

まちづくりの政治経済学に向けて

—鳥取市内リノベーション事業を題材に—

吉弘 憲介

桃山学院大学経済学部准教授

はじめに

本稿では、共有を軸とした社会現象のなかから、中心市街地における新たな動きを取り上げる。中心商店街の活性化については、近年、既存の政策手法への批判から民間手法を取り入れたケースに注目が集まりつつある。旧来のフレームワークでは、公的部門の民営化は「政府の失敗」と「市場原理主義批判」の二項対立に単純化されるきらいもあった。ここでは、民間を通じた資金調達や運営による事業においても、公的な役割が発揮されることを事例などから検討したい。

本稿は、次の形で論を展開する。まず、既存のまちづくりのスキームにおいて、経済学的な接近が、十分な整理の軸を与えないことを、単純な需給均

衡を用いて考えたい。続いて、それを乗り越える枠組みとして、ハーシュマンの離脱・発言モデルについて検討した後、現実には鳥取市内で行われている街中再生手法であるリノベーションによるまちづくりを、このフレームワークに基づいて分析していく。

経済学の分析枠組みからの考察

中心商店街の衰退は、一般に空き店舗の増加により街の魅力が低下することから生じるとされる。ここでは、経済学の基礎的ツールである需給均衡の面からこの問題を分析してみよう。店舗の賃貸関係を、単純な需給均衡で整理すると、建物所有者が供給を、テナント店子が需要を構成することになる。縦軸に賃料を、横軸にテナント数を取るとすれば、ある賃料水準がその地域一般のテナント数を自動的に決定することになる。

この時、商店街の商業力の低下などから、店子の需要曲線が減退したとすると、通常、供給側が賃料を下げない限り、店子の数は減少する。需要減退でもテナント数は減少するが、一般に所有者は下がった賃料を受け入れず、かつての賃料水準を据え置いて放置することが知られている（内藤 2015：133ff）。これを、賃料の下方硬直性とでも仮に呼べば、需要減退以上に出店数が減少することになり、中心商店街の空き店舗率は上昇する。

こうした問題を解消するために、経済学的な枠組みから提案できる政策はあるであろうか。たとえば、

よしひろ けんすけ

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学修士。専門分野は、財政学・租税政策・地域政策。（財）とっとり地域連携総合研究センター研究員、公立大学下関市立大学経済学部准教授を経て、2014年より現職。著書に「オバマ政権下の包括税制改革提案を巡る議論とその特徴」『桃山学院大学経済経営論集』第57巻3号pp.67-98（2016）、「公的部門における社会資本アセットマネジメントの取り組み：カナダ・オンタリオ州およびハミルトン市を事例に」（宮崎雅人氏との共著）『公営企業』46巻8号pp.34-50（2014）、「アメリカの消費ベース課税思想—1990年代以降の議論を中心に」宮本・鶴田・諸富編著『現代租税の理論と思想』（2014 有斐閣）など。

差額家賃補助を設定し、需要を引き出す方法などがありえるだろう。しかし、一地域に利益が集中し、かつ、民間事業者に対する直接補助のスキームは市場をむしろゆがめるため経済学を基礎と置く公共政策としては、採用の根拠が乏しい。

実は、こうした政策はすでに採用されており、一部の商店街では安い賃料でお試し的に出店できる「チャレンジショップ」というスキームがある。しかし、チャレンジショップは先ほど述べたような経済的理由から、商店街空き店舗すべてで実施することはできない。また、他地域との経済的中立性を保てないため、そもそも実施すべきでないといえる。

加えて、商店街の面的な魅力は、多様な商店が一定範囲に集積することで、消費者に対して消費機会の集積のメリットを提供することで成り立っている。そのため、チャレンジショップが小規模な展開にとどまる限り、効果も限定的にならざるを得ない。

そもそも、出店する側にとって、中心商店街で出店するインセンティブは、その他の要因からも顕著に減退している。一般に、中心商店街の衰退が問題視される地方都市では、公共交通の衰退とモータリゼーション、街の郊外化が進んでいる。この制約条件の中で、民間事業者にとっては、利益を追求しようとするほど、ロードサイド店や、無料あるいは安価な大規模駐車場を備えた大規模店舗へ出店することが合理的となる。すなわち、経済学的な利益追求に従った面から、現在の中心商店街を解決しようとするプランには、暗い未来像が横たわっているといえよう。こうした隘路を乗り越える手段として、次節においてハーシュマンが提示する政治経済学モデルを用いてまちづくりの理論的根拠を検討していこう。

ハーシュマンの離脱・発言モデル

ハーシュマンによる政治経済学モデルは、日本の政治経済学者、矢野修一によって翻訳を含め紹介が行われている。ハーシュマンのアプローチは、先ほどみた経済学からのまちづくり事業分析にまつわる矛盾に対してオルタナティブを提示していると

考えられる。ここでは、矢野(2008)の整理をもとにハーシュマンの離脱・発言モデルについて簡単に触れつつ、その後の事例研究として挙げる鳥取市のまちなかりノベーション事業を分析する視角を得ていこう。

ハーシュマンは、通常の経済学が想定する市場メカニズムが、市場参加者が価格をインジケータールとした競争から離脱することによって機能していると指摘している。確かに、消費者は商品が価格に示される満足度を満たさなければ購入しないという形で退出し(離脱)、販売者も市場価格が自分の提供する商品の価格よりも低ければ販売するメリットを失い退出(離脱)する。このように、市場均衡は市場参加者が価格を媒介とした調整の中で、メリットを感じるか否かで残るか(購入あるいは販売)退出するかという形で展開している。

ハーシュマンは、このような市場メカニズムの自動調整が、実際には離脱だけでは十分機能しないとして、マーケットに参加する種々の参加者が商品や環境、組織に関して何らかの声を挙げる必要性と重要性を指摘している。ある商品やエリア、組織について、忠誠心や愛着などを持つ市場参加者は、仮に価格だけで判断して旨味がなくとも、その改善のために発言し改善を促そうとする。発言は離脱と比較してコストが高く、合理的な選択とならないため既存の経済学メカニズムでは取り上げられない。しかし、ハーシュマンは、市場の調整において、発言が無ければ商品の改善や組織改革が自制的に生じる理由を説明できないとして、実際の調整過程において発言の与えるインパクトは大きいと指摘する。

中心商店街という衰退地域の再生を考える場合、先に見たような離脱過程のみに注目した理論の本質的矛盾ともいえる、稼ぐために条件の悪い地域であえて事業を行う理由がない、という合理的理由を超える枠組みとして、ハーシュマンの発言過程に注目した理論は魅力的である。ここで、その枠組みを使って鳥取市の中心市街地で進められるリノベーションプロジェクトを核とした「まちづくり」事業について考察していく。

鳥取市におけるまちづくりの新たな動き ーリノベーション事業

リノベーション事業とは、福岡県北九州市の魚町商店街において、民間まちづくり会社「家守舎」が中心となって広めてきた商店街開発の新たな手法である。商店街の空き店舗の中で、事業賛同した店舗所有者が店舗のリノベーションと事業スキームの提案を受けることになる。提案は、数名で構成された複数のチームから行われ、その際、町に関するワークショップなどが組み合わされる。

また、各チームが事業を実施する場合は、資金調達はチームに任せられ、しばしばクラウドファンディングといった民間資金での収集方法がとられる。従来のまちづくりが、行政からの社会保障（矢部2013）と揶揄されてきた面からすると、民間資金を活用した事業がそのようなプランから離れたものであることがわかる。

上記のように北九州市を始めとし、幾つかの展開が見られるリノベーションによるまちづくりの手法を、鳥取市の中心商店街に取り入れた経緯については、鳥取市のタウンマネージャー成清氏の著作（成清2016）や事業構想（2015）に詳しい。これらの資料をもとに、事業の経緯概要を示すとすれば、家守事業の説明を聞いた鳥取県担当者が同事業に注目、市内でのシンポジウムを契機に、ワークショップや実際の事業展開が2年弱の内に矢継ぎ早に動いたとされる。

筆者は、この事業を展開した際にワークショップに参加し、また、実際にリノベーションによって鳥取市内の喫茶店を改装事業展開している「ホンバコ」と、今後、鳥取駅前百貨店屋上を市民の庭として再生する事業を展開予定の「マルニワ」の2団体の関係者らにヒアリングを行った。ヒアリングは2016年5月26日に、鳥取市内の喫茶店「ホンバコ」にて筆者他関係者6名を交えて行われた。ここでは、ヒアリングにおいて得られた知見について、先に示したハーシュマンのモデルを元に分析を試みよう。

筆者が同事業についての調査を行った際に、特に注目したのは、同事業が公的資金に頼るものでなく、投資も事業実施の運転資金も基本的に民間をベースに集められている点であった。事業を継続する資金は別にしても、リノベーションの投資資金に対して、近年の地方創生関係予算などが充てられていてもおかしくない事業といえる。

実際、これらの事業は、先に挙げた地方都市におけるモータリゼーションなどの制約条件を考えた場合、一営利企業にとっては経済合理的なものとは言えない。つまり、民間事業者の経済活動では評価しきれない公的な役割が埋め込まれていると考えられる。そのため、税財政を通じた予算をつける妥当性のある事業といえよう。しかし、実施事業者からは、こうした公的資金が時に事業の自由度を奪う危険性が指摘された。同時に、事業予算をクラウドファンディングという形で集めることで、事業に関して多数の目で評価される面に、価値を見出しているとの意見が聞かれた。

クラウドファンディングによる資金調達は、多数の目に評価されなくては資金が集まらず、その点で一旦、離脱というプロセスを経ている。同時に、その事業について出資した人物は、この事業の成否に絶えず関心を示すようになり、事業全体に対して「発言」を積極的に行う存在となっていく。さらに、発言を行う存在の数が複数かつ、多くなることで事業の精度や内容、継続性への関与の度合いが高まることが予想される¹。

すなわち、民間資金を活用するという点で、市場的なシステムに依っているように見えるクラウドファンディングという手法は、多数の発言を積極的に取り入れるシステムとして事業を機能させる上で重要なパーツとなっているのである。

では、鳥取の事業を牽引する上で、どのような動機が背景に存在するのであろうか。事業実施者一人一人、その理由は異なるであろうが、総合的にインタビューからの発言をまとめれば、それは街への愛着である。実際、事業を実施している参加者は、中心商店街がかつての生活の一部としてあった時期を記憶に持ち、現在の衰退した状況につい

て問題意識を持っている。そうした状況に対して、「何かしたい」という動機がこれらのまちづくり事業の背景に存在している。この点は、ハーシュマンがコストのかかる発言というスキームの背景に忠誠心(ロイヤリティ)の存在を見ることと重なる。

鳥取市における事業や、そのオリジナルの存在である「家守舎」が、今後、まちづくりの「成功モデル」として日本中の商店街を再生するスキームとなるか、現時点ではわからない。あるいは、そのようなことはおそらく現実としてはないであろう。我々はすでに、数多くの「成功モデル」の後ろに続くまちづくり事例の墓場を見てきた。注目すべきは、そのような表面的な事業のスキームではなく、こうした既存の動きとは違う事業が営利でも官からでもなく、どのように自制的に生じ、いかなるメカニズムが存在することを重要視することにこそあると言える。

衰退地域の多くで共通するのは、エリアを自律的に再生産可能としてきた要素の消失にあると言える。商業のない商店街、生産のない農山漁村は、その典型事例であろう。これらの地域の市場や組織は、積極的に離脱の対象となり衰退する。また、しばしば東京に従属的なスキームでの地域間競争は「離脱」のスキームを過度に演出した結果、B1グランプリやゆるキャラグランプリなどトーナメントあるいはバトルロワイヤルとなり、勝ち残ることが至上命題となる。そうした中で、発言を通じて地域を再生しようとする動きは、時にその短期的インパクトの弱さから過小評価されることも少なくない。しかし、先ほどの鳥取の事例から考えるに、そもそも離脱の結果生じた衰退に対して、市場競争力をつけるといった形で活気を取り戻すには、その衰退を生じさせた離脱の原因を解決するという大掛かりなプロセスを必要とする。かつての全総や、国土開発はある意味でそのような側面を持ったのかもしれないが、同様の政策スキームを実施しても産業構造の変化から同じような効果を狙うことは難しいだろう。

以上の点から学ぶとすれば、まさに地域に対して何らかの忠誠心あるいは愛着に基づき、発言を積極的に調査する仕組みと、その結果として市場競

争力が鍛えられる、そのようなプランこそ鳥取の事例から我々が学ぶべき論点であろうと言える。最後に、上記の考察から今後のまちづくり事業における論点を整理して本稿を閉じよう。

考 察

現在の商店街あるいは中心市街地の衰退について、経済学の考え方から整理すると、それは何らかの形で市場競争力が失われたか、あるいは構造的に市場が働かなくなったために生じたものといえる。しかし、そのような整理は市場の離脱面のみに注目したものであり、新たな動きを捉えるには発言の過程に注目する必要がある。鳥取のリノベーション事業のなかで注目すべきは、クラウドファンディングや事業のための準備会などに多数の参加者が関与することで、発言を自動的に調達できる仕組みが事業の中に組み込まれている点といえる。

官でも利益追求のみの民でもなく、公的な目的を持つ組織や仕組みが自制的に動く仕組みを持つか持たないかは、そうした試みが短期的なもので終わるか、ある程度、継続性を持つかの分かれ道となるのではなかろうか。その点で、発言を自動的に複数から調達する仕組み(当然それは金銭を通じたコミュニケーションなども含み得る)を備えるかは、これからの公共的事業を考える上で必須要件となるだろう。

ただし、発言を考える上で、幾つかの問題点も存在する。例えば、離脱はそもそもそれを可能とするか否かという点で経済的な格差を内包した選択肢であるというハーシュマンの批判があるが、発言もある意味で経済的あるいは文化的に格差をはらんでいる可能性がある(貞包 前掲: 145-152)。発言において階級融和的なプロセスを探る上では、地域固有の歴史的経緯に注目し、社会構造に依拠した研究成果や、それをあらたに多数者の発言に繋げる仕掛けを検討しなくてはならない。

こうした仕掛けとして、クラウドファンディングなど、本稿においても注目した事例はあるが、あるいは「祭」といった古くからコミュニティに存在するス

キームにも多くの発言や忠誠心を調達できる可能性があろう。ただし、発言や忠誠心も強くなりすぎると、ちょうどソーシャルキャピタル論で言う相互自縛的關係を生むことも容易に想像可能である。その点で、離脱もまた発言や忠誠心の枠組みを変化させる重要な手段であろう。

ハーシュマンは、既存経済学の離脱面への過剰な傾倒から、発言の価値を展開した。しかし、一方で両者のバランスについても関心を持っている。上記に展開したまちづくりを理解する理論的枠組みも、いずれかの機能を絶対視するのはわかり易い反面、本来事業を機能させている要素を見落とす危険性を有しているといえよう。複数の参加者の間にある「離脱」と「発言」という経路をどのようにそれぞれの制度や事業に組み込むのか、その点こそまちづくり論を政策科学として展開する上で最も重要な論点だといえる。既存のまちづくり論や成功事例を再度整理して、発言と離脱のバランスを検討することで、事業のあらたな論点等を提起することが可能だといえる。こうした点は、筆者の今後の研究の展開の中で探るべき課題とし、考察のまとめとしたい。■

謝辞

本稿をまとめるにあたり、下記の方からインタビューにご協力いただいた。記して謝意を表す。なお、本稿に示す内容は筆者によるまとめであり、各協力者の個人的・組織的意見を表すものではなく、責任は全て著者に帰属することは言うまでもない。

岡田良寛氏、梶谷彰男氏、齋藤浩文氏、谷口一真氏、中川玄洋氏、成清仁士氏(五十音順)

《注》

- 1 多数の参加者が存在することで公的な管理が成功する事例としては、都市コモンズ研究である高村(2011)の都市公園管理の事例を参照。
- 2 詳しくは貞包(2015)の第3章を参照。

《参考文献》

- 月刊事業構想(2015)「熱き公務員、まちを動かす リノベーションスクールの挑戦」『月刊事業構想』2015年9月号、pp.124-128。
- 貞包英之(2015)『地方都市を考える「消費社会」の先端から』花伝社。
- 高村学人(2013)「都市のガバナンスとコモンズ—法社会学の視点から—」『全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す』東京大学社会科学研究所。
- 内藤伸浩(2015)『人口減少時代の公共施設改革』時事通信社。
- 成清仁士(2016)「リノベーションによる魅力あるまちづくりについて」『月刊建設』2016年5月号、pp.35-37。
- 矢部拓也(2014)「まちづくり会社による中心市街地活性化再考—産業政策・社会保障・新自由主義・都市コモンズ—」『徳島大学社会科学研究所』第28号、pp.139-161。
- 矢野修一(2008)「現代経済学の経済観と人間像」吾郷・佐野・柴田編著『現代経済学』岩波書店。