

【書評 2】

和田 清美 監修

首都大学東京 都市教養学部 都市政策コース 編集

『逆発想の都市政策』

(ぎょうせい、2011 年)

町 村 敬 志

一. 再び、「都市政策」の時代へ

一九七〇年代、都市政策はかつて、時代の先端を切り開く創造的で自由な知と実践の領域としてあった。そして現在、拡大するグローバリゼーション、伸張する市場経済、そして成熟・縮小という経済的制約の下で、公共性と公平性を備えた持続可能な生活空間としての都市をどのように構築し、また再構築していくことができるか。各国・地域ごとの課題に応じてその内容に違いはあるものの、都市政策は今日再び、しばしば注目を集める領域となっている。そこには、次のような共通の課題群がゆるやかに存在している。第一に、産業構造転換の下で、ローカルな経済的活力と人びとの生活基盤をいかに保持していくか。第二に、社会的排除や格差拡大という問題、広汎な住民に対する市民権付与という課題に対していかに取り組んでいくか。第三に、環境的制約、財政的制約が強まる都市において、持続可能な建造環境・社会空間をいかに実現し、かつその創造性をいかに保持していくことが可能か。とりわけ東日本大震災

と原発事故を経た日本都市にとって、これらの課題群がもつ重みは、それ以前とは比較にならないものとなりつつある。

本書は、首都大学東京の都市教養学部都市政策コースに所属する教員が共同で執筆を行った、「都市政策」に関する概説書である。二〇〇七年四月に開設された同コースは、法学、行政学、法と経済学、経済学、財政学、社会学などの社会諸科学の研究者からなる新しい教育の場としてある。そこでの教育経験や自治体職員への研修の経験などに基づきまとめられた本書は、文字通りテキストブック風の「作り」をもち、実務的な課題にこたえるための配慮が随所になされている。その意味で、入門者にも読みやすい内容だといえよう。

しかし、いざ手にとって実際に読みしてみると、本書は、なかなか歯ごたえのある作品だということがわかってくる。それは、表現が難しいからということではない。そうではなく、本書が取り組もうとしている問題の重さ、そしてそれぞれの立場から都市政策という課題に迫る

うとする執筆者たちの意気込みによる。そしてこの背景には、冒頭で述べた都市政策のマクロな課題との深いつながりが存在していることに気がつく。

二、「課題対応型」から「ビジョン実現型」へ

初めに本書の内容を簡単に紹介しておこう。「総論 二十一世紀都市政策の課題—課題対応型からビジョン実現型へ—」（和田清美）では、「都市」など諸概念の定義が紹介され、「都市成熟化」段階を迎えた現代における都市政策のあり方が述べられる。続く六つの章では、「ビジョン実現型」へと転換を迫られつつある都市政策を具体的に理解していくため、政策立案・形成の各段階を追いながら、それぞれの専門の立場から理論的基礎と実践的課題が提示されていく。

まず「第一章 政策法務の理論と実践」（奥真美）は、法学の視点から、近年の都市・地方自治体をめぐる政策法務実践の変容を概観する。その上で、とくに地方分権改革以降における地方自治体がその新しい役割を果たすために求められる、政策法務のマネジメントサイクルのあり方が、執行法務、立法法務、評価・争訟法務に分けて意欲的に紹介される。

「第二章 財源調達制度と手法」（金子憲）は、財政学の立場から、地方財政の全体像とそれらを分析するための基本的諸概念を説明し、さらに各種財源の現状と課題を紹介していく。この際、財政からみた地域間格差の構造が、全国レベ

ルおよび東京二十三区レベルについてそれぞれ具体的に示され、読者の理解を深めている。

「第三章 政策の決定と実施」（松井望）では、行政学の観点から、政策過程の各段階を特徴づける理論と実践が、「前提となる制約要因」、「決定の場と手続き」、そして「政策実施とその現場」の順に説明される。その上で、規制政策分野と給付政策分野における政策実施の特性と課題が、現場レベルでのディレンマ問題などへの言及と合わせて紹介される。

「第四章 都市政策の評価と再設計」（朝日ちさと）は、経済学や政策評価論の知見を踏まえながら、近年、都市の行政運営でも標準のツールとなった政策評価について、まず日本における制度形成の過程を紹介する。その上で、プログラム評価と業績測定、費用便益分析のプロセスと課題、そしてさらに現行の「政策評価」自体への評価などを含め、意欲的に新しい領域の全体像が語られる。

「第五章 政策と住民（市民）参加・協働、コミュニティ」（和田清美）は、社会学の立場によりながら、地方自治体による政治行政過程への住民（市民）の関わり方が、一九六〇年代以降、歴史的に変化・拡大してきた過程を概観する。この成果の上に、とりわけ現代における実践上の課題を、政策形成・政策実施・政策評価の段階ごとに整理し、またコミュニティ政策の新しい課題を提示していく。

そして第二部の最終章に当たる「第六

章 政策決定とインセンティブ」(白石賢)では、法政策と経済学の交差領域という新しい分野の知見を生かしながら、エビデンスに基づく制度設計・分析の基本的手法、そして現実の制度設計におけるインセンティブ付与の必要性が、わかりやすく説明される。同時に、インセンティブ制度設計の限界を指摘する筆者は、説明責任の重要性も強調する。

各章とも四十頁を超える分量であり、いずれもカバーしている領域は多岐にわたる。それでいて記述は簡潔でよく整理されており、その分各章には、理論から実践までに至る内容がぎっしり詰まっている。このため、見た目以上に各章は読み応えがある。また、教科書的なバランスのよさは一貫しているが、しかし同時に、それぞれの執筆者が、都市政策に対して抱く問題意識や理想が、かなりクリアな形で示されてもいる。

三. 都市政策の新しい課題群

以下、三点について、本書自体についての印象、また、本書が浮き彫りにする都市政策の課題について、筆者の感じた点をやや自由な立場から述べていくことにしよう。

第一に、先に述べたように本書は、都市政策の教科書として書かれているものの、しかし同時に、現段階における「都市政策」的知の総覧という性格を併せ持っている。一九六〇年代から七〇年代にかけ高度経済成長や急激な都市化により都

市問題が噴出した時代、たとえば『岩波講座 現代都市政策』(岩波書店)のような試みが提示され、都市政策は最初の体系化の時代を迎えた。その後、都市計画、経済・開発、福祉・医療、教育、環境といった個別の問題が、都市政策の具体的課題として取り組まれてきた。しかし反面で、それらは必ずしも「都市政策」という体系的な形をとるわけではなかった。これに対して、時代が大きく動き始めた二〇〇〇年代以降、日本のみならず諸外国で、広範な社会的課題が再び都市政策や都市的アジェンダの形成という形をとるケースが増えてきた。背景には、個別政策分野を超える新たな「都市政策」自体の形成をめざす、世界的な胎動があった。本書は、そのような問題意識を声高に述べているわけではない。しかし、新しい課題をそれぞれの立場で受け止めるなかで書かれた本書は、都市ガバナンス視点から示された「都市政策」論自体の在庫調べの試み—とりわけ実務に開かれた書物—としても、位置づけることができる。はたして今日、都市政策はどのような知の体系として構築されるべきなのか。この点の検討は、本書でも述べられているように、「ビジョン」の議論を抜きにしてはありえない。本書はこの点で、一つの出発点を私たちに提示している。

第二に、以上の点とも重なるが、本書は、法学、行政学、財政学、経済学、社会学などを基本としながら、それらの複合する交差的領域を専門とする研究者に

よって執筆されている。母体となったコースの人的構成に規定されているため社会諸科学に限定されてはいる。しかし、こうした広がりが確保されたことによって、参加やコミュニティ、財政やストリート・レベルの官僚制といった従来からの課題群と、政策評価、費用便益分析、インセンティブ付与といった新しい課題群が、同じ土俵の上で対比され、論じられるようになったことの意味は大きい。テキストブックということもあって、実際には、それら課題群相互の連関は必ずしも十分深められているわけではない。また、従来の課題群に力点をおく章とNPMなど新しい課題群に力点をおく章の間で、都市政策の「ビジョン」には微妙なズレが存在することも否定できない。しかし、こうした実務的書物において、両者が過不足ない形で論じられていることの意義は大きい。そうしたズレがもたらす緊張を新しい創造へと変換していくこと。現場との接点を大切にする本書が、そうした過程を具体的に推し進めていくための有効なツールとなることを期待したい。

第三に、本書はその表題に「逆発想」という言葉を掲げている。しかし総じて、この点についての直接の言及は各章の中で見られない。はしがきで述べられているように、「逆発想」の意味とは、現代都市の基調がかつての拡大・成長から縮小・成熟へと転換していることを踏まえ、新しい発想であることを示すための表現として、選択された用語だという。含蓄の

あるなかなか魅力的な表現だと言えよう。この「逆発想」という点を、いかに政策という形で肉付けしていけるか。この点は、今後の課題であろう。

四. おしまいに——懐の深い都市政策を可能にする基盤として

本書は、想定される主要な読者として、地方自治体職員を念頭においている。地方分権改革のもとで、地方自治体は、従来よりもいっそう責任ある主体として政策形成を進めることを求められるようになった。そこで政策形成・実施の実務にあたる職員たちも、財政的制約や制度的制約の下において専門性を一層磨くことを迫られる一方、より能力を高め責任を増した住民・市民と創造的な形で協働することを求められるようになっている。

しかし、同様な課題は、住民・市民の側にも存在する。責任ある主体としての自己涵養を進めることが期待される一方で、マネジメント志向を強める行政手法や自治体職員のあり方に必要な歯止めをかけることもまた、地域社会の担い手としては必要なことであろう。そのためにも、都市政策の最前線についての学習が欠かせない。たとえば、本書を「理論篇」とした上で、その内容を具体的な事例の形で補足し、またさらなる発展の形を提示する「実践篇」ないし「資料篇」のような仕事があると、実務や研修、教育の現場で有効だと感じたことを、最後に付け加えておこう。