

中心市街地活性化のための効率的土地利用 ・施設整備事業構想に関する方法論的研究 －中間法人制度を用いた 地域参加型運営システムの検討－

立命館大学 春名 攻^{*1}
住友林業株式会社 久米 達也^{*2}
立命館大学理工学研究科 久保 誠一郎^{*3}
立命館大学理工学研究科 桜井 正博^{*4}
By Mamoru HARUNA, Tatsuya KUME,
Seiichiro KUBO and Masahiro SAKURAI

近年、地方都市中心市街地の衰退・空洞化が顕著になり、問題はより深刻化している。このため、中心市街地の再開発事業に関しても消費者ニーズや時代の流れに沿った開発の必要性が迫られている。そこで、効率的・効果的な中心市街地活性化をめざし、変化する時代に対応し魅力ある都市を創出するために、市街地整備と商業活性化対策の一体的事業整備を行うことによって、個別ではできない新都市機能の導入や既存都市機能の更新、レベルの高いサービス環境等を実現する方法が、大変有効であると考えた。

本研究では中心市街地において、他都市にはない魅力的な雰囲気を持った都市整備事業とするために、当該地区に公園と商業施設を組み合わせた複合商業公園整備を提案し、一体的事業計画案を検討した。また、計画案の実現化方策として、商業集積地区において個別商店レベルでは解決が困難な問題への対応策として、個別商店の組織化・協調体制を組み込んだ運営システムの検討を行った。そして、一体的事業整備について、数学的手法を用いたモデルの定式化・構築を行い、中心市街地活性化をめざした土地利用・施設整備事業構想に関する方法論を論じた。さらに、一体的事業整備を推進させる方法として、土地の取得から整備・運営に至るまでに中間法人制度を用い、地域住民を主体とした新しいマネジメントシステムについて併せて検討を行った。

【キーワード】 地域参加型、中心市街地活性化、組織化

1. はじめに

日本社会は21世紀に入って構造転換を図らなければならぬ時期にある。総人口のピークアウトをはじめ、急激な少子高齢化の進展や環境の悪化等に対して、

^{*1} 立命館大学理工学部環境システム工学科

(TEL 077-561-2736, FAX 077-561-2667)

^{*2} 住友林業株式会社

(TEL03-6730-3500)

^{*3*4} 立命館大学大学院理工学研究科

(TEL 077-561-2736, FAX 077-561-2667)

長期的に安定した社会を再構築するかが国家的課題である。とりわけ都市については、健全な都市間競争を前提に、いかに人、モノ、資金、情報を引き付け、環境要素を取り込んだ、快適で活力に富み魅力溢れた都市を作るかが最重要課題である。

しかし、わが国の社会経済が成熟していく中で、生活者や企業の需要が「高度化」「多様化」していくのに対し、中心市街地による財やサービスの供給は旧来のままであるため、中心市街地の魅力は薄れ、生活や産業が郊外へ移転すると同時に、市街地から人口が流出

している。その結果として全国のいたるところで中心市街地が空洞化し、衰退しつつある状況にある。

さらに、近年の経済不況下において、地方都市における中心市街地の問題はより深刻化している。そこで、地方都市の発展を考える上で、市内の各地域・地区に密接に関わり、地元住民や地場産業に大きな影響を持つ地元商店街の活性化を促進することが最も有効であると考えられる。そのためには、中心市街地の地元商店街の再開発事業に関しても消費者ニーズや時代の流れに沿った開発の必要性が迫られている。

ところが近年、その地元商店街が時代の変化や環境の変化に対応できず、衰退してきている。その主な要因として、地元商店街の店舗が消費者ニーズに対応できないことや、経営者の高齢化、後継者不足の問題を抱えていること、また現在の店主で経営を終えることを考えている場合が多く、営業意欲を喪失していること等があいまって、各店舗、商店街全体の雰囲気の悪化にもつながっていると考えられる。そのため、新しい事の取り組みを実行することが困難になっている。

これまで本研究室では、駅前地区に存在する空閑地の利用方法について検討を行い、複合商業公園整備案の提案を行った。その構想案を受け、空間構成要素及びデザイン因子の評価項目による景観評価を行い、施設デザインの策定を行った。また、公募債による資金調達方法を検討し、資金面での住民参加の提案を行った。次なる段階として、商業活性化事業において、個店や商店街がより力を発揮できる体制や地域住民の活力の活用を取り入れた方法が必要であると考えた。

以上のような現状を受け、本研究では、中心市街地活性化をめざした効果的な土地利用・施設整備事業構想のための方法論を設計した。つまり、変化する時代に対応し他都市にはない魅力ある都市を創出するために、市街地整備と商業活性化対策の一体的事業整備を行うことで個別ではできない新都市機能の導入や、既存都市機能の更新、レベルの高いサービス環境を実現することで、効率的・効果的な整備をめざす。そこで、商業集積地区において個別商店レベルの努力では解決が困難な問題に対しての対応策として、個別商店の組織化・協調体制を組み込んだ運営システムの構築を行うこととする。そして、一体的事業整備について整備効果、事業費用、事業収支計画の検討項目を一体的事業整備計画問題として定式化し、数学的手法を用

いたモデルの構築を行い、中心市街地活性化をめざした土地利用・施設整備事業構想に関する方法論を検討した。また、一体的事業整備を推進させる方法として、土地の取得から整備、運営に至るまでの新しいシステムとして地域住民が主体となって地域づくりを行う組織の提案を行い、地域が主体となった組織を中間法人として法人化したマネジメント組織形態の構築を行った。

2. 中心市街地活性化方策における土地利用・施設整備に関する考察と新しい地域組織の検討

(1) 中心市街地の現状と今後のあり方

都市の中心市街地は、小売商業をはじめ、経済や文化・歴史等が集積する地域の核として重要な役割を担ってきた。しかし、近年では多くの都市で、居住人口の減少や、各種施設の老朽化と都市機能の郊外への移転、空き店舗の増加に代表される商店街の衰退等により、中心市街地の空洞化が進行し、それを食い止めることが大きな社会経済の課題となっている。

商業的機能が中心市街地から郊外へ転出していく要因として、大規模小売店舗法の「改正」による規制緩和や中心市街地の地価高騰、消費者ニーズの変化、モータリゼーションの進展等を契機とした大型店の新規・再編による立地移動が挙げられる。

このような中、他都市にはない魅力をもたせ、地域住民や、他地域の住民が訪れたい地域にすることが、中心市街地にとっては重要な課題であると考えられる。

また、都市整備に配当される費用は、将来的にも、減少して行くことは避けられない事実である。整備に対する費用等の制約が厳しくなる中であって、他都市にはない魅力的な都市を形成していくためには、従来以上に効果的な事業の展開が必要である。

そのためには、ただハード面を強化するだけではなく、ハードをうまく機能させる地域ぐるみのソフトな部分の構築が中心市街地活性化にとって有効であると考えられる。

(2) 中心市街地活性化における一体的整備事業の有効性に関する検討

中心市街地において、商店街やショッピングセンター等の商業機能の集積が、相乗効果により一層魅力と

活力のある地域づくりをすることが出来るといえる。この場合、商業機能の集積とは、いわゆるショッピング機能だけではなく、アミューズメント機能や教養・文化機能等の複合化が条件とも言える。これによって地域住民の頻繁な利用に併せられ「地域の顔」あるいは地域のアイデンティティ確立が図られるという期待がもてる。また、その発展により、地域の経済活動や雇用の促進にも効果が発揮されと考えられる。

地域の活性化の重点として、その地域の活性化の指標となりうる「人口の定住と増加」、「産業の振興」、そして「イメージアップ」が重要とされる。すなわち、市民が「住みたいまち」として、アメニティが配慮された住環境の快適性づくりと、活気のある「働きたいまち」をめざした産業振興による活力づくり、そして「注目したいまち」となる地域特性づくりと認められうるまちづくりが必要であるとされる。

つまり、アメニティ性を求められる地域と衰退する地域の活性化のための商業機能の充実には、従来のショッピングという機能に加え、情報機能や教養・娯楽施設を複合させて、地域の魅力や商業集積の活力を増大させることが考えられる。地域の活性化には、雇用を刺激しうる魅力的な産業の存在が不可欠であり、それには産業のインフラストラクチャの充実や強化と同時に、地域の魅力を高めるまちづくりが必要になる。そしてこのまちづくりは、相乗効果の拡大・浸透であり、中心市街地活性化につながると考える。

そこで、本研究では、既存の商業集積を見直し、効果的な土地利用と施設整備をめざした市街地整備と商業活性化対策の一体的事業整備を検討した。

（３）中心市街地における地元商業施設の課題・問題点の整理

消費者のニーズやライフスタイルの変化によって、新たな買い物利便性が求めているにもかかわらず、商店街はこれに対応できておらず、このことが商店街の利用率を低迷させている。たしかに大型店の郊外展開が中心市街地の商店街の低迷原因であるとはいえ、中心商店街における活気のなさの一義的な責任はやはり商店街のあり方にあると思われる。

商店街における閉鎖店舗の発生は業績不振と後継者不在にあるが、これは商店街の盛衰にかかわらず存在している。また衰退商店街であっても売上高を伸ば

している店舗や、開店支援がほとんどなくとも新規に開店する店舗があることから、中心市街地における商店街には立地条件等のポテンシャルや今後の可能性が充分にあると考えられる。

商店街の問題・課題を以下に示すこととする。

a) 商店街の組織課題

商店街の組織力は共同化意識の強さで見ることができると考える。これは商店街理事長や幹部などのリーダーがリーダーシップを発揮している結果であり、言わば組織の力である。商店街の構成は個々の店舗の集まりであり、商店街の力が弱いのは個々の店舗が弱いからであると考えられる。そこで、各店舗は商店街に何ができるかを考えるべきであり、また明確な上下関係がない商店街では、核となりリーダーシップを発揮できる中心メンバーがいることが活性化のための条件でもあると考える。

さらに、商店街が長期的に、安定的に存続するためには、次世代の経営者を育成することも必要である。

b) 商店街の集積課題

消費者の購買意欲・行動として、一定の範囲に必要な店が連続していることは欠かせない条件である。なぜなら、消費者は、「選択と変化」を求めており、購入する所が限られている、選択の幅が少ない等は満足度を低下させてしまう。また時代の変化に対応していないという認識は「つまらない」という意識になり、足が遠のくことにつながると考えられる。

c) 商店街の経営課題

先の２つに述べた課題を解決することで、リーダーのもと、魅力ある店舗づくりを商店街の共同活動として取り組み、各店舗が一体となることで、相乗効果を発揮し、商店街全体の魅力を向上することが可能であると考えられる。その結果、消費者を満足させる商業集積地区となり、商店街の経営課題の解決につながると考えられる。要するに、商店街は自己組織化するものであり、良い影響は個々の経営にも影響するのである。

また魅力ある店が増えることで商店街が活性化することについては、表－１のような結果がある。

しかし、実際に活性化対策を講じられる体力のある店舗は、商店街に多くは存在せず継続的にポテンシャルを高め、維持することは難しい。このような地元商店街の解決策を導き出すことは、先に述べたことにも共通するが、個別店舗のみの力で解決するには困難な

大きな傾向であると考ええる。そこで、商業従事者が力を出し合い協力・協調体制のもと統一的な活性化対策を検討していく必要があると考える。

表－１ 個店の活性化対策と来街者数の変化

	来街者増加	来街者減少
店舗改装	41.7	15.7
業種転換	4.8	1.7
品揃えの変更	26.2	9.2
販売促進の強化	27.4	11.7
サービスの改善	15	10.3
営業時間の延長	9.5	4
業態の開発・変更	11	1.9
コンピュータの活用	16.5	4.4

(4) 中心市街地活性化のための新しい地域組織づくりの検討

a) 中心市街地活性化方策として地域組織の必要性

我が国では、これまで多くの場合、中心市街地の再生・活性化は中心商業の活性化という色彩が強く、そのため行政や商工会議所・商工会と商工業者等だけがこの問題の解決を担ってきた。しかしそのような単体での取り組みには限界があり、また中心市街地の活性化が地域経済を牽引し、都市の魅力向上につながると考えるならば、地域全体で取り組む必要があり、効果的であると考ええる。

そこで、「地域住民が自分たちのまちは自分たちで作っていく」という、参加型まちづくりの実効性を高めていかなければならない。そのためには、自分たちで意思決定し、自分たちで実行できるシステムを整備する必要がある。このためには住民が一人の個人としてまちづくりに参加するという仕組みではなく、核となる一定の組織が媒介することが現実的である。地域住民等の主体的な参加と連携を確保し、責任をもって地域の整備・運営を進めて行く為、地域資源（マンパワー、自然、ノウハウ、文化と伝統、資金等）を最も効果的に活用した地域の総合的なマネジメントを行う体制・組織を設置する事が有意義であると考ええる。その組織の考え方としては、地域のことは地域の力で解決を図ることをめざすことであり、地域が持っている様々な力を活用し課題を解決することにある。

そこで、地域独自のまちづくり組織との連携による中心市街地活性化方策の確立が重要になってくると考えられる。また、組織としてまちづくり活動を行う

以上社会的にも信用が必要となってくるために組織を法人化することが考えられる。活動内容としては、地域全体の活性化、及び地域住民の利便性の向上でなければならない。よって、地域限定の公益法人という性格を持たなければならない。それは、NPO 法人とは異なる組織であり、最も適している法人組織形態は、中間法人ではないかと考える。

b) 中間法人概要

中間法人とは、「社員に共通する利益を図る事を目的とし、かつ、剰余金を社員に分配することを目的としない社団であって、この法律により設立されたもの」と定義されている。

中間法人は、その成立に準則主義を採用しているので、非公益かつ非営利目的の任意団体といっても、その行いうる事業に制限がなく、任意に結成され、その構成員が当該社団の財産に持分を持たないというような社団であれば、すべて中間法人としての法人格を取得できる。また、準則主義を採用していることから、公的関与といっても、裁判所による解散命令の制度等、商事会社に対するものと同程度の規律のみである。

したがって、中間法人について、社員が共同して公益活動を行うことも、中間法人の目的としての範囲内の行為であるといえる。言い換えれば、中間法人が行う事業に格別の制限はなく、公益的事業及び収益事業を営むことは可能であり、収益を活動費に充てることも差し支えない。

3. 効果的土地利用・施設整備事業構想案策定のための現況分析・住民ニーズの把握と整理

(1) 対象地区の概要

本研究の対象地である滋賀県草津市は、近年急激に人口増加し、都市化が進んでいる地域であり、今後発展していくためのポテンシャルを十分に有している。しかし、対象地区であるJR草津駅東口を中心とした地区は、駅前の空閑地を含む低未利用地の存在や商店街の低迷・衰退等が起こっている地区となっている。これは立地等の好条件を十分に活かしていないことが考えられる。今後滋賀県草津市が、魅力的に発展し、持続的に繁栄するためには、中心市街地である本地区の活性化は必要であり、非常に重要であると考ええる。

(2) 効果的土地利用・施設整備事業構想案策定のための住民ニーズの把握と整理

a) 消費者の動向

当該地区の既存商店街は駅前周辺の百貨店や西地区のASQUAREの立地等が、消費者の購買動向に変化をもたらし、商店街ではなく周辺商業施設へと移行させ衰退してきた。またその他の要因としては、他地域への交通アクセスの良さ等も影響し、消費者の購買動向が流出していると考えられる。

このような中、草津駅中心市街地活性化を行っていくために草津駅西地区と共存を図りともに地元商業を底上げする必要がある。そのために、東地区にも西地区と競合出来るような新たな魅力（インパクト）ある商業施設を導入し、施設内容として商品の質、量、専門性、独自性などを兼ね備えたものとする事で、草津駅東地区の商業振興の牽引役となり、草津駅中心市街地の活性化へとつながるものと考えた。

b) 住民ニーズの把握（街頭アンケート調査結果）

街頭での聞き取りから中心市街地における市民等の意見や商店街等の現状を把握した。

来街者は2人に1人が草津市内に住み、30歳代の主婦が中心で、目的は買い物が半数以上を占めているものの、必ずしも買い物のみが目的ではなかった。

来街の頻度は毎日を含めた1回以上が7割を占め、最寄り性の強い近隣商店街的な性格をおびている。

草津駅周辺での買い物の理由としては「近くて便利」「品物が豊富」「通勤・通学の途中」が上位を占めるなど日常性、近隣性などを挙げている。しかし、草津駅周辺以外で買い物する動機は、「品物が豊富」や「買い物が楽しめる」「流行品が多い」「他に店がないため」等が挙げられており、これらは逆に中心市街地に消費者が求めているものといえる。

草津駅周辺が商業の中心として活性化していくために必要な施設として「公園や広場のオープンスペース」「大きな駐車場」「歩きやすい歩道」が上位を占める等、商業機能と共にゆとりやアメニティ空間の整備が求めている。

以上のように対象地区である草津駅東口地区の効果的土地利用・施設整備事業構想案策定のための住民ニーズ把握を行った。この地元の要望を取り入れつつ今回想定している草津駅東口地区一体的事業整備計画案について以降で検討を行っていくこととする。

4. 複合商業公園施設開発を契機とした一体的事業整備計画案策定に関する検討

地方都市の中心市街地は、商店街の魅力低下により衰退している場合が多いが、都市発展を考える上で、各地域・地区に密接に関わり、地元住民や地場産業に大きな影響を持つ地元商店街の活性化を促進することが、魅力と個性ある都市・地域を創造するには有効であると考ええる。そこで、本研究では、草津駅東口地区を対象地区とした駅前整備において、最も地元要望の強い公園施設とパティオ形式を初めとする新しいタイプの商業施設整備を複合的に組み合わせた「複合商業公園整備構想」案を提案する。

すなわち、他都市にはないインパクトのある個性的な雰囲気を持った都市再開発整備計画として、この施設を中心とする中心市街地区の集客性を飛躍的に向上させたり、市民の要望を高度に充足させたりしようというものである。また、本構想に参画する地元商店街のポテンシャルが最大限に発揮でき、効果的と考えられる組織体制作りが重要ではないかと考えた。そこで、個別店舗の集合による組織化を行うことで、個別店舗では実現することが困難である優れたサービスの創造とその提供体制の実現をめざすものである。

(1) 草津駅東地区の複合商業公園整備構想の有用性に関する検討

近年、中心市街地の活性化は盛んに取り上げられるようになったが、成功事例は数少ない。その理由の一つとして、中心市街地の再開発事業の目的が利便性や採算性の追及に偏重していたことが考えられる。これまでは中心市街地の衰退において中心部における商店街の衰退が顕著である場合が多いことから、「中心市街地の活性化＝商業振興」という認識が強くもたれていた。しかし、利便性などの面がある程度満たされてきた現在においては、そのような商業振興だけでなく、これまで見落とされがちであった快適性等の環境面の充実を図っていくことが重要であると考ええる。

社会が成熟しつつある現在においては、アメニティの高い生活環境に対するニーズも高まりを見せており、中心部における建物の密集・老朽化への対応などをあわせて勘案すると、都市環境の維持・向上をめざした都市開発・整備を行うことで、より多くの人々が

集まり、中心市街地の持続的な発展を実現することができると考える。そこで、中心市街地活性化を実現するには商業振興、都市環境の充実をあわせて図っていくことが重要であると考えた。

a) アメニティの向上

複合商業公園整備を行うことで、街路や広場、公園等の整備によって、直接的に利用することはなくとも住民の生活環境や都市景観の向上という間接的な効果を生み出すとともに、基本的な都市のアメニティを向上させることで、都市の魅力の向上につながると考えられる。また、地域住民をはじめ、地区来訪者や、周辺施設利用者等、様々な立場の人々に良い影響を与え、より多くの人々に快適な空間を提供することができると考える。さらに、中心市街地に公園的環境を整備することで、中心市街地の都市景観を重点的に向上させ、「自然が豊富」「潤い」「安らぎ」といった精神的豊かさで優れた都市としてのイメージを効果的に向上させることが可能であると考えられる。

b) 商業振興

中心市街地の商業を再生させるためには、郊外に流出する大規模商業施設に比肩する魅力あるサービスを提供することが重要であるが、それと同時に過ごして楽しい場所であったり、良い環境の中で快適に買い物を行ったりと、そこにいることが楽しい空間やゆとりや安らぎを感じ快適である空間を創造し、環境や場の魅力を向上させることが重要であると考えられる。その結果、来訪者の長時間の滞在を促し、中心市街地内の経済活動を活性化させることができると考える。複合商業公園においては、消費者が公園のような自然環境に囲まれた中で、ゆとりや安らぎを感じながら、ショッピングを行うことができる空間の提供が可能であると考えられる。

また、現在の草津市中心部には存在しない形態である複合商業公園整備は商業振興に有効であると考えられる。さらに、都市環境の向上が見込まれる複合商業公園は周辺の商業施設にとっても間接的に環境面の向上をもたらす、都市内回遊環境を向上させることができると考える。

c) 防災機能

複合商業公園には、広いオープンスペースがあることから、災害時には避難場所として、また被災後は防災活用施設として活用するなど防災拠点として、避難

地、避難路としての防災機能を有している。また、建物が密集している中心市街地において、オープンスペースを確保することは災害のリスクを軽減する上で、大変重要な役割を果たすことができると考える。

(2) 複合商業公園マネジメント体制と商業組織に関する検討

a) 複合商業公園経営主体関連構造について

本研究においては、複合商業公園施設開発を契機とした商業振興及び市街地整備の一体的事業整備を行うことで中心市街地活性化をめざしている。そのため運営・経営主体としては、公共または商工会議所、組合が望ましいと考えられる。しかし対象となるのが地元商業従事者に限定されてしまうなど、公共主体としては現実問題として極めて困難である。また商工会議所や組合が主体で行う場合も資金力の不足や、人材不足等のために極めて困難である。そこで運営・経営主体としては、体力のある民間企業（地元商業従事者が連携し立ち上げた組織）が望ましいと考えられる。

以下に、民間企業が経営主体として望ましいと考えられる理由を示す。

①国、地方財政の悪化により、行政側からの投資による社会資本の充実、困難となった。しかし、社会資本の充実、地域住民の要望であり、このためには、行財政改革の実施と、民間の資金力、経済力、技術力等の活用が求められる。

②民間企業は資金面のみならず、技術、ノウハウ、人材等の面からも、事業の遂行、経営能力は強化され、公共的分野の事業担当が充分可能となった。

③住宅、教育、文化、スポーツ、旅行等、あらゆる面で、地域住民の要求は多様化、高度化し、従来の公共による供給だけでは、充足されない状況となった。

④商業従事者の収入の向上・安定を目的としているため、民間企業の利潤追求行動により事業採算性が高まり、商業従事者の収入の増加が最も見込める。

以上を踏まえ、民間企業を経営主体として設定を行うこととした。

b) 運営指標・運営方法に関する考察

資金力・運営能力の面などの様々な問題で、経営主体は民間企業が行うこととしたが、事業目的を商業振興・草津駅中心市街地活性化として掲げているため、公共的事業の色合いが強い。すなわち、この運営主体

の目的は「利潤獲得」でなく、「公共貢献」でなくてはならない。この運営主体の目的とする「公共貢献」は、事業の公共性を維持しつつ、その中で可能な限り経済性を発揮して実施収支を改良することである。このため、事業の指標は公共が定めなければならないこと、民間企業は経営の自主性を持ち、民営的経営を行うことの二つのバランスが重要である。

この複合商業公園施設開発計画は民間企業を運営主体として設定しているが、この開発計画は公共的事業の色合いが強く、公共的事業を実施する上では行政側の意向を反映させ、公共性の確保を行う必要がある。そのため、本来であれば行政も主体的にこの事業に参加することが望ましいと考える。しかし、先に述べたように行政が主体となることは、難しい事業である。

そこで、本研究で想定している一体的事業整備の行政の関わり方としては、行政が負担（補助）できる部分（本来行うべきもの）に関しては行政が資金を投じること、整備事業の実現性や事業実施に関するリスク軽減を行う形で事業に参加することが望ましいと考える。また、複合商業公園施設整備による税収（雇用創出による税収等）から、広域圏来訪者による従来の居住環境の悪化を防ぐ為の整備や、草津駅東口地区周辺へのアクセス性の向上のための交通基盤整備など都市基盤整備を行うという形を取ることにした。

c) 複合商業公園施設における商業組織体制の構築

本研究では、草津駅東口地区の空閑地を中心とした場所に複合商業公園施設を整備し、現在同地区内の別の場所に立地している既存商店街の店舗を施設内の商業店舗として移転することを想定している。先にも述べたが、地元商店街は時代の変化や環境の変化に対応できず、衰退してきている。この背景には、店主の高齢化という問題から始まり、「後継者不足→商業意欲の低下→新規投資が行われない→顧客ニーズの対応の遅れ→商業機能、活力の低下」という個別商店だけでは、対応が困難な大きな流れと傾向が起きている。また、商業集積の中での力のある個別商店の努力では全体的なポテンシャルアップを図ることは非常に難しい状況である。そこで、複合商業公園施設に移転後は、統一的なマネジメント経営を行うことで、他都市にはない優れたサービスの提供をすることができるソフトな施策を提案することとする。

①複合商業公園マネジメント組織

大型商業店舗を経営する大資本企業に負けない特徴ある機動性、協調体制の確立が必要である。そこで、個別商店主が協力・協調体制をとることで、個別では対応が難しいサービスの提供が可能になるのではないかと考えられる。つまり、駅東口地区への来訪者を増加させるために、i) 地区全体の統一的な施設整備と雰囲気づくり、ii) 商店地区へのアクセス性、iii) 個別商店のサービスレベル、iv) 従業員のサービス特性といった大規模商業集積施設・地区を発展させるための要素を商店主が適切に協調体制を築いていくことが重要である。図-1に組織形態・運営内容を示す。

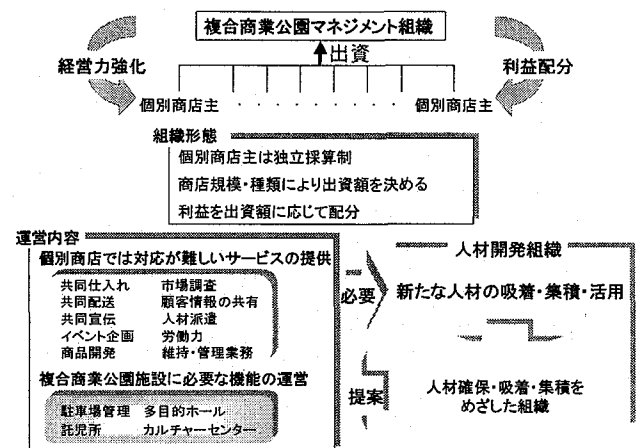


図-1 複合商業公園マネジメント組織の概要

組織形態としては、商店街から移転してくる個別商店主が協力・協調体制をとった複合商業公園マネジメント組織を結成し、毎事業年度に各商店主が商店規模・種類により出資額を決め（規模・種類により負担割合が違わないと、不平等になると考えるため）、複合商業公園マネジメント組織に出資する。組織として協力・協調は行うが個別商店主は、独立採算制とする。

各商店主が出資した資金を用いて、個別ではできないサービスの提供を行うこととする。組織が行った運営に対して、毎事業年度に剰余金が残った場合には各商店に出資に応じた利益配当が行われることになる。

②人材確保・吸着・集積をめざした人材開発組織

中心市街地活性化対策が一向に進展しない理由の一つとして、人材を中心市街地に吸着することができないことが挙げられる。つまり、中心市街地で夢を持って働ける環境がないためであると考えられる。そこで、素晴らしい能力を持ちながらその力を生かしきれない若者・女性・高齢者のために働きがいのある

環境を創出することが重要である。更に次世代のリーダー育成につながると考える。

これは、複合商業公園マネジメント組織として、共同運営の事業での優秀な人材の確保が必要なことと、個別商店主だけで構成させている組織では、新しいアイデアや先端的な企画提案が困難であることから、人材開発組織を支援することで自分達にはない新しい力を積極的に取り入れていこうというものである。この複合商業公園マネジメント組織からの支援を中心に人材開発組織は運営を行うものと考えた。

d) 地域参加型一体的事業整備計画案に関する検討

本来、公共が住民や企業等の要望・要求を実現させながら、魅力あるまちづくりをめざすが、財源不足によって、必要とされている事業を積極的に行えていない。このような状況下で、より良いまちづくりを行うためには、地域のまちづくりに、地域住民や地元企業が積極的に参加することが必要な時期に来ている。

そこで、今回提案する複合商業公園を契機とした草津駅東口地区の一体的事業整備を推進するにあたり、地域住民が主体的な立場で、地元事業者、行政とのパートナーシップの下、共にまちづくりを進めていく仕組みを検討する。地域住民の組織として先で述べた中間法人制度を用いた地域組織を活用することとする。また、ここで検討する地域組織を活用した場合と活用しなかった場合について後に比較分析を行う。

e) 中間法人制度を活用した地域組織

本構想での中間法人は、自分達の地域は自分達の力で良くしていこうという地域の力を活用する考えのもと草津駅東口地区を活性化させ、地域の生活環境を向上させたいという共通の利益を求めることとする。そこで、地域住民から基金を募り調達した資金で対象地の土地を取得し地域共有の土地として法人名義で所有する。この土地は、地域共有の財産として、地域の生活環境向上のために整備することができる。

そこで、取得した土地を複合商業公園マネジメント組織に貸借する。中間法人は利益を追求していないため、賃貸価格を低くすることができる。賃貸で得た利益に関しては、基金の償還にあてることになる。

また中間法人制度を活用した場合の中間法人の活動として、先で述べた人材開発組織を運営することとしている。このことにより、複合商業公園マネジメント組織が地域住民と連携が取れ、市場ニーズを把握す

ることができ、かつより新しいアイデアを提案できる仕組みが構築することができると考えられる。図-2に中間法人とまちづくりの関連図を示す。

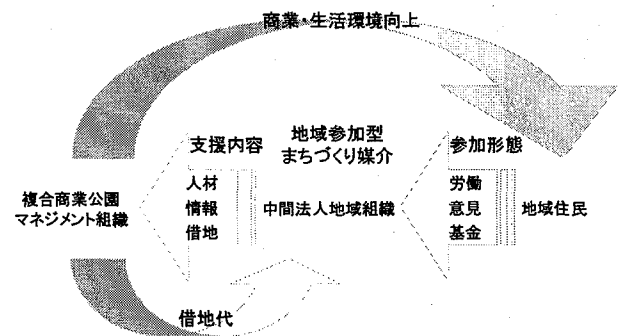


図-2 中間法人とまちづくりの関連図

地域住民が、個人ではまちづくりに参加することは難しいので、地域でまちづくりに参加できる媒介として中間法人の存在は有意義であると考えられる。このような体制をとる理由として、商業者や公共によるハード整備の強化で中心市街地活性化対策をめざすだけでなく、ハード整備をうまく機能させるソフト面の構築を同時に行うことが継続性のある地域活性化に繋がると考えるためである。

5. 一体的事業整備計画モデル

(1) 計画モデルの定式化

滋賀県草津市J R草津駅東口地区の一体的事業整備構想を受けて、数理計画モデルの定式化を行った。本研究では、市街地及び商業地整備による中心市街地活性化を図るための新規施設機能の導入による、地域整備の方法論に関して検討したが、これらはここまで提示した複合商業公園施設整備を先行事業とする大規模な地域構想計画レベルである。よって、将来都市像を大きく左右する大きなインパクトを与えることから、公共が主導的な立場で事業を推進していくことが望ましいと考える。しかし、近年のような財源不足の状況では当初の計画通りに事業を推進することは容易ではなく、事業実施が断念されたり、事業規模が縮小されたりすることも少なくない。そこで、民間企業に対して公共が事業実施のリスクを軽減する施策を考案し実施に移していくことにより、その事業を「好機を逃さず実施に移す努力を行うこと」が必要であると思われる。

本研究では、一つの方法として、民間企業に対して公共が公益性の高い施設整備費用の資金調達を行い貸し付けること、また共同トイレ・駐車場・公園等の公的空間施設を買い取り、費用負担を軽減し、事業を実施しやすい環境を提供することで計画破綻の可能

一体的事業整備計画モデル

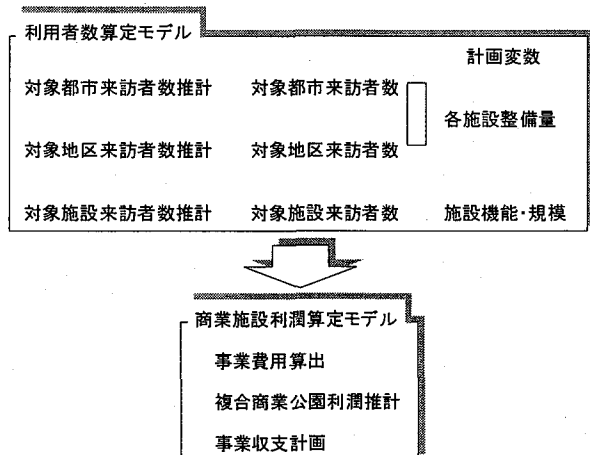


図-3 一体的事業整備計画モデル概念図

目的関数: 地区総来訪者最大

$$Obj: V_0 \rightarrow \max$$

制約条件: 整備量(総敷地面積)、民間投資額、公共投資額

Subto:

$$0 \leq \sum_i X_i \leq A$$

$$V_{ij} \geq pr \times V_{ij}(0)$$

$$C_{apk}^{con} = \sum_{i=0}^M PI_i + \sum_{i=L+1}^M C_i(X_i) \leq N$$

$$\sum_{i=L+1}^M T_i \geq M$$

X_i : 施設iの整備量
 A : 草津駅東口地区対象敷地面積
 PI_i : 民間施設iの土地取得のための先行投資
 C_i : 民間施設iの建設費用関数
 C_{apk}^{con} : 民間企業の初期投資費用
 N : 民間企業の初期投資費用の上限
 V_{ij} : 施設iの地区jの来訪者
 pr : 許容水準
 $V_{ij}(0)$: 施設iの地区jの既存来訪者数
 T_i : 公共の対象地区内施設からの税收
 M : 公共の都市基盤整備を行う為に確保する税收の額
 $V_i^0(t)$: 都市の時期tにおけるi目的来訪者数
 O : 発生地数
 P_j : 発生地jの人口
 $\alpha_i^s, \beta_i^s, \gamma_i^s, \delta_i^s$: i目的施設の重力モデルに関するパラメータ
 ES_k : 都市内の地区k
 i : 目的施設の既存整備量
 d_j : 発生地jからの距離
 V_{ij}^0 : 地区jのi目的施設の第一目的来訪者数
 U_{ij} : 地区jのi目的施設の効用
 P : 都市の中で選択できる地区数
 各地区の目的施設別効用
 $U_{ij} = \alpha_i^s \times (ES_j + S_j) + \beta_i^s \times \delta_j$
 δ_j : 地区内対象施設に整備される各施設の種類
 S_j : 地区内対象施設に整備される各施設の規模
 r : 来訪確率

(1) 対象都市目的来訪者数推計

$$V_i^0 = \sum_{j=1}^P \left(\frac{(P_j)^{\alpha_i^s} \times \left(\sum_{k=1}^P (ES_k + S_k) \right)^{\beta_i^s}}{d_j^{\gamma_i^s}} \right)^{\delta_i^s}$$

(2) 主目的施設来訪者数推計

$$V_{ij}^0 = V_i^0 \times \frac{\exp(U_{ij})}{\exp(\sum_{j=1}^P U_{ij})}$$

(3) 施設総利用者数推計

$$V_0 = r V_{ij}^0 \exp(\sum_{j=1}^P U_{ij}(\delta_j + S_j))$$

図-4 利用者算定モデルの定式化

性をできる限り排除するという方法である。行政にとっては厳しい財政状況下において、民間の資金力・ノウハウを活用し、地区形成をより確実に、また経済的に実現化することができるのではないかと考える。一方、民間にとっては比較的事業費用を抑えることができるため、事業成立性を高めることができ事業実施のリスクを軽減できるのではないかと考えられる。

このような前提に基づき、地域整備構想計画案の策定の支援情報を導くことのできる一体的事業整備計画モデルを構築する。本研究における一体的事業整備計画モデルの概念図を図-3に、利用者算定モデルの定式化は図-4に示す。

今回構築する数理計画モデルでは、目的関数を地区内対象施設の利用者数の最大とし、導入施設の種類と規模を計画変数とすることとした。その後、モデル分析結果を商業施設利潤算定モデルに適用し、民間事業者の償還・収支・経営状態の推移を算出することで、事業の実現可能性を確保し、構想案として提示することとした。本来なら複合商業公園マネジメント組織の要素をモデルで扱う必要があると考えるが、非常にソフトの面が強く、また、本構想においては、複合商業公園施設の体制として複合商業公園マネジメント組織を組み込んでいるため、事業の実現可能性のみをモデルで取り扱うこととした。

(2) 計画モデルの適応結果と考察

a) モデル適用における前提条件の整理

①利用者数算定モデル

利用者数算定モデルに関しては、中間法人を活用する、しないに関わらず同じ整備内容であるので結果に変化はない。

②自己資金について

本研究の事業主体となる複合商業公園マネジメント組織の初期投資金額に当てる自己資金の調達は既存商店街の土地を売却することで調達することとした。また、借り入れ条件は、金利は複利で年率0.8%、償還期限が20年であるため今回は20年以内の事業採算性をめざした。

③貸付金について

自己資金では賄えない初期投資金額については、独立行政法人中小企業基盤整備機構から借り受けすることとした。

④公共による公共空間施設の買い取りについて

民間企業が、都市開発事業実施に対し資金面で逼迫する状況が起こり得るならば、都市開発事業開始後のリスク軽減として、整備した公共性の強い施設を公共が多年度に渡り買い取ることが有効であると考えた。これは公共として、中心市街地に商業施設と公共施設の両方を整備することができ、都市開発事業に対して多年度にかけて財源投資を分割することができるため単年度の負担を低減することができる。また民間企業が出す初期投資金額は変わらないが、多年度にわたり公共から買い取り施設事業費が入ってくるため最終的に民間企業の負担は軽減されるものとする。

b) 一体的事業整備計画モデルの適用

定式化した複合商業公園施設開発を契機とした一体的事業整備計画案策定に関する一体的事業整備計画モデルを、対象地区において実証分析を行う。ここでは、モデルの適用計算結果について示すとともに考察を加えることとする。

①計画モデルの適用結果

本モデルの適用結果を表-2に示す。

表-2 モデル分析の結果

利用者算定モデル	対象地区来訪者数
	8,240,210 人
	対象施設利用者数
商業施設 利潤算定モデル	4,643,327 人
	一体的事業整備費用総額 (初期投資金額)
	¥25,954,450,489
	民間施設総売上
	¥61,756,249,100
	複合商業公園 マネジメント組織経常利益
	¥4,172,114,146
	公共の税収
	¥1,071,007,552

i) 地区来訪者数

対象地区である草津駅東口地区への来訪者数は、約824万人と算出された。草津市の中心である草津駅が存在することから、もともと集客するポテンシャルの高い地域であるが、一体的事業整備を行うことで、草津の中心地に大きなインパクトを与えることができた結果であると言える。

ii) 対象地区内施設来訪者数

次に、複合商業公園施設の来訪者数について、施設

総利用者数推計モデルより計画変数を施設機能と規模で算出した。結果、表-3のような施設機能と規模の際に、施設来訪者数が約464万人という結果になった。対象地区に訪れる約半数の人が複合商業公園施設を利用することになり集客性のある施設であり、中心市街地活性化へ繋がる提案ができたものとする。

表-3 検討した導入機能・規模

目的	施設	施設内容	面積(m ²)
観光・行楽	緑地空間施設		29,106
買物・飲食	物販施設	アウトレット	15,013
		衣料品専門店	6,561
		生活用品	3,317
	飲食施設	フードコート	1,850
社交・娯楽	健康施設	レストラン街	3,685
		クアハウス・スポーツジム	3,231
	娯楽施設	健康・治療	549
		アミューズメント	4,620
	文化・教育施設	カルチャーセンター	1,200
		託児所	363

②事業成立性

本モデルの目的関数である対象施設利用者数が最大値の時の施設機能と規模から算出した初期投資金額は約260億円となった。運営主体である複合商業公園マネジメント組織が投下資本の回収を行うが、収入は各テナントからの受け取るテナント賃料、公共施設整備・管理委託料及び公共空間施設買い取り金となる。

また、集客力は年々減少傾向にあることから、集客数は前年度の3%減と想定することとした。また、5年ごとに再投資プール金として毎年確保している再投資費用で、再投資を行うことで販売機能・集客機能・景観・話題性を維持できると考えた。

さらに、税引き後利益から借入金返済額を差し引いた単年度の余剰金は常にプラスとなること、償還計画が終了する20年以内に投下資本回収率が100%を超えることを条件として分析を行った。

ここで、複合商業公園マネジメント組織のような事業実施の判断は、最終的には事業採算性にもよるが、事業主の経営理念にもとづいてなされるものであり、必ずしも一律の基準とされるものではない。しかし、実際では、いくつかの指標が材料として一般的に用いられており、これらの指標をもとに、複合商業公園の運営会社の事業採算性について検討を行い、複合商業公園施設開発事業の実現性を模索した。

分析結果として、税引き前利益黒字転換年については初年度から黒字を維持しており、優良であると言える。借入金完済可能年に関しては16年で可能となっ

ており、また、投資資本回収年も 18 年度に回収が完了されることから「良」と判断される。特に、税引き後の借入金返済後の手取金である剰余金が、初年度から単年度剰余金がプラスになっていることから「優良」であると考ええる。よって、開業開始年度から償還期限終了の 20 年度に事業を中止したとしても、貸付金を返済し、自己資本を回収しかつ約 62 億円以上の利益を得ることができることになっている。これらのことをもとに総合的に考察すると、複合商業公園事業を契機とした一体的事業整備に関しては事業採算性・事業成立性の視点からも健全な経営状態であると考えられる。

6. 中間法人制度を活用した地域組織による地域参加型まちづくりシステムの提案

(1) 中間法人を活用した商業施設利潤算定モデル結果の比較

中間法人を活用した場合、中間法人化した地域組織が対象地区を住民からの基金で取得し、その土地を複合商業公園マネジメント組織に貸借する。よって、対象地取得費用を調達する必要がなく、一体的事業整備費用（初期投資金額）が約 78 億円抑えられた。

また、初期投資金額が削減されたことで複合商業公園マネジメント組織が中小企業基盤整備機構から借り入れる金額も削減された。毎年、地代として支払う金額は発生するが、それを差し引いても、単年度あたりに中小企業基盤整備機構に償還する返済金が減ることで単年度剰余金が増加した。さらに複合商業公園マネジメント組織が土地を所有していないことから、土地に係る固定資産税も必要なくなる。

投下資金回収率は、15 年度に 100% を超え投下資金を回収でき、借入金完済可能年は 13 年度で可能になった。中間法人制度を活用しない場合と比べると、投下資金回収年度は 3 年、借入金完済可能年度も 3 年早くなることがわかった。このように、中間法人制度を一体的事業整備に用いることで複合商業公園マネジメント組織にかかる負担が軽減され、事業成立性が高まり、事業を実施しやすい環境を提供できたと言える。

(2) 中間法人制度を活用した場合の考察

複合商業公園マネジメント組織は中間法人と協

力・協調体制のもとで都市整備を行うことで、初期投資金額が削減され、事業成立性が高まることで事業に乗り出しやすくなった。また、事業が実施しやすくなったことで、より質の高い施設内容に変更することも可能であり、更なる集客性の向上へと投資することができる。また、地域住民の意見やニーズを把握しやすいため、ニーズに対応したサービス提供が実現するものと考えられる。

中間法人地域組織は地域住民のまちづくり参加への受け皿として、住民参加型まちづくりの推進へ大きな役割を持つことができる。また中間法人名義で土地を取得しているため、継続的に地域共有の財産として保有することで統一かつニーズに対応した整備の誘導が可能になると考えられる。

さらに、土地を複合商業公園マネジメント組織に貸借しているため、毎年一定の収入が得られ、地域住民から調達した基金を安定的に償還することができる。

地域住民は個人ではまちづくりに参加することは難しい。そこで、地域独自の組織は、地域住民へのまちづくりに対する意識を高めることができるきっかけとなり、媒介ともなることが可能である。まちづくりに少しでも関わることや地区を地域の共有の財産として認められることで、自分達のまちに愛着を持つことができると考えられる。

公共は財源不足の中、必要とされている事業を積極的に行えていない状況のもと、地域住民の積極的なまちづくり参加は、停滞している都市に活力を与え、都市の発展に寄与するものとなる。公共は、このような積極的にまちづくりを行う組織に対して、組織が運営・運動を行いやすい制度の整備等の支援をしていく必要があると考える。

このように中間法人を活用した一体的事業整備は事業推進に大きな影響を与えることがわかる。画一・統一性と公平性を重視した基盤整備から、地域独自の特色を活かしたまちづくりに転換してきている現状から、地域住民が主体となり地域のことは地域で解決しようという考え方は非常に重要になってくると考える。今回提案した、中間法人を活用した地域組織を用いた都市開発の手法は住民参加型まちづくりの実現化形態の一つとして一石を投じる成果を上げることができたと考えられる。

7. おわりに

本研究では、中心市街地活性化対策において、複合商業公園施設整備を契機とする市街地整備と商業機能の活性化対策の一体的事業整備を行うことで、対象地区であるJR草津駅東口地区が湖南地域の中核的都市として、他都市を牽引できる一体的事業整備構想案の策定を行った。その中では、数理計画モデルを用いて複合商業公園施設の事業成立性に関して示せたと考える。

また、ハード整備だけでなく、それと同時に効果を最大限に引き出すソフト整備が必要であると考えた。そこで、「中心市街地活性化対策において、公共や商業従事者だけが主体となるのではなく、地域住民を主体として取り込み、自分達の地域を自分達でよくしていこうという考え方が、他地域にはない地域独自のまちづくりに繋がるのではないか」という考えのもと、複合商業公園マネジメント組織と中間法人制度を活

用した地域組織による地域参加型まちづくりシステムの検討を併せて行い、活用しない場合との比較を行うことで、その適応に関する有用性を示せたと考える。

さらに、2つの組織の運用に関しては、どちらも関連者（個別商店主や地域住民・行政等）が多いことと、公共性が強いことから、徹底した情報開示に務められ、質問等への説明責任をしっかりと果たすことができるかが重要な課題になってくると考える。

【参考文献】

- 1) 春名 攻：望ましい都市・地域開発プロジェクトの計画と円滑な実施のための（財）地域マネジメントセンターに関する研究，1998
- 2) 豊島 尚泰：地方都市におけるショッピングパークを中心とした中心市街地再開発に関する研究，立命館大学卒業論文，2001
- 3) 都市・地域計画研究室：草津駅東口における大規模空閑地土地利用転換計画 報告書，2001

Study on Planning Methodology for Efficient Land Use and Urban Facility Construction Projects to Activate Central Business District

By Mamoru HARUNA, Tatsuya KUME, Seiichiro KUBO and Masahiro SAKURAI

Recently, it has become more and more remarkable and serious that the CBD of local cities are declining and hollowing out. In this case, it is quite necessary to make the redevelopment in the CBD according to the needs of consumers and the times. Therefore, to create the charming city corresponding to the changing times, it is expected to perform comprehensive projects of construction of CBD and activation of commercial industry. The methods of introducing the new urban function and realizing the high-level service environment are very effective aiming at central city area activation efficiently and effectively.

The article discusses the propose of the comprehensive planning of construction integrated commercial park, which combines the public park and other commercial facilities, in order to create a distinguishing and charming atmosphere from other cities and activate the CBD for the subject city. Moreover, regarding the difficulties of realizing planning on the individual shop level in the commercial accumulation area, the management system incorporating systematization and cooperation organization of each store has been also considered. And it describes the methodology of applying mathematical formulation to model the planning problem about land use and facility construction for the CBD activation.

Furthermore, as a method of progressing the comprehensive development, the new management system is proposed, regarding local residents as the main part, using intermediate juristic person system from the acquisition of land to the construction and operation.