



エリアマネジメント活動における安定的な資金調達を試み ～グランフロント大阪の大阪版BIDの取り組みを事例に～

筑波総研株式会社 研究員 小 泉 堯 史

1. はじめに

まちづくりの変遷～デベロップメントからマネジメントへ

「まちづくり」という言葉が使われ始めてから、すでに数十年の時を経過した。その間、この言葉が意味するところは時代の変遷とともに変化し続けてきた。第二次世界大戦終戦以降の日本の「まちづくり」は、主に政府主導で進められてきた。高度経済成長期である 1962 年に閣議決定された第一次全国総合開発計画（全総）では、一部の都市の過度な肥大化の防止や地域格差の是正のため、地域における雇用の受け皿となる「工業地域」を各地に配置することが計画された。続く第二次全国総合開発計画（新全総）では、新幹線や高速道路等の大規模な社会資本整備を通じた国土の総合的な開発の推進により、地域格差の更なる解消施策が展開された。このように、全総・新全総では、日本の経済成長や人口増加を背景として、その成長分布を均等化するための開発や誘導が行われてきた。

その後、日本社会が高度成長期から安定成長期へと移行するにつれて、こうした開発を主目的とした政策は一定の役割を終え、地域ごとの特色や特徴を生かした「まちづくり」が進められるようになっていくこととなる。

第三次全国総合開発計画（三全総）では、大都市における人口や産業の集中を抑制する一方で、地方振興を推進する等の政策路線の転換が図られており、続く第四次全国総合開発計画（四全総）においても基本的には三全総の考え方が踏襲されている。その後、全総は「21 世紀の国土のブランドデザイン」と大きくその名を変え、計画名から「開発」の文字が消えたことから、開発偏重の「まちづくり」からの脱却が試みられていたこ

とが伺える。

このようなまちづくり政策におけるパラダイムシフトに合わせ、市民や民間事業者等によるまちの「マネジメント」を中心に据えた、新たな「まちづくり」へ移行する必要性も認識され始めた。

こうしたことを背景として、近年「エリアマネジメント」という概念が広まってきている。以下、エリアマネジメントの概念と活動の状況についてみていくものとする。

2. エリアマネジメントの概要

(1) その概念と 4 つの類型¹

国土交通省によれば、エリアマネジメントとは、以下のように定義される。

地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み

「良好な環境や地域の価値の維持・向上」が意味するものは、快適で魅力に富む環境の創出や美しい街並みの形成等に加え、人を魅きつけるブランド力の形成や安全・安心な地域づくり、良好なコミュニティの形成、地域の伝統・文化の継承など、ソフトな領域のものも含むとされている。

また、エリアマネジメントの活動内容については、以下の 4 つの活動類型に分類されている。

i) エリア全体の環境に関する活動

1 つ目は、エリア全体の環境に関する活動である。地域のビジョンをその地域で共有するためのプラン作成や、まちのイメージとなる景観に関するルール作りとその運用等が該当する。前者については、地域の「まちづくり憲章」という形で作成されることが多い。

1 国土交通省「エリアマネジメント推進マニュアル」より

ii) 共有物・公物等の管理に関する活動

2つ目は、共有物・公物等の管理に関する活動である。集会場等の地域で使用される「共有物」の維持管理、公園や河川敷等の「公物」の維持管理等が該当する。公物の維持管理については、行政からの業務委託という形で実施されることもある。

iii) 居住環境や地域の活性化に関する活動

3つ目は、居住環境や地域の活性化に関する活動である。防犯カメラ等の設置による地域の治安維持・向上の取り組みから、空き家等を活用した生活支援ビジネスの展開、地域のホームページや広報誌による情報発信など、多様な活動内容がこの類型に含まれている。

iv) サービス提供、コミュニティ形成等のソフトの活動

4つ目は、サービス提供、コミュニティ形成等のソフトの活動である。コミュニティバスの運営やカーシェアリングの実施等の生活支援サービスの提供をはじめ、運動会・地域の伝統行事の開催などのコミュニティ形成に関する活動等が該当する。

■表1 エリアマネジメントの活動類型と内容

活動類型	内 容
i) エリア全体の環境に関する活動	①地域の将来像・プランの策定・共有化
	②街並みの規制・誘導
ii) 共有物・公物等の管理に関する活動	③共有物等の維持管理
	④公物（公園等）の維持管理
iii) 居住環境や地域の活性化に関する活動	⑤地域の防犯性の維持・向上
	⑥地域の快適性の維持・向上
	⑦地域のPR・広報
	⑧地域経済の活性化
	⑨空家・空地等の活用促進
	⑩地球環境問題への配慮
iv) サービス提供、コミュニティ形成等のソフトの活動	⑪生活のルールづくり
	⑫地域の利便性の維持・向上、生活支援サービス等の提供
	⑬コミュニティ形成

国土交通省「エリアマネジメント推進マニュアル」より筆者作成

これらのエリアマネジメント活動類型は、互いに排他的な関係にあるのではなく、例えば、地域で共用する施設を管理し、それを核として生活サービスを提供していく等、相互に連携しながら活動を発展させ、総体として地域をマネジメントしていく事例が多く見受けられる。

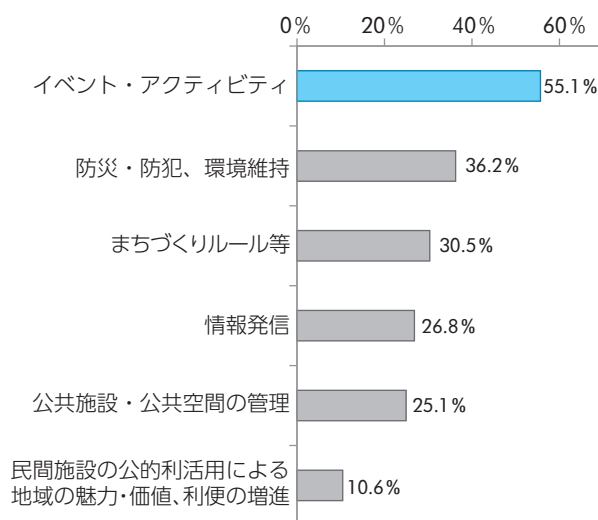
(2) エリアマネジメント活動の現状と課題²

(I) 活動の実施状況とその効果

次に、全国各地におけるエリアマネジメント活動の実施状況とその効果についてみていく。

エリアマネジメント活動の実施内容については、「イベント・アクティビティ」が55.1%と最も高く、ついで「防災・防犯、環境維持」が36.2%、「まちづくりルール等」が30.5%、「情報発信」が26.8%となっている。まちのハード面に関する活動の実施割合が比較的低く、賑わいづくりに関する取り組みや情報発信、ルール作り等ソフト面での活動の実施割合が高くなっていることが特徴である。

■グラフ1 エリアマネジメント活動の実施内容



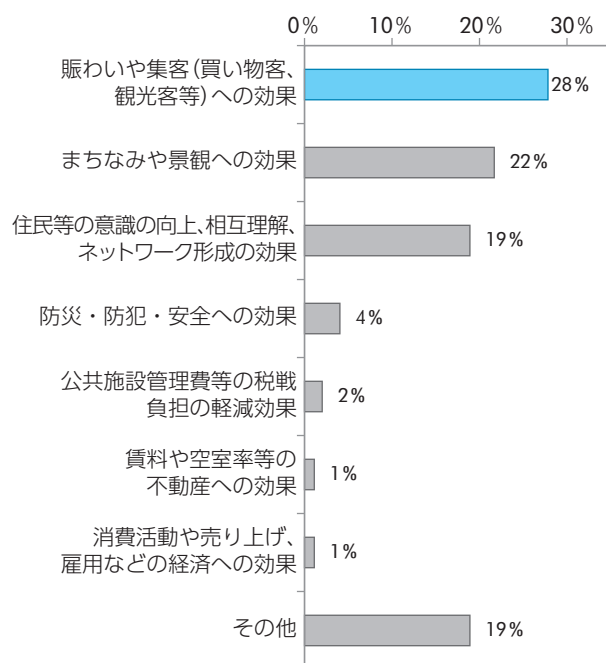
国土交通省、京都大学、和歌山大学「エリアマネジメントの実施状況と効果に関するアンケート調査」より筆者作成

エリアマネジメント活動の効果について、“最も効果があったもの”としては、「賑わいや集客（買い物客等）への効果」が28%と最も高く、ついで「まちなみや景観への効果」が22%、「住民等の意識の向上、相互理解、ネットワーク形成の効果」が19%となっている。まちの活性化に関する効果が最も高いと認識されていることに加えて、住民同士のつながりを強化する効果も確認されていることから、近年希薄になりがちとされている地域コミュニティの形成・強化に対しても一

2 国土交通省、京都大学、和歌山大学「エリアマネジメントの実施状況と効果に関するアンケート調査」より

定の効果が期待できる活動の1つであると言える。

■グラフ2 エリアマネジメント活動による効果
(最も効果があったもの累計)



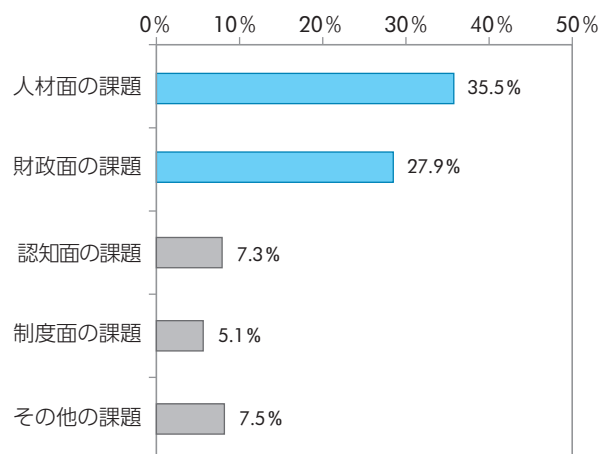
国土交通省、京都大学、和歌山大学「エリアマネジメントの実施状況と効果に関するアンケート調査」より筆者作成

(Ⅱ) 活動における課題

一方で、エリアマネジメントを推進していく上での課題もある。その内訳は、「人材面での課題」が35.5%と最も高く、ついで「財政面の課題」が27.9%となっており、「人材と資金」に関する課題だけで、課題全体の6割以上を占めている現状にある。資金がないために活動を展開していくための人材を雇い入れることができず、結果として恒常的に人材が不足するという悪循環に陥っている団体も多く見受けられることから、活動資金をいかに安定的に調達していくかが課題の根幹にあると言える。

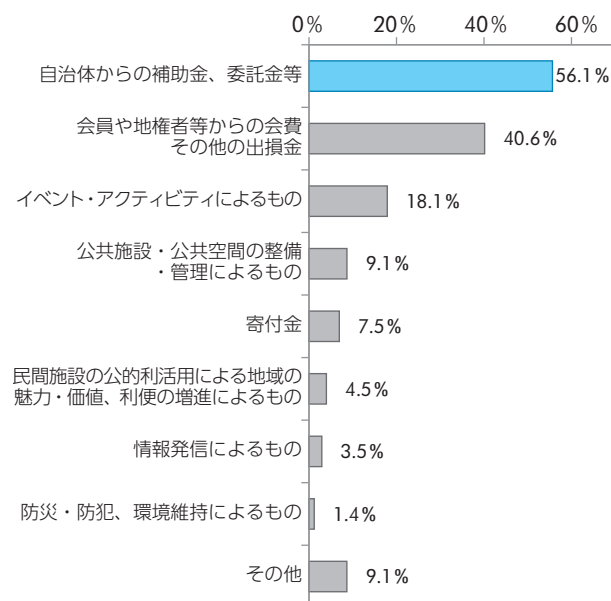
各団体の活動財源の内訳についてみると、「自治体からの補助金、委託金等」が56.1%と半数以上を占めている一方で、「イベントやアクティビティ」からの収益事業による収入は18.1%にとどまっていることから、エリアマネジメント活動の自立性が課題となっていることが伺える。

■グラフ3 エリアマネジメント活動を推進する上での課題



国土交通省、京都大学、和歌山大学「エリアマネジメントの実施状況と効果に関するアンケート調査」より筆者作成

■グラフ4 エリアマネジメント活動の実施内容



国土交通省、京都大学、和歌山大学「エリアマネジメントの実施状況と効果に関するアンケート調査」より筆者作成

このように、エリアマネジメント活動による様々な効果が認められているが、一方では、その活動を継続していくための資金調達が大きな課題となっている。

そこで本稿では、官民連携により安定的なエリアマネジメント活動財源の確保を制度として実現したグランフロント大阪における「大阪版 BID」の事例を取り上げ、その内容とエリアマネジメント活動における意義についてみていくものとする。

3.【事例】グランフロント大阪～大阪版BIDの実践～

(1) グランフロント大阪におけるエリアマネジメント

グランフロント大阪は、日本貨物鉄道株式会社（JR貨物）梅田貨物駅跡地の再開発エリア「うめきた」地区（大阪駅北地区）における先行開発区域プロジェクトとして、2013年4月26日に開業した民間開発事業者12社による大規模複合商業施設である。



グランフロント大阪ホームページより筆者一部加工

グランフロント大阪では、施設の付加価値向上や梅田地区全体の持続的な発展、施設を中心とした地域活性化・環境改善・コミュニティ形成を目指し、エリアマネジメント活動を展開する団体として、一般社団法人グランフロント大阪 TMO（以

下「TMO」という）を設立した。

TMOによるエリアマネジメント活動は大きく2つの事業により構成されている。

■街づくり推進事業

1つ目は、まちづくり推進事業である。本事業は、「公民連携による持続的且つ一体的なまちの運営の推進」を方針として、①公民連携による公共空間の管理・運営、②梅田の回遊性を向上する交通サービス、③外部連携によるエリアマネジメント活動からなり、施設周辺の活用や地域全体の利便性向上に向けた活動を展開している。

■プロモーション事業

2つ目は、プロモーション事業である。多様な人々の交流、感動、出会いを生み出す「体験」や「経験」を主体的に作り出すことを方針として、①イベントプロモーションによる賑わい演出、②公開スペースを活用した街メディア事業、③まちのコミュニティ形成事業など、ソフト面における活動を展開している。

■表2 (一社)グランフロント大阪TMOの活動内容

街づくり推進事業	公民連携による公共空間の管理・運営
	<ul style="list-style-type: none"> 公共空間の一体的な管理運営（うめきた広場・歩道・敷地内オープンスペース） 公共空間の利活用（イベント・オープンカフェ・広告掲出等）
	梅田の回遊性を向上する交通サービス
プロモーション事業	<ul style="list-style-type: none"> 梅田地区エリア巡回バス レンタサイクル 周辺既存駐車場との連携
	外部連携によるエリアマネジメント活動
	<ul style="list-style-type: none"> 梅田地区エリアマネジメント実践連絡会（エリアイベント・情報発信・地域連携等） 行政・経済界・エリアマネジメント団体との連携
	イベントプロモーションによる賑わい演出
	<ul style="list-style-type: none"> TMO主催イベント・共催イベントの実施 他主体が開催するイベント等の誘致
まちのコミュニティ形成事業	公開スペースを活用した街メディア事業
	<ul style="list-style-type: none"> ガイドラインに基づく街メディア事業の展開 街メディア事業によるエリアマネジメント財源の創出
	<ul style="list-style-type: none"> 来街者とまちのコミュニティをつなぐサービス『コンパスサービス』 まちのコミュニティ推進者を育てる仕組み『ソシオ制度』

三菱地所（株）「グランフロント大阪のエリアマネジメント」より筆者作成

(2) 大阪版 BID の仕組み

こうした活動を安定的に継続していくために、大阪市と TMO が連携してエリアマネジメント活動を行うための資金調達制度化を図る試みが行われた。それが「大阪版 BID」である。BID とは Business Improvement District の頭文字をとったものであり、直訳すると「都心環境改善地区」である。これは、ある地域の地権者等で構成される地域管理団体が、対象地区の不動産所有者等から「BID 税」として資金を徴収し、それを財源として地域美化・警備等の非収益事業やプロモーション等の収益事業を行い、地区価値を高める仕組みである。

BID は 1970 年代にカナダで生まれ、1980 年代にはアメリカでも導入が進んだ。2017 年 4 月現在、ニューヨーク市では、市内 73 地区で BID が設立されており³、まちづくりの資金調達手段として広く普及している。

大阪版 BID は、こうした諸外国における BID 制度を参考に、都市計画法・都市再生計画特別措置法・地方自治法上の分担金等に関する既存制度を「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」においてパッケージ的に組み合わせることで BID に類似した仕組みを作り出し、安定的で継続性のあるエリアマネジメント活動を可能にしようとした試みである。

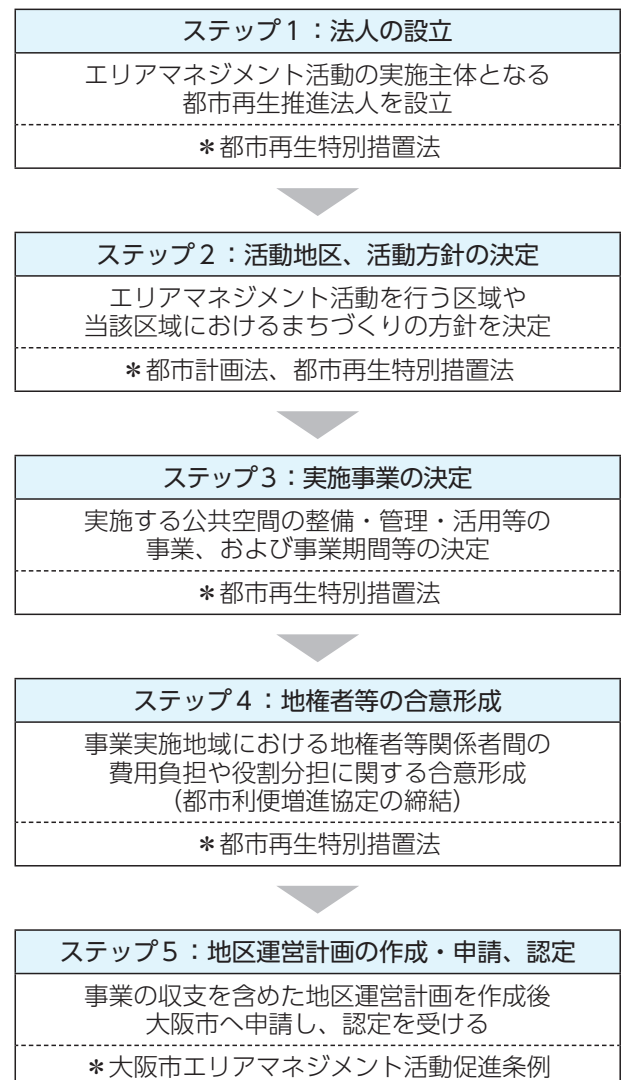
具体的な仕組みについてみていく⁴。大阪版 BID では、エリアマネジメント活動を行おうとする団体は、まず都市再生特別措置法上の都市再生推進法人としての認定を受ける必要がある（ステップ 1）。その後、エリアマネジメント活動を行う区域や事業内容、事業収支計画等を作成し（ステップ 2）、実施する事業を決定する（ステップ 3）。各種計画に対して、事業実施地域における地権者等の合意を得たのち（ステップ 4）、地区運営計画を作成し、同計画に対する大阪市からの認定を受け（ステップ 5）、エリアマネジメント活動が実施されることとなる。

活動費用は、大阪市が事業実施地域の地権者等から「分担金」という形で徴収し、市からエリアマネジメント団体へと交付する。分担金と

は、地方自治法第 244 条において規定されるもので、税金と同等の強制力を持つ制度である。分担金の金額は市が定める分担金条例により決定され、グランフロント大阪のケースでは、地権者である開発事業社が大阪市へ支払う分担金は年間 3,000 万円程度とされる。

このように大阪版 BID では、既存の諸制度を組み合わせることで、エリアマネジメント活動における財源の安定化を図っている。

■ 図 1 大阪版 BID 適用フロー概要
*は関係法令等



エリアマネジメント活動実施 (活動原資の一部:地権者等から徴収する「分担金」)

大阪市「大阪市エリアマネジメント活動促進制度活用ガイドライン」
より筆者作成

3 NYC BID Association 調べ

4 大阪市「大阪市エリアマネジメント活動促進制度活用ガイドライン」より

(3) 大阪版 BID の意義と限界

(I) 大阪版 BID 実現の意義

大阪版 BID 制度が実現した背景としては、大きく以下の2つが挙げられる。

■安定した活動財源の確保

先述のエリアマネジメント活動に関するアンケートでもみたように、活動を展開するための最大の課題は、安定した活動財源の確保である。

地方自治法上の分担金制度を活用し、地権者等から安定的に徴収される財源を確保することで、エリアマネジメント活動の継続性を一定程度担保することが可能となった。

■受益者負担の原則の適応

諸外国では BID をベースとした受益者負担の仕組みが導入されている。日本においても、受益者負担の仕組みは存在するが（都市計画法第75条 / 受益者負担金）、極めて限定的な適用にとどまっている。

大阪版 BID では、後述する課題はあるものの、地権者等から徴収した分担金を原資としてエリアマネジメント活動を展開することで、まちの魅力が向上し、それによって地権者等に様々な恩恵がもたらされ、その恩恵の一部が再び分担金として徴収されまちに再投資されるという好循環が生み出されている。こうした受益者負担の原則が制度として確立され、適用されたことは、日本のまちづくりに対して、大きなインパクトを与えたと言える。

(II) 大阪版 BID に残された課題

一方で、大阪版 BID には以下のような課題も残されている。

■分担金交付対象事業の制限

大阪市が地権者から徴収した分担金をエリアマネジメント活動の原資として充当できる事業（分担金の交付対象事業）については、分担金の性質上、公共性を有するものでなければならない。したがって、表2でみた TMO が展開する活動の中では、「公共空間の一体的な管理運営」に対してのみ分担金が交付されるため、その他の活動原資については自主財源で賄わなければならない。

4. おわりに

～今後のまちづくりの展望

本稿では、エリアマネジメント活動の資金調達手段の1つとして、先進的な事例であるグランフロント大阪における大阪版 BID の取り組みを取り上げた。

課題は残るものの、エリアマネジメントの資金調達を巡る現状に一石を投じたことは言うまでもない。

また、まちづくりにおける受益者負担の考え方を制度として具現化したことは、今後のエリアマネジメント活動において大きな示唆を与えたものと言える。

一方、本事例は大都市である大阪市の大規模商業施設における取り組みであり、地方都市等における活動にそのまま適用することは困難である。しかしながら、その地域に合った資金調達手段のヒントを得ることはできよう。

人口減少と高齢化が進み、財政的にも特に厳しい状況が続く地方では、まちの活力をどのように維持していくかが死活問題となっている。そのような中では、市民と行政が共に知恵を絞り、地域の実情に合わせたエリアマネジメント活動の展開と活動原資の確保を図ることが重要となる。

東日本大震災で深刻な被害をこうむった岩手県大船渡市では、エリアマネジメント活動における新たな資金調達スキームが考案される等、各地で特徴的な動きが見られ始めている。

資金調達手段の確立そのものが目的化してはならないが、魅力あるまちをつかっていくための重要な要素であることはこれまで述べたとおりである。

今後も多様な資金調達手段の展開に期待したい。