

論文

石丸修平

『産学官民連携による都市創造に向けて』

2022年5月

(公益財団法人都市計画協会「新都市」寄稿)



産学官民連携による都市創造に向けて

福岡地域戦略推進協議会 (FDC) 事務局長 石丸 修平

1. はじめに

福岡地域戦略推進協議会 (Fukuoka Directive Council. 以下、FDC。)¹は、2011年4月に、福岡都市圏の持続的な成長を牽引する産学官民一体の Think&Do タンクとして、福岡市、福岡県、九州大学および地元財界を中心に設立された。

本稿では、設立から約12年の間にFDCが実施してきた産学官民連携の取り組みについて、都市再生に関連するものを中心に、これまでの経緯とこれからの産学官民連携の役割を考察することとする²。

2. 福岡地域戦略推進協議会とは

2.1. 組織の構成

FDCは、麻生泰会長（一般社団法人九州経済連合会名誉会長・麻生セメント（株）代表取締役会長）、石橋達朗副会長（九州大学総長）、高島宗一郎副会長（福岡都市圏広域行政推進協議会会長・福岡市長）の下、2022年4月現在、223会員で構成されており、役員は福岡市、福岡県、九州大学、九州経済連合会、福岡商工会議所、地元財界の中心企業で構成されている。会員の内訳は、正会員が149会員、特別会員が7会員、賛助会員が67会員となっている。また、福岡都市圏広域行政推進協議会と協議会に含まれる宗像市、福津市、福岡都市圏以外の福岡県大牟田市、久留米市、飯塚市、宮若市、広川町、佐賀県鳥栖市、小城市と、福岡市、福岡県とあわせて9自治体が会員となっている。

2011年の設立時に36会員でスタートしたFDCであるが、福岡地域の経済成長の可能性や事

業組成の可能性などを評価していただいた結果、年々、会員数は増加傾向にある。東京を中心に域外からの会員が増えていることも特徴のひとつである。

2.2. 地域戦略の概要

FDCの第1次地域戦略は、都市圏単位での地域診断や重点的に投資が必要なビジネス基盤と産業分野の絞り込みを行い2011年度に策定された。国際競争力の強化により「東アジアのビジネスハブ」になることを戦略の目標とし、2020年ターゲットで雇用60,000人増、域内総生産2.8兆円増、人口70,000人増という3つの数値目標を設定した。

戦略目標の達成に向けた工程は3段階で整理し、短期ではMICEを強化し交流人口を増加し、福岡の世界的な認知を高めること、中期ではスタートアップなどをはじめとするビジネスを開発すること、長期では生み出したビジネスを域外に移出し移出産業を成長させることをロードマップとして描いた。

2011年度に策定した第1次地域戦略は、2019年度末で戦略期間が満了している。3つの戦略目標はいずれも達成し、2020年度から新しい地域戦略のもとFDCは運営される予定であったが、新型コロナウイルス感染症（以下、COVID19）の感染拡大により、社会経済情勢が大きく影響を受けたため、地域戦略の策定を約半年遅らせ、COVID19の状況や今後の見通しを分析しそれを踏まえた第2次地域戦略を2020年10月に策定した。

2.3. 地域戦略の特徴と事業創出の仕組み

FDCの地域戦略の特徴は、福岡市の総合計画と連動している点にある。FDCの地域戦略にある主な要素が、福岡市の総合計画に位置付けられている。これによって、スタートアップ支援やMICE強化をはじめ、福岡市の公共政策と民間事業との連動を可能にしている。

地域戦略に基づく政策や事業を生み出す役割は、部会とプロジェクトが担っている。部会は、福岡都市圏の将来の方向性や戦略に基づく政策や施策を産学官民で議論する場として定義され、当初は観光部会、食部会、人材部会、スマートシティ部会、都市再生部会の5つが設置された。プロジェクトは、地域戦略に資する純粋な民間事業を検討し組成していく場として定義され、有志でチームが組成される。部会やプロジェクトでの検討を経て、事業の目論見ができた段階で、事業性の検証や実証実験を行う場としてコンソーシアムを組成する。事務局では、部会、プロジェクト、およびコンソーシアムにおけるそれぞれの検討段階で熟度に応じた支援を行っている（図1）。

2.4. FDCが地域に根づいた背景

FDCが地域に根づくことができたことには、2つの背景がある。ひとつめの背景は、国際地域ベンチマーク協議会（International Regions Benchmarking Consortium。以下、IRBC。）に

おいて、産業政策や都市政策の単位が、基礎自治体からひとつの経済圏を構成する都市圏へ移行している世界的な傾向を認識したことにある。IRBCは、2018年に解散したが、バルセロナやシアトルをはじめとする世界10都市が参加する産業政策や都市政策の成功例を互いに学びあう国際ネットワークであった。日本からは唯一、福岡市が参加していた。

2010年に福岡市で開催されたIRBCの年次総会で、シアトルなどの都市圏単位での成長戦略や産学官民連携の仕組みが共有され、福岡都市圏でも持続的な地域の成長には、成長戦略を牽引する官民連携組織が必要であるということが、実行委員会を務めていた福岡市と地元財界に実感をもって理解された。これがFDC設立の機運につながり、彼らのリーダーシップによって設立の準備と、その後の組織運営が行われた。

ふたつめの背景は、2011年度から2ヶ年にわたって、国土交通省国土政策局の「官民連携主体による地域づくり推進事業」に採択され、国土交通省と民間の政策決定過程への関与のあり方を議論できたことにある。産学官民の連携主体が地域戦略の策定段階から実施に至るまで一貫して関与できるための支援制度について国土交通省と議論しながら、福岡都市圏の地域戦略を実際に策定したことで、FDCや地域戦略の役割と意義が洗練されていった。また政策決定過程への民間の関与

■ MICEを軸に、相互に連携する様々な事業を推進

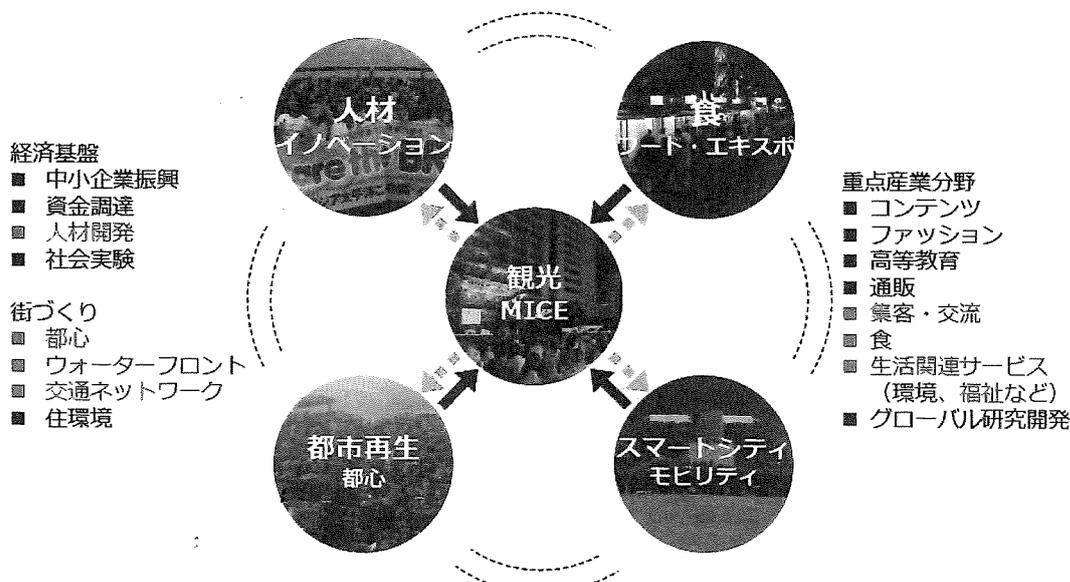


図1 部会

が地域の活性化につながることを会員と共通認識を持つことができた。この2年間の経験が、FDCの持続的な運営の素地となっている。

2.5. FDCの推進力の源泉

FDCが様々な官民連携のプロジェクトを生み出し、日本各地から注目していただける理由として、官民双方に稀有なリーダーシップを持ったリーダーがいることがあげられる。官側は福岡市長である高島宗一郎副会長、民側は一般社団法人九州経済連合会名誉会長を兼任する麻生泰会長である。彼らのリーダーシップが、FDCの推進力の源泉となっている。

また、従来の経済団体が担う政策に関する提言や、政策に関する要望、民間企業のネットワーク構築の機能に加え、FDCは産学官民の連携、ソリューションの開発や発掘、社会実装の支援まで一貫して行うことができることが特徴であり、地域へのコミットメントがFDCの推進力を支えている。

福岡はもともと商人の街であり、歴史的に渡辺與八郎氏や松永安左エ門氏などの民間人がまちづくりに深く関わってきた。また地元財界も電力や運輸など、地域のインフラを支える企業が中心的な役割を担っており、地域戦略への熱意が高かった。このような地域自治への関心の高い土壌が

FDCの活動を支えているといえる。

3. 官民連携による都市再生の取り組み

3.1. 都心再生戦略の策定

第1次地域戦略を策定した後、都市再生部会では、2012年に福岡都心再生戦略³の策定に着手した。地域戦略の推進には、成長の源泉を再構築するために、「革新的・創造的な場をつくる」ことが重要であると考え、都市圏経済のエンジンである都心の再生戦略を策定した。

同年、福岡都心地域約455haの都市再生緊急整備地域への指定を皮切りに、「天神・渡辺通地区」、「博多駅周辺地区」、「ウォーターフロント地区」約231haの特定都市再生緊急整備地域の指定により、都心の国際競争力の強化を図る上で特に有効な地域として定められたことを踏まえ、戦略では、21世紀型のビジネス中枢とすること、ウォーターフロントの再生を行うこと、人と投資を惹きつける象徴的な都心を形成することを主要な目的とし、戦略的に投資を呼び込むエリアの設定と、各エリアでの開発のイメージ、戦略の工程表を戦略に落とし込んだ(図2)。

福岡都心再生戦略自体は強制力のない紳士協定的な戦略であるが、福岡都心地域で、天神ビッグ

需要創造に向けた福岡都心の将来像を描いた

■ 新たな価値を生み、人材を根付かせ、市場を広げる都心を構想

- イノベーション・アンカー
- 投資と人材を呼び込むアメニティと個性
- 3エリアの個性化と連携

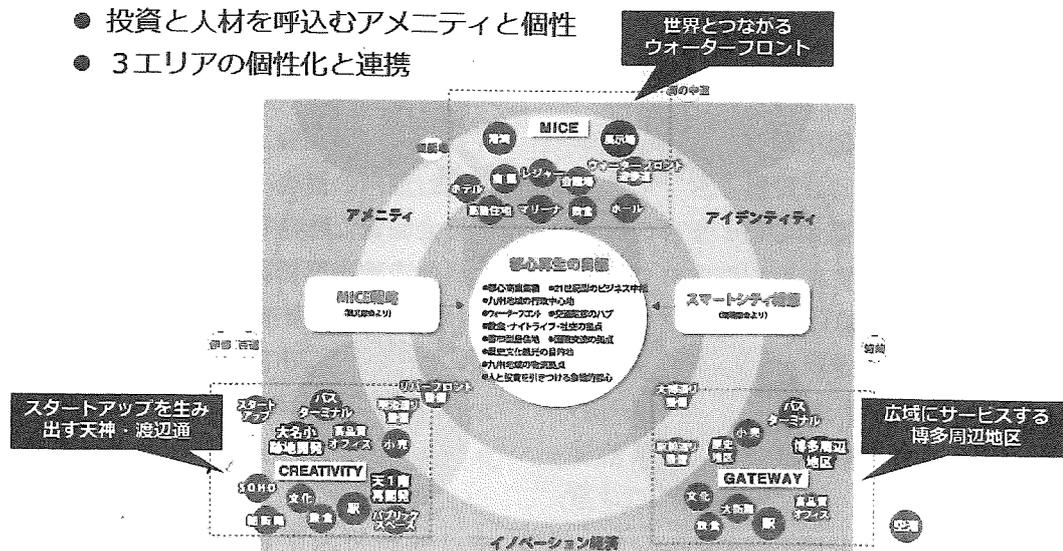


図2 福岡都心再生戦略

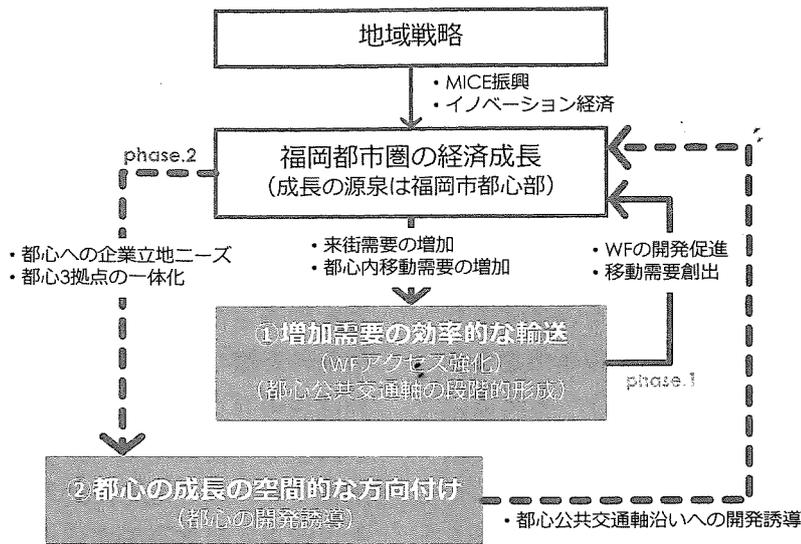


図3 福岡都心交通戦略の概念図

バン、博多コネクティッド、ウォーターフロントネクストなどの主要プロジェクトが次々と産み出され、スピード感を持って進められていることは、産学官民で都心の将来ビジョンを共有することが結果的に都心再生の推進力になったと考えられる。

3.2. 福岡都心循環 BRT の形成

福岡市都心部の再生において、ウォーターフロント、天神、博多の3拠点を結ぶ都心公共交通軸の形成が課題となっていた。特にウォーターフロントは、公共交通アクセスが脆弱であったため、公共交通アクセスの改善がウォーターフロントの再生の鍵であると認識されていた。そこで、2013

年に都心公共交通軸を形成するための福岡都心交通戦略の策定に着手した(図3)。

戦略では、初期投資の負担が少なく、需要水準に応じたシステムの拡張性が高いことから、都心公共交通軸に導入されるシステムとしてBus Rapid Transit(以下、BRT。)を選定した。また、需要の発現状況に応じて、段階的にBRTを形成していくことが望ましく、3拠点での都市開発や都心公共交通軸沿いへの開発誘導を通じて、都心再生と連動して都心公共交通軸が形成されるシナリオを明記した。

都心再生戦略の策定後、福岡都心循環BRTの形成は、福岡市総合交通戦略へ反映され、福岡市と西日本鉄道株式会社によってBRTの導入が進

国家戦略特区とは

- 日本の経済活性化のために、**地域限定で規制や制度を改革**し、その効果を検証するために指定される**特別な区域=特区**
- 国家戦略特区はこれまでの特区とは異なり、国が主導してテーマや地域を決定
国に対して**新たな規制・制度改革の提案が可能**

↓

民間アイデアや大胆な規制改革・制度改革の表現が期待できる!

国家戦略特区の指定区域 (出典) 内閣府

1次指定 ● 2次指定 ● 3次指定
【地方創生特区 第2号】

福岡市は

- ・規制改革メニュー活用数 22 (特区の自治体中**3位**)
- ・認定事業数 46 (特区の自治体中**2位**)
(R4.3月末現在)

図4 国家戦略特区とは

(出典：福岡市ホームページ)

められた。産学官民で策定した戦略を公共政策へ反映し実施に至った事例と言える。

3.3. 国家戦略特区の活用による都市再生

2014年に福岡市とFDCは政府が新たに開始した国家戦略特区に共同提案を行った。国家戦略特区とは、我が国の経済活性化のために、地域限定で規制や制度を改革し、その効果を検証するために指定される特別な区域を指し、福岡市を含む6地域が指定され（現在は10地域）、福岡市では「グローバル創業・雇用創出特区」として、創業の支援と雇用の創出に取り組むこととなった（図4）。

この国家戦略特区の指定を受け、福岡市とFDCは「航空法の高さ規制に係る特例」を政府に提案し、福岡都心地域における高さ規制が段階的に緩和された。福岡市は空港が都心に近く、都市の競争力になってきた一方で、航空法の高さ制限により福岡都心のビルの機能更新が遅れていた。この規制緩和により、スピード感を持って、耐震性が高く、beyond COVID19に向けた先進的なビルへの建替えを誘導するとともに、建物低層部のゆとりある広場や歩行者空間などの創出などにより、都心の再生を図ることとした。

また、「都市公園の占用許可に係る都市公園法の特例」により、都市公園内における保育所等の設置が解禁され、2017年には福岡市博多区の中比恵公園内に全国初の認可保育所が解禁になった。

国家戦略特区を活用した都市再生施策が推進されてきている。

3.4. その他の関連する取り組み

その他に、実際の開発に至った事例として水上公園が挙げられる。水上公園は、PPP事業として西日本鉄道株式会社を中心とするコンソーシアムが管理運営を担っている。この水上公園の公園利活用の方策は、都市再生部会の分科会で提言した利活用のビジョンと整備案が基となっているが、公園とその周辺に賑わいをつくり、都心全体の回遊性を高めることを目的として、公園機能を担保しながらも商業等の拠点機能を位置付け、民間事業による収益を確保することで、PPPとして産学官民連携を成り立たせようとしたものである。

また、現在は、複数の市町村にまたがる鉄道沿線のエリアでのコンパクトシティ形成戦略や都心周辺部の機能更新を進めるための戦略の策定を進めているほか、2021年に都市再生緊急整備地域に指定された九州大学箱崎キャンパス跡地では、グリーンフィールド型のスマートシティ形成を目指すFukuoka Smart Eastが打ち出され、将来の開発に向けて取り組みが進められているが、FDCは九州大学、UR都市再生機構、福岡市と共に、実証実験などを通じて、開発機運の醸成やスマートシティに対する社会受容性の醸成などを行っている（図5）。

Fukuoka Smart East PoC Program

■ 地域の課題解決につながるソリューションは様々にあり得るため、PoCを通じて、社会受容性を確認し、ニーズを顕在化させる

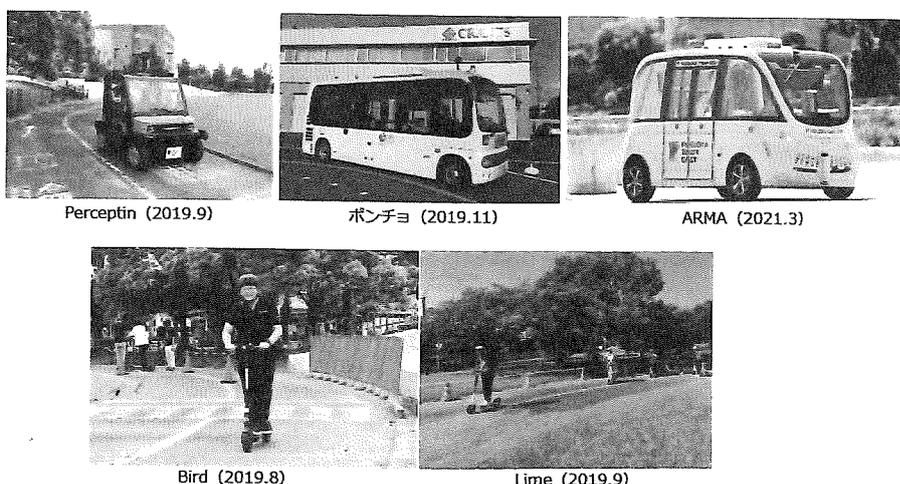


図5 Fukuoka Smart East PoC Program

4. beyond COVID19 に向けた取り組み

4.1. beyond COVID19 を見据えた第2次地域戦略の修正

COVID19は福岡都市圏の経済にも多大なる影響を与えており、2020年度からスタートをする予定だったFDCの第2次地域戦略にも大きな見直しを迫ることとなった。特に、福岡市の経済は9割が第3次産業で成り立っており、インバウンド需要が蒸発し、国内移動も制約される状況は地域経済にとって深刻な状況である。

新戦略の見直しでは、特に、これまで戦略の中心であったMICEの再定義や成長の源泉の再構築、COVID19を契機に始まった生活様式の見直しが都市構造や移動形態に与える影響、強靱な地域経済を支えるための内需型産業の革新の方向性、広域調整や広域連携を支える地域自治のあり方などを中心に議論し、新たに位置付けた。

4.2. beyond COVID19 の都心再生を考えるイベントの開催

福岡市都心部周辺は、ウォーターフロント、天神、博多、そして九州大学箱崎キャンパス跡地など大規模な都市開発が控えている。今後の都市開発では、COVID19によって公衆衛生対策が強く求められるだけでなく、生活様式の変化を考慮する必要がある。

このような変化をbeyond COVID19の都市開発でどのように受け止めていくべきかを考えるオンラインイベントを2020年6月30日に開催した。イベントには、高島市長をはじめ、都市開発に関わる企業の経営層、有識者が参加し、これからの都市開発の方向性について議論を行った。その後、8月27日に、高島市長は「世界に先駆けた感染症対応シティへ！～生まれ変わる都心ピンチをチャンスに～」という新しい施策を発表した。ビルの「換気」、「非接触」、「身体的距離の確保」、「通信環境の充実」などの取り組みを誘導することとし、福岡市独自の容積率緩和制度を拡充することとした。このように、イベントから僅か2ヶ月というスピード感を持って地域のリーダー同士が不確実な未来に対して議論を重ねる場を持つことができ、アジャイルに政策を策定できることは、この11年間FDCが培ってきた産学官民連携の成果のひとつといえる。

2021年11月には、FDCと天神の地権者で構成する「天神明治通りまちづくり協議会」とエリアマネジメント団体である「We love 天神協議会」、博多の地権者で構成する「博多駅エリア発展協議会」とエリアマネジメント団体である「博多まちづくり協議会」の5協議会が共催で、「福岡都心再生サミット2021」を開催した。ここでは、beyond COVID19を見据えた福岡都心のアクションについて議論を深めたが、まちづくりの新たなコンセプトとして、高島市長から「ウェ



図6 福岡都心再生サミット2021

ルビーイング都市・福岡」というコンセプトが示され、COVID19によって変化した社会経済情勢やニューノーマルなどを踏まえたまちづくりを進めていくことで、産学官民が合意に至った(図6)。

5. 産学官民連携による都市創造に向けて

5.1. 社会課題を解決する手段としての産学官民連携

FDCでは、11年間、さまざまな産学官民連携の取り組みをしてきたが、次の10年間は、より産学官民連携の必要性が高まると考えている。それは、次の10年間は本格的な時代の転換期であり、人口減少やパンデミック、激甚災害など、これまで経験したことのない事象に対応することが増えることが予想されるためだ。世にある政策や事業は、産学官民のいずれかのセクターが主導はするもの、実はその多くが産学官民の連携が何かしら発生する。しかし、だれも経験したことのない環境で、新しいルールや規制の設計を行い、不確

実な未来へ対応するためには、どこかのセクターが主導するのではなく、すべてのセクターが対等にコミットする産学官民連携が必要になると考えている。

社会課題を解決する手段としての産学官民連携はますます求められるが、それを進めていくためには、①地域経済主体の対応力強化のための基盤形成、②情勢の変化を踏まえたアジャイルな政策策定、③新たなニーズを捉えた事業のイノベーションの3つが、産学官民連携で必要なアクションになるのではないかと。産学官民のナレッジを結集して、アジャイルに解いていく。これから産学官民連携による都市創造に向けて、新たなモデルを示していきたい。

(いしまる しゅうへい)

参考文献

- 1 福岡地域戦略推進協議会、福岡地域戦略推進協議会ホームページ、<http://www.fukuoka-dc.jp/>、2022年5月
- 2 新都市 令和2年8月号、福岡地域戦略推進協議会における官民連携による都市再生の取り組み、2020年8月
- 3 福岡地域戦略推進協議会、福岡都心再生戦略、http://www.fukuoka-dc.jp/wp-content/uploads/2013/06/20130607_PublicForumPF_jpnWEB1.pdf、2020年7月