

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 6 月 4 日現在

機関番号：33905

研究種目：基盤研究(B)海外学術調査

研究期間：2007～2010

課題番号：19402039

研究課題名（和文） 持続可能な都市再生とガバナンスに関するイギリス・アメリカ・アジアの比較都市研究

研究課題名（英文） Comparative Studies on the Governance and the Sustainable Urban Regeneration in U.K., United States and Asia

研究代表者 西山 八重子 (NISHIYAMA YAEKO)
金城学院大学・現代文化学部・教授
研究者番号：10164617

研究成果の概要（和文）：日本を含めアジアの諸都市でコミュニティ再生をめざす市民事業組織は、欧米諸都市の市民事業組織と比較して、都市ガバナンスのひとつの類型として提示した「公益志向閉鎖的ガバナンス」を形成しがちである。これが「公益志向開放型ガバナンス」となるためには、市民事業組織が組織的に自立し、政府や市場セクターと対等な関係を築くことが必要である。そのためには市民事業組織のアセット取得や中間支援組織を支援する都市政策がとくに重要である。

研究成果の概要（英文）：Citizen-led urban regeneration enterprises in Asia including Japan tend to form “the closed governance model aiming for the common good” which our research has proposed as one type of urban governance, compared with the enterprises in Western. To be “the open governance model aiming for the public good” which is another type of urban governance, Asian social enterprises need to get organizational independence and an equal relationship with the government and market sectors. Urban government policy is a key factor for them to manage the local assets and to develop intermediary support organizations.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	3,400,000	1,020,000	4,420,000
2008年度	3,000,000	900,000	3,900,000
2009年度	2,800,000	840,000	3,640,000
2010年度	2,600,000	780,000	3,380,000
年度			
総計	11,800,000	3,540,000	15,340,000

研究分野：地域社会学

科研費の分科・細目：社会科学B・社会学

キーワード：コミュニティ・ガバナンス、アセット・マネジメント、ネットワーク、中間支援組織、都市政策、市民事業組織、ボランティア組織、持続可能な都市再生

1. 研究開始当初の背景

(1) 1980年代以降、世界の大都市は、グローバル化、新自由主義の下で経済効率を優先した都市再開発を推し進めた。その結果、社会的格差が大きな問題となり、それぞれの国で若者の失業やホームレス、地方都市の衰退

が深刻になった。財政危機に陥った政府は格差問題に有効に対処する方策をみつけることができず、貧困地域は放置され、都市暴動や人種・移民差別など社会問題が深刻化した。(2) イギリスでは、政府や民間企業が取り組まない格差問題を、ボランティア組織が

事業組織を立ち上げ、アセット・マネジメントの手法によって解決の道を探る動きが出てきた。世界の他の都市でも、市民事業組織によるコミュニティ再生の動きが芽生えていたが、組織の財政的自立や、政府や民間企業セクターとの関係をどう築くか試行錯誤の状況であった。これらの新しい市民セクターの動きに注目し、市民セクターの成長を促す社会的条件を探ることは喫緊の課題であった。

2. 研究の目的

- (1) グローバルに展開する市場主義的で効率主義的な都市再生事業に対し、市民生活と経済活動のバランスある開発、地域社会の自然と歴史が保全される持続可能な都市再生事業は可能か、誰がどのように実現するのかを明らかにすることを第1の目的にした。持続可能な都市再生が、市民の事業組織によって実現されている事実注目し、それらが地域社会の多様な主体（行政・企業・市民・地域住民組織など）との協力関係の構築、諸組織のさまざまなタイプの連携（パートナーシップ、ネットワーク）を形成し、地域社会の「共有された規範・価値・信頼」を生かした社会関係を再構築している。市民事業組織がローカルで内発的なコミュニティ再生を実現するには、多くの市民団体のネットワークや地方自治体との協力関係を築くことが重要である。この協力体制をガバナンスとしてとらえ、とくにコミュニティ・ガバナンスを成立させる条件を探る。
- (2) コミュニティ・ガバナンスは、欧米都市やアジアの都市、さらには日本の都市で、その実態やめざす方向が異なっている。都市法や政府と市民の関係、分権化の動向、市民運動の経験などにおいて大きな違いがあるため、コミュニティ・ガバナンスを欧米都市の事例から定義してきたこれまでのガバナンス理論研究を批判的に検討することも本研究の目的である。
- (3) 市民事業組織がローカルで内発的なコミュニティ再生事業を実現するためには、ボランティア組織が財政的社会的に自立することが必要であるが、その可能性を、それぞれの国で明らかにする。つまり、ボランティア組織の自立要件とガバナンスの特質を明らかにすることが第3の目的である。
- (4) 中央集権体制の強いアジアの都市、市場志向の強いアメリカの都市、福祉国家体制がより強く残るヨーロッパの都市で試行錯誤される市民事業組織の形成するガバナンス構造を類型化し、持続可能なコミュニティ再生を導くガバナンスとはどのような類型化の下で可能であるかを検証する。

3. 研究の方法

(1) 都市衰退問題を持続的なコミュニティ再生によって解決を図る世界の市民事業組織に焦点をあて、その実態を明らかにする。持続可能な都市再生を「コミュニティの再生」とみなす世界の市民事業組織の情報を入手し、文献調査によって、ガバナンスを形成している事例を収集し、その中で典型となりうる事例を探り出し、実地調査を行った。

(2) 実地調査は、2007年度にアメリカ(ヤングスタウンとベリンハム)とインドネシア(バリ)を取り上げた。アメリカの都市では縮小都市論をキーワードとして衰退する重工業都市の再生を市民のまちづくり会社である CDCs(Community Development Corporations)が担っている事例を取り上げた。またインドネシアでは、グローバルツーリズムによりホテル開発が急速に進展する中で、開発と環境問題を中心にした地域再生を明らかにした。

2008年度は中国の上海市(田子坊、新天地)とその近郊歴史都市(周荘)、さらには、アメリカのボストン、サンフランシスコを取り上げ、まちづくりの主体がどのような協働関係を築いているのかを中心にヒアリング調査を行った。

中国においては、市主導の中央集権型の都市再開発事業である新天地、中国では珍しい市民主導の田子坊のまちづくり、歴史的町並み保全を市と民間が協働して事業化している周荘の比較検討を行った。

アメリカでは、ボストンのチャイナタウン、ジャマイカプレイン、サンフランシスコのミッションベイで調査を実施した。財政力の弱い CDCs が、サブプライム・ローン問題で危機に直面し、独自に都市再生事業を実施することの難しさと、支援の必要性を明らかにした。

2009年度は、上海の追加補充調査、アメリカ・クリーブランドのコミュニティ再生調査、さらに社会保障型の国家体制をとり、強い国家機能と強い市民社会が共存する都市再生のタイプとしてオランダ・アムステルダム調査などを実施した。

2010年度は、ロンドン・コインストリートとアムステルダムの事例の補充調査を中心に行った。日本の名古屋市、長浜市、高松市などで展開する市民事業組織の活動についての資料収集と調査枠組みとヒアリング項目の確認と現地調査を実施した。

(3) 現地調査の解読と諸都市の比較検討。ガバナンスの実態把握を中心に整理し、市民セクターの成長を促す社会的条件についての理論的検討を行った。

(4) 都市ガバナンスの実態は国によって異なり、ガバナンスという概念で一般化することは概念の混乱をもたらすため、ガバナンス概念の精緻化、類型化を図る。先行研究の理論検討。

4. 研究成果

(1) 実地調査から明らかになったことをまとめると以下のとおりである。

① アメリカでは、市民主導のCDCsを中心に、縮小都市の再生やインナーシティの再生事業が展開している。強力な中間支援組織や財団による支援体制、都市政策や制度上の仕組みによって大規模事業組織も育っているが、市場原理を「てこ」にした経営組織であるため、サブプライム問題など市場動向に強い影響を受けるもろさをもっている。

② イギリスやアムステルダムでは、市場原理の中に非市場原理を埋め込む事業手法を開発し、分権化政策の下で市民諸組織がネットワークが連携を強化しているため、市民セクターとしての力を政治的にも社会的にも発揮している。

③ 日本を含むアジア諸国では、より多様な形態がみられた。中央集権体制が強いため、伝統的住民組織に依存せざるをえないインドネシア、政府との対抗関係のなかで市民型事業を運営する中国の事例、国家機能を外部化するかたちでガバナンスが求められ、市場原理の中で埋没しがちな日本の事例である。社会の構造や制度などの社会的条件の違いによって市民セクターと政府・市場セクターとの関係性が異なっているといえる。

(2) 市民事業組織を成功に導くには、「地域資源の共同化」が前提条件として必要であることが分かった。市民事業組織によるコミュニティ再生事業は、環境改善にとどまらず雇用創出や社会住宅、社会サービスの提供を住民のつながりを基盤にしながら実施している。この社会的目的をもった事業を持続的に展開するために考え出された戦略が、地域資源の共同化である。資源の共同化とは、2種類ある。

① 第1の資源は、土地、建物など不動産資源(アセット)の所有や利用の共同化である。地域社会の不動産をコミュニティで共同的に所有するか、あるいは利用権を共同化し、その資源を民主的に運営管理することによりコミュニティ再生の財源を得ることである。

② 第2の資源は、人的つながりである社会関係資源の共同化(ネットワーク)である。地域問題の解決をめざす人々や組織が、さまざまな支援団体と連携すること、さらに政府(中央、自治体)と民間企業との協力関係も含まれる。重層的な関係性のなかで、市民セクターの地域政治への発言力が高まり、地域

コミュニティにおけるガバナンスが導き出されている。財政的に脆弱な市民事業組織が自立を図り、地域政治での発言力を高めるには、資源の共同化によってコミュニティが一体となり、再生事業に取り組むことが重要であることが明らかになった。この共同化の仕組みづくりの過程で、多様なセクターの協働関係であるガバナンスが導き出されている。

(3) ガバナンスを成立させるには、4つの社会的条件が重要である。①組織間、個人間で重層的に形成されるネットワーク、②ボランティア団体やNPOなど小さなボランティア組織を連携し、組織的自立を側面から支援する中間支援組織、③ボランティア組織の財政的自立を可能にするアセット・マネジメント、④市民セクターの成長を政策的に支援する都市政策である。これら4つの条件の中で都市ガバナンスにとってとりわけ重要なのが、都市政策である。

(4) ガバナンスの実態は国によって異なり、類型化によって整理される。世界の市民主導型コミュニティ再生事業の展開過程でみられる都市ガバナンスを比較検討した結果、ガバナンスを3類型に分類した。

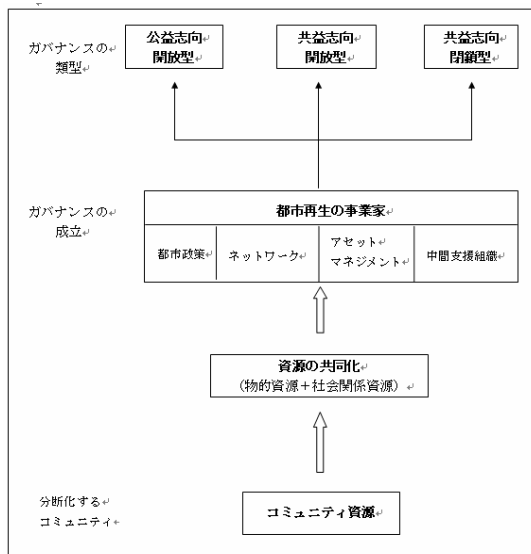
① 公益志向開放型ガバナンス。イギリスやオランダの市民事業組織でみられたガバナンスである。ボランティア組織が物的資源を取得し、補助金、寄付金など複数の収入で運営されるその事業収益をコミュニティに還元するだけでなく、より広範囲の人々にサービスを提供する公益性の高い目的に還元する仕組みをもっているようなガバナンスである。

② 共益志向開放型ガバナンス。アメリカのCDCsに多くみられ、事業収益がコミュニティのメンバーだけに還元されるという意味で共益的である。しかし、ボランティア組織の活動は全国レベルの中間支援組織の支援によりネットワーク化され、開放的といえる。

③ 共益志向閉鎖型ガバナンス。アジアの諸都市で多くみられるガバナンスであり、ボランティア組織によるコミュニティ再生活動がコミュニティ内で完結しがちで、コミュニティを越えた組織化や全国的な連携につながらず、個別事例が一般化しないようなガバナンスである。

資源の共同化からさまざまなタイプをもたらすガバナンスの成立過程を図式化すれば、以下のとおりである。

図1 都市ガバナンスの類型



(5) 公益志向開放型ガバナンスを成立させるために必要な政府の役割。

市民事業組織は孤立し、希望を失った個人を社会につなぎとめ、衰退する地域コミュニティを生活の場として再生しようとするばかりでなく、政府や市場の論理とは異なる市民社会の可能性を切り開こうとしている。市民事業組織が市民社会を形成するひとつの勢力になるためには、コミュニティ内に限定された閉鎖的ガバナンスからコミュニティを越える志向性をもった公益志向開放型ガバナンスに向かうことが必要となる。コミュニティの普遍的価値をめざした公益志向開放型ガバナンスを実現するためには、政府の役割が大きい。

① 政策的規制による公益性の担保。イギリスやオランダでみられるように、その社会が守るべき公益性の領域を明確にし、その領域を守る政策や制度を確立し、公益性の担い手である政府やボランティア組織の役割分担やその支援体制を打ち立てることである。土地利用規制によって住宅や緑地を市場の投機性から守ることなどである。

② ボランティア組織の活動を支える中間支援組織の育成である。中間支援組織の役割は、市民事業組織間を連携し、事業の強化、持続可能なコミュニティ経営などの理念を共有させ、それぞれの市民事業組織に公益的な視点をもたらす。欧米の中間支援組織がどのように育ってきたのか、どのような政策的支援を受けてきたのかは、とくに中間支援組織が育たない日本で多くの示唆を得るものと思われる。日本は公益志向の市民事業組織が育っているため、中間支援組織の組織化が進めば、開放型ガバナンスが成立する可能性

は大きいといえよう。

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 8 件)

- ① 矢作弘、ポスト社会主義都市の文化的景観、地域開発、査読有、546 巻、2010、46-50
- ② 西山八重子、セーフティ・ネットを再構築するガバナンス型まちづくり、金城学院大学論集社会科学編、査読無、第 6 巻、2009、13-25
- ③ 徐春陽・黒田由彦、現代中国の都市再開発の最前線—上海の事例から、地域開発、査読有、534 巻、2009、71-76
- ④ 矢作弘、米国中西部の旧製鉄都市ヤングスタウン—縮小都市政策で先頭を走る、地域開発、査読有、522 巻、2008、46-50

[学会発表] (計 5 件)

- ① 西山八重子、持続可能な都市再生とガバナンスに関する比較都市研究、地域社会学会、2010 年 5 月 9 日、駿河台大学
- ② 西山八重子、Development of Creative Urban Communities from Governance-type Community Building Viewpoint、2009 年 10 月 21 日、Inchon International Conference for Urban Humanities, Harbor Park Hotel
- ③ 西山志保、Sociological study of <social enterprise> which promote sustainable community regeneration, ISTR, 2007 年 10 月 18 日、Philippine University
- ④ 吉原直樹、ローカル・ガバナンスと「開かれた都市空間」、東北社会学会、2007 年 7 月 21 日、東北福祉大学

[図書] (計 7 件)

- ① 西山八重子、日本経済評論社、分断社会と都市ガバナンス、2011、312
- ② Yoshihara Noki, Trans Pacific Press, Fluidity of Place, 2010, 243
- ③ 矢作弘、角川新書、「都市縮小」の時代、2009、201
- ④ 西山八重子・西山康雄、学芸出版社、イギリスのガバナンス型まちづくり、2008、269

6. 研究組織

(1) 研究代表者

西山 八重子 (NISHIYAMA YAEKO)
金城学院大学・現代文化学部・教授
研究者番号：10164617

(3) 連携研究者

吉原 直樹 (YOSHIHARA NAOKI)
東北大学・文学研究科・教授
研究者番号：40240345

矢作 弘 (YAHAGI HIROSHI)
大阪市立大学・人文社会系研究科・教授
研究者番号：40364020

黒田 由彦 (KURODA YOSHIHIKO)
名古屋大学・環境学研究科・准教授
研究者番号：30170137

矢部 拓也 (YABE TAKUYA)
徳島大学・総合科学部・准教授
研究者番号：20363129

西山 志保 (NISHIYAMA SHIHO)
立教大学・社会学部・准教授
研究者番号：50402087

(4) 研究協力者

徐 春陽 (XU CHUNYANG)
名城大学・非常勤講師