

英国における中心市街地活性化事業に関する研究*
—セントラルマンチェスター都市開発公社の場合—
A Study on Regeneration of City Center in UK. *
-In Case of Central Manchester Development Corporation-

岩本 直**
Naoshi Iwamoto **

1. 研究の目的

英国では1960年代後半から国内経済の停滞等によりインナーシティ問題が発生し、英国中央政府による対策が行われてきた。インナーシティ問題とは既成市街地内の商業、工業施設の撤退等から発生した空閑地等による中心市街地の活力低下のことであり、英国では特に1970年代以降、この問題が大きな社会問題となっていた。英国の中央政府はこの問題に対し様々な政策を行ってきたが、1980年に施行された地方自治都市計画法により、インナーシティ問題に対する新たな政策として都市開発公社（以下、公社）に係る制度を創設した。都市開発公社は1996年まで合計13が設立され、本論文の対象となるセントラルマンチェスター都市開発公社（以下、MC）は1988年6月に設立された。MCはマンチェスター市の中心市街地において最も衰退の著しい約187ha（マンチェスター市の中心市街地の約6分の1を占める）の区域の活性化を行うことを目的としている。MCは1996年3月に事業が終了し既に解散しているが、レバレッジでは全都市開発公社中3位であり、MCの事業は成功の部類に位置づけられている¹⁾。なお、レバレッジとは英国環境交通地域省が都市開発公社の事業効果を示す指標として用いており、都市開発公社の投資額に対し民間投資額をいくら誘発したかを示すものである。

現在の日本の中心市街地の衰退は特に地方都市で喫緊の課題化としており、1998年7月には中心市街地活性化における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（以下、中心市街地活性化法）の施行も行われ、中心市街地の活性化政策は日本では本格的に始まったばかりである。このような状況の中、MCによる中心市街地活性化の事業の把握は今後の日本における中心市街地活性化事業の実施において大変有用であると思われるが、これまでこの分野の研究の蓄積はない。よって、本論文はMCによる中心市街地活性化の事業内容の把握を行い、さらに日本の中心市街地活性化法におけるTMOの事業内容との比較検討を行い、MCの事業の特徴の把握を行うことを目的とする。本論文の構成は筆者

の現地視察及び参考文献により把握したものを本文3.(3)まで記載を行い、これらの把握により得た知見をもとに考察を行った内容については3.(4)以降に記する構成としている。なお、本論文における中心市街地の定義は当該都市及び周辺地域の政治、経済、文化等の中心として機能している区域であり、近年、衰退傾向にあり、この区域を活性化することにより当該都市及び周辺区域の発展にとって有効な効果を及ぼすであろう区域を指すこととする。

2. セントラルマンチェスター都市開発公社設立までの経緯

マンチェスター市は英国のグレートブリテン島の中央部に位置し、18世紀初頭に英国から始まった産業革命の発祥地とされている都市である。産業革命によってマンチェスター市は19世紀末に繊維を中心とした軽工業と商業機能が集積し発展したが、リバプール市とマンチェスター市間にマンチェスターシップ運河が19世紀末に開通後は、金属を工業中心とした重化学工業の立地も進行し、マンチェスター市の中心市街地はマンチェスターシップ運河沿いには重工業、マンチェスターシップ運河につながる水路沿いには軽工業、鉄道の表玄関であるピカデリー駅周辺には商業機能が立地し、これらの区域の周辺に住宅地が形成されるという形で発展した。

しかし、第2次世界大戦後の英国の経済の低成長と産業構造の変化等によりマンチェスター市は工場及び商業施設の撤退による空閑地の発生、また空閑地の荒廃地化による周辺住民の流出等により中心市街地の衰退が進行し、1960年代以降大きな問題となっていた。

マンチェスター市は、中心市街地の活性化に向けて関係団体と様々な検討を行ってきたが、1980年施行の地方自治都市計画法に基づく都市開発公社による事業によって中心市街地の活性化を行う旨を決定し、英国中央政府に公社の設立要望を行い、1988年6月にMCがマンチェスター市に設立されることとなった。

3. セントラルマンチェスター都市開発公社の事業内容

(1)組織概要

MCの組織構成は職員数は役員を含み40名で構成され

* キーワーズ：市街地整備、都市計画、再開発

** 正員、学修、通商産業省産業政策局流通産業課

東京都千代田区霞が関1-3-1(TEL 03-3501-1511, FAX 03-3501-6204)

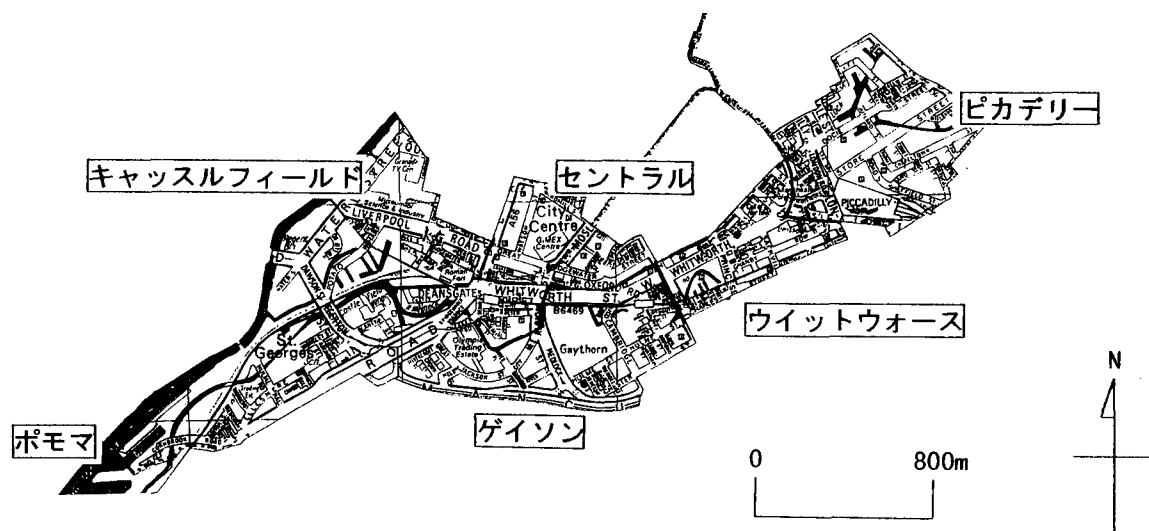


図-1 セントラルマンチェスター都市開発公社事業区域図

表-1 各区域の開発計画の概要

区域名	開発計画の概要
ピカデリー	マンチェスター市の表玄関であるピカデリー駅を中心としたMCの事業区域の東端の区域であり、従来は軽工業と商業が集積した区域であったが1970年代以降、多くの空閑地が発生していた。MCはこれらの空閑地を主に駐車場として整備し、ピカデリー駅周辺部はマンチェスター市の表玄関であることから来訪者に好印象を持たせるためのストリートファニチャー、駅前広場整備等を行う。
ウィットウォース	ピカデリー区域の西隣の区域で従来は事務所及び住居が高度に集積していた区域だったが、1970年代以降、空室が多く発生していた。MCはこの区域の建物の再度の稼働率の向上を目標とした建物の修復及び新築に係る支援を行っている。また、この区域は19世紀末から20世紀初頭の英国経済がピークの頃に建てられたビクトリア様式の建物が多く、歴史的資産価値も高いことから外装整備はこの様式を生かして実施するようにMCは開発許可時に指導を行う。
セントラル	かつてマンチェスター市の表玄関だったセントラル駅跡を中心とした区域であり、MCの事業区域の中央部に位置する。この区域もかつて高度に事務所及び住居が積した区域だったがセントラル駅の廃止後、操車場跡地も含め多くの空閑地が発生していた。MCはセントラル駅跡の残存建築物を国際展示場への改装とその隣接地で建設を行う国際会議場の建設に支援を行う。
キャッスルフィールド	鉄道とマンチェスターシップ運河の支流である水路が交錯する区域であり、区域内にはマンチェスターの発祥の地であるローマ時代に建造された砦（キャッスルフィールド）、英国の民間テレビ放送会社のテレビスタジオセット、英国有数の博物館であるマンチェスター産業博物館があり、観光施設が他区域に比べ多く集客力の高い区域である。一方、水路沿いは広大な荒廃地が存在し、MCは水路沿いの荒廃地とこれらの観光施設を活用して、マンチェスター市の中心市街地における最大の観光区域としての整備を行う。
ゲイソン	セントラル区域の南に位置する区域であり、従来は軽工業の集積区域だったがこれらの工場の撤退による空閑地が多く発生していた。この区域の南はマンチェスター大学及びマンチェスターサイエンスパーク等の研究機関に隣接することから、これらの機関との連携も見据えた研究、リサーチ型企業の誘致をこの区域で行っている。また、マンチェスター市の中心市街地内では有数規模の駐車場の整備も行う。
ポモマ	MCの事業区域の西端部に位置し、マンチェスター地域における最大の工業団地であるトラフォードパークを西に隣接した区域である。この区域は軽、重工業の混在区域であり、現在も多くの企業が操業している。MCは区域内の道路及びガスや電気供給等のインフラ整備、水路の底に堆積しているヘドロの浚渫等を行う水路整備、また水路沿いには歩行者専用道路の整備及びストリートファニチャー、オブジェ等の設置を行う。

ており、役員はマンチェスター市、大学教員、民間からの計12名で構成されている。また、業務部門は総務、企画、開発事業、支援事業の4部門に分かれ職員は一般から公募又は地方自治体及び大学等からの兼任により構成されている。各部門の職員数は事業進捗状況に合わせて弾力的に運用されている。MCは多方面からの出身による職員構成を行うことによりMCとマンチェスター市等関係他団体との事業連携の円滑化に努め、初期の都市開発公社であったような軋轢等は発生していない。

(2)基本方針及び開発計画

MCは全ての事業を行う上で基本となる基本方針を策定している。この基本方針をもとにMCは開発計画及び事業計画を策定している。基本方針には6項目の内容を定めており、その内容は開発計画と事業計画の公共団体及び地域住民や民間企業等に対する公開、MCによる事業区域内の民間事業者による事業を開発計画にそった形にするための指導、MCと民間企業との良好な関係を構築、民間事業者による事業区域内への投資増大を目的としたMCによる支援の実施、MCの事業を通じての地域コミュニティ活動の活発化の促進、MCによるマンチェスター市の中心市街地がマンチェスター市及び周辺地域の心理的中心であることのマンチェスター市民とマンチェスター市の中心市街地に不動産を持つ者に対する認識の育成といった項目を定めている。

MCは約187ha（図1参照）の事業区域を6区域に分け、各区域の開発の方向性を示した開発計画（表1参照）を策定している。

また、MCが定めた事業区域内の開発計画はマンチェスター市と環境大臣に承認されているため、地方自治都市計画法により、事業区域内の開発行為に係る開発許可権限は事業区域を管轄するマンチェスター市ではなくMCが保有することになる。よって、MCは事業区域内の民間事業者等による事業に対し、この権限を用いてMCが自らの策定した開発計画の早期実現を目指し指導を行っている。

(3)事業計画

MCは開発計画の実現を目的とした行動プランである事業計画を策定している。事業計画は住宅整備、事務所整備、観光余暇施設整備、環境整備、ソフト支援整備の5項目を策定している。この内、住宅整備、事務所整備、観光余暇施設整備事業については地方自治体、民間事業者、個人等から申請のあった事業についてMCが精査を行い、MCが策定した開発計画の実現に向け重要かつ緊急なものと判断したものについて、個別事業毎の事業の採算性をMCは勘案し、その事業を最終的に採算に乗せるために必要な金額をMCは補助金として交付している。補助金の額は1事業につき小さいものは11,000ポンドであり、大きいものは10,800,000ポンドと金額の差は大き

なものになっている。この補助金により事業採算上、実施に踏み切れなかった民間事業の実施が可能になり、MCの策定した開発計画の実現促進に大きく効果が上がっているものと思われる。また、環境整備事業についてはMCが直接又はマンチェスター市、民間事業者等と共同で事業を施行している。ソフト支援事業については直接MCが行うかMCが必要かつ重要と判断したものについて補助金により費用の一部負担を行っている。次にこれから5項目の事業計画の内容の把握を行う。

まず、住宅整備については事業区域内に利用率の低い住居用建物が多く存在しており、MCはその最大の要因が建物の老朽化等により現在のニーズに対応した住宅供給がされていないことであると判断している。よって、MCは事業区域内で利用率の低い住居用建物を持つ民間事業者等に対し、補助金交付と開発許可権限を用いて、現在のニーズに対応した部屋の広さと内装、間仕切り変更等の可能な住居用建物の建設促進を行った。この結果、事業区域内の住居用建物の入居率が向上し、中心市街地の夜間人口増加につながっている。

MCは夜間人口の増加に伴い、ニーズが拡大した医療施設及び商業施設の事業区域内への誘致促進を行っている。また、MCは、住宅区域の土地利用方針として住宅のみの専用区域の設定は行わず、事務所、商業施設が混在した住宅区域の整備を行っている。

事務所用建物整備については事業区域内に利用率の低い事務所用建物が多く存在しており、MCはその最大の要因は建物の老朽化等により現在のニーズに適応できていないことであると判断している。よって、MCは利用率の低い事業区域内の事務所用建物を持つ民間事業者等に補助金の交付と開発許可権限を用いて、現在の事務所用建物としてのニーズにあった改装、施設整備の促進を行った。この結果、事業区域内の事務所用建物の利用率が向上し、中心市街地の昼間人口の増加につながっている。なお、MCは地方自治体や近隣の公共団体等と事務所用床の需給関係の情報を共有しており、MCの事業区域内の事務所用床の供給が過剰にならないように事務所用建物の整備を図っている。

観光等集客施設整備については、マンチェスター市の中心市街地の集客力の向上を目的として事業区域内の飲食店、会館、ホテル、博物館等の修復又は新築に係る事業の内、MCが認めたものについて補助金の交付による支援を行っている。整備対象施設の内訳は表2に示した5項目であり、飲食店はダンスホール、レストラン、パブ等、会館は国際会議場、展示場等、宿泊施設はホテル、ユースホステル等、博物館は産業科学博物館、キャッスルフィールド史跡等の整備を示している。この内、会館整備にはMCは多くの補助金の交付を行っており、マンチェスター市における大規模な集客施設、交流人口の拡大に資する施設整備にMCは力を入れているのがわかる。

表-2 個別事業支出表（1988年6月～1995年12月の累計）

事業項目	MCの支出 (a)	①	②	総投資額 (b)
総合計	53, 721	100. 0	12. 5	430, 207
住宅整備	13, 950	26. 6	11. 6	120, 190
事務所用建物整備	6, 626	12. 3	5. 0	133, 442
観光等集客施設整備	15, 453	28. 8	12. 3	126, 137
(内訳) 飲食店	32	0. 1	0. 2	17, 512
会館	11, 205	20. 9	26. 0	43, 112
ホテル	3, 184	5. 9	6. 7	47, 416
博物館	921	1. 7	5. 5	16, 700
その他	111	2. 0	7. 9	1, 397
環境整備	14, 918	27. 8	33. 8	44, 151
(内訳) ストリートファニチャー	42	0. 1	38. 2	110
水路	6, 297	11. 7	72. 0	8, 740
インフラ	1, 100	2. 0	4. 2	26, 300
用地	3, 676	6. 8	77. 3	4, 753
歩行者専用道	2, 424	4. 5	97. 5	2, 486
その他	1, 379	2. 7	78. 3	1, 762
ソフト支援	1, 686	3. 1	34. 6	4, 866
(内訳) 企業支援	478	0. 9	31. 0	1, 542
職業訓練	251	0. 5	93. 0	270
行事開催	957	1. 7	31. 3	3, 054
その他	1, 088	2. 0	76. 5	1, 421

注) ①はMCの総支出額53, 721千ポンドの内、(a)が占める割合。②は総投資額(b)の内、(a)が占める割合。単位は(a)及び(b)が千ポンド、①及び②が%。

環境整備についてはMCが直接事業を実施するか、またはマンチェスター市と共同で事業を実施している。事業の内訳は表2に示す通り6項目に分類することができ、事業内容は、ストリートファニチャーが事業区域内の広場及び公園等におけるストリートファニチャーやオブジェ等の整備、水路整備が事業区域内に存在する水路の底に堆積しているヘドロの浚渫と水質の浄化、インフラが事業区域内の道路、駐車場、電気、ガス、水道管等の整備、用地が事業区域内の水路沿いの地域に集中的に発生している荒廃地の緑化及び荒廃地を民間事業者への売却を目的とした用地整備、歩行者専用道が街灯及びベンチ、街路樹等の整備も含めた歩行者専用道整備である。これらの環境整備事業の中では特に水路、用地、歩行者専用道の順にMCの支出が大きくなっている。

ソフト支援についてMCは、MCが直接事業を実施するかマンチェスター市等が実施する事業についてMCが必要かつ重要と認めた場合、MCは補助金による一部費用負担を行っている。事業内容は表2の通り企業支援、職業訓練、行事開催に分類される。企業支援では事業区域内で事業を行う商工業者に対してMCはマンチェスター市商工会議所等と共同で情報誌等発行による企業活動等に係るビジネス情報の提供を行っている。職業訓練についてはマンチェスター市、公共団体、民間事業者等と

表-3 事業達成状況

事業内容	達成状況
用地整備面積	3. 5ha
道路改良総延長	2. 1km
事務所用床供給面積	139, 000m ²
住宅供給戸数	2, 583戸
新規雇用者数	4, 944人

実施する職業訓練プログラムの実施である。MCは雇用情報の提供もマンチェスター市等と共同で行っている。行事開催については中心市街地への集客を目的としたイベント等の開催である。MCは開発計画、事業計画の市民等への浸透を目的とした協議会の開催も適宜行っており、開発計画の変更が発生した場合についてもその都度、協議会開催又は新聞等に掲載し、MCの開発計画の地域住民等への浸透促進を行っている。

なお、MCが存在期間中に行った事業の達成状況については表3の通りである。

(4)MCの事業の支出状況からの考察

表2はMCの事業計画別の支出を各事業費の総投資額も含めて示したものである。表2の内、総投資額は事業

表－４ セントラルマンチェスター都市開発公社とTMOの事業内容比較表

	MC	TMO
根拠法及び事業スキーム	根拠法：地方自治都市計画法（1980年施行） MCは全ての事業の指針となる基本方針を策定。これを公表するとともに、事業区域の区域別の開発計画及びその行動計画である事業計画を策定し、補助金による支援又は直接事業を単独又は公共団体等に行うことにより事業区域内の住宅整備、観光等集客施設整備、環境整備、ソフト支援の事業を行う。	根拠法：中心市街地活性化法（1998年施行） 中心市街地活性化を行う市町村はまず中心市街地活性化の指針となる基本計画を策定する。次にTMOによる活性化を行う場合はその具体的な実施計画と目標等を示したTMO構想をTMOとなる予定者が策定する。TMO構想が市町村により認定後はTMOが成立する。TMOは中小小売商業高度化事業を中心に事業を行う。
住宅整備	事業区域内で民間事業者が整備する住居用建物についてMCは補助金と開発許可権限によるインセンティブの実施を行い、自らが策定した開発計画の実現を目指す。MCは住宅整備の事業主体にはならない。	TMOに住宅整備を行う機能はない。中心市街地活性化法においてこの分野は主に市町村等が行う分野であり、TMOが受ける補助金は国及び県等から一律の補助金を受ける方式に限っている。
事務所用建物整備	事業区域内で民間事業者が整備する事務所用建物についてMCは補助金と開発許可権限によるインセンティブの実施を行い、自らが策定した開発計画の実現を目指す。MCは事務所用建物整備の事業主体にはならない。	TMOは商業者等の使用を前提とした会議室、研修室等について国等からの補助金を受けること等により整備が可能である。通常、事務所用建物の整備は公共団体や市街地再開発組合による市街地再開発事業により行われる。中心市街地活性化法では、公共施設用地を生み出すための別組織として中心市街地整備推進機構が設けられている。
観光等集客施設整備	事業区域内で民間事業者、マンチェスター市等が整備する観光等集客施設に対しMCは補助金と開発許可によるインセンティブを行い自らが策定した開発計画の実現を目指す。	TMOは貸店舗、会議室、アーケード、ポケットパーク等のハード整備を行う。歴史、文化施設については別途文部省の補助メニューが存在する。
環境整備	MCが直接又は公共団体と共同で事業を行っている。特に歩行者専用道、用地、水路の整備については総投資額に占めるMCの事業費の割合が大きいものになっている。	TMOの事業はストリートファニチャーの設置、歩行者専用道の整備に限られる。空地の集約には市街地整備推進機構が存在。
ソフト支援	MCが直接又は公共団体と共同で事業を行っている。公共団体等が行う事業についてMCが必要かつ重要と判断したものについてMCは補助金による費用の一部負担を行う	TMOは中小小売業と中小サービス業の活性化を目的とした行事開催、情報化関連を支援。職業訓練については別途、労働省の補助メニューが存在する。

区域内におけるMC、マンチェスター市等の公共団体、民間事業者の支出を合計したものである。また、①はMCの支出額である53,721ポンドの内、各事業が占める割合、②は各事業の総投資額の内、MCの支出が占める割合を示したものである。表2をみるとMCの支出は観光等集客施設整備が最も大きく、次に環境整備、住宅整備が他の事業と比較して大きい支出額となっており、MCはこれらの事業を重要事業として位置づけているのがわかる。また、②に示した全体投資額との比較ではMCの支出が占める割合が環境整備とソフト支援整備の事業において大きく、これらの事業の内訳をみると特に歩行者専用道、職業訓練が90%以上MCの支出が占めている。また、70%を越えるものとして水路、用地の事業がある。3セクがTMOになることが可能である。今回の考察で

これは事業区域内においてこれらの事業は主にMCによって遂行されていると考えることができ、マンチェスター市、民間事業者等との役割の分担がされているものと考えられる。

(5) TMOとセントラルマンチェスター都市開発公社との事業内容の比較

次に、中心市街地活性化法によって新たに設けられたTMOとMCとの事業の比較を行う。

中心市街地活性化法ではTMOは中小小売商業高度化事業の推進を行う認定推進構想事業者のことであり、市町村からの認定によって成立し、商工会議所、商工会、

はMCが地方自治都市計画法に位置づけられた事業内容の把握を行っていることを踏まえ、TMOも中心市街地活性化法に位置づけられた内容で考察を行うこととする。考察の項目は各組織における根拠法及び事業スキーム、MCの事業計画の項目である住宅整備、事務所用建物整備、観光等集客施設整備、環境整備、ソフト支援施設整備の6項目で考察を行い、その対比については表4において記載した。

4. まとめ

これまでMCの事業の把握を行ってきたが、TMOとの比較も踏まえ、MCの事業は以下の点で特徴があると言える。

第1にMCはTMOと比較すると業務及び権能の範囲が広範囲なものになっている点である。これはTMOが中心市街地活性化法において中小小売商業活性化を図ることを主要目的として成立しているためであり、一方、MCは職業訓練、博物館整備等の事業も実施し、中心市街地活性化法における労働省、文部省の事業の範囲まで業務を行っている。また、中心市街地活性化法では業務によって中心市街地整備推進機構、地方公共団体等事業主体が複数存在するが、MCの場合は事業区域内におけるこれらの事業についてMCが全て実施している。また、権能についてもMCはTMOに比べ広範囲である。具体的にはMCが国の補助金の交付権限と事業区域内の開発許可権限の保有者であるのに対し、TMOは国の補助金の受領者であり、開発に係る権限は何も持っていない点があげられる。

第2にMCは民間事業者の資金力、能力をより有効に活用することを踏まえた補助金の交付を行っている点である。通常、日本では中心市街地活性化法の場合も含めて事業費から算定した国、県、市町村等の一律案分負担方式で決めた額の、補助金を交付しており、MCのよう

に事業者に対するインセンティブを重視したような交付方式は日本では行っていない。

第3にMCによる貢献が非常に高い事業分野が存在することである。歩行者専用道の整備、職業訓練の事業は総投資額の内、MCの支出は90%を越え、MCの貢献が非常に大きくなっている。また、水路整備、用地整備もMCの事業費が占める割合が高い。一方、インフラ整備についてはMCの支出割合が4.2%と低く、マンチェスター市等他の事業者との間でMCが中心になって事業を行うべき分野の分担がされているものと思われる。

なお、本論文の執筆にあたり徳島大学工学部の山中英生教授には貴重な御提言を頂いた。記して感謝します。

参考文献

1) Department of Environment, Transport and the Regions :Regeneration Research Summary No18, pp1, 1998.
2) Central Manchester Development Corporation:Eight years of achivement, pp2, pp42-pp43, 1996.

英国における中心市街地活性化事業に関する研究
-セントラルマンチェスター都市開発公社の場合-

岩本 直**

英国のセントラルマンチェスター都市開発公社（以下、MC）の事業は以下の3点に特徴がある。第1にMCはTMOに比べ業務と権能の範囲が広範囲なものになっている点である。権能について具体的には、MCはTMOと違い補助金交付、開発許可権限の権限を保有していることがあげられる。第2にMCは民間事業者の資金力、能力をより有効に活用することを踏まえた補助金の交付を行っている点である。第3にMCによる貢献が非常に高い事業分野が存在することである。

A Study on Regeneration of City Center in UK.*

-In Case of Central Manchester Development Corporation-

By Naoshi Iwamoto **

The purpose of this paper is understanding of character of enterprise at Manchester Urban Development Corporation (MC). First,MC has wide field of business and MC has ability to use subsidy and permission of development. Second, MC use subsidy to draw ability of private sector effectly. Third, MC has business field of high contribution.