

PRE（公的不動産）戦略の実践としての都市の再構築

酒見和裕

株式会社日本総合研究所

都市・地域経営戦略グループ

コンサルタント

林 倫子

株式会社日本総合研究所

都市・地域経営戦略グループ

コンサルタント

これまで、株式会社日本総合研究所が実施した自治体アンケートに基づき、自治体PRE（公的不動産）戦略の取り組みの現状と課題を確認し（第1回、5月14日号）、その中でも総務省所管の「公共施設等総合管理計画」への取り組み状況の確認および今後の公共施設整備の在り方についての提言（第2回、5月21日号）を行ってきた。最終回となる本稿では、PRE戦略を活用したまちづくりの実践として、改正都市再生特別措置法に基づく「立地適正化計画」制度の活用による都市の再構築について提案したい。

1. 現代のまちづくりの課題

少子高齢化、人口減少時代の到来の中、自治体のまちづくりの問題は多岐にわたっている。日本総研が実施した自治体アンケート調査（詳細は第1回参照、以下本調査）では、まちづくりにおける課題として、自治体規模によらず、「少子化・高齢化」と「公共交通の再編」が上位に挙げられ

図表1 まちづくりの課題（自治体規模別・上位5項目）

人口30万人以上の市・東京都特別区 (N=58)	人口10万人以上30万人未満の市(大都市圏) (N=43)	人口10万人以上30万人未満の市(大都市圏以外) (N=66)	人口5万人以上10万人未満の市町村 (N=139)	人口5万人未満の市町村 (N=356)
少子化・高齢化 (95%)	少子化・高齢化 (88%)	中心市街地の衰退 (91%)	少子化・高齢化 (86%)	少子化・高齢化 (86%)
都市の防災機能強化(84%)	都市の防災機能強化(88%)	少子化・高齢化 (88%)	中心市街地の衰退 (73%)	流出による人口減少(62%)
公共交通の改善 (79%)	景観の保全(79%)	都市の防災機能強化(77%)	公共交通の改善 (67%)	中心市街地の衰退 (52%)
景観の保全(76%)	公共交通の改善 (72%)	公共交通の改善 (74%)	景観の保全(63%)	公共施設・インフラの老朽化(52%)
環境問題への対応 (76%)	環境問題への対応 (67%)	景観の保全(71%)	都市の防災機能強化(62%)	公共交通の改善 (47%)

ている（図表1）。

一方、それ以外の課題に目を向けてみると、人口30万人以上の市、大都市圏の人口10万人以上の市では、「都市の防災機能強化」や「景観の保全」といった都市の成熟後の課題が上位に挙げられているのに対し、その他の市町村では「中心市街地の衰退」が上位に挙げられており、地方の中小規模の自治体において、都市の衰退がより深刻な課題となっている実情が浮き彫りとなった。

2. 「日本の命運を決する10年」に向けた都市再開発行政の動き

（1）都市再構築に向けた国の決意

前章で論じたような自治体が直面しているまちづくりの課題に対して、国は処方箋となる関連施

策の充実に力を入れ始めている。2015年1月に公表された国土形成の基本的な方針である「新たな国土形成計画（全国計画）中間整理」においては、急激な人口減少、少子化・高齢化、高度成長期以降に集中的に整備されたインフラの老朽化など、多岐にわたる課題を解決し、活力ある豊かな国へ発展するためには、これからの10年間で、「いわば『日本の命運を決する10年』である」と打ち出しており、国としても人口減少時代の本格到来に備えた早期の取り組みの重要性を認識している。

特に、計画の中では強くなやかな国土構造の実現のための「コンパクト＋ネットワーク」化が掲げられており、今後、これまでのコンパクトシティへの取り組み以上に関連施策の一層の充実が期待される。

（2）「コンパクト＋ネットワーク」推進のための

「立地適正化計画」

「コンパクト＋ネットワーク」とは、これまでの一極集中型のコンパクトシティの概念にとらわれず、複数のコンパクト化された都市拠点が効率的な公共交通ネットワーク等によりつながった「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の実現を志向するまちづくりの方針である。その施策の一環として、都市再生特別措置法が14年5月に改正され、「立地適正化計画」制度が新設された。

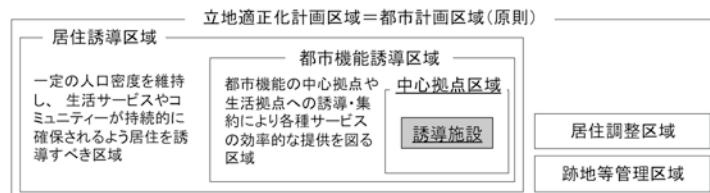
「立地適正化計画」とは、「住宅および都市機

能増進施設（※1）の立地の適正化を図るための計画」とされており、まちづくりの中核的な担い手である市町村が策定主体となつて、都市全体を見渡し市町村マスタープラン（※2）の高度化版として計画することが求められている。

市町村は、一定の人口密度を維持し生活サービスやコミュニティが持続的に確保されるよう居住を誘導すべき「居住誘導区域」と、都市機能の中心拠点や生活拠点の誘導・集約により各種サービスの効率的な提供を図る「都市機能誘導区域」等の区域設定を行うとともに、都市機能誘導区域に立地を誘導すべき都市機能増進施設の指定（図表2）を行う。

計画策定により、通常の都市計画法上の土地利用規制の緩和や厳格化、民間事業者へのインセンティブの付与が可能となり、都市計画法に基づき市町村マスタープランに比して、まちづくりの理念や目標、目指すべき都市像

図表2 立地適正化計画区域の構成



※都市機能立地支援事業（後述）を利用する場合には、「中心拠点区域」の設定が必要

を体现する、より有効かつ実行力のある施策を講じることが可能となる。

また、本連載の主題に関わる視点として、立地適正化計画制度においては、都市計画とPRE戦略の連携が計画における重要な要素として認識されており、将来のまちの在り方を見据えた公共施設の再配置、PRE活用による民間機能の整備誘導が期待されている。そのような方針が、立地適正化計画に関連する支援メニューとして具体化されている点に注目すべきである。

（※1）医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉または利便のため必要な施設であつて、都市機能の増進に著しく寄与するものをいう。

（※2）都市計画法に基づき市町村が策定する都市計画に関する基本方針。都市計画区域の整備開発、保全に関する方針となり、用途地域の決定等はこれに即したものである必要がある。

（3）都市再生を推進する自治体への支援策

ここでは、都市再生の推進に寄与する国からの支援制度の変遷を概観した上で、現在の「立地適正化計画」に関連する支援メニューについて確認したい。国の都市再生への支援メニューは、02年に施行された都市再生特別措置法に基づき設立された「まちづくり交付金事業」に端を発する。このまちづくり交付金事業は、10年度に社会資本整備総合交付金（※3）に統合され、同交付金の基

幹事業である「都市再生整備計画事業」として位置付けられている。事業の実施には市町村が都市再生整備計画を策定し、国に提出する必要がある。さらに、12年度には、より都市の再開発に狙いを絞った制度として都市再生整備計画事業を拡充した「地方都市リノベーション事業」が創設され、都市再生整備計画に再開発の方針の記載が求められることとなった。そして今般、14年の都市再生特別措置法の改正により、「都市機能立地支援事業」と「都市再構築戦略事業」の二つの新たな支援メニューが創設され、地方都市リノベーション事業は発展的に解消されることとなった（都市再生整備計画事業は継続されている）。

都市機能立地支援事業は、民間開発に自治体が低・未利用の公有地を提供する場合に、民間事業者が国が直接補助を行うメニューが設けられている点や、自治体の税制優遇措置や借地料の減免を自治体の支援額として取り扱い交付対象事業を拡大することで民間負担を大幅削減することができる等、P・R・Eの活用による都市の再構築を推進するだけでなく、そこに官民連携事業の視点を積極的に取り入れるよう推奨している点の特徴である。都市再構築戦略事業では、従前の地方都市リノベーション事業の拡充であり、適正な都市機能整備を通じてまちづくりを推進する市町村に対して、交付率が嵩上げされる。

両事業の実施には、立地適正化計画の策定が必要であり、都市再開発を積極的に進める事業の場合には、従来の都市再生整備計画事業に比べて大きく補助率が嵩上げされている。今後も計画策定自治体への支援の充実が想定される一方、限りある財源の中、計画策定を行わない自治体への支援は減少することが考えられ、早期の計画着手が望まれる（図表3）。

また、国は、自治体による立地適正化計画策定に当たっての体制面の支援として、国交省内における都市と交通の合同プロジェクトチームの設置や、自治体にとってより身近な相談体制の構築（地方整備局、運輸局にワンストップ窓口を設置）等を掲げており、まさに組織横断的な支援体制で、自治体の計画策定をサポートしていく姿勢を明確に打ち出している。

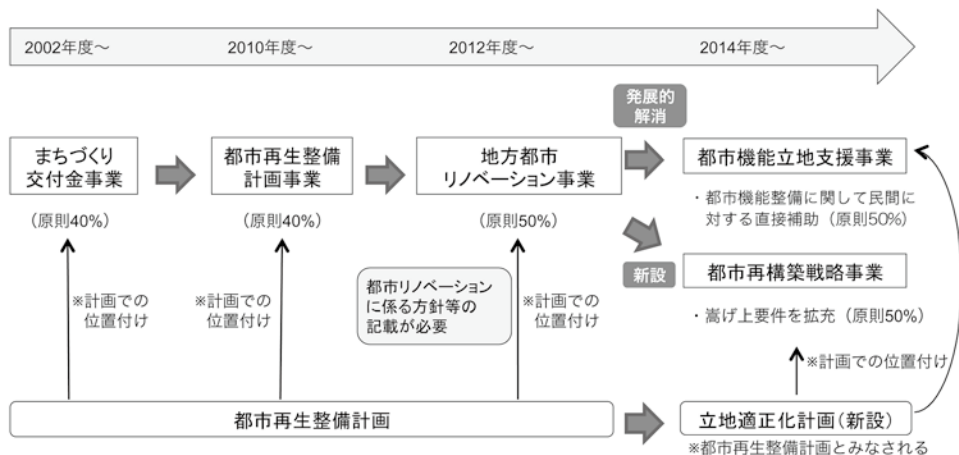
（※3）国土交通省所管の個別の補助金メニューを一つの交付金に一括したの。

3. 立地適正化計画による「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の実現

このような国の積極的な制度整備、支援の拡充に対して、計画の策定主体である自治体は、どのように応えようとしているのだろうか。ここでは、自治体の立地適正化計画の取り組み状況とその課題を確認したい。

（1）進みつつある立地適正化計画の策定
立地適正化計画は、全ての市町村が策定可能で

図表3 都市再生に係る交付金事業の変遷



あるが、前章で述べた支援事業の採用のために設定が必要な中心拠点区域はDID(※4)であることが条件となっており、取り組むインセンティブが高いのは全体の半数程度の自治体であろう。

本調査では、立地適正化計画の対象区域がある382の自治体のうち33%、中でも人口30万人以上の市、大都市圏以外の人口10万人以上の市では半数以上が「計画策定中」または「策定準備中」と回答している(図表4)。これまでまちづくり交付金事業や地方都市リノベーション事業の採用を検討していた自治体の乗り換えや、国交省による都市リノベーション事業実施自治体に対する立地適正化計画策定への強い働き掛けが反映された結果とも考えられる。

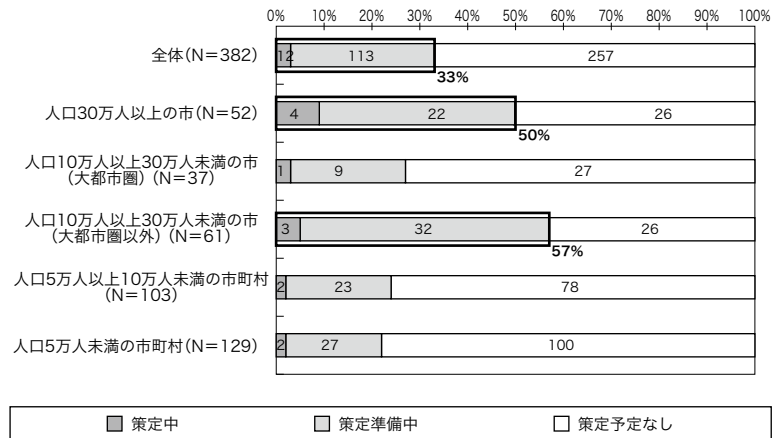
一方、「策定予定なし」と回答した自治体の中には、大都市圏の自治体からは、人口がいまだ増加傾向にある、市域が狭くさらなるコンパクト化を必要としない等、地方の自治体からは、対象となる区域が狭い、もともと市街地の広域化がそれほど進んでいない等の意見があり、そもそも立地適正化計画を策定するインセンティブが低い自治体が多数を占めることが分かった。

(※4) 国勢調査で定義される人口集中地区

(2) 立地適正化計画策定に当たっての課題

立地適正化計画策定に当たっての課題(複数回答可)について尋ねたところ、「居住誘導区域の範囲設定」および「住民との合意形成」に困難さ

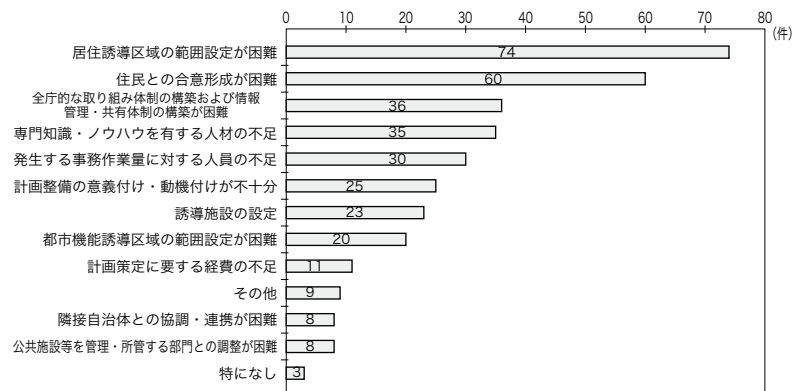
図表4 立地適正化計画への取り組み状況



を感じている自治体が多いことが分かった(図表5)。自分の住む地域が居住誘導区域「外」に指定されてしまうことに対する住民の抵抗感が、居住誘導区域範囲設定にとつてのハードルになっていることが推察される。

住民との合意形成等のために、居住誘導区域の

図表5 立地適正化計画策定の課題



範囲設定に時間を要する場合には、都市機能誘導区域を先行的に設定することが認められている。また、都市機能立地支援事業等の国からの支援措置についても、本来は、立地適正化計画に位置付けられた事業に対する支援措置ではあるものの、過渡期である現在では、将来的に策定される立地適

正化計画に位置付けられることを予定して実施される先行事業に対しても、支援措置の活用が可能となっている。

そのため、まずは誘導施設の整備による中心市街地の拠点性向上を図りつつ、段階的に立地適正化計画を策定していくことが現実的だと考えられる。

4. PRE戦略をトリガーとした都市再構築の実現へ

これまで見てきたように、都市の再構築を目指す立地適正化計画は、「多極ネットワーク型コンパクトシティー」を、これからの都市のあるべき姿と見定め、住宅や都市機能をどこに誘導していくべきかを示し、その実現を積極的に推進するためのロードマップ（行程表）である。

一方で、その計画実現の足掛かりとしては、まずは実現性の高い個々の事業を着実に事業化していくことが重要である。ここでは、支援メニューを活用した具体的な事業として、以下二つの官民パートナーシップ（PPP）／民間資金活用による社会資本整備（PFI）を提案する。

（1）PPP／PFIによる交通結節点整備

第一に、立地適正化計画で国が求めている「多極ネットワーク型コンパクトシティー」形成のポイン

PFI導入である。

バスターミナルや地方の中小規模の鉄道駅の周辺には、従前の役割を終えた公共施設や、低・未利用の公有地が多く存在する一方、現在求められる行政窓口や、医療福祉施設（子育て支援施設やデイサービスセンター等）といった新たに必要とされている機能の整備は追いついていない。

これらの低・未利用の公有地を都市機能立地支援事業の種地として使い、PFI事業として実施することで、PREの活用により補助金の嵩上げ対象になり、民間負担を最大5分の1まで圧縮することができ

る。また、単体事業としては事業規模が小さく、官民連携手法導入に伴う自治体側の事務量増大等の負担が増えるばかりで、スキームの複雑化により民間事業者の参画意欲が停滞する場合も想定されるが、複数施設を包括したPPP／PFI事業として実施することで、自治体側の事務負担の軽減、運営時における一定のサービス水準の確保と事業者側窓口の一元化による間接コストの低減が期待できるほか、民間としてのスケールメリットも発揮しやすくなる。

また、交通結節点を誘導施設として整備し、段階的に区域設定をしていくことで、周辺住民の合意形成、立地適正化計画の円滑な導入も期待できる。

（2）住み替え支援におけるPREを活用した

PPP／PFI

第二に、低利用の公共住宅の活用を念頭に置いた、住み替え支援PPP／PFI事業である。立地適正化計画を進めるに当たっては、前述の通り居住誘導区域の設定が最も困難なステップと考えられる一方で、いつかは着手しなければならぬ必須事項でもある。その推進に向けて、民間のノウハウ等を積極的に活用する方策を検討すべきである。

例えば、居住誘導区域内の低利用の公共住宅を安価で民間事業者に貸し付け、民間事業者が改修を実施、地代の減免等の措置と引き換えに改修された公共住宅の一部を居住誘導区域への誘導のために利用するといったスキームが一例として考えられる。立地によつては、サービス付き高齢者住宅として改修を行い、高齢化対策のための施設とすることも有効である。

5. 結びに代えて

本連載では、公共施設等総合管理計画の策定期限が2年後に迫りPRE戦略策定の機運が高まる現状を鑑み、いかにして「PRE戦略で都市を救う」か、について論じてきた。特に本稿では、「立地適正化計画」を通じてPRE戦略と都市計画に有機的なつながりを持たせることで、「多極ネットワーク型コンパクトシティー」を実現するための方策について述べてきた。また、その実現

に向けた積極的な民間活力の導入に係るスキームについて提案してきた。

PPP・PFI、ファイナンス。

本格的な人口減少時代の到来を目前に控えた今、自治体経営のスリム化と都市の再構築は、我が国の自治体が生き残るための「両輪」であり、PRE戦略はその実現に向けた有効な武器となり得る。持続可能な自治体・都市経営のためには、自治体が中長期的な都市像を持つことはもちろん、官民連携による自治体経営のスリム化、立地適正化計画とPRE戦略による都市経営の最適化を進めることが重要である。PRE戦略の策定を進めざるを得ない状況にある今こそ、PRE戦略と連携したまちづくりを推進するべきである。

◇ ◇

【筆者紹介】

酒見 和裕（さけみ・かずひろ） 株式会社日本

総合研究所総合研究部門都市・地域経営戦略グループコンサルタント。京都大および神戸大卒業後、神戸大大学院工学研究科修了。建設会社で設計業務に従事した後、日本総合研究所入社。研究・専門分野はPREの活用戦略、都市開発、PPP・PFI。

林 倫子（はやし・みちこ） 株式会社日本総

合研究所総合研究部門都市・地域経営戦略グループコンサルタント。慶応大法学部卒業後、金融機関にて法人融資業務に従事。英イーストアングリア大大学院開発学部修士課程を修了し、日本総合研究所入社。研究・専門分野は都市開発、