

1万人×1万箇所=1億人 —地域を持続可能にする拠点集約化プラン—

東洋大学大学院 教授・公民連携専攻長 根本祐二

拠点集約化の必要性

現在、わが国では高度成長期に整備したインフラ（公共施設、道路、橋、水道、下水道など）が老朽化し更新の時を迎えている。しかし、そのための財源がない。高度成長による税収増を背景に潤沢に存在した公共投資財源は、現時点では大きく減少したままだからである。

筆者の試算では、現在あるインフラを更新するだけでも今後50年間に646兆円費やす必要がある。財政積極論者でも、これだけの資金を国債増発で賄えるとは主張しないだろう。2013年、政府はインフラ長寿命化基本計画を策定し、これに基づいて、2014年から全国の地方自治体は公共施設等総合管理計画を策定し、実行に移そうとしている。この計画は、統廃合、広域連携、長寿命化、公的不動産など考えられるすべての方法を取ることを求めている。

筆者は多くの自治体からの相談を受ける中で、インフラ老朽化問題解決のための標準的な方法論の整理を行い、公表している。その中核は、統廃合後の学校に、他の公共施設を集約化する案である。

学校は、児童生徒数の減少に従って小規模化している。学校教育法等の法令が求めている小学校の適正規模は、学級当たり人数35人×学校当たり学級数12学級以上=420人以上であるが、現時点での公立小学校児童数の平均は322人と大きく下回っている。小学校数のピークである1950年代後半に比べて児童数は54%減と半分以下になっている一方、学校数は約2万7千校から約1万9千校と、28%減にとどまっているためである。12学級を下回ってしまうと、クラス替えができない、部活や課外活動などの選択肢が減るなどの教育

上の弊害が生じる。児童に適正規模での教育を受ける権利を保障するためには、学校統廃合は不可欠である。一部の地域では、大人が集会に使うために学校を残したいとか、自分たちが卒業した学校を廃校にたくないという声を聞くが、学校は大人のための施設ではない。子どもたちに多くの同級生や同窓生がいて、刺激を受け合う環境を整えてあげたいと思う。

1万人の拠点を1万箇所設定

学校は高度成長期でも真っ先に整備された公共施設であり老朽化している。学校予算には限りがあり、すべてを更新することはできないが、統廃合することで統廃合後の学校は地域の拠点としてしっかりと残すことができるようになる。

学校区には現在でも、地区の図書館、体育館、公民館、集会所、公立保育園、児童館、役所支所・出張所などが多数、かつばらばらに存在している。

これを統廃合後の学校の中もしくは近隣に集約する。

まず、学校と地域の両方が持っている図書館や体育館は学校施設を共用する。同時時間帯に使うことが難しい場合は、夕方までを学校、それ以降を地域が使うタイムシェアを導入する。集会所、子育て支援施設などは教室に機能を移転する。学校の中に大きさの異なる複数の集会室があれば、用途に応じて柔軟に使うことができる。児童館や学童クラブが学校内にあれば、放課後外を移動するというリスクもなくなる。親の送迎も楽だ。役場の支所も設置し、住民の相談や申請の窓口業務を担当する。児童生徒や父兄だけでなく、高齢者から若者まで幅広い世代の住民が、時々訪問



するようになる。

減少した人口でも、人々の活動が拠点に集中すれば、拠点における需要密度は高まる。民間の視点から見ると人口が増えたのと同じ効果を持つことになる。

こうして、郵便局、銀行の出張所、病院・診療所などの公益施設、さらには、スーパー、カフェ、レストラン、ガソリンスタンドなどの民間施設も立地できるようになる。拠点周辺に移り住む住民向けの住宅も整備される。

拠点以外に住む人の権利も保障する。道路、橋、水道、下水道などの土木インフラは、重要度に応じて管理レベルを変えるリスクベース・マネジメント（RBM）を導入する。拠点から遠い地区の道路舗装は30～50年に1回に減らすなどの方策だ。また、施設型のサービスは、デリバリーやIoT利用に切り替える。図書館を移動図書館や電子図書館にするというのが典型だ。

筆者は全国すべての公立小学校の中から拠点となる学校をシミュレーションによって抽出した。その結果明らかになったのが以下のポイントである。

(1) 小学校児童数の人口に占める割合を4～5%とすると、1万人の人口のある地域では420人の小学生がいることになり、1つの拠点を設けることができる。

(2) 長期的に人口1億人確保を目標とすると、日本全国では1万箇所以上の拠点が必要となる。現在の小学校数約1万9千校の半分以上は残せることになる。

(3) 総人口の99%は、車で1時間以内にいずれかの拠点到達できる。「車で1時間以内」は文部科学省が定めるスクールバスの上限である。

つまり、法令の目安の範囲内で、1万人のための拠点を全国に1万箇所設置し、1億人の人口をほぼフルにカバーすることができるのである。

この拠点には公共施設のほか、病院や商業施設などが立地し、日常の用はほぼすべて足りる。拠点の性格を少しずつ変えれば、自分の拠点にない機能は近くの別の拠点に行けばよく、わざわざ遠くの大都市に行く必要はない。東京や大阪に引っ越す必要はなおさらない。

拠点への集約化をしなければ、インフラ更新費用負担に耐え切れなくなった地域は老朽化がさらに進み、民間にとっての魅力も薄れ、荒廃が進んでいく。そうした地域に若者に残ってくれと言えるだろうか。どんどん人口が減り東京一極集中が進むはずだ。

拠点集約化は、日本の社会を持続させるため、また、地域を切り捨てないために必要な「人口減少の防波堤」の役割を果たすのである。

富山市のコンパクトシティ

全国のシミュレーションを行うと、この問題に対応できている地域とそうでない地域が明らかになる。対応できている地域の代表例は、コンパクトシティで有名な富山市である。

富山市は市町村合併により、日本海側から岐阜県境までの広い面積をカバーすることになった。富山駅周辺はすでに都心の小学校統廃合が完了している。しかし、周辺部は人がいなくなるかというところではない。市は「串と団子のコンパクトシティ」と名付けて、駅周辺の中心市街地だけでなく、周辺部にも拠点（団子）を設け、団子同士を公共交通でつなぐ都市構造を目指している。

シミュレーションの結果として、南部の大沢野地区には拠点が残る。この拠点は、さらに南の岐阜県境に近い神通碧地区から見ると、もっとも最寄りの拠点である。神通碧地区から富山駅まで移動しようとする車では1時間以上かかる可能性があるが、途中の大沢野地区までであれば20分で到着できる。拠点には商業施設や病院もあり、わざわざ富山駅まで行かなくても日常の用は足せる。富山市はコンパクトシティによって、広範な地域を持続できる方法を見出したのである。

岩手県紫波町のオガール地区

拠点は新しく作ることもできる。岩手県紫波町のオガール地区はその例だ。もともとは、JR東北線紫波中央駅前の約10ヘクタールの大規模な未利用地であった。これを公民連携まちづくりで再生した。

もっとも有名な施設であるオガールプラザ



には、町の基幹産業である農業に重点化した図書館を中心に、民間の歯科、眼科、進学塾、眼鏡屋、マルシェ、レストラン、カフェ、居酒屋が入っている。民間施設は民間が保有し、土地賃借料を町に支払う。町がそれを図書館の維持管理費に充てるという方法で経済を循環させている。

国内唯一の屋内バレーボール用体育館がメインのオガールベースには、ホテル、コンビニ、レストラン、鮭屋、居酒屋などが入り、もっとも新しく建設されたオガールセンターには、町の子育て相談施設であるこどもセンターのほか、小児科・病児保育室、アウトドア用品、

スポーツ用品、英会話教室、美容室、ベーカリーなどが入っている。このほかにも、庁舎、民間保育園、サッカー場などの施設、さらには、エコ仕様の個人用住宅が整備された。

こうした拠点の創造により、2021年の時点での交流人口は年間100万人以上、半径500m以内の定住者が620人増加、雇用が250人増加となっている。公共施設を拠点に集約することで需要密度が上がり、民間投資が誘発され、それが魅力となって多くの人を呼び込み、定住者や雇用を生み出して持続可能な地域となったのである。