

基調報告

『エリアマネジメントの現在とこれから』

京都大学経営管理大学院 特定教授 御手洗 潤 氏

皆様こんにちは、京都大学経営管理大学院の御手洗と申します。本シンポジウムに本当にたくさんの皆様にお越しいただきまして、たいへんありがとうございます。主催者の一人として厚く御礼申し上げます。定員を超える皆様にお申込みいただいた関係で、今サテライトで見えらっしゃる方もいると思います。本当に申し訳ございません。それでは、早速この場をお借りいたしまして京都大学経営管理大学院のまちづくり講座の3年間の研究活動の報告、そしてそこから見えてきたエリアマネジメントの現在とこれからについてお話を進めさせていただきたいと思っております。京都大学経営管理大学院の官民協働まちづくり実践講座という名前の講座は、今から約3年前に光亜興産さんのお力添えをいただきましてできた講座です。そこでは官民協働のまちづくり、特にエリアマネジメントについて、教育活動、普及啓発活動、実践活動の3つを中心に活動を行って参りました。例えば普及啓発実践活動について申し上げますと、全国エリアマネジメントシンポジウムというリレー方式のシンポジウムを全6回全国でやって参りました。このシンポジウムは実はその第6回目ということになります。今日もその6回のシンポジウムと一緒にやってきた仲間がたくさん来ていただいています。また、今日一緒に主催をさせていただいていますけれども、全国エリアマネジメントネットワークの設立支援なども行ってきました。また、今日メインでお話しさせていただきます研究活動については、産官学の研究会を行うなど様々な取り組みをやって参りました。

それでは、まず研究活動の一端から少しだけお話をさせて下さい。まず行いましたのが、全国のエリアマネジメントアンケートです。これは京都大学が、和歌山大学そして国土交通省と一緒に全国826市町村を対象に全2回行ったアンケートです。初回の回収率が約90.3%、574のエリアマネジメント団体のデータを得ることができました。おそらく日本で唯一のエリアマネジメントに関する全国的で広範な調査だと思っております。ここで得られたデータをいくつか紹介させていただきます。まず、エリアマネジメント団体の法人格ですけれども、法人格を持っていない団体が約7割、そして約3割が株式会社やNPOなどの法人格を持っているというデータが得られました。また、エリアマネジメント団体の収入源ですけれども、多い順から補助金・委託金が一番、会員や地権者等からの会費・その他の出損金が二番、活動からの収入が三番という順番で収入が多いということが分かって参りました。それから、全国で570以上という全国に広まっているエリアマネジメントですけれども、実はその悩みは効果になります。事例調査でこんな効果がありましたというものはありません、統計的な情報がなくて、エリアマネジメント団体の皆様、あるいは支援をする皆様が非常に困ってい

たというのが現状だと思います。そこで、我々は全国エリアマネジメントアンケートの中で557のエリアマネジメント団体の活動について、自治体の担当者の皆様に点数をつけて頂きました。その結果、エリアマネジメントの効果はネットワークの形成や、賑わい・集客、まちなみ景観、あるいは防災・防犯などさまざまな効果があることが分かりました。また、これらの様々な効果についての自治体の評価は4割から9割について効果があったということで、総じていうと非常に高いということが分かりました。これはあくまで主観評価ではあるのですけれども、そうは言ってもこれだけたくさんの団体について統一的な基準評価をした調査というのは恐らくこれが唯一であると思っております。次に、エリアマネジメントの定義は、皆様一度はご覧になっていると思いますが、エリアの価値の維持・向上のための活動ということになっております。その効果は、先ほどお話ししたように、景観や賑わいなどさまざまなものがあるのですが、これらの様々な効果は最終的には土地の価値に帰着するという仮説がございます。この仮説のもとに、エリアマネジメントの効果を総合的に測る手法として地価への効果を測ってみました。具体的には先ほど申し上げたエリアマネジメントアンケートで、約800の地価調査が行われている地点を選び出して、それをエリアマネジメントが行われている場所と行われていない場所に区分します。そして、ヘドニック・アプローチという少し難しい統計的手法を使って分析をしました。その結果は、エリアマネジメントが行われている場所の地価は行われていない場所の地価よりも有意に高い。これは、他の先行研究を例にしながら駅からの距離や容積率など地価に影響を及ぼすような変数をコントロールしてもなお高く、エリアマネジメント活動が商業地の地価に対して有意に影響を与えている可能性が高いという結論が得られました。そして、エリアマネジメントが地価にどのような経路で影響を及ぼしているかという研究もやったのですが、時間の関係で省略飛ばさせていただきます。

それから、まちづくり講座で、アメリカ、ドイツのBIDについて現地調査を含む制度調査をやってまいりました。海外のBIDと大阪のBIDについて比較表を作ってみたのですが、この比較から見えるBIDの本質、それから差というものについて私の思うところを少しお話しさせてください。BIDの本質は、エリア内の負担により、地域のための事業を民が実施するということでもあります。必然的に、フリーライダー対策、具体的には政府によって強制徴収が行われることが本質の一つです。その反対に、手続保障・権利保障として反対投票等によって負担者が意見を言う手続きがある。一定の人が反対すればBIDができないことが重要なポイントです。そして、民による活動と言いながら、地方政府によって承認・監督がしっかり行われていることも非常に重要なポイントです。また、もう一つ、5年程度の期限がある、期限が来たら再度の手続きによって負担者の意見をもう一度聞く、負担者がNOと言えれば終わることがBIDの重要なポイントであり、これがBIDの評価・PDCAとして機能しています。以上をひっくるめて一言で言うと、民による事業と公による負担を意見聴取手続きによりバランスをしている、これがBIDの本質だと思っております。一方で、制度設計に委ねられる事項が様々あると思っております。例えば、BIDの目的、有名なものはアメリカは

Clean and Safe、清掃と治安であることが知られていますが、ドイツの BID は日本の地方都市と似たような背景、具体的には中心市街地の衰退が大きな背景の一つになっています。また、負担金の性格も国によって様々です。アメリカは受益者負担金という受益の範囲内で負担を求めることができる仕組みであるのですが、個々人の受益と負担のバランスはそれほど厳密には考慮されていません。これをもう少し突き詰めたのがドイツであり、ドイツは特別付加金という、日本にはない仕組みなのですが、受益と負担の関係をそれほど厳密には見ないような仕組みがとられています。それをさらに進めているのがイギリスでありまして、イギリスは税ですので、個人の受益と負担は一旦切り離されているという状態になっています。それから、BID 団体というと、大阪では地域の人々の団体、地権者の団体なのですが、国によっては必ずしも BID 団体＝地権者の団体ではない場合もある。ドイツ、ハンブルグでは、実は法律上そのような団体が全く出てこない BID 法が存在しています。また、BID 団体が“稼ぐ”活動を行うかについても国によって違って、ドイツでは稼ぐ BID という事をあまり想定していません。その関係もあるのですが、BID の税制は非常に重要な論点ではあるのですが、BID 団体だから自動的に非課税になるという訳ではなく、制度設計に委ねられていると思います。BID の評価については、アメリカではレポートがたくさん出されると言いますが、実は場所によって様々になっています。ただし、一番のポイントは、期限・サンセット条項があるということによって BID が人々によって評価されるということが最大の評価になっております。

次に、エリアマネジメント団体の分類です。エリアマネジメント団体は先ほどのアンケートでも 500 以上あり、非常に多様であります。もちろん多様であることそのものは非常に良いことなのですが、ある団体が別の団体の真似をしようとした時に、一体どの団体の何を真似れば良いのか、自分と何が似ているのかが分からないとなかなか難しいということで、エリアマネジメント団体を 8 つにグルーピングしてみました。少し難しいので、グルーピングした結果としてシンプル化したものを紹介します。エリアマネジメント団体を事業型とネットワーク型という 2 つに分類しました。事業型のエリマネ団体は、その団体が資産を持ったり、事業をやって収入を得たりしています。専用の拠点・事務局があって専属の方がいるのが普通です。一方、ネットワーク型は団体自らが資産を持たない、あるいは収入を得ても費用以上のお金は取らないというものですが、その代わりに地域の会員を繋いだり、地域の中の人々を繋ぐ、あるいはルール等を作って運営するなどの活動をやっている団体です。もちろん、両方やっている団体も多いです。

次に、エリアマネジメントの事業型・ネットワーク型の 2 つの区分から見た今後のエリアマネジメントの方向性をお話しさせていただきます。エリアマネジメントはもちろん多様であります。多様であることがエリアマネジメントの強みであり、地域の個性を発揮させる大事な手段でありますから、多様性を潰すことは絶対やってはいけないのですが、一方でエリアマネジメントを闇雲に進めていくという訳にはいかないのです。地域の課題や目的、あるいはタイプに応じていくつかの方向性を見つけていくべきだと思っています。その一つが

ネットワーク型のエリアマネジメント団体、言い方を変えれば協議会型と言ってもいいと思いますが、この団体が進むべき方向は橋渡し型社会関係資本機能の強化だと思っています。言い方を変えれば、オープンでパブリックなネットワークを強化していくということになります。すなわち、地域の住民、あるいは企業と自治体の中間にある組織として、エリアのトータルマネジメントを考えていくという組織になっていくべきだと思います。したがって、エリアのネットワークをどんどん広げて、エリアの代表性を強化していくことが重要なポイントであり、ネットワークを広げていってエリアの課題を共有し、そしてビジョンを作ったり人々の認識を共有したり、自治体との連携を深めていく等をやっけていき、それから個別の課題に取り組んでいくということがこのタイプのエリアマネジメントの一つの方向性だと思っています。もう一つの方向性は事業型のエリアマネジメントについてです。まちづくり会社などが典型ですが、こちらが進むべき方向は、地域の特定の目的の活性のための、パブリックな事業の経営主体であります。パブリックな事業の経営主体とは、言い方を変えれば公共性と自立の両立、さらに言い方を変えれば稼ぐエリアマネジメントということになります。これは経営体ですので、素早く柔軟な意思決定の確保が必要になります。もちろんネットワーク型においても重要なのですが、特に事業型は素早いということが重要です。一方で、公益性の確保のために自治体その他の関係者と緩やかに連携を確保していくことが重要になって参ります。もちろん、この両方型というものもあると思いますが、必ずしも両方の内容を一つの団体がやる必要はなく、地域の中で分担してやっけていくことも考えられると思っています。

さて、次にエリアマネジメントの公共性という話に移っていきます。エリアマネジメントは時として、特定のグループが自分たちのためにやっている共益活動であるといわれることもあります。ではなぜ公共が応援するのか。特に自治体や国が税金を使って応援するからには、公共性があるもの、パブリックなものである必要があります。このパブリックであるという説明が論理的にできないと、支援する根拠ないということになってしまいます。では、なぜ公共性があるのか。結論を言うと、私は次の4つだと思っています。1番目、活動による外部効果。2番目、全体余剰増加効果。3番目、公共財の供給。4番目、社会関係資本の蓄積。この4つを高めていくエリアマネジメントが今後のあるべき方向性でありますし、自治体の側から言えば、これらの効果が高いエリアに対してより公共の支援を進めていく必要があるということになるかと思っています。順番にお話をしていきます。まず、一番目、活動による外部効果ですが、外部効果とはご存知とは思いますが、ある主体の活動が市場を介さずに他の主体に及ぼす影響です。いわゆる借景とか、あるいは工場の煤煙とかが典型です。そして、エリアマネジメントは先ほど申したように、まちなみ景観とか賑わい集客とか防災防犯などへの効果があります。そして、これらの効果は多くの場合、エリアマネジメント団体の会員だけではなく、その地域内の人々、あるいは場合によってはエリアの外にも及ぶ訳です。これこそ外部性であり、公共性の一つということが出来ます。そして、2つ目が全体余剰増加効果です。時間の関係から細かく言えませんが、例えば典型的にはシナ

ジー効果の様なもの、人々が協力し合うことによって 1+1 が 2 ではなく 3 になるような活動や、人々が利害調整をしあうような活動、例えば景観ルールを作って皆が少し我慢することによって、結果的に地域全体が良くなるようなこと。これも、エリアマネジメントの公共性の一つであります。3 つ目は公共財なのですけれども、時間の関係から飛ばさせていただきます。4 つ目、社会関係資本の蓄積です。先ほどの保井先生のお話にも出てきましたが、ソーシャルキャピタル、あるいは社会関係資本、すなわち人々間の信頼やネットワーク等は、昨今物的資本、人的資本とは別に生産要素の一つとして付加価値を生み出す資本の一つとして認識されるようになってきています。例えば、人々のネットワークが強くと助け合うような地域でビジネスをやったほうが、人々のネットワークが弱くと足を引っ張り合う様な地域でビジネスをやるよりも上手くいくのではないかという話です。そして、先ほどのエリアマネジメントアンケートの中で、9 割以上のエリアマネジメント団体について、自治体の担当者がネットワーク形成の効果があつたと評価をしています。すなわち、エリアマネジメント団体はソーシャルキャピタルそのものであると思っておりますし、エリアマネジメントが会員や地域のネットワークを強化することがソーシャルキャピタルの強化、すなわち資本の蓄積になり、これこそエリアマネジメントの公共性の一つであると思っております。

さて、このようにエリアマネジメントには様々な公共性があるというお話をしました。ただし、エリアマネジメント団体は公共性がある活動だけを行えば良いのでしょうか。私はそうではないと思っております。何故かという、特に事業型のエリアマネジメント団体の本質は、民が自ら稼いでその利益をまちに再投資することであり、これがエリアマネジメントの大きなポイントです。すなわち、公共性と稼ぐエリアマネジメントを両立することが、エリアマネジメントが今後目指すべき方向性の一つだと思います。ここで少しだけ疑問が生じるかもしれません。このスライドの中の収益性が大きいけれども公共性が小さい活動、これは民間事業であります。これもエリマネ団体が行うべきですかという事です。もちろん民業圧迫するわけにはいかないので、程度問題でありますけれども、実はこれもエリアマネジメント団体がやる必要があります。なぜかと言えば、そのような活動の収益を、公共性が大きいけれども収益性が小さい活動に充てていくというように、民が自ら稼ぎ、その利益をまちに再投資をするということが重要だからです。

次に、今日は自治体の方もたくさんいらっしゃると思うので、自治体の役割についてお話しさせてください。自治体の役割は、エリアマネジメントの支援であります。そして、支援をする時のポイントは、民による自主性を尊重するという事です。エリアマネジメント団体は、個性とかきめ細やかとか効率的とか稼ぐとか、行政の苦手な部分をまちづくりの中で担っています。ですので、民による活動について、あまり余計な口出しをしないということも重要だと思います。ただし、余計な口出しをしないからと言って、民がやるのを待っていて、民が出てきたところで初めて支援をするのかということではなく、行政の一つの役割としては、多くの人々を巻き込んで、課題やビジョンを共有してエリアマネジメントが活動する土台を作ってあげることが重要なポイントであります。次に、エリアマネジメントが経営

できる型を作り上げるということも重要であります。エリアマネジメントは経営体として自立することが重要であると申し上げましたが、経営のお膳立てをしてあげるという部分も場合によっては自治体の非常に重要な役割だと思っております。ただ、お膳立てすると言っても、補助金の役割は実は限定的で、民の自主性を阻害しない範囲ということがポイントですので、よく考えて使う必要があると思っております。それから、稼ぐエリアマネジメントに対する支援・理解も重要になります。行政が何かの民間活動を支援するときに、むしろ収益活動を抑制するという方向に時々働くことがございます。例えば、公共施設を使わせる場合が典型ですが、それは、私はエリアマネジメントについては違うと思っております。なぜなら、先ほど申したように、民が自ら稼ぎその収益をまちに再投資するということがポイントだからです。ですので、そのような団体に対してはむしろ稼ぐということを積極的に応援することが重要だと思います。ですので、エリマネが稼ぐ機会を確保するという、さらにそれをもっと発展させると、ハード整備を場合にエリアマネジメントが活動できる場を作る段階からあらかじめ考えておくことが重要です。さらにそれを発展させると、公共施設中心型エリアマネジメントになります。大阪でもそのような動きが一部あると思っておりますけれども、公共施設の管理を民間に任せて、その管理する民間がエリアマネジメント団体として、公共施設の管理だけではなく施設の外のマネジメント、周辺のまちのマネジメントを一体的に考えるという形を作っていくことが非常に重要であります。また、必要な場合には、ひるまず自治体がエリアマネジメント団体に対し特別な扱いをするということも重要になってきます。規制の柔軟な運用や、指定管理その他の契約、あるいはエリアマネジメントの信用力の確保であります。もちろん、特別な扱いというのは、癒着と紙一重ですからきちんと透明性や説明責任を確保することが必要なのは言うまでもありません。また、役所におけるエリアマネジメントの総合的な窓口の導入も重要であります。大阪市さんが今年度から導入をしたという話を聞きましたし、札幌市さんや福岡市さんなどでも昔から導入されていると聞きます。これがあるかないかでエリアマネジメント団体の役所との調整の大変さがものすごく変わってくるということを民の方から非常によく聞きますので、ぜひ宜しくお願いしたいと思います。

さて、終わりが近づいてきていますので、なぜエリアマネジメントかについてももう一度振り返らせてください。今、日本の国は、人口減少、低成長の時代です。ですので、全ての地域が今まで通りにやっていっては生き残ることができないということが、残念ながら現実だと思えます。ですので、地域間競争をして、それに勝ち残った地域しか生き残ることができないのではないかと考えています。これは大都市でも、国際競争を勝ち抜くという意味で一緒です。そして、勝ち残るためには他と同じことをやるのではなく、地域の魅力、個性を發揮させ、地域の資源を發掘して活用することが重要です。これは民が得意なことです。これがなぜエリアマネジメントかの1つです。また、ハード整備は今の時代まちづくりの半分以下だと思っております。ハードだけではまちの活性化はできない、ハードとソフトが組み合わせあって初めてまちの活性化が実現すると思えます。ハードとソフトですので、ハード

を使いこなす、すなわちユーザー側の視点が重要です。ユーザー側の視点という意味では民の力、特に民のネットワークの力が重要ですので、エリアマネジメントに対して期待が集まるということになります。また、今の時代、官の活動だけでは地域は改善されません。残念ながら、官に対しては財政制約などから大きな期待ができないという時代です。しかしながら、地域の資源はたくさんあるため、地域資源を上手にマネジメントすることが重要になりますが、官が責任を持ってマネジメントする場所は基本的には公共施設、官有地だけであります。ですので、公共施設・官有地と民間の土地をセットで考えるということは民間の方が適していると私は思います。さらには、賑わいの創出、他の自治体のエリアよりも高質なマネジメントを行うこと、儲けて収益をまちづくりに投入するなど官の苦手な部分は結構多く、この部分はエリアマネジメントがぜひ担うべきだと思っています。また、個々の企業や施設から言っても、個々の企業や施設だけがいくら頑張ってもまちの活性化は非常に難しいと思います。エリアブランディング、あるいは地域の魅力、地域の個性を磨くということを抑えれば典型的だと思います。ですので、個々の企業ではなく、民が連携して取り組むということが非常に重要な時代になってきていると思います。

それでは最後に、エリアマネジメントのこれからの方向性について、繰り返しになりますけれども、まとめをさせて頂きたいと思います。トータルで見れば、エリアマネジメントは公共的な効果が認められると思います。そして、この公共性・公共的な効果を拡大していくことが、エリアマネジメントが今後目指すべき方向性であると思います。そして、このような公共性を持ったエリアマネジメントの支援、促進が望まれます。ただ、このような公共性を持った効果は必ずしも企業や住民の利益にすぐに結びつくものではありません。しかし、地域力の向上や地域の活性化を通じて間接的に個人や企業の利益に返ってくるものであります。このエリアマネジメント活動が、地域の個性に繋がって、地域間の競争を勝ち抜く力になり、それによって個人や企業の利益になるということに対する理解をもっともっと日本中に広げていく必要があると、私は思っています。言い方を変えれば、エリアマネジメントは自らの利益のためだけのものでもありませんし、かと言って他人のためだけのボランティアではない、この両方を追求するものがエリアマネジメントであります。是非ここにいる皆様と一緒に、もっともっとこの考え方を広めていきたいと思っています。それから、BIDの制度は世界中に広まってきています。強めに言えば世界の潮流になりつつあると言えると思います。ですので、BIDの本質とそのような世界の潮流を見極めた上で、日本でも検討を進めていく必要があると思います。また、先ほども申したように、公共性と稼ぐエリアマネジメントの両立をしていく必要がありますし、公共側もぜひこれを理解する必要があります。それから今日お話しをしましたが、公共施設についても少しお話をさせてください。公共施設は地域の資産であります。ですので、地域の課題の解決のためにその資産を使い倒してこそ公共施設の価値が最大化されます。また、公共施設の価値は、一般的に言えば利用者が増えれば増えるほど価値が増えるという仕組みになります。上手にたくさんの人に使ってもらってこそ公共施設の価値が増えるのですが、使ってもらおうということは官より民

の方が得意ですし、ネットワークが大事です。ですので、エリアマネジメントに公共施設の管理・運営をどんどん委ねていくということがこれからの方向だと思います。さらに、地域の課題解決のための場所、そして稼ぐエリアマネジメントの場所としても公共施設は重要です。ですので、先ほど申し上げた公共施設中心エリアマネジメントが今後増えていくべきだと思います。公共施設中心型エリアマネジメントとは、言い方を変えれば公共施設の管理と周辺のエリアのマネジメントをシームレスに考えていく、これが目指すべき方向性の一つだと思います。

最後に、エリアマネジメントが日本の各地で広まっていく、それによって日本の各地の個性が輝くことが、人口減少の中において明るい未来をもたらす方法だと思っています。もう一つ、このエリアマネジメントの発展のためには、エリアマネジメントの普及・人材育成・政策提言を進めていく必要があります。そのためには、エリアマネジメントを志す人々が地域を超えて連携することも必要だと思っています。小林先生の先ほどのお話しの中に、エリアマネジメントの公益化や普遍化、エリアマネジメントの連携の話がありました。エリアマネジメントを志す人たちが地域の外に出て、連携を深める時代だと思っています。ここにいる皆様のネットワーク、絆によって、日本のエリアマネジメントがさらに発展することを願っております。

私の報告は以上とさせていただきます。ありがとうございました。