

首都圏の周辺大都市における都市レジームと都市の自律化 ——千葉県千葉市の都市レジーム分析から—— Increasing Autonomy: Urban Regime Analysis of Chiba City in the Tokyo Metropolitan Area

遠藤智世
ENDO Tomoyo

This article analyzes how a city has been increasing autonomy from an urban regime perspective taking a case of Chiba city in the Tokyo metropolitan area. The city has passed through three different regimes since 1950 and has been increasing autonomy. Chiba city currently tries to enhance local autonomy by adopting policies for civic participation and cooperation and for the revitalization of the local economy. These policies, however, are at risk of contributing to the formation of the neo-liberal mode to local regulation.

キーワード：自律化 (increasing autonomy)、市民参加・協働 (civic participation and cooperation)、地域経済 (local economy)、都市レジーム (urban regime)

1. 序論

(1) 研究の背景

日本における地方分権は、古くて新しいテーマである。古くは 1960 年代から 70 年代において革新自治体の叢生が見られ、自治をもとめる動きがあった。80 年代以降は、国際情勢の変化や行財政改革に端を発する地方分権改革がおこり（玉野 2006）、2000 年の地方分権一括法の施行へと結びついた。そもそも地方分権には、自治の拡充と新自由主義的潮流への迎合という側面がある。自治の拡充は、地方分権一括法の施行で制度的には確立されたので、自治を求めている者にとってはある程度要求は達成されたであろう。その一方で分権化は、新自由主義が志向する“小さな政府”という考え方と合致する。それゆえ、民間企業や市民セクターの裁量が増えた。このことは一見すると、市民のニーズに即応する地域社会を創りだしているかのようであるが、非市場的な領域への市場原理の導入にたいする批判や、市民を参加の名の下に動員しているという批判がある（渋谷 2004 など）。

また、分権化は都市の自律にかんしても一石を投じた。制度的に自立が可能になったゆえに、財源を国に頼れなくなった地方では、参加・協働の手法をもちいた地方自治の可能性が見出されている。しかし、こうした可能性を関東圏の自治体に見出すには、グローバル化や国の影響を受けやすいということを考慮せねばならない（玉野 2007）。とくに、東京周辺の都市は東京の従属的な位置にあり、その影響を受けやすいといえる。そうしたなか、政令指定都市は、多くの権限をもつ規模の大きな都市であるゆえに、自律の可能性が示唆されているが、研究蓄積が地方の場合と比べて少ないのが実情である（中村

2008; 宇都・柴田 2010)。

(2) 研究の目的

本研究の目的は、首都圏の大都市において、いかにして都市の自律がなされてきたかを、都市レジーム分析をもちいて明らかにすることである。それゆえ、まずは首都圏における政令指定都市として、千葉県千葉市をとりあげる。千葉市は、1992年に政令指定都市に移行し、現在では6つの行政区に97万人の人口を抱えている。ちなみに首都圏における政令指定都市は、横浜市、川崎市、相模原市、さいたま市、千葉市、の5自治体である。これらは地方自治法にもとづき政令により指定された人口50万人以上の市であり、都道府県が扱う事務の一部をそれにかかわって担う。いわば、都道府県とほぼ同等の立場にあると解釈できる。千葉市を事例とする理由は、合併を重ねて政令指定都市に移行していないため、同一地域での都市レジームの変遷が明らかにしやすいことがあげられる。また、戦後の急速な地域開発、バブル期の新都心開発を経験するという変化や、60年あまりにわたって自民党系の市長が市政運営を担っていたが、2009年に民主党から支持を受けた市長が誕生するといった変化を経てきた。これらのように、いわゆる「工業社会」から「都市型社会」(松下 1987; 1996)に突入するという、顕著な転換が見られるためである。

(3) 都市の自律化

本稿でもちいる「自律化」は、政治的な面と経済的な面の2つの側面からとらえるものである。2000年の地方分権一括法の施行は、機関委任事務の廃止など、制度的に自治体が自律することを可能にした。また、同法の施行により、住民に近い地域やコミュニティの重要性が認識されるようになった(明石 2010)。このことは、行政のみならず住民にたいしても当該地域やコミュニティの自治やガバナンスにかかわることを求める動きになる。しかし、住民自身によって自治が担われているとは必ずしも言えない状況であろう。

一方、地域の経済的な自律は、内発的发展論によって論じられてきており、これは、当該地域が外来型開発の影響を受けずに、内部の資源を用いて発展することを意味するものである(宮本 1989)。地域内部でいかにして経済的な調整がなされているのか、ということについて、J. Peck と A. Tickell (1992) は「社会的調整の地域的様式」という語をもちいて、経済発展や雇用の問題において地域間格差があることを、地域によって異なる調整様式があるということを示した。彼らはまた、地域政治にビジネスの領域の関与が増大し、新自由主義的な傾向となることへの問題点を指摘しており(Peck & Tickell 1995)、公的なアクターがいかにビジネスの領域と関与しあっているかに注意を払う必要がある。

本稿では、このような調整能力や統制能力を都市みずからがもつ、という意味を「自律」(autonomy)という語によって示している。そして、政治的・経済的な自律について、本稿が事例とする千葉市に引き付けて考えた場合、政令指定都市への移行という制度的な変化や、工業化や新都心形成にともなう経済的基盤の確立が見られるが、それらは政治的・経済的な自律に影響を与えるのであろうか。第2節では、次項で述べる都市レジーム分析によって、上記で述べた政治的な動向と、それに影響される経済的な調整がいかにしてなされているのかを述べる。

(4) 都市レジーム分析

「レジーム」という概念は一般的に、国家単位の統治の様式、もしくは特定の統治の様式をとらえるのに用いられてきた。しかし、本稿であつかう「都市レジーム」は、都市における統治の様式について、それにかかわるアクターがいかんして生成し、関与していくかの過程に着目し、それを類型化するものである。都市レジーム論が分析手法として広まるきっかけとなったのは、C. Stone (1989) である。Stone は、都市レジームを「統治に関する決定をくだす、公的主体と私的利害が共に機能する、非公式な取り決め（配列）」(Stone 1989: 6) と定義している。このレジーム概念を構成する要素として、「何かをおこなう能力」「それをおこなう一群の行為者」「行為者間の行為を可能にする関係」の3つがあげられている (Stone 1989: 179)。かつてアメリカにおいては、ある都市において、意思決定にかかわっているのは一部のリーダーか、それとも争点ごとにリーダーがいるのか、という CPS (Community Power Structure) 論争が見られた。都市レジーム論もこの CPS 研究の流れに位置づけられるが、意思決定にかかわる者（公的・私的にかかわらず）が、意思決定に際していかに結び付くかの過程、つまり権力が生産される過程に関心を寄せている。

アメリカの文脈で生まれて発展してきた都市レジーム論であるが、近年ではヨーロッパにおいても都市分析の手法として広がり、日本にもその例が広がっている (中澤 2005; 松本 2010; 木田 2010a; 2010b; 黒田 2013; 丸山 2015)。こうした研究では、いかなる主体がレジームを構成しているのかを示しつつ、政策の方向性はいかなるものか、かれらが政策遂行を可能にするルールは何か、などによってレジームの下位概念を規定している。例えば中澤秀雄 (2005) は、原発誘致に向けた動きやアクターが見出され、それに向けた計画や事業をおこない、実際に誘致がなされた統治様式を「原発レジーム」と規定している。本稿では、都市レジームの下位概念を、統治にかかわる集団が志向するものや大義にもとづくものとしてとらえる。具体的には、レジームのアクターを明らかにしつつ、「何を実行しようとしていたか、結果的に何を実行したか」(松本 2010) に基づき、都市レジームの特徴を規定する。

(5) 研究の方法

都市レジーム分析に用いた資料は、市史、行政資料、新聞記事、Web サイト、当事者による著作である。とくに当事者による著作にはエピソード的な記述や主観的な見方をしていものが多いが、当時を知る証言の一つとして採用している。こうした方法でレジーム概念を構成すると、本稿で事例とする戦後から現在の千葉市においては、「地域開発レジーム」、「自立志向型都市成長レジーム」を経て「参加・協働唱道型改革レジーム」にいたっていると考えられ、一定程度、都市の自律化に向かっていると見ることができる。

2. 千葉市のレジーム分析 (1950-2016)

(1) 地域開発レジーム (1950-1977)

「地域開発レジーム」は、宮内三朗 (1950-1970)、荒木和成 (1970-1977) の2名の市長によって形成・維持され、27年もの長きにわたって続いた。1950年、千葉県職員や千葉県議会議員、千葉市助役を経験した宮内三朗が市長に当選し、以後5期20年にわたって川崎

製鉄の誘致や千葉港の整備に尽力した。1970年に宮内から後継指名を受けたのは、厚生省、和歌山県副知事、弁護士を経て千葉市助役をしていた荒木和成である。荒木は1977年に急逝するまで、公害問題に対応しながらも川鉄の操業を安定させていた。また計画行政を志向し、市内のインフラ整備や市の部局の新設をおこなっていた。本項では、この2名の市長が、工業開発によって地域の発展や住民生活・福祉の向上を志向した「地域開発レジーム」と呼びうるレジームをいかにして形成し、それを安定させていたかを明らかにする。

1) 戦後復興と工業化による地域開発

第二次世界大戦後、全国各地で電源開発や全国総合開発計画などの国が主導する開発が実行されていた。これらは、国のエネルギー供給や、国土の均衡ある発展を意図して計画されたものである。千葉市にかかわる埋立てや企業誘致も時を同じくしているが、埋立て計画にかんしては、1940年に内務省と千葉県によって計画された「東京湾臨海工業地帯計画」がすでに存在しており、戦後復興事業である工場誘致と合わさって千葉市の地域開発となっている。

千葉県と千葉市は、1946年に決定した復興都市計画の一環として、臨海部の埋立地への企業誘致に乗り出した。しかし、進出企業が決定せず、その中で新鋭の臨海製鉄所の建設用地をさがしていた川崎製鉄から進出意欲が伝えられ、両者の間で1950年10月から誘致条件をめぐる交渉が開始された（財団法人千葉県史料研究財団 2009: 378）。当初川崎製鉄側は山口県防府市を建設地として予定していたが、一転して千葉市が選ばれたきっかけは、千葉県に転出した元部下をもつ通産省局長が、川鉄に千葉県を紹介したことであった（財団法人千葉県史料研究財団 2009: 379; 川崎製鉄株式会社社史編集委員会 1976）。宮内市長は局長からこのことを聞きつけて川崎製鉄の西山弥太郎社長に会い、数回の話し合いで工場進出が決まったという（宮内千葉市長随想編集委員会編 1970: 53）。

川崎製鉄は進出の際、その要望事項を「工場建設に関し会社側よりの要望事項」（工場敷地の無償提供、千葉港の地元負担による整備・構築、工場完成後5年間の地方税免除など8項目）にまとめて提出し、県と市が正式承認すればこの埋立地への進出を決定することにした（財団法人千葉県史料研究財団 2006; 2009）。市議会と県議会は、これらの要望と共に全会一致で誘致を可決している（川崎製鉄株式会社社史編集委員会 1976）。この8項目はのちに「千葉県産業経済振興計画」における実施業務内容となり、千葉市においては1952年9月17日に企業誘致条例として制定された。

以上のことから、千葉市の産業転換にとって重要な出来事であった川崎製鉄の誘致は、千葉県や通産省の関与によって成しえたことであり、千葉市はあくまでも県を中心とした成長連合の一員にすぎなかったのである。

2) 地域開発レジームの安定と市内のインフラ整備

宮内市政3期目の1960年12月、市議会において市長から、1年間の免税延長を川鉄に承諾したので了承を求めたいという旨の発言がなされた。宮内のこの発言に端を発して「生活と平和を守る千葉地区共闘会議」が企業誘致条例撤廃運動（免税延長反対請願署名行動など）を展開した。最終的に法定数以上の署名が集まったにもかかわらず、同運動に関与していた社会党・共産党以外の市議会議員によって、免税1年延長の条例は賛成され、企

業誘致条例廃止案は否決された（三重野 1965）。この動きからは、市議会において宮内は社会党と共産党をのぞく政党・会派に支えられており、川鉄をはじめとした開発にかんする決定をくだしやすかったといえる。加えて、「京葉地帯経済協議会」の存在も大きい。この協議会は、1959年に「京葉臨海工業地帯造成計画」を策定する際、当時の柴田等千葉県知事が「役所仕事ではできないことを推進してもらう民間組織がほしい」と発案したことにより発足した組織で（財団法人千葉県史料研究財団 2009: 362）、進出企業や進出先の自治体首長らで構成されている。ここで注目すべきは、同会の能力であり、通産省との協力体制を整え、国や企業との連携を密にしていた（京葉地帯経済協議会 1959）。

「地域開発レジーム」を形成した宮内は、川崎製鉄の誘致に重点を置いており、市内のインフラ整備は次の荒木市長に託していた（『毎日新聞』1970.5.18 千葉県版）。荒木は、市の機構の増設や千葉市初となる基本計画の策定、道路や施設建設などのインフラ整備をおこなっている。とりわけ、荒木市政期はコミュニティ行政が推進されていた時期とも重なっていたため、コミュニティセンターの建設も進んでいた。しかし同時に、地域開発のしわ寄せも起きている。1960年代から70年代にかけて、川崎製鉄の工場周辺の住民らに喘息や気管支炎などの健康被害が見られるようになっていた。折しも川鉄は、新たな高炉建設を計画していたため、住民グループが1974年に千葉市に高炉建設差し止め請求裁判を起こした。これには10万人分の署名が集まり住民運動も展開されていたが、荒木は高炉建設を許可した。建設差し止め請求と合わせて、大気汚染物質の排出差し止め等と健康被害にたいする損害賠償請求裁判も起こっていたが、これらの裁判は1992年に双方の和解で幕を閉じている。

3) 地域開発レジームとは何であったか

以上のように、川鉄誘致の際には千葉市は県とともに成長連合を形成していた。操業が始まると、京葉地帯経済協議会や市長、市長与党の議員、川鉄労働組合出身議員が連携して開発を促進し、たとえ企業誘致条例反対運動や公害問題が噴出して、川鉄の操業を安定させていた。つまり、市政運営の方向性は地域開発に向いていたといえる。1955年から60年にかけて、第一次産業従事者数（20,023人から16,960人へ）と製造業従事者数（13,933人から24,830人へ）が逆転した。川鉄立地の利益を得ていたのは、市や立地企業のみではなく、従業員や関連産業に従事する住民、彼らから利益を得る住民らにも及び、そうした人々は増加傾向にあった。それゆえ、さまざまな反対運動を押し切るだけの力が成長連合で構成された地域開発レジームには存在したのである。この時期、東京湾の対岸においては、工業地帯を形成していた川崎市や横浜市で革新自治体が誕生していたが、千葉市にはそうした動きは見られなかった。また、荒木市政期になると計画行政にもとづき市内のインフラ整備が進められており、地域開発は終息したかのように見えた。しかし、レジームの行為者は宮内市政から引き継がれていたことと、それゆえ川鉄の操業の安定と拡大に資する決定をくださざるを得なかったことから、荒木市政期も「地域開発レジーム」を引き継いでいたといえる。

(2) 自立志向型都市成長レジーム（1977-2009）

1977年、荒木急逝後に市長となったのは、当時第二助役であった松井旭である。松井は、

自治省を経て千葉市の助役をつとめていた。松井は、宮内・荒木両市長の支持基盤を引き継いで当選し、結果的には、現在のところ千葉市政史上最長の6期24年（1977-2001）にわたって市政運営を担うことになる。在任中には政令指定都市への移行を実現させるといふ、制度的に県からの自立を果たし、市の裁量による自治をより可能にした。2001年に松井は任期満了により退任し、松井に後継指名を受けた鶴岡啓一が市長となる。鶴岡市政は2期8年（2001-2009）にわたっており、松井が進めていた方向性を継承し、郊外部における住宅開発にともなうインフラ整備や、都心部の再開発が進められた。鶴岡市政期においては、人口増というかたちでの成長が目指されていたのである。それゆえ、松井・鶴岡両市政期の30年あまりにわたって形成されていたレジームは、県から制度的に自立

(independence) することと、新都心建設による都市成長を志向していた「自立志向型都市成長レジーム」と位置づけることができる。

1) 政令指定都市への移行

千葉市が政令指定都市に移行したのは、1992（平成4）年のことである。荒木市政期より人口増加を見越して、政令指定都市に移行する計画があったという（松井 1993）。松井が政令指定都市への移行を成功させたのは、彼自身が自治省の出身であることに大いに関係しているだろう。松井は自著において、政令指定都市の担当省庁である自治省の大臣・政務次官、国政与党である自民党政調会長との旧交を「海部内閣時代の中央の人脈に恵まれた」と明かしているが（松井 1993）、そうした人脈に加えて、松井自身が自治省出身であり、同省が政令指定都市の要件をいかにして出しているのかなど、情報を入手しやすい立場にあったと考えられよう。そもそも、政令指定都市の要件は人口50万人以上ということしか示されていないため、政府に存在するインフォーマルな要件を探る必要があった（北村 2013）。そのため、松井の立場は有利に働いたといえる。この動きからは、松井が千葉市の自立を、都市開発という手法のみではなく、政令指定都市への移行という制度的な面においても考えていたことが分かる。このように松井は、持てる人脈を活用し、千葉市を制度的に自律化に向かわせることを目指していたと考えられる。逆に言えば、政令指定都市への移行は、自治省出身の松井にとって可能であった最大の事業ともいえる。

2) 幕張新都心建設への協力

1981年に初当選した沼田武千葉県知事は、1983年に「千葉新産業三角構想」を策定し、幕張新都心構想は、その基幹プロジェクトのひとつとして位置づけられた（財団法人千葉県史料研究財団 2009: 927）。その後、1985年に発表された「ふるさと千葉五か年計画」において初めて、幕張メッセを幕張新都心の中心とすることが宣言された（財団法人千葉県史料研究財団 2009: 927-9）。また、同年には国土庁より「首都改造計画」も発表され、千葉市は「千葉自立都市圏」「業務核都市の千葉」として就業人口10万人、居住人口2.6万人が見込まれていた。1985年に再選された沼田は、2期目最大の目玉にこのメッセ構想を掲げたという（松井 1993）。沼田再選の2ヵ月後には、総事業費500億円のメッセ構想の素案が発表された。松井の自著（1993）には、これを受けて財政面を不安視し、とくに市の負担やメリットがいかなるものか見通せず、慎重になっていたという記述が見られる。このことから、松井自身が市の財政基盤の限界を自覚していたことがわかる。松井が慎重

な姿勢を見せていたので、幕張メッセを推進していた沼田との対立もあった（松井 1993: 145）。1985 年 8 月、3 選を決めた松井のもとに、県の顧問が沼田との橋渡しに訪れ、メッセ施設などの展示場は県、付随して建てられるホテルは民間、スタジアムは市が主体となる提案を受け、松井はこれにたいして了承した（松井 1993）。1986 年 6 月には、国土庁によって「第四次首都圏基本計画」が発表された。この計画では、東京都心部への一極集中は正のため、横浜、川崎、八王子・立川、浦和・大宮、千葉など 11 地域が業務核都市として位置づけられている。横浜のみなとみらい地区、さいたま新都心と並んで、幕張新都心の整備や各種機関の移転が進められた。とくに幕張新都心には企業や大学の誘致が計画され、10 棟のオフィスビルが企業に分譲されたが、大学の誘致は実現されなかった。

以上の幕張新都心開発の経緯からは、千葉県が開発の主導権を握っていたものの、千葉市は建設費用や負担金にかんして妥協点を見出すまで抵抗していたことがわかる。川崎製鉄の誘致も同じく県が役割の大部分を担っており、千葉市は条件を受け容れるのみであった。しかし、今回は千葉市が県の意向にただ従うのではなく、市としての考えを県に表明し、市としての自律性を一定程度発揮しようとしていたことがうかがえる。

また、市と県の交渉において、幕張新都心内のスタジアム（現在の千葉マリンスタージアム）は市が主体となることが了承されたが、これは 1981 年に、松井が 2 期目の目玉とした千葉スタジアム構想に端を発する。構想では当初、既存の球場の改造が計画されていた（松井 1993）。懇談会や市議会などを経て 1985 年に最終報告書がまとめられると、同年 12 月に松井が沼田に建設協力要請文書を出した。その内容は、幕張新都心の中にある県立幕張海浜公園内に、市が事業主体となって球場を設置管理することと、建設について国庫補助、県費助成等の財源措置を求める、というものであった（松井 1993）。球場の建設費は総額 86 億 9500 万円であり、財源は県からの補助金が 15 億円、市債が 53 億 9600 万円、残りの 17 億 9900 万円は一般財源である（松井 1993）。スタジアムは 1988 年建設に着工し、1989 年に完成した。1991 年には川崎市に本拠地を置いていたロッテ球団が千葉移転し、1992 年に“千葉ロッテマリーンズ”として公式戦を開催するに至った。

3) 自立志向型都市成長レジームとは何であったか

このレジームを特徴づける事業は、政令指定都市への移行と、幕張新都心建設への協力にみてとれる。政令指定都市への移行は、制度的に千葉市の権限が増えることを意味する。これまで、川崎製鉄の誘致にかんしても県の能力や協力による部分が多く、千葉市の決定権は少なかった。松井市長は、そうした状況を打破しようと目論んでいたと考えられる。そうした姿勢が、幕張新都心建設に際しての松井と沼田県知事とのやりとりとして見いだせる。スタジアム建設というかたちで県と市が協力しあったことは、「千葉市民統合の象徴」（松井 1993）を作るといふ松井の悲願を達成することと、都市の機能を備えて、業務核都市として首都圏の中で重要な位置を占めることを志向していたと考えられる。加えて、鶴岡市政以降後も、市内に新たに住宅地が造成されるなど、千葉市の人口は拡大傾向にあった。県とともに市をあげて工場誘致をした「地域開発レジーム」とは異なり、独自の都市成長マシン（Molotch 1976）として、制度上の自立と成長の手段を形成したレジームを「自立志向型都市成長レジーム」と位置づけることができる。

4) 自立志向型都市成長レジームの限界と転換

2001 年における松井の引退にともなう市長選挙では、千葉市助役の鶴岡啓一が、荒木・松井両市長と同様に、自民党や労働組合などの支持基盤を引き継いで当選した。しかし、盤石であったはずの支持基盤である保守系の会派から市議が立候補し、票を分かつての選挙であった。こうした状況は 2005 年の市長選挙の際も起こった。これらのことから、レジームの行為者の分裂が起きていたことをうかがわせる。2000 年代以降、改革派や無党派といわれるような首長が各地で誕生しており、千葉県においても 2001 年には無党派を標榜する堂本暁子が知事に就任した。そうした状況から、自民党への反発や改革への期待の高まりも自立志向型都市成長レジームを揺るがす契機になっていたと考えられる。

社会構造を見ても、90 年代は転換期にあったといえる。地域開発レジームが形成され始めた 1950 年代から、「自立志向型都市成長レジーム」下にあった 90 年代初頭にかけては、製造業従事者の人口は 7,418 人（1950 年）から 69,748（1990 年）と、1990 年に 6 万人台となり、その後は減少傾向にある。生産工程従事者の人口は、18,895 人（1955 年）から増加し、1995 年には 99,934 人とピークを迎えている。一方、専門・技術的職業従事者の数は、1955 年から年々増加しており、2010 年時点で 71,137 人である。つまり、90 年代を境にして、開発を推進するレジームへの支持基盤（製造業従事者や生産工程従事者）とは異なった市民が台頭し、「自立志向型都市成長レジーム」の終焉とレジーム転換の要因になったといえる。

鶴岡市政期においては、住宅地開発にともなう下水道や共同溝の整備がなされた。さらに、市内中心部（中央区）の再開発もなされ、人口が増加傾向に転じていた。しかし、そうした中で幕張新都心の開発コストや市内のインフラ整備にともなう費用がかさんでおり、千葉市の財政状況は悪化しつつあった。

(3) 参加・協働唱道型改革レジーム（2009-現在）

鶴岡は 2 期目を終えたら引退する意向を示していた。そのため、2008 年 12 月には副市長で建設省出身の林孝二郎がいち早く立候補を表明した。今回は保守系が合同していたため、林に引きつがれた支持基盤は盤石で、対立候補が現れることはなかった。しかし 2009 年 4 月、市長選挙を目前に現職市長である鶴岡が収賄の容疑で逮捕されるという事態が起きる。これを受けて急きょ民主党は、同党所属の市議 1 期 2 年目であった熊谷俊人を市長候補として擁立した。熊谷は、大学卒業後 NTT に入社し、公募により市議会になったという経歴をもつ。市長選挙は、共産党の候補も交えて 3 者により争われ、熊谷が林を 5 万票あまり上回って当選した。熊谷の支持基盤は、所属政党である民主党のほか、市民ネットワークちば、社民党千葉県連といった政党・会派、その支持者であった。加えて、現職市長逮捕による自民党などへの不信感や、若い候補者（2009 年当時 31 歳）という目新しさから、熊谷は多くの無党派層も惹きつけていた。ここで、戦後 60 年あまりにわたって引き継がれた、開発や成長を志向するレジームが転換することになった。

熊谷は少数与党として市政を担うことになり、まずは選挙時のマニフェストにおいて公約とした「市政の透明性の向上」と「財政再建」を主な政策とした。「財政再建」では、様々な取り組みがおこなわれ、その結果、実質公債費比率は年々改善傾向にある。また、2000 年に策定した基本計画の改訂をおこない、「わたし」「みんな」といった、市民自身が強調

された文言が加わった。それらのうち、「みんなで進めるまちづくり」は、熊谷市政のレジームにとって特徴的な取り組みとなって、市民参加・協働にかんする事業などにあらわれている。

これらの取り組みは、単に財政再建の手段のみならず、千葉市民にレジームのアクターであるという認識を持ってもらう手段として用いていると考えられる。従来のレジームが開発や都市成長による利益を市民に分配していたのに対し、熊谷は情報公開や財政再建によって市民生活を安定させること、市政への参加・協働という手法で市民をレジームのアクターとして位置づけようとしている。市政への参加・協働によって、市に自らの意見を反映させたり、情報を得るといった機会が増加するが、そうした利益は見出しにくく、全市民的に盛り上がらないのが実情である。しかし、それを踏まえてもなお、従来のレジームとは異なり、参加・協働という方向性を持っていることから、「参加・協働唱道型改革レジーム」が形成され始めたといえる。

1) 熊谷市長の再選

2013年、熊谷にとって2度目の市長選挙は、これまで候補者を出し続けていた自民党など保守系が候補者を擁立しない中でおこなわれた。選挙戦は無所属の元市議と共産党が擁立した候補の3者で争われたが、結果は熊谷の圧勝であった。自民党など保守系は戦後以来はじめて独自候補者を擁立しない選挙であった。この理由として、熊谷が議会対策として公明党への議案や政策の説明をおこない同党との関係を構築しており、市長選挙において公明党が熊谷支援を表明、未来創造ちば（無所属議員らで構成された会派）と維新の会も支援を決めたということが明かされている（『朝日新聞』2013.5.4 ちば首都圏）。このことから、参加・協働唱道型改革レジームは現在、民主党（現：民進党）や市民ネットワークといった中道左派系だけではなく、保守系をも取り込んでいるという状況であることがわかる。

次項以降では、熊谷市政において顕著になった市民参加・協働にかんする事業と、地域経済活性化事業を評価する。

2) 「市民によるまちづくり」の標榜

参加・協働の推進は、新基本計画では「みんなで進めるまちづくり」と表現され、また市の具体的な事業を設定したマニフェスト（H25-28）にも顕著にあらわれているものである。しかし、参加・協働にかんする事業は決して新しいものではなく、2000年の地方分権一括法の施行後に、各自治体においていっせいに参加・協働の取り組みが始まった際、千葉市においても参加・協働にかんする事業がおこなわれるようになった。

一方、熊谷就任後に策定・実施された主な事業として、協働事業提案制度、地域運営委員会設置の促進、市民シンクタンク事業、「ちばレポ」の仕組みの構築、「（仮称）わたしのまちづくり条例」策定関連の事業、の5つがあげられる。とくに「ちばレポ」は、全国初の取り組みであり、2013年の実証実験の後、2014年10月から本格運用されている。参加者は、スマートフォンの専用アプリやパソコンの専用サイトを通じて参加登録をし、課題を見つけた場合、それを撮影して投稿する。すると、ちばレポ専用サイトの地図上に課題が可視化され、それを確認した職員ないし手助けできる市民が解決にあたる。参加や手助

けには、一般市民のほか、地元企業の社員が CSR 活動などで登録をおこなっている。

こうした市民参加・協働事業の推進や制度設計のうち、特筆すべきはこの「ちばレポ」のように、これまで地縁組織や団体をつうじて参加可能であったものに、個人単位でも気軽に参加できる仕組みが作られたことである。とくに「参加・協働唱道型改革レジーム」は、アクターが従来のものとは変わったうえ、無党派層という政党や組織に拠らない市民に支持されて誕生したので、市民に直接働きかけてレジームのアクターとすることを意図していると考えられる。しかし現在は、市側から上記のような手段が市民に提供されている段階であり、市民間での参加・協働事業が運営されている段階には達していない。つまり、参加や協働のしくみが作られても、市民がそれを必要と感じなかったり、市民セクター間による参加・協働のコーディネートといった動きがなければ、「まちづくり」の名の下に市民を動員することになりかねない。

3) 地域経済発展の方策

2012 年 3 月、「千葉市地域経済活性化戦略」が策定された。これは、昨今の社会・経済情勢に鑑み、「本市の地域資源を最大限に活用し、企業が成長し、新たな企業が集い、起業家精神にあふれる人材を育てるため、また、従来の『商業（商店街）』という枠組みの中だけでは、困難になってきた地域商業の活性化を効果的かつ効率的に行うため、新たな産業振興策として、『千葉市商業振興指針』を統合し、10 年後の本市の経済活性化を目標とする」（千葉市 2012）ものである。これまで千葉市は大規模工場の誘致に重点を置いてきたが、この戦略によって、幅広い産業の誘致のみならず、起業家の育成や新事業の創出にも重点が置かれるようになった。

この戦略は、市外の企業誘致ではなく、市内の企業や人材、資源を活用しようとするところに特徴があり、経済的な調整が市内の資源をもちいてなされるようになりつつあるといえる。ここで育成した新事業や企業、人材が市外へ流出するのをいかにして防ぐか、また市内の人材と創出された企業や事業とをいかにしてマッチングさせ活用するかが課題になるだろう。

3. 考察

以上で見てきたように戦後の千葉市は、「地域開発レジーム」から「自立志向型都市成長レジーム」を経て「参加・協働唱道型改革レジーム」を形成している。「地域開発レジーム」と「自立志向型都市成長レジーム」においては、工場誘致という経済基盤の確保、政令指定都市への移行における制度の獲得、新都心形成をはじめとした都市基盤整備がおこなわれた。つまり、自律化に向けての基盤整備の段階であったといえる。2009 年のレジームの転換は、そこに市民参加・協働のしくみの整備や地域経済への着目をおこなうという、自律化への転機になったのである。このように自律化が進展しているということは、とりわけ首都圏においては、東京の従属的な位置から脱しつつあると見なすことができる。

また、「地域開発レジーム」「自立志向型都市成長レジーム」のアクターは、開発を志向し、その利益を分配することで結び付きを強めていた。川鉄などのビジネスの領域のアクターが市の決定に影響を与え、市長や議会といった公的なアクターは、そうしたアクター

の意向を重視した決定をくだしていたのである。しかし、「参加・協働唱道型改革レジーム」への転換により、組織や団体としての市民のみならず、個人としての市民も、市の決定にかかわるアクターとなる可能性が出てきた。

しかし、現在急速に進められている参加・協働や地域経済の活性化にかんする事業は、千葉市の転換点となる半面、問題点も含まれている。

第一に、各地域によって異なる調整様式が存在することが地域経済の活性化に寄与するという半面、非市場的な場に市場原理が持ち込まれたり、地域政治とローカルビジネスが結びつくなどの危険性が指摘されている (Peck & Tickell 1995、渋谷 2004 など)。このことは、千葉市が意図する「まちづくり」のような場も無関係ではないだろう。現在のレジームにおいて、地域経済活性化が強化されたが、活性化をもたらす重要なメンバーとして、地元企業というアクターが増えていく可能性がある。そのようなアクターが参加・協働の場に登場した場合、効率化やサービスの向上という名の下に、競争原理が持ち込まれ、手段や機会、能力をもたない市民が排除されかねない。さらに、アクターである企業の方針に沿った事業が参加・協働の対象になることも想定され、市民のニーズから遠ざかってしまうことも考えられる。地域経済の振興は、一見無関係に見える参加・協働に、非市場的な領域に市場原理を持ち込む危険性があり、その過程において排除されてしまう人々を包摂することを考慮せねばならない。

第二に、「地域開発レジーム」が、1950～70年代後半にかけて続いていたことから明らかのように、千葉市においては全国で革新自治体の叢生が見られた時期に革新市政が誕生せず、市民自治の要求や市民参加の経験の蓄積がほとんど見られなかった。そのため、市が様々なしくみで参加・協働を唱道しても、市民の側は参加・協働の手法に慣れておらず、そうした事業に関心を寄せにくいといえる。しかし、慣れていないとはいえ市民から自治の要求が湧き上がってこなければ、市による動員ともみなされかねない。したがってまずは、市民から上がった参加・協働にかんする要求をすくいあげて、そうした要求に応える参加・協働の実績を蓄積していくほか、参加・協働が対等におこなわれているかのチェックを、市役所と市民の双方が経験していくことが求められる。そのことが、上記のような排除される人々を減らすことと、自律化を進展させるうえでの重要な要素になると考えられる。

4. 結論

本稿では、首都圏における大都市の自律はいかにして可能であるのかを、千葉市の都市レジーム分析から解明した。すると現在の千葉市は、市民参加・協働や地域経済の活性化の手法によって自律の途上にあるということが明らかになった。しかし、自律化の途上で参加・協働や地域経済の活性化にかんする事業を強化していくことは、市民自治が期待される反面、ともすると、地域における調整様式の新自由主義的な側面に迎合する可能性があることを示した。それらを克服する手段として、参加・協働の経験を積むことが、市役所と市民の双方に求められるといえる。

また、本稿の学術的意義として、自律化という観点に焦点を当てながら、首都圏における大都市が置かれた現状を示したことがあげられる。今後は他都市とも比較しながら、そ

うした大都市と東京の関係について、本稿で明らかにした現状を踏まえた考察が必要となるだろう。

参考文献

- 明石照久, 2010, 「市民参加」橋本行史編『現代地方自治論』ミネルヴァ書房, 128-51.
- 千葉市, 2012, 『千葉市地域経済活性化戦略』.
- 川崎製鉄株式会社社史編集委員会, 1976, 『川崎製鉄二十五年史』川崎製鉄株式会社.
- 京葉地帯経済協議会, 1959, 『京葉』創刊号.
- 北村亘, 2013, 『政令指定都市』中央公論社.
- 木田勇輔, 2010a, 「外国人住民増加都市における政策的対応」『名古屋大学社会学論集』(31): 47-71.
- , 2010b, 「都市の政策実行・受容能力を規定する文脈的效果」『東海社会学年報』(2): 47-59.
- 黒田由彦, 2013, 『ローカリティの社会学』ハーベスト社.
- 丸山真央, 2015, 『「平成の大合併」の政治社会学』御茶ノ水書房.
- 松井旭, 1993, 『旭日凜凜』ぎょうせい.
- 松本康, 2010, 「三鷹市における郊外レジームの形成と再編」『グローバル都市研究』(3): 27-57.
- 松下圭一, 1987, 『都市型社会の自治』日本評論社.
- , 1996, 『日本の自治・分権』岩波書店.
- 三重野桂子, 1965, 「工業化と労働運動」横山桂次・大原光憲編『産業社会と政治過程』日本評論社, 184-95.
- 宮本憲一, 1989, 『環境経済学』岩波書店.
- 宮内千葉市長随想編集委員会編, 1970, 『千葉市政ひと筋に』千葉日報社.
- Molotch, H, 1976, “The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place”, *American Journal of Sociology*, 82:309-32.
- 中村剛治郎, 2008, 『基本ケースで学ぶ 地域経済学』有斐閣.
- 中澤秀雄, 2005, 『住民投票運動とローカルレジーム』ハーベスト社.
- Peck, J. and Tickell, A, 1992, “Local Modes of Social Regulation? Regulation Theory, Thatcherism and Uneven Development”, *Geoforum*, 23: 347-64.
- , 1995, “Business Goes Local: Dissecting the ‘Business Agenda’ in Manchester”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 19: 55-77.
- 渋谷望, 2004, 「〈参加〉への封じ込めとしてのNPO」東京市政調査会編『都市問題』(95) 8: 35-47.
- Stone, C, N, 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas.
- 玉野和志, 2006, 「90年代以降の分権改革と地域ガバナンス」玉野和志・三本松政之編『地域社会学 講座3 地域社会の政策とガバナンス』東信堂, 135-53.
- , 2007, 「コミュニティからパートナーシップへ」羽貝正美編『自治と参加・協働』学芸出版社, 32-48.
- 宇都榮子・柴田弘捷編, 2010, 『周辺メトロポリスの位置と変容』専修大学出版局.
- 財団法人千葉県史料研究財団, 2006, 『千葉県の歴史 資料編 近現代』.
- , 2009, 『千葉県の歴史 通史編 近現代3』.