

神戸とニセコ - 地方からのグローバル化 -

放送大学教授

スタンフォード日本センター理事長

林 敏 彦

1. 20世紀の都市

20世紀以前のヨーロッパの都市は外敵からの防衛と自由と市場でひとびとをひきつけた。都市という空間は必ずしも住民にとって快適な場所ではなく、しばしば犯罪の巣窟であり、非衛生的であり、非人間的な暮らしをも包含する場所だった。それにもかかわらず都市に人が集まったのは、そこが何ものにも代え難い自由や機会を提供したからである。

しかし20世紀の都市ははっきりと効率性と利便性を追求した。工業化社会における大都市経営は、生産基地として、次いで都市住民のために、生産基盤、道路、鉄道、住宅、などハードのインフラを整備し、都市計画、教育、医療、福祉などソフトのインフラを整備することを主眼として行われた。その結果生まれたのは効率的で利便性の高い都市であり、そのことが魅力となって都市はさらなる産業と人口の集積を実現した。

都市住民の欲求に応じて、都市経済がサービス産業に比重を移していく間も、都市機能に効率性を求める方向には疑いがもたれなかった。むしろ、高度情報社会の到来、グローバル競争の激化は、国

境を越えた都市間競争を顕在化させ、都市の間で効率性競争に拍車をかけた。

2. 集積の累積過程

交通網の発達と情報通信環境の飛躍的改善によって、かつて立地論が追求した産業立地の自然的条件や市場や資源への近接性はもはや都市の主要な成立要件ではなくなった。代わって情報が都市の必須条件となった。日本のように産業活動への公的関与の度合いが高い社会において、情報の中心は産業が必要とする公的情報であり、次いで生活情報、研究情報が重要とされた。それらの情報のうち公的情報については中央政府および地方自治体が発信源であることから、東京が巨大情報都市として企業を惹きつけ、地方では県庁所在地が地方情報センターとして集積の中心となった。

情報を求めて企業が集積すれば、そこに雇用機会が集まり、従業員の家族が集まる。ひとびとの集まりはひとびとの生活を支えるための産業や商業の集積を招く。その集積が新たな雇用機会を生み、このサイクルは続いていく。しかも、人間の集積によってひとびとの接触面積が

拡大すれば、そこに新たな生活情報が生まれ蓄積されて、都市の文化に育っていく。その文化の蓄積がまた集積の理由となる。

集積が集積を呼ぶ累積過程はクルーグマンがモデル化したとおりだった¹。港町であろうと、門前町であろうと、宿場町であろうと、工業都市であろうと、初めの核は何でもよい。核がクリティカル・マスを超えたとき、集積が集積を呼ぶ連鎖反応が始まり、都市が都市らしい姿を現してくる。

こうして、60年代から90年代初めまで、東京への一極集中は続き、多くの地方都市でも人口の流入は当然の現象と考えられた。この時代の都市経営は、放っておけば急速な勢いで入ってくる人口流入をいかに抑制し、人口動態と下水道、道路、学校、都市計画などのインフラ整備とを同期化させるかに主眼を置いていた。

しかし1995年1月17日の阪神・淡路大震災は、高度に発達した近代的都市の理念を直撃した。高度な分業と相互依存関係を発達させ、合理的で効率的な産業連鎖を実現した都市が10兆円ものストックを破壊され、6,400名余りの人命が失われ、産業活動は停止し、住民の生活は難渋を極めた。この経験の中から浮かび上がってきたのは、ジェーン・ジェイコブズがつとに指摘していた「多様性」こそ都市の生と死を分ける生命線だという事実であった²。

3. 震災が教えたもの

1) 構造的リダンダンシー

建築家や土木技術の専門家は、極度に効率性を追求した構造物の脆弱性を指摘した。通常想定された範囲を超える自然の力が働くとき、構造物は予想外の姿で崩壊した。高架式の高速度道路は地球の重力を前提にし、地震の横揺れに対する耐震性は構造設計に取り入れられていたが、予想を超える規模の上下動に対しては、あっけないほどのもろさを露呈した。周到に計測され、予測された交通量に対して効率的に配置された道路体系は、ボトルネック部分で寸断されたとき、緊急時および復興の交通需要に対応することはできなかった。

こうした経験から、都市インフラの構築に当たっても、あそび、ゆとり、リダンダンシーの必要性が再認識された。道路網、鉄道網、通信網には緊急時のバックアップ機能を持たせ、都市部には無用な空間を戦略的に配置し、平時の短期的非効率性を容認することが緊急時に都市住民の命を救うという認識が生まれた。装飾性の排除を嘆いた建築家ジェンクス³とどこか重なる意味において、モダニズムの機能主義の限界が明らかとなった。

2) 産業の多様性

同様に大震災は、都市の産業構造についても再考の機会を与えた。古典的な比較優位原則に従えば、どの地域も比較優位にある産業に特化して相互に交易することで、分業と協業の利益を分かち合う

ことができる。しかしそれは平時の安定的環境下におけるパレート効率性の議論に過ぎない。国際紛争の可能性を持ち出すまでもなく、災害によって輸送網が物理的に寸断され、生産設備が破壊され、住居が倒壊した地域が自力復興できるためには、ある程度地域内の産業構造に柔軟なロバストネスが混入されていなければならない。

特に、都市経済は高度に発達した相互依存のネットワークで成り立っている。ネットワークの危険性は、その一部に不具合が起こったとき、バイパスやバックアップがしっかりしていなければ、システムそのものが崩壊の危険にさらされるということである。実際神戸で起こったことは、災害の発生 住民の減少 商業活動の衰退 雇用機会の減少 住民の減少という悪循環であった。

また、ロバストネスの観点からは、ジェーン・ジェイコブズが生態学のアナロジーから指摘するように、モノカルチャー経済は多様性の経済に比べて脆弱である⁴。効率的に配置されたモノカルチャーのプランテーション経済よりも、産業の生態学的相互依存で成り立つジャングル型の地域経済の方が危機には強い。産業構造の生態学的相互依存関係には、一般均衡論的相互依存関係とは異なり、安定的な効率性の視点に加えて、急激な環境変化を受けての産業の死滅、再生、増殖、食物連鎖などの視点が含まれている。

経済学ではまだとらえきれていないが、経験的には、都市の産業構造にもある種無意味な多様性を許容する視点が必要で

はないかと思われた。

3) 贈与経済

震災直後から復旧局面において大きな役割を果たしたのは、1,700億円の義援金、援助物資、150万人のボランティアなどによって実現した贈与経済であった。贈与経済は平時にあっては市場経済の背後に隠れていて顕在化しない。血液、移植治療用の臓器、慈善行為、寄附、企業や個人のフィランソロピー、ボランティア活動等非営利、非市場型の経済活動の重要性が高まってきてはいるが、衣・食・住、医療・保健等基本的生活のほとんどが贈与経済で賄われるのは緊急事態のもとにおいてである。

確かに緊急時に組織された贈与経済は、情報不足や非効率的分配方法のため、物資の無駄遣いや被災者間に不公平を生んだりした。また、豊富な援助物資は被災者の生活を支えたが、近隣の商店にとっては死活問題となった。被災地を励まそうとした数多くのチャリティコンサートは、地元の音楽家の仕事を奪ってしまった。皮肉にも、善意に依存した暮らしから自立的復興に向けての第1局面は、贈与経済から市場経済への転換であった⁵。それでも、無数の善意と愛他精神に支えられ、参加と共振の輪を広げていった贈与経済は、行政による計画や市場経済よりも、迅速に細やかに被災者の生活を支え、復興を後押しする重要な力となった。

4 . 都市社会の重層構造

震災で口を開けたのは都市の非日常の世界だった。そこからのぞいて見えたのは、日常世界の表層の下に、幾重にも階層をなす都市の経済と文化の姿だった。神戸の復興は市場経済に依りつつも市場経済らしくない形で進行した。市場経済なら、復興物資が足りなくなればそれらの価格が高騰し、高価格を目指して物資が必要な場所に流入してくるはずだった。しかし、震災復興のどの局面においても、被災地に物価の高騰は見られなかった。それにもかかわらず、復興は予想以上の早さで進んでいった。

経済学者はこの現象を、後に悪評を残すことを嫌った企業の合理的行動として理解しようとする。しかし現地での感覚から言えば、後の悪評を気にする必要のない企業も同じ行動をとったという意味において、表層とは異なる層の行動パターンと市場経済が出現したと考える方がリアリティが高い。

5 . 文化装置としての都市

こうした経験を経て、それでは、これからの都市経済の生成原理はどうなるのだろうか。20世紀の都市はアメニティを高め、ビジネスや市民生活のためにインフラを整え、集積の利益を發揮した。しかし、利便性や集積利益の追求のみが都市形成の原理だとすれば、これからの高度情報社会の中で物理的空間としての都市の必然性は薄れていくだろう。なぜ

なら、電子化できる情報に関する限り、時間と距離を克服した伝送が可能となる。電子商取引、電子政府、遠隔医療、遠隔教育、遠隔政治参加が日常化した社会においては、距離的近接性の意義は大きく失われるかもしれない⁶。

その意味では20世紀的効率性の延長線上に、リアルな存在として限りなく拡散する都市のイメージが描かれよう。同じことを視点を変えてみれば、電子情報のネットワークの中にバーチャルな都市ができてくるかもしれない。

それでは人間は集まって暮らす必要がなくなるのだろうか。ヒントは、人間のコミュニケーションのすべてが電子情報に置き換えられるのではない点にありそうだ。どうやら人間の皮膚感覚に属すること、人間の動物的側面、人間を包む子宮的環境、不条理も含めた運命的環境。こうしたことが電子社会からこぼれ落ち、逆に生身の人間はそういうものを求めて集まるのではないだろうか。

6 . 未来の都市経済

都市経済もサイバー性と肉体性の両方を備えた形で発展するだろう。サイバー経済は20世紀的効率性の究極の姿であり、疑いもなく、都市がインフラを維持し、都市住民の生活や福祉を支えるための新たな付加価値を生み出すために、向かうべき一つの方向である。他方、都市経済には肉体的産業、すなわち製造工業、職人的手仕事、まちやコミュニティを基礎に成り立つコミュニティ・ビジネス、

あるいは文化や自然の循環、廃棄物処理、資源リサイクルなどの静脈産業も立地する必要がある。

あるいは、都市をまちとコミュニティの重層的集合と考えるならば、都市経済は贈与経済や肉体的産業を基礎としつつ、それらが有機的、サイバー的にリンクされた複合構造として発展していくとの見方もできよう。少なくともそういう経済構造が出現しなければ、高度情報社会における都市経済は、都市住民の生活水準を守り、生活文化を蓄積発展させ、活力ある変化を生みだし、高齢者や弱者にやさしいまちを支えることができないのではないだろうか。

リアルとバーチャル、清と濁、表通りと裏通り、仕事と暮らし、アグレッシブに夢を追う若年と落ち着きを願う熟年、介護を必要とする人と介護を提供する人、製造業とサービス産業、自然と人工的造営・・・多様性の厚みと広がりこそが都市の中心原理となるだろう。

7. アーバン・ガバナンス

これからの都市にあっていまひとつ重要なことは、都市の行政や自治体の事業も包含した都市経営の視点である。本来の都市経営は、空間利用や産業政策を通じて都市を舞台に最大の付加価値が生み出されるようにし向け、その一部を活用して都市のハードおよびソフト・インフラを整備し、都市利用者のニーズに応えようとする自律的で一貫性のある政策体系でなければならない。

それには都市経営に関するガバナンスの構造に注意を払う必要があるだろう。コーポレート・ガバナンスが語られるように、アーバン・ガバナンスが問題とされなければならない。都市のユーザーは多様化している。単に自治体に住民登録した住民だけではなく、事業所、NPOを含めた諸団体、昼間人口を構成するひとびと、ビジネス訪問者、観光客さらにはインターネットでそこを訪れる人などすべてが、何らかの意味で都市経営に関心を持つステーク・ホルダーとなる。

しかしながら、現行の憲法から地方自治法に至る法体系で定められているのは、登録住民による首長や議員の選挙を通じる参政権行使のフォーマルな仕組みだけである。既に自治体はそれぞれに21世紀の地方自治への「参画と協働」のあり方を模索している。この流れはヨーロッパやアメリカにおいて先行する動きがある⁷⁾。フォーマルなガバメントの仕組みから、インフォーマルでしかも実効のあるガバナンスの仕組みにどう移行していくか。

そうした動きはグローバルな広がりを見せているが、次に北海道の小さな自治体の大きな実験について報告しておこう。

8. 小さな世界都市

「小さな世界都市ニセコ」をキャッチフレーズにした北海道ニセコ町は、日本で最初に町づくり条例を制定した自治体として知られている。ニセコ町は札幌から鉄道またはバスで2時間、東の羊蹄山

と西のニセコアンヌプリにはさまれた波状傾斜の丘陵盆地で、総面積の72%を山林原野が占めている。冬は積雪が多く、人口4,500人の農業と観光の町である。

第4次ニセコ町総合計画(2002.4~2012.3)によれば、ニセコ町はこの自然環境を利用して、「美しい景観を生かし育むまちへ」「自然環境と調和した経済社会を持つまちへ」「相互扶助のコミュニティがあるまちへ」「子どもたちの笑顔が輝くまちへ」「歴史と文化を継承し住むことに誇りが持てるまちへ」という将来像を描いている⁸。しかし、世帯数2,300の小さな町ニセコが国内外から注目を集め、世界都市を宣言するだけの誇りを持っているのは、その町政の革新性にある⁹。

町役場に入って最初に驚くのは、すべての職員の机の上に書類がないという光景である。紙爆弾と呼ばれるほどの書類を作成し、積み上げ、それに埋もれて仕事をする役所の光景を見慣れていると、机の上に1台ずつ最新のパソコンが置かれているだけで、書類の山がどこにも見られない執務室はどこか無機質で異様にすら映る。しかし、これは役場が徹底的に押し進めてきた情報共有政策とファイリングシステム採用の結果なのである。

国をはじめ今日では多くの自治体が情報公開を進めている。情報公開法に基づき、住民から請求のあった文書は原則的に公開しなければならなくなった。審議会への傍聴は広範に行われるようになった。審議会のインターネット公開を進め

ているところもある。長野県では知事室をガラス張りにして、県民が知事の執務状況を見ることができるよう工夫をしている。

しかし、ニセコ町ではそのような形式的情報公開はほとんど意味がないと考えている。情報は、町民が町民自治の原則に則って、公共的意思決定を行う目的のために、町民と役場との間で「共有」されなければならない、というのがニセコ町長の発想である。そのため、この町の「情報公開条例」の前文には、「私たちは、まちづくりの諸活動が、すべての人に開かれ、公正でわかりやすいものとなるよう、情報の公開と共有化を進め、住むことに誇りを感じ、喜びをわかちあえる郷土『私たちのニセコ』づくりのために、この条例を制定します。」とうたわれている。

事実、ニセコ町の情報共有化とは、町政のわかりやすい広報、文書や会議の公開だけでなく、積極的に町が住民に情報を提供して住民の判断形成を待つ、ところまで行っている。たとえば、迷惑施設の建設については、場所、設計、予算など、計画の早期からすべて積極的に公開し、住民共通の理解が醸成されるのを待つ。そうすれば住民の利害対立が激化し収拾がつかなくなると多くの自治体では考えられているが、真に必要な施設であれば、住民集会や勉強会など時間はかかっても最終的にある種の合意が形成される。

そのためには、町は迷惑施設の設置場所を住民が選ぶまで行政は待たなければ

ならない。また、場所の選定について技術的、制度的な専門情報は積極的に提供しなければならない。夜の住民集会に出かけて行って説明することを時間外勤務として忌避しようとする職員には、住民は時間外勤務手当をもらって集まっているのではない、と町長は諭したという。複雑に絡まり合う権利や義務の衝突の中から、情報共有によって、利己的主張が譲り合いに変わっていき、ある種の納得できる解決策が生まれてくる。結局このプロセスは、手間ひまかかるようだが、長い目で見れば一番早くものごとを決める仕組みなのだ、と町長は言う。ここに見られるのは、まちづくりについての民主的意思決定の原形である。

このような町民との情報共有を支える仕組みが、書類のない職員の机だったのである。実は書類は、本格的なファイリングシステムを導入して、すべてキャビネットに収まっている。職員の机の引き出しも同じシステムで管理されている。たとえ担当の職員が離席中でも、どんな書類でも存在する限り要求があって30秒以内に取り出せるよう、絶えず抜き打ちテストが行われている。つまり、情報共有化とファイリングシステムとは連動しているのである。

9. 地方からのグローバル化

ニセコ町の実践に対しては、4,500人という小さな町で、伝統的な住民のコミュニティが成立しているからこそ可能なのではないか。神戸市のように15

0万市民を擁する大都会で同じことは不可能ではないか、との疑問がわく。しかし、この質問に対して逢坂町長は、同じシステムは5万人程度までの自治体に適用可能だと思われる。150万都市といえども、結局は小さなコミュニティの集積なのであり、そのコミュニティ単位にニセコ町のシステムを導入すればよいのではないか、と言う。

結局、小さな町ニセコの実践は、実は最もグローバルな民主的自治組織の実践に通じている。住民の公共的意思決定への参加からは、コミュニティ全体の問題を自分の問題として考える習慣が育ち、公共サービスの行政と住民とのシェアリングの仕組みも育っていく。兵庫県がとなえる「参加と協働」のシステムは、北の小さな町ニセコにしっかりと根を下ろしている。

もちろん、問題がないわけではない。94年に町の係長から町長に当選した逢坂町長は、議会や役場内から幾多の抵抗にあったという。住民参加といっても、すべての問題に住民が積極的に参加してくれるわけではない。財政的にも北海道や国への依存度が高いニセコ町では、中央から補助金を引き出してくる手腕が行政マンとしても、首町としても評価されていた。しかしいまニセコ町が求めているのは、住民とのコミュニケーション能力である。そのため、町が随時行う職員の中途採用募集にあたっては、全国の自治体職員や会社員や自営業種からの応募者に対して、1泊2日をかけて面接を行うという。縁故採用や情実人事は姿を消

している。

こうしたニセコ町のやり方がグローバル標準に通じるといえば、飛躍に聞こえるかもしれない。しかし、ここに最近注目を集めている経済学の研究に「幸福の研究」という分野がある。オランダのエラスムス大学では各国の幸福度に関する調査を集めた“World Database of Happiness”を公開している¹⁰。ニューパブリックマネジメント(NPM)では、行政の仕事を、アウトプット(行政目標などの達成度)ではなくアウトカム(社会的効果)で計測すべきだと主張する。しかし、公共政策の究極の目標は、住民や国民の幸福を増進することではなければならない。

そこで幸福の研究では、個人が主観的に感じる幸福度や満足感を直接分析の対象とする。アンケート調査によって得られた社会の幸福度には、どのような変数が影響を与えているのか。研究者は、楽天的性格、肯定的人生観、宗教観、健康状態、所得水準、雇用、社会的地位、人種、自然環境など、さまざまな属人的指標、社会的指標、経済的指標を用いて社会の幸福度を説明しようと努力してきた。そのような研究の中で、フレイとシュトゥッツァーという2人の経済学者の研究が注目に値する¹¹。

多くの幸福研究者が指摘するように、さまざまな国のさまざまな時代のデータから確認されることの1つは、1人当たり所得の上昇は必ずしも社会の幸福感の上昇をもたらさないという事実である。つまり、「お金で幸せは買えない。」たと

えば、アメリカでは45年から90年にかけて1人当たり国内総生産はほぼ2.7倍になったが、その間幸福感はほぼ横ばいであった。日本でも、58年から90年にかけて、1人当たりGDPは6倍に上昇したが、人生の満足度はほとんど不変のままであった。

こうした事実も興味深い。フレイとシュトゥッツァーが注目したのは、幸福感と政治的指標との関連である。特にかれらは連邦制をとっているスイスのcantonと呼ばれる県をまたがるクロスセクション・データによって、すべての変数の中で個人の幸福度を最もよく説明できたのは、それぞれの県における住民投票などの政治的参加度の指標だったことを報告している。

幸福度に対しては、政治的、経済的、個人的自由度の高さが大きな影響を与えている。その政治的自由度の中でも、意思決定への直接参加度の高さが、人々の幸福感を左右するという事実を、フレイとシュトゥッツァーは、ひとびとは自分の運命を自分で決めることができていると感じられることに喜びを感じるから、と説明している。

同様な事実は多くのヨーロッパ諸国についても観察されているが、日本での研究はいまだ報告されていない。しかし、日本でも、自分の運命を自分の責任において決めたいと感じられる地域の住民の方が、そうでない地域の住民に比べて、幸福感が高いという仮説は、十分検証に値すると思われる。

このような研究とニセコ町の町政のあ

り方とを合わせて考えれば、東京や大阪などの大都市、あるいは外国人が多く居住する神戸などと比較しても、ニセコ町の方が「小さな世界都市」と言えるのではないだろうか。

-
- ¹ Paul Krugman, *Geography and Trade*, MIT Press, 1991.
 - ² Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, 1961. (ジェーン・ジェイコブズ著黒川紀章訳『アメリカ大都市の生と死』鹿島出版会、1977年3月)
 - ³ Charles Jencks, *The Language of Post-Modern Architecture*, London: Academy, 1977. (竹山実訳『ポストモダニズムの建築言語』<建築と都市臨時増刊> 1978年)
 - ⁴ Jane Jacobs, *The Nature of Economies*, Random House, 2000. (ジェーン・ジェイコブズ著香西泰・植木直子訳『経済の本質：自然から学ぶ』日本経済新聞社、2001年4月)
 - ⁵ 永松伸吾 Shingo NAGAMATSU “How much was Donated after 1995 Kobe Earthquake?” Proceedings on Seventh U.S.National Conference on Earthquake Engineering, Boston, Massachusetts, July 2002 において、阪神・淡路大震災直後の期間中贈与経済の規模は被災地経済全体のおよそ7.5%に達していたと推定している。
 - ⁶ 高度情報化社会における社会の変容とガバナンスの問題については、坂井利之・東倉洋一・林 敏彦編著『高度情

報社会のガバナンス』NTT出版、近刊、に詳しい。

- ⁷ たとえば Jon Pierre ed., *Partnership in Urban Governance: European and American Experience*, Macmillan, 1997 にはそのような事例がいくつか報告されている。
- ⁸ ニセコ町第4次ニセコ町総合計画「小さいながらも世界に誇れる暮らしやすさを実感できる“環境のまち”『小さな世界都市ニセコ』」
- ⁹ 特に注目されるのは、ニセコ町の「まちづくり基本条例」であるが、これについては別の機会に報告したい。
- ¹⁰ http://www.eur.nl/fsw/research/happiness/hap_nat/nat_fp.htm
- ¹¹ Bruno S. Frey and Alois Stutzer, *Happiness and Economics*, Princeton University Press, 2002.