

都市更新に向けたコミュニティ・ガバナンスの 向上に関する社会学的研究

東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻
博士課程 平井 太郎

研究の概要

研究の背景

日本の都市は近代以降、急激な社会構造、産業構造の変化を経験し、また地震や洪水などによる災害も頻繁であることから、できるだけ円滑な機能の更新をたえず求められてきた。これまでの都市計画法制および政策もこの点をつよく意識し、さまざまな手法を編み出して今日に至っている。しかしながら実際のところ、日本の都市の更新をうながしてきたのは、そうした都市計画ではない社会的な力であった。東京を例にとれば、1923年の震災や1945年の戦災、1950年前後の水害といった大規模な災害、1964年のオリンピックや1980年代からつづくバブルといったあくまでもアドホックな出来事がまずもって想起されるであろう。

勿論、こうしたアドホックな都市の更新の渦中で、さまざまな都市計画制度がそれなりの役割をはたしてきた事実も否定できない。ただし、あらかじめ想定された目標に対して、実現された結果はあまりにも方向を異にしたり微々たるにとどまったりしていることもまた認めなければならぬ。これまでの都市計画の手法のどこが限界なのだろうか。

それにはこれまで都市を変えてきた力、ここで言う「アドホックな出来事」が、都市計画という企てに対してどこまでも外在的であった事実に注目すべきである。突発的災害や国民的熱狂などといった出来事は、都市計画の行方をつよく拘束しながら、あくまでも都市計画の志向性とは無関係に生じてきた。たとえば防災を志向して実践された1940年代の都市計画が、1944年から45年にかけての打ち続く空襲に粉碎されながら、結果としては部分的にせよ戦災復興事業のかたちで具現化した事実ひとつから

も、都市計画と都市を変えてきた出来事との奇妙な関係をうかがいしることができよう。

これまで都市を変えてきた出来事と都市計画が決別するためには何が必要だろうか。これまでの出来事が都市計画にとってあくまで外在的だった事実をてらしあわせれば、都市を変える力を都市計画の内部にとりこむことが不可欠だということはすぐにみとれよう。このことを具体的に言えば、当の事業に関係する人びとが志向性を共有して事業を遂行してゆく、言わば共同事業体を組みあげてゆくことが重要なのである。

こうした視点は、日本の都市計画においても、たとえば土地区画整理事業や市街地再開発事業などで、組合などの共同事業体（単独施行の場合でも、事業の枠組み）が設定されることが、事業の円滑な遂行の鍵であるという認識として、立場のちがいを越えてひろく共有されていると考えられる。したがって問題は、どのようにしてこうした共同事業体を組みあげることができるかとなってくる。

このような議論の方向性は、日本において、たとえば都市再開発法をめぐって、市街地再開発組合の構成員をめぐる要件がしばしば緩和され、デベロッパーも参加組合員として参画できる枠組みへと変化をとげてきた事実からも順当なものだと言えよう。また1980年代以降、英国や米国の経験をふまえて民間資金の活用（PFI）やパブリック・インヴォルヴメントなどのかたちで、共同事業体のヴァリエーションをゆたかにする制度的措置が積極的に展開されてきたことも、われわれの議論の正当さを裏打ちするものにほかならない。

ただし日本におけるこうした政策展開が依然として不十分な印象をぬぐえず、また実際に閉塞感すらただよっているのはなぜだろうか。本研究はこの問題を明らかにするた

めに、いまいちど英国の経験にたちかえって、その理論的骨格を提示しなおそうと考えている。

研究の目的

英国では周知のとおり、1970年代から政治・経済全般におよぶ既存制度の機能不全（いわゆる英国病）に襲われていた。そのため1979年にM. サッチャーが政権を獲得して以来、現在にいたるまで20年以上にわたって、さまざまな領域で制度改革が試みられてきている。われわれが注目している都市の更新をめぐる、英国ではすでに1960年代からインナー・シティ・エリアとして問題化がなされており、制度の組替えによる対応が図られてきた。ロンドン・ドックランドの再開発を代表的な事例とするPFIをはじめ、日本でも多様な都市開発手法が幅広く紹介されている。言うまでもなくPFIなどの開発手法は、たとえば西戸山公務員宿舎跡地開発事業を皮切りとして、日本の都市の更新にもすくなく貢献をはたしてきたのも事実である。しかしながら単なる手法として移入を図ろうとするかぎり、われわれはどこまでも物足りなさをぬぐいさることができないだろう。

そこで本研究では、英国におけるあらたな都市開発手法の開拓の経験にいまいちどたちもどり、その全般的な構図を明らかにしたい。まずもって注意すべきは、PFI などにもとづく英国のひとつひとつの事業が、都市の産業構造の転換や地方行政制度の改革といった、広範囲の制度改革の一端として位置づけられている事実である。したがってわれわれは、開発手法の一覧表を作成したり、そのプログラムの細部を明示したりするのではなく、より広汎な射程をもった制度改革に照準をさだめる必要がある。

こうした目的のために恰好の素材となるのが、本研究で主にとりあつかうSingle Regeneration Budget (SRB) 制度である。このSRB制度は、より効果的な地域開発を進めるために、雇用・環境等当時の4省庁にまたがる20の補助金を統合、政策目的に合致し実現可能性のたかい事業計画を提出した事業共同体(partnerships)に助成している。1994年に導入されて以来ほぼ2か年1期として2003年度まで計6期(2002-03年度)つみかさねられてきた。

SRB制度の特色は、その規模が巨額(第6期約52、30万ポンド(約105億円)、通期約12億ポンド(約2430億円)、通期総事業費約57億ポンド(約1兆1300億円))で、日本でも現在議論となっている特区制度(Employment Zones; Health Action Zones など)など類似の制度に比べて100倍以上にのぼる。したがってその影響力は甚大であり、たとえばロンドンでも有数の開発事

業であるThames Gateway事業も、SRB制度の代表的な事例のひとつに数えられる。

ただし本研究の目的においてより重要なことは、SRB制度が都市の産業構造の転換や行政制度の改革といった広汎な射程のうちに位置づけられていることである。まず産業構造の転換に関して言えば、北東部の炭鉱都市や中部の工業都市に照準をさだめ、住民にあらたな職業訓練を施しながら、いわゆる都市観光産業への転換をうながしている。

さらに注目すべきは、SRB制度を梃子に地方行政制度がおおきく再編されようとしている点である。1994年のSRB導入と同時に、雇用省等の中央政府の出先機関がGovernment Offices for the Regions (GOs)として9地域への再編が行われた。当然ながらGOsの重要な役割は、SRBの管理と執行である。さらに1997年のT.ブレア政権下では再編が加速、GOsの地域ごとにRegional Development Agencies (RDAs)とRegional Chambersがあらたに設置された。RDAsはGOsと連携しながら主に経済分野の地域開発を企画・実施してゆき、Regional Chambersはその評議機関として構想されているが、SRBの管理と執行が第5期(2000-01年度)からRDAsに移管されたのである。そしてSRB制度そのものも第6期をもって、税源もRDAsに移譲される予定となっている。

以上のようなSRB制度の概要と展開は次章2. で詳述するが、こうしたあたらしい制度がわずか10年弱で定着しさらに発展してゆこうとしている英国の状況を読みとくためには、制度が受容されるメカニズムを明らかにされなければならない。

英国では1980年代後半から、SRB制度がその渦中にある政治・経済構造全般にわたる制度改革に関して、ある概念を鍵としてそのメカニズムを解読しようとする試みが続けられている。その鍵概念がガヴァナンスである。日本でも1990年代半ばごろから、この概念がさまざまな領域で語られはじめている。たとえばコーポレート・ガヴァナンスやローカル・ガヴァナンスといったように、英国と同様に広汎な社会制度について、この概念によって分析が進められつつある。しかしながら、とりわけ政策論議にガヴァナンス概念が用いられる場合には、その含意が十分に吟味されないまま、時として既存の現象や用語を言いかえたままにとどまっている例が少なくない。

そうした問題は英国においてもつとに指摘されている。特に英国でも、単なる制度上の手法のひとつとしてガヴァナンス概念が理解される事例が後を絶たず、このままでは無用な混乱をまねくだけでなく、ガヴァナンス概念が本来もっていた理論的・実践的可能性を閉ざしてしまう状況にある。とりわけ日本では、ガヴァナンス概念によって読み

とくことができる SRB 制度のような具体的な状況が、ほとんど萌芽的にしかたちあらわれておらず、懸念される事態はより深刻だと言えよう。

そこで本研究では 2. における SRB 制度の検証をふまえて、3. においてあえてガバナンス概念を理論的に整除したうえで、そのメカニズムを明らかにする。そうした作業をつみかさねることによって、SRB 制度を単なる開発手法として読みとく視角から十分に距離をとることにしたい。SRB 制度そのものはおそらく英国においても野心的な取り組みであると考えられる。われわれにとっても大変に魅力的な技術であるが、その移入には最新の注意が払われる必要がある。