

人口減少時代における  
地方都市の再生に関する調査  
調査報告書

平成22年7月

中国経済連合会

(株)日本政策投資銀行 中国支店

# 目 次

はじめに	1
第1章 人口減少によって地方都市に生じる課題	
1 .地方都市が抱える課題について	2
2 .都市全体における課題	3
3 .都心部における課題	9
4 .郊外市街地（住宅地・団地）における課題	15
5 .郊外田園地帯における課題	20
第2章 中国地域における都市の動向	
1 .中国地域の都市について	23
2 .中国地域における今後の人口推移	23
3 .10～50万都市の今後の人口推移	26
4 .タイプ別にみた都市の課題と解決策	35
第3章 都心部、郊外における諸課題の解決のあり方	
1 .課題解決の方向性	37
2 .都市全体における課題の解決	40
3 .都心部における課題の解決	53
4 .郊外市街地における課題の解決	56
5 .郊外田園エリアにおける課題の解決	60
6 .地域間のネットワークによる課題の解決	65
第4章 中国地域における持続可能な都市のあり方について	
1 .集約型都市構造への転換（Compact）	67
2 .創造性の重視（Creative）	67
3 .ストックの有効活用（Convert）	68
4 .多様な主体の協働（Collaborate）	68
5 .持続可能な都市に向けて	69

## はじめに

わが国の人口は2005年より減少傾向に転じている。中国地域の各都市の状況を見ても、政令指定都市である広島市、岡山市の人口は当面増加・維持となる見通しであるが、それ以下の規模の都市は今後、確実に本格的な人口減少と、高齢者人口の増加に見舞われる。地域のこうした環境変化に伴って、都市中心部の空洞化の進展、郊外住宅団地の空洞化・老朽化などさまざまな課題の発生が懸念されている。

そこで、本調査は、中国地域の人口50万人未満クラスの都市に着目して、それらの都市が直面する諸課題を整理すると同時に、他地域の先進的な取り組み事例等の分析を通じて、都市再生のあり方を調査・検討することを目的とする。

# 第1章 人口減少によって地方都市に生じる課題

## 1. 地方都市が抱える課題について

人口減少、高齢化の進展によって、全国各地の地方都市において、既にさまざまな課題が生じている、あるいは、今後生じるものと考えられる。

平修久 2005a,b<sup>\*</sup>によれば、人口減少が地域にもたらす問題は、人口の年齢構成の変化に基づくものと、需要や供給の縮小に伴うものの2つに大別できる。これに加えて、人口増加、高度経済成長の中で拡張してきたさまざまな都市機能の老朽化を挙げることもできよう。これは、人口減少に直接起因するものではないが、都市機能の更新時期が人口減少局面に重なることで、さらなる問題の複雑化を招くと評することができよう。

これらの課題が、都市全体、都心部、郊外でいかなるかたちで発生するかを下表に整理した。以下に掲げる課題の多くは、個々の課題が単独に発生するのではなく、それぞれが複雑に絡み合いながら進展していくと考えられる。

【図表 1-1】人口減少、少子高齢化と都市の課題

	都市全体	都心部	郊外市街地 (住宅地・団地等)	郊外田園地帯
需要の縮小 (需要総量の減少 & 需要の密度の低下)	空き家の増加と近隣住環境悪化 公共交通機関の廃止・縮小 公共施設(図書館、公民館等)の統廃合 自治体歳入の減少	商業機能の空洞化 都心部における虫食いの低未利用地の発生 マンション、オフィスビルの空室増加	郊外立地の大規模集客施設の撤退リスク増大 郊外住宅の資産価値形成が阻害 近隣センターの消失による生活利便性低下	耕作放棄地の増加(廃棄物違法投棄、駐車場・資材置き場としての利用)
供給の縮小 (生産力の低下)	労働供給の減少 イノベーション創出力の減退 自治体歳入の減少	都市の高度サービス機能の消失(サービス業、高次医療機能等)	子育て世代の居住の減少に伴う、労働供給の拠点としての役割の低下	担い手の減少による農業生産力の低下
人口の年齢構成の変化 (少子高齢化に伴うニーズの変化)	高齢者向けサービスのキャパシティの不足 学校の統廃合と廃校跡地問題 地域コミュニティの弱体化 自治体歳出の増加圧力	都市のバリアフリー化へのニーズの拡大	急激な高齢化の進行 郊外団地等における高齢化への非対応 管理組合等の機能不全	担い手の高齢化、後継者難
都市の老朽化 (人口成長に合わせて拡張してきた都市機能の老朽化、更新)	道路、上下水道等のインフラの老朽化に伴う更新費用増加 自治体歳出の増加圧力	中心市街地の諸施設が老朽化する一方、複雑な権利関係、需要縮小から再開発等のポテンシャルが低下	ニュータウンの老朽化 建て替え事業費の捻出困難	耕作放棄により、農地整備に投下された既往投資が無駄に

以下では、それぞれの課題について、先行研究、統計データ等を踏まえて、全国各地における問題の発生やその対応状況について紹介を行いたい。

<sup>\*</sup> 巻末の主要参考文献のうち、平修久 2005a『地域に求められる人口減少対策』、平修久 2005b「人口減少による地域問題」を指す。文中における参考文献の表示については以下同様。

## 2. 都市全体における課題

需要の縮小

- ・ 空き家の増加と近隣住環境悪化

独居高齢者の死亡、施設への入所等に伴い、都市全体で空き家が増加する。

子供が遠方に暮らしている場合、実家が空き家になっても十分な管理を行うことが困難である。また、このようにして近隣に空き家が生じることにより、周辺の住環境も悪化する(空き家の防災・防犯面での懸念、廃屋倒壊のリスク、樹木・雑草の繁茂)。

### (参考)

総務省が5年毎に行っている「住宅・土地統計調査」によれば、2008年現在で全国に空き家は7,559千戸あり、10年間で31.1%増となった。この結果、空き家率(住宅総数に占める空き家数の割合)は11.5%から13.1%へと増加している。

中国地域の空き家は2008年に513千戸、10年間で35.6%増と全国平均を上回る勢いで増えている。空き家率も12.3%から14.8%へ増えており、やはり全国を上回る水準である。県別の空き家増加率を見ると、広島県、岡山県は全国平均を下回るのに対して、鳥取県、島根県、山口県が5~6割程度の増加となっている。

【図表 1-2】全国と中国地域の空き家数、空き地率の推移

	空き家数(千戸)			増加率(%)	空き家率(%)		
	1998年	2003年	2008年	2008/1998	1998年	2003年	2008年
鳥取県	23	30	38	64.5%	10.8%	13.0%	15.4%
島根県	28	32	44	56.6%	10.1%	11.1%	14.9%
岡山県	100	104	128	28.0%	13.2%	13.0%	14.8%
広島県	157	172	198	26.6%	13.1%	13.5%	14.6%
山口県	71	82	105	48.5%	11.1%	12.6%	15.1%
中国地域	379	420	513	35.6%	12.3%	12.9%	14.8%
全 国	5,764	6,593	7,559	31.1%	11.5%	12.2%	13.1%

(出典)総務省「住宅・土地統計調査」(2008年は速報集計ベース)

人口減少市町村を対象とするアンケート調査(NRI2008)によれば、空き地・空き家の増加による周辺住民等への迷惑は80%の自治体で生じており、70%の自治体で対処すべき課題であると認識されている。

富山県滑川市では、土地建物の自治体への寄付を条件に、老朽化した空き家の公費による解体を始めた。空き家の貸出・売却を希望する住民と移住希望者を仲介する「空き家バンク」を手掛ける自治体も増えているという(日経2009)。

公営住宅に関しても、同様の傾向が窺える。再びNRI2008によれば、人口減少下にある市町村の公営住宅で、入居待ち世帯減少(回答者の35%)、家賃収入減少(33%)、空き家増加に伴う統合・廃止、戸数削減(33%)が生じている。空き住宅はそのまま放置されていることが多く、既存施設の撤去・転用がなされた事例は少ない。

- 公共交通機関の廃止・縮小

自家用車の普及、人口減少に伴い、地方バス・鉄道路線等の公共交通機関に対する需要が減少し、交通機関の廃止・縮小が起きる。

自動車を運転しない高齢者等にとっては、交通アクセス手段が限られ、生活環境が悪化する。一方、自家用車を保有する層も高齢化が進むため、高齢ドライバーの増加による交通事故発生が増加する（誤操作、動体視力・聴力の低下、視野狭窄、反応時間のムラ、集中力の低下等）。

**（参考）**

人口減少市町村のうち交通関連施設を保有する自治体では、その多くで利用者数の減少（84%）や運行本数減少・路線廃止（57%）が生じているとのアンケート結果がある（NRI2008）。

また、65歳以上の運転による交通事故は、2008年に約10万件発生し、10年間で倍増したという（日経2009）。自治体によっては、高齢者に運転免許を返納するよう促すところもあるが、日常生活を送るうえで自家用車が不可欠という地域も地方圏には多い。このため2009年、高齢者が運転しやすい安全な自動車の開発を目指し、35道府県知事で構成される「高齢者にやさしい自動車開発推進知事連合」が発足する動きも出ている。高齢者のニーズ等を調査したうえで、高齢者用のコンセプトカーを提案する計画である。

- 公共施設（図書館、公民館等）の統廃合

住民の減少に伴い、図書館、公民館など地域コミュニティの核となる公共施設の統廃合が生じる。

**（参考）**

NRI2008によれば人口減少市町村のうち、行財政改革の一環で「公共施設の再編・統廃合」「資産・債務の圧縮」というストック削減に取り組む自治体は全体の半数にのぼっている（それぞれ65%、51%）。また、生活関連施設（図書館、体育施設、コミュニティ施設、社会福祉施設等）の施設利用者の減少が68%の自治体で生じている。余剰となった生活関連施設では、撤去費用不足で放置されている自治体が38%存在する一方で、用途転用も28%の自治体で行われている。

- 自治体歳入の減少

地域における需要の減少に伴う税収減。

供給の縮小

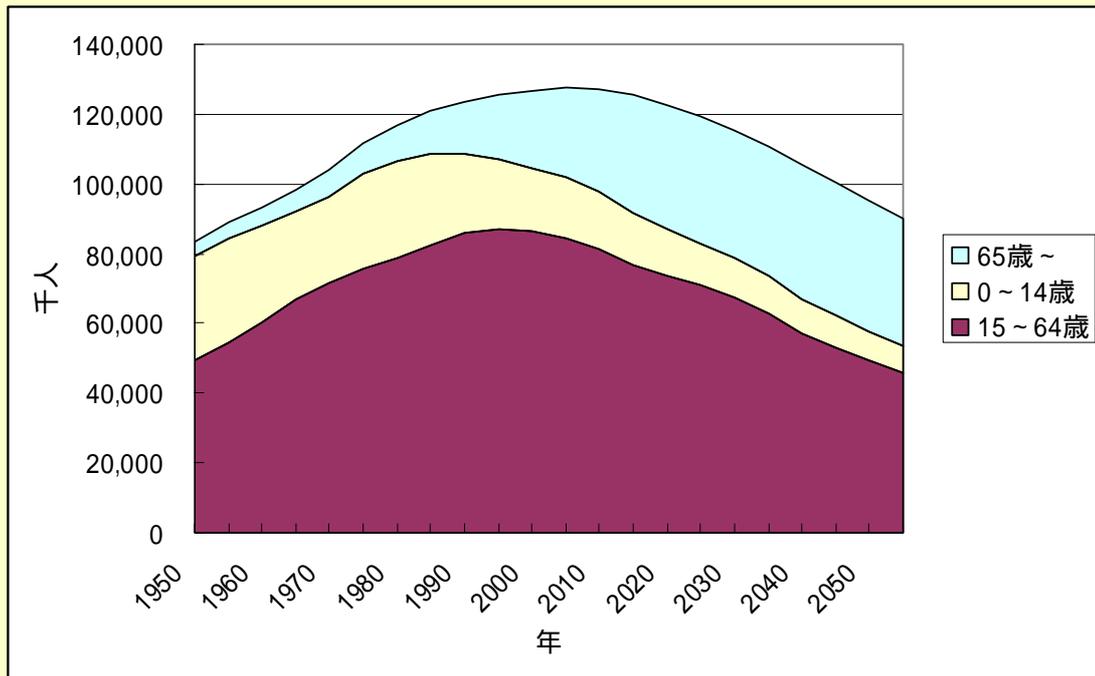
- ・ 労働供給の減少

生産年齢人口の減少に伴い、地域における労働供給が減少し、地域経済の成長鈍化の一因となる。

**(参考)**

国勢調査によれば、わが国の人口総数は2005年がピークであるが、生産年齢人口(15~64歳人口)はそれより10年早い1995年にピークを迎えている。

【図表 1-3】日本の人口推移(年齢3区分別)



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2009)」

また、内閣府『平成20年度年次経済財政報告』では、人口減少が将来の経済成長に与える影響について分析している。日本の潜在GDP成長率を、将来の人口減少の影響だけを取り出して推計すると、足下の1%台半ばから2020年代には1%弱に低下することが窺われる。さらに、2030年頃には潜在成長率を0.5%程度押し下げる可能性が示されている。

- ・ イノベーション創出力の減退

イノベーションは、一定程度の産業集積と創造性を持った人材が有機的に連携することで創出される(NIRA2008)。このため、人口が量的に減少することによって、多様な人材構成という都市の成長力の源泉が弱り、地域におけるイノベーション創出力が減退する。

- ・ 自治体歳入の減少

地域における生産年齢人口の減少、産業活動の低下に伴う税収減。

## 人口の年齢構成の変化

- ・ 高齢者向けサービスのキャパシティの不足

長期的な人口推移を見ると、中山間地域の高齢者数が頭打ちとなる一方で、都市部の高齢者が増加を続ける結果、増大する高齢者向けサービスのニーズへの対応が困難となる。

### (参考)

高齢化の進行と、介護施設、ヘルパーの不足の中、札幌市では、施設でも在宅でもない高齢者の「下宿」による介護の取り組みがなされている。JR札幌駅に程近い「タウン白楊」は学生寮を改修した高齢者・障害者下宿であり、職員の常駐しているほか、日中は介護事業者がヘルパーを派遣する仕組みを構築している。また、東京都葛飾区で医療法人が運営する高齢者専用賃貸住宅「ココチケア」は、1階に診療所が入居しており訪問医療・介護を受けることができる(日経 2009)。

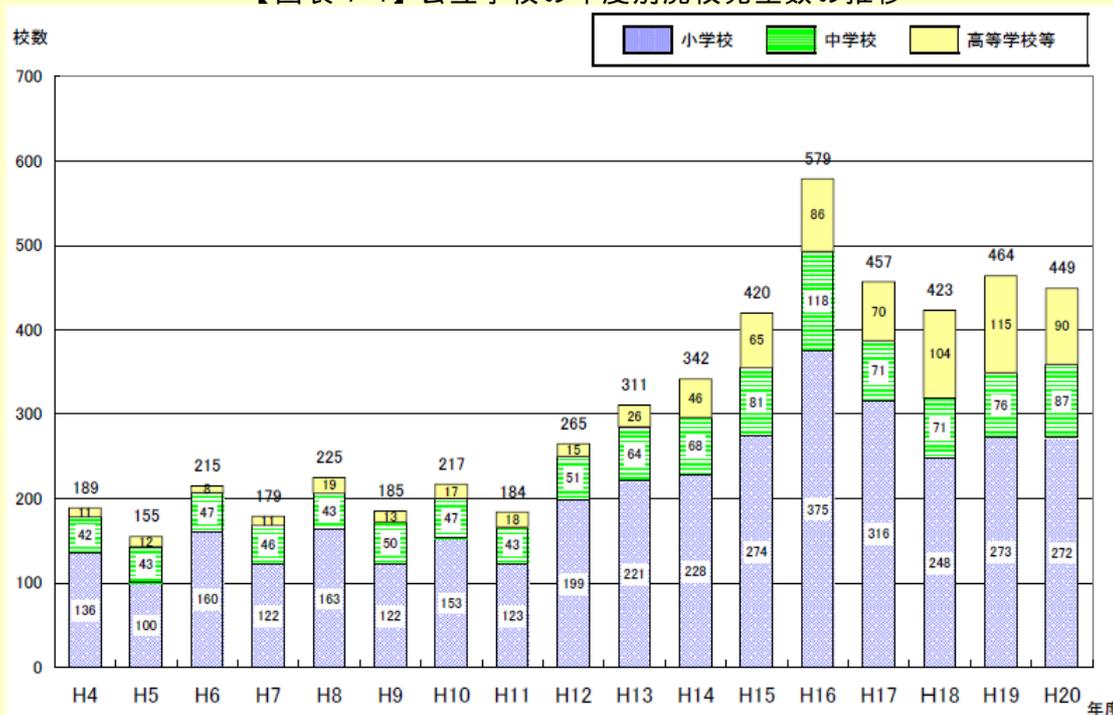
- ・ 学校の統廃合と廃校跡地問題

少子化に伴って学童数が減少した結果、学校の統廃合が生じ、地域コミュニティの核としての機能を果たさなくなるとともに、廃校跡地の利活用方策が課題となる。

### (参考)

文部科学省の調査によれば、1992～2008年度(平成4～20年度)の17年間に、全国の公立学校(小学校、中学校、高等学校等)で累計5,259校の廃校が発生している。年間の発生数は2000年度頃から増加しており、ここ数年は毎年450校前後の水準で推移している。

【図表 1-4】公立学校の年度別廃校発生数の推移



(出典) 文部科学省資料

人口減少社会の中で効率的・効果的な学校運営を行っていくうえで、学校の統廃合は重要な取り組みであるが、関係者間での合意形成に手間取るケースもある。廃校数を都道府県別にみると、広島県 173 校（全国 7 位）、島根県 104 校（18 位）、山口県 102 校（19 位）、岡山県 95 校（24 位）、鳥取県 69 校（33 位）であり、中国地域計で 543 校が廃校となっている。地域合意形成への努力もあり、全国の廃校発生数の 1 割を占める結果となっている。

【図表 1-5】全国と中国地域の公立学校の年度別廃校発生数

	小学校	中学校	高等学校等	計	全国比
鳥取県	55	1	13	69	1%
島根県	69	30	5	104	2%
岡山県	53	19	23	95	2%
広島県	143	14	16	173	3%
山口県	48	42	12	102	2%
中国地域	368	106	69	543	10%
全 国	3,485	1,048	726	5,259	100%

（出典）文部科学省資料

（注）高等学校等：高等学校および特別支援学校

また、上記の文部科学省調査とは別に、人口減少市町村へのアンケート調査（NRI2008）によれば、最近 10 年間で児童数・学生数が減少した自治体は全体の 97% に及び、空き教室、統廃合・閉鎖施設が増加している自治体は 82% となっている。このうち、余剰施設をコンバージョン（用途転換）している自治体は過半数（58%）に及ぶが、空き施設のまま放置している自治体も相当数存在するという。

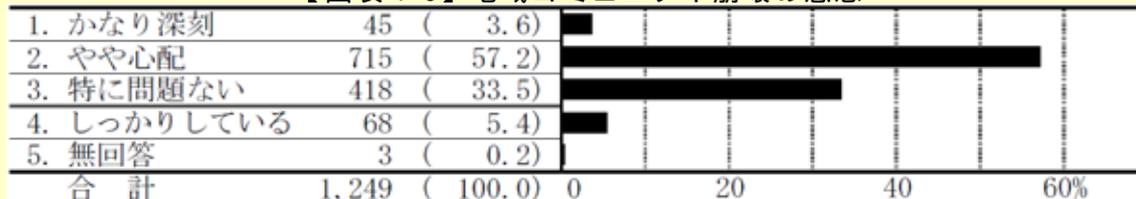
・ 地域コミュニティの弱体化

人口減少、少子化による学校やその他の公共施設の統廃合に伴うコミュニティ拠点の消失、高齢化に伴う地域行事・伝統文化の担い手の減少等により、地域コミュニティが弱体化し、地域の絆が消失する。公共施設以外にも、遊休地・空き家・空き店舗等が増加することで、都市の安全性（防犯・防災等）への不安が拡大する。

（参考）

内閣府のアンケート調査によれば、地域コミュニティ崩壊に関して、「特に問題はない」「しっかりしている」とする市町村は 4 割にとどまり、「やや心配」「かなり深刻」と懸念を示す回答が 6 割を占めている。

【図表 1-6】地域コミュニティ崩壊の懸念



（出典）内閣府「生活者の視点による地域活力・活性化に関するアンケート調査結果（2004）」

- ・ 自治体歳出の増加圧力

高齢化に対応した医療・福祉等のサービス需要の増加が、自治体歳出を増加させる圧力となる。

都市の老朽化

- ・ 道路、上下水道等のインフラの老朽化に伴う更新費用増加

人口の増加、集中に合わせて整備した道路、上下水道等のインフラが一斉に老朽化し、維持・更新コストが財政を圧迫する。つまり、新規インフラの整備以前に、既存インフラの更新にコストを要する時代が到来する。

**(参考)**

2008年度には東京都内の道路 833 箇所で陥没事故が発生している。23 区内に敷設された下水管のうち、標準的耐用年数 50 年を超えた下水管は、約 1,600km (全体の 1/10 に相当) にのぼり、改修に約 6 千億円を要するとされる (日経 2009)。

- ・ 自治体歳出の増加圧力

インフラ等の機能維持に要する費用が増加し、自治体歳出を増加させる圧力となる。

**(参考)**

根本祐二 2009 によれば、首都圏の人口 10 万人規模のモデル自治体を想定して、高齢化、施設老朽化の影響を試算すると、平均的な年間公共施設予算は現在の 1.68 倍まで増加するという。

### 3. 都心部における課題

需要の縮小

- ・ 商業機能の空洞化

都市部における少子高齢化、郊外化等により、都市中心部における商店街のシャッター街化など空洞化が進展する。個人商店に止まらず、中心市街地の百貨店、スーパー等の閉店・撤退が生じることで、都市圏における多種多様な商品・サービス享受の機会が減少する（身の回り品は郊外SCを利用、高額商品は大都市圏の商業施設まで出かけて購入するというライフスタイルが定着）。

**（参考）**

総務省「国勢調査」に基づき、わが国の人口集中地区の人口、面積の推移を把握する。

人口集中地区（D I D）とは、国勢調査基本単位区を基礎単位地域とする、市区町村の境域内で人口密度の高い基本単位区（原則として人口密度が1k m<sup>2</sup>当たり4,000人以上）が隣接、それらの地域の人口が調査時に5,000人以上を有するという3条件を満たす地区である。

全国のD I D人口は1995年から2005年にかけて増加したが、これはD I D内における密度が高まったためではなく、D I Dの面積自体が拡大した結果である。中国地域におけるD I D人口の増加についても同様の指摘を行うことができる。但し、県別に見ると、島根県、山口県のように既にD I D人口が減少に転じた県も出ており、県人口が今後さらに減少を続ける中で、D I D人口の減少、すなわち都市部における人口集積の停滞、拡散が懸念される。

【図表 1-7】全国と中国地域の人口集中地区（D I D）の推移

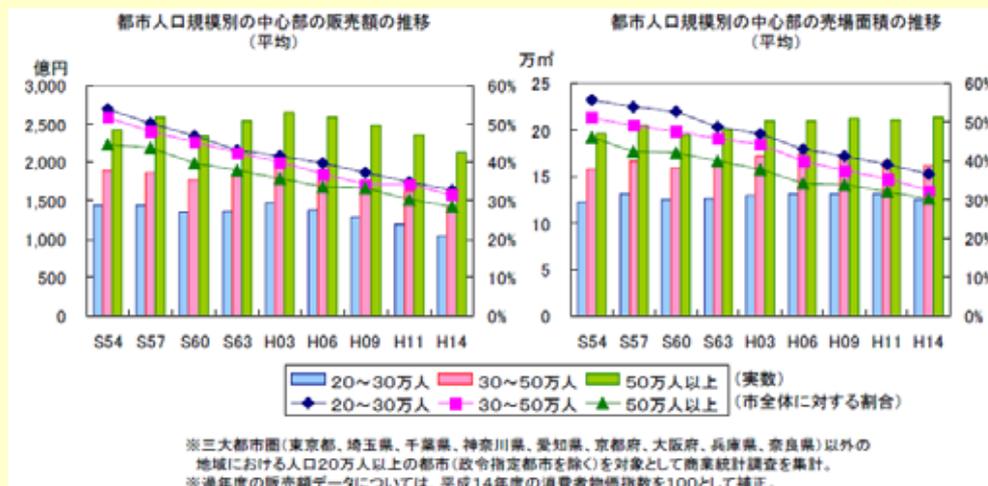
	D I D人口(千人)			D I D面積(km <sup>2</sup> )			D I D人口密度(千人/km <sup>2</sup> )		
	1995年	2000年	2005年	1995年	2000年	2005年	1995年	2000年	2005年
鳥取県	185	197	207	42	45	47	4.4	4.4	4.4
島根県	191	180	179	45	44	42	4.2	4.1	4.3
岡山県	798	825	856	189	197	198	4.2	4.2	4.3
広島県	1,798	1,807	1,832	301	304	307	6.0	5.9	6.0
山口県	748	725	708	207	207	207	3.6	3.5	3.4
中国地域	3,720	3,734	3,782	784	797	801	4.7	4.7	4.7
全 国	81,255	82,810	84,331	12,255	12,457	12,561	6.6	6.6	6.7

（出典）総務省「国勢調査」

かかる状況下において、改正中心市街地活性化法のもとで全国各地の都市が中心市街地の再生に取り組んでいるところである。これまでに認定された中心市街地活性化基本計画は81市83計画に及ぶが、このうち中国地域で認定を受けたのは、府中市、山口市、鳥取市、松江市、米子市の5市に留まっている。

三大都市圏、政令指定都市を除く人口20万人以上の都市の中心部（3km×3km）における人口は、都市の人口規模に関わらず、実数・シェアともに長期的に減少を続けているとの調査結果もある（国土交通省2005）。同調査によれば、小売販売額についても、人口規模に関わらず、市全体に対する中心部のシェアが一貫して低下しており、典型的な地方都市における、売り場面積の中心市街地のシェアは、総じて減少傾向にある。

【図表1-8】都市中心部の人口等の推移



(出典)国土交通省『中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザリー会議報告書』

- ・ 都心部における虫食いの低未利用地の発生

商店主の高齢化、後継者不足により、新たな投資意欲が低下する中、空き店舗の増加や、店舗の住宅化が散発的に生じることで、商店街等において低未利用地が発生する。既成市街地内の農地においても、開発が見込めないまま恒久的に空地として放置されるケースが増加する。

**(参考)**

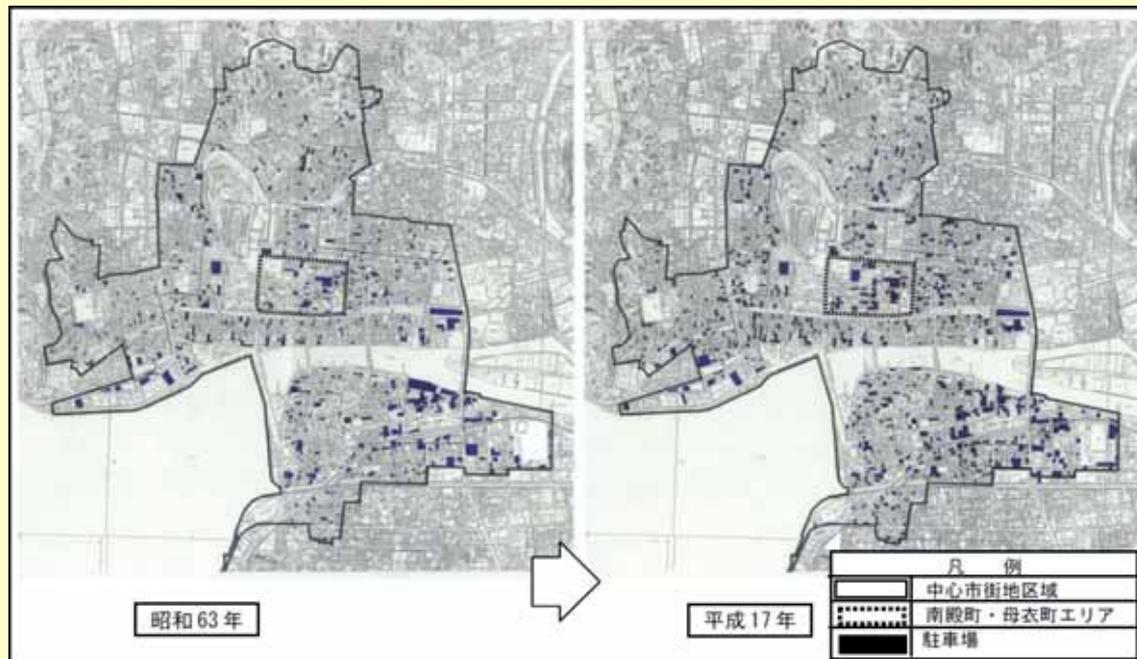
空地、空き店舗、空き家、平置き駐車場等の低未利用地が、中心市街地において拡大している。例えば、松江市では、中心市街地における低未利用地が以下のように拡大した。

【図表 1-9】松江市中心市街地における低未利用地の状況

松江市南殿町・母衣町エリアの低未利用地の分布図



松江市中心市街地における駐車場の分布



(出典) 松江市中心市街地活性化基本計画

- ・ マンション、オフィスビルの空室増加

特に中古のマンション、オフィスビル等において、虫食いの空室が増加していく

ことにより、垂直方向のスラム化が進展する懸念がある。特に高層建築物の場合、撤去に係る工事費が膨大なため、かかる状態が放置される可能性があり、中心市街地のにぎわい、治安面で問題が大きい。

**(参考)**

首都圏では、2003年問題(首都圏で2003年に大型ビル完成が相次いだことに伴うオフィスの供給過剰問題)等を契機に、中小賃貸ビルの空室増が問題化している。地方都市でも、支店・事務所の統廃合等により、中心市街地のオフィスに空室が目立ちはじめている(日本政策投資銀行2006)。

供給の縮小

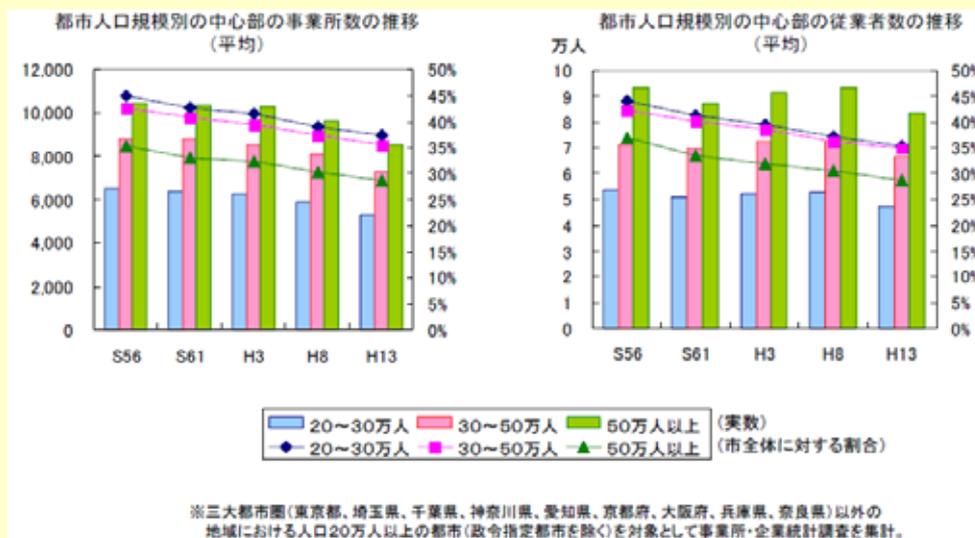
- ・都市の高度サービス機能の消失(サービス業、高次医療機能等)

都心部の人口減少、郊外における大規模集客施設の整備に伴い、都心部に集積していた対消費者サービス業等の機能が消失する。また、高齢化に伴い医療・福祉に対する需要が増加する一方、人口減により地域から高次医療サービス機能が消失する。都心部の活力低下、事業所の郊外移転、高速交通網整備等による大都市圏・中枢都市圏とのアクセス向上等により、対事業所サービス等の集積が低下する。

**(参考)**

国土交通省2005によれば、市中心部における事業所数は、都市の人口規模に関わらず、実数・シェアともに一貫して減少している。従業者数については1991年(平成3年)に実数がやや増加したが、都市内シェアは人口規模に関わらず、一貫して減少している。

【図表 1-10】都市中心部の事業所数・従業者数の推移



(出典)国土交通省『中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザリー会議報告書』

NIRA2008 は、バブル時の地価高騰、大規模小売店舗の撤退、空き店舗の増加、大企業の支店閉鎖の影響により、地方都市中心部は「昼の顔」を失ったと指摘している。確実に残っているのは、コンビニ、弁当屋、ハンバーガー、ドーナツ、コーヒーなど大手チェーン店で、コインパーキング、空き地、飲み屋街（カラオケ屋、インターネットカフェ、漫画喫茶も含む）という「夜の顔」だけの機能に特化しはじめていると警告を発している。

#### 人口の年齢構成の変化

- ・ 都市のバリアフリー化へのニーズの拡大

バリアフリーについては段差解消やスロープ設置等のハード面のみならず、横断歩道の青信号時間や、エスカレーター速度を高齢者向けに最適なものとするなど、ソフト面におけるさまざまな高齢化仕様への対応が求められる。

また、高齢化に伴い必要な都市施設も変化がみられ、歩道橋は使用頻度が減る一方、維持に補修費用が高むため、撤去も視野に入れた検討が必要な場合もある。

#### （参考）

高齢者に余裕を持って横断歩道を渡ってもらうために、青信号の時間延長が求められるケースが生じている。東京都品川区の戸越銀座商店街に近い横断歩道で 14 秒から 17 秒に延長されるなど、都市の高齢化が進む中で必要な対応ではあるが、周辺交通渋滞緩和との両立は難しい問題である。東京都内に約 1 万 2 千基設置されたエスカレーターで、救急車が呼ばれる高齢者事故は年間 600 件以上に及ぶという。また、大阪府では、通学路指定区域でない、日中利用者 20 人未満、100m 以内に横断歩道があるという 3 条件を設定し、当該条件を満たす歩道橋の撤去を検討、2008 年度までに地元同意が得られた 5 橋を撤去したという（日経 2009）。

## 都市の老朽化

- ・ 中心市街地の諸施設が老朽化する一方、複雑な権利関係、需要縮小から再開発等のポテンシャルが低下

中心市街地の機能更新を図る場合、複雑な権利関係という従来からの課題に加えて、需要縮小により事業性の担保が困難さを増している。

### (参考)

国土交通省の推計によれば、全国のマンションストック戸数は2008年末で545万戸を数える。築30年をマンションの寿命の目安と考えると、2010年末までに築30年を迎える物件(供給時期～1980年)は94万戸にのぼる。さらに、その後10年間で122万戸が新たに築30年を迎える。

【図表 1-11】全国のマンションストック戸数(2008年末現在)

供給時期	ストック戸数(万戸)	構成比
総数	545	100.0%
～1980	94	17.2%
1981～90	122	22.4%

(出典) 国土交通省「全国のマンションストック戸数」

#### 4. 郊外市街地（住宅地・団地）における課題

##### 需要の縮小

- ・ 郊外立地の大規模集客施設の撤退リスク増大

郊外において大規模集客施設の立地が進んだものの、その多くは定期借地による進出であり、オーバーストア、人口減少の中で、施設に係る初期投資を回収した後に撤退するリスクが高まっている。農地を転用して商業施設に貸したものの、恒久的に地代を確保できるとは限らない。また、周辺地域が宅地開発された後に施設が撤退した場合、生活利便性や周辺景観に大きなマイナスとなる。

- ・ 郊外住宅の資産価値形成が阻害

郊外の宅地化が無計画に進行した後、人口減少に伴う需要減少が生じる結果、郊外住宅の資産価値形成が阻害され、将来における高齢者の都心住み替えに際しての制約要因となる可能性がある。

- ・ 近隣センターの消失による生活利便性低下

郊外SC等に消費者が流れた結果、団地内または近隣に設置されたセンター施設が空き店舗化し、自動車等を持たない住民の生活利便性が低下する。このため地域住民が食事、交流を行うことのできる場（サロンの機能）が団地周辺になくなってしまう。

##### 供給の縮小

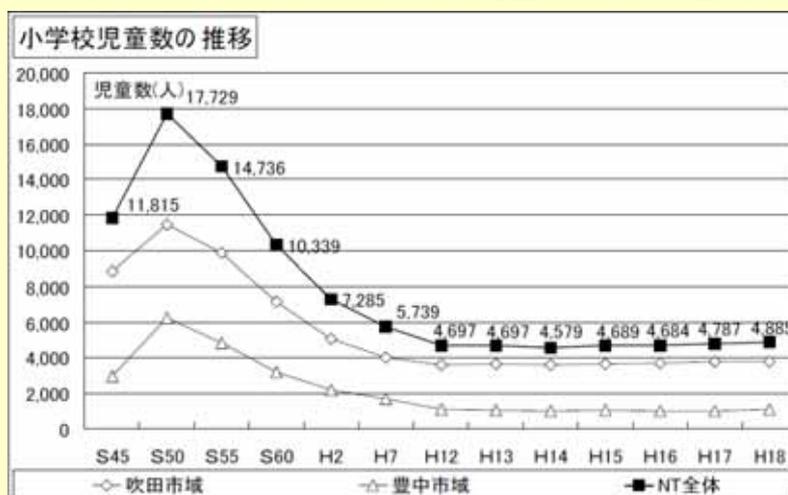
- ・ 子育て世代の居住の減少に伴う、労働供給の拠点としての役割の低下

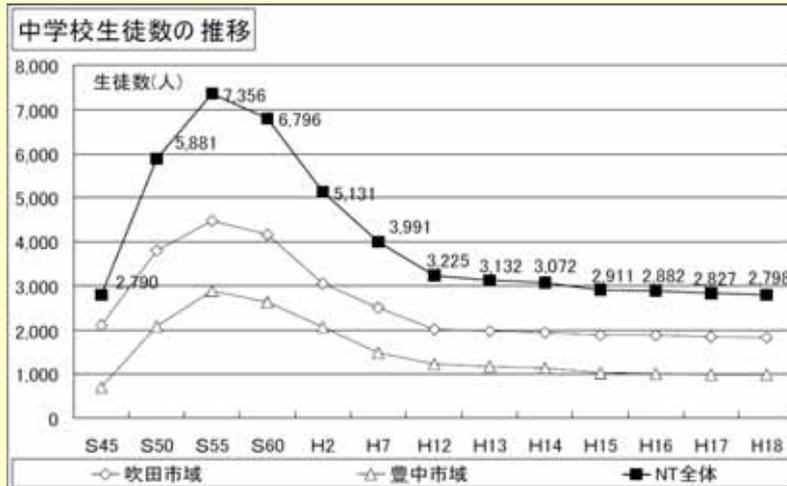
郊外の団地、ニュータウンは従来、比較的若い世代の家族が居住することで、都市圏に労働力を供給する拠点として機能してきたが、団地の高齢化に伴い、かかる機能が消失する。

##### （参考）

千里ニュータウンの小学校児童数は1975年（昭和50年）、中学校生徒数は1980年（昭和55年）をピークに減少を続け、2000～06年（平成12～18年）では児童数はピーク時の約1/4、生徒数は約1/3強で推移している。

【図表 1-12】千里ニュータウンの小学校児童数、中学校生徒数の推移





(出典) 大阪府他「千里ニュータウン再生のあり方検討委員会 資料」

### 人口の年齢構成の変化

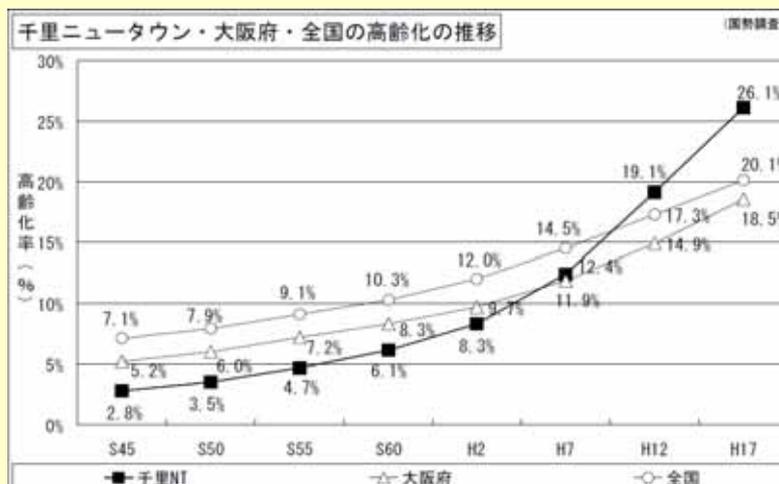
- ・ 急激な高齢化の進行

団地造成時に入居した当時の子育て世代がそのまま高齢化し、若年世代の流入が少ないなど、入居者の年齢構成に偏りがみられることが多く、入居時期が早い住区では全国平均以上の高齢化が急激に進行し、都市において限界集落(限界団地)が発生する。少子化による小中学校の統廃合が進み、跡地活用の問題も生じる。

### (参考)

千里ニュータウンの高齢化率は、1990～95年(平成2～7年)にかけて大阪府の平均値と逆転した。これ以降、その差は急速に開いている。

【図表 1-13】千里ニュータウン・大阪府・全国の高齢化率の推移



(出典) 大阪府他「千里ニュータウン再生のあり方検討委員会 資料」

- ・ 郊外団地等における高齢化への非対応

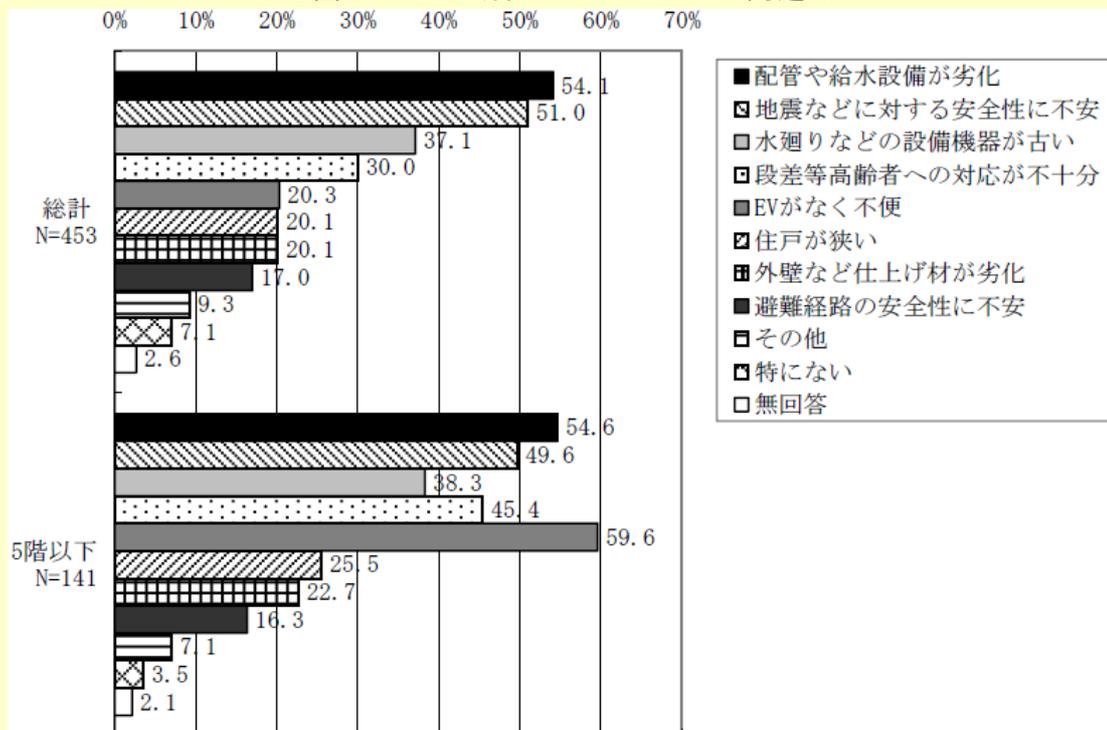
古い団地の場合、エレベーターが設置されておらず、団地上層階に住む高齢者の生活が不便な場合がある(上下階に住む住民が住戸を取り替えることが考えられるが、特に分譲の場合は困難。エレベーターを設置しようにも1機1千万円程度を要する)。

また、周辺のアップダウンが大きい敷地条件や、公共交通機関が発達していない場合にも、高齢者の外出に不向きである。独居老人の孤独死が問題化するが、管理組合が住民情報を管理する、鍵を預かるなどの対策はプライバシー上困難な場合もある。

**(参考)**

内閣府等が実施した「分譲マンションの建替え等の検討状況に関するアンケート調査結果について」では、築30年超または建て替え相談のあるマンション管理組合に対してアンケートを行い、453件の回答を得た。その中で、現在のマンションの問題点を聞いたところ、「配水や給水設備の劣化」「地震等に対する安全性の不安」といった施設老朽化等に伴う課題が5割を超える結果となった。一方、このうち5階建て以下のマンションに関しては、「エレベーターがなく不便」という回答の割合が最も高くなったほか、「段差など高齢者への対応が不十分」とした割合も高く出ており、小規模な集合住宅を中心に高齢化への対応が不十分な状況が窺える。

【図表 1-14】現在のマンションの問題点



(出典) 内閣府・法務省・国土交通省

「分譲マンションの建替え等の検討状況に関するアンケート調査結果について」

独居老人対策としては、東京都新宿区は2007年より、情報誌「ぬくもりだより」の高齢世帯への直接手渡しによる安否確認を始めたほか、愛知県愛西市では09年より、独居老人が「鍵を預けている人」を登録する制度を市内全域で開始するなどの取り組みがみられる(日経2009)。

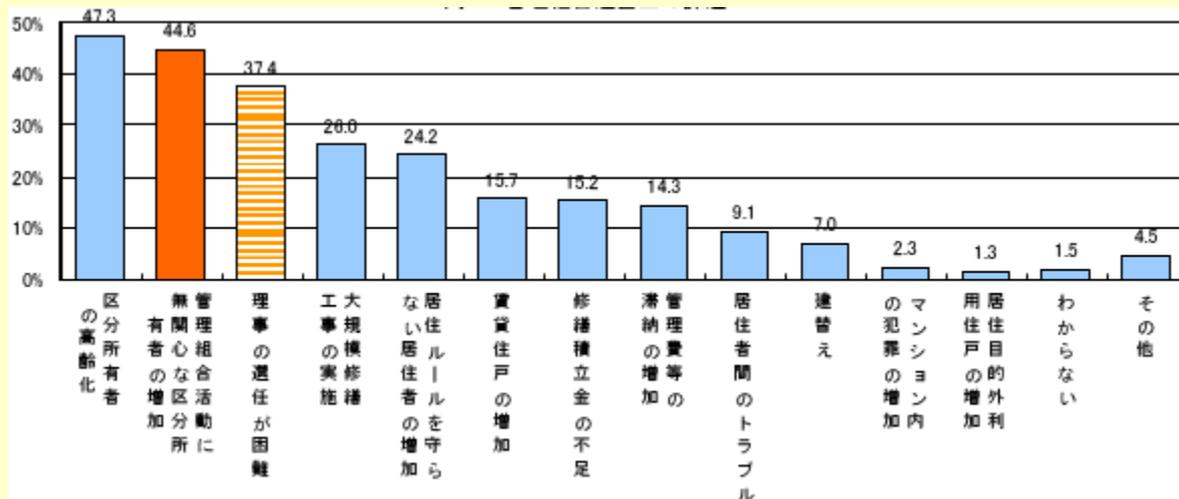
- 管理組合等の機能不全

団地人口の減少、高齢化により、管理組合等の担い手がおらず、コミュニティが機能不全に陥る懸念がある。

**(参考)**

全国のマンション管理組合を対象にしたアンケート調査(国土交通省 2009)によれば、管理組合運営上の課題として挙げられた回答は「区分所有者の高齢化(47.3%)」が最も多く、続いて「管理組合活動に無関心な区分所有者の増加(44.6%)」「理事の選任が困難(37.4%)」となっている。

【図表 1-15】管理組合運営上の課題



(出典) 国土交通省『マンションの維持管理およびコミュニティに関するアンケート調査』

都市の老朽化

- ニュータウンの老朽化

ニュータウンは短期間に大量の住宅・施設整備が行われたため更新時期が集中しており、老朽化、空洞化といったオールドタウン化が一斉に進展する。老朽化した団地は、狭隘な居住スペース、耐震など防災面での不安がある。また、共用施設の維持管理費負担も大きなものとなる。

- 建て替え事業費の捻出困難

老朽化に伴う団地の建て替えを計画する場合でも、立地条件(駅から離れている)等から新規住宅需要が見込めず、事業費の捻出が困難な団地が多い(余剰床の売却をあてにした建設計画策定が困難)。

**(参考)**

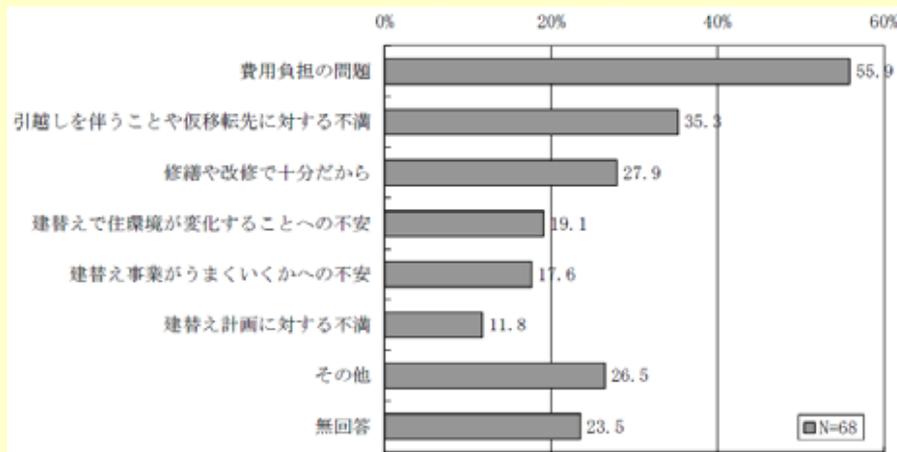
内閣府等が実施した「分譲マンションの建て替え等の検討状況に関するアンケート調査結果について」では、マンション管理組合にアンケートを行い、建て替えを「検討中」または「以前検討した」管理組合 65 件から回答を得た。その中で、建て替えに賛成しない入居者がどのような理由で賛成しないかを聞いたところ、「費用負担の問題」という回答が 56%と過半を占めた。

さらに、建て替え事業を「実施済」または「実施中」のマンションの事業担当者にアンケートを行い 75 件の回答を得た。その中で、建て替えにあたり区分所有者の金銭的負担の有無を聞いたところ、「余剰床の分譲等により金銭負担はほとんどなかった」との回答が 37%を占めており、「負担があった」とする回答(41%)に匹敵する割合となっている。

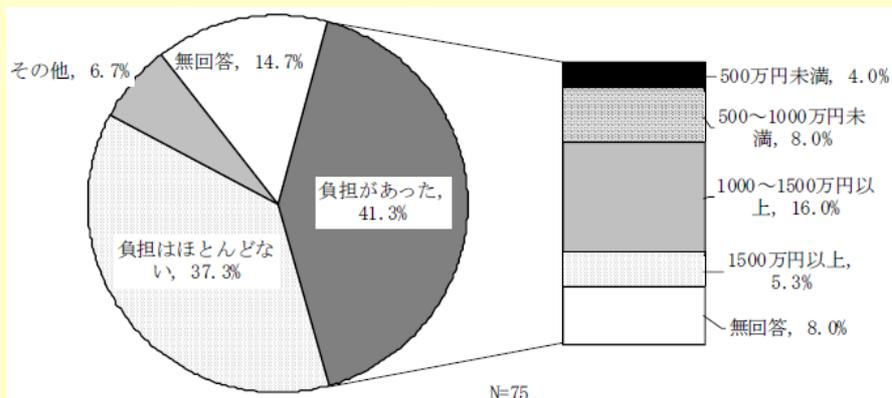
以上より、分譲集合住宅の建て替えを実現するうえで、事業費捻出は大きな課題だが、余剰床売却が可能な場合は建て替えが比較的円滑に進みやすいことが窺える。

【図表 1-16】マンションの建て替えに対する検討状況

マンションの建て替えに対する非賛成者の理由



マンションの建て替えに要した金銭的負担



(出典) 内閣府・法務省・国土交通省

「分譲マンションの建て替え等の検討状況に関するアンケート調査結果について」

## 5. 郊外田園地帯における課題

### 需要の縮小

- ・ 耕作放棄地の増加（廃棄物違法投棄、駐車場・資材置き場としての利用）

郊外の耕作放棄地の増加により、郊外農地が果たしていた田園機能が低下する。耕作放棄後の土地が管理されないまま放置され、荒地となる。あるいは、廃棄物の違法投棄や、駐車場、資材置き場として建築物を伴わない土地利用が進む。

### （参考）

農林水産省が5年毎に行っている「農林業センサス」で、全国の耕作放棄地の動向を把握する。全国の耕作放棄地は2005年で386千haと10年間で2.4倍に増加した。耕作放棄地率（経営耕地面積に対する耕作放棄地面積の割合）も4.1%から10.7%に増加している。

中国地域の耕作放棄地は2005年で39千ha、10年間で2.6倍と全国平均を上回る勢いで増加。耕作放棄地率も7.0%から20.8%へ増えるなど、全国平均の2倍の水準である。県別に増加率を見ると、広島県、岡山県は全国平均を下回るのに対して、島根県、山口県、鳥取県が2.7～3倍になっている。耕作放棄地率では、鳥取県が全国平均を若干上回る水準であるが、他の4県は全国平均の2倍以上の水準となっている。

【図表 1-17】全国と中国地域の耕作放棄地面積、耕作放棄地率の推移

	耕作放棄地面積(ha)			増加率(%)	耕作放棄地率(%)		
	1995年	2000年	2005年		2005/1995	1995年	2000年
鳥取県	1,234	1,822	3,410	176.3%	3.9%	6.4%	12.6%
島根県	2,175	3,124	6,605	203.7%	6.0%	9.9%	22.5%
岡山県	4,665	5,812	10,517	125.4%	7.9%	11.0%	20.3%
広島県	4,644	5,567	10,699	130.4%	9.7%	13.1%	25.5%
山口県	2,497	3,375	7,570	203.2%	5.9%	8.9%	20.9%
中国地域	15,215	19,700	38,801	155.0%	7.0%	10.2%	20.8%
全国	161,771	210,019	385,791	138.5%	4.1%	5.6%	10.7%

（出典）農林水産省「農林業センサス」

（注）耕作放棄地率 = 耕作放棄地面積 / 経営耕地面積 × 100

以上は県別の耕作放棄地の動向であるが、市町村について、例えば鳥取市を見ると、ここ5年間で耕作放棄地が444haから737haとなるなど、都市郊外において耕作放棄が広がっている状況が窺える。

こうした全国的な状況下で、秋田県横手市では、もはや郊外開発の時代ではなく農業振興が必要として、2009年に都市計画マスタープランを策定。当プランでは、盆地平坦部全てを都市計画区域に指定したうえで、その多くを特定用途制限地域に指定した。特定用途制限地域では3,000㎡以上の店舗・事務所を規制し、その大部分を占める田園保全地域ではそれ以下の規模の店舗等も禁止している（日経グローバル2009）。

供給の縮小

- ・ 担い手の減少による農業生産力の低下

地域産品のブランド化、地産地消の推進は、地方都市の独自性を醸成、発信するうえで重要であるが、農業生産力の低下により地域資源としての優位性が失われる。

(参考)

わが国の農業総産出額は1984年(11.7兆円)をピークに減少傾向で推移しており、都市郊外においてもその傾向は変わらない。

【図表 1-18】農業総産出額の推移



(出典) 農林水産省「平成20年度食料・農業・農村白書」

人口の年齢構成の変化

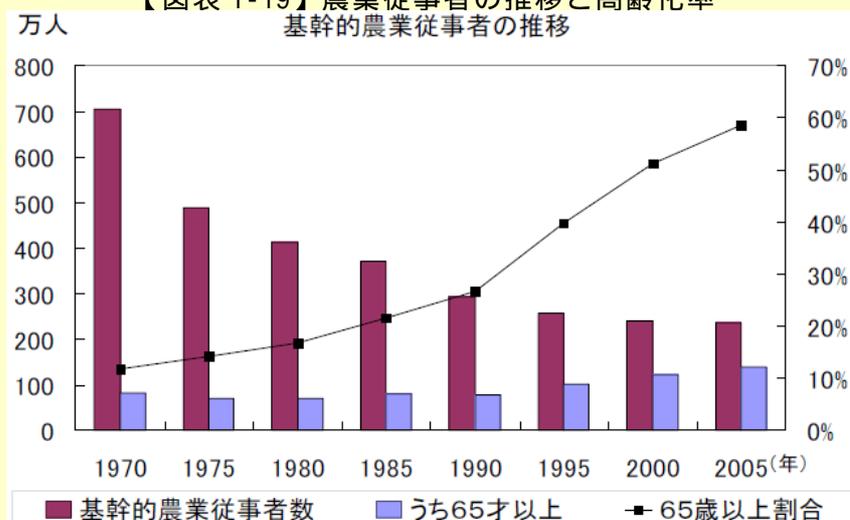
- ・ 担い手の高齢化、後継者難

農業従事者の高齢化が進展してリタイアが進む一方で、後継者の確保が難しく、農地の担い手がいなくなる。

(参考)

農業従事者の高齢化は急速に進行しており、都市郊外においてもその傾向は変わらない。

【図表 1-19】農業従事者の推移と高齢化率  
基幹的農業従事者の推移



基幹的農業従事者：農業従事者で、ふだんに仕事をしている者のうち、農業に主として従事する者

(出典) 国土交通省「国土のモニタリング」

## 都市の老朽化

- ・ 耕作放棄により、農地整備に投下された既往投資が無駄に  
農地の整備に際しては、公共事業も含めて多くの投資がなされてきたが、耕作放棄による農地の荒廃に伴い、社会的な損失が発生する。

## 第2章 中国地域における都市の動向

### 1. 中国地域の都市について

前章では、人口減少、高齢化に伴い地方都市でいかなる課題が生じるかを概観した。かかる状況把握を踏まえつつ、本章では中国地域の都市の人口減少、高齢化の動向を整理したうえで、これらの都市が今後対応すべき課題について検討を行いたい。

2009年4月1日現在で、中国地域の市町村は110（全国1,777市町村の6.2%）で、このうち市は54（全国783市の6.9%）ある。

各市の人口規模別の内訳を見ると、人口50万人以上が2市、20～50万人が5市、10～20万人が13市、10万人未満が34市となっている。政令指定都市の広島市、岡山市という2極を擁するとともに、その他3県の県庁所在地（鳥取市、松江市、山口市）は20万人程度と比較的小規模で、県内に類似の規模、またはそれらを上回る規模の都市が存在するなど、多極型の地域構造となっている。さらに、10万人未満のクラスには、3～7万人規模の中小都市が多数存在している。

【図表 2-1】中国地域の市

	～10万人	10～20万人	20～50万人	50万人～
鳥取県	倉吉市(5) 境港市(4)	米子市(15)	鳥取市(20)	
島根県	浜田市(6) 益田市(5) 大田市(4) 安来市(4) 江津市(3) 雲南市(4)	松江市(20) 出雲市(15)		
岡山県	玉野市(7) 笠岡市(6) 井原市(5) 総社市(7) 高梁市(4) 新見市(4) 備前市(4) 瀬戸内市(4) 赤磐市(4) 真庭市(5) 美作市(3) 浅口市(4)	津山市(11)	倉敷市(47)	岡山市(70)
広島県	竹原市(3) 府中市(5) 三次市(6) 庄原市(4) 大竹市(3) 安芸高田市(3) 江田島市(3)	三原市(10) 尾道市(15) 東広島市(18) 廿日市市(12)	呉市(25)、 福山市(46)	広島市(115)
山口県	萩市(6) 下松市(5) 光市(6) 長門市(4) 柳井市(4) 美祢市(3) 山陽小野田市(7)	宇部市(18) 山口市(19) 防府市(12) 岩国市(15) 周南市(15)	下関市(29)	

(注)カッコ内は人口(単位:万人、H17国調・合併組替後ベース)  
県庁所在地、 中核市、 政令指定都市

### 2. 中国地域における今後の人口推移

わが国の人口は、第二次世界大戦が終了した1945年から2005年までの60年間で、1.8倍（7,200万人→1億2,777万人）に増加した。極端な比喻を用いれば、90万都市が国内

に毎年1つ生まれてきたものと形容できよう。一方、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2055年には8,993万人まで減少すると見込まれており、これは、70万都市が毎年1つずつ消失していく規模に相当する。

こうした人口減少傾向は、地方圏では三大都市圏に先駆けて始まっている。以下では、中国地域における市町村を、人口10万人未満、10～20万人、20～50万人、50万人以上に分類して、人口の将来動向を把握したい。

中国地域の人口10～20万人、20～50万人規模の都市は今後、本格的な人口減少、高齢者人口増加に直面する見通しである。これらの都市の将来人口推移は、中国地域全体の平均と傾向が類似している。

人口50万人以上の都市は、2020年頃まで現下の人口を維持する見通しである。高齢化率は相対的に低いものの、人口が多いためその実数は急ピッチで増加していく。

人口10万人未満の自治体は人口減少が顕著であり、高齢化率も高いが、大幅な人口減少と相俟って2020年以降は高齢者人口まで減少する局面に入る見通しである。

【図表 2-2】中国地域の人口推移（自治体規模別）



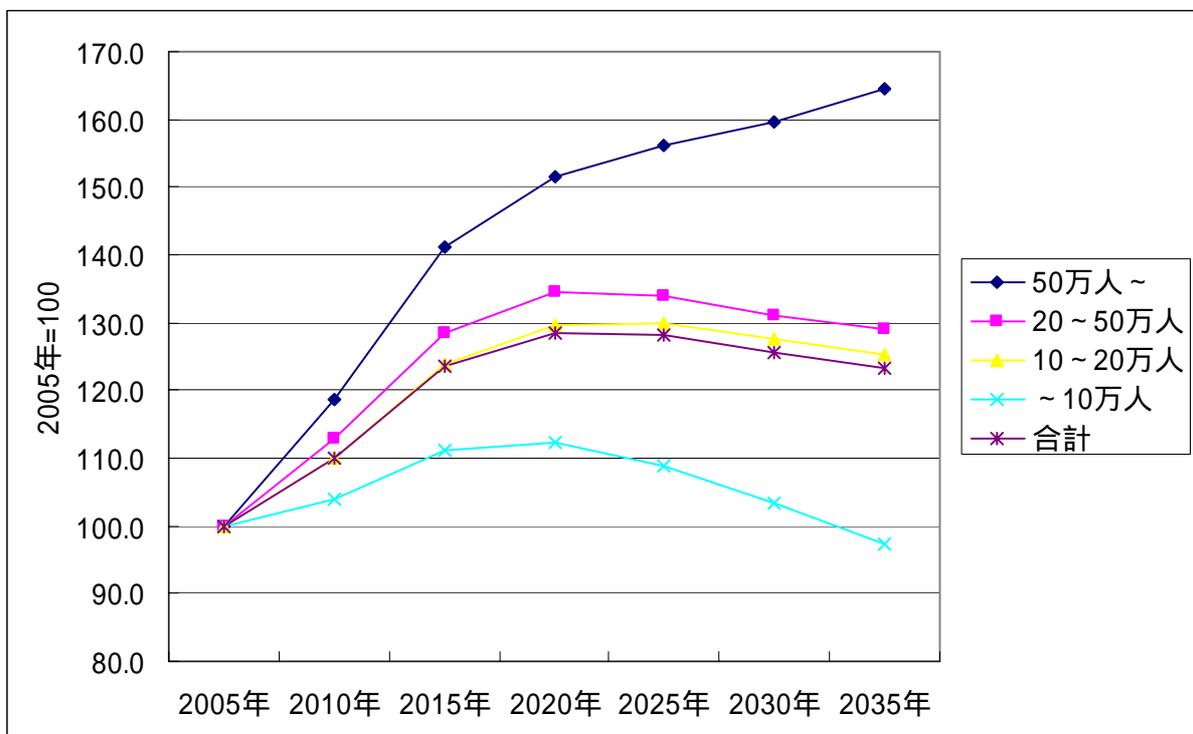
(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成

【図表 2-3】中国地域の 65 歳以上人口割合推移（自治体規模別）



（出典）国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成

【図表 2-4】中国地域の 65 歳以上人口推移（自治体規模別）



（出典）国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成

以上のように、中国地域の中核～中小都市は今後、本格的な人口減少、高齢化に直面し、諸課題が発生、深刻化するものと考えられる。こうした中、本調査では主に、中国地域における人口 10～50 万人クラスの都市に着目しながら、都市が直面する課題と、その解決策を探っていきたい。

想定する都市の規模をこのように設定した背景の一つは、これらの都市の問題は、当面は人口増加が続く岡山市、広島市という政令指定都市においても将来顕在化する可能性が高いことから、これらの都市における解決策が、大都市で同種の問題が生じた際の参考になると考えられるためである。

一方、人口 10 万人未満の地域については、今後の人口トレンドの中でさらに人口減少が進み、2035 年には 2005 年対比で平均して 7 割程度の人口規模となることが見込まれる。これらの地域においても、さまざまな地域課題の創造的解決が必要になることが言を俟たないが、都市機能を通じた地域課題解決という本調査の趣旨とはやや異なったものとなる可能性が高い。

このため、本調査においては、人口 10～50 万人規模の都市を念頭に置きながら、都市が抱える諸課題を整理し、そのうえで、他地域の都市等における課題解決への先進的取り組みを調査・分析を行い、中国地域に対する示唆を得ることとしたい。

### 3 . 10～50 万都市の今後の人口推移

#### ( 1 ) 人口規模に応じた都市機能のあり方

都市が地域経済の成長を担う集積拠点としての役割を果たしていくうえでは、多様な人材、産業等が集積・交流を行い、創造性を発揮していくことが不可欠である。名取雅彦 2009 は、酒屋のような最寄品商業であれば 10 万人未満の都市でもほぼ全ての都市に立地するが、百貨店・スーパーであれば 10 万人、さらに、こうした事業所を対象とする各種商品卸売業では 20 万人が必要となるとしている。また、情報サービス業では、ソフトウェア業や情報処理・提供サービス業は 20 万人程度でほぼ全ての都市に立地するようになるものの、インターネット付帯サービス業の場合、大半の都市に立地するのは 40 万人規模の都市からであるとしている。このように、産業集積面からの都市機能の発揮という観点からは、ある程度以上の都市規模が必要となってくる。

地方圏に「人口流出を食い止めるダム機能」を備えた都市圏域を形成する必要があるとの発想から検討が始まった総務省の定住自立圏構想においても、圏域を支える中心市としては人口 30 万人以上の中核市程度の規模が必要との議論があったという(山崎重孝 2009。但し、地方圏では 30 万人以上の都市は限られることから、最終的には中心市の要件はさしあたり 5 万人以上となった)。

こうした点を踏まえると、一口に 10～50 万都市といっても、その課題の現れ方は人口構造によって異なることが予想される。

## ( 2 ) 都市別の人口推移

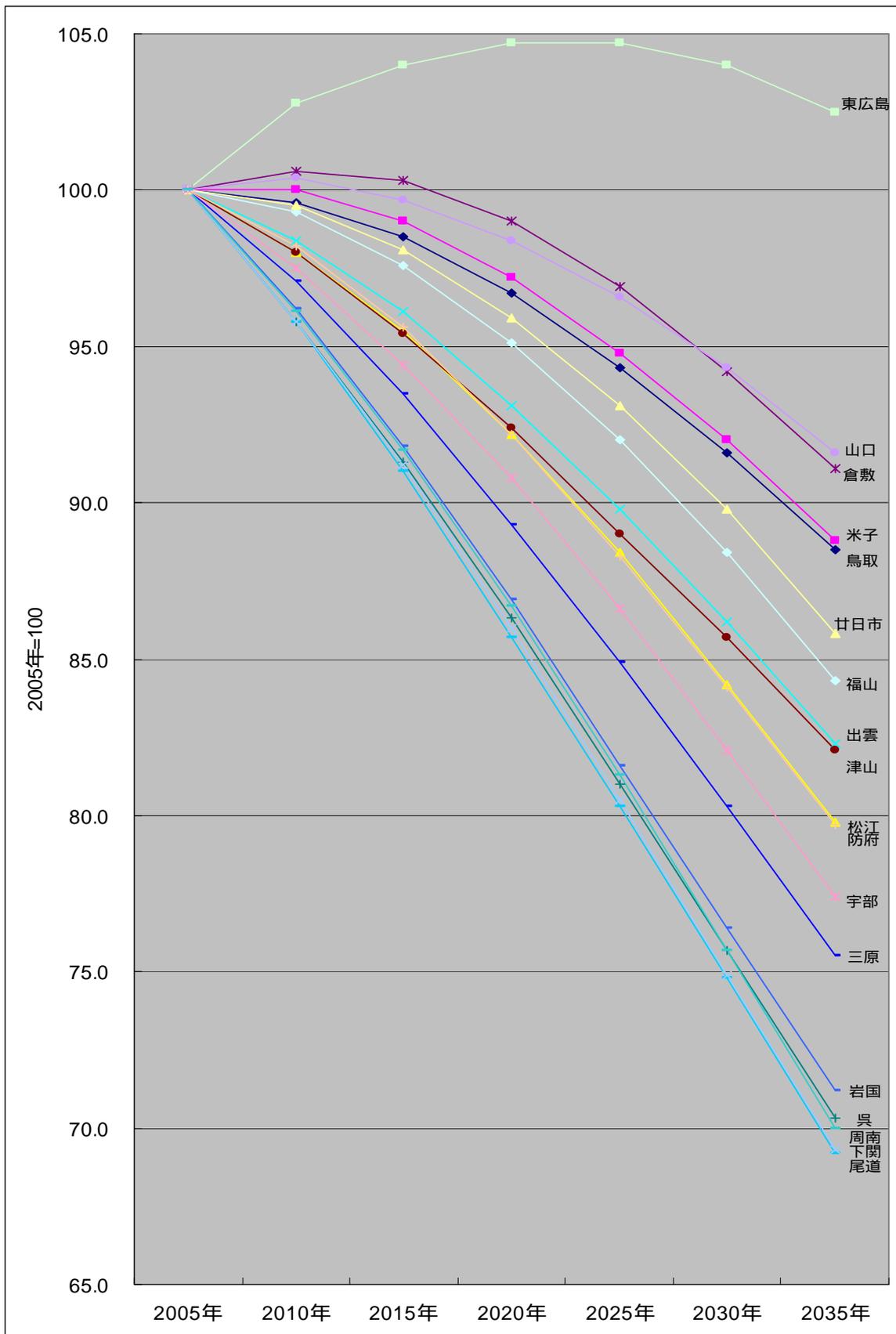
このため、中国地域の 10～50 万都市の人口について、都市別に今後の推移を見ていくこととする。2005 年の人口規模 = 100 としたとき、30 年後の 2035 年時点で 100 を上回っているのは、東広島市 ( 103 ) のみであり、他の市は軒並み 2005 年水準を割り込む見通しである。東広島市については、広島大学の移転に加えて、企業立地が近年相次いだことなどから、広島県中部における中核性が増しているものと推察される。

その他の都市のうち、特に人口減少率が大きいのが、尾道市、下関市、周南市、呉市、岩国市という広島県、山口県の瀬戸内沿岸の都市であり、人口規模は 2005 年水準の 7 割前後まで落ち込む見通しである。

2005 年時点の高齢化率を見ると、尾道市、岩国市、三原市、下関市、呉市と、やはり瀬戸内の各市が 25% を超えており、これに対して、東広島市 ( 16.4% ) は圧倒的に低い。また、2035 年に向けて各市の高齢化率は平行移動で増加していく傾向にあるが、廿日市市は他都市に比べて高齢化率上昇のスピードが急であり、広島市のベッドタウンとして発展してきた経緯があることが挙げられる。

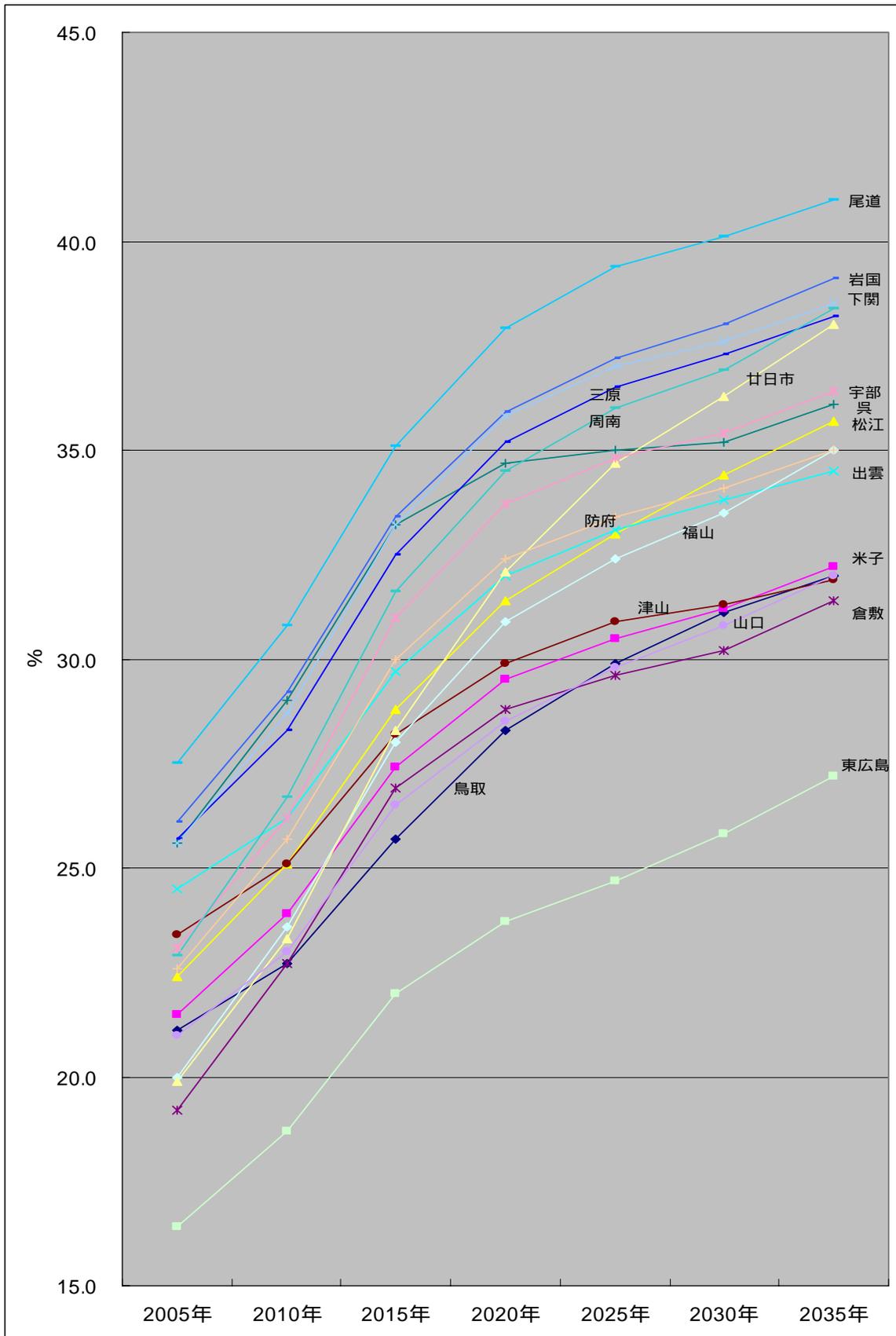
東広島市は 2035 年時点においても高齢化率が最も低い、高齢者の絶対数は急増して 7 割増となる見通しであり、それに次ぐのが廿日市市 ( 2005 年高齢者人口 = 100 として 164 ) である。両市に続くのが倉敷市、福山市 ( 150 弱 ) といった、比較的規模の大きな都市であり、その下に、山口市、鳥取市、米子市 ( 130 強 ~ 140 ) など県庁所在地またはそれに準ずる都市が続くが、これらの都市はおおむね 2020 年頃から高齢者人口が横這い傾向に入る。その他の都市では、期間中に高齢者が絶対数では減少に転じる見通しであり、呉市、尾道市、下関市、岩国市は 100～110 程度の水準となる。

【図表 2-5】中国地域の人口推移（10～50万都市）



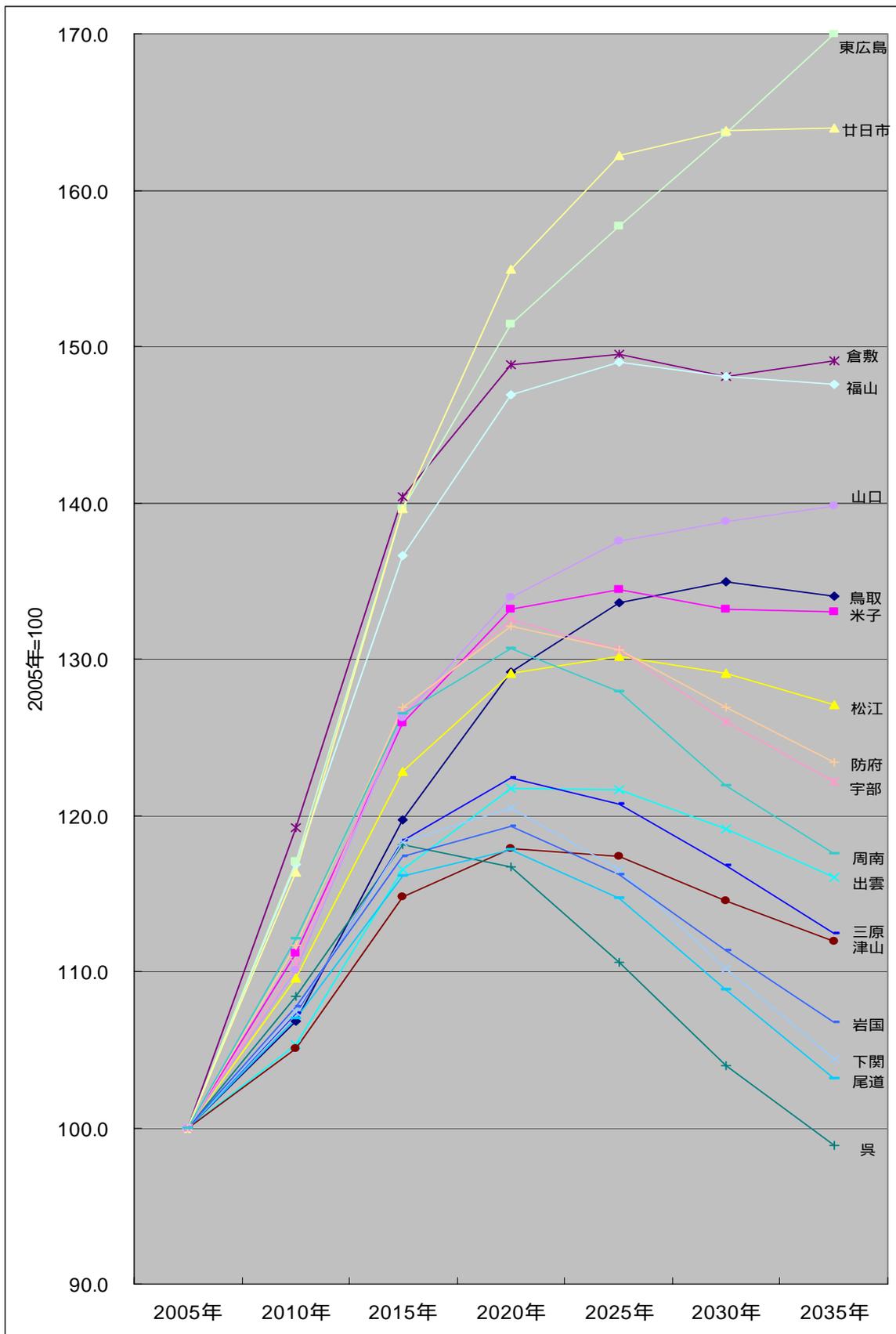
(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成

【図表 2-6】中国地域の 65 歳以上人口割合推移（10～50 万都市）



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成

【図表 2-7】中国地域の 65 歳以上人口推移（10～50 万都市）

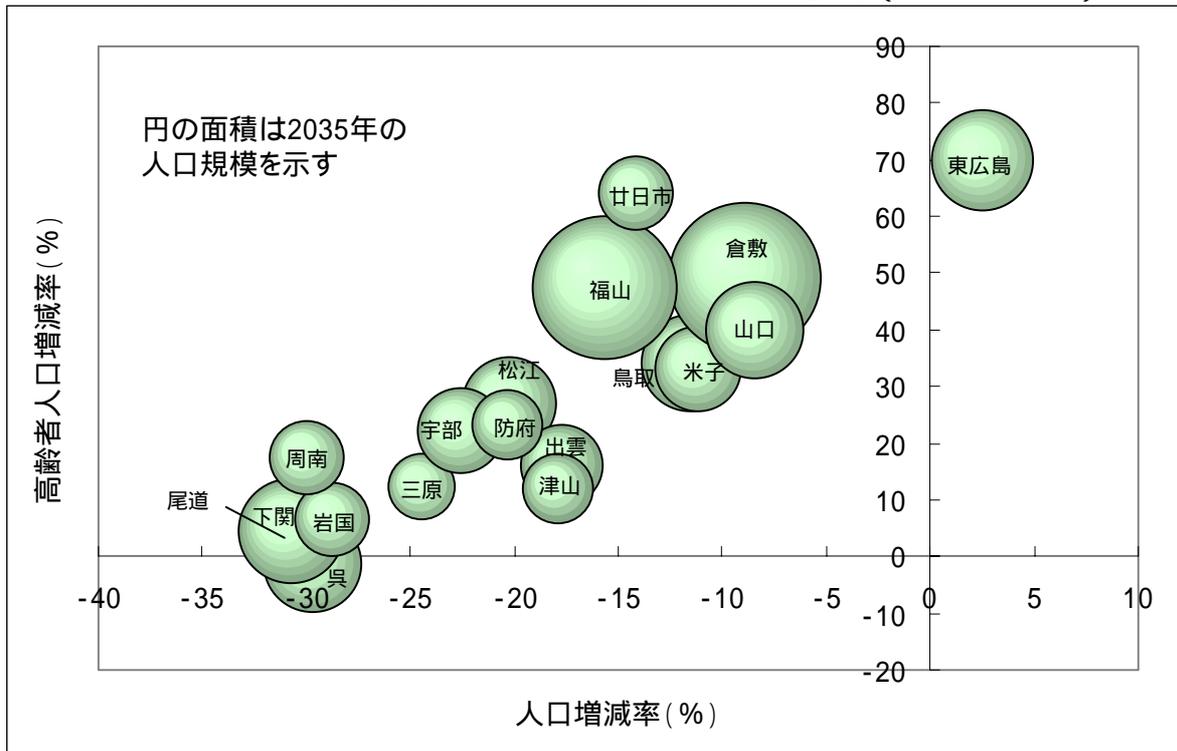


(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成

### (3) 中国地域の各都市の人口動向予測

以上で見てきた人口推移、65歳以上の高齢者人口推移、加えて人口規模を1つのグラフにまとめたのが下図である。横軸が2005年から2035年にかけての人口増減率、縦軸が同期間中の高齢者人口増減率、そして、円の大きさ(面積)が2035年時点の人口規模を示す。

【図表2-8】中国地域の10～50万都市の人口動向(2005～2035)



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成  
このグラフを見ると、大きく4つのグループからなることが分かる。

まず、倉敷市、福山市、山口市、鳥取市、米子市、廿日市市は、比較的人口減少が小さい一方で高齢者はかなり増加する見通しである。このうち倉敷市、福山市は、10～50万都市の中でも比較的規模が大きい中核市である。山口市、鳥取市、米子市は、県庁所在地およびそれに準じる都市といえる。廿日市市は広島市のベッドタウンとして、これらの都市といささか性格が異なる。

一方で、人口が3割減になる一方で、高齢者数は期間中に減少に転じ、2035年時点の高齢者数は足元と余り変わらない都市がある。この範疇には、呉市、下関市のような人口規模が大きかった都市と、10万都市となる尾道市、周南市、岩国市が含まれる。

これらの中間に、松江市、出雲市、津山市、三原市、宇部市、防府市といった都市が存在している。但し、松江市については隣接する米子市と合わせて一つの都市圏として捉えた方が適切かもしれない。

なお、東広島市は、唯一人口増加となる一方で、急激な高齢化に見舞われるという特異なポジションを占めている。

#### (4) 中国地域における都市の人口動向のタイプ化

ここまでの分析を踏まえて、中国地域の諸都市の人口動向を類型化して整理する。予測期間（2005-35年）において、全人口については18%程度の減少が見込まれ、また、高齢者の割合も12%程度の上昇が見込まれるものの、その内容に関しては大きく3つのタイプに分かれる（以下では、1市のみ特異な推移をする東広島市は除いてタイプを整理した）。

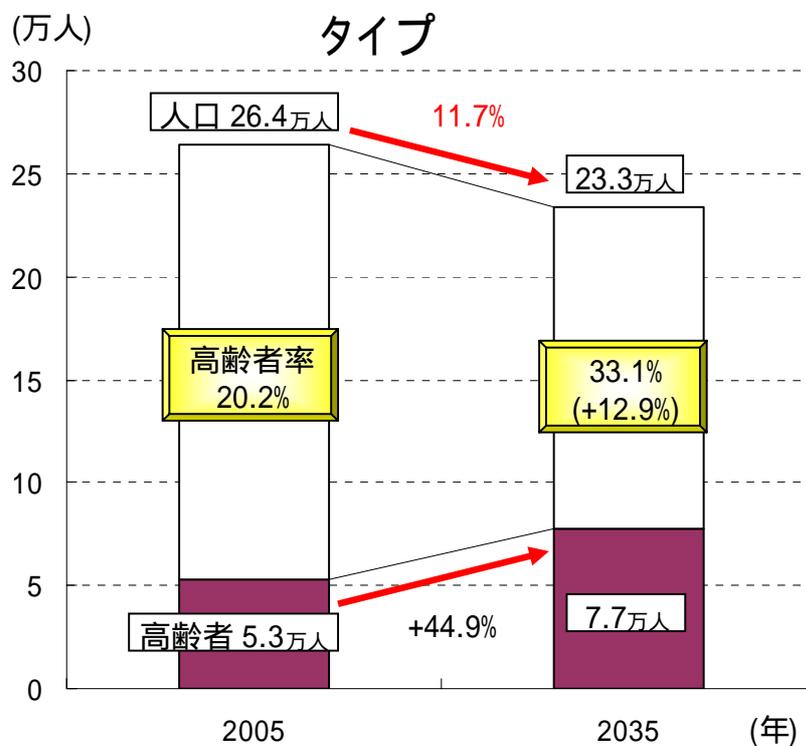
なお、タイプ毎に示す人口規模、人口変動、高齢者人口変動は、当該タイプに属する都市の平均値である。

**タイプ**（鳥取市、米子市、倉敷市、福山市、廿日市市、山口市）

- ・人口規模 大〔23.3万人（2035年）〕
- ・人口変動 減少 小〔11.7%（2005-35年）〕
- ・高齢者人口変動 増加 大〔+44.9%（2005-35年）〕

主に県庁所在地もしくは中核市であり相対的に規模が大きい都市グループ。人口全体の減少率は低いものの、高齢者人口の増加は大きく、ユニバーサルデザインや交通手段の確保など、弱者としての老人問題がクローズアップされる。

【図表 2-9】タイプ の都市の人口動向（2005 2035）



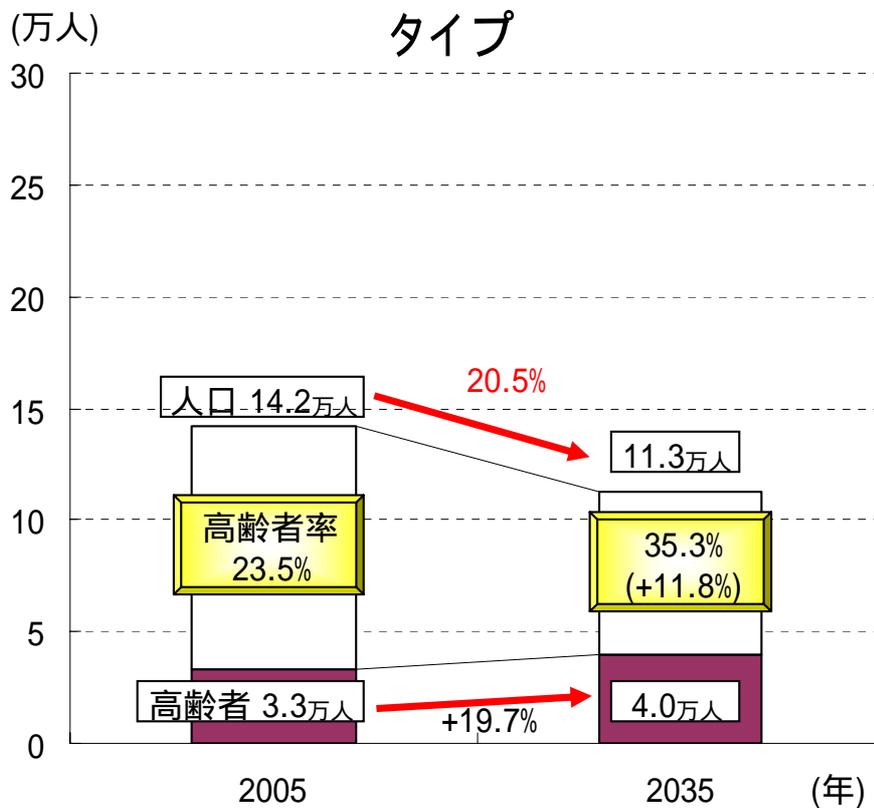
（出典）国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成

タイプ (松江市、出雲市、津山市、三原市、宇部市、防府市)

- ・人口規模 小 (人口 11.3 万人 (2035 年))
- ・人口変動 減少 中 [ 20.5% (2005-35 年)]
- ・高齢者人口変動 増加 中 [+ 19.7% (2005-35 年)]

人口規模は相対的に小さく、人口変動 (高齢者を含む) はタイプ とタイプ の中間的な性格を有する。分散的な都市構造を持つ中国地域においては最も平均的なグループであるものの、エリアは日本海～山間地域～瀬戸内海側に点在し、その性格もさまざまである。

【図表 2-10】タイプ の都市の人口動向 (2005 2035)



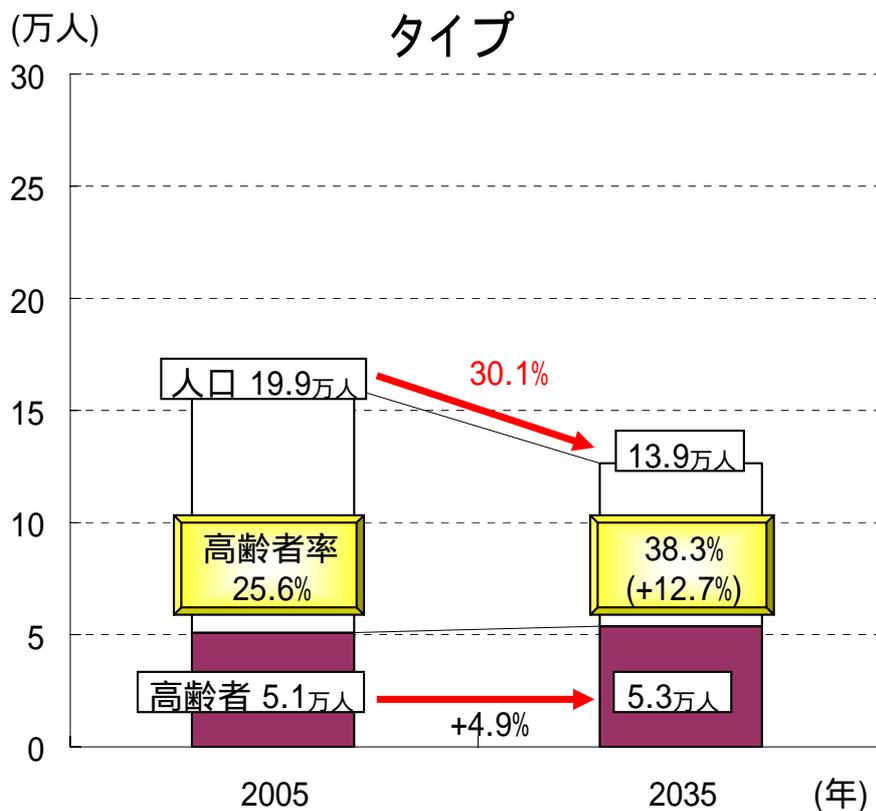
(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成

タイプ (呉市、尾道市、下関市、岩国市、周南市)

- ・人口規模 小 (人口 13.9 万人 (2035 年))
- ・人口変動 減少 大 [ 30.1% (2005-35 年)]
- ・高齢者人口変動 増加 小 [+ 4.9% (2005-35 年)]

瀬戸内海沿岸の造船、石油・化学等を主たる産業とする都市であり、歴史的にも早期から工業化されているため、産業のヴィンテージが古い。そのため労働者の供給エリアとしての性格から、既にある程度高齢化がみられる地域でもある。その結果、高齢者人口の動向以上に、総人口減少が激しく、都市全体が縮小局面を迎えるグループとなっている。

【図表 2-11】タイプ の都市の人口動向 (2005 2035)



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の市区町村別将来推計人口」より作成

## 4. タイプ別にみた都市の課題と解決策

### (1) タイプ の都市

各タイプの都市において、前章で整理したような諸課題が発生するとみられるが、高齢者人口が大きく増加するタイプ の都市では、人口の年齢構成の変化に伴う課題が相対的に、より深刻であると考えられる。

タイプ の都市は、比較的規模が大きく中核性を有するため、中核市や県庁所在市として、都心部に都市機能を集約・維持しつつ、それを成長のエンジンとして機能させることで都市型産業の振興を図ることが求められよう。その際、これらの都市では高齢者が急速に増加することから、都市が高齢化に対応していないという問題が大きくクローズアップされ、高齢者にやさしい都市構造の実現（都心部と郊外を結ぶ交通手段の確保、ユニバーサルデザインの推進等）が大きな課題となるものと思われる。また、都市施設の需要が若年層から高齢者へ移行することから、若年層向けの公共施設等を高齢者ニーズに合致した施設へコンバージョン（用途転換）するなどの方策も求められよう。さらに、郊外市街地の高齢化、空洞化が進展する中で、いかにして郊外団地等の再生を図るかも重要な課題となる。

### (2) タイプ の都市

タイプ の都市は、人口規模は相対的に小さく、人口変動（高齢者を含む）はタイプ とタイプ の中間的な性格を有する。

中国地域では最も平均的なグループであるが、エリアは日本海～山間地域～瀬戸内海側に点在し、性格・課題もさまざまである。このため、都市毎の性格・課題に応じて、タイプ ・ の都市における解決策を適切に使い分けていくのが現実的であろう。

### (3) タイプ の都市

一方、都市人口の全体的減少が顕著なタイプ の都市では、需要・供給の縮小に伴う課題が相対的に大きいものと推測される。

瀬戸内海沿岸の工業都市であるタイプ の都市では、激しい人口減少が都市の機能集積に対して強いマイナスの影響を及ぼし、市単独では、都市としての機能維持が困難になることが懸念される。こうした中では、都市的な機能に限らず、郊外も含めてその地域が持っている個性・資源に着目し、それらの情報を創造的に発信することでブランド力を発揮していくことが重要である。その際に着目すべき資源として、例えば、一次産品を中心とする地域資源が考えられよう。そうした観点から、都市周辺に広がる農地との連携が鍵となるものと思われる。また、人口減少により都市施設が余剰化するため、公共施設等の老

朽化に際しては、それらを建て替えるべきか、あるいは他の用途に転用すべきか、それとも廃止すべきかなどの方策を検討する必要性が増していく。これら施設を効率的に管理するマネジメント手法の確立が求められよう。さらに、1つの自治体がフルセットで都市機能を抱えることが難しくなるため、広域的な連携による課題解決が求められることになる。

【図表 2-12】タイプ別にみた中国地域の都市の課題と対策

タイプ	将来人口	都市名	課題	解決策
	人口規模 大 人口減少 小 高齢者 人口増加 大	鳥取市 米子市 倉敷市 福山市 廿日市市 山口市	<ul style="list-style-type: none"> <li>•将来的にも相応の人口規模が見込まれ、都市としての機能を維持</li> <li>•一方、高齢者が急増するため、都市が高齢化に対応していないという問題が大きくクローズアップされ、高齢者にやさしい都市構造の実現が課題</li> <li>•郊外市街地の高齢化、空洞化が進展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•都心部を成長のエンジンと位置づけ、都市機能を集約・維持、都市型産業の振興</li> <li>•都心部と郊外を結ぶ交通手段の確保、ユニバーサルデザイン推進</li> <li>•都市施設の需要の若年層から高齢者へのシフトを踏まえた、コンバージョン(用途転換)等の推進</li> <li>•郊外団地等の再生</li> </ul>
	人口規模 小 人口減少 中 高齢者 人口増加 中	松江市 出雲市 津山市 三原市 宇部市 防府市	<ul style="list-style-type: none"> <li>•タイプ とタイプ の中間的な性格</li> <li>•エリアは日本海～山間地域～瀬戸内海側に点在し、各都市の性格・課題はさまざま</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•都市毎の性格・課題に応じて、タイプ ・ の都市における解決策を活用</li> </ul>
	人口規模 小 人口減少 大 高齢者 人口増加 小	呉市 尾道市 下関市 岩国市 周南市	<ul style="list-style-type: none"> <li>•早期から工業化された瀬戸内海沿岸都市であり、既に高齢化が進展し、高齢化率が最も高い</li> <li>•将来的には、高齢者人口の動向以上に、総人口減少が激しく、都市全体が縮小局面</li> <li>•単独では、都市としての機能維持が困難に</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•都市の個性・資源を創造的に発信することでブランド力を発揮(一次産品への着目、農商工連携等)</li> <li>•人口減により都市施設が余剰化するため、施設の建替・転用・廃止等に係る効率的マネジメントを確立</li> <li>•周辺の都市・地域との広域連携、役割分担による都市機能の享受</li> </ul>

## 第3章 都心部、郊外における諸課題の解決のあり方

本章では、中国地域をはじめ全国各地の地方都市で生じる諸課題を解決するうえでの方向性を示したうえで、他地域の取り組み事例の紹介を通じて、中国地域における都市再生のあり方への示唆を得ることとしたい。

### 1. 課題解決の方向性

#### (1) 都市機能の集約・誘導

これまでわが国の都市は、人口増加に伴いエリアの拡大を続けてきたが、これからの人口減少局面において生じる諸課題に対して、都市機能の再集約化、都心居住の再生を目指すコンパクトシティの重要性が議論されるようになってきた。そうした背景のもとで、まちづくり三法の改正(2006)がなされ、拡散型都市構造から集約型都市構造への転換に向けた舵取りがなされたところである。

その一方、地方圏の都市部ではすでに市街地が相当程度拡散している地域も多く、都心部のみに行行政投資を集中してコンパクトシティを形成するという政策は、非現実的かつ不公平であると指摘する向きもある。また、高度経済成長以来の都市の拡大が無計画なスプロールを生んだのと同様に、都市の縮退も計画的に進行するとは限らない。既成市街地や郊外の空間において、小規模な低未利用地が随所で生じる逆スプロールともいべき現象が散発している。

すなわち、コンパクトシティか否かという二択ではなく、都市空間のさまざまな隙間で生じている問題をきめ細かに把握し、対応を考えることが重要であるといえよう。

もちろん、このような議論はまちづくり三法改正の当時からあったものである。集約型都市構造への転換の重要性を結論づけた国土交通省 2005 は、今後の人口減少時代には、都市の内部に多様で優良な都市機能を集約・誘導することを唱えつつ、それは決して単一の地区に集約するという意味ではないとも述べている。都市圏全体として、高齢者も含めた多くの人々にとって暮らしやすいという視点で、各種都市機能の立地の適正性に関し、広域的な観点から「よく判断」された都市構造を実現することが重要であるとしている。

以上のような視点からは、地方都市を構成する各エリア、すなわち、都心部や郊外市街地、郊外田園地帯等のそれぞれについて、その役割と課題を把握したうえで、解決策を模索していく姿勢が求められているのではないか。

国民の大多数の生活スタイルを考えたとき、都市的なサービスを身近に享受できる機会を持つことは重要であろう。郊外の大規模ショッピングセンターがあればよいとの意見もあるが、単なる商業機能に止まらず、さまざまなサービス提供(医療・福祉、行政、宿泊・コンベンション、イベント・交流等)を考慮すれば、都心部の位置づけは引き続き重要である。また、都心部は、さまざまな人材を集めることで「集積の経済」を通じて新た

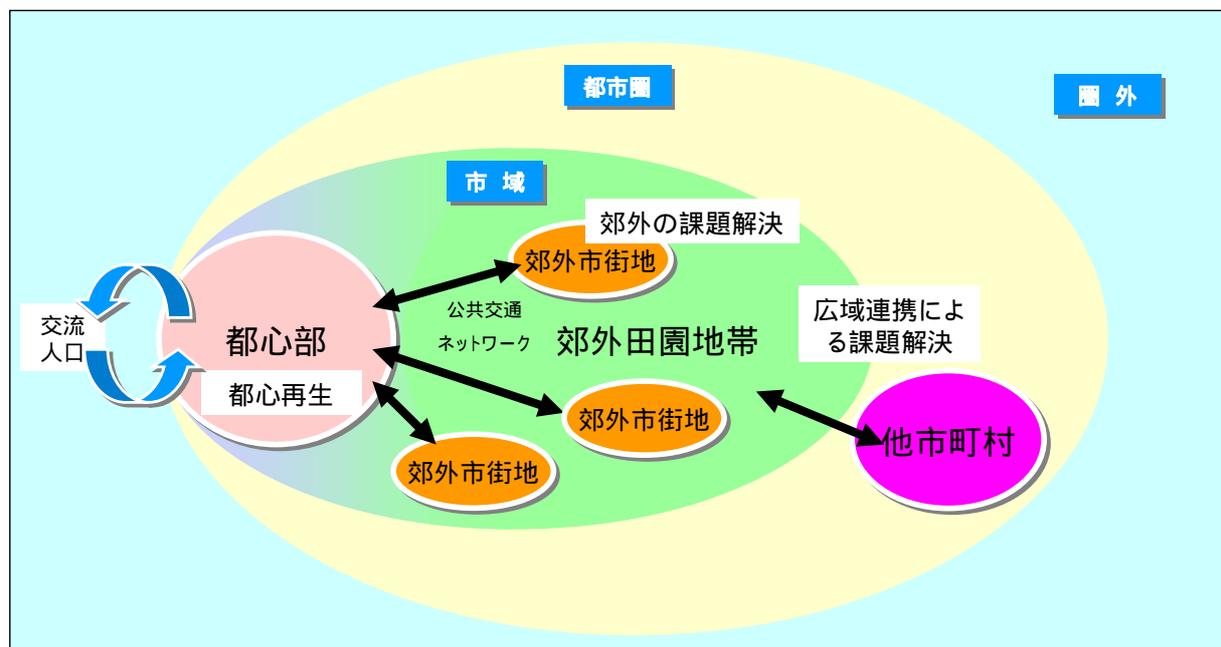
な産業を興す苗床ともなりうる。定住人口が減少を余儀なくされる中、都市の活性化を図っていくうえでは交流人口の拡大という視点が重要であるが、そうした観点からも都心部の魅力、にぎわい創出機能の維持向上が求められる。このような意味合いで、都市機能の再集約を図る意義は大きいといえる。

## ( 2 ) 郊外エリアの生活環境整備

一方、わが国の都市においては、ニュータウンをはじめ、都市郊外においてもインフラ整備が進み、公共交通機関（バス路線等）によって都心部と結ばれているエリアが存在する。また、都市郊外に広がる農地は近年、都市緑化など環境面からの観点からの重要性も指摘されている。すなわち、都心部への機能集約を図ると同時に、地域住民の生活圏を的確に把握し、都心部とのネットワークを考慮しつつ、郊外エリアにおいても一定の生活環境整備を続けていく必要がある。

かかる郊外エリアは一つの自治体の内部で完結するとは限らず、隣接する市町村も含まれるケースも多く、広域連携による課題解決の取り組みが求められる場合もある。

【図表 3-1】都市空間における課題発生エリア



以下では、都市の中心や郊外で生じている諸課題に対する他地域の取り組み事例を次のとおり紹介することで、中国地域における都市再生のあり方への示唆を得ることとしたい。

**(取り組み事例)**

都市全体における課題の解決

- コンパクトシティとネットワーク（富山市、高松市のまちづくり）
- 公共施設の計画的管理・更新（青森県のファシリティマネジメント）
- コンバージョンによる都市再生（世田谷区等における廃校等の有効活用）

都心部における課題の解決

- にぎわい創出による地域活性化（高松市のブリーザーズ スクエア）

郊外市街地における課題の解決

- ニュータウンの再生に向けて（都市再生機構等）

郊外田園エリアにおける課題の解決

- 持続的農業経営（今治市のさいさいきて屋）

地域間のネットワークによる課題の解決

- 広域連携による地域マネジメント（定住自立圏構想）

なお、上記の取り組み事例と、前章で分析したタイプ別にみた都市の課題解決策との対応関係を整理すると、次のようになる。

【図表 3-2】中国地域のタイプ別にみた都市の課題解決策と参考事例

タイプ	都市名	解決策(第2章を参照)	参考事例(本章で紹介)
( )	鳥取市	都心部を成長のエンジンと位置づけ、都市機能を集約・維持、都市型産業の振興	にぎわい創出による地域活性化 (高松市のブリーザーズ・スクエア)
	米子市		
	倉敷市		
	福山市		
( )	廿日市市	都心部と郊外を結ぶ交通手段の確保、ユニバーサルデザイン推進	コンパクトシティとネットワーク (富山市、高松市のまちづくり)
	山口市		
	(松江市)		
	(出雲市)		
	(津山市)		
	(三原市)		
	(宇部市)		
(防府市)	郊外団地等の再生	ニュータウンの再生に向けて (都市再生機構等)	
( )	呉市	都市の個性・資源を創造的に発信することでブランド力を発揮(一次産品への着目、農商工連携等)	持続的農業経営 (今治市のさいさいきて屋)
	尾道市		
	下関市		
	岩国市	人口減により都市施設が余剰化するため、施設の建替・転用・廃止等に係る効率的マネジメントを確立	公共施設の計画的管理・更新 (青森県のファシリティマネジメント)
	周南市		
	(松江市)		
(出雲市)	周辺の都市・地域との広域連携、役割分担による都市機能の享受	広域連携による地域マネジメント (定住自立圏構想)	
(津山市)			
(三原市)			
(宇部市)			
(防府市)			

都市名の欄で( )表示を行ったのは、タイプ の都市である。

## 2. 都市全体における課題の解決

わが国の人口が減少局面に入中、都市機能の再集約を目指す集約型都市構造、いわゆるコンパクトシティに向けた取り組みが重視されるようになってきた。その一方で、地方圏の都市部ではすでに市街地が相当程度拡散している地域も多く、都心部への一極集中が現実的、効率的とは限らない場合もある。こうした観点からは、都心部における一定程度の機能集約とあわせて、郊外に分散する拠点と都心部とを公共交通等で結ぶ、ネットワーク型のまちづくりが重要となろう。

また、第1章で整理を行ったように、都市のインフラ、諸施設の老朽化が進む一方で、需要・供給の縮小、人口構造変化に伴うニーズの変化があることを踏まえると、従来の都市基盤をそのままのかたちで拡張・更新するのは実態にそぐわなくなっている。こうした中、公共施設等の現況を正確に把握したうえで、社会的ニーズを踏まえた、計画的な維持補修、長寿命化を図るファシリティマネジメントの導入が求められている。

また、郊外化進展、人口減少により都心部のポテンシャルが低下していることを踏まえると、従来のようなスクラップ&ビルドによる市街地再開発がどこでも有効であるとは限らない。むしろ、新しい地域ニーズに対して、既存施設を有効活用して対応するコンバージョン（用途転換）、リノベーション（改修）の発想が重要であろう。

以下に参考となる取り組み事例を紹介する。

### （1）コンパクトシティとネットワーク（富山県富山市、香川県高松市）

#### （ポイント）

- ・ 市街地の拡散は、都市利便性の低下やインフラ等の維持費用の増加をもたらす。
- ・ こうした課題に対し、富山市は、市内に複数分散する都市拠点間を交通ネットワークで結ぶ「お団子（徒歩圏）と串（公共交通）の都市構造」の実現を目指す。
- ・ また、高松市も同様に、都市圏内の複数の集約拠点を公共交通等で結ぶ「多核連携型コンパクトシティ」を目指したまちづくりを進めている。

#### 事例1 富山市の「お団子と串の都市構造」

富山市は平坦な地形で可住地面積が広く、自動車依存や持ち家志向のいずれもが高く、住宅地価は低い水準にある。このため、市街地が拡散を続けた結果、市街地の人口密度が県庁所在都市の中で最下位に位置するなど、薄く広がった市街地を形成したという（富山市コンパクトなまちづくり研究会 2004）。

こうした富山における持ち家率、道路整備率、1世帯あたり自家用車保有台数等の高さは従前、生活の豊かさを示す指標として扱われてきたが、人口減少、高齢化、地球環境問題に直面する昨今では、それが180度逆の評価を被る事態となっている。

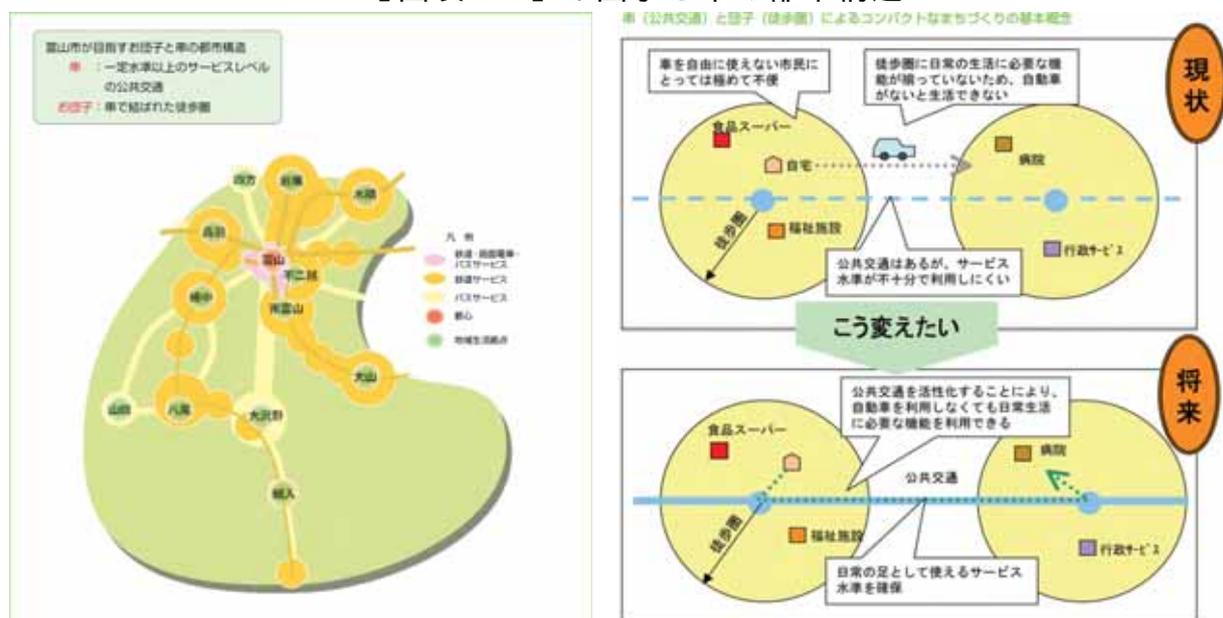
再び、同研究会の報告書から引用しよう。「今後とも、急速に高齢化が進行すると予想

されるが、薄く広がった市街地の生活には、自動車が必要であり、自動車を運転できない高齢者等にとって暮らしにくい状況となっている。また、自動車交通の増加は、二酸化炭素の排出など環境にも負荷を与えている。市街地の拡散は、道路等都市施設の整備・維持管理費用やごみ収集・除雪・介護サービス等の確保等に係る費用の増加につながり、地方財政を取り巻く環境が厳しくなる中で、これまでどおりのサービス水準を確保することが難しくなるものと予想される。都心部では、人口と商業等都市機能の2つの空洞化が進行しており、新幹線の開通を前にして富山市の「顔」が失われつつあるほか、先人から受け継いできた歴史的・文化的な環境など「富山らしさ」を継承できなくなりつつある」

以上のような問題意識に基づき、今後の富山市の都市づくりの重要課題として、都市の核となる地区への人口回帰を図り、生活の諸機能や都市機能が集合した「コンパクトなまちづくり」を目指すことを提言している。その際、市内に都市拠点が複数分散していることを踏まえて、拠点間を結ぶ交通ネットワークにより拠点相互が有機的・一体的に連携・機能させることを重視する。

こうした検討を経て、2008年に策定された富山市都市マスタープランでは、「鉄軌道をはじめとする公共交通を活性化させ、その沿線に居住、商業、業務、文化等の都市の諸機能を集積させることにより、公共交通を軸とした拠点集中型のコンパクトなまちづくり」を理念に掲げる。そうした都市構造を比喩的に表現したのが「お団子（徒歩圏）と串（公共交通）」であり、串の要をなすのがJR富山港線をLRT化した富山ライトレールである。

【図表 3-3】お団子と串の都市構造



（出典）富山市都市マスタープラン

ちなみに、コンパクトなまちづくり研究会の検討プロセスでは、富山市の市街地の拡散ぶりを示すうえで、総人口、中心市街地の広がり、商店数が富山市と同規模であった香川県高松市との比較を行っている。その結果、中心市街地のにぎわいや人口密度、従業者密

度等において、高松市は富山市を上回ると結論づけた。このように、富山のまちづくりにおいては、高松が目指すべき都市モデルの一つとして位置づけられている印象がある。ならば、高松のまちづくりは安泰かといえ、決してそのようなことはなく、次に示すように富山と同様の問題を抱えているといえよう。

#### 事例2 高松市の「多核連携型コンパクトシティ」

高松市は、土地利用の不均衡是正を目的に2004年に都市計画の線引きを廃止したが、その際、都市構造の方向性が明らかにされなかったことなどから、郊外への低密な市街地の拡散や、大規模集客施設を含む各種都市機能の散発的な立地など新たな形態のスプロールが進んだ。こうした空洞化・郊外化は、社会インフラの維持管理コスト増大やコミュニティ崩壊など、地域社会にさまざまな弊害を引き起こす。

「広域行政時代における拠点形成のあり方に関する調査研究」(広域拠点あり方検討委員会2008)は以上のような指摘を行っている。この調査研究は、香川大学・香川県・高松市が、地域特性・資源を活かした主体的な地域づくりに際して、地域における拠点性をいかに捉え、いかに構築すべきかとの問題意識に基づき、2005～07年度にかけて共同で取り組んだものである。当研究は、高松都市圏を対象に、都市理念、産業振興、都市の顔づくりなど多岐にわたるテーマを取り扱っているが、その一環として、都市構造の面では「多核連携型コンパクトシティ」の実現を提言している。以下では、同研究の成果等に基づき、多核連携型コンパクトシティの考え方について紹介を行いたい。

冒頭に示したような市街地の拡散に対して、同研究では、明確な都市ビジョンを掲げたうえで、一定の密度を持ったメリハリのある土地利用の実現と、人口減少社会における持続可能な社会を目指していくため、集約型の都市構造、すなわちコンパクトシティを形成することが必要であると提言している。

但し、高松都市圏の郊外化は既に相当程度進行している。このため、郊外に拡散した市街地内部で個々に拠点集約を図ると同時に、そうして生まれる複数の拠点を公共交通等で結び都市連携軸を形成することが現実的だとしている。その際の集約拠点を、都市機能の集積度に応じて、コミュニティ拠点(徒歩生活圏)、地域拠点(一定の都市機能を有する拠点)、広域拠点(高次都市機能が集積し香川県・四国の発展を牽引する拠点。すなわち、高松市中心部)の三層構造で捉え、これらを結ぶネットワークとして、高松(高松市周辺の骨格)、瀬戸内(瀬戸内海に面する拠点都市の連携)、歴史(歴史性ある都市の連携)の3つのコリドー(回廊)による広域都市軸を形成することで、結節機能を重視した多核連携型の集約型都市構造へ移行するというのが、多核連携型コンパクトシティの構想である。富山市の目指す「お団子と串の都市構造」との方向性の類似は明らかだろう。

香川県では、かかる提言等を受けて2007年度に「集約型都市構造の実現に向けたまちづくり基本方針」を策定し、県下において広域拠点1地区、地域拠点17地区、コミュニティ拠点23地区を指定して、これら集約拠点への機能集積の方針を明らかにした。

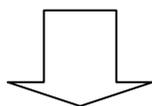
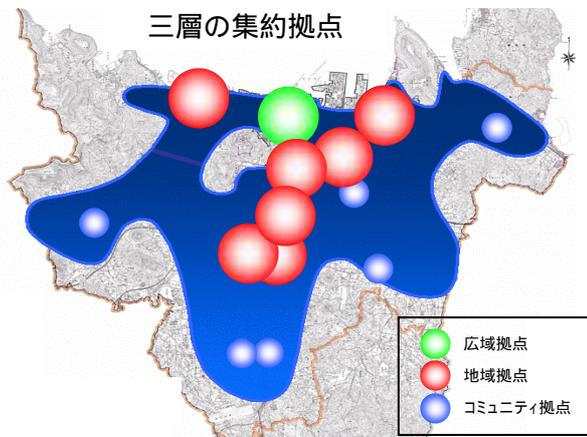
【図表 3-4】香川県・高松市における集約型都市構造の実現に向けて

(高松市における事例)

時間軸を有する拠点の形成

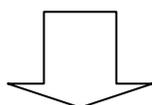
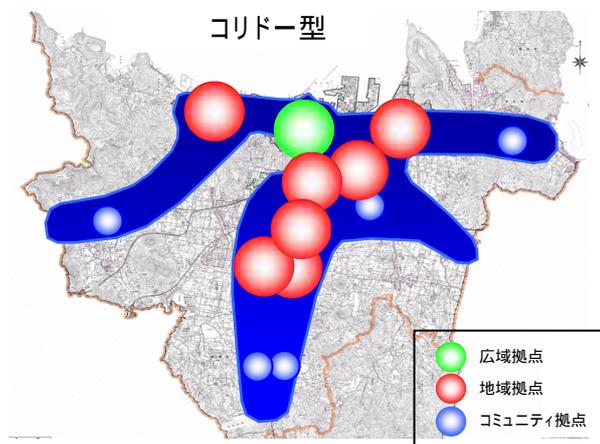
第1ステージ 三層の集約拠点

これまでの都市の拡大を抑制し、拡散市街地を収束させるため、既存の市街地集積を重視しつつ、地域特性や都市の規模、機能の集積度に応じ、集約化を図る。



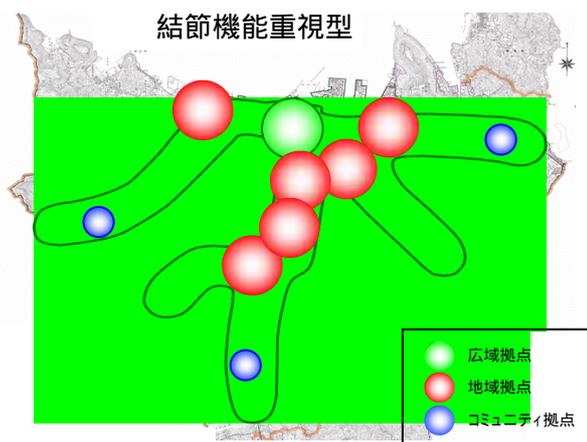
第2ステージ コリドー型の集約市街地

公共交通を軸として、都市機能が帯状、回廊状に配置され、土地利用と交通計画が連携された市街地の形成を図る。



第3ステージ 結節機能重視の都市構造

都市軸となる公共交通の結節点周辺に開発を誘導し、交通結節点の徒歩圏内に経済活動、文化活動の機会を得ることが可能な都市の形成を図る。



(出典) 香川県「集約型都市構造の実現に向けたまちづくり基本方針」

## (2) 公共施設の計画的管理・更新

### ～ファシリティマネジメント(FM)の推進(青森県)～

#### (ポイント)

- ・ 青森県では、公共施設の老朽化による維持管理コスト増大が懸念される中、施設等の現況を正確に把握し、保有総量の縮小、効率的な利用、長寿命化を図るための手法としてファシリティマネジメント(FM)を先駆的に導入した。
- ・ FMによって施設の性能・制約の客観的把握が可能となり、今後の活用方針を考える際の基礎となる。併せて、人口減少・少子高齢化等による施設ニーズの変化を見据えた検討を行うことで、都市における最適な施設配置の実現が期待される。

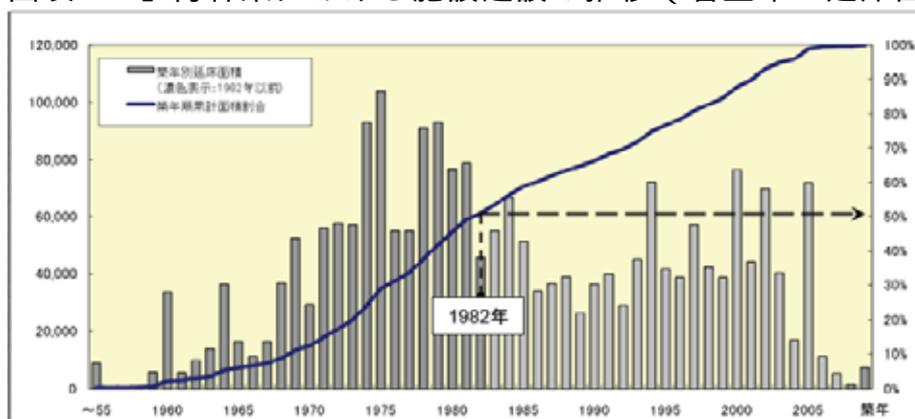
#### 人口減、財政難に伴いFMに寄せられる期待

高度成長期を中心に急速に整備された都市インフラの老朽化がここに来て進む中、社会的ニーズの変化や公共の財源制約等の課題を踏まえ、それらの最適な維持・更新を図っていく必要がある。

ここでは、施設・設備等をはじめとする財産を経営資源としてとらえ、経営的視点に基づき、総合的・長期的観点からコストと便益の最適化を図りながら、財産を戦略的かつ適正に管理・活用していくファシリティマネジメント(FM)の手法を導入・推進することにより、直面するさまざまな問題の解決に先駆的に取り組んでいる青森県の事例を紹介したい。

青森県の人口は、152万人(1985年)をピークに減少に転じており、財政状況も厳しさを増しつつある。その一方で県は、棟数4,237棟、延床面積223万㎡(2008年度末)という多数の県有施設を抱え、このうち1982年以前に建築された施設が全体の5割を占めつつある。このため、2012年には従来の建替の目安であった築後30年を経過する施設が全体の半数を超える計算となり、維持管理コストの増大が懸念されていた。

【図表 3-5】青森県における施設建設の推移(着工年・延床面積)



(出典) 青森県資料

## ステップを踏んだF M導入

こうした背景のもと、01年度の青森県行政改革大綱でF Mの必要性が掲げられたことを機に、庁内で導入可能性の検討がスタートした。03年度には庁内ベンチャー制度（職員が事業を企画立案し、採択されれば自ら実施できる制度）を活用して、F M導入推進事業を提案。施設情報の収集（施設経営データベースの整備）から始め、その情報をもとに施設の維持管理業務の委託費節減を提案した。04年度からは新設の行政経営推進室にF M担当5名を配置し、清掃等の業務委託の適正化に取り組んだ。経費節減は地道な作業ながら、こうした目に見えやすいところから取り組み、具体的・定量的な節減目標を掲げて、短期間で成果を達成したことで注目が集まり、その後の展開に際して庁内からの理解を得やすくなったものと推察される。

05年度は、施設の評価手法とライフサイクルコスト（L C C）試算手法の開発等を行った。さらに、全庁的なF Mの方針である「青森県県有施設利活用方針」（06年度）を策定、F Mに関連する3つの課を統合して財産管理課を設置（07年度）するなど、F Mの組織的・一体的な推進に取り組んでいるところである。

県有施設利活用方針は、県有施設の 保有総量縮小、 効率的利用、 長寿命化を3本柱としているが、それらの目的を実現するためのツールとなるのが、施設評価とL C C試算である。

### 施設評価を通じた施設利活用方針の検討

施設評価（施設アセスメント）は、一定規模以上の県有施設を対象に、建物性能（安全性等）、外部需要（経済的価値等）、利用状況（施設利用状況）、管理効率（維持管理費効率等）、内部需要（利用者満足度等）など複数の評価項目を定量的に評価し、施設の性能・価値を把握する仕組みである。

【図表 3-6】施設評価手法（利活用パターンと施設特性の適合性の考え方）

施設評価の結果、適合性の高い活用パターンの中から戦略を決定の上、実行する。

	定義	対象となる施設特性				
		建物性能	外部需要	利用状況	管理効率	内部需要
建替	既存の施設を取壊し、新たな施設を建築すること。	×	※	○	-	○
転用	異なる用途に変更すること。大規模改修を行う場合は含まない。	○	○	×	-	○
再生	躯体の補強と内外装の必要な更新を行い長寿命化を施すこと。	×	○	○	-	○
維持	現状のまま、効率的・効果的な管理や修繕を行い、大事に使うこと。	○	○	◎	○	◎
運用	施設を現状のまま、NPOや民間等に貸し付けること。	○	◎	×	○	×
売却	建物は現在の状態で土地とともに売却すること。	○	◎	×	×	×
解体	建物を解体し、土地のみの状態で売却あるいは運用すること。	×	×	×	×	×

[凡例] ...高い  
 ...比較的高い、一定レベル以上  
 × ...低い、一定レベル以下  
 - ...特性対象外  
 ...詳細項目毎に異なる

（出典）青森県資料

この評価結果を踏まえて、当該施設について建替（既存施設を壊して新たな施設を建築）、転用（既存施設を異なる用途に変更）、再生（躯体補強等による長寿命化）、維持（現状のまま大事に使用）、運用（NPOや民間に貸付）、売却（土地建物を売却）、解体（建物を解体して、土地を売却または運用）の利活用パターンの中から最適な方策を選択する。

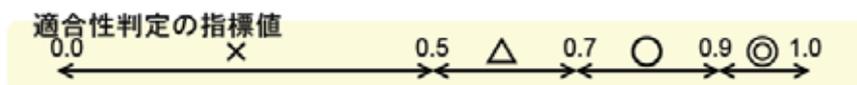
例えば、耐震性など建物性能の評点が低い一方で、利用状況、内部需要の評点が高い施設は、「建替」が向くといった判断となる。

また、施設評価の一例を示せば、十和田合同庁舎は「転用」「維持」「売却」の適合性が高く、社会教育センター、青森西高校、弘前工業高校は「維持」の適合性が高いといった評価結果が出ている。

【図表 3-7】施設評価手法（モデル施設評価の適合性判定）

各モデルの施設評価結果は以下である。  
評価結果として各利活用パターンへの適合性が判定される。

	十和田合同庁舎		社会教育センター		青森西高校		弘前工業高校	
	適合性	判定	適合性	判定	適合性	判定	適合性	判定
建替	0.39	×	0.36	×	0.29	×	0.36	×
転用	0.76	○	0.84	○	0.76	○	0.84	○
再生	0.61	△	0.56	△	0.33	×	0.61	△
維持	0.74	○	0.87	○	0.87	○	0.87	○
運用	0.72	○	0.81	○	0.75	○	0.75	○
売却	0.74	○	0.74	○	0.74	○	0.71	○
解体	0.24	×	0.12	×	0.16	×	0.12	×

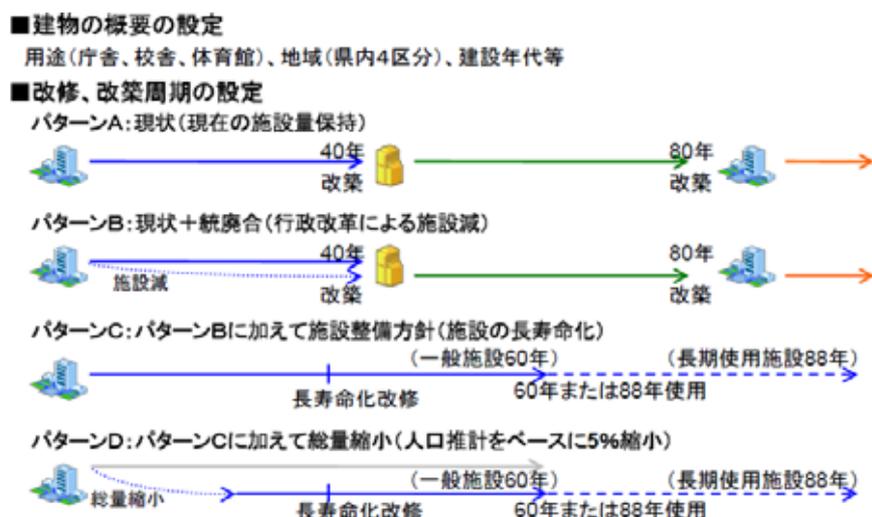


（出典）青森県資料

## LCC試算によりコスト節減額をシミュレーション

LCCの試算(LCCシミュレーション)は、県有施設の向こう30年間の保有コストについて基準ケースを試算したうえで、そこに保有総量縮小、長寿命化の効果を加味することで、保有コストがどの程度低減されるか、財政負担がどの程度平準化されるかを試算するものである。次表では、施設総量の縮小や長寿命化の有無を踏まえた4パターン(パターンA~D)を設定している。

【図表3-8】LCC試算(設定内容)



(出典)青森県資料

こうした設定に基づいて、県有施設のLCCを試算すると次のような結果となる。行革に伴う施設の統廃滅に加えて長寿命化、総量縮小を図ったパターンDのLCC総額が最小となっており、現施設総量維持ケース(パターンA)と比べて、30年間で1,196億円(年間40億円)のコスト節減という試算結果となっている。

【図表3-9】LCC試算結果(30年間)

	パターンA (現施設量保持)	パターンB (A+行革統廃滅)	パターンC (B+長寿命化)	パターンD (C+総量縮小)
条件	●現行通り施設維持 ●40年で改築	●一部施設を廃棄または譲渡 ●同左	●同左 ●60または88年使用	●同左かつ老朽施設廃止 ●60または88年使用
LCC総額 (30年間)	5,771億円 (192億円/年)	5,567億円 (186億円/年) <b>(△7億円/年)</b>	4,908億円 (164億円/年) <b>(△29億円/年)</b>	4,575億円 (153億円/年) <b>(△40億円/年)</b>
課題	●ファシリティコストの削減	●建替費用の削減	●改修、建替の平準化	●廃止、転用、再生施設の選別 ●転用への利用調整
対応策	●施設数の削減	●長寿命化改修の導入	●総量縮小	●施設評価に基づく施設戦略

(出典)青森県資料

なお、施設の長寿命化について県は 2008 年度に「青森県県有施設長寿命化指針」を策定、長寿命化の目標（目標使用年数）を、構造体の物理的耐用年数に設定した。具体的には、長期使用施設（大規模施設や、行政需要等から長期的使用が見込まれる施設）の場合、新築施設で 100 年超、既存施設で 88 年、一般施設（長期使用施設以外の施設）の場合は新築 88 年、既存 60 年というように、施設を還暦（60 年）、米寿（88 年）まで活かす計画的修繕を行っていく。

#### 各地で広がる F M への取り組み

こうした F M の取り組みについては、青森県の他にも北海道、福島県、東京都、神奈川県、三重県、京都府、奈良県、佐倉市、武蔵野市、平塚市、浜松市など全国各地の自治体で推進が図られている。

F M は、自治体が保有する公共施設の性能・価値・利用状況等を正しく把握し、当該施設の今後の活用方針を検討する際の客観的な根拠を与える重要な取り組みといえよう。将来的には単一の自治体に留まらず、エリア内に存在する国・都道府県・市町村の施設や、複数市町村という広域にわたる施設の間で、どのような施設配置が望ましいかについて検討が進むことも望まれる。

コンパクトシティをめぐる議論では、往々にして都心部対郊外という情緒的な利害対立に陥りがちであるが、F M に基づく物理的・客観的な実態把握を踏まえつつ、人口減少・少子高齢化等による施設ニーズの変化を見据えた検討を行っていくことが、公共施設の最適な配置に寄与していくものと期待される。

### (3) コンバージョンによる都市再生

～ 廃校等の有効活用によるまちづくり拠点の形成（東京都世田谷区等）～

#### (ポイント)

- ・ 全国各地で廃校となる学校が増加しているが、建物を引き続き教育・福祉系のコミュニティ拠点として再生させた事例も多い。中には、世田谷ものづくり学校のように、新たな産業の振興機能を持たせたケースもみられる。
- ・ 地域の経済・財政状況が厳しさを増す中、既存施設のコンバージョン（用途転換）を通じて変貌する地域ニーズに対処することで、地方都市における社会ストックの有効活用が進むことが期待される。

#### 廃校となった施設のコンバージョンの状況

地域経済のポテンシャル低下、自治体の財政事情悪化等に伴い新規の都市開発が難しさを増す中で、既存施設のコンバージョン（用途転換）を通じて変貌する地域ニーズに対処していく方策が注目を集めている。

人口減少、少子高齢化によるニーズの変化はさまざまな公共施設等で発生するが、ここではまず、廃校施設の実態とその活用状況について概観したい。

文部科学省の調査によれば、2002～08年度の7年間に廃校となった公立学校は全国で3,134校あり、その内訳は小学校1,986校、中学校572校、高等学校等576校となっている。このうち、建物が現存している学校が2,874校（廃校数の92%）あり、そのうち、何らかの活用が図られているケースが1,875校（現存建物有の65%）ある。

他の調査（NRI2008）からも、多くの自治体で学校施設の余剰ストックが発生している状況が窺える。最近10年間における人口減少を原因とする教育施設の動向について自治体にアンケート調査を行ったところ、「児童数・学生数の減少による空き教室、統廃合・閉鎖施設の増加」という選択肢について82%の自治体（母数439）が「ある」との回答を寄せている。その結果、余剰になった施設について、コンバージョン（既存躯体を用いて別の用途に変更）を行ったと回答した自治体は過半数に及んだ（58%、母数361）。

文部科学省2003aでは、児童・生徒数減少による廃校発生の要因を以下の3つに整理している。

- ・ 過疎化：第一次産業を中心とする地場産業の衰退により、急速な人口減少を招き、それに伴い児童・生徒数が減少したため、廃校が発生する。
- ・ 都市化：地域が商業・業務を中心に発展することにより住宅が郊外に移転し、地域内の定住人口の減少とともに児童・生徒数が減少したため、廃校が発生する。
- ・ 高齢化：大きな人口減少はみられないものの、総人口における高齢者の割合が高くなり、相対的に児童・生徒数が減少したため、廃校が発生する。

2003年の調査時点では、過疎化に伴う廃校が廃校理由の6割以上を占め、都市化、高齢化の割合は合わせて10%程度（その他は再編、別敷地への移転等）に留まった。小中学校

の廃校理由を都道府県別にみても、高齢化・都市化が過疎化を上回るのは、大阪府、東京都、兵庫県のみであった。すなわち、都市部ではなく中山間地等の過疎エリアにおける廃校が中心であったと考えられるが、今後は都市部でも人口減少、少子高齢化が急速に進むことが確実な情勢を踏まえれば、都市における廃校の増加が予想される。このため、学校施設というストックの都市における有効活用のあり方について十分な検討を行う必要がある。

#### 校舎の教育・福祉系施設、創業支援施設等へのコンバージョン

引き続き文部科学省調査に基づき、廃校した校舎の主な用途を検証すれば、社会体育施設（スポーツセンター等）、社会教育施設（公民館等）の割合が高い。その他にも、老人福祉施設、障害者福祉施設、児童福祉施設など、総じて教育・福祉関連の施設として再生されるケースが多いことが分かる。自然・農業体験等の体験交流施設の件数も多いが、これらの施設の多くは、都市部よりも過疎地に立地すると思われる。

学校施設は地域住民の学び舎として、その地域が重ねてきた歴史「コミュニティの記憶」を人々に喚起するシンボリックな価値を有している。加えて、従前より地域のコミュニティ活動の拠点であった歴史から、廃校後も別のかたちを取りながらも引き続きコミュニティ拠点として機能するケースが多い模様である。特に、今後は都市部で高齢者が増加していくことを踏まえると、都市エリアの廃校を生涯学習や福祉の拠点として甦らせることはより重要になっていくだろう。

また、こうした教育・福祉系の機能の他に、創業支援施設等の新たな産業振興、文化による地域づくりなどの機能を持たせている事例もみられる。

【図表 3-10】廃校後既存建物の主な活用用途（2002～08年度）

活用用途	件数	例
社会体育施設	557	スポーツセンター等
社会教育施設	502	公民館、資料館、生涯学習センター等
庁舎等	138	
体験交流施設	122	自然体験施設、農業体験施設等
文化施設	117	資料館、美術館等
研修施設	75	
老人福祉施設	70	
障害者福祉施設	54	
児童福祉施設・放課後児童クラブ	53	
備蓄倉庫	52	
宿泊施設（体験交流施設を除く宿泊施設）	22	
医療施設	12	
創業支援施設	12	
公営（職員）住宅	4	

（出典）文部科学省資料

（注）複数回答を含む

文部科学省 2003a は、都市化または高齢化による廃校に際しての特色ある活用事例を次のように紹介しており、教育・福祉関連以外に、アート、ベンチャー、ものづくり、NPO など多彩な活用が図られていることを見て取ることができる。

【図表 3-11】都市化・高齢化による廃校における特色ある廃校活用事例

	都道府県名	市区町村名	施設名称	用途	内容
<b>都市化による廃校の場合</b>					
都市全体の文化・芸術活動の進行に寄与するための用途	京都府	京都市	京都市学校歴史博物館	博物館	学校をテーマとした歴史博物館として活用している。
			京都芸術センター	芸術振興施設	芸術振興の拠点施設として活用している。
新たなビジネスの開拓を支援するための用途	東京都	荒川区	西日暮里スタートアップオフィス	ベンチャー企業への貸しオフィス	ベンチャー企業育成のための貸しオフィスとして活用している。
		港区	みなとNPOハウス	NPOの事務所及び登録NPOの活動拠点	施設全体をNPOの活動拠点として活用している。
<b>高齢化による廃校の場合</b>					
高齢者や障害者の地域社会への参画を支援するための用途	兵庫県	明石市	高齢者大学校 あかねが丘学園	社会教育施設	高齢者の社会参加を支援するための施設として活用している。
	鳥取県	鹿野町	鹿野小規模作業所 すずかけ	障害者福祉施設	障害者の社会参加を支援するための作業所と同一敷地内の既存幼稚園の移設により、障害者と健常者との交流が生まれている。
地域住民の参画により、地場産業の活性化や新たなコミュニティ形成に寄与するための用途	兵庫県	神戸市	北野工房のまち	体験型工房施設（産業・観光振興施設）	震災後の地場産業、環境産業の復興に寄与する施設として「工房」として活用されている。

（出典）文部科学省『廃校施設の実態及び有効活用状況等調査研究報告書』

なお、国の補助金で整備された学校施設を転用すると、自治体から国へ補助金の返納を要し、それが廃校施設コンバージョンのネックになる場合がある。但し、国としても廃校の有効活用を促進すべく、一定の要件を満たせば国庫納付を免除するなど転用手続きの弾力化・簡素化を行っている。当初、補助金の返還免除は無償転用に限られていたが、近年は一定要件のもとで有償転用（貸与・譲渡）も対象とするなど緩和が図られており、地域ニーズにマッチした多様なコンバージョンの展開が期待されるところである。

世田谷ものづくり学校におけるデザイン・ものづくり拠点へのコンバージョン事例等  
以下では、学校のコンバージョン事例として、世田谷ものづくり学校について紹介を行いたい。世田谷ものづくり学校は、東京都世田谷区の旧池尻中学校校舎をデザイン・ものづくりの拠点として再生した事例である。

統合により廃校となる旧池尻中学校について、世田谷区が地元に対して活用案の募集を行った結果、民間事業者の提案した案が採択され、2004年に開設に至った。事業方式としては、事業者が校舎を世田谷区から低廉に賃借し、SOHOとしてコンバージョンしたうえで、映像・建築・家具関連など個人事業者の誘致・集積を図っている。ものづくり学校は単に床貸しを行うだけでなく、テナントの新規創業支援を行うとともに、カフェ、ギャラリー、ものづくりに関するワークショップ・プログラムの提供など、地域住民とのコミュニティづくりも実施している。当プロジェクトは、当初5年間の事業としてスタートしたが、その成果が認められてさらに5年間の事業継続が決まった。

世田谷ものづくり学校のような類型のプロジェクトは「家守（やもり）事業」と呼ばれ

ることがある。家守とは元来、江戸時代の大家を指す。大家は、不在地主から委任を受けて長屋内を差配したが、建物管理に留まらず、店子の誘致・選定をはじめ、店子の生計がたつよう仕事を斡旋する、算盤のはじき方を教えるなど、長屋全体のエリアマネジメントを担ったとされる。現代版の家守事業は、公共施設や中小オフィスビル等の空室をコンバージョンし、そこに一定のコンセプトのもとで地域に活力を与えるテナントを誘致したうえで、彼らに対する経営支援等を行う事業者として定義される(日本政策投資銀行 2006)。

学校以外の公共施設を対象とした家守事業としては、千代田区の旧中小企業センタービルをベンチャー企業向けのSOHOに転用した「ちよだプラットフォームスクウェア」等があり、民間所有ビルの家守事業としては、神田のオフィスビルを建築・デザイン関係のSOHOに転用した「REN-BASE UK01」等が知られている。

これらはいずれも東京における家守事業の事例である。地方都市では、SOHOのテナント需要は比較的小さく、事業を採算ベースに載せるのが難しいケースが多いものと推測される。このため、地域の潜在的需要を的確に把握しつつ、施設整備に際して公的関与をより強めるとともに、運営面では民間ノウハウを極力活かすといった工夫が必要になる。

### 3. 都心部における課題の解決

～ にぎわい創出を目指すブリーザーズ スクエア（香川県高松市）～

#### （ポイント）

- ・ 高松市にオープンした「ブリーザーズ スクエア トキワ」は、音楽等のエンターテインメント情報の発信を通じて商店街のにぎわい創出を図ると同時に、芸術文化・知的創造産業等のクリエイティブな活動を支援する複合拠点（クリエイティブ・コンプレックス）として機能することを目指している。
- ・ 中心市街地のにぎわいを取り戻すには、サービス機能の導入、新産業のインキュベータ、地域文化の継承・発展の拠点など、郊外の大規模商業施設では代替できない役割をまちなかに担わせることが求められている。

#### 中心市街地の役割の再定義

集約型都市構造に向けた流れの中で、全国各地で改正中心市街地活性化法の認定を受けて、中心市街地の活性化に取り組む都市が増えている。その一方で、いったん郊外に流出した商業機能をまちなかに回帰させることはなかなか難しく、昨今の経済環境も受けて、予定通りの計画遂行に支障を来たす地域も生じている。

今や、中心市街地の意義を商業機能のみで正当化することは困難であり、さまざまなサービス機能の集積、新たな産業の苗床（インキュベータ）、地域文化の継承・発展の拠点など、郊外の大規模商業施設では代替できない役割をまちなかに担わせることで、にぎわいを創出していく視点が重要となる。文化を核とした都市の魅力づくりを強調する創造都市論も念頭に置き、地方都市の中心部の活性化のあり方を検討していくことが重要であろう。

#### まちなか再生に向けたブリスクのチャレンジ

【図表 3-12】ブリーザーズ スクエア



以下では、香川県高松市の常磐町商店街における取り組みを紹介する。高松の中央商店街は多くのアーケード街によって構成されるが、このうちの北部エリアでは、丸亀町商店街が再開発を積極的に進めている。既にA街区がオープンしており、2009年度中にB・C

街区も完成する。まちづくり会社が主体となって、定期借地権を利用した小規模連鎖型の再開発を進めることで、商店街全体としての最適なテナントミックスを実現する計画であるが、こうした丸亀町の取り組みについては、既に全国的にも知名度が高いため、本稿では改めて詳説しない。

中央商店街の北部エリアで丸亀町のチャレンジが続くかたわら、南部エリア、特にことでん瓦町の駅前広場に面する常磐町のアーケード街は疲弊し、シャッター通り化が進みつつある。この常磐町に09年7月、「ブリーザーズ スクエア トキワ(プリスク)」がオープンした。アーケード街の空き店舗を借り受け、音楽を中心とする最先端のエンターテインメント情報を発信する交流拠点である。プリスクは、大手レコード会社等の協力を得て最新のプロモーション映像・音源を入手・紹介することで、南部エリア商店街の一角を若者でにぎわうエリアとして再生することを目指す。また、プリスク1階には、香川大学の学外交流拠点である「ミッド・プラザ」も同居しており、こちらは、学生のゼミ、サークルの活動やセミナー等に使用されている。

プリスクの運営は、商店街関係者等から構成されるブリーザーズ スクエア運営委員会が担う。但し、委員会の事務局長を高松市の企業誘致専門員である中下氏が務めるほか、高松市が運営委員会に委託費等を支払うなど資金面の支援も行っている。中下氏は、東京の大手レコード会社に長年勤務した後、地元に戻った人材であり、同氏の経験、ネットワークを活かして、音楽文化をテーマに据えたまちづくりを提案したものである。事務局長の下には5名のスタッフがおり、毎週土日は必ず何らかのイベントを商店街で打つようにしている。但し、プリスク自体は小さな建物であり、施設単体での魅力は弱いと言わざるを得ない。このため、イベントはプリスク内ではなく、テンチカ(瓦町駅と常磐町を結ぶ地下広場)、ジャンヌガーデン(常磐町の旧・パチンコ店前の空間をイベントスペースとして開放)等を活用して開催している。

【図表 3-13】テンチカ



【図表 3-14】ジャンヌガーデン



#### プリスクの第一の役割 ~ 中心市街地のにぎわい創出 ~

高松市がプリスクに期待している役割は二つある。第一の役割は、既に述べたように疲弊した南部エリア商店街のにぎわい創出、活性化であり、第二の役割は「クリエイティブ・コンプレックス」としての機能である。

このうち第一の役割については、一定の効果を生みつつある。音楽をテーマとしたまちづくりを進めるべく、さまざまなイベントを企画・開催しており、中にはアニメフェスタ（コスプレ、アニメ主題歌のカラオケ大会、メイドカフェ等）のように、ブリスク・スタッフの前例に囚われない姿勢がなければ実現しなかったイベントもある。意外なほど大勢の客が集まったというが、こうしたアキバ系イベントの実現は、ブリスクが仮に市直営であったとしたら難しかったのではないだろうか。また、ブリスク開設を機に、商店街の意識も徐々に変化し、商店街を挙げて活性化に取り組む機運が醸成されつつある。2010年度からは、地元出身アーティストをオーディションで発掘・育成する事業にも取り組む予定である。最悪時で36%だった常磐町の空き店舗率は、直近の調査時点である09/6時点で30%まで改善したが、その後も複数の新規出店が計画されている。イベント開催時には商店街の通行量も増えており、まずはこうした取り組みを通じて疲弊した商店街のポテンシャル向上に繋がりたいというのが、地域の意向である。

#### ブリスクの第二の役割 ～クリエイティブ・コンプレックス～

ブリスクの第二の役割であるクリエイティブ・コンプレックスは、広域拠点あり方検討委員会2008にて提言された機能である。同研究では、都市とは、住民や企業が活発な情報交流を求めて集まり、新たな産業・文化を生み出す苗床であるとの認識のもと、高松の都市理念として「クリエイティブな都市づくり」を掲げた。そうしたクリエイティブな活動（芸術文化、知的創造産業等）のための人材集積・育成機能を備えた複合拠点として、クリエイティブ・コンプレックス（創造的複合機能体）の形成が提言されたところである。

既に述べたようににぎわい創出の面では一定の成果を生みつつあるが、こうした第二の役割の発揮については今後の課題といえる。09年度の取り組みとしては、独自ブランド開発事業として、香川の地場産業である漆でコーティングしたギターの試作を行った。また、クリエイターや大学生を集めて、クリエイティブ産業をテーマにしたセミナー等をミッド・プラザで開催している。廃校になった中心市街地の小学校をクリエイターのインキュベーション拠点にコンバージョンする高松市の方針も固まり、将来的にはこのインキュベータとブリスクとが有機的に連携して好循環を築いていくことが期待される。

また、丸亀町商店街のB街区にもアーティストやデザイナーの交流拠点が設けられる。こちらは丸亀町商店街が中心となった取り組みであるが、同施設とブリスクの連携を模索していくことも考えられる。さらに、2010年には、瀬戸内海の島々と高松を舞台に瀬戸内国際芸術祭も開催される予定であり、こうしたチャンスも活かしながら、クリエイティブな都市づくりを推進していくことが重要であろう。

ブリスクはスタートして約半年が経過した段階であり、その成果については今後を見守る必要がある。現在のブリスクは、09～11年度の3年間限定のプロジェクトであり、その後については3年間の成果を踏まえて改めて検討することになっている。ブリスクの取り組みが単に一過性のイベント開催に終わることなく、高松都市圏におけるさまざまな取り組みと連携・協働しながら、にぎわい創出とクリエイティブ産業の振興を実現していくことが求められている。

#### 4. 郊外市街地における課題の解決

～ニュータウンの再生に向けて（独立行政法人都市再生機構等）～

##### （ポイント）

- ・ 日本住宅公団（現・独立行政法人都市再生機構）等が開発したニュータウンのうち、多摩、千里など初期の開発の一部では、住民高齢化、住宅老朽化等の課題が生じており、自治体・住民など関係者が協議会を構成するなどして再生への取り組みを進めている。
- ・ 人口減少・高齢化が進展する地方都市は、ポテンシャルも大都市圏に比べて低く、郊外住宅地の問題はさらに大きいと懸念される。その再生に際しては、公共の役割もさることながら、コミュニティ形成、住宅住替支援等の面でNPO等が果たする役割も大きく、地方圏において、かかる担い手を育てていくことが重要である。

##### 高齢化、老朽化が一気に進むニュータウン

わが国では、高度経済成長による大都市圏への人口集中、スプロール化に対応し、住宅の量的充足を図るべく、1960年代に入って、三大都市圏の郊外部でニュータウン開発が進められた。地方圏においても、三大都市圏に若干に遅れて開発が進められている。

こうして造成されたニュータウンの中には、人口減少、高齢化等の課題を抱えるところも多い。ニュータウンで発生する課題には、中心市街地と共通する部分もあるが、開発当初に比較的似通った世代の住民が大量に入居し、同時に高齢化していくことに起因する特有の課題も存在する。

具体的には、著しい高齢化の進行、住宅・施設の更新時期の集中といった課題が指摘されている。高齢化については特に、入居時期が早く、その後の若年世代の流入が少ない地区で急激に進行するケースがみられる。住宅・施設についても、更新時期の集中という課題があり、また、ニュータウンの人口減少、高齢化に伴い、公共施設の維持管理費負担増や、小中学校の廃校に伴う跡地活用問題が生じている（東北産業活性化センター編 2008等）。このような課題を抱えたオールドニュータウンを、子育て世代も含めた、多様な世代のニーズを満たす施設として再生していくことが求められている。

わが国の戦後の住宅政策は、住宅金融公庫の融資による持ち家保有の推進、中間層に対する日本住宅公団による住宅開発、低所得者に対する公営住宅の提供の3本柱によって特徴づけられる。以下では主に日本住宅公団 現在の独立行政法人都市再生機構（UR）におけるニュータウン再生の取り組みについて概観したい。

##### URのニュータウン再生への取り組み

日本住宅公団の設立は1955年であり、1963年には新住宅市街地開発法が施行、東京の多摩等をはじめとするニュータウン開発がスタートしている。こうして開発されたニュータウンのうち、初期に開発されたものについては上述のような課題を抱えている地区が生じている。

政府は1999～2001年度にかけて、多摩ニュータウン活性化検討調査を実施して、少子高齢化、施設老朽化等の実態把握を行い、その活性化のあり方について検討を行った。ニュータウンの再生をテーマとした調査としては初期のもので、当調査を機に、政府においても政策面の検討が始まっている。現時点での成果としては、07年度に住宅市街地総合整備事業（住市総）を拡充し、再生を図るべき計画開発住宅市街地における対象地区の面積要件を緩和するとともに、08年度には空き家・空き建築物を地域コミュニティの維持、再生に資する用途に活用する際の費用を補助対象に追加するなど、既成ニュータウンで問題が起きた地域に対処できるようにしたことが大きい。

URにおいても、地元関係者（自治体、住民）と連携したニュータウン再生への取り組みを始めているが、その中では多摩ニュータウン（初期入居1971年）において最初に入居が始まり高齢化の進んだ諏訪・永山地区が先行している。

当地区ではURがかつて分譲した住宅について、URのサポートにより市が前述の住市総の補助を導入しつつ、民間事業者が容積率の余剰を活用して当該余剰床を売却することで事業費を捻出し建替に着手している。一方、周辺のUR賃貸住宅については、URは既存のストックとして活用する方針であるが、リニューアル事業等においてバリアフリー化を図るなど、総合的な取り組みを行っている。

千里ニュータウン（初期入居1962年）は多摩以前に大阪府企業局を主体に開発が始まったニュータウンであるが、公営住宅やUR賃貸住宅の戸数が多く、高齢化等の問題は古くから顕在化した。このため、2001年に千里ニュータウン再生連絡協議会を設けて議論を始めている。但し、千里は立地条件に恵まれているため、大阪圏におけるブランド力は高く、民間事業者により分譲集合住宅の建替が進んでおり、戸建住宅についても空き家・空き地となる懸念は少ないとみられる。その一方で、公営住宅やUR賃貸住宅については、高齢化、老朽化が進んでおり、これら住宅の建替や、老朽化した近隣センター建替等の施設更新が一部で進んでいる状況にある。

URでは、多摩、千里以外にも泉北ニュータウン（大阪府堺市・和泉市、初期入居1967年）、高蔵寺ニュータウン（愛知県春日井市、68年）、筑波研究学園都市（茨城県つくば市、72年）等で自治体・住民など関係者とともに協議会を構成するなどして検討を進めている。

URが関わるニュータウンの中でも、多摩、千里のように交通アクセスやブランド力に恵まれた一部地域については再生も進めやすい。分譲住宅の老朽化に際しても、ポテンシャルのある地区ならば、余剰容積を活用して資金調達を行い、建替を進めることが比較的容易であると思われる。

#### 地方都市郊外のニュータウンにおける課題と対応

これに対して、地方都市のニュータウンなど郊外住宅地の抱える課題はより大きいと考えられる。地方都市のニュータウン開発は三大都市圏よりも遅れて始まったため、施設老朽化については若干スローペースかもしれないが、人口減少・高齢化はより速いスピードで進展しているため、郊外住宅地からの住民離れは深刻化しやすい。また、三大都市圏のニュータウンが鉄道網の整備と相まって開発されたのとは異なり、地方圏ではアクセス手段

がバス・自家用車に限られる地域も多く、バス路線等の廃止・縮小が郊外住宅地の利便性を低下させる。また、地方都市では、余剰容積を活用することで追加の資金負担なく建替を行う事業スキームが成り立ちにくい。

このため地方都市では、とりわけハード面（老朽化住宅の改修・建替等）において、公共の果たす役割がどうしても大きくなりがちである。例えば公営住宅については、自治体として社会ニーズの変化を踏まえた計画的な維持更新、目指すべき都市構造を踏まえた適切な集約化等が求められよう。

東北産業活性化センター編 2008 では、地方圏のニュータウン所在市町村に対して、具体的な課題と対応策を尋ねるアンケート調査を実施している。その中にニュータウンが現在抱える課題に対して取り組んでいる自治体に、課題への対応主体を回答してもらっている設問がある。また、これから取り組むと答えた自治体には、対応を検討している主体を回答してもらっている。この結果を見ると、対応（対応検討）主体は公共とした回答が多く、民間企業という回答は少数に留まっている。しかしながら、その一方で、対応（対応検討）主体としてNPO等を挙げた回答も、公共に次いで数多く寄せられており、地方圏におけるニュータウン再生に際しては、NPO等に期待される役割が大きいことが分かる。

【図表 3-15】ニュータウンが抱える現在の課題に対する対応状況・対応検討状況

地 域	ニュータウンが抱える現在の課題に対する対応状況					現在の課題に対する今後の対応検討状況								
	回 答 N T 数	公 共	民 間 企 業	個 人	N P O 等	延 べ 数	回 答 N T 数	公 共	民 間 企 業	個 人	N P O 等	延 べ 数		
<b>住居関連</b>	10	4	2	3	4	0	13	6	4	0	0	12	0	16
老朽化住宅の改修	4	1	1	2	1	0	5	5	1	0	0	4	0	5
老朽化住宅の建て替え	3	1	1	1	0	0	3	4	0	0	0	4	0	4
住替が進まない	2	0	0	0	2	0	2	6	2	0	0	4	0	6
人口の減少	2	2	0	0	1	0	3	1	1	0	0	1	0	1
<b>交通関連</b>	3	2	0	0	2	0	4	4	4	0	0	0	0	4
鉄道駅が遠い	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
バス停が遠い	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
運転頻度が少ない	2	1	0	0	1	0	2	4	4	0	0	0	0	4
運賃が高い	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
<b>高齢化関連</b>	11	8	1	1	7	1	18	1	1	0	0	0	0	1
高齢化の進展	4	2	0	0	3	1	6	1	1	0	0	0	0	1
高齢者の都心回帰	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
バリアフリー対応不十分	3	3	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
行きたい医療・福祉施設が近くにない	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
高齢者の生活支援機能が弱い	3	0	1	0	3	0	4	0	0	0	0	0	0	0
除雪が大変	2	2	0	0	1	1	4	0	0	0	0	0	0	0
<b>少子化関連</b>	5	6	1	0	2	0	9	0	0	0	0	0	0	0
児童数の減少	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
子育て支援機能の弱体化	1	1	1	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0
学校・保育所の空き教室増加	3	3	0	0	1	0	4	0	0	0	0	0	0	0
学校・保育所の閉鎖	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>生活機能関連</b>	5	5	1	0	2	2	10	0	0	0	0	0	0	0
行きたい商業施設が近くにない	2	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
NPO等の活動拠点がなく	2	2	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0
地域コミュニティが弱体化	3	2	0	0	1	2	5	0	0	0	0	0	0	0
その他	1	1	0	0	0	0	1	2	2	0	0	1	0	3
計	19	26	5	4	17	3	55	9	11	0	0	13	0	24
課題への何らかの対応を把握している自治体	19					9								
課題への何らかの対応を把握していない自治体	15					6								
ひとつでも課題を把握している自治体	34					15								

注1: 複数回答

注2: 回答総数

対応状況: 不明を除く(19住宅地(東北圏6、その他地方圏13))

対応検討状況: 不明を除く(9住宅地(東北圏1、その他地方圏8))

注3: NT=ニュータウン

(出典) 東北産業活性化センター編 『明日のニュータウン』 より作成

同調査では、以上のアンケートも踏まえながら、地方圏におけるニュータウン存続に向けて次の提言を行っている。

【図表 3-16】地方圏におけるニュータウン存続のための提言

- |      |                                      |
|------|--------------------------------------|
| 提言 1 | 新しい形のコミュニティ形成を推進する                   |
|      | 地域づくりメンバーの組織化と連携によるコミュニティ形成活動        |
|      | 地元有志など実質的な結果を残すことのできるリーダーの登用         |
| 提言 2 | 周辺地域と連携したコミュニティビジネスを振興する             |
|      | 居住者の利便性向上にかかる事業をコミュニティビジネスとして事業化     |
|      | 第一線を退いた団塊の世代の人材活用                    |
| 提言 3 | 人口を維持するための基盤を構築する                    |
|      | UJIターンの受皿としてニュータウンの活用                |
|      | テレワーク導入による職住近接の生活                    |
| 提言 4 | システムティックな交通ネットワークを整備する               |
|      | デマンドバス、タクシー等による細かなニーズへの対応等           |
| 提言 5 | マッチングシステムにより住宅ストックを有効活用する            |
|      | 住宅情報を網羅し、居住者が望む最適な住宅をマッチングさせるシステムの確立 |
|      | 居住者ニーズに応じた住居改修、施設転用を容易に              |

(出典) 東北産業活性化センター編『明日のニュータウン』より作成

コミュニティの形成、住宅の住替支援等の機能は、NPO等の「新しい公共」が担いうる分野であろう。また、そうした取り組みを通じて、これらの組織が事業基盤を確立・強化する中で、コミュニティビジネスとして展開していくことも考えられる。交通ネットワーク等のインフラについては公共の果たす役割が大きいとしても、運営面においてNPO等が活躍する機会は多いと考えられる。

## 5. 郊外田園エリアにおける課題の解決

～ 持続的農業経営を目指すさいさいきて屋の取り組み（愛媛県今治市）～

### （ポイント）

- ・ 今治市のJAおちいまばりが運営する「さいさいきて屋」は、国内最大規模の農産物直売所に加えて、地産地消レストラン、農園等から構成される複合的農業振興施設である。企業等を定年退職した兼業農家の人々を主な担い手として、持続的農業経営のビジネスモデルを構築している。
- ・ 都市郊外エリアで耕作放棄地が増加することは、産業面のみならず、都市の緑化、景観の面からも望ましくない。地方都市郊外における農業の維持・拡大は、中心部の活性化と並ぶ都市再生の両輪であるとの認識が求められている。

### 耕作放棄が進む郊外田園エリア

地方都市の再生を図るうえでは、郊外エリアの農業問題をどのように考えるかも重要である。都市郊外の農地については従来、住宅地、商業施設への転用が一部に進んできたが、今後の人口減少社会を前提とすれば、コンパクトシティ政策の採否に関わらず、農地転用・不動産開発の需要は減少していくものと思われる。一方で、農業従事者の高齢化、後継者難の中で、農地としての維持も覚束ない。このようにして耕作放棄された農地が増加していくことは、産業面のみならず、都市の緑化、景観の面からも望ましいことではない。

都市郊外における耕作放棄地の問題については、専業農家もさることながら、兼業農家の問題も大きいと考えられる。これまで農業に従事してきた親世代が70歳を超えリタイアする一方で、企業等に勤めてきた子供世代は十分な農業経験を持っておらず、親から農地は受け継いだが荒廃に任せがちになるという状況がある。

以下では、愛媛県今治市にある農産物直売所「さいさいきて屋」の取り組みを通じて、地方都市における兼業農家を中心とした持続的農業経営のビジネスモデルについて考察を行いたい。

【図表 3-17】さいさいきて屋



### さいさいきて屋が提案する持続的農業経営のビジネスモデル

今治市は、1988年に「食料の安全性と安定供給体制を確立する都市宣言」を採択するなど、従来から地産地消・食育に熱心に取り組んできた。2005年に瀬戸内海の島嶼部を含む広域での市町村合併が行われたが、合併後に都市宣言を改めて議決したほか、07年には「今治市食と農のまちづくり条例」を制定している。学校給食については、地元産食材の優先使用を図り、野菜・果物の4割を市内産（この他に、今治市外の県内産が2割）で賄っている。米は全量が市内産であり、パンについても原料小麦を市内で生産・供給できるようになった。こうした市ぐるみの地産地消の取り組みの中から、以下では、さいさいきて屋のプロジェクトに焦点を当ててみよう。

さいさいきて屋は、越智今治農業協同組合（JAおちいまばり）が運営する農業振興施設である。専業農家の減少、小規模農家の増加、農家の農協離れが進む中、家庭菜園のようなかたちでもよいので農業所得を少しでも稼げる仕組みが必要と考えたJAおちいまばりの西坂氏（現・さいさいきて屋店長）が2000年に開設した。当時の施設は今治駅近くの小規模店舗であったが、順調に取扱額を伸ばしてその後、市内に2号店も開設した。それでも手狭になったことから、07年に現在の施設への移転を行ったものである。

現在のさいさいきて屋は、JR今治駅前から車で15分ほど走った今治市中寺の国道196号線沿いに立地している。敷地面積は約25千㎡。農産物直売所、地産地消レストラン、農園等から構成される複合施設である（この他、今治駅近くのAコープ内に小規模店舗をテナント出店している）。

直売所面積は約1.9千㎡と、直売所としては国内最大規模であり、施設内の印象は直売所というよりも、さながらスーパーマーケットを思わせる。しかし、当直売所の特色はスケールの巨大さに留まるものではない。兼業農家が継続して農業を営めるビジネスモデルを提供している点にこそ、さいさいきて屋の最大の特色がある。

【図表 3-18】直売所



J A おちいまばりは 14 の農協が合併してできた組織であるが、前身となった農協のうち 8 つは島嶼部、4 つは中山間部に立地しており、平野部に位置するのは 2 つのみであった。ゆえに平均耕作面積は小さく、地域農業の担い手として専業農家を育成する戦略を採用するのは難しい面があったという。このため、さいさいきて屋では、兼業農家の高齢者や女性が農業に継続的に携わる仕組みを構築することを目指した。

直売所の主たる担い手となるのは、企業等を定年退職した兼業農家の人々である。彼らの親世代が 75~80 歳になって農業をリタイアする頃、子供世代は勤め先を退職する。子供世代は、親から受け継いだ農地を保有しているものの、農繁期に親を手伝った程度の農業経験しか持ち合わせておらず、十分なスキルを蓄積していないケースが多い。そうした層の人々が農業を辞めるのではなく、身の丈サイズで農業を始め、老後の生きがいにしてもらうと同時に、少額でも所得を稼ぐ場を提供するのが、さいさいきて屋の戦略である。農産物を市場に出荷しようとするれば、大口ロットで生産する必要があるが、直売所であれば少量多品目の生産販売が可能となる。

さいさいきて屋は会員制を導入している。このため、農家が直売所で農産物を販売してもらうには会員になる必要があるが、J A おちいまばりの組合員であれば会員資格があり、入会金さえ払えば入会できる。直売所への出荷は、各会員が農産物を直売所に直接持参して売場に並べる方式であり、売れ残りも各自で回収する。各農家の売上は P O S で管理され、売上の 15% が手数料収入として、さいさいきて屋の取り分となる。

会員数は、2000 年の開設時に 94 名であったが、その後に急拡大して現在では約 1,300 名の会員を抱えている。これに伴って取扱額も開設初年度の 2 億円から、今では 17 億円に増えたという。顧客は今治市民が多いが、一般スーパーの顧客層とはやや異なり、単に安い商品を求めるのではなく、新鮮さ、美味しさといった付加価値にこだわりのある層とみられる。観光バスもときどき停車しており、女性客を中心に買物をしていく客も多いという。

地産地消レストランや農園の併設による、食と農のまちづくり

以上のような直売所機能と連携して相乗効果を発揮する施設として、地産地消レストラン、農園等が併設されている。

地産地消レストランは、食堂（彩菜食堂）、カフェ（SAISAICAFE）からなる。彩菜食堂は、100% 今治産の食材を用いて調理することをコンセプトとしている。インスタント食品、スナック菓子が氾濫する中、農産物の消費拡大、地産地消の推進を図ると同時に、本物の味、おふくろの味を提供することで食生活に真の豊かさを取り戻すことを提案している。SAISAICAFE は、若い女性に農協の施設に来てもらうことで男性・高齢者中心という農協のマーケットを拡大するイメージ戦略として位置づけている。フレッシュジュース、ジェラート、ケーキ等のファストフード的な食事を、スローフードを素材に用いて提供することで、好評を得ている。

農園は新技術・新品種実証農園、体験型市民農園からなり、前者では、農家が新しい生産技術の実証を行ったり、柑橘類等の新品種の生産技術を学習することができる。後者に

については、市民に土や農業に親しんでもらうための一般市民農園のほかに、施設園芸家を目指す兼業農家向けに営農指導員の指導も付けて貸し出す中・上級者コースの農園もある。農園はこの他、6月～3月に開催する子供向けの農業講座（さいさいキッズクラブ）にも用いられる。この講座は田植え～収穫を体験させるだけでなく、家族での餅つきや農産物の販売まで、農業 食品加工 商業という、食をめぐる第一次～三次産業のプロセス全体を体験する企画で、40名程度の枠に対して約500名の応募があった。さらに、食堂の隣にあるクッキングスタジオでは、子供向けの料理教室等も開催している。

【図表 3-19】農園



以上に加えて、地域内での連携の試みとして、今治市内の小中学校に学校給食用の食材を提供しているほか、今年から、近隣の幼稚園への給食配達（食材提供ではなく、さいさいきて屋の食堂内で調理）も始めている。

以上のようなさいさいきて屋の取り組みは、単なる直売所の運営に留まらず、生産・消費のプロセスまで視野に入れつつ、地方都市郊外における農業の維持・拡大を図る試みとして、示唆に富むものであろう。消費者である市民の側から見ても、安全安心な食品に対するニーズを満たすことができ、都市生活における多様な消費の選択肢を享受できる。

#### 都市と農業の有機的連携

さいさいきて屋の取り組みは、兼業とはいえ農家（いわばセミプロの農家）を中心とした農業生産の試みであったが、こうした生産プロセスに市民が直接関わっていくことも考えられるかもしれない。横張真 2007 は、近年、市民が家庭菜園や市民農園では飽きたらず、付近の農家で農作業を援助する、農地を借りて農作物栽培を行うなど、本格的な農作業に従事する事例が認められるようになったと指摘している。都市住民による新たな「農」に関わる活動は、安定供給、自給率向上という産業面からは限られた貢献しか行えないが、ニッチ・マーケットへの供給や、環境保全機能の発現の面から望ましいとしている。

このように、地方都市が都市部の農業を必要とすると同時に、農業にとっても、その存続を図るうえで地方都市の存在は不可欠である。NIRA2008は、地方都市の衰退は、農業、漁業における一次市場の衰退を意味するだけでなく、兼業先の雇用の場の喪失によって、農村、漁村地域の衰退を加速すると指摘する。そのうえで、農村部内に公共事業をばらまくのではなく、農村部と地方都市のアクセス整備を重視すべきであり、地方都市の都心再開発に重心を置くべきであると論じている。

このように、コンパクトシティ政策と郊外農業エリアの活性化は、地方都市再生の両輪であるという発想が求められているのではないか。

## 6. 地域間のネットワークによる課題の解決

### ～ 広域連携による地域マネジメント（定住自立圏構想）～

#### （ポイント）

- ・ 政府の導入した定住自立圏は、市町村合併等と異なり、中心市が周辺市町村と1対1で協定を締結したうえで、医療・福祉、教育・人材育成、土地利用、産業振興、公共交通、ICT基盤整備等の分野における広域連携を推進する仕組みである。
- ・ 地方財政の悪化等から、単独自治体によるフルセット主義の公共サービスや、まちづくり・産業振興は難しくなっており、自治体間の広域連携による課題解決が求められる場面が多くなっている。

#### 自治体間の広域連携による課題解決の仕組み

平成の大合併を通じて、都市の経済圏と行政区域がおおむね合致した都市もあるが、地方都市の中心部と郊外の役割分担、ネットワークを考えるうえでは、依然として、当該都市が存する自治体内に限らず、周辺市町村も含めた関係が重要になるケースも多い。

地方財政の悪化、地域間競争の激化を踏まえるに、個々の自治体が、全ての公共サービス機能を提供するフルセット主義の維持や、単独でのまちづくり・産業振興を行うことは極めて困難であり、こうした中で、自治体間の広域連携、地域間ネットワークの形成により、都市圏の課題解決を図っていくことの重要性が増している。

そうしたスキームの一つとして考えられたのが定住自立圏構想であり、2008年に総務省において推進要綱が策定され、先行実施団体24市（22圏域）について2009年1月より、全国的には4月から施行がなされている。定住自立圏は、市町村合併、広域連合、一部事務組合等の既存の仕組みと異なり、中心市が周辺市町村と1対1で協定を締結する手法を採っており、また、将来的に連携の必要性がなくなれば関係解消も可能という出口スキームも用意されている。

定住自立圏の中心市は、人口5万人程度以上（少なくとも4万人超）で、昼夜間人口比率が1以上の三大都市圏以外の市であることを要件とする。但し、三大都市圏内でも、23区や三大都市圏の政令指定都市への通勤通学者の割合が1割未満の都市は要件を満たすとした。具体的には、全国で243市が当該条件を満足している。

#### 定住自立圏に向けた各地の取り組み状況

定住自立圏は、かかる中心市が周辺市町村との事前調整等も踏まえて、周辺市町村と連携し地域マネジメントの中心的な役割を果たすとの意思表示（中心市宣言）を行うことでスタートする。そのうえで中心市は、周辺市町村との間で連携分野、役割分担等について定めた「定住自立圏形成協定」を1対1で締結していく。そうして定住自立圏の圏域が定まったところで、定住自立圏の将来像、協定に基づき推進する具体的な取り組みを定めた「定住自立圏共生ビジョン」の策定を行う。

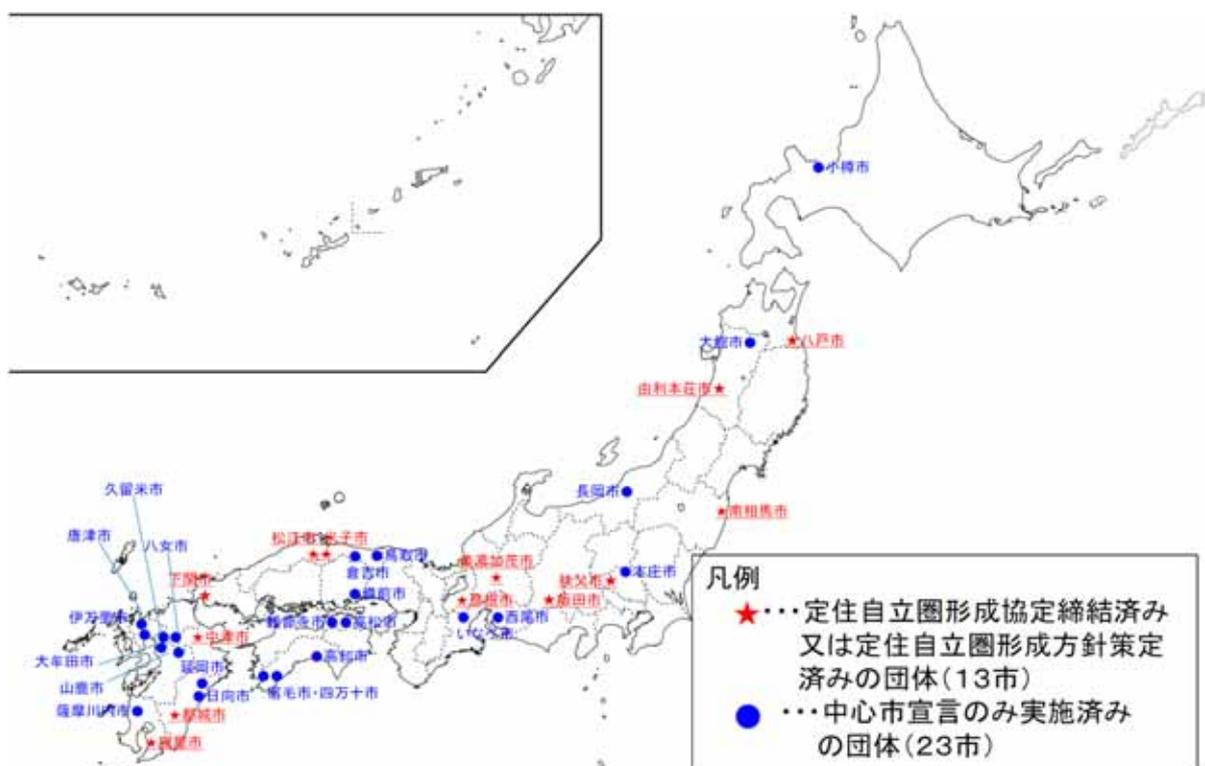
かかる協定・ビジョンの中で、生活機能の強化、結びつきやネットワークの強化、圏域

マネジメント能力の強化を定め、医療・福祉、教育・人材育成、土地利用、産業振興、公共交通、ICT基盤整備等の分野における広域連携を推進していくものである。

中心市宣言については、2009年11月現在で36市（先行実施団体24市を含む）が行っている。また、そのうち13市については、定住自立圏形成協定の締結または定住自立圏形成方針の策定を終えている。

もちろん、広域ネットワークによる地域課題解決の手法は定住自立圏に限られたものではない。市町村合併をはじめとする従来型の手法もあれば、自治体という枠組みに囚われず、NPO、民間ボランティアなど、いわゆる「新しい公共」が主たる担い手となって、より柔軟に、かつ市民目線で積極的な取り組みを行っていくことも考えられよう。

【図表 3-20】定住自立圏に取り組んでいる中心市（2009.11.2 現在）



(出典) 総務省資料

## 第4章 中国地域におけるサステナブルな都市のあり方について

前章までの分析、事例報告を踏まえて、中国地域の都市がサステナブル（持続可能）都市を目指す際に留意すべき4つの視点をまとめたい。

### 1．集約型都市構造への転換（Compact）

まず、「集約型都市構造への転換」という視点である。

もちろん、既に述べたように、都市機能を都心部へ集約することが全ての都市にとって現実的、理想的とはいえない。しかしながら、人口減少、高齢化に伴い、都市の縮退が避けられないことを踏まえれば、それぞれの都市が置かれた実態に即したかたちで何らかの集約化を検討せざるをえないのではないか。

富山市における「お団子と串の都市構造」、高松市における「多核連携型コンパクトシティ」の模索に示されるように、郊外部における既存の機能集積も踏まえながら、地区・コミュニティ（お団子）単位での拠点集約を図ると同時に、それらの拠点と都心部の間を公共交通中心のネットワーク（串）で結ぶなど、都市の「賢い縮退（smart shrink）」を目指したビジョンの策定・実行が求められている。

そうした都市戦略の策定に際しては、青森県におけるファシリティマネジメントの取り組みにみられるように、公共施設等の性能、寿命等に関する客観的、包括的なデータを踏まえた判断が重要である。これらの施設を今後どのように活用するのがコスト的に合理的かという経済性（economy）、効率性（efficiency）の観点と、各施設に対する社会的ニーズの質・量の変化という有効性（effectiveness）の観点を摺り合わせながら、公共施設等の最適な更新・配置のあり方を検討していくべきである。

### 2．創造性の重視（Creative）

そうして実現される集約型都市構造という器のうえで地域活性化を図っていく際のキーワードとなるのが「創造性」である。

地域経済成長のエンジンという都市の役割を踏まえれば、新産業のインキュベータ、地域文化の継承・発展の拠点等の創造的な機能の発揮が、都心部には求められよう。世田谷区の世田谷ものづくり学校等の家守事業、また、高松市におけるブリスクの取り組みなどは、都市における産業や文化芸術振興の拠点としての意味合いを有している。

創造性の発揮は都心部に限らず、郊外エリアでも同様に求められている。今治市のさいさいきて屋の取り組みにみられるように、持続可能な農業ビジネスモデルを構築するには、地域特性に対する正確な理解のもとに果敢なチャレンジを行っていく姿勢が不可欠であろう。

このようにして、一つの課題を創造的に解決できる都市は、新たな他の課題に直面した

際にも、それらを効果的に解決していく術を持っているといえよう。

### 3．ストックの有効活用（Convert）

創造性の発揮とは、必ずしもゼロから新しいことに取り組むということではない。地球環境に対する意識が高まり、一方で財政が厳しさを増していく中では、「ストックの有効活用」という視点が重要である。

家守事業にしてもプリスクにしても、廃校、空き店舗等を新たな機能・役割を持った施設へとコンバージョンすることで、施設の有効活用と同時に、周辺エリアの活性化を図ろうとするプロジェクトであり、既存資源を活かすという発想が根幹にある。いずれの施設がコンバージョンに向くかという点については、ファシリティマネジメントの取り組みから、有益な情報を得ることができよう。

既存施設の転用は、耐用年数の関係で暫定利用となる場合もあるが、むしろプロジェクトの年限を切ることで、一定期間での成果を踏まえて適切な見直しが図られるという効果がある。世田谷ものづくり学校は当初5年の成果を踏まえてさらなる事業継続が決まったし、プリスクは今後3年の間に確固たる成果を出していくことが求められている。

### 4．多様な主体の協働（Collaborate）

以上の都市戦略を進めていくうえでは、地域を構成する「多様な主体の協働」が不可欠である。

そのためにはまず、地域住民が都心部対郊外という対立図式に陥ることなく、都市全体を活性化していくうえで都心部が果たす役割、郊外が果たす役割をそれぞれ明確化したビジョンを策定し、それを共有することが必要である。

そうしたビジョンは一つの自治体で完結するとは限らず、周辺自治体も含む都市圏全体として取り組むべき場合もある。香川大学・香川県・高松市による「広域行政時代における拠点形成のあり方に関する調査研究」では、高松市内だけではなく郊外部や島嶼部も含む高松都市圏全体を対象として、拠点性のあり方を検討していた。また、政府の推進する定住自立圏構想もまた、複数自治体間の広域連携、地域間ネットワークの形成により、都市圏全体としての課題解決を目指している。

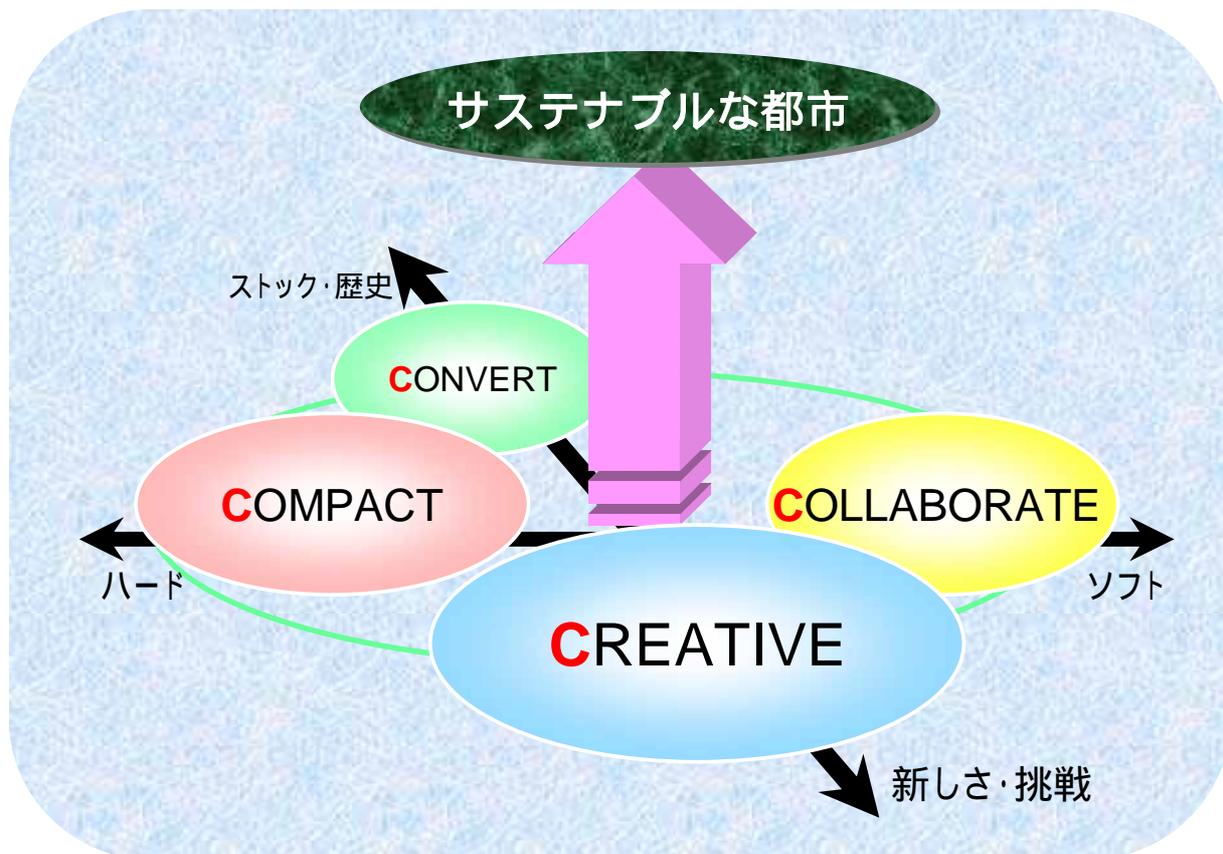
こうした広域的視野と同時に、地域をミクロに捉えた場合でも、多様な主体の連携・協働は重要になってくる。例えば、郊外団地における高齢化、老朽化の問題に対処するには、行政、地域住民、民間企業等の一体になった取り組みが不可欠であろう。特に、NPO等のいわゆる「新しい公共」の担い手をどう育てていくかを、地域が一体となって検討していくことが求められている。

## 5 . サステナブルな都市に向けて

このように、中国地域の都市が今後、サステナブル（持続可能）な都市として発展していくうえでは、都心部がコンパクト（Compact）であるばかりではなく、同時に、さまざまな新たな取り組みが同時多発的に発生する創造的（Creative）な場であることが重要である。そのためには、既存の社会ストックの用途転換による有効活用（Convert）によって、かかる創造的機能の効率的な整備・運営を図っていくべきである。さらには、都心内部だけではなく、都市郊外エリア、周辺自治体、さらには圏外から訪れる交流人口も含めた協働（Collaborate）のネットワークにより、地域課題の解決を図っていく姿勢が求められている。

以上を図示すると、次の図表のようになるだろう。ハード面のインフラとしてのコンパクト（Compact）な都市構造、ソフト面のインフラとしての地域主体間の協働（Collaborate）のネットワークを強化しつつ、既存の社会ストック・地域資源に創造的（Creative）な視点からスポットをあてて有効活用（Convert）を進めていく。こうした取り組みを不断に繰り返すことで、サステナブルな都市への再生を図っていくことが期待されよう。

【図表 4-1】サステナブルな都市に向けて



## 【主要参考文献】

- 広域拠点あり方検討委員会 2008『広域行政時代における拠点地域のあり方に関する調査研究報告書』
- 国土交通省 2005『中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザー会議報告書』
- 総合研究開発機構編著（NIRA）2008『地方再生のシナリオ - 人口減少への政策対応』
- 平修久 2005a『地域に求められる人口減少対策』聖学院出版会
- 平修久 2005b「人口減少による地域問題」(中国地方総合研究センター『季刊中国総研 2005 vol.9-3』)
- ちゅうごく産業創造センター2009『都市郊外団地の再生に向けた方策検討調査報告書』
- 東北産業活性化センター編 2008『明日のニュータウン』日本地域社会研究所
- 富山市 2008『富山市都市マスタープラン』
- 富山市コンパクトなまちづくり研究会 2004『コンパクトなまちづくり調査研究報告』
- 名取雅彦 2009「人口減少下における都市整備のあり方 集積形成とコンパクト化」(野村総合研究所『NRI パブリックマネジメントレビュー 2009年2月号』)
- 日経グローバル 2009『日経グローバル 2009.4.6 特集 中心市街地 活性化の方程式』日本経済新聞社産業地域研究所
- 日本経済新聞（日経）2009 「老いる都市」(2009.2.16～20、5.26～29、8.2)、「増える空き家 住民迷惑」(2009.9.2)
- 日本政策投資銀行 2006『中心市街地等の空室コンバージョンによる地域再生 ～現代版家守の手引き～』
- 根本祐二 2009「高齢化と施設老朽化に直面する地方財政 歳出の見直し定量把握で」日本経済新聞 2009.6.18「経済教室」
- 野村総合研究所（NRI）2008「2008年度人口減少が社会資本に与える影響に関するアンケート調査結果」
- 文部科学省 2003a『廃校施設の実態及び有効活用状況等調査研究報告書』
- 文部科学省 2003b『廃校リニューアル 50選』
- 山崎重孝 2009「定住自立圏構想の推進について」(『都市問題研究 平成21年1月号 特集 分権時代における広域都市圏』都市問題研究会)
- 横張真 2007「縮退する都市と「農」」(『都市計画 269号』日本都市計画学会)