

まちを起業するプラットフォーム戦略

- 国際観光都市、倶知安町を事例として -

Strategic platform for town business establishment: The case of the international tourist town of Kutchan.

室蘭工業大学建設システム工学科 ○学生員 丸山翔大 (Shota Maruyama)
 室蘭工業大学建築社会基盤系専攻 学生員 菊池光貴 (Kohki Kikuchi)
 室蘭工業大学くらし環境系領域 正会員 有村幹治 (Mikiharu Arimura)
 室蘭工業大学くらし環境系領域 フェロー 田村 亨 (Tohru Tamura)

1. はじめに

1990年代に入り我が国の地方都市においても、従来のデベロップメントによるまちづくりだけではなく、マネジメントによるまちづくりが進んできている。例えば、住民・事業主・地権者等が主体となったまちづくり会社 (Town Management Organization) の動きである。しかし、これらの活動の多くは、官依存的な色彩が強く、組織形態、資金の自主調達、ブランド戦略の点で失敗と言われている。このような動きは地方の観光都市においても見られており、国際社会における観光産業を主軸とした競争が激化する中で、まちづくりを担う多様な主体による戦略的な魅力あるまちづくりが求められている。

ところで、アメリカやカナダでは自治体・企業・住民が連携してまちづくり活動へと投資する仕組みとして BID (Business Improvement District) を導入することで、より戦略的にまちづくり活動を行い、地域の観光産業のブランド化に成功している。わが国においてもこの仕組みを導入することで地域の活性化が期待されるが、その導入に向けたノウハウが蓄積されていない。

本研究の目的は、北海道を代表する観光リゾート地である倶知安町を対象として、「まちを起業するプラットフォーム戦略」のための BID 導入可能性の検討を行うことにある。

2. BID について

BID は 1960 年代後半にアメリカで生まれた。大手スーパーマーケットチェーン店が郊外型のショッピングモールの展開を始め、その影響によって商店街の経営が困難になったことをきっかけに商店主が集い、資金を出し合って対策を講じたのが始まりである。現在では、アメリカにおける州法の規定に基づいて徴税のシステムを活用して賦課金を徴収しまちを起業する制度となっている。

BID の対象地域として指定されると、エリア内の住民や企業等から賦課金を徴収し、その資金を使ってエリア内のマネジメントが行われる (図-1)。マネジメントの具体的内容は治安維持活動や清掃、公的施設の管理など様々である。いずれの場合も通常の都市計画税などの徴税とは別の負担である分、行政が通常行うものを超える高品質なサービスが提供されるようになる。この仕組みを活用して、まちづくり活動等の地域独自の取り組み

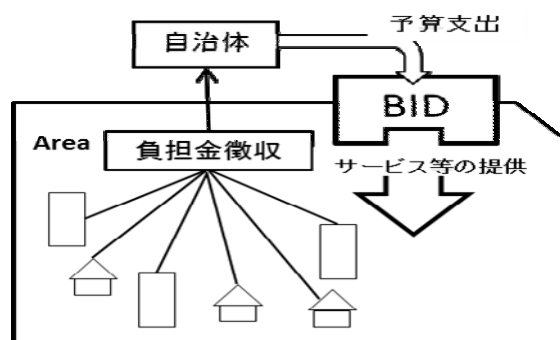


図-1 海外での基本BID構図

を行うことも可能である。

同様に、カナダにおいても BID と同意語である BIA (Business Improvement Area) を用いた自発的な市民運動が盛んとなっており、まちづくり活動や地域ビジネスの活性化に利用されている。

BID の最大のメリットは、これまでは個別に活動していた産官民が BID を通じて連携することでまちづくり活動そのものをスケールアップすることができ、それによってまち全体のブランド化を図ることが可能になることである。地域特性を活かした個性溢れるまちづくりを展開することで、住民の生活質の向上だけでなく、観光客の集客も見込めることから、まちづくり活動とビジネスを兼ねた開発の手段として海外ではよく用いられる手法となっている。

例えばカナダのウィスラーでは、世界的な通年型観光地を目指し、BIA (BID) を活用して NPO であるツーリズムウィスラーを設立した。賦課金の徴収には会員制を取り入れ、負担額の基準は宿泊施設であればベッド数に応じて変動させるなど工夫を凝らしている。また、入会特典として広告宣伝などのインセンティブ付けも行っており、多数ある観光事業者を統制することでまち全体のブランド化を行い、乱開発を抑制する機構としても機能している。この活動を通じて、近年では季節問わず活気あるリゾート地へと変貌している。

3. 対象地域

北海道後志管内倶知安町ニセコひらふ地区は国内からの観光客に留まらず、海外観光客も訪れるスキーリゾート地である。そのスキー場までの主要道路である坂道、

通称「ひらふ坂」の再整備事業において、BID 手法の導入が検討されている。ひらふ坂の再整備として、ロードヒーティングを設置し維持管理費をどのような方法で負担するかが課題（以下、RH 問題とする）とされ、この問題に倶知安町における外国人増加による地域問題を付加させ、負担金の公平な徴収に向けての議論が進んでいる。

ひらふエリアにおける地域問題を整理すると、まず、急激な国際化に伴い外国人居住者が急増し、拍車をかけるように従来の日本人居住者が転出・減少したことで、町内会組織の機能低下に頭を悩ませている状況にある。特に、宿泊・飲食・アクティビティなど様々な事業者が混在する中で、多様な言語や文化の違いから生活環境を維持するために地域内のルール化を図る事が喫緊の課題となっている。また、外資系企業によるコンドミニアム形態の宿泊施設の建設の増加で、土地所有者ではあるが居住していないフリーライダーが急増しているなど、地域コミュニティが危機的な状況にある。

ここで問題視されているのが、観光事業者と居住者との間で危機感の共有がなされておらず、互いの地域の将来像にも不一致が窺えることである。自治体も財政難であることから地域住民の積極的なまちづくり活動への参加が求められており、今後国際化が進展する上で、日本人居住者の抜本的意識改革の必要性が増してきている状況にあるといえよう。

4. 倶知安町における取り組み

4.1 関係者

地域の観光団体、観光事業者、NPO が中心となって取り組んでいる。BID のプラットフォーム上に町内会や地元企業といったステークホルダーが集結し、行政・アドバイザーのサポートを受けながら、地域問題の解決とまちの活性化を目指して議論を重ねている（図-2）。

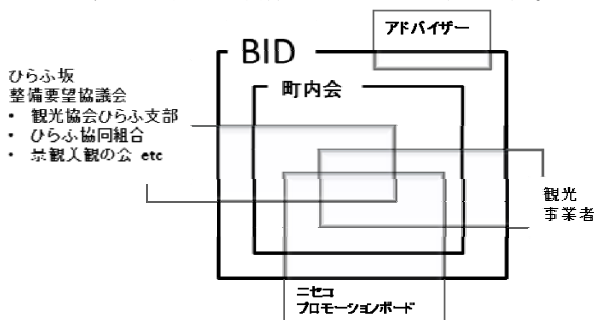


図-2 BID 導入における関係図

4.2 具体的な取り組み

具体的な取り組みは前章でも述べたように、ひらふエリアへの外資参入に伴って外国人居住者が増加したことを受け、ひらふ坂 RH 問題と地域問題を組み合わせることから議論が始まっていった（図-3）。ひらふ坂整備要望協議会と行政との間でひらふ坂整備について議論されていた頃、地域・町内会レベルの問題が山積みとなっており、統制がとれていない状況を打破するために浮上したのが BID である。まず、最初に始めたのが住民への意識改革である。BID への認識を高めてもらうため、

ワークショップを開催しアドバイザーに海外での BID 成功事例を紹介してもらった上、住民の意見を聞く場を設置した。その後も数回の BID 勉強会を開催し、より多くの住民からの理解を求めるため、BID 導入関係者達は、BID が盛んに実施されているカナダ・ウィスラーでの現地調査に踏み出し、その報告会、またアドバイザーを招いてのシンポジウムなど精力的に活動を行っている。

4.3 結果

住民の意識改革をテーマに精力的な活動が行われたが、日本人居住者と外国人居住者との反応は大きく異なるものとなった（図-5）。その違いはワークショップ、勉強会への参加率に如実に表れており、外国人居住者が高い関心を示して多数参加する中、開催の便りがいつているにも関わらず日本人居住者の参加率は低迷、交わされる意見のレベルにも雲泥の差があった。外国人はまちづくり活動をビジネスとして捉えることへの馴染み・理解が早く、積極的に理解を示す姿勢が窺えるが、まちづくり活動には行政の対応を待つのが慣習となっている日本人には BID への馴染みがなく、その理解に遅れを取る形となった。住民からすれば当初のロードヒーティングに対する負担金の問題から議論に参加したものの、BID 導入を進める組織側が地域問題を付加し、聞き慣れない BID を提案したため、日本人居住者は混乱してしまい、結果として興味・関心を示さないものとなってしまった。

5. 課題と考察

5.1 日本人居住者と外国人居住者の認識の違い

そもそも BID が海外で成功してきた理由としては、行政の手が行き届きにくい地域問題を自発的な行動で改善していこうとする地域住民の強い意志があった事が挙げられる。海外における BID のほとんどが住民自ら意見を提案し、議論を重ね、行政に提出するケースが一般的である。

一方、倶知安町の事例では、まちづくり活動の活発化・効率化、そして地域問題の解決を図る上で、ひらふエリアには外国人居住者が多いことが勘案されて、外国人住民の理解を得やすい BID が採択されたという背景がある。従って、日本人住民に自発的なまちづくり活動への参加意欲がない受け身の状態から BID の議論が始まってしまったことが、今回の日本人住民と外国人住民との認識の乖離として表れたものだと考えられる。また、このようなまちづくり活動における人種の違いに起因する問題は現在のわが国では稀なものであるが、今後も急速なグローバル化が進展することを踏まえると、倶知安町のみならず全国においても次第に顕在化することが考えられる。

5.2 インセンティブの不足

もうひとつの問題として、「BID の仕組みに関する説明」は精力的に行われていた一方で、日本人住民に対して「BID に参加することへのメリット」に関する説明が欠落していたことが挙げられる。現在までのワークショップ等の活動における説明では、日本人住民には「BID

に参加すれば自らの負担が増えるだけ」と受け取られ兼ねない内容であった。

従って、今後は BID の仕組みに関する説明だけでなく、積極的に参加したくなるようなインセンティブを付与する必要がある。これに関しては説明の仕方を工夫することで多少の改善は期待できるが、根本的な解決にはウィスラーのように、BID の組織そのものに工夫を凝らす必要がある。

5.3 公平なルールづくりと資金調達

住民との議論の中で徴収方法、徴収額の公平化を訴える意見が多数あり、海外の事例においても資金調達方法の議論は慎重に行われている。同時に、BID 参加者に対して、負担額以上のアウトプットをもたらす BID 運営組織の設立が課題となる。

まず、BID 組織の設立に関しては、海外では地域問題解決のために住民が早期段階で BID 運営組織を設立することで円滑に活動を進めているが、ひらふエリアでは住民の意欲が低迷していることに加え、図-2 に示した通り様々な地域団体が存在しており、各々が個別に活動している現実があった。また、負担額については、元々倶知安町では町内会や観光団体、協同組合など独自で会費や組合費を徴収し、様々な形でまちに還元させる仕組みが存在していたが、サービスが重複し非効率であったことや、参加が任意であったためにフリーライダーが生じていた。これらの課題に対し、BID の導入を通じて、以下のように改善することを提案している（図-4）。

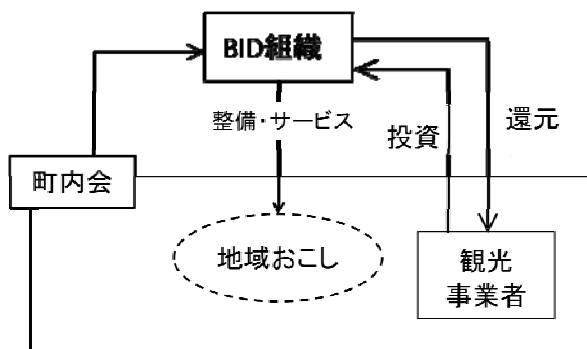


図-4 ひらふエリアにおける徴収方法

図-4 のように、これまでは各々活動を行っていた各団体を、BID 組織を通じてひとまとめにすることで、各方面から徴収された資金を区分し、管理する組織形態を一元化しようと試みている。まず、町内会の居住者全員（事業者含む）は共益費という形で一度負担し、かつ観光事業者は必要に応じて自身の事業への投資としてさらに負担額を上乗せすることで、各々の負担に見合ったサービスを受けることができるようになり、公平な徴収方法が実現されると期待されている。

6. 結論

地方自治体が財政難の中、インフラの維持管理がメインとなり、新規事業を立ち上げるには住民の自発的な姿勢が必要不可欠となってきた。その中で、より魅力

的なまちを目指して、地域連携型のまちづくりを実現するため、倶知安町では住民の意思改革に取り組んでいる。観光地として急速にグローバル化が進み、多国籍住民が入り混じるひらふエリアで起こっている問題は、これからの日本全国に降りかかる問題を示唆しており、BID のような仕組みを導入する必要性が出てくると考えられる。本研究から明らかになったことを以下に整理する。

- ① ひらふエリアでの事例を基に、新たな公共政策を立案する上で重要となる事項として次の3点が挙げられる。
 - (1) 資金の公平な調達と運用
 - (2) 管理・運営組織形態の安定化
 - (3) 地域経営を視野に入れたブランディング
- ② 特に重要とされるのが (3) であり、そのためには、まちの将来像を産官民で共有し合うことが重要である。今回の事例から明らかとなったことは、いかにして住民の理解を得るかが大きな課題ということである。
- ③ また、BID 等の新しい手法を検討する場合、法律や条例の改正が必要とされる場合がある。こういった数多くの課題を解決するためには、NPO 等の外部からのアドバイザーと連携し、継続的に取り組みを重ねていくことが肝要だといえよう。そのためにも、官学が連携して、住民あるいは企業の活動をバックアップできる体制を整えていくべきであろう。

本研究はヒアリング調査を基に考察を行った。そのため、今後の課題としては、関連する企業や住民の心理的状況やまちづくりに対する意識レベルなどについてアンケート調査を行い、詳細に分析することが挙げられる。また、今回行ったヒアリングでは BID 導入を目指す組織側への調査であることから、今後は住民側からの情報を踏まえた双方向での議論が必要であるといえよう。

なお本研究において実施したヒアリングは以下の通りである。

- ・ H23 10/3 札幌市：ひらふ坂整備要望協議会
- ・ 10/6 倶知安町：ワークショップ。
- ・ 10/24 倶知安町：ウィスラー報告会。
- ・ 10/27 伊達市：第35回北海道都市問題会議。
- ・ 11/22～23 倶知安町：エリアマネジメント勉強会。
- ・ 11/29 倶知安町：キックオフ説明会、および倶知安観光協会ひらふ支部。

謝辞

本研究を進めるにあたり、ひらふ坂整備要望協議会の山本千雅子氏、ニセコプロモーションボードの國枝弘二氏に多大なるご協力をいただいた。ここに記し、感謝の意を表します。

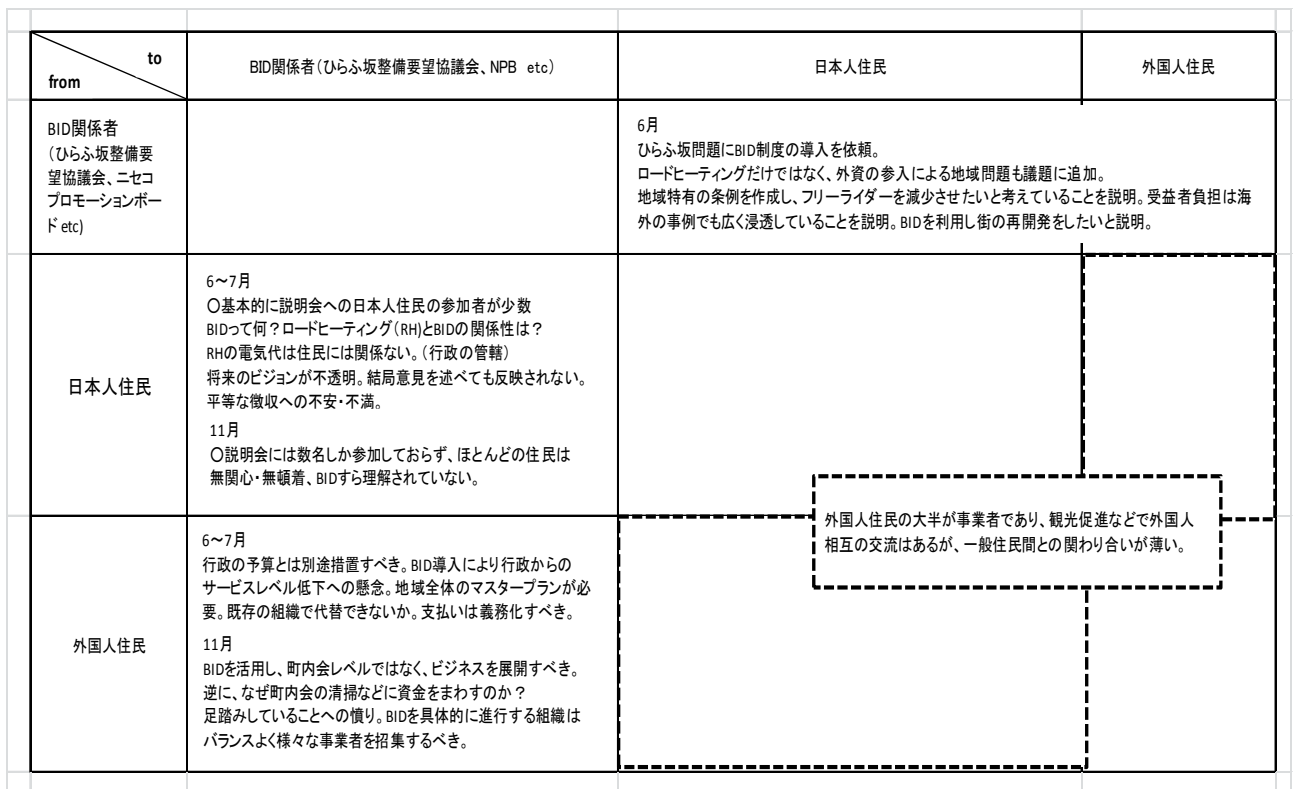
参考文献

- 1) 大森 彌、北沢 猛、小田切 徳美、辻 琢也、卯月 盛夫、まちづくり読本、(株)ぎょうせい、2004
- 2) 木下 斉：日本型まちづくりの終焉

<http://www.revitalization.jp/archives/files/fujita.pdf>



図ー3 H19年度から5年以内における北海道(官)と住民各主体(民)との情報の流れ



図ー5 H23年度における住民各主体相互の情報の流れ