人口減少時代の「地方都市の「かたち」」を考える

大阪市立大学教授　矢作弘

1．縮小都市の時代

(1)「地方都市の「かたち」」を決める制約条件

日本の総人口が減少する時代に突入した。過半の地方都市が人口を大きく減らしている。「日経グローカル」（日経産業地域研究所　2007 年 10 月 1 日 85 号）の調べによると、全国 196 都市圏（人口 15 万人以上）のうち 43.9%の都市圏が 2000－05 年に人口を減らした。都市圏の中心都市が人口を減らしたところは 40.8%、周辺部が人口を減らした都市圏は 52.0%に達した。そして 29.0%の都市圏が中心都市とその周辺部の双方で人口を減らした。この人口減少傾向は、１つは生活価値観の変化を反映したものであり、今後しばらく継続することは間違いない。

20 世紀の後半に顕著となった脱工業化社会への移行が、地方都市が人口を失うもう１つの要因となっている。「地方の時代」が喧伝された時代があったが、それは短期間に終わり、東京一極集中が加速し、地方都市の人口減少要因の底流となってきた。経済活動のソフト化、情報化、そして金融活動での優位性が東京一極集中を引き起こした。加えて 1980 年代半ばの中曽根民活路線に象徴される、都市政策に関わる規制緩和政策が、東京の A Winner Takes All 構造を決定的にした。この傾向は、小泉構造改革でさらに顕著になった。

地方都市圏の中心都市が人口を減らし、その都市圏における中心都市の中心性が揺らぎ、都市圏全体の中心地構造が脆弱化することに関し、興味深い変化が起きている。福井市などの中規模県都などで観察されていることだが、20 世紀末までは、居住空間の郊外化によって同じ都市圏の周辺都市に人口を奪い取られる傾向が強かったが、最近はこの傾向が鈍化、場合によっては逆転して流入増となっている。しかし一方で隣接する上位の都市圏、福井ならば金沢都市圏、さらには明らかに東京に人口が大きく流出し、それが中位以下の都市圏にある中心都市全体の社会人口減の大きな要因となっている。

東京一極集中と伴走して深化した産業活動のグローバル化は、従来型製造業の海外移転を促進し、地方産業都市の空洞化を一段と深刻なものにしてきた。すなわち、製造業を誘致し、それを雇用機会の創出と税源につなげる地方都市の産業政策（新産業都市、農村工業導入化、テクノポリス構想・・・）が行き詰ったことを意味している。

環境容量が枯渇する。そうした時代には、化石燃料に過度に依存した都市構造の変革を求められるようになる。具体的には、移動をもっぱら車に頼る暮らしの構造――

スプロール型の郊外住宅開発、郊外立地の大規模集客施設の建設など――を唾棄し、理念的には「歩いて暮らせる」都市構造に、具体的には公共交通機関の再生、あるいは復活を真剣に検討しなければならなくなる。その際、ヨーロッパ都市ではしばしば観察されることだが、公共交通機関の便益評価を単体の事業評価に終わらせることなく、環境利益を含めて経済的、社会的評価をすることが大切である。20 世紀、車社会にどっぷり浸かってきたアメリカ諸都市だが、2000 年以降、ＬＲＴの敷設、路面電車の復活、あるいはその計画が相次いで発表されるなど、車依存社会に対する反省が起きている。

以上、換言すると、21 世紀の「地方都市の「かたち」」を決める条件は、人口の減少と高齢化、従来型製造業の喪失、そして環境の時代への対応である。

(2) 都市規模の創造的縮小

(1) に記述した条件下で 21 世紀の地方都市は、「都市規模の縮小」に直面する。そして 21 世紀の地方都市政策は、如何なる方向に縮小を誘導し、どのような「都市の「かたち」」を形成するかを問われることになる。

都市の人口減少は、日本だけの話ではない。カリフォルニア大学バークレー校都市地域開発研究所（http://www-iurd.ced.berkeley.edu/scg/index.htm）によると、世界の都市の 1/6 が人口を減らしている。そして欧米諸国では、縮小都市研究、縮小都市政策の展開がはじまっている。そこでの議論は、「縮小」を必ずしも否定的に捉えていない。人口が減る時代には、都市構造を環境負荷の軽減につなげるチャンスと考えることができるし、そもそも人口の減少は都市人口 1 人当たりの所得のマイナスと同義ではない。縮小都市研究が課題としていることは、既存の都市資源を再編、再利用することを通して環境負荷を軽減する方向で「都市規模を創造的に縮小する」道である。

これまでの都市政策、あるいは都市政策研究は、もっぱら都市の成長と開発に関する研究であり、「増やす」ための政策立案であった。したがって過去 20 年間、人口が減り続けてきたのに、「次の 10 年間には人口が増加に転じる」という中長期計画を立てる都市政府が一般的であった。その意味では、縮小都市研究、その政策展開は、都市の捉え方のパラダイム転換である。

世界レベルで都市が縮小する要因は、すでに述べたように少子化、産業構造の転換、郊外化、社会体制の転換（＝社会主義の崩壊）、そしてそこに通底する経済、社会、文化活動のグローバル化が輻輳したものである。しかし、縮小都市の政策研究はまだ黎明期にあり、政策課題ははっきりしているがその療法（＝創造的な縮小政策）を提示できていない。

たとえば、社会主義政権の転覆によって旧東独では激しい人口の流出が起き、2000 年には 100 万戸の過剰住宅を抱えていた。そこでドイツ政府は郊外ニュータウンで低質集合住宅の解体／減築に果敢に取り組み一定の成果を達成したが、同じ時期に戸建て郊外住宅の建設ブームが起き、縮小都市を経験しながらスプロールが進展するという状況が継続している。縮小都市群地帯となっているアメリカ中西部でも、似たことが起きている。都心からインナーシティは激しく衰退し人口を減らしているが、郊外

人口は増加し、アメリカ全体を見回しても上位にランクされる豊かな生活圏を形成している。

縮小都市は、一方的に縮小、衰退するのではない。「減少と増加」「成長と後退」が同時進行している。この同時性を空間計画として如何にマネジメントするか、その具体的政策はまだ模索の段階にある。

脱工業化とグローバル化の進行に伴い、従来型の都市型製造業は衰退し、ある業種は海外に工場を移転した。その結果、縮小都市を経験しているアメリカ中西部、旧東独、日本の産業都市では、空間的にはインナーシティが空洞化し、ブラウンフィールドが拡大し、労働市場の面では雇用機会が激しく緊縮している。

1980 年代以降、欧米、日本の都市ではしきりに都市再生が喧伝されてきたが、はたしてその都市再生の実態は、超高層オフィスビルを建てるにせよ、立派な美術館やウオーターフロントの高級ロフトを開発にせよ、もっぱら不動産先導型（Real-estate Driven Urban Redevelopment）であった（S.S. Fainstein、*The City Builders*、University Press of Kansas 1994)。それらは如何なる意味においても、今後台頭してくることが期待されている、新しい都市型産業ではない。言い換えれば、地方都市が新しい都市型産業を創造し得る都市産業政策の探求――それが縮小都市研究の、もう１つの大きな課題となっている。では、縮小都市が伝統的都市型製造業を代替する新たな都市型産業を創出してきたかと問われれば、現状、答えは「否」である。

2.「地方都市の「かたち」」を誘導する方向性

(1) まちづくりに「連携と Leverage（テコ）」を

国も地方政府も財政難である。特に、地方都市政府の財政難は深刻である。2007 年度、地方政府の財源不足額は４兆 4200 億円、地方債依存度は 11.6%、その借金残高は 199 兆円（ＧＤＰ対比 38.1%）というデータがある。地方政府の財政苦は、財政支出面で地方の側のモラルハザードも原因となっているが、「空白の 10 年」といわれた日本経済の景気後退期に国の景気対策に地方が付き合わされ、公共投資を拡大したことや、その後の三位一体改革による地方締め付けなどの影響が大きい。

地方都市が縮小に向かっている時代に、政府の、特に地方都市政府の懐事情が急速に改善することは期待薄である。それでも地方都市が生気を感じられるまちづくりを推進するためには、市場セクターの民（企業)、非市場セクターの民（ＮＰＯ、ボランティア経済）と地方都市政府の連携が求められる。

その際、ジョンズホプキンス大学教授の L.M.サラモンの考え方は示唆に富む（L.M.サラモン著江上哲監訳『ＮＰＯと公共サービス――政府と民間のパートナーシップ』ミネルヴァ書房 2007 年)。一般的にＮＰＯ＋ボランティアセクターは、「政府の失敗」と「市場の失敗」の重複する空間を埋め合わせる派生的な存在であり、公共空間の主役は政府であると考えられている。しかし実際はそうではなく、本質的、本来的に、公共空間形成の主たる担い手はＮＰＯ＋ボランティアセクターにあり、「ＮＰＯ＋ボランティアセクターの失敗」を補完する役割が政府と市場に期待されているのである、

とサラモンは説いている。

サラモンが指摘する「ＮＰＯ＋ボランティアセクターの失敗」とは、資金が欠乏していること、人材が不足していること、そしてマネジメント技術が洗練されていないこと――などであり、それが政府、あるいは市場からの支援を必要とする理由である。すなわち、ＮＰＯ＋ボランティアセクターと政府、市場との連携（パートナーシップ）である。異なるセクターの連携をうまく機能させることを通じて分権的な「新しい公共空間」を拡大し、深化させることができる、とサラモンは考えている。

テコ の原理は、1 の力で 2、3 の重さのものを持ち上げることである。ここでの文脈に即して Leverage の考え方を説明すると、1 単位の行政投資、補助、税額控除をすることによって民間セクターに如何ほどの経済的、社会的効果が発生するかという考え方である。実際のところアメリカのまちづくり運動は、上述した連携をタテ軸に、Leverage の考え方をヨコ軸に――その交差するところで取り組まれている。

まちづくりを英語訳すのは難しいが、Community Nurturing という訳語を当てることにしている。地域を育成する、という意味である。まちづくりは地域が持っている潜在的能力を刺激し、芽を出させ、それを育むことである。J.ジャイコブズは「自生的であること」を重視し、「発展とは、自前でやる（Do it yourself）過程である。如何なる経済も、自前でやるか、さもなければ発展しないかのどちらかである」（中村達也／谷口文子訳『都市の経済学』ＴＢＳブリタニカ 1986 年）と述べ、補助金など行政の介入が都市経済の自生的発展を阻害すると考えていたし、同時に自生的なコミュニティ活動を奨励したが、確かに自生的、発展的なまちづくり運動を期待するためには、すなわちパターナリズムを排除するためには、Leverage の考え方が有効である。

（2）縮小都市は「都市間競争より都市間連携」を

サラモンが説く政府、市場、ＮＰＯ＋ボランティアのいずれのセクターに優位性があるかという議論は興味深いし、また反論も予想されるが、3 セクター間の連携の必要性、有効性に関しては共通の理解が得られると思う。加えてそれぞれのセクター内の連携もまた、検討に値する課題である。政府間、市場間、そしてＮＰＯ＋ボランティア間の連携である。それは競争がいつも効率的とは限らないし、しばしば競争よりも連携や共同がより効率的な場合が多いからである（A.コーン著山本啓／真水康樹訳『競争社会をこえて』法政大学出版局 1994 年）。

ここで都市間連携を、21 世紀の、縮小する「地方都市の「かたち」」として提示するのは、「競争の失敗」を論拠とする。まちづくりの起爆剤として郊外型大規模ショッピングセンターを誘致する事例がある。固定資産税収入、地元雇用機会の確保などが誘致理由に挙げられる。しかし、都市間競争に動機付けられた大型店誘致は、しばしば「合成の誤謬」につながる。隣の都市政府が負けずとより大きな大型店を誘致し、都市政府の間で誘致の連鎖が起きれば、いずれかの都市の大型店がひとり勝ちして他の大型店は閉店に追い込まれるか、いずれの大型店も採算ベースを確保できないかの違いはあっても、そしてはっきりしていることはどの都市の中心市街地も激しく空洞化することを考え合わせると、当該諸都市のある都市圏全体の福利厚生がかえってマイナスになることは十分に考えられることである。それが都市間競争の生み出す「合

成の誤謬」である。

旧自治省は1990年代後半まで、地方都市政府が目指す方向性を、連合／連携した「地方都市の「かたち」」として描いていた。ところが2000年前後に突然、市町村合併主義に変節し、結局、平成の大合併に至った。合併を合理化する論拠に、都市間競争を推進し、都市間競争を勝ち抜ける地方都市政府をつくり出すという発想があった。しかし、この間の合併で連合／連携を超える如何なる合併のメリットが実現したのか、寡聞にしてそれを実証した論文に遭遇していない。

平成の合併のもうひとつの論拠に、「(財政的に) 自立できないとことは合併しろ」という主張があった。市場を前提に、「自立した個人」を想定する近代社会の自立の思想をそのまま都市政府に当てはめたのが、この合併推進論である。しかし、「自立した個人」という考え方にはウソがある。孤島のロビンソン・クルーソーではないのだから、いかなる意味においても他人の助けを得ずして自立できている個人など存在しない。相互扶助があっての社会であり、その空間に暮らす個人である。逆に、ひとの助けを沢山受けられるひとほどよっぽど豊かな暮らしを過ごしていると考えることができる（中西正司／上野千鶴子『当事者主権』岩波新書2003年)。

それは地方都市政府についても同じである。(財政的に) 自立できない、したがって中央政府、あるは都道府県政府からの支援が必要だとしても、それが地方都市政府から自己決定権（＝自治）を略奪する根拠にはならない（鈴木康夫「政策法務と自治体改革の法原理」自治体学研究89号)。むしろ地方都市政府が連携し合ってこそ中央政府に対峙し、中央から得るものを得、自己決定権を堅持することができる。

3．21世紀の「地方都市の「かたち」」

(1) 中心地の階層化を

2－(1) で述べたように、地方都市政府は深刻な財政難である。高度経済成長の時代とは違って、もはやフルセット型のまちづくりを進めることはできない。「隣の町に美術館があるのでうちの町にも美術館を建てる」という横並びの公共投資を継続できる環境にはない。また、2－(2) で記述したように、隣同士の都市が大型店の誘致競争を繰り広げても、その結末は都市圏全体の商業構造の脆弱化につながる可能性が大きく、都市圏全体の福利厚生を増大させることにはつながらない。

対策としては地方都市圏にある都市が連携する考え方を基本に、それぞれの都市の中心地を階層化し、都市圏全体の中心地を構造化することが１案である。ドイツの都市圏と中心地システムの考え方に学ぶものである。模式的に記述すると、以下のようになる。

たとえば都市の人口規模を基準に、中心地Ａ、中心地a1、中心地a2、中心地a3・・・と中心地を２階層、あるいは３階層に序列化する。そしてそれぞれの中心地に相応しい都市機能を定義する。高度医療機関は中心地Ａに立地することが望ましく、中心地ａ、あるいはそれ以下の中心地に期待される医療施設は中度医療機関やホームドクターである。大学は中心地Ａに、中心地ａには高校や職業学校。

商業施設も当然、大切な都市機能の１つである。したがってデパートや大規模専門大店などは中心地Ａに立地誘導され、それ以外の場所での立地は規制される一方、中心地ａには日々の暮らしを支えるスーパーマーケットなどの立地を促す。その序列が崩れ、大規模集客施設の大型ショッピングセンターが中心地 a1 に進出すると、都市圏の中心地構造に揺らぎが生じ、結果的に都市圏全体の持続可能性が危うくなる。

規模の異なる都市の中心地がツリー状に連携し、相互に補完し合うことによってある程度、自律／自己完結型の都市圏を形成するイメージである。この中心地システムの考え方は理念的なものである。しかし、実際、この 20 年程の間に地方都市圏で観察されてきたことは、まさに中心都市にある中心市街地の空洞化である。地方都市の持続可能性の危機である。都市圏の中心都市の都心にあった総合病院が郊外都市に流出したし、大学や役所も中心地Ａから逃げ出し、大型店や専門大店が小都市の、それも郊外のロードサイドに競って立地してきた。中心都市の中心地Ａが機能喪失した。

福島県商業まちづくり条例は、その反省に立脚している。同条例は県内を 7 生活圏に整理し、幾つかの指標（ＤＩＤ地区がある、都市計画法の商業地区指定がある、公共交通の結節点になっている・・・）を基に、それぞれの生活圏の中心都市を選び出している。そして売り場面積 6,000 ㎡以上の大型店は、生活圏の中心都市に誘導することを宣言している。では、中心都市ならば何処でもよいかというとそうではなく、中心都市の中心地（すなわち中心地Ａ）に誘導する。中心地優位主義の考え方である。

1 都市の中でそれぞれの中心性を評価し、それにしたがって都市機能を再配分することも可能である。浜松市はその考え方に近い形で商業集積、特に大型店の立地を誘導する商業集積ガイドラインを示した。商業集積を類型化し、また規模の違いによって大型店に期待される機能の差異を明示し、市内 6 ゾーン（高度商業集積、広域集客、地域拠点、生活圏密着、観光地型商業集積、その他）の都市計画法上の用途（商業、近隣商業・・・）毎に、誘導する大型店の上限床面積を示している。商業集積の程度にしたがって 6 ゾーンを階層化し、たとえば生活圏密着ゾーンは地域内の買い物客を想定して床面積 10,000 ㎡を超える大型店の進出は規制する。

(2) Tax-sharing

3－（1）の中心地の階層化の考え方を都市圏レベルで機能させるためには、都市間の公平性を如何に確保するかという課題にぶつかる。たとえば、現状ではどの規模の都市がどの規模の大型店を誘致するかは、それぞれの都市の判断である。しかし、中心地の階層化の考え方にしたがうと、中心地ａレベルの都市が大型店を誘致することは規制されることになる。当然、「それは不公平」という不満が出る。実際、中心地Ａを抱える都市が一方的に、開発の利益を得ることになる。それでは、中心地の階層化の考え方は説得性を欠くことになる。

中心地の階層化を機能させるための１策として Tax-sharing は有用である。米国ミネアポリス／セイントポール都市圏では、Tax-sharing で 40 年近い経験がある（M. Orfield、*Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*、Brookings Institute Press 1997）。20 世紀中葉にアメリカ諸都市では、郊外化が顕著になった。都市圏の中心都市のダウンタウンが疲弊し、その都市の郊外、さらには郊外都市が中

間所得層の流入と企業投資によって豊かになった。格差の拡大である。

この格差拡大を緩和する施策として 1971 年、ミネソタ州議会は、都市圏内の都市政府が固定資産税を共有することをねらった財政不均等計画を成文化した。その内容は、1971 年を基準年に、その後、都市圏内で発生する固定資産税の増収分のうち 40%を都市圏全体でプールし、一定のルールにしたがって都市圏内の都市政府の間で再配分する施策である。都市間の格差是正を目的としていたが、同時に都市間競争を緩和するねらいがあった。農業を守ること、緑を保全することを政策の第一に掲げる都市政府も、プールされた固定資産税から交付金を期待できるようになった。

カリフォルニア州議会では、売上税を都市圏内の都市政府間で再配分する法案が繰り返し審議された（上院は通過するが下院で否決)。「州民の反乱」と呼ばれたプロポジション 13 の成立後、地方都市政府は、固定資産税収入の落ち込みを売上税で補填するために大型店の誘致競争に走った。それがスプロール開発につながることなどを懸念し、売上税を都市政府間で再配分し（売上税は州税で州政府に権限がある)、大型店をめぐる都市間競争を緩和することをねらった法案であった。

それにしても市場主義のアメリカで都市政府同士の信頼を前提にした連携として Tax-sharing が実施され、一定の成果をあげてきたこと、あるいは導入が繰り返し検討されたことには吃驚させられる。財布（財政）に関することだけに簡単な話ではないが、都市圏内の都市政府が Tax-sharing することは決して夢物語ではない。そして Tax-sharing の考え方を中心地の階層化と重ね合わせたときに、地方都市圏内で新しい都市間連携の「かたち」が現実味をおびてくる。