

# 人口減少社会に相応しい地域活性化手法の今後の方向性について

## The Proper Measures to vitalize Local Community and Economy in appropriate to the declining population in Japan

佐々木 晶二\*

Shoji SASAKI

### 要 旨

地域活性化に関する施策について、その評価指標を設定した上で、これまでの国が講じてきた施策を概観する。その上で、今後、有効であると想定される公的不動産活用等の施策について、現状を分析し、その推進のための制度改善の方向性を指摘する。さらに、地域活性化を地方公共団体が主体的に進めるための独自の地域活性化手法の提言を行う。

<キーワード>: リノベーション、公的不動産活用、暫定利用、都市再生整備計画、都市公園法

### 1. 地域活性化の意義

#### 1.1 地域活性化に関する様々な政策目的規定

現時点（2018.1.25）での政府の地域活性化の政策は「地方創生」という用語で推進されている。「地方創生」の政策内容は、内閣官房・内閣府の総合サイト「地方創生」<sup>1</sup>において一覧できる。

これに関係する法律を列記すると、

- ア 中心市街地活性化法（1998年制定）
  - イ 都市再生特別措置法（2002年制定）
  - ウ 構造改革特区法（2002年制定）
  - エ 地域再生法（2005年制定）
  - オ 総合特別区域法（2011年制定）
  - カ 国家戦略特別区域法（2013年制定）
  - キ まち・ひと・しごと創生法（2014年制定）
- である。

---

\* 前・国土交通省国土交通政策研究所所長

このうち、最新の法律である、「まち・ひと・しごと創生法」によって、地域活性化に関する政策目的<sup>2</sup>を抽出すると、「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成」（第1条）と規定されている。

これに対して、上記のうち制定年が最も古い「中心市街地活性化法」においては、地域活性化の政策目的については、「中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上」（第1条）と規定されている。

以上のとおり、地域活性化の政策目的や意義については、法律上、制定時期ごとに、手法などの違いを踏まえ、様々な規定ぶりをされていて、法律上統一されたものは存在しない。

本稿では、デジタル大辞泉の定義<sup>3</sup>に基づき、「地域の様々な活動が活発になること」を「地域活性化」と規定して、以下、議論を進める。

## 1.2 地域活性化の判断指標

地域活性化は、その政策目的を個別の法律から憲法まで遡ると、「憲法第13条の「幸福追求に関する国民の権利」を最終目的として、憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活」を実現すること」と整理できる。

この「幸福」という観点は、マズローの欲求階層説<sup>4</sup>によれば、基本的な生理的生存欲求・安全欲求から、承認欲求、実現欲求というより高位の段階に整理されるなど、経済的側面と精神的・社会的側面の双方から、本来複合的に検討する必要がある。

ただし、精神的・社会的側面からの影響は判断する指標が難しいこと、さらに所得と幸福度の関係分析では一定の所得までは所得水準と幸福度が比例するとの調査結果<sup>5</sup>がだされていることから、地域活性化の判断指針としては、「一人あたりの所得」とすることが適当である<sup>6</sup>。

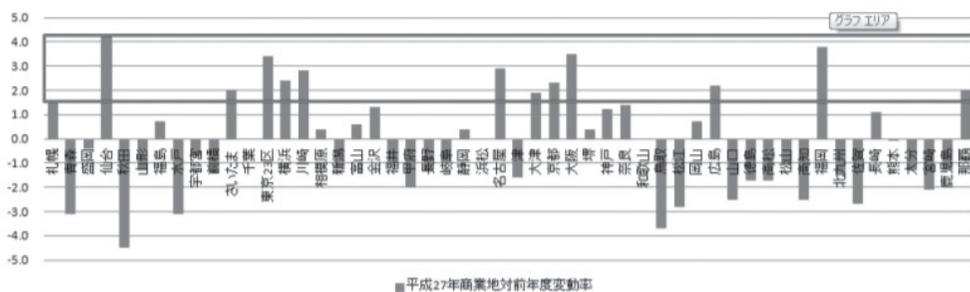
特に、地方都市においては、生産年齢人口の減少から、「一人あたりの所得」が減少する可能性があるが、幸福度分析からは、所得の減少は大きく幸福度の減少につながることから、その観点からも「一人あたりの所得」を重視する必要がある。

「一人あたりの所得」のデータについては、一定の政令指定都市に限って、内閣府の県民経済計算で数字が経年的に公表されているが、それ以外の市町村では、一人あたりの所得についての正確なデータは存在しない。

経年・市町村別で入手しやすい代替指標としては、土地の面積あたりの生産性を反映している地価水準がある。例えば、図表-1で県庁所在市の商業地の地価動向をみると、大

都市圏及びブロック中枢都市と沖縄市の経済状況が相対的に高いことが分かる。

(図表－１) 平成27年度商業地对前年度推移



(備考) 平成27年度地価公示を用いているのは、国土交通省土地情報ライブラリーが2018年1月15日時点でサービス停止になっているためである。

地域活性化の指標として「一人あたりの所得」を基本とすることは、歩行者数の増加など本来の地域活性化につながらないデータ<sup>7</sup>に基づいて、その効果を語ることを防ぐ意味がある。

ただし、国の交付金などの交付に伴い、厳密な効果検証<sup>8</sup>を求めることは、交付金を受けた地方公共団体が効果測定のために外注するなど、地方公共団体の事務煩雑さを招くことから、注意が必要である。本来、地域活性化の実現を目指す地方公共団体の職員自らが、「一人あたりの所得」の増加につながっているかについて、常に判断しながら政策を立案するという、自主的な形で用いられることが望ましい。

## 2. 地域活性化施策の歴史的概観

### 2.1 地域活性化施策の歴史的概観の対象範囲

地域活性化に効果のある施策としては、マクロな経済や産業、地方財政などを対象にした、経済政策や産業政策、福祉政策、地方交付税などの地方財政政策なども存在する。しかし、これらは本来の目的は個別の地域（市町村の行政区域を超える場合と市町村の行政区域内の双方がありうる）の活性化を目指すものではなく、国全体を対象にしたマクロ政策である。

ここでは、このマクロ政策以外の、特定の地域を対象にしてその活性化を実現することを主目的とした施策として、国土計画制度、大都市立地制限制度、地域産業補助制度、規制緩和制度の四つの視点で法制度を取り上げ、必要なコメントを行う。

2.2 国土計画制度

国土の均衡ある発展の目標として、大規模なインフラ整備とそれに伴う都市開発を一体的に実施し、地域の活性化を図った制度として、全国総合開発法に基づく全国総合開発計画制度があった。

(図表-2) 全国総合開発計画制度の概要

	全国総合開発計画(全総)	新全国総合開発計画(新全総)	第三次全国総合開発計画(三全総)	第四次全国総合開発計画(四全総)	21世紀の国土のグランドデザイン
閣議決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日
策定時の内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣	橋本内閣
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画(太平洋ベルト地帯構想)	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代(地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
長期構想	—	—	—	—	「21世紀の国土のグランドデザイン」 一極一軸型から多軸型国土構造へ
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年からおおむね10年間	おおむね平成12年(2000年)	平成22年から27年(2010-2015年)
基本目標	<地域間の均衡ある発展>	<豊かな環境の創造>	<人間居住の総合的環境の整備>	<多極分散型国土の構築>	<多軸型国土構造形成の基礎づくり>
	都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済的視点からの総合的解決を図る。	基本的課題を調和しつつ、高福祉社会をめざして、人間のための豊かな環境を創造する。	限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する。	安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する。	多軸型国土構造の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築く。
基本的課題	1 都市の過大化の防止と地域格差の是正 2 自然資源の有効利用による生産性の格差を是正 3 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	1 長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護、保存 2 開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大均衡化 3 地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編成と効率化 4 安全、快適、文化的環境条件の整備保全	1 居住環境の総合的整備 2 国土の保全と利用 3 経済社会の新しい変化への対応	1 定住と交流による地域の活性化 2 国際化と世界都市機能の再編成 3 安全で質の高い国土環境の整備	1 自立の促進と誇りの持てる地域の創造 2 国土の安全と暮らしの安心の確保 3 恵み豊かな自然の享受と継承 4 活力ある経済社会の構築 5 世界に開かれた国土の形成
	<拠点開発構想>	<大規模プロジェクト構想>	<定住構想>	<交流ネットワーク構想>	<参加と連携>
開発方式等	目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反動的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。	新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通・情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	一多様な主体の参加と地域連携による国土づくり(4つの戦略) 1 多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造 2 大都市のリノベーション(大都市空間の修復、更新、有効活用) 3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとまり)の展開 4 広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域)の形
投資規模	「国民所得倍増計画」における投資額に対応	昭和41年から昭和60年 約130~170兆円 累積政府固定形成 (昭和40年価格)	昭和51年から昭和65年 約370兆円累積政府固定資本形成 (昭和50年価格)	昭和61年度から平成12年度 1,000兆円程度 公、民による累積国土基盤投資 (昭和55年価格)	投資総額を示さず、投資の重点化、効率化の方向を提示

(注) 平成17年の法改正に伴い、今後は全国総合開発計画に代わり、国土形成計画を策定する。

(備考) 国土交通省ホームページから転載。

さらに、全国総合開発計画制度と同様にインフラ整備と都市開発を一体的に実施する地方活性化策としては、

ア 高度技術工業集積地域開発促進法(テクノポリス法、1983年)

イ 総合保養地域整備法(リゾート法、1987年)

ウ 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律(地方拠点都

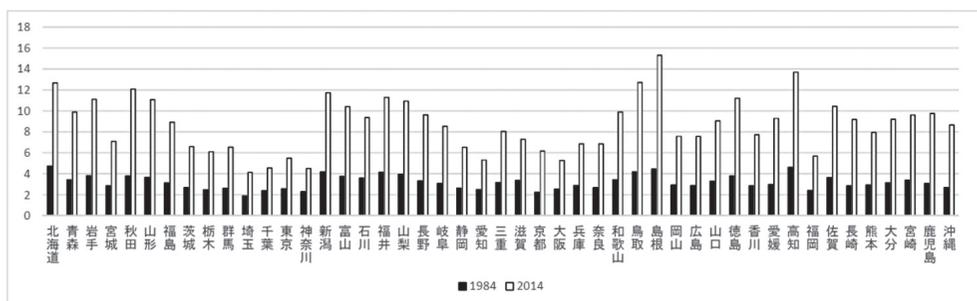
市法、1992年)

などが存在する。

これらの制度によって、着実に社会資本の整備とそれに伴う都市開発が進んだことについては一定の評価はできる。しかし、図表-3のとおり、高度成長期を通じて、一人あたり社会資本ストックでも、地方部に重点的に社会資本整備を進められてきた。

その結果、社会資本の整備水準が一定程度まで進んでいる現時点では、収穫逡減の法則によって、インフラ整備を起爆剤として地域活性化を進めるという手法は、効果が乏しくなっている。

(図表-3) 都道府県別人口一人あたり純資本ストック (百万円)



(備考) 内閣府社会資本ストック推計データの年度粗資本ストックと総務省人口推計長期時系列データから算出。

なお、人口減少社会に突入したわが国において、どの地域、都市に重点をおいて、地域活性化を進めるべきかという、市町村の行政区域、場合によっては都道府県の行政区域を越えた広域的な視点からの施策立案は、高度成長期よりも難しい課題ではあるものの、避けては通れないものである。その意味では、国土計画の観点から地域活性化政策を考えること自体は、依然として重要である。

### 2.3 大都市立地制限制度

首都圏、近畿圏、中部圏を大都市圏として位置づけ、その整備に関する基本法として、1956年に首都圏整備法が、1963年に近畿圏整備法が、1966年に中部圏開発整備法が制定されている。

これを踏まえて、さらに、首都圏と近畿圏の中心部の工場や大学等の立地を抑制し、地方への再配置を目的として、

ア 「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」（1959年）、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」（1964年）（以下「工場等制限法」という。）  
イ 工業再配置法促進法（1972年）

が制定された。

しかし、首都圏、近畿圏の都心部において、工場や大学の新設、増設を抑制することは、首都圏、近畿圏の国際競争力を削ぐだけでなく、国全体としての生産性向上に悪影響があるという観点から、工場等制限法は2002年に、工業再配置促進法は2006年に廃止された。

生産性の高い大都市圏の都心部への機能集中は国策として重要であり、むしろ促進すべきという発想は、都市再生特別措置法の制定及びそれに基づく都市再生緊急整備地域の指定によって、明確に位置づけられている。

2017年9月に発出された文部科学省告示による東京都心での大学定員抑制の告示<sup>9</sup>については、以上のような議論と齟齬がないかの検証が必要である。

## 2.4 地域産業補助制度

地域産業保護のうち地域活性化で注目されるものとしては、商業振興策がある。

商業振興関係法として主なものは、

- ア 特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法（1991年制定、2006年廃止）
  - イ 中心市街地活性化法（1998年制定）
  - ウ 中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律（2008年）
- などである。

基本的な枠組みは、大臣が認定した計画に基づく事業については、補助金等の国の支援措置を上乗せするというものである。

産業補助のうち、商業施設に対する支援措置については、拙稿<sup>10</sup>において、「補助金の支出によって、事業者の初期投資を大きくするように誘導し結果として経営圧迫要因をつくる可能性があること」、「非効率なゾンビ事業の存続につながる可能性があること」などの課題を指摘したところである。

## 2.5 規制緩和制度

地域活性化に対して規制緩和制度を活用するという発想は、主に、中曽根第一次内閣（1987年）の頃から始まり、法制度としては、1988年の都市再開発法改正による再開発地

区計画制度に始まり、1995年には街並み誘導型地区計画制度が創設された<sup>11</sup>。

さらに、1.1で記述したとおり、

ア 都市再生特別措置法（2002年制定）

イ 構造改革特区法（2002年制定）

ウ 総合特別区域法（2011年制定）

エ 国家戦略特別区域法（2013年制定）

などの法制度が創設されている。

規制緩和制度は、国が地域活性化施策として現在、最も中心的な施策となっている。これは、3.2で述べるとおり、地域活性化策として、民間事業者と地方公共団体が連携して実施する手法が中心となっていくため、民間事業者の活動領域を広げる規制緩和制度が特に重要になっているからである。

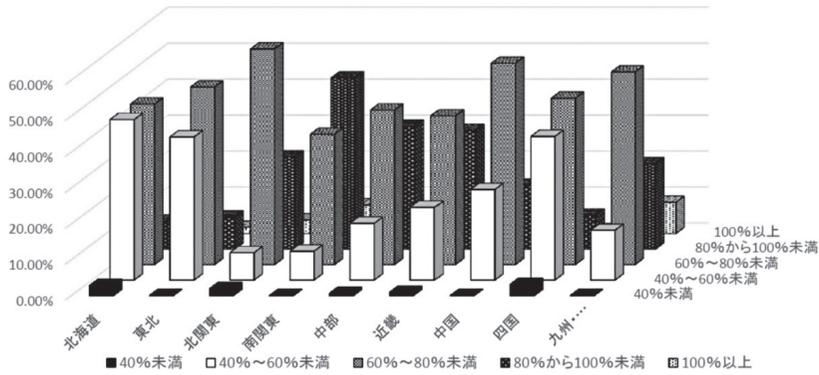
### 3. 地域活性化手法の今後の方向性

#### 3.1 地域活性化策立案に当たっての前提条件

地域活性化の政策を立案するにあたっては、その前提条件として、わが国がかかえるマクロの構造変化を前提にする必要がある。

第一に、図表-4のとおり、大都市圏に比べ、「人口が40%から60%とほぼ半減する市町村の割合は」、北海道、東北、四国などの地方圏の方が高い。経済成長が、人口・資本・イノベーションの三要素から決まるという標準的な経済理論に基づけば、この人口減少は地域経済の大きなマイナス要因になる。さらに、高齢化に伴い生産年齢人口比率も低下するので、人口減少の率よりも、より大きなマイナスの影響が地域経済に生じる。これをそのまま放置すれば、地域活性化の基本的な指標である「一人あたり所得」の減少が自動的に生じてしまう。

(図表-4) 2040年の圏域別市町村の人口減少割合



(備考) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」概要版のデータに基づき作成。

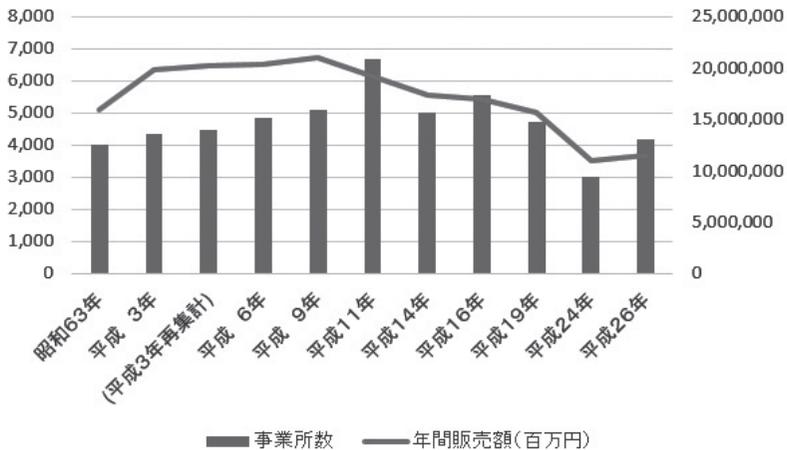
第二に、産業構造の変化である。

わが国の戦後の高度成長期を牽引した製造業について、自動車を除き、中国などの新興国との競争に敗れ、その一方で、英米などで高い生産性を保っている金融・保険業などについては、わが国は十分な生産性をあげることができていない<sup>12</sup>。

地域活性化を図るためにも、グローバル経済による大きな産業構造の変化を前提とせざるをえず、製造業などの工場誘致では地域活性化は全く期待できない状況にある。

また、商業をみると、図表-5のとおり、事業所数、販売額とも右肩下がりである。

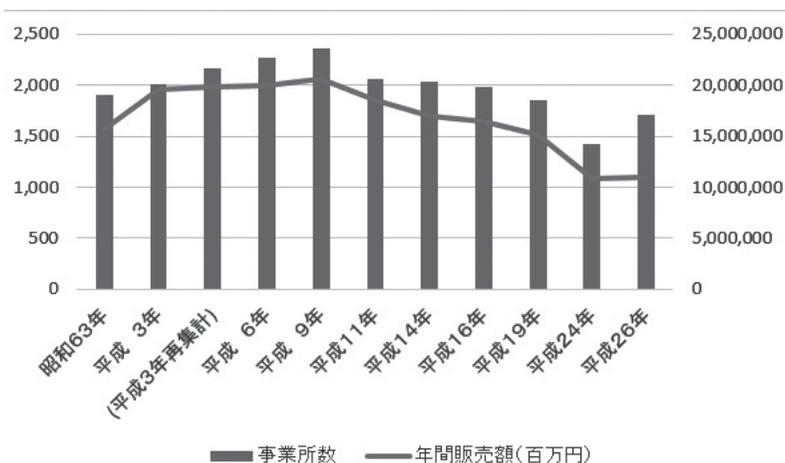
(図表-5) 商品小売業の事業者数及び年間販売額の推移



(備考) 総務省平成26年商業統計調査に基づき作成。

百貨店についても、事業所数、販売額とも、図表-6のとおり、同様に右肩下がりである。

(図表-6) 百貨店総合スーパーの事業所数及び年間販売額の推移



(備考) 総務省平成26年商業統計調査に基づき作成。

特に、直近の百貨店の状況としては、2018年1月14日の日経新聞朝刊によれば、2017年は三越千葉店、堺北花田阪急など6店が閉店、2018年は6月までに西武船橋店、伊勢丹松戸店、丸栄（名古屋）など6店が閉店する計画を明らかにするなど、地方を中心に撤退する状況にある。eコマースの影響や消費者ニーズの変化から既存型の百貨店ビジネスは大きな転換期を迎えている。

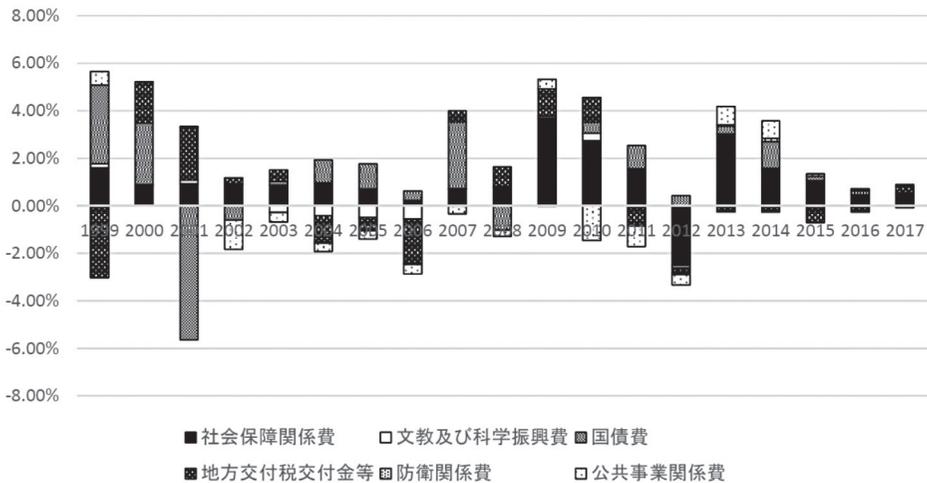
百貨店の新規立地は、地域活性化手法として、従来用いられていた市街地再開発事業の床所得者、テナントとして想定されていたことから、百貨店ビジネスの衰退によって市街地再開発事業の地域活性化効果も同時に減少してきている。

第三に財政構造の変化である。

わが国の財政構造は、高齢化に伴う社会保障費増などを背景にして、公共事業、教育、防衛などの政策経費が減少しており、国債費、社会保障費、地方交付税交付金等の割合が7割以上となっている。

現在の国の予算編成の前提としては、図表-7に示すとおり、公共事業関係費が2002年度から2012年度の10年間で大幅に削減される一方で、社会保障関係費は、2012年以外大幅な予算額の増加を連続して続け、一方で、地方交付税交付金、文教科学振興費、防衛関係費などはほぼ横ばいを続けた予算編成のこれまでの経緯がある。

(図表-7) 近年の当初予算の項目別の伸び率の推移

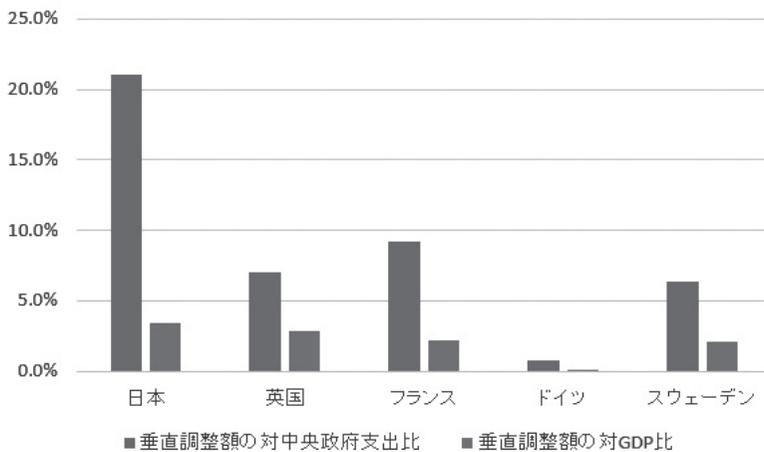


(備考) 財務省資料より作成。

地方財政も同様に厳しいものの、図表-8のとおり、わが国では先進国に比較して相対的に充実した財政調整制度を有している。

しかし、今後の高齢化の進展に伴い、地方公共団体自体の財政悪化と、国の財政悪化に伴う財政調整制度への予算削減の圧力が高まる可能性などを踏まえ、地方公共団体としても、一層の財政効率化が必要となってきた。

(図表-8) 主要国における国と地方の財政関係



(備考) 財務省資料から作成。以下のURL参照 (最終閲覧2018.1.15)。

[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/report/kaigaichyosa1906/kaigaichyosa1906\\_06.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa1906/kaigaichyosa1906_06.pdf)

なお、ドイツ、スウェーデンには国と地方公共団体との間の垂直調整のほか、地方公共団体間の水平調整の仕組みもある。

### 3.2 今後の地域活性化方策の方向性

急激な総人口減少、生産年齢人口の減少にかかわらず、「一人あたり所得」を維持、向上させるためには、地域の生産性を高めるための「イノベーション」を実現していく必要がある。

この際には、3.1に述べたとおり、産業構造が大きく変化していることから、従来の製造業などの工場立地策では地域活性化を実現することは難しい。いわば、クリステンセンの言うところの「破壊的イノベーション」<sup>13</sup>を実現していかなければならない。

「破壊的なイノベーション」は、拙稿<sup>14</sup>で述べたとおり、政府が生み出すことはできず、イノベーション促進のために、財政を活用したターゲットポリシー政策を実施することも不適切である。また、現実的にも、国及び厳しい財政事情を踏まえれば、大規模な予算投入は非効率である。

このため、

ア 民間事業者が中心となって地方活性化を進め、国及び地方公共団体はその環境整備を行うこと、いわば「公民連携」の関係で行うこと

イ 地域で稼ぎをあげる、すなわち付加価値を創出する「新しいビジネスモデル」を構築すること

ウ 新しいビジネスモデルを実現するにあたっては、小規模な投資を最初に行い、その効果を見ながら段階的な事業規模を拡大していくこと<sup>15</sup>

の三点が、今後の地方活性化策を立案する上で重要である。

### 3.3 地域別にみた地域活性化策の方向性

3.1で述べた、わが国のマクロの前提条件の変化は、すべての都市・地域において均等に発生しているわけではない。

首都圏、近畿圏、中部圏の都心部においては、行政、経済機能の集積に伴い活発な投資活動が行われており、いわば、地方都市や農山村部と比べれば、高度成長期と同様に強い経済力を維持している。福岡、仙台などのブロック中枢都市においても同様である。

このような強い経済力を維持している地域については、市街地再開発事業など従来型の地域活性化手法が依然として有効である。

ただし、首都圏等の大都市圏でも郊外部になると、高齢化の進展が著しいことから、従来型の再開発などの地方活性化手法<sup>16</sup>ではなく、新たな「破壊的イノベーション」となる

ビジネスモデルの構築、公民連携事業の実施が必要となる。

地方都市や農山村部でも同様である。

このため、図表-9の表の上半分の行に示すとおり、都市の規模別、地域別の課題の把握と地域活性化手法の選択が重要である。

(図表-9) 都市規模別にみた地域活性化の課題と施策の方向性等

		東京都市	大都市都市	大都市周辺部	都市中心部	都市郊外部	農山村	
地域活性化の課題と施策の方向性	地域活性化の課題(今後5年から10年を想定)	・国際競争力の強化 ・拠点開発と都市基盤整備 ・エネルギー自立システムの導入 ・公共交通機関の充実強化、サービス向上		・空き家問題 ・高齢者の買い物難民、医療介護問題	・商店街の衰退 ・空き家・空き地問題	・空き家問題 ・高齢者の買い物難民、医療介護問題		
	経済状況	上昇傾向		停滞	停滞	停滞	衰退	
	地価状況	上昇傾向		停滞	下落	下落	下落	
	都市と地域の潜在力	経済性 非常に強い	強い	普通	普通	やや弱い	弱い	
	社会関係資本	弱い	やや弱い	普通	普通	普通	強い	
	社会保障力	比較的全国統一的な制度						
	地域活性化の施策の方向性	・国の経済成長の牽引役としての都市再生を推進 ・国際競争力拠点に対して、国、地方公共団体、民間企業、大学など総力を挙げて支援		・UR・電鉄会社などを核にした団地再生 ・地域の総合的な生活支援サービス企業体の育成	・公有地・公共建築物を活用した公民連携事業の実施 ・中心部の空きビルを活用したリノベーション事業 ・駅前広場、都市公園を賑わい空間に活用	・医療、福祉、公共交通から買い物サービスなど生活サービスを地域総合的に支援する地域協働事業の推進		
最近の地域活性化策への評価(CCRC構想以外は、そもそも地域活性化手法なのかどうかの疑問あり)	CCRC	・地価が高く事業採算性がとれない		・UR団地をつかった可能性あり	・地価が高く事業採算性がとれない	・空き家を使った可能性あり。(新規開発は都市計画上の問題あり)		
	連携中核都市圏構想	なし	一部可能性あり	一部可能性あり	一部可能性あり	なし		
	立地適正化計画	・ニーズなし		・ニーズなし	・一部の市でニーズあり		・対象外	
	公共交通網計画	・現状の地域公共交通機関の維持		・路線バス→デマンドバス	・路線バスの維持	・路線バス→デマンドバス→デマンドタクシー→過疎地有償運送		
	公共施設等総合管理計画	・小学校教育跡地など再生ニーズあり		・団地再生や高齢者サービスの起爆剤としての再生のニーズ・可能性あり	・再生の可能性は乏しい。			
エアーマネジメント	・株式会社主体 ・広告収入など収益事業の拡大 ・インフラ整備に伴う受益者負担制度の必要性		・協同組合組織の必要性(コンビニや宅配業者の巻き込み) ・公的不動産の管理・活用による収益事業化(都市公園や駅前広場などの規制緩和) ・高齢者サービス事業の互助的の主体による実施(前期高齢者が業務実施?) ・フリーライダー対策(分担金、都市計画税の基金化等)	・地域互助組織の法人化(実例あり)				

このような考え方は、富山和彦<sup>17</sup>のG(グローバル)の経済とL(ローカル)の経済をわけ、地方都市においては、Lの経済振興を重視すべきとの考え方と同じである。また、神野文彦<sup>18</sup>が提案している、ローカルでもグローバル経済とつながる「ローカル・ハブ」の考え方も、実態として整合している。

この都市規模別という整理は、市町村の行政区画を前提に議論している。しかし、木下斉<sup>19</sup>が指摘するとおり、都市圏、都市の経済圏単位で地域活性化策を講じた方がより経済のポテンシャルを活かした施策の実施が可能となる。この都市圏という発想をより重視した施策展開も同時に必要であるが、本稿では具体的には触れていない。

#### 4. 最近の話題になっている地域活性化手法へのコメント

地域活性化の方策については、各地域の実情にあわせた施策を地域ごとに知恵を絞って講じる必要あり、また、実際に施策を講じても、短期的に成果があがりにくい。一方で、政治的にも地域活性化が重要なテーマであることから、政治的なアピールをねらって新たな手法の構想や提案が次々に行われている。

最近、話題になった地域活性化策について、簡単なコメントを行う。

なお、このコメントは図表-9の下半分の行に対応している。

##### 4.1 CCRC構想

日本版CCRC構想とは、日本版 CCRC 構想有識者会議 最終報告<sup>20</sup>では、「生涯活躍のまち」構想という名称に変更されたが、中身は当初と変わらず、「東京圏をはじめとする地域の高齢者が、希望に応じ地方や「まちなか」に移り住み、地域住民や多世代と交流しながら健康でアクティブな生活を送り、必要に応じて医療・介護を受けることができるような地域づくり」を目指すものである。」とされている。

この構想自体は、既存の介護保険制度とその住所地特例とが前提となっていることから、結果として、従来どおり、介護保険制度等に基づく高齢者向けの施設について事業収支がとれるかどうか、各都市、地域での立地の決め手となる。

高齢者が地方などに移住することは、若年層よりも意識面で抵抗があることから、高齢者がこれから大量に発生する大都市地域では、その近辺での高齢者施設のニーズが高まることが予想されている。その一方で、大都市地域での周辺での新規開発ではコスト増からサービス等の提供価格が相当高額なものになってしまう。

これを解決しつつ新たなサービス付き高齢者住宅を供給するためには、UR都市機構の高島平団地でのサービス付き高齢者住宅<sup>21</sup>のように、既存ストックを活用した形で進める手法が、現実的であり、かつ、着実な進捗が期待できる。

##### 4.2 連携中枢都市圏構想

連携中枢都市圏構想とは、総務省が推進しているもので、「相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により「経済成長のけん引」、「高次都市機能の集積・強化」及び「生活関連機能サービスの向上」を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済

を維持するための拠点を形成する政策」<sup>22</sup>とのことである。

コンパクト化とネットワーク化を通じた経済成長等を目的として、総務省が具体的な法律の根拠なしに、かつ、地方交付税制度等の運用で、具体の市町村の計画行政に影響を与えることへの疑問については、拙稿<sup>23</sup>で既に指摘したとおりである。

制度的な違和感に加え、そもそも政令指定都市や中核市とその周辺都市という「行政主体」同士が連携協約を結ぶことと、3.2で指摘した、地域活性化には民間事業主体が中心となり、かつ、「新しいビジネスモデル」を「イノベーション」によって作り出すということとの間には、直接の関係性を認めることはできない。この構想は、行政側の効率化の施策にはなりえても、地域の「一人あたりの所得」を増やすという地域活性化本来の施策にはなりえない可能性が高いと考える。

地方公共団体相互の連携の促進自体は、地域活性化策というよりも、公共施設等の効率的な管理、財政効率化の目的から位置づけることが適切と考える。

#### 4.3 立地適正化計画制度

立地適正化計画制度は、2014年都市再生特別措置法改正によって制度化されたもので、市街化区域内等の区域を居住誘導区域及び都市機能誘導区域に区分し、コンパクトな都市形成を目指すものである。

立地適正化計画自体が、様々な都市の実態を踏まえた柔軟で実効性のある制度設計になっているかについての論点は、既に拙稿<sup>24</sup>において指摘している。

都市をコンパクトにし、人口密度を維持し、都市の中心部での経済活動の密度を高めること自体は、民間事業者の様々な地域活性化の取り組みを実施する上で、プラスの効果を持つことは確かである<sup>25</sup>。

しかし、都市構造自体を適切に誘導することは、地域活性化の前提条件としては必要であるものの、都市をコンパクトにしたからといって地域の「一人あたり所得」が向上するものではないので、これをもって地域活性化を実現する手法と位置づけることには無理がある。

#### 4.4 その他の地域活性化策

公共交通網計画や公共施設等総合管理計画も、4.2の連携中枢都市圏構想や4.3の立地適正化計画制度と同様に、都市財政の効率化や、適切な都市構造の実現のために一定の意味があると考えますが、地域活性化策として位置づけるには無理がある。

エリアマネジメントなどの一定の地区での自立的な地域管理の動きも、それ自体は都市政策上、様々な効果があると考えられるが、地域活性化に直接つながる施策と位置づけることはできない。

最近では、「SNS、インスタ映えが地方創生の鍵」<sup>26</sup>との最近の流行を追う発言もある。しかし、1.2で述べたとおり、地域活性化の指標が「一人あたり所得」の維持、向上につながるかどうかにあること、また、3.2で述べたとおり、地域活性化の実現は、民間事業者による「破壊的イノベーション」、「稼ぐ新しいビジネスモデルの構築にあること」を踏まえると、流行に流され、基本的な施策の方向性を見失わないことが重要である。

## 5. 今後有望な地域活性化手法とそのための国の施策の方向性

### 5.1 地域活性化を支援する施策の必要条件

地域活性化の指標である「一人あたりの所得」の維持・向上につながる、民間事業者が主体となり、「破壊的なイノベーション」として「新しいビジネスモデル」を構築して、効果をあげつつある手法として、「エリアリノベーション」「公的不動産活用(PRE)」「暫定利用」の三つについて、現状と今後の施策の方向性を述べる。

その前提として、地域活性化を支援するための行政の施策として守るべき、三つの必要条件を整理する。

ア 地域活性化の主体は民間事業者であることから、民間事業者が主体的に行動することを支援するための環境整備、特に、民間のビジネスモデル構築の際の障害や参入障壁となっている規制緩和を実施することが最も重要であること

イ 民間事業者の活動を支援するにあたっては、補助金の場合には、初期投資が大きくなりがちであり、事業採算性への悪影響を与える可能性があること、補助金交付手続きなど事業収支に関係ない行政の介入が生じることなど問題がある。このため、民間事業者の活動は収支が本来とれる事業内容なので、事業収支を継続的にチェックする出資等の金融的な手法が望ましいこと

ウ 補助金の原資は国債、地方債など将来世代の負担につながるものであることから、補助金を活用する場合には、公共施設など民間事業者が事業収支をとりながら整備することが困難であり、かつ、将来世代の役にたつものに限って行うことが適切であること

なお、補助金と政策金融についてのより詳細な整理は、拙稿<sup>27</sup>を参照いただきたい。

## 5.2 エリアリノベーション

今後、有望な地域活性化手法としては、リノベーション（増築・改築や建築物の用途変更など大規模な改造）がある。最近では、現代用語の基礎知識<sup>28</sup>でも用語として採用されるなど、話題となっている。

このリノベーションを地域活性化の観点から捉えると、中心市街地などの一定の地域（エリア）を対象にして、従来のしがらみとは離れた新しい人的ネットワークを構築し、建築物オーナー、地元の起業意識のある若者、新しいテナントなどのアイデアをだすプロフェSSIONナル、さらに地元金融機関などが協力して、段階的に小規模な事業を積み上げていくという取組が重要である。

この取組を馬場正尊<sup>29</sup>は「エリアリノベーション」として定義している。また、初期の実践事例としては、嶋田洋平<sup>30</sup>などが立ち上げた北九州家守舎による北九州市小倉地区での取り組みなどがある。

これらをビジネスとしてうまく立ち上げるポイントについては、馬場正尊や嶋田洋平、清水義次<sup>31</sup>の著書などを参考にされたい。

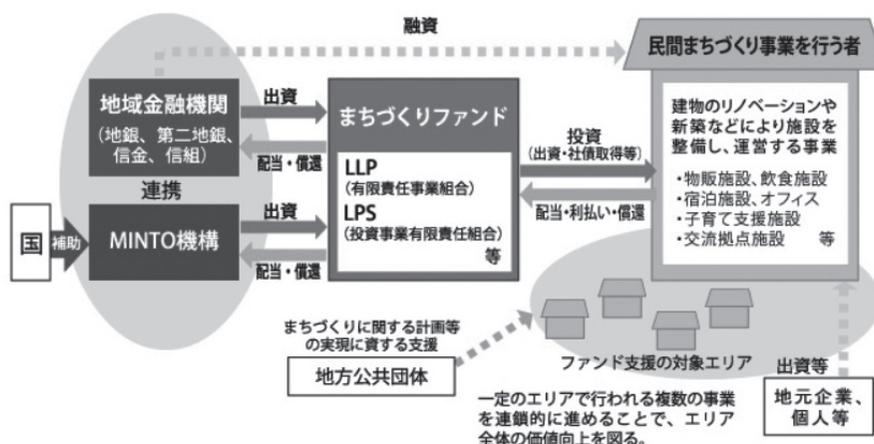
行政が、エリアリノベーションを支援する施策としては、

- ア 建築確認検査済証のない建築物に対する用途変更等の際の柔軟な手続きの実施<sup>32</sup>
  - イ テナント誘致に伴う規制緩和の実施（旅館業法や都市計画法の用途規制など）
  - ウ 地元のまちづくり会社を組成する段階への出資等政策金融の積極的実施<sup>33</sup>
- が重要である。

このうち、テナント誘致に伴う規制緩和措置のうち、旅館業法については、2018年6月15日に施行される住宅宿泊事業法が施行され、従来、国家戦略特別区域に限定されていた、いわゆる「民泊」が、一定の条件のもとで、旅館業法の許可なく営業することが可能となる。一方で、法施行前から地方公共団体の条例によって民泊を規制する動きもある<sup>34</sup>。新しい取り組みを事前に抑制するのではなく、まず、社会実験として段階的に実施しながら、居住環境への影響などを抑えつつ、地域活性化を実現していくという、ビジネスマインドをもった冷静な対応が、行政及び地域住民の双方に期待される。

政策金融措置については、図表-10に示す「まちづくりファンド」が、地元市町村等への財政措置を求めず、政策金融機関と地元金融機関による、経済性判断を前提にした出資等の仕組みとして有効である。

(図表-10) まちづくりファンドの仕組み



■ 機構から「まちづくりファンド」への出資の要件

ファンドの要件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 機構と共同で地域金融機関が出資を行うファンドであること</li> <li>・ ファンドの形態はLLP（有限責任事業組合）、LPS（投資事業有限責任組合）等</li> </ul>
限度額等	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 機構の出資金額はファンド総額の1/2を限度</li> <li>・ 機構の出資金が民間まちづくり事業への出資に充てられること</li> <li>・ 出資に対する配当の支払いを可能とするための収益性が十分に見込まれること</li> </ul>
存続期間	ファンドの存続期間は最長20年

(備考) 一般財団法人民間都市開発推進機構ホームページから転載。

なお、既成市街地だけでなく、高齢者の買い物難問題・医療難民問題や、空家・空き地問題を抱える都市郊外部においても、エリアリノベーションの展開も期待される。都市郊外部では、既成市街地でのエリアリノベーション以上に事業収支がとりにくいことから、6.1及び6.2で述べるとおり、より充実した規制緩和措置などが必要である。

5.3 公的不動産活用

5.3.1 公的不動産活用の意義

公的不動産活用は、地方公共団体が所有、管理している建築物及び土地の価値が、図表-11のとおり、企業が所有する不動産の価値よりも高いことからわかるように、有効活用されれば、地方公共団体にとって高い収益をもたらすあげる潜在力を持っている。

(図表-11) 公的不動産の規模



出所：不動産証券化手法等による公的不動産（PRE）の活用のあり方に関する検討会第1回資料

また、公共施設等の老朽化を踏まえて財政負担の軽減・平準化を主目的とする「公共施設等総合管理計画」の策定が、総務省等の通知を踏まえ、政令指定都市で100%、その他の市区町村で99.4%と進捗していること<sup>35</sup>も追い風となっている。

しかし、公的不動産は地方公共団体が管理していることから、なんらかの手法を用いて、民間事業者の主体的な取り組みを可能とする規制緩和措置、参入障壁の撤廃措置が必要となる。

以下、この規制緩和措置等の手法別に述べる。

### 5.3.2 普通財産の活用

地方公共団体の不動産は、地方自治法第238条第3項に基づく、行政財産（庁舎などの公用財産、学校などの公共用財産）とその他の普通財産に分かれる。このうち、普通財産については、直接的に行政執行上の手段として使用されるものではなく、主として「経済的価値の発揮」を目的としていること、通常、市町村等においては、「財産の交換、譲与、無償譲渡等に関する条例」といった名称の条例をあらかじめ定めていることから、地方自治法第96条第1項第6号の規定に基づき、地方議会の議決も不要である。

実際には、小学校の統廃合に伴い生じた廃校を活用した事例が多く、千代田3331などの事例がある。

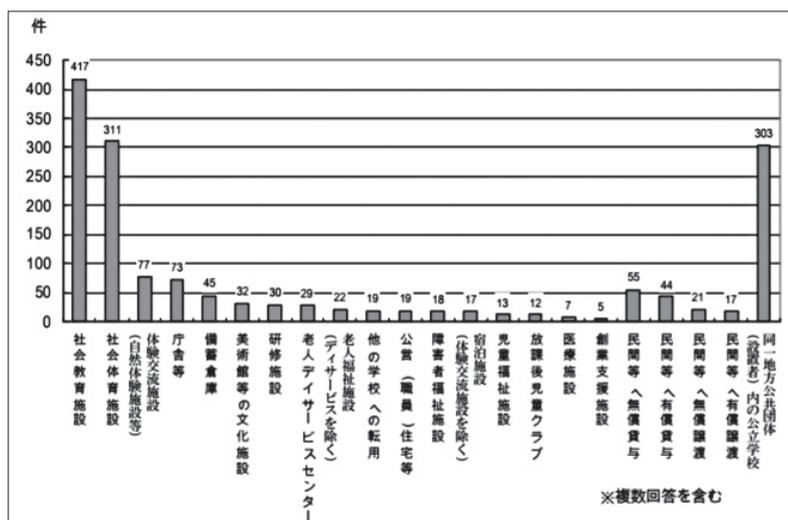
(写真-1) 千代田3331



(備考) 筆者撮影。

ただし、図表-12の文部科学省調査によれば、廃校になった既存建築物の利用実態は、公共的な利用への転換が多く、民間事業者が活用する事例は極めて少なく、依然として民間事業者の潜在的な活用可能性は大きいものとする。

(図表-12) 廃校となった既存建築物の活用用途



(備考) 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」から転載。

### 5.3.3 指定管理者制度の活用

指定管理者制度は、2003年の地方自治法改正により、従来、外郭団体に限定されていた「公の施設」の管理者を株式会社等まで拡大したものである。

ただし、2003年地方自治法改正の条文において、道路、都市公園など公物管理法との関

係を整理せず、公物管理法所管部局に指定管理者制度の対象業務の解釈を委ねたため、図表-13のとおり、公物において清掃などの事実行為しかできない対象施設が多く生じることになった。なお、図書館、博物館については、指定管理者制度と管理法との関係を整理する通知すら発出されていない<sup>36</sup>。

また、個別法の解釈の結果、指定管理者制度は、公物管理制度の存在しない「公の施設」、例えば、展示場施設・見本市施設や最初から社会福祉法人等が運営するのが中心の特別養護老人ホームなどが、市区町村での導入の中心となっている（図表-14）。

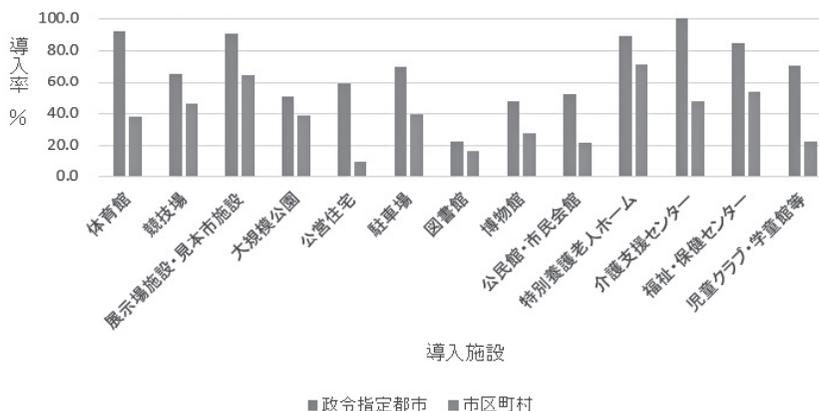
（図表-13） 指定管理者制度の施設ごとの業務内容

施設分類	関係法令	対象業務内容	根拠通知
道路	道路法	行政判断を伴う事務、行政権の行使を伴う事務以外の事務（清掃、除草、単なる料金の徴収業務で定型的な行為に該当するもの等）	「指定管理者制度による道路の管理について」（平成16年3月31日）
河川	河川法	行政判断を伴う事務、行政権の行使を伴う事務以外の事務（河川の清掃、河川の除草、軽微な補修、ダム資料館等の管理運営等）	「指定管理者制度による河川の管理について」（平成16年3月26日）
港湾	港湾法	港湾施設の管理に係る事務で、使用料の強制徴収、不服申し立てに対する決定、行政財産の目的外使用許可等法令により地方公共団体の長のみが行うことができるもの以外の事務（使用許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為（自らの収入としない利用料金の収受、清掃、保守点検、植栽等）等）	「指定管理者制度による港湾施設の管理について」（平成16年3月29日）
下水道	下水道法	下水処理場等の運転、保守点検、補修、清掃等や管きよの保守点検、補修、清掃等あるいは使用料の徴収管理等の事実行為	「指定管理者制度による下水道の管理について」（平成16年3月30日）
都市公園	都市公園法	地方公共団体の設置に係る都市公園について公園管理者が行うこととして都市公園に定められている事務（占用許可、監督処分等）以外の事務（行為の許可、自らの収入とする利用料金の収受、事実行為（自らの収入としない利用料金の収受、清掃、巡回等）	「指定管理者制度による都市公園の管理について」（平成15年9月2日）

人口減少社会に相応しい地域活性化手法の今後の方向性について

公営住宅	公営住宅法	従前の管理委託制度による受託者が行うことができるものと同じ。家賃等を指定管理者の収入として収受させることは適切ではない。ただし、家賃の徴収等の事務のみの委任や駐車場等共同施設の使用料の収受は差し支えない。	「公営住宅の管理と指定管理者制度について（通知）」（平成16年3月31日）
社会福祉施設	老人福祉法、児童福祉法	養護老人ホーム、特別養護老人ホームや保育所などの社会福祉施設であって、地方公共団体が設置するものでも、個別法による制約のない範囲において指定管理者制度を活用して、その管理を指定管理者におこなわせることができる。	「社会福祉施設における指定管理者制度の活用について」（平成15年8月29日）
病院	医療法	指定管理者に管理を行わせている地方公共団体を医療法上の病院等の開設者とする。こと。	「地方自治法に基づく指定管理者制度の活用に際しての留意事項について（通知）」（平成15年11月21日）
公立学校	学校教育法	学校施設の警備、清掃、プールや体育館等の保守、給食の料理などの業務や、学校施設の時間外一般開放の管理などについては、現行制度下においても、民間事業者へ委託して実施することが可能。	「公立学校における外部の人材や資源の活用の推進について（通知）」（平成16年3月30日）

（図表－14） 対象施設別の指定管理者制度導入状況



（備考）総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査（平成29年3月30日）」に基づき作成。

指定管理者の指定については個々に議会の議決が必要とされている（地方自治法第244条の2第6項）が、近年、この議決が得られず、指定管理制度の成功事例が突然中止される事態も生じている<sup>37</sup>。このような民間事業者が安定的に事業を実施できない前例が続くようであれば、新しい収益力をあげる起業者が参加することは今後期待できなくなる恐れが強い。

#### 5.3.4 個別法における民間事業者参入制度

5.3.3で述べたとおり、指定管理者制度は、道路などの公物管理法が存在する公的不動産については、事実行為以外に民間事業者が参入することはできない。

これに対して、都市再生特別措置法第46条に規定する都市再生整備計画に基づいて、道路空間にカフェや広告などを設置する道路法の占用許可の特例（都市再生特別措置法第46条第10項、第11項、第62条）や都市公園に観光案内所などを設置する都市公園法の占用特例（都市再生特別措置法第46条第12項、第62条の2）を実施することができる。

また、河川の民間事業者利用を進めるための「都市・地域再生等利用区」の指定にあたっては、都市再生整備計画に河川利用を定めることを勘案するという運用方針<sup>38</sup>も出されている。

このように道路法等の特例措置がリンクしている都市再生整備計画は、都道府県協議などは不要であり、さらに市町村が自ら作成し公告するという、簡便な手続きで策定できることから、当面、この計画制度を用いて、道路、都市公園、河川などの民間事業者利用を進めることが適切である。

さらに、2017年の都市公園法改正によって、従来、国家戦略特別区域のみで認められていた保育園の立地が一般的に認められるとともに、公園施設の公募手続きを経た場合には、事業期間を20年まで延長できるとともに、建ぺい率の緩和も可能となった。

そもそも、都市公園は、戦前の日比谷公園のように公園での収益で独立採算を維持してきた歴史があること<sup>39</sup>から、都市公園法定（1956年）当初から、公園施設に飲食店や宿泊施設などを位置づけ、さらに民間事業者が整備し運営することを前提とした設置管理許可制度（第5条）を設けていた。

もともと、公園施設の定義規定や建ぺい率の制限規定も、公園管理者である地方公共団体が柔軟に拡大できるように定められていることから、今回の都市公園法の改正に伴い、米国ニューヨーク市の公園のように自由で積極的な利用が、今後期待できる。

(写真-2) ニューヨーク市のマディソンスクエアパーク  
(公園内に立地しているシェイク・シャックに行列ができています)



(備考) 筆者撮影。

なお、道路空間を活用する場合に、都市公園と道路を兼用工作物として位置づけ、実態として、道路交通法に基づく警察署長の使用許可なしにイベントなどを行う事例が、札幌大通公園などで進んできている。このような取組も、比較的高幅員の道路で展開することが期待される<sup>40</sup>。

#### 5.4 暫定利用

地域活性化のために暫定利用が課題となるのは、都市計画道路の拡幅や住宅地区改良事業等の実施のために用地を買収して、まだ供用していない土地を利用する場合である。

道路として供用されている場合であっても、5.3.4で述べたとおり、都市再生整備計画等に基づき民間事業者による収益施設としての利用は可能である。事業施行中でまだ道路などとしての供用していない土地についても、本来、道路等に供用された場合よりも柔軟な対応が許容されるべきであることから、暫定的に民間事業者に貸し付け、地域活性化に役立てることは、もっと積極的に実施されるべきである。

しかし、実際には、地方公共団体側が道路等の用地買収に入っている国からの補助金の返還につながらないかという心配から、買収した土地が非効率に放置されるケースが多い。補助金の返還につながらないことを、事業に対する補助を行った国が明確に地方公共団体に示し、地方公共団体の積極的な暫定利用を促進していくべきである。

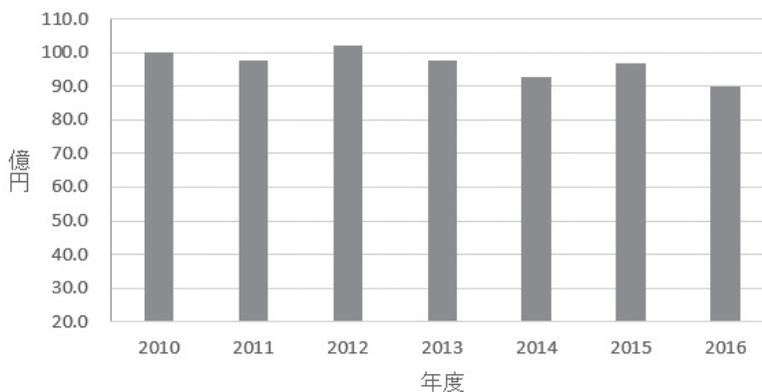
例えば、アーバンデザインセンター大宮が実施した「都市計画道路・暫定地活用社会実験「おおみやストリートテラス」<sup>41</sup>はその先駆的な事例である。

## 5.5 その他の手法

公的不動産活用など既述の手法と類似の性格のものとして、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（いわゆる「PFI法」）に基づく、PFI事業がある。

PFI事業は、公共施設の整備と運営を一体的に行う民間事業者が自ら資金調達を行い実施する事業手法で、実際には、相当大規模な公共施設整備が前提となっている。近年でも図表-15に示すとおり、1事業あたり100億円程度の事業規模となっている。

（図表-15） 近年のPFI事業1件あたりの事業規模



（備考）内閣府ホームページのデータに基づき筆者作成。

地方公共団体が、地域活性化のために、今後、1件あたり100億円規模の社会資本整備を続けていくことは、国及び地方公共団体の厳しい財政事情を前提にすると、一般的には期待できない。その意味では、PFI事業は、地域活性化手法として汎用性が乏しい。しかし、PFI法第79条の規定に基づく、地方公共団体の職員の退職派遣制度など、民間事業主体への地方公共団体職員の人事交流を円滑化させる仕組みなどは、5.3で述べた、より事業規模が小さな、民間事業者が組成する事業主体にとっても必要であり、PFI法にならって類似の制度が整備されることが期待される。

## 6. 地方公共団体が主体的に実施すべき施策の方向性

5に述べた、今後有望な、「エリアリノベーション」や「公的不動産活用」などの地域活性化の動きを支援するには、国による施策に加え、地方公共団体が自ら、地域の実情に応じて、積極的に民間事業者の活動を支援するための環境整備を行うことが重要である。

ただし、地方公共団体が独自に民間事業者のために規制緩和などを講じようとする場合には、法律との関係が懸念されて積極的に実施できない実態にある。詳細な法制度上の論点と分析は将来の別の機会に譲ることにして、本稿では、その視点を提示する。

### 6.1 用途規制の柔軟な緩和

「エリアリノベーション」や「公的不動産活用」にあたっては、建築物に従来とは異なる新しい用途を導入することによって、新しいビジネスモデルを実現することが可能となる。この際、都市計画法に基づく用途地域に基づく用途規制が、その支障になる可能性が高い。

特に、高齢者の買い物難民問題や医療難民問題が深刻化している住宅市街地では、第一種低層住居専用地域などの厳しい用途規制が行われていて、例えば、買い物支援につながるコンビニエンスストアや、ナーステーション類似の事務所の立地が禁止されている。

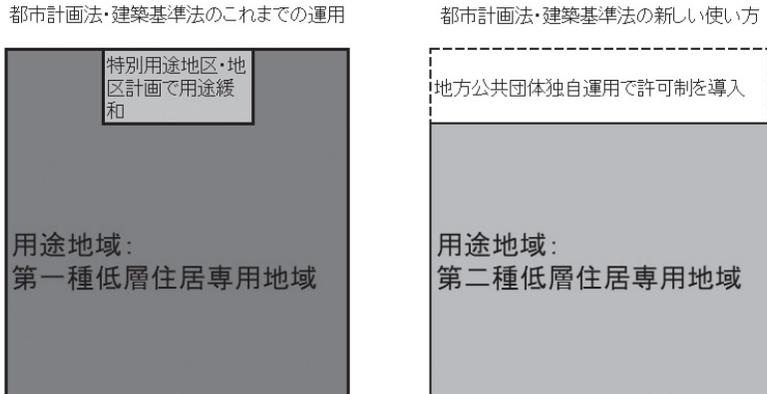
これに対しては、国は、地区計画や特別用途地区という制度、さらには、個別の特定行政庁の許可という制度を一応用意している。しかし、地方公共団体は、地域の居住環境と折り合いをつけるため、立地主体に様々な条件をつけつつ、選択的に立地誘導することを求めているが、これらの法律に基づく特例措置は、地方公共団体のニーズにうまく対応できていないという批判もある。

この状況に対処するための一つの試みとして、住宅市街地に整備されている街区公園の利用などについて拙稿<sup>42</sup>したところである。

より実質的に、市町村が独自の許可制度を創設して、出店等にあたってチェックを行うとともに、周辺住民のニーズにあったサービスを付加させるなど、適切な立地を誘導することは、現行都市計画法、建築基準法の運用の中でも、市町村が工夫すれば可能になるのではと考えている。

そのイメージを示したものが図表-16である。

(図表-16) 市町村の自主的・柔軟な用途規制のための運用



(備考) 左の現状の運用は、用途規制緩和を地区計画や特別用途地区など法定の枠組みで緩和していることをイメージしている。これに対して、右側の新しい運用は、一旦、用途地域による用途規制を緩和して、市町村が柔軟に定められる地区計画、特別用途地区によって規制を元に戻し、同時に独自の許可制度を導入するなど、柔軟な運用を行うことをイメージしている。

今後、これらの運用が法制的に問題のないことを論証して、より市町村による積極的かつ主体的な用途規制の緩和につなげるよう検討していきたい。

## 6.2 都心部での都市開発事業と郊外部での地域活性化のための事業の連携の仕組み

地域活性化のための民間事業者の行う事業の事業収益性を改善するために、都心部で行っている都市開発事業などの容積率の割り増しと、都心部以外で行われる地域活性化事業など当該都市にとって重要な事業に対する貢献を連携させるという運用も、都心部において活発な都市開発が行われている、大都市圏やブロック中枢都市などでは有効と考える。

このような地区外の社会貢献を容積率割り増しに反映させたものとしては、名古屋市が2012年2月29日都市計画決定を行った、「名駅4丁目10番地区都市再生特別地区」がある。また、密集市街地整備の観点から検討も進められている<sup>43</sup>。

容積率という制度自体の根幹を揺るがすことなく、地方公共団体が安心して地区外の社会貢献を容積率割り増しに反映できるための、法制上の論点について今後整理していく予定である。

## 6.3 地方公共団体独自の財源の確保

3.1で述べたとおり、わが国では国から地方への充実した財政調整制度が存在しており、この結果、地方公共団体独自の財源確保の意欲が削がれているとの指摘も強い<sup>44</sup>。

しかし、今後の社会保障費の一層の増大を踏まえると、市町村においても独自の財源確保の努力を積極的に実施する必要がある。

例えば、商業施設や事務所などの自動車交通発生量の減少から駐車場法に基づく附置義務駐車場の規制緩和の動きがでてきている。しかし、都市としての交通問題については依然として深刻なことから、交通まちづくりの観点から、附置義務対象の台数の緩和と同時に一定の負担金制度を条例上位置づけるなど、独自財源の確保を進めるべきである。

このような地方公共団体の自主条例による負担金制度については、地方財政法との解釈などを整理したうえで、積極的に推進する方策を整理する予定である。

#### 6.4 新しいシンプルな市街地整備手法の開発

高度成長期において、経済や地価の右肩上がりを前提にして整備されてきた土地区画整理事業、市街地再開発事業という手法は、人口減少時代においては、地域活性化という観点からは、その有効性が減じていることは拙稿<sup>45</sup>でのべているとおりでである。

人口減少時代においては、民間事業者が主体となり、小規模で段階的に事業を積み重ねていく手法が必要となってくる。このためには、法律に基づく手続きが重厚な制度を新たに作るのではなく、既存の都市計画制度をうまく現場で使いこなしていくという観点から、新たな手法が見いだせると考えている。

既に、拙稿<sup>46</sup>において、人口減少時代におけるシンプルな市街地整備手法の提案を行っているところであり、都市計画道路整備、密集市街地整備など、具体的なケースに基づいて、提案した事業手法の有効性や課題を整理していきたい。

### 7. まとめ

地域活性化については、歴代の政権において重要な政策課題であり、中心市街地活性化、都市再生、地方創生など様々な名前をつけて政策が実施されてきた。

これらの施策を概観した上で、地域活性化の指標を「一人あたりの所得」と整理し、それは、民間事業者の「破壊的イノベーション」としての「新しいビジネスモデルの構築」にあること、そして行政はその環境整備に徹すべきという基本的な考え方を整理した。

それに基づいて、最近話題の「CCRC構想」や「連携中枢都市圏構想」などの施策の評価を行うとともに、現実に地方活性化の効果をあげだしている、「エリアリノベーション」「公的不動産活用」などの動きとそのための国の施策の方向性を明らかにした。

さらに、より地方公共団体、特に、市町村が主体的に地域活性化のための環境整備を自らが行うための施策の可能性についても最後に明らかにしたところである。

もとより、本稿は筆者の国家公務員、地方公務員の経験を踏まえて立論しており、事業主体、経営主体としての観点は乏しい。この点については、清水義次、岡崎正信、木下斉、馬場正尊、嶋田洋平など、現場で地域活性化に地道に取り組んでいる方々の教えによるところが大きい。感謝を申し上げたい。

なお、本稿において、意見にわたるものを含めて本稿の責任はすべて筆者が負うものである。また、本稿の内容は、筆者が以前及び現在属している組織の公式の意見とは一切関係がないことを申し添える。

---

(注)

<sup>1</sup>以下のURL参照（最終閲覧、2018.1.25）。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>

<sup>2</sup>「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」及び「地域社会における魅力ある多様な就業機会の創出」は雇用に係る政策目的と整理した。

<sup>3</sup>デジタル大辞泉における「活性化」の定義は、「1 特定の機能が活発になること。反応性が高まること。2 組織などの活動を活発にすること。「地域社会を一する」である。（最終閲覧、2018.1.25）

<sup>4</sup>『最新 心理学事典』（平凡社、2013）722頁では、「マズローは、人間は自己実現に向かって成長するという人間観に基づいて、欲求を低次から高次に階層化して分類する欲求段階説を提唱した。低次から、生理的欲求、安全欲求、所属と愛の欲求、承認欲求、自己実現欲求の5階層である。」とされる。

<sup>5</sup>大竹文雄『日本の幸福度』（日本評論社、2010年）74頁において、「所得700万円までは個人の幸福度と相関があり、それ以上は相関が薄くなる」とされる。ブルーノ・S・フライ『幸福度をはかる経済学』（エヌティティ出版、2012年）でも、各国で一定の所得水準まで幸福度と相関するという結果がでており（41頁）、さらに、失業などで所得が減少すると幸福度が大きく下がるという結果も示されている（67頁）。

<sup>6</sup>一人あたりの所得以外に、配分、格差の問題が健康水準に大きな影響を与えるという指摘もリチャード・G・ウィルキンソン『格差社会の衝撃』（書籍工房早山、2009）で指摘されている。しかし、格差は正自体は配分政策で議論すべきことであるので、格差の指標は地域活性化の指標として取り扱う必要はないと考える。

<sup>7</sup>読売新聞2017年12月29日朝刊で、「市街地活性化3割のみ」という記事で、歩行者数や空き店舗率の指標が悪化していることを記述しているが、それ自体が、地域活性化の指標として適当かどうかの議論もありえる。

<sup>8</sup>小川克彦、山口信弥『地方創生は日本を救うか』（NTT出版、2017）36頁から41頁に「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」のうち、「5都道府県以上で共通して設定しているKPI指標」の一覧が記載されている。それらが地域活性化の指標として本来適切かどうかについては検証が必要である。

<sup>9</sup>以下のURLの文部科学省告示参照（最終閲覧、2018.1.25）。

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/nc/1396808.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/1396808.htm)

<sup>10</sup>拙稿「民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか？（検討メモ）」（一般財団法人民間都市開発推進機構レサーチメモ 2015.4）3（5）、以下のURL参照（最終閲覧、2018.1.25）。

[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_17.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf)

<sup>11</sup>拙著『都市計画のキホン』（ぎょうせい、2017）30頁から34頁参照。

<sup>12</sup>野口悠紀雄『変わった世界、変わらない日本』（講談社、2014）Kindle版、位置No. 1164-1166参照。

<sup>13</sup>ハーバード・ビジネス・レビュー編集部『ハーバード・ビジネス・レビュー BEST10論文—世界の経営者が愛読する』（ダイヤモンド社、2014）のクリステンセン、オーバードルフの論文「イノベーションのジレンマへの挑戦」参照。

- <sup>14</sup> 拙稿「地方活性化を立案する上での大事なポイント」(『Urban Study』Vol.61 (2015/12)) 参照 (最終閲覧、2018.1.25)。 [http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/urban\\_61.html](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/urban_61.html)
- <sup>15</sup> 入山 章栄『ビジネススクールでは学べない 世界最先端の経営学』(日経 BP 社、2015.11.20) Kindle版、位置 No490によれば、経営学の観点からも、経済状況が不安定な時期など、将来の不確実性が高い場合には、「リアルオプション」「リーンスタートアップ」といって、大規模な投資を一度に行うのではなく、小規模な投資を最初に行い、その効果を見ながら段階的な事業規模を拡大していくことが有効と指摘されている。
- <sup>16</sup> 大都市圏都心及びブロック中核都市以外の都市での市街地再開発事業が地域活性化に効果がとぼしくなっていることなどの課題については、拙稿「民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか? (検討メモ)」 [http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_17.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf)参照 (最終閲覧、2018.1.25)。
- <sup>17</sup> 富山和彦『選択と捨象』(朝日新聞出版社、2015) Kindle版、位置No2506において、「地域の事業は、小売り、卸売り、交通、物流、福祉、保育、医療といった地域密着型のサービス事業。労働生産性を高めて人出不足を補う、一人あたりの所得を増やして労働力を確保する、そして地域のローカル型企業で働く人の所得増と出生率の向上が消費を押し上げ、地域市場の縮小に歯止めをかける。このローカルな社会で好循環を起こす上で重要なのは「規模」ではなく「密度。」という内容のことを指摘している。
- <sup>18</sup> 神野文彦・松林一裕『地方創生2.0』(東洋経済新報社、2016) 参照。
- <sup>19</sup> 「木下斉氏が指摘する“3つのシフト”人口減少時代をどう生きる? 専門家の見方」(ヤフー記事、2017/10/04(水) 公開、以下のURL参照 (最終閲覧、2018.1.25)。 <https://series.yahoo.co.jp/feature/local/3/>) 「自治体単位の人口減少で考えていくと、解決策が見えにくくなります。隣近所で人口の取り合いをしたり、都道府県の境目があるから合同事業ができないとか言ったりするのはナンセンスです。都市圏人口のみで、インフラの再編を考えたり、自然環境を活かしたりすれば、活路はまだあります。」と述べている。
- <sup>20</sup> 以下のURL参照 (最終閲覧2018.1.25) 参照。  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/ccrc/h27-12-11-saisyu.pdf>
- <sup>21</sup> UR都市機構高島平団地のサービス付き高齢者住宅については、以下のURL参照 (最終閲覧2018.1.25) [http://www.ur-net.go.jp/east/pdf/ur2014\\_e1126\\_takashimadaira.pdf](http://www.ur-net.go.jp/east/pdf/ur2014_e1126_takashimadaira.pdf)
- <sup>22</sup> 以下URL参照 (最終閲覧2018.1.25) 参照。  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html)
- <sup>23</sup> 拙稿「本年1月に実施された連携中核都市圏構想に対する批判的検証(検討メモ)参照(最終閲覧、2018.1.25)。  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_12.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_12.pdf)
- <sup>24</sup> 拙稿「コンパクトシティに係わる制度の課題と現実に即した柔軟運用の提案」(一般財団法人民間都市開発推進機構『Urban Study』(Vol. 59 (2014/12)) 及び「立地適正化計画の居住機能と都市機能の概念区分と運用改善の提案について (検討メモ)」 [http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_32.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_32.pdf)参照 (最終閲覧、2018.1.25)。
- <sup>25</sup> 富山和彦『選択と捨象』(朝日新聞出版社、2015) Kindle版、位置No2506でも、「ローカルな経済の好循環のためには規模ではなく密度が重要」と述べている。
- <sup>26</sup> 内外情勢調査会全国懇談会安倍総理講演参照 (最終閲覧、2018.1.25)。  
[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2017/1219naigai.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2017/1219naigai.html)
- <sup>27</sup> 拙稿「民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか? (検討メモ)」  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_17.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf)参照。
- <sup>28</sup> 現代用語の基礎知識2017ではリノベーションは、「建物の更新のための工事。通常の修理より大掛かりな化粧直しのことで、外壁の補修、建具や窓枠の取り換え、設備の更新を含む。リニューアル、リファイン建築ともいう。建築を長寿命化させ、地球環境に貢献する。」と記述されている。
- <sup>29</sup> 馬場正尊ほか『エリアルノベーション』(学芸出版社、2016) 参照。
- <sup>30</sup> 嶋田洋平『ぼくらのリノベーションまちづくり』(日経BP社、2015) 参照。
- <sup>31</sup> 清水義次『リノベーションまちづくり』(学芸出版社、2014) 参照。
- <sup>32</sup> 和歌山市は以下のURLなど柔軟な取扱いを行っており、地方公共団体の判断で柔軟な運用が可能である。(最終閲覧、2018.1.25)  
[http://www.city.wakayama.wakayama.jp/kurashi/sumai\\_jyogesuidou/1001110/1010370/1008943.html](http://www.city.wakayama.wakayama.jp/kurashi/sumai_jyogesuidou/1001110/1010370/1008943.html)
- <sup>33</sup> 一般財団法人民間都市開発機構は、北九州市小倉地区のタンガテーブルプロジェクトに出資を行っている。以下のURL (最終閲覧、2018.1.25) 参照。 [http://www.minto.or.jp/archives/results\\_02.html](http://www.minto.or.jp/archives/results_02.html)
- <sup>34</sup> 日本経済新聞2018年1月14日づけ、以下のURL参照 (最終閲覧、2018.1.25)。  
<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO24456170Z01C17A2EA3000/>
- <sup>35</sup> 総務省「公共施設等総合管理計画の策定状況等に関する調査(平成29年9月30日時点)。以下のURL参照 (最終閲覧2018.1.25)。  
<http://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>

- <sup>36</sup> 文部科学省平成21年度委託調査「図書館、博物館等への指定管理者制度導入に関する調査報告書」はまとめられ、公表されている。以下のURL参照（最終閲覧2018.1.25）。  
[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/tosho/houkoku/\\_icsFiles/afieldfile/2010/06/29/1294217\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/tosho/houkoku/_icsFiles/afieldfile/2010/06/29/1294217_01.pdf)
- <sup>37</sup> 株式会社「四万十ドラマ」の指定管理者の継続中止については、高知新聞の記事参照（最終閲覧2018.1.25）。  
<http://www.kochinews.co.jp/article/151760>
- <sup>38</sup> 国土交通省河川局長通知「河川敷地占用許可準則の一部改正について」（平成23年3月8日）参照。  
[http://www.mlit.go.jp/river/hourei\\_tsutatsu/riyou/kasen\\_riyou/kyoka/h230308\\_kyokutyou.pdf](http://www.mlit.go.jp/river/hourei_tsutatsu/riyou/kasen_riyou/kyoka/h230308_kyokutyou.pdf)
- <sup>39</sup> 進士五十八『日比谷公園』（鹿島出版社、2011）参照。
- <sup>40</sup> 日本経済新聞2018年1月15日づけ。以下のURL参照（最終閲覧、2018.1.25）。  
[https://www.nikkei.com/article/DGXLASFD10H39\\_Q7A510C1CN8000/](https://www.nikkei.com/article/DGXLASFD10H39_Q7A510C1CN8000/)
- <sup>41</sup> 以下の記事参照（最終閲覧、2018.1.25）。<http://sotonoba.place/omiyastreetterrace2017>
- <sup>42</sup> 拙稿「計画開発された住宅市街地の公園が高齢者サービス成立の鍵になる」以下のURL参照（最終閲覧2018.1.25）。[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_29.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_29.pdf)
- <sup>43</sup> 日端康雄ほか『東京モデル』（清文社、2009年）参照。なお、この『東京モデル』で提案されている「容積率移転」という発想については、筆者のブログ<http://blog.livedoor.jp/shoji1217/archives/1069331472.html>において疑問点を提示している。
- <sup>44</sup> 原田泰『都市の魅力学』（文藝春秋、2001）参照。
- <sup>45</sup> 拙稿「民間都市開発事業に対して本当に補助金はいらないのか？（検討メモ）」  
[http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research\\_17.pdf](http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_17.pdf)  
参照（最終閲覧、2018.1.25）。
- <sup>46</sup> 拙稿「人口減少時代に対応した新しい市街地整備手法のアイデアについて」（土地総合研究 2017年秋号）以下のURL（最終閲覧2018.1.25）参照（最終閲覧、2018.1.25）。  
[http://www.lij.jp/html/jli/jli\\_2017/2017autumn\\_p017.pdf](http://www.lij.jp/html/jli/jli_2017/2017autumn_p017.pdf)

<参考文献>

- 1) 清水義次『リノベーションまちづくり』（学芸出版社、2014）
- 2) 木下斉・広瀬郁『まちづくり：デットライン』（日経アーキテクチャ、2013）
- 3) 木下斉『まちで闘う』（学芸出版社、2016）
- 4) 木下斉『地方創生大全』（東洋経済新報社、2016）
- 5) 嶋田洋平『ぼくらのリノベーションまちづくり』（日経BPマーケティング、2015）
- 6) 馬場正尊『都市をリノベーション』（NTT出版、2011）
- 7) 馬場正尊ほか『公共空間のリノベーション』（学芸出版社、2013）
- 8) 馬場正尊ほか『新しい公共空間のつくりかた』（学芸出版社、2015）
- 9) 馬場正尊ほか『エリアリノベーション』（学芸出版社、2016）
- 10) 佐々木晶二『政策課題別都市計画制度徹底活用法』（ぎょうせい、2015）
- 11) 佐々木晶二『都市計画のキホン』（ぎょうせい、2017）