

機関番号：25406

研究種目：基盤研究（B）海外学術調査

研究期間：2008年度～2010年度

課題番号：20404018

研究課題名（和文） 「成長管理」をめぐるコミュニティ・ガバナンスに関する米日比較研究

研究課題名（英文） Study on Community Governance over Growth Management
in the US and Japan

研究代表者

吉川 富夫 (YOSHIKAWA TOMIO)

県立広島大学・経営情報学部・教授

研究者番号：80405505

研究成果の概要（和文）：

米国における「成長管理」は、時代とともにその政策理念と方法を変化させてきた。このことを再確認しつつ、1980年代以降の「移譲化」「外部化」「自己組織化」といった地域のガバナンス構造の変化の中で、「成長管理」に以下のような新たな課題と使命が付与されてきていることを明らかにした。

- ①地域間国際競争の激化に対抗するための広域的計画調整の必要性
- ②人口や産業の縮小という局面における「成長管理」の課題と政府の役割
- ③都市再生のための市場の力とパートナーシップの力の活用

研究成果の概要（英文）：

Growth Management has been changed its basic ideas and means according to the time going on. After recognizing those historical nature of Growth Management, in the new governance structure composed by devolution, outsourcing and self-control outstanding after 1980's in the US. Growth Management has been added its new subjects and missions as bellows:

- (1) Need for regional planning coordination between local representative entities including municipalities or business societies or NGOs to cope with foreign regional economies under the era of global competition.
- (2) What are the subjects of Growth Management under shrinking aspects in populations or industries and what are the rolls of governments
- (3) How to make use of the power of market economy or another power of public private partnerships to revitalize the deteriorated old urbanized societies.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	3,200,000	960,000	4,160,000
2009年度	3,200,000	960,000	4,160,000
2010年度	2,400,000	720,000	3,120,000
年度			
年度			
総計	8,800,000	2,640,000	11,440,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：都市計画・建築計画

キーワード：成長管理、ガバナンス、パートナーシップ

1. 研究開始当初の背景

(1)米国における「成長管理」は1960年代以降、以下のように時代の変遷とともに、目標や手段も変化している。

第1期(1960年代)郊外都市における人口急増に伴う居住地区の劣化に対する自治体の緊急対応型「成長管理」。⇒第2期(1970年代から80年代)州政府主導による広域調整型「成長管理」。スプロール防止のための法規制(自治体のホーム・ルール)の制限⇒第3期(1990年代から2000年代)自治体や市民/NPOや企業による協議・調和型「成長管理」。「スマート・グロース」概念の登場。

それは、「外部化」「移譲化」「自己組織化」などのベクトルを伴ったコミュニティにおけるガバナンス構造の変化を反映している。

(2)日本においても、地域社会において「協働」や「新しい公共」といった概念が頻出するようになった。これは、政府を頂点にしたタテ型の統治構造が後退し、政府、企業、市民/NPOとのヨコの連携関係が強まってきたことを反映している。

2. 研究の目的

(1)米国の各都市・地域の成長管理プログラムを「再生化」「外部化」「移譲化」「自己組織化」という4つのベクトルに沿って整理し類型化することによって、ガバナンス構造の変化を反映した「成長管理」として捉えなおす。

(2)日本における「協働」や「新しい公共」を、米国のガバナンス構造の変化との対比で捉え、日本における「成長管理」を普遍性と特殊性に分けて解明する。

3. 研究の方法

(1)理論研究:分析のフレームワークとして、ガバナンス構造の変化をもたらす4つのベクトル「再生化」「外部化」「移譲化」「自己組織化」を、政治学・行政学および経済学・経営学の視点から定義する理論研究。

①平成20年度:D. Porter(2008)

Managing Growth in America's Communities,

C. Leinberger(2008)*The Option of Urbanism*

②平成21年度:Daniel J. Elazar(1994)

The American Mosaic,

IQ Report(2003)*Accountability in Local Government-Nonprofit*

Relations など

(2)現地調査・研究:分析フレームワークに沿って、米国の成長管理の政策理念と手法を再整理し類型化する。このための米国諸都市を訪問し、政府機関職員、大学研究者、市民

/NPOグループ塔からヒアリングを行ったほか、現地見学、資料収集を行った。

①平成20年度米国訪問都市:サンフランシスコ(CA),シアトル(WA),ポートランド(OR),ソルトレークシティ(UT),シカゴ(IL),ニューヨーク(NY),ボルティモア(MD)

②平成21年度米国訪問都市:

i) PPPs調査:デイトン(OH),トレド(OH),エリー(PA)

ii) ブラウンフィールド調査:アトランタ(GA),ニューヨーク(NY),シカゴ(IL)

iii) 地方分権調査:アトランタ(GA),ニューヨーク(NY)

iv) 縮小都市調査:シラキューズ(NY),ヤングスタウン(OH)

v) 広域成長管理調査:シカゴ(IL),トロント

③平成22年度米国訪問都市:

i) 住宅・土地政策調査:コロンバス(OH),デイトン(OH),トレド(OH),ヤングスタウン(OH),アクロン(OH)

ii) ブラウンフィールド調査:ニューヨーク(NY),サンフランシスコ(CA),

iii) PPPs調査:シカゴ(IL),ニューヨーク(NY)

iv) 広域成長管理調査:シアトル(WA),バンクーバー,シカゴ(IL)

v) 縮小都市調査:アルバニー(NY),カムデン(NJ),ピッツバーグ(PA),クリーブランド(OH)

(3)日本の都市の現地調査・研究:米国都市の「成長管理」の類型に対比すべく日本におけるまちづくり典型都市を訪問しガバナンスの変化という観点からヒアリングを行ったほか、現地見学、資料収集を行った。

平成20年度日本訪問都市:

i) 民間企業主導のまちづくり:香川県高松市丸亀商店街

ii) 行政と市民との協働のまちづくり:徳島県徳島市NPO

iii) 行政・市民・企業協働のまちづくり:愛媛県松山市「坂の上の雲まちづくり」関係団体

4. 研究成果

都市計画学会、計画行政学会等におけるWSの開催、研究報告、学会誌等に掲載した研究組織メンバーの論文などにより、ガバナンスという観点からの「成長管理」の把握がすすんだ。以下に研究組織メンバーの専門分野別

に研究成果の概要をまとめる。

(1) 「成長管理」のためのガバナンス概念に関する考察 (吉川)

①伝統的ガバナンスは、政府が国民を管理し、支配するという意味が強い。「統治機構」でいうところの「統治」がこの意味である。ところが 1980 年代以降、経済のグローバル化や情報通信技術の飛躍的發展を背景に、政府による「統治」を主軸とする伝統的ガバナンスが揺らぎ、政府と企業と市民/NPO が足並みをそろえて社会問題の解決に当たる協調型政治への転換が見られるようになった。これが新しいガバナンス概念として、「協治」のイメージである。

②一方で、コーポレートガバナンス (企業統治) の用語も頻出するようになったが、これはプリンシパル (株主) がエージェント (経営者) に対して、自らの目的のために自分に代わって何らかの仕事を遂行させることをいう。ここで、株主の意思を集約し経営者に義務付ける過程を「上りのガバナンス」といい、他方で、経営者が義務を遂行する過程を「下りのガバナンス」という。

③これを先の伝統的ガバナンスにあてはめれば、国民の意思が政府に集約される過程が「上りのガバナンス」であり、政府が法令の施行 (公権力の行使=統治) という形で義務を果たすのが「下りのガバナンス」ということとなる。このような国民と政府との間にあるプリンシパル—エージェント関係を言うのが「信託」という概念であり、信託概念を基礎にして「統治」概念が成立している。

④現代社会において、国民は全ての生活を国家や自治体に信託しているわけではない。米国に自治体設立の過程を見ればわかるように、「憲章」を持ち自治体を設立したことに同意した市民のみが、公共サービスを受け、負担に応じ、意思決定に関与することができるのである。他方で、自治体のない「非法人化地域」でも国民は自由に生活することができる。これは、信託領域と信託外領域があり、また信託領域には、国家への信託領域と自治体への信託領域があることを意味している。

⑤さてここで、国家による統治が揺らぎ、政府と企業と市民/NPO が連携して社会問題の解決に当たる「新しいガバナンス」へと移行してきたことは何を意味するのか。信託領域が縮小し (小さな政府) 他方では信託外領域が相対的に拡大し、企業や市民/NPO による社会問題の解決 (CSR、ソーシャルベンチャー) が登場するとともに、エージェントとしての政府と信託外領域の企業や市民/NPO との連携による社会問題解決 (新たな公) の重要性が増してきたことを意味する。これが「協働」の意味でもある。

(2) 大規模開発審査における広域計画の位置づけ (西浦)

①米国ジョージア州における大規模開発に関する計画コントロールは、州が広域計画において定める事項 (MSRP) 及び自治体計画において定める事項 (MSPLCP) を示し、これに沿って地域開発センター (RDC)、郡 (county) および市 (municipality) が総合計画を定めることとなっている。しかしこれはガイドラインにすぎず、計画策定するかどうかは自治体の判断による。

②自治体が MSPLCP に沿って総合計画、土地利用規制を定め、それを広域計画機関である RDC がレビューし、さらに州の機関 (DCA) がレビューしたのち計画を策定するというボトムアップ・アプローチであり、とりわけて手続きに重点を置いた仕組みである。このため、大規模開発審査 (DRI) において、自治体計画と広域計画との間で不整合が生じる可能性がある。

③DRI 審査には事前に設定された「閾値」 (threshold) に照らして the best interest of the State かどうか判断される。第 1 の局面は、開発事業が自治体の総合計画および広域計画に整合しているかどうかである。アトランタ地域の広域計画機関 (ARC) に持ち込まれた DRI 審査対象プロジェクト 74 件を分析すると、広域計画に整合し自治体計画にも整合すると判断されたものが 56 件 (グループ I)、広域計画に整合するが自治体計画に不整合と判断されたものが 18 件 (グループ III) であった。

つぎに、開発によるインパクト指標である、不動産価値の上昇 (EVB)、税収の増加 (ETAX)、既存インフラへの負荷として上水 (WS)、下水 (SW)、破棄物 (WD)、交通量の増加 (TG) についてグループ I の平均値とグループ III の平均値の差の有意性を検定すると、不動産価値の上昇 (EVB) のみが有意で、他の 5 つの指標には有意性が認められなかった。

④つぎにグループ III に該当する 18 件のプロジェクトについて、自治体計画や広域計画における開発エリア位置付けをみると、17 件が複合用途となっている。

⑤以上のことから、i) 大規模開発プロジェクトの自治体計画への整合・不整合の違いはインパクト指標から差が認められないこと、ii) DRI 開発は、広域計画の目指すコンパクトな市街地形成の手段として活用されていること、がわかった。

(3) 荒廃地再生に向けたガバナンス—TIF の検討—(保井)

①米国の衰退地域の再生にむけた取り組みには 2 つのベクトルがある。一つは、政府や大企業等、地域外の主体が主導する事業であり、TIF がその代表的な手法である。もう一

つは、草の根による住居環境改善運動であり、コミュニティ開発法人（CDC）という非営利法人による取り組みが代表的である。地域住民のエンパワーメントを通じて地域を再生しようとするもので、一般的にはジェントリフィケーションを通じた手法である TIF と相反する。

こうしたベクトルの異なる 2 つの手法ないし担い手の関わりというガバナンス構造の中でコミュニティ再生を考察する。

②米国北東部の大都市シカゴの人口は、1950 年の 369 万人をピークに減り続け、1990 年には 278 万人となった。しかし 1990-2000 年にかけて人口が 4% 増加するなど回復の兆しも見える。これに伴い、北西部を中心に人口と所得が上がる所が出てきた一方で、南西部は依然として所得が下がるなど 2 極分化が進行している。

③TIF が導入された地区では、最大 23 年間にわたり、財産税の増収分が全て地区内の経済開発の財源となり、基盤整備、企業誘致、建物の改修補助などに充当される。財産税を財源とする、市、郡、学区など地方団体は、TIF 導入によって長期にわたって財源が凍結される。

一方、シカゴは草の根の近隣開発も盛んである。米国の代表的なインタメディアリーである LISC がシカゴで展開してきたニューコミュニティ・プログラム（NCP）では、LISC が選んだ最も貧困度の高い 14 地域においてプロジェクトが進められてきた。

④NCP のプロジェクトが行われている地域で、かつ TIF に関連する活動が行われている地域について調査した結果、以下のことが分かった。

i) シカゴの荒廃地域において TIF は経済開発の手段として強く認識されており、市役所、CDC、商工会議所などが関与している。

ii) 地元の声を TIF の実施主体である市役所に伝える役割は、地元選出の市議員が担っており、その考え次第で事業内容が変化する。

iii) TIF の制度として、資金の使い方を調整する仕組みがないため、地区内の力関係により結果がかなり異なる。

(4) 米国オハイオ州人口減少都市の住宅地のガバナンス (平)

①米国北東部オハイオ州の都市、アクロン、デイトン、トリード、ヤングスタウンは、20 世紀前半から中ごろまで工業地帯として栄えたが、1960 年代以降、日本をはじめとするアジア諸国の工業製品に押され製造業が衰退し、過去半世紀にわたって人口が減少してきた。

さらに、これら縮小都市の問題の背景には、伝統的な住宅地の郊外化、そして最近のサブ

プライムローンの破たんによるものなどが絡んでいる。

②住宅地の人口が減少すると、ゴミの放置、治安の悪化、住宅の放棄といった悪循環が進むため、行政の介入が必要となる。すなわち、行政による住宅の検査と居住の制限→行政による雑草やごみの除去→行政による住宅の取り壊し→郡による不動産（土地）の没収と競売、競売に至らない物件については自治体の土地バンクによる管理へと移行するのが基本パターンである。

空家の放置は、条例により軽犯罪とされているが、維持管理費よりも罰金のほうが安いため空家は放置される。他方で住宅需要も減退しているため需要圧力がかからない。こうした状況において行政の介入が必至となっているのが現状である。

③住宅の検査、建物の封鎖、補修、除去等の代執行のすべての費用を不動産所有者に請求することが一般的である。ただし、「抵当物受戻し権喪失住宅の所有者が金融機関の場合、費用を回収しやすいが、個人所有の場合、所有者の追跡が費用回収の障害となり、自治体財政を圧迫することとなる。

④大幅な人口減少に直面している都市では、住民、企業、政府などコミュニティを構成する各主体の統治能力が低下する。市民は経済的な問題を抱え、地域運営に参画する時間的・精神的余裕が減少する。企業は、人口減少による需要減等のために業績が悪化する。納税額が減少し地域貢献を行える余裕もなくなる。自治体をはじめとした政府部門は、税収が減少するだけでなく、市民や企業の地域運営への参画が減少するため、最後のセフティネットとして迷惑行為の後始末や土地の管理と流通まで行わざるを得なくなる。

⑤政府による伝統的ガバナンスへの回帰ともいえる動向であるが、その政府も財政制約が構造的に大きくなっている中では大きな機動力は期待はできない、NPO/NGO などの伝統を受け継ぐ、老朽住宅の修繕・建て替え等を行う市民グループ活動がコミュにティの崩壊を防いでいるという側面も見落とせない。

(5) 北米における広域パートナーシップによる成長管理ガバナンス (斎藤)

①ニューリージョナリズム（都市圏を一体として捉える計画思想）が勃興してきた背景：

A) 交通・通信技術の発達により、住民の経済・社会生活が都市を越えて拡大し、都市圏が日常生活の基本単位であることが明確になった。

b) 低所得者の集中する都心と富裕層の居住する郊外の 2 分化に起因する社会的コストの低減が喫緊の課題となった。

c) 高度なスキルを持った従業員の移動性の

高まりにより、地域の生活環境が経済の成長のために不可欠であるという認識が高まり、ビジネスリーダーたちの地域計画への関心が高まった。

d) 地球環境問題をうけて人々の環境意識の高まりに対して、単独の自治体で対処することの限界が明らかになった。

e) グローバル経済における競争は国家間でなく地域間、都市圏間で行われているということが認識され、「スプロールの抑制」「社会的公正」「持続的な環境」といった「成長管理」への従来型の要請に加えて、「都市圏の競争力の確保」が都市の持続可能性のために不可欠であると認識されるようになった。

②シアトルは、人口 57 万人、都市圏人口で 350 万人を擁する米国西海岸北部ワシントン州の最大都市部である。伝統産業としての木材加工業や航空機産業に加えて、1980 年代以降、IT やバイオメディカルなどの先端産業が集積した。しかし 2000 年代に入って IT バブルの崩壊、ボーイング本社のシカゴ移転等に要因が重なり、地域経済に陰りが見えてきた。また太平洋に面した貿易港としてアジア諸都市との競争を常に意識せざるを得ない状況におかれたことから、新たな地域経済戦略を求める機運が高まった。

③この地域の広域行政機関としてピュージェットサウンド湾地域協議会 (PSRC) があり、成長管理計画と広域交通計画を策定し、また MPO として連邦政府の交通関係予算を管理執行している。

新しい地域経済戦略はこの PSRC が事務局となって結成されたプロスパリティ・パートナーシップ (PP) によって担われている。PP は、300 以上の地元の産学官の組織が協力して出来た共同体であり、ボーイングやマイクロソフト等の主要企業のほか、ワシントン州立大学、地域労働団体、商工会議所、郡政府がボードメンバーとして名を連ねている

④PP による経済戦略で特徴的なのはその用意周到な策定過程とリーダーシップである。即ち、貿易発展協会 (TDA) を中心とした海外マーケティング活動の間に産学官民のリーダー達の合意形成が行われてきたこと、スノーミッシュ郡の首長から PRSC の事務局長に就任したボブ・ドウエルの地域リーダー達からの聞き取りやビジネス環境などの分析が合意形成の下地を作ってきたことである。

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)

(1) [雑誌論文] (計 7 件)

①西浦定継・平修久「米国メリーランドの農地等保全対策の発展と問題点について」日本都市計画学会、『都市計画論文集』、査読有、

43 巻-3, pp. 361-366、2008

②平修久・西浦定継「都市開発と都市基盤整備の同時性実現をめぐる問題について」日本都市計画学会、『都市計画論文集』、査読有、43 巻-3, pp.313-318、2008

③西浦定継・平修久・吉川富夫「大規模開発審査における広域管理の位置づけに関する研究」日本都市計画学会、『都市計画学会報告集』、査読有、NO. 8-4, pp.162-167、2010

④吉川富夫「ガバナンス概念にかかる理論的・歴史的考察」県立広島大学、『県立広島大学経営情報学部論集』、第 3 巻, pp. 83-106、2011

⑤平修久・吉川富夫・西浦定継・保井美樹・齊藤麻人「アメリカ人口減少都市における住宅地再生への取り組み」聖学院大学、『聖学院大学論集』、pp. 1-22、2010

⑥平修久「米国オハイオ州の人口減少都市の住宅地におけるガバナンスの変容について」日本都市計画学会、『学術論文発表会論文』、査読有 (印刷中) (2011)

⑦仁科伸子・保井美樹「米国の近隣地域における包括的開発に関する研究: CCI s による開発の現状から見た基本的特徴と仕組み」日本社会福祉学会『社会福祉学』、査読有、第 50 巻(4), pp. 133-147

(2) [学会発表] (計 3 件)

①西浦定継・吉川富夫・保井美樹・平修久、日本計画行政学会第 31 回全国大会 WS「ガバナンスの視点から見た米国における成長管理の動向と課題」2008. 9. 21、東京大学工学部

②吉川富夫 第 44 回日本都市計画学会論文発表会「都市計画ガバナンス」2009. 11. 14、長岡技術科学大学

③西浦定継・吉川富夫・保井美樹・平修久・齊藤麻人、日本計画行政学会第 34 回全国大会研究報告「ガバナンスⅡ」2011. 9. 11、中央大学後楽園キャンパス

(3) [図書] (計 0 件)

ただし、今年度中、発刊予定あり。

(5) [その他]

ホームページ等

なし。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

吉川 富夫 (YOSHIKAWA TOMIO)
県立広島大学・経営情報学部・教授
研究者番号：80405505

(2) 研究分担者

西浦 定継 (NISHIURA SADAYUGU)
明星大学・理工学部・教授
研究者番号：10267693

(2) 研究分担者

保井 美樹 (YASUI MIKI)
法政大学・現代福祉学部・准教授
研究者番号：60345147

(3)連携研究者

平 修久 (TAIRA NOBUHISA)
聖学院大学・政治経済学部・教授
研究者番号：10327091

(3)連携研究者

齊藤 麻人 (SAITOH ASATO)
財計量計画研究所・客員研究員
研究者番号：60450722