

# 都市の「二極化時代」「縮退戦略」を実現する官民連携

亀山典子

株式会社日本総合研究所  
都市・地域経営戦略グループ  
マネジャー

かめやま・つねこ 1998年度慶應義塾大学院修了、日本総合研究所入社。市町村合併、総合計画策定、行政マネジメント等のコンサルティング実績多数。現在、PFI事業、スマートシティ戦略等において官民連携を担当。

人口減少と高齢化、少子化が同時進行する時代。都市のありようは、集中投資される大都市と、放棄される土地さえ続出する地方都市とで二極化する。格差が広がる国土構造の中で、次世代の都市づくりと官民連携の姿について5回の連載で解き明かす（5回連載）。

## 1. 2030年の人口の動向

本稿のテーマである「2030年」は、これから16年後である。わが国の人口は現在、約1億3000万人。16年後の2030年には8%減、さらにその16年後（2046年）には13%減の1億120万人となり、後半の16年は前半の約1・5倍のスピードで人口減少が進む（図表1）。2010年の総人口を100としたときの2030年の指数を見ると、東京、神奈川、愛知、滋賀、沖縄など一部の地域では、まだ人口減少は

目立った状況にはないが、秋田（76・2）、青森（79・0）など、20%以上の人口減少が見込まれる地域では、だれの目にも明らかに人口減少を実感する光景が生まれているはずである（図表2）。

一方、全国の高齢化率は、2014年の26・1%から、2030年には31・6%、2046年には37・9%となり、およそ3人に1人が65歳以上という状況である（図表3）。さらに問題は、高齢者の絶対数の増加である。2010年を基準とした2030年の高齢者数の基準値は、神奈川、埼玉、千葉などの首都圏で軒並み136〜139であり、20年間で4割弱という急増ぶりである（図表4）。これでは、高齢者ケアサービスの供給量が追いつかないばかりか、それを克服しようとして社会保障費が増大することになり、都市づくりのための財政的な余力を持たない都市が続出することになるだろう。

これに対応するためには、人口減少に合わせた

都市の規模縮小を図る一方で、都市機能の付加価値を向上させるための「縮退戦略」が求められる。

## 2. 2030年の都市づくりのトレンド

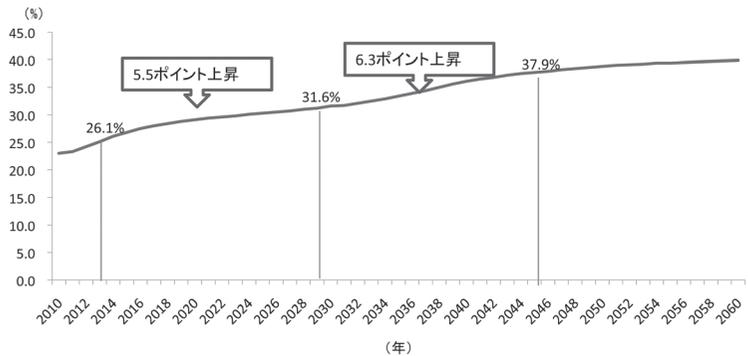
以上の現状を踏まえたとき、2030年におけるわが国の都市づくりのトレンドとしては、次のような展開が見込まれる。

### （1）徹底した都市の「効率化、合理化」が進む

まず、一般的な都市の状況として、高齢化率の上昇により社会保障費の負担が増加し、都市づくりにおいては、より一層の効率化、合理化の必要性に直面する。ハコモノの新規建設は行わず、最低限の維持・補修に絞り込むとともに、公共施設



図表3 全国の高齢化率（推計）

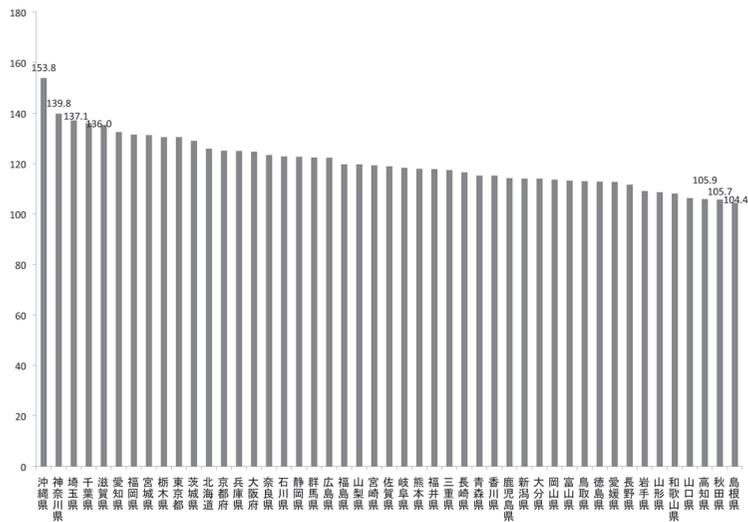


姿となるだろう。

(3) ミックスユース型土地利用と荒廃地対策

上記の通り中心部に人や施設を集約化することにより、当該エリアの機能は複合化する。これにより、「商業」「住宅」「工業」「農業」と用途別にゾーニングしてきたこれまでの土地利用では立ち

図表4 2010年の65歳以上を100としたときの2030年の指数



資料：国立社会保障・人口問題研究所の推計を基に作成

行かず、自治体は複合的な用途（ミックスユース）を前提とした、新たな土地利用を示していく必要に迫られる。

さらに、周辺部では荒廃が進み、放棄された農地や宅地が大量に発生することが想定される。景観の悪化はもちろんのこと、治安面や不法投棄のリスクなどを抱えることになり、都市の資産価値

の毀損を招いてしまう。このため、民有地であっても、公共的な資産価値に悪影響がある場合は、行政による処分、活用を認める仕組みをつくらなければ、人口減少が急激に進む地域では、荒廃を止められなくなってしまうだろう。周辺部における土地利用の見直しを行うとともに、荒廃地の取組の仕組を構築してスラム化を防ぎ、適切に緑地や農地として有効活用する方策が必要となる。

(4) 東京に集中投資、地方でも進む「選択と集中」

一方、大都市である東京に目を転じると、世界の都市総合ランキング（森記念財団）において現在の地位（4位）を維持・向上していくために、集中的に投資していかなければならない。とりわけアジア諸国における新興国の急激な経済成長を受けて、観光客数や国際会議数、グローバル企業の本社の誘致などについて、東京はさらなる取組を進めなければならない。

しかし、これを実現するためには、わが国の国土計画がこれまで掲げてきた「国土の均衡ある発展」という思想は、もはや捨てざるを得ず、まずは国として富を稼ぐための東京に集中投資し、地方都市においても投資対効果の高い地域を選択するなど、財政難を前提とした厳しい「選択と集中」が行われることになるだろう。

東京は投資対効果を最大化することを目的としたまちづくりを進めていくこととなり、前項で述べた効率化、合理化を目的とした一般的な都市の

まちづくりとは、明らかに二極化していく。

### 3. 官民連携の大きな三つの変化

以上を前提としたとき、都市づくりにおける官民連携（NPO等との連携を含む）の在り方は、これまでとは大きく三つの点で異なってくる。

一つ目は資金の流れである。これまでの都市づくりの官民連携においては、官の資金（税金）によって行う公共事業が中心だったが、今後は官にそのような余力はなくなり、民の資金によって民が整備する流れをつくっていくことになる。1000兆円もの国の債務残高を考えたとき、ひとたび国債の信用に支障があれば、「官」の信用力に基づく事業が展開できなくなる可能性がある。このため、民間主導で採算可能な大都市での都市開発や、今後も需要の高まりが見込まれる公的サービスにおいて、民の資金を活用していく流れをつくる必要がある。

二つ目は、公的サービスの付加価値を高める民の役割の拡大である。上記の通り、民の資金によって民が整備する公共サービスは、例えば、ハコモノ一つをとっても、整備や維持管理の在り方、統廃合や運営の効率化、サービス向上に資する工夫など、官からの要請がなくとも、民の裁量によってよりよい手法を提案、実施していくことにより、利用者の満足度を高めていく必要がある。ひいてはこれが、都市開発や公的サービスにおける

民間マーケットの拡大につながるため、民による公的サービスにおけるイノベーションが大きく期待されることである。

三つ目は、共同事業者としての官民の融合である。前述したような新たな土地利用や荒廃地の対策、中心部における資産価値向上のための事業等、これまでに経験のない方策が求められる都市づくりにあつては、従来のように「官」が発注内容であらかじめ確定し、「民」がこれを受注するという構図では対応できない。このため、官民が互いに知恵と金を出し合うジョイントベンチャー（JV）型の事業も想定していく必要がある。例えば、横浜市の新庁舎建て替え事業では、民間からの提案を早い段階で受け、事業手法等について官民が対話しながら決めていく方式を取っている。公平性の担保や対話コストの増大などの課題はあるものの、未知の都市づくりの方策を出すためには、今後はこうした方式も増やしていくべきである。官が提供する基本的な公共サービスに民独自のサービスを加えるために、公物管理法の改正など積極的な規制緩和も求められるところである。

人口減少を前提とした「縮退戦略」は、これまでだけでも経験したことのない都市づくりである。このため、官民どちらかに正解があるのではなく、相互に知恵を出し合う、あるいは機動力のある方がイニシアチブを持つという柔軟な姿勢が現実的である。これからの官民連携は、地域課題や事業内容、経済情勢等によって、官民の領域は常に変

更されるものであり、「状況に応じて」官民連携の体制をつくりあげていくという感覚が必要となる。

### 4. 今後の連載の流れ

以降の連載では、上記で述べた「地域課題や事業内容、経済情勢等によって、官民の領域は常に変更される」ことをテーマごとに考察する。第2回は「地方都市」において中心部への集約化と公共施設の効率化の進め方等を描く。第3回は国際競争力を牽引する「東京」をテーマに、民間主導による都市開発を推進するための大幅な規制緩和や特区等の在り方と官の役割を示唆する。第4回は、都市一般の中心部において人や施設の集約化が進む中で、都市機能の効率的なマネジメントを取り上げる。第5回では、公的サービスにおいて民の領域が広がる中で、民に期待されるイノベーションの具体的イメージと、それを生かすための官民の対話の在り方を描く。

本稿を通じて、次世代の都市づくりと官民連携の在り方に一石を投じることができれば幸いです。