

第4章 まちづくりと公民連携

遠藤 健

中小企業診断協会 東京支部

1. 本稿の目的

まちづくりを進める主体は、その過程でさまざまな課題を解決しなければなりません。近時の地域課題は複雑さを増しています。これらの課題解決に向けたハードルを引き下げていくためには、まちに関わるさまざまな主体の間での連携が求められます。

本稿は、1)「まちづくり」と「公民連携」の関係について考えるとともに、2)中小企業診断士がまちづくりに携わるときに求められる役割の検討を目的とします。

2. まちづくりを推進する公民連携

(1) 公民連携の発想が求められる理由

まちに関わる主体は、地方自治体などの「官」だけではなくありません。民間企業・NPO・市民団体といった民間組織に加え、地権者・事業主・住民・来街者といった個人もまちに関わっています（これらの全体が「民」）。

官と民、あるいは民間主体の間でも得意分野は異なります。たとえば「官」は一般に長期ビジョンの構築が得意です。一方で「民」は具体的な事業運営の手法やノウハウに優れています。さまざまな主体が連携してお互いに役割や責任を分担する「協働」がなされることにより、効率的で効果的なまちづくりの実現が期待されます。これがまちづくりに「公民連携」の発想が求められる理由です。

(2) 公民連携の定義と背景

公民連携（PPP：Public Private Partnership）

とは、1)官と民が、2)何らかの政策目的を持つ事業を実施する際に、3)目的の決定、施設の建設や所有、事業の運営など、何らかの役割を分担して行うことです¹⁾。

従前は、官がほとんどすべての公共サービスを担っていました。しかし、深刻化する財政制約や住民ニーズの多様化もあって、官のみが公共サービスの提供主体であり続けることはもはや不可能です。この隙間を埋める主体として期待されるのが民です。この場合の民には、公益の実現にむけた行動が求められるため、官との連携が必要不可欠になります。

3. 公民連携の事例

— エリアマネジメント —

ここでは、まちづくりの公民連携事例のなかで、地域に関わる広範な活動（例：清掃・防犯活動から地域プロモーションまで）を担うため、とりわけ公民連携の実践が求められる「エリアマネジメント」の事例を概観します。

なお、エリアマネジメントとは「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み²⁾であり、「継続的な視点で都市づくりから地域管理まで一貫して行う活動³⁾」を指します。

(1) 国内の実践事例

国内におけるエリアマネジメントの主な実践事例には、1)大手町丸の内有楽町地区、2)汐留地区、3)秋葉原地区、4)横浜元町地区、5)神戸旧居留地地区、6)高松丸亀町商店街、7)福岡天神地区などがあげられます。

このなかから、商店街単位でのエリアマネジメントの最先進事例と言える「横浜元町地区」を取り上げます（高松丸亀町商店街を後掲）。

(2) 事例：横浜元町地区

横浜元町地区は、みなとみらい線「元町・中華街駅」至近に位置します。旧外国人居留地の近隣という立地条件や歴史的背景も活かしつつ、オリジナリティと品格の溢れる商業地として、賑わいをみせています。

当地では「協同組合元町エスエス会」により、軒下1.8m セットバックによるユニークな歩行者空間の創出、歩道拡幅や電線埋設等による道路再整備といった取組みが長年にわたって進められてきました⁹⁾。

近時の活動では、第一に「横浜元町まちづくり憲章」や「街づくり協定」といった規範の策定があげられます。憲章では1)歴史と文化を活かしたまちづくり、2)品格あるまちづくり、3)次世代を見据えたまちづくり、といったまちが目指す基本理念を謳っています。また、街づくり協定では、1)人の心に訴える美しい街並みの創造、2)ホスピタリティ溢れる街の醸成、3)元町商人スタイルの確立創造、という基本方針を示しています。

まちには複数の主体が関わっているため、経営ビジョンや経営方針を策定するのは、一企業で策定する場合に比べて困難な営みとなるはずですが、それにもかかわらずこれらを実現できているのが、当地区の素晴らしい強みです。

第二に「ブランドコンセプト」の策定があげられます。プロジェクトチームで“変わらない想い。変わっていくストーリー”とのコンセプトがつけられ、ブランドマークも策定されました。まちからの情報発信のあり方として、注目に値します。



写真 ブランドマーク入りのストリートファニチャー

第三に広範なマネジメント活動の実践があげられます。具体的には、元町地区共同配送システムの導入、防犯カメラの導入、イベントや広告宣伝プロモーションなどです。

横浜元町地区の活動は、民間の強い意欲や優れた企画力をベースとして推進されているため、官と民の連携という側面がみえにくいかもしれませんが、しかし、実際には、1)地区計画など各種規範の策定にあたっての協働、2)当地での新築・増改築建物について、当地の街並み等に合致するものかどうかを民間が確認するフロー構築への協力、3)共同配送システム構築に際しての財政支援等、官の支援が講じられています。

(3) 海外の事例（BID）とその導入可能性

海外におけるエリアマネジメントの実践事例（仕組み）として、地方自治体が地方税（主に固定資産税）に加算した特別の負担金を別枠で強制的に徴収し、この負担金を自治体から地区内のエリアマネジメント組織に還元することで財源の確保を図る「BID」(Business Improvement District)があげられます。

BIDの設立に際しては、1)特定のBID地区における事業内容等を明記した「地区事業計画」の策定、2)計画に対する一定割合の地権者の賛同（50%や60%の消極的支持とする州、75%以上の賛成とする州などの例あり）、3)市議会のBID承認、4)地権者を中心とした理事会を意思決定機関とするNPO法人によるエリアマネジメント活動体制の確立といった要件があります。BID負担金の水準は、固定資産税額または不動産価格の上昇分に一定割合を乗じて定まるのが一般的です⁹⁾。

わが国でBIDの導入事例はありません。エリアマネジメント組織に特別な地位を付与することや、地権者などから新たな負担金を徴収すること等について、税制面や法制面の課題がありそうです。また、ある自治体内の特定エリアのみに限った措置を講じることは、公平性の観点から難しいとの指摘もあります。

しかし、千葉県市川市の「市民活動団体支援制度」（いわゆる1%制度）では、市民税という普通税でありながらその一部の用途を市民自らが指定しています。これを踏まえると、特定目的の財源を確保する仕組みを構築するとともに、自治体の徴税インフラを活用して得られた資金をエリア

マネジメント組織に提出する旨の議会の議決を経ることで、BID的な制度を創設することも、まったく不可能なことではないように思われます。また、都市間競争が激化している現状を踏まえると、自治体として戦略的に取り組むエリアに対して、資金を集中的に投入する施策も是認される段階にあるように感じます。

わが国におけるBIDの類似事例として沙留地区があげられます。当地区では、1) 公共空間等の維持管理業務の受託収入(東京都からまちづくり会社が業務受託)、2) 管理を受託した公共空間等の活用から得られる自主財源、3) 地権者等の負担金、によってエリアマネジメント活動の財源を確保しています。

4. 課題と解決の方向性

(1) まちづくりを進めるうえでの課題

まちづくりを進めるためには、まちに関わるさまざまな主体の間で、合意形成が行われる必要があります。合意には、何らかの拘束力(強制)が付されるとその実効性が増すでしょう。しかし、拘束力を強くしすぎると、その合意形成を行うために要する人的労力や時間コストが膨大になってしまいかねません。

この点で「地域の権利をまとめること」が解決に向けた一方向になり得るように思います。

(2) 事例：高松丸亀町商店街のまちづくり
高松丸亀町商店街は、香川県高松市の中心市街地に位置する全長470mの商店街です。

平成3年に「高松丸亀町商店街再開発計画」がまとめられ、平成18年11月、A街区再開発ビル(高松丸亀町一番街)が開業しました。

この再開発では「土地の所有と経営の分離」という画期的なスキームが実現しています。具体的には、1) 地権者は土地所有権を保有したままで、まちづくり会社との間で60年間の定期借地契約を締結、2) まちづくり会社は、その土地上に建設される再開発ビルの保留床を一括で購入し、住居

店舗等	まちづくり会社					定借分譲住宅
定期借地権	(準共有)					
土地	A	B	C	D	E	

図1 権利関係の概要(簡略化して図示)

部分については定期借地権付分譲マンションとして売却、3) 権利床についても、その持分を共有として、利用権はまちづくり会社に一括帰属させています⁶⁾。

これにより、統一的なマネジメントを行うことが難しいとされる商店街でありながら、ショッピングセンターと同じようにテナントミックスを管理できる体制が構築されました。

さらに、丸亀町商店街では、コミュニティ投資会社を設立し、再開発にともなって転出した地権者の土地・建物を買取り、当該不動産を運用する仕組みを構築しています⁷⁾。これは、商店街の大きな課題である「不在地主問題」や「空き店舗問題」を自らが解決しようとする試みともみられることから、まちを守る意欲に満ち溢れたスキームだと感じます。

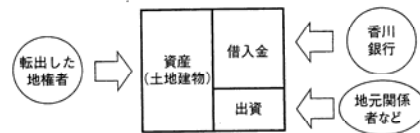


図2 コミュニティ投資会社

(3) 田園都市構想

参考としてE・ハワード(1850-1928)の「田園都市」(Garden City)構想を示します⁸⁾。この構想で注目しているのは「土地所有権の一元化」というコンセプトです。地域のマネジメント組織(田園都市株式会社)が、まちのすべての土地を所有・統制し、住民に土地を賃貸します。その結果、都市の成長にともなって生じる開発利益をマネジメント組織に集約することができ、その開発利益をまちの居住者に対して平等に還元することが可能となります。

(4) 解決の方向性

高松丸亀町、ハワードの田園都市構想ともに、地域の権利をまとめることによって、統一的なマネジメントを実現しています。

地域の権利をまとめることで、将来にわたる「まちの信頼性」が確保され、外部からの資金導入も容易になる可能性があります。その方向での官の支援は、きわめて有効な公民連携となるでしょう。

5. 中小企業診断士に求められる役割

中小企業診断士は、広範な知識・経験を持つ「ゼネラルな専門家」です。診断士がまちづくりに携わるときには、この特性を活かしつつ、独自の価値ある役割を果たすことが求められます。

(1) ファシリテーター

第一に「ファシリテーターとしての役割」です。ファシリテーター（協働促進者）とは、中立的な立場でチーム活動のプロセスを管理し、活動の円滑化を図ることで、その成果が最大になるように支援する主体です⁹⁾。

まちづくりの初期段階では、さまざまな関係者から、多種多様な意見が出されます。それらの意見を丁寧にきいて、ときにはそのまちの歴史的な背景なども踏まえながら、解決すべき課題などを整理していく役割が必要です。

そこで、各主体の意見の内容を簡潔明瞭に整理したうえで、関係者に伝えていくことができる診断士が求められます。これにより、議論の内容や対立点が明確となり、意思決定もスムーズに進むことが期待されます。

(2) 官と民の仲介者・翻訳者

第二に「官と民の仲介者・翻訳者としての役割」です。まちづくりでは、官と民で効果的な連携が図られるのが望ましい姿です。しかし、これまでのまちづくりにおいて、官が民を指導・誘導するケースが多々みられたように、連携や相互理解がいつもスムーズに進むとは限りません。そもそも官と民では前提となる考え方や行動原理が異なります。

そこで、官と民の間に立って仲介・翻訳の任を果たすことができる診断士が求められます。これにより、官と民のコミュニケーション不足に起因する誤解や不信感がなくなり、まちづくりがより前向きかつ創造的なものになっていくことが期待されます。

(3) 熱い思いと冷静な眼を持った助言者

第三に「助言者としての役割」です。まちづくりを本来的に進めるべき主体は、そのまちに住み、そのまちに関わり続ける人たちです。通常、診断士が業務としてまちづくりに携わる際には「よそ者」のことが多いでしょう。

この場合、診断士に求められる役割は、まちづ

くりの成취に向けた熱い思いを持ちつつ、事業の成立可能性や採算性などを冷静に検証することだと考えます。このような過程を経ることで「持続可能なまちづくり」の実現が期待されます。

6. まとめ

今後、わが国が直面するであろう低成長社会、高齢社会を前提とすれば、官と民が対立するのではなく連携することにより、さまざまな地域資源が効率的に活用されることが望まれます。

私自身、地域課題の解決に資するような公民連携プロジェクトづくりの助力ができるように、諸先輩のご指導を賜りながら、努力と研鑽、経験を積み重ねていく所存です。

本稿が、まちづくりを考えるうえで「公民連携」という発想の切り口を加えるきっかけとなれば幸いです。

〔参考文献〕

- 1) 東洋大学大学院経済学研究科編著 (2007) 『公民連携白書2007-2008』 pp. 3-5 時事通信社
- 2) 国土交通省土地・水資源局 (2008) 『エリアマネジメント推進マニュアル』 p. 9
- 3) 内海麻利 (2005) 『大都市都心部における大規模プロジェクトを核としたエリアマネジメント』 小林重敬編著『エリアマネジメント 地区組織による計画と管理運営』 p. 39 学芸出版社
- 4) 三橋重昭 (2006) 『横浜元町エスエス会 50年におよぶタウンマネジメントの実践』 『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』 学芸出版社
- 5) 村本美貴 (2005) 『諸外国のエリアマネジメント』 小林重敬編著前掲 ほか
- 6) 西郷真理子 (2005) 『徹底研究=高松丸亀町再開発: 土地・主体・デザイン』 『まちづくり教科書第9巻 中心市街地活性化とまちづくり会社』 丸善 pp. 84-110 ほか
- 7) 日経流通新聞 平成19年11月19日
- 8) E ハワード著、長素通訳 (1968) 『明日の田園都市』 鹿島研究所出版会 ほか
- 9) 堀公俊 (2005) 『ファシリテーションが社会を変える』 『企業診断2005年11月号』

遠藤 健

(えんどう たけし)
2005年中小企業診断士登録。1997年北海道大学法学部卒業。2008年東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻修了。政府系金融機関に勤務し、公民連携プロジェクトの企画・支援業務に従事。

