

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 12 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23330048

研究課題名(和文) 縮小都市における政治空間再構築に関する国際比較

研究課題名(英文) The urban shrinkage and urban restructurings of harbor cities in a comparative perspective

研究代表者

加茂 利男 (Kamo, Toshio)

立命館大学・公務研究科・教授

研究者番号：80047357

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 14,100,000円、(間接経費) 4,230,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、現代の先進諸国に共通してみられる「縮小都市」という現象に注目し、その政治的および政策的意味を解明することを目的とする。少子高齢化や経済のグローバル化により、先進国の多くの都市は縮小を余儀なくされているが、そのことが衰退を意味するとは限らない。むしろ、縮小は政治的アクターや政策提唱者にこれまでになく方法で都市を再構築する好機を提供する。

そこで本研究は、日独仏米4カ国の港湾都市を対象にして、縮小に対する地方政府の政策対応に相違をもたらす要因の特定を試みた。その結果、選挙制度、執政制度、政府間関係、地理的な分節や機能的分節の程度が多様性をもたらすことを明らかにすることができた。

研究成果の概要(英文)：This project focuses on urban shrinkage, an issue prevailing among contemporary industrial countries, to search its political and policy implications. Many cities are concerned on the shrinking of population entailed by aging society with a falling birth rate and globalization of the world economy. However, shrinking is not a one-way street to decline. Rather, it offers new opportunities to political actors and policy advocates for finding new ways of urban restructurings through their creative reactions.

We tried to specify "what makes policy responses to urban shrinkage divergent among cities", by researching 8 harbor cities in America, France, Germany, and Japan. Consequently we find out that institutional factors as follow matter in making urban policies differentiate: electoral systems, governmental structures-particularly relationship between executive and legislative branches, inter-governmental relations-, and the degree of geographical-functional segmentation.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：縮小都市 比較政治 都市政治 港湾都市 政府間関係 都市間競争 都市間連携

1. 研究開始当初の背景

近年、先進国の多くでかつては成長のセンターと呼ばれた都市の「縮小」という現象がみられている。なかでも縮小は、高度経済成長期に経済的繁栄をもたらした工業都市に顕著といえる。鉄鋼や造船、自動車などの重厚長大産業は、脱工業化やオートメーション化による人員整理によってかつてのような雇用力を持たず、産業そのものも経済のグローバル化により集約や海外移転を余儀なくされている。

構造的要因に起因する大規模な雇用の喪失は、都市の人口流出を引き起こし、地方政府は空洞化への対応を迫られるようになった。冷戦崩壊後に西欧諸国との競争にさらされるようになった東欧諸国において、この問題はとりわけ深刻で、各種政府は人口流出により空洞化した都市のインフラや治安をいかに維持するかという、政策課題にこたえる必要に迫られている。同様の問題は、企業や人の移動障壁が低く、「退出 (exit)」という選択を引きやすいアメリカの工業都市においても生じ、デトロイトなどでは、都市機能の集約と再開発による都市の再生が試みられている。

こうした現実を受け、地理学や都市工学は、「縮小都市」を新たな研究対象とし、縮小の実態を仔細に把握すること、そこで得た情報をもとに、縮小への政策的対応をさまざまに提言することなどを積極的に行っている。対象事例も初期の研究では、東欧諸国やアメリカの工業都市を取り上げるものが多かったが、近年では、日本を含む主要先進国の都市へと射程を広げつつある。我々はこうした研究蓄積から、縮小都市の実態をさまざまに知ることができる。

ただし、それらの研究は、「縮小」という事態への対処方法が都市政府ごとに異なる理由を明らかにしない。地理学や都市工学の研究では、政策は政治的決定を得て執行されること、政治的アクターの決定は彼らを取り巻く制度的制約のもとで行われることなどをあまり考慮しないからである。

そこで本研究の代表者と分担者は、政治的要因を組み入れた分析を行うことで、「縮小都市」研究の新たな展開を探りたいと考えようになった。もちろん、それには、研究を牽引してきた地理学との対話が欠かせない。くわえて、多様性の実態を知るには、比較分析が有用であり、海外研究者との連携が求められる。このような理由から、本研究チームは、「縮小都市における政治的空間再構築に関する国際比較」研究を構想し、本補助金を得てプロジェクトを始動させたのである。

2. 研究の目的

本研究は、現代の先進国に共通してみられる「縮小都市」という現象に注目し、その政治的および政策的意味を解明することを目的とする。

具体的には、脱工業化や経済のグローバル化という外生的要因により、人や資本の流入がかつてのように期待できない中で、都市政府はどのような政策的対応をとるのか、そうした選択は都市間にどのような差異をもたらすのかを、日米独仏4か国8港湾都市の比較分析を通じて明らかにすることをめざす。

港湾都市を対象にするのは、造船や鉄鋼などの重工産業を抱え、それらが戦後の高度経済成長期に都市の人口増大と経済的繁栄をもたらしたこと、1970年代以降は、そうした中核産業の合理化や縮小に起因する雇用の喪失と人口流出に直面し、都市政府は政策的対応迫られているという、共通の特徴を兼ね備えているからである。

のみならず、都市政治においては、都市政府の政策選好は都市間競争に規定されるとの知見が示されており、代表者たちがこれまでに行った調査でも都市間競争の重要性は確認できている。つまり、都市政治にとって「競争」は政策選択に多大な影響を与えといえる。港湾都市は、縮小という事態に直面する一方で、コンテナ輸送をめぐる国内・国際競争に恒常的に関与しており、連続性と変化の双方を確認できる事例といえる。

たとえば、本研究で扱うドイツのデュイスブルク市、ヴィルヘルムスハーフェン市、フランスのルアーヴル市、ルーアン市は、地理的に近接しているため、国内外の都市間競争の渦中にあり、そのことが都市政策のあり方に少なからずの影響を与えている。ただし、それは一様でない。4市は港湾の所管と整備主体を違えることで、都市政府の採りうる選択肢を異にするからである。すなわち、こうしたケースの選択は、中央・地方政府の関係、地方政府間の関係という制度的要因が市の開発政策にどのような影響を与えるかを検討することを可能にするのである。

このように、本研究は、アクターの選択を制約する制度条件（政府間関係、地方政府の政治制度〔執政制度、選挙制度〕など）に注目し、マクロな外生的環境の変化がアクターの政策選好を変化させるかどうか、制度は政策選好の変化を促進するのか、もしくは阻害するか、さらには、それは政策転換を可能にするかどうかを、質的・量的に分析することを試みる。

対象となる、アメリカ（ボルチモア市）、ドイツ（デュイスブルク市、ヴィルヘルムスハーフェン市）、日本（長崎市、函館市、下関市）、フランス（ルアーヴル市、ルーアン市）は、ここで注目する制度的条件を違えており、いずれの要素が政策対応に多様性を生じさせているのかを特定しやすくする。のみならず、本研究は、アメリカを除く3か国については、複数の港湾都市を研究対象にしている。これは、党派性の影響を明らかにすることや、拠点港湾に対する中央政府の影響を明らかにするという意図に基づいている。

こうした目的と事例選択後にわれわれが

採用した手法は以下のとおりである。

3. 研究の方法

繰り返し述べることになるが、本研究の主眼は、縮小都市に対する政策対応の相違を説明することに置かれている。国際比較という手法を採用しているのも、こうした目的に即しているが、比較を行う場合、分析の枠組みが重要になる。そこで本研究では、研究チームを「理論班」と「事例班」の2班に分け、個別課題に対応するとともに、隔月ごとに実施される全体会の中で進捗状況を突き合わせつつ、意見交換し、分析枠組みの共有化を図った。年度ごとの活動は、以下のとおりである。

(1) 2011年度

理論班は、作業仮説の構築に向けて文献講読を行った。

事例班は、初年度を本格的なインタビュー調査を実施するためのプレ調査期間とし、ボルチモア市(アメリカ)、長崎市(日本)、デュイスブルク市(ドイツ)、ルアーヴル市(フランス)の調査を行った。

すでに述べたように、「縮小都市」を政治的要因に注目して分析した研究は管見の限りあまりない。ゆえに、都市政府が政策的対応を行う、もしくは、行わないという分岐はどのように生じているかは、いまだ十分に明らかにされていない。本研究はこれに答えることを目的にしているが、それを達成するには、比較の枠組みを整え、同一の制度的・政治的要因がアクターに与える影響の有無を図ることが欠かせない。

都市政府の政策的対応を違えさせる要因については、理論班が作業仮説を構築するなかで特定していくことになる。事例班が実施した予備調査は、いずれの要素が重要であるかの推測を助けるのみならず、二年目から事例班の国別の下位グループが調査を実施する際に用いる質問表に掲げる共通質問の設定を可能にするという点で有用であった。

(2) 2012年度

理論班は、本研究で使用する基本概念の定義を行った。この作業はきわめて重要であるため、事例班のメンバーを含める全体会議で繰り返し検討した他、夏には海外連携研究者を招聘して研究会を開き、精緻化を図った。

ついで、縮小とリスケーリングの問題についても検討した。

事例班は、4つの調査を実施した。

函館市

造船や漁業関連産業が衰退するなかで、市は市外、道外の企業に対して、市が保有する工業団地へ誘致を働きかけたり、市の中核産業の一つである食品製造業の特許出願支援や海外展開を支援したり、産学官連携を図ったり、さまざまな産業振興策を実施している。

しかしながら、人口減少や経済の縮小

に歯止めを掛けることは難しい状況に置かれている。人口の縮小はとりわけ中心市街地で著しく、政府はこうした地域の活性化を求められている。注意したいのは、住民は社会全体の利益として中心市街地の活性化や都市機能の集約を望む一方で、個人の選択という次元では、利便性の高い地域への移動を志向している点にある。その結果、公共の利益の実現をめざす行政の論理と消費者としての住民の論理には乖離が生じ、政策対応を難しくしている。

このジレンマを克服出来るかどうかは、縮小への政策的対応を分かち重要な点になるため、その検討が課題であることが確認された。

長崎市

中核産業である造船業は、三菱重工業が国内の造船業を長崎に集約したこともあり、健在といえる。ただし、雇用面についてはオートメーション化を進めた結果、かつてのような吸収力を失っており、産業振興が欠かせない状況にある。

他方で、長崎県は新幹線誘致を成功させており、県外からの交流人口の増加が経済にプラスの影響を与えるとみている。この点は、観光都市である函館市にも共通するが、新幹線開通がストロー効果を生じさせる可能性は否めず、開発政策が逆に縮小を加速させるかどうかの検証が今後の課題となる。

交流人口の増加という点に限れば、長崎県はクルーズ船誘致に成功しており、アジアを中心にした諸外国からの観光客を増加させている。県と市は新幹線による国内観光客の増加とクルーズ船による海外観光客の増加を見込んだ市の再開発を期待しているが、実施の面で問題を抱えている。長崎港は重要港湾の一つであるが、管理者が県であるため、港湾開発主体は県となる。市は、中心市街地を活性化させる開発を望んでいるが、県は中心市街地をバイパスして駅と港を結ぶウォーターフロント開発を予定しており、政府間の対立が明らかである。

こうした政府間対立は都市計画にも顕著に示されている。長崎市は、丘陵住宅を多く抱えているが、高齢化の進展とともに、一部地域で空き家問題が深刻化している。丘陵地は道幅も狭く、インフラの維持管理費が通常費用を大幅に上回ることもあり、県は都市計画の線引きの見直しを政策課題としている。リスケーリングは、縮小都市の主要課題の一つであることを考えると、県の指針は先進的といえる。しかしながら、計画を具体化し実施させるのは市であり、ここでも政府間の対立と調整が課題となる。

留意したいのは、政府間の対立は、函

館市と北海道の間では、問題にならなかったことにある。そこで、この対立は長崎特有のものであるのか、それとも函館市が例外的であるかを確認することを2013年度調査の課題として引き継ぎたい。

ルアーヴル市、ルーアン市

ルアーヴル市は北海に面しており、ドイツ・オランダなどの主要港湾との競争に従事している。他方、ルアーヴルは、内陸に位置するパリにとっての海の玄関でもあり、国家の拠点港湾に位置づけられている。その意味で、ルアーヴルは中央からの関与が避けられず、政府間関係が都市政策に重要な影響を与えていることがわかる。

政府間関係がもたらす影響力の大きさは、単一主権国家か連邦制かという統治形態に決められる側面もある。その意味で、フランスと日本は類似性をもつ。しかしながら、二国は党派性が政府間関係に与える影響に少なからずの違いをもつ。

財政面で自律性の低い市は、開発政策の実施を望む場合、州（日本では県）や中央政府との交渉を余儀なくされる。日本では、中央レベルの政権交代がごくわずかであり、かつ、地方政治のレベルでは政党化の程度が低く、首長についても無党派が多いことから、党派性が地方政治に与える影響は1990年代以降、限られている。

他方、フランスは地方の政党化の程度も高く、中央・地方それぞれの次元で政権交代があり、政府間で党派のねじれが生じることも少なくない。そのため、地方政府は政策執行の段階で、党派性の影響を受けることになる。

以上のことから、党派性の影響は、単一主権国家か連邦制かに規定されるとは限らないことが確認された。連邦制をとるアメリカやドイツでどのような影響を与えているかを確認することが課題として設定された。

ヴィルヘルムスハーフェン市

ヴィルヘルムスハーフェン港はコンテナ船の大型化と国際競争の激化に対応するために、国家主導で新たにつくられた港湾である。このため、港湾は人口減少に悩む同市にプラスの影響を与えている。

この点にのみ注意すれば、ヴィルヘルムスハーフェン市を事例に加えたことは適切でないと思われるかもしれない。しかしながら、この港湾は地理的に拡大ができないブレーメン市やハンブルク市が国際競争に対応するために、設置を検討した港湾であり、地理的な縮退が政府に新たな政策対応を迫るといった事例であることがインタビュー調査で確認された。

(3) 2013年度

理論班は、2012年度の議論を発展させ、縮小の実態を量的に把握し、縮小に対する都市政府の対応を違えさせる独立変数を特定するための作業仮説を提示した。

事例班は、この仮説を検証するために、これまでに行ったインタビュー調査を手がかりにして、班ごとに分析を進めた。あわせて、二つの調査を行った。

デュイスブルク市

デュイスブルク港はドイツ最大級のインナーポートである。ルール工業地帯に位置する同市は、鉄鋼産業の縮退により1970年代後半以降、人口減少や経済規模の縮小に直面してきた。

他市よりもいち早く、かつ深刻な縮小に陥ったデュイスブルク市は、経済の活性化にむけて周辺自治体との連携を深め、広域連合という単位で新たな都市計画を設けている点に特徴がある。ドイツにおいても縮小への政策的対応を、政府間連携を基軸に行っている例は稀で、いかなる要因が連携を促すかを明らかにすることが課題であることが確認された。

他方、インタビュー調査からは人口減少を抑制するために都市間競争が存在することも明らかになっており、競争と連携の関係を整理することも課題といえる。

同市の開発政策については、市長および議会の党派性が少なからずの影響を与えていることがわかっており、2012年度の課題にも応えている。

下関市

下関市の調査は、2012年度の長崎調査の課題を受けて、新たに実施を決めた調査である。インタビューでは、港湾政策および周辺開発政策に関する市の自律性は高く、県の影響はそれほど強くないことが明らかにされた。このことから、港湾の所管が開発政策に影響を与えていることが類推される。

とはいえ、下関市は県庁所在地でないため、そのことが県の対応を違えさせる可能性があるのではないかという見方もチーム内で示されており、この点を確認することが今後の課題といえる。

4. 研究成果

人、物、金、情報の集積地である「都市」の研究はこれまでも多くなされてきたが、その多くは、成長センターとして拡大する都市を対象とするものであった。しかしながら、先進諸国の都市のなかには、1970年代以降に本格化する脱工業化とグローバル化という外生的変化により、既存の住民や企業が流出することで「縮小」を余儀なくされる都市が複数登場する。つまり、「縮小都市」は、都

市間競争に敗北し縮退を強いられた、これまでの「衰退都市」以上に、その縮小は構造的要因に起因している点で、非常に現代かつ先進国特有の現象といえる。ただし、それへの対応は様でない。先進諸国の都市諸政府は、グローバル化という共通の衝撃にそれぞれの手法で対処しており、政策の多様性が先行研究からも確認される。

では、先進諸国の都市政府はどのように縮小を管理してきたのであろうか。都市政府が政策的対応を迫られる分野を大別すると、住宅政策、商業政策、産業政策に分けることができる。政府は、それぞれの分野で、「流入」を促進したり、「退出」を管理したり、「定着」を強化したりすることで、縮小を管理しようとする。管理手法は、政策領域により異なると予想することもできるし、分野横断的に共通するとも考えられる。

換言すれば、前者は、政策（の特性）が管理手法を違えさせることを示唆し、後者は都市政府（の特徴）が多様性をもたらすことを意味することになる。この仮定の下に事例班が分析をすすめた結果、本研究が対象にする都市では、後者であることが明らかになった。このことから、本研究は、縮小都市化に対して、都市政府のとり対応に相違を生じさせる要因を解明することが課題であることを改めて確認したのである。

理論班は、各国の制度配置が政策的対応を多様化させるとの仮説を立て、地理的分節、機能的分節、地方政府の政治制度、マルチレベルの制度、福祉レジームとガバナンスの5つの要素に着目した。これらの制度が各国の都市政府の政策対応に与える個別の影響については、「3. 研究の方法」の項目に述べているので、詳細は割愛する。

本研究が扱った4か国の都市政府はいずれも「縮小」への政策対応を重要な政策課題に位置付け、対応を試みている。ただし、その内容は様でなく、日本は3つの政策領域それぞれにおいて「流入」と「退出」の管理を、アメリカは商工業政策について「流入」の促進を、フランスは3つの政策領域それぞれについて「退出」の抑制を、ドイツは3つの領域において「定着」の強化を志向している。この政策領域の偏在は、福祉レジームの相違（自由主義 = 米、保守主義 = 日独仏）に起因することがわかる。

保守主義レジームに属する日本、フランス、ドイツが異なる管理手法を採用するのは、選挙制度の相違から説明できる。あわせて、垂直・水平の政府間関係が、多様性を生じさせることがわかる。日本とフランスは、単一主権国家であるものの、フランスは垂直な政府間関係が重要で、都市政府の政策的対応は上位政府の影響を相当受ける。市長の党派性が州や中央政府とねじれた場合、政策が停滞するのは、その点を傍証する。一方、分権改革をすすめた日本では、地方政府の自律性は相当に高く、都市政府の政策的対応は都市間競

争といった水平的な政府間関係に規定される。日本の地方政府が二代表制をとり、かつ、個人志向の選挙制度をもつことが、利益誘導政治の側面を強化し、総花的な政策的対応を招きやすい。

水平的な政府間関係は連邦制をとる、アメリカやドイツにも多大な影響を与える。とはいえ、それが都市間競争を激化させるとは限らない。分権的な制度の下でも、都市が連携し、新たな政策空間を構築する可能性をもつことがドイツの例から示されている。この相違は、EUという単位を含める「地域統合」の高さが左右するという点で、ここでもマルチレベルの制度の影響を確認することができる。

このように、本研究は、縮小に対する都市政府の政策的対応は、都市政府を取り巻く制度およびその総体からなるレジームに規定されることを明らかにしたのである。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計7件)

阿部昌樹、自治基本条例のインパクト、大阪市立大学法学雑誌、査読無、60巻2号、2014、1-43

曾我謙悟、広報・広聴メディアの発達と自治体 いくばく自治体がフェイスブックやツイッターを利用するか、都市問題、査読無、104巻8号、2013、44-53

玉井亮子、フランスの市町村間広域連携、TOYONAKA ビジョン 22、査読無、16号、2013、42-48

徳久恭子、地域を紡ぐ、立命館法学、査読無、345・346号、2013、429-457

阿部昌樹、自治基本条例の制定経緯および施行状況に関する自治体アンケート調査、大阪市立大学法学雑誌、査読無、59巻4号、2012、642-588

阿部昌樹、自治体間連携と住民自治、市政研究、査読無、174号、2012、38-48

加茂利男、社会空間の再編成と交錯 リスケーリングの時代、地域社会学会年報、査読有、24集、2012、73-81

〔学会発表〕(計3件)

待鳥聡史、日本の地方政治における新しい政治勢力と開発政策、韓国地方政治研究学会、2013年10月21日、韓国ウルサン市、ウルサン・ロッテホテル

玉井亮子、「移動」する公務員 職員の移動からみるフランスの政府間関係、日本行政学会、2013年5月18日、愛知大学(愛知県、豊橋市)

玉井亮子、フランスと日本の地方公務員制度 その運用と比較、日本公共政策学会、2012年6月17日、立命館大学(京都府京都市)

〔図書〕(計6件)

曾我謙悟、有斐閣、行政学、2013、xiv+456

砂原庸介、中央公論新社、大阪 大都市は国家を越えるか、2012、272

待鳥聡史、曾我謙悟、Korean Political Science Association and Japanese Political Science Association 編、Bokutakusha Publisher、Governmental Changes and Party Political Dynamics in Korea and Japan、2012、380(110-135)

曾我謙悟、他の行政機関との関係、京都市政史編纂委員会編、京都市、京都市政史、2012、722(321-351)

徳久恭子、都市整備、京都市政史編纂委員会編、京都市、京都市政史、2012、722(579-672)

砂原庸介、有斐閣、地方政府の民主主義 財政資源の制約と地方政府の政策選択、2011、234

〔産業財産権〕
出願状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

加茂 利男(KAMO, Toshio)
立命館大学・大学院公務研究科・教授
研究者番号：80047357

(2) 研究分担者

阿部 昌樹(ABE, Masaki)
大阪市立大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：10244625

砂原 庸介(SUNAHARA, Yousuke)
大阪大学・大学院法学研究科・准教授
研究者番号：40549680

曾我 謙悟(SOGA, Kengo)
神戸大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：60261947

玉井 亮子(TAMAI, Ryoko)
山梨県立大学・国際政策学部・准教授
研究者番号：10621740

徳久 恭子(TOKUHISA, Kyoko)
立命館大学・法学部・教授
研究者番号：60440997

待鳥 聡史(MACHIDORI, Satoshi)
京都大学・大学院法学研究科・教授
研究者番号：40283709

(3) 連携研究者

林 昌宏(HAYASHI, Masahiro)
常葉大学・法学部・講師
研究者番号：00632902

矢作 弘(YAHAGI, Hiroshi)
龍谷大学・政策学部・教授
研究者番号：40364020