

官民連携のまちづくりのポイント



伊藤 伸一

調査第三部 次長

研究の背景と目的

人口減少・高齢化が大都市に比べより早く、深刻な影響を及ぼすと考えられる地方都市の社会・経済を活性化させるとともに、住まう人々に誇りと満足感を抱かせる、持続可能なまちづくりの推進を図っていくことは我が国全体にとって喫緊の課題である。

都市は、居住、交流、商業・業務などの民間の様々な経済・社会活動が営まれる場である。そのため、地方都市においてまちづくりを実現するためには、民間による経済活動が、行政が進めるまちづくりの方向性と一致するよう、行政がビジョンを明示しつつ住民がまちづくりに積極的に参画するよう誘導していく必要がある。

本研究では、このような問題意識に立ち、地方都市におけるまちづくりの成功事例の分析、民間デベロッパー等の意向把握を基に、官民それぞれが果たす役割や官民が連携してまちづくりを進めていくための方策について検討し、とりまとめを行った。

※本研究で扱う「民間」には、全国ブランドの大手企業から、地元企業、第3セクターのまちづくり会社、地元の商店、さらには地元住民も含まれる。

1 地方都市の状況と民間によるまちづくりの必要性

(1) 地方都市への民間の投資状況と民間意向

1) 地方都市への民間の投資状況

民間投資は日本全体では大きく拡大している（H13～H18）ものの首都圏への投資に集中しており、地方都市への投資は増加傾向にはあるが限定的である。

また、投資家へのアンケート結果によると、地方都市開発のリスク意識を反映して、首都圏に比べ地方の期待・取

引利回りは高くなっている。

2) 民間開発主体・地方金融機関の意向

大手デベロッパーへのヒアリングによると、地方でも人口回帰が見られ、インフラ整備もされている中心市街地にはビジネスチャンスはあると考えられている。中心市街地全体でのテナントミックス、複合用途（商業・住宅・介護・ホテル等）の開発に商業価値を見いだしている。

また、大手デベロッパーは、土地の集約等、事業の前捌き・下地づくりは、時間コストがかかり民間では負い難いリスクであり、地元の行政や地元企業が行う必要があるという意向を持っている。さらに住宅を含んだ複合開発は、住宅および他機能双方の魅力向上のメリットがあるためこのタイプの事業案件が多くなっている。

(2) 民間都市開発を誘導する上での課題

地方都市において民間主導の開発が進まない状況を生み出している主な課題を以下の3つの視点から整理した。

① 需要の視点

- ・大都市に比べ絶対的な需要が小さい。
- ・支店経済により成り立っていた床需要が減少。
- ・中心市街地の空き店舗が増加。
- ・テナントミックスなどのきちんとしたマネジメントが出来ていない。
- ・居住を含めた生活機能の充実など、実際のニーズに対応出来ていない。
- ・地域資源を充分に活用しておらず、他都市との差別化が図られていない。
- ・ある投資が次の新たな投資を呼ぶような好循環が実現されていない。

② 体制・組織の視点

- ・地域の合意形成を図る中心人物・キーパーソンが不足、まちづくりの中心となって継続的に取組む体制が欠如。
- ・開発手法や事業運営、行政手続き等幅広い知識を持って、事業全体をコーディネートできる人材が不足。
- ・先進的な金融知識を有する人材が地方に少ない。

③資金調達の視点

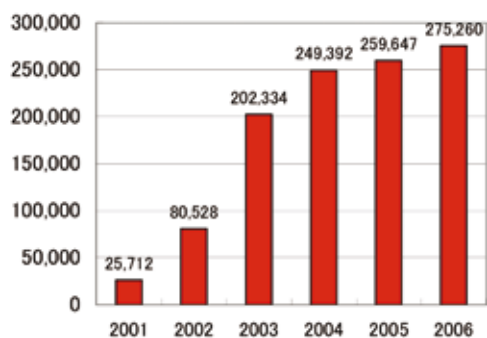
- ・郊外に比べ中心部の地価は依然高い。
- ・開発情報を広く提供する仕組みがないこともあり、都市開発の資金を集めることが困難である。
- ・地方都市中心部の開発は、大都市に比べ開発リスクが大きい。
- ・公的支援措置の情報が十分に知られていない。
- ・金融機関からの融資に際し、担保や個人保証を求められるため、資金調達が円滑に進まない。

2 民間主体のまちづくりの詳細把握・成功要因と課題整理

官民連携により、地域の活性化に寄与している事例（全国8地域）を抽出し、上記の課題の解決策を見いだすため「体制・組織」「需要」「資金調達」等の面から成功しているポイントの抽出を行った。

①豊後高田『テーマ特化型』～郷愁のまちづくり～

- ・地域資源の再認識とニーズ把握をもとにしたコンセプトの明確化：時間をかけた合意形成・団塊の世代ニーズから、「昭和のまち」をコンセプトに需要創造を実現。



図－1 昭和のまちなみ（上）、観光客数の推移（下）

- ・地域経営ビジョンの提示と官民一体となった取り組み：観光・居住・教育・福祉・情報化等を含めた総合的な地域経営ビジョンを行政が示し、官民が一体となって

ビジョンの実現化に取り組む。

- ・まちづくり会社による柔軟・迅速な経営判断：まちづくり会社が行政ではできない柔軟で迅速な経営を実現。
- ・身の丈の事業を中心にリスク・コストを低減：街なみ改修の基本はファサード整備とするなど、身の丈開発の実施と補助金の有効活用によりイニシャルコストを削減。
- ・公的金融機関および地元金融機関からの資金調達

②恵庭『観光拠点整備型』

～道と川の駅整備による観光集客のまちづくり～

- ・地域ブランドの育成：「花のまち」恵庭のイメージを活かした拠点整備（道と川の駅）で新たな需要を創造。
- ・市民の声を生かした整備の実現：市のHPや広報誌を活用し、構想段階から住民の意向を反映。
- ・維持管理への市民・民間企業参加：花の植栽から維持管理に至るまで花に興味のある市民ボランティアで実施。
- ・集約的な公共工事による地域の魅力アップ：道路整備（道の駅）・河川整備（水辺プラザ）を一体的に行うことで地域の魅力を高め集客に成功。
- ・施設運営の民間委託による官民連携：施設運営は観光協会に委託し、民間経営ノウハウの活用。

③長浜『地元篤志家主導型』～町衆牽引のまちづくり～

- ・変化し続けることにより需要を喚起：継続的なまちづくりを実践：歴史性、国際性、芸術文化性の3つの視点に基づくまちづくりを20年以上にわたり実践。若者・ファミリー層を対象とした「海洋堂フィギュアミュージアム黒壁」など、新しいものも大胆に導入し需要を創造。



図－2 黒壁館（左）、海洋堂ミュージアム（右）

- ・熱意ある地元有志による出資、企画立案、合意形成、事業実施（カネ、チエ、アセ）：商工会議所役員の個人保証で事業資金を調達するなど、地域の篤志家による大きな支援が事業を推進。
- ・古い建物の活用によりできるところから手がけていくコ

ストのかからないまちづくり

- ・第三セクターの信用力を活用しつつ、市は口を出さない民間主導型。
- ・商店街ではなく、ものづくり等の異業種の集まりによる経営感覚：経営・ノウハウを熟知する地元民間企業の経営者が主導したことで、まち全体の経営を可能にした。

④飯田『まちなか居住推進型』～複合機能による需要創造～

- ・複合的な機能を導入したまちなか居住の取り組み：居住を前提とした開発を実施し、関連の商業・医療・公益機能等の複合的な導入によりマンションの市場性を確保。
- ・まちづくり会社による綿密なニーズ把握、身の丈事業、一元的な管理：（株）飯田まちづくりカンパニーによる綿密な事前調査に基づくニーズ把握と、身の丈にあった事業実施。事業の構想・計画段階からテナントリーシングまでの一元的な管理体制。
- ・まちづくり会社の優れたマネジメント能力と地元金融機関の参加：（株）飯田まちづくりカンパニーが優れたテナントミックス等のマネジメント能力を発揮。それを評価し、地元金融機関が通常より低い金利で融資。
- ・公益機能導入、補助金の活用など行政による適切な支援：行政が保留床を一部取得し、行政の出先機関、市民交流スペース等を設置し、機能の複合化・需要創造と再開発事業の安定性に寄与。市は、立ち上がりの活動資金の支援を行うとともに、国の補助金等を取捨選択し有効活用することによって、民間の負担を軽減。



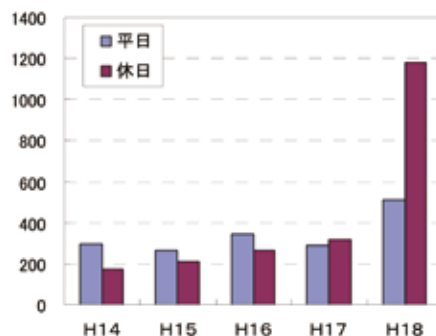
りんご庁舎利用者数の推移(単位:人)



図－3 リンゴ庁舎(左)、リンゴ庁舎利用者数の推移(右)

⑤彦根『まちなみ創造型』～集約換地による身の丈拠点整備～

- ・彦根城からの人の流れを創出：夢京橋キャッスルロード（H11年完成）によって創出された彦根城からの人の流れを、かつての城下町の中心部にまで導く。
- ・集約換地の手法によりまちづくり会社が拠点集客施設を建設、管理・運営：空き店舗等の土地を集約し、中心部に核となる集客施設の建設を行い、まちづくり会社が管理・運営。



図－4 四番町スクウェア(上)、
四番町スクウェア歩行者数の推移(下)

- ・地権者によるまちづくり資金の捻出：地権者が土地区画整理事業による移転補償費の1割を拠出することによりまちづくり事業を実施する共同整備事業組合の財源を賄う。
- ・地権者を中心とした合意形成と市の積極的な事業推進。

⑥長野『多拠点開発型』

～ストックを活用した臨機応変のまちづくり～

- ・生活支援機能、商業・業務機能などを複合的に整備：食品スーパー「TOMATO食品館」、商業・業務複合施設「TO i GO」、飲食物販施設「ばていお大門」等の多様な機能を中心市街地に付与し、それらが生み出す新たな需要によりまちなかを活性化。
- ・まちづくり会社を活用した異質のマネジメント：大手スーパーでの経験のあるタウンマネージャーを招聘し、まちの部外者の視点から民間主体の事業を実施。
- ・民間・行政の連携による事業実現：撤退した商業施設

を市が先行買取、行政内に中心市街地特別対策室を設置、再開発ビルへの放送局誘致、行政機能の導入によるにぎわいの創出など行政が積極的に関与する。

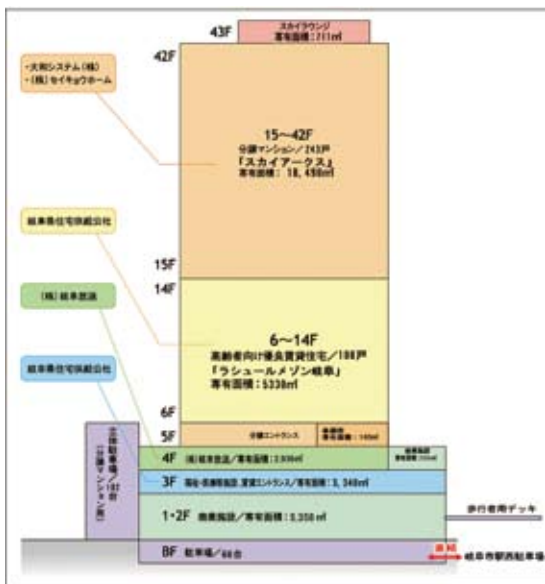
- ・継続的な開発の効果：老朽化した蔵のコンバージョン、放送局誘致など連続的な開発により、マンション建設、シネコン建設など民間投資が促進。
- ・地元・関係者の協力：地元経済界からのまちづくり会社への出資。事業費の調達は、まちづくり会社役員（商工会議所役員）が個人保証。



図－5 TOiGO (左)、ばていお大門 (右)

⑦岐阜『先導開発型』～シンボリックな先行整備～

- ・先行的な再開発事業実施により地域の潜在的な需要を顕在化：地域で初めての大型分譲タワーマンション再開発により、地域の潜在的なマンション需要を顕在化。
- ・医療・福祉などの複合用途の導入：複合用途（商業・医療・福祉・放送局・住宅等）で、利便性を高め、需要喚起。
- ・県公社による高齢者向け優良賃貸住宅の導入：再開発ビルの一部の公共利用（県住宅供給公社による高齢者向け優良賃貸住宅）により、事業の安定性を向上。

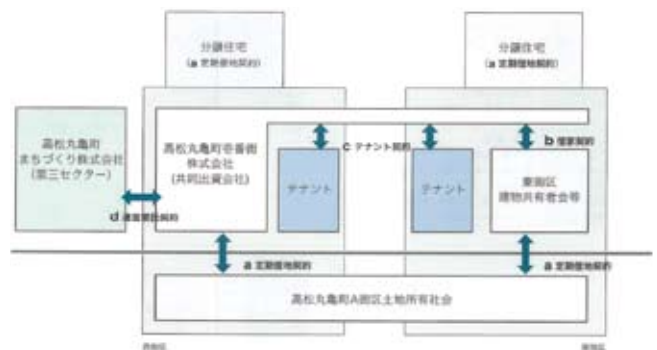


図－6 タワーマンションの構成

⑧高松『エリアマネジメント型』

～連鎖型開発による事業展開～

- ・土地の所有と利用の分離：定期借地権の活用により、土地の所有と利用を分離し、地価を顕在化させない初期投資の少ない再開発をすることで賃料を抑えた。
- ・地域関係者によるビジョンの共有と合意形成：「500年祭を迎える」ための商店街整備という明確なビジョンを関係者が共有、外部の専門家を積極的に活用し、地域の合意形成に基づき先進的手法を導入。
- ・身の丈の小規模連鎖型再開発の展開：連鎖的な小規模再開発の展開により、魅力ある空間形成の形成。
- ・エリアマネジメントの導入：商店街全体でのエリアマネジメントの実施により賑わいを創出。
- ・先進的資金調達手法や規制緩和制度等の活用：先進的な資金調達（信託、SPCの活用）を実現。各種補助金・出資（再開発事業補助金、戦略補助金、都市再生ファンド等）を積極的に活用し事業性の向上を図る。都市再生特別地区制度を活用し、斜線制限の緩和による魅力的な空間づくり。



図－7 事業の仕組み

3 民間主体のまちづくり推進方策の検討

官民連携の都市開発の手順については、準備段階としての初期期と実際に事業化していく実現期、その後の運営期に分けることができる。段階が進むに応じて官から民へ比重が移行するのが一般的である。

以下各段階における成功の視点と行政の促進策について整理する。

(1) 官民連携のまちづくりの促進策

1) 初期期における視点と促進策

①成功の視点

官民連携でまちづくりを進めるにあたっては、地方公

共同体が、どのようなまちづくりを行っていくかを明確に示すことが重要である。住民や民間事業者の意見を聞きながら実現性のあるビジョンとして明確化していくことにより、関係者の視点が統一され合意形成が容易になるだけでなく、将来に対する不安要因、リスクが軽減され民間が参入しやすくなる効果もある。

但し、事業における地域の合意形成は、地域の事情に精通している地方公共団体等地元関係者で実施することが、地方都市に民間資本を導入する上で有効である。

また、大都市に比べて顕在化している需要が少ない地方都市においては、新たな需要を創造していく必要がある。そのためには住宅の波及効果が大きく、住宅を取り込んだ複合開発は、地方都市開発での有力な柱である。住宅と病院・介護施設と組み合わせた高齢者のまちなかへの住みかえ促進や保育所等を中心とした子育て支援の充実等を柱として、地域の活性化につながる新たな需要創造も考えられる。

さらに、地域に残る蔵など歴史的建築物をコンバージョンし観光交流を促進する拠点施設の整備を図ることも有効である。

こうした地域の合意形成や開発のコンセプトづくりにおいては、当該地域の実情を踏まえ、関係者との信頼関係を築きながら事業を進めていくコーディネーターの役割が大きい。地元で適当な該当者が見つからない場合には、外部の人材を招聘することも有効である。

②行政の促進策

地方都市における官民連携のまちづくりの進め方は、地域の事情によって異なってくるものではあるが、全国的な視点に立って事例を収集・紹介するとともに、ノウハウを伝えるマニュアルの作成・普及を行うことは、各都市において、成功（あるいは失敗）の疑似体験を行うことができ有用である。また事業のコーディネーターとなりうる人材の育成も長期的な視点から必要なものであり、大学等の高等教育機関や行政の研修機関等が地元で講座を開催するなど担い手やまちづくりへの意識を持った住民を育成していくことも期待される。短期的には専門家派遣制度の充実も望まれる。

また、中心市街地の振興を実現していくにあたっては、空き店舗・低未利用地対策が重要である。地域の活性化を一層進展させるため、例えば、空き店舗に対する課税の強化などの規制・誘導も検討を進めるべきである。

これまでの成功事例等を収集したマニュアルも有効であるが、社会の要請や状況は刻々と変化しているため、新たな成功事例を生み出していく必要がある。そのため国は、全国のまちづくりのモデルとなる先導的なプランを集中的・効果的に支援し、その普及を図る等、まちづくりの社会実験的な取組を行うことが求められる。

2) 実現期における視点と促進策

①成功の視点

民間の積極的な参画を促すためには、情報を的確に公開する等リスクの所在・リスクとリターンの関係を明確にし、リスクをとる者にはリターンが渡るように仕組むことも民間の参入を促進する上では重要である。

地方都市においても、郊外部と比較すると中心市街地の地価は高い水準にある。そのため中心部において事業を実施する際には、高松の事例のように定期借地権等を活用することにより土地の所有と利用を分離し、地価の顕在化を防ぎ事業性を高めるということも有効である。

さらに、地方都市には、長浜市の事例のように地元篤志家などが資金を有している場合がある。一般の住民の資金もまちづくりに投入できるようにファンドなどの活用も今後期待される。

②行政の促進策

大きな需要が期待できない地方都市においては、行政の床取得により行政サービス施設や文化施設を導入し多機能化を支援することは、民間の他のテナントとの相乗効果の点からも有効である。また地方公共団体が開発案件の床取得や安定テナントとして床を借り受けることは、事業の安定性確保・リスク軽減に貢献する観点からも重要である。

さらに新しい制度として、英国のギャップ・ファンディング方式（開発コストと事業完成時における不動産の推定市場価格とのギャップを埋める補助金制度）や米国のTIF（Tax Increment Financing）方式（新規開発の波及効果により想定される財産税の上昇分を原資に、起債等で資金調達するもの）についても研究し、日本版の新たな支援制度の検討も進めるべきである。

3) 運営期における視点と促進策

①成功の視点

現在、全国各地で意欲を持って創意工夫のあるまちづくりを進めている民間の担い手（NPO、まちづくり会社、商店街振興組合等）の中には、一定のエリア内において、エリア内の景観・デザインの統一、まちの美化、商店街の一体的なテナントミックスの実施などにより地区の魅力を高め、活性化を図っていききたいというエリアマネジメントの要望がある。その活動主体をまちづくりの新たな担い手として公的に位置づけ、積極的に育成、支援していくよう検討すべきである。

②行政の促進策

エリアマネジメント実施のためには、資金調達とノウハウ提供が必要である。資金調達については、欧米で実施されている受益者負担の原則に則ったBID手法（区域内の不動産所有者から負担金として一定額を徴収し、その資金を直接、地域の活性化に活用する制度）等を参考に、資金の確保方策について検討していく必要がある。また、地元住民、地元企業、地方金融機関、地方公共団体等の出資や融資によって形成されたまちづくりファンド等が地元のまちづくりに投資することを促す支援策の検討などが求められる。

ノウハウの提供については、地方公共団体が既に行っているような床取得・借り上げ、資金的な運営支援の期間限定での実施、テナントリーシング等に関する助言や専門家派遣などの支援も考えられる。

多くの知見を集約し、実効性ある地方都市の再生への道筋についてとりまとめることができた。既に国土交通省において「エリアマネジメント推進マニュアル」の公表など、今回の提言を受けた動きが現れてきている。今回のとりまとめを参考に、成功事例といわれるような取組が全国に展開されていくことを期待するものである。

参考文献

- 1) 国土交通省ホームページ
(http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/04/041116_2/02.pdf)
- 2) 豊後高田市資料
- 3) ㈱黒壁資料
- 4) 矢部拓也、2001年3月、「地方都市の再生過程－滋賀県長浜市第三セクター『黒壁』を事例として－」
- 5) 元気なまちづくり研究会編、「元気なまちづくりのすすめ」
- 6) 2000年12月、造景30
- 7) 2002年春、造景35
- 8) 彦根商工会議所資料
- 9) まちづくり長野㈱資料
- 10) 岐阜市岐阜駅西地区第1種市街地再開発事業資料
- 11) コミュニティベースト・ディベロップメント（㈱まちづくりカンパニー・シープネットワーク）

おわりに

今回の報告は、(財)民間都市開発推進機構からの受託業務で、国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課と共同で、「民間主体のまちづくりによる地方都市活性化研究会（座長：大西隆 東京大学教授）」の指導の基にとりまとめたものである。

地方都市の衰退が言われて久しいが、地方都市の活性化が進まなかったのには、まちづくりイコール公共事業という思いが行政側に強くあったことも一因と思われる。今回の調査においては、デベロッパー・金融機関、まちづくり会社やNPOなど、行政以外でまちづくりに携わってい