

都市計画とまちづくりの社会学 ——神奈川県足柄上郡開成町の事例研究——

高木俊之*

1. はじめに

2011年5月2日、「地方自治法の一部を改正する法律」（平成23年法律第35号）が公布された。その内容については改正案の段階で「大規模公共施設の建設を問う住民投票に拘束力を持たせること」「首長の解職や議会の解散請求（リコール）に関する必要署名数の引き下げ」（『日本経済新聞』2011年1月24日）といった改正がなされることが報道された。しかし、周知のように2011年3月11日からは東日本大震災の報道にスペースが取られ、地方自治法の改正について、その後取り上げられることはなかったようである。しかし、この改正によって旧地方自治法第二条④「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」は、削除されたのである。すなわち市町村の総合計画の策定義務はなくなり、その策定は自治体による任意となった。このような改正の方向について研究者は、いかなる考えを持っているか以下に述べる。

かつて、都市計画の研究者である石田頼房は1968年の都市計画法の施行について、住民参加の制度は高揚する住民運動に対応するものと位置づけた（石田，2004:245-249）。そして、1980年代の「規制緩和・民活」を手段にして都市計画を短期的経済政策に従属させるような新自由主義的な動きを「規制緩和（deregulation）」というより「反計画（displanning）」として批判した（石田頼房，2004:272-279）。都市計画法と地方自治法は地域社会にとっては関連が深い法律である。この両法には都市のスプロール化を防ぐためには、ある程度の計画的な意味合いがあってしかるべきなので、石田の主張は重要である。

次に地域社会学者の北島滋が命名した「北川隆吉の『批判的構造分析』」（北島，1998:38-45）について述べる。「批判的構造分析」は、地域開発を資本の論理の貫徹と捉えて分析してきたと理解する。北島が整理したその構造分析の枠組みは次の通りである。

受理日2016年11月23日

*教養学部人間環境学科社会環境課程准教授

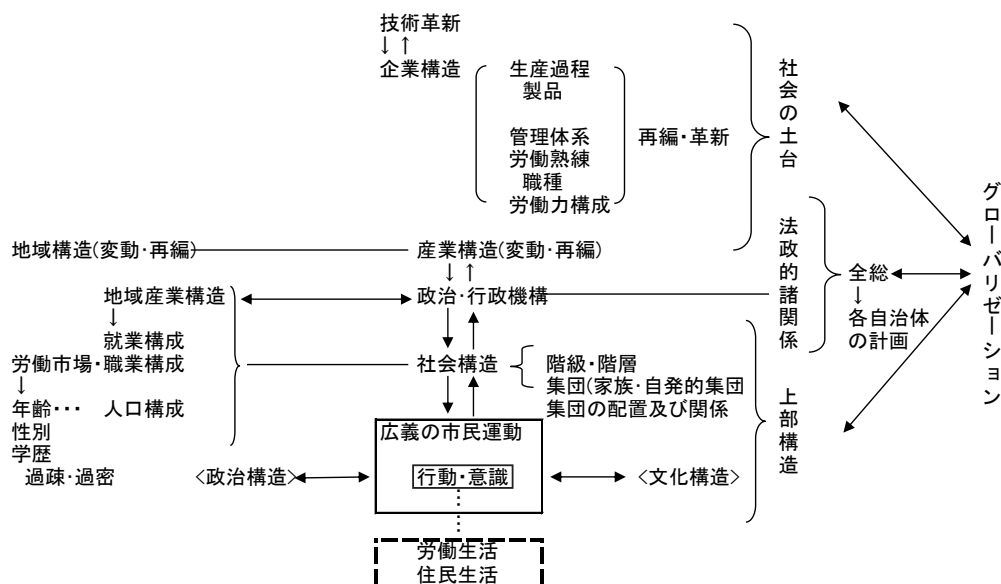


図1 北島滋による批判的構造分析の分析枠組み

資料：北島滋（1998：40）から引用

「基底に技術革新を置く。技術革新の導入が企業行動・構造の革新・再編を促し、産業構造の変動を規定する。これを土台とすれば、グローバリゼーションは、この土台、法政的諸関係、上部構造を強く規定する。ところで産業構造は上部構造である社会構造、その下位構造である地域社会の変動を規定する。ここで留意すべきは、高度に発展した産業社会における広義の政治・行政機構、そこで策定される〈計画〉という法政的諸関係を設定する点である。諸個人の意識・行動は、これら土台、法政的諸関係、上部構造に規定され、あるいは規定し返すという関係に位置づけられる」（北島、1998:41）。

この分析枠組みを整理したのが北島滋作成の図1である。この図は、社会の土台が図の上方にあり、上部構造が図の下方に位置づけられているのに違和感があるが、グローバリゼーションが技術革新に影響を与えているだけではなく、全国総合開発計画（全総）や各自治体の計画といった法政的諸関係にも影響を及ぼしており、その〈計画〉が媒介となって政治・行政機構を経て地域産業構造や人口構成の現実に至っていることが示されている。いずれにせよ、「批判的構造分析」の分析の要は第一に全国総合開発計画であり、第二に自治体の総合計画におかれていると理解できる。その要となる市町村の総合計画の策定が任意になった時代で、いかに継続的な都市計画とまちづくりが可能であるか、神奈川県足柄上郡開成町を事例に地域社会学の立場から研究を試みるのが本論の目的である。

最後に都市社会学者の藤田弘夫は、都市計画を、権力の象徴としての都市計画、市民生活のための都市計画の二つに分けた（藤田、2008:6）。結論として上記の石田、北川・北島の研究

表1 神奈川県内13町村における若年女性減少率と総人口

若年女性人口の減少率の高い順

	町名	2010年～2040年にかけての若年女性人口の減少率	2010年総人口	2040年総人口
1	箱根町	-71.6%	13,853	6,203
2	真鶴町	-70.4%	8,212	4,109
3	松田町	-69.3%	11,676	6,377
4	山北町	-68.1%	11,764	6,182
5	清川村	-66.8%	3,459	2,040
6	二宮町	-53.6%	29,522	20,061
7	大井町	-50.8%	17,972	13,329
8	湯河原町	-50.6%	26,848	18,279
9	愛川町	-48.1%	42,089	32,724
10	中井町	-47.2%	10,010	7,202
11	大磯町	-35.2%	33,032	27,542
12	寒川町	-32.4%	47,672	39,574
◎ 13	開成町	-13.4%	16,369	16,523

資料：増田寛也編，2014，『地方消滅』（pp.220-222）から一部を抜粋

を手がかりとして市民生活のための都市計画の条件を探ること，それがひいては「都市計画とまちづくりの社会学」であると考ええる。

2. 開成町の人口動向

日本の総人口は2008年を境として減少傾向に入った。そうした中で日本創成会議のいわゆる「増田レポート」は、「若年女性（20～39歳）人口の減少率」と「2040年に人口1万人未満」を指標に消滅可能性を測ろうとした。

しかし，小規模ながら人口が増えている自治体があるならば，統計データだけで論じるのではなく，その地域を実際に調査して，人口増加の理由を探るのが社会学の視点である。

表1に抜き出した「増田レポート」においては，首都圏に属する神奈川県の町村も消滅の例外でない。その中で，図2に示される開成町は，神奈川県の西の端に近い小さな町であるが，「増田レポート」においても若年女性人口の減少率が低く，さらに人口も16,000人程度から微増するとされる。本研究は，いわゆる過疎地・限界集落や中山間地域ではないためあまり議論がされていない小規模な都市からの人口増加のまちづくりについて論じる。

図3に示されるとおり，その開成町の人口は1970年代から一貫して増え続けている。「増田レポート」に示された，2040年に予測される総人口を，すでに2015年の時点で上回っている。さらに，図4の「開成町の年齢別女性人口」を見ると，団塊世代および団塊ジュニア世代の女性人口が増加しているのに加えて，10歳～24歳の若年女性の人口が増加している。これは「増田レポート」に反する人口動向である。



図2 神奈川県西地域の市町村

資料：神奈川県編（2015：18）から引用

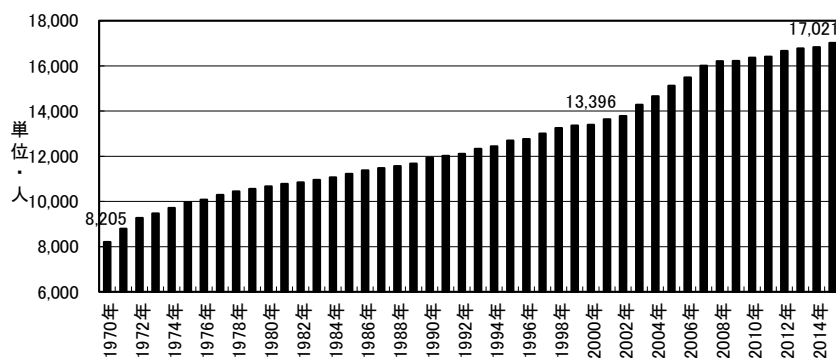


図3 開成町の人口推移（1970年-2015年）

資料：『統計かいせい』各年版から作成

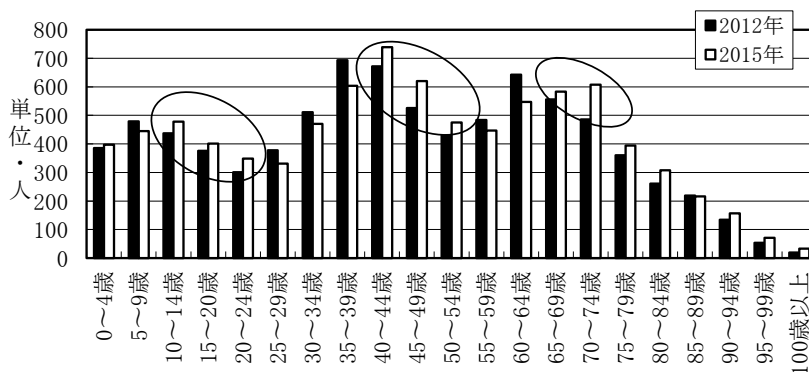


図4 開成町の年齢別女性人口

資料：『統計かいせい（平成27年版）』p4-6から作成

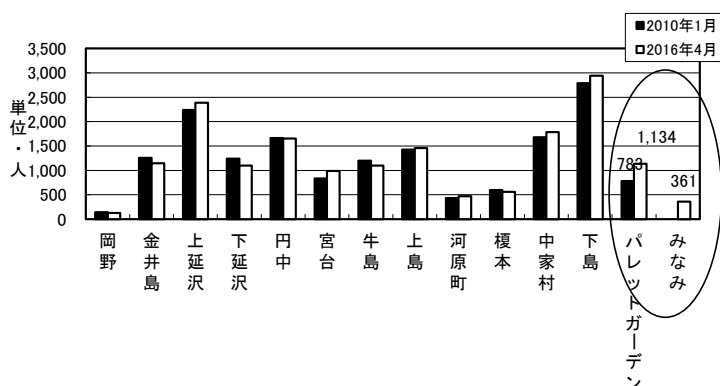


図5 開成町の地区別人口（2010年～2016年）

資料：開成町 HP「地区別人口世帯数」（http://www.town.kaisei.kanagawa.jp/forms/info/info.aspx?info_id=2586）から作成

このように開成町で人口が増加した理由を探ることにする¹⁾。次に図5には、開成町内の地区別の人口を掲げた。それに見ると、この5年間で351人の人口が増えた「パレットガーデン」と、2010年には存在しなかった「みなみ地区」で、361人の人口が増加したことが目を引く。

「パレットガーデン」はマンション自体が自治会の単位となっている地区で、「みなみ地区」は、小田急不動産の一戸建て分譲が進む地区である。その一部は無電柱化で造成されている。

この両地区は小田急線開成駅前、およびその近くに土地区画整理によって造成された地区である。そのみなみ地区の一角には、2010年に開成南小学校が新設された。開成南小学校は、『朝日新聞』によると、太陽光の発電設備や多目的ホール、災害時用トイレシステムなどを備え、建設費には町の一般会計予算の半年分に相当する23億円をかけ、文部科学省の職員を町の教育長に招き準備を進めたという（『朝日新聞』2014年9月24日朝刊）。

実際に訪れると、一学年の生徒が88～100名、各学年3学級で教育が行われており、その校舎の一部に「木のぬくもり」があり、さらに教室と廊下の間に仕切りが設けられてなく、開放的である。太陽光の発電量を示すパネルも設けられている。また給食も単独調理方式の自校給食が行われている。開成町役場によると、開成南小学校について不動産広告に取り上げられたことが、口コミによって子育て世代の親の評判となり、開成町に居を定める理由の一つとなっているという。そのことから、ひいては子どもが増え、人口増加につながっているわけである。

3. 開成町の人口増加の理由

（1）土地区画整理事業

前述の「パレットガーデン」と「みなみ地区」は、小田急線の新駅設置を目標とする土地区画整理事業によって造成された土地である。事業の計画にあたって公表された図6の町民向け地図によると、大まかにA地区が現在の「パレットガーデン」、B地区が開成駅前、C地区の

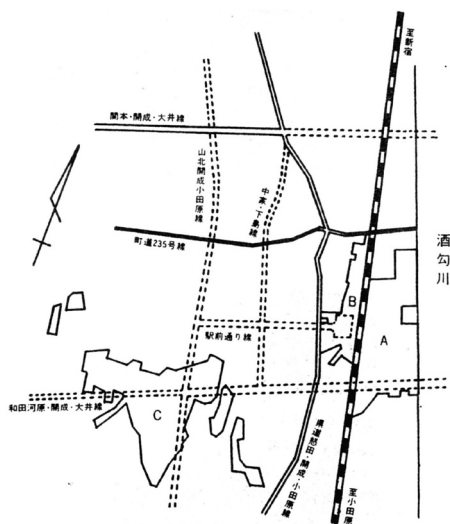


図6 南部地区と小田急用地 A, B, C

資料：『広報かいせい』No.132

一部が「みなみ地区」に相当する。

これらの区画整理は、表2の「経過」に見られるように工場の進出が断念されたA地区が、まず1964年に小田急電鉄に斡旋されたことから始まる。次にB地区の土地所有者の協力が得られ、1966年に小田急に売却されることに決まった。さらに1968年にはC地区の買収もまとまったという。ところが、1968年に都市計画法が施行されたことにより、1971年に、神奈川県によって市街化区域と市街化調整区域の「線引き」が行われ、ABC地区ともに市街化区域にならなかった。そのため、駅設置の条件が消えてしまった（『広報かいせい』No.129, 1981年2月1日）。国や県の意図は、「南部地区を市街化区域にすると、駅ができた後、無秩序に乱開発され」（『広報かいせい』No.144, 1982年5月1日）ることをおそれたためだと考えられる。

その後、1972年から1973年にかけて、神奈川県の指導を受けたところ、区画整理をすることを条件に市街化区域への編入の見通しが立った。そして1972年から事務作業が進められ、1979年に市街化区域、用途地域、土地区画整理施行区域が決定された（『広報かいせい』No.129, 1981年2月1日）。

しかし、区画整理となると、土地の所有者は、自らの所有地が減ることを意味する減歩（げんぷ）を考えなければならない。そこで、「開成方式」という区画整理の方法が考案された。それは、①減歩の分は町が買い上げること。②地権者が土地の面積を減らしたくないと希望した場合、保留地を買い戻せるというものである（『広報かいせい』No.134, 1981年7月1日）。このような大変な努力を経て、上記のA・B地区の開発が進み、1985年の開成駅の設置に至った。そして、マンションの「パレットガーデン壱番館」が2003年に完成した。

その後も開成町では土地区画整理事業が進み、前述したC地区の大部分である「みなみ地区」の南部地区土地区画整理事業は2015年に完了したばかりである。こうした50年にわたる長期の事業によって造成された地区で人口が増加しているのである。

表2 開成町政の変遷と土地区画整理事業の経過

代	町長就任の時 期	町長名	町政の 継続性	任期	土地区画整理事業の経過
1	1955年2月	SI	○	1期	1948年、小田急線新駅設置の運動
2	1959年2月	TK	×	1期	①開成駅周辺土地区画整理事業
3	1963年2月	TJ(1)	○	5期	▲1964-68年、ABC地区の売却決定 1968年、都市計画法施行 1971年、線引きされた結果、上記の地 区、市街化区域にならず 1979年、C地区をはずし土地区画整理施 行区域の決定 1982年、土地区画整理事業開始 1985年、小田急線開成駅開業
4	1983年2月	ID	×	1期	▼1993年、土地区画整理事業完了
5	1987年2月	YA	○	1期	②上記C地区の大部分である南 部地区の土地区画整理事業
6	1990年2月	YH	○	2期	▲2007年、土地区画整理事業開始
7	1998年2月	TJ(2)	○	4期	▼2015年、土地区画整理事業完了
8	2011年4月～	FY	○	2期目	

資料：開成町企画課編，1991，『統計かいいせい（平成3年度版）』（p.735），『広報かいいせい』
No.129（1981年2月1日）及び開成町資料から作成

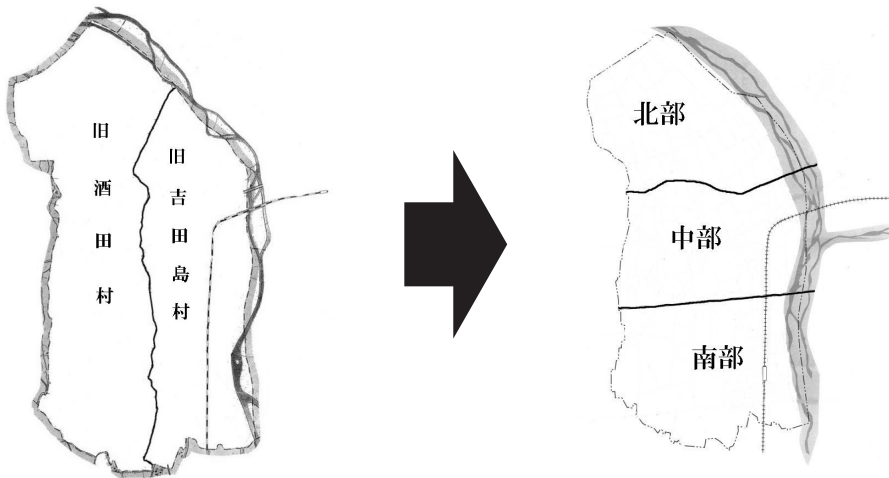
（2）町政継続性の分析

長期にわたる事業が可能になった背景には町政の継続性が必要である。その観点から町長選挙に際して、当選した町長が前町政を継承したのか、それとも批判して当選したかを分析してみることとする。

開成町は1955年に酒田村と吉田島村が合併した町であるが、初代町長S I氏は合併前の酒田村出身だった。二代目町長には吉田島村出身のTK氏が当選し、初代町長S I氏は落選した。その後、三代目のT J（1）氏は、5期20年町長を務め、この時期に開成町の土地区画整理事業が始まった。四代目町長のID氏は、前町長を批判して立候補し当選したが、二期目には当選することはできなかった。五代目町長であるYA町長はID氏を批判して当選したが、任期途中で亡くなってしまった。次の、六代目町長はYA町長の助役を務めたYH氏が無投票で選ばれた後、二期目も当選した。次の七代目町長のT J（2）氏は、三代目町長の長男であり、先代の町政の方針を受け継いだと考える。そのT J（2）氏は、無投票3回を含む四選の後、神奈川県知事選挙に立候補するために辞任した。次に立候補したFY氏は、立候補の際にT J（2）氏の町政継承をうったえて当選し、現在二期目である。

以上のように開成町政は、町制施行から二代目町長までは旧村の人間関係が露呈したが、土地区画整理事業の方向が定まった三代目町長からは、四代目町長を除き政策的に断絶することが短期間に終わり、町政における重要事業が継続したと理解できる。

その中で、図7に見られるよう旧村をもとにした縦割りの発想ではなく、土地利用をもとにした横割りのまちづくりがされたと考える。開成町は、前述のように旧酒田村と吉田島村が1955年に合併してできた町である。その旧村を地図に表してみると、現在の開成町を「縦」に切った形になる。延沢や牛島といった比較的人口の多い地区は旧酒田村に属していたが、酒匂



資料：1956年調製「開成町全図」の大字を生かし、
旧村名を加筆して高木俊之作成

資料：開成町教育委員会編（2015：14）に北・
中・南部を加筆して高木俊之作成

図7 開成町のまちづくりにおける発想の転換

川に多く面しているのは旧吉田島村であったし、小田急線の駅があるのは旧吉田島村の側である。小さな町であるが、歴史的に積み重ねられた地域文化には違いがあると想像する。しかし、そうした旧村へのこだわりを次第に薄くし、町としての開成の発展を考えるならば、北部・中部・南部の三つの地域に、すなわち開成町を「横」に輪切りにして、それぞれの地域の個性を生かして考えていこうというのが、過去から現在の開成町の総合計画に通底している一本の筋であると解釈した。

「縦」割から、「横」の輪切りへと、まちづくりの発想を転換するということは、簡単にできることではない。また、そうした発想の転換が自覚的に行われたというよりも、平地の多い開成町の土地利用を検討していった結果であるとも考えられる。しかし、そうした長期的視点が人口減少時代のまちづくりに必要とされるのである。

次に、政策の継続について分析する。『開成町総合計画』は、現在第五次が2015年にスタートしているが、すでに1973年の開成町の「第一次」総合計画において、開成町の土地利用と宅地化の状況を、『第五次総合計画』同様に町域を北部・中央部・南部の3地区に分けて把握されている。それによると、県道怒田開成小田原線と県道関本松田線が交差する「四ッ角」を中心とする周辺がこれまで町の中心部をなしてきた。そして南部は小田急線新駅誘致の構想が発表されるや、住宅新築の動きが活発になってきた。北部はきわだった宅地化の傾向はない（開成町、1973:14-15）と述べられている。そして、「第二次開成町総合計画」を見ると、南部の発展を考えて駅周辺地区土地区画整理計画区域が土地区画整理計画に入っている（開成町役場企画課、1980: 無ページ）。

教育についても、すでに「第一次」総合計画に、第2小学校（仮称）の用地の確保について、計画的に実施するとされ、第2小学校区も仮定のものが示されている（開成町、1973:64-65）。

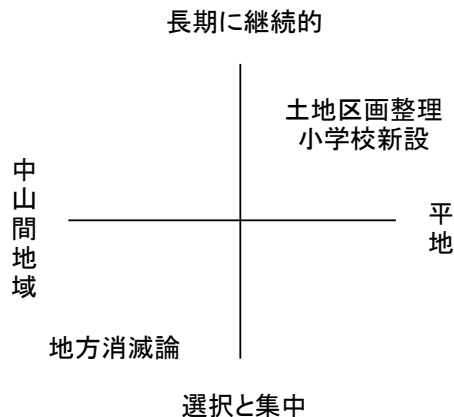


図8 人口減少時代のまちづくり

資料：著者作成

4. 結論—人口減少時代のまちづくり

土地区画整理事業は、減歩や賦課金を伴うため、これまで今西一男の研究のように社会運動論から批判的に取り上げられることはあった（今西，1998）。しかし、人口減少時代においては人口増加の可能性があるまちづくりとして土地区画整理による開発について研究を重ねる必要がある。

今回の開成町の事例から敷衍し、人口減少時代のまちづくりを類型分けしたのが、図8である。土地に平地が多いまちであることを生かし、開成町の人口増加につながった土地区画整理事業や小学校の新設は、そもそも長期にわたる事業のため町政の継続性が必要で、短期的に成果を要求される「選択と集中」の時代には馴染まない。人口が減少して消滅のおそれがある中山間地域を、「選択と集中」によって集約の可能性を探るというのが、昨今話題となった「地方消滅論」ならば、その対極にあって開成町のまちづくりを可能としたのは、町政の継続に担保された総合計画の一貫性が一つの理由であるといえよう。その意味では、今後は策定が任意となった総合計画を立てている自治体こそ研究者が分析する対象となるに違いない。

今回の開成町の開発も1960年代からはじまったものであるが、全国総合開発計画や新産都市のような大規模な開発事例から洩れたものである。あまり取り上げられてない小規模な事例を分析することによって、冒頭で述べた「批判的構造分析」が根本に置く「資本の論理」とは異なる地域開発の読み直しができるかを、今後の研究課題としたい。

付記

本研究は2016年6月29日に開催された「社会環境課程オープンセミナー第4回研究会」（於東海大学湘南キャンパス）の発表内容「人口減少時代のまちづくり—開成町調査から」に加筆

したものである。また開成町調査報告書（高木俊之編，2016）の高木執筆部分を再構成した部分もある。当日お寄せいただいたご意見に感謝申し上げる。

注

- 1) 2015年7月31日に行った開成町行政推進部企画政策課へのインタビューおよび現地調査に基づき、収集した関連資料によって裏付ける。なお町長をはじめとして、開成町行政推進部企画政策課の皆さまには調査だけでなく、その後もご協力いただき感謝に堪えない。この場を借りてお礼申し上げるとともに、開成町の研究を今後も続けていきたいと考えている。

引用文献

- 石田頼房，2004，『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』自治体研究社
- 今西一男，1998，「住民運動による普遍的公共性の構築—区画整理住民運動による「まちづくり」を事例に」『社会学評論』vol.49.No.2（通巻194号）:51-67
- 開成町，1973，『開成町総合計画』開成町
- 開成町役場企画課，1980，『第二次開成町総合計画』開成町
- 開成町企画課，1991，『統計かいせい（平成3年度版）』開成町
- 開成町編，1999，『開成町史（通史編）』開成町
- 開成町行政推進部企画政策課編，2015，『統計かいせい（平成26年版）』開成町行政推進部企画政策課
- 開成町教育委員会編，2015，『わたしたちのまち開成（9版）』開成町教育委員会
- 神奈川県編，2015，『わたしたちの神奈川県』神奈川県
- 北島滋，1998，『開発と地域変動—開発と内発的発展の相克』東信堂
- 厚生省大臣官房統計情報部編，2016，『我が国の人口動態』厚生統計協会
- 高木俊之編，2016，『とにかく元気な開成町のまちづくり—神奈川県足柄上郡開成町の事例研究—』非売品
- 藤田弘夫，2008，「都市社会計画の比較社会学」橋本和孝・藤田弘夫・吉原直樹編『世界の都市社会計画』東信堂
- 増田寛也編著，2014，『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』中央公論社