

2022年10月28日

「ポストコロナの都市・地域政策のパラダイム」 (経済社会研究会コメントリーNO.12)

東京大学大学院工学系研究科 准教授

瀬田 史彦

1 圏域概念の変化

都市・地域政策は、一定の地理的範囲である「圏域」を対象に行われる公共の働きかけである。多くの場合、1つの市町村や都道府県などの行政区(界)を対象として行われるが、複数の市町村や都道府県、またそれらの行政区(界)とは異なる区域を対象とすることもある。

今、この圏域の概念が大きく変化し、またそもそも圏域という概念自体の意義に疑問を投げかけるような意見も出始めている。その要因には大きく分けると3つあると思われる(図1)。

まず人口減少によって公共サービスの需要が減少しているため、公共サービスの供給のあり方を決める圏域の考え方にも変化が生じていることが挙げられる。例えばかつて個々の地区・市町村に様々な公共施設をフルセットで整備することが目指されていた時代もあったが、人口減少が進むにしたがいそのすべてを整備および維持管理することが難しくなってきた。複数地区や複数市町村を1つの公共施設の圏域に設定する必要が出てきているが、このことはアクセスの悪化などサービス水準の低下につながるため合意のハードルが高い。学校の統廃合ならば、徒歩での通学圏域という考え方が失われ、スクールバスでの圏域が新たに検討されるといったことが生じる。

つぎに、情報化の進展により、圏域の概念は大きな影響を受ける。インターネットが世の中に出始め「距離の死」「地理の終焉」と言われた1990年代には、実際にはまだ多くの公共・民間サービスは地理と圏域に根差したままだった。

しかしその後、ネットでの様々なサービスが次々に開発され、普及するようになった。今日、圏域の概念はまだ死んでこそいないとは言え、相当薄まってきているのは確かだ。公共サービスは、民間のサービスに比べるとまだ圏域に根差しているものが多いが、モビリティの問題も少なくネットに慣れ親しんでいる若い層を中心に、地理に縛られた圏域という概念から解き放たれた人たちが増えている。

そしてその流れを決定的にしたのが、

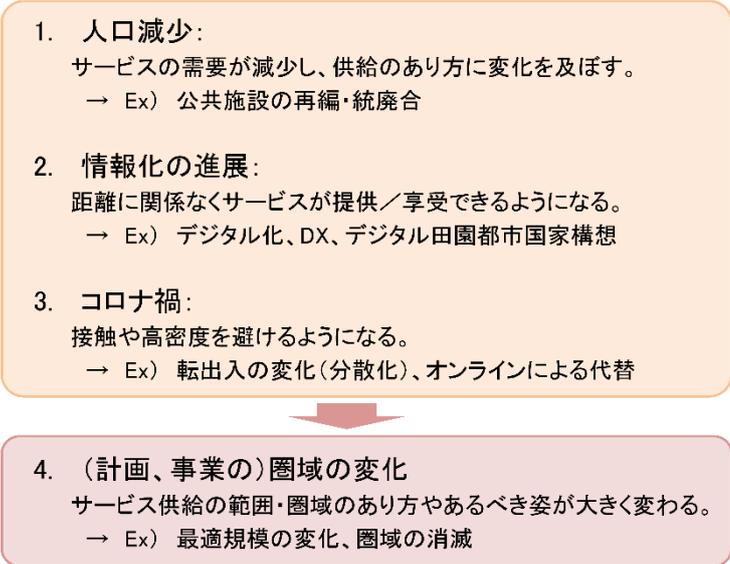
- 
1. **人口減少:**
サービスの需要が減少し、供給のあり方に変化を及ぼす。
→ Ex) 公共施設の再編・統廃合
 2. **情報化の進展:**
距離に関係なくサービスが提供/享受できるようになる。
→ Ex) デジタル化、DX、デジタル田園都市国家構想
 3. **コロナ禍:**
接触や高密度を避けるようになる。
→ Ex) 転出入の変化(分散化)、オンラインによる代替
 4. **(計画、事業の)圏域の変化**
サービス供給の範囲・圏域のあり方やあるべき姿が大きく変わる。
→ Ex) 最適規模の変化、圏域の消滅

図1 圏域の変化に影響を及ぼす主な要因

コロナ禍による行動制限である。緊急事態宣言下で強制的に経験することになったオンラインでの種々の取組が実際に多くの場面で有用と判断され、行動制限が解けた後も続いている。遠隔医療や電子図書館のように既存のサービス圏域を越えて提供されるものが急激に普及しようとしている。また通勤や買物行動の変化は、それ自体は政策の圏域の変化とは言わないが、人々の行動パターンが変わることによって政策の圏域の考え方にも大きく影響する。例えば長距離の通勤が少なくなり、長距離通勤移動よりも居住地空間の充実化が求められるようになると、都市圏のインフラ整備の考え方も変わってくる。同時に、接触や高密度を回避する行動が今後も続く場合、これまで公共施設などで提供されてきた活動がサイバー空間に移行するかもしれない。公民館活動などの私的で任意な活動はもちろん、学校教育も例外とは言えなくなっている。

以上のような動きがないまぜとなりつつ、圏域という概念があいまいになってきていることは確かであるように思われる。

2 過渡期の都市・地域（圏域）政策

このように圏域の概念が大きく変化しつつある時代に、都市・地域政策はどのような対応をする必要があるだろうか。

国が策定する代表的な圏域の計画である、国土形成計画の次期計画（第3次）のための検討では、10万人程度を標準とする地域生活圏の概念を打ち出し、図2のようにリアルとデジタルで提供する必要があるサービスを分類している。

これによれば、今のところ、もっぱらデジタルで提供できるサービスは少なく、多くはリアルかまたはハイブリッドで提供するものであると整理され、圏域の重要性が強調されている。しかしこうした圏域の考え方に対し、その後の検討では委員会の複数の有識者から異論が出た。

こうした考え方の違いは、デジタル化を中心とした技術が今後、どのくらいのスピードで進化していくのか、またそうした進化を人々がどのくらいの速さで受容していくのか、といった前提の違いによるものだろう。例えば図書館サービスを考えると、インターフェースの進化や電子化される書籍・雑誌の増加により、遠隔で提供できるサービスが増えていくが、人々が電子書籍を好んで利用するようになるか、あるいはこれまで通り図書館まで足を運んで雰囲気なども含めて図書館サービスを楽しむかは、まだわからない。個人差も当然大きいだろう。大まかな方向性としては次第にデジタル化・遠隔化が進んでいくと思われるが、かといってリアルなサービスがすぐに駆逐されるということも考えづらい。

圏域は、特にデジタル化によって過渡期にあると考えられるため、今後の都市・地域政策についても、技術進化やその受容についてある程度の幅を見積もりながら進める必要があるだろう。



図2 圏域の変化に影響を及ぼす主要因
出典：国土の長期展望専門委員会（第13回）配布資料

3 ポストコロナの圏域と公共サービスの変化について

現在、特にポストコロナにおける圏域の変化がどのようになるかについての実証研究はまだこれからの段階である。またコロナ禍が収束した後にリアルでの活動がどの程度戻るかについての知見が十分得られていないことが、実証的な検証結果が得られたとしても断定的な結論づけを逡巡させる。

とはいうものの、筆者も大小の圏域スケールでいくつかの観点からポストコロナの圏域の変化の検証を試みている。そのうちの 하나가、図書館サービスとそのデジタル化である。図書館の主要なサービスである図書の無料貸出に電子図書館サービスが加わろうとしており、デジタル化やポストコロナの圏域の変化を占う一つの試金石になると考えられる。サービスの圏域がデジタル化によって広がるとすれば、人口減少による公共施設再編の一つの糸口にもなりうる。

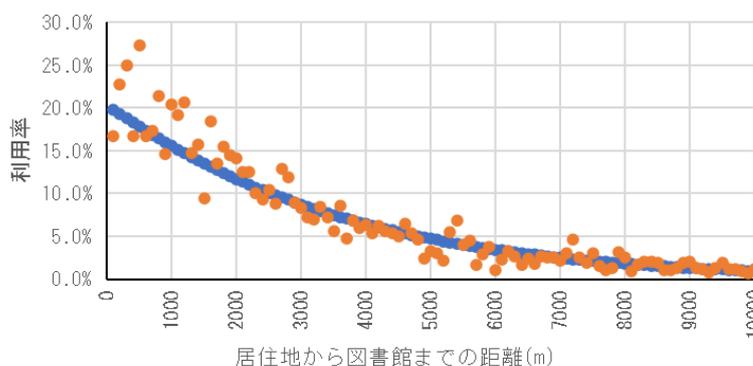


図3 図書館までの距離と利用率の関係
出典：「兵庫県中央部・西部の図書館利用に関する調査（本調査）」2022年1月筆者実施

電子図書館の導入自治体の多い兵庫県西部で利用者調査を行うと、リアルの公共図書館と居住地の距離には一定の関係がある（図3）が電子図書館との関係はないことが明らかとなってきている。この結果の詳細は、現在審査中の学会論文等で後日公開を検討しているが、一例を示すと、年齢が若いほどネットを活用しているというイメージがあるが、実際は、年齢は電子図書館の利用には影響を及ぼさず、インターネットに慣れ親しんでいれば高齢者も利用するという結果が出ている。

他方、図書館という公共施設で行われる公共サービスは、書籍等の閲覧や貸出がすべてではない。これまで静かな読書・勉強環境を提供してきたが、特に近年の図書館は交流や賑わいの場を提供するタイプの図書館も多くなってきている。従来、図書館というカテゴリで提供される（べき）と捉えられてこなかったサービスが公共に担われるようになってきている。

圏域だけでなく、公共サービスとは何かを見直すことにもなりそうである。

参考文献

瀬田史彦(2022)「圏域の重層化と国土形成計画の課題（特集：これからの国土像と国土計画の役割）」『都市計画』356号, pp.76-79.