



アーバン・アドバンス

2015.03_No. **64**

[特集] 民間主体・官民連携まちづくり

特集テーマ論文

縮小社会における、経営型・官民連携まちづくり ● 木下 斉

札幌・大通地区の官民連携によるまちづくり ● 服部 彰治

オガールプロジェクト ● 岡崎 正信

福岡地域戦略推進協議会の取り組み ● 後藤 太一

大阪市エリアマネジメント活動促進条例について ● 大阪市都市計画局

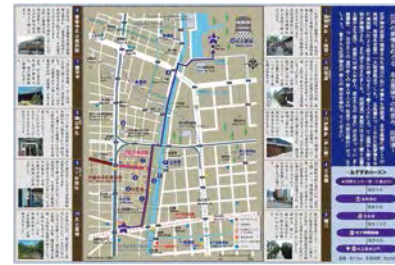
名古屋発

地縁と志縁の関係主体による民間主体のまちづくりプロセス ● 藤澤 徹

名古屋都市センター事業報告

まちづくりセミナー講演録「縮退のまちづくり」 ● 饗庭 伸

調査研究



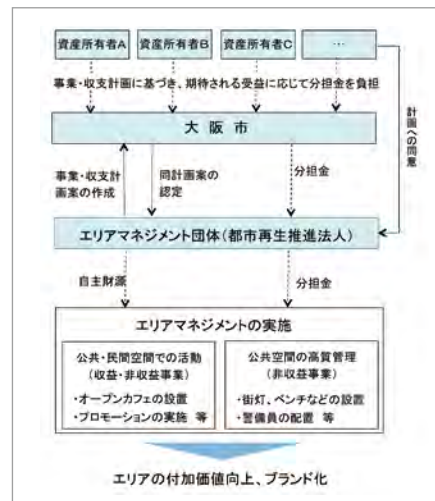
特集

民間主体・官民連携によるまちづくり

2015.03 No. 64



- | | | |
|---|---|------------------------------|
| A | B | A. 大通すわろうテラス |
| | C | B. 那古衆物語マップ |
| D | | C. リノベーションまちづくり(TANEYA・春日井市) |
| | E | D. オガールプラザ(左:紫波マルシェ 右:外観) |
| | | E. エリア・イノベーション・アライアンスの取り組み |
| F | G | F. 福岡地域戦略協議会の取り組み |
| | | G. 大阪版BID制度の事業的図式 |



[特集] 民間主体・官民連携によるまちづくり

縮小社会における、経営型・官民連携まちづくり ～事業と金融による事業手法と地域間連携の今～ 一般社団法人エリア・イノベーション・アライアンス 代表理事 木下 斉	5
札幌・大通地区の官民連携によるまちづくり 札幌大通まちづくり株式会社 取締役 統括部長 服部 彰治	17
オガールプロジェクト オガールプラザ株式会社 代表取締役 岡崎 正信	25
福岡都市圏の成長を担う産学官民連携のプラットフォーム 福岡地域戦略推進協議会の取り組み 福岡地域戦略推進協議会 事務局長 後藤 太一	33
大阪市エリアマネジメント活動促進条例について 大阪市都市計画局計画部都市計画課	45

名古屋発

地縁と志縁の関係主体による民間主体のまちづくりプロセス ～円頓寺・四間道界隈まちづくりを事例に～ アルカダッシュ株式会社 代表取締役 藤澤 徹	53
---	----

名古屋都市センター事業報告

〈平成26年度まちづくりセミナー〉 縮退のまちづくり 首都大学東京 都市環境学部建築都市コース 准教授 饗庭 伸	63
調査研究 〈平成25年度調査研究〉 都市における空地の評価と活用に関する研究 元 名古屋都市センター調査課 福田 篤史	71
都心の歩行者回遊分析 ～ビッグデータの活用～ 元 名古屋都市センター調査課 阪野 武郎	77
臨港地区における土地利用の変遷 ～6港湾の比較～ 名古屋都市センター調査課 榊原 匡房	83
那古野小学校の活用に関する調査研究 名古屋都市センター調査課 野々垣真一	89
NUIレポート 都市の復興を目指すまちづくり行政の実態 ～平成24年度被災地派遣の職員の視点を通じて～ 元 名古屋都市センター調査課 阪野 武郎	95

はじめに

近年、NPOや企業、住民等の民間主体によるまちづくりが活発になってきており、まちづくりの新たな担い手としての民間主体の役割が拡大しつつあります。厳しい財政状況においてはこうした民間主体、官民連携によるまちづくりを推進していく必要があります。

そこで本号では、「民間主体・官民連携によるまちづくり」と題し、民間主体による自立的なまちづくりや民間と行政の連携によるまちづくりを特集します。

[特集] 民間主体・官民連携による
まちづくり

縮小社会における、経営型・官民連携まちづくり ～事業と金融による事業手法と地域間連携の今～

一般社団法人エリア・イノベーション・アライアンス 代表理事 木下 斉

1. かつての「常識」は今の「非常識」

縮小社会における都市政策については、様々な議論がなされている。拡大社会に適合してきた我が国の都市政策は、縮小社会に転換する現在においては機能不全となっている。

根本的に、拡大社会においては、人口や市場が拡大することは所与の条件であった。それらの増加に対応するための都市機能を効果的に公共が追いつくカタチで投資をし、乱開発などを抑制するために規制を展開した。常に税収は拡大し、単年度会計でも毎年拡大する財政規模を背景にして持続可能性が担保されていた。

しかし、時代は逆転し、縮小社会に入り、人口も市場も縮小し、それに応じて税収も縮小し、公共の経営モデルは根本から崩壊している。都市基盤・社会資本形成においても財政的制約によってインフラ維持更新計画はすべて縮小均衡を基本とした政策方針が打ち出される。しかし、政治的に意思決定されるには具体的な道が見えていない。なおかつ縮小均衡は永遠に続けられないため、どこかで政策的破綻が危惧される。

また、中心市街地などの活性化といった経済対策を含めた開発事業においても、地価下落が基本の近年においては、従来の開発手法が成立しなくなっている。

例えば、地価下落が継続する中では、投資回収期間中に下落する土地の評価損部分も含めて

上モノである開発施設部分の事業で回収しなくてはならない。上モノ部分については従来よりも高い投資利回りを期待できる開発方法を適合しなければ、施設経営は成立しないのである。官民合築施設の破綻は、官が保有する施設の財政的妥当性の問題と共に、民が保有する部分の事業検証の前提が変化していることに対応できていないことに起因している。¹このような現状は、官民の過去の延長線での修正主義的対応では限界があり、真逆とも言えるカタチでの官民の「役割」と「常識」の変化が求められていると考えるべきである。

2. 市民参画だけでは縮小社会では不十分

行政主導型まちづくりにおける強権的な都市整備などの問題点から、市民参加型まちづくりへのシフトを図ろうという模索がこの20年ほど続けられてきた。

しかしながら、ポスト行政主導の市民参加型まちづくりにおいては、一部の市民参加に限定されている問題、意思決定の責任を伴わないメ



木下 斉

きのした ひとし

1982年生まれ。2000年に全国商店街合同出資会社の社長就任。2005年早稲田大学政治経済学部政治学科卒業、2007年一橋大学大学院商学研究科修士課程修了。現在、一般社団法人エリア・イノベーション・アライアンス代表理事、2013年より一般社団法人公民連携事業機構理事、熊本城東マネジメント株式会社代表取締役など。

ンバーによる集団浅慮の問題など、意思決定の構造的反省が多数存在している。

結果的に、市民参加の形式的手法が分岐するのみで、実態としてまちづくり自体が行政主導型時代よりも抜本的に改善され、現状の縮小社会で地域の再生が牽引されたという理解は難しい。前提となる社会条件は変わらず、意思決定におけるプロセスの民主的手続として一定の修正がされたものの、それらのアウトプットの改善に対する効果は限定的であったといえよう。

参加する市民が持ちうる自治体の財政的問題や、社会の抜本的变化に対する情報の取得・理解は個体差が激しく、さらに正しく意思決定する上での知識面でも不完全である。何より、意思決定に参画した市民は直接的にその事業に対する責務を負っていない。さらには、参加する市民集団はフェアではなく、むしろ、地域における人間関係がある中では、集団浅慮などの集団の意思決定における一般的欠陥も排除されないため、様々なバイアスがかかってしまう。

また、学識経験者などの専門家においても同様で、事業自体に対する結果責任を問われることは稀であり、あくまでプロセスにおいて情報を提供する立場にある。しかしその情報内容やその発言によって周囲が受ける影響は絶大である。

従前型の市民参加型まちづくりは、行政の強権的なまちづくりに対しては民主的プロセスを確立するという社会的役割はあったものの時期が悪かった。1990年代以降の縮小社会問題を直視しなくてはならない地方都市においては、結果が極めて重要であった。プロセスが民主的に改善されても、結果が伴わないというジレンマを抱えることになっている。

また市民団体によるまちづくりの多くも、自立しているものは乏しく、資金的には補助金などの行政財源に依存しているものが多く、あくまで補完的機能を果たすに過ぎないものが多い。

官民連携まちづくりは、官に対する民が正しく介入するプロセスの改善だけでは不十分であり、また、補完的機能を民間が活動的に負うだけでは縮小社会を支える上でも不十分なのである。

この両者に求められるのは、縮小社会において人々にその都市に居住し続けられるだけの十分な所得を生み出すことであり、さらには、その経済活動を通じて行政財源を新たに生み出し、都市環境を維持し続けるだけの戦略的都市経営の視点を持つことである。

3. B/S、P/Lを基礎とした戦略的都市経営の構造理解が基本

戦略的都市経営を支える会計的理解は、都市を官民横断して1つのグループ会社のように見立て、B/S（貸借対当表）、P/L（損益計算書）を基礎として理解するのが適切である。

まちを一つの会社として見る

AIR AREA INNOVATION ALLIANCE

経済活動の資金循環サイクルは、規模の大小に関わらず、財務諸表で評価できる。個々の財務諸表の足し算が、域内収支の基本となる。



図1 域内収支

重要なのはこの域内・域外循環構造をもとにして、都市経営をしていくイメージを持つことである。加工輸出貿易大国として日本が君臨した時代に株式会社ニッポンという表現が昔あったが、まさに「株式会社〇〇市」も

¹ AIR Mook 11 『あのまち、このまち失敗事例集「墓標シリーズ」』

しくは「株式会社〇〇町」といった視点が求められている。

都市は公共財源及び民間市場の双方から資金調達を行って、公共資産、民間資産を形成し、その形成した資産を活用して、事業を展開し、付加価値を生み出し、利益をもとにして資金循環を達成している。この資金循環が基本である。

縮小社会においては、自動的に投資が促進されたりすることはない。さらには、新規投資をするために毎度潤沢な資金調達を図ることは、官民共に難しい。

そのため、可能な限り、官民は過去に資金を調達・投資して既に形成している資産を活用し、その利活用を通じて新たな利益を生み出していくことが、縮小社会における成長戦略である。

4. 投資利回りの低い官民連携まちづくりは都市衰退を加速させる

従来から官民連携まちづくりの取り組みは全国各地で散見される。しかしながら、それら官民連携事業はその特殊な事例として評価されることはあっても、その事業自体が新たな投資資金を地域に継続的に呼びこむだけの装置になっていることは稀である。

なぜだろうか。

理由はシンプルである。前述の戦略的都市経営の構造から考えれば、従来の官民連携まちづくりは、全くもって儲からないのである。投資利回りが決定的に低い、もしくはマイナスであることも少なくない。民間がしっかりと投資利回りを出せない部分を行政が補填するような構造になっているものも少なくない。

従来型の官民合築施設などはその典型である。官民が連携して1施設を開発するとしつつも、実質は民間が単独で開発できないものに官が公共床を作り、開発費や維持費を補填してい

るにすぎないものが多い。さらに、民間床が経営不振になると、官がそれを買取り、経営を支援するということも少なくない。

ソフト事業においても、地域内での活動を官の予算で支援するという典型的な補助金モデルになっていることもある。

勿論、これらを完全に否定するつもりはないが、縮小社会に対応できるだけの地域経済の活性化へのインパクトも、それによる税収増にも全くつながらない。

官民が揃って地域内で儲からないようなプロジェクトばかりをアレンジしていると、地域内の民間資金は地域外のより儲かるプロジェクトに投資されてしまい、地域内資金循環は発生しなくなってしまう。これが現状である。誰も損はしたくないのである。

結果として、地域内でのあらゆる事業が赤字であれば財政の根拠となる税収が確保できないにも関わらず、その赤字を財政により補填してしまうため、自治体が財政的限界まで赤字経営を続けるという悪循環が続いてしまう。そうになっている自治体も少なくないだろう。

官民が連携し、縮小社会と向き合う上では、地域を守りぬくためにも、しっかり投資利回りと向き合った活性化事業をアレンジしなくてはならない。官民連携まちづくり事業は、いち早くこの悪循環を断ち切る必要があるのである。

まちづくりは儲からなくて良いという概念は、高度経済成長期、安定成長期における再分配事業の末端に位置していた時代の遺産である。

縮小社会時代には、まちづくり事業は稼ぎとしっかり向き合い、投資利回りを民間が納得できる水準に上げて地域内資金循環を促進し、むしろ地域外からも資金流入を図れるようなものでなければならない。まちづくりに求められる成果が大きく変わっているからこそ、官民連携まちづくりにも変化が求められている。

5. 既存ストック活用による「稼ぐインフラ」

戦略的都市経営において重要なのは、「稼ぐ」ことである。これまで縮小局面において議論されてきた主たる経営的アプローチは、経費縮減が中心であった。これが大いなる過ちである。ファシリティ・マネジメント議論においても、主としては現状の施設等の維持管理費の適正化が中心であり、朽ちるインフラ議論からの公共施設再編においても、長期財政計画に基づく公共床の削減目標の策定が主たる経営手法となっている。

これは、従前からの公共はあくまで民間の税によってのみ運営されるものであるという前提があるためだが、縮小トレンドが長期に渡り続く社会においては、「財源がなくなるので公共サービス・インフラは打ち切ります」ということを繰り返すことになる。勿論、経費縮減は極めて大切である。

しかし一方で、従来の官においては否定されてきた「稼ぐ」という手段について検討する必要がある。現状において、地方における最大の業務組織は自治体であり、最大の資産保有組織もまた自治体であることが多い。官が稼ぐことを放棄してしまうと、地方においては民だけが稼ぐことになるが、現状においては民だけが取り組むことで十分な事業性を担保することは極めて困難である。かといって、行政が従来のように予算的支援を行うだけでも、それは民間の非効率性によって生まれた赤字を補填するだけであり、財政が縮小すると共にそれも限界を迎える。

そのため、官と民が共に用いる資産をもとに稼ぐ方法を検討する必要がある。少なくとも過去の成長期に形成できた資産があることが、我が国の縮小社会における救いである。何のストックもないわけではなく、ストックは既に形成さ

れており、公共、民間がゼロから資金を集めて投資する必要がないのである。このアドバンテージを活かすべきなのである。

6. 官民連携4つのフレームワーク

既に国内においても既存ストックを活用しながら高い投資利回りを実現し、地域内資金循環を促進している官民連携事業手法は全国各地で発生・拡大している。

特徴的なのは、同じフレームワークで説明ができる取り組みが同時多発的に全国各地で起きていることである。要因は主として3つある。

1つ目は、前述のような時代の変化に対応するための方法を各地で皆が模索していたら、同じような取り組みになったこと。

2つ目は、官による規制緩和によって全国各地で取り組む事が可能になったこと。

3つ目は、昨今の特徴的な取り組みでは、官民連携でも主導しているのは民間であり、インターネットの普及により互いに連絡をとりやすくなり、密接な連携が促進されやすくなったこと。

いずれにしても、従前では考えられないような官民連携の取り組みが全国各地で同時多発しているのである。これらの各地で推進されている取り組みを整理し、有効な官民連携の手法として4つにまとめることができる。これを「官民連携4つのフレームワーク」と呼ぶ。

縮小社会に有効な官民連携4つのフレームワークは、以下から構成される。

- (1)リノベーションまちづくり
- (2)公共不動産利活用による稼ぐインフラ化
- (3)エリアの投資利回りを改善するエリア・ファシリティ・マネジメント
- (4)エージェント型PPPを通じた民による新たな公共施設開発

それぞれについて解説を続ける。

7. 既存建築活用による高いエリア投資利回りを実現する「リノベーションまちづくり」

リノベーションまちづくりとは、既存のビルの建物をそのまま利用しつつ、建物内の用途変更を行ったり、間取りなどを大きく変更するなどし、現代の借り手のニーズに合わせることで、空き室を解消していく手法のことを指す。従来、全国において空き家・空き店舗への対応を検討する自治体は、改装費や家賃補助の仕組みで対応してきたものの、ほとんど失敗に終わってきた。

しかしながら、近年、官民で連携して進められているリノベーションまちづくりは、あくまで民間側は市場メカニズムをもとにして物件を再生し、官は補助金などを個別プロジェクトに出すのではなく、その計画立案や規制面の対応などを担うという分担により大きく成果を伸ばしている。リノベーション事業をまちづくりに活かしているケースは福岡県北九州市(図2)、鳥取県米子市、大阪府枚方市、千葉県松戸市、愛知県春日井市(図3)を始め、全国各地に広がっている。

地方都市中心部には、多数の既存建築物が存在している。これらの建物は建設してからかなりの年数が経過しており、初期に投資した建設費の回収は終わっているものが多くある。古い建築物であれば、不動産オーナーは建物の建設費はかからず、維持に係る経費・固定資産税等だけがかかる。これは、新たに建てた時の投資回収がある新築物件に対して極めて大きな優位性を持てる。いくら安価な建設費で建物を建てたとしても坪当たり40万円かかれば、100坪で4000万円となる。しかし、古い建築物は、このような初期投資が既に終わっているため、改修のみの極めて安価なコストで経営が可能になる。結果として、安い家賃金額で貸したとしても利益が出やすく、それなりの家賃が稼げれば、高い利益率を実現することが可能となる。



図2 10年間放置されていたビルの再生事例
(北九州市)



図3 5年間放置されていた住居兼店舗の再生事例
(春日井市)

さらに、貸し方も従来のように1フロア1事業者ではなく、複数事業者が1フロアをシェアすることや、時間貸しスペースを設けること、複合機などの機材を共有するなどの付帯サービスをつけるといった、「空間軸・時間軸・機能軸」の3軸で空間の合理的な利活用を可能にしている。必要な空間を、必要な時間だけ、必要なサービスと共に提供する、サービス業としての不動産業へと転換を促進しているのである。

1事業者が支払う家賃は少なくとも、複数事業者が共同で入居することによって、不動産全体ではそれなりの家賃になる。

現在、1フロアを丸々使って家賃を30万円支払う事業者数よりも、1フロアを5人で面積を割って、それぞれが6万円ずつ支払う事業者数が極めて多い。これは、時間貸し駐車場のビジネスモデルと同じである。

より細かく多くの人達に分散投資が可能な環

境にし、裾野の広い環境にすることが大切である。一定の品質の空間を、個々人にとって安価にし、集積することがビジネス的なメリットを生み出す。北九州市では既にリノベーションまちづくり事業を通じた取り組みで、6棟のビルが再生し、200人以上の事業者が新規開業・雇用されている。この他にも数十人規模で開業・雇用された事例は全国各地に見られるようになっている。



図4 約60の製造小売事業者が1フロアに入居する
ポポラート三番街（北九州市）



図5 住居兼店舗の元々の間取りを活かして各住居用の部屋を店舗に変更したTANEYA
（春日井市）

さらにリノベーション事業では様々な工夫によって、改修費を確実に安価に投資回収する方法も確立されている。

例えば、成功している開発では改修を終えてから募集をかけるのではなく、コンセプトを決定し、工事前にテナント募集を開始、投資前にテナントを決定している。先にコンセプトに合う事業者を開拓し、彼らの必要とする面積や支

払い可能な家賃金額が決定されることで、初期に投資して良い金額が確定しているのである。

例えば、入居者15人が決定し、毎月50万円の家賃収入が見込める場合、年間で600万円となる。ここでリノベーション投資金額を決定する。多くの場合には2～5年での回収、利回り20%～50%程度で設計されている。先の入居者から得られる収入をもとにして2年で回収したい場合は1200万円、5年回収であれば3000万円がリノベーション投資可能な金額になる。ある程度確実な収入とそれに見合う投資金額を決定すれば、補助金などは必要なく、民間が皆からの出資や銀行からの融資で対応可能である。むしろ補助金などは過度な改装を行うことになり、維持費の増大にもつながるため得策ではない。

成功しているリノベーションまちづくりにおいて、官は個別プロジェクトに対して予算的に対応していない。

また、時には予算金額や手持ち資金が限定的な場合には、全部を改修するのではなく、一部だけ改修、もしくは3年かけて段階的に改修していくこともある。また、原材料についてもすべて仕入れるのではなく、廃品などを活用するなどして原材料費を下げる工夫も積極的に行う。さらに、工事自体もすべてプロに任せるのではなく、床剥がしや壁塗りなどの単純な作業はセルフビルド（DIY）方式で行い、プロ施工が必要な部分のみ外注する。このように事業の不確実性を可能な限り排除し、投資利回りをしっかり確保しながら、新たな魅力的なテナントを集積するリノベーションまちづくりの手法は各地で成果を挙げている。

あくまで民間が主導してエリア内の遊休不動産を活用して推進していく。ただし、行政は遊休不動産利活用に必要な規制に関する調整を行ったり、広報をサポートしたり、さらに地元銀行と協調した融資制度を設けるなど民間資金循環に繋げる段取りを行っていく。

また、予算面では、あくまで個別の再生プロジェクトには資金を投入せず、そのリノベーション事業の企画立案に掛かるコストを行政が支援している事例が見られる。北九州から広がるリノベーションスクールはその一例であり、今年度からは国土交通省も支援を開始している。あくまで民が動き、高い利回りを実現しながらも、まちへの新規参入を円滑に進められるリノベーションまちづくりは、今後も全国各地に拡大していくことが予想される。

8. 規制緩和が後押しする公共不動産利活用による「稼ぐインフラ」の実現

公共が保有している道路、公園、公共施設などの公共不動産を民間に開放することで新たな事業機会を創出することが可能である。

何より、都市経営的には運用されずに税金で維持されていた土地や空間を可能な限り、民間からの投融資が流入するような運用に切り替え、利回りを改善していくことが可能である。既に公共資産の多くは当初の予想ほどの利用度になっていないものも多い。道路も縮小社会ではキャパシティに余裕があるものも多く、利用度の低い都市計画公園、既に閉鎖した公共施設などは使わなければ、市民にとって何の得にもならないばかりか、単なるコストで都市経営を圧迫する。

このような従来運用していなかった公共不動産を活用した取り組みもまた全国で見られるようになっていく。

札幌市大通地区を統括している札幌大通まちづくり株式会社は、国交省の規制緩和を活用し、国道上に店舗「すわろうテラス」を昨年夏に設置し、従来は運用されていなかった公道がビジネスの場として活用している。名古屋市の名古屋駅地区まちづくり協議会では、国交省と名古屋市と共に駅前再開発にもとづいて工事用仮囲いや植栽などの公道エリアを活用した広告事業を展開して収入を確保し、その収入を活用

して良質な街路管理やサインの高品質化など将来的な不動産価値向上を目指した社会実験の継続実施を行っている。詳しくは、札幌大通りまちづくり株式会社の服部氏のレポートを参照いただきたい。



図6 道路上を活用した店舗（札幌市）

このようにキャパシティに余裕のある公共不動産を市場へと開放し、運用することで、民間からの投融資により経済開発がなされることが分かる。さらにはその保守管理などを地元主体に委任することも可能になり、コストの軽減化にも繋がる。

都市経営としては、既存資産の活用によって新たな収入を生み出すことが可能になるのである。官が開放し、民が活用するという協業である。

9. 既存エリアの利回り改善を目指す「エリア・ファシリティ・マネジメント」

地方都市中心部における投資利回りが低い原因の一つが、非効率なファシリティ・マネジメントである。官としても公共不動産の効果的維持管理のためにファシリティ・マネジメントを徹底する流れがあるが、民においても異なる不動産オーナーが合同してファシリティ・マネジメントに取り組む事例が増加している。熊本県熊本市、北海道札幌市、岩手県盛岡市、静岡県熱海市、兵庫県豊岡市などである。

ファシリティ・マネジメントとは、不動産物

件に係る維持運営に係る経費を効率的に管理することで、エレベーターの保守メンテナンス、警備会社による安全確保、トイレなどの清掃など様々な業務がある。これらを効率的に運営しないと、無用なコストが嵩んでいき、管理費の上昇を招く。管理費が高い割にサービス水準の低い物件は当然ながら、テナントから見れば投資利回りの低い物件の要素になり、縮小社会においてはエリア全体の衰退要因となる。

例えば、エレベーター契約が月に8万円のものが3基あれば、月に24万円となる。これを周辺と合同して30基一括契約に切り替えて、1基4万円に引き下げし、さらに24時間遠隔監視などもすべてつければ、月に12万円削減でき、サービス内容も改善。月12万円を入居する20店舗で割ったとすれば、月6000円、年間72000円の管理費削減になる。

地方都市中心部では中小ビルが多く、大規模ビルのようなバイイングパワーがない。そのため、高い金額、不利な条件での契約を強いられる傾向があった。そこで、中小ビルを束ねて合同契約に切り替えることによって、大規模ビルにも負けないような金額と有利な条件を業者と締結する。結果として、従来契約よりも経費も軽減されていくため、管理費の低減などにつながると共に、後述するような新たな売上を生み出す事業への投資金を積み立てる原資を生み出す。

従来、バラバラに契約していた



図8 契約の一本化による効率・品質向上

熊本市では熊本城東マネジメント株式会社は2008年から約170店舗の事業系ごみ処理契約を一本化し、年間で約450万円削減している。関西有数の温泉街である城崎温泉は約20棟の宿泊施設のエレベーターの保守管理契約を一本化し、年間約600万円を削減している。その他同種の事業は札幌、盛岡、熱海などでも取り組まれており、その他にも広がっている。

例えば年500万円のコスト削減は、営業利益率5%程度のエリアにとっては、削減額の20倍にあたる1億円の売上増加に匹敵するだけの利益インパクトを持っている。縮小社会において1億円の売上をエリアに短期的かつ確実に創ることは衰退都市においては困難であるものの、生産性の改善は確実にできる。

本事業モデルにおいても民間が主導して事業モデルを構築して進め、その取組事業分野に応じて官との協働を図っている。例えばゴミ処理を取り扱えば、自治体の廃棄物指導課などと連携して、違法投棄の防止を共に展開、契約事業者の信用情報提供、路面美化などについての協定関係を構築している。

10. 従来型公共政策の限界を超える、「エージェント型PPP」

現在、先端的な官民連携のモデルが「エージェント型PPP」であり、多くの自治体が検討を始めており、今後急速に拡大していく可能性がある。

分野的にはPPP (Public Private Partnership) の部類に入るものの、エージェント型PPPの特徴は、官が細かな仕様などは定めず、公共施設開発などを含めて民間に完全に開発権限を移譲し、その代わり財政的サポートもせずに民間市場から資金調達して開発を達成する。つまり、官が公共施設などの整備を財政的理由で諦め、むしろ公共施設を集客施設とセットにして民間責任のもとに開発させる権限を移譲するもので

ある。従来のように仕様を行政が立て、それを民間に資金調達して立てさせるという開発だけを担わせるPFIなどと異なり、「計画、開発、運営」までを一貫して民間が実行するのがエージェンツ型PPPの特徴である。

実際、ほとんどの仕様を行政やコンサルが策定したPFI事業は、仕様の縛りがあるため民間の知恵は活用されにくく、公共開発の割賦払いに近い。単年度予算が組めない自治体にとって、当座はしのげるものの、中長期的な財政の中では負担構造は変わらない。

新たなエージェンツ型PPPモデルの具体的事例としてあげられるのが、民間主導開発による公民合築施設整備である。

主要施設として集客力がある公共施設を配置し、それ以外の施設部分に民間テナントを出店させ、民間からは当然ながら家賃・管理費を集める。この構造で、不利な立地にある土地の活用を推進する上において、公共施設を集客装置として見定めることで、民間テナントを集められる。民間テナントとしての魅力は、公共施設に来る利用者の動線上で商売ができることである。これが地域経済開発の新しい手法となる。

さらに、従前の公共発注では不可能な安価な建築方法で民間がその施設を開発する。公共施設発注はPFIなどでもより安価な開発を模索したりしたが、行政・コンサルによる仕様設計などを行ってしまうと特殊な設計、広すぎる共用部面積など内容が最初に決まってしまうこともあり、民間としての改善の余地はあまりなかった。

エージェンツ型PPPでは仕様から主導権が民間にあるため、公民合築施設は、まち会社など民間企業が計画・開発し、これらの開発に補助金などを入れずに、民間企業は投融資だけでカバーする。開発施設官側としても、従前の公共施設整備では達成ではなかった安価な公共建築を実現でき、財政負担を可能な限り軽減できる

新たな方法となる。

何よりこれらの事業を予算的に官が支援しないことが大切であり、すべての開発から運営までを見通して投融資でカバーすることが肝となる。これが、エージェンツ型PPPが全てにおいて機能する理由である。

投融資をしてもらうためには投融資するに値する投資利回りと現実性が求められる。そのため、入居するテナント家賃からの逆算で開発費はコントロールしなくてはならず、何度も収入計画と合わせて施設設計に変更を重ねていく。これが従前の官主導の公共施設整備では実現できなかった。根本的なところから逆戻りができるのがエージェンツ型PPPの強みである。結果的に、適切な建築費で抑えることになり、地方都市の規模に合った身の丈の施設整備ができ、これまで地方で失敗を繰り返してきた再開発事業のような破綻の危険もなくなる。

何より、民間施設部分では経済活動が喚起され、そこに雇用も生まれ、施設全体としては家賃・管理費が入って公共単独施設よりも魅力が高まり、公共施設部分を含めて地域にとって役に立つ施設になっていく。

このような手法のその先進地域の1つが、岩手県紫波町のオガールプロジェクトである。オガールプロジェクトに関する詳細は、オガールプラザ株式会社代表取締役でもある岡崎正信氏が書かれるので割愛する。

岡崎氏とは共に一般社団法人公民連携事業機構の理事を務めており、全国各地から寄せられるエージェンツ型PPPの実施に関する対応を進めている。来年度からは、東北芸工大と共に「PPPプロフェッショナルスクール」を開校し、先端的なPPP事業開発人材育成にも取り組み始める。

11. 4つのフレームワークの共通点

これら官民連携まちづくりにおける4つのフ

フレームワークに共通して見られるのは、民間が事業と向き合いしっかりと利益を生み出す取り組みとなっていることである。

従来のように民の取り組みを官が補助金などで支えるというのではなく、民は民としての責務をもって高い志と共に現実的なソロバン勘定と向き合っている。資金調達は役所からするものではなく、自分たちの出資金と銀行などからの借入金によって行える事業モデルを徹底している。そしてこれこそが、縮小社会においてもその地域に仕事が発生するため、雇用を求めて新たな人が集まり、さらに新たな資金循環が生まれている契機となっている。これらのリスクを民の主導者たちが取りながら進めるのは、従来からの流れと大きく変わってきているように思われる。

また、官側としても財政的に困窮する中において、地域経済開発が行われることで地域からの資金流出が抑制されたり、新たな資金流入が起こることで、確実に歳入にプラスに働いている。何より、民間のような取り組みを公務員がするのではなく、民間の取り組みを理解しながらも、公務員は自治体法務などの分野で民間が求める契約手続きを体系化してしっかり実行可能なものにしたり、官が保有する情報を適切に提供したりという役回りを果たしている。民との信頼関係を構築しながらも、自らのプロとしての仕事を真っ当している。変な現場感覚に毒されて民側の活動の仲間になるというのではないのが、従来のスーパー公務員的な像とも異なる。

私は「新都市Vol.68 No. 4 2014」においても、人材変化について指摘している。従来からのまちづくり活動をやっていた人とは異なる考え方、キャリア、技能をもっている人たちが参入してきている特徴がある。

最新の官民連携まちづくりにおいては、それを担う人材自体も、従来のまちづくり分野とは

決定的に変わってきている。従来からの官からの支援を中心にして展開されてきたまちづくり層ではない層が、新たな官民連携まちづくりの担い手になってきているのである。むしろ、この人材変化こそが縮小社会に対応した取り組みの増加を支えているといっても良いだろう。

また、もう1つの新たな特徴として4つのフレームワークのアプローチにおいて、政治的意思決定が重要に機能していることである。エージェント型PPPは首長意思決定が極めて大切であり、その他の事業でも地元議員からの理解などが、従来にはイレギュラーとされていたような行政手続きなどについて政治決定を踏むことで可能にしてきた部分がある。

縮小社会においては、かつての拡大社会のルールが適応できないことも多くなり、さらには都市間競争で独自の政策を検討していく必要が出てきている。その上では政治決定が求められる場面も少なくない。実は単に行政と民間という連携だけでなく、「政官民連携まちづくり」が求められている。

今の全国で進む新たな官民連携には政治も参画し、縮小社会時代を生き抜く新たな連携の枠組みが背後に形成され始めている。

12. 民間による地域間ネットワークが、新たな官民連携まちづくりの基盤になる

また、今回の4つのフレームワークに見られるように、民間側も独自のネットワークを積極的に形成し、そのノウハウを体系化し始めている。

私が代表を務めているエリア・イノベーション・アライアンスでは、3年前より合同研修「エリア・イノベーターズ・ブートキャンプ」を開催し、北九州を始めとして全国各地のまち会社設立につなげている。

また、新たに地域での変革を目指す人々に向けて、毎週配信のメールマガジン「エリア・イ

ノベーション・レビュー」(<http://air.areaia.jp/>)も配信。さらに、細かな内容を学習できるようにeラーニングサービス「AIRlec」も開設、さらに、今後は効果的な先進地視察をサポートする「CASElec」を年明けより運用開始する予定となっている。

このようにAIAでは基本的にオンライン/オフラインを効果的に組み合わせて全国各地に散らばる地域変革（エリア・イノベーション）を目指す方々への現場からのノウハウ流通、アライアンス形成を推進している。アライアンス・パートナーはそれぞれが各地で先進的な事業を展開すると共に、そのノウハウを効果的に水平展開することで、民間独自のネットワークを形成している。



図 9 AIA

さらに、これらのアライアンスを統合して、官僚なども入れた研究会を開催するなど、今現場で起きている先端的な政策提言を推進している。従来のように国→地方自治体→民間という情報の流れではなく、民間が独自に地域間連携網を構築し、事業的には独立したカタチで自治体、国に対して政策提言をしていくことも実施できるようになってきている。従来の情報の流れでは既に現場の変化に対応できなくなっていることから、今後の官民連携まちづくりの取り組みは、民間のネットワークが全体のベースに

なっていくと考えられる。

また、公民連携事業機構では、公民連携事業の効果的展開の取り組みも、大学と協業したプロフェッショナルスクールの開校など前述のとおりに進めている。これらについても、行政改革に関する先駆的取り組みが、民間側のネットワークによって発案され、実行されていくだろう。

やはり、現場からシンクタンクや政府などが情報を吸い上げて事例集や政策にまとめ、それがまた全国各地に伝播する方法はすでに機能不全に達している。これは国土交通省から民都機構に出向されている、民都機構都市研究センター副所長兼研究理事である佐々木晶二氏も指摘している。² 都市局総務課長も経験している彼でさえ、従前のツリー構造による都市政策展開は限界に達しており、民間側のネットワークの上に効果的な政策を見出していくべきである、としている。

今後は我々としても、従来のまちづくり人材とは全く異なる幅広い層、特にビジネスユーザー層などの取り込みを意識しながら、さらに地域間連携に有効なインターネットを活用したオンラインプラットフォームの拡充を推進していく。

情報の流れ、担い手の量的質的変化によって
これからの官民連携まちづくりはより発展して
いくものと思う。つまりは、従来からの「官民
連携」などを担ってきた人材も、新たなものに
置き換えられていくだろう。

おわりに

まちづくり分野における官民の関係については、常に修正されてきた。官主導から、市民参加という流れであったが、今、成果をあげている官民連携事業に見られるのは、従来からの非連続の飛躍である。

官は民からの意見を聞いて修正するというよりは、むしろ官の領域を積極的に民に開放しな

がらも、迫る財政難の中で公共不動産を活用して「稼ぐ」という視点に転換し始めている。単にコスト削減の指定管理や、単に市民参加を狙うわけでもなく、民間に一定の責任と共にビジネス領域を提供するというプラットフォームとして機能し始めている。さらには、官はあくまで自治体法務をはじめとした業務と向き合い、変に委員会を開催し、意見を反映させるといったような市民迎合的なやり方でもない。

民側「官に物申す」とか「支援をしてください」といった姿勢ではなく、自ら責任を負ってプロジェクトを推進し、必要な制度変更などについて建設的に意見をする姿勢に転換していつている。まちづくりはあくまで官が行うことだという定義そのものの認識が代わり、むしろ自分たちのことであると考え、事業計画をもとに資金調達を行い、官に代わり、新たな事業を担っていくカタチに発展している。その取り組み自体を自己進化させるためにインターネットを積極的に活用して情報共有も進み、各地で取り組みが進展、しかもそれぞれが改善されていくように徐々に発展している。

縮小社会において求められる官民連携まちづくりは大きく変化しており、従来の延長線にはない。だからこそ取り組み側も非連続なものが発展してきていることは決して不思議ではないといえる。

今後は従来からの都市政策の視点ではなく、投資利回りを頭に入れた新たな戦略的な都市経営を意識し、官民のみならず政治も入る政官民まちづくりのあり方が徐々に発展していくことが期待される。さらに、民間側では従来とは異なるプラットフォームが形成され、行政事業ではタブーとも言える非計画主義的な取り組みが民間によって増加していくことで、何が正解か見通すことが困難な縮小社会には重要であると言えるだろう。

縮小社会には縮小社会を前提とし、従来のよ

うに量的拡大だけで物事を解決するのではなく、一人あたり生産性に目を向け、新たな都市経営のあり方を行えば、必ず活路はあるのである。今回紹介した官民連携による事業例はその一端である。既に事例もその理論的背景の説明も行える段階にきている。民間主導行政参加、予算依存ではなく適切な金融手法の導入が、新たな縮小社会における都市を支える仕組みになろうとしている。

過去のまちづくり、都市計画の常識に囚われるのではなく、新たな時代に沿った役割と機能と手法が求められている。我々は現場での実践と体系化を同時並行で進め、新時代の都市経営手法を構築すべき時期にきていると私は考える。

² 「先駆的な地方創生プロジェクトからみた地方創生政策のあり方検討メモ」

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_06.pdf

札幌・大通地区の官民連携によるまちづくり

札幌大通まちづくり株式会社 取締役 統括部長 服部 彰治

1. はじめに

都市機能の無秩序な拡散、中心市街地の空洞化といった「まち」の課題が叫ばれて早十数年、2006年の改正により新たに「中心市街地の活性化に関する法律」という名称になった法律を中心に、中心市街地を投資に値する魅力のある空間にする取組は、今では全国各地の都市で実施されつつある。

まちづくり会社は、上記の法律を契機に作られた会社組織で、地域それぞれの事情等もあって株式会社、公社、NPO等、様々な組織形態があるが、「地域密着型のディベロッパーとして、公益性と企業性を併せ持ち、行政や民間企業だけでは実施が難しい開発に取り組むこと」を期待されている組織と言われている（国土交通省）。

本稿では、札幌大通まちづくり株式会社が行っている取組、とりわけ、国が「官民連携」の視点から制度改正等を行った「都市再生整備推進法人」（現・都市再生推進法人、以下「法人」という）に当社が全国第1号の指定を受けた“ねらい”、並びに、法人の指定を受けた当社が整備し2013年8月よりオープンした歩道空間上の食事・購買施設「大通すわろうテラス」の取組状況等について紹介する。

2. 札幌大通まちづくり株式会社のエリアマネジメント

当社は札幌市の大通地区（図1）に位置する6つの商店街や複数の大型店等の連携を図るべ

く「まちの窓口」としての機能を発揮するとともに、個店や商店街単独ではできなかったソフトの取組を中心に実施してきた。

エリアマネジメント広告事業や都心共通駐車券事業（カモンチケット）、ファシリティマネジメント事業等の収益確保事業を展開しつつ、



図1 札幌市大通地区の周辺概況



服部 彰治

はっとり しょうじ

札幌大通まちづくり株式会社

取締役 統括部長

歩行者天国の運営管理、遊休不動産活用、自転車対策アクションプランなど、まち、ひと、乗り物の良い関係づくりを実践中。さらに日本全国初の都市再生推進法人として、特措法を活用し、道路空間活用及び道路環境維持向上を実践中。経済産業省タウンプロデューサー、地域活性化伝道師。

道路空間の活用という観点ではさっぽろホコテン（歩行者天国活用事業）、オープンカフェ恒常化事業、駐輪対策アクションプラン等、さらには、まちなかの美化清掃・green bird 札幌、まちなかマルシェ開催の支援、サイクルシェアリングサービス・ポロクルの支援等で、地域貢献・市民参加の視点での取組等を実施している（図2参照、詳しくは<http://sapporo-odori.jp/>を参照されたい）。

法人としての歩道空間の管理・活用の取組である「大通すわろうテラス」は、これらの延長線上、発展型のひとつとして位置付けている。

また、まちづくりを専属的に担い、継続的に推進するため、現在7名のスタッフを雇用している。このスタッフが中心となり、商店街、行政、専門家などと連携しながら、こうした取組等を実施している。

3. 法人の指定～計画提案

3-1. 法人の指定を受けた背景・ねらい

札幌大通まちづくり株式会社では、2011年10月施行の都市再生特別措置法の改正を契機に、2011年12月に全国第1号の法人の指定を受けた。指定を受けた理由は、

- ①法に基づく公的な位置付けが得られること
- ②まちの活性化や利便性の向上を実現するための都市再生整備計画の提案権が付与されること
- ③道路占用許可の特例や都市利便増進協定制度等により、これまでの公共空間を活用したにぎわい創出事業等を、さらに発展させるための手段が増えること
- ④国や札幌市との連携がより一層深まるとともに、重点的な支援が得られること

等のメリットがあると判断したためである。

2009年9月に設立した札幌大通まちづくり株式会社は、エリアマネジメントを担う会社としてもう1つ新たなステージへと進むべき時期を

迎え、地域とのつながり、行政とのつながりによって『できる』を産み出していくこと、そして必要な収益を確保し、まちへの還元を図ることが重要と考えていた。

その重要な取組の1つが「公共空間の活用」である。これまでのオープンカフェ等の取組を高質化し、食事・購買施設等を設置して直接的に収益を確保することで、持続可能な“にぎわい”を創出する。商業施設が密集し、民地上に広場や空地がほとんどない状況にある大通地区では、その機能を損なわない範囲で道路等の公共空間を有効に活用していくことが1つの解決策になる。都市再生整備推進法人の指定を受けたのは、まさにこの実現のためと言え、まちづくり会社としての考えに、法人の制度や道路占用許可の特例制度等が合致したためである。

3-2. 法人による計画提案の実現

法人としての活動区域である札幌市大通地区では、以下のような課題を抱えていた。

- ①札幌大通地区の商業低迷
- ②道路空間活用のニーズ
- ③駐輪問題解決へ向けた取組のニーズ
- ④路面電車の延伸に伴う公共空間の変化への対応

札幌市事業として路面電車の延伸（ループ化）事業が進められている区間は、札幌市のメインストリートである札幌駅前通（一般国道36号、直轄国道区間）であり、路面電車導入後の公共空間を豊かにし、にぎわいのあるストリートを構築することが重要であった。このことから、まずはこの札幌駅前通を中心とした官民連携での都市再生整備計画を策定することとした。

ただ、なにぶん全国第1号の法人であるとともに、都市再生整備計画の提案も全国初となることから、計画提案の実現をうまく進めるため



図2 札幌大通まちづくり（株）の取組の一例

に、法人指定以降、2013年1月の計画提案までの1年強の「事前協議」期間を設け、以下の2つの“しかけ”を準備した。

(1) 関係行政機関も交えた「連絡会議」の実施

表1に示す関係行政機関も交えた「連絡会議」を設け、概ね2週間に1回のペースで協議等を実施した。これにより、行政の事業計画・法人の都市再生整備計画等の調整（情報共有、事業間調整、官民連携・協働による効果の最大化等）と、都市再生特別措置法の改正、各種新制度の活用に向けた課題整理と解決策検討等を図ることができたと考えている。

なお、連絡会議は整備計画策定後も継続的に実施しており、実際に運用していく中で発生する課題の解決、今後の事業展開について協議す

所 属	立場・役割等
札幌大通まちづくり(株)	都市再生整備推進法人
札幌市 市民まちづくり局 都心まちづくり推進室	地方公共団体 担当者
国土交通省 北海道開発局 事業振興部 都市住宅課	都市再生整備計画に係る 北海道担当窓口
国土交通省 北海道開発局 札幌開発建設部	札幌駅前通（国道36号） 道路管理者
札幌市 市民まちづくり局 総合交通計画部	路面電車延伸（ループ化） 事業者
札幌市 建設局 総務部 自転車対策担当課	都心部駐輪対策の事業者
(株)ドーコンモビリティ デザイン	札幌都心部のコミュニティ サイクル：ポロクル事業者
(株)ドーコン	コンサルタント（受託者）

表1 連絡会議の構成メンバー

る場となっている。

(2) 「1/1モデル」実証実験の実施

「論より証拠」で、事前協議期間中に将来的なオープンカフェスペースの整備案の1つとして検討していたデッキテラスの「1/1モデル」



図3 実証実験の状況（2012年9月）

を期間限定で設置し、

- ①行政の関係機関に実際に目にしてもらい、課題・懸念等を整理していただく
- ②「にぎわい創出」との関連性に関し、現場アンケートにて市民意見をいただくほか、様々な「街への効果」を検証する

等を目的に、実証実験を実施した(図3参照)。

4. 計画提案の内容 ～官民連携による歩道空間の管理・活用の制度等～

1年強の事前協議期間を経て、2013年1月に

法人から提案した都市再生整備計画では、2011年の改正都市再生特別措置法に基づく「道路占用許可の特例」制度、並びに、歩道空間の管理に関し、国道管理者である国土交通省北海道開発局と当社において締結した「都市利便増進協定」の制度を活用している。

制度の紹介は割愛するが、協定内容は直轄国道である一般国道36号・札幌駅前通の歩道空間に占用する「大通すわろうテラス」を含む周辺エリア、札幌駅前通の歩道全域についての美化清掃、駐輪整序等の活動を官民連携で実施する

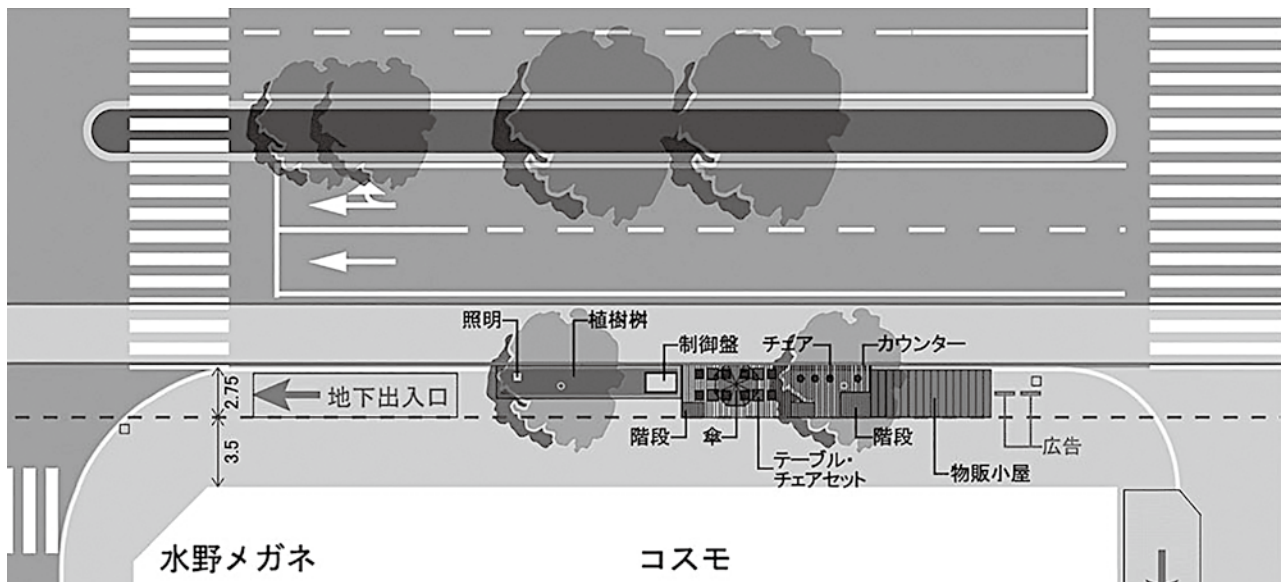


図4 大通すわろうテラス(札幌ナナイロ前)周辺環境



図5 大通すわろうテラス(札幌ナナイロ前)施設写真

というものである。

その後、提案を受けた札幌市が同年3月に都市再生整備計画を策定、この計画に基づき、北海道開発局が同年5月に特例道路占用区域を指定・公示、翌6月には占用許可を受け、8月に現在の食事・購買施設「大通すわろうテラス」と広告塔が整備・オープンした。これらの手続きが円滑かつ迅速に進んだのも、前述の連絡会議や1/1モデル実証実験の実施が寄与していると思われる。

5. 大通すわろうテラスの利用状況、整備効果等

「大通すわろうテラス」(図4～5)は、幅員6.25mの歩道に位置する、幅2.75m×全長約15.5mの小さな施設である。

また、他都市の同制度を活用して整備された施設とは異なり、2週間から最大12週間までの期間限定で出店者が入れ替わる形態を取っているところ

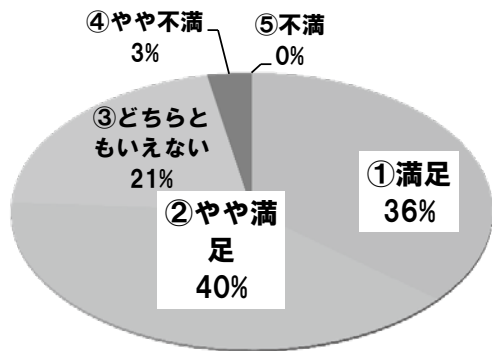
ろに特徴がある。このことで、多くの出店者と都度協議を実施する、恒常的なオープンへ向けた営業努力が必要になる等、当社にとっては当該施設の運営の難しさを生んでいるが、その半面、様々な業態の利活用を促すことでまちのアクセントとしての新陳代謝促進や、新たなまちの担い手のチャレンジの場という効果を期待している。オープンからようやく1年を迎えたばかりのため効果が十分に検証できていないが、現在までの状況等よりいくつか参考事例として紹介する。

5-1. 施設活用・出店状況

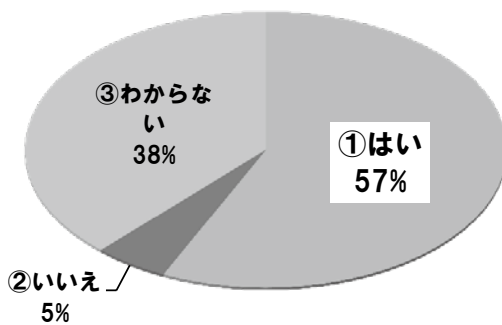
これまでカフェ等の喫茶店営業、地域の高校生が商品開発した飲食店営業、地域の父母等によるバザー、歩行者天国で実施している沿道商店街のお祭りでの出店、サッカーワールドカップのパブリックビューイングに合わせた物販、地域球団とのコラボによる喫茶店、外国人観光



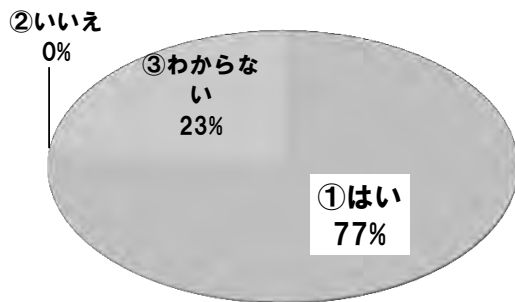
図6 大通すわろうテラス(札幌ナナイロ前)施設利用状況(2013年8月～2014年9月)



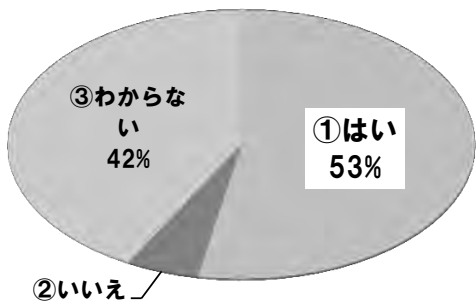
(a) 施設に対する評価（満足度）



(b) 大通地区への来街頻度の向上



(c) 大通地区の魅力向上



(d) 商店街の既存店舗への来訪意向

図7 施設利用者への意向調査結果
(2013年8～9月)

客を対象とした和をコンセプトとした喫茶店、ビアガーデン時期に合わせた軽食＋バー、道産酒を主体とした立ち飲みバー等、様々な内容での利用があった（図6参照）。

併設している広告塔もビールメーカーや地域の大型店のイベント告知等で利用されている。

5-2. 利用者アンケート結果からみた効果等

サンプル数が十分ではないが、利用者へのアンケート結果では回答者の約8割が施設に満足しており、約6割が来街頻度の向上に、約8割が大通地区の魅力向上に寄与するとの回答であった（図7参照）。

また、アンケート回答者の半数以上が商店街の常設店舗にも「行きたい」と回答があり、地域の常設店舗のアンテナショップとしての効果等も期待できると考えている。

5-3. 出店者との協働による公的取組支援効果等

2013年11月には商品開発・販売で参画した札幌市立札幌大通高等学校の生徒とともに開店前の時間帯で当該エリアの美化清掃活動に取り組んだ（図8参照）。

また12月には、出店者の協力により冬季歩行者転倒予防として滑り止め用の砂まき推進の啓発活動も実施している（図9参照）。

こういった、従前からのみち・まちの管理の取組を発展させ、出店者との協働による公的取組の参加・支援等の実施も、当該施設の効果のひとつと考えている。

6. おわりに

法人としての活動はまだまだこれからであり、「みちがよくなれば、まちがよくなる」をキャッチフレーズにした大学生や地域の若者等を中心とした「まちミライカイギ」という取組にも今年度より着手した。初年度は、意識の高い若者たちにより、歩行者や自転車に着目したワー

クショップや市民との対話を歩行者天国や大通すわろうテラス等を活用して実施した(図10)。

さらに、老朽化した建物の更新など、まちが抱えている資産をいかに活かして、にぎわいを取り戻していくのか、既存の中心市街地が抱えている課題を解決していく必要がある。

こうしたまちの課題解決には、行政による施策と、地域や市民といった利用者側の取組との双方が必要である。官民連携の取組の中心的な立場を担う法人は、まさにその行政と市民等の

利用者側との中間的組織であるため、行政側への計画提案に加え、市民側の意識醸成・行動変容を促す取組も重要と考えている。

まち・ひと・モビリティ。これらの関係をきちんと整え、自らが自分たちごととして管理・活用するみち・まちをつくっていくのはまだ道半ばであるが、本稿で紹介した札幌・大通地区の事例が皆様の一助になればと願う。また、引き続き札幌大通まちづくり株式会社に、暖かいご声援・ご指導をいただければ幸いである。



図8 美化・清掃活動への高校生の実施状況
(2013年11月、2日間で計18名で実施)



図9 冬季歩行者転倒予防としての砂まき推進の啓発活動(2014年1月、歩行者天国も連携)



図10 新たな官民連携の取組の試行(「まちミライカイギ」の取組)
(2014年7月、9月、11月、歩行者天国・大通すわろうテラスにて実施)

オガールプロジェクト

オガールプラザ株式会社 代表取締役 岡崎 正信



写真1 紫波中央駅前

1 はじめに

誤解を恐れずに言えば、行政という所は責任が生じない組織かもしれない。しかし、経営力が無くガバナンスが欠如した行政組織は、時に大きな不幸をその地域にもたらすことになる。

日本全国どこの自治体にも共通することは、その地域一番の土地持ちということである。公共施設のほとんどは自治体が所有している土地に存在しているし、道路や公園など土木社会インフラも自治体所有の土地に存在している。つまり、地域一番の土地持ちが責任のない不動産開発を行えばその地域が疲弊するのは当たり前ののである。

今回紹介させていただく岩手県紫波町で行われているオガールプロジェクトも地域一番の土地持ち「紫波町」が所有する公有地の開発である。しかもその土地は、紫波町の税収がピークだった平成10年に高額（28億5千万円）で購入し、約10年間塩漬けにされていた土地。平成10年に土地購入に関わった組織や人間にとって腫れ物のような土地である。

2 プロジェクトの背景

岩手県紫波町は、岩手県のほぼ中央に位置し、食料自給率170%を誇る農業を基幹産業とした人口33,800人の町である。北には県都盛岡市、南には花巻市、北上市を配し、これらに通勤通学する人々が住む所謂ベッドタウンでもある。

紫波町の人口増加が著しかった平成9年に、国鉄が民営化されてから初めて設置された請願駅でもある「紫波中央駅」が完成し、それに併せて岩手県住宅供給公社（以下「公社」という。）が新駅前において土地区画整理事業によって宅地開発を行った。その際に、紫波町は、区画整理事業によって生み出された保留地と公社が先買いした土地を合わせた10.7haもの広大な一区画を公共施設用地（新庁舎、図書館、生涯学習センター等）として約28億円で公社から購入した。折しも、平成9年10年は全国的に基礎自治体の税収がピークを打った年である。紫波町も



岡崎 正信

おかざき まさのぶ

オガールプラザ株式会社代表取締役
オガールベース株式会社代表取締役
※2012年までオガール紫波株式会社取締役

1972年岩手県生まれ。日本大学理工学部土木工学科卒業、東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻修了。地域振興整備公団（現：都市再生機構）等を経て現職。現在は、内閣官房地域活性化伝道師として、東日本大震災復興プロジェクトや地方都市の中心市街地再生の業務に従事している。

例外なく平成10年に税収のピークを打ち、用地を購入したのは良いが、公共施設を建設する資金に目処が立たなくなり、購入した土地は、未利用のまま平成19年まで放置されてしまった。

3 紫波町のエージェント（代理人）としてのまちづくり会社と専門家集団

都市政策とはそれぞれの都市や地域によって違わなければならない。画一的な都市計画や区画整理、都市再開発事業はあくまでも制度的な話であり、今の紫波町が口にする都市政策とは違う。都市政策とは、都市や地域が、現在から未来をどうやって生きていくのか、経済的に自立し市民が幸福に暮らすために今何をするかを示すものである。

オガールプロジェクトが本格的に議論され始めたのが平成18年後半である。当時の町長（藤原孝氏。以下「藤原氏」と言う。）を始めとする紫波町職員と東京や地方都市で都市再生業務を担ってきた私は、紫波町が設置した「経営品質会議」と呼ばれる場で都市政策について議論した。そこで導き出された一つの政策が、岩手県一低い昼夜間人口比率を日本一低いものを目指すという一見すると奇抜な政策である。これは、紫波町を中心とする半径30キロ圏内の人口が北東北最大（約60万人）であるという立地特性から導き出された。別の言い方をすれば、住居地を検討している方々に日本一住みたいと思われるまちを目指すことである。しかしこの政策は、近未来に確定している人口減少化には有効性が低い。それに対抗しうる政策のもう一つの大きな目標が、紫波町の全世帯数の約4割が従事している農業の振興と販路の拡大で雇用と新しい農産業をつくることである。つまり、住まいとしての魅力向上と、農畜産業の発展を政策の柱においた。

それを実現する場として、塩漬けされていた

紫波中央駅前が選定されたのである。

平成19年、藤原氏は、未利用となっている町民の財産でもある紫波中央駅前町有地を有効活用するには、公共のみに頼った手法では進まないと考え、PPP（公民連携）手法により事業を推進する方針を定める。早速紫波町は、「公民連携基本計画」を策定し議会に諮り、PPPを推進する第3セクター（オガール紫波株式会社）を設立させた。PPPの先進国である米国では、プロジェクト毎にまちづくり会社を設立し、そのまちづくり会社に行政が担っていた権限の一部を委譲するスキームが存在している。このようなスキームの効果は、まちづくり会社が民間企業であるという事で、投資や開発を検討している民間と同じ価値観で事業を進めることができ、また、民間企業であるがゆえに、公共建築物を、何としても建設しなければならないという強迫観念に襲われることなく、また、情緒的に事業を進めることがない。

紫波町は、設立後直ぐに、オガール紫波株式会社と紫波中央駅前開発に関する包括協定を締結し、オガール紫波株式会社に対し、オガールプロジェクト（紫波町有地）に興味を持つ民間等と紫波町の代理人として交渉できる権限を与えた。そして、オガールプロジェクトの大きな特徴の一つが「オガールデザイン会議」の設置である。都市再生、建築、ランドスケープ、グラフィックデザイン、ファイナンスに精通した専門家に集結していただき、見た目のデザインだけでなく、暮らしのデザイン、ファイナンスのデザインという従来の都市再生プロジェクトには関わりが少なかった専門家の知恵を借りたのである。

4 オガール紫波株式会社の経営理念

プロジェクトは敷地の中だけで議論しないことがオガールプロジェクトの特徴である。オガ

ールの各プロジェクトは見た目にも機能的にも敷地で完結しない。オガールの事業用建築物には、オガール広場と建築物とをつなぐアーケードの設置、低層で高密度な街並みを実現するために様々な規制をプロジェクト開始当初にオガールデザインガイドラインにまとめ、このガイドラインに則って各建築物は整備される。そして、見た目のデザイン以上に重要視したのがまちのコンテンツ開発である。紫波町が策定した「公民連携基本計画」をオガール紫波が民間の行動力で具現化しオガールと町民を繋ぐコンテンツ開発やテナントを誘致していった。2011年の岩手県フットボールセンターのオープンを皮切りに、2012年には官民複合施設オガールプラザがオープンし、翌年までの一年間の間に70万人を超える来場者を迎えることができた。そして、2014年7月には民間複合施設オガールベースがオープンし、更なる来場者がオガールエリアを訪れている。

地方には、身の丈に合わない補助金によって、所謂「箱モノ」がどれだけ建設され、死蔵し、地方の財政負担になっているか。維持費だけでも大変な状況が現実にある。それら箱モノは、税金などを通じ直接的に市民の負担になるばかりでなく、その地方にとっての一等地を占拠するケースが多いため、本来他の産業の為に使用していれば、はるかに多くの便益や雇用を産み出して、もちろん税収に貢献していた可能性まであるのではないかと考えられる。

人口33,800人の岩手県紫波町で進められているオガールプロジェクトは、現実を見据え、本当に町民のため、またその将来を担う子供にとっても、紫波中央駅前という、紫波町にとってのキーともなるべき場所を開発し、付加価値を付けば価値そのものを増大させられる筈だと信じる者たちが興したプロジェクトである。

そこで、オガール紫波株式会社は、世界中の成功した地方再生プロジェクトに共通するキー

ワードは二つであることを念頭に置き、消費目的ではない人が集まる場所を創造すること、そして町民の財産である土地を有効活用できるファイナンスの構築、この二つを大事な理念としてオガールプロジェクトをスタートさせた。

5 オガールプロジェクトの手順

オガール紫波株式会社の使命は、「町民の財産を安売りしないこと」に尽きる。それを実現するために行ったことは、商業をまちづくりの中心にしない戦略である。商業は、オガールプロジェクトにとっては付帯サービスであり、決して主役ではない。我々は、まず、消費活動を目的とししない一定数の来訪者を呼ぶ仕組み作りを考えた。(下図参照) もし、これを実現すれば、この来訪者をターゲットにした商業やサービス業が勝手に立地してくると想定し、消費活動を目的とししない来訪者の獲得に集中した。図に示す手順を実現すれば、おのずと町民の財産である未利用地は、新しい価値を生み出すと信じて事業を開始している。



図1 プロジェクトの手順

6 岩手県フットボールセンター整備事業

まちづくりの手順を実現する最初のレイヤーである消費活動を目的とししない来訪者を実現するために、我々は、岩手県フットボールセンターの誘致活動を行った。日本サッカー協会が進める事業であり、誘致が実現すれば、岩手県サッカー協会

の本部も盛岡市から移転し、年間5万人以上の来訪者を獲得できる優れた施設である。



写真2 岩手県フットボールセンター

我々は、紫波町のエージェントとして、岩手県サッカー協会に赴き、紫波町の迅速な対応を武器に、誘致活動約2か月で、当該エリアに誘致することに成功した。そして、日本サッカー協会の厳しい査定をクリアし、2009年12月の日本サッカー協会理事会で正式に立地の承認を得る事ができた。

その後、我々は岩手県サッカー協会から代理人契約を獲得し、整備事業者の選定手続きを全て受け持ち、滞りなく、建設事業を進めて行った。途中、東日本大震災に見舞われたが、2011年4月にグランドオープンを果たし、現在は、毎日のようにサッカー選手がオガール地区を闊歩している。

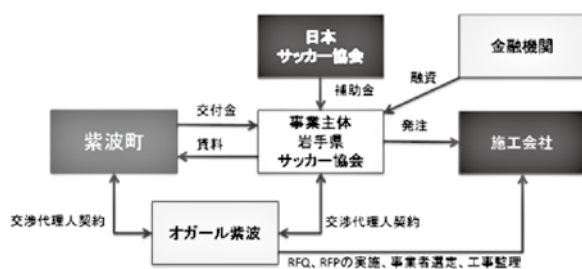


図2 フットボールセンター事業スキーム

7 オガールプラザ整備事業

官民複合施設オガールプラザは、紫波町情報交流館（図書館、地域交流センター）と民間テナントが融合した施設で、多様な情報が行き交う施設である。

施設概要

中央棟	図書館、地域交流センター
西棟	紫波マルシェ（産直）、飲食店、学習塾、事務所
東棟	カフェ、眼科クリニック、歯科クリニック、眼鏡ショップ、調剤薬局、子育て応援センター（公共運営）
事業名称	オガールプラザ整備事業
延べ面積	約5,800㎡
構造	木造一部RC
階層	2階
竣工	2012. 6
事業主体	オガールプラザ株式会社



写真3 オガールプラザ

7-1 オガールプラザ事業構築のポイント

オガールプラザ整備のためにSPC（オガールプラザ株式会社）を設立し、竣工後、図書館が入居する中央棟は町に売却。民間が入居する東西棟建設のために2.9億円をSPCが資産調達する。資本金1.5億円は官民出資とし財団法人民都機構（国交省外郭組織）と紫波町に優先株を発行する予定。そしてSPCの設立発起人であるオガール紫波株式会社が2,000万円（普通出資）を出資。2,000万円は、オガール紫波株式会社が経営する「マルシェ」に入居する地元農業生産者約200人から1人5万円の預かり金とマルシェに入居するテナントからの保証金で調達した。ローンは地元銀行から1.4億円の短期・長期借入し、民都機構と紫波町は、優先出資者と

なる代わりに、株主総会での決定権はオガール紫波株式会社のみが持つ。

事業成立のポイントは、テナントが100%決定した上で工事に着手することである。開発構想時点から、民間向けの企業立地研究会を立ち上げ、開発の計画を広くアナウンスし、この立地環境でテナント出店する際の賃料や必要床面積を積み上げていき、民間企業が必要とする床面積のみを建設する手順を踏んだ。また、想定家賃で借入金を完済できる利回りを設定した上で、建設費の上限を設定し、建設事業者のコンペに入っている。結果として、着工時に、テナント入居率100%を達成し、市中銀行から提示された貸付条件も許容範囲で収まることができた。

これを実現する前提として徹底したマーケティング調査を独自で行い、施設のボリューム計算を行ったことが、事業が推進している大きな要因であるとする。

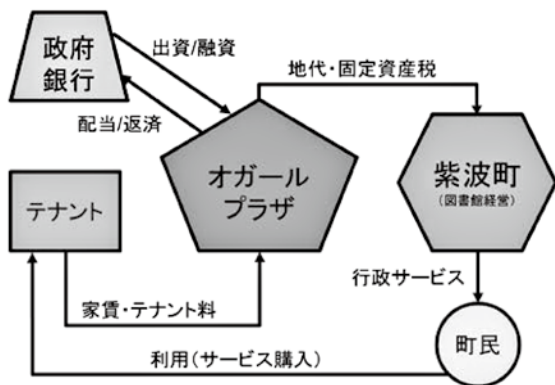


図3 オガールプラザ事業スキーム

8 オガールベースプロジェクト

オガールプラザがオープンして約2年後、民間複合施設オガールベース（事業主体：オガールベース株式会社）がオープンした。100%民間出資のオガールベース株式会社は、オガールの理念の基、ファイナンスから事業にアプローチし、紫波町の交流人口の拡大と若者がチャレンジできる環境を整えるといった公共的な志を

実現させるプロジェクトを作り上げた。

ここでも、コンテンツの開発が重要視されたのは言うまでもない。地方における活性化のポ



写真4 オガールベース

イントは、他地域には無い事業を如何に経済合理的に実現させるかである。オガールベース株式会社は、それを実現させるために「ピンホールマーケティング」という手法を駆使した。針の穴のように小さなマーケットでも、必ずマーケットが存在している層をターゲットに事業を構築する手法である。小さいマーケットだからこそ競争相手が少なく、紫波町のような小さく交通利便に恵まれた地域でも訪れてくれるマーケットを探す事を試みた。

そして世にも奇妙な事業が構築されたのである。

バレーボール専用体育館が併設された宿泊特化型のビジネスホテルである。そこには、コンビニエンスストアや飲食店などのテナントも入居している。金融機関と一緒に作り上げた事業でもある。



写真5 バレーボール専用体育館

先にオープンしているオガールプラザや岩手県フットボールセンターなどの集客によって、オガールエリアの不動産価格は、基準地価ベースでも上昇局面に突入し、オガールベースのテナントの賃料は、オガールベースに比べて平均で約20%上昇している。

また、ビジネスホテルの稼働もドミトリー機能を設けたことで、オープン当初から予想を超える宿泊者を迎えている。

9 最後に

2006年の12月に東洋大学教授の根本祐二教授を紫波町に招き、役所向けに講演会を行ったのが今回のプロジェクトの始まりである。2007年には、町が十年前に買い上げたものの財政難により計画がストップしていた駅前土地についてどのようなポテンシャルがあるのか、東洋大学大学院と共にリサーチを行い、その結果、紫波町自体の人口は少ないけれど、盛岡と花巻を商圈に見込めるため、PPPで事業を成功させるポテンシャルは十分にあるのではないかと結論を導いた。この場所での実践を大学の課題とすることができたのである。その後、2009年には紫波町公民連携基本計画が策定され、紫波町の代理としてまちづくり(経済開発)を行う、オガール紫波株式会社を立ち上げ、本格的に駅前の土地を有効活用するプロジェクトがスタートした。



写真6 オガール広場

PPPのメリットは、官と民の提携以上に、官と民が互いの役割を明確にし時間の価値観を共有することで相乗効果が見込められるところ。土地は官(紫波町)が所有し、必要な公共施設の政策決定をし、そこからは官から信託を受けた民(オガール紫波)が、民間の視点で公共施設を含む、具体的なまちづくりを実現させるという役割分担がなされている。今回、オガール紫波はデベロッパーとして、事業立案やテナントの誘致、設計、発注、建設、竣工、引き渡し、運営までのすべてを一括して行っている。一方で、紫波町役場内には公民連携室という部署がつくられ、縦割りの部署間を横に連携しながらプロジェクトをスムーズに進めることができている。まちづくりを民に任せるということは、官側もプライドがあるため、なかなか実現することは難しいが、それを可能にしたのは、紫波町長である藤原孝氏のリーダーシップと役場職員の前向きな協力が大きい。



写真7 藤原孝氏

デベロッパー的役割のオガール紫波株式会社に対して、建物の建設・所有管理するための特定目的会社(SPC)としてオガールプラザ株式会社を設立した。会社の目的を特定することで、投資家が出資しやすくし、借入金調達を容易にしている。また、融資の際は、金融機関はキャッシュフロー、つまり定期的にお金がきちんと入ってくるかどうかだけを評価する。その

ためにはオガールプラザが公共政策の達成だけでなく、不動産事業としても成功することが必要である。そこで、従来の不動産経営とは異なる逆算方式を実施した。つまり、最大容積率から施設規模を考えるのではなく、テナントの誘致を事前に進め、その結果から必要な施設規模を決定するのである。それによって、完成時にテナント床に空きが出るリスクを減らしている。ここには、従来の地域再生事業では見られなかったファイナンスが先頭を走っているのだ。



写真8 紫波マルシェ

オガールプロジェクトが、事業構築の基本スキームに取り入れている方式はCDO方式とも呼ばれているが、このスキームを採用することによって、そのプロジェクトに掛かるコストから本当に出て来ると予想されるベネフィットまでフィージビリティスタディーで徹底的にリサーチされ、事業収支に疑いのあるものについては一切融資が付かないこともある。つまりここでは、市場を通じて最も厳しい「事業仕分け」が行われる事になり、地元にとって一番必要なものが一番安く、どうしてもいいものは高くなるために建設されないというごく当たり前の市場原理が働くことになる。本当に公共的な必要なものがこれでは作れない、という意見が当然出てくるのだが、行政、町民等、当事者同士の目的のはっきりしたディスカッションを通じて資金を調達する、と言うことこそが我々の目指している姿である。何かを作ることのベネフィッ

トとコストについて、それを使う人々がオープンに話し合っただけの方法で資金を調達する方が未来にとって有意義だと思われる。そして、まちづくり会社が、プロジェクトの共同事業体となって資金を調達するやり方こそが正に世界標準であり、自然なことではないかと考えている。

平成25年度は、町有地を民間に貸付したオガールベース事業が興り、更には新庁舎整備PFI事業が実施されている。当初目論んだ交流人口30万人は、既に100万人に迫る勢いである。

未完成なまちを目指す

都市は生きている。

都市は生きているのであって生かされてはいけないと思っている。地域一番の土地持ちである行政が責任を持って開発するオガールには、自ら生きようとする力強さがあり、補助金为先頭を走る従来の都市再生プロジェクトには無い賑わいがある。成長することを忘れ、他力本願に陥った地域は生きているとは言え活き活きはしていないのである。

オガールは永遠に未完成。それがこのプロジェクトの目標である。



写真9 オガール祭り

(※1) オガール紫波株式会社

紫波町は平成21年2月「公民連携基本計画」を策定、民間と対等に交渉できる推進事業体が必要だという考えに基づき同年6月設立された。

資本金1000万円。株主は、紫波町39%、(株)紫波まちづくり計画12%、JA岩手中央10%、(株)岩手畜産流通センター10%、(株)テレビ岩手10%、(株)東北銀行5%、(株)北日本銀行5%、盛岡信用金庫5%、八重嶋雄光2%、岡崎正信2%。

(※2) 岩手県フットボールセンター

事業主体は(社)岩手県サッカー協会(IFA)。事業は「グラウンド整備事業」と「クラブハウス整備事業」に分かれる。「グラウンド」は総事業費1.2億円で、紫波町が6,000万円、(財)日本サッカー協会(JFA)が交付金(6,000万円)を支出。開発後の所有者はIFAとなる。「クラブハウス」の事業費は3,500万円。2,250万円をIFA、1,250万円をJFAが、それぞれ負担した。建設後にIFAから町へ寄付しその施設を、またIFAが町から借りている形となっている。事業用地約2haはIFAが町から賃借しており、IFAは町に用地代とクラブハウスの賃借料(300万円/年)を払っている。

(※3) 岩手県サッカー協会からのエージェン
ト業務

グラウンド・クラブハウス建設業者の選定業務をオガール紫波がIFAから受託した。図面を書く予算もないため2段階選抜とした。アイデア提案公募(予選会、RFQ)で土地利用計画などを民間から提出してもらい、事業者選定コンペ(本選会、RFP)で施行業者を決めた。RFQに5社が参加、その結果、1位から3位まで点数を与え、RFPへの加点とした。RFPでは3位までの業者が参加(4位・5位は辞退)、その結果、大成ロテック(株)が選定された。クラブハウスは民間資金のため見積もりを実施し、地元建設会社と契約。

福岡都市圏の成長を担う産学官民連携のプラットフォーム 福岡地域戦略推進協議会の取り組み

福岡地域戦略推進協議会 事務局長 後藤 太一

1 福岡地域戦略推進協議会とは

1-1 概要

福岡地域戦略推進協議会(以下FDC)は、福岡都市圏の成長戦略の策定から推進まで一貫して行うことを目的とした産学官民の連携組織である。

現在の構成メンバーは民間企業・大学・行政など97団体で、進むべき方向を提言するシンクタンク機能だけでなく、実現に向けた事業体の組成までを領域とすることからシンク&ドウタンクと位置づけられている。

設立は2011年4月、第1期の3か年を終え、現在は2期目となる。

このFDCを従来組織から際立たせている特徴は

- ①会員が成長戦略の当事者として実践の責任を持って参画
- ②地域団体の枠を越えた世界の実践者との継続的な協働
- ③地域戦略が行動計画に直結していることで民間活力の投入と公共政策の担保が連動
- ④成長の源泉は産学官連携に強力な市民力をプラスした4点にあると考えている。

そこで、FDCの設立経緯、次いで設立当初から現在にいたる取り組みについて順に記していく。

1-2 設立の経緯

福岡において産学官民連携プラットフォームの設立が促された背景には二つの要因があ

った。

第一番目は、2010年「国際地域ベンチマーク協議会 (IRBC)」年次総会を福岡市で開催したこと。

協議会はシアトル、バルセロナなど世界10地域が指標やプロジェクトを総合学習する組織で、年次総会開催を通じて、福岡市が世界の都市と競争していくためには、都市圏単位での連携が絶対に必要だとの認識が産学官民それぞれに醸成された。

二番目の要因は、官民連携の仕組みづくりを目指した我々の活動が、地方活性化の源泉を官民連携に見出そうとし始めた国土交通省の方針に適い、地域の内発的な成長にむけた国による支援制度の構築を行うためのモデル事業「官民連携主体による地域づくり推進事業」に指定されたこと。

地域の結束が殊更強い福岡・博多の風土のもとで、このふたつが追い風となって、準備期間からわずか1年でFDCはスタートする運びとなった。



後藤 太一

ごとう たいち

福岡地域戦略推進協議会事務局長として福岡の成長戦略を推進しつつ、コンサルタントとして各地の地域開発に取り組む。鹿島、米国ポートランド都市圏自治体メトロ、福岡新都心開発(株)などを経てリージョンワークス(同)代表社員(現職)。一級建築士、米国認定都市計画士(AICP)。国際都市開発協会(INTA)アジア代表理事。

2 地域戦略策定から部会の発足まで

2-1 地域戦略の策定

徹底した地域の診断と議論を重ね、将来像・目標・戦略を丁寧に描いていった。

(1) 情勢認識にもとづく地域診断

様々な指標やデータを活用し、福岡都市圏の現状について詳らかに解き明かし、世界・アジア・日本の中での立ち位置をしっかりと見据えた上で徹底した地域の診断を実施した。

その結果、「東アジアの中心という戦略的な位置」「高い暮らしの質」といった強み、「低い社会的多様性」「断片化するリーダーシップ」などの弱みが炙り出され、捉えるべき機会として「アジアの成長」「九州の統合深化」を位置付けた。

そして、国際貿易都市としての歴史を踏まえつつ、強みを伸ばし機会をとらえることで、アジアの成長とともにビジネス拠点として成長することが可能であり、目指す方向だと認識した。

(2) 将来像

その上で「国際競争力を備えたアジアで最も持続可能な地域」となること、すなわちアジアでは上海、ソウル、台北、シンガポール、日本では東京のビジネス交流・開発の拠点となり、多様な人材が訪れ、働き、暮らす「東アジアのビジネスハブ」という将来像が描かれた。

(3) 戦略

そのため戦略指針を「アジアとの交流の活性化により質を重視した成長を図る」と定め、高い暮らしの質、九州における中枢性、研究・教育機関の集積など現在の強みをいかし、成長著しいアジアとの交流を段階的に促進し、「住みやすい地域」から「持続可能な地域へ」、そして「アジア・世界の人々にとっても住みやすい地域」へと、成長の源泉を再構築することとした。

その上で、「交流の活性化により質を重視した成長を図る」ための戦略を、

- ①域外に向けて挑戦する環境をつくる
 - ②人材の多様性を強化する
 - ③革新的、創造的な交流の場をつくる
- と定義づけた。

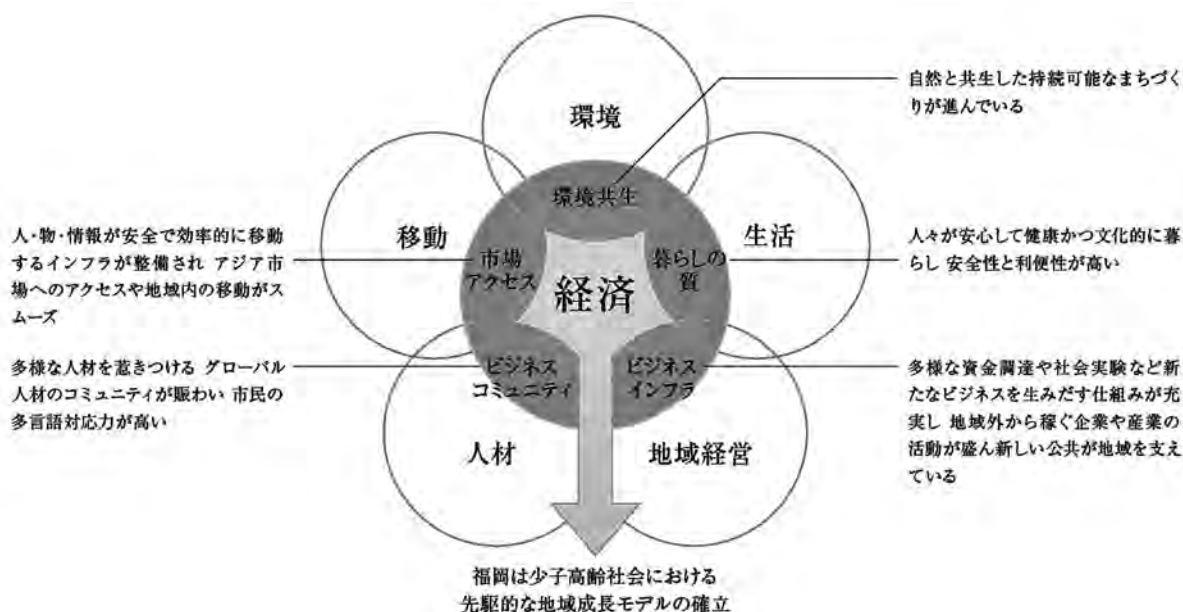


図1 地域戦略・将来像

(4) 目標

ここで描いた将来像が単なるビジョンの提示で終焉しないために、2011年から2020年の10年間の成長目標を域内総生産2.8兆円（年平均成長率2.5%）、雇用6万人（同0.5%）、人口7万人（同0.3%）とする定量的な目標を決定した。

2014年4月、これらを「地域戦略」としてまとめ、進むべき航路が示された。

2-2 部会取り組み領域の確定 5つの部会発足

この地域戦略を実行していくため、自発的に名乗り出たリーダーのもと、「観光部会」「都市再生部会」「スマートシティ部会」「食部会」「人材部会」の5つの部会が発足した。

次に部会それぞれの取り組みと詳細な成果について紹介させていただく。

3 部会の取り組み

3-1 観光部会

会員の中から20団体が参画し「九州全体の交流人口増加と集客交流産業の強化にむけて福岡都市圏のMICE拠点及びゲートウェイとしての機能を強化する」ことをミッションとした。

※MICEとは、Meeting；企業会議、研修、Incentive Travel；社員の報償旅行・招待旅行Convention；国際会議、学会、Exhibition/Event；展示会／スポーツ・文化イベントのこと（観光庁による定義）。

(1) 部会目標

観光部会の目標を以下の通り定めた。

- ①目的地として九州の国際的認知度の向上
- ②インバウンド、アウトバウンドの双方の交流の活性化
- ③九州の集客交流にとっての福岡都市圏のゲートウェイ機能拡充

(2) MICE戦略の策定

目標に向けて3つの大きなMICE戦略を策定した。

福岡都市圏のMICE戦略のストーリーと行動計画を定めた「MICE戦略の概要」、MICE振興プラットフォームの事業内容と収益構造を提示した「MICE推進体制の在り方」、MICE振興に必要な施設整備に関するオプション提示と評価からなる「MICE施設整備についての考え方」の3本である。

この中で最重要課題として

- ①国際競争に勝つMICEマーケティング体制整備
- ②多様なステークホルダーの巻き込み
- ③ソリューション提案力のある人材獲得と育成

を掲げ、これらを整理したうえで「MICEマーケティング力強化の体制整備」、「MICEの誘致・受入ワンストップ体制づくり」、「MICE活用研究会」、「MICE名誉大使制度」、「専門人材育成のためのMICEアカデミーの開催」を部会で取り組むテーマと位置付けた。

(3) プロジェクトの立ち上げ

このテーマに基づき新たに2つのプロジェクトを立ち上げ、事業の具体化に取り組んだ

①MICE都市力向上プロジェクト

国内外のMICEの現状についてデータ分析や需要調査、施設の在り方などの検討を行い、今後狙っていくMICEのターゲット設定が行われた。

②誘致・受入れワンストップ体制づくりの検討

福岡の強みをアピールしMICE開催地として検討のテーブルに乗せてもらえるよう会議主体への働きかけなど誘致活動を行うと同時に、会議会場や参加者の宿泊施設予約、移動手段、アフターコンベンション手配に至るまで全てをワンストップで請け負う体制の構築を模索する。

図2 「MICE戦略の概要」と「MICE推進体制のあり方」
ならびに「MICE施設整備についての考え方」

アトップクラスのMICE開催都市としての地位を確立するとともに、MICE開催による効果を最大化するスキームの構築を行う。

そこで目指すべき方向を「国際MICE誘致競争力の強化」、「経済波及効果の拡大」、「イノベーション・ビジネス機会の創出」と定めた上で体制・活動内容にかかわる基本方針を下記の5つに定めた。

- ①ターゲットの絞り込み・リソースの集中
- ②大学との協力体制の強化・構築
- ③MICE主催者とMICE関連事業者をつなぐワンストップ機能の強化
- ④MICE参加者と地域産業を繋ぐビジネスコーディネート機能の創設
- ⑤国際的知名度の向上と長期的ネットワーク構築を実現する人材戦略

これらの確実な実行により、国際会議開催件数においてICCAランキング50位を達成するとともに、MICE参加者数3万人達成を目指す、とした。

3-2 都市再生部会

36団体が参画し「持続的な成長を支える質の高いまちづくりと都市マネジメントの移出産業化」と「福岡都心への投資呼び込み」を目指した枠組みの策定をミッションとする。

(1) 部会目標

都市再生部会の目標を以下の通りに設定した。

- ①経済産業活動と市民の暮らしを支える、質の高いまちづくり
- ②人、企業、投資を呼び込む枠組み作り
- ③まちづくりの移出産業化（まちづくりノウハウの域外輸出）

(2) 都心再生戦略の策定

まず、都市圏の成長の源泉がどこにあるのかを詳細に分析したところ、都心部に経済的基

盤・機能が集約されていることが改めて理解された。

そこで、

- ①福岡都心部に多種多様なビジネスを高密度に誘導することによって、福岡都市圏におけるエンジン機能を配置
- ②都心で支えきれない都市機能を都心周辺部に導入
- ③交通・通信インフラの整備によって福岡都市圏全体の機能性と都市としての魅力の向上を目指すこととした。

そのうえで、実効性の観点から「人・企業・投資という限られた資源を福岡都心部に集中すべきである、との考えをもとに『都心再生戦略』を策定した。

(3) 都心再生戦略

都市の成長戦略が推進されるためには「革新的・創造的な場をつくること」が不可欠でありそこからイノベーション経済の形成・発展を目指すとの方向を定めた。

その上で「需要対応ではなく市場を創造すること」、「国内外資本の投資を計画的に呼び込むこと」、「高い投資対効果が見込まれる都心に投資の集中を図ること」、「都市開発戦略を行政計画に位置付けること」、「市場や財政と対話しつつ段階的に推進する仕組みをつくること」を基本的な考え方とした。

そのため下記の3つを戦略的テーマとした。

①21世紀型のビジネス中枢

多様な人材が交流し、意見交換や議論を進めることで革新的・創造的なアイデアやビジネス価値を生み出す機能を備えた「イノベーションアンカー」を有する革新的な地区とする。

その上で、大企業が中小企業をけん引してきたこれまでのまちづくりから、多様なビジネス分野における「知識ワーカー」の集積によるビジネス拠点の形成へと転換を図っていく。

②ウォーターフロント

福岡の重要な観光資源でありながら十分に生かされていない海や川といった水辺空間を最大限に生かして都市としてのブランド力の向上を図る。

③人と投資を惹きつける象徴的都心

高度人材や投資を呼び込むため、地区の個性、公共空間の多様性、都心全体のアイデンティティ、景観的特徴を生かしたまちづくりの推進を図る。

この3つの戦略テーマのもと、我々が目指すイノベーション経済の発展の工程を大きく「初動期」「成熟期」に分け、「空間整備」と「実現施策」の2つの視点から進めるべき行動を「都心再生マスタープラン」としてまとめた。

「初動期」においては政策・税制支援といった支援の導入計画・都市PRを推進、「成熟期」

には初動期で動き出したプロジェクトが連鎖的に他のプロジェクトを生み出し、周辺へと展開しつつ面的に拡大していくことで機能集積を図る組み立てとした。

(4) 都心再生戦略の推進

都心再生戦略の骨子は、福岡市都市計画マスタープラン並びに福岡市都市基本計画に反映された。

このような活動がベースとなり福岡市ではMICE施設の充実を核としたウォーターフロント再整備に取り組む体制構築、さらには方向性の決定へとつながっていった。

また、市内中心部を流れる都心の3拠点を結びバーフロントについても、新たな取り組みを開始し、アメニティの拡充と回遊性の創出をめざした事業化検討にも着手している。

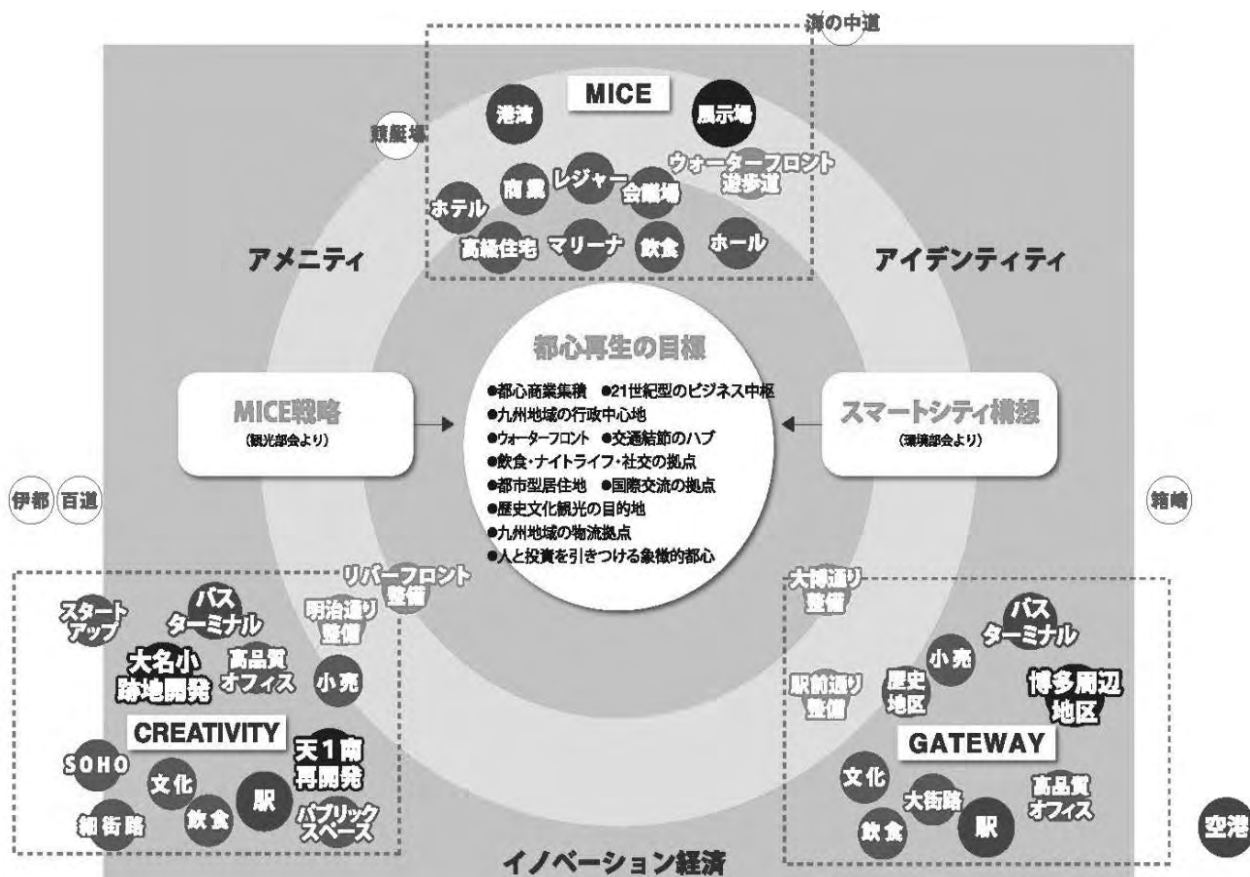


図3 都心再生の目標イメージ



図4 ウォーターフロント



図5 天神・渡辺通り



図6 リバーフロント



図7 博多駅周辺

3-3 スマートシティ部会

27の企業・団体の参画のもと、福岡都市圏を舞台に福岡の強みを活かしたスマートシティモデルを先行確立して、域外に向けたソリューションを移出することをミッションとした。

(1) 部会目標

スマートシティ部会の目標を下記の通り設定した。

- ①福岡版スマートシティ・モデルの構想および企画の立案
- ②福岡版スマートシティモデルの国内外での認知の向上
- ③九州の移出型の新しい環境産業創出、集積

人やモノの移動が安全かつ快適にできる環境（都市交通環境）、各種のエネルギーを効率よく便利に利用できる環境（エネルギー環境）、各種の経済活動や社会活動が円滑に行われる環境（ビジネス環境）等、各種社会基盤やライフラインあるいは社会サービスを含む都市環境を整備することが求められている中、「住みたい、

行きたい、働きたい、アジアの交流拠点都市」の実現を目指す「福岡版スマートシティ構想」の企画立案と推進に取り組んだ。

構想は、持続可能な都市のモデルを描き、将来のサービス多様化や基盤技術の進化に柔軟に対応して、新しいサービスや技術をできるだけ低いコストで導入できるように、都市のプラットフォーム（都市のOSオペレーティングシステム）を構築し、人やモノの移動（モビリティ）、エネルギーの生産と消費の効率化、国際的なビジネス環境、快適な住環境などの実現を掲げている。

構想実現のため3つの分科会を構成している。

(2) 3つの分科会

①スマートモビリティ分科会

高齢化や国際化で生じる新たな人の移動に対応できる都市環境の整備・構築に向け、個々の交通事業者も交えて検討を進め、次世代の都市交通システムと交通管制の上に人やモノの流れを把握し、適切に制御するICTを核とした都市

の経営基盤づくりまでを視野に入れた革新的なサービスを提供するためのプラットフォームの可能性を探っている。

②スマートエネルギー分科会

福岡県が中心となって全国に先駆けた取り組みを行っている水素エネルギーを核としたスマートエネルギー基盤の構築について検討を重ねている。

③グローバルビジネス／グローバルシティ文化会

MICEによる都市の活性化に資する情報基盤の構築に向け、多様なステークホルダーとの組織的なコミュニケーション機能を果たすとともに、個別のMICEに対応できるアプリケーションの提供について実証実験を重ねている。

(3) 実証プロジェクト

①スマートモビリティアジア

2011年よりモビリティ技術とICTの連携により新しい社会サービスや都市基盤を構築することを目的として、カンファレンス、展示会、実証実験を同時に実施している。

③伊都ユニバーシティアベニュープロジェクト

スマートシティ部会で議論された技術やサービスの社会実装にむけた取り組みを九州大学のキャンパス周辺において実施。水素エネルギー関連技術やICTの実証実験を継続している。

3-4 食部会

14の団体・企業で構成。「Food EXPO Kyushu」の開催により産業振興と集客交流の拡大を実現し、福岡・九州の重要な産業である「食」を通じて地域全体の経済成長を図ることをミッションとした。

(1) 部会目標

食部会の目標を下記の通りとした。

①福岡・九州の食文化の国際的な高品質ブランド化

②九州の食産業の高付加価値化と移住型への段階的な引き上げ

③観光や都市再生など他テーマとの相乗効果の最大化

まずは、福岡・九州における「食」の位置について共通の認識を持つことからスタートした。

「福岡都市圏は九州各地から様々な一次産品・食品加工品が集積し流通の拠点となっている」、「新鮮でおいしい食べものが豊富にあることが福岡の魅力」、「観光客が市内観光に期待するのは『食べもの』」など、食のさらなる振興が、都市力を成長させることが可能になるとの認識を共有した。

一方で、現状は事業者や地域、自治体などがそれぞれの方針にもとづいた活動をバラバラに行っており、まとまった動きや大きな流れを作ることができてこなかった、との負の側面についても会員間で再認識できた。

(2) 実現に向けた取り組み

掲げた目標を達成するため取り組む内容を2つに集約した。

①ブランドコンセプト設定

福岡の食ブランドの価値を創造し、国内外での認知度向上、高付加価値化を実現する。

そのため、地域の差異性を発掘し、域外の消費者に発信する。

②企業・関係者ネットワーク構築

食産業にかかわる人、もの、情報が集積している地域の特性を生かし、それぞれのネットワークを強化することにより事業者収益を拡大する。

ネットワーク構築の第一歩として「商流の見える化・最適化」を目的に事業者向けの展示商談会と一般消費者向けのイベントを同時に開催する。

この考えに基づき、行政、企業、団体などが一体となって食産業振興を目的とした「Food

EXPO Kyushu」の開催を決めた。

開催に先立ち、パイロット事業として本年3月に一般市民を対象に、福岡の食を一同に集めた屋外イベント「食の都ふくおか2014」を開催。

5万人が来場し想定以上の売り上げが確保できた。

同時に、期間中にブランドコンセプト設定にむけ、フランスの有名シェフを招へいし、ホテルにて地元食材を活用したデイナーの提供など福岡の食材の価値の国内外発信にも取り組んだ。

この実績をもとに、本年10月開催した「Food EXPO Kyushu」では、BtoCの展示販売会に3日間で99,000人が来場。また、BtoBの個別相談商談会には国内外のバイヤー122人(海外70人、国内52人)、商談件数は564件を数えるなど、国内最大規模と言える成果をあげることができた。

何より、課題であった関係者ネットワークの

構築の基礎を固めることができ、今後「食」の取り組みの広がりが期待できることとなった。

ここで得られた知見、経験をどのように生かしていくのが今後の課題と捉えている。

3-5 人材部会

12の団体・企業で構成し、福岡が国際競争力・雇用創出力を高めて九州を牽引していくために、世界と繋がった多様な人材の育成と活躍できる環境づくりを行う、ことをミッションに掲げる。

(1) 部会目標

人材部会の目標を下記の通りとした。

- ①多様な人材が活躍する国際的な社会づくり
- ②質の高い雇用を創出するグローバルな企業の育成・立地

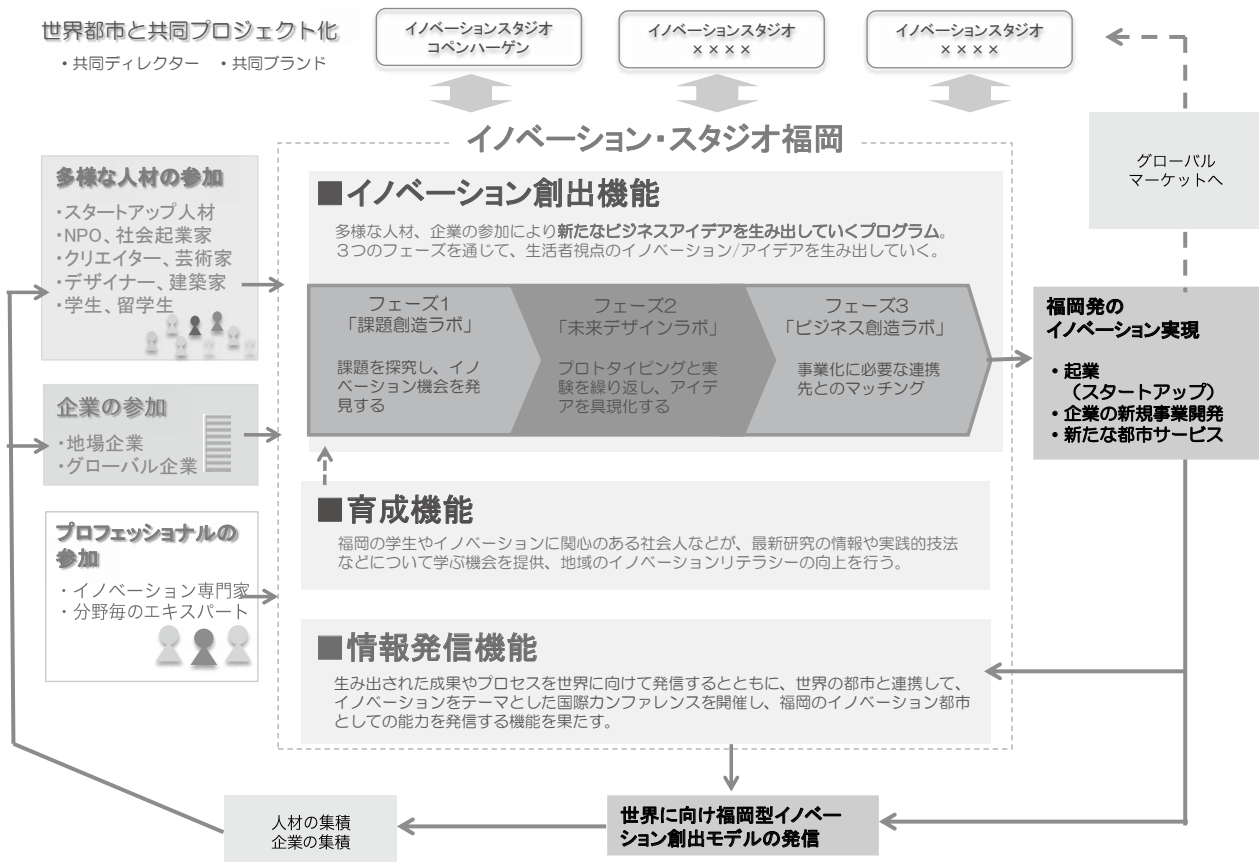


図8 イノベーションスタジオ福岡イメージ

③国際的なビジネス・活動にかかわる市民の増加達成に向け、「域外に向けて挑戦する環境づくり」「人材の多様化の強化」「革新的・創造的な交流の場づくり」に向け具体的な作業の検討と展開を行った。

(2) 事業展開

①フレンドリー福岡キャンペーン

市民の多言語対応力強化に向け、2012年、福岡で開催された4つの国際会議の期間中に催されるパーティをはじめとする様々な会合や懇親会において、英語でおもてなしをする市民ボランティアを組織し、市民の活躍の場を提供した。

ボランティアには400人を超える市民が登録した。

②グローバルコネクトハブ構想の形成

福岡市では起業家、クリエイター、NPOなど多彩なコミュニティがそれぞれ活発に活動している。

コンパクトなまちに高感度な市民が集うことで、人と人とが触れあう都市環境を生かしながら、世界の都市とも独自のつながりを紡いでいくことで、イノベーションの創出を目指す「グローバル・コネクト・ハブ」構想の形成とモデル事業を実施した。

その結果「イノベーションスタジオ福岡」の立ち上げに結びついた。

(3) イノベーションスタジオ福岡

コペンハーゲン、メルボルン、シアトルなど新しい価値を創造していく、いわゆる「イノベーション都市」が備えている「人口が200万人前後である」、「まちがコンパクトで人の顔が見えやすい」、「豊かな自然を擁し生活の質が高い」といった特徴はそのまま福岡にあてはまることに着目。

同時に、人々が創造力を発揮しやすい都市条件がそろっている都市でこそ、これまでにない価値が生み出され、結果として人々や投資が呼び込まれていることを重ね合わせたとき、福岡型

のイノベーション創出が目指せるはずだと判断した。

そこで、その機能を担う仕組みとして「イノベーションスタジオ福岡」を本年9月に創設した。

イノベーションスタジオ福岡は3つの機能を持つ

①イノベーション創出機能

多様な人材が交流することで、与えられたテーマに応じた具体的なイノベーションを生み出していくプログラムを提供

②グローバル情報発信機能

福岡で生まれたイノベーションの成果を国内外に戦略的に発信していく。

③人材育成機能

イノベーション創出に必要なアイデア発想法やスキルを教えるセミナーなどを開催し、地域におけるイノベーションの担い手を育てていく。

これらの機能を発揮していくことで、将来福岡から創造性ある人材や企業を惹きつけるためのプラットフォームの役割を担うことを目指している。

さらに、世界のイノベーション都市との共同プラットフォーム化も視野に入れ、デンマーク・コペンハーゲンとのワークショップなどを行っている。

4 FDCの成果と課題

4-1 成果

設立からこれまでに築いたFDCの成果は、大きく分けて以下の3点だと考えている。

①産学官民連携のプラットフォームとして全国的にも先進的な存在たりえた。

産学官民連携のプラットフォームの役割を確実に果たしていく中で、FDCの動きが顕在化するにつれ会員数は設立時の36団体から97団体へと大きく増加した。

特に域外企業が多く参画しはじめたこと、一般市民の参加機会も増えていることなどから、

活動領域の拡大と取り組む事業の質が向上した。

結果として各方面から一定の評価を受けはじめ、先般、内閣府経済財政諮問会議において「地域経済再生の司令塔」のモデルとして紹介をいただいた。

また、国家戦略特区の地区選定において、「グローバル創業・雇用創出」を目指すプランをFDCと福岡市が共同で提案したところ、特区の指定を受けることとなり、まさに連携のプラットフォームとして機能していることが実証された。

②域外からのワンストップ窓口として地位確立

中央省庁、外国政府、自治体、国際NGO、多国籍企業などが福岡での事業展開を志向する際に直接相談が持ちかけられるケースが増え始めた。相談内容も投資ビジネス開発に関するものなどが多く寄せられている。

③事業の組成

「Meeting Place Fukuoka」と「イノベーションスタジオ福岡」の設立、「Food EXPO Kyushu実行委員会」の立ち上げなど、実際に事業体の組成を支援し、事業を稼働させるところまでを担うことができた。

4-2 今後の取り組み

これまでの活動を踏まえ更なる地域の発展に向けて、FDCが取り組むべき領域は下記の3点であると認識している。

①事業化の更なる推進

シンクからドウに焦点を移し地域戦略を推進していくためには、構想を実現していくための事業を組成していく必要がある。

地域戦略に基づき事業化を進めているプロジェクト案件は現在15件、国家戦略特区を活用した事業化も順調に進めているが、掲げた目標を達成するためには、さらなる案件の発掘と事業の組成が不可欠だ。

そのため全会員がオープンな議論を行う部会

とは別に、個別案件に対し有志がリソースを持ち寄って事業評価を行う、いわゆる「コンソーシアム」という場を設定した上で事業を推進し、FDCは運営支援を行う手法を確立していくことが求められている。

②広域展開

第一期を通じて、FDCの役割や活動の方向が定まるまでは福岡市中心部における事業に集中して取り組んできたが、一定の成果と機能が確立したいま、対象エリアである福岡都市圏、そして九州全域への波及をはかるため、関連団体や自治体、政府出先機関との連携の強化が必要だと考えている。

③法人化

認知が深まり、相談窓口としての機能も十分発揮しているとはいえ、あくまで任意団体であるFDCは直接の事業主体になり難く、また高度人材の雇用も困難な状況にあることから、連携基盤機能の一般社団法人化や金融機能を備えた事業支援会社の組成など、事業推進力強化に資する法人化について検討していく。

5 おわりに

FDCの設立を促した国際ベンチマーク協議会年次総会福岡大会実行委員会は会議の最後に提言を行っている。

『新しい挑戦を共に始めよう ～福岡の未来に関心を持つすべての皆様へ～』と題されたそこには、このように記されている。

✂ 従来のやりかたを継続するだけでは経済・社会の閉塞感は破れません。そこで私たちがこの会議から学んだこと、たとえば「課題解決から未来創造へ」「個別から連携へ」「計画から戦略へ」「検討から行動へ」などの示唆を活かして新しい挑戦を始めることにしました。

新しい挑戦の始まりは「新しい公共」の設立、すなわち産学官民が連携して地域の未来を創造するパートナーシップの設立です。

そこに地域の志と知と力を結集して、相互に学び合いながらビジョンを共有し、福岡都市圏の国際競争力の強化に向けた戦略の策定と推進を目指します。

パートナーシップとは、主体性を持つ関係者が対等に連携・協力し、これによって創出される相乗効果を通して単独では実現困難な事業目的を効果的に達成する連合体のことです。

これによって各々が持つ限られた資源を効果的かつ効率的に束ねて活用するとともに、戦略的なプロジェクトに取り組むことが可能となります。今こそ勇気を出して挑戦を始めるときです。✈

福岡大会の終了を前に、この提言を綴り終え

たとき、大会実行委員会を構成する産学官民それぞれが胸に抱いた美しく成長を遂げた福岡の将来像。

地域が願う理想の都市像を現実に築き上げるため、私たちは連携のプラットフォームとしての機能を一層充実させ、「新しい公共」のあり方を常に深化させつつ、今一度、地域の思いと力をひとつにまとめ、辿るべき道を照らす灯となりながら皆の歩みを先導した後押ししていかなければならない、それこそが私たちFDCに課せられた使命であり役割であると認識するものである。

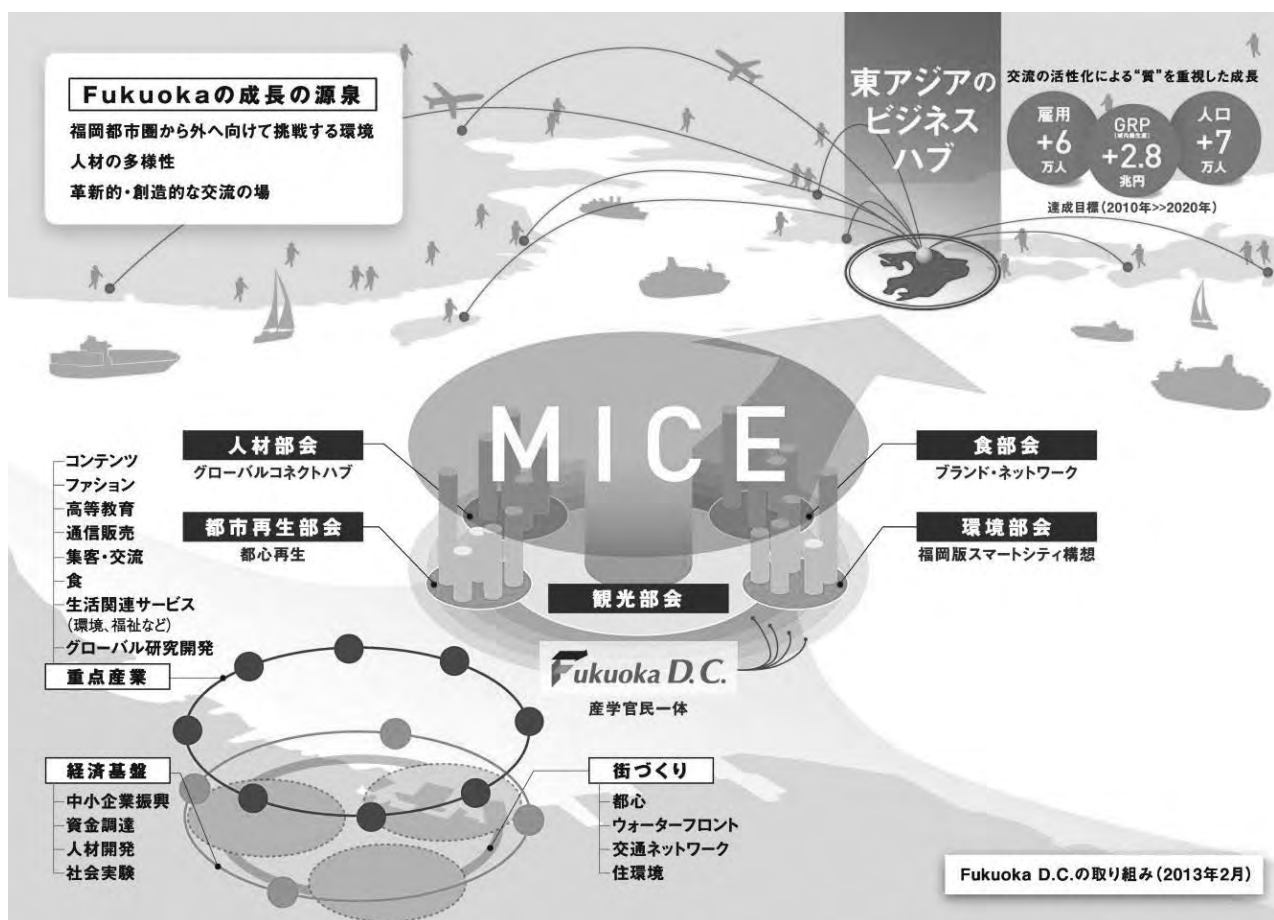


図9 FDCの取り組みの全体イメージ

大阪市エリアマネジメント活動促進条例について

大阪市都市計画局計画部都市計画課

1 はじめに

わが国のまちづくりは、明治以降の近代化、都市化の過程において、行政主導による都市ストックの量的な充実に力点を置いてきた。

しかしながら近年、わが国の都市の成熟化と国際的な都市間競争が激化する中で、都市をつくるだけでなく、つくった都市を育て、また蓄積してきた都市ストックの質を高め、有効活用していくことが求められる時代が到来しており、わが国のまちづくりも、開発（デベロップメント）から管理運営（マネジメント）にも配慮したものにしていくことが求められている。

一方で、行政を取り巻く財政等の制約条件は厳しさを増し、地域からのニーズも多様化する中、従来どおりの行政主導型のまちづくりだけでは、地域の特徴ある成長を促していくことが難しくなっている。

同時に、民間の事業者や地域のまちづくり団体は、これまでの事業や活動を通じてまちづくりに関する実力と知見を蓄積するとともに、公共的な役割を担おうとする機運が高まっている。

大阪は、古くは「難波（なにわ）」、近世では「天下の台所」と呼ばれ、水運で日本各地と結ばれた交通ネットワークの中心として、さらに、ヒト・モノ・カネの集散地としてわが国の経済を支えてきた。

明治以降も、大都市圏として日本の成長を支えてきたが、近年は長期にわたる人材や経済機能の流出、GDPシェアの低下、税収の落ち込みなど、長期低落傾向が続いており、大阪の国

際競争力はさらなる強化が必要であるのが現状である。

こうした現状をふまえ、現在、大阪がもつ都市活動を支える都市インフラや歴史・文化といった「強み」および大都市圏としての「優位性」を最大限に発揮し、新たな付加価値の創出などをめざした都市政策を進めているところであり、その一環として、地域のもつストックやポテンシャルを活かした大阪都心エリアの再生に取り組んでいる。

こうした背景のもと、地域再生をめざす本市の都市政策の一環として、多様化する社会ニーズへの的確な対応、質の高い公共空間の創出や、地域の魅力・集客力の向上に有効なエリアマネジメント手法のひとつであるBID（Business Improvement District）制度の導入をめざし、平成26年4月1日に「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」を施行した。

2 欧米におけるBID制度の概要

欧米では、かなり早い段階から都市づくりの中心的な活動としてエリアマネジメントが本格的に展開されており、その中でも、主に商業・業務地域において広く採用されている手法が

大阪市都市計画局計画部都市計画課

おおさかしとしけいかくきょくけいかくぶとしけいかくか

大阪市における都市計画並びに都市計画に関連する施設整備計画及び土地利用計画の調査・立案等を行うとともに、広域幹線道路網の整備に関する調査、企画及び連絡調整、統合型GISの運用並びに地域情報化の促進等を担当。

BID制度である。

BID制度とは、行政機関がBID税として対象地区の資産所有者等から徴収した負担金を主財源として、地権者などをつくる地域管理団体（以下「BID団体」という。）が地域の美化や警備等の地域改善事業などを行い、地区の価値を高める仕組みである。

1960～70年代にカナダで生まれ、その後欧米を中心に国際的に普及している。特にアメリカにおいては、1970年代以降の経済不況および財政状況の悪化から、都市中心部の治安の悪化や道路清掃などの行政サービスの低下が著しくなり、これらに対して地元地権者が自ら負担して地区の保全を進めたことが、現在のBID制度の始まりと言われている。

またアメリカでは、州の憲章・憲法で「ホームルーム権」が認められている。これはわが国では馴染みのないものであるが、地域の実情に応じて、学校教育、警察、道路等の部分的な行政サービスを提供するだけの「自治体」を形成することが住民の選択により可能となっているものであり、こうした制度もBID制度が生まれる土壌になったと思われる。（図1）

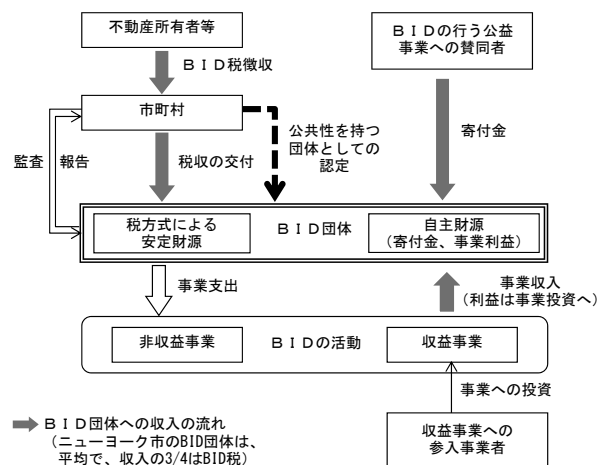
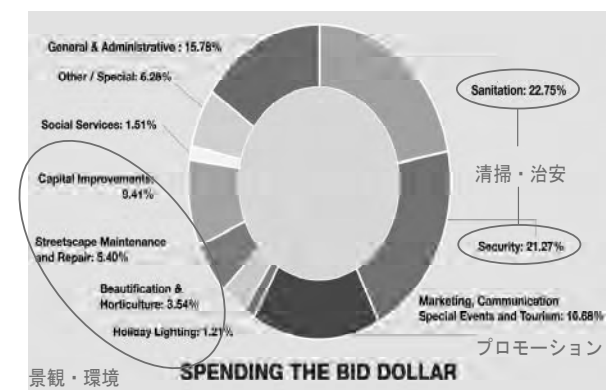


図1 欧米のBIDの事業的図式

制度導入の背景として都心部の荒廃があったことから、制度導入当初は地区再生のための清掃や警備など公共空間の基礎的な管理業務が活

動の中心となっていたが、現在は、地域集客力の向上や、地区の魅力向上のためのプロモーション活動なども行われている。例えば、ニューヨークなどでは、年間活動費が10億円を超えるBID団体も見られ、大規模なプロモーション活動や景観・環境に対する取り組みが展開されるなど、その活動は広がりを見せている。（図2）



出典: NYC/SBS「BID Fiscal Year 2009 Annual Report Summary」

図2 ニューヨーク市内の約60のBIDの年間支出額の内訳

3 国内におけるエリアマネジメント活動の広がり

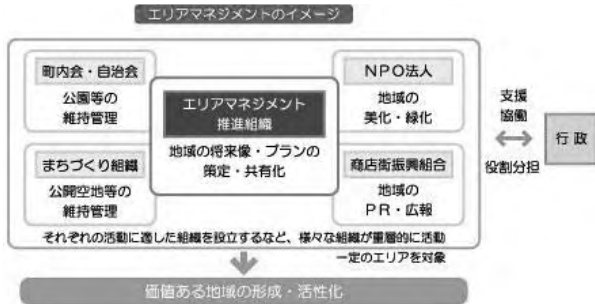
わが国においても、人口減少や高齢化社会の進行により、都市部の中心市街地が衰退する状況がみられ、そのような地域では必要な財源の継続的な確保が困難になっている状況は、海外の都市と同様である。

このような状況への対処として、わが国ではTMO（タウンマネジメント組織）が各地で設立され活動してきている。

TMOの主なものは、中心市街地の活性化を目的とするものであったが、近年は、東京駅前の大丸有（大手町・丸の内・有楽町）地区や大阪駅前のうめきた先行開発地区などをはじめ、地域ブランドの向上のための情報発信やプロモーションなど大規模な活動を行うTMOも現れている。

しかし、こうしたわが国の大都市都心部におけるエリアマネジメント活動は、多くは開発事業者等が行政との申し合わせに基づき、自らの

負担で行う自主事業であることが多く、欧米のBID制度のように法令等に定められた仕組みに基づくものではない。このため、安定的な財源の確保や事業の継続性といった課題があるのが現状である。(図3)



出典：国土交通省「エリアマネジメントのすすめ」

図3 国内のエリアマネジメントのイメージ

4 欧米法制からみたわが国へのBID制度導入上の課題

欧米における法に基づいたBID制度をわが国へ導入することを仮定した場合、主な課題は次の3点が考えられた。1点目はBID団体の法的な地位をどうするか、2点目はBID団体が行える事業の範囲、3点目はBID税の負担と交付の手法およびその根拠、である。(図4)

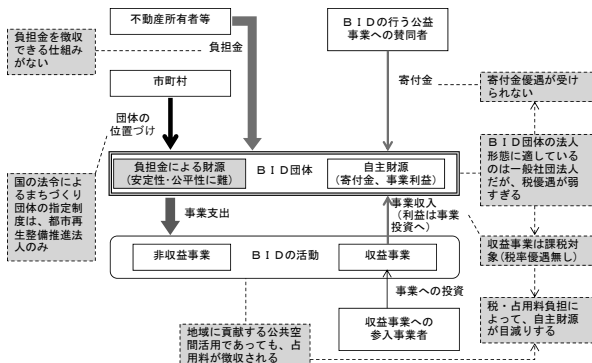


図4 わが国の既存制度の問題点

(1) BID団体の法的地位

欧米のBID団体は先にも述べたとおり、「特別地方公共団体」ともいえるべき法的地位が付与されている。これにともなって、税の交付および団体に対する税優遇を受けることができる仕組みとなっている。さらには、あらかじめ法律

に規定することにより、公共空間の直接的な管理権限が付与されている。

一方、わが国では、不動産所有者または一般の事業者などが形成する民間団体に対し公的な権限を付与する制度は極めて限定的なものがあるのみとなっている。

(2) BID団体が行える事業の範囲

欧米のBID制度では、税を財源として行いうる事業を法律において規定するとともに、先にも述べたように、公共空間の管理などの権限がBID団体に付与されていることにともない、道路や公園といった公共空間を活用することによる収益をBID活動の直接的な財源に充当することが可能となっている。

一方、わが国では、公共空間の管理権限は法的には行政にしか付与されておらず、道路占用の判断は行政権限に属するものとなっている。近年の官民連携施策により、指定管理者や特例占用のような制度による緩和措置が図られてきてはいるものの、行政権そのものの移譲まではできないなど、行えることは限定的となっている。

(3) BID税の負担と交付の手法とその根拠

欧米のBID制度においては、地区限定・期間限定・用途限定で既存の税の課税標準や客体をベースとするBID税が法定化されており、地方自治体が不動産所有者などから税として徴収したうえで、負担者などにより組織されているBID団体へ税収を交付する仕組みが確立されている。

また、BID団体の財源としてはBID税収のほか、事業収益や支援団体などからの寄付金収入も重要な財源として挙げられるが、これらは税優遇の対象となっており、安定的な収入の確保につながっている。

一方、わが国では、そのようなBID税は法定化されておらず、欧米のような仕組みは存在し

ないのである。

5 条例化の方向性

以上のような課題を列挙してきたが、ここからわかるとおり、わが国で欧米型のBID制度を創設しようとする、各種関連法令などの改正もしくは制定が必要となってくる。

しかし、新制度を導入するにあたっては、制度運営の事例もなく、国が制度を検討するためには時間を要するのが通例である。

そこで、まずは大阪において現行制度の枠の中で欧米のBID制度を模倣した仕組みをつくっ

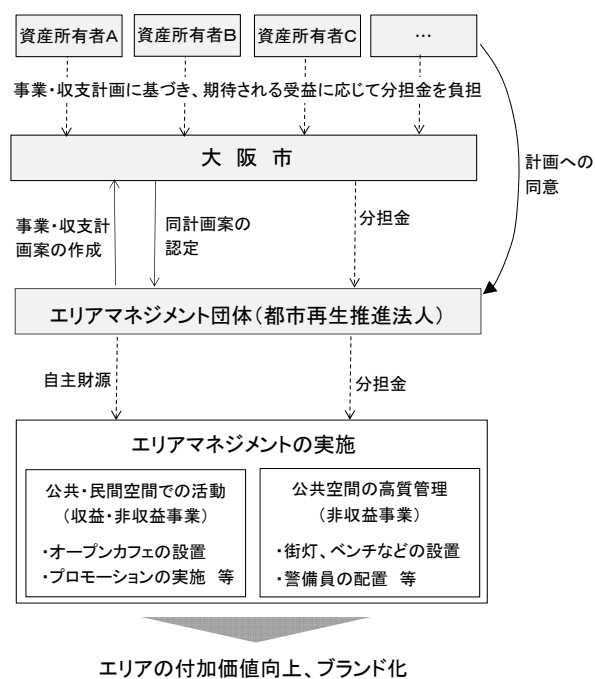


図5 エリアマネジメント活動促進制度運用後の事業的図式

て運用していき、他の自治体もそのモデルを参考に事例を積み重ねていく、といった動きにつなげていくことが必要であると考え、平成25年度に「大阪版BID制度検討会」を立ち上げ、エリアマネジメントや都市計画、法律などの専門家の方々にご意見をいただきながら検討を重ね、条例の制定・施行に至ったのである。

6 大阪市エリアマネジメント活動促進条例の概要と意義

今回、本市で創設した制度は、現行法令等は変えずに、エリアマネジメントに関連する現行の既存制度を活用しながら、市の条例にエリアマネジメントの財源部分を付加し、これらをパッケージ化するというものである。（図5、図6）

本条例によりパッケージ化した現行法制度は主に次の3つである。

- ①エリアマネジメントの対象地区がめざすべきまちの将来像などの大方針を、都市のまちづくりを考えるうえで最もベースとなる法律である都市計画法に基づく「地区計画」として規定する。
- ②平成23年度に新たに都市再生特別措置法に盛り込まれた「都市利便増進協定制」に基づき、活動主体となるため都市再生推進法人の指定を受けたエリアマネジメント団体が、道路等の公物管理者や土地所有者などと、地区内のまちなみやまちの運営などの活動内容とその費用負担などを定めた協定を締結する。

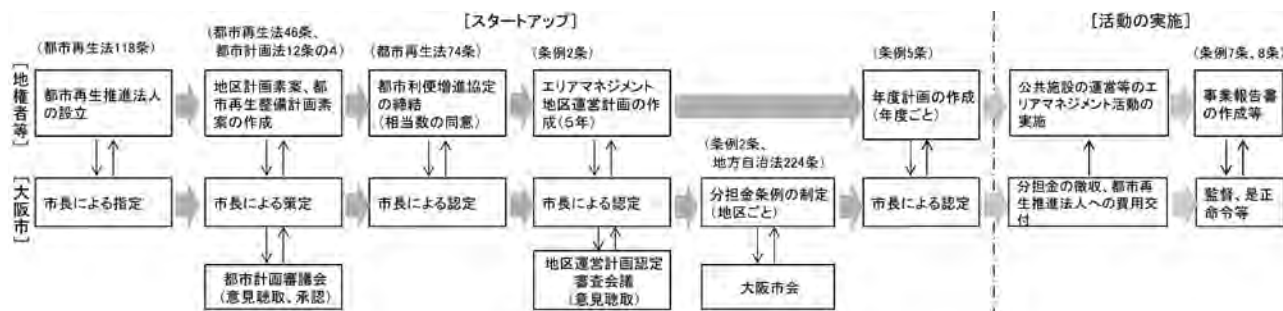


図6 条例に基づく設立・事業プロセス

③協定に定められた活動に要する費用のうち、街灯やベンチなどの施設の公共空間における質の高い一体的な整備または管理にかかる費用について、協定締結区域内の土地所有者等から地方自治法に基づく分担金として市が徴収したうえで、エリアマネジメント団体である都市再生推進法人に対し交付することとした。

活動主体となるエリアマネジメント団体は、②で締結した都市利便増進協定に定められた活動のうち、③の対象となる活動について、活動区域や活動内容、活動に関する収支を含めた計画である地区運営計画および年度計画を策定し、それぞれ市の認定を受けることとなる。市が徴収し交付することとなる分担金は、これらの計画を基礎に算出することとなる。

本制度にかかる一連の手続きは、地区計画の策定など、法令上は本市が決定や認定などを行うものが含まれてはいるが、実際には活動主体であるエリアマネジメント団体が、活動対象地区内における合意形成のもと、地区計画や都市再生整備計画の素案をはじめとする各種計画案を作成し、提案等を行うこととなる。

本市は、法人が作成したこれらの計画案の認定などを行い、課税範囲や課税標準を定めた分担金条例を制定することとなるのである。

こうした制度をパッケージ化した本条例を運用することにより、次のような効果が期待できると考えている。

まず、活動財源を分担金として行政が徴収することとなるため、地権者などが代わるなどといったことがあっても、活動を中断することなく安定的・継続的に事業を展開することが可能になるであろう。

また、法に位置づけられた都市利便増進協定に基づいて活動することにより、より大きな裁量の下で公共空間を活用した事業展開が可能となり、事業収益などの自主財源の確保がしやすくなることから、さらなる活動の拡大へつなが

ることも期待できる。

さらには、制度運用の結果として、地区への来街者の増加や、地区内でのイベントや管理にともなう雇用の創出、不動産賃料のアップなど、一般的にエリアマネジメントの効果としてあげられる経済的・社会的効果が期待できるものと考えている。

7 条例運用の課題

こうした経緯を経て施行した「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」ではあるが、あくまでも現行法制度を活用した仕組みとなっているため、4で述べたわが国へのBID制度導入上の課題をすべてクリアできたわけではない。前述した課題ごとの本条例における対応と今後の課題は次に述べるとおりである。

(1) エリアマネジメント団体の地位および活動内容の位置づけ

エリアマネジメント活動をおこなう団体の公共的位置づけについては、都市再生特別措置法の規定である「都市再生推進法人」の規定を活用している。

これにより、エリアマネジメント活動の実施主体である団体に対し、法的な位置づけが与えられることとなり、例えば、活動計画を市に提案したり、道路占用許可や河川占用許可の主体に求められる公益性のある事業を行うものとしての要件に合致することが可能となり、従来の任意団体がおこなうエリアマネジメント活動よりもその活動の幅を広げることが可能となる。

一方で、公的な位置づけにより公物管理について一定の規制緩和は受けることができるものの、欧米のBID団体のような特別公共団体としての位置づけによる公物管理の権限がないといった課題が残っている。

また、日本では「公共性」という概念がかなり限定的に解釈される傾向にある。このため、エリ

アマネジメント団体が行う地域の活性化という「公益」や「共益」を目的とした活動であっても、公益事業として認定されない場合がある。

エリアマネジメント活動を促進し、より幅広く展開していくためにも、今後はこうした概念の仕分けを行っていくことも必要であると考ええる。

(2) 団体の活動内容とその財源

都市再生推進法人が実施するエリアマネジメント活動は、①地域内の公共空間における高質な管理的業務、②地域内の公共空間におけるプロモーション業務や収益活動、③地域内の民有空間における活動、の3種類に大別される。これらが一体的かつ効果的に実施されることが、地域の活性化やにぎわいの創出といった観点から期待される。

これらの活動のうち、①の活動については、公共空間の管理者である行政が行うべき業務の延長上にあり公共性が高いことから、法人は分担金を財源として業務を実施することができる。

一方で、本来は行政サービスの対価である分担金を財源としていることから、②および③の活動は分担金を財源とすることができず、自主財源に頼らざるを得ない。このため、②および③の活動財源は依然として不安定であるという課題が残ることとなった。(図7)

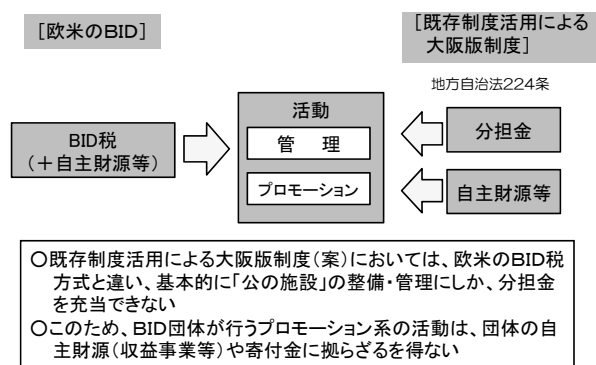


図7 大阪版BID制度の課題（活動内容と財源）

また、エリアマネジメント団体の地位にも関連することではあるが、団体に都市再生推進法人という法的地位が与えられてはいるが、その

土台となっている法人格は一般社団法人であることが想定される。このため、法人に対する支援企業などからの寄付金に対する所得控除や、法人が収益事業で得た収益を公共的なエリアマネジメント活動に要する費用へ充当する際に寄付金とみなされるなど、税制優遇は一般社団法人並みであり、欧米のような優遇措置は全く不十分なものとなっている。(図8)

非営利法人の種類	細区分	法人格の取得等	税制上の優遇措置		
			①公益事業のみ 非課税	②営利事業のみ なし寄付金	③法人への 寄付金の 税優遇
特定非営利活動法人 (NPO法人)	一般NPO法人	NPO法人法に基づく府県・政令指定市による認定	○	×	×
	認定NPO法人	NPO法人法に基づく府県・政令指定市による認定	○	△ (20%まで)	○
一般社団法人・ 一般財団法人	一般社団・ 財団法人 (非営利型以外)	一般社団・財団法人法の定める一定の要件を満たす団体で登記されたもので、非営利型以外のもの	×	×	×
	一般社団・ 財団法人 (非営利型)	同上(登記されたもので、法人税法2条9号の2非営利型法人の要件を満たすもの)	○	×	×
	公益社団法人・ 公益財団法人	一般社団・財団法人であって、公益法人認定法の認定を受けたもの	○	○ (100%可能)	○

図8 大阪版BID制度の課題（法人への税制優遇）

8 おわりに

大阪版BID制度は、地域の活動を公的に位置づけ、その公物管理にかかる活動財源を制度化した点で先駆的な取り組みであると考えている。

しかしながら、現行法制度の枠内で制度化しているため、先に述べたように、活動財源として徴収した分担金を財源とする事業が公的なものに限定されることや、活動主体であるエリアマネジメント団体の自主財源確保につながる税制優遇が限定的であること、公物管理に関する権限が現行の公物管理法の延長上に留まっていることなど、欧米のBID制度とはまだまだ大きな隔りがあるのも事実である。

今後は、これらの課題を解消してエリアマネジメント団体がより自由度の高い活動ができるよう、国などに対し要望を行うなどの取り組みと並行して、今回の本市の取り組みが、わが国における真のBID制度導入の端緒となるよう、まずはこの制度を活用し、大阪でのエリアマネジメントの実績を積み上げていきたいと考えている。

2015.3_No.64
UA.
Urban・Advance

名古屋発

地縁と志縁の関係主体による民間主体のまちづくりプロセス ～円頓寺・四間道界隈まちづくりを事例に～

アルカダッシュ株式会社 代表取締役 藤澤 徹

1. はじめに

これまで、地域のまちづくりに関わる主体は、町内会・自治会といった地縁組織が中心であったが、時代の変化、価値観の多様化に伴って、こうした地縁組織への加入率の低下、地域団体の役員への担い手不足が課題となっている。一方で、地域内だけでなく外部からの志縁的な市民活動団体の活動が活発になる等地域社会を取り巻く環境も変化している。

近年、各地域内でまちづくりを進めていく上では、多様な主体が、緩やかな目標を持ちながら、活動や事業を興していくことになる。実際に、各主体はそれぞれの関心や利害に基づき、そのプロセスに関わっていくための連携を行う場面や利害が対立する場面が出てくる。それゆえ、課題上の合意形成の局面では段階ごとにどのようなステップを踏んで、まちづくりを進めていったらいいのか、また、外部の者が段階毎にどのような支援的役割を果たしうるのが焦点となる。第三者支援の観点からは、外部の者は、相互作用と関係変容の促進、ネットワークによる活動化・事業化・合意形成に向けたコーディネーションにおいて、様々な役割を果たしう。そこには、地域をこうしていきたいという想いを紡ぎ、同時に、そうした想いや地域の物語を背景にどのようなアクションを興していけるかが鍵となる。

本稿では、モデル地区として近年多くの地縁・志縁者によるまちづくり団体が出現しその活動が具体化されつつある名古屋市西区の円頓

寺・四間道界隈まちづくりを事例に、そのプロセスや多様な主体の関わりとその成果を整理し、こうした民間主体のまちづくりとその段階における地縁・志援者の協働について言及し今後の展開について述べる。

2. 当該地域について

(1) 名古屋市の取り組み

名古屋市で、2009年12月からモデル実施された「地域委員会制度」は、学区レベルで地域課題を解決するために、投票で選ばれた委員を中心に公開の場で議論し、地域予算を決定する取り組みである。難しい地域課題の解決のためには、地域の事情に詳しい学区連絡協議会や町内会・自治会と専門性を有するNPO、企業等多様な主体が相互に強みを活かして、連携して取り組む仕組みが必要になってくるとの認識のもとで、地域委員会は制度設計された。また、2011年12月に策定された名古屋市都市計画マスタープランにおいて、戦略的まちづくりを支える仕組みとして、「地域まちづくり」が位置づけられている。これは、「地域がより良くなるために、地域の力（考え）で地



藤澤 徹

ふじさわ とおる

アルカダッシュ株式会社 代表取締役
都市計画コンサルタントとしてまちづくりに従事。地域の商店街活性化や過疎地域でのコミュニティ支援等が専門。多くの属性の人々がまちづくり事業に参加するためのシナリオ作り等、持続的に発展できる市民・行政・企業の協働型事業を実践。博士（工学）名古屋工業大学。

域を育てること」であり、「地域ごとの強みや弱み（魅力や課題）を踏まえ、計画・ルールづくりから、将来にわたる施設の管理やまちづくり活動など、地域の方々によるまちづくりもあわせて進めていくこと」を目指している。この「地域まちづくり」は、従前の地区総合整備のアプローチを転換させたものとも言えるが、多様な主体（住民、自治会、NPO、商店街、企業、行政）が、役割分担を明確にしつつ取り組むものである。

(2) エリアの特徴

高層ビルが立ち並ぶ名古屋駅と名古屋城の間にある円頓寺・四間道・那古野界隈は、戦災による被害が少なかったエリアで、蔵や町屋、屋根神等をはじめとする歴史的建造物が残っており、堀川に面する四間道地区は、1986年6月には、名古屋市の「町並み保存地区」に指定されている。地区の中には、県指定文化財の江戸期の建物等があり、地区外にも身近な歴史的建造物が数多く残っている。近年、こうした地域資産を活かした取り組みが増えている。下町情緒たっぷりの商店街を中心に情報誌発行、空き店舗仲介、郷土史研究等のまちづくり活動が活発に行われている。名古屋市は、都市計画マスタープランにおいて重点地域としての「納屋橋・四間道地域」を、堀川まちづくり構想では、「四間道エリア」を、それぞれ位置づけている。

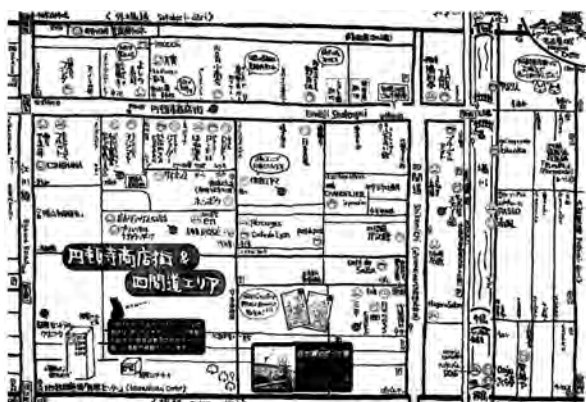


図1：円頓寺・四間道・那古野界隈エリアの位置
(出典：縁側妄想会議編集室「ポウ」)

①ものづくり文化の道推進協議会
設立：2000年4月 区役所を中心に、観光ルートのネットワーク、一般市民への認知、当該地域の方向性を探るものとして立ち上がる。
②美濃路まちづくり推進協議会
設立：2000年9月 東海道と中山道を結ぶ「美濃路」に残された歴史的町並みを再生活用し、地域の活性化を図る。
③堀川文化を伝える会
設立：2000年10月 堀川を中心とした名古屋の歴史や独自の文化を、広く後世に伝えるために、市民ボランティアが集まり結成した。
④屋根神フォーラム
設立：2003年 幕末頃から名古屋地域の町屋の屋根に祀られるようになった「屋根神様」を、多くの人に知ってもらうため、ガイドウォーキングを実施している。
⑤那古野一丁目まちづくり研究会
設立：2004年4月 四間道周辺に住む住民が何らかの対抗策として、景観を考える研究会を立ち上げる。
⑥円頓寺げんき会
設立：2004年10月 商店街を愛する主婦数人が、円頓寺商店街を元気にしようと毎月第一日曜日、円頓寺商店街(東側アーケード)にて「ごえん市」を開催することになる。
⑦縁側妄想会議編集室Paw
設立：2005年4月 商店街の外に働きに出ていた40代の女性が地元に戻ってきた際、かつて、自分が知っている賑わいのある商店街に思いを馳せながら、新しい展開を模索する。
⑧NPO法人ゴンドラと堀川水辺を守る会
設立：2007年4月 「水の都ベネチアのように、ゴンドラを浮かべて楽しめる堀川にしよう」という願いを込めて発足した。
⑨那古野下町衆
設立：2008年3月 商店街の若手店主らが中心となり、商店街理事会組織とは別のスキームを提案。ソフトからハードまでのまちづくりを具体化し、当該エリアの中心的な団体となる。
⑩ナゴノダナバンク
設立：2009年10月 家主と借り手の仲介の役割(サブリース機能等)を作り活動を開始する。
⑪円頓寺・四間道界隈まちづくり協議会
設立：2012年10月 魅力ある四間道・那古野界隈のまちづくり構想の作成に向けて検討を重ねる。

表1 まちづくり団体の系譜

(3) 各団体の出現

当該地域の2000年以降のまちづくり団体の活動の系譜を表1で示す。表1-①は名古屋市の特色ある区づくり事業で生まれた活動の一環である。当事業は、名古屋市が市内16区の各区役所レベルで各区の地域資源を活用したまちづくりを推進した。このエリアでは、町並み保存地区指定以降の10数年あまり主だったまちづくり団体の登場はなかったが、それ以降多様な団体が登場することとなる。

(4) 当該地域のまちづくりの軸

当該地域のまちづくりは、そのエリアの特徴から、町並み等の景観を意識した歴史的界限性と、商店街を舞台とした日常の界限性の二つの視点の中で、多様な主体による多彩な活動が展開されており、その中で、それぞれの課題を具体化しながら活動が行われている。

歴史的界限性のまちづくりでは、歴史的建造物や屋根神様の喪失や駐車場化や高層マンションの建設といった土地利用にも関わる変容が着実に進むなかで、歴史的建造物を活かした取り組みが行われている。他方、日常の界限性のまちづくりの中では、商店街においては、依然としてシャッターを降ろした店舗も少なからずあるが、他方で、従来から行われてきた七夕祭り以外にも、「ごえん市」や多彩なイベントの開催といったソフトな取り組みを通じた賑わいづくりやナゴノダナバンクによるハードの空間の再生が、前向きな明るさを醸し出している。こうした二つのまちづくりの軸（このエリアの界限性がもたらす魅力）に触発されて多くの関わりが増えてきている。

3. 地縁と志縁によるまちづくり

当該地区のような歴史あるコミュニティでは各々が年月を経て共通認識が形成されている一方で、新たな問題への対処方針を構成員各自が

持っていないことも多く、個々あるいは全体として問題の捉え方が変化することがしばしば起きる。

上述したように、まちづくりにおいて地縁者と志縁者との協働はもはや必要不可欠になっている。円頓寺・本町商店街では若手店主らによる既存の商店街の理事会とは異なる、外部からの意見を聞く会が定期的開催され、その流れを原型として地縁者と志縁者による新しい団体が立ち上がっている。

これまでに当商店街が外部の支縁者や識者等を招き商店街運営に関する意見交換会を実施するということは稀であったが、商店の減少等で迫ってくる商店街振興組合の消滅等の現実的な話題がそこにはあった。特に商店街の財産であるアーケードの維持管理の側面で、商店街内での負担者が減っていくなかで、以前のような管理スキームだけでなく、異なったスキームとして外部からの意見をどのように具体化していくかという議論が展開された。そのようなプロセスを背景に那古野下町衆は生まれた。

(1) 那古野下町衆（なごやしたまちしゅう）

・組織概要

那古野下町衆（以下那古衆）は地縁である商店街の若手店主・四間道界限の住民と、志縁である、まちづくりコンサルタント、大学研究室、建築家、企業らで組織化された団体(表2)である。

・活動内容

那古衆の活動は、これまでに商店街を含む当該地域が抱えていた課題にすべて向き合う形で指針(表3)が設定されている。

< I 問題提起 >

指針の問題提起とは、特に商店街で実際に起こった事例をもとに考えられた課題である。

I - ①は明治時代から続く甘物屋の店主から、各商店の統一したデザインの提案があっ

四間道界限 (地縁)	月のののうさ (雑貨) Café de Sara (喫茶)
円頓寺商店街 (地縁)	野田仙 (履物) よしの寿司 化粧品フジタ BAIDofi (スペインバル) galerie P+EN (ギャラリー)
円頓寺本町商店街 (地縁)	キクヤ花店 甘太郎 (甘物) 太陽堂 (甘物) マルゼン (果物) ComoHouse (喫茶) JamJam (洋服) 飯田洋服店 雑貨零屋
大学 (志縁)	名古屋工業大学
企業 (志縁)	アルカダッシュ株式会社、市原設計株式会社、齋藤正吉建築研究所、 (株)都市研究所スぺーシア、名鉄INN、名鉄不動産
2014年4月	22名

表2 那古野下町衆構成員

た。その昔、円頓寺商店街・本町商店街では多くの共通アイコンがあり、店舗のファサードにおいてもそれぞれに共通の設えが存在していた。これらの設えは誰かが指示して推進していたのではなく、店主自らが商売繁盛に向けて共有デザインを目指していたとの考えが強い。今後、そのように商店主らが自主的に参加できる店舗の設えを考えていこうという思いがある。

I-②に関して、これまでに商店街として統一的なセールスプロモーションをしてこなかったことに対して、商店街を含めた地域の魅力をどのように売り出していくかという考えから生まれた。そもそも商店街は独立した店舗の集まりが偶然的に出現し、その個店群が面となり、やがて商店街へと形成していったと考えられている。それゆえに歴史ある各店舗は一国城主的な考えである場合が多い。時代の変遷とともに、もはやその考えでは太刀打ちできないことは明らかである。そこで、個性のある店舗らがより全体でプロモーションしていく必要があるという考えが生まれた。

I-③に関して、商店街内に同種類の店が並

列する場所がある。互いの店のオープン時は違っていたが、それぞれの出店計画は時期を変えて既に決定していた。出店計画の情報は商店街理事会では把握しておらず、また、それぞれの店主らの間で計画時に話し合いはなく、結果的に同業種の店舗が連続して立ち並ぶこととなった。一般的なショッピングモールでは店舗レイアウトは一定の統治のもと計画がなされるものであるが、この事例は商店街としてのガバナンスの弱さを露呈した。

I-④に関して、I-①②③の課題をもとに、新しくできた地縁・志縁組織によるまちづくりの在り方を議論するための課題として設定されている。まちづくりを進めるにあたり、行政からの支援や介入についてもここで議論されている。

I 問題提起	
①店舗の設え	店舗内の装飾や改装、店構えについての提案
②マネジメント	お客を呼ぶための手段等の提案
③商店街の掟(おきて・ルール)	商店街として景観・秩序を保つための「掟」づくりを提案
④那古衆ブランド	地縁・志縁組織はどのようにあるべきか
II 行動企画	
①マップ制作	店舗内の装飾や改装、店構えについての提案
②イベント企画	イベントの提案。各商店街・四間道界限で実施されるイベント情報のとりまとめ。
③空き店舗活用	空き家バンクシステムを中心に活動を進めていく。
④情報発信	HP 開設・メールマガジンリスト管理

表3 那古野下町衆の指針

<II 行動企画>

次に、指針の行動企画とは、I 問題提起に呼応する形でそれぞれが設定されている。

Ⅱ－①は商店街を含んだ当該地区の観光資源をアピールすべく、明治・大正・昭和時代のそれぞれの視点からのマップ(図2)を作成した。このマップは後述するスマートフォンアプリコンテンツの「なごあるき」として発展している。

3つの物語マップ「江戸の風情をめぐる」「明治の風情をめぐる」「昭和の風情をめぐる」は当該地域のまち歩きのツールとして役立っている。

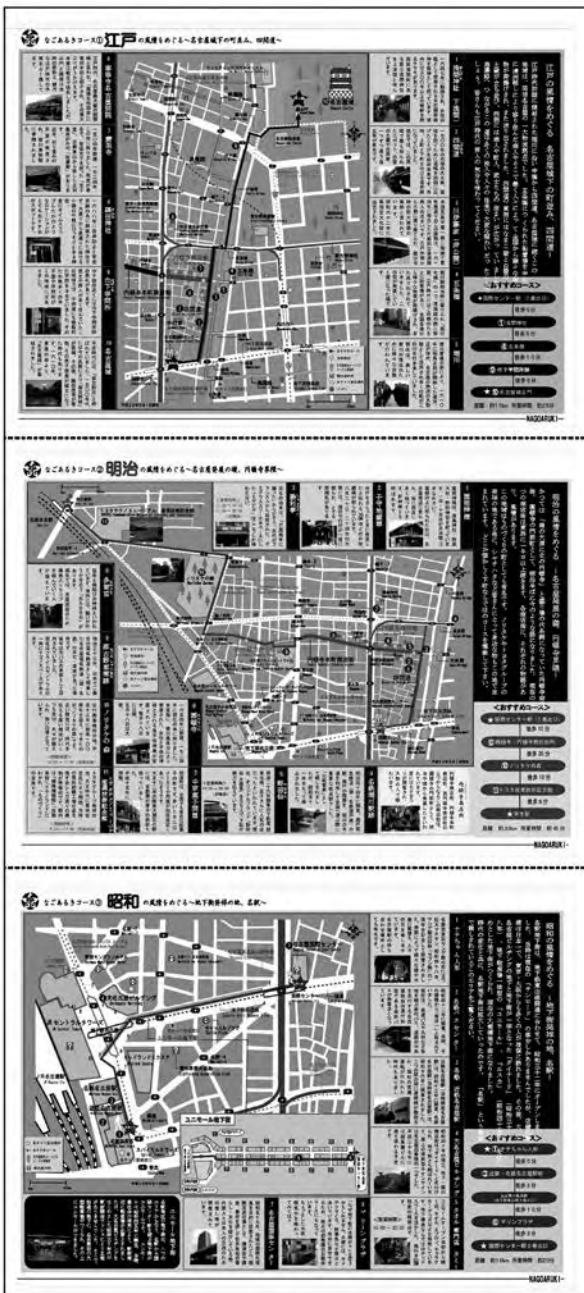


図2 那古衆物語マップ

◆主催イベント

- 1) 円頓寺・四間道境界着物日和
毎月第一土・日曜日、着物の方に協賛店でサービス、また茶道体験会や着付けレッスンなどの教室の実施。
- 2) お雛さまめぐり in 円頓寺・四間道境界
2月末～3月末の約1ヶ月間、参加店の店頭や店内にお雛さまを飾るイベントの開催。
- 3) なごボン(那古野下町クーポン)
期間中、境界の参加店で利用できるお得な4枚つづり1セット500円のマップ付クーポンの実施。
- 4) 円頓寺秋のパリ祭
10月中旬の2日間、円頓寺商店街でパリにちなんだお店のマルシェ、フレンチミュージックのライブを開催。近隣イベントである「花車神明社二福神車巡行」「四間道秋まつり」「堀川ウォーターマジックフェスティバル」の実行委員会と調整し、同日開催とすることにより広範囲での賑わいを創出。
- 5) 餅つき大会
年末に行う餅つき、お餅の振る舞い。

◆参加・協力イベント

- 1) 円頓寺七夕まつり(主催:円頓寺商店街連盟)
昭和30年から続く円頓寺商店街・円頓寺本町商店街の名物。アーケードに七夕飾りが吊るされ、露店が並び、パレード等たくさんのイベントが行われる5日間。「はりぼて」作りや交通整理等の運営支援。
- 2) 金シャチみこし(主催:円頓寺本町商店街)
秋に行われる金シャチみこし巡行の担ぎ手として参加。
- 3) キャンドルナイト(主催:円頓寺本町商店街)
円頓寺本町商店街アーケードの電気を消して、キャンドルの灯りで過ごす冬至頃のイベント。交通整理等の運営支援。
- 4) ごえん市(主催:げんき会)
毎月第一日曜、円頓寺商店街で行われるフリーマーケットとパフォーマンスやライブのイベント。那古野下町衆ブースを出店。
- 5) こども夢の商店街(主催:開催による)
5月・11月に円頓寺商店街・円頓寺本町商店街で行われる、子ども達のお仕事体験イベント。交通整理等の運営支援。
- 6) 一箱古本市 in 円頓寺商店街(主催:BOOKMARK NAGOYA 実行委員会)
古本市に那古野下町衆ブースを出店。
- 7) 広告掲載
名古屋おもてなし武将隊の地元愛プロジェクトで徳川家康公と境界のお店が開発する新たなごや名物「円むす」マップへの広告掲載。

表4 那古衆の主なイベント

Ⅱ－②は、当該地域の魅力をより伝えていくために商店街単独ではなく、那古衆スキームによるイベントの実施を提案している。これまで商店街のイベントは商店街構成員による企画運営がなされていた。それゆえに各店舗での負担が大きく、店舗数・構成員が減少する度にイベントそのものも縮小を強いられてきた。那古衆スキームにおいては、より発展的にイベントを実施していくために、那古衆が主体となって実施する「主催イベント」と、商店街のアーケードの下を外部の団体に貸すだけや、那古衆が協賛する等の「協力イベント」の大きく二つの軸を持ってイベントを展開している（表4）。

Ⅰ－③は商店街を含む四間道界隈においての長年の課題を具体化させたものである。当企画は現在ナゴノダナバンクとして那古衆メンバーを中心に構成されている。特に、中心となっている地縁者でもある建築家のリーダーシップのもと、現在12物件が手がけられお店等をオープンしている（表5）。

これまでに、当該地域には多くの不動産屋が家主と借り手との媒介契約に向けて勤しんできたが、大きな成果は得られていない。その理由として、歴史的なコミュニティにある特有の人間関係や風習等、外部からは表面的には見えづらい関係性が家主と借り手とのマッチングを難しくしてきた。

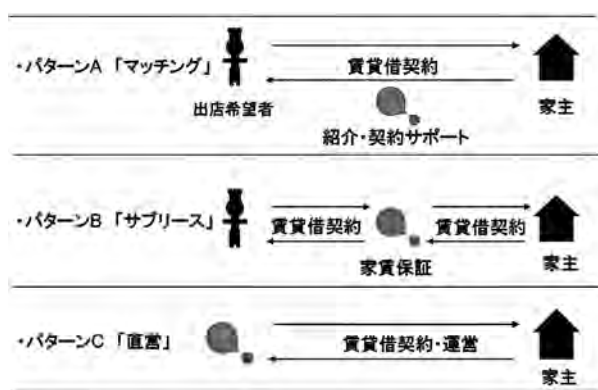


図3 ナゴノダナバンクの活動パターン

1	地縁	円頓寺商店街 理事	界隈の情報収集及び近隣対応など
2	地縁	円頓寺本町商店街 理事	界隈の情報収集及び近隣対応など
3	地縁	円頓寺商店街 店主	界隈の情報収集及び近隣対応など
4	志縁	まちづくりコンサルタント	コーディネート及び助成金対応など
5	志縁	不動産コンサルタント	賃貸契約内容立案など
6	志縁	建築家	改修・耐震補強、建替アドバイスなど
7	地縁・志縁	円頓寺商店街 店主・建築家	家主交渉、改修アドバイスなど

図4 ナゴノダナバンク構成員とその役割

1) galerie P+EN (ギャルリーペン)	2010 年 商店をギャラリーにコンバージョン
2)スペイン食堂「BAR DUFI (バル ドゥフィ)」	2010 年 商店をコンバージョン
3)日仏食堂「エン」	2011 年 町家をコンバージョン
4)ブラジル音楽専門店「サンバタウン」	2011 年 町家をコンバージョン
5)生パスタ専門店「アンド」	2012 年 商店をコンバージョン
6)foods&bar「ホンボウ」	2012 年 町家をコンバージョン
7)懐石料理「満愛喜」	2012 年 蔵をコンバージョン
8)ワッフルと北欧雑貨「モッカ」	2013 年 アパートの一室をコンバージョン
9)鍼灸マッサージ「びっころ」	2013 年 アパートの一室をコンバージョン
10)ギャラリーショップ「エンドウ」	2013 年 アパートの一室をコンバージョン
11)SAKEBAR「圓谷」	2013 年 蔵をコンバージョン
12)懐石料理「懐韻」	2014 年 蔵をコンバージョン

表5 ナゴノダナバンクの実績

ナゴノダナバンクではそれらの文化に対して、特に各商店街理事会での調整や、出店後の日常生活におけるアドバイス等を強化し図3におけるそれぞれのパターンを具体化している。

ナゴノダナバンクの構成員は基本的に那古衆のメンバーで構成されており、役割分担は図4の通りである。各専門分野における地縁者と志縁者による協働体により、一般的な不動産会社のスキームとは一線を画している。

このような歴史的なコミュニティへの参入実績も含めて、現在もナゴノダナバンクへの外部からの問い合わせは数多くあり、今後も空き店舗活用の船頭としての活動が続いていく。

I-④はI-①②③の行動企画全体を発信している。ホームページでは各プロジェクト毎の情報発信を行い、スマートフォンアプリでは上述したマップのコンテンツをカスタマイズして配信している。(図5)



図5 ホームページとアプリ

4. 地縁・支縁協働団体が立ち上がる仕組み

(1) 協働のプロセス

筆者はかねてから、当該地区のまちづくり活動において主体として、または、コーディネータとして参加している。そこではさまざまな地縁・志縁者が登場し、地域内で共有されたビジョンを持ちつつ、柔軟なプラットフォームから、具体的な課題に呼応する解決策や多様な関心から喚起・誘発される行動から始め、組織化を行っていく、あるいは、活動を広げていくアプローチがあった(図6)。

このような動きは、現在の多様化しているまちづくりにおいて、どのコミュニティでも起こり得

ることである。そのように考えていくと、まちづくりプロセスの構図は主体側が何らかのシナリオを共有するか、あるいは、コーディネータ側で意識をしながら進めていくことでより円滑に当該地区のビジョンを共有できると考えられる。

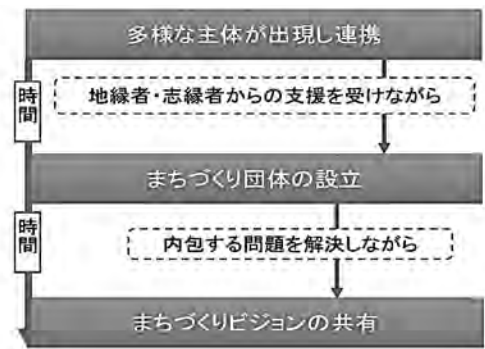


図6 協働のプロセス

(2) 段階的なまちづくりプロセス

表1で示した各団体の出現要因と時間軸を整理すると図7になる。そこでは、当初、行政からの働きかけにより、地縁者が喚起され、そこで当該地域への危機感が顕著になり、団体(表1-②③④⑤)が設立された。また、その想いは内部での新たな想いにつながり、地域での新しいイベントを定期的で開催する団体(表1-⑥)や、新しい地域媒体を制作する団体(表1-⑦)の立ち上げへとつながっている。

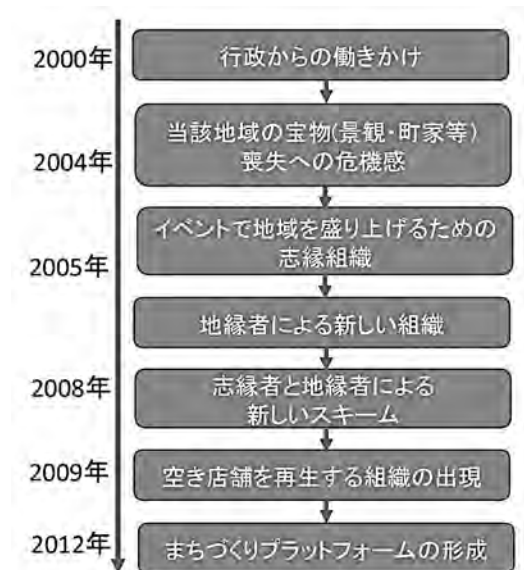


図7 まちづくり団体の出現要因と時間軸

本論で取り上げた地縁者と志縁者から構成される那古衆は、志縁団体（表1－⑤⑥）や地域媒体団体（表1－④）からの働きかけを受けて設立されている。表1で示した団体のメンバーの中には、掛け持ちをして別の団体の構成員になるケースも見られる。それは、まちづくりで、目的の違う団体において各主体の専門性がより活かされる場面が存在し、それを限られた人員で相互的に補っていくためである。空き店舗の再生を目指す団体ナゴノダナバンクは那古衆のメンバーの建築士が中心となり設立されている。

このように、当該地域のまちづくり活動は、2000年以降さまざまな団体が設立されているが、それぞれの目標に向かって活動を行ってきた。2012年度には、これらの団体を中心となり新たなまちづくりプラットフォームとなる円頓寺・四間道界限まちづくり協議会（表1－⑪）が形成されることになった。

5. おわりに

本稿では、円頓寺・四間道界限まちづくりを事例に、そのプロセスや多様な主体の関係性の変化を整理した。

まちづくりでは多様な人々が集い、対話や議論の場を通じて、ビジョンを緩やかに柔軟に共有しながら、創発的に活動をしていくことになる。それゆえ、計画も多様な編み方が想定される。地域によっては、地域まちづくり団体が既に取り組んでいる活動やその想いをシェアし、ビジョンや方向性の検討へとつなげていくことも考えられる。ビジョン自体も確定的な固定的なものでなく、アクションを誘発する柔軟かなもので十分だろう。将来にわたる施設の管理やまちづくり活動など、地域によるまちづくりもあわせて進めていくことを目指している。

当該地域のまちづくり団体の一つとして取り上げた那古衆は多様な関心を持った地縁と志縁の関係主体が集い話し合い、ソフトからハード

までのまちづくりを具体化している。このような地域内での民間主導のまちづくりは今後各地域で実現されていき、まちづくり組織も自立性・自律性やその活動における持続可能性を獲得していくことになるだろう。また、こうした積み重ねが地域の社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の向上につながっていく。

地域まちづくりを進めていく上では、地域に根ざした地縁組織に加えて、特定のテーマに関心を持って、志の縁で集まった志縁組織、さらには、もう少し緩い枠組みの中で、楽しいことをしたい、あるいは、学びたいという縁で集まった楽（学）縁組織が、今後の担い手として考えられる。こうした多様な主体は、地域において、それぞれ問題意識、関心や利害、地域への想いを持っており、主体間で共通事項や錯綜する利害関係も存在する。地域が持つ地域資源を活かしながら、同時に、地域のコンテキストや社会資源を読み解きながら、地域まちづくりを進めていくことが求められる。

今後の課題として、各団体のまちづくりが進むなかで、どの段階でどのような支援があることで、より効果的に活動が具体化されるか等、検証を進めていく。

（参考文献）

- ・総務省2009年「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」
- ・山崎亮2011年「コミュニティデザインー人がつながるしくみをつくる」学芸出版社
- ・名古屋市2011年「名古屋市歴史まちづくり戦略」
- ・藤澤徹2010年「コミュニティ内の計画策定プロセスとコミュニケーション充足によるプロセス合理化に関する考察ー中心市街地商店街をモデル地区としてー」都市計画論文集
- ・藤澤徹/吉村輝彦/秀島栄三2012年「シナリオ・物語に基づく実践的まちづくり支援のあり方」都市計画中部支部



名古屋都市センター事業報告

平成26年度
第1回
まちづくり
セミナー

「縮退のまちづくり」

日 時：平成26年10月28日（火）15：00～17：00

場 所：名古屋都市センター 11階 ホール

□趣旨説明

首都大学東京都市環境学部 准教授 饗庭 伸



本日のセミナーのテーマは、「縮退のまちづくり」です。これから日本の人口は確実に減っていきます。都市計画も、人口が増える時代の都市計画から大きく変えていかなくてはならない、ということが大きな問題意識です。昨今になって「空き家問題」や「コンパクトシティ」がニュース等でも取り上げられるようになりましたが、学の世界では2000年代に入ってから、この問題の議論が盛んに行なわれてきました。本日は、この10年ほどかけてわかってきたことをお話ししたいと思います。

1. 人口減少で何が起きるか

まず、人口減少の実態について、簡単に振り返っておきます。

(1) 人口減少と高齢化の現実

日本の人口は、2006年ぐらいにピークとなり、そこから減少していきます。人口減少が始まり、「大変だ、大変だ」と騒がれ始めたのが昨今の状況です。

1950年、つまり高度成長期の日本の人口ピラミッドを見ると、いわゆる「団塊の世代」と呼ばれるベビーブーム世代の人口が突出して多いことがわかります。彼らが小学校に入るときには小学校が不足し、高校入学のときには高校が不足し、住宅を持つ時期には住宅が不足しました。不足を補うために都市が拡大したわけですから、都市の拡大はこの世代が引っ張っていったわけです。

日本の人口減少もこの世代が引っ張ります。これから、団塊の世代の方々が寿命を迎えて亡くなっていきます。彼らが日本の人口の中で大きなボリュームを占めているがために、日本の人口の全体が減っていきます。人口減少というと少し暗いイメージがあるようですが、ある時期にたまたま多く生まれた方たちが同じタイミングで寿命を迎えるから人口が減るだけのことです。

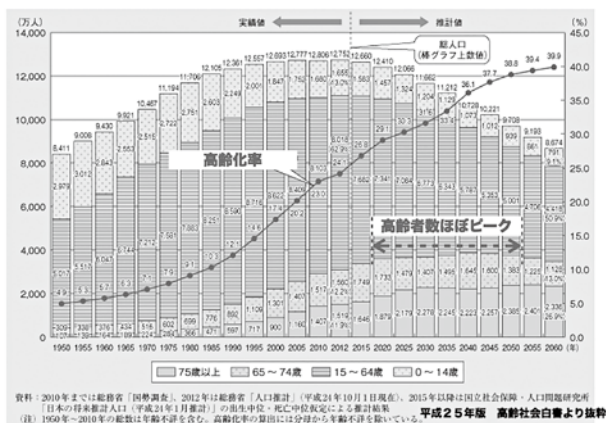


図1 高齢化率と高齢者数
(平成25年度高齢社会白書の図版に加筆)

また、高齢化社会も「来たぞ、来たぞ」と叫ばれているところですが、これについても少し正確に理解しておきます。

「高齢化率（高齢者の割合）」は確かに高まってきています。昔は5%ぐらいだったのが、2060年には40%にまで達してしまいます。一方、「高齢者の数」については、2020年ぐらいまでは少し増えますが、それ以降はほとんど増えないと予測されており、団塊世代が寿命を迎えられる時期には高齢者は減っていきます。つまり、高齢化率は上昇していきますが、高齢者数は未来永劫増え続けるわけではありません。

人口が増加する時代は、人口がどう増加し、増加する人口がどのように都市に集中するのかの予測が難しく、十分な計画的な対応が出来ない事がありました。しかし、人口が減少する時代のよい点は、人口が今後どう減っていくかが確度の高い予測として出せることです。人口減少に合わせて計画的にきちんと対応していくことが大切だと思っています。

(2) 人口減少と高齢化でどういう状態が起きるとまずいのか？

とはいえ、「人口減少と高齢化が怖い」という方はたくさんおられます。例えば、「治安が悪くなる」「突然多くの人が路頭に迷う」「病院で治療が受けられない」などの状態になるとまずいわけですが、そういう極端な事態が日本中で、都市の中のあらゆるところで起きるわけではないでしょう。経済成長期のように産業が発展し税収が増えるようなことは期待できませんが、税収がゼロになるわけではありません。確実に読める税収を前提に、資源をうまく分配していくマネジメントがポイントになります。

そこで、私が考えているのは、「都市をきちんとたたむ」ということです。「都市を捨てる」「撤退する」という言い方をする方もおられますが、私が「たたむ」という言葉に込めた意味は、もう少しポジティブに、コントロールしながら徐々にたたんでいく、ということです。

2. 都市はどう縮小するか

都市が拡大するときは、都市周辺にある農地や山林等が虫で食われたような形で都市が広がっていきます。その現象を都市計画の専門用語で「スプロール＝虫食い」とよびます。1970年代に都市計画では、市街化区域と市街化調整区域を分けるための「線引き」をし、「線を引いた中は10年以内に市街化する」としましたが、結果的にうまく機能しませんでした。その理由は、線を引いた辺りの土地所有者たちが、個々の都合に合わせて別々の時期に土地を売った（＝市街化した）からであり、それゆえ、都市はスプロール的に大きくなりました。

では、人口が減るなかで、都市空間はどう変わっていくのでしょうか。私は、「都市はスポンジ状に小さくなっていく」と考えています。「スプロール」から「スポンジ」へ、ということです。「スポンジ」のイメージは、外から見た大きさはあまり変わらないけれど、その中にはどんどん小さな穴が

開いていくというイメージです。具体的に見ていきましょう。

(1) スポンジ状の都市の縮小

●首都圏の場合

まず首都圏のスポンジ化を見てみます。5年ほど前に、人口が減っていくときはエッジ部分から減っていき、そこにはっきりとした「縮小の前線」が見えるのではないだろうかと考え、エッジはどうなっているのだろうか、首都圏の外周部分の住宅地の状況を見に行きました。

埼玉や千葉の奥の方では、宅地開発が止まったために自然化した空き地も多く、また空き家も出始めていました。しかし、住宅地の全体が一体のものとして空き家になっているわけではなく、住宅地の中に使われている家と空き家と空き地が混在していました。新しく建ったばかりの住宅も結構あり、そこには30年ぐらいは住み続けるわけです。つまり、住宅地の全体の大きさは変わらず、その中に30年ぐらいは残る空間がある一方で、空き家も空き地が出てきているわけで、「都市というのはスポンジ状に小さくなるんだ」ということに、このときに気づきました。

●地方都市の場合

首都圏に比べて少し早く問題が出てきているのが、地方都市です。ある人口15万人の都市の中心部を見てみます。商店街は空き店舗だらけになって衰退していますが、その近辺の空き家の分布状況を調べると、やはりスポンジ状です。一か所に固まって空き家があるのではなく、まちの中にまんべんなく空き家が生まれていました。最近になって空いたところもあれば、10年の間空いているところもありますが、全体としてはスポンジ状に見えるわけです。

(2) スポンジ化の特徴

スポンジ化する都市空間では、次のような特徴が見られます。

■スポンジ化はランダムな場所で起きます。「突然隣が空く」のがスポンジ化です。

■住宅がなくなると、そこが空き地になる、家庭菜園になるなど、土地利用の変化の方向はさまざまです。

■スプロールの時よりも小規模な単位で土地が変化します。それは、土地を持っている人の個々の人生サイクルに合わせて変化します。

■空き家を発生させるモチベーションは、住人が福祉施設に入る、突然引っ越すなど、さまざまです。

	人口の圧力	土地所有	規模	方向	場所
スプロール	強い／住宅市場の成長	農地解放により土地を得た農業者	中規模	農村的土地利用から都市的土地利用への単方向の変化	比較的少数の重心との関係で説明できる
スポンジ化	弱い／脱市場化	個人	小規模・超小規	多方向の変化	ランダム

表1 スプロールとスポンジ化の違い

(3) 「脱市場化」の現状

スプロールするときは住宅マーケットができて都市を拡大していきましたが、スポンジ化においては、少し挑戦的に表現すると「脱市場化」が進んでいきます。東京近郊の八王子市の建築ストックの状況を調べてみたところ、建設ラッシュのピークは1980年頃でした。家を建てると30年は住宅ローンを払うことを考えると、いまや八王子の建物の大半がローンを払い終えたものになり、都市は市場ではなく個々の市民が所有するものになりつつあります。ローンを払い終えた建物は、住宅マーケットから脱出した状態になり、その所有者は、市場からは自由に、自分の判断で建物をつかうことが出来るようになります。単に住宅として使い続けるのではなく、様々なモチベーションに基づいた、様々な使い方がなされていくはずで、それがスポンジ化という形で都市のなかに現れてくるのではないかと考えています。

3. 政策をどう組み立てるか

では、こうした現状を踏まえて、政策としての都市計画をどう組み立てるか、という話をしたいと思います。

(1) どういう都市を目指すのか？

都市計画が目指すべき将来像には、大きく二つの都市像があると考えています。

一つは、コンパクト型です。都市の中に強い拠点をつくり、そこに集中させていくという理想主義的な考え方です。しかし、再開発や区画整理が成立しにくい状況ですから、それはあまり現実的ではありません。もう一つは、スポンジ型です。都市にスポンジ状に小さく穴が開いていく状態を前提とした考え方で、現実主義的な考え方です。コンパクト型とスポンジ型のどちらを目指すかについては、都市の地形、住人の年齢層などでも違って来るだろうし、行政組織がリーダーシップをとれるかどうかの問題もあります。そういったいくつかの要素をきちんと読み取りながら現実的なシナリオをどう作っていくか、コンパクトとスポンジをどういう按配で混ぜ合わせるか。それが、いま問われていることです。

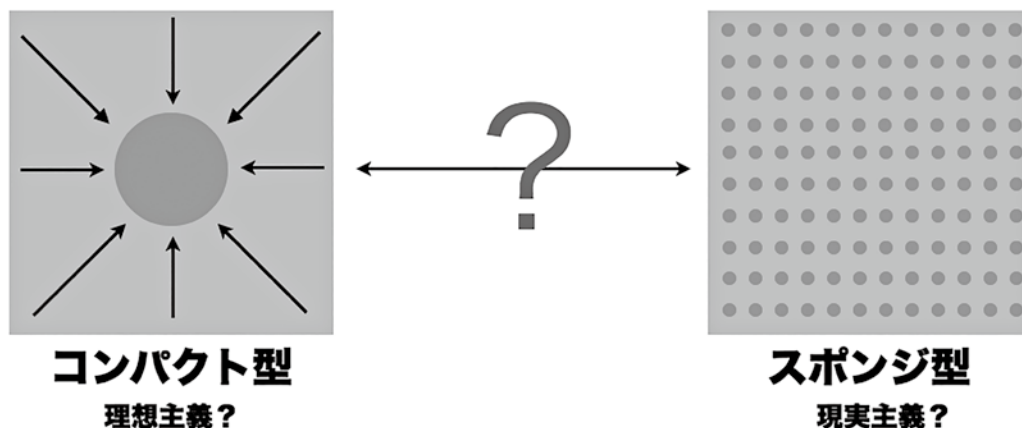


図2 コンパクト型とスポンジ型

(2) 都市を再編する3者

都市を大きくするときも小さくするときも、その担い手は「政府」「市場」「コミュニティ」の三者です。この三者は異なるモチベーションで動きます。そして、この三つの動きがうまく重なったところにより都市の縮小が成立します。

これから先は、人口減少に伴い、政府は縮小していきます。市場も、縮小局面では限定的にしか動きません。コミュニティについては、今よりは強くなるけれど、都市全体を動かすほどの力は十分に持てないと思います。この三者がいかに協調しながら取り組んでいくか、それが策を講ずる際のポイントになってくると思います。

(3) 政府が都市を再編する手法

では、政策としての都市計画はどのような道具立てで都市を縮小していくのでしょうか。

都市計画の手法は、四つしかありません。一つ目は、公共と民間が協力しながら取り組む都市開発事業、二つ目は、税金を投入して道路や公園等の都市施設を整備する方法、三つ目は、土地利用規制をかけて民間を誘導しながら都市をつくる方法、四つ目は、課税により人々の建設行為を誘導する手法です。政府が縮小していく時に、都市像を実現するためにたっぷりの公的な投資をすることは難しいので、民間の建設行為をどう誘導するかを考えながら、この四つの手法をどう組み立てていくか、がポイントになります。

都市開発事業と都市施設では、具体的には、不要な道路計画を廃止する、公共施設を集約する、適切に配置する、小さな複合型市民利用施設をつくる、といったことが各地で取り組まれています。土地利用規制では、2014年に「立地適正化計画」の制度が創設され、線引きの内側に都市機能誘導区域と居住誘導区域という二つのゾーンを設ける制度が出来ました。各地で導入が検討されているところと聞きます。

4. 再編への取り組み

こういった再編の手法のうち市民の合意を得やすい、「公共施設の再編」と「空き家の活用」の二つの切り口による、都市の再編の取り組みを考えてみたいと思います。

(1) 公共施設の再編

「公共施設の再編」は、「財政的にこれだけの施設の維持管理はできないので、この施設とこの施設はなくします」と数字を示しながら市民に議論することが出来るので、合意を得やすい方法であると言えます。ただ、合理化だけの話だと味も素っ気もないので、それとともに「地域の将来像はこうですよ」ということを結びつけて話していくことが大切だと思っています。

自治体としてはまず、「いま公共施設がどれくらいあるか」を調べ、公共施設白書を作るなどして現状を把握し、それから施設再編の計画をつくるのがよいのではないかと考えます。

(2) 民間の空き家を活用したまちづくり

私がよく使う手法が、「空き家を活用したまちづくり」です。その事例を二つ、ご紹介します。

〈事例1 鶴岡の空き家を活用したまちづくり計画〉

山形県鶴岡市では「空き家を活用したまちづくり計画」を策定しました。鶴岡では、市民から行政に対して「空き家を寄付したい」という話かなりの頻度でありました。不動産マーケットが縮小しており、土地に価値がないので持っていては仕方ないからです。

3年前に調査したところ、人口15万人のまちに約2,000戸の空き家があることが判明しました。これは問題ですが、逆に「空き家を活用して豊かなまちをつくれませんか」と考えました。具体的には、狭い道路が多く不便な地域において空き家や空き地の寄付があった時に、それらを道路等の都市基盤として再整備することによって、市街地全体の環境を向上させられないかと考えました。その計画を住民参加型でつくりました。

■住民参加型でアウトプット

計画を作るためにワークショップを開催しましたが、町会長さんたちが20人ほど参加されただけで、一般の方はほとんど来られませんでした。「空き家を活用する」というのはなかなかイメージが湧かないようでしたが、議論を重ねるなか、「この空き家は集会場にしよう」「ここは福祉施設に」等のアイデアが出てきました。まち特有の活用策として面白かったのは、道路の雪かきで除けた雪を置いておく空間をつくるという、雪国に

特有のアイデアでした。

こういった空間や施設をまちの中に置いたイメージ図が計画図です。計画の前提は、スポンジ化であり、空き家や空き地がランダムに発生することです。そのため、道路や通路は点線で描きこみました。行政は「この住人から空き家の寄付があれば、受け取って道路にする」という方針でまちづくりを進めていきます。現実には40～50年かかるかもしれませんが、ほとんど公共投資をせずに都市基盤ができるので悪くない話です。こんなふうに自治体のまちづくりが動いています。

＜神明町まちづくり計画イメージ＞

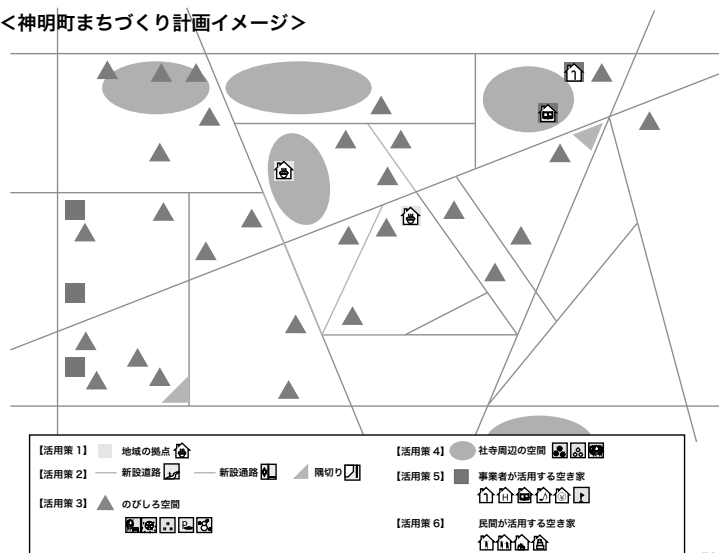


図3 鶴岡の空き家を活用したまちづくり計画イメージ

〈事例2 国立市谷保 やぼろじの実践〉

東京近郊の国立市の谷保という古いまちに、大きな空き家がありました。それを地域の人たちと再生した「やぼろじ」のプロジェクトを紹介します。

この家は、私の知り合いの建築家や市民団体が地域で活動するための拠点を探している中で見つけた空き家なのですが、もともとは知り合いでも何でもありませんでした。まず、その空き家のオーナーさんに連絡を取り、様々な事情をお聞きした上で、大学の学生、友だち、友だちの友だち等々を集めて、その家をどう使うかを考えるワークショップを持ちました。自治体の仕掛けたまちづくりではなく、民間ベースで進めたので、この空き家をアクティブに使いたいという人たちに、柔軟に声をか

けて進めました。

■複数のモチベーションを組み合わせた計画

かなり広い住宅だったので、この空き家を一つの用途で使う案はなかったのですが、「机一個なら借りてもいい」「カフェがやりたい」「ちょっとした工房が欲しい」という具合に、「ちょっと何かやりたい」というニーズはいろいろあったわけです。そこで、それら全部をつなぎ合わせればこの空間は動くだろうと考えました。人口減少時代は、複数のモチベーションを集めることがポイントだとわかりました。

もう一つ、工夫したことがあります。当時オーナーさんは55歳前後で、あと5年もしたら退職してここに戻ってくるかもしれないとのことでした。そこで、5年間という年限を定めて賃貸契約をしました。最初のほうに「人口減少社会は読みやすい」と述べたとおり、簡単に先を読むことができたので、それを踏まえて現実的な計画をつくることができたわけです。5年間で必要な資金を計算し、それが賃料でまかなえるような事業計画をつくり、オーナーさんに提案しました。

この事業自体を動かすにあたっては、全体で1千万円もかかりませんでした。お金を使わずに友だちを使った部分も多くあったからです。先ほど私が申し上げた「脱市場化」とはこういうことなのだと思います。お金ではなく、人間関係を使って豊かな空間をつくることを実現しました。

「やぼろじ」は、税金を全く使わずに地域を活性化しました。近所のお母さんたちが子連れで来たり、老人たちがやって来ては気持ちよくコーヒーを飲んで、1杯500円を払って帰っていく。公的資金はゼロで運営されています。

都市にはその都市が持っている潜在的な豊かさがあります。「やぼろじ」の場合は、「人のネットワーク」と「空き家」があり、その両者を組み合わせてプロジェクトを実現しました。これが人口減少時代における都市空間のつくり方だと思っています。

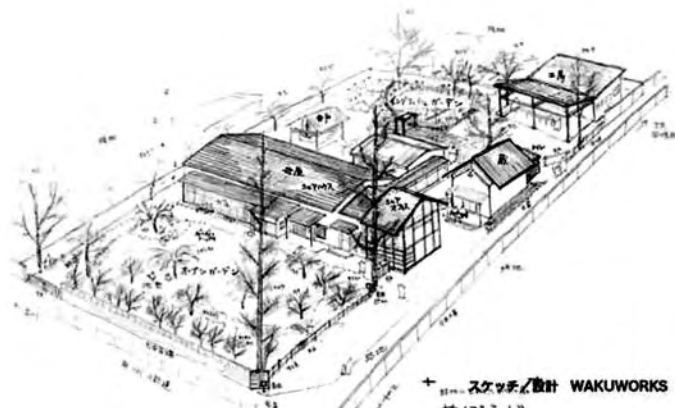


図4 国立市谷保 やぼろじの実践事例
(スケッチ/設計 WAKUWORKS)

□質疑応答

【質問】一点目。「脱市場化」は、「やぼろじ」の事例のように強いオーガナイザーがいないと機能しないのではないか。住宅市場ではないが、別の市場が機能するようになるのではないか。

二点目。スポンジでありながら、コンパクトシティを可能にするような方法論はあるのでしょうか。

【講師】一点目。鶴岡の「空き家活用まちづくり計画」では、市の建築課と宅建業者が協働でビジネスの仕組みを模索しています。空き家を寄付したい人が市に相談に来ると、宅建業者がつくったNPOにつなぎ、市と相談しながら事を進めます。動いた物件の金額の1割が対応した不動産屋に入り、そのまた1割がNPOに入る仕組みです。こういった手数料ビジネスが成立するかどうかを取り

組みの中で検証しています。このように、行政と民間が一緒になって取り組んでいる例もあります。二点目。施設の持つ空間性みたいなものがあるので、すべての施設を駅周辺などに集中させればいいというわけではないと考えます。少なくとも、医療や福祉系の施設は分散型の方が合うのではないかと。だから、スポンジ型でよさそうなものはスポンジの中に入れていくということです。

【質問】 住宅の既存ストックを活用するには大胆な取り組みが必要かと思う。鶴岡には2,000戸の空き家があるとのことだが、地域ビジネス的な活用となるとニーズも限られるので、やはり住宅として活用する方向なのか。その場合は、空き家バンク的な方法で進めるケースが多いのでしょうか。

【講師】 ストック活用に大きく政策の舵をきるべきではないかということなら、そのとおりだと思います。空き家バンクをうまく回していくときに重要なのは、「誰も住んでいない空き家」ではなく、「まだ空き家にはなっていない低利用な不動産」を持っている人たちをいかに巻き込むかです。「子どもが独立して、2階が空いている」というケースは多くあります。こういったものを私は、1/3 空き家とか1/2 空き家と呼んでいます。不動産に対して判断出来る人が元気なうちに、つまり、人も家もまだ足腰が立っている状態での空き家予備軍をいかに回していくかがストック活用においては大事だと思っています。

鶴岡では「空き家等の寄付を受けて道路を造る」という話をしましたが、その場合の公共投資はゼロではありません。それで、「空き家50戸のうち10戸を潰して道路を造って地域の環境が豊かになれば、住宅マーケットが復活し、人が住むようになる。そうなれば40戸の空き家が解消される」という話をさせていただくこともあります。何年後に実現できるかはわからないけれど、住宅マーケットがいずれ姿を変えて回復するのではないかと信じて取り組んでいます。

都市における空地の評価と活用に関する研究

元名古屋都市センター調査課 福田 篤史

1 研究の背景・目的

人口動態や産業構造が変化する中、都市における空地の増加が予測される。これらが適正に管理されない場合、防犯や景観面など外部不経済が生じる恐れがあるが、活用次第では生活の質や地域の魅力、都市の安全性を向上させる空間となりうる。

そこで本研究では、名古屋市の空地の現状と発生の見通しを把握するとともに、空地の効用や活用ニーズを踏まえた他都市での取り組み事例などを参考としつつ、今後の施策展開の方向性を示すことを目的とする。

2 空地の現状と将来の見通し

(1) 空地の現状

名古屋市における空地の現状について都市計画基礎調査の結果から見てみる。この調査は都市計画法に基づき5年おきに実施され、住宅地図や目視情報をもとに、住宅、商業、工業など市内の土地利用の分類等を行っている。



図1 「その他空地」の割合（町丁目別）

空地に関する分類として、「その他空地」について町丁目別に割合を見ると（図1）、既成市街地である西部や北部に加え、市域の縁辺部で割合が高い。縁辺部は土地区画整理事業が進行中の箇所と重なるため、造成中の宅地が多いことも要因の1つとして推察される。

(2) 空地の発生に関する見通し

名古屋市の人口はこれまで微増を維持しているものの、近い将来には減少に転じると推計されている。学区別の人口について国勢調査結果（H17、H22）で直近の推移を見ると（図2）、土地区画整理等により宅地供給が行われている市域縁辺部で増加し、都心部への人口回帰も見られる。一方、都心部周辺の既成市街地では減少あるいは横ばいであり、将来的な人口動向を踏まえると、インナーシティにおける空洞化問題が生じてくることが予見される。

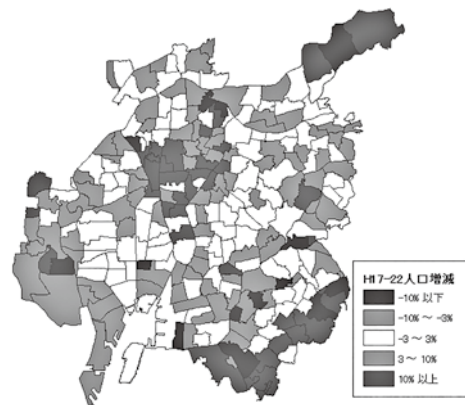


図2 学区別人口の推移（国勢調査結果より作成）

一方、名古屋市の都市計画マスタープランでは、めざすべき都市構造として「集約連携型都市構造の実現」を掲げ、市内の駅を中心に概ね

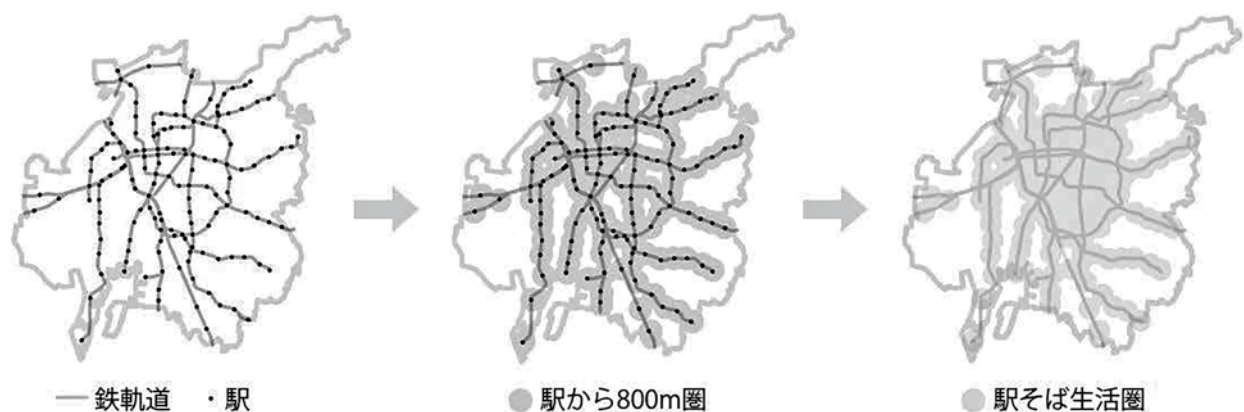


図3 駅そば生活圏のイメージ（名古屋市都市計画マスタープランより）

半径800m圏を基本とする「駅そば生活圏」において、都市機能の更なる強化や居住機能の充実を図るとしている（図3）。今後、駅そば生活圏への集約を進めることで、それ以外の地域では市街地の低密度化が進むことが想定される。

3 空地の課題と活用ニーズ

(1) 空地がもたらす外部不経済

外部不経済をもたらす土地利用の現状について、国土交通省が全国の市区町村を対象に実施したアンケート調査によると（図4）、周辺への影響として「風景・景観の悪化」や「ゴミなどの不法投棄等を誘発」が全体的に多く、「管理水準の低下した空き地」、「管理水準の低下した空き家や空き店舗」、「廃屋・廃墟等」では、「防災や防犯機能の低下」や「火災の発生を誘発」と回答する割合が高くなっている。

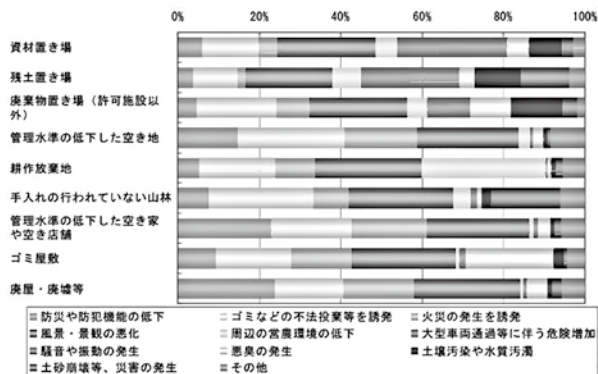


図4 外部不経済をもたらす土地利用による周辺への影響（国土交通省アンケート結果）

(2) 空地の効用と活用ニーズ

空き地の利活用意向に関するアンケート結果を見ると（図5）、「災害時の避難場所等として」、「地域の公園として」という回答が多く、その他にも「自宅の敷地の拡張」、「地域共同の駐車場」、「子ども達の遊び場として」、「地域協働の菜園・農園として」など多様なニーズが伺える。

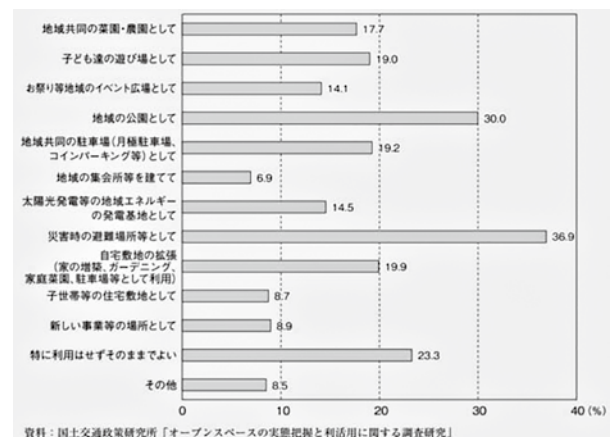


図5 空き地の利活用意向（H25土地白書より）

一方、巨大災害時には空地活用に対するニーズが急激に高まる。阪神・淡路大震災では、市街地内に空地が少なく土地を確保することが困難だったため、応急仮設住宅を離れた場所でした建設できなかった。また、東日本大震災では、がれきの搬入場として沿岸部の国有地が活用されたり、応急仮設住宅の建設用地として農地や未分譲の工業団地が活用されたりしてい

る。いざという時に活用できる空地があることは、都市の回復力を高めることにもなり、空地の活用ニーズについては平時と災害時の両面を考慮しながら捉える必要がある。

4 空地の管理や活用に関する事例

他都市における空地の活用促進の取り組みについて、行政の関わり、所有者と利用者との関係等から整理し、参考となる事例を取り上げる。

(1) 公共が敷地の取得または借地を行う事例

■プチテラス（足立区）

東京都足立区では、道路に接して設ける小広場（ポケットパーク）を「プチテラス」として整備し、都市緑化の推進、都市景観の演出、安全性の確保、コミュニティの醸成の向上を図る取り組みを行っている。プチテラスの面積は概ね20～300㎡で、シンボルツリー、ベンチ、園内灯等が設置される（写真1）。日常の維持管理については、区が直営で行うケース、協定を締結した町会等が行うケース、足立区シルバー人材センターに委託を行うケースなどの形態があるが、協定を締結した町会等が一定の報償費を受けながら定期清掃を行う例が多い。



写真1 プチテラスの例（足立区提供）

この制度は平成元年から運用が開始され、当初は用地買収や無償借上により積極的に整備が進められたが、近年では要綱を改正し、

足立区環境整備基準に基づき整備され無償譲渡されたものや、密集市街地整備事業に基づき整備されたものがほとんどである。ここ数年は新設や廃止を含め約100箇所程度で推移しており、敷地は6割強が区の所有で残りは借地となっている。

(2) 所有者と利用者をマッチングする事例

■まちなか住宅再生バンク（金沢市）

金沢市では、市と住宅関連の業界団体とが連携して金沢市での定住を促進する様々な取り組みを実施するため「かなざわ定住推進ネットワーク」を構築している。また、同団体の事務局である金沢市が管理者となり、まちなか区域内の空地、空き家及び空住戸の有効活用を図るため「金沢まちなか住宅再生バンク」を運用している（図6）。

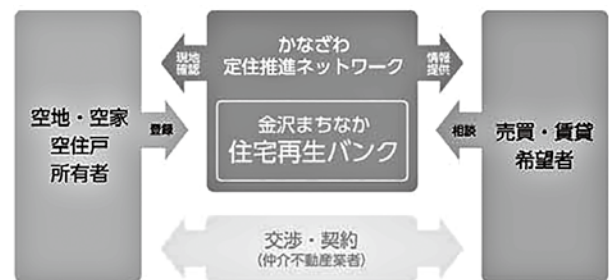


図6 まちなか住宅再生バンクのイメージ
（金沢市ホームページより）

■カシニワ制度（柏市）

千葉県柏市では、市民団体等が手入れを行いながら主体的に利用しているオープンスペースや一般公開可能な個人の庭（オープンガーデン）を「カシニワ＝かしわの庭・地域の庭」と位置づけ、みどりの保全・創出、人々の交流の増進、地域の魅力アップなどを目指した取り組みを展開している。この制度は、土地を貸したい土地所有者、使いたい市民団体等、支援したい人の情報を市が集約して仲介を行う「カシニワ情報バンク」と、一般公開可能な個人の庭、地域の庭を市に登録する「カシニワ公開」の2つの柱により構成される（図7）。

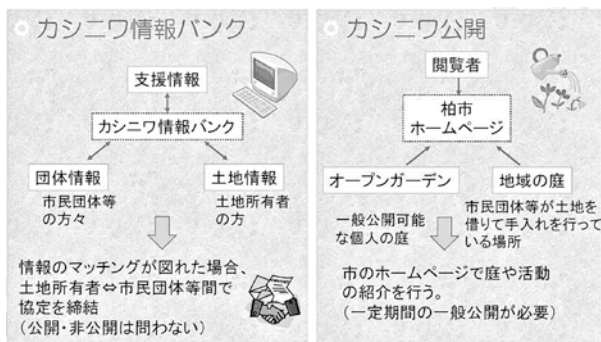


図7 カシニワ制度の枠組み（柏市ホームページより）

「カシニワ情報バンク」では、所有者と使用者との間で協定等の所定の手続きを行い、使用期間など土地の利用に係る取り決めが定められる。また、土地の不正使用、土地所有者と使用者間での軋轢等のリスクも想定されるため、「カシニワ情報バンク利用・運用規約」を定め、対象者の絞り込みや手続きが明文化されている。さらに、一般財団法人みどりの基金により、カシニワ制度登録者に対する助成金（資格取得等助成、基盤整備費助成、活動費助成、固定資産税相当額助成）の交付も行われている。

(3) 災害時使用のための取り組み事例

■災害時空地管理システム（神戸市）

神戸市では地域防災計画の中で「災害時空地管理システム」を設けている。災害時には空地需要が一斉に発生し、空地の利用目的や需要が時系列に変化していくため、限られた現存空地をコントロールし、利用者の需要を調整しながら合理的な活用を図ることで、復旧・復興活動の迅速化に資することを目的としている。

このシステムでは、災害発生時点で現存する空地に関する情報を把握するため、市有地、国有地等の公的空地と私有地の情報（位置、面積、現行土地利用等）を都市計画等の情報を活用し、データベース化している。また、災害時の現存空地の有効利用を図るため、可能な限り私有地を含め現存空地を行財政部が一括把握

し、情報を一元化している。

■防災協力農地

阪神・淡路大震災では都市部で仮設住宅の用地が足りなくなる事態が発生し、これを契機として、農家や農業協同組合、地方公共団体が、災害発生時に農地を防災空間や仮設住宅建設用地として利用できる防災協力農地の協定締結等の取り組みが増えている。農林水産省によると、平成25年3月時点で三大都市圏特定市のうち53自治体が取り組んでおり、政令市では横浜市、川崎市、堺市で導入されている。防災協力農地の役割について取組自治体の内訳を見ると、「避難場所」が41（77.4%）と最も多く、次いで「資材置き場等への利用」が34（64.2%）、「生鮮食料品の優先供給」が28（52.8%）、「仮設住宅建設用地」が25（47.2%）となっている（図8）。

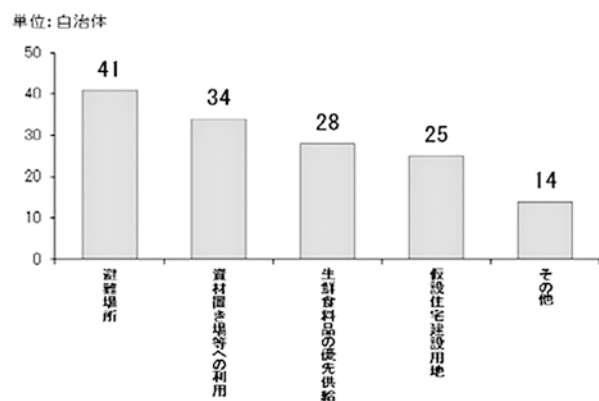


図8 防災協力農地等の取組推移と役割（農林水産省ホームページより）

5 施策展開の方向性

(1) 基本的な考え方

今後、空地の発生が虫食いの的に進行することを想定し、活用主体として「個人」、「地域組織・NPO」、「行政」を考え、主な活用目的や取り組みについて整理した（表1）。こうした活用を想定しつつ、敷地の規模や地域性なども考慮しながら、空地の発生に対して総合的に対応できるような制度を検討していく必要がある。

表1 主体別に見た空地活用の方向性

活用主体	個人	地域組織・NPO	行政
空地の規模	小	小～中	中～大
主な活用目的 (●は災害時)	○矮小敷地での建替え、 増築、物置設置 ○菜園、駐車場などに利用	○憩いの場、地域菜園など ●避難、消火活動スペース	●避難スペース ●仮設住宅建設用地 ●がれき置場
想定手段	○隣地取得による敷地拡大 ○飛地の購入や借地	○借地による地域管理 (行政による仲介)	○非常時に活用可能な敷地の 登録制度 ○所有者との協定締結
期待される 効果・メリット	○外部不経済発生の防止 ○住環境の改善 (日照、ゆとりなど)	○外部不経済発生の防止 ○コミュニティの形成寄与 ○所有者の管理負担軽減	○都市の安全性向上
促進のための インセンティブ	○空地の取得にかかる不動産 取得税等の軽減措置	○所有者に対する固定資産 税等の軽減措置 ○施設整備費や管理費補助	○所有者の地域貢献をPR

(2) 活用に向けた課題への対応

①現状把握の仕組みづくり

空地の適切な管理や有効活用を促進するには、その所在情報を的確に把握する必要がある。市が所有する敷地を一元的に把握することはもちろんだが、農地情報や大規模敷地など行政への届出機会があるような敷地についてもデータベース化して必要な範囲で共有されることが望ましい。また、災害時における空地の活用に向けては、不動産業界などと情報を融通する仕組みについても考えておく必要がある。

②所有者・利用者のマッチングと行政の関与

行政が所有する敷地や土地所有者から借地した敷地を地域が活用する場合、施設整備や維持管理に関する公的負担を伴うことが多い。財政面で持続可能な制度としていくためには、なるべく行政の関与を減らしつつ、所有者と利用者との直接的な契約が行われることが望ましいが、一方で行政が関与することで所有者や利用者が安心感を覚えるという側面もある。

このため行政は、空地情報を集約して利用希望者に向けて提供する「情報バンク」としての機能を担いつつ、柏市の取り組みのように所有者と利用者との間でトラブルが生じないようなルール作りを行うことが1つの役割と言える。

③活用促進のインセンティブと公平性の確保

空地の活用を促すには、所有者あるいは利用者に対してインセンティブを付与することも有効である。例えば、空地を売却、取得、貸した場合における諸税の軽減措置などが考えられる。また、空地に設置する施設の整備費や日常の維持管理費の補填なども空地の活用に対する後押しとなる。

この場合、適用範囲の考え方が難しい。現状では密集市街地のように明確な課題を有する地区に限り、優遇措置が適用される例が多い。今後、人口減少や都市の集約化に伴い空地が増加する中で、適正な管理や望ましい活用を促すために、どこまでの支援措置を行うべきかを検討していく必要がある。

④地域まちづくりとの連携

空地の活用については、単に所有者と利用者の意向を満たすだけでなく、まちづくりの課題解決に寄与することが望ましい。例えば公園が不足する地区では、子どもの遊び場に対するニーズが大きく、災害に対して脆弱な密集市街地では、消火設備を備えた防災空地としての活用などが考えられる。また、中心市街地や商店街では、地区の活性化に資するような積極的な活用も期待される。この場合、地区のまちづくり

の課題や方向性が住民や土地所有者の間で共有されている必要があり、名古屋市が進める地域まちづくりとの連携も重要になる。

⑤長期的な視点で見た誘導策の検討

低密度化が進むエリアにおいて、空地に起因する外部不経済を生じさせないためには、低密度化した後も良好な市街地として維持していくための誘導策が必要となる。例えば、税制優遇等により敷地の集約化を促しつつ、農地としての活用を進めて行くことなども1つの方向性と言える。また、名古屋市では都市再生特別地区運用指針により、市内の緑地や水辺空間、歴史的建造物などの都市の環境資産の保全・活用を図ることで、都心部の開発地で容積率緩和を受けられる制度があるが、こうした飛び地でのインセンティブを駆そばなどにも展開し、所有する空地の緑地化を促していくことも考えられる。

⑥災害時の活用イメージの共有

空地の所在情報を把握することで災害時の活

用を想定しやすくなるものの、避難や消火活動用のスペース、がれきの仮置場及び処分場、避難物資の集配拠点、応急仮設住宅の建設や復興住宅建設の種地など、多様な用途が考えられる。また、被災状況によっては使用できない空地もあり、地区ごとの被害想定の違いも考慮する必要がある。

そのため行政では複数の被災シナリオを想定し、空地の活用についてシミュレーションを行っておくことが望ましい。また、より実効性を確保していくためには、災害時の活用について土地所有者との協定締結などの取り組みを進め、庁内での共有化を図ることも重要である。

以上のような内容を踏まえ、空地の活用に向けた枠組みについて図9に示す。土地所有者と利用者のニーズを満たしつつ、地域課題の解決や望ましい土地利用の誘導につながり、さらには災害時の円滑な活用が可能となるような制度構築に向けた検討が必要である。

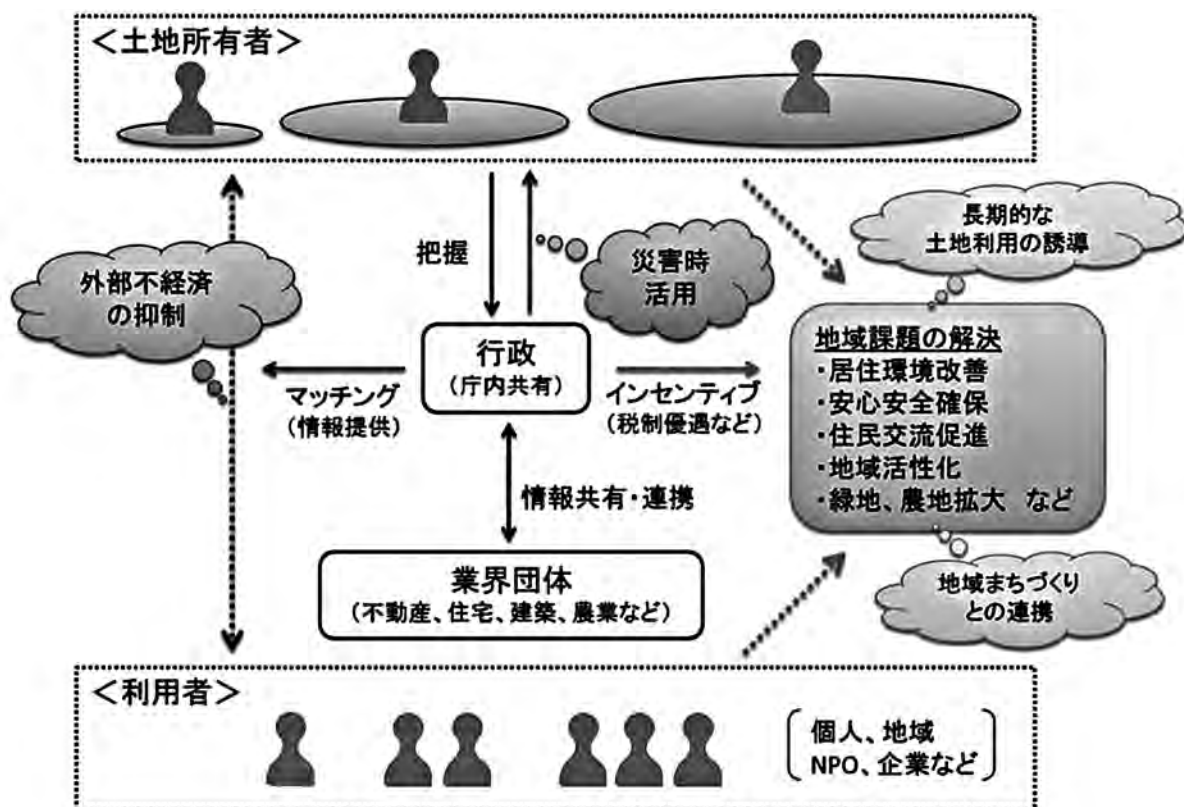


図9 空地の活用に向けた枠組み

都心の歩行者回遊分析 ～ビッグデータの活用～

元名古屋都市センター調査課 阪野 武郎

1 はじめに

リニア中央新幹線開業を見据え、行政はもとより経済界などの様々な機関が、独自の都心まちづくり構想を策定しており、いずれも移動環境の向上は共通して掲げている。様々な施設に立ち寄るようになれば消費行動の増加につながり、地域経済の発展や賑わい形成が期待できることから、様々な集客施設が高度に集積している都心は、歩行回遊性の向上により一層活性化する可能性の非常に高い地域である。

そこで、都心における歩行者の回遊実態を明らかにし、回遊の促進とまちの活性化との関連性を考察し、名古屋の都心に適応した回遊促進施策を考えてみたい。

2 ビッグデータによる歩行者回遊分析

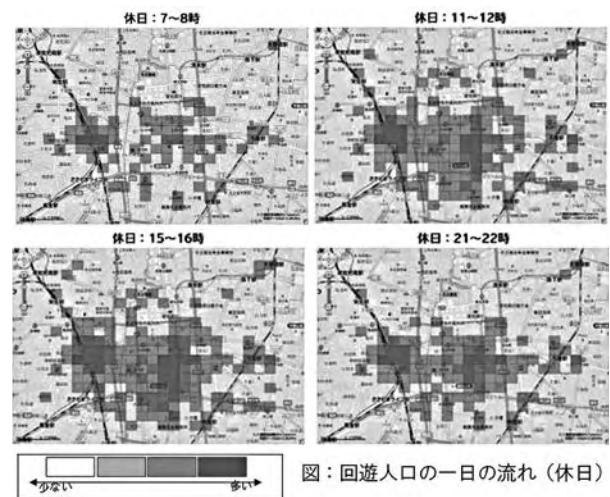
今回は新たな取り組みとして膨大な携帯電話の位置情報、いわゆるビッグデータから都心における歩行者の回遊行動の分析を試みた。2011年1月から2013年6月までの30ヵ月間にわたる位置情報を利用（（株）電通中部支社が提供するデータサービス「draffic」を活用）して動的なヒトの流れを可視化する。

行動データの取得方法	課題・特色
①歩行者交通量の定点観測	特定日時における特定場所での情報しか入手できない。
②追跡調査	調査に労力を要し、媒体を増やすのが難しい。
③アンケート調査	被験者の記憶や回答の労力等に左右され、正確性に課題。
④プローブバージョン調査	被験者の数が限定されるとともに、調査を意識した行動しか入手できない。
⑤携帯電話の位置情報	・携帯利用者から許諾を得て取得した位置情報 ・個人が特定されないよう匿名化処理。 ・移動中の定期的に位置情報を取得 ・過去に遡った集計が可能。 ・国勢調査の地域分布との相関は非常に高く、信頼性が高い。 ・統計データとして十分なサンプル量。 ・性別、年代などの属性情報は取得不可。

分析1：都心エリア全体の時間帯別回遊人口の把握

まずは、都心における時間帯ごとの動向を把握するため、都心エリアを250m×250mの396メッシュに区分して、それぞれのメッシュで流動している回遊人口を推計する。

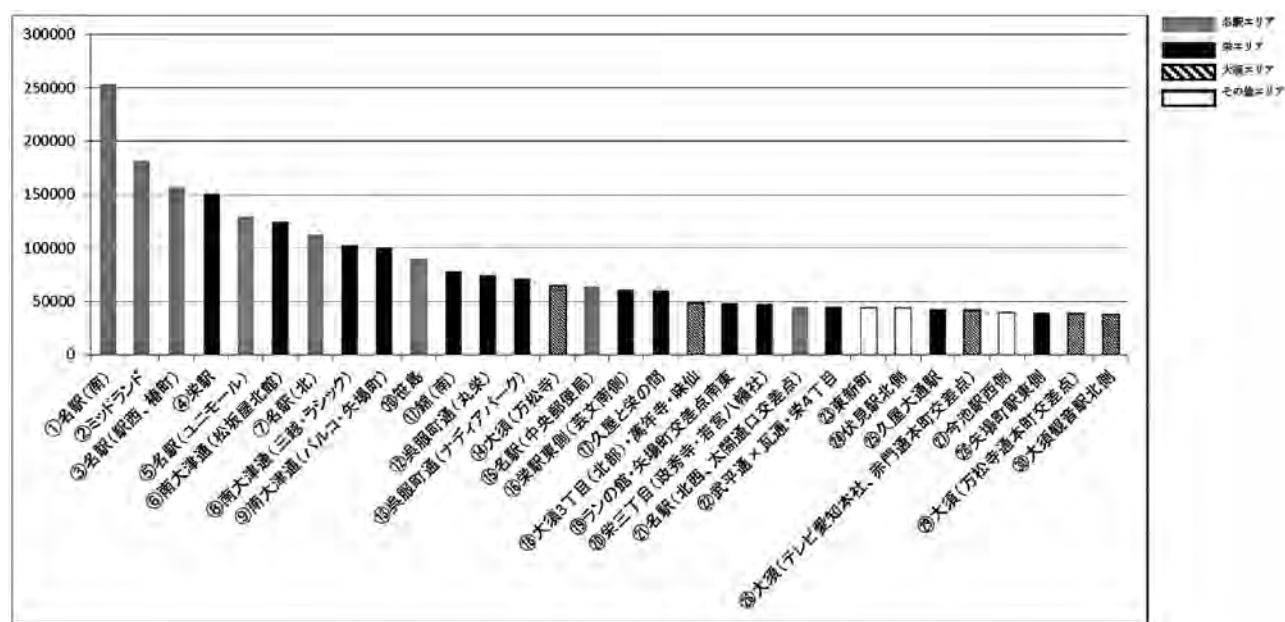
これによると、回遊人口は従来から都心核といわれているところに特に集中しており、中でも、名古屋駅周辺、栄周辺に集中し、二極構造の都心であることが確認出来る。また特に休日の午後は、栄周辺と大須に回遊人口が集中し、一体的な集中エリアを形成していることがわかった。



図：回遊人口の一日の流れ（休日）

分析2：地区（メッシュ）別来訪者数の比較

都心が特に賑わいを見せる休日の昼間（14時～18時）において、どの地区にどれだけの人が集中しているのだろうか。訪れる回遊人口の多い順に各地区を並べてみると、上位は名駅周辺

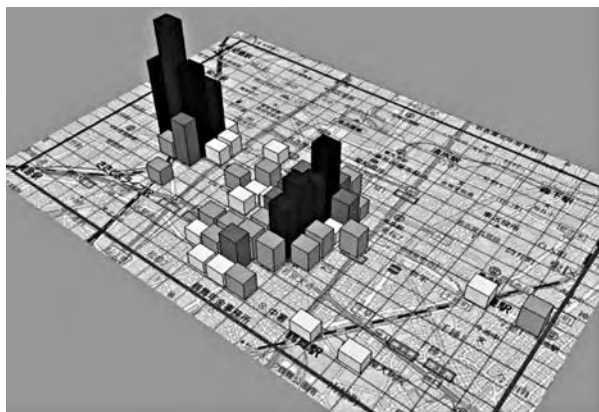


図：来訪者の上位30地区の集計結果（休日昼間）

エリアが占める結果となり、それに続いて南大津通などの栄エリアや大須エリアが続いている。しかしながら、上位30地区をエリア別に集計すると、栄エリアが名駅エリアを少し上回る結果となり、さらに、栄と一体的なまとまりを呈する大須エリアを加えると名駅エリアを2割強上回ることが確認された。これまで百貨店の販売額等を取り上げて栄の地盤沈下が喧伝されてきたが、今回の結果を見る限りでは、栄の商業的な潜在力は依然として高いことが確認できる。

名駅	栄	大須
1,033,674	1,044,791	230,022

表：エリア別の集計結果



図：来訪者の上位50地区のメッシュ

次に、夜間に来訪者の集中する地区に着目してみる。夜間来訪者が一日に占める割合の高い地区を平日と休日別に整理すると、平日は錦地区をはじめとする栄エリアの地区が上位を占める一方で、休日は名駅エリアが上位に挙がっている。木造民家をリノベーションした飲食店が近年急激に増加している名駅三丁目付近については、曜日を問わず盛況していることもわかった。

順位	平日		休日	
	地区名	夜間割合	地区名	夜間割合
1	錦(南)	31.7%	名駅三丁目北交差点	29.7%
2	名駅三丁目北交差点	31.2%	プライムセントラルタワー	27.8%
3	呉服町通(オディアパーク)	30.7%	イオン千種	26.7%
4	錦三丁目	30.4%	駅西銀座(東)	26.2%
5	久屋と栄の間	30.3%	今池交差点南	26.2%

表：夜間来訪者が一日に占める割合（上位5地区）

分析3：天候による来訪者への影響

天候が都心におけるヒトの集中にどれだけ影響を及ぼすのか、休日における雨天の影響について定量化を試みた。晴天時と雨天時の1日当たり平均来訪者数を比較し、1割以上の減少が見られた地区をまとめてみたところ、名駅エリアでは影響が軽微で該当がない一方、栄・大須

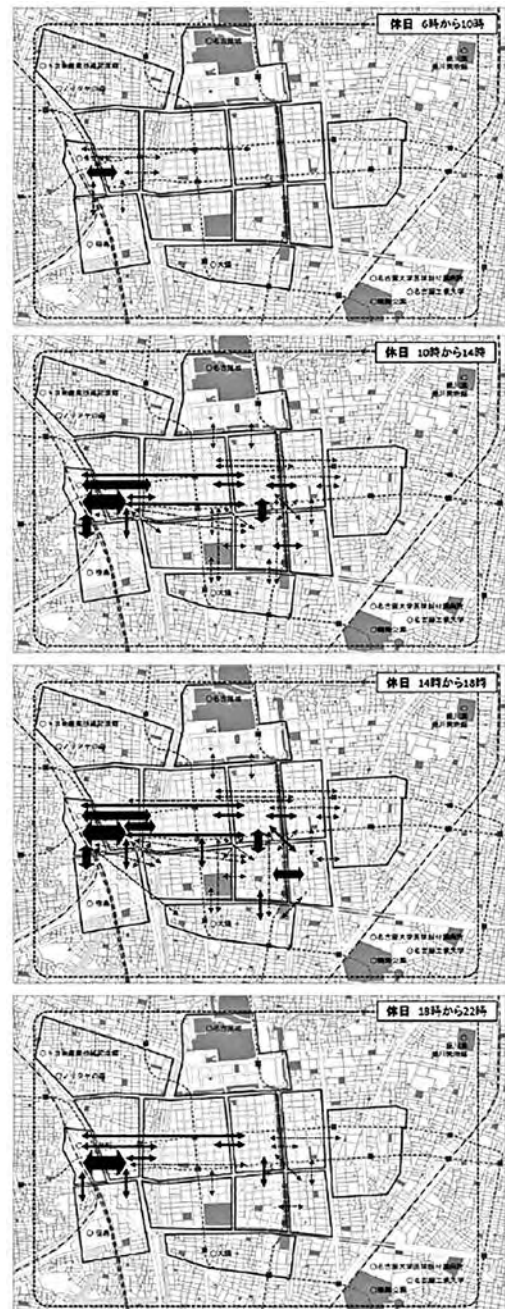
エリアは大きく影響を受けており、特に大須エリアはアーケードで雨天時でも歩行できる環境であるにもかかわらず、2割近く減少する地区が確認された。地下街等で駅と接続し百貨店群のある南大津通り地区も天候の影響を大きく受けており、これは、名駅エリアへの来訪者は比較的狭い範囲で、ほとんど屋外空間に出ることはなく目的地を回遊するのに対して、栄・大須エリアでは、比較的広範囲に回遊するため、必然的に屋外空間を歩く機会が多いことが要因と推察できる。このため、栄・大須エリアでの減少率を軽減するには、商業的な魅力を高めることに加えて、歩行者環境の快適性向上を図る必要があるように思われる。

名駅エリア		栄エリア		大須エリア	
地区名	減少率	地区名	減少率	地区名	減少率
該当なし		南大津通 (松原屋北側)	△13.0%	万松寺通本町交差点	△18.3%
(名駅二丁目)	△6.3%	南大津通 (パルコ・先達町)	△12.0%	大須観音	△15.9%
		南大津通 (三越・ラシック)	△11.9%	万松寺・大須301	△15.2%
		呉服町通 (ナディアパーク)	△11.2%	仁王門通本町	△13.7%
		栄三丁目 (森秀寺・宝善八幡社)	△10.5%	大須ふれあい広場	△13.1%
		堀留交差点	△10.4%	大須3丁目(本部)・ 萬年寺	△12.8%
				テレビ愛知本社	△11.2%

表：雨天時における来訪者の減少（休日）

分析4：都心エリアのゾーン間における回遊行動パターン

これまではメッシュ内に流動する人口の増減により分析を行ってきたが、次は都心エリアを広域に回遊するヒトの動きに着目した分析を行う。都心に13ゾーンを設定し、ゾーン間を移動する回遊人口を推計して都心の回遊パターンを整理したところ、平日・休日を含めた全時間帯の中で最も回遊が活性化するのは休日の14～18時であり、名駅と栄ミナミの拠点性の高さが窺える。

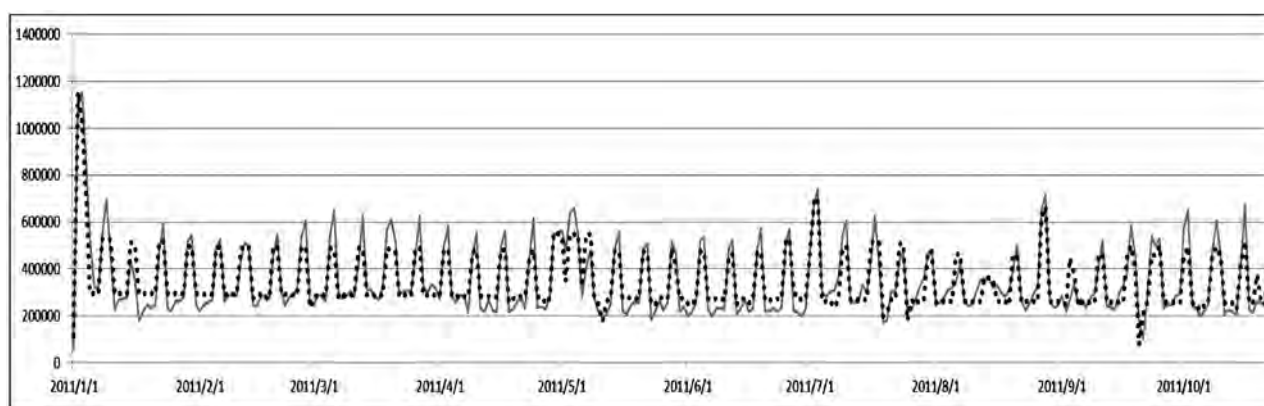


図：時間帯別ゾーン間の回遊パターン（休日）

分析5：歩行者天国による来訪者の誘引効果

道路面積の占める割合が高い名古屋都心においては、街の賑わいを創出するため、さまざまな場面で歩行者空間の拡充が指摘されている。そこで、週末多くの来訪者で賑わいを見せている南大津通りを実例に、歩行者天国の人を呼び込む効果を定量的に把握してみる。

南大津通り周辺への来訪者数を従属変数とし、



図：南大津通り周辺の来訪者数（実線）とシミュレーション値（破線）

■重回帰分析で得られたモデル式

$$Y = 199,434 \times X_1 + (-379,311) \times X_2 + 70,532 \times X_3 + 178,186 \times X_4 + (-100,936) \times X_5 + (-1,079) \times X_6 + (-4,806) \times X_7 + 41,648 \times X_8 + 29,156 \times X_9 + 25,034 \times X_{10} + 5,853 \times X_{11} + 302,053$$

決定係数は $R^2 = 0.87$

[X_1 :休日 X_2 :元旦 X_3 :GW X_4 :歳末 X_5 :お盆 X_6 :雨 X_7 :月 X_8 :歩行者天国 X_9 :イベント X_{10} :初売り X_{11} :セール]

その日の状況を示す様々な要素（歩行者天国の開催、平日／休日、元旦・GW・歳末、セールの有無、イベント有無など）を説明変数にした重回帰分析を行ったところ、上記のような重回帰式を得ることが出来た。これによれば、歩行者天国の開催によって41,648（人・時）の来訪者が増加することになり、道路の歩行者専用空間化は人を呼び込む一定の効果のあることが確認できる。

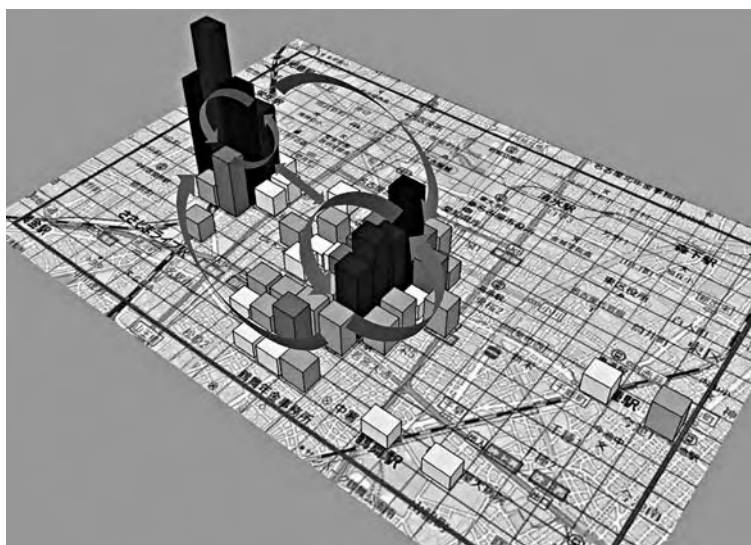
3 歩行者回遊の促進方策

来訪者を引き寄せ都心における回遊人口を増大させるには、下図で示したように、まず来訪者の集中している名古屋駅周辺と栄・大須周辺に焦点をあて、都心全体の回遊を促進すると同時に、各地区におけるきめの細かい回遊促進策を展開することが必要と考えられる。

さらに、都心核に位置付けながらも来訪者の少ない地区、例えば伏見や納屋橋界隈の回遊人口の増大も重要であり、これまでの分析結果をもとに回遊促進方策を考えてみる。

方策①：歩行者アクセシビリティの改善

都心エリアでの来訪者の総滞在時間は概ね2時間程度というデータも確認されており、この時間内にできるだけ歩き回れることが、回遊範囲の空間的拡大にもつながり各地区の回遊人口の増大につながるものと考えられる。そこで、歩行者の移動時間を少なくするため、歩行補助交通手段、例えばLRT



図：都心エリアの回遊促進イメージ

など路面公共交通機関の新たな導入が考えられる。

なお導入にあたっては、単なる機能的な交通手段として扱うのではなく、交通機関を利用する人のみならず観る人にも都心にいる高揚感を与えるような洗練された車両デザインやそれに合わせた道路空間整備をするなど、都心ライフを豊かにするものとして提案していくことが重要である。

方策②：歩行者専用空間の拡大

歩行者天国の開催による来訪者数の増大効果が確認されたが、これまでも民間団体や名古屋都市センターから、名古屋駅前通りや広小路、大津通、久屋大通などでの歩行者空間整備の方向性が提案されており、行政においても都心における歩行者専用空間の重要性を指摘している。いずれの路線においても、更にその効果を高めるためには、単なる空間整備にとどまらず、後述の商業系施設の集積と連携した施策展開が望まれる。

写真は最近歩行者空間整備されたニューヨークマンハッタンの幹線道路の様子を示すもので



写真：マンハッタン、ヘラルドスクエアの道路空間の変貌
※NY市交通建設局DOTのWEBサイトより

あり、大勢の歩行者を引き寄せ賑わっている。

方策③：商業系施設の集積

都心来訪者の主要な目的は買物、飲食、娯楽と思われ、商業系施設が高密度に集積したエリアでの来訪者は多い。そこで、都心で増える傾向のある青空駐車場の対応や、空家となった商店対策も含め、できるだけ商業系施設の集積を図る土地利用誘導などの施策も重要である。

そして栄エリアと大須エリアの結びつきを空間的に一層強めることも有効であり、両地区を分断している若宮大通の100mという空間的隔たりをあまり意識しないよう、名古屋高速道路高架下空間を活用した小規模マーケットやワゴンショップなどによる商業空間の連担性を演出し、栄と大須の一体感を醸し出す工夫は如何であろうか。

また、名駅エリアにおいても、これからの再開発により更なる商業系施設の集積が予定されているが、分析4で示したように栄エリアとの結びつきが強いことから、この両者の回遊性を高め、大須・栄エリアの活性化を図ることが名駅エリアの更なる発展につながるものと考えられる。

方策④：全天候型アクセス空間の確保

ある程度はやむを得ないものの、雨天時の来訪者の減少を如何に抑えるかは重要な課題ではないだろうか。

分析3のエリア別の減少率に再度着目してみると、名駅エリアの減少は約6%と少なく、栄エリアはその約2倍、大須エリアの減少率は2～3倍と高くなっており、最寄りの鉄道駅から一旦屋外に出て雨に濡れ目的地に行かなければならない状況がこの結果につながっているようである。雨天時、確かに地下鉄駅から雨に濡れずに栄ミナミやアーケードのある大須商店街には行けない。防災上の配慮をしつつ、建物更新に合わせ地下鉄駅とのつながりで地下ネットワークの整備やビル内通路の整備誘導、デザインされた天蓋施設の整備を図ることが重要となる。

方策⑤：休息空間の確保

来訪者は飲食を兼ねて休憩することがあるし公園などで憩うこともある。こうした休息空間に誘われて回遊人口が増大するかどうかは未検討で判断できないが、休息空間はまちを回遊する歩行者を精神的にも体力的にもリフレッシュし、また回遊の質を高める不可欠なインフラといってもよいだろう。

都心には下図で示すように公園、緑地、敷地内空地、河川、道路など様々なオープンスペースがあり、都心に居住する人や滞在する様々な人々に利用されるよう、地区の特性に応じてデザインしていくことが重要である。例えば、現在名古屋市でも将来的な整備の方向性が検討されている久屋大通公園は、もっとビジネスパーソンや住民に利用されるようにすることを検討してもよいだろう。また、中区長者町では、地域の事業者や住民が中心となった錦二丁目まちづくり協議会が実施する「都市の木質化プロジェクト」から生まれたストリートウッドデッキが試行的に設置され、新



図：都心のオープンスペース



写真：ストリートウッドデッキ

たな空間を回遊人口に提供している。

4 おわりに

少子高齢化の進展により新たな開発や都市規模の拡大が期待できない今日においては、一方の地区や施設が拡大発展されれば、他が縮小するといったトレードオフの関係になることが懸念される。この懸念を回避するためには、様々な拠点地区を連携して人々の回遊範囲を拡大し滞在時間を増大するとともに、回遊行動が幾度となく繰り返される状況を創り出し、それぞれの地区がWIN-WINの関係を築くことが求められる。

また、Eコマースが台頭している今日においては、従来通りの買物行動を想定しているだけでは人々はなかなか都心に足を運ばない。回遊人口を増大するうえで、歩行者アクセシビリティの改善や歩行者空間の拡大なども重要であるが、さらに、今回の調査研究では分析が及ばなかったが、移動目的の有無にかかわらず歩くこと自体に魅力を感じ、美しい都会の風景に接し、そして思いがけない体験をしたり最新の情報を入手できるなど、 $+a$ の価値を都心が市民に提供することが、人々を都心に惹きつける重要な要素になってくる。リニア新幹線開通後も都市間競争に打ち勝つには、名古屋都心のこうした要素がますます重要になってくるといってよいだろう。

最後に、本研究では新たな取り組みとして携帯端末の位置情報によるビッグデータを活用させていただいた。ここで論じていることは肌感覚で多くの人が感じていることかもしれないが、人々の動きを数量的に提示できたことに大きな意味があるものと考えている。

臨港地区における土地利用の変遷 ～6港湾の比較～

名古屋都市センター調査課 榊原 匡房

1 研究の背景・目的

名古屋港は港湾機能を維持するため、木曾三川などからの流入土砂を永続的に処分する必要があり、必然的に埋立地は増え続け、また、港湾物流の高度化や船舶の大型化など港湾の物流革新への対応上の必要性もあり、これまで港湾機能の沖合展開は必然的なものになった。このため湾奥部の従来からの港湾・臨港地区において土地利用転換が生じるようになってきた。一方、昭和50年代後半から始まったウォーターフロント開発ブームが一躍脚光を浴びようになり、市民が気軽に行けるレジャー施設や憩いの場として、土地利用転換後の低利用されていた水辺空間としての臨港地区に注目が一層集まり、市民に親しめる港づくりが重要な課題となってきた。名古屋港のガーデンふ頭や金城ふ頭においてもこうした社会情勢から、昭和58年より順次、臨港緑園、水族館、商業施設、国際展示場などが整備され、臨港地区における都市的利用が進んできている。

港湾では依然として新規の埋め立て需要も存在し、物流機能の沖合転換の進展は今後ともある程度予想されるが、土地に対するこれまでの港湾需要の増大も限度があり、他方、全国的に人口減少が進み縮小する都市づくりが要請される中で、港湾に対する都市的土地利用についてもなかなか明確な方向性が見いだせていないのが現状といえよう。

そこで本稿では、名古屋港、横浜港、大阪港、神戸港、北九州港、博多港の6港湾について、

臨港地区の変遷を振り返り、さらに、港湾管理者のヒヤリングを通して臨港地区が抱えている共通課題を整理し、名古屋港の都市的土地利用のあり方を展望してみたい。

2 臨港地区における土地利用の変遷

2-1 名古屋港の変遷

名古屋港は明治時代に入り本格的な築港工事が進み明治40年（1907年）に開港した。この時の臨港地区はまだ内港地区のみであった。昭和30年代に南部、西部臨海工業地帯及び金城ふ頭の埋立て工事が始まり、臨港地区が一気に拡大した。その後コンテナ物流の本格化や親しまれる港づくりの推進により、現在では4市1村の臨港地区が形成された。現在、名古屋港のガーデンふ頭は、名古屋の都心から地下鉄を利用して約15分でアクセスできるが、特定のイベント時を除き港町としての賑わいはあまり感じられず、市民意識として港は遠いイメージが持たれているようである。



写真1 ガーデンふ頭（名古屋港管理組合提供）

2-2 臨港地区と都市区域の推移

(1) 名古屋港

表1に分区指定の推移、図1に現在の分区の指定状況を示した。これによると、昭和40年に内港地区を臨港地区及び分区が指定され、その時の面積は757haである。昭和51年までには、南部地区、西部地区の埋立地が臨港地区に指定され面積が3,786haに拡大した。平成8年には、西部地区鍋田ふ頭の埋立地が臨港地区に指定され面積が4,060haとなった。その後、南部地区南5区や西部地区などが臨港地区に指定され、現在、面積は4,215haである。また、昭和49年からポートアイランドを浚渫土砂で埋め立てている。なお、臨港地区の面積は全国1位で、臨海部における都市区域は無い。

表1 名古屋港分区指定の推移

名古屋港		(ha)							
臨海部		S40.11	S51.2	H8.7	H26.3				
臨港地区	都市区域	0	0	0	0				
	商港区	156	21%	652	17%	908	22%	1,115	26%
	工業港区	300	40%	2,640	70%	2,640	65%	2,559	61%
	特殊物資港区	146	19%	240	6%	242	6%	234	6%
	保安港区	155	20%	188	5%	188	5%	182	4%
	修景厚生港区			66	2%	66	2%	73	2%
	無分区			17	0.4%	53	1%		
計		757	100%	3,786	100%	4,060	100%	4,215	100%

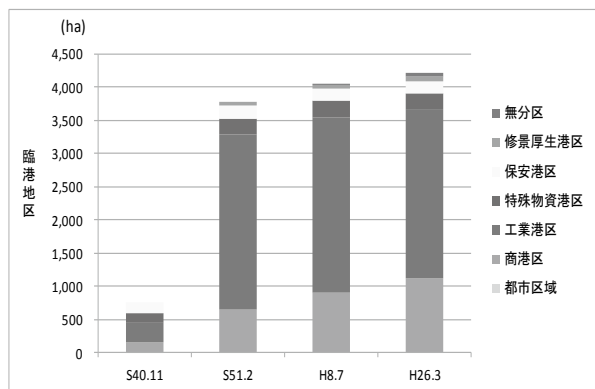


図1 名古屋港分区指定状況

(2) 横浜港

表2に分区指定の推移、図2に現在の分区の指定状況を示した。これによると、昭和40年に内港地区、山下ふ頭地区などが臨港地区及び分区に指定され、その時の面積は362haである。昭和61年までには、金沢地区から鶴見地区までが臨港地区に指定され、面積が2,542haに拡大

した。平成12年までにはみなとみらい21、大黒ふ頭、南本牧ふ頭の埋立地などが臨港地区に指定され面積が2,812haとなった。その後、本牧ふ頭、南本牧ふ頭の埋立地などが臨港地区に指定され、現在、面積は2,864haである。なお、臨港地区の規模は名古屋港、北九州港に次いで全国3位である。

一方、臨海部における都市区域は、昭和61年には金沢地区に約36ha、平成12年にはみなとみらい21が追加され約70haとなり現在に至る。

表2 横浜港分区指定の推移

横浜港		(ha)							
臨海部		S40.7	S61.6	H12.10	H23.11				
臨港地区	都市区域		36	70	70				
	商港区	277	77%	809	32%	983	35%	1,013	35%
	工業港区	85	23%	1,698	67%	1,708	61%	1,697	59%
	修景厚生港区			35	1%	79	3%	90	3%
	マリーナ港区					6	0.2%	4	0.1%
	無分区					38	1%	60	2%
計		362	100%	2,542	100%	2,812	100%	2,864	100%

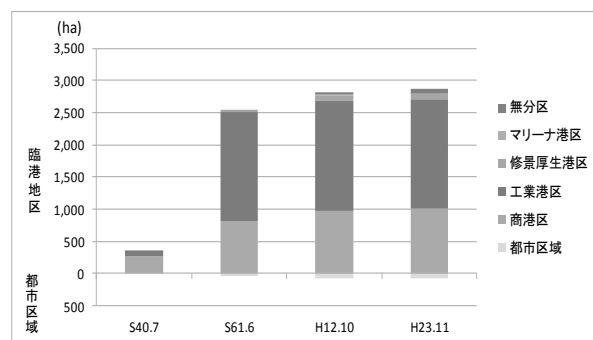


図2 横浜港分区指定状況

(3) 大阪港

表3に分区指定の推移、図3に現在の分区の指定状況を示した。これによると、昭和40年に港地区、此花地区、大正地区、住之江地区などが臨港地区及び分区に指定され、その時の面積は1,109haである。平成元年には、咲洲（南港地区）の埋立地が臨港地区に指定され、面積が1,673haに拡大した。平成13年には舞洲の埋立地が臨港地区に指定され面積が1,892haとなった。その後、夢洲のコンテナターミナルが臨港地区に指定され、現在、面積は1,979haである。また、平成13年から新島地区が大阪湾圏域の広域廃棄物処分や浚渫土砂、陸上発生残土で埋め立てられている。

一方、臨海部における都市区域は、昭和40年では港地区に約80ha、平成元年に、咲洲(南港地区)埋立地の内陸部が追加され約500haとなり、平成13年には舞洲埋立地の内陸部が追加され約700haとなり現在に至る。

表3 大阪港分区指定の推移

大阪港		(ha)							
臨海部		S40.4		H1.12		H13.12		H24.12	
都市区域	商港区	80		500		700		700	
	工業港区	246	22%	687	41%	779	41%	859	43%
	特殊物資港区	79	7%	79	5%	79	4%	79	4%
	保安港区			5	0.3%	5	0.3%	5	0.3%
	修景厚生港区			36	2%	138	7%	161	8%
	マリーナ港区					18	1%	11	1%
	無分区					49	3%	57	3%
	計	1,109	100%	1,673	100%	1,892	100%	1,979	100%

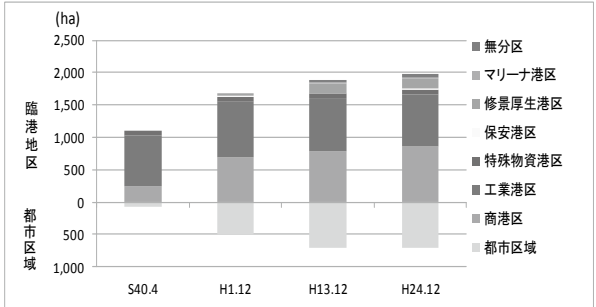


図3 大阪港分区指定状況

(4) 神戸港

表4に分区指定の推移、図4に現在の分区の指定状況を示した。これによると、昭和33年に新港突堤、兵庫突堤、メリケンパークなどが臨港地区及び分区に指定され、その時の面積は465haである。昭和53年までには、麻耶ふ頭、東部および西部臨海工区、ポートアイランドの埋立地が臨港地区に指定され、面積が1,436haに拡大した。平成5年には六甲アイランドの埋立地が臨港地区に指定され面積が1,878haとなった。その後、ポートアイランド(第2期)や神戸空港の埋立地などが臨港地区に指定され、現在、面積は2,079haである。また、平成13年から六甲アイランド南を大阪湾フェニックス事業として近畿圏の廃棄物処分場として埋め立てている。

一方、臨海部における都市区域は、昭和53年では東部臨海工区及びポートアイランド埋立地の内陸部に約150ha、平成5年には、六甲アイランド埋立地の内陸部が追加され約400haとな

り、平成25年までには、ポートアイランド(第2期)埋立地の内陸部が追加され、約550haとなり現在に至る。

表4 神戸港分区指定の推移

神戸港		(ha)							
臨海部		S33.9		S53.2		H5.3		H25.12	
都市区域	商港区	167	36%	701	49%	1,061	56%	1,321	64%
	工業港区	298	64%	703	49%	763	41%	676	33%
	保安港区			33	2%				
	修景厚生港区					35	2%	68	3%
	マリーナ港区					2	0.1%	2	0.1%
	無分区					17	1%	11	1%
	計	465	100%	1,436	100%	1,878	100%	2,079	100%

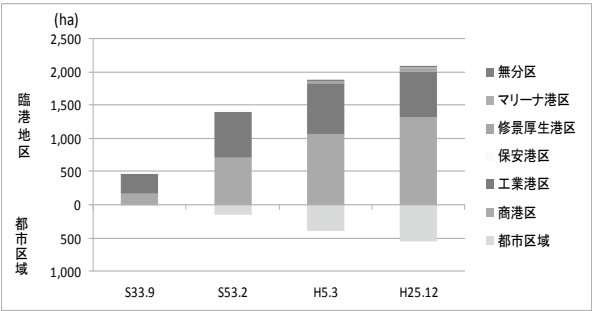


図4 横浜港分区指定状況

(5) 北九州港

表5に分区指定の推移、図5に現在の分区の指定状況を示した。これによると、昭和41年に門司港、小倉港、洞海港に臨港地区及び分区が指定され、その時の面積は350haである。昭和53年には新日鉄などの市内の民間企業用地が臨港地区に指定され、全体で2,827haに拡大した。平成13年に響灘地区の埋立地が港地区に指定され、全体で3,700haに拡大した。しかしその後、平成18年には若松南海岸と野田浦地区の臨港地区が解除され、全体の臨港地区は3,697haに縮小し現在に至る。なお、臨港地区の面積は名古屋港に次いで全国2位で、臨海部における都市区域は名古屋港と同様に無い。

表5 北九州港分区指定の推移

北九州港		(ha)							
臨海部		S41.3		S53.7		H13.12		H25.12	
都市区域	商港区	119	34%	291	10%	707	19%	693	19%
	工業港区	127	36%	2,419	86%	2,840	77%	2,871	78%
	特殊物資港区	52	15%	23	1%	5	0.1%	5	0.1%
	保安港区	39	11%	86	3%	99	3%	73	2%
	漁港区	13	4%	7	0.3%	9	0.2%	10	0.3%
	修景厚生港区					18	0.5%	18	0.5%
	マリーナ港区					19	1%	19	1%
	無分区					4	0.1%	9	0.2%
	計	350	100%	2,827	100%	3,700	100%	3,697	100%

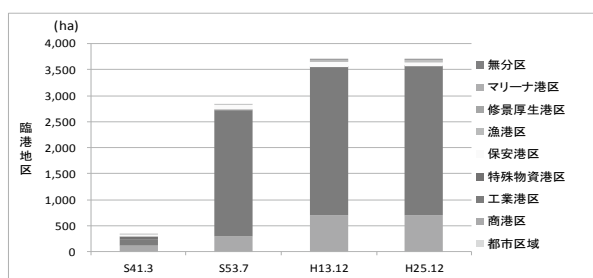


図5 北九州港分区分指定状況

(6) 博多港

表6に分区分指定の推移、図6に現在の分区分の指定状況を示した。これによると、昭和37年に中央ふ頭、博多ふ頭、須崎ふ頭などが臨港地区及び分区分に指定され、その時の面積は244haである。昭和56年には箱崎ふ頭、東浜ふ頭の埋立地が臨港地区に指定され面積が432haに拡大した。平成9年には香椎パークポート地区、小戸ヨットハーバー地区などの埋立地が臨港地区に指定され面積が568haとなった。その後、アイランドシティ地区が臨港地区に指定され、現在、面積は734haである。

一方、臨海部における都市区域は、昭和56年、西福岡マリナタウン地区および福浜地区の埋立地に約58ha、平成9年には、シーサイドももち地区、西福岡マリナタウン地区、香椎パークポート地区などの埋立地が追加され約391haとなり、平成22年には、アイランドシティ地区の埋立地が追加され、あわせて約583haとなり現在に至る。

表6 博多港分区分指定の推移

博多港		(ha)							
臨海部		S37.7		S56.10		H9.2		H22.8	
臨港地区	都市区域			58		391		583	
	商港区	61	25%	255	59%	352	62%	519	71%
	工業港区	62	25%	149	34%	166	29%	162	22%
	特殊物資港区					9	2%	9	1%
	保安港区	17	7%	28	6%	28	5%	28	4%
	マリーナ港区					6	1%	6	1%
	無分区分					7	1%	10	1%
未指定		104	43%						
計		244	100%	432	100%	568	100%	734	100%

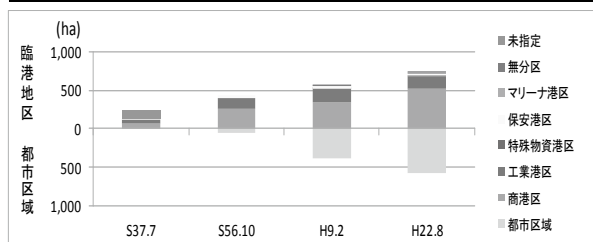


図6 博多港分区分指定状況

(7) 6港湾の比較

6つの港湾を比較してみると、臨港地区全体に占める工業港区の割合が高いのは北九州港(78%)、次いで名古屋港(61%)、横浜港(59%)となり、また商港区の割合が高いのは博多港(71%)、次いで神戸港(64%)、大阪港(43%)となり、港湾後背地の産業の特色が反映されているように思われる。

また、平成になってからの指定面積の変化をまとめてみると

- ①商港区は、北九州港(14ha減)を除いた他の5港湾は増加し、特に、神戸港(260ha増)、名古屋港(207ha増)の増加が目立つ。
- ②工業港区は、北九州港(31ha増)を除いた他の5港湾は減少し、特に、神戸港(87ha減)、名古屋港(81ha減)が目立つ。
- ③修景厚生港区については博多港が指定されていないため、他の5港湾についてみると、北九州港は増減なしであるが、他の4港湾は増加している。
- ④無分区分についてはそもそも指定面積が小さいが、神戸港が減少している以外他の5港湾は増加し、特に名古屋港の増加面積(36ha)が多い。

こうしてみると、工業港の色彩が強いといわれる名古屋港における商港区の面積が近年大きく増大し、一方、工業港区が大きく減少したことは、名古屋港の土地利用を展望するうえで重要な変化と考えることもでき、今後の土地利用変化を注視していくことが重要である。

また都市区域については、工業港区の卓越している北九州港と名古屋港では、臨海部に設定されておらず、商港区が特に卓越している博多港において比較的大きく設定されていることが判った。

3 港湾管理者のヒヤリング結果

港湾管理する部局の担当者に臨港地区の土地利用に関わる現状と課題をヒヤリングした。その結果をもとに6港湾に共通する課題について以下に整理する。

(1) 土地の低利用化対応

新規の埋立地の形成や物流の沖合展開さらには工場の撤退などにより、既存の臨海部における機能移転が生じ土地の低利用化が生じたり、臨港地区内の新規の埋立地についても十分な土地利用が見込まれない場合もある。

このような土地の低利用化に対しては、学校、病院など市民利用施設の建設や横浜港の中核的業務施設など都市的な整備をしている。一方、北九州港では新たに静脈産業の誘致が取り組まれている。

(2) 「みなと」とまちづくりとの連携

市民が抱く「みなと」のイメージは臨港地区全体に関わるのではなく、例えば、名古屋の「みなと」はガーデンふ頭に代表され、横浜は山下公園やみなとみらい21というように、市民利用施設のあるごく限られた範囲のものになっているようだ。そして、都市の中心的な繁華街である都心と、物流・生産機能が集積する臨港地区ではなく、一般市民が集

い親しめる地区との空間距離の遠近によって、「みなと」づくりへの対応も変わってくる。遠いほど「みなと」は市民生活とは疎遠なイメージになり、まちづくりの中での「みなと」は拠点整備的な取り扱いとなるようで、他方、都心に近い「みなと」は市民の関心も高く、「みなと」づくりはまちづくりの一連の動きと認識されやすく連携して取り組まれているようだ。

(3) 臨海部における都市的開発の推進

臨港地区内の商港区、修景厚生港区、無分区において、どの港湾も社会情勢に応じて柔軟に都市的施設整備を実施している(表7)。また、臨海部における都市区域は前述したように(第2章)名古屋港と北九州港以外の港湾では増加し、水際空間での都市的開発が展開されるようになっている。

4 名古屋港における土地利用の展望

4-1 国土保全からの視点

名古屋港は河口に設けられた港湾で、航路確保のために河川から流入する土砂を永続的に浚渫する必要があり、そのため臨海部では逐次埋立地(国土)が増大し、この土地についての利用が大きな課題となっている。高度経済成長期の工場立地対応や港湾物流技術の高度化対応、

表7 都市的施設整備の例

分区	商港区	修景厚生港区	無分区
名古屋港	博物館、結婚式場	水族館、商業施設、市民利用公園	コンベンション施設、大型小売店
横浜港	商業施設	赤レンガ倉庫リノベーション 市民利用公園	コンベンション施設、遊園地
大阪港	—	水族館、商業施設、野鳥園	大学、大型小売店、マンション
神戸港	商業施設、ホテル、病院	市民利用公園、博物館、美術館	ホテル
北九州港	商業施設、ホテル	結婚式場	コンベンション施設、病院
博多港	商業施設、コンベンション施設	—	コンベンション施設

また人口増加が続き都市的な土地需要の高まりが継続する情勢下では、土地利用の方向性が比較的明快であった。

しかし様相は変わり、国際的には経済のグローバル化の進展、国内的には人口減少期に突入したというなかで、こうした埋め立て地への土地需要は必ずしも高いものではない。これまで指定されている臨港地区の分区も変更を余儀なくされている港湾もあり、従来からの土地利用需要の追従ということで考えるのではなく、発想を新たにし需要創造という視点から、名古屋港のこれからの土地利用の方向性を考えることも重要になっている。また、自然環境の保全、地球温暖化防止という視点から貴重な水辺空間である臨海部の土地利用のあり方を見つめなおす重要性も高まっている。

4-2 港湾需要からの視点

技術革新や高度情報化の進展による港湾物流機能の維持更新への対応は極めて重要で、後背地における交通アクセシビリティを考慮しながら土地利用の増進を進めていく必要がある。新規の施設立地への対応とともに、従来機能を維持しながら施設更新できる保留空間を確保しておくことも重要である。さらに、経済のグローバル化の流れの中で工場の海外移転にも直面するが、依然、臨港地区に産業空間として広大な土地を確保しておくことは不可欠であり、北九州港のように静脈産業に焦点を絞り工場誘致に取り組んだ港湾は好個の例と言えよう。また、再生エネルギー基地として風力・太陽光発電施設整備のための土地利用・水面利用も視野に入れておくことが重要である。

4-3 都市的需要からの視点

名古屋のまちをより魅力的にするためには、水辺空間としての臨海部の都市的土地利用を増進することが重要といえる。都市型産業・観光

産業・娯楽産業促進や市民利用促進のための空間・土地の確保が重要である。港の催事の情報案内も含め、市民利用施設と交通機関との利用促進の連携も図り、港へのアクセシビリティを高めることも必要である。さらに、観光のグローバル化を見据え、質の高い空間デザインを具体的な再開発事業に即して着実に展開していくことが、世界と比べても遜色のない良質の港風景・ストックを形成するためには不可欠である。また、名古屋の夏は南に位置する港から北方向の市街地へと風が抜けるため、ヒートアイランド抑制に有効な環境緑地のための土地を、臨海部に確保しておくことが重要になるだろう。さらに、この地域は巨大地震の到来が高い確率で予想されている。発災後の都市の回復力を高めておくために、瓦礫処理対応できる広大な空間・土地や、仮設市街地（住宅、工場、事務所棟）整備の要請にも対応できる土地を、現段階から保留しておくことが必要といえよう。

おわりに

臨港地区における土地利用の変遷について6港湾を比較してみると、工業港区や商港区の卓越は、港湾後背地の産業の特色が反映されているように思われた。また名古屋港においては、工業港の色彩が強いものの近年商港区の面積が増大してことは、今後の土地利用を展望するうえで重要な変化と考えることもでき土地利用変化を注視していくことが重要である。

今後の土地利用の展望としては、港湾管理者のヒヤリング結果の土地の低利用化対応、「みなと」とまちづくりとの連携、臨海部における都市的開発の推進を参考事例として、国土保全、港湾需要、都市的需要のそれぞれの視点から考えていくことが重要である。

那古野小学校の活用に関する調査研究

名古屋都市センター調査課 野々垣真一

1 はじめに

名古屋駅の近くに位置する名古屋市立^{なごの}那古野小学校は、少子化に伴う児童数の減少等により、隣接学区の小学校と統合され廃校となる予定であり、その活用が課題となっている。

一方、那古野学区を中心とした四間道^{しけみち}・那古野界限（図1）は、堀川や歴史的町並みが残る四間道等の地域資源を有し、多様な主体による地域資源を生かしたまちづくり活動が実施されているが、こうした活動を継続し発展させていくための資金の確保が課題となっている。また、平成39年のリニア中央新幹線開業を控え、都心魅力向上が全市的な課題となっており、名古屋駅周辺の四間道・那古野界限のまちづくりは、地域活性化だけでなく都心魅力向上の視点からも推進していく必要がある。

しかし、逼迫する名古屋市の財政状況において、市がこうした廃校活用費用や地域のまちづくり資金を負担することは難しい。

そこで、本稿では地域のまちづくりの現状や課題を踏まえ、民間活力の導入により廃校を活用した収益事業を実施し、その収益の一部を地域のまちづくりへ還元する仕組みを提案する。

2 那古野小学校の活用を取り巻く状況

2-1 那古野小学校の概要

(1) 小学校の現状

那古野小学校は、名古屋駅の北東約850m、名古屋駅と名古屋城の中間に位置し、周辺には、四間道町並み保存地区^{えんどうじ}、堀川、円頓寺3商店街^{しんみち}、新道菓子問屋街等の地域資源が立地している。

敷地面積は6,947㎡、用途地域は商業地域、容積率400%、建蔽率80%に指定され、高度利用も可能となっている。主要建築物は、北校舎、西校舎、体育館であり、平成25年度に公表された公共施設白書によれば、建築面積2,304.15㎡、延床面積4,178.16㎡、いずれの建築物も所定の耐震性能を有するとされている。



図1 四間道・那古野界限

(2) 小学校の位置づけ

那古野小学校は、防災倉庫や地下式給水栓が設置され、災害時の避難所に指定されており、地域防災拠点として位置づけられている。また、学校教育の場としてだけでなく、学校行事やスポーツ・レクリエーション等の地域住民の交流の場としても、地域コミュニティ形成に大きな役割を果たしている。

平成22年度に名古屋都市センターが実施した那古野学区住民を対象とした地域資源の重要度、好きな場所等に関するアンケート調査においても、那古野小学校が住民の重要な・好きな場所とされていることが分かっている。

(3) 小学校の統合とその後

平成22年9月に策定された小規模校対策に関する実施計画に基づき、那古野小学校は隣接する幅下・江西小学校と統合される。統合方法としては、平成27年4月1日に那古野・幅下・江西小学校が統合され、新たに統合小学校が開校される。統合小学校舎は平成29年3月までに幅下小学校の敷地にて整備され、整備中は那古野小学校が東校舎、江西小学校が西校舎として暫定使用される。平成29年4月1日以降は、幅下小学校の敷地に整備された統合小学校舎が使用され、江西小学校は特別支援学校としての活用が検討されているが、那古野小学校の活用については未定となっている。

2-2 まちづくりの主な動き

(1) 地域まちづくりの推進

平成23年12月に策定された都市計画マスタープランにおいて、四間道・那古野界隈は、「世界に誇る都心づくり」を推進すべき「重点地域」に位置づけられ、「地域まちづくり」が推進されている。

平成24年10月には、自治会、商店街、まちづくり団体等の代表者により、「四間道・那古野

界隈まちづくり協議会」が設立され、現在、まちづくり構想の策定に向けた検討がされている。

(2) 地域資源を生かしたまちづくり

①堀川の再生

堀川においては、中区役所と堀川文化を伝える会との協働により、堀川文化を伝える講座や展示会が開催され、まち歩き等も実施されている。また、納屋橋をメイン会場とする堀川ウォーターマジックフェスティバルが開催され、五条橋に設置される臨時船着き場への水上バスが運行されている（写真1）。なお、平成22年10月に策定された堀川圏域河川整備計画に基づき、五条橋橋詰への親水スポット・船着き場の整備が計画されている。



写真1 堀川

②四間道の歴史的町並みの保存

四間道周辺（写真2）は、名古屋市町並み保存地区に指定され、市による町並み保存のための助言・指導、助成等が実施されている。また、四間道周辺には、愛知県指定文化財の伊藤家住宅をはじめとする歴史的建造物が数多く残されており、文化財・景観行政による歴史的建造物の保存・活用が推進されている。さらに、最近ではまちづくり団体や民間事業者等により、歴史的建造物等をリノベーションし飲食店等として活用されている。



写真2 四間道

③円頓寺3商店街の振興

円頓寺3商店街（写真3）においては、商店街やまちづくり団体等により、円頓寺七夕まつりや空き店舗の活用等の商店街振興のためのまちづくり活動が実施されている。平成19年には、円頓寺商店街、円頓寺本町商店街、四間道周辺の若手商店主を中心に、まちづくりコンサルタント、学識者、建築家、クリエイター等に那古野下町衆が設立され、商店街や四間道周辺における地域活性化イベントや空き家・空き店舗の活用等が実施されている。



写真3 円頓寺商店街

④ものづくり文化の継承

西区南部地域は、名古屋友禅等の伝統産業、菓子問屋（写真4）が集積し、ノリタケの森、産業技術記念館といった産業観光施設も立地しており、ものづくり文化が根付くこの地域は、

「ものづくり文化の道」として位置づけられており、西区役所とものづくりに関わる多様な主体により、ガイドブックの作成やものづくり体験イベント等が実施されている。また、平成21年に那古野小学校の西側に建設された名古屋プライムセントラルタワーの一部を活用し、ものづくり文化の道の拠点としてナゴノスペースが設置されている。



写真4 新道菓子問屋街

2-3 まちづくりの課題

(1) 地域防災力の維持・向上

四間道・那古野界限は地盤が低く、市のハザードマップによると、地震による液状化、豪雨による浸水等の災害危険性が比較的高い地域となっている。特に、歴史的建造物が集積する四間道周辺は、木造住宅密集地域であり、震災時の建物倒壊や火災時の延焼拡大も懸念される。さらに、避難所や防災倉庫等の機能を有し、地域の防災拠点としての役割を担ってきた那古野小学校が廃校となり、地域防災力の低下が懸念され、まちづくり協議会に設置された「那古野小学校の活用作業部会」においても課題として挙げられている。

(2) 地域コミュニティの維持・向上

四間道・那古野界限では少子化・高齢化が進展するとともに、マンション建設に伴う若い新住民が増加しており、従来の地縁に基づく地域

コミュニティが変容してきている。さらに、学校行事やスポーツ・レクリエーション等の地域の交流拠点としての役割を担ってきた那古野小学校が廃校となり、従来にも増して地域コミュニティの衰退が懸念される。

(3) 地域資源を生かしたまちづくりの発展

前述のとおり、四間道・那古野界隈では、堀川、四間道、円頓寺3商店街等の地域資源を生かしたまちづくりが推進されている。今後、こうした地域資源を生かしたまちづくりを継続し発展させていくために、地域のまちづくり体制の一層の充実と、市の助成に頼らない自立のかつ継続的なまちづくり資金の確保が必要となる。

(4) 都心魅力の向上

平成39年のリニア中央新幹線開業を控え、都心の魅力向上が全市的な課題となっている。四間道・那古野界隈のまちづくりにおいては、都市計画マスタープランに示された「世界に誇る都心づくり」の一翼を担うべく、地域資源を生かした個性・魅力を創出し、また、立地特性を生かし名古屋駅から名古屋城へ等、都心の回遊を促進することが期待される。

3 那古野小学校の活用

3-1 廃校活用の方向性

(1) 防災拠点の維持

地域防災力の維持・向上のため、災害時の避難所となり得る運動場や体育館のような大規模空間を確保するとともに、防災倉庫や応急給水施設等を整備する。なお、大規模空間は、平時には防災・減災訓練等の場としての使用も可能とする。

(2) 交流拠点の維持

地域コミュニティの維持・向上のため、地域

住民の交流の場を確保し、さらにはその場を来訪者等にも提供し、地域活性化イベント等を実施することで、地域住民だけでなく来訪者との広域的な交流も促し、地域コミュニティに新たな活力を導入する。

(3) 集客・回遊拠点の形成

地域活性化、さらには都心魅力向上を図るため、名古屋駅、名古屋城等の広域集客施設に近い立地特性や、堀川、円頓寺3商店街等の地域資源を生かし、広域的な集客を図り来訪者の回遊を促す。例えば、名古屋駅から那古野小学校へ集客し、円頓寺3商店街を通りノリタケの森や四間道への回遊、さらには堀川舟運と連携した名古屋城や納屋橋への回遊を促すこと等が考えられる。

(4) まちづくり活動の支援

今後、地域によりまちづくり構想が策定され、構想に基づきまちづくり活動が実施されることとなる。そこで、その資金を自立のかつ継続的に確保するため、廃校を活用した収益事業を実施し、その収益の一部を地域のまちづくりへ還元する仕組みを構築する。

3-2 廃校活用の手法

(1) 廃校活用事業の手法

那古野小学校は、名古屋駅周辺地区における貴重な公有地である。リニア中央新幹線開業による社会経済情勢への影響を見据え、土地は売却せず、公有地として確保し、市の施策を支援するために活用することが重要である。また、逼迫する市の財政状況において、市が廃校活用事業費を負担することは難しいため、民間活力を導入する必要がある。

そこで、民間事業者へ土地または既存校舎等を貸し付け、民間事業者が廃校活用施設を整備・管理・運営する民設民営の事業とする。

(2) 廃校活用事業収益の一部還元の手法

ここでは、廃校活用事業の手法を踏まえ、民間事業者が事業を実施することを前提として、事業収益の一部還元の手法について、還元の担い手から検討する。

まず、市が廃校活用事業者からの貸付料収入を地域のまちづくりへ還元する場合、貸付料収入は市の一般財源となるため、特定の地域に限定して還元することは難しい。

また、事業者が事業収益の一部を直接還元する場合、事業者は事業費や市への貸付料に加え、地域のまちづくり資金を負担することとなり、経営が圧迫されるため、民間事業者参画へのインセンティブが働きにくくなる。事業者に対する貸付料の減免も考えられるが、財産条例の規定において貸付料の減免が認められるのは、公共的団体による公益事業等とされている。

そこで、都市再生整備推進法人として指定された地域を代表するまちづくり団体等が、市から無償（減額）にて廃校を借り受け、事業者に適正な貸付料にて転貸し、必要な経費を得つつ事業者からの貸付料収入を地域のまちづくりへ還元する手法とする（図2）。

還元の担い手は、市、事業者との協働により事業を実施し、その収益を地域のまちづくり資

金として適切に管理し助成するノウハウや体制と、公有財産の無償（減額）貸付の対象となり得る公的位置づけを有する必要がある。推進法人は、まちづくりのノウハウや体制等を有するNPO法人やまちづくり会社等に都市再生特別措置法に基づく公的位置づけを与え、官民連携のまちづくりを推進する者であり、還元の担い手として適当であると考えられる。ただし、公有財産規則の規定により、公共的団体であっても不動産貸付業を含む法人税法上の収益事業への公有財産の無償・減額貸付は認められていないため、規則の改正等が必要となる。

なお、推進法人が、事業者からの貸付料収入を地域のまちづくり資金として適切に管理し助成する手法として、まちづくりファンドを設置する。

3-3 廃校活用の仕組み

ここでは、廃校活用の手法を踏まえ、その全体の仕組みを示す（図3）。

現在の地域や市等によるまちづくり協議会に、都市再生整備推進法人と廃校活用事業者が参画し、廃校を活用する。なお、この仕組みにおける「まちづくり協議会」は、地域を代表する「地域のまちづくりに関する協議・合意形成の場」として、地域の住民、自治会、商店街、

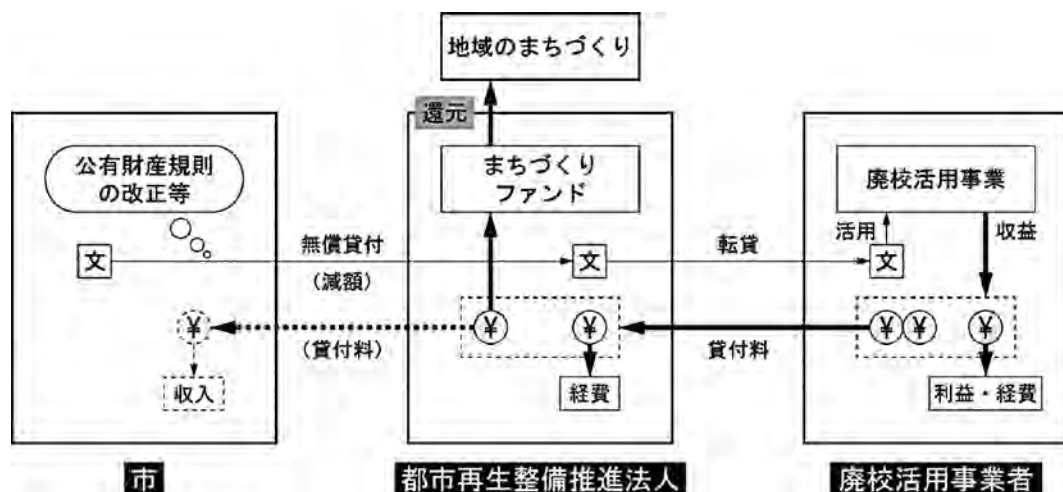


図2 廃校活用事業収益の一部還元の手法

まちづくり団体等に認知され、市の条例や要綱等に基づく公的位置づけを有する必要がある。

この仕組みにおいて、市は廃校活用に関連する計画や制度等を整備する。また、推進法人は廃校活用事業収益の一部還元とともに、都市再生特別措置法に基づく制度を活用し、地域のまちづくりを推進する。例えば、廃校活用を位置づけた都市再生整備計画を市へ提案し、地域、市、事業者と都市利便増進協定を締結することで、廃校活用施設の一部を都市利便増進施設として整備・管理し、地域のまちづくり活動へ活用すること等が考えられる。そして、地域はまちづくり構想に基づき、まちづくりファンドから助成を受け、また廃校活用施設の一部を活用し、まちづくり活動を実施する。

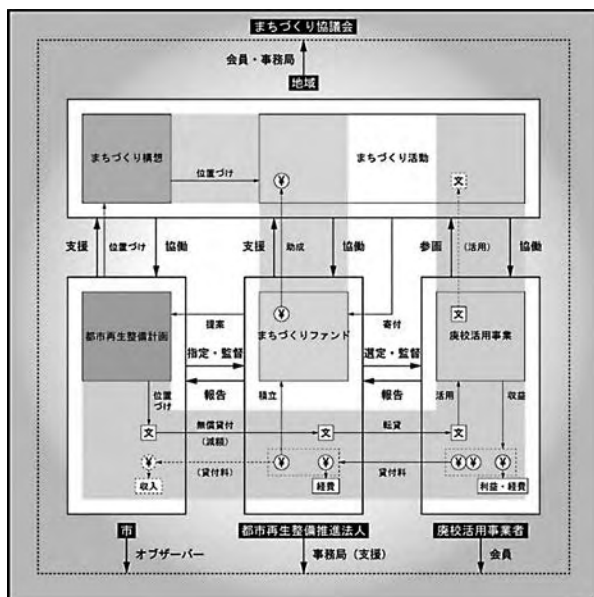


図3 廃校活用の仕組み

3-4 廃校活用の実現に向けた課題

(1) 廃校活用の事前手続き

小学校は教育委員会が所管する教育財産であり、教育目的以外に活用する場合は、教育財産の目的外使用とするか、教育財産の用途廃止、所管替え等により普通財産または行政財産とする必要がある。用途廃止、所管替え等に際しては、市の公有財産運用協議会への付議等の手続

が必要となる。

また、那古野小学校は国庫補助金を受け整備されている。那古野小学校は、平成29年4月1日時点において国庫補助事業完了後10年以上経過するため、無償にて財産処分する場合は返還の必要はないが、有償にて財産処分する場合は国庫納付額以上の額を市が設置する学校施設整備基金へ積み立てる必要がある。

(2) 廃校活用事業の実現可能性

廃校活用事業については、その収益の一部を地域のまちづくりへ還元するための収益性ととともに、市の施策や地域の要望に応じたある程度の公益性を確保する必要がある。収益性を確保しつつ、どの程度の公益性を確保できるか、廃校活用事業の実現可能性を十分に検証し、事業条件を設定する必要がある。

(3) 公有財産の無償（減額）貸付

廃校活用事業収益の一部還元については、都市再生整備推進法人への廃校の無償（減額）貸付が前提となる。しかし、現行の公有財産規則においては、公共的団体等が市の施策を支援する場合であっても、法人税法上の収益事業への公有財産の無償（減額）貸付は認められていない。公有財産規則の改正等により、推進法人が、公有財産を活用した収益事業を実施し、その収益によりまちづくりを推進（支援）する場合は、公有財産の無償（減額）貸付の対象とする必要がある。

(4) 都市再生整備推進法人の担い手

地域のまちづくり団体が直ちに都市再生整備推進法人の指定要件を満たすことは難しい。当面は、要件を満たす既存の公的団体が推進法人となり、将来的に地域のまちづくり団体が推進法人となれるよう、地域のまちづくりの担い手を育成・支援する必要がある。

NUIレポート 都市の復興を目指すまちづくり行政の実態 ～平成24年度被災地派遣の職員の視点を通じて～

元名古屋都市センター調査課 阪野 武郎

1 はじめに

未曾有の大規模災害から3年の月日が流れ、被災した各自治体での復興を地元行政や市民たちとともに支えているのが、全国から派遣された多くの地方自治体職員であり、現在でも東北の被災各地で復興に汗を流している。

復興過渡期におけるまちづくり行政は、平時の状況下と求められるものが大きく異なり、課題や問題点等は決して少なくないはずである。それは派遣職員という“外部の人間”だからこそ、気付くことが出来たのも多いのではないだろうか。そこで、被災地派遣職員の経験を通じて、復興過渡期における地方自治体の行政運営の実態や課題などをアンケート等により把握を試みることで、南海トラフ巨大地震などの大規模災害後に必要となるかもしれない復興まちづくりにおける行政運営の参考としたい。

2 調査方法

平成24年度を本格的な復興が始動した「復興元年」と捉え、その復興元年に愛知県内から被災地方公共団体へ派遣された職員（県職員及び名古屋市を除く県内市町村職員）の中で、主に市街地復興や現場復旧に携わった職員を対象にアンケート調査を行い、そして、更なる実情把握に努めるべく、その中で一部の方々にインタビューを実施した。

表 アンケート対象者の業務内訳（単位：人）

派遣先	災害復旧 業務	市街地復 興業務
岩手県※	0	5
宮城県※	6	19
福島県※	3	2

※県庁及び県内市町村への派遣

3 被災地職員アンケート

復興まちづくりを進める行政運営に当事者として従事した経験をもとに、事業を進める上での留意点や組織形態の課題等について広く伺うため、「被災地での経験で感じた復興過渡期における行政運営／まちづくりの課題や留意点」について、35名の平成24年度派遣職員にアンケート調査（自由回答）を行ったところ、次頁のような回答をいただいた。

復興事業等の実務に関連した回答が多数あり、その中でも、複数の事業が同時に同一区域内で展開されるために、必要な事業間の調整を課題として挙げる内容が多かった。そして、現在でも全国から多くの有識者や専門家、NPOが参画してまちづくり支援を行っているが、連携が十分でない地区も見受けられた。貴重な人的支援を有効に機能させるためには、行政や市民との連絡調はもとより、支援者間での横断的な調整を実施することで、互いの考えや手法等を共有することが重要であると考ええる。

■主なアンケート結果

事業の推進について

・各種復興事業が行われているが、複数の事業課が絡むことがある。(事例：土地区画整理事業(市)、災害公営住宅事業(市)、水産基盤施設事業(市)、河川事業(県)、海岸事業(県)、道路事業(市・県)、下水道事業(市))
それぞれの事業のスケジュールや各種調整事項をきちんと整理・調整することが必要。また、住民説明会には各種事業課の主催案件があるが、かならず関係課の同席が必須であった。

・今回の復興まちづくりにあたり、他県の大学・NPO法人が市役所や地元組織にアドバイザー等で入ってきている。決して悪いことではないが、早期の復旧・復興を目指す行政や住民にとっては、事業の進捗を遅らす要因の1つにもなりかねないことから、取り入れるべき部分とそうでない部分の見極め、またNPO法人等への対応に留意する必要がある。

・防災集団移転に伴う高台団地や土地区画整理事業地内における、まちづくりルール(建物用途、建ぺい、容積等)の策定の必要性が受け入れられず、自治体として目指すべきまちづくりの将来像があやふやになっている現実があった。迅速なハード面の復興に特化し過ぎていたため、ソフト面への対応が後手になっている。

・復興交付金メニューに当てはまらない地区の対応は以下の選択肢があるが、いずれも迅速な復興に対応できるものではない。
(1) 対応をあきらめる又は、当面对応を後回しにする。
(2) 効果促進事業で通るかどうかわからないがチャレンジする。ただし、県、担当省庁、復興庁と進めていくのに相当の時間がかかる(説明を求められる課題のハードルが高い)。

組織体制について

・以前の派遣職員で処理された査定済みの復旧工事設計であるが、内容の不備が見つかったため追加の対策が必要となった。通常の土木設計で対応できる内容のものであり、派遣する者の技術力を考慮した上で適切に派遣すべきと思う。

・派遣された地域では災害公営住宅の整備は市町が行うことを基本とし、県はそれを支援することとしているが、担当者は両者とも派遣職員であるところも多い。設計にあたり、最終の意思決定は市町の首長や幹部が行うことになるが、そこにたどり着くまでのアイデア出しが、その地で生活したことのない派遣職員だけで行っているのは、地域特性に配慮した街づくりができないと思われる。職員の頭数を揃えるだけでなく人員の配置の工夫が必要(例えば、地元精通している県職員を被災市町へ派遣するなど)。

・派遣先(用地担当)では、派遣職員の受け入れ体制が整わず、復興事業がほぼ派遣職員任せになってしまっていた。受け入れ側も当然人員が足りなくなるが、派遣職員を指揮できる用地経験者を常時育成することが必要と思われる。(派遣職員の集合体組織のみでは、まず被災自治体のルールを理解するだけで時間を要してしまう。マンパワーを合理的に導くことが、迅速な事務処理に繋がる。)

・各自治体の事情で派遣職員の役職や年齢構成が異なるため、受け入れる側にそれら个性的(?)な集団をうまく使いこなせる人材を適切に配置できるかどうか重要と思われる。場合によっては命令系統で年齢の上下が逆になることもあるが、派遣される職員はそのあたりのことは承知しているはずなので、臆することなく適切に指示を出し、迅速に災害復旧業務を進めていく姿勢で臨むことが肝要である。

市民との関わりについて

・被害が大きければ大きいほど行政と住民の情報のキャッチボールが必要不可欠。被災した住民にとって、防集や区画整理で整備される宅地に自宅を再建するか、災害公営住宅に住むのか、付近で自力再建を図るのか、全く別の土地へ転居するのか、これらの住まい方の判断は生活再建にあたって大きな問題。しかし、現在でも防集や区画整理の計画変更を検討しているような情報を聞く限り、未だに決めかねている被災者もいるのではないだろうか。行政が災害公営住宅を必死の思いで早期に完成させたが、入居者が計画(想定)を下回っているという話もある。様々な複合的な要因があるだろうが、これでは、なかなか復興は進まない。まちづくりに関する行政計画をまめに情報提供(適宜更新)することと、住民の意向把握が不可欠。

・いかに住民に計画を納得させられるか。そのためには普段から信頼を得られる行政であるように努めなければならない。

(震災復興だからといって、住民は自分に不利益が生じること、納得いかないことを仕方がないとは思わない。土地区画整理や防災集団移転など、住民の考え方は人それぞれであり、合意形成は簡単ではない。)

・東日本大震災復興特別措置法のもと、復興交付金によって復興事業が進められるが、交付金の要望が思うように認められてはいない。復興基本計画を震災直後に公表しているため、交付金が認められず計画が進まなくなってしまうと、住民の信頼を失い、その後の合意形成等がさらに厳しくなる。

また、有する職能と職務が乖離する、いわゆる“ミスマッチ”はかねてから指摘されているが、アンケートでもそのような回答をいただいた。派遣職員は強い使命感をもって臨む一方で、そのパフォーマンスを十分に発揮できないのは残念な状況であり、派遣先と派遣元とで綿密な調整を行い、適材適所の人材配置が求められるところである。そして、質の高い復興まちづくりを着実に進めていくためには、派遣職員だけの外人部隊で取り組むのではなく、将来を担う現地職員が適切な段階で検討に参画し、その職員らが地域特性を考慮して意思決定していくプロセスを確立するとともに、それを支援する形として派遣職員の知識・技術を有効に活用するアプローチが必要であるとの意見も頂いた。

そして、市民参加や情報公開は平時からも指摘されていることだが、事業の進展により日々まちの環境が変化し、予算や関係機関等の調整により事業自体の変更が往々にして行われる復興状況下ではさらに求められるものであるとの回答もあり、復興時の丁寧かつ迅速な対応の必要性はもとより、普段からの行政と住民との信頼関係が肝要であることが伺える。

4 被災地職員ヒアリング

アンケートに協力していただいた派遣職員の中から、一部の方を対象にインタビューを実施した。

A市にて土地区画整理事業を実施

#1

【組織体制について】

- ・派遣された部署は現地職員2名+派遣職員14名で構成。課全体では30名ほど在籍しているので、仕事量の増減に応じて互いにヘルプするなど柔軟な人員配置で対応した。
- ・土地区画整理事業を経験している現地職員は1名のみで、今でも現地職員がゼロで対応している地区もある。被災地派遣が終了したあとの事業への対応が心配。

【担当業務について】

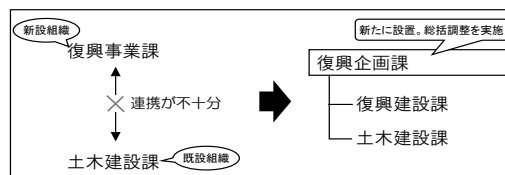
- ・区画整理エリア内に様々な事業が内在しているので、説明会は関係する部署全て参加のもとで行った。
- ・通常の土地区画整理との違いで感じたところは、①全盛土で基盤をつくるので、自由に設計できる②市民が良くも悪くも知識がなく、穿った偏見も持ち合わせていないので、丁寧な説明をすれば理解してもらえた。③県内ではあまり実施されていないためか、県職員の区画整理についての知識が乏しく、調整に難を要した。

B市にて市街地再開発事業等を実施

#2

【組織体制について】

- ・復興が進むにつれて震災関連の組織規模が大きくなったためか、従来事務を担当している建設関連の部署との連携があまり取れなかった。そのため、中心市街地における復興事業なのに十分な調整が出来なかった。
- ・震災直後は全職場一丸となっていたと思うが、派遣職員を多く受け入れて組織が大きくなるにつれて、組織間の縦割りが課題として顕在化した。その改善策として、H25に新たな部署を設置して従来行政の企画関連事務を職務とすることで、全体を総括的に調整する体制が構築された。



改善策イメージ※組織名は仮称

・復興に関連した会議（委員会）が次々と設置され、その資料作成が職員の負担になっていたことは否めない。

【担当業務について】

・所属した部署では事業毎でグループが編成されており、自分は再開発グループに属していたが、B市自体に市街地再開発事業の事例はなく、経験している人間がいないうちで業務を進めなければならなかった。途中から再開発を経験した職員が派遣されて助かった。

C町にて防災集団移転促進事業他を実施

#3



【組織体制について】

・H26には住宅復興も目途がついていると予想されるが、漁港関連の復興はおそらく遅いと思うので、その時点での組織と人員のバランスを見直すことが出来るかどうかが課題。

・C町ではないが、他都市では技師を被災者支援窓口配置するなど派遣職員の扱いが雑である事例も聞いており、職種と職務のミスマッチは実際少なくない。

【担当業務について】

・庁内調整で苦労した点はなかったが、関係機関との協議調整に難を要した。具体事例を挙げると、開発行為の申請に手数料が発生し、変更の都度払わされるので、町単独費で云十万払われた。復興の実情を鑑みてほしいと訴え続けたところ、1月にやっと手数料免除の取扱いとなった。集団移転の移転先用地の確保について、用地交渉に骨を折る人もいたが、外人部隊であることを逆手にとって強気に交渉に臨んだ。派遣職員でなければ出来なかったと思う。

・豊富な資金力と人的資産を有する都市が独自の支援を展開していたが、H町のような（都市規模の小さい）自治体で同様の取り組みを求める住民も少なくなく、その対応が大変だった。

刻々と状況が変化する復興過渡期においては、その変化に適切に対応する機動的な組織体制が求められる。今回インタビューをした派遣職員らが所属した組織においては、柔軟な組織編制や密な情報共有で事業を推進したケースもあれば、十分な調整が図れずに円滑な事業展開が出来なかったケースがあった。日々の膨大な業務に追われ、組

織対応や庁内調整に手が出せない現状がある一方で、異なる地域から集まった派遣職員の能力を効果的に機能させるためには、その枠組みとなる組織形態を周辺環境や復興事業の進捗に合わせて最適なものに变化させるとともに、情報共有の徹底や円滑な連絡調整を可能とする組織運営が重要であると考えられる。“都市の復興”という大目標は同じであるにしても、各々が目指す“復興”に細かい部分で異なる場合があり、派遣職員がほとんどを占める組織においては、その細かい違いが大きな支障に発展する恐れもあり注意が必要である。

そして、インタビューを実施した派遣職員の赴任地での担当業務は土地区画整理事業から用地取得業務まで様々であるが、何名かで共通していたのは「よそ者」であることを効果的に活用していたことであり、地域の利害や過去からのしがらみなどを意識せずに職務を遂行することを可能としている。住民との交渉や団体との協議などの場面において、派遣職員を戦略的に投入する方法も有効かもしれない。

また、関係機関との協議や調整に骨を折った意見も少なくなく、被災したからと言って手続きの簡略化や省略などの配慮があるわけではないようなので、復興事業を推進する上でも平時のような丁寧かつ細やかな調整能力が求められる。

5 おわりに

南海トラフ巨大地震や東海地震などの大規模災害の危険性が指摘されている本地域において、東日本大震災後の被災地復興に携わった職員たちの経験やそこで得た知識はとても貴重であり、来るべく大規模災害後の迅速な復興に備えて、それらを体系的に整理し広く関係者間で共有することが重要である。

そして、被災地への職員派遣は今でも続いており、事業が進んでいる今日では平成24年度とは異なる課題や問題が顕在化している可能性が高く、引き続き調査研究を継続していくことが望ましい。

● 編集後記 ●

現在、多くの都市において人口減少や高齢化、公共施設の老朽化が進展する中、持続可能な都市・公共サービスをいかに実現するかが課題とされており、コンパクトシティや公共施設の再配置等が推進されています。しかし、厳しい財政状況においては、行政のみでこれらを推進することは不可能であり、民間のノウハウや資金を生かした官民連携まちづくりが必要とされています。

本稿では、官民連携まちづくりの先進事例や促進制度等について幅広くご紹介いただくとともに、これからのあり方をご提示いただきました。そこからは、官と民が互いに役割と責任を分担しながらまちづくりを推進していく姿勢やそのための制度、従来の官から民への一方向ではない官と民の双方向による新たな官民連携まちづくりのあり方が見られました。

本稿にてご紹介、ご提示いただいた内容が、現在、官と民のそれぞれにおいてまちづくりに取り組まれている方々の参考となれば幸いです。

最後になりますが、ご多忙中にも関わらず、ご寄稿いただきました執筆者の皆様にご心よりお礼申し上げます。誠にありがとうございました。(野々垣)

●表紙デザインコンセプト●

テーマである「官民連携」を2色の円を重ねて表現しました。行政と民間が歩み寄ることによって今の状況からだんだん良くなっていく様子を、円や背景のグラデーションで表しています。またこのテーマの背景が「縮小社会」ということで、背景のオレンジを少し落着いた色でまとめました。

賛助会員のご案内

これからのまちづくりを進めていくには、市民、学識者、企業、行政など幅広い分野の方々の協力と参加が不可欠です。名古屋都市センターでは、諸活動を通してまちづくりを支える方々のネットワークとなる賛助会員制度を設けています。趣旨にご賛同いただきまして、ご入会いただきますようお願い申し上げます。当センターの事業内容については、ホームページ (<http://www.nui.or.jp/>) をご覧下さい。

年会費 ◇個人会員…一口5,000円 ◇法人会員…一口50,000円

(期間は4月1日から翌年の3月31日までです。)

なお、当公社は税法上の「特定公益増進法人」となり、賛助会員については税制優遇措置が受けられることになりました。(ただし、確定申告が必要です。)

●アーバン・アドバンス No.64 ●

2015年3月発行

編集・発行 公益財団法人 名古屋まちづくり公社 名古屋都市センター

〒460-0023 名古屋市中区金山町一丁目1番1号

Tel: 052-678-2200 Fax: 052-678-2211

表紙デザイン フォーマットデザイン 金武 智子

63号デザイン 川本 一輝(名古屋工業大学大学院 社会工学専攻 1年)

弘中 紳二郎(名古屋工業大学 建築・デザイン工学科 4年)

若山 夏実(名古屋工業大学 建築・デザイン工学科 3年)

印刷 駒田印刷株式会社

※この印刷物は、再生紙を使用しています。

アーバン・アドバンス バックナンバーのご案内

号数	発行年月	テーマ
No.46	2008.06	都市の魅力と観光・交流
No.47	2008.11	物流とまちづくり
No.48	2009.02	都市型河川・運河の再生と都市の魅力づくり
No.49	2009.06	自転車の視点でみるまちづくり
No.50	2009.09	都市の水災害～伊勢湾台風から50年～
No.51	2010.02	近世武家文化とまちづくり～名古屋開府400年に寄せて～
No.52	2010.06	生物多様性とまちづくり
No.53	2010.10	都市とアート
No.54	2011.02	持続するまちづくり活動
No.55	2011.07	名古屋都市センター設立20周年記念特集号
No.56	2011.10	スマートシティ
No.57	2012.03	災禍からの復興と文化
No.58	2012.06	リノベーションとまち
No.59	2012.10	アジア交流時代のまちづくり
No.60	2013.02	「新しい公共」によるまちづくり
No.61	2013.09	老いと向き合う都市
No.62	2014.03	都市とビッグデータ／オープンデータ
No.63	2014.09	都市の更新

まちづくりに携わる広範な人々の論文、都市センターの研究成果、名古屋のまちづくり情報などを掲載（A4版、100ページ程度）。名古屋都市センターまちづくりライブラリー、名古屋市立図書館などにて閲覧可能。

次号予告



アーバン・アドバンス

No. 65

【特集】 「道」のデザイン

本格的な成熟社会の到来を迎え、新たな公共施設の整備が減少していく中で、既存の施設の質的向上や有効活用が求められています。道路空間においては、地域の特性を生かしたデザインの採用、歩行者に優しい空間への転換、官民連携による整備・管理など、各地で「道」の新たなあり方をデザインする取組みが始められています。そこで、次号では『「道」のデザイン』を特集します。

2015年09月 発行予定

