

〔書 評〕

重森暁・柏原誠・桑原武志編著
『大都市圏ガバナンスの検証』
(ミネルヴァ書房, 2017年)

森 裕 之

1. 本書の全体テーマ

グローバル化に伴う都市地域の変貌を理解し、それを元にして将来の都市像を見出ししていくことは喫緊の課題である。本書は「大都市圏」を今後の都市ビジョンを描くための基礎に位置づけ、その具体的な分析対象として主に大阪大都市圏に焦点を当てている。また、これまで大都市圏として想定されてきた「中心市と郊外がつながった圏域」という枠組みを超えて、いくつもの都市や都市圏が含まれた広域的・複合的な「シティ・リージョン」を視座に入れ、その理論的・実証的な検証も一つの課題に置かれている。

シティ・リージョンへの着目は従来の都市論を発展させるための最重要概念である。世界的にもこのテーマに取り組む研究が活発になってきている。しかし、その動きはいまだ緒に就いたばかりであるといつてよい。さらに、シティ・リージョンを検討するための前提として、そこへ包摂される大都市圏をいかに理解するかは不可欠な作業となる。大都市圏やシティ・リージョンは、いずれも単独の自治体としての政治・行政単位（形式地域）を超えるものであることから、それらを統治する新しいガバナンスの仕組みをどう設計するのも重要な課題となる。

このようにみれば、本書が大都市圏やシティ・リージョンといった新しい都市論を正面に据えて、それを理論的・実証的に分析しようと試みていることは、先端的な都市研究の一翼を担おうとする業績であることを示している。本書はこれまで各専門分野で長年にわたり関連研究を進めてきた研究者らが共同研究を通じて結実させたものであり、わが国の新しい都市研究にとっての待望の書の一つであるといつてよい。

また、大阪大都市圏を主要な対象地域に据えているという点においても、本書は独自の意義を持っている。本書の執筆陣の多くと同じく、評者もこれまで大阪の自治体を主な研究対象としてきた者の一人である。その立場から言えば、2000年代以降に大阪を対象とした都市研究は1990年代までと比べて相当手薄であつてことは否めない。しかも、大阪大都市圏は日本の中で最もグローバル化の影響を受けてきた地域であり、わが国独自の新しい都市研究を展開していく上で不可欠な対象であるといえる。近年の大阪における政治的混乱も、大阪大都市圏の将来像を科学的な分析に基づいて示してこなかったことに一因があ

る。このような意味で、本書が大阪大都市圏を主要な分析の対象としたことは、この間の日本の都市研究の深刻な間隙を埋めることにも貢献している。

以上のような全体的な意義に加えて、本書の各章においてはそれぞれの専門分野から大都市圏やシティ・リージョンに関する独自の示唆的内容がちりばめられている。そこで次に各章の概要についてみておきたい。

2. 各章の概要

序章「自立都市ネットワーク構想と大都市圏ガバナンスの課題」(重森暁)は、「大阪都構想」(大阪市廃止と5つの特別区設置案)が2015年の住民投票で否決されたことを受けて、今後のあるべき大都市像が市民的議論を通じて推し進められるべき状況にあることを提起する。そのための一つの重要な手がかりとして、筆者自身がかつて提案していた「自立都市ネットワーク」を再検討の俎上に載せる。自立都市ネットワークとは、①都心部に良好な住環境を再生し、人間の住める街にする、②周辺の衛星都市の自立化を図り、自由かつ緊密な連携によって大都市圏全体の活力を高める、③多極型の大都市圏構造(具体的には大阪・京都・神戸の三極構造)を生かし、それぞれの自律的發展と対等な協力共同関係を結ぶ、という3つの枠組みからなる。この大阪大都市圏の方向性を示した自立都市ネットワーク構想はバブル経済の只中で提起されたものであるが、現在の条件下でもこの考え方を基礎に据えた新たな大都市像を描くことが重要であると指摘する。

これを受けるかたちで、現在の大阪大都市圏の経済社会状況を実証的に検討したものが第1章「大阪大都市圏経済の衰退と再生」(桑原武志)である。その分析の焦点は、大阪大都市圏において自立都市ネットワークが可能な条件が存在するのか否かの検証に当てられている。まず、大都市圏全体、中心都市(大阪市)、衛星都市という区分ごとに、大阪大都市圏における人口の長期的推移を検討し、中心都市を含めた大都市圏全体が縮小都市時代に入ってきていることが示される。このような姿は大都市圏経済をとっても同様であり、事業所数・従業者数・域内総生産額という代表的指標から大都市圏・中心都市ともに経済が縮小している状況が明らかにされる。この点に関連して示唆的なのは、中心都市に比べて衛星都市の経済ウエイトが相対的に高くなってきていることの指摘である。さらに、自市就業率が中心都市よりも衛星都市の方で高くなっているという分析結果は、後者の経済的な自立性が強まっていることを示唆する点で非常に興味深い。

これらの分析を通じて、本章は大阪大都市圏における自立都市ネットワークが形成される条件が整ってきていることを示している。第1章で提起された自立都市ネットワーク構想が現実の選択肢になりうることを実証的に示したという点において、本章は重要な貢献をしている。

第2章「政治的争点としての大都市圏ガバナンス」(柏原誠)は、大阪都構想をめぐる住民投票を素材にした大都市圏ガバナンスの検討を行っている。具体的には、①なぜ大阪都構想が住民投票にいたるまでの現実的な政治的争点として浮上したのか、②大阪都構想を大都市圏ガバナンスの変更提案としてどう評価するか、という2つの問いを通じて、こ

の課題にアプローチしている。本章ではまず日本の大都市制度の歴史的経緯と特徴を丁寧に描写した上で、大阪都構想の論点（二重行政の問題や特別区行財政の持続可能性など）を網羅的に検証する。そして、大阪都構想が政治争点化した要因として、現代の複雑な都市問題への対応方策としての大都市圏ガバナンスへの関心の高まりがあったという指摘がなされる。この点は、大阪都構想を単なる政治的プロパガンダとしてではなく、世界的に共通した大都市圏ガバナンスの模索という一般的傾向の中に位置づけるという意味で重要な示唆となっている。

さらに、「賢い迷い」（加茂利男）によって否決された大阪都構想には、不十分な判断材料や説明不足という点に加えて、これを推進してきた設計者たちの民主主義感に対する強い拒否感があったことが指摘される。これは、大都市におけるガバナンスにおいて住民自治をどのように確保するべきかという課題を提起するものであり、この点の検討が次章に引き継がれることになる。

第3章「大都市圏ガバナンスと住民自治」（柏原誠）では、主に大阪市を対象とした大都市におけるガバナンスのあり方が住民自治の観点から論じられる。巨大な経済活動の集積を背景として、大都市が備えるべき大規模性・一体性と住民自治（民主主義）とをいかに両立させるべきかは普遍的な課題である。本章ではこの問題を論じるにあたり、大都市をめぐる統合政府論や公共選択論などの理論や歴史・現状を踏まえながら、大都市のもつ特性がどのように住民自治の問題に関わっているかという視点から検討が進められる。そこから大都市自治に即した制度のあり方へと考察の焦点が移され、現在の都市内分権の仕組みである行政区・総合区・地域自治区の歴史的・制度的な特徴が現実の自治体実践を参照しつつ整理される。そして、これらの行政制度の下で進められる住民参加に関して、大阪市の区政会議や地域活動協議会を事例に大都市における住民自治の姿が論じられる。

これらの検証を通じた結論として、本章は大都市のガバナンスにおいては単純な制度論にとどまらず、参加主体の行動やそれを規定する政治文化も含めた構想が必要であるという重要な指摘を行っている。

第4章「大阪都構想と東京都区制度」（梅原英治）は、大阪都構想を現在の東京都区制度と比較することにより、その特徴を批判的に検証している。まず、基本的なデータとして人口（大阪府・東京都、大阪市・特別区）、面積、人口密度、議員定数、市町村数とその種別が整理され、中心市（大阪市と特別区）の広域自治体における比重など両地域における重要な相違点が示される。その上で、実際の大阪都構想の青写真であった『特別区設置協定書』に基づき、各特別区の人口、議員定数、職員数などを東京都23区のものと比較し、大阪都構想の特別区の人口規模などを根拠として「多様性のない巨大な特別区が人工的につくられる」ものだと批判する。一方で、大阪都構想における府と区の間的事務配分を検証し、それが東京都23区以上に住民に身近な行政（基礎自治機能）を特別区に移管しようとしていることは評価できるとした。ただし、他方では120もの事務が一部事務組合で実施されたり、民営化の促進が行われるなど、特別区の自治機能の発揮が限定的なものにならざるをえないという批判も展開されている。

大阪都構想にともなう行政組織の再編と職員の再配置に関しては、東京都との比較でも大阪府の職員体制は数字的・実態的に肥大化する一方、特別区の方は東京都23区に比べると非常に少なくなることが示される。その結果、特別区に「基礎自治機能」が多く移されたとしても、職員が少ないために十分なサービス提供が行われず、「基礎的な地方公共団体」としては大変貧弱にならざるをえないと結論づけられる。府区間の財源配分と財政調整についても東京都の制度との比較が行われ、その違いを丁寧に整理しつつ、特別区が府への過剰な財政依存を招くことや、特別区間の財政格差の調整問題など、大阪都構想のアキレス腱ともいふべき点が明らかにされる。

評者もこれまで大阪都構想については様々な点から批判を繰り返し、また他の反対派の論者の議論も渉猟してきたが、本章はそれらの中でも最も丁寧かつ緻密な分析になっているのは間違いない。

第5章「歪んだグローバル化と大都市経済」（遠州尋美）では、それまでの章で取り上げられてきた大都市圏やシティ・リージョンの問題が生み出されている背景としてのグローバル化の検証が行われる。まず、世界経済の成長率が長期的に鈍化してきた傾向を統計的に示した後に、その背後で進んだ蓄積様式の転換が描写される。とくに筆者が着目するのは近年進んだ「グローバルウェブ」（ロバート・ライシュ）という蓄積様式であり、これこそが先進国・途上国双方の需要の抑制を通じた慢性的な世界経済低迷の主因であるとする。それにともなって、グローバル化の下における際限の無い格差拡大が進行することになる。筆者はこれを「歪んだグローバル化」と称し、あるべきグローバル化は本来的に異なるものであることを指摘する。

このようなグローバル化の進展によって、世界都市はグローバル経済の統括機能を担うことが求められてきた。それは巨大都市地域での大規模都市再開発を引き起こしたが、これがグローバル化の下での投機マネーの受け皿となってきたことが説明される。こうした世界都市の動きに大阪や名古屋などの第二都市群も追随していった点も指摘されている。さらに筆者は、アベノミクスや東京オリンピックによる公的な建設需要の高まりが建設資材の高騰と労働力不足を招き、それが民間の非住宅建設投資を低迷させているとみる。民間の企業活動のための建設投資が進まない結果として、民間設備投資が停滞に陥っているという分析が示される。このような経済状況を打破するために、筆者はそれぞれの大都市圏が有する「社会的生産基盤」（中小企業集積などの産業的資源が互いに競合・協力しあいながら地域全体として生産性を向上させていく社会的仕組み）の再機能化が必要だと指摘する。それを担う主体はローカルなコミュニティであり、そのもとで目指されるべき都市像は「コンパクトシティ」や「サステナブルシティ」であり、巨大都市地域においてもその内部でコミュニティレベルの多様なまちづくり産業振興が展開されるべきだとする。

本章はグローバル経済と都市のあり方との関係を明快な論理で描いている。それは大都市圏やシティ・リージョンの正確な理解に不可欠なものであり、本章によって都市研究における現代経済分析の重要性があらためて示されている。

続く第6章と第7章はいずれもアジアの大都市圏を対象にしている。第6章「大都市圏

ガバナンスの類型・再考」(李政碩)は釜山大都市圏を事例にした分析を行っている。最初に筆者は、大都市圏統治を包含する「大都市圏ガバナンス」として論じられてきたモデルの整理を行う。そこから大都市圏政府の「設立の形態」と「階層構造の変化」という2つの基準による大都市圏ガバナンスの類型化が試みられる。これを通じて定立された5つの大都市圏ガバナンス・モデルは国際比較研究の枠組みとして必要なものであり、従来の理論のベースであった欧米中心の議論を超えた広範囲な国や地域の大都市圏の分析にも応用可能なものであると指摘される。

このような理論的検討を行った上で、筆者は釜山大都市圏の分析へと移っていく。釜山市の「直轄市」「広域市」への昇格の歴史的経緯をたどり、釜山大都市圏(狭義・広義)という巨大な広域圏が形成されたことが示される。それによって、釜山大都市圏のガバナンスに関する議論が引き起こされ、大都市圏の断片化問題や共同発展戦略への対応といった具体的な争点が生じていることが明らかにされる。そして、今後の釜山大都市圏ガバナンスのために最適なモデルを検討し、積極的機能移転型(広域連合:合意によって新設の自治団体に国家及び広域自治団体の権限移譲)および行政統合型(広域統合:広域統合自治団体の新設で効率性の増大及び規模化)の2つを中心として議論されていくべきであると結論づけている。

本章は大都市圏ガバナンスの理論の定式化を通じて現実の大都市圏の分析を試みるという点で、この問題のオーソドックスなアプローチのあり方を示したものだといつてよい。

第7章「北東アジア広域都市圏の発展戦略とガバナンス」(朴在郁/柏原誠 訳)では、韓国の釜山広域市を中心にした「東南広域圏」、日本の福岡市・北九州市を中心にした「九州広域圏」、中国の青島市を中心にした「青島広域圏」の3つの広域圏における地域発展と競争力強化へ向けた発展戦略・連携協力事業を示した上で、これらを推進するシステムとしての広域行政や広域ガバナンスを比較考察している。3広域圏に関するそれぞれの先行研究に基づいて各広域圏の特性を明らかにしつつ、それらの面積、人口、拠点中枢都市、中央統轄機構、地域広域機構、法的根拠、広域発展計画といった指標からの比較分析が行われる。また、これらの広域圏の発展計画や発展戦略の内容を紹介した上で、それらを遂行するための連携協力政策・事業の検討が行われる。以上の分析に基づき、本章は各広域圏が同じ時期に発展戦略を推進しているという共通点がありつつも、その進展度合いや実際のガバナンス構築等においては違いがあることが指摘される。

本章の特徴は大都市圏の国際比較という野心的な試みにある。それは、それぞれの計画や戦略の形式的な側面にとどまらない、各大都市圏の実態分析という困難さをともなう作業が求められる。本章ではこの点が今後の課題になっているといえる。

終章「大都市圏の東アジア的特質とその未来」(加茂利男)はあらためて「大都市圏」や「シティ・リージョン」といった概念の整理を行い、グローバル化時代の新しい巨大な都市集積(新大都市圏)が国際的にどのような広がりを実態を持っているのかを統計的に明らかにする。その一方で、これらのグローバルなシティ・リージョンとは対照的に、各国では「都市の縮小」が新しい動向として注目されていることが指摘される。筆者はこの

「都市の縮小」が「新大都市圏」と同じく大都市圏ガバナンスによって戦略的に対応されようとしている点を鋭く指摘する。それは、新しい都市研究は必然的にシティ・リージョンや大都市圏ガバナンスを共通の素材として展開されなければならないことを示すものである。この視点を明快に指摘したことは本章の大きな貢献だといってよい。そして筆者は、この課題はいま現実の世界中で模索されているものであり、大都市圏ガバナンスも多様で柔軟なものとして展開していくのではないかという見通しを述べることで本章を締めくくっている。

3. 本書へのコメント

冒頭でも述べたように、本書は現代都市分析の新たなテーマとして大都市圏やシティ・リージョンを正面に据えた共同研究である。この課題を理論的・実証的に学界の舞台へと引き上げているという点で、本書は重要な役割を果たすものだといえる。

しかし、この研究テーマをさらに推し進めていくという点から、本書には以下のような課題が残されていることを指摘しておきたい。

第一に、本研究が主題において「大都市圏」との関係で、分析対象が大阪府というエリアに狭く設定されすぎていないかという疑問である。たしかに、大阪府全域を大阪大都市圏として捉えることは可能であるが、大阪を中心とする関西はそれを包含したシティ・リージョンとしての存在をあらわしている。関西には大阪市、京都市、神戸市がそれぞれ中心都市として近距離に存在し、それらの周辺地域を含めた広域的なシティ・リージョンが形成されている。奈良市・生駒市（奈良県）、尼崎市・西宮市（兵庫県）、大津市（滋賀県）などの近隣都市もこれら的大都市とのつながりが強い。それらは歴史的に経済社会のあらゆる面で相互依存関係にあり、現実にもそれを踏まえて関西イノベーション国際戦略総合特区や関西広域連合などの地域発展戦略やガバナンスの取り組みが進められている。このように考えるならば、本書の研究テーマとして関西広域圏が独自の分析対象とされなければならないであろう。

第二に、大阪大都市圏に関する実証分析がほぼ大阪市からの視点に特化されており、その他の圏域形成自治体である衛星都市からみた大都市圏分析がほとんどなされていないという問題である。本書において大阪大都市圏の分析は現実に住民投票の対象となった大阪都構想の案にほぼ落とし込まれているが、これは大阪府と大阪市との間の関係に他ならず、大阪市・大阪府と衛星都市の関係ではない。また、もともとの大阪都構想は政令指定都市（大阪市・堺市）のみならず、その周囲にある衛星都市までも特別区にするという案であった。これは、本書の一つの主張である「自立都市ネットワーク構想」とは相反するアイデアであるといってよい。衛星都市を特別区にすることは、それらの自立度を高めるのとは反対に、広域自治体を従属的団体にしてしまうことを意味するからである。自立都市ネットワーク構想に依拠した新しい大都市圏を展望するのであれば、自立都市としての衛星都市を基軸に据え、それらを大阪市（中心都市）や大阪府（広域自治体）と積極的に関係づける視座からの分析が必要であろう。

以上のような課題はあるが、逆にそれらは本書が世に出たことで初めて示されることになったものであるとも言える。言い換えれば、こうした課題は本書の内容を補完する研究であると位置づけられる。

大都市圏やシティ・リージョンに関する都市研究は始まったばかりである。本書の執筆陣が共同でこのテーマにチャレンジしてきた先見性に敬意を払いつつ、さらなる研究の発展を期待したい。