

福岡県久留米市のタウンマネジメント構想の策定及び推進過程

The Planning and Implementation Process of Town Management Plan in Kurume, Fukuoka

竹内 美都*・秋本 福雄**・梶田 佳孝**

Misato TAKEUCHI*・Fukuo AKIMOTO**・Yoshitaka KAJITA**

In Town Center Revitalization Law (1998), a basic plan for town center revitalization and a town management plan shall be consistent with the basic policies established by the national government. However, whether these plans are really consistent with these nation policies has not yet been examined. This study, focusing on the case of Kurume, Fukuoka, aims to (1) analyze if these plans are consistent with the nation basic policies and (2) to clarify problems of these plans, the national basic policies and relationships between these plans and policies. The paper discloses (1) 14 commercial revitalization projects in these plans are beyond the scope of the national policies and (2) Planning committee members of the town center revitalization plan did not join the planning committee for the town management plan.

Keywords: Town Center Revitalization, Basic Policy, Basic Plan, TMO, Kurume City
 中心市街地活性化、基本方針、基本計画、TMO、久留米市

1. はじめに

1990年代からモータリゼーションなどの進展に伴い、中心市街地の空洞化が進行している。これを受け、1998年に中心市街地活性化法（以下、中活法）が施行された。中活法の目的は、中活法第1条によると、「市街地の整備改善及び、商業の活性化を一体的に推進するための措置を講ずることにより、地域の振興及び秩序ある整備を図る」ことである。中活法の法体系によれば、図-1に示す通り、主務大臣が策定する「中心市街地における市街地の整備改善及び商業の一体的推進に関する基本的な方針（以下、基本方針）」（中活法第5条）に基づき、市町村で中心市街地活性化基本計画（以下、中活基本計画）を策定し、その後、TMOになろうとする者が商業に関する事業構想であるTMO構想を策定する⁽¹⁾。TMOは商工会議所や特定会社などが担い、中心市街地活性化を中心となって推進する組織として期待された。しかし、「中心市街地の活性化が図られていると認められる市町村は少

ない状況⁽¹⁾にあり、またTMOが当初の期待通りの働きをしたとは言えず、2006年中活法が改正された。

TMOの評価を行っている報告書・研究には2点挙げられる。第1に、中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく報告⁽¹⁾では、TMO構想の策定期間に関する点を指摘しており、第2に、TMOへの市民参加の状況を明らかにした小林ら⁽²⁾の研究が存在する。しかし、TMOが期待通りの働きをしたとは言えない状況を明らかにし、法制度の課題を把握している研究はない。

本研究の目的は、(1)中活基本計画及びTMO構想が国の定める基本方針に基づいていたか、(2)基本方針、中活基本計画、TMO構想の課題は何かを明らかにする。本研究は福岡県久留米市及び久留米市のTMOである(株)ハイマート久留米を事例とする。選定理由は(1)久留米市では中活法以前の1993年から街づくり会社として(株)ハイマート久留米を設立し中心市街地活性化策を講じており、(2)2006年度から3カ年に渡り、経済産業省中心市街地商業等活性化事業⁽³⁾において実践コース・現地実習地に選定され、積極的にまちづくりに取り組んでいる事例として紹介されているためである。

2. 国の定める基本方針から見た久留米市中活基本計画の解析

1998年に久留米市が策定した久留米市中活基本計画は、(1)中心市街地の課題の抽出、(2)目標の設定、(3)中心市街地(227h)の区域設定、(4)市街地の整備改善のための事業及び商業の活性化の事業、(5)事業推進の方策について記載がある。本研究では、TMO構想に関連があり、かつ、興味深い知見が得られた(4)市街地の整備改善のための事業及び商業の活性化のための事業について、国の定めた基本方針から解析を行う。

久留米市中活基本計画で記載のある市街地の整備改善のための事業は全27事業である。基本方針に基づいた事業の内訳は、面整備事業が5事業、公共の用に供する施設の整備事業が22事

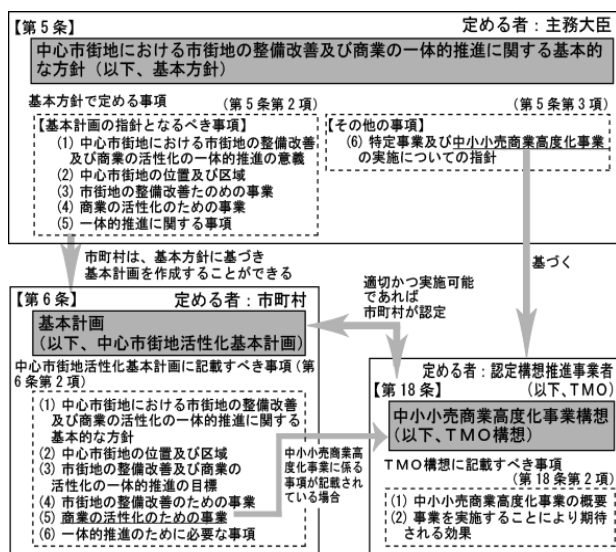


図-1 中心市街地活性化法の法体系

*非会員・九州大学大学院 (Kyushu University)

**正会員・九州大学大学院 (Kyushu University)

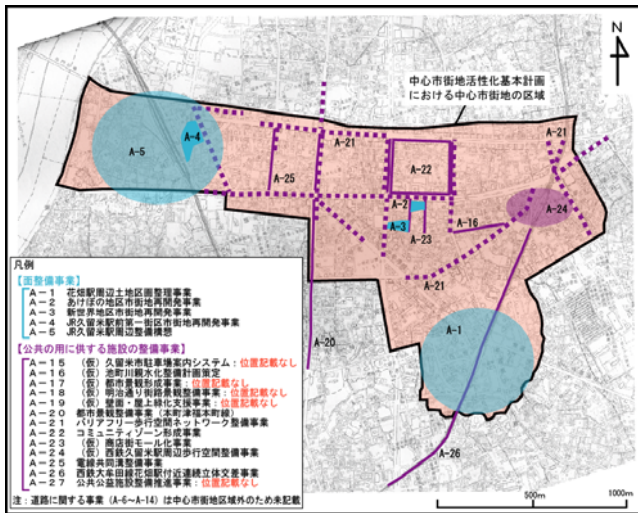


図-2 市街地の整備改善のための事業の位置⁴⁾

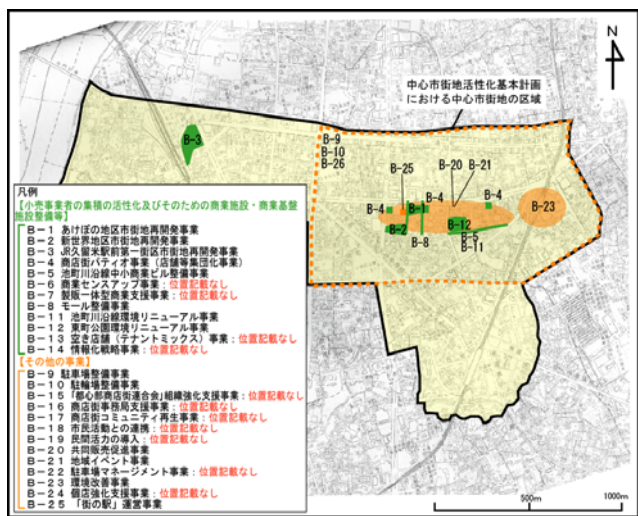


図-3 商業の活性化のための事業の位置⁴⁾

業でこの大半は道路 9 事業、歩行空間 8 事業である。国の定めた基本方針では、市街地の整備改善のための事業について、「面としての中心市街地の機能向上、環境改善等に資するよう計画され、実施される事業」（基本方針一の 3 の (2)）としている。久留米市での市街地の整備改善のための事業の位置は図-2 に示す通り、中心市街地全体に位置しており、駅周辺では面整備事業、商店街の位置する区域周辺では再開発事業と歩行空間の整備を重視している。

久留米市中活基本計画における商業の活性化のための事業は、27 事業であり、中心市街地の区域の中でも商店街の位置する区域に集中している（図-2）。これら 27 事業を国の定める基本方針により分類すると、表-1 となる。「小売事業者の集積の活性化及びそのための商業施設・商業基盤施設整備等」には再開発事業や商店街リニューアル事業など 12 事業が該当する一方、「都市型新事業の立地の促進のための整備等」に関する事業はない。また、基本方針で言及されていない事業が 14 事業存在し、商店街の組織整備やイベント強化などの事業が挙げられる。商業の活性化のための事業に関して、久留米市中活基本計画と国の定める基本方針に食い違いが生じている。

表-1 久留米市中活基本計画における商業の活性化のための事業の基本方針による分類

基本方針	久留米市中心市街地活性化基本計画
中核的な商業施設、商業基盤施設の整備	市街地再開発事業 3 事業 : 0.6ha・0.9ha・1.6ha
小売事業者の集積の活性化及びそのための商業施設・商業基盤施設整備等	7 事業 【モール整備事業】・【池町川沿線中小商業ビル整備事業】・【池町川沿線環境リニューアル事業】・【東町公園環境リニューアル事業】・【商店街バティオ事業(店舗等集団化事業)】・【商業センスアップ事業】・【空き店舗(テナントミックス)事業】
専門家の活用・育成	【記載なし】
新業態・新サービスの開発、情報化等	2 事業 【情報化戦略事業】・【製販一体型商業支援事業】
都市型新事業の立地の促進のための整備等	【記載なし】
コミュニティ調和型事業施設整備	【記載なし】
共同研究施設等の整備	【記載なし】
基本方針で言及されていない事業	14 事業 【タウンマネージメント構想・計画策定】・【駐車場整備事業】・【駐輪場整備事業】・【地域イベント事業】・【共同販売促進事業】・【環境改善事業】・【都心部商店街連合会(組織強化支援事業)】・【商店街事務局支援事業】・【商店街コミュニティ再生事業】・【市民活動との連携】・【民間活力の導入】・【駐車場マネージメント事業】・【個店強化支援事業】・【街の駅管理運営】

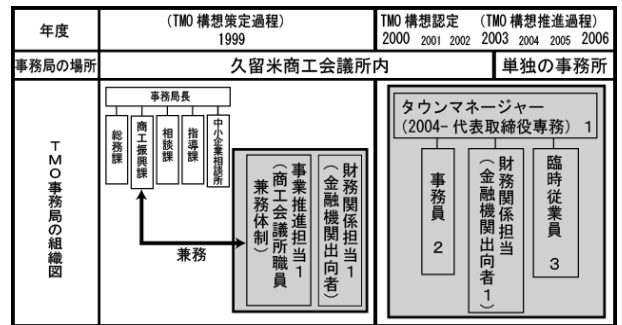


図-4 TMO 事務局体制の変遷⁵⁾
 注：図に記載される数字は人数を示す。

3. 国の定める基本方針から見た TMO 構想の解析

(1) ㈱ハイマート久留米事務局の組織体制

TMO 構想策定及び推進過程における TMO 事務局の組織体制について、国の定める基本方針では「高度の専門性を有する者を事務局として招へいし、又は内部に育成」（基本方針二の 2 の 1 の 1 の (3)）するとある。TMO 構想策定過程における㈱ハイマート久留米の組織体制を見ると、高度の専門性を有するものを配置していない。1999 年度㈱ハイマート久留米株主総会資料⁵⁾によると、経理を担う金融機関からの出向 1 名、補助金の活用等を担う商工会議所からの兼務体制職員 1 名の計 2 名が在籍している。

TMO 構想推進過程では常勤の「タウンマネージャー」⁵⁾ という役職を設け、商業の専門性を有する者が事業の推進・コンセンサス形成の役割を担っていた。2004 年度からはタウンマネージャーに代わって、取締役専務が常勤で同様の役割を担っている（図-3）。この 2 名は、元久留米市内百貨店勤務で仕入れ、売場等の経歴を持つ商業の専門性を持つ人物である。

(2) TMO 構想策定過程

TMO 構想策定過程では「幅広い関係者の代表が運営（中略）の基本的方針の決定等に当たる」（基本方針二の 2 の 1 の 1 の (3)）こととしている。久留米市では 1999 年 11 月から 2000 年 3 月にかけて㈱ハイマート TMO と久留米商工会議所が事務局となり、TMO 構想策定のためのワーキング会議⁶⁾を開催している。この会議は全体会議と 3 グループで構成される前半ワーキング会議

を行った後、さらにグループを事業ごとに細分化して12グループと全体会議で検討する後半ワーキング会議を行っている。参加者は前半・後半合わせて56名で、地元商業者(17名)を中心にメディア関係者、不動産関係者、百貨店等から出席している。会議出席者を地区別に見ると、都心部商店街の位置する都心中央部地区からの出席が大半を占めている(24名)。

TMO構想の前段階である久留米市中活基本計画の策定に参加していた人物との重複を見ると(事務局除く)、地元商業者1名のみで、中活基本計画策定からTMO構想策定までの一貫した組織体制が確立していない。TMO構想策定過程における高度の専門性を有する者の不在というハイマート久留米の課題も踏まえ、国の定める基本方針の課題として、計画策定のための組織を確立させ、中活基本計画策定からTMO構想策定・推進までの連続した検討が必要である。

(3) TMO構想

国の定めた基本方針におけるTMO構想の計画書に関する事項は、「商業集積の大半を対象とする」、「全体の構想の一環として進める」、「商業集積の業種構成・店舗配置の改善等には相当の期間を要することが一般的であることから、おおそ五年から十年程度の期間を想定したものとすべき」(基本方針二の2の1の1の(3))の3点である。

久留米市では、ハイマート久留米が2000年にTMO構想の認定を受けた。TMO構想に記載される事業は15事業であり、その事業位置は中心市街地の中でも商店街が立地する都心中央部地区に集中している。この理由は、久留米市TMO構想によると、「歴史的に商店街、百貨店等の商業集積が発展・形成されてきた地区」

7)で「近年、周辺市町や市内郊外部への大型ショッピングセンターなどの大型商業施設の出店の影響で、その商業求心力が年々弱体化していること」8)としている。また、TMO構想に記載される15事業のうち10事業は久留米市中活基本計画に記載される事業が再検討されている。他の5事業はワーキング会議で新たに事業化が検討された事業である。この点においても、中活基本計画から一貫した組織体制が確立していないことが原因と言える。

久留米市TMO構想の記載事項は、事業の概要及び効果、事業の概ねの位置のみで、推進体制の記載はない。中活法ではTMO構想の記載事項は事業の概要とその実施効果のみを規定しており、「全体の構想の一環として進めること」に関する記載事項の規定はない。基本方針及び中活法において「全体の構想の一環として進める」体制づくりについて例示することやTMO構想の記載事項とすることが必要である。

久留米市TMO構想において、想定すべき期間に関する記述は見られず、類似したものとして、「『基本計画』の中から当面(3~5年以内)事業化を図るべきものについて、この事業構想を策定した」8)とある。

(4) TMO構想推進過程

TMO構想の推進は、TMO構想が認定された2000年度から中活法改正前までの2006年度までの間に、TMO構想の変更により追加された3事業を含んだ18事業中、9事業を実施した。また、TMO構想に記載される事業以外に、共同店舗六ツ門チャーム建設・管理運営、生涯学習拠点六ツ門大学への助成、都心部10商店街の組織整備の3事業を実施した(図-5)。

TMO構想策定過程では「幅広い関係者の代表が(中略)事業推

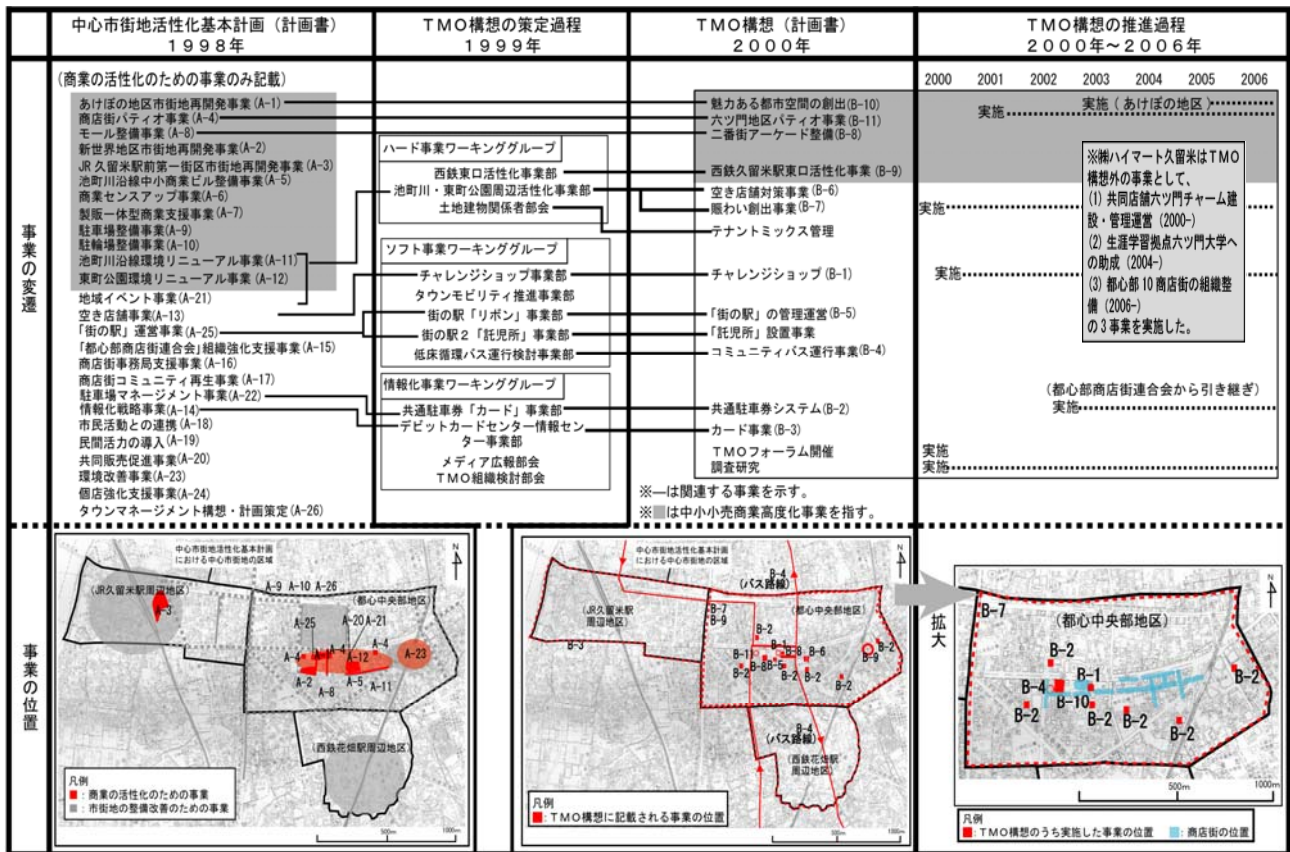


図-5 久留米市中活基本計画からTMO構想の推進までの事業の経緯²⁾

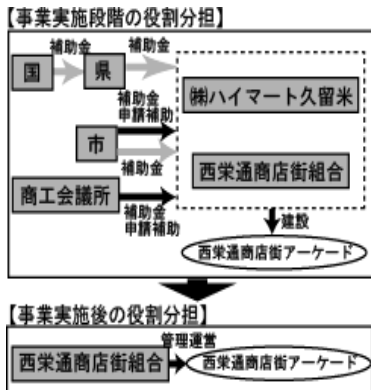


図-6 西栄通商店街アーケード事業の役割分担

進の基本的方針の決定等に当たる」(基本方針二の二の1の1の(3)) こととしている。これに基づいて㈱ハイマート久留米が実施した事業を分類すると、2ケースに分類できる。第1のケースとして、㈱ハイマート久留米の役割が補助金の受け皿のみの

ケースが挙げられる。このケースに該当する事業は、㈱ハイマート久留米が実施した事業 12 事業中 3 事業である。事例として 2001 年度に実施した「西栄通商店街アーケード(架け替え)整備事業」(総事業費 30,450 千円⁹⁾) を挙げる。この事業では補助金を活用するため、㈱ハイマート久留米と西栄通商店街組合が共同で補助金申請している。アーケード完成後は西栄通商店街組合が管理運営を行っており、事業実施後の㈱ハイマート久留米の役割はない(図-5)。第2のケースとして、事業実施段階・事業実施後においても㈱ハイマート久留米が運営を担うケースが挙げられる。このケースに該当する事業は、㈱ハイマート久留米が実施した事業 12 事業中 9 事業である。この事例として 2000 年度から 2006 年度まで実施した「チャレンジショップ(起業家支援)事業」⁷⁾ を挙げる。この事業は、ハイマート久留米が運営及びデザイン協議会を組織し、事業の準備を行っている。協議会にはハイマート久留米事務局のタウンマネージャーを中心に、TMO 構想策定ワーキング会議出席者 13 名と商工会議所が参加している。この協議会でデザインや運営方針を決定し、ハイマート久留米が空き店舗を借り上げ、24 コマの出店ができるよう整備している(店舗改装費用 12,600 千円)。広報はこの協議会と久留米市が行い、協議会が面接し、出店者を決定している。出店者に対しては月額二万円で実績を積ませ、空き店舗への出店促進を図っている。これに加え、商工会議所は出店者への経営研修会を年 18 回実施している運営方針は、ハイマート久留米が出店者からの相談を受け、協議会にて運営方針の改定を行っている(図-6)。

4. 結論

久留米市中活基本計画における市街地の整備改善のための事業は国の定める基本方針に基づき、駅周辺では面整備事業、商店街の位置する区域周辺では再開発事業と歩行空間の整備を重視している。一方、商業の活性化のための事業は、国の定めた基本方針との間に食い違いが生じている。久留米市中活基本計画における商業の活性化のための事業 26 事業のうち、基本方針で言及されていない事業が 14 事業と大半を占めている。これら基本方針で言及されていない事業には商店街の組織整備や駐車場、駐輪場の整備運営、イベント強化などが挙げられ、さらに、都市型新事業の立地の促進のための整備等に関する事業が存在しない。

久留米市では TMO 構想策定のために、㈱ハイマート久留米と久

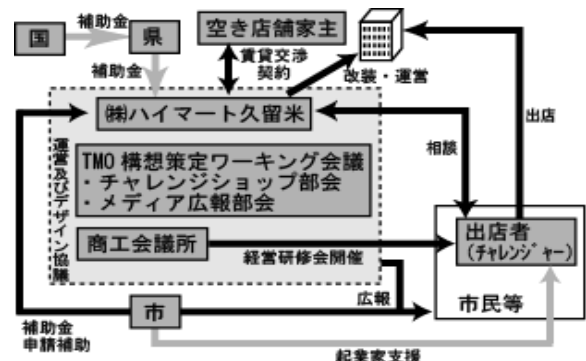


図-7 チャレンジショップ事業の役割分担

留米商工会議所がワーキング会議を設置しているが、このワーキング会議参加者のうち、久留米市中活基本計画の策定に関わった人物は地元事業者 1 名のみである。TMO 構想は上位計画である中活基本計画とは異なる組織体制で策定されており、中活基本計画の策定から推進まで一貫した組織で検討し、事業の管理を行っていくことが必要である。改正後の中活法では、TMO に代わって「中心市街地活性化協議会」を設置できる。この協議会では中活基本計画について意見を述べるができるため、一貫した組織での事業管理が可能で仕組みであると言える。

久留米市 TMO 構想は中心市街地のうち歴史的に商店街、百貨店等の商業集積が発展・形成されてきた地区である都心中央部地区を対象としている。TMO 構想に記載される 15 事業のうち、10 事業は久留米市中活基本計画に記載される事業が再検討され、他の 5 事業はワーキング会議で新たに検討された事業である。

TMO 構想の推進過程において、㈱ハイマート久留米の実施した事業は、第 1 に補助金の受け皿となるケース、第 2 に管理運営も行うケースの 2 ケースに分類できる。前者に該当する事業はハイマート久留米が実施した 12 事業のうち、3 事業が該当する。後者に該当する事業は 12 事業中 9 事業であり、㈱ハイマート久留米の行う事業の準備や管理運営に、TMO 構想策定ワーキング会議や商店街、久留米商工会議所などが人的支援を行っている事業が存在する。

補注

- (1) 2006 年 8 月現在、全国で中活基本計画を策定した市町村は 692 市町村である。TMO 構想の認定件数は 376 件で、その内訳は商工会議所・商工会が母体である TMO が 261 件、特定会社が母体である TMO が 113 件、財団法人が母体である TMO が 2 件である。中活法は 2004 年の総務省による「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」に伴い改正され、TMO の制度は廃止された。
- (2) 参考文献 4)~7) をもとに筆者が作成。

参考文献

- 1) 総務省 (2004) 「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」
- 2) 小林敏樹・水口俊典 (2002) 「中心市街地におけるタウンマネージメントへの市民参加の実態に関する研究—TMOへのアンケート調査から—」日本都市計画学会論文集第 37 号, pp319-324
- 3) 経済産業省 (2006・2007・2008) 「中心市街地商業等活性化事業」
- 4) 久留米市 (1999) 「久留米市中心市街地活性化基本計画」
- 5) ㈱ハイマート久留米 (2000~2006) 「定時株主総会資料」
- 6) ㈱ハイマート久留米 (2000) 「久留米市 TMO 構想策定事業報告書」
- 7) ㈱ハイマート久留米 (2001) 「商店街等活性化先進事業チャレンジショップ事業報告書」
- 8) ㈱ハイマート久留米 (2000) 「久留米市 TMO 事業構想」