

令和6年3月7日



エリアマネジメント インスパイア シンポジウム報告書

Urban Research Alliance (URA)
土地総合研究所、民間都市開発推進機構、森記念財団、地域開発研究所

開会挨拶

小林重敬

一般財団法人森記念財団 理事長

先ほどご紹介いただきました4つの機関の一つである森記念財団の理事長を務めております小林でございます。よろしくお願いいたします。

4機関連携協力記念シンポジウムは、先ほど紹介ありましたように、昨年度第1回を開催し、大変多くの方のご参加をいただきました。今年度は第2回でございます、今回もかなり多くの方の参加を得ているようです。先ほどお聞きしたところ、300を優に超える参加者を得られているとのこと、感謝申し上げます。

シンポジウムのメインテーマはエリアマネジメントです。エリアマネジメントは二十数年前に新たなまちづくりの考え方として我が国で生まれ、東京、大阪、名古屋、福岡、札幌など大都市中心部において具体的に展開してきましたが、近年地方都市、あるいは住宅地でのエリアマネジメントが盛んに展開されるようになりました。その紹介が本日のシンポジウム前半で行われます。

また、市街地の、特に大都市中心部におきましては資金が比較的容易に集められ、活動がされているわけですが、それ以外のエリアでは活動資金を得るのが難しいのが実際であります。今回のシンポジウムでは、エリアマネジメントの活動資金に関する報告も予定されています。

また、活動の目的が、これまではエリアの賑わいを生むということが中心テーマでしたが、エリアの特性によって目的がそれぞれ異なるので、賑わいづくりだけが目的ではなく、エリアによって新たな社会関係資本を作り出すことが求められるようになってきています。社会関係資本というのは、簡単に言えば、例えば私がエリアの魅力や活力を生み出すために活動を始めるが、私がそういう活動をすることにより多くのエリアの方々も参加してくるだろうと、そういう関係性です。最近ではそれに関係する学問分野でもエリアマネジメント研究が盛んになってまいりまして、今週の月曜日にも京都大学の研究会で、社会関係資本に関係する学問分野からのエリアマネジメントの内容が発表されて議論がなされました。それに関連しては、今回は協同組合という関係性を作り出しエリアマネジメント活動ができないか、という御報告もありますので、是非ご期待いただきたい。今ご紹介させていただきましたように、今日のエリアマネジメントシンポジウムはかなり多面的にエリアマネジメント活動を分析し、発表する、そういうシンポジウムになっていますので、是非ご期待いただきたいと思います。

これで私の挨拶を終わらせていただきます。ありがとうございます。

趣旨説明

福富 光彦

一般財団法人地域開発研究所 理事長

地域開発研究所の福富と申します。先ほど、小林先生のご挨拶にありましたように、この4機関の連携協力につきましては一昨年2023年3月に協定を締結しました。スライド（下図）にありますように4機関がそれぞれの特色を活かし、実務に役立つ研究を進めようというものです。Urban Research Allianceとして月に1度の意見交換を行うとともに、それぞれの研究会にオブザーバー参加を実施しております。

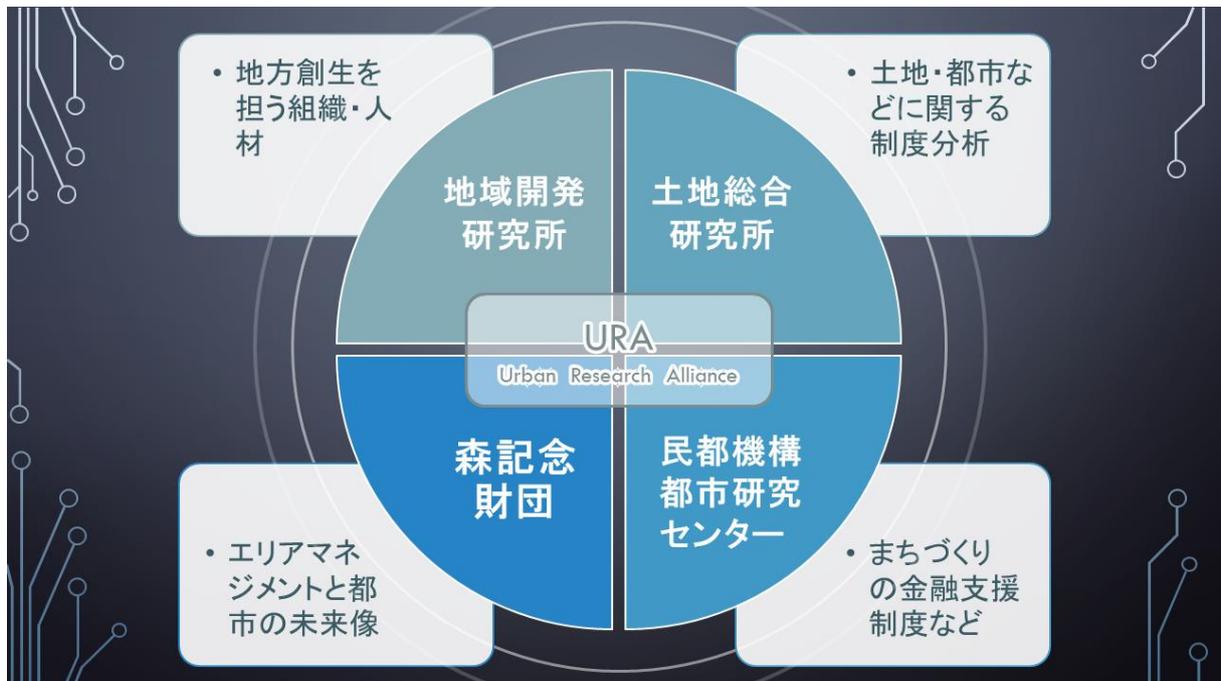


図 4 機関連携・URA（Urban Research Alliance）の構成機関

今回のシンポジウムは、エリアマネジメントをテーマとして、研究報告3件、ディスカッションを交えた提案型研究報告2件について、それぞれの機関の特性を踏まえて発表を行いたいと思います。前半の研究報告といたしましては、地域開発研究所より、住宅地におけるエリアマネジメントについて岡山市近郊の事例紹介を行います。続きまして、エリアマネジメント研究の総本山であります、小林先生の森記念財団より、これまで光が当たってまいりました大都市の業務地におけるエリアマネジメントではなく、住宅地における持続可能なエリアマネジメントの検討について研究成果を発表したいと思います。さらに、これまでまちづくりの金融支援で多大な実績を積み上げてこられた民間都市開発推進機構より、エリアマネジメントを推進する資金を支援する仕組みの発表をさせていただきます。

後半の提案型報告では、まず、土地総合研究所が、エリアマネジメントの重要課題でございます「資金」の確保の面で「負担金」徴収について、法制度の提案を行います。負担金につきましては、2018年に内閣府がエリアマネジメント負担金制度を創設しましたが、制度面での新たな提案が期待されるところでございます。

続きまして、地域開発研究所がエリアマネジメントの組織について協同組合方式の提案をさせていただきます。エリアマネジメントの組織形態は様々でございますけれども、一般社団法人がその多くを占めております。協同組合方式というのはあまり馴染みがありませんが、エリアマネジメント組織としての活用を提案させていただくものでございます。

後半のこの2件につきましては、それぞれ法律学や社会学の学識経験者の先生方とのディスカッションを交えて発表させて頂きたいと思っております。

それぞれの機関では、まだまだ研究途上でございますが、皆様のお役に立てていただけると幸いに存じます。

2023 年度エリアマネジメント インスパイアシンポジウム ～エリアマネジメント推進の新たな提言～ 概要とプログラム

シンポジウムの概要

1. 開催日時 2024 年 3 月 7 日（木）13：30～15：45
2. 内容
 - 4 研究機関の研究紹介の後、「エリアマネジメント」を持続的に運営するための大きな課題である「人材」「資金」「組織」の観点からディスカッションを行う。
 - エリアマネジメントで、通常、あまり議論に参加されていない法学、社会学の先生方との議論を通じて、新しい知見と具体的な施策の可能性を探る。
 - 資金（地域に財源を負担してもらう仕組みの実現可能性）
 - 人材・組織（協同組合型組織に着目）

プログラム

13：30～ プロローグ	<p>開会挨拶：小林重敬先生（森記念財団 理事長、横浜国立大学名誉教授）</p> <p>趣旨説明：地域開発研究所・福富光彦理事長</p>
13：45～ エリアマネジメントの 研究報告	<p>「岡山市近郊住宅地のエリアマネジメント事例報告」 - 地域開発研究所・渡邊圭一研究員</p> <p>「住宅地における持続可能なエリアマネジメントの検討」 - 森記念財団・園田康貴上級研究員</p> <p>「民間都市開発推進機構の支援による資金の確保」 - 民間都市開発推進機構・渡邊浩司常務理事</p>
14：30～ エリアマネジメント推進 のための研究報告と ディスカッション	<p>「エリアマネジメントの資金確保方法 -負担金制度を中心として-」 - 土地総合研究所・佐々木晶二専務理事 - 中央大学法科大学院教授・大貫裕之先生 - 早稲田大学社会科学部講師・吉岡郁美先生</p> <p>「協同組合方式によるエリアマネジメントの組織化の提案」 - 地域開発研究所・石澤香哉子研究員 - 立教大学社会学部教授・西山志保先生</p>
15：45～ エピローグ	<p>閉会挨拶：地域開発研究所・福富光彦理事長</p>

岡山市近郊住宅地のエリアマネジメント事例報告

発表者：渡邊 圭一
一般財団法人地域開発研究所 研究員

1. はじめに

1-1 研究の目的

エリアマネジメントの研究領域を、「大都市か地方都市か」「繁華街か住宅地か」という軸で分類すると、これまでの研究は大都市の繁華街を対象とするものが中心であった。近年は、地方都市の繁華街や大都市の住宅地にも研究領域が拡張しているものの、地方都市の住宅地の事例は手薄となっている。

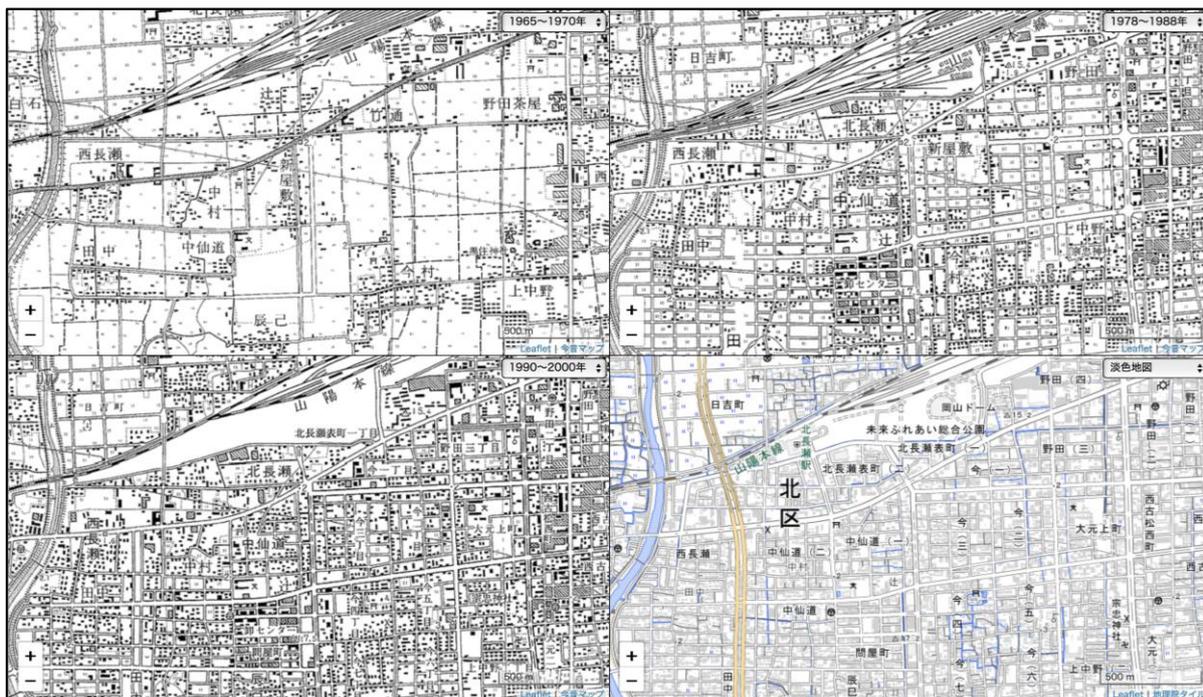
地域開発研究所では、地方創生を研究テーマとしている。その中で、地理学や社会学の視点から、これまで手薄であった領域を中心にエリアマネジメントの研究にも取り組んでいる。そこで、今回は、岡山市の事例について報告する。

1-2 対象地域について

今回対象とする岡山市北区の北長瀬・問屋町地区は、岡山駅の南西部約3~4kmに位置している。最寄駅であるJR山陽本線の北長瀬駅は岡山駅の隣に位置し、日中は1時間あたり4~5本の電車が走っており交通の利便性が高い。また、岡山県道162号線（旧国道2号線）、国道180号岡山西バイパスなど、幹線道路も整備されている。北長瀬地区は、主に北長瀬表町と野田4丁目を中心とするエリアである。また、北長瀬駅から南に徒歩10分の場所にある問屋町は地区全体が一つの街を形成している。

児島湖に注ぐ笹ヶ瀬川の東岸に位置する当地域は、江戸時代の干拓により新田開発された田園地帯で、米、麦、い草の栽培が盛んな田園地帯であった。戦後、1952年に岡山市に編入され、1954年に市営団地の北長瀬みずほ住座が建てられたものの、昭和30年代までは市街地化は進まなかった。その後、1968年に岡山市の中心部から卸売業者が集団移転し、問屋団地である岡山県卸センターが開業した。また、1969年に貨物専用の西岡山駅（現・岡山貨物ターミナル駅）の開業により、物流施設も進出したことで、急速に市街地化が進行した（図1）。

もっとも、経営環境の変化により岡山操車場は廃止され、広大な遊休地が再開発されることになった。また、問屋町の問屋も閉鎖が相次いだ。そこで、問屋町では空き家となった問屋の建物をリノベーションし、飲食店や衣料品店などが相次いで入居するようになった。現在、問屋町は約13haの地区に約50の卸売業者のオフィスと若手経営者による60以上の小売店が入居している。問屋町の建物は、元々卸売倉庫として使われていた建物であるため、間口が広く天井が高いのが特徴である。また、物流を円滑にするために道路の幅員に余裕がある。高さも2~3階建ての低層の建築が中心で、電柱も少なく空を遮るものがないため、開放的な雰囲気となっている（図2）。



左上：1/25000、岡山南部、昭和42年改測・昭和44.6.30発行 右上：1/25000、岡山南部、昭和56年二改・昭和57.12.28発行

左下：1/25000、岡山南部、平成9年修正・平成10.5.1発行 右下：地理院地図（令和6年1月18日参照）

図1 問屋町の土地利用の変化（「今昔マップ」より）



図2 問屋町の街並み

問屋町では、現在も営業を続けている問屋がある一方で、問屋跡地の高層マンションへの建て替えも進行した。その結果、若年層や子育て世帯などが大量に移住した。そして、北長瀬・問屋町地区全体の住民特性として、若年層や子育て世帯に加え、単身世帯や通勤族の割合が高いのが特徴である（図3）。

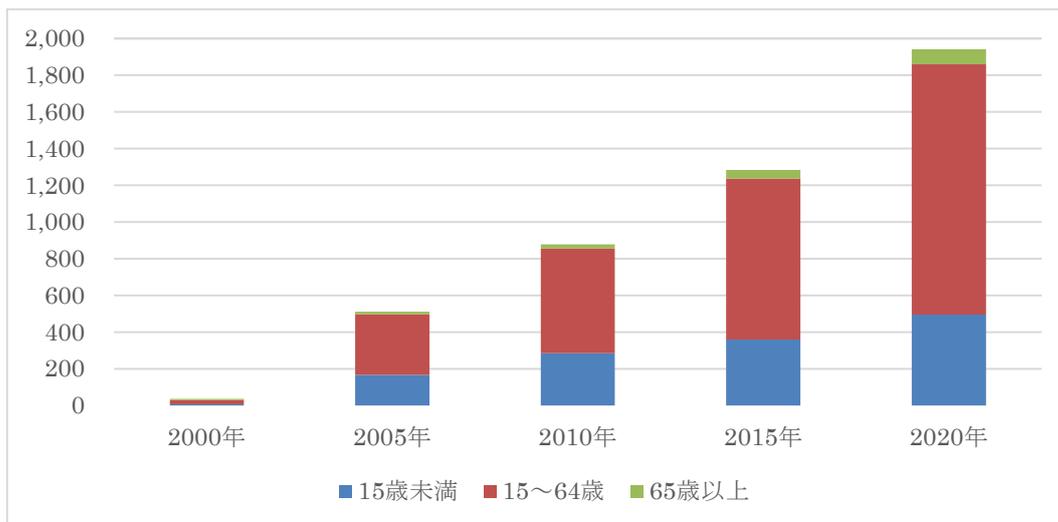


図 3 問屋町の人口の推移(国勢調査)

教育環境に関して、長瀬・問屋町地区は、主に岡山市西小学校区および岡山市立御南中学校区に属している。西小学校は児童数が1,229名(2023年5月1日現在)で、岡山市内でも有数のマンモス校である。また、北長瀬駅の北に、中高一貫の岡山県立岡山大安寺中等教育学校がある。前身の岡山県立岡山大安寺高等学校は岡山五校の一つで、県内有数の進学校である。

このように、良好な住環境であることから、最寄駅であるJR北長瀬駅は、住みやすい駅としても評価されている(表1)。

表 1 岡山県民に聞く!岡山県内で住みやすい駅ランキング(「at home」調査)

	2022年	(得点)	2023年	(得点)
1位	岡山駅	175点	岡山駅	130点
2位	倉敷駅	114点	倉敷駅	96点
3位	大元駅	40点	北長瀬駅	47点
4位	北長瀬駅	35点	中庄駅	30点
5位	中庄駅	24点	新倉敷駅	26点

以上まとめると、北長瀬・問屋町地区は、以下の特色を有している。

- 再開発事業(旧国鉄岡山操車場跡地、市営住宅北長瀬みずほ住座、問屋町テラス等)とリノベーションが同時進行している
- 農地が市街地化した新興住宅地で若年層、単身世帯、子育て世帯の割合が高い

問屋町におけるエリアリノベーションにより地域のイメージが向上する中で、北長瀬地区の再開発事業が展開されることになった。そこで、北長瀬地区における再開発の概要とともに、エリアマネジメント活動について紹介したい。

2. 旧岡山操車場再開発の概要

山陰や四国の結節点にある岡山操車場は長年鉄道貨物の要衝であったが、1984年に操車場の機能の停止により広大な遊休地が発生した。そこで、岡山市は跡地(15.4ha)を取得し、市制施行100周年の目玉事業としてチボリ公園の誘致を決めたが、最終的に頓挫した。その後、跡地に2003年に岡山ドームが開業したものの、それ以外の用地は手付かずの状態が続いていた。

紆余曲折を経て、岡山市は2013年に「岡山操車場跡地整備基本計画」を策定した。そこでは、「人々が関わることで育まれる都市の森」をコンセプトに掲げ、西長瀬地区を西部新拠点地区と位置づけ、公園の整備を行う「総合公園区域」を中心に、東側は市営住宅の移転建て替えを行う「市営住宅・社会福祉施設導入区域」、西側は市民病院とそれに隣接する「健康・医療・福祉系施設導入区域」の3つの区域に分けて整備を進めることになった(図4)。

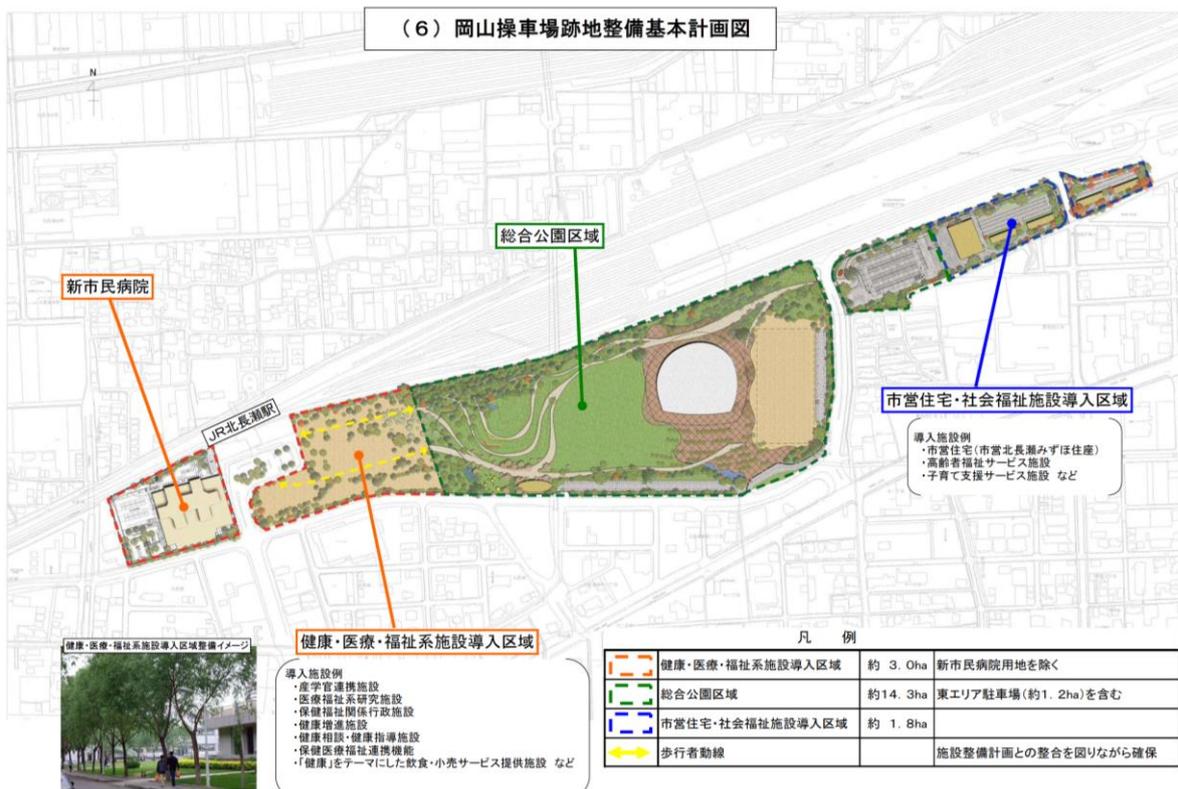


図 4 岡山操車場跡地基本計画図(岡山市)

このうち、北長瀬駅に隣接する「健康・医療・福祉系施設導入区域」には岡山市立市民病院が移転(2015年)するとともに、残りの用地は定期借地方式により整備が行われることになった。公募型プロポーザルにより事業者を募集した結果、大和ハウス工業株式会社の子会社である大和リース株式会社が選定され、2019年6月27日に「ランチ岡山北長瀬」が

開業した¹。施設内には、小売店、飲食店をはじめスポーツクラブ、医療モールなど計39施設が入居している（2024年4月1日現在）。

総合公園区域では、既存の岡山ドームに加え、夜間照明設備を備えた多目的広場、イベント広場、見晴らしの丘が順次オープンし、2023年4月1日に「北長瀬未来ふれあい総合公園」として全面オープンした。また、市営住宅・社会福祉施設導入区域には、老朽化した市営住宅北長瀬みずほ住座が2020年に移転した。

3. 北長瀬のエリアマネジメント

3.1. エリアマネジメント組織の設立までの経緯

同公園の整備にあたり、「人々が関わることで育まれる都市の森」を開発コンセプトに掲げ、緑豊かな空間の中で環境づくり・にぎわいづくり・コミュニティづくりに、人々が継続的に関わりながら創造することを目指した。そこで、市民との協働による空間・仕組みの創出のために、広く地域の福祉・安全安心・生活を支える「エリアマネジメント」を方針の一つに掲げた。

そして、公園の開発にあたり地域住民から公園の利活用に関わりたいという要望が出た。そこで、住民に対するアンケートを実施し、ワークショップ（都市の森の集会）を開催し、住民の声の聞き取りを行なった。その結果、地域住民の組織として2017年に「操車場跡地にできる新公園を活用する市民の会」が発足した。そのプロセスに関与した団体や個人が、後に北長瀬のエリアマネジメントや地域での活動にも関わるようになった²。

「岡山操車場跡地整備基本構想」では、官民協働によるエリアマネジメントの実施が謳われた。そこで、北長瀬駅前エリアのまちづくりに取り組む組織として、2019年5月7日に一般社団法人北長瀬エリアマネジメントが設立された。同組織は、大和リース株式会社³とNPO法人岡山NPOセンター、NPO法人だっぴ、岡山経済新聞、株式会社いちに等により運営されている。

北長瀬では、パークマネジメントの手法を通じてエリアマネジメント活動を展開している。パークマネジメントとは、「つくる・まもる」だけでなく、「つかう・そだてる」という視点をプラスし、市民の視点に立ち公共のオープンスペースである公園をより魅力的にするための運営手法である。

北長瀬では、エリアマネジメントの取り組みの柱として、「子育て・健康」「人材育成」「にぎわいの創出」の3つを挙げている。そのための取り組みの事例として、以下の3つの事業を展開している。

¹ ブランチ（BRANCH）は、大和リースが手がける複合商業施設のブランドの一つで、全国12ヶ所で展開している（2024年4月1日現在）。

² 石原達也氏（NPO法人岡山NPOセンター代表理事、一般社団法人北長瀬エリアマネジメント代表理事）、青江整一氏（株式会社ミナモト建築工房代表取締役）、美咲美佐子氏（NPO法人岡山市子どもセンター代表理事）、新宅宝氏（一般社団法人北長瀬エリアマネジメント専務理事）など。

³ 同社が開発・運営する商業施設において地域住民やNPOと協働で運営する地域交流の活動拠点として「まちづくりスポット（まちスポ）」を全国で10ヶ所（2023年5月末現在）で運営し、また、大船渡市（キャッセン大船渡）、横浜市金沢区（金沢シーサイドタウン）、広島市（広島駅周辺地区）等でエリアマネジメントに関わっている。

- コミュニティフリッジの設置・管理
- シェアスペース（HASHTAG 岡山、みはらし会議室）の運営
- 北長瀬未来ふれあい総合公園の管理・運営

3.2.コミュニティフリッジ

コミュニティフリッジ（Community Fridge）とは、文字通りの意味は街の中に設置された冷蔵庫のことで、フードシェアリングの一種である。また、広い意味では冷蔵庫や棚を設置した部屋の中で食料品や日用品を無償提供する仕組みの一つで、2010年代にヨーロッパの各地で広まった。

コミュニティフリッジが導入された背景として、コロナ禍で生活困窮者が増加したことがあげられる。その際に、どのような支援が求められているか、アンケートを実施したところ、食料や生活品などの生活支援の要望が高いことがわかった⁴。

そこで、ヨーロッパにおけるコミュニティフリッジの取り組みを学び、ブランチ岡山北長瀬の駐車場に面した倉庫の一角に、2020年11月18日にコミュニティフリッジが設置された。北長瀬のコミュニティフリッジの特色として、以下の点が挙げられる。

● ICT を活用した支援

生活困窮者の支援活動の課題の一つが、周囲の目を気にして二の足を踏んでしまい十分に支援が行き届かない点である。そこで、無人で引き取ることができる仕組みとして考案されたのがコミュニティフリッジである。もっとも、単に冷蔵庫を設置しただけでは、必要としない人が受け取る可能性があり、また在庫管理や衛生上の問題もある。

そこで、北長瀬コミュニティフリッジでは利用者を登録制にした上で、人目につきにくい駐車場直結の倉庫スペースに業務用の大型冷蔵庫や陳列棚を設置し、利用者は入室の際に電子ロックをスマートフォンで解除することで24時間安心して利用することができる。コミュニティフリッジでは、食料品のみならず日用品の提供もおこなっている（図5）。

コミュニティフリッジの利用者は、原則として児童扶養手当、就学援助等を受給するシングルファミリーや生活困窮家庭などに限定している。登録世帯数は535世帯で、毎日70世帯前後が利用している。視察した折も、複数の利用者が入れ替わり立ち替わりで利用しており、世間話も交わすなど、気軽に利用できる環境となっている。

コミュニティフリッジの在庫はオンラインのデータベースで管理されており、入荷などコミュニティフリッジに関する情報は、おかやま親子応援メールを通じて行っている。また、スペース内にコミュニケーションボードを設置し、付箋にコメントを書いて貼ることで、利用者と寄付者とのコミュニケーションを図っている。

● 幅広いフードプレゼンター

支援者（プレゼンター）も、原則登録制となっている。プレゼンターは企業や団体が中心となっているが、個人のフードプレゼンターの発掘に力を入れている。例えば、家庭菜園の

⁴ アンケート調査において、メーリングリスト「岡山親子応援メール」が活用された。これは、岡山市が岡山市社会福祉協議会、NPO法人チャリティサント、NPO法人岡山NPOセンターと協働して、日常生活に困難を抱えるひとり親家庭や生活困窮家庭と支援団体をつなぐメールマガジンで、2020年7月より開始した。現在、電子メールやLINEで週に1回程度配信している。

作物やお寺のお供物、高校生の学園祭での余りものを提供することで、フードロスを減らすだけでなく個人の地域の結びつきや達成感にもつながる。



左上：コミュニティフリッジの入り口 右上：利用者自身で商品をバーコードでスキャン
左下：提供されている飲食品や日用品 右下：利用者のメッセージを通じてニーズを把握

図 5 コミュニティフリッジの様子

● 地域のつながりを重視した支援

また、「モノ」だけでなく「コト」の貢献を通じて、地域のつながりを重視した支援に取り組んでいる。例えば、エリマネ組織の主要メンバーの一人である美容師は、卒業・入学シーズンの晴れの場の支援として「チャリティーカット」を実施している。また、全国でカフェ等を運営している地元企業がシェフを派遣して、支援者の子どもたちのために「みんなでお誕生日会」を開催している。

IT を活用した支援の仕組みが評価され、2021 年度グッドデザイン賞を受賞した。また、コミュニティフリッジの普及にも努めており、北長瀬のほか全国 14 箇所で同様の仕組みが

導入されている⁵。

3.3.シェアスペース「HASHTAG 岡山」「みはらし会議室」

HASHTAG 岡山は、2019年のランチ北長瀬の開業の際に開設されたシェアスペースである。「あたらしいふつう」をコンセプトに掲げ、サークル活動やイベントの場、起業の拠点など地域住民が「やってみたい」と思ったチャレンジを実現できる場所として、会議やイベントスペース向けのシェアスペースに加え、シェアキッチン、コワーキングスペースを備えている（図6）。

また、北長瀬未来ふれあい総合公園の建設に際し、公園の活用実験としてシェアスペース「ハッシュタグ岡山別館」が試験運用された。その後、2023年の北長瀬未来ふれあい総合公園のグランドオープン時に、「みはらし会議室」として正式に開業した。ここでは、公園内の見晴らしの良い立地を活かし、ヨガなどのエクササイズレッスンやマルシェ「レミファ#マーケット」など定期的を開催している。



図6 ハッシュタグ北長瀬（左：外観、右：コワーキングスペース）

シェアスペースの利活用の一つに、スタッフによる伴走支援を通じた地域住民の活動に対するサポートが挙げられる。起業や副業の希望者に対して、まずマルシェでチャレンジ出店して経験を積み、起業の際は法人の登記にシェアスペースをバーチャルオフィスとして利用できるようにしている。現在まで10社程度が登記され、中には高校生が起業した事例もある。

⁵ 2024年4月1日時点で、八幡平市、盛岡市、福島市、板橋区、草加市、燕市、泉佐野市、堺市、寝屋川市、出雲市、倉敷市、玉野市、防府市、佐賀市においてコミュニティフリッジのノウハウの提供を受けた活動が展開されている。その他、同種の取り組みとして、2020年6月17日に横浜市鶴見区に設置された「コミュニティ冷蔵庫フリーゴ君」(<https://twitter.com/CommunityfFrigo>)や、食品スーパーマーケット業を営む株式会社ハローズが展開する「コミュニティパントリー」、一般社団法人つなぐ子ども未来が名古屋市内で展開する「みんなのれいぞうこ」(<https://minna-no-reizouko.com>)が挙げられる。

3.4.北長瀬未来ふれあい総合公園

2023年に全面開業した北長瀬未来ふれあい総合公園は、公募設置管理制度（Park-PFI）により民間資金を活用して管理・運営が行われることになった。そこで、公募型プロポーザルにより指定管理者が公募され、大和リース株式会社が代表構成員となる「北長瀬未来ふれあいパートナーズ」が選定された。その構成員には、一般社団法人北長瀬エリアマネジメントや株式会社ファジアーノ岡山スポーツクラブ（サッカーJ2ファジアーノ岡山の運営）。一般社団法人ファジアーノ岡山スポーツクラブ（サッカー、テニス等のスポーツの普及・育成活動の展開）も名を連ねている。

ハード面では、スポーツ施設（岡山ドーム、多目的広場）のほか、芝生広場には幼児用複合遊具や健康器具を備え、日常の健康の場として利用されている（図7）。また、管理棟の「みはらしプラザ」は、先述のシェアスペース「みはらし会議室」やランニングステーション、マシンピラティススタジオが入居し、市民の健康活動の拠点として活用されている。同公園は防災公園にも位置付けられており、雨水の流出を抑制するオンサイト貯留槽や災害用マンホールトイレ（計50基）を備えている。



図7 北長瀬未来ふれあい総合公園の芝生広場

ソフト面では「パークコーディネーター」を配置している点が同公園の特徴の一つである。パークコーディネーターとは、公園の利活用の際にアドバイスや支援を行なう役割を果たしている。イベント等の開催する際に、地域住民に対する配慮が求められる。そこで、禁止事項は何かを踏まえてどのような活動が可能か、パークコーディネーターがアドバイスし市民と一緒に企画を立てることで、公園の利活用に不慣れな住民に対して敷居を低くし、様々なチャレンジが可能となる。

同公園では、地域・住民組織による様々なイベント活動が行われている。その中には、「操車場跡地にできる新公園を活用する市民の会」を支援したNPOが中心的な役割を果たしている。また、公園で結婚式を催すなど、ユニークなチャレンジも行われるなど、公園の利活用に積極的に取り組んでいる。

そして、同公園にはコミュニティガーデン（市民農園）が設けられた（図8）。これは、「操

車場跡地にできる新公園を活用する市民の会」で打ち出された「食べられる公園」のコンセプトを具現化したもので、その中心的な役割を果たしたのが「くらしのたね」である。これは、問屋町の南（北区辰巳）に本社を置く工務店「株式会社ミナモト建築工房」が展開する地域活動である。同社では、本社の1階を拠点として、「地域と人をつなぐ」のコンセプトのもと、子育て支援活動やカフェの運営などを手がけている。同公園では、「自主保育・たねっこ」や「ネウボラおかやま つながるおしゃべり会」等のイベントを定期的で開催している。



図 8 北長瀬ふれあい総合公園の一角にあるコミュニティガーデン

4. 今後の展開

直近の活動として、NPO や地域住民の取材・編集によるフリーペーパー「このへん。」が創刊された。子育てファミリー向けの情報が掲載されており、暮らしやすい環境づくりにつとめている。

今後の展開として、「操車場跡地にできる新公園を活用する市民の会」の活動は、岡山市と連携する組織として「岡山西部総合公園（仮称）活用準備会」に展開し、有志による「まちづくり有志の会」等の活動も行われている。

若年層や転勤族が多く、住民の入れ替わりが多い同地域において、エリアマネジメント活動を担っているのは、企業やNPO、活動に熱心な個人が中心となっている。今後、住民や地域関係者も巻き込んだ「エリアマネジメント協議会」の発足に向けて、より広範な市民活動に広がりを見せていくか、今後の展開に期待したい。

住宅地における持続可能なエリアマネジメントの検討

発表者：園田 康貴
一般財団法人森記念財団 上級研究員

研究経緯と調査の視点

森記念財団からエリアマネジメント（以下、エリマネという）に関する事例調査研究の概要を説明させていただきます。現在とりまとめ前の段階であるため、資料は未配布とさせていただきます。

弊財団では、昨年度まで、エリマネの研究として、業務・商業エリアを対象に未来志向のエリマネビジョンや活動プロセスを調べました。調査の結果、SDGs 対応や過去の優れた資産や機能の再評価、異分野連携によるイノベーションと雇用の創出など、時代の変化に対応しつつ、次世代に引き継がれるべき新たな動きをとらえることができました。一方、住宅地では、概ね5～6年前から自治体の後押しによる再生や大規模施設の跡地開発をきっかけに、エリマネを巧みに導入している興味深い事例が増えてきましたので、今年度は、国内の住宅地の事例を取り上げて、活動内容や関係者との連携方法、課題や展望を整理しています。整理の視点は色々ありますが、まずはベーシックに「住民主体の運営」と「経済的自立」の2つの視点で、住宅地における持続可能なエリマネの条件の検討を進めています。

調査事例の特徴

結果から言いますと、調査した事例を見る限り、住宅地では、エリマネ活動のきっかけや地域活動への意識の高さ、行政や企業の支援のあり方が、エリマネの持続可能性を大きく左右している可能性が高いことがわかってきました。この調査は、都市のあるべき姿とそれを実現するための仕組みを議論する親委員会の「都市づくり制度研究委員会」の下に設けた「エリマネ制度小委員会」の調査の一つです。4つの委員会全て、先ほどご挨拶いただいた小林重敬先生が委員長を務めているほか、各方面の有識者にも委員としてご指導をいただいております。

事例地区ですが、今年度は、横浜市が洋光台とたまプラーザと日吉駅近くの箕輪町、川崎市が武蔵小杉駅前、他に北九州市の城野駅北地区と鴻巣市のすみれ野地区を取り上げました。6地区のうち4地区は神奈川県内でしたが、他の都市でも住宅地で参考になりそうな事例があれば、次年度の研究で取り上げる予定です。

これらの事例を項目別に整理したところ、組織の法人形態は全て一般社団ですが、エリアの規模や設立時期、支援企業の有無やコンセプトに違いが見られました。住宅地は受益者が基本居住者であるため、業務・商業エリア以上にエリマネで稼ぐことは難しいと言われていますが、支援企業を見ると、必ずしもその地域に根ざした会社でないのが興味深く、ある住宅地でエリマネを進めた結果、フランスの評価機関から高い評価を得たことがきっかけとなって、別の住宅地でもエリマネを進めることになったという地区がありました。

活動の内容と財源は概ね共通しています。活動内容で特徴的なのは、一番下の埼玉県鴻巣市のすみれの地区で、北鴻巣の駅前の公園の指定管理業務を行ったり、スポンサーを募って

公園に花壇を設置したり、紳士協定ですが、緑化や建物の色彩に関わる景観ガイドラインも運用しています。この地区のエリマネは自治会の婦人部の活動からスタートしており、花をテーマに多くの人が気軽に参加して楽しめるまちづくりを進めています。住民主体の運営は、単なる活動への参加を超えて、覚悟を持って運営しているかという視点でして、多くは住民が主体的に進めているか、将来それを目指しています。

経済的自立は、財源が継続的に十分確保されているかという視点です。住民からの会費や施設利用料が財源の中心ですが、十分ではなく、仮にスタッフの人件費を全額払った場合は赤字必至で、実際はボランティアで活動が支えられています。

住民の年齢構成や参加意識、地域への愛着が、エリマネの持続可能性に何らかの影響を及ぼしている可能性が高く、そのような課題を認識しながら、官民連携により活動が進められています。自治会への加入状況については、新しい単位の自治会をつくってエリマネ組織が住民からエリマネ会費と自治会費を集め、既存の自治会とも連携している地区や、既存の自治会では人数が多すぎて対応できないため、その受け皿としてエリマネ組織を立ち上げたため既存の自治会とは少し距離を置いているような例がありました。

洋光台エリア(横浜市)のエリアマネジメント

今回は、6つの事例のうち、初動期から行政とうまく連携しながら地域住民主体の運営を進めている例として、洋光台エリアを紹介します。洋光台エリアは、URが1966年から区画整理事業でJR洋光台駅周辺に整備した大規模な賃貸住宅団地を核としたエリアです。2010年に横浜市の持続可能な住宅地推進のモデル地区に位置づけられたのをきっかけに、UR賃貸住宅団地の共用部において大規模リニューアルが行われました。これに伴い、団地内に地域の情報発信拠点やCC（Community Challenge）ラボという貸しスペースが整備されて、そこで施設管理者のURやコンサルのサポートを受けて地域住民主導のエリマネ活動が進められています。ここは、元々地域活動が盛んなエリアだったこともあり、ワークショップやハロウィンなどのイベントに関心のある住民が多く、参加者の中から活動の担い手が育ち、現在は3人の女性がエリマネ組織の運営に関わっています。現在の課題は、住民の高齢化対応や経済的自立ですが、横浜市の助成で立ち上げたシェアキッチンの収益事業を今月スタートさせるなど自立に向けた努力をしています。

洋光台のエリマネの推進力となっているのが、小林重敬先生が有識者として関わっている産官学民連携の協議体の「洋光台エリア会議」です。ここでは地元の自治会などがメンバーになっている洋光台まちづくり協議会や大学や関連事業者など様々な主体が関わっていますが、ここではエリア外の人との交流や関係人口を増やす機能が組み込まれているのがポイントと言えます。

今後に向けて

「住民主体の運営」と「経済的自立」の視点でこれまでの委員会での議論を整理したところ、「住民主体の運営」では、若い人をエリアに呼び込むか、初動期にカフェのような施設が住民同士のつながりを生み出すこと、傍観者ではなく自ら実践者となる仕組みを組み込むことが重要といったご意見がありました。「経済的自立」では、買物、医療、モビリティなど、高齢社会で静かに迫る危機への対応、住民がお金を出してもいいと思う価値や効果の視点が大事とのことでした。今回は2つの視点に絞って整理しましたが、持続可能性には行政

との連携や活動への参加意識や楽しみの要素といった視点も重要だと考えていますので、事例調査だけでなく、可能ならアンケート調査も行いながら、持続可能性の条件について引き続き検討を進める予定です。

民間都市開発推進機構の支援による資金の確保

発表者：渡邊 浩司

一般財団法人 民間都市開発推進機構 常務理事

民間都市開発推進機構（MINTO機構）とは



- ・民間都市開発の推進に関する特別措置法(S62法第62号)に基づき**国土交通大臣に指定された一般財団法人**
- ・都市再生特別措置法(H14法第22号)などに基づき、**優良な民間都市開発事業に対して、国からの無利子貸付金や政府保証債等を活用して、長期安定融資などの金融支援を実施**(今日まで資金面等で支援した事業は累計約1,400件、支援総額約1兆9,000億円)
- ・多様な支援メニュー等により、**大都市から地方都市まで、大規模な事業から小規模な事業まで**、民間の都市開発を支援

【支援メニュー】

融資	1. 共同型都市再構築業務	共同事業者として長期の固定金利による資金を供給します。
	2. グリーンアセット等整備支援業務（メザン支援業務）	主に大都市圏の大型プロジェクトにミドルリスク資金を供給します。
出資・社債取得	3. まち再生出資・社債取得業務（まち再生出資業務）	主に地方都市のプロジェクトに対して出資・社債取得による支援を行います。
	4. マネジメント型まちづくりファンド支援業務	地域金融機関と共にファンドを組成し、そのファンドから民間のまちづくり事業に出資等を行います。
	5. 老朽ストック活用リノベーション等推進型まちづくりファンド支援業務	金融機関等と共にファンドを組成し、そのファンドから民間のまちづくり事業に出資等を行います。
助成	6. クラウドファンディング活用型まちづくりファンド支援業務	地方公共団体と共に資金拠出したファンドから、クラウドファンディングを活用した民間のまちづくり事業等に助成します。
融資	7. まちなか公共空間等活用 支援業務	まちなかで賑わいある交流・滞在空間を形成する事業を行う都市再生推進法人に低利資金貸付を行います。

1

1 民間都市開発推進機構と支援スキーム

1-1 民間都市開発推進機構とは

民間都市開発推進機構の支援による資金の確保ということで、エリアマネジメントに対する様々な金融支援の仕組みとして民都機構のスキームを紹介するとともに、その活用事例として前橋市の取組を紹介したい。

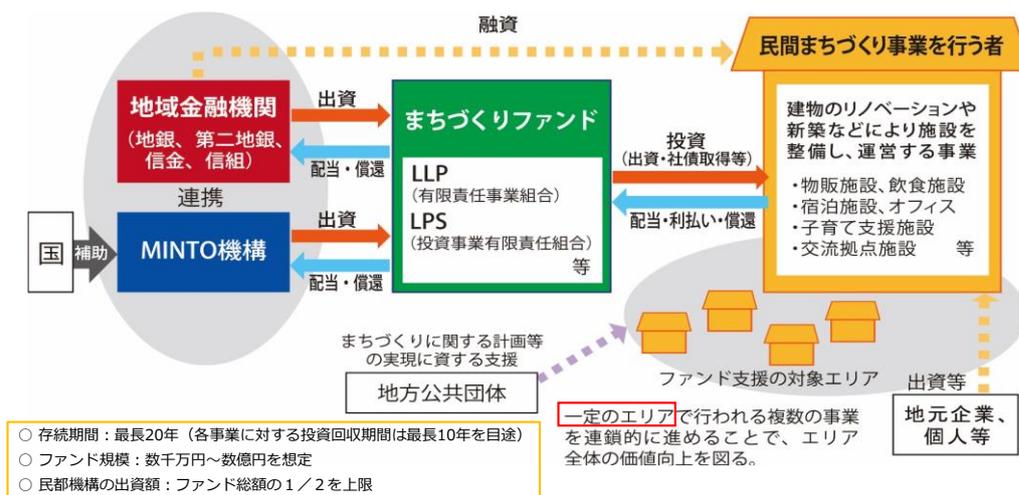
民都機構は、昭和 62 年に設立された一般財団法人で、民間の都市開発プロジェクトに対して国の資金等を活用して金融面から支援を行う、国土交通大臣に指定された法人である。

一般的にはどちらかといえば大都市の超高層ビルなどの開発を支援しているイメージが強いと思われるが、最近では地方都市などの小規模なりノベーション等への支援にも力を入れており、幅広くまちづくりの支援を行っている。

特に、これまでは建築物等の単体のハード整備を行う都市開発プロジェクトに対する支援が中心であったが、最近ではまちづくりをエリアとして捉え、エリアの中で小規模なまちづくり事業が連鎖的に起こっていくものを応援する、あるいはハードだけではなくソフトも含めて応援するという方向で現在支援を進めている。

スライド1に支援メニューとして、1番から7番まであげられているが、今回は特にエリアマネジメントと関連性の深い4番の「マネジメント型まちづくりファンド」、6番の「クラウドファンディング活用型まちづくりファンド」の一種である「共助推進型まちづくりファンド」を紹介する。

- ▶ 金融機関とMINTO機構が連携して「まちづくりファンド」を組成し、当該ファンドから投資(出資・社債取得等)を行います。
- ▶ 民間事業者によるリノベーションその他のまちづくり事業を一定のエリアにおいて連鎖的に進めることで、当該エリアの価値向上を図りつつ、地域の課題解決に貢献します。



2

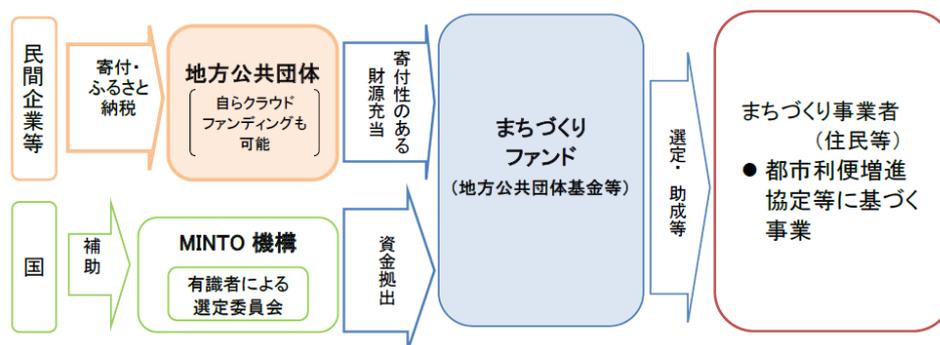
1-2 マネジメント型まちづくりファンド

「マネジメント型まちづくりファンド」は、民都機構と地域の金融機関（地方銀行や信用金庫等）とが連携して、地域ごとにまちづくりファンドを組成するというものである。まちづくりファンドごとに、例えば地域の中心市街地といった形でエリアを定め、その一定のエリアの中で複数の民間まちづくり事業が連鎖的に進んでいく場合に、そうした民間まちづくり事業に対して出資・社債取得等の支援を行うこととしている。

例えば空き家、空き店舗をリノベーションしてコワーキングスペースにする、古民家をいわゆる「まちやど」にリノベーションする、あるいは建物を新築するといった場合に、ファンドから出資あるいは社債の取得という形で事業の立ち上げの支援を行い、事業が順調に回るようになれば資金をファンドに返していただくという形で応援を行っている。

- ① 民間企業や個人等から受けた寄付やふるさと納税を財源とした地方公共団体の資金拠出と、MINTO機構の資金拠出により、まちづくりファンドを組成します。
- ② まちづくり事業者(住民等)が、都市利便増進協定等^{※1}の地域の自主的な協定(以下、「協定」とします。)の策定に参画し、協定に事業を明記します。
- ③ 事業を記載した協定について、協定締結後、市町村長の認定^{※2}を受けます。
- ④ 協定に基づく事業に対し、対象事業費を上限に助成等を行います。

※1 都市利便増進協定等：都市利便増進協定、都市再生整備歩行者経路協定、低未利用土地利用促進協定、立地誘導促進施設協定、跡地等管理協定
 ※2 認定には、あらかじめ都市再生整備計画または立地適正化計画に、協定に関する基本的事項（対象区域、施設の整備・管理）が記載されていることが必要です。



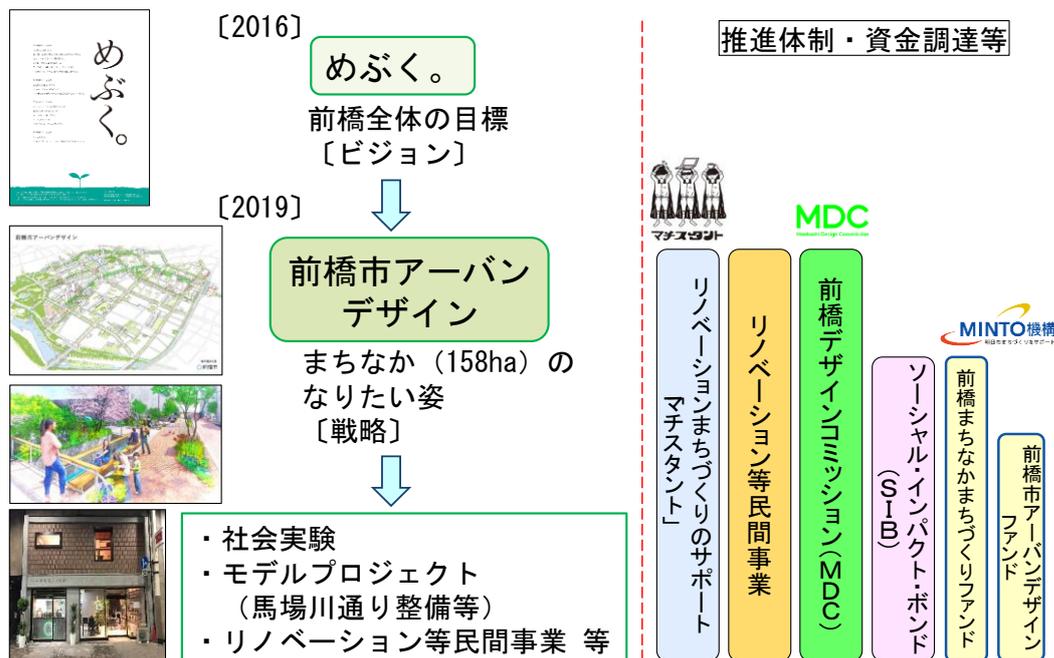
3

1-3 共助推進型まちづくりファンド

今回紹介するもう一つのファンドが、助成型のファンドである「クラウドファンディング型まちづくりファンド」の一種として令和4年に新しく創設された「共助推進型まちづくりファンド」である。こちらはスライド3の絵にあるように、地方公共団体と民都機構が連携してまちづくりファンドを作ることとなっている。地方公共団体が自らのお金ではなく、民間の方々からの寄付性のある資金を活用してまちづくりファンドをつくる場合に、民都機構から国費により同じ額の資金を拠出してファンドを組成するものである。寄付性のある資金は、例えば企業版のふるさと納税や一般の方々からのふるさと納税、あるいは普通の寄付でもかまわない。

助成の対象は、都市利便増進協定等の地域の自主的な協定に基づいて行われる民間のまちづくり事業であり、例えば協定エリアの住民等が参加して行うような民間まちづくり事業をイメージしている。

このように、面的なりノバージョン等を支援するファンドと、地域の住民等によるまちづくりを支援するファンドという、性格の異なるファンドがあるが、前橋市がこの二つのファンドを組み合わせる面的なまちづくりに対して支援を行っているので、この事例を紹介したい。



4

2 前橋市のまちづくり

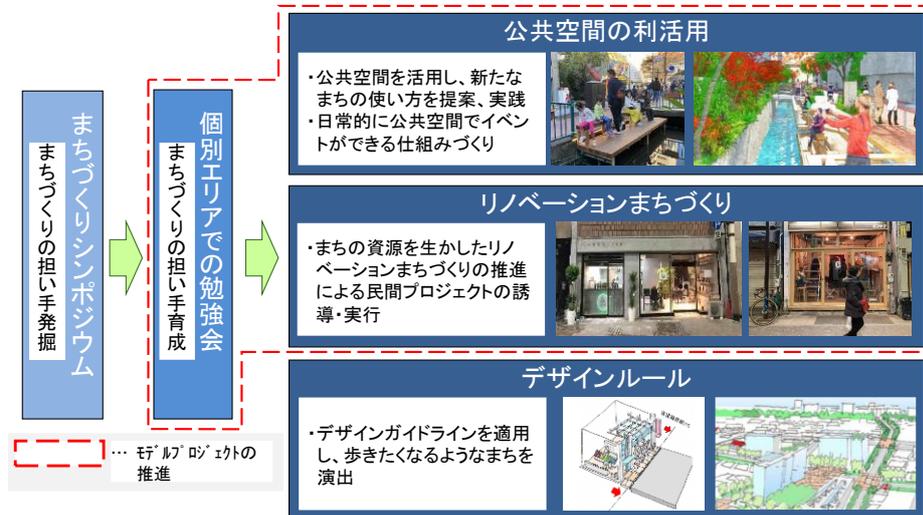
2-1前橋市アーバンデザインの概要

スライド4の左側に前橋市のまちづくりの経緯を示している。前橋市は、中心市街地の衰退が著しいため、2016年に前橋市全体を対象とした「めぶく。」というビジョンを策定している。これを踏まえて、2019年に「前橋市アーバンデザイン」という、まちなかの将来のなりたい姿を示しつつ、それに向けてどのように取り組んでいくのかを示す戦略を策定している。その中で、社会実験とか様々なモデルプロジェクト、あるいは民間によるリノベーションを繰り返しながら、前橋市をなりたい姿に変えていこうという取り組みを進めている。

スライド4の右側に、具体的な推進体制、あるいは資金調達の仕組みを示している。前橋市はもともとリノベーションまちづくりを進めていたが、これを市役所職員がサポートする「マチスタント」という仕組みを作ったり、前橋デザインミッション（MDC）というまちづくりのコーディネート活動を行う一般社団法人を立ち上げ都市再生推進法人として指定して活動を推進するなど、支援体制の整備を行っている。

また、資金調達については、前橋市独自の支援制度としてソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）という成果に応じて補助額が変わるような制度を創設するとともに、今回紹介した共助推進型まちづくりファンド「前橋市アーバンデザインファンド」を組成している。民間側でも、前橋市のまちなかエリアを対象にしたのめ信用金庫と民都機構でマネジメント型まちづくりファンド「前橋まちなかまちづくりファンド」を組成するなど、様々な資金調達の体制をつくり、まちづくりの応援を行っている。

前橋市アーバンデザイン
(まちづくりの方向性、長期プラン、まちの将来像、アーバンデザインガイドライン、モデルプロジェクトなど)



「前橋市アーバンデザイン」(前橋市)、(一社)前橋デザインコミッションHP・提供資料を基に、民都機構作成

5

2-2 前橋市アーバンデザインの実現に向けて

スライド5が前橋市アーバンデザインに基づく取り組みで、シンポジウムや個別エリアの勉強会を繰り返しながら、モデル的なプロジェクトとして、公共空間の利活用等を各地で実施している。代表的な事例として、馬場川(ばばっかわ)の親水空間整備をエリアマネジメント的に取り組んでおり、こちらは後で紹介したい。

また、リノベーションのまちづくりということで、民間による様々なリノベーションも応援している。

しののめ信用金庫前橋営業部(つどにわ)



白井屋ホテル



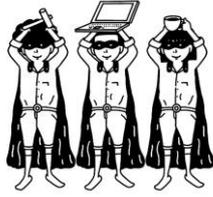
6

2-3 リノベーションまちづくり

民間によるリノベーションの実際の動きとして、スライド6の上の写真が、しののめ信用金庫の前橋営業部で、もともと古い建物だったものをリノベーションしたものである。信用金庫は窓口が並んでいるイメージがあるが、ここは一階部分に広いロビーがあるだけでなく階段の裏側にはカフェがあり、信金窓口としての機能はごく一部になっている。この階段を上って2階には、右側の写真のようにコワーキングスペースや図書館のようなスペースがあり、ここで高校生なども本を読んだり、机を借りて勉強したりできるようになっている。古い躯体のコンクリートが見えているが、こういうものを活かしながら整備をしている。さらに敷地自体も隣のFM前橋と連携して、「つどにわ」という人が集まれる空間を民間の発意で整備している。

下の写真は白井屋ホテルという純粋民間のホテルだが、これも藤本壮介設計のリノベーションにより整備されたアートホテルとして非常に有名になっている。左側は正面からの写真だが、裏側のほうが馬場川に面していて、中央の写真を見てわかるように、川に面した建物の表面が緑で覆われた面白いデザインになっており、さらにここに人気のブルーボトルコーヒーが入っているというような形で、まちを変えていくきっかけになっている。

【前橋市における支援事例】(3)リノベーションまちづくり②



マチスタント

design shimamura mai
copywriting ONOBORI3

- ・「前橋版リノベーションまちづくり」の動きを、市民に分かりやすく、親しみやすくするため「マチスタント」に呼び名を変更。(まちのアシスタント)
- ・市職員により、まちなかの「遊休不動産や既存資源」と「まちなかでやってみたいがある人」をマッチング。
- ・空き店舗等の遊休不動産調査、まちなか開業に関する補助制度の案内、まちづくりの動きの紹介等、活動は多岐にわたる。



国土交通省第1回まちづくりアワード(実績部門)前橋市資料・前橋市HPを基に、民都機構作成

7

また、少し小さい商店街のリノベーションについては、市の職員が遊休不動産とリノベーションを行いたい方とのマッチングを行う「マチスタント」という仕組みにより、推進が図られている。

【前橋市における支援事例】(3)リノベーションまちづくり③(MINTO機構支援)



●前橋まちなかまちづくりファンド[マネジメント型]

前橋市における民間主体のまちづくりを推進する指針「前橋市アーバンデザイン」に基づく、民間のまちづくり事業を推進することにより、空き店舗等が増大した中心市街地の機能回復や、地域住民にとって住みやすい街の実現等を目指しています。

ファンドの概要

ファンド設立日	2021年3月8日
組合員構成	しのめ信用金庫、民都機構
ファンドの資金規模	100百万円 (しのめ信用金庫50百万円、民都機構50百万円)

本ファンドからの支援事例

対象エリア(イメージ)



出典：地理院タイル(標準地図)に対象エリア・ランドマークを追記して掲載



施設名：CHOCOLATE
投資先：合同会社ドーナツ
・築40年超の空きビルをリノベーションし、シェアオフィス(カフェとオフィス)、シェアスペースとして貸し出し



施設名：まえばしギャラリー
投資先：株式会社開発舎
・長らく「Qのひろば」として市民から愛されたイベントスペース(遊休地)を活用し、商業・住居併用の総合施設を新築

8

スライド8が、リノベーション等を応援する資金的な仕組みである「前橋まちなかまちづくりファンド」である。マネジメント型ファンドのスキームにより、先ほど店舗をリノベーションしたしののめ信金と民都機構で5000万ずつ資金を拠出し、1億円のファンドを組成している。ファンドからの支援事例を下の写真に示している。

左側がCHOCOLATEという施設で、商店街の空きビルをリノベーションとしてシェアオフィスやシェアスペースとして貸し出しをしているものである。右側は「まえばしギャラリー」で、商店街から少し離れたところで長らく「Qのひろば」と呼ばれて愛されていた空き地に、商業・住居・芸術併用の総合施設を新築する事業に対して、ファンドから社債の取得という形で応援している。

【前橋市における支援事例】(4)公共空間の利活用(MINTO機構支援)



●前橋市アーバンデザインファンド[共助推進型]

前橋市における民間主体のまちづくりを推進する指針「前橋市アーバンデザイン」の実現に寄与する民間のまちづくり事業を助成し、民間主体のまちづくりを持続・発展させるため、前橋市への寄付金（地域の資金）と民都機構の資金により設立したファンド。

ファンドの概要

設立年度	2022年
事業主体	前橋市
ファンドの資金規模	200百万円 (前橋市100百万円、 民都機構100百万円)



本ファンドからの支援事例

○馬場川通りアーバンデザイン改修プロジェクト

- ・馬場川通りの高質化・親水化整備等により、居心地の良い歩いて楽しい空間を創出するプロジェクト
- ・遊歩道公園の親水性の向上・道路との一体的な整備による高質化等を行います。



【整備イメージ】
〔資料提供：(一社)前橋デザインコミッション〕

9

2-4 公共空間の利活用

スライド9が、補助金と同様の助成型の資金である「前橋市アーバンデザインファンド」である。共助推進型ファンドのスキームにより、前橋市が地域の経営者の方々による「太陽の会」から1億円の寄付を受けまちづくりファンドに拠出し、これに対して民都機構も1億円の国費を出して、2億円のファンドを組成している。

下の絵が具体的な支援事業で、馬場川という水路沿いの空間を、街路と水路、それに周辺の民間の敷地も含めて高質な親水空間として整備し、日常の維持管理やイベントの開催等も行っていくという、ハード整備といわゆるエリアマネジメント的な活動を一体的に行うプロジェクトである。実際に事業を行うのは、先ほど説明したMDC「前橋デザインコミッション」という一般社団法人で、このMDCに対してファンドから2億円の助成を行っている。

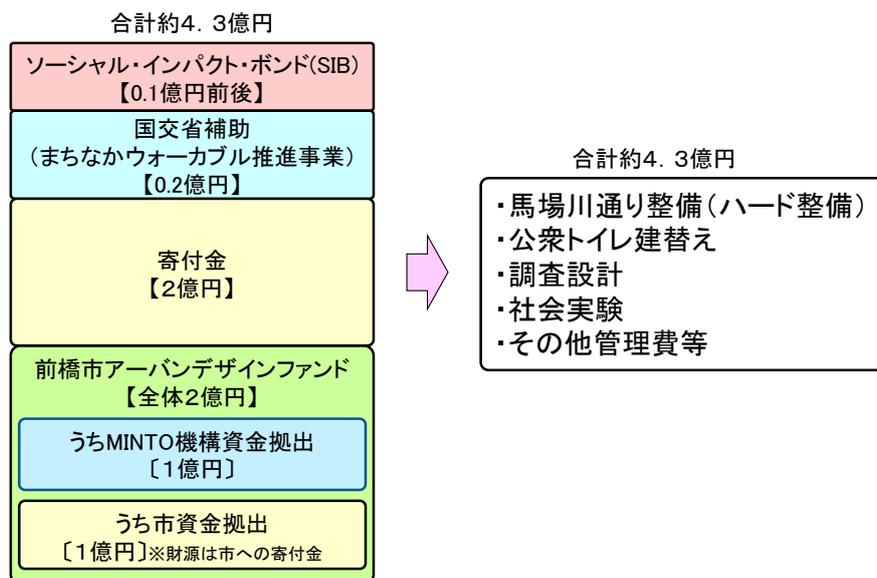
助成の条件として都市利便増進協定が必要になるが、馬場川の周辺の地域住民の方々なども含めて面的に協定を結んでいる。

さらにエリマネ団体として「馬場川通りを良くする会」が結成されており、MDCがモデル的に事業を行い、最終的には「良くする会」に引き継いでいくこととなっている。

【前橋市における支援事例】(4)公共空間の利活用



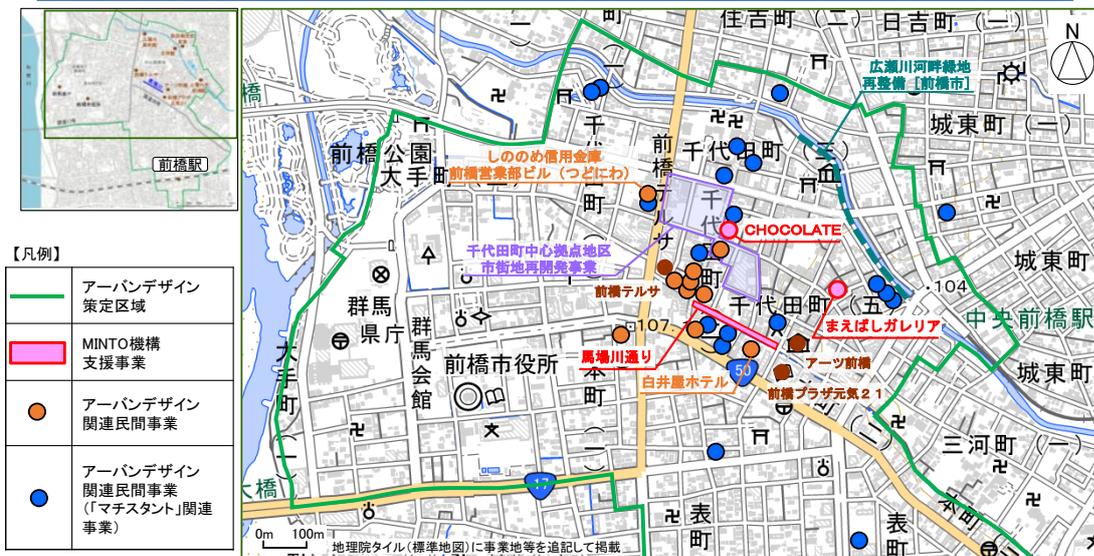
馬場川通りアーバンデザイン改修プロジェクトの資金調達について



10

スライド 10 は馬場川通りアーバンデザイン改修プロジェクトの資金調達について示している。ハード整備が中心だが、社会実験、その他維持管理等々も行っていくということで、全体で当面 4.3 億円の資金調達となっている。そのうちアーバンデザインファンドからの助成金が半分弱、「太陽の会」(前橋市の経営者の会)からの直接の寄付金が半分弱となっているほか、国交省からの補助金や市からのソーシャル・インパクト・ボンド(SIB)も入っている。SIBは額としては小さいが、ソフト的な事業に使えて、成果に応じて資金が増えるという仕組みで応援が行われている。

【前橋市における支援事例】(5)前橋市アーバンデザイン区域内の主なまちづくり事業 MINTO機構



現在は、エリア内の民間まちづくり事業を増やしていく、「点が面になる過程」。
MINTO機構は、様々な種類の民間まちづくり事業を、総合的に支援。

11

2-5 前橋アーバンデザイン区域内の主なまちづくり事業

スライド 11 は前橋アーバンデザイン区域内の主なまちづくり事業を示している。このように、前橋市では、点の動きを面につなげていこうと取り組んでいる。

先ほど紹介した、しののめ信金や、白井屋ホテルなど、民間の大きなリノベーションが進行していく中で、マネジメント型ファンドを活用して商店街沿いの空きビルのリノベーションやまえばしギャラリーを整備し、そして共助推進型ファンドを活用して、馬場川通りの整備を、周辺を巻き込んで一体的にエリマネ的に進めていこうとしている。

さらには地域が暖まってきて、まちづくりの活動が活発に出始めたところで、中心部の再開発事業などにつなげていこうとしている。

前橋市アーバンデザイン
(まちづくりの方向性、長期プラン、まちの将来像、アーバンデザインガイドライン、モデルプロジェクトなど)



MINTO機構は、今後も前橋市アーバンデザインの実現に向けたプロジェクトに対する資金面での支援を通じて、地域の価値の向上を支援。

12

2-6 前橋市アーバンデザインの実現に向けて

このように、前橋市は、大きなビジョン、さらにアーバンデザインという戦略に基づき、地域の方々を巻き込み、様々な資金面での支援手法などを組み合わせながら、エリア全体の価値を向上させていく取り組みを進めている。民都機構も、前橋市やしののめ信金と連携しながら、まちづくりの動きをしっかりと応援すべく取り組んでいるところである。

民都機構はハード整備の支援が中心ではあるが、ハード整備と一体的に行われるソフト的な活動に対してもある程度の支援ができるので、ぜひ活用いただければ幸いである。

(追記：馬場川通りアーバンデザイン改修プロジェクトは無事完成し、令和6年4月13日にまちびらきが行われた。)

【参考資料】

民間都市開発推進機構の支援による資金の確保

— その業務の変遷 —

文責：福田 充孝

一般財団法人 民間都市開発推進機構 都市研究センター 専任研究員

1. 民間都市開発推進機構の創設

昭和 60 年代初頭、我が国は、

- ① 経常収支の不均衡が拡大し、内需主導の経済構造への転換が必要とされ、
 - ② 財政状況が厳しかったことから、民間活力の活用が大いに期待されていた。
ただし、都市開発のプロジェクトについては、
 - ③ 投資回収期間が長期にわたる
 - ④ 特に地方都市における事業は、大都市圏に比べ採算性が厳しい
- といった様々な課題が存在した。

また、当時東京都心を中心に地価が高騰しつつあり、その原因として東京一極集中が挙げられており、「地方都市における民間都市開発事業の推進は、現下の急務である内需の振興、地域経済の活性化のため緊急の課題（第 108 回国会(衆)建設委員会議録第 3 号（昭和 62 年 5 月 15 日）天野光晴建設大臣）」であった。国会審議においても、民間都市開発の推進に関する特別措置法案の提案理由の一つとして「特に地方都市等における都市開発事業においては、その必要性が高いにもかかわらず、事業化が困難な場合が多く、新たな支援措置が必要である（第 108 回国会(参)建設委員会議録第 4 号（昭和 62 年 5 月 22 日）天野建設大臣）」ることが挙げられており、同法の適用対象からは「東京都 23 区、大阪市、名古屋市の旧市街地」は除く（同、北村廣太郎都市局長）こととされていた。

そこで、民間による良好なまちづくり事業について主に資金面からの支援を行い、都市開発分野における民間活力導入を推進することを通じ、良好な都市空間の形成や地域社会の発展に寄与することを目的として、昭和 62 年 10 月 1 日に民間都市開発機構（以下、「民都機構」という。）が設立された。

その後、民都機構は、その支援スキームや業務内容等を適宜変化・適応させるなど経済社会情勢の変化に柔軟に対応し、設立以来 1,400 件を超えるプロジェクトを支援している(支援総額 1 兆 7,000 億円超)。

2. 民都機構の業務の変遷

民都機構の業務の変遷の大きな流れとして、以下の 4 つにわけることができる。

- ① 内需拡大や民間活力の活用が求められる中、昭和 62 年 6 月、民間都市開発の推進に関する特別措置法（昭和 62 年法律第 62 号）が制定され、同年 10 月に民都機構が発足。いわゆるバブル景気の影響もあり、参加業務（民都機構が、民間都市開発事業について、事

業施行に要する費用の一部を負担して当該事業に共同事業者として参加する制度、～平成 22 年度)、融通業務 (民都機構が、民間都市開発事業を施行する者に対し、日本政策投資銀行等への低利資金の寄託を通じて、長期かつ低利の資金融通を行う制度、～平成 20 年度) 等による支援を順調に推進した。

- ② バブル景気が崩壊し、民間の都市開発事業が大きく低迷する中、優良な民間都市開発事業の円滑な推進を確保するとともに、遊休地の有効利用を促進するため、平成 6 年 3 月に「民間都市開発の推進に関する特別措置法及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律(平成 6 年法律第 7 号)」により、土地取得・譲渡業務 (～平成 16 年度) をスタートした。

この改正は、当時土地市場全体の低迷を背景に民間の都市開発が停滞し、都市部を中心に、本来民間都市開発事業の適地として速やかな整備が望まれる土地の相当多くが遊休地化するという傾向があり、これらの遊休地がこのまま放置されるならば、その細分化、スプロール化等により、将来の優良な民間都市開発事業の実現が困難となるおそれが生じていた。そのため、このような状況の変化にかんがみ、臨時かつ緊急の措置として、公共施設の整備を伴う優良な民間都市開発事業の適地で、事業化の見込みが高いものを先行的に確保する制度を創設し、良好な町づくりに向け民間都市開発事業の促進を図ることを目的としていた(第 129 回国会(衆)建設委員会第 1 号(平成 6 年 2 月 18 日)、五十嵐広三建設大臣)。

これにより、民都機構の業務の拡充が行われ、三大都市圏等一定の地域の市街化区域等において、民間都市開発事業の用に供される見込みの高い一定の要件に該当する土地の取得、管理及び民間都市開発事業を施行する者への譲渡並びにその土地において施行される事業への参加を行うことができることとされた。

- ③ 景気の低迷状況が長期化する中、平成 14 年 4 月、都市再生特別措置法(平成 14 年法律第 22 号)が制定された。その中で「都市再生緊急整備地域における都市の再生に資する民間の都市開発事業に対する国土交通大臣の認定制度を創設するとともに、認定を受けた事業に関し、(民都機構が)無利子貸し付け、出資、債務保証等の支援を行うこと(第 154 回国会(衆)国土交通委員会第 3 号(平成 14 年 3 月 15 日)扇千景国土交通大臣)」とされた。

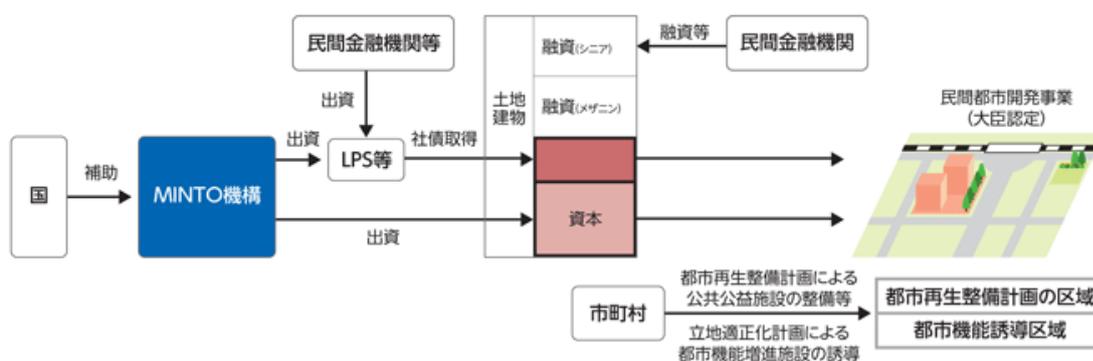
そこで都市再生推進の一翼を担う形で、民都機構の業務に

- ・都市再生支援業務(～平成 22 年度)
- ・都市再生ファンド(平成 15 年 6 月～)

が追加された。

また、平成 17 年 4 月には、全国での民間のまちづくりの立ち上げを支援するため、エクイティ支援のまち再生出資業務を創設するとともに、住民参加型まちづくりファンド支援業務(～平成 28 年度)を開始し、地方都市の活性化を支援することとした。

このうち、まち再生出資業務については現在も行われている。



(実績) 56 件、438 億円 (令和 5 年末現在)

オガールプラザ、オガールセンター (岩手県紫波郡紫波町) 等

- ④ リーマンショックの後も引き続き民間の資金需要が旺盛な中、平成 23 年 7 月、民都機構の支援業務について民業補完の観点から見直しが行われ、民間事業者にとって市場からの調達が困難なミドルリスクの資金を安定的な金利で長期に供給する メザニン支援業務 を創設し、民間金融機関の補完に徹する立場を一層明確にした。
- ⑤ 東日本大震災 (平成 23 年 3 月 11 日) による被災地の復興が政府の最重要課題となるとともに、事前防災をはじめ都市における防災機能の強化が従前にも増して強く求められるようになった。

さらに、当時我が国では円高・デフレ不況が長期化しており、その状況からの早期脱却、景気の底割れ回避が求められていた。

そこで、平成 25 年 1 月に「日本経済再生に向けた緊急経済対策」が閣議決定され、まちづくりの分野についても、「地方都市等において都市の再生・リノベーションとコンパクトで活力ある持続可能なまちづくりを推進する。」とされ、その政策手段として民都機構による金融支援が位置付けられた。

2-1 共同型都市再構築業務

このような状況を踏まえ、平成 25 年 2 月に成立した平成 24 年度補正予算において、民都機構の支援業務について、まち再生出資業務の拡充等が行われるとともに、防災機能の強化に資する一定の民間都市開発事業や、特に地方都市等において地域の必要な生活機能を供給する都市開発事業に対し、事業の立ち上げを強力に支援し、都市の再構築 (リノベーション) を推進するために「共同型都市再構築業務」が創設された (平成 25 年 3 月)。この業務により、都市の防災機能の向上と地方都市等における医療福祉等の生活拠点の形成等都市の再構築を支援することとし、さらに平成 26 年度の立地適正化計画制度の創設を受け、コンパクトシティ形成の支援も開始している。

この共同型都市再構築業務は、

- ① 防災施設 (備蓄倉庫、非常用発電施設、退避施設等) を含み、かつ、一定の環境性能等を有する民間都市開発事業、
- 又は
- ② 三大都市 (東京都特別区、大阪市、名古屋市の旧市街地) 以外の都市における事業で、教育文化施設、医療・福祉施設、商業施設等を含む一定の民間都市開発事業

を支援するものであり、その支援方法は、従来の参加業務と同様に、民都機構が共同事業者として建設費の一部を負担し、竣工時に取得した建物の持分を事業者に譲渡、その代金を長期割賦（民都機構が資金負担した時点から起算して20年又は10年以内）で返済するというものである。

（実績）21件、447億円（令和5年末現在）

広島マツダ大手町ビル改築工事（おりづるタワー、広島市）等

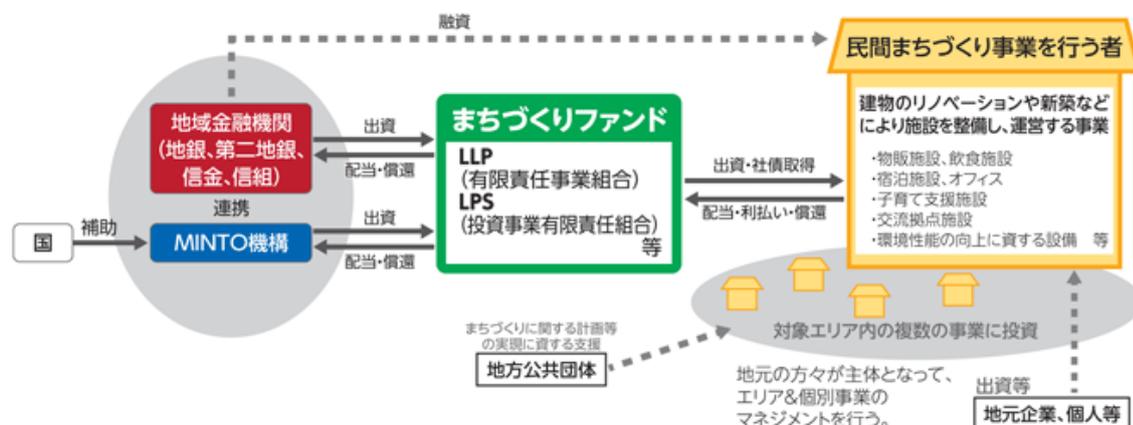
2-2 まちづくりファンド支援業務

ファンド支援に係る業務としては、平成17年度に創設した住民参加型まちづくりファンド支援業務により、市民団体やNPO等による景観形成等のまちづくり活動を支援してきた。業務創設後10年余が経過するに至り、まちづくり分野における新しいニーズに対応するためにファンド支援のあり方を根本的に見直すこととし、平成28年度末をもって住民参加型まちづくりファンド支援業務を廃止し、平成29年度から新たにまちづくりファンド支援業務（マネジメント型・クラウドファンディング活用型）を創設した。これは、地域金融機関と共同で「まちづくりファンド」を組成し、当該ファンドを通じて地域のまちづくり事業に出資等を行うというものである。

また、令和2年度からは、まちなかで賑わいのある交流・滞在空間を形成する事業を行う都市再生推進法人に低利資金貸付を行う「まちなか公共空間等活用支援業務」を創設するとともに、令和2年度補正予算において、「老朽ストック活用リノベーション等推進型まちづくりファンド支援業務」が創設している。

① マネジメント型まちづくりファンド支援業務

「マネジメント型まちづくりファンド支援業務」は、地域金融機関と民都機構が連携し、一定のエリアをマネジメントしつつ、複数の民間まちづくり事業を連鎖的に支援し地域の課題解決を目指すことを目的とするものであり、本業務における個別事業への支援の特徴としては、全国各地の地域金融機関とまちづくりファンドを形成し、地方創生に貢献するため、公共施設等の要件や事業区域面積の下限を設けないなど、リノベーション等の小規模なまちづくり事業に対する金融支援ニーズに対応したものとなっている。



（実績）30件、13億円（令和5年末現在）

城崎まちづくりファンド有限責任事業組合（京都府城崎町）に対する出資等

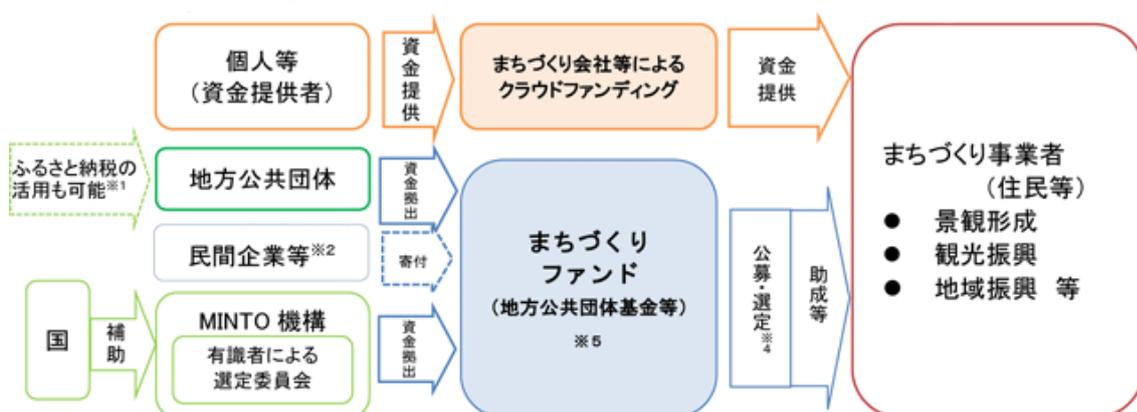
② クラウドファンディング活用型まちづくりファンド支援業務

また、近年まちづくりの分野においても、クラウドファンディングを活用して広く資金を集め、まちづくり事業を展開するといった先進的事例が見られるようになってきているところである。このような状況を背景に、地方都市を中心にまちの賑わいの創出や地域経済の活性化に寄与するツールとして活用するため、クラウドファンディングにより直接個人等から資金提供を受けるまちづくり事業に対し助成・出資を行うまちづくりファンドに対し、民都機構から資金拠出を行うこととしたのが、「クラウドファンディング活用型まちづくりファンド支援業務」である。

・まちづくり事業者が一般的なクラウドファンディングを実施する場合



・まちづくり会社等がクラウドファンディングを実施する場合

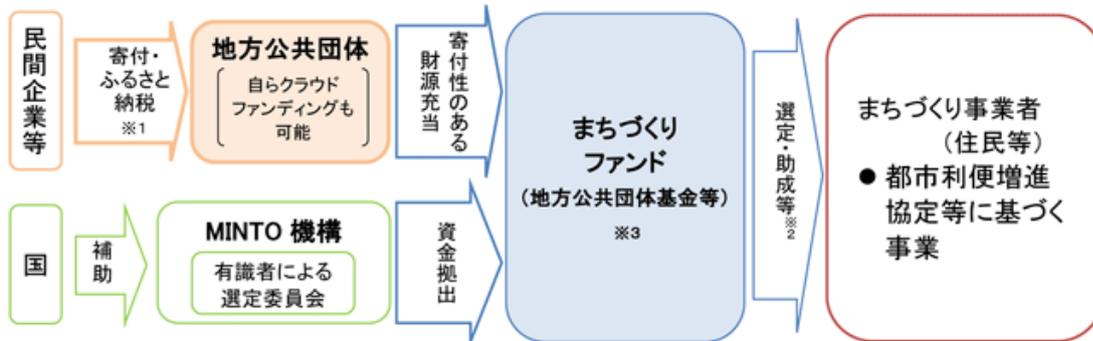


(実績) 9件 2億円 (令和5年末現在)

瀬戸市クラウドファンディング活用事業支援基金 (愛知県瀬戸市) に対する出資等

また、令和4年度にはクラウドファンディング活用型まちづくりファンド支援業務を拡充し、「共助推進型まちづくりファンド支援業務」を創設した。本業務では、地方公共団体が民間企業や個人等から受けた寄付やふるさと納税を財源として、都市再生のための協定に基づく民間まちづくり事業に対して助成等を行い、一定エリア内で自立的に行われるま

ちづくり活動を支援することとしている。



(実績) 1 件 2 億円 (令和 5 年末現在)

前橋市アーバンデザインファンド (群馬県前橋市) に対する出資等

③ 老朽ストック活用リノベーション等推進型まちづくりファンド支援業務

「老朽ストック活用リノベーション等推進型まちづくりファンド支援業務」は、職住が近接・一体となった働き方に対応したまちづくりの実現、脱炭素社会実現に資するまちづくりに貢献するため、金融機関等と民都機構が連携して「まちづくりファンド」を組成し、当該ファンドから老朽ストック（築 20 年以上の建築物）を活用しテレワーク拠点等の整備等を伴う事業に投資を行うものである。

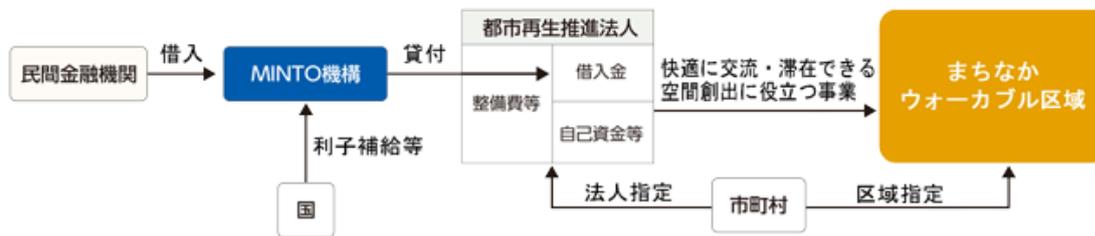


(実績) 7 件、18 億円 (令和 5 年末現在、件数はファンドに加入した金融機関等の数)

つくばセンタービルリニューアル事業 (茨城県つくば市) 等

2-3 まちなか公共空間等活用支援業務

さらに、令和 2 年度からは、まちなかで賑わいのある交流・滞在空間を形成する事業を行う都市再生推進法人に低利資金貸付を行う「まちなか公共空間等活用支援業務」を創設している。これは市町村が定める「まちなかウォーカーブル区域」において、カフェ等の整備と併せて広場へのベンチ設置や植栽等を行うなど、快適に交流・滞在できる空間の創出に役立つ都市開発事業を行う都市再生推進法人に対し、民都機構が長期にわたる低利融資を行うことにより事業の円滑化を図り、「居心地が良く歩きたくなる」空間の実現に貢献することを目的としている。



(実績) 2件 0.4億円 (令和5年末現在)

豊田市エリアマネジメントサロン整備事業 (愛知県豊田市) 等

3. 現在の民都機構の業務の特徴

ここまで見てきたように、民都機構発足当初の業務は参加業務、融通業務等であり、その後業務としての屋台骨となったのは土地取得・譲渡業務であったが、いずれの業務も、その後の社会経済情勢の変化とともにその役割を終了した。その後の民都機構は、都市再生をはじめ、まちづくりの新たなニーズを捉えながら望まれる金融支援のあり方を追求してきたと言える。

現在、事業者が受けることができる民都機構の支援メニューは、次のように分けることができる。

① 出資・社債取得

- (1) まち再生出資業務 (平成17年度～)
- (2) マネジメント型まちづくりファンド支援 (平成29年度～)
- (3) 老朽ストック活用リノベーション等推進型まちづくりファンド支援 (平成29年度～)

② 長期安定的な融資型支援

- (1) 共同型都市再構築業務 (平成25年度～)
- (2) メザニン支援業務 (平成23年度～)
- (3) まちなか公共空間等活用支援業務 (令和2年度～)

③ 助成型支援

クラウドファンディング活用型まちづくりファンド支援

- (1) クラウドファンディング活用型ファンド (平成29年度～)
- (2) 共助推進型ファンド (令和4年度～)

これらの支援メニューを通じて、民都機構ではエリアマネジメントを的確に支援してまいります。

エリアマネジメントの資金確保方法

— 負担金制度を中心として —

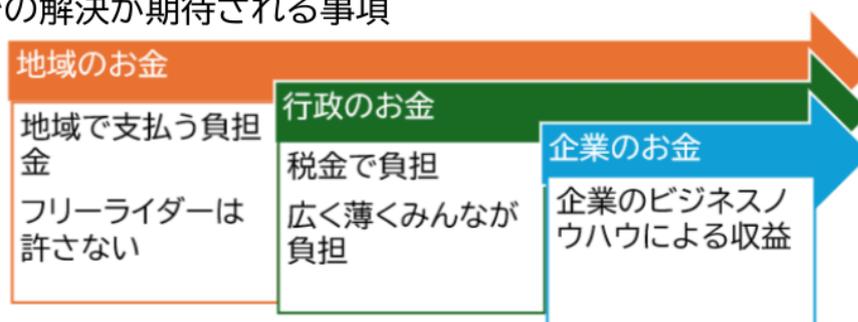
発表者 佐々木晶二（（一財）土地総合研究所専務理事）

コメンテーター 大貫裕之（中央大学法科大学院教授）

吉岡郁美（早稲田大学社会科学部講師）

1-1 エリアマネジメントの課題

- 1) エリアマネジメントの主要な課題は人材、組織、資金
- 2) 資金については、供給元として、地域と行政と企業が想定される。
- 3) 行政のお金は先細り、企業は特殊な関係がないと期待できない。「地域からの共助として資金」をどう集めるかが、大きな課題。また、法制度での解決が期待される事項



2

1. 佐々木晶二のキックオフとしての説明

今回のシンポジウムに参加された方はエリアマネジメント活動されている方や自治体の方が多いと思いますが、エリアマネジメント活動については人材と組織と資金というものが課題になっています。

私のこのセッション次に人材組織というテーマで議論があると思いますが、お金については誰かが出してくれないとしょうがありません。しかし、財政事情からいって行政がお金を出すということはあまり期待できません。また地元の企業がお金を出してくれることもあれば素晴らしいですが、一般的には期待できません。このため地域から共助という形で資金を集めるというのが一つの大きな課題だと思っています。その際には、この1-1のスライドの下の方に書いてありますとおり、フリーライダー、「僕は払いたくない」という人に対しても対策をちゃんとしながらお金を集めるということが、基調となります。この点で、法学的な対応が重要ではないか？と考えており、土地総合研究所は、法学者の先生を交えて、検討を進めてまいりました。

2-1 地域からエリアマネジメントのためにお金を集めるための課題

- 1) 地域の方に対する受益に応じた負担
- 2) 地域の対象者に平等に負担いただく
- 3) 合理的な理由なく払わない人を許容しない＝最終手段としての強制力
- 4) 地域の方が納得できる決定の仕組み＝民主的な手続き

⇒いわゆる法的根拠をもつ「負担金」について法制面から論じる。

3

法的な論点については2-1のスライドでお示したとおりです。

具体的に申し上げますと。地域の方々にいろいろなサービスを提供した上で。そういう時期に応じた負担であることを前提にして、地域の対象者に平等に負担をいただく。逆に合理的な理由なく払わない人は、許さず、ちゃんとお金を徴収する、という強制力が必要となります。また、この強制力をもたらすという前提として、地域の方が納得できる民主的な決定手続きというのも必要になると言うことです。

あとで申し上げますとおり、実態として、多数の自治体で、この仕組みに関係する条例ができていますが、あまり、この点は知られていませんので、その点も含めて論じていきたいと思います。

2-2 負担金についての概念整理

- 1) エリアマネジメントで議論する負担金は、一定のサービスを受ける者に対して受益の限度で負担を負わせるという意味で、講学上の「受益者負担金」に該当する
- 2) 受益者負担金は地方自治法第224条の一般的な根拠規定あり
- 3) なお、民間の行為によって行政に一定の費用負担を生じさせた場合に、民間側に負担を負わせる負担金を、講学上「原因者負担金」という。原因者負担金は道路法第58条、河川法第67条に規定があるが、地方自治法に一般的な根拠規定は存在しない。

4

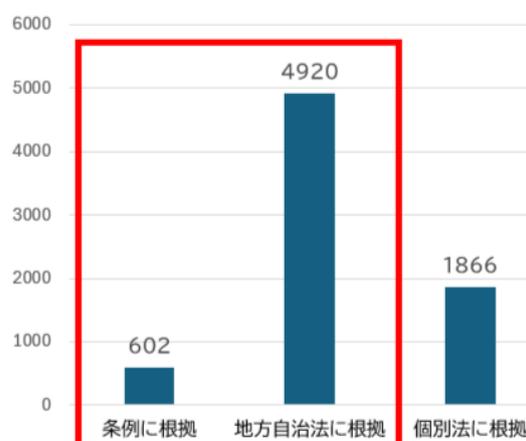
最初に、法学上の用語や条文などを整理しておきたいと思います。エリアマネジメントに

関して議論する負担金は、2-2のスライドで示すとおり、一定のサービスを受ける方に対して、自力の限度で負担を負わせるという意味ですので、講学上の受益者負担金に該当します。受益者負担金については、地方自治法第224条に一般的な根拠規定があります。

今回のエリアマネジメントの負担金には直接は関係ありませんが。民間側の行為によって行政側に一定の費用支出を生じさせた場合に、民間側に負担を負わせる負担金を、講学上は原因者負担金といいます。これについては道路法や河川法には規定がありますが、地方自治法には一般的な根拠規定はありません。

2-3 受益者負担金を徴収する条例の実態

- 1) 地方自治法224条を根拠とする条例数は相対的に多いが、法律に根拠を持たない自主条例によって、市町村が主体的に、受益者負担金を徴収する条例も多い(602条例)
- 2) なお、個別法根拠は下水道事業や土地改良事業なので、エリアマネジメントには直接関係なし



5

次に、実際の市町村における条例の制定状況から受益者負担金の実態を説明したいと思います。

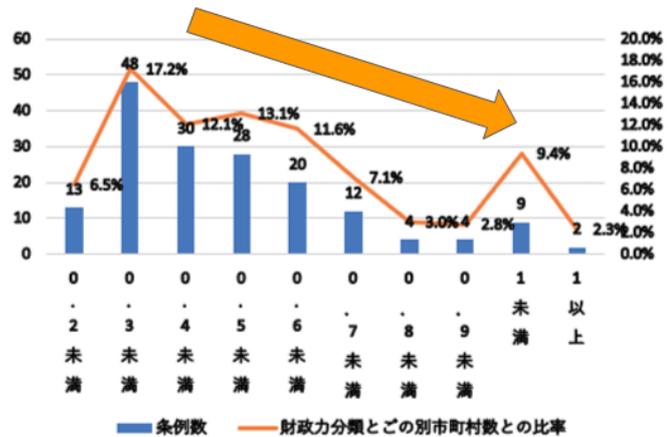
近年、同志社大学と鹿児島大学でそれぞれ条例のデータベースが整備されましたので、それを用いまして、受益者負担金を徴収する時に通常条例で用いられる「負担金」または「分担金」という用語を検索して条例分析をしました。

2の3のスライドで示すとおり、地方自治法の224条に根拠を持つ条例が多いのですが、602の条例では、法律に根拠を持たない、自主条例のなかに、受益者負担金を徴収する規定を設けています。

なお、2-3のスライドの1番右の「個別法に根拠がある」というのは、下水道事業や、集落排水事業といったような補助事業のために、都市計画法や土地改良法に根拠に基づいて条例を制定しているものです。このタイプの条例は、エリアマネジメントで直接関係がありませんので、今回の議論では対象としていません。

2-4 財政力指数と受益者負担金条例の制定数

- 下水道・土地改良などの補助事業関係以外の受益者負担金の条例制定状況をみると、おおむね、財政状況が悪い市町村ほど、積極的に受益者負担金条例を制定している。



6

次に、どのような市町村が、下水道事業や土地改良事業のような補助事業関連の条例ではなくて、自らの主体的な意思で受益者負担金条例を定めているのかを分析してみました。その結果は、スライド 2-4 のスライドのグラフのとおりであって、おおむね財政状況が悪い市町村ほど積極的に受益者負担金条例を制定していることがわかります。

今後、市町村の財政状況は厳しいことが想定されますので、受益者負担金条例の重要性はますます増してくる可能性があります。

2-5 具体的な条例の事例(その1)

事業内容	根拠となっている条例
集会施設の整備、維持管理	新十津川町行政区自治会館通路及び駐車場の整備費負担金納入条例、養父市集会施設整備事業分担金徴収条例
間口の除雪、溝渠の工事	美唄市間口除雪事業条例、越前市溝渠工事受益者負担金徴収条例
防犯灯設置、LED化	上山市防犯灯LED化整備事業分担金条例、防犯灯取替事業分担金徴収条例
消火栓設置	紀の川市消火栓設置事業負担金徴収条例

7

市町村が工夫している受益者保険金条例では実際にどういったサービスを提供するために定めているかという点、2-5 のスライドのとおり、一つの項目は、集会施設のような箱物の整備や維持管理です。もう一つのタイプは、道路に関するもので、道路の除雪や溝工事などを実施し、そのための費用の一部として、間口の住民や土地所有者に対して負担金をかけるタ

イプです。同様に沿道の方からお金を徴収するものとしては、防犯灯の設置やその LED カー
があります。消火栓の設置の費用を徴収するものもあります。

2-6 具体的な条例の事例(その2)

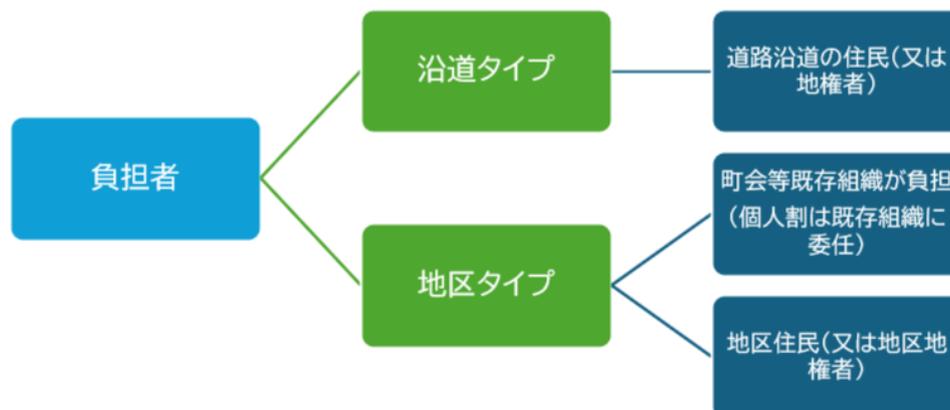
事業内容	根拠となっている条例
幼稚園、通学バス、高齢者バス	矢吹町幼稚園バス運行事業分担金徴収条例、坂東市坂東市通学（園）バス負担金徴収条例、塩谷町立塩谷中学校スクールバス運行に関する条例、阿賀野市通学バス運行及び管理に関する条例、柏原市立堅上小学校スクールバス負担金条例、井原市スクールバスによる児童、生徒及び園児輸送に関する条例、坂出市立幼稚園・学校通園通学用自動車運行事業実施条例、坂出市立学校通学用バス定期券交付条例、神崎市通学バス運行事業分担金徴収条例、日高町高齢者バス乗車証交付条例、堺市おでかけ応援利用者証条例

8

それから結構最近増えているものとしては、幼稚園や通学バス、高齢者向けのバスの負担金です。これはちょっと考えるとバス料金を取ればいいのではないかというふうに思われるかもしれません。しかし、実際には、幼稚園とか学校に通う時に、通常、お母さんとかお父さんが車で子供をちょっと離れた小学校に連れて行くわけですが、お母さんやお父さんが出張になったり、体の具合が悪くなったりしたときには、バスを利用したい、ということがあります。普段は、あんまり利用しないけれども、いざとなった時に使いたいという意味では、バス料金ではなくて、その地域の方で関係する方からお金を集めるという意味での負担金条例という形式でお金を集めています。また、この方法の方が、バス料金よりも事業採算が取りやすいことも想像されます。

2-7 負担金の対象者の決め方

- 現実に住民が納得しやすい仕組みとして貴重な実践例



9

今まで述べてきた条例によって負担金を徴収する仕組みとは、スライド 2-7 のとおり、整理できます。

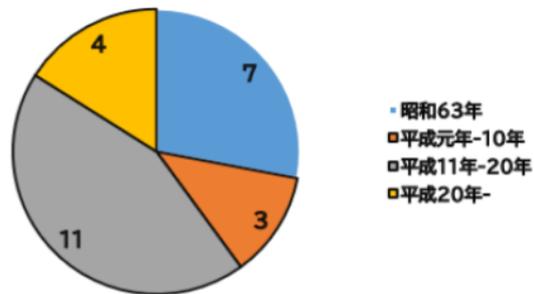
沿道の住民や土地所有者に負担するタイプと、地区というエリアの住民や土地所有者に負担を求めるタイプの二つがあります。そして後者の地区のエリアに負担してもらうタイプはさらに、町会などの既存組織にまとめて負担をしてもらって、個人にどう分かるかは、既存組織に任せている場合と、具体的に地区住民や地権者に直接負担を求める場合に分かります。

以上のとおり、条例でいろいろ工夫しながら負担金をとるということは実際に行われているのですが、実際には、負担金のようなものは条例ではれないのではないかと心配される方がいらっしゃいます。このため、いろいろな法制的課題について検討を土地総研では進めてきましたのでその点についてこれからご説明します。また、この点については、後ほど、大貫先生や吉岡先生に補足していただきたいと思っています。

(参考)要綱による金銭徴収

- 要綱は行政指導であり、任意の同意が前提。これをもって強制的に金銭徴収ができない。
- 実態として、まだ、民間事業者が開発段階で協力金などの名目で金銭徴収する要綱が存在するが、裁判になったら徴収している行政主体が敗訴する可能性大

要綱策定年代別の協力金徴収要綱



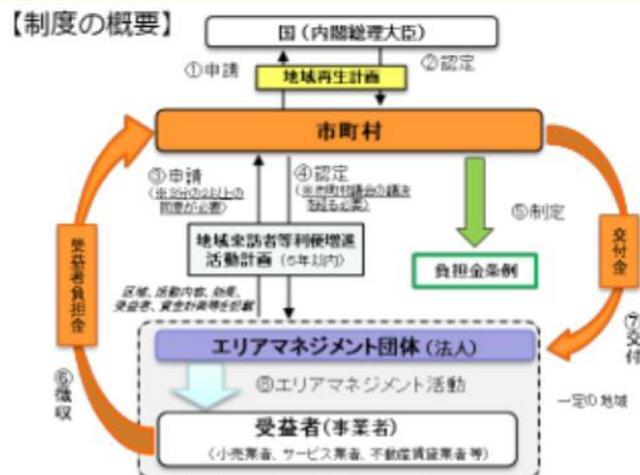
10

なお、民間からお金を取る方法として、市町村は従来から、行政指導の一種として要綱に基づく協力金という手法を用いてきました。この手法は、高度成長期などに宅地開発投資等指導要綱という名前で制定され、有名になりました。訴訟で行政側が負ける事例がでてきて廃れてきましたが、平成20年以降もまだ4つの要綱が定められています。

今回の負担金エリアマネジメントのための負担金の議論では、地域のサービスのための費用を地域の方から平等に負担していただく、フリーライダーが発生しないようにすることがポイントですので、任意での協力が前提となる要綱ではなくて条例で負担金精度を整備していくことが大事だと考えています。

3-1 エリアマネジメントのための負担金徴収の仕組み①

- 1) 内閣府が地域再生法で創設したエリアマネジメント負担金制度を活用
- 2) 内閣府が関係するなど手続きが煩雑
- 3) 受益者が事業者に限定



11

国のほうでも、エリアマネジメントのための負担金徴収の仕組みとして、地域再生法に基づいたエリアマネジメント負担金制度を創設しています。近年、大阪市で、具体的な条例制

定が行われました。ただし、内閣府の手続きがあり、また、対象者が住民や土地所有者ではなく事業者であるなど、エリアマネジメントの実態からみると、例えば、住宅地では事業者がいないと使えないなど、やや使いにくい仕組みになっています。

3-2 エリアマネジメントのための負担金徴収の仕組み②

- 1) 地方自治法224条又は自主条例として条例制定
- 2) 自主条例であれば、細かな国の指導を受ける必要なし。
- 3) 負担を受ける住民や地権者が納得できる内容であることが究極の要件
 - 条例において、対象者、負担金額の算定方法など、いわゆる租税法定主義の考え方に準じて、一定程度の明確さが必要
- 4) 自主条例の場合には、徴収等について地方税のように市町村自らが強制的に徴収することができず、民事執行手続きによる必要あり
 - 実際には、条例で徴収を義務付けることによって、強制執行手続きなしに徴収できる可能性が高い

12

国が用意したエリアマネジメント負担金の仕組みをつかわずに、地域サービスの対価徴収という観点から、地方自治法 224 条又は自主条例を根拠として、負担金徴収規定を条例に定めている事例がかなりあります。

特に、自主条例であれば、細かな国の法律に基づく解釈などに縛られることなく、市町村が自分たちの考えで条例をつくって負担金を徴収することができますので、この方法がお勧めだと考えます。

ただし、トラブルになって裁判になったときに市町村が負けないための留意点を一つ申し上げます。租税を取る時には、租税法主義、または租税法定主義という、守らなければいけないルールがあります。具体的には税金を課す対象者や負担金の額の算定方法などについて法律できちっと決めなければいけないということです。負担金についても租税と。同様の側面がありますので、はい。具体的な。対象者や負担金額の算定方法などは条例で定めておく必要があります。

なお、自主条例の場合には、租税や地方自治法に基づく負担金と異なり、市町村自ら強制的に徴収することができません。いわゆる民事執行手続きを取る必要があります。ただし、エリアマネジメントでお金を集めるときの課題としては、別に強制執行したいということではないと思いますので、条例で、明確に全員が支払わなければいけないという金銭徴収の位置づけを明記するという意味で、自主条例で充分対応できるのではないかと考えています。

3-3 現状の自主条例等に基づく受益者負担金の課題

- 1) 市町村の行政区域の一部の地域におけるサービスのために、市町村議会で条例を制定するのは、市町村担当職員にとって行政事務の負担が大きい。
- 2) 市町村議会の議員にとって、自分の選挙基盤でない、一部地域に限定された条例について、適切に判断するインセンティブが乏しい。
- 3) 本来は、対象地域の住民などの自主的な判断によって、主体的に組織組成をしたうえで、必要な資金を徴収する負担金制度が、制度の持続的・効率的な運用の観点からは望ましい。

13

以上のとおり、現実には、条例で進んでいる受益者負担金制度ですが、今後の課題としていくつか申し上げたいと思います。一番大きな課題は、市町村の行政区域の中の一部の地域のために、市町村議会で条例を制定するというのは、市町村の担当職員にとっても事負担が大変ですし、また、市町村議会の議員にとっても、自分の選挙地盤でない地域のための条例について、大局的に判断するというインセンティブが持ちにくいという課題があります。

もちろん、市町村ごとに色々な実態の違いはあると思いますが、このような課題を解決するためには、本来はある限られた地域の住民の方々などが、自主的な判断によって何らかの法人を作り上げて、そこが必要な資金について強制力をもって徴収するという負担金の仕組みが本来望ましいと考えます。

この仕組みとして近年よく紹介されているものとして、アメリカの BID、ビジネス・インプルーブメント・ディスクリクトというものがあります。これについては、現行法で対応する制度がありませんので、今後の立法政策上の課題というふうに考えます。

4-1 地域が主体的に法人を設立し、負担金を徴収する仕組みについての検討の方向性

- 1) 現行法令では、これを可能とする規定は存在しない
- 2) 新しい「法人制度」を設立すること、また、新しい法人の法人税などの課税関係を整理する必要があることから、自主条例で対応することが困難。法制定が必要。
- 3) 地域が主体的に組織を創設し、かつ、組織に属する者から負担金を徴収する、という類似の仕組みを有するものとして、「土地区画整理組合」「市街地再開発組合」がある。これらは、講学上、「公共組合」と位置付けられ、「特別(の)行政主体」とも呼ばれている。

14

この論点については、土地総合研究所の研究会で、大貫先生、吉岡先生ほかの行政法の先生方と議論した結果として、負担金を徴収する主体としての法人制度をつくる必要がある。そして、法人については、民法で国の法律で定めると明記しているのと、仮に、法人制度を条例で創設したとしても、法人税のような課税関係を整理しないと実際には動かないことから、結局、このテーマについては、何らかの法律を作る必要があるだろうという結論になっています。

立法政策として考えた場合には、議論の契機としては、地域に組織を創設し、かつ、組織に属する人から負担金を強制的に徴収するという類似の仕組みとして、土地区画整理組合などがあります。いわゆる講学上の「公共組合」ですが、これをベースに制度設計を議論することが一つの方向ではないかと考えています。

4-2 地域が主体的に法人を設立し、負担金を徴収する仕組みについての立法の方向性

- 1) 公共組合の立法例にならい、以下の要件を満たす形であれば、エリアマネジメント団体が強制権限をもって金銭を徴収することが可能である、との研究結果をまとめている。
 - 個別法手続きで設立、法律による対象事業の限定、事業計画に対する事前チェック、個別の事業内容に対する事前のチェック、個別事業に対する事後チェック、民主的な手続き(対内手続き・対外手続き)、事業中止に対するチェック
- 2) 土地総研が主催している「都市計画と法政策学との連携推進研究会」で行政法等の先生方と上記論点を議論
- 3) 「土地総合研究」2023年春号に提言、関係論考掲載済み。本シンポ後に改めて論考を公表する予定

15

立法政策上の論点については、今回はあまり触れませんが、土地総合研究所の季刊誌「土地総合研究」の2020年2023年春号に具体的な提言をまとめております。また、このシンポジウムが終わった後で、さらに、先生方のコメントをまとめた形で論稿を公表したいと思っています。

5. 最後に

- 1) フリーライダーを出さずに、エリアマネジメント、地域サービスの提供のための資金を集めるのは、地方公共団体の職員の方にとっても重要な課題と認識
- 2) 資金の徴収などの点について、条例など具体的に検討したいという方は、土地総研へメールいただければ、ご相談にのりたいと思っています。
- 3) info@tochi.or.jp

16

最後になりますが、最後の方で申し上げました米国のBIDのような新しい法人を作り上げることは、今の現行法ではできませんが、少なくとも、フリーライダーを出さない形で地域サービスのために強制力をもって資金集めるといのは、市町村の自主条例で規定することができます。いいかえれば、市町村職員が頑張れば、この条例を制定することができるということです。

実際に条例を制定する際には、どういうふうに条例を作ったらいいのか？条例の中身として何を定めたらいいのか、など、難しいと思われる論点があると思います。私どもは、今回の分析をするにあたって、数多くの条例を読み込んできましたので、市町村の担当者とか、市町村にアドバイスに入っているコンサルタントの方に、エリアマネジメント負担金を徴収するための条例について、いろいろアドバイスをすることができると思います。

最後のスライドにあるとおり、条例制定の検討をしている方は、土地総研までメールをいただければと思います。

2.大貫裕之先生のコメント

佐々木報告へのコメント

2024年3月7日

- ・ 自己紹介
- ・ 大貫裕之(おおぬき・ひろゆき)
- ・ 中央大学法科大学院教授
- ・ 専攻 行政法学
- ・ 行政法の基礎概念、行政救済法、都市計画法制、原子力安全規制、社会統制と警察を主に研究
- ・ 最近では、再生可能エネルギーの取引の市場化に関する資源エネルギー庁の審議会に参加

中央大学の先生でございます。佐々木報告へのコメントをさせていただきます。自己紹介はここに書いたとおりです。

先ほど佐々木さんからご紹介がありましたように、土地総合研究所の研究グループで負担金の問題について研究をしております。そのメンバーとして私と吉岡先生が入っております。ですから、考えていることは基本的に同じですので、佐々木報告にさらに補足してお話をするとすることにさせていただきたいと思っております。項目2は時間の関係で割愛します。最後にスライドのみ掲載します。

目次

1. 原因者負担金を条例で定めることができるか
2. 駐車場付置義務に関連して要綱等に基づいて金銭を徴収している事例の分析(負担金における大事な論点に触れて)
3. 負担金条例の定め方
4. 地域サービスの財源について、地域の一定の主体のために負担金を徴収する仕組み(BID)の推進の必要性
5. 受益の程度についての裁判例の準則
6. 負担金の計算の問題

まず、原因者負担金を条例で定めることができるかというテーマがあります。

1. 原因者負担金を条例で定めることができるか

- 地方自治法第224条の分担金には原因者負担金は含まれていないと一般に理解されている。地方自治法のこの規定を限定列举と考え、条例を以ては原因者負担金を設けられないこととなる。
- 有力な行政法学者は、地方自治法のこれらの規定を限定列举として考えることへの問題点を指摘している。

先ほど佐々木さんは今回のメインのテーマではないとおっしゃったんですが、我々の研究会では、この原因者負担金を正面から研究しました。これは決して小さな問題ではなくて、開発利益の還元をする時には、原因者負担金として位置づけられると思いますので、重要な論点だと思います。他方で、先ほど佐々木さんが紹介されたように、地方自治法 224 条には分担金の定めがありますが、一般的にはこの条文は受益者負担金を定めていて原因者負担金は含まれていないと言われております。地方自治法 224 条について、限定列举、すなわち受益者負担金のみを定めたものと解しますと、条例を以て原因者負担金を設けることはできないこととなります。

他方で、有力な行政法学者は、地方自治法 224 条などの分担金等の規定について限定列举として考えることの問題点を指摘しています。例えば、現在最高裁判事で東京大学名誉教授の宇賀克也先生も、限定列举と考えることは、自治体の自主財源、自主財政権の侵害にならないかと言うことを指摘しています。

・宇賀克也『地方自治法概説(第10版)』189頁

「地方自治法は、普通地方公共団体は、法律の定めるところにより地方税を賦課徴収することができるとするほか(自治223条)、分担金(同224条)、使用料(同225条・同226条)、加入金(同226条)、手数料(同227条)の徴収を認める規定をおいている。これが限定列挙であるとすると地方公共団体が条例で原因者負担金や違法に得た利益を吐き出させる課徴金を設けることはできないことになり、自主財政権の侵害にならないかが問われることになる。」

東京大学名誉教授の塩野宏教授も、違憲とまでは言い切られませんが、問題があると指摘しています。

・塩野宏『行政法Ⅲ(第5版)』194頁

「税以外の手数料、分担金等についても、具体的規定を自治法自体に置いている。そこでは、分担金、使用料、加入金、手数料が列挙されており、これ以外の収入(たとえば原因者負担金、抑止的効果をもつ課徴金)を排除しているように読めるのであって、ここには自治財政権の憲法的保障の見地からして、税の場合と同様の問題がある」

それでは、地方自治法 244 条が受益者負担金だけを定めていて、この規定は原因者負担金を条例で定めることを認めていないと理解すべきなのかどうかです。

この点を考えてみます。

地方自治法は、その第 1 条の 2 第 1 項で「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」定め、地方自治法 1 条の 2 第 2 項にはスライドに示すことが書いてあります。

- 地方自治法第1条の2第1項
- 「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」
- 同第2項
- 「国は、…国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」
- 地方公共団体が住民に身近な行政(地域における行政)に対して広い権限を有する。
- 同法第2条第11項及び第12項
- 地方公共団体に関する法令の制定、解釈、及び運用にあたっては、地方自治の本旨に基づいていること、及び、上記の条項で明らかにされた国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものであることを求めている。

要するに、地域における行政を行うのが地方公共団体であるということです。国はおしる国が本来果たすべき役割を重点的に果たすべきであって、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体が行うことが基本だというふうに書いてあります。これはすなわち地方公共団体が住民に身近な行政、地域における行政に対して広い権限を有することを示しています。

さらに地方自治法2条第11項及び第12項では、地方公共団体に関する法令の制定、解釈運用にあたっては、地方自治の本旨に基づくことを規定しており、これは、憲法に直接明文でも規定されていることでもあります。また、地方自治法1条の2第2項に書かれている、国と地方公共団体の適切な役割分担を踏まえたものであることが求められております。これは非常に重要なことだと思います。

- 条例と法令の抵触関係を問う際には、国の法令自体が、「地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担」(これらは憲法原則である)を踏まえたものであることが必要。
- また、国の法令の解釈、運用もそれらを踏まえなくてはならない。
- 「地域における行政」を行うための必要かつ相当な規律が国の法令に違反することはない。

従いまして、国の法令自体が地方自治の本旨に基づいて、かつ地方公共団体との適切な役

割分担に基づいて、前者は憲法に明記されていますが、後者が憲法には明確には定められていませんが、いなくてはなりません。

従って、地域における行政を行うために必要な条例が、国の法令に違反することはないと言ってよろしいんだと思います。もちろん、地域における行政を行うために必要な条例は、その目的との関係で相当でなくてはなりません。つまり比例原則に適合する必要があります。やりすぎはいけないということです。この点は別に問題となります。

- 原因者負担金を設けることが、「地域における行政」を行うための必要かつ相当であるならば、法令に違反することはない。
- 地方自治法が条例原因者負担金を設けることができないとしているとすれば、それは憲法が認めている自治体の自主財政権を侵害することになる。
- 条例で定められた原因者負担金の制度が、「地域における行政」を行うための必要かつ相当であるかどうかは当然に問われる。

以上から、原因者負担金を条例で設けることが、地域における行政を行うために必要かつ相当であるならば、法令に反することはないと言えらると思います。また、言い方を変えますと、地方自治法 224 条がいわゆる限定列举で、条例によっては原因者負担金を設けることができないと解釈することは、憲法が認めている自治体の自主財政権を侵害することになろうかと思えます。従って、原因者負担金を条例で定めることは適法であると私は考えます。

次に負担金条例の定め方のところに参ります。先ほど佐々木さんがおっしゃったことを繰り返しますと、負担金についても憲法 84 条の租税法律主義の趣旨を尊重すべきということになると思えます。

3. 負担金条例の定め方

・負担金についても、憲法第84条の租税法定主義の趣旨を尊重すべきであるから、負担金を課す対象者、負担金の額又は率などの算定基準などについて、条例に基本的内容を定めることが適切。

・平成18年3月1日最高裁大法廷判決は、国民健康保険料について、租税ではないが、国民健康保険は強制加入とされ、保険料が強制徴収され、賦課徴収の強制の度合いに於いて租税に類似するものであるから、憲法第84条の趣旨が及ぶとしている。

負担金を課す対象者、負担金の額又は率の算定基準については、条例に基本的な内容を定めることが必要だと思います。このことは、平成18年3月1日の最高裁大法廷判決で示されているところです。

・もっとも、憲法84条は、課税要件及び租税の賦課徴収の手続が法律で明確に定められるべきことを規定するものであり、直接的には、租税について法律による規律の在り方を定めるものであるが、同条は、国民に対して義務を課し又は権利を制限するには法律の根拠を要するという法原則を租税について厳格化した形で明文化したものというべきである。したがって、国、地方公共団体等が賦課徴収する租税以外の公課であっても、その性質に応じて、法律又は法律の範囲内で制定された条例によって適正な規律がされるべきものと解すべきであり、憲法84条に規定する租税ではないという理由だけから、そのすべてが当然に同条に現れた上記のような法原則のらち外にあると判断することは相当ではない。

・そして、租税以外の公課であっても、賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するものについては、憲法84条の趣旨が及ぶと解すべきであるが、その場合であっても、租税以外の公課は、租税とその性質が共通する点や異なる点があり、また、賦課徴収の目的に応じて多種多様であるから、賦課要件が法律又は条例にどの程度明確に定められるべきかなどその規律の在り方については、当該公課の性質、賦課徴収の目的、その強制の度合い等を総合考慮して判断すべきものである。

国民健康保険料は、租税ではないのですが、租税に類するものとして、憲法84条の趣旨が及ぶというふうに、スライドの黄色い部分に書いてあります。租税以外の公課であっても、賦課徴収の強制の度合いなどの点において類似する性格をもっているものについては、憲法84条の趣旨が及ぶと述べております。ということであれば、この点は負担金にも及ぶこととなります。これには注意が必要です。佐々木さんのおっしゃったとおりです。

次に、地域サービスの財源について、地域で分担金を徴収するシステムとしての BID の推

進の必要性について申し上げたいと思います。

4. 地域サービスの財源について、地域の一定の主体のために負担金を徴収する仕組み(BID)の推進の必要性

- BIDとは、①地理的に区画された地区で、②不動産所有者や事業者から強制的に負担金を徴収し(行政が徴収し、管理団体に交付)、③管理団体がその負担金により地区の維持管理、街の活性化事業などを行うもの。
- BIDが提供するサービスは、道路、公園やなどの公共施設の維持管理、治安の改善、町の活性化など。これらのサービスは、行政が提供しているサービスを補完するものであることが原則。

この点はすでに佐々木さんの報告で話されていることでありますし、本日このシンポジウムに参加されている皆様はプロだと伺っていますので、釈迦に説法であります。BIDというのはそこに書いたような内容を持ったものだと理解されております。行政が提供するサービスを補完するという点が重要なポイントだと思います。

BIDの歴史については、このシンポジウムに参加されている方はこれまたご存知だと思います。一般に言われているところをまとめました。おそらく吉岡先生からドイツのBIDについてのご紹介があるかと思えます。

BIDの歴史(概観)

- 1969年にカナダのトロントで法制度化されたのが起源。
- アメリカ・ニューヨーク州では60～70年代にBID制度導入に向けた動きが顕在化し、76年にSAD制度による先行制度が創設された(SAD: Special Assessment District(特別徴税地区)とは、ある事業実施に要する費用を、その事業で受益する地区住民等から財産税に上乗せして徴収する制度。BIDはこの制度の活用形だとされている)。
- 1981年 NY州法としてBID法=New York Laws/General Municipal Law/Article 19-A Business Improvement Districts が制定された。
- アメリカ・カリフォルニア州では、60年代からの人口の急速な増加、郊外化、既存都心の衰退加速を背景として、1965年 Parking & Business Improvement Area Lawが制定された。元々は駐車場整備を共同でやる目的のBID類似の制度。
- その後1994年にProperty & Business Improvement Districts Law 制定。不動産税ベースの狭義のBID制度の法制。狭義のBID制度が西海岸で導入され始めたのは90代。
- 英国 2003年 地方財政法=Local Government Act 2003で、地方税新税創設を伴うBID制度を創設。2004年イングランドを対象とするBID法(Regulations)が制定され、次いでウェールズ、スコットランド、北アイルランドを対象とする法制定。
- ドイツではハンブルクにおいて、2001年からBIDの議論が開始され、2004年にBID法が成立した。その後他の州でも法制定がなされている。

実は私は同業者と共に BID について多少研究しており、去年の秋にバイエルン州にヒアリ

ング調査に行っていました。尤もバイエルン州は BID を採用していない州でありまして、逆説的ですが、BID を採用していないのは何故かということを知りたかったので、この調査結果も時間があれば、後で紹介できればと思っています。

- 行政からすれば、財政負担なしに、街の活性化が実現されるというメリットがあるとされる。この点については、本来行政が行うべき仕事を地域、つまり BID に押し付けているのではないかとの批判はある。
- BID は地域の住民や不動産所有者にとっては、街の快適性の向上、清潔度の向上、治安の向上、更に、そうしたことから土地の価値が上昇するなどの効果が期待される。諸外国の例を概観すると管理団体の構成、運営が重要。
- 受益の範囲に限って負担金をとることは不公正ではない。個々の地域ごとの公的サービスや地域環境への需要は異なり、個々の地域の自律的決定によって強制的負担金をとることは可能であり、望ましい。地方自治体の財政が逼迫していることを前提とするならば、地域の自治的決定によって、地域の者がフリーライドを認められないルールが決定されて、そのルールの実現のためのコストを地域の者が支払うことは認められてよい。

BID はここに書いたように、行政からすると財政負担なしにまちの活性化が実現されるというメリットがあります。一方でもちろん本来行政が行うべき仕事を地域に押し付けているのではないかという批判があります。しかし、さまざまな住民や不動産所有者にとっては利益があります。また、個々の地域ごとに公的サービスや地域環境への需要は異なるわけです。冒頭の小林先生のご挨拶にありましたが、地域によっても社会関係資本の形成へのニーズというのは異なるわけですから、個々の地域の自律的決定によって強制的な負担金を徴収することは十分に可能であり、また望ましいことと考えています。

地方自治体の財政が逼迫していることを前提とすれば、地域の自主的決定によってフリーライドを認めないルールを決定し、そのルールの実現のために地域の者が負担金を支払うことは認められて良いと考えます。

日本版 BID、地域再生法に基づく地域再生エリアマネジメント負担金についてコメントします。

- 日本版BID(地域再生法に基づく地域再生エリアマネジメント負担金制度)

- 重すぎで、不十分な仕組み。
- 地域再生計画の策定をもとめるのは過剰。
- 他方、強制的に負担金を徴収する根拠としてのフリーライドを認めないルール(地域来訪者等利便増進計画)を求めていることは適切。
- エリアマネ団体の構成や活動についてのコントロールは？

大分苦勞して作られたということは内情を聞いてるとわかるので、批判的なことを申し上げるのは大変恐縮なのですが、まず、仕組みが重すぎ、また、内容もやや不十分な仕組みだと思います。佐々木さんもおっしゃっていましたが、地域再生計画の策定を求めるのは過剰な要求だと思います。他方で、強制的に負担金を徴収する根拠として、フリーライドを認めないルールである、地域来訪者等利便増進計画の策定を求めることは極めて適切で重要なことだと思います。

一方で、エリアマネジメント団体の構成や活動についてのコントロールが、私は充分になされていないと思っています。諸外国を見ると、エリアマネジメント団体の構成や活動についての基本的なルールがありますが、日本ではそこが十分に担保されていないように思います。

次に、受益の程度についての裁判例の準則です。

5. 受益の程度についての裁判例の準則

- ① 裁量判断に拠って決することができること。
- ② 受益者負担金額は、受益の性質、程度、事業の内容、規模、事業費等を総合して考慮し、社会通念に従って判断すればよい。

• 計算のプロセスと考慮要素を明示して計算すれば法的問題は生じない。

受益者負担金を定める条例について実際に定める時に悩ましいことがあると思います。受益の限度で負担金をとることになりますので、受益の程度をどう見るかが難しいと思います。そこで、この点を裁判例をみると、二つの準則が出てくるように思います。

まず、もちろん条例を定めることにはなりますが、自治体の裁量判断によって決定することができるということが言えます。もう一つは受益者負担金額は、受益の性質、程度、事業の内容、規模、事業費等を総合的に考慮し、社会通念に従って判断すればよいというふうに整理されると思います。要するに、計算のプロセスと考慮事項を明示して計算すれば、法的問題は生じないと考えられます。

今申し上げた判例の準則は、この岡山地裁の判決に典型的に現れているところであります。

岡山地裁平成5年6月30日判決

- 1 まず地方自治法224条の負担金制度が、特定住民に利益のある事業の財源調達と住民相互間の負担の公平の観点から設けられた制度であることに照らすと、同条の定める「利益」とは、必ずしも金銭に見積もり得る経済的利益に限らず、当該事業を利用することによって生じる便利性、快適性という生活上の利益を含み、本件分担金が同条の「受益の限度」を越えないものかどうかは、受益の性質、程度、事業の性質及び事業費等を考慮して衡平の観点から社会通念上判断されるべきであるが、受益の限度を越えない範囲において、どのような算定方法を採用かは、普通地方公共団体の合理的な裁量に委ねられているものと解される。

最後に負担金の計算の問題です。

6. 負担金計算の問題

- ① 特定の地理的に限定された施設について受益は計算がしやすい。施設からの距離によって受益が逓減する。沿道の地権者等の受益とその他の者の受益が有意に異なっていれば沿道の地権者等のみから徴収することは可能。
- ② 地域活性化のための活動等による受益は当該活動の行われる範囲で受益を観念し、計算する。
 - 方法は色々ある。計算は十分可能。
 - 面積割（グランフロント大阪）
 - 面積×利便性係数（デンバー市）
 - 定額の年会費と面積規模による負担金の組み合わせ（We Love 天神協議会の会費）
 - 面積×業種・距離による補正（沖縄県北谷町美浜駐車場）
 - 敷地の接道距離（間口）×係数（ニューヨーク市）

• 地域再生エリアマネジメント負担金制度ガイドライン（2020年3月 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 内閣府地方創生推進事務局）より

先ほど佐々木さんのレジュメで負担金の負担者として沿道タイプと地区タイプというのがあるという説明がありました。これは大きな類型のなのですが、まず、スライドの①が沿道タイプということになると思います。

特定の地域的に限定された施設については、受益は計算しやすいと思います。施設からの距離によって受益が逓減しますので、沿道の地権者等と、その他の負担金を取らない者との受益が有意に異なっていると言えれば、沿道の地権者等のみから負担金を徴収することは充分可能だと思います。

佐々木さんのレジュメの2つ目の地区タイプは、スライドの②ですが、地域活性化のための活動等による収益は、当該活動が行われる範囲で受益を観念し、計算することになります。みなさんご存知だと思いますが、スライドにあるように、その方法は色々あり、計算は充分に可能だと思います。

ここで私が申し上げたいのは、受益者負担金の計算の仕方として、活動費用の総額の分担という構成が充分可能だろうということです。

受益者負担-活動費用の総額の分担という構成

- 一般には、特別の受益があるからその受益の範囲で徴収するという構成に立つ。
- 活動費用の総額の分担という構成はできるのではないか。いうまでもなく、そうした活動を行うことについての決定(ルール)が必要。税金に加えてなぜ金銭(負担金)が徴収されるかと言えば、受益があるから、というのが一般的な答え。これに対して、税金に加えてなぜ金銭(負担金)が徴収されるかといえば、特別の活動を行うから、その費用を徴収する、という構成でよいはず。

一般には、特別の受益があるからこそ、その受益の範囲内で徴収するという構成になりますが、この場合、地域の範囲で調整するという構成になりますが、受益がどの程度でているのかの計算に関して困難に遭遇するわけです。これについては、次のような考えができないかと思っています。税金に加えて、受益者負担金がなぜ徴収されるかという、地域のための特別の活動を行うからこそであり、その費用を徴収するという構成で良いのではないかと考えます。総額が決まれば、分担の仕方については、先ほどのスライドにあるように、面積を基本としてそれに何らかの補正をすると形で充分対応できると思います、もちろん負担金を徴収する特別な活動を行うことについては、何らかのルールを定めるということが絶対的に必要で、条例なり計画なりで定めていることが必要だと思います。

浦和地裁昭和57年5月14日判決

- ところで、公共下水道事業のもたらす利益は、事業区域内全域にわたる生活環境の改善、右区域内住民の個人的な住生活の向上があげられるが、これを経済的に評価すると、その総量は、投下された事業費総額に対応すると考えられ、したがって、事業費を受益者負担金算定の根拠とすることは、それ自体必ずしも不合理とはいえない。

今申し上げたような考え、総事業費を想定して、それを前提にして受益者負担金をとって

よろしいのではないかというのが、ちょっと古いですが、昭和 57 年の浦和地裁の判決に示されています。

コメントでは割愛しましたが、以下のスライドを映しました。

2. 駐車場付置義務に関連して要綱等に基づいて金銭を徴収している事例の分析(負担金における大事な論点)

- 制度の概要
- 駐車場法第20条に基づいて建築行為に対する駐車場附置義務を定める条例として、東京都駐車場条例があり、その第17条第1項第1号、第2号は付置義務の免除を定めている。
- (建築物を新築する場合の駐車施設の附置)
- 第17条 別表第三の(イ)欄に掲げる区域内において、当該区域に対応する同表の(ロ)欄に掲げる床面積が同表の(ハ)欄に掲げる面積を超える建築物を新築しようとする者は、同表の(ニ)欄に掲げる建築物の部分の床面積をそれぞれ同表の(ホ)欄に掲げる面積で除して得た数値を合計して得た数値(……)以上の台数の規模を有する駐車施設を当該建築物又は当該建築物の敷地内に附置しなければならない。
- ただし、次のいずれかに該当する場合は、この限りでない。
- 一 駐車場整備地区のうち駐車場整備計画が定められている区域において、知事が地区特性に応じた基準に基づき、必要な駐車施設の附置の確保が図られていると認める場合
- 二 鉄道に関する技術上の基準を定める省令(……)第二条第七号に規定する駅又は軌道法施行規則(……)第九条第一項第十一号に規定する停留場(……)からおおむね半径五百メートル以内の区域において、知事が地区特性に応じた基準に基づき、必要な駐車施設の附置の確保が図られていると認める場合
- 三 前二号に定めるもののほか、知事が特に必要がないと認める場合

- 東京都は市区町村に対して、駐車場施設が既に過剰である地区などを対象にして「地域ルール」を策定することを通知している。それを受けた各区が地域ルールのなかで(又は伴って)附置義務駐車場の削減台数等に応じて協力金を徴収する制度を次の図のとおり、導入している。

協力金の考え方

- 地域ルールを策定した各地区では、原因者負担のバランスを図る観点や地域ルールの運用経費を賄う観点から、附置義務駐車場の削減台数等に応じて協力金を徴収する制度を導入
- 協力金は、各地区で、台数削減により受ける便益相当額について、駐車場整備費用の一部を根拠に設定されており、地域ルール参加者の合意形成等の観点から、金額を決定
- 協力金は、地域の駐車・交通対策に活用

地区名	協力金	協力金の設定根拠	協力金等の活用策
前座地区 (H15, 12)	■隣地台数1台あたり200万円	■隣地により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■隣地駐車場の整備への助成 ■その他交通環境改善支援事業の実施
大丸有地区 (H16, 9)	■削減台数1台あたり100万円 ※3割以上削減される場合、3割を超える分につき300万円/台	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■駐車環境対策事業の実施
赤谷地区 (H23, 6)	■削減台数1台あたり200万円 ※50台以上削減される場合、50台を超える分につき300万円/台	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■地域の駐車対策の実施
新大塚東口地区 (H25, 12)	■削減台数1台あたり200万円	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■地域まちづくり貢献策の実施
新大塚西口地区 (H29, 12)	■削減台数1台あたり200万円	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■まちづくり貢献策の実施
東京駅前地区 (H30, 7)	■削減台数1台あたり200万円	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■地域の低炭素化に寄与する貢献策の実施
環状2号線・虎ノ門 周辺地区 (H31, 4)	■削減台数1台あたり200万円	■地域で取り組む低炭素化施策等の 実施に対する自分の負担額	
品川駅北周辺地区 (H31, 4)	■削減台数1台あたり100万円	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■地域整備協力に基づく事業の推進
内神田一丁目周辺地区 (R2, 3)	■削減台数1台あたり200万円	■台数削減により受ける便益相当額 (駐車場整備費用の一部として設定)	■地域の駐車・交通対策の実施

制度のまとめ

- ・ ア) 東京都附置義務条例による東京都知事の認定による緩和規定
- ・ イ) 緩和規定を受けるため必要となる市区町村長における地域ルールの設定
- ・ ウ) 地域ルールを適用するために必要となる運用組織による適用審査
- ・ エ) 地域ルール運用組織へ一定額の協力金支払いの義務化
- ・
- ・ 条例による緩和のためには協力金支払いが不可欠な仕組みになっている。

制度の意味

- ①法律で付置義務が定められていることが重要。その義務からは誰も(一定の建築物を建てる者は)逃れられない。フリーライドが認められないことが決まっている。
- ②そうであるから、協力金の徴収は適法。
- ③このように位置付けると、地域ルール策定により付置義務が免除されるのは、交通秩序維持に関する地域ルールによって、付置義務が別の義務に返還されただけ。
- 協力金の納付の行政指導(行政指導だとして。そもそも協力金の納付は義務だと言ってよい)は付置義務が免除されないという不利益によって担保されていることにはならない。行政指導に従わないことを理由とする不利益な取り扱いではない(行手法及び行手条例は、行政指導に従わないことを理由とする不利益な取り扱いを禁止している)。

制度の意味と問題点

- 重要なこと
- フリーライドを認めないルール(駐車場法)がまずあること(ルールは法律、条例によって、あるいは法律、条例に基づく計画によっても形成可能)。
- そのルールに個別地域ごとの秩序形成によって例外を作ることが上記の駐車場付置義務緩和「制度」では認められている。
- しかし、負担金の徴収に係る制度が法定化されていない。
- 負担金の額の計算の公正性、公平性の確保、負担金の使用の適切性の担保の仕組みが不明確である。

改善方法

- ・ ア) 駐車場法第20条に基づく付置義務条例において、規制緩和と負担金徴収の根拠規定を置くこと(条例で負担金を規定することは可能)
- ・ イ) フリーライドを認めないルール(駐車場付置義務 駐車場法による)への例外を認める根拠となる「地域秩序」形成についてのルール化
- ・ ウ) 負担金の額の計算の公正性、公平性を確保する仕組みの構築。
- ・ エ) 負担金の徴収主体を明記すること。
- ・ オ) 負担金の使用の適切性を担保する仕組みの構築

少し長くなりましたが、私のコメントは以上でございます。

3. 吉岡郁美先生(早稲田大学社会科学部講師)のコメント

早稲田大学社会科学部講師の吉岡郁美でございます。行政法を専門としておりまして、特に具体的な研究領域の一つとして都市法を取り扱っているご縁で、佐々木先生の研究会に参加させていただいております。

先ほど大貫先生より非常に包括的に研究会の成果を補足いただきました。私は、研究会の成果の補足1点と、それからコメントを2点ほどさせていただきたいと思っております。

まず研究会の成果に関する補足でございますが、これまでに、特に研究会で重点的に論じられました、地方自治法 224 条が限定列举かどうかという問題点について行政法上の議論をご紹介いただきました。そのほかに、研究会では地方自治の本旨や地方分権の流れというところからのお話に加え、地方税のルールとの比較という観点からも意見が出ておりました。

詳しい成果は、佐々木先生にも先ほどご紹介いただきました 2023 年春号の土地総合研究を見ていただきたいのですが、簡単にご紹介いたしますと以下ようになります。

憲法上に根拠づけられた地方自治体固有の課税権を尊重すべきという流れにおいて、特に地方税は、地方税法上一定の手続きおよび規制手法の下に、法定外税の創設が認められています。このこととの関係で、限定列举と解した場合に負担金が、そうした手法の限定とか何もなくただ条文上定められていること以外のことが一切できない状態になっている、つまり、地方税よりも厳しい縛りになっているのではないかと、との疑いが研究会において指摘されておりました。

なぜこの地方自治法 224 条にいう負担金が地方税よりも厳しい規制になるのか、より厳しい規制にすることに合理的な根拠があるのかどうかということが、果たして説明できるかといったことも研究会に参加しておられた先生方から意見が提示されていたということを記憶しております。この点について情報提供ということで研究会の補足とさせていただきます。

それからコメントですけれども、まず、佐々木先生が今回お話されたなかで強調されておられましたように、強制的にお金を取る条例創設の必然の条件として民主的な手続きを定めなければなりません。これは私も強く賛成するところでございまして、自治体の方々にとってもそれから関係者の皆さんにとっても納得のいく手続きを作るといことはやはり肝要のように思います。

お金を徴収することになるの方々に対して、手続参加の機会を確保すること、そして十分な交渉を行うこと、これらが重要であるということはもちろんなのですが、もっと進んで考えると、果たしてそれだけで十分な住民参加手続を確保したのかと本当にいえるのかどうかという気になるところでございます。例えば、地元のコミュニティセンターがボロボロなのでこれを整備するために負担金によるエリアマネジメントを検討する、あるいは、街の人たちの交流拠点である広場とか商店街などを整備する目的で負担金によるエリアマネジメントを検討する場合に、当然のことながら、近隣の土地所有者や整備予定地で商売をしている方々が交渉相手として重要で、お金の徴収を含めしっかり話し合うべきであるし意見を聞くべきであると思っております。その一方で、コミュニティセンターや広場など街のシンボルになると考えられる物・場所の整備の話に関しては、その街に住んでいてまちづくりに関わっている人たち全員にとっても他人ごとではないということがいえます。

ですので、同意取得とまではいなくても、広くまちづくりに関わるの方々に向けても、積極的に進行状況などを情報発信する、説明する機会を設けるといったことが、まちづくりという分野の本旨からすると必要ではないかと考えております。

自主条例などによるエリアマネジメントをご検討くださっている自治体の皆様におかれましては、自分たちのやりたいまちづくりに巻き込むべき人たちが誰なのかという点を、積極

的に考えていただきたく存じます。

次に、大貫先生にも触れていただきましたが、海外事例のお話に係るコメントをさせていただきます。私はドイツ法を研究領域としておりますが、ご参加の皆様方もよくご承知おきのよう、ドイツにおいても、いわゆる BID に係る法制度がございます。

ドイツの BID は基本的に各州が自由に法律を作っていて、それに加えて連邦法の後押しもあるという状況でございます。既に日本でも多く、ドイツの BID については紹介をされておりまして、特にハンブルグの商業地域に関する BID の法律の紹介は多くなされておりまして。

制度の内容は釈迦に説法になってしまいますが、例えばそのハンブルグの商業地域 BID ですと、特定地域内において、定められた範囲の不動産所有者の賛成を得て、BID によって何の事業を実施するかと、また事業の実施についてどれくらいお金を拠出する必要があるかといったことなどに関する計画を作ります。その計画に、関係者の同意が得られたならば、自治体と事業事業者との間で契約などを交わして具体的な事業の進め方について決めるということをしております。その後自治体が、対象区域内に一定以上の大きさの不動産を持っている人たちから賦課金を強制的に徴収して BID 事業実施者に交付することが行われております。

既往研究などでよく紹介されているのは商業地域で大きなショッピングセンターなどがある地域の再生のためにドイツの BID が用いられているという事例ですが、最初期の BID 法である 2005 年のハンブルグ法からもうだいぶ時間が経っていますので、今では様々な州が、商業地域にとどまらずいろんな政策目的で、施設整備のための BID 法を作っております。例えば居住区域の質の確保や、あとはもっと大まかに街の魅力を一層上げるための法律といったような名前でも BID 法ができていたりします。

以上簡単にドイツ法の紹介をさせていただきました。これを踏まえて、佐々木先生と大貫先生の今回のお話のテーマに引きつけてもう少しコメントさせていただきますと、ドイツでは、州法のほかに、日本でいうところの都市計画法に当たる建設法典が、州法を支える形で BID に関する条文を設けております。この条文の貢献について、連邦法を受けて州が積極的に BID を活用することができるようになったという点が指摘できますが、その一方で、そもそもこの連邦法の条文ができた経緯というものを考えると、次のようなことがいえます。

つまり、連邦法の条文が誕生する以前に、既に BID の活用に向けて頑張っていた州がいた—実際に法律を制定したハンブルグがいた—ということがあって、しかもハンブルグだけじゃなくて他の州もやりたい、法を制定したいという意思があって、であるけれども、もしかしたら法の制定によって連邦の権限を侵害してしまうかもしれないという懸念があって困っているという、その州の悩みを連邦の側で認識したからこそ、州を応援する形でこの条文が作られたわけでありまして。そのような経緯があるということを踏まえると、佐々木先生の報告でもありましたように、エリアマネジメントについて国法の充実が1つ重要な点であることはもちろんのこと、国法が不十分であるからといって、自治体の方でエリアマネジメント制度の活用を躊躇する必要もないのではないかと私は考えるのです。

これまでの先生方のご発表、コメント等から、自治体がエリアマネジメント制度を活用するにあたっての、課題や必要な検討事項について、十分に共有できたのではないかと、思います。そういった超えなければならない課題等があっても、なお、自治体がこの問題にチャレンジする意義はドイツ法の以上の経緯から見ればあると思うのです。長くなりましたが、私のコメントは以上でございます。

4.三者によるディスカッション

(1)佐々木晶二

先生方、ありがとうございます。大貫先生からかかった費用を受益とみなしても問題がないのではないかというご指摘がありました。私は以前、下水道の受益者負担金の判例を読んだところ、大貫先生が指摘されたように、下水道の費用のためにいくらかかったということをもって、それを受益とみなしていいのではないか、また、実際にとられている負担金もかかった費用の 1/5 程度ではないかと少額であることを思って認めていたと思います。要はまず費用から見て少額であっても負担金をとることから始めているという理解です。

あと、条例を作るときに参考になるのかと思っているのは、例えば、都市計画区域の中の下水道処理区域内に農地があった場合であっても、農地から下水道の受益者負担金を取ることについて、合憲・適法だというふうに判決が出ています。その理由としては、将来的に宅地として利用する可能性があれば、負担金を徴収することが可能であるというふうに言っています。仮に、市町村の方が一定の範囲の地権者を対象にして条例をつくろうとしたときに、私は全然メリットがうけていないから払わないという方が出てくると思うのですが、これはやはり法制的には今の下水道の受益者負担金条例のところで議論されていたように、すでに潜在的な利用可能性があれば負担金を徴収できるということで整理できている話なので、その点を補足いたしました。

大貫先生、まだ5分ほど時間がありますので、バイエルン州でどうして BID をやらなかったのかを教えてくださいませんか？

(2)大貫先生

私はドイツ語の聞き取りが全くできませんので、以下の内容はドイツに詳しい友人のまとめです。主に聞き取りに基づきますので正確でないところもあると思います。

なぜ BID をやっていないかと言えば、別の仕組みで対応しているということです。

バイエルン州では従来、民間の任意の取組みに対して補助金を給付する仕組みが採られてきており、そのための基金が創設され、公と民が5割ずつ負担している、という話でした。

民間の資金拠出は任意であり、民間が基金に資金を拠出するたびに、同額の公的資金が基金に払い込まれるそうです。公側の負担は、ラントが6割、ゲマインデが4割の負担です。

紹介された実例としては、投資的プロジェクトとしては以下のものがあります。パッサウでの歩行者専用区域の新形成：照明、歩道上の設備整備、噴水、芸術、舗装。資金は公私で折半したそうです。

投資準備措置及び投資付随措置の例としては以下のものがあります。

バンベルクのザント通りでの道路マネジメント：公共事業・市民参加型公共事業。事業遂行は、飲食店と小売店の円卓会議などで行うようです。

非投資的プロジェクトの事例として以下のものがあります。

- バイエルン州フォルヒハイムのホルンシュッフ通りでのクリスマス行事
- 商店街での共同の広告掲示
- 共同活動のための地域共通デザイン
- 小売店と飲食店による共同の立地宣伝

(3)佐々木晶二

最後に、一言付け加えます。

今回、自治体の方、民間の方、URの方やエリアマネジメントに関心のある方が参加されていると思います。これまで述べましたとおり、法学の先生方は、条例による負担金徴収が可能だとおっしゃっています。このため、参加された方で、自分もちょっと資金の集め方として負担金を検討してみたいと思われる方は、実地において抱えている問題が、我々が頭で考えた以上に難しいと思いますので、我々も一緒に解決策を考えていきたいと思います。そのために、今日は、法学の議論を紹介させていただきましたので、是非、現場で参考にいただければと思います。

協同組合方式によるエリアマネジメント組織化の提案

— 広島市「協同労働」推進事業を事例として —

発表者：石澤 香哉子（一般財団法人地域開発研究所研究員）

コメンテーター 西山志保（立教大学社会学部教授）

エリアマネジメント活動を行う組織の特徴と課題

組織名	株式会社	一般社団法人	NPO法人	任意組織
事業目的	定款に掲げる事業による営利の追求	目的や事業に制約は無い（営利・非営利問わず）	特定非営利活動（20分野）	目的や事業に制約は無い（営利・非営利問わず）
設立手続	準則主義	準則主義	認証主義	手続き不要
議決権	出資比率による	原則一人一個	原則一人一個	-
主な資金調達方法	株主による出資	会費、寄付	会費、寄付	-
利益配当	出資配当	できない	できない	-
課題	<ul style="list-style-type: none"> 営利法人であり、全ての所得に法人税が課税される。 コミュニティの利益 < 出資者の意向。 	<ul style="list-style-type: none"> 資金調達方法に制限がある。 事業利益を社員・構成員へ分配することはできない。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業の目的や内容、資金調達方法に制限がある。 ボランティアベースとなるため、活動の担い手の育成が難しい。 	<ul style="list-style-type: none"> 法人ではなく、契約の主体にはなれず 社会的信用が低い 継続的活動に限界 税法上は法人と同様に取り扱われる場合もある。

共通の課題として

- 活動経費の財源確保
- 人材（職員・担い手）の確保
- 行政との適切な関係構築
- 既存の地縁組織との関係構築
- 地域住民との関係構築

スライド1 エリマネ活動を行う組織としての労働者協同組合

1. はじめに

1-1 発表の背景と目的

先だっの報告でもご指摘があったように、エリアマネジメントの課題としてしばしば挙げられるのが、資金と人材と組織である。そこで本発表では「労働者協同組合」及び類似組織である広島市の「協同労働団体」の取り組みについて紹介し、労働者協同組合型組織による地域づくりの特徴を示すことによって、人及び組織について皆さんに従来とは異なる視点を提供できればと試みた。

筆者の専門領域である協同組合は、それ自体がエリアマネジメントと直接関係するものとは言えない。とはいえ協同組合はその国際機関であるICAが定める原則「協同組合のアイデンティティに関するICA声明」⁶にも「地域コミュニティへの関与」を明記しており、その原型の時代から継続的に地域づくりに関わってきた歴史がある。また日本においても協同組合の組合員による地域づくり運動は盛んに行われており、その経験や知識の蓄積は厚く存在している。こうした協同組合や市民団体によるボトムアップ型のまちの維持・管

⁶ ICA, 1995, “Cooperative identity, values & principles”. <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>, 2024/4/8 アクセス

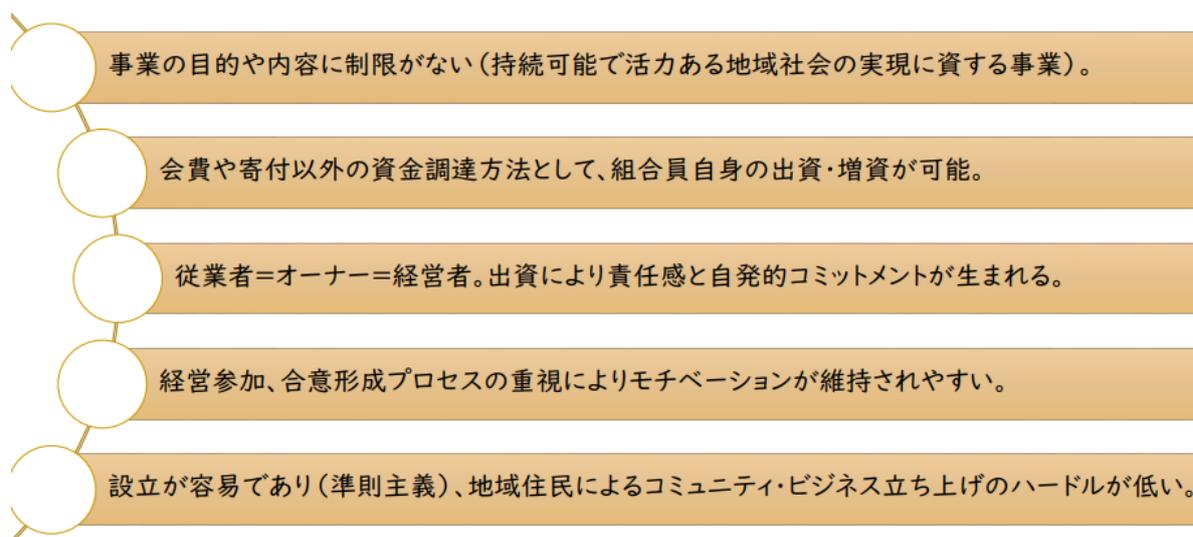
理活動は、大規模な開発を伴うようなものではないこともあり、従来のエリアマネジメントの文脈とはなかなか結びついてこなかった。そこで本報告では、エリマネにこうしたボトムアップの地域づくり活動を取り込んでいくことの効果と課題についてお話しし、また社会学の視点から本報告の内容を評価して頂くべく、立教大学社会学部の西山志保先生をお招きしてコメントを頂いた。

1-2 労働者協同組合とは

本論で取り上げる労働者協同組合とは、ワーカーズ・コープやワーカーズ・コレクティブといった名称で、日本では1980年代半ばから地域で仕事おこしを行ってきた協同組合の一種である。その活動実績から2020年に法制化され、日本では一番新しいタイプの協同組合として運用されている。前頁に示したスライド1では、エリマネ団体として運用されることの多い他の法人と労働者協同組合を比較した。

この法人は①労働者が組合員として出資し、②各自の意見を適切に反映して経営に参加する、③そして同時に組合の事業に従事する、という3つの基本原理から成り立っており、この原則に従って「地域の人自身が地域で就労をつくる団体」として設計されている。なお法制度の詳細に関しては、厚生労働省のウェブサイト⁷を参照されたい。

労働者協同組合の組織としての特徴



スライド2 労働者協同組合の組織としての特徴

この労働者協同組合の特徴とされる項目を5点、スライド2に示した。第一の特徴は、非営利組織でありながら事業の目的や内容に制限がかけられていないことである。労働者協同組合は出資者配当が認められていないという点で基本的には非営利の組織だが、持続可能で活力ある地域社会の実現に資する事業と考えられる内容であれば、人材派遣業以外

⁷ https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_14982.html

の全ての業種で事業を行うことが可能となっている。これは活動内容を 20 分野の特定非営利活動に制限されている NPO と比べ、労働者協同組合が地域で展開可能な事業の幅が広いことを示している。また株式会社のような営利企業に比べると、利益をあげることを厳しく求められずに地域づくり事業に関わっていくことができる。第二の特徴は、資金調達方法として、会費や寄附以外に組合員自身が出資や増資を行うことが可能な点である。この「組合員による出資」は労働者協同組合の中心的な仕組みであり、これによって労働者協同組合のメンバーは、事業の従事者でありながらオーナーともなる。このことによって事業に対する責任感や自発的なコミットメントが育まれる可能性が指摘されており、それが第三の特徴である。続いて第四の特徴は、組合員のモチベーションを維持しやすい仕組みが整えられている点である。一人一票の議決権を持つ労働者協同組合では、意思決定の際には組合員間の合意形成プロセスが非常に重視されること、また（出資に応じたものではなく）労働に応じた配当を得ることが可能となること等、参加や貢献に比して受け取れるものが多くなる仕組みが様々に工夫されていることが指摘されている。最後に第五の特徴として、法人として設立が比較的容易な点が挙げられる。認可主義である NPO は法人として設立されるまでに多くの時間と手続きを必要とするが、労働者協同組合は株式会社のような準則主義となっており、最少で 3 人が集まって届け出を出すことで登記・設立が可能となる。このことは、地域住民発のコミュニティ・ビジネスの立ち上げのハードルが大きく下がることを示している。

この労働者協同組合は、2024 年 4 月 1 日時点までに、日本中で 87 法人が立ち上がっている⁸。そのどれもがコミュニティを意識した事業であり、一部には町内会などをベースに、既存組織の枠組みの中ではできない地域維持活動を労働者協同組合形式で担っていかうとする試みもある。こうした取り組みは非常に興味深いものであるが、法制化前より活動していた一部の団体を除き、これらの事例はまだ活動を始めて一年程度の団体である。そこで本報告では、労働者協同組合の法制化よりもずっと以前から、地域コミュニティを維持する活動の担い手として労働者協同組合型組織に着目し、行政が積極的に育成してきた事例として、広島市の「広島市『協同労働』推進事業」を取り上げた。

2. 広島市「協同労働」促進事業の概観

2-1 広島市概要

広島市は人口 118 万 4731 人（うち外国人 19,986 人 1.67%）、世帯数：57 万 836 4 世帯の政令指定都市であり、少子高齢化は進むものの県最大の都市として、人口減少に関しては喫緊の課題ではないと考えられている。しかし商業施設が集中するデルタ市街地以外の地区では高齢化や人口流出が進んでおり、特に中山間地や島嶼部では農林水産業を始めとする地域産業などの人材不足の顕在化が目立っている。また、丘陵部を中心に同時期に戸建て住宅団地が開発されてきたデルタ周辺部では、人口減少や高齢化もまた同時に進展しており、地域コミュニティの活動低下を始め、様々な問題が表面化している地域もある。加えて近年は台風による大雨などの自然災害状況も悪化しており、災害時の避難における地域コミュニティの重要性が改めて見直されている。また都市の特徴として、長年市民を中心に行われてきた平和運動が生活の土壌に根付いており、市民団体による活発

⁸ 厚生労働省『労働者協同組合の設立状況』

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_39058.html , 2024/4/9 アクセス

な活動が見られる。

2-2 政策の経緯と目的

広島市「協同労働」促進事業は、2013年度の研究会による検討を経て2014年より経済観光局雇用促進課が主体となって始まった。2014～21年度まではモデル事業として実施されており、2022年度より正式な事業としてスタートしている。

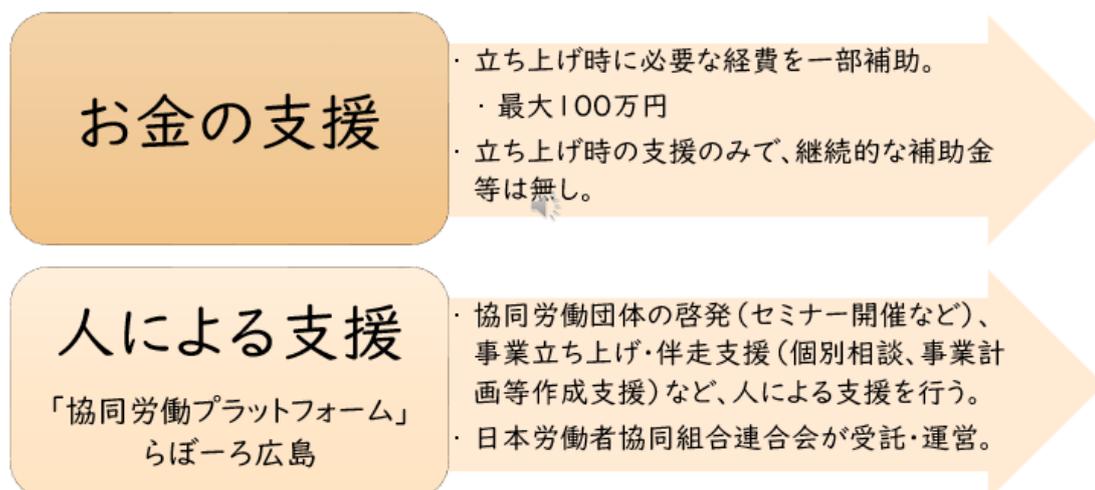
この事業は松井一實市長の強い意向により実現したものである。市長の問題意識として、少子化・核家族化等の要因による地域コミュニティの弱体化と、それによって起こる地域の相互扶助や福祉・防犯の機能低下、地域の活力の低下といった課題にあった。これらの問題に対する処方箋とし打ち出されたのが、地域に居住する高齢者の経験スキルの活用や出番づくりによる地域づくりであり、その際に活用できる仕組みとして取り入れられたのが「協同労働」である。松井市長によれば「協同労働は、企業に雇われて働く雇用労働とは異なり、住民が個々の生活環境や価値観に応じて、自分の地域のために、仲間と共に働き、成果を分かち合うという、「郷土愛」と「和」を追求した新たな働き方として、またコミュニティ再生のツールとして大きな可能性を持っています」（広島市「協同労働」推進事業パンフレット、p.1）として、協同労働を「郷土愛を育む働き方」と位置づけている。

こうした背景から生まれた広島市「協同労働」推進事業は、市民自らが地域課題の解決にあたるための地域おこし起業支援として位置づけられている。事業の目的として、協同労働を活用し、住民主体の持続的な地域の仕事を生み出すこと（就労創出）、事業を地域の課題解決につなげ、ひいては地域コミュニティの活性化を図ることが上げられる。当初は高齢者のやりがい創出が主目的として事業が組み立てられていたが、2022年度から年齢制限の見直しを行い、より幅広い世代が活用できる仕組みになりつつある。

2-3 事業内容

具体的な内容としては、人による支援である①「協同労働」プラットフォーム」と、お

広島市「協同労働」推進事業 事業概要



金による支援である②「協同労働」個別プロジェクト立ち上げ支援事業補助金」の二本立ての事業となっている（スライド3）。前者の①プラットフォーム事業については、日本における労働者協同組合運動の草分け的な存在である労働者協同組合ワーカーズコップ・センター事業団へ業務委託をしており、中区にある「らぼーろ広島」⁹を拠点として、コーディネーターによる事業立ち上げ支援、立ち上げ後の伴走支援や、セミナー開催、マーケティング・ニーズ調査、ヒアリング・個別相談、事業計画の作成支援等を行っている。

プラットフォーム事業への年間の相談件数は20～30件であり、うち実行段階に至るものが毎年4～5件ある。なお、この相談件数はコーディネーターが訪問し話を聞く段階のものであり、勉強会やセミナー開催の際に寄せられる相談は含まれていない。人材の発掘や営業活動については現在のところプラットフォームとして行っている訳ではないが、社会福祉協議会や地域包括センター職員が業務の中で住民の起業ニーズを把握した場合にはプラットフォームへ連絡し、協同でヒアリングを行うなどして人材発掘を行っている。また、協同労働団体によるコミュニティ・ビジネスの例が増加するにつれ、「地域で何か小さな事業をやりたい」と考えている個人がそうした活動を見て直接プラットフォームへ相談しに来るケースも増加傾向にある。

後者の②補助金事業は広島市が担当している。これは具体的な事業化の目途が立った団体へ、立ち上げに要する経費の一部を補助（補助率1/2、上限100万円）する仕組みであり、継続的なものではない。各協同労働団体への金銭的支援は立ち上げ時のこの補助金のみとなっており、事業そのものへの補助は一切行っていない点が特徴である。



スライド4 広島市「協同労働」団体分布図

⁹ 協同労働広島 広島市「協同労働」プラットフォーム <https://kyodo-rodo.jp>, 2024/4/9 アクセス

2-4 現段階での成果

2014～2023年度までの成果として広島市内に32団体が立ち上げられており、358人が組合員として事業に従事している。現段階では全ての団体が任意団体の形で事業を行っているが、事業運営の実態としては「出資・経営・労働従事」の三原則を守り、協同労働形式で運営されている。

スライド4に示した団体分布図を見ると、協同労働団体は郊外を中心に活動しており、中心市街地には展開されていない。また事業は小規模多業種であり、生活困り事支援、サロン事業、農業支援といった地域ニーズに応じた柔軟な事業を展開している。特に2021年度までは高齢者自身の仕事づくりを支援する政策といった側面が強かったこともあり、高齢者支援を助け合いで行う事業が多いことが特徴だった。また、町内会や社会福祉協議会、PTAといった既存の地縁団体が、今の組織体制では行えない地域の維持活動や地域づくり活動のためにこの制度を活用している様子もうかがえる。個々の事業の取り組みに関しては、プラットフォームが動画での団体案内を出しているののでぜひそちらをご覧ください¹⁰。

3. 協同組合方式による地域づくりに関する調査

3-1 調査の概要

地域開発研究所では今年度、協同組合型組織での地域づくりを長年行っているこの協同労働団体の事例について、①中間支援団体への聞き取り調査と、②各事業で実際に働いている組合員メンバーの意識調査を行った。今回の発表はそれらの調査をまとめたもので、特に地域コミュニティとの関連において見られた特徴的な結果を中心に報告を行った。

3-2 中間支援団体聞き取り調査のデータから

2023年3月17日（金）に行ったプラットフォーム事業担当者（労働者協同組合ワーカーズコープ・センター事業団）への聞き取りからは、協同労働団体による活動に関していくつかの示唆を得ることができた。

まずは、地域にある既存の仕組み（町内会や社会福祉協議会等）で活動していたメンバーが協同労働団体を立ち上げることによって、従来の地縁組織の機能が強化されている可能性が指摘された。町内会活動が停滞している地域では、町内の行事の実行や困りごとを解決するための人手を確保することが困難となっていたが、協同労働団体を立ち上げることによって、そうした仕事を有償で請け負うことが可能となる。町内会の役員が仕事を押し付けられるのではなく、やる気のある個人が事業として仕事を引き受ける構図となり、負担感ややらされ感の減少、有償化による責任感の芽生え、仕事として自発的に取り組む姿勢が見られた。

また、協同労働団体は地域のキーパーソンが活躍できる仕組みとしても活用されており、

¹⁰ 広島市協同労働モデル事業『協同労働団体案内』 <https://kyodo-rodo.jp/signage/01/> , 2024/4/9 アクセス

まちづくりの担い手を育成する場として機能している可能性も指摘できる。協同労働団体はボランティア活動とは異なり活動のための運転資金を得る仕組みを持つため、担い手側も負担感が軽減され、活動へ継続的に関与することが可能となっている。加えて活動へ参加するためには出資を行うことが前提なるため、事業に対して責任感と自発的なコミットメントが生まれる可能性が示唆された

さらにいくつかの事例では若者や学生が協同労働団体に関与しており、そこでは若者に「地域に関わって働く」「仕事を通じて地域とつながる」経験が提供されている。このことは、協同労働団体がコミュニティ・ビジネスのロールモデルとしての役割を果たす可能性を示している。

3-3 協同労働団体従事者の意識調査のデータから

この聞き取り調査の結果をもとに、協同労働団体で実際に労働を担っているメンバーを対象として、調査票による調査を行った。日々の活動に対して、メンバーが実際にはどのような意識で労働に従事しているのか、また協働労働団体での労働と地域との関わりについてどのように考えているのかについて調査票を作成し、令和5年(2023)9月11日(月)から令和6年1月31日(水)の間に、解散済・解散相談中の団体を除いた326名中187名から回答を頂いた(回収率57.4%(小数第二位で四捨五入))。

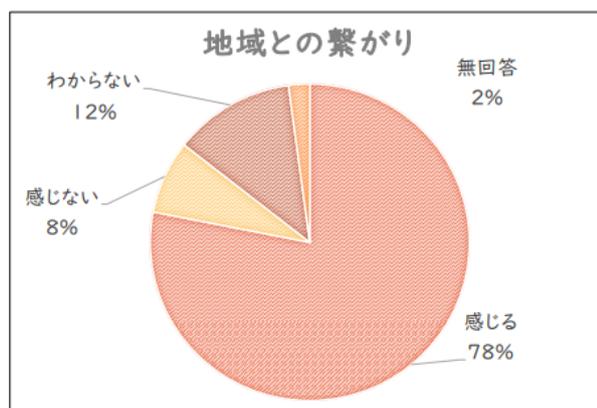
その結果としてスライド2で挙げた5点の特徴に加え、特に地域コミュニティとの関係で、興味深い結果が現れた。

スライド5では、協同労働での労働を通じた地域とのつながりについて、8割近くが「感じる」と回答していることを示した。また、具体的にどのようなつながりを感じているかという質問からは、特に地域住民や、既存の地縁組織や行政組織とのつながりを強く感じている様子が見られた。

協同労働団体での労働を通し、地域への関与は強化されたか

- 調査票調査からは、協同労働団体での労働を通じて特に地縁組織・行政組織との関係を深めながら、地域住民との繋がりを広げている様子が確認できる。

地域との繋がり	
感じる	146
感じない	14
わからない	23
無回答	4

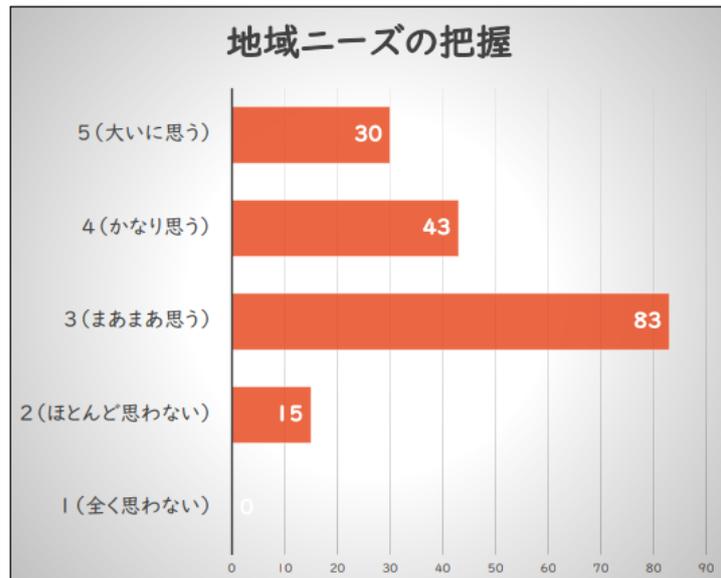


スライド5 意識調査「地域との関与の強化について」

続いて「自分たちの事業が地域のニーズに込えているか」についても、1~5の5段階で評価をしてもらったところ、「全く思わない」がゼロというポジティブな結果となった。他の問いに対して評価が低い、あるいはネガティブな回答をしているケースであっても、地域に関する項目に関しては高い評価を行うケースも見られ、協同労働団体というあり方をどう評価しているかに関わらず、自分たちの活動が地域のニーズを満たしているという意識が見られる。

自分たちの事業が地域のニーズに込えているか？

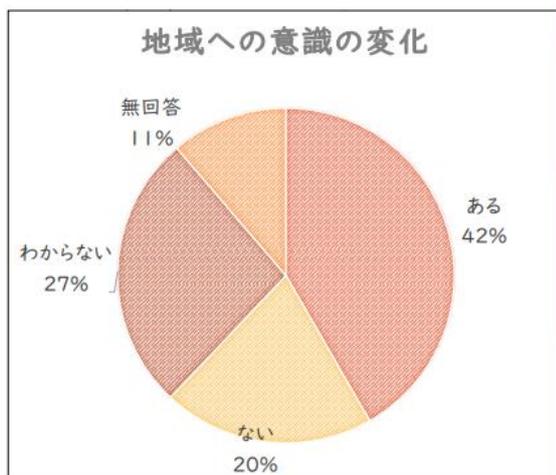
- 0(全く思わない)がゼロ回答というポジティブな結果となった。
- 他でネガティブな回答をしても、地域に関する項目に関しては高い評価を行うケースも。



スライド6 意識調査 「地域ニーズの把握について」

また、全回答者のうち約4割が、協同労働団体での労働を通じて地域への意識の変化が

地域への意識の変化は起こったか？



本人の変化	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域の人からの信頼・感謝→モチベーションの高まり、生きがい ● 地域への愛着の増加、地域貢献の意識の高まり ● 技術の習得
ネットワークの広がり	<ul style="list-style-type: none"> ● 知人・友人の増加、挨拶の習慣 ● 面識のない住民へ声がけをする習慣 ● 地域の子どもたちとの面識
地域資源の掘り起こし	<ul style="list-style-type: none"> ● 住民がそれぞれ持つ能力への気づき(地域活動に活かせないか?) ● 潜在的に地域貢献意識がある人の掘り起こし ● 地縁組織の重要性の再考
地域課題への気づき	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域の現状への理解の深まり、情報収集 ● 行政の手が届かない人々、孤立した高齢者や地域活動に参加していない人の現状把握

スライド7 意識調査 「地域への意識の変化について」

起こったと回答している。その具体的な変化を自由記述欄に記述してもらったところ、「本人の変化」「ネットワークの広がり」「地域資源の掘り起こし」「地域課題への気づき」の四つのカテゴリーに分けることが出来た。

「本人の変化」の項目は、協同労働団体での労働を通じて地域に関わることで、自分自身の地域への愛着の増加、地域貢献の意識の高まりを感じた、自分自身の成長につながったという回答群である。次の「ネットワークの広がり」では、協同労働の活動から知人・友人が増加したこと、周囲の人々への挨拶の習慣ができたということ、また、面識のない住民へ自分たちの事業の営業活動をかねて声がけをする習慣ができたということなどが挙げられている。「地域資源の掘り起こし」の項目では、協同労働団体で働く中で、他の住民がそれぞれ色々な能力や経験を持っていることに改めて気づき、それを地域活動に活かさないか？という発想が生まれたこと、また、潜在的に地域貢献意識を持つ人に対して「一緒にやろう」と声かけをして背中を押していく行動につながったことなどが挙げられた。最後の「地域課題への気づき」は、協同労働団体の活動で地域に目を向ける機会が増えたことによって地域の現状への理解が深まり、さらにそれに基づいて積極的な情報収集を行うようになったこと、また行政の手が届いていない人々（孤立した高齢者や地域活動に出て来ない人など）の現状を把握し、そこにアプローチしていこうとする姿勢が見られたことなどが挙げられる。

以上の結果より、協同労働団体の活動の傾向をスライド8にまとめた。

調査から見えた協同組合型組織の地域づくりの傾向

- 既存の地縁組織、住民、行政組織との関係構築に秀でる。
- 地域に主体的に係わる人々を育成する機能。
- 地域で顕在化していない課題やニーズを拾い上げ、可視化。

- こうした協同組合型組織の特徴は、地域住人の生活が重視される住宅地のエリアマネジメントに適していると考えられる。
- 一方、広島市の事例では個々の取り組みが未だ「点」であり、「面」での取り組みに至っているとは言いがたい側面も。

スライド8 まとめ

まず、協同労働団体は地域における各種ステークホルダー、特に既存の地縁組織や地域住民との関係づくりに長けており、そこから地域のニーズを適切に引き出して把握しているということ。また、協同労働での活動を通じて従業者自身が地域への愛着を高めると同時に、地域に眠っている人材の掘り起こしを行っていること。つまり協同労働団体は、地域に積極的に関心を持って関わる人々を増やす機能を持つ可能性がある。最後に、まだ表に出てきていない潜在的な地域の課題やニーズを拾い上げ、可視化する活動を行っている

こと。この三点において、協同労働の取り組みは非常に優れていることがわかった。これらの特質は、地域住人の生活が重視される住宅地のエリアマネジメントにとって必要な要素だと考えられる。

ただし、広島市の事例では個々の取り組みが未だ「点」の状態であり、なかなかエリア、すなわち「面」での地域づくりの取り組みに至っていない点は課題である。今後より広くエリアを意識した活動になっていけば、こうした組織を中心としたエリマネ活動が生まれてくる可能性もあるのではないかと考えられる。

4. 西山先生コメント

4-1 西山先生のご紹介

今回コメントを頂いた立教大学社会学部教授・西山志保先生は、地域社会学、都市社会学、コミュニティ再生等を専門領域とされており、都市ガバナンスの国際比較研究(英米)、NPO・市民事業体・社会的企業など市民セクターによるコミュニティ形成の事例分析や、官民連携による地域再生をテーマとして取り組まれている。そこで今回は、本報告で取り上げたような市民セクター主体のボトムアップ型の地域づくり活動をコミュニティのエリアマネジメントの枠組みに接続していくことの重要性や、そのための課題についてコメントを頂いた。

4-2 労働者協同組合による地域づくりのポイント整理

労働者協同組合は、現在社会的企業の一つの大きな流れとして注目されている。この組織がエリマネの文脈とどう関わるのかが、今回の報告の大きな論点となるだろう。こうした市民事業体のまちづくりにおいて問われるのは、運営主体がサステナブルであるかどうか、また官民のネットワークの中にあるながら、いかに自律的に運営されているかという点であり、後者は特に重要である。

今回報告のあった労働者協同組合には、3つの特徴が認められる。

石澤報告へのコメント

1. 労働者協同組合という**担い手の主体性**をベースにした参加形態

メンバーの出資に基づく経営・運営という参加者の自主性を引き出す、ベースが地縁組織、農協など、行政の支援もあり、小規模団体の立ち上げ

2. 潜在化する**ニーズの可視化**（ソフト面での組織論中心）

エリマネ議論は、ハード中心になりがち。ソフト面でどのような担い手を想定するか→広島の事例は、高齢者雇用創出などの地域ニーズを可視化し、まちづくりの具体的政策につなげるヒント

3. 過度な「**空間の商業化**」への抵抗

エリマネによって、見込まれる「土地の価値上昇」がビジネス価値だけでなく、「生活の価値上昇」につながる必要性を示唆

第一の特徴は、労働者協同組合という担い手の主体性をベースにした参加形態である。メンバーの出資に基づく経営・運営は、事業の参加者の自主性を引き出すことが可能な仕組みであり、また、既存の地縁組織や農協などをベースに新しく組織を展開することで、地域に混在性をもたらす。広島市の場合、行政はそのスタートアップを支援し、小規模団体の立ち上げによってこうした労働者協同組合の可能性を活かしている。しかし報告にもあったように、それらの活動が未だ点であり、面的な広がりを持っていない点は課題である。この「横のつながりが薄い」傾向は広島市のみならず、日本における市民団体のまちづくりの特徴でもある。

第二の特徴は、地域の中に潜在化するニーズを可視化している点である。エリマネに関する議論はどうしてもハードに関する論点が中心となるが、それだけではなくソフト面での組織論や、エリアをマネジメントする際にどのような担い手を想定するかについても考えていく必要があるだろう。ハード面を整備する以前に、元々そのコミュニティにどういうニーズがあったのかを汲み上げ、それらのニーズがどういう形でハードに反映されていくのかを考えていくことは非常に重要である。そうした観点に立つと、広島市の事例は高齢者が自分自身による雇用創出を行う中で、自分たちが居住する地域のニーズを具体化し、まちづくりの具体的政策につなげていくプロセスとして評価できる。

第三の特徴は、過度な「空間の商業化」への抵抗となっている点である。エリマネの議論において、目指すものとしてしばしば「土地の価値」の上昇が挙げられるが、住宅地のエリマネの場合はビジネス的な価値だけでなく、生活の価値も含めての価値向上が求められる。衰退した商業施設や空き家を上手く活用していく際には、住宅地のエリマネの場合はただ建築物などをきれいに生まれ変わらせるだけでは無く、そのエリアの生活の価値を上昇させていくことが必要となってくるのであるが、そのためには地域のニーズから出発してビジネス空間の形成を行って行くことが不可欠である。

こうしたことを踏まえると、まだまだ発展途上だが、労働者協同組合によるエリマネには可能性が見いだせる。活動のネットワークを横につなげていくこと、またもともとあった地縁組織とどうつながっていくかが今後は重要な課題と考えられる。

4-3 エリマネの課題整理

エリアマネジメントに関する諸課題

- ・ 組織のマネジメントが優先され、地域ニーズの発見から乖離
- ・ 多様なステークホルダー間の合意形成の難しさ
- ・ 運営事業者と行政、住民との役割分担をどのようにするか（ガバナンスの問題）、
- ・ 魅力的できれいな「商業空間」VS「公益性」、排除される人々

- ①公共空間として「公益性」をいかに担保する仕組みをつくるか
- ②authenticity（その地域らしさ）の創出という発想の導入
- ③組織間のネットワーキングを図る

ここで一旦、エリマネの抱える課題を整理してみよう。

まず、エリマネ組織のマネジメントが優先され、その結果として地域ニーズから乖離したかたちでエリマネ活動が進んでいくことがあげられる。また、エリアに関わる多様なステークホルダー間の合意形成の難しさや、ガバナンスの問題もしばしば指摘される。後者は特に、運営事業者と行政、住民との役割分担をどのようにするかについてが争点とされる。

また、商業地では「商業空間」VS「公益性」の偏りの問題が起こり、BID等で度々指摘されるように、エリマネによって魅力的なエリアから生み出されるのは良いものの、同時に底から排除される人々が出て来てしまうという問題がある。

これらの課題に対して、社会学の知見からは下記の3点のようなアイデアが出されている。一つ目が、公共空間として「公益性」を担保する仕組みをつくり、運用していくことである。二つ目が、シャロン・ズーキンの提唱する「authenticity（その地域らしさ）」という概念を導入し、そのエリアの authenticity を創出するような空間をデザインしていくことである。そして三つ目が、組織間の潤滑なネットワーキングを図ることである。元々地域で活動していた組織をエリマネにしっかりと組み込んでいくことによって、地域ニーズに基づいたエリアの発展がもたらされ、それによって先述の authenticity を創出していくことが可能となる。

これらを踏まえて、次節では「南池袋公園」の事例を紹介する。南池袋公園はしばしば成功事例として取り上げられるが、実は非常に難しい合意形成の上で成り立っている。そこで、エリマネにおける「公益性の担保」を民主的なコントロールによっていかに実現するか、同時にいかに公益性を守っていくのかという論点を意識しながら、「ステークホルダーの合意形成」を生み出す都市ガバナンスの在り方を検討していく。

4-4 南池袋公園のエリアマネジメントの事例

南池袋公園は池袋東口から徒歩5分に位置する公園であり、昭和50年に有楽町線の工事に伴って再整備された。エリマネの事例としては、民間事業者を公園運営に組み込み「南池袋公園をよくする会」という運営組織を設立している点に大きな特徴があるとされる。

この南池袋公園のエリマネについては、大きく分けて3つの段階があった。

2009～2012年の第一段階は、変電所の移設に伴う整備計画から、合意形成の難しさが課題となった時期である。東京電力から公園地下に変電所を移設させてほしいという要望があり、豊島区には費用の負担が無い形で公園のリニューアルの計画が決まった。そこで公園をどのようにしていくか、地域住民とワークショップを重ね、計画案を策定したのだが、静かな環境を望む町会及び寺町関係と賑わいの創出を望む商店会関係（静かな環境を望む）の意見が相反し、合意形成が難しい状態となる。さらに、公園のステークホルダーは皆路上生活者が戻ることには否定的であったが、それ以上の期待や具体的な構想がなく、「公園空間のイメージ」の共有が全くない状態で意見がまとまらない時期が長く続いた。

その状況が変化したのが、2012～2015年の第二段階であり、ここでは専門家による「ローカル価値」の創造としくみづくりが行われた。第一段階の状況を受け、豊島区前区長が第三者であるランドスケープの専門家に公園の総合プロデュースと取りまとめを依頼

したのである。

この専門家を中心として「公共空間の創出+しくみづくり」が同時に実施され、公園運営においてマネジメントの視点が導入された。またパーク PFI 等を活用し、公園にカフェ（事業者）を入れる提案が行われたが、この点については公営の公園で事業を行うことに対して公益性の観点から住民と商店街を中心に大反対が起こり、住民間でも大きな分裂が生まれた。特に商店街は、商店街の中にもカフェを入れるか否かで、その内部でも賛成反対が分かれる結果となった。行政の側も、議会の賛同を得ることが難しい状況となったことで、単なる公園管理から、住民にとってのくつろぎ空間の運営という視点を取り入れるように態度を変えていく。そうした中で「公園を防災拠点にする」「地域貢献・地域精通度などを加味して公園内のカフェに地元の事業者を応募式で選定」の二つを軸に定め直し、これにより少しずつ状況が前に進む様子を見せてきた。そこで提案されたのが「三者一体（行政+事業者+住民）のマネジメント組織」であり、任意団体としての「南池袋公園をよくする会」の設立へとつながっていった。ここでは、変電所の地代とカフェの売り上げの一部を原資として、月一回の「よくする会」を中心に住民の意見を聞いたり、イベント開催をしたりすることにより、公園の公益性を担保する取り組みが行われ、この会の結成を転機としてエリマネが上手く行き始めることとなった。しかし、実際にはその後も順調に進んだ訳ではないという点は指摘しておきたい。

2016年～現在に至る第三段階では、公園のエリマネにおいて事業ベース VS 公共ベースの対立が見られるようになった。ここでは事業者を公園運営に入れることに反対していたメンバーと営利重視の事業者の対立に加え、芝生を守ろうとする公共ベースと賑わいや利益の創出を優先する事業ベースの対立など、重層的な形で対立が産まれてしまっており、今でも公園の運営には難しいバランス感覚が求められる状況にある。

ここでは「稼ぐ公園」が抱えるジレンマが顕在化していると言えるだろう。現段階では、イベント内容について、公有地でやるイベントとしてふさわしいかどうかをよくする会が判断し、豊島区に上申するかたちでバランスが保たれている。南池袋公園におけるエリマネ組織である「よくする会」の役割は、「方向性がぶれないように大きなブレーキを踏むこと」+「文化芸術的な部分をできるようにしてイケブクロらしさをだす」ことであり、今でも活発に話し合いを続けている。

この事例からは、元々ある団体と新しい団体をどういう風に役割分担させながらエリマネの実現に向けていくのか、その苦勞するポイントはどこかということが読み取れる。このようにステークホルダーが複雑に絡み合う場においては、それぞれの思いの違いは細かい部分まで同じようにはならない。そこで様々なステークホルダーと「公園をよくする」という大きな部分で合意を得るために、理念をしっかりと定め、それに伴ってエリマネを行っていくことが重要となる。

理念を伴うエリマネを実行して行くにあたっては、以下の3点が必要となってくる。

理念を伴うエリマネの実現に向けて

- ・地域の多様なステークホルダーが「土地の価値」のみならず、「**生活の価値**」という**立場**から意見を出せる場の重要性（潜在化するニーズの拾い上げ）
- ・事業ベースと公共ベースの対立を調整する中間組織の存在（合意形成ではなく、「**オーセンティシティ**」（**その地域らしさ**）という**理念**、**エリアに対する思い・イメージの共有化**）
- ・「**公益性**」を担保する都市ガバナンスのためには、地域マネジメントのルール作りだけでなく、**事業者、地域住民や行政、地縁組織など、理念を共有する人々による自律的組織**が重要である

スライド11 理念を伴うエリマネの実現に向けて

第一に、地域の多様なステークホルダーが「土地の価値」のみならず、「生活の価値」という立場から意見を出せる場である。ここでは地域に潜在化しているニーズの拾い上げが行われる。第二に、事業ベースと公共ベースの対立を調整する中間組織の存在である。ここでは単なる合意形成だけではなく、地域の人たちが「authenticity」（その地域らしさ）という理念をどう捉え、エリアに対する思い・イメージをどう共有化できるか？ということが重要となる。第三に、「公益性」を担保する都市ガバナンスのためには、地域マネジメントのルールを作るだけではなく、事業者、地域住民や行政、地縁組織など、理念を共有する人々が積極的に関わる自律的組織を作ることが重要である。そうした組織の一つのあり方として、労働者協同組合の試みには積極的な意味を見いだせるのでは無いだろうか。

4-5 ディスカッション

【石澤】労働者協同組合のような組織の場合、同じ取り組みを行っている組織同士のネットワークは盛んであっても、自分たち以外の組織との繋がりが乏しく、うまくネットワーキングが出来ない事例が散見される。このネットワーキングの難しさは、南池袋公園ではどうだったか？

【西山】住民同士が自然に横でつながっていくケースは、ほとんど無い。商店街ベースや町会ベースなど普段の活動の基盤が異なっており、またそれぞれが違う目標に向かって活動している団体であるため、相手のことは知っているものの一緒に何かをやることはないという風になってしまう。しかし、まちづくりやエリマネのような面的な事をやるためにはつながらなくてはいけないので、南池袋公園の場合は行政が主導し第三者である専門家が入った「よくする会」を設置することをきっかけとして横でのつながりが生まれ始めた。既存の団体は基本的に自分たちの活動で手がいっぱいであることが多いので、内部の人た

ちだけでこれをなんとかするのは難しい。欧米のケースでは中間支援団体がメンバーシップ制で運営され、そのメンバーシップを活用してメンバー同士をつなげるという風に、行政と住民の間に中間支援組織があるケースが多いが、日本の場合はそこが弱い傾向にある。

【石澤】住宅地のエリマネは商業地のエリマネよりステークホルダー関係が複雑となるが、その際の合意形成の難しさを突破するためにはイメージや理念を共有する必要があるとのことのお話があった。南池袋公園の場合はどういうプロセスで理念の共有化が行われたか？

【西山】最初はそれが出来ず、まとまらなかった。一つの組織内での話ならば、ミッションを共有することは比較的簡単だが、エリマネや「地域」など空間に展開することとなると、その「場」に対するイメージは人それぞれで大きく異なるのは当然である。そこで「芝生が多い」「明るい」など、シンプルなイメージから共有できる場を作って、とにかく何度も話し合いを繰り返し、時間を掛けて作り上げていったことが南池袋公園の成功へつながった。地域づくりやエリアマネジメントは、そういう理念が共有されていないと、少し油断しただけで過度な商業化と均質的な空間形成へとつながってしまい、地域らしさが失われてしまう。とにかく地域のニーズを空間にどうつなげていくかが重要である。

閉会挨拶

福富光彦

一般財団法人地域開発研究所 理事長

皆さま、長時間にわたりご参加いただきありがとうございました。また、ディスカッションに加わっていただきました大貫先生、吉岡先生、西山先生、お忙しいところ有意義なご意見を賜り誠にありがとうございました。

エリアマネジメントについて、法律学や社会学の観点から議論をするということは、これまであまりなかったので、とても新鮮な機会ではなかったと感じております。

まちづくりやエリアマネジメントは、総合的な分野の研究を結集して進めるものだと思いますので、このような試みはさらに私共も深めていきたいと思っております。

「資金」「組織」そして何よりも「人材」、これを確保して持続可能性のある活動が全国で展開できますよう、私共実務に役立つ研究を進めてまいりますので、引き続きご指導、ご支援賜りますようお願い申し上げます。



エリアマネジメント インスパイア シンポジウム報告書

令和6年5月23日 発行

Urban Research Alliance (URA)
土地総合研究所、民間都市開発推進機構、森記念財団、地域開発研究所