

Report

レポート #01

民主導PPP^{※1}による コミュニティの賦活 と更新



森 傑 (もり さとる)

北海道大学大学院工学研究院教授

1973年兵庫県尼崎市生まれ。96年大阪大学工学部建築工学科卒業、2001年同大学院博士課程修了、同年北海道大学助手、助教授、准教授を経て、10年より現職。2003～2004年University of Wisconsin-Milwaukee客員研究員。専門は建築計画・都市計画。博士(工学)、一級建築士。

1 最先端にいる北海道

人口減少や都心部への人口集中等の影響によって、地方の農山漁村における過疎化および少子高齢化は急速に進行している。例えば北海道では、全集落6,629のうち570カ所が限界集落であり、今後、消滅の危機に直面する集落が3割近い160カ所に及ぶといわれている¹⁾。また、北海道経済連合会によると、北海道の人口は現在の551万人から、30年後の2040年には414万人まで減少すると推計されており、地域によっては30年間で3～4割減ということが指摘されている²⁾。世界で最も少子高齢化の進んだ国といわれる日本において、その最先端の状況と課題に直面しているのが北海道といえよう。今後将来、大胆な政策によるダイナミックな人口移動や定住移民の大幅な増加の可能性がないわけではないものの、ほぼ確実な予測といわれているこの人口推計が暗示するのは、衝撃的な未来予想図である。

2 公共施設再編に関する議論

人口減少時代へ突入し、筆者の専門である建築計画・都市計画の分野において活発に議論されているテーマの一つが、公共施設の再編である。いわゆる平成の大合併として、日本の自治体数は1999年の約3,200から、現在では約1,700へと再編された。また、地域における急速な人口減少は自治体の税収減へと直結し、国からの様々な補助金も見直される中、各自治体は既存公共サービスと施設の有効な再編・再配置を検討推進している。

過疎化最先端である北海道では、夕張市を例に出すまでもなく、多くの市町村が深刻な財政難を抱えている。そこでの公共サービスの見直しは、再編による合理的な運用の実現ではなく、直接的なサービス水準の押し下げと量的縮小を意味する。過疎地域では特に学校施設の統廃合が顕著であるが、学習環境における大都市との格差が一段と拡大していると同時に、廃校舎の解体費さえも捻出できないまま、それゆえ売却先も

※1 PPP (Public Private Partnership)

公民パートナーシップ。官と民がパートナーを組んで事業を行うという事業方式。後述のPFIもその一方式。

見つからないまま、それらの多くを未利用施設として抱え続けている。まさに、財政負担の負のスパイラルに陥っているといえよう。

そもそも公共サービスには、経済的合理性からは一定の距離をとる考え方が根底にある。地域の人々の生活の質を向上させるべく、たとえ経済的な効率が悪くともサービスを必要とする人が一人でもいる限りそれを提供する、ということが基本である。そのような視点に立てば、過疎地域で生活する人々の福祉を維持・改善するための方策を検討することは、喫緊の今日的課題である。しかしながら現実には、財政難を抱える小さな市町村が、新たに公共サービスや公共施設を整備することはほぼ不可能に近い。一方、民間企業からみれば、過疎地域での事業展開は、安定した収益とその将来性を期待することはできず、あまりにもリスクの高いマーケットと判断されるのが常識的である。近年では、過疎地域に限らず、従来自治体が提供していた公共サービスを民間へ移行させる取り組み、例えば公設民営やPFI^{※2}等の手法による公共サービスへの民間活力の導入が盛んであるが、現状としては民間企業の積極的なインセンティブを十分には引き出せておらず、実質的な自治体負担の軽減へとつながっていないとの指摘もある。

3 米国における民主導PPP

近年の日本は、市場原理・競争原理の徹底による所得格差や少子高齢化・過疎化による地域格差などが明らかになりつつあるが、そのような複雑な格差問題を社会的にいかに解決するかの糸口はほとんど見えていない。例えば、現在の公営住宅やUR（獨都市再生機構）賃貸住宅は、自治体の財政難や事業採算性の中で今日の社会状況に必ずしも十分には対応できておらず、新たな公共的住宅のマネジメントの担い手の育成が課題となっている。一方、日本よりも深刻な格差問題を抱える米国では、社会福祉サービスのアフォードビリティ^{※3}を高めるべく、生活環境レベルやコミュニティ・レベルでの対策が進んでいる。

米国ニューメキシコ州サンタフェでは、1990年代初めに、セカンドハウスの取得を目的とする新たな高所得者層と定年退職者の都心部における急速な移住が始まった。その結果、サンタフェ全体の住宅価格が高騰し、人口の約8割が平均市場価格の住宅を購入することができないという状況となった。そしてそれは、急速で無計画な住宅地のスプロールを生み出し、郊外は治安的・衛生的に問題のある環境へと変わり始めた。

そのような中、1992年に、863エーカー・計画人口10,000人の大型コミュニティ開発として、ティエラコンテンツタのプロジェクトが始まった。民間非営利の特

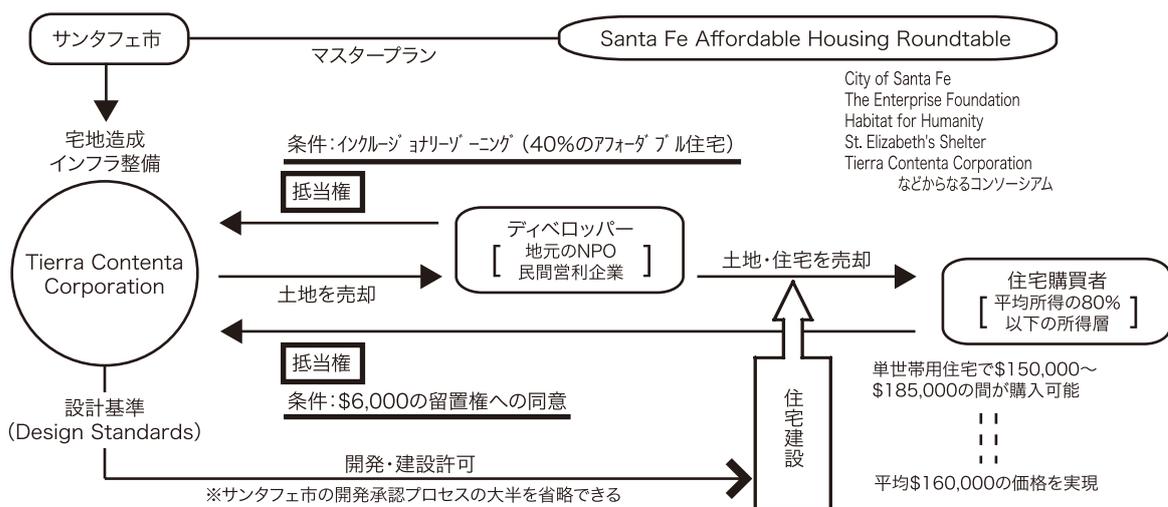


図 ティエラコンテンツタの開発マネジメント手法

※2 PFI (Private Finance Initiative)

民間資金を利用して民間に施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法。日本では、1999年にPFI法（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）が制定されている。

※3 アフォードビリティ (affordability)

公共サービスや住居・日常生活用品などの利用や取得の容易さ。人権倫理の観点から、ある生活の質のレベルが広く平等に保証されるべきという考え方に基づく。

別目的会社: Tierra Contenta Corporation (以下、TCC) がサンタフェ市から土地を購入し、サンタフェ市のマスタープランのもと、住宅供給だけでなく商業施設や福祉施設を25年間計画で整備するという、PPPによる所得階層混在型 (mixed-income) のアフォーダブル・コミュニティ^{※4}の実現を目指した先駆的事例である。1999年にはAmerican Planning Associationのプランニング・アワードを授賞している。

前頁の図に示すとおり、ティエラコンテンタの事業スキームは、TCCが直接工事を手掛けるのではなく、他のNPOや民間営利企業がTCCから分割した区画を購入し住宅建設を手掛ける仕組みとなっている。そして、サンタフェ市への土地購入費の支払いは、その区画の売却で得る収入を充てる分割払いとなっている。また、ティエラコンテンタの地域は、全住戸の40%をサンタフェの平均所得の80%以下の所得者層へ供給する開発でもって、サンタフェ市へ併合される取り決めとなっている。

TCCがディベロッパの土地購入価格と低所得者の住宅購入価格を抑えるために活用しているのが、抵当補助金である。この手法によって、サンタフェでの一般市場住宅の価格が約 \$ 200,000 ~ \$ 300,000 であるのに対し、ティエラコンテンタでは、ほとんどのアフォーダブル住宅で平均 \$ 160,000 の価格を実現している。なお、サンタフェの平均所得80%以下の所得者層であれば、おおよそ単世帯用住宅で \$ 150,000 から \$ 185,000 の間で購入可能な価格である。低所得者層の住宅購買者の多くは加えて、一住宅当たり \$ 5,000 から \$ 30,000 の分割払い頭金補助金を受けることができる。また、一部の住宅は土地信託制度により建設されており、平均 \$ 80,000 という驚異的な低価格を実現している。

さらに、ティエラコンテンタにおける設計基準は、工事を効率的に展開するために大きな役割を果たしている。ティエラコンテンタの設計基準は市から建築許可の委任を受けており、ティエラコンテンタの理事会

による審査により本来の手続きの大部分を省略することができる。つまり、ディベロッパは、開発承認が比較的早く得られることでの経費削減という、アフォーダブル住宅を供給するうえでのインセンティブが与えられているのである。加えて、開発負担金の免除等によって土地の価格が同様の土地の市場価格に比べ10~15%ほど低くなることも大きな動機づけとなっている。

サンタフェは前述したとおり、高所得者層の移住者が不動産を買収し、既存住民が転出、それが不動産価格を上昇させ、高級住宅化 (gentrification) を進めてきた経緯がある。よって、長期にわたって安定した所得階層混在型コミュニティを維持するためには、居住者の定住が必要不可欠である。これに対して、TCCは、低所得者層の住宅購入者への抵当補助金による価格割引の引き換えとして、7年を越えて10年間で段階的に免除される不動産への \$ 6,000 の留置権への同意を条件に、アフォーダブル住宅を提供している。その契約期間に住宅を売却する場合には、住宅所有者は \$ 6,000 の一部をTCCへ支払わなければならない義務を負うものである。留置権の目的は、所得階層混在型コミュニティを維持すると同時に、低所得者層が目先の売却利益に屈して安易に不動産を手放してしまうリスクを防ぐことにある。

4 プロジェクトベースの特別目的型NPO

ティエラコンテンタの事業スキームにおいて、筆者が特に注目した点は、“SPC^{※5}の非営利化”である³⁾。公共事業をプロジェクトベースで民営化するという方法は、日本でも既にPFIが導入されている。しかしながら、筆者は既に、現在の日本版PFIの事業計画における構成員のVFM^{※6}の最大化とリスクの分散化への志向性が施設デザインの質の低下をもたらす問題を指摘しているが⁴⁾、本来は、SPCはあくまで公共事業を成立させるための主体であるから、その事業計画の意思決定は、それぞれの構成員の自己利害の関係で状況

※4 アフォーダブル・コミュニティ (affordable community)

中低所得者層が入手可能な価格設定で将来の資産形成へつながる住宅 (アフォーダブル住宅) を供給する支援システムをもった地域社会。

※5 SPC (Special Purpose Company)

特別目的会社。企業の保有する債権や不動産などの資産を企業から譲り受け、それを担保に証券を発行して資金を調達するための会社。

※6 VFM (Value For Money)

支払いに対して最も価値が高くなるようにサービスを提供する。

づけられるものではなく、それを越えた先の地域課題の解決という使命からの理性的視点を備えたものであると同時に、資金調達のパライオリティを検討できるものでなければならない。米国に比べると日本のNPOの活動支援に関する制度およびシステムは十分に確立されているとはいいがたいが、プロジェクトベースであれば、ある程度の期間を前提に完結した採算計画が立てられるため、民間セクターからNPOへの投資・融資の可能性も高まる。SPCを非営利化するという手法は、既存の日本版PFIを活用して、事業の遂行能力においては営利企業と全く同等であるような米国型のNPOを育成しようという戦略でもある。

例えば、設計基準による建築許可の委任は、日本においても有効なツールであろう。いわゆる建築確認申請の一部委任であるが、日本の民間委託とはプロジェクトベースであるという意味で全く性格が異なり、いわゆる耐震強度偽装問題の中で露呈した企業能力を超える処理案件数や審査の不正確さの問題は十分回避できると考えられる。また、現在の日本版PFIの仕組みでSPCへ建築許可の委任を行うとその営利的な志向性のため全く機能しないことは明らかであるが、ティエラコンテンツのような理事会を有した非営利SPCであれば、最終的な許可は自治体が出すにしても、適切に機能し事業の迅速な展開へつながることが期待できる。

5 コープさっぽろ・あかびら店への注目

一見、公共施設の再編と無関係のように見えるかもしれないが、筆者はここ数年、営利を目的とした民間建築物、特に大規模小売店舗の公共的可能性に注目している⁵⁾。昨年からは、生活協同組合コープさっぽろによる北海道の過疎地域における事業展開を追跡的に調査している⁶⁾。コープさっぽろは、2009年2月に赤平市へ新規出店した。赤平市はかつて炭鉱業で栄え、最盛期には59,430人の市民を擁していたが、その後の炭鉱業の衰退により人口は激減、現在では13,000人弱まで落ち込んでいる。いわゆる少子高齢化の著しい過

疎地域において、約3,000㎡の大型店舗を新たにかまえることは非常に稀であり、コープさっぽろの試みはマスメディアに取り上げられ、道外からも大きな関心を集めている。

あかびら店への全国的な注目は、ビジネスモデル的に見れば、過疎地域を対象としたニッチ戦略のインパクトであることは間違いない。組合員は無料で利用できる市内巡回バスを運行し、高齢者が通院ついでに買い物できる環境を提供している第一の目的は、市内の高齢者が自力で買い物へ出かける際のバリアを取り除くことにあったことというまでもない。しかし、建築計画・都市計画を専門とする筆者が最も関心をもったのは、中心市街地にある廃校となった旧赤平小学校の跡地へ店舗を建設した点である。筆者は、あかびら店の事業展開は、過疎化が進む地域における公共サービス・公共施設の現実的な再編手法の手がかりを示唆していると考えられている。

あかびら店の敷地は、市立総合病院と赤平中央中学校とに隣接している。また、周辺には他にも、JR赤平駅に併設されている交流センター、図書館、総合体育館、公民館などといった市の主要施設が集積し、あかびら店から半径500m以内に全て立地している。加えて、現在は確実に衰退してはいるものの、赤平中央商店街と「やすい通り」と呼ばれる飲食街もあり、あかびら店はまさに中心市街地の中でもその中心に立地している。このような立地のポテンシャルという基盤が、これら他の公共施設との相互利用の促進や、地域住民同士の社交の回復といった副次的な効果へ結びついていると考えられる。

6 「まちの整体」から1万人持続型コミュニティへ

あかびら店の事業に関わる小学校跡地の売買は、赤平市へ、2008年度1.1億円の歳入増をもたらした。1億円強という収入は、人口1万人程度の自治体の財政規模からいえば非常に大きな額である。赤平市は当時、市立総合病院の不良債務と国民健康保険事業による累

積赤字により、連結実質赤字比率の見込みが40%を上回り、夕張に続いて財政再生団体へ指定される危機に直面していた。それが、棚から牡丹餅^{ほたもち}ではないが、コープさっぽろからタイミングよく出店の打診があり、小学校跡地の売却と他の施設の整理等により、結果的に、連結実質赤字比率20%をはるかに下回る約13%にとどまることができたのである。

筆者は最近、「まちの整体」モデルを構想し始めた⁷⁾。1万人規模の過疎化が進む地方都市における大型小売店舗を起爆剤とした公共施設再編と自治体救済のシナリオである。コープさっぽろによる過疎地域ニッチ戦略という大型スーパーのビジネスモデルを発展させ、大型小売店舗の学校跡地への出店をトリガーとして、地域に未利用・低利用なまま抱えられている公共施設群を玉突き的に再編・整理し、自治体・住民・社会的企業のWIN-WIN関係のもとで、公共サービスの適正規模化を推進させながら中心市街地を活性化するという模索である。

この構想の背景には、日本の地方都市のあり方として挑戦的に検討したい将来イメージがある。これからの急速な人口減少を見据えると、大都市や中核都市に人口が移動し、弱小都市は消滅していくと想定するのがある意味一般的なリアリティであると思うが、あえてそれとは異なる将来の可能性を描いてみたいと考えている。

それは、日本各地で1万人規模のまちが自立的に持続していくような時代、大都市・中核都市は大幅に人口が減少するが、地方のまちは人口1万人を維持していくというあり方である。例えば札幌市は、約190万人の大都市である。仮に札幌市が今後の30年間で、他都市から人口が流入せずに100万人まで規模を縮小させることができるとすれば、90万とまではいわないが、50万程度の人々が地方で生活し続けることは想定可能である。これを1万人都市で換算すると、50の生活定着型都市を形成することができるわけである。同じことを首都圏や関西圏で考えれば、どのような規模にな

るだろうか。このようなストーリーは本当に不可能なのだろうか。

筆者が現在の職場で定年まで過ごすとなると、地域によっては人口が3分の2へと激減する約30年間で、建築計画・都市計画・まちづくりに関わる専門家として共に歩んでいくことになる。筆者は、その境遇を悲観的にとらえるのではなく、研究者としてポジティブにその時代と向き合っていきたい。このようなにつきもさっかもいかない状況におかれている地方こそ、最先端の挑戦が求められているからである。コープさっぽろの取り組みが示唆するように、過疎地域の賦活へ資する現実的・実用的方策としては、民間企業が自治体の肩代わりとなるという従来の受動的アプローチではなく、社会的企業論の視点に立ったビジネスモデルに組み込まれた公共サービスの提供という能動的アプローチが、人口減少時代においてこそ有意義であると直感している。

参考文献

- 1) 北海道企画振興部地域づくり支援局特定地域グループ、過疎地域・高齢化集落現況調査、2008.4
- 2) 北海道経済連合会、調査報告書「人口減少・少子高齢化社会における社会資本整備の必要性」概要報告、2010.4
- 3) 森傑、民間非営利組織を中心とした住宅地の開発マネジメント手法に関する考察 米国ニューメキシコ州ティエラコンテンタ開発のケーススタディを通して、日本建築学会計画系論文集、第629号、2008.7、pp.1433-1440
- 4) 森傑、PFI事業の提案書作成におけるエスノデザインメソッドの考察 Private Finance Initiativeの施設計画に関するエスノメソッドロジー、日本建築学会計画系論文集、第595号、2005.9、pp.87-94
- 5) 相場奈津子・森傑、地域インフラとしてのショッピングセンターの公共性に関する考察 兵庫県尼崎市『つかしん』を事例として、日本建築学会・地域施設計画研究27、2009.7、pp.205-212
- 6) 相場奈津子・森傑、生活協同組合による過疎地域への大型店舗出店事業の可能性 コープさっぽろ「あかびら店」に注目して、日本建築学会大会学術講演梗概集E-1、2010.7、pp.399-400
- 7) 森傑、道内過疎地での住民生活と地域づくりの課題 コープさっぽろ・あかびら店の事業分析から「まちの整体」モデルへの展開、生活協同組合研究、No.416、2010.9、pp.35-43