North East Think Tank of Japan

NETT

No.86
2014
Autumn

人口減少時代のまちづくり

CONTENTS

■ 羅針盤
■ 特集寄稿
■ 地域アングル
■ 元気企業紹介
■ 地域活性化連携支援事業成果報告
■ 東日本大震災関連情報
■ 現場だより
■ 連載・東北 ILC 構想のいま
■ 地域調査研究
■ 連載・歴史研究
■ ほくとう地域の文化資本
■ 地域トピックス

オガールプラザ　（岩手県紫波町）

ほくとう総研

NETT
No.86●2014 Autumn

CONTENTS

特集　人口減少時代のまちづくり

■ 羅針盤
・人口減少時代のまちづくり
慶應義塾大学総合政策学部　教授　大江　守之 …… 1

■ 特集寄稿
・地方都市圏の維持は可能か?
東京大学大学院工学系研究科　准教授　瀬田　史彦 …… 2
・地方における「人口減少時代のまちづくり」についての課題と展望
一般社団法人北海道総合研究調査会（HIT）　主任研究員　切通　堅太郎 …… 6
・郊外開発を前提としたスマートグロースは可能か?　～山形県山形市を事例にして～
山形大学人文学部　教授　山田　浩久 …… 12
・人口減少時代における都市構造の行方
青森中央学院大学経営法学部　教授　内山　　清 …… 16
・世界で最も革新的な都市・メデジン市（コロンビア）の戦略に学ぶ
株式会社都市経済研究所　取締役研究統括　福井　康子 …… 20
・地域力・市民力と田園資源を活かすまちづくり　～人口減少社会における持続可能なまちづくり・暮らしづくり～
新潟市地域・魅力創造部政策調整課　係長　堀越　幸弘 …… 26
・東北の拠点都市を目指して（盛岡市）　～人口減少時代のまちづくり～
盛岡市市長公室　企画調整課長　古舘　和好 …… 30
・釧路市のコンパクトなまちづくりについて
釧路市総合政策部都市計画課　主事　前田佳奈枝 …… 34
・人口減少問題研究会最終報告書について　～ほくとう地域の動向を中心に～
株式会社日本政策投資銀行　地域企画部　担当部長　中村　欣央 …… 38
・[地域アングル] 警鐘896
公益財団法人東北活性化研究センター　専務理事　小泉　　司 …… 45

■ 元気企業紹介
・三陸運輸株式会社（宮城県塩竈市）　代表取締役社長　布施　義光氏
感謝と復活　～仙台塩釜港とともに～ …… 46

■ 地域活性化連携支援事業成果報告
・地域づくり活動発掘・支援事業の現状と今後の期待
公益財団法人はまなす財団　事業産業部　次長　小倉　龍生 …… 50
・北東北・南北海道（津軽海峡圏）の地域資源を活かした未来設計
弘前大学グローカル連携研究会　同大学大学院地域社会研究科・前科長　教授　檜槇　　貢
同大学北日本新エネルギー研究所　教授　古屋　泰文 …… 56

■ 東日本大震災関連情報
・復興トピックス　～被災地水産業の復興に向けて～
株式会社日本政策投資銀行　東北支店東北復興支援室　課長　有賀　正宏 …… 61

■ 現場だより
・株式会社 AIRDO　　北海道をもっと身近にする№1の Regional エアラインを目指して
株式会社 AIRDO　企画部長　髙津　直人 …… 62

■ 連載・東北 ILC 構想のいま
・第3回　ILC 誘致を取り巻く状況と今年度の取り組みについて
東北 ILC 推進協議会事務局　次長　晴山　　睦 …… 66

■ 地域調査研究
・北海道の地方自治体における PFI 事業の現状と課題
釧路公立大学　地域経済研究センター長・教授　佐野　修久 …… 68

■ 連載・歴史研究
・北方の王 奥州藤原氏四代　第1回　世界遺産平泉と柳之御所遺跡
東北芸術工科大学歴史遺産学科　准教授　佐藤　健治 …… 72

■ ほくとう地域の文化資本
・官民複合施設「オガールプラザ」が目指す「まち　人　オガール」
紫波町経営支援部企画課　公民連携室長　鎌田　千市 …… 74

■ 地域トピックス
・『港湾整備と地域経済の発展―苫小牧港と北海道の未来―』について
苫小牧埠頭株式会社　執行役員　菅原　修孝 …… 78

HOKUTOU DIARY／編集後記

羅　針　盤

人口減少時代のまちづくり

慶應義塾大学総合政策学部
教授　大　江　守　之

2013年１年間のわが国の自然減は24万人を記録した。もちろん、これは過去最大であるが、現在の推計によれば、自然減は2020年には60万人、2030年には86万人と拡大し、2040年には100万人を突破する。毎年100万人以上の自然減は2083年まで44年間続き、2066年に最大の124万人に達する。これを劇的に緩和するような社会増（外国人の流入）の拡大は想定しにくいことから、わたしたちの社会が長期にわたって急速に進む人口減少時代を経験することは間違いない。そして今、わたしたちはその入り口にさしかかったに過ぎない。「人口減少時代のまちづくり」はこれから長期にわたって考え続けなければならないテーマであり、われわれは広く議論し、多様な考え方を示し、それを試行しながら議論をさらに進めるという営みにねばり強く取り組む必要がある。ここではその際に持っていた方がよいと思われる視点をいくつか提示してみたい。

第一に、日本の人口は2100年の5,000万人まで一直線に減少し、それに呼応してほとんどの地域が減少を続けるが、まちづくりもそれに合わせて一方向に進むしかないという考えから抜け出す必要がある。たとえば世帯数が減少し始めるのは2020年前後であり、その後の減少スピードも緩やかである。市街地の縮小が避けられないとしても、当初は世帯密度が少しずつ低下する（同時に居住世帯が高齢化する）というところから始まり、ゆっくりとした過程をたどるだろう。その過程にどう対応するかが今後10年間くらいのテーマであり、すぐさま市街地のコンパクト化というテーマが現れるわけではない。

第二に、20世紀後半の都市の拡大過程においては、拡大する地域のマスタープランを描いて事業化していくという方法が有効であったが、縮小過程においては、そうした画一的な対応は困難であるという認識をもつことである。地域の実態に応じて極力生活の質を落とさない工夫をしながら社会資本投資の配分を考えていくという課題に、地域をあげて取り組む必要がある。広く議論し、多様な考え方を示し、試行しながら議論を進めるというプロセスは地域の中で行われてこそ意味がある。

第三に、視点と呼べないかもしれないが、これまでとは異なる「まちづくりの思想」が生まれてくるという期待や予感がある。広井良典氏の『人口減少社会という希望』という本が出版されているが、これもそうした潮流を形成する一つであろう。筆者が考えるその思想の一つの要素は、「問題は解決しない」ことにしっかり向き合うということである。成長型社会は成長の過程でいずれ問題は解決するというパラダイムを暗黙裡に持っていた。しかし、振り返ってみるとき、都市・地域に関する問題に限っても、それらは本当に解決したのだろうか、あるスタイルの未来の描き方によってそれらを見ないようにしていたのではないかという疑問が湧いてくる。だとすれば、わたしたちは解決しない問題に寄り添い、その問題とはどのような意味で問題なのかを問い直す必要があるだろう。不十分であることを認めた上での「解決」の枠組みも変えなければならないだろうし、そのために想定する未来も異なる描き方が必要になってくるだろう。

このように考えてくると、人口減少時代のまちづくりというテーマは、チャレンジングで魅力的なテーマに見えてくる。やわらかい議論がねばりづよく続くことを期待したい。

地方都市圏の維持は可能か？

東京大学大学院工学系研究科
准教授　瀬　田　史　彦

地方都市圏の維持の必要性

2014年５月、元総務大臣・増田寛也氏を中心とするグループである日本創成会議の人口減少問題検討分科会が、いわゆる「消滅可能性896自治体」のリストを発表してから、人口減少・少子高齢化についての議論がこれまでよりもさらに多くの注目を集めることとなった。リスト化の根拠となった20～30代の女性人口の絶対数の減少は、人口増減に直結する。実は誰もがうすうすは気づいていたことではあったが、出産適齢期の女性という、人口増加に最も直接寄与する層に注目したこのリストが与えた衝撃は大きかった。

もはや人口を増加させることはおろか、維持することも難しい。どうすればよいのか。そこで、全ての市町村の人口の維持は無理でも、まだ人口規模を維持できる見込みのある、比較的大きな都市を中心とする都市圏の維持・再生を支援すべきという論陣を張る識者が散見されるようになった。現在、10～20万人程度の人口規模の地方都市でも、農産漁村から大都市圏へ流れ出る人々をとどめる、いわゆる「ダム」の役割を果たせず、人口流出を止められない状況を多くの人が憂慮している。東北でいえば、仙台が東北中から若者を集めて一人勝ちし、さらに先には東京も控える。こうした状況を変え、県庁所在都市、それにそれよりもう一回り小さな都市くらいまでを中心都市とした地方都市圏の維持を支援していこうという考え方である。そのとき、東京や仙台の発展を人為的に抑えてでも……とまで主張するかは識者によるのだが、日本全体の人口が減少するなかで、限られた大都市圏だけが人口を飲み込みすぎているのではないかという認識が、徐々に広まる気配を見せている。

そして同時に、人口が少なくなり過ぎた地区や町村については、無理にそのまま維持しようとせず、撤退や集約を進める議論が本格的に行われるようになっている。すべての人がその場所から退去する撤退の議論は、まだ集落や地区のレベルにとどまっているが、集約、すなわち自立を半ばあきらめ、多くの都市サービスの供給で近くにあるより大きな都市に依存しようという動きは、すでに多くみられる。

数千人、数万人の人口で維持できる都市サービスには、やはり限りがある。公共サービスでは、たとえば病院や高校の維持が難しくなると、自立した一つの都市として持続することは難しくなる。民間サービスは、むしろ先んじて人口が小さすぎるところから遠のいていき、スーパーやガソリンスタンドなどの機能を行政が半ば肩代わりせざるを得ないような状況になる。

もちろんすべての小規模町村が人口減少にあえいでいるわけではなく、豊かな自然環境と魅力的な田舎暮らしを大きく売り出し、UIJターン者が引きも切らない町や村も少なくない。ただそういった町村でも、ある程度の規模の市と同等の都市サービスを単独で提供している例はほとんどない。多くの小規模自治体が集約・合併されて、あるいは自主的に連携してそれなりの規模の都市圏を形成し、都市サービスが十分に提供できる状態にすることは避けられないと思われる。

東京から要請される地方都市圏の維持

地方都市圏の維持を支援することを、地方圏の多くの方々は支持するだろう。農山漁村だけでなく地方都市全体で人口減少・高齢化がみられるなか、人里離れた山奥の村で住み続けることは叶わなくても、それほど遠くない距離にある比較的大きな街に住んで、働くことができる。地方都市圏の単位で教育・雇用・福祉がしっかりすれば、これまで県庁所在地や大都市圏に流出し続けていた人口が流れ出ずに留まるかもしれない。

そしてこの考え方は、東京圏でも支持される可能性がある。かつて高度成長期に、農村部から大都市圏への人口集中が続いたのにも関わらず、地方圏での地域開発による地域格差是正が進められたのは、「ふるさとへの恩返し」の気持ちからであったという。しかし今、東京の人々の多くが東京で生まれ育ちふるさとが地方圏にない中、地方都市圏の維持を支持する動機は別にある。

将来の東京圏では、高齢者人口が爆発的に増加すると予測されている。そして介護・福祉施設や病院などの医療施設が不足するという指摘も多く見られる。実際、介護施設については、東京都杉並区が約150㎞離れた静岡県南伊豆町に特別養護老人ホームを建設するといったことが最近、話題になった。それは極端な例としても、すでに域内の施設に収用し切れない高齢者を「外に出す」ことが普通に行われている。今後も、病院や福祉施設などの適地が稠密で地価の高い東京都心・近郊では容易に見つけられないとすれば、地方圏を活用しようという議論が出てくるかもしれない。自然環境が豊かな地方都市圏に、ほどよく施設や都市サービスが整っていれば、むしろ自ら移住する高齢者も多く出てくる。東京の密度を下げ、地方都市圏の魅力を高めることは、今、東京圏に住んでいる人たちからも歓迎される可能性がある。

そんな理由から、地方都市圏の維持は、総論として一定の支持を得られそうだ。実際、政府も今年９月の内閣改造では、前幹事長であった大物議員を地方創生担当大臣に任命し、まち・ひと・しごと創生本部を設立して地方の再生を目指すことになっている。

乗り越えなければならない論点

日本全体での人口減少のペースが強まるなか、東京など大都市圏への人口集中を抑え、各地で適切な規模の地方都市圏の維持を支援する。しかしそこには、いくつか考えるべき論点がある。

１つは、このような規模の地方都市圏の維持を人為的に進めることが果たして可能か、そして望ましいかという点である。経済学者を中心として、このような人為的な圏域の設定には否定的な声が大きい。人口が減少し続ける地域への投資はそもそも効率が悪く、自由経済を前提とした現代社会では、都市圏を人為的に形成すること自体が難しい、また衰退の著しい地方圏の過度な優遇は、本来人口や経済活動が集積することによりさらに活性化するはずの東京などの大都市圏の活力を失わせ、ひいては日本全体の経済力をそぐという主張である。またそれとは別の、地方分権や自治の論理から、人為的な都市圏の維持・再生に反対の主張がある。中央集権に基づく国の画一的な基準に基づく政策がそれぞれの地方の事情に合わないとして、仮に地方都市圏を形成するとしても、それは上や外からの押し付けではなく、水平的な立場での自主的な試みであるべきとする。

また、仮に人為的な地方都市圏の維持が可能であっても、都市規模をどの程度にするのかという議論もある。たとえば最適な都市規模が20万人であるとすれば、それ以下の都市は、端的に言えば切り捨てられることになる。より小さな自治体は、「適正な規模の」地方都市圏の中に組み入れられて、その中心自治体・地区に依存しながら一部の機能のみを果たすことになる。地方都市圏全体での人口が維持されても、中心に寄り添う周辺自治体・地区

の人口はむしろより減少する恐れもある。

もし20万人では多すぎるとすれば、10万人なのか、５万人なのか。もちろんこの話を日本全体の標準的な議論に持ち込むことには批判が多いだろう。しかし、それぞれが独自にローカルな事情を勘案して考えたとして、どの程度の都市規模が望ましいのか、という具体的な各論に対しては様々な意見があると思われる。最適都市の規模は、全国一律の基準ではなく地形や人口分布の状況によって様々に設定されるべきである。ただ、そうだとしても、それぞれの地域でどのくらいの都市圏が最適（あるいは妥当）なのか、意見はそう簡単に収れんしないだろう。

表１　大都市圏と地方圏の自治体の規模
（2010年10月現在、人口は国勢調査人口）

市区町村の規模	大都市圏		地方圏		総　計	
1,000人未満	13	1.7%	13	1.3%	26	1.5%
1,000人以上5,000人未満	60	7.7%	152	15.7%	212	12.1%
5,000人以上１万人未満	73	9.3%	171	17.7%	244	13.9%
１万人以上３万人未満	170	21.7%	292	30.2%	462	26.4%
３万人以上５万人未満	109	13.9%	136	14.1%	245	14.0%
５万人以上10万人未満	162	20.7%	110	11.4%	272	15.5%
10万人以上30万人未満	138	17.6%	67	6.9%	205	11.7%
30万人以上50万人未満	34	4.3%	15	1.6%	49	2.8%
50万人以上100万人未満	18	2.3%	6	0.6%	24	1.4%
100万人以上	7	0.9%	4	0.4%	11	0.6%
総　計	784	100.0%	966	100.0%	1,750	100.0%

注：ここで大都市圏とは、首都圏（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県）、中部圏（長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県）、近畿圏（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県）。地方圏はそれ以外の道県。

国による戦後の都市圏施策

都市圏の定義は厳密に考えると複雑であるが、ここでは基礎自治体の単位、またそれらが連携した場合の大きさであると単純化して議論しよう。戦後の都市圏政策を紐解くと、戦後から2000年代前半くらいまでは、国が主導し、また都道府県を通じて様々な形で都市の圏域を設定してきたといえる。

昭和の大合併は1953年の町村合併促進法や1956年の新市町村建設促進法によって、国主導で進められた。前者は「町村はおおむね、8,000人以上の住民を有するのを標準」と定めたが、この8,000人という閾値は、中学校１校を効率的に設置管理していくために必要な規模とされた。

1969年から地方圏で設定された広域市町村圏や、その後の1977年の大都市周辺地域広域行政圏（総称して広域行政圏と言われる）は、既存の一部事務組合などの水平的な連携を前提としつつも、各都道府県が圏域を設定し、その圏域の単位での連携を促す政策であった。筆者の集計によれば、平均７～９自治体が１つの圏域に入り、圏域人口は広域市町村圏で平均約20万人（大都市周辺地域広域行政圏は約90万人）であった。

その当時の連携の内容は、都市化とライフスタイルの近代化に伴う需要に対応した広域的供給処理事業（上下水道、廃棄物施設など）が一般的である。その後、各地域の政治・経済・社会の状況や平成の大合併などによって、連携の枠組みや組み合わせはある程度、変化したが、基本的な構造は現在の一部事務組合・広域連合などに色濃く残っている。

2000年代前半には、日常生活圏の拡大への対応、行政事務の高度化への対応、財政逼迫への対処などの理由から、国の政策としていわゆる「平成の大合併」が推し進められた。国が合併特例法の改正によって市町村へ合併のインセンティブを与えるとともに、「市町村の合併の推進のための指針」（1999年）を通じて都道府県から市町村に対して合併パターンを示して、合併を強く働きかけた。ただし合併の最終的な是非は、法定協議会を中心とする市町村の意向にゆだねられた。周知のように多くの市町村で侃々諤々の議論が起こり、結果として、1999年４月の3,229自治体から、2014年４月現在では1,718自治体に減ったが、国が目標としていた1,000程度には届かず、小規模町村も多く残った。この間に合併した自治体の規模はさまざまだが、筆者の集計では、平均約3.5自治体が合併して約９万人の規模となった。

近年の都市圏の形成の状況

しかし2000年代後半以降は、地方分権の進展

表２　都市圏政策による圏域の規模等の比較

	参照時点	圏　域（合併自治体）の数	平均面積（平方キロ）	平均構成自治体数（1975年ベース）	平均人口（1975）（人）	平均構成自治体数（2010年ベース）	平均人口（2010）（人）
広域市町村圏	1975年	335	1,061	8.85	197,211	—	—
大都市地域広域行政圏	1988年	40	349	7.03	921,583	—	—
広域連合	2009年	63	1,046	9.08	149,894	5.71	151,259
市町村の合併	1975年～2010年	594	356	3.57	85,703	(1.00)	93,260
定住自立圏	2011年	42	965	8.35	183,591	3.81	177,225

注：各数値の算出方法や元データの出所は、瀬田史彦（2013）「日本の広域行政施策と自治体の広域連携の変遷に関する基礎的研究：広域行政圏・広域連合・定住自立圏と合併自治体に着目して」『日本計画行政学会　第36回全国大会　研究報告要旨集』を参照されたい。

とともに、国や都道府県からのいわゆる上からの関与は弱まっていった。とりわけ1999年に制定された地方分権一括法やそれに連なる改革によって、基礎自治体への権限委譲が進められ、国や都道府県による関与は限定的になっている。

国が進める都市圏政策では、それまでの広域行政圏施策は廃止され、定住自立圏構想が2008年から開始された。圏域の設定との関係での両者の大きな違いは、中心市が原則５万人以上といった一定の基準を満たせば、あとはその圏域に加わりどんな連携をするかは市町村次第ということである。そのため、一部事務組合の枠組みや実際の都市圏である通勤・通学圏などと異なる組み合わせであったり、１つの自治体が２つの都市圏に組み入れられていたり、様々なケースがある。

定住自立圏の人口規模は、平均で約18万人（2010年国勢調査人口、2011年までにビジョンを制定した圏域で集計）であり、平均で約４自治体による連携となっている。連携の内容はさまざまであるが、高齢化・人口減少局面を反映した生活支援における連携や広域観光での取り組みが多い。ただ、定住自立圏に参加している自治体は158自治体、5.9％（同）とまだ１割にも満たない数であり、その後、定住自立圏は80圏域に増加した（2014年８月現在）ものの、まだ多くの自治体が圏域の枠組みに参加していない。

地方都市圏の維持は険しい道のり

以上のような広域政策の沿革から経験的にいえることは、戦後は国が中心となって人為的に都市圏を形成してきたが、現在は、国や都道府県など「上」から働きかけ定めることが、非常に難しくなってきているということである。国が強力に推し進めた平成の大合併を経ても、小規模町村の数はまだ数多い。国が自治体に自主的な連携を促す枠組みである。

またこれらの小規模町村が、合併によらない水平的な広域連携を進めているかというと、現状では必ずしもそうとはいえない。広域連合や一部事務組合の一層の活用も、一部の分野（供給処理に関するより広域的な連携）を除くとそれほどみられない。すなわち、「上」からだけでなく、水平的な対等の立場での連携についても、地方都市圏を形成する状況にはなっていないという現状にある。

今後、地方都市圏を維持しようと考えるならば、国が交付税の算定方法を大きく変えるなどして強権的に合併・集約や連携を促すか、または地方都市圏を構成する自治体が、これまで以上の危機感と連帯意識をもって、必要な連携を積極的に進めていく必要があるだろう。集約・連携する事務の内容は、スケールメリットの大きな業務、専門的な知識や技能が必要とされる業務に加え、総合的なビジョン・計画についても、各自治体単位ではなく地方都市圏の単位で統合して行う必要があるだろう。隣接・周辺市町村同士は少なくとも競争をやめ、適切な役割分担で全体としての生き残りに賭けなければならないからだ。

実現は簡単ではないが、町村の共倒れと地方都市圏の衰退・消滅を防ぐにはこれしかないと思われる。時間の余裕ももうそれほどない。

地方における「人口減少時代のまちづくり」についての課題と展望

一般社団法人北海道総合研究調査会（HIT）
主任研究員　**切　通　堅太郎**

1. 日本創成会議が発表した「消滅可能性都市896」

2014年５月８日、日本創成会議・人口減少問題検討分科会が、日本の自治体の約半分にあたる896の市区町村を「消滅可能性都市」と発表し、日本中に大きな衝撃を与えた。若年女性（20～39歳）が今よりも50％少なくなる市区町村を「消滅可能性都市」と位置付け、さらにその中でも１万人未満の市区町村は、「消滅可能性が高い」と指摘、それらの市町村リストが発表された。若年女性に注目したのは、人口の再生産を中心的に担うのが「20～39歳の女性人口」であるためであり、地域の人口の再生産力を表す指標として取り上げられたのであった。

元々、国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）においても、2013年３月に全国市区町村別の2040年までの人口推計結果を発表していたのだが、今回の日本創成会議の推計では地方から大都市への人口流入が現在のまま続く（いわゆる「収束しない」）という前提での独自推計結果として発表され、社人研の発表よりも大きな反響を呼ぶことになった。我々北海道総合研究調査会（HIT）もこの独自推計部分及び作図に協力した（図１）。

なお、ここでは「消滅」というインパクトのある言葉が用いられた。この言葉は将来的に住民が本当にゼロになるという意味で用いているのではなく、地域の若年女性が減少することにより人口の再生産力が低下すれば人口が一挙に減少し、行政体としての機能を維持することが難しくなるという意味で「消滅」という言葉を使用しており、危機感をより切実に持ってもらうために敢えてその用語を選んでいると記者発表では説明された[i]。この発表は、人口減少の危機感を全国民が共有してその対策を練らなければならないという機運づくりには大きく貢献したと言ってもいいだろう。

2. 減少要因に対応した施策の必要性

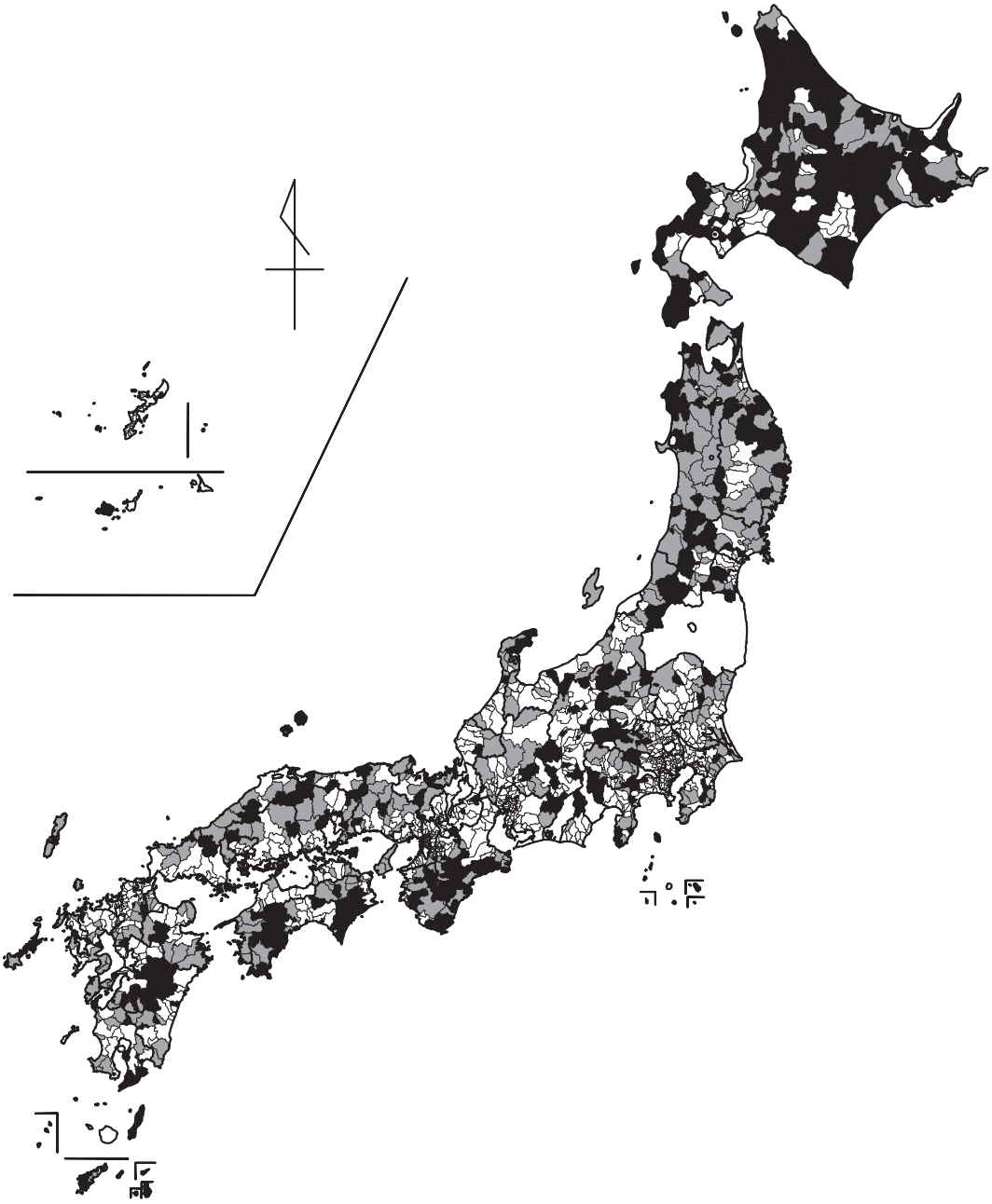
地方ではすでに高齢者の人口さえも減り始めているところも多い。もはや北海道・東北に限らず日本全域において人口減少は避けられず、人口減少社会に陥るスピートをいかに緩め、その間に人口減少下にふさわしい社会システムを構築することが求められる。前述の日本創成会議による発表は、危機感だけでなく、将来に向けての地域戦略を早急に練り直すことも迫っている。

さて、そうした警鐘に対して、政府としても本年６月の「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）において、「50年後に１億人程度」という数値目標を設定、９月には内閣に「まち・ひと・しごと創生本部」も設置され、省庁横断的に人口減少や少子化対策へ取り組むことが期待されている。

人口減少対策は、特に切り札がない政策と言われている。要因が多岐にわたり、かつ、複雑に絡み合い、モデルを構築しにくい分野

[i] 2014年５月８日の記者会見での増田寛也氏のコメント。
詳細については『しゃりばり』（(№389) p8-13、北海道総合研究調査会）参照。

図１　2040年に20～39歳の女性が50％以上縮小する市区町村（消滅可能性都市）



人口移動が収束しない場合において、2040年に若年女性が50％以上減少し、人口が１万人以上の市区町村（373）
人口移動が収束しない場合において、2040年に若年女性が50％以上減少し、人口が１万人未満の市区町村（523）

資料：一般社団法人北海道総合研究調査会（HIT）作成

である。だからこそ、地域は今、どのような人口構造で、どのような状況が起きているかを正確に把握し、客観的に人口動態の要因を分析した上で、その対応策を練らなければならない。加えて、その施策の実行後は、モニタリングもこれまでに以上に意識していく必

要がある。これ以上、政策のツケを後世に残すことがあってはならない。

3. データ取得上の課題

人口減少の陥る状況は地域によって多様であり、その要因も様々である。そのため、自ずとその処方箋も千差万別になってくる。地域それぞれにおいての独自の現状分析と戦略構築が期待される。

我々 HIT では、そうした問題意識の元、本年９月に「地域人口減少白書2014-2018」（生産性出版）を出版した。そこでは、全国約1,800の自治体を対象として、人口推計やそれで導かれる社会増減、自然増減の影響度を提示するとともに、各地域に求められる人口分析及び地域戦略構築のプロセスを提示している。ここでの地域に求められる人口分析とは、各自治体の人口推移や社会増減と自然増減の関係を「全体的」に分析するとともに、地域を自治体の枠にとどまらず圏域として「重層的」に捉えた上で人口減少対策を立案し戦略を構築しなければならないと提案した。

ただし、これらの分析の準備段階において、データ取得上の課題がいくつか存在することを指摘したい。

１つは住民基本台帳の転入・転出の詳細データが、統一的、かつオープンになっていない点である。住民が転居等で移動する際には、役所へ出向き、転入（転出）届けを提出する。このことから、すべての自治体においては、住民基本台帳ベースで誰がどこから転入（どこへ転出）するかは把握できている。しかし、統計として活用する際には、転入・転出のデータの合計値を把握することはできるが、より詳細のデータ、例えば、年代別・性別ごとの転入元（転入先）などはシステムの制約上データとして取り出せないことが多い。

図２は、北海道内の主要都市の社会増減を転入元・転出先と差（純移動）を性別ごとにみたものである。当会がこのグラフを作成するにあたっては、各自治体の協力のもと作成した。これをみると、男性よりも女性の方が道内の各市から札幌へ移動していることや、帯広市の男性は純移動のボリュームが他都市よりも小さく、一定程度のダム機能があると考えることができる。転入・転出データの分析は地域構造をつかむ重要な分析であり、容易に分析できるプラットフォームが必要である。

２つ目の課題としては、人が移動している理由が、地域別には詳細にはわかっていないことである。社人研が実施する「人口移動調査」で全国的な移動理由の傾向は把握できる。しかし、結果は全国的なものしか公表されておらず、地域別の特徴はつかむことができない[ii]。また、近年中国地方を中心に若者の「移住者」が増えてきていると言われ、各種施策においても「移住者」を対象にした施策がとられてきているが、統計上「移住」の定義はなく、統一的に数字は把握されていない。少なくとも北海道においては、「移住者」をカウントしている市町村はごくわずかである。このように、人が動く際の理由や、その理由ごとの人の数などは、全国的に把握していない地域がほとんどである。

３つ目の課題としては、これも同じく全国的な数字しかないのだが、希望する子どもの数や予定子ども数など、出生関連についても「出生動向基本調査」しか存在せず、地域ごとの数字を把握することはできない。日本創成会議の提言や「地域人口減少白書」でも触れているように、「希望出生率」を地域ごとに算出することを地域戦略構築のための一つのプロセスと位置づけているが、そもそも地域ごとの合計特殊出生率には大きな違いがあるものの、希望する子どもの数や、予定子ども数にどの程度地域差があるかなどはわかってい

[ii] 新潟県など独自に整理している事例はある。

ない。

このように、地域ごとの人口減少に関する分析を行うにあたっては、データ整備から始めなければならないのが実状である。客観的なデータで現状を把握できない、できても全国的な数字でしか把握できない、ということは、感覚的でしか動向をつかむことができず、結果的に全国でも似通った対策しか展開できないことになる。もちろん、人が移動する最大の要因は、高度成長期時代から続いているように若年者が中心であり、教育の機会や雇用・所得で移動していることは推測できるが、どの程度の経済環境ならば人口流出が抑えられるのか、どの程度地域にとどまりたい人はいるのか、また、その場合どの程度の出生率が見込められるのか、といったことは地域の現場では依然としてわかっていない。

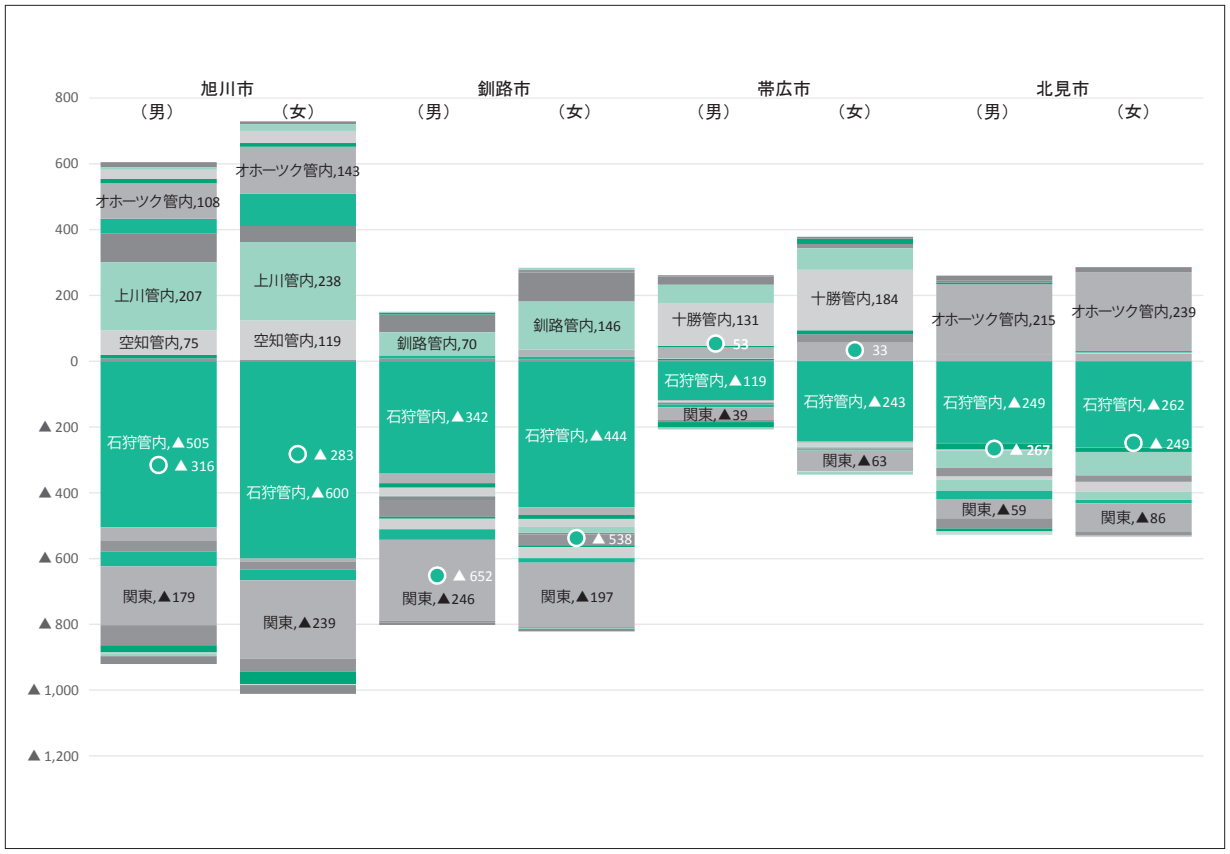
他にも、国勢調査には、地域によっては不詳人口が多いことや、住民基本台帳ベースでも住民登録をしていない人も多数いることなど、人口のデータと実際上の人の動きには乖離があるのも実情である。

人口のデータは多くの施策や計画の礎になることから、信頼性の高い数字、つまりここでは地域の実情に合った正確な数字を使うことが求められる。より正確なデータを収集することを前提とし、客観的な分析をし、さらに、地域の人口構造を把握した上で、政策立案をしていくことが重要である。

4. 人口減少時代のまちづくりをすすめる際の視点

図１の北海道・東北地方の人口推計結果の

図２　旭川市、釧路市、帯広市、北見市の男女別の人口移動（転入数－転出数、2013年）



資料：住民基本台帳より作成

地図化の色の濃さは、これまでの制度・施策を全面的に見直すことを迫っている。そして、それを中央（東京）だけですべてを決めるのにも限界がある。先に触れたとおり、正確で客観的なデータやエビデンスを踏まえ、地域の実情に応じた取り組みを展開していかなければならない。地域にとどまりたいのにとどまれない、今の居住地で子どもを産みたいのに産めない、そうした住民の未来への希望が叶えられないのが現代の社会だとすれば、その阻害要因を取り除く努力を行うのも、現代の行政の役割である。

人口減少社会はすでに到来している。現在の社会保障制度や生活インフラ維持の仕組みを現状維持していくことは不可能である。我々はそれに備えなければならない。生活インフラに焦点を当てると、例えば、道路やトンネル・橋梁は、新しく造るところは限定的になり、新たな投資はこれまでほどは見込まれないだろう。しかしその一方、既に存在する生活インフラの維持管理コストの負担の覚悟は必要である。「コンパクトなまちづくり」が標榜されて久しいが、これからは、一定程度生活を支える機能を集約、コンパクトにせざるを得なくなる状況が、財政破綻した夕張市以外でも起こりうることを認識すべきである。

ただし、中心市街地に病院や高齢者住宅を建設して人の集約化を進めるといったハード整備を、すべての自治体で行うことは財政的にも住民意識的にも限界がある。生活機能を中心部に機能を集積させるという施策だけでは人口減少社会に立ち向かうことはできない。また、中山間地域をはじめとした農村集落を撤退させればすべて解決するという問題でもない。

このようなことを踏まえ、人口減少下のまちづくり推進にむけて３つの視点に触れたい。

〈他地域との役割分担と機能連携〉

一つの自治体だけですべてを対応することは限界に来ている。すでに北海道をはじめとした地域においては、消防や介護保険事業等で広域連合や事務組合として自治体を超えた連携もされてきている。人口減少下においては、こうした取り組みをより一層進め、各地域の役割を改めて整理し、合併の有無にかかわらず、頼るところは他自治体に頼り、担うべき責任は自分の自治体で担うよう広域的な機能連携が必要となる。

総務省ではすでに地方中枢拠点都市圏の構想や、定住自立圏構想に着手しており、広域連携モデル事業が展開されつつある。こうした展開は、地域の連携を促す仕組みとしては評価できるが、地方中枢拠点都市でみれば、人口20万人以上及び昼夜間人口１以上をイメージとして想定しており、北海道は２拠点（札幌市と旭川市）のみとなっている。より地域住民のライフコースにそった現実的な役割分担と機能連携の関係を検討していくべきであろう。

〈ネットワークの構築〉

地域内での生活を支える上でも、そして、上記のように他地域との連携を支えるためにも、ネットワーク化を進めていくことが必要である。コンパクトなまちづくりを推進しても、人の移動を強制することはできない。農村地帯や過疎地域から人やインフラをすべて撤退させるべきというものでもない。都市の生活は農村地帯で成り立っている面もあり、過疎地域の道路であっても都市との物流を支えている面もある。国土交通省が「国土グランドデザイン2050」でも触れているように小さな拠点を位置付けて、「拠点とネットワーク」化を進めていくことも現実的な有効な施策の一つであろう。

また、高速道路や新幹線、そして、航空機の活用を含めて全国的な高速ネットワークの視点も重要である。今以上に低廉な運賃が恒常的に実現すると、二地域居住を促進する可能性も秘めている。無論、我が国の空港整備に関して言えば「概成」していると位置付け

られているので、これからの新空港建設は見込めない。稼働能力に余裕のある既存のインフラ（例えばあまり使われていない地方空港）も活用し、LCC や空港民営化など新しい民の活力を取り込んで、安全を前提とした上でのより安価で効率的な運営が求められる。このような広い範囲でのネットワークも意識していくべきである。

〈「社会的企業」の活躍〉

人口減少下の自治体においては、地域の経済活動と当該地域の財政の両面をカバーしていく必要がある。例えば、近年地方都市では、中心部の商業施設において、主要テナントが撤退して次が見つからず、その施設自体の存続が議論されることもある。その際には地域の経済活動の活性化を意識しつつ、自治体財政の負担が少ない形での運用という難しい舵取りが求められることもある。こうした課題については、行政だけで解決することは難しい。そこでは、民間の知恵・資金を活かして、公的な役割も担うような施設運営（公共的なサービスの提供）を展開するいわゆる「公民連携」といった視点も必要になる。

同じく、人口減少下で公共サービスが維持できなくなり、地域課題の解決に公的な力では対応できない地域では、課題解決型の民間的なビジネス手法が求められてくることもある。

このような状況を支えるのが、近年日本でも萌芽が見えてきている「社会的企業」である。ボランティア元年と言われる阪神大震災を契機として、NPO 法の制定、そして、東日本大震災における社会的企業の活躍は、これからの人口減少地域に大きなヒントになる可能性がある。地域の課題解決にビジネス的な手法を用いて取り組み、そのことが地域の経済面でも潤うような循環を造るといった動きが、コンパクトなまちづくりにも求められていくのではないだろうか。

人口減少対策は早ければ早いほど効果が大きい。人口減少下のまちづくりにおいては正確なデータのもと、人口動態の要因を解きほぐし、地域の実情を直視して、各地域にあった処方箋をできるだけ早急につくり上げることが求められる。その処方箋の一つとしてコンパクトなまちづくりをすすめることは急務であるが、それもまた、地域の実情に応じた政策の総動員の取り組みが期待される。

（参考文献）

国土交通省「国土のグランドデザイン2050」(2014)
北海道総合研究調査会「地域人口減少白書2014-2018」（生産性出版、2014）
増田寛也編著「地方消滅」（中央公論、2014）

※本稿は執筆者の属する組織を代表する意見ではありません。

郊外開発を前提としたスマートグロースは可能か?
～山形県山形市を事例にして～

山形大学人文学部
教授　山　田　浩　久

1　人口減少時代における地方都市の問題点

状況に対応した効率的かつ効果的な成長、いわゆるスマートグロース（smart growth）による集約型都市構造への再編は、地方都市の持続的な成長を可能にするものとして多くの都市で導入され、コンパクトシティ政策とも呼称されている。一方で、従前の都市計画によって開発された郊外地区に商業施設が進出し副次的な商業核を形成することによって都市構造が多核化する都市も増えている。

大都市の多核化は都市機能の分化に伴う必然的現象として説明されうる。また、住民にしてみれば、郊外に商業施設が建設されていく様子は日常生活に直結する当該都市の「成長」として映るであろう。しかし、都心部の機能分化が未成熟のまま進行する地方中小都市の多核化は、スマートグロースとは言いがたい。

人口増による都市成長が可能であった時代においては、行政が目指す発展の方向と住民のそれが一致していたが、人口減少時代における都市成長は両者の目指す方向性にズレが生じる点に大きな違いを指摘することができ、そこに今日の地方都市が抱える真の問題点が存在すると考える。以下では、山形県山形市を事例にして郊外開発を前提にしたスマートグロースの可能性について考察していきたい。

2　スマートグロースの必要性

広義に都市は人口の集住地区と定義され、都市機能は人口の集積と共に発達する。そのため、都市の規模は人口によって表わされ、人口増加が都市を成長させる最も大きな要因と考えられてきた。換言すれば、都市には人口を収容するための空間とその管理能力が求められてきた。そのため、人口が一定数を超えると、溢れ出る人口の受け皿として集住地区の外側が開発され、同時に行政サービスの面的な拡充が図られる。これが、都市の成長に伴う都市域の空間的拡大であり、郊外化と呼ばれる現象である。

郊外開発に伴う財政支出の増大は増加した人口分の税収増によって補填されるが、開発は将来の人口増を見越して行われるために、開発に係る用地買収やその後の社会資本整備は、都市人口が増加する前に行わなければならず、実際、行われてきた。しかしながら、現在、少子・高齢化による国内人口の絶対的減少は決定的事象となっており、多くの都市では、従前の開発地区に人口が充填されないまま、人口増に頼らない成長を模索しなければならない状況にある。これは自治体が少子・高齢化の進展に気づかなかったためではなく、一度決定した計画の進行を止めることができなかったためであり、行政施策上の問題と考えられる。スマートグロースは、際立った人口誘引力を持たず自然減を社会増で補うことが期待できない地方都市の大きなテーマとなっている。

3　山形県の人口動態

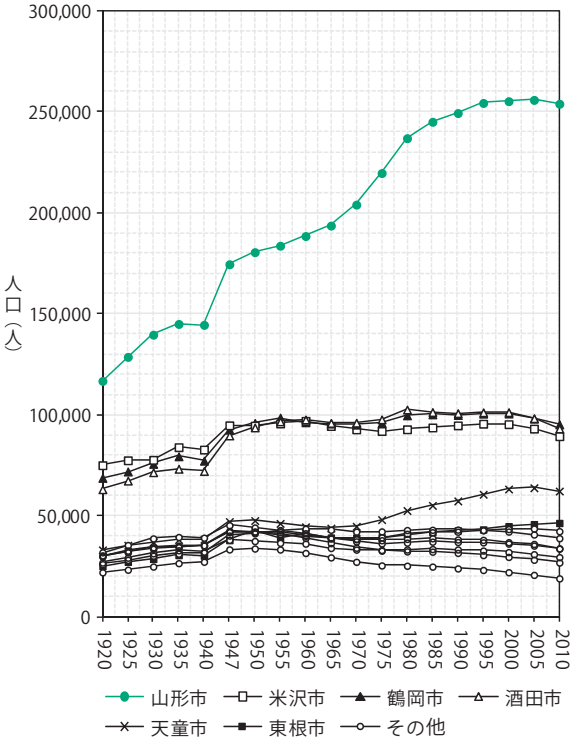
平成の市町村合併前（2000年）の市域に換算し、山形県内全13市の1920年から2010年までの人口の推移を見てみると、山形市の県内首位都市としての地位は大正期において既に確

立しており、現在に至っても人口規模上での優位性は維持されていることが分かる（図１）。

しかし、山形市の人口は1990年代後半より横ばいとなり、2005～2010年には戦後初めての減少を記録した。他市においても、子育て支援を強化し1.3％の人口増となった東根市を除き、11市が人口減となった。グラフに描かれた曲線が示すように、もはや山形県内の人口減少は決定的である。山形市には大規模住宅団地が形成されにくい風土があり、同市の人口吸引力によって増加すべき人口は、北部に隣接する天童市が開発した宅地に吸収されてきたが、天童市の人口も減少し始めたことからも、山形市を指向する社会増はもはや望めない状況にあることが分かる。

県内中規模都市として機能してきた米沢市、鶴岡市、酒田市の人口は、1990年代後半より減少しており、その地位の持続が危ぶまれる。今後、人口減少がさらに加速すれば、置賜地方、庄内地方の自立性にも影響が及ぶものと予測される。

図１　山形県13市の人口推移



注）2000年時点での市域で換算しているため、平成の市町村合併以前の旧市人口を示している。

（資料：国勢調査報告）

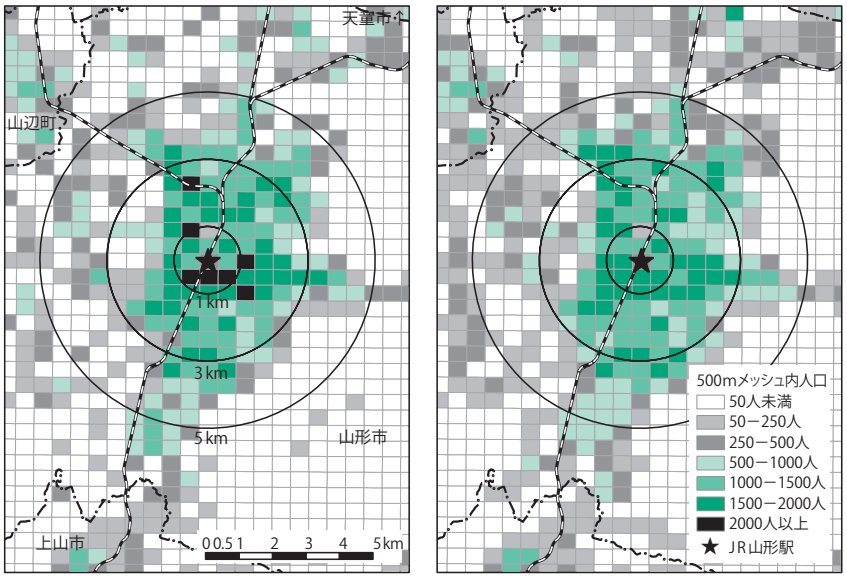
４　山形市の郊外開発

図２は、2010年の国勢調査による500ｍメッシュデータから山形市の人口分布図を作成し、JR 山形駅を中心とする半径１㎞、３㎞、５㎞の同心円を描いたものである（図２）。山形市における2010年の総人口254千人のうち205千人は同図の５㎞圏内に居住し（80.7％）、市街地を形成している。2000年から2010年までの総人口増加率は－0.5％であり、同圏域のそれは0.3％であるため、人口減少下における市街地への人口集積は若干ながら進行していると言える。しかし、５㎞圏を、１㎞圏、１～３㎞圏、３～５㎞に分け、それぞれの人口増加率を算出すると、1.7％、－2.9％、5.2％となる。図２に示した2000年と2010年の人口分布の濃淡からも、市街地内においては都心部への人口集積が弱まり、人口密度の平準化が進行していることが指摘される。

山形市の郊外化は、土地区画整理事業によって進行した。同市の土地区画整理事業は、戦前から施行されているが、既成市街地の外縁が計画対象となるのは戦後からであり、高度経済成長期にピークを迎える（図３）。しかしながら、同市の土地区画整理事業は流入人口に的確に対応してきたとは言えず、増加人口をはるかに上回る規模で宅地の拡張が行われた。この背景には、農業を生業とする地主層が事業によって宅地化された耕地を手放せず、大規模な住宅団地が形成されにくいといった山形市独特の風土が存在する。

新住民の宅地需要を上回る宅地開発は、高度経済成長期後も継続し、1980年代に入っても郊外に対する土地区画整理事業が施行された。1990年代になると、駅西口の開発や中心市街地に対する「内側の開発」も見られるようになるが、全体的には「外側の開発」が続いた。

図２　山形市市街地の人口分布

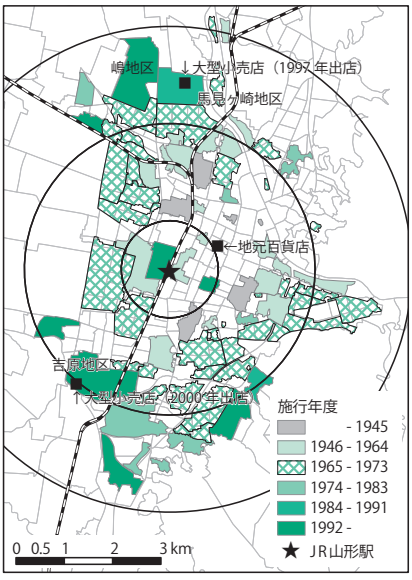


2000 年　　2010 年

（資料：国勢調査　500mメッシュ人口データ）

このような市街地の拡大に伴い、1997年には、中央資本によって郊外北部の馬見ヶ崎（まみがさき）地区に店舗面積21,822㎡の大型小売店が出店し、その周囲に多数の商業施設が建設された（図３参照）。同時に進められた大量の宅地分譲が、人口の郊外化を加速させたことは明らかである。また、2000年には、郊外南部の吉原地区に店舗面積28,782㎡の大型小売店が出店した。南北の大型小売店は同資本によるものであり、南北に細長く形成されてきた市街地の形状に対応している。それぞれの大型小売店を中心とする自動車15分圏を合わせると、市街地のほぼ全域がカバーされる。さらに、郊外北部では、2007年頃から、馬見ヶ崎地区に隣接する嶋地区において家電や衣料品などの大型量販店（カテゴリーキラー）が複数立地するパワーセンターが形成され始め、商業機能のさらなる高まりが見られる。

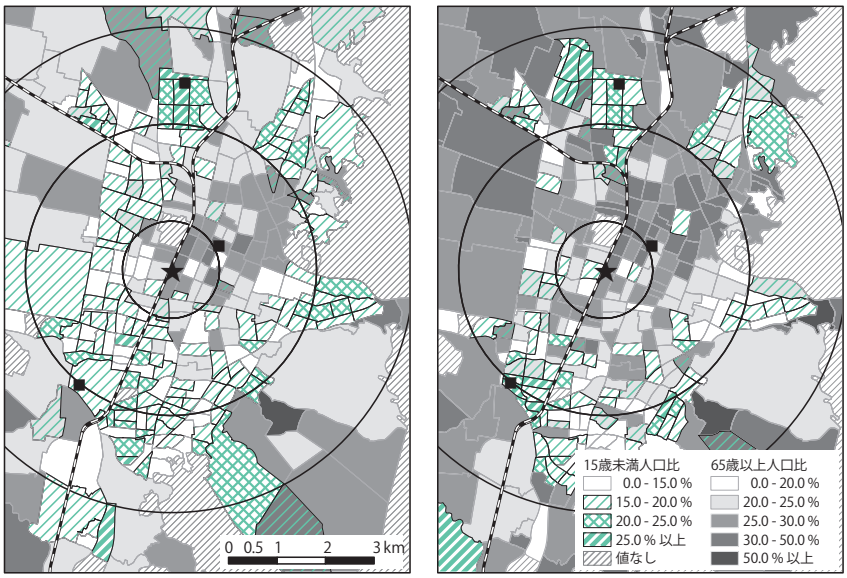
図３　山形市の土地区画整理事業



５　今後の方向性

人口減少時代の地方都市がまず考えなければならない点は、局地的開発によるアメニティの創出が、他地区の衰退を招く場合があるという点である。開発地区の利便性や景観は、他地区の評価を相対的に低下させるため、社会増が見込めない状況下においては、開発地区が既成地区の人口を吸引し、結果的に市街地の人口分布を平準化してしまう。都市機能の分化が未成熟のまま進行するこのような多核化は、スマートグロースが目指す空間構造に逆行するものである。

図４　山形市市街地の町丁別年齢人口比



2000 年　　2010 年

（資料：国勢調査報告）

住民の満足度を一義的に高めようとする限り、郊外開発とスマートグロースは理論的にも空間的にも矛盾する。しかしながら、局地的開発よって吸引される人口と既成地区に滞留する人口の属性の差異に着目すると、「段階的な過程を経て」長期的なスマートグロースの方向性が見えてくる。結果的に生じる人口の棲み分けを見定め、それぞれの住民の指向に対応することができれば、つまりは各事業において創出されるアメニティを振り分けることができれば、地方都市においても多核的なスマートグロースは実現可能であると考える。

山形市の場合、2000年と比較すると2010年は年少人口比が高い町丁が限定される傾向にあり、それらは市街地南北外縁に形成された商業核付近に集中しつつある（図４）。一方、老年人口比の高い町丁は地元百貨店のある中心商店街の北東部に広がりを見せるようになった。このような状況に対し、活動的な若年層をターゲットとするファッション性の高い郊外に対し社会的弱者に優しい都心というように、郊外の開発地区と都心の既成地区の成長目的を差別化し明確にすれば、離心的な人口移動と求心的な人口移動を同時に発生させることが可能になる。もちろん、長期的に見れば、郊外の開発地区でも高齢化が進行する。その時には現在の都心での試みが郊外にも応用されることになろう。

現在、郊外に立地する大型小売店・量販店は、造成された宅地に移動してきた若年世帯の高い購買意欲によって支えられている。彼らは高価な買い回り品を購入する消費者層ではなく、日常的な余暇をショッピングセンターで過ごし、外食や家電、雑貨、衣服等を求める。「段階的な過程を経て」と前述したのは、彼らが高齢化した際の郊外商業核の対応であり、長期的なスマートグロースはそのスムーズな移行にかかっている。そのためには、都心部の既成地区において高齢者を対象とする商業活動が先行し、それを開発地区が応用できる状況が出来上がっていることが重要なポイントとなる。

「郊外開発を前提としたスマートグロースは可能か？」という問いに対して「Yes」と答えるためには、特定の事業の成果のみが突出することがないよう、事業相互に作用する長期的な目標の明示が必要である。

人口減少時代における都市構造の行方

青森中央学院大学経営法学部
教授　内　山　　清

少子高齢化の現象は全国各地で顕在化しており、ほとんどの経済・社会活動の分野でその影響を受けている。予備校の閉鎖や子供向け玩具屋チェーン店の撤退、スポーツ少年団の停滞などと限りない。日本の人口は2006年に減少に転じ、合計特殊出生率は現在1.4前後で推移している。このような人口減少の基本トレンドは、われわれの住む都市構造にも多大な影響を与える。人口動態や人々の暮らし方などを反映して都市の姿は変容を続けるものであり、過去には衰退・消滅した都市も数多く存在する。

1. わが国の人口推移

日本の高度経済成長期は、総人口が１億人を超えてさらに急ピッチで増加している時代であった。ローマクラブの「成長の限界」が話題を呼び、公害問題や過密・過疎、東京への一極集中問題などが俎上にあがった。わが国人口は2005年まで増加を続けてピーク人口は12,777万人に達した。全国の都市では増大する人口や車社会への移行、都市施設・都市機能の拡充などを背景として、都市域のスプロール化や中心市街の空洞化現象が進行していった。また、都市間競争の拡大や限界集落の問題等も顕在化していった。しかし、このような状況下でも出生率は低下を続け、1975年に2.0を下回ることになった。ポストバブル経済期以降になると年金などの社会保障費問題が台頭し、人口減少を心配する声が社会全般で強まっていった。

政府は少子化対策などに力を入れてきたが、この問題の解決は簡単ではない。国立社会保障・人口問題研究所の予測（中位推計）では、今後総人口は2030年の11,662万を経て、2060年には8,674万人まで減少するという。高齢化現象と相俟って生産年齢人口も減少を続けるため、国家としての経済力を維持していくことが大変となっている。問題の鍵は如何にして出生率を高めるかであるが、数多くの先進国等でも少子化問題に苦しんでいる。

今年の５月、日本創成会議が全国の自治体に衝撃を与えるレポートを発表した。人口の

図表１　人口の超長期推計結果

	前提（出生率）	2090年の人口	2010年－2090年	高齢比率
ケースＡ	2025年1.8	8,101万人（安定しない）	▲4,705万人	31.5%（2095年）
ケースＢ	2025年1.8→2035年2.1	9,466万人（安定）	▲3,340万人	26.7%（2095年）
ケースＣ	2025年1.8→2040年2.1	9,371万人（安定）	▲3,435万人	26.7%（2100年）
ケースＤ	2025年1.8→2050年2.1	9,200万人（安定）	▲3,606万人	26.7%（2105年）
ケースＥ	2030年1.8→2050年2.1	8,945万人（安定）	▲3,861万人	26.7%（2110年）
中位仮定	TFR＝1.35	5,720万人（安定しない）	▲7,086万人	41.2%（2100年）

出典：日本創生会議「ストップ少子化・地方元気戦略」平成26年５月

図表２　2000年から2030年における人口・経済規模の伸び率

	人口	域内総生産	域内総生産		生産額	
			就業者一人当たり	人口一人当たり	域外市場産業	域内市場産業
東京都市雇用圏	＋0.8%	＋10.7%	＋29.0%	＋9.9%	＋12.2%	＋10.2%
政令指定都市の都市雇用圏	▲6.6%	＋6.9%	＋28.6%	＋14.4%	＋11.9%	＋5.1%
県庁所在地の都市雇用圏（政令指定都市以外）	▲14.3%	▲3.2%	＋23.8%	＋12.9%	＋0.6%	▲4.7%
10万人以上の都市雇用圏（県庁所在地以外）	▲16.2%	▲6.4%	＋22.5%	＋11.6%	▲6.6%	▲6.3%
10万人未満の都市雇用圏	▲24.6%	▲15.1%	＋22.0%	＋12.5%	▲14.8%	▲15.3%
都市雇用圏合計	▲9.2%	＋2.6%	＋27.3%	＋13.0%	＋3.6%	＋2.2%

（※注）生産性の向上が90年代平均と同じ値で推移することなどを仮定し、今後の地域の様々な活性化への取組は考慮せずに、機械的にシミュレーションを行ったものであり、今後の各地域の取組如何では、実際の地域の将来像は本シミュレーション結果とは大きく違ったものになると考えられる。
出典：経済社会総合研究所「人口減少下における地域経営について」平成17年５月

再生産を中心的に担う（全体の95％）20～39歳の女性人数とこの若年女性の社会移動率（約30％が大都市圏に流出）に着目して、全国の都市ごとにこの年代の将来人口を推計した。先ず、社会移動がない場合では2010年～2040年の30年間で20～39歳女性人口が50％以上減少する市町村が全国で373箇所（20.7％）推計された。次に、社会移動も組み込んだ場合には全国で896箇所（49.8％）もの市町村が50％以上減少となった。前提の人口データは昨年３月に人口問題研究所から公表された地域別将来推計人口であり、信頼性は高いといえる。この世代の人口移動率は2010年～2015年の移動パターンが今後も継続されるとしている。若い女性の大都市志向を思いとどまらせることはかなり難しいと考えられ、この推計結果の持つ意味は大きいといえる。特に、青森県、岩手県、秋田県、山形県、島根県の５県では、市町村の80％以上で減少率が50％を超えるとされた。同レポートでは若年女性の減少率が50％を上回ると、出生率が1.8程度まで改善されても人口規模は安定化しない（都市人口は減少を続ける）としている。ましてや人口問題研究所の中位推計の出生率では都市消滅が現実味を帯びてくる。因みに、青森県の主要都市では、青森市▲57.4％、弘前市▲54.4％、八戸市▲54.6％、黒石市▲64.1％、五所川原市▲60.3％、十和田市▲53.9％、むつ市▲58.0％、つがる市▲62.4％、平川市▲55.2％と市部の各都市で▲50％を超えている。町村部ではさらに厳しい予測値が並ぶ。都市構造の行方について議論するレベルを超えているとも考えられる。同レポートが提言するように、2025年までに出生率を1.8に回復し、できる限り早期に2.1まで高めることが望まれる。さらに、『東京一極集中』の弊害を克服して、地方からの若者移動を可能な限り押しとどめることが必要であろう。

2. 人口減少と都市構造

経済産業省は2005年に「人口減少下における地域経営」と題する研究を実施している。全国に269の都市雇用圏を設定して2030年の人口や域内総生産などの変数に着目してモデルを構築し、各種のシミュレーションを実施した。その結果は、東京都市雇用圏を除いて全てのエリアで人口減少となった。また、35の都市圏を除いた他の都市圏では域内総生産も縮小していくと推計している。人口減少によって経済規模を維持できなくなるという厳しい推計結果である。このため各地域では域内産

業の縮小や公共インフラの遊休化、工場跡地・空き店舗の増加などが進み、既存インフラの維持管理コストが増加するとしている。換言すれば、住民の居住密度や産業・企業立地密度が低下し、効率の悪い都市構造となっていくと想定した。

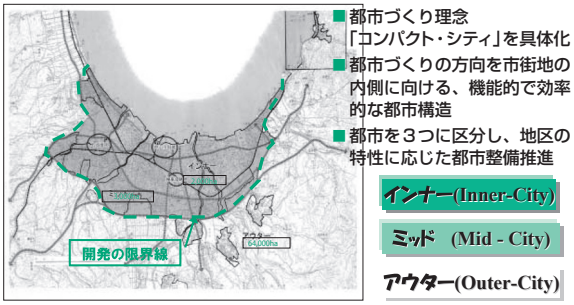
そこで、このような事態に積極的に対応していくために、選択と集中の施策展開が不可欠であり、複数の市町村が広域的に地域経営に取組む必要があるとした。また、地域産業の重点的振興や公的サービス等のフルセット主義からの脱却、都市機能の集約化と合理化等による都市構造の再構築が必要であると提言した。わが国の人口減少は非常に急速であり、地域経済や都市構造に多大なインパクトを与えることは避けられない。都市規模は確実に縮小していくことになるが、このコンパクト化をどのように誘導して快適で効率的な都市生活、地域経営を維持していくことができるかが課題となる。

3. コンパクトシティの動向

コンパクトシティの概念は、1974年にアメリカのG.B. ダンツィクとT.L. サアティによって提唱され、モータリゼーションの進行による環境問題や中心市街地の空洞化問題等に対応するために欧米諸国で取り組みが進んできた。わが国でも1990年代に入って研究が深まっていったが、1997年の都市計画中央審議会で「都市化社会」から「都市型社会」への移行が指摘された。郊外部の基盤整備から既存市街地の再構成に政策の重点を転換すべきとの方向性である。また、2008年の「国土形成計画全国計画」では集約型都市構造への転換が明示された。地方圏での中心市街地の空洞化問題を受けて、1998年には中心市街地活性化法をはじめとする「まちづくり三法」が整備されたが、中心市街地の衰退潮流を阻止できなかった。その後の「まちづくり三法」の見直しの中で集約型都市構造の考え方が深まり、2006年の社会資本整備審議会の答申ではコンパクトシティの概念が位置づけられた。

実際の市町村のまちづくり現場では、豪雪地帯で冬場の除雪費用に苦しんでいた青森市で1990年代から、中心市街地の空洞化や行政コストの増大などの改善を目的にコンパクトシティの検討が始まった。そして長期総合計画（1995年）や都市計画マスタープラン（1999年）においてコンパクトシティに向けたまちづくりを目指すことになった。都市構造を3区分して、インナーシティでは都市整備を重点的におこない市街地を再構築するとした。中心部への公的施設の配置（駅前再開発施設への図書館等の整備）やまちなか居住（百貨店跡地でのマンション等の整備）、パサージュ広場（起業家支援施設等の整備）を進めてきた。ミッドシティでは良好な宅地供給を行うエリアとして無秩序な開発の抑制を図った。そしてアウターシティでは、都市化を抑制して自然環境や営農環境の保全に努めるエリアと位置づけた。都市構造の変革には長時間を要するため結果を論じるのは早計ではあるが、青森市に居住している者としては「かなり苦戦している」との感覚がある。関係者の努力は大変とは思うが、現在の車社会から脱却することは難しく、計画策定前から郊外部にかなりの人々が居住しており、中心部への移住は困難といえる。交通の便の良いミッドシティではさらなる商業開発などが進み、都心部からショッピングに行くことが日常化している。

図表３　都市構造の基本的考え方



出典：青森市資料「青森市のまちづくり」

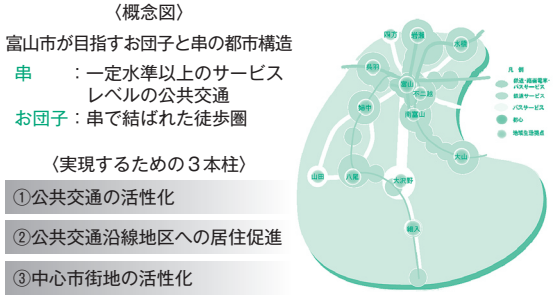
まちなか居住の成果は多少あるが、中心商店街の歩行者は減少し、空き店舗なども目立ち始めている。

富山市は2007年に青森市と共にコンパクトシティを目指した基本計画の認定を最初に受けた先行都市である。鉄軌道やバスなどの公共交通を軸として、各駅を生活拠点として連携することで、車に過度に依存せず歩いて暮らせるコンパクトシティを目指している。その形状からいえば、串（公共交通機関）とお団子（駅等を中心とした歩行圏）の都市構造で、ネットワークを活用した拠点集中型なまちづくりといえる。この事例の評価についても時期尚早といえる。沿線の新規着工件数は増加しているというが、居住人口は想定程度には増加していない。路面電車の乗降客数は増加しているが、中心市街地地区の歩行者数は横ばいといい、これからが施策推進の本番と思われる。

4. 今後の都市構造の行方

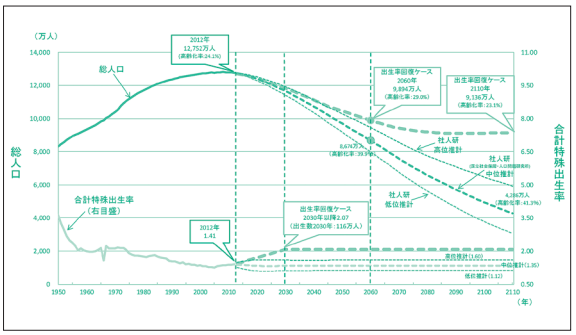
集約型都市構造としてコンパクトシティの形成を目指している都市は全国で数多い。現在はその黎明期にあると思われ、中心市街地の活性化や中心地区居住に苦戦している地域が多いと想定される。良好な都市構造を形成していくには長い年月がかかるのは避けられない。しかし、前述したようにわが国の人口

図表４　コンパクトなまちづくりの基本方針



出典：富山市資料「コンパクトシティ戦略による富山市型都市経営の構築」

図表５　長期的な人口の推移と将来推計



（備考）１．1950年から2012年までの実績は、総務省「国勢調査報告」「人口推計年報」、厚生労働省「人口動態統計」をもとに作成。
２．高位推計・中位推計・低位推計は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年１月推計）」をもとに作成。
３．出生率回復ケースは、2012年の男女年齢別人口を基準人口とし、2030年に合計特殊出生率2.07まで上昇し、それ以降同水準が維持されるなどの仮定をおいて推計。

出典：内閣府資料「少子化問題について」平成26年２月

減少は非常に急激に進行していく。青森市では1970年～2000年の30年間で約13,000人が郊外に流出したというが、前述した経済産業省の研究会の推計結果では2000年から2030年の間で83,000人も雇用圏人口が減少（▲24.4％）するとしている。また、人口問題研究所の中位推計あるいは日本創成会議の予測結果でも非常に大きな人口減少となっている。

現状のコンパクトシティの発想では対処できないのではないか。車社会からの脱却も困難といえる。既にスプロール化して郊外居住している人々の中心部への移動は、経済的負担が大きく（郊外部での空き家の売却は困難）、心理的にも難しいといえる。コンパクトシティの目標を掲げて数世代をかけて縮退していくしかない。インナーシティやミッドシティにおいても空き家や空き地が格段に増加していく。住み替えを支援していく施策やより良好な緑地空間や交流施設、時代の要請に応える諸機能に積極的に対応していく空間として活用していくことが期待される。財政規模は縮小していくと想定されるので、民間ないし市民の人々の活力を連携していくことが不可欠と思える。今のままでは市街地内が虫食い状態となりそうである。逆スプロール化を警戒しなければならない時代に入っていきたといえる。

世界で最も革新的な都市・メデジン市（コロンビア）の戦略に学ぶ

株式会社都市経済研究所
取締役研究統括　福　井　康　子

今春、南米コロンビア・メデジン市で開催された国連の「第７回世界都市フォーラム（World Urban Forum）」に参加した。世界都市フォーラムは２年に一度、世界中の国や都市が一同に介し、都市問題や開発・環境問題について話し合うコンベンションで、１週間開催され、メデジン大会には142カ国、139首長、42大臣をはじめ学者や専門家、各種団体などが参加。会場には、各国や都市・大学や種々の国連機関・NPO などの出展エリアのあるパビリオンが３つあり、一般人も参加可能なため、22,000人以上が来場し、大変にぎわった。

南米コロンビア共和国のメデジン（Medellin）市

メデジン市は、2013年にアメリカのウォールストリートジャーナルとシティバンクが実施した「世界で最も革新的な都市」に選ばれた。世界の200カ国から審査と投票によって絞り込まれ、残ったメデジン市、ニューヨーク市とイスラエル・テルアビブ市の３市のうち、メデジンが他の２都市を決選投票で破り、１位に輝いた。

かつてメデジンは、麻薬組織メデジンカルテルの本拠地として有名で、犯罪発生率でも世界一だった時期もあった。いったいどのようにして悪名高い犯罪と貧困の町が、「世界で最も革新的」と賛辞を受けるまでに変身できたのか。

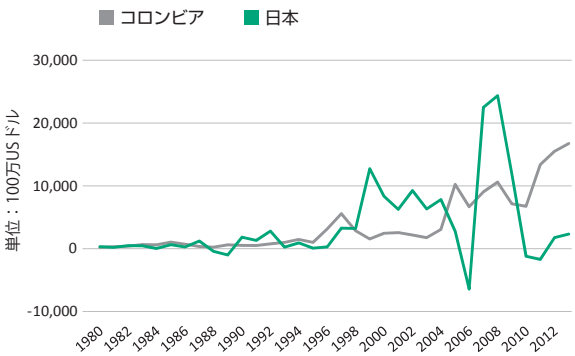
本稿では、メデジン市の成長戦略を紹介し、そこから日本の地方都市の今後を考える上でのヒントを抽出したい。

メデジン市の紹介の前に、コロンビアの成長ぶりを概観しよう。

HSBC のマイケル・ゲーガン頭取が、BRICS に次いでこれから発展する国々として CIVETS をあげているが、コロンビアはその６カ国のトップに位置づけられている。

コロンビアの良好な成長は、ガビリアとウリベという２人の大統領の思い切った政策の

直接投資流入額の推移（1980～2013年）



出典　(C)世界経済のネタ帳
http://ecodb.net/exec/trans_country.php?type=FDI&d=INWARD&c1=CO&c2=JP&s=&e=

メデジンの独特な景観

効果と考えてよい。90～94年、自由主義的経済改革をスローガンに当選したガビリア大統領は就任後半年で金融、為替、貿易、資本、労働、税制等の自由化・改革を実施、それが対内直接投資を急増させた。さらに、2002～10年のウリベ政権では、市場開放をさらに進め、投資家保護にも重点をおき、自由貿易協定にも積極的に取り組んでいる。

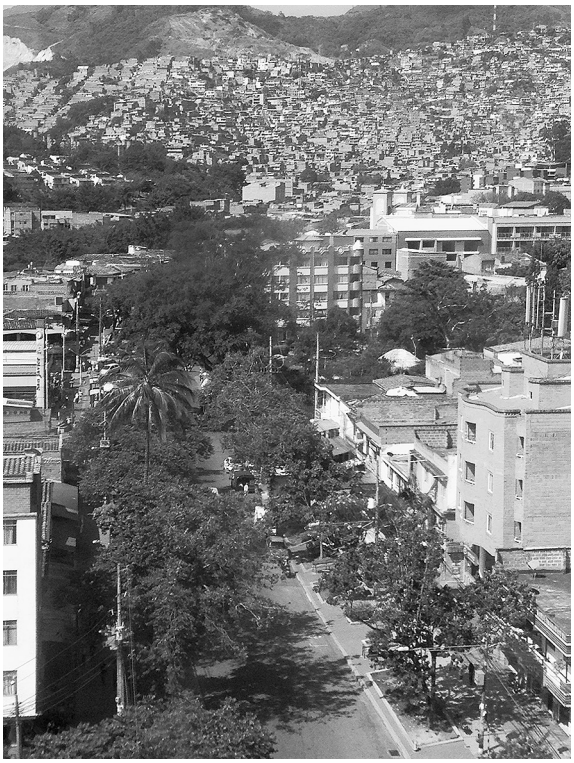
それらの結果、コロンビアの対内直接投資は2004年以降非常に増加を継続しており、近年ふるわない日本とは対照的だ。国際ランキングで比較しても、投資額で日本は世界62位と低位だが、コロンビアは19位につけた。

コロンビアの自由主義的改革がメデジンの成長にも寄与していることは間違いない。

メデジン市には独特の「革新的」な都市戦略がある。

メデジン市はコロンビアの北西、アンティオキア県の県都で、首都ボゴタに次ぐ第２の都市である（人口約240万人）。標高1,500メートルの高地にあり、気温が年中安定しており18度から28度。常春の町といわれる。美人が多いことでも知られている。

市内をメデジン川が南北に流れ、それを中心にひらけた盆地に市街地が形成されているが、市街地を囲む周辺の山々の傾斜地に、スラム地区が山肌を覆うように貼り付いており、



市街地から山肌を望む

それがメデジンの独特な景観となっている。またスラム地区は、最初の山肌にとどまらず次の谷、さらに次の山肌にも貼り付いているところも少なくない。スラムの多くは不法占拠であるとともに、メデジンカルテルという悪名高い麻薬組織から暴力的に脅され、もとの住まいを奪われ、追い出された人々が流れ着く先でもあった。

これらスラム地区では、就業機会の圧倒的な少なさ、インフォーマル就労、貧困、教育レベルの低さ、それらの結果としての暴力、汚染、犯罪という負の連鎖が地区に固定化されてきた。メデジンの都市問題はこのようなインフォーマルなスラム地区に濃縮されているといえる。これら課題に、これまで歴代市長が取り組んでこなかった訳ではない。だが、事態が急速に改善しはじめた契機は、コロンビアではメデジンだけにしかないメトロ（Metro de Medellin）とよばれる鉄軌道の電車システムの完成と、前市長セルヒオ・ファハルド（現在はアンティオキア県知事）の取組である。

まず、スラム地区住民の就労条件を改善し雇用につなげようと、通勤通学のための公共交通として「ケーブルカー」と「屋外エレベータ」をスラム地区のある山に設置した。

市街地から山々の貧困地区を市街地につなぐケーブルカー（メトロカブレ）を東西に4本整備し、メトロにつないだ。両者は追加の料金なしに乗りかえできる。しかも100円たらずと安い。

それまでは、市内に出ようとしても、整備されていない路を数時間もかけて行くしかなかった。それでは市街地での雇用の道は閉ざされていたに等しい。ケーブルカーは山頂だけに駅があるのではない。山肌の途中途中に中継駅が設置され、住民たちが最寄りの駅を利用できるよう、地区内にマイクロバスも走らせている。

ケーブルカーならば道路混雑もなくふもとの駅へと下ろしてくれる。そして簡単にメトロに乗り換えができる。これにより、スラム地区の住民にも市街地の住民と同様の職へのアクセス面で同等の権利が与えられた。

また、地区の面的整備もトップダウンでなく住民との協働という手法で進めてきている。

無計画に不法建築が建て込み、迷路のような小道が複雑に入りくんでいたスラム地区に専門家が入り、まずじっくりと住民たちと信頼を互いに抱けるようになるまで勉強会を繰り返す。住民たちが自分たちのまちを自分たちで変えていく、という「やる気」を熟成させる方法で、色々な立場の人たちを巻き込んでシンボリックな公共空間に建築物をどう整備するかという地区の方針づくりから始めたという。

上述の交通を基軸とした都市計画による貧困対策は、メデジンの都市戦略のごく一部でしかない。

セルジオ・ファハルド前市長は、都市を再生するには、そこに暮らす人間のあり方を見直すことであるとし、都市再生の核として、「雇用機会」の改善とならべて「教育水準」の

ケーブルカー（メトロカブレ）

ケーブルカーの最寄り駅を利用

向上も掲げ取り組んだ。

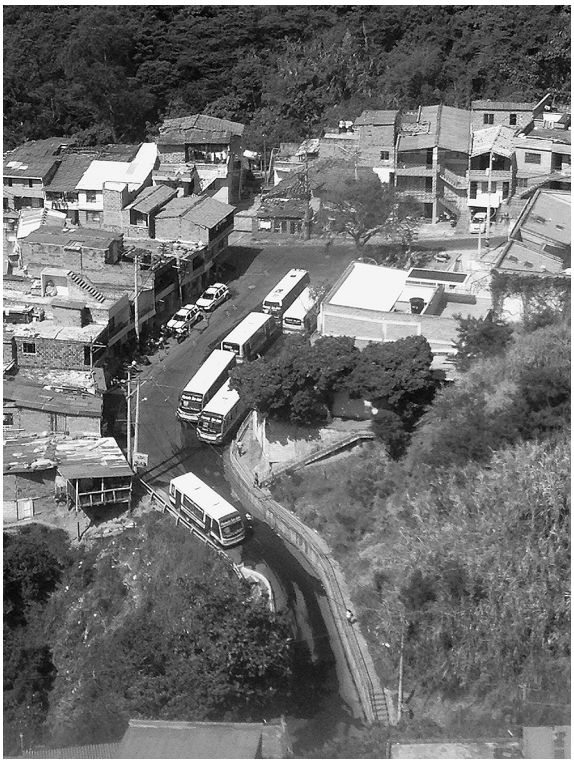
公園図書館も、実はよく練られたメデジンのスラム街再生戦略の一環である。ファハルド市長が推進した５つの公園図書館計画により整備されたもので、スラム地区のような公共サービスが低かった場所に地域再生の拠点をつくろうというものだ。無料で本を借りることはもちろん、公共スペースで人々が集い活動することもでき、パソコンも設置してある。また、なにより公園整備と一緒になっているので、それまで拠点らしきものの一切なかったスラムに地区のシンボル的な美しい公共空間が図書館という文化施設とともに誕生したことになる。

これら公園図書館は、デザインもすぐれており、いくつかはメデジンの重要な観光スポットにもなっている。そのひとつは、東京大学の内藤廣・中井祐・川添善行先生チームが設計したベレン公園図書館である。３つの公園をしたがえたその図書館は、竣工式の祝いの日には町の人々が2,000人以上も来て、設計者たちと喜びを分かち合ったという。そして現在、毎日3,000人もの利用者があり、立派に地区の拠点として成功している。

メデジンはまた、「起業家育成」策も推し進めている。

雇用対策といえば通常は、職業訓練を施し、企業に雇用を促したり、市がその公共事業向けの単純労働者として雇用するというやり方だ。

だがこの従来的な雇用対策では、市民はまったく受け身のままである。それに対し、メデジンがすすめようとしている起業家育成の戦略では、起業しようとする住民は、自身の興味やエネルギーそして自身のネットワークと地域を最も良く知る「自分」が自らビジネスのアイデアを練る。専門家のアドバイスも受けられる。それが巧く行けば自分の雇用にとどまらず、多くの雇用を生むというメリットがある。



地区内のマイクロバス

メデジンでは、起業家育成の拠点としてCEDEZO（Centros de Desarrollo Empesarial Zonal：起業家育成センター）を14の地区に配置している。立地場所の選定にも工夫がこらされている。従来の同じような低所得者向け経済的支援のための施設があったが、それは中心市街地に立地していたため実際にはほとんど利用されていなかった。この反省をふまえ、CEDEZOは必要とする人々が住むスラム街の中に設置した。特に、メトロとメトロカブレの結節点や、新しく整備された公園図書館や文化施設の内部、広場の近くといった利便性の高い所を選び立地させ、多くの人々の利用を促している。

ファハルド市政は、暴力に対して警察力ではなく教育と都市計画を重視した。そして特に貧困が深刻な市北部に予算を重点的に投資した。

それは、貧困から抜け出せる知識と技能を提供することを通じて、また、メデジンで生

きることに市民が誇りを持てるような街にすることを通じて、暴力が継続することを防止しようとする考え方に沿った政策である。殺人や凶悪犯罪は劇的に減少した。

また、メデジンは、IT 化においても時代の先端を行っている。特に小学校から12年生（日本の高校３年生）までの基本教育の内容を市内全域でカバーする教育クラウド化を実現したのは特筆に値する。

これは、サーバーに電子教材コンテンツを置き、学校の授業で使用するほか、生徒は自宅や図書館等パソコン環境のあるところならば、どこででも教材を引き出して、予習や復習をできるというもの。

クラウド化によって、運営コストが非常に小さくでき、また効率も非常に向上する。特にメデジンでは、地形的な不利をこのクラウド化により克服した。また、同時に貧困による格差をも克服している。なぜなら、どの家庭からでも、またどんな安価で古いパソコンからも、同じ内容の教育プログラムにアクセスできるからである。

日本では、このような包括的な小中学校の教材クラウド化は、総務省がようやく検討を開始した段階で現在はいくつか試験的運用をはじめたところである。

メデジンでの世界都市フォーラムでは、私は日本政府のブースの展示（日本の都市政策の事例紹介）の作成とブース運営を担当したのだが、日本ブースは大変人気で、多くの来場者があった。

日本ブースに来場する小学生、中学生、高校生、大学生問わず、世界都市フォーラムに来場した学生たちの多くが英語をよく聞き取り、話せるのには驚かされた。英語教育に力がいれられているのが推察され、これらが教育クラウド化の成果と推察された。

コロンビアではスペイン語が公用語で、ホテルをのぞき、町で出会ったふつうの住民はほとんど英語がしゃべれない。とくに中年以降は特に全く出来ないといってよい。そのために、よけいに若者たちの英語力が際立って感じられた。

ちなみに、日本人自体が非常に珍しいというメデジンなのに、日本語をしゃべる人が多くいた。とくに日本政府のブースがその日本語修行者に好まれたという面もあるだろうが、「ワタシハニホンゴヲベンキョーシテイマス」と自己紹介する人、毎日何組何人もあった。中には、インターネットで３ヶ月日本語を勉強しただけで、日本語学校にも行っていないというのに達者な日本語をあやつる大学生もいた。これも教育クラウドの効果かもしれない。

メデジンの上位目標は、「人づくり」にある。特に、ファハルド前市長は、メデジン市の目標として「メデジン、最高の市民に向けて（Medellin, la mas educada）」を掲げた。

メデジン市の、「ひとづくり」こそ最重要課題だ、「住民力」を向上させよう、という姿勢の明確なことが成功につながっていると考える。真の都市再生のためには、メデジンに住んでいる人々の再生が最重要だという認識がはっきりしているからこそ、その為に必要な手だてを大胆にも考えつき、思いきった大型予算も投入しえたのだと思う。

「人づくり」を中心にすえる、という覚悟の有無が、日本の都市戦略との決定的な違いだ。

これから人口減に向かう日本と、人口が急増しているコロンビア。

先進国として経済が成熟している日本と、新興国としてこれから伸びて行くコロンビア。教育レベルが高く研究開発力のある日本と、基本教育がようやく行き届こうとしているコロンビア。

両者にこれだけの違いがあるのに、はたしてコロンビアに何を日本が学ぶところがあるのか、という疑問をもつ人もいよう。

だが、地方都市の抱える構造的な問題と、スラム地区の抱えていた問題とには、たくさ

んの共通点がある。

例えば、地方には就労機会が乏しく、選択肢に幅がなく、かつますます減っていること。住環境が住み手にとって快適でないこと（中古住宅はあまっているが、古く、遠く、改善方法や資金に目処がなく、貸そうにも貸り手がない等）、近年すこしづつ治安が悪化していること、地域の若者の学力レベルがどんどん低下していること、文化や娯楽の多様性に欠けること、などである。

つまり、大都市の都市住民と比較して、地方都市は、住民の生活の質に格差が生じているという点でメデジンの都市問題と同じなのである。

メデジンの戦略から得られる、我々が地方都市の今後にとってのヒントは、人々の能力開発を始めよう、という姿勢。それに、就労機会を創出しよう、という方向性だろう。これらの視点が地方都市に今こそ求められている。

地域の再生には、やはり雇用機会の拡大、すなわち働き口が必須条件である。これがなければ生活の基本となる所得も乏しくなる。起業にアピールするには、空港や道路や水道と同様に「労働者の質の向上」が重要だ。コロンビアの場合は、基本的な教育レベルの向上や英語の習得がまず必要とされており、それらのために必要な政策が打たれている。

日本の地方都市も、空洞化を補う国内外の企業の誘致・ビジネスの創出が不可欠であり、雇用創出が是が非でも必要だ。だが、日本人労働者のグローバル対応はあまり進んでおらず、職種の転換に対する意識も低く、政策も不十分である。今後急いで高めるべきは、英語やIT能力、種々の技術であろう。

いま地方にはたくさんの不要なものが余っている。

ひろがりすぎた道路にわずかの生徒しかいない小学校・中学校。耕し手がないが、売却もしたくない田畑。都会に若者が出ていき、がらんと広くなった、老夫婦には手に余る古い戸建て。

しかし、住民という宝もまるで活かされず放って置かれている。特に退職者層は、再就職の道も少なく、そうなるとほとんどが趣味か低賃金のアルバイトしかできていない。これまでのキャリアや技術、能力はほとんど無視される。なんともったいない。

活用されるべきが無駄に活かされず、必要とされている声は本人には届かない。

マッチングのシステムが機能不足であり、資源が最適配分とはほど遠い未利用・低利用におかれている。

「人」を中心に、雇用創出をし、住民の生活の質を向上させる、そのためには現在の地方都市に何が欠けているのか、問い直すべき時がきている。教育のありよう、税のあり方、都市計画、住宅政策、職業開発、起業家支援……メデジンの「人」重視の視点から現在の政策を見直せば、ゴール設定が変わってくる。そうすれば、当然アプローチが変わるはずである。そして、予算配分も規模も、手法もライバル設定もタイムスケジュールも、すべてが現在のものとは違ってくるはずである。

参考文献

・川添善行「広場がもたらす建築の多主体性」Sustainable Urban Regeneration vol.29. 2013 東京大学・都市持続再生研究センター
・阿部大輔「インフォーマル市街地のガバナンス：ボゴタとメデジンの再生政策」Sustainable Urban Regeneration vol.29. 2013東京大学・都市持続再生研究センター
・山重徹「生きる選択肢を増やす：企業文化を根付かせる CEDEZO の試み」Sustainable Urban Regeneration vol.29. 2013東京大学・都市持続再生研究センター
・「コロンビアの通商政策と日本・コロンビアEPA」日本・コロンビア経済連携協定（EPA）研究会報告書　JETRO, 2011

地域力・市民力と田園資源を活かすまちづくり
～人口減少社会における持続可能なまちづくり・暮らしづくり～

新潟市地域・魅力創造部政策調整課
係長　堀　越　幸　弘

はじめに

新潟市は、平成17年に14市町村が広域合併することにより、古くより互いに支え合ってきた新潟湊のまちと田園が一体となり、さらに平成19年４月には本州日本海側初の政令指定都市として歩みはじめました。

政令指定都市移行からこれまで、移行と同時に設置された市内８つの区では、それぞれの地域の歴史を踏まえ、共に支え合い、共に学び合って、共に育つことを大きな理念としながら、政令指定都市としての土台づくりを進めてきました。

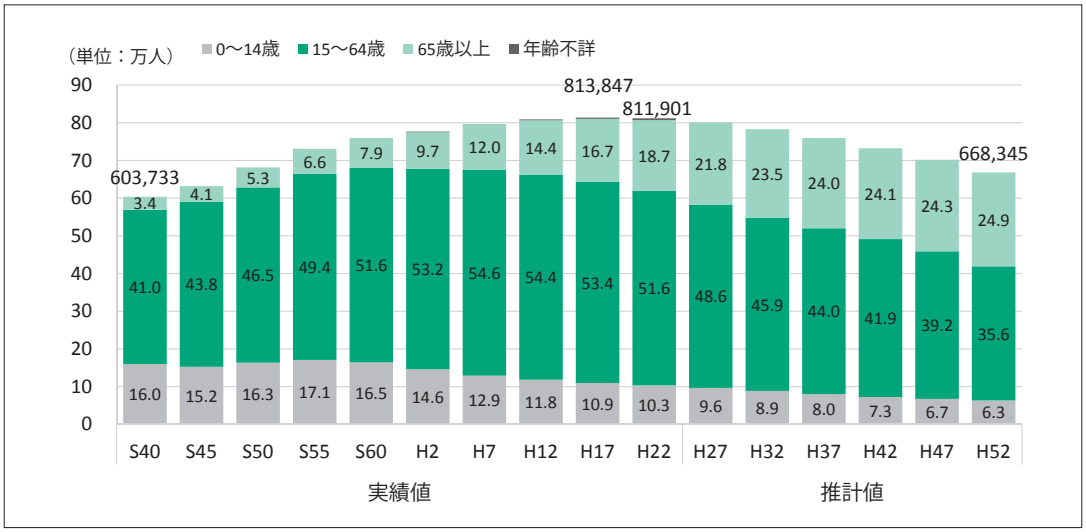
今後新潟市は、これまで経験したことのない急激な人口減少、少子・超高齢社会を迎えます。それにより、人口構造や世帯構成など、地域の環境が大きく変わろうとしていますが、そのような中であるからこそ、将来にわたって「持続可能」なまちづくりを進めていかなければなりません。

本稿では、新潟市が誇る市民力・地域力と、豊かな田園・自然、本州日本海側随一の拠点性といった強みを活かしながら進める今後のまちづくりの方向性について、ご紹介させていただきます。

新潟市の現状

新潟市の国勢調査による人口は、平成17年の81.4万人をピークとして減少に転じており、平成22年では81.2万人となっています。また、国勢調査をもとにした人口推計では、平成52年には66.8万人と、現在と比較して14.4万人もの人口が減少すると見込まれています。

図表１　新潟市の人口推計



資料：国勢調査，国立社会保障・人口問題研究所
平成52年の本市の推計人口は668,345人となり、平成22年から143,556人減少。15～64歳人口は、平成52年には35.6万人となり16万人の減少となる。一方、65歳以上人口は、24.9万人になると推計されている。

年齢構成も大きく変わり、平成52年には、14歳以下の年少人口で約４万人の減少、15歳から64歳までの生産年齢人口で16万人の減少、一方で65歳以上の老年人口では6.2万人増加し、高齢化率は現状の23.2%から37.3%へと大きく駆け上がります。さらに世帯構成においても、単独世帯が増加傾向にあるなど、単純な人口規模の変化ではない労働力・世帯・地域の「形」そのものの大きな変化を見据えた対応が急務となっています。

地域が主役となるまちづくり

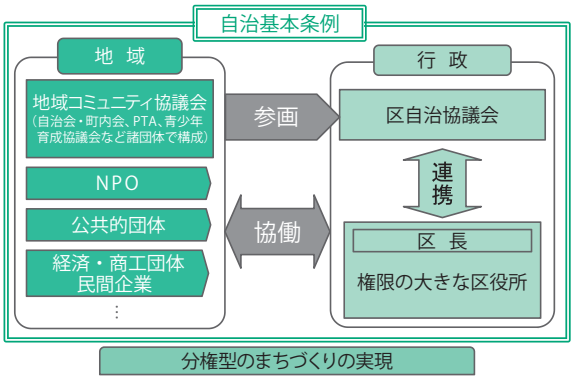
新潟市には、古くからの「自治・自主・自立」の気風や協働の精神といった伝統が、現在にも色濃く受け継がれており、市民の力、地域の力が強いまちです。その力をさらに伸ばしていただくため、政令指定都市移行時に各区において、地域と行政の「協働の要」として「区自治協議会」を設置すると同時に、身近な地域課題に取り組んでいただく活動主体としての「地域コミュニティ協議会」を、概ね小学校区を単位として、全市域となる97地区で結成していただきました。

今後の大きな環境変化の中において、市民の皆様一人ひとりから住み慣れた地域で安心して暮らしていただくためには、市民・地域と行政との協働の重要性がさらに高まってきます。

新潟市では、これから急激な増加が見込まれる高齢者を、地域で支える仕組みづくりに向け、医療・介護分野のネットワーク形成や人材育成など、医療・介護・予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの実現に向けた環境整備に取り組んでいます。

特に、平成27年度に予定されている介護保険制度の改正では、要支援者に対する予防給付事業の一部（訪問介護・通所介護）が市町村事業に移管されることから、新潟市の誇る地域力を活かした、新潟らしい地域包括ケアシステムとしていくため、今年度、地域コミュニティ協議会などを事業主体とする生活支援や介護予防などのモデル事業を実施しています。

図表２　新潟市が目指す分権型政令市



また、今後の人口減少をできるだけ緩やかにするためには、希望する人数の子どもを安心して産んでいただける環境づくりを進めることが大きなテーマであり、子どもは社会の宝としての認識を地域や企業と共有し、子どもを持つことへの不安を軽減するなど、誰もが安心して妊娠・出産、子育てができる環境が求められます。

新潟市がこれまで守り続けてきた保育園待機児童ゼロの堅持などに加え、福祉、保健、住宅、雇用、教育など多方面から子育てを支援していきます。

教育では、学・社・民の融合による、地域に開かれた特色ある学校づくりを推進します。学・社・民とは学校・社会教育・地域（民間）のことで、それぞれを結ぶキーパーソンとして、民（地域）の立場から選ばれた「地域教育コーディネーター」を全ての市立小・中・中等教育・特別支援学校に配置し、学校支援ボランティアの協力を得ながら、子どもの成長や学びを地域全体で支える体制を構築しました。

さらに今年度からは、地域コミュニティ協議会に放課後児童クラブの運営をモデル的に委託するなど、今後増加する高齢世代の力も

活用しながら、通学時をはじめ、放課後などの安心安全な子どもたちの居場所づくりを地域全体で支えていける環境整備を進めています。

これらのことを充実させるうえで、地域づくりの主役となる地域コミュニティ協議会などの活動活性化に向けた支援がますます重要となってきます。

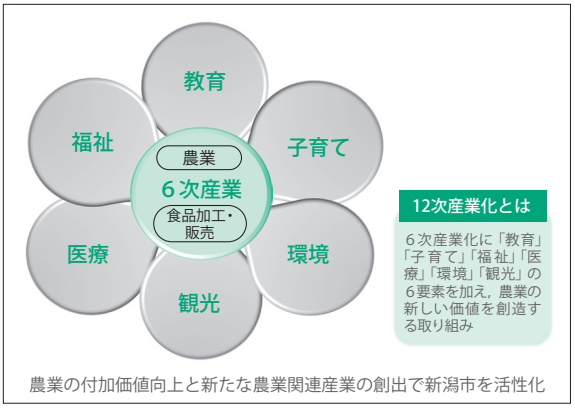
現在、任意団体である地域コミュニティ協議会の役割の明確化と、それに応じた支援のあり方の検討を進めているほか、これまでも課題の一つであった活動拠点の確保の面では、概ね小学校区単位で構成される地域コミュニティ協議会の活動の場の核の一つである学校に、活動拠点の機能をもたせるなど、さらなる支援を進めていきます。

田園資源の徹底活用

新潟市における今後の人口減少の主な原因としては、少子化に起因する自然減少に加え、首都圏などへの流出といった社会減が見込まれています。

現在でも特に若者の人口流出が顕著であることから、新潟市の特色である田園と都市のそれぞれの魅力を調和させ、首都圏にはない魅力的な雇用の場、暮らしの価値を創造することが、人口流出を食い止めるカギになると考えています。

図表３　12次産業化イメージ



農業の付加価値向上と新たな農業関連産業の創出で新潟市を活性化

そのために、新潟市に暮らすさまざまな人が食育や農業体験などを通じて、田園の素晴らしさ、豊かな食など、新潟市の魅力を学び、新潟に暮らす誇りをもちながら、地産地消による安全な食を通じて健康な生活につなげる取り組みを進めます。

魅力的な雇用の場を創出するため、農業の６次産業化に向け、国家戦略特区に指定していただいたことを契機として、新潟市が誇る農業と食品製造業が一体となって発展する「ニューフードバレー」の実現に向けて取り組むとともに、６次産業化を核として、「教育」「子育て」「福祉」「医療」「環境」「観光」といった視点を加え、新潟発となる「12次産業化」により、農業の新しい価値を創造し、地域の活性化につなげていきます。

同時に、食の生産地である田園と、消費地である都市部との盛んな交流により、まちの活性化を図るなど、田園資源を徹底的に活用し、新潟らしい豊かな暮らしづくりを進めていきます。

12次産業化に向け、取り組み始めた例をご紹介します。

まず、教育分野では、市内の多くの小学校において、これまでも学校教育田による農業体験を行うなど、食文化や農業への理解を深める体験の場や学習機会を提供してきましたが、今年度からは、市内全ての小学生が農業体験学習を通して食と農の理解を深める「新潟発わくわく教育ファーム」を開始し、地域に暮らす誇り・愛情につなげる取り組みを進めています。メーン施設となる今年６月にオープンした「いくとぴあ食花」「アグリパーク」では、多くの皆様からお越しいただき連日大変にぎわっています。

また、福祉分野では、全国的にニートやひきこもりが増加する状況の中、農業など自然と触れ合うことが自立に向けた第一歩となることが、新潟市のこれまでの取り組みでも明らかになってきており、新潟市の特性を活か

した農業体験などを通じて、生産年齢人口減少の中における社会の活力維持・向上につなげる環境づくりをさらに進めます。

次に環境分野では、新潟市の特徴である田園環境を活かした取り組みにより、資源循環型社会の構築を目指します。すでに新潟市の里山間伐材を有効活用した木質ペレットを、花卉農家が花の温室栽培に使用し、CO_2削減に結び付けています。さらに、それを籾殻ペレットにまで発展させ、エネルギーの自立度を高めるなど、田園資源の有効活用につながる取り組みを進めます。

観光の分野でも、新潟市の田園に育まれた食と農の魅力を最大限活用していきます。現在新潟市では、ユネスコ創造都市ネットワークのガストロノミー（食文化）部門への登録を目指しており、登録を通じ、新潟市が誇る食文化を国内外に強力にアピールできることに加え、他の認定都市と連携し相互のステータスをさらに高めることで、交流人口のさらなる増加や地域の産業の育成につなげることができると考えています。

持続可能な財政運営に向けて

今後の人口減少、人口構成の変化は、財源確保の不透明さと高齢化による社会保障費の増加をもたらし、財政運営はますます厳しくなることが予想されます。また、新潟市は広域合併などにより、公共施設が多く存在し、市民１人当たりの公共施設面積は、政令指定都市中最大となっています。そして、その多くは昭和50年代に集中的に整備され、既存の施設を現状のまま更新することは、今後の不透明な財政状況の中においては困難と言わざるを得ない状況です。

田園と市街地が近接する田園型政令市

そのため、公共施設のファシリティマネジメントを進め、従来のような単一機能単一目的の施設から、複合化・多機能化に転換し、サービス水準をできるだけ維持したうえで施設総量の削減を進めていきます。その際には、全市的な視点から施設最適化を進めるとともに、公共交通との接続や地域活性化などの視点を重視し、市民の利便性の向上につなげます。

おわりに

現在新潟市では、まさに今回のテーマでもある人口減少、少子・超高齢社会における持続可能なまちづくりを最重要課題とする平成27年度からの次期総合計画「新潟未来ビジョン」を策定しています。多くの市民の皆様が明るい将来ビジョンを描きながら、明るく健やかな生活を送っていけるような計画としていきたいと考えています。

東北の拠点都市を目指して（盛岡市）
～人口減少時代のまちづくり～

盛岡市市長公室
企画調整課長　古　舘　和　好

1　はじめに

盛岡市は、人口30万人の中核市である。北西に隣接する滝沢市は、今年１月１日に５万人を超える日本一の村から市制を施行し、市となった。南に隣接する矢巾町とともに、2010年の国勢調査では、岩手県内でこの２市町が唯一人口増となっているものの、日本創成会議が指摘しているように各地域で人口減少が進み、本市においても今後10年間で２万人弱の人口減になるものと試算している。

また、人口減少や少子化の影響から小中学校が閉校する地域がある一方で、人口が増加し、学校を新設している地域もあり、市域が広いこともあるが地域により人口減少の影響も異なっている。

2　人口減少の影響

本市の人口は2000年をピークに減少傾向であったが、2011年から増加に転じており、社会保障・人口問題研究所の推計とは異なる推移となっているが、今後は人口減少が進むものと推測している。

本市のまちづくりについても、人口減少などの影響から、次のように新たな取組を進めている。

・学校の適正配置

本市では、今年３月に、浅岸小学校、外山小学校、薮川中学校の３校が閉校となった。

現在の学校数は市立小学校45校、市立中学校23校であるが、教育委員会の試算では小学生15,000人（2012年）→14,500人（2018年）、中学生7,600人→7,100人と今後確実に年間100人程度の児童生徒数が減少していく見込みである。

教育委員会ではこの減少を捉えて、適正な教育環境を確保するため、盛岡市小中学校適正配置計画を2012年に定め、複式学級の解消などに取組む方針を固めた。

一方で、前述したとおり、盛岡南地区の区画整理事業が完了した地域では、児童数の増加から市立向中野小学校を2012年に新設し、現在も増加する児童数に対応するため校舎の増設を進めているといった地域もある。

・区画整理事業の見直し

土地区画整理事業は、まちづくりに大きな役割を果たしてきたものの、少子高齢化・人口減少社会の進展や土地価格の下落、事業費の確保困難など事業の長期化などにより、当該地域の生活環境の改善が進まない状況にある。

このことから、本市では2012年から関係権利者との意見交換会を重ねて、３地区で区画整理事業の見直しを行うこととした。これは過去に例を見ない思い切った決断である。

この見直し（表１）では、道明地区では70.6ヘクタールから21.7ヘクタールに事業区域を縮小し、残りの48.9ヘクタールは事業区域から除外し、区画整理以外の手法により生活環境の整備を行うこととした。

また、３地区とも今後概ね10年間のうちに事業完了するよう進めることとし、３地区の事業費も総額で105億円を削減する。

表１　区画整理事業の見直し

	地区名	太田	道明	都南中央第三
現計画	施行面積（ha）	77.2	70.6	44.0
	事業期間	H５～H34（清算 H39）	H15～H27（清算 H32）	H12～H31（清算 H36）
	全体事業費（百万円）	27,003	17,290	10,900
	今後の見通し	～H36まで（10年）	～H77まで（51年）	～H41まで（15年）
	残事業費（百万円）	10,340	15,360	6,690
見直し後	施行面積（ha）	77.2（区画整理　77.2）	70.6（区画整理　21.7）（区画整理外　48.9）	44.0（区画整理　26.5）（区画整理外　17.5）
	今後の見通し	～H35まで（９年）	～H35まで（９年）	～H35まで（９年）
	残事業費（百万円）	10,340（区画整理　10,340）	6,930（区画整理　3,170）（区画整理外　3,760）	4,620（区画整理　3,930）（区画整理外　690）

見直しによる削減額（現計画の残事業費－見直し後の残事業費）　10,500百万円

・空き家等の対策

1972年に入居開始した「松園ニュータウン」217.8ヘクタール、1986年に入居開始した「サンタウン松園」85.1ヘクタール、1989年に入居開始した「グリーンパーク小鳥沢」38.2ヘクタールは、大規模な郊外住宅団地として整備され、同地域に小学校３校、中学校２校を新設した。

今日の人口減少や社会動態の変化により、この郊外住宅地においては、児童生徒数が減少したことにより、松園小学校の空き教室を地区公民館に再整備し、活用を図っているが、空き家は増加傾向にあり、周辺の生活環境の悪化に対する懸念が生じている。

住宅土地統計調査によると、本市の空き家は2003年が16,710戸（空き家率12.9％）、2008年が19,480戸（13.9％）となっている。

大分市長の呼びかけに応じて郊外にニュータウンを抱える本市を含む全国７都市とともに、2010年に「ふるさと団地の元気創造推進協議会」を設立し、関係省庁に郊外住宅の課題の報告や支援要請などを行ってきている。

本市では、９月に生活環境を保全するための「空き家等の適正管理に関する条例」を制定し、空き家等への対応を図っている。

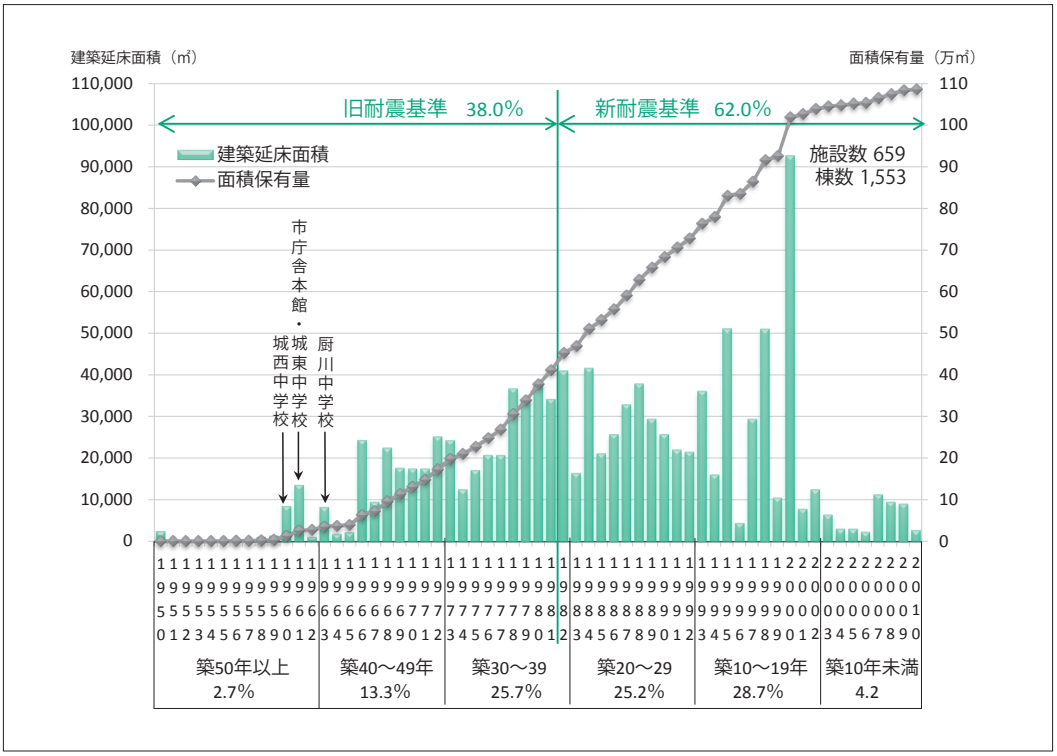
・公共施設の保有の最適化

本市では、人口減少や老朽化が進む公共施設の将来負担に対応するため、2011年には盛岡市まちづくり研究所において、岩手県立大学の協力を得ながら、公共施設の保有量（表２）や保有の課題を分析し、「アセットマネジメントによる公有資産の在り方」の研究報告を取りまとめた。

2012年には資産管理活用事務局を財政部に設置し、「公共施設保有の最適化と長寿命化のための基本方針」を定めて、公共施設の「総量の縮小」と「長寿命化」に向けて、施設カルテの作成や長期計画の策定などに現在取り組んでいる。

将来大きな財政負担を残さない形で施設を維持更新していくために、施設保有量を縮減

表２　施設保有量の推移



し、量の最適化を図ることにより、次世代に継承可能な資産とする取組を進めている。

これは、全国的にも先進的な取組となっている。

・中心市街地と跡地利用

本市の中心市街地は、高層マンションが増加する一方で、中心商店街の空き店舗の活用が課題となっている。

写真１　映画館通り

高層マンションの増加は、人口減少とは逆に本市の単身世帯や高齢者夫婦世帯が増加していることや冬期間の雪対策なども要因としてある。

一方で、中心市街地にある岩手医科大学附属病院が2019年に隣接する矢巾町に移転する予定であることから、その移転後の跡地約２ヘクタール（大学所有）の利活用が市民の関心を集めている。その利活用については、岩手医科大学、盛岡商工会議所、岩手県保健福祉部、盛岡市の４者で随時連絡会議を開催しながら意見調整している。

また、中心市街地に隣接する旧盛岡短期大学跡地約1.7ヘクタール（県所有）についても、当該地域代表者から公的利用を求める請願が県及び市に出されており、その利活用が課題となっている。いずれも、大規模施設が機能拡大を図るため、市街地の手狭な立地環境から郊外の新たな用地を確保した結果であり、まちづくりを考える上で土地利用の調整の難しさを感じる。

中心市街地については、跡地活用も課題であるが、郊外に大規模店舗が立地し、中心市街地の商店街の販売額は著しく低下し、事業所数も減少するなど中心市街地への集客や活性化が課題であることから、現在、第二期中心市街地活性化計画の取組を進めている。

3　東北の拠点となるまちづくり

本市は、中核市として多面的な機能を有し、広域的な役割を果たしながら、次のように魅力あるまちづくりを進めている。

・歴史文化の香るまち

803年に征夷大将軍坂上田村麻呂により志波城が築かれた。現在、外郭や政庁が復元整備され、平安時代を想わせる古代公園として市民に親しまれている。1597年に南部氏により築城と町の造営が始まり、今も残る上ノ橋・中ノ橋・下ノ橋などが築かれ、盛岡藩（南部藩）の城下町として、今日のまちの骨格が形成された。

これまでに大きな戦災もなかったことから、江戸時代から明治・大正時代のものが多く残り、まちづくりの観点でも大慈寺・鉈屋町（なたやちょう）地区では、住民協働で明治大正の建造物である町家をいかしたまちづくりを進めている。

・新しい機能的なまち

盛岡駅の西南方面には新しい市街地が形成され、新しい都市機能が生まれている。

2010年には盛岡駅西口地区35.6ヘクタールが完了し、市民ホールや県立図書館、専門学校など高次の都市機能が集積している。2013年には盛岡南地区313.5ヘクタールが完了し、大きな住宅団地が形成されるほか、交通環境の良さから大規模商業施設が多く立地し、現在も新しい施設の建設が進んでいる。

・住みたいまち、住み続けたいまち

盛岡は、岩手山や姫神山を望み、田園風景が広がり、市街地の真ん中を清涼な河川が流れ、市庁舎に接する中津川には、夏には鮎釣り、秋には鮭が産卵に遡上し、冬には白鳥が羽を下ろし、大自然の恵みと歴史文化、新しい都市機能が調和した魅力あるまちであり、温かい人情の篤いまちである。

写真２　鉈屋町

盛岡の良さを知り、若者とお年寄りが笑顔で寄り添うような、住みたいまち、住み続けたいまちを目指していきたい。

・東北の拠点を目指して

本市では、このような特徴をいかしながら、人口減少に対応し、持続可能なまちづくりを進める観点から、現在、新しい総合計画の策定を進めている。

同時に今年度は、人口減少対策として、新しい制度活用を見据えて、広域連携による地方中枢拠点都市の形成のため、総務省のモデル事業に取り組んでいる。

地方の著しい人口減少へ対応するため、中核市として「地方の経済成長の牽引」「高次の都市機能の集積」「生活関連機能サービスの向上」の面から広域的な責任を果たさなければならない。

人口減少という流れはあるものの、地方において中核市としての責任を果たし、雇用を生み、時代の変化に柔軟に対応しながら東北をリードするまちづくりを市民との協働で進めていきたい。

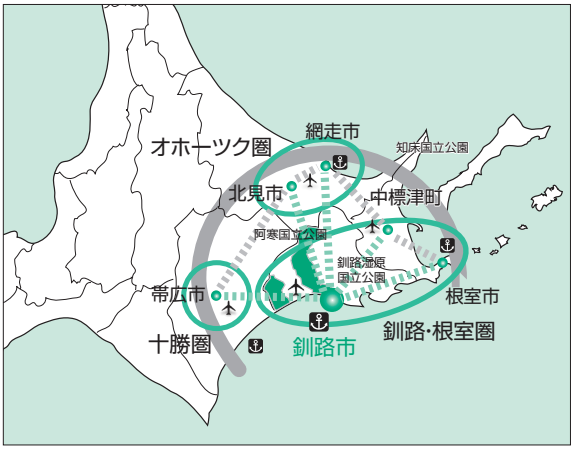
釧路市のコンパクトなまちづくりについて

釧路市総合政策部都市計画課
主事　前　田　佳奈枝

1　釧路市の概要

釧路市は、北海道の東部、太平洋岸に位置し、平成17年に、旧釧路市、旧阿寒町、旧音別町が合併して現在の姿となっています。根室やオホーツク、十勝といった東北海道の各圏域を結ぶ扇の要にあたり、広域幹線道路や鉄道で結ばれています。市内には、行政、商業・業務、医療・福祉、教育・文化などの様々な都市機能が集積し、空港、港湾における物流、交通機能も、東北海道の中心的な役割を担っています。

釧路市の位置づけ



また、釧路湿原国立公園、天然記念物の「まりも」で知られる阿寒国立公園の二つの国立公園をはじめ、森林、湖沼、太平洋など雄大な自然に恵まれ、道内でも有数の自然環境に優れた都市となっています。

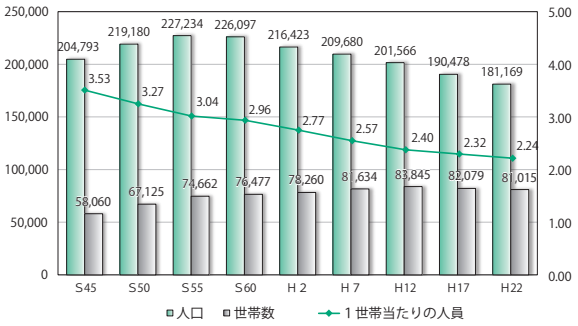
このような豊かな自然資源を背景とした水産業や農業、林業が盛んであり、港湾などの物流機能と連携した国内でも有数の食料供給基地となっています。さらに、国内唯一の稼行炭鉱を有する石炭鉱業、紙・パルプ製造業、医薬品製造業などの第二次産業と、商業、観光といった第三次産業が結びつき、地域経済を支えています。

2　まちづくりの沿革

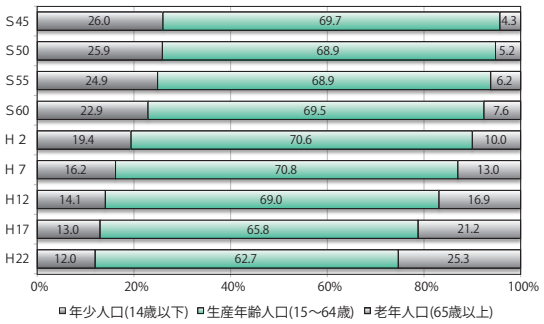
釧路市は、阿寒地域及び音別地域をのぞいた釧路地域22,175haを都市計画区域としており、そのうち、市街化区域の面積が5,272haとなっています。釧路市の人口の約95％は、市街化区域内に居住しています。

人口は、昭和50年代後半には約22万人に達しましたが、平成25年度末現在は178,888人と、ピーク時を約２割も下回っており、国立社会保障・人口問題研究所の平成22年の推計

人口・世帯数の推移



人口構成の推移



では、平成47年にはさらに約６万人が減少するとされています。人口構造についても急速な少子高齢化が進み、市民の約４人に１人が65才以上の高齢者であり、生産年齢人口の減少による地域経済などのまちの活力への影響が懸念されています。

釧路市では、都市計画における区域区分制度を昭和45年に導入しており、将来人口や産業の推計に基づいて、区画整理事業等によりこれまでに約700haが市街化区域に編入されてきました。平成16年度以降は、原則として市街化区域を拡大しない方針をとっていますが、人口減少の傾向が続いたため、現在のように、広い市街地に低密度で居住や都市機能が拡散した状態となっています。

このため、都心部の空洞化や低未利用地の増加、住環境の悪化といった問題が生じてきています。また、北側に広がる湿原の維持・保全から、市街地は東西約20㎞の細長い形状をとっており、自家用車を持たない人々の生活にも不便が生じています。都市基盤施設については、今後も維持管理・更新費の増大が予想されており、このような状態が続けば、都市経営が成り立たなくなるおそれがあります。

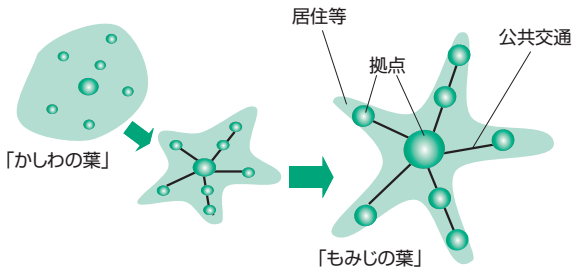
こうした中で、健全な都市の経営を持続し、人口規模に見合った、誰もが暮らしやすいまちづくりとして求められているのが、「コンパクトなまちづくり」です。

３　釧路市が考えるコンパクトなまちづくり

市では平成20年度に見直しを行った都市計画マスタープランにおいて、「環境負荷の小さいコンパクトなまちづくり」を基本目標の一つに掲げました。この目標について具体的な方向性を示していくため、庁内に研究会を設置し、まちの現状・課題の把握、さらにこれらに対して考えられる取り組み等について議論を行い、平成24年に「釧路市のコンパクトなまちづくりに関する基本的考え方」をまとめ、行政だけでなく、市民一人ひとりが認識を共有していくためのガイドラインとしました。

コンパクトなまちづくりでは、市街地を今以上拡大しないことを原則としつつ、都市機能の集約化を図ります。しかし、東西に細長く、二つの大きな川で分断されていた釧路市の市街地の形状から、都心部のみを拠点として同心円型に集約化を図ることは、現実的ではありません。そこで当市では、現状で既に一定の都市機能が集積している数か所の地区を拠点として設定し、拠点間を公共交通で結んだ、効率的なまちを目指していくこととしています。さらにこれらの周辺に居住等を集約していき、長期的には「かしわの葉」から「もみじの葉」へと市街地の姿を転換していくことを目標とします。

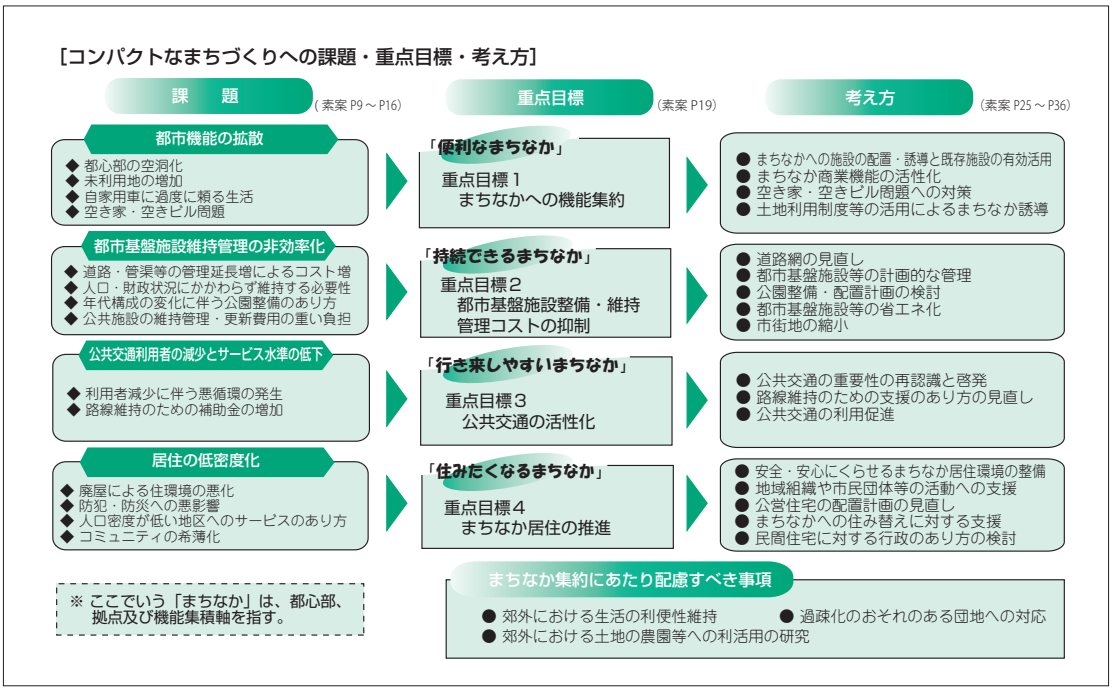
市街地転換のイメージ



また、低炭素まちづくりや防災まちづくりについても、まちのコンパクト化を進める上で考慮すべき視点として整理しています。

「基本的考え方」の中では、人口減少や市街地の低密度化に起因して生じている、あるいは今後生じるおそれのある課題を大きく四つに整理しています。そして、それぞれに「便利なまちなか～まちなかへの機能集約」「持続できるまちなか～都市基盤施設整備・維持管理コストの抑制」「行き来しやすいまちなか～公共交通の活性化」「住みたくなるまちなか～まちなか居住の推進」という重点目標を設定し、これらの目標に対応した取り組みの方向性、及び取り組み例を示しています。

さらに、これらの考え方をより具体的なものとするため、機能集約を図る８か所の拠点



を設定しました。

拠点は、より効率的にコンパクト化を図るため、商業、居住、交通、行政、サービス、医療といった都市機能を示す一定の要件を満たす地区とし、釧路圏の区域マスタープラン及び釧路市都市計画マスタープランにおけるまちづくりの方針を踏まえて設定しました。各拠点は、地区の特性を考慮して三種類に分類し、また、拠点間を結ぶ幹線道路沿道を機能集積軸として設定して、これらの周辺に都市機能や居住を集約していくことを目指しています。

(1)　広域中核拠点

東北海道の中核都市としてふさわしい広域的都市機能の充実を目指し、区域マスタープラン等において「中心商業業務地」に位置付けられ、「くしろの顔」として多様な機能が集積する都心部に設定。

(2)　地域交流拠点

地域の拠点として、日常生活のほか、経済活動、交通、第一次医療などを支える機能向上を目指し、都市計画マスタープランにおいて、近隣住区の商業業務機能を担うため、生活利便施設の充実及び商業振興を図る「地域商業集積地」に位置付けられている３地区に設定。

(3)　生活拠点

近隣住民の日常生活に必要な各種機能を集約し、生活に密着した役割を果たす拠点としての機能向上を目指して、現状で一定の機能集積が見られる、または特性上集約化が必要であると認められる４地区に設定。

(4)　機能集積軸

各拠点を結び、既に生活利便施設、店舗、飲食店等が立地し、区域マスタープラン等において「沿道商業業務地」や「沿道サービス地区」に位置付けられている幹線道路沿道に設定。

4　拠点モデル地区の取り組み

「基本的考え方」において設定した地域交流拠点の一つである新橋大通地区では、平成25年度より、拠点モデル地区として、地域の協議会を中心とした地域づくり事業が行われています。

協議会は、当地区の商店街振興組合、連合町内会、包括支援センター、自主防災組織、消防分団や民生委員などにより構成されており、この地域がより質の高い魅力あるまちとなることを目指して設立されました。釧路市も、オブザーバーとして参加し、協議会の活動に対する支援や助言を行っています。

協議会では、協議会員をはじめ地域住民や関係団体のメンバーとともに検討会議やワークショップ、イベントなどを開催し、当該地域の魅力を高めるため、以下の取り組みを中心に事業を展開しました。

協議会における検討会議の様子

⑴　魅力づくりプランの策定

当該地域の特性を活かした、効果的な取り組みについて協議し、拠点性向上に向けたそれぞれの役割や取り組みをプランとして策定。

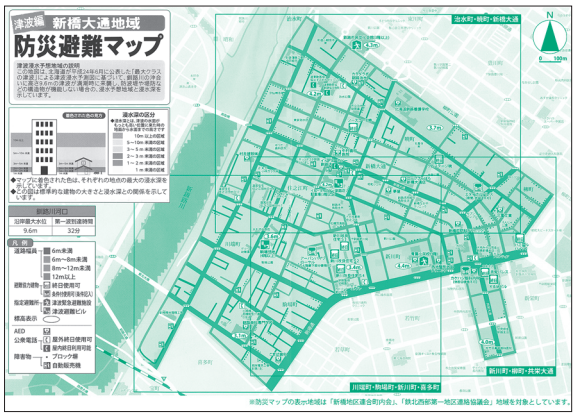
⑵　公共機能設置社会実験の実施

商店街の空きスペースを活用して、子育て支援や高齢者福祉といった公共的な機能の設置により、地域への人の誘導にどのような効果が見られるかを検証する社会実験を実施。

⑶　地域防災避難マップの作成

津波発生時の避難協力建物や危険箇所などを独自に検討し、地域の防災避難マップを作成して、地域内の全戸へ配布。

地域防災避難マップ



平成26年度も、これらを継続、発展させた取り組みを進めています。

このような地域づくりの取り組みは、にぎわい創出や防災力の向上だけでなく、住民や商業者など地域全体の連携が高まることにもつながっています。

市では、今後も、新橋大通地区で取り組んでいる自主的な地域づくり事業がモデルとなって、他の拠点へと広がっていくことを目指し、地域への支援・助言を続けていきます。

5　コンパクトなまちづくりの実現に向けて

コンパクトなまちづくりは、これまでの土地利用制度といった強制的な手段だけではなく、インセンティブによる緩やかなコントロールや、地域の魅力を高めることにより、自主的な集約化を図っていくものです。したがって、その実現には長い年月が必要であり、また、行政だけでなく、事業者や市民一人ひとりが認識を共有し、連携を図ることが必要です。

「基本的考え方」で示した取り組み例は、実施を強いるものではなく、できることから一つずつでも着手していこうというものです。釧路市というまちを次世代に健全な姿で引き継ぐため、逆行することなく、着実にコンパクトなまちづくりを進めることが大切であると考えています。

人口減少問題研究会最終報告書について
～ほくとう地域の動向を中心に～

株式会社日本政策投資銀行　地域企画部
担当部長　**中　村　欣　央**
（ほくとう総研　顧問）

我が国の人口は、2008年をピークに減少に転じ、以降、減少をし続けることが確実である。日本政策投資銀行では、地域に焦点を当て、将来の人口減少が地域の経済、産業、都市構造等に与える影響を分析するとともに、人口減少に対応した地域の企業経営や自治体経営の方向性、地域金融に期待される役割を考えることを目的に、2012年に人口減少問題研究会を設置した（委員長：樋口美雄　慶應義塾大学教授）。

研究会は2012年５月～2014年３月まで、計10回開催し、そこで検討された内容を最終報告書としてとりまとめ2014年６月に公表した。本稿では、この最終報告書の概要を、ほくとう地域の動向に焦点を当てつつ紹介したい。

1. 人口動向（全国とほくとう地域）

全国ベースの人口は2008年をピークに減少に転じた一方、ほくとう地域については、既に1995年前後をピークに減少に転じており、今後も全国ベースの動向に先行して減少が進んでいく見込みにある。その結果、2040年には、ほくとう地域の人口は、2010年比で概ね▲25％程度の水準にまで減少することが予測されている（国立社会保障・人口問題研究所推計）（図表１）。

また、年齢階層別（老年人口（65歳以上）、生産年齢人口（15～64歳）、年少人口（15歳未満）の３区分）の人口については、全国ベースで、生産年齢人口が1995年前後をピークに減少に転じており、ほくとう地域については、1985年前後をピークに減少に転じている。出生率の低下により年少人口が減少を続ける一方で老年人口は一環して増加を続けている結果、高齢化が急速に進行しており、今後もこの傾向が続く（図表２）。

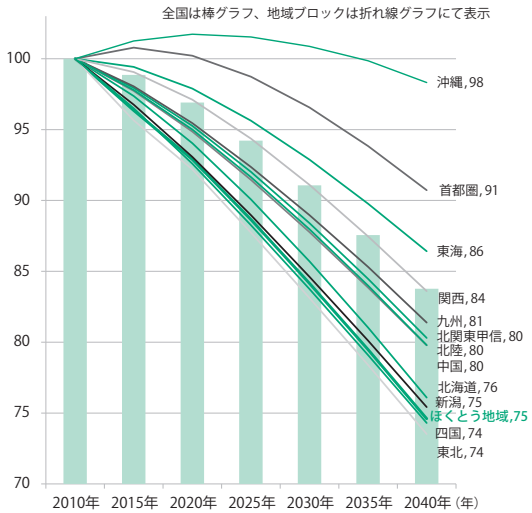
2. 人口減少による消費への影響

市町村のクロスセクションデータを用いて人口増減率・生産年齢人口増減率・就業者増減率と小売販売額増減率をみると、それぞれ

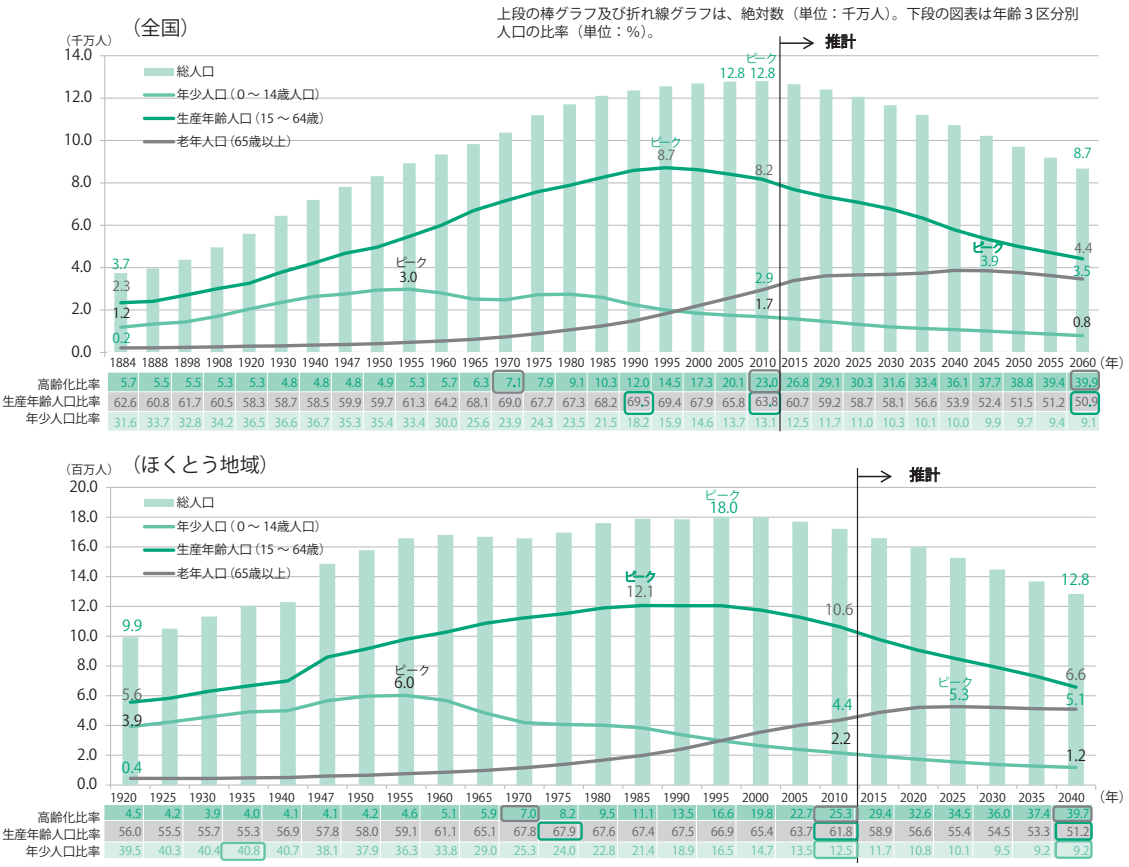
図表１　地域ブロック別将来推計人口（2010年＝100とした指数）

地域ブロック	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
北海道	100	97	94	90	86	81	76
東北	100	96	92	88	83	78	74
新潟	100	97	93	89	85	80	75
ほくとう地域	100	96	93	89	84	79	75
北関東甲信	100	98	95	92	88	84	80
首都圏	100	101	100	99	97	94	91
北陸	100	98	95	92	88	84	80
東海	100	99	98	96	93	90	86
関西	100	99	97	94	91	87	84
中国	100	98	95	91	88	84	80
四国	100	97	93	88	84	79	74
九州	100	98	95	92	89	85	81
沖縄	100	101	102	102	101	100	98
全国	100	99	97	94	91	88	84

（出所）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（2013）年３月推計）」より作成



図表２　年齢３区分別人口の推移（1884年→2060年）

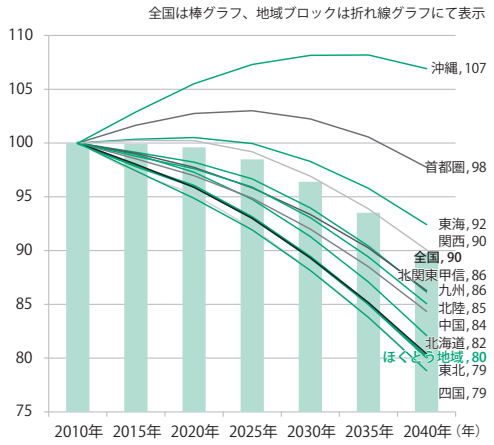


（備考）総人口には年齢不詳も含むため、各年齢階層人口の合計値は総人口に一致しない
（出所）国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集2014」、国立社会保障・人口問題研究所2014年１月公表「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）：出生中位・死亡中位推計」より作成

図表３　地域ブロック別の総消費推計（2010年＝100とした指数）

※ゼロ成長と平均消費性向不変を仮定

地域ブロック	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
北海道	100	99	97	95	91	87	82
東北	100	97	95	92	88	84	79
新潟	100	98	96	93	89	85	80
ほくとう地域	100	98	96	93	89	85	80
北関東甲信	100	99	98	97	94	90	86
首都圏	100	102	103	103	102	101	98
北陸	100	99	98	96	93	89	85
東海	100	100	101	100	98	96	92
関西	100	100	100	99	97	94	90
中国	100	99	97	95	92	88	84
四国	100	97	95	92	88	84	79
九州	100	99	98	96	93	90	86
沖縄	100	103	106	107	108	108	107
全国	100	100	100	98	96	94	90



（出所）総務省「全国消費実態調査（2009年度）」、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（2013）年３月推計）」より作成

一定程度の正の相関関係がみられ、人口減少とそれに伴う就業者の減少によって消費が減少することが示唆される。

今後の人口推計による地域ブロック別・年齢階層別の人口と現在の年齢階層別の総消費を乗じて、地域ブロック別の総消費の将来推計を算出すると、今後30年（2010年→2040年）で、全国ベースでは10％程度消費が減少する

ことが予測され、さらに、ほくとう地域については、人口減少率が全国ベースよりも高いことを背景に20％程度消費が減少するものと予測される（図表３）。これは地域別では四国地域と並んで、最も厳しい数字である。

一方、消費は一様に減少するわけではなく、人口構成の変化（高齢化）に伴い、高齢者世帯において支出の多い項目については、逆に増加する場合もあるし、若年世帯において支出の多い項目については、支出項目合計の数値以上に減少することになる。具体的には、住宅設備修繕・維持、医薬品等の項目は、現状よりも消費が増加すると予測される一方で、外食、洋服、教育等の項目は、支出項目合計の数値以上に消費が減少すると予測される（図表４）。

3. 人口減少に対応した地域の関係者による取組（地域企業、自治体等の対応）

地域の人口減少に伴う消費の減少により、一般的に、地域企業は売上水準を維持・増加させることが、従前より困難となる。また、とりわけ生産年齢人口の減少に伴い労働力の確保も困難となる。

このような状況で、地域企業は、高付加価値の製品、サービスを供給することによる域外需要の確保、人口構成の変化に対応した高齢者向け製品、サービス等へのシフト、生産性の向上や女性・高齢者の活用等について、重点的に取組む必要がある。

ほくとう地域は、全国平均よりも早く人口減少局面に入ったことから、地域企業では、既にこうした変化に対応した取組を進め、成果を挙げている事例も多い。

例えば、小売業は、地域の人口、消費動向に左右される内需型産業であるが、ニトリ、ツルハ、ホーマックといった企業は、人口が停滞、減少し、厳しい事業環境にある北海道において、効率的なビジネスモデルにより成功を収め、域外にも事業展開して成長を遂げている。製造業は、国内のみならず、付加価値の高い製品の開発により、海外の成長市場をこれまで以上に開拓することが求められる。地方の企業でも、高度な加工技術、仕入れノウハウ、他社との協業等の取り組みにより、成功している事例が見られる。

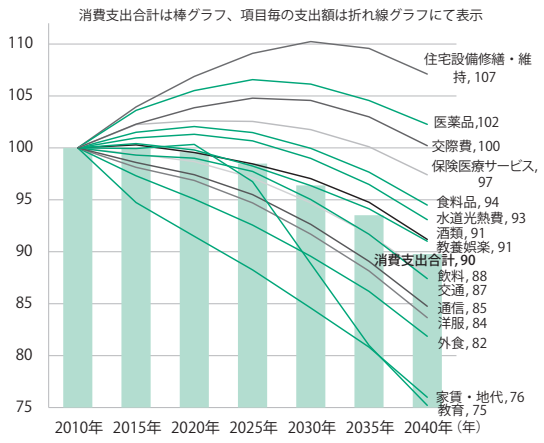
地域の人口減少により自治体は税収減による財政制約に直面する。一方で、今後は、公共施設・インフラの老朽化に伴う更新費用の増大が見込まれる。現在の公共施設・インフラを全て更新していくことは、早晩、多くの地域で困難になると見られる。

また、高齢化に伴い、より住居から近い範

図表４　主要な消費支出項目別の支出額推計（全国，2010年＝100とした指数）

※ゼロ成長と平均消費性向不変を仮定

項　目	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年
食料品	100	102	102	101	100	98	94
飲料	100	99	99	97	95	92	88
酒類	100	100	100	98	97	95	91
外食	100	97	95	93	90	86	82
家賃・地代	100	95	91	88	85	81	76
住宅設備修繕･維持	100	104	107	109	110	110	107
水道光熱費	100	101	101	101	99	96	93
医薬品	100	104	106	107	106	105	102
保険医療サービス	100	102	103	103	102	100	97
洋服	100	98	97	95	92	88	84
交通	100	99	99	98	95	92	87
通信	100	99	97	96	93	89	85
教育	100	100	100	97	89	81	75
教養娯楽	100	100	100	98	96	94	91
交際費	100	102	104	105	105	103	100
(参考)消費支出合計	100	100	100	98	96	94	90



（備考）食料品は、飲料・酒類・外食・賄い費を除く。
（出所）総務省「全国消費実態調査（2009年度）」、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（2013）年３月推計）」より作成

囲に利便施設が位置することへの住民ニーズが高まることが予想される。

こうした地域社会に想定される変化を踏まえ、自治体においては、コンパクトシティの形成と公有資産マネジメントの推進に取組むことが求められる。とりわけ全国ベースよりも人口減少、高齢化の進行が早いほくとう地域の自治体においては、これらの課題にいち早く取組むことが必要であろう。

こうした地域企業、自治体の取組を促進していく上で、地域金融機関の役割も重要である。

地域金融機関は、貸出に係る利鞘を安定的に維持していくことが、その経営を維持発展させる重要な要因であり、そのためには、地域の企業の良好な資金需要が継続的安定的に発生することが必要である。従前は、人口増加、右肩上がりの市場拡大が経営の前提であり、地域金融機関は、顧客に必要資金を供給することで一定の利益を確保し、地域経済の拡大に合わせて成長できたと考えられる。しかし、今後は、人口減少下で、個々の企業が付加価値を高める結果として地域経済が拡大していかない限り市場は縮小する、ということが前提になるため、地域金融機関には、自らが推進のエンジンとなり、より能動的に地域企業の支援を行い、地域経済の拡大に貢献していくことが期待される。

具体的には、地域企業が域外・海外市場の開拓、製品・サービスの高付加価値化による新規需要取込、高齢者市場等へのシフト、生産性の向上、M&A等の事業再編による供給力の整理等に取組む際に、資金融通のみならず、地域における幅広いネットワークを活かして、人、情報の融通についても積極的に媒介機能を果たしていくことが期待される。

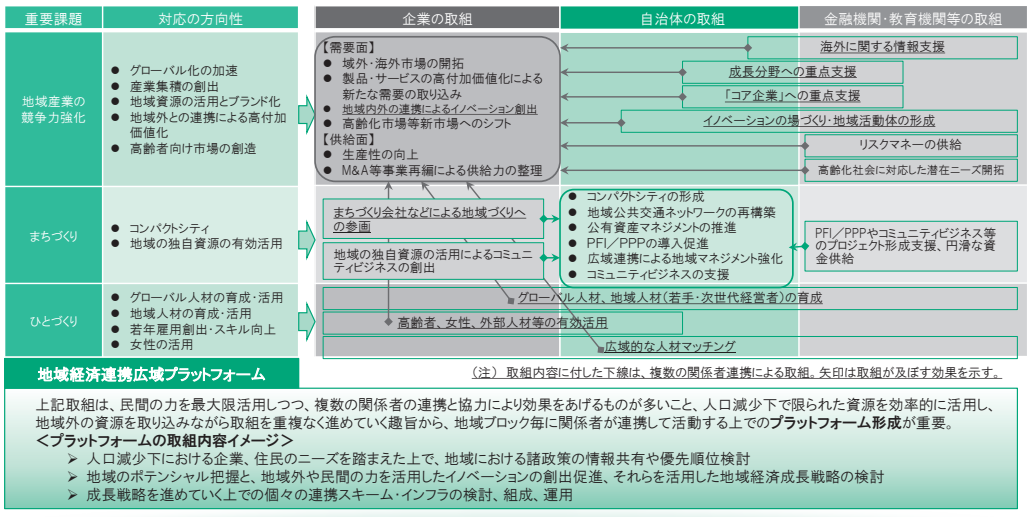
その際に、自らのノウハウに不足する部分があれば、専門分野に係る専門機関、専門家との連携等による対応能力の向上も必要である。

4. 関係者の取組実施促進に向けての課題

人口減少社会における環境変化の中で、地域が活力を維持・成長させていくためには、地域の関係者が、主に「地域産業の競争力強化」、「まちづくり」、「ひとづくり」といった観点から、前述したような取組を進めていくことが求められるが（図表５）、取組を進めていく上では、以下の点に留意する必要がある。

- 地域のポテンシャルを正確に把握した上で、民間の力を活かしながら、関係者が一体となって取り組むこと。
- 人口減少下で限られた地域資源を効率的に活用しつつ、地域外の資源を取り込むこと。
- これらにより、地域発の新たなイノベー

図表５　地域の課題と対応・取組の方向性



ションを創出すること。

今後、地域の人口が減少傾向で推移する中、各々がばらばらに取組を進めていくことは、域内で重複した取組を行うリスクを生む他、地域のポテンシャルを十分把握しないまま、不的確な取組を行うリスクを生むことになる。

グローバル化が進む中、地域の海外との競争力が問われている状況においては、こうした重複した取組による無駄を避け、効率的に取組を進めることが、これまで以上に求められることになる。

また、各々の取組の中には、複数の関係者の連携、協力により進めていくものも多く、効果的にイノベーションを創出していくためには、官民の関係者が一体となって、民間の力を活かしながら取り組むことが重要である。また、外部の人材、ノウハウを積極的に取り込んでいくことも必要である。

加えて、こうした取組を行う上では、関係各者が共通の認識、土台に立つ必要がある。例えば、コア企業・成長分野への重点支援を行う際には、地域の特性を踏まえたコア企業や成長分野の選定について、各者の認識を一致させる必要がある。

こうした取組の効率化、集中化及び効果的なイノベーションの創出に向けて、関係者の共通認識形成、複数の関係者の連携による取組実施等を行う仕組みの形成が決定的に重要である。

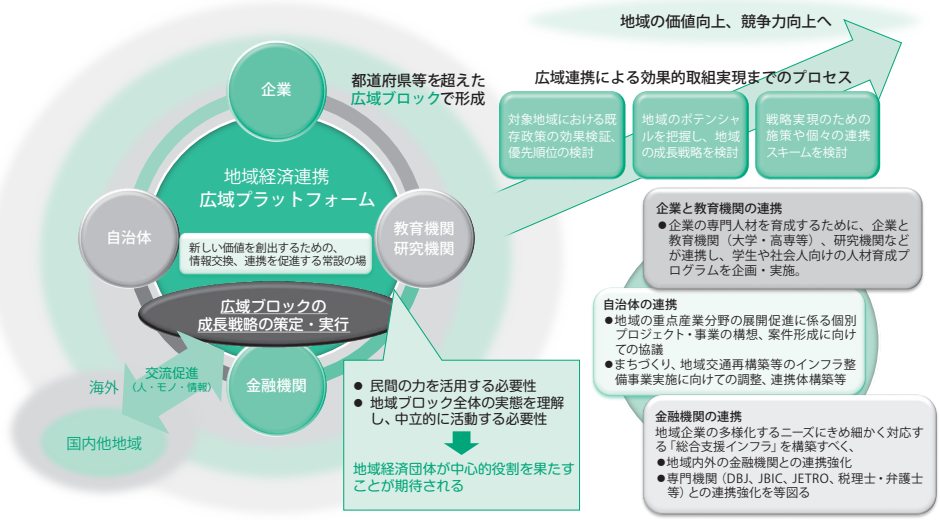
5. 地域の特性を活かした取組の実施促進を実現するプラットフォーム形成

地域の関係者が人口減少に対応した地域の課題解決への取組を効率的に進めていくためには、関係者の共通認識形成、複数の関係者の連携による取組実施等を行う仕組みとして、地域毎に、産学官による広域の関係者が連携して活動する上でのプラットフォーム（地域経済連携広域プラットフォーム：以下、本プラットフォームという。）を形成することが重要と考えられる（図表６）。

本プラットフォームは、地方自治体、地域企業、地域金融機関、研究機関等の地域の関係者に加え、必要に応じて外部の専門人材を構成員とし、人口減少社会における地域経済の成長戦略、インフラ整備、人材育成等の方針を、総合的に検討、合意形成の上、必要な調整を行うことが期待されるが、具体的な取組内容としては、以下のようなものが想定される。

- 人口減少下における企業、住民のニーズを踏まえた上で、地域における諸政策の情報共有や優先順位検討
- 地域のポテンシャル把握と、地域外や民間の力を活用したイノベーションの創出促進、それらを活用した地域経済成長戦略の検討
- 成長戦略を進めていく上での個々の連携スキーム・インフラの検討、組成、運用

図表６　地域経済連携広域プラットフォームのイメージ



〈連携スキーム・インフラの例〉

- 地域の特定重点産業分野の展開促進に係る個別プロジェクト・事業の構想、案件形成に向けての協議機関
- まちづくり、地域交通再構築等のインフラ整備事業の実施に向けた調整、連携体制構築を行う協議機関
- 地域企業の成長分野展開、海外域外展開支援のための総合的支援インフラ
  （地域金融機関が窓口となり、各種の専門機関と連携して機能）
- 地域人材の育成インフラ
  （大学と企業が連携し企業人材の育成に資する講座（社会人向けを含む）を拡充）
- 企業、教育・研究機関、金融機関、自治体など地域の多様な関係者による情報交換、連携を促進する常設の場

① 既存プラットフォームの事例、類型

これまで、人口減少社会への対応という観点を前面に出して形成されたプラットフォームはないが、地域の成長支援という観点で、様々なプラットフォームが形成されている。

図表７は、既存のプラットフォームについて、プラットフォームが主にフォーカスしている取扱分野、プラットフォームを形成するエリアの範囲、さらに活動の濃淡、内容（戦略の検討、情報発信等、プランニング中心の活動から、企業の活動支援等、実践中心の活動といったもの）といった観点で分類・整理したものである。

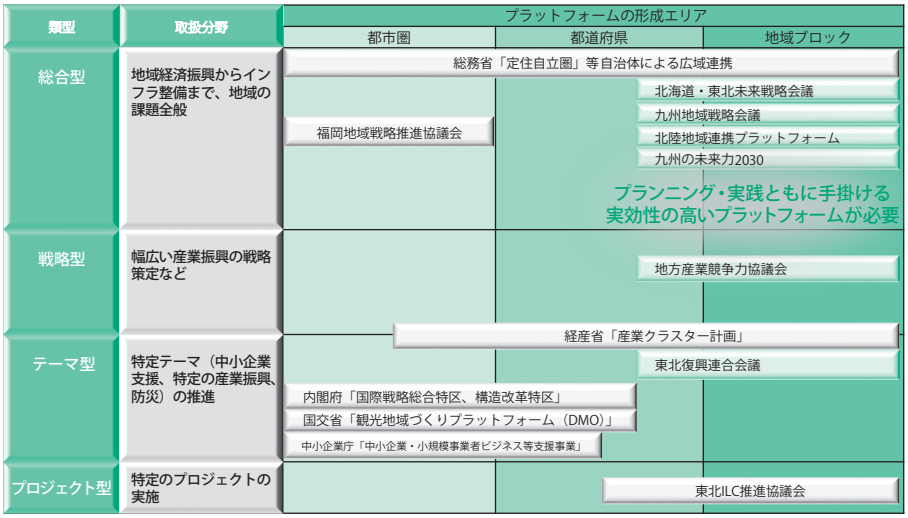
② 本プラットフォームに期待される形態

人口減少社会への対応を念頭においた本プラットフォームの形成エリアの範囲について、地方圏、とりわけ、ほくとう地域においては都道府県レベルでも地域の人口が大きく縮小していく状況を鑑みれば、個々の取組において、より広域での連携、役割分担が求められることから、地域ブロック単位で形成し、ブロック内の各地域及び関係者が連携、役割分担をすることが、効率的であると考えられる。その際、各地域全体を俯瞰し、本プラットフォームを運営していく主体として、地域ブロック全体の実態を理解し、中立的に活動できる各ブロックの地域経済団体が中心的な役割を果たすことが期待される。

また、プラットフォームの活動内容については、プランニング中心あるいは実践中心というよりも双方トータルで担っていく形態の方が有効に機能すると考えられる。

この点で、2010年10月に英国で開始された地域産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnership=LEP）が、経済開発、地域全般にわたる社会的、物質的再生を実現する目的であり、

図表７　既存プラットフォーム（国内）の類型



（備考）本表での「プラットフォーム」は、地域の中小企業等の支援を行う複数の機関から構成された連携体、広域での政策立案や課題解決を担う官公民の関係者の集合体とする。　はプランニング中心、　は実践中心のプラットフォームを示す。

図表８　イギリス・地域産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnership）

概　要	● Local Enterprise Partnership（以下、LEP という。）は、地域開発への公的支援の中心的な役割を担っていた地方開発公社に代わる地域再生戦略のための自治体と企業のパートナーシップ（法人格を持たない任意団体）。 ●地域の優先課題を見定め、その潜在的な成長可能性を引き出すことで、地域社会への権限委譲を可能にし、地域経済を振興するための組織。 ●2012年現在、マンチェスター市を中心とする広域自治体のグレーター・マンチェスターなどで39の LEP が承認され、様々なインセンティブが国から与えられている。
組織と役割	● LEP は設立しようとする地域の自治体関係者と地元経済界の代表者からなる協議会が国へ設立申請を行い、これを国が審査、承認する。運営メンバーのうち少なくとも50%以上は企業が占めることや代表者は企業出身者とすること等が必須。 ● LEP の主な職務は以下のとおり。 ➢ 交通網整備を含め、鍵となる優先投資対象事業を定めて、政府とともに取り組む。 ➢ 社会基盤整備と事業実現のための支援、コーディネートを行う。 ➢「地域成長ファンド」（＝官民協働による事業主体を対象に、地域経済の活性化等を目的に実施する投資計画に資金支援するための基金）に対する助成申請の調整を行い、申請する。 ➢ 新しい成長産業のハブを運営するためのコンソーシアムづくり等を支援し、実現に関与することで高成長産業を支援する。 ➢ 国の開発計画策定に対して要望活動を行い、戦略的計画が策定される際には企業が関与できるよう取り計らう。 ➢ 地域の企業に対する規制の変更を行う。　ほか
ガバナンス・資金等	● LEP のガバナンスは、企業と自治体の協働で行われ、パートナーシップの委員会は民間と公共の同数の代表により構成され、委員会の座長は地域のビジネスリーダーを務める。 ●運営資金は、LEP を構成する自治体と企業が手当し、政府からの直接の資金援助はない。 ●個別プロジェクトの実施に当たっては、地域成長ファンドに助成申請を行うことができる。

（出所）（財）自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）」

プランニングから実践まで関与している点、やや広範囲ではあるが、参考になるものと思われる。

LEP は、広域の自治体と民間のビジネスリーダーが連携し、地域戦略を国に提出することにより、国から権限が委譲されるものであり、戦略に位置づけられたプロジェクトへは補助金（地域成長ファンドからの助成）の交付等がなされる。職務内容として、英国の地方経済成長白書に列挙されている内容は、地域のインフラ、産業活動等に係る優先順位策定、事業実施に向けての各種支援、コーディネート、規制変更、開発事業参画等であるが、具体的にはこれらの中から各 LEP が地方主導で発案していくことになる（図表８）。

地域のおかれている状況は、地域によって異なっており、課題や取組の優先度合も多様であることから、本プラットフォームの類型や活動内容は、こうした事例から、各地域に合致したものを選択していくことが適切であろう。また、既存のプラットフォームを、活動内容の拡大、取組レベルの拡充によって、本プラットフォームに移行させていくという選択肢も考えられる。

一方、こうしたプラットフォームを運営していく際に必要な人材、コストについての手当が課題となるが、例えば、英国における LEP の取組においては、運営資金を構成する自治体と企業で拠出する形となっている。また、EU でも、重要なクラスター形成のための費用をマッチングファンド方式（EU の構造調整基金や国の予算を半額投入し、残りの資金を企業が負担する）で賄う取組がなされており、地域経済団体の財政基盤等を勘案するに、一定水準を、国、関係自治体が負担する形が必要であろう。例えば、我が国では、特区制度の拡充等により対応していくこともあり得よう。

③　国の役割

こうした地域毎の取組を効率的に検討、遂行していく上で、国は、本プラットフォームが円滑に形成され、機能していくため、例えば、プラットフォームの指針作成や費用助成等を行うといった役割を果たすことが期待される。

また、地域毎に関係者が戦略、優先順位を検討していくためには、国が、人口減少による環境変化を踏まえた国土構造再編についての方針を示し、地域の関係者の的確な判断を誘導することが期待される。

そうした条件整備の上で、個々の関係者による取組が、本プラットフォームによる調整、支援の下、適切な役割分担で進められることにより、地域主導の人口減少社会対応への取組が円滑に進み、持続可能な地域経営の実現が促進されるものと考えられる。

警鐘896

公益財団法人東北活性化研究センター
専務理事　小　泉　　司

「君は東北のために何をするんだ？」。入社試験の面接で経営層の一人からこう質問された私は、そのとき絶句したのを覚えている。35年も前の話である。

その会社は、古くは「地域繁栄への奉仕」、近年は「地域との共生」を経営理念として掲げ、現代社会に不可欠なインフラのひとつを担う会社である。「地域の繁栄無くして当社の繁栄無し」は会社人生の中でしばしば耳にしてきた言葉だが、言葉だけでなく、経営層が先頭に立って東北の発展に関わる活動に取り組んでいる姿を見てきた。

私は２年前の６月に今の組織に移ることになり、35年前の宿題に取り組んでいる。この組織は２つのシンクタンクの合併を経て、２年前に公益財団法人として新たな運営を始めた。

旧組織の時代と比べ組織の運営環境や社会状況が変化してきていることから、改めて今後の事業の方向性を明確にし、随時ブラッシュアップしていく必要性を感じている。小さい組織であるため力量には限界もあるが、東北が魅力ある地域であり続けるために我々がやれることも少なからずあると思っている。

こうしたことを踏まえ、昨年秋に参与会を開催し、東北６県と新潟県の幹部および東北の経済界の方々から事業の方向性についてご議論をいただいた。また、これを受けて理事会でも活発なご議論をいただいた。

そのたたき台として、東北圏の構造的な課題である人口減少・高齢化や産業の衰退、暮らしのベースである所得の状況や若者の人口移動、東北が有する資源などのデータを収集・提示した。

このとき改めて感じたのが人口減少・高齢化の問題がその他の課題とも絡み合いながら悪循環に陥入っていくであろうということである。そして５年後、10年後という近い将来、肌で感じることができるレベルまで問題が顕在化してくるのではないかということである。

ひと頃はこの問題について多くの議論や提言がなされていた。精緻に調べたわけではないので断言はできないが、昨年データを整理した際、近年の論文や提言が減少しているのではないかと感じた。暗いことは考えたくないという社会的なムードもあると思うが、社会の関心も低下してきていた感が否めない。

こうした中で、日本創成会議・人口減少問題検討分科会がこの問題に改めて警鐘を鳴らしたのは記憶に新しい。国もこの問題の司令塔として「まち・ひと・しごと創生本部」を立ち上げ真剣に取り組んでいく姿勢を明確にした。

増田寛也氏がその著書でも指摘しているが、根拠なき楽観論は危険であり、一方で悲観論は益にならない。「消滅可能性都市896」は他人事でもなければ遠い未来の可能性でもない。近い将来我々が直面する問題であることを再認識し、地図上にある自治体の境界線や世代の垣根を越えて知恵を出し、協働していく必要がある。

国は大きなデザインを示し政策の立案や各方面の調整役ではあっても、地域の新しい姿を具体的に創造することはできない。この問題について地域を深く理解し、知恵を出し、協働しながら魅力ある地域を維持していくのは地域に住み続ける我々の役割である。

微力ながら東北活性研としても、地域戦略の立案、産業の再興、社会システムの維持などについて一定の役割を果たしていきたいと考えている。

三陸運輸株式会社（宮城県塩竈市）

代表取締役社長　**布施　義光 氏**

感謝と復活
～仙台塩釜港とともに～

国際拠点港湾・仙台塩釜港で総合物流事業を展開する三陸運輸株式会社。三陸諸港の物流・海運を担った三陸汽船（1906年設立）をルーツとし、仙台港区、塩釜港区の発展とともに事業を拡大してきた。

東日本大震災で甚大な被害を受けたが、取引先や同業者をはじめとする関係者の支援のもと復活を遂げた。

復活までの道のりや今後の事業について、布施義光（ふせよしみつ）社長にお話を伺った。

○東日本大震災の被害と、現在の復旧状況を教えてください。

誠に残念なことですが、グループ企業の社員と休職者を含めて、４名の尊い命が奪われました。本社社屋を除く全ての事業所が津波の被害を受けて使えない状況となり、機材や車両も大部分を失ってしまいました。あれだけめちゃくちゃにされたのだから、当初は「どうしたらいいの、これ？」と私だって思ったのです。

復旧の状況ですが、おかげさまで2012年３月に仙台港事業所が、７月に仙台港区の新１号倉庫がそれぞれ完成してほぼ終了しています。加えて、震災のため着工を見合わせていた仙台港物流センターが昨年３月に完成して稼働しています。

仙台港事業所

○仙台塩釜港の取扱貨物量は、震災前の水準まで戻ったと考えてよいでしょうか。

全体として見れば震災前の水準を超えていますが、個別に見ると戻ってきていないものもあります。例えば、当社は水産物の取扱いも多いのですが、いろいろな資料を見ても水産物は6割までいっているかどうか、4割は未だに戻ってきていない。これは、地域の水産業が完全に復旧していないということなのです。設備が復旧していても、従業員不足ということです。もう一つの大きな理由は、震災後に生産をしていなかったから、お客様との関係、販路が絶たれてしまっているのです。販路を復活させるのが大変で、水産業の方々はいまそのために様々な努力をしていらっしゃる。

これら震災前の水準まで戻っていない貨物があり、一方で、復興関連の資材など増加している貨物もあり救われている、というのが仙台塩釜港の実態ではないでしょうか。

港湾施設の面では、国と県がタッグを組んで、仙台塩釜港は東北で唯一の国際拠点港だから早く復旧させなくてはならない、という思いでやって頂いたのだと思います。とにかく、船の荷役をするためには、岸壁そのものを直してもらわなければいけなかったのです。もたもたしていると船が他の港へ行ってしまう。早く復旧させないとお客様が離れる、船会社も離れてしまう。一回離れたら戻るのは難しい。

だから我々も、仙台港事業所や新1号倉庫を早く完成させて、国際物流の貨物も取り扱って、早く地域のお客様に貢献したいという理由があって、とにかく直ちに立ち上がったのです。

当社の昔からの気質とでもいうか、「事務職も作業職もない、いざとなった場合、みんなでやり遂げる」というところがあります。何代か前の話ですが、早急に作業を完了させなければならないという時に、当時の社長が船内に入って荷役をやったこともあります。やはり荷主さんあっての仕事、お客様あっての仕事だから、そういう意味では当社はお客様から信頼されて伸びてきたのだなという気がします。

○お客様との永年の信頼関係があるということですね。

そうですね。それは、本当にお客様には感謝しなくてはならないし、また、社員が蓄積してきたノウハウがあってお客様から「三陸運輸はやってくれる」と選ばれている訳です。

そういう意味でも、これからも社員のレベルアップをしていかなくてはなりません。そこで、社内で安効塾（あんこう）というのをやっています。安全と効率ということです。当社はメインが作業会社です。そうすると安全が一番大事なのです。その次に大事なのが、きちんと利益を残していくための効率です。そこで、作業の担当者も営業の担当者も何人かでタッグを組んでいつもとは違うチームで現場に入ってパトロールしてみる。そうすると、「船からの荷役にこんなに人が要るの？」「さっきから30分以上トラックが並んでいるよ」と無駄なものがあちらこちらに見えてくる。「そんなに人は要らない。協力すれば5人減らせるのではないか」「効率を上げるためにトラックを3台減らして8台でいこう」とか、みんなでディスカッションする訳です。

作業現場の安全追求と効率というのは、コスト管理にもつながっていきます。お客様は、当社だけではなく他社からも見積もりを取っている。当社にはこの仕事は昔からこれでやっているからこの見積もりでいいだろうと頭にこびりついている人もいるのです。でも、それでは見積もり段階で他社に負けてしまう。無駄を排除する、そうしたらコストを縮められますから競争力が出てくる、仕事になる。貨物の特性を把握する、適正な道具を使う、適正な機械を使う、それが効率のために本当に大事なのです。こうした勉強のために安効塾をやっています。

また、当社は作業会社で重量物などを扱うから、安全を抜きにしては商売が成り立たない。「こういうやり方をしたら事故の可能性がある」「この道具はこの貨物には適さない」などと安効塾でやっている訳です。

安全だけは何回も何回も繰り返し言って教育しています。うるさいくらいに私はやっているつもりです。自ら統括安全衛生管理者をやっています。これは、社員を安全に仕事させるというトップの責任者です。安全というのは本当に大事で、絶対に事故を起こしてはだめだ、重篤災害を起こしてはだめだ、という信念を持って社長が皆を引っぱるべきだと私は思っており、労働基準監督署に行ったら、署長さんから、「それが一番なのです」と言われました。

○AEO（Authorized Economic Operator）事業者承認や、東北初のハイブリッド型ストラドルキャリア（大型荷役車両）導入など率先して何かをやっていこうという思いも貴社の強みにつながっていますね。

AEO は、差別化というか、承認を受けた事業者でしっかりしたところに仕事をやってもらいたいという荷主さんが増えていくだろう、という見通しもあって取り組みました。でも、それだけではなくて、私の最初の思いは、社員一人一人が知識面や能力面でぐんとレベルアップしてもらいたいというものでした。とにかく、金バッジでなくてもいい、個人個人が上がってもらえればいいのだと思って「よし、挑戦してみよう。勉強してみよう」となったのです。

ハイブリッド型ストラドルキャリア

当社は、今年２月に倉庫業者を対象とした特定保税承認者の承認を受けました。今は認定通関業者を目指して勉強しています。

ハイブリッド型ストラドルキャリアを買ったのは、やはり世の中いつかは低炭素社会でそうした車だけになるだろうなという思いもあったし、国から補助金が出ることもあって、これを利用して国の施策に協力したいという思いもありました。今年も購入することに決めています。

また、建て直した仙台港事業所では、屋上に太陽光パネルを設置しました。これは、エコ対応もあるのですが、震災の時に、電気がなくて寒かった、情報が取れなかった、ということへの対応でもあります。太陽光パネルがあれば、ある程度の電源になるのです。それから、仙台港事業所の４階に備蓄庫をつくり、食料、衣料品、コンロ、蓄電のバッテリーなどが入っています。仙台港事業所では、震災の時に近隣の企業さんのところに避難させてもらいました。万が一同じようなことが起きた時にここを避難拠点にしよう、近隣の方々に安心して逃げてきてもらえる場所にしようということです。１階部分を吹き抜けにして津波が来ても衝撃から逃れるようにしてあります。

○会社理念は「感謝・融和・真心・奉仕」と伺っています。

もともとは、「融和・真心・奉仕」の三つでしたが、震災後、最も大切なこととして「感謝」を加えました。震災で、地域の皆さんは

もちろんのこと、全国から応援して頂きました。当社は、震災で何もかもなくしてしまいました。そうした中で、例えば同業の皆さんからストラドルキャリアやフォークリフト、その他の機械や道具を頂いた。また、関西のお取引先の方々が、震災の翌週にトラックで支援物資を持ってきて下さった。まだ新幹線も動いていないし、道路も寸断されているような時期にです。道路が使えないから、関西から日本海側を通って新潟に出て、そこから山形を横断して支援物資を届けて頂いたのです。支援物資の中には、手に入らず困っていたもの、大人用の紙おむつとか、赤ちゃん用のミルクとかもありました。全国から被災者の立場に立った心尽くしの物資などを頂いたのです。

我々はとにかく早く会社を復活させなければいけないという思いがあって、復活させるまでお客様、同業の皆さん、全国の皆さんから応援を頂いた。感謝を忘れてはいけない、これが会社理念に「感謝」を追加した理由です。今後、もし他の場所で震災のような被害が発生したら、恩返しというか、ぜひ我々も力になりたいという思いがあります。

それともう一つ、会社を復活させるために、社員一人一人が協力し合った。だから、社員に対する「感謝」もあるのです。

○今後の事業展開について布施社長のお考えをお聞かせください。

NVOCC（Non-Vessel Operating Common Carrier；非船舶運航事業者）でも事業展開をしっかりやっていこうと考えています。当社は船を持っていないけれども、栗林商船㈱グループとして親会社の船を使うことができる、あるいは他の船会社さんに頼むことができる、先方の港からのトラックも手配する、一貫してやれる訳です。貨物の旅行代理店みたいなものですね。お客様にとっても、全部やってもらえる、というメリットがあります。例えば、タイのバンコクの市内まで、木材を安く一貫して運ぶ、というように。

慰霊と復興の碑

当社は、港湾運送事業を基本としながら、枝葉のように複合一貫輸送やNVOCC、通関や船舶代理店の仕事などをしっかりと全うし、更に相乗効果を発揮して全体としても伸長したいと思っています。

当社が仙台塩釜港で一生懸命仕事をすることが全国の皆さんへの感謝の表し方だと思いますし、それがこの地域の復旧復興につながるという思いでいます。

震災後、ユニホームの右肩に「復活」の文字の刺繍を入れました。取扱貨物量や売上は100％回復しましたが、地域の真の復興のため、それ以上の目標を立てて実行していくためにこの「復活」を残しているのです。

（文責：ほくとう総研）

【会社概要】

設　　立：1941年
代 表 者：代表取締役会長　栗林定友
　　代表取締役社長　布施義光
　　代表取締役　栗林宏吉
資 本 金：9,318万円
本　　社：宮城県塩竈市貞山通
　　三丁目11番28号
　　TEL 022-361-1921（代表）
従業員数：349名（2014年7月末現在:関係会社を含む）

地域づくり活動発掘・支援事業の現状と今後の期待

公益財団法人はまなす財団　事業産業部
次長　小　倉　龍　生

1. はじめに

今年の６月、日本創成会議（人口減少問題検討分科会）が2040年の人口予想推計に関して「約半数の自治体が消滅する可能性がある」と指摘し、日本全国に大きな衝撃が走ったことは記憶に新しい。中でも北海道と東北が多く含まれていることから、両地域には地域活性化に向けた早急かつ継続的な取り組みが求められている。

このような背景のもと、当財団では、昨年５月決定された「中期事業方針」にもとづき、全道各地の地域活性化に重点的に取り組むこととし、昨年９月より「地域づくり活動発掘・支援事業（以降、本事業）」という新たな地域活性化支援事業をスタートした。

なお、初年度の事業に対して、ほくとう総研の地域活性化連携支援事業に選定いただき、より厚みを持たせた地域支援活動が実施できた。この場を借りて御礼を申し上げるとともに、今年度の実施概要を報告する。

2. 地域づくり活動発掘・支援事業の概略

本事業は、北海道の各地域がこれから個性ある発展を目指すため、地域主体で取り組んでいる地域づくり活動を発掘し、自立的な活動を継続していくことができるよう、当財団の人的支援や財源支援を活用し、地域主体による地域づくりプロジェクトを創造することを目的に据えている。

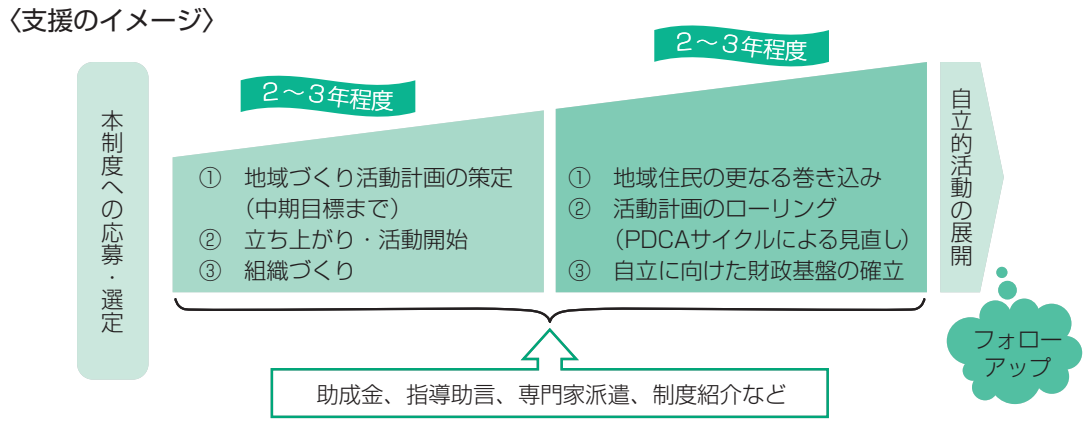
他の助成制度との大きな違いとしては、地域づくり活動の事業計画策定から実施・評価まで、３～５年程度の中期的視点による支援を継続的に実施することである。多くの助成制度は、事業の採択から当該年度の年度末までという単年度の支援が多いが、例えば、北海道が強みを持つ農業を核に据えた地域活性化を目指す場合、単年度での支援であるならば、農業の生産だけで終わってしまうのが実情であり、農商工連携や６次産業化を目指すのであれば、中期的な視野に立った支援が必須である。したがって、地域づくりの支援に関しては、中期的視野による支援が望ましいと考え、本制度の制度設計を行った。

具体的な支援の内容としては、２点に集約することができる。１点目は、ソフト支援として、地域づくり事業の計画策定から実施まで当財団が支援のコーディネートを行うとともに、必要に応じて各種分野の専門家・取引先の紹介や派遣、また、他の支援制度の紹介や利活用についての提案を行うこととしている。２点目は、資金的支援として、活動の立ち上げ等に必要な総会やフォーラムの開催費用、事業実施に必要な諸材料費、試作のための機器購入といった、活動に応じた資金的支援を実施し、１活動あたり総額100万円程度と設定している。

支援のイメージとしては、図表１のとおりであり、自立的活動に向けて、トータルのコーディネートを行うとともに、その後のフォローアップまで視野に入れた制度としていることが特徴である。

平成26年度（平成25年９月１日～平成26年８月31日）の本事業の公募を行ったところ、北海道内全域から50件の申し込みがあり、全件に対して基本的に訪問し提案内容について

図表１　地域づくり活動発掘・支援事業の支援イメージ



ヒアリングを実施し、地域づくり活動を実践する多くのメンバーと意見交換を行った。ヒアリング内容を精査し、審査委員会を経て20件（図表２）を採択し、各種支援を実施してきている。活動分野は、地域資源を活用した「ものづくり」（ブランド化を含む）が10件、「観光」振興が８件、地域特産物の販路拡大２件となっている。地域別には、オホーツク地域が多い。

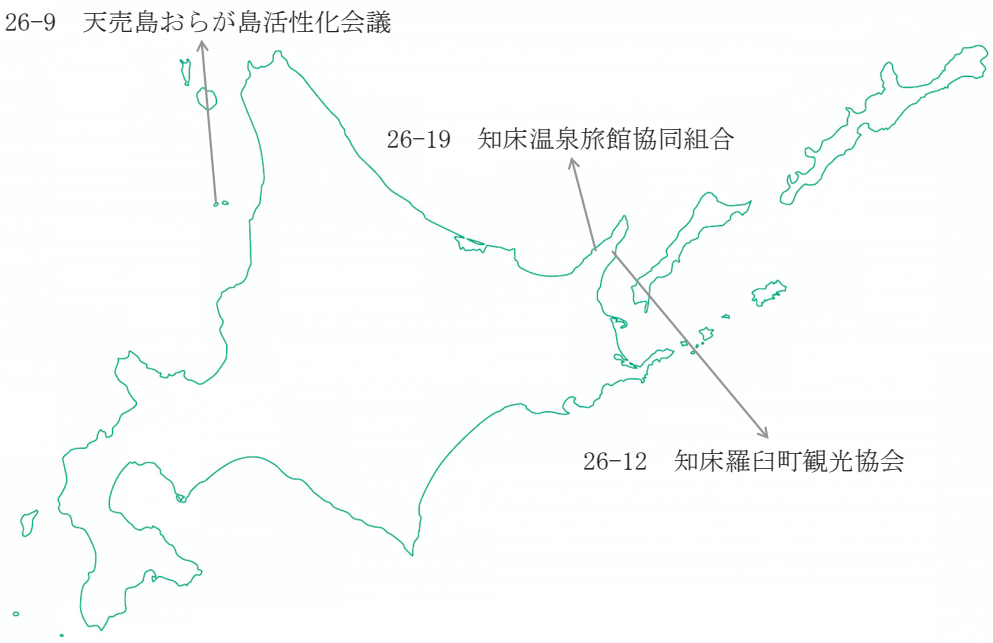
3. ケーススタディ

既述の通り20件の地域づくりプロジェクトを採択し、具体的に事業を進めているが、本稿では、その中でも特徴のある取り組みについてピックアップして紹介したい。観光のプロジェクトとして、平成17年に世界自然遺産に登録された知床地区における２つのプロジェクトと、日本海沿岸に位置する離島である天売島活性化のプロジェクトについて紹介する。それぞれの地域は図表３を参照されたい。

図表２　地域づくり活動発掘・支援事業採択一覧

結果No.	市町村	申請団体名	結果No.	市町村	申請団体名
26-1	天　塩	天塩地域づくり活動発掘協議会	26-11	鶴　居	NPO 法人美しい村・鶴居村観光協会
26-2	八　雲	一般社団法人八雲観光物産協会	26-12	羅　臼	知床羅臼町観光協会
26-3	網　走	網走川流域農業･漁業連携推進協議会幹事会	26-13	札　幌	東雁来農業活性化協議会準備委員会
26-4	豊　富	有限責任事業組合とよとみらい温泉組合	26-14	旭　川	米飯地区農業サポートグループ
26-5	北　見	産業クラスター研究会オホーツク「麻プロジェクト」	26-15	下　川	下川手延べ麺振興会
26-6	羅　臼	羅臼特産品産業化プロジェクト	26-16	岩　内	いわない食品工業研究会
26-7	七　飯	大沼グリーン・ツーリズム推進協議会	26-17	石　狩	あつたこだわり隊
26-8	雄　武	オホーツク雄武の宝再発見	26-18	斜　里	知床温泉旅館協同組合
26-9	羽　幌	天売島おらが島活性化会議	26-19	網　走	オホーツク大麦食品推進協議会
26-10	標　茶	グリーン☆ツーリズム標茶	26-20	大　樹	大樹チーズ&サーモングルメ地域活性化協議会

図表３　紹介する地域づくり活動の位置



(1)　知床ウトロ地域における観光による活性化事業

知床地区は北側の斜里町と、南側の羅臼町に分かれている。厳寒期には、オホーツク海へ流氷が押し寄せる自然環境下にあり、流氷ウォークといった地域の特色を活かした観光資源を持つ地域である。この２つの地域から別々の提案があり、２つの提案ともに観光に関するプロジェクトであった。前者は、斜里町の中でもウトロ地区の活動として、知床温泉旅館協同組合が主体であり、後者の事業主体は知床羅臼町観光協会である。

ウトロ地区は、大型旅館から民宿まで多彩な宿泊施設が集積し、「知床ウトロ温泉街」を形成している地域である。以前までは、斜里町全体として60万人の宿泊客がいたものの、自然遺産ブームも落ち着き、現在は40万人規模と減少傾向にある。そこで、ウトロ地区の30代～40代の次世代経営者が集まり、知床温泉旅館協同組合の中に「活性化委員会」を組織し、「知床ファンタジア」といったイベント運営や札幌地区での PR 活動など、観光振興と地域貢献を実施してきている。

本事業では、活性化委員会が主体となり、これまでウトロ地区で実施してきた観光振興とは違った切り口により、潜在的な魅力の掘り起こしや磨き上げ、さらなる魅力的な観光地への再生を推進する「知床ウトロ地区観光活性化プログラム」の検討・作成を行っている。具体的には、①地域主導型のワークショップ等による地域が持つ自然資源等の発掘調査、②地域の自然特性に加え、地域での「プレ企画」の検討・試行の実施、③「知床ウトロ地区観光活性化プログラム」の作成、を目指して活動を行っている。

ワークショップは、当初は温泉旅館協同組合の組合員のみがメンバーだったが、徐々に活動の内容・意義が当地で広まり、現在では小売事業者・小型観光船事業者など商工業の構成員に加え、ネイチャーガイド・バス事業者・出版事業者・漁業関係者等、広範な関係者が活動に参画し、ウトロ地区の新たな観光プログラムの構築に向け、議論を重ねているところである。また、彫刻の森文化芸術財団のノウハウ提供に加え、同財団が紹介する専門家を招聘しながら、ウトロ地区の魅力を集

約したツール（仮称：知床地域資源マップ）の作成作業を行うことで、ウトロ地区および広域知床圏への入込増加と集客力・販売力の強化を目指して活動を行っている。

⑵　知床羅臼地域における観光による活性化事業

知床エリアの南側に位置する羅臼地区は、流氷が到達する最南端の地であり、また、面積の約95％が森林に覆われる、自然資源が豊かな地域である。元々、漁業の町としての位置づけが強く、観光への取り組みは、積極的に実施しているとは言い難い状況にあった。しかし、平成17年の世界自然遺産登録を契機に観光客が増加した背景もあり、平成19年には、観光協会事務局長を全国公募するということも話題になるなど、次第に観光政策にも力を注いできている。

このような経緯から、羅臼地区はウトロ地区への通過型観光が主流となっていることや、大型の宿泊施設が少ないという現状から、団体客ではなく少人数の個人客を対象とした観光政策を実施し、具体的には、漁師による昆布加工体験、市場見学、学習旅行など、町内の人がガイド役を担う活動を始めている。平成25年度までにガイドが対応したのは2,000人に及び、観光が産業となる可能性を示した。また、春から夏にかけては、クジラやシャチも姿を見せ、また、流氷が接岸する冬の時期には、天然記念物のオオワシが数多く姿を見せることから、バードウォッチングやホエールウォッチングのツアーとして欧米を中心とした数多くの外国人観光客が訪れ、長期滞在を行うことから、羅臼地区での英語対応が急務となってきた。

そこで、事業主体となる知床羅臼町観光協会が本事業を活用して、外国人観光客が利用する宿泊施設・飲食店・道の駅掲示物への英語標記化、ならびに羅臼でよく使われる会話を軸とした指差し英会話帳の作成、観光事業者に対する英会話教室等を実施している。指差し英会話帳の作成については、町内の飲食店や宿泊施設、観光船に対して何度もヒアリングを実施し、外国人対応時に多い質問への回答など、一般的な英会話の本にはない羅臼ならではの例文を多数掲載していることが特徴である。指差し会話帳は、すでに運用段階となっており、さらなるブラッシュアップを継続的に実施しているところである。また、英会話が可能な町内の人材の発掘とリスト化を図り、外国人観光客に対するサポート体制も強化することとしている。

図表４　ウトロ地区と羅臼地区からみた流氷の様子

注）左図がウトロ地区からみた流氷で、右図が羅臼地区の流氷の様子。同日に撮影。

さらに、観光の活性化という視点から、ITの専門家を招聘して、Web等を活用した情報発信の強化を行うこととしており、町内の観光事業者が連携して羅臼の新鮮な情報発信を継続して行っている。このように、さらなるインバウンド観光を促進すべく、各種事業を進めているところである。

このように、知床の２つのエリアの地域活性化を支援しているが、ウトロ地区は、大型宿泊施設が多いことから、観光戦略全体の構築による団体客の増加を目指し、羅臼地区は、主に個人客やインバウンド観光の促進に力を注ぐなど、お互いが競合せずに相互扶助の関係性が成立するよう、「観光」という切り口から取り組んでいる。

⑶　天売島における活性化事業

事業主体は、平成24年に設立した任意団体であるが、本事業の支援を受けてまもない平成26年４月に法人化した一般社団法人おらが島活性化会議（以下、「活性化会議」という）である。

活性化会議は、離島活性化の先進事例である島根県隠岐諸島海士町への視察を契機に設立された。この視察結果の報告会を天売島で実施した結果、多くの島民の共感を得て、島の漁業・観光・生活面での雇用創出を目的として活動を本格化させた。参加しているメンバーは、運送業、観光業、漁業、漁協職員、会社員、自営業など、異業種の30代～40代を中心に組織化されている。

今年度の具体的な活動としては、①天売産のひる貝や市場に出まわらないタコといった、いわゆる未利用資源を活用したレシピ・洋食メニューづくりや新商品開発、②キャンプ場の開設と管理・運営、③スキューバダイビングやシーカヤックなどのアウトドア観光の実現、④島にある定時制高校の魅力化、を進めている。

①～③は、食や観光といった分野で、地域活性化に向けた主流の活動といえる。これまで未利用となっていたひる貝やタコを商品化し、経済価値を生み出すことを目的に、新たなメニューづくりや加工品づくりのために専門家の指導を受けたり、また、札幌市内の企業と連携して、惣菜の原材料として出荷を始めるなど、ビジネスとしてスタートしたところである。本活性化事業として特筆すべきは④の教育分野との連携ではないだろうか。

天売高校は定時制の高校で、現在の生徒数は８名である。定時制であるため、日中は郵便局や漁業の手伝いなどの仕事をしており、夜間は勉強や部活動に励んでいる。島民が348名という小さなコミュニティであるため、高

図表５　天売高校外観と水産加工品実習室

校生も重要な島の労働力となっている。また、重要な労働力である一方、高校が存続しているからこそ、島に定住して子育てをしている家庭があるという現実もあるため、高校の持続化は島の未来にとって必要なことである。このため、小さいながらも独自のカリキュラムや進学のための道筋を作るなど、天売高校の魅力化を実現し、他地域からの入学ニーズを高めるとともに、高校生が働ける場を創りだすことが、高校を持続させることとなり、島の未来にとって大きい影響を与える。

活性化会議では、天売高校の外部環境・内部環境を分析し、その強みとして、「働きながら学ぶことが可能」なことを導き出し、経済的な事情により進学できない、島外からの生徒の受入や、そのための教育プログラムの構築、そして、高校生が働くことができる場づくりなど、これまでにはない取り組みを始めようとしている。島の活性化に向けては、産業創出と高校の持続化は、まさに車の両輪といえよう。

また、活性化会議では、平成26年４月に一般社団法人化したことに伴い、２名の職員を雇用しており、１名は、札幌の専門学校で料理を学んでUターンした20代の若者、そして、もう１名はこの春に天売高校に入学した高校生である。すでに、２名の雇用を創造し、食や観光の高付加価値化や地域の持続化に向けての高校の魅力化といった具体的な活動を迅速に進めている。

離島という特質上、活性化に向けての条件は不利であることは否めないが、小さなコミュニティという利点を活かし、若者たちが中心となり、新たな壁に立ち向かい、スピード感を重視して、活性化に向けて取り組んでいる。これからは、積極的に島外のイベント等で新商品の販売やプロモーションの実施、また、地域ブランドに関する勉強会を複数回重ねながら、島のメンバーが一体となって、天売島を売り込んでいく活動を進めていく計画となっている。

4. 将来展望

本事業で支援している地域づくり活動は、いずれも地域固有資源の有効活用による他地域との差別化を図った地域ブランドづくりを目指すような、21世紀型経済システムを構築しようとしているものである。これからの地域活性化は、「依存・誘致型」から「自立・内発型」へ、そして「ハードインフラ重視型」から「ソフトインフラ重視型」への転換が基本ではなかろうか。

各地域には各地域の人や資源があり多様性に富んでいる。地域活性化は、モデルを作り他の地域でそのモデルを模倣して実現できるようなことではない。その地域には、最適な活動がそれぞれに存在する。当財団では、地域に入り、地域の考えや背景、リソースを十分に調査し把握した上で、地域の伴走者となりながらサポートしていく考えで進めている。

当財団の支援は、地域活性化に向けた一つの手法であり、目的ではないことを再認識し、各地域の自立という目標に向けて、中期的視野による継続した活動を実施している。今後は、さらに地域とのネットワークを強め、地域間連携を構築するためのコーディネートを継続し、その中から新たな価値をプロデュースし、その結果、支援の成果を北海道全域に広がるような好循環を形成すべく活動したい。

「十年偉大なり。二十年恐るべし。三十年にして歴史なる。」という格言もあるが、地域が持続するための計画を実現しながら、北海道の歴史の１ページを構築していきたい。

北東北・南北海道（津軽海峡圏）の地域資源を活かした未来設計

弘前大学グローカル連携研究会
同大学大学院地域社会研究科・前科長　教授　檜　槇　　貢
同大学北日本新エネルギー研究所　教授　古　屋　泰　文

1. はじめに：新時代を迎える津軽海峡交流圏

北海道と東北は地理的に近接している地域でありながら、別個の歴史と社会を構成してきた。北海道と本州、北海道と東北という明治以来の地域区分もあって、生産、消費、生活文化、教育、インフラ等において異なる地域として形成されてきた。

図１に示されるように、道南の函館、青森県の弘前、青森、八戸の４都市の人口の合計は平成22年の国勢調査で100万人であり、札幌と仙台の間に４つの都市連合による100万都市が潜在していると見ることができる。道南には札幌の磁場を超えた南下、青森県では仙台の磁場を超えた北上により、近未来の新たな都市機能形成エリアが展望できる。

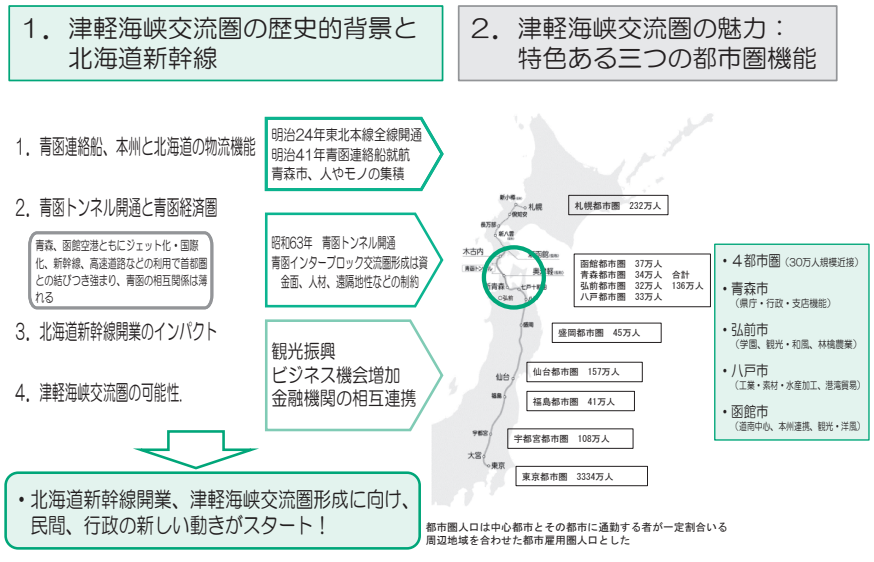
同一自然環境における別個の社会的取り組みが150年も続いたなかで、知の合体・再構築の社会的な意義と役割は大きい。東アジアにおけるこの地域の役割は大きく、津軽海峡をはさみ、関東地方と東アジアを結ぶ道南と青森の機能整備は発展可能性が高い。

北海道新幹線の建設・開業に向けて、経済、社会、行政において道南と北東北の連携の動きがあるが、教育、研究の世界においても２つの地方間を対象とした再構築が求められている。産業基盤にかかわる高等教育機関の再編統合を見越したデザイン思考の“知のネットワーク化”である。

2. 文理横断・グローカル視点での地域未来設計の必要性

現代社会において想像以上のスピードで進むグローバル化産業経済と科学技術進歩（交

図１　津軽海峡エリア交流圏の歴史と都市圏機能



（資料：青森中央学院大学　高山貢教授作成）

通・通信（IT インターネット社会）、生命医療技術、環境・エネルギー保全等）は、我々の生活の仕組み、家族や地域コミュニティシステムの質的変化をもたらしてきている。また、大都市への人口流出と地方の少子高齢化の進行もあいまって、地方都市でも、農林水産第一次産業人口の老齢化や地域経済の疲弊化がとまらない。

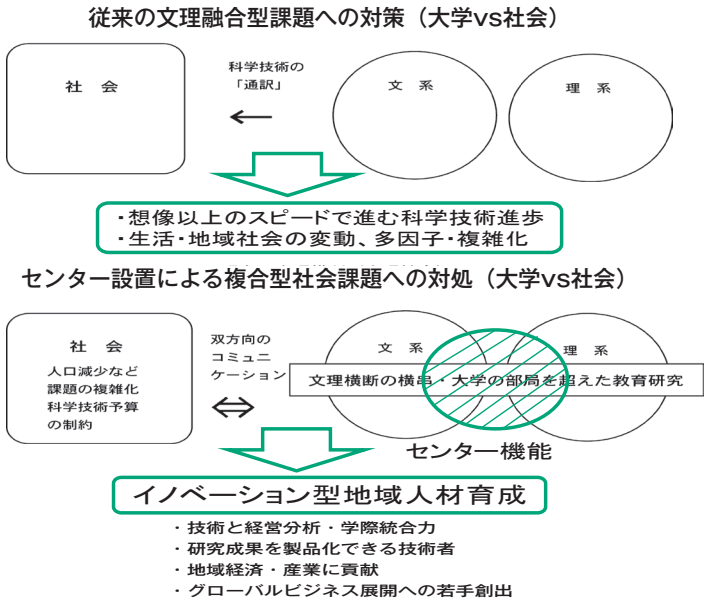
その解決は、地方都市で単に新技術で目玉商品を開発し、内外インパクトを与えて呼び水にしようというような戦略視点だけでは、到底難しい。なぜならば、技術伝承のための人材育成、経済予測、内外流通分析などが継続的発展には不可避であり、この様な課題解決には、人・社会と技術、経済流通、複合的要因が絡み合うので、各々の分野の知恵の結集が不可欠である。また、社会的にはイノベーション（技術革新）への新規の取り組みが必要である。地方都市の活性化への解決策提示は、図２に示すように、一つの専門分野のみでは困難であり、質的にも、内外情報を有する高等教育機関の文理横断・融合型の専門家集団による“グローカル分析と複合的な分析視点・手法による解決策”が不可欠である。

上記のミッションを認識した上で、津軽海峡圏の大学、高専、公的研究所等が連携して、国際的視野と地域社会重視の思考をつなぎ、津軽海峡交流圏の地域資源の研究、教育、社会貢献の推進拠点形成への整備を進めることが、新時代への対策として必要となる。

3.「グローカル連携研究会」の活動

平成25年７月、北東北・南北海道を主体とした津軽海峡圏（青函地域）の地域課題と当該地域の特色資源を生かした地域の未来や産業再生イノベーションを目的として、「グローカル連携研究会」を設置し、主として、弘前大学内外の研究者を対象に、文理横断（融合）型視点から、25年度は４回の研究会を開催した。その中で、弘前大学内部（理工学，農学生命科、北日本新エネルギー研究所）の理系と地域社会研究科（人文経済系）融合の成果として、“青函地域の自然を生かした食糧・エネルギー資源融合型戦略研究による地域イノベーション”という図３および図４に示される農工商連携事業を提案した。同地域は、我が国での食糧供給機能を果たしており、その

図２　文理横断・グローカル視点での地域未来設計の必要性



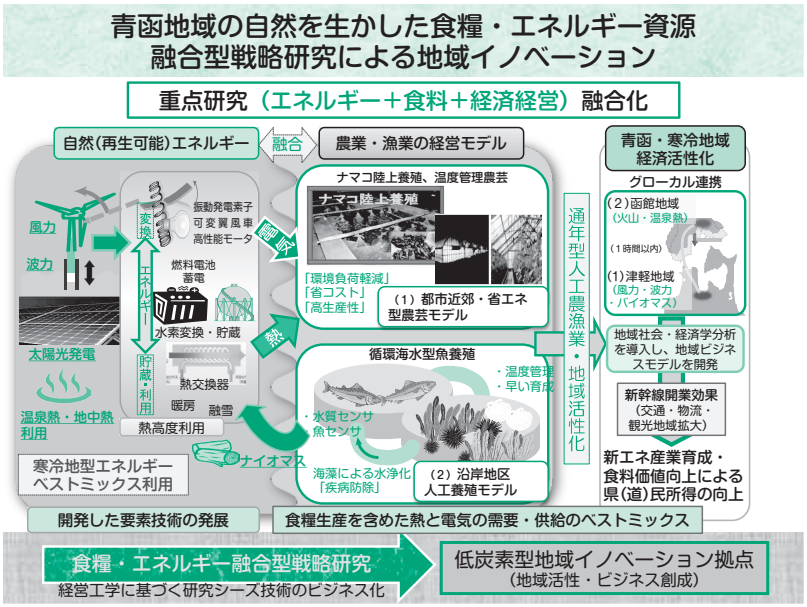
（資料：弘前大学　古屋作成）

経済的意義と地域への研究成果還元・人材育成等を議論してきたものである。特に、北海道新幹線が２年後に開業して、社会（政治、経済、学界）交流が活発になり、新たな経済産業圏を形成する可能性が高いことから、大学の知財による当該地域社会に対する具体的な貢献策を調査研究した。

第１回目（７月）は、グローカル連携研究会の意義と弘前大学内部での文理横断・融合型課題の発掘を行った。第２回目（９月）は、日本科学技術研究機構（JST）の講師から、国の産学連携プロジェクト推進政策や他地区での文理横断型研究成果事例を学んだ。

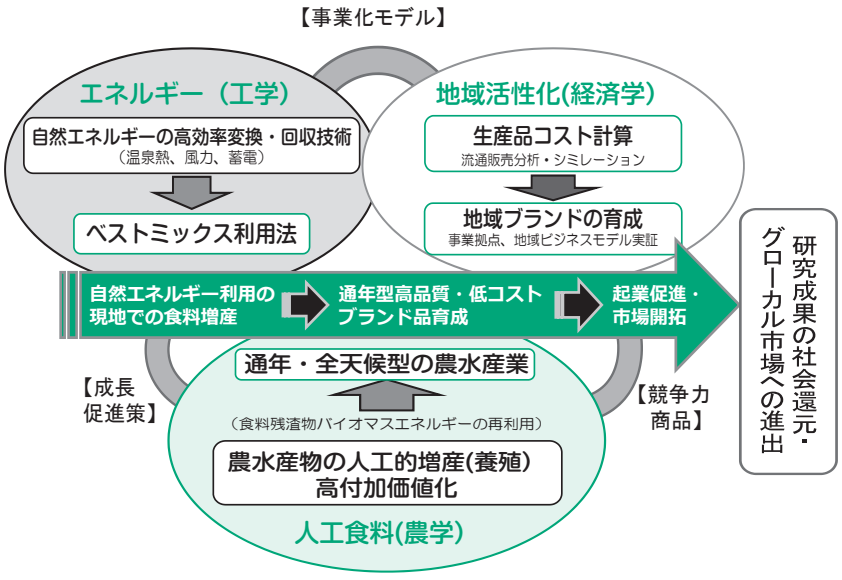
さらには、その発展型として、第３回研究

図３　“青函地域の自然を生かした食糧・エネルギー資源融合型戦略研究による地域イノベーション”提案



（資料：弘前大学　古屋作成）

図４　商農工連携（文理横断・融合型）よる地場産業育成モデル



（資料：弘前大学　檜槇・佐々木純一教授作成）

会（12月）では、弘前大学研究推進部長の山崎淳一郎氏が、新たな思考「システム思考とデザイン思考～ナブラ人材の育成の取り組み～」による文理横断（融合）型人材育成を、弘前大学大学院地域社会研究科の小山智史教授がIT活用による福祉・教育分野への支援システムについて提案を行った。

また、第３回研究会の討議において、先端科学技術には影の部分（いわゆる社会的に新たな問題や障害）を引き起こす危険も内包しており、新規テクノロジー導入には、理工学系のみならず、社会人文系、プライバシー、生命倫理など保健医療界などの事前検証も必要なことを明らかにでき、文理横断型課題解決への大学研究機能強化に理解を得ることができた。

4. 地域資源活用を目指したシンポジウムの開催

第４回目の研究会は、平成26年１月、３回にわたる研究会の成果と、学外研究者の提案を融合する場として、公開型で開催することとし、弘前市の協力を得て、シンポジウム「〈新春〉津軽海峡エリア地域資源からの未来設計2014」をという形で結実した。シンポジウムは、以下のとおり、様々な視点から当地域や大学研究のあり方を論じる４つの講演とそれらを踏まえたオープン討論会という構成で行った。

・講演１.「東北・青森県における産業構造と産官学連携」
みやぎ産業振興機構理事長　井口　泰孝 氏
・講演２.「新時代における津軽海峡交流圏」
青森中央学院大学　教授　高山　貢 氏
・講演３.「新エネルギー・食糧資源融合型地域イノベーション」
弘前大学　教授　古屋　泰文
・特別講演「大学の地域貢献―学研都市への歩み―」
筑波大学教授、元文部科学省高等教育局長
徳永　保 氏
・「オープン討論会～地域資源を生かした未来設計～」
コーデイネーター：青森県産業技術センター・工業総合研究所 所長　岡部　敏弘 氏
（講演者と参加者との質疑・討論）
・地域社会未来設計への提言：弘前大学大学院地域社会研究科長　教授　檜槇　貢
（（注）役職名等は開催時のもの）

参加者数は、弘前市長、弘前大学長をはじめ、産官学や学生含めて80名以上にのぼり、弘前市内で開催する真冬の会合としては大変な盛況ぶりであった。

シンポジウムにおける発表と討議を踏まえ、最後に檜槇より、弘前大学グローカル連携研究会として、以下のとおり６つの提言を行い来場者からの賛同を得た（図５）。

①研究教育のしくみと津軽海峡エリア
津軽海峡エリアを対象とする大学等による研究、教育、社会貢献を総合的に実施。人口減少加速化への対処に研究教育の観点からアプローチ。

②知のネットワーク再構築からの始まり
観光、食糧、エネルギー、福祉医療等の地域的課題に対し、既成の組織の枠組みに囚われないエリア一体の知のネットワークを形成。

③イノベーション型地域人材の育成
デザイン思考を活用した産官学連携の実践的教育研究がイノベーション型の人材を育成するとの共通認識に立ち各機関が注力。

④津軽海峡交流圏の４都市連合
それぞれ特色ある函館、弘前、青森、八戸４都市の大同を研究教育の場も後押し。

⑤地方国立大学の役割
津軽海峡エリアの新たな研究教育のしくみ形成において、唯一の地方国立大学としての弘前大学の役割を再認識。

⑥グローカル連携・イノベーションセンター

の設置

以上のミッションを組織的に推進するため、グローカル連携・イノベーションセンターの設置を提唱。

なお、シンポジウムでは、津軽海峡エリアと我が国全体の動向に関連した動きとして以下の４点が例示された。

①東北放射光施設の誘致

基礎素材やデバイス革新、農業水産バイオ産業への基礎解析を深化させる原子分子構造解析用の電子加速巨大装置について、そのサブセンター機能を北東北に設置することを要望。

②食糧基地機能の強化

農学、水産学と工学系との生産システム研究推進および流通工学・経済学導入による“地域ブランド化”（寒冷地魚類・海藻、自然エネルギー（温泉熱・光）利用の人工的育成・環境管理システム）の促進。

③超伝導技術の応用

“青函・超伝導送電ケーブル設置構想”を一部研究者が提唱。いわゆる北・本連携の強化を、超伝導技術の応用と青函トンネル補助抗口の有効利用という形で追求。

④環日本海諸国との交易・北極海航路への可能性

北の海洋航路拠点・津軽半島の十三湊の歴史の遺産から学ぶべきは、北方・沿海州各国（ロシア側、沿海州、さらには中央アジア各国）へのアプローチ可能性の追求。

5. おわりに

シンポジウムにおける提言を踏まえ、今後、津軽海峡圏における大学・高専、公設研究機関の連携、研究教育連合システム（機構）形成に発展させ、様々な情報と知財に関するポテンシャルを当該地域社会に具体的に還元（貢献）する、“知のネットワークつくり”方策へ深化させていきたい所存である。

この端緒として位置づけるグローカル連携研究会立ち上げの重要な時期に、上述の一連の活動に対し、ほくとう総研より資金的なサポートをいただいた。この場を借りて改めて御礼申し上げたい。

図５　津軽海峡圏をつなぐ大学・研究機関連携コンソーシアムモデル

（資料：弘前大学　古屋作成）

復興トピックス
～被災地水産業の復興に向けて～

株式会社日本政策投資銀行　東北支店東北復興支援室
課長　**有　賀　正　宏**

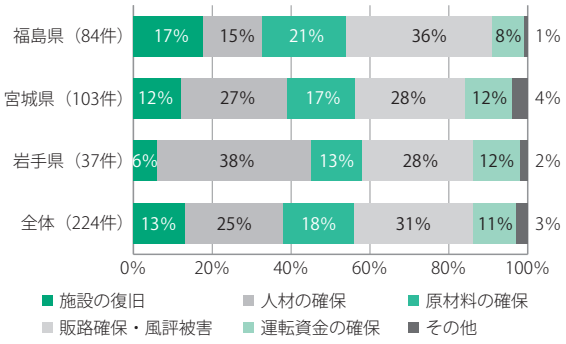
東日本大震災の発生により、東北地方太平洋沿岸部は津波により甚大な被害を受け、高齢化、人口減少、漁業の不振など震災前から指摘されてきた課題に拍車がかかっているとの指摘がある。中でも沿岸部の基幹産業であった水産業への影響は甚大で、その復旧・復興の遅れは、沿岸部の復興の妨げになるとも言われる。震災以前においては、沿岸部各都市において水産業が雇用の面からも地域を支える産業であったことから、沿岸部の復興を考える場合に水産業は重要な位置を占めると考えられる。

水産庁と全国水産加工業協同組合連合会が共同で実施した「水産加工業における東日本大震災からの復興状況アンケート結果」（図１）によれば、復興に向けて直面する課題に「販路確保・風評被害」、「人材確保」等が挙がっている。約３割の業者が「販路確保・風評被害」を課題として回答しており、売上の回復が覚束ない実態が表れていると考えられる。その次に多くの事業者が課題に挙げている「人材不足」に関しては、従来の従業員の住居が、移転等で遠方になることにより通勤が難しくなる等の理由から求人と求職にミスマッチが生じ、人手不足に拍車がかかる状態にあるためと考えられる。

また、このような震災により顕在化した課題の他にも、震災前から指摘されてきた漁業者の高齢化等の課題に加え、世界的な人口増加、魚食の広まり等を背景に、マグロ等は言うに及ばず、例えば従前は国内問題であったサンマのような魚種の資源管理に関しても、実効性を持った国際協力の枠組み構築が重要となっている。

このように様々な課題があるものの、沿岸部の復興には、魅力ある地域資源を活用した産業であり、震災前から基幹産業としての集積がある水産業の復興は必須と考えられる。昨年７月、気仙沼市でサメ肉の高付加価値化とマーケット創造を実現するとともに「サメの街気仙沼」として街ブランドを確立し地域経済の発展及び地域魚食文化の推進に寄与することを目的としてサメの街気仙沼構想推進協議会が設立された。当行は、新たな販路開拓を企図していた同協議会とヘルスツーリズムを推進している秋保温泉旅館組合の協働（各旅館における新しいサメ肉料理の提供）を仲介し、「秋保温泉」とヘルシー食材「サメ」という既存の地域資源の組合せにより、「健康」という新しい付加価値を生み出す取り組みにつながった。この取り組みは、復興庁「新しい東北」先導モデル事業に採択されており、このような意欲的な取り組みが、沿岸被災地各地に広まることによって、沿岸部の創造的復興につながっていくことを期待したい。

図１　復興における問題点



出典：「水産加工業における東日本大震災からの復興状況アンケート結果」水産庁・全国水産加工業協同組合連合会（平成26年４月）

株式会社AIRDO
北海道をもっと身近にするNo.1のRegionalエアラインを目指して

株式会社 AIRDO
企画部長　髙津直人

当社は1996年に北海道国際航空㈱として設立され、1998年に新千歳空港－羽田空港間で初の国内定期路線に就航しました。初便就航から16年、地元北海道を始めとする多くのお客様に支えられながら、2002年の経営破綻や一昨年の㈱AIRDOへの社名変更を経て、今日まで事業規模を拡大して参りました。現在では、北海道と本州各地を結ぶ『北海道の翼』として、中型機を含む13機の航空機を保有、毎日13路線37便を運航しており、北海道発着航空会社の中で第３位の約20％に相当する座席数を提供しています。※1

1. 北海道民の期待を集めた設立・就航

当社のルーツは北海道と本州を結ぶ航空運賃の低廉化とそれによる航空需要の拡大、北海道経済の発展を目指す道内企業経営者の異業種交流会に遡ります。近い将来、日本の空にも必ず自由化の波が押し寄せるとの確信を持って、1996年11月に北海道内の発起人29名によって北海道国際航空㈱が設立されました。

折しも、当時の運輸省が国内航空業界の競争力を強化するためには航空行政のさらなる規制緩和が避けられないとして、1997年には航空法を大幅に改正し、航空運賃の一部自由化と合わせて、全ての航空会社に国内幹線への新規参入を認めました。当社は会社設立後も地元自治体や北海道民の後押しを得て資本を増強し、日本航空と技術支援契約を結んで1998年10月に定期航空運送事業の路線免許を取得、同年12月20日に札幌－東京線で念願の初便就航を果たしました。

1998年初便を見送る創業者の浜田さんと社員

2. 経営破綻とANA支援下での企業再生

大手航空会社の６－７割程度の運賃で事業を開始した当初は、新規航空会社の話題性もあり高い搭乗率を確保しましたが、すぐに大手３社が割引運賃を同水準まで値下げして対抗するようになり、影響が顕著に表れ始めました。当社は航空券の発売・搭乗・精算を一括管理するシステムインフラや販売チャネル等の営業基盤が脆弱であったことに加え、高額の航空機リース料や整備、ハンドリングの委託費が次第に経営体力を奪っていきました。

とどめは2001年９月11日のアメリカ同時多発テロ事件による航空需要の急減に見舞われたことでした。当社は2002年６月に債務超過に陥ったことから自力再建を断念し、民事再

※1　ANAコードシェア座席を含む

新塗装のB767-300（GEVENシート採用機材）

GEVENシートを紹介する客室乗務員

生手続きを開始するに至りました。

民事再生法の適用申請後は、まずANAとの包括提携契約に基づく一連の経営支援施策が始動しました。支援策の柱は、①全便ANAとのコードシェア化による空席リスクの軽減、②ANAの販売、搭乗、オペレーション系インフラの有償利用、③ANAの航空機材や航空燃料の調達力の活用、④航空機整備業務のANAへの委託や部品在庫の共通化、等々多岐にわたります。ANAがそれまで競合関係にあった当社を全面的にバックアップするに至った背景には、JAL･JAS経営統合の発表を受けて、それまで保持してきた国内線における圧倒的なネットワーク優位性が崩れ、マーケットシェアを奪われかねないという現実的な危機感があったことも関係しています。

間もなく、再生計画の認可決定と同時に資本金の全額減資が行われ、日本政策投資銀行が組成する匿名組合ファンドによる当社への新たな出資が募られて再生計画がスタートします。その後、国内線総需要の回復とともに当社の搭乗率も高位安定するようになり、再生計画は順調に進捗していきます。2003年には当社２番目の路線である旭川－羽田線を開設、2005年には保有機材を４機に増やして函館－羽田線に就航すると同時に、民事再生計画を１年前倒しで終了しました。

3. 北海道の翼としてネットワークを拡充

2006年には道内４番目の就航地として、道東の女満別空港－羽田路線に就航します。２年後の2008年には新千歳空港から初の東京以外の本州への路線として、札幌－仙台線に就航し、その同じ月には初便就航から累計搭乗旅客数1,000万人を達成しました。※2

その後現在に至るまで、小型機は新鋭の省燃費機材であるボーイング737-700型機への更新を進め、中型機のボーイング767-300には日本の航空会社としては初となるイタリア「GEVEN社」製の新型シートを導入する等、お客様の快適性を追求して参りました。2014年９月現在、航空機はボーイング767-300型機を４機、同737-700型機を５機、同737-500型機を４機保有しております。

また昨年は、道内６番目の就航地となる釧路－羽田線に加えて、新千歳空港から西日本の岡山、神戸への計３路線を開設し、さらなる路線ネットワーク拡充による北海道－本州間の航空需要の喚起を図りました。そして、昨年12月には就航15周年の節目を迎え、今年の７月９日札幌発東京行きHD16便にて、就航から2,000万人目のお客様をお迎えすることができました。※2

※2 ANAコードシェア旅客数を含まない

搭乗者2,000万人達成の風景

4. ゴーイングコンサーンを重視した経営戦略

航空業界は公共輸送機関という性質上、他産業と比べれば経営が安定しているのではないかと見られがちですが、相対的に高単価なサービスを提供していることもあり、想像以上に景気の動向や世界的なイベントリスクによる需要減退に見舞われることが多く、総じて収入のボラティリティが高い産業であると考えています。

一方で、主要な生産財である航空機や航空機部品、航空燃料や空港施設、大規模なシステムインフラ等は、ほぼ調達先の選択肢が限られかつ固定的であり、慢性的な高コスト構造を解消しづらい大きな要因となっています。

さらにもう一つの特徴として、特に国内線の航空輸送サービスには他社との本質的な差別化が難しいという弱点があります。航空機や空港施設といった主要な顧客接点の生産財は、各社がほぼ共通のものを使用しており、さらに航空機や空港には安全性や保安に関する規制が数多く存在するために、航空会社の裁量で機能を付加したり、仕様を変更することが難しい事情があります。従って、定時性やサービス内容にも大きな差がない国内航空会社は、商品・サービスの質で競うよりも、運賃の安さで顧客を獲得する戦略に傾きがちであり、結果として、自らが企業体力を超えた値下げ競争を仕掛けていくことも珍しくありません。

前置きが長くなりましたが、当社が昨年末に公表しました『2013－16年度　中期経営戦略』を策定する過程において、その考え方の支柱となる「AIRDO の中期的な企業ビジョン」をテーマに、部門横断の選抜社員が集まって議論を重ねました。前述の特異な環境も理解した上で、今日まで北海道を基盤とした地域航空会社として成長してきた当社の使命・存在意義は何なのか、集まったメンバーに改めて問い直しました。その結果、メンバーが出した答えは、会社設立の原点でもある『高品質な航空輸送サービスをリーズナブルな価格でお客様に提供する』こと、そして何よりも大切なのは、『そのサービスを提供し続けるための持続可能な事業モデルを確立する』ことでした。この企業ビジョンは、特に環境変化が激しい航空業界を生き抜くための指針として、中期経営戦略の具体的施策の隅々にまで反映されました。

また、公共性の高い企業ゆえに事業継続を重視する姿勢は、東日本大震災直後の新千歳－山形臨時便（被災した仙台空港の代替輸送）を除いて、現在まで一旦就航した路線を休廃止したことがない、という実績にも表れています。

5. 企業ビジョンを支えるAIRDOの3つの原点

前項の企業ビジョンを具現化するために、中期経営戦略では当社の３つの原点を再認識することから始めました。３つの原点とは「Reliable：安全と品質」「Regional：北海道の翼」「Reasonable：値ごろ感」です。ここでは、３つの原点の中でも特に大切な「Reliable」について説明したいと思います。当社の『経営理念』では「安全を絶対的使命として追求する」と謳っており、安全運航の維持が他の何よりも優先されるべき事業継続の大前提で

あるという考えが、経営トップから空港現場で働く個々の社員にまで浸透しています。AIRDO 社員の高い安全意識を支えている仕組みが、当社独自の「安全マネジメントシステム」です。

「安全マネジメントシステム」とは、ボードメンバーから運航、整備、客室、空港ハンドリング業務等に直接携わる社員を含む全社で、航空輸送の安全性を確保するための組織的な取り組みと、その PDCA サイクルの総称です。その一端を紹介しますと、毎月１回、会社の安全に係る重要事項の最高決議機関として、全ての常勤役員、本部長と部店長によって構成される「安全推進委員会」を開催し、安全に関する基本方針の策定、安全重点施策の実施・進捗状況の監視及び確認、安全対策についての指示、勧告等を行っています。また、操縦士の自社養成コースや整備士の資格取得訓練を充実する等、安全を担う人材の育成にも積極的に取り組んでいます。

このように安全と運航品質を全社で追求してきた結果、当社は1998年の就航以来現在まで、国土交通省が認定する航空事故並びに重大インシデントの発生件数ゼロを継続中であり、また、冬の降雪期を除けば、大手航空会社に匹敵する定時性も確保しています。

6. 北海道から国際路線の開設を夢見て

これまでも、そしてこれからも、一人でも多くのお客様に当社便をご利用頂くことで、北海道と本州の交流をより活発にして地域経済の発展に貢献したいという、会社創業時の想いは変わりません。しかし一方で、日本国内の人口減少や高速鉄道網の整備が進むにつれて、国内線の航空需要は縮小していく可能性があり、当社としてもそのリスクを視野に入れた路線・機材等の事業計画を考えていく必要があります。

その中で注目すべきは、やはり近年の東南アジア諸国からの訪日旅行者数の急激な増加です。数ある日本の訪問先の中でも、北海道は常に人気上位にランクインし、四季を通じた魅力が体感できるとしてリピーターが多いのも特徴です。現在、新千歳空港を始めとする道内空港からの国際線は全て海外の航空会社が運航しており、本邦航空会社はこの貴重な成長市場を取り込むことができていない状況です。その理由として、大手航空２社の国際線戦略は日本発のビジネス需要が安定的に見込める３大都市圏の空港を中心に組み立てられており、新千歳空港発着路線のように海外発のプレジャー需要の方が旺盛な路線では、そのコスト構造に見合う運賃収入が得られない懸念があるからです。

この新規市場に当社が参入することで、これまで手薄だった北海道民の海外渡航需要を掘り起こす効果も期待でき、北海道と海外の双方向の国際交流に大きく寄与できるものと考えています。一方で、国際線へ進出すれば、低コスト体質の海外エアラインとの熾烈な競争が待ち受けています。そのために、当社はさらにコスト競争力を磨く必要があります。

当社は今年11月下旬に新千歳－台北間で、初の国際チャーター便を運航する計画です。目下のところ、試行錯誤を重ねながらも全社一丸となって新たなステージへの準備を進めています。当社にとっては国際線の有償飛行は初めての経験になりますが、旧社名が主張しているように創業以来ずっと届きそうで届かない夢の舞台でした。その夢が16年目にして、ようやく叶う日がやってきました。

北海道民の夢と希望を一身に背負って誕生した私たち AIRDO ですが、北海道からの国際定期便開設という、次のより大きな夢の舞台に向けた挑戦が始まろうとしています。

第3回　ILC誘致を取り巻く状況と今年度の取り組みについて

東北ILC推進協議会事務局
次長　晴山　睦

これまで、ILCとは何か、ILCの基本技術となる加速器の応用プロジェクトの動きなどについて説明してきました。今回は、ILCの誘致を取り巻く動きやそれらに対応した当協議会の取り組みをいくつか紹介します。

1　ILC誘致を取り巻く動きについて

昨年度までは、ILCについて知っていただくために、主に“宇宙創成の謎を解く”というILCの研究内容の重要性から説明して参りましたが、実際の建設に向けて、国のILC誘致の意思決定、国際間の調整、国内での研究推進体制の確立など具体的課題は沢山あります。

今年度に入り、文部科学省にはILCの調査検討費5,000万円が予算に計上され、省内に有識者会議が設置されて検討も始まるなど、課題解決に向けて動き始めているという実感があり、まさに揺籃期から確立期に入りつつあります。

2　ILC建設に係る国での検討

上述のとおり、5月には文部科学省内のILCタスクフォース（2013年2月設置）にILCの国内誘致に関する国の判断を行うための判断材料を整えることを目的とした「ILC有識者会議」（委員13名　座長・平野眞一元名古屋大学総長）が設置されました。また、専門的内容に関する検討を深めるため、各国の将来加速器構想を踏まえたILCの物理等を検討する「素粒子原子核物理作業部会」と、ILC関係研究者の国際チームが10年がかりでとりまとめ、2013年6月に公開された「技術設計報告書」（TDR：Technical Design Report）の検証を行う「技術設計報告書検証作業部会」の2部会の設置も承認されました。2つの部会はそれぞれ第1回会議を6月に開催し、その後は毎月1回のペースで開催されていると伺います。

ILC有識者会議の第2回会議は11月に開催が予定されており、各部会から議論の進捗状況が報告される予定とのことで、今後、2015年度末を目途に一定の議論の結果が得られるよう、これらの会議により検討が行われていくことになります。

3　今年度の当協議会の重点的な取り組み

このように国の検討が進められる中、当協議会では今年度の活動の中で、特に、東北を挙げての国内誘致の働きかけ、広報体制の整備を重点に取り組んでいます。

国内誘致については、上述のように、既に政府ベースで、誘致の是非に関する議論は始まっていますが、他にも多くの政策課題がある中で、ILCを優先的に検討していただくためには、プロジェクトの意義や社会・経済的波及効果の提示とともに、候補地の熱意を継続的に示していくことが重要と考えています。

ILCは東北全体に波及効果をもたらす可能性のあるプロジェクトであり、広域的な視点で誘致に取り組むことが重要なポイントです。このため、東北全体の理解促進を図り、加えて次世代を担う研究者育成に繋げるため、青森、秋田、福島の3県のスーパーサイエンス

ハイスクール（SSH）等においてILC計画も含めた科学技術講座を開催する予定です。

ILCが大震災からの復興を加速するとともに、地域の将来を切り拓くという皆様の期待を強く感じております。この取り組みをきっかけに活動を盛り上げ、多くの方々がILCに期待と熱意を持っていることを、東北の様々な組織等の要望活動の中で、しっかりと政府、関係者に伝えていくことが重要だと考えております。

次に、広報体制の整備ですが、ILCに関する広報の対象は非常に広く、関心事項も様々ですが、様々な方からの“知りたいという要求”に誠実に応えていく必要があります。

情報発信組織は研究機関、自治体、経済団体、当協議会のような連携組織等多様ですが、計画の概要や懸念への対応など基本的な部分はある程度の整合性が重要で、かつ、情報を伝える媒体の多様性の確保も必要と考えます。ただし、一つ一つの組織が、全てのコンテンツを自前で揃えていくことは困難であり、どこに、どんな情報があるかを整理したポータル機能の整備が重要との観点から、広報戦略分科会を発足させ東北全体での効果的な広報体制の整備の検討を進めています。

当協議会は、昨年８月にILC建設候補地として研究者サイドから北上サイトが選ばれたことを受け、ぜひ東北にILCを誘致したいとの思いで活動していますが、それは、とりもなおさず、日本に誘致が決定することが前提となっています。

このことから講演会やHP上の情報提供に加え、今年度は東経連と一緒にパンフレット“国際リニアコライダーが日本を変える”を作成し、東北全体や首都圏などでも配布することにより周知の拡大を図っております。

今後においても、一層、広く国民の皆様に十分に知っていただき、日本への誘致に御支援をいただけるよう取り組みを進めたいと考えております。

北海道の地方自治体におけるPFI事業の現状と課題

釧路公立大学
地域経済研究センター長・教授　佐　野　修　久

1. はじめに

平成11年に「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）が制定され、行政が関与しつつ公共施設等の設計、建設、管理運営及び資金調達を一体的に民間主体に委ねるPFI（Private Finance Initiative）がわが国にも導入された。全国ベースでは平成11年度末から活用が始まる中、北海道においては平成13年度に留辺蘂町（当時）・訓子府町・置戸町の３町が合同で実施する一般廃棄物最終処分場整備・運営事業で初めて活用され、以来、地方自治体では13件の活用が図られている[1]。

一方、高度経済成長期等に集中的に整備された公共施設やインフラなど公有資産の急速な老朽化の進展に伴う更新投資負担の増大、人口減少や人口構成の変化に伴う需給のミスマッチなど、公有資産を巡る環境が大きく変化する中、地方自治体においても、ようやく総合的・戦略的に公有資産のマネジメントを図ることの重要性が認識されつつある。こうした中、本年４月に総務省は、各地方自治体に対し、公有資産マネジメントの一部とも言える「公共施設等総合管理計画」の策定を要請するに至っている。今後、公有資産マネジメントの導入が進むとみられる中、PFIの活用は、特に公有資産マネジメントの「出口」となる公有資産の処分・利活用等を図る段階において、「最少の経費で最大の効果」をあげる観点から、公共施設等の建替、改修、転用等を行う際の重要な方策の一つになると考えられる[2]。

本稿では、今後進展する公有資産マネジメント導入の動きを見据え、効果的なPFIの活用に資するべく、活用開始から10数年が経過した北海道内の地方自治体におけるPFI事業について振り返り、その現状と課題について検証することにしたい。

なお、本稿はほくとう総研との共同研究である。

2. 道内地方自治体におけるPFI活用の動向

(1) PFIの活用状況

北海道の地方自治体におけるPFIの活用状況について概観すると、これまで全国では、全自治体（1,789団体）の17.9%に当たる320件の実施方針が公表されている（平成25年９月末現在）[3]のに対し、北海道内では未だ全自治体（180団体）の7.2%に相当する13件しか実施されていない状況にある（表１）。

（表１）北海道内の地方自治体におけるPFI事業件数

	北海道	（参考）全国
実施方針を公表したPFI事業件数（a）	13	320
地方自治体数（b）	180	1,789
地方自治体に占めるPFI事業件数（a/b）	7.2%	17.9%

（注）１．「実施方針を公表したPFI事業件数」は、平成25年９月末現在における地方自治体による事業件数で、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表後に断念した事業を除いている（「全国」の出所：内閣府資料）。
２．「地方自治体数」は都道府県、市町村及び特別区の数。

[1] 事業主体が地方自治体ではない国等で実施されたものも含めると、北海道内では18件で活用されている。
[2] 総務省が発出した「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」においても、PPP／PFIの積極的な活用を検討するよう求めている。
[3] サービス提供期間中に契約解除または廃止した事業、実施方針公表後に断念した事業を除く。

実際に活用している自治体をみても、表２のとおり、複数の事業で導入した釧路市（PFI事業件数：３件）、札幌市（同２件）、稚内市（同２件）のほか、旧留辺蘂町等、北海道、壮瞥町、旭川市、夕張市、岩見沢市の９団体（旧留辺蘂町等を１団体として算出）にとどまっており、一部の極めて限定された自治体（全自治体の５％）でしか活用されていないことがわかる。

また、PFIを導入した時期（実施方針公表時期）も、全国に比べると遅れるものとなっている（表３）。

⑵　PFIの事業分野

次に、道内で活用されたPFI事業の事業分野をみると、「教育と文化」にかかる事業が６件（構成比：46.2%［全国33.4%］）、「健康と環境」にかかる事業が６件（同46.2%［全国22.8%］）、「まちづくり」にかかる事業が１件（同7.7%［全国13.4%］）と偏りがあり、特に学校（５件）と廃棄物処理施設（３件）に集中するなど、全国に比べ多様な分野における活用が進んでいない状況にある（表３）。

⑶　PFIの事業方式・タイプ（表３）

道内で活用されたPFIの事業方式については、全国同様、民間主体が施設を建設した後に所有権を行政に移転する「BTO（Build-Transfer-Operate）」が主体であり（８件、構成比61.5%［全国65.6%］）、釧路市の耐震化事業で採用されている「RO（Rehabilitate-Operate）」を含め、自治体が施設を所有する方式が多くを占めるものとなっており、民間主体が事業期間中に施設を所有することで創意工夫を発揮しやすい方式とされる「BOT（Build-Operate-Transfer）」等の活用は初期段階で実施された３事業にとどまっている。

また、事業タイプについても、行政が民間主体に対してサービス対価を支払う、すなわち民間主体の収入源は全て行政から支払われるサービス対価となる「サービス購入型」の活用が大半を占めており（12件、構成比92.3%［全国84.9%］）、民間主体が施設の利用者から直接サービスの対価を得ることで民間主体のインセンティブが働きやすいタイプとされる「ジョイント・ベンチャー型」や「独立採算型」は、ほとんど採用されていない。

このように、北海道の地方自治体においては、民間主体を活用することにより効率的で効果的な施設の整備や管理運営の実現を目指すPFIにおいて期待されている、民間主体のノウハウや創意工夫をより発揮しやすい方式・タイプの活用が、今のところ少ない状況にある。

（表２）北海道内の地方自治体における各PFI事業の概要

No.	自治体名	事業名	事業分野	事業方式	事業タイプ	期間	実施方針	供用開始	VFM（事業者選定時）
1	留辺蘂町・訓子府町・置戸町	留辺蘂町外２町一般廃棄物最終処分場整備及び運営事業	廃棄物処理施設	BOT	サービス購入型	17年	H13/10	H16/４	49.6%
2	札幌市	札幌市第２斎場整備運営事業	斎場	BOT	サービス購入型	20年	H14/４	H18/４	22.3%
3	北海道	道立噴火湾パノラマパークビジターセンター等整備運営事業	公園	BTO/BOT	ジョイント・ベンチャー型	27年	H15/４	H18/６	5.5%
4	稚内市	稚内市廃棄物最終処分場整備運営事業	廃棄物処理施設	BTO	サービス購入型	14年	H16/６	H19/10	17.0%
5	壮瞥町	壮瞥町管理型浄化槽整備事業	浄化槽	BTO	サービス購入型	10年	H16/10	H17/４	非公表
6	札幌市	北海道札幌新定時制高等学校及び札幌市立中央幼稚園整備等事業	学校	BTO	サービス購入型	15年	H18/７	H22/４	12.0%
7	旭川市	旭川市立高台小学校PFI整備事業	学校	BTO	サービス購入型	15年	H19/12	H22/８	10.6%
8	稚内市	稚内市生ごみ中間処理施設整備･運営事業	廃棄物処理施設	BTO	サービス購入型	17年	H21/５	H24/４	5.9%
9	夕張市	夕張市上水道第８期拡張事業	上水道	BTO	サービス購入型	20年	H22/７	H24/４（維持管理業務）	4.0%
10	岩見沢市	岩見沢市生涯学習センター整備事業	文教施設	BTO	サービス購入型	17年	H22/８	H25/４	6.1%
11	釧路市	釧路市立学校施設耐震化PFI事業	学校	RO	サービス購入型	10年	H24/５	H27/４（予定）	5.2%
12	釧路市	釧路市立学校施設耐震化PFI事業（第２期）その１	学校	RO	サービス購入型	10年	H25/８	H28/11（予定）	0.4%
13		釧路市立学校施設耐震化PFI事業（第２期）その２							0.1%

（出所）各PFI事業にかかる資料をもとに筆者作成。

（表３）北海道内の地方自治体における PFI 事業の状況

	北海道	割合（%）	（参考）全国割合（%）
実施方針公表時期	13	100.0	100.0
平成11～15年度	3	23.1	29.8
平成16～20年度	4	30.8	48.3
平成21年度以降	6	46.2	21.9
事業分野	13	100.0	100.0
教育と文化（文教施設･文化施設等）	6	46.2	33.4
健康と環境（医療施設･廃棄物処理施設･水道施設･斎場等）	6	46.2	22.8
まちづくり（道路･公園･下水道施設･港湾施設等）	1	7.7	13.4
その他	－	－	30.4
事業方式	13	100.0	100.0
BTO	8	61.5	65.6
BOT	3	23.1	34.4
RO	3	23.1	
その他	－	－	
事業タイプ	13	100.0	100.0
サービス購入型	12	92.3	84.9
ジョイント・ベンチャー型	1	7.7	10.3
独立採算型	－	－	4.9

（注）１．「（参考）全国」の「事業分野」ついては、平成25年９月末現在における地方自治体による事業件数の割合で、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業及び実施方針公表後に断念した事業を除いている（出所：内閣府資料）。それ以外の「実施方針公表時期」「事業方式」「事業タイプ」については、平成25年３月末段階における地方自治体による事業件数の割合で、サービス提供期間中に契約解除又は廃止した事業等を含んでいる（出所：PFI 年鑑2013年版）。
２．北海道における事業方式は、BTO と BOT を併用している事業があるため、内訳の計が合計に合致していない。

3. 道内地方自治体におけるPFI活用の効果

実際に PFI を活用した北海道内の地方自治体や民間主体に対しヒアリングを行った（壮瞥町を除く。）結果を踏まえ、PFI を活用した効果について整理すると以下のとおりである。

(1) 財政負担の軽減

PFI の導入に伴う地方自治体の財政負担の軽減効果を VFM（Value for Money）でみると、表４のとおり、全国ベース（単純平均）では△20.7%に達しており、北海道でも△11.6%と、全国ベースにまで至らないとはいえ財政負担を大きく軽減する結果があらわれている。特に、初期段階に実施した旧留辺蘂町等（△49.6%）や札幌市（△22.3%）等では、極めて大きな財政負担の削減効果が得られている。

(2) ハード面における創意工夫の発揮

民間主体に設計・建設・管理運営・資金調達を一体的に委ねたことにより、民間主体のノウハウや創意工夫が発揮され、その結果、特に施設・設備面において、

○設計や工法の工夫、雪冷房システムの導入等による施設効率の向上、環境負荷の低減
○利用者のニーズや利便性等に配慮した施設内容、配置、動線等の工夫
○今後進展する人口減少に容易に対応し得る設備の導入
○廃棄物処理施設における臭気・漏水対策や埋立可能容量確保等にかかる工夫

などが実現されている。

（表４）北海道内の地方自治体における PFI 事業の VFM

	北海道	全国
事業者選定時（単純平均）	11.6%	20.7%
（参考）特定事業選定時（単純平均）	9.0%	10.5%

（出所）北海道については各地方自治体資料をもとに筆者算出。全国については、「PFI 年鑑2013年版」に記載されている各事業の数値をもとに筆者算出。

(3) ソフト面における創意工夫の発揮

また、ソフト面においても、

○民間のノウハウやスタッフ教育等を通じた利用者に対する接遇の充実
○利用者のニーズ等を先取りしたイベントやプログラムの設定
○利用率の低い施設における利用促進に向けた柔軟な対応
○問題が生じた場合における迅速な対応

など、ハード面ほどではないものの、民間のノウハウや創意工夫の発揮により、従来手法で建設・管理運営されている他の施設と比べ、サービスの質の向上が図られている。

4. 道内地方自治体におけるPFI活用の課題

一方、ヒアリング結果からみた PFI 活用時の課題としては、以下の点があげられる。

(1) 需要変動リスクの顕在化

当該施設における処理量や利用者数が当初の計画を大幅に下回る、いわゆる「需要変動リスク」が顕在化する例があらわれている。特に廃棄物処理施設については、人口減少やゴミの分別処理強化等の影響もあり、軒並み計画を大幅に下回る廃棄物量しか確保し得ていない状況にある。

(2) 不適切なリスク分担

こうした「需要変動リスク」を含めリスクが

顕在化した事業の中には、事前のリスク分担が曖昧であったため、結果的に民間主体が想定以上の当該リスクの負担を余儀なくされるケースがみられる。一方、事前に全てのリスクを抽出することは困難であり、事前に想定し得ない事象が発生してしまった場合には、そもそものPFIの趣旨や役割分担の基本的な考え方のもと官民間でリスク分担を調整していくことが求められるが、民間主体が一方的に当該リスクを負担させられるという事態も生じており、リスク顕在時の官民間の役割分担、リスク分担が適切とは言えない事業があらわれている。

⑶　官民間の対話・連携の不足

PFIは、行政と民間主体が連携し役割分担を図りながら公共的なプロジェクトを実現していく手法の一つであり、その実施に当たっては官民間における十分な対話・意思疎通が不可欠である。

北海道の地方自治体におけるPFI事業においては、官と民が双方の立場を理解しつつ相互に補完・協力しながら事業を推進している例がある一方、対話や意思疎通が十分に行われていない事業も散見される。このような対話や意思疎通の不足は担当者の異動により生まれることも多く、特に地方自治体側の担当者の異動に伴い、PFIそのものに対する理解の不足、当該事業の内容やリスク分担等に対する認識の不足、民間主体への全面的な依存志向、不十分なモニタリングといった問題が生じ、官民間の連携に支障を来しかねないケースもあらわれている。

⑷　過度な地元重視

PFI事業を担う主体を選定するに当たり、可能な限り地元の事業者を選定したいという地方自治体サイドの考え方は心情的に理解できる面もあるものの、実質的に地元事業者以外を排除するのに近い効果を持ち得る公募条件や審査基準を設定するなど、過度に地元を重視する姿勢が打ち出された結果、PFIの趣旨の一つである競争原理が十分に機能せず、期待したほど財政負担の軽減や施設・サービス水準の向上といった効果を得られないケースも生まれている。

5. おわりに

本研究において北海道の地方自治体におけるPFI事業を検証した結果、以下の点が明らかになった。

○北海道の地方自治体におけるPFIの活用は未だ十分に進んでおらず、限定された自治体・事業分野での活用にとどまっていること。また、「サービス購入型」、「BTO」が中心に活用され、民間主体のノウハウや創意工夫を発揮しやすいとされる方式・タイプの活用も少ない状況にあること。

○こうした中、実際にPFIを活用した事業においては、財政負担の軽減のほか、民間主体のノウハウ・創意工夫によるハード・ソフト両面における質の向上という効果があらわれていること。

○一方、需要変動リスクの顕在化、リスク顕在化時における不適切なリスク負担（民間主体に対するリスク負担の偏在）、担当者異動に伴うものを含めた官民間の十分な対話・連携の不足、過度な地元重視による競争原理活用の不足といった課題が生じていること。

今後、公有資産マネジメントの導入が本格化するとみられる中、財政負担の軽減、ハード・ソフト面における質の向上といった効果が見込まれるPFIは、その「出口」段階において、これまで以上に活用が進んでいくものと期待される。今後、こうしたPFIの活用を図るに当たっては、現在直面している上記課題を踏まえ、①事前のリスク洗い出しの徹底と適切なリスク分担、②リスク分担の最大限の明確化と事前に想定し得ない事象が生じることを見据えたリスク分担の基本的考え方の設定・相互理解、③官民間の対話・意思疎通の促進による相互の立場の理解と円滑な連携体制の構築、④競争原理活用の重視等を図り、その効果を最大現に発揮し得るよう努めていくことが必要となろう。

北方の王 奥州藤原氏四代
第1回　世界遺産平泉と柳之御所遺跡

東北芸術工科大学歴史遺産学科
准教授　佐　藤　健　治

平泉の世界遺産登録をめぐって

今回から「北方の王　奥州藤原氏四代」と題して、奥州藤原氏の勃興と栄光、そして滅亡の歴史をひもといていく予定である。今回はその序章として、藤原氏の築いた都市・平泉とその遺跡について取り上げる。ここで、私がなぜ今この題材を取り上げようと思ったかについて、若干述べておきたいと思う。

2011年３月、東日本大震災によって東北の太平洋沿岸地域は壊滅的な打撃を受け、東京電力福島第一原子力発電所の事故は人々の不安な気持ちに追い打ちをかけた。当時仙台にいた私ですら、茫然自失の状態がしばらく続いたほどである。そのようななかで同年５月、平泉の世界遺産登録勧告がイコモス（国際記念物遺跡会議）からなされ、翌６月のユネスコ第35回世界遺産委員会にて平泉の世界遺産登録が決定した。資産名は「平泉―仏国土（浄土）を表す建築・庭園及び考古学的遺跡群」（構成資産：中尊寺、毛越寺、観自在王院跡、無量光院跡、金鶏山）である。岩手や東北の人々に、ひとつの大きな勇気を与えてくれた出来事だった。

世界遺産毛越寺の庭園。手前から出島、大泉ヶ池の立石（たていし）。背後の塔山の前には金堂円隆寺や嘉祥寺が建っていた。　（筆者撮影）

ところで平泉の世界遺産登録申請は今回が初めてではなかった。平泉周辺には登録された上記５件に加え、柳之御所（やなぎのごしょ）遺跡、達谷窟（たっこくのいわや）、白鳥舘（しろとりたて）遺跡、長者ヶ原廃寺跡、骨寺村荘園（ほねでらむら）遺跡と農村景観といった数多くの遺跡がある。最初は資産名を「平泉―浄土思想を基調とする文化的景観」とし、全９物件（当初、観自在王院跡は毛越寺に含まれた）すべての登録を目指した。しかし全体を統一性ある文化的景観として説得的に説明することができず、2008年５月、イコモスは平泉の登録延期を勧告、これをうけて同年７月に世界遺産委員会は登録延期を決議する。それまで日本政府が推薦した世界遺産候補地はすべて登録されていただけに、関係者のショックは大きく「平泉ショック」と呼ばれた。それまで世界遺産の候補地は自治体から公募していたが、文化庁はこれを打ち切り、2011年の平泉再審議を最優先課題とした。そこで２度目の挑戦となった今回は、テーマを仏国土＝浄土にしぼり、対象となる物件も浄土思想の物件に限定した（登録された５件＋柳之御所遺跡）。その努力が実っての登録実現であったが、イコモスからはひとつの条件が出されていた。それは都市・平泉の中心となる柳之御所遺跡は対象から除外するということであった。

柳之御所遺跡保存運動

柳之御所遺跡は、平泉を支配する奥州藤原氏の政治拠点であった平泉館（ひらいずみのたち）の比定地とされている。今回、「仏国土」として登録を目指すにあたり、浄土思想と日本固有の思想の融合を示していない「政治拠点」は不適切である、というのがイコモスの見解であった。一見、この見解はもっともに思え、そもそも浄土思想と直接関わりのない達谷窟、白鳥舘遺跡、長者ヶ原廃寺跡、骨寺村荘園遺跡は２度目の挑戦時、申請段階で構成資産から外されていた。必勝を期した２度目の挑戦において、浄土思想と関連が薄いと言われかねない柳之御所遺跡を外さなかったのはなぜであろうか。これには柳之御所遺跡保存運動という長い歴史が関わっている。

1988年から、北上川遊水池および国道４号線バイパス建設のための発掘作業が柳之御所遺跡にて始まった。柳之御所遺跡は、地元の伝承では奥州藤原氏初代清衡と２代基衡の居館だったと言われていた。遺跡は予想通りというか予想以上のものであった。発掘が始まった当初、ここは３代秀衡の居館であろうとされたが、発掘が進むにつれ、12世紀初頭まで遡ることが明らかとなる。いまでは柳之御所遺跡は初代清衡から３代秀衡まで約90年間にわたり存在したとされ、伝承もあながち間違ってはいなかったのである。

発掘が進むにつれ、このようにその成果が次々明らかとなり、町民の関心もいやが上にも盛り上がっていった。その成果を公表する場として現地説明会のほか、平泉町では毎年シンポジウムが開かれた。そこでは、発掘成果をもとに考古学や建築史・日本史学の研究者がさまざまな平泉像を打ち立て、会場は異様な熱気に包まれていたのを、当時学生だった私も覚えている。発掘成果やシンポジウムを通して、柳之御所遺跡は学術的に大変貴重な遺跡であることが明らかとなり、遺跡の保存運動が盛り上がった。当時は、国が一度決めた建設計画が覆されることはありえないことだったが、建設省（現国土交通省）の英断により、北上川遊水池とバイパス建設の変更が決定し、柳之御所遺跡はその多くが残されることとなった。1997年、柳之御所遺跡は国の史跡に指定され、いま柳之御所史跡公園として整備されている。

柳之御所史跡公園。発掘の成果を盛り込んで、公園が整備されている。近くの柳之御所資料館には、遺跡についてわかりやすく展示がなされている。
（筆者撮影）

この柳之御所遺跡保存運動には、遺跡の重要性を理解する研究者だけではなく、自分たちの宝物であるという当事者意識のもと、地元平泉町の住民も多く参加していた。これが政治を動かし、国をも動かしたのであった。そしてこの柳之御所遺跡保存運動の延長線上にあったのが、平泉の世界遺産登録運動だったのである。だから平泉の世界遺産登録運動にとって、柳之御所遺跡を外すことはありえないことなのであった。現在、柳之御所遺跡と２度目の挑戦時に申請から外された４件の計５件について、世界遺産平泉に追加登録するよう、関係者の努力が続いている。

柳之御所遺跡発掘の成果は、奥州藤原氏と平泉の研究に多大な影響を与え、これをきっかけとして研究が大きく進展することとなった。次回からその具体的な歴史について述べていく。

官民複合施設「オガールプラザ」が目指す「まち　人　オガール」

紫波町経営支援部企画課
公民連携室長　**鎌　田　千　市**

1. オガールプラザとは

オガールプラザ全景

紫波町は岩手県の県都「盛岡」とイーハトーヴ「花巻」の中間に位置する人口約3.4万人の町です。紫波町はJR紫波中央駅前の10.7haの町有地において「オガールプロジェクト」という都市整備事業を進めており、平成24年6月20日、このエリアの中核施設として「オガールプラザ」がオープンしました。

オガールプラザは、官民が契約によって役割分担を明確にする公民連携手法で整備された施設であり、紫波町情報交流館（図書館と地域交流センター）と民間事業棟からなるオガールプロジェクトを体現する施設です。

2. オガールプロジェクトの全体像

オガールプロジェクトの「オガール」は「成長」を意味する方言「おがる」と、フランス語で「駅」を意味する「ガール」を掛け合わせたもので、JR紫波中央駅前の町有地を「紫波の未来を創造する出発駅」として、紫波町が持続的に成長していくように、という願いが込められています。

紫波町は平成21年3月、公共施設整備と町有地の有効活用を促進するべく、「紫波町公民連携基本計画」を策定しました。計画の理念は「都市と農村の暮らしを愉しみ、環境や景観に配慮したまちづくりを表現する場を創出すること」です。行政課題であった未利用町有地の活用と、老朽化していた役場庁舎の移

◆オガールプラザ整備事業の概要

施設名称	オガールプラザ	
建物用途	民間施設（店舗・サービス施設）	公共施設（地域交流センター、図書館）
施設所有者	オガールプラザ㈱（特別目的会社）の所有	紫波町の所有
資金調達	(1) 出資金（オガール紫波㈱、民都機構、紫波町） (2) 借　入（市中銀行）	(1) 社会資本整備交付金 (2) 起　債 (3) 町単独費
施設整備	オガールプラザ㈱　※地域交流センター、図書館は完成後町へ売却	
管理運営	オガール紫波㈱	紫波町
土地所有	紫　波　町	
土地権利	事業用定期借地権（32年）※工事、除却期間を含む	準共有

※オガールプラザ㈱は、オガール紫波㈱が建物の建設、所有のために設立した特別目的会社で会社法による株式会社。

◆オガールプラザ（官民複合施設）の規模、用途、内容

民間施設		公共施設		共用施設	
子育て応援センター	店舗施設	地域交流センター	図書館	共有棟 通路 エレベーター 機械室	屋外通路 （アーケード）
子育て支援 一時保育 子どもの家	産直、飲食店（カフェ、飲食店）、眼科、歯科、学習塾、事務所など	会議室（スタジオ） ホール	図書館 事務所		
495.60㎡	1,848.68㎡	1,252.32㎡	1,441.21㎡	784.53㎡	（563.43㎡）
2,344.28㎡（46.54%）		2,693.53㎡（53.46%）		784.53㎡（563.43㎡）	
総床面積 5,822.34㎡（屋外通路563.43㎡） 敷地面積 5,640.02㎡（敷地割合：紫波町3,013.31㎡、オガールプラザ2,626.71㎡）					

転、町民ニーズの高い図書館の新設を、民間活力を誘導し実現したうえで、定住・交流人口の拡大を狙ったものです。

実施にあたっては、町の代理人となる第３セクター「オガール紫波株式会社」を創立し、市場調査に基づく民間活力の誘導を図りました。町は平成21、22年の２か年で約100回、町民との意見交換を行い合意形成に努めました。また、平成21年６月にまちづくりの有識者によるオガール・デザイン会議（委員長　清水義次氏）を組織し、美しい街並みを創出するべく翌年３月、デザインガイドラインを策定しました。その上で、エリアの社会基盤整備にあたっては、都市再生整備計画を策定し、国土交通省の補助金を活用しています。

市場調査と町民の意向調査を行い、その結果をデザインに反映し、建物と公共空間（広場）の一体的な活用を目指したイメージ図を作成して進めてきました。

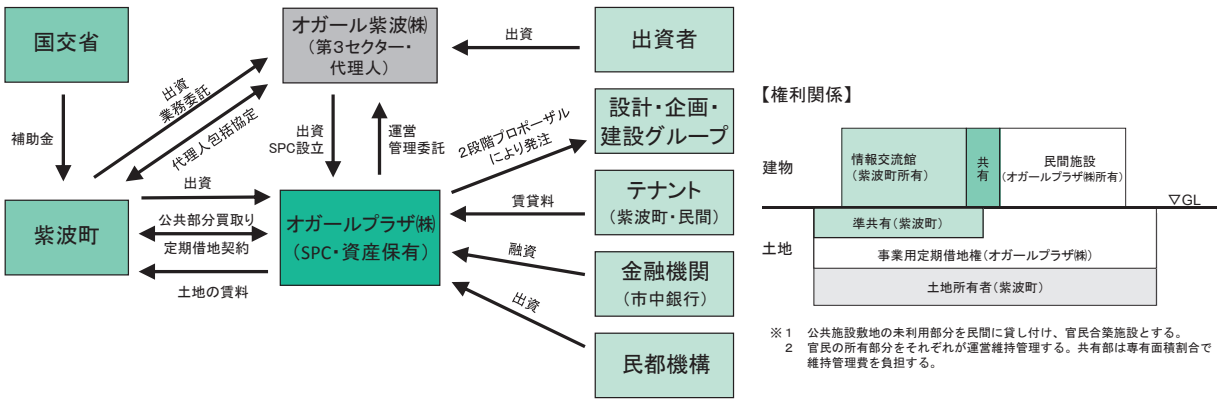
3. オガールプラザの整備

オガールプラザの整備に当たって町は、オガール紫波㈱と協定を締結し、オガール紫波㈱が民間事業として建設した建物の公共部分を完成後に買い取るスキームとしました。また、倒産隔離のためにSPC（特別目的会社）であるオガールプラザ株式会社（代表取締役岡崎正信氏）を創立し、施設の所有、資金調達を行うこととなりました。

町は、情報交流館の性能を示した要求水準書を作成してオガールプラザ㈱に渡しました。オガールプラザ㈱は市場調査に基づくテナント誘致と金融機関等からの資金調達を同時に行った上で募集要項に反映し、２段階プロポーザル方式（アイディア提案とプロポーザルコンペ）により設計・施工事業者を選定しています。

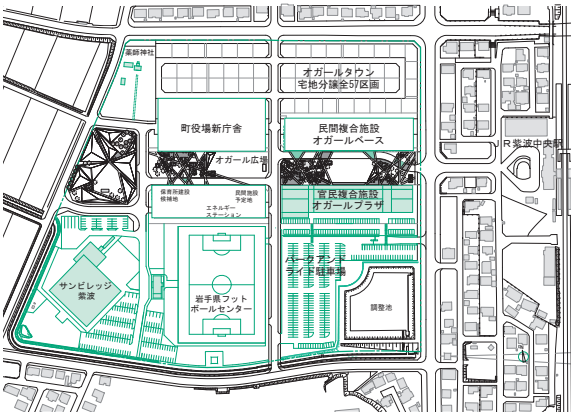
その結果、オガールプラザは地域材を多用し、紫波中央駅に近く不動産価値の高い東棟

オガールプラザの事業ストラクチャー



※1　公共施設敷地の未利用部分を民間に貸し付け、官民合築施設とする。
2　官民の所有部分をそれぞれが運営維持管理する。共有部は専有面積割合で維持管理費を負担する。

オガールエリア施設配置図



にはカフェや医院、子育て応援センターといった民間施設、中央棟には集客を見込める情報交流館、オガールエリアの中心となる南北道に面した西棟には産直「紫波マルシェ」や飲食店などと、その場所の特徴を生かして施設が配置されています。公共施設の集客と民間テナントの魅力による相乗効果、デザイン性に優れた空間により、平成25年度は推計80万人のお客様をお迎えしました。

このように、民間企業の感覚による施設整備が行われたことにより、町は情報交流館を同規模の図書館と比べて安価に取得しています。また、官民合築であるメリットとして、民間施設部分の固定資産税と借地料を得て、情報交流館の維持管理費の一部を賄っていると考えることができ、「稼ぐインフラ」の仕組みを実現しています。

4. オガールプラザの目指す価値

情報交流館「地域交流センター」は、音楽や市民活動、キッチン、IT、そして大・中・小の各スタジオで構成されています。町内外の利用者の様々なニーズに応え、その活動や交流の場を用意し、支援していくことが狙いです。音楽スタジオ利用者同士では新たな交流が生まれ、大スタジオで自主イベントが行われています。食育×図書館の企画「絵本の中のクッキング」では、親子が絵本の読み聞かせを聞いた後、キッチンスタジオで調理して食事をしています。「図書館」は、8万冊と蔵書数こそ少ないものの、施設構想の段階から「ビジネス支援図書館」を目指し、町の基幹産業である農業やまちづくりのコーナーの蔵書が充実しています。講師を招いて“わくわく”をシェアするイベント「夜のとしょかん」や農業者が気軽に集まり語るサロン「こんびりカフェ」、図書館利用者による「気ままな読書会」など、何かにチャレンジしたい、図書館をもっと利用したいを応援し、コミュニケーションを促進する図書館を目指しています。

また、テナントとして投資をしていただいた医院や飲食店、学習塾、産直などには、来館者のニーズに対応いただいており、その滞在時間は官民双方の集客に貢献し、エリア価値を高め、交流人口の拡大につながっています。

オガールプロジェクトのキーパーソンである岡崎正信氏は「まちづくりとは、不動産の

図書館

紫波マルシェ

オガールエリアの PPP 手法

施設名	岩手県フットボールセンター	オガールプラザ	オガールベース	役場新庁舎
事業主体	公益社団法人 岩手県サッカー協会	オガールプラザ㈱	オガールベース㈱	紫波町 (SPC：紫波シティホール㈱)
事業手法	PPP（RFQ、RFP 方式）	PPP（RFQ、RFP 方式）	事業用定期借地権設定方式	PFI（BTO 方式）
事業費 （税込み）	約1.75億円	約10.7億円	約7.2億円 （設計・監理費除く）	約35億円（契約額）
施設規模	サッカー場 1 面	2 階建て 約5,822㎡	2 階建て 約4,267㎡	3 階（一部 4 階）建て 約6,650㎡
施設内容	人工芝グラウンド、 クラブハウス等	図書館、地域交流センター、子育て応援センター、産直、医院、飲食店、学習塾、事務所等	ホテル、バレーボール専用アリーナ、飲食店、コンビニ、事務所等	役場庁舎単独
供用開始	2011年 4 月	2012年 6 月	2014年 7 月	2015年 5 月予定
特　　徴	日本サッカー協会 公認	官民複合施設、 地域材活用	民間複合施設、 地域材活用	国内最大木造庁舎、 町産材活用

価値の向上である」という持論を一貫して言い続けてきました。そして、「消費を目的としないお客様を30万人集めれば、自ずと商業施設は立地する」とも。

平成25年度の来場者の実績は、エリア内の岩手県フットボールセンターの利用者4.2万人、情報交流館の来館者31.2万人、産直「紫波マルシェ」のレジ通過者26.7万人です。これに他の民間テナントを合わせると約80万人のお客様を迎えていると推計しています。当初の計画を大幅に上回っていることは元より、公示地価上昇という不動産の価値の向上にもつながり、岡崎氏の持論が立証された形となりました。

5. まち　人　オガール

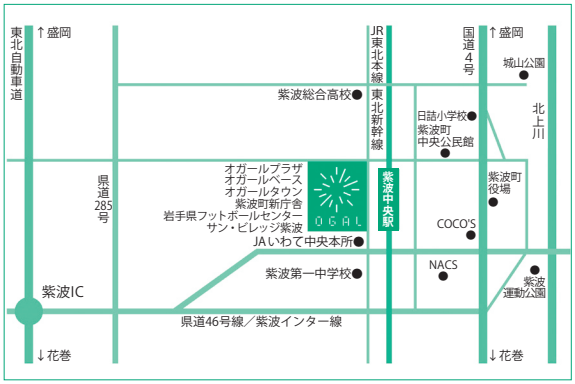
本年７月31日には町有地活用事業として公募したエリアに民間複合施設「オガールベース」がオープンしました。日本初のバレーボール専用体育館と57室からなるビジネスホテル、コンビニや飲食店、事務所などで構成する民間複合施設です。他には民間事業による熱供給事業、平成27年５月には日本最大の木造庁舎となる新庁舎が開庁します。また、エリア内において、57戸の宅地分譲も行われています。大型木造施設と戸建て住宅は全て、地元の建設会社や工務店の施工であり、木造建築技術の継承と地域経済の活性化につながっています。

オガールプロジェクトは公民連携手法を活用し、環境や景観に配慮した循環型のまちづくりにより、そのエリア価値を高めながら域内経済の循環及び町全体への波及を図っていきます。そして、スポーツや市民活動を通して若者から高齢者までがチャレンジする場として、まちも、人も、成長していく、「おがっていく」場の創出を目指していきます。みなさんもぜひ、オガールにお越しください。

アクセスマップ

オガールプラザ（オガール紫波株式会社）

〒028-3318 岩手県紫波町紫波中央駅前二丁目３番地３
TEL 019-681-1316 FAX 019-681-1318



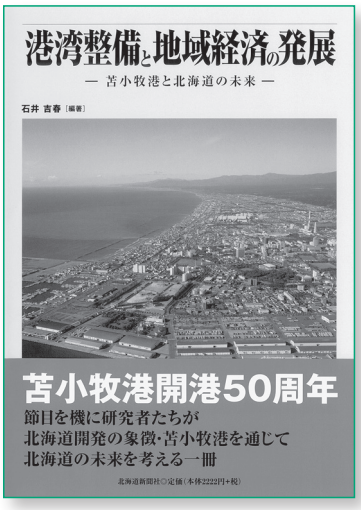
お問い合わせ先：紫波町経営支援部企画課公民連携室 TEL 019-672-2111

『港湾整備と地域経済の発展 ―苫小牧港と北海道の未来―』について

苫小牧埠頭株式会社
執行役員　菅　原　修　孝

昨年、2013年は、苫小牧港開港50周年の年でありました。苫小牧港は、わが国初の本格的掘込式港湾として、1951年に着工し1963年に誕生した港です。それまでの砂浜海岸に新たに誕生した港は、50年を経て北海道内の港湾貨物の約５割を取り扱う港に発展してきました。この節目の年を迎えるにあたり、苫小牧埠頭㈱（代表取締役社長　長岡久人）と北海道大学公共政策大学院石井吉春教授は、この間の苫小牧港と地域の発展の軌跡、そして苫小牧港のこれからの役割や将来の展望についてのとりまとめを行うことで一致し、両者協力のもと１年間かけてこれを400頁の報告書にしました。報告書作成にあたっては、官公庁、自治体、大学教授、シンクタンク、民間企業等からのメンバー17名による研究会を立ち上げ、各委員が各専門分野についての分析や課題、検討等を提起、５回の会合を開き討論し、最終的に石井教授がコーディネートするかたちで報告書としました。

本年８月、本報告書をベースに、「港湾整備と地域経済の発展―苫小牧港と北海道の未来―」が北海道新聞社より刊行されました。15名の執筆者からなる本書は、４章構成になっています。第１章「苫小牧港の現状と歴史」では、港の沿革、現況、後背地における産業集積の推移を概観し、政策評価モデルによる開発の事後評価を行っています。第２章「未来に向けた苫小牧港の役割」では、人口減少時代における港の役割、港と空港の連携可能性、港湾機能高度化の方向に検討を加え論じています。第３章「苫小牧港の後背地利用とこれから」では、地域産業としての次世代自動車の可能性、飼料産業の動向と今後の展開、大規模広域災害時のバックアップ機能の可能性、雇用動向からみる今後の産業展開の可能性について考察しています。第４章「苫小牧港の新たな役割」では、道産食料の輸出戦略、水の移輸出可能性、持続可能なエネルギー産業の展開可能性について検討を行っています。



『港湾整備と地域経済の発展―苫小牧港と北海道の未来―』
北海道新聞社　定価（本体2,222円＋税）

苫小牧港は過去50年北海道経済をけん引する役割を果たしてきましたが、本書では今後北海道の人口が減少過程に入ると予想される中での新たな対応や転換の考察がなされています。また、苫小牧港をモデルとした構成となっていますが、港湾整備が地域経済の発展にどのようなインパクトを与えてきたのか、また、人口減少が今後の港湾利用に広くどのように影響を与えていくのか、将来の地域経済の発展を持続していく上で港湾はどのような役割を果していくべきなのか、といった点については、全国の他の港湾を対象に考える場合にも共通の課題、検討としてとらえることができる内容となっています。

全334頁、Ａ５カラー版で、図表・写真も数多く、大変読みやすい書となっています。港湾と地域の今後の展開を考える上で、参考になる１冊と考えております。

HOKUTOU DIARY 平成26年７～９月

ほくとう総研の活動内容などについてご紹介します。

〈情報発信〉

平成26年 9 月 4 日　津軽海峡圏広域観光シンポジウム in 仙台
主催：公益財団法人東北活性化研究センター
共催：一般財団法人青森地域社会研究所
一般財団法人北海道東北地域経済総合研究所

第Ⅰ部　基調講話
講師：青森大学社会学部　准教授　櫛引　素夫氏
青森中央学院大学経営法学部　教授　高山　　貢氏

第Ⅱ部　新駅観光 PR タイム
今別町　新幹線対策室長　小野　成治氏
函館商工会議所　新幹線函館開業対策室長　永澤　大樹氏

第Ⅲ部　パネルディスカッション
コーディネーター：国土交通省認定観光カリスマ　角田　　周氏

―今後の予定―

平成26年10月14日　北海道活性化セミナー（札幌市）
講師：東京大学大学院経済学研究科　教授　吉川　　洋氏

平成26年11月 4 日　新潟講演会（新潟市）
講師：公益社団法人企業メセナ協議会　専務理事　加藤　種男氏

編集後記

「都市の個性」

本号の特集では、896ショックの中でのまちづくりの行方と、今まさにどうすべきかを研究者の先生方、行政の方々に真正面から論じて頂きました。

街を歩いていると、その風情に心揺さぶられることがあります。すぐに思い出すだけでも、函館の八幡坂、弘前城とお堀の周辺、酒田の日和山公園、上越市高田の雁木の通りなど。

昨今、江戸ブームが続いています。現代の食もファッションも、リサイクルのシステムまで、根源は江戸時代にさかのぼるとか。江戸時代は幕府や三百諸侯がそれぞれの領地を治め、各地の城下町、港町、門前町それぞれに個性があったからでしょうか、街の風情として残っているように思います。都市の個性も守りたいもののひとつです。

ほくとう総研機関誌　NETT

No.86 2014 Autumn

発行所　一般財団法人 北海道東北地域経済総合研究所
〒100-0004 東京都千代田区大手町二丁目2番1号
新大手町ビル3階
電　話　03-3510-6821（代表）
E-mail　info-nett@nett.or.jp
U R L　http://www.nett.or.jp
印刷所　株式会社 イーフォー

本誌に関するお問い合わせ、ご意見ご要望がございましたら、お電話、E-mail 等でお寄せ下さい。
〈本誌掲載記事の無断転載を禁じます〉

一般財団法人北海道東北地域経済総合研究所