

書評論文

足立基浩著 『新型コロナとまちづくり——リスク管理型エリアマネジメント戦略』 晃洋書房、2021年

今井 隆太  
経済団体事務局

“Issues on the actor and the logic of Japanese *Machi-zukuri* (Town-Making) with Reviewing Adachi(2021)“

Ryuta Imai

This paper reviews on Japanese *Machizukuri* researches. This word means Community Development, Urban Development or Area Management. Prior studies focusing on government policies and success cases didn't show the actor and the logic on the revitalization in that case area. Therefore, it was not clear who would be in charge in other areas.

Adachi (2021), a study on *Machizukuri* and Area Management in the era of Covid-19, shows the logic and the reason why Area management organization can revitalize their area. However, further analysis on the motivations of *Machizukuri* is needed. The actors with the deductive and inductive approaches to *Machizukuri* are different. Public sectors are not good at independently financed initiatives. In contrast, private sector's *Machizukuri* is difficult to control. Who will set up an area management organization? Why will they set up? These issues should be studied further.

## 目次

第1章 まちづくりに関する議論の経緯

第2章 本稿の目的

第3章 足立（2021）によるまちづくりの理論的整理と、今後の戦術・組織・取り組み

- 1 まちづくりの理論的整理とコロナ禍での変化
- 2 今後のまちづくり戦術の「7つの視点」
- 3 まちづくり・エリアマネジメントを担う組織像の今後
- 4 議論の特長

第4章 足立（2021）における主体論のさらなる課題：誰がどのような動機で担うのか

- 1 演繹的なアプローチ：公益・理屈ありきの課題解決
- 2 帰納的なアプローチ：創発的な取り組みでまちがつくられる
- 3 分類の根拠
- 4 エリアマネジメントの性質と団体の担い手を問う
- 5 どのように展開できるか
  - （1） 地域内での取り組みの重複の整理
  - （2） 全国一括の委託事業の見直し
  - （3） まちづくりにおける産学連携

参考文献

## 第1章 まちづくりに関する議論の経緯

本稿が主題とする「まちづくり」の議論は、都市工学・建築学・公共政策学・経済学・商学・社会学など様々な分野で長年蓄積されているが、共通の方法論・理論的基礎があるとは言えず、都市に関する幅広いテーマを含んだ対象学的な処方箋の検討という側面が強い。戦後、民主化の流れを受け、行政に対する市民の主体性を強調する運動論、あるいは批判的社会科学の分野から始まり、都市計画論における制度的な住民参加の議論、また都市の競争力や経営にかかわる、経済学的・経営学的な議論へと展開してきた（渡辺俊一ほか 1997; 和田崇 2010; 竹内裕二 2017）。これらの議論をうけ、日本建築学会において、まちづくりとは「地域社会に存在する資源を基礎として、多様な主体が連携・協力して、身近な居住環境を漸進的に改善し、まちの活力と魅力を高め、『生活の質の向上』を実現するための一連の持続的な活動」とまとめられている（佐藤滋 2004: 3）。近年は地域間の格差が強調され、人口減少下での各地域の持続可能性に関する危機感は日に日に増している（増田寛也 2014; 諸富徹 2018; 田村秀 2018）。課題は山積しており、解決の手法や主体に関するまちづくりの議論は尽きないと言えるだろう。

こうした幅広いまちづくりの議論の中でも、本稿では経済面を中心とするまちづくりの議論に注目する。商（業）学における石原武政・渡辺達朗編によれば、まちづくりの対象は、(1) 地理や歴史を含む「地域環境」、(2) 地域における人々のつながりを示す「地域社会」、(3) 地域環境の整備や地域社会のつながりを維持する基礎となる「地域経済」の要素からなる（石原・渡辺編 2018: 1-3）。田中道雄は上記の分類と重なるように、まちづくりへのアプローチを3つに単純化した。まず、(1) 都市計画的まちづくり論は「地域住民や地域社会に良き影響を与える工夫」を、(2) 社会学的まちづくり論は「地域住民の生活環境をどのように改善していくか」を、(3) 商業学的まちづくり論は「実際に商業活動を効果的に進め、具体的な成果を生む」ことを主眼としており、「地域における住民生活の環境の向上」を共通目標と整理している（田中 2021: 30-33）。田中の(3)の整理に加え、商業を中心とした経済活動をより抽象的・規範的に、効率や競争の視点から分析するのが経済学的まちづくり論であるといえよう。こうしたアプローチにより、まちづくり・エリアマネジメント・商店街再生を論じる研究には、商業以外の地域産業振興をふくめた地域内経済の循環についての研究として中村良平の研究が挙げられ（中村 2014, 2019）、エリアマネジメントについては上野美咲の実証研究が地方都市の実態と公民連携の方針を示しているほか（上野 2018）、細野助博の中心市街地活性化研究も経済学的な視点を含む（ただし理論的整理と事例分析を別個に行い、手法は一定していない）（細野 2007）。さらには、精緻な実証研究として、経済産業研究所でもコンパクトシティや中心市街地活性化に対する行政

政策の指標に関する研究が見られる（岩田真一郎・近藤恵介 2019）。都市経済学や地域経済論の分野でまちづくりを含む議論を行う論考は多いが、主題として扱う研究は限られている。こうした中で、多くの研究を重ねているのは足立基浩であり、センチメンタル価値（後述）を涵養する重要性、土地問題・郊外店舗規制の課題、リスクの分析に基づくオプションを意識した経営、ニーズの調査分析に基づく都市規模ごとの商店街再生策を主張している（足立 2009, 2010, 2013）。

## 第2章 本稿の目的

本稿では、その商業・経済的なまちづくりに関する議論を中心に、諸研究の課題を指摘し、目的とそこに至る論理や登場主体を（多少粗くとも）総合的に整理する必要性を示したい。そのため、新型コロナウイルス感染症の流行から1年が経とうとする2021年の初めに出版された、最新のまちづくり研究として足立（2021）に着目する。同書は、経済学の立場から、地域住民に向けて平易に研究の紹介を行う。先述した足立（2010）でも一部が紹介されているが、それらを新型コロナウイルス感染症時代のまちづくり手法として再検討し、行政主体かつ商業施設運営・インバウンド誘客・大規模イベント中心だったまちづくりから、エリアの総合的管理を行う民間主導・公民連携の「エリアマネジメント」への転換を、理論に沿った事例で紹介している。本稿で議論するまちづくりやエリアマネジメントは、まさに目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達などについて、官と民が連携・分担して行われるべき活動である。しかし、地方都市の、あるエリアの経済活性化という政策目的は幅広い主体に共有され、一貫した事業たり得るのか、という点には議論が必要である。

## 第3章 足立(2021)による理論的整理と今後の戦術・組織・取り組み

### 1 まちづくりの理論的整理とコロナ禍での変化

以下では、足立（2021）の議論を簡潔に紹介し、他の研究にも通じるまちづくりの課題を指摘していく。まず、同書が主題とする「エリアマネジメント」とは「地域のまちづくりを民間主導で行う行為」のことをいう（足立 2021: 21、以下 p.21 と略記する）。狭義には、「地権者や事業者などが主体的に参加し、（活性化すべき）エリア指定を行いその中で自らが拠出金を出すなどの手法で経済再生を図るもの」である（p.52）。足立の「まちづくり」論は、「漠然とした広範囲」ではなく「重点エリア」（例えば商店街周辺）を定めた議論であり、主に地方都市の経済的な持続可能性を問う（p.2）。

足立は、従来の『まちづくり論』の5大要素」をビジョン、人・組織と財源、コンテン

ツ、情報発信、土地問題としてまとめ、まちづくりのコロナ禍でも「変わらない部分」はビジョン、人・組織と財源、「変わる新しい部分」としてはコンテンツ、情報発信、土地問題であるとする（第1章・第2章）。

変わらない部分（ビジョン、人・組織と財源）は理論的な議論に関わる。足立によれば、「まちづくりに関する理論の主流」はエリアマネジメントとコンパクトシティである。まず広く都市再生の場所と主体について、財政学での都市再生とは生活の場の再生であるという議論（神野直彦 2002）を、経営学からは、超長期のビジョンに基づく地域間の資源配分と地域内での資源配分の分権論（清成忠男 2010）を引用する。これらの先行研究やコロナ対策の議論において、『場』を発展させるために『どこが』組織的な主体となるか」という「主体論」が欠落していることを指摘し、この問いに対する足立の答えは「エリアマネジメント団体」という組織による民間主導・公民連携である（pp.30-52）。次に、空間政策の議論について、近年のまちづくりの都市哲学の代表である「コンパクトシティ」に関しては、地理学の立地適正化計画にかかる都市再生特別措置法改正の解説（根田克彦 2016）や、政策論としての福祉・産業の効率性を高めるコンパクトシティ化の議論（増田 2014）などを引用し、地方都市の人口密度は未だ低く、財政負担を考えれば（地方都市の）コンパクトシティ化の重要性は増していくとする（pp.32-35）。

エリアマネジメントにおける具体的な事業も挙げられている。都市計画論での、空き家の持ち主の公共利用への提供が起きることにより公的投資をせずに施設整備が可能になるという指摘（饗庭伸 2015）や社会関係資本構築によるソフトな社会インフラを促す必要性への指摘を引用し（小林重敬ほか 2020）、足立はこれらを『地域への民間の参加』や『開発から利用へと、ソフト型まちづくりへのシフト』が進む中で民間主導とエリアがキーワードになるとし、「行政はインフラ整備を行うが、その後のマネジメント、エリア全体の成長管理を行うなどの点については苦手な分野」であり、「この分野の主役がエリアマネジメント組織である」という（p.36）。その具体的な組織像には「都市再生推進法人」を挙げ、財源不足を補う「地域再生エリアマネジメント負担金制度」を紹介する。これらの主体が行う事業について、厳しい国の財政をふまえ「空き家活用まちづくり計画とランドバンク事業が今後は伸びていく」とする（p.38）。

コロナ禍で変わる部分（コンテンツ、情報発信、土地問題）としては、「リスク管理」や「オプション」を加えた戦略の構築を挙げ、外食産業での「間借り」など収益性の高い新たなサービス提供、強いあこがれを受け付けるような「SNS マーケティング」、コロナ禍あるいは収益が期待されない状況においても価格が硬直的な土地のコスト（賃貸を含む）の低減、遠隔・社会的距離の確保、近隣観光をベースとしつつインバウンド客の再来の準備

を行う観光戦略を挙げている (pp.38-48)。

## 2 今後のまちづくり戦術の「7つの視点」

こうした議論をもとに、地方都市におけるまちづくり戦術の「7つの視点」を提唱する(第3章)。その視点とは(1)空間ネットワーク、(2)効率的な店舗経営、(3)財源マーケティング、(4)センチメンタル価値、(5)リスク管理としてのリアルオプション理論、(6)ライバル・商圈戦略、(7)正しいデータ・予測の7つである (pp.52-82)。

独自の用語について補足すると、(1)の空間ネットワークとは、社会ネットワーク分析の手法を応用した分析結果である。エリア間の関係性を示す指標(密度、推移性、相互性、中心性)の簡単な分析例を示し、「密度の高いところでコロナ対策がより一層必要」であること、「相互性が高い地域では感染症が伝播する可能性が高い」ことや、中心性や相互性をもとに「各エリアの導線をつなぐ」イベントが有効である状況などを示している (pp.52-57) [1]。

(3)の財源マーケティングとは、面的開発を行う主体の不動産収入や、エリア内の事業者の売り上げなどの一部の財源を地域内の公益的事業に再投資し、あるいはふるさと納税された財源を地域内の公益的事業に再投資するような経営手法を指す。まさにエリアマネジメントの中核的な手法であるが、再投資により地域経済に波及効果が生まれ、各事業者にも利益が返ってくることを指している (pp.58-59)。(4)も財源確保に関わる視点であり、センチメンタル価値とは「地域への『愛着』がもたらす心理的な地域価値」を指す (p.59)。噛み砕けば、地域のある環境を守るためにいくら払えるかを示す指標であろう。こうしたセンチメンタル価値が「寄付をはじめとする財源を生み出す」ナッジとなるため、「教育するシステム」が必要であるとされる (pp.59-61)。

(5)のリアルオプションとは、インバウンド客から国内客へターゲット顧客をスイッチさせるような「スイッチ・オプション」、意思決定の延期などの「タイミング・オプション」である (p.62)。足立はオプションの事業計画を選択する上で、状況の変化を2パターンに分け、良いシナリオと悪いシナリオ(リスク)が発生する確率を計算し(リスク中立確率)、収益の期待値を算出したうえで経営判断する必要性を説く。(6)のライバル・商圈戦略は、顧客と商業施設の距離と、その床面積によって集客力を判断する伝統的な手法である「ハフモデル」をもとに競合他社との関係を分析し、周辺1キロ圏の人口とその町の全体人口との比率を分析することで出店や集客手法を決める戦術である (pp.68-78)。(7)については、統計言語のPythonによる機械学習を用いて人口予測を行い、商圈人口やイベント来客等の正確な予測を行う方法を簡単に紹介している (pp.78-82)。

最後に、With コロナ時代の2つの地域再生戦略を加え（第5章）、地域人口はそのまま再生させる「インナータイプの再生策」、すなわち脱3密時代のイベント、国内観光、周辺人口へのマーケティングを挙げ、さらに居住人口そのものを増やす「アウタータイプの再生策」として「サテライトオフィスの誘致」を挙げる（p.118-119）。これに加え、十分な商圈の分析をもとに配達や出前を進化させ、ECと協力配達員を組み合わせた「商店街ネットモール」を構想している（p.134-137）。

### 3 まちづくり・エリアマネジメントを担う組織像の今後

さらに足立は、これまで紹介してきた戦略や戦術に即した取り組みを行うエリアマネジメント団体を3つ挙げている（第4章）。

第一に、奈良県桜井市の「桜井まちづくり株式会社」は、近隣商圈を分析し、エリア全体の経済活動をバランスよくマネジメント（＝エリアに不足していたレストランとカフェの2店舗、民泊施設を1軒、定期借地権を活用しながら運営し、ふるさと納税の返礼関係を受託するなど）しているが、同社は、地元の有志、信用金庫、商工会などが出資し、一部補助金を活用しながら、元銀行員が経験を活かして経営している（pp.94-103）。役員は無報酬だが黒字運営であるため株主には配当が出る見込みで、家賃は地主との定期借地権をもとに低廉な家賃である代わりに新築した店舗を引き渡す契約である（pp.102-103）。

第二に、福井県福井市の「まちづくり福井株式会社」は、駅前再開発（および複合施設の運営）、周辺のリノベーション型の不動産再生を「ほどよくミックス」させている（pp.104）。

第三に、宮崎県児湯郡新富町の「こゆ財団」は、旧観光協会が財団法人化され、「特産品販売」と「起業家育成」を目的とした地域商社事業をベースに、商店街を「外部から支える応援団」として、まちづくりを行っている（p.108）。起業という面では、地域おこし協力隊などの制度を通し、起業家の誘致、とくにアグリビジネスに分野に注力し、まちづくりのアクターとしても、空き店舗のリノベーションにより、カフェ、宿泊施設の運営を行い、商業・観光需要増加に結びつけるイベント運営も行う（pp.109-110）。このようなまちづくりへの新たな投資というリスクを伴う事業を行うことができるのは、ふるさと納税の運営業務を受託して納税額を伸ばし、そしてライチの国産化に対するブランド化・鶏卵のブランド化や関連商品の開発によって利益を生み出して、これらの一部が財団の再投資の原資となっているからである（pp.107-112）。

上記3組織は、「まち全体の俯瞰が可能な組織」であり、「民間組織ゆえに、経営の自由度は高く」、「リスク管理」にも優れている（p.111）。そのため、「地域に存在する商工会、商店街振興組合、まちづくり会社」と連携しつつ「都市空間エリア」をベースに「エリア

マネジメント団体」を設立し、地域再生の総合俯瞰ができる組織を早急に作るべきだとされる (p.148)。

#### 4 議論の特長

以下では、足立 (2021) の議論の意義について論じる。主体論の欠如を指摘する足立は、エリアマネジメント団体という主体のはたらき、今後必要になる事業戦略の勘所や実施に向けたデータの分析などの手法、そして各地域での組織の実例を取り上げていた。これらは、どのような意味で重要で、どうして成功するのか、なぜその地域の事例が重要なのか、を類書よりも明確にして掘り下げ、読者となる地域の主体に展開しようとしていると評価できる。

例えば、他の商業学的まちづくり論では、行政や個々の組合・事業者に対する批判や事例を多く紹介するもののエリアを経営する主体という視点を欠く議論 (久繁哲之介 2013)、幅広い分野でのまちづくりの方向性や会計手法の提案は示すものの、課題分析や持続可能性などの理論とその裏付けを欠く議論 (田中 2021)、商業まちづくりにおける行政・民間の主要な論点をカバーしているものの、教科書的な特性からアドホックな整理に力点が置かれている文献 (石原・渡辺 2018) があり、さらに都市政策を視野に入れたアプローチでは、中心市街地活性化における行政の政策論に注力する研究 (渡辺 2014; 根田編 2016)、あるいはまちづくりの転換を主題にし、他国の例を参照して住民や事業者による自治的な行動の必要性を強調しながらも、日本における担い手や規制の具体的な構想にまでは行っていない研究 (畢 2014; ヴァンソン藤井由実・宇都宮浄人 2016) などが挙げられる。

足立 (2021) が上記の議論と一線を画すのは、第一に、一貫した民間主導の視点から、地域における実践者としてエリアマネジメント団体を比定していることにより、他の論考よりも明確な役割と戦略を与えてくれる点である。第二に、都市計画的なまちづくり論における、饗庭 (2015) や野澤千絵 (2018) などが指摘するランドバンクや、諸富 (2018) が指摘する都市公社のような公的な担い手とも違い、市場性が強く意識されているため、経済的に継続していくためのヒントを与えてくれる点である。この2点が足立 (2021) の特長であると評価できる[2]。

#### 第4章 足立(2021)における主体論のさらなる課題:誰がどのような動機で担うのか

上記の評価を踏まえ、本稿では、足立の主要な問題意識であるまちづくりの「主体論」の重要性を共有し、さらに深める手がかりを示したい。そのために、まちづくりに対する帰納的アプローチと演繹的アプローチという2つの理念型を設定したうえで[3]、足立 (2021)

の議論をもう一步掘り下げて検討する。

## 1 演繹的なアプローチ:公益・理屈ありきの課題解決

一つ目の極は、演繹的なアプローチであり、地域課題の原因を分析し、公共政策として求められる活動を指摘したうえで、それを担うことができる主体を検討するアプローチである。悪く言えば頭でっかちで、上からのまちづくり像であり、経済活動をするにしてもプロダクトアウトになりがちで、企業や市民の自発的動機はあまり考慮されない。よく言えば公共の福祉を十分考慮した公共性の高いまちづくり像である。

このアプローチの困難さは、行政の場合は「政府の失敗」であり、非効率な介入や過度な規制あるいは規制緩和も含まれる。商店街組織においては、ただ単に場所を共有しているだけの所縁型組織という性質から共同事業が行いにくいことも古くから指摘されている(加藤司 2003)。

## 2 帰納的なアプローチ:創発的な取り組みでまちがえられる

もう一方の極は帰納的なアプローチであり、多様な自発的動機にもとづき、個々の主体が散発的に行う活動に着目するアプローチである。悪く言えば場当たりのでまとまりがなく、ともすれば乱開発や業種の偏りをも招くような、個々の活動の結果として何らかつくれるまちという像であり、よく言えば自走的なエンジンによる継続性が高く、部分最適が達成されやすいまちづくりである。

帰納的なアプローチの新たな潮流として、近年の都市社会学の研究では、都市の中心部で小規模なまちづくりを行う主体の性質を「草の根新自由主義」と分類しており、従来の地域社会とは異なる担い手の登場を指摘している(林浩一郎 2020)。そもそも遡れば、J. ジェイコブズの、賃料が低く古い建物などを活用した都市商業の多様性の強調、都市の創発的な生態系の働きを阻害する都市計画への批判(Jacobs 1961=2010)、あるいは都市の産業における相互交流と「インプロビゼーション」の強調(Jacobs 1984=2012)は多様性と創発性を正しく評価する先駆的な議論であった。その議論を発展させた、近年の「プレイスメイキング」や「タクティカル・アーバニズム」と呼ばれる手法によるまちづくり(泉山墨威ほか 2021)などは、帰納的側面を十分考慮したアプローチである。

日本においては、「ボトムアップ型のまちづくりのアクション・プログラムが論理的な整理が不十分なまま実施され、『あえなく』失敗するケースが多かった」とされる(中島伸 2021: 67)。帰納的なまちづくりの成功事例では、担い手である建築家や学術関係者が行政と協力し、おおまかなビジョンを描いてサポートしながら、「個人が経験したことがなかったこと

をやってみる」という個人実験・地域実験・社会実験を重ね、住民ニーズを十分汲み取ったイベントを数多く繰り返し、ビジョンを修正しながら公共空間の利用方法を跡付けていくことに要点がある（中島 2021）。

これらのアプローチの困難さは、予測の難しさ、トレンドの動かしづらさにある。予測という面では、まちづくり三法や都市再生特別措置法の再三の改正にみられるように、日本の都市は予期せぬスプロールの副作用に今も苦しんでいる。また経済面に関し、まちなかの産業の担い手となる商店街、企業（参入者）の数はいずれも人口減少より速いペースで低下している（中小企業庁 2020）。帰納的なアプローチを促すには、根本的な生活環境、とくに若者の生活といった福祉政策と都市政策の架橋にも配慮する必要があるだろう（広井良典 2011）。

社会貢献的な自発性に基づく担い手については、地方自治、市民参加、公共性の涵養という戦後政治学や社会思想の積年の課題とも重なり（小野寺研太 2015）、結局は地域貢献を行う市民がどれほどいるのか、政治面では正統性が（高橋克紀 2002）、経済面では資金面のリスクの負担者が問題になる。

### 3 分類の根拠

表 1:まちづくりの財源・動機ごとのアプローチの分類

分類	(1)演繹的なアプローチ	(2)演繹的なアプローチ	(3)帰納的なアプローチ
例	公的機関等	会員組織等	企業・個人等
財源	税金	会費	自己資金
動機	社会課題の解決・市場の失敗の是正・市民の要求	会員からの要求・会員組織の継続	自己の利益や効用の追求・社会的責任など様々
目的	公共の福祉	会員への還元・共通の利益・相互扶助	事業継続・理念・満足・社会／地域貢献など様々
課題	政府の失敗	「所縁型」組織による合意形成の困難（加藤司 2003）。	市場の失敗 企業数・起業数の低下。 経営効率化を目指す企業家精神（田村正紀 2001） あるいは地域に貢献する街商人精神（石原 2006a）がコントロールできない。

出典：筆者作成

まちづくりの主体が2極のどちらに近いのかは、動機と財源によって把握できる（表 1）。演繹的なアプローチをとる主体は、税金を財源に、市民への還元や市場の失敗の是正が求

められる公的機関、会費に基づき会員に対する貢献が求められるような民間の会員制団体であり、必要に迫られて計画を立て、市場の失敗を補完した公共財の整備や再配分を行ったり、会員やエリアの共通の利益を追求したりするために財源を用いることが求められる主体である。そのため安定的な財源を元手にでき、借入を行ったり出資を募ったりする必要性が低い代わりに、公益目的であるため、出た利益が自らに還元されるという構造が弱く、独立採算の事業収入で運営しようとする動機に乏しい。市民や会員による選挙や監査によってフィードバックが行われるが、投資の失敗や赤字によってすぐに食い扶持にこまる、という組織構造をもたない。

こうした背景から、まちづくりに対しては、内発的な動機とは別の、社会的な必要性に迫られた演繹的なアプローチとなり、個々の主体に任せておいては実施できない事業が求められる。例えば、公共財としての性質をもった商店街のアーケード、街灯、休憩所などの整備、お祭り・イベントなどの実施、あるいは個店間の業種調整などの全体最適を担う組織となる。したがって、草の根からの自発的な推進力はもともと想定できず、とくに商店街組織等の民間団体については、会員加入を強制できないことから旧来よりフリーライダー問題が発生する可能性があり、制度的・継続的に財源を得ることができなければ持続させることは難しい。

他方の極である、本稿でいう帰納的なアプローチをとる主体は、基本的には自らの資金で自らの目的のために、損失を厭わずに事業を行う個人や組織である。経済学に登場する家計や企業の性質を持ち、それぞれが自由意思によって散発的な行動を行う。家計や企業のような主体は、基本的には利益志向のまちづくりを行う傾向があると考えられるが、ビジョンをもち、センチメンタル価値のような地域貢献の志向を持つ場合は、自身の倫理的な動機や美学に従って行動し、自らのみの利益最大化をもとめるような行動をとらない場合がある。三方よしの商売やコミュニティビジネス、ソーシャルビジネス、消費者としてはエシカル消費がこれに当たる。ローカルファーストやSDGsも、中長期で持続可能な取引を行うことがお互いの利益になるという考え方を、草の根から再認識させる取り組みであると整理できる。それでも、原理が演繹的なアプローチとは異なるため、個々の自発性に任されており、あくまでもある程度の自己負担が必要になる。単に義務的な社会的責任を果たすためだけに、手段として社会貢献活動としてのまちづくりを行うことも考えられる。こうした帰納的なアプローチをとる主体は、社会課題の解決をお任せできる存在とはなり得ず、地域にとって何が課題なのかを見渡す動機も弱く、調査研究といった非営利の活動や超長期の投資に投入できる財源も少ない。公民連携や官民連携が必要なのはまさにこの点である。

多くのまちづくりの主体論は、この2つの極のバランスをどのようにとるのかに苦心する。演繹的で理想やビジョンが先行した行政政策主体のまちづくり論では、課題解決の必要性は強調されるものの自走的な担い手を比定しにくい。他方の帰納的なまちづくりでは、都市計画規制の適切さによってまちが大きく左右されてしまうものの、中心市街地等の空き店舗を中心に予想もしないような担い手がリノベーションを通して参画してくるような事態もあり得る。しかし、そもそも企業数が近年大幅に減少しており(中小企業庁 2020)、放任していたままでは自走的なまちづくり主体が叢生する事態は考えにくい。地域貢献のために自己資金を拠出し、損失のリスクを背負ってくれた会社や個人に頼ったまちづくりでは、その会社や個人に多大なしわ寄せが起こることも考えられる。そうした状況では、先進事例のような、意欲も知見もある主体はますます想定しにくいといえる。

#### 4 エリアマネジメント団体の性質と担い手を問う

足立によれば、エリアマネジメント団体とは「地域再生のための総合俯瞰」が可能であり、かつ自由な経営を行える組織である (p.148)。会員組織的性質からは、間接的な出資の形式をとることで自由となり、かつエリアのまちづくりが目的の団体であるから、行政がまちづくりビジョンを作る場合には、提案やフィードバックを行う動機ももつ。表 1 でいう (2) と (3) をうまく行き来できる性質を持っている。これが足立のいうエリアマネジメント団体の特異な点であると評価できる。

足立が取り上げてきた事例の担い手は、意欲と能力をもち、損失を覚悟し、自ら資金拠出や調達を行う役員や組織を、行政が適切な手法(指定管理や補助)などで支え、独立採算制を保ちながら継続的なまちづくりに成功していた (p.111)。その重点は、社会課題の解決という地域の既存主体による演繹的なアプローチと、エリアマネジメント団体の担い手による社会貢献や利益追求という帰納的なアプローチがうまくかみ合った点であると評価できる。先ほど触れた、タクティカル・アーバニズムの事例は、エリアマネジメントよりも小さく産む発想であるものの、同じ方向性のまちづくりである。

ただし、評者には、戦略や戦術を駆使すべきエリアマネジメント団体として挙げられる事例のキーマンは、篤志家であるとか、特別な意欲の持ち主のように見える。足立は、新たな投資を行う「本気」を持ち、かつ「ローカルファースト」志向 (pp.148-149) をもつ主体を育成する方法に触れていない。そのキーマンたちの動機は、展開できるような性質のものなのだろうか。エリアマネジメント団体の設立にいたるプロセスを更に研究し、なぜ設立できたのか、仕組みとして展開させていくにはどうすればいいのかを検討していく必要がある。行政が行うべきこと、既存の組織に求められることを具体的に指摘することも

有効だろう。第3章で少々言及したとおり、先行研究では、まちづくりに対する提言は、事例を示す、法制度の改革を要望する、または行動を呼びかける啓発を行う、といった内容にとどまる。足立は経営コンサルのように、具体的な戦術を示しているが、それでは一体その戦術を担うエリアマネジメント団体をどのように立ち上げるのか、は問題として残されている。

また、足立は、地域住民の「センチメンタル価値」の醸成方法 (p.61) についても、詳述していなかった。地域社会学においては、地域のエゴという副作用も含め、地域愛着などのコミュニティモラル (道徳) あるいは自治的活動に関わるノルム (規範) の研究が蓄積されてきた (鈴木広編 1978; 今井隆太 2021)。単なる親しみ以上の、地域への貢献意欲がどのように発現するのか、政策的な手当てが考えられるのか、についても検討の余地は大きい。

例えば足立が示した桜井市の事例では、行政、既存の信用金庫や経済団体などの組織が協調してつくられたまちづくり会社が、元銀行員のキーマンによる綿密なマーケティングに基づき、空き店舗をリノベーションしたいくつかの施設を運営している (pp.95-103)。エリアマネジメントの先進事例にふさわしく、信用金庫が無担保でローンを組み、同社の役員は無報酬からスタートし、配当を得るために経営をしていることで、数箇所の施設運営の収支を黒字化している (p.102)。今後は、他の地域での展開のためにも、誰がなぜ出資するのか、無報酬を前提としたり、資金を拠出したりして、損失を覚悟してでもエリアマネジメントを行う主体は育成できるのか、という論点が非常に重要と考える。

そして桜井市のような先進事例においても、当該まちづくり会社の単独事業だけで再投資が出来るほどの利潤を生み出す、直接的な好循環には至っていないことも示唆されている (p.97-98,100)。福井市や宮崎県児湯郡の例にもある、行政からの指定管理的な受託、あるいはふるさと納税の特定財源化 (pp.100-110)、そして諸富の指摘にある、インフラ・エネルギー部門の特定財源化によるエリアへの再投資 (諸富 2018) もヒントになる。まちづくり会社の財源には足立の言うオプション的発想が必要であるが、演繹的なアプローチを行う主体は、先述のように公的資金や会費等を財源とするために独立採算で利益を得て再投資を目指す発想を持ちにくい。そのため、経済的に持続したまちづくりのためには、独立採算を志向する民間主導の担い手を育てる体制は欠かせない。自治体や既存組織がまちづくりの研究を積み重ねて環境整備を行う必要があるのではないか。

## 5 どのように展開できるか

エリアマネジメントでは、自らが損失を被るリスクを取って資金を集め、かつ十分な調

査研究能力を持ってエリアを分析し、複数の財源を確保しながら持続可能な再投資を行っていくことが基本であった。それに加え、新たな動向を注視し、様々な草の根の主体が叢生する環境を整える必要がある。2014年の地方創生政策の開始からすでに7年が経ち、交付金をばらまいた以上、事業の効果はゼロではなかったようだが（内閣府地方創生推進事務局 2021）、演繹的なアプローチに頼っていても、現状が大きく変わることはないといっただけではないか。エリアの課題に対して十分な調査研究能力を持ち、新たなまちづくりの活動主体のニーズに応え得る既存主体がいなかった証左でもある。

それでは、どうすれば取り組みを展開してゆけるのか。最後に、まちづくりの主体論の課題への対応を検討する。

### **(1) 地域内での取り組みの重複の整理**

行政や民間団体を含めた既存の公益的な組織には、やはり既存の業務があり、新たな取り組みを行うためには人員も専門性も限られていると考えられる。何よりこれらの組織に経営的視点を求めること自体が難しいことは強調してきた。旧中心市街地活性化法においては、「TMO となりうる組織を、商工会議所・商工会、第三セクターの特定会社、第三セクターの公益法人に限定した。それは TMO に対する自治体の強い参加を求めて」いたためだが、「結果的にみれば、TMO が当初の期待通りのはたらきをしたとはいえない」とされる（石原 2006b: 54-55）。

足立もこれらをふまえ、新たなエリアマネジメント団体をつくることを推奨しているが、既存団体がどのような過程で新たな動きに至ったかは詳述していなかった。エリアマネジメント団体設立には、経営の適任者を募集する必要があり、再三述べたように、既存組織の側も損失を覚悟したリスクテイクの姿勢、さらに地域内での調整や調査研究が求められる。既存の公的機関に新たな専門人材を配置するなど機能強化をする方向もあるが、財政制約から難しいかもしれない。多くの地方都市に展開していくためには、様々なコストをできるだけ圧縮し、すでに行われている取り組みの重複を省き、リストラクチャリングするなどの対応が必要ではないか。

まちづくり論における提言は、第3章4節での簡単なレビューの通り、広く一般向けに手法や好事例を示し、行政政策の改善点を挙げるような内容が主流である。既存組織向けには、より具体的に名指しをして、誰が何から始めてどこに行くべきか、認知のコストを下げるような見せ方が必要ではないか。

### **(2) 全国一括の委託事業の見直し**

エリアの分析を行うような地域の頭脳を誰が担うのか、という問題は、地方自治体だけでなく、国も認識すべき課題である。国は個別の政策ではまちの再生、地域の活性化を目指していても、その背景に思想が見られず、理論的視点が欠けている。たとえば、調査研究やコンサルタントを行う専門サービス業は、財政学や地域経済学の研究が指摘するように、外貨も獲得できる産業であるが、東京に一極集中している現状がある（宮崎雅人 2021；中村 2019）。地域産業振興においては、事業計画を審査し、各地域の主体に精算払いで給付する補助・委託事業が主流であるが（今井 2020）、それとは別に、全国レベルで、各地方の伴走支援を行う委託事業、あるいは調査研究や普及啓発を行う委託事業を別途用意している施策が数多い（主要なものだけでも、経済産業省地域経済産業グループ・中心市街地活性化室の各種補助事業、国土交通省都市局の官民連携まちなか再生事業が挙げられる）。

こうした委託事業の公募手法では、受託する専門サービス業が全国に散らばって存立する環境を誘発しない。専門サービス業が東京に一極集中する状況の一つの原因ではないかとすら考えられる。本省で全国一括の公募を続けていては、単年度事業でのノウハウが地域に残るはずもなく、本来必要な長い目の伴走支援は、極めて短期的なものに終わる。出先機関のブロックごとに公募するなど、委託事業一つをとっても、事業終了の後、地域にノウハウが残り、ビジョン立案に貢献できるような主体を育成する副次的効果を目指すなどの工夫が必要である。そうした環境をつくっていくことが、新たなまちづくりの担い手のニーズをとりこみ、足立が主張するような十分な分析にもとづくエリア戦略やビジョンの策定を広めていく間接的な推進力にもなるだろう。

### **(3) まちづくりにおける産学連携の再考**

地域の頭脳については、地方創生政策において、地域主体を「産学官金労言士」などと表現する場合があるが（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局 2015）、これらのうち、利潤追求とは違う原理で取り組む主体は、「官」に加え、真理や発見を追究する「学」である。高等教育機関における研究者の共通目標は「真理」であり、決してマネーではない（吉見俊哉 2016）。帰納的なアプローチとしての側面から、自発的な研究の対象としてまちづくりに参画するような動機を機能させ、まちづくりやエリアマネジメントの頭脳面での協業を促すことは十分考えられる。大学が所在するエリアは限られるが、タクティカル・アーバニズムの手法の担い手に都市研究者が多くいることも指摘できる（泉山ほか 2021）。

現状では、地方創生にかかわる高等教育政策のうち、文部科学省における地の拠点事業（COC および COC+事業）が、各分野の創発的な研究と実践を架橋する方向というよりは、

「地域を担う学生を育てる」、「学生を地域に定着させる」、「新たな雇用・産業を創出する」といった演繹的なアプローチによって行われた（地（知）の拠点大学による地方創生推進事業委員会 2020）。もともと、2005年に示された中央教育審議会の「我が国の高等教育の将来像（答申）」は、それぞれの大学・大学院が担うべき役割の再定義を求めており、地方大学には地域貢献が役割の例としてあげられてきた。こうした社会的な要求のもとで 2013 年から始まったのが COC 事業であった。

これらの事業は、ディシプリンや個々の研究蓄積とは別の論理で行われ、大学振興や産業政策としての側面が強く出ている。その適否を判断するものではないが、官の目的が公益であり、学の目的が真理の探究や創造であるとするならば、どちらも経済的に持続可能なまちづくりに関わる自発的な活動は射程外なはずで、そもそも大学での多くの研究分野、基礎研究や人文社会科学の分野はどちらかという利益を出しにくく、長い目で見るべき分野である。そうした性質にもかかわらず、産業振興の役割を担わせていることになる。

まちづくり分野の産学連携の実践では、学生や研究室が直接地域に関与し、(1)「研究の実践を通じたまちづくり」、(2)「地縁的なまちづくり」、(3)「地域包括的まちづくり」、(4)「小さな活動の連鎖によるまちづくり」を行うことが連携とされ、マクロでは(5) 地域経済における大学キャンパスの役割向上、(6) 地域環境の保全と再生、(7) 地域課題に取り組む担い手の育成プログラムにも議論が及ぶ（小林英嗣ほか 2008）。しかしこれらの議論の出発点も「新世紀に入って、大学がまちづくりの担い手や地域資源として期待され始めた」ことや「学生数の減少や国からのサポーターが漸減する中、立地する地域に対して大学の存在意義を示し、地域と創造的な関係を結ぶ」必要性（小林ほか 2008: 9）といった、研究や教育の実践から帰納的に導かれる論理とは別の要求によるものである。

COC 事業の開始後も、各大学では要求に応じて「地域学」が構想され（山下博樹 2021）、人材育成への真摯な努力が重ねられてきた。しかし、弘前大学では「県内就職者数については横ばい」で、「目標は達成できなかった」という指摘があり（曾我亨 2021: 38）、COC 事業自体は形を変えながらも 7 年間で終了したことから、率直に「金の切れ目が縁の切れ目的な一過性のイベント事」とも総括され、現場では当該事業を再解釈して「研究力を低下させない地域貢献のあり方」が模索されていた（水内俊雄 2021: 33）。このように、あくまでも外部から求められ対応しようとしてきた側面が強い活動であり、各専門分野における価値観や理論的なスコープをもとにまちづくり・地域社会・地域経済の課題を分析し、その原因への手当てを提案するような社会科学的思考による営みとはいえない。どのような論理で地域をとらえ、課題を分析して対策するか、その対策はどのような効果をもたらすか、そもそもどのような価値観でまちを議論するのか、といった、理論および実証研究

の蓄積を活かした視点があり見られないのである。このような背景に鑑みれば、COC 事業が縮小してしまったことも首肯できる。

本節で指摘した三点の対応すべき課題、特に後二点は、これまでのソフト的まちづくりが失敗してきた背景とされる「論理的整理」の不足（中島 2021）と通底し、各地の帰納的な取り組みにビジョンや戦略を加えていく主体を構想する上で、やや根が深い障壁なのではないか。

## 参考文献

- 足立基浩, 2009, 『まちづくりの個性と価値——センチメンタル価値とオプション価値』日本経済評論社.
- 足立基浩, 2010, 『シャッター通り再生計画——明日からはじめる活性化の極意』ミネルヴァ書房.
- 足立基浩, 2013, 『イギリスに学ぶ商店街再生計画——「シャッター通り」を変えるためのヒント』ミネルヴァ書房.
- 足立基浩, 2021, 『新型コロナとまちづくり——リスク管理型マネジメント戦略』晃洋書房.
- 饗庭伸, 2015, 『都市をたたむ——人口減少時代をデザインする都市計画』花伝社.
- 畢滔滔, 2014, 『よみがえる商店街——アメリカ・サンフランシスコ市の経験』中央経済社.
- 地（知）の拠点大学による地方創生推進事業委員会, 2020, 「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC+）平成 30 年度実施状況報告書 進捗状況の概要」（[https://www.jsps.go.jp/j-coc/data/kaigishiryo/r1/3/coc\\_sankou5.pdf](https://www.jsps.go.jp/j-coc/data/kaigishiryo/r1/3/coc_sankou5.pdf), 2021 年 7 月 31 日閲覧）
- 中小企業庁, 2020, 『中小企業白書・小規模企業白書〈2020 年版（上）〉——新たな「価値」を生み出す中小企業』日経印刷.
- 林浩一郎, 2020, 「リニア開発主義の構造と主体」『日本都市社会学会年報』38 : 116-131.
- 広井良典, 2011, 『創造的福祉社会——「成長」後の社会構想と人間・地域・価値』筑摩書房.
- 久繁哲之介, 2013, 『商店街再生の罨——売りたいモノから、顧客がしたいコトへ』筑摩書房.
- 細野助博, 2007, 『中心市街地の成功方程式——新しい公共の視点で考える“まちづくり”』時事通信社.
- 今井隆太, 2020, 「政策による地域産業振興は可能か——公共政策の手法としてのクラウドファンディングの検討」『地域イノベーション』(12): 3-14.
- 今井隆太, 2021, 「自由化する人間関係と他者との共通基盤の変容——他者への信頼感を支

- える地域的要因のレビュー」『公共研究』17(1): 338-370.
- 石原武政, 2006a, 『小売業の外部性とまちづくり』有斐閣.
- 石原武政, 2006b, 「TMO への期待と現実」矢作弘・瀬田史彦『中心市街地活性化三法改正  
とまちづくり』学芸出版社.
- 石原武政・渡辺達朗編, 2018, 『小売業起点のまちづくり』中央経済社.
- 岩田真一郎・近藤恵介, 2019, 「コンパクトシティ政策は存続小売事業所に便益をもたらす  
のか?——富山市からの証拠」『RIETI Discussion Paper Series』19-J-069.
- 泉山壘威ほか, 2021, 『タクティカル・アーバニズム——小さなアクションから都市を大き  
く変える』学芸出版社.
- Jacobs, Jane, 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Vintage books (=2010,  
山形浩生訳『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会).
- Jacobs, Jane, 1984, *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, New York:  
Vintage books (=2012, 中村達也訳『発展する地域 衰退する地域——地域が自立する  
ための経済学』筑摩書房).
- 神野直彦, 2002, 『地域再生の経済学——豊かさを問い直す』中央公論新社.
- 加藤司, 2003, 「『所縁型』商店街組織のマネジメント」加藤司編『流通理論の透視力』千  
倉書房: 155~171.
- 清成忠男, 2010, 『地域創生への挑戦』有斐閣.
- 小林英嗣ほか, 2008, 『地域と大学の共創まちづくり』学芸出版社.
- 小林重敬ほか, 2020, 『エリアマネジメント——効果と財源』学芸出版社.
- 増田寛也, 2014, 『地方消滅——東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社.
- 水内俊雄, 2021, 「地方創生関係の競争的事業を経験して研究力、教育力、社会貢献力、事  
務力はどう変貌したか?」『学術の動向』2021(2): 32-35.
- 諸富徹, 2018, 『人口減少時代の都市——成熟型のまちづくりへ』中央公論新社.
- 内閣府地方創生推進事務局, 2021, 「地方創生推進交付金事業の効果検証に関する調査報告  
書」内閣府.
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局, 2015, 「まち・ひと・しごと創生『長期ビジ  
ョン』『総合戦略』」内閣官房.
- 中村良平, 2014, 『まちづくり構造改革——地域経済構造をデザインする』日本加除出版.
- 中村良平, 2019, 『まちづくり構造改革 II——あらたな展開と実践』日本加除出版.
- 中島伸, 2021, 「政策・計画へつなぐ実験・アクションの戦略」泉山壘威ほか, 2021, 『タ  
クティカル・アーバニズム——小さなアクションから都市を大きく変える』学芸出版

社:66-76.

根田克彦編, 2016, 『まちづくりのための中心市街地活性化——イギリスと日本の実証研究』  
古今書院.

野澤千絵, 2018, 『老いた家 衰えぬ街——住まい終活する』講談社.

小野寺研太, 2015, 『戦後日本の社会思想史——近代化と「市民社会」の変遷』以文社.

佐藤滋, 2004, 「まちづくりとは何か——その原理と目標」日本建築学会編『まちづくりの  
方法』丸善出版: 2-11.

曾我亨, 2021, 「地方創生に大学がどう関わるか——COC/COC+事業から見てきたこと」  
『学術の動向』2021(2): 36-39.

鈴木広編, 1978, 『コミュニティ・モラルと社会移動の研究』アカデミア出版会.

竹内裕二, 2017, 「まちづくりの系譜から“次のまちづくり”を考察する」『筑波学院大学紀要』  
12: 65-79.

田村秀, 2018, 『地方都市の持続可能性——「東京ひとり勝ち」を超えて』ちくま新書.

高橋克紀, 2002, 「市民参加像の再考——コントロール理論と公共圏」『公共政策研究』2:  
177-186.

田村正紀, 2001, 『流通原理』千倉書房.

田中道雄, 2021, 『まちづくり大全』中央経済社.

上野美咲, 2018, 『地方版エリアマネジメント』日本経済評論社.

ヴァンソン藤井由実・宇都宮浄人, 2016, 『フランスの地方都市にはなぜシャッター通りが  
ないのか——交通・商業・都市政策を読み解く』学芸出版社.

和田崇, 2010, 「戦後日本におけるまちづくり論の展開」『徳山大学論叢』71: 23-56.

渡辺俊一ほか, 1997, 「用語『まちづくり』に関する文献研究(1945~1959)」『都市計画論  
文集』32: 43-48.

渡辺達朗, 2014, 『商業まちづくり政策』有斐閣.

矢部拓也, 2014, 「まちづくり会社による中心市街地活性化再考: 産業政策・社会保障・新  
自由主義・都市コモンズ」『社会科学研究』徳島大学(28): 139-161.

矢部拓也, 2016, 「『地方消滅』言説下における地方都市のまちづくりの行方——地方創生  
は『選択と集中』? 『社会保障』? 『新自由主義』?」『学術の動向』21(12): 26-39.

山下博樹, 2021, 「鳥取大学における地域学の実践と展開——人材育成と地域貢献を中心に」  
『学術の動向』2021(2): 40-43.

吉見俊哉, 2016, 『「文系学部廃止」の衝撃』集英社.

## 脚注

[1] 筆者の能力を超えるため、本稿では詳しく検討できないが、足立（2021）では、分析手法の解説がやや省略されているため補足する。もともとグラフ理論的な社会ネットワーク分析では、ある集団において、誰と誰が知人関係にあるか、が変数であり、それを点と矢印あるいは行列で示して数値化している。例えば、全ての成員が相互に友人関係をもつ場合に比して、当該集団では成員間にどの程度の関係性があるのかを示すのが「密度」と呼ばれる指標である。社会的ネットワークの場合は変数や指標が明らかであるが、足立（2021）で用いられているエリア間の関係を示す変数については詳しい説明がなく、筆者には十分に読み取ることができなかつた。空間的なエリア関係の分析は、指摘の通りコロナウイルス蔓延下で有効な視点であり、ネットワーク分析の手法を類推的に用いることの意義や効果を評価するためにも更なる研究を待ちたい。

[2] 足立の議論では取り上げられていない論点もいくつかあり、例えばエリアの規模感、そしてエリアを取り巻く土地問題への制度的な対処や都市計画規制の課題、エリアマネジメント活動が都市全体の再生に至るプロセスなどについては別の研究を参照する必要がある。

[3] 都市再生において帰納的なアプローチと演繹的なアプローチを対比する発想は、ジェイコブズの「都市計画」批判にすでに見られるものである（Jacobs 1961=2010: 466-469）。日本の先行研究では、まちづくり主体について、統治の倫理・市場の倫理を横軸に、行政か民間かを縦軸に分類するが（矢部拓也 2014, 2016）、分類基準は明示されておらず、事例の位置づけが若干恣意的である。この発想は、ジェイコブズが帰納と演繹の対照を発展させ、市場、統治それぞれに関する資料から倫理とされる事項を数多く収集し、対比させて論じた「市場の倫理」と「統治の倫理」の議論に由来する（Jacobs 1992=2016）。いずれも、説明したい事例をもとに分類を行っている傾向があるため、ややアドホックである。そのため、本稿では根本的な、各主体の財源に応じた動機の違いを分類基準として用いる。