

論 文

TMO を中心としたまちづくり*

齋 藤 豪
波 多 野 進

はじめに

1. TMO の仕組みと現状
2. TMO 「まちづくり佐賀」の破綻
3. 米国の BID
4. まちづくりにおける TMO の役割

ま と め

要 約

主題 我が国においても中心市街地問題は、まちづくりとの関連で政策的対応をはかる制度的枠組みが整えられつつある。「中心市街地活性化法」の実効性の評価、その真価を問われるのがTMOである。しかし、現実には、これまでの法律と大差の無いものとする一般的评价が大勢を占めている。そこには、何が欠けているのだろうか。現実のデータからこのTMOの役割と課題を検証する。

手法 現地調査と日米比較の上で分析を行った

結論 本論文の結論は、現時点では、TMOは期待された機能を果たしてはいない、あるいは「期待が薄らいでいる」のが現実である。

課題 残された問題は、地権者および商業関係者、政策立案者と所轄当局において、創造性が求められることである。

キーワード 「TMO」, 「中心商店街」, 「市街地活性化」

*本研究に際しては、京都学園大学研究所よりの助成を受けている。

はじめに

都市はその発生の初めから商業活動（trade）と共にあり、都市の歴史は商業活動の発展と密接に関わってきた。社会全般が高度に都市化した今日の産業社会においても、商業、特に、小売り商業は、単に流通産業の一部としてあるだけではなく、広義の都市活動の一部になっており、商業問題を取り扱うには、都市との関わりを無視することができない。

この側面から見ると、今日の特徴的な現象の一つは、都市の中心市街地域に立地してきた伝統的な商業集積の衰退が、洋の東西を問わず、広範に観察されることだろう。

もとより、今日の高度な都市社会において、都市の外延的発展、情報化の進展、さらには人口の高齢化などは、共通した基本的トレンドであり、商業活動についても、一般的にいつて、これらを背景とする消費需要の高度化と多様化に対応した効率的な担い手が登場し、対応の遅れた部分が撤退していくという形で、再編ないし革新が行われることこそが望ましい。効率性を失った部分について保護策を講じることは、むしろ、社会の経済的厚生の上には逆行することになるのはいうまでもない。

ただ、現実の都市中心部においては、歴史的に蓄積されてきた種々のインフラストラクチャーが存在する一方、高度情報・交通社会において、適切な施策を欠く場合にはしばしば社会的弱者の立場におかれがちな高齢者の比率が高いという事実を見逃すことができない。

また、広域化、グローバル化する現代都市において、あらためて地域社会としてのアイデンティティが問われる時代となっていることも、重要な側面である。都市の歴史的特性を如実に示す中心市街地に、新しい発展地域には見られない独自の価値があることは、広く認められているところである。

日・米・欧の各国において、共通して都市中心地域活性化のために様々な取り組みがなされていることは偶然ではない。われわれの社会は、単に狭義の産業問題としての商業活動効率化・合理化を議論するという段階から、さらに高度な都市問題としての発展を扱うべき段階に来ていると考えるべきである。

我が国においてもこの中心市街地問題は、たしかにまちづくりとの関連で政策的対応をはかる制度的枠組みが整えられつつあるように見える。しかし、その実体は、果たして、上に述べたような観点からの対応を可能にするように、正しく方向付けられているだろうか。本稿の基本的問題意識はそこにある。

ここでは、近年の中心市街地における商店街の空洞化対策の一環として、1998年7月に「中心市街地活性化法」が施行されて以来、中心的役割を期待されているTMO（Town Management Organization：タウンマネージメントに機関）をとりあげてこの点を考察する。

平成15年8月末時点において、「中心市街地活性化法」（「中心市街地における市街地の整備改善および商業等の活性化の一体的推進にかんする法律」）を活用し、598件の基本計画、293件のTMO構想、132件のTMO計画が策定されている。「中心市街地活性化法」が従前の法律と異なる点として、(1)市町村のイニシアティブ、(2)これまでの「点」・「線」から「面」的な商業活性化策、(3)関係省庁の連携による一体的推進、の3点をあげている。

経済産業省としては、大きな期待と自信をもって制定したと言われる同法であるが、果たしてその実効性はどのように評価できるであろうか。その真価を問われるのがTMOである。しかし、現実には、これまでの法律と大差の無いものとする一般的評価が大勢を占めている¹⁾。そこには、何が欠けて

1) 原田（1999）。波形（1998）。

いるのだろうか。実際に「まちづくり佐賀」のように破綻するケースも出てきている。以下では現実のデータからこのTMOの役割と課題を検証する。

1. TMOの仕組みと現状

中心市街地活性化法は、空洞化の進行している中心市街地の活性化を図るため、「市街地の整備改善」「商業等の活性化」を柱とする総合的・一括的な対策を、関係省庁、地方公共団体、民間事業者等が連携して推進することにより、地域の振興と整備を図っていかうとするものである。同法に基づいて、中心市街地の活性化、特に商業等の活性化を推進していく場合に、その中心的役割を担うことが期待されているのがTMOである。

TMOによる事業手順は、図表1のようになる。①中心市街地活性化のための基本計画を、市町村が作成し、決定する。②TMOを担う団体が、TMO構想（中小小売商業高度化事業構想）を作成し、市町村が認定する。市町村の認定を得てTMOとなる。③TMO構想に盛り込まれた事業を実施しようとする者が、TMO計画（中小小売商業高度化事業計画）を作成し（TMOと共同で事業を実施するものは、TMOと共同で作成）、経産大臣が認定する。④事業実施。

先にも述べたが、中心市街地活性化法を活用しての、基本計画件数は598件、TMO構想認定件数は293件、TMO計画認定件数は132件に上っている（図表2）。現在のところ、基本計画の策定件数に対して、TMO構想認定件数は約5割、TMO計画は約2割となっている。TMO計画は、TMO構想の認定を受けたTMOが策定を行うので、TMO構想の策定から1～2年程度遅れて策定されることになるので、今後TMO計画は増加が見込まれるものの、いくつかの問題点が見えている。

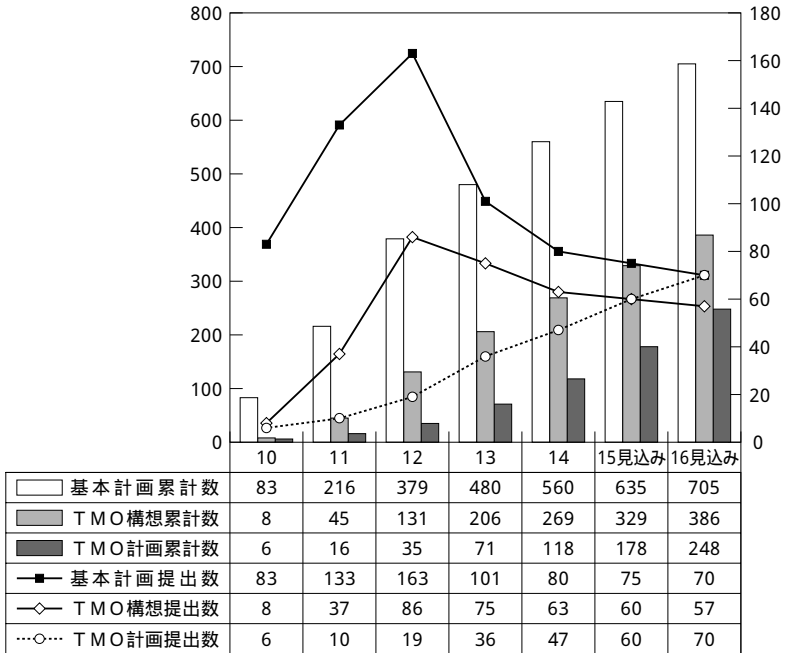
まずは、空洞化の進展が進む中、TMO計画認定、そして事業の実施に時

図表1 TMOの事業手順



（出典） 中小企業庁（2000）。

図表2 基本計画・TMO 構想・TMO 計画の策定・認定状況



※基本計画策定件数：598件
 TMO 構想認定件数：293件
 TMO 計画認定件数：132件（平成15年8月31日現在）

（出典） 中小企業庁（2003）。

間が掛かりすぎる点があげられる。さらに、基本計画、TMO 構想の件数が平成12年を境に減少しており、平成15年、16年の見込み数では、ピーク時に比べ半減している。これは実施までに年数が掛かりすぎることに加えて、計画策定や事業実施は経済的・人的に大きな負担が掛かること、事業を実施し

図表3 TMO 構想認定団体における事業構想

	事業内容	TMO 数
1	空き地・空き店舗対策（チャレンジショップ含む）	55
2	テナントミックス整備（商店街整備，店舗整備含む）	42
3	駐車場整備（駐車場管理，駐車カード券含む）	40
4	イベント事業	28
5	アーケード・ファサード・モール・サイン・カラー舗装整備	27
6	カード・商品券事業	26
7	市街地整備・再開発（駅周辺整備，道路整備含む）	25
8	施設整備・建設事業	23
9	共同店舗化・ショッピングセンター	10
10	宅配サービス	7
11	情報発信事業	6
12	シャトルバス	4

※事業の表記が異なるもので，類似した内容と思われるものは，一括した。
資料：TMO 協議会ホームページ，2000年10月6日より作成。

たTMO から失敗し大きな傷を負っているケースがでてきているために，TMO への期待が薄らいでいることを証明している。

つぎに，TMO が具体的にどのような事業に取り組んでいるのかを見たい。

図表3，図表4はTMOの構想認定，計画認定の事業であるが，いずれもハードに偏った事業となっており，そのため経費と年数がかかることとなる。しかし，大型店においてもすでにハードに頼った経営は破綻をきたしていることから，こうした事業では集客を見込めないことはすでに証明されている。にもかかわらず，相変わらずのハードに頼った事業が行われていることは，ひとつは補助金のあり方に問題があることと，もうひとつは商店街活性化のためのソフト事業についての具体的なアイデアがないこと，さらにはソフト事業を行うための人材がいなかったことが要因となっている。

図表5を見ても，5年前の平成10年度に認定された事業のうち，「かなり

図表4 計画認定事業

事業	実数※	割合（／26）
ストリートファニチャー	11	42.3%
道路整備	8	30.8%
商業施設建設・管理・運営	6	23.1%
ファサード整備	5	19.2%
テナントミックス	4	15.4%
アーケード整備	4	15.4%
自然環境整備	4	15.4%
催事場整備	1	3.8%
駐車場設置	1	3.8%

●商業施設建設・管理・運営：SCを建設や、複合商業施設として店舗整備・誘致（テナントミックス）。さらに、施設内での消費者利便施設・小売商業円滑化施設・駐車場の設置や広場整備なども行われている。

●テナントミックス：空き店舗対策として、商業床の取得、空き店舗の借り上げ、商店（チャレンジショップ含む）の誘致・管理・運営、貸店舗、インキュベートギャラリー。

●ストリートファニチャー：モニュメント設置、スピーカー設置、サイン設置、街灯設置等。

●道路整備：カラー舗装、石畳、融雪。

●自然環境整備：緑化事業、空き缶回収。

出典：自著（TMOは機能しているのか）より。

図表5 中心市街地活性化の進展状況

	合計 (件数)	かなり進 んでいる	進む兆しが みえつつあ る	事業が始ま ったばかり で具体的に はこれから	目立って進 んでいない	全く進ん でいない	無回答
全 体	254	5.5%	28.7%	42.9%	20.1%	2.4%	0.4%
平成10年度認定	7	42.9%	14.3%	0.0%	42.9%	0.0%	0.0%
平成11年度認定	37	18.9%	32.4%	18.9%	29.7%	0.0%	0.0%
平成12年度認定	88	4.5%	30.7%	40.9%	22.7%	0.0%	1.1%
平成13年度認定	83	0.0%	32.5%	48.2%	14.5%	4.8%	0.0%
平成14年度認定	39	0.0%	15.4%	66.7%	12.8%	5.1%	0.0%

出典：中小企業庁（2003）。

進んでいる」としたのは半数にも満たない。平成11年度認定のものだと20%弱、平成12年度認定のものでは5%にも満たないという結果がでている。活性化の進展に時間がかかっているのは、ハードに頼った事業を行っているために、経費の面やコンセンサスの面、そして事業そのものに時間がかかり過ぎていることに原因がある。

2. TMO「まちづくり佐賀」の破綻

平成13年7月11日、地元商店参加型のTMOとして注目されていた「まちづくり佐賀」が破産宣告を受けた。「まちづくり佐賀」の破綻の事例から、TMOの問題点を検証し、今後のまちづくりにおけるTMOの役割、その必要性を考えていきたい。

(1) 「まちづくり佐賀」の設立

佐賀市では、中心市街地の人口減、大型店の郊外への進出、大型公共施設の郊外への新設、道路網の整備の遅れ、駐車場の未整備等により、都心の空洞化現象が加速度的に進展していた。こうした現状から、中心商店街の衰退をくい止め、復興を図っていくために、住民・行政・商業者が一体となったまちづくりが求められた。中心市街地の活力を取り戻すためには、市民・来街者の都市に対するニーズを的確にとらえ、それらを事業化していくデベロッパー機能が不可欠であるとのことから、このような機能を持った第3セクター方式による街づくり会社「まちづくり佐賀」が設立されたのである。

また、「まちづくり佐賀」は、他のTMOのように商工会議所が主導的に行っていたものではなく、中心商店街の商業者を中心とした「街づくり研究会」（平成7年5月設立）がその母体となっている。「まちづくり佐賀」の資本金における株主の割合（図表6）を見ても、住民・行政・商業者が一体とな

図表6 まちづくり佐賀の資本金

	株主数	株式数	資金額
民間企業	124	5,253	262,650千円
再開発地権者	22	5,829	291,450千円
商店街・商業者等	135	442	22,100千円
佐賀商工会議所	1	120	6,000千円
佐賀市	1	9,000	450,000千円
合計	283	20,644	1,032,200千円

ってまちづくりを行っていこうと考えていたことが理解できる。「まちづくり佐賀」は、中心市街地を一体的にとらえ、各ゾーンの特性を活かし、面的な開発の円滑な促進や、来街者受入体制の確立のためのバックアップを図っていくことなどを目的とした会社として考えられていたのである。

(2) 「まちづくり佐賀」の役割

「まちづくり佐賀」では、商店街・行政が一体となって街づくりを行っていることから、それぞれの基本的役割分担を見てみたい。（図表7）

この役割分担から、「まちづくり佐賀」がまちづくりの中心的役割を担い、商店街と行政は人的・物的なサポートを行っていることがわかる。つまり、「まちづくり佐賀」は、都市開発機能とタウンマネジメント機能をあわせもった第3セクターとして設立され、つぎの役割を担うとされていた。

- 1) 市街地のまちづくりビジョン、整備計画を立案し、自らが整備主体になったり、商店街組合等の整備主体を応援する。
- 2) 市民・来街者が利用するコミュニティ施設、商業施設、駐車場等、まちづくり佐賀の目的にあった整備や管理運営を行う。
- 3) 街の賑わいを演出し、地域コミュニティの形成と文化を継承するし、かけづくりと人材育成を行う。

図表7 基本的役割分担

まちづくり佐賀
<ul style="list-style-type: none"> ・ 中心市街地のまちづくりビジョンの作成 ・ セールスプロモーション ・ 商店支援（リテールサポート） ・ 空店舗対策（ショップバンク） ・ 商業基盤施設設置 ・ 商業施設設置 ・ 商店街支援（プロジェクト支援）
商店街
<ul style="list-style-type: none"> ・ 商店街共同売出し ・ 教育研修 ・ 商業基盤施設設置 ・ 商業施設設置
行政
<ul style="list-style-type: none"> ・ 都市基盤整備（保守・管理を含む）

4) 中心市街地を一体的にとらえ、喜びあふれるまちを創るため、中心市街地のまちづくりビジョンの実現へ向けて、課題の抽出や調整を行うタウンマネジメント協議会を開催する。

4) であげた協議会に関しては、

- a) 中心市街地のまちづくりビジョンの作成。
- b) 都市基盤・商業基盤施設・商業施設の整備に関する情報交換や調整。
- c) 商店街の抱える問題についての意見交換や改善策の検討。
- d) 消費者からのまちづくりの要望に対する改善策の検討。
- e) イベントに関する情報交換。
- f) まちづくり佐賀の事業計画についての意見交換。
- g) 空店舗の情報交換

などが行われることになっていた。

(3) 「まちづくり佐賀」の破綻

「まちづくり佐賀」は、平成8年3月に西村前市長を社長として設立された。この会社は再開発ビル（「エスプラッツ」）の一部を所有するとともに、再開発ビルの運営や、商店街の活性化を推進することが主な業務であった。

平成10年4月29日には、再開発ビル「エスプラッツ」が開店した。予測では、オープン2目でテナント売上が40億円となり、その後、毎年3%ずつ売上が伸びることになっていた。しかし、現実にはテナント入居率は70%にとどまり、当初から売上は低迷、予測の半分、約20億円前後にとどまった。

「まちづくり佐賀」の主な収入源は、この「エスプラッツ」テナント賃料収入であり、その賃料はテナントの売上に比例して増減する仕組みであったため、テナント売上が半分にとどまったことにより、累積損失はオープン2年目の平成12年6月末時点で約3億9300万円と計画よりも大幅に悪化した。

平成12年6月末に、資金繰り悪化が、突然、市に伝えられ、同年8月には16億円の無利子融資が市に要請された。このような状況の中で新しく就任した長沼社長は、5千万円を越えるコスト削減に成功したが、経営の黒字化は将来的にも不可能であることが、平成13年5月の時点で判明した。

市としては、公的支援をして経営を支えるかどうか苦渋の判断を迫られたが、具体的再建計画の提示がない、賃料の支払いの大幅削減案が地権者に受け入れられなかった、中心商店街などからの増資の動きが見られなかった、などを理由に、15億円の債務を佐賀市が全面肩がわりしたとしても経営が黒字化する目処が立たないとして支援打ち切りの最終決定がなされることになった。また、毎年補助金を交付して経営を継続させたとしても、現在の責任があいまいな構造のままでは、決して商店街の発展につながらないと判断したのも支援見送りの理由の一つであった。

図表 8 まちづくり佐賀の破産に至るまでの経緯

平成7年5月	中心商店街の商業者を中心として「街づくり研究会」が発足
平成7年6月	佐賀中央第1地区（白山地区周辺）市街地再開発組合設立
平成8年2月	㈱まちづくり佐賀設立総会開催。 出資者249名出資総額4億5220万円（9044株）
平成9年9月	西村正俊代表取締役社長以下新役員就任。 増資4億3000万円（うち2億5000万円佐賀市出資）
平成10年3月	㈱まちづくり佐賀増資。増資額1億5000万円（全額佐賀市出資）
平成10年4月	「エスプラッツ」オープン。初年度のテナント入居率は70%
平成10年9月	山中稔代表取締役社長以下新役員就任
平成11年6月	オープン1年日の累積損失額 約2億5000万円
平成12年6月	オープン2年日の累積損失額 約3億9300万円
平成12年8月	㈱まちづくり佐賀から佐賀市長へ16億円の無利息および30年返済での借入れが求められる。 （翌9月、佐賀市は具体的な再建計画がないとして拒否）
平成12年9月	長沼富士男代表取締役社長以下新役員就任。 以降5000万円を超えるコスト削減など、経営再建に取り組む。
平成13年4月	㈱まちづくり佐賀が住宅金融公庫に対し、長期借入金（9億5000万円）の減免を要求 （翌5月住宅金融公庫が要請拒否）
平成13年5月	㈱まちづくり佐賀から佐賀市長および市議会議長に対し、まちづくり佐賀の建物等の買い取りおよびリースバックまたは、無利息据え置き期間5年および返済期間30年で15億円の資金貸し付けの支援を要請（同年7月佐賀市は要請を拒否）
平成13年7月10日	第6期第6回㈱まちづくり佐賀取締役会において自己破産を決議
平成13年7月11日	佐賀地方裁判所から破産宣告がなされる。

「まちづくり佐賀」は、住民や商店街の理解と協力を得て、第3セクターとして民間の活力によって中心市街地活性化を行うことができる理想的なTMOであると思われた。しかし、このような事態に陥った原因としては、建物建設というハード事業に頼ったこと、当初計画の見込みが甘かったこと、

第三セクター方式でだれが主体になるか責任の所在があいまいなままに進んできたことが大きな原因であったと考えられる²⁾。

3. 米国の BID

TMO は、アメリカの BID (Business Improvement District) の事例等を参考として考案されたものであるが、基本的な差異も指摘される⁴⁾。

TMO との比較を念頭において、BID の特徴を、米国カリフォルニア州サンタモニカ市（ロサンゼルス郊外）を事例に簡略にまとめる。

サンタモニカ市経済開発課 (Economic Development Division) によれば、市内の BID には、次の 5 つがある。

- ・ Third Street Promenade & Downtown District Maintenance District
- ・ Downtown Parking & Business Improvement Area
- ・ Main Street Parking & Business Improvement Area
- ・ Montana Parking & Business Improvement Area
- ・ Pico Boulevard Business Improvement District

Montana Parking & Business Improvement Area の特徴としては、住宅近隣型（しかも高級住宅街）であり、メインストリート沿いに店舗が立ち並

2) エスブラッツは、「まちづくり佐賀」のみの所有でなく、22名の地権者と佐賀市との共有となっている。1階は地権者と個人（青果店）が所有しており、2階は「まちづくり佐賀」と地権者の共有、そして3階は「まちづくり佐賀」と佐賀市の共有である。

「まちづくり佐賀」の破綻により、経営撤退も考えたそうであるが、現在エスブラッツのテナントの皆さんは、一から自分たちでやりなおそうと、破産管財人から一定期間の営業許可をもらい、現在も営業を続けている。

3) 通商産業省産業政策局中心市街地活性化室（1998）。

4) 原田（1999）、保井（1998）（1999a）（1999b）。

び、その脇道沿いに優雅な高級住宅が立ち並んでいる。店舗の特徴は、1つの建物に3～5件の店舗が同一ファサードで入居している。これは、貸し店舗が多いためであると考えられる。また、メインストリートは5車線と幅が広く、店舗沿いに路上駐車ができるパーキングメーターが付いている。しかも、30分で25¢という安さである。歩道についても、日本のように看板などが突き出しておらず、非常に広い。店舗構成は、ブティック、デリ、クリーニングなど、生活密着型の店舗構成であり、近隣の住民が車で、自転車で、歩いて買い物がしやすく、また街のイメージにマッチした店舗作りができています。

Main Street Parking & Business Improvement Area の特徴としては、観光地隣接型であり、メインストリートから5分ほどのところにビーチがあり、シーズンオフでもローラーブレードやサイクリングで楽しめるようになっている。店舗構成は、みやげもの屋やファーストフード店など、観光客相手の店舗が多かった。しかし、その一方で閑散期のためか閉店、改装中店舗やさびれた店舗が多かった。

Third Street Promenade & Downtown District Maintenance District は、太平洋に面した海岸通りから3番目に位置し、南北に走る3ブロックをまたぐ歩行者専用道路の両側に整備された商店街であり、通りの南端はサンタモニカ・プレイスという大きなショッピングモールに接している。今世紀初めに建てられた歴史的建造物と新しい建物とがうまく調和した街並みには、合計で21スクリーンの設備を持つ4つの映画館、75以上のレストランやオープンカフェ、約160の専門店やアートギャラリーなどが軒を連ねており、一般のオフィスや200世帯ほどの住宅も一部の建物（ただし2階以上のフロア）

に入居している。

平日でも多くの人で賑わう遊歩道には、ベンディングカート（屋台）やキオスク（売店）が立ち並び、あちこちで音楽やダンスに興じるストリートプレーヤー（大道芸人）など賑やかさをかもし出している。夜になっても人通りは絶えず、クリスマス・シーズンのように飾られた街路樹のイルミネーションやオレンジ色に照らされた通りは活気に溢れている。駐車料金についても3時間無料、1時間超過しても75セントと安い。駐車コストをミニマムに抑えることは、車の依存度が極度に高いこの地域では街づくりにとって不可欠な要素なのである。

BIDの特徴として、まずあげられるのは、地域コミュニティ主導であるということである。自分たちの街のために、自分たちで資金とアイデアを出そうというコミュニティ意識の高さである。ここで大切なのは、「いかに人を呼び寄せるか」ではなく、「いかに地元の住民が楽しめる魅力的な街とするか」ということである。つまり、地元の住民が楽しむための街づくりが、結果的に他の地域から多くの訪問者や観光客を引きつける魅力を生んでいたのである。

第二に、受益者によるコスト負担という意識が徹底していることである。もちろん行政も資金、人材、関連プロジェクトなど様々な支援を行っているが、その何十倍もの民間投資が行われている。そもそも、市債による資金の償還はTIF制度（後出）であり、プロジェクト地区の固定資産の再評価による固定資産税の増収分で賄われることになっており、市の公共事業も基本的には受益者負担の原則が貫かれていることになる。なお税率については、ゾーニングによって格差を設けている。

第三にデザイン上の工夫である。街並みの概観やデザインなどに工夫がな

されており、「建築審査委員会」を設置して、建物の構造や概観、色彩やデザインなど、全体の雰囲気を損なわないように細心の指導がなされている。

そのような BID であるが、そもそも、BID とは何であろうか。

歴史的に見れば、BID とは米国（およびカナダ）における中心市街地活性化策の一部であると考えることができる。

米国の諸都市においては、1950年頃から大都市の郊外化現象が観察され、それは1950年全米規模のハイウェイネットワーク（フリーウェイ）建設によって加速された。この建設事業では、わずか20年足らずの間に、きわめて効率的なネットワークを作り上げ、これが自動車交通に依存する今日の米国の都市構造を規定したといってもよい。このインフラストラクチャーの上に、1960年代のモータリゼーションの急進展と都市の郊外化、それに対応する大規模商業企業の活動（1950年代のスーパーマーケット、1960年代からのディスカウントストア、1970年代末のカテゴリーキラーと呼ばれる新型の商業者が次々と登場、1990年代のスーパーセンターの建設など）、そして、中心市街地の衰退という現象が生じたのである。

これに対して、1970年代には「アーバンリニューアル」という名の大規模な都市再開発事業が公共事業として実施された。その手法は我が国にも導入されたが、多額の事業費を要する上、必ずしも実効は上がらず、中心市街地の衰退は、事実として食い止めることができなかった。

この反省から、今日の米国の中心市街地活性化策の中心になっている考え方は、

- 1) 歴史的建築物保存、デザインの向上、経済再生（企業の誘致や起業促進）を包括した総合的整備を行う。
- 2) 地域主体、しばしばボランティアベースでの実施・運営体制を持つ。

- 3) 集中的な大規模なハード整備事業というよりは、地域資源のきめ細かな改善を積み上げる比較的長期のソフトプログラムの性格が強い。
- 4) 都市規模での成長管理政策（グロース・コントロール。スマート・グロースなどと言われる）と統合されることで、実効性をもたせる。つまり、外延的な拡大を緩やかに抑えつつ、都市内部の再生を図るという複合的な政策の一部をなす。

というように概括できよう。（この項は、財団法人区画整理促進機構街なか再生全国センター『新たな都市再生・中心市街地活性化の展開——米国メインストリート・プログラム——メインストリート・プログラムの詳細解説と日本への適用の可能性——』におけるメインストリート・プログラムの紹介を参考しているが、一部、筆者の見解を加えている。）

この考え方を「メインストリート・プログラム」と呼んでもよいが、メインストリートという名称自体は、米国のナショナル・メインストリート・センターの専有に属する（メインストリートという名称が登録商標になっている）上、都市規模の成長政策との統合的实施という点は各都市の政策に関わるもので、それはナショナル・メインストリート・センターの関与する事柄ではないから、混同のないよう留意しておく必要がある

上に述べた地域主体の運営体制の一部として、BIDを位置づけることができる。

一言でいえば、BIDは限定された地域に課税し、その地域を対象にした事業活動を行う制度である。類似の制度は数種類あって、公共事業（駐車場整備や清掃）を目的とするものや、広告などの広報活動のみを目的とするもの、企業誘致、不動産紹介などのビジネス事業を行うものもあり、そのうち、ビジネスを含めた総合的な事業目的を持つものをBIDと呼んでいるようで

ある。

米国で一般にディストリクト (district) と呼ばれる制度は (我が国の広域消防のように「一部事務組合」と呼ばれるシステムと同様に), 自治体の1種と考えてよい (例えば, 我が国の公立小中高に当たる初等中等教育はスクールディストリクトという独立の行政機関で運営され, これはいわゆる市役所や町役場には属していない。他に公共図書館のためのライブラリー・ディストリクトなどもある)。要は, その特定の事業目的のために課税する自主権限を与えているのである (ただし, BID 自体は厳密な意味の自治体ではない)。

しかも, その自治体は, 住民の意思によって, 作ってもよいし, 廃止してもよいのである。組織としては, 恒常的なもの, 随時のものなど各種レベルの公共機関, 任意団体, 地方機関を含む多様な組織が交錯・分業して活動している。住民の投票によって, 一夜にして, 新しい組織ができるかと思えば, 解散したりもする。人材も, 専任者, 任期採用の専門スタッフ, 市民のボランティアなど, 様々である。地域の自主財源というのも, 寄付, 税金の一部, 自治体の補助金, 各種の利用料金収入などである。

4. まちづくりにおける TMO の役割

米国の BID に見るこの多様性と柔軟性は, 日本の官僚制度と大きく異なる。我が国の「行政主導」(同じことだが, 「行政依存」) システムでは, 課税権は中央官庁の手に握り, 実施は全て都道府県や市町村の手の内に納めて, 補助金で縛っている。作るのも廃止するのも, 活動の内容も, 官庁が許可・命令して, 「民間」(納税者) の自由にはさせていない。我が国で伝統的な「地域主導の組織」とは, 上に見た「まちづくり佐賀」に典型的に見られる

ように、行政官庁出身者が代表者になり、行政官庁の補助金に頼っていて、誰も責任を取らない無責任組織のことである。

日本のシステムの中で考えていると、この米国のシステムの実際の機能は理解が難しい。そこで、逆に、このように多様なあり方を可能にしている米国のシステムに比べて、我が国のTMOには何がないかを筆者なりの理解を加えつつ、数点に絞って考えてみよう。

(1) 地域主導

我が国のTMOの多くは強制的に組織された受動組織、受け皿組織である。担当官庁がTMOを作らないと補助金を出さないと指定したために、やむを得ず作った組織である。したがって、行政官庁の関係者が責任者、主要な担い手になる。地域住民、事業者の主体性はない。

(2) 自主財源

自主財源の第1は、行政の補助である。適切な支援は重要である。しかし、我が国では、一般財源からの補助金は、行政機関の意思次第で、無限になったり、恣意的にカットされたりする。期限を切って、責任を明示して支援するべきである。

それ以外に、TIF（Tax Increment Financing）のような、開発・整備によって地価の上昇を還元する制度がない。TIFは、その地域の不動産税を特定時点で固定し、それ以降の価値上昇分を財源に発行するものである。（不動産所有者は価値上昇分を含めて納税するが、自治体は、その固定分との差額を償還に当てる）言い換えれば、その地域の不動産税の価値上昇分を地域に還元する制度である。価値が上昇しなければ、債券は発行する自治体の責

任で負担することになるから、リスクは行政機関が持ち、民間は利益を享受することになる。しかも、このような起債は、行政機関の責任範囲を明確にしている、それ以上のリスクはない。

ただし、この制度は不動産の価値評価を適切に行うシステムがあること（収益還元評価法を適用する必要がある。我が国の評価法である取引事例評価法では機能しない）、および、資産デフレがないこと（我が国では今日なお不可能）が条件になる。

責任範囲の不明確な行政支援は危険である。甘えを誘い、逆に、行政が（ということは納税者が）多大の負担を被るまで深みにはまることもある（最近の大阪市がいい例である）。

自主財源の第2は、民間からの寄付である。我が国には個人・法人の公共目的の寄付を広範に免税する制度がない。税控除は例外的に国税庁が個別審査でみとめる特権であり、めったに許可されない。どの寄付について税控除認可し、どれをしないかは官庁の専管事項で不透明きわまりなく、かつ限定的である。米国の内国歳入法第501条C3項の規定によるNPO法人への寄付は、個人の場合、調整後所得の最大50%まで、法人なら最大10%まで、課税されないという。社会事業から学術研究、奨学金まで寄付が盛んなアメリカの社会を作っているのはこの条項である。地域活動も例外ではない。課税を官庁が一手に行い市民の公共への寄付を認めない日本とは大きく異なる。日本では官庁を「公共」と呼んで信頼し、市民を「民間」と呼んで信頼しないが、米国では「公共」とは多数の市民のことである。

我が国のTMOの当事者も、後出の「図表10 タウンマネージメント事業のために必要なこと」に見るように、経営基盤の確立の必要性を強く認識している。この当然のことがなぜできないのか。はっきりしていることは、従来の補助金以外に、米国のBIDに見られるような自主財源を生み出す仕組

み（TIFを含む）を何ら用意していないという制度の欠陥である。

（3）責 任

上記とも関係するが、日本の組織原理に責任の概念はない。第三セクターが無責任の集団であることは周知の事実であり、同じ無責任を繰り返さぬよう、責任ある組織にする仕組みを作る必要がある。

行政は責任を取れない。行政機関は責任を納税者に負担させるだけである。それにノーと言える制度がなくてはならないのである。まず、行政は、上にも記したように、期間を限る、総額を明示する、収益に応じた活動に限るなど、補助の範囲を最初から明確にすることが重要である。

関与する事業者は、BIDのように、関係者の投票などで、意志決定に参加する制度を確立する必要がある。そのためには、完全で有効な情報公開が必要である。

一定の期間をおいて見直し、利益になると判断すれば継続し、利益にならなければ廃止するという、サンセット条項が必要である。これに関係者が参画するという民主主義の根本原理が、日本の組織には欠けている。

「まちづくり佐賀」では、佐賀市役所商工課、佐賀市商工会議所、エスプラッツの全てにおいて、当時の関係者は全員辞任していて、調査に応じることのできるものがいなかった。現担当課の話では、この破綻に際して。唯一責任を取ったのは、報酬をカットした現市長（設立には関わっていなかった）のみということである。この例に見られるように、我が国のTMOでは、民間活力を活用した民間組織であるはずのTMO自体、組織するのも解散するのも全て行政官庁の手を借りなければならない有様である。自主性もなければ自己責任原則も忘れ去られているのが現実である。

(4) 専門家の関与

大きな財源と多様な主体が長期に関与する組織の運営には専門家の関与が必要である。調査と計画と評価にも必要である。米国のナショナル・メインストリート・センターは、この専門家を提供するシステムである。しかし、我が国では、人材の流動性がないこと、養成するシステムがないことが原因で、このような専門家を随時調達する仕組みがない。やむを得ず、行政機関、もしくは関係企業からの派遣を依頼する。いずれも、業務命令で派遣されてくるだけで、専門教育はなく、一般的な管理業務ができるだけである。プロジェクトはここで半分以上推進力を失う。

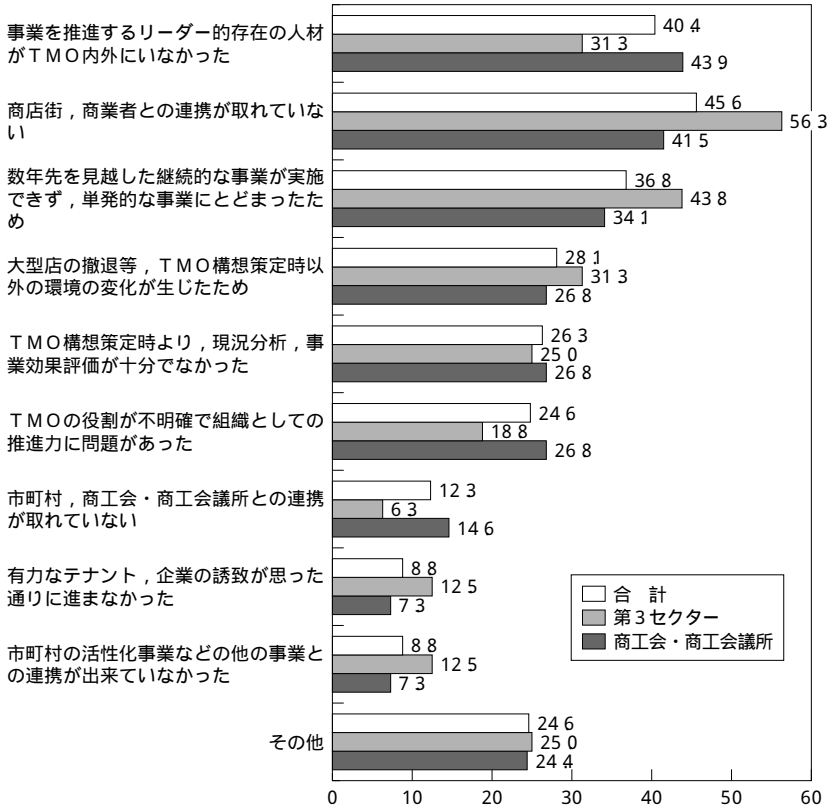
図表9、図表10に見るように、TMOが中心市街地を活性化させるためには、事業を推進していく（責任の取れる）リーダーの存在、経営基盤の確立、街のコンセンサス、そして数年先を見通した継続的な事業の推進が必要であることが、実際当事者においても強く意識されている。

これらを解決して事業を進めていくのが、街づくりのプロともいえるコーディネーターである。日本にもBIDにおける街づくりのプロをもっと生み出す必要がある。その意味で、中小企業庁でTMOに対してサポートを行う企業（TMOサポーターズ）を登録し、紹介する動きが始まったことは、一つのきっかけになる可能性があるが、まちづくりの専門家を育成し、実際の事業に専門家を生かす仕組みになっていくかどうかは、まだ明らかでない。

(5) 成長管理と統合された総合的都市政策

メインストリートプログラムに集約的に表現されている米国の今日の中心市街地活性化策が、すべて成功しているわけではなく、旧市街地に賑わいがよみがえったという例は、数千ある事例の中でも、多くないと言う。評価が難しいために、その成功度をとりまとめた研究はない。しかし、ニューヨー

図表9 中心市街地活性化が進展していない理由

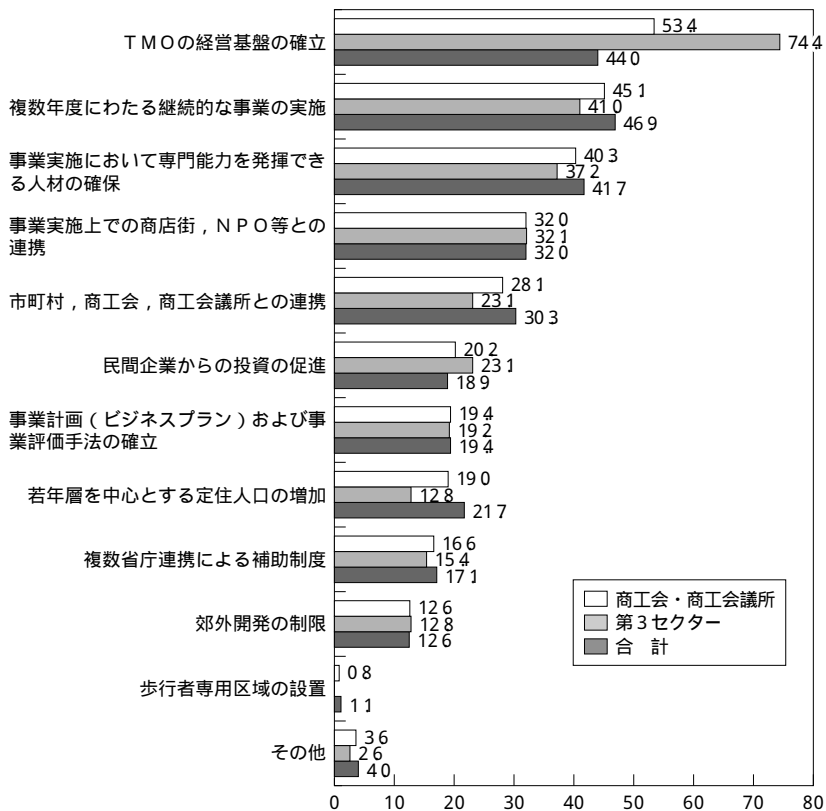


出典：中小企業庁（2003）。

ク・ローアーマンハッタン BID やタイムズスクエア BID などいくつかの成功とされる事例を考察した限りでは、何らかの成長管理政策の実施、都市圏交通システムの導入など、都市圏全体に関わる包括的な総合的政策が伴っていると見てよいのではないかとと思われる（オレゴン州ポートランド市はその一つの例である）。

この点はなお実際の検証が必要であるが、論理的に考えて、その必要性は

図表10 タウンマネジメント事業のために必要なこと



出典：中小企業庁（2003）。

了解されるだろう。中心市街地の衰退は、都市の郊外への拡大と、いわゆる都心を核とする20世紀半ばまでの「1中心型の都市（mono-centric city）」から多核型へ、という現代都市空間構造の変化に伴って生じたものだからである。従来の都心は比較的高コストな地域であり、都心への再投資を促す政策（地域再生とはそのことである）は、比較的ローコストな外延的拡大による都市形成を制御する政策をとまなうことによって、政策の有効性を高める。

たとえば、オレゴン州では、大都市地域（メトロポリタンエリア）において、市域限界線（city limit）の外側に「都市成長限界線（urban growth boundary）」が設定され、この内部（市域限界線と成長限界線の間地域の地域）への開発行為は、関係する都市市民の過半の賛成投票による承認がなければ許可されない。ここでの外延的成長は、もはや、きわめて限定的と言わざるを得ない。成長限界線の外部については言うまでもない。

我が国において、このような住民の意思に従う成長管理（米国では growth management, smart growth などと呼ばれる）政策は、国土政策ないし都市政策の基調となっていない。都市計画の現実には、中央官庁の手から府県の手へ、自治体の手へ、そして現場では市民の手に降りつつあるように見えるが（この点は機会を改めて考察する）、その実態を制度として確定していないために、無原則な住民本位（一部の恣意）と手続き的正当性の確認ができない行政行為の混合物に堕しかねない。公共（公共とは多数市民の意志であって、行政行為を言うのではない）の利益を保障する制度になっていないために、正面切って法廷で争うことになると、私益優先の開発行為が勝利し、何ら整合的な政策の実行には結びつかない。

ま と め

小論において、「まちづくりにおける TMO の役割と課題」を検証してきた。例えば米国において組織数千数百にも上ると言われる BID は、特に都市の商業地区の活性化に大きな役割を果たしつつあるように見えるが、我が国においては、少なくとも現時点では、TMO は期待された機能を果たしてはいない、あるいは「期待が薄らいでいる」のが現実である。

TMO が中心市街地活性化の期待にこたえるためには、地域社会のコンセンサスに基づく自己責任原則の確立、それを可能とする経営基盤の確立、事

業を民主的原則と自己責任原則に従って推進していくリーダーと専門家の存在、節度と度量を持った行政機関の支援が必要と考えられるが、現行の制度は、これらの要請を満たすものとはとうてい言うことができない。「はじめに」で述べたように、「これまでの法律と大差がない」と冷たく迎えられるのも当然であろう。大きな資本を投じて大きな傷を残した佐賀の例は、制度の欠陥を如実に示している。中心市街地の活性化に関しては、特にその事業の実行者であり、受益者でもある地権者および商業関係者に創造性と企業家精神が求められると同様に、政策立案者と所轄当局においてもまた創造性—従来の権限と予算の枠組みを超える破壊的創造—が求められているといえよう。

参考文献

- 赤羽幸雄（1984）『商店街の研究』日本経済新聞社。
- 石原武政（2000）『まちづくりの中の小売業』有斐閣。
- 板倉 勇（1985）『大型店 vs. 商店街——競争と淘汰の原理——』中央経済社。
- 板倉 勇（1988）『大型店出店影響度の読み方』中央経済社。
- 伊藤孝夫（1996）「商店街の店舗構成と配置に関する提言」『流通とシステム』（No.88）1996年6月号。
- 伊藤元重（1996）『流通革命の経済学』ダイヤモンド社。
- 岩澤孝雄（1992）『商店街活性化と街づくり——都市政策と商業政策の融合』白桃書房。
- 岡部達也、南方建明（1991）『商店街のマーケティング戦略』中央経済社。
- 関西経済連合会（2000）『大都市都心部の活性化に向けて——タウンマネジメントの実践によるまちづくり——』。
- 木地節郎（1975）『小売商業の集積と立地』大明堂。
- 久保村隆祐、流通問題研究協会（編）（1999）『中小流通業革新への挑戦——専門店がまちづくりを担う——』日本経済新聞社。
- 黒須靖之（1980）『地域を活かす大型店共存の理論』ダイヤモンド社。
- 財団法人区画整理促進機構街なか再生全国センター（2003）『新たな都市再生・

- 中心市街地活性化の展開—米国メインストリート・プログラム—メインストリート・プログラムの詳細解説と日本への適用の可能性—』。
- (2003) 『新たな都市再生・中心市街地活性化の展開—フランス・都市の賑わいと魅力づくり～フランスの都市行政と活性化事例を通して—』。
- (2002) 『新たな都市再生・中心市街地活性化の展開—米国メインストリート・プログラム～4つのアプローチに学ぶ—』。
- (2002) 『新たな都市再生の展開—街なか再生海外事例研究／アメリカ西海岸編（カリフォルニア州）—』。
- 塩山静雄，高橋秀雄（1998）『中小小売業と大型店問題』中央大学中小企業研究所。
- 杉岡碩夫（1991）『大店法と都市商業・市民—商業集積政策序説—』日本評論社。
- 鈴木 豊（1999）『これからの流通がわかる事典』PHP 研究所。
- 関根孝，横森豊雄（編著）（1998）『街づくりマーケティングの国際比較』同文館出版。
- 全国商店街振興組合連合会（編）（1978）『商店街の自己診断マニュアル』同友館。
- ，（編）（1981）『新しい商店街の魅力づくり』同友館。
- 総合ユニコム（1997）『地域商業活性化実務計画資料集』。
- ，（1999）『中心市街地活性化事業戦略資料集』。
- タウンマネジメント推進協議会（1999）『タウンマネジメントガイドブック』 Part I。
- ，（1999b）『タウンマネジメント』創刊号。
- ，（2000a）『タウンマネジメントガイドブック』 Part II。
- ，（2000b）『タウンマネジメント』第2号。
- ，（2000c）『タウンマネジメント』第3号。
- 高橋敏夫（1979）『大型店対策の実務』文堂新光社。
- 山中道雄，浜山忠三（1992）『街づくりの新たな視角』中央経済社。
- 山村正紀（1981）『大型店問題—大型店紛争と中小小売商業近代化—』千倉書房。
- 中小企業診断協会（編）（1991）『商業集積の活性化戦略』。
- 中小企業庁（編）（1997）『中小企業白書（平成9年版）』大蔵省印刷局。
- ，（2000）『TMO マニュアル Q&A（改訂版）』。
- ，（2003）『今後のTMOのあり方について』大蔵省印刷局。

- 中心市街地活性化関係省庁連絡協議会（1999）『中心市街地活性化のすすめ』1999年版。
- ，（2001）『中心市街地活性化のすすめ』2001年版。
- 通商産業省（1999）『大規模小売店舗立地法施行規則』。
- 通商産業省産業政策局中心市街地活性化室，中小企業庁小売商業課（1998）『Q & A わかりやすい中心市街地活性化対策の実務——その仕組みと自治体等の役割——』ぎょうせい。
- 通商産業省産業政策局流通産業化（編）（1994）『大規模小売店舗法法規集』。
- 通商産業大臣官房調査統計部（1996，1999）『商業統計表人規模小売店舗統計編（小売業）』平成6年版，平成9年版。
- ，（2000）『我が国の商業』。
- 東洋経済新報社（1992，1993，1994，1995，1996，1997，1998，1999，2000，2001）『地域経済総覧』。
- ，（2000）『全国大型小売店総覧』。
- 都市計画法制研究会（編）（1987）『都市計画法令要覧』ぎょうせい。
- 波形克彦（1998）『「大店法廃止」影響と対応』経営情報出版社。
- 日本商工会議所（1998）『商店街空き店舗対策モデル事業報告書（調査研究編）』（平成9年度）。
- 日本流通新聞（編）（1999）『流通経済の手引き』日本経済新聞社。
- 八山節也（1998）『勝ち残る商店街——市街地活性化のデザイン——』中央経済社。
- 原山英生（1999）『ポスト大店法時代のまちづくり』日本経済新聞社。
- 東宮照男（1994）『ショッピングセンター』ビジネス社。
- 前山 進（1999）『中心市街地商店街の活路——生き残る街と商業の技術と戦略』ぎょうせい。
- 宮副謙司（1996）「中小小売業と大手小売業の関係変化と商業政策——経済的効率性と社会的有効性の両立へ向けて——」『流通とシステム』No.89，1996年9月号，流通システム開発センター。
- 保井美樹（1998）「アメリカにおける Business Improvement District（BID）——NPOによる中心市街地活性化——」『都市問題』1998年10月号，東京市政調査会。
- ，（1999a）「中心市街地活性化主体に関する一考察——日本のTMOとアメリカのBIDの比較検討を中心に——」『第22回日本計画行政学会全国大

会論文集』。

——，（1999b）「アメリカにおける中心市街地活性化と NPO」『都市住宅学』第 25号，都市住宅学会。

矢作 弘（1997）『都市はよみがえるか——地域商業とまちづくり』岩波書店。

——，（1999）『地方都市再生への条件』岩波書店。

流通業生産性研究委員会（編）（1993）『わが国流通の現況と課題』財団法人日本生産性本部。

参考資料

宜野湾市商工会（1999）『宜野湾市商業タウン・マネジメント計画策定事業』。

ティ・エム・オ普天間（1999）『普天間がかわる!!』。

長浜市（1998）『長浜市中心市街地活性化基本計画』。

長浜商工会議所（1998）『TMO 事業構想（中小小売商業高度化事業計画）』。

——，（2000）『長浜のまちづくりと TMO 構想』。

彦根市（1999）『彦根市中心市街地活性化基本計画』。

彦根商工会議所（1999）『彦根市中心市街地における中小小売商業高度化事業構想』。

——，（2000）『市内 KURURIN マップ』。