

5 . 中心市街地活性化における T M O (タウンマネジメント機関) の 役割と課題に関する研究

The Studies on the Role and Problems of the Town Management Organization (TMO) for the Downtown Revitalization

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻 96147 森畑 和之

Downtown revitalization is recognized as a social problem all over Japan especially in small city. Town Management Organization (TMO) is expected to coordinate various parties concerned and to implement many projects for downtown revitalization. This paper aims to make clear the role and problems of the TMO through the case studies. Conclusions are as follows:

Various parties concerned (city government, commercial organization, citizen's group, company and so on) should invest TMO and liaise each other.

TMO should back up many activities and make virtuous circle for revitalization.

TMO should liaise many organizations and enhance project effect and efficiency.

1 . 研究の背景・目的

国内外を問わず、TMOの一般的な性質や理想像についての研究は盛んに行われてきているが、商工会議所・商店街組織といった既存組織との連携や資金の流れ、ビジョンの策定法といった具体的な内容に踏み込んだ研究はなされていない(TMOのみに着目されており、既存組織との関係が考慮されていない)。

本研究では事例研究を通してTMOの役割と課題の分析を行う。TMOの設立により既存組織の活動や事業実施のプロセス、組織間の連携がいかに変化したか、に着目し、TMOの果たす(果たした)役割や今後の課題について分析を行う。また、活性化に成功している都市において、TMOに限らず行われているマネジメント手法を分析し、既存研究で提言されている項目との比較や、今後のTMOの方向性を提案する。

2 . 既存研究のレビュー

既存の研究から、以下のようなことが明らかとなった。

中心市街地の活性化には、商店街や住民などを

組織化することが重要であり、そのことで魅力的な空間が形成される。組織化には強力なリーダーの存在か、協議会形式が存在する。

ハード事業を契機とした組織が次第にタウンマネジメントを行う事例が見られる。

組織化が行われない場合でも、まちづくり協定などによりマネジメント的な要素を強く持つことが可能である。

活性化に必要な事業を行う際に、多様な主体が参加できるNPO・まちづくり会社という形態が有力であると考えられる。

既存の研究から、商店街・住民の組織化の有効性が主張されており、TMOがこの機関となることが期待されている。TMOが多様な主体によって、既存組織と連携を図り中心市街地を一体的に運営することが求められ、合意形成を行いながら事業の実施を行うことが必要である。

3 . 中心市街地衰退に対する現状分析

中心市街地の衰退に対する現状分析として、通産省の商業統計メッシュデータを用いて、都心部の郊外部に対する成長率の比を示す。指標は'82

年から'94年における小売販売額・商業床面積の成長率である。全国の三大都市圏を除く5万人～10万人の都市における都心部の郊外部に対する成長率の比を示したものが図1である。

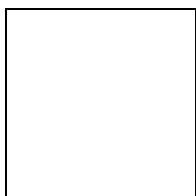


図1：5～10万人の都市における販売額・面積成長率比

成長率比が1.0を越えている都心が郊外よりも成長している都市はかぎられており、大半の都市で都心が郊外の0.5～0.8倍の成長にとどまっていることが分かる。

したがって、中心市街地の衰退の問題は全国的に起こっている問題であることが分かる。しかし、少数ではあるが都心が郊外よりも成長している都市が存在していることも示されている。

本研究ではこの商業統計メッシュデータによる指標と、商業統計での商店街ベースの指標、飲食店、工業製品出荷額、事業所数、1人当り所得、自動車保有率を用い、その成長率から、都市に活力があり比較的中心市街地活性化に成功していると考えられる都市の抽出を行い、近隣都市を合わせて事例研究の対象とした。対象事例は次の通りである。

対象事例：多賀城・塩竈、結城・下館、茅野・諏訪、磐田・掛川、下松・徳山

事例研究の詳細については次章で示す。

次に中心市街地の衰退要因として公共施設の移転の影響を定量的に分析を行う。衰退要因と

して大規模商業施設の郊外開発の影響については数多く研究がなされてきたが、公共施設の郊外移転についての研究は殆どなされていない。全国的な傾向と同様に商業統計メッシュデータを用いて公共施設移転の影響を定量的に示す。中心市街地活性化基本計画を国に提出した都市に対してアンケート調査を行い、回答を得た103都市を対象とした。その結果を示すと図2、3のようになる。

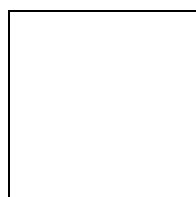


図2：販売額成長率比の累積度数分布



図3：販売額成長率比の累積度数分布

図2、3から公共施設の移転が行われなかった都市では成長率比が0.6～0.8に集中しており、移転を行った都市では、特に官公庁の移転を行った都市が顕著であるが、成長率比が0.5以下といった大きく衰退している都市が多くなっている。一方、1.0を越える都市も比較的多く存在しており、都市毎での状況が大きく異なっていることが示されている。また、分析を進めると公共施設移転を行った都市では都心部の成長率も比較的

高くなっているが、郊外での成長が大きく、公共施設の移転により郊外部での成長を促進する効果があることが示された。

また、都心部における基盤整備事業の効果の分析を行う。'89、'90年度に都心部での市街地再開発事業、都市計画駐車場の整備が行われた都市と全国的な傾向との比較を、商業統計メッシュデータから示すと、表2が得られる。

開発事業、都市計画駐車場の整備が行われた都市と全国的な傾向との比較を、商業統計メッシュデータから示すと、表2が得られる。

表2：基盤整備事業の効果

対象都市	販売額成長率比		面積成長率比	
	'82～'88	'88～'94	'82～'88	'88～'94
全国平均	0.846	0.804	0.933	0.798
市街地再開発事業	0.900	0.881	0.926	0.874
駐車場整備	0.861	0.893	0.904	0.907

基盤整備事業を行った都市では全国平均と比較し、中心市街地の成長率比が高くなっているものの、事業前後の結果を比較すると衰退傾向を完全に食い止めるまでには至っておらず、都心が郊外の成長を上回る1.0を下回っている。基盤整備事業による効果は認められるものの、ハード整備を行うだけでは十分ではないことが分かる。単にハード事業を行うだけでなく、それをより生かすためのソフト事業等を一体的に行う必要があることが分かる。まさにタウンマネジメントの必要性を示しているといえよう。

4．TMOの全般的な分析

海外におけるタウンマネジメント機関と日本のTMOとの比較を行うと表3のようにまとめることができる。

表3：海外事例とTMOの比較

	長所	短所
TMO（商工会議所）	<ul style="list-style-type: none"> これまでの実績・経験が生かせる 人材・運営費が安定している 認知度が高く協力が得られやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 市民の参加が行われていない 中心市街地を優先するコンセンサスが得にくい 商業者が中心となる・資金が乏しい
TMO（第3セクター等）	<ul style="list-style-type: none"> 幅広い参加者が参加できる 官民のパートナーシップが進む 合意形成と事業実施の両面を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 公的な組織の出資比率が高い例が多い マネージャーの人材確保が難しい 商業者が中心となりやすい
BID（米国）	<ul style="list-style-type: none"> 州・市の枠組みで民主的な手続きにより設立され、集めた資金を独占的に使用できる 5年の解散条項がある 成果を測定し、効率的な事業を進める 	<ul style="list-style-type: none"> 固定資産税により運営されており、貧富の差を助長する。 必ずしも都市全体が一体的に運営されていない
TCM（英国）	<ul style="list-style-type: none"> 幅広い関係者が参加している 官民の自発的な参加に基づく 中心市街地の機能を包括できる ビジネスプランを明確に定める 	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクトごとに資金を集める必要がある。 任意団体が多く、権限が弱い
シティマーケティング（ドイツ）	<ul style="list-style-type: none"> 設立に承認が不要 幅広い関係者が参加できる 人材育成のシステムが確立している 	<ul style="list-style-type: none"> 公的部門の関与が大きい 市民の参加が活発でない 行政と重複する際、議会の承認が必要

日本のTMOでは商業者のための組織という側面が強く、官民のパートナーシップを重視する海外事例と大きく異なっている。また、TMOの先進事例では、現在設立されているTMOの実にその3/4が商工会議所であり、特定会社制度を用いた事例が少なくなっているが、その背景とし

て新たな組織を立ち上げることの難しさや運営費が負担となっていることが挙げられる。

次に第3章で抽出を行った中心市街地活性化に成功している事例について、各都市で行われているマネジメントを、ビジョン・組織の連携・事業の3点に着目し分析を行う。成功事例で行われ

ているマネジメントからTMOが持つべき機能や役割を示し、理想像を示す。

<ビジョンの策定>

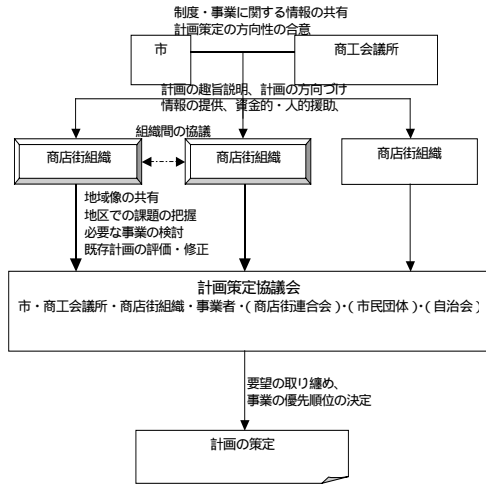


図4：組織間調整型の計画策定

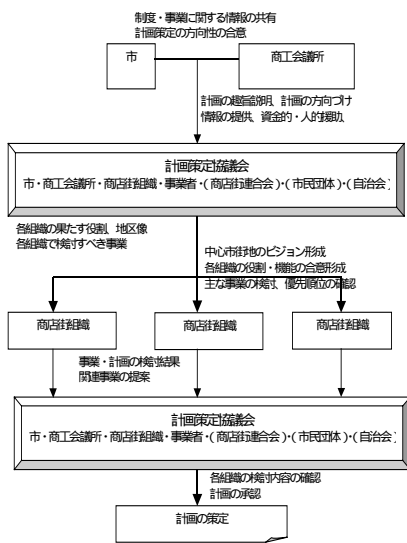


図5：ビジョン先行型の計画策定

ビジョンの策定に関しては計画により行われ、計画策定には図4、5で示すように組織間調整型、ビジョン先行型の2つで行われている。組織間調整型では各組織ごとで協議が行われるため、個々の構成員まで浸透した具体性の高い計画が短期間で策定可能であるが、組織間の調整が不十分となり総花的となってしまう事例が見られる。ビジョン先行型では、組織間の連携が重視される

ため、ビジョンの共有が可能となり戦略的な計画となるが、具体的な内容に踏み込むことが難しく、また事業実施の段階で個々の構成員までビジョンが浸透せず足並みがそろわない事例が見受けられる。

<組織の連携>

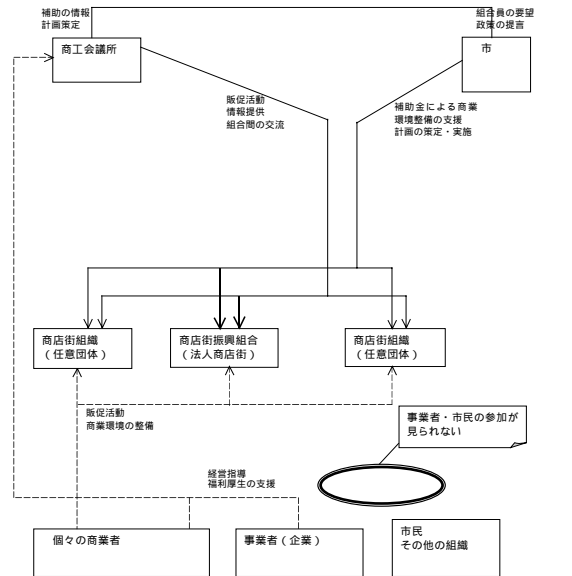


図6：商店街組織のみの活動

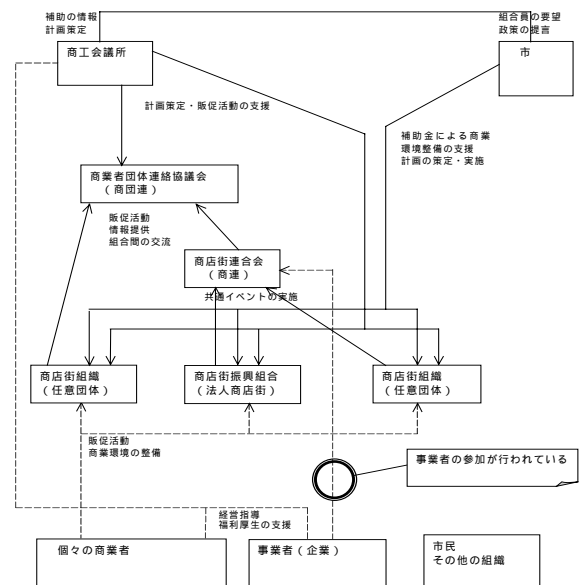


図7：取り纏めの組織が存在するが活発ではない

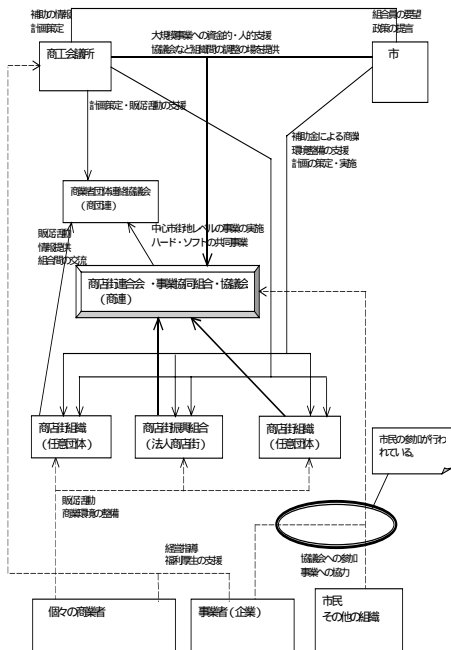


図8：取り纏めの組織が活発な活動を進めている

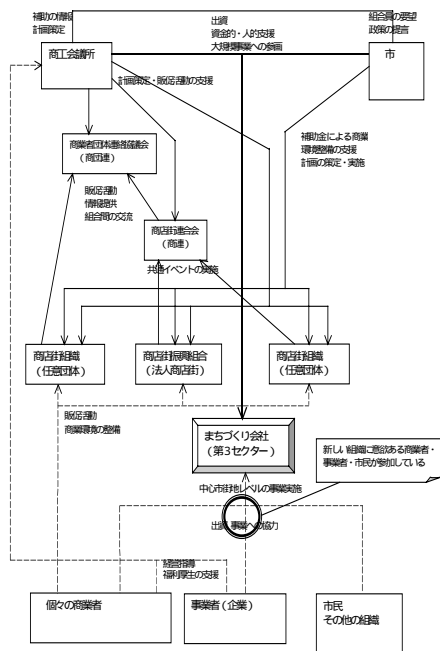


図9：既存組織にとらわれない組織を設立し活動を展開している

組織の連携については図6～9のように分類することができる。商店街組織のみが活動を行っている都市から、都市全体の事業を通して各組織

の連携が図られている都市、既存にとらわれない組織を新たに設立した都市が存在している。図8,9では事業を通じて市民や企業等の参加も進んでおり、タウンマネジメントの萌芽として捉えることができる。

<事業のカバレッジ>

中心市街地でのハード事業が行われてきた都市が多いが、行政主導で行われた都市ではハード整備で事業が完了し、事業展開へとつながっていない。それに対して駐車場整備などの事業が民間主導で行われた都市では大規模な事業を行った経験を生かし、さらなる事業展開につなげている。また、行政が発意した市街地再開発事業を、民間が計画から実施まで行い、一体的に事業を進めている事例が見られる。民間の活力を引き出すことが重要であり、行政がそれを支援する形となることが望ましい。

以上の分析結果から、TMOの理想像を次のように提案する。

多様な主体が参加する 民間の活動を支援する 都市全体の視点から事業を進める 明確なビジョンを持ち危機感を共有する 主体間の連携により合意形成を行う 活性化のサイクルを生み出す

この6つの機能を持つTMOを理想像とし、先進事例について事例研究を行い、TMOの役割や課題、今後の方向性や提言を行う。

5. TMOの課題・役割に関する事例研究
～静岡県島田市を対象にして～

島田市では特定会社である「まちづくり島田」がTMOとして活動を行う計画である。組織図や他の組織との連携は図10,11のようになる。民間が経営感覚を発揮し運営を行い、事業計画の策定に当たってはプロジェクト委員会で関係者の合意形成を行う。都市全体の取り纏めの組織として市民や商店街組織等と連携を図り事業を実施する。行政や商工会議所、市民、企業が株主として出資することでTMOに参加し、合意形成を行いながら事業の実施を行う組織となってい

ることが分かる。当初の事業として駐車場の管理運営が計画されているが、都心部での共通駐車券の発行や歩行者モールの整備など、市民ニーズに合ったハード・ソフト事業を都市全体の視点から一体的に実施することが可能となったことが、島田市におけるTMO設立の意義であるといえる。

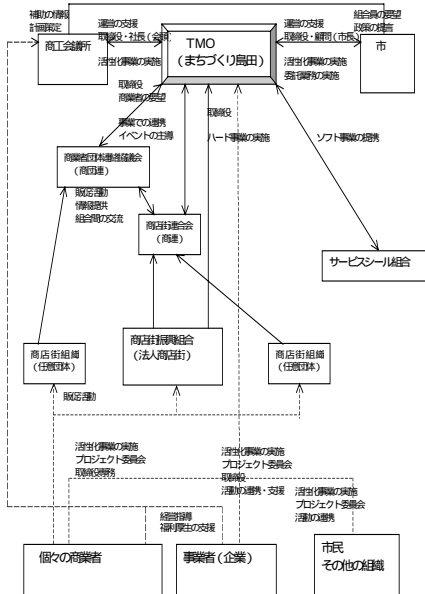
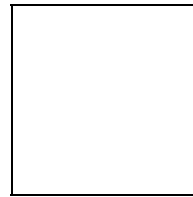


図 10：島田市の組織間の連携

6. 結論・提言

事例研究から組織間の連携を通じてカバレッジが図 12 のように変化していくことが予想できる。TMOにより活性化のプロセスに多様な主体が連携し、や各組織の役割が明確になったことが示されている。最後にTMOの役割と今後の方向性・課題を示すと表 4 で示すことができる。

表 4：TMOの方向性と課題

多様な主体	多様な主体が参加するためにはやはり第 3 セクター形式が望ましいと考えられる。特に市民の参加が重要であり、意見が反映されるなど、参加することへのメリットが感じられるように運営を行うべきである。
民間の活動	民間が設立の中心となり、積極的な活動を支援する必要がある。商店街組織にこだわらず、市民・企業など民間の活力を引き出す取り組みが求められる。
効果的な事業	都市を包括的に扱うことで一体的に事業を進め、効果的な事業を行うことが求められる。都市全体の視点を常に持つことが必要である。
ビジョン	事業の効果を高め、連携を図るためにはビジョンが共有化されている必要がある。目的を明確にし、事業実施の際に計画の評価・修正を繰り返すことが重要である。
主体間の連携	各組織間が日頃から情報交換や意見交換を行う場が必要であり、TMOがその中心的な役割を果たすことが求められる。また、事業を介して主体間連携の実績を作ることにも有効である。
活性化のサイクル	現時点では運営費に関する負担が大きいと、継続して運営が可能となるような工夫が必要である。活性化のサイクルが加速させるために、経営感覚のある組織となることが必要であり、各主体が支援を行う必要がある。

図 11：街づくり島田の組織図

本研究では衰退要因や既存施策の効果からタウンマネジメントの必要性を示し、国内外のタウンマネジメント組織の全般的な分析を通じて、TMOの理想像を提案した。また、TMOの先進事例からTMOの中心市街地活性化に対する役割と課題をTMOの理想像の観点から示した。TMOによる活性化への取り組みはまだ始まったばかりである。これからの活動に期待したい。

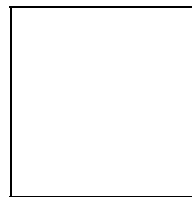


図 12：組織のカバレッジ