

広域連携に関する国際的な研究動向と日本の土地利用政策への応用

東京大学 准教授 瀬田 史彦
せた ふみひこ

土地利用の規制・誘導における複数主体間（多くの場合、自治体間）の広域連携のあり方は、各国が共通して模索している課題である。とりわけ都市化が進行し、大都市圏が行政界を超えて拡大すると、中心となる自治体と新しく市街化が進行する自治体との間での問題が必ず生じる。土地は、どの国・地域であっても利権の中核をなすものであるから、その規制・誘導のあり方を巡って激しい争いが繰り広げられる。行政界を超えて拡大を続ける都市圏を、プランニングによってあるべき都市構造に導くという理想から考えると、全般的な外れな理由から現実の規制・誘導のあり方が決まってしまうこともある。

他方、望ましい都市構造のあり方が決まっても、それを広域連携でどのように実現すべきかについては、理想や原則を論じる研究者・学者の間でも、確固たる規範や共通認識のようなものはいまだ見当たらない。都市圏全体で望ましい都市構造を実現するために、その圏域を包含する広域自治体が垂直的に調整を行うのか、関係する基礎自治体間で水平的な調整を行うのか、様々な条件から評価が大きく変わってくる。また土地利用は、土地の上で行われる種々の都市活動や、活動によって生じる交通・運輸のあり方と密接に関係しているため、それらとの関係をどのように考えるかによっても、あるべき方向性が変わってくる。広域連携の原則・規範は、土地利用と関連する種々

の研究が進んだ上で、それらを踏まえて構築されていくものと考えられる。

ここでは、まず土地利用以外にも含めた自治体間の広域連携に関する国際的な研究動向を示し、次に土地利用政策の広域連携についての研究動向、および日本の土地利用政策への応用について論じてみたい。

1. 広域連携についての国際的な研究動向

広域連携についての国際的な研究動向を大まかに分類すると、主に以下の2つの流れに分けることができる。以下は、主に欧米諸国における、土地利用を含めた自治体間の広域連携について研究した Nelles(2012)による分類をベースとしながら2つの流れの特徴と課題について示してみたい。

(1) 合理的選択アプローチ

経済学をベースとした「合理的選択アプローチ」(rational choice / public-choice approach)は、対象となる広域連携の内容を単純化・モデル化し、それを踏まえて望ましいあり方を考えるアプローチである。それぞれの自治体は、コスト削減、税収増などを目標に、自らの意思で他の自治体と連携して行動したほうが望ましいかどうかを考え、行動する。隣接・近隣の自治体のいずれもが連携のメリットが大きいと判断すれば、広域連携が成立することとなる。

このアプローチでは、広域連携によって、どの

くらいコストが削減できるか、税収が増加するかなどの情報があらかじめ分かっていること（完全情報）が前提となっている。また広域連携を検討する自治体が、他の政治的な要因に関係なく、目標達成のために合理的な行動をとり続けることが前提となっている。そのうえで、広域連携を実施する上での様々な追加コスト、たとえば共通のルールを設定するために必要な様々な調整などのコストを、「取引コスト」(transaction cost)と定義して広域連携のメリットと比較することになる。広域連携のメリットがそれを上回ると判断されれば、実際に広域連携が行われる。したがって、このモデルで広域連携が行われる（はず）という答えが出たにも関わらず、実際に広域連携が行われていない場合は、それを阻む何らかの非合理的な力が働いているとみなすこともできる。

このアプローチによる研究を代表するのが、Richard C. Feiock による一連の研究である。たとえば Feiock(2007)では、広域連携の効用を、(1) 規模の経済の達成 (producing efficiencies and economies of scale)、と、(2) 外部性の内部化 (internalizing spillover problems)、の2つであるとし、これらのメリットが連携のコストを上回ると、分野ごと・目的ごとに望ましい形になるよう連携するか、境界を変える方向に動くようになるとしている。この研究では広域連携についての様々な仮説について、米国の事例研究などを踏まえた思考実験的な検討を行っているが、都市レベルより広いスケールでの研究は、財政移転に関するものを除くとまだ十分に行われていないとしている。

Feiock(2009)では、取引費用について考察しながら、一般に難しいと考えられている水平的連携の可能性について探っている。コースの定理によるパレート最適の考え方によれば、情報が不完全であると、基本的に連携・協力を躊躇し、また取引費用が多いと認識されると中央集権的で統合された (consolidated) システムが志向されるという。他方で、日本の入会権も含め様々な協働のあり方を調査して自主的な連携のあり方を示したコモン

ズ論を唱え、ノーベル経済学賞も受賞した Ostrom(1990)の議論を踏まえると、個人だけでなく組織においても、水平的・自主的な連携の可能性は十分にあると指摘している。Feiock はここで、水平的連携の枠組みとして「組織的協働」(the Institutional Collective Action: ICA)を提唱しつつも、現状では、水平的・自主的な連携では外部性を防ぎにくく、大都市圏での分割された自治体サービスを統合するのはたいてい上位の広域自治体になっていると結論づけている。

Nelles(2012)は、このアプローチの課題として、分野を絞り、広域連携の前提を単純化することによって視野が狭くならざるを得ず、特に総合的な行政サービスのあり方や、都市圏全体としてのあべき広域連携の検討が難しくなっていると指摘している。

(2) 地域・広域ガバナンスアプローチ

「地域・広域ガバナンスアプローチ」(regional governance perspective / regionalism approach)は、特定の都市圏のケーススタディを中心に、より広い分野での連携を研究対象として同時に扱うことが多い。歴史的背景、政治力、地域資源、政党の状況などの影響、ローカルで特殊な状況も含めて包括的に、また多くの場合、記述的に論じられる傾向にある。

このアプローチは、論者によってさらに細かく分類されることもある。たとえば米国の広域協定についての調査結果を報告した Andrew(2009)は、広域連携の研究アプローチとして、選択アプローチ、ネットワーク分析、ケーススタディ報告の3つに分類している。このうち前者が合理的選択アプローチとほぼ同様に、後二者が、地域・広域ガバナンスアプローチを、さらに制度分析を重視したもの、実態・ケーススタディを重視したものに分けられている。いずれにしても、地域・広域ガバナンスアプローチに分離される研究には、様々な分野の広域連携を包括的に扱うが、特定の事例を扱うという点で個別的であるという特徴がある。

この特徴から、地域・広域ガバナンスアプローチに分類される研究は、一般にややジャーナリスティックな側面を持つ。特に一つの事例についてのみ論じた調査結果の報告は、それぞれがある特殊な状況の下での広域連携の結果であるとみなされるので、普遍性のある原則・規範が構築されにくくなっている。また複数の事例を扱っているものでも、ある国についてのみのものである場合、制度や社会・経済の背景が異なる他国への適用には限界がある。

こうした中、地域・広域ガバナンスアプローチの中で、比較的よくまとまっている最近の国際的な広域連携の比較研究としては、後に詳述する Evers and de Vries(2013)による欧米の5つの大都市圏(MC R s (Megacity Regions))を比較した研究や、Lefèvre(2010)による欧州の大都市圏の形成の状況についての論説などがある。

いずれの文献も、広域的な連携の難しさや、同じような都市化を経験していても地域によって広域連携を巡る状況が大きく異なっていることを指摘しており、この分野で統合的な研究を行うことの難しさを示している。

ただ、広域的なガバナンス(複数の地域や自治体の相互関係)だけでなく、地域内の多様なアクターを対象としたガバナンスについては、すでに多くの統合的なフレームワークが提示されている。公共セクターのネットワーク論やガバナンスの論文、論説でよく引用される、Kickert, Klijn, Koppenjan(1997)は、ガバメントからガバナンスへの流れの中で、旧来型指導モデル、マルチアクターモデル、ネットワークモデルの順で政策ネットワークが進化し、連携は当初の統率的なものから水平的なものに変化していくことを理論的な枠組みで示している。ただし同書では、実際にはガバナンスのアプローチが当事者たちにとってまだ極めて難解であり、現実の世界には適用されにくい状況にあると指摘している。風間規男(2013)は、ガバナンスネットワーク論について批評し、ある特定の現象を実際に読み解くのにどれだけ有用かが問われていると指摘している。

2. 土地利用政策の広域連携についての研究

土地利用政策の広域連携についての研究の大部分は、上記の2つの流れのうち、後者の地域・広域ガバナンスアプローチに属する。その理由は、おそらく合理的選択アプローチの前提である完全情報を満たすような状況が、土地利用の広域連携ではほとんどの場合で成り立たないからであると推察される。

地域・広域ガバナンスアプローチは、個別のケーススタディやその比較に重きが置かれた研究であるため、状況・背景なども含めて総合的な見地から分析されているものの、その応用性に乏しい。

前述の Evers and de Vries(2013)は、5つの大都市圏(米国東海岸ベイエリア、オランダ・ランドスタット、ロンドン大都市圏、ベルギー・フレミッシュダイヤモンド、ドイツ・ルール地域)の比較研究の中で、地域政府の形成、鉄道事業とともに、土地利用の広域連携として成長管理(緑地保全)政策についての比較を行っている。土地利用の規制を伴うこの分野では、大都市圏レベルの視野の必要性を指摘しつつも、ローカルレベルのサポートが不可欠とし、それが5つの大都市圏のいずれにおいてもなかなか得られず、結果として鉄道事業に比較して広域連携がなかなか進まない状況を報告している。ロンドンのグリーンベルト、ランドスタットのグリーンハート、ベイエリアなど、比較的成功したと考えられている土地利用コントロールは、垂直的な働きかけによってなしえたが、現在は規制地域が蚕食される状況がみられることから、今後はボトムアップの理解がなければ維持が難しいと指摘している。

この文献を含め、多国間・他地域間の比較研究においては、概して広域連携の一般化は難しいという結論となっている。個別の土地利用調整や成長管理における広域連携の状況について扱った研究は、国際誌だけでなく、日本においても米国ポートランドやドイツの事例などを中心に多くみられるものの、普遍的な理論化や他国・他地域への現実的な応用が難しい状況になっていると考えられる。

3. 日本への応用

国際的な学術文献によって日本の土地利用政策やその広域連携が調査・評価された論説・論文はそれほど多くない。

その中で代表的なものは、Andre Sorensen による一連の研究であるが、彼は日本の土地利用政策を含めた都市計画制度について極めて厳しい口調で批判を繰り返している。Sorensen(2002)によれば、日本の都市計画（プランニング）の特徴として、(1)経済・産業政策への傾注の反動で住環境が顧みられなかった、(2)プランニングへの市民社会の参加が極めて弱い、(3)中央集権が強すぎ自治体の役割が制限されている、(4)受益者負担が成り立たず開発優先が野放しになっている、(5)自治会が自助の伝統を持つもののボトムアップの動きは（1990年代まで）見られない、といったことを挙げている。その結果、日本の都市は極めて劣悪な居住環境に甘んじ、また個別に行われる区画整理などの事業も総合的なプランニングを欠いているため断片的な開発となっているといったことが、埼玉県事例などを踏まえて細かく紹介されている。

ここまで具体的でないものの、主に中央集権的な開発政策や都市計画の状況については、主にバブル期までの状況を論じた、Hill and Fujita (2000)、Hein and Pelletier(2006)、Schebath (2006)、Flüchter(2008)、Saito(2012)などで、Sorensen とほぼ同様の指摘が行われている。こうした文献を踏まえると、前述のように、ただでさえ欧米の都市間だけでも一般化が難しい状況にあるため、欧米の事例を日本に適用するのは、さらに多くの課題があると言わざるを得ない。

ただこうした論説・論文は、日本の土地利用政策を社会経済的背景を踏まえて概論し批評したものが多く、都市計画法や地方自治法など土地利用政策や自治体の広域連携に関係すると考えられる法律を踏まえて具体的に論じられたものはほとんど皆無となっている。実際にはこれまでに、マスタープラン、用途地域、地区計画、土地区画整理事業などで海外の技術が実際に導入または応用

されてきた。広域連携にかかる制度でもその可能性を追い求めることはできるだろう。

前述の Nelles(2012)は、ドイツのラインネッカー地域の広域連携の事例を踏まえて、広域連携における「シビックキャピタル」(Civic Capital)の重要性を唱えている。Kickert et. al. (ed.) (1997)のネットワークアプローチや、パトナムのソーシャルキャピタルの理論などを背景に持つシビックキャピタルは、「ある地域やローカルリティに依存する社会的ネットワークから現れる、共有されたアイデンティティ・目標・期待」と定義される。これまで広域連携を規定してきた法・行政制度などの内的要因も、広域連携を促すような様々な外的要因も、実際に広域連携がどのくらい促されるかの評価指標になりえなかったのに対し、シビックキャピタルが地域ガバナンスの強さを規定する重要な役割を果たし、その地理的範囲が広域であれば、広域連携が強くと志向されると Nelles は唱えている。

Nelles がシビックキャピタルの具体例として挙げたドイツのラインネッカー地域は、2つの川の結節点を中心し、3州にまたがりマンハイム、ハイデルベルク、ルードビヒスハーフェンなど中規模の都市が連担する人口240万人の圏域である。ドイツの他の広域連携が法律・制度による自治体同士の固い連携であるのに対し、この地域の連携は自治体だけでなく経済組織なども含めた緩やかだが広範な分野に及ぶものとなっている。それを支えるのがシビックキャピタル、すなわち広域で共有されたアイデンティティであり、様々な主体に共有された目標が、広域連携へのリーダーシップを支える政治力として、また地域の企業や経済団体を地域のために動かす推進力として表れ、様々な分野でのボトムアップの広域連携を促しているとしている。50以上の自治体の広域連携組織である Metropolregion Rhein-Neckar (MRN) が土地利用を含めた様々な広域連携を行い、さらに産業誘致、文化振興では、域内の官民の団体の代表によるステアリングコミッティー (Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e. V. (ZMRN)) がイ

ニシアチブを発揮していると Nelles は報告している。

これまで諸外国の広域連携を日本に応用しようとする研究は、どちらかといえば制度の導入・応用のみを議論する傾向がみられたが、上述のように、国際誌の論調では制度のみでの広域連携への働きかけには限界があるという認識が一般的のようである。制度の改善と同時に、Nelles のいうシビックキャピタルを高め広域全体での目標を共有できる方法を学べるような成功事例が深掘りされるべきだろう。とりわけ土地利用政策の広域連携は、日本がこれまで様々な制度を学んできた欧米においても、交通政策や産業誘致などの連携に比べてハードルが高く、トップダウンでの垂直的な連携・統合にも限界があると認識されている。その意味では、土地利用政策の広域連携について研究・調査する場合も、土地利用関連だけでなく、対象地域の状況を広範に見ていく必要があるといえるだろう。

参考文献

- Andrew, Simon A. (2009) Recent Developments in the Study of Interjurisdictional Agreements - An Overview and Assessment, *State and Local Government Review* 41:133-42
- Evers, D., de Vries, J. (2013) Explaining Governance in Five Mega-City Regions, *European Planning Studies* 04/2013; 21(4).
- Feiock, Richard C. (2007) Rational Choice and Regional Governance, *Journal of Urban Affairs*, Volume 29, Number 1, pages 47-63
- Feiock, Richard C. (2009) Metropolitan Governance and Institutional Collective Action, *Urban Affairs Review* 44(3) pp. 356-377
- Flüchter, Winfried (2008) Shrinking Cities in Japan, Philipp Oswalt (ed.) *Shrinking Cities : Complete Works 3 Japan*, Project Office Philipp Oswalt, Berlin
- Hein, Carola and Pelletier, Philippe (2006) 1. Introduction Decentralization and the tension between global and local urban Japan, Hein Carola and Philippe Pelletier ed. (2006) *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*, Routledge
- Hill, Richard Child and Fujita, Kuniko (2000) State Restructuring and Local Power in Japan, *Urban Studies* 37(4): 673-90
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (ed.) (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage Publications
- Lefèvre, C. (2010) The improbable metropolis-decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world, *Análise Social*, XLV(197), 623-37.
- Matanle, Peter and Rausch, Anthony S. with the Shrinking Regions Research Group ed., *Japan's Shrinking Regions in the 21st Century*, Cambria Press, Amherst, New York,
- Nelles, Jen (2012) *Comparative Metropolitan Policy*, Routledge
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons*, Cambridge University Press
- Saito, Asato (2012) 'chapter 8 New Challenges, Old Governance', Paul Kantor, Christian Lefevre, Asato Saito, H. V. Savitch, and Andy Thornley, *Struggling Giants: City-Region Governance in London, New York, Paris and Tokyo*, University of Minnesota Press,
- Schebath, Alain (2006) Financial stress in Japanese local public sector in the 1990s, Hein Carola and Philippe Pelletier (ed.), *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan*, Routledge
- Sorensen, Andre (2002) *The Making of Urban Japan*, Nissan Institute/ Routledge Japanese Studies Series,
- 風間規男 (2013) 「新制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策科学研究』14(2)、pp. 1-14