

エリアマネジメントの 財源調達の現状と 負担金制度への期待

法政大学 現代福祉学部・人間社会研究科 教授 保井美樹

一般に「地域の環境や価値を維持・向上させるための住民・事業者・権者等による主体的な取り組み」と定義されるエリアマネジメント活動の展開については、本誌でも234号(2017)で紹介の機会を頂いた(注1)。都市観光に繋がる来街者に魅力的な環境整備やライフスタイルの創出を進めるため、各地で、エリアマネジメントを通じて地域と行政の連携によるパブリックスペースの利活用が積極的に進められているが、そうし

たことを進めるための地域の体制はまだ脆弱であり、BID (Business Improvement District) という制度を用いて資産所有者や事業者が事業計画を策定の上資金拠出を行い、事業実施の持続的な体制を確立している米国、英国等と比較すれば、一部の資産所有者や事業者等によってボランタリーに進められているのが現状である。そうした現状を踏まえ、前回の論考では、エリアマネジメントの体制と財源構造に切り込んでいくことが課題だと指摘

した。そのような状況下、地域再生法の改正により、「地域再生エリアマネジメント負担金制度」が2018年6月1日に施行され、いわば「日本版BID」とも言えるステークホルダーの共同負担を基礎とするエリアマネジメント事業が始まることとなった。この機会を捉え、本稿では、特に財源に着目したエリアマネジメントの現状と課題を述べ、負担金制度の運用に向けた期待を述べる。

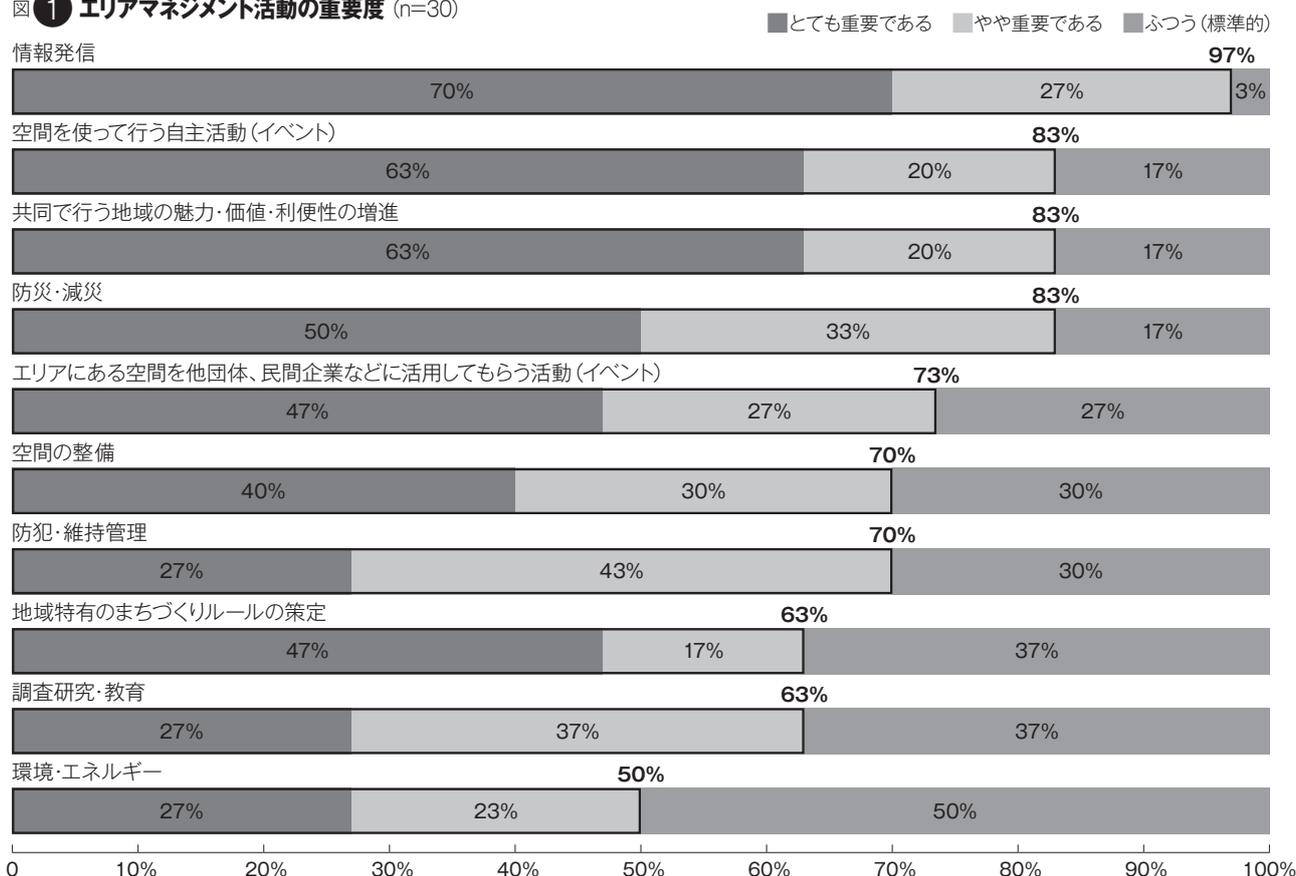


東京駅の丸の内側



大阪グランフロント

図1 エリアマネジメント活動の重要度 (n=30)



資料：丹羽由佳理、園田康貴、御手洗潤、保井美樹、長谷川隆三、小林重敬「エリアマネジメント組織の団体属性と課題に関する考察～全国エリアマネジメントネットワークの会員アンケート調査に基づいて～」公益社団法人日本都市計画学会『都市計画論文集』Vol.52 No.3 (2017年10月)

1. エリアマネジメントの活動財源

① エリアマネジメントの活動内容と課題

日本におけるエリアマネジメント団体の数は、国土交通省・京都大学・歌山大学が全国の都市再生整備計画を有する地方自治体に対して行った調査で把握された数が最大で464団体とされ、その活動目的として「まちなみの形成」「賑わいや集客」「住民の意識の向上、相互理解、ネットワークの形成」等が挙げられている(注2)。但し、これらの464団体は小規模で組織的にも未熟なものが多く、地域の価値向上につながるエリアマネジメントの展望を探る材料として適していると考えにくいため、本稿では、36のエリアマネジメント団体と企業・自治体・専門家等が先導して設立した全国エリアマネジメントネットワークの調査を利用する。同ネットワークの会員団体は複数年度に渡る活動実績があるものが多く、法人化率が60%を超えるなど、エリアマネジメントの到達点を確認するのに適している(注3)。調査は2016年に33団体に対して行われ、

30団体が回答している(回答率91%)。

図1の通り、エリアマネジメント団体が重視している活動は情報発信、イベント、地域の魅力向上、防災減災となっており、賑わいや集客とコミュニティ形成を志向する傾向が強い。図2に示すのは活動上の課題である。ここからエリアマネジメント団体が最大の課題として挙げることが、安定財源の確保であることが伺える。そうしたエリアマネジメント団体の収入は、図3の通り、会費、行政からの補助金や委託金、事業収入が三大収入源となっている。行政から補助金や委託金は継続的に期待できるものではないことを考えると、事業収入と会費収入を安定的に確保してバランスの取れた収入構造を組み立てることが必須であることは間違いない。

② 事業収入の中身

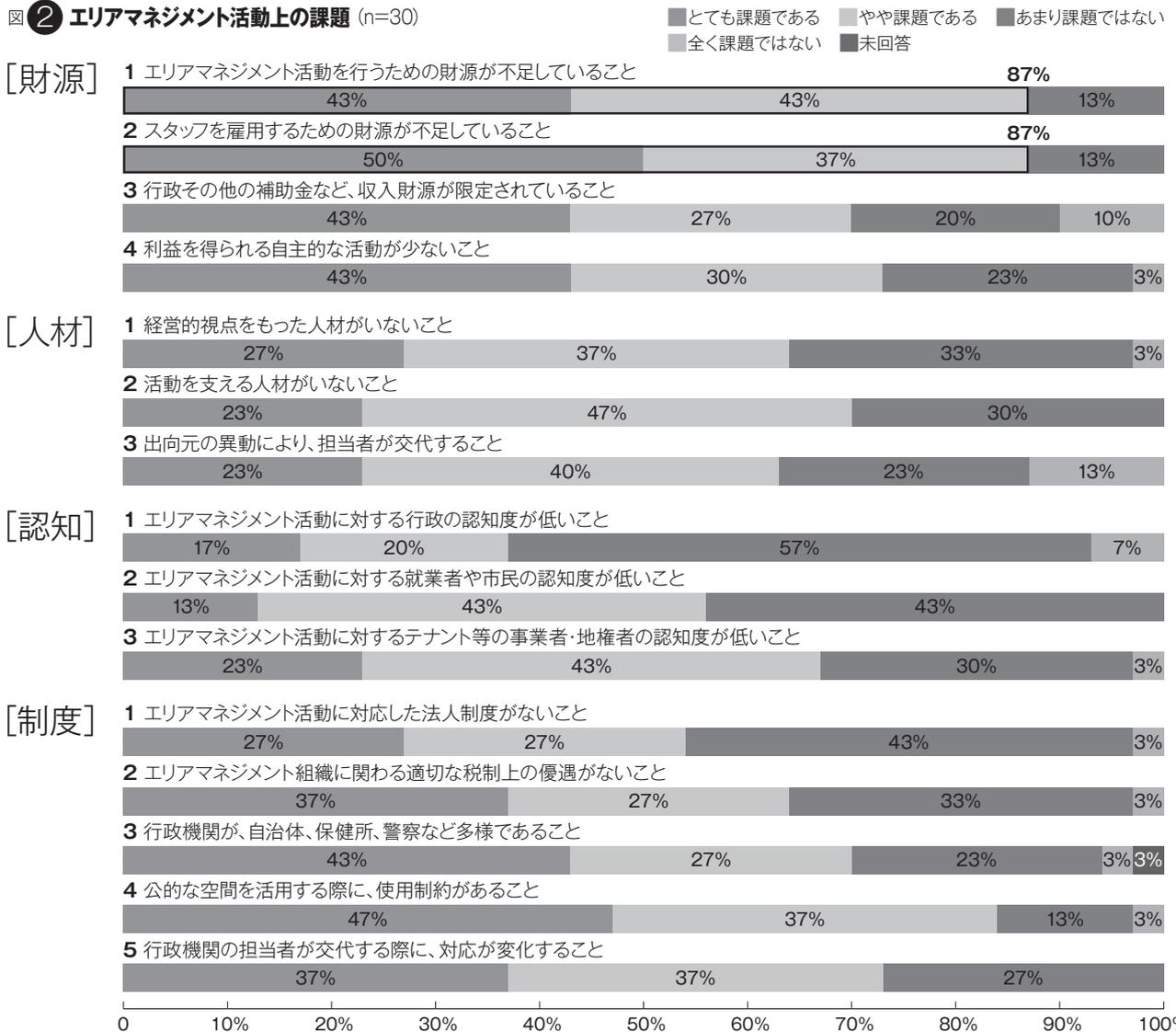
では、具体的に事業収入の内容について幾つかの事例で探ってみる。現在、エリアマネジメント団体の事業収入の

多くが公共空間・施設等の活用を通じて生み出されている。公共空間の収益事業に成功しているエリアマネジメントの事例としてしばしば取り上げられる「札幌駅前通まちづくり株式会社」は表1(P31)の通り、札幌市から指定管理を受けている「札幌駅前通地下歩行空間(チ・カ・ホ)」の広場利用料金と壁面広告(エリアマネジメント広告)で同社の収入の約78%を稼いでいる。この壁面広告は、地下歩行空間の壁の一部を、市道については「目的外使用」として札幌市から借用し、国道部分については「エリアマネジメント協定」を結び広告の掲出を可能とするものである(注4)。

東京の大丸有エリアでも、公共空間を用いたエリアマネジメント広告とイベント関係(協賛金、参加費、まちづくり協力金等)で約7000万円の収入があり、事務局を担っている特定企業からの支援を除けば、収入のほとんどが公共空間をめぐるものになっている(注5)。

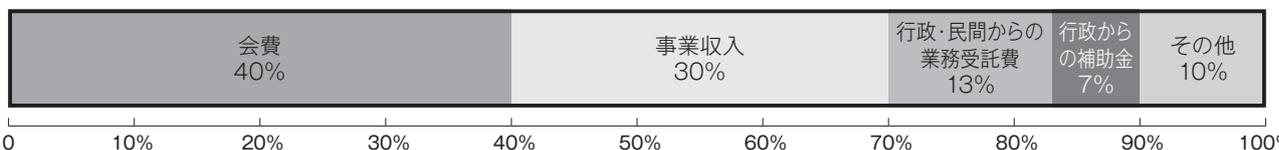
このように公共空間に関わる事業収入がエリアマネジメント活動の核になっている背景には、都市再生特別措置法や国家戦略特区を通じた道路占

図2 エリアマネジメント活動上の課題 (n=30)



資料：丹羽由佳理、園田康貴、御手洗潤、保井美樹、長谷川隆三、小林重敬「エリアマネジメント組織の団体属性と課題に関する考察～全国エリアマネジメントネットワークの会員アンケート調査に基づいて～」公益社団法人日本都市計画学会『都市計画論文集』Vol.52 No.3 (2017年10月)

図3 エリアマネジメント団体の主な収入源 (n=30)



資料：丹羽由佳理、園田康貴、御手洗潤、保井美樹、長谷川隆三、小林重敬「エリアマネジメント組織の団体属性と課題に関する考察～全国エリアマネジメントネットワークの会員アンケート調査に基づいて～」公益社団法人日本都市計画学会『都市計画論文集』Vol.52 No.3 (2017年10月)

表1 札幌駅前通まちづくり株式会社の収支概要 (2013年)

収入		支出	
指定管理費	1,560	清掃・サイネージ管理費	2,640
広告費	9,800	目的外使用料(壁面広告)	360
広場使用料	5,150	広告代理店手数料	2,800
その他(委託費等)	2,590	自主事業費	3,350
		一般管理費	8,210
		法人財等	560
		純利益(剰余金)	1,180
合計	19,100	合計	19,100

(単位:万円)



資料:『最新エリアマネジメント—街を運営する民間組織と活動財源』小林重敬編著 学芸出版社 (2015年)

用に関する特例、東京都のしやれた街づくり推進条例に代表される公開空地の収益活動の特例など、制度的な支援がある。

③ 会費について

次にもう一つの収入源である会費についても事例を探ってみよう。上記の大丸有エリアでも約300万円(注5)と、人件費や事務所を維持する費用にも足りず、十分な規模とは言い難い。近年では、区画整理事業や再開発事業をきっかけに会費等の仕組みが取り入れられることも増えており、つくるだけでなく長期的に育てていく地域を実現するために安定した資金拠出の仕組みを求める声が高い。例えば、北九州市の城野地区では区画整理によってできた街におけるタウンマネジメントの費用として、住宅は1戸当たり1700円/月、施設・店舗は一口5000円/1万円/月一口以上を徴収する仕組みを取り入れている(注6)。

こうした事業に伴う会費や資金拠出への要請を背景に、大阪市では、全ての地権者が公平で資金を拠出してエリアマネジメント活動が持続的に行われるように通称「大阪版BID」と呼ばれる

「エリアマネジメント活動促進制度」をいち早く取り入れている。その適用エリアの第1号となったグランフロント地区では、約2800万円が地権者からの分担金として確保されている。

④ 財源確保に関わる課題

このように道路、公開空地等のパブリックスペースの活用を促進する制度的支援によって、エリアマネジメント団体に事業収入の源が生み出され、その活動が進展している。他方、会費制度は大阪市の条例を除けば制度的支援がなく、区画整理や再開発事業をきっかけとする仕組み以外は、あまり大きな規模にはなりにくいのが現状だ。公共空間における収益事業はもちろん、ほかにも収入を生み出す事業を増やし、それを地域に還元することでエリアの価値向上という目的を達成するには、何よりエリアマネジメント団体の事業運営力を向上させ、様々なスキルを持つスタッフが確保されることが必要である。そのためにも、今後の課題は従前「会費」として整理されてきたボランティアな資金拠出の性格を見直し、安定的に徴収できる制度を導入することがエリアマネジメント団体

側から求められてきた。

制度化は、エリアマネジメントの公的品格を明確化することにもつながる。冒頭で述べたように、欧米の多くの国でBIDを代表とするエリアマネジメントの法制度が整えられており、組織の設立・解散手続き、事業計画の策定や見直し、負担金の徴収方法等に関する取り決めが明確である。通常、エリアマネジメント組織の設立は、資産所有者などによる内発的な意思と合意に基づいて進められるが、いったん設立されれば、負担金は税金に準ずるものと捉えられ、行政によって徴収される。その意味で、海外のエリアマネジメント組織は民間運営でありながら、公法人の一種と捉えられるハイブリッドな構造となっており、実際にも官民が一丸になって進めている。

都市中心部は、もともと事業者の集積する場であり、稼ぐ力を強めることが重要である。基礎自治体と民間のエリアマネジメント団体が連携し、適切な規制緩和や支援によって民間の稼ぐ力を強める新しい連携の枠組みが必要である。

2. 負担金制度が エリアマネジメントを変える可能性

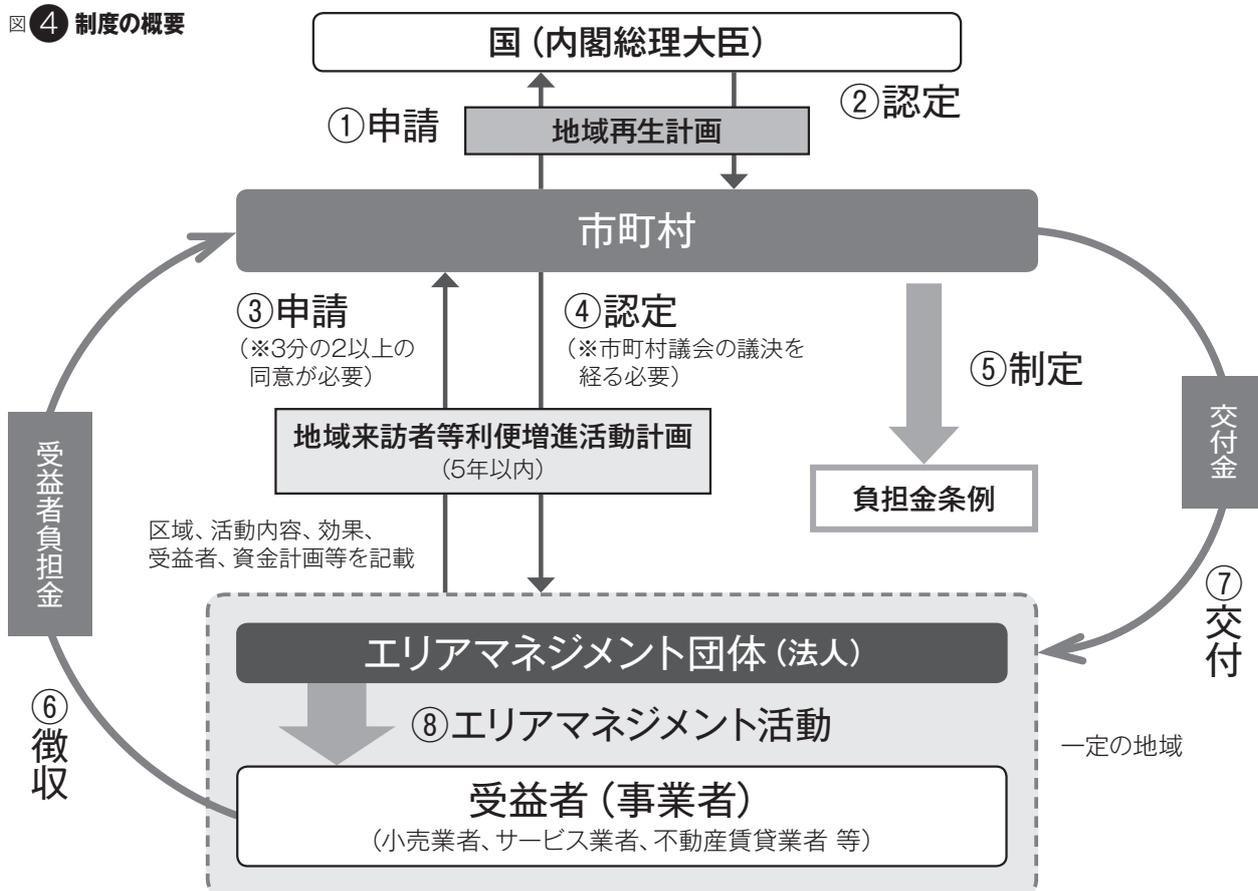
① 海外のBID制度と地域再生 エリアマネジメント負担金制度

2018年6月1日に施行された「地域再生エリアマネジメント負担金制度」とは、上記のようなエリアマネジメント活動の拡大と財源確保に関わる課題を背景に、特にエリアマネジメント活動による利益を享受しつつも活動に要する費用を負担しないフリーライダーの問題を解決するための仕組みとして導入されたものである。海外のBIDを参考に、特定の地区において3分の2以上の事業者の同意を要件として、市町村がエリアマネジメント団体が実施する地域再生に資するエリアマネジメント活動に要する費用を、その受益の限度において活動区域内の受益者(事業者)から徴収し、これをエリアマネジメント団体に交付する官民連携の制度と説明されている(図4)。

この制度の概要は次のようである。まず、制度の導入を目指す地方公共団体(以下、市町村)は、地域再生を図る

ための計画(「地域再生計画」)を作成し、そこにエリアマネジメント団体が行う来訪者の利便の増進に資する施設の整備や管理、広報、行事の実施等の事業を位置付け、内閣総理大臣の認定を申請する(第5条第2項第2号)。このとき、市町村は計画策定や促進のための協議会を設置することもできる。次に、内閣総理大臣の計画認定を受けたら、今度は、エリアマネジメント団体が事業を行なう区域、事業の目標や内容、事業者が受けると見込まれる利益の内容及び程度、同事業者の範囲、計画期間、資金計画、徴収方法の案などを記載した「地域来訪者等利便増進活動計画」を策定し、市町村の認定を受ける(第17条の7第2項及び第3項)。その際、負担者となる事業者の3分の2(及び負担金の総額の3分の2以上の負担者)の合意を得ることが求められる。認定する市町村は認定前に議会の承認を得ることも求められる。認定後、市町村は受益事業者の範囲、

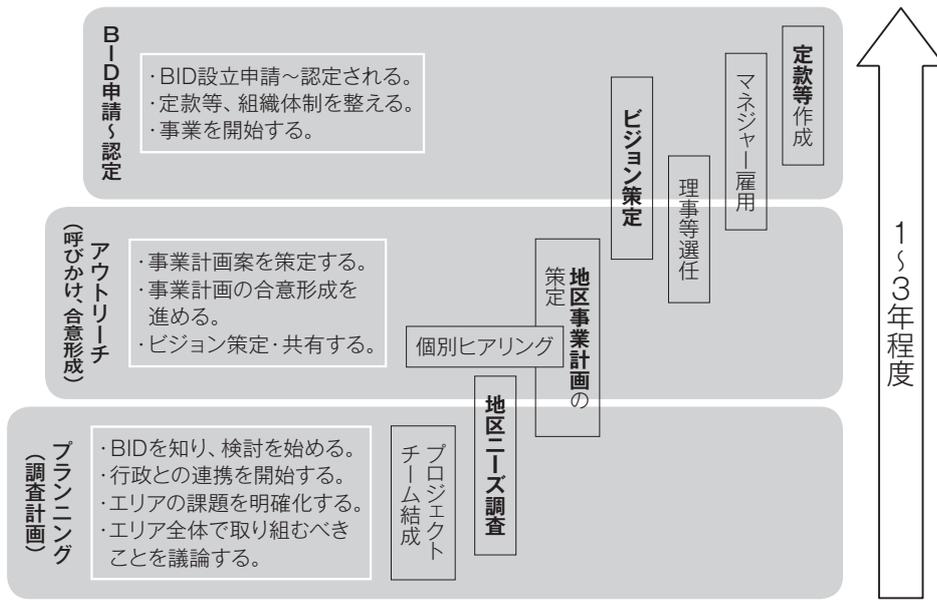
図4 制度の概要



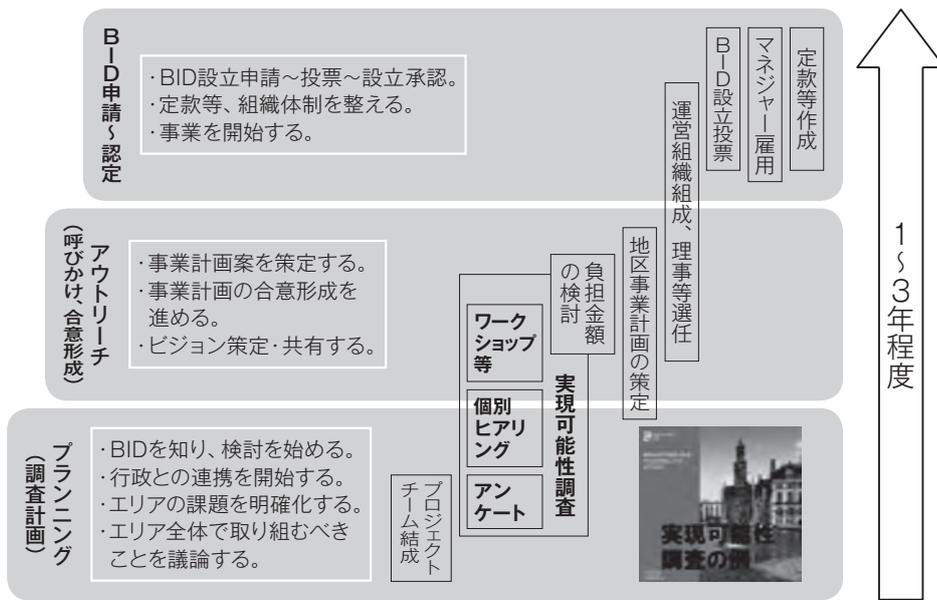
資料：内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局「地域再生エリアマネジメント負担金制度について」(平成30年)

⑤ 英米のエリアマネジメント導入プロセス

[ニューヨークBIDの設立プロセス]



[イギリスにおけるBIDの一般的設立プロセス]



資料：筆者作成

負担金の額、算定方法を条例で定めることとされており(第17条の8)、それが整い次第、事業者からの負担金徴収、エリアマネジメント団体への交付金の交付、エリアマネジメント活動の実施へと進む流れである(第17条の9)。こ

のほか、都市再生特別措置法に特別な記述のない都市公園に関しては占用許可の特例についても明記されており(第17条の10)、道路、公開空地等と併せて活用されることが期待される。このように、想定される事業内容や

受益事業者から本制度の活用が見込まれるのは、イベントやパブリックスペースの活用が生み出す賑わいと集客が事業にプラスに働く業種ということになる。具体的にいえば、小売・飲食業、サービス業、宿泊業のBtoC産業、および

そうした業種に床を貸し出す不動産賃貸業等となるだろう。これらは、ほぼ都市観光を支えるホスピタリティ産業と一致するものであり、実は、本制度は、新しい都市観光の戦略策定や促進と併せて導入されるのが効果的だと考えられる。

② 制度運用への期待

エリアマネジメント団体にとって最大の課題は財源確保であるが、実は、このことは合意形成や人材確保の課題と密接に絡み合う。利害関係者が財源を拠出するには、地域の将来ビジョンとそこへの道筋に関する合意がなされていることが前提であり、また、地域ビジョンと必要な財源が整わなければそれを実現するために必要な人材を雇用することもできない。現在のエリアマネジメント団体はこうした複合的な困難に直面しているため、言い方を変えれば、合意が整う条件が整ったエリアでしか展開できない現状とも言える。そうした状況下、本制度を導入すれば合意形成ができ、人材確保もできるのかといえそうではなからう。ただ、筆者は、本制度運用を通じて、次の2点が変わる可能性があると考えてい

る。第一に、エリアマネジメント団体に寄り添い支援をする行政の体制と仕事が増えること、第二に、BIIDの数が増えるにつれ、その組織設立や運営に深く関与する専門家が生まれ、その仕事が増加することである。そうしてエリアマネジメントの現場に関わる専門家が增えることで、エリアマネジメントの取り組みが前に進む可能性は高い。

図5は米英におけるBIIDの設立プロセスを、市役所やBIID全国団体等の資料をもとにまとめたものである。いずれの国も、ほぼBIIDの設立に向けて行わべきタスクはある程度マニュアル化されており、地区ニーズ調査(英国の場合は実現可能性調査、地区事業計画、ビジョン、定款等が順番に作成される。最初に作成される米国の地区ニーズ調査や英国の実現可能性調査が重要であり、ここで、アンケート等を通じて地域の課題の整理、ワークショップ等を通じて将来像の共有、個別の利害関係者へのヒアリング等を通じて合意形成の努力が進められていく。米国の場合は地元主導が始まることが多いが、議論が始まったら速やかに市役所の担当部署に連絡するよう周知されて

おり、ときには、スタートアップの財政的支援もある。また、英国の場合は、地元の意向を踏まえつつ、地方自治体がプロポーザルを通じて事業者を選定し、実現可能性調査を進めていく。こうした流れをみても、BIID制度を用いている都市では行政がかなり前めりですタートアップ支援を行っていることが明らかであり、その後もBIIDの運営に寄り添いながら必要な支援を行なっている。また、英国の実現可能性調査に見られるように、専門家の支援を仰いで地元での合意形成が図られている実態も各地で見られる。それに伴い、英米ともに、BIIDの設立・運営や公共空間の利活用を専門とするコンサルタントが存在感を増しており、実際のBIIDのマネジャーをしなから他のBIID支援を行う専門家も出てきている。また、この専門家とは、建築・都市計画、商業といった特定のノウハウを有する者ではなく、それ以外に法律、コミュニティ構築等、新しい価値観と能力を有する点で興味深い。

こうした実態をみると、日本においても新たな負担金制度の導入をエリアマネジメントの普及につなぐには、地方自治体がそのための担当課(担当者)

を設置して地元事業者と一体になって制度導入のために動くとともに、そこに適切な専門家が関与し、競争力のある事業計画を策定・実施することが重要ではないだろうか。

日本においては、エリアマネジメント活動の利益についてまだ共通見解がない。新たな負担金制度ではそれを来街者数の増加による事業機会の拡大や収益性の向上と考えており、その限度が徴収される負担金の金額だとされるが、現在のところ、これをどのように算定するかの指針は示されていない。まずは、この受益と負担の関係や限度をどう考えるかの議論において、自治体、専門家、地元関係者の協力が求められる。

(やすい みき)

- (注1) 保井美樹(2017)「我が国におけるエリアマネジメント制度の進展と今後の課題」『観光文化』234号、pp.34-37
- (注2) 宋俊煥・泉山聖威・御手洗潤(2016)「組織・活動特性から見た我が国のエリアマネジメント団体の類型と傾向分析―全国の「都市再生整備計画」の区域を対象として―」『公益社団法人日本都市計画学会 都市計画論文集』第51巻 第3号、pp.269-276
- (注3) 丹羽由佳理・園田康貴・御手洗潤・保井美樹・長谷川隆三・小林重敬(2017)「エリアマネジメント組織の団体属性と課題に関する考察―全国エリアマネジメントネットワークの会員アンケート調査に基づいて

- ―「公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集」Vol.52 No.3、pp.508-513
- 小林重敬編著(2015)『最新エリアマネジメント』事例13「札幌駅前前通 公共施設の積極的な活用が生み出すエリアマネジメント財源」、学芸出版社、p.99
- (注5) 藤井宏章(NPO法人大丸有エリアマネジメント協会事務局長)「15年の振り返りと今後、そして財源」全国エリアマネジメントネットワークシンポジウム資料、2017年9月6日
- (注6) 一般社団法人城野ひとまちネット(2015)「城野駅北地区におけるタウンマネジメント計画」

保井美樹 (やすい みき)



法政大学現代福祉学部人間社会研究科 教授。早稲田大学政治経済学部政治学科卒業、損害保険会社勤務を経て、1997年ニューヨーク大学大学院公共政策大学院都市計画専攻修士課程修了。1999年ニューヨーク行政研究所客員研究員、2000年世界銀行コンサルタント。2001年東京大学先端科学技術研究センター特任助手。2003年東京大学より博士(工学)授与。2004年法政大学現代福祉学部専任講師。2005年同大学院人間社会研究科准教授。2010年英ロンドン大学大学院地理環境研究科客員研究員。2012年から法政大学現代福祉学部・人間社会研究科教授。近著(共著)に『学びあいの場が育てる地域創生―産学官民の協働実践』(水曜社、2017)、『ポスト2020の都市づくり』(学芸出版社、2017)、『最新エリアマネジメント―街を運営する民間組織と活動財源』(学芸出版社、2015)など。