

[特集]不動産市場とまちづくり

官民連携エリアプロデュースによる 不動産再生とまちづくり

株式会社価値総合研究所 執行役員 パブリックコンサルティング第三事業部長 主席研究員 小沢 理市郎

はじめに

官民連携エリアプロデュースとは、株式会社日本政策投資銀行地域企画部において、不動産再生を切り口とした地域のまちづくり事例の情報収集・分析またはまちづくりの支援を長年行う中で、まちづくりの一つの概念として検討を進めてきたものである。

一方、DBJグループのシンクタンクである当社においても、古民家や低未利用公有不動産再生を切り口としたまちづくりの支援・実践を行ってきた経緯があり、それらを踏まえて、上記検討に加わり、両者において官民連携エリアプロデュースの概念の具体化を行った。

官民連携エリアプロデュースの背景

わが国では、高度経済成長期を中心に、人口・世帯数の急激な増加を受けて、公共事業や大規模なニュータウン開発により、生活基盤の整備や都市機能の配置が行われ、大量の公共施設の整備も行われた。

しかし、人口・世帯数の減少の時代を迎え、老朽化または遊休状態となっている公有資産のマネジメントの必要性が高まり、その重要性が認識された。

一方、まちづくりにおいては、公共事業を中心としたまちづくりの時代を経て、民間が独自の技術やアイデアを活かしたまちづくりが展開され、同時に人材の育成も行われている。

まちづくりの中での公有資産マネジメントに視点を移すと、全国で廃校等の問題が顕在化し、その対応策に追われている。このような公有資産は、地域の中で果たしてきた役割は大きく、施設単体の問題ではなく、面的広がりを持ったエリアのまちづくりと捉える必要があり、そのことにより、民と連携しながらも公共性の強いまちづくりを進めることが必要となる。

このようなまちづくりを進めるにあたって、官の果たすべき役割はなにか、まちづくりを進めるにあたって求められるものはなにかを様々な事例調査を通して整理し、さらにその効果を捕捉・評価し、共有する方法の検討を通して、官民連携エリアプロデュースの概念を構築した。

図表1 官民連携エリアプロデュース検討の背景



出典：官民連携エリアプロデュースによるまちづくり（日本政策投資銀行、価値総合研究所）

官民連携エリアプロデュースとは

官民連携エリアプロデュースとは、上述した通り、公有資産マネジメントの視点によりまちづくりを捉えたものであり、低未利用となった公有資産の再生・利活用が含まれるまちづくりの形態である。一般的には、公有資産の再生・利活用がまちづくりの契機と考えるが、まちづくりの一連の流れの中で、公有資産の再生・利活用が行われたものも範疇として捉えている。

公有資産は、地域の中で果たしてきた役割があり、それは面的な広がりを持つことから、単体の不動産再生ではなく、エリアのまちづくりとして捉える。

面的な広がりを持てば、その中に、多様な立場の人たちが含まれることになり、まちづくりの公共性はより高まることになる。さらには、地域の歴史や風土、生活文化等の脈絡に沿ったコンセプトも重要となる。

また、まちづくりが持続的なものとなるよう、人材の発掘育成、持続的な情報発信、ブランディングも必要となり、当該まちづくりを契機として、連鎖的なまちづくりが展開されることも望まれる。このようなまちづくりには、民との連携が必要不可欠となるが、公有不動産の再生が伴う点や、公共性の高いまちづくりを展開する点等から、官のリーダーシップが必要となり、民のノウハウを活かしつつ、民のスピード感を阻害しない体制のもと、まちづくりを進めることが必要となる。

以上のことから、官民連携エリアプロデュースとは、以下の構成要素から成り立つものと定義付けを行った。

<官民連携エリアプロデュースの構成要素>

官民連携で行う

- ✓ 官が先行して庁内組織を組成する場合や、はじめから官民連携組織を組成する場合があるが、官民がイコールパートナーとしてまちづくりを進めるための組織体を組成する。官はリーダーシップを持ちながらも、民との連携の効果が最大化するよう環境を整える。
- ✓ 連携する民は、事業を行う事業者、調査・企画を行う企業・個人、まちづくりを協働で行う地域住民等、まちづくりの形態により異なる。

当初からエリアとして捉える

- ✓ まちづくりの単位を面的広がりを持ったエリアとして捉え、可能な限りのエリア特性の分析を行い、それを関係者で共有する。またエリアに含まれる多様な立場の人たちが官民連携エリアプロデュースによる効果享受し、地域社会に参画できるまちづくりを行う。

持続的なプロモーションを行う エリアのブランド化を行う

- ✓ 歴史、風土、生活文化等の脈絡に沿い、コンセプトと計画性を持った持続的なまちづくりと、持続的なプロモーションを行うことにより、エリア一帯でのブランド化を図る。それによりエリア及びエリアに含まれる不動産に対する需要を創出する。

公有資産マネジメントの視点を持つ 低未利用公有不動産の再生・利活用を行う

- ✓ 公有資産マネジメントの観点から資産経営の視点を持ち、エリアのまちづくりに大きな影響を与える低未利用公有不動産の再生・利活用を行う。再生・利活用にあたっては、必ずしも大規模なリノベーションを必須とせず、明確なコンセプトのもとメリハリのある整備を行う。

人材発掘・育成を同時に進める

- ✓ まちづくりの持続性とエリアへの定着を確実なものとするために、担い手人材の発掘と育成をまちづくりの一環として捉え、同時に進める。

連鎖的なまちづくりを行う

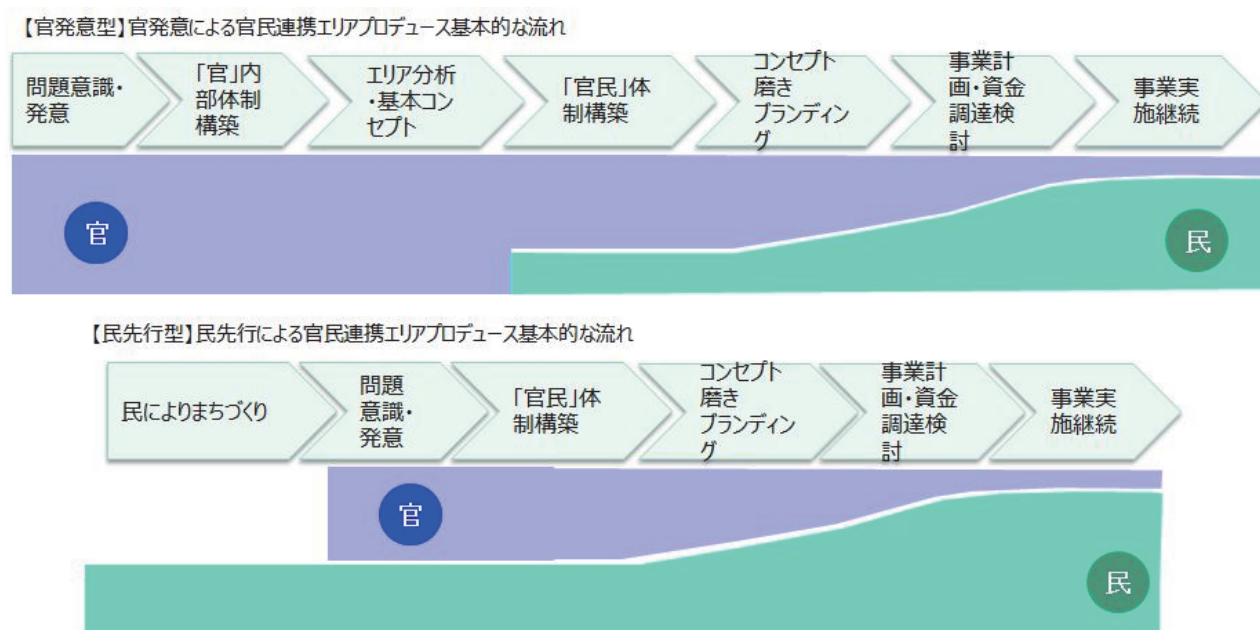
- ✓ 単体の不動産再生だけでなく、それを契機とした連鎖的なまちづくり（空き家の利活用等）が行われるよう計画づくりを行い実践する。

官民連携エリアプロデュースの流れと官民連携

官民連携エリアプロデュースの基本的な流れとしては、下図に示した2通りが考えられる。官発意型では、官が地域における問題意識とまちづくりの発意を持ち、官主導で検討を進め、検討の流れの中で官民連携体制がつくられ、官は徐々に民の活動の支援にまわる流れである。このような流れでは、検討初動期における官のリーダーシップが求められるとともに、官民連携体制が構築された後は、民の取組みのスピード感が損なわれないよう、窓口の一本化や円滑な意思決定プロセスが求められることになる。

民先行型では、民間によるまちづくり活動が先行して行われ、それに官が合流することにより官民連携体制が構築され、エリア性を持ったまちづくりが展開される流れとなる。この場合、官は民だけでは解決できない問題の課題解決を公共性を持って行うことや、公共性を付加することで各種取組みの円滑性の向上や面的な広がりを確保する役割に担うことになる。民先行型についても、官発意型と同様に、官民連携体制がつくられた後は、官は徐々に民の活動の支援にまわる流れとなる。

図表2 官民連携エリアプロデュースの基本的流れと官民の連携



出典：官民連携エリアプロデュースによるまちづくり（日本政策投資銀行、価値総合研究所）

いずれの型も、公有不動産の再生・利活用が行われることが前提となるが、それについても、公有不動産の再生がまちづくりの前提となり契機となっているケースと、まちづくりの一連の流れの中で行われるケースがあり、その両者を官民連携エリアプロデュースに含めて定義付けを行っている。

官民連携エリアプロデュースの位置づけ

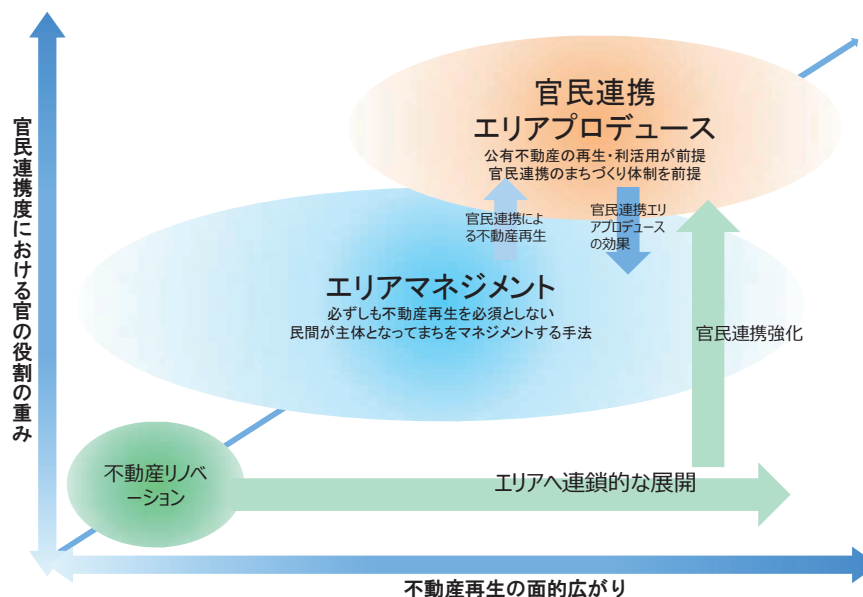
官民連携エリアプロデュースとは、官民連携により地域経営を行う点では、エリアマネジメントと多くの共通点を持つ。官民連携エリアプロデュースでは、公有不動産の再生を行うことが前提となるが、そのまちづくりの効果として、連鎖的なまちづくりが行われ、官が民のまちづくりの支援を行うことにより、エリアマネジメント体制が構築され、それが持続的に行われることが期待される。

不動産リノベーションの関係で言えば、不動産リノベーションがエリア展開するにあたってその取組みの公共性が高まっ

ていく。その流れの中で官民の連携が強化され、エリアとしてのまちづくりが展開されることによって官民連携エリアプロデュースにつながっていくことになる。

つまり、エリアマネジメントや不動産リノベーションとの関係としては、概念として上位下位の関係ではなく、まちづくりが面的広がりを持って持続的に行われるための連続性を持った関係となる。

図表3 官民連携エリアプロデュースの位置づけ



出典：官民連携エリアプロデュースによるまちづくり（日本政策投資銀行、価値総合研究所）

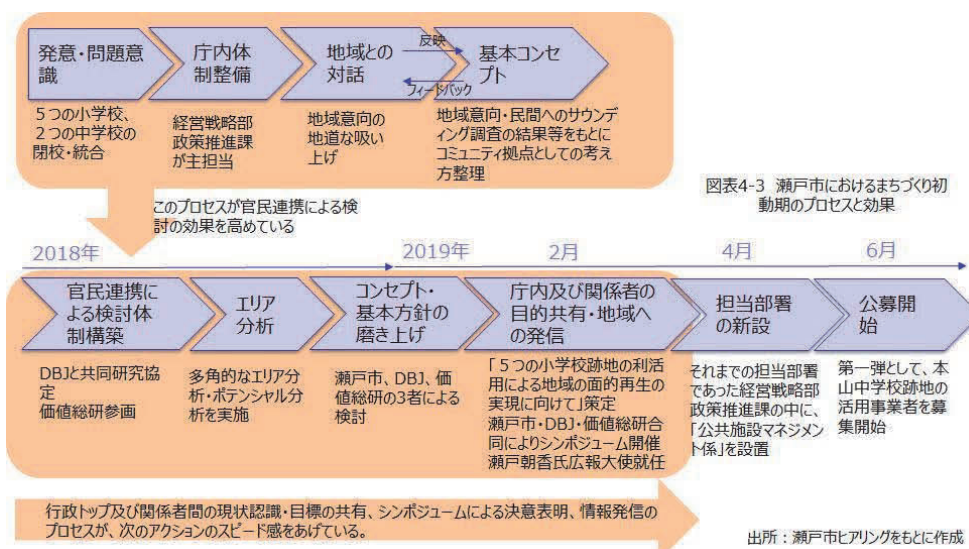
官民連携エリアプロデュースの具体的事例

具体的な事例として、瀬戸市とDBJグループの取組みを紹介する。

瀬戸市では、教育環境の向上と児童生徒数の減少による課題の解決に向けて、5つの小学校・2つの中学校を統合し、小中一貫校「にじの丘学園」を整備することとした(2020年春開校)。そして、この5つの小学校跡地の利活用を、第6次瀬戸市総合計画で示す将来像「住みたいまち 誇れるまち 新しいせと」の実現を図るためのきっかけにしたいと考えている。

そこで、瀬戸市と日本政策投資銀行・価値総合研究所は、5つの小学校跡地の利活用を通じて尾張瀬戸駅周辺を中心とした市街地全体の面的再生について検討することとし、改めて地域の現状を経済指標などから多面的な分析を実施している。

図表4 瀬戸市における官民連携エリアプロデュース型のまちづくりの経緯



出典：官民連携エリアプロデュースによるまちづくり（日本政策投資銀行、価値総合研究所）

それらの客観的な情報を瀬戸市と共有し、地域意向や地域文化、既存のゾーニング、学校という地域の中でのシンボル性を踏まえて、基本コンセプトの導出を瀬戸市とともにいった。

瀬戸市では、5つの小学校がほぼ同時に閉校することを、エリア全体の問題であることとして強く認識し、瀬戸市経営戦略部内に担当チームを組成し、個別対処療法ではなく、既成市街地を中心としたエリア全体のまちづくりの検討を開始した。検討を進めるにあたって、自治体主導、事例重視による従来型の検討プロセスではなく、金融機関、シンクタンクとのフラットな立場による連携の形を模索し、業務委託ではない「共同研究の協定」という形で難易度の高い地域課題への対応を開始した。

瀬戸市側では、すでに地域との丁寧な対話を開始していた。5つの小学校が閉校する影響から、対話の対象がほぼ市街地の全域に及ぶため、時間をかけた根気強い対話を重ねていった。この丁寧な対応が、コンセプトの導出や事業化へのプロセスを円滑にさせている。

地域との対話を進めながら、閉校跡地を活用したコミュニティ拠点としての機能のあり方や、既成市街地を中心としたエリアのゾーニングの検討も進めていた。

日本政策投資銀行及び価値総合研究所では、その基本的な考え方をうけて、その実現可能性の検証を中心とした客観的なエリア分析の実施と、コンセプト導出のための検討を開始した。

エリア分析結果と、コンセプト導出の検討結果を受けた瀬戸市では、あらためて閉校する5つの小学校の利活用方針と、エリア全体のまちづくり方針を取りまとめた。

それらの結果を「5つの小学校跡地の利活用による地域の面的再生の実現に向けて～まちとひとをつなぐ、瀬戸の未来をつくる～」と題し、3者共同で報告書を取りまとめ、3者が主催となる「瀬戸市まちづくりシンポジウム」を開催し、情報発信を行っている。これにより、行政トップ及び庁内関係者における現状認識と目標の共有ができ、同じ方向を向いた一歩を踏み出せることとなる。

翌年には、それまでの担当部署であった経営戦略部政策推進課の中に、「公共施設マネジメント係」を設置し、人材を張り付け、第一弾として、本山中学校跡地の活用事業者の募集を開始している。

官民連携エリアプロデュースの効果と評価

まちづくりの成果や、住みやすさ等に関する様々なレポートや既往指標があるが、官民連携エリアプロデュースは、必ずしも行政区域全体を対象とせず、任意のエリア設定が行われること、官民連携で進められること、公有不動産の利活用が含まれること等、それらの特性を上手く反映し表現できる指標設定が必要となる。

また、瀬戸市の事例でも述べたように、空き家・空き店舗の減少等の目に見える成果だけではなく、その成果が導出されるまでのプロセスが重要となり、それを評価することが極めて重要となる。

さらに、官民連携組織の中で、持続的、定期的にモニタリング可能な指標とすること（担当者が変わっても、同じ方法により情報が取れる簡便なものであること）、モニタリングされた指標は官民それぞれの責任者が必ず確認するとともに、まちづくりの関係者、さらには地域との共有を図ることが望まれる。

以上のことから、官民連携エリアプロデュースモニタリング指標として、持続性評価指標を提案したい。

これは、空き地・空き家の再生や、メディアへの登場回数増加等、目に見える効果が生まれ、それが正のスパイラルに入る循環ステージに進むためには、初動期のステップを確実に進めることが重要となり、そのために定期的なモニタリングを行うための指標である。

この指標は、官民連携エリアプロデュースを進める上で重要な位置づけにある官側で主にモニタリングするものであり、大きく、現状認識の共有、まちづくり目標の共有、行政内部署間連携、地域コミュニティ醸成、知見・ノウハウの蓄積の5つからなる。下図に指標の例をあげているが、これは個々の状況に応じてアレンジを行うことになる。

特に、初動期において重要視したいのは「現状認識の共有」である。官民連携エリアプロデュースでは、立場が異なる複数の主体により、まちづくりの目標の共有が必要となるが、まちづくりの目標を定めるということは、何らかの価値判断の伴う行為であり、この価値判断は、それぞれの現状認識に基づいて行われる。価値判断を行う主体ごとに、この現状認識が異なれば、イメージするまちづくりの目標は異なることが多くなり、共有に至り難くなる。

前述した瀬戸市での事例でも、弊社はこの現状認識の共有に注力した。

次頁図は、モニタリング実施中のイメージである。モニタリング開始初動期では、評価点のMAXとMINの乖離があり（認識の共有等が図られていない状態）、平均スコアも低い状態であるが、徐々にMAXとMINの乖離がなくなり、平均スコアが上昇することが理想である。しかし、行政組織では回避することが困難である担当者の移動等により、スコア全体が大きく落ち込むことが観測されれば、その状況をすぐに関係者と共有し、対策をうつことにより、スコアの回復を行うことになる。

この指標は、1～2回/年の頻度で、行政トップ、官民連携組織、まちづくり関係者により確認し、特に、取り組みの初動期では、持続性評価指標の最大値・最小値の乖離値の拡大、平均値の下落が確認できた場合には、速やかに改善策を検討・実施することが必要となる。

捕捉された指標は、幅広く公開し、常に地域と現状認識が共有できている状態を保つことが望まれる。そのことにより、関係者間で現状認識を常時共有し、まちづくりの方向性を共有しやすい環境をつくるが必要と考える。もう一つ、投資効果としての考え方の検討も行った。官民連携エリアプロデュースの特徴としては、当初からエリアとして捉えブランディングすること、まちづくりの連鎖を効果として捉えることにある。エリアをブランディングしエリア全体の価値を高めることにより、個々の不動産の利用価値が高まること、また、単体の不動産をリノベーションし利用価値を高めることにより、周辺にある不動産の利用価値が高まることを投資効果として捉えていく考え方がある。これについては、現時点では定量的に把握することが困難なため、事例の積み重ねが必要となる。

図表 5 官民連携エリアプロデュースの評価指標の考え方

官民連携エリアプロデュースにおいて行政側に必要な役割

- リーダーシップ
→発意を持ち、エリアとして捉え（公共性を付与し）、特に初動期の原動力となる
- 窓口の一本化
→民間のスピードに対応
- 担当部局の設置・専門部署の新設
→情報・ノウハウの継続的な蓄積
→民間との信頼関係継続
→人事替え等によるノウハウの蓄積・信頼関係の断絶等を防ぐ
- 権限移譲・対等なパートナーシップ
→民間の主導的な活動を制約せずに後押し
- ファイナンスの必要性を理解
→補助金のスケールで事業規模を考えない



持続性評価指標案

- 現状認識の共有
 - エリアの現状について、庁内担当で共通認識を持っているか
 - エリアの現状について、地域居住者や事業者と共通認識を持っているか（地元との認識の乖離はないか）
- まちづくりの目標共有
 - まちづくりの目標について、庁内担当で共有できているか
 - まちづくりの目標について、まちづくり関係者や地域居住者、事業者共有できているか
 - 民間連携先の事業イメージを理解できているか
- 行政内部署間連携
 - まちづくりの関係部署間での連携はとれているか
- 地域コミュニティの醸成
 - 地域のまちづくりへの理解は高まっているか
 - 行政との意思疎通は円滑か
- 知見・ノウハウの蓄積
 - まちづくりの知見・ノウハウは蓄積されているか

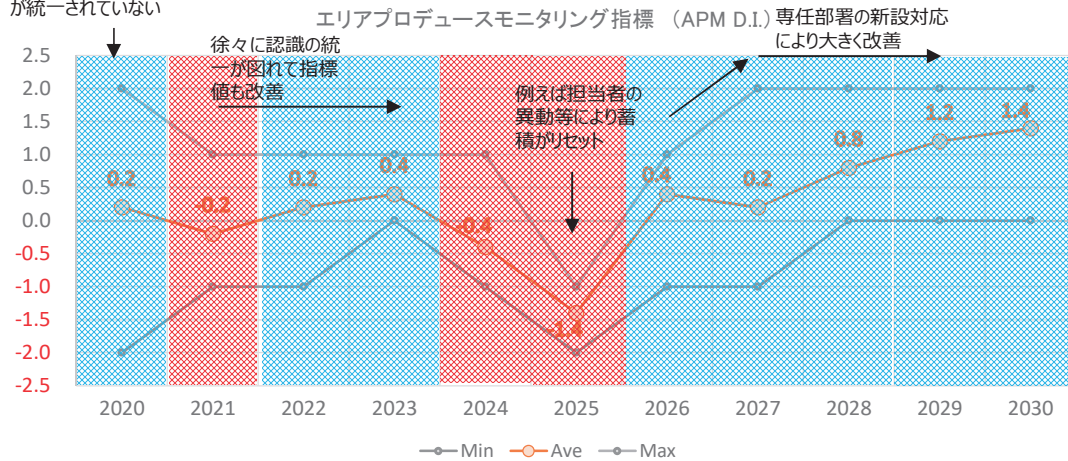
※指標ごとのDI、統合DIを持続的にモニタリングし、平均値の大きな下落、最大値・最小値の大きな乖離（関係者の認識が統一されていない）が生じていないかを責任者が管理し、すみやかに改善の対応を行う

出典：官民連携エリアプロデュースによるまちづくり（日本政策投資銀行、価値総合研究所）

図表 6 官民連携エリアプロデュースモニタリング指標（持続性評価指標）の捉え方

- 官民連携エリアプロデュースでは、その事業の特性上、初動期における行政の役割と、まちづくりの持続性を担保するための行政の役割が重要となり、その機能を持続的にモニタリングし、PDCAに反映することが望まれる。
- 官民連携組織内の複数の担当者、地域のまちづくり関係者が定期的（年1～2回程度）に5段階評価を行い、その最大値、最小値、平均値をもとにモニタリングを行う。
- 事業開始年度は、5段階評価中の「0」とし、前年との比較により評価を行っていく。（前年の評価点に加点していく）
 - 特に、行政内の人事替え等により、担当者が変わった際に、注意してモニタリングする必要がある。
 - 評価点（平均点）の高低も重要であるが、評価時の関係者の認識が統一され、同様の評価が行われていることが重要であるため、最大値、最小値のバラツキを見ることが重要となる。
- 評価結果については、官民の関係者で共有するとともに、地域にも公表し、地域の自分事としての意識を高めていくことも考えられる。
- また、官民連携組織の責任者が評価結果を必ず確認し、改善の余地が認められた場合には、速やかに対処することが必要となる。

平均値は(+)であるが、関係者の認識が統一されていない



出典：官民連携エリアプロデュースによるまちづくり（日本政策投資銀行、価値総合研究所）

最後に

官民連携エリアプロデュースは、その名の通り、官と民の連携による進めていくものであるが、特に初動期においては、官が公益性を持ってまちづくりを推し進め、民の技術やノウハウを生かしたまちづくりが展開できる土壌をつくる必要がある。昨年度の検討では、官民連携エリアプロデュースにおける官の役割を重要視し、官に対するメッセージとして官民連携エリアプロデュースの推進に向けた提言として取りまとめている。

現在のコロナ禍により、各所のまちづくりではその活動が停滞し、様々な見直しが余儀なくされている。交流人口獲得の目標設定やその手法、ブランディングの戦略の見直しも必要となるだろう。

図表7 官民連携エリアプロデュースの提言内容

初動期における官のリーダーシップ	官民連携体制により、民のノウハウや技術、行動力等を活かすことは必要だが、そのためには、特に初動期における官のリーダーシップが必要
明確な権限機能を持った部署の設置	都市・住宅、産業、観光、福祉等の様々なアプローチが必要なこと、民のスピード感を阻害しないこと、蓄積したノウハウや関係者との信頼関係の断絶を避ける観点からも、官内部における明確な権限機能を持った部署と担当者の配置が必要
共有プロセスを重視	当初から面的な広がりを持ったエリアを対象とすること、複数のステイクホルダー、行政内部局が関与することから、現状認識の共有、まちづくりの目標共有のプロセスを重要視すること
あらためて地域と向き合う	上記した共有プロセスを進めていくためにも、あらためて地域と向き合い、地域と対話し、地域の最たる理解者となること
エアブラディングと地域社会参画を同時に行う	まちづくりの単位をエリアとして捉え、歴史的脈絡、自然環境、地域文化、人材など、地域資源を生かしたブランディングを行うとともに、多様な立場の人間が地域社会に参画できるまちづくりを行うこと
新たなまちづくりの萌芽を大切に	補助金等のスケールでまちづくりをデザインするのではなく、地域内や隣接地域で自然発生するまちづくりの萌芽を官民連携エリアプロデュースの効果として捉え、それが自走していけるよう支援する役割にシフトしていくことが重要

出典：官民連携エリアプロデュースによるまちづくり（日本政策投資銀行、価値総合研究所）

アメリカでは、「10 Minute Walk」なる計画が進んでいる。これは10分以内の徒歩圏に、公園や緑地を配置し、心身の健康と生活の質を保つための取組みだ。コロナ禍の影響は、すべて不可逆的になるとはいえないが、大きなゾーニングにより機能を分けるのではなく、このように小さいながらも面的な広がりを持つエリア単位で、生活の質の維持向上が図れるようなまちづくりを行う流れは不可逆性を持つと考える。

また、コロナ禍の影響により地方財政は厳しさを増しており、公共施設の更新やインフラの維持などについても今後一層の官民連携や地域内外での組織間連携が重要になる。「官民連携エリアプロデュース」は今後のサステナブルなまちづくり実現のための有力な取り組みになると考える。

※官民連携エリアプロデュースのレポートについては、「官民連携エリアプロデュースによるまちづくり（官民遊休資産の連鎖的活用）」と題し、日本政策投資銀行HPに掲載されています。

https://www.dbj.jp/topics/dbj_news/2020/html/20200831_202842.html