

カナダにおける大都市圏政府の形成について

——バンクーバーの事例から——

生 田 真 人*

I. はじめに

この小論は、これからの日本の大都市圏行政システムを考えるために、独自の都市圏行政制度を持つカナダに注目して、その実態を把握しようとする。日本でも地方分権推進基本法が成立し、中央集権的行政から地方分権的な制度へと変更されようとしている。このような時、政府公共部門が大都市圏の産業経済活動をどのように制御し、管理していくかが問われている。日本の大都市圏は世界の中でも大規模であり、その公的管理については他の先進国にもまして多様な努力が必要だろう。イギリスなどの大都市圏政府の形成は、第2次世界大戦以降の地域経済活動の広域化を反映する。大都市圏という広域の地理的範囲を一体的に管理する政府が形成されたのは、旧来の行政システムと戦後に新展開した地域経済動向との間のギャップに公共が対応したからであった。

大都市圏における公共部門の管理の系統には2つの方向性が考えられる¹⁾。それは、Top Down (トップダウン) と Bottom Up (ボトムアップ) という2つの方式である。前者のトップダウン方式では、大都市圏政府

あるいはそれよりも上位の政府が、都市圏を構成する基礎自治体に対して一方向的に行政権を行使する。すなわち、大都市圏内の上位と下位の行政組織の中で、上位の組織から下位の組織に向けて行政上の権限が行使される方式である。後者はそれとは異なり、下位組織である基礎自治体と上位組織である大都市圏政府との間により相互的な関係を認め、両者の協力関係を構築しようとする²⁾。トップダウン方式にしるボトムアップ方式にしる、このように複雑な都市圏管理システムは、かなり充実した基礎自治体がなければ成立しないから、今日では先進国に限定して成立する大都市圏行政システムである。

このような観点からみると、日本とカナダの大都市圏の公的管理システムは大きく異なる。カナダでは1950年代以降、大都市圏で広域政府が創設されてきたけれども、日本の大都市圏の現状はその点に関しては不十分な制度しかない。日本には大都市圏政府は存在せず、それに代わって国が広域事業の主体となっている。例えば、「都市基盤整備公団」へと組織変更されることになった住宅・都市整備公団は国の特殊法人であり、これが都市および住宅整備のために創設されて、事業主体となっている。通勤圏に基づいて大都市圏を設定することを始めとして、国の大都市圏行

* 立命館大学文学部

政への関与は大きい。国は高度経済成長期には大都市圏を一体的に整備するための法制度も準備した³⁾。それに対してカナダの大都市圏では、基礎自治体によって構成される大都市圏政府が形成されており、広域行政への取り組みは日本とは異なる。カナダではどのような背景から大都市圏政府が形成され、今日それはどのような課題を抱えているのであろうか。カナダの大都市圏の現状をみることは、これからの日本の大都市圏の公的管理システムを考える上での参考になるだろう。そこで、本稿ではカナダの地域経済の形成過程を概観した後で、人口規模でカナダ第3位のバンクーバー都市圏を中心に、大都市圏政府の形成とその現状について検討してみよう。

日本の地理学界では、カナダに関してはかなり多くの著作があるものの、都市に焦点を当てた研究は近年では山田⁴⁾、林⁵⁾、長尾⁶⁾、廣松⁷⁾、香川・山下⁸⁾ などがあるのみである。

II. 地域経済と大都市圏

1. 植民地期の地域経済

カナダはアメリカと同じように五大湖沿岸地域で経済開発が進展したのだが、アメリカとは異なって工業国としては成長しなかった。むしろ、アメリカやヨーロッパ諸国に一次産品を輸出し、工業製品を輸入するという、従属的な植民地の地位におかれた。人口や産業経済活動の中心は、早期に開発が進展したモントリオールやトロントなどの大都市であった。これらの都市ではイギリス系の企業が工業生産を行なったが、一次産品を売買する商人層や、あるいは鉄道、運河などの運輸業務とも関連する商業・金融グループが経済的支

配権を握った⁹⁾。なかでも、モントリオール商人がカナダ植民地の経済的支配層となった。モントリオールは、18世紀中期から約100年間にわたって急速に成長を続けるのだが、それは五大湖を通じたアメリカとカナダをめぐる国際商品流通の拠点となったからである¹⁰⁾。

イギリスは1849年に、その強大な生産力を背景に航海条例を廃止して、自由主義的な貿易体制へと移行した。このため北米植民地の貿易は大きな影響を受けた。カナダ植民地はイギリスに依存した貿易からアメリカ市場への依存へと転換を図った。しかし、アメリカでも南北戦争に伴う保護主義の台頭などによって通商を拡大することができなかった。カナダ植民地は1867年に連邦制を採用した自治領となるのであるが、連邦の形成はこの時期のモントリオールとトロントの資本家層に加えてイギリス本国の投資家の意思によるものであった。彼らは、北米西部のイギリス領に対する経済的支配を確立しようとしたのだが、そのためには中央集権的な政府を形成する必要があった。というのは、広大な大陸西部を経済的に支配するハドソン湾会社から土地管理権を奪取するためには、強力な権力機構の形成が不可欠であったからである。

今日のブリティッシュ・コロンビア州（以下、BC州）にあたる太平洋沿岸地域では、1820年代にはアメリカの貿易船がこの地に到達して、カナダ先住民との間に取引を開始していた¹¹⁾。しかし、1827年にハドソン湾会社の関係者とそれからモントリオールの毛皮商人とが、今日のこの大都市圏南東部のラングレーに砦を築いた。そして、そこでテンヤビーバー、ウサギなどの毛皮や塩漬けの鮭な

どを生産するようになった。この砦は1839年に移設されたのだが、1850年代には貿易量が拡大したために、砦の重要性は低下した。

2番目のこの地域発展の契機は、金鉱の発見である。BC州における今日の経済活動の中心地を貫流するフレーザー川で金が発見されたことが、1856年に公表された。当時はすでにカリフォルニアの金ブームは一段落した後で、企業の成長と再編が進展していた。このため、1858年の早春にアメリカのサンフランシスコでフレーザー川の水銀の件がニュースになると、事業機会が減少した個人マイナー（鉱山師）が、この地に大量に移ってきた。その移動は急速で、同年夏までに少なくとも2万人ものマイナーが流入したという。この年には、イギリスが北緯49度以北を英領植民地となすことを宣言し、植民地をブリティッシュ・コロンビアとした。ここでは当初、アメリカから移ってきた人々が影響力を持ち、アメリカとの併合を求める動きがあった。しかし、植民地は、植民地負債の肩代わりやあるいは大陸横断鉄道の建設などを条件に、1871年にカナダ連邦に参加した¹²⁾。

2. 連邦と州政府

やがて、カナダは1949年に外交・防衛などの主権を完全に獲得して独立国となり、10州（Province）と2つの準州とからなる連邦国家となった¹³⁾。カナダは平和的に独立したけれども、連邦国家の運営は容易ではなかった。1982年の憲法改正は、BC州などの西部の資源豊富な諸州の主張を認める方向でなされたが、それは結果的には、オンタリオ州とケベック州の2州に集中する工業の一層の成長をもたらし¹⁴⁾。連邦政府と州政府との関係は複雑である。ことに財政面での関係は、州毎

にかなり異なる。各州の歳入総額に占める連邦からの移転資金の比率は、州によってかなり異なるものとなっている。この比率は、ニューファンドランドやノバスコシア、あるいはプリンスエドワード・アイランド州などの大西洋沿岸諸州では、41から44%もの比率に達している¹⁵⁾。これに対して、オンタリオ、アルバータ、それからBC州では20から21%と低い。この比率の相違は、各州の経済力の違いを反映している。もちろん、移転資金の比率が低いほど、連邦から財政的に独立している。この連邦資金の主な内容は平衡交付金である。それは連邦政府から州への補助金であり、他の州と同等の公共サービスを州住民に提供するために必要な資金を、財政力の弱い州に対して補助するものである。この交付金は使途に対しては条件のつかない補助金である。

州政府と連邦政府との関係は州によって異なっているが、その関係は対等な関係に近い相互の関係である。ところが、州政府とそれを構成する自治体との間の関係は、連邦-州との関係とは異なって一方的である。つまり、市町村は州政府の強い管理下にある。財政面でこのことを確認してみると、各市町村の歳入の半分以上は政府間補助金でまかなわれており、残りの半分ほどが間接税となっている。政府間補助金の中で連邦政府から直接補助される分はわずかであり、そのほとんどが州政府からの補助金である¹⁶⁾。州と基礎自治体との関係は、連邦政府と州との関係とは全く異なる。大都市圏政府の形成もこうした関係が作用しているようだ。

雇用動向からみると、カナダの地域経済はアルバータやBC州の成長などによって再編

されつつある¹⁷⁾。トロントとケベック州は依然として産業活動の中心地域ではあるが、そのウエイトはしだいに低下しているという。州の成立には多様な経緯があり、その経済構造も異なっている。カナダの産業の多くはアメリカ系資本によって支配されているのだが、BC州は林業などの一次産業に依存し、それはアジアとりわけ日本および韓国との強い貿易関係にある。同州の1980年代の好況と90年代の不況は、ことに日本経済の動向によってもたらされている。このため、近年ではオンタリオなどの中央カナダが成長を継続しているのに対して、アジアとの貿易関係の深いBC州との成長格差が目立っている。例えば、小売販売額をみると、オンタリオ州では1998年には前年比で8.6%増加しているのに対して、BC州ではマイナス1%となっている¹⁸⁾。こうした相違は、州の経済構造の相違を反映する。

3. 多様な大都市圏管理方式

連邦政府はその成立の経緯からしても、伝統的に地方分権的な政策をとってきた。このため、連邦政府が国土の全域を対象として計画立案する地域政策も、1960年代の推進期を過ぎると、70年代中期以降には逆に分権的解体期を迎えた¹⁹⁾。このような地域政策の発展的解体ともいえる変更は、州政府に大きな変化を与えた。

カナダの大都市圏は一般に、商業・業務機能の集積に関してはアメリカのそれよりも都心の維持が続いている。大都市圏管理の方策はアメリカとカナダでは異なり、カナダはよりイギリス的である。カナダでは、州政府の独自の展開が大都市圏行政においてもなされている。カナダの広域行政は4タイプに分か

れる²⁰⁾。第1はトロント、モントリオール、それからバンクーバーで採用されている方式である。そこでは基礎自治体を存続したままで、上位機構としての広域政府を創設する。これは、トロント方式の大都市圏管理手法として知られている。第2は、エドモントンで試みられているが、中心市が周辺市を合併する方式であり、基礎自治体が広域化する。第3のタイプは、ウイニペグで試みられている。ここでは、上記第1の方式を採用しながら2層制の都市圏行政機構を創出するのだが、最終的には1層制の都市形成を目指している。そして最後の第4に、上下水道などの特定目的について自治体間の協力機関を創設して、経済活動の広域化に対応するのである。これは日本の一部事務組合に相当する。

第1表は、カナダの上位15大都市圏の人口推移である。最大の都市圏であるトロント都市圏でも人口は440万人余りでしかなく、日本の大都市圏と比べるならば人口規模の上で大きな違いがある。その上、北米の都市は自動車交通に大きく依存しており、市街地は郊外に広く低密度に広がる。このため人口密度ばかりでなく、産業立地の単位面積当たりの密度も日本に比べるとかなり低い。それは、都市圏内の産業ことに第3次産業の活動状況が日本の場合とはかなり異なることを意味する。また、産業や人口の居住・立地密度が日本に比べると低いために、地域整備の容易さという面でも日本とは異なる。表中で最も人口の増加率が高いのがBC州であり、ここでは香港の中国返還を嫌って移民してきた中国人を中心に、多様なアジア人が流入した。

都市圏毎の経済活動の規模とその相違の程度は、第1表の人口規模の違い以上のものが

あり、トロント市および都市圏への集中が目立つ²¹⁾。例えば、輸送機械、食品、電気機械などの主要企業がトロント都市圏に集中しており、とりわけ金融機関の集中度が大きい。工業については、外資系も含めてトロントおよびモントリオール都市圏への集中が進んでいる。外資の中でも商業・サービス業などの第3次部門になるとバンクーバーへ立地する場合もあるが、それでもトロントやモントリオールには遠く及ばない。バンクーバー都市圏は、森林資源や他の天然資源に依存したBC州経済の中で、貿易や商業・サービス業に特化したカナダの中でも特異な都市圏なの

である。

トロント都市圏では、1953年に北米で最初に基礎自治体と大都市圏政府という2層制の都市圏管理制度が創設された。これに類似する大都市圏の管理機構にはイギリスのLondon County Councilがあり、それは1888年に設置された。しかしこの機構は当初から機能せず、失敗した²²⁾。他方、トロント都市圏では、自治体の「不動産税」収入の大半を都市圏政府が使用することで、財政を維持した²³⁾。この都市圏政府は、広域都市計画、地域住宅計画、上下水道、ゴミ処理、高速道路と公共交通、病院事業などに関する広範な権

第1表 カナダの主要都市圏人口の推移

(単位：千人)

都市圏	州	1992年	指数	1994年	指数	1996年	指数
トロント	オンタリオ	4116.9	100	4256.0	103	4444.7	108
モントリオール	ケベック	3251.1	100	3308.4	102	3359.0	103
バンクーバー	ブリッティッシュ・コロンビア	1690.8	100	1779.8	105	1891.4	112
オタワ－ハル	オンタリオ－ケベック	974.6	100	1010.7	104	1030.5	106
エドモントン	アルバータ	870.7	100	881.7	101	891.5	102
カルガリー	アルバータ	785.4	100	812.8	104	851.6	109
ケベック	ケベック	672.3	100	689.4	103	697.6	104
ウイニペグ	マニトバ	667.9	100	673.4	101	676.7	101
ハミルトン	オンタリオ	626.8	100	635.8	101	650.4	104
ロンドン	オンタリオ	400.5	100	408.3	102	416.1	104
キッチナー	オンタリオ	376.3	100	388.5	103	403.3	107
セントキャサリン－ナイアガラ	オンタリオ	381.8	100	384.4	101	389.7	102
ハリファックス	ノバスコシア	331.4	100	338.8	102	346.8	105
ビクトリア	ブリッティッシュ・コロンビア	300.9	100	308.3	102	313.4	104
ウインドソー	オンタリオ	274.4	100	281.5	103	291.7	107

注) 人口数は、Census metropolitan area に基づく。

出所) カナダ統計局 www.statcan.ca, 1999年4月6日。

限を持ち、これらの事業に関する課税権を得た²⁴⁾。この都市圏政府は当初、13の基礎自治体から構成された。この都市圏では、1953年と67年にオンタリオ州政府によって都市圏周辺自治体の大規模な合併が実施された。現在、トロント市を含む25自治体から構成されているが、自治体の合併が進行している。

トロントはイギリス系企業の拠点であるが、この都市の成長はケベック州の独立運動とも関係する。イギリス系の企業は1960年代以降のその運動展開の中で、企業の本社をモンリオールからトロントへと移動させたのである²⁵⁾。トロント都市圏では、銀行業や大規模な法律事務所などは依然として都心に立地しているけれども、他方でオフィスの郊外化も進行している。大都市圏行政の大きな課題のひとつは都市交通政策であるが、この都市圏では地下鉄・路面電車・郊外鉄道についての州政府と基礎自治体間の連携は、モンリオールやバンクーバーなどに比べて適切に行なわれていると評価されている²⁶⁾。1970年代に地下鉄が都心地区のみでなく、郊外へと延伸されて、郊外から自動車を使用せずに都心に到達できるようになっている。これは、既存の都心集積を維持することにつながった。

カナダ第2の大都市圏であるモンリオールで都市圏政府が創設されたのは、1970年であり、今日では29の自治体が参加している。1978年には都市圏の無秩序な拡大を防ぎ、農地を保全するための制度が創られた。それは農業生産活動を行う緑地帯 (Green Zone) の導入であり、1980年に約3,000ヘクタールの面積で設定された。1986年には都市圏の基本開発計画 (Master Development Plan) が採用されて、1987年の12月31日に実効に移っ

た。続いて1993年にはケベック州政府は、土地利用計画と土地開発他の法制度を改正し、環境保護に関してはNGOがより大きく関与するようになった。広域公園などの管理もNGOにまかされている。

今日のモンリオール都市圏政府の雇用数は、約13,500人であるが、そこには4,000人余りの警察官と7,000人余りの都市圏交通企業体 (MCU Transit Corporation) の職員が含まれている²⁷⁾。分権的な行政機構を持つ社会では、労働人口に占める公務員の比率は増加する。日本の労働人口に占める公務員の比率は約8%であるが、カナダは25%近くに達している²⁸⁾。340万人足らずの都市圏に基礎自治体の職員に加えて1万3,000人以上の公務員が働くのであるから、公務員数は多くなるだろう。ことに人口の集中する大都市圏では多数の公務員が就業することになる。日本の場合でも、地方分権の推進は必ずしも小さな地方政府になることを意味するものではない。

Ⅲ. GVRD の形成と再編

1. 大都市圏政府の成立

BC州政府は、州法にもとづいて州内の全域を対象として29の広域地域 (リージョナル・ディストリクト) という名称の行政機構を創出することが1965年に決まった²⁹⁾。この広域地域は、自治体が設立されていない地域について州政府に代わってサービスを提供するという目的もあった。広域地域のうちで、都市圏を含んでいたのがGVRD (グレイター・バンクーバー・リージョナル・ディストリクト) と州都ビクトリアを中心とする2地域

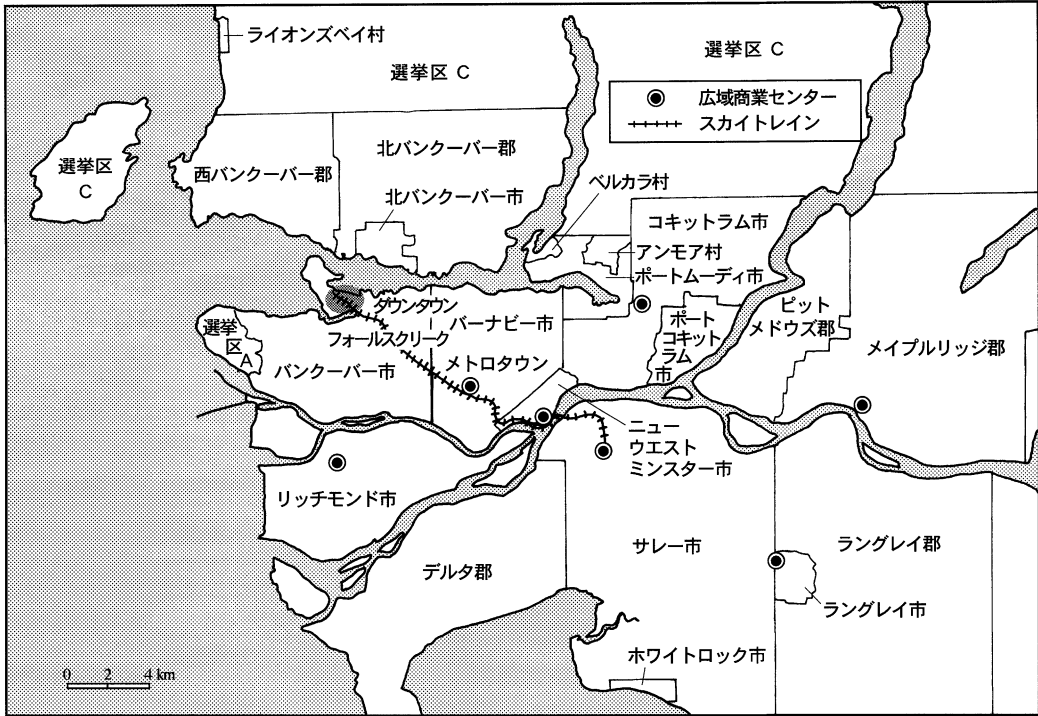
である。GVRD はバンクーバー市を中心とする大都市圏政府である。GVRD は1967年6月に創設されたが、これはトロントとモンクトリオールにおける都市圏政府創設の中間の時期に当たっている。BC州の行政上の特徴は、①州全体のレベルで2層制の地方行政機構を創ったこと、②カナダの大都市圏では最初に地域計画機構を創った、という2点である³⁰⁾。つまり、BC州では、GVRDのみでなく行政域内の全ての地域について、基礎自治体と広域地域という2層制の行政機構を創設したのである。GVRDはその一貫として形成された。この点は、他の大都市圏政府の形成事情とは異なる。

州政府は、このような行政機構創出の前に独自の取り組みを行ってきた。まず1949年には、バンクーバーその他の都市を含むこの州の中核地域において、Lower Mainland Regional Planning Board を設立した。この組織は、基礎自治体の行政域を越える広域的な範囲で地域計画を立案する機関であった。しかしながら、この都市経済の成長を広域的に調整しようとした野心的な機関は、設立当初からいくつかの問題を持っていた³¹⁾。まず第1にこの Board に参加する自治体は同等な発言権を持っていたために、人口規模が200人以下の自治体と40万人以上のバンクーバー市が共に同等な1票の議決権を持つことになった。第2に、地域計画の管轄範囲は広範にわたり都市部と山間部とを含んでいたのだが、両地域の間では政策課題が異なりすぎた。それから第3に、計画地域が広く、交通条件も今日ほどよくなかったために会議を召集するのも容易ではなかった。このような問題を当初から抱えていた一方では、後の

GVRD 形成にとって重要な自治体間協力の経験を積み重ねることができた。そして、1966年に中核地域の基礎自治体間で地域計画が承認された。それは、今日の4つの広域地域にまたがるものであった。

広域地域の議会 (Regional Board) のメンバーは最初、各自治体の議会が任命した。しかし、州政府は1973年に自治体法 (Municipal Act) を改正し、基礎自治体毎の選挙による選出となった。GVRD 創設時のトロント都市圏政府との基本的相違は、課税権を持たないことであった。それは基礎自治体の行政権の範囲内での機能・サービス・費用分担を意味した。GVRD は、基礎自治体の提供するサービスとは異なって、広域で供給されることが適切なサービスについて広域政府を創設して、共同の取り組みをするために創設されたものである。このため、事業内容もその方向にしたがっている。すなわち、GVRD が取り組むのは、①上下水道の供給と管理、②ゴミ処理、③地域経済の成長管理と地域計画、④大気汚染管理、⑤公共住宅供給、⑥公園整備などである。財政面では、これらの中ではゴミ処理と上下水道事業が主な支出項目となっている。公営住宅については、1998年現在で約3,300戸の低価格賃貸住宅を提供している。公共交通については、州政府によって別組織 (トランスポート・オーソリティ) がある。GVRD に参加する自治体と、同政府が整備にかかわってきた広域商業センターの立地を第1図に示す。

GVRD は地域内の経済開発を行なうだけでなく、地域計画も作成している。都市圏政府の主要な機能の一つがこの計画機能である。この政府の機能は実施機能と計画機能の2つ



第1図 GVRDを構成する自治体と広域商業センター
出所) GVRD資料より作成

にまたがる。地域の将来構想を提示し、その実現をめざす計画機能は、ゴミ収集や水道事業の日々の運営などの実施機能とは質的に異なる。地域計画の概要はEdgington³²⁾が紹介しているが、計画の主目的は多核的な都市圏を形成しようとするものである。このような地域計画の主要事業として、GVRDはその政府所在地であるバーナビー市のメトロタウンに約500店の小売店舗やレストランなどを配置したショッピングセンターを開発した。ここにはカナダを代表する2つの百貨店も立地し、エドモントンモールに次いでカナダでも2番目に大規模な商業施設となっている。アジア他の移民社会を反映して、多数のレストランが出店していることも特徴のひとつだ

ろう。この施設には大規模な駐車場に加えて、公共交通の主体となっているバスの主要ターミナルが設けられ、都心と郊外をつなぐモノレールの駅も併設されている。さらに商業機能のみでなく、オフィスビルも併設されており、郊外のビジネス拠点の形成をもねらっている。この都市圏の郊外にはいくつかの広域商業センターが創られているけれども、メトロタウンが最も総合的な郊外拠点開発となっている。

2. GVRDの再編

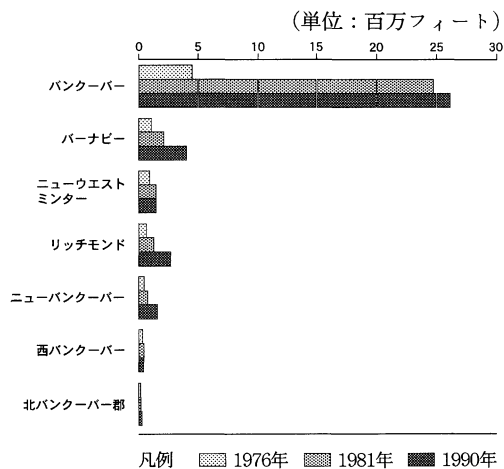
この大都市圏の再編は産業および地域構造の両面で現れた。産業面では、脱工業化とともに経済のサービス化が進行し、地域構造の側面では産業と住宅の双方での郊外化が進展

した。2つの変化は、相互に密接に関連しながら展開した。製造業は、1960年代と70年代には雇用が拡大し、出荷額も増加した。しかし、80年代に入ると製造業の雇用数は減少し始め、脱工業化の過程に入った。製造業の雇用拡大が続いた1960年からの20年間には、GVRDの全産業雇用数も拡大し、産業活動が急拡大した時期であった。それに続く80年代には、全産業の総雇用の拡大数はそれ以前の時期に比べるとわずかでしかなかった。そして、80年代の工業の雇用減少を補ったのが、貿易業やあるいはホテルなどのサービス関連産業であった。これらの産業の雇用拡大には、日系の総合商社やホテルの進出が影響した。日系企業の直接投資は雇用の拡大に直結した。日系ホテルの進出とともに日本人観光客が増加し、観光客を対象としたサービス業や小売業が拡大した。

商業・サービス産業は、都市再開発の進展とともに拡大した。都市開発の中では、臨海部工業地帯における工場の閉鎖によって遊休化したウォーターフロント開発が1つの焦点となった。ことにバンクーバー市内のダウンタウンの近傍やフォールス・クリークの再生が論議された。これらの地区は、1986年の国際博覧会の開催に合わせて再開発が進展した。1990年代に入ると観光部門が最大の雇用創出先となった。他の部門が1998年の前年比で2%以下の増加率しかなかったのに対して、交通・運輸、宿泊業、飲食など観光関連部門では5%の増加があって、約23万5000人の雇用があった³³⁾。このような産業経済上の推移があったため、GVRDでは1980年代後半以降には失業率も徐々に低下し、87年の12%から90年には7%となった。しかし失業率は、

1990年代に入ると9%から10%へと拡大した。こうした推移は、アジアことに日本経済の動向を強く受けたものであった。この都市圏はカナダの他の大都市圏とは異なって、環太平洋地域の影響を強く受ける。

都市圏の中心市であるバンクーバーでは、第2図に示すようにオフィス開発が進展した。バンクーバーは、アメリカのシアトルとは異なって大企業本社が集積する都市ではないけれども、カナダにおける大陸西岸の経済拠点として企業が集積している。このため、オフィス需要も一定の規模があり、都市再開発も進められてきた。ダウンタウンの西部は高層住宅が集積して、良好な環境の住宅地区となってきた。しかし、ダウンタウンの東側、つまりイーストサイドでは再開発が進まず、荒廃地区が広がる³⁴⁾。バンクーバーを始め、カナダ主要都市圏の居住動向を調べたLey³⁵⁾は、1980年代以降進展したカナダ主要都市のジェントリフィケーションは、収束の段階を



第2図 GVRDのオフィス床面積の推移 (1976-90年)

出所) Wynn, G. & Oke, T. eds: *Vancouver and Its Region*, UBC Press, 1992, p. 218

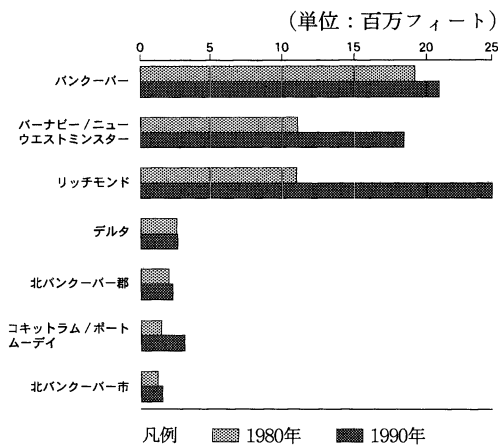
迎えたのではないかと述べた。さらに、Ley はカナダの都市が、アジア系の移民などを受け入れて新たな国際化の段階に入ったとみなし、それを「ポストモダン都市」と表現した。

都市圏の郊外化傾向は続いているのだが、バンクーバー市の人口は1990年代に入っても増加している。1991年から96年までの5年間に4万2,000人の純増があった³⁶⁾。この増加数は都市圏南部のサレー市の5万9,000人に比べると少ないけれども、同じく都市圏南部のアジア系移民が多数居住するリッチモンド市の2万2,000人の2倍に達した。一方、郊外開発も進展した。その特徴は、郊外諸地域での工業の拡大である。第3図に示すように、大都市圏南部で軽工業が伸びている。この地域はアジアからの移民が多く、人口の増加とともに生活関連工業が成長した。

GVRD の管轄域は、面積比でトロント都市圏の4.4倍、モントリオール都市圏の5.7倍と、広域にわたって地域設定がなされていた。このために住宅の郊外化や、産業立地がある

程度広域化しても、これまでそれに対応できていた。しかし、郊外化の一層の進展により、GVRD の範囲設定でも狭すぎるとの見解も提出されるようになった³⁷⁾。ことにGVRD の南東部では住宅開発が行なわれて、市街地が拡大している。市場諸力にまかす限り、都市圏の外延的拡大は不可避である。交通・通信技術の継続的な革新と総労働時間の短縮化傾向は、都市圏の地理的な境界を曖昧にし、生活圏は一層広域に広がる。地価は都市圏の中心部分から遠ざかるほど低下するから、居住地は上記の条件の変化によって、一層外延的に拡大する。居住人口の郊外化に続いて、商業・サービス施設が郊外化し、業務機能がそれに続く。自動車という私的交通手段に依存する傾向の強い北米の都市であるから、郊外化の傾向は強いものがある。ダウントウンの商業・業務機能の維持と、その周辺地域で居住人口を維持し拡大させようとする努力が続けられているけれども、郊外の成長を止めることは出来ない。都心部の機能集積を維持しつつ、郊外開発を計画的に行おうとする努力が続けられている。

GVRD の今後の課題については、Hutton²⁸⁾ が次の5点を指摘した。すなわち、①環境と経済活動の関係についての密接な相互連関を十分に認識すること、②交通・通信分野においてGVRD の役割を拡大すること、③地域経済の変化を誘導する政策を持つこと、④アジア太平洋地域においてGVRD の持つ環境上、人的、そして社会的優位性を確保すること、⑤経済の急速な変化に対する抵抗力をつけること、である。現在、この地域は他の大都市圏と同じように広域化の方向にあるが、環境問題と成長管理という2つのテーマがし



第3図 GVRD の倉庫業・軽工業の床面積の推移 (1980-90年)

出所) 第2図に同じ。

だいに大きな課題として認識されつつある。それに対して都市圏政府は、限定された局面において広域的に責任を果たしている。行政機構は、各国に独自の歴史的経路の中で形成・再編される。GVRDは多様な移民から成り立つ日本と比べると歴史性のない地域経済を組織化する主体である。このため、地域の産業経済の再編を受けた制度再編は避けられないだろう。

IV. おわりに

カナダの地域経済の発達史をふまえながら検討した結果、GVRDは日本の一部事務組合のような実施機能だけでなく、加えて計画機能をも合わせ持つ機能限定的な地方政府であることが分かった。そしてこの大都市圏政府は連邦政府ではなく、州政府が主導して創造したものであった。カナダの各州は連邦形成に当たって相対的に独自の立場を保ち、結果的に地方分権的な連邦国家として成立した。こうした歴史的経路が大都市圏政府の形成の際には柔軟な対応を可能にした。大都市圏政府の形成は、経済活動の広域化とカナダの行政機構の特徴がもたらした。すなわち、連邦-州-基礎自治体の3層構造の中で、連邦と州との関係が双方向的であるのに対して、州-基礎自治体とは一方向的であるという特徴が作用したものとといえるだろう。

カナダと日本とは国情が対照的に異なるし、現代の経済構造も社会・文化的な側面も異なる。したがって大都市圏の管理方式にしても、カナダで成功した方法がそのまま日本に役に立つわけではない。政治、経済、社会そして文化という経済社会のサブシステムの内で最

も国際的移転可能性が高いのは、経済システムであり、日本はそれを中心に欧米のシステムを導入してキャッチアップを図ってきた。導入しようとして出来なかったのが社会・文化的システムである。政治システムは、文化的システムよりも国際的に移転しやすかった。地方自治に関しても一定程度の進歩があり、戦後の50年間に制度としては整ってきた。日本の大都市圏にとって参考となる点は、GVRDが経験を積み重ねてきた自治体間協力のノウハウであろう。ところが、日本の地方政府は概して自治体間の連携よりも、中央政府との密接な関係の構築のみを重視しながら行政経験を積み重ねてきた。それはこれまでの行政システムのもとでは避けられないことであった。このため、カナダの大都市圏政府の経験をそのまま日本の大都市圏の参考にすることはできないけれども、巨大な経済地域となってきた日本の大都市圏の行政システムを検討する上で、カナダの事例はひとつの教訓となるだろう。

注

- 1) Lefevre, C.: Metropolitan government and governance in western countries: a critical review, *International Journal of Urban and Regional Research* 22-1, 1998, pp. 9-25.
- 2) 上記注1)のLefevre(1998)によると、アメリカ、イタリア、フランスなどいずれにおいても大都市圏政府もしくはそれに類似する機構の形成に対して、都市圏内の既存の基礎自治体は反対したという。
- 3) 首都圏整備法(1956年)、近畿圏整備法(1963年)、中部圏整備法(1966年)の3法である。これらはいずれも十分な効果は持つことができなかった。これら3つの法律は「企業活動の自由」の確保、それから「土地所有権」の確保などによって有効には作用しなかった。
- 4) 山田 誠「クロナダイクゴールドラッシュと都市——カナダ辺境地域の都市(4)——」、地

- 理学報28、1992、55～77頁。
- 5) 林 上「カナダ諸都市におけるまちづくりとデザイン」、日本都市学会年報23、1993、227～249頁。
 - 6) 長尾謙吉「都市圏の設定に関するノート——カナダの事例——」、経済地理学年報40-3、1994、65～76頁。
 - 7) 廣松 悟「移行期の近隣社会——カナダ・トロント市中心部におけるコミュニティの変化——」(英文)、人文論叢(三重大) 11、1994、155～171頁。
 - 8) 香川貴志・山下博樹「バンクーバー市ウエストサイドブロードウェイにおける在来型商業地の存立基盤」、地理学評論 71 (A)-7、1998、515～526頁。
 - 9) 木村和男「カナダ経済の発展(1) 1842-1914」(大原裕子・馬場伸也編『概説カナダ史』、有斐閣、1984、所収)、200・204頁。
 - 10) 豊原治郎『カナダ商業史研究序説』、千倉書房、1981、68頁。
 - 11) Cole, H.: 'The Lower Mainland, 1820-81', in Wynn, G. and Oke. eds.: *Vancouver and its Region*, UBC Press, 1992, pp. 45～47.
 - 12) 大原裕子(1984)「カナダ自治領の展開」(大原裕子・馬場伸也編『概説カナダ史』、有斐閣、1984、所収)、83頁。
 - 13) 日本語では州と翻訳されるカナダの Province は、アメリカの State よりも大きな権限を持つという。
 - 14) 永谷敬三「オーカナダ(2) 資源をたよりに」、経済セミナー508(1997年5月号)、1997、55頁。
 - 15) 江川雅司「カナダ政府の州政府への補助金政策(1)」、経済学研究紀要(明星大) 26-1、1994a、40頁。江川雅司「カナダ政府の州政府への補助金政策(2)」、経済学研究紀要(明星大) 26-2、1995、46～56頁。
 - 16) 江川雅司「カナダ連邦制の財政制度と政府間補助金」、経済学研究紀要(明星大) 25-2、1994b、40頁。
 - 17) 長尾謙吉「カナダにおける産業構造の変化と州別雇用成長」、季刊経済研究(大阪市立大) 21-1、1998、1～14頁。
 - 18) 1997年1月から10月までの州別総売上額に対する1998年同時期の売上額の増加率を示す(*The Vancouver Sun*: December, 22, 1998による。原資料はカナダ統計局)。
 - 19) 長尾謙吉(1992)「カナダの地域政策に関する一考察」、経済地理学年報38-4、1992、30頁。
 - 20) アメリカの大都市圏行政については、行政機構の分節化が指摘されている(山崎 1999)。1980年代以降の新連邦主義のもとにそれは一層促進されたが、他方では、政府間の機能調整を図る広域協議会(Council of Governments)の形成が続いているという。ニューヨーク・ニュージャージー・ポートオーソリティは、そうした広域化した地域経済に対する公共サービス提供の一先行例であろう。山崎孝史「アメリカ大都市圏の政治的分節化と公共選択論——ティボー仮説をめぐる——」(成田孝三編『大都市圏研究——多様なアプローチ——』下巻、大明堂、1999、所収)、232～253頁。岩崎美紀子「カナダの大都市圏広域機構——トロント、モントリオール、バンクーバー——」、都市問題研究45-4、1993、95～96頁。
 - 21) 林 上『カナダ経済の発展と地域』、大明堂、1999、233～253頁。
 - 22) 次にロンドンに大都市圏政府(Greater London Council, GLC)が出来たのは、労働党が政権を取ったからで、1965年のことであった。やがて、GCLはサッチャー保守政権によって廃止されることになったけれども、労働党の政権奪取によりそれは復活した。イギリスの大都市圏政府の存立は、中央政府の政権の性格から規定されている。
 - 23) Nader, G. A.: Urban planning, municipal finance and metropolitan government, in *Cities of Canada, Vol. 1. Theoretical, Historical and Planning Perspectives*, Macmillan of Canada, Maclean-Hunter Press, 1975, 303 p.
 - 24) 廣松 悟「都市政治とジェントリフィケーション——1970年代のトロント市における都市改良運動の成立と改良派市政の効果を巡る一考察——」、人文地理44-2、1992、1～23頁。
 - 25) 小林 博「都市研究の事例」(山口平四郎編著『新訂経済地理Ⅲ』、大明堂、1982、所収)、263頁。小林 博「トロントの都心部」(小林博『ヨーロッパ都市の近代の変容』、大明堂、1996、所収)、173～202頁。
 - 26) ①Matthew, M, R.: The suburbanization of Toronto offices, *Canadian Geographer* 37-4, 1993, pp. 291～306. ②Frishen, F.: Provincial transit policymaking for the Toronto, Montreal and Vancouver regions, in F. Frishen, ed.: *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspectives*, Institute of Governmental Studies Press, Univ. of California and Canadian Urban Institute, 1994, pp. 477～540.
 - 27) www.cum.qc.ca/cum-an/intro/indxinta.html 1999年4月11日による。
 - 28) 永谷敬三「オーカナダ(4) 地方分権国家」、経済セミナー 510(1997年7月)、1997、51頁。
 - 29) リージョナル・ディストリクトの訳語の「広域地域」は岩崎(1993)による。前掲注20)参照。

- 30) Nader, G. A. (1975) 前掲注23) p. 309.
- 31) Nader, G. A.: Vancouver, in *Cities of Canada, Vol. 2. Problems of Fifteen Metropolitan Centres*, Macmillan of Canada, Maclean-Hunter Press, 1976, pp. 415~416. Wynn, G. and Oke, T. eds.: *Vancouver and Its Region*, UBC Press, 1992.
- 32) Edgington, D.: Vancouver's economic development and links with the Pacific Rim, 立命館地理学7, 1995, p. 30.
- 33) *The VancouverSun*: April 29 1998 による。なお、BC州と日本との木材貿易については、次の文献が参考になる。Edgington, D. and Hayter, R.: International trade, production chains and corporate strategies: Japan's timber trade with British Columbia, *Regional Studies* 31-2, 1997, pp. 151~166.
- 34) Ley, D.: Social polarization and community response: contesting marginality in Vancouver downtown eastside, in F. Frishen, ed., *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspectives*, Institute of Governmental Studies Press, Univ. of California and Canadian Urban Institute, 1994, pp. 699~723.
- 35) Ley, D.: *The New Middle Class and the Remaking of the Central City*, Oxford UP. 1996.
- 36) カナダ統計局資料による。
- 37) North, R. N. and Hardwick, W. G.: Vancouver since the Second World War: an economic geography, in Wynn, G. and Oke, T. eds.: *Vancouver and Its Region*, UBC Press, 1992, p. 232.
- 38) Hutton, T. A.: *The Transformation of Canada's Pacific Metropolis: A Study of Vancouver*, The Institute for Research on Public Policy, 1998, p. 173.