

まちづくり活動の担い手のあり方について とりまとめ（案）

【目次】

1. はじめに
 - (1) 公・ハード主体のまちづくりから、民・ソフト主体のまちづくりへ（官民連携重視のまちづくり）
 - (2) これまでの官民連携のまちづくりを支える制度
 - (3) 公と民をつなぐまちづくり活動の担い手

2. 民間まちづくり活動の現状
 - (1) 民間まちづくり活動の分類
 - (2) 民間まちづくり活動団体の分類
 - (3) 民間まちづくり活動に係る課題

3. 行政の基本的な役割
 - (1) 地域公共財としての民間まちづくり活動
 - (2) ビジョンの共有

4. 主な課題に応じた施策の方向性
 - (1) 民間まちづくり活動団体の組成と認知
 - ① 活動目的・活動内容に合った組織形態
 - ② 既存組織の「民間まちづくり活動団体化」の誘導
 - ③ 認知度の向上等を通じた活動支援
 - ④ プラットフォームの構築
 - (2) 持続的かつ安定的な財源の確保
 - ① 必要最小限の公助
 - ② 共助のインセンティブ付け
 - ③ 自助のインセンティブ付け（収益事業の環境整備）
 - ④ 資金調達手段の多様化
 - (3) 整備と管理の一体性確保
 - (4) 人材育成・ネットワーク構築
 - ① 人材育成
 - ② ネットワークの構築

5. 施策の不断の見直し

1. はじめに

(1) 公・ハード主体のまちづくりから、民・ソフト主体のまちづくりへ（官民連携重視のまちづくり）

我が国の都市計画制度をはじめとしたまちづくり関連制度の中心は、主に戦後から二十世紀までにおいては、公的主体による基盤施設の整備や土地利用規制であり、基本的には、民間をまちづくりの主体として位置付け、積極的な参画を誘導するという視点には立っていなかったと言える。

加えて、まちづくりの概念そのものについても、ハード整備に重点が置かれており、ハード整備後のまちで実際に営まれる経済活動や日常生活等のソフトな面はその結果であり、主眼とされるものではなかった。このため、これらの経済活動等を、持続的で発展的な豊かなものとするためのソフト施策には、力点が置かれていなかった。

しかしながら、二十一世紀に入り、都市内ストックが充実し、ハードのまちづくりが成熟期を迎える一方で、情報化や国際化の進展、人々の生活スタイルの変化から、人々がまちに求めるニーズが多様化した。国内の財政状況が逼迫し、人口減少・高齢化が急速に進行する中、日々多様化するニーズに対応して、より高質でコンパクトなまちづくりを推進するのは、もはや行政だけでは限界があるということが明らかになってきている。このため、行政側はもちろんのこと、まちのユーザーである住民や民間企業等の民間側にとっても、自らが主体的に動かないと望ましいまちづくりが実現されないという認識が高まってきた。

(2) これまでの官民連携のまちづくりを支える制度

このため、平成14年には都市再生特別措置法の制定により都市再生制度を創設し、その後も、地方創生や国際競争力の強化、少子高齢化対応などの全国的な地域の政策課題に対応するための制度改正を重ね、ハード及びソフトの両面において、民間活力を誘導するための制度の整備を進めてきた。近年では、特にソフトの民間まちづくり活動の環境整備を図るための制度改正とそれに対応した関連予算支援等も講じてきている。

例えば、都市再生整備計画制度は、市街地の整備と管理（マネジメント）を一体となって位置付け、まちづくり活動への民間の参画を促すものとして制度化されている。現行制度においては、道路占用許可の特例、歩行者ネットワーク協定制、都市利便増進協定制、低未利用土地等利用促進協定制など、官民連携のまちづくり活動を推進し、当該都市の居住環境や都市機能を充実するため

の制度が措置されている。

また、民間まちづくり活動団体については、市町村が当該団体の活動の公共性を評価して公的位置付けを与え、協議の場や提案権を規定して活動の円滑化を図る、都市再生推進法人制度も整備されている。

(3) 公と民をつなぐまちづくり活動の担い手

このように、サービスを提供する側と受ける側という関係性が前提の二元的なまちづくりから、社会全体で官民が連携して進める一元的なまちづくりへと、まちづくり行政の重心が変化してきた。まちにおける経済活動等のソフトな面はハード整備の単なる結果という捉え方ではなくなり、それに応じて、行政の役割も、住民活動等やこれらのソフト面に対するニーズに沿ってハードを提供するというものにシフトしてきたと言える。

民間まちづくり活動団体は、自らの地域のまちづくりを主導するだけでなく、サービスを提供してきた側と、サービスを受けてきた側をつなぐ重要な役割も有するようになった。我が国では、昨今、実際に、民間まちづくり活動を担う団体が、様々な分野、多様な形態で増加しており、これらの団体の活動領域がさらに広がり、安定して発展できるような施策を講じることが求められている。

2. 民間まちづくり活動の現状

(1) 民間まちづくり活動の分類

前述のように、まちづくりを行政だけでは担えきれなくなっている、あるいは行政だけで進めるべきではないという社会の機運が高まっている状況において、民間まちづくり活動が行政とどのような役割分担をするか、その分担に応じていかに効果的に、官民連携した総合的なまちづくりを進めていくかが重要である。

行政との役割分担との関連から、行政機能の代替、補完、それらとは独立した収益事業の3つの機能に民間まちづくり活動の分類が可能である。まちづくりルール作成や公共施設管理などの行政機能の代替、イベント開催や情報発信などの行政機能の補完、空き店舗の利活用などの収益事業など、様々な活動形態がある。

(2) 民間まちづくり活動団体の分類

また、まちづくり活動を担う団体は、全国の約半数の自治体に存在し、自発的

な事業活動の展開が期待される段階になっているといえる。その組織形態も社団・財団法人、NPO 法人、株式会社、任意団体など多様である。加えて、その設立経緯も、地権者が中心のもの、地元発意による起業、公共団体主導によるもの等と一つの枠におさまるものではない。しかしながら、そのいずれもが地域の環境や地域の価値の向上という共通の目的を有する。

その設立の動機も、親元企業の CSR や PR の一環である場合や、公的施設の指定管理者として行政の積極的関与により設立された場合、純粹に地域の魅力向上のためのボランティア的な活動の母体とする場合等、様々である。短期的には事業性が確保できないが、長期的な視点で地価等地域の不動産価値の向上を目指す場合や、さらには、自らの活動への賛同者と負担者を増やすことで、貨幣価値にとどまらないリターンの増大を目指す、という互酬性への期待を持って活動している場合も考えられる。

(3) 民間まちづくり活動に係る課題

このように、その組織形態や事業内容も多種多様な上、安定した財源や人材の確保など、その持続的な活動を支える環境は未だ発展途上である。活動のノウハウもそれぞれの団体の創意工夫に委ねられている・ノウハウ共有や事業の連携、創出等のため団体間のネットワーク化を図る動きが出始めているが、これからのまちづくりをより豊かで持続的な活動として日本社会に定着させるためには、行政による一層の環境整備が必要な状況である。

3. 行政の基本的な役割

(1) 地域公共財としての民間まちづくり活動

地域の環境や価値の向上につながる民間まちづくり活動は、いずれも、一定の地域において正の外部性を有する一種の地域公共財ととらえることができ、行政が当該民間まちづくり活動を支援する妥当性が認められる。

一方で、今日、まちづくりで求められる、地域の多様性を反映した地域固有の魅力の向上は、民間まちづくり活動団体の自由な発想や行動力に依るところが大きい。このため、行政は、当該民間まちづくり活動の地域公共財としての役割を十分に認識し、行政の関与により活動を不当に制限することがないよう留意し、その自主性と自立性を確保しつつ、活動の活性化を支援するという立場に立つことを基本的考え方とすべきである。

民間まちづくり活動を財政的に支援する典型的な方策として、事業に対する

補助や委託事業が挙げられる。これらの支援ツールは、実施に当たって様々な条件が付されることなどから自主性を、事業運営費用そのものに充当されることから事業の自立性を、それぞれ妨げる方向に働きかねない。このため、できる限り自主性を伸ばし、自立性を強化するよう、どの支援ツールを選択するか、当該支援ツールをいかに運用するかが極めて重要である。また、併せて公共の空間や施設の柔軟な利活用、金融支援、税制等他の支援ツールの選択や運用についても考えることも極めて重要である。

また、すべての民間まちづくり活動が地域において正の外部性を有し、行政が支援すべきものとは限らない。地域公共財としての価値がある民間まちづくり活動か否かを見極め、しっかりと評価することも行政側に求められる。

(2) ビジョンの共有

民間まちづくり活動は一過性ではなく、相当期間にわたり継続して行われることが望ましいことから、官民共通の目標、主体ごとの役割分担等を明確にする計画・ビジョンを策定し、関係者間で共有することが必要である。こういうまちを作りたい、こういうまちを守りたい、という思いを、行政が民間とともにビジョンとして共有すれば、官民が連携して同じ方向でまちづくりを担えることとなる。

ビジョンの実行は民間が主体であり、行政は、ビジョンの実現に資する民間事業の実施に当たってバイプレーヤー的な役割若しくは下支えといった役割を果たすことが重要であることを念頭に、ビジョンの検討段階から官民が協働し、ビジョンの実行者を想定しながら実現可能性を高めていく作業が重要である。その際、ビジョンを行政計画として公的に位置付けることにこだわらずに、当事者それぞれがビジョンを実現するための自らの役割を設定し、それを遂行していく姿勢を持つことが必要である。

行政の役割としては、民間がビジョンに沿ったまちづくり活動を行おうとする場合には、行政側がその実現のためのハードルを下げるための環境整備を行うことが重要である。活動の足かせとなりうる規制の緩和、関係者間の利害調整や認知等の実務的な環境整備に加え、持続的な活動が可能な体制を構築するために財源や人材確保の課題に対する支援なども必要である。また、ビジョンの実施主体のみならず、当該主体に、まちづくり活動を行うために必要な資産を提供する側(空き店舗の所有者等)の意識の醸成を進めることも、行政の役割である。

4. 主な課題に応じた施策の方向性

(1) 民間まちづくり活動団体の組成と認知

① 活動の目的や内容に合った組織形態

まちづくりのビジョンを共有することと併せて、当該ビジョンの実現へと近づけるためには、どのような民間まちづくり活動団体に役割を託すかが重要である。基本的には、民間まちづくり活動団体が行政の直接的な関与なく設立され、自立的に活動することが望ましいが、行政の代替機能や、既存の事業モデルがない新しい取り組みを主な活動とするなど、自発的な組織設立が容易には見込まれないような場合には、公的な出融資や外部人材の招致等などの誘導策を講じることにも考えられる。

また、2(2)で整理したように、民間まちづくり活動団体の取り得る組織形態は多様であるが、ビジョンを実現するための活動を遂行するためには、会社形態を取るべきか、社団・財団法人とするべきか、その中でも公益認定を受けるか否かの判断が求められる。その際、活動内容や目的に沿った組織はどの形態が適切かを判断できるよう、事例収集とその横展開を図るべきである。

② 既存組織の「民間まちづくり活動団体化」の誘導

民間まちづくり活動においては、例えば、地元経済を支える企業等の、いわゆる「民間まちづくり活動団体」ではない民間企業やこれらによる既存組織の役割も大きい。地域の賑わいを創出し、地域の価値の維持増進を図ることは、当該民間企業の安定経営にも関係してくることから、本来の事業を行うばかりではなく、民間まちづくり活動を担うことが望まれる。このため、民間企業や既存組織が積極的にまちづくりに参加する誘導策を講じるべきである。

③ 認知度の向上等を通じた活動支援

民間まちづくり活動団体の中には、地域での認知度が低いことから民間不動産や公的不動産を活用した活動が円滑に行えないという声もある。このため、公的に民間まちづくり活動団体であることを認定する都市再生推進法人制度の更なる普及と、法人への支援策の充実を図るべきである。

また、民間まちづくり活動団体の中には、地域の都市計画の実現に向けて、その普及・啓発を行い、また、住民等との間に入って地区固有の自主的なルールの策定を行うなど、積極的に行政を補完する役割を担う主体も見られる。このような都市計画の実現に寄与する活動を行う主体についても位置付けを与え、活動支援を図るべきである。

④ プラットフォームの構築

ビジョンの実現に向けた活動は、民間まちづくり活動団体が、行政と連携して進めるのが適当である。このため、官民相互の役割分担のみならず、当該団体同士の情報交換や連携が不可欠であり、例えば、関係者が一堂に会して連携調整する場として、都市再生制度の都市再生緊急整備協議会や市町村都市再生協議会などのプラットフォームを最大限有効活用すべきである。

(2) 持続的かつ安定的な財源の確保

前述のとおり、民間まちづくり活動団体が直面している最も大きな課題の一つとして、財源の不足があげられている。自立的な活動が継続的に行われるためには、安定した財源の確保が必要不可欠である。

収入が得られる活動としては、イベント開催、空き店舗のリノベーション事業などが収入源となりうる。しかしながら、これらの収益事業を実際に行っている団体も活動資金のすべてを収益事業で賄える場合は限定され、活動参加者・団体からの会費収入等に頼っている場合も多い。

活動資金の調達手法をその負担者に着目して分類すると、以下の3つに整理される。それぞれの財源確保手段について、利点、不利な点を見極めつつ、活動の内容や性格に応じ組み合わせて活かしていくことが必要である。

- ① 行政の支援による「公助」(委託事業、指定管理等)
- ② 住民、地元企業等(直接には活動に携わらない地域外の主体も含む。)の支援による「共助」(会費、寄附等)
- ③ 自らの事業収入による「自助」(収益事業)

① 必要最小限の公助

先述のように、自主性と自立性を確保しつつ、活動を活性化する支援策を講じるといふ基本的考え方に立った場合、行政が財政上の支援をすべき場面はある程度限られるべきである。例えば、社会実験等で先導的に取り組み、その導入を目指す場合にはスタートアップの積極的な支援を図る、都市機能の誘導等によりコンパクトシティ形成に資する場合に支援を図るなど、限りある財政支援の効果最大化すべく、メリハリを持って支援策を講ずべきである。

〔適切なリスクテイク(まちへの投資)〕

民間まちづくり活動を行おうとする場合、活動そのものの収益性は確保でき

る蓋然性が高いにもかかわらず、イニシャルコストを負担できずに事業化になげられない、あるいは、事業化に時間がかかってしまうというリスクがある。特に地方部ではイニシャルのリスクテイクをできる事業体が極端に少ないというのが現実であり、その活動が軌道に乗るまでのスタートアップが円滑に行えるような後方支援が必要である。

このため、地元金融機関、(一財)民間都市開発推進機構などの公的金融機関や行政がファンドを構築したり、行政が民間まちづくり活動団体と民間のファンドとをつないだりして、イニシャルコストの負担を軽減し、その後の運営は民間に任せるといった形をとれば、自立的な活動を確保しつつ、地域全体に貢献するまちづくり活動の支援につながりうる。これは、行政が自分達のまちに「投資」することにほかならず、中長期的に地価上昇等による税収増などが、その投資効果として期待できるものである。国は、金融機関や行政などの公的セクターのリスクテイクの機運を醸成するとともに、施策ツールの充実を図るべきである。

〔先進事例の発掘、横展開〕

例えば、先進的な収益事業を行っている活動事例などを発掘しモデルケースとしてその横展開を図ることが必要である。その際に、専門家による人材育成や企業の持つノウハウの活用等、横展開すべきノウハウを幅広く柔軟に捉えて推進すべきである。加えて、民間まちづくり活動の意義について社会的理解を深めるべく、その効果を見える化し、広報していくことで、会費や寄付等の収入増大を図ることも期待できる。

〔自立性確保が困難な活動〕

民間まちづくり活動の中でも、特に行政の代替機能を持つ活動については財源の確保が難しい。収益事業を併せて行うことで得られた収益を、当該代替機能を持つ活動に充てることが可能な場合もあるが、人口減少、高齢化が著しく、行政サービスの確保が困難に直面している地域などは、そもそもマーケットの広がりも期待できないことから収益事業の実現可能性が小さい。

このような地域において求められる民間まちづくり活動は、まさに行政の代替機能を持つ活動が中心である。このような場合には、必要最小限の範囲内での行政の財政負担を呼び水として、住民自らの負担、あるいは学生や地元企業のボランティアな支援を確保しながら身の丈に合った範囲で実施されることを目指すのが現実的である。実現が困難な条件の中で工夫をして民間まちづくり活動を実現している事例を、国内で共有することも重要である。

また、コンパクトシティの形成は、中長期的には、行政サービスを代替するような民間まちづくり活動の採算性の向上も期待できることから、推進されるべきであり、これにつながる民間まちづくり活動による取組を積極的に誘導すべきである。

② 共助のインセンティブ付け

〔共助の意識醸成〕

共助の発展のためには、官民でビジョンを共有し、行政が民間まちづくり活動を地域公共財として認めること等によって、地域のまちづくりに貢献したいという個人や組織の意識を醸成することが不可欠である。このため、民間まちづくり活動の地域公共財としての役割に対する認識が社会に広がるよう、最新の民間まちづくり活動やその効果に関する情報提供や啓発を行うべきである。

〔継続的な財源確保手段の充実等〕

地域のまちづくりを支えるために一定の負担をすれば、当事者意識が高まり、自らの受益を最大化するためにより積極的にまちづくりに関与するようになることが期待される。共助は、地域の様々なステークホルダーをつなげ、関係者が一体となったまちづくりを実現するために重要な手段である。共助の一つの形として、まちづくり活動により享受する利益に対する対価として民間まちづくり活動団体の構成員が負担する会費や分担金の類いは、当該団体が継続的に安定した財源を確保する手段としても重要である。

例えば、地域に必要な通路、公開空地、駐車場等といった公共公益施設の整備、維持管理、更新等については、地域ごとにルールを定めるとともに、そのために必要となる継続的な財源を地域全体で支えるという形も考えられる。そのために、例えば、関係者が長期にわたり財源を積み立てるとともに、これに対して公共が一定の支援を行うなどの枠組を整備することが考えられる。

共助による財源調達については、負担していない者が当該活動によって利益を得るというフリーライダーが存在する場合、負担の義務化に関する問題が生じる。しかしながら、民間まちづくり活動自体が自主性・自立性を基本とし、特に我が国では多様な分野、形態で展開されていることから、地域価値の向上を目指したエリアマネジメント活動に対し、一定の区域内の地権者等に財源負担を法令上義務付けることについては慎重な議論が求められる。地方自治法の分担金制度を活用した取組が一部公共団体において始まっているが、受益と負担の

関係がどこまで明確であれば受益者に負担を義務付けられるのか、実例の積み重ねを見定める必要がある。

また、自らの負担が利益につながっているという受益と負担の関係が明確であることが、まちづくりに対して継続的に関与するエネルギーになることから、負担者が納得感を得られ、継続的に活動に参加するインセンティブを持てるように、構成員同士の十分なコミュニケーションと、活動が負担者の受益につながっていることの絶え間ない確認作業が必要である。

加えて、民間まちづくり活動団体の構成員ではなく、外部からの共助として、寄附や投資が挙げられる。これらの支援策としては、エンジェル税制や公益法人等に対する寄附促進税制等の税制面の充実や、クラウドファンディング手法の定着を通じた小口の投資や寄附を促進して、参画の間口を広げることが求められている。また、社会的インパクト投資¹については、財団法人による投資スキームの広がりも見せており、更なる発展が期待される。

③ 自助のインセンティブ付け（収益事業の環境整備）

補助金等の公的支援に過度に頼らずに、自らの活動の中で収益を上げ、安定して持続的な活動が実現できる環境づくりが重要である。そのためには、上げた収益をまちづくり活動に再投資しやすくすることが重要であり、また、既存の民間施設を当該活動のために利活用しやすい環境づくりや、パブリックスペースの柔軟な利活用を認める等の活動の場づくりが重要である。

例えば、民間まちづくり活動団体が自らのノウハウを活かして、公共的空間や既存民間施設などを活用した広告事業、マルシェなどのイベント実施、カフェや休憩スペース、サイクルポートの設置、空き床のリノベーションなどの事業展開を図れるよう、行政においても、必要な情報提供、地域の既存団体との協議、公共空間の占用手続の円滑化などに積極的に取り組むことが必要である。また、官と民とのつなぎ役となりうる団体が、具体の地権者との協議やまちづくりに関するルールを整備など、収益事業の環境整備に取り組むことも有効である。

④ 資金調達手段の多様化

公的な財源支援としても、旧来の公助である補助金や、共助である寄附だけ

¹ 財務的リターンと平行して、社会的インパクトや環境的インパクトを同時に生み出すことを意図する投資。投資対象の選定に当たり、財務的評価のみならず社会的評価を加えて判断。

ではなく、融資制度、企業版ふるさと納税、休眠預金制度の活用など、今後、資金調達手段は一層多様化することが見込まれる。民間まちづくり活動が活用できる資金調達手段について、様々な選択肢があることを広く発信することが重要である。

（３）整備と管理の一体性確保

地域再生のために民間まちづくり活動を効果的に導入するためには、ハード整備から施設の管理まで、エリアの価値の維持・向上を図る持続的な地域運営を可能とする環境整備が有効である。このため、市街地の整備改善や利便施設の整備を行う場合に、計画段階から事業後に行われるエリアマネジメントまでを構想し、事業性や運営の一体性を確保する枠組が必要である。

（４）人材育成・ネットワークの構築

① 人材育成

民間まちづくり活動は、当該活動を担う発想力と実行力を持った人材を確保することが不可欠である。同様に、官民連携して円滑に活動を行うためには、調整能力を持ったマネジメント人材も同様に重要である。このような人材を育成するためには、実践的な研修を全国展開していくことが望ましい。また、異分野、異業種の地元事業者などの地域の中にいる人材を発掘することも不可欠である。

加えて、官民連携のまちづくりは、民間と行政がお互いをパートナーとして支え合いながら行うものであるため、行政側の人材確保も極めて重要な課題である。往々にして、行政は担当職員が短期的に交替する実態があり、継続して官民連携したまちづくりを担える人材が育ちにくい。このため、プロジェクト単位で人事を行ったり、活動の目的や評価方法をあらかじめ明確化しておいたりするなど、人事異動による情報やノウハウの断絶が起らないような工夫を講じ、国も含めて行政側の誰が民間まちづくり活動のパートナーであるかが、民間側から顔が見える環境が望ましい。また、外部からの専門職員を受け入れたり、人事交流を行ったりするなど、行政職員の専門性の確保と事業形成に関する行政のノウハウの蓄積にも努めるべきである。

また、地元金融機関がファンドを造成するなどの施策を講じて民間まちづくり活動を財源面で支援しようとする場合においては、支援する側が、事業化までの助言や、事業後のフォローアップを適切に行う必要がある。活動を適切に支援できるファンドマネージャーの確保も必要である。民間まちづくり活動団体のみならず、地元金融機関などの企業においても、民間まちづくり活動の担い手た

る意識を持ち、人材育成・人材確保に努めることが求められている。

自らのまちを自分たちで支えたい、よりよいまちづくりに携わりたいという意識を持つ人材を育成するのは、教育段階から始まっているとも言える。高校や大学などの教育機関と連携して、まちづくりへの興味と責任感を醸成することで、担い手の裾野を広げ、地域の中から担い手を育成することが重要である。

② ネットワークの構築

また、既に専門性や意欲を有する人材、マネジメント力がある人材に対し、その能力を発揮する機会を与えることが重要である。例えば、異なる専門性を有する人材と適切にマッチングされる場を行政が創出するなどにより、新たな発想力と実行力を得ることもできる。

さらには、異なる民間まちづくり活動団体同士が情報交換や事業の連携、創出が行えるようなネットワークを整備することは、個々の団体の活動範囲や能力の拡大にも寄与しうる。このため、同じ地域内に限らず、大都市や地方都市の区別もせず、全国的なネットワークを構築することが必要である。このようなネットワークに行政も参加し、情報の集約を行うとともに、互いに問題意識を共有して相談できる窓口を提供することが必要である。

5. 施策の不断の見直し

民間まちづくり活動という言葉そのものの明確な定義づけが困難であることから明らかなように、誰が、どの範囲を対象に、どのような方法で民間まちづくり活動を支援するかについては、社会経済情勢の変化や民間まちづくり活動の普及状況に応じて適切に対応する必要がある。

このため、現に講じられている支援策が活用されているか、いかなる効果をもたらしているか、それが個別の民間まちづくり活動団体や民間まちづくり活動のみの支援にとどまらず、広く公益性を有した効果となっているか等を適時適切に評価し、新たな施策に反映していくべきである。