

基調講演②「国土交通省におけるエリアマネジメント推進への取り組み状況」国土交通省 都市局

あまかわひろふみ
天河宏文 まちづくり推進課長

現在、国交省の審議会である社会資本整備審議会においてエリアマネジメントが議論されていますので、その議論をこの場でご紹介させていただきます。本日は、1点目に、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会への諮問についてご紹介いたします。2点目に、現行のエリアマネジメントへの支援制度についてご紹介いたします。私は10年ほど前、まちづくり推進課課長補佐という立場にいました。当時はまちづくり交付金などといった制度を作っていた時代でした、ハードに焦点を当てた取組みを進めておりました。しかし、小林重敬先生がエリアマネジメントに当時から取り組んでおられて、非常に面白い、今後このような取組みも進めていかなければならないと覚えています。本日は、ソフト面での取組みについて、17年ほど前から、徐々に国交省においてもエリアマネジメントに着目して、色々な制度を作って参りましたので、これをご紹介いたします。3点目に第三回新たな時代の都市マネジメント小委員会における主な議論について紹介させていただきます。

平成26年2月27日に、新たな時代の都市マネジメントはいかにあるべきかという諮問が、大臣から社会資本整備審議会に出ております。審議会の基本的な論点としては、『わが国の都市が、今後、人口減少と高齢化の中でも都市の機能を維持し、持続的な都市生活を可能にするための「コンパクトな都市」、切迫性が指摘される大規模自身等の災害の被害を軽減し、生命と財産を守る「レジリエントな都市」、激化する国際的な都市間競争の中で存在感を発揮し、わが国の経済成長のエンジンとなる「グローバルな都市」といった望ましい姿を実現するためには、インフラ整備や土地利用コントロール等を通じて都市の姿を整えるだけでなく、持てる資源を最大限活用して都市機能を高めることが必要であり、本小委員会では、今後の「都市マネジメント」、即ち「都市空間の整備、管理運営の最適化により都市の機能を高めていく営み」のあり方について検討を行う。』ということが挙げられています。日本は戦後官民それぞれで投資を行ってきました。その流れからストックは非常に増えたのですが、これからは、それらをいかに活用するのかを議論していくことが必要との観点からこうした諮問が行われました。エリアマネジメントについては、「これからのまちづくりにおいて、民間主体が単独あるいは行政と連携して担うべき役割にはどのようなものがあるか。公共的な施設・空間の管理運営はじめ、例えば、都市の防災機能や国際競争力の強化、エネルギー利用の効率化、空き家・空き地の活用、都市機能の誘導など多様なエリアマネジメントに民間主体の能力の発揮を期待できないか」、「エリアマネジメントを担う民間主体が公共的な施設や空間の管理運営などの業務を適切に行うことができるようにするためには、当該民間主体はどのような能力、体制、財政的基礎を備え、どのように行政と役割分担をし、他方で、どのように自立的な収益を確保すべきか」、「エリアマネジメントを担う人材をどのように育成すべきか。活動の効率化やノウハウの共有を図るためのエリアマネジメント組織の連携、地域間の連携はどのようにあるべきか」という三つの論点で現在議論しています。すなわち、民間が主体となって、行政と連携して、公共空間管理その他いろんなことを民間主体にやっていただけないか、さらにそのための民間主体の能力、体制、財政的基礎、自立的な収益、人材育成、連携といった論点について、審議会で議論いただいています。メンバーは資料（p3下）の通りですが、本日のパネルディスカッションコーディネーターの足立先生にも入っていただいています。

次に、現行のエリアマネジメント支援制度をお話させていただきます(p4下)が、平成17年以降からのものが多くなっています。まず都市再生推進法人は、エリアマネジメント組織を公的に位置づけるための仕組みです。この制度によって市町村に対する都市再生整備計画の提案や都市利便増進協定の締結等が可能となりますが、一番のメリットは公的な位置付けが付与されることです。平成19年にできた制度ですが、平成23年にはじめて指定され、その後徐々に増加しています。大都市・地方都市ともに実績はありますが、まだまだ少なく、もっとこれから指定されるべきと思っておりますが、それなりに活用が進んできています。次に、都市利便増進協定です。広場や駐輪場、ベンチ、広告版などのまちの公共的なものの管理を、協定を通じて行っていくという制度です。続きまして、道路占用許可の特例制度です。まちの賑わいのためオープンカフェ、広告看板を道路上に出す際には占用許可が必要です。その際には、道路でないため他には置けないという余地要件があり、オープンカフェでは許可がなかなかとりにくいのですが、この制度によって余地要件が適用除外となり、にぎわい交流創出のための道路占用許可を出すことができます。その事例として、札幌の大通りで、都市利便増進協定と道路占用許可の特例をうまく利用した例がございます。札幌大通株式会社、札幌市と連携して、道路に食事施設や広告板、ベンチを置いて、日常管理しつつ収入をまちづくりに還元しています。これら制度は、現在富山、川越、新宿等大都市・地方都市問わず利用されていますが、特に道路占用についてはこれからも使いたいという声が多く、増えていくのではないかと期待しています。次に、都市安全確保促進事業です。これは、東日本大震災の際に東京の主要駅で多くの帰宅困難者が滞留したことを教訓に作った制度です。乗降客数30万人以上の大きな駅において官民で一体となって帰宅困難者対策の計画をつくっていただければ、避難訓練、情報伝達ルール等のソフトとハード整備について国が支援するという制度です。これまで国交省ではこういった発想での仕事は少なかったのですが、かなりソフト的に大都市の駅周辺において官民の取り組みを支援していこうという制度です。京都駅、大阪駅、名古屋駅、新宿駅、福岡駅周辺など、日本を代表するような市街地でこういった計画が策定されてきておりますし、都市再生緊急整備地域以外でも立川、北千住などで策定されています。続きまして、日本都市の国際競争力が落ちている中、アジアの中で、東京、大阪、京都、福岡等がシンガポールや香港等と競争して国際都市を目指すため、シティーセールスの取り組みを支援する取組を今年から国交省で行っています。例えば、官民の協議会によるイベント、海外でのプレゼンテーション、外国語の情報発信や案内板の設置について国交省からも支援します。これらもエリアマネジメントとしてとらえることができると考えています。次は、住民参加型まちづくりファンドです。具体的には、ちょっとしたまちづくりとしての小規模なハード整備、例えば高田の事例ですと歴史的な建物を改修して市民の憩いの場にするといったことについて、自治体と住民からお金を出して、民都機構からも資金を拠出して、まちづくりファンドを設立してまちづくり事業の支援をおこなうという事業が平成17年から行われています。最後に、民間まちづくり活動促進事業として、家守・リノベーションスクールのような人材育成事業・まちづくりの手法を学ぶ普及促進事業への支援も行っております。以上のように、活動団体の指定である都市再生推進法人、活動の円滑化のための制度である協定と占用許可特例、財政的な支援としての安全確保事業、シティーセールス事業、住民参加型まちづくりファンド事業、民間まちづくり活動促進事業等について、平成17年度以降国交省で支援を行ってきています。

最後に、前回の審議会での議論を説明させていただきます。国交省でエリアマネジメント活動の実態を把握するために大都市・地方都市・業務系地域・住宅系地域など16団体からヒアリングをさせていただきます。

した。まず、エリアマネジメント団体から課題を抽出しました。例えば、収益面では、「民間では非収益事業に限界」、「収益事業が軌道にのるのに時間がかかる」、「継続的資金も不足」、「営利企業と同じ課税がされている」、人材面では、「恒久的に人材が不足している」、「ボランティアだけでは持続的活動は難しいので専任スタッフが必要だがその確保が難しい」、「商店街で担い手が少ない」、認知度の面では、「団体の加入メリットの認知が進まない」、「認知度が低い」、継続性の確保の面では、「人材の安定的確保が難しい」、個別分野では、「イベントの手続きの煩雑性」、「公共施設管理の費用負担」、エネルギーに関しては、「ネットワークの枠組みが必要」などの課題が見られました。次に、エリアマネジメントの効果として、いろんな分類の仕方があると思いますが、私どもは、議論のために、①快適な地域環境の形成と持続性の確保、②地域活力の回復増進、③資産価値の維持増大、④愛着や満足度の高まり、⑤財政負担の軽減と、分類しております。活動と効果との関係では、①では大丸有の事例、②では北九州のリノベーションで300人の雇用が生まれたという事例、③ではエリアマネジメントを一生懸命やっているところでは他に比べて資産価値の下落が少ないという事例、④では住民が地域に愛着を持っている事例、⑤では大丸有の事例として東京都の財政負担が減っているという事例があります。それにもとづいて活動をA～Fに分類して、それぞれさきほどのどの効果と結びついているかを考えたのが(p13上)の矢印であります。効果は多様であり、一対一の対応があるわけではありません。更なる分類をしようということで、収益性と公益性の軸を考えて四分類しました(p13下)。公益性とは、あやふやな概念ですが、私どもは「不特定多数を対象とする」、「地方公共団体の活動を代替する」、「地域の課題を解決するための活動である」などと考えてぼっさりと分類し、審議会で議論していただきました。

先ほど見て頂いた国の制度がその分類にどのように対応しているのかということですが、表(p14上)のように、例えばシティーセールス等の財政支援は第4象限、道路占用許可の特例は第2象限、都市再生推進法人制度や税制は真ん中と考えられます。先ほどお話しした16団体へのヒアリングによって、多種多様なエリアマネジメントが存在することがわかりましたので、定義や外縁の確定は難しいのですが、あえて分けるとこのように4つに分けられたので、これをもとに現在の制度を分類しました。これが唯一無二の分類ではないのですが、議論のために分類しました。第1象限は収益活動であるため財政支援の必要性は低いですが、活動の普及や収益性の向上のため、人材育成や認知度の向上が必要です。第2象限では、その収益性の高さから、公益事業を行うエリアマネジメント団体の原資としての活用が期待されます。人材育成による活動普及、先進的な活動の立ち上げ支援や規制緩和による収益性向上が必要です。第3象限では、活動は少ないですが、人材育成による活動普及、先進的な活動の立ち上げ支援や規制緩和による収益性向上が必要です。第4象限は、収益性が低く、高い公益性を持つことから、ここが一番いろんなことをやっていかなければならない分野です。これをもとに審議会で議論いただきました。

先ほど説明しましたように16団体からヒアリングしましたが、そもそもエリアマネジメントとは何か定義すること、特に外縁が難しいのですが、一方で今後必要とされる場合にはなんとか政策的に支援していくことが必要であると考えています。このため、16団体へのヒアリングでは少ないので、京都大学経営管理大学院と和歌山大学と国交省都市局の3者で、都市再生整備計画を策定した自治体に対してアンケートによって実態を把握しようと考えています。アンケート内容は、エリマネ活動の内容、法人形態、事務局の体制、活動の効果、特に大事な周辺への波及効果、直面する課題と解決策、エリアマネジメント実施地区内の地価等

です。最後に關しては、ひょっとして、エリマネジメントをやっている地区の地価が上がっている乃至下がりにくいということがわからないかと期待しています。

次に、前回の都市マネジメント小委員会の委員からの主なコメントを紹介します(p15上下。未定稿)。これらのご示唆を踏まえ、我々の検討を深めていこうと思っています。まず、『エリマネは地方公共団体より小さいサイズで公共財を提供していくモデルと捉えるべきで、今は標準的な形がないので、モデル的な事業を立ち上げて支援していくことがよいのではないか』という意見がありました。多種多様な取り組みがあるのでモデル化は難しいのですが、行政のテーブルに乗せて推進していこうとすればモデル化の方向になると思います。二つ目に、『交通に関する視点をもっと強めるべきではないか』というご意見をいただきました。地方都市では交通の事業は儲からないので、公益性が高く収益性の低い例として交通があるというご示唆かと思えます。また、『エリマネの効果を評価する場合、誰が評価をするのかというの大きなポイントだ』という意見がありました。自治体が評価するとなると、儲からない・お金がかかる事業の評価が問題だという意味かと思えます。続いて、『縮退が続く中でQOLを考えて長期的にそこに住み続けられることが大切で、エリマネもそういう観点から考えていくことが重要』との意見がありました。これまでの膨張を抑える政策から近年縮退が重要になってきており、そのためにQOLの視点からエリマネで何ができるのか考えるべきとのご示唆と思えます。次に、『エリマネジメントという言葉はあまり知られていないという』ご意見がありました。実際に、国交省内でもあまり知られていないと思えます。『土地問題（地権者が多く権利が錯綜している等）の解決や人材の育成が大切な視点』というご意見もありました。『そもそもエリマネの動きすらない衰退地区等をどうするかという問題もあるのではないか』というご示唆もいただきました。また、『エリマネは多種多様なので、枠にはめるのではなく、やっていることに合わせて支援するのがよい』との意見もありました。一方、『収益の有り無し乃至収益が高いか低いかよりも、地域にどれだけ還元しているかが重要』とのご意見もありました。例えば株式会社であるまちづくり会社が儲かっても、配当をせず地域に再投資する例が多いが、そういったことを踏まえてのご示唆と思えます。また、『エリマネの議論は最終的にはフリーライダーをどうするかに尽きると思うが、初動期は、フリーライダーだらけなので、その時点での支援は有効』というご意見もありました。次に、『自治体より小さな単位で面的広がりがあるものから支援するのがよい。エリマネ活動をする中でいろいろな活動が連鎖的になっていくことが重要であり、公有地も民有地も含めてマネジメントしていくことが重要であろう。大阪市の条例の分担金は負担と利益が明確になるので一つのモデルになるのではないか』とのご示唆もいただきました。その次に、『エリマネジメントを定義して支援すると自主性の目を摘んでしまう可能性もある。一方で、社会的需要は大きいですが、民間に任せては過少供給になったり時間がかかるものについては、公共が応援することも大事』とのご意見をいただきました。これは、経済学的な視点からのご示唆かと思えます。次は、『今回の議論は今あるもののヒアリングを踏まえた整理であるが、例えば、20年後にどういう地域像になっているか、共有すると議論がしやすくなるのではないか。また、経験の共有、工夫の共有ということで互いに学び合うことが重要なのではないか』とのご意見です。その次は、『町内会、マンション管理組合はエリマネなのかということになるので、エリア概念をハッキリする必要があるのではないか。公益法人を認定する仕組等が参考になるのではないかと』というご意見です。そのまた次に、『そもそもエリマネジメントを定義するか否かが大きな問題』とのご意見もありました。最後に、『「公益性」とは「外部性」と理解すべき。公共としては、エリマネは

外部効果があるが、それをどれだけ回収できているかを勘案して支援を考えるべき。また、支援するなら対象をもう少し明確にする必要がある。』というご意見もありました。

現在審議会で、このようなご意見をいただきながら議論中です。エリアマネジメント非常に素晴らしいものですが、行政としてこれをどう捉えて推進していくかは難しい課題であります。だからこそ検討が行われているところであり、国交省としては引き続きいろいろな方の意見を聞きつつ、理解を深めて、もっと推進できるような形で進めていきたいと思っています。