

## これからのグローバル化を考える

今回は、JIAMの海外研修においてもご指導いただいた龍谷大学政策学部教授の服部圭郎氏にブラジルのクリチバ市の都市政策における成功事例をご紹介します。

クリチバ市での1970年代から2000年までの「バス・ラピッド・トランジット (BRT)」や「ごみ買いプログラム」に代表される数々の斬新なプロジェクトが紹介されています。特にBRTは日本の自治体でも導入数が増加しており、注目度が高いのではないのでしょうか。

また、服部先生からは、海外から自治体政策を学ぶうえで重要なのは「名詞」ではなく、「問題を解決する」ための「動詞」であることをご指摘いただいています。

## 海外から自治体政策を学ぶうえでの留意点



龍谷大学政策学部 教授  
服部 圭郎

自治体経営は国の制度の影響を大きく受ける。したがって、その制度が異なると自治体の役割も異なる。一方で、国の制度が違って、多くの自治体は似たような業務を担い、それらを遂行するうえで似たような課題を抱えている。そのため、自分が所属する自治体が抱えている課題を、海外の自治体がどのようなアプローチで取り組んでいるのかを調べることで有益な情報が得られる場合が多い。新たな課題を解決する方法や知恵を見つけられるかもしれないからだ。

自治体業務はそれまでやってきた方法を踏襲する 경우가ほとんどである。マクロな環境が大きく変化していても、前例主義を惰性で押し通してしまう。そのようなやり方を「お役所仕事」と揶揄されたりしても、当事者としてはそうそう変えられるものではない。なぜ、変えなくてはいけないのか、を論理的に周りが納得するように説明することは容易ではないからだ。そもそも、変えなくてはいけないことが分かっていたとしても、どう変えればいいのか分からない場合も多いだろう。有効な代替案を検証せずに、とにかく変えなくてはならないということで、トップダウンで新しい試みをしたところ、より状況が悪化した場合もある。いや、そのような失敗を受け入れてくれるような職場環境であれば、失敗を恐れずに新しい取り組みができるかもしれない。しかし、減点主義が横行している

職場が多い中、いざ自分が住民のニーズにもはや合っていない旧態の事業を担当していたとしても、これを変えましょうと声高に叫ぶことを躊躇してしまう当事者の気持ちは容易に想像できる。

そのような躊躇する気持ちを振り払うのに大きな後押しをしてくれるのが、海外の自治体事例である。海外の自治体で似たような課題を、我々とは異なるアプローチで取り組んだら、大きな成果が得られたことを知るとは、前例を覆すことへの勇気を与えてくれる。海外で上手くいったのであれば、自分が所属する自治体で取り組んでも上手くいくかもしれない。何も根拠がなく説明することは難しいが、成功した事例があれば、その説明も説得力を増すものとなる。何より、説明する本人が自信をもてる。

もちろん、その成功事例をそのまま模倣すれば上手くいく訳ではない。上手くいったのは、それなりの条件が揃っていたからだ。海外の事例を闇雲に真似て上手くいけば、こんな楽なことはない。実際は、同じ制度を有していた国でも、同じことをやって上手くいった自治体もあれば、上手くいかなかった自治体もあるだろう。

私のこの30年ぐらいの研究テーマは、この上手くいったプロジェクト（政策）の背景を探ることである。ブラジルにクリチバ市という自治体がある。同国南部のパラナ州の州都

で、1970年代から2000年までにかけて数々の創造的なプロジェクトを打ち出し、世界中の都市計画関係者に広く知られることになった自治体である。バス・ラピッド・トランジットというバス専用レーンを3連節バスが走るシステムを考案したり、スラムの住民にごみを集めさせて、それと食料とを交換する「ごみ買いプログラム」を実施したり、都心部の中心通りから自動車を排除してブラジル初の歩行者空間を整備したり、石切り場として使われ、その後、放棄されていた土地をオペラ劇場、公園、環境市民大学へと転換させ、ごみ捨て場も植物園へと変貌させたりした。お金がないのを逆手に取って知恵で都市の問題を、快刀乱麻を断つように解決していった。何でそのようなことが可能だったのか、誰がどうしてそのような解決案を考え、どうやって実行していったのか。その要因を探るような研究をしてきた。

そして、クリチバのアプローチが「都市の鍼治療」的であることに気付き、日本を含めた世界中から、そのような事例を収集してデータベース<sup>\*1</sup>を作成している。このデータベース作成事業はクリチバ市のジャイメ・レルネル元市長のアドバイスも受けながら、もう11年にもわたり継続している。ここで「都市の鍼治療」的であるとは、お金をあまり使わず知恵を使って問題を解決することと、そのプロジェクトをすることで周りに大きな波及効果を生じさせることである。それは、都市の病を根本的に治すような再開発事業ではなく、鍼療法のように問題となっているツボを押すことで健康を回復させるような方法論である。クリチバは人口が180万人ほどであるが、最近まで道路の立体交差はほとんどなかった。これは、立体交差をつくるほどのお金がなかったからだが、自動車交通の需要増を公共交通（バス）へとモーダル・シフトさせることでそれに対応した。人口が180万人ほどだと、一般的には公共交通は地下鉄を考えることになると思うが、バスで対応したのは地下鉄を整備

するほどのお金がなかったことと、仮に整備したとしてもその維持管理をする人材が確保できる見通しがなかったためである。その代わりに、バスを少しでも地下鉄に近づけるために、バス専用走行レーンを設け定時性を確保し、バス停留所に入る前に運賃を徴収し、停留所の停止時間を減らすなど運行スピードを向上させ、大量に輸送できるように3連節バス（定員270人）を走らせるようにした。その結果、ワシントンDCの地下鉄と同じ交通量を200分の1の投資額で実現させている。

私は1997年にクリチバに取材調査に赴き、その成果を雑誌に発表した。その後、2004年には『人間都市クリチバ』という本にまとめ、クリチバで大活躍をした日系人の中村ひとし氏（クリチバ市の環境局長とパラナ州の環境局長を務める）の半生をまとめた『ブラジルの環境都市を創った日本人：中村ひとし物語』という本を2014年に著した。ここで、クリチバの事例を本や記事で紹介するうえで留意したのは、そのプロジェクトをただ紹介するのではなく、どのようにしてそのようなアイデアが生まれたか、その背景、そして、またそれを実践するうえで立ちはだかった課題をどのように解決したのか。その自治体組織としての行動プロセスをしっかりと解説することであった。つまり、「バス・ラピッド・トランジット」や「ごみ買いプログラム」という「名詞」ではなく、「問題を解決する」という「動詞」で紹介することを意識した。「バス・ラピッド・トランジット」を導入するのに適切な自治体もあるだろうが、バスではなくトラムを導入した方がいい場合もあるかもしれないし、自転車道を整備した方が有効な場合もあるかもしれない。「名詞」で事例を参考にとすると、手段が目的となってしまう。「動詞」で事例を参考にとすると、それは目的ではなく手段となる。どのようにして、問題を解決しようと思ひ、それを政策にまでもっていき、いかに遂行したのか。海外の事例として学ぶべきは、どのように自治体運営をするか、という手段であっ

て決して目的ではない。

さて、ここで指摘した点は、実は日本は往々にして陥りやすいので留意しなくてはならない。東京オリンピックが2021年に開催された。私は都市政策を専門分野としているために、オリンピックは目的ではなく、手段であると理解している。これを見事に行ったのは1992年のバルセロナである。バルセロナはオリンピックで計上した予算のうち83%を、それまで予算が足りず実施できなかった道路整備、空港の拡張、港の改修、5キロメートルに及ぶ海岸線の整備などに使用した。バルセロナはオリンピックの前後でまさに見違えるように都市が変貌し、そのアプローチは「バルセロナモデル」と呼ばれ、それ以降、オリンピックを都市開発の手段として位置づけることが強く意識されるようになる。特にバルセロナに大きく感化されたのが2012年のロンドンと2016年のリオデジャネイロである。ロンドンでは、都心部の東側にある工業地区であったストラトフォードを会場に設定する。ここは、その優れた立地にもかかわらず、長年の工場



リオデジャネイロのウォーターフロントでは、海岸沿いの高速道路を地下化するピフォア・アフターの看板が掲示されている



ロンドン・オリンピックの会場跡地は、オリンピック終了後、再開発が進められた

操業で土壌が汚染されており、誰も都市開発に手を出さなかった場所である。それを、オリンピックを口実に汚染土壌を浄化した。そして、それが実践できるよう開催地が決定される2005年の1年前に都市計画法の大改正を行い、ロンドンプランを策定する。開催都市として選定された場合は、きちんと都市改造を進める青写真を作っていたのである。リオデジャネイロでは、オリンピック候補として名乗りを上げる以前から、オリンピック当時のバルセロナの都市計画に携わった関係者をコンサルタントとして招き、オリンピックの会場を分散させ、それらを結ぶ公共交通ネットワークを整備する。さらに、都心部にはトラムを新たに導入し、それまでウォーターフロントと都心部を隔てていた高速道路を4.5キロメートルほどにわたり地下化し、ウォーターフロントを人々に開放させる。リオの市長は「都市のためにオリンピックがあるのだ。オリンピックのために都市がある訳ではない」と頻繁に市民に伝えていたそうだが、まさにリオデジャネイロ市はオリンピックを手段として捉えていることがよく理解できる発言だ。

さて、それに比して2021年の東京はオリンピックと都市計画がまったく連動せずに進んだ。面的な側面での都市計画を、オリンピックを契機に実践させる、それまで袋小路に迷い込んでいた事業の突破口とするという意識を有していなかっただけでなく、点的な「都市の鍼治療」的なプロジェクトでさえほとんど実施することができなかった。唯一のレガシーになり得たのが、ザハ・ハディドが設計した新国立競技場であった。安倍首相は、2013年の国際オリンピック委員会総会における最終プレゼンテーション演説の中でこの新国立競技場のレンダリングを示しながら「他のどんな競技場とも似ていない真新しいスタジアムから、確かな財政措置に至るまで、2020年東京大会は、その確実な実行が確証されたものとなります」と発言した。しかし、この競技場はその後、安倍首相の判断のもと

白紙撤回された。私は、この巨大なカブトガニのような建築物は東京湾にはふさわしいが、都心部にはふさわしくないとの印象を受けていた。しかし、「コンパクト・オリンピック」という世界に冠たる大都市にはまったくふさわしくないコンセプトを打ち出したために、山手線内の住商混在地区にこれをつくることになり、結果、住民をも巻き込んだ建設反対運動に繋がった。とはいえ、首相が「確実な実行が確証されたもの」と発言したことは重く、それを安易に撤回することは国際的には無責任な行為であった。イギリスの建築家であるリチャード・ロジャース卿が「イギリスの至宝になって失礼なことをするんだ<sup>\*3</sup>」と怒りの発言をしたことを私は衝撃をもって受け止めている。

このように迷走してしまったのは、オリンピックという手段を目的と取り違えてしまったからである。1964年の東京オリンピックは、それを東京という都市だけでなく国家浮上の契機とした。この時の東京オリンピックでは当時の国家予算の3分の1を使い、社会基盤を整備した。東海道新幹線や、羽田空港と都心を結ぶモノレール、首都高速道路や環状7号線やオリンピック通りの整備、羽田空港の拡張がされ、東京という都市構造を大きく改造させ、その後の発展の礎を築いたのである。それから50年以上経ち、このようなオリンピックを開催した都市とは思えないような、オリンピック史上にも名を残すような失態を招くことになった。コロナ禍の影響もあるが、それだけでは到底説明することは無理な失策である。

このような状況に陥ってしまったのは、将来ビジョンが欠けているからであろう。将来ビジョンがあり、それを具体化するための方策といった「動詞」的考えでオリンピックを捉えるのではなく、オリンピックを開催すればどうにかなるだろう、といった「名詞」的考えで行ってしまった。私の仕事場である大学でたとえれば、大学で何を勉強するかを考

えずに、とりあえず大学に入ればどうにかなるだろう、という気持ちで入学する学生のようなものだ。何を勉強するかを考えて入学した学生とそうでない学生とでは卒業する時に大きな差ができていることを痛いほど感じている者としては、事業の先にあるものをしっかりと見据えて将来構想を策定してもらいたい。

オリンピックのことで随分と字数を割ってしまったが、海外の事例を知ることは極めて有益な側面もあるとともに、それを右から左に真似するのではなく、なぜそのような問題解決の方法にたどり着いたのか、というプロセスを学ぶように心がけるとよいと思われる。海外の事例を参照する時は、この点をしっかりと認識して、表面だけではなく、それに至るプロセスといった背景までを理解することで、それは応用の利く有用な知識と情報となるであろう。

\*1 <http://www.hillife.or.jp/cities/>

\*2 バルセロナ・オリンピック開催以前に開催が決定していたアトランタや、開催が目的として位置づけられたアテネはこのような意識は希薄であった。

\*3 "For Japan to lose their nerve now, and abandon a design by one of the world's foremost living architects that was selected by an international jury, will not only result in a poorer quality stadium for the Tokyo 2020 Olympics, but also in damage to Japan's international credibility, and reputation as a promoter of world-class architectural design."

\*4 青山通り、玉川通り、目白通り、笹目通り等

#### 著者略歴

#### 服部 圭郎 (はっとり・けいろう)

1963年東京生まれ。東京大学工学部卒業。カリフォルニア大学バークレイ校環境デザイン学部で修士号取得。民間シンクタンク、明治学院大学経済学部、ドルトムント工科大学客員教授を経て、龍谷大学政策学部教授(サバティカル中)、ベルリン工科大学客員教授(現在)。

専門は都市・地域計画、都市デザイン、フィールドスタディ。趣味は登山・スキー、ロックバンド、居酒屋めぐり、ユーチューバー。技術士(都市・地方計画)、博士(総合政策)。

著書に『若者のためのまちづくり』(岩波ジュニア新書)など。