

地方都市における計画的な縮退戦略と都市機能の集約化を

小松啓吾

株式会社日本総合研究所
都市・地域経営戦略グループ
シニアマネジャー

こまつ・けいご 1999年東京工業
業大学院修了、株式会社日本総合
研究所入社。PFI／PPP、
PRE戦略、都市開発、地域振興等に
関する、調査・コンサルティング・ア
ドバイザリー業務を担当。不動産鑑
定士

本稿では、第1回の「都市の二極化時代、『縮退戦略』を実現する官民連携」を踏まえ、人口減少や土地利用の空洞化が著しい地方都市（本稿では主に、東京近郊を除く地方圏の中核都市および小都市を想定する）に焦点を当てて、計画的な縮退戦略の必要性、具体的な手法および官民が果たすべき役割について提言する。

1. 地方都市の課題と縮退戦略の必要性

(1) 地方都市で進む市街地の空洞化

過去の国勢調査によると、市街地（注1）における人口増加は、全国的におおむね共通の傾向が見られる（図表1）。しかし、1平方キロメートル当たりの人口密度に換算すると、バブル経済崩壊前後に当たる1990（平成2）年を100とした場合、2010（平成22）年の三大都市圏（注2）では104・1と上昇している一方で、地方圏（注3）では98・2と減少している（図表2）。

大都市では市街地への人口流入により高密度化が進んでいる半面、地方都市では市街地のスプロール化（無秩序な拡大）とともに空洞化が表れている、という傾向の違いが見て取れる。

（注1）市街地：国勢調査で定義されているDID（Densely Inhabited District：人口集中地区）とした。

（注2）三大都市圏：東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県・愛知県・京都市・大阪府・兵庫県とした。

（注3）地方圏：三大都市圏以外の道県とした。

(2) 地方都市の人口減少が生み出す「負のスパイラル」

今後、地方都市で人口減少が進んだ場合、①市街地における土地利用の無秩序な空洞化が進出し、②同時に公共インフラ等（本稿では、庁舎・学校・公民館等の公共建築物と、道路・上下水道等のインフラの総称をいう）の維持更新をより困難

なものとし、③一方で土地利用や公共インフラ等の需要自体も減少すると見込まれ、④低稼働の土地や公共インフラ等が地方都市の魅力をさらに減衰させる——といった負のスパイラルを生み出す恐れが生じている（図表3）。

(3) 地方都市が採るべき縮退戦略

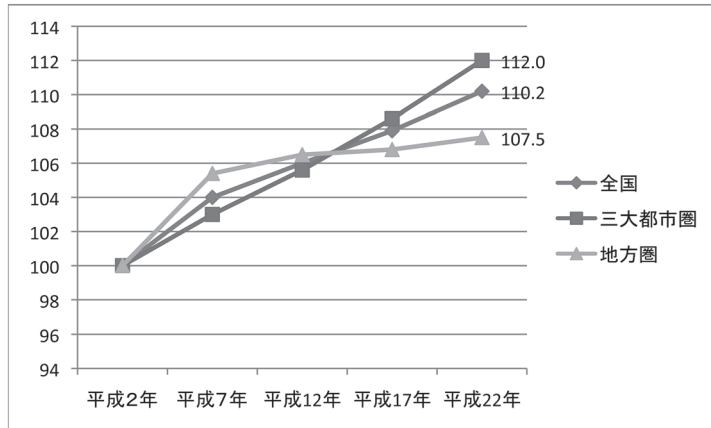
人口減少に伴う土地利用・公共インフラ等の需給ギャップの拡大に備えて、2030年ごろの中期を見据えた計画的な縮退戦略として、以下の三つの取り組みが必要となる。

第一には、公共インフラ等の効率的な維持更新である。すでに多くの地方都市では、高度経済成長期以降に整備された公共インフラ等の老朽化が

進んでおり、耐震化をはじめとする安全対策が急務となっている。限られた財源を有効に活用して、公共インフラ等の維持更新を低コストで実現していくことが、持続的な自治体経営の観点から不可欠となる。

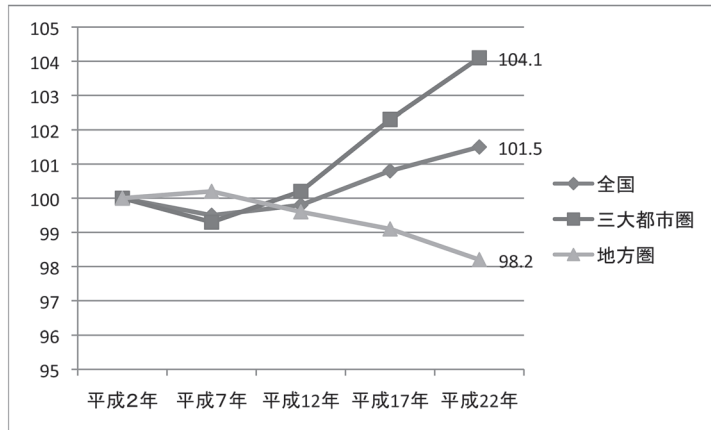
第二には、全国各地で進んでいるP R E (Public Real Estate：公的不動産) 戦略やF M (Facility Management：公施設マネジメント)

図表1 市街地における人口の推移
(平成2年=100)



出典：国勢調査

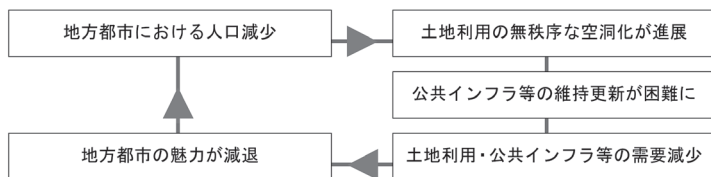
図表2 市街地における人口密度の推移
(平成2年=100)



出典：国勢調査

のさらなる推進である。これは、各自治体における人口や財政規模などの見通しを踏まえて、全庁的かつ長期的な観点から、公共施設の適正配置や低・未利用地の有効活用を進めていくものである。こうしたP R E / F M への取り組みは、東京などの大都市よりも、人口減少や公共インフラ等の需要減少が顕著に発生すると見込まれる地方都市において、必要性が高いと考えられる。

図表3 地方都市における人口減少スパイラルのイメージ



第三には、従前の市町村単位の枠組みを超えた、より広域的な都市圏・生活圏等の観点に基づく縮退戦略の実践である。昨今議論されている、周辺部から市街地への都市機能の集約化(いわゆるコンパクトシティ化)をさらに進め、広域的な拠点性を有する中核都市へ都市機能を思い切つて集約化することが、今後の地方都市における唯一の生き残り方策となっていくのではないかと、これらを踏まえ、以下、それぞれの具体的な方策について検証したい。

2. 地方都市の縮退戦略における官民連携の方策

(1) 民間ノウハウを活用した公共インフラ等の包括マネジメントの推進

地方都市では、自治体の財政規模の縮小が予想され、公共インフラ等の経常的な維持修繕費や更新に係る投資的経費の確保が一層困難になると見

込まれるため、民間の経営ノウハウの活用による効率化が急務である。

従前の官民連携手法としては、指定管理者制度や PFI (Private Finance Initiative : 民間資金活用による社会資本整備) 等の手法が確立され、すでに多くの都市で導入されている。しかし、指定管理者制度は事業期間が3〜5年程度と短期間であり、長期経営の観点に基づく民間事業者の積極的な設備投資や人材投入に限界がある。また、PFI については、官が定めた契約条件や要求水準が硬直的となりがちであり、単体施設レベルでは、最長30年程度の長期にわたる事業期間中の社会経済情勢の急激な変化に柔軟に対応できない、という課題がある。

今後の公共インフラ等の経営においては、教育・文化・医療といった同種の複数公共施設の包括管理や、一定の区域を対象とした面的な包括管理等の新たな PPP (Public Private Partnership : 官民連携) / PFI 事業の拡大が不可欠である。例えば、青森県では、県有施設における維持管理業務の適正化の一環として、発注仕様の共通化等を進めることよって、コスト削減と品質確保を図っている。また、香川県まんのう町では、中学校、体育館および図書館の整備・維持管理・運営等を一体の PFI 事業として実施し、事業の効率化とサービスイノベーションの実現している。

民間事業者においても、これらに対応したノウ

ハウの蓄積や積極的な活用が求められる。理想型としては、コンセプション(公共施設等運営権)方式などによる、民間資金ベースでの独立採算化が望まれるが、大都市に比べてサービスイノベーションが低い傾向にある地方都市においては、概して採算面のハードルが高い。このため、公共インフラ等の基本部分の維持管理・運営を公的資金で賄い、収益事業部分のみを独立採算化するという混合型の事業スキームの構築が、地方都市に適していると考えられる。

こうした包括マネジメントの取り組みについては、既存の法制度に基づく制約は特段見当たらないため、各事業や業務の発注主体である自治体のスタンス次第で、いかようにも柔軟な仕組みを構築し得るものである。それでもなお取り組みが進まない場合は、近年の PFI 法改正により導入された、民間事業者からの提案制度(PFI法第6条)を効果的に活用し、民から官に対して、公共インフラ等の経営の開放を積極的に促していくことも必要であろう。

(2) PRE / FM における官民連携の推進

従前の官民連携手法が、基本的に個々の公共インフラ等を対象としている一方で、統廃合や再配置といった全般的なマネジメント機能は行政が抱え込んでいる場合が多く、民間ノウハウの積極的な活用という点で限界がある。官のマネジメントによつて切り出された個々の公共インフラ等の運

営を民が請け負う、という従前の構造から脱却し、公共インフラ等の再配置や統廃合についても、計画段階から民間提案を積極的に採用することで、経営効率の全体最適化が可能になるものと考えられる。

具体的な手法としては、PRE / FM の戦略策定・実行機能と、PPP / PFI 事業の推進機能を併せ持つものとして、民間経営の発想を抜本的に採り入れた公社・第三セクター方式等の活用が望まれる。また、英国で導入されている L A B V (Local Asset Backed Vehicle : 地域の資産を担保とした事業主体) は、官の土地と民の資金を持ち寄り、官民の出資比率が50%ずつの事業会社を設立して、地域の開発事業を官民協働で計画・実行するスキームであり、今後のわが国における PPP / PFI のモデルとして参考になるものである。

(3) 広域的な都市機能の再編における官民連携の推進

広域的な公共インフラ等の再配置や統廃合に向けた取り組みとしては、例えば、各都道府県・市町村が保有する公共インフラ等の整備状況や維持管理・運営の状況に関する情報(公共施設白書、資産台帳など)を统一的にデータベース化した上で、広域的な都市計画や土地利用の見直しとセットで、最適な配置計画を組み立てていくことが考えられる。これは、国の政策的な方向付けをベースとした、都道府県の広域調整機能の発揮、市町

村の相互連携が必要になることから、基本的には官の役割である。今後、総務省では「公共施設等総合管理計画」の策定を自治体に求めていく予定としており、国からの財政支援を含めて、展開が期待されることである。

一方で、広域的な公共インフラ等の経営能力を有する民間の視点を踏まえ、(2)で述べたL A B Vスキームのような、経済合理性に優れたマネジメント単位の企画提案を積極的に取り入れるような制度設計も必要である。現在、英国のクロイドンカウンシルでは、2009年に官民共同で「Croydon Council URV (Urban Regeneration Vehicle: 都市再開発機関)」を設立し、市庁舎の改修や周辺オフィス建設をはじめとした再開発事業へ段階的に取り組んでいる。わが国においても、こうしたスキームを参考にしつつ、複数市町村の関与による広域的な再編整備事業へつなげていくことが考えられる。

3. 今後の必要な取り組み

(1) 国および自治体を実施すべき取り組み

国に対しては、①地方都市における土地利用の集約化に係る政策形成②広域型P R E / F M戦略のモデル構築への取り組み——を期待する。このうち①は、例えば、地方都市の郊外から中心部への人口誘導を重要な政策目標と位置付け、国土交通省・経済産業省が現在検討を進めているコン

パクトシティ関連の法改正(都市再生特別措置法など)や、都心居住の促進に向けた住環境整備の支援(中心市街地エリア内における民間賃貸住宅の整備補助など)が考えられる。一方、②は、自治体向けのP R E / F M戦略に関するガイドラインについて、地方都市の現状や今後の見通しに着目した上で、広域的な観点を盛り込むなどの必要な改定作業や普及啓発活動に取り組むことが考えられる。

自治体に対しては、上記の国の取り組みを踏まえた、都市計画上のゾーニングの抜本的な見直しを期待する。広域的な都市計画区域や住民生活圏の単位で、2030年などの将来見通しを踏まえて、メリハリのある土地利用を誘導していくことが必要である。また、複数市町村間の広域連携に基づく公共インフラ等の再配置や統廃合、民間活力の導入による経営効率化へのさらなる取り組みを期待する。民間ノウハウの活用^たに長けた首長によるリーダーシップはもちろんのこと、庁内における経営感覚に優れた人材の確保・育成や、民間事業者との対話を恒常的に進めるためのプラットフォーム構築、民間ノウハウを活用し得る事務事業分野の不断の見直しなど、果たすべき役割は特に大きい。

(2) 民が実施すべき取り組み

民間事業者に対しては、公共工事やサービスの「請負人」という立場にとどまることなく、公共

インフラ等のマネジメントの在り方も含めた「経営者」として公共サービスに関与していくことや、そのための企画立案・提案能力を高めていくことを期待する。欧米などの諸外国におけるP P P / P F Iの長い歴史の中で、多くの建設会社が総合インフラマネジメント企業へと成長していった過程は、わが国におけるP P P / P F I事業者のモデルとして、大いに参考にすべきであろう。