

地方都市におけるエリアマネジメント活動の現状と今後の方向性

和歌山大学教授・副学長 足立 基浩
あだち もとひろ

はじめに

本稿では、エリアマネジメントと呼ばれる民間主導のまちづくり手法の紹介と、その認知度、そして一部で実施されている地域の諸効果について著者の研究室が実施した調査結果などをもとに検討を行いたい。

エリアマネジメントとは、地権者や事業者などが主体となり、その地域の経済活性化、地域価値の増大を目的として行われる一連の活動を示す¹。地方都市、首都圏の都市などの立地に関わらず、近年注目を集めているまちづくりの手法であるが、一般的には都市部や中心市街地の活動が多く、旧来より親しまれてきた「まちづくり活動（英語ではCommunity Planning（コミュニティ計画）」の一部ともいえよう²。以下、地方都市のエリアマネジメント活動の実態に焦点を絞り、同制度の認知度や事例紹介、そしてその効果等について見てみよう。

エリアマネジメントに関する既存論文の整理

地方のエリアマネジメントの地価に対する影響を考察した先行文献を見てみよう。上野美咲の「地方版エリアマネジメント（日本経済評論社、2018年）」は日本全国のまちづくり団体に対して実施したアンケート調査（国土交通省、京都大学、和歌山大学の共同調査）をもとに詳細な分析を行っている³。「時間データ」と「クロスセクションデータ（地域データ）」からなるパネルデータを用いて詳細なエリアマネジメント活動の地価に対する効果検証がなされている。

結論として、2006年から2010年までの期間においてはエリアマネジメント活動の地価上昇に対する効果は確認されなかったが、2014年以降は地価上昇効果を確認している（5%の有意水準で統計的に有意）。2014年からは、政府による様々な地方創生（まち・ひと・しごと創生本部の設立）が実施されてきた経緯と重なる。また、地方のエリアマネジメントの事例として知られる香川県高松市のまちづくり会社による中心市街地の開発効果

¹ 上野美咲、御手洗潤、要藤正任、足立基浩ほか「エリアマネジメント活動は都市にどのような影響を与えるのか—実態分析と効果分析—」『新都市』2015年9月号第69巻、都市計画協会、65-69頁参照。

² 足立基浩、上野美咲「地方都市の商店街再生の方向性：学生・市民の参加による組織力の強化の可能性」和歌山大学経済理論、第382号、2015年、1-16頁参照。

³ 2014（平成26）年11月20日から2015（平成27）年1月13日までを調査期間とし、都市再生整備計画を有する826市町村（地区総数1322地区）すべてに配布された。回収率は市町村数では90.3%、地区数レベルでは86.7%であった。使用データ数の年数は9年（2006年から2014年までの年次データ）、利用可能なデータは地方都市が最大で15750データ、大都市部が2727データとなっている。

(2010年以降)が出現し始めた時期とも重なる⁴。

さらに、足立(2018年)は、主成分分析と呼ばれる統計手法を用いてエリアマネジメント実施地区と非実施地区に分類をしたうえで、エリアマネジメント活動の地価に対する効果分析を行った⁵。

その結果、エリアマネジメント実施地区は、①人口50万人以上の大都市、もしくは、②大都市隣接の中小地方都市などに多く存在する点を確認し、さらにエリアマネジメント実施地区と非実施地区との平均地価を比較したところ、「実施地区」は「非実施地区」に比べ統計的に有意に高くなるとの結論を得ている(Welchの検定)。

ところで、エリアマネジメントの経済波及効果について著者は観光アート事業や観光イベント事業などに関する分析を行ったが⁶、エリアマネジメント活動によって生じる消費・投資費用の1.28倍(大阪市内(大阪府住之江区北加賀屋地区))の経済効果が存在することが確認されている。大阪府住之江区の北加賀屋地区は大都市大阪圏域の中心部からやや南に離れており、「地方版エリアマネジメント」の参考資料と考えることができる。

また、福岡県北九州市のリノベーション型(古民家などを改築して地域活性化の拠点整備につなげる試み)のエリアマネジメントの場合には一般的な事業効果は1.31倍ほど存在することが分かった。こうした経済効果が発生することで、地域の税収は増加するものと考えられる。今後、エリアマネジメントの活動費用として、エリア内でビジネスを営む人などが拠出する負担金制度(日本版BID(ビジネス改善地区)、後述)が進展するであろうが、こうした制度を支えるうえでも、経済効果の存在は参考になるものと考えられる。

エリアマネジメントに関する調査

上記の参考文献を踏まえ、本稿では、著者の研究室が独自に実施したデータを用いて、その時点での最新のエリアマネジメントに関する分析結果を紹介したい。

これは、新型コロナウイルスが社会問題化する以前の2019年7月から2020年1月にかけて、全国の商工会議所が立地する地域において実施されたアンケート調査である(足立基浩研究室が実施。対象は全国の自治体、商工会議所のまちづくり関連部局等を対象。配布数1000、回収数204)。ここでは、エリアマネジメント制度の認知度やBID制度の認知度、これまで実施してきた施策とその効果等について聞いた。新型コロナウイルス感染症が感染拡大する直前に実施した調査であるが、参考になるものと思われる。以下、このアンケート調査結果のいくつかを紹介をしたい。

エリアマネジメント制度の認知度

この調査では、エリアマネジメントの認知度について聞いているが、その結果から見てみよう。冒頭でも少し触れたが、「エリアマネジメント」と「まちづくり」の明確な差異を理解している人が多くないのではないかと考えられるために、こうした設問を行った(図1参照)。

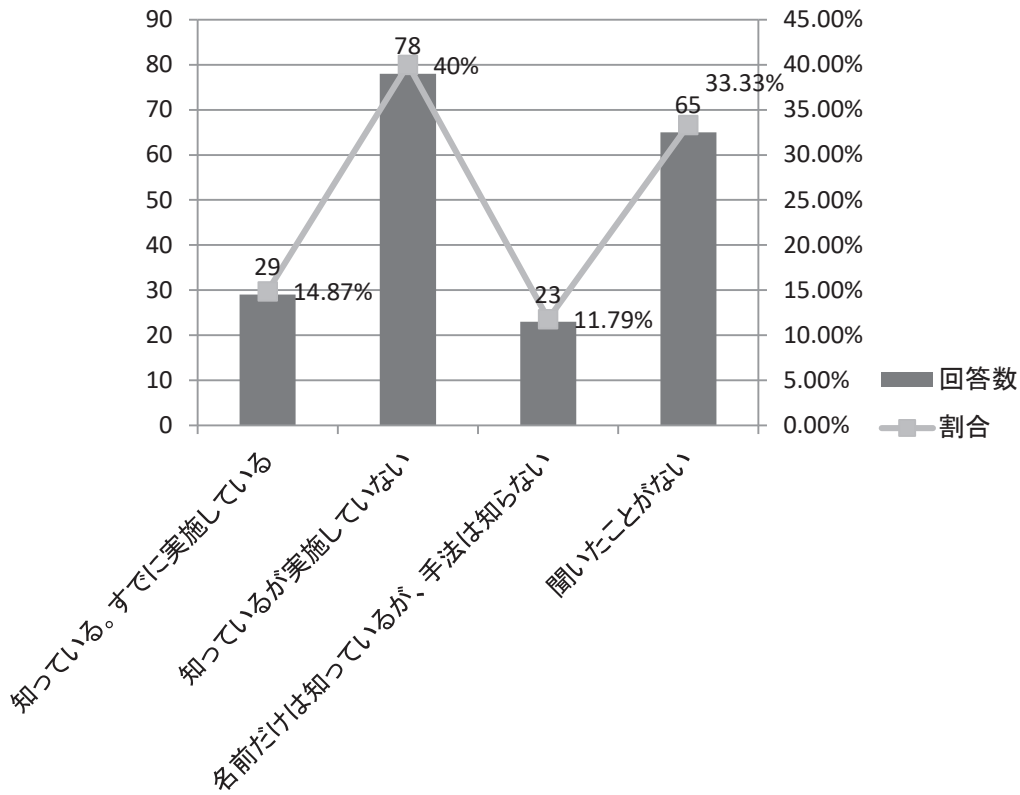
「(エリアマネジメントを)知っている。すでに実施している」が14.78%(回答数29)であった。「(エリアマネジメントを)知っているが実施していない」は全体の40%(回答数78)であり、最も多い回答数であった。また、「聞いたことはない」が33.3%(回答数65)で、「名前は知っているが、手法などは知らない」については、11.79%(回答数23)であった。このように、まだ「知らない」や「名前だけは知っているなど」等の回答は全体の5割以上を占め、このまちづくり手法の認知度がまだ低いことをうかがわせている。

⁴ 2018年1月31日に開催された「補助金に頼らないまちづくりタスクフォース(日本商工会議所)」の古川康造氏の「高松丸亀町商店街の現状に関する資料参照」。

⁵ 足立基浩「エリアマネジメントの実施地区と非実施地区に関する特性に関する一考察」経済理論、和歌山大学経済学会、第395号、2018年、1-17頁参照。

⁶ 足立基浩『「芸術文化が集積する創造拠点」としての再生』日本商工会議所調査報告書、2020年。

図1 エリアマネジメント制度の認知度



BID制度（地域再生エリアマネジメント負担金制度）を生かしたまちづくり

続いて、エリアマネジメント制度の本格的導入に向けて政府が検討している負担金制度（地域再生エリアマネジメント負担金制度）を活かしたまちづくりの認知度について質問を行った（図2参照）。

BIDとは、日本では（土地占有者等が負担金を支払う）ビジネス改善地区と訳されるが、もともとはアメリカのニューヨークやイギリスで誕生したまちづくり手法である。イギリスでは特に一般的な地域活性化手法であり、イングランド地区全域で実施されている民間主導のまちづくりである。

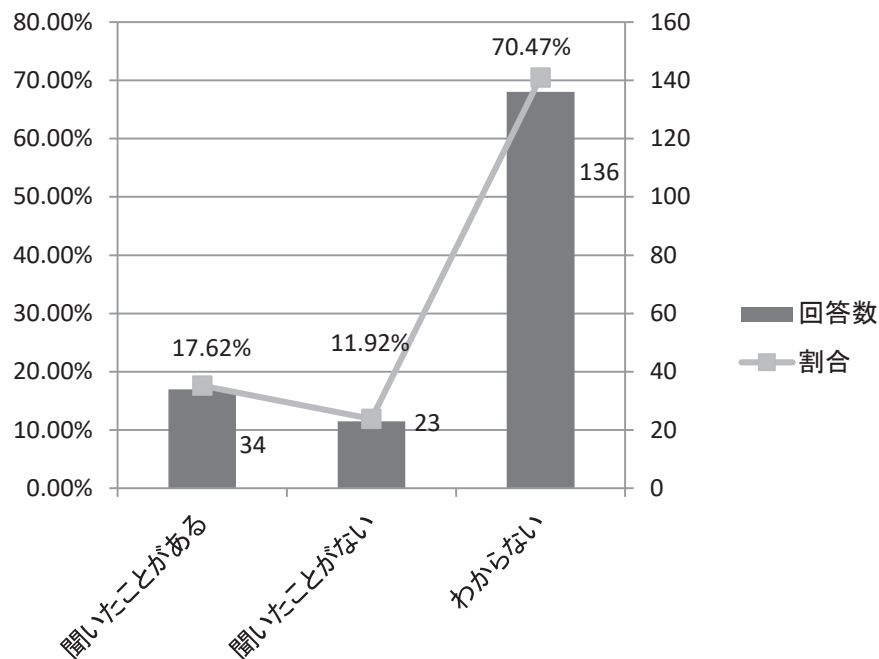
この「BID (business improvement district、ビジネス改善地区)」では、活性化を目指す「エリアの範囲」をエリア内に属する業者などが自ら話し合いの中でまず特定化させる。続いて、賑わい創出や歩行者交通量の増加などを目標としてエリアマネジメント活動を行う。そこで、必要な経費

などは事業者などが自ら負担金（BID 負担金）を払って活動を実施する、という「民主導のまちづくり」のことである。

日本では、2018年2月6日に「地域再生法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、2018年6月1日に公布されたが、この目玉が、上記日本版BID「地域再生エリアマネジメント負担金制度」の創設である。後述する岩手県大船渡市でその類似したものが既に行われている⁷。この制度はまだ萌芽期であり、知名度が低いのはある程度予測されるものの、下記のような結果が出ている。

⁷ これは、エリアマネジメント団体が受益者の3分の2以上の同意を得て、市町村に「地域来訪者等利便増進活動計画」を申請するという制度。市町村がこれを認定し、条例で受益者の範囲、負担金の額や徴収方法などを規定したうえで、受益者から「受益者負担金」を徴収、交付金としてエリアマネジメント団体に交付するというもの。エリアマネジメント団体はこの交付金を原資に様々な活動が可能となる。

図2 BID制度（地域再生エリアマネジメント負担金制度）を聞いたことがありますか？



「BID 制度を知っていますか（聞いたことがありますか）」との問いについては「知っている（ある）」が全体の 17.62%（回答数 34）、「知らない（ない）」が全体の 11.92%（回答数 23）であったが、最も多かったのが「わからない」（70.47%（回答数 136））であった。BID 制度の整備が着実に進んではいるものの、まだ国民の中で十分に理解されていない現状がうかがえる。

どのようなまちづくりが多いのか？

続いて、現場の事例を見ながらエリアマネジメント活動の効果などについてみてみよう。本調査では「エリアマネジメント」を認識している事業主体に対してその効果などについて聞いているが、以下、その結果について紹介を行いたい。

エリアマネジメントを実施している団体の主な事業に関する事例

人口20万人未満の規模の地方都市

山口県下松市（人口約6万人）の場合

人口約 6 万人の山口県下松市は、行政が主体でエリアの再生事業を実施しており、ハード整備が

その中心である。都市計画道路青木線道路改良事業で 2007 年から 15 年までの 9 年間の間に実施され、総費用は 11 億 4 千万円（社会資本整備総合交付金を一部利用）であった。

こうした事業効果としては、「市を南北に走る二つの県道間をつなぐ道路を整備したところ、交通アクセスが向上した」、「沿線にマンションや店舗が進出し、賑わいが回復した」等の回答を得た。道路等のハード整備を主体としたまちづくり事業といえる。

この人口規模（10 万人未満）では、既存施設・インフラの管理については積極的な財源を持たないケースが多く、行政のインフラ整備事業と合わせて、まちづくり会社などが組織化され、賑わいの創出事業などを実施しているケースが多い。自ら負担金を徴収するなどエリアマネジメントを実施する組織は未整備などが多いが、官民連携のもと事業を実施する地域が多い。

丸亀市（人口約16万人）の場合

香川県丸亀市は、2017 年以降民間を主体とする Face21 運営協議会と呼ばれる組織を設立し、拠点

施設「Face21」にて様々なエリアマネジメント事業を実施している。

年間（2017年）の事業費用250万円（補助金は70万円、丸亀市が負担）を用いて賑わい創出のために、シャッターアート事業（富屋町商店街）、ハロウィンパレードなどのソフト型事業を実施している。その他、この拠点施設で「よろず相談所」の開設なども実施している。通行人や学生が立ち寄り休憩所などで利用されている。

商店街振興組合による活性化事業内容と重なる部分もあるが、賑わい創出のみならず、地域の滞留性、回遊性を意識的に促進している点にその特徴がある。人口が約10万人の長野県佐久市の岩村田商店街においては商店街振興組合やまちづくり会社が主体となり同様の滞留性、回遊性事業を実施しているが、同商店街の会長でもあり全国商店街振興組合の理事長でもある阿部眞一氏によると「エリアマネジメント事業としての」性質も有するとのことであった。

おそらくこの人口規模の場合にはエリアマネジメント事業の主体は「都市再生推進法人」よりも、上記「協議会」「まちづくり会社」「商店街振興組合」などが多いように思われる。

人口20万人から40万人未満の規模の地方都市

福井市（人口約26万人）の場合

福井市は人口約26万人、エリアマネジメント活動に熱心な地域である。「まちづくり福井」なるまちづくり会社が官民連携者のもと、様々な事業を実施している。

ハード整備は主に行政が担当し、その利用や賑わい創出についてはまちづくり福井株式会社が担当している。

同市は「福井城址周辺整備事業」（主体は福井市）、②福井市中央公園整備事業（約9億円）、③都市計画道路県庁線の整備（約3億円）、④他城址周辺整備事業（約1.7億円）、⑤山里口御門の整備（約8.2億円）などを実施してきた（期間は平成26年から30年、総費用約22億円（助成金を含む）。

福井県が「山里口御門の整備」を、福井市が「中

央公園や周辺道路の整備事業」を行い、石垣とお濠が残る福井城址から中央公園一帯を一体的に整備した結果、歴史と自然を感じられる空間として市民に親しまれる場所となった。「都市の整備」については行政主導で進められたが、「利用」については、まちづくり福井株式会社が担当するというものである。

また、同市中心街に位置する中央公園を使って7月には大きな音楽フェスティバルを民間団体が開催するなど、新たな動きも始まっている。この事業の全体的な効果について、アンケートの回答者（担当者）は「効果あり」と回答している。その他、多数の空き家などを利活用するリノベーション事業なども実施している。

豊田市（人口約42万人）の場合

続いて、人口約42万人の豊田市である。豊田市は、先述の福井市と同様、エリアマネジメント活動に熱心な地域である。都市再生推進法人が2018年に設立され、以降、駅前の公共広場の管理活用などをはじめ様々なエリアマネジメント活動を実施している。

まずは行政を中心に都市のハード整備がなされた。

都市型ホテル、スポーツクラブ、商業・サービス・飲食及び住居（タワーマンション）で構成された駅前再開発事業である豊田市駅前通り南地区第一種市街地再開発事業が実施された（期間は2000年から2007年までの7年間）。総費用は約181億（補助金名称は市街地再開発事業）であった。また、タワーマンションの建設を行ったところ132戸が埋まり、居住人口は増加した。

こうしたハード整備の利用率を高めるために様々な事業を実施してきたのが豊田市の一般社団法人 TCCM（エリアマネジメント活動の実施主体）である。

駅前のにぎわい創出事業などを始め、道路の利活用などを始めたところ、来場者数はさらに増え、その結果、この地域では42.1%の人口増となった（2018年/2006年比較）。豊田市の中心エリアの備

値の向上に貢献している。

人口50万人以上の都市

浜松市（人口約79万人）の場合

続いて、人口約79万人の浜松市のケースを見てみよう。浜松市も、様々なエアーマネジメント事業を実施しているが、以下、ソフト事業の一つである軽トラック市について紹介を行いたい。これは賑わい創出のソフト事業であるが、エリア価値向上に貢献しているという意味でエアーマネジメント事業の一部と考えられる。

浜松市では2015年から18年までの間、上記「軽トラはままつ出世市」事業を実施した。全国から軽トラックに様々な物産などを運んで販売する「路上市場」の創出である。

総費用はこれまでの総額で1,718万円で、補助金453万円を得ての実施であった（補助金名称は浜松市商店街魅力アップ支援事業）が、この軽トラック市の効果は絶大であったという。

JAと商工会議所による農商工連携として中心部の道路（鍛冶町通り）を封鎖し開催したところ、過去5回で13.5万人もの来場があった。

軽トラック市は、近年全国的に実施されているが、そのメリットは何と言っても、市場が終わると、物産販売を行っていた軽トラックが会場から次々と移動し、いわゆる「後片付け」に関する大会主催者の負担が少ない。浜松市の軽トラック市はその規模が全国で最も大きいもの一つであり、賑わい作りに貢献している。

今後注目のまちづくり

岩手県大船渡市（人口約3.4万人）の都市再生

事例の最後に著者が現在注目している大船渡市の事例を見てみよう。大船渡市はエアーマネジメントの先進地であり、参考になる制度を次々と打ち立てている。

大船渡市は2011年3月の東日本大震災で大船渡市の沿岸部の多くが被災したが、同年、復興計画が立てられ、2013年までに再生に向けてビジョン等を策定した。2014年から2016年にかけては居

住地については山側地区と海側地区に分けて復興計画を立てた。

山側地区は土地区画整理事業（約33.8ヘクタール、費用199億円）を実施、居住地を整備した。

一方、海側地区では今後万が一の際の津波の被害を想定し、「居住不可（第一種災害危険区域）」とした。「津波復興拠点整備事業」として約10.4ヘクタールを都市計画決定し、7.5メートルの防潮堤を施したうえで、市有地の整備（民有地を買収等）を行った。

興味深いのは、この「津波復興拠点整備事業」である。この地区について「9つ」の街区として整備し、事業用定期借地制度（期間20年から40年）を用いて土地を市内の業者等（その多くは既存商店街や事業者）の再建地区とした。

そして全体のまちづくりを担う組織を新たに作り、エアーマネジメント事業を実施したのである。この事業主体となったのが、「株式会社キャッセン大船渡（都市再生推進法人に2018年3月に指定）」である。

この株式会社キャッセン大船渡の主な使命は「商業施設マネジメント業務」「都市再生推進法人業務」そして、「エアーマネジメント業務」の3つを行うことである。つまり行政が整備した土地9街区分に関する総合マネジメントを総合的に実施することとなったのである。

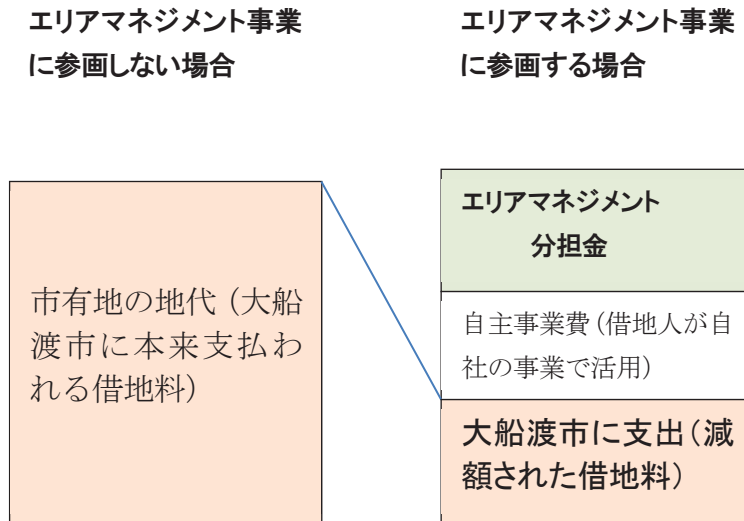
なお、株式会社キャッセン大船渡が「都市再生推進法人」に認定された点は大きい。

「都市利便増進協定」呼ばれる協定にもとづいて公共空間に利便増進施設を整備し、公共施設管理者（道路・河川）と包括協定を結び、公有地の利用が可能となった。これにより、道路上でのイベントを実施する際の占有許可などを得られやすくなる。まさに民間色が強い「半官半民」の組織ゆえに小回りが利くエアーマネジメント業務が可能になっている。

この取り組みが特に2023年以降のエアーマネジメントの参考事例になるのは以下の点である。

それは日本ではまだ実施されていない「負担金

図3 大船渡市のエリアマネジメント分担金制度



出典：森記念財団 2022 年度（第 2 回）エリアマネジメント制度小委員会 株式会社キャッセン大船渡資料参照。

制度」を実現した点だ。具体的にはこの定期借地はもともと市有地だが、20 年程度の借地契約を結び、その際に発生する借地料を「大幅に減免」する代わりに土地の借主は「エリアマネジメント分担金」を支払うというものである（BID 負担金に相当）。

ここで徴収された分担金は、最終的に都市再生推進法人である「株式会社キャッセン大船渡」に支払われ、様々なエリアマネジメント事業が実現できる。なお、実施されるエリアマネジメント事業は「人材育成」「空間形成」「賑わいの創出」など多岐にわたるが、これら事業を実施する際の費用に充てられる。9 つの街区から集められるであろう分担金の総額は今のところ 2600 万円である。これだけの分担金があれば、組織の基盤整備、事業実施は可能となる。

エリアマネジメント分担金の支払いが重要なのは、ここで集めた財源が、「地域に回るお金」になることである。行政側が徴収するものではない。ピンポイントでエリアの経済厚生（満足度）に寄与する。そのメリットの大きさゆえに、こうした公設民営の「定期借地」を利用したシステムが今後各地へ広がる可能性は高い。

一方、今後の課題は、20 年の時限的な土地利用が基本ルールであり、20 年後の土地利用が現時点では未知数である点だ。今後、「再契約」「譲渡」「解体撤去」などを検討しなければならないが、被災地の再生において、定期借地制度を利用しながらエリアマネジメントを実施するという試みは全国初であり、今後の運用が期待される分野でもある。

出来ることから始める小規模エリアマネジメント

最後に、エリアマネジメントの段階論（ステップアップ論（どのようにスタートするのか））について紹介したい。本稿で見たように、エリアマネジメント形式のまちづくり活動はまだ日本では少数である。負担金などを徴収して本格的に実施しているところは少なく、制度的に整っているのは先述の岩手県大船渡市や、大都市部では大阪市のグランフロント大阪（2022 年 11 月時点で計画段階）などの一部の事例に限る。

地方都市に注目した場合は、豊田市などの事例が参考になるが、もっと小規模なケースの「エリアマネジメント化」について以下考えたい。

著者は 2021 年 9 月からまちづくりの勉強会（お

もに商店街の活性化)の講師として継続的に訪問した宮崎県高鍋町(人口約2万人)の成果発表会がそのスタートアップとしては参考になると考える。まずはまちづくり勉強会からスタートし、徐々にその規模を拡大していくというものである。

この勉強会は主に商店街エリアにおいて、事業者(商店主)がワークショップ方式でまちづくりに関する話し合いを重ねて、興味深い案が出来上がった場合に「公民連携のもと」は宮崎県がその資金を部分的にサポートするというものである。

高鍋町は江戸時代に栄えた高鍋藩の城下町であるがその歴史あふれる中心市街地商店街エリアを形成している。しかし、週末においても人影がまばらであり、喫緊の課題は地域の「滞留性」「回遊性」を高めることにある。回遊性の上昇は、店舗の訪問客数を増やし、エリア価値を高める。

今回は、勉強会参加者から「和服を着て街を歩こう」という意見が出て、勉強会がスタート(2021年8月)してから間もない2022年1月に実施された。より具体的には、1月5日の成人式に集まった若者を城下町の情緒あふれる商店街内に誘い、「写真映えするスポット4か所」にて記念撮影を行い、すべてのスポットを回った新成人には景品を渡すというものである。若者も自らが商店街内で撮影したものをInstagramなどのネット媒体に掲載することで、参加者による情報発信も期待できる。同町の新成人は170人でほぼ全員が町が主催する式典に参加したが、式典終了後、その約1割が商店街内のこの撮影イベントに参加してくれた。

また、この企画に興味を持った地元メディアが当日の様子を新聞などに載せたり、ラジオ局が取材のため同地を訪問したりなど思った以上に商店街の広報がなされることとなった。さらに、行政が町のホームページなどでイベントの事前広報を行うなど、いわゆる「官民連携」体制も十分になされた。ただ、成人式の場合、式終了後には卒業した高校などのクラス会などが予定されているケースが多く、この企画への参加者も全体の1割と少数にとどまった。来年の実施には事前広報を強

化するなどが必要であろう。3月には成果報告会が行われ、PDCAサイクル(Plan(計画)、Do(実行)、Check(評価)、Action(再実行))を意識した事業展開の成果と課題について報告がなされた。

今回の企画はゼロベースから商店街の関係者がワークショップ(勉強会)を通じて案を出し合い、実現させたことに特徴がある。エリアマネジメント的な視点からは、商店街(組織の特定化)が、城下町周辺エリア(エリアの特定化)に絞ってその目的である「回遊性の増大」を目指したもの(目的・ビジョンの特定化)で、小規模ではあるものの立派なエリアマネジメント活動といえる。お金の分では公的支援は受けたが、労力については自前であり、人件費が「民間負担」と考えられる。

エリアマネジメントはこの例で示したように、「なんとなく」まちづくり活動をしてきた部分について「運営組織」「エリアの特定」「目的の特定」を明確化させ、資金についても互いに負担金を出し合い、最後に「PDCA」をまわすことで事業の成果を確認する。こうした、まちづくり活動の「事業化」にその本質がある。高鍋町のこの組織も、再度同計画を夏の時期に実行する予定だという。

まずはエリアマネジメントを始めたいと考える組織にとっては参考になるだろう。

まとめ 効果あるエリアマネジメントの実現に向けて

本稿ではエリアマネジメントの諸効果について、その事業内容の事例紹介と定性的な効果分析を行った。エリアマネジメントは冒頭で示したように、自らが決めた「エリア」において民間組織を中心にマネジメント活動を実行することに特徴がある。民間業者はその見返りとして公的な土地(公園や道路)などの利用権を得て、活性化事業等を行い収益活動も可能となっている。

ただし、この収益活動や活動にかかる費用の負担部分については、先述の「地域再生エリアマネジメント負担金制度(2018年)」でルール化がなされたばかりであり、厳密な意味でこの負担金制度に基づき、実施された地域はいまだ存在しない。

今回紹介させていただいた事例については、著者の研究室が全国から集めたデータをもとに分析を行ったが、エリアマネジメント実施地区の絶対数はまだ不足している。よって、ここでは包括的な分析よりもケーススタディのような形で実施策の内容やその効果について簡単に紹介をさせて頂いた。

今後のエリアマネジメントのような活動はますます増えるであろう。自由な発想で民間がまちづくりを行う環境も整ってきている。

また、大船渡市の株式会社キャッセン大船渡のように、分担金（負担金）制度など財政基盤を明確化させたうえで、事業主体が行政との橋渡しをしながら、また広く市民に意見を聞きながら各種事業を実施していくべきであろう。今後の展開が楽しみである。