることに繋がり、その結果、後の著述家としての理論的方向性、及び著作における政治思想的な立ち位置を決定づけるものになったといえる。

先行研究について

本章では、マンフォードの青年期において、様々な実践的諸活動を行った際の同志たち（具体的にはアメリカ地域計画協会 (RPAA)）がその設立目的として追求した「地域計画 (Regional planning)」の実像を明らかにし、その意義を明らかにすることとしたい。

その手法としては、数ある先行研究を基本とし、RPAA とマンフォードとの協働活動、及びマンフォードの思想に大きく影響を与え、彼の思想をより強固なものとしたであろうトピック、年代的系譜を追うこととし、RPAA との交流の端緒や、協働活動の経過と内容につき、事実関係を辿ることとする。

マンフォードと RPAA の活動についての先行研究はこれまでもアメリカや日本でも主に都市計画学、建築学の面から多くの業績がある。

中でも渡辺俊一（東京理科大学名誉教授 1938～2024、建築学者、比較都市計画研究）『アメリカ都市計画とコミュニティ理念』（1977／技法堂出版）は、RPAA の活動の年代的系譜、特に本稿で述べる「地域計画」と郊外住宅地造成計画の立案に係る経緯とその思想的背景について説明している最重要な研究と言える。渡辺は同著の中で RPAA の思想の成立背景について、アメリカ建国以来続いていたコミュニティ概念の確立との関連、すなわち建国初期

の移民コミュニティの成立が、18世紀後半から19世紀にかけての都市改良運動であった「市政改良運動」の源泉となっていたこと、そして後年、本章でも採り上げる RPAA の活動が「市政改良運動」の延長上にあったことを記している。また大事なことは RPAA の掲げた理想が、最終的にはその意に反してそれまでのコミュニティの基盤となっていた既存中産階級の理解を超えた「理想主義」的なものに陥ってしまい、結果として現在に至る地域計画思想の潮流の中では、必ずしも主流とはなり得なかった帰結点までをも説明している。

また渡辺の同著のほかに、RPAA とマンフォードの協働活動時期に多く開催された都市計画関係の各種国際会議と、その主な出席者や議決事項、本章後段で述べるセイジ財団報告書関係者との接点と論争の内容等、アメリカにおける「地域計画」草創期の人的交流について丹念に年代的事実を追ったものとして、秋本福雄（九州大学名誉教授、都市計画学）「イギリス及びアメリカにおける地域計画の誕生」（2006／（社）日本都市計画学会都市計画論文集）がある。これも含め同氏の数多い RPAA 研究の成果は決して見落とすことができないものとなっている。

またアメリカ本国での研究成果は当然ながら更に充実しており、Roy Lubove（アメリカの社会歴史家 1934-1995）の *Community planning in the 1920s*（1963／University of Pittsburgh Press）、Edward K.Spann（アメリカの歴史研究家 1931-2004）の *Designing Modern America*（1996／Ohio State University Press）などは、特に RPAA の活動の通史的な全体像を追うにあたって、国際的に広く評価されている基礎的な研究である。また、マンフォードがニューヨーク市の地域計画を巡ってその計画責任者アダムスと交わした重要な論争については、David A.Johnson（テネシー大学名誉教授、地域計画）の *Regional Planning for Great American Metropolis : NewYork between the World Wars, Two Centuries of American Planning*（1988／Johns Hopkins University Press）に詳しい。

2 1920年代のアメリカにおける都市を巡る諸問題と「地域計画」

2.1 1920年代におけるアメリカの都市問題

アメリカの工業化と生活環境の悪化

まずマンフォードと RPAA の活動の時代背景に触れておきたい。

1920年代までにアメリカでは、都市問題が激化の一途を辿っていた。19世紀末までに西部開拓の時代は終焉を迎え、開拓可能な新たな「フロンティア」は消滅していた。一方、先進工業国としての工業化は比類なきスピードで進行しており、経済は急速に成長していく過程にあった。そして経済成長の担い手として主に欧州各地から押し寄せる移民の数は増大していた。この移民の増大は、それまでの土地保有をある程度保証された未開地開拓の担い手としてではなく、工業における安価な労働力の担い手としての需要が増大した結果であった。その帰結として人種差別と貧困の問題は激化の一途を辿り、移民以外の一般的な都市部への人口流入も含めこれらの社会的矛盾が、都市において集中的に発生していた段階だったのである。（渡辺 1977:39）

当時の都市問題とは端的に言って、未曾有の「生活環境の悪化」ということに集約される。都市人口の増大は直接的には一人当たりの住居スペースの狭小化をもたらす。賃金を得るため都市部に居住を希望しながら、貧困のため行き場のない移民は、既存都市の中の特定区域内において、極めて投機的な業者の建てた狭小な家族用賃貸共同住宅（テネメント）に住むことを余儀なくされていたのである。これらの居住区域からは防災、公衆衛生上の懸念を産み出されたほか、治安状況も悪化して犯罪も多発していた。またそもそも母国語しか会話できず、政治参加もままならない多数の孤独な市民層を産み、貧困を再生させるスラムの発生要因ともなっていた。つまり以前までには想定できなかった社会的、複合的な都市問題の発生を招くこととなったのである。更に解決のための利害調整及びインフラストラクチャー等の社会資本整備については、伝統的に公的セクターの介入を最小限にするというアメリカの建国精神の影響もあり、一部の大資本家、ボスの政治家の手に委ねられ、根本的な解決には程遠い状況を生んでいた。（渡辺 1977:40-42）

「市政改革運動」

この状況に対し、改革の声を上げ、その担い手となったのは都市の事業主、実業家、中産階級であった。その代表的なものとして、1890年代には既に彼らの手による「市政改革運動」が活発になり、各地で政治腐敗撲滅に関する運動が盛んとなった。彼らの指導者は渡欧して近代的制度や技術を持ち帰り、旧弊のボスの政治からの脱却、つまり市政の「非政治化」と「科学化」、「効率化」を図った。そしてスラムを「啓蒙・教化・改善」という福祉事業、モデル住宅地区の形成も含んだ「住宅改善運動」も併せて盛んとなり、それはアメリカにおける近代的都市計画発展の萌芽となったのである。（渡辺 1977:42）

この段階においては、各種の活動が啓蒙的な一部の「市民」によってキリスト教的慈善精神に基づき行われたということを見過ごしてはならないだろう。慈善精神といってもこの「啓蒙的な市民」の活動においては、新しく増大した移民を如何に既存のコミュニティに招き入れるかといった観点からではなく、移民等によって構成される新しいコミュニティから如何に自らのコミュニティを「守るか」といったことに力点が置かれていた。「慈善」とはいいながら、あくまで新しい移民層は「教化、啓蒙」すべき対象として捉えられたのである。（渡辺 1977:51）「市政改革運動」及び「住宅改善運動」は、実際には個人の自由、財産の所有、民主主義といったアメリカの「建国精神」が移民の増大によって脅かされるかもしれない、と考えられた状況下において発展した。つまり拡大・増大していくスラムと移民によって、自らの領域と建国以来のコミュニティが脅かされていくかもしれないという既存中産階級の危機感が根底にあったのである。（渡辺 1977:51）

また、踏まえておくべき重要な点は、この時代のアメリカに限らず、現代ではアメリカ独自の問題とも看做されなくなっているのだが、複雑化した都市問題の利害調整と解決を図るにあたって、貧困を産む格差の問題に関する問題と、土地を始めとする私有財産制度とどう向き合い、どう取り扱うのかという点がクローズアップされたことであった。

そのような状況下において、自らのコミュニティや財産を侵されないためにはどうすべきかといった原理に立った場合、自分や他者の私権を如何にコントロールし、個人とコミュニティの利益を各々バランス良く最大化し、かつ第三者である公的セクターないしコミュニティの介入とその均衡点をどこに置くかという課題が当然重要なものとなってくる。そしてこの点は現在以上に「建国精神」を重んじていた当時のアメリカでは非常に緊張感を伴う課題であった。

それゆえ、建国当初から続いていた都市と地域を巡る自由放任の原則の一定の転換を余儀なくされたという点において、現在に至る倫理的・制度的な基本ルールはこの当時における議論と実践の過程で確立されたと言える。そして倫理的・制度的な基本ルールの策定、特に「都市計画」の分野において RPAA は一つの解を示したと言えるのである。

2.2 「地域計画」とは

様々な要素から構成される「地域計画」

ここで、「地域計画」という言葉の示す辞書的な意味を明らかにしておきたい。

まず、地理的な「領域」から捉えれば、一般的には既存の都市の範囲を拡大し、ある特定の地理的な範囲を対象とすることが一般的といえるだろう。当然、この領域の範囲について、例えば、アメリカ合衆国では「州」、日本においては北海道、東北、関東といった「地方」、そして「都道府県」、また「市町村」といった基礎自治体の範囲、そしてこれらの単位を横断し、自然的特性にも準じた広域的な展開も図られることは言うまでもない。一方、都市内の特定領域（いわば区画内）を対象とした場合においても「地域計画」という言葉は使用される。

また、制度的な面から捉えれば、主に行政上の計画に基づくものが一般的であろう。一個人や一民間企業でも「地域計画」自体の立案は可能だが、それが多くの利害を超え、多大な時間と費用を投じてフィジカルな形での実現を目指すということを前提とすれば、その実現性と信頼度に限界が生じるのは言うまでもない。

では何を「計画」するのかについて言えば、一般的に想像されやすいものは土地の利用計画及びインフラストラクチャーの配置計画であろう。土地利用についてはその地域の属性に基づいて、山林や海岸の利用、農業・工業用地の配置から始まり、また都市部の範囲においては住宅地や商業地、各種公共施設の配置、利用計画といった「都市計画」に属するものも含まれる。更にインフラストラクチャーについていえば、広域的な計画と配置が必要とされる発電設備等のエネルギー関連施設や上下水道等に関わる施設、そして道路、鉄道、空港、港湾設備等の交通施設、工業用団地等の配置が代表的なものといえる。

これらの利用と配置に関わる計画の立案と実施にあたっては、過去、現在、未来における諸要素の動向をどうみるかということによって、その方向性は左右される。例えば人口動向に始まり、第1次から3次（以降）までの産業動向、使用できる予算規模、期間等がその前提条件となるだろう。すなわち伸展させるべき産業分野をどう捉え、あるべき将来の社会構

造をどう描くかという点はその要点となる。そして前提条件とした事項の将来の予測をどのように捉えるかによって、計画像自体も大きく変化する。

付記すべきこととして、近年では、計画域内の自然環境の保全や回復を図り、出来るだけ原型の改変を伴わない形で実現できるか、如何に人間社会との両立を図っていくか、また計画によって建設される各種設備群がコスト等の面からみて将来も建設時と同様の形で維持され得るか、つまり「持続可能性」の観点、あるいは「アセスメント」や「事業評価」といった要素も重要となってきている。このように「地域計画」という言葉の意味は時代と社会状況に応じて変化し、その変化を左右させる要素も決して一義的ではなかったのである。

「地域計画」としての「田園都市」

そして時代の変化とともに考慮すべき「地域計画」を構成する要素と対象範囲は拡大してきた。これは時代や場所を問わず「地域計画」（すなわち「Regional planning」）のあり方を巡って、常に多様な解釈と議論が積み重ねられてきたことに他ならない。そして現代における「地域計画」像の確立にあたっては、本章で採り上げる 1920 年代から 1930 年代にかけてのマンフォードと RPAA による理論構築と各種活動の功績だったとも解釈できる。

この「地域計画」の多様な解釈と議論の積み重ねの過程では、「地域計画」像を巡っての「思想」も多く介在してきた。世界史的に時代を遡れば、「地域計画」はローマ帝政期には既に存在しており、地中海周辺地域における領土拡大とその統治を進める際、物資の一元的な管理・統制を図るために、物資の運搬をスムーズにする軍用道路計画が立案されたこと等が分かっている。（河村 2021）しかしながら時代を辿って 18 世紀以降、近代資本主義の時代に入って生じた、資本の肥大と労働者の待遇の問題、集中と過密といった都市及び産業再配置といった社会的課題の解決を図るといった観点からの「都市計画」の一定の帰結点、あるいは現代に連なる「地域計画」の原点と看做されるのは、第一章でも述べ、マンフォードが影響を受けた一人であるとしたエベネザー・ハワード（Ebenezer Howard 1850-1928）の「田園都市」であろう。

「(田園) 都市」と称しながら「都市計画」だけでなく「地域計画」の原点とも看做されるのは、それまでの「都市」単体の「建設計画」とは異なり、都市単体だけでなく、その有り様を地域的、広域的に捉えようとしたところにある。またその中心には市民社会全体の課題解決を図る手段として構築し、物理的な都市建設だけでなく、新たな経済構造を確立させようとした「思想」があり、更に言えば実践的な社会運動として世界的な広がりを持ち得たこと故に他ならない。

3 RPAA の活動

3.1 ニューヨーク州復興委員会住宅小委員会

「広域的」プランニングの必要性

第一章で述べたように、マンフォードは自らの問題意識とパトリック・ゲデスの薫陶から

都市自体や都市を巡る社会そのものへの興味を深めていた中、アメリカ建築家協会誌の編集長チャールズ・ウィティカー (Charles Whitaker 1872-1938) との偶然な出会いがあった。

(木原 1984:103) ²

彼を通して後のアメリカ地域計画協会 (RPAA) の主力メンバーであるクラレンス・ステイン (Clarence Stein 1882-1975 建築家・都市計画家)、ベントン・マッカイ (Benton MacKaye 1879-1975 環境計画・地域計画家)、ヘンリー・ライト (Henry Wright 1878-1936 建築家) といった専門家達との協働活動が始まるのである。彼らは先述した通り激しくなる一方の都市問題と、増加する労働力人口の受け皿が必要なものにも関わらず、第一次大戦中からの資材不足等もあって深刻化する住宅問題への対処について共通した認識を持っていた。

その共通した認識とは、一つには既に時代の要請でもあったが、都市単体だけでなく都市を巡る課題の大きさに合うような地域的な広がり、及び広域性を持ったプランニングが必要という点、そして都市と農村両者の利点を備え、都市機能を地方に分散させるというイギリスの「田園都市運動 (思想)」をアメリカにおいて援用し、発展させるべきとしたことであった。(奥田 2004:124) そして都市的な課題への対応としては、「田園都市思想」中の重要概念でもある、悪化を辿る住宅環境改善のために都市における広いオープンスペースや街路計画の挿入といったことを重視していた。

RPAA の設立自体は 1923 年となるが、メンバーの多くは各人の先見性を買われ、1919 年頃から都市・住宅問題に係る公的ないくつかの委員会のメンバーに就任し、各種の活動を活発化させ、実際の政策的影響力を持つことになった。まず、ステインが 1919 年、労働者階級出身で進歩主義・革新主義者として知られたニューヨーク州知事アル・スミス (Alfred Emanuel Smith, Jr. 1873-1944) の設置したニューヨーク州復興委員会 (New York State Reconstruction Commission) 住宅小委員会 ³ の幹事に就任し、住宅の不足といった課題をどう解決するか、すなわち解決のための障壁、また解決に必要な前提条件を明らかにすることに取り組んだ。

この小委員会の報告書では、今後必要な住宅戸数の確保にあたり、当然現状の供給レベルが続いても、不足分が発生することが予想されることから、従来、住宅問題に関する政府等の公的な関与が住居の基準等、最低限のレベルに抑えられており、公的機関による支援は最低限としていたことに代えて、あくまでその「積極的な」介入を主張し、民間市場に依存するだけでなく公的サービスによる低廉で良好な住宅の大量供給という方針を説いた。そしてハワードの「田園都市思想」自体に大きく由来する(1)都市規模の限定、(2)工業機能の分散、(3)大規模一元的開発、(4)交通その他諸機能との総合的開発を説いたのである。(渡辺 1977:89)

米国における「田園都市思想」の導入

この報告書でも明らかなように、イギリスで生まれた「田園都市思想」が掲げる理想への信頼を元に、ステインらはアメリカでの実現を図るべく大いに意気込んでいたと考えてよ

いだろう。また、この報告書は、住宅問題は単に戸数の供給だけでは解決せず、まず地域的領域を対象とし計画すべきこと、都市機能の「拡大」でなく「分散」を図り、かつ総合的な手段を用いないことには、問題は解決しないという「田園都市思想」的処方箋を社会に向けて提示した最初の段階を示すものとなった。またこの方向性は第二次大戦後、欧米で一層建設が本格化する「ニュータウン」の思想が盛り込まれた最初期のものと言って差し支えない。

この小委員会報告書では都市へのこのようなアプローチを、ステイン、マンフォードらは「コミュニティ・プランニング (Community Planning)」と名付けた。(渡辺 1977:89)

同時期、州委員会での動きとは別に、ほぼ呼応するような形でアメリカ建築家協会の中にも「コミュニティ・プランニング小委員会 (Committee on community planning)」が設置され、ステインはその主要メンバーとなったが、「コミュニティ・プランニング」という用語は後にマンフォードらによって更なる理論的強化が図られ、1924年における同小委員会の報告書での重要な計画理念とされただけでなく、RPAA にとっての重要なスローガン、中心理念に育っていくのである。

3.2 ニューヨーク州住宅・地域計画委員会及び「地域計画」像を巡る論争

委員会設置の社会的・政治的背景

また、ステインは続いて 1923 年に設置されたニューヨーク州の住宅・地域計画委員会 (New York State Commission of Housing and Regional planning) の初代委員長に就任した⁴。この委員会は先の復興委員会小委員会で提言された方針を、実際の行政計画上に「落としこむ」機能を期待され、そのため、より具体的な実施案の提示が求められていた。そしてそのマスター・プランとも言うべき基礎調査はステインの同志であったマックアイにアドバイザーという役職を用意する形で委嘱された。(奥田 2004:150)

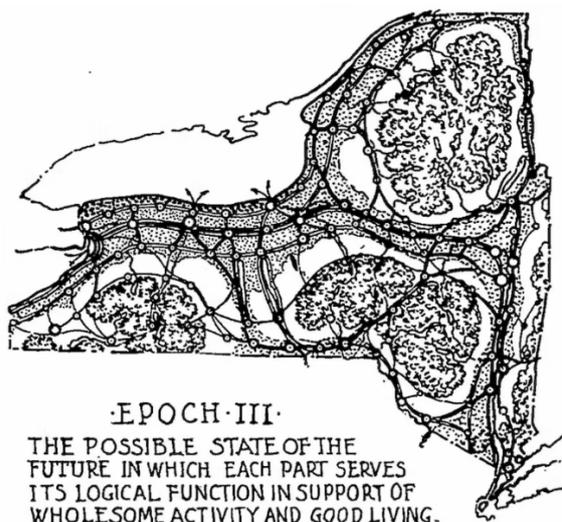
マックアイはハーバード大学で森林学を学んだ後、連邦農務省に勤務し、森林管理業務に従事した後、独立していたが、森林局勤務時、森林、水資源、鉱物、土壌といった自然それ自体及びその土地利用が、州法や境界線が存在するために、必ずしも実態と合致せず、管理上の矛盾が生じていることに疑問を抱いていた。もっと「地域」としての広がりを中心に、包括的な対策がとられるべきと考えていた。そしてその「包括的地域管理」の為には、自然だけを捉えるだけでは不足であり、自然保全のためにも人間の居住のあり方やコミュニティ像、そして交通網等のインフラストラクチャーの整備が自由放任主義の下にあってはならず、適正なコントロール下にあるべきとした。「都市」の視点から広域的な領域のコントロールを志向したステイン、マンフォードらと、「自然」の視点から同様のコントロールを志向したマックアイとの共通項はこの「広域的コントロール」といった点にあり、接点が生まれたのであった。⁵

最終的にこの調査の報告書は 1926 年、同志であるライトの名前で起草されるが、この報告書はまさに正式に 1925 年 RPAA を設立させていた彼らにとって、その地域計画像を明確に社会に示す機会となった。その特徴としては、大きなフレームとして、人口・産業の二

ニューヨークへの一極集中、拡大ではなく、分散を志向すると同時に、交通網を州全域に張り巡らせることによって、その網目の交点に新しいコミュニティとなる小都市を配置することを目指していた。(図 2.1)

図 2.1 ヘンリー・ライトによるニューヨーク州概念図

(ニューヨーク州域全体に網目上に交通網を張り巡らし、交点に小都市が配置されている)



(出典：<https://theconversation.com/hearts-cells-and-mud-how-biology-helps-humans-re-imagine-our-cities-in-vexed-times-173325> 2023.8.30 閲覧)

この報告書は RPAA 独自の思想が明示されているばかりか、当時の RPAA が置かれた政治的・社会的状況を反映するものであったといえる。つまり委員会の設置理由がそもそも当時の大都市問題の解決を図ろうとしたこと、また都市単体だけでなく、州域全体を対象として地域的広がりを目指したものであったことは当然として、何よりスミス州知事自身が土地高騰と大都市集中問題の解決に非常に積極的であったこと、加えて、民主党の上院議員として将来を嘱望され、後にニューヨーク州知事から連邦大統領となり、当時はタコニック州立公園委員会委員長であったフランクリン・ルーズベルト (Franklin Delano Roosevelt, FDR, 1882-1945) と RPAA メンバーとの関係の密接さが背景にあったからである。ルーズベルトは工業を始めとする産業の再配置、及び農業の振興問題に非常に熱心であり、ステイン、マッカー、スミスら RPAA のメンバーと盛んに接触を図り、相互に影響を受ける関係にあったことが分かっている。(Spann 1993)⁶RPAA とルーズベルトとの交流は後に彼が大統領就任後、地域政策面で大きな影響を与え、彼の政策の大きな柱であったテネシー川流域開発計画 (実施主体としての Tennessee Valley Authority (TVA)) へも一定の影響を与えていくこととなる。

「ニューヨーク地域計画」に係るセイジ財団委員会報告

また RPAA の社会的・政治的立場を決定付けるものとして、1921 年に設置され、後にイギリス人都市計画家トマス・アダムス (Thomas Adams 1871-1940)⁷が委員長に就任する民間団体ラッセル・セイジ財団 (によるニューヨーク地域計画委員会⁸) の存在も、ステインの委員会の方向性をより際立たせる結果となった。

ラッセル・セイジ財団による地域計画委員会は、行政に対する諮問機関的位置づけであったが、この財団による活動が始まる以前、ニューヨーク市では、1921 年に市港湾局を設立し、ニュージャージー州側も含む大規模な港湾改良と開発の為の計画を提示し、ニュージャージー州とマンハッタンの間をトンネルで結ぶ計画等の野心的な計画が立てられていた。しかしながら、地域の鉄道会社からの独占権返上といった提案への協力が得られなかったほか、独自の徴税権を有しなかったことによる収入不足等の理由から事業の行き詰まりが見られていた。(Johnson 1988:174)

この状況の打開策として必要とされていたのは、港湾だけでなく市域全体を見渡す地域計画と強い立法権限、そしてその強い権限、すなわち行政と緊密に連携のできる計画・諮問機関の存在であった。このような機関の必要性を説いたのはモルガン銀行の銀行家であったチャールズ・ダイアー・ノートン (Charles Dyer Norton 1871-1923)⁹であり、友人のエンジニアであるフレデリック・A・デラノ (Frederic Adrian Delano II 1863-1953) であった。この 2 人の提唱により、ラッセル・セイジ財団から 10 年間にわたり総額 120 万ドルの莫大な資金提供を受け、計画責任者 (委員会委員長) として田園都市レッチワースの計画にも携わり、パトリック・ゲデスの教えも受けたスコットランド人のアダムスが任命されるとともに、地域計画の基礎となる綿密な地域調査が開始された。つまり経済力、社会動向、物理的条件が地図化されるとともに、その将来的な地域的重要性について分析がなされたのである。(Johnson 1988:176)

この計画は、新境地を拓くものであり、以前に港湾局が提案した多くの以前のアイデアや提案をも統合するものでもあった。当初アダムスの描いた計画の方針は以下のようなものであった。

1. 地域計画に基づいて地域ゾーニングを確立し、地元のゾーニング計画のガイドとして役立つようにする。
2. 公園や森林保護区だけで提供できるよりも多くのオープンスペースを提供するために、特別なくさび形の農業ゾーンを確立する。
3. 混雑を緩和するために、新しい交通施設は放射状ではなく円周方向の動きを重視する必要がある。
4. 中心の場所を必要としない活動は分散化する必要がある。逆に、地域全体に損失を与えることなく分散化できない機能は、中央集権化を維持すべきである。
5. 高層ビルは、混雑や交通需要で発生する公共コストを賄えないため、一般的には望まし

くない。

6. 特に河川や港湾の端で、より多くの公共オープンスペースを確保すべきである。
7. 将来の空港のニーズに備えて、広い敷地を事前に確保すべきである。
8. 区画設計と立地慣行を改善し、特に丘陵地帯の格子状の区画や未熟な開発を避けるべきである。
9. 産業が豊富な町や都市と産業が乏しい町や都市の間での固定資産税の不公平な分配を減らすためのシステムを確立すべきである。
10. 産業の移転を支援し、衛星都市を建設するために開発公社を設立すべきである

(Committee on the Regional Plan (1923) Draft Report of the Advisory Planning Group, November 12, 1923. New York: The Committee.) (Johnson 1988:177)

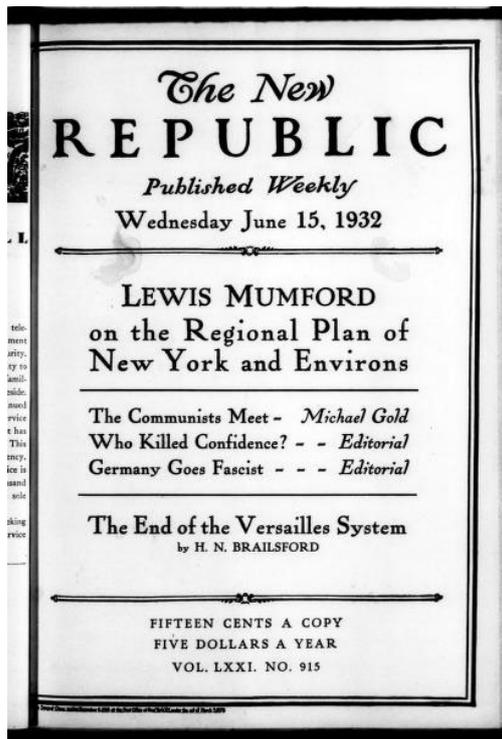
アダムスは、「田園都市思想」に基づく英国のレッチワース及びウェルリンの建設に携わっていたこともあり、「田園都市思想」の影響はこれらの計画の中に濃厚にあると考えてよいだろう。しかしながら、この計画は2つの重要な問題を見逃していた。住宅需要をどう満たすか、そして地域の老朽化した地域を再建し活性化するためにどのような措置を講じるかという点である。(Johnson 1988:177)

それに加えて、まず前提の市域全体の人口増大の想定を1920年の890万人から1965年に2100万人へと増大するという、少々無定見気味な予測を行ったこと（実際の1965年の値より約400万人多い）とそれに基づく各種の計画が、従来ニューヨーク「州」において地域計画に携わっていたマンフォードやマッケイにとって疑義を抱かせる要因となった。

問題の所在は、前提としての人口増大に対する考え方である。マンフォードらはこのアダムスらの計画について、根拠の乏しい人口増大予想を当然のこととみなし、その予想に対応するだけの方策が立てられているだけにすぎないと考えていた。つまり、マンフォードからすれば、地域計画の本来の役割は、人口増大による成長をただ受け入れて、都市の拡大に対応するのではなく、人口増大等の現象そのものをコントロールすべき役割を果たすべきということであった。そして、人口増大をただ受け入れ、その対処を行うだけでは、中央集権化と集中化への進行を加速化させているにすぎないとみなしていたのである。

アダムスらの調査は1929年から1931年にかけて報告書としてまとめられたが、マンフォードは1932年、オピニオン誌であったThe New Republic誌に自身の懸念を寄稿し、問題の所在を広く社会に知らしめる契機を作った。（寄稿は1932年6月15日号及び6月22日号の2回にわたる）

図 2.2 マンフォードのセイジ財団報告書への批判投稿が掲載されたニューリパブリック誌表紙（1932年6月15日号）



(出典：https://archive.org/details/sim_new-republic_1932-06-15_71_915 2024.10.1 閲覧)

マンフォードはこの投稿の中で、冒頭、セイジ財団報告書の関係者への努力を最大限称賛し、敬意を払っている。しかしながら、まず計画の対象地域が根拠のない40マイルと制定され、根拠のない人口予測を用い、拡大志向をとっていること、経済と制度の変化を考慮しない計画であることを批判したほか、教育と政治による変化の可能性が考慮されていないとした。また、個々の地区別計画についても、例えば工業地帯の位置について変更の注文を行ったほか、マンハッタンのセントラルパークのあり方についても動物園の機能を重視して郊外に移すべきといった注文を行い、このような計画に対する批判、注文は各所に及んでいる。(Mumford 1932a:126)

重要な指摘として、計画においては、郊外住宅地としての「田園都市」を複数建設することとしているが、中心部の建物の容積率を緩和し、その成長を促そうとしている状態のまま、かつ田園都市内に業務（産業）機能を有しない形でその建設を行うことは、単なる混雑した都市機能の郊外への拡大に他ならず、本来の田園都市の本質を外れたものであるほか、ニューヨークの抱える都市機能の問題に解決をもたらさないとした。(Mumford 1932b:152)

加えて、新たに建設する住宅地については、単にデベロッパーによる郊外の都市化を容認するものにすぎず、土地の市による購入、近隣ユニットの一部としての住宅、道路、公園の建設、及びプロジェクト全体を時間内に完了させる行政機関の設立、すなわち社会的措置を伴った手段が必要とした。(Johnson 1988:184)

また、真の地域計画は、都市の成長のいかなる要因も人間の与件や制御の外にあるものとして受け入れることはあってはならず、現在の方法、制度、管理を変えずに都市の状態を改善できないのであれば、それらを変える覚悟が必要と説いた。そして現在の手段が神聖で触れてはならないものであるとするのは、迷信的な資本主義のタブーに屈することになるとした。そしてアダムスの地域計画は、土地、資産、価値、建物、人間的制度の効果的な公的管理につながるような措置を提案することを慎重に避けていると批判した。(Mumford 1932b:154)

マンフォードは投稿の最後で、アダムスの計画をたくさんの材料が注ぎ込まれ、また混ぜ合わされているが、よく考えられていないプリンであり、それは消化も良くなく、味もないが、所々にレーズン等の果実も入っており、その果実を取り出しておいしく食べるしかなく、そのプリンが記憶に残ることだけを願うと結んでいる。(Mumford 1932b:154)

当初、アダムスはこのマンフォードの投稿に深く傷つき、掲載翌日、本人へ手紙を送り以下のように記し、理解を求めるとともに一部説得を試みている。

「ニューリパブリック誌にその記事を書いたことで、あなたは大いに楽しんだに違いありませんが、理解できるように研究する時間が十分になかったのに、なぜ地域計画（筆者注：アダムスのニューヨーク市地区計画を指す）を批判するのですか？

確かに、この計画に関する私たちの報告書をじっくり読む人は誰でも、私たちの提案には論理と良識の両方があることに満足するでしょう...残念ながら、私たちはニューヨークの人口が 20,000,000 人増加するのを防ぐことはできませんが、より広い視野でその増加を正しい方向に導くために何かできるかもしれません。」

(Lewis Mumford to Thomas Adams, January 18, 1930. Regional Plan papers, Cornell University Library.) (Johnson 1988:179)

一方、マンフォードはこのアダムスに対し以下のように返信している。

「主な問題は、計画の結論ではなく、その前提にあります。つまり、首都圏の現在の成長率での継続的な成長は避けられないこと、そして計画の第一の義務はそのような成長を促進することであるということです...過去の経験からすると、この成長と莫大な支出が、公園、遊び場、その他の住居施設の十分かつタイムリーな提供と両立すると期待する理由はまったくありません。成長と土地価値の維持が目的である限り、これらの重要な施設は「飾り」のまま、つまり予算に合わせるために手抜きされ、圧縮されたままであると言っても過言ではないのです...

(私たちの)相違点は...単なる細部の問題に関する意見の相違ではなく、全体の問題の根幹をなす原則と方法の根本的な相違です。地域計画の主な機能は教育であるため、たとえ

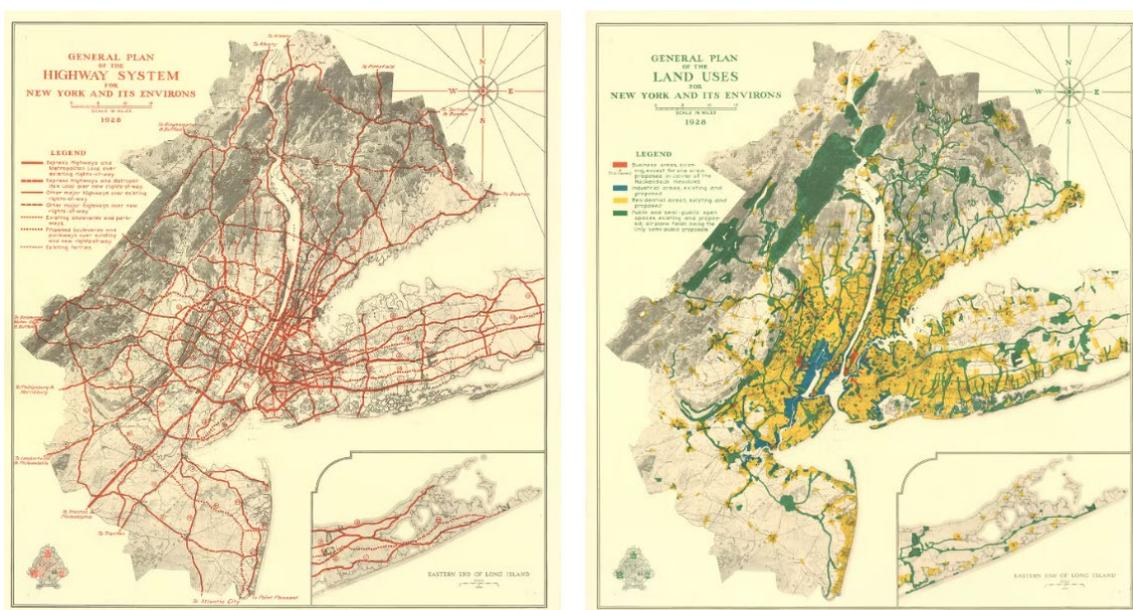
個々の提案がいかに適切で必要であったとしても、全体的な傾向がまったく不健全であると思われる一連の提案を、私は喜んで平静に受け入れることはできません。」

(Lewis Mumford to Thomas Adams, January 18, 1930. Regional Plan papers, Cornell University Library.) (Johnson 1988:180)

実際、セイジ財団委員会はニューヨークの大都市問題にあたって、RPAAの「コミュニティ・プランニング」とはいわば逆のアプローチから大都市問題の解決を図ろうとしていた。セイジ財団委員会はニューヨーク市周辺圏の都市機能の改善を重視し、それは主としてニューヨーク市と周辺地域のハイウェイ、地下鉄網の整備、公園配置計画を構想するもので、それはマンフォードの指摘通りニューヨーク市は拡大し続けるものとしてそれを是認し、対処療法を図ろうとするものであった。(図2.3)¹⁰

図2.3 セイジ財団委員会によるニューヨーク市周辺構想図

(ニューヨーク市周辺を対象とし、既存都市圏の機能強化を図っている。下図左はハイウェイ構想図、右は土地利用計画図)



(出典：<https://rpa.org/work/reports/regional-plan-of-new-york-and-its-environs> 2023.8.30 閲覧)

アダムスは、マンフォードの意見を受けて彼を最後には「感傷的な社会学者」と呼び、その考えは「哀れなほど未熟」(Johnson 1988:184)としたほか、「ユートピア」主義者と断じ、「都市を計画する者は、それが進化して欲しいという方法ではなく、進化している方法に留意する用意がなければならない。」(秋本 2006:199)と反論している。社会像を提示することよりも都市の実態的な諸課題解決を図ることこそが都市問題に対しての処方箋という視点

であった。

この論争をどう評価すべきであろうか。ニューヨーク市と州の両者が舞台となり各人の課題設定自体が異なっていたとはいえ、まだ「地域計画」の明確な概念が未確立の時期において、「都市計画」を超えて理想的な社会像を掲げる地域構想と、実務的な都市計画概念が正面から衝突した興味深い論争であり、論争の結末としては決着はつかないまま終わったということができるだろう。一方で、都市問題の実務的な解決を図ろうとするアダムスと、都市問題の社会的側面に光を当て総合的なプロセスによる解決策を重視しようとしたマンフォードとの視点の差がよく表れた論争となっていることもよく分かるであろう。

マンフォードとアダムスの論争をつぶさに調べ、研究を行った David A. Johnson は、論文「Regional Planning for the Great American Metropolis: New York between the World Wars (1988)」の中で、2人をアメリカ改革の潮流の中で一貫した2つの流れを体現していたとし、マンフォードを地に足のついた着いた先見性のある人物、アダムスを保守的な実利的人物と評し、マンフォードの考え方が実現可能に思われるようになるには十分な時間が必要であったとしている。(Johnson 1988:185)

結果として見れば、アダムスの計画は1930年代には計画が破棄され、見直しが図られるようになり、マンフォードのニューヨークの地域構想はアダムスのそれより魅力的だったことは歴史的に証明されるのだが、アダムスの計画は大きな影響を与え、この計画によってニューヨークはより良い場所になったということも忘れてはならないと強調している。(Johnson 1988:186)

3.3 郊外型住宅地

サニーサイド・ガーデンズ

RPAAの活動はこの頃「地域計画」に留まらず、具体的な郊外型住宅地の建設へも向かっていた。1923年、前年に欧州を視察していたステインは、RPAAの考えに共鳴しそのメンバーになっていた法律家でデベロッパーのアレクサンダー・ビング(Alexander Bing 1873-1959)¹¹と共に、「田園都市」の具体化を目指して、ニューヨーク市中心部から東約5.5kmの郊外に位置し、人口規模約25,000人、256ヘクタール規模の新住宅地「サニーサイド・ガーデンズ、(Sunnyside Gardens)」の事業をスタートさせた。(図2.4)

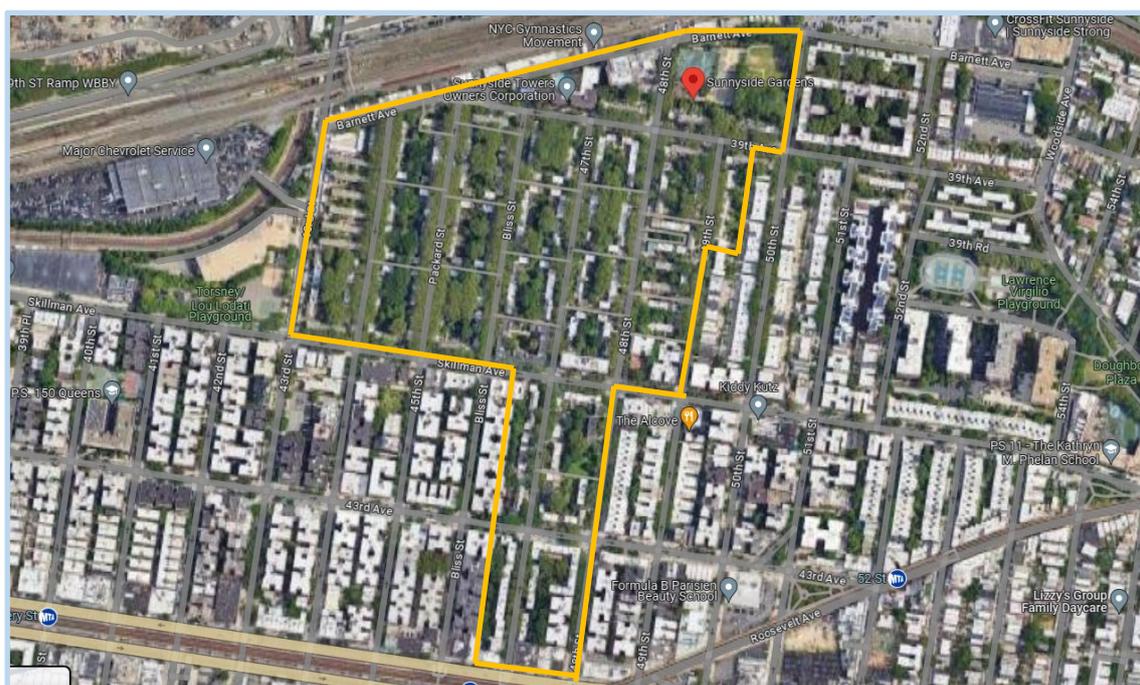
まず、開発主体として都市住宅会社(CHC: City Housing Corporation)が設立されたが、ビングによれば、この会社の目的は単に開発利益を求めるのではなく、良い住宅を可能な限り低廉な価格で建設し、また会社への投資を安全なものとし、併せて購入者に低利の融資を行うための資本自体を調達することを目指していた。(Parsons 2007:470) 営利企業の形はとっていたものの、実態とその帰結はともかくとして「田園都市」の思想をもとに住民、新入居者への利益還元を目指そうとした会社組織であったことは間違いない。

サニーサイド・ガーデンズでは、主にステインとライトらの設計によって、イギリスで既に実績のあった「田園都市」建設の方針にならって、拡大化されたオープンスペース、日常

の生活に必要な生活関連施設の充実、建設コストの低減等が目指された。¹²また重要なこととして、「コミュニティ」の形成に必要な施設の整備と、住民の組織化が図られている。この組織化の目論見はある程度成功し、CHCの援助もあって住民組織が結成され、それは不動産上の利益の維持を図ることにつながった。特に建設終了後に見舞われた大恐慌において、CHC側へのローン返済にあたって、ストライキ、集団交渉を行うといった実力を持つに至っている。一方CHCの経営としては大恐慌に見舞われるまでは軌道にのるレベルであった。(渡辺 1977:104)

図 2.4 サニーサイド・ガーデンズ現況空撮図

(黄色線内がサニーサイド・ガーデンズ (43rd and 52nd Sts. Barnett and Skillman Aves., Queens, New York) の範囲：周囲の住宅地と比較しても中庭が広くとられ、緑地や共用部分が可能な限り広くとられているのが分かる。本来は道路部分を更に少なくして住宅区画を更に大きくし、共用部分を広くするプランが構想された。北側には公園、コミュニティ施設が配置されている。)



(出典：GoogleMap より筆者作成)

RPAAの方向性を決定づけたラドバーンプロジェクト

サニーサイド・ガーデンズに続いて建設された「ラドバーン (Radburn)」は、RPAAが現在においてもその名前が記憶される契機となる決定的なプロジェクトとなる。ラドバーンはニューヨーク市中心部から北西 25km に位置し、サニーサイド・ガーデンズの約 2 倍弱の 425ha を対象にし、段階的に開発を進め、人口規模約 22,000 人～30,000 人規模の新しい

郊外住宅地を作ろうとするものであった。実態としては1928年からその設計は開始されたものの、同年10月に起こったニューヨーク株式市場の大暴落（いわゆる「暗黒の木曜日」と大恐慌の開始）によって、事業見通しに失敗し1929年に最初の入居が開始されたものの1933年には事業遂行不能となってCHCは倒産し、ラドバーン事業も中止されるに至った。

今日、ラドバーン事業の意義は、「ラドバーン方式」と呼ばれる等、その実務的な計画・設計思想の面から語られることが多い。すなわちフットパス（歩行者専用の小径）、クルドサック（住区の中に設定され、行き止まりとなった街路）等自動車交通と歩行者の分離（「歩車分離」）、クラレンス・ペリー（Clarence Arthur Perry 1872-1944）による近隣住区論¹³の全面的採用である。しかし非常に特徴的なことは、住民自治の為の組織化が図られ（いわゆる「ラドバーン組合」）、その団体が独自の課税権を持って下水処理、ごみ収集、街灯、オープンスペース等の管理を行い、事実上準自治体としての機能を持ったということにある。（渡辺 1977:111）この組合では行政において議会がマネージャーを雇用し、行政上の業務を遂行したモデルが採用された。つまり組合理事会によって雇用されたマネージャーが住宅地に関わる業務を遂行した。（田中 2015=2022）

ラドバーンでは「田園都市」の理想を追うにあたってその重要な要素ともいえる都市を囲むグリーンベルトはなく、また業務用地も設けられなかったため、その居住者はほぼニューヨークへ通勤するホワイトカラーのみとなり、その結果自己充足的な機能は持ち得ず、その理想は志半ばで挫折したと考えられよう。しかしながら、従来にない形の新しい郊外住宅地の形、住民による新しいコミュニティの形成等、その後の都市問題を解決する方策としての「田園都市」の理想は一定程度果たされたと言えるのである。

4 「Regional City（地域都市）」及び「Regionalism（地域主義）」の本質

地域計画における「田園都市」像

先にみた2つの委員会報告と1つの論争、及び2つの郊外型住宅地のプロジェクトについて、その事業的結末をみれば、その理想主義ゆえに完全な形で成就できたものはない。またアダムスとの論争も決着がつかないままであった。またRPAAの目指したニューヨーク州の地域計画についても、いくつかの住宅地プロジェクトについてもその後の「大恐慌」等の事情により、計画中断を余儀なくされた。つまり結果としては実際の形というよりも思想的基盤を多く残しただけともいえる。¹⁴

しかしながら、RPAA及びマンフォードの思想は現在もなお、「都市計画」、「地域計画」上の重要思想の一つとして位置づけられている。すなわち、第二次大戦後の極端な住宅不足事情の中で、特に欧米各国を中心に広がったニュータウン形成における基礎的な思想になったほか、地域計画のあり方についても、例えば地域における分散と拠点都市の考え方等に大きな影響を与えるものとなっていることに他ならないということである。このことは現代において大都市のあり方を考える場合、つまり既存の無秩序に拡大された都市と中心市街地の盛衰といった動きを捉えれば、とりわけ再考すべき点も多いと考えられるだろう。

RPAA の考え方によれば、そもそも 18 世紀末より明らかになった都市への集中の問題は、人口と産業の広域的な分散によってその緩和が図られるとしている。都市生活において得られる利便性や多様性といった様々な利点を享受しながら、一方で都市問題の解決を図っていくためには、既存の都市機能を単純に拡充・拡大するだけでは問題の解決にならない。まさに都市が無秩序に拡大されていく現象と同様、既存の問題がただ拡大されるだけに他ならないということである。（前項において記した、マンフォードがセイジ財団の報告書を強く批判したのはまさにこの点である。）

第一に必要なとされるのは、数万人規模の一つの都市内でまず生活の機能が充足すること、つまり大都市に依存せず近隣を行動範囲として生活できることである。加えて都市の形態からしても、この数万人規模の都市が農地等で囲まれ、他の都市とは独立した形態を保っていること、また住宅の他にレクリエーション機能を持つ緑地や農地、また雇用の場としての工業用地がバランスよく配置されていることが必要であるとしており、この概念こそがハワード由来の「田園都市」ということである。そして都市問題の解決の為にはこの「田園都市（思想）」のような社会構造をも見通した規模による地域計画を立案し、その計画の枠内でこれらの「田園都市」を多く配置・建設することこそ必要であるとしたのであった。

「田園都市思想」の領域拡大と「地域主義」

先に述べたように、1924 年におけるニューヨーク州復興委員会住宅小委員会の報告書でマンフォードが中心となって執筆した重要な計画理念、「コミュニティ・プランニング」とは、このハワード由来の「田園都市」の考え方に呼応しながらも、「田園都市思想」を一つの都市単体の設計思想の範囲に留めておくものではなかった。「コミュニティ・プランニング」とは「田園都市思想」を更に発展させ、地域的広がりの中で構想、配置、建設するという RPAA としての設計思想の全体像を指している。こうしてできた田園都市の概念のことを、RPAA はその活動や報告書類の中で「Regional City（地域都市）」と強調しているのである。その上で興味深い点は、マンフォードが RPAA での活動とは別個に独自に思想的に発展させ著作に記した点でもあったのだが、この「Regional City」という、一義的には物理的かつ工学的な範囲に留まる概念について、著作の中で「地域主義（Regionalism）」という言葉を用いて、構築すべき社会構造を説明する際に不可欠、かつ根底的な概念として再構成していることである。¹⁵

マンフォードは後年の著作「都市の文化」の中で以下のように述べ、都市を社会構造からみた場合の「地域主義」の骨格ともいえる思想の有り様を以下のように述べている。

「共同体と都市の構造を改良しようという努力は、客観的な地理的・経済的・社会的事実と調和した地域的結合領域を再確認しないかぎり、効力をもたないであろう。」

（マンフォード 1938=1974:357）

前章でも記したように、そもそも「地域主義」とはマンフォードがまだ都市との実務的接点を持たない時代にニューヨークを見る視点の一つとして触れ、拠り所の一つとしていたフランス由来の外来思想であった。当時の常識としては「地域主義」とは、単に芸術や政治に関する思想運動の一つとして理解されるべきものである。しかし刮目すべき点はマンフォードが RPAA との協働活動の中で、「地域主義」を「都市」にとっての一つの生態論、ないし社会論、併せて「国家」への対抗概念への基盤として昇華させたことにある。2つの大戦間であったことと、ファシズムが台頭していた時代であったことから、マンフォードの国家感は特に専制的な国家に対しては特に否定的であったことは触れたとおりだが、人口と機能が集中しつつも無秩序に拡大する大都市、すなわちメガロポリスの生成を専制国家の生成になぞらえ、このメガロポリスへの対抗を説き、その基盤として「田園都市」の生成を位置づけるというのは非常にユニークな視点だったといえることができるだろう。

地域計画における私権のコントロールと住民自治

加えてマンフォードは「田園都市」の発展形としての「地域都市」の建設とその設計思想、すなわち「コミュニティ・プランニング」を遂行する際の障害についても言及している。先に、個人や他者の私権を如何にコントロールし、個人とコミュニティの利益を各々バランス良く最大化し、どこに均衡点を置くかという課題は、現在以上に当時のアメリカでは非常に緊張感を伴うものであったと記した。しかし、マンフォードは RPAA との協働の中でこの点の克服が都市問題の最大の鍵であるということはこの時点で既に理解していたといえるだろう。それはマンフォードが自らの拠り所とした「田園都市思想」自体の持つ問題意識がそうであったことにもよるが、何よりニューヨークに代表される大都市への人口や産業の集中は、地域としてのプランニングが機能していないことに由来しており、かつそのプランニングにあたって私権のコントロールがなされないことを理解していたということである。

そのため、地価に係る投機はその建設自体の障害になると同時に、その投機自体、共同体の活動それ自体とは全く乖離した経済活動であることから激しく嫌悪し、健全な土地利用計画の必要性と、ハワード由来の土地「共有化」概念を強化し、そのコミュニティへの付与を構想し、第一章でも述べたように自身の中で理論化して、後年の著作の中でも説いたのであった。(詳しくは第1章3.3.4を参照)

更に言えば、マンフォードというより RPAA としての活動として見た場合、各種プロジェクト、特にラドバーン等、住宅地の建設にあたっては住宅地内における「自治」の機能を重視していたことも見逃してはならない。いずれのプロジェクトも物理的な建設思想の範囲に留まらず、特定の地域内における住民が協議機関を作り、その協議機関が住民サービス等の地域内における重要事項を決定するといった思想が貫かれていた。このことはアメリカ建国以来の民主主義の伝統に従ったものではあるともいえるが、住宅の大量供給を最優先させることが一義的な目標であったときに「自治」理念を最重要視したことは RPAA の多大な功績に他ならない。またこのことは専制政治のメタファーであったメガロポリスへ

の対抗概念として「地域」を位置づけようとしたマンフォードの思想が反映されたといえるものであり、同時に、RPAA の活動からも相互に感化されたものであったに違いないのである。

RPAA とマンフォード協働の遺産

RPAA とマンフォードの活動はおよそ 1 世紀前のものであるが、現代における意義は小さくないと思われる。

「田園都市思想」と RPAA の活動、またマンフォードの思想は特に第二次大戦後の急激な人口増加期、ニュータウンの建設や大都市問題解決のための処方箋づくりにあたって、大きな影響を与えた。特に日本において当てはめてみると、現在においてもなお、大都市問題、地域活性化のあり方について考える場合、少なからず大きな示唆を与えていると考えられる。戦後日本の国土計画（すなわち「地域計画」）は大儀名分としては「国土の均衡ある発展」を謳い、「全国総合開発計画」等を策定することで各種のプロジェクトが遂行されてきた。日本の「地域計画」においては「地域計画」の王道たる思想である「田園都市思想」がその策定思想の根底にあったことは言うまでもない。東京をはじめとする大都市機能の分散、自立できる地方の構造、すなわち多極分散型国土の理想、また大量の住宅供給、本稿では触れていないが、TVA をモデルとしたエネルギー開発の構想などもその延長上にある。

しかし日本の政策当局が描いたような成果は必ずしも得られていないと言ってよいだろう。大都市部どころか東京への人口集中は進み、都市と地方の格差は拡大した。ここで言う格差とは、都市と地方の生活レベルやインフラストラクチャーの格差ではない。むしろ生活レベルやインフラストラクチャーの格差解消は戦後日本の「地域計画」においても最も成果が上がった分野であろう。しかしながら現在もなお取り残された課題は、文明の起点となる都市と農村部の相互交流及び発信機能とその持続性、いわば「田園都市思想」においてキーワードがその鍵とした「磁力」の格差が残されたこと、マンフォードや RPAA が理想とした「地域都市」の役を担うべき地方都市群が空洞化してしまったところにある。これは日本の「地域計画」において、マンフォードの言う東京のような「メガロポリス」に対し、同様に彼の言う文化、政治的に対抗可能な「地域都市」を産むシステム、更に言えば「都市」に関する社会的分析及び「自治機能」の向上が一義的テーマではなかったことに関係しているのではないだろうか。結果として日本の国土はすべからく東京たる「メガロポリス」がただ拡大だけの姿、国土全域の「都市化」が進行しただけの姿と評すことも可能なのである。

表：マンフォード及び RPAA 関係年表（文献等をもとに筆者で作成）

| 年 | 一般 | RPAA 及びそのメンバーを巡る事項 |
|------|----|--|
| 1915 | | アメリカ建築家協会誌編集長チャールズ・ウィティカー、田園都市調査の為、建築家アッカーマンを英国に派遣 |

| | | |
|------|------------------------------|--|
| | | パトリック・ゲデス「進化する都市」、英国にて出版 |
| 1917 | アメリカ第一次世界大戦参戦 | ルイス・マンフォード (23 歳)、ゲデスに初めて書簡を送り、交流が始まる。 |
| 1918 | | マンフォード、ウィティカーに会い「アメリカ建築家協会誌」の編集秘書となる。 |
| 1919 | アル・スミス、NY 州知事に就任 (1919~1928) | ウィティカーの紹介で、マンフォード、クラレンス・ステイン、ベントン・マッカイらと知己を得る。各々の問題意識を共有し、交流開始 |
| | | クラレンス・ステイン、ニューヨーク州復興委員会住宅小委員会幹事就任 |
| | | アメリカ建築家協会内にコミュニティ・プランニング小委員会を設置 |
| 1920 | | ニューヨーク州復興委員会住宅小委員会報告書作成 |
| 1921 | | セイジ財団ニューヨーク地域計画委員会設置 (「ニューヨーク大都市圏調査」(Regional Survey of New York and Its Environment) プロジェクトに着手、1929 年に最初の報告書が完成 |
| | | マッカイ、アパラチア自然遊歩道 (アパラチアン・トレイル) の構想発表 |
| 1922 | | マンフォード、初の著作『ユートピアの系譜』(The Story of Utopias) 発刊 |
| | | ステイン、アメリカ建築家協会内設立のコミュニティ・プランニング小委員会第 2 代委員長就任 (~1925) |
| 1923 | | <u>アメリカ地域計画協会 (RPAA) 設立</u> |
| | | ステイン、ニューヨーク州住宅・地域計画委員会初代委員長就任 (初代、~1926) |
| | | ニューヨーク州住宅・地域計画委員会、マッカイに州全域の基礎調査を依頼 |
| 1924 | | サニーサイド・ガーデンズ事業開始 |
| | | RPAA メンバー、ピンズの資金援助を得て、都市住宅会社 (CHC: City Housing Corporation、サニーサイド・ガーデンズ、ラドバーンの開発主体) 設立 |
| | | アメリカ建築家協会内コミュニティ・プランニング小委員会報告書 (マンフォードを中心とした事実上の「地域計画理念 (コミュニティ・プランニング論)」 |

| | | |
|------|-----------------------------|--|
| | | の表明) |
| 1925 | | ハワード訪米、国際田園都市・都市計画協会アメリカ大会開催 |
| 1926 | | マックイの後を受けたヘンリー・ライト、ニューヨーク州住宅・地域計画委員会「州計画の概要」を起草 |
| 1927 | | マンフォード、Sociological Review 誌に「地域主義と非地域主義」(Regionalism and Irregionalism)を投稿 (1928年には続編として同誌に「地域主義の理論と実践」(The Theory and Practice of Regionalism)を投稿 |
| 1928 | FDR、NY州知事当選・就任 | ラドバーン事業開始 |
| | NY 株式市場で大暴落「暗黒の木曜日」大恐慌へ | |
| 1929 | フーヴァー大統領就任(～1933.3) | 地域計画協会(RPA≠RPAA)設立 |
| 1932 | FDR 大統領選出馬当選(翌年就任、～1945.4) | ラドバーン事業中止、CHC 倒産 |
| | いわゆる 100 日議会によりニューディール関係法整備 | <u>RPAA 事実上の解散</u> |
| | TVA(テネシー川流域開発公社)設立 | |
| 1934 | | マックイ、TVA でプランナーに任命される |

¹ マンフォードの最初の著作『ユートピアの起源』(1922)は都市を題材としつつ、歴史上の思想からの極めて多くの引用がなされ、検討がなされている。加えて都市の構造というよりは社会学的側面に重点を置いた記述と評価できるだろう。

² アメリカ建築家協会誌の編集助手となり、同協会の全ての会合に出席する立場を得た。(木原 1984:103)

³ この小委員会は、第一次世界大戦(1914～1918)後に増大した住宅需要の問題を解決するために設置された。(奥田 2004:124)

⁴ 初代にして唯一の委員長であった。(渡辺 1977:89)

⁵ マックイはこの包括的な地域管理を促すアイデアとして1921年「アパラチアン・トレイル」(アメリカ北東部を貫く約3,500kmの長距離自然遊歩道)構想を発表し、ニューヨーク州の住宅・地域計画委員会報告書にも盛り込まれた。現在でもアメリカ随一の自然

遊歩道として海外からも含め多くの来訪者がある。

⁶ ルーズベルトと RPAA メンバーとの交流は、後にニューヨーク州知事選、大統領選において RPAA の考え方を彼の地域政策に導入するよう直接要求する等深いものがあった。ルーズベルトは RPAA の考え方に全て同意していた訳ではないが、地域計画とその公的関与に関心を示す数少ない政治家の一人であったと思われる。なおマッカーは大統領就任後のテネシー川流域開発計画（いわゆる TVA）において公職（プランナー）に就任している。（Spann 1993）

⁷ イギリスで田園都市の運営にも携わり、アメリカにおいて初期田園都市運動先導者の一人でもあった（奥田 2004:114）

⁸ 1909 年、ダニエル・ハドソン・バーナム（Daniel Hudson Burnham, 1846～1912）の手により、「シカゴ計画」がまとめられたが、これは都市（単体）の成長をコントロールしようとし、後の「都市美運動」にもつながる画期的なプログラムであって、ニューヨークの試みはこのシカゴでの取り組みに大きな影響を受けている。

⁹ タフト大統領（共和党）期、彼の秘書官、財務次官補を務め、同時に銀行家であり、「シカゴ計画」にも携わっていた。彼のような当時を代表する篤志家にとって、当時の「都市問題」は社会における重要かつ喫緊の課題であった。

¹⁰ 1929 年になって、このセイジ財団委員会が元になって RPAA とは別に地域計画協会（RPA）が設立されている。

¹¹ ビングはもともと労働問題に詳しく、乞われて RPAA の初代会長を務めていた。

¹² オープンスペースの拡大には計画時、州当局との対立があり、最終的には中央部にそれが設けられた。実際には建設コストのロスが大きく、当初目論んだ低所得者層の入居は適わなかったが経営的には成功したと言われている。（渡辺 1977:102）

¹³ 幹線道路で囲まれた区域（小学校区に該当）を一つの生活圈と看做し、住居、オープンスペースや公園、公共・商業用施設を区域内にバランス良く配置することで、住民の安全を守り、域内コミュニティの活性化を図るもの。社会学的アプローチに基づいており、現代のニュータウンにも広く導入されている考え方である。

¹⁴ RPAA の思想については、ルーズベルト大統領期にそのニューディール政策において、同様の思想基盤に立った郊外住宅地が作られるなど、一定の影響が見られた。

¹⁵ RPAA とマンフォードの地域への視点に関しては、「地域主義と非地域主義」(Regionalism and Irregionalism) 及び「地域主義の理論と実践」(The Theory and Practice of Regionalism) の 2 編が “Sociological Review” 誌に 1927 年から 1928 年に亘って執筆されており、マンフォードは自らの「地域」像について説明を行っている。（加藤 2011）

（参考文献）

秋本福雄（2006）「イギリス及びアメリカにおける地域計画の誕生：都市計画の交流に着目して」（社）日本都市計画学会都市計画論文集 No.41-3 2006 年 10 月

- 加藤雄也 (2011) 「ルイス・マンフォードの地域主義思想:アメリカ地域計画協会における活動期を中心として」 学術講演梗概集,F-2,建築歴史・意匠, 781-782, 2011-07-20 日本建築学会
- 河村茂 (2021) 「都市の歴史と都市構造」 コア東京 Web2021 年 11 月号
<http://coretokyoweb.jp/?page=article&id=1084> 2024/11/4 アクセス
- 田中康裕 (2015=2022)「住宅地を管理・運営するための体制:アメリカのラドバーンより」
 ニュータウン・スケッチ
<https://newtown-sketch.com/blog/20150915-14387> 2024/11/4 アクセス
- 木原武一 (1984) 『ルイス・マンフォード』 鹿島出版会
- マンフォード, ルイス (1938=1974) 『都市の文化』 (生田勉訳) 鹿島出版会
- 渡辺俊一 (1977) 『アメリカ都市計画とコミュニティ理念』 技報堂出版
- Johnson,David A. (1988) "Regional Planning for Great American Metropolis : NewYork between the World Wars," *Two Centuries of American Planning*, Johns Hopkins University Press
- Mumford, Lewis (1932) a:"The Regional Plan of New York and Environs," *New Republic* 1932-06-15 Vol 71 Iss 915
- Mumford, Lewis (1932) b:"The Plan of New York II," *New Republic* 1932-06-22 Vol 71 Iss916
- Parsons,Kermit C. (1994) "Collaborative Genius: The Regional Planning Association of America" *Journal of the American Planning Association*, 60:4, 462-482
- Spann, Edward K. (1993)"Franklin Delano Roosevelt and the Regional Planning Association of America, 1931-1936," *New York History*74,2 (Apr1,1993):185
- Spann, Edward K. (1996)" VI.Planning New York State Stein and Henry Wright" *Designing Modern America*, Ohio University Press

第三章 地域計画とコミュニティ（現代日本での検討）

1 日本における地域計画

1.1 地域計画の前提問題（調整的か統制的か）

前章まで、マンフォードの思想とともに主に 1920 年代における彼と RPAA（アメリカ地域計画協会）の協働活動について検討を行ってきた。これら思想と活動の根底にあるものは、ハワード由来の「田園都市思想」と、その思想から導かれた「地域主義」として集約できるであろう。このマンフォードの言う「地域主義」の本質を検討する場合において重要となるのは、国家（中央政権）に対し、文化、芸術、経済、また政治的な意味で対抗できる自立した地域、都市のあり方、そしてそれらを支える基礎としての「自治」の存在ということができよう。事実 RPAA のプロジェクトは必ずしもフィジカルなプロジェクトだけでなく、住民「自治」の存在を前提とし、裏付けとしていた。

「自治」という概念を掘り下げていくと、そこにまつわる制度自体とその領域に居住、生活する住民の意思の反映をどのように定義づけしていくかという命題に直面する。例えば「地方自治」に関わる説明において、「制度は、その有効性が及ぶ範囲において、共通の価値観に基づく集合的意思を表現している、ということが出来ます。しかしそのことは制度が「共通の価値観に基づく集合的意思」そのものを表しているというわけではありません。」¹ということが出来る。自治に関する制度自体が住民意思を必ずしも反映してはいない可能性があり、これは住民の意思と定義づけに関する深い命題であり、制度自体を検討の対象とする必要性が生じる。

そもそも住民による自治とは何に根拠を見出すことができるのであろうか。学説的には以下のような説明が可能である。一つの流れとして、権能は国から与えられてはじめて生ずる、与えられるという考え方である。（「伝來說」）一方で法的に認められた制度が保障するものの一例と考える見方も存在している。（「制度保障説」）さらに「自治的集団は、社会の発展と共に歴史的事実として存在する。」（「固有説」）という見方も存在しているとす。「自治」がどのように根拠づけられてきたかを検討することは、制度の強度、有効性、持続性を測る上でも大きな意味を持つ。マンフォードの都市論において、「自治」の根拠を求めれば、それは「固有説」にあるとみなすことができる。

そこで、「地域」における「自治」に関し、その保有する権能についてその根拠、由来から在り方に至るまで概念的に統合させ一種のモデルとして仮定すること、あるいはマンフォードの述べた「土地共有制」も視野に入れながら、一つの道標として捉え、既存の事例を検討する際の補助とすることは不可能であろうか。このモデルが「思想」を基盤に置いている以上、時間的、空間的、距離的概念を超越して検討することもまた可能である。そのことはこのモデルを現代の日本に置き換えることも可能ということをも意味しており、政策的検討の素材ともなり得るのではないか。

本章では「国土計画」という、日本においては、国が専制的にその計画と実施を図ろうとする行政上の「地域計画」の一種において、市民や地域コミュニティの参加やその意志はど

のように位置づけられるのか、自立した地域、都市の形成につながるものなのかどうかということを検討し、さらには今後どうあるべきかを考察するものである。1920年代から現代へ、アメリカから日本へ検討の場が移転されるが、上述の通り、規範とすべきモデルは「思想」自体にあり、それは各種の枠組みから超越可能と考えられ、かつ思考実験はより身近で理解しやすいものの方が適切とも考えるからである。

「日本においては、国が専権的にその計画と実施を図ろうとする行政上の「地域計画」と記したが、実は日本の国土計画の歴史をみると、「自治」のあり方を問い、国の専権的事項かどうかについての議論は一旦脇に置くとしても、計画の対象として捉えた場合に国家を主体とした計画であるべきか、地域（地方）を主体とした計画であるべきかについては明治以降、様々な議論がなされてきていた。

例えば戦前において代表的な論者は内務省技師であった石川栄耀（いしかわひであき（えいよう）1893-1955）である。旧国土庁、国交省に勤務し、国土計画の実務者でもあった川上征雄（1953-）は以下のように石川の論を整理している。

「石川は戦前の国際的な地域計画の動向から考察して、計画には調整的計画と統制的計画があると指摘し、調整的な計画とは下位の計画、下位の地域などの要請を集成して上位の計画を作り上げる計画の策定態度であり、当時のイギリスやアメリカがこれに当たるとし、これを計画の上向体系と呼んだ。一方で、より上位の計画が下位の計画や下位の地域の施策を規定していくような計画の策定態度を統制的計画であるといい、当時のソビエト連邦（ソ連）やドイツの計画がこれに当たるとし、これを計画の下向体系と呼んだのである。さらにいうならば前者は地域という「個」から見た行政的な必要性を積み上げていくような政策態度であり、後者のそれは全体のシステムから見て効率的な国土の部分となる「個」を作り上げようと政策態度である。」

（川上征雄 2008:11）

ここでいう「調整的計画」とはマンフォードの「地域」を重んじる地域計画論に通じるものがあるだろう。石川の基本的立場として石川自身はハワードの「田園都市思想」にも通じており、国際会議でレイモンド・アンウィンとも交流を持って、「田園都市思想」を理想化し、イギリスやアメリカに見られるような下位からボトムアップした調整的な計画に親近感を示している。

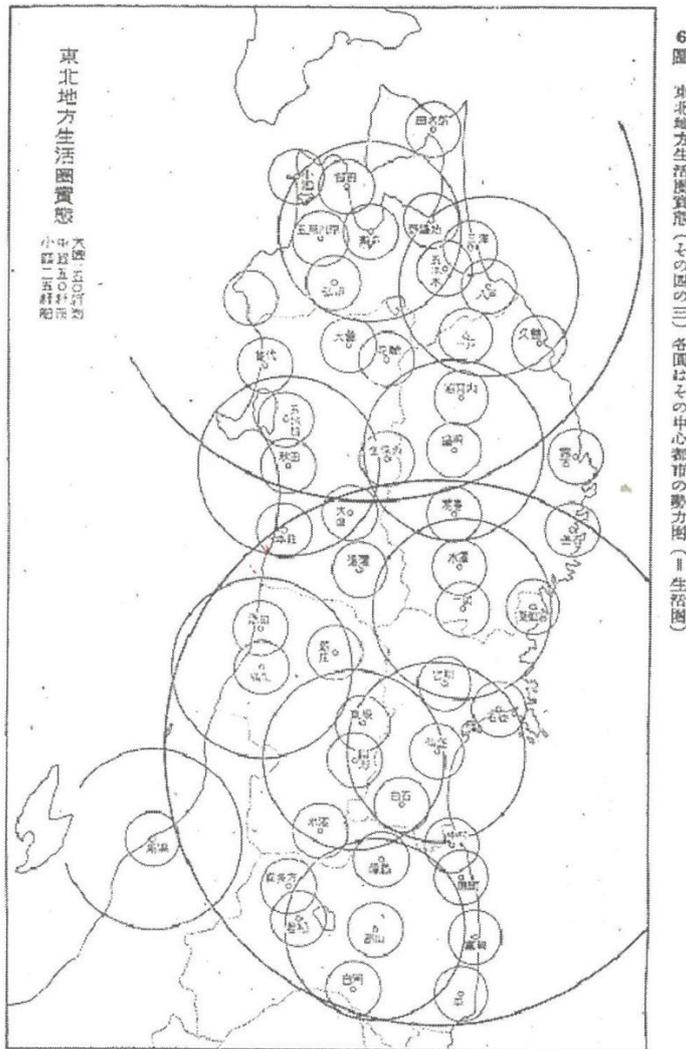
「国土計画は都市計画の知識なくしては成し得ない、（略）その性格づけとして統制主義の計画であるより、地域計画の広がりから重点を置く調整主義の計画体系であるべき」

（石川栄耀 1941「都市計画及国土計画」工業図書）（川上征雄 2008:12）

とし、加えて地域における計画のあり方として問題が社会的経済的範疇に及んでおり、その解決手法において、建築的土木的技術はわき役にすぎない（中島直人 2009:155）とも喝破

し、地域社会やコミュニティに存在する共通の考え方を重視すべきという点についても自らの計画論に含ませていた。² (石川の「地域」を重視する計画像については図 3.1 を参照のこと)

図 3.1 石川栄耀の地方生活圏図 (石川栄耀、1942「国土計画-生活圏の設計-」河出書房 (川上征雄, 2008))



一方で、石川の考えが地域から全体を捉えていこうとするのに対し、国土計画の定義を

「空間的秩序に関する国家計画である」

「国土計画は上からの計画であって下からのものではない」

「地域の画定先ず上級からはじめ、漸次にその下級のものへと進むべきである。」

吉田秀夫 1940（当時商工省嘱託）「国土計画論」河出書房（川上征雄 2008:13）

という論者もあり、国土計画は上位から下位へと進むべきものであって、「地域」を国家全体からの統治システムの一つとして解釈する考え方もあった。³戦前においては、制度、時代背景ともに住民参加、「自治」の手法は考えられなかったが故に、現在からみればその議論の所在は「上向きか下向きか」の方向性の問題に留まっており、限定的であったかもしれないが、国家と地域どちらを優先するかという点については戦前から大きな論点であったのである。

表 3.1 戦前の日本における国土計画の二様の議論

（（川上征雄 2008:14）の表に筆者にて修正）

| 論者 | 二様の考え | まず国土（全国）計画ありき 「効率主義」 （川上による整理） | 地方（地域）計画から国土（全国）計画へ 「衡平主義」（同） |
|---------------------------------|-------|---|---|
| 石川栄耀 1941「都市計画及国土計画」 工業図書 | | 国土(全国)計画に重点 統制主義 人口再編成主義 下向体系 生産力増産 全体主義 | 地方(地域)計画に重点 調整主義 地方振興主義 上向体系 人間力の増強 自由主義 |
| 吉田秀夫 1940「国土計画論」 河出書房 | | 上からの計画 終局のイデアルビルト | 下からの計画 イデアルビルトに到達する手段又は過程 |

戦後においても、「国家」からの計画であるべきか「地域」からの計画であるべきか、加えて住民の参加手法をどうするべきか、その手法そのものと方向性については議論と模索が続いてきたのである。

1.2 地域計画（国土計画）の主体像とその変化

本章では特に、日本の現在の国土計画の制度である「国土形成計画」及び「国土利用計画」において近年示された指針、その「国土利用計画」中の「国土の管理構想」に盛り込まれた「地域管理構想」をケーススタディとして検討材料とし、国土計画そのものの方向性、その手法を検討することで、「地域」に代表されるコミュニティの関与に関する意義、及び可能性と限界について考察したい。

まず、「国土計画」⁴という日本の政策上の用語の概略的な意味を踏まえておきたい。制度上「国土計画」とは、主に行政上の計画に基づくものが一般的であろう。特に戦後の日本においてはかつての「全国総合開発計画（全総）」⁵と、「全総」を引き継いでいる現在の「国

土形成計画」、また「国土形成計画」と表裏一体の側面を持つ「国土利用計画」、さらにこれらに基づいて策定される「大都市圏整備計画」や「広域地方計画」、そして各都道府県や自治体の定める「総合計画」等が制度上の「国土計画」に該当する。

この「国土形成計画」は法律上では「国土形成計画法」により定めがあり、法令上の条文では以下の通りとなっている。

(国土形成計画法(昭和三十五年法律第二百五号)第一章 第一条 総則(目的))

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するため、国土形成計画の策定その他の措置を講ずることにより、国土利用計画法(昭和四十九年法律第九十二号)による措置と相まって、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することを目的とする。

また、その具体的範囲についても法律上、以下のように定められている。

(国土形成計画法 第一章 総則 第二条(国土形成計画))

「国土形成計画」とは、国土の利用、整備及び保全(以下「国土の形成」という。)を推進するための総合的かつ基本的な計画で、次に掲げる事項に関するものをいう。

- 一 土地、水その他の国土資源の利用及び保全に関する事項
- 二 海域の利用及び保全(排他的経済水域及び大陸棚に関する法律(平成八年法律第七十四号)第一条第一項の排他的経済水域又は同法第二条の大陸棚における同法第三条第一項第一号から第三号までに規定する行為を含む。)に関する事項
- 三 震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減に関する事項
- 四 都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備に関する事項
- 五 産業の適正な立地に関する事項
- 六 交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設の利用、整備及び保全に関する事項
- 七 文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項
- 八 国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成に関する事項

条文を概観すれば容易に分かるように、国土において物理的に存在するものは人工、自然物を問わず、その全てが対象になっていると考えてよいだろう。更に言えば、「国土計画」のうち、国土の利用については、別途「国土利用計画法」に定めがあり、都道府県の義務として以下の地域を定めることが求められている。

(国土利用計画法(昭和四十九年法律第九十二号)第三章 土地利用基本計画等 第九条(土

地利用基本計画))

- 一 都市地域
- 二 農業地域
- 三 森林地域
- 四 自然公園地域
- 五 自然保全地域

これらの要素に加え、近年では事後評価的な要素も重要であり、現在の「国土形成計画」においては、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成十三年法律第八十六号）第六条第一項に定めがある。その評価項目は全国計画に示された国土像が、計画策定後、的確に達成されつつあるか、社会に大きく影響を与えた事象（震災等が該当する）の影響やその他計画策定後の社会経済情勢の変化を経ても施策の指針として有効に機能しうるものかといったことがあげられる。⁶一般論として言えば、近年においては、計画域内の自然環境の保全や回復を図り、できるだけ原型の改変を伴わない形で実現できるか、如何に人間社会との両立を図っていくか、また計画によって建設される各種設備群がコスト等の面からみて、果たして将来も建設時と同様の形で維持が図られるか、日本においては長く乏しいとされてきた視点ともいえるべき「持続可能性」の観点、また「アセスメント」、「事業評価」といった視点も重要なものとして考えられている。

そこで、本稿の主題とも関わる「国土計画」の策定過程における市町村のような基礎自治体、市民や地域コミュニティの参加の位置づけについて考えてみたい。そもそも日本の「国土計画」という制度自体、政府が策定主体であって、国の法令にその根拠があり、その対象も文字通り「国土」であることは言うまでもないが、例えば「国土形成計画」は国会の議決を伴う承認事項でなく、閣議決定了解事項との定めがあり（国土形成計画法第三章国土形成計画の策定（全国計画）第六条 4）、中央官庁（具体的には国土交通省）の策定した施策がそのまま実施過程に移され、その策定過程や実施段階においては基本的に市町村、市民や地域コミュニティの関与は想定されてこなかったと考えるのが普通である。つまり、日本の「国土計画」という制度自体、幅広い分野にわたって、国が専権的に計画し策定する性質を持っているといえる。⁷

実態をみると、1962年の「一全総」（全総）から1977年の3全総までは国土計画の主体は明らかに国を始めとする「公共（すなわち政府）」のみであるが、1987年の4全総において、初めて公共以外による「多様な主体の参加による国土づくり」という用語が掲げられた。但し、その念頭に置かれていたのは相対的に資本力の大きい企業の存在であり（栗田卓也・村木美貴 2019:1374）、これは厳しい国の財政状況もあって、国土の整備にあたっては、民間投資を促す意図が背景にあったと考えるのが妥当であろう。更に1998年の「21世紀の国土のグランドデザイン（「五全総」とも称する場合がある）」では「多様な主体」の参加がより前面に置かれ、地域住民やNPO等の主体による地域づくりが謳われるとともに、「参加と連携」もキーワードとなった。（栗田卓也・村木美貴 2019:1374）しかしこのこと

は、制度上の担保がなされていたわけではなく、必ずしも実態を伴っていた訳ではないということが言える。さらに言えばこの際においても、英国における PFI 等を参考にした企業の競争原理と民間活力の導入が期待されていたにすぎないとの見方も可能である。

制度的変化を伴うのは、2005（平成 17）年に高度成長期を担ってきた従来の「全国総合開発計画」の根拠法であった「国土総合開発法」が「国土形成計画法」へと改正されたタイミングである。いくつかの条件は付されながら初めて市町村による提案制度が導入され⁸、市町村においてはパブリックコメントの方式にのっとり、市町村内に周知し、市町村は住民に対して意見の公募を行っている。この方式に拠る形で、一般市民による意見提出が可能となっている。このことを「関与」とみなすことは可能であろう。加えて「国土形成計画」においては、用語上は「四全総」から登場していた「多様な主体」による参画が引き続き謳われるようになった。直近の「(第三次) 国土形成計画」(2023（令和 5）年 7 月閣議決定)に至るまで、その点に変わりはないものの、更に「多様な主体」による参画の前提として国土計画を担う主体として、「新たな公」という概念が登場することとなった。

これは従来の「公（公共）」の範囲だけでなく、「多様な主体」が「公」と「私」の中間領域に活動範囲を拡げ、地域住民の生活を支え、地域の活力を維持する機能を果たすべき、という考え方に基づいている。

そもそも、この「国土利用計画法」の改正及び「全総」から「国土形成計画」への転換にあたっては、以下のような問題意識が生まれていた。

「我が国は、これまで経験したことの無い大きな転換点を迎えようとしている。世界に類を見ない急速なペースで少子高齢化が進んでおり、この数年以内に世界の主要国に先駆けて総人口が減少する過程へ移行すると見込まれている。それが地域社会に与える影響についても国民の間に現実味を帯びた問題として認識され始めている。(略)地域づくりに目を向けると、これまで我が国の発展を牽引した国主導の量的充足を満たす整備から、地方が自立的に地域の発展に取り組み、個性をいかす方式への転換が求められている。」

（「国土の総合的点検」—新しい“国のかたち”へ向けて—2005（平成 16）年 5 月 国土審議会調査改革部会（はじめに）より引用（傍点部筆者））

この制度的変化と「新たな公」という概念の登場の背景を考えるにあたっては、二つの方向からの要請があったことを理解する必要があるだろう。まず一つには国や地方自治体における財政難や人材難と表裏一体的な現象である、行政事務の高度化、効率化と、その点に由来する外部委託加速化の視点である。

もう一つには「地域コミュニティ」に期待し、住民が主体となって地域づくりを行うことの必要性という視点である。「国土形成計画」上の言葉を借りれば、つまり

「住民生活や地域社会が直面している課題に対して、様々な主体が、地域固有の文化、自然

等に触発されて芽生える地域への思いを共有しながら、当初の段階から、主体的、継続的に参加することを期待し、これにより、地域のニーズに応じた解決やきめ細かなサービスの供給等につなげる。」

(国土形成計画(2008)(平成20年7月4日閣議決定)第3章 新しい国土像実現のための戦略的目標 第5節「新たな公」を基軸とする地域づくり, (1)「新たな公」を基軸とする地域づくりのシステム より引用)

というものであって、「多様な主体」が地域づくり決定プロセスの「当初の段階」から参加するということが期待されている。

この2つの流れをまとめたものとして「新しい公」という主体が構築され「社会・経済システムの転換」を促す必要があるとされている。

ここで重要な点の一つは国が自らの関与と方向性の限界に関し、明確な形で明らかにし、制度的変化も伴う形で政策文書上に盛り込んだことであろう。これは時代的な変化と背景、より具体的には、少子高齢化と人口減少が進む過程の中で地域社会が受ける影響について、国民における認識が無視できないレベルまで顕在化してきたということが背景にあることには違いないが、この制度的変化と限界点の明示という点は、これまでの国土計画上においては見られない非常に重要な点と思われる。(「国土総合開発法」から「国土形成計画法」転換期に至る時系列的な動きについては下記(表3.2)を参照)

表 3.2 「国土総合開発法」から「国土形成計画法」転換期、また現在までの動き(筆者作成)

| | |
|--------------------|--|
| 平成10年 (1998)3月 | 「21世紀の国土のグランドデザイン」(“第5次”全国総合開発計画) 「国土総合開発法及び国土利用計画法の抜本的な見直しを行い、21世紀に向けた新たな要請にこたえうる国土計画体系の確立を目指す。」 |
| 平成12年 (2000)11月 | 「21世紀の国土計画のあり方」 (国土審議会政策部会・土地政策審議会計画部会審議総括報告) 「対等なパートナーシップを基軸とした国と地方公共団体の計画の調和・調整」 |
| 平成14年 (2003)11月 | 「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」 (国土審議会 基本政策部会報告) 「計画策定への地方公共団体をはじめとする多様な主体の参画」 |
| 平成16年 (2003)5月 | 「国土の総合的点検－新しい“国のかたち”へ向けて－」 (国土審議会 調査改革部会報告) 「国土計画自体も、国土づくりの転換を迫る新たな潮流を踏まえ、大胆にその改革を図るべき」 |
| 平成17年 (2004)3月 | 「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律案」(国土形成計画法案)閣議決定 |
| 平成17年 (2004)7月 | 国土形成計画法 公布 国土総合開発法の改正 |
| 平成20年 (2008) | 国土形成計画(全国計画) 「国民の価値観の変化・多様化」、「新しい公」 |
| 平成27年 (2015)8月 | 第二次国土形成計画(全国計画) |

| | |
|----------------------|---|
| 令和 5 年 (2023) 7 月 | 第三次国土形成計画（全国計画） 「包摂社会に向けた多様な主体の参加と連携」、「こどもまんなかまちづくり等のこども」・「子育て支援」、「女性活躍」 |
|----------------------|---|

2 国土利用計画「国土の管理構想」における「地域管理構想」策定制度

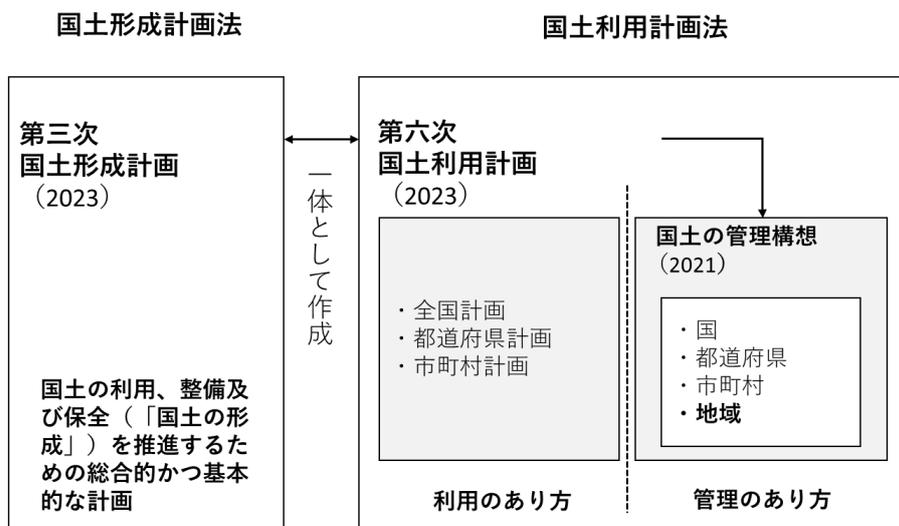
2.1 「国土の管理構想」と「地域管理構想」

上記1で見えてきた通り、国は「新しい公」という概念のもと、また近年ではとりわけ顕著になった「空き地・空き家」と「所有者不明土地」問題⁹の顕在化に対する対策の一環として一つの制度が策定されている。それが「国土形成計画」と一体として作成されることとなっている「国土利用計画」において、新たに創設された「国土の管理構想」と、同構想に含まれる「地域管理構想」である。これらの「構想」制度は2021（令和3）年に新たに創設された。

日本の国土計画において、その概念やプロジェクトを提示してきた五次に亘る「全総」と三次に亘る「国土形成計画」の策定が重要な位置を占めてきたことは周知の通りである。加えて、その土台とも言うべき国土の利用に関する方向性・ルールを示すことが密接不可分の関係であることを理由として、「国土利用計画」（最新は第六次）を一体的に検討・策定することとされた。その根拠法たる国土利用計画法（1974（昭和49）年制定）は、高度成長期における土地価格の高騰の際、過度に投機的な土地取引の抑制を図るために制定され、一定以上の広さの土地取引につき国・都道府県への届出制がとられる等、一定の規制がかけられることが可能となり、都道府県による都市、農地、森林等のゾーニングを行うことで開発抑制を図るシステムが構築される根拠ともなってきた。（「国土形成計画」と「国土利用計画」及び「国土の管理構想」の関係については（図3.2）を参照のこと）

図 3.2 国土形成計画・国土利用計画と「国土の管理構想」との関係

（国土交通省資料を基に筆者作成）



その一方、既に述べたように法策定以後約 50 年の間に国土利用に関する課題は法制定時と比べ劇的な質的变化を遂げた。産業構造の転換や人口減少、また近年の「空き家」や「空き地」問題の顕在化に見られるように、土地所有が価値を生む時代から、負荷を生む時代へと変化し、特に中山間部を中心として、所有者不明土地だけでなく耕作放棄地の急激な増加も見られ、地域の荒廃や自然環境の悪化、防災の阻害要因等の一つと看做されるようになったのである。

そこで国では 2021（令和 3）年、国土利用計画に基づき国土の適正な管理を図るための実行計画として、「国土の管理構想」という指針を策定するに至った。本構想は各種課題の顕在化と、デジタル等の新技術や新しいライフスタイルの登場も踏まえて、今後重点的に検討すべき新しい地域管理の視点や事項が、指針・ガイドライン的に網羅された国レベルの指針となっている。併せて本構想では、国だけでなく、都道府県、市町村、更にこれらを構成する「地域」においても「管理構想の策定を推進すべき」としており、留意すべき検討事項、及び策定プロセスやフロー等が詳細に明示されている。

2.2 「地域管理構想」のスキーム等

この「地域管理構想」において策定主体として期待されているのは個々の住民であり、その住民によって構成され、自治的権能をもった集落単位等の「地域コミュニティ」である。そして「住民自ら、地域の現状把握及び将来予測を前提とした地域の将来像を描き、土地管理の在り方について、地域管理構想図として地図化するとともに、管理主体や管理手法を明確にした行動計画を示（「国土の管理構想」本文ママ）」すこと（表 3.3）が期待され、ひいては「国土の国民的経営」（国土交通省 a 2021:1）を目指すものとされている。

表 3.3 「国土の管理構想（概要）」より「地域管理構想」の概要

（国土交通省 b 2021）より筆者抜粋

| |
|---|
| <p>● 計画体系との関係 住民自ら、地域の現状把握及び将来予測を前提とした地域の将来像を描き、土地の管理の在り方について地域管理構想図として地図化するとともに、管理主体や管理手法を明確にした行動計画を示す。</p> <p>● 地域管理構想の記載内容</p> <p>①地域の現状と将来予測 （地域資源・土地利用課題の現況・将来予想図）</p> <p>②地域全体の土地利用の方向性</p> <p>③地域管理構想図</p> <p>④行動計画表</p> <p>⑤地域としてのルール、⑥取組の進捗管理体制</p> <p>● 地域管理構想の策定プロセス</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ワークショップを実施し、地域住民自ら現在の土地利用・管理の状況を把握し、10 年後の将来予測を行う。 ・フロー図を参考に土地の使い方を選択し、具体的に地図上で見える化する（地域管理構想図）。 ・具体的な利用・管理の手法や実施主体等について行動計画として整理する。 |
|---|

現状では「地域管理構想」の策定が想定されているのは、主に中山間地域のみであるとはいえ、これまで地域の荒廃につき、解決を望みながら効果的な解決手段、手がかりすら得ら

れなかった地域において、コミュニティ、住民が地域の管理に係る指針・スキームを手にした意義は大きいといえる。

一方で、これは国自らが「地域管理構想」本文の中で「全ての土地についてこれまでと同様に労力や費用を投下し、管理することは困難になる。」(国土交通省 a 2021:1) と記しているように、国土の管理においてこれまでの既存の法・計画等の制度の限界を国が認め、広く国民を巻き込んだ新たな管理手法の確立を目指さざるを得ない事態に至ったことの裏返しともいえるだろう。

改めて「地域管理構想」の内容を見ていきたい。この構想の対象は特に限定されてはいないが、主には所有者不明土地や耕作放棄地の増加が著しい中山間地域が想定されている。そして国や自治体からの強制でなく、自治体から支援を受ける形での、「地域」における自主的な取り組みが期待されている。対象範囲は集落や旧小学校区単位など(複数集落も可)であって、概ね10年程度の将来を見据えつつも、その計画期間としては5年が想定されており(国土交通省 a 2021:54)、策定にあたっては場合によって自治体より職員や専門家の派遣といった支援も受けつつ、地域住民がワークショップ等の意見交換を通じて策定することが想定されている(国土交通省 a 2021:66)。そして地域として将来の土地管理構想を描く中で、優先的に利用を図っていききたい土地や、そうでない土地についての判断を行い「図示」すること(図3.3参照)が求められている。その際に国はモデルともいふべき詳細な「検討フロー」(図3.4参照)を示しており、地域における「合理的」な判断を促している。

地域はこれらの検討を経て所有者不明土地、耕作放棄地の把握を行い、そして将来、営農者の有無の見通しを行った上で、自主的な地域の管理を適切に行うことが期待されている。

図3.3 「地域管理構想」における「地域管理構想図」の作成

(国土交通省 b 2021:2) より一部を引用)

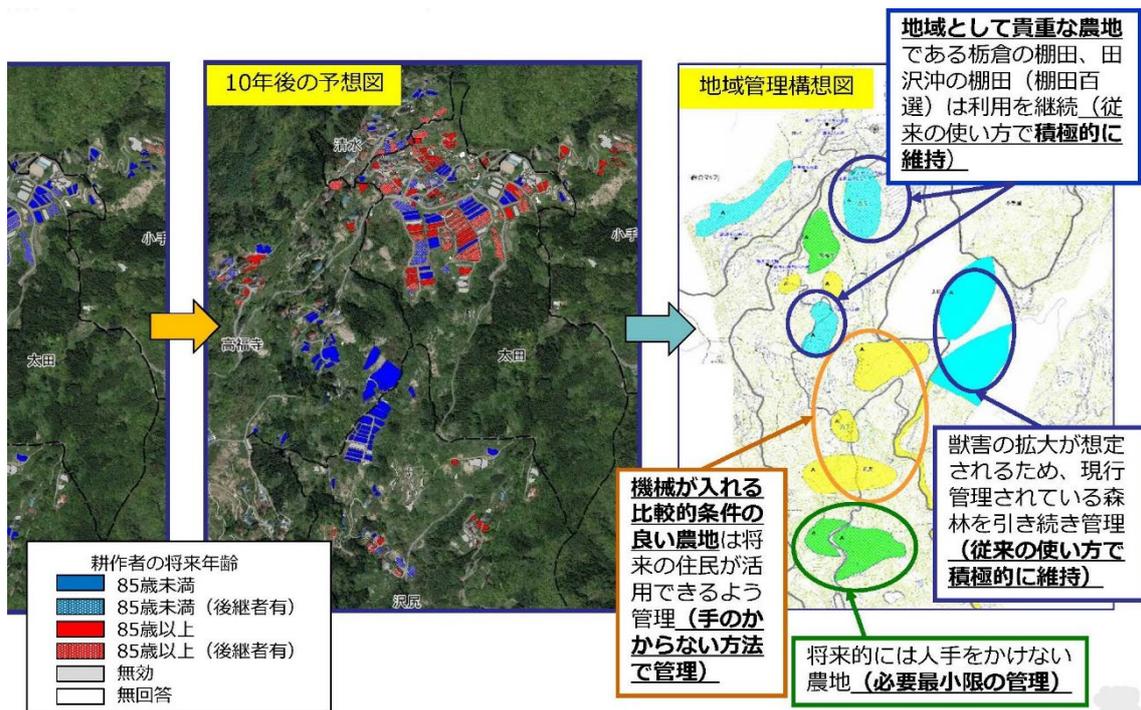
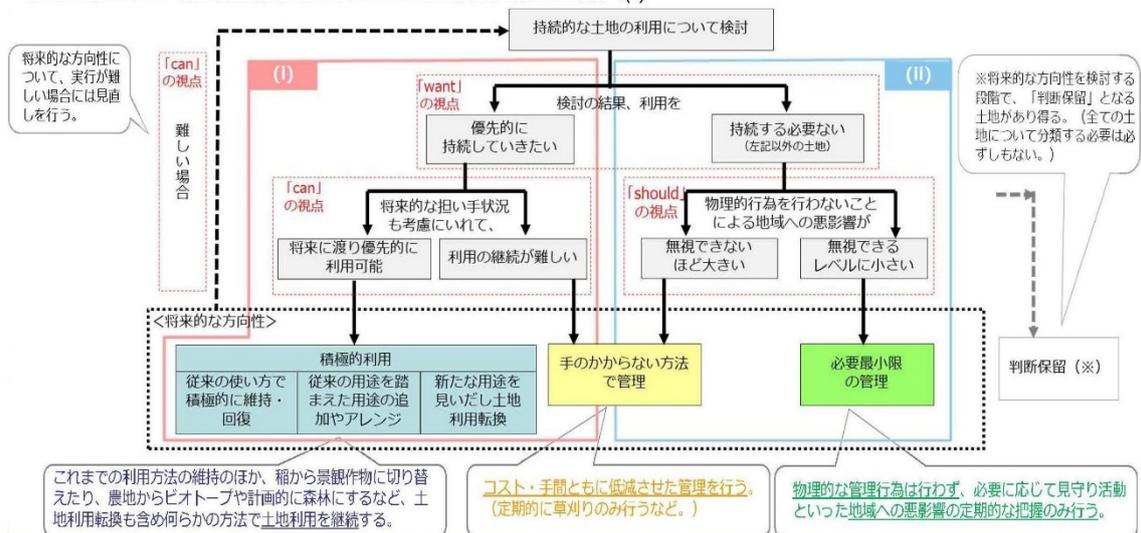


図 3.4 「地域管理構想」における「持続的な土地の利用・管理についての検討フロー図（「地域」に非常に煩雑な検討過程を踏むことが促されている。）」

（国土交通省 b 2021:9）より引用

<持続的な土地の利用・管理についての検討フロー図（地域管理構想）>

まずは地域として優先的に土地利用を持続していきたい土地について、利用手法を検討（(i)）。その後、地域として土地利用を優先的に持続する必要がないと考える土地について、物理的管理行為を行わないことによる悪影響等も踏まえて検討（(ii)）



この制度創設は、2016年から開始された国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会の議論に基づいている。2021年までに計21回の会議が開催され、有識者により毎年テーマを絞った議論が交わされた。「地域管理構想」とその策定主体が主な論点となったのは2019

年4月開催の第13回から2020年8月の第17回に至る過程である。中山間地域を中心に荒廃していく地域の管理をどうするかという点について、この「構想」の策定主体としての「地域」はこの際に浮上した。ここでいう「地域」とは主に「地域」に居住する住民グループから構成される自治的権能を持った主体、すなわち集落に存在する「区」や「自治会」、「地域協議会」、その他の住民組織等を総称しており、改めて「地域コミュニティ」と称されている。

この「地域コミュニティ」が、国土計画のうち仮に一部であったとしても、その策定主体になること自体の可否は、実は大きな論議の対象にならなかったようである。換言すれば、国土の管理を徹底させる上でただ「ごく当たり前のように」その担い手として期待されたということであろう。その際に策定主体としての「地域コミュニティ」が既に大きく弱体化していることや、全国において画一的な検討フローを目指すことが、かえって「地域コミュニティ」を混乱させているほか、策定主体のあり方についての議論が不十分ではないかと述べる委員もあったものの¹⁰、議論は総じて「地域コミュニティ」が「土地管理」を「自ら」行うことはごく自然な流れのものとして捉え、それを前提として「土地管理」をどのように国土全体へと徹底させるか、「地域コミュニティ」における土地の自主的管理をいかに全国の各「地域コミュニティ」において普及、徹底させるか、また弱体化しつつある「地域コミュニティ」に対してはその際の「支援策」をどのように充実させるべきかといった方向で論点が集約していった過程が見て取れる。

大事なことはこの議論の過程において、各「地域」における「土地管理」については重要性が認識されていたとしても、いかにボトムアップ式に国土全体へ波及させるか、そのためのランドデザインや国レベルでの制度的改正（例えば土地登記制度の先を見据えた土地所有制度の抜本的見直し等）の必要性と発想についてはあまり読み取ることはできず、むしろ「管理構想」の中に盛り込むべき項目やその水準に関する議論が多くを占めたということである。これは従来の「国土政策」の有り様、特に「国土形成計画」に改定される以前までの全総のスキーム等を考えると、例えば国が集中的に計画策定を行い、集中的に予算措置をして多くのプロジェクトを事業化してきたという長い歴史を考えてみても、半ば当然の手法として採用されたという見方も可能である。

3 「地域管理構想」の課題

前章までに見てきたように、時代の変化や経過とともに、国土計画の主体が国だけでは担えなくなり、都道府県、地方自治体との調整事項の増加と分権化、更には「新しい公」の概念も導入され、ついには「地域管理構想」制度のように地域住民が土地利用とその後の管理像について自ら参画する制度の創設に至った訳である。とはいえ、この「地域管理制度」については国が主導して創設した制度ゆえ、すなわちボトムアップ式の施策展開が想定されていないがゆえの課題もまた多いと思われる。

まず、この主に中山間地域を対象とした「地域管理構想」の導入が、国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会にて検討がなされた際の課題設定に問題があるとも考えられるの

であるが、課題設定自体が「国土（全体）の管理」という大きな目的の中であって、策定を行う集落自体の将来的な繁栄に果たしてつながっていくのかどうか、つまり地域住民にとっては必ずしも政策目的と着地点が見えにくく、メリットがないのではないと思われる点である。なぜならこの「構想」の目的は、地域の現状と将来予測を行い管理方法とその主体像を明確にすることとされているが、この制度自体は、将来における土地利用を基にした地域における利用と経営像、すなわち地域としての生活や運営の「社会像」を明確に描くことまでを必ずしも射程に入れていない。策定作業への「支援策」についても市町村からの職員派遣や専門家派遣への支援といった初期段階の事務的作業に係るものに限定されていて、特に土地制度に絡む「地域」経営の将来像や生活像構築への支援が含まれていないことは重要な問題であろう。

「地域管理構想」では、まず現在の土地所有者の状況から、将来的に耕作放棄地、管理不全土地、所有者不明土地の類がどの程度発生するかを予測した上で、地図に落とし込み、今後の行動計画とルールを策定することが目標とされている。しかしながら現在における中山間地域における問題の本質は（壮・若年者が現在において所有し、かつ後継者のいる営農地を除けば）、将来的な土地管理の主体像について地域コミュニティも個別の住民も明確に予測できない部分が多く、不確定な要素が多すぎるという点にこそある。

そもそも、将来的な土地利用と管理のあり方は、特に制度が想定する中山間地域においては今後の地域の農業振興策のあり方と密接な関係がある。実際の中山間地域への支援策も農業に関連したものに集中しているが、これら経済合理性に鑑みた場合に、生産性の低い棚田や中山間地を対象とした営農支援の補助金、平坦地にある農地と同水準の経済合理性、あるいは相応の利点が見られるという趣旨に基づいた支援策は、農村 RMO（Region Management Organization）を始めとする関連施策としてその数々が紹介されているものの、「地域管理構想」の策定自体は棚田や中山間地域における農地の維持や新たな営農の動機とはなり得るものではなく、将来に亘って見込まれる管理不全の状況について、現状を維持・確認するためだけの施策ではあっても、状況を好転させるインパクトとしては乏しいと言わざるを得ないだろう。

また、この「構想」が想定するような中山間地域は食糧自給率、自然環境の保全といった国レベルでの大きな課題と無関係ではない。このような大きな課題との関連を考えるならば、農業を通じた支援策の他に、中山間地域において農業をどう位置付けるか、あるいは産業構造の再構築、つまり短視眼的でない、「土地共有制」も含めた「土地所有の形態」から検討し、生活の場としての「空間管理」をどうするかといった複合的な視点からの支援策がもっと必要になると思われる。その結果、煩雑な事務的作業だけを「地域コミュニティ」に委ねてしまう構造が生じており、その点が解消されないことには国が掲げる「国土の適正管理」も徹底されないのではないと思われるのである。

例えば、新たな土地管理のあり方とその主体像に関しては、様々な施策が展開されるようになってきているが、例えば 2023 年度から開始された「相続土地国庫帰属制度」は「個人の所有する土地は市場に委ねる」といった従前の原則を覆す、大きな方針転換を伴うものであつ

た。しかしながら国庫への帰属は主として税制面、つまり「登記的な課題」解決を図るものであって、中山間地域を中心とした「地域」の生活空間の回復、国土、土地の適切な利用といった観点からは、必ずしも十分な解決策とはいえないのは明らかである。「相続土地国庫帰属制度」と本「地域管理構想」とは主管官庁も異なり、そのスキームも全く別種のものであるが、背景にある課題は同じところを出発点としており、かつ「国土の適正管理」という同じキーワードで括られることも考えれば、「地域管理構想」と政策目的は同様と看做すべきであろう。だとすれば、近年の「国土の適正管理」に係る議論は、地域価値の向上のために必要な管理主体像、及び管理像をどうすべきかといった視点から見て非常に不十分な点が多く、その議論には深みが欠けていると言わざるを得ない。

更に言えば、「地域管理構想」では将来（約10年後）における土地の所有と利用、管理形態を明らかにすることが目標とされている。だが、現在の個人による土地所有を前提とした制度の下で問題は解決されるであろうか。つまり各「地域コミュニティ」が何らかの形で策定作業に入れたとしても、更なる耕作放棄地と所有者不明土地の増加、それに加えて、地域において圧倒的な勢いで押し寄せる「個人」や「家」の消滅を前提にした制度とはなっていない恐れがある。現在におけるこれらの問題への当面の解決策としては「相続土地国庫帰属制度」、「所有者不明土地法」の下での「地域福利増進事業」¹¹等の活用等が考えられるであろう。しかしながら、これらは「地域コミュニティ」の体力を考えれば応急処置的なものとならざるを得ない。

現在、多くの中山間地域では、必要に迫られる形での新たな営農者の受け入れ、農業法人の参入等新しい形式での営農事業が始まっている。これらの多くは元来、個人の所有する土地を対象にして事業が開始されたものが多い。その過程では土地を巡るマッチングと交渉に多くの労力が必要となっている。今後もそのような動きを加速させるためには、土地の所有に係る個人の法的な責任を一時的、あるいは半永久的に一定程度棚上げすることができ、かつ長期的な利用方針の策定と実際の面的な利用が可能になり、加えて新たな利用者の参入が得やすいといった制度等、新たな価値観に基づく施策も必要となってくるであろう。

「地域管理構想」のモデルとして挙げられた地域は、もともと地域住民による営農の意識が高く、かつ強固なコミュニティが存在し、棚田等の景観を守るといった強い地域内合意があった箇所（長野市中条御山里伊折区¹²等）であったのは偶然ではない。そしてこのことは、図らずも本「構想」制度を広く国土全体に適用するためには高いハードルが存在するというを示している。

もともと、「構想」上で「地域コミュニティ」が期待されている機能を端的に言えば、本文中にもあるように「行動計画」を示し、地域の土地利用の将来予測を図示する機能である。しかしながら、単に「国土の管理構想」のいう国土を対象にした広い網目の中の一つの「マス」を埋める作業以上のものが期待されないのであれば、たとえその埋められたマス自体は増加させることができたとしても、ここでいう「地域コミュニティ」自体は、単に国・市町村の下請け機能の役割で終わらざるを得ない。よって、「地域コミュニティ」が生活・営農空間等としての価値を向上させるという課題解決の主体であり続けられるか、「地域」が持

続性を備えた形で新たな価値を生むことができるか、といった根本的課題は引き続き残されたままであろう。つまり「土地」を巡る現状の法体系のもとで「地域管理構想」の必要性は高いとはいえるが、「地域コミュニティ」がこの「構想」を策定する過程において、合理的な判断を難しくする要素は内外にあまりに数多く、地域の抱える問題解決に必ずしも寄与しない恐れが大きいと云わざるを得ない。

4 「国土計画」における住民と「地域コミュニティ」の意思の反映

中山間地域の耕作放棄地や所有者不明土地の増加に見られるように、時代や社会状況の変化に伴って、荒廃が進み、きめ細かい対応がとられているとは言い難かった「土地の管理」という分野において、本「地域管理構想」の制度を設けることは、国からの施策誘導という形式はとられながらも「地域コミュニティ」という新たな主役を立て、立ち塞がる課題の突破を図ろうとするものであった。この局面において、国が自らの責任を一部放棄して、かつ権力的優位性を保持しながら、「地域コミュニティ」の手を借り、施策への巻き込みを図っているという批判はある意味たやすい。本稿においても国が主導することから生じるいくつかの難点は既に述べた。しかしながら現状の問題をその段階に留めて論じて良いものであろうか。

国土計画において、策定権限の一部を国から都道府県や地方自治体、それから地域住民、「地域コミュニティ」と段々と拡大していったのは、いうまでもなく、中央からの一方的な施策展開に限界と無理が生じ、かつ大きな批判も受け、事実、地域の事情に応じたきめ細かい対応が難しくなったことの裏返しであることは言うまでもない。

「国土総合計画」から「国土形成計画」への転換等は、地方自治体からの強い要求を踏まえた1990年代から2000年代初頭にかけての「地方分権」の過程の中における一つのトピックとして位置づけられよう。しかしながら今般の「国土利用計画」中で定められた「国土の管理構想」中、「地域管理構想」において、「地域コミュニティ」が登場し、策定主体として位置づけられたことは、近年における耕作放棄地や所有者不明土地の増加がいか急激であったことを加えても、「国土管理」に関する国の強い焦燥感が現れたものだと言えよう。すなわち、国が全ての国土の管理とそれに基づく計画にある意味、明確な責任が持てなくなっていることの証であろうと思われる。

では、この国の姿勢を「地域コミュニティ」の立場から考えてみた場合どういうことが言えるであろうか。突然「地域」の将来における管理像の策定主体として浮上したものの、いくら支援策を伴ったとしても実態として手に負えるものではなく、実際にその策定作業に耐えうる「コミュニティ」が果たしてどれだけ存在しているか疑問の残るところであろう。

「地域コミュニティ」が「地域管理構想」の策定を契機に失っていた活力を復活させ、強固なものとなるといった例も今後皆無ではなかろうが、多くの場合、既に中山間地域を中心に、急激な少子高齢化と人口減少が進む中では、仮に都市部であっても、「地域管理構想」をスムーズに策定できる「地域コミュニティ」は稀にしか存在しないと云わざるを得ない。よって、このような国から「地域」への権限移譲を伴った施策展開のタイミングは遅すぎた感も

否めない。つまるところ、「国土管理」に関しては、今は国の制度という「上からの」施策展開も、住民の自発的な活動に基づく「下からの」展開も既に行き詰まった中にあると言わざるを得ないだろう。

とはいえ、繰り返しになるが、従来「国土計画」において、住民や「地域コミュニティ」がその計画策定に直接参加する余地はほとんどといってなく、中山間地域といった特殊な条件の土地のみを想定しているとはいえ、今回「地域コミュニティ」が登場した意義は大きいということも述べなければならない。このことは言い換えれば偶然とはいえ「地域コミュニティ」が新たな「武器」を手にしたと評価することも可能である。そもそも「国土計画」において「多様な主体」の参加が掲げられ、追うように「新しい公」という概念が登場してはいたが、それはあくまでも社会情勢の変化と目下の状況を説明したものであって、必ずしも制度的な裏付けを伴うものではなかった。「地域コミュニティ」におけるこの構想の「策定プロセス」と、実際の構想で描こうとする将来像の構築は、それらが「土地制度」という地域の基礎的事項であるがゆえに、従来における農業等の産業や一般的な地域振興策の範疇に収まらない大きな可能性を含んだ分野であるともいえる。そのため、「地域」の将来像を自ら描くための「突破口」を得たと捉えることもまた可能なのである。¹³

そして「地域管理構想」と同様の制度構築について、国土全体を対象にして考えてみると、既に各種の住民参加手続きが機能しなくなり、いまだに建築紛争や、老朽化したマンションの管理不全を巡って硬直状態に陥るケースも多い都市部への適用、人口減少化であってもスプロール化し続ける郊外部への適用にも十分示唆を与えることとなろう。「地域コミュニティ」が弱体化しつつあるからこそ、この局面を捉え、「地域」における合意を得るといった過程を踏むことで、「地域コミュニティ」が主体性をもって（都市部を含む）国土の利用像を描くという潮流を産む必要がある。更には、国が自ずから保持しているとされる「国土計画」の主体性を住民、「地域コミュニティ」へと移行させ、従来の「国土計画」像を覆す契機とすべきなのである。

¹ 名和田是彦&宮崎伸光編著(2025)『地方自治基礎理論の探求』法政大学出版社
「第2部その2・宮崎伸光名誉教授2020年度春学期「自治体論I」講義録」

² 1920年代におけるアメリカと日本の「地域計画」の議論では大きく条件が異なっていたともいえるだろう。アメリカは建国150年に満たない、しかも民主主義を前提とした開拓者達による、かつ広大な国土を持つ国家であり、また国土自体、都市周辺や地域に未開地や未利用地が多く、どのような手法のもと、その開発を進めていくか、新たに建設していくかという点に重きが置かれていて、自立した地域の形成が自ずから命題化されていたのに対し、日本では中央集権体制下において、長い歴史に基づく既存の地域や都市をどのように「改良」していくか、その機能を「付加」していくかという点について議論の重点が置かれていたことに留意しなければならない。

³ 石川と吉田は雑誌「都市問題」誌上(吉田秀夫(1941)「国土計画と工業の再配置-石川栄

耀氏の所説に触れて-」32巻1号 p137-147、東京市政調査会)及び、(石川栄耀(1941)「国土計画と工業の再配置-吉田秀夫氏の所説に答えて-32巻2号 p35-43、同)において応酬し、石川が国土計画において人々の「消費」を重視するのに対し、吉田は「生産」を重視する立場の違いを見せた。しかし後に雑誌「官界公論」における座談会(1943)「国土計画と地方都市建設」(石川栄耀・吉田秀夫・佐藤弘・美濃口時次郎・平野真三・内田正)9巻94号 p2-22 官界公論社)で同席し、吉田は既に第二次世界大戦が進行していったこともあって、地域における若者の根こそぎ動員等によって生じた農村、農業の疲弊に配慮した計画の必要性を訴え、工業だけでなく「地域」に配慮した国土計画の必要性を語り、石川の国土計画論に近接していく。(中島直人 2009:169)

⁴ 本章では広義的、一般的概念としての「地域計画」の一種としての日本の「国土計画」を指して使用する。

⁵ 「国土開発計画」とそれに連なる「国土形成計画」の変遷については別添1を参照のこと

⁶ 平成24年度(2012年度)政策レビュー結果(評価書)「国土形成計画」等より

⁷ 一方でドイツ等のように「国土計画」という概念がない、あるいは乏しいと思われる国も存在する。ドイツでは基礎自治体や州の策定した「計画」が「地域計画」の基礎であり「国土計画」は、その集合体ないし一定の調整過程を経ただけのものという位置づけに留まっている。(山井敏章 2017:8)

⁸ (「国土形成計画法」(広域地方計画に係る提案等)第十一条)都府県を經由して、当該市町村の区域内における法第二条第一項各号に掲げる事項に関する施策の効果を一層高めるために必要な広域地方計画の策定又は変更をすることを提案することができる。この場合においては、当該提案に係る広域地方計画の素案を添えなければならない。

⁹ 「空き地」については、業務用の土地を除いた「世帯の保有する空き地」が、2008年度から2018年度の間約2倍に増加し(国土交通省/土地動態調査)、「空き家」については、2018年度における数は848万9千戸、全住宅数の13.6%に及ぶ。(総務省/住宅・土地統計)更に深刻なのは「所有者不明土地」の増加であり、2016年度での所有者不明土地の割合は約20%であり、広さは九州の広さを凌ぐと推定されている。(2016年度地籍調査及び関連サンプル調査における推計に基づく)

¹⁰ 国土審議会計画推進部会国土管理専門委員会における広田純一委員(岩手大学農学部教授)の発言

「管理ビジョンをつくる際にはなかなか色分けができなくて、むしろ模索する主体というのを上手に探すというか、参加できる仕組みをつくるのがむしろ重要なんじゃないかなとすごく思いました。」(第10回)

「主体形成という視点がないと、ちょっとまずいんじゃないかというところなんです。どういうことかという、現状を把握したり、課題を把握したり、計画を立てたりする主体というのが、最初からあるわけじゃないんですね。最初にあるのは、そういうことに気がついていない人たちとか組織があるわけで、そういう人たちを上手に巻き込んで気づきを与

えて、課題を共有して、課題解決の方策を一緒に考えてという、そのプロセスの中で主体が形成されていくという。我々の農村計画の中では、わりと常識的なプロセスなんですけれども。ですから、この国土管理においても主体形成というような視点というのを、やはり何らかの形で入れたほうがいい」（第11回）

「ほんとうにまた計画的な工学的なりジッドな計画になっちゃうというのが心配で。それはかなりオールドファッションの計画だと思うので、国土管理においてはそうじゃないような一連の検討ステップにしてほしい」（第11回）等

¹¹ 2018（平成30）年に「所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法」（いわゆる「所有者不明土地法」）が制定された。この法律では、公共事業実施の際、障害となってきた所有者不明土地の取用手続を簡素化する仕組みが整えられるとともに、近隣住民が所有者不明土地を利用したい場合に、それを公益性の観点から都道府県知事が「地域福利増進事業」として裁可する仕組みが整えられた。

¹² 「地域管理構想」の推進にあたり、国土交通省から、既に取り組みを始めている筆頭事例として紹介された地域である。同地域では2018年から2021年に亘って計6回のワークショップが開催され、同地区の「地域管理構想」が既に策定済である。（参考資料H）前述の国土管理専門委員会では委員会による現地視察も行われている。

¹³ 亘理格は（2008）「国土形成計画における「新たな公」の役割と限界」日本不動産学会誌第22巻第1号61-67において、国としての「国土形成計画」の成否という側面から「『新たな公』を基軸とする地域づくり」は、個々の地域づくりというミクロの視点からの方法論であるが、他のすべての戦略目標に関わる横断的な方法論である限り、その成否は、今次国土形成計画全体の成否の鍵を握ることとなる。」としている。

（参考文献）

川上征雄（2008）『国土計画の変遷』鹿島出版会

栗田卓也・村木美貴（2019）「国土計画にみる「新たな公」への道のり」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.54 No.3 1372-1378

国土交通省（2011）a『国土の管理構想』（本文）

国土交通省（2011）b『国土の管理構想』（概要全体）

中島直人・西成典久・初田香成・佐野浩祥・津々見崇（2009）『都市計画家石川栄耀』鹿島出版会

名和田是彦・宮崎伸光（2025）『地方自治基礎理論の探求』法政大学出版局

山井敏章（2017）『「計画」の20世紀—ナチズム・<モデルネ>・国土計画』岩波書店

亘理格（2008）「国土形成計画における「新たな公」の役割と限界」日本不動産学会誌第22巻第1号61-67

第四章 「地域計画」の展望

1 現代日本の国土と「国土計画」

1.1 現代日本の「国土計画」の様相

本稿の第一章ではマンフォードの思想においてそのエッセンスとすべきものを検討した。すなわち、「田園都市思想」に基づき、都市を規定するものが物理的構造でなく、社会構造にあるとしたこと、及びマンフォードが自ら得た「地域」を基盤に社会を構成するという「地域主義」の考え方そのものである。さらにこの「地域」を考えるにあたっては「土地の共有」等を重視していたことである。第二章ではマンフォードが自らの中で芽生えた思想を携えて（書物としてまとめたのは後年になるが）と RPAA（アメリカ地域計画協会）とどのような協働活動を行ったか、「田園都市思想」とマンフォードが温めた「地域主義」をもとにした「地域計画手法」（「コミュニティ・プランニング」）が実務上どんな経過を辿ったかについて、検討を行った。次ぐ第三章では、マンフォードの掲げた主要なテーマ、「地域計画」と「地域コミュニティ」及び「自治」、並びに求めるべき社会システムのあり方を規範的なものとして考えた場合、現代の日本の施策展開は、どのような位置づけとなり、どのような課題が生じるのかについて検討を行った。つまり現代日本での検討において主題となるのは、「地域コミュニティ」が自ら地域のあり方、特にフィジカルなあり方を検討するということの本質である。特に地域コミュニティと国といった中央政府との関係に着目した場合、例えば中央政府が自らの施策展開（意図）を成就させるために、しかも地域コミュニティの持続的発展を促す等といった理由を掲げて、何らかの負担を地域コミュニティに強いた（とみなすこともできる）場合、地域コミュニティはどう向き合うべきかについての検討である。併せて日本において「地域計画」（実際の用語としては「国土計画」）とは国が専権的に定める性質を持っており、このような状況下において、しかも最初の契機は必ずしも地域コミュニティの発意に基づくものでない場合、地域コミュニティは必然的に国の意図を超えた構想力を持つことが迫られていることを述べた。

途中触れたように、現在の日本の国土計画の施策体系は国がほぼ専権的に定めた計画像が粛々と遂行され、都道府県と「地域」がその過程に組み込まれていき、大筋において介入できない（しない）仕組みとなっている。無論、国土形成計画法における提案制度、また広域的な地方計画や都道府県と政令指定都市が参加する協議会制度は存在するが、国の計画に何らかの注文を付けるだけの機能、ないし誘致したい大規模プロジェクトや、都道府県主導プロジェクトの構想の挿入を図ろうとするものの性質が強い。一部の例外を除き必ずしも都道府県や政令指定都市以下の市町村や「地域」の発意を基本に置く構成となっていないとみなすことができるだろう。逆に言えば、市町村や「地域」の存在はマンフォードの掲げる「地域主義」とは逆方向を辿り、国（中央）の進める施策の行く末を受容するのみの存在になってしまったようにも見える。「地域」も近年では盛んに独自の「地域づくり」、「まちづくり」を行い、一定の成果を上げているものもあるが、結局のところ、国や都道府県の補助金制度等に依存する構造となっており、国全体の施策体系や社会構造

に一石を投じ、変革を迫るほどのインパクトを有するものはないのが現状である。このような状況でこれからの「国土（地域）政策」、「土地政策」はどうあるべきなのであろうか。

1.2 東京一極集中と人口減少・少子高齢化の到来と「土地」の課題

念のため、日本の置かれた現状、特に「土地」にまつわる状況がどうなっているのか、その前提を改めて踏まえておきたい。

内閣府の統計によれば、東京圏（東京都、埼玉県、神奈川県、千葉県）の人口は、1950年には1,300万人程度だったものが、2005年には3,400万人まで増加した。これを総人口に占める割合でみると、1950年には15.5%であったものが、2019年には29.1%となっており、3割近い人々が東京圏で居住していることになる。（内閣府政策統括官（経済財政分析担当）（2021）第1章、第1節）また、東京圏への転入超過の傾向を見てみると、高度成長期1960年頃の年間約40万人、バブル期1980年代頃の同約15万人強の後、一時は鈍化傾向を示したものの、1990年代からは少しずつ上昇を続け、コロナ禍における停滞を経て再び15万人前後を数えるようになっている。（毎年報告される総務省（2023）「住民基本台帳人口移動報告」における経過に基づく）直近の東京都の統計で言えば、東京都に限るものであるが、2023年の人口は約68,000人の転入超過であり、これは2022年より約30,000人余り増加し、率にすれば80%増となっている。（NHK ニュース 2024.1.30）更に人口だけでなく、大学キャンパス、大企業本社の半数は東京圏へ集中しており、この背景には若年者、特に女性の「東京志向」が根強いことが背景として指摘されている。

また、人口等の東京圏集中と同時に、人口そのものの減少と少子高齢化が進んでいる。2020年における日本の総人口は1億2,615万人だったものが、50年後の2070年には8,700万人となり、高齢化率（65歳以上の人口割合）も2020年における28.6%が2070年には、38.7%にまで上昇するとされている。（厚生労働省 HP）

以上のことを国土のあり方、地域のあり方から考えてみるとどんな事がいえるだろうか。まず、1960年代の高度成長期から始まり、産業構造が変化していき、大企業の多くが東京圏へ移転した、あるいは東京圏を代表する都市部で生まれたということ、このことは1次、2次産業が衰退し3次産業へと転換が進んだことの裏返しとすることができる。つまりそれは同時に農・林・魚・牧畜業といった「土地」や自然を基盤においた産業の衰退でもある。また2次産業においても重厚長大産業は大きな広がりを見せたものの、その後衰退し、製造工程の海外移転等が進むことにより、必ずしも「土地」を必要としない企業活動が可能となった。これは「土地」がどんどんと遊休化していき、その管理が行き届かなくなっていたことにつながる。また人口動態を見れば、この遊休化していく土地を管理する「人手」が少なくなっていくことにもつながる。一方、都市部の土地は人口の集中により「土地」の需給バランスが崩れ、価格が上昇し、住宅地の不足が生じ、郊外への人口流出が起き、都市部のスプロール化も招いていく。本来「国土開発計画」、「国土利用計画」といったような「国土計画」の類はこれら将来の産業動向と「土地」の利用動向について全てを決め、大まかであってもそのコントロール下に置くことを目的にしていたはずであっ

たが、その機能は概ね果たすことはできぬまま現在に至ったと考えるべきである。

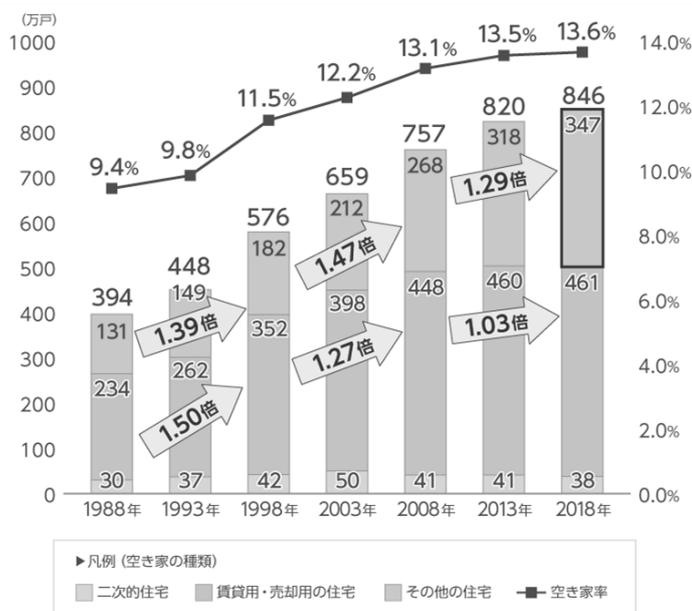
このような中、近年の少子高齢化と人口減少の進行が地域社会において、最も現実的な課題として現れたものとして、「所有者不明土地」、「空き地・空き家」の増加という課題があげられる。ここで改めて、これらの課題の内容を整理しておきたい。

まず、非常に分かりやすく可視的な問題として、都市郊外や地方の中山間地域を中心に、空き地や空き家が急速に増加してきたことが挙げられる。まず空き地については、業務用の土地を除いた「世帯の保有する空き地」が、2018年度において1,364 km²、その率も12.4%と高い水準となっており、2008年度の同632 km²、6.5%から約2倍に増加している。

(田中和氏・福田昌代2022:1) また空き家については、2018年度における空き家数は848万9千戸に及び、これは全住宅数の13.6%に及ぶ。(2008年度では659万戸、13.1%) (総務省2024:3)

図4-1 空き家の種類別空き家数の推移 (単位：万戸)

(政府広報オンライン(2022.6.14)「年々増え続ける空き家！空き家にしないためのポイントは？」データは総務省「住宅・土地統計」に基づく)



例えば商店街の中における空き地や空き家(店舗)の発生と増加は、その商店街の活力をそぎ落とし、また特に住宅街で顕著なように空き地・空き家の中でも特に管理不全となっているものを中心として、防犯、防災上の懸念材料となっていることで明らかのように、総じてこれらは地域社会にとって負の材料となっている。

更に深刻なのは「所有者不明土地」の増加である。2016年度に実施された地籍調査とそれに基づくサンプル調査及びその傾向から得られた国土交通省による推計に基づけば、2016年度における所有者不明土地の割合は約20%であり、その面積は約410万ha、九州

を凌ぐ広さになっていると推定されている。(国土交通省 2022:1)

管理不全となっている家屋やそれが建つ土地の登記簿上の所有者を追跡すると、地籍制度開始以来、長期に亘る間に、そもそも名義人が判明しない、具体的にはわずかな土地・住宅の名義が親類・縁者間で分筆され、場合によってはその数は数百人にも及ぶような事態が生じており、結果として市町村等による連絡が不可能となっている、あるいは個人に限らず事業者の消滅、行方不明等の様々な理由によって地方自治体においてもその実態が追跡、把握できず、現状その面積が国土のうち大きな比率を占めるようになったということである。

これらの事象はごく端的に、まず自治体の立場から言えば、固定資産税等の課税、徴収に支障をきたすばかりか、都市計画道路等の建設といった公共事業の実施に支障をきたすことにつながっている。また、単に空き地の増加でなく、「所有者不明土地」の増加は周辺の住民等から見ても管理不全による防犯、防災上等の各種の弊害をもたらすといった弊害の拡大につながっている。「所有者不明土地」、「空き地・空き家」の適切な把握と調査、また管理と利用は今や国民的課題となっているといっても差し支えないだろう。また 2011 年の東日本大震災においても、被災地の多くの地域が、既に人口減少と少子高齢化が進行していたところでもあり、「所有者不明土地」の面積が膨大であったことが、復興事業の実施にあたって大きな障害になっていたということは記憶に新しい。

これらの課題に対し、近年、国は立て続けに対策を講じてきた。そのうち、代表的な例をいくつか挙げておきたい。まず 2018 (平成 30) 年に「所有者不明土地の利用の円滑化に関する特別措置法」(いわゆる「所有者不明土地法」) が制定された。この法律では、公共事業実施の際、障害となってきた所有者不明土地の収用手続に関し、収用委員会に代わり都道府県知事による裁定を可能とする手続の合理化が図られた。そのほかに近隣住民が所有者不明土地を利用したい場合に、それを公益性の観点から都道府県知事が「地域福利増進事業」として裁可する仕組みが整えられた。この際、従来は所有者探索の為には利用不可となっていた固定資産課税台帳等の公的書類による調査も可能となった。これらは所有者不明土地の存在により滞っていた公共事業の遂行と、地域環境の改善の方策として有効であると期待されている。

2 つ目には 2023 年 5 月より開始された「相続土地国庫帰属制度」の創設である。これは文字通り、相続しながらも使い道や引き取り手のなくなった土地に関し、条件を満たす土地は広さや用途に応じた手数料を負担することで、国庫への帰属が認められるようにした制度である。まだ制度開始以後間もなく、手数料の高さ等といった課題も頻出しているものの、親族から土地を相続しながらも利用や管理がままならないケースにおいては、一定の有効性を持っていくものと思われる。

その他、農地、林地における所有者不明土地の扱いに関する対策、所有者探索における手続の改善に係る法改正が行われてきたが、その本丸は「土地基本法」の改正に表れているとあって良いだろう。土地基本法自体は、バブル経済による土地高騰の際、土地価格抑制の効果を狙って 1989 (平成元) 年に制定されたものであるが、2020 (令和 2) 年の改正

では、その基本理念に「土地所有者等の責務、適正利用と管理」が盛り込まれ、「土地基本方針」を策定することが定められた。土地の適正管理が改めて重要なものとして位置づけられたのである。

しかしながら、「国土政策」、「土地政策」の展開にあたっては対処療法的な施策でなく、もっと根源的対策が必要なのは言うまでもない。ただ、「国土政策」はいうまでもなく多岐に亘る課題である。「国土計画」の主体の問題（中央政府とするか、住民レベルとするか、自治体とするか等）、に始まり、産業構造といった広範囲な課題をどこで誰がデザインするか、地方と中央の整合性をどのような手段で調整するかといった課題が残されている。つまり誰が、何を、何のための「計画」を掲げるのかといった手法論である。「計画」の主体や範囲をどこに置くかによって無数の選択肢が存在するであろう。そこでここではマンフォードの思想から導き出されるいくつかの道筋からの検討を試みたい。マンフォードの思想で重視されるべきポイントは、傾倒していた「田園都市思想」と自ら確立した「地域計画」にあたっての指針、「地域都市」と「コミュニティ・プランニング」の考え方にある。つまり住民の「自治」に基づき、オープンスペース等が豊かな住環境のもと、職住接近のもとで生活し、それらの都市が大都市に依存することなく存在する状況を指す。これら的前提には投機等から「計画」が妨げられないようにするために「土地の共有制」を敷くこと等がその前提となっている。このような条件を基底におきながら、これからの「国土計画」「地域計画」像を探ってみたい。無論これらの道筋で全ての説明が可能となるわけではないが、おぼろげながら新たな実像を浮かび上がらせることは可能と考えるからである。

2 どのような「都市」と「地域」をつくるかー「空間」という課題

まず、あるべき空間像の観点から考えてみたい。ハワードの「田園都市思想」とマンフォード及びRPAAの「コミュニティ・プランニング」の両者からは、特に(1)都市規模の限定、(2)工業機能の分散、(3)職住機能の接近、(4)交通その他諸機能、(5)豊かなオープンスペースといった点が空間設計にあたっての重要ポイントとして挙げられる。

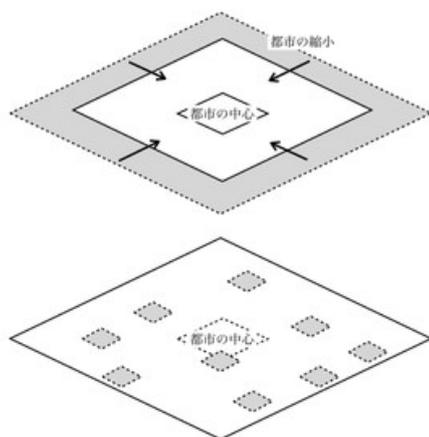
これをどのように現代（とりわけ特に日本）に適合させていけばよのだろうか。もちろん、ただ置き換えるといっても国土全体、大都市、地方拠点都市、都市郊外の住宅地、また農村地域、中山間地域といったようなケースによる違いはあり得る。また、都市部のごく限った地域だけを見てみても、未だにスプロール化が進み、都市機能と住宅地が混在する地域が存在するといった従来の課題をそのまま抱えた地域もある一方で、かつてのように火災延焼や地震の際に危険性があるとして木造家屋の密集地域が問題視される状況も、不燃建材と耐震技術の普及によって見直されつつある。逆に細かい路地が人間生活上に与える潤いといった都市機能上からの見直し、つまり「かいわい」の見直し、「ウォークブル」な都市（自動車依存を脱し、歩いて回れる都市）の回復といった観点も進みつつある。つまりマンフォードが1920年代のアメリカで描いたように地域や都市を一様に「ニュータウン」化させることは最善解にならない。

しかし、大都市ではなく拠点都市の重要性、衣食住が近隣範囲で完結できること、職住

接近であること、空間におけるオープンスペースの取り方を重視するといった点は具体的な地域の特性を超えて引き続き重要な規範となるであろう。このような設計思想を念頭に置きながら、現実には発生している「空き地・空き家」、「所有者不明土地」の増加といった現象に対する対応策をとり、限界集落の発生や、中心市街地の空洞化といった各種の課題を解決していかなければならない。

まず、この全ての日本の国土全体において共通する現象をキーワードで表すと、「地域」、「都市」の「スポンジ化¹」ということがあげられる。これは「地域」や「都市」が人口減少や少子高齢化に伴い縮小していくのは避けられない現象としても、その現象は同心円状に縮小していくのではなく、「スポンジ」のように住宅や機能の密度が空洞化していくという現象を表現したものである。同心円状に縮小していくのであれば、上下水道や電気といったインフラストラクチャーは、その末端から処理していけばよいが、「スポンジ化」による縮小においては、インフラストラクチャーは既存のまま残され、その効率が圧倒的に悪くなるほか、使用用途も変更が利かず、また「空き家・空き地」の増加した住宅地内においては、隣近所で構成されていたコミュニティの破壊要因となることも懸念されている。（「スポンジ化」する都市の概念図については下記（図 4.2）を参照のこと）

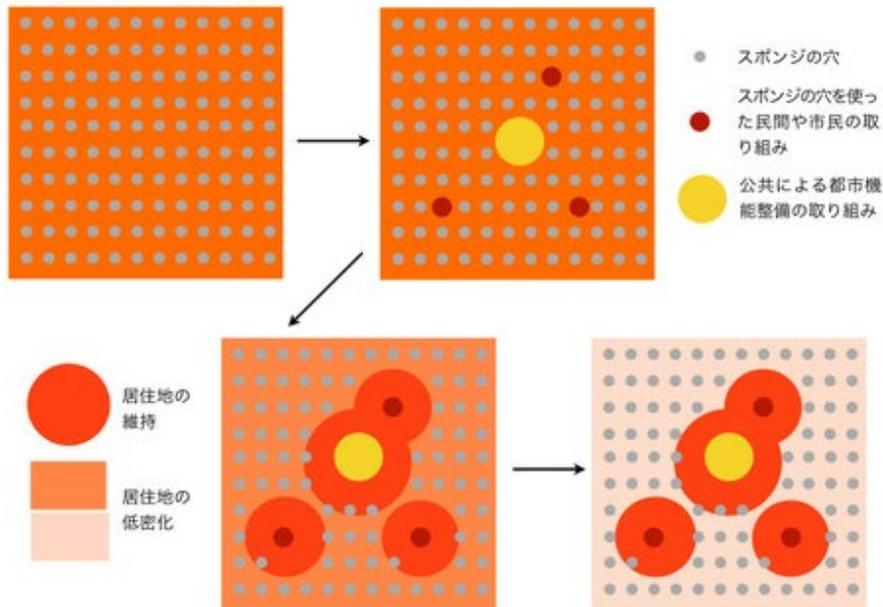
図 4.2 「スポンジ化」する都市の概念図（上は同心円状に縮小するケース、下は「スポンジ」状に縮小するケース）（饗庭 2015:156）より



以上のような現象は、土地所有者が多く、またその土地も細分化されている日本独特のものと考えてよいだろう。このような都市の「スポンジ化」への現象の対処法として、国は「コンパクト・シティ」、「立地適正化計画」を掲げ中心市街地活性化への対処を図ると同時に、都市の中心部への機能集約を図る施策をとってきた。しかしその効果を疑問視する声もある。饗庭伸（あいば・しん：東京都立大学教授 1971～）は「コンパクト・シティ」は概念としては正しくとも、その実現には多大な時間の費用と手間を要し、現実的でない面があるという²。（饗庭伸 2015:133）そこで、既成事実化していく「空き家・空き地」、

「所有者不明土地」の存在を踏まえて、「スポンジ化を生かしたコンパクト・プラス・ネットワーク」へのコーディネートが必要と述べる。(茂木 2018) 饗庭の考えは以下のようなものである。(その概念については、図 4.3 参照のこと)

図 4.3 「スポンジ化」する都市への対応 (茂木 2018) 饗庭作成の図を引用



- ・民間ベースにおいて、スポンジの穴に当たる空き家や空き地を生かすという視点に立つこと。(図 1 の赤丸部分)
- ・この赤丸部分を起点にして、その地区の生活と仕事を支えるような「まちづくり」に取り組むこと。
- ・その取り組みの広がりによって、中心部の都市機能改善、活性化とともに、居住の維持可能な地区が拡大していく。
- ・そのために所有者が手放すことを望んでいる「空き地・空き家」を都市施設用地、すなわち生活道路、広場、公園、その他の施設として活用することが可能となる。
- ・これは「空き家活用型まちづくり計画」と呼ばれる手法であり、公共投資でなく空き家対策の中で行う。

ここで重要なのは、居住地の維持を図るために、中心市街地以外における「スポンジの穴」以外の再生手法を明示したことにあるが、それ以外にも公共投資は中心市街地における整備に集中させ、またそれ以外の土地において「空き地・空き家」の存在を認めつつ、民間の力で解決に至らせるといった手法そのものにあるということだろう。同時にこの手法は中心市街地活性化に悩む地方「都市」だけでなく、国土全体、大都市、都市郊外の住宅地、また農村地域、中山間地域にも適用可能な考え方であると思われる。つまり、国土においては、人口が減少していく「地域」そのもの、大都市においてはスプロール化され

た後に人が居住しなくなった「郊外」、都市近郊の郊外においては「空き家・空き地」の増加した区画そのもの、そして農村地域、中山間地域においては、休耕地といった遊休地が、この手法が解決への手がかりになるということである。

無論このことは現在の政策課題にも上っており、例えば本稿の第三章で述べたような「国土計画」中に「地域の管理構想」を位置づけ、その「地域」における努力を促すという施策にもつながっている。だが「地域の管理構想」に限らず、また都市部における「中心市街地活性化」、「立地適正化」等、近年において国が直接、市町村や「地域コミュニティ」を支援するというスキームは、従来から採用されている。しかし後述するようにこれらの施策には本質的な課題が残されていると言わざるを得ない。

3 土地の所有権と共有について―「法律」という課題

いくつかの論点のうち、次は「空間」形成の基礎となる「土地」を法律的にどう捉えるかという課題である。「土地」に関する主な論点のうち、まず「土地」は金銭的な債務のようなものとは異なり、書面上だけでは相殺できない性質を持っている。金銭的な債務であれば、負債を負った者が放棄することでその債務は消滅させることも可能であるが（バブル崩壊後の経済危機は金融機関が債権を放棄することで解決の一端が図られた。）、土地は実体を伴うものであり、つまり負の資産となった土地の登記的な処理だけでは解決に至らないのである。また土地は住宅とも少し性質が異なっており、価値は同じように変質するものの存在が消滅することはまずあり得ない。近年の国による「所有者不明土地」、「空き家・空き地」問題に対する施策展開は、概ね「土地」の登記的課題を解決する手段に留まっており、しかも「所有者不明土地法」の利用を可能とする対象地の多くは国・地方自治体や周辺住民による利用の意思がある箇所だけが対象となっている³、その割合は全「所有者不明土地」のうちわずかに留まる。結果として多くの土地は「所有者不明」の状態のまま残されるのである。また「相続土地国庫帰属制度」においては、国庫に帰属された後に、国が管理主体とはなってもそれらの土地全ての利用方法にまで国が責任を負えるものとはならないだろう。販売自体が成立しない競売物件の多さはそのことを証明している。⁴「土地基本法」の改正についても「適正管理」が謳われ、法律上に明記されたという意味では大きな意味を持つものの、現状それだけでは最終的な解決には至らない。第三章でも述べたように、登記を明確にして管理状況を「確認」するだけでは将来の空間形成像は見通せないままとなるからである。

これらの関係施策の展開の中で「土地」を巡る政策展開が登記的な範囲を出ないのには理由がある。すなわち土地においては（また必ずしも土地に限られるものではないが）、「所有権の絶対性」が背後に横たわっているからである。

「所有権の絶対性」はジョン・ロック（John Locke 1632-1704）の思想に遡る。ロックは周知のように、人が自らの身体を用いて労働を行った際の成果はその人に帰属するとして自らの労働に基づく所有権を位置づけた。これは、ロックの市民政府論では国家の役割は、この所有権を擁護する最小限のものとするべきというところに原点がある。そして自己

労働に基づく所有権の正当化は所有権論の中でも最もオーソドックスな位置を占め、大きな影響を持つに至った。(高村 2014:63) 近代に至る過程では「土地所有権者＝土地利用者」というモデルを前提にしながら、所有権者が相隣関係を重視し、住民自治を基盤にしながら共同利用を図るといった方法も一部採用されていた。しかし 19 世紀後半期に入ってくると、土地所有権が投機の対象となり、排他的な支配権として確立したばかりか、法学的にも常識的なものとして理解されるようになってくる。(高村 2014:65) この考え方が基本的には現代にも続いているのである。

途中、このようなロック由来の「土地所有権」に異を唱えた者がいなかった訳ではない。代表的な例はドイツの法学者ギールケ (Otto von Gierke 1841-1921⁵) である。彼は 1896 年におけるドイツ民法典編纂作業の議論の中で、「土地所有権」が絶対的な支配権として位置づけられていたのに対して批判を行っている。そして、「土地利用秩序は、個別的に所有されている土地であっても地域共同体による規制が伴うのが本来である」(高村 2014:65) とし、土地法の固有性を否定し土地取引に関する法律と土地への規制を分けて把握しようとする民法典草案自体を批判した。1919 年成立のワイマール憲法ではこの議論が一部汲まれ「所有権には義務が伴う (第 15 条 3 項)」、並びに「土地の耕作および十分な利用は、土地所有者の社会に対する義務 (第 15 条 3 項)」という規定が置かれ、ギールケが主張するような土地所有権の社会性が一部の形であれ、強調されることとなった。(高村 2014:67)

しかしながら、大筋な方向性としては「土地所有権の絶対性」は、特に日本においては崩れることなく、現代に至っていると考えて良いだろう。ただし「土地所有権の絶対性」が必ずしも当てはまらない例外も存在する。それは「入会地」、「コモンズ」のケースである。「入会地」「コモンズ」は識者によって数多くの定義があり、古今東西によって用法も異なるものの、ここではひとまず「共有資源を共同利用できる土地：共有地」のことと定義しておきたい。またこれらの多くは西洋では放牧地、日本においては林野地においてみられる方式である。この場合における「入会地」、「コモンズ」はその土地を管理する特定の団体があった場合にはその構成員なら誰でも、あるいは団体が存在しない場合には身分を問わず誰でも入れ、利用可能な土地ということが前提となっている。そしてこのような考え方は都市、すなわち人間の居住地においても援用可能である。例えば経済学者の宇沢弘文 (1928-2014) ⁶ は「社会的共通資本」という考え方のもと、「一つの国ないし特定の地域に住む人々が、ゆたかな経済生活を営み、すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置を意味する」(宇沢 2000:4) (傍点部筆者) として、たとえ私的管理が認められているものであっても、社会全体にとって共通の財産として管理、運営がなされるべきものがあるということを示した。この視点は、道路・鉄道・橋等のインフラストラクチャーを社会的制度として位置づけたことの意味が大きく、重要なものであろう。このような位置づけを考えれば、地域や都市像について、実体の生成・権利等の成立過程における住民、市民、そして専門家の積極的な参加を前提として、インフラストラクチャーを含む全ての「地域」、もちろんその基盤としての「土地」も共有可能と看做することができる。もともと「入会地」や「コモンズ」の

考え方は社会性の追求と個人の利益追求の衝突という社会的ジレンマを解消するという機能をもっていた。(茂木 2014:117) そのような機能に着目した場合、農村地ばかりでなく都市においても「土地」を「共有」のものと看做し、共同で管理するという考え方は有効であるし、また可能であると考えられる。⁷マンフォードの言う「土地の共有」も開発利益を住民へ還元すること、投機を防ぐという観点からのものであり、「社会的共有資本」、「コモンズ」の論理と考え方の基礎は同じところにある。

一方で、上記のような「土地」に対し、特に法律の形で「社会的共通資本」の考え方を適用し明示するのは簡単な作業ではない。先に触れたように「土地所有権の絶対性」が大きく横たわっているからである。その際、土地の共同利用を前提とする場合には、所有者不明土地等の所有権、または利用権だけでも共同利用の主体にスムーズな形で移転させるといった法理論の充実⁸と立法措置が必要となろう。

4. コミュニティをどう捉えるかー「主体」という課題

次に、「地域」という領域からその計画策定の「主体」について考えてみたい。「空き家・空き地」、「所有者不明土地」といった負の課題、将来における「地域」像を共有でき、その管理、対処までを考える単位、市町村といった「基礎自治体」よりも小さい単位として想像されるのは、例えば小学校区、中学校区といった形で表される「(地域) コミュニティ」であろう。しかし、この単位を策定主体と考えるにあたっては、歴史的、社会的な経緯と側面を踏まえておく必要がある。

日本の場合、この小学校区、中学校区といった領域の「コミュニティ」像については様々な変遷をたどってきた。そもそも、この規模の「コミュニティ」は神社・寺院がその拠点となり、宗教儀式に始まり、教育的機能の中心ともなって人々の輪の中心となり、また周辺に「市」が立つことによって、経済的機能の中心ともなってきたことに起源がある。加えて伝統的な「コミュニティ」では、家父長的構造が成立しており、この構造を貫く縦の関係が地域を支配していたと言ってよい。この構造に依存していても、自らの義務を果たしていれば生涯にわたって身分や生活が保障されるといった利点もあったが、その一方、この秩序に批判的な立場をとる場合は、いわゆる「村八分」的扱いをされることも多かった。

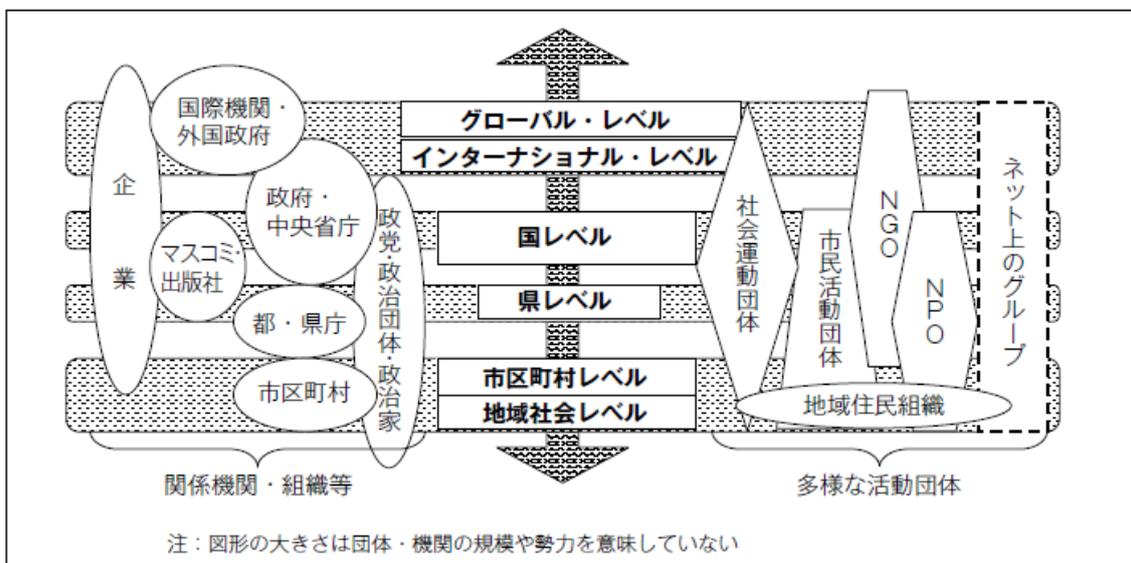
このような「コミュニティ」の姿は現在、ほぼ崩壊過程に入っていると言ってよい。そもそも「近代」は従来、原義的な意味での「コミュニティ」に代表される身の回り生活上の課題、貧富の差やインフラストラクチャーの再分配機能を果たす「パブリック」な課題、そして市場原理に基づく「グローバル」な課題が一様に「国家」のレベルに収れんしていった過程でもあった。(広井 2009:98) 理由としては、単純に近代における様々な課題、つまりヒト、モノ、カネの流動の範囲が「地域」から見れば狭すぎ、「グローバル」な課題にとっては広すぎ、空間的に見て「国家」を対象にした広さに適合していたということがあげられる。このことは逆に言えば、社会の情報化と金融化が進むと、課題はグローバル化し全てが「世界市場」していくことにつながる。この「世界市場」化した姿が現在の状況

と表現することができる。

このような状況を考えれば、一言で「コミュニティ」と評することはできても、その姿は多様な姿が考えられるであろう。事実、一般的な「国土政策」、「都市計画」の範疇を超えた多くの分野における「コミュニティ」像は、多面的な展開を遂げており、必ずしも「地域」に留まらないものとなっている。例えば国境を超えるインターネット上のコミュニティもあれば、移動を前提としたもの、またバーチャルなもの、有名、無記名のものなど、多様な種類が存在している。もはやあらゆる「コミュニティ」が複層的に構築され、また常に変化し続けているとあってよいだろう。この現在の「コミュニティ」における多面的な展開は、古い従来型の家父長構造的な「コミュニティ」を壊すという観点からすれば、大きく貢献しているものと思われる。(あらゆるレベルに重層する諸々のコミュニティ・アクターについては下記図 4.4 を参照のこと)

図 4.4 あらゆるレベルに重層する様々なコミュニティのアクター

(町村敬志 2017:35)、元図タイトル「重層する異なるアリーナの水準と関連する諸アクター」の図を引用、町村氏が自身の(2009)「市民社会組織の活動アリーナ—その構造と動態—」(町村敬志編『市民エージェントの構想する新しい都市のかたち—グローバル化と新自由主義を越えて』(科研費補助金(基盤研究(B))研究成果報告書、<http://hdl.handle.net/10086/19113>))に表出の図をもとに上記論文(2017)のねらいに即して加筆を行ったもの。



しかし、「コミュニティ」像は多面的になったといっても、「地域」の課題は依然残されており、また「地域」は今後一層クローズアップされていくと思われる。そして「コミュニティ」が「地域」に帰されるべき理由を考える必要があると思われる。

一つには全てが「世界市場」化することでローカルレベルの課題、つまり福祉、環境、

医療、文化、そして「まちづくり」等の課題がかえって浮き彫りになり、その課題への対応が求められるということである。そこで非常に原義的な意味となるが、「地域」は、「一定の境界をもって、人びとがそこに住み、生活し、人間関係を織りなしていく場所」（山崎 2006:22）であり、「個別的で私生活没入型の住民のみでは生活関係がなりたないために、そこには人びとによる調整と統合のための集団」（山崎 2006:22）が必要とされ、主体性を認めることが必要とされるのである。

では、「地域コミュニティ」にその主体性を認める場合、どのようなあり方が望まれているのであろうか。近代化はこの従来型の「コミュニティ」の構造を打ち崩した。そして「世界市場」化が推進される中でのコミュニティ、特に地域課題に対処するための「地域コミュニティ」は新しい形態と発想を伴うべきであろう。それはなぜ「協働」しなければならないかという問いにもつながる。行政と「地域コミュニティ」とは対等な関係であること、常に「オープン」な状態であること、民主的な手続きで選出されたリーダーの存在といった制度的側面からの条件は必須なものであるが、更にその前提として広井の指摘通り

(1) ごく日常的なレベルでの、挨拶を含む「見知らぬ者」どうしのコミュニケーションや行動様式を重視すること

(2) 各「地域」でのNPO、共同組合、社会的起業その他の「新しいコミュニティ」づくりに向けた多様な活動を行うこと

(3) 普遍的な価値原理の構築

といった点（広井 2009:240）が重要になるだろう。(3)の価値原理とは従来型の意思形成原則に捉われることなく、対話を重視しながらも、人と人々が「独立」したうえでルールや規範によってつながるような、新しい関係のことである。このような条件は実際の現場で実現するには困難を伴うものであるが、今や「地域コミュニティ」は、外部の人間⁹や、「地域」を超えて活動するNPO等との連携もしやすくなっている。このような力を新しく加えることが必要であり、そのことが各種計画策定の「主体」としての力を得ることにもつながるであろう。

5. 政策決定の仕組みをどう構築するかー「計画」という課題

本章では、上記 2. で掲げたような「空間」形成手法を採用することで、良好な「地域」の運営を行い、そのため同 3. における「土地共有制」を基本とする制度に基づいて、同 4. にみた「主体」像が活動を担うべきということを検討した。その際、これらの要素は、実際の政策決定手法と適合し得るのかという根本的課題が残されている。

一つ目に言えることは、施策の方向性と趣旨が時勢を捉え、適格であったとしても、その発意がどこから発せられ、誰が施策や補助金制度の主体となっているか、どのような権力関係の下、どのようなスキームをたどり、どのような経過を辿っているか、その点についての検討が必要だということである。つまり、仮に良い施策展開がなされ、一定の評価を得られていたとしても、どのような機関、行政部局が計画の内容を審査した上で予算化

し執行の許認可を与えているか、という点は別途慎重に考えられるべきということである。そもそも第3章でみた「地域の管理構想」や各種の「国土計画」及び「都市政策」の施策についても、問題が顕在化する以前、あるいは顕在化した際に、早急に対応する体制がとられていれば、つまり地域コミュニティや市町村、都道府県（政令指定都市）に大幅な裁量権と予算、計画権が与えられていたならば、もっと事前予防的で、効果的な施策が展開されていたのではないかという推論が成り立つ。問題にしたいのはこの「体制」の面である。なぜ日本の「地域」や「都市」が現在のような崩壊過程に入ったか、「地域コミュニティ」や市町村がその問題の所在に気付いた時に残された手段は、国に陳情するしかなかったというのが実情ではないだろうか。無論、「地域コミュニティ」から市町村、市町村から都道府県、都道府県から国へと要望や陳情が早くなされればそれでよい、そもそも国が問題の所在に気づいてから初めて全国的に施策の展開を一気に図ればそれでよいという考え方もある。しかし、その場合においても「地域コミュニティ」は明らかに施策展開がされるまでに残り残される可能性が生じる。つまり問題の所在を実際に近くで見ることで、そして実際の対策が取られる主体は、住民や「地域コミュニティ」の意見を吸い上げられやすく、問題の発生源に近い現場そのものであることに越したことはないのである。それは施策展開のスピード、主体の機動力にも大きく寄与するだろう。

二つ目に歴史的事実である。日本の「国土計画」（ここでは「都市政策」も含んで考える）は1950年代に始まる「特定地域総合開発計画」¹⁰及び1960年代以降5次にわたる「全国総合開発計画」を中心に、多くの関連法が整備され、また多数のプロジェクトに対し、多大な時間と投資が要されてきた。そのうち、多くのエネルギー需要を賄う河川開発計画、大規模コンビナートの建設、高速道路網及び高速鉄道網等の全国規模での計画立案が必須となる事業については、「住民」や「地域コミュニティ」の発意では実施が難しく、結果として日本の先進国入りに大きく貢献したと言え、一定の評価が与えられるべきものである。¹¹

しかし、1970年代後半の「第三次全国総合開発計画（三全総）」に始まる各種の地方を対象としたプロジェクトについては、大きな課題を残したものも多い。「三全総」における「定住圏構想¹²」と関連施策としての「テクノポリス法¹³」、「頭脳立地法¹⁴」、「四全総」における「リゾート法¹⁵」等である。いずれも国が構想を掲げ補助金等の形で、施策展開を希望する（手を挙げた）自治体を支援するという形式がとられた。しかしながら一つのスキームにのっとり、全国一律に補助金を配布したこの種の施策は「テクノポリス法」、「頭脳立地法」においては産業動向（海外への製造拠点の移転、東アジア諸国の勃興等）や技術革新とイノベーションの動向、「リゾート法」においては保養の特性とその動向、集客見込みをもとに見誤り、失策との評を得てその後多くの自治体に現在に至る負債を抱え込ませることになったのは、周知の事実である。また田園地帯の周辺部に位置していた貴重な里山の多くがこの時期の工業団地やリゾート地形成の際に破壊されたことも付記しておくべき点であろう。現在における「地域の管理構想」、「中心市街地活性化」、「立地適正化」等に連なる一連の施策についても同じほぼ同じようなスキームのもとで展開されてい

ることを忘れてはいけない。確かに全国で顕在化する各種課題のエッセンスを認識、共有し、有識者の意見も交えて法律とし、政策化することは、これまで国が培ってきた秀でた能力の一つであろう。しかしながらそもそも他省庁施策とのアンバランスが残されることも多く¹⁶、一度施策が展開し始めてしまうと、自治体との膨大な関係手続や資料のやりとり等が生じ、地域の実情を見ない全国一律的な期限や、各種目標値の設定とその空洞化等、国が主導する施策である故の不具合が露になるという構造自体は変化していないのである。¹⁷この個別政策の手法における瑕疵は、「国土計画」及び「都市政策」展開上の全てに通じるものとなる。すなわち、国がほぼ専権的に定めた計画像、関連法、関連施策が粛々と遂行され、法と予算の執行が主目的化し、結果、都道府県と「地域」がその過程に「巻き込まれていく」体系そのものに変質する。

この場合、「地域計画」の主体を基礎自治体、あるいは住民、「地域コミュニティ」に置き、その積み重ねによって「国土計画」を成立させるという方式が検討できないだろうか。経済成長期には全国一律の基準が有効だが、成熟期に入った日本においては、「地域」や「都市」における様相、需要は一律でない。住民が何を欲するか、どんな地域にしたいかその将来像も様々なのである。その多様な将来像に合わせたスキームが求められている。

そこで「地域計画」の主体を住民や「地域コミュニティ」に近いところに置く例としてよく知られているドイツでのケースを考えてみたい。

連邦制をとるドイツでは州は独自の立法権と財源をもち、広域計画は州毎に異なる制度を採用している。そして国の法律（国土整備法）に基づき、各州は地域の空間計画を策定すること、州法を定め、計画主体、対象地域、策定手続、仕組み等の枠組みを決めることとされている。（小浦久子・小林正美 2014:951）この場合、ドイツでの「州」は日本における「国」と看做せるとともに、地方自治体としてのドイツの「州」と日本における「都道府県」は地理的条件、歴史的経緯等からみても大きな違いがある。しかしこの「地域計画」の策定主体の考え方がまず両国では大きく異なっている。

また、州により計画区域や主体は大きく異なっているが、大きくは2つの類型にまとめられる。一つには自治体連合が結成されてその連合の区域が計画区域となるものである。もう一つには州法により計画区域が設定されるタイプである。（小浦久子・小林正美 2014:952）また、その他、州によって州と自治体との関係は様々であり、例えばドイツ西部に位置するノルトライン・ヴェストファーレン州（以下 NRW 州）では計画審議会の委員に関係自治体が参加することになっている。

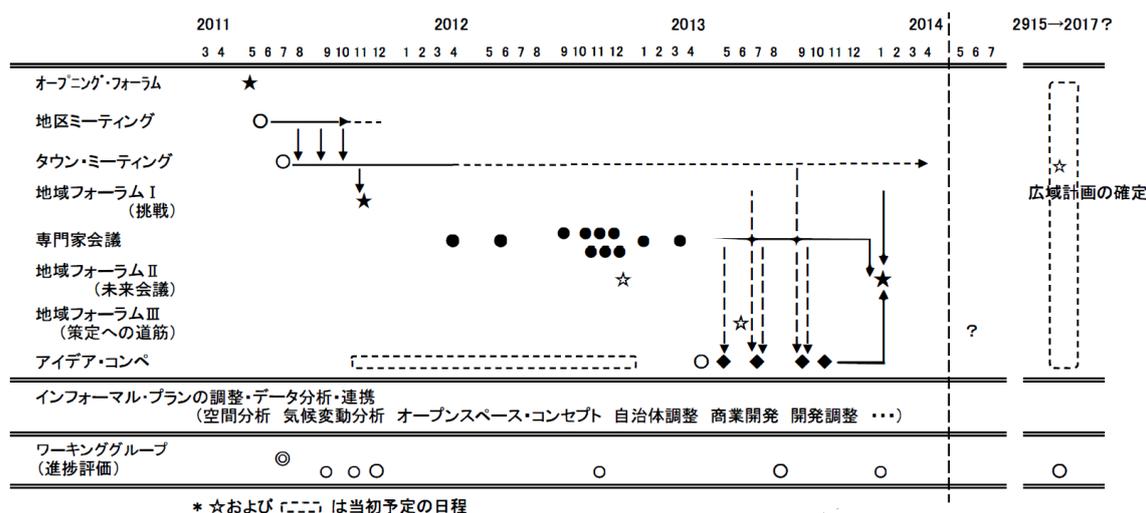
その中で、NRW 州のルール地域は、近代に入って工業化された新しい地域であり、ドイツの伝統的で歴史的な地域区分の枠組みにはあっていなかった。そのため、20世紀初頭より地域一体となった広域計画（地域計画）が必要とされてきた。（小浦久子・小林正美 2014:952）

その結果、現在、ルール地方では「ルール地域連合（Gesetz über den Regionalverband Ruhr 2004～）」という自治体連合（53自治体、人口5.3百万人）が結成され、広域計画の主体となっている。（小浦久子・小林正美 2014:952）稀有なのはその策定プロセスである。

2009年に始まるルール地域の広域計画策定にあたっては、前提条件として新たに対応すべき課題、また複雑に絡み合う課題が多かったことから、当初より自治体、事業者、市民がともに検討するための透明性の高い「地域対話 (Regionalen Diskurses)」と呼ばれる進め方が提案された。(小浦久子・小林正美 2014:953) この策定の進め方を時系列に表したものが(図 4.5)である。

このプロセスでは①地域関係者によるミーティング(地区ミーティング、タウンミーティング)、②地域フォーラム、③専門家会議、④アイデアコンペといったあらゆる段階での議論やフォーラムがあり、広域計画においては日本と比較にならない程多くの意見聴取と調整の機会が設けられていることが分かる。

図 4.5 ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州ルール地域の広域計画(地域計画)の策定プロセス及びスケジュール(小浦久子・小林正美 2014:954)より引用



小浦久子・小林正美(2014)は、ドイツの広域計画(地域計画)策定手法においてユニークな点として、日本で言うところの「基礎自治体」が連合を組むことで「計画主体」を結成し同時に「計画区域」を規定するアプローチがあること、また既存の計画制度の枠組みでは対応できない課題が増加している中、協働性のプロセスと目標像の議論が重要であると指摘している。(小浦久子・小林正美 2014:956) つまりドイツ、ルール地域の例は地域主体から計画制度を考えるものとして先駆的であり、世界的に見ても今後の「地域計画」策定手法を先取りしたものと評価できるということであろう。

このドイツの例を日本と比較した場合、国と州という領域の大きさの違い、単に歴史や社会構造等「お国柄」の違いとして捉えるのは簡単だが、新しい課題、複雑化する課題への対応を求められた際、国ないし州が関係者が協働して課題に対峙する体制を整えるか、「協働」を国で唱えながらもそのスキームを国で全て整えてしまうか、明確な政策遂行上

の基準と「思想」の違いが厳然と存在しているように見える。かつ日本における「国土政策」、「都市政策」上の失敗の歴史を考えると、この基準と「思想」の違いにこそ、政策遂行の成否があると思われるのである。

¹ 「スポンジ化」という言葉は、現在は都市計画界ではすっかり定着した言葉となっているが「都市をたたむ」（下記参照）の著者饗庭伸によれば、2009年頃の大方潤一郎（東京大学教授：当時）の発言に基づくという。

² 「都市をたたむ」饗庭伸（2015）共栄書房「第4章都市をたたむための技術」

³ 「所有者不明土地法」制定後の2019～2021年で「地域福利増進事業」を用いて利用が解されたケースは1件に留まっている。

⁴ 2021年度国有財産統計（第38表：未利用国有地の入札実施状況（一般会計））によれば、2012年度からの約10年で、未利用国有地の一般競争入札の実施件数及び契約数、金額は大幅に減少しつつある。（物納土地の一般競争入札実施は877件から191件、契約件数は401件から104件）また、成約率は2021年度で48.1%であるが、2019年度は25.9%であった。

⁵ ドイツの法学者であり、ゲルマン法をはじめとするゲルマン民族固有の言語・文化の研究の大家である。19世紀のドイツ歴史法学の中ではゲルマン法をドイツにおける自然法とみなして法思想の中心に置く考え方を採った。同じ歴史法学派の「ロマニステン」を空虚な個人の概念を基礎とする法実証主義として批判した。

⁶ 日本の経済学者、専門は数理経済学。意思決定理論、二部門成長モデル、不均衡動学理論などで功績があった。

⁷ 都市政策学者の五十嵐敬喜（法政大学名誉教授1943～）はこのような土地の共有的利用について一般的な共同利用のレベルから踏み込み「入会権」由来の「総有」という法律用語を援用する形で「現代総有」という言葉を用い、その理論の強化と制度的充実を訴えている。五十嵐の考え方は東日本大震災（2011）の復興過程において、膨大な所有者不明土地と、増加する流出人口の中で、復興作業も行き詰まりを見せる中、特に現実的命題としてクローズアップされた。五十嵐の理論の制度的な柱は土地の所有と利用を分割することにより地域において共同的に実施する各種の事業を円滑化させることにある。事実、地方の都市再開発ではいくつかこの「現代総有」の考え方をベースにしたプロジェクトが進んでいるほか、国による「所有者不明土地法」における「地域福利増進事業」も大枠としてこの考え方の範疇に含まれると考えてよいだろう。ただ「再開発事業」にしても「地域福利増進事業」にしても、その手続きが「土地所有権の絶対性」を既存制度としてその前提に置いていることから、手続きが膨大で実際の事業化に至るまでには様々な課題も生じることもあり、「現代総有」の拡大については、なおも法的な厚い壁が存在すると言わねばならない。（『現代総有論』（2016）法政大学出版局）

⁸ 法学者の名和田是彦（法政大学教授1955～）は、町内会や自治会等、地域による共同

管理の担い手の法的な位置づけについて、市町村の施策に「協力」する場合と、自主的に「意思決定」する場面の両義性を抱えているとして、同一組織に異質性が併存しているとした。そこで19世紀ドイツの「ゲルマニスト」であったギールケ（上記注5参照）の議論を引き、上から（権力側から）の位置づけでなく、下からの（構成要素の自立性による）普遍性の獲得というテーマから導き出された「領域社団」という概念をクローズアップさせている。これによれば「領域社団」とは市町村と公法上同一格であり、共同管理の担い手は近隣政府的な力を持ち得るとしている。その場合、筆者は「所有権の絶対性」を離れた「共有（総有）」の主体として法理論上適切かつ、「土地所有の絶対性」を乗り越えるものとして、援用可能ではないかという感触を持っている。（「領域社団」論-都市社会の法的分析のための基礎理論の試み」日本都市社会学会年報（2003）2003巻21号p.39-56）

⁹ 敷田麻実（北陸先端科学技術大学院大学教授 1960～）は外部の人間による「地域」づくりへの参加手法として「移動縁」というキーワードを掲げ、今後の「地域」づくりにおける、旅行者、移住者、転勤者等、「地域コミュニティ」内部でもなく、また完全な外部でもない人材参加の有用性を説いている。（『移動縁が変える地域社会－関係人口を超えて』（2023）敷田麻実編著 水曜社）

¹⁰ 旧「国土総合開発法」に基づく計画の一つである。河川の多目的総合利用による国土の保全、資源開発、工業立地条件の整備を目標とし、主として第2次大戦後の食糧、電力等緊急必要物資の確保を図るために策定された。1951年に19地域、1957年3地域が指定され、1967年度で全地域の計画が終了した。「全総」の前段階ともいえる計画であり、只見川流域等エネルギー開発に大きく貢献した。

¹¹ 戦後の「国土計画」について評価される面が大きいとしても、戦後日本の「国土計画」において要職を数多く務めてきた下河辺淳（1923-2016）は生前、自らも大きく関わった「全総」について成果が上がらなかったとして「失敗」と評している。（朝日新聞2013年10月26日付夕刊）

¹² 「三全総」は1977年11月に閣議決定され「定住構想」（定住圏）が打ち出された。大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処し、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図る方式を目指した。

¹³ 1983年制定の「高度技術工業集積地域開発促進法」（昭和58年法律第35号）の通称であり、先端技術産業の誘致とハイテクパークといったインフラ、公設試や三セクによる研究所の設置、産学官交流、研究開発・助成等の事業展開を含んでいる。1989年までに26地域の計画が承認された。（丸山智由※（2004）「全国のリサーチパークの現状と課題」Best Value vol.05 2004.4ほか（※価値総合研究所 戦略調査事業部研究員））

¹⁴ 1988年制定の「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律」（昭和63年法律第32号）の通称であり、ソフトウェア業や自然科学研究所の集積を促進させるもの。1994年までに26地域の計画が承認された。「テクノポリス法」で承認された地域の非製造業立地を促した。（同上）

¹⁵ 1987年制定の「総合保養地域整備法」(昭和62年法律第71号)の通称である。各道府県が策定し、国の承認を受けた計画に基づき整備されるリゾート施設について、国及び地方公共団体が開発許可を弾力的に行うことができ、税制上の支援や政府系金融機関からの融資など優遇措置を受けられた。このことが開発予定企業や地方自治体にとってのメリットとなった。

¹⁶ 「中心市街地活性化」関連施策において、都市部郊外の大規模店舗の出店を認めながら同時に「中心市街地活性化」施策を図るといった矛盾はよく指摘されるところである。

¹⁷ 例として「国のチグハグに翻弄され 失敗の烙印押された青森市の「コンパクトシティー」構想」(毎日新聞 2023年4月22日)

(参考文献)

饗庭伸 (2015)『都市をたたく』花伝社

宇沢弘文 (2000)『社会的交通資本』岩波書店

NHK ニュース (2024.1.30)「東京都の人口移動転入超過6万8,000人余“一極集中の動きに”」

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240130/k10014340611000.html> (2024.11.10 閲覧)

厚生労働省「我が国の人口について」厚生労働省

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21481.html (2024.4.13 閲覧)

小浦久子・小林正美 (2014)「地域計画の空間的まとまりと計画主体についての考察—ノルトライン・ヴェストファーレン州ルール地域の地域主体と計画ガバナンスにみる論点」公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.49 No.3 2014年10月 951-956

国土交通省 (2022)「所有者不明土地法の改正概要について」国土交通省

総務省 (毎年刊行)「住民基本台帳人口移動報告」総務省

総務省 (2024)「報道資料：令和5年住宅・土地統計調査住宅数概数集計(速報集計)結果」総務省

高村学人 (2014)「現代総有論の歴史的位相とその今日的意義」『現代総有論序説』五十嵐敬喜編著ブックエンド,60-83

田中和氏・福田昌代 (2022)「増加する空き家の現状について」国土交通政策研究所紀要 第80号 29-47

内閣府政策統括官(経済財政分析担当) (2021)「地域の経済2020-2021 地方への新たな人の流れの創出に向けて」内閣府

https://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr20-21/chr20-21_01-01.html (2024.11.10 閲覧)

広井良典 (2009)「コミュニティを問い直す」(2009) 筑摩書房

町村敬志 (2017)「コミュニティは地域的基盤を必要とするのか」学術の動向 2017.9 公益財団法人日本学術協力財団

茂木愛一郎（2014）「コモンズ論の系譜とその広がり 現代総有論への架橋の試み」『現代総有論序説』五十嵐敬喜編著ブックエンド,104-120

茂木俊輔（2018）「「コーディネートに次ぐコーディネート」がスポンジ化対策の基本法改正も対策を後押し―首都大学東京教授 饗庭伸氏に聞く」新・公民連携最前線

<https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/434148/051500030/?ST=ppp-print>

（2024.11.10 閲覧）

山崎丈夫（2006）「地域コミュニティ論―地域分権への協働の構図（改訂版）」自治体研究社

おわりに

本稿の第一章、第二章において、ルイス・マンフォードは「地域主義」の考えを念頭に置いた地域計画思想を訴えるとともに、特にニューヨーク州の「地域計画」にあたっては、自らは州域全体のバランスと、拠点都市の重要性を訴え、「大都市機能」のみを重視するセイジ財団と激しい論争があったことを述べた。また近隣に関するいくつかのプロジェクトを手掛けたことも述べた。このごく近隣における「地域計画」、及び（国土）領域を対象とした「地域計画」、つまり「近隣」と「広域」の2つの「地域計画」について一貫性を持った思想で捉えるといった発想は、現在の日本においては、それなりに「国土形成計画」の場等で一つのテーマとして捉えられるようになってはいる。しかしそれぞれの計画の遂行段階において、この一貫的な思想はどこまで具体的な形となって展開されているだろうか。大都市部への人口と産業の集中のほかに、具体的には地方都市の一方的な衰退、均一的な地方の街並み及び一様に衰退する商店街の姿は、これらの一貫的な思想の不足、あるいは施策展開における失策があったからと指摘せざるを得ない。

その課題解決のために重要なキーワードの一つはマンフォードの思想や RPAA との協働活動においてみられたような「自治」の尊重と徹底である。つまり「地域」に関する住民、関係者の自己決定権に関する事項である。ひいては共同体を基礎とした積み上げ式による「地域計画」像の確立である。本稿では第三章においてこのマンフォードが重視した「地域計画」における「自治」と地域のあり方の手法や手続きに関する諸問題について現代日本を題材に検討を行った。そこには、「地域計画」といういわば権力的行政の仕組みの中でいかに「自治」を有効に機能させ、反映させるかが当然命題となる。「自治」の力によって「地域」の諸問題を明らかにすること、特に「近隣」だけでなく、「広域」的に広い視野の下で考えていくこと、すなわち「国土」の中で自らの「近隣」はどのような地位を占めるのか、占めていきたいのかという範囲までを考えていくことは、今後より一層強化すべき手法の一つであろう。

しかしながら住民による「自治」とは言っても、問題はそのような手法や手続きだけには留まらない。なぜならば「地域計画」の基本にあるものが「土地」である以上、そこには制度上等の様々な難点があり、特に土地所有権の問題は基本的課題となり、「地域」の将来像構築にとって大きな壁が残るからである。

翻ってマンフォードは「自治」とともに「土地所有権」の問題に既に言及していた。具体的には「田園都市思想」を基礎に置く「土地共有制」への視点である。土地を資産としてみなさず「コミュニティ」の資産とすること、その利益を「地域」に還元し、公共の福祉のために利用していくこと等である。

つまり新たな「地域計画」すなわち「地域政策」の展開を考えるにあたっては、これまでのように「地域（国土）」の機能面を捉えるだけでは不足するといえるだろう。新しい空間像の構築と共に考えるべきは土地所有のあり方であり、その所有の主体となるコミュニティ像のあり方である。その上でこれらを統合する新しい社会像（「所有」に関する新

たな考え方等の新しい文化的価値も含まれるだろう)の提示と法律等の制度的システムの構築が求められているのである。この構築を行う際、実際の作業においては大きな価値転換も必要とされるが、社会の根底をなすこの種のシステム構築は、現在と将来における日本の諸課題に対しての有効な方策と思われるばかりでなく、必須なものとなるであろう。マンフォードが1920年代に掲げた問題は現在においても未完のまま残されているのである。

筆者自身にとっても、今後その新しいシステムの構築のために何らかの力を尽くしたく、学術的にも引き続き重要なテーマとして掲げていきたいと考えている。

最後に本稿の執筆の間、また筆者自身の博士後期課程在籍の間、論文執筆の諸段階において、適切なお指摘を頂き、多大なるご指導を頂いた名和田是彦教授、さらに「都市」における諸課題への目を開いてくださった修士課程期の恩師である五十嵐敬喜名誉教授に厚く御礼を申し上げて結びとしたい。

国土計画の変遷

| | | | |
|---|---|---|---|
| 根拠法 | 第三次国土形成計画(全国計画) | 第二次国土形成計画(全国計画) | 第三次国土形成計画(全国計画) |
| 内閣 | 池田勇人(2次) | 岸田文雄(2次) | 岸田文雄(2次) |
| 閣議決定 | 昭和37年10月5日(1962年) | 平成27年8月14日(2015年) | 令和5年7月28日(2023年) |
| 目標年次 | 昭和45年 | (概ね10年間) | (概ね10年間) |
| 背景 | 1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得増進計画(太平洋ベルト地帯構想) | 1 国土を取り巻く時代の潮流と課題(急激な人口減少・少子化、異次元の高齢化、巨大災害切迫、インフラの老朽化等) 2 国民の価値観の変化(ライフスタイルの多様化、安全・安心に対する国民意識の高まり) 3 国土空間の変化(低・未利用地、空き家の増加等) | 「時代の重大な岐路に立つ国土」 1 地域の持続性、安全・安心を脅かすリスクの高まり(未曾有の人口減少、少子高齢化、巨大災害リスク、気候危機) 2 コロナ禍を経た暮らし方・働き方の変化(新たな地方・田園回帰の動き) 3 激動する世界の中での日本の立ち位置の変化 |
| 基本目標 | 地域間の均衡ある発展 | 対流促進型国土の形成 | 新時代に地域力をつなぐ国土 ～列島を支える新たな地域マナビメントの構築～ |
| 開発方式等 | 拠点開発方式 目標達成のため工業分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反应的に開発をすすめるため、地域間の均衡ある発展を実現する。 | 重層的かつ強靱な「コンパクトネットワーク」 1 東アジアとの交流・連携 2 持続可能な地域の形成 3 災害に強いしなやかな国土の形成 4 美しい国土の管理と継承 5 「新たな公共を軸とする地域づくり」 | シームレスな拠点連結型国土 (国土の刷新に向けた重点テーマ) 1 デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成 2 持続可能な産業への構造転換 3 グリーン国土の創造 4 人口減少下の国土利用・管理 5 国土基盤の高質化 6 地域を支える人材の確保・育成 |
| 第四次全国総合開発計画(四全総) | 21世紀の国土のグランドデザイン | 第四次全国総合開発計画(四全総) | 第四次全国総合開発計画(四全総) |
| 中曽根康弘(3次) | 橋本龍太郎(2次) | 福田康夫 | 福田康夫 |
| 昭和62年6月30日(1987年) | 平成10年3月31日(1998年) | 平成20年7月4日(2008年) | 平成20年7月4日(2008年) |
| 概ね平成12年(2000年) | 平成22年から27年(2010-2015年) | (概ね10年間) | (概ね10年間) |
| 1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展 | 1 地球時代(地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代 | 1 経済社会情勢の大転換(人口減少・高齢化、グローバル化、情報通信技術の発達) 2 国民の価値観の変化・多様化 3 国土をめぐる状況(一極一軸型国土構造等) | 1 経済社会情勢の大転換(人口減少・高齢化、グローバル化、情報通信技術の発達) 2 国民の価値観の変化・多様化 3 国土をめぐる状況(一極一軸型国土構造等) |
| 第三次全国総合開発計画(三全総) | 第三次全国総合開発計画(三全総) | 第三次全国総合開発計画(三全総) | 第三次全国総合開発計画(三全総) |
| 福田越夫 | 福田越夫 | 福田越夫 | 福田越夫 |
| 昭和52年11月4日(1977年) | 昭和52年11月4日(1977年) | 昭和52年11月4日(1977年) | 昭和52年11月4日(1977年) |
| (概ね10年間) | (概ね10年間) | (概ね10年間) | (概ね10年間) |
| 1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化 |
| 新全国総合開発計画(新全総) | 新全国総合開発計画(新全総) | 新全国総合開発計画(新全総) | 新全国総合開発計画(新全総) |
| 佐藤榮作(2次) | 佐藤榮作(2次) | 佐藤榮作(2次) | 佐藤榮作(2次) |
| 昭和44年5月30日(1969年) | 昭和44年5月30日(1969年) | 昭和44年5月30日(1969年) | 昭和44年5月30日(1969年) |
| 昭和60年 | 昭和60年 | 昭和60年 | 昭和60年 |
| 1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展 |
| 豊かな環境の創造 | 豊かな環境の創造 | 豊かな環境の創造 | 豊かな環境の創造 |
| 大規模開発プロジェクト構想 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。 | 大規模開発プロジェクト構想 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。 | 大規模開発プロジェクト構想 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。 | 大規模開発プロジェクト構想 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。 |
| 人間居住の総合的環境の整備 | 人間居住の総合的環境の整備 | 人間居住の総合的環境の整備 | 人間居住の総合的環境の整備 |
| 定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図り、環境の形成を図る。 | 定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図り、環境の形成を図る。 | 定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図り、環境の形成を図る。 | 定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図り、環境の形成を図る。 |
| 田園都市国家構想(昭和64年(1979年)) (大正平秀内閣) | 田園都市国家構想(昭和64年(1979年)) (大正平秀内閣) | 田園都市国家構想(昭和64年(1979年)) (大正平秀内閣) | 田園都市国家構想(昭和64年(1979年)) (大正平秀内閣) |
| 定住構想について、都市と農山村の新たな共存と調和、相互依存の姿に進化させるもの | 定住構想について、都市と農山村の新たな共存と調和、相互依存の姿に進化させるもの | 定住構想について、都市と農山村の新たな共存と調和、相互依存の姿に進化させるもの | 定住構想について、都市と農山村の新たな共存と調和、相互依存の姿に進化させるもの |
| 多極分散型国土の構築 | 多極分散型国土の構築 | 多極分散型国土の構築 | 多極分散型国土の構築 |
| 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らが推進し、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。 | 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らが推進し、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。 | 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らが推進し、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。 | 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らが推進し、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。 |
| 多軸型国土構造形成の基礎づくり | 多軸型国土構造形成の基礎づくり | 多軸型国土構造形成の基礎づくり | 多軸型国土構造形成の基礎づくり |
| 多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築/美しく暮らしやすい国土の形成 | 多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築/美しく暮らしやすい国土の形成 | 多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築/美しく暮らしやすい国土の形成 | 多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築/美しく暮らしやすい国土の形成 |
| 参加と連携 ～多様な主体の参加と地域連携による国土づくり(4つの戦略) 1 多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造 2 大都市のリノベーション(大都市空間の修復、更新、有効活用) 3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携の展開) 4 広域国際交流圏(世界的な交流機能をもつ圏域の設定) |