



官民連携による公的不動産のまちづくりへの活用 ～駅そばまちづくりとアセットマネジメントの連携～



本市においては、人口減少や高齢化、財政状況の悪化、公共施設の老朽化等の課題に対応し、持続可能な都市を実現するため、駅そばまちづくりとアセットマネジメントがそれぞれ推進されているが、その具体的な方策や手法、財源等が課題となっている。

こうした中、国において、コンパクトシティ推進のために公的不動産を活用する指針として「まちづくりのための公的不動産（PRE）有効活用ガイドライン」が策定され、さらに、公的不動産も活用しながらコンパクトシティを推進する制度として「立地適正化計画制度」が創設された。

本市においても、こうした指針や制度を踏まえ、駅そばまちづくりとアセットマネジメントを連携させ、公的不動産をまちづくりへ活用していくことが重要となると考えられる。

そこで、本調査研究においては、本市の現状と課題、国の指針と制度、他都市の先進事例を踏まえ、本市における官民連携による公的不動産のまちづくりへの活用方策や手法、体制を検討する。

官民連携による公的不動産のまちづくりへの活用 ～駅そばまちづくりとアセットマネジメントの連携～

名古屋都市センター 調査課 研究員 野々垣 真一

1. 調査研究の背景と目的

本市においては、人口減少や高齢化、財政状況の悪化、公共施設の老朽化等の課題に対応し、持続可能な都市経営や公共サービスを実現するため、現在、住宅都市局を中心として集約連携型都市構造の実現に向けた駅そばまちづくり、財政局を中心として公共施設の保有量適正化等に向けたアセットマネジメントがそれぞれ推進されているが、その具体的な方策や手法、財源等が課題となっている。

こうした中、国土交通省においては、人口減少や高齢化等に対応し持続可能な都市を実現するため、公共サービスや医療、福祉、商業等の都市機能を生活拠点へ集約し公共交通により連携する「コンパクトシティ・プラス・ネットワーク」の考えが示され、平成 26 年 4 月には、コンパクトシティ推進のために公的不動産を活用する指針として「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン」が策定され、さらに、平成 26 年 8 月には、都市再生特別措置法の改正により、公的不動産も活用しながらコンパクトシティを推進する制度として「立地適正化計画制度」が創設された。

本市においても、今後は、こうした国の指針や制度を踏まえ、駅そば生活圏への公共施設の集約化や、集約化等に伴い余剰となった公的不動産への民間の都市機能の誘導等、駅そばまちづくりとアセットマネジメントを連携させ、公的不動産をまちづくりへ活用していくことが重要となり、厳しい財政状況においては、その個別事業の実施に際して、官民連携により民間事業者のノウハウや資金を活用していくことが重要となると考えられる。

そこで、本調査研究においては、本市の現状と課題、国の指針と制度、他都市の先進事例を踏まえ、本市における官民連携による公的不動産のまちづくりへの活用方策や手法、体制を検討する。

なお、本調査研究における「公共施設」とは道路や橋りょう等の土木施設を除く市設建築物とし、「公的不動産」とは市設建築物と低未利用公有地とする。

2. 本市の現状と課題

2-1 社会経済状況

(1) 人口動向

国立社会保障・人口問題研究所が平成 25 年 3 月に推計した「日本の地域別将来推計人口」によれば、本市の人口は平成 20 年代後半をピークに減少し、平成 52 年には昭和 55 年と同程度の 209 万人まで減少すると推計されている。年齢別に見ると、平成 22 年から平成 52 年にかけて老年人口（65 歳以上）は 23 万人増加、生産年齢人口（15～64 歳）は 33 万人減少、年少人口（0～14 歳）は 8 万人減少すると推計されている。（図 1）また、老年人口 1 人に対する生産年齢人口は、昭和 55 年の 9.1 人から平成 22 年には 3.1 人となり、さらに、平成 52 年には 1.7 人となると推計されている。（図 2）

このように本市においては、人口減少や高齢化が進展しており、今後もこうした傾向が続くと予想される。

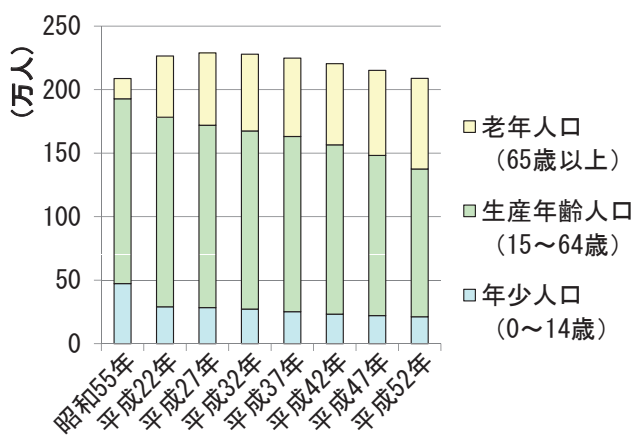


図1 年齢別将来推計人口

(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より作成)

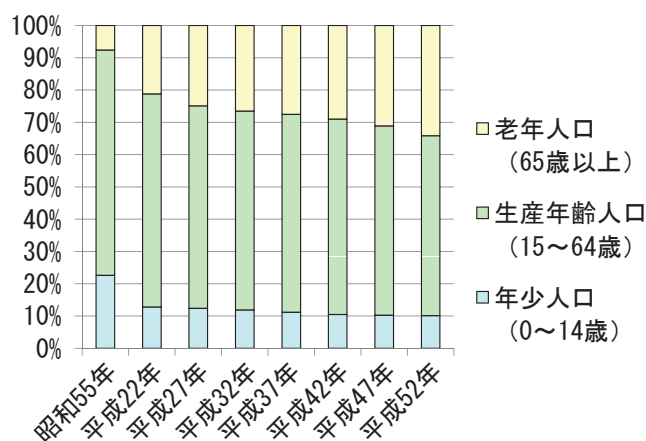


図2 年齢別将来推計人口割合

(2) 財政状況

平成 26 年 11 月に公表された「名古屋市の財政（平成 26 年度版）」によれば、過去 10 年間の本市の財政規模は約 1 兆円にて推移している。しかし、歳入の中心となる市税収入の大幅な増加が期待できない一方、高齢化の進展等により扶助費等の義務的経費が増加しており、財政状況は逼迫している。また、公共施設整備費等の投資的経費は減少している。（図 3・4）

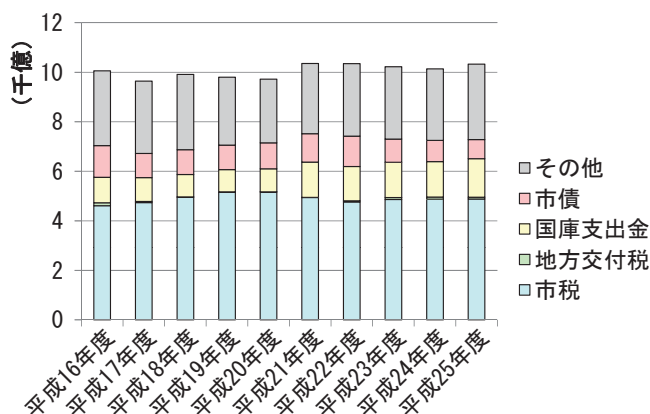


図3 歳入の推移

(名古屋市の財政（平成 26 年度版）より作成)

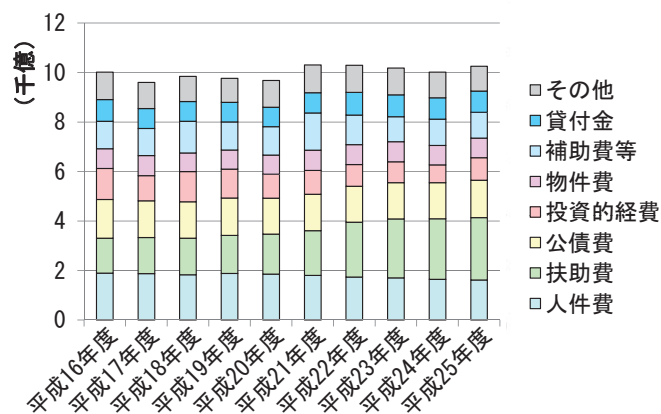


図4 歳出の推移

(3) 公共施設の整備状況

平成 26 年 3 月に公表された「名古屋市の公共施設白書」によれば、本市では、これまで人口増加や社会的ニーズに合わせて公共施設が整備されてきており、平成 24 年度末時点における公共施設の延床面積は約 1,000 万㎡であり、そのうち約 27%が学校、約 48%が市営住宅等となっている。（図 5）市民 1 人あたりの公共施設の延床面積は 4.4 ㎡であり、人口 100 万人以上の政令指定都市の中では 3 番目となっている。また、これまで公共施設は概ね築 40 年にて改築されてきており、平成 24 年度末時点における築 40 年以上経過した公共施設の割合は 1/4 程度だが、昭和 40～60 年代に整備された施設が多いため、10 年後の割合は 1/2 を超え、公共施設の老朽化が進展している。扶助費等の義務的経費の増加が避けられない中、公共施設の老朽化に伴う施設整備費等の急増への対応が課題となっている。（図 6）

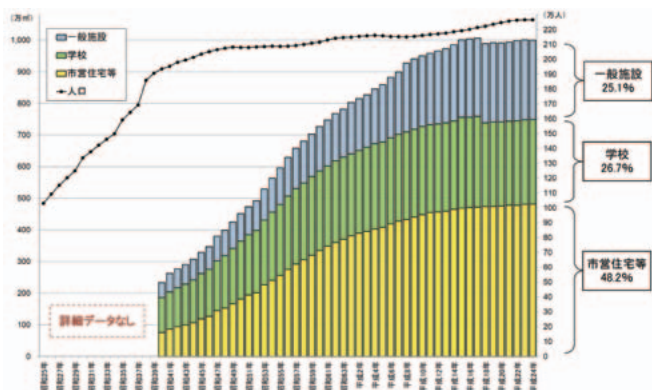


図5 公共施設（延床面積）と人口の推移

（名古屋市公共施設白書より）

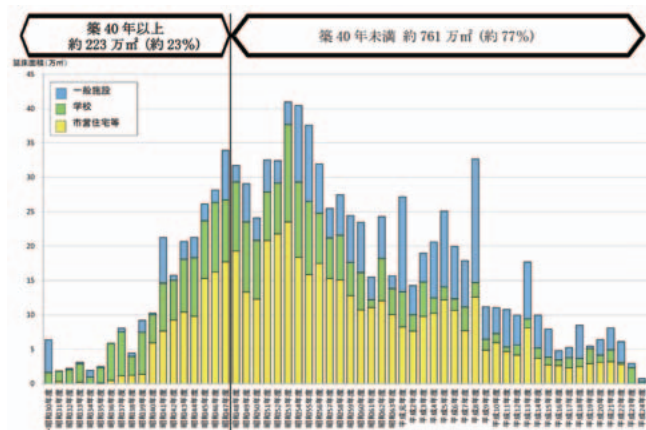


図6 建築年度別延床面積

（４）今後の公共施設のあり方についての市政アンケート

平成26年7月に20歳以上の市民2,000人を対象に実施された今後の公共施設のあり方についての市政アンケートによれば、回答者1,004人のうち公共施設を利用している人の割合は、図書館を除き20%以下となっており、人口構造の変化等に伴う社会的ニーズの変化に対応した公共サービスの提供が課題となっている。（図7）

また、公共施設の整備の進め方に対する意向としては、低利用施設の廃止や縮小、未利用不動産の売却や賃貸による収入の確保、施設の複合化による施設の総量や整備費の削減においては、実施すべき・どちらかといえば実施すべきとする人の割合が50%以上となっている一方、地域住民等による地域に密着した施設の所有や維持管理においては25%程度となっており、実施すべきでない・どちらかといえば実施すべきでないとする人と同程度となっている。（図8）

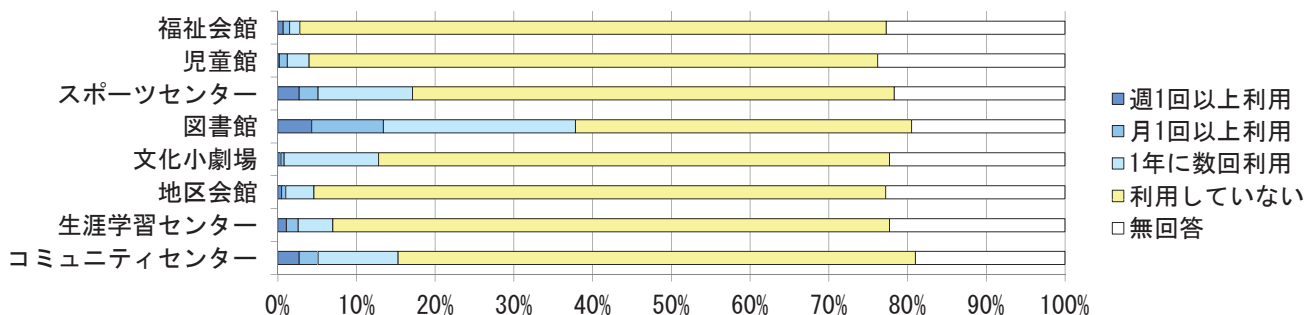


図7 公共施設の利用状況（回答数1004）

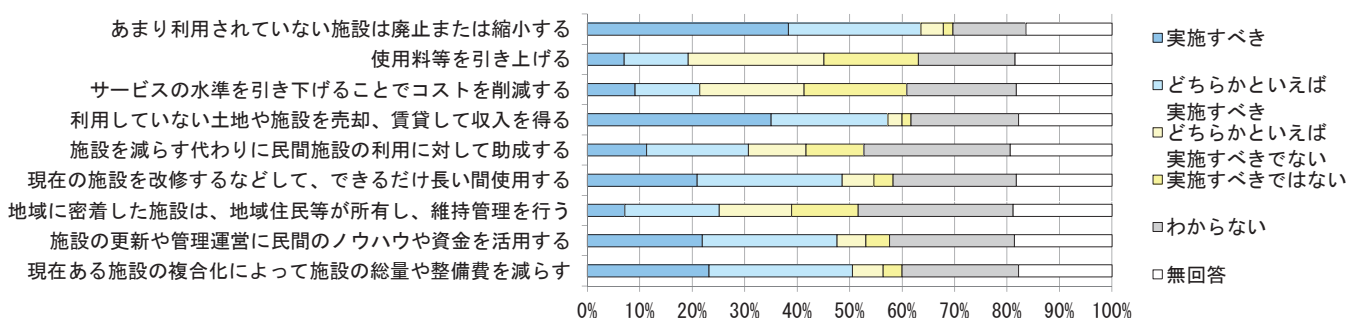


図8 公共施設の整備の進め方に対する意向（回答数1004）

（平成26年度第2回市政アンケート（調査結果）より作成）

2-2 社会経済状況への対応

(1) 駅そばまちづくりの推進

平成 23 年 12 月に策定された「名古屋市都市計画マスタープラン」の「まちづくりの方針」において、人口減少や高齢化、財政状況の悪化、公共施設の老朽化、大規模災害、地球環境問題に対応しためざすべき都市構造として「集約連携型都市構造」が掲げられ、その実現に向けた「駅そばまちづくり」が推進されている。これは、駅から概ね半径 800m の歩いて暮らせる「駅そば生活圏」において都市機能の更なる強化と居住機能の充実を図り、鉄道によりそれぞれの機能を連携させ、交流人口の増加や防災性の向上、環境負荷の低減、都市経営の効率化を図るものであり、都市機能の更なる強化と居住機能の充実を効率的・効果的に進めるために、駅そば生活圏等に拠点が設定され、拠点において地域資源や地域特性の活用により拠点性の強化を進め、拠点を含む駅そば生活圏全体の活性度を高めるとされている。

(図 9・10・11)

また、まちづくりの方針と分野別構想に沿った取り組みを効率的・効果的に進めていくため、「まちづくり戦略」に基づき地域資源や地域特性を生かした特色のあるまちづくりを進める「戦略的まちづくり」が展開され、さらに、戦略的まちづくりを支える仕組みとして、地域がより良くなるために地域の力(考え)で地域を育てる「地域まちづくり」が推進されている。

そして、駅そばまちづくりの推進において、都市機能の更なる強化や居住機能の充実等の具体的な方策や手法、その財源等が課題となっている中、「立地適正化計画制度」が創設され、本市においても駅そばまちづくりを具体的に進めるアクションプラン、国交付金等の重点化を受けるための受け皿等として活用するため、平成 26 年 10 月に住宅都市局を中心として総務局、財政局、市民経済局、環境局、健康福祉局、子ども青少年局、緑政土木局、交通局の関係課の課長級による「立地適正化計画策定検討会」、係長級による「作業部会」が設置され、計画策定に向けた検討が進められている。

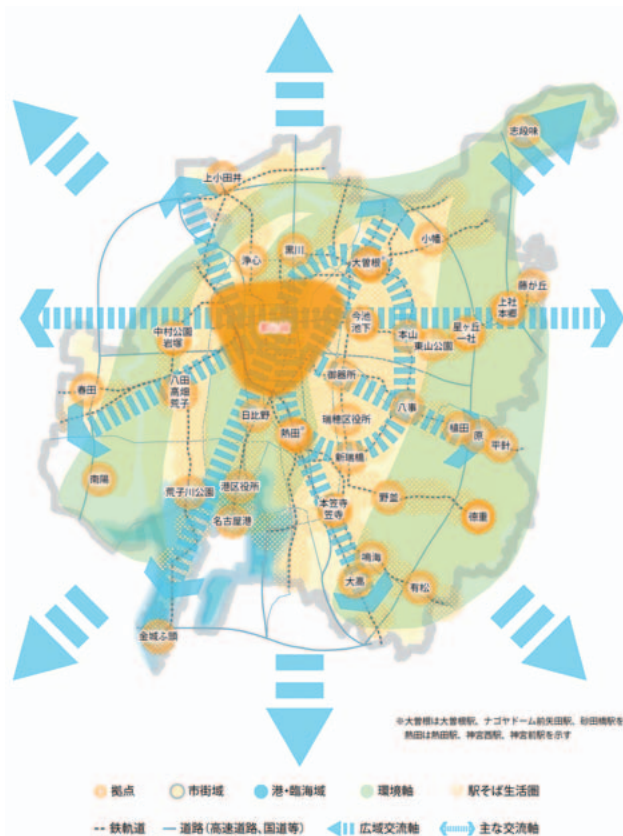


図 9 集約連携型都市構造

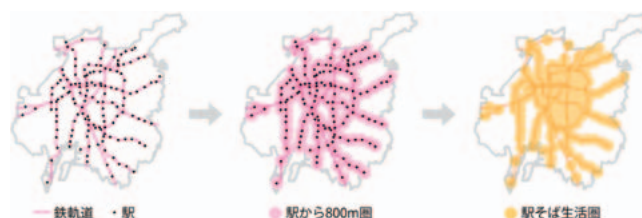


図 10 駅そば生活圏

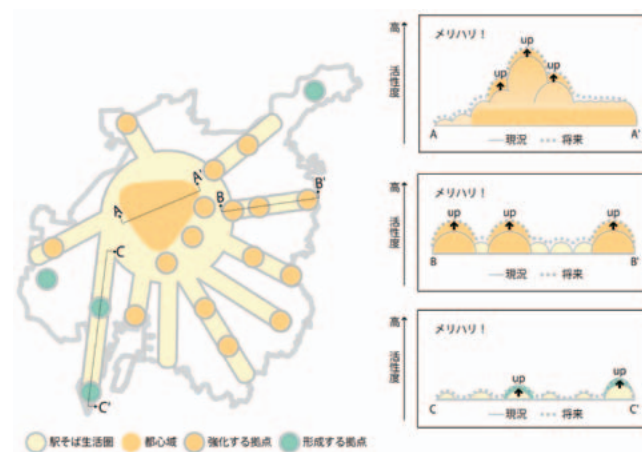
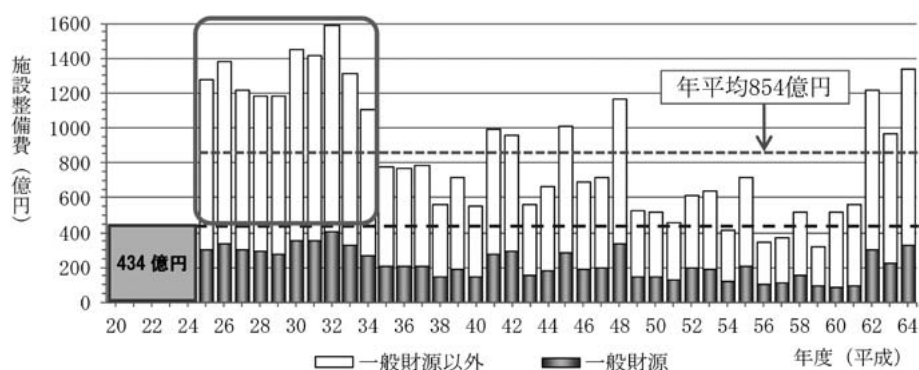


図 11 駅そばまちづくり

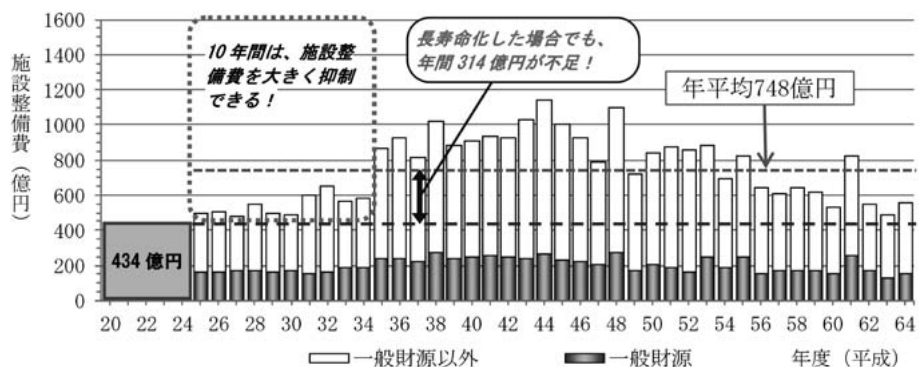
（２）アセットマネジメントの推進

平成 24 年 3 月に策定された「名古屋市アセットマネジメント推進プラン」において、公共施設の老朽化に伴う施設整備費等の急増に対応するための平成 24～33 年度までのアセットマネジメントの具体的な取り組みとして「経費の抑制と平準化」、「施設の集約化」、「保有資産の有効活用と財源確保」が示され、特に、経費の抑制と平準化に向けた公共施設の長寿命化が推進されている。

公共施設の長寿命化は、これまで概ね築 40 年にて改築してきた施設を改修により築 60～80 年まで長寿命化し、当面の施設整備費を抑制しようというものであり、これにより今後 10 年間の経費が近年と同程度まで抑制される。しかし、10 年後には老朽化する施設が急増するため施設整備費の増加は避けられず、毎年平均 748 億円が必要と試算され、近年の 434 億円（5 年間の実績値平均）と比較すると 314 億円が不足する見込みである。（図 1 2）将来の施設整備費を近年と同程度と仮定すると、床面積で 1 割程度の公共施設の保有量削減が必要と試算される。



【築 40 年にて改築した場合】



【長寿命化した場合】

図 1 2 長寿命化による公共施設整備費の抑制効果（名古屋市公共施設白書より）

このため、10 年後以降を見据えると、持続可能な公共サービスの実現に向け、人口減少に対応した公共施設の保有量や費用の削減と、人口構造の変化に伴う社会的ニーズの変化に対応した公共サービスの品質の維持・向上を両立していくことが重要となり、その具体的な方策や手法等が課題となっている。

そこで、こうした公共施設の現状と課題を市民と共有し、今後の公共施設のあり方について議論するためのツールとして、平成 26 年 3 月に公共施設の築年数や規模、利用状況、管理運営費等の実態等を示した「名古屋市公共施設白書」が策定されている。また、平成 26 年 6 月には有識者による「名古屋市アセットマネジメント懇談会」が設置され、公共施設の保有量適正化に向けた検討が進められている。さらに、平成 26 年 7 月には今後の公共施設のあり方についての市政アンケートが実施されている。

3. 国の指針・制度

3-1 まちづくりのための公的不動産（PRE）有効活用ガイドライン

ガイドラインにおいては、公的不動産をまちづくりへ活用するために検討すべき項目が5つのステップにて示されている。

まず、第1ステップにおいては、人口動向やDIDの推移、財政状況等の都市の現状を把握し、都市機能を誘導する拠点や各拠点に必要な都市機能等のコンパクトシティの実現に向けたまちづくりの方向性を整理することが示されている。第2ステップにおいては、公的不動産の保有量や配置、個別の利用状況等の情報を整理・一元化することが示されている。なお、配置については、公共サービスを民間施設が代替することも考えられるため、民間施設も併せて整理することが推奨されている。第3ステップにおいては、第1・第2ステップを踏まえ、まちづくりと財政の視点から公的不動産に関する基本的な考え方を整理し、保有量適正化目標を設定することが示されている。まちづくりの視点からは公的不動産を活用した民間機能の誘導やコンパクトシティを見据えた公共施設の再配置、財政の視点からは保有量や費用の適正化、さらに、それらの実施の視点から期間や庁内体制、広域連携、官民連携、住民の合意形成の考え方を整理することが示されている。第4ステップにおいては、第1～第3ステップを踏まえ、各公的不動産の維持、廃止、民間機能への転用等の活用方策を検討することが示されている。第5ステップにおいては、第1～第4ステップを踏まえ、各公的不動産の活用のための個別事業内容や手法、事業者の選定手法を検討することが示されている。（図13）

本市においては、第1ステップについては、都市計画マスタープランにおいて集約連携型都市構造が掲げられ、立地適正化計画の策定に向けた検討が進められている。また、第2ステップについては、公共施設白書が策定され、有識者懇談会等において公共施設の保有量適正化等に向けた検討が進められている。今後は、まちづくり部局や財政部局、各公的不動産所管部局等が連携して第3ステップ以降を検討していく必要がある。

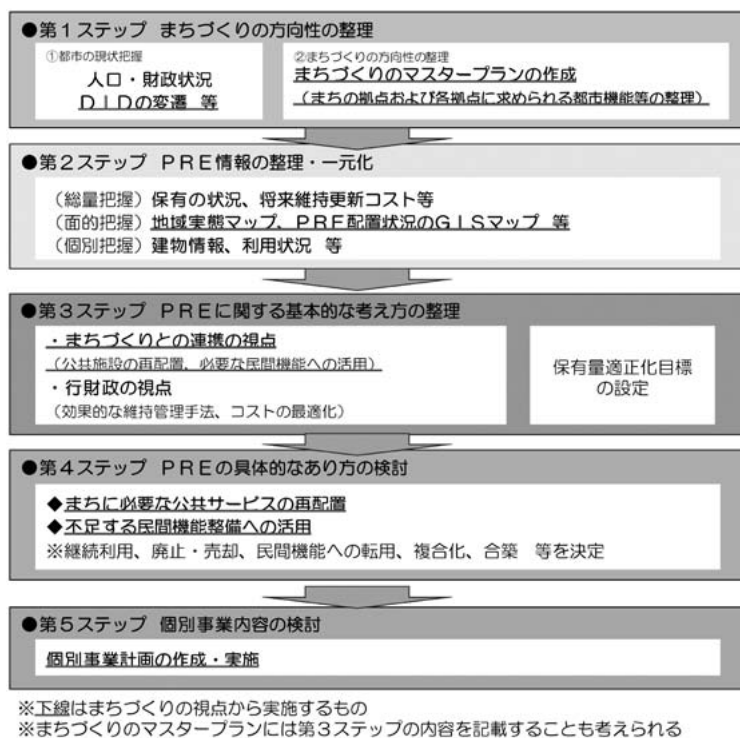


図13 5つのステップ（まちづくりのための公的不動産（PRE）有効活用ガイドラインより）

3-2 立地適正化計画制度

(1) 計画の概要

立地適正化計画は、住宅と医療・福祉・商業施設等の都市機能増進施設の立地の適正化を図るための計画として市町村が策定するものであり、基本構想、都市計画区域マスタープランに則するとともに、都市計画マスタープランとの調和が保たれ、防災機能の確保にも配慮したものでなければならないとされている。また、その策定に際しては、住民の意見を反映させるとともに、都市計画審議会の意見を聴かなければならないとされており、策定後は、都市計画マスタープランの一部や都市再生整備計画としてもみなされ、概ね5年毎に実施状況を評価し、必要に応じて変更するものとされている。

(2) 計画への記載事項

立地適正化計画においては、まず、都市計画区域内に「立地適正化計画区域」を設定し、住宅と都市機能増進施設の「立地の適正化に関する基本的な方針」を定める。そして、立地適正化計画区域内に「居住誘導区域」を設定し、居住環境の充実や公共交通の確保等の「区域内に居住を誘導するために市町村が講ずべき施策」を定める。さらに、居住誘導区域内に「都市機能誘導区域」と区域毎に立地を誘導する都市機能として「誘導施設」を設定し、土地の確保や費用の補助等の「区域内に都市機能を誘導するために市町村が講ずべき施策」と、誘導施設や関連する公共公益施設の整備事業等の「誘導施設の立地を図るために必要な事業等に関する事項」を定める。(図14)

なお、居住誘導区域、都市機能誘導区域の設定に際しては、人口、土地利用、交通の現況と将来の見通しを勘案するとともに、公的不動産の有効活用に努めるものとされている。本市においては、駅そば生活圏等を居住誘導区域、都市機能誘導区域として設定することが考えられる。

(3) 立地の適正化を図るための措置

また、立地の適正化を図るための措置としては、誘導区域外における行為の届出・勧告や、特定用途誘導地区の設定による誘導施設の用途や容積率等の制限緩和等の特別措置。都市機能誘導区域外から区域内への事業用資産の買換えの特例や、誘導施設とあわせて整備された公共施設等への固定資産税等の課税標準の特例等の税制措置。国の補助事業や民間都市開発推進機構の出資等の支援措置等が設けられている。

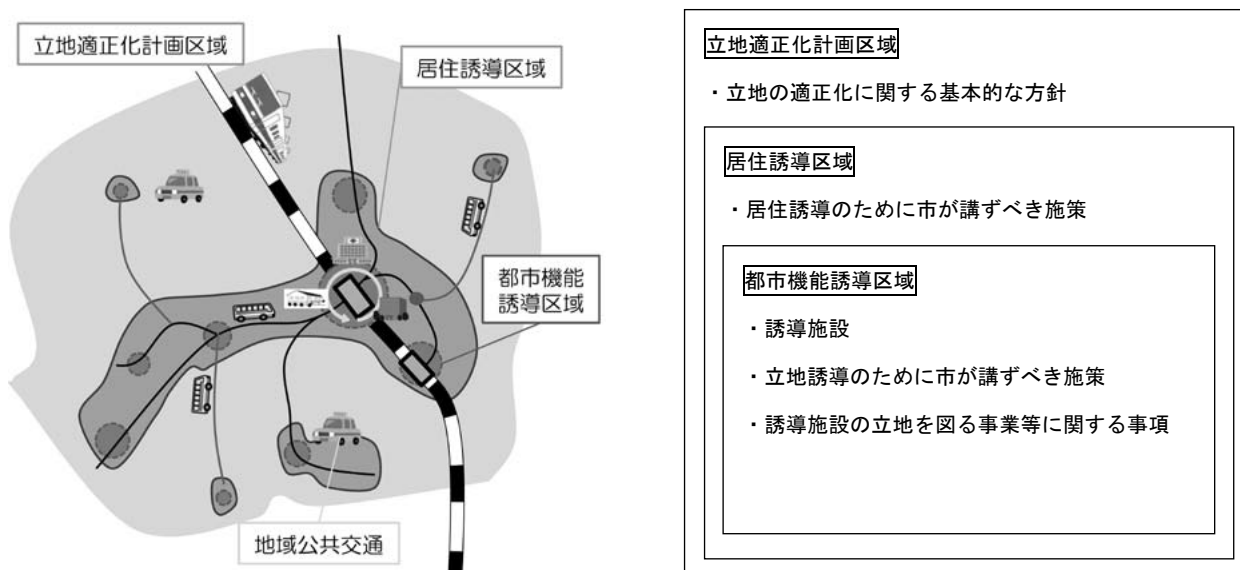


図14 立地適正化計画区域と必須記載事項（立地適正化計画概要パンフレットより作成）

(4) 支援措置

ここでは、民間事業者による誘導施設の整備に対する支援措置として、国による「都市機能立地支援事業」と民間都市開発推進機構による「まち再生出資」を把握する。

①都市機能立地支援事業

都市機能立地支援事業は、民間事業者による公的不動産を活用した誘導施設の整備等に対して、市町村による支援に加え国が直接支援するものである。交付金による間接支援とは異なり、公的不動産の売却・貸付価格や固定資産税・都市計画税の減免も市町村による支援とみなされ、市町村の予算措置が無くとも国の支援が得られるため、市町村の公的不動産の活用へのインセンティブにもなる。

まちの拠点となる区域への医療・商業等の誘導施設の整備を支援する「人口密度維持タイプ」と、高齢者交流拠点区域への高齢者交流拠点誘導施設の整備を支援する「高齢社会対応タイプ」が設けられているが、本市のような三大都市圏の政令市と特別区は、高齢社会対応タイプのみが対象とされている。

高齢社会対応タイプの補助対象は、①65歳以上の高齢者密度が40人/ha以上、②バス・鉄軌道の停留所・停車場から半径100mの範囲内かつ、③公共用地率15%以上の地域内の「高齢者交流拠点区域」における高齢者の相互交流や健康増進、生きがい活動を目的とした「高齢者交流拠点誘導施設」の整備とされ、補助金額は、施設の整備に係る「設計費、土地整備費、用地取得費、共同施設整備費、専有部整備費、負担増分用地費、賃借料の合計の4/15」と「市町村の支援額」のいずれか低い額とされている。

②まち再生出資

まち再生出資は、国土交通大臣の認定を受けた民間事業者による誘導施設等の整備に関する都市開発事業に対して民間都市開発推進機構が出資し、事業の立ち上がりを支援するものである。出資により事業全体のリスクが縮減され、民間金融機関の融資等の資金が調達しやすくなる。(図15)

認定対象となる事業は、公共施設の整備を伴う事業区域面積500㎡以上の誘導施設の整備事業または事業区域面積0.1ha以上の誘導施設の利用者の利便増進に寄与する施設の整備事業とされている。

出資方法は、認定を受けた事業者への出資や認定を受けた事業者から建築物と敷地を取得し管理・処分を行う者への出資、認定を受けた事業に係る不動産特定共同事業契約に基づく出資等、事業者のニーズに応じた個別・柔軟な方法を選択することができる。

出資額は、「公共施設、都市利便施設、建築利便施設、誘導施設の整備費の合計」、「総事業費の1/2」、「資本の1/2」のうち最も少ない額とされ、10年以内に配当を行うこと等が条件とされている。

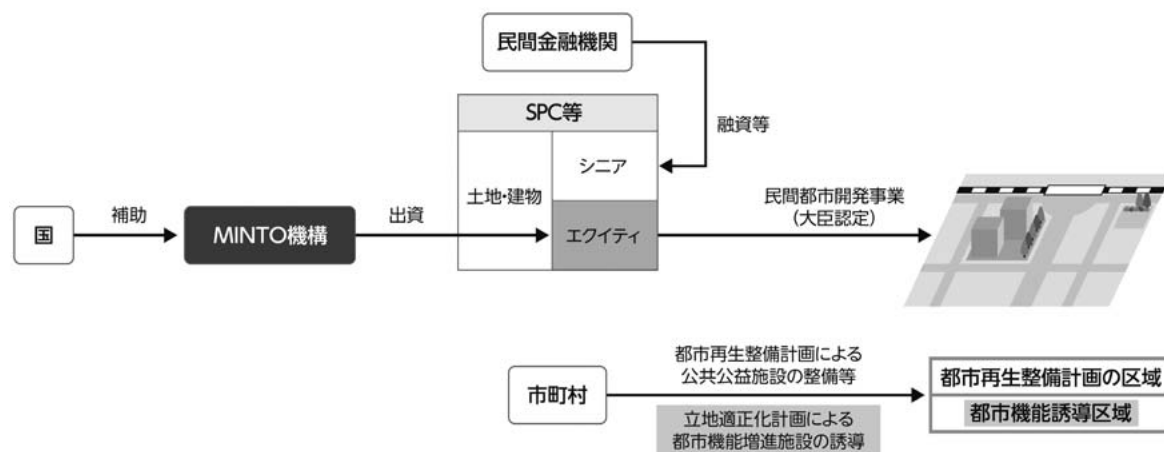


図15 まち再生出資（民間都市開発推進機構 HP より）

4. 他都市の先進事例

4-1 秦野市 ～公共施設の再配置～

秦野市においては、持続可能な公共サービスを実現するため、公共施設のあり方を抜本的に見直し、その適正な配置および効率的な管理運営を実現する「公共施設の再配置」が推進されている。ここでは、公共施設マネジメントの先進事例として、その計画や体制、方策、手法について把握する。

(1) 公共施設再配置計画の策定

平成 20 年 4 月に公共施設の再配置を専任する「企画総務部公共施設再配置計画担当（現・政策部公共施設再配置推進課）」が設置され、平成 21 年 9 月に「公共施設白書」、平成 22 年 6 月に「公共施設の再配置に関する方針」、平成 23 年 3 月に「公共施設再配置計画」が策定され、これらに基づき公共施設の再配置が推進されている。

公共施設再配置計画は、市の最上位計画である「新総合計画」および公共施設の再配置と密接な関係にある「新行革推進プラン」に位置づけられるとともに、各公共施設所管部局における施設の整備や管理、運営等に関する計画の上位計画として位置づけられ、実行性が確保されている。一方、平成 24 年 3 月に策定された都市計画マスタープランにおいて、公共施設の再配置に関する記述は見られず、都市計画や公共交通、市街地開発等のまちづくりとの連携が考慮されているとは言い難い。

(2) 公共施設再配置計画推進会議の設置

また、公共施設再配置計画を推進するための組織として、公共施設再配置計画推進会議が設置されている。この推進会議は、公共施設再配置推進課を事務局、副市長を総括責任者とし、副市長、教育長、政策部長、市長室長、財務部長からなる本部長、政策部長をリーダーとし関係部長からなるプロジェクトチームと公共施設再配置推進課長をリーダーとし関係課からなるワーキンググループにより構成されている。プロジェクトチームおよびワーキンググループにおいて計画に基づく個別事業について協議され、本部長において審議される。さらに、公共施設再配置計画の進行状況を調査するための組織として、行政経営課を事務局とする外部委員による進行調査委員会が設置されている。（図 1 6）

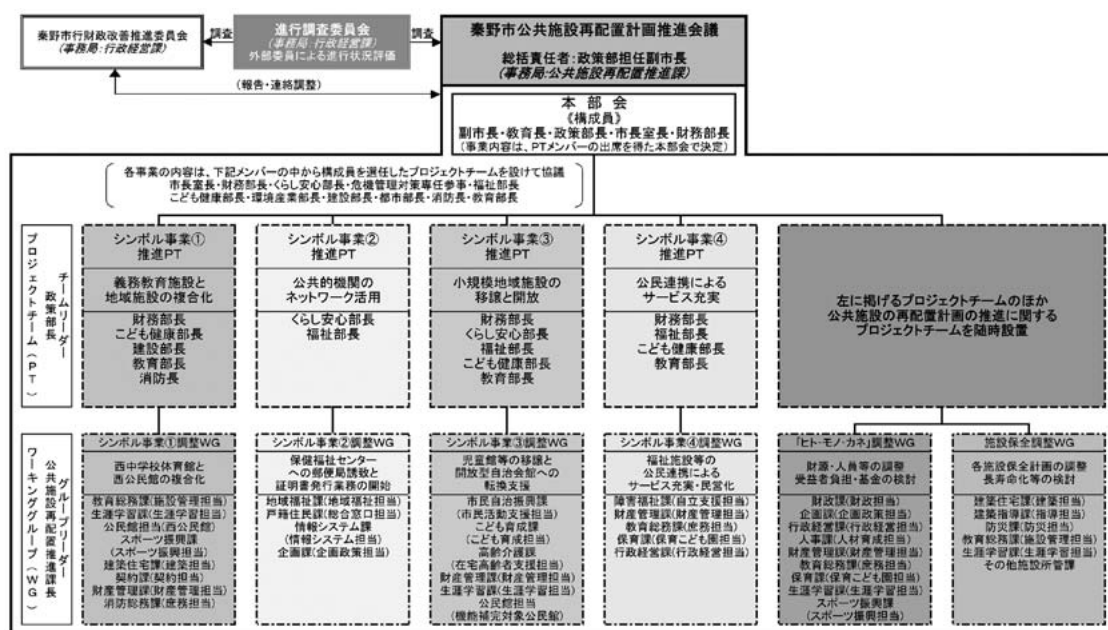


図 1 6 公共施設再配置計画推進体制（秦野市 HP より）

（３）義務教育施設と地域施設の複合化

市民アンケートを踏まえ設定された義務教育、子育て支援および行政事務等の公共施設機能を優先的に維持する「施設更新の優先度」に基づき、公共施設更新面積 72,400 ㎡を削減し今後 40 年間における 346 億円の財源不足を解消する「数値目標」の実現に向け、公共施設再配置計画のシンボル事業として「義務教育施設と地域施設の複合化」や「小規模地域施設の移譲と開放」等が実施されている。

義務教育施設と地域施設の複合化は、児童館や老人憩の家等の小規模地域施設を耐用年数の経過に伴い廃止してその機能を公民館等の中規模地域施設へ統合し、さらに、その中規模地域施設を耐用年数の経過に伴い廃止してその機能を学校へ統合し、学校を地域コミュニティ拠点となる複合施設として整備し維持するものである。複合化の対象は、既存の学校から概ね半径 1km の地域施設とされている。

また、小規模地域施設の移譲と開放は、義務教育施設と地域施設の複合化において廃止される小規模地域施設を除却するのみでなく、地域の自発的な意思に基づき「開放型自治会館」として地域へ移譲および開放し、地域に必要な機能を導入するものである。地域施設の廃止による地域コミュニティへの影響を軽減し、義務教育施設と地域施設の複合化を補完している。（図 1 7）

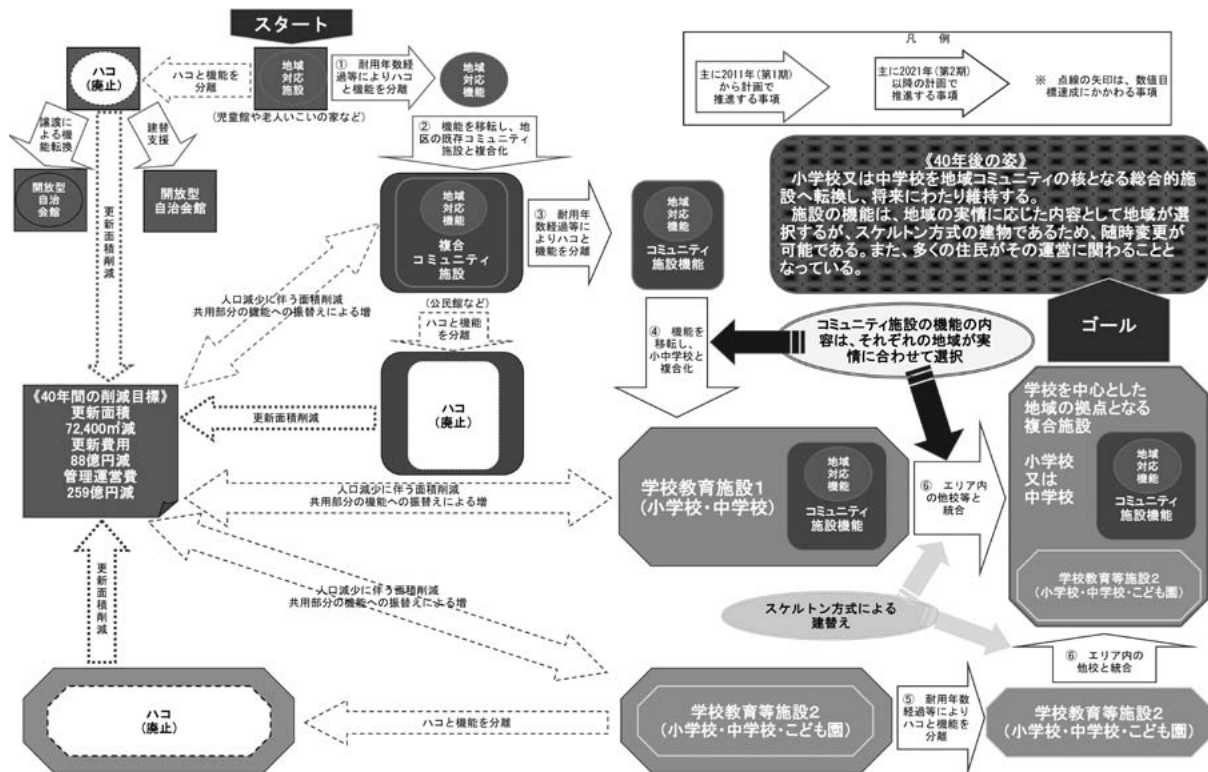


図 1 7 学校を中心としたコミュニティ形成（秦野市公共施設再配置計画より）

（４）公民連携課題解決型対話の導入

義務教育施設と地域施設の複合化事業に際しては、民間事業者のノウハウ等を最大限活用するため、事業内容や手法について民間事業者との対話を実施し、公募要項の検討等に活用する公民連携課題解決型対話が導入されている。こうした対話の導入により、民間事業者は事業内容や手法に自らの提案を反映させることができ、市は民間事業者から市の課題を十分に理解した事業提案を受けることができる。

また、対話内容は事業の理解度や実現可能性等の評価基準に基づき評価され、事業者選定の際に評価に応じた一定のインセンティブが付与される。さらに、対話参加事業者の氏名は事業者公募に向けたグループ組成のため公表される。

4-2 横浜市 ～共創～

横浜市においては、従来の行政主導の官民連携から一歩進んだ官民連携として、社会的課題の解決を目指し、民間事業者と行政の対話により連携を進め、相互の知恵とノウハウを結集して新たな価値を創出する「共創」が推進されている。ここでは、官民連携の先進事例として、その体制と共創による公的不動産の活用について把握する。

(1) 共創推進室の設置

平成 20 年 4 月に PFI や指定管理者制度等の様々な官民連携手法を一括して所管し、民間事業者や庁内からの相談・提案を受け、そのマッチング・コーディネートを行う官民連携のハブとして「政策局共創推進事業本部（現・共創推進室）」が設置され、平成 20 年 6 月にはこの共創推進室に民間事業者からの相談・提案窓口として「共創フロント」が開設され、提案の実現に向けた民間事業者との対話や庁内調整が行われている。（図 18）また、共創推進室により平成 20 年 7 月から民間事業者と行政が異なる視点・価値観から社会的課題の解決に向けて議論する官民交流の場として「共創フォーラム」が開催され、さらに、平成 21 年 3 月には民間事業者と行政が互いの認識を深め、目標を共有するための官民連携の礎として「共創推進の指針」が策定されている。

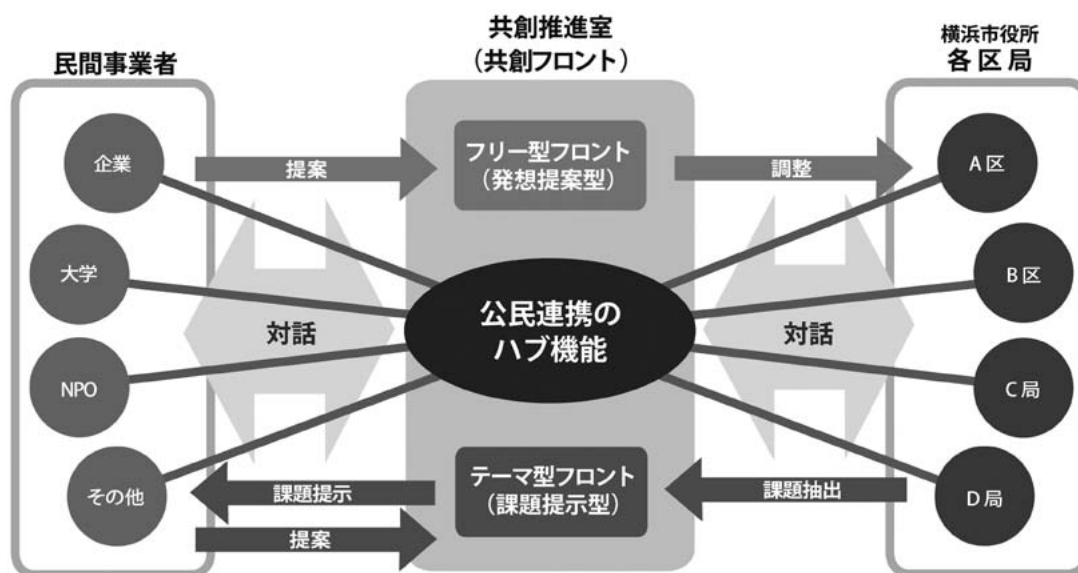


図 18 共創推進体制（横浜市共創リーフレットより）

(2) 共創による公的不動産の活用

共創による公的不動産の活用として、活用検討や事業者公募に際して、民間事業者との対話を実施する「サウンディング型市場調査」と「課題解決型公募」が導入されている。

サウンディング型市場調査は、活用検討に際して民間事業者との対話を実施し、民間事業者から活用についての意見や提案を求め、市場性の有無や活用アイデアを把握するものである。早い段階で市場性の有無や活用アイデアを把握することで、その後の検討を効率的かつ幅広く進めることができる。また、庁内や地域の課題を提示することで、課題解決に民間事業者のノウハウ等を活用することができる。

課題解決型公募は、事業者公募に際して民間事業者との対話を実施し、市場性や民間事業者の意向等を把握した上で、公募要項を作成し、事業者を公募するものである。市場性や民間事業者の意向を把握することで、事業の実現可能性が向上し、民間事業者の参画意欲も促進される。また、市の課題を提示することで、公募の際により良い課題解決の提案を受けることができる。

4-3 紫波町 ～オガールプロジェクト～

紫波町においては、官民連携により紫波中央駅前の未利用町有地 10.7ha を活用する「オガールプロジェクト」が推進されている。これまでに、岩手県フットボールセンターやオガールプラザ、オガールベースが整備され、今後、紫波町新庁舎やオガールタウン（宅地分譲）等が整備される予定である。（写真1、図19、表1）ここでは、官民連携による公的不動産のまちづくりへの活用事業の先進事例として、その全体計画の策定や個別事業の推進における体制や手法等について把握する。



写真1 紫波中央駅前俯瞰写真
(アーバン・アドバンス 64号より)



図19 オガールプロジェクト配置図
(オガール紫波株式会社 HPより)

表1 オガールプロジェクト施設概要（東北活性研 Vol.18 より作成）

施設	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
事業主体	公益社団法人岩手県サッカー協会	オガールプラザ株式会社	オガールベース株式会社
事業手法	PPP (RFQ・RFP)	PPP (RFQ・RFP)	事業用定期借地権設定
事業費	約 1.75 億円	約 10.7 億円	約 7.1 億円（設計費、監理費除く）
施設規模	サッカー場 1 面	2 階建て・約 5,822 m ²	2 階建て・約 4,267 m ²
施設内容	人口芝グラウンド、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、バレーボール専用体育館、 飲食店、コンビニ、事務所 等
供用開始	平成 23 年 4 月	平成 24 年 6 月	平成 25 年 7 月

（1）公民連携基本計画の策定

計画の策定に際しては、町と大学、民間事業者、町民の連携が図られている。まず、平成 19 年 4 月に町と東洋大学との間で「公民連携の推進に関する協定」が締結され、この協定に基づき、東洋大学による「紫波町 PPP 可能性調査」において、紫波中央駅前未利用町有地の公民連携手法による活用が検討されている。そして、この調査結果を踏まえ、平成 19 年 11 月に町と民間事業者、町民からなる「紫波町 PPP 推進協議会」が設立され、協議会による「紫波町型公民連携における町民・民間のニーズ把握と合意形成プログラム調査」において、公民連携事業における町民のニーズの把握と合意形成、民間事業者の意向の把握が実施されている。さらに、平成 20 年 7 月には町とタウンマネジメント機関(TMO)である株式会社よんりん舎との間で「紫波町公民連携事業構築事業に係るアドバイザリー業務契約」が締結され、株式会社よんりん舎により公募された民間事業者からなる「紫波 PPP プロジェクト企業立地研究会」において、町のオブザーバー参加の下、官民のリスク分担や売却・貸付価格、将来イメージ、

デザインコード、民間施設の立地可能性等が検討されている。

また、町の体制としては、平成 20 年 1 月にオガールプロジェクトの企画・全体調整と公民連携に関わる先導的事業を実施する「経営支援部企画課公民連携室」が設置されている。

こうした町と大学、民間事業者、町民の連携による検討を踏まえ、平成 21 年 2 月に公民連携手法による役場、図書館の建設と町有地を活用した経済開発の方向性を示す計画として「紫波町公民連携基本計画」が策定されている。そして、この計画は「紫波町総合計画」を上位計画とし、「紫波町都市計画マスタープラン」に基づき、「新庁舎建設基本構想」と「図書館基本構想・基本計画」を実現するものとして位置づけられている。

なお、平成 21 年 3 月には「紫波中央駅前地区都市再生整備計画」が策定されている。さらに、平成 21 年 6 月には、オガールプロジェクトの公共空間のあり方を検討するため、都市計画、建築、ランドスケープ、情報デザインの専門家による「オガール・デザイン会議」が設置され、平成 22 年 3 月に「オガール地区デザインガイドライン」が策定されている。

（２）オガール紫波株式会社による個別事業の推進

個別事業の推進に際しては、町が民間事業者と対等な立場で交渉していくことは困難なため、平成 21 年 6 月に町と民間事業者との間に立ち、町の代理人として一括して事業を推進する第三セクター「オガール紫波株式会社」が設立されている。そして、町とオガール紫波株式会社の間で「オガールプロジェクトの企画立案に関する包括協定」が締結され、この協定に基づき、オガール紫波株式会社により、オガールプラザ整備事業等の個別事業の企画立案や事業者公募等が実施されている。ここでは、オガールプラザ整備事業における事業者選定や資金調達の手法について把握する。

○オガールプラザ整備事業

事業者公募に際しては、２段階プロポーザルが導入され、平成 21 年 10 月に RFQ（資格審査）、平成 22 年 7 月に RFP（提案審査）が実施されている。RFQ とは主に設計者に施設の設計に関するアイデアを募集し、参加者の資格を審査するものであり、続く RFP とは RFQ 参加者等からのアイデアを踏まえ公募要項を作成し、施設の設計と施工に関する具体的な提案を募集し、事業者を選定するものである。そして、RFP に先んじて、平成 21 年 12 月にテナント事業者公募が実施され、テナント事業者への貸付面積から必要床面積、テナント事業者からの貸付料収入から施設整備費の上限が設定され、公募要項に反映されている。

また、資金調達に際しては、プロジェクトファイナンスが導入されている。これは、事業者自身が資金を調達するのではなく、特別目的会社（SPC）を設立し、SPC が資金を調達する仕組みであり、資金調達の担保が事業の収益と資産のみとなるため事業採算性が重視される。オガールプラザ整備事業においては、平成 22 年 9 月にオガール紫波株式会社により、施設の整備や管理、運営を目的とする SPC「オガールプラザ株式会社」が設立され、企業立地研究会の検討やテナント事業者の意向等を踏まえた施設計画により、事業採算性が確保されている。

こうして、町やオガール紫波株式会社、民間都市開発推進機構の出資、金融機関の融資による資金が調達され、30 年間の事業用定期借地により、平成 24 年 6 月にオガールプラザが整備されている。また、図書館と地域交流センターは、町が社会資本整備総合交付金を活用して購入している。（図 20）

なお、官民複合施設においては、民間施設からの土地の貸付収入が公共施設の管理・運営費の一部に充当され、他方、図書館等の公共施設が民間施設の集客に貢献している。

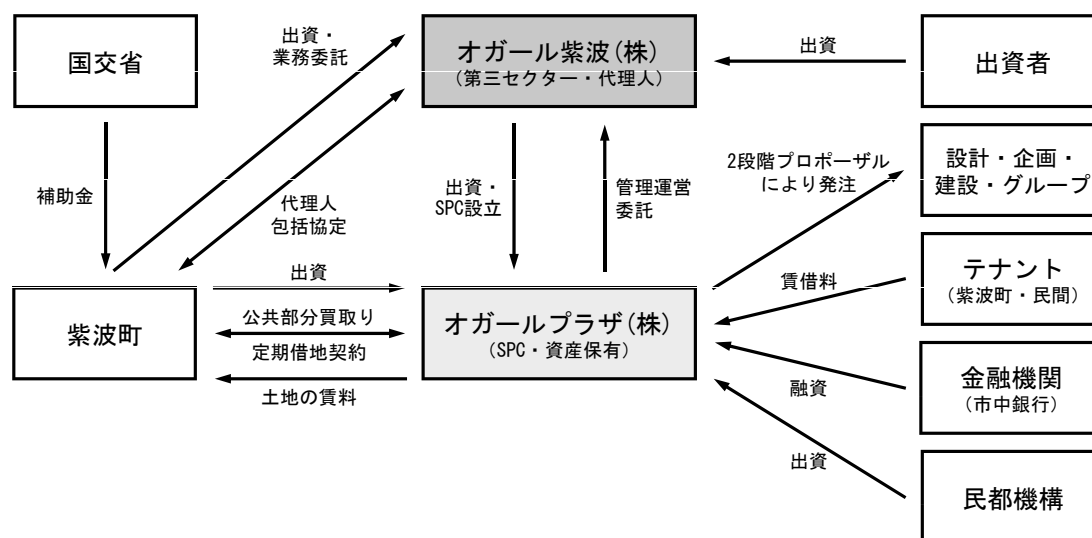


図20 オガールプラザ整備事業 事業ストラクチャー（東北活性研 Vol. 18 より作成）

5. 官民連携による公的不動産のまちづくりへの活用

5-1 方策

（1）駅そば生活圏への公共施設の集約化

活用方策としては、駅そば生活圏へ公共施設を集約化し、鉄道による他の駅そば生活圏の都市機能との連携・補完により、公共サービスの品質を維持・向上させながら公共施設の保有量を削減するとともに、駅そば生活圏の生活利便性を向上させ、居住や民間の都市機能の立地を牽引することが考えられる。

なお、公共施設の集約化に際しては、類似・重複機能の統合等による施設規模の効率化や、施設規模に合わせた敷地の再設定、土地の高度利用等を図り、余剰地や余剰床を創出する。

①地域施設の集約化

集約化する公共施設としては、利用率が低い施設や機能が類似・重複する施設等が望ましく、市政アンケートにおける公共施設の利用状況等を踏まえると、コミュニティセンターや生涯学習センター、地区会館等の利用率が低く機能が類似・重複する地域施設を対象とすることが考えられる。

しかし、こうした地域施設は地域住民のスポーツやレクリエーション、生涯学習、地域活動等の場として地域コミュニティの活性化に寄与している施設である。人口減少や高齢化等により地域コミュニティが変容する中、集約化に伴いこうした施設が廃止され、地域コミュニティが衰退することが懸念される。このため、集約化に際しては、地域住民の集約先への徒歩や公共交通によるアクセシビリティの確保や、地域のニーズを踏まえた機能の導入等により、地域コミュニティへの影響を軽減する必要がある。

②義務教育施設への集約化

他方、義務教育施設は地域の児童や生徒が徒歩通学可能な場所に位置し、体育館や特別教室等の地域施設と類似・重複する機能を有し、義務教育のみでなく地域活動等の場としても利用されている。また、義務教育施設においては、少子化に伴う児童数や生徒数の減少により余裕教室が生じている。特に、駅そばまちづくりの拠点とされる都心域においては、クラス替えができない小規模校が増加しており、その対策として小学校の統廃合が推進されている。

そこで、小学校の統廃合等と連携して、駅そば生活圏の義務教育施設へ地域施設を集約化し、地域コミュニティの拠点となる複合施設として整備、将来にわたって維持していくことが考えられる。これに

より、義務教育施設の高機能化や多機能化のみでなく、地域と学校の連携が図られ、地域全体で児童や生徒の学習・生活を支援する環境が形成される。そして、こうした地域の児童や生徒の学習・生活環境の向上が、子育て世代が駅そば生活圏を居住地として選択するインセンティブとなることが期待される。

なお、文部科学省においても、平成 27 年 8 月に「学校施設と他の公共施設等との複合化検討部会」が設置され、学校施設と他の公共施設等との複合化のあり方検討が進められている。

（２）公共施設の集約化等に伴い余剰となった公的不動産の活用

公共施設の集約化等に伴い余剰となった公的不動産は、条件付き売却や貸付等により民間の都市機能等を誘導する用地として活用するとともに、その売却・貸付収入や固定資産税・都市計画税収入を公共施設の集約化等の財源として充当することが考えられる。ただし、一度売却すると市による土地利用のコントロールが難しくなるため、拠点とされる駅そば生活圏等においては、貸付等により市が土地を保有しながら、その時々々の社会的ニーズに対応した都市機能を誘導する等、将来のまちづくりに対応していくためのリダンダンシーを確保しておく必要がある。

なお、民間事業者による公共的施設や立地適正化計画に基づく誘導施設等の整備への活用に際しては、公的不動産の売却・貸付価格や固定資産税・都市計画税等の減免により、民間事業者へのインセンティブを確保することが重要である。ただし、市の財産条例や公有財産規則において、公有財産の無償・減額による譲渡・貸付が可能な対象が制限されているため、規制緩和が必要となる。

○地域施設の集約化に伴い余剰となった公的不動産の活用

また、地域施設の集約化に伴い余剰となった公的不動産は、地域のまちづくり団体等へ無償にて貸し付け、地域自らが地域のニーズに応じた機能を導入し、管理、運営していくことも考えられる。これにより、地域のニーズに応じた施設が確保されるとともに、施設の管理や運営を通して地域コミュニティの活性化が図られ、地域施設の集約化による地域コミュニティへの影響を軽減することができる。さらに、地域まちづくりと連携した地域特性や地域資源を生かした活用も期待される。ただし、地域による施設の管理や運営に際しては、その費用の確保が課題となり、民間事業者等との連携による収益事業を認める等、自立的・継続的な費用確保の仕組みを構築することが重要である。（図 2 1）

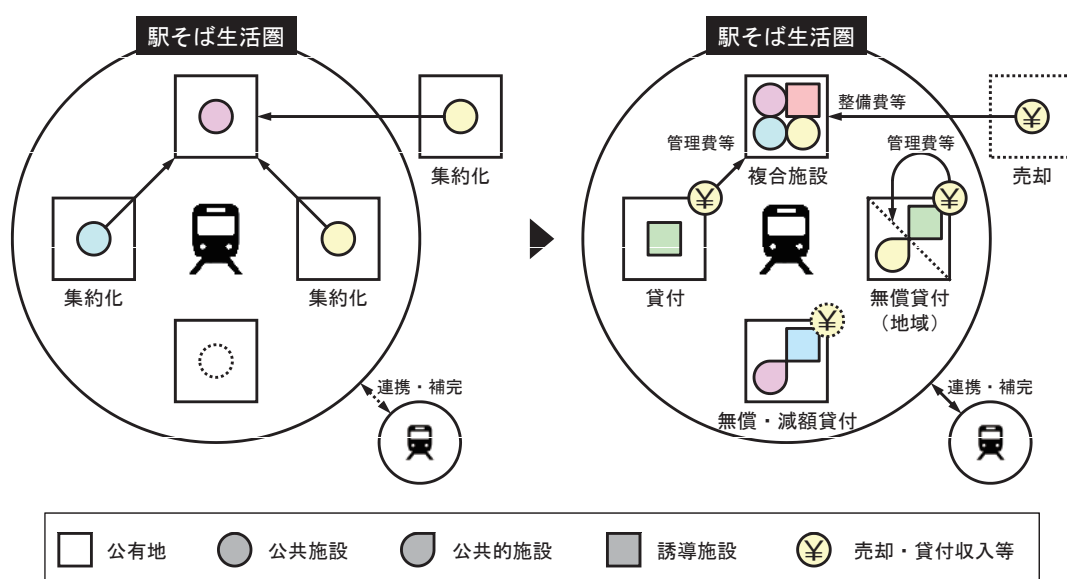


図 2 1 公共施設の集約化等に伴い余剰となった公的不動産の活用

5-2 手法

(1) 対話による官民連携の推進

公共施設の集約化や余剰となった公的不動産の活用等における個別事業の実施に際しては、公的不動産の市場性や地域のニーズ、地域特性や地域資源等を踏まえ、庁内や地域の課題解決を図る必要があり、また、公共施設の整備や管理、運営に際しては、その費用の削減と公共サービスの品質の維持・向上の両立を図る必要がある。市の限られたノウハウや資金にて、こうした課題に対応していくことは困難であり、企業や地域のまちづくり団体等の民間事業者と連携し、そのノウハウや資金を活用することが重要である。

現在、本市においては、公共施設の整備や管理、運営等に際して、PFIや指定管理者制度等による官民連携が推進されているが、コスト削減を指向する市が一方的に事業を構築し事業者を公募する官主導の連携となっていることが多く、民間のノウハウが最大限活用されているとは言い難い。今後は、事業の企画立案段階から市と民間が対等な立場にて双方向にコミュニケーションを図る「対話」により、民間のノウハウや資金を最大限活用した事業を構築していくことが重要である。

○対話による官民連携事業の構築

具体的には、まず、公的不動産の活用に関する庁内や地域の課題を抽出して民間へ提示し、民間から課題解決となる提案を受け付け、庁内を調整して官民連携事業を構築する官民連携のハブとなる庁内横断組織を設置する。そして、事業の企画立案に際して民間との対話を実施し、民間へ公的不動産の情報や市の課題等を提示することで、民間から公的不動産の市場性や課題解決のアイデア等を提案してもらい、効率的かつ幅広く企画を立案する。さらに、公募要項作成に際して民間との対話を実施し、民間へ企画立案した事業の目的や課題等を提示することで、民間から具体的な事業内容や手法を提案してもらい、民間の意向や事業の実現可能性を踏まえた公募要項を作成し、事業者を公募する。(図22)

こうした対話による官民連携事業の構築により、市は民間のノウハウや資金を最大限活用して市の課題を解決することができ、民間は新たなビジネスチャンスを得ることができる。

なお、民間との対話に際しては、対話参加者を公募することで公平性を確保するとともに、民間の独自のアイデアを保護しつつ対話内容を公表することで透明性を確保することが重要である。

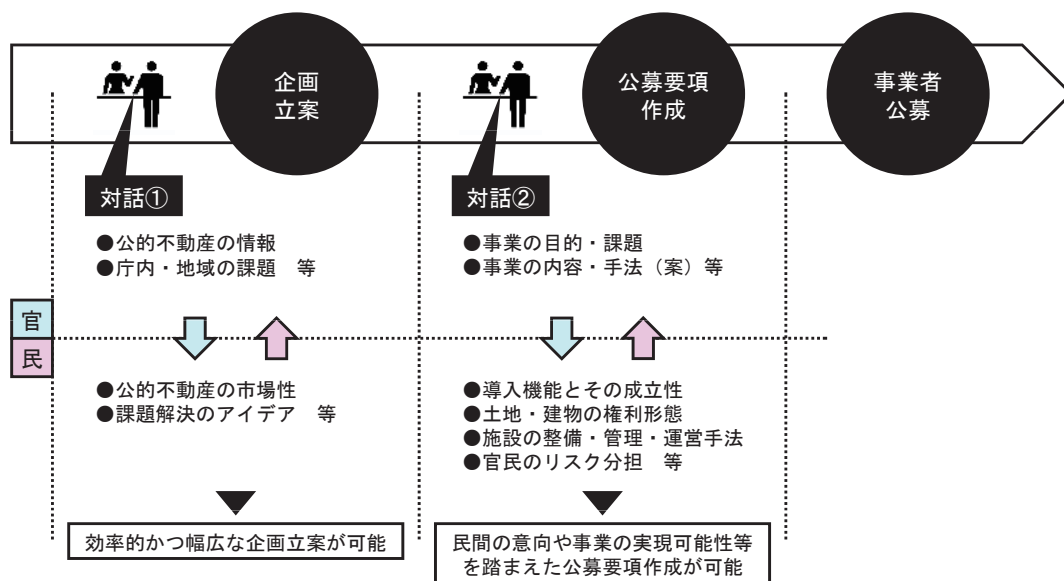


図22 対話による官民連携事業構築の流れ

（２）エリアマネジメントの展開

公的不動産のまちづくりへの活用における個別事業は、拠点とされる駅そば生活圏等のエリア毎に一括して推進し、エリア内外の都市機能の連携・補完を図るとともに、エリア内の公的不動産の活用収入をエリア内の公共施設の整備や地域のまちづくり活動等へ還元する等、エリア全体の環境や価値を維持・向上させるエリアマネジメントとして展開していくことが重要である。

①エリアマネジメント計画の策定

具体的には、立地適正化計画における都市機能誘導区域や誘導施設等に基づき、他の駅そば生活圏との連携・補完を踏まえたエリアの区域や公的不動産の活用方針、個別事業等を定めたエリアマネジメント計画をエリア毎に策定し、市と民間事業者、地域住民等が計画を共有してエリアマネジメントを推進していくことが考えられる。

そして、こうしたエリアマネジメント計画を、都市再生特別措置法に基づく都市再生整備計画として策定し、公共施設や誘導施設の整備に際して、国の補助事業等を活用することも考えられる。

なお、計画策定段階から民間事業者や地域住民等と連携し、エリア内の公的不動産の市場性や地域のニーズを把握しておくことが重要である。

②エリアマネジメントの推進主体

市の限られた体制や資金にて、市が全てのエリアをマネジメントしていくのは困難なため、まちづくりのノウハウや体制等を有する特定の民間事業者と各エリアの公的不動産のまちづくりへの活用に関する包括協定を締結し、その民間事業者が市の代理人として、市や他の民間事業者、地域住民等と連携し、エリアマネジメント計画の策定から各個別事業の企画立案や事業者公募、実施までを推進していくことが考えられる。

そして、こうしたエリアマネジメントの推進主体としては、都市再生特別措置法に基づく都市再生推進法人が考えられる。都市再生推進法人は、まちづくりのノウハウや体制等を有する社団法人や財団法人、NPO 法人、まちづくり会社等を官民連携によるまちづくりの推進主体として市が指定するものであり、市への都市再生整備計画の提案や、市や地域との都市利便増進施設の整備や管理、その費用負担等を定めた都市利便増進協定の締結等、法に基づく制度を活用することができる。さらに、市が公的位置づけを付与することにより、推進主体の信用が担保され、行政や民間事業者、地域住民等との調整が円滑に進むことが期待されるとともに、公的な支援も受けやすくなる。

５－３ 庁内体制

公的不動産のまちづくりへの活用に際しては、駅そばまちづくりを所管する住宅都市局、アセットマネジメントを所管する財政局はもちろん、公共交通を所管する交通局、各公共施設を所管する教育委員会や健康福祉局、子供青少年局、地域住民に最も身近な区役所等の連携が重要であり、また、官民連携に際しては、民間事業者へのワンストップ対応や庁内の意思決定の迅速化が重要となる。

そこで、官民連携による公的不動産のまちづくりへの活用を縮退都市における持続可能な都市経営・公共サービスの実現に向けた全市的な施策として上位計画へ位置づけ、その全体計画の策定から個別事業の実施までを一元的に推進する庁内横断組織を設置することが考えられる。

なお、庁内横断組織には強い権限を付与し、実行性を確保することが重要である。また、外部委員等による進行状況を評価する組織を設置することも有効である。

6. おわりに

縮退都市における持続可能な都市経営・公共サービスの実現に向け、本調査研究がその一助となれば幸いである。

最後に、本調査研究に際して、ご指導いただいた名古屋都市センター企画委員の皆様、他都市の先進事例に関する情報提供やヒアリングにご協力いただいた各自治体の皆様に心より感謝する。

《参考文献等》

※名古屋市総務局『名古屋市総合計画 2018』（2014 年 4 月）

※名古屋市財政局『名古屋市アセットマネジメント基本方針』（2009 年 3 月）

※名古屋市財政局『名古屋市アセットマネジメント推進プラン』（2012 年 3 月）

※名古屋市財政局『名古屋市公共施設白書』（2014 年 3 月）

※名古屋市財政局『名古屋市の財政（平成 26 年度版）』（2014 年 11 月）

※名古屋市財政局『名古屋市アセットマネジメント懇談会報告』（2014 年 12 月）

※名古屋市市民経済局『地域コミュニティ活性化に関する調査報告書』（2015 年 3 月）

※名古屋市住宅都市局『名古屋市都市計画マスタープラン』（2011 年 12 月）

※名古屋市『平成 26 年度第 2 回市政アンケート（調査結果）』（2014 年 7 月）

※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』（2013 年 3 月）

※日本政策投資銀行・日本経済研究所『公共施設に関する住民意識調査』（2014 年 2 月）

※都市再構築戦略検討委員会『都市再構築戦略検討委員会中間とりまとめ』（2013 年 7 月）

※国土交通省『まちづくりのための公的不動産（PRE）有効活用ガイドライン』（2014 年 4 月）

※国土交通省『都市機能立地支援事業制度要綱』（2014 年 8 月施行）

※国土交通省『都市機能立地支援事業費補助交付要綱』（2014 年 8 月施行）

※秦野市『秦野市公共施設再配置計画』（2011 年 4 月）

※秦野市『秦野市義務教育施設と地域施設の複合化事業の概要』（2013 年 12 月）

※秦野市『秦野市義務教育施設と地域施設の複合化事業に係る公募による公民連携課題解決型対話実施要領』（2013 年 12 月）

※秦野市『秦野市義務教育施設と地域施設の複合化事業に係る公募による公民連携課題解決型対話評価基準』（2013 年 12 月）

※横浜市『共創推進の指針』（2009 年 3 月）

※東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻『紫波町 PPP 可能性調査』（2007 年 8 月）

※紫波町 PPP 推進協議会『紫波町型公民連携における町民・民間のニーズ把握と合意形成プログラム調査報告書』（2008 年 3 月）

※紫波町『紫波町公民連携基本計画』（2009 年 2 月）

※オガール紫波株式会社『（仮称）紫波町交流促進センター整備事業設計業務に関するアイデア提案の募集について』（2009 年 10 月）

※オガール紫波株式会社『（仮称）紫波町交流促進センター整備事業事業者選定コンペ募集要項』（2010 年 5 月）

※岡崎正信『オガールプロジェクト』名古屋都市センターアーバン・アドバンス 64 号（2015 年 3 月）

※鎌田千市『公民連携手法による都市整備-紫波中央駅前オガールプロジェクト-』東北活性化研究センター東北活性研 Vol. 18
（2015 年 1 月）

※瀬田史彦『人口減少局面の都市計画マスタープランの総合性についての一考察 -公益的施設の統廃合・再編のケーススタディ-』
日本都市計画学会都市計画論文集 Vol. 48（2013 年 10 月）

※永田麻由子、小泉秀樹、真鍋陸太郎、大方潤一郎『地方公共団体における公共施設マネジメントの取り組みに関する実態と課題
-公共施設の総量削減手法と住民生活に与える影響に着目して-』日本都市計画学会都市計画論文集 Vol. 49（2014 年 10 月）

名古屋都市センターが、名古屋のまちづくりや都市計画行政の課題を先取りした研究テーマを設定し、必要に応じ、名古屋市職員や学識者などとも連携して調査研究を行い、報告書としてまとめたものです。

No.118 2015.3 | 研究報告書

官民連携による公的不動産のまちづくりへの活用
～駅そばまちづくりとアセットマネジメントの連携～

平成 27 年 3 月

発 行 公益財団法人 名古屋まちづくり公社
名古屋都市センター

〒460-0023
名古屋市中区金山町一丁目 1 番 1 号
TEL/FAX 052-678-2200 / 2211
<http://www.nui.or.jp/>

この印刷物は再生紙を使用しています。