

独自の分担金制度を用いたエリアマネジメント事業の推進

株式会社キャッセン大船渡 取締役 臂 徹
ひじ とおる

1. エリアマネジメント組織の設立経緯

岩手県大船渡市では震災後、沿岸南部の拠点的な役割を担う中心市街地「大船渡駅周辺地区（以下、『駅周辺地区』という）」の再生に際し、周辺地域を先導する市街地形成のため、一部区画の整備に対して、自治体による土地の取得に国費が充当される津波復興拠点整備事業を用いた。同事業で整備された 10.4ha の開発及びまちづくりの担い手は「キャッセン大船渡（以下、『キャッセン』という）」である。キャッセンは現在、エリアマネジメント（以下、「エリマネ」という）の手法を取り入れ、市街地の持続と更新を役割として活動を継続しており、本項ではその設立経緯を概説する。



写真1 キャッセンエリア全景

（大船渡市土地利用課 佐藤世紀氏提供）

大船渡市は当初、駅周辺地区全域での被災市街地復興土地区画整理事業の活用を予定していたが、上記した通り、津波復興拠点整備事業も併用している。また、導入機能の検討過程では2012年より住民代表者、学識経験者等から組織された中心市

街地再生のワーキンググループにおいて、かなり早い段階からエリマネ導入についての意見がなされた。市はワーキンググループでの検討内容を重視し、土地活用方法などを取り纏めた基本計画を策定するとともに、官民連携にノウハウを有する「エリマネ・パートナー（以下、「AMP」という）」を公募し、2014年3月、AMPとして大和リースが選ばれた。

AMPを交えた土地活用検討を経て、2014年7月、「津波復興拠点整備事業区域（以下「エリア」という）」を範囲として、事業実施の意向を持った企業や共同体6者（以下、「予定借地人」という）と市、大船渡商工会議所（以下、「商議所」という）、AMPがメンバーとなり、駅周辺地区のまちづくりに関する協議をおこなう「官民連携まちづくり協議会（以下、「協議会」という）」が発足した。

協議会では、各予定借地人の事業再建と開発意向、市の方針、AMPからのアドバイスに基づき、エリアを9つの街区に分割し、順次、街区開発を進めることとなった。その開発における配置計画の策定や進捗管理、エリマネを担う人材（タウンマネージャー）として、2015年7月に筆者が選定された。以降、協議会へのまちづくりの方針等の提案は筆者が行うこととなり、複数の会議を経て、下記の方針が決定した。

①気仙地域の中心として商業・業務機能重視の土地利用を図る上でエリアを災害危険区域（第1種）に指定し、住宅等の立地を制限する

②商業業務の復興を牽引する各街区では土地所有者の市と事業用定期借地権設定契約を締結する
 ③運営組織を設立し、エリマネ事業を展開する
 これらをエリアのあり方として規定するとともに、協議会内に「まちづくり会社設立準備室」を設置してキャッセンの立ち上げ準備にあたり、市や商議所、AMP、一部の予定借地人、金融機関からの出資を受け、2015年12月にキャッセンを設立した。

設立当初に想定されていたキャッセンの役割は、エリマネの推進のみであったが、小規模な商店等からなる集合店舗の事業実現性を鑑み、これらの施設の整備・運営主体も担うこととなった。

2. 持続可能な資金確保の仕組み

キャッセンは、いわゆる第三セクターと異なり、市からの出資比率を24.8%まで引き下げ、受発注関係などの経済依存度を下げてガバナンスを緩和し、民間のノウハウを活かしやすい形態を取った。

キャッセンの役割は「エリアの高質化に資する取り組み」であり、「都市再生推進法人（2018年3月大船渡市指定）」として各街区の借地人から資金を集め、景観の維持管理、誘客やプロモーション活動、次世代の担い手育成などの事業を通じて、エリアの活性化に取り組んでいる。

先に述べた通り、エリアは9つの街区に分割され、それぞれの街区で借地人（事業者）が選定されている。借地人と大船渡市は20年から30年の期間で事業用定期借地権の設定契約を締結し、有期計画に基づいた事業を実施している。土地の契約においては市と借地人、キャッセンの間で市独自の貸付規則を運用し、各借地人による企業活動に応じたエリマネ活動の促進と、キャッセンのエリマネ事業実施に活用できる資金を充当する仕組みをつくった。

具体的には、各借地人がキャッセンに対し、エリマネ事業の財源となる資金（以下、「分担金」という）を、支払うというものである。

エリアでは当初、アメリカ版 BID 制度を参考としたスキームづくりを進めていたが、国内の法制度が障壁となり、一旦行政に資金が入るとその用

途が公益目的に限定される（キャッセンの創意工夫に満ちた取り組みが制限される可能性がある）ことが課題となっていた。

そこで、主な土地所有者である市が積算法によって算出した地代を固定資産税相当額まで減免し、予定借地人は通常の地代と固定資産税相当額の差額の一部を分担金としてキャッセンに拠出するほか、一部を予定借地人独自でエリアの価値向上のために活用することを制度化し、予定借地人の地代負担を軽減するとともに、地域の将来のために投資できる方法を確認した。



図表1 エリマネ分担金の仕組み

なお、分担金の授受においては、エリア内及び周辺の持続的な賑わい創出や景観保全、商業の活性化等を業務目的に据え、各借地人とエリマネに関する「業務委託契約」を締結している。これにより、エリアにおいて20年以上の期間にわたり、継続的にエリマネ事業へと充当できる財源を確保しつつ、①過去に基づいて未来を予測する②縮退する地域経済を勘案して機能を置き換えていく③まちの文化を次の世代へと継承する④新しいアイデア創出のために人の力を借りる、という四つの実施方針に基づいて事業をおこなっている。

その方針に基づく事業内容の例として、エリア全体の共通販促やプロモーション、啓発活動等がある。これらは商業施設の運営主体としての役割とも関連する内容であり、年150回程度、エリアの価値向上に資する自主企画と持ち込み企画を実施しつつ、エリア内外の企業との連携による地域通貨の導入など内需を高める施策や、首都圏の商店街等でのPRキャラバンやECサイトの開設・運営など地域外貨を獲得する取り組みを展開し、その効果の検証と事業内容の見直しを行なっている。言い換えれば、足元商圈を中心とした「消費」を

拡大するための取り組みである。

一方で、居住が認められていないエリアにあつては、買い物以外を目的とする来街者を獲得すること、まちとしての機能を商業以外にも拡充しつつ、来街者の滞在時間を延ばし、コスト消費や時間消費を増大させ、購買にも繋げていくことが肝要であるため、その基礎づくりと地域コミュニティの構築をエリマネの一環として実施している。

基礎づくりとしては、公共空間と商業空間の境目をなくす、公共空間の設えや管理について施設管理者（県河川や市道など）と協議・調整する、といった手法により、ウォークアブルで一体的なエリアを創出することや、施設整備段階で策定した独自の景観ガイドラインを大船渡市の地区計画へと援用し、エリア周辺の建築行為における景観事前協議をキャッセンが担うといった、デザイン基盤の構築がある。

また、コミュニティの構築としては、震災以前から花植え等に興味関心を有していた女性たちを中心とした「花の会」の活動がある。現状、花の会には60名ほどの女性陣が在籍し、草取りや花植え等、エリアの景観保全活動に当たっている。

同様に、エリアの清掃活動には地元の福祉作業所の通所者が「キャッセン環境保全隊」となり、街を守るメンバーとして従事しているほか、地域の子どもたちはキャッセンキッズファンクラブを組織し、イベントなどの手伝いをする。このようなテーマ型のコミュニティを構築することが「生活者」を増やすことにつながっている。

上記のような取り組みを基礎として、2019年2月、地元の間接支援組織と学生インターンシップのメンバーとともに「大船渡まちもり大学」という学びの場を設立した。これは借地人企業の次世代の担い手等を育成していくためのものである。設立当初は社会人が中心であったが、現在は高校生も常時30名ほど参画しており、合計60名ほどが、それぞれの課題意識に基づく「プロジェクト」を立案し、商店街の活性化、コミュニティ再生などのテーマに応じた取り組みを行っており、後述するプロジェクトの事業化につながっている。



写真2 大船渡まちもり大学の活動風景

なお、キャッセンの設立当初は、直接的なPRに相当な労力を割く必要があったが、今はエリア内の活動（花の会、まちもり大学など）のメンバーとの関係を維持していることで、二次発信やイベント実施の準備、運営の担い手確保などに繋がっている。これは地域にとっての「ストック効果」といえるものであり、これをエリア全体として蓄積していくことが重要であると考えられる。

3. 運営上の課題と対応

一方で、キャッセンの設立から7年が、エリマネ分担金の仕組み導入から3年半が経過する中で、運営上の課題も明らかとなってきた。ここでは大きく分けて2つの課題と対応について説明する。

一つ目は地域商業に関する課題である。大船渡市は最盛期に比べて衰退しているとはいえ、三陸沿岸南部の中心都市であり、昼間人口は岩手県内でも上位にある。加えて、製造業に占める非水産系（菓子製造、食肉加工等）の就業者数や出荷額などが高く、沿岸地域でありながら、経済面での水産依存度は宮城県沿岸部などに比べて高くない。経済・就労環境の復興が比較的早かったことも、これに因ると考えられる。

なお、市内でも、古くからの商店街である盛地区に対し、エリアを含む大船渡地区は昭和初期より、物流拠点である県管理重要港湾の大船渡港の後背地に成立した、比較的新しいまちである。

エリアのメインユーザーは居住者のほか、港湾労働者や船員、隣接自治体からの就業者など、まだまだランチタイムやナイトタイムの需要が見込める。一方で、物販（特に買回り品）に関しては、

商店の大半に「お得意様」がいて、目的の店舗に立ち寄って帰る購買スタイルが中心であるため、複数店舗への回遊はあまり見込めない。震災前の沿道型商店街だった頃も、店前に車を横付けして買い物をして帰るのが一般的であったという。

そのような状況を踏まえ、エリアの整備をする際には、エリア内の商業規模と可能な限り回遊を創出できる事業者構成を検討するため、震災以前の業種別の床面積で算出し、人口減少なども勘案して、整備可能面積を算出した。その数字を経年の的に追っているが、エリア周辺の商業店舗の再建も進み、現状は既に整備可能面積を超過している。

種別	整備可能面積	2021.3末現在	超過状況
物販店舗 (サービスを含む)	11,230㎡	12,868㎡	+1,638㎡ (充足率) 114.6%
飲食店舗	4,174㎡	4,020㎡	-154㎡ (充足率) 96.3%

図表2 エリアの店舗整備状況（2021年度末時点）

そのため、未利用の街区やコロナ禍によって生じた空き店舗にはNPO法人等の事務所やIT企業、コワーキングスペース、製造業（ワイナリー、木工品製造）、前述したまちもり大学から生まれた海産物陸上畜養の実験装置など、非商業機能も誘致・導入し、就労者やNPO法人等の実施する各種講座・セミナーなどの利用者、すなわちエリア内昼間人口を拡大することで、オーバーストア状態の解消を図ろうとしている。

非商業者を誘致するメリットは昼間人口の拡大以外にもあり、商業施設に入居している社会福祉協議会の子ども食堂やフードバンクの取り組みにエリア内飲食店の廃棄前の食材などを用いるとい



写真3 空き店舗に整備したコワーキングスペース

ったサーキュラーエコノミーに資する取り組みに繋がることも期待できる。

二つ目の課題は土地利用についてである。前述した通り、エリアの各街区は有期（20～30年）の土地利用であるため、20年後にはライフスタイルやモータリゼーションの変容を踏まえた更新を図ることが可能となる。そのため、いわゆる中心市街地でありながら、今の交通事情を踏まえたロードサイド型の整備を選択したことは即応的な判断であったと言えよう。一方で、エリア及び周辺の基盤整備は商業地域の道路幅員などの点で「土地区画整理事業運用指針」に準拠しており、従前の中心市街地に見られた「限界性のある街路空間」をつくることができなかった。

街区の更新は各借地人やその承継者の判断により、柔軟に対応する余地がある一方で、基盤自体を見直すことは困難なため、公共空間の使い方や街区間の繋ぎ方を工夫し、現状の景観ガイドラインも時点更新を図り、特徴あるエリア空間について、継続的に検討していくことが求められる。

また、各街区の整備に関しては、有期の事業計画を策定する都合上、初期投資の多寡が計画を左右することとなった。多くの街区では再建のために国庫補助事業を活用しているものの、できる限り建築コストを圧縮し、資金ショートを避ける計画づくりに努めているほか、特に商店街区では商圈規模の縮退を見据え、減築しやすい構造を採用している。今後屋外空間や壁面の工夫等で意匠的な特徴づけをしていくことが可能であるが、現状は少し味気ない建物群であることは否めない。

なお、エリアで最初の土地利用が始まったのは



写真4 減築しやすい構造の商店街区と屋外空間

2016年3月の大船渡プラザホテルであり、既に7年近い期間が経過し、まもなく20年の借地期間の中盤を迎えることとなる。現時点から13年後を見据え、①借地期間終了時点で建物を解体撤去して事業を終了する、②事業継続のため再契約を望む、③新たな事業機会の創出を図るなど、その後の土地利用について検討するのみならず、エリア全体の将来像を考える必要がある。先に述べた協議会は当事者中心の土地利用を主題とした会議体であるが、今後は交通、景観、商業など様々な分野の関係者や有識者からなる「エリアプラットフォーム」を組織し、さらに20年先を勘案した構想について議論する場を設ける必要がある。

4. 新しい取り組み

さて、キャッセンでは前項で述べた尺度の長い課題への対応を見据えつつも、日常的な取り組みとして来街動機、来街者の属性、動線などに変化を生むための取り組みも始めている。

その代表例が「防災観光アドベンチャー『あの日』-大船渡からの贈りもの-（以下、『“あの日”』という）」である。

タイトルの「あの日」は、2011年3月11日のことを指すが、これはスマートフォンを片手に、復興したまちなかを歩き、津波避難を疑似体験できるゲームである。元々、エリア内で大規模なイベントをする際には津波の襲来を想定し、指定避難場所を明示したり、実際に避難訓練をしたり、参加者の安全を確保する取り組みをしてきた。2019年からはエリアの被災経験を外部に伝え、防災を楽しく学び、意識醸成を図る「Sonar et MACHIMORI（ソナエマチモリ／『まちを守る、町を盛り上げる（まちもり）人材を探す（Sonar）』と『災害に備える』を掛け合わせた名称）」という、大船渡まちもり大学から生まれたイベントを年に1回開催しており、その一環として、避難訓練にゲーム性を付与したコンテンツを作ろうと考え、AR技術に専門性を有する外部の企業やプロモーションを得意とする県内企業らと連携し、エリマネ事業の一環として“あの日”を制作した。

復興したまちなかに隠された小箱を探しながらヒントを集め、実際に指定緊急避難場所となっている高台のゴールを目指すゲームである。



写真5 “あの日”を体験する修学旅行生たち

小箱の中身は「いきる知恵」と「わかれ道」の2種類がある。「いきる知恵」は、震災を経験したエリアの事業者などの体験談で、画像と音声で登場するまちの人から知恵を授かる。集める知恵の数はゲーム難易度に応じて増減し、全て集めるとゴールへの地図が示される。一方、「わかれ道」は津波避難時の様々なシチュエーションを再現した「音声ドラマ」を参加者に聞かせ、避難行動の決断を迫るクイズとなっている。例えば「道端に立ち止まり避難できないでいるおばあちゃんを『見捨てる』か『いっしょに避難する』か」といった内容のクイズであり、選択によって避難の時間が加算される場合もある。これは「自分自身が犠牲にならないためにどうするか」を考え、究極の選択を迫るもので、「わかれ道」の選択で加算された時間と移動時間を合わせて、震災時の津波到達時間である「30分以内」に高台を目指す。ゴール後は集めた「いきる知恵」を振り返ることと、「わかれ道」の詳しい解説を閲覧することができる。

東日本大震災の被災地域の中には「ダークツウリズム（被災地域など、悲しみと結びついた場所の観光）」を目的に震災遺構を保全したり、伝承施設を整備したり、ハード整備による経験の共有と防災学習機会の創出に取り組む事例も多いが、大船渡市はいずれも選択しなかった。しかしながら、当地の被災された方々の経験を次の災害への備えとして生かすことと、このエリアでしかできない取り組みを事業化し、来街者の増大に繋げるのが

キャッセンの使命であると考えている。

既に全国様々な地域からの教育旅行や「未災地」と称される今後災害に見舞われる危険性の高い自治体関係者の体験を受け入れているが、さらに副次的な効果として、参加者の移動経路に関するログ（行動軌跡）をデータ活用し、エリアの回遊動線の見直しなどにも活かしている。

5. 今後の展望

小都市におけるエリマネでは、地域特性を活かした安定的な財源を確保し、活動に少しずつ変化を与えながら継続していくことが重要と考えるが、それはとても難しく、必ずしも既存のマニュアルやガイドラインに則って導入できるものではない。例えば、大都市圏のようにオープンカフェの出店料や公共空間を活用した広告掲載料などを収入源とすることはできない。しかしながら、外部の知見も入れ、地域のデータや資源を見直すことで、エリマネの財源に繋がる要素が見つかるはずである。キーワードは目的税、ふるさと納税、証券化、クラウドファンディングなど、「受益者の負担および利益の細分化」だと考える。

また、エリマネの成否は「フリーライダー（タダ乗り）」を出さないことにかかっていると言われる。共通の利益のために行われる取り組みの中に、投資をせず、利益だけ享受するメンバーが現れることで瓦解するのは当然だが、それは利害関係者同士の「価値主義」を前提とした取り組みであるが故のことに思える。小都市の場合、エリマネも社会関係資本をベースとした「縁故主義」の様相が強く、杓子定規に行えない部分も多い。これらを「ゆらぎ」と捉えるか「冗長性」と捉えるかでエリマネのあり方が変わる。この点に関しては昨年、石巻市のまちづくり会社「街づくりまんぼう」の荻谷氏と意見交換をした際の一言が印象に残っている。「エリマネ負担金は払わないが、お祭りの協賛は率先してする経営者がいた場合、それはフリーライダーと呼んではいけないのではないか」という言葉である。負担金に比べ、効果や実績が明確な取り組みに「目的税」のごとく支

払う協賛金の方が性質的に受け入れやすく、地域によっては馴染むものであろうし、そのような地域性を考慮した組み立てが重要な面はある。

さらに、小都市におけるエリマネでは、近隣エリアと相互補完する関係になるか、あるいは少ないパイを取り合う関係になるかといった地域全体への影響も併せて考えると、活動そのものに慎重になってしまう可能性すらあるが、各エリアが担う役割と生み出す価値を真摯に考え、独自性のある取り組みを追求することが地域全体の底上げに繋がると考えている。

さいごに、筆者は現在、エリマネの実施主体から構成される「全国エリアマネジメントネットワーク」の幹事を仰せつかっている。今後もキャッセンでの取り組みの高度化に尽力しつつ、全国にある中小都市のエリマネ実施主体と知見を共有し、相互に高めあう関係づくりへ貢献していきたい。