

第 部 新たな都市政策の条件

4. 都市政策と都市行政の目標

そもそも日本の経済成長はあまりにも急激であったため、高度成長期を中心として行政が都市形成をコントロールできたかと問われれば、根本的に無理であった、あるいはこの時期に求められた、質より量の充足という課題に対しては、管理指向の強い都市行政は効率的に機能した部分があったのかもしれない。しかしながら現在、日本を取り巻く環境の変化とともに都市政策に対しては都市の発展を通じて経済の持続的発展を促すことが求められるようになっている。したがって将来に備えるために必要な都市開発は何か、また都市開発において限りのある資源と財源の最適化をどのように図っていくかが、今後の都市行政における大きな課題として浮上している。

次代の都市においては、特に既存の大都市圏を構成している主要な都市であればあるほど、より一層多様な価値観、コミュニティが集積することが予想される。そうしたなかで都市に求められるのは、これらの関係が互いに調和し、そのなかから新たな経済活動が立ち上がってこられるような創造の場を提供することである。それゆえ、われわれとしては社会のイノベーションが絶えず図られるような都市形成を究極の目標として都市行政のあり方を構想する必要があると考える。都市行政は「誰が、どのような目的のために、何を行うべきなのか」という原点に立ちかえて、都市形成を適切に誘導できる都市政策を導き出すことが現在、強く求められているのである。

4 -1. 都市政策の課題

都市像のリアリティ

日本の都市行政が都市形成に効果的に寄与することがなかった要因をふまえて考えれば、求められる都市政策は、「目指すべき都市像を設定し、それを具現化していくための方策」と表現することができる。政策の有効性が保証されるためには、設定される都市像は現状の都市をふまえた将来ビジョンとしてリアリティを有していなければならない。リアリティを有しているとは、都市像が都市の成り立ちの過去から現在にいたる経緯と整合性があること、すなわちその都市の形成を誘導してきた要因をふまえて構想された将来ビジョンと見なすことが可能である、ということである。

都市を抽象的に捉えるならば、「都市はそれを器とする社会を反映して、はじめてそのく

カタチ¹⁶が決定されている」と認識できる。都市像がリアリティを獲得するには、まずこの認識から出発しなければならない。しかしここで注意すべきは都市が社会をより良く反映するための条件とは何か、という条件限定的な発想をしてはいけないということである。これは客観的な基準を設定するという発想に直ちに接続し、従来の都市行政のように、管理指向の強い計画行政へと歩ませてしまう危険を内包しているからである。

そうした事態に陥ることを未然に防止するためには、都市を漠然とした評価基準から眺めるのではなく、「都市はそれを器とする社会の反映」という認識を前提として、社会のありように応じて都市の<カタチ>も変化するという、両者の動的な関係に注目のうえ都市を構想することが重要な課題となる。変化の速度は社会の特性によって一様ではないが、社会の変化に都市が対応できない事態が想定できるとすれば、極論ではあるが都市の存在根拠自体、失われることもありえよう。都市像にリアリティを持たせるためには、都市形成のダイナミズムに即して考察するという視点に立つことが重要なのである。

公共との応答

現在、都市に多くの人口が集中する、いわゆる都市型社会の到来が世界的に進行しており、経済活動は必然的に都市に集積するようになる。とりわけ各地の主要都市においては、国際化する経済活動の拠点としての機能的な位置づけが高まれば高まるほど、多くの文化が交流、あるいは定住する舞台としての機能の向上が要請される。それゆえ主要都市であればあるほど、それが器とする社会は多様な形態とならざるをえず、都市形成のダイナミズムも同時に、複雑で容易には捕捉しがたいものとなることが予想される。ここにおいて従来の量的充足を目標とした方策では対処できない局面を都市行政が迎えるであろうことは想像に難くない。

そこで「都市はそれを器とする社会を反映して、はじめてその<カタチ>が決定されている」という認識に立ち戻って考えるならば、都市像はリアリティを獲得していなければならないとともに、社会を反映していなければならないことに留意しなければならない。

「社会を反映する」とは、より精緻に表現すれば、「社会を構成している集団をそもそも社会化しているルールを、都市はその<カタチ>に構造化する」ということである。「社会化

¹⁶ 都市は建築物やインフラといった構造物などの物的な要素のみによって捉えられるべきではなく、その都市を器としている社会に通底する価値観といった主観的な要素も反映されていると見なければならない。よって、これを都市の<カタチ>と表現した。

しているルール」は「公共の規範」と言い換えてもよいが、要するに都市像にとって公共の理解を獲得しているか否かは極めて重要であるといえよう。

したがって社会、およびそれを器とする都市の多様化を前提とした場合、都市行政においては今後、都市を都市形成のダイナミズムに即して捉えたうえで、社会を構成する集団の価値観、あるいは多様な主体の意志を調整し、それらの間に最適な均衡を逐一図っていく操作が求められているのである。この調整、あるいは公共との応答を可能とする方策が都市政策立案過程において従来にも増して不可欠になっていると考えられる。

公共の意思決定過程と公共との応答との関係

公共との応答を可能とする方策を模索するうえでは、公共の意思決定についての議論を看過することはできない。すなわち日本には元来、公共に関する事項はすべからく「官に任せる」のが暗黙の了解があり、それゆえに応答すべき公共すなわち市民社会が育っていないため、公共との応答は不要ではないかという主張である。確かに従来は都市行政に市民が公共を意識することも、あるいはこれに積極的に介在することもなかったのかもしれない。しかしその一方で、公共領域における従来の意思決定過程が中央省庁に委ねられ、都市形成が中央省庁割拠型の行政機構を経てマニュアル化されてしまったことと相互補完的な関係にあるといえないこともない。

そこで市場主義経済が全盛を迎えるなか、公共領域の意思決定は市場が行政機構に代わって果たすべきだという議論が説得力を持ちつつある。その根拠は、従来の都市行政による管理指向の強い都市計画制度はツールとしての有効性を持ちえないことはもはや明らかであるので、都市形成における様々な利害調整は市場を通じて実施するほうが望ましいというところに求められる。これは、たとえば都心部のオフィス開発において、容積率は根拠に乏しい規範的な理由から一律に規制するのではなく、開発事業の経済原理が働く市場によって決定される方が合理的であるという主張となる。

しかし、公共の意思決定を市場による調整、あるいは行政機構による一律の規制のどちらに委ねるにしても、都市政策の立案過程において公共の理解を獲得することとは別の議論であることに注意しなければならない。

都市政策の立案過程における公共の意思決定について、ハーバーマス¹⁷の主張をもとに

¹⁷ ユルゲン・ハーバーマス (Jürgen Habermas 1929 ~) ドイツの哲学者、社会学者。「コミュニケーション的行為の理論」[邦訳未来社、同下巻(1987)]にて「システム」「生活世界」について論述。

考察する。ハーバーマスの考える社会のありようについては、花田達朗の説明¹⁸を次のようにとりまとめた。

＊

＊

＊

社会のありようをハーバーマスに依って考えるならば、社会は「システム」と「生活世界」という二つの行為領域から構成されている¹⁹。「生活世界」とは元来、家族や隣人関係といった私的な領域の自由なアソシエーションを母体とする公共領域のことで、現在はマスメディアやインターネットによって媒介され、広く大衆社会として社会化している。「システム」とは「生活世界」の利益を代表する集団要素から生まれたもので、現在は高度に分化して国家行政と経済から成るサブシステムを構成している。一口に公共領域という場合、これは「生活世界」を指すものと思われるが、ハーバーマスは 20 世紀における社会の病理は、本来両輪である「システム」と「生活世界」の要素間の関係が「システム」のみが一方向的に肥大化することから引き起こされていると述べている。

＊

＊

＊

経済がグローバル化しつつあるなか、公共の意思決定を市場に任せることに確かに一定の意味があると思われる。しかしながら社会のありようについてハーバーマスと同様の観点から眺めれば、公共領域の意思決定機能としてふさわしいのは市場か、行政かという問題は、「システム」の領域における議論に過ぎない。したがって都市政策が公共の理解を獲得するためには、「システム」の議論の盛り上がりと同時に「生活世界」という市民社会を代表する公共領域についての議論についてもより真剣に耳を傾けるべきであると考え。

近年、都市計画の議論に「市民参加」の重要性が説かれている。その意図するところをハーバーマスに従って解釈すれば、

「社会がいかに多様化し、複雑になっても、一人一人の市民による自由なアソシエーションが一つのコミュニティとして社会を構成するアクターとなりえたときに初めて、都市形成のダイナミズムは正常に起動する。」

ということになるであろう。すなわち公共との応答を図るということは、市民自らがこのようなコミュニティに帰属した場合、都市形成の正当なアクターとして位置づけられる制度としての都市政策のなかで実現されなければならないと考える。また市民は、従来のよ

¹⁸ 花田達朗「メディアと公共圏のポリティクス」東京大学出版会 1999 年。29 頁以下を参考にした。本稿 56 頁図-i: 同書 39 頁図 1 を簡略化。

¹⁹ <資料 B> (本稿 56 ~ 57 頁) 参照。

うに「公共のことはお上任せ」という態度ではなく、都市形成の場に積極的に参加することによって、自ら都市に対峙することが求められているのはいうまでもない。

以上、従来の都市行政において軽視されていた事態をふまえ、今後の都市政策の課題を考えると次の２点が指摘できよう。

目指すべき都市像の設定において、「都市をどのように捉えるべきか」という視点、すなわち都市形成のダイナミズムに即した都市の考察を行なわなければならない。都市像は茫洋としたものではなく、あくまでも将来にわたってリアリティのあるものとして捕捉される必要がある。

「システム」のみの議論に終始することなく、都市形成における公共領域は、市民社会を代表する「生活世界」を前提としなければならない。かつ、この公共との応答を可能とするシステムを社会の中に埋めこみ、公共の意志を反映した都市形成のダイナミズムを正常に起動させるための方策として都市政策を確立することが求められる。

4 -2. 都市政策の実効性

都市政策の実効性を高めるためには、都市政策に求められる要件の充足に加え、その都市政策を企画、立案のうえ、実行していくアクターをどのように組織するかということも極めて重要な課題である。意図したように都市形成が誘導できない、あるいは計画に実行力が伴わないといった従来の都市行政の限界は、政策がリアリティと公共との応答を可能とする方策を持つことによって少なからず解消されると思われる。このような都市政策を実践していく都市行政は、従来の行政機構に沿った組織によるものではなく、公共との応答が適切に図れるように再編されるべきであることには議論の余地はないと思われる。

一般に行政機構の改革という問題については、小さな政府の実現を求める観点から地方分権の推進が多くの論者から指摘されている。本稿の文脈に即してこれを解釈すると、先の「都市はそれを器とする社会の反映」という認識から考えても、都市はそれを器とする地域社会に立脚するものであることは明らかである。よって都市形成のアクターとしての行政組織は、地域社会に密着して存在することが望ましいということになる。これは他の先進国の都市においては地方政府に都市政策、行政についての権限が委譲されている事実からも明らかである。

しかしここで留意すべきは、中央省庁を頂点とする行政機構を解体すること自体、都市

形成に関わる開発事業における負担と受益の関係の問い直しに否応なく焦点を当てるきっかけとなるということである。従来の行政機構による事業は、財源の調達において国と地方が相互に負担しあう制度になっているが、地域社会に即した行政組織に意思決定権限を委譲した場合、現行の制度では地域における負担と受益の関係を合理的に調整できなくなることが予想される。そしてこれは地方行政の財源自体、地方交付税などを通じて国に大きく依存している制度そのものの是非を問うことにもつながると考えられる。

都市政策が公共との応答を通じて理解を獲得するには市民を都市形成の正当なアクターとして位置づけなければならない。これは負担と受益の観点から見れば、自らの負担によって都市は経営されていることが市民にとって実感できなければ都市における社会の公共性は実現されえないということを意味している。権限が委譲される地域の行政にとって、開発事業の負担と受益の関係を明らかにすることは都市政策の実効性を高めるために回避できない問題なのである。

このように考えると、都市政策の実効性を高めるためのポイントは、次のとおり要約することができる。すなわち、

都市はそれを器とする地域に根差している限り、地域の公共との応答を図ることが可能な行政組織が必要である。すなわち公共の意思決定権限は地域社会に即した行政組織に委譲されることは当然である。そして都市政策の実効性を高める上で必要な公共の理解を獲得するためには、都市開発に関わる負担と受益の関係を調整できる都市形成のアクターが地域社会の公共の場に適切に組織されることがなによりも重要となる。

5. 都市形成のダイナミズムについて

それでは社会は一体、都市の＜カタチ＞にどのように反映し、動的な関係をつくるのだろうか。影響を与える因子としては、次の二つの要因が考えられる。

一つは産業、経済の要因である。これは都市基盤のありかたに働きかけ、都市の輪郭を決定する。またこの要因は資本主義経済社会のもとで、徐々に都市に高い経済的生産性を求めることになった。ニューヨークを始め 20 世紀以降に多くの都市が形成されたアメリカにおいては、中心部の高層化、グリッドパターンの街路、都市間ネットワークとしての高速道路網など、まさにこの要因が大きく作用して都市の輪郭が構築されたといえることができる。産業、経済の要因が都市に求めるものは、詰まるところ、都市の経済的生産性の向上に資する効率性である。そして効率性は往々にして機能的な形態を身に纏わせる。実現には至らなかったものの、このような機能的な都市像のオリジンとして、パリの中心部の再開発計画を念頭に置いたル・コルビュジエの「300 万人の現代都市」⁵を指摘することができるが、産業、経済の要因は「300 万人の現代都市」に見られるように、普遍的な空間の追及につながるものといえる。

もう一つの要因は地域性、継続性といった要素であり、具体的には都市が既に有している歴史、環境、風土といったものである。これらは都市にとって固有であるがゆえに、ヨーロッパの小都市のように古くから存続する都市において、その＜カタチ＞を永続的に規定している。いいかえれば、都市はそれが包含する社会の歴史を見事なまでに＜カタチ＞に刻印しているのである。これらの要因は産業、経済の要因が求める普遍性に対して特殊性といえるであろう。

このふたつの要因が相互に影響を都市に与え、都市の＜カタチ＞に反映していると考えられるが、その事例としてパリのグランド・プロジェクトを見てみたい。

5 -1. パリのグランド・プロジェクト

プロジェクトの概要

グランド・プロジェクトとは 1980 年代を通じて実施された国家事業による都市開発事業で、パリの全域にわたって展開されている。19 世紀のオスマンによるパリの改造計画やパリ万国博覧会以来の規模を誇るとともに、将来のパリの都市像を見据えて新たな都市機能を付加することを試みている。歴史性豊かな街並みに新しいパリの表情を付加するこ

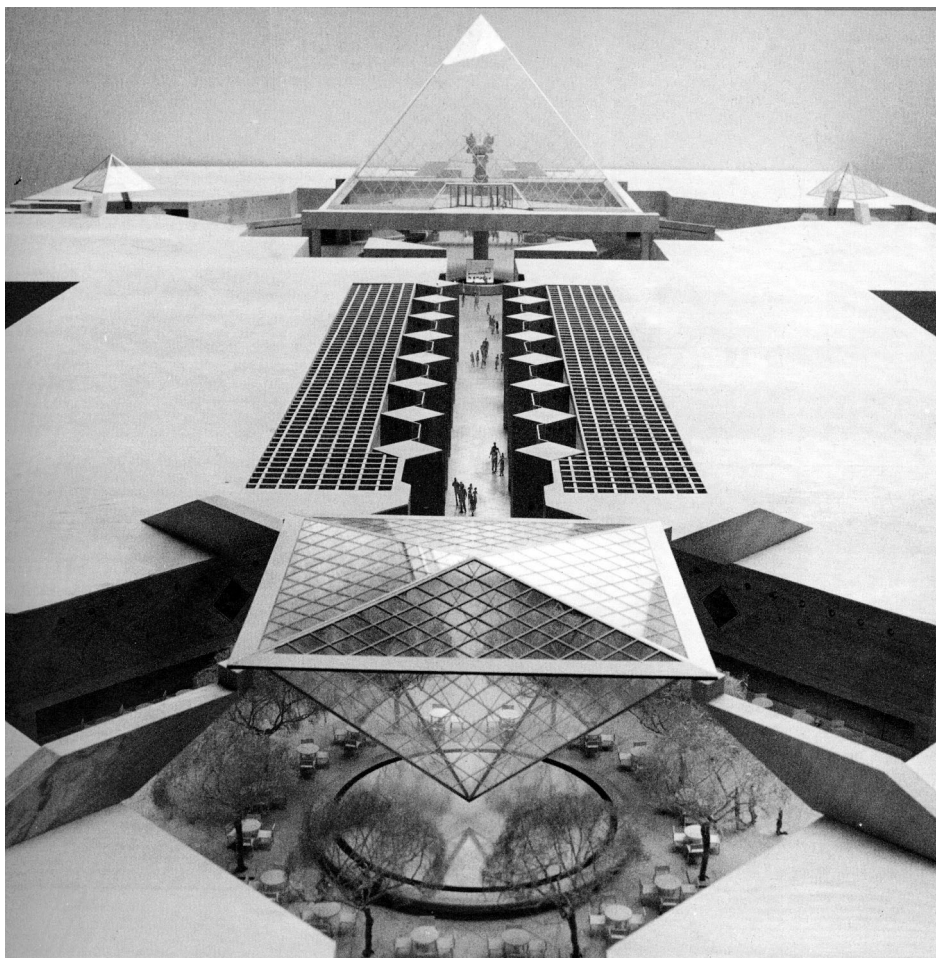
とに成功したプロジェクトともいえよう。

グランド・プロジェクト²⁰は個別の9つのプロジェクトからなる。

A. 博物館

：オルセー博物館

：グラン・ルーブル（ルーブル博物館の拡張計画）



A- :グラン・ルーブル（ルーブル博物館の拡張計画）

²⁰ グランド・プロジェクトに関する資料写真は、「特集 ビッグ・パリ」SD 1987年5月号鹿島出版会 から抜粋。

B.ラ・ヴィレット地区開発

：科学産業都市

：ザ・パーク

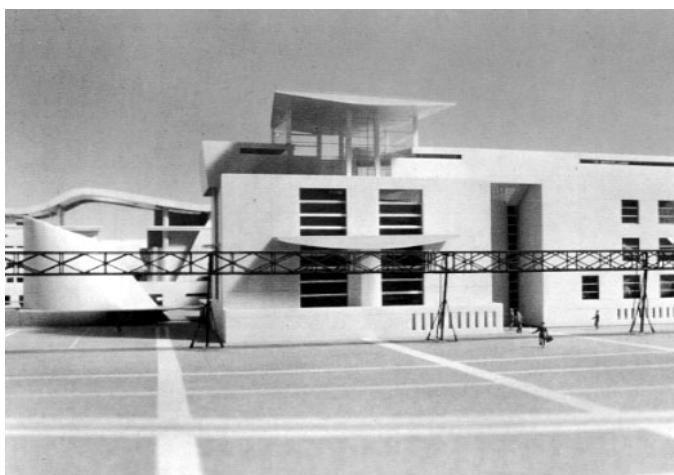
：音楽都市



B- , :ラ・ヴィレット:パリの北東端の住宅地と郊外工業地の中間に設けられた大規模文化センター。アトラクションとインフォメーションを集約し、科学の産業の啓蒙を行なう。



B- :科学産業都市は科学研究や先端テクノロジー、特にフランスの産業についての知識を啓発し、それらのフランスにおける経済的、社会的な役割について啓蒙するためのセンター。



B- :音楽都市は、マドリッド通りにあった音楽アカデミーを移転した施設である。パリ地域の音楽施設の拡充、音楽教育施設の創設を通して音楽教育を活性化させることが目的である。

C.パリ中心および東部のプロジェクト

- ：テット・デファンスと国際交流センターの建設
- ：新大蔵省の建設
- ：バスチーユ・オペラ座の建設
- ：アラブ世界研究所



C- :テット・デファンスと国際交流センター：パリの都市の軸線を損なわず、新しい凱旋門に見立ててモニュメンタルな建築物を配する都市計画省と CICOM が入居する CICOM はコミュニケーションと情報の現在・未来の重要性を PR する組織である。未来の都市パリを先導するプロジェクトといえる。



C- :新大蔵省:パリに散在していた諸部門を統合する。



C- :バスチーユ・オペラ座：叙情芸術の発展、新社会層に対する機会の提供が目的。

純粹に都市計画の観点から見れば、このプロジェクトはパリの東西軸の強化および中心部と東部との均衡を回復させるという都市整備に貢献するものといえる。しかし見落としではないのは、都市構造の機能的な充足にとどまらず、このプロジェクトの場合、社会生活やその一要素でなければならない文化的側面を捉え、その再活性化に主眼を置くものであったという点である。それゆえ、実現に向けてのインセンティブが市民各層においても高まったのである。このプロジェクトと同様にパリを舞台としつつも、結局実現されることのなかったコルビュジエによる「300万人の現代都市」計画が、なにゆえリアリティを持ちえなかったのか考察してみることにしよう。

「300万人の現代都市」とグランド・プロジェクト

コルビュジエが当時、「300万人の現代都市」の計画を通して次世代の都市像として描いたものは、産業技術によって裏付けられた均質的な建築と、光、空気、眺望という機能に特化されたオープンスペースとしての人工的な自然環境とがまさに機能的に配置される空間であった（図-10 参照）。それはまた、＜都市計画を考える方法は、自然の条件の再配置にある＞と彼が呼んだ神話を視覚化したものであり、「どの家族も皆、光と空気と広がり欠缺くようなことは金輪際ないように禁じなければならない」という主張に基づく空間であった²¹。産業社会のギフトとしての機械技術と自然の恵みとを最大限に平等に享受するという主張に基づき、彼は前技術的で非衛生的な一切の市街地と少数の歴史的象徴性や記念性を有すると考えられた建造物以外の全ての歴史的街区を除却する、幾何学的、機能的で全体主義的空間を感じさせる都市を構想したのであった。

²¹ ル・コルビュジエ著「アテネ憲章」（SD 選書 102）鹿島出版会 1976 年。

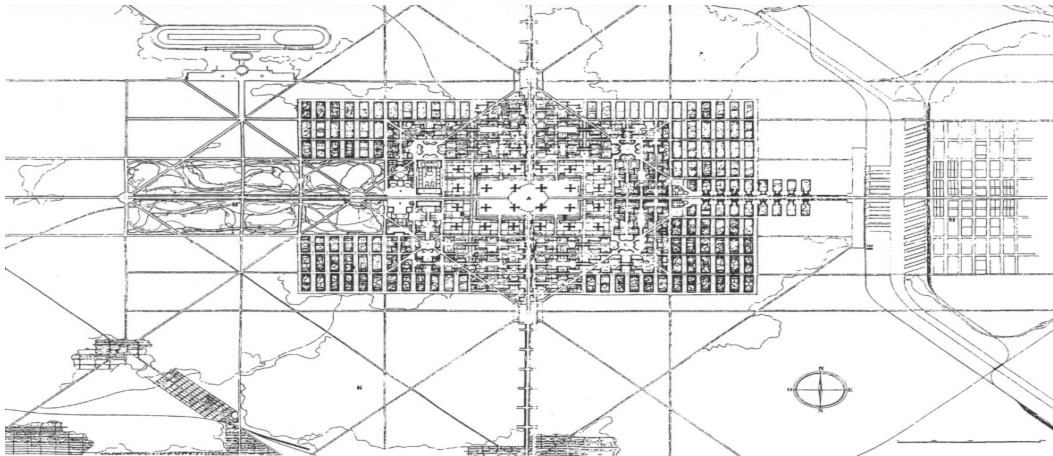
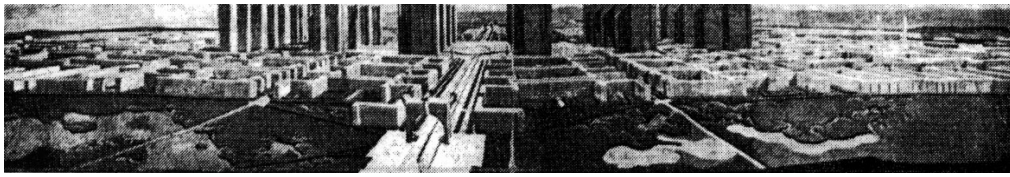


図-10 「人口 300 万人の現代都市」¹¹

コルビュジエについては一般に、機能的な空間表現を行った合理主義の建築家と評価されているが、都市計画においてももちろんその能力はいかなく発揮されている。しかしコルビュジエが社会のありようを全く無視していたかというとはそうではなく、先の彼の主張に見られるように極めて自然主義的かつ人道主義に基づく思想から社会と捉えていたのである。もっとも、それは残念ながら楽天的な思想でしかなかったため、計画は非現実的なものとししか認められなかったと考えられる。

コルビュジエが主導者の一人であった CIAM²²のまとめた 1933 年のアテネ憲章²³からは「歴史的、文化的背景の相違や政治体制の違いを超えて、世界の隅々まで普遍的に妥当する都市計画」という当時の建築家によるテーゼが見出されるが、ここに当時の CIAM の主導者が政治的にフリーに都市を構想しようとしたことが窺われる。つまりコルビュジエにとって、都市は最終的には造形的な問題であって、地域の社会問題ではなかったのである。ここにコルビュジエの描く都市像が実現に至らなかった一因として、パリにおける公共の理解を獲得しえないものであったことが推定されるのである。

一方、グランド・プロジェクトの場合、都市中心部の開発を単に都市基盤の充実のみによ

²² CIAM: (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne) 近代建築国際会議。

²³ アテネ憲章: 1933 年に開催された CIAM の第 4 次大会で CIAM の見解が集約された宣言がなされた。18 カ国、33 都市の分析に基づいて、総則、都市の現状、危機と対策（住居、余暇、勤労、交通、都市の歴史的遺産）結論から構成され、結論の要点は、住む、働く、楽しむ、往来するの 4 機能に都市計画の鍵があるという主張である。

って図るのではなく、同時に文化開発の場を都市に埋め込むことが政治的な課題として掲げられていた。これは文化、芸術の都といわれるパリだからこそ、文化は市民によって担われなければならないという意味において、都市空間のなかに市民の主要な仕事と、遊びの対象とした諸施設を配した都市環境を創出することが目標とされたといえる。すなわち都市における文化の開発、あるいは再発見が市民にとって社会的な目標であると同時に、都市における中心機能の新たな高度化に資するという理解が、公共のコンセンサスを得ることによってプロジェクト推進の一因となったと考えられるのである。

「300万人の現代都市」とグランド・プロジェクトの事例から、都市形成のダイナミズムにおいて都市の〈カタチ〉の決定に影響を行使する二つの要因の織りなす関係についてももう少し考えてみたい。

5 -2. 都市形成のダイナミズムの動因

ここで二つの要因について繰り返せば、産業、経済の要因は都市の輪郭を規定し、それゆえ産業、経済の構造変化に合わせて都市の姿は変容するものであり、空間的には、この要因は機能性、普遍性を志向するということができる。そしてその変容の速度は昨今の産業、経済の変化の特徴から、特に都心部においては局地的にその速度が速い場合がある。一方、地域性の要因は環境、風土といった要素として都市にとってすでに固有なものであり、さらに歴史、文化といった要素と関連して都市に持続するものである。すなわち都市を潜在的に規定しうる、いわば開発ポテンシャルとして影響すると考えられる。そして空間的には特殊性が志向されると述べた。したがって二つの要因は空間的な性質としては全く正反対であるが、この正反対なところに実は現実の都市形成のメカニズムが起動し、都市と社会の動的な関係が生じると考えられるのである。

正反対な二つの要因は、例えていうなら、ちょうど正反対の力を物体に同時に作用させるとその物体は回転するように、まさに都市を社会の変化に合わせて動かしているのである。回転はエネルギーを生じるが、このエネルギーが都市形成の独自性を育み、都市形成の動因となるものと考えられる。(図-11 参照)そして、その回転の具合は都市、地域によって二つの要因をどのように取り込むかによって異なるが、ここに生じる回転エネルギーの大小が都市形成のダイナミズムの大きさに影響を及ぼすと考えられる。そしてダイナミズムが大きいほど、都市の独自性は確固としたものになると観念される。

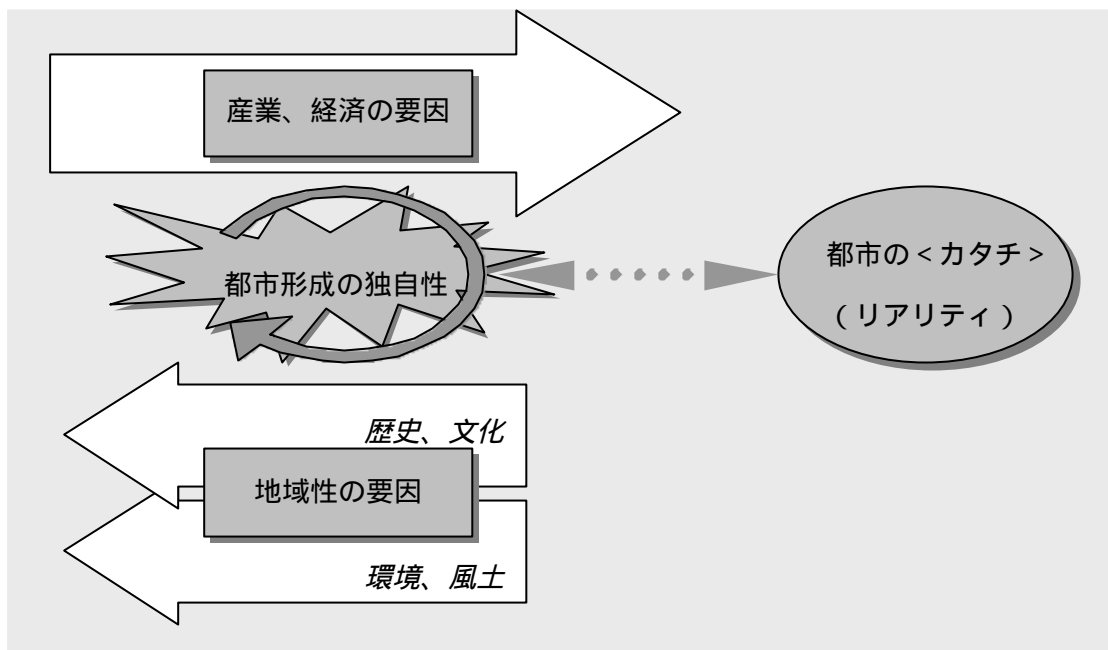


図-11 都市の形成ダイナミズム

都市の規模が拡大すれば、社会はより多様な価値観の集合から構成されることになり、都市形成における地域性の要因は容易に抽出できない事態も考えられる。しかしそこに住み、働き、あるいは訪れる人々に対して「その都市とは何であるか」という問いを発したとき、都市が明確な回答を個々に与えることができるならば、都市は存在意義を獲得し、多様な価値観の集合を繋ぎとめる地域性の要因を見出すことができるであろう。このような回答を個々に導き出すために、公共との応答は不可欠であると考え。パリの場合、芸術的感性を都市の文化に持続させることこそ、パリという地域社会のコンセンサスであるのは誰にとっても明白であり、これを政治的な課題として明確化したうえで都市政策のなかに位置づけたことがパリの新たな都市形成の独自性を発現させることになったのである。都市の独自性は「300万人の現代都市」のように、たとえその構想がどんなに独創的であっても、天才によって閃くものではなく、実現のためには都市形成のダイナミズムに即した地道な都市政策がなくてはならないのである。

6. 都市形成のアクターと事業のデザインについて

「もし今後、10年間何もしないでいたら、都市パリの発展を望むことはできない。」これは1982年1月29日、当時の大統領であるミッテラン氏が建設業大会の席上で、自ら指揮するこのグランド・プロジェクトの基本方針を述べた一節であり、パリの新たなイノベーションに向けて国家を挙げて邁進していくという決意表明であった。この決意のもとに、グランド・プロジェクトには1985年度の国家予算の0.4%にあたる150億フランの国費が5ヶ年にわたって投入された。

ここで重要なのは、グランド・プロジェクト推進のために12名からなる建築・都市大事業各省連絡協議会が組織されたことである。この組織は首相執務室と直結し、実行予算や、経費の決定、進捗状況のチェックおよびスケジュール管理の権限が与えられるとともに、全てのプロジェクトを統括する一方、個々の建設事業の執行については各公共事業体に委託された。さらにこの組織は、プロジェクトに関連する法制上の処理や、運営機構の策定、情報サービスや広報などの業務を担当するなど、プロジェクトの推進にあたってはコーディネーターとして機能したのである¹⁸。

都市政策の実効性を高めるには、日本の場合、中央省庁を頂点とする行政機構を解体・再編すべきと先に述べたが、フランスにおいても同様に、都市政策の実効性を高めるための戦略的措置として、グランド・プロジェクトでは通常の行政機構とは別に各省連絡会議が設けられた。この組織に与えられた役割は極めて重要なものであったにもかかわらず、事業の実施段階とは切り離されていることには留意する必要がある。

本章では都市政策の実効性を高めるために、このような戦略的な行政機構を組織した場合、具体的事業における主たる役割とは何か、また都市形成に関わる他のアクターとの関係はどうあるべきかについて、ドイツのIBA エムシャールパーク・プロジェクトを事例に考察してみたい。

6 -1. 地域開発としてのIBA エムシャールパーク・プロジェクト

プロジェクトの概要

エムシャール地域は世界最大規模を誇る産炭地域で、人口約500万人からなるルール地方の北部に位置する。プロジェクトエリアであるエムシャール川流域は、17の市を含み流域の人口は約200万人、面積は840km²である。エムシャール川流域は工業化が推進される前は、人口密度の低い低湿地帯であった。1837年以降に始まる工業化によって瞬く間に開発され、世界最大規模のルール工業地帯の一角を担うようになる。しかしこの地域にはもともと地方都市を育んできた文化はなかったため、急激な工業化がこの地域にもたらしたものは、「集落と産業拠点、および社会資本の無秩序な集積」による都市形成と「炭坑労働者と石炭貴族」という2層分化した産業・経済構造であった。地元の地方自治体は拡大成長する石炭鉄鋼業に大きく依存しつつ独自の政治文化を発展させたが、結局それを伝統として地域に根付かせることはできなかった。エムシャール川流域はまさに「ドイツの近代化を生産面で支えるべく開発されたプロシアのコロニーともいえるべき地域」であったのである。

IBAエムシャールパーク・プロジェクト（以下、IBAプロジェクト）は一言でいえば、産業構造の転換により衰退したドイツ南部のエムシャール地域の活性化、産業振興を目的としたもので、プロジェクトの目標として次の5つのガイドラインが設定されている。

- A. エムシャール・ランドスケープ・パークの整備²⁴
- B. エムシャール川水系のエコロジカルな改造²⁵
- C. 産業施設の再利用²⁶
- D. 職場（雇用）の確保²⁷
- E. 新しいクオリティを持つ住居の整備²⁸

ここで強調しておきたいのは、IBAプロジェクトは個別に計画され、事業化される5つの

²⁴ 都市間に存在する広大なオープンスペースを利用して、魅力的な風景と整った都市景観を軸とした総合的なレクリエーション・保養地域（延長 350km）を整備する。以下、本稿 41 頁脚注 32 までの脚注説明は、東京電力株式会社「ILLUME」Vol.7No.2 第 14 号 1995 年より抜粋。

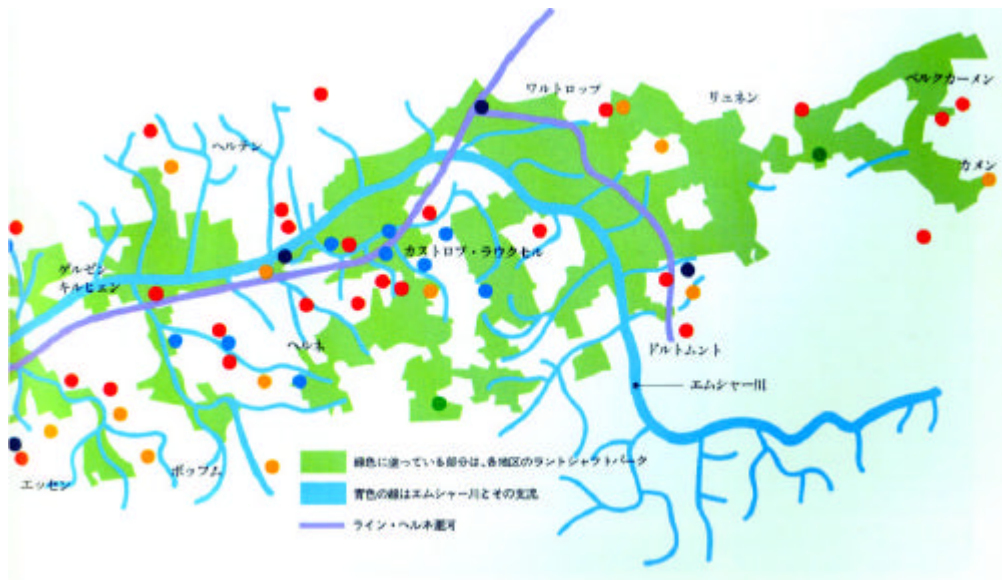
²⁵ オープン型排水路と化しているエムシャール川を地中化、汚水処理の分散化、そして地表部分の再自然化を図り、環境保全に優れ親水性に富んだ水路に改造する。

²⁶ 石炭、鉄鋼業の遊休施設を地域の歴史的遺産として維持保全することを通じて、地域の記憶をとどめるとともに観光施設に再利用する。

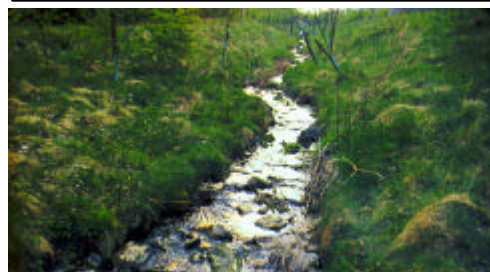
²⁷ 工場跡地、遊休施設に高度な商工業やサービス産業を設ける。新産業育成のためのインキュベーション施設などを誘致する。

²⁸ 既存の石炭、鉄鋼業関係の労働者の専用住宅を改修し、エコシステムを導入した新設の住宅を建設し、供給する。

ガイドラインの単なる総称ではなく、その目指す目標の本質は、かつてはコロニーでしかなかったエムシャー地域の都市形成を、現在の産業・経済社会の変化に即して改めて起動させるところにあるという点である。（下図 ～ 資料²⁹参照）5つのガイドラインは有機的に関連しあって一つのプログラムとして機能するように構想されている。



:IBA プロジェクトのプロジェクト・エリア



:工場排水路を地中化し、再生された水路



:歴史的遺産としての工場
地域の PR センターとして
利用している

²⁹ 資料写真のなかの , , は東京電力株式会社「ILLUME」Vol.7 No.2 1995 年より抜粋。



:環境問題に関する研究所



:インキュベーションセンターの誘致



:改修、新設された集合住宅
敷地内に高齢者用住宅や、
コミュニティセンターなどを
併設している。

IBAプロジェクトは雇用対策と新産業振興のための産業政策である一方で、地域の環境、風土の復興を図り、地域の文化を新たに創出する機会を発掘する地域開発政策という側面を持つ。先に述べた都市形成のダイナミズムから見ると、これは産業・経済の要因と地域性の要因の両方に刺激を与え、都市形成を適正に起動するための都市政策とみなすことができる。

またIBAプロジェクトは、州政府を含め17の自治体が同時に関連する広域的、かつ大規模な面開発事業なので行政の意思決定の輻輳化が懸念される。ここにプロジェクトの推進者としてIBA方式³⁰の導入により、IBAエムシャーパーク社が民間会社³¹として設立された。

³⁰ IBA (Internationale Bauausstellung) 国際建築展の略であり、世界から広く叡智を集め都市を建設していく地域開発と、都市全体を会場と見立てた博覧会のエッセンスを合わせた一種のイベント的な事業である。国際建築展はドイツにおいて伝統的な都市開発事業として既に確立しており、1901年にタルムシュタット市で開催された展覧会におけるユーゲント・シュティール様式の住宅が始まりとされている。首都ベルリンを舞台に1910年「総合都市開発展」、1931年「ドイツ建築展＝“成長する家”展」、1957年「インター・パウ展覧会」、そしてベルリンの壁崩壊の直前、1987年には都市の荒廃を防ぐというインナーシティ問題の解決のために「ベルリン国際建築展」が開催された。いずれも10年以上の年月を費やす長期プロジェクトをそのまま<展示する>事業である。

同社はIBAプロジェクトの実質的な推進役として、州の全額出資で設立された民間会社である。州の全額出資でありながら民間会社の形を取るのは、民間会社としての柔軟性の維持と厳しい投資効果を求めるためである。資本金は自らの運営を賄う範囲にとどめられ、事業に投資することなどは決してない。30～40名の職員も数年で入れ替わる。

IBA 方式の採用と複数の与件を統合するプロジェクト

IBAエムシャープーク社の意思決定は、州政府の代表者、地域内17市の代表者および市民の代表者（労働組合、都市計画専門家、環境NPO、中小企業など）から構成される運営委員会において行われる。そして、そのプロジェクト全体のなかでの位置づけは、

『総合的なアセスメント・プロセスの提唱者』、あるいは『イノベーション活動の司会者』と呼ぶにふさわしいものである。IBAエムシャープーク社は、事業の計画や建設の実施といったことに関しては一切の権限を持たず、各プロジェクトの事業主体はあくまでも地域の当事者である。IBAエムシャープーク社はこのような当事者に対して、通常の振興策や認可手続きなどの支援作業を行うに過ぎない。つまりIBAエムシャープーク社はプロジェクトの調整役であり、プロジェクトを通じて地域に自発的な実行力が蓄積されるまでの司会者の役割を担っていたのである。

IBAプロジェクトにおける各事業の計画は、先の5つのガイドラインから発展されるが、各事業は「その事業成果の意味、目標と事業主体の最適化を、事業が行われる当該地域の特性を勘案して図る」というマーケティング的な視点と、「事業の実現性をいかにして高めていくか」というマネジメント的な視点の双方からIBAエムシャープーク社によって個別に助言を受けることができる。そしてIBAプロジェクトは109の個別事業から構成されるが、これらの事業はガイドラインの主旨に則っている限り比較的、個別事業としての自由度が保障されており、そのため、個別事業の内容は多岐にわたる。なぜなら5つのプロジェクトガイドラインは、それぞれ事業内容やスキームを定型化するために設定されたものではないからである。このような事業群をプロジェクト全体に収斂させることが可能となったIBA方式の特徴を整理すると、以下の3点が挙げられる。

³¹ IBA プロジェクトの実質的な推進役として、州の全額出資で設立された民間会社である。州の全額出資でありながら民間会社の形を取るのは、民間会社としての柔軟性の維持と厳しい投資効果を求めるためである。資本金は自らの運営を賄う範囲にとどめられ、事業に投資することなどは決してない。30～40名の職員も数年で入れ替わる。

財源の多くは州が負担しているが、IBA事業向けの特別な財源枠は存在しない。

- ・ IBAエムシャールパーク社の運営資金以外は、既存の財源枠の中で州の資金は賄われている。

州、基礎自治体、民間事業者の関係に特徴があるとともに、IBAプロジェクトは、ドイツ内でも特殊なプロジェクトである。

- ・ 財源ベースで見ると、州の比率が高く、州は（IBAエムシャールパーク社を通じて）非常に幅広い補助財源を効果的にコーディネートしている。
- ・ 事業の計画権については基礎自治体が多くを掌握している。
- ・ 通常の法定（再）開発事業と比較すると、民間事業者の決定権は少ない。

EU地域の中でのルール地域という関係が意識されている。

- ・ 州レベルの構造政策
- ・ 国の枠を越えた事業構想と資金の流れ

IBAプロジェクトは本質的には財源の多くを負担する州による公共政策であるが、事業計画の計画権は地域の基礎自治体の手に委ねられている。換言すると、財源と計画権限が基本的に分権されているのである。そして基礎自治体は、IBAエムシャールパーク社を通して個別の事業を推進できるのである³²。

州の基礎自治体に対する財源枠としては、都市整備目的の「都市更新プログラム」、住宅改善目的の「住宅近代化促進プログラム」、環境保護と余暇空間増進目的の「エコロジープログラム」などがある。EUの補助金には、貧しい地域または古い地域を援助するための「地域ファンド」、地場産業構造の変化に対応するための「構造改善ファンド」、研究開発ファンド」などがあるが、IBAエムシャールパーク社は基礎自治体が主導して具体的な事業計画を策定する際に、上記の補助金枠を財源として有効に組み合わせていく作業に専念する。

日本の公共事業を、事業内容の決定手続き、財源措置、事業進行の硬直性といった特徴から「総合的な事業」とするならば、IBAプロジェクトは、個々の部品ごとにその都度最適な組み合わせが選択される「統合的な事業」と呼べるであろう。

³² 調整役に過ぎない IBA エムシャールパーク社が、事業主体に対して優位である点は第一にプロジェクトの優先権を持っていること。つまり IBA エムシャールパークのプロジェクトの対象になれば他の競合プロジェクトに優先して州から助成金が受けられることが最も魅力的な点である。また IBA プロジェクトに参加することで社会的信用が高まり、宣伝効果が上がるというメリットもある。

10 年間という期間限定のプロジェクト

また10年を事業が真に立ち上がるまでの試行期間と位置づけるとともに、本プロジェクトには10年という期限が設けられている。すなわち、IBAエムシャープーク社はプロジェクト終了と同時に消滅するのである。したがって各事業は最終的には行政から自立した事業主体の手に委ねられることが当初から意図されているのである。すなわちここで行政は、将来にわたって事業主体でありつづける通常の公共事業とは異なり、IBAエムシャープーク社を通して事業を立ちあげるための基盤作りという役割に徹し切っているのである。

日本における大規模な開発型の公共事業は、事業に先立ってそれを行うための立法化と財源確保が行われ、事業は完全にパッケージにされてしまう。事業は、第3セクターとして創設された主体に任せられ、一端、開始されれば事業による効果や収支にかかわらず事業は進行し、中途での変更はありえない、というのが通常である。

IBAプロジェクトは、もともと行政による公的事业でありながら、先の理由でこういった事業の硬直化を免れている。しかもプロジェクト期間の10年における最初の5年が経過した時点で海外の専門家を含む第3者機関によるプロジェクト全体についての調査、評価を市民公開の場で受けることになっているなどその事業執行のあり方は、日本の公共事業とは大きく異なっているのである。

産業構造の転換と地域社会の形成

新産業育成による雇用機会の創出は、産業の構造転換に伴う地域振興を考える上での重要かつ典型的な課題であるが、IBAプロジェクトにおいては地域振興に求める視野を、単なる産業構造の転換に限定せずに、将来における地域社会の持続的発展のありかたまでを射程に入れていると考えられる。

日本において衰退地域の産業構造の転換という場合、ただちに新産業の誘致、あるいは補助金による人材育成支援といった措置的な公共事業をもって対処するのが常であるが、この場合、当該地域に独自の「かく、在りたい」という政策意思が介在する余地はほとんどない。これに対しIBAプロジェクトの場合、プロジェクトの理念には第一に「地域住民の空間的、社会的な生活条件を整備改善することにある」が掲げられ、この理念のもとに当該地域の地域振興は「・・・それに適う価値の高い経済投資を持続的に振興するインフラを用意し、高度な人的資源の誘致を図ることを目指す」ことが目標となっているのである。

6 - 2. 都市政策としてのIBA プロジェクト

つまりIBAプロジェクトは、「環境対策として新たな環境技術の振興」と「産業政策の優先のため醸成されてこなかった都市文化の開発という視点から次世代のクオリティ・オブ・ライフの追求」という二つの目標を同時に実現していくプロジェクトとして構想されているのである。

IBAプロジェクトにおけるこの二つの目標は、先に述べたように産業・経済の要因と地域性の要因と見ることができる。そして環境技術を新産業として成長させ、地域のクオリティ・オブ・ライフを創造することを通じて、石炭、鉄鋼産業のコロニーから最終的には地域の持続可能な経済社会の形成を志向するためのIBAプロジェクトは都市政策ともいえる（図-12参照）。

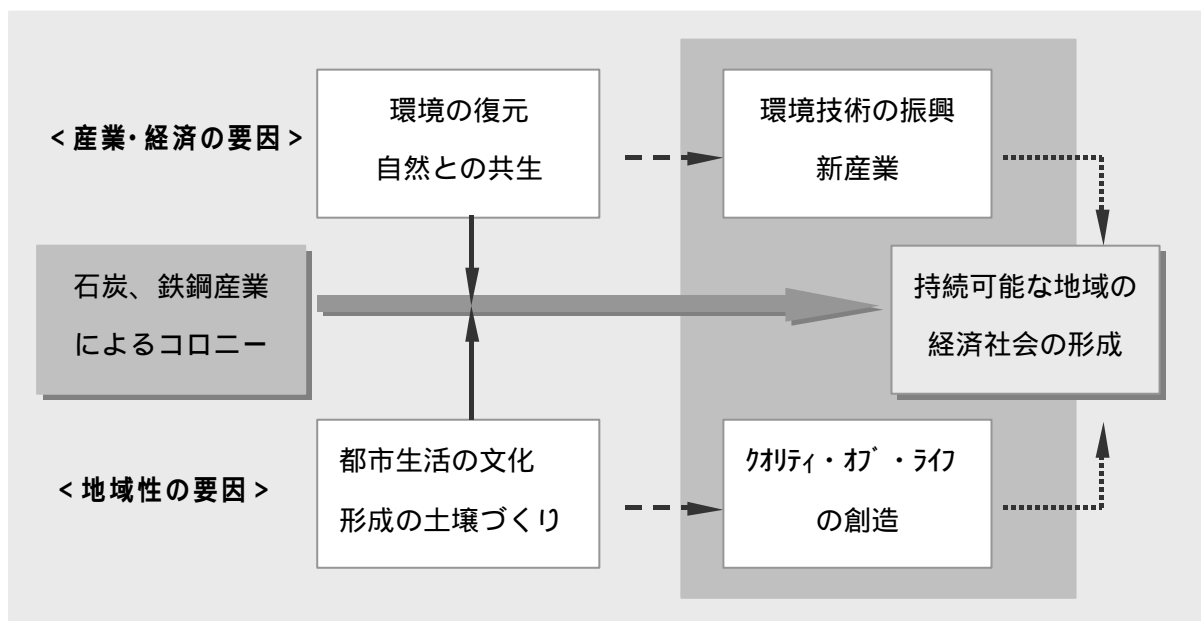


図-12 都市政策としての IBA プロジェクトの構想

IBA プロジェクトは日本の公共主導による地域振興策の常識から見れば、あまりにも先の見えないファジーな要素の多いプロジェクトである。しかし次世代の環境との共生、持続可能な地域社会の姿が明確な輪郭を持っていない以上、それに到達するプロセスは実験的な性格にならざるをえない。もはやキャッチアップ型の社会資本整備が都市政策の目的であった時代は過ぎ去ったのである。

7. 結論

7 -1. 新たな都市政策

パリのグランド・プロジェクト、およびIBAプロジェクトの事例のに関する考察からは、都市政策とは地域固有の都市形成を起動させることによってリアリティを持った都市の＜カタチ＞を生み出し、それがまさにその地域社会のイノベーションの道筋をつけるうえで重要な役割を果たしうることが検証できた。

本稿の冒頭でも述べたように、われわれは環境問題や少子高齢化への対応という課題に直面しており、そういった課題の達成のためにも経済社会を持続的に発展させていくことの重要性が高まっているといえることができる。経済の持続的な発展を促すためには、21世紀日本の主要な都市を擁する地域は経済的に自立のうえ、社会のイノベーションを絶えず誘発する環境を創出すべく都市形成のダイナミズムを起動させることが求められている。つまり、わが国においてもパリのグランド・プロジェクト、およびIBAプロジェクトの事例に見たような都市政策を一刻も早く制度化のうえ立ち上げることが強く期待されているのである。

従来の経済成長パターンが過去のものとなった現在、都市を単なる発展のための装置と位置づけ、量的充足を図るという発想そのものを放棄することが求められているのである。すなわち、21世紀の日本における都市政策に対しては、多様な価値観を前提としたうえで質的充足を目指すという新たな発想に基づき構想される必要があると考えられるのである。

さらに指摘しておかなくてはならないのは、新たな需要は個別の地域社会のイノベーション過程に発見されるべきであるという事実である。なぜなら需要に質が問われるならば、その性格は過去には類例がない創造性に富んだものでなければならない。そして個々の地域社会の都市形成が独自性を持つことが、需要の創造性を生む母体となることが期待されるからである。個々の都市が形成に独自性を持つことになれば、都市群全体として多様性を呈することになる。多様性はそもそも創造を生む環境の重要な要素でもある。とすれば、時に悲観的なニュアンスを持つ都市間競争は回避できないと思われるが、むしろ個別の地域社会の持続的な発展を可能とするイノベーションを促すにはむしろ都市間での競争を肯定的に考える決意が必要と考えるべきであろう。

以上の考察を踏まえて、新たな都市政策の条件を整理するとともにそれを実現するための

都市計画制度のありかた、および実効性を高めるための方策について提言の形にまとめてみたい。第 部、第4章（本稿22頁～27頁）で今後の都市政策の課題、および実効性についての視点をまとめているので、これに沿って整理する。まず都市政策の課題として

目指すべき都市像の設定において、「都市をどのように捉えるべきか」という視点、すなわち都市形成のダイナミズムに即した都市の考察を行なわなければならない。都市像は茫洋としたものではなく、あくまでも将来にわたってリアリティのあるものとして捕捉されなければならない。

「システム」のみの議論に終始することなく、都市形成における公共領域は、市民社会を代表する「生活世界」を前提とすること。かつ、この公共との応答を可能とするシステムを持つことにより、都市政策は公共の意志を反映した都市形成のダイナミズムを正常に起動させるための方策として確立されなければならない。

の2点を挙げたが、これはパリのグランド・プロジェクトやIBAプロジェクトで検証したとおり、都市形成のダイナミズムにおける二つの動因の間に回転を起こすことを都市政策の目標に置く必要があるということを意味している。特に「システム」のみに捕らわれてしまっただけでは、都市のビジョンを正しく措定することができず、従来の都市行政が歩んだ過ちを繰り返すことになりかねない。したがって都市計画制度は「生活世界」との応答プロセスを技術として持たなくてはならないのである。また都市計画制度の新たな確立に合わせて都市政策に携わる主体のありかたについても再検討が求められていることを見過ごしてはならない。「生活世界」との応答プロセスが従来の都市政策アクターにとって不可能であれば、新たなアクターを動員することも視野に入れて、これに当たらなければならないと考えられるからである。

よって、

- ・都市計画制度を、都市形成のダイナミズムに即した技術として体系化しなおす。
- ・都市計画制度に都市政策のアクターを対応させる。

ことが、先に掲げた都市政策の課題をクリアするための条件と考えられる。

次に都市政策の実効性を高める方策については、

都市はそれを器とする地域に根差している限り、地域の公共との応答を図ることが可能な行政組織が必要である。すなわち公共の意思決定権限は地域社会に即した行政組織に委譲されることは当然である。そして都市政策の実効性を高める上で必要な公共の理解を獲得するには、都市開発に関わる負担と受益の関係を調整できる都市形成のアクターが地域社会の公共の場に適切に組織されることがなによりも重要である。

を課題に挙げた。

これについては上記のとおり、都市計画制度に合わせて都市政策のアクターを再編することが、まずもって必要条件となる。しかし都市政策の目標とする都市形成において独自性を獲得するためには、都市政策の立案過程を創造性を生む環境に転換しなければならない。それゆえ都市政策を担当する組織についても、これを可能とする柔軟な組織とすることが不可欠であると考える。加えて地域社会のイノベーションを促す一方で、資源の合理的な配分を通して都市計画を実効的に実現させていくためには、都市形成に関わるアクターが従来の垣根を越えて知恵を出し合っていくことができる組織へと改編することが強く望まれる。

よって、

- ・都市政策の実効性を高めるために、都市成形性に関わるアクターの垣根を越えた戦略的な組織化が必要である。

ことを三つ目の条件とし、以下の提言をまとめることにした。

7 - 2. 都市計画制度の新たな確立

提言 現行制度の撤廃

従来の茫洋とした都市像しか想定せざるをえない管理のための規制ツール、開発基準を限定してしまう仕様規定は、都市像をリアルに設定するためには障害となる要素が極めて大きいので不要であると思われる。したがって現行の制度については撤廃のうえ、21世紀の時代にふさわしい都市計画制度を構想することが不可欠である。

現在、政府当局主導で都市計画法が1968年制定以来の抜本的な改正が行われようとしている。この改正案においては昨今の規制緩和や地方分権の流れに应运、従来の中央によるツールとしての制度体系という性格を改めていこうとする姿勢が随所に見て取れるが、その反面、本質的なところにおいてはなお管理志向を強く残しているといわざるをえない³³。

都市計画制度を21世紀の日本社会にふさわしいものへと改編するためには、都市計画制度そのものを都市形成のダイナミズムに即した技術として体系化しなおし、「目指すべき都市像を設定し、それを具現化していくための方策」たる都市政策の有効なツールとなるよう構想するとともに確立しなければならない。

こうした観点に立って都市政策のあり方を考えると、基本構想、基本計画、実施計画という各段階に対応して都市計画制度の体系を整えることが望ましいと判断される。

提言 CITY PLANNINGとしての都市計画制度の確立

都市計画制度は、～に見て取れる各要素を<都市計画>の概念の中で分離せず、一体的にCITY PLANNINGというべき一種の「システム=技術」として確立させることに他ならない。

それゆえCITY PLANNINGにおいては『マスタープランとして位置づけられる「計画」とその「実現手法」を密接に関連させて、都市の総体的コントロールを追求すること』が求められる。

基本構想・PLAN ・...「都市像」、地域社会のあるべき姿のビジョン

基本計画・MAKING PLAN ・...「都市像」を作成し、提示する「行為」

実施計画・IMPLEMENTATION ・...「都市像」を実現すること、あるいは「技術」

³³ 改正都市計画法の概要、および本稿の考察の視点からの評価については<資料A>（本稿53～55頁）参照。

ちなみに、従来の都市計画制度は がなく、 と のプロセスに特化したものであったと考えられる。

提言 公共との応答が図られるシステムの構築

都市計画制度における都市像がリアリティを有し、かつ公共の理解を獲得するためには「公共の利益を調整し、共有化していく」メカニズムが有効に機能する必要がある。したがって都市計画制度は市民社会の公共意識を高める対話、学習プロセスが備わったプログラムとして確立されなければならない。

従来の日本の都市形成においては特に存在する意味が問われなかった「市民が都市形成における正当なアクターとして位置づけられるような場」を都市計画制度の中に規定し、適切な都市形成のダイナミズムを起動させることを目指さなければならない。従来の都市形成では既に述べたように都市像が明確に設定されずに、ストックのみが積み重ねられるだけであった。しかし素人の意見は政策立案には役に立たないので、都市像の基本構想、基本計画の段階は特定の専門家の手に委ねればよいという意見があったとしても、これには賛同すべきではない。あくまでも今後の都市形成のダイナミズムは「都市像は既存のストックの成り立ちをふまえて構想され、公共、すなわち市民社会との対話、学習の過程を通じて基本計画が作られ、新たなストックを築いていく」というプロセスをスパイラル的に高めていくことができるように定式化すべきであり、それによって都市像はリアリティを獲得できると考える。

(図-13 参照)

都市形成のダイナミズムに即した都市計画制度のありかた

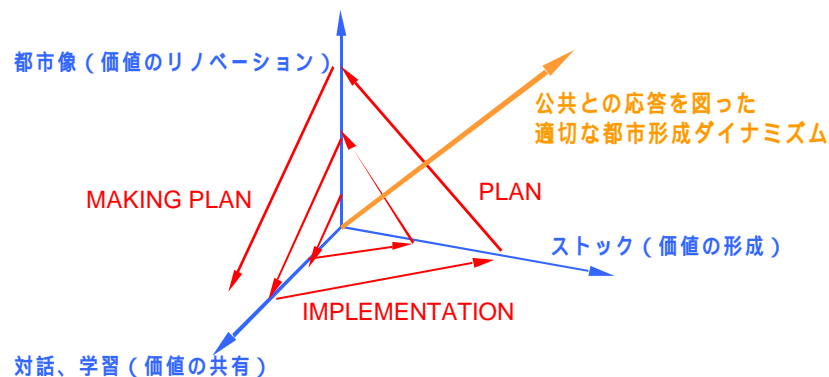


図-13 対話、学習プロセスを組み込む都市計画制度と都市形成のダイナミズムの関係

7 -3. 都市政策が実効性を有するための方策

提言 都市政策のアクターの再編

都市政策が実効性を有するには都市計画制度、すなわち CITY PLANNING のプロセスに対応して、構想、基本計画の段階に「STAFF」、実施計画の段階に「AGENCY」という各アクターに再編する。

PLAN	・...	企画・調整部門としての「STAFF」
MAKING PLAN	・...	
IMPLEMENTATION	・...	実行部門としての「AGENCY」

従来の行政機構が介在した都市開発事業は、事業として極めて硬直的かつ非効率的であった。そしてこの事業は企画から実行にいたるまですべて行政機構が一元的に担当していたのである。こうした事態を是正のうえ都市開発を効率的かつ柔軟に推進していくためには、都市開発事業を都市計画制度において分類した企画・調整段階と実行段階に分けて捉えることが求められる。また都市を器とする社会が「システム」と「生活世界」から構成されているならば³⁴、都市政策は市場と公共の両方に評価されるべきといえる。すなわち企画・調整段階が「生活世界＝公共」に、実行段階が「システム＝市場」に対して開かれたものになれば、都市開発事業は都市を器とする社会にとって柔軟に都市像を設定できるようになり、かつ実行段階では合理的な施行が期待できると考えられる。

「STAFF」について

「STAFF」とは従来の行政の企画部門がこの組織に近いといえるが、あらためてその役割を整理すると、

- ・都市のありようについて、都市の形成ダイナミズムの視点から分析を行なうこと
 - ・都市形成が、特に「生活世界」に照らして適切に起動しているかチェックすること
- にある。つまり「STAFF」に対しては企画立案するための知識とデータを有していること

³⁴ ハーバーマスの見解による。本稿 22 頁以下および＜資料 B＞（本稿 56～57 頁）参照。

が第一に求められるべきと考える。重要なのは政策を決定するのは「STAFF」ではなく、社会を構成する市民などのアクターであるという意思決定主体の変更である。「STAFF」は都市政策の決定に際し調整者として機能すべきなのである。そして、「STAFF」がこのような役割を果たすことを制度的に担保することを狙いとして、次のように提言する。

提言 都市政策の決定プロセスにおける選択肢の設定と公共への周知の徹底

- ・「STAFF」は都市像の基本構想を 1 案に絞るまえに、事前に複数の案を公共の場に提示しなければならない。その際、複数案のなかには「現状のまま、何もしない」という選択肢も設けなくてはならない。
- ・「STAFF」は複数案の提示は可能な限りやさしい表現を用いて、できるだけ多くのメディアを通じて、公共に周知しなければならない。
- ・「STAFF」は都市開発事業の実施に際して、公費の投入が必要となった時は、事業計画を公表し、かつ当該事業による開発利益と負担の関係について公共の理解を得なければならない。

ここで基本構想、基本計画の段階で公共との応答が円滑に進まず、決定プロセスが不調に終わるという事態も想定できる。これについての対応、処理は、速やかに裁定を下すことのできる司法制度が準備されることも重要であろう。

「AGENCY」について

提言 事業の効率化を図るための方策

既存の行政の実務部隊を中心に組織を民営化し、AGENCYとする。

都市開発事業を合理的、かつ効率的に実施するためには市場原理が働く環境に置くことが望ましいと考えられるので、「AGENCY」を組織する。

先に述べたとおり、今後の都市形成は都市の独自性を創造し、社会全体に波及するようなイノベーションを起こすことが切に望まれている。行政の実務部隊が「AGENCY」として民営化されれば、市場における既存の民間アクターとの競合が期待でき、創造性の発現につながるものと考ええる。

提言 都市戦略機構（仮称）の設置

- ・ 経済圏の自律が認められる地域においては、地域総体としての政策立案が効果的に実施できるように都市政策専門の都市戦略機構を設置する。
- ・ 組織の人材は既存の行政のみならず、広く社会一般から登用する。
- ・ 都市戦略機構は地域を構成するコミュニティ（既存の市町村など）の意思を反映できるように基礎自治体をネットワークできるように組織する。
- ・ 都市戦略機構には都市開発に関わる各種の行政権限を委譲するものとする。
- ・ 当該地域の都市形成における開発と受益の関係を明らかにすることを条件に、都市開発に関わる財源 資金調達について当該地域の都市戦略機構による措置を可能とし、都市開発事業への民間企業の参入を促進させる。

都市政策は地域の身近な公共領域において模索される必要があるのはいうまでもない。加えて、地方分権推進の議論にあるように、地域の基礎自治体が自己責任の原則に則って、これに携わるべきことは明らかである。よって都市政策に関わる権限、財源などは基礎自治体に委譲されて然るべきであるが、現状の主要な都市は既に広域の都市圏を構成している一方で、先に述べたようにそれぞれの都市、あるいは都市圏は、地域社会のイノベーションを起こす創造の場として機能することが期待されている。ここに今後の都市政策には高度な戦略性が求められると考える。

したがって都市政策の観点からいえば、都市政策に戦略性を付与するためにも広域の都市圏を構成する地域社会全体を統括的に捕捉できる組織が政策立案のアクターにふさわしいといえる。地域社会におけるイノベーションを促すためには、硬直的な行政機構ではなく、民間の創意工夫を活用できる組織構成となるべく人材を広く民間企業、市民に求めることが必要である。組織の性格としては、都市政策の公共性を考慮すれば IBA エムシャーパーク社で検証したように都市政策に関わる行政権限を有した独立行政法人であることが望ましいと考える。

これによって、都市政策のスキームの実効性は向上すると考えるが、問題は都市開発の事業リスクが従来に比べて高いため、民間企業の参入が困難となることが予想される点にある。

本政策提言の中間報告として実施したシンポジウム「21世紀の都市を考える」³⁵で述べた＜外部機関＞のように、民間企業に都市開発事業に参入するインセンティブを与えるために、開発事業のなかの公共性が確認できる部分については都市開発機構が整備することにする。そのための財源は、米国の TIB (Tax Increment Bond)³⁶のような形で、広域圏に属する基礎自治体が市場から調達ができるようにすべきである。その際、開発事業によって将来、得られるであろう開発利益の社会に対する還元については、あくまでも公平性が確保されていないのとは言ってもない。

(以 上)

³⁵ 1999 年 12 月大阪にて開催した。シンポジウムの記録は 59 頁以降参照。

³⁶ TIB(Tax Increment Bond) 都市開発事業によって将来、増収が見込まれる固定資産税を償還原資として債権を発行する手法。