

2021 年度 学士論文

地方における持続可能なまちづくり  
～官民連携によるまちづくり～

2021 年 12 月 17 日

早稲田大学商学部 4 年  
1F180425-7 新留千博

## はしがき

自分が卒業論文を書き切ることが出来たことが信じられず、驚いています。3年次にゼミが始まり、周りのゼミ生の頭の良さに圧倒され、当時とはとにかくタスクをこなすことに精一杯でした。去年の今頃は、4年生になって一人で卒業論文を執筆することが不安で仕方なかったです。そのためいつゼミをやめてもいいように、と授業を多めに取ったりもしました。春学期は自分の関心がどこにあるのか、何について研究すればいいのだろう、とたくさん悩みました。私には4万字の卒論は荷が重いのではないかと常に弱気でした。

そんな中で、夏プロジェクトでは自分が今まで逃げてきた班長になり、班をまとめる立場を経験しました。優秀な同期と後輩に何度も助けられました。班の中で、たくさん議論を重ね意見をまとめることが出来たときの達成感は忘れられません。また、久々のグループワークはとても楽しく、最後までゼミを辞めずに卒論を書き切ろうと思える原動力になりました。班の皆には感謝しています。

卒論では、昔から関心があったけれど、あまり学んだことのなかった地方創生について扱うことにしました。地方の衰退の現状をニュースで見たとき、東京生まれ東京育ちの私は、大きな衝撃を受けました。地方のまちづくり、活性化の事例を調べる中で、地方には個性豊かなまちが多くあり、まちに愛着を持っている人々が多くいることが分かりました。黒壁への取材のなかの、「長浜の人々は皆長浜が大好き。長浜城再建のために、市民が普通に1万円寄付したりする。」という言葉が印象的でした。私は杉並区に1万円も寄付するなど考えたことがなかったのです。今ではまちへの愛着が地域の活性化に繋がるのではないかと考えています。卒論執筆の取材に協力して下さった株式会社黒壁の佐藤様、まちづくり役場の山崎様に心より感謝申し上げます。取材を受けていただくのみならず、取材の前から多くの関連資料を送ってくださり、さらに私のテーマに合う本や文献をたくさん紹介して下さりました。本当にありがとうございました。

最後に、谷本先生には大変お世話になりました。こんなへっぽこな私を受け入れてくださり、面倒を見ていただき、本当に感謝しています。たくさんご迷惑、ご心配もおかけしました。それでも最後まで見捨てず見守ってくださり、感謝してもし切れません。先生のおかげでゼミ活動をやり切り、成長することが出来ました。ありがとうございました。

2021年12月17日

新留千博

## 目次

第1章 地方創生が求められている背景	1
第1節 問題意識とテーマ選定理由	1
第2節 本論文の構成	3
第2章 過去の政府による地域活性化政策について	5
第1節 全国総合開発計画	5
(1) 全国総合開発計画の概要	5
(2) 全国総合開発計画の課題	9
第2節 過去の資金援助による地域活性化策	10
(1) 資金援助による地域活性化策の概要	10
1) 総合保養地域整備法	10
2) ふるさと創生事業	10
(2) 資金援助による政策の課題	11
第3章 現在の地方活性化政策	13
第1節 まち・ひと・しごと総合戦略	13
第2節 地方創生交付金	16
(1) 地方創生交付金とは	16
(2) 補助金政策の問題点	17
第4章 今求められているまちづくりとは	19
第1節 ハコモノによるまちづくりの失敗例：青森市アウガ	19
第2節 まちづくりの定義	20
第3節 ソフトなまちづくり	21
第4節 自立したまちづくり	22
(1) 地域経済活性化の必要性	22
(2) まちづくりに求められる経営的視点	23
第5章 まちづくりの担い手	25
第1節 各主体の課題	25
(1) 行政	25
(2) NPO	26
(3) 民間企業	27
第2節 先行事例研究：北九州市小倉町	29
(1) まちづくりの背景と取り組み概要	29
(2) 北九州家守舎	30
(3) リノベーションスクール	31
(4) リノベーションスクールの成果	31

(5) 成功の要因	32
第3節 組織をまたぐ協働と社会的企業家	33
(1) 組織をまたぐ協働	33
1) 協働が求められている背景	33
2) 組織間コラボレーションに必要な要素	34
3) コラボレーションの発展過程	36
(2) 社会的企業家の存在	37
1) ソーシャル・アントレプレナーとは	37
2) ソーシャル・アントレプレナーへのステップ	38
第4節 リサーチクエスションの設定	39
第6章 事例分析：長浜市	42
第1節 事例分析の概要	42
(1) 調査の目的と方法	42
(2) 事例分析の手順	42
第2節 「長浜市」の事例	43
(1) 事例選定理由	43
(2) 長浜のまちづくりの背景・取り組み概要	43
(3) インタビュー調査	44
(4) 考察	48
第7章 持続可能なまちづくりとは	51
第1節 消滅しないまちをつくるために	51
第2節 本論文の課題	52

## 第1章 地方創生が求められている背景

### 第1節 問題意識とテーマ選定理由

現在、日本では少子高齢化問題が深刻化している。日本の総人口は2008年の1億2808万人をピークに減少に転じた。政府は今後の人口動向について、国立保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」を主に次の4つの視点から概観している。

- ①総人口の減少：長期の人口減少過程に入り、2053年には1億人を割って9924万人となり、2065年には8808万人になると推計される。
- ②年少人口(0～14歳)の減少：出生数事態が減少する中で、2056年には1000万人を割り、2065年には898万人(10.2%)と、現在の半分程度になると推計されている。
- ③生産年齢人口(15～64歳)の減少：戦後一貫して増加してきた生産年齢人口は、1995年の国勢調査で8726万人(69.5%)となったが、その後減少し、2015年には7728万人(60.8%)となり、2056年には5000万人を割り、2065年には4529万人(51.4%)へと減少する。
- ④老年人口(65歳以上)の推移：2015年の3387万人(26.6%)から、しばらくは緩やかな増加期となり、第二次ベビーブーム世代が老年人口に入った後の2042年に3935万人(36.1%)で老年人口はピークを迎える。その後一貫して減少に転じ、2065年には3381万人(38.4%)と推計される<sup>(1)</sup>。

こうした人口減少問題によって様々な問題が生じるが、特に地方への影響は深刻である。日本育成会議・人口減少問題検討分科会により発表された増田レポートでは、少子高齢化と東京一極集中の現状を問題視している。増田(2014)は、人口減少は3つのプロセスを経て進行するとしており、3つのプロセスをこのように定義している。

第一段階：老年人口増加＋生産年齢・年少人口減少

第二段階：老年人口維持・微減＋生産年齢人口・年少人口減少

第三段階：老年人口減少＋生産年齢・年少人口減少→本格的な人口減少時代

増田(2014)は、現在日本では大都市や中核市は第一段階にあるのに対して、地方の多くの地域は、それより30年ないし50年早く人口減少が進んでおり、すでに第2段階、さらには第3段階に差し掛かっている地域があることを指摘している。「人口減少」は遠い将来の話ではなく、「現在」のことなのであるこ

とである。

日本でこのような地域格差が生じた理由には、日本特有の「人口移動」が大きく関わっている。日本では3度にわたり、大量の人口が地方圏から大都市圏に移動した。1度目は1960～1970年代前半までの高度成長期に、2度目は1980～1993年のバブル経済期に地方から大都市圏に人口が移動した。そして、第3期は、2000年以降の時期である。円高による製造業の打撃や公共事業の縮小、人口減少等から、地方の経済や雇用状況が悪化したことが原因である。これに伴い、若年層を中心に地方から東京圏への人口流出が再び生じ、現在に至っている。(増田2014、19ページ)現在の地方からの人口流出は地方の「経済」「雇用力」の低下が原因の「プッシュ型」であり、これは地方の経済雇用基盤そのものが崩壊しつつあることを意味している。地方において、少子高齢化や過疎化が進む一方で、働きたくても働く場所がなく、負のスパイラルに陥ってしまっている。

増田レポートでは、今のスピードで東京圏へ人口流出が進むと、自治体の約5割である896自治体、全体の49.8%の自治体は将来急激な人口減少に遭遇するとし、これらの自治体を「消滅可能性都市」と定義している。さらに、「消滅可能性都市」のうち、2040年時点で人口が1万人を切る市町村は全体の29.1%にのぼる523自治体である。一方で東京圏での人口減少は約1割にとどまると推計されている。このように東京圏をはじめとする大都市圏に日本の人口が吸い寄せられ、地方は消滅し、人々が限られた大都市圏に高密度のなかで生活する社会が到来するとし、増田レポートはこのような社会を「極点社会」と呼ぶ。

「極点社会」ではどのような問題が生じるのか。「極点社会」における大都市には、集積効果を追求する経済構造が作り出されるといったメリットが挙げられる。しかし、逆に大きな大規模災害リスクに対応するという点でも問題がある。「極点社会」が抱える最大の課題の一つとして、一部地域での大規模災害が日本全体を麻痺させかねないということがある。増田(2014)は、こうした事態を防ぐために「地方が自立した多様性のもとで持続可能性を有する社会の実現を目指すことが重要となるのである。」と述べており、それぞれの地域でまちを活性化させ、過疎化や少子高齢化といった社会問題に取り組むべきであると考える。

増田レポートを受けて、政府は2014年に「まち・ひと・しごと創生政策本部」を設置し、地方創生に取り組んでいる。多くの政策を打ち出していることで、地方創生には大きな関心が集まっている。しかし、地方の現状は、都市部と中山間地域の双方で培われてきた歴史と伝統が失われ、独自性、多様性の喪失、没個性化、均質化が進行している。また、人口減少やグローバル化などによっ

て就労の場が減って人口がさらに流出するという悪循環が続いている。そして、商店街のシャッター通り化が一般化し、地方は軒並み過疎衰退に見舞われ、残された体力もじわじわ減りつつある。(橋本 2020、7 ページ)

そのような状況下で、国がデフレ状況にあるため、国の経済成長が長期間にわたって低迷を余儀なくされる状況下において、橋本(2020)は「地方自身から製作を考え、取り組んで道を切り拓いていくしかない」と述べる。

私もニュースで地方の現状や国に頼りすぎることが出来ない状況を知り「どうすれば地方の自治体は消滅せずに、自立したまま存在し続けられるのか。」という点に興味を持った。そこで、本論文の問題提起は「地方において持続可能なまちをつくる方法とは何か」とする。

## 第2節 本論文の構成

本論文の問題提起は「地方において持続可能なまちをつくる方法とは何か。」である。

第1章ではなぜ地方衰退が問題となっており、地方創生が求められているのか、という点について述べる。

第2章ではこれまでの中央政府の政策について述べ、政策がうまくいかなかった理由を示す。

第3章では、そうしたかつての地方政策を踏まえた現在の地方創生政策について説明する。その際、政府が政策を行うだけでは地域の課題を解決することが出来ないことを示す

第4章では、失敗事例について説明したあと、まちづくりの現場ではどのようなまちづくりが求められているのかについて説明する。特に、ソフトなまちづくり、自立したまちづくりが求められている理由を示す。

第5章では、中央政府に代わって誰がまちづくりの担い手にふさわしいのかを考える。第1節では、地方自治体、NPO、民間企業それぞれがまちづくりの担い手としてどのような課題があるのか説明する。第2節では、成功例として北九州市小倉町のまちづくりを取り上げ、どのような主体がまちづくりに携わっているか考察する。第3節、第4節では北九州市の事例から導かれた複数の主体の協働のプロセスと社会的企業家の存在について説明する。そして、第5章において、まちづくりが始まるきっかけから地域のステイクホルダーの協働に関するリサーチクエスチョンを策定する。

第6章では、第5章で策定したリサーチクエスチョンを元に長浜市について事例研究を行い、まちづくりにおける地域の主体には何が求められているのか、考察する。

最後に第7章では、ここまでの理論と事例を通じた、地方における持続可能なまちづくりの協働について、私の考えを示す。

注

(1) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」



## 第2章 過去の政府による地域活性化政策について

### 第1節 全国総合開発計画

#### (1) 全国総合開発計画の概要

第1章で説明したように、高度経済成長の頃から地方圏から大都市圏への人口流入が進んでいた。また、人口だけではなく、3大都市圏への産業の集積、とりわけ東京圏への過度の集中といった国土構造が出来上がった。こうしたなか、大都市圏と地方圏との地域間格差を是正するために、政府は第5次にわたる全国総合開発計画を立案し、地域間格差の解消に取り組んできた。

全国総合開発計画とは、国の国土の利用や開発に関する総合的な計画で、主に社会資本整備の中・長期的な方向性を決めるものであった。また、全国総合開発計画の元に土地利用計画や河川計画などの分野別計画が存在していた。橋本(2020)によると、この分野横断的な計画と分野別の計画が相互に密接に連携しながら、地方自治体の行政計画に与えていた。つまり、国の行政計画は、地方自治体の行政計画の上位計画に位置し、影響を与えていた。

国土総合開発法に基づき策定され、この計画をもとに地域開発、公共事業等が計画・実行されることになる。1962年の「全国総合開発計画（全総）」以降、これまで5次にわたり計画が策定されている。以下、臼木(2013)を参考に、全国総合開発計画の概要及び成果をまとめる。

- ・全国区総合開発計画（全総）

図表 2-1 全総の概要

閣議決定	昭和 37 年
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）
目標年次	昭和 45 年
基本目標	〈地域間の均衡ある発展〉 都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済的視点からの総合的解決を図る。

国土交通省 HP より筆者作成

この計画は、最初の全国総合開発計画であることに加えて、手法の具体性、開発対象地域の明示、目標年次の設定等、その後続く一連の全国総合開発計画に影響を与えた。その中心となるのが、当時すでに産業の集積が進んで

いた4代工業地域（景品・中京・阪神・北九州）への立地規制を行い、それ以外のある程度集積が見込まれる地域を集中的に工業化する開発構想であった。全総では、「都市の過大化の防止と地域格差の是正」のため、開発方式として「拠点開発方式」を採用し、工業生産機能の地方分散化を企図した。拠点開発方式とは、拠点都市の重化学工業化を図ることで、周辺の自治体および関連産業に効果が波及し、地域が発展することを期待したものである。拠点都市としては、新産業都市に15地域、工業整備特別地域に6地域が指定を受け、国庫補助率の引き上げ、地方債や地方交付税の特例等の財政措置が講じられた。

全総の計画期間は高度経済成長期と重なったことから、同時期に政府が計画した「国民所得倍増」は目標年次よりも早い時期に達成したほか、重化学工業を中心とした製造業の拡大や、社会資本整備の拡充等、一応の成果が見られた。しかし、課題であった地域間格差の是正は進まず、地方からの人口流出は続き、大都市圏への流入が続いた。さらには急速な開発による弊害として大気汚染、水質汚濁、騒音、地盤沈下、公害問題等、深刻な環境問題が発生した（臼木 2013、241～242 ページ）。

・新全国総合開発計画（新全総）

図表 2-2 新全総の概要

閣議決定	昭和 44 年
背景	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展
目標年次	昭和 60 年
基本目標	〈豊かな環境の創造〉 基本的課題を調和しつつ、高福祉社会を目指して、人間のための豊かな環境を創造する。

国土交通省 HP より作成

大都市圏の過密と地域圏の過疎、公害や環境問題といった、前計画が積み残した課題への対処を迫られたものの、「いざなぎ景気」と呼ばれた長期の好景気のもとで企画・立案されたことから、前計画に比べて開発的な要素が目立つ点に特徴がある。

中心的な方策は「大規模プロジェクト構想」であり、具体的には、大規模工業開発（むつ小川原、苫小牧東武、周防灘、志布志）そして新幹線、高速道路、空港等の整備に加え、通信ネットワークの構築を進めることで、国土の均衡ある発展を図るというものであった。新全総では計画期間における投資規を

以下のように想定していたと臼木はまとめている。昭和 41 年から昭和 60 年に至る 20 年間の累積総固定資本形成は、およそ、450 兆円～550 兆円と見込まれ、これは昭和 30 年代（1955～1965）年の 10 年間に形成された累積総固定資産形成 63 兆円の約 7～9 倍にのぼり、昭和 60（1985）年の総資本ストックは、昭和 40（1965）年の 101 兆円に対し数倍の規模に達する。

新幹線や高速道路、空港、通信ネットワークといったインフラの整備はある程度計画通りに進められたものの、大規模工業開発については、当初の期待通りの成果はあげられなかった。また、新全総期間中に登場した田中内閣が提唱する「日本列島改造論」は、開発による利益誘導に対して国民の期待を膨らませることになり、土地投機、地価高騰が全国に拡大した。さらに、1973（昭和 48 年）に生じた第一次オイルショックを端緒として、大戦後初めての低成長を経験するなど、経済環境が大きく変化する中で、構想の見直しを迫られることとなった。

・第 3 次全国総合開発計画（3 全総）

図表 2-3 3 全総の概要

閣議決定	昭和 52 年
背景	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化
目標年次	昭和 52 年からおおむね 10 年間
基本目標	〈人間居住の総合的環境の整備〉 限られた国土資源を前提として、地域特性を活かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を整備する。

国土交通省 HP より作成

高度経済成長の終演と安定成長への移行、資源・エネルギーの有限性といった、当時の経済・社会情勢を背景として策定された。また、全新総での反省を踏まえ、産業を中心とした開発よりも、「人間居住の総合的環境を図るという方式（定住構想）」を採用し、地方振興・過疎解消を目指し、生活・環境に重点を置いた計画となっている。1970 年代半ばには大都市圏への人口の移動は沈静化しているものの、この背景には 1960 年代後半以降の工場の地方分散、公共事業の地方への手厚い配分等により、地方における雇用機会の増加や所得格差の縮小があったと考えられる。つまり、こうした計画思想が、実際の

行政運営や国土計画に十分に反映されたとはいえなく、各地で実施された事業は、過去の計画と大差ない公共事業が中心であった。大きな成果を見ることなく計画期間が終わった（臼木 2013、244 ページ）。

・第 4 次全国総合開発計画（4 全総）

図表 2-4 4 全総の概要

閣議決定	昭和 62 年
背景	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展
目標年次	おおむね平成 12 年
基本目標	〈多極分散型国土の構築〉 安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度な集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する。

国土交通省 HP より作成

これまでの取り組みにもかかわらず 3 大都市圏への集中、とりわけ東京一極集中が進行する中、それを是正するための手法として以下のような「交流ネットワーク構想」が計画された。この 4 全総においては、交通、通信、情報網の整備により地域間をネットワークで結び、各地域が相互に補完することで、「多極分散」型の発展を目指すとしている。計画を推進するため、1998 年に「多極分散型国土形成促進法」が制定され、地域の振興、業務核都市の整備等を行う他、国の行政機関等の一部も移転されることとなった。

しかし、東京では金融をはじめとする経済機能の集積は一層進み、「東京一極集中」がさらに加速したことから、多極分散型の国土形成や国土の均衡ある発展はまたも実現には至らなかった（臼木 2013、245 ページ）。

・21 世紀の国土のグラウンドデザイン

図表 2-5 21 世紀の国土のグラウンドデザインの概要

閣議決定	平成 10 年
------	---------

背景	1 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
目標年次	平成 22 年から 27 年
基本目標	〈多軸型国土構造形成の基礎作り〉 多軸型国土構造の形成を目指す「グラウンドデザイン」の 実現の基礎を築く 地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視

国土交通省 HP より作成

この計画は、これまでの開発中心の国土計画の考え方を一新する意味を含め、**「全国総合開発計画」**とされてはいない。この計画では、基本目標達成のため、①自立促進と誇りの持てる地域の創造、②国土の安全と暮らしの安心の確保、③恵み豊かな自然の享受と継承、④活力ある経済社会の構築、⑤世界に開かれた国土の形成の 5 つを基本課題として掲げている。そして、課題達成のために**「西日本国土軸」「北東国土軸」「太平洋国土軸」「日本海国土軸」**の 4 つの国土軸を形成することとして、これまでの東京を頂点とする太平洋ベルト地帯への人口・諸機能の集中の解消に取り組んでいる。具体的には、東京湾口道路、関門海峡道路、中央新幹線、北海道・北陸・九州の整備新幹線、光ファイバー網等の整備が掲げられ、一部は現在までにすでに建設・事業化されている。

## （2）全国総合開発計画の課題

（1）で全国総合開発計画の内容及び評価について説明したが、（2）では、全国総合開発の課題について説明する。全国総合開発計画は地方自治体の行政計画は上位計画として機能していたが、国の計画は必ずしも地方自治体がおかれた環境に合致するとは限らなかった。そのため、全国総合計画を頂点にした国の各種の行政計画の体系が**「行き過ぎた行政計画」「止まらない公共事業」**として、公共事業のムダと硬直化、公共事業依存体質を招いたと批判されてきた（橋本 2020、15～16 ページ）。

さらに橋本は、全国総合開発計画をはじめとする国による総合計画制度の抽象性、柔軟性がない点を課題として挙げている。総合計画を地域ビジョンとして捉える場合に留意すべき問題がある。地域ビジョンは、地域内の多様な意見を統合していくための指針である以上、一定の具体的な将来像をめたふあとし

て住民や関係者に示す必要があるが、総合計画は地方自治体の数多くの行政計画の内容と矛盾しないものである必要があるからどうしても示す内容が抽象的になりやすい。また、とことん考え抜かれて策定された地域ビジョンでも、経済情勢・社会情勢の変化に合わせて快泳する必要があるが、多くの自治体は計画年度中の改定に消極的である。さらに一部の地方自治体では、総合計画を最上位の規範として位置付け、予算管理、人事管理、行政評価の一体的な管理を行おうとしているが、過度な体系化は、社会・経済状況の変化に対応できず、事業や予算の硬直化を招く危険性がある（橋本 2020、20 ページ）。

国が行政計画を定める場合、具体的なビジョンを策定できず、さらに地方のニーズに合った計画を策定できない可能性が出てきてしまうのだ。

## 第2節 過去の資金援助による地域活性化策

前節では、均衡ある国土開発によって地方圏と大都市圏との格差の是正を図った全国総合開発計画について説明したが、その他にも政府が資金援助によって地方の活性化を図ろうとする政策は存在している。本節ではどのような地域活性化策があったのか、また、資金援助による政策の課題は何があるのか、という点について説明する。

### (1) 資金援助による地域活性化策の概要

#### 1) 総合保養地域整備法

1987年、国民が余暇等を利用して滞在しつつ行うスポーツ、レクリエーション、教養文化活動、休養、集会等の多様な活動に資するための総合的な機能の整備を民間業者の能力の活用重点を置きつつ促進する措置を講ずることにより、ゆとりある国民生活を実現し、地域の振興を図ることを目的に（注、グーグルに入れてある）総合保養地域整備法が策定された。

この事業は、国が定めた基本方針に基づいて都道府県が基本構想を作成、国の合意を得られた場合には国からの資金、政府系金融機関からの融資による資金調達が可能になった（橋本 2020、82～83 ページ）。

当時、「民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法」が制定されたこともあり、リゾート開発の多くは、民間の資金やノウハウを活用した第三セクター方式による事業化が盛んにおこなわれた。しかし、バブル経済崩壊とともに経営難が各地で表面化し、今なお多くの地方自治体の財政上の大きな課題となっている（臼木 2013、245 ページ）。

#### 2) ふるさと創生事業

1980年代になり、地方分権が1つの政策課題となり、地方の権限と財源の拡大が必要とされていた。そのような背景がある中で、竹下政権は1988年から1989年に「自ら考え自ら行う地域づくり事業」を展開した。この事業は、基準財政需要額が基準財政収入額を上回ったすべての自治体が地方交付税として、資金を得ることができるものであった。1988年度に2000万円、1989年度に8000万円が交付された。

橋本（2020）は、地方の自立の促進という目的が一定程度果たされたことを前提に肯定的な評価を下すことができるとする一方、「各地方団体にひも付きではない資金を配分するという国の施策は、目的のない支出であればばらまき以上の意味はない」と否定的な意見も提示しており、良い面、悪い面の両面があったことが分かる。

## （2） 資金援助による政策の課題

政策による資金援助は、歳入よりも歳出が多い多くの地方自治体にとって大事な収入源であるが批判が多く挙げられている。では、補助金政策にはどのような課題があるのか。臼木（2013）は、必要な歳出について歳入が少ない地方圏の多くの地方自治体が国の補助金に依存していることを問題視しており、「批判の多くは、国が補助金を通じて地方への影響力を行使し、地方の自主性、自立性を阻害するのではないかとの懸念から生じていると思われる。確かに、知己のあり方やまちづくりといった地域固有の政策課題に対して、政策系勢力や解決能力が低下することは深刻な問題である。」と述べている。補助金では地域の社会課題に対応できない可能性があるのだ。

事実、ほとんどの地方自治体では、少しでも多くの事業を推進し地元の要望を実現するため、国が提示する補助事業のメニューに応じて、国の補助率の高低を勘案しながら、地元負担の軽減を念頭に事業の選択が行われている。このことは事業推進上必要な作業ではあるが、地域の実状に応じた政策を実施するための努力に意義や必要性を見出しにくい状況を生じさせてしまう（臼木、2013、255ページ）。また、橋本（2020）も各地方自治は国からの交付金の対象になることを期待するために、地域の個別のニーズよりも交付金の交付対象となることが重要視される場合があることを指摘している。交付金によって地域固有の課題に対処することから、受け取ることに目的がすり替わってしまう可能性があることが分かる。

資金援助による政策では使い道が限られていく、という観点から課題が多く残ると考える。次章では、現在国が取り組んでいる地方創生政策「まち・ひ

と・しごと総合戦略」が今までの政策とどのように異なっているのか、ということについて見ていく。



### 第3章 現在の地方活性化政策

#### 第1節 まち・ひと・しごと総合戦略

第2章において、過去の地域活性化策について説明し、過去に行われた国主導の政策や補助金の政策では地域ごとのニーズに合った政策を打ち出すことは難しいこと、地域の社会課題解決に対し、補助金政策では根本的な解決ができないことが分かった。

国が地方創生政策を打ち出したきっかけは、第1章で取り上げた増田レポートである。増田レポートの、東京への人口流入が深刻な人口減少につながる、すなわち出生率の低い東京圏への若い人口流入が深刻な人口減少の負のスパイラルを生み出しているという問題提起は、政府に人口問題に対して新たに地域対策としての対応を迫るものであった。本格的な人口減少にどのように向き合うかという重い命題が突きつけられる中で、政府は地方創生という地域政策に取り組むことになった。

2014年の内閣改造において、当時の首相である安倍晋三総理は地方創生担当大臣として石破国務大臣を任命し、安倍総理自身が本部長となり全閣僚で構成される「まち・ひと・しごと本部」を設置した。さらに、「まち・ひと・しごと創生法」が成立し、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」と日本の人口問題についての将来の展望を示す「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」が閣議決定された。「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」においては、2050年に人口を1億800万人と、国の人口が1億人をキープすることを目標としており、出生率を2013年の1.43人から2020年に1.6人、2030年に1.8人、2040年に2.07人に引き上げる内容となっている。まち・ひと・しごと創生本部の施策は以下のようになっている。

図表 3-1 まちしごと創生本部の施策等

地方創生関連予算
地方創生関係交付金
生涯活躍のまち
政府関係機関の地方移転
小さな拠点の形成
エリアマネジメント活動の推進
地域経済分析システム（RESAS）
地方創生人材支援制度
「地方の中核となる中堅・中小企業への支援パッケージ」
地域商社事業

創り手組織づくり指南事業  
地方と東京圏の大学生対流促進事業  
地方人口ビジョン/地方版総合戦略

まち・ひと・しごと創生本部 HP より作成

そして、2015年度から2019年度までは、「第1次まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、以下の基本目標のもと、各省庁や自治体が協働しながら取り組みを行ってきた。「第1次まち・ひと・しごと創生総合戦略」の基本目標とその主な取り組みは以下の通りである。

図表 3-2 第1次まち・ひと・しごと創生総合戦略の基本目標と取り組み

基本目標①：地方における安定した雇用を創出する

- ・「地域人材支援戦略パッケージ等」による人材の地域展開
- ・新たなビジネスモデルの構築等による地域経済の発展
- ・「海外から稼ぐ」地方創生
- ・地方創生を担う組織との協働
- ・高等学校・大学等における人材育成

基本目標②：地方への新しいひとの流れをつくる

- ・地方への企業の本社機能移転の強化
- ・企業版ふるさと納税の活用促進による民間資金の地方還流
- ・政府関係機関の地方移転
- ・「関係人口」の創出・拡大
- ・地方公共団体への民間人材派遣
- ・地方の暮らしの情報発信の強化

基本目標③：若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

- ・個々人の希望を叶える少子化対策
- ・女性、高齢者、障がい者、外国人等が共生するまちづくり

基本目標④：時代にあった地域をつくり、安心なくらいを守るとともに、地域と地域を連携する

- ・交流を支え、生み出す地域づくり
- ・マネジメントによる高付加価値化
- ・Society5.0の実現に向けた技術の活用
- ・スポーツ、健康まちづくりの推進

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方創生の現状と今後の展開」より作成

また、各省庁が「第1次まち・ひと・しごと総合戦略」のもと地域活性化策として、様々な取り組みを行っている。内閣府の平成26年度「各省庁における地

域活性化施策情報」を元に、ここでは代表的な省庁を取り上げる。

図表 3-3 各省庁の取り組み

○内閣官房
地域のワンストップ拠点推進経費
○内閣府
地域活性再生基盤強化交付金
特定地域再生事業費補助金
地域における女性活躍促進事業など 14 の取り組み
○総務省
地域経済循環創造事業交付金
地域おこし協力隊事業
定住自立圏構想の推進
中心市街地再活性化特別対策事業など 41 の取り組み
○文部科学省
地域キャリア教育支援協議会設置促進事業
「地域再生人材創出拠点の形成プログラムなど 45 の取り組み
○厚生労働省
実践型地域雇用創造事業
地域雇用開発助成金など 20 の取り組み
○農林水産省
緑と水の環境技術革命プロジェクト事業
経営体育成支援事業など 60 の取り組み
○経済産業省
地域資源活用ネットワーク構築事業
中心市街地活性化のための税制措置
地域商業自立促進事業など 48 の取り組み
○国土交通省
コンパクトシティ形成支援事業
民間まちづくり活動促進事業
街なか居住再生ファンドなど 100 の取り組み
○環境省
地域循環圏形成モデル事業など 21 の取り組み

内閣府地方創生推進事務局（2014）「各省庁における地域活性化施策情報」より作成

このように、国は様々な取り組みをおこない、ほぼすべての地方公共団体も地方版総合戦略において、各地域の人口動向や産業実態等を踏まえ、2015～2019

年度の政策目標・施策を策定した。しかし東京一極集中は継続し、2018年度において、転入超過数は13.6万人であった<sup>(1)</sup>。(転出者数：35.5万人、転入者数：49.1万人)また、内閣府(2019)によると、地域経済において、雇用・所得環境が改善され、一定の効果が見られたものの、中小企業において人手不足が深刻化するなど、課題も残った。

2020年度から始まった第2期では、4つの基本目標達成のため、(1)地方へのひと・資金の流れを強化する(2)新しい時代の流れを力のする(3)人材を育て活かす(4)民間と協働する(5)誰もが活躍できる地域社会をつくる(6)地域経営の視点で取り組む、という6つの新しい視点に重点をおいて施策を推進している。

地方創生政策は、地方の自立を促す政策として策定された。そして、まち・ひと・しごと推進本部事務局と地方創生推進事務局が中心的役割を担い、各省庁が個別政策を推進するという形で進められている。橋本(2020)は、「地方創生政策を国が提唱・誘導するという国の手法は、機動的な意思決定によって意見の積み上げに要する時間を節約すると同時に、財政支援によって事業の財政的な裏付けを満たし、スピード感を持った政策対応を可能にするが、その反面で、地方の国依存度をさらに高めるといふ地方創生と逆行する側面を持っている。」と述べている。本来、地方の自立を促す政策であるはずが、逆に依存を強めてしまう状況に置かれており、国主導で政策を行うことの限界を示している。

## 第2節 地方創生交付金

### (1) 地方創生交付金とは

政府は、地方版総合戦略の推進に向けて、情報支援、人材支援、財政支援の3本の矢で支援することとしたが、地方にとっての最大の関心はやはり財政支援の内容であった(小磯, 2018, 4ページ)。地方創生事業実施のためのガイドラインにおいて、地方創生の交付金事業の狙いは「将来的に本交付金に頼らずに、事業として自立していくことが可能な事業であること」と記されており、過去の資金援助政策とは異なっていることが分かる。以下は、小磯(2011)を参考に、地方交付金について説明する。

地方創生に関わる交付金については、2014年度の補正予算で地方創生先行型交付金として1700億円が予算措置されることになる。これは、地方自治体の負担がない国が全額補助する交付金で、そのうち1400億円については、基礎交付分として、地方版総合戦略を策定するすべての地方自治体に対して交付された。残りの300億円については、タイプ1とタイプ2に分けられた。タイプ1は先駆的事业を行う地方自治体に交付された。先駆的事业とは、官民協働や地域間

連携、政策間連携、事業推進主体の形成など、連携・協働の仕組みを駆使した事業が対象になる。さらに、データ分析による事業設計がなされていることや KPI が成果目標として設定され、その検証と事業の見直しのための仕組みを備えていることが申請要件として設けられた。小磯（2018）は、「これは地方自治体にとってはかなりハードルの高いものとして受け止められた」と述べている。一方で、タイプ 2 は 2015 年 10 月までに地方版総合戦略を策定した地方自治体に交付された。地方版総合戦略は、すべての地方公共団体が策定したので、全地方公共団体が対象になった。

その後、自由度の高い交付金については、切れ目なく全国的に地方創生を加速させていく必要があるとの観点から、2015 年度の補正予算においても、タイプ 1 と同様の先駆的事业を対象に、地方創生加速化交付金として 906 億円が交付された。

このように交付金は 2 度にわたって補正予算で措置されてきたが、5 カ年計画である地方版総合戦略にもとづく事業を安定的、継続的に実施していくためには、当初予算において制度創設していく必要があるとの考えから、2016 年度の当初予算で措置されたのが、地方創生推進交付金であった。予算額は 1000 億円であるが、補助率は 2 分の 1 とされ、半分を地方が負担することから事業費規模としては 2000 億円となる。また、ソフト事業とハード事業の両方に使えることとなったが、交付金を申請する地方自治体は新たに地域再生計画を作成して、内閣総理大臣の認定を受けることが必要となった。地方版総合戦略に加えて、地域再生計画まで作成する必要があるのかについては、地域再生法の改正を審議する国会でも大きな議論となった（小磯、2018、4～5 ページ）。

## （2）補助金政策の問題点

「まち・ひと・しごと創生法」における補助金政策である、地方創生交付金ではどのような評価がなされたのか。小磯（2018）の 2016 年 10～11 月に北海道、2017 年 9 月～10 月に愛媛県・香川県の自治体に対して地方創生に関するアンケート結果からデメリットについてまとめる。

地方創生交付金の 2014 年度補正予算である「先行型」と 2015 年度補正予算の「加速化」の使い勝手について質問したところ、「先行型」については「使い勝手が良かった」が 41.1%、「制約が多く、もう少し用途を広げてほしかった」が 44.7%、「非常に使いづらかった」が 12.6%、だった。それに対して、「加速化」については、「先行型」と比べ、「使い勝手が良かった」が 8.9%に減り、「制約が多く、もう少し用途を広げてほしかった」が 62.6%、「非常に使いづらかった」が 26.8%に増えた。このことより、全国的に交付金が徐々に使いづ

らいものになっていったと考えられる。また、小磯(2018)は、財政力指数が0.3未満の自治体において特にこの傾向が見られたと述べており、交付金申請要件の不可が財政力の乏しい自治体により厳しく効いたと考えられる。

また、地方創生交付金の配分は、早期に総合戦略を策定した自治体には交付金を上乘せしていくという誘導の手法が使われた。これに対し、小磯(2018)は、「地方自らが創造的な知恵で戦略を練り上げていくためには丁寧な議論の積み上げが欠かせないと感じていただけに、「早いもの勝ち」的な手法は地方創生の理念にそぐわない印象を正直受けた」としており、今までと変わらない国主導の政策に見受けられると考える。

このように、国の役割は「伴走的に支援」することとしながらも、現実には限られた時間内での地方版総合戦略の策定を求めるなど、厳しい注文も少なかつた。財政環境が厳しい地方にとっては、新たな交付金が措置されるという絶好の機会ではあるのだが、一方でそのためには国の方針、指導には忠実に従わざるをえないというジレンマがあり、そこには、これまでの国主導の地域活性化政策とどこが違うのかという本音も聞かれた(小磯2018、6ページ)。

地方圏の多くの地方自治体は歳出より歳入が多いことから、補助金に頼らざるを得ない。また、地方総合戦略では、地方自治体に対して地域の活性化を主導するよう促している。しかし地方創生政策においても、まちの課題を解決するのではなく、国の方針にしたがって交付金を得ることが最優先されてしまっている。つまり、これまでの地域活性化政策と変わらず、国主導の政策で地域固有の課題を解決することが出来なくなってしまっている。

以上のことから、国の主導で地方政策を行うには限界があり、その地域ごとにまちづくりが行われる必要があると考える。

#### 注

(1) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2019) 地方創生の現状と今後の展開より

## 第4章 今求められているまちづくりとは

第2章と第3章では、国が行っている政策について説明し、国主導でまちづくりを行うことには限界があることを示した。本章では、まず初めに自治体主導のハコモノの建造によって行われたまちづくりの失敗例を挙げる。その後、まちづくりの定義を確認し、現在どのようなまちづくりが求められているか、説明する。

### 第1節 ハコモノによるまちづくりの失敗例：青森市アウガ

青森市は、コンパクトシティ<sup>(1)</sup>の形成をまちづくりの理念とし、中心市街地活性化を図る方針を打ち出した。そして、1998年に策定した旧中活基本計画で、中心市街地整備事業の1つとして総事業費約185億円をかけ、「アウガ」を建造した。また、アウガを管理する会社として、第三セクター方式で青森駅前再開発ビル株式会社が設立された。資本金7億5000万円のうち、青森市が2億7500万円を出資して筆頭株主となっている。具体的な業務内容は、不動産の賃貸・管理運営や駐車場の賃貸・管理運営等である。アウガの1階～4階までは商業スペースとなっており、5階～8階までは公共スペースとなっており、市民図書館やAV多機能ホール等が入っている（衣川2011、37ページ）。

アウガが建造されたことで、青森市の中心商店街などの通行量が、昨年と比べ、休日には20%近く増えた。また、青森商工会議所は「アウガのオープンが駅前周辺のにぎわいを呼び戻す大きな役割を果たしたようだ」と分析している<sup>(2)</sup>。また、コンパクトシティの理念を掲げた青森市の中心活性化事業は、新中活法によるまちづくりのモデルとされ、全国から多くの視察者が訪れた（衣川2011、38ページ）。

しかし、2008年の5月に、第三セクター青森駅前再開発ビル株式会社が債務超過に陥り、青森市が金融機関に対して再建放棄を打診していることが判明した。負債総額は20億を超えたとされている<sup>(3)</sup>。青森市は、この状況に対し、8億5千万円を出し、金融機関側から23億3千万円の債権を買い取り、金融機関側は差額の14億8千万円の債権放棄に応じ、青森市は金融機関から買い取った債権を信託会社に預けて財産化し、アウガの建物の残余年数である33年の期間にわたり信託会社を通じ、弁済することとした。だが、市議の間では、弁済期間が33年と長期にわたることを問題視し、「無責任な先延ばし策ではないか」と批判の声もある<sup>(4)</sup>（朝日新聞、2008年5月21日）。さらにその後も数回にわたって増資や貸付を行ったが、2017年にアウガの1階から4階の商業スペースは閉鎖されている<sup>(5)</sup>（朝日新聞、2007年3月1日）。また、同年、青森市は、複合商業施設「アウガ」を運営し、経営破綻（はたん）した第三セ

クター青森駅前再開発ビル（解散）に対する約17億5千万円の債権を放棄することが決定された<sup>(6)</sup>。

アウガの失敗について、天野巡一・青森公立大元教授（自治体政策法務論）は「おおざっぱな計画で勝算もなく、三セクとして商売を進めた当時の市長や議員、職員に責任がある。役所が関与するからつぶれないという安心感があり、経済的効率性を求める経営は弱かった」と指摘する（朝日新聞、2017年3月1日）。自治体主導の第三セクター再開発ビルは、破綻または破綻の危機に瀕して、多額の税金の投入を余儀なくされている場合が目立つ。衣川（2011）は、その主な原因として、「必ずしも経営の実践経験のない人が重役になること、議会との関係から迅速で自由な経営が行いにくいこと、責任の所在が不明確なであること」を挙げており、行政セクター主導の再開発ビルによるまちづくりは問題が多数あると考える。

## 第2節 まちづくりの定義

まちづくりという言葉が使われ始めたのは1970年代後半である。まちづくりという言葉が使われ始めた理由を田村（1987）は「全国画一的な地域開発ではなく、自分たちの住み生活している場を再認識し、地域にあった角田水生き生きした魅力あるものにしていきたいという意図が込められている」からだとして説明している。そして、田村（1998）は、まちづくりには以下のような10の意味があるとしている。

- (1) 官から民主導へ
- (2) ハードだけではなくソフトも含めた総合的な「まち」へ
- (3) 個性的で主体性のある「まち」へ
- (4) すべての人々が安心して生活できる人間尊重の「住むに値する」まちへ
- (5) マチと社会とその仕組みづくり
- (6) 「まちづくり」を担う人づくり
- (7) 環境的に良質なストックとなる積み上げ
- (8) 小さな身近な次元のまちに目を向ける
- (9) 広域的に考え、世界のまちとつながる
- (10) 理念や建前でなく実践的なものへ

これらの要素は、主体性のある「まち」へという項目から見られるように、そのまちに住んでいる人によって行われるものだということが分かる。まちづ



くりは第2章、第3章で述べた国の政策によってではなく、その土地に住む人々によって行われるべきである。また、他の人の定義も見てみると、小川（2013）は、「地域に住み続けるための生活しやすい、住民を中心とした自立的で持続可能な社会をつくること。」岡崎（2020）は「それぞれの地域社会の歴史的、文化的な個性を基礎にして、その地域に真に必要なものを、そこに生活する人々が自らの知恵と活力で発見し実現していく創造的な過程。」とそれぞれ定義している。では、これらの定義に当てはまるまちづくりはどのようなものであるか。第2節、第3節で説明していく。

### 第3節 ソフトなまちづくり

多くの都市において、青森市のアウガの事例のように、まちづくりとはハコモノによるまちづくり、すなわちハードによるまちづくりである場合が多かった。このとき、中心として考えられてきたのは、「どんなハコがあれば、人が集まるのか」「どんなモノがあれば、より都会と思えるのか」という発想であった。公共機関として、多くの美術館や博物館、音楽堂、そして交通網として多くの道路がこの時期に計画、竣工されたものであるように、ハコモノによるまちづくりの主役は行政、とりわけ都道府県や市町村である場合が多かった（今村2013、139 ページ）。ハコモノによるまちづくりが行われた要因を佐藤（2019）は「施設を整備すればまちが活性化するという誤解」「このような誤解に基づく、地域からの現実を直視していない強い要望」「補助金への依存（補助金より必要資金が減少することによる安易な投資、補助金確保の要件となっている機能の付与や高スペック仕様）」を挙げている。このようなハコモノによるまちづくりにはどのような問題点があるのか。佐藤（2019）は主にハコモノを作った後の運営面での問題を挙げている。具体的には、「過大な施設が整備され、市場性を超えた床の供給がなされた結果、床が埋まらず、必要な売上高を確保できないこと」「補助金を得たとはいえ、過大投資であるため債務も多く、資本費負担が多いこと」「高スペック仕様であることに伴い、管理運営に要するコストも城上昇すること」「運営に際しても補助金に依存しているケースでは、補助金を得られる期間を超えると、たちまち運営が息詰まること。」の4つの問題点である。

さらに、1990年以降、「バブルの崩壊」「失われた20年」という表現に代表されるように、日本のGDP成長率は低水準であり続けている。また、「少子高齢化」により、人口減少、社会福祉支出の大幅な増加といった課題は現在でも抱え続けられたままだ。これらの事実は、行政に予算の緊縮策を選択させる要因となった。今村（2013）は、この結果を、「まちづくりの中心は巨額の投資によって効果を上げることのできるハードとしてのまちづくりから、小額の投資で

あっても効果の上がる可能性を秘めているソフトとしてのまちづくりへと転換していった。」としている。さらに、ソフトとしてのまちづくりにおいて中心として考えられるものを「どんなコトをするために、どんなモノが必要なのか」「どんなコトをすれば、今あるモノを最大限有効活用できるのか」と説明している。つまり、ソフトとしてのまちづくりはそのまちの内的資源を有効活用して行われるべきだとわかる。佐藤(2019)は、「どのようなまちを目指すのか」というコンセプトを設定し、そのコンセプトを実現するために必要な機能を明らかにすることが肝要である。その上で、既存施設の位置づけと新たに必要とする施設の位置づけ・役割等の明確化を図り、これら施設等の連動を図ること、すなわちまちを適切にマネジメントすることが求められる。」と述べており、コンセプトを設定することでそのまちの個性を大切にすることが大事だと指摘している。

また、ソフトなまちづくりにおいては、事業の持続性を重視することが求められる。これまでのように、運営面に対する認識が薄くハード整備を優先したため事業性の不足する事業、こうしたことをもたらす過度に補助金に依存する事業では、持続性を確保することは困難である。こうした事態を回避するためには、「需要に見合った施設規模・構成とすること」「必要最小限のスペックとすること」「補助金を事業の実施の前提としないこと」「新たな施設整備にこだわらず、既存施設のリノベーションを重視すること」が求められると佐藤(2019)は説明している。

以上のことから現在では、ハコモノによってまちづくりを行うのではなく、既存施設等のそのまちの内的資源を活用し、補助金に頼らないまちづくりを行うことで個性的なまちづくりに取り組むことが求められている。そして、まちづくりを持続的に続けていくために事業の持続性にも目を向ける必要があると考える。

#### 第4節 自立したまちづくり

##### (1) 地域経済活性化の必要性

前節では、ソフトなまちづくりが求められていることについて説明した。上記で説明したソフトなまちづくりが一過性で終わらない持続可能な地域活動であるためには、住民等が地域に住み続け、働き続けなければならないし、住民・生活者だけでなくそこで働く人、経営者などをはじめとして、行政など公的セクターも含めて自律的で継続的な地域社会を自らが中心で進めることが必要となる(小川2013、15ページ)。このような自律的なまちづくりを推進していくためには、地域経済の活性化が不可欠だ。岡崎(2020)は「これまでの都市化、

工業化による経済開発的アプローチや、大規模な資本集約型近代的工業集積による地域開発や地域振興ではなく、地域の資源や労働力、地域の伝統的技術等を活用する自立への道を模索することが必要である。つまり地域の将来を、地域の力量を超える、外の力に一方的にゆだねないまちづくりと言い換えてもよい。」と述べており、外の力に頼るのではなく、地域内での内発的発展と地域内循環経済が求められている。鈴木（2013）も「まちづくりの前提の一つに地域内循環経済システムの再構築が課題としてある。」としており、地域内で人や金が循環する必要があると分かる。

## （2）まちづくりに求められる経営的視点

地域内循環経済が求められることが分かったが、そのような地域内循環経済を元にして、まちづくりに取り組む際に、経営的視点が重要になる。まちづくりは儲からなくて良いという概念は、高度経済成長期、安定成長期における再配分事業の末端に位置していた時代の遺産である。縮小社会時代には、まちづくり事業は稼ぎとしてしっかり向き合い、投資利回りを民間が納得できる水準に上げて地域内資金循環を促進し、むしろ地域外からも資金流入を図れるようなものではなければならない（木下 2015、7 ページ）。木下（2015）は、まちづくりでは「株式会社〇〇市、もしくは株式会社〇〇町」といった視点が求められており、「稼ぐ」ことが需要だと指摘している。また、この際に過去の成長期に形成できた資産ストックを活用してまちづくりに取り組むべきだと指摘している。つまり、稼げるまちづくりに取り組む際は、新たな資源を活用するのではなく、上記で述べた内的資源を活用、つまりソフトなまちづくりが求められるとわかる。

以上から、地方のまちづくりでは経営的視点が求められ、地域内経済が循環するまちづくりに取り組むこと、その際には既存のものを活用した個性のあるソフトなまちづくりが求められることが分かった。では、このようなまちづくりの担い手にはどのような主体がふさわしいのか、次章以降で説明していく。

## 注

- （1）国土交通省によると、高密度で近接した開発形態、2）公共交通機関でつながった市街地、3）地域のサービスや職場までの移動の容易さ、という特徴を有した都市構造のこと
- （2）朝日新聞（2001年8月10日）「アウガ効果？商店街に人通り戻る 青森市中心部の通行量調査／青森」より

- (3) 朝日新聞（2008年5月20日）「「アウガ」、負債総額は20億円超か 青森市が債権放棄を打診／青森県＝おわびあり」より
- (4) 朝日新聞（2008年5月21日）「市、8億5千万円投入へ 青森駅前再開発ビル「アウガ」管理会社再建／青森県」より
- (5) 朝日新聞（2017年3月1日）「アウガ、テナント閉店 新たな移転先、決まらぬ店主も／青森県」より
- (6) 朝日新聞（2017年10月6日）「アウガ、来春にも特別清算 青森、債権者集会で同意／青森県」より

## 第5章 まちづくりの担い手

前章で現在地方においては稼げる、かつソフトなまちづくりが求められていることが分かった。本章は、そのようなまちづくりの担い手にどの主体がふさわしいのか、説明していく。

### 第1節 各主体の課題

#### (1) 行政

ソフトなまちづくりに行政が取り組む場合、どのような課題があるのか。今村（2013）を参考にまとめる。

今村（2013）は、行政がソフトなまちづくりの実践に苦心をしていると指摘する。その原因として「アイデア創出の差異」「人材の差異」「予算確保の差異」を挙げている。

##### ・アイデア創出の差異

ハードとしてのまちづくりの方向性は、「施設の建設によってどれくらいの集客が可能となるのか」といったものであった。一方で、ソフトとしてのまちづくりの方向性は「どのような仕組みがあれば、既存の施設を今まで以上に有効に活用できるのか」「どのような仕組みがあれば、これまで以上に市民の生活水準が向上するのか」といったものである。まちづくりとしては同じであるが、これらの違いは、たとえば言えば建設業おして経営を考えるとサービス業として経営を考えると同じように異なっている。

##### ・人材の差異

二つ目は、ソフトとしてのまちづくりの担い手は、ハードとしてのまちづくりと異なる、とうことである。ハードとしてのまちづくりの場合、設計・施工・管理や土木・建設・設備といった区分があり、それぞれの区分ごとに担うプロフェッショナルが存在する。また、行政内部でもそのような専門家の育成には力が注がれている。一方で、ソフトとしてのまちづくりには、企画・実施・運行や設営・イベント運営・広報といった区分はあるものの、それぞれの区分ごとを担うプロフェッショナルが、少なくとも地方都市ではまだまだ存在していない。また、行政内部でそのような専門家を育成しようという事例はあるものの、ようやく始まりつつあるのが現状である。

##### ・予算確保の差異

三つ目は、ソフトとしてのまちづくりの予算確保は、ハードとしてのまちづくりとは異なる、ということである。「施設の建設によって、どれくらいの集客が可能となるのか」という方向性では、投入する予算に対しての費用対効果は建設費用に対する集客効果として計測可能であり、わかりやすい。また、構築物

という目に見えた形に残るため、その価値も多くの人に感じ取ってもらいやすい。一方で、「どのような仕組みがあれば、既存の施設を今まで以上に有効に活用できるのか」「どのような仕組みがあれば、これまで以上に市民の生活水準が向上するのか」という方向性においては、費用対効果は計測しにくい。また、目に見えた形として残らないため、その価値を多くの人に感じ取ってもらいにくい（今村 2013、140～141 ページ）。

以上のことから、行政の保有しているヒト・チェ・カネはソフトなまちづくりに適応しているとはいえず、さらに予算配分の仕組みも最適とは言えない。行政主導によるまちづくりは困難だと考える。

## (2) NPO

1998年、特定非営利活動促進法（NPO法）が施行された。この法律の施行は、特定非営利法第一条「特定非営利活動を行う団体に法人格を付与すること並びに運営素子区及び事業活動が適性であって公益の増進に資する特定非営利活動法人の認定に係る制度を設けること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的」としている。さらに、NPOは、次の4つの明確な存在理由に基づき、活動している。すなわち、

- ・市場に内在する限界を克服して、公共的な必要性を満たす。
  - ・政府に内在する限界を克服して、公共的な必要性を満たす。
  - ・民主主義社会における平等な個人間の協力関係を促進する
  - ・自由を前提とする民主主義社会において、多元的価値を創造し、実現する。
- の4つである。まさに、まちづくりの新たな担い手として望まれる組織であった。（小島 2011、1 ページ）

しかし、この明確な存在理由を持つNPOも政府や企業と同様に市民の多様なすべての要求に応えることはできないと小島（2013）は指摘する。NPOの多くが、サラモンによって指摘された「NPOの失敗」という問題に直面しているからである。NPOの失敗とは、具体的には次の4つの問題点を指す。（1）NPOが保有する資源の限界ゆえ、公共的な必要性が存在する場合でも、その必要性を十分に満たすことができない。（2）NPOの活動分野や活動地域は、政府と比較すると限定的にならざるを得ない。（3）NPOのボランティアは、自らの信念を推し進めようとし過ぎるあまり、時に独善的になりがちである。（4）ボランティアによってその活動の多くが担われているNPOは、相対的に成員の専門性が低くなってしまう。（小島 2011、1 ページ）

また、今村（2013）も、NPOがまちづくりの主体として適していない理由を

二つ挙げている。1つ目が「現状理解の煩雑性」、2つ目が「創設者と経営者の不分離」である。

- ・現状理解の煩雑性

2012年6月現在、全国に4万5757もの組織が認証を受けているが、多数存在するNPO法人の活動内容と実態を把握することは、非常に困難である。実際、どの程度のNPO法人がまちづくりに関わっている団体であるのか、正確な情報をもたらしてくれる資料は存在していない。

- ・「創設者」と「経営者」の不分離

NPO法人は、法律上、役員任期は二年となっているが、再任は妨げられていない。また、多くのNPO法人が創設者の「想い」によって創られ、その「想い」のために運営されているのが現実である。このため、創設から10年近くが経過してもなお、創設者と代表者が同じのまま組織が多く存在している。

このような組織において、多くの場合、二つの問題があることを今村(2013)は指摘している。一つは、組織の「想い」が公益よりも優先されてしまうことである。結果として、似たような「想い」の他団体と連携すればもっと多くの市民に便益を享受させることができたとしても、少しのベクトルの違いで歩調を合わせることができなくなる状況が頻発してしまっている。二つめはマネジメント能力の不足である。特に、組織を運営・存続させていく上で不可欠な財務能力の不足は顕著である。会費収入では事業実施が不可能な場合、多くのNPO法人において無報酬の理事による寄付金や協賛金によって不足分が賄われているのが実態である。このような状態にあって、NPO法人を健全に運営することは難しい。その実情を反映してか、NPO法の施行以来、認証取り消し以外の事由で解散したNPO法人はすでに4621件に及んでおり、認証を受けたNPO法人の約一割がこの14年の間に姿を消してしまっている。(今村2013、143~144ページ)。

NPOはまちづくりの主体として資金不足や専門性の低さ、限定的になってしまふことや独善的になってしまい、不適當であること考える。

### (3) 民間企業

都市は、居住、交流、商業・業務などの民間の様々な経済・社会活動が営まれる場である。そのため、地方都市においてまちづくりを実現するためには、民間による経済活動が、行政が進めるまちづくりの方向性と一致するよう、行政がビジョンを明示しつつ住民がまちづくりに積極的に参画するよう誘導して

いく必要がある（伊藤 2008、45 ページ）。このように、企業のまちづくりへの参加が求められるようになっている。

また、まちづくりを通して地域社会を持続可能にするには地域内の産業の結びつきが必要である。それは地域資源の活用による生活と雇用の確保のためでもある。住民が住み続けたいと思っても生活の糧は必要である。地方の税収も必要である。今日、大きな企業誘致などで雇用と税収は確保できても経営効率悪化によつての撤退は珍しくない。できれば地元の企業で継続できる企業が必要である（小川、2013、15 ページ）。地方のまちづくりにとって、企業は税収、雇用の確保という点から重要な存在だと分かる。佐藤（2019）も、まちづくりでは、民間主体の利益が増え、行政も利益を上げた民間主体から税金や賃貸料等を通じ歳入増を図ると、「稼ぐ循環」をつくる必要があることを指摘している。まちづくりにおいて、極力、事業性の確保が前提となる民間主体が主導し責任を持って事業をすすめ、その取り組みを行政が後押しするという考え方を基本とすることが必要ということも指摘している（佐藤 2019、93 ページ）。

実際のところ、企業はまちづくりに消極的な場合が多い。その原因を伊藤（2008）は需要の視点、体制・組織の視点、資金調達の点から次のようにまとめている。

#### ○需要の視点

- ・大都市に比べ絶対的な需要が小さい。
- ・支店経済により成り立っていた床需要が減少。
- ・中心市街地の空き店舗が増加。
- ・テナントミックスなどのきちんとしたマネジメントが出来ていない。
- ・居住を含めた生活機能の充実など、実際のニーズに対応出来ていない。
- ・地域資源を十分に活用しておらず、他都市との差別化が図られていない。
- ・ある投資が次の新たな投資を呼ぶような好循環が実現されていない。

#### ○体制・組織の視点

- ・地域の合意形成を図る中心人物・キーパーソンが不足、まちづくりの中心となって継続的に取組む体制が欠如。
- ・開発手法や事業運営、行政手続き等幅広い知識を持って、事業全体をコーディネートできる人材が不足。
- ・先進的な金融知識を有する人材が地方に少ない。

#### ○資金調達の視点

- ・郊外に比べ中心部の地価は依然高い。



- ・開発情報を広く提供する仕組みがないこともあり、都市開発の資金を集めることが困難である。
- ・地方都市中心部の開発は、大都市に比べ開発リスクが大きい。
- ・公的支援措置の情報が十分に知られていない。
- ・金融機関からの融資に際し、担保や個人保証を求められるため、資金調達が円滑に進まない（伊藤 2008、45～46 ページ）。

まちづくりにおいて、民間企業に担い手としての役割を求める声はあるものの上記のような理由から民間企業によるまちづくりは進んでいないのが現状である。

以上のように、セクターごとにまちづくりの担い手としては課題が残る。次節においては、実際にソフトなまちづくりがうまくいっている事例の研究を通して、誰がどのようにしてまちづくりに取り組むのが適当か考察していく。

## 第 2 節 先行事例研究：北九州市小倉町

北九州市では内的資源である遊休化した不動産に目を付け、遊休不動産において新たな事業をスタートさせるまちづくりを行っている。さらにまちづくりの際には、行政の資金援助はなかったほか、新たな雇用を生み出し、自立したまちづくりに成功している。今節ではなぜ、北九州市では資金に頼らない、ソフトなまちづくりが成功したのか、考察する。

### (1) まちづくりの背景と取り組み概要

かつて、北九州市小倉都心地区の商店街は 2 つの理由から、商店街の衰退という課題を抱えていた。1 つ目の理由は、外的要因である通行量の減少だ。小倉都心地区の歩行者通行量は 1998 年から 2007 年の 9 年間で 34.9% 減少している<sup>(1)</sup>。つまり、小倉地区全体への来訪者数が減少してしまっているのだ。2 つ目の理由は、内的要因である商店街店主の小売業からの撤退だ。店主の高齢化や後継者の不在によってシャッター化している物件多くあった。

この状況に対し、北九州市はリノベーションまちづくりで実績をもつ清水氏を招き、リノベーションの手法を用いた都心部における空きビル等の有効活用による街なかの賑わい創出と雇用の創出という目標が掲げられる。2010 年、地元商店街のビルオーナーや学識経験者などからなる小倉家守構想策定プロジェクト委員会がつけられた。その後、リノベーションによる遊休不動産活用と質の高い雇用創出を通して産業振興とコミュニティの再生を一挙に実現させるこ

とをテーマとする小倉家守構想が策定される。

現在ではリノベーションまちづくりによって、新たな事業や雇用が生まれ、商店街の通行量は緩やかながらも回復傾向にあり、賑わいが戻りつつある。こうした取り組みが評価され、魚町商店街は平成 25 年度経済産業省の「がんばる商店街 30 選」に選ばれた。小倉町のまちづくりにおいて重要となった北九州家守舎とリノベーションスクールについて説明する。

## (2) 北九州家守舎

図表 5-1 株式会社北九州家守舎の概要

名称	株式会社北九州家守舎
事業内容	北九州市内の遊休不動産を活用したエリアマネジメント
設立日	2012 年 4 月 13 日

株式会社北九州家守舎 HP より作成

小倉家守構想では、遊休化した不動産を修繕し、若い企業家に開放することで商店街に雇用を生み出し、買い物客以外の人の流れを生み出すことを目指したリノベーションであった。しかし、改装費は商店街の不動産オーナーの負担となるため、リスクを負ってまでリノベーションをしようとは考えなかった。

そこで、小倉氏家守構想を実現し、商店街を活性化させるために発足したのが株式会社北九州家守舎である（以下、北九州家守舎）。北九種家守舎は、遊休不動産の再生策検討から投資及びビジネスモデルを検討し、時にリスクヘッジを受け持つことも行う会社であり、不動産を貸したい不動産オーナーと事業を始めたいビジネスオーナーのマッチングを行っている。

北九州家守舎のメンバーは、まちづくりに携わる会社や団体、人を連携させることのできるメンバーであった。取締役である片岡（北九州市立大学淳教授）は、研究者としてリノベーションとまちづくりに関する知見を持っており、大学という資源を背景に持つ人物である。取締役の遠矢はインキュベーションマネージャーとして、地域の企業家たちの雇用促進を目指しており、起業したい人々に強いネットワークを持っていた。代表取締役である嶋田はリノベーションにおける地域再生経験を有しており、自分の故郷でリノベーションによるまちづくりの成功事例地奇跡を目指していた。監査役であり、魚町商店街振興組合の理事長でもある梯は不動産業、行政書士、司法書士など士業をおこなっている「まちの相談役」的な人物である。さらに、梯は北九州リノベーションまちづくり推進協議会会長、株式会社タウンマネジメント魚地代表取締役という肩書も持っている。木村（2015）は「梯は魚町商店街再生における各種団体の

鍵として、地域住民を結びつける役割を果たしていた。」と述べている。このように、北九州家守舎は多様な利害の結びなおしを可能とするスタッフによって形成されたまちづくり会社であった（木村 2015、55 ページ）。

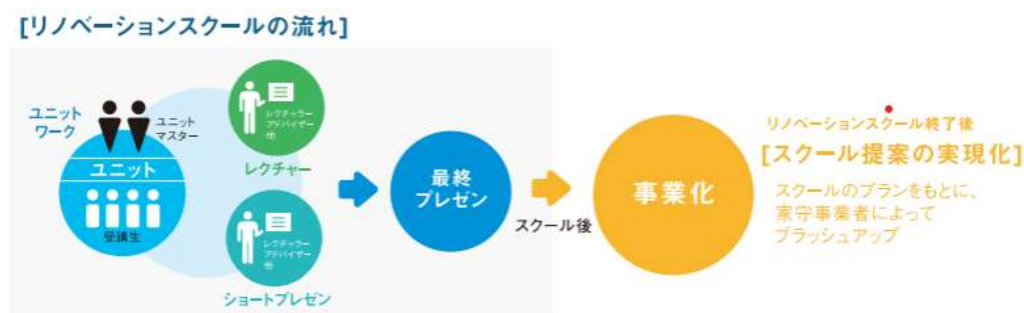
### (3) リノベーションスクール

リノベーションスクールは、2011 年 8 月から半年に 1 度のペースで北九州市により開催されている。スクール運営は、地元の産官学連携任意団体「北九州リノベーションまちづくり推進協議会」が市から委託をうけて行っている。「リノベーション」と「リノベーションまちづくり」を学ぶ場である。以下は、北九州市の資料に記載されていたリノベーションスクールの概要である。

北九州家守舎が開催しているリノベーションスクールでは、実際の空き物件を対象に、受講生たちが 10 人程度のチームを組んで、まちの未来を考えます。

受講生は、リノベーションの事業プランを練り上げ、最終日にオーナーに提案。スクール後は家守事業者が不動産オーナーをサポートし、事業化を目指します（北九州市 2018、3 ページ）。

図表 5-2 リノベーションスクールの流れ



出所：北九州市 HP より

リノベーションスクールの特徴は、事業の実現性が高いところである。リノベーションスクールでは、短期間の間に事業コンセプト、資金計画、実施計画等、実現可能なリノベーション計画を立て、物件オーナーにプレゼンテーションをおこない、オーナーから了承を得たプランが次の実現に進む仕組みを持っていることである。株式会社家守舎が責任をもって事業を遂行する点も、実現することなく終わることが多いビジネスプランコンテストや行政への提言とは全く異なっている（矢部 2012、86 ページ）。

### (4) リノベーションスクールの成果

北九州市による調査（平成 16 年～平成 26 年 魚町商店街百万量前歩行量）によると、1 日あたりの通行量は平成 22 年の 11,006 人を底に、年々増加しており平成 26 年には 1 日あたり 14,221 人に達している。少しずつではあるが、まちに賑わいが戻りつつあるといえる。

また、梯は「リノベーションの魅力は建て替えるよりも安く改修できるため、投資改修のリスクを低く抑えることができることだ。」とインタビューで答えている。このことや、1 フロアを小区画に区切ったことで安価な家賃設定が可能となったことで、より多くの人が入居可能となっている。この結果、北九州市によると 2014 年 4 月までのリノベーションによる操業・新規雇用者数は以下の表の様に、194 人にのぼっている。

図表 5-3 開設当初のリノベーションによる創業・新規雇用者数

	開設年月	創業・新規雇用者数
1	2011 年 6 月	38 人
2	2011 年 6 月	24 人
3	2012 年 4 月	71 人
4	2012 年 9 月	45 人
5	2012 年 10 月	13 人
6	2012 年 11 月	1 人
7	2013 年 6 月	2 人
合計		194 人

北九州市 HP より作成

#### (5) 成功の要因

リノベーションまちづくりが成功した要因の 1 つは、まちづくりに携わったセクターが一つではなく、複数いたことだ。北九州市のリノベーションまちづくりは行政セクターである北九州市がまち再生で実績を持つ清水氏を招いたことで始まり、官民連携で行われている。そして、連携の仕方は北九州市の場合、行政はサポートの立場にあり、北九州家守舎などの民間セクターが主となってまちづくりを進めていた。北九州市（2018）はそれぞれの役割について次の様に説明している。

行政は、建築物の用途変更、消防法などの適用確認などの行政手続きの相談窓口を一本化するとともに、広報 PR や不動産オーナーへの啓発などに取り組みます。民間事業者は、建物のリノベーションを通じて仕事を生み出し、エリアに新しいコンテンツを集めています（北九州市、2018、2 ページ）。

行政セクターは民間のセクターが活動をしやすいような環境を整え、その環境の上で民間セクターが主導してまちづくりを進めることで遊休不動産の解消、や雇用の創出といった地域の課題解決をしていることがわかった。さらに、民間のセクターには北九州家守舎のほかにも、北九州リノベーションまちづくり推進協議会や北九州まちづくり応援団株式会社など様々な事業者団体が存在している。

2 つ目の要因は、社会的企業家の存在だと考える。まちの再生に実績のある清水氏が小倉家守構想を策定し、地元の北九州家守舎のメンバーが小倉家守構想を実現させた。社会企業家である北九州家守舎のメンバーが不動産オーナーの利害とビジネスオーナーの利害を丹念に整理し、リノベーションという手法を活用して遊休不動産を収益物件へと変化させ新たな価値を提示した。そして、リノベーションスクールというアリーナ形成を通じて多様なステイクホルダーの新結合を実現させた（木村 2015、56 ページ）。社会的企業家によって、魚町商店街やまちづくりに関わる様々なステイクホルダーの利害が結び直され、さらに若い企業家など、新しい利害関係が誕生したことが魚町商店街のまちづくりが成功した要因だと考える。

### 第 3 節 組織をまたぐ協働と社会的企業家

#### (1) 組織をまたぐ協働

前節の先行研究において、北九州では官民連携、また民間セクター内で協働してまちづくりに取り組み、成功している事例であることが分かった。そこで本節では、組織のコラボレーションについて説明する。

#### 1) 協働が求められている背景

現在は、企業・政府・NPO などの単一セクターだけでは解決できない複雑な社会課題が多発している。資源サイクル、地域振興や地域活性化、環境教育、子育て支援、障がい者支援、福祉支援、ホームレス支援などの社会問題は、行政の責任だけで解決できるわけではない。さらに、NPO 単体での問題解決能力には限界がある。第 1 節で説明したように、まちづくりにおいても行政、企業、NPO それぞれに課題があり、単体でのまちづくりの取り組みには限界がある。

こうしたなかで注目されはじめたのが、クロスセクター協働という概念である。クロスセクター協働は、「ふたつ、あるいは、それ以上のセクターに所属する組織による、情報・資源・活動・実行能力の連結あるいは共有を通じて、単一のセクターの組織が達成し得なかった結果を協働で達成すること」と定義されている。クロスセクター協働で扱う領域は、①企業と NPO の協働、②企業と

行政の協働、③行政と NPO の協働、④企業と NPO と行政のトライセクター協働の 4 つに分類できる。トライセクター協働の分野としては、コミュニティ再生分野での協働、産業振興分野での協働などが多い。

トライセクター協働といっても、その背後には 2 者間のダイアド型協働が基盤になっている。企業と NPO、企業と行政、行政と NPO といった関係が背後にあって、行政、企業、NPO という 3 者間の協働が成立していると考える。また、行政、企業、NPO というアクターを招集し、3 者間の協働関係をマネジメントするような架け橋組織の役割が重要である。これは、触媒組織あるいは戦略的架け橋といった概念で言及されることもある。行政がこの架け橋組織の機能を果たす場合もあれば、NPO が果たす場合もある(佐々木 2008、148 ページ)。

## 2) 組織間コラボレーションに必要な要素

では、異なる組織が協働するにはどのような要素が必要なのか、佐々木、東(2009)を元に説明する。

### ・対等性

複数企業の組織間コラボレーションにせよ、企業と NPO と行政の組織間コラボレーションにせよ、少なくとも初期の段階は、公式の権限関係からは自由であり、対等で平等な関係から出発している。(佐々木 2009、15 ページ)

①なぜ平等な関係あるいは無関係から、組織間コラボレーションがスタートできるのか

「危機感」がトリガーとして機能しているのではないかと考えられる。組織変革を成功に導くために、最初の段階で組織内に危機感を持たせることが不可欠であり、組織間コラボレーションがスタートするためにも危機意識が必要だと考えられる。

②なぜ対等性がキープできるのか

協働のなかに「楽しさ」を埋め込むことではなかろうか。コラボレーション活動のなかに楽しさを埋め込むことが、協働を進めるためにも重要なことであり、またモチベーションの源泉ともなっていく。活動そのものが面白いかどうかは成功の鍵になる(東 2009、198~199)。

### ・社会課題の共通認識・目的、ビジョンの共有性

組織コラボレーションの第 1 ステージである課題明確化ステージにおいて、社会課題について共通認識が行わなければならない。そして、第 2 ステージの目標設定のステージにおいて、目的・ビジョンが共有されなければならない(佐々木 2009、15 ページ)。

ビジョンの共有が可能であるためには、危機感が不可欠である。組織変革次において危機意識が高まっていない状況では、ビジョン形成のための時間を十分に確保できない。同様に、組織間コラボレーションを行う場合も、なぜコラボレーションが必要なのかについての意識が共有できていないと、ビジョンを構築することが困難になると考えられる。当事者組織が互いに「危機感」を醸成することにより、めざすべき方向が発見できる（東 2009、199～200 ページ）。

#### ・相互信頼性

組織間コラボレーションの媒介役や、触媒役を果たす架け橋組織への信頼が、大きな影響を及ぼす（佐々木 2009、15 ページ）。東（2009）は、協働以前からの信頼関係か、それとも活動を通じて信頼関係が構築されたのか、という議論が必要であるとしている。とくに、これまであまり関係がなかった組織間に、どのように信頼を築き上げるのかを検討することが必要である。そこでキーワードとなるのが触媒＝楽しさだ。協働活動そのもののなかに「楽しさ」を埋め込むことによって、打算的關係を超えた信頼が生まれてくる。

#### ・相互変容性

一時的（スポット的）なコラボレーションというよりも、連続的（継続的）なコラボレーションへと発展する協働が、当事者である組織に影響を与える。組織が相互に変容し、共進化しつつ、組織間コラボレーションは発展している。

コラボレーションの進展によって、当該組織を「変革」する必要が生じる。コラボレーションにより、いままでは気付かなかった環境を認識できるようになると考えられるからだ。いわば、組織間コラボレーションによって、新たな認識枠組み（パラダイム）が生み出されるのである。そして、そのパラダイムにもとづき、組織の構造、戦略、文化を、包括的に変革することが求められる。

（東 2009、201～202 ページ）

#### ・価値創造性

組織間コラボレーションによって、新たな価値が創造されることも多い。しかもその価値は、当該アクターだけに関連する価値にとどまらず、他の多くのアクターを巻き込んで「拡張」していくという当事者間の関係だけにとどまらず、あまり関係がないようにみえる他の主体にまで影響を与えながら（巻き込みながら）拡大・成長していく。

そこで、組織間コラボレーションを進めるにあたり、多くのアクターを巻き込みながら発展するコラボレーション・モデルを念頭において計画することが

求められる。「意図せざる結果」として他のアクターを巻き込んだ拡張が起こるのではなく、「意図した結果」として他アクターを巻き込んでいくことが、これからの組織間コラボレーションには求められる。組織間コラボレーションを成功に導くためには、「協働拡張のマネジメント」を含めて検討することが必要である。

### 3) コラボレーションの発展過程

2) で説明した 5 つの要素がコラボレーションの発展にどのような要因が特に重視されるか、3 つの段階に分けてについて説明する。

#### ①計画段階

計画段階における組織関係は、大きく分けて 2 つのパターンに分かれている。それは、組織間の相互信頼関係において、すでに信頼関係を有している場合と、新たな関係を気付いていく場合である。

当事者組織間に信頼関係がある場合は、比較的スムーズにコラボレーションが進むと考えられる。ある程度の意思疎通が可能であるため、協働ビジョンの構築もさほど困難ではないだろう。しかし、当事者間に関係がない場合は、ビジョンの共有や信頼の構築が難しくなってくる。そこで、「触媒」の役割が重要となる。媒介者が、組織か、個人か、また当事者か第三者かは、ここでは問われない。

また、ビジョンを共有するにあたり、危機意識を醸成することも必要であろう。ケースの多くでは、何かしらの「危機感」があったことが、コラボレーションのきっかけとなっていた。それは、あるひとつの組織が危機を感じたのみである場合と、多くの組織が共通認識としてもつ場合が考えられる。いずれにせよ、協働して成果をあげるためには、いま何が問題となっていて、またその問題を解決するために、どのようなビジョンが必要かをすり合わせる必要があるとあり、そのためには、危機感を共有することが不可欠であるといえよう。

#### ②実行段階

実行段階では、コラボレーションそのもののなかに「楽しさ」を埋め込むことが肝要となってくる。各アクターが、協働活動におもしろさ、楽しさを感じていないと、コラボレーションは長続きしない。打算的な関係では発展することは難しい。くわえて、各組織の成員のモチベーションを高めるためにも、活動そのものが「楽しい」ことが望まれる。また、この時点で信頼関係が築けていない場合、あるいは崩れてしまった場合では、コラボレーションが長続きす



ることではない。

そして、お互いが変革しながら変化する相互変容性も必要になってくる。そのために、組織を「変革」しながら、相互学習を進めていくことが求められる。

### ③再行動段階

ビジョンの再構築、他のアクターを巻き込み拡張することを考える段階である。ひとつのコラボレーションが、他組織との関係を生み出し、またコラボレーションによって、組織そのものを「(再)変革」する必要性が生じる。さらに組織を変革し、新たな組織との関係構築によって、さらなるコラボレーションの機会が生じる。そして、そのコラボレーションによって、多くの組織を惹きつけ、「拡張」していく。このスパイラルによって、コラボレーションが継続的に発展する。

ただし、正のスパイラルだけではない。ある協働活動が、当該組織にとってマイナスの影響を及ぼすことも考えられる。例えば、一方の組織が変革した結果、対等性が崩壊し、これまで築き上げてきた相互信頼も崩れ、コラボレーションそのものが失敗に終わる可能性も考えられる。

そこで、いかに組織を変革し、組織間コラボレーションを拡張するかを検討することが不可欠である（東 2009、203～205 ページ）。

## (2) 社会的企業家の存在

前節に引き続き、北九州市のリノベーションまちづくりの成功要因である社会的企業家について谷本（2007）、土肥（2008）を参考に説明する。

### 1) ソーシャル・アントレプレナーとは

社会的な問題の解決にはこれまで政府に依存してきた。しかし、多様化する社会課題に政府が対応しきれなくなっている。そこで、ソーシャル・アントレプレナーは、社会的課題に取り組み新たな担い手として注目を集めている。土肥（2008）はソーシャル・アントレプレナー（社会的企業家）を「今解決が求められている社会的課題に取り組み、新しいビジネスモデルを提案し、実行する社会変革の担い手」と定義している。ボランティア活動などの無償で行う慈善事業とは異なり、社会的課題をビジネスとして解決しようとしている。また、ソーシャル・アントレプレナーが新しい課題に直面する中で、社会的企業家精神をもって会社または NPO などの組織を立ちあげ、新しい仕組みによって問題解決に取り組んでいる。こういった事業体をソーシャル・エンタープライズと呼ぶことが出来る（谷本、2002、369 ページ）。

ソーシャル・アントレプレナーの活動領域は社会的な事業領域であるといえる。土肥（2008）は、ソーシャル・アントレプレナーの活動する領域に①従来政府の対応から漏れ落ちてきた領域、②これまえ政府が独占的に供給してきた領域、③従来の市場の論理では事業が成り立ちにくかった領域を挙げている。

## 2) ソーシャル・アントレプレナーへのステップ

どのような段階を踏んでソーシャル・アントレプレナーとして事業に取り組むようになるのか。谷本（2007）は以下のように説明している。

### 1. 起業の前段階

#### ①社会的課題への気づき

社会的企業の1つに、社会的課題の解決に取り組む「社会性」がある。まず社会的課題に気付くことから、社会的企業は出発している。

#### ②踏み出すプロセス

社会的な事業に取り組もうという思いはそれぞれ企業家によって異なるが、出会いを通じて思いをもち、さらにいくつかの出会いによって思いを強め、それが臨界点を越えたとき起業にいたるというプロセスは、それぞれ似通っていると思う。社会的課題との出会いがそれを解決しようという思いを強めていき、「思い」の強まりが実際への起業へとソーシャル・アントレプレナーの背中を押していく（谷本 2007、173～174 ページ）。

### 2. 起業の実行

社会的企業が実際に起業するにあたって必要とされる作業は社会的ミッションの確立、事業の仕組みづくりと事業計画だ。

#### ① 社会的ミッションの確立

社会的事業を行っていくためには、社会的課題を解決しようという思いを、個人的な「思い」にとどめるのではなく、誰しものが分かりやすい言葉でミッションという形に表す必要がある。それによって、その事実にかかわる従業員や顧客、資源の提供者などステイクホルダーが、その思いを共有していくことができる。明確なミッションは、それに共感する人を社会的企業の新たな支持者として引き込んでいく一方、事業を継続していく上で何か課題に遭遇した時に振り返る参照点として、組織基盤を強化・見直しする際に重要な役割を果たす。

#### ② 事業の仕組みづくりと事業計画

「ソーシャルビジネスを自己満足で終わらせてはいけない。社会的企業が事業性をもってそのミッションを実現していくため、社会的企業にかかわる人々がそれぞれどのように参画していくのか、その仕組みを明確にしておくことが必要である。そしてその仕組みについて、言語化と記録かがなされることが大切だ（谷本 2007、176～178 ページ）。

### 3. 支持の獲得と事業の継続

#### ①社会とのコミュニケーション

社会的企業は、事業活動に必要な資源の供給を得るために、積極的にステイクホルダーとコミュニケーションをとり支持を獲得する必要がある。社会的課題の存在に気づいていない人に、それが重要な問題であることを気づいてもらい支援者になってもらう、という作業は容易なものではないが、得られた支持者は、ソーシャル・アントレプレナーにとって何より頼りになる存在となる。また、社会的事業を通してステイクホルダーとのコミュニケーション関係がつくられていくことで、ステイクホルダーの社会的意識が変わっていくことも見られる。そして、ソーシャル・イノベーションを進め定着させていくためにステイクホルダーから支持を得ることは重要な要素である。

#### ②絶え間ない改善

社会は様々なアクターの活動によって常に変化を続けている。そこで活動を行う社会的企業においても当然それに対応し、絶え間なく変化を続けていくことが求められる（谷本 2007、182～185 ページ）。

### 4. 社会変化の実現～ソーシャル・イノベーション～

社会的事業を立ち上げ、その活動をあきらめずに継続していくことによって、社会をより好ましいものへと変えていくことができる（谷本 2007、190 ページ）。

## 第4節 リサーチクエスションの設定

本論文の問題提起は「地方において持続可能なまちをつくる方法はなにかである。」第1章～第4章では、過去や現在の政策から、まちづくりは国の主導ではなく地域で取り組むものであること、その際に補助金に頼らず地域の内的資源を活用し、「稼げるまち」づくりに取り組むべきである理由について説明した。本章第2節では実際にそのようなまちづくりを行っていた北九州市の事例研究を通じ、第3節にて成功の要因と考えたソーシャル・アントレプレナー、異なるセクターの協働やセクター内での協働について説明した。次の章で

は、まちづくりにおいて説明した理論が有効に機能しているのか、どのような課題があるのか、という点について事例を通して研究する。事例研究をするにあたって以下のようなリサーチクエスチョンを設定した。

RQ1 「どのようなきっかけで協働によるまちづくりは始まるのか」

RQ2 「まちづくりにおける効果的な協働方法とはなにか」

RQ3 「どうすれば協働によるまちづくりは続いていくのか」

さらに、第～節を元に分析視点を提示する。

RQ1 「どのようなきっかけで協働によるまちづくりは始まるのか」

谷本（2007）は、ソーシャル・アントレプレナーが事業を始める際、1つ目のステップで「社会課題への気づき」、「踏み出すプロセス」を挙げている。社会的課題を解決したいという想いの強まりが起業への想いを押していくというのだ。また、東（2007）は「何かしらの「危機感」があったことが、コラボレーションのきっかけとなっていた。」と述べており、協働が起こるきっかけには直面する課題に取り組みたいという想いが要因となっているのではないかと考える。そこで、まちづくりにおいて各主体がどのようにまちづくりに取り組み始めるのか、という点を明らかにするため、RQ1に「どのようなきっかけで協働によるまちづくりは始まるのか」と設定した。このリサーチクエスチョンは以下の観点から考察する。

- ・社会的企業家がまちづくりに取り組んだきっかけとは何か
- ・社会的企業家が事業を始める際の他の主体との協働するプロセスはなにか

RQ2 「まちづくりにおける効果的な協働方法とはなにか」

谷本（2007）は、事業継続のために「積極的にステイクホルダーとコミュニケーションをとり支持を獲得する必要がある。社会的課題の存在に気づいていない人に、それが重要な問題であることを気づいてもらい支援者になってもらう、という作業は容易なものではないが、得られた支持者は、ソーシャル・アントレプレナーにとって何より頼りになる存在となる。」と述べている。また、東（2009）は、協働が行われる「実行段階」において協働のなかに「楽しさ」を埋め込むこと、信頼関係があること、相互学習があることが必要だとしている。つまり、まちづくりに関わる主体が互いに理解しながら信頼関係を築き、まちを活性化させるという共通の目的を持つことが重要なのではないだろうか。RQ2で「まちづくりにおける効果的な協働方法とはなにか」を設定

し、実際に協働によってまちづくりが行われている現場ではどのように協働が行われているのか研究する。その際に以下の観点から推察していくこととする。

- ・協働するにあたり、まちづくりにおいてそれぞれの主体はどのような役割を担っているのか
- ・信頼関係がなかった主体をどのように協働に巻き込み、まちを活性化させていったのか

### RQ3 「どうすれば協働によるまちづくりは続いていくのか」

まちづくりにおいては、まちづくりを継続的に取り組むうえで様々な課題に対応するため、継続的な協働や新たな主体との協働が必要なのではないだろうか。東(2003)によると、ひとつのコラボレーションが、他組織との関係を生み出し、またコラボレーションによって、組織そのものを「(再)変革」する必要性が生じる。さらに組織を変革し、新たな組織との関係構築によって、さらなるコラボレーションの機会が生じる。そして、そのコラボレーションによって、多くの組織を惹きつけ、「拡張」していく。このスパイラルによって、コラボレーションが継続的に発展する(東 2009、303～305 ペー)。そこで、RQ3 において「どうすれば協働によるまちづくりが続いていくのか」と設定した。このリサーチクエスチョンでは以下の観点から考察する。

- ・どのような方法で各主体は取り組みを続け、協働を続けることができるのか

以上のリサーチクエスチョンの元、「地方において持続可能なまちをつくる方法はなにか」を明らかにするために次章でインタビュー調査や文献調査を通じた事例研究を行う。

注(1)「北九州市中心市街地活性化基本計画」の概要より

## 第6章 事例分析：長浜市

### 第1節 事例分析の概要

#### (1) 調査の目的と方法

前章までの議論や先行研究を踏まえ、事例研究においては持続可能なまちをつくっていくための協働に焦点を当てることにした。また、事例としては長浜市のまちづくりを取り上げる。行政、企業、NPOといったセクターを超えた協働によってどのように持続可能なまちづくりを行うことができるのか、事例研究を通じて明らかにしたい。事例研究では、文献調査の他に複数の方にインタビューを行うことで、現場の声を聞き、どのようにして協働によってまちづくりが行われているのか、具体的な回答を得ることを目標としている。

次節の事例分析は(1)事例選定理由、(2)取り組み概要、(3)インタビュー内容、(4)考察から構成されている。

#### (2) 事例分析の手順

前章では、リサーチクエスチョンを設定した。設定したリサーチクエスチョンを長浜市の事例に当てはめ、インタビュー調査及び文献調査を進める。

RQ1「どのようなきっかけで協働によるまちづくりは始まるのか」

○社会的企業家がまちづくりに取り組んだきっかけとは何か

○社会的企業家が事業を始める際の他の主体との協働するプロセスはなにか

・黒壁設立当初、行政と地元の篤志家、商工会議所、地元金融機関等様々な組織が関わっていたと思うが、それぞれどのような思いを持って黒壁を設立したのか。

RQ2「まちづくりにおける効果的な協働方法とはなにか」

○協働するにあたり、まちづくりにおいてそれぞれの主体はどのような役割を担っているのか

○信頼関係がなかった主体をどのように協働に巻き込み、まちを活性化させていったのか

・黒壁が他の主体と連携するには、そこに信頼関係が必要だと考える。どのように信頼関係を築いていったのか。また、商店街の店のオーナーなど、黒壁設立後に連携することになる主体をどのように巻き込みどのように信頼関係を築いていったのか。

・長浜市のまちづくりにおいて、それぞれの主体はどのような役割を担っているのか

### RQ3 「どうすれば協働によるまちづくりは続いていくのか」

○どのような方法で各主体は取り組みを続け、協働を続けることができるのか

・現在でも黒壁を取り巻く民間の連携は続いているのか。また、続ける中で各主体に変容が起こったりしたか。連携の仕方に変化は生じたか。

## 第2節 「長浜市」の事例

### (1) 事例選定理由

長浜市を選定した理由は以下の通りである。

- ・長浜市は補助金に依存したハコモノを使用したまちづくりではなく、内的資源を活用し、まちづくりが始まったため
- ・長浜市にはまちづくりに携わる主体に行政や多くの企業、NPO がいるため
- ・協働によるまちづくりが継続的に行われているため

### (2) 長浜のまちづくりの背景・取り組み概要

長浜は、秀吉から楽市楽座の自由都市商業地とされ、さらに町屋敷年貢米300石の免除、町人に対する諸役免除の特権を与えられたことから、商業のまちとして発展した。その後、城は彦根に移され、長浜は町人のまちとなって商工都市として発展し、それとともに長浜の町衆の自立した精神が生まれた。400年以上の伝統をほこる長浜曳山祭は、長浜の町衆のアイデンティティとなっている。しかし、長浜は、戦後の高度経済成長の陰で、モータリゼーションと流通構造の変化により、郊外への大型ショッピングモールが出店され、中心市街地では人口減少や空き店舗の増加、曳山の存続が危ぶまれた。

中心市街地が衰退する中、転機となったのが1987年の長浜城再興だ。建設費10億3千万円のうち、4億3千万円が市民の寄付によって集められたことや、再建を祝って「長浜出世祭り」が官民連携で開催されたことがまちづくりの端緒となり、その後の事業推進の大きな原動力となった。その後、長浜市によって、市民が育んできた文化や伝統的なまちの雰囲気や現代の生活のなかに生かして、まち全体を博物館のように魅力あるコトやモノで覆い、個性のある美しいまちとして住み続けようという「博物館都市構想」が策定された。

吉井（2011）によると、博物館都市構想のもとでまちづくりには三つの流れがあった。1つ目が、商店街、商工会議所、市が一体となり、商業振興と中心市街地商店街活性化を目指す方向である。具体的には、まちかど整備事業、民間交流施設団、商業観光パイロット推進事業を行っている。2つ目は、「なが

はま 21 市民会議」である。青年会議所の OB が中心となって JR 直流化や大学誘致などの大きなプロジェクトを提案した。この市民運動は、多くのまちづくりのリーダーを生み出すこととなった。黒壁設立時の主力メンバーもここから生まれている。第 3 は、株式会社黒壁の設立だ。旧第 130 銀行の保存問題がきっかけとなり、実業家、地元企業、市の出資により、第三セクターとして設立された黒壁は、ガラス工芸を軸として事業を展開している。さらに、その周辺地域に美術館や郷土資料館などの多彩な店が集まり、観光地型テーマパークである「黒壁スクエア」を形成することになった。黒壁が直営する店の他にもグループ店舗として黒壁のまちづくりに多くの店舗が参画している。黒壁の取り組みにより、1989 年度に 9.8 万人だった来街者は、2001 年には 200 万人を突破しており、まちの賑わいを取り戻している。さらに、現在では、特定非営利法人のまちづくり役場や、長浜まちづくり株式会社などまちづくりを専門とする団体も存在しており、様々な主体が長浜のまちづくりに携わっている。

### (3) インタビュー内容

インタビューは、zoom を用いてリモートで実施した。

インタビュー① 調査日時：11 月 29 日 10 時～11 時

調査対象：株式会社黒壁広報室 佐藤泉様

インタビュー② 調査日時：12 月 10 日 14 時～16 時 30 分

調査対象：特定非営利活動法人まちづくり役場 山崎弘子様

図表 6-1 株式会社黒壁の概要

商号	株式会社黒壁
設立年月日	昭和 63 年 4 月 11 日
資本金	払込資本金 540 百万円 授権資本金 1000 百万円
業務内容	国内ガラス工芸品の展示販売 海外アートガラス輸入、収集、展示販売 ガラス工房運営、オリジナルガラス製作販売 食堂喫茶の運営 ガラス文化に関する調査研究、イベントの企画運営 まちづくり文化に関する情報、資料収集、提供 国際交流に関する業務、酒類販売業

黒壁 HP より作成



図表 6-2 まちづくり役場の概要

団体名	特定非営利活動法人まちづくり役場
設立年	1998 年
活動内容	①湖北長浜の情発信事業 ②まちづくりの人材育成 ③高齢者が生き生き暮らせる支援事業 ④地域経済活性化事業 ⑤まちなかの環境問題への取り組み ⑥その他まちづくりにかかわる事業

出島（2003）より作成

・黒壁設立当初、行政と地元の篤志家、商工会議所、地元金融機関等様々な組織が関わっていたと思うが、それぞれどのような思いを持って黒壁を設立したのか。

長浜の中心市街には、「黒壁銀行」として親しまれた百三十銀行が存在していた。その後は持ち主が何度か変わり、1987年に、当時の持ち主であった長浜カトリック協会が「黒壁銀行」を売却し、取り壊されるという話が浮上した。山崎（2021）によると、行政は当時の長浜の中心市街地は衰退しており、お金をかけてまで保存はできない、買い取りを渋ったという。

その流れの中で、市の教育長から第三セクターとして「黒壁銀行」を保存したいという話が青年会議所 OB の笹原氏や、長谷氏らの元に届き、保存運動が進められることになった。そして、1988年に民間と市が出資し、資本金1億3000万円で第三セクターの「株式会社黒壁」が設立された。資本金は、民間が9000万円（市民7人、長浜信用金庫）、市が4000万円負担している。第三セクターのなかでも、民間が主導したことが特徴として挙げられる（山崎2021）。「街に賑わいを取り戻す」ことを目的に、歴史性、文化芸術性、国際性の3つのコンセプトを掲げ、事業には長浜と縁のなかったガラスが選択された。

中心となった出資者の市民7人は、商店街の衰退によって長浜曳山祭りが衰退することを回避したいという強い思いがあったという。三山（2003）は「当時は、5万円か10万円ぐらいをみんなで出してお金を出しあって黒壁を設立しようとしていたが、笹原さんがそんなはした金やったら誰が中心になってくれるんや、痛いという金を出さなんだら、絶対に経営は成り立たない、

ということで 1000 万円とかの話が出たんです。」とインタビューで述べている。

一方で、行政が長浜の中心市街地活性化に対し、無関心だったわけではない。前述した。黒壁設立の元となった博物館都市構想を策定したのは行政である。また、当時の行政が思いついたアイデアを地元の企業人や青年会議所の OB に受け取ってもらうことで、まちづくりを行ったこともあったという（山崎、2021）。

三山（2003）は、「黒壁を作るころには、まちの中に危機感があり、どうしたらいいかということに結構関心のある人はあったんですよ。一方では、笹原さんと伊藤さんが中心になって、西田天香さんの勉強会をやっていたことが大きかったですね。それと、行政のわれわれと、とくにかつて青年会議所で一所懸命やってきた人が同じ年代で、いい人間関係ができていたことがね。黒壁は行政だけで考えても出来なかったやろうし、民間だけでもいろんな問題があったわけですから、それをつなぐためにどうしたらいいかとうときに、博物館都市構想が根っこにあったことが、まちづくりを間違えなかったことに繋がったと思います。」と述べている。

・長浜市のまちづくりにおいて、それぞれの主体はどのような役割を担っているのか。また、黒壁設立後に連携することになる主体をどのように巻き込みどのように信頼関係を築いていったのか。

黒壁を中心とした長浜のまちづくりでは、行政は裏方に回り、民間主導で行われている。黒壁は第三セクター方式で設立され、長浜市が筆頭株主であるものの、比率は約 30%で、発言力は多くない。現在、長浜市のまちづくりにおいては、黒壁を中心として多くの民間企業や、NPO/NGO が携わっている。

設立当初、黒壁は、個別に商店街にある遊休不動産オーナーとの関係性をもって店舗を買収もしくは賃貸契約を結び、将来的に黒壁スクエアとしてエリア展開が可能な不動産を抑えていた。そして、黒壁と理念を共有しガラスに関連した事業を新たに始める企業や企業家とパートナーシップを組むことで、協働が広がっていた。そのようにして、パートナーシップを組んだ店を「黒壁グループ協議会」とすることで、商店街にまちづくりに携わる主体が増えていった。その結果、商店街の構成メンバーが組織的に変革されていった。

伝統的地縁組織である山組や地元の商店街と距離があったのも事実だ。佐藤（2021）は、「当時の黒壁のメンバーが商店街の人々と意見が食い違うことがあり、苦労していた」と述べている。一方で、商店街の人々も秀吉のまちの文



前述の通り、北近江秀吉博覧会によって長浜のまちづくりは、黒壁主体のまちづくりから、それ以外に長浜に存在するまちづくりの担い手である新たな参加組織・参加者と協働するまちづくりに変化した。そして、現在ではかつてまちづくりに携わっていたメンバーの高齢化により、世代交代が行われている。

世代交代が行われても、町衆の DNA が継承されるため、長浜では様々な対象に、多くの勉強会が開かれている。行政マンや市民を対象とした「淡海万葉学会」や若手の経営者を対象とする「CLUB DJ」、町座七日講や新家業塾などだ。とくに、「淡海万葉学会」や「CLUB DJ」は出島塾の一つであり、出島塾は地元の人々のネットワークと黒壁との接点を作る場として機能し、さらに企業家精神に富んだ人々が新たな事業をはじめめるための学習と議論の場としても機能している（稲葉 2004、114 ページ）。

#### (4) 考察

以上のインタビュー調査、文献調査を踏まえて、

RQ1 「どのようなきっかけで協働によるまちづくりは始まるのか」

RQ2 「まちづくりにおける効果的な協働方法とはなにか」

RQ3 「どうすれば協働によるまちづくりは続いていくのか」

上記 3 つのリサーチクエスチョンを考察する。

・ RQ1 「どのようなきっかけで協働によるまちづくりは始まるのか」

官民連携のまちづくりが長浜において始まった要因として「危機感」の共有、元々あった信頼関係、強い意志をもち、実行力を持った社会的企業家の存在が挙げられると考える。

三山氏はインタビューにて、行政とまちづくりに関心の強い青年会議所の OB の人間関係が良好だったと答えている<sup>(1)</sup>。行政と青年会議所 OB の間に信頼関係があり、東(2009)がコラボレーションのきっかけとして挙げている「まちを何とかしたい」という危機感の共有が当時の長浜でもなされており、コラボレーションが始まったと推察される。実際、市だけでは黒壁の保存は難しく信頼関係を築いていた青年会議所 OB 笹原氏や長谷氏に出資の協力を依頼したところから、第三セクター株式会社黒壁は設立された。

また、まちづくりの中心となったのが、強い想いと実行力をもった社会的企業家だったことが長浜のまちづくりが成功した理由だと考える。インタビュー調査で記載したが、当初、長浜市としては、一人当たり 5~10 万円の寄付を募って黒壁を保存しようと試みた。しかし、笹原氏らは「痛い金を出さないで経営は成り立たない」として市民 7 人で、黒壁に 8 千万出資した。谷本 (2007)

のアントレプレナーシップの第1段階である、「まちを元気にしたい」という想いが黒壁への多額の出資、経営の背中を押したと考える。さらに、笹原氏、長谷氏らは出資するだけでなく社長、理事など会社の要職に就き、民間主体で事業を進めている。行政の追加の補助金がなく、少ない資本で事業を進めるために、まちの既存ストックを活用し、「歴史性」とガラス文化がもたらす「文化性」をうまく融合させたことで巨大な成功を収めたといえるだろう（諸富 2011、184 ページ）。

#### ・RQ2 まちづくりにおける効果的な協働方法とはなにか

長浜のまちづくりの特徴は、まちづくりの中心となっている黒壁が第三セクターであるにも関わらず、民間主導で進められている点だ。青森市の事例では第三セクターを設立したが、行政主導でまちづくりを行っていた。行政主導によることで、多額の税金が投入されたにもかかわらず失敗に終わってしまっている。黒壁の取締役会8名のうち、長浜市関係者は2名を占めているが、長浜市の意向が決定に影響を与えることは一切なかった<sup>(2)</sup>。まちづくりに経営の視点が求められることを第4章で説明したが、長浜では「まちづくりを事業化する」必要があることを理解しており、実践していたことが分かる。まちづくりにおける協働は、経営的視点の上に成り立つと考える。

また、社会的企業家が事業を行う上で周りの支持の獲得が必要となる。黒壁は、当初他の民間セクターとの協働として、理念を共有する主体とパートナーシップを結び、黒壁グループ協議会を設けることで事業を拡大させてきた。グループに属するという事は、歴史性・文化芸術性・国際性の3つのコンセプトのもとにまちを活性化させたい、という想いがあったと考えられる。

しかし、まちづくりを行う上でもともと信頼関係のなかった主体とも協働をすることも重要だ。黒壁はまちづくりを志向しているのだから、既存商店街と良い関係を築くに越したことはない（諸富 2011、189 ページ）。北近江秀吉博覧会によってまちづくり役場が設立され、商店街と黒壁が打ち解けていき、市民のまちづくりの担い手も登場した。北近江秀吉博覧会によって長浜のさまざまな団体やグループが分け隔てなく1つの目的に向けて協力し、相互の信頼関係とつながりを強化できたことは、貴重な資産となってその後のまちづくりに貢献した（諸富 2011、192 ページ）。事業の中心となる企業は、他のまちづくりに携わっている主体に理念を強要するのではなく、対等な立場で協力することで、まちづくりへの協働に巻き込んでいけるのではないかと考える。そして、新たに協働に巻き込むことでまちづくりにおいてより多くの取り組みが可能になり、地域が活性化していくのではないかと考える。

・RQ3 どうすれば協働によるまちづくりは続いていくのか

現在、長浜のまちづくりではかつての主要メンバーが高齢化し、世代交代が図られていることが分かった。そして、まちづくりがこれから先も行われていくために、長浜では多くの人材育成支援のイベントが開催されていた。また、人材育成のイベントの場は、稲葉（2004）によると、ネットワークの形成の場としても機能しているという。長浜市の事例分析を通じ、協働によるまちづくりを途絶えさせないためには、自分たちの代でまちづくりを終わらせるのではなく、後世にも繋がるよう育成の場を設けることが必要になるのではないかと考える。

注

- (1) まちづくり役場資料より
- (2) 出島二郎（2003）『長浜物語』より
- (3) 諸富徹（2011）『地域再生の新戦略』より

## 第7章 持続可能なまちづくりとは

### 第1節 消滅しないまちをつくるために

今後、地方のまちが消滅せず存続してゆく方法について、本論文の総括を行いながら自分なりの考えを述べていく。本論では「地方において持続可能なまちをつくる方法とは何か」という問題提起の元研究を進めてきた。

第1章では、現在地方創生が求められている理由について説明した。背景には、増田レポートが東京一極集中による地方の過疎化、少子高齢化によって将来地方自治体の約半数が消滅すると発表したことがある。そして、東京一極集中によって日本全体が麻痺してしまう可能性があるため、地方が自立したまちを形成することが求められていることが分かった。

第2章では、過去に政府がどのようにして地方政策に取り組んできたのか確認した。昔から大都市と地方の格差解消に関する政策は行われてきたが、格差は解消されず、国への依存を強めてしまったことを説明した。また、補助金政策では、補助金をもらうことが目的になってしまう問題が生じ、地方の課題を解決することが難しいことを示した。

続く第3章では、そうしたこれまでの政策を受けて、現在取り組まれている「まち・ひと・しごと総合戦略」について確認した。しかし、これまでの政策と変わらず地方と東京の格差を解消することが出来ていないこと、交付金の使い道も限られてしまっていることが分かった。そこで、地方のまちづくりは中央政府ではなく、その地域で行われることが適当であると考えた。

第4章では、現在求められているまちづくりはどのようなものであるか確認した。まず初めに、青森市のハコモノ建造によるまちづくりの事例について述べた。青森市では、アウガの建造により多額の税金が投入されたが、まちづくりが失敗してしまった。このことから、次節以降でまちづくりの定義を確認した後に、現在ではコンセプトを設定し、地域の内的資源を活用したソフトなまちづくりが求められていることを示した。そして、まちづくりが一過性に終わらないためには地域経済を活性化させる必要があること、まちづくりに経営的視点が求められていることを示し、まちの自立が必要であること説明した。

第5章では、まず初めに第4章で示したソフトなまちづくりの担い手にはどの主体が適当か検討した。行政、NPO、民間企業それぞれまちづくりに取り組むにあたり課題があったため、実際にソフトなまちづくりがうまくいっている北九州市小倉町の事例を確認した。考察を通し、まちづくりは単一の主体が行うのではなく、組織をまたいだ協働が必要であり、さらに社会的企業家の存在が重要だと仮説を立てた。次節以降で、協働のプロセス、社会的企業家へのプロセスを確認し、リサーチクエスチョンを3つ設定した。「どのようなきつ

けで協働によるまちづくりは始まるのか」「まちづくりにおける効果的な協働方法とはなにか」「どうすれば協働によるまちづくりは続いていくのか」の3つである。

そして、第6章で実際に協働が行われている長浜市の事例分析から、リサーチクエスションの考察を行った。長浜市では行政と社会的企業家の間に信頼関係があり、危機感の共有が、事業が始まるきっかけになっていることが分かった。また、官民連携で事業はスタートしたが、実質は民間主導でまちづくりを経営的視点で行ったことがまちづくりの成功に繋がっていた。次に、まちづくり継続、拡大には他の主体の巻き込みが必要であると考えた。もともと理念が共通しており、信頼関係が築かれている主体と協働することは必要だ。しかし、元々つながりがなかった主体も巻き込むことで事業が多角化でき、まちづくりの取り組みに幅が生まれると考える。最後に、協働が一過性で終わらないためには世代交代がうまく行われる必要があることが分かった。その際に人材育成や、育成の場で次の担い手のネットワークの形成が必要であると考えた。

地方の少子高齢化、東京一極集中が進むことで起こる極点社会の到来を増田(2014)は危惧していた。そして、極点社会によって起こる問題を回避するためには、地方それぞれが自立し、独自性を持った持続可能なまちづくりを行うことが求められている。ここで、問題提起「地方において持続可能なまちをつくる方法とは何か」に対する答えを示す。まず、まちづくりが起こるきっかけとして複数の主体が危機感を持ち、行動に移すことが必要であると考えた。その際に交付金等の補助金に頼るのではなく、地域にもともとある資源を活用し、経営的視点でまちづくりを行うことが適当である。そして、まちづくりの事業を拡大させ、事業を続けていくためには、他の主体の巻き込みが求められると考える。そして、まちづくりが続いていくために、次の世代に協働を継承することが必要である。

## 第2節 本論文の課題

本論文の課題は、コロナ禍によりインタビューを対面で行えなかったことだ。本来なら、実際に現場に出向きまちづくりの様子を視察することや、直接インタビューすることが望ましい。実際、インタビュー調査のなかで現地に出向くことが出来なかったことが原因で、まちづくりに関わっている他の方々のお話を伺うことが出来なかった。また、現地に行かないと見ることで出来なかった資料もある。このように、多くの方に取材できなかったこと、実際にまちの様子を見て論文を執筆することが出来なかったことが、本論文の課題として残る。





## 参考文献一覧

1. 朝日新聞（2001年8月10日）「アウガ効果？商店街に人通り戻る 青森市中心部の通行量調査／青森」より
2. 朝日新聞（2008年5月20日）「「アウガ」、負債総額は20億円超か 青森市が債権放棄を打診／青森県＝おわびあり」より
3. 朝日新聞（2008年5月21日）「市、8億5千万円投入へ 青森駅前再開発ビル「アウガ」管理会社再建／青森県」より
4. 朝日新聞（2017年3月1日）「アウガ、テナント閉店 新たな移転先、決まらぬ店主も／青森県」より
5. 朝日新聞（2017年10月6日）「アウガ、来春にも特別清算 青森、債権者集会で同意／青森県」より
6. 伊藤 伸一（2008）「官民連携のまちづくりのポイント」JICE REPORT vol. 13
7. 今村善信（2013）「公益主体のまちづくり」小川雅人編著『持続性ある街づくり』創風社、所収。
8. 白木智昭（2013）「まちづくりと公共政策」小川雅人編著『持続性ある街づくり』創風社、所収。
9. 岡崎昌之（2020）『まちづくり再考～現場から学ぶ地域自立への道しるべ～』ぎょうせい
10. 小川雅人（2013）「持続性あるまちづくりの視点」小川雅人編著『持続性ある街づくり』創風社、所収
11. 衣川恵（2011）『地方都市中心市街地の再生』日本評論社
12. 木村 隆之（2015）『遊休不動産を利用した「利害の結び直し」として読み解かれるソーシャル・イノベーション —滋賀県長浜市株式会社黒壁と福岡県北九州市株式会社北九州家守舎の事例—』VENTURE REVIEW No. 25 March 2015
13. 小島廣光、平本健太編著（2011）『戦略的協働の本質～NPO、政府、企業の価値創造～』有閣社
14. 佐々木利廣、加藤高明、東俊之、澤田好宏（2009）『組織間コラボレーション～協働が社会的価値を生み出す～』ナカニシヤ出版
15. 佐藤道彦、佐野修久（2019）『まちづくりリノベーション公民連携・パークマネジメント・エリアマネジメント』日本評論社
16. 諸富徹（2010）『地域再生の新戦略』中央公論新社
17. 谷本寛治、唐木宏一（2007）『ソーシャル・アントレプレナーシップ～想いが社会を変える～』NTT出版

18. 田村明（1987）『まちづくりの発想』岩波新書
19. 田村明（1999）『まちづくりの実践』岩波新書
20. 出島二郎（2003）『長浜物語～町衆と黒壁の十五年』NPO 法人まちづくり役場
21. 土肥将敦（2006）「ソーシャル・アントレプレナー（社会的企業家）とはなにか」谷本寛治編著『ソーシャル・エンタープライズ：社会的企業の台頭』中央経済社、所収。
22. 橋本行史編著（2020）『地方創生～新たなモデルを目指して～』創成社
23. 増田寛也編著（2014）『地方消滅～東京一極集中が招く人口急減～』中公新書
24. 矢部拓也（2012）「ソーシャルイノベーションとしての地方のまちづくりとコモンズ」社会科学研究 第26号
25. 吉田茂人（2011）「歴史的資源を生かしたにぎわいのまちづくり～長浜～」森川稔編著『地域再生滋賀の挑戦～エコな暮らし・コミュニティ再生・人材育成～』近江環境人地域再生学座、所収。

#### URL 一覧

1. いよぎん地域経済研究センター <https://www.iyoirc.jp/>
2. 黒壁 HP <https://www.kurokabe.co.jp/>
3. 北九州家守舎 HP <https://www.yamorisha.com/vision>
4. 北九州市 HP <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/>
5. 国土交通省 HP <https://www.mlit.go.jp/>
6. 内閣府 HP <https://www.cao.go.jp/>
7. 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局 HP [https://www.chisou.go.jp/sousei/mahishi\\_index.html](https://www.chisou.go.jp/sousei/mahishi_index.html)
8. 特定非営利法人まちづくり役場 HP <http://www.biwa.ne.jp/~machiyak/>