

## 第2章

### 「リスケーリング論」の射程と都市圏政策

齊藤 麻人

#### 要約：

本稿は東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）における都市政策や自治体間の広域連携の試みをニール=ブレナーらの提唱する「国家のリスケーリング論」を通して考察する。東京圏をめぐっては1990年代半ば以降の「世界都市」としての東京の地位低下と歩調を合わせるように「再生」をうたういくつもの政策やプロジェクトが展開されてきた。これらは主に東京の都心部に特定の経済機能を集中させ、そのために最適の居住環境や消費環境を整備することを目標としてきた。その一方で東京は拡張を続け、自治体の境を越えた経済圏としての一体性を増してきている。このような都市圏をめぐり最近の政策動向を理解するうえで「リスケーリング論」は有益な示唆を与えてくれる。

キーワード：東京圏、世界都市、リスケーリング、都市機能の分散と集中

#### はじめに

西欧や北米の先進工業諸国において経済危機が表面化したのは1970年代後半のことであった。中東での石油危機と新興工業国の追い上げによる貿易収支の悪化やそれに続く財政危機によって、戦後長く続いた好況と安定の時代は終わり、大量失業とコミュニティの荒廃がもたらされた。それまでの福祉国家政策が見直され、新自由主義の経済思想に拠った金融や高度情報サービス業による国際競争重視の政策が主流になった。国土政策の分野では大都市集中を抑制し地域間格差の解消を目指す政策（例えばイギリスにおける政府機関の地方への移転やロンドン中心部でのオフィスの開発規制）が転換期を迎えた。また都市開発の分野では産業構造の転換などによって生じたインナーシティの再開発が注目され、オフィスを中心とする巨大プロジェクトや都心居住が進んだ。地域経済政策に変化が起こったのは明らかだった。このような一連の政治的・経済的・空間的な展開を最も包括的かつ統合的に説明しようとしているのが、ニール=ブレナーらの提唱する一連の「国家のリスケーリング」の議論である。本稿ではその議論の一端を紹介し、近年の大都市圏政策や自治体連携をめぐる議論との関連

について東京圏を例に考えてみたい。

東京圏をめぐるのは1990年代半ば以降の「世界都市」としての東京の地位低下と歩調を合わせるように「再生」をうたういくつもの政策やプロジェクトが展開されてきた。これらは主に東京の都心部に特定の経済機能を集中させ、そのために最適の居住環境や消費環境を整備することを目標としてきた。その一方で東京は拡張を続け、自治体の境を越えた経済圏としての一体性を増してきている。地方分権の一環として市町村合併や道州制など、既存の自治体の再編への動きも進んでいる。このような都市圏をめぐる最近の政策動向を理解するうえで「リスケーリング論」は有益な示唆を与えてくれる。

## 第1節 「国家のリスケーリング」とは

「国家のリスケーリング」とはこの10年から15年ほど批判的地理学や一部の都市地域研究者の間で世界的な隆盛を極めている議論である。管見では、1999年に*Urban Studies*に掲載され同年の最優秀論文に選出されたニール=ブレナーの“*Globalisation as Reteritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union*”

(Brenner [1999])が現在使われているような意味で「リスケーリング」を用いた最初であると思われる<sup>1</sup>。その後、欧州ばかりでなく北米やアジアでも同概念を用いた研究が展開されてから既に10年以上がたち、様々な地域で国家のリスケーリングが進行していることが発表されている。その後、欧州ばかりでなく北米やアジアでも同概念を用いた研究が展開されはじめてから既に10年以上がたち、様々な地域で国家のリスケーリングが進行していることが発表されている<sup>2</sup>。そのため、ブレナー氏の言葉を借りるならば、今では研究は既に「2巡目」に入ったと言われている(Brenner [2009a: 95])。日本では地域社会学会年報で特集号が組まれブレナー氏の論文が翻訳されたり(Brenner[2009a; 2009b])、政治地理学者の山崎氏の著作で扱われたりしているが(山崎[2013])、研究はまだ緒に就いたばかりである。

リスケーリング論の全貌については前述のブレナー氏の翻訳などを参照していただいたほうが適切かもしれないが、氏の議論は、ルフェーブルによる「空間の社会的生産」論、レギュラシオン学派による資本主義の「調整様式」論、ネオマルクス主義の国家論、経済地理学の「グローバル化」論などを継承・統合したものであるとされている。なお「スケール」というのは元来地図の縮尺を表す用語であったが、ここではリージョナル・ナショナル・ローカルといった地理的な範囲が政治経済的・社会文化的に生産/再生産される過程として動的な意味合いで用いられている。また「国家のリスケーリング」は *state rescaling* の翻訳であるが、リスケーリング論における *state* は「グローバル」「リージョナル」「ローカル」などの形容詞が接頭されることもあり、

日本語で通常意味する「国家」＝ナショナルな地理的領域性を持った国民国家、を意味するものではないことにも注意が必要である。

「国家のリスケーリング」論の要点は、国家は資本主義の持つ構造的な資本蓄積の危機に対処し、自らの統治の正当性を保つため政策介入の空間的範囲を調整するということである。ブレナー氏はドイツやオランダでの実証的な研究から1970年代を境に西ヨーロッパでの地域開発政策が「空間的ケインズ主義」から「グローカル化戦略」に変わったと論じた。前者は人口や産業、インフラ投資を国土全体に分散化し国土空間の同質化と均等な発展により資本蓄積の危機＝地理的不均衡発展を乗り越えようとしたものである。しかし、経済のグローバル化による国境を越えた資本移動の増加と福祉国家の財政危機の前に脆くも崩れ去った。それに対して「グローカル化」とは経済のグローバル化と同時に都市／地域経済の役割の高まるローカル化が進行し、また両者に相互作用があることをさす(宮町 2008)。この概念を手がかりに、経済の実態面ばかりではなく制度面や政策を考察したのがエリック＝スウィングドーである。彼の研究はそれまで国と同一の空間的スケールで展開されてきた経済運営の諸制度や調整様式が一部は超国家的なスケール(例えばEU)に上昇する反面、別の一部は都市や地域などのローカルなスケールに下降していることを指摘した(Swyngedouw [1997])。つまり「グローカル化戦略」とは、生産能力とインフラ投資をグローバルなレベルで最も競争力が期待できそうな都市や地域に選択と再集中させ、目的達成に最適な形の行政制度や社会的調整装置で援護することである。その結果ナショナルな空間を基準としてきた政策は特定の都市の特定な地域に的をしばったものに変貌した。先進工業諸国の大都市に共通するグローバルシティへの願望、メガリージョンの競争政策、容積率のボーナスを積んだ都心部での再開発などはこの文脈で理解することができる。換言すれば、資本蓄積の空間的スケールがグローバルな市場化によって拡張した現実に対して、ナショナルなスケールでの調整機能が効力を失った結果、都市や都市圏スケールでの調整が模索されたということである<sup>3</sup>。

## 第2節 東京圏の都市政策に関する動向

グローバルな都市間競争の空間的な単位として、最近の研究では単独の都市よりも複数の都市が連なったシティ・リージョン(都市圏)をあげるものが目に付く(例えば Kantor, Lefevre, Saito, Savitch, and Thornley [2012])。これは前述の実体経済の面での都市圏の一体化ということに加えて、都市圏がグローバル経済の中で主要な役割、例えば一国の経済を牽引するような成長産業の拠点となり、競争主体としての都市圏という認識が政策立案者の間でも広がってきていることを反映したものである。そこで以下では国家のリスケーリングを考える上での例として東京の都市圏における

政策を取り上げることとする。

1990年代後半以降の東京圏の都市政策についてはいくつかの特徴が見出せる。まず、基本的な方向性として日本経済の長期停滞への焦りと東京の国際競争力の低下に対する危機感に貫かれており、東京の「再生」がメインテーマとなっている。それを達成するための戦略は東京都心地域への注目である。東京都はほぼ山の手線の内側部分と重なる「センターコアエリア」を創設し（東京都[2000]）、国も「都市再生基本方針」を定め「都市再生特別地区」を指定した。それに沿って容積率緩和を中心とする都市計画規制の見直しや民間開発が促進された。都心部から臨海部にかけての業務用地やオフィスは大規模複合開発によって居住と消費の拠点としてよみがえった。また厳しい財政状況にもかかわらず、「世界都市」関連のインフラ事業（羽田・成田両空港の拡張と都心との交通アクセスの改善、羽田空港への国際定期便の再就航、三環状道路の整備等）には優先的に予算の配分も行われた。これらは国家レベルでの地域間の再配分機能を破壊し、東京都においても全域に配分される医療・福祉・教育関連の予算を削減することと一体となって進められた（上野[2010]）。

さらに近年の日本の都市政策を考える上で重要なのは地方分権に向けた制度改革の動きである。道州制の提案により自治体の再編も現実味を帯びたものになってきている。東京においては都心部に最適な自治体の形についても議論がおこっている。経済界からは「東京市」構想（既存の23区を一つの市にまとめ東京都から切り離す）が出され（東京商工会議所[2008]）、東京都の設置した東京自治制度懇談会においても効果的な大都市経営のため23区の一體的運用の可能性が検討されている。道州制での区割り案のなかにも東京については周辺の県からなる関東州からは分離した地位を与える案が含まれていた。これらの制度改革はいずれも道半ばであり、最終的な形が見えているものではないが、東京をめぐる行政のスケールについて再編への機運が見えることは注目される。

### 第3節 東京圏における自治体の広域連携：九都県市首脳会議の議論から

世界中で「グローカル化」の中での都市圏の役割が注目されているとはいえ、拡大した都市圏の大きさに合わせて新たなスケールの自治体をつくろうという動きはほとんど見られない。むしろ過去の「大きな政府」への反省から、既存の自治体の枠組みのまま広域連携により実質的な政策協調を目指す例が多い。東京圏の場合も道州制はまだ具体的なレベルの話ではないため、ここでは既存の自治体間での政策連携の基盤となる組織として「九都県市首脳会議」をとりあげ、近年の議論のゆくえを追ってみたい。

「九都県市首脳会議」は東京圏の知事と政令指定都市の市長をメンバーに 1979年

に発足した（当時は「六都府市首脳会議」）。年に2回会議を開き、首長どうしの率直な意見の交換により自治体間の連携と協調を実現し、長期的展望のもと東京圏の広域的課題に取り組むことを目的とする。首脳会議の下に各自治体の職員からなる事務局機能があり、会議に提案された事項については個別の検討会で集中的に検討されている。法律で定められた団体ではないので会議の決定に法的な拘束力はないが、会議の場で合意された政策は各自治体で条例化され東京圏として一致して実施することが可能である（例えばディーゼルエンジン車の排気ガス規制）。また東京圏で一致した政策を国に要望することで一種の圧力団体としての性格も持っている。

近年の同会議の議論から読み取れるのは、東京の国際競争力は東京圏としての共通利益であるという認識と、競争力強化のための政策を東京圏一体になって考えるという姿勢である。例えば2009年11月の第56回首脳会議後に発表された「日本再生の成長エンジンである首都圏の機能強化」と題された政府に対する要望書では、「東アジアにおける新興国の台頭の中、日本とりわけ首都圏の相対的な地位の低下は顕著」、「日本の成長エンジンとしての首都圏の機能強化が不可欠」という認識のもと、国際拠点都市としての基盤の整備のため空港と港湾機能の強化がうたわれている。また別な文書では三環状道路をはじめとする高速道路整備に関する要望も出されている。この三環状道路については東京都の石原知事により提唱された「環状メガロポリス構造」に端を発し、その趣旨は東京都心部への通過交通を分散することにより渋滞を緩和し都心部の再生に寄与することであった。2000年に発表された当初は東京都以外の自治体はあまり関心を示さなかったという経緯がある。言うまでもなく隣接する自治体は競争関係になりやすく、それが「環状メガロポリス」に対するクールな反応につながっているとの指摘もあった。しかし、前述の「日本の成長エンジン…」は埼玉県知事、高速道路整備に関する要望は千葉県知事からの提案で取りまとめられたものである。彼らが直接に自らの県の利益につながらない政策を提案する背景には、東京圏全体のバージョンアップを図ることが（当面は東京都心部中心だったとしても）ひいては自らの利益になるだろうとの思惑がある。環状道路の建設や空港の拡張は地元の自治体や住民への影響も大きいですが、彼らの声は成田空港周辺の市町村の対応など一部の例を除いては表にでることがない。ここから「日本の再生」という掛け声のもと実際には東京都心部での利益を最大化するのに資するような形で東京圏の再編がおこなわれつつあるという構図が透けて見える。

#### 第4節 リスキューリング論からの示唆

ニール=ブレナー氏による国家の「リスキューリング論」はグローバル化の中での国家の役割の変貌に関連している。つまり、国家は役割を終えたのではなく、介入の単位

となるスケールをそれまでの国全体から超国家的組織と都市／地域に照準を合わせなおす＝リスケーリングしたということである。それは一部の成長力の高い都市や地域に選択的なインフラ投資や企業助成を行う政策で、フォーディズム期の後に登場した新自由主義的な規制緩和政策や福祉削減政策と親和性の高いものであった。

東京圏での競争政策への傾斜は、1990年半ば以降に顕在化した日本経済の停滞と戦後成長を支えた「開発主義」の国家運営の行き詰まりと呼応するようになっている。

「開発主義」の空間的投影でもあり、国土の均衡ある発展を目指した「全国総合開発計画」は「国土形成計画」に置き換えられ再配分の機能は失われた。政府は日本の再生を東京都心部の再生に託し、都市間競争のためのインフラに選択集中的な投資をおこなった。東京都をはじめ隣接する県と政令指定都市は、来るべき道州制の時代をにらんで東京圏を一体化した成長戦略のための広域連携を強めている。ブレナー氏はポストフォーディズム、ポスト福祉国家の地域政策／空間政策を「リスケーリング」という言葉で表現したが、日本の場合もポスト「開発主義」の下で東京圏を都市間競争の主役におしあげた最近の都市／地域／空間政策は同様の意味合いを持つものと思われる。

しかし、ブレナー氏自身はリスケーリングの概念を実際の政策動向を表す「実態概念」として用いるのではなく、現代の国家と空間の関係を考察する手がかり、つまり「分析概念」としてもちいることを推奨している。彼のこの指摘を元に考えてみるなら、東京圏の都市／地域政策がリスケーリングしているのかどうかというのはあまり生産的な問いではないことがわかる。むしろ今求められているのは「リスケーリング論」を通して都市／地域政策を考察したときに明らかになる政治過程や政策立案者の意図の分析である。

しかし、若干皮肉なことでもあるが、この点で国家のリスケーリング論には乗り越えなければいけない壁がある。氏の意図に反して、しばしばリスケーリング論はその主体のあいまいさが指摘されてきた<sup>4</sup>。リスケーリング論は、これまで政治経済学的観点から、資本蓄積の危機に対する国家の介入の一手段としてのスケール操作と理解されてきたために、行政による政策に焦点があてられやすかった。当然、民主的な社会ではこれらの政策を担保する政治的合意があることが前提とされているのだが、既存の「国家のリスケーリング研究」ではそうしたリスケーリングの政治にまで踏み込んだ研究は少なかったように思われる。しかし、この面で研究が進めば「リスケーリングを進める主体は誰か」という問いへの接近が可能となり、より動的なリスケーリング論を彫琢することができるものとする。東京圏のケースから注目されるのは知事や政令指定都市の市長の役割である。特に東京都知事の場合、議員内閣制の日本では選挙の得票数に関してある意味で最大の政治的正当性を有しており、東京都という巨大自治体のトップでもある。石原氏による政策転換がその後の9都県市会議をリー

ドしたことを見ても、大都市圏においては中心都市の首長がナショナルやグローバルなスケールとの関係の中でリスケーリングの中心的な存在になる可能性がある。今後の東アジア諸国のリスケーリング研究でこの役割を誰が担うのか注目していきたい。

---

<sup>1</sup> 現在は英文では **rescaling** と表記されるのが通例だが、この論文ではハイフンでつながれた表記になっているのは興味深い。これは当時の学界においてもまだ一般的な用語でなかったことを示している。

<sup>2</sup> 例えばアメリカ (Cox 2009)、マレーシア (Bunnell and Coe 2005)、韓国 (Park 2008) など。

<sup>3</sup> 西ヨーロッパの場合はこれに加えて EU による国家を迂回した地域政策の進展も関係している。

<sup>4</sup> 2012年に第37回地域社会学会の中で行われたシンポジウムでブレナー氏がリスケーリングの主体について質問され、はっきりとした答えを示さなかったのは象徴的であった。

## 参考文献

### 日本語文献

- 上野淳子[2010]「東京都の「世界都市」化戦略と政治改革」『日本都市社会学年報 28』。  
東京商工会議所[2008]『道州制と大都市制度のあり方～東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」へ～』、東京商工会議所。  
東京都[2000]『東京構想 2000』東京都。  
宮町良広[2010]「「グローカル化」時代におけるグローバル都市のネットワーク」『経済地理学会年報第 54 巻』。  
山崎孝史[2013]『政治・空間・場所—「政治の地理学」にむけて (改訂版)』ナカニシヤ出版。

### 英語文献

- Brenner, N.,[2009a] Open Questions on State Rescaling. *Cambridge Journal of Economies, Regions and Societies*, 2: pp.123-139. (訳書 齊藤麻人・丸山真央訳 [2011]「国家のリスケーリングをめぐる未解決の問題群」『地域社会学会年報』 23, pp.83-108.)  
-----,[2009b] “A Thousand leaves: Notes on the Geographies of Uneven Spatial Development,” in Keil, R. and Mahon, R. eds. *Leviathan Undone?: Towards a Political Economy of Scale*, Vancouver: UBC Press. (訳書 林真人訳[2013]「サウザンド・リーブス—不均等な空間発展の地理についてのノート」『地域社会学

会年報』25: 23-47.)

- Bunnell, T. and Coe, N., [2005] “Re-framing the ‘political’: Globalization, Governmentality, and Malaysia’s Multimedia super Corridor,” *Political Geography*, 24, pp.831-849.
- Cox, K., [2009] “Rescaling the State’ in Question,” *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, pp.107-121.
- Kantor, P., Lefevre, C., Saito, A., Savitch, H. and Thornley, A., [2012] *Struggling Giants: City- Region Governance in London, New York, Paris, and Tokyo*: University of Minnesota Press.
- Park, B-G., [2008] “Uneven Development, Inter-scaler Tensions, and the Politics of Decentralization in South Korea,” *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, pp.40-59.
- Swyngedouw, E., [1997] “Neither Global nor Local: ‘Glocalisation’ and the Politics of Scale,” in Cox, K. ed. *Spaces of Globalization: Reasserting the power of local*, Guildford: Longman.