科学研究費助成事業 研究成果報告書



平成 26 年 6月16日現在

機関番号: 32689 研究種目: 基盤研究(A) 研究期間: 2011~2013

課題番号: 23254005

研究課題名(和文)「シティ・リージョン」を単位とする戦略的社会空間政策再編に関する研究

研究課題名(英文) Reconstruction of strategic social space policy within a city-region

研究代表者

後藤 春彦 (Goto, Haruhiko)

早稲田大学・理工学術院・教授

研究者番号:70170462

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 30,300,000円、(間接経費) 9,090,000円

研究成果の概要(和文): EU各国における「シティー・リージョン」を計画単位とした社会空間計画を研究の対象として、以下の4点について明らかにした:(1)既存の行政境界を越えて、多主体の協働による地域政策を可能とする制度的枠組み(2)知識文化創造を基軸とした社会空間再編政策の概念と手法(3)既存の行政境界を越えた官民協働による地域政策推進の実態(4)地方自治体における知識文化創造を目的とした各種政策の推進実態

研究成果の概要(英文): Through case studies of city-regional planning within EU member states, this resea rch clarified following four points:(1)Institutional framework which provides a political arena of the different sectors' involvement into regional planning across administrative boundaries. (2)The concept and the methodologies of Knowledge City policies. (3)Actual conditions of public-private partnerships within regional policies across administrative boundaries. (4)Actual conditions of Knowledge City policies within local governments.

研究分野: 都市計画

科研費の分科・細目: 5303

キーワード: シティー・リージョン スペーシャル・プランニング ナレッジ・シティ 計画理論

1. 研究開始当初の背景

(1)「都市・地域計画理論」を再構築する 必要性の高まり

現代社会は高い情報技術とモビリティに支えられることにより生活圏域が飛躍的に拡大しており、都市と農村、都心と郊外部を異質なものとして区画して扱うのではなく、両者をあわせて一体的な都市空間像を描いる。また、このような圏域を基礎に高次のQOLを享受する社会生活を営むためには、各種の分野別計画を経済や環境、危機管理や災害復興支援も含む一体的な空間計画(Spatial Planning、以下SP)の下に管理し、空間計画を社会空間政策へと展開していく必要がある。

そんななか、国民国家の国境を越えた統合 化が加速している EU では、積極的に都市圏 をこえた広範囲のエリアを「シティ・リージョン(City Region、以下 CR)」と位置づけて、 空間計画および社会空間政策を推進している。社会空間政策の枠組みについても、多主 体の参加と協働を可能とする萌芽的な取り 組みが、欧州各地で試みられている。

わが国でも道州制、あるいは東アジア共同体(ASEAN+3)といった社会空間単位の再編が議論され始めており、近い将来、CR を単位とした戦略的な計画理論の確立が要請されることは明らかである。既存の行政境界や統治階層の枠組みを越えて、都市と農村を併せた一体的な都市空間像を礎に据え、社会共通資本、社会関係資本をはじめ税制や行政機構等の社会制度をも含む社会空間の創出を視野に入れた、実践的な計画論の構築が急務となっている。

(2)都市のドライビングフォースの変化

日本は人口が減少に転じ、縮減社会へと舵を切った。これに伴い、不可逆的な成長概念のもとで「拡大」をドライビングフォースとしてきた従来の社会システムをいかに転換するかが課題となっている。また、都市・地域計画においては、新自由主義的な規制緩和による「都市再生」の名の下で、都市再開発にドライビングフォースを求めるあまり、土地バブルの失敗を繰り返しかねない状況にある。

そんな中、国家の枠組みをこえて激しい都市間競争にさらされている EU の諸都市では、都市・地域を牽引する重要なコンテンツを、知識創造文化を核とする都市像に求め、「ナレッジ・シティ(Knowledge City、以下 KC)」を核に SP を展開する動きが活発化している。わが国を含む先進諸国では、急速な脱工業化が進展している。そんな中で、今後都市を牽引する産業は製造業や商業・業務機能ではなく、大学・研究機関・知識指向型企業などの

知識集約型産業であり、それらを核とする KC の実現と戦略的な配置が不可避なものと なっている。

わが国においても、横浜市や名古屋市をは じめとして「知識文化創造」を都市の新たな 目標像に据える自治体が徐々に増えつつある。しかし今のところ、当該分野の取り組み は芸術振興に重点を置く傾向が強く、欧州の ように空間計画から社会空間政策へと展別し、都市を牽引して行く新しい産業育成の根別 メージには乏しい。縮減社会において高度 報化と高流動性のもとでの知識集約型産業 の育成に都市や国の活力を見いだし、KC の 形成を核として都市・地域の産業と生活を を がいてある。

2. 研究の目的

本研究では、EU 各国における CR を計画 単位とした社会空間計画を研究の対象とし て、社会空間政策の再編のために必要な以下 の4点について明らかにする。

- ・ 既存の行政境界を越えて、多主体の協働 による戦略的社会空間政策を可能とする 制度的枠組み
- 知識文化創造を基軸とした社会空間再編 政策の概念と手法
- ・ 既存の行政境界を越えた官民協働による 地域政策推進の実態
- ・ 地方自治体における KC 政策推進の実態

3. 研究の方法

(1) EU 各国より都市計画理論家を招聘し連続セミナーを開催して、CR を単位とする計画の枠組みや知的集約型産業を核とするKC の戦略について事例を収集し、各地域の位置づけを行う。

(2)現地調査・フィールドワークを実施し、 自治体の都市計画担当者・コミュニティ・民 間まちづくり組織などのステークホルダー へのインタビューを通して、 CR の概念、

KCの概念、 計画のマネジメントとガバナンス、 計画行為の機能と権能、の4点を明らかにする。

(3) 収集した事例を共通のプラットフォーム上に整理し、特徴を整理するとともに、詳細に分析する。そのうえで、得られた普遍性のある事実をとりまとめる。

4. 研究成果

(1)多主体の協働による戦略的社会空間政 策を可能とする制度的枠組み

大都市を核とした CR ガバナンスの台頭

欧州諸地域において、大都市を核とした CR が、広域的な政策の空間単位として台頭しつ つあることが確認された。既存の行政境界を

越えた広範囲のエリアで一体的な地域開発 を行うことの主な動機は、以下の2つの背景 から派生して生じている:

- ・ 欧州の統合によって国民国家の枠組みが 弱まる中で、国際競争の焦点が国家間競争 から「都市(圏)間競争」へとシフトして きたこと。
- ・ 欧州レベル・各国レベル双方において、 社会空間政策の主眼が、社会政策から戦略 政策へとシフトしたことに伴って、「大都 市地域」が欧州および世界的競争力の重要 な 1 つの戦略要素として認知されてきた こと。

また、CR の統治形態をめぐっては、専ら政 府の手によって一方向的に公共サービスを 提供する「外発型ガバメント」から、政府に 企業・NPO・一般市民などを加えた多様な主 体の参加と協働によって公共サービスのあ り方を議論し実現していく「共発型ガバナン ス」へのパラダイム転換が生じつつある。こ のことによって、既存の行政主体による統治 性(governability)の限界、例えば提供で きる行政サービスの緻密性の限界や財政面 の制約などに対応することが可能になって いる。こうした「共発型ガバナンス」はまた、 統治に対して市民社会が単に監視を行うだ けでなく、参加・協働によって統治に関与す るという、デモクラシーの深化過程の一断面 を示している。

こうした新たなデモクラシーの形態が、既存の統治機構ではなく、CRを単位とした比較的新しい地域政策の枠組みのなかで台頭していることの背景には、既存の統治機構が官僚化・硬直化していることから、斬新な試みを展開し難いことが影響している。そうした中で CR ガバナンスは結果的に、多様な主体が地域政策に直接的に参加し協働するための、政治的アリーナを提供している。

国家レベルでの根拠法の整備

大都市を核とした CR ガバナンスを推進す るための法制度的枠組みの整備が各国で進 んでいるが、詳細な推進手法が明記されるこ とは少なく、多くの場合実際の取り組みは、 各地域の主体性にまかされている。例えばド イツの大都市圏政策の法的枠組みを規定し ている指針(Leitbild)には、その基本的概 念が記され、大都市圏として11の地域が指 定されているが、具体的な実施方法に関して は全く書かれていない。また、連邦政府によ る財政的手当の制度も存在せず、地方自治体 の側も連邦政府の財政逼迫をよく理解して いる。むしろ、連邦政府による詳細な指示や 強力な財政支援がないことが、自治体が自ら 考え、それぞれの地域で方法を工夫して実験 的な大都市圏ガバナンスを進めるための素 地を形成しているといえる。

組織構成

| 広域圏ガバナンスにおいて、多主体の協働

による戦略的社会空間政策を推進する組織 形態に着目して様々なケースを収集したと ころ、CR のガバナンスの効果的推進に寄与す る3つの組織の存在が浮かび上がった。

- · 対話と意思決定のための組織(多様な主体の参画を可能とするアリーナを提供し、 意思決定を行う。選挙された代表者による 議会を有する場合もある。)
- ・ 計画のための組織(地域情報を収集・共有するとともに、ビジョンやプランを作成する。)
- ・ 実行のための組織 (パイロットプロジェクトや小規模な公共事業などを行う。)

また、民間企業・公的機関・NPO・大学などの様々なセクターが都市政策に参加自担を伴うケースでは、セクター間で様々な田の費用負担を伴うケースでは、セクター間で様々なロジーでは、半官半民のプロでは、半官半民のプロンでは、民間企業にと対する、公的機関は納税者に対する、公的機関は納税者に対するとが表別はある事がある。こうした問題に対しているで、大切の結束性やガバナンスが比較の力を表別では、複数の組織を臨機に対するに、セクター間の障壁や矛盾を乗り越えて地域協力体制を築いている。

(2)知識文化創造を基軸とした社会空間再 編政策

地域政策と「イノベーション」

新興国等との国際競争が激化するなか、多 くの大都市地域において、知識集積的で付加 価値の高い産業(創薬、医療器具、デザイン、 金融、ICT等)を地域経済のドライビングフ ォースとして設定する動きが広がっている が、実際に高付加価値産業が根付いている知 識産業集積地として、政府主導型でも大学主 導型でもない、内発的かつ自然発生的な産業 圏域が近年台頭しつつある (エーレスンド地 域における生命科学・ICT・クリーンテック 産業、バーゼルにおける生命科学・金融産業 など)。こうした状況を背景として地域経済 政策は、新たな産業圏域を「作りだす」こと ではなく、既存の産業ネットワークを「強化 する」という、間接的支援へとシフトしつつ ある。それに伴って、地域の「イノベーショ ン」力を基軸として、既存の有形・無形の産 業インフラを強化するための政策の重要性 が高まっている。

<u>地域のイノベーション力強化のための公的</u> 事業

地域のイノベーション能力強化を、政府または公共機関自身の公的事業によって推進するための方策としては、主に以下の4パターンが存在する:

・ 拠点整備主導型(サイエンスパーク等)

- ・ 戦略立案主導型 (自治体のイノベーション局、地域シンクタンク等)
- 補助金主導型(クラスターイニシアチブ等)
- · アライアンス主導型 (多主体ネットワーク組織等)

地域のイノベーション力強化のための公的事業が開始されたのは比較的最近のことであり、その政策的手法については多くの地域において未だ試行錯誤の段階にある。そんな中、現時点で顕在化している事業上の課題およびそれらへの対応の方策として、主に以下の2点があげられる:

・ セクター間協働の困難性

・ 空白分野の存在

イノベーションは、新しい知識の組み合わせから生じることから、分野間の協働によって新しい技術的ブレイクスルーが達成される事が多い。しかし、地域内にあらゆる産業が網羅的に存在するとは限らないから、イベーションの源泉としての要素技術自体が不足している「技術的な空白分野」が多く存在する。こうした問題に対して、特定産業の戦略的誘致のほか、他地域との知的交流の促進等によって技術的弱みをカバーしようとする動きが見られる。

政府による資金支援の形態

政府は、基礎自治体、州、国、EU の各レベ ルにわたって、主として補助金によってイノ ベーション創出を資金面で支援している。ま た、複数レベルの政府による補助を同時に受 けているイノベーション強化プロジェクト も多数存在する(例えば、民間資本、地方政 府、EU の共同出資によってクラスターイニ シアチブを推進している事例など)。一方で、 政府による資金支援は、補助金の拠出だけに 留まらず、各種プロジェクトの実施や資材の 調達など、地域産業を支えることによって実 施することも可能である。かつて政府は、安 定した(つまり失敗のない)商品を買う傾向 があったが、新しい産業をサポートするため に、新しい挑戦的な製品を試してみる傾向に 変化しつつある。

(3)既存の行政境界を越えた官民協働によ

る地域政策推進の実態:ニュルンベルグ広域 圏

<u>ニュルンベルグ広域圏の組織</u>概要

ニュルンベルク広域圏は、ニュルンベルグ市を中心とする複数の自治体(郡および都市)が参加する自治体間協働組織であり、民間企業や政治家、大学関係者、文化の専門家、芸術家等の都市政策への参画を促進するとともに、彼らが互いにネットワークを形成し相互に活用するためのプラットフォームを提供している。

活動資金は、参加主体からの資金あるいは 人材の供出によってまかなわれている。主な 資金源は税金および企業等からの寄付金で、 事務局職員の人件費、および基礎的な活動資 金に充てられている。事務局職員のうち数人 はバイエルン州経済省、市や郡、企業が雇用 して派遣しているものである。

自由でオ<u>ープンなプラットフォーム</u>

ニュルンベルグ広域圏の特徴は、地域政策に対する多主体の参加と協働を可能とする「オープンなプラットフォーム」としての機能に特化していることである。プラットフォームへの自治体の参加は任意で、州政府などによる強制もなく、参加自治体がメリットを感じなければ脱退することも可能で、逆に新たな自治体が加盟することもできる。

これに対してドイツの他の広域圏では、法 的計画の策定や政策実行など、より大規模な 政策的関与を担っている例もある。たとえば フランクフルト広域圏は法定計画の作成を 担っており、その決定は参加自治体に対して 効的拘束力を有している。しかしニュルンベ が広域圏は土地利用計画などの法的なプ ランニング作成業務は行っておらず、政策実 行部門も持たず、あくまでもゆるやかな主体 間ネットワーク形成を目指している。

活動目標の設定と達成評価

ニュルンベルグ広域圏では、その活動の一部に税金が投入されているため、活動目標を明確に設定し、定期的にステークホルダーに対して報告する責任を負っている。具体的には、主たる目標として以下の4つを設定している:

- ・ 国際的ブランド力の向上
- ・ ヨーロッパ内でのアピールの最適化
- · 各種政策の大都市圏レベルへの拡張
- ・連携と共同責任の強化

ただし、現時点ではこれらの達成に関する明確な評価システムは存在しない。この点については事務局としても課題として認識しているものの、組織規模が極めて小さい事もあり、現状では報告や評価等に時間を割くことが出来ない状況にある。その一方で、実利をとることを優先するという実践的気風が、柔軟で挑戦的なパイロットプロジェクトの推進力になっている側面もある。

組織運営の基本原則

運営に関しては、以下の基本原則がある。

- · 任意参加性:連邦政府や州政府などに強制されてやるわけではなく、あくまで自主性を重視する。
- · 公開性:オープンかつダイナミックな組織であることを追求する。
- · 平等性:すべての都市や農村が同じ発言 権を有している。
- ・ 相互補完性:相互に補完しあうことを前 提に、話し合いと合意を尊重する。
- ・ 民主的正統性:関連する複数の自治体の 市長・町長・行政官などが集まり、民主主 義のハブとして機能する。
- ・ 戦略性:政治家、学者、企業家、文化の 専門家、芸術家などによる運営委員会を構 成し、戦略的アドバイスを行う。
- · ネットワーク性:広域圏間で、ヨーロッパレベルのネットワーキングを図る。

運営体制

ニュルンベルグ広域圏は、おおきく 2 つの 運営組織から構成されている。

【政治的組織(カウンシル)】

市長・町長らによる「広域圏カウンシル」は、年に2回の会合を行う。数名の常勤職員からなる事務局はカウンシルの一部であるが、純粋な政治的組織であるカウンシルと、より実践的な活動を行うステアリング・コミティーをつなぐ役割をしている。事務局は、カウンシルとステアリング・コミティーの両方の会合を開催する実務を行っている。

【運営委員会(ステアリング・コミティー)】 政治家、学者、企業家、文化の専門家、芸 術家などがボランティアで参加して運営し ている「運営委員会」は、カウンシルによる 会合の直前に行われ、カウンシルに対して戦 略的助言を行う。運営委員会の下にはテーマ 別のフォーラムがあり、それぞれ「ビジネス とインフラ」「科学」「交通とプランニング」 「文化とスポーツ」「観光」と、全体にかか わる「マーケティングサービス」、の各フォ ーラムがある。フォーラム別の公式会合回数 は年数回と決して頻繁ではない。ただし各フ ォーラムは、カウンシルに対する助言以外に も、プロジェクト等の活動を行っており、そ のためのグループ会合は、より頻繁に行われ ている。

運営委員会の各フォーラムに参加している人々を全て合わせると500人程度になる(ほとんどが無償活動である)。各フォーラムには、トップが3人ずつおり、一人目は政治家、二人目は企業家など民間から、三人目は大都市圏内の大きな市の役人が着任するが、このうち、市から派遣された担当者が、実務を執り行っている。

民間セクターの参画の際の課題

ニュルンベルグは、ドイツ全国の広域圏組

織なかでも民間セクターの参画(Private Involvement)が特に盛んに行われている事例であるが、企業の参加モチベーションは多様である。一般的に、グローバル企業は、(多額の補助金を獲得した「メディカルバレー」のように)自ら直接利益を得ることができるプロジェクトには興味を持つが、組織としての「広域圏」を応援してくれる意識は低い。

一方、地元の同族系企業は地域への貢献意欲が高く、純粋な責任感などから資金等による支援をしてくれることが多い。従って、プロジェクトベースの枠組みにのらない組織運営経費等の捻出のためには、地元企業の参画を継続的に呼びかけて行く必要がある。

(4)地方自治体におけるナレッジ・シティ 政策推進の実態:コペンハーゲン市

技術の「ショーケース」としての都市

コペンハーゲン市の長期戦略の主要なテーマの一つは環境問題であり、2025年までにカーボンニュートラルを目指すという目標を設定している。これを実現するために、風力発電の推進、バイオマス、発電施設の効率化、自転車交通の推進、公共交通の強化など、様々な要素技術や政策を組み合わせて「ソリューション」化することが求められている。こうしたなか、産官学のコラボレーションを強化して、研究や都市開発などを促進している。

具体的には、コペンハーゲン市役所では 「都市は輸出商品になる」とのキャッチフレ ーズのもと、都市開発を最新技術の「実験場」 兼「ショーケース」ととらえて、挑戦的なプ ロジェクトを積極的に推進している。なかで も、近年需要が高まっている各種環境ソリュ ーションに着目しており、民間の技術コンサ ルタントに委託して、コペンハーゲンの先進 的な都市関連ソリューションに関する冊子 を作成している。冊子では、コペンハーゲン の都市再生等の事例が紹介されているのに 加えて、そこで実際に使われた技術(環境技 術など) が記されており、かつ冊子の最後 には、具体的なコンタクトリストが掲載され ている。このように都市レベルでソリューシ ョンを「セールス」し、外部の投資や需要を とりこもうとしている。

投資促進部局が促進するハイテククラスタ

コペンハーゲン市を中心とした地域(コペンハーゲン大都市圏)では、創薬・ICT などが高度に集積しており、当地の知識創造文化を牽引している。デンマーク政府およびコペンハーゲン市では、こうした知識集約的で高付加価値な産業にターゲットを絞って、高らなる企業誘致、海外からの直接投資の獲得によって、ハイテククラスターの強化を推進している。その中で中心的な役割を果たしているのが「コペンハーゲンキャパシティ

(Copenhagen Capacity)」である。コペンハーゲン大都市圏において、投資促進を担当する公的機関で、100%公的資金(税金)によって運営されており、外国資本に対する支援を無料で行っている。

具体的な支援メニューは以下の通りである:

- ・ 市場調査の代行
- 海外からの視察旅行の支援、
- ・ 立地選定の支援、
- 技術・産業情報の提供、
- ・ 支援的産業へのマッチング
- 国際イベントの実施

対象としている地域はコペンハーゲン市および19の周辺自治体をふくむ「大都市圏」であり、その運営費用は、地域(region)政府が負担している。

大学が主体的に取り組む地域経済政策

デンマーク工科大学(DTU)は地域経済政策に積極的に関わっており、そうした取り組みは大学の重要な社会的役割として認識されている。DTU は、以下の3つの主体を通して地域経済戦略に関わっており、かつそれらの間では人材・資金・ノウハウが高度に共有されている:

- · デンマーク工科大学本体(教育、研究、 技術移転を担当。)
- Scion-DTU (サイエンスパーク運営を担当。民間企業だが、大学の100%小会社である。)
- DTU-Symbion Innovation(投資を担当。 民間企業の形式をとっており、主に Scion-DTU内の会社に投資している。)

このような体制によって、研究機関と民間 セクターのブリッジが行われている。また、 その結果成立した民間企業との契約締結数 は、大学経営の評価目標の一つになっている。

Scion-DTU および DTU-Symbion Innovation は民間企業であり公的補助金は受け取らず 独立採算を求められているが、一方で大学の 下部組織であり社会的役割を担っていると いう二面性を内包している。特に Scion-DTU は、専ら社会的な事業であるクラスター戦略 やインキュベーションを担当する部門を抱 えている。即ち、営利部門である不動産事業 から収益をあげ、その収益によって非営利部 門の費用をまかなう形式が、基本的なビジネ スモデルとなっている。このため、営利部門 と非営利部門のバランスをとることが重要 であるが、非営利部門は一般的な民間事業と 異なり、単純な採算性によって成果を測定す ることができない点に課題がある。そこで、 非営利部門は、産学協同プロジェクトを何件 ファシリテートできたか、サイエンスパーク 内企業の成長度(入居企業が、外部の企業と 比較してどのくらい成長しているかを、基本 的に投資額ベースで評価する) などを評価 基準として定め、可能な限り厳格な事業評価 を行っている。

Scion-DTU において提供されている主なサービスは、以下の通りである:

- · 実験施設およびオフィス(スタートアップ用ふくむ) の提供
- ・ シェアサービス (会議室、受付、ワーク ショップ等) の提供
- コミュニティ活動(ネットワーキング、イベント等)の主催
- クラスターファシリテーション、起業サポートなどソフト支援の提供。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

山村 崇・<u>後藤 春彦</u>: 東京大都市圏における知識産業事業所の広域的移転流動パターンとその発生メカニズムに関する研究、日本建築学会計画系論文集、vol.79(703)、2014年、査読有

<u>後藤 春彦</u>: テリトリアルキャピタルとしてのフード、都市計画、304、vol.62(4)、pp.4-5、2013 年、招待論文

柳沼 優樹・<u>後藤 春彦</u>・山村 崇・山崎義人:東京大都市圏郊外部における小規模知識サービス企業の集積プロセス-経営者の立地選好と鎌倉・逗子臨海集積圏の地域性との関係・、日本建築学会計画系論文集、vol.78(688)、pp.1311-1320、2013年、査読有

Haruhiko GOTO: Challenges Facing Japanese City Planning、Asian Pacific Planning Review、vol.8(1)、pp.13-23、2012年、招待論文

[図書](計1件)

安藤 光義・フィリップ ロウ・<u>後藤 春彦</u> ほか:英国農村における新たな知の地平 -Centre for Rural Economy の軌跡 - 、農林 統計出版、391 ページ、2012 年

6.研究組織

(1)研究代表者

後藤 春彦(GOTO HARUHIKO) 早稲田大学・理工学術院・教授

研究者番号:70170462

(2)連携研究者

三宅 諭 (MIYAKE SATOSHI)

岩手大学・農学部・准教授

研究者番号:60308260

田口 太郎 (TAGUCHI TARO)

徳島大学・大学院ソシオ・アーツ・アンド・

サイエンス研究部・准教授

研究者番号:20367139

佐藤 宏亮(SATO HIROSUKE)

早稲田大学・理工学術院・助教

研究者番号:10449332