

第1章 都市とその課題の理解

Frantzeskaki, N., Bach, M., Hölscher, K., Loorbach, D.

この章では、継続的な社会変化や破壊的な変化を誘発する恐れがある根強い問題を背景に抱える、都市の文脈についてあたらしい解釈を導入する。都市の文脈について、都市における特定の問題、都市の持続可能性の範囲、そして都市のガバナンスと関連づけて説明する。

1. イントロダクション	1
1.1 変化とその課題	3
1.2 持続可能な開発	4
1.3 根強い問題とシステムの失敗	5
1.4 都市の文脈	9
1.4.1 都市の定義	9
1.4.2 都市の課題	10
1.4.3 都市の持続可能性の領域	12
1.4.4 都市のガバナンス	14
1.5 持続可能性に向けた都市のガバナンス	15
1.6 参考文献	21

1. イントロダクション

現代の都市部は気候変動といった大きな問題から、よりローカルレベルの都市再生といった課題まで、たくさんの複雑な問題を抱えている。都市の規模と重要性が次世紀に向けて増大するにつれ、このような問題を理解することの緊急性が増してきた。しかしながら、このような問題を扱うことは、容易なプロセスではない。複雑な問題は政策の介入を拒み、最適化の取り組みをないがしろにし、善意の政策ですら失敗させてしまう。

オランダの中規模都市で、港湾が有名なロッテルダムに注目してみよう。この都市はまさにこれらの問題に直面している。港湾活動は都市の周辺部に移動する一方で、見捨てられたたくさんの空き地が都市の中心部に存在している。どのようにこの空間を使うのかは永続的に都市の性格を変えてしまう。他方、気候変動による海面上昇へのおそれから、ロッテルダム市は持続可能性を開発の指針として盛り込んできた。

しかし、単なる空間の再設計と目標の実現では不十分である。問題となっているのは、問題の性質だけではなく、私たちがそれらに対してどのように対処するのかということである。他の地方自治体と同じように、厳格なヒエラルキー構造と分野横断的課題の細分化は、制度の硬直化につながっている。これは住民のための、住民が住民による望ましい未来の実現を防ぎ、大抵、原因だと言われている徴候や対象されない原因につながる。気候変動や都市再生といった多面的な議題は細分化され、多様な都市のアクターとは孤立してしまっている複数の行政機関に対して配分される。これはよくあることだが、持続可能性のための解が見つかり、そしてさらに正当化されるためには、沢山の行政機関が協働し、議論に入っていなければならない。この事実が、効果的な戦略や、背景にある問題を解決する創造的なビジョンの実現を不可能にしている。

このような複合的課題に対応するにあたり、ロッテルダムは、自らにとって望ましい未来とそこに到達するための手段を考えなければならない。その中で、ロッテルダム市行政は、何をするかということだけではなく、どうやってするのか問題であると気がついた。制度による制約を見過ごすことなく、その役割をふたたび再発見し、積極的に実験を行わなければならない。このプロセスの一環としてロッテルダム市行政は協働ガバナンスアプローチ(collaborative governance approach)に基づいた新しいパートナーシップを取り入れつつある。このなかには、都市開発において伝統的ではない主体に権限を委譲しつつ、住民に対して完全な説明責任を持つということも含まれている。

このようにして、都市部における複雑な変化の過程の根幹は、自身の役割、行動における新しい経路、そして都市相互に関連している課題の学習にある。伝統的なガバナンスのパラダイムはどちらかというところのような課題に向いておらず、**根強い問題の解決は、根底からの本質的な変革** (*transformative change*)を通じて実現する必要がある。そのために、新しい介入の手段、新しい意味づ

け、そして議論(discourse)をうみ出す新しいアプローチが必要である。第2章、第3章で説明するように、トランジション・アプローチの分派であるトランジション・マネジメントは、持続可能ななさという根強い問題に対処または回避するために、本質的な変化をもらす行動を共同で作り出すという新たな方法論を提示している。

この一例を通じて、都市が直面している複雑で込み入った問題の性質や、急進的な社会変化の必要性を理解していただければと思う。これらの章を通じて、現代の都市の問題(第1章)、持続可能性とトランジション・アプローチ(第2章)、トランジション・マネジメントという具体的なガバナンスの方法論(第3章)を順を追って紹介する。各章は講義のようなもので、お互いに依存しており、概念や枠組みの大枠について理解していただくために構成した。

概念的な基礎を確立した後、都市におけるトランジション・マネジメントの適用を世界中のケーススタディ(第4章～第8章)に着目する。これらのケーススタディーの章では、ロッテルダムとホンジュラスにおける先進的なガバナンスの事例を通じて、都市におけるトランジション・マネジメントの意味をより具体的な形で紹介する。

トランジション・マネジメントの世界旅行の後、困難な課題である権力と自律性(Power and Agency)(第9章)を概観する。その後、都市レベルで急進的な変化を引き起こし、誘導することについて教訓を導く(第10章)。全体を通じて、私たちは質問、事例、演習、図表、そして簡潔な要約を通じてわかりやすい説明を心がける。本レポートの総合的な記述よりも、より一層の深い理解を希望する読者には、参考文献を提示している。

私たちはあなたが都市の持続可能性の変遷と、都市におけるトランジション・マネジメントの実践の世界旅行を楽しんでくれることを願う。私たちの目的はあなたたちの個人的な興味を開かせることであり、あなたの実務能力をより良いものにすることであり、そして未来は破壊と暗闇だけではないと感じてもらふことである。本質的な変化は現実のもので、実現可能である;わたしたちが今日の問題を再構築することが不可能だと宣告されたわけではない。

1.1 変化とその課題

ヘラクレスは何一つ永遠に続くものはない、と述べた。変化の一形態である危機は度々社会を大きく変化させ、ルーティーンや観念をひっくり返す重要なイベントとして見られている。近年それらはまれに見られ、経済(例:2008年の金融危機)または環境(例:気候変動)などがある。政府や国際機関の断固たる行動を促進する以外に、危機は人々の生活や行動に対する認識や意見を変え、選択を変えさせる。

しかし、変化は破壊的な出来事にとどまらない。社会的、環境的なシステムにおける連続したプロセスでもある。その起因や条件は少数の要因にとどまらない。変化を分析する方法はたくさんある。歴史的な分析によれば、明らかになっている社会の変化の条件は戦争、新しい政府や組織の仕組みの適用(例:封建制度、民主主義)そして近年では技術の進歩である(Parsons 1977)。政治的な分析では、イデオロギーの役割に焦点が当てられており、それらはアイデア、パラダイム、そして変化を促すリーダー達である。経済学者は市場の力と需要—供給の接点を成長と進化の原動力だとしている。すべてにおいて、変化は、状況の変化によって起こる、現在進行形で避けられない現象であるとみなされている。

しかしながら社会の変化をあらたな現象だととらえることは、それを突き動かしている目標やビジョンの影響を見過ごしがちである。社会は特にその状況をよくしようと、異なった見識によってプロセスが導かれている。その結果として民主主義社会、福祉社会、知識社会、イノベーション社会、そして持続可能な社会が存在する。1987年のブルントラント報告書(WCED 1987)の発行以来、持続可能な開発は社会の二重のバランス、つまり環境、経済、そして社会の間のバランスだけでなく、現在と将来世代の権利のバランスを実現する道筋だと考えられている。(Box1.1 参照)

Box1.1 ブルントラントによる持続可能な発展の定義

“持続可能な発展は未来の世代のニーズを損なうことなく現代のニーズを満たすことである。それは2つのコンセプトで成り立っている;ニーズという概念、特に何にもまして優先されるべき世界の貧しい人々の基本的なニーズと、現在と未来のニーズを均衡させるために、技術の状態と社会の機能によって環境の能力に課された制限についての考えである。”(WCED 1987:41)

持続可能な開発は環境の悪化と気候変動に対する対抗手段として理解されてきており、政治家はそれを現在の一連の危機に対する新しいアプローチとしてすぐに取り入れてきた。人間(社会)、地球(環境)、利益(経済)のバランスに注目することで、持続可能な開発は、経済成長の偏重を解消し、それが他の2つに対して生み出した負の外部性を軽減させる。しかし、望ましい方向性に気付くことは、望ましい変化をもたらすうえで必ずしも十分なわけではない。

議論への問い:変化は計画できるか?

同時に、グローバル化した社会は、ネットワーク化と結合性の高まりに伴って複雑さも増してきた。これはガバナンスや計画に新しい問題や制限をもたらした。それらの問題や制限は、それらの緊急性と複雑性を理解するだけでなく、新しい思考やガバナンスの手段を必要とする。社会の変化を理解することは、過去の変化から私たちの社会が何を学び、それがどの程度未来に影響を与えるのかについて理解する上で、重要な論点となる。

1.2 持続可能な開発

上記のように、持続可能な開発の概念は、都市や都市部が直面している現在の課題に関する多くの論考の基礎となっている。1980年代後半から多くの国はそれを行ってきたが、それを達成することは困難だった。ブルントラントの報告書、「私たちの共通の未来(WCED, 1987)」によると、持続可能な開発は、繁栄、環境保全、社会的結合という側面における、社会の開発の新たな方向づけと定義されている。同時に、現代の開発のコストを次世代に払わせてはいけないと主張している。このように、持続可能な発展には主観的な要素が含まれる。将来のニーズを予測することの不確実性は避けられないし、ニーズの概念でさえ、それを構成する文化的、環境的、経済的な諸要因について多様な重みづけが考えられる。(Martens and Rotmans 2002; UN 1997)

国際的なレベルでは、持続可能な開発、そして貧困飢饉、衛生、教育など(UN 2005)、今後数十年において対応すべき主要領域についてのコンセンサスができています。しかし、国ごとに違いのある戦略や解決手段については、あまり議論がなされていない。多くの国は、例えば持続可能性委員会を設置したり、持続可能性指数(Mulder 2006: 148-165)を検討したりしている。このような文脈において、持続可能な開発は経済、社会そして環境問題に関するアジェンダの再構築を行うものだと思われる。それは特に環境問題を政策の主流にするという方法によって行われる。

概念的には、持続可能な開発の主要な特徴を挙げるができる。まず、それは世代間に関することで、結果として長期的な視野を必要としている(例:1, 2世代、あるいは25-50年)。第二に、スケールの重要性である。持続可能性は違ったレベル(ローカル、グローバル)でおこり、文脈によって違う

意味をもち、それは相互作用を持つ。第三に、持続可能性は社会、経済そして環境に関する価値に関わるため、複数の領域が交錯する(Kates et al. 2001; Pezzoli 1997)。このように、私たちが未来を理解する際の一般的な概念枠組みとして、持続可能な開発を利用することができる。

1.3 根強い問題とシステムの失敗

持続可能な開発という観点から変化を理解することは、有益かもしれないが、目前に存在する問題を深く理解できなければ不十分である。社会は、相互に関係し依存するサブシステム(例えばエネルギー)と機能(例えば暖房)をもつ複雑な構造に進化している。人口増、グローバリゼーション、情報通信技術の広がり(例えば携帯電話やインターネット)といったマクロレベルの傾向は、複雑性の増加を助長している。さらにそれは、社会自体、社会が直面する問題、その問題への対処という三つのレベルに分けることができる。(Loorbach 2010:163-164)

そのようなシステムをシンプルな概念に落とし込むことは難しい。複雑適応系理論(complex adaptive systems theory)のようなアプローチはそれを試みた(Holland 1995)。エコシステムの研究から推測するに、このようなアプローチは複雑なシステムの特徴をつかんでいると思われる。複雑適応系の研究は、これらが、複数のレベル、規模、非線形プロセス、介入に対する多様な反応を含有していることを明らかにした(Holland 1995)。社会システムに対するこのようなアプローチの応用は二つのシステムから構成される;社会技術的また社会生態的システムである。後者は社会的・環境的要素の相互作用に焦点を当てているが、本書では前者に焦点を当てる(Box.1, 2 参照)

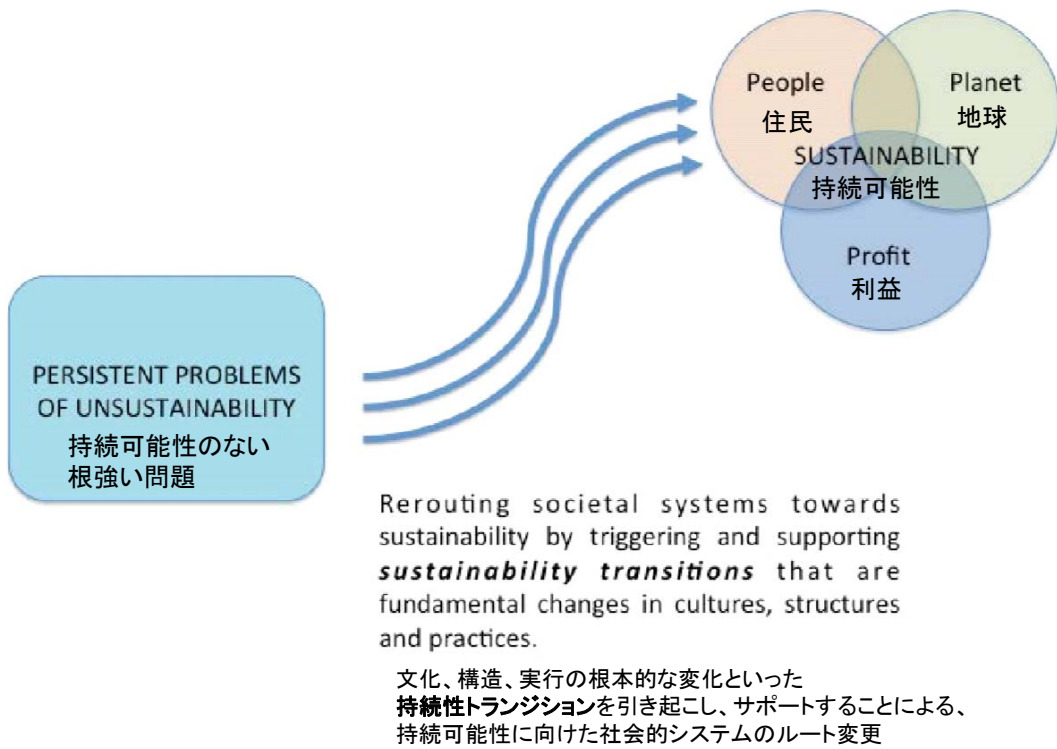


図1. 1. A サステナビリティ・トランジション志向の基本概念の概念図

論点:都市緑化イニシアティブはどの根強い問題に反応したか？



図1. 2 ニューヨーク市における High Lane の景色(引用: Niki Frantzeskaki, 2014)

システムの観点からの社会の研究では、私たちが合理主義者型問題解決(rationalist problem solving)が呼ぶような従来のトップダウン方式では管理できない(Voß and Kemp 2006)。このタイプの問題解決は、往々にしてヒエラルキーに基づく制度の下で、厳密な目標設定と予測を用いて、代替案を選ぶという方法を用いる。例えば、高い失業率に面している政府は、他の手段によった場合の結果を想定し(例:職業訓練、補助金など)、効果が最も大きいと予想されたものを選ぶ。雇用創造プログラムはトップダウン方式によって、色々な機関を通して適用される。そのようなアプローチにおいて、基礎となっている原則は、問題を抽出し、結論へ向けて直線的な道筋をつくり、解決への責任を配分することである。

Box.1. 2社会技術的システムの定義

社会技術的: セクターとして私たちが見ているものは社会技術的システム(例:エネルギー)として定義されている。それはアクター(例:会社、個人)、組織(例:行動規範、実行基準)、建造物(例:インフラ)、そして知識を含んでいる(Markard et al. 2012)。セクターを社会技術的システムとして見ることはその要素の多様性と要素の相互依存を明確にするのに役立つ。

社会システムとその問題は複雑であるので、線形に導かれる解決策を適用することは、外部性として一般に認識されている意図せざる結果を招く。実際に、ごちゃごちゃした現実の性質を無視することによって、合理的な政策は、異なった社会的なサブシステム間の相互依存と、あるサブシステムをターゲットにした行動による他のサブシステムに対する潜在的な影響に対して盲目的になってしまう。このような意図せざる結果は、しかしながら、さらに複雑な問題をもたらす。例えば、人口増に伴って、政府は化学肥料や殺虫剤の使用を増やすことによって農業システム(例:インドのグリーン革命)を現代化しようとする。このような努力は収穫量の拡大につながる一方で、帯水層を汚し、土地の産出力を減らし、人間の健康問題を引き起こす。(例:先天性異常、呼吸疾患)

このような二次的な問題は数が多いだけでなく、複雑さや相互結合性を増し、結果として扱うのが難しく、大雑把にいうと社会の複雑性の結果である。彼らは社会システムの中に深く根ざして、管理するのが難しい根強い問題(persistent problems)として理解されるのが適当である。根強い問題は異なるセクターの、複数のガバナンスの階層からなり(例:地域、国家、超国家、グローバル)、異なる意図を持つアクターが多ければ多いほど、難しい問題となる。問題と結果の関係性だけを考慮した解決策では解決できないことが多いことから、そのような呼び方がされる。

「根強い問題は実際のところ、リッテルとウェーバーが「邪悪な問題 (Wicked Problem)」(Rittel and Webber 1973)と呼ぶものの最上の形態であるといえる。;他の社会的問題との相互関連性と、私たちの社会構造と制度に埋め込まれたこの問題は、個別の分析で解決することを不可能にしている。根深い問題は持続性のない社会の兆候であると一般的には考えられている。」
(Rotmans 2005;8)

根強い問題の重要な特徴(表1. 2参照)はアクターの相互依存性、複数のレベルにおける行動の必要性、システムへの悪い影響を伴うフィードバックループの存在、そしてあまり構成されていないという問題自体の性質を含む。この複雑性は新しいガバナンスの仕組みを欲しており、これが問題である。つまり、ガバナンスは組織に依存しているがこの組織は新しいガバナンスの方法が使用可能になったらそれ自体が変わらなければいけないという問題があるのである。(Mayntz 2006)

表1. 2 根強い問題の特徴 (Rotmans 2005)	
複雑性	複数の原因と結果 複数のセクターと階層 社会的な構成と組織に埋め込まれている
不確実性	できあいの解答のなさ 知識の増大によっても不確実性を排除できない 介入は問題を変えるのではなく問題の見方を変える
管理の難しさ	自治権のあり、それぞれ異なった意図を持ち、違った階層にあるたくさんのアクターの関与
把握の難しさ	言いかえを嫌う あまり構成されていない パワー・ダイナミクスに感受性が強い

根強い問題と、合理的問題解決における意図しない結果は、ともにシステムの失敗と見ることができる(Rotmans 2005)。これらは私たちの社会システムへと浸透している失敗であり、市場の失敗とは逆に、市場や現在の政策によっては解決できない。現存する政策は必要であるが十分ではなく、更なる進歩が必要である。これは私たちが本書で概観するよりも“さらに多い”内容である。

1.4 都市の文脈

社会的な変化や私たちの社会が直面する問題の性質を知ることが重要であるが、具体的な文脈に落とし込まれなければ意味がない。これから概観するように、都市部とそこに含まれる都市は、根強い問題を理解し、それに対処するためのアプローチを実践してみるうえで、最も見込みがあるフィールドである。以下で、都市部とその課題の洞察を試みる。

1.4.1. 都市の定義

「都市とは何かを考える方法は、都市と同じ数だけ存在する。それゆえに簡潔な定義は魅力的である。最も簡潔なものは、都市とは、人間が身を落ち着ける場所であり、他者が出会うところであるといえる」 (Richard Sennett, *The Fall of Public Man*, 1977, p.39.)

この文脈においてもっとも驚くべき点はその圧倒的なサイズである。世界人口の半分以上は都市部に住んでおり、人口さらに増えると考えられている。確立された一つの定義というものはないが、都市は都市部の主要な構成ブロックであるといえることができるだろう。Khare (2011) たちは、“都市を、政治的に定義された境界を伴う、人や住民、ビジネスの複合体”(2011:227) だとしている。彼らは、ガバナンスが地方自治体の政府によって行われているとしても、都市は単なる統治ではないと強調している。Ernstson ら(2010)はさらに、都市を“輸送、住居、医療サービスから仕事や金融市場までの広範囲の都市のサービス生み出す競争の空間の塊”であるとしている(Ernstson et al. 2010;531)。

同時に、都市をその物理的な空間から切り離し、さらに相対的な解釈を与えようとする動きが広がっている。Amin(2004)によると、都市はグローバルネットワークや国を越えた物、人、知識、文化に埋め込まれるようになり、お互いに独立することが困難になっているという。“このような新しく表れた秩序においては、空間的な形状や空間的な境界はもはや必要がないもしくは目的にかなっていないわけではない。なぜならば社会的、経済的、政治的そして文化的な内・外面は、空間構成においてさらにダイナミックで多様になっているアクターのネットワークのトポロジーを通して、構成されているからである(Amin 2004: 33)”。都市はしたがって、想像の、相互関係で構成される、不動の境界線という規定を避けるような場所になりつつある。

更に具体的に言えば、都市や都心部は、天然資源に対する永続的な欲求や大量の廃棄物を生み出すものとみなされ、いずれも深刻な(環境)影響につながる。このような影響は、行政界とはあまり関係がなく、て多くの場合に周辺地域へと拡大し、その機能(例:食料を供給している地域)を時として危険にさらす。さらに、グローバリゼーションによって、都市における影響が世界的に広がることも可能であり、概念的または物理的な境界を彼らの間に引くことが難しくなっている。都市とその周りに

出現する都市部は持続可能な未来のための主戦場になっているが、問題のサイズや複雑さのせいで出発点は往々にして捉えにくい。

しかし、都市の悪い点ばかりに着目することは非生産的かもしれない。そうすることで、私たちの直面するもっと大きい根強い問題を解くうえで都市が果たす役割や可能性を見えなくしてしまう(例:気候変動、エネルギー安全保障など)。これらは極端になりがちである。都市の“打ち出の小槌”としての効力が、人間の属性の悪い点をすべて直してくれるという盲目的な信仰がある一方、都心がすべての悪の根源であるというマルサス主義者の悲観(Malthusian gloom)もある。言うまでもないが、現実はその中間にあり、その理由は、私たち—研究者たち、市民社会活動家たち、ビジネスパーソン、行政官など—が、一定の方向性のなかでも自ら役割を演じることが可能だからである。都市とそれを取り囲む都市部が、自ずと持続可能であるわけでも、持続可能でないわけでもない。むしろ、特定の政策、制度、行動が、持続可能かそうでないかの違いが、そこにある。

1.4.2 都市の課題

上に述べたように、もっと一般的にいうと、都心部は持続可能性の連鎖や社会の変化において独特な役割をもつ。都市は、汚染、非持続可能な資源の消費、貧困や格差問題といった問題の根源である一方で、新しく、インパクトのある解決策を実現する場でもある。都市はガバナンスを困難にさせるような、複雑さを増す存在(一般的に又は実質的に)であり、そして新しい意思決定の形式を実験する場でもある。

都市の研究者はたびたび、黙示録派(“希望のない世界(doom and gloom)”思考)と福音派(“打ち出の小槌”の考え方)に二分される。現実はこの二つの極の間に存在することを考えると、急激な変化に対するポテンシャルに注目する前に、都市部が直面する問題を概説することはトランジションのために重要である。

2007年に、国連人口基金—すべての人間が健康で機会均等な生活を営む権利を推進する国連機関—が都市の成長についてポテンシャルと落とし穴について重要なレポートを発表した(UNFPA State of the World Population 2007- Unleashing the Potential of Urban Growth)。これは、人々が気づいていなかった重大なマイルストーンに達する直前に発表された。すなわち、2008年に人類の歴史で初めて、世界の人口の半分以上(推定33億人)が都市部に居住しているという記録が出たことである。この数字は上昇し、2030年には50億人の壁を突破すると言われている。

都市の中心部では人口過密が続く中、都市が直面する課題も増えているが、それは多くの都市住民の貧困が解消されないことだけが原因ではない。人口増は不均等なので—アフリカとアジアが最

大のシェアを占めているが—これを管理するというタスクは真に世界的なものとなる。一見したところでは不可能に見えるかもしれない、都市部は容易にネガティブな視線を注がれがちである。その中には、例えば、環境劣化を駆り立てるものがある。同時に、圧倒的な人口の都市化はポジティブな結果を生むこともある。“都市は貧困を集中させるが、同時にそこから抜け出すための最善の策の代表である”(UNFPA 2007:1)。

IPCC 第5次報告書では、都市部が社会、経済、環境的な問題を引き起こすものから、それらの問題を緩和する最前線になる可能性があるという意識も強調された(IPCC 2013)。一方で、都市は急速に増えつつある地球気候変動関連のリスク(例;海面上昇、異常気候の頻発等)の多くが集中する。これは特定の地域に限定されるわけではない。“リスク、脆弱性そして影響は、世界中の多様な規模、経済状況そして地理的状況の都市部で増加している”(IPCC 2013:II-5)。一方で、都心部は世界的気候変動への順応が成功するための核心であり、これ漸進的な開発にとどまらない。実際に IPCC は、私たちの社会を回復力があり持続可能な発展に導くために“変革的な開発(transformative development)”を推奨させている。(同上)

最近の状況は、気候変動や貧困など、今日や明日の世界が直面する根強い問題を解くにあたって、都市の役割に対する慎重な期待の一つのあらわれである。たとえば、GHG の排出源として都市は大きな影響力を持っており、さらに気候変動の局所的な影響について脆弱であるがゆえに、理想的には緩和と適応の主要な場となりうる。さらに、都市行政は、これらの要因に影響している多くの政策領域に対する権限をかなりの程度を持っている。例えば、交通、廃棄物処理、土地利用(Kamal-Chaoui & Robert, 2009; Bulkeley, 2010; Dimitrov, 2010; Bai, 2007)、都市の政治(例:ロンドンの渋滞料金は、公共衛生、エネルギー安全保障の改善等といった共通利益を生み出すのに効果がある(Kamal-Chaoui & Robert, 2009))。

加えて、都市は多様なレベル(地方、地域、国家、世界)で活動する多様なアクターを巻き込み、その支持を獲得し、彼らの行動に対して影響を与える機会となる(Loorbach, 2009; Bai, 2007; Roorda et al., 2011)。創出され育成される新たな対策は、他の都市にとっても刺激的であったり、より高次のガバナンスにおいて適用できるように変換されたりする。都市レベルの行動であったとしても、世界的に影響を与えることも可能であり、都市は持続可能性の問題に取り組むための重要な土俵であると考えられている。

1.4.3 都市の持続可能性の領域

持続可能性とトランジションに関して、都市にはさらなる課題がある。それは都市の領域とは何かという点である。都市はどうやって他のレベルのガバナンスと関連しているのだろうか？実際、多くの（もしくは大体の）持続可能性に関する都市部の分析は、都市が持続可能である（もしくはない）方法を理解することに限定されている。このような方法論は都市をカプセルの中に閉じ込めるようなよくない傾向にあり、他のスケールのレベル（例：国家、国際）からそれらを切り離してしまっている。

Burkeley and Betsill(2005)は、都市を他のレベルから独立していると見なして、関連性から目を背けることは、都市の持続可能性とその課題を理解する可能性を縮減してしまうと強調している。“マルチレベルのガバナンスの観点がこのような分断を開き、スケールやガバナンスの範囲を超えた都市の持続可能性の解釈と実施において出現する機会や矛盾に対する洞察を提供する”(Burkeley and Betsill 2005; 43)。

範囲に関する次なる問題は、都市部に影響をあたえている根強い問題は、特定のスケールとはリンクしていないという事実である。例えば気候変動は国際的な問題であるにもかかわらず、地域的な現象を伴う。これは異なったスケールレベル間において、解消できない軋轢があることを暗示している。一つのレベルをターゲットにした解決策は他で行われる行動と完全に独立することはなく、ひとつのレベルをターゲットにした介入によって持続的な問題を包括的に取り組むことはできない。

都市とその範囲を定義することは単に行政のまたは学問上の行為にとどまらない。どこに、どのように都市や市の境界線を引くかは、現在の根深い問題を理解し、解決策を構築し、そしてそれを実行することに重大な影響を与える。例えば、都市は度々、地球全体の 75-80%の温室効果ガスを排出しているといわれる(Satterthwaite 2008)。都市における消費と関連するすべての放出（例：ほかの場所で行われている農業や工業生産から生じるもの）を都市のものであると考えるならばこれが正しい場合がある一方で、これも都市の境界線をぼやかせ、都市が世界的な非持続性において担う役割を誇張する。Satterthwaite(2008)は、都市の境界線の内側で排出される温室効果ガス(GHG)は、世界規模で全体の半分に満たないことを見出している。

同様に、GHG プロトコル—国際的に公表されているツール・基準—は都市からの排出を計測するうえで 3 つの視点を提示している。第一に、申告する組織が保有又は管理しているものから生じる直接の排出、第二に、申告する組織の活動から生じるが、別の組織が保有ないし管理しているものから排出されるという間接的な排出、第三に、購入物や石油などの掘削および生産、交通関連の活動、電力関連など、第二の視点には含まれない間接的な排出である(GHG Protocol, 2012)。このように、都市の持続可能性とそのガバナンスを理解する努力の根底にあるものは、何が考えられているのかということの範囲を定義する、または少なくとも限界を定めることと同等の、重要なタスクである。

Box. 1.2 持続可能性の場としての都市 (Khare et al. 2011 より)

都市が、持続可能性、根強い問題への取り組みの場だと見なされる理由には以下のようなものがある。

- 世界人口の大多数は都市に住んでいる
- 都市は大量の資源を消費し、同じように大量の廃棄物を生み出す。それゆえに有効な政策に対して敏感である。
- 都市は地域の規模に関連した持続可能な発展における主要な役割を果たす。
- 都市は、持続可能な発展を他のレベル(例:中央政府)に向けて進めるための力強いアクターになりえ、しばしば小さい規模のイニシアティブを先導する資源がある。
- 都市は、非持続性を駆り立てる複雑なシステム(例:エネルギー、輸送)を管理しているかなりの経験をする傾向があり、理想的にはそれらを改善するための戦略を制定するために置かれる。

地球がますます都市化されるにつれて、都市のエコロジカル・フットプリント(ecological footprint)は、その地理的境界の外へと遠く広がるようになっていく。他の大陸からの資源が、大都市が作用するために供給される。このような状況は、環境資源が利用される方法や影響の増減に影響するため、持続可能な都市をつくるための試みをさらに困難にする。

“都市の持続可能性と土地の改変の研究は、地理的に一定の場所のみに焦点を当てるわけにはいかないが、距離や時には複数の場所をつなぐダイナミックなプロセスの複雑な集合体を調査するべきであり、これは都市研究の長年のテーマである。(中略) 都市における土地の遠隔相関という視点を通してみると、例えば縁辺都市化(periurbanization)といった、新しく、驚くほど多様な都市の形態とプロセスはよく理解、予想できる。都市における土地の遠隔相関の概念は、より多くの研究者たちが、世界的な土地資源利用へのインプリケーションを導くために有益である。”(Seto et al 2012)

1.4.4 都市のガバナンス

都市に何らかの特徴が存在し、探求するに値する中心的課題であることをこれまで述べてきたが、次に、そのガバナンスに注目したい。どのように、そのような複雑さを統治することができ、また、されてきたのだろうか？そして、どのように、都市部のガバナンスは効果的に根強い問題に取り組むことができるのだろうか？

伝統的な見方によると、都市のガバナンスは「都市開発のプロセスを現代の資本主義の範囲内で形作る、社会的、政治的および経済的な力の総体」である(Brenner 2011: 455-456)。有名なフランスの哲学者であり社会学者でもあるルフェーヴルは、都市のガバナンスは超国家的な階層だけでなく、都市、地域、国境を越えた集積といった多様な地理的な階層を有している、としている(Lefebvre 2003)。

前世紀の大半において、都市のガバナンスの中心的な役割は、これら複雑でマルチ・レベルな空間を有効に管理する方法を見つけることだった。アメリカにおいては、適切なサイズと区分について、特に激しい議論が都市または大都市のレベルで行われていた(参照: Dowding, John, and Biggs 1994)。これに関しては、主に2つの学派が出現した(Ostrom 1972)。多元的ガバナンス(polycentric governance)を主唱する人々(Ostrom 1988)は、複数の地域間の競争が地域の公共サービスをより効率化できると主張している。一方で、合併主義者(consolidationists)は、地方自治体の数を制限することが有効であると主張する(Frug 1999)。しかし、以上のような議論に関係なく、都市のガバナンスが本来的にマルチレベルの性質を持つという認知は確立されている。

1.5 持続可能性に向けた都市のガバナンス

“地方自治体はかつて、ごみ収集や公共事業の提供など、単なるサービスの供給者とみなされていたが、持続可能性の問題に関してリーダーシップをとるようになってから、変化が起きている。”
(Nevens et al. 2013: 112)

都市部と持続可能性の関連に対する初期の関心は、社会が栄えるならばその都市生活の質も改善されなければならないと考えられた、1970年代にまでさかのぼることができる(Bulkeley and Betsill, 2005)。これらの初期の検討は、貧困—環境の質—都市化、という関係に集中し、たいてい都市部おけるより広い影響を無視するという傾向があった。

都市部と持続可能性のはじめてのはっきりとした連結は、ブルントランド報告によってもたらされた(WCED 1987)、“都市の課題”には一章分が丸ごと割かれた。報告書は、持続可能な発展における都市部の中心的な役割を強調した。ローカル・アジェンダ21(LA21)といった、後続のイニシアティブは、地方自治体に地元の利害関係者との協力関係をすすめることによって、都市部と持続可能な発展のつながりを強固なものにすることと、持続可能な発展の適用を地方化することを模索していた。

これらのイニシアティブに触発されて、特に西洋世界の都市は、1990年代初期から持続可能な発展への関与を深めるようになった(Bulkeley 2010; Pattberg & Stripple 2008; Kern & Alber 2008)。アメリカのポートランド、カナダのトロント、ドイツのフライブルグといった都市は、都市の持続可能性という分野におけるフロントランナーとして、たびたび引き合いに出される。これらの都市は、意欲的な計画を立て、厳しい目標にコミットし、持続可能性をガバナンスの主要な理念として制度化した(Aylett, 2011; Roorda et al., 2011)。

例えば2014年には、フライブルグは、2030年までに気候中立(climate neutral)を目指すことを発表した(FWTM, 2014)。都市の持続可能性のガバナンスは、しかしながら、各都市の境界を越える。持続可能性をめざす自治体協議会(International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI))、ヨーロッパ市長盟約(European Covenant of Mayors)、そして気候連合(Climate Alliance)といった、国を超えた地方自治体のネットワークは、地方自治体や国境を超えた協力や知識を深めるために、設立された(Bulkeley et al., 2003; Bulkeley, 2010)。さらに、国際的なレベルでは、都市の気候変動に対する取り組みへの注目は増え続けており、例えば、最近では2012年の国連のヨハネスブルグ・サミットやIPCCの第五次評価報告書などがある(Bulkeley and Broto, 2012; IPCC, 2013)。

同時に、持続可能に向けた都市のガバナンスは、多くの場合、気候変動の緩和・適応化活動に限定されている(Bulkeley, 2010; Anguelovski and Carmin, 2011)。緩和は気候変動のリスクを抑制するこ

とを目的としているのに対し、適応化は人間や自然のシステムの脆弱性を低減させることを目的としている(Corfee-Morlot et al., 2009)。政治的な強いコミットメントを示唆する言い回しが、政策において頻繁に用いられているにもかかわらず、実証的研究によれば、地方自治体は往々にして“手が届く果実”を目標に設定にしてしまい、本当の目的は果たしていないことが、特に GHG 排出削減の文脈で指摘されている(Bulkeley and Broto, 2012)。この理由は、変化をおこす意思がないのではなく、上で述べたように、持続可能性の問題が(大部分において)根強い問題であり、それが特に取組みを困難にしている。

地方自治体の短期的な目標への関心、部署間の政策・事業の分断、政治的サイクル(例:選挙)によるコミットメントの不連続な性質などが原因となり、たとえ十二分に検討された計画あったとしても、うまくいかないことがある(Maas et al., 2012)。このように、根強い問題と、それらを解決するために用いるガバナンスの方法論の間に、食い違いが存在する。

このような状況でもなお、望みがないというわけではない。都市の持続可能なガバナンスの最先端にある都市は、このような問題への取組みを、参加型のガバナンスを通じて取り組んでいる(Aylett, 2011)。このような方法論は、公共政策は“複数のアクターが複数のレベルで互いに影響しあうダイナミックな環境のなかで形成され、実行される(Driessen et al. 2012, p.143)”ことを想定している。都市政策立案において伝統的であったヒエラルキーに基づくモデルから、フラットな関係を想定したモデルへと変容しつつある。このプロセスを通じて、公式と非公式、または公的と私的といった境界線があいまいになり、都市の千変万化の環境をともに形成していく無数のアクターを特定し、巻き込むことが可能となってきた。

Box 1.3 都市政策の失敗—Bulkeley 2010 より

都市部が直面する持続可能性の問題の根強い性質は、それらに取り組む政策の失敗と同様に、多様な学問領域に刺激を与えた。以下の二つの要因がしばしば指摘される。:

(i) 制度的

- **制度的調和 (Institutional fit)** 異なるレベルの行政(例: 地方自治体と中央政府)の間に深刻な非連続が存在し、それが問題解決の障壁になりうる。例えば、都市交通ネットワークは過大な通勤需要によって大混雑する。この問題の大部分は、その都市の境界外から来ているので、この問題を解決する地方自治体の能力は著しく制限されている。
- **知識の欠如** 地方自治体はその都市の日々の作業に集中しがちであり、長い時間軸での変化の傾向をつかむための調査や、要因と影響に分けて縦方向にマッピングするために日々の情報を集積することなどに資源を割り当てない。
- **内部のダイナミクス** ある課題に関する知識が特定の部署に集約してしまい、都市全体のガバナンスに関するプロセスから独立し、見逃されてしまう。
- **限られた資源(資金的、人的)** 地方自治体は厳しい資源制約の中で運営する必要があるため、重要分野に資源投下を集中する。広範におよぶ課題やそれに関する長期にわたる戦略的介入が見過ごされ、最小限の資源しか与えられず、そういった問題に取り組むことを不可能にしている可能性がある。この問題は資源の少ない地方自治体に顕著に見られる。

(ii) 政治的

- **縄張り争い** 持続可能なガバナンスに都市行政が携わるべきかどうかという難しい議論である。根強い問題の解決に携わることを妨げるような、責任と優先順位をめぐる根強い対立が根底にある。
- **政治的意図の欠如** 持続可能性に向けた都市のガバナンスに携わることは、政治家にとって気が進まない、成長への制限や生活水準の低下を暗示する、という間違った認識がたびたびある。これは過度に敵対的な態度にもつながる。



図1.3 都市における持続可能なトランジションを推進すべき主な理由の図式

参加型ガバナンスは、根底にある根強い問題はそれらに影響を与えているまたは影響を受けている人々を含めなければ対処できないという点において、都市のサステナビリティ・ガバナンスと関係が深い(Bakker et al. 2012; Aylett, 2011)。さらに、そのような俯瞰的アプローチは、対立する意見や観点の間で合意(少なくともお互いの認知)を形成するのに役立ち、参加の増加を通じて、高いレベルの正統性や所有権を生み出し、受容性を高める(Mees et al., 2012; Huxham et al., 2009)。

“この(住民参加)は、行動変容に関する従来の議論を超えるものである。既存市街地の高密化、民間建築のエネルギー効率の改善、再生可能エネルギーシステムの導入、都市モビリティパターンのに根本的な変化、といった大きな介入は、地方自治体によるトップダウンの制御の範疇にはない。このような政策の構築と適用は、コミュニティの積極的な関与を必要とする。”
Aylett(2011:7)

しかしながら、このような住民参加の、もつとも現実的で効果的な姿はあいまいである。どれぐらいの時間が必要なのか？誰が参加するべきなのか？どのような責任をもたせるのか？

さまざまなアクターの役割を再構成するためには、新たなスキルと、学習と実験に向けた参加者の意志が必要である(Roordal et al. 2011)。特定の目的に向かって参加の場をいかに準備するか、ということが主な課題となる。しかしながら、都市の持続可能性に向けたガバナンスへの参加に関する多様なパラメーターを定める前に、まず、誰がアクターか、またはアクターになりうるか、という点を判断する必要がある。Khare たち(2011)は3つの主要なグループに分類している。

一つ目は、地方政府であり、彼らは経済効率、環境の質、そして社会の一体化に関する決定を行わざるを得ない立場にある。二つ目はビジネス—企業や産業界—であり、彼らは経済的な力と同様に、大量の資源の消費と廃棄物を生みだしているという点で、大きな役割を担う。三つ目は、市民である。“市民は生活、労働、楽しみ、家族を養うために、環境のよい空間を望んでいる(Khare et al. 2011: 229)”。Nevens ら(2013)は、都市レベルにおけるトランジション・マネジメントの適用において、都市のステークホルダーをさらに細かく分類している。これらに、フロントランナー(地方のリーダーはすでに持続可能性に向けたイニシアティブに携わっている;詳しくは第3章参照)、都市の行政官、研究者、ビジネス、市民社会組織、そして市民が含まれる。

Box.1. 4 イノベーションと実験の場所としての都市

- Bulkeley ら(2011)は、都市を持続可能性の問題に取り組む土俵としてみている。
- Rotmans ら(2000)は、持続可能性に向けた統合的な都市計画の手法を構築し、都市は持続可能な発展のための原動力であるとした。
- Ernstson ら(2010)にとって、イノベーションは都市の発展の主要な立役者であり、諸刃の剣としても見られる：イノベーションは環境の悪化を広げる一方で、都市の社会経済的なシステムを改善するための解決策を提示する。
- Bulkeley と Broto(2012)は、サステナビリティ・ガバナンスは実験を通じて実現されると主張する。これは、公私の境界をあいまいにするような新しい形態の政治的な空間ができていくことをふまえている。
- Nevens たち(2013)は、トランジション・マネジメントの枠組みを彼らの言う“Urban Transition Labs”―“学習し、代替案を考え、構築するための空間と場所を提供する、複合型で柔軟、そして超学際的(transdisciplinary)なプラットフォーム”に応用した(115)。

1.6 参考文献

- Amin, A. (2004). Regions unbound: towards a new politics of place. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 86(1), 33-44.
- Angelovski, I., & Carmin, J. (2011). Something borrowed, everything new: innovation and institutionalization in urban climate governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 3(3), 169-175.
- Aylett, A.C.E. (2011), The Urban Governance of Climate Change: A Comparative Socio-Institutional Analysis of Transformative Urban Responses to Climate Change in Durban (South Africa) and Portland (OR, USA), *Ph.D. thesis*, University of British Columbia.
- Bai, X. (2007), Integrating Global Environmental Concerns into Urban Management. The Scale and Readiness Argument, *Journal of Industrial Ecology*, 11, pp. 15-29.
- Bakker, J., B. Denters, M. Oude Vrielink, P.-J. Klok (2012), Citizens' Initiatives: How Local Governments Fill their Facilitative Role, *Local Government Studies*, 38(4), pp. 395-414.
- Bulkeley, H. (2010), Cities and the Governing of Climate Change, *The Annual Review of Environment and Resources*, 12, pp. 141-159.
- Bulkeley, H., A. Davies, B. Evans, B., D. Gibbs, D., K. Kern, K. Theobald (2003), Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 5(3), pp. 235-254.
- Bulkeley, H., & Betsill, M. (2005). Rethinking sustainable cities: multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental politics*, 14(1), 42-63.
- Bulkeley, H., Castán Broto, V., Maassen, A., 2011. Governing low carbon transitions, in: Bulkeley et al. (Eds.), *Cities and Low Carbon Transitions*. Routledge Taylor and Francis Group. London and New York, pp. 29 -41.
- Bulkeley, H., V.C. Broto (2012), Government by experiment? Global cities and the governing of climate change, *Transactions of the Institute of British Geographers*, pp. 1-15.
- Corfee-Morlot, J., L. Kamal-Chaoui, M.G. Donovan, I. Cochran, A. Robert, P.-J. Teasdale (2009), *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Environmental Working Papers No 14, OECD publishing: Paris.
- Dimitrov, R.S. (2010), Inside Copenhagen: The State of Climate Governance, *Global Environmental Politics*, 10(2), pp. 18-24.

- Driessen, P.P.J., C. Dieperink, F. van Laerhoven, H.A.C. Runhaar, W.J.V. Vermeulen (2012), Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance. Experiences from the Netherlands, *Environmental Policy and Governance*, 22(3), pp. 143-160.
- Dowding, Keith, Peter John, and Stephen Biggs. 1994. "Tiebout: A Survey of the Empirical Literature." *Urban Studies* 31: 767-797.
- Ernstson, H., van der Leeuw, S., Redman, C., Meffert, D., Davis, G., Alfsen C., Elmqvist, T., 2010. Urban transitions: on urban resilience and human-dominated ecosystems. *Ambio* 39, 531-545.
- Frug, Gerald. 1999. *City Making: Building Communities Without Building Walls*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- GHG Protocol (2012), Greenhouse Gas Protocol. <http://www.ghgprotocol.org/>. Used: March 13th 2013.
- Holland, J., 1995. *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*. Addison- Wesley, Reading, MA.
- Huxham, C., S. Vangen, C. Huxham, C. Eden (2009), The challenge of collaborative governance, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(3), pp. 337-358.
- IPCC. 2013. *Climate change 2013: the physical science basis*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Kamal-Chaoui, L., A. Robert (2009), *Competitive Cities and Climate Change*, OECD Regional Development Working Papers No 2, OECD publishing.
- Kern, K., G. Alber (2008), *Governing climate change in cities: modes of urban climate governance in multi-level systems*. Prepared for OECD Competitive Cities and Climate Change, Milan, October 9th-10th, 2008.
- Khare, A., Beckman, T., & Crouse, N. (2011). Cities addressing climate change: Introducing a tripartite model for sustainable partnership. *Sustainable Cities and Society*, 1(4), 227-235.
- Lefebvre, H. (2003) [1970] *The urban revolution*. U of Minnesota Press.
- Loorbach, D. (2009), *Urban transitions and urban transition management. The case of Rotterdam*, Workshop on Urban Transitions, May 7-8, 2009, Manchester, UK.
- Loorbach, D. (2010), *Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework*, *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*, 23(1), pp.1 61-183.

- Maas, S., K. Fortuin, N. Frantzeskaki, C. Roorda (2012), A systems analysis methodology for exploring urban sustainability transitions. Exploring challenges and opportunities for urban sustainability transitions in Ghent and Aberdeen, conference paper presented at 3rd International Conference of Sustainability Transitions, Copenhagen, 26-28 August 2012.
- Markard, J., Raven, R., & Truffer, B. (2012). Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects. *Research Policy*, 41(6), 955-967.
- Mayntz, R., 2006. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, G.F. (Ed.), *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Nomos Verlag, Baden-Baden, Germany, pp. 11-20.
- Mees, H.L.P., P.P.J. Driessen, H.A.C. Runhaar, J. Stamatelos (2012), Who governs climate change? Getting green roofs for stormwater retention off the ground, *Journal of Environmental Planning and Management*, 1, pp. 1-24.
- Nevens, F., C. Roorda (2013), A climate of change a transition approach for carbon neutrality in the city of Ghent (Belgium), *Sustainable Cities and Society* (2013), <http://dx.doi.org/10.1016/j.scs.2013.06.001>.
- Ostrom, E. (1972). Metropolitan Reform: Propositions Derived From Two Traditions. *Social Science Quarterly*, 53(3), 474-493.
- Ostrom, V., Bish, R. L., & Ostrom, E. (1988). *Local government in the United States*. San Francisco: ICS Press.
- Parsons, T. (1977). *Social systems and the evolution of action theory* (Vol. 62). New York: Free Press.
- Pattberg, P., J. Stripple (2008), Beyond the public and private divide: remapping transnational climate governance in the 21st century, *Int Environ Agreements*, 8, pp. 367-388.
- Roorda, C., M. Buijter, J. Rotmans, M. Bentvelzen, R. Keeton (2011), *Urban Development: The State of the Sustainable Art. An international benchmark of sustainable urban development*. Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT): Rotterdam.
- Rotmans, J., 2005. Societal Innovation: between dream and reality lies complexity. Erasmus university of Rotterdam, inaugural address. Research in management series, 2005, reference number EIA-2005-026-ORG.
- Rotmans, J., van Asselt, M., Vellinga, P., 2000. An integrated planning tool for sustainable cities. *Environ. Impact Assess. Rev.* 20, 265 – 276.

Satterthwaite, D. (2008), Cities' contribution to global warming: notes on the allocation of greenhouse gas emissions, *Environment and Urbanization*, 20(2), pp. 539-549.

Seto, K.C., Reenberg, A., Boone, C.G., Fragkias, M., Haase, D., Langanke, T., Marcotullio, P., Munroe, D., Olah, B., and Simon, D., (2012), Urban land teleconnections and sustainability, *PNAS*, www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1117622109

UNFPA (2007). *State of world population 2007: unleashing the potential of urban growth*.

Voß, J. P., & Kemp, R. (2006). Sustainability and reflexive governance: introduction. *Reflexive governance for sustainable development*, 3-28.

WCED, World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.