
論 説

総論 都市論・地域論の現在

山 田 徹

『神奈川法学』本号では、神奈川大学共同研究奨励助成金制度の枠組みで、「大都市圏における都市整備計画のガバナンスのあり方に関する研究」（研究代表者：幸田雅治法学部教授）と題して、2015～2017年度にわたって続けてきた研究の成果を編集し、以下に報告する。この研究は、本号の各執筆者を構成メンバーとして、旧来の伝統的な境界を超えた自治体相互の広域的、機能的な連携・連合とそこでのガバナンスのあり方を、グローバル時代を迎えた都市間競争と人・物・資金・サービス・情報の大量移動という新たな局面の中で捉え、これを特に都市ないし地域の整備計画の分析を通して明らかにすることを企図している。対象とする国は、各執筆者の専攻に合わせてアメリカ合衆国、ドイツ、スイス、オランダ、ニュージーランドそして日本とした。以下では全体の緒論として、本号の各論文の背景となる都市・地域問題の総体的な状況を、筆者が専攻するヨーロッパ地域のそれを中心として素描することとしたい。

2015年にOECDが発行した冊子『都市を統治する』は、6か国の50万人以上の住民を擁する263の大都市エリアを調査したが、それを総括して、大都市のガバナンス機関の創設は90年代から新たなモメンタムを得た、としている。ここでは、自治体間の協力・連携のタイプを4つに別け、①非公式、ソフトな協力（全体の52%）、②単一の目的をもち責任とコストをシェアする公式の協力（同25%）、③自治体を超える上位のレイヤー機関の設置（同16%）、④法的規定により一定数以上の人口をもち、他の広域上位機関と同等の権限をもつ大都市機関の設置（同8%）を列挙し、それら

のタイプは相互に排除しないとして、2つ以上のタイプの並存も見受けられると指摘した。本号の対象となる都市ないし地域は、④のタイプであるわが国の東京と大阪（いわゆる「グローバルないしワールド・シティ」）も検討の対象としたが（幸田第一論文）、その他は①～③の50万規模の都市・地域圏タイプに属しており、上記の併存タイプも見受けられる¹⁾。

ガバナンスという概念はなお多義的だが、ここではOECDの定義を本テーマに即してやや改訂し、「大都市エリアでの公的・私的な団体と住民の間の組織された責任の体制」と定義する。90年代以降に大都市エリアの問題が活発に議論され、その制度的、実体的な改革が進展した主要な要因の一つが、このガバナンスをめぐる問題であった。より子細に検討すると、新自由主義経済を最も積極的に導入した米、英ないしそのコロンビア国家（ニュージーランドを含む）とヨーロッパ大陸諸国では、参加アクターの間での私的団体（特に企業）の扱いなどをめぐって微妙な差異があるが、ガバナンスという概念が導入されて計画策定過程での民主的正統性の問題が注目されるようになったことは、計画制度の最も現代的な変容とみなすことができよう。

都市のガバナンスをめぐる議論では、J. ピエールの4つのガバナンス類型が有名だが²⁾、これは当然大都市エリアのそれとも共通する。4つの類型とは、①経営的ガバナンス（managerial city）、②コーポラティスト・ガバナンス（corporatist governance）、③プロ成長的ガバナンス（pro-growth governance）、そして④福祉ガバナンス（welfare governance）、である。ごく概括的にいえば、経営的ガバナンスは、政治・官僚エリート支配の形態であり、米、英の都市マネージャーの統治もここに含まれる。コーポラティスト・ガバナンスは、団体利益を重視する形態であって、ヨーロッパ大陸諸国で多く見受けられるものである。プロ成長ガバナンスは、成長のための効率性が最も強調される形態で、企業との親和性が高まるが、反面、

1) OECD, *Governing the City*, OECD, 2015, pp. 20-22.

2) J. Pierre, *The Politics of urban Governance*, Palgrave MacMillan, 2011, p. 25ff.

民主的な透明性、責任説明性が軽視される傾向をもつとされる。最後の福祉ガバナンスは、文字通り福祉政策を最優先する形態で、ピエールは衰退的な都市をこれに関連付ける傾向をもっている。以上のガバナンス類型では、先の定義に即すると市民参加の位置づけが弱く、逆にいえば、それは上記のいずれの形態にも付加しうるファクターだともいえよう。また、それらの類型は何らかの形で融合し合う（合っている）ことも考えられる。例えば、EU の社会的包摂の政策は広義の福祉政策に入るが、それは経済成長の路線と合わせて EU 諸国では共に目指されている。これらの類型の幾つかの組み合わせから、大都市エリアの比較の視座の別の側面が生まれる可能性もあるだろう。

次に政策面の問題に目を移そう。EU 諸国の都市問題関係閣僚がドイツのライプツィヒ市に集まって、その網領的な文書として採択したのが『ライプツィヒ憲章』（2007 年）だが、この文書では、「都市の緊急の課題」と題する第 4 章で 11 の重要テーマが取り上げられている³⁾。それらは、①亡命者・難民の統合、②大気質、③都市の貧困、④居住制度、⑤循環経済、⑥地方経済の雇用確保と改善、⑦気候変動への適応、⑧エネルギー転換、⑨持続可能な土地利用と自然に基づく課題解決、⑩都市交通、⑪デジタル変換、⑫革新と社会的に適正な公共サービスの提供、であった。ここにはヨーロッパ諸国に限らず、他の国々の大都市も直面する諸課題が列挙されているが、それらの課題を果たすために、EU、国家、地域、地方の「多次元ガバナンス」と政策形成過程における「ボトムアップ・アプローチ」の必要性が強調された。

この文書は都市計画に関しては、持続可能な共同体と都市ネットワークの構築を目指し、そのために「計画という手段に基づく統一的な都市・地域政策のアプローチ」を提案したが、それと関連してこの部分でも、多くの計画措置がプランナーと官庁の「上からの」トップダウンで形成されて

3) Leipzig Charter on Sustainable European Cities, leipzig_charter_on_sustainable_europen_cities_pdf

いることが批判され、関係諸アクターと地域住民の「下からの」課題解決の重要性が指摘されている。そのように、「市民社会」の側の参加問題が再三にわたり指摘されているところには、先進的とされるヨーロッパ諸国でも、この問題がもつ特有の困難さが示されている、といえよう。なお『ライブツイヒ憲章』は、2020年12月に『ライブツイヒ憲章2.0』と改称されて、新バージョンが刊行される予定である。

大都市エリアでは、都市-郊外の関係が最重要な問題の一つになる。アメリカとヨーロッパ諸国を比べると、前者の場合は、かつて都心部に居住した富裕層が郊外に移動し、それに伴って郊外での都市インフラや商業施設が拡充されて、それが進行すると「エッジ・シティ」や極端な場合は「ゲートイド・シティ」が生まれることもある。これに対し、ヨーロッパ諸国では都市の伝統が古く、上記のアメリカ的な傾向も無論あるが、都市のコアが強い影響力をもって地域アイデンティティを形成し、郊外もそれに同化する傾向がある⁴⁾。新自由主義的な政策をとるイギリスが、今後、他の大陸諸国とは異なる趨勢をもっていくようになるかは注目する必要がある。また財政面をみると、アメリカの都市は法人ないし事業税を重要な財源としてもつが、ヨーロッパ諸国では住民税のもつ比重が大きい。ただし、これらの財政問題については、本研究では専門面での制約もあるので、言及は最小限にとどめる。

最後に、都市・地域のガバナンスの決定に関わる主要なファクターの問題につき簡単に触れておくが、それは制度、諸アクターおよび政治的リーダーシップの問題である。ここで、(i) 制度の問題とは、超地方的(supra-local)な都市圏や地域、国家さらには超国家的な機関が諸アクターに与える問題解決へのインセンティブ構造を、(ii) 諸アクターの問題とは、参加する主体の可能な限り平等で自発的な協力意思を、そして(iii) 政治的リーダーシップの問題とは、そのための共通目標の設定・達成とア

4) Ex., T. Herrschel, *Cities, State and Globalisation. City-regional governance in Europe and North America*, Routledge, 2014, pp. 24-26, pp. 29-30.

クター間調整を、それぞれ調達しうる能力を指す⁵⁾。これらのファクターの結合能力 (combinability) は多様であり、ル・ガレも指摘するように⁶⁾、「ガバナンスに一つのモデルはない」ので、その背景となる社会的、政治的、経済的なダイナミズムによって強く規定される。そして、この点にもまた都市や地域の比較が可能な論点が存在するのである。

以上、本テーマに直接関わる重要な問題につき、その一端を示してきたが、なお論ずべき問題は多く残されており（例えば単一中心的、多極中心的な大都市エリア構造の相違など⁷⁾）、下記の論稿はそれぞれの研究の端緒を示したものであって、各筆者は今後も一層の研究を進めていく予定である。本稿の最後にあたっては、これらの研究に多大な支持を与えていただいた神奈川大学共同研究奨励助成金制度に深い感謝の念を表明するものである。

5) D. Kuebler, H. Heinelt (eds.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge, 2005, pp. 10-11.

6) Le Galés, Regulations and governance in European cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, p. 485.

7) Ex., P. Hall, K. Pain, *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega-City Regions in Europe*. Earthscan, 2009.