

地方都市の再生

～北九州市とグラスゴー市の事例から～

中村 大輔

公益財団法人国際東アジア研究センター 研究部上級研究員

九州大学大学院経済学研究院 客員准教授

1. はじめに

近年、我が国の地方都市は、これまで地域経済を支えてきた地場産業が低迷しており、また基盤となる工場がアジアの新興国へ移転するなどによって、人口増加において衰退しているところが少なくない。これらは、地方都市でも特に、かつて高度経済成長時代に地域の産業基盤を中心として成長してきた都市において顕著となっている。

このような都市の状況を打開するために、政府は様々な法整備を行い、都市再生を推進しているところである¹。以上のような現状を念頭において地方都市の再生について考えてみると、現在筆者が居住している北九州市、そしてかつて居住していたグラスゴー市において、既に都市の再生が行われた足跡があることに気づかされる。そこで、基盤産業が衰退した都市がどのように再生されてきたかについて、両市の都市の歴史を振り返りながら、地方都市の再生について考えていきたい。

2. 北九州の歴史と取り組み

周知のように、北九州は近代製鉄誕生の地であり、「鉄のまち」として発展した。その発展と相まって、工場から流れ出た海水は七色の海と例えられ、大気汚染によって青空のない灰色の雲に、洗濯物を干せば一瞬にして煤で黒くなった²と言い伝えら

れるほど、当時から公害問題は深刻であった。しかし1963（昭和38）年の北九州市発足と同時に、環境問題に対する取り組みが一層促進され、地元婦人会の活動、企業と行政による公害防止協定締結や大学における公害分野研究への参加など、市民・事業者・行政が一体となり取り組みを実施したことで、1980年代初頭には水質や大気汚染といった公害問題の大部分が改善された。

1980年代の北九州市は、公害問題は改善・解決されたものの、円高による構造不況が地域経済を直撃し、経済活動の衰退と同時に人口減少が現れ始めた頃である²。そして、このような状況を乗り切るための施策として作り出されたのが環境国際協力である。環境国際協力とは、市が公害を克服した環境対策のノウハウや地元産業に蓄積している産業技術を途上国に移転させ、その国内における環境改善に協力することを意味している。これには、当時民間組織であった財団法人北九州国際技術協力協会（KITA）と連携して、環境国際協力に尽力した背景があった³。

このような取り組みは、自治体版 ODA として発展し、1997年にはアジア環境協力都市ネットワーク構築、2002年にはヨハネスブルグサミットにおいて「クリーンな環境のための北九州イニシアティブ」として、北九州市をモデルにしたアジア太平洋地域における都市の環境改善を国際的に支援する仕組み

¹ 具体的には、閣議決定事項として、平成14年から策定され、平成23年まで一部変更がなされてきている「都市再生基本方針」及びそれに付随する「都市再生特別措置法」に基づく「都市再生緊急整備地域」及び「特定都市再生緊急整備地域」がある。

² 北九州市ホームページ（<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/>）

³ 永田勝也（2008）『環境首都－北九州市』、北九州市環境首都研究会編、日刊工業新聞社



【中村大輔氏のプロフィール】

Ph.D (University of Glasgow, 2006)
イリノイ大学地域経済学応用研究所 (REAL: Regional Economics Applications Laboratory) 客員研究員を2年間経て、ノーザンカソリック大学大学院経済経営研究科助教の後、2010年より現職。専門は都市・地域経済学及び経済立地論。主要論文に、“An integrated production-stage analysis on market areas and supply areas”, Annals of Regional Science, 45/2: 453-471, 2009, “Spatial competition and integrated framework of central-place system with agglomeration economies”, Région et Développement, 27: 193-214, 2008, Nakamura, D. “Spatial competition and consumer exclusion: social welfare perspectives in central-place system”, Letters in Spatial and Resource Sciences, 3/3: 101-110, 2010等がある。現在、九州経済の持続可能な地域成長のための行政・経済の広域連携、及び地場産業の国際競争力促進のための適正規模のもとでの経済的・社会的基盤整備と空間構成のあり方について分析している。



が明記され、2004年には東アジア経済交流推進機構創設により環境協力の環を広げた功績につながる事となった。

また、国際的な環境保全活動にとどまらず、1996年には「アジェンダ21北九州」、2000年には「北九州市環境基本条例」を制定し、市内の環境保全及び地球環境保全にも取り組んだ。市の環境保全への取り組みは、エコタウン事業に代表される。これは、リサイクル産業の拠点化、リユース事業の誘致、生産段階での環境への配慮、市民によるゴミの分別などにより、体系的な資源循環型社会を構築することをその目的としている。この循環型社会は、結果的に地球レベルでの環境保全にもつながるのである。

そして現在、環境問題、経済活動及び社会活動の三つの側面を踏まえ、幅広い視点から環境保全を推進する「環境首都グランド・デザイン」が策定されている。これは、市民 (NPOを含む)、事業者、行政などが協働して「持続可能な社会であるまち」を目標に行動するもので、自然と環境に配慮した産業、環境問題に取り組んだ技術や歴史、そして市民の活力を発揮しながら、持続可能な社会の実現に努めるものである4。こうした取り組みや事業の一環として、同市がこれまで培ってきた環境ビジネス・ノウハウの国外技術移転を行い、アジアの低炭素社会の実現と同時に北九州市の地域経済活性化を促進させるための「アジア低炭素化センター」が設置 (2010年) された。

以上のようにして、北九州市は、これまでの重工

業衰退の都市を、環境の都市として位置づけることで都市を創造し、同市の地域経済活性化ひいては財政基盤の安定化に結びつけている。

3. グラスゴウの歴史と取り組み

グラスゴウは、英国北部のスコットランド西部にある古くからある都市である (図1)。グラスゴウ市によれば、17世紀には、首都エディンバラに次ぐ自治都市となり、恵まれた天然資源によって経済成長が続き、その後はグラスゴウ港及びクライド川整備に相まって貿易も活発になった5。やがてグラスゴウは、重工業と造船の黄金の時代と言われる時期を築き上げた。この勢いは19世紀に引き継がれ、造

図1 スコットランド、グラスゴウ及びエディンバラ



出典: Visit Scotland http://www.visitscotland.com

4 『北九州市の環境 (平成22年)』、北九州市環境局

5 Glasgow City Council (http://www.glasgow.gov.uk/en/aboutglasgow/)

船や機関車といった幅広い重工業で繁栄し、一時は世界の船舶の5分の1を生産したほどであった。こうしてグラスゴーは組織産業社会のモデルとして高く評価されるばかりではなく、欧州で最も裕福な都市の一つとして位置づけられていた。

しかしながら、第一次世界大戦後のグラスゴーは、著しい産業衰退に苦しみ、1930年代には不況地域と分類される結果に至った。そして1950年代には、海外の新興の安い人件費に対抗できなくなり、重工業は完全に衰退することとなった。だが、1980年代に就任した首長のリーダーシップで新たな都市再生が始動した。それは重工業から脱却し、文化の都市として再起させることであった。このポスト産業都市グラスゴーの刷新には、グラスゴーマイルズ向上キャンペーンをはじめとした催しが重要な役割を果たし、再生の阻害要因であった「薄汚れた街、ギャングが刃物を振り回し、暴力的なサッカーファンの街」といったイメージを完全に払拭することから始まった。

こうした対策を講じた上で、全英最大の総合展示会場及び大型会議施設であるスコットランドエキシビション・コンファレンスセンター（SECC）の設立、グラスゴーガーデンフェスティバルの開催、そして1990年には欧州文化都市に選定されたことを受けて12か月間にわたる文化・芸術フェスティバルが長期的な規模で開催される等、市が中心となり外交的な活動を積極的に行った。また市内の文化・芸術の環境整備として、新設の博物館、美術館、交通博物館、公共図書館などが一斉に開館されたが、これにあたってはかつて使用されていた歴史的建造物を改装するなど、埋蔵する資産が有効に活用された。

こうしてグラスゴーは、「芸術」を媒介とした再生遂行の全英最初の都市となり、1999年には全英建

築・デザイン都市に選定された。この効果もあって観光客は増加を続け、宿泊室数も1983年の1,000室から現在に至っては12,500室を超えるようになった。今日では米国、カナダ、ドイツをはじめ年400万人を超える観光客数を維持しており、2002年に締結された自治体と関連業種による観光アクションプランの貢献もあり、観光産業によって55,000人の雇用を創出している。都市の衰退は人口減少によって説明されるが、この頃から同市の人口は再び増加に転じていることから、都市の再生が事実上効果を成し得たと考えられる。

そして近年では、こうして再生された都市を長期間持続可能にするため、市民の観点からみた満足最大化を次の目標として掲げている。これは、グラスゴー指標プロジェクト（The Glasgow Indicators Project）と称されるもので、「人口、経済参加、貧困、健康、社会資本、環境、コミュニティの安全、人生設計、文化的活力、協調性を有する生き方」といった項目を体系的に勘案することで、市民にとってバランスのとれた都市のあり方をどのように創生していくかを探求するものとされている⁶。

4. 両市の比較

両市の取り組みを表にしたものが表1である。北九州市は特定都市再生緊急整備地域に指定されており、国際競争力強化に向けた都市再生が期待される地域でもある。同市は、産業公害を克服する過程で培った技術やノウハウをより高度な産業に結びつけ、経済活動を高付加価値しながら、都市再生に取り組んでいる。他方、グラスゴー市は、地域経済の中心的役割を担っていた造船と重工業から完全に脱却し、かつて使われていた歴史的建築物などを文化施設へと変容させ、それを内外に示すことで卓越し

⁶ Glasgow Indicators Project (<http://www.understandingglasgow.com>)

表1 都市再生の比較

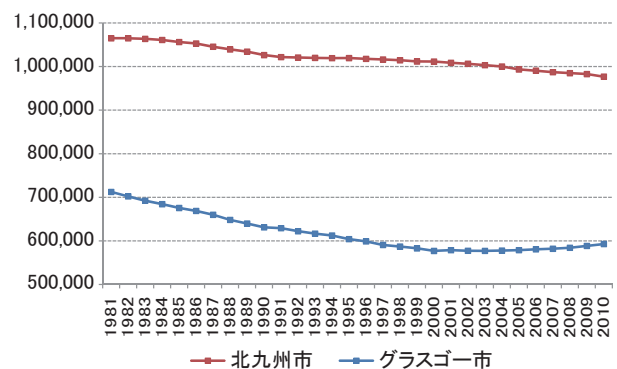
区分	北九州市	グラスゴー市
都市再生の方向性	公害問題の克服→環境都市	産業衰退→文化都市
取組内容	<ul style="list-style-type: none"> ・公害問題の克服 ・環境国際協力 ・地球環境保全への取り組み ・環境問題・経済活動・社会活動を踏まえた「環境首都グランド・デザイン」 	<ul style="list-style-type: none"> ・グラスゴーマイルズ向上キャンペーン ・SECC 設立 ・既存建築物の再活用 ・全英建築・デザイン都市選定
取組主体/手法	・(国の制度を活用した) 北九州市の独自の取り組み	・首長のリーダーシップ
成果/結果	<ul style="list-style-type: none"> ・アジア低炭素化センター ・環境ビジネス・ノウハウの海外技術移転 	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用の創出 ・観光客400万人
今後の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・地域経済活性化 ・財政基盤の安定化 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市満足最大化 指標プロジェクト

た文化都市としての都市再生につなげてきた。

両市の再生過程の違いは、どちらも行政主導の再生でありながら、北九州市は、政府の方針に準拠しながらも市独自の取り組みを遂行する形で都市再生を遂げている。他方、グラスゴー市は荒廃の影がみえる街を蘇らせるために、工場を美術館や博物館に転用し、建築物に新たな価値を生み出すなど、自治体自らが市の魅力を引き出す方向付けをした点にあると考えられる。このように、その過程は違っていても、北九州市は公害を克服するために取り組んだ知識・技術及び経験を最大限に引き出し、グラスゴー市は既存建造物・施設の再活用を含め、文化都市に向けての取り組みを周知させながらその持ち味を發揮していることから、両市とも都市の再生に一定の評価が与えられるだろう。

都市再生の1つのメルクマールは人口である。図2を見ると、北九州市では、2005年に政令市の象徴とも言える100万人を切って以降も減少傾向が続いている。環境関連を中心とした様々な都市再生施策は都市人口の回復には結びついていないと言えよう。これに対して、グラスゴー市では、2003年に底を打った人口は、その後増加傾向を示している。2010年では、1997年当時の人口に戻ってきている。両市の人口動向の違いだが、北九州市において、環

図2 北九州市とグラスゴー市の人口推移



注：北九州市編(2012)『北九州市の統計』および General Register Office for Scotland より作成

境をテーマにした施策に地域雇用がうまくリンクする構図が描かれるのであれば、人口流出・減少を踏みとどまらせる対応が果たせるのかもしれない。その一方、グラスゴー市は、再生を行う過程で観光産業をはじめとした新たな雇用が創出され、減少していた人口が増加に転じたと考えられる。

5. おわりに

本論では、両市における人口動向から、グラスゴー市では人口の回復による都市再生の兆候が表れている一方、北九州市では人口減少がプラスに転じていない。そして、北九州市の人口が回復を遂げるといった長期予測もこれまでのところなされてきて

いない。そこで、北九州市を含め、我が国の地方都市再生について、今後どのような議論の余地が残されているのかを検討する必要がある。

例えば、都市再生基本方針から読み取れるように、都市再生の目的が、経済を活性化し、雇用を創出し、暮らしやすいまちづくりにある点を踏まえると、地方都市の再生には、経済と生活の両面における魅力度が求められることになる。そこで、グラスゴー指標プロジェクトのような、市民の視点に立った都市のあり方を把握する必要性が今後さらに高ま

るものと考えられる。

また、我が国の地方都市再生は、綿密かつ慎重な政策が立案され施行されているが、その施策によって実際どれだけの効果が得られたか、得られるのかについての可視化は求められていない。しかしながら、国際的な都市間競争が激しさを増す今日、経済効果試算を活用し、客観的な指標に基づいた施策への取り組みは、地方都市の長期持続性に向けた重要な役割を担うものと推察される。

基盤産業が衰退し、その結果、都市そのものが衰退に向かった都市は少なくない。それらの地域を観察すると、少数産業に依存した多様性のない産業構造に由来していることがわかる。これでは経済環境の変化に弱い。モノトーンな産業構造から多様性のある産業構造に変えるにはどうすれば良いのか、何処を目指せば良いのか。グラスゴー市の復活は、地域のハード面に着目した文化・芸術に多様性を見出していることがわかる。北九州市は地域で培ってきた環境管理ノウハウをベースに地域再生を展開しているが、未だ十分に多様性を発揮できるところに至っていない。多様性を発揮するには、環境と経済や文化と経済の間のポジティブな連関を、地域資産を活用して構築することがポイントである。

本稿は、両都市の再生過程の比較を解説しているが、再生に至るプロセスをより詳しく知るには当事者へのヒアリングが欠かせない。それを踏まえて、次には具体的な都市再生指標の提案を期待したい。

(岡山大学 中村 良平)