

# 地方都市における官民連携による まちづくりの推進方策の検討

中間とりまとめ

平成 19 年 11 月

民間主体のまちづくりによる地方都市活性化研究会

## 目次

はじめに .....	1
1. 地方都市の状況とまちづくりの把握 .....	3
(1) 地方都市を取り巻く状況の整理 .....	3
(2) 地方都市への民間の投資状況と民間意向 .....	3
(3) 民間都市開発を誘導する上での課題 .....	4
2. 地方都市におけるまちづくり事例の詳細把握 .....	6
(1) 詳細事例選定の考え方 .....	6
(2) 各事例の成功のポイント .....	7
3. 地方都市におけるまちづくりの促進策 .....	12
(1) 都市開発における官民の役割分担 .....	12
(2) 官民連携の都市開発の手順例 .....	12
(3) 官民連携のまちづくりの促進策 .....	13

## はじめに

東京等の大都市においては、景気情勢が好転する中で、都心部を中心としたオフィス空室率の改善や賃料の上昇、地価やマンション販売価格の上昇等が広がっており、民間主導による都市開発が推進されている。

一方、地方都市においては、モータリゼーションが進展する中、大規模集客施設の郊外立地や公共公益施設の郊外移転等により、中心市街地の衰退がさらに進行しており、一部のマンション需要や郊外開発等を除いて、民間需要が期待しにくい状況にある。

しかし、地方都市では人口減少・高齢化が大都市に比べより早く、深刻な影響を及ぼすと考えられ、地方都市の社会・経済を活性化させるとともに、住まう人々に誇りと満足感を抱かせる、持続可能なまちづくりの推進を図っていくことは我が国全体にとって喫緊の課題である。

これまで、地方都市の活性化を図るため、まちづくり交付金や民間都市再生整備事業計画の認定等を通じて、地域の特性を活かした個性あふれるまちづくりの支援が行われてきたところである。現在、まちづくり交付金を活用して、764市町村、1,326地区で事業が実施されているなど、行政主導のまちづくりは一定程度の進捗をみている。

しかしながら、都市は、居住、交流、商業・業務などの民間の様々な経済・社会活動が営まれる場であり、むしろ住民や民間が主役となって作り上げられるべきものである。行政単独では、基盤整備はできても、真のまちづくりや活性化を図ることはできない。また、地方公共団体の財政状況が厳しさを増す中で、まちづくりに対して行政が資金面で主導・支援できる範囲は小さくなってきている。

一方、地方都市では、大都市に比べ需要が小さいことに起因し、採算が合いにくく、リスクも高くなりがちであることから、純粋な民間経済活動による投資は限定的である。したがって、地方都市において望ましいまちづくりを実現するためには、民間による合理的経済活動がまちづくりの方向性と一致するよう、行政がビジョンを明示しつつ住民がまちづくりに積極的に参画することで、方向性を具体化し実現可能性を高め、民間から見た不確実性のリスクを回避し、誘導していくことも必要である。

本研究会では、このような問題意識に立ち、地方都市におけるまちづくりの成功事例を分析するとともに、官民それぞれが果たす役割や官民が連携してまちづくりを進めていくための方策について検討し、中間とりまとめを行った。

※ 「民間」主体には、全国ブランドの大手企業から、地元企業、第3セクターのまちづくり会社、地元の商店、さらには地元住民も含まれる。一言で「民間」と言っても、純粋に利潤を追求する場合もあれば、公的な役割を担う場合など様々な立場があり、また、同一の主体であってもその状況に応じ、様々な立場をとり得る。具体的な場面において、民間が純粋に利潤を追求する立場なのか、公的な立場なのか、それらの中間的な立場なのかを截然と切り分けることは困難であるため、本報告書では、原則として単に「民間」と記述している。

また、ここでいう「まちづくり」は官民のハード整備のみを指しているわけではないが、居住、福祉、医療、商業、公共施設等の機能の導入、再配置、更新や建築物の老朽化への対応等の観点から、ある程度の投資が必要なケースが多いと考えられる。

## 1. 地方都市の状況とまちづくりの把握

### (1) 地方都市を取り巻く状況の整理

地方都市を取り巻く経済情勢は依然として厳しい状況が続いている。

- 地方都市は、人口が減少に転じつつある中で、小売販売額も減少・低迷しているところが多く、厳しい状況にある。(参考資料 P3 参照)
- 開発に関連する指標として、商業系・業務系の建築着工等が減少・低迷している。また、土地取引件数は、首都圏は増加しているのに対して地方圏では減少傾向にある。(参考資料 P4, 5 参照)
- 地価については、大都市中心部では上昇に転じている。一方、一部地域を除き、地方都市全体、中心市街地の双方で、下落傾向が続いている。(参考資料 P6 参照)
- 郊外化については、地方都市のD I D面積は拡大傾向にあり、商業、公益、居住など多様な都市機能の郊外化が進み、中心部では空洞化が進行しており、従来土地利用のニーズが高かった中心市街地で、低・未利用地が拡大している。(参考資料 P7~9 参照)

### (2) 地方都市への民間の投資状況と民間意向

#### 1) 地方都市への民間の投資状況

地方都市での民間投資は限定的であり、資金も上手く循環していない。

- 地方都市の業務床需要については、人口が少ないほど空室率が高い傾向にあり10%を超える地域も多い。賃料も横這いの状況である。(参考資料 P11, 12 参照)
- 民間投資(Jリートや私募ファンド)は日本全体では大きく拡大しているものの首都圏への投資に集中しており、地方都市への投資は増加傾向にはあるが限定的である。(参考資料 P13, 14 参照)
- 一方、地方金融機関の資金は、預貸率は低下したまま停滞していることに見られるように、地域の資金が地域で十分に活用されているとは言えない状況である。(参考資料 P15 参照)
- 投資家へのアンケート結果では、地方都市開発のリスク意識を反映して、首都圏に比べ地方の期待・取引利回りは高くなっている。(参考資料 P16 参照)

## 2) 民間開発主体・地方金融機関の意向（参考資料 P17～22 参照）

- 大手デベロッパーへのヒアリングによると、民間は経済的合理性を重視するため、採算が合うことが参加の条件となる。
- 一方、地方でも中心部への人口回帰が見られ、インフラ整備もされている中心市街地にはビジネスチャンスはある。
- 中心市街地全体でのテナントミックス、複合用途（商業・住宅・介護・ホテル等）の開発とすれば商業価値が出てくる。中心市街地の事業の方向性としては、高齢化の影響もあり、食品スーパーを含めた専門店によるテナント＋住宅＋公共交通の足回りのタイプが想定される。
- 大手デベロッパーの意向としては、土地の集約等、前捌き・下地づくりは、時間コストがかかり民間では負い難いリスクであり、地元の行政や地元企業が行う必要がある。
- また初動資金については出口戦略の明確化が求められる。
- ノンリコースローンの活用は概ね三大都市圏に限られている。
- 住宅を含んだ複合開発は、住宅および他機能双方の魅力向上のメリットがあるためこのタイプの案件が多い。また、住宅開発がある場合、開発支援が最終的に住宅ローンの形で銀行業務に貢献する。
- 地方銀行における証券化等の仕組み金融への取り組みは、メガバンクとの協力のもと進めることが多い。

## 3) 地方都市のまちづくりの方向性と民間意向のギャップ

- 高齢者も含めた多くの人々にとって暮らしやすいまちづくりという目的から考えれば、大きな方向性として、地方都市では中心市街地などの既存ストック、地域の資源を活かしたまちづくりを行うべきである。
- しかし、純粹民間主体の側から見ると、採算性が見込みがあれば投資するが、地方都市（特に既成市街地）においては、需要、地価、合意形成等様々な問題から採算性に問題があり、限定的にしか行われていないのが実態である。

### （3）民間都市開発を誘導する上での課題

地方都市において民間主導の開発が進まない状況を生み出している課題を以下の3つの視点から整理した。

### 1) 需要の視点

- 大都市に比べ絶対的な需要が小さい。
- 地方都市では、全国的な交通機関の発達の影響で支店経済により成り立っていた床需要が減少し、業務系利用では空室率が高く賃料水準も低下している。また中心市街地のシャッター商店街に見られるように、空き店舗が増加したり駐車場化している地域も多い。
- 大都市と同様の開発の考え方・ノウハウを、安易に地方都市での開発に持ちこもうとすることで、過大な計画となり実現に至らないケースも多い。
- テナントミックスなどのきちんとしたマネジメントが出来ていない。また、居住を含めた生活機能の充実など、実際のニーズに対応出来ていない。
- 地域資源を十分に活用しておらず、他都市との差別化が図られていない。地域の有する1次産業、2次産業との連携も上手く出来ていない。
- ある投資が次の新たな投資を呼ぶような好循環が実現されていない。

### 2) 体制・組織の視点

- 地域の合意形成を図る中心人物・キーパーソンが不足している。また、まちづくりの中心となって継続的に取り組む体制が欠如している。
- 開発手法や事業運営、行政手続き等幅広い知識を持って、事業全体をコーディネートできる人材が不足している。
- 先進的な金融知識を有する人材は物件が首都圏に集中していることもあり、地方に人材が少ない。
- 幅広い住民のまちづくりへの参画を促す取り組みが十分でない。

### 3) 資金調達の視点

- 郊外に比べ中心部の地価は依然高いが、他方で地価の下落により資産担保価値は低下している。
- 開発情報を広く提供する仕組みがないこともあり、都市開発の資金を集めることが困難である。
- 地方都市中心部の開発は、大都市に比べ開発リスクが大きいいため大きなリターンを求められるが、採算性は高くないため事業成立の見込みが立ちにくい。そのため結果的に地域内での資金循環が充分でない。
- 公的支援措置の情報が十分に知られていないだけでなく、その要件が地域の実状にあっていない場合がある。
- 金融機関からの融資に際し、担保や個人保証を求められるため、資金調達が円滑に進まない。

## 2. 地方都市におけるまちづくり事例の詳細把握

### (1) 詳細事例選定の考え方

- 官民連携により、既存ストック・地域資源を活かしながら、地域の活性化に寄与している事例を抽出した。
- 詳細事例の具体的な内容について「体制・組織」「需要」「資金調達」等の面から整理を行い、それらの事例が成功しているポイントの抽出を行った。
- また、それぞれの事例において地方都市が抱える課題をどのように克服しているかについての整理を行った。

#### 1) 豊後高田『テーマ特化型』～郷愁のまちづくり～

(大分県豊後高田市：人口約2万5千人)

#### 2) 恵庭『観光拠点整備型』～道と川の駅整備による観光集客のまちづくり～

(北海道恵庭市：人口約6万8千人)

#### 3) 長浜『地元篤志家主導型』～町衆牽引のまちづくり～

(滋賀県長浜市：人口約8万3千人)

#### 4) 飯田『まちなか居住推進型』～複合機能による需要創造～

(長野県飯田市：人口約10万9千人)

#### 5) 彦根『まちなみ創造型』～集約換地による身の丈拠点整備～

(滋賀県彦根市：人口約11万人)

#### 6) 長野『多拠点開発型』～ストックを活用した臨機応変のまちづくり～

(長野県長野市：人口約37万9千人)

#### 7) 岐阜『先導開発型』～シンボリックな先行整備～

(岐阜県岐阜市：人口約41万3千人)

#### 8) 高松『エリアマネジメント型』～連鎖型開発による事業展開～

(香川県高松市：人口約41万8千人)

## (2) 各事例の成功のポイント

### 1) 豊後高田『テーマ特化型』～郷愁のまちづくり～ (参考資料 P27～30 参照)

- **地域資源の再認識とニーズ把握をもとにしたコンセプトの明確化**: 時間をかけた合意形成・調査等により、町に残された古い街なみを地域資源として再認識している。また、団塊の世代ニーズも把握し、「昭和のまち」のコンセプトを採用することで需要創造を実現している。
- **地域経営ビジョンの提示と官民一体となった取り組み**: 観光だけでなく都心居住・教育・福祉・情報化等を含めた総合的な地域経営ビジョンを行政が示し、商工会議所・まちづくり会社等まちづくりの担い手が一体となってビジョンの実現化に取り組んでいる。
- **まちづくり会社による柔軟・迅速な経営判断**: まちづくり会社というコーディネート主体を活用し、行政ではできない柔軟で迅速な経営を実現している。
- **身の丈の事業を中心にリスク・コストを低減**: 街なみ改修の基本はファサード整備とするなど、身の丈開発の実施と補助金の有効活用によりイニシャルコストを削減し、事業リスクを低減している。また、まちづくり会社も基本的に直営事業を避けるとともに、背伸びをし過ぎない範囲で事業を実施することにより経営リスクを低減している。
- **公的金融機関および地元金融機関からの資金調達**: 政策投資銀行からのまちづくり会社への出資、大分みらい信用金庫による店舗改修資金用のローン制度など公的金融機関や地元金融機関から資金調達が実現できている。

### 2) 恵庭『観光拠点整備型』～道と川の駅整備による観光集客のまちづくり～ (参考資料 P31, 32 参照)

- **波及効果として集客・地域ブランドの育成**: 「花のまち」恵庭のイメージを活かした拠点整備（道と川の駅）で、市全体の観光入り込み客数の増加に寄与したほか、直売所において地域の農産物を活用した特産品の売り出しにも成功するなど、新たな需要を創造した。
- **市民の声を生かした整備の実現**: 市のHPや広報誌を活用し、構想段階から公表し、住民アイデア・アンケート結果を反映した計画・整備を行っている。
- **維持管理への市民・民間企業参加**: 道の駅では、花の植栽から維持管理に至るまで花に興味のある市民ボランティア（「花サポーター」）を募集し実施している。また、市内企業20社が道の駅内のフラワーバスケットの維持管理を行っている。
- **集約的な公共工事による地域の魅力アップ**: 道路整備（道の駅）・河川整備（水辺プラザ）を一体的に行うことで地域の魅力を高め集客に成功している。

- **施設運営の民間委託による官民連携**：施設運営は観光協会に委託し、事務事業の効率性の確保、サービス内容の充実、民間経営ノウハウの活用を図っている。

### 3) 長浜『地元篤志家主導型』～町衆牽引のまちづくり～（参考資料 P35～38 参照）

- **変化し続けることにより需要を喚起し、継続的なまちづくりを実践**：歴史性、国際性、芸術文化性の3つの視点に基づくまちづくりを20年以上にわたり実践している。伝統的な行事を活用したイベントや若者・ファミリー層を対象とした「海洋堂フィギュアミュージアム黒壁」など、新しいもの（本物）も大胆に導入し需要を創造している。
- **熱意ある地元有志による出資、企画立案、合意形成、事業実施（カネ、チエ、アセ）**：商工会議所役員の個人保証で事業資金を調達するなど、地域の篤志家による大きな支援が事業を推進させている。しかし、個人保証を前提とする資金調達では、任期後の対応が新たに求められ、事業の安定性・継続性の担保に課題が残っている。
- **古い建物の活用によりできるところから手がけていくコストのかからないまちづくり**
- **第三セクターの信用力を活用しつつ、市は口を出さない民間主導型。まちづくり会社の収益よりもまちの機能回復のためにリスクをとって展開**
- **商店街ではなく、ものづくり等の異業種の集まりによる経営感覚**：経営・ノウハウを熟知する地元民間企業の経営者が主導したことで、まち全体の経営を可能にした。

### 4) 飯田『まちなか居住推進型』～複合機能による需要創造～（参考資料 P39～42 参照）

- **複合的な機能を導入したまちなか居住の取り組み**：居住を前提とした開発を実施しており、関連の商業機能、医療・公益機能等の複合的な導入によりマンションの市場性が確保され、需要創造につながった。
- **まちづくり会社による綿密なニーズ把握、身の丈事業、一元的な管理**：(株)飯田まちづくりカンパニーによる綿密な事前調査（アンケート等）に基づくニーズ把握と、身の丈にあった事業実施。事業の構想・計画段階から保留床取得によるリスクの引き受け、テナントリーシングまでの一元的な管理体制。
- **まちづくり会社の優れたマネジメント能力と地元金融機関の参加**：(株)飯田まちづくりカンパニーは、大手デベロッパーがショッピング・モールにおいてマスターリースで行うような機能まで担っている。その優れたテナント

ミックス等のマネジメント能力を評価し、再開発における保留床取得費用を地元金融機関が通常より低い金利で融資。さらに、地元金融機関等が再開発に組合員として参加。

- **公益機能導入、補助金の活用など行政による適切な支援**：行政が保留床を一部取得し、行政の出先機関、市民交流スペース等を設置することで、機能の複合化・需要創造と再開発事業の安定性に寄与。市は、立ち上がりの活動資金の支援を行うとともに、国の補助金等を取捨選択し有効活用することによって、民間の負担軽減を図っている。

#### 5) 彦根『まちなみ創造型』～集約換地による身の丈拠点整備～（参考資料 P43～46 参照）

- **夢京橋キャスルロードとあわせて彦根城からの人の流れを創出**：夢京橋キャスルロード（H11年完成）によって創出された彦根城からの人の流れを、かつての城下町の中心部（銀座商店街）にまで導くことを目的として開発が実施された。
- **集約換地の手法によりまちづくり会社が拠点集客施設を建設、管理・運営**：まちづくりのための区画整理という視点に基づき、空き店舗等の土地を集約し、四番町スクエアの中心部に核となる集客施設の建設を行い、まちづくり会社が管理・運営を行っている。
- **地権者によるまちづくり資金の捻出**：まちづくり事業を実施する共同整備事業組合の財源は、地権者が土地区画整理事業による移転補償費の1割を拠出することにより賄われている。地権者が自ら資金を拠出することで、まちづくりに対する意識が維持されている。
- **マスターアーキテクト指導のもと身の丈の低層建築物による一体的なまちづくり**：過去の大規模再開発頓挫の経験を踏まえ、地元商店主らによる勉強会「檄の会」が結成。まちづくりの方向性の検討が行われ、四番町スクエアの開発コンセプトが生まれた。
- **地権者を中心とした合意形成と市の積極的な事業推進**：地権者（「檄の会」メンバーら）が中心となり、合意の形成を図るとともに、行政が事業推進に向けて全面的にバックアップを行った。

#### 6) 長野『多拠点開発型』～ストックを活用した臨機応変のまちづくり～（参考資料 P47～50 参照）

- **生活支援機能、商業・業務機能などを複合的に整備**：食品スーパー「TOMATO食品館」、商業・業務複合施設「TOiGO」、飲食物販施設「ぱてい

お大門」等の多様な機能を中心市街地に付与し、それらが生み出す新たな需要によりまちなかの活性化を促している。

- **まちづくり会社を活用した異質のマネジメント**：大手スーパーでの経験のあるタウンマネージャーを招聘し、まちの部外者の視点から民間主体の事業を実施している。またまちづくり会社の事業収支はまちづくり会社で責任を持っており、コンバージョン等初期投資の比較的少ない事業を実施している。
- **民間・行政の連携による事業実現**：旧ダイエー施設の市の先行買取、行政内に中心市街地特別対策室を設置、再開発ビルへの信越放送（SBC）誘致、行政機能の導入によるにぎわいの創出など行政が積極的に取り組んでいる。
- **継続的な開発の効果**：老朽化した蔵のコンバージョン、そごう跡地への放送局誘致など連続的な開発により、マンション建設、シネコン建設など民間投資が促進されている。今後さらに中心部での再開発を検討中。
- **地元・関係者の協力**：まちづくり会社への出資は、地元経済界が大半を占めているほか、事業費の調達についても、まちづくり会社役員（商工会議所役員）が個人保証を行っている。

#### 7) 岐阜『先導開発型』～シンボリックな先行整備～（参考資料 P51～53 参照）

- **先行的な再開発事業実施により地域の潜在的需要を顕在化**：当該地の分譲タワーマンションの事業の採算性について民間事業者の懸念がある中、公募条件を工夫してリスク（保留床処分先の確保）とリターン（設計施工一括の工事請負契約）を明示し、民間事業者を選定。地域で初めての大型分譲タワーマンション再開発を先行的に行うことにより、地域の潜在的マンション需要を顕在化させた。
- **医療・福祉などの複合用途の導入**：複合用途（商業・医療・福祉・放送局・住宅等）にすることで、利便性を高め、相互に需要を喚起している。
- **県公社による高齢者向け優良賃貸住宅の導入**：再開発ビルの床の一部を公共が利用すること（県住宅供給公社による高齢者向け優良賃貸住宅）により、機能を複合化するとともに、事業の安定性を向上させている。

#### 8) 高松『エリアマネジメント型』～連鎖型開発による事業展開～（参考資料 P55～58 参照）

- **土地の所有と利用の分離**：定期借地権の活用により、土地の所有と利用を分離し、地価を顕在化させない初期投資の少ない再開発をすることで賃料を抑えた。そのことによりテナントリーシングがスムーズになって魅力的なテナントの誘致につながり、新たな需要が創造された。

- **地域関係者によるビジョンの共有と合意形成に基づく先進的手法の導入：**  
「500年祭を迎える」ための商店街整備という明確なビジョンを関係者が共有、外部の専門家を積極的に活用し、地域の合意形成に基づき先進的手法を導入して事業実現に向け取り組んでいる。
- **身の丈の小規模連鎖型再開発の展開：**先行したA街区に続き、他街区でも連鎖的に小規模再開発を展開することにより、魅力ある空間形成が期待される。
- **エリアマネジメントの導入：**再開発のテナントリーシングだけでなく、商店街全体でのエリアマネジメントを実施することにより賑わいを創出。
- **先進的資金調達手法や規制緩和制度等の活用：**先進的な資金調達（信託、SPCの活用）を実現しているほか、各種補助金・出資（再開発事業補助金、中小企業高度化資金、戦略補助金、都市再生ファンド等）を積極的に活用し事業性の向上を図っている。都市再生緊急整備地域指定により、都市再生特別地区制度を活用し、斜線制限の緩和による魅力的な空間づくりを行っている。

### 3. 地方都市におけるまちづくりの促進策

#### (1) 都市開発における官民の役割分担（参考資料 P65, 66 参照）

- 基盤整備は行政主体で行うものであるが、都市は居住、交流、商業・業務などの民間の様々な経済・社会活動が営まれる場であり、民間が主体となって作り上げられるものである。そのため、官民ともそれぞれ単独でまちづくりの方向性を実現するのは困難である。
- まちづくりを実現するためには、民間による合理的経済活動がまちづくりの方向性と一致するように、行政が支援施策や規制等を講じて民間都市開発を誘導していくことが必要である。
- 地方公共団体は、明確なビジョンを示すことにより民間に予見可能性を与え、リスクの低減に努めるほか、民間事業者が公的な政策目標の実現に寄与する場合には、民間に対するインセンティブを明示し、人（担い手支援・コーディネート等）・もの（周辺のインフラ整備等）・金（補助金、公的出資・融資等）等の支援を積極的に行うべきである。特に、地権者が多く合意形成に手間のかかる案件を対象とする場合、官が積極的に合意形成を支援することが求められる。
- 地方都市中心部での都市開発は、採算性等の面から民間事業者単独での事業実施はハードルが高く、まちづくり会社等官民連携組織あるいは地元有志の組織が主体となる場合が多い。2.において詳細把握を行った事例を見ると、まちづくり会社は、公的な役割を重視して赤字覚悟で事業を行っているところもあれば、ぎりぎり黒字を確保しているところもある。黒字となっている場合についても、概ね都市開発段階等での公的支援が大きく寄与した結果である。
- これまで、地方公共団体は、インフラ整備を中心にまちづくりを進めてきた面があり、そのような取り組みは全国的に一定程度の成果をもたらしてきたが、今後、地域経済・社会の活性化の実を上げるためには、インフラ整備等を進める際の官民連携をさらに推進し、新たな民間の投資を呼び起こすことにより一層配慮して事業を実施することが求められる。

#### (2) 官民連携の都市開発の手順例（参考資料 P67～69 参照）

- 官民連携の都市開発の手順について、大きくは、準備段階としての初動期と実際に事業化していく実現期、その後の運営期に分けることができ、段階が進むに応じて官から民へ比重が移行するのが一般的である。

- 初動期においては、第1に地域全体のビジョンを明確化することが重要であり、行政の役割が大きい。第2に関係者・有志・キープレイヤーを集め徹底した議論の展開をするとともに自分たちのまちを知り（地域資源の検証）、課題の抽出を行い関係者の視点をあわせることが重要である。第3に都市開発事業における目的・コンセプト・方針を決定し、関係者の合意形成を図る必要がある。初動期においては、民間が市場原理に従い参画できるような下地づくりを官が先導的に行うことが重要である。
- 実現期においては、第1に具体的な構想・事業内容の想定、第2に需要・市場ニーズを把握するとともに官民のリスク・役割分担を検討し、第3に事業の詳細検討を行う。具体的には体制・組織の検討、インフラ・土地建物維持管理の計画の策定、資金計画・資金調達・事業手法の検討である。これらの検討を踏まえて事業を実施する。実現期・運営期においては、市場原理だけでは事業の実現化が困難な場合、官が制度的支援や直接支援によって補完することにより、民間の参画を促すことが重要である。
- 運営期においては、事業評価により、事業の安定性とともに関係する効果の把握を行い、継続・改良／撤退の判断を定期的に行う必要がある。また、事業が順調に進んでいる場合、長期的なビジョンに従い、次なる事業展開を図っていくことが重要である。

### （3）官民連携のまちづくりの促進策（参考資料 P70 参照）

#### 1）初動期における視点と促進策

##### ①成功の視点

##### ➤ 将来ビジョンの明確化

官民連携でまちづくり・都市開発を進めるにあたっては、地方公共団体が、市町村全体・中心市街地・開発地周辺等でどのようなまちづくりを行っていくかを明確に示すことが重要である。将来ビジョン・方向性、周辺地域も含めた計画等は地域を良く知り、総合的な視点を持つ地方公共団体が提示すべきものである。そして、地方公共団体の財政状況等も踏まえ、段階的な将来像も示し、住民や民間事業者の意見を聞きながら実現性のあるビジョンとして明確化していくことにより、関係者の視点が統一され合意形成が容易になるだけでなく、周辺との整合性のある事業が実現し、また、将来に対する不安要因、リスクが軽減され民間が参入しやすくなる効果もある。

また、事業立ち上げ期の地域のビジョンづくり・戦略づくりに関しても、地方公共団体が民間を誘導・支援していくことが重要である。

＜豊後高田の市の方針、丸亀町商店街のビジョン、彦根の身の丈開発への転換＞

## ▶ 新たな需要を創造する

新たな需要を創造するに当たって住宅の波及効果は大きく、住宅を取り込んだ複合開発は、地方都市開発での有力な柱である。

病院・介護施設と組み合わせた高齢者のまちなかへの住みかえ促進や保育所等を中心とした子育て支援の充実、安全で良好なコミュニティづくり等を柱として、地域の活性化につながる新たな需要を創造することも考えられる。

また、地域資源を生かして観光交流を促進する拠点施設の整備を図ることも有効である。例えば、地域に残る蔵など歴史的建築物をコンバージョンにより有効活用することや特産品を活かしたファーマーズマーケットの開設等も需要創造に繋がる。

<岐阜、飯田、丸亀町A街区の分譲マンションをあわせた複合開発>

<ハウスメーカーのエリアマネジメント>

<豊後高田、長野の蔵、長浜の黒壁の銀行、長野のまちづくり会社によるコンバージョン、彦根キャッスルロードと四番町の区画整理>

<恵庭の道と川の駅整備>

## ▶ 地域の合意形成

民間は時間リスクに関して敏感であるため、時間のかかる地域の合意形成が必要な場合、民間誘導の阻害要因になる。地域のことをよく理解している地方公共団体等地元関係者が、主導的・継続的に地域の合意形成を行う必要がある。また、合意形成の下、出来ることから実施し、機運を高めることも大切である。将来に向けて、地域全体でエリアマネジメントを行っていく体制を構築していくことも重要である。

<飯田の勉強会、丸亀町商店街の市民参加型まちづくりと連鎖型開発、長野の多拠点開発>

## ▶ コーディネーターの明確な位置づけ

まちづくりに寄与する開発を実現するにあたっては、当該地域の実情を踏まえ、関係者との信頼関係を築きながら進めていくことが求められる。そのためには、総合的な知見をもち、リーダーシップを有するコーディネーターの役割が大きい。

地元でコーディネーターが決まる場合は、地方公共団体はその支援を行うことが重要である。

また、適当な該当者が見つからない場合や外部の専門的・客観的なアドバイスを入れながら進めたい場合には、ミッションを明確にした上で公的な支援も活用しながら外部の人材を招聘することも有効である。それらのコーディネー

ターを組織的にサポートしていく体制づくりも重要である。

<豊後高田、飯田、長野、長浜等のまちづくり会社の活動>

<長野の外部の人材が先導する合意形成>

## ②行政の促進策

### ➤ 長期的なまちづくりの担い手育成

まちづくりの担い手となるキーマンや有志等の関係者を支援・育成していくことは、民間主体のまちづくりの芽を大きく育て、まちづくりへの参加者を増やすことにもなるため、行政の息の長い取り組みが必要である。大学等の高等教育機関や行政の研修機関等が地元で講座を開催したり、インターネット等も活用してネットワークで担い手やまちづくりへの意識を持った住民を育成していくことも期待される。出向や交流人事の活用も考えられる。

### ➤ マニュアルの作成・普及

それぞれの地域で、地域の資源を活かし、創意工夫により、まちづくりに成功している事例には、一般化・普遍化できる要素も少なくない。何よりもまちづくりにかける情熱を学ぶことは、他の都市でも地域のやる気を引き出す点で大いに役立つはずである。その一助として、全国的な視点に立って事例を収集、紹介するとともに、ノウハウを伝えるマニュアルの作成・普及を行うことは重要である。

### ➤ 専門家派遣制度の充実

一言でまちづくりと言っても、専門分野としては、都市計画、商業等幅が広い。それらの専門的知識を有する人材が、行政・民間を含めて地元に見つからないことが、熱意はあっても具体的な立ち上がりの動きにつながらない一つの隘路となっている。現在でも都市再生機構のコーディネート業務や中小企業基盤整備機構のアドバイザー派遣事業などの支援制度があるが、必要な専門家がチームを組んで長期間に渡りある程度現地に滞在して、コーディネートをしながら合意形成を図っていくことが可能となるよう、人的、資金的支援の充実が望まれる。

### ➤ まちづくりの社会実験

各地方都市は、行政、地域住民、民間団体、専門家などの叡智を結集して、互いに切磋琢磨し、競争しながら、個性と魅力ある都市となることを目指すべきであり、国は、全国のまちづくりのモデルとなる先導的なプランを集中的・効果的に支援し、その普及を図る等、地域の創意を伸ばす総合的で大胆な取組

を行うことが求められる。

このため、地方都市の提案に基づいて先導的な戦略プランを選び出し、年数や地区数を限って、このような優れた提案に対する大胆かつ手厚い支援や規制の特例措置を講ずるべきである。選定に当たっては、活力の源となる人を如何に集めるか、周辺への波及効果がどれぐらい想定されるのかなどが重要なポイントであると考えられる。

さらに、それらの事業の成果から、地域活性化に効果のある新たなモデル、スキームを抽出、普及を図り、必要となる制度を創設することも検討すべきである。

### ➤ **空き店舗・低未利用地活用促進のための対策**

中心部の商店街の振興を実現していくにあたっては、空き店舗・低未利用地対策が非常に重要である。地域の活性化を一層進展させるため、例えば、空き店舗に対する課税の強化など、一歩踏み込んだ規制・誘導も視野に入れた検討を進めるべきである。

## 2) 実現期における視点と促進策

### ①成功の視点

#### ➤ **リスクの所在を明確にし、事業の安定性を確保する**

民間の積極的な参画を促すためには、情報を積極的に公開する等リスクの所在を明確にし、事業の安定性を確保することが求められる。また、地域の需要を把握し身の丈にあった開発を行う、複合機能の導入による相乗効果を活用する、一元的なまちづくりマネジメントを実施（テナントミックス）する、民間としての柔軟な対応により損切の判断等迅速に行う、ステイクホルダーに対してわかりやすい出口戦略を提供するなどの対応が考えられる。

さらに、リスクとリターンの関係を明確にし、リスクをとる者にはリターンが渡るように仕組むことも民間の参入を促進する上では必要である。また、採算性に優れ、民間が積極的に開発を行おうとしている場合には、行政がその開発に地域貢献等の一定の条件を設け、まちづくりにとってより望ましいプロジェクトに誘導することも考えられる。

いずれの場合においても、事業の成立・継続が求められるため、ニーズの把握・市場調査が非常に重要である。

<豊後高田の改修主体の街なみ形成、長浜の古い建物の活用、彦根の区画整理、長野のTOMATO食品館>

<飯田の住宅ニーズ把握調査>

<豊後高田の株主間協定>

### ➤ 土地の整序・土地の所有と利用の分離を図る

民間都市開発を進める場合には、地権者をとりまとめ土地の整序を図ることが重要である。地域に密着した行政や地元企業が、大きな時間コストを要する前捌き・下地づくりを行って土地の問題を解決すれば、全国ブランドの大手企業も含め、民間の参画を促すことができる。

また、定期借地権等を活用することにより土地の所有と利用の分離を図るとともに、地価の顕在化を防ぎ事業性を高めることが可能である。

さらに、開かれた場で合意形成を図ることにより事業のアカウンタビリティが確保され、新たに参入する民間事業者のリスク低減に繋がることも期待できる。

<飯田、丸亀町商店街>

<長浜の空き店舗の借り上げ>

<丸亀町A街区の定期借地権を活用した再開発手法>

### ➤ まちづくり会社への地元出資・地方金融機関の融資等

民間主導の都市開発を実現していくにあたっては、第3者から多くの出資や融資を獲得しなければならない。地方公共団体等の出資はプロジェクトの信頼性を高める面からも重要である。

また、地方金融機関の融資はリレーションシップバンキングとして今後期待される分野である。さらに地域資金をまちづくりに活用していくファンドなどの活用も今後期待される。

<飯田、豊後高田、長浜、長野のまちづくり会社の出資構成>

<大分みらい信金、飯田の地元金融機関の融資>

<丸亀町、飯田の地域ファンドの設立>

## ②行政の促進策

### ➤ 公共の床取得・施設取得及び多機能化

地方都市での開発においては、民間単独で多様なテナントを誘致し、多機能化することには限界がある。そのため、行政が床取得・賃借により行政サービス施設や文化施設を導入し多機能化を支援することは、民間の他のテナントとの相乗効果の点からも有効である。

また、民間独自では事業性の確保が難しい案件を対象とする場合が多いため、地方公共団体が開発案件の床取得・施設取得や安定テナントとして床を借り受けることは、間接的に事業の安定性確保・リスク軽減に貢献する観点からも重要である。

<岐阜、飯田の再開発ビルの行政床利用、豊後高田市の蔵所有>  
<長野市の大型空き店舗取得とまちづくり会社のコンバージョン>

### ➤ 周辺のインフラ整備／交通手段の確保

一般的に民間主体の開発は対象とする敷地内に限定されるが、目指すまちづくりは周辺も含めた一体的なものである。そのため、周辺のインフラ整備は地方公共団体の重要な役割である。また、中心部の開発に際し公共交通機関しか移動手段を持たない高齢者の交通手段確保のため、周辺のインフラ整備とあわせて、ワンコインバスなど交通手段を提供していくことも求められる。

<丸亀町商店街、豊後高田、彦根、長野のワンコインバス、岐阜の駅前広場整備>

### ➤ 民間都市開発に対する直接的な支援

民間都市開発に対する国の間接支援としては、市街地再開発事業や土地区画整理事業に対する、地方公共団体を通じた間接補助がある。地方公共団体を通じた間接補助については、当該事業が支援するに足る公益性を有するか否かについて、地元の総合行政を担う地方公共団体の判断が活かされる点で優れた制度であるが、一方、近年の地方公共団体の財政の悪化により、地方公共団体が民間都市開発を支援しにくい状況にあることが、事業を進める上での隘路になっているケースが散見される。当該事業の公益性が担保されるのであれば、全国的な公平性の観点からも、国の補助がより直接的に民間都市開発事業を支援する方策も検討すべきである。

また、現在、民間都市開発推進機構により行われているまち再生出資のような資本の注入によるリスク負担は、融資（ローン）を行うよりも、より直接的で大きな支援となる。特に、地方都市においては、大都市に比較して小規模な民間都市開発事業であっても地域の拠点として都市再生の効果が見込まれることから、より地方都市の実情に応じた規模の民間都市開発事業への支援となるよう検討すべきである。

### ➤ ギャップ・ファンディング

我が国のまちづくりの支援策については、補助対象が公共施設等の整備費の範囲内に限定されている場合が多い。しかしながら、当該事業が実施されることにより、その地域に大きな便益をもたらすのであれば、補助対象を公共施設等の整備費に厳密に限定する必要性は必ずしも高くないと考えられる。例えば、英国のギャップ・ファンディング方式は、開発コストと事業完成時における不動産の推定市場価格（エンドバリュー）とのギャップを埋める補助金制度である。補助金の額は、積算内容のきめ細かな査定に基づいてギャップを埋め

る最小限の必要額とするので、補助の効率化が図られるとともに、事業収支が成立可能な額に決められるため、民間事業を誘導しやすい支援方式である。我が国においてもギャップ・ファンディングを参考に柔軟な補助制度の導入について検討する必要がある。

#### ➤ **民間都市開発の資金調達の円滑化**

優良な民間都市開発事業に対し、各種金融支援が講じられているが、地方都市における民間都市開発については、大都市に比べて事業の収益性が低く採算を確保しにくいこと、当該都市の将来の発展動向などの見通しも立ちにくいことから、担保付融資やコーポレートファイナンスが中心となっている。ただ、まちづくり会社など事業者の資産・信用力が十分でないときには、融資に際して個人保証を求められ、そのことが、民間でまちづくりを進める上での障害となっているなど、担保（敷地）価値が低く、担保価値に比して必要な融資額が大きい場合には、資金調達が困難な場合がある。

そこで、優良な民間都市開発への融資が進めやすくなるよう、地方金融機関等のノンリコースローンによる資金供給を促進する方策等を検討すべきである。

#### ➤ **TIF(Tax Increment Financing)**

米国の都市開発の資金調達手法としてT I Fがある。これは、地方都市中心部の新規開発の波及効果により想定される財産税の上昇分を原資に、起債等で資金調達するものである。通常であれば外部に漏出してしまいう開発利益を開発主体に戻すことになるため、都市開発に対するインセンティブを高める上で優れた制度であり、我が国でもこれを参考に検討を進めるべきである。

### 3) 運営期における視点と促進策

#### ①成功の視点

#### ➤ **エリアマネジメントの実現支援**

まちづくりに関する事業の安定化や地域全体の魅力向上・活性化、新規事業への展開等を実現するためには、当該一定の地域においてまちの管理運営に総合的に取り組む、いわゆるエリアマネジメントが重要である。拠点開発の波及効果を周辺部で受けるためにも、また、連鎖的な開発につなげるためにもエリアマネジメント的な取り組みが望まれる。

現在、全国各地で意欲を持って創意工夫のあるまちづくりを進めている民間の担い手（NPO、まちづくり会社、商店街振興組合等）の中には、一定のエリア内において、住民、商業者、地権者等と連携して、多種多様なハード・ソフト事業とともに、道路・公園等の公的な空間を含めたまちの管理を総合的・一

体的に行い、エリア内の景観・デザインの統一、まちの美化、子育て支援センターなどの公的利便施設の運営、商店街の一体的なテナントミックスの実施などにより地区の魅力を高め、活性化を図っていききたいという要望がある。

地方公共団体の財政状況が厳しい中、官民連携の下で民間主体のエリアマネジメントの活動が地域の活性化に果たしうる役割は大きいと考えられ、その活動主体をまちづくりの新たな担い手として公的に位置づけ、積極的に育成、支援していくよう検討すべきである。

<丸亀町商店街の小規模連鎖型再開発>

## ②行政の促進策

### ➤ エリアマネジメントのための資金確保

商店街などある一定の地区の維持管理・イベント開催などのエリアマネジメントを継続的に実施していくには資金確保が不可欠である。そのため、欧米で実施されている受益者負担の原則に則った BID 手法(※)等を参考に、資金の確保方策について検討していく必要がある。

また、千葉県市川市では、市民が自らの個人市民税の額の1%を自ら指定する団体への市からの支援金とすることができる「市民が選ぶ市民活動団体支援制度」を導入している。このような制度も、エリアマネジメントを行う団体への資金確保策にもなり得るものとして注目に値する。

※BID (Business Improvement District) : 区域内の不動産所有者から負担金として一定額を徴収し、その資金を直接、地域の活性化に活用する制度

### ➤ まちづくり会社等への運営支援

需要の少ない地方都市で開発した物件のマネジメント・維持管理を長期的に継続していくことは簡単なことではない。

そのため、地方公共団体が既に行っているような床取得・借上げは有効であり、行政床がにぎわいをもたらすことのできるものであれば民間への一層の支援となるが、さらに、資金的な運営支援を期間限定で行うことも考えられる。また、テナントリーシング等に関しての助言や専門家派遣などの支援も考えられる。

### ➤ まちづくりファンド

地方の低い預貸率や市民公募債に資金が集まっている状況に見られるように、地域に資金がないわけではない。そのような地域の資金を地域のまちづくりに活かす仕組みを作ることができれば、地域の活性化に大いに資するものと期待される。そのため、地元住民、地元企業、地方金融機関、地方公共団体等の出

資や融資によって形成されたまちづくりファンド等が地元のまちづくりに投資することを促す支援策の検討が求められる。

また、まちづくりを主たる目的とする公益信託や営利を目的としない法人に対して、住民や地元企業等が寄附等を行うことを促進する方策についても検討すべきである。

さらに、民間都市開発推進機構で行っている住民参加型まちづくりファンド支援業務の活用も有効である。

(参考)

## 「民間主体のまちづくりによる地方都市活性化研究会」

### 【委員】

座長	大西 隆	東京大学先端科学技術研究センター教授
学識経験者	大垣 尚司	立命館大学法学部教授
	岡部 明子	千葉大学工学部准教授
	加藤 久喜	政策研究大学院大学教授
	岸井 隆幸	日本大学理工学部教授
	根本 祐二	東洋大学大学院経済学研究科教授
	森 民夫	長岡市長
関係機関	宇佐見 一夫	(独)都市再生機構業務企画部全国まちづくり室長
	尾崎 昌利	(社)不動産協会企画委員会委員長
	金子 晃	(財)民間都市開発推進機構まち再生支援部長
	河野 貴光	横浜銀行営業戦略本部情報開発グループ長
	渡辺 一	日本政策投資銀行都市開発部長

### 【開催経緯】

第1回研究会 平成19年7月18日

- ・本調査の目的、進め方
- ・地方都市を取り巻く状況
- ・地方都市への民間投資の状況
- ・民間によるまちづくりの現状

第2回研究会 平成19年9月10日

- ・前回研究会の指摘事項と第2回研究会の概要
- ・事例分析から見る官民連携のまちづくりの実態
- ・民間事業者等の意向
- ・官民連携によるまちづくりの実現化に向けて
- ・官民連携のまちづくりにおける役割分担

第3回研究会 平成19年10月9日

- ・前回研究会の指摘事項と追加事例調査等の概要
- ・中間とりまとめ(案)