

都市拠点づくり事業の官民連携に関する 発信情報と地方自治体の実態

細越澤 祐斗¹・山田 稔²

¹非会員 茨城大学 理工学研究科 (〒316-8511 茨城県日立市中成沢町 4-12-1)

E-mail: 19nm832f@vc.ibaraki.ac.jp

²正会員 茨城大学 工学部都市システム工学科 (〒316-8511 茨城県日立市中成沢町 4-12-1)

E-mail: minoru.yamada.civil@vc.ibaraki.ac.jp

地方都市のコンパクト化の核となる拠点づくりには、官民連携が必須である。これに対し国土交通省は、成功事例分析より抽出した情報を、地方自治体に向けて公開しているが、このような成功事例分析により得られた情報を活用することが、実際に役立つかは調査の必要がある。本研究では、そのような事業を行う上で、「将来ビジョンの提示」「行政の主導的合意形成」「まちづくり担い手育成」「エリアマネジメント」「まちづくり会社設立」が重要着眼点であると国土交通省の提言書より抽出し、アンケートを行うことで、その実施実態を明らかにした。

結果より、前者 3 つの着眼点が比較的实施されていること、前者 2 つの着眼点が拠点づくりに対する担当者の主観的順調度へ影響することが明らかになり、このような事例集に一定の有用性が示された。

Key Words: PPP, community base organization, reference case, consensus building

1. 研究背景と目的

近年我が国では、コンパクトシティ政策が重点的施策とされ、地方都市におけるコンパクト化の核となる拠点への集約が推進されている。この核となる拠点は、周辺に住む人々にとって身近な場所になる必要があるため、市民と連携する官民連携の考え方が必須である。しかし、都市・市民双方にとって魅力的な官民連携の取り組みは一筋縄ではいかず、国土交通省などが、官民連携に関するノウハウや手法などを共有するために、情報発信¹⁾などが行われている。

このまちづくりにおける官民連携に関連する研究は、民間参画に対する手法や支援など“民”に焦点を置いたものが多い²⁾一方で、地方自治体である“官”のあり方に着眼した研究は見当たらない。官民連携を考えるには、民間の意識変化や促進策を考えることが必要不可欠である一方で、従前から、ほとんどの整備を行政のみが行ってきた流れの中では、行政の考え方や方策も民間との連携した事業に適応していく必要があり、そのためには、行政の現状やあり方を示していく必要があると考える。

また、高度な情報社会となった昨今、多様な方法で

まちの情報発信がなされており、官民連携を目指す上で、膨大に蓄積された情報を活用することは、必要不可欠であるといえる。しかし、成功している事例に関して発信されている情報がそのまま別の自治体で活用できるわけではなく、各行政は自地域に適した情報を慎重に抽出し、適応させながら活用する必要がある。そのためには、単なる事例報告ではない、多様な分析を行った結果の報告も有用性が高いと考えられる。このような報告書の例として、国土交通省が平成 19 年に発行した「地方都市における官民連携によるまちづくりの推進方策の検討」³⁾(以後単に「推進方策の検討」と呼ぶ)がある。事例収集から分析、施策提案までの一連のアクションを行う行政を対象に要点をまとめたものである。しかし、地方自治体に向けた提言書という形で発信されたこの情報が、実際に多様な地方自治体の事業からみてどの程度の範囲で有用なのかは確認が必要である。

そこで本研究では、以下の内容を目的とする。

- ① 提言書「推進方策の検討」から、「発展し賑わいをもたらす都市拠点づくり事業を円滑に行うために重要な、行政が着眼すべき点」を抽出する。
- ② 抽出した、“着眼すべき点”を組み込んだアンケー

トを市町村を対象に実施し、それに関する実態を把握し、また実際の事業の順調度との関係性を明らかにすることで、進行中の事業実施自治体からみた事例分析による情報発信の価値を確認する。

- ③ アンケート結果より得られた実態を比較、分析することで、後続の地方自治体に対する情報発信の望ましいありかたについて考察する。

2. 既存研究

官民連携に関する行政の役割や支援に関する研究としては、民間参画に関する手法を事例などから要点・実態を明らかにした片岡の研究³⁾や、現行の民間支援に対し示唆を与える水野らの研究⁴⁾などがある。これらの研究は、民間組織側の実態や連携姿勢などを分析することにより、行政の役割や支援、姿勢の必要性を提示したものである。

その一方で、地域拠点づくり事業などに取り組む行政が、直面する事業のなかで何をすべきかといった、行政の視点からの研究は見当たらない。

都市拠点づくりに関連するコンパクトシティ政策の既存研究としては、居住者や都市構造の視点から研究を行ったものは多いが、政策を実際に行う自治体に焦点を当てた研究は少ない。数少ない研究として、コンパクトシティ政策に対し行政担当者の意識を明らかにした越川らの研究⁵⁾があり、近年は実際にコンパクトシティ政策に関わる事業に取り組まれたことにより、実務上の問題が顕在化し始めている。

行政視点での資料として、国土交通省などから地方自治体への提言が行われているが、拠点づくりの官民連携に着目して、単なる事例紹介にとどまらず多様な分析を行って適用のポイントが示されているものは少ないが、国土交通省が平成 19 年に発行した「地方都市における官民連携によるまちづくりの推進方策の検討」⁶⁾がある。

本研究は、課題を有するコンパクトシティ政策、これに類される都市拠点づくりにおいて、「推進方策の検討」から“行政が着眼すべき点”を仮説として抽出し、仮説を用いて官民連携の都市拠点づくりの実態を把握する。

3. 本研究で扱う言葉の定義

(1) 本研究における都市拠点づくり

拠点とは、人が集い、まちの中心になりえる場所である。そして都市拠点づくりとは、特に賑わいや町の活性化に寄与する拠点をつくる事業とする。

表-1 国土交通省「地方都市における官民連携によるまちづくりの推進方策の検討」⁶⁾の掲載事例

市町村名	当時人口	内容
豊後高田	2万5千人	郷愁のまちづくり
恵庭	6万8千人	道と川の駅整備
長浜	8万3千人	町衆のまちづくり
飯田	10万9千人	複合機能需要創造
彦根	11万人	身の丈拠点整備
長野	37万9千人	臨機応変のまちづくり
岐阜	41万3千人	象徴的な先行整備
高松	41万8千人	連鎖型開発事業

この事業として、中心市街地活性化計画が挙げられるが、本研究ではそれに限らず、生活拠点の高度化や賑わいを創出することを目的とした、まちの活性化に寄与する拠点づくりをすべて含めて考えることとする。また前述のようにコンパクトシティ政策で重要な役割を有すると考えるが、本研究の分析においては都市全体のコンパクト化を指向しているか否かも問わないものとする。

一方、防災や医療のみを目的とした拠点整備事業については含めないものとした。

(2) 本研究における官民連携

官民連携とは一般に PPP(Public Private Partnership)を指し、「官(政府機関)」と「民(民間団体)」が連携し、民間の経営的ノウハウや資金や知的資本を活用して、公的事業に取り組むことされており、本研究でもこのような定義で用いる。

また本研究では、地域によってさまざまな状況になりうると考えられる連携度、資金、利潤追求の有無等に関しては特に問わないこととした。

4. 「推進方策の検討」を用いた仮説の設定

(1) 「推進方策の検討」を用いる目的

平成 19 年に国土交通省から公表された「地方都市における官民連携によるまちづくりの推進方策の検討」では、地方都市やそこでのまちづくりを取り巻く状況を踏まえ、全国の優良な拠点づくり事例を整理・分析し、官民連携してまちづくりを進めていく上での促進策について検討を行っている。

ここでは、この書の「官民連携まちづくりの促進策」として示されている内容から、発展した事業のために重要であると考えられる“行政が着眼すべき点”の抽出を行う。

(2) 事例情報整理

「推進方策の検討」で紹介され分析されている事例は、表-1に示す8つである。事例における情報として、「まちづくりの経緯」「コンセプト」「事業（施設）概要」「まちづくり会社（その他組織）の役割」「資金調達」「波及効果」それぞれの項目に詳細な情報が記載されている。

同事例が記載されている他の事例集を収集・確認したが、中でも特に、資金面、それぞれの組織の役割など、行政が官民連携を行うに当たり障害になりそうな場面において、他事例集よりも詳細な事例内容の記載があったことが確認された。

(3) 紹介事例の現状

「推進方策の検討」は10年以上前にまとめられたものであるが、それを活用するにあたり、分析された事例がその後どのように展開されてきたかについての調査を行った。

取り上げられた市町村における現在までの事業計画の実施状況や、その後策定された中心市街地活性化計画などの計画を収集し、紹介された事業の現在における役割を明らかにした結果、8事業中5事業が現在も市町村にとって重要な役割を担う事業であることが確認された。

このことより、この「推進方策の検討」で用いられた事例の過半数は、各市町村において継続的に拠点としての機能を有している事例であると言える。

(4) 着眼すべき点に関する仮説の設定

上記の事業に見られる共通した傾向を、「推進方策の検討」では「成功の視点」「行政の促進策」として整理している。

本研究では、そこからさらにポイントを絞り、発展に寄与し官民連携の円滑性を高めるために重要な“行政が着眼すべき点”として以下の5つであるという仮説を立てた。

- ① 具体的な将来ビジョンの提示
- ② 行政の主導的な合意形成
- ③ 将来に向けたまちづくりの担い手育成
- ④ エリアマネジメントへの発展
- ⑤ まちづくり会社の設立

5. 市町村アンケートによる実態調査

(1) 調査目的

自治体に行ったアンケート調査の概要、アンケート内容（一部抜粋）をそれぞれ、表-2、表-3に示す。アンケ

表-2 アンケート調査概要

配布日	2018年12月25日(火)発送
調査方法	配布:郵送, 回収:Email, FAX, 郵送
配布部数	159部
回収率	25.8(41部)

表-3 アンケート内容（一部抜粋）

設問A 事業に対する 考え方 質問1-7以降 都市拠点づくり実施 地自体のみ回答	1 都市拠点づくりの取り組み有無
	7 具体的将来ビジョン提示の重要性と実施状況
	8 行政の主導的な合意形成の重要性と実施状況
	9 まちづくりの担い手育成の重要性と実施状況
都市拠点づくり実施 地自体のみ回答	10 エリアマネジメントの重要性と実施状況
	11 まちづくり会社設立の重要性と実施状況
設問B 先行事例の 情報収集 都市拠点づくり実施 地自体のみ回答	1 官民連携の情報収集有無および開始時期
	11 活用した事例(記述)
	16 訪問した事例(記述)
設問C 事業の現状 都市拠点づくり実施 地自体のみ回答	2 都市拠点づくりへの官民連携取り入れ時期
	6 現在の取り組みの官民連携の順調度
	10 市町村に必要都市拠点づくりの順調度
設問D 将来の事業 への意識 全自治体回答	1 今後のまちに対する事業の順調度
	7 今後の具体的将来ビジョン提示の重要性
	8 今後の行政の主導的な合意形成の重要性
	9 今後のまちづくりの担い手育成の重要性
	10 今後のエリアマネジメントの重要性
	11 今後のまちづくり会社設立の重要性
	13 行政の役割としての民間支援の優先度 (人材支援, 物資支援, 金銭支援を並び替え)
	14 回答者の配属年数

ートの結果を用いて、市町村の順調度に関する分類と“行政が着眼すべき点”に関する認識等との関係性を分析することで、“着目すべき点”の仮説が都市拠点づくりを発展的かつ円滑に行うために重要であることを示すことを調査目的とする。

(2) 調査対象

調査対象は、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県、長野県の各市町村の中で、「地方創生推進交付金」の交付対象となっている158市町村を対象とし、その担当部署に対して送付した。

これは、地方創生に対し意欲的である市町村は、本研究の対象とした都市拠点づくりを行っている可能性が高いと考えたためである。

(3) 事業に対する姿勢実態

質問A-1では、回答自治体の52.5%(21自治体)が、都市拠点づくりをまだ行っていない、行う予定はないと回答しており、約半数の自治体が都市拠点づくりに取り組んでいない実態が明らかとなった。

質問B-1では、都市拠点づくりを行っている20自治体のうち、21.1%(4自治体)が先行事例の情報収集を行っていないという結果になり、情報収集に対する積極性が薄い自治体の存在が示された。

また質問 C-2 では、都市拠点づくりに対して官民連携を取り入れ時期は、5 年程度前からである自治体が 57.9% (11 自治体) と最も高く、比較的最近取り入れた自治体が多いという結果を得た。

7. 仮説の検証結果

市町村をアンケート結果より分類し、分類と行政着眼点およびその他の項目を分析することで、官民連携の実態把握と仮説の検証を行った。これにより得られた結果と情報発信の改善点を示す。

(1) 順調度による分類の結果

a) 分類の目的と方法

各自治体の体感順調度を質問 C-6「事業の官民連携の順調度」、質問 C-10「都市拠点づくり事業自体の順調度」、質問 D-1「今後のまちへの事業の順調度」を利用し、分類化することで、順調度と行政着眼点の関係性を明らかにする。

分類は、上記の質問で一つでも順調であると回答した自治体を「順調型」(n=7)、すべてに懸念があると回答した自治体を「不調型」(n=6)として分類し、事業姿勢、官民連携姿勢、将来の事業姿勢に対し、関係性の分析を行った。

b) 分類との関係性

この分類と“行政が着目すべき点”の関係性を示したクロス集計の結果を、図-1 から図-5 に示す。

質問 A-7,8「将来ビジョンの具体提示」「行政の主導的な合意形成」の実施有無との分析結果は、尤度比検定より有意な差があることが示され、これらを実施している自治体は順調である傾向が強いことが分かった。

一方で、質問 A-9「まちづくりの担い手育成」の実施有無との分析では、順調度との差が有意に認められず、実施している自治体が両分類で多い実態が把握できた。

また、質問 A-10,11「エリアマネジメント」「まちづくり会社設立」の実施有無との分析では、実施する計画がないと回答している自治体の割合が両分類で非常に高く、一律に難易度の高い着眼点であることが示された。

(2) 「民間組織に対する支援」に関する結果

a) 実施有無との関係

本アンケートにおいて、都市拠点づくりに取り組んでいる自治体と取り組んでいない自治体での分類を行った結果、質問 D-13「民間団体に対する支援の優先度」にて顕著に差が出た。

実施型は、人材的支援を行うことが最優先という回

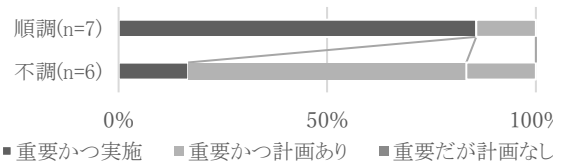


図-1 A-7 将来ビジョン提示×順調度 (p=0.009有意差あり)

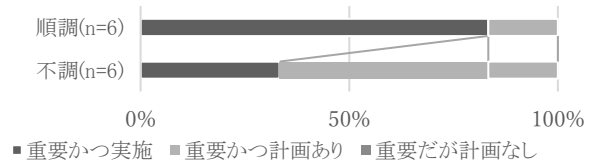


図-2 A-8 主導的合意形成×順調度 (p=0.064有意差あり)

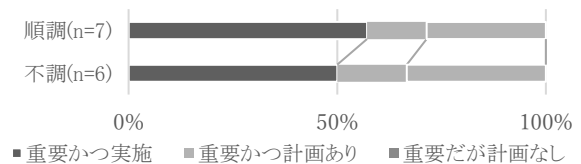


図-3 A-9 担い手育成×順調度 (p=0.967有意差なし)

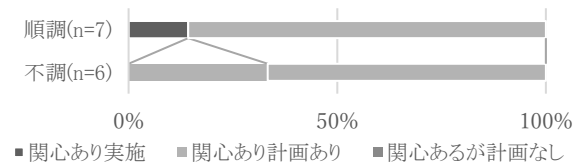


図-4 A-10 エリアマネジメント×順調度 (p=0.106有意差なし)

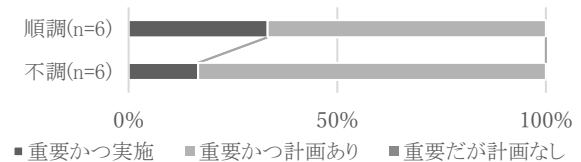


図-5 A-11 まちづくり会社×順調度 (p=0.502有意差なし)

答が最も多く、実施に当たる人手不足や専門家派遣などの人手や頭脳を重視する傾向が見られた一方、未実施型は、金銭的支援を行うことが最優先と回答する自治体が最も多く、事業を行うためには民間組織の資金不足を解決することから始めると考える姿勢が読み取れた。

b) 先進性との関係

質問D-13「民間組織に対する支援の優先度」との分析の結果では、先進性によって逆の結果となった。先進型では、人材支援、物資支援、金銭支援の順で優先される傾向が示されたのに対し、非先進型では金銭支援、物資支援、人材支援の順で優先される傾向が出た。これは「実施型・未実施型」での傾向がより顕著に表れたものであり、未実施型が金銭面を重視することに加え、先進性によっても差が発生することが示された。これにより、実施型の中でも先進的に取り組む自治体の方が人材支援を重視している傾向が読み取れる。

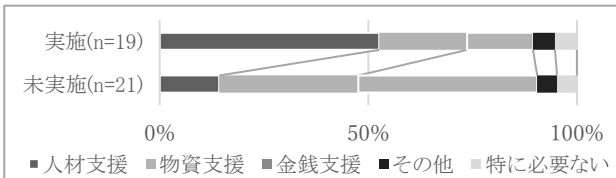


図-6 D-13 支援優先度1位×実施有無(p=0.097有意差あり)

表-4 先進性条件

質問	条件
A-2 事業の具体的役割	取り組みの先進性
A-7~11 各着眼点の実施状況	過半数項目を「実施」または「実施計画あり」と回答
B-11 活用した事例	活用した先行事例の具体記述を一つ以上回答
B-16 訪問した事例	訪問した先行事例の具体記述を一つ以上回答

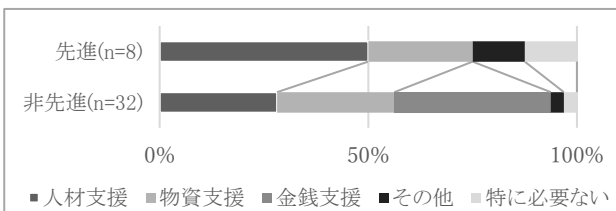


図-7 D-13 支援優先度1位×先進性(p=0.091有意差あり)

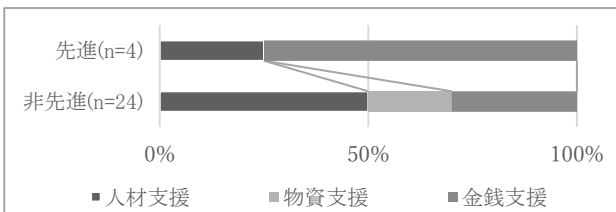


図-8 D-13 支援優先度3位×先進性(p=0.010有意差あり)

(3) 情報発信の改善点

- ① 各分類における分析により、サンプル数が必ずしも十分ではなかったが仮説の妥当性が示されており、“行政が着眼すべき点”を事例分析の報告書から抽出できることが示された。このような読み方を前提とすれば、多様な事例による事例分析を一層情報発信することが重要である。
- ② 順調度分類による分析からは、「エリアマネジメント」「まちづくり会社の設立」について順調度の高い自治体も着手できていない状況が確認され、事業の好転を目指すためには、それらの着眼点を実行した事例に着目し、変遷や内部実態、それらの工夫などの関連知見を一層充実させることが必要である。

- ③ 都市拠点づくりの実施有無の分類による分析では、都市拠点づくりを行っていない自治体に、各着眼点に対する意見を持たない状態があることが示され、実施に至っていない自治体に対しても情報を受信し意見を持たせるような情報発信が必要と考えられる。

8. 結論

本研究で得られた知見は以下のとおりである。

- ① 提言書「推進方策の検討」から「具体的な将来ビジョンの提示」「行政の主導的合意形成」「まちづくりの担い手育成」「エリアマネジメント」「まちづくり会社」を都市拠点づくり事業の“行政が着眼すべき点”として抽出した。
- ② 本研究で仮説とした“行政が着眼すべき点”のうち「将来ビジョンの具体的提示」「行政の主導的な合意形成」は順調度と関連があることが認められた。これより、これらの項目では本研究の仮説に妥当性が認められたといえる。一方、サンプル数の関係もあり仮説には検討の余地があることも示された。
- ③ 着眼点「まちづくりの担い手育成」については、順調度に関わらず多くの自治体で既に取り組みされている状態が表れ、今日担い手育成自体の重要性はすでに広く周知されていると考えられる結果になった。より現在に適して、新たな提言となるべく分析の更新の必要性が指摘される。

参考文献

- 1) 国土交通省：都市再生-官民連携のまちづくり『官民連携まちづくりの進め方~都市再生特別措置法に基づく制度の活用手引~』
- 2) 総務省：地域力創造優良事例集，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/cgyousei/jirei.html（最終閲覧日:2019/2/1）
- 3) 片岡由香：市民組織と行政の共同関係の構築とその要因~八幡堀の景観整備事業を事例として~，都市計画論文集，Vol.49，No.1，日本都市計画学会，2014
- 4) 水野 優子,栗山 尚子,三輪 康一,末包 伸吾,安田 丑作:まちづくり組織間の連携にもとづく地域運営組織の実態とその課題に関する研究都市計画論文集，Vol.52，No.3，20017.10
- 5) 国土交通省:地方都市における官民連携によるまちづくりの推進方策の検討，http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/04/041116_2_.html（最終閲覧 2019/2/1）
- 6) 越川 知鈺,菊池 雅彦,谷口 守：コンパクトシティ政策に対する認識の経年変化実態-地方自治体の都市計画担当者を対象として-，土木学会論文集 D3，Vol.73,No.1,pp.16-23,2017

(2019. 10. 4 受付)

INFORMATION ABOUT PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP OF COMMUNITY
BASE ORGANIZATION AND UTILIZATION BY LOCAL GOVERNMENT

Yuto HOSOGOEZAWA, Minoru YAMADA