

《2》EUにおける「補完性原理」を通して、新たな大都市制度を考える

1 はじめに

2007年1月に、指定都市市長会が「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」をまとめるなど、自治体側から大都市制度を提案する動きが活発になっている。大阪市や名古屋都市制度の検討を進めている。

なぜ今、大都市制度なのか。道州制は、これまでわが国行政の枠組みであった国・都道府県・市町村の三層構造を再考することである。政令市は現在、実質的には県と同等の権限を持つに至っているが、あくまでも特例扱いで、基本的には一般市町村と同じレベルに位置づけられてきた。そのため、県との二重行政で明らかかな非効率が生じている。また、横浜市のような大都市では、一般市町村とは異なった複雑な課題を抱えているがそれに十分対処できてい

ない。そこで、大都市に相応しい権限を持てる制度を目指して、権限配分の再検討を国に迫っている。つまり、大都市制度の提案は、道州制が検討され始めたのを機に現在抱えている問題を解消しようとするものである。

しかし、これら顕在化している問題は、単なる制度不備ではなく、都市自体が変化していることにもよる。つまり、県と大都市の権限配分を整理するだけでは、大都市特有の複雑なニーズに応えるしくみにはならない。では、都市が経験している「変化」とは具体的に何なのか、それに応えるガバナンスのかたちとはどんなものなのか。

欧州の地域や都市は、EUの統合深化にともない国という枠組みが揺らぎ、変化の波をまともに被っている。そして、新たなガバナンスのしくみを模索している。その拠りどころとなっているのが「補

完性原理」である。

「補完性原理」とは何か、どのように援用されてきたのかをたどりながら、横浜市の求める新しいガバナンスのかたちを探ってみよう。

2 都市統治からシティ・リージョンのガバナンスへ

都市は、近代工業化社会の下、飛躍的に成長した。そして、今日の都市は、グローバル化、知識情報社会への移行、経済成長から持続可能な発展へのシフトを背景に、規模拡大にとどまらない新たな変化を経験している。その結果、都市は、拡大解釈されて広義の都市の様相を強めてきた。今日の都市運営が相手にしなければならぬ広義の都市とは何か。規模だけではない「大」都市の意味を考えることから始めたい。

① ライフスタイルの都市化

都市という言葉は、長らく農村あるいは田舎の対として使われてきた。田園風景の中に周辺から人が多く集まり、建て込んだ市街地の場所が「都市」と認識されてきた。従来は住む場所が都市か農村かにより容易に二分できたが、今日わが国では都市とも農村ともつかない郊外に住んでいると感じている人が急速に増えている。都市と農村の二分法は成り立たなくなっている。

都市およびその周辺に住む人びとは、都市部の密集市街地や高層マンションに住もうが、郊外住宅地に住もうが、田園風景の中の一軒家に暮らそうが、誰もが都市的利便性を享受している。重病になれば高度医療を提供できる施設の整った病院のお世話になり、子どもが大きくなれば大流のコンサートや展覧会に足

執筆

岡部 明子

千葉大学大学院工学研究科准教授

を運んで質の高い文化に接することができる。田舎暮らしを楽しんでいる人も、都会でスーパードラッグ街を散策する。フランス人都市学者F・アッシュェが「メタポリス」現象(Ascher.F.1995,"Metapolis, ou l'avenir des villes")として指摘したように、都市化は物理的な市街地の集積の次元を超えてメタ次元で進行している。人びとのライフスタイルは一樣に都市化している。

都市は、もはや自治体のテリトリー(領土)に住む都市民のニーズを満たしていればよいのではなく、都市的利便性を求めてやってくる周辺自治体に居住している人々たちをも対象とした運営を求められる。さらには、一定程度以上の大規模都市しか提供できない利便性を享受したいというニーズは、全国どこに住んでいる人でもさほど変わりはない。このように、メタ次元にまで拡大した都市を運営していくためには、広義の都市と地域が表裏一体のシテイ・リジョンを基本単位として運営していくことが求められる。他方、中核都市が百万人に達しない地域でも、複数の中核都市を抱えるシテイ・リジョン単位で同規模の集積があれば、大都市と同等の運

営が求められることになる。

② 都市の競争力とは

グローバル化が都市や地域の運営のあり方を大きく変えつつある。従来は、国という枠の中で都市や地域を運営できていればよかった。しかし、グローバル化の進行で他国の都市が競争相手となって急浮上し、自都市の経済社会を脅かす事態に見舞われるようになった。

他方、脱工業化し知識情報社会に移行し、都市の競争力を決める基準が変わってきている。工業化社会では、人口と産業の集積規模により都市はランク付け可能だった。都市の競争力を高めるためには、高い利益を上げ多くの雇用を創出する産業を誘致することだった。都市はそのための基盤整備を競い合ってきた。しかし今日の都市間競争は、産業の誘致合戦を脱し、総合的なイメージを重視するようになった。対外的に自都市がどのように評価されているのかを常に把握し、マーケティング型の都市運営を迫られている。

欧州の都市や地域では、統合が深化する反面、国境で守られている感覚を失い、グローバル化の縮図である欧州化の

都市を測る指標

欧州都市・世界都市ランキング

欧州順位	ビジネス最適立地都市	既進出都市	今後進出予定の都市	就労環境QOL
1	ロンドン	パリ	ワルシャワ	バルセロナ
2	パリ	ロンドン	モスクワ	チューリッヒ
3	フランクフルト	バルセロナ	ブダペスト	マドリッド
4	バルセロナ	マドリッド	ブラハ	パリ
5	ブリュッセル	ミラノ	ブカレスト	ストックホルム
6	アムステルダム	ブリュッセル	ロンドン	ミュンヘン
7	マドリッド	フランクフルト	アテネ	ロンドン
8	ベルリン	ブラハ	マドリッド	ローマ
9	ミュンヘン	モスクワ	ブリュッセル	ジュノバ
10	チューリッヒ	アムステルダム	リスボン	リスボン

Mercer Human Resource Consulting
Cushman & Wakefield: "European Cities Monitor 2006"より作成

① 欧州都市ランキング

国際的な不動産投資系コンサルタント、カッシュマン・ウェイクフィールドは毎年、500社を超える欧州企業の経営者にインタビュー形式のアンケート調査を行い、収集したデータを基に「欧州都市モニター」を発表している。

総合評価を示す「ビジネス最適立地都市」の上位には、ロンドン、パリ、フランクフルト、バルセロナ、ブリュッセル、アムステルダムの順に並んでいる。他方、将来性を示す「今後5年以内に進出予定の都市」には、ワルシャワ、モスクワ、ブダペスト、ブラハ、ブカレストなど東側の都市が上位を占めている。

同モニター調査からは、製造業に比べて専門性の高い企業のほうが、市民の生活の質など都市の総合的なイメージを重視している傾向が読み取れる。

世界的に知られるマーサーの世界生活環境都市ランキングでは、スイス・ドイツなどハード面での整備が行き届いて生活利便性の高い都市が高順位なのに対して、アンケート調査ベースのランキングでは将来性に加えて都市的な楽しさや魅力が評価されたためかスペイン・イタリアの都市が混じっている。

② 国際コンベンションの開催件数

国際コンベンションの都市別開催件数を比較すると、上位10都市中8都市がヨーロッパの都市で圧倒的な強さを示している。アジアでは、ここ数年で開催件数急増のシンガポールが3位に入っている。

横浜市は、日本国内では3位。政令市の中でも大阪市を上回り、国際的知名度の高い京都に次いで2位と健闘している。しかし、日本国内における開催件数の合計である166件は、都市単独で5位のジュネーブをも下回る。

都市別国際コンベンションの開催件数
(2006年)

順位	都市名	件数
1	パリ	363
2	ウィーン	316
3	シンガポール	298
4	ブリュッセル	179
5	ジュネーブ	169
6	ヘルシンキ	140
7	バルセロナ	139
8	ロンドン	118
9	アムステルダム	117
10	ニューヨーク	93
24	東京	58
	京都	19
	横浜	16
	大阪	9
	福岡	9
	神戸	8
	名古屋	5
	金沢	4
	奈良	4
	その他	29
	(国内合計)	(166)

国際観光振興機構
『コンベンション統計2006年』より作成

波が押し寄せている。都市の競争力を示すランキングが複数発表され、国境を越えて同時に投資マネーが動くため、欧州における大都市の位置に敏感になって久しい。全世界の都市ランキングではマースラーが最も知られている。欧州都市はこうした基本的なランキングに加えて、グローバル不動産系民間コンサルが公表する都市競争力ランキングに注目している。都市基礎データおよび不動産市場に関するリサーチをベースに、企業のエグゼクティブにインタビュー形式でアンケートを行って投資対象としての都市の好感度を発表するものである。

また、グローバル化する知識情報化社会において、質の高い国際会議を多く開催していることが都市競争力を評価する有用な基準となってきた。 (57頁「都市を測る指標」参照)

③ グローバル・シティ・リジョン

アルゼンチンの社会学者 S・サツセンは『グローバルシティ』を著し、情報技術の発達で、情報が瞬時に地球を駆け巡るようになり、一都市における金融の動きが世界中に影響を及ぼす現実を指摘し

た。都市は、もはやひとつの国の中のひとつの地域で人と物が集積し交流する場所ではなくなった。大都市と大都市がグローバルに直接結び付いて世界を動かす時代に移行して、都市を運営することは、場合によっては一国を超える地球規模の次元を相手にすることを意味する。

ニューヨーク、ロンドン、東京、フランクフルトのグローバルシティが情報化の波に乗って躍進する中、IT産業で急成長したシリコンバレーや中国の珠江デルタなど、複数都市を核にした地域としてグローバルに存在感を示す地域との競争が指摘され、グローバルシティを拡大解釈してシティ・リジョンをグローバルな競争単位とする考え方が登場した (A.J.スコット編、2004『グローバル・シティ・リジョンズ』)。欧州でも、アムステルダムは都市単位では人口50万程度の規模ではないが、デン・ハーグ、ロッテルダム、ユトレヒトを加えてランドスタットというシティ・リジョンとしてみれば、欧州レベル以上の影響力を発揮している。

メタ次元で都市化が進行する一方、グローバルな単位としてもシティ・リジョンが

浮上する今日、狭義の都市統治はもはや現実にはなく、都市運営はシティ・リジョンを運営することと同義になりつつある。

④ 持続可能性の指標

環境的制約などから成長を至上目標にした経済運営の楽観論はすっかり色あせてしまった。かわって1992年地球サミット以降、持続可能な発展が地球規模の合意となった。成長を目標とした都市発展は、人口規模が拡大し、市街地が広がって次々と建物が増えていくことで容易に評価できた。しかし、都市や地域の持続可能性を評価するのはむずかしい。先進国では持続可能性を評価する指標開発が複数試みられてきた。

欧州では、ローカルアジェンダ21を契機にオールボー憲章(1994)に賛同した自治体ネットワークを母体として、欧州サステイナブルシティ指標 ECI (表1) が考案された。加熱する都市間の経済競争に都市自治体まで巻き込まれている現実を危惧し、政策の公共性を守る意図で開発された指標である。同種の既存指標を収集して多角的に検討を加え、最終的に10指標に集約している。その第1の指

標として、自治体に対する市民の満足度をあげている。しかし、この指標をどのように活用したらよいかあまり明確ではないため、労力のかかるデータ収集に自治体もそれほど協力的ではなく、定着しているとはいえない。

わが国でも、日経が2007年にサステイナブルシティ指標(59頁参照)を考案して自治体ランキングを発表した。持続可能性は環境・経済・社会のバランスが重要であるという観点から、環境・

表1 欧州サステイナブルシティ指標 ECI

指標	指標名	測定項目
1	市民満足度	全般的な市民の満足度、特定項目
2	気候変動対策	CO2換算排出量(総量および変化量)
3	モビリティ	1人当たり日トリップ数、平均移動距離
4	公共利便性	公共オープンエリア、公共サービスへのアクセス(300m圏内居住者数)
5	大気汚染	汚染の程度、管理計画の実効性
6	子どもの通学	家庭から学校までの子どもの交通手段
7	持続可能なマネジメント	環境社会マネジメント規格を採用する公的機関・民間企業の割合
8	騒音	騒音公害の程度、管理計画の実効性
9	持続可能な土地利用	人工的土地利用の割合、人口密度、サステイナブルな土地利用転換の是非、土壌浄化、保全地域の割合
10	グリーン購入	グリーン購入の割合、取り扱い店の割合

Ambiente Italia (2003) European Common Indicators より作成

経済財政・暮らしで計71種のデータを収集し、これをもとに偏差値を算出している。これを見ても、都市整備の目標をどのように立てれば持続可能性を高められるのか単純には浮かび上がってこない。競争力を強化すれば、誰もが安心して暮らせる都市となり持続可能性が高まるわけではない。そうすると、行政主導の都市運営が必ずしも効率的とはいえない。

⑤ 都市運営主体の多様化

誰もが将来への不安を抱かずに安心して暮らせる都市を実現するには、幅広い市民が都市運営に参加していることが不可欠である。特に、現在様々な不安を抱え暮らしに失望している市民が主体的に都市運営に参加できるかどうかにかかっている。それには、市民団体やNPOの行政の限界を超えた活動が、都市運営に組み込まれなければならない。

他方、民間の経済活動がグローバル経済に否応なしに組み込まれている今、都市のイメージを重視するようになった企業市民の動きが都市運営に決定的な影響を与えている。行政主導で自らのテリトリーを統治するガバメントから、市民活動の主体であるN

日経サステイナブルシティ指標

日本経済新聞社が2007年10月に全国782市と東京23区に調査票を送付、回答を得た460市21区の結果を集計し、「全国都市のサステイナブル度調査」として発表した。「環境保全度」「社会安定度」「経済豊かさ度」の3つの側面について計71項目を個々の都市ごとに測定・評価した上で、総合評価を出している。

環境保全度算出に用いられた48項目には、行政の体制づくりやマネジメント、地球温暖化対策、廃棄物対策など政策の取り組みだけでなく、大気や水質の水準や自動車保有率なども入っている。

社会安定度については、少子化・高齢化に関する指標、住宅事情や生活利便性に加えて、雇用・福祉・医療分野、文化スポーツ施設の整備度、犯罪・交通事故件数の多岐にわたる19項目を調べている。

経済豊かさ度は、財政力指数、起債制限比率、実質公債比率、住民一人当たりの所得額の4項目により出している。

総合評価では、3つの側面とも上位にランクインした東京都の三鷹市と武蔵野市が1、2位を占める結果となった。政令市は460市中（23区を含まず）、上位半分には入っている程度で、規模との相関関係は明確ではない。横浜市は、全国460市中27位、政令市17市中3位。

本調査によると、3つの側面のうち最も規模との相関がはっきりしているのは、環境保全度。政令市の過半が全国20位以内に入り、横浜市は其中でトップ、全国で2位。しかし、社会安定度と経済豊かさ度では、政令市平均は全国平均以下。その中でも、横浜市は順位の高いほうではない。社会安定度については、認可保育所がニーズに追いつかず、大都市特有の問題である犯罪の多さが響いて評価が低くなった。また、経済豊かさ度では、一人当たりの課税所得額は全国9位と高いものの、地下鉄整備などにより実質公債比率が高くなっていることが順位を押し下げた。

全国都市のサステイナブル度調査(日本経済新聞社)による政令市17市のサステイナブル度

	総合			環境保全度			社会安定度			経済豊かさ度		
	市名	偏差値	順位	市名	偏差値	順位	市名	偏差値	順位	市名	偏差値	順位
全体順位 トップ3位	三鷹市(東京)	61.2	1	三鷹市(東京)	67.1	1	高山市(岐阜)	55.5	1	武蔵野市(東京)	74.1	1
	武蔵野市(東京)	60.9	2	横浜市(神奈川)	63.7	2	輪島市(石川)	55.4	2	刈谷市(愛知)	73.3	2
	戸田市(埼玉)	60.2	3	仙台市(宮城)	63.1	3	富山市(富山)	55.1	3	戸田市(埼玉)	69.9	3
政令市 17市	仙台市(宮城)	55.3	21	横浜市(神奈川)	63.7	2	新潟市(新潟)	51.8	66	さいたま市(埼玉)	57.9	55
	堺市(大阪)	55.2	23	仙台市(宮城)	63.1	3	仙台市(宮城)	51.4	91	浜松市(静岡)	52.2	133
	横浜市(神奈川)	55.0	27	京都市(京都)	62.8	4	浜松市(静岡)	49.9	166	川崎市(神奈川)	51.9	142
	北九州市(福岡)	55.0	27	大阪市(大阪)	61.5	7	福岡市(福岡)	48.6	235	北九州市(福岡)	51.9	142
	川崎市(神奈川)	54.8	33	北九州市(福岡)	61.2	8	千葉市(千葉)	48.5	241	堺市(大阪)	51.8	146
	京都市(京都)	54.4	44	堺市(大阪)	60.4	10	堺市(大阪)	48.3	254	静岡市(静岡)	51.2	163
	浜松市(静岡)	53.8	56	札幌市(北海道)	60.3	12	名古屋市(愛知)	48.0	275	新潟市(新潟)	49.9	200
	名古屋市(愛知)	53.6	65	名古屋市(愛知)	59.8	14	川崎市(神奈川)	47.8	284	札幌市(北海道)	47.0	261
	大阪市(大阪)	53.2	76	川崎市(神奈川)	59.7	15	広島市(広島)	47.7	291	京都市(京都)	46.9	267
	さいたま市(埼玉)	53.1	82	神戸市(兵庫)	58.7	21	さいたま市(埼玉)	47.4	308	横浜市(神奈川)	46.8	271
	札幌市(北海道)	53.0	87	広島市(広島)	58.2	27	神戸市(兵庫)	47.0	321	名古屋市(愛知)	46.8	271
	新潟市(新潟)	52.5	105	千葉市(千葉)	57.7	35	静岡市(静岡)	46.8	331	大阪市(大阪)	46.7	276
	広島市(広島)	52.4	109	福岡市(福岡)	56.8	47	北九州市(福岡)	45.8	371	広島市(広島)	45.4	322
	千葉市(千葉)	52.3	112	浜松市(静岡)	56.6	51	横浜市(神奈川)	45.6	375	千葉市(千葉)	45.1	324
	静岡市(静岡)	51.7	131	静岡市(静岡)	54.4	97	京都市(京都)	45.1	382	仙台市(宮城)	43.7	353
	福岡市(福岡)	50.9	159	新潟市(新潟)	54.2	101	札幌市(北海道)	44.4	398	福岡市(福岡)	41.2	407
	神戸市(兵庫)	50.0	203	さいたま市(埼玉)	53.6	114	大阪市(大阪)	43.1	415	神戸市(兵庫)	35.4	451

『日経グローバル』n90「特集:全国都市のサステイナブル度調査」10-31頁、
n91「全国都市サステイナブル度調査 規模別ランキング」28-45頁 より作成

POや経済活動の主体である企業市民と行政が協働して広義の都市であるシティ・リージョンを運営していくガバナンスへ地殻変動が動き出している。

今日模索されている大都市制度とは、規模の大きな都市に相応しい新たな制度の域にとどまらず、「大」にはさらに2つの意味がある。第1は、テリトリーに収まらずライフスタイルの次元にまで都市化が浸透しシティ・リージョンにまで守備範囲を拡大した点と。第2はそれを運営する舵取り役が行政単独では立ち行かなくなり、新たな公を担い始めた市民団体、都市のイメージを重視するようになった民間企業にまで、担い手が拡大したことを含意している。

3 補完性原理と「中位」「中抜き」

① 補完性原理の理念とは

欧州では、欧州統合が政策に及ぶようになり、国を頂点としたピラミッド型の統治機構が骨抜きにされてきた。他方、国内の地方分権のしくみは加盟各国によって異なる。そうした加盟国を束ねるEUは、ピラミッド型とは異なるガバナンスのかたちを余儀な

くされてきた。その際、抛りどころとしてきたのが補完性原理である。

補完性原理を共通の了解として、EU統合深化にともなうガバナンス再構築をすすめていくうちに、欧州では今、国民国家が相対的に地盤沈下する反面、地域・地方自治体が相対的に浮上してきている。中でも強い都市を核としたシティ・リージョンが欧州レベルでの存在感を増している。なぜ、補完性原理を立てると、国と個人の中間に位置する地域や地方の立場が強まるのだろうか。

日本で補完性原理は一般的に「個人にできることは個人が行い、個人では不可能あるいは非効率なことは、家族・地域社会で行い、家族・地域社会でもできないことは市町村が、それでもむずかしいことは県が行い、県でも手に負えないことは国が行う」という、小さな単位を優先させる原理「住民に身近なところからの階層秩序原理」と理解されている。そうであるなら、中位の地域や地方以上に、最小単位であり最下位である個人が優先されるはずである。

② 「中位」の再評価

しかし、補完性原理のルー

ツを遡ると、カトリック社会教説に行き着き、その精神は個人の尊重ではなく行き過ぎた個人主義の弊害を低減する発想であったことがわかる。そこでいう補完性原理を示したものとよく参照されるのが、ローマ教皇ピオ11世の1931年回勅である。カトリック社会秩序の基盤として「より小さな下位の共同体が自らなし得、良き結果をもたらしうるものを、より大きな上位の共同体に要求することは、正義に反する」という思想を示している。文字通りに解釈すれば「小さな単位、下位」の尊重そのものであるが、

時代背景を考慮すると個人の尊重と直結するものではない。補完性原理の背景には、近代国民国家が個人主義に立脚し、個人にできないことをすべて国まかせにし、中間の人的互助団体に役割を与えなかったことよって現代の社会問題が深刻化したとの認識がある。カトリック社会教説による補完性原理には、最小単位の個人と上位の中間に位置する顔見知りの人的互助機能を果たす教区のようなコミュニティや自治体の主体的な行動を尊重する意味合いがある。欧州では、前近代的な互助に支えられた都市共同体の長

い伝統の延長で、強い都市を核としたシティ・リージョンが新しいガバナンスの構図の中で、重要な担い手として浮上してきている。

③ EU・国・都市の三角関係

欧州ガバナンスの原理として補完性を明文化したのは、1993年に発効したマーストリヒト条約であった。同条約第3条bには、「共同体が排他的権限を持たない分野においては、補完性の原理に基づき、提案された行動の目的が加盟国によって、十分な成果が得られず、共同体が行動したほうが規模と効果のためによりよく達成される場合に限り、共同体は行動する」とある。当時、1999年通貨統合に向けてEU政策が強化されるに当たり、加盟各国が主権を侵されないために補完性原理を盾に用いたのだった。この条文自体は、EUと各国の二政府間関係を規定する域を出ないが、当然、国より下位の地域や地方の主張する補完性原理を後押しすることになる。EUと国、国と地域・地方という二段構えの補完性原理によって、地域・地方は権限を強化した。そして、地域や地方は、国をバイパスしてEUと結び付くことによ

って、国を牽制するガバナンスの構図に可能性を見出した。他方、EUも、加盟国のパワーバランスとは一線を画して独自政策の実効性を上げるために、地域や地方と協働する作戦に出た。

その後、欧州憲法条約が加盟各国で批准されず座礁するなど紆余曲折はあったものの、EU—国—地域—地方が三角形をなすガバナンスの構図において、地域・地方とEUのパイプは徐々に太くなってきている。2007年末EU加盟27か国の首脳らは、リスボンに集い、マーストリヒト条約を一步先に進める修正条約（リスボン条約）に調印した。現在各国で批准するプロセスに入っている。リスボン条約は、旧第三条bの「加盟各国によって」の後ろに「中央レベルでも地域と地方のレベルでも」の語句を挿入した。つまり、補完性原理の及ぶ範囲として、加盟国と同列に地域・地方を盛り込んだ。さらに、補完性原理に抵触する政策がEUレベルで行われようとした場合に各国議会が意義を唱えられるしくみを導入した。地域を代表するEU諮問機関である地域委員会

④「中抜き」の結び付き

補完性原理のおかげで、欧州では、EU・国・地域地方が対等に協働してガバナンスを進めていくかたちではできなかった。地域や地方は単独では小さくて弱い。多様な地域の意見をバランスよく反映してEUレベルで政策影響力を持つように、欧州の地域や地方は盛んに水平連携を進めている。加入自治体が10万に達する自治体評議会CEMR（1951年創設）から欧州統合に呼応して戦略的に欧州レベルで働きかけてきたユーロシティ、共通の地場産業を持つ都市、地中海沿岸、バルト海沿岸など地理的特徴を共通に持つ自治体のネットワークなど、水平連携のネットワークもまた多様である。これらの水平連携は、EU域内の都市に限定されず、次期加盟国の地域地方や加盟の是非が論争になっているトルコの自治体も入っている場合が少なくない。個々は小さくても連携することで、国ばかりでなくEUを超える広がりを持ち、国やEUにはできないことにも挑んできた。実際、こうした水平連携のネットワークがEUの東方拡大への下地を準備した側面があった。

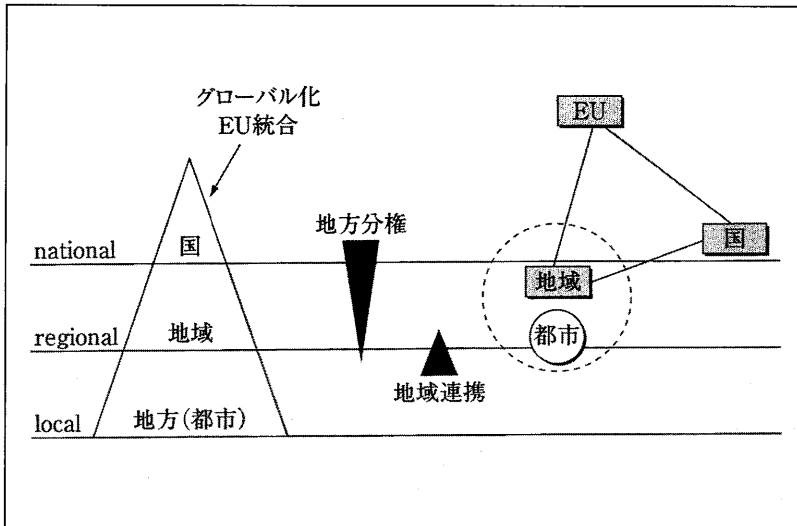
欧州では、補完性の原理は、

「下位、最小単位」つまり究極的には個人を優先させるというよりはむしろ、「中位、中間の単位」の役割を再評価することで、個人主義の徹底と国民国家に二極化した近代社会の欠陥を補う原理として現実には作用しているように思われる。また、単に二者の関係に還元せず、上位と下位のセットが幾重にも積層した構図の中で、直上あるいは直下を跳び越した「中抜きの結

び付き」を生み出している。市民と行政の関係においては「中位」の共同体の役割を再認識させ、政府間関係では国を「中抜き」にして地域とEUが接近するダイナミズムを生むなどの局面で、補完性原理が真価を発揮している。

⑤わが国大都市と2つの「中」わが国でも分権型社会に向けて、補完性原理がしばしば持ち出される。しかし、最下

図1 ピラミッド型統治からネットワーク・ガバナンスへ



位の「個人にできること」が強調されすぎる傾向があり、自己責任・自己決定の守備範囲拡大を正当化することに補完性原理が安易に利用されかねない。

また、国・県・市町村の政府関係では、現在の権限配分を基準に再配分を検討しているが、例えば下位の市町村が現在上位の県に帰属する権限を主張するには、個々の分野に則して具体的にその正当な理由を説明しなければならぬ。しかし、補完性原理を共通の了解とするなら、これはおかしい。都市運営の権限は本来すべて基礎自治体に帰属している。現在それが上位の県にあるとするなら、それは市町村が上位に委譲した状態であり、それを取り戻すことになる。奪われた権限を取り戻すという認識があつてはじめて、補完性原理が下位の味方になってくれる。

れず、国よりも広範囲に及ぶ水平連携の自治体ネットワークを張り巡らして国を包囲していく——そうすれば、アジアに国を超えるEUのような政体がなくとも、中抜きの結果が実質的に生まれる。やがて、国境を越えた自治体ネットワークがアジア版EUの先鞭となるかもしれない。

4 ネットワーク・ガバナンスの中の横浜大都市

① ネットワーク・ガバナンス時代の都市の役割

欧州ガバナンスの新しいかたちとして、中村健吾は「多次元的ネットワーク・ガバナンスのシステム」を展望している。EUというスプランシヨナルな次元、各国のナシヨナルな次元、州政府や地方自治体などのサブナシヨナルな次元、企業やNGOといった「市民社会」の次元が公式・非公式にネットワークをとおして絡まりあうかたちである。地方自治制度には、多様な主体がネットワークするようなガバナンスのジャングルの只中であつて、補完性原理を共通の了解に実効性のあるガバナンスのルールを構築することが期待されている。わが国においても、都市や

地域をめぐる変化に呼応しようとするれば、行政主導の統治からネットワーク・ガバナンスへの移行は必然である。規模を問わず基礎自治体は、知識情報社会における持続可能性を高めようとして、民間（企業・市民団体・NPOなど）の多様な主体と協働してガバナンスに当たらねばならない。そのためには、補完性原理に則った包括的な権限を有して、総合的に自治体を運営していくことになる。

加えて、一定程度の規模を持つ大都市では、国を中抜きにしてグローバルな都市戦略を持たずに競争力を維持できなくなっている。わが国では、少なくとも大阪・名古屋・横浜はこれに相当する。大都市制度は包括的権限の最大化を求めようとする、連邦制における州に相当する都市州に行き着く。しかし、州と都市ではネットワーク・ガバナンスにおける役割が本質的に異なる。ガバナンス再編が進む欧州でも、州（あるいは州と同レベルの地域）は、テリトリーベースの政体で、政治的基盤を農村部にかなり依存している。州は、国内における権限の最大化に強い関心があり、連邦制を標榜している。これに対して、都市とその後

背地の発展形であるシティ・リージョンのほうは、テリトリーを限定せず、地方自治制度上の守備領域や権限にもさほどとられず、複数国にまたがる民間企業の経済活動との協働で、国境を軽々と越えて戦略的にネットワークを形成して発言力を増している。

大都市は、リーダーシップを発揮し基礎自治体と実質的な水平連携を進め、ときには国境を越えて大都市が水平連携することで、国の枠を超えて国の政策を先取りする勢いである。

② 横浜市にふさわしい大都市制度とは

横浜市の人口は現在360万人を超える。人口規模的には、全国で東京に次いで2位、市町村としては大阪・名古屋を退けて第1位である。欧州でいえば、デンマークなどの小国に匹敵する人口規模を誇っている。大阪・名古屋と異なり、横浜は東京圏に組み込まれている。とはいえ、東京のベッドタウンに甘んじているわけではない。昼間就業者は143万人で、大阪には及ばないものの名古屋を上回っている。

横浜市では、多様な自発的市民活動が見られる半面、市

側も都市内分権の仕組みを検討している。補完性原理により国と個人の「中位」が再評価されている点を先述したが、横浜市には「中位」にあたる互助的な共同体が大都市の割に残っており、NPO活動が盛んで、市民自治の熟度が高い。

横浜市は、港町の伝統から移民労働者にも開かれた都市である一方、多様な教育機会を備えているなど海外進出する外資系企業に働く家族にとっても住みやすい環境がある。横浜市は、シティネットに積極的に参加しアジア都市との実質的な連携を強めている。国を「中抜き」にして国外の都市と直接結び付けているネットワーク力を生かせ

ば、一都市でありながら国を超える次元で都市運営が叶う。補完性原理が「中位」「中抜き」で真価を発揮するとするならば、横浜市は補完性原理を戦略的に活用する潜在力を備えているといえる。

さらに、横浜市は、大阪・名古屋とは明らかに違った固有の条件を備えている。それは、巨大都市圏東京の一部に組み込まれていることである。このことは、横浜と東京の二重のシティ・リージョンを運営していく難しい課題を突きつけている半面、グローバル次元のネットワークに直結するパイプを持っていることになり、グローバル化に呼応して都市を運営するには強みになっている。

横浜市内就労者の三分の一に相当する約45万人が横浜に住み東京で働いている。このことは、規模に比して生活都市としての重みが大いことを示している。大都市の多くが、グローバルな競争力強化と表裏一体で進む都市内の格差拡大に苦慮する中、横浜市は、経済競争力は巨大東京圏で担保し、生活都市としての魅力を独自の競争力と位置づけることで格差拡大をつなぎとめ誰もが安心して暮らせる大都市を維持していく潜在力を持っている。

5—おわりに

横浜市には、規模を問わず今日の基礎自治体が「補完性

原理」に則って持つべき包括的な権限を基盤として、大都市の規模のメリットと州とは異なるフットワークの軽さを生かして、ときには国を「中抜き」にした大都市運営が求められる。さらに、生活の質が都市競争力として重視される傾向になるなか、広域のシティ・リージョンを孕んでいる生活大都市の特性を生かして、豊富な「中位」の市民団体や伝統的自治会・町内会と協働し、他の大都市とは異なった独自の持続可能なシティ・リージョン運営が可能と思われる。

参考文献など

- 岡部明子(2005)「サステイナブルシティとEU環境ガバナンス—補完性原理に支えられた多様な主体のアクター化—現代の理論」56-69頁
- 岡部明子(2007)「EU・国・地域の三角形による欧州ガバナンス—多元的に「補完性の原理」を適用することのダイナミズム—」『公共研究』42、110-134頁
- 佐無田光(2005)「サステイナブルシティの地域指標」中村剛治郎編『地域の力を日本の活力に』(社)全国信用金庫協会269頁
- 『日経グローバル』58「特集・全国都市のサステイナブル度調査」10-31頁
- 『日経グローバル』52「全国都市サステイナブル度調査 規模別ランキング」28-45頁