

新潟市が縮小する根本的要因
—投資を阻む意思決定構造—
早武 淳

要旨

本稿は、新潟市がなぜ緩やかな縮小を続けているのかを、都市構造と意思決定構造の観点から考察したものである。

都市政策をめぐる議論では、「中央区ばかりに投資している」「周辺区への配慮が足りない」といった地域間の配分が問題とされることが多い。しかし本稿は、このような議論は都市の構造を前提としておらず、問題設定そのものが誤っていると考える。

都市は本来、特定の機能を担う空間へ投資を集中させ、その成果を都市全体へ還元することによって持続する構造を持つ。したがって、問われるべきは配分の公平性ではなく、都市の価値を生み出す投資が成立しているかどうかである。

新潟市においては、投資と消費の区別が曖昧なまま意思決定が行われることで、投資は回避され、消費的支出へと意思決定が偏る傾向が見られる。その背景には、地域代表制に基づく意思決定構造と、投資を評価する枠組みが十分に整備されていないという「評価不能性」が存在する。

本稿は、これらの構造を整理し、都市が縮小する原因は人口減少そのものではなく、投資を判断できない意思決定構造にあることを明らかにする。

目次

- 第1章 誤った問い
- 第2章 この議論の何が問題なのか
- 第3章 税金の本質—投資と消費
- 第4章 都市の原理
- 第5章 新潟市で起きていること
- 第6章 投資を阻む意思決定構造
- 第7章 対立の正体
- 第8章 それでも語られない理由
- 第9章 評価不能性
- 第10章 結論

第1章 誤った問い

「中央区ばかりが優遇されている」。新潟市のまちづくりをめぐる議論では、このような言葉が繰り返し語られる。財政制約が意識される局面では、「中央区に投資すべきか、それとも周辺区に配慮すべきか」という問いとして提示されることも少なくない。

一見すると、この問いは合理的であり、公平性にも配慮した問題提起のように見える。しかし、本稿で指摘したいのは、その問いの立て方そのものが都市の構造を捉えていないという点である。

都市は本来、このような二者択一の上に成り立っているわけではない。都市は、特定の機能を担う空間に資源を集中させることによって経済活動を生み出し、その成果を都市全体へ還元する構造を持っている。言い換えれば、都市とは価値を生み出し続けるための空間構造である。

したがって、「どちらに配分するか」という問いは、あくまでも結果に関する議論であり、その前提となる構造を見落としている。

にもかかわらず、この前提が共有されないまま議論が進められるとき、問題は必ず「不公平感」という形で現れる。そして、その不公平感はさらなる分配を求める圧力となり、結果として投資の機会を失わせていく。

本稿で問いたいのは、「中央区に投資すべきか、周辺区に配慮すべきか」ではない。そもそも、新潟市において都市の価値を生み出すための投資が成立しているのかという点である。ここに、新潟市の議論が繰り返されながら結論に至らない理由がある。

第2章 この議論の何が問題なのか

前章で見たとおり、「中央区への投資か、周辺区への配慮か」という問いは、都市の構造を前提としていない。そのため、この議論は、政策の本質ではなく、別の次元へとすり替わっていく。

第一に、この議論は「公平性」の問題として語られる。すなわち、特定の地域に資源が集中することは不公平であり、できるだけ均等に配分されるべきであるという理解である。しかし、この理解は、配分の結果だけを切り取ったものであり、その前提となる都市の生産構造を見落としている。

都市における資源配分は、単なる再分配ではない。そもそも再分配の原資は、どこから生まれるのか。その問いを欠いたまま公平性だけを論じても、議論は成立しない。

第二に、この議論は次第に感情の問題へと移っていく。「自分たちの地域は軽視されているのではないか」という認識である。この感覚そのものは理解できる。しかし、それを政策判断の基準とするならば、都市全体として最適な意思決定は不可能になる。なぜなら、すべての地域が同時に満足する資源配分は存在しないからである。

このとき議論は、都市の構造から離れ、「あちらが得をしている」「こちらが損をしている」という相互不信へと変化していく。争われるのは政策の妥当性ではなく、配分の感情的な正当性である。

その結果として何が起きるか。議論は繰り返されるが、結論は出ない。結論が出ない以上、意思決定は先送りされる。そして、将来の価値を生み出す投資は見送られ、現在を維持するための支出だけが積み重なっていく。こうして都市は、緩やかに縮小していく。

ここで重要なのは、この状態が特定の政治家や行政担当者の判断ミスによって生じているのではないという点である。問題は、議論の出発点そのものにある。構造を前提としない問いは、必然的に構造を捉えない結論へと至る。

したがって、見直すべきなのは個別政策ではない。まず、どのような問いを立てるべきなのか、その前提なのである。

第3章 税金の本質—投資と消費

ここまで見てきた議論の混乱は、ひとつの単純な事実を区別していないことに起因している。すなわち、税金には二つの使い方しかないという事実である。一つは投資であり、もう一つは消費である。

本稿でいう投資とは、将来の価値を生み出すことを目的とした支出である。都市においては、経済活動を生み出すための基盤整備や、人の流れを生む空間の形成、あるいは産業の集積を促す施策などがこれに該当する。

これに対して消費とは、現在の生活を維持するための支出である。福祉、教育、インフラの維持管理など、多くの行政サービスはこの領域に属する。

もちろん、ここでいう消費とは「無駄遣い」という意味ではない。福祉や教育、公共施設の維持管理は都市を支えるために不可欠であり、投資だけでも、消費だけでも都市は成り立たない。

しかし重要なのは、この二つは本質的に性質が異なるという点である。

投資は時間を前提とする。不確実性を伴い、その効果は将来に現れる。一方で消費は、現在において確実な効果を持つ。支出すれば、直ちに生活の質として実感される。この違いは、意思決定において決定的な意味を持つ。

投資は説明が難しい。効果が将来に現れる以上、その妥当性は仮説としてしか提示できない。一方で消費は説明が容易である。なぜなら、それは現在のニーズに直接対応するからである。

したがって、明確な評価軸が存在しない場合、意思決定は必然的に消費へ傾く。これは倫理の問題ではない。構造の問題である。

そして、この区別が曖昧なまま議論が行われるとき、投資は「無駄遣い」として認識されやすくなる。特に特定の地域に集中する投資は、「偏り」として理解され、「不公平」といった感情的な文脈へと引きずり込まれる。その結果、本来は将来の価値創出のために必要な支出が、現在の配分問題へと矮小化されてしまう。

ここにおいて、「中央区への投資か、周辺区への配慮か」という問いは、まったく別の意味を持ち始める。それはもはや、都市の持続可能性をめぐる議論ではない。単なる配分調整の議論として処理されるのである。

この転倒こそが、現在の新潟市における議論の混乱の核心である。

第4章 都市の原理

前章で見たとおり、都市における支出は、投資と消費という二つの性質に分けられる。そして、この区別は単なる分類ではない。都市の成り立ちそのものに関わる。

都市は、本来、均質な空間ではない。機能は分化し、特定の場所に集積する。商業、業務、交通、文化といった機能は、相互に関連しながら一定の空間に集中することで、新たな価値を生み出す。この集積こそが都市の生産力の源泉である。

言い換えれば、都市とは価値を生み出すための空間構造である。人や企業が集まり、交流し、取引し、新たな活動が生まれることによって、都市は経済的価値を生み出し続ける。

したがって、都市における投資は必然的に空間的な偏りを持つ。すべての場所に同じように投資することは、構造的に不可能である。むしろ、そのような配分は、集積によって生まれるはずの価値を分散させ、結果として都市全体の生産力を低下させる。

ここで重要なのは、この偏りが恣意的なものではないという点である。それは、都市が価値を生み出すための構造そのものである。中心的な機能を担う空間において経済活動が生まれ、その成果が税収として回収される。そして、その税収が教育や福祉、インフラ維持といった消費的支出を通じて都市全体へ還元される。この循環によって都市は維持される。

したがって、「特定の地域に投資が集中している」という状態そのものが問題なのではない。問われるべきなのは、その投資が都市の生産力を高め、都市全体へ価値を還元する構造になっているかどうかである。

もしそうであれば、その投資は都市構造に適合している。しかし、仮にその構造が機能していない場合、あるいは、そもそも投資そのものが成立していないのであれば、状況はまったく異なる意味を持つ。

問題は偏りの有無ではない。偏りがどのような機能を持ち、都市全体の持続可能性にどのように寄与しているのかである。

この視点を欠いたままの「均等」や「バランス」を求める議論は、結果として都市の基盤そのものを弱体化させる。ここに、構造を前提とした議論と、そうでない議論との決定的な違いがある。

第5章 新潟市で起きていること

ここまで述べてきた都市の原理に照らして見たとき、新潟市の現状はどのように理解されるべきだろうか。

結論から言えば、新潟市においては、投資と消費の区別が曖昧なまま政策が運用されており、その結果として、都市の生産力を高めるための投資が十分に成立していない。都市の価値を生み出す支出よりも、現在を維持するための支出が優先される構造が定着しているのである。

この傾向は、中心市街地をめぐる議論にも表れている。「にぎわい」や「回遊性」といった言葉は繰り返し用いられる。しかし、それらがどのような経済活動を生み出し、どのように税収や都市全体の価値へ結びつくのかについては、具体的な説明がほとんど行われていない。

もちろん、「にぎわい」や「回遊性」そのものを否定するものではない。問題は、それらが政策目標として掲げられながら、その先にある価値創出との関係が示されていないことである。

一方で、既存施設の維持や各種行政サービスの継続については、その必要性が直ちに理解されるため、優先的に予算が配分される。

その結果、何が起きるか。投資は「説明しにくいもの」として後回しにされ、消費は「必要なもの」として積み上がっていく。この構造の中では、仮に投資的な施策が提示されたとしても、それは容易に「無駄遣い」として批判される。特定の地域に集中する投資は「偏り」と受け止められ、議論は都市の構造ではなく、配分の公平性へと引き戻される。

さらに重要なのは、この状態が単年度の問題ではなく、時間とともに累積していくことである。投資が行われなければ、新たな価値は生まれない。価値が生まれなければ税収は増えない。税収が増えなければ、現在の行政サービスを維持することも、次第に困難になっていく。

都市は急激に崩壊するわけではない。人口減少、経済活動の停滞、空間の空洞化といった現象として、緩やかに縮小していく。

これらは原因ではなく結果である。原因は、都市の価値を生み出す投資が成立しない構造にある。したがって、「中央区ばかりに投資している」という言説は、本質を捉えていない。問題は、中央区に投資しているかどうかではない。そもそも新潟市において、都市の価値を生み出す投資が成立しているのかどうかである。

第6章 投資を阻む意思決定構造

前章で見たとおり、新潟市においては投資が十分に成立せず、消費的支出に偏る構造が見られる。では、なぜこのような状態が生じるのだろうか。理由は特別なものではなく、むしろ、現在の地方自治制度を前提とすれば、極めて自然な帰結である。

第一に、地方自治体の意思決定は、地域代表制を基礎としている。議会は各地域を代表する議員によって構成され、首長もまた選挙によって選ばれる。この構造の下では、各議員は自らの選出基盤に対して説明可能な政策を優先せざるを得ない。

その結果として、評価の対象となるのは「都市全体の生産力が高まったか」ではなく、「自分たちの地域にどれだけ資源が配分されたか」である。ここでは、都市全体の最適化よりも、地域ごとの可視的な成果が重視される。

第二に、この構造は首長の意思決定にも影響を与える。首長は本来、都市全体の最適化

を考える立場にある。しかし実際には、議会との関係や次の選挙を考慮しなければならない。そのため、特定の地域へ資源を集中させる投資は、政治的リスクを伴う。なぜなら、それは必然的に「他の地域への配分を抑制した」と受け止められるからである。

第三に、これらの要因が重なった結果として、意思決定は「均衡」を志向する。すなわち、どの地域にも一定の配分を行い、大きな不満を生まないよう調整する方向へ収斂していく。

一見すると、このような意思決定は安定的であり、公平にも見える。しかし、この均衡は都市の構造に基づくものではない。政治的摩擦を最小化するための均衡である。

このとき投資は、どのように扱われるだろうか。投資は、空間的な集中を前提とする以上、必然的に偏りを伴う。そのため、この均衡志向の意思決定とは相性が悪い。結果として投資は回避される。あるいは、実施されとしても、その規模は縮小され、全体へ薄く広げられる形へと変質していく。

しかし、そのような支出は、もはや投資としての意味を持たない。集積によって都市の価値を生み出すという都市の原理から見れば、それは単なる「支出」に過ぎない。

以上のように、現在の状態は特定の政治家や行政担当者の判断によって生じているのではない。制度と政治的インセンティブの組み合わせによって、ほぼ必然的に導かれる結果なのである。

したがって、「選択と集中」は理念として語られることはあっても、現実の意思決定として実現されることは極めて難しい。新潟市の問題は、政策の内容ではない。都市構造を前提とした投資を選択しにくい意思決定構造そのものにある。

第7章 対立の正体

ここまで見てきたとおり、新潟市における問題は、特定の地域に資源が偏っていることではない。そもそも、都市の価値を生み出す投資が十分に成立していないことにある。

しかし、現実の議論はその水準には到達していない。議論は常に、「中央区ばかりが優遇されている」「周辺区が軽視されている」という形で現れ、その都度、配分の是非が争点となる。

だが、この対立は本質ではなく、都市の構造を前提としない議論が生み出した二次的な現象に過ぎない。

本来、中央区と周辺区は対立する関係ではない。異なる機能を担いながら、一つの都市として相互に支え合う関係にある。中心的な機能を担う空間が経済活動を生み、その成果が税収として回収される。そして、その税収が教育や福祉、生活インフラの維持などを通じて都市全体へ還元される。この関係は、優遇と不遇の関係ではない。機能分担の関係である。

しかし、この関係が「どちらが得をしているか」という対立として認識された瞬間、議論は大きく方向を誤る。「どの機能をどこへ配置するか」という本来の問いは、「どの地域

へどれだけ配分するか」という問いへ置き換えられるからである。そして後者の問いは、必然的に感情的な対立を生み出す。このとき、中央区への投資は「優遇」と理解され、周辺区への支出は「当然の権利」と理解される。

しかし、この理解は都市の構造を逆転させている。投資は、将来の価値を生み出すための支出であり、その成果は都市全体へ還元される。一方で消費は、その成果を前提として初めて持続可能となる。両者は競合するものではない。投資が成立しなければ、消費もまた維持できないのである。

したがって、「中央区か周辺区か」という対立は疑似的な問題である。本当に問われるべきなのは、都市の構造に基づいた議論が行われているのかという点である。

言い換えれば、この対立の本質は地域間の利害対立ではなく、構造を前提として都市を考える立場と、配分だけを見て都市を考える立場との対立なのである。

後者が支配的である限り、議論は繰り返される。結論は出ない。投資は回避される。そして都市は、静かに縮小していく。

第8章 それでも語られない理由

ここまで述べてきた内容は、特別に高度な分析を必要とするものではない。都市が機能分担によって成り立ち、投資と消費が異なる性質を持ち、その区別が意思決定に影響を与えることは、都市の構造として理解できることである。

にもかかわらず、このような議論は公の場でほとんど語られない。理由は単純で、それを語ることが政治的に不利だからである。

投資は、特定の空間への集中を伴う。したがって、それを正面から説明すれば、「なぜ自分たちの地域ではないのか」という反発を避けることはできない。

この問いに対しては、都市の構造に基づいて説明するしかない。しかし、その説明は短期的な利益を保証するものではないため、理解を得るには時間を要する。

一方で、「どの地域にも配慮する」「バランスよく配分する」という説明は容易である。こうした表現は対立を和らげ、幅広い支持を得やすい。しかし、それは都市の構造を説明しているのではない。対立を先送りしているに過ぎない。

このとき、意思決定はどちらへ向かうだろうか。反発を伴う可能性があっても構造を説明する選択より、曖昧であっても反発を生みにくい選択が優先される。結果として投資は回避される。あるいは、投資であるかのように見えながら、実際には全体へ薄く配分された支出へと変質していく。

しかし、そのような支出は都市の価値を生み出さない。それは投資の形を取りながら、実質的には消費と変わらないのである。

さらに重要なのは、この構造が自己強化的であるという点である。投資が行われなければ、その効果を検証する事例は蓄積されない。事例がなければ投資の妥当性を説明することができない。説明できなければ投資は正当化されず、さらに投資は行われなくなる。こ

の循環の中では、都市構造に基づく議論は成立しない。

実際、新潟市の計画書や議会での議論においても、「なぜその投資を行うのか」という構造的な説明よりも、「何を実施するのか」という事業説明が中心となることが少なくない。その結果、投資の是非ではなく、事業の有無だけが議論される。

ここにおいて問題は、政治家や行政職員の能力ではない。都市の構造を説明し、その構造に基づいて選択するという機能そのものが、制度の中で十分に働いていないことにある。

第9章 評価不能性

ここまで述べてきた問題を一つの言葉で表すなら、それは評価不能性である。本稿では、「中央区か周辺区か」という対立、「投資と消費の混同」、「地域代表制による意思決定」、そして投資が回避される構造について述べてきた。しかし、それらはいずれも別々の問題ではない。その根底には、投資を評価するための枠組みが存在していないという、ひとつの共通した問題がある。

投資は、その性質上、将来に向けた行為である。したがって、その効果を事前に確定することはできない。どの程度の経済活動を生み出すのか、どのように税収へ結びつくのかは、あくまで仮説として提示されるものである。だからこそ、意思決定において必要となるのは、その仮説の妥当性を評価する枠組みである。

しかし、新潟市においては、その枠組みが十分に整備されているとは言い難い。中心市街地に関する議論でも、「にぎわい」や「回遊性」といった概念は繰り返し用いられる。しかし、それらがどのような経済的価値を生み出し、都市全体へどのような効果をもたらしたのかについて、定量的・構造的な評価はほとんど行われていない。

その結果、投資は「評価できないもの」として扱われる。評価できない以上、その妥当性を十分に説明することは難しい。説明できないものは意思決定の場において正当性を持ちにくい。したがって、投資は回避される。

一方で、消費的支出は評価が容易である。福祉や教育、インフラ維持といった支出は、その必要性が直ちに理解されるため、厳密な評価枠組みがなくても意思決定しやすい。

この非対称性が、意思決定を一方向へ導く。評価できるものは優先され、評価できないものは後回しになる。

一見すると、この意思決定は合理的であるように見える。しかし、その合理性は評価可能な範囲に限定された合理性であり、都市の持続可能性を保証するものではない。

ここで改めて強調したい。投資が行われないのではなく、投資を判断することができないのである。

評価不能性の下では、議論は必然的に感覚や印象へ依存する。「にぎわっているように見える」「人が増えたように感じる」といった印象が判断基準となる。しかし、それらは投資の成果を評価する指標ではない。

投資とは、本来、時間をかけて価値を積み上げる行為である。その過程を評価できなければ、継続的な投資は成立しない。

ここに、新潟市が都市の価値を生み出す投資を選択できない理由がある。

第10章 結論

本稿は、「中央区に投資すべきか、それとも周辺区に配慮すべきか」という問いを出発点とし、その問題設定そのものが都市の構造を捉えていないことを指摘してきた。

この問いは、一見すると公平性に配慮した合理的な議論のように見える。しかし実際には、都市の構造を前提としておらず、議論を配分の問題へと矮小化してしまう。

都市は、機能分担と集積によって価値を生み出し、その成果を都市全体へ還元する構造を持つ。この構造において、投資と消費は異なる役割を担い、相互に依存しながら都市を支えている。

しかし、新潟市においては、この区別が曖昧なまま政策が運用されている。その結果、都市の価値を生み出す投資は回避され、現在を維持するための支出へと意思決定が偏っていく。

その背景には、地域代表制に基づく意思決定構造や、政治的インセンティブが存在する。しかし、それらを支えるより根本的な問題は、投資を評価する枠組みが十分に整備されていないことである。

評価不能性の下では、投資の妥当性を判断することができない。判断できない以上、意思決定は回避され、投資は行われず、新たな価値は生まれない。その結果として税収は伸びず、既存の行政サービスを維持することも、次第に難しくなっていく。

都市は急激に崩壊するわけではない。しかし、人口減少、経済活動の停滞、空間の空洞化という形で、静かに縮小していく。これらは原因ではなく結果である。

問われるべきなのは、「中央区か周辺区か」という配分の問題ではない。何に投資し、何を維持するのか。そして、その判断を可能にする評価の枠組みと意思決定構造が存在しているのかという点である。

都市が縮小するのは、人口が減るからではない。投資を判断できない構造が存在するからである。それが改善されない限り、同じ議論はこれからも繰り返される。そして都市は、静かに縮小し続けることになる。

参考文献

- ◆ 新潟市『新潟市総合計画 2030』（2023 年）
- ◆ 新潟市『新潟市中心市街地活性化基本計画』（改訂版、2022 年）
- ◆ 新潟市『新潟市公共施設等総合管理計画』（2022 年改訂）
- ◆ 新潟市『新潟市地域防災計画』（各年度版）
- ◆ 国土交通省『立地適正化計画制度の手引き』（各年度版）

- ◆ 内閣府『地方創生に関する各種資料』（各年度版）