

地方都市中心市街地における開発まちづくり事業主体の自立的・持続的な活動要件に関する研究 A Study on independence and continuation activity requirement for development city planning entrepreneur body in local city downtown

竹内 友哉*・高見沢 実**

Tomoya Takeuchi *・Minoru Takamizawa**

In this research, the development city planning entrepreneur body that does the business with a high sociality is an object though the business is low in the local city downtown. It has aimed to lead the requirement for it to act becoming independent and continuing, and to lead the technique that can be applied.

Conclusions are the following four elements. Business (application of technique for raising development cost to market value), the enterprise (system maintenance and clarification of the responsibility), the publicities (sharing the vision and specification of the effect), circulation in region (construction of circulation of regional economy) and regions. It proposes the center of a city regional business development company by the manager of the town as a technique that can be the application it based on this.

Keywords: Cooperation, Revitalization Plan, Independent operational company, Continuance
 公民連携、中心市街地活性化基本計画、独立系事業会社、持続性

1. 研究背景と目的

(1) 研究背景

現在、世界的に投資対象とされる大規模都市において、その都市開発事業の多くは組織系・大資本の開発会社が主導している。これは、都市空間を「統計的な集合体」¹⁾として極めて合理的に投資決定しようとする

ものであるが、地方都市においてこの方法は必ずしも適さない。

事業的利益と社会的利益のバラ

ンスを保ちつつその差を埋める手法として、英国においては都市再生会社を中心としたスキームで多くの実績と効果を上げている。ここで包括的かつ選択集中的な開発プランの位置付けの必要性が認められる。我が国においては特に中心市街地活性化法(以下、中活法)の枠組みにおいて上記手法に相当する制度が存在している。

しかし、1998年制定の旧中活法において7年間で5兆円(内国費は2兆円)の事業費が投入され約700地区で基本計画が策定されたが、商店街の人口、事業所数、販売額とも減少が続き、会計検査院は「効果が上がっていない」と結論付けた。そして2006年の改正法において、公民の基本計画の協議の場と実行主体が位置づけられ、まちづくり会社が事業実施責任を果たしている事例が多数存在し効果を挙げている。一方で、今後事業推進役である開発まちづくり事業主体(以下、主体)が自立的、持続的に活動する中で以下の課題があげられる。

表1 開発組織分類

	組織系開発	独立系開発
開発規模	大規模	小規模・中規模
入居テナント	単一	複数
用途	固定	複合
賃貸借契約	厳正	柔軟
開発イメージ	ユニバーサル	ヴァナキュラー
デザイン	機械的	審美的
情報入手	全国的・世界的	コミュニティ・地域
リスク	回避型	建設的
ビジョン	懐古主義	未来志向
関係専門家	内閣組織	外部組織
重視する価値	経済	社会経済

- ① 公的支援の限界：人口の大半が郊外に住み、基本計画と連携した開発事業推進も今後限界がある。
- ② 地域への還元不足：地域内における資金循環が起これにくく、地域住民に還元されない。
- ③ 成功要因の一般化の未整備：中心人物によるところが大きく、成功要因の一般化が進んでいない。
- ④ ノウハウをもつ民間事業者の不在：純粋な民間経済活動による投資は限定的である。

以上の課題に対し本研究は、中心市街地におけるまちづくりの総合的な開発事業において独自の手法により一定の成果が見られる主体を通して研究を行うこととする。

(2) 本論の位置づけと研究目的、方法

主体としてまちづくり会社に関する研究は以下の論点がある。①土地建物がまちづくりに望ましい利用へ向かうよう積極的に行動する主体が必要であり、その成立条件は計画に従い権利関係に介入し、住民・市民が設立主体となること。^{※1)} ②またその戦略は、利益と大義名分をセットにし、市街地の構造、空間的特性に基づいた事業計画であるべきである。^{※2)} ③今後として地域に根ざしたビジネスを展開し地域経済の循環を促す事業を推進する組織づくり^{※3)}と述べられている。しかし、事業実績と同時にその主体の経営または事業推進における周辺環境などの課題が顕在化し、主体の自立性や持続性が課題となっている。そこで本研究は地方都市中心市街地において事業性は低いが高社会性の高い事業を実施する主体が自立的・持続的に活動していくための要件を導き応用可能な手法を導くことを目的とする。

研究方法は、次の定義により抽出したまちづくり会社に対し①会社経営②事業実現手法③現状の評価を研究視点とし、既往研究と関係者へのヒアリングを通じて主体の自立的持続的活動要件を明らかにすることとする。^{※4)}

* 正会員 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.)

2. 研究方法と対象

(1) 研究対象の定義

研究対象とする主体を表2のように定義する。表2 定義

会社組織の構造はその多くが資金	対象項目	定義の基準
定義1	出資割合	行政の出資割合が50%未満
定義2	資本金	およそ1億円程度
定義3	中活基本計画	策定済みである

(出資)と人(所属)との関係性が強くなる傾向があり^⑥本研究は民間がイニシアチブをもつ体制を対象とするため定義1を定める。定義2は地元の理解と支援を得て、開発主体としての実行力を資本金^⑦として明確に与えられている主体を対象とするためである。定義3は認定基本計画に対する支援の創設と英国の都市再生スキーム^⑧を参考としているためである。

(2) 研究対象主体の5社

表3 研究対象会社^⑨

	高松丸亀町まちづくり(株)	長野県まちづくり(株)	飯田まちづくり(株)	黒壁(株)	四番町スクエア(株)
所在	香川県高松市	長野県長野市	長野県飯田市	滋賀県長浜市	滋賀県彦根市
出資	5%	6%	14%	32%	10%
資本金	1億円	8,000万円	2億1,200万円	1億3,000万円	9,775万円
基本計画	○(認定)	○(認定)	○(認定)	△(策定中)	×(旧中活)
特徴と成功要因(a)	・商店街の事業ノウハウの早期の蓄積と開発計画の着手 ・不動産、店舗のマネジメントの統一化	・市長のイニシアチブと会頭の高い志 ・商業店舗経営者のある中心人物の人的ネットワークと事業計画と地元金融機関協力	・市の計画初期から出先機関を設立し、機能転入など積極的な関与 ・自主開発事業継続とソフト事業の市民団体設立	・建物の有効活用とソフト事業の連携と担当組織の設立 ・先行投資エリア決めとコンセプトの統一化	・身の丈に合った開発計画への変更 ・目的ごとの組織の柔軟な改編と地元スーパーからのノウハウ・コンセプトの統一
出資構成(b)	商店街93% 地元企業2%	地元企業41% 商工会議所35%	地元企業42% 金融機関28%	地元企業58% 金融機関10%	商店街57% 地元企業30%
社長(c)	地元企業社長	商工会議所会頭	地元企業社長	地元企業社長	地元商店主
運営(d)	7名	5名	5名	9.7名	3.0名

全国のみちづくり会社約900社を対象に定義1~3により抽出し表の5社となった。全て株式会社である。会社への出資構成(表3,b)は会社設立中心人物の母体組織の割合が高くなっており、また現在も社長(c)や役員として事業構想計画時から一貫して同一組織が関わっている。事業展開の進んでいる長浜以外は社員は5名程度と、極めて少数で運営されており、店舗スタッフは非正規雇用の職員で占められている。

(3) 主体と計画、他機関との関係

会社と他組織との関係は、最も基本計画と関係の深い長野を参考にすると以下の通りであり、他事例も計画、協議会との位置づけは類似している。

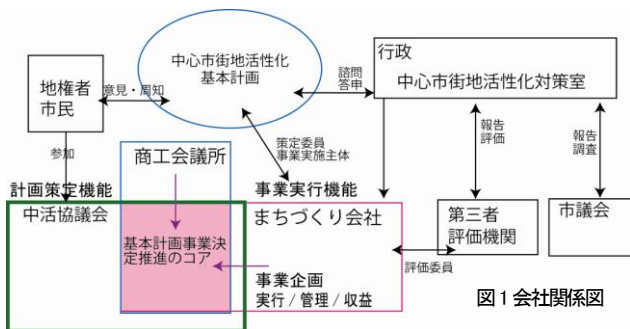


図1 会社関係図
 自治体により計画の作成と認定申請、協議会の設置が

行われ、議会が認定申請の承認を行い、協議会が計画への意見を作成時および作成後に提示するというのが計画の基本的手順である。協議会において多様な利害関係者の調整が行われ、まちづくり会社はその事業実施の中心的立場にいる。5社は計画策定以前から発足しており、計画策定時に最もふさわしい組織として市の出資を受け、協議会の正式な構成員となっている。さらに長野においては計画の評価第三者委員会が組織され、そこにまちづくり会社も加わっており、事業や会社の役割自体の基本計画とのつながりは極めて密接である。

3. 主体の体制

(1) 主体の仕組み

表4 主体の仕組み

	高松	長野	飯田	長浜	彦根
原点(e)	1988:商店街の青年会(商店街の衰退)	2001:市民対話集会(大型空き店舗活用)	1987:中活委員会(中心市街地の衰退)	1982:市民会議(銀行建物保存活動)	1996:若手店主の勉強会(商店街の衰退)
計画方針(f)	全体的なレイアウト・マネジメントと土地の所有と利用の分離	大型空き店舗後利用やパティオ、駐車場整備	再開業事業と中心市街地の並木活用、市民勉強会実施	古いものを大切に、新しいものを創出	土地の交換分合と上物整備共同施設整備を一体的に進める
地権者(g)	地権者中心で事業推進	地権者による依頼	地権者中心で事業推進	土地建物の買取、賃借	地権者中心で事業推進
計画の中心人物(h)	・商店街理事長と青年会、 ・専門家(都市、建築、金融)	・市長(前副会長) ・流通業出身者5人 ・地権者	・市 ・設立時の出資者5人 ・地権者	・地元企業経営者(JOB中心) ・地権者 ・出資者会社	・商店街理事長 ・若手商店主 ・地元スーパー ・建築家、大学
現在の中心人物(i)	・ゼネラルマネージャー、商店街役員、役員会議	・タウンマネージャー、役員会	・専従スタッフ、役員会議	・統括支配人、役員会議	・地元スーパー出身役員、理事会
関係の密接な団体(j)	・国 ・固有の事業目的会社、百貨店、地元高齢者団体、生産農家、中活協議会	・商工会議所 ・大手流通企業 ・市 ・中活協議会、中活第三者評価委員	・市 ・再開業事業組合、地権者会 ・NPO、市民団体	・グループ会社、NPO ・中活協議会 ・住民	・市 ・商店街 ・地元スーパー
ビジョン、重視する価値(k)	・お客様が必要とされる街になること ・地域に根ざした中小企業による産業振興と雇用創出	・持続的な地域経済を保証すること ・官、民の事業パートナーシップを確立	・“市民が誇りを持てる街”に再生する ・都市型機能の導入と複合化と生活者視点	・中心市街地における商店街の活性化 ・地域資源を生かしたまちづくりと観光振興	・商店街の再生 ・他地域まちづくりの規範となる
運営資金(l)	支出=(収入経費)×90% ・黒字	収入500万、補助金2,750万 ・黒字	家賃:34% ビル管理:31% ・黒字	事業収入:90% ・赤字	事業収入 補助金750万 ・黒字

まちづくりの原点(表4,e)は中心市街地の衰退という点で共通しており、特定の地域または建築物再生を目標としている。中心人物(h)は、地元住民主導型(高松、長浜、彦根)と住民行政の協働型(長野、飯田)に分かれ、いずれも原点となった個人やグループが一貫して企画・合意形成・開発・マネジメントまで関わっている。現在その人物は事業決定者(i)として役員である場合が多数である。彼らは基本的に無給で兼任職であるため、実質的な事業企画・管理は専任の社員である。しかし徐々にその中心人物が抜けていく状況にあり、今後のノウハウの一般化や継承が課題であるといえる。主体の基本計画との関係は中心市街地活性化基本計画において、策定委員、事業実施主体、協議会の構成員としての位置付けが規定されており、活性化に関わる役割が明確化されており

社の目標(k)は基本計画と一致している。

事業推進や計画における関係・連携団体(j)に共通点はなく、会社の設立経緯に関わった人物の母体組織又は新たに設立した組織となる。そして会社の運営資金(l)は補助金を与えられている会社が 2 社存在するが、全ての会社で自社の事業収入を持つ。長野は国、市、商工会議所から幅広く受け取っており、事業会社からの収入は 15%と最も低く、そのため旧法の TMO としての役割の延長上、関係者のつなぎ役が主な役割となっている。また、彦根は計画段階で公共施設の導入を市と検討していたため完成後の運営費の助成を受けている。収支は長浜以外すべて黒字化されている(2008 年度)。また、収入の大部分は家賃やビル管理などの不動産収入である会社が多いが、長浜は、99%がガラス事業売上であり他と大きく異なる。

(2) 会社である長所と改善が必要な点

長所は、出資割合による議決権化で、商店街の全員同意型では難しい事業決定の円滑化できる点と多様な主体の参加により事業の高い水準維持と展開が期待でき、また民間視点での事業スキームの構築が常に意識される点である。一方で、検討課題は、株式会社であるため基本的には利益が必要となるが、収益を上げにくい事業を行うという矛盾や、役員への報酬は基本的にないで事業に真剣になりづらくまた責任の所在があいまいになり、かつ街の重要な資産を特定会社で保有することとなり街と経営リスクとの関連性が強くなることである。

4. 主体の事業実現のための方法

(1) 実施事業の手法

事業の実現手段は以下の通りである。

表 5 事業手法

	高松	長野	飯田	長浜	彦根
開発エリア(m)	中活区域(商店街)	中活区域(全城)	中活区域(独自地域)	中活区域(独自地域)	中活区域(旧中活、商店街)
手法(n)	・再開発事業 ・不動産の利用権化 ・家賃変動抑制 ・地域ファン ・経産省補助	・詳細な事業計画 ・コンバージョン ・自主出店 ・定期借地 ・個人保証	・再開発事業 ・行政との共同街並み整備 ・単独開発 ・リノベーション	・空き店舗を统一的に活用 ・礼金を店舗改修費に ・空き店舗支援 ・等遊休不動産活用会社設立	・独自の土地 ・区画整理事業 ・建物整備 ・共同施設整備を一体的に ・まちづくり
補助(o)	53.6%	52.1%	27.5%	33.3%	86.2%

主体の開発対象エリア(表 5,m)は、高松、長野(30 万規模の都市)においては中心市街地の歴史的なコアを主要な開発対象エリアとしており、飯田、長浜、彦根(10 万規模の都市)は中心市街地内においても必ずしも従来のコアではなく、その重要性は会社独自で見出し設定(地域資源)しているといえる。事業における公的な補助金の割合(o)は事業手法により変動するが、3割~5割程度であり採算性を高めている。

(2) 開発コストを市場価値に高める方法

地価高止まりや人口減少など事業性が難しい地域において採算性を高め、開発コストを市場価値に高める事業手法(n)としての特徴的な手法は各社異なっている。高松では、不動産の使用権化と定期借地権により計画と活用

を一元管理し、経産省との積極的な連携等により新制度の補助金を積極活用し、またファイナンスの工夫により様々な資金の出し手が存在している。長野ではタウンマネージャーによる事業計画により無利子融資を引出し、また社長の個人的信用により資金を調達しており、中心人物の影響力が強い。飯田においては住宅に関するマーケティングによりリスクをコントロールし、行政による床の購入や企業本社建替え等によって需要を高めている。長浜は伝統建造物の活用によりイニシャルコストを低下させるとともにガラス事業により、収入が安定している。彦根は区画整理や公共施設整備と共に行うことで負担を軽くしている。

5. 主体の評価

(1) 効果と地域内循環、課題について

事業の評価は以下の通りである。

表 6 アウトプット

	高松	長野	飯田	長浜	彦根
効果(p)	・売上 330% ・通行量 150% ・税収 900% ・地価下止り ・路線価上昇 ・住民の街への関心高まり	・民間開発(住宅、シネコン) ・空き店舗解消 ・客数 140%	・居住人口の増加(89 戸) ・行政施設利用者 156% ・駐車場利用台数増加 136%	・観光客 220% ・市民の社会参加の場創出 ・周辺の店舗数 200% ・経済効果 30 億円	・商店街の復活と地域核施設整備 ・景観福祉基準策定 ・外部の関心 ・民間開発
地域内再投資(q)	・地域ファン ・地元生産者の店舗展開	・開発利益をドの地元へ高リターン ・地域商品の専門店販売	・再開発に依存した収入源 ・地元企業家支援団体へ	・市民の出資 ・社員への教育投資 ・地域住民出資運営による店舗開設	・地域情報発信、地域商品の専門販売
課題(r)	・自治体との適切な関係 ・資金調達方法の拡大	・目標が不明確 ・経営層の人材不安定 ・責任の不明確	・再開発に依存した収入源 ・商業経営の不安定 ・首長交代時の事業継続性	・黒字化 ・運営資金の調達 ・人材育成 ・外来者の来訪への依存	・地域全体のイニシアチブ ・店の収益性の向上 ・外来者の来訪への依存

事業の効果(表 6,p)を、開発自体の効果である売上上昇や観光客・居住人口増加などの事業実績と、開発により発生した地域全体の活性化効果である民間事業の発生、地価上昇による税収増加や街への関心の高まりなどの事業の波及効果に分けると、本論における 30 万人規模の都市(高松、長野)では波及効果が起こりやすく、また小規模都市においては事業の実績自体が大きな意味を持つといえる。

表 7 地域内循環

	継続的事業	地産地消	投資リターン
高松	○	○	○
長野	○	○	○
飯田	○	○	△
長浜	○	○	○
彦根	○	○	○

事業効果や利益を持続させるために重要な項目として地域内循環(q)をみると主に事業の継続投資、地産地消、投資リターンに大別される。事業の継続は開発利益を次の事業または関係組織への投資により地域内で投資を循環させることである。地産地消は地元物品の販売や店舗展開でありほぼすべての会社で行われている。投資リターンは地元資金の運用により地域住民に還元する仕組みである。今後の課題(r)として経営の不安定さ、ビジネスモデルの改善、人材育成、まちづくりにおける立場の明確化など持続性、自立性の点で多くの不安定要素がみられる。

6. 結論

(1) 役割の整理

開発事業の役割と各組織の姿勢は図2の通りである。日本は役割分担が明確化されていないといえる。

	民間投資誘発	事業統括	事業実行
日本			
高松			
長野			
飯田			
長浜			
彦根			
中活本部(国)			
英国			
URC			
RDA			
UrbanSplash			

図2 各主体の事業の役割

(2) 課題に対する重要な4要素の抽出

以上の5主体に対する①体制②事業③評価の考察より研究背景で述べた課題に対して、主体の自立的持続的活動要件として以下の4要素を導くことができる。

事業性：開発コストを市場価値に高める手法の確立であり現状の開発ポテンシャルの低い地方都市中心市街地においてまちづくりの前提となる重要な要素。

企業性：体制整備と責任と役割の明確化を行うことであり、主体の継続的活動において重要な要素。

公共性：ビジョンの共有と効果の定量的測定の徹底であり、公的支援の意義を明確にすること。

地域内循環：地域の人、モノ、カネが地産地消し循環する地域経済の構築であり、開発利益のレバレッジを高めること。

表8 各主体ごとの対応関係

	高松	長野	飯田	長浜	彦根
事業性	・制度化と新たな手法の確立(国との直接の協議により制度化する。経産省：戦略的中小補助金)	・専門役割人物の任期制継続配置(長野：タウンマネージャー)	・事業複合化(行政内における専門課と人材の配置(飯田：中心市街地活性化課))	・派生と連携(グループ協議会、NPO法人設立等)	・新たな土地区画整理事業の実現(街なか再生型)
企業性	・収支を形式化し、会社の安定運営を保障。 ・先行事業による安定収入(商店街の駐車場収入)	・TM出身会社の人脈 ・企画と収益組織の並立 ※運営費に関して補助金に多く依存。	・単独開発による自主財源の確保(中心並木周辺に身の丈に合った開発を推進。)	・事業収入をもっている。(安定的なキャッシュフローが入る環境にある。)	・地元百貨店出身者のノウハウ導入 ・目的ごとの組織整備
公共性	・ビジョンの提示、効果の計測と公開→補助金以上の市の税収増となる仕組み。市の経済価値、活性化に関する指標の測定。	・基本計画の数値目標に貢献 ・公益施設の導入、蔵の活用 ・旧中活TMOの構想事業推進者に指定 ・市長の意向	・行政施設の整備 ・市の再開発に対する積極関与 ・蔵の活用	・事業構想公表 ・博物館都市構想への合致 ・伝統建築活用による景観維持 ・住民との積極的協同事業	・身の丈に合った開発、道路整備、まちなみ規定 ・彦根の食文化施設整備
共通	・中活基本計画の策定委員 ・中活計画との目標一致				
地域内循環	・地元投資家向けファンド ・地元生産者店舗	・空きビルにオフィスと小売店舗導入	・利益を次の店舗開発へつなげる	・不動産価値の向上・観光客 ・住民店舗支援	・地元物品の専門店・周辺商業との連携

7. 地域における新しい会社組織を目指して

(1) 応用可能な手法の必要性

以上の考察により地域の個別要因だけでなく今後の一般的な主体のあり方として事例を参考に主体と方向性を考えると、主体は企業、行政、専門家、住民の4者であ

り、今後の組織展開の方向性は一般化(事業や役割は限定し、現状のビジネスの一般化により一地域によらない同様の課題を抱えている国内の他都市中心市街地への展開)と、総合化(地域経済活力向上を目指す地域事業開発会社としての展開)の2方向がある。今後は、地域主体として企業を主体とする一般化を目指すことが必須と考える。

(2) 参考事例

企業の一般化の既存事例として英国のUrban Splash社がある。代表Tom Bloxham氏が設立し全英12都市に事業展開するディベロッパーに成長している。地元のコミュニティ連合や都市再生会社(URC)等との共同事業に積極的であり、特徴は開発スタイルとして開発採算性が低い土地において財務や統計的数値ではなく地域価値を積極的に重視し、行政との共同・計画実施事業に積極的である点である。資産価値の向上、歴史的建築物の活用、通りのにぎわいの創出、良好な住環境、雇用創出、公的事業野実施などの形で活性化に貢献している。

表9 Urban Splash社概要

設立	1993年
エリア	地方都市(初期)
売上	£5,730万(2006)
粗利益	£1,780万(2006)
事業	不動産開発
社員	200人以上
実績価値	£6,000万

(3) 我が国における一般化

以上の考察を踏まえ、我が国における地域主体として成立可能でありかつ地域価値を向上させるビジネスモデルとして30万人規模の都市での都心地域事業開発会社を提案する。なおここでは企業の一般モデルに最も近い事例である長野の商業施設開発経験者による会社経営を参考にする。その手順は①開発まちづくり事業経験者出身者等が全国展開も可能な会社を設立し、②組織(体制、財務)を整備し、③都心地域に適合した事業を展開し、④地域固有の課題への適合のため協議会・まちづくり会社のパートナーとして認定するというものである。

【補注】

- 福川裕一、西郷真理子(1995)、「民間非営利組織(町づくり会社)による再開発：その必要性と成立条件」日本建築学会計画論文集第467号, pp153-162
- 田中健介(2000)、「市民ディベロッパーとしてのまちづくり会社の存在意義とその確立に関する研究-長浜・飯田を事例として」東京大学修士論文
- 国土交通省(2008)、「まちづくり会社の設立・活動の手引きQ&A」, 国土交通省HP
- 本研究は実績ではなくスキームで評価している。また研究対象は事業全体の関係組織の代表あるいは現状の姿としての会社・主体である。
- 菅隆(1997)、「中心市街地の再生におけるタウンマネジメント組織その1」, 日本建築学会大会学術報告集F-1, p483-484, 行政中心ではコミュニティ系施設となり、民間中心では商業施設も含めた一体的な整備になるという結論である
- 国土交通省(2007)、「民間主体のまちづくりによる地方都市活性化研究会(中間とりまとめ)」資本金は全体の58%を占める1,000万円以上5,000万円未満の大部分は調整・マネジメント型組織であるのに対し、14%に当たる1億円以上となると、事業実施型の組織となる。
- 南部茂樹(2004)、「イギリス・都市再生事業の新スキームその1~3」, 再開発コーディネーターNo.108, pp30-35, No.109, pp35-40, No.110, pp39-45, 民間投資誘発組織(都市再生公社(URC)や地方局(RDA)の定める計画と事業採算性ギャップを埋める支援策をセットにした都市再生スキーム
- 彦根は旧中活基本計画記載のため条件に合致とする。
- 彦根は基盤整備を除いた施設費は、補助率37.5%

【参考文献】

- サイモン・ガイ(2005)、「開発における異なる文化：英国マンチェスターの再生における独立系ディベロッパーの役割」都市計画, vol.257pp39-45