

「持続可能な都市」の形成を支える公共事業へ

諸富 徹

京都大学大学院経済学研究科助教

1 都市再生事業の社会経済的帰結 —

小泉内閣の下で現在進められている都市再生事業は、残念ながら、将来の日本の都市に大きな禍根を残してしまうのではないだろうか。

現在進められている事業は、主として東京、名古屋、大阪における都心部の再開発事業である。都市再生本部の「都市再生基本方針」は一見したところ、包括的な都市像を描いており、それ自体としては21世紀の都市が進むべき望ましい都市像がある程度描き出しているといえよう。つまり、コンパクトで安全で、美しい都市であり、また、既存の都市ストックを有効に活用しながら、産業活動の場としての都市と生活の場としての都市がバランスよく共存するような都市である。

しかし、日本の政策文書によくあるように、表面的な美しい言葉とその実態の間には大きな乖離がある。現実には、地価が下落し、開発が停滞

し、虫食い状態になってしまっている都市の再開発を促進することによって、都市の国際競争力を回復するとともに、不良債権の処理に役立て、経済活性化を図ろうというのが実態である。そのために、都市計画の緩和が目指されている。つまり、「都市計画提案制度」によって、民間開発業者は、自らの地区再開発計画を提案することが可能になる。そして、このような提案が行なわれた場合には、迅速に（6カ月以内）都市計画決定が行なわれなければならない、しかも決定と同時に事業認可を決定することになっている。これは、これまでの都市計画の下では、往々にして決定までに時間がかかっていたために、民間開発業者の側から不満が出ていたことに最大限配慮したことを反映した規定である。その究極は、「都市再生特別地区」の創設である。

ここで意図されているのは、既存の都市計画をすべて適用除外とする新たな都市計画制度の創設である。欧州の都市計画家が見れば卒倒しそうな、これら「都市計画の民営化」ともいうべき新たな事態は、「都市再生基本方針」の冒頭で描かれている美しい都市像とはまったく逆の方向へ日本の都市を導いてしまうであろう。具体的にどのような事業が進められているのかは、都市再生本部のホームページに掲げられている資料「都市再生緊急整備地域（案）（第一次指定）における都市開発事業の具体例」を見ていただきたい。これらから浮かび上がるのは、新しい21世紀の都市像でもなんでもなく、既存の再開発事業の延長線上に構築される無秩序な

もろとみ とおる

1968年生。93年同志社大学経済学部卒。98年京都大学大学院経済学研究科終了。98年横浜国立大学経済学部助教授を経て、現在京都大学大学院経済学研究科助教授。著書に、『環境税の理論と実践』（2000年）などがある。

都市像である。

都市がもっとも公共的な空間であることは、すでに多くの人々によって指摘されてきたことである。人間生活においてもっとも高密度の生産・消費活動が営まれる都市は、効率的な空間利用、快適な生活空間を維持するためにも、一定の計画が必要であり、それに基づく一定のコントロールを必要としたのである。とりわけ、都市において利潤追求が無制限に認められるようになると、快適な生活のための空間確保が難しくなるだけでなく、社会資本に負荷がかかることによって公共部門、ひいては納税者一般に負担がかかってくる。また、当然のことながら「ヒートアイランド現象」をはじめとして環境は悪化する。都市再生事業の下での「都市計画の民営化」は、必ずこれらの副作用を引き起こすであろう。

副作用にもかかわらず、それによって都市再生が成功し、とりわけ東京が国際的な都市間競争に生き残ることができれば、それはそれで都市再生事業の「成功」というのかもしれない。しかし、「都市計画の民営化」はそれ自体矛盾を抱えている。2003年問題にみられるように、マンションやオフィスが一斉に立ち上がり、ほぼ同時期にそれらが供給されることで、地価や賃料の下落がすでに始まっている。都市再生事業によって再開発が促進されると、さらにオフィスの供給が増大し、地価や賃料はさらに下落していく。現在の地価動向で鮮明になっているように、地価動向の二極化はさらに鮮明になるであろう。つまり、再生事業によって再開発されたまさにその地点では地価は上昇するかもしれないが、まさにその再開発が、その都市の他の地点における更なる地価下落を引き起こしてしまうのである。欧州なら、公共部門が都市全体のオフィスやマンションの需給をコントロールするが、日本の政策はそのようなコントロールをむしろ緩和する方向に進んでいるから、この帰結は論理的必然ともいえる。

高度成長期の日本のように、資本と労働がどんどん都市に集積してくる時代なら問題は小さかったかもしれないが、日本の都市にもはやそのような集積圧力は働いていない。むしろ長期的に日本の人口はますます減少し、生産拠点は中国をはじめとする他のアジア諸国にシフトすることで、日本国内の土地に対する需要は必ず減少していく。そうすると同じ都市の中で、一方で重点投資が行なわれた超高層ビル街が出現するが、他方で密集住宅街は放置され、古くなったオフィスビルは入居企業がなくなり、打ち捨てられていく可能性がある。都市内部の二極分化が激しくなり、30年後には、繁栄から取り残された地区で発生する深刻な社会問題をどう解決すべきかが大きな課題となっているかもしれない。これは絵空事ではなく、都市計画が「民営化」され、土地と空間の利用が市場原理に任されるかぎり、起きてもおかしくない大都市の未来図である。このような都市は、「社会的な意味で持続可能ではない」という。

2 都市開発への公的コントロールの必要性

問題はこれだけではない。都市の環境はますます悪化する。都市へのオフィスの集積が強まることによって自動車交通は増大し、渋滞や大気汚染は悪化する。これら自動車や増加したオフィスの熱源から放射される熱量はますます増大し、「ヒートアイランド現象」も激しくなる。このような都市は、「環境的に持続可能」ではない。加えて、日本の都市景観はいっそう悲惨な事態を迎えるであろう。現在ですら、「おもちゃ箱をひっくり返したような」と形容されている日本の都市景観だが、30年後はどう形容されているだろうか。

東京・汐留の再開発事業でよく指摘されているように、たしかに個々の建築物については有名な建築家が腕を競うことで、なかなか素敵な高層ビルが建設されている。しかし、地区全体についてみると、スカイラインや配色等についてのしっかりした景観規制が実施されておらず、再開発地区を一体としてみれば、きわめて無秩序な開発が進行していることがわかる。

この点は、東西ドイツ統一後に実施されたベルリン市のポツダム地区再開発と比較してみればよくわかる。ポツダム地区は、戦前もっとも繁栄したベルリンの中心街区であったが、戦後、東西を分断する「ベルリンの壁」が通る空白地帯となってしまった。統一後、再開発が行なわれたが、個々のビルはそれぞれ個性を主張しながらも、きわめて詳細な地区計画の下に服していることで、地区全体の景観にすっきりした統一観が保たれている。

もう一つ、大きな問題は、「都市計画提案制度」において、都市計画決定は6カ月以内に下されなければならないとされていることである。これは、地元自治体に大きなプレッシャーを与える。大きな開発プロジェクトであればあるほど、それが地域にどれぐらい大きな影響を与えるのかを評価し、問題があればどう修正すべきかを判断するのにじっくりと時間をかけなければならないからである。

マンションの場合であれば、それによって保育所や小学校に対する行政需要が増える。オフィス等の場合であれば、道路や上下水道等の行政需要も増大するであろう。当然環境に対するインパクトも重要な評価対象である。しかし、決定まで6カ月しかないとするとは十分な評価を行なえないまま、民間開発業者が出してきた都市計画提案を追認することになりかねない。

これまでかろうじて、自治体が公共性を追求する観点から民間の開発計画をチェックできたが、今度の都市再生事業はそのチェック機能

を弱め、都市を極端な利潤追求の場としてしまう可能性がある。都市計画は住民から遠いところで決定され、自治体ですら、それに修正を求めることは困難になる。

これが、誰のための都市再生かは明らかであろう。

都市再生を真の意味で行なうためには、むしろ無制限な開発をコントロールすることが重要である。人口減や工場の中国等への移転という趨勢を考慮すると、都市への集積圧力はむしろ緩和されていくから、現在の開発促進政策は都市内部における二極化現象を生み出してしまふ。それによって生じる可能性のある社会問題を回避するためには、むしろ開発を適度な水準にコントロールするほうが望ましいのである。

とくに郊外部では開発を抑制し、良好な住環境を形成することに集中し、開発のエネルギーを都心部に誘導する必要がある。都心部で行なわれる開発は長期的観点から策定され、決して短期の経済活性化の手段とされてはならない。つまり、都市は「経済的にも持続可能」でなければならない。そのうえで、良好な景観や環境保全に対し、都市計画上の優先的な位置づけを与える必要がある。

つまり、持続可能でコンパクトな都市を目指しつつ、都市景観を徐々に時間をかけて良くしていき、長期的に都市としての「格」を引き上げていくのである。

都市の国際競争力を本当に引き上げたいなら、単にオフィスの集積だけでなく、このような意味での「都市の格」を引き上げていくことは必須の条件だと思われる。これらのことを達成するには、都市再生本部の方針とは逆に、むしろ都市計画において公的部門の関与を強化していく必要がある。そして、都市計画の決定プロセスを住民に対してもっとオープンで、ボトム・アップ型にしていかなければならない。

3 どういう都市再生が必要か—欧州における「持続可能な都市」の試み—

経済的にも持続可能でありながら、しかし環境的にも社会的にも持続可能であるような、バランスのとれた都市再生のあり方を追求することはできないのであろうか。実は、欧州で1990年代から追求されるようになった新しい都市像こそが、「持続可能な都市」（サステナブル・シティ）である。しかも、単に環境的な持続可能性だけでなく、経済的にも社会的な意味でも持続可能であるという含意が「持続可能な都市」には込められている。そして欧州委員会は、このような都市形成を支援するための財政援助プログラムを設けている。

欧州で「経済・社会・環境の持続可能性」が強調されるようになってきたのは、欧州統合のプロセス自体がその経済、社会、環境に及ぼしつつある巨大な影響に対して、どう立ち向かうべきかという問題意識が底流に存在するからである。この影響の中には、もちろん都市や地域に対するものが含まれる。単一欧州市場の誕生によって、国境を越える資本・労働の移動が自由化された結果、国境をまたぐ経済活動とどうつきあっていくかは、欧州各都市にとってきわめて大きな課題となりつつある。企業はますます多国籍化し、全欧州的な観点から立地決定を行なうようになってきている。

そうすると、経済活動の拠点となった都市はさらなる発展を遂げることができるが、そうでない都市は、国際的な資本・労働移動の激しさに翻弄されるようになる。そのような地域は、自らの経済を、グローバルな視野で立地決定を行なう多国籍企業に依存していくことの危険性を悟るようになっていった。そして、地域経済の不安

定性を回避するためには、地域に根を張り、高度な技能に根ざして高い付加価値を生産する中小企業群を育成することが重要であるとの認識が高まっていったのである。したがって、サステナブル・シティの産業政策は、革新的な中小企業の役割を重視し、その地域における「経済の持続可能性」を保障することに目標をおくことになる。

他方で、市場統合によって産業構造が大きく変化した結果、欧州諸都市では雇用喪失のために高い失業率を恒常的に記録する地域が多くなった。その結果として、社会階層の二極分化が一大社会問題として浮上するようになってきたのである。社会階層の二極化は、都市内における社会階層の空間的な分離というかたちでも現われている。つまり、比較的豊かな中産階級の居住する地区と、移民や失業者が集住する地区が、まるで相互に別の都市であるかのように空間的に分離されているのである。

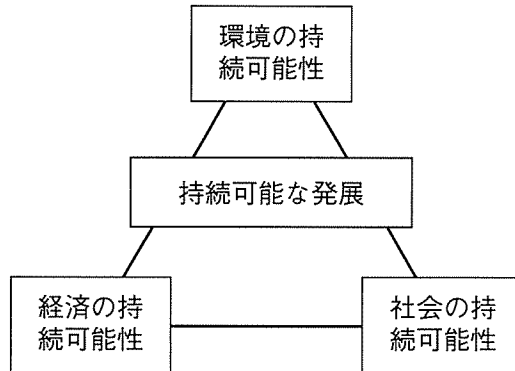
このような空間的分離の結果、都市で社会的な差別や、移民の排斥、犯罪や不法行為、社会的緊張の増大といった深刻な問題が生じるようになってきた。このような状態は、仮に環境が保全されていたとしても持続可能な都市だとはいえないであろう。

真の意味で持続可能な都市であるならば、生活の質や市民の福祉に関心が払われなければならない。これはまさに、ブルントラント委員会報告による持続可能な発展の定義にも含まれていた、「世代内公平」に関わる論点である。

このように「持続可能性」概念は、狭い意味での環境保全を超えて、社会経済的側面を含んだより広義の意味で用いられるようになり、概念としても深められた。図に示したように、持続可能性の概念には、「環境の持続可能性」「経済の持続可能性」「社会の持続可能性」が含まれ、これら3つは相互に分かちがたく結びついている。

これら3つのどれが欠けてもその都市は持続

経済・社会・環境の持続可能性



可能ではないし、これら3つの持続可能性を統合しつつ地域で実現していくことこそが、地方自治体、あるいはサステナブル・シティの目標だということになる。そのためには、これまで環境政策とは切り離されて個々ばらばらに実施されていた経済政策に持続可能性の公準を組み込み、環境政策との「政策統合」を図っていく必要が出てくる。

4 「持続可能な都市」の政策体系 —ドイツ・フライブルク市—

以上のようなかたちで定義された持続可能な発展を、都市という場において実現することを目指すのが「持続可能な都市」である。ここでは、「持続可能な都市」を支える政策体系とは何かを考えるうえで、きわめて示唆に富むドイツのフライブルク市を取り上げることにしよう。

再生可能エネルギーの開発促進政策としてフライブルク市がもっとも力を入れているのは太陽光発電である。フライブルク市は、自らが株主

でもある地域電力会社と協力して「地域電力」制度を設け、市内の家庭に自発的に一定の追加料金を負担してもらっている。この追加料金による追加収入分は、太陽光をはじめとする再生可能エネルギーの開発・普及のための基金に充てられている。太陽光パネルを屋根に設置することを決めた企業や家計に対する補助もこの基金から行なわれる。「地域電力」の購入者は、フライブルク市の全世帯の約1割にも及び、この比率はドイツ全土でトップレベルにある。フライブルク市にはこのほか、太陽光発電の研究で有名なフラウンホーファー研究所や太陽光パネルの製造企業などが集積しており、この地域を「ソーラー・リージョン」として育てていく戦略をもっている。第3点目のエネルギー効率性の向上に関しては、コジェネレーションが促進されている。これは暖房のために用いられている熱を捨てずに利用して発電をすることで、化石燃料の利用効率を向上させることができる。フライブルク市は以上のような政策によって、市内で消費される電力の50%を市域内で賄うに至っている。原子力発電に対する依存度も、かつての約60%から1999年には約30%にまで低

下している。

さて、フライブルク市のサステイナブル・シティへむけての政策体系は、エネルギー政策だけでなく、交通政策、廃棄物・リサイクル政策、地球温暖化対策、自然保護政策によって構成されている。交通政策では、自動車交通の総需要管理政策を実施するとともに、自動車交通をできるかぎり、より環境負荷の少ない公共交通機関や自転車などに振り替えていくことを目指している。自転車専用道の整備や、路面電車の路線延長・定時運行などのために優先的な投資も行なわれている。この結果、フライブルク市の全交通の約3分の1が自転車によって担われ、自動車交通はこの10年間横ばいに抑えられている。

日本では政策として実施するのが難しいが、きわめて興味深いのが土地利用規制と自然保護政策である。これは、ドイツの市町村に与えられている強力な土地利用規制権限を背景として実施されているので、日本の自治体にそのまま同じことを期待するのは難しい。しかし、自治体が本当に有効な環境政策を実施しようとするれば、土地利用と空間管理に関する強力な権限を国から委譲されなければならないことを認識しておくことが重要である。

実際、フライブルク市域のなんと約50%に対し、保護地域としての開発規制がかけられている。このような土地利用規制の下で農村景観を維持し、農薬や肥料に含まれる化学物質の規制も行なわれている。街並みがきれいで環境もよいフライブルク市の魅力に引き寄せられて、市外からの人口流入がつついているが、彼らのための宅地開発も保護地域の範囲外で行なわれる。ただしその場合でも、そのような開発地区にまで路面電車が延伸され、自動車交通の増大要因とならないような配慮がなされている。このように、ドイツでは土地利用計画や都市計画と環境政策や交通政策が実際に「統合」されているのがその特色である。

5 公共事業改革の方向性

フライブルク市は、人口が20万人程度であり、東京・大阪・名古屋の大都市圏とはただちに比較することはできない。しかし、これからの都市再生の方向性として大なり小なり日本の都市も取り入れていかざるをえない方向性を、フライブルクは先取りしているといえよう。持続可能な都市を形成するためには、都市を利潤創出の場とするのではなく、むしろ開発に対する公的なコントロールを強め、長期的な観点から戦略的に投資を行なっていく必要がある。都市構造を持続可能な構造へ転換していくには長い時間がかかる。公共事業は、目指すべき都市理念に立脚した都市構造への転換を実現するための政策手段としての位置づけを与えなおされるべきであろう。

日本の公共事業には、環境負荷を極小化するインフラの形成、公共交通機関の充実、都市景観の向上などの点で、なすべきことはいくらかもある。ただし、これらの事業が個別省庁の縦割りの下でばらばらに進められてしまえば、目的を達することはできない。むしろそれぞれの都市が自らの都市像を描き、しっかりとした都市計画の下に公共事業を自らの判断で実施していくことが必要である。もちろん、住民が計画策定段階から参加し、意思決定過程をより透明かつ開かれたものにしていくことは、真に「持続可能な都市」を形成するための必須要件である。



都市・田園交流圏づくりと公共事業

—食・住・遊一体のグリーンライフ実現に向けて—

佐藤 誠

熊本大学法学部教授

1 スローライフへの転換から始めよう

(1) 新しい共同性の模索

バブル経済崩壊後の構造改革で、公共土木事業の「公共性」が厳しく問い直され、とりわけ、財政破綻を招き自然破壊を推し進める農山漁村での開発に険しい都市住民の目が注がれている。農林漁業の疲弊で過疎化・高齢化に悩む地方において、第1の基幹産業が農林漁業ではなくて公共土木事業であり、自然環境を破壊しながら費用対効果に疑念があるダムや干拓や農道が不況対策の名義で推し進められていることへの国民的反発は当然のことである。

しかしながら、地方で現状を見聞きする立場の私は、都市と農村の反目を危惧する。地域活性化の掛け声で兼業農家や元農家が自らの生存基盤を崩壊させながら、土木事業で辛うじて糊口をしのぎ、竣工と同時に都市に流されていく現状は悲惨である。何とか過疎地域で持続可能

さとう まこと

1944年生。九州大学経済学部卒。九州大学大学院経済学研究科博士課程中退。西南女学院短期大学助教授を経て、現在熊本大学法学部教授。著書に『都市政策と経済改革』『リゾート列島』などがある。

な生業を起こす公共事業を、都市住民の豊かな暮らし実現と両立するかたちで興せないかとの願いを込めて本稿をまとめた。

(2) スロートーリズムで農村と都市とを結びなおす

近年、都市から農村に出かけるグリーンツーリズムや自然体験のエコツーリズム、海や川で過ごすブルーツーリズムや伝承文化に触れるヘリテージツーリズムなど、多種多様なツーリズムが日本でも勃興している。従来型のツーリズムがビジーな名所旧跡めぐりの観光や、高級リゾートであったのに対して、人や自然、地域の伝承文化とのふれあいがテーマになっており、共通するのがスローな旅や滞在が眼目となっている。

昭和40年代と60年代に、地域活性化を錦の御旗に政府が外部資本を導入して開発してきた大規模観光やリゾート開発が国民の共感を呼ばずに衰退傾向にあるのに対して、過疎地域での内発的・自律的スロートーリズムは、農村と都市との住民相互の理解と共感によって新たな都市・農村関係を結ぶ契機として重要である。

大分県安心院町の「農村民泊」や湯布院町の「親類クラブ」、熊本県水俣市の地元学ツーリズム、小国町の「九州ツーリズム大学」や北海道鹿追町の「北海道ツーリズム大学」などのラーニングバケーションも、村中を新たに結びなおしながら都市とのヒューマンなもやい直しを志向している。

(3) スローフードは家族の絆を取り戻す

イタリア発のスローフード運動も、わが国に伝播して急激な盛り上がりを見せて心強い。グローバルな市場で調達する食料として食べ物を見るのではなく、その土地固有の伝統的な食べ物をゆったりと味わうことで滅びに瀕している地元農業を再生させ、家族の絆を強める食事を通して子どもの舌を確かなものにして固有の食文化を向上させる。

この運動は、世界の市場原理第一優先である「時は金なり」のビジーなライフスタイルをスローに変えようとの近代化・工業化文明への批判でもある。

本来、経済は三層構造をなしている。会社主体・市場・貨幣がセットになった経済がコスト重視社会の中軸だが、近代化で喪われたイエ・自給・生命の暮らしの基盤軸や、ムラ・相互扶助・結いという共同性軸もまた、広義の経済である。現代的なグローバルな市場経済に、本源的な自給経済や相互扶助の経済を重ねて、安定した心豊かな暮らしが蘇生できる。重要なのは、機械的な時間に支配された暮らしに生命的時間を蘇らせる試みである。

これまで農村は、工業原理を農業に持ち込み、コスト削減に農業者は振り回されてきたが、単一作物に特化した農業コンビナート、出荷市場の農村には魅力がない。近在の作物も集まり、おいしい季節の食べ物であふれる集荷市場としてのムラや自家どりの食卓で、会話のあるイエが復活すれば、そこでのスローライフに惹かれて都会からの人々が必ず寄り集まってくる。中部イタリアのトスカナ地方がヨーロッパでいま一番のツーリズム・デスティネーションであるが、キャンティ・ワインやオリーブ油で美味イタリアに習いたい。

(4) スロータウンは土と人との本源的関係をとりもどす

『スローフードな生活』の著者、島村菜津さんと対談したときに聞いた話だが、イタリア人の5割が人口5万人以下の都市に暮らすことを望んでいるし、8割がいずれは故郷に戻ろうと思っている。スローフード協会は、人間らしいリズムの暮らしの小さな都市を「スロータウン」とよんで、ネットワーク運動を展開しようとしていると。

韓国でも、農村と都市とは一体の関係だから緊密な連携関係を構築しようと「農都不二」運動が盛んになっている。わが国でも、全国農協中央会・連合・生協連で「グリーンライフ」運動が「百万人の帰郷運動」として動き始めている。

いま、日本の山は荒廃の一途をたどり、採算がとれないために手入れされない杉山に竹が進入して山に入ることもできない状況になりつつある。草原もこの百年で10分の1に面積を減らし、かつて屋根材であったススキを育てた茅山も消滅した。耕作放棄の田や畑も全国至るところにある。

農村と都市の生活者連携を、現代的「結い」や「手間返し」（地域通貨）というかたちに具体化し、一方は農林地の利用権や住まいづくりや自給のノウハウを、他方は労力とデザイン・企画能力、一定の対価を出し合ってスロータウンを建設しよう。生きがいと健康を求める趣味の週末ファーマー、定年帰農・青年帰農でもいい。自ら間伐材を皮むきし、竹と泥で壁を作り、茅で屋根をふく。こうしたスローハウス建設、スロービルディングのプロセスが農山村を美しく蘇らせ、その田園アメニティが人を惹きつけて都市・田園交流圏を形成していく。スロー教育やスロー福祉、スローフードをパートナーシップとして協働し、大地に汗を鋤き込みながら自らの手で実現していきたい。

「スロー」をキーワードに新しい共同性を体現化していく公共事業を構築したい。

2 新・田園主義の時代

(1) ダウンシフティング

1980年代以降の欧米で、工業文明の行き詰まり打破に向けたライフスタイル変換の思想と運動が「ダウンシフティング」のネーミングで一般化しつつある。「時は金なり」でスピードアップしてきた近代への反省から、高速ギアをシフトダウンするように、暮らしの減速を願って。

はじめ、アメリカの農村社会学者が「ルーラル・ルネサンス」と名づけた、大都市から田園への人口移動現象が観察され、英国でも同様な「バックカントリー」現象が顕れた。高速の交通・情報ネットワークのインフラ整備を前提に、高学歴の若者たちがランドスケープ・アメニティや、ローカル・アメニティに惹きつけられてカントリーサイドに移住し始めたのだ。テレコミュニティ（米）・テレワーク（英）と称される、光ファイバーとパソコン利用による新しい就業形態の登場が、暮らすなら田園との願望を満たす契機となった。人間らしい暮らし、子どもの教育環境の場としての田舎が選好された。

(2) ライフスタイル・エンタープライズ

今春お招きした、米国モンタナ大学のT. パワー教授によると、1990年代にこうした動きは加速し、10年間で約230万人が大都市から人口5,000人以下のカウンティ（郡）に移住したという。とりわけ、イエローストーン国立公園が立地するマウンテンウエストでは、草原や山のアメニティ環境を選好して定年退職者や高学歴、あるいは高技能のヒューマンパワーが移住し、そうした人々の暮らしの必要を満たすさまざまなワーカーが集まってきて、新しいライフスタイル・インダストリーが勃興し、地域の経済・社

会が活性化した結果、同地域の人口が90年代に14%も増えたという。

英国バーミンガム大学の小山義彦氏の話でも、田園移住の人々は所得よりも自分らしい暮らし方の実現を人生の選択肢として選んでいて、まずは自らイメージするライフスタイルを優先させて、しかし食べていかなければならないので、その地で成り立つ自分なりの仕事を創り出しているという。ムラの集会所を改造したテレワークセンターでのPC作業、オーガニック農業、クラフトなど、地元のレトロな技術と最先端の科学やデザインとを掛け合わせてのレトロ・ベンチャーが英国式「ライフスタイル・エンタープライズ」として停滞していた英国経済を足元から強化している。英国の元気は田園にあり。

3 阿蘇グリーンストック運動・事業で考えた

(1) みんなの大地（コモンズ）への着目

私自身、大規模リゾート開発に対する対案運動・事業として、阿蘇で草原を守りながら地元の農業者との協働で現代的な生業づくりを模索する15年間の間に、都市・田園交流圏づくりについて実践を通して考えた。

きっかけは、ゴルフ場問題だった。農林業に展望がなく、借金問題があるので農家が農地・山林を手放すわけで、都会の都合から環境を守るために「反対!」と叫んでも意味がなかった。草原アメニティを生かす新たな生業づくりに都市住民が連携する社会的なシステムとして、農林地の保全と多目的利活用に都市住民が参画する「農林地トラスト」運動を呼びかけた。阿蘇には2,3万ヘクタールの草原が入会地として残っている。たいへん広かつ晴れ晴れした大地の魅力で年間1,800万人もの観光入り込みを数

える。このコモンズ（入会地）を畜産のみならず、みんなの土地として共に守り、多目的に活用したかった。

最初の反応が、阿蘇を水源地とする熊本の生協の主婦たちから出てきた。子どもたちの将来の安全な水道料の前払い運動で、毎月100円、3年間寄付する方が13,000人おられて、4,000万円の基金ができた。呼応して水資源・観光資源を守ろうと地元経済界が5,000万円寄付くださり、阿蘇町も5,000万円拠出して95年に（財）阿蘇グリーンストックが誕生した。

スローフード事業として、「あか牛を食べて草原を守ろう」のコピーで年間400頭のスロービーフ産直、直耕を教える尋常農業小学校、スローツーリズム事業としては、年間千数百人の農家体験修学旅行、山口力男「百姓村」民宿がある。これから手がけるスローハウス事業として、財団の管理下にある17ヘクタールの農林地の空間と建築資材（杉・竹・茅・土）を活用しての農林地・草原アクセス権付の田園住宅建設を計画中である。

（2）農林地マネージメントへの都市住民参加

阿蘇郡7町村13牧野の草原管理の壮大な野焼きボランティア（延べ参加人員900名）活動を通して親類づきあいが始まった農家と「草泊り」（伝統的な刈干しきり小屋）キャンプを楽しみ、馬の放牧・乗馬や山菜とりなど、共同管理している魅力の草原空間への立ち入りが許されている。

英国では100年かけて、魅力の田園空間に都市住民が自由に立ち入り散歩や乗馬を楽しむ「アクセス権」を確立し、底地の「所有権」と畜産の「入会権」と並ぶ魅力の土地は3つの重複した権利が認められている。こうした農林地アクセス権を阿蘇でも確立できれば、地元の新しい生業づくりと都市住民がアメニティあふれる田舎で暮らすアトラクションづくりとが両立できる。

農地法や農振法があるので、これまで身分的農民以外は農地を借りることも買うことも基本的にはできなかった。市民農園法で壘数枚分を1年単位で借りての土いじりでは木も植えられない。しかし、グリーンストック財団と人的・資金的関連がある農事組合法人が所有している農地へのアクセスは自由なので、今後は積極的に景観がすばらしい畑や田圃や草原を趣味や生きがい、福祉、教育、健康目的で耕作や家畜飼育希望者に利活用を図りたい。農林地の保全と多目的利活用への都市住民参加のシステム構築や法制度やインフラの整備は、新公共事業としてまず最初に取り組むべき課題である。この財団の試みを成功させ、理解ある自治体がこうした制度を厳密な農地利用計画・農村計画として条約で定めて普及させることが、都市・農村ともどもに望まれる公共事業といえる。

国民全体の福祉を実現するのは、もはや公共土木事業による地域開発や地域振興ではなく、すでに整備されたインフラを活用して、荒廃農地・山林を地域主導で住民・NPO・自治体がパートナーシップで健全に管理する、お金のかからないマネージメント計画である。

4 地価下落時代の公共事業

（1）国土保全隊（CCC）の経験に学ぶ

世界大恐慌からの再生政策として、アメリカのルーズベルト大統領が始めた大規模公共土木事業であるTVAが有名である。しかし、雇用政策の面でより成果が上がったのは、半年単位で生活費を国家が支給して、雄大な自然環境整備、森林管理やリクリエーション施設建設に失業青年を投入した「国土保全隊（CCC）」事業であった。戦後、ナショナルパークなどのアメリカにおけるツーリズム・インフラ整備は、265万人に

もおよんだ青年たちが汗を流して、自らの宿舎は森を切り拓いて建て、湖水や池をさらい、美しい草原や山林を管理・整備したことによる。

いま、多くの青年たちが高校や大学を出ても職がなく、不本意就労からフリーターや失業状態におかれている。こうした青年たちに、健全な暮らしを保証しながら、荒廃した森林や耕作放棄地の田畑のマネージメントに当たらせる、本格的なグリーンワーカーの仕事を与える公共事業を興すべきだと考える。

今秋の国会で成立が望まれる自然再生推進法や昨年度からの自然再生事業をベースに、日本型「国土保全隊」を組織し、公共土木事業を縮小してその予算を直接青年たちの生活保障に投入すれば、美しい日本の国土再生に直結し、都市・田園交流圏を構築でき、21世紀の期待の産業ともいえるツーリズム産業育成に直結する。荒れた山に除間伐材で自らログハウスを建て、自給の野菜を作り、自然や伝承文化にふれる余暇生活モデルを楽しみながら開発する仕事を公共事業として創出しよう。月に最低10万円を支給するとして、スローライフもしくはグリーンライフに関心を寄せる青年10万人への直接給付は年に1,200億円である。こうした雇用創出と農林地マネージメントによって21世紀の基幹産業と目されているツーリズム産業を興す国家

投資は、国民全体の希望への投資として決して高いものではない。

(2) 資産効果を喪った公共土木事業の終焉

これまでの公共土木事業は、インフラ整備によって地価が高騰することで、地価上昇時代にはそれなりの投資効果があった。しかし、90年にアメリカの平均地価の100倍にもなった日本の地価はまだ下がりつづけること、確実である。地価下落時代の公共事業は、資産価値増大を媒介としない、直接的に国民の雇用創出に最大効果が認められる事業に限定して、タックスペイヤーが納得できる、国民的課題への将来投資であるべきだ。

一人あたり100坪相当でしかない日本の農地500万ヘクタールを、農業者のみでなく国民全体で保全・利活用する地域資源ワイズユースを、森林や海浜の一体的自然再生事業として図っていくことこそが、党派を超えた国民の声であると主張したい。

食・住・遊が一体となった成熟した暮らしの実現が、新たな公共事業の主目的となるべきだし、こうした目標達成は住民・NPO・自治体のパートナーシップによって達成される。国家の役割は、こうしたライフスタイルや新産業づくりへ水路づけすることにある。



分権的行財政システムへの転換と 地域経済再生

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

1 大企業誘致型地域開発

(1) 企業誘致に偏った地域経済政策

戦後の地域経済政策は1990年代半頃までは、第一に国の公共事業による産業基盤整備を主軸とする地域開発政策へ各地方自治体が対応するかたちで展開し、第二に東京に集中している大企業の諸機能の一部を誘致することを最優先の目標としていたという二重の意味で集権システムの枠内で展開してきた点に特徴がある。

誘致する戦略産業は高度成長期には、鉄鋼、石油コンビナートなどの臨海立地型重化学工業であった。立地地域としては、旧全総下では太平洋ベルト地帯に集中し、新全総では苫小牧東など遠隔地に求められるようになったが、第一次石油危機により臨海立地型重化学工業が停滞産業に陥り、遠隔地域の大規模工場団地はほとんどが売れ残った。

1980年代には内陸立地型機械工業、特に

コンピュータ関連の先端技術工業が中心となり、空港周辺や高速道路インターチェンジの近距離地点が中心的な立地地域になった。また1980年代後半からは、成長性が高いコンピュータ・ソフト企業など対事業所サービス業や研究所の誘致が行なわれるようになった。

バブルの時期には、地方圏ではゴルフ場、スキー場を核とする画一の大規模リゾート基地づくり、大都市圏では工場跡地などを利用した新都心づくりが行なわれた。いずれも民活方式を特徴としており、地価急騰の持続を採算性の前提としていたために、バブル崩壊とともに多くの事業が挫折に至っている。

(2) 地域開発政策と「産業的調整」

国の地域開発政策は、産業の地方分散による地域間の格差是正を重要な政策目標にしてきており、「産業的調整」ともいうべきものである。後述する財政調整における産業基盤投資は産業的調整をストック面から支えるもので、広義の開発政策といえよう。

狭義の開発政策の政策手段としては、新産業都市・工業整備特別地域、テクノポリス地域、頭脳立地地域、リゾート地域などの地域指定が使われてきた。指定地域への立地企業の国税・地方税を減免とするという方式が一般的であった。政治家を巻き込んで各地域が激しい指定獲得運動を行なった結果、地区指定は総花的となった。総花的指定と貧弱な優遇措置により、地区指定されても立地条件上の優位性はほとんど発揮されなかった。

まちだ としひこ

1944年生。北海道大学農学部卒。東京大学大学院経済学研究科博士課程中退。福島大学助教授、教授を経て92年東北大学教授。現在、専修大学経済学部教授。共著に『世界の財政再建』『現代日本の財政金融Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ』など。

(3) 地域開発政策の「ストロー効果」と雇用効果の縮小

地方圏における大企業の誘致を主軸とする産業の地方分散は、大企業の諸機能の空間的配置戦略と一致するかぎりでは実現するにすぎない。そこで地方に分散したのは、製造現場機能、販売機能など大企業の諸機能の手足の部分にすぎず、本社機能、研究開発機能など中枢機能は東京圏を中心とする大都市圏への集中度を高めた（「ストロー効果」）。頭脳立地地域を中心に、コンピュータ・ソフト会社などの誘致が行なわれているが、地方分散は進んでいない。

したがって産業的調整の地域経済への効果は雇用効果にとどまり、製造機能の分散化の主な対象地域が中国を中心に海外へ移ると、雇用効果すら縮小している。二重の意味での「集権システム」の下での地域開発（産業的調整）は、完全に壁につきあっている。

2 集権的「財政調整」と「土建型」歳出構造

(1) 財政の集権分散システムと「土建型」歳出構造

国は、集中した税源と政府資金を武器に、集権システムの下で国庫支出金・地方交付税・地方債を一体的に活用して、歳出支出の3分の2を占める地方歳出の規模と構造をコントロールしてきた（神野直彦教授は「集権分散システム」と特徴づけている。『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年、参照のこと）。

主要国と比較すると、日本の一般政府の財政支出では、人件費を中心とする最終消費支出と社会保障給付（社会保険給付）を中心とする経常移転のウェイトが低く、公共投資と投資補助

金（資本移転）のウェイトが高い土建型という特質が、社会資本の全般的不足がおおむね解消された後にも維持されてきた。揮発油税などの特定財源に支えられた道路整備費を中心に、公共事業官庁、自民党内でもっとも強力な「建設族議員」および建設業界の間で強固な「トライアングル」がつくられ、地方自治体の首長、議会多数派がその強力な応援部隊となり、公共投資の削減をブロックしてきたからである。

(2) 集権的「財政調整」

「土建型」の集権分散システムは、地域格差を是正する財政調整機能を果たしてきた。財政調整機能は、狭義の財政調整としての地方交付税制度のみならず、公共投資にかかわる国直轄・公団事業や国庫支出金が人口一人当たりで見ると地方圏に傾斜的に配分されることを通じても果たされてきた。

税源の国税への集中を財源的基盤とする集権的財政調整は、公共投資偏重型の歳出構造の密接に関連している。土建型の国の歳出は、国庫支出金の構造を規定し、その配分を通じて地方歳出の公共投資偏重という特質をもたらしてきたからである。

地方交付税は、制度上は地方自治体が使途を自由に決定できる一般財源である。しかし、基準財政需要額の約7割は国庫補助金の交付、あるいは国費を伴わない場合でも国が基準等を設定している事業にかかわる「地方負担額」を計上したものであるといわれている。中央各省庁が設定したナショナル・ミニマムを、財政力の如何にかかわらず地方自治体に円滑に実施させるための財源措置が、地方交付税の主な機能なのである（広義の「補助金化」）。

さらに公共投資については、「地方負担額」のうち地方債が充当できる比率（起債充当率）を80～90%と著しく高く設定したうえで、その後年度負担としての元利償還費の一定割合を基準財政需要

額に算入し、地方交付税により公債費を補填する措置が拡大している（狭義の「補助金化」）。

（3）集権的財政調整の「ストロー効果」と雇用効果

集権的財政調整は、公共投資のストック効果の面では、東京から全国に放射線状につながる交通体系など産業基盤整備を通じて、産業的調整による産業の地方分散と階層的集中型国土構造の強化を支える役割を果たした。

フロー効果の面では、とくに工業立地条件に恵まれない地域において、決定的に重要な雇用拡大要因となり、公共事業依存型経済をつくりだしてきた。産業的調整の空隙を埋めてきたといっていよい。バブル崩壊後の長期停滞下で、製造現場の海外移転（「産業空洞化」）が進行するとともに、景気対策で国・地方の公共投資が拡大したために、地方圏の地域経済は公共依存型という性格を強め、建設業が唯一雇用を拡大する業種となった地域が多い。

しかし1990年代末になると、公共投資の雇用効果すら目立って弱まってきた。銀行の株式「含み益」（自己資本に算入）が激減するなかでBIS規制を達成するため、銀行の貸出姿勢が厳格化し、公共投資拡大→建設業の収入の銀行に対する返済への優先的充当→銀行の国債引き受け優先という資金循環が確立したからである。

長期停滞下の公共投資の拡大は、急激な国債・地方債の増発に支えられており、政府長期債務残高の対GDP比は先進国で突出した高さを示すようになった。また地方財政を景気対策に動員してゆくうえで決定的に重要な役割を果たした地方交付税は、交付税特別会計の短期借入の形式を採った「隠れ借金」により拡大が可能となっていたのである。

これ以上、国債および「隠れ借金」を拡大する政策を持続することは、財政健全化の点から困難になってきた。国債・地方債の減額、交付税

特別会計の「隠れ借金」の停止が目指されるようになり、国・地方の公共投資は縮小の局面に入っている。産業的調整に加えて、財政調整も壁につきあっている。

3 長期停滞下の地域経済政策

（1）企業誘致政策から地域産業再生策へ

「産業空洞化」の進行により、産業の地方分散、企業誘致を主軸とした地域開発が壁につきあつたことから、1990年代後半に政策の重点は地域の産業集積等の活性化へ移った。1993年には空洞化防止と産業集積の活性化を目指した「地域産業集積活性化法」、1998年には衰退しつつある市街地の商業を再生することを狙いとする「中心市街地活性化法」が制定された。

21世紀に入ると、地域における新産業の創造がキーワードになっている。2001年から地域の産・学・官の連携により世界に通用する新産業を興そうする経済産業省の「地域再生・産業集積計画（産業クラスター計画）」が取り組まれ、全国で19のプロジェクトが指定されている。今年に入ると、「構造改革特区」構想が具体化し、8月30日の自治体提案の締め切り、秋の臨時国会における関連法案の提出、早ければ2003年度初の第1次指定という日程になっている。

1990年代以降の地域経済政策は企業誘致を主軸とするものから転換したとはいえ、政策手段としては地域指定の乱発以外のめぼしいものがない。階層的集中型国土構造を前提としている点を併せると、地域経済再生に目立った効果を発揮しえないと考えられる。

（2）土建型「都市再生法」と東京一極集中

地域経済や都市のあり方に大きな影響を及ぼしそうなものは、今年2月に制定された「都市再生

法」である。規制緩和・民活方式によるオフィスビルや住宅の供給増加というバブル期の手法を、デフレ対策、ゼネコン救済策を狙いとし、「都市再生」という新たな衣をまとうて再利用しようとする政策である。分権化の一環として強まってきた市町村の都市計画権限を弱める国の関与の強化、1990年代を通じて発展してきた都市計画への市民参加の成果をないがしろにするような開発業種・地権者の主導性の確保など、分権化・住民主権の流れに逆行する制度が導入された（大西隆「都市再生法では都市は再生しない？」『都市問題研究』2002年6月号、6～12頁参照のこと）。

人口減少時代に入るため、中長期的にみて、オフィスビルや住宅の供給拡大は既存のビルや住宅をスクラップするだけで、地価引き上げという狙いは達成されそうにない。問題なのは「東京一極集中」の加速化という効果である。2001年8月以降都市再生本部の募集に応じて寄せられた民間からのプロジェクト提案が全部で286あり、そのうち3大都市圏が83%を占め、なかでも東京圏が63%を占めている（同論文、12頁）。

公共事業の地方分散型から大都市集中型への転換と「都市再生法」下の民活プロジェクトにより、東京圏における業務サポート機能の優位性がいっそう高まることが予想される。企業の中核機能の東京圏、とりわけ東京の都区区への集中が加速化し、階層的・垂直型国土構造が強化されるなかで、地域間経済格差の拡大が促進されよう。

4 分権化による水平的・分散型国土構造の形成と地域経済再生

(1) 「協調的」分権システムと水平的・分散型国土の形成

地域経済政策のあり方は企業体制と国土構造

によって強く規定される。日本の対極にある国土構造をもつ国としては、ドイツ（旧西ドイツ地区）があげられる。同国では、自立した中小企業が雇用面でも大きなシェアを占め、各地域に集積するとともに、各地域ブロックに大企業の本社が立地しており、水平的・分散型国土構造が特質となっている。「協調的連邦主義」と呼ばれる州間の格差是正を重視した財政システムと自立した中小企業を助成する政策金融がこれを支えてきた。

日本の地域経済再生においては、国土構造を階層的・集中型からドイツのような水平的・分散型国土構造に転換することが重要な枠組みづくりとなる。そのためには政府間関係を集権分散型から分権分散型に転換することが必要である。

重要なのは分権システムには「競争主義的」分権と「協調主義的」分権の二つのタイプがあり、地域経済に対する影響が決定的に異なることである。「競争主義的」分権では、地方の自主課税権の確保と「租税競争」による地方行財政の効率化を重視する反面、地方財政調整制度を最小限にとどめる。「租税競争」は企業誘致のための地方税引き下げ競争を招き、弱体な地方財政調整制度の下で財政力が弱い自治体では引き下げる余地がきわめて狭い。そこで、日本で「競争主義的」分権システムに転換すると、地域格差はいっそう拡大し、階層的・集中型国土構造が強化される。日本においては、経済産業省の研究会が地方交付税の縮小と自治体の税率操作権の確保を重視し、「租税競争」を求める報告書を提出している。

一方、「協調的」分権システムでは、税源移譲と「協調的・連带的」地方財政調整制度（富裕団体から貧困団体への財政移転を伴う）を重視し、イコール・フットイングをつくり出したうえで、住民主権による自主課税の余地も残す。「協調的」分権システムへの転換により、水平的・分散型国土構造を転換する行財政面での条件が整う。

(2) 総合的・効率的な地方行政の展開

「協調的」分権システムの下で、地方自治体による総合的行政の基盤が整う。環境、高齢化、少子化、人口減少社会への対応という21世紀の政策課題に、地域の特性をふまえつつどのように対応するのかという総合的な地域戦略と政策体系をうち立てることが必要である。長期停滞で財源面での制約がつづくから、効率的行政の要請も弱まることはない。

効率化を縦割り行政の下での個々の事業の効率性と捉えるのは一面的である。集権システムの下では、補助金が豊富な道路整備が公共投資の中核を占め、それとは別建てで中心市街地の活性化、バリアフリーのまちづくり、環境政策が実施されてきた。

例えば、交通政策を例にとると、迅速な交通にとどまらず、環境、高齢化、市街地再生等の政策課題をも総合的に考慮に入れて、自動車道路の一層の整備、公共交通機関の整備（武蔵野市のムーバスなど）、市街地における自転車の有効活用など複数の政策手段とその組み合わせおよび後年度負担を盛り込んだ複数のプランを策定することが必要である。複数のプランの策定は地方自治体が主導して策定するが、この段階から住民参加を保障した方が多様なプランを策定できる。

総合的行政になるほど、施策のアウトプット、アウトカムを算出することは困難であり、計量的な政策評価は事前的な政策選択にはあまり役立たない。適切な政策プランは、十分な情報提供を前提として、負担等と関連づけて住民が選ぶしかないのである。

「協調的」分権システムの下においては、集権システムのように事業拡大と国等からの財政移転（補助金、地方交付税）の増加がリンクしていないので、財源制約または住民負担増と関連づけて政策選択を行なうことになる。また「競争

的」分権システムのように、他の地方自治体との競争（特に企業誘致をめぐる競争）から地方税率を引き下げ、削減された財源という制約の中で施策を展開することも回避できる。

地域からの内発的な総合行政を効率的に展開する枠組みが、「協調的」分権システムによってつくられるのである。

(3) 地域に根ざした地域経済再生

大企業の製造部門や下請企業を誘致する政策は破産したのであり、地域経済再生の担い手は地域内で決定権をもつ事業体でなければならない。それは地域内に頭脳部分をもつ民間営利企業に限定されない。介護福祉の分野を中心に、ボランティア団体、労働者生協を含む協同組合など多様な非営利組織が収益事業に参入している。

地方自治体は地域の特性に応じた総合的施策を展開することにより、情報提供、市場の提供、地方自治体・事業体・大学間のコーディネイト機能などの面から地域内で決定権をもつ事業体を中心とする経済活動に対して寄与することができる。都市再生と地域経済再生を一体のものとして進めることができるのである。

例えば中心市街地の再生をとっても、活性化法の空き店舗対策や都市再生法の都市環境を無視したビル建設では実現できない。中心市街地の業務機能と居住機能のバランス、交通体系、公共施設の配置などを地方自治体が主導性、コーディネイト機能を発揮し、計画づくり、政策選択、事業実施と多面的に住民参画を図ることが求められている。「生活」の視点から総合性を担保でき、負担との関係で適切な政策の組み合わせを選択できる住民主権の下で都市再生・地域経済再生進めることが、効果的で効率的であり、その枠組みとして「協調的」分権システムへの転換が求められているのである。