

## 新たな地域再生に向けた民間投資誘発型組織のあり方に関する研究

### －英国 UDC、URC を参考に－

#### A Study of the Organization Causes Private Investment toward Urban Regeneration :Refer to UDCs and URCs In England

押田 丈治\*・高見沢 実\*\*

Oshida Takeharu \*・Minoru Takamizawa\*\*

The aim of this study is to clarify the organization and the system causes private investment toward urban regeneration. We survey the intention and the function of Urban Development Corporations and Urban Regeneration Companies in England as antedating cases. Both of UDCs and URCs are the independent organization to promote urban regeneration. Their structures are mainly consisted of people from private sector. To promote private investment, UDCs have strong power and budget to improve the condition of area, URCs have no power but they act as coordinator between public and private sector for project funding. Existing systems in Japan are not enough to promote or leverage private investment. The new system like UDCs or URCs should be introduced to province.

**Keywords:** Urban Development Corporations, Urban Regeneration Companies, Private Investment  
都市開発公社、都市再生会社、民間投資

### 1. 研究の背景と目的

英国では1980年代以降 Urban Development Corporations (以下 UDC) や Urban Regeneration Companies (以下 URC) といった公共セクターから独立した法人組織が地域再生を推進する特別な主体として位置付けられ、その取り組み事例については我が国でも紹介されてきた<sup>1)2)</sup>。英国政府は効率的な地域再生を実現する上で重要な要素として民間投資を挙げ、これらの組織には地域再生プロジェクトへ民間投資を誘発する特別な権限や機能が与えられ、同時にプロジェクトに対する民間投資額やレバレッジ比がこれらの組織の評価指標のひとつにもなっている。地域間競争の時代にある我が国の地方都市においても、地域再生の実現に向けより多くの民間資本を地域内へ集め、効率的に活用する上で、UDC や URC のような民間投資誘発型組織が必要となってくるのではないかと考えられる。そこで本稿では、英国の経験をもとに、我が国における新たな地域再生に向けた民間投資誘発型組織のあり方について考察することとする。

### 2. 研究方法

本稿では、地域再生への民間投資を可能にする特別な機能を持った主体を民間投資誘発型組織と定義し、英国 UDC、URC を対象に、1)組織(制度)創設における民間投資誘発に対する意図の整理を行い、2)UDC や URC が民間投資誘発のシステムとしてどのような役割を果たしているかを組織形態・機能の面から明らかにし、3)わが国への適用に対する考察を行う。各組織(制度)創設の意図は英国政府発行の白書等より読み取り、運用実態は個別組織ウェブサイト、コーポレートプラン等をもとに進めた。

### 3. 政策的・時代的背景 (表1参照)

英国では60年代後半からインナーシティ問題が顕著となり、

その解決を中心に都市再生・地域再生政策がはじめられる。1977年に発表された白書“The 1977 White Paper ; Policy for the inner cities”では「都市経済の崩壊と、その再生過程を支援する民間投資の欠如に焦点が当てられ」<sup>3)</sup>、インナーシティ問題の解決には、社会福祉政策だけでは不十分であり、地域の経済再生が不可欠であるとの認識が醸成された。1979年サッチャー保守党政権の成立を機に、公共サービスは‘Value For Money’<sup>(1)</sup>の考え方に基づく市場開放・民活化が進められるようになる。地域再生分野においても米国 UDAG 制度<sup>(2)</sup>を基にレバレッジの概念<sup>(3)</sup>が用いられ、公共資本を用いて多額の民間資本を引き出すことを目的に、UDC や免税措置としての Enterprise Zone、それらのエリアを対象とする政府から民間企業への直接的補助金制度が創設され、事業評価基準としてレバレッジ比(民間投資額/公共投資額)が重要視されるようになった。また、この頃の地域再生は概ね、都市の物的環境改善による地域経済活性化を意味するものであった。

1997年に成立したブレア労働党政権では市場重視を継承しつつも、パートナーシップに重点を置いた‘Best Value’<sup>(4)</sup>の考え方が示された。地域再生分野においても、民間企業を含む多様な主体による地域レベルでのパートナーシップの形成による効率的で包括的な事業が求められるようになる。そのマネジメントを担うコーディネーターの必要性から URC が提案される。また、地域再生に関わる補助金制度は Single Regeneration Budget を経て Single Programme に一本化され、リージョンレベルで設置された Regional Development Agency<sup>(5)</sup>がその交付主体となることで地方分権化が進められた。90年代後半には地域再生はその対象を物的環境の改善のみならず、雇用や教育等ソフト事業へと拡大し、‘Urban Renaissance’ という言葉が用いられるようになる。さらに、近年では、再生の次のステップとして国際的経済競争力の確保や、持続可能なコミュニティ形成が主要なテーマとなっている。

\* 非会員 横浜国立大学大学院工学府社会空間システム学専攻 (Yokohama National Univ.)

\*\* 正会員 横浜国立大学大学院工学研究院教授 (Yokohama National Univ.)

【表-1】英国都市再生政策の変遷<sup>(6)</sup>

	60s以前	70s	70s後半~90s前半 (サッチャー、メイヤー政権)	90s前半~00s前半 (ブレア政権)	00s後半~ (ブレア、ブラウン政権)
タイプ	Reconstruction Revitalization	Renewal	Redevelopment	Regeneration Renaissance	Sustainable Development Economic Development
焦点	郊外の拡大	インナーシティの再居住	インナーシティの物理的都市環境の改善	ブラウンフィールドの包括的な再生	持続可能な成長、国際競争力の確保
戦略	マスタープラン	地方自治体の権限拡大	公共資本を用いた民間投資のレバレッジ	パートナーシップによる資源の有効活用	地域の実情に応じた最適なメカニズムの導入
ステークホルダー	中央政府、地方自治体	中央政府・地方自治体	中央政府、民間企業	地方自治体、民間企業、コミュニティ	中央政府、地方自治体、民間企業、コミュニティ
民間投資誘発の戦略	—	ギャップファンディング	民間参入条件の整備 (開発ポテンシャルの向上)	パートナーシップ、資金調達のマネジメント	パートナーシップ、資金調達のマネジメント 民間参入条件の整備 (開発ポテンシャルの向上)
主な施策	組織	—	UDCs (1981~1998) City Action Team	English Partnership URCsパイロットプロジェクト (1999~) Regional Development Agency Urban Task Force	URCs全国展開 (2001~) UDCs (2003~) EDCs (2007~)
	補助金	—	Urban Programme Partnership Programme	City Challenge Single Regeneration Budget	Single Programme
	その他	—	Inner Urban Area Act Local Government, Planning, and Land Act Enterprise Zone		BID制度

#### 4. 制度設立意図と概要

(1)UDC: サッチャー政権はインナーシティの再生を進める上で、過度な土地保有と強力な計画権限を有する地方自治体が不動産市場を抑制しているとし、地方自治体をバイパスした中央政府と民間企業の直接的パートナーシップによる市場開放を意図し、その受け皿としてUDCが設計された。

UDCは“Local Government, Planning and Land Act 1980”を根拠に、まず1981年にMerseyside (Liverpool)とLondon Docklandsの2箇所にはフラッグシップとして設立された。2つのUDCが一定の成果を挙げたことを受け、また地方自治体の要望に応える形で、1987年から1993年にかけイングランド内10箇所設立された。これら12のUDCは設立時に規定した存続期限に応じて1998年までに解散し、継続中の事業についてはEnglish Partnerships (以下EP)が引き継いだ。ただし、UDCの仕組み自体は残されており、2003年以降、国全体の国際競争力を高める為ロンドン周辺に設定されている‘growth area’の都市成長推進を担うメカニズムとして新たに3箇所設立されている。

(2)URC: URCのアイデアは新たな都市再生フレームの策定を行う為に設置されたUrban Task Force (以下UTF)の提案<sup>(7)</sup>によるものである。UTFはneighbourhood (近隣地区)での複雑な土地所有の解決や社会的サービスの実現など包括的な地域再生を進める上でのパートナーシップの必要性を挙げ、その実現主体としてURCを提案した。

1999年にNational Programmeとして3都市(Liverpool, Manchester, Sheffield)でパイロットプロジェクトがスタートし、2008年4月時点でイングランド内19箇所に設立されている。なお、2007年よりSheffield One社が、2008年よりLiverpool Vision社およびHull Citybuild社が、物理的都市開発だけでなく、経済開発も事業対象として扱うEconomic Development Companies (以下EDC)へと、その形態を発展させている。EDCは地域の実情に応じてパートナーがその組織構造や機能を設計するべきとされ、根拠法やNational Programmeなど一定の枠組みは持たない。

#### 5. 組織構造 (表2参照)

UDC・URC共に行政から独立した法人組織であり、良く似た構造を持つ。すなわち組織の意思決定機関であるBoardと事業の

実行部隊であるStaff (Teams) から構成される。Boardの代表は民間出身者から選出され、その構成も民間出身者が過半数を超えることが求められている。初期のUDCではBoardに地元自治体の代表者が関わらないこともあったが、現在のUDC・URCでは、地元自治体の代表者が、複数の行政区域にまたがる場合はそれぞれの代表者がBoardに加わっている。Staff (Teams) に関しては全ての事業を統括するChief Executiveをはじめ、各分野の専門家を中心としたワークグループに必要な人材が期間限定で直接雇用される。一般に、自治体との連携が推奨され、自治体職員が出向や、事務委託といった形でUDC・URCに関わるケースが多い。

【表-2】UDCとURCの組織構造

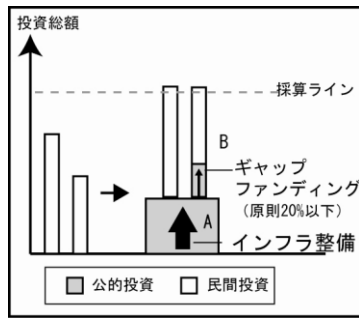
	UDCs	URCs
組織形態	特殊法人 (QUANGO: quasi autonomous national/nongovernmental organization)	保証つき有限会社 (Independent company, limited by guarantee)
設立者	中央政府	パートナー (自治体, RDA, EP)
設立経緯	国家重要出で鑑みて中央政府が命令	自治体の発意後、パートナー3者で協議
組織構造	Board+Staff	Board+Teams
人材	Board: 民間企業出身者、官僚、地方議員、自治体職員等 (7~11名程度) Staff: 建築、都市計画等の専門家、自治体職員等	Board: 民間企業出身者、大学、RDA, EP、地方議員、自治体職員等 (7~16名程度) Teams: 建築、都市計画、マーケティング、ファイナンス等の専門家、自治体職員等
任命方法	Board: 中央政府が命令 Staff: 期間限定で直接雇用、自治体職員が出向	Board: パートナーが任命 Teams: 期間限定で直接雇用、自治体職員が出向
人件費拠源	政府補助金	パートナーが負担
存続期間	10年程度	ビジネスプランに応じて決定

法人形態による責任と事業内容の明確化、行政からの独立による自由で迅速な意思決定、専門家の雇用による事業性、民間のタイムスケールなどがビジネスパートナーとしての信頼性を高める要因となり、プロジェクトに民間投資を誘発するシステムとして機能したといえる。また、UDCは設立時に存続期間を命令によって規定し、URCは10年程度の目標年次とビジネスプランを設定することで、それぞれ事業の実現性・確実性を高めている。

#### 6. 民間投資誘発を実現するツール

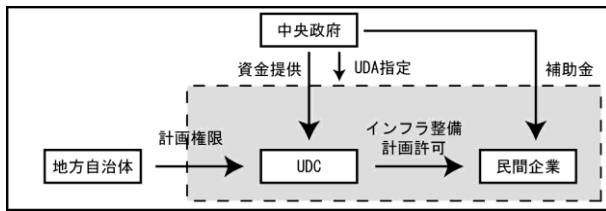
(1)UDC: UDCはレバレッジの概念のもと、公共資本を用いて民間資本が参入可能な条件をドラスティックに改善し不動産市場の開放・活性化を促進するための機能が備えられている。すなわち、強制収用権や強制 (任意) 買収など不動産に関わる強力な権限を用いることで、公有地や土地所有権が分割されたエリアの取得・集約を進め、道路などのインフラ整備を自ら実施することで、

民間負担の開発コストを削減する(図1-A)。さらに、個別のプロジェクトに対してはギャップ・ファンディング<sup>(8)</sup>(City Grant等)により中央政府から民間企業へ直接補助金を交付することで採算性を補完する(図1-B)。



【図-1】UDCのアプローチ

また、従来自治体の権限であった development control (開発統制権限) を吸い上げ、政府の指定した Urban Development Area (UDA) 内の計画当局となることで、独自の開発プランを策定し、計画に沿った民間開発には自動的に開発許可を与えることで事業の迅速化を図る(図2)。

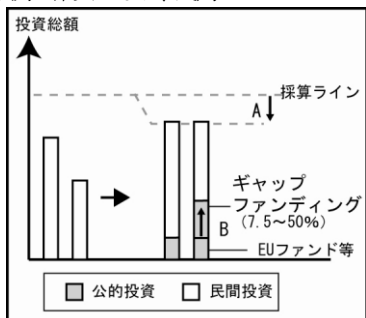


【図-2】主体の関係 (UDC)

UDC が投じた公共資金は、最大規模の London Docklands DC で18億6,000万£(存続期間は18年)、規模の小さいUDCでは1億£程度(存続期間は10年前後)であり、12UDC全体で44億7,730万£となっている。公共投資に対し誘発した民間投資額(レバレッジ)はLondon Docklands DCの場合77億£(4.1倍)、12UDC全体では150億£(3.3倍)となっており、大都市以外の地域でも民間投資を促し一定の成果を挙げている<sup>(9)</sup>。

**(2) URC:** URCの役割は公共セクターと民間セクターの間で両者をコーディネートすることであり、その機能は地域再生政策全体のマネジメントに重点を置いたものとなっている。URCは設立後、社会・経済に関わる基礎調査を行い、それに基づきワークショップや、地元コミュニティのパートナーシップ組織である Local Strategic Partnership (以下LSP) との協議を経て、都市のビジョンとなる Strategic Regeneration Framework (以下SRF) を策定する。SRFには、包括的な都市のビジョン、プロジェクトの投資コスト、実現戦略、マーケティング手法、都市のパフォーマンスの評価手法等が記載され、またビジョン達成に向けURCがどのように機能するかなどを示し、RDAが承認することで実効性を持つ。URCのパートナーである自治体もSRFに基づくこ

とで、将来の公共投資の予測が確実になり、民間セクターにとって適切な投資の判断材料となり、リスク(投資額)に見合った適切なリターンを示すことになると言える(図3-A)。さらに、SRFに基づき、個別のプロジェクトプランやデザインコードを作成し、プロジェクトを継続的に進



【図-3】URCのアプローチ

行管理することで、プロジェクトの精度・効率を高める。また、ギャップ・ファンディング (Single Programme) やEU補助金等の各種補助金を One Stop Shop (統一窓口) として申請支援等コーディネートすることで、プロジェクトに関わる資金調達を効率的に実現する(図3-B)。

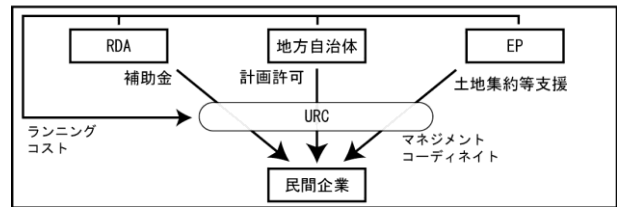
【表-3】ギャップファンディングの補助額上限

	開発可能性		
	低い	高い	非対象地域
現在の Single Programme におけるギャップファンディングの	Tier1	Tier2	非対象地域
大規模事業者	35.0%	10~20%	—
中規模事業者	50.0%	20~30%	7.5%
小規模事業者	50.0%	20~30%	15.0%

出典: 篠原他(2003)「英国の地方都市における都市再生に向けた試行と成果」、『ニッセイ基礎研究所報』Vol.29, pp.177

上限は、事業主体の規模とエリアの立地条件によって決定されている(表3)。

URCにはUDCのような強力な権限や潤沢な財源は自身が開発やインフラ整備を手掛けることはない。土地集約やインフラ整備等が必要な場合、パートナーがそのつど個別に権限と財源を用いて支援する。プロジェクトのマネジメントに要する人件費や組織運営費などのランニングコストは、平均75万£/年をパートナーが均等に負担している(図4)。



【図-4】主体の関係 (URC)

URCが実現した事業規模は各地域・プロジェクトに応じて大小あるが、例えば2001年設立の Leicester Regeneration Company 社では3,660万£の公共投資に対し、2億6,970万£(7.4倍)の民間投資を誘発している。また、設立期間の短いURCでは公共投資が先行しており、例えば、2006年設立の1st East社では公共投資950万£、民間投資780万£(0.82倍)となっている。全URC合わせての成果は08年度末の時点で公共投資額16億8,000万£、民間投資額18億4,630万£である。レバレッジ比は1.1倍と現時点では低調であるが、将来的には、約39億£の公共投資に対し、約185億£の民間投資(4.7倍)がビジネスプランに基づき達成されると予測されている(2008年3月現在)<sup>(10)</sup>。

## 7. 我が国への適用に対する考察

UDC・URCともに、民間参入の困難な地域において、期間と範囲を限定した独自の計画を策定し、動的に事業を推進してきた。UDCには民間参入のバリアを抜本的に改善するための強力な機能が、URCには投資のリスクを低減するマネジメントを中心とした機能が備えられ、2つのメカニズムは時代的背景や地域の状況と目的に応じて使い分けられてきた。また両者とも、その効果を最大化できるエリアとしてシティセンターあるいはシティセンターに隣接するエリアを対象としてきた。

**(1) 地方都市における再生推進体制:** 現在我が国には、進行管理を踏まえた動的都市計画が求められており<sup>(11)</sup>、特に地方都市においては中心市街地の再生がミッションの一つとして挙げられる。中心市街地の再生に関わる主要な主体として地方自治体に加え、多くの地域で地権者や自治体等により構成される一定の目的を持った事業主体としてのまちづくり会社が設立され、協議の

仕組みとして中心市街地活性化協議会が設けられている。公共セクターによる支援の仕組みとしては UR 都市機構や民都機構等の公的機関、都市再生特別措置法に基づく措置などが挙げられる。

【表-4】 動的都市計画への対応

	UDC	URC	まちづくり会社 *1	UR 都市機構 *2	民都機構 *2	都市再生特別措置法 *2
期間の限定	○	○	×	×	×	○
範囲の限定	○	○	○	×	×	○
計画の工夫	○	○	○	△	×	○
手段の工夫	○	○	△	○	○	○
推進主体	○	○	○	○	△	×

\*1: まちづくり会社は一定のフレームはなく地域によってさまざまな手法が取られている。  
 \*2: 公共セクターの支援の仕組みについては、首都圏と地方に対する支援内容が異なる。本文参照

**(2) まちづくり会社の現状:** 中心市街地再生の計画段階では、自治体が LSP に相当する中心市街地活性化協議会との協議を経て(認定) 中心市街地活性化基本計画を策定する。これは URC の策定する SRF に相当すると言える。まちづくり会社は計画の実現段階において、基本計画に基づき事業を進めており、デベロッパー的性格を持つと言える。例えば、先進事例の一つである高松丸亀町まちづくり(株)では、地元有志に専門家が個人的に加わり、土地の所有と利用の分離などの工夫を施すことで資金を集め、まちづくり会社が自ら事業主体となることで一定の成果を挙げている。しかし、全ての地域において特別な権限を持たないまちづくり会社が、地元有志の努力のみで成功を得るとは言い難い。また、まちづくり会社自身が事業主体であることから、事業性と公共性の両者を保つ難易度も高く、現状のシステムでは普遍性が高いとは言えない。今後地域間競争が拡大する上で、民間参加が困難な地域ではさらに民間投資の減少が予想され、公共が補完することで、まちづくり会社や民間企業の事業を促進する必要がある。

**(3) 公共セクターによる補完の仕組み:** UR 都市機構や民都機構がインフラ整備、財政支援など、英国における UDC あるいは RDA や EP に相当する役割を担っているが、現状では、UR 都市機構による土地取得や直接的な事業を伴うものは首都圏に集中し、UR 都市機構自身の収益性の見込めない地方では市町村の委託による計画策定支援・コーディネートに留まっている。また、民都機構のまち再生出資業務についても、単発的なプロジェクトの支援に留まり事例数も少ない。都市再生特別措置法による都市再生緊急整備地域指定は、提案制度により民間セクターの自由度を高め、財政支援が可能となるが、現状では首都圏のもとと開発可能性が高いエリアが優先して指定され、それらのエリアの開発への参画意欲をもともと持っていた民間企業に対するインセンティブとなっており、首都圏に比べ開発可能性の劣る地方都市での指定例は少ない。また、エリアや方針の決定は国(都市再生本部)によって行われるため、動的に進行管理できるとは言い難い。一方で、緊急整備地域指定のされない地方都市に対する措置はまちづくり交付金による自治体への支援等に留まっている。

**(4) 新たな仕組みの必要性:** このように、地方都市において民間投資を誘発するには、現状の仕組みでは不十分と言え、UDC や URC のように公民の間で機能し、動的に民間へインセンティブを示す組織・システムが必要と考えられる。英国において UDC や URC が大都市だけでなく全国的に普及している要因として、レバレッジの概念が公共資本を用いる前提として浸透して

いることが挙げられる。公共事業単体の収益性や効果の評価よりも、民間投資のレバレッジに評価の軸を置くことで、地域再生の推進という全体的なテーマが達成可能になっている。民間投資のレバレッジを前提に UDC や URC のような組織・システムを導入することで、民間参入意欲の低いエリアの再生が推進可能となるのではないかと考えられる。特に緊急性の高い地域においては、UDC 的に民間参入条件を大きく改変していく仕組みの必要性が高く、まちづくり会社など一定の事業主体による事業参加が見込める地域では URC 的にそれらの主体の資金調達をコーディネートしていく特別な組織・システムが求められる。また、都市再生緊急整備地域指定を地方においても実現・マネジメントしていく上で、法人格を持つ URC のような組織が求められると言える。UDC や URC を確実に機能させる要因として、専門家に加え、事業全体をマネジメントする人材の確保<sup>(12)</sup>、組織全体の健全性と公共資金を用いる正当性を監査する仕組み<sup>(13)</sup>が求められる。

【補注】

- (1) 対経費価値。コスト(財政支出)に見合った価値(行政サービス)を追求する考え。
- (2) Urban Development Action Grant. 地方公共団体と民間デベロッパーが協力して行う都市再開発事業に対する補助金。1978-1988 年実施。
- (3) 限られた公共資金は、より多くの民間資金を刺激する為のテコ(レバレッジ)として利用すれば最大の効果を持つだろうという考え。小林他(2004)「欧米のまちづくり・都市計画制度(ぎょうせい)」によると、都市づくりを進める計画体系は市場制御的計画と市場主導的計画に大別され、対象地域の開発可能性の肯定によってさらに3区分される。その中で「Leverage Planning」とは、開発可能性は高くない地域で、官の持っている資源を使って民間開発を誘導する市場主導的計画システム。
- (4) 地方自治体が行う公共サービス供給についてのシステム。ベストバリューの達成に向け、自治体は、サービス供給全般に共通して関わる理想像を描き、公共・民間部門を問わずあらゆる人的・組織的・物的資源から、最適な共有手段を検討する。
- (5) 経済開発及び再生の推進、地域内ビジネスの効率性や競争力の向上及び民間投資の促進、雇用促進に適切な技能開発支援、持続可能な開発への貢献を目的に「Regional Spatial Strategy」の策定や補助金「Single Programme」の交付を行う公共機関。
- (6) Roberts, P 他(1999)「Urban Regeneration: A Handbook」(SAGE) pp14 を元に加筆修正。
- (7) UTF は 1999 年報告書「Towards an Urban Renaissance」において URC のほか、デザインや交通等に及ぶ都市再生の実現に向けた 105 の具体的な提案を行っている。
- (8) 総事業費(開発コスト)と、事業後の不動産推定市場価格(エンドバリュー)の差額から補助金額を算出する方法。1982 年 Urban Development Grant より導入。
- (9) 各数値は Office of Deputy Prime Minister (1998)「Regeneration Research Summary」No16-18 より
- (10) 各数値は English Partnerships(2008)「Urban Regeneration Companies National Programme Annual Report 2007-2008」および URCs Online ウェブサイト(<http://www.urcs-online.co.uk/>)より
- (11) 動的都市計画の要素として、1) 特定のミッション、2) 時限装置(頻繁な見直し)、3) 適用範囲の限定、4) 計画内容や決定方法の工夫、5) 実現手段の工夫、6) これらを達成する主体の存在が挙げられる。参考文献 4) 参照。
- (12) 細川(2006)「中心市街地活性化事業におけるマネージャーに関する研究」(都市計画報告集 Vol5-2, pp37-40)によると、都市再生事業に関わる人材については、マネジメントや対人関係能力などコアとなる能力を備えた上で各自が特徴を持つ人材の集合である体制が必要である。
- (13) 英国では、各 UDC・URC の説明責任のほか、地方自治体に対する「Value for Money Agenda」や「Best Value Indicator」が設定されている。

【参考文献】

- 1) イギリス都市拠点事業研究会(1997)、『イギリスの都市再生戦略』, 風土社
- 2) 南部茂樹(2004)、『イギリス・都市再生事業の新スキーム』, 再開発コーディネーター, No.108, pp30-35, No.109, pp35-40, No.110, pp39-45
- 3) Timothy Barnakov 他(深塚暲他訳)(1992)『都市開発と民活主義』 pp176, 学芸出版社
- 4) 高見沢実(2006)『成熟社会の新しい都市計画システムを考える』, 都市計画, Vol.55/No.3, pp13-16

注) 本稿は甲田(2009)「新たな地域再生に向けた民間投資誘発型組織のあり方に関する研究」平成 20 年度横浜国立大学大学院修士論文に基づき加筆修正を行ったものである。