
東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授

神野 直彦 (じんの なおひこ)

「地方都市の新生・再生に向けての提言」

【講師のプロフィール】

学 歴 1969年 6月 東京大学経済学部経済学科卒業
1981年 9月 東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学

職 歴 1981年10月 大阪市立大学経済学部助手
1983年10月 大阪市立大学経済学部助教授
1990年10月 東京大学経済学部助教授
1992年 4月 東京大学経済学部教授

専 攻 財政学、地方財政論

著 作 『地方に財源を』(編著)1998年 東京経済新報社
『地方自治体壊滅』1999年 NTT出版
『「福祉政府」への提言』(編著)1999年 岩波書店
『財政崩壊を食い止める』(金子勝氏と共著)2000年 岩波書店
『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』2001年 NHK出版
『二兎を得る経済学 景気回復と財政再建』2001年 講談社 他多数

役 職 地方制度調査会委員、地方分権改革推進会議委員、税制調査会専門委員、日本学術会議第18期会員、
政策評価・独立行政法人評価委員会専門委員、男女共同参画会議影響調査専門調査会専門委員、国土審
議会特別委員(土地政策分科会)、神奈川県地方税制等研究会委員(座長)、東京都税制調査会委員(会
長) 他

地方都市再生の二つの道

地方都市は揺れている。1990年代から地方都市の空洞化が急速に進んでいるからである。もちろん、その最大の原因は工業の衰退にあるといつてよい。とりわけ1990年代には企業が工場立地をアジアにフライトさせているからである。

もちろん、こうした工業の衰退にともない地方都市の商店街も空洞化していく。しかも、工業も商業も衰退していくと、地方都市の財政も破綻していく。

地方財政の財政が破綻していくと、生活環境を保護する共同事業が実施できなくなる。そうなると、工業によって荒廃した生活環境が深刻化してしまい、人間が生活できるような都市ではなくなってしまう。

こうして本来、人間が集住する「場」である都市から、人間が流出している。地方都市は荒廃し、揺れていくことになる。

もっとも、こうした地方都市の動揺は日本に限ったことではない。先進諸国に広く見受けられる共通な現象といつてよい。もちろん、地方都市が揺れている原因が、工業の衰退という産業構造の変化に起因していることも、先進諸国に共通な現象といつてよい。

ところが、地方都市が動揺しているという現象は、先進諸国に共通な道だとしても、地方都市をいかに再生させるかというシナリオは共通ではない。つまり、地方都市が動揺していく道は共通でも、再生を目指す道は分岐しているといつてよい。

地方都市再生のシナリオは、大きく二つに分岐している。一つは市場主義にもとづく、日本を含むアングロ・アメリカン型の再生の道である。もう一つは、市場主義にもとづかないヨーロッパ都市再生の道である。

ヨーロッパの地方都市の動揺は激しい。民族紛争を巻き込みながら、混沌としたカオスの状態にあるといつてよい。しかし、そうしたカオスの背面で、新しい地方都市のモデルが生まれつつある。つまり、カオスの渦中から約束の地に向かって偉大な歩みが始まろうとしているといつてよい。

これに対して、日本やアメリカでは都市の荒廃は激化しているといつてよい。確かに、巨大な建造物のモニュメントは都市再生によって聳立（しょうりつ）していく。しかし、人間の生活の「場」である都市において、人間の生活が破壊されようとしているからである。

市場と自治

地方都市の動揺が工業の衰退に起因していることは、先進国に共通の現象となっている。都市の形成には二つの条件が必要となる。一つは「市場」であり、もう一つは「自治」である。

都市は人間が集住する「場」であることには相違ないとしても、「市場」とともに形成さ

れてきた。周囲の農村で農産物が生産され、そうした農産物を交換する市場として都市は形成されたといってもよい。

もちろん、周囲の農村では自給自足の生活が営まれてはいたけれども、余剰生産物は都市の市場で交換されていた。もっとも、都市に生産機能が存在しなかったというわけではない。都市にもギルド的生产機能が存在していたことは間違いない。とはいえ、都市の機能は、都市周辺に存在する農村の生産機能が交流する「市場」の場を提供することにあつたといつてよい。

市場の場を提供する都市には、人間が集まってくる。都市はそうした集住する人間の生活の場でもあつた。

しかし、市場が機能するためには、社会秩序が維持されていなければならない。もちろん、市場における取引のルールを強制的に守らせる強制力も必要となる。とはいえ、常に強制力つまり暴力を発動して市場での取引を可能にするのであれば、市場での安定的な取引は不可能になる。

暴力は背後に控えていた。なお社会秩序が維持されていなければ、市場は安定的に機能しない。もちろん、共同体的な人間の絆が存在すれば、社会秩序は安定的に維持される。ところが、都市には農村のような共同体的な秩序が存在しない。そのため共同体的絆の脆弱では、自発的な社会秩序の維持を補完する強制的な社会秩序維持が必要となる。

それが都市における「自治」だと考えてよい。共同体的絆が存在するためには、共同体のメンバーは同質性が確保されていなければならない。共同体のメンバーに同質性が確保されるためには、メンバーの移動性が小さくなくてはならない。メンバーの移動が激しいと、メンバーの同質性は確保のしようがない。

ところが、都市ではメンバー移動性が高い。というのも、そもそも都市とは、人間の交流の「場」にほかならないからである。

そのため都市では、「自治」が必須となる。「自治」は強制力にもとづく統治である。都市のメンバーの共同意志決定にもとづいて、ひとたび決定すれば、強制力を持つことになる。つまり、農村と相違して共同体的な人間の絆が脆弱な都市では、共同体的人間の絆を補完する「自治」が必要不可欠な条件となる。

都市では市場の「場」であるが故に、人間の絆が弛緩する。それ故に人間の生活の「場」における秩序を維持するために「自治」を必要とする。「市場」と「自治」、それが都市成立の条件となる。

工業都市の隆盛と衰退

中世でも都市には「自治」が認められていた。「都市の空気は自由」だったのである。

もちろん、農業社会だった中世における都市は、周辺の農村が交流する市場の「場」である。周辺の農村に生産機能があり、都市は消費の「場」だったといふことができる。

ところが、産業革命が生じて市場社会が成立すると都市の機能は一変する。工業社会である市場社会では、都市も生産機能を担うようになるからである。つまり、工業という生産機能を担う工業都市が存在するようになる。

農業とは生きている自然を原材料とする産業である。ところが、工業は死んだ自然を原材料とする産業である。工業都市はそうした工業の原材料を入手しやすい「場」に立地される。つまり、石炭や綿花の原材料を取得しやすい原材料の生産地の近辺、あるいは原材料の入手しやすい港湾の存在するところなどに都市が立地されることになる。

こうして産業革命を経過すると、原材料立地的に全国に工業都市が立地されることになる。工業という生産機能を包み込むと、人間が集住してきて生活機能も集まり、工業都市が形成される。つまり、生産機能が生活機能の「磁場」となって工業都市が形成されていくことになる。

ところが、工業化が軽工業段階から重化学工業段階へと進むと、都市の風景も様変わりする。重化学工業では機能設備が巨大化し、企業規模も大規模化する。

しかも、重化学工業段階では生産機能が、機械の生産機能と管理機能が分離する。つまり、企業規模が巨大化するとともに、直接的に生産にタッチしない管理機能が肥大化していく。

このように狭義の生産機能つまり事業所機能と、管理機能が分離すると管理機能を担う管理都市と事業所機能を担う工業都市とが分かれてくる。

しかも、管理機能は集積の利益があるため、管理機能を集積した中枢管理都市が形成されてくる。つまり、日本でいえば、東京や大阪などという巨大な中枢管理都市が成立する。

人口を集積させた巨大な中枢管理都市が成立すると、そこに重化学工業の巨大な市場が存在するようになる。重化学工業の戦略産業は自動車や家庭電化製品という耐久消費財である。こうした耐久諸費材の巨大な市場が、中枢管理都市に誕生することになる。

こうなると事業所機能を担う工業都市も、市場の存在を睨んで立地されるため、中枢管理都市の周辺は工業都市が集積してくる。そうなると、原材料立地的に全国に散在していた工業都市も衰退してしまう。つまり、原材料立地的に全国に散在していた工業都市が、中枢管理都市を中心に集中してくることになる。

ところが、現在では工業都市のそのものが衰退し始めている。原材料立地的に散在していた工業都市が衰退していくだけでなく、中枢管理都市の周辺は集積していた工業都市も衰退していく。

中枢管理都市も、中枢管理機能をますます集中して生き残ろうとする。つまり、市場機能を強化しながら、都市としての存在を確保しようとしている。

グローバル化とローカル化

歴史には、時代（ピリオッド）と画期（エポック）がある。時代つまりピリオッドとは、

一定の社会経済の構造が維持されている時期であり、エポックとは一つの時代の社会構造が崩れ、新しい時代の社会構造が生まれる時期である。

工業都市が現在衰退しているのは、われわれがエポックに生きているからである。中世から近代工業社会に転換する時期も、もちろんエポックである。

19世紀末は軽工業の時代から重化学工業の時代へと転換する時期も、もちろんエポックである。

こうしたエポックごとに、都市が大きく変貌してきたことは既に見たとおりである。われわれも今、エポックに生きている。このエポックでは、重化学工業の時代が終わりを告げる。

重化学工業の時代を牽引した戦略産業は、自動車、家庭電化製品である。自動車にしろ、家庭電化製品にしろ、人間の手足の延長が分離して独立したメカニズムになったものといえることができる。つまり、自動車や電気洗濯機を想起すればわかるように、耐久消費財とは人間の手足の代替物なのである。

ところが、現在では人間の手足の延長が独立したメカニズムになったものではなく、人間の神経や頭脳の延長が独立したメカニズムになったものが登場し始めた。このエポックを越えるにはこうした人間の神経や頭脳の延長が独立したメカニズムになったものを、我々のライフスタイルの中に取り入れなければならない。つまり、情報社会や知識社会といわれる時代が始まろうとしているのである。

工業都市が衰退しているのも、歴史が工業社会から情報社会あるいは知識社会へ転換しているからである。とはいえ、情報・知識社会になったからといって物づくりが終わりを告げるというわけではない。

人間は自然に働きかけ、自然を人間にとっての有用な物つまりグッズに変形をする。こうした経済行為の本質は情報・知識社会になっても変化するわけではない。

しかし、人間の自然への働きかけは大きく変化している。綿花の生産も一昔前とは比べものにならないほど向上している。そうした生産性の向上は、単に人間の労働と資本が多く投下されたからではない。

もちろん、農機具が進歩したことも見逃せない。しかし、そうした農機具の進歩には、それを発明した人間の知恵が寄与していることを忘れてはならない。農機具だけではなく、肥料も害虫の駆除の薬品にも人間の知恵が反映されている。

しかも、そうした人間の知恵には研究施設だけではなく、広汎な教育制度が貢献している。生産性の向上とは、人間の知識の向上のたまものだといってもいいすぎではない。

重化学工業を機軸とする産業構造の時代から、情報・知識産業を機軸とする産業構造の時代に転換するといっても、自然を人間にとって有用なモノに変形させるという経済行為の本質が変化するわけではない。しかし、農業の時代であれば、自然の豊かさが決定的な役割を演じ、工業の時代であれば、自然に働きかける手段が決定的な役割を演じていた。ところが、情報・知識の時代になると、自然に働きかける主体である人間そのものの能力

が決定的な役割を演じるようになる。

農業の時代であれば、人間の知識は自然の豊かさを保つように、工業の時代であれば、人間の知識は自然に働きかける手段のために使われた。ところが、情報・知識の時代になると、情報・知識によって自然と人間との資料変換を前提にすることが追求される。つまり、生産物を情報知識に包んで生産するようになり、工業時代のように大量生産大量消費ではなく、最適な資源の使用が追求されるようになる。

それは情報・知識を動かすことによって、自然の再生力を維持するようになるというかえてもよい。情報を動かして、インターネットで必要なモノを注文すれば、遠くまで人が動いて買い物に行く必要はなくなる。情報や知識をグローバルに動かすことによって、ヒトが動かなくてもよいようになる。

そのために情報・知識の時代になると、グローバル化とローカル化が同時進行をする。情報はグローバルに動くとしても、人間の生活は大地の上にへばりつくようになる。

反市場主義の都市再生

工業社会から情報知識社会へと転換するピリオッドに、都市も大きく変貌を遂げる。工業都市は衰退を遂げ、都市は荒廃し、都市再生が課題となる。つまり、工業都市として散在している地方都市の再生が目指されるようになる。

地方都市の再生には二つのシナリオがある。一つは、反市場主義もとづく都市再生のシナリオである。もう一つは市場主義もとづく都市再生のシナリオである。

反市場主義にもとづく地方都市再生のシナリオとは、ヨーロッパでサステイナブル・シティ（持続可能な都市）を合言葉に推進されている都市再生のシナリオである。ヨーロッパにおける都市再生も、市場経済が拡大し、ボーダレス化していくことと深く結びついている。

市場経済が国境を崩しボーダレス化していくということは、国民国家の統合機能が弱まることを意味している。もちろん、国民国家の統合機能が弱まれば、地域紛争が生じてしまう。そのためヨーロッパでは各地に、地域の自立を希求する紛争の火の手があがっている。

フランスが今、頭を痛めている最大の政治課題は、激しいテロ活動をともないながら激化しているコルシカ島独立派の運動である。ヨーロッパの火薬庫バルカン半島でも紛争が絶えない。もちろん、スペインやフランスのバスク、イギリスの北アイルランドでも、流血の惨事が何時生じても不思議ではない危険をはらんでいる。

しかし、地域紛争というカオスの渦中から新しい地方都市再生のモデルの誕生という「偉大な物語」が語り始められている。つまり、地域紛争という国民国家の基盤を震撼させる出来事の背面で、新しい公共空間の再生が始まろうとしている。

それが「サステイナブル・シティ」を合言葉に進められているヨーロッパの地方都市

再生である。ヨーロッパの地方都市再生は、工業の衰退によって荒廃した都市を、人間の生活の「場」としての持続可能性を目指す都市に再生しようとする動きである。

ヨーロッパ委員会が組織した専門家グループが1996年にまとめた「ヨーロッパ・サステイナブル都市最終報告書」では、「市場メカニズムに依存していたのでは、都市の持続可能な成長は実現できない」と、言下に市場主義を拒否している。つまり、ヨーロッパの地方都市再生とは、市場主義によらない都市再生であり、それは市民の共同の経済である財政による都市再生ということができる。

財政とは市民が支配する市民の共同の家計である。

財政では、市民の共同負担によって、市民の共同事業が実施されていく。

工業によって荒廃した都市を、人間の生活する「場」として再生しようとするヨーロッパの都市再生では、財政による市民の共同事業として、自然環境の再生が最優先される。つまり、工業によって汚染された大気、水、土壌を甦（よみがえ）らせることが、市民の共同事業の中心テーマとなる。

環境と文化による地方都市再生

ヨーロッパの地方都市再生のキーワードは、環境と文化である。工業によって破壊された環境を改善するとともに、工業にかわる知識産業を地域に伝統的な文化を復興させることによって創り出そうとする。

ヨーロッパ都市再生の優等生であるストラスブールでは、汚染された大気を浄化するために、市民の共同事業として、次世代路面電車を敷設して、自動車の市内乗り入れを原則的に禁止してしまう。

もちろん、こうした市民の共同事業は、市民の共同負担によって賄われなければならない。ストラスブールでは次世代路面電車敷設という共同事業のために、企業の支払賃金の1.75%まで課税できる交通機関税を導入する。

前述のように、ヨーロッパ都市再生では、自然環境の再生とともに、地域文化の再生が、都市再生の車の両輪となる。というのも、地域紛争に噴出する地域自立への熱情が、ヨーロッパ都市再生を支えているからである。

つまり、国民国家が成立する以前に、その地域社会がはぐくんできた地域文化の復興を目指そうとする。しかも、それを国民国家の枠組みを越えた地域軸で、ヨーロッパにそして世界に発信していく。

ストラスブールでいえば、フランスとドイツの文化を融合したアルザス・ロレーヌの固有の文化の復興を目指す。ストラスブールとともに都市再生に成功した都市として並び称されるスペインのビルバオも、汚染された水質浄化という自然環境の再生とともに、伝統的なバスクの文化を再生しようとする。

文化の復興は人間を成長させる教育の復興とも連動する。つまり、文化復興の共同事業

は教育振興の共同事業と融合する。

ストラスブール大学には5万5千人の大学生が学んでいる。ストラスブールの人口は23万人にすぎない。つまり、ストラスブール市民の4人に1人は、大学生ということになる。しかも人間の生活空間として再生すると、教育機関や国際機関も引き寄せられてくる。

ヨーロッパ議会もストラスブールに設置される。さらに、ミッテランの地方分権政策の一環として、フランスの超エリート養成機関であるエナ（高等行政学院）も、ストラスブールに移ってきたのである。

もちろん、グーテンベルクやパスツールという偉人を生み出したストラスブールでは、固有の文化に根差した研究機関も整備され、バイオなどの研究が花開いていく。こうして「自然的、文化的、人間的」都市の魅力を輝かせたストラスブールは、経済界の懸念をよそに、都市経済も活性化していく。

自動車の進入しない「人間が歩きたくなる」ような市街地の地価は上昇し、高級ブランド店やフランチャイズ店が進出して、商店街は活況を呈している。市場主義による都市再生よって、市街地の地価が下落し、かつ商店街が荒廃している日本の現状とは、好対照をなしている。

しかも、「人間的」都市に優秀な人材が集結し、新しい産業が芽生え、ストラスブールでは雇用も増加している。日本では、市場主義にもとづく構造改革が順調に進んでいる証拠として、倒産が相次ぎ、失業が激増している。こうした現実も好対照的である。

宇沢弘文東京大学名誉教授が指摘するように、ヨーロッパ都市再生の秘密は、市民が共同負担にもとづいて、共同事業を実施できる財政上の自己決定権にある。市民が支配する財政によって、市民の共同事業として都市再生が実施されれば、大地の上には人間の生活が築かれることになる。

市場主義にもとづく都市再生の失敗

ヨーロッパの反市場主義にもとづく都市再生に対して、市場主義にもとづく都市再生はアメリカや日本でみられる。クリントン政権のもとでまとめた都市再生も、持続可能性を謳っているけれども、その持続可能性は経済成長の持続を目指す都市再生である。

今から20年ほど前、日本は「民活」の名のもとに、市場主義にもとづく都市再生を志した。「民活」のモニュメントとして関西空港や東京湾横断道を築き、バブルという一炊の夢にもふけることができた。しかし、夢からさめてみれば、「失われた10年」と、それに引き続き破局への道が待ち構えていただけである。

ところが、失敗に学習することなく、今また市場主義にもとづく都市再生が展開している。大地の上に巨大な構造物が聳立するけれども、大地の上から人間の生活は奪われ、無機質な「死せる都市」が誕生するだけである。

ヨーロッパの都市再生に学べば、市場という「神の見えざる手」ではなく、財政という

「人間の見える手」で、市民の共同事業として都市再生を図る必要がある。もちろん、それには市民が財政上の自己決定権を確保することが条件になる。

日本地方財政では、市民に財政上の自己決定権がエンパワメント（付与）されているとはいいがたい。身近な公共空間で財政を市民が支配する条件は、国税から地方税への税源移譲によって財政上の自己決定権を確保することが前提条件となる。

ヨーロッパの都市再生は、地域経済再生の条件が、身近な公共空間における財政の再生にあることを教えている。しかも、グローバル化に対応して、日本経済を再生していくためには、市場経済とともに財政が、経済発展の車の両輪になる必要があることも含意している。

構造改革は「民でできることは民で」を旗印に、市民の共同経済である財政を「私化」しようとしている。「公」の財政を「官」が「私化」しているのであれば、「公」に取り戻すべきである。

都市再生とは「公」を再生し、大地の上に人間の生活を築くために、国民国家の枠組を越えた公共空間の再編を孕（はら）みながら、地域経済を活性化しようとする「偉大な物語」のプロローグなのである。

人間の生活の「場」としての地域再生を目指す地域社会再生戦略では、工業によって荒れ果てた自然の再生が求められる。そうした自然環境の再生とともに、地域文化の再生が、地域再生の車の両輪となる。というのも、地域紛争に噴出する地域自立への熱情が、ヨーロッパの地域再生戦略を支えているからである。

つまり、国民国家が成立する以前に、その地域社会が育んできた地域文化の復興を目指していく。しかも、それを国民国家の枠組を越えた地域軸で、世界に発信していこうとする。

文化の復興は人間を成長させる教育の振興と結びつく。地域社会の構成員の人間活動の復興なしには、地域文化の表出はありえない。

良好な自然環境とともに、人間的接触を可能にする公共空間が提供されなければ、地域文化を沸き立たせることはできない。市場主義を拒否した地域再生とは、市民の共同の経済である財政による地域再生であることを意味する。

地域再生とは「公」を再生し、大地の上に人間の生活を築く戦略だということができる。現在、日本では人間の生活の香りもなく、大地の上に無機質な構造物を打ち立てる都市再生が推進されている。

しかし、大地の上では人間の生活が営まれていることを忘れてはならない。大地の上には肌を寄せ合い生活をしている人間の社会がある。

こうした人間の社会を破滅へと導きかねないグローバリゼーションに対抗して、このエポックを克服していくシナリオとして地域再生がある。それは地域経済の振興にとどまらない。未来の「人間の歴史」を描くビジョンなのである。