

稼ぐまちづくり入門編 ～利益なくして再生なし～

一般社団法人公民連携事業機構 理事
木下 斉



私は18年前、高校1年生のときに早稲田商店会の活動に参加し、高校3年生のときに事業会社を設立して社長を務めるようになったのがきっかけで、今のように、補助金依存ではない、自立した民間事業として地域活性化に取り組むようになりました。

現在は、地方において不動産所有者との共同出資会社の経営を行い、エリア再生を通じた不動産価値向上をビジネスとするほか、道路・公園・河川などの公共資産を「稼ぐインフラ」へと変えていく新たな公民連携事業開発などを仕掛けています。

その中で一環してテーマとしてきたのは「経営」をまちづくりに導入するということです。「官民連結してまちを一つの会社として見立て、黒字化していく」、それが地域活性化の基本です。また、地域活性化の成果とは地域内所得の向上であり、特定エリアの再生の成否は不動産価値向上によって測るのが基本です。

衰退問題が深刻化している地方においては、従来の方法論の限界を考えざるを得ない状況に至っています。衰退により、多くの人は地域を離れざるを得なくなり、減少する税収に対して自治体はサービスや人員を削り、さらに国からの交付金や補助金、借金への依存度を高める傾向が強くなってきています。

このような中、経営をまちづくり分野に導入し、従来の方法の課題を乗り越える要請は高まっています。しかしながら、未だ日本においては、まちづくり分野への「経営」の導入については、多大なる誤解と過剰なる期待が入り交じっています。

本稿は、今後の縮小社会における経営的手法の有効性と実際の導入に必要な観点について整理し、広くまちづくりに経営が導入され、「稼ぐまちづくり」が行われることを期待するものです。

1 人口縮小社会を生き抜くには、 脱分配の「稼ぐまちづくり」が必要

我が国は明治維新以降、終戦前後の人口減少は例外として、一環して急激な人口増加社会を歩んできました。しかしながら、既に人口縮小社会へと転換し、今後は継続的な人口減少社会を歩んでいくこととなります。これは、欧米におけるシュリンキングシティ（縮小都市）問題とはまた別に、「国単位での人口減少」と「都市単位での人口減少」の2つの人口減少を同時にかつ急激に経験することとなります。

これまでの人口増加社会は、産業革命以降の先進各国が経験し、特に日本は、それら欧米各国の都市計画を始めとした計画手法、開発手法、行政経営手法をもとにして、独自のモデルへと転換してきました。しかしそれらの背景には、常に人口が増加し、「足りない」ものを如何にして計画的かつ効率的に「提供するか」ということが中心に据えられてきたわけでした。

これまではそのような「増加対応政策」の輸入を中心に展開されてきたと言っても過言ではありません。そして日本は他の先進国よりも一歩おくれて対応を行えるだけに、他国よりも進んだ増加対応政策へとアレンジできたということもあったかと思えます。

それは、増加人口による「内需」の継続的な拡大を前提にしてきたため、経済や財政については、所与の条件として基本的に拡大基調を保っている背景のもとでの社会運営でした。個別施策の問題や失政による財政の非効率性も、増加する経済生産、拡大する税収によって見えにくくなっていったという点も否めません。

一方で、これからは人口減少を背景に「内需」は基本的にその量の増加ではなく、質的

な転換を果たしていくことが求められており、経済と財政の減少基調は、既に90年代後半から地方都市において発生している状況です。

地方活性化を目指すまちづくりを行う上で、今必要なのは、地方独自の自立・成長に向けた「稼ぎ」につながる事業です。開発についても、従来型の単に予算が付くから開発、ではなく、自分たちの地域が豊かになるための仕掛けを含めて開発しなければなりません。

足りないものを東京から分配してもらうためではなく、経済を内発的に成長させ、それに伴う税収を確保し、公共サービスを支えていくという構造への転換が必要となっています。でなければ、配られるものがどんどん少なくなる中でやりくりする縮小均衡しか方策はなくなります。地方こそ住む人が移動して集積することで再編されると思いますが、既存の自治体単位での機能存続は絶望的になるでしょう。

縮小社会が加速する今後、供給によって問題解決ができた時代の方法をそのまま地方において採用すればするほどに、地方はますます衰退し、自治体機能も存続不可能になることでしょう。

逆に考えると、方法論を転換さえすれば、

人口縮小社会を過度に悲観視する必要はないと考えています。

2 「経営」で、縮小均衡ではない人口減少局面对応策を考える

人口減少は、これまで急速な人口増の中で一貫して拡大しなくてはならなかった社会インフラや公共サービスの見直しの契機となり、量よりも効率性に目を向けることが可能になるということでもあります。限りある財源での効率的な経営と落ち着いて向き合うことが、ようやく可能になったとも言えます。

そもそも、かつての人口急増社会では、「人口爆発」と呼ばれ、人口増そのものが様々な社会問題を引き起こす要因として問題視されていたことを忘れてはいけません。

つまり地域経営、自治体経営を見据えた際には、人口増加も問題であり、また人口減少も問題であるわけです。つまり社会の変化そのものが、その経営課題にあたり、それをどう解決するか、ということこそ、経営の本分でもあります。

これまでは地域分野、まちづくり分野において「経営」という意識を強く持つことなく行えてきたのは、人口増加社会が背景にあり、

○日本の総人口は、2004年をピークに、今後100年間で100年前(明治時代後半)の水準に戻っていく可能性。この変化は千年単位でみても類を見ない、極めて急激な減少。

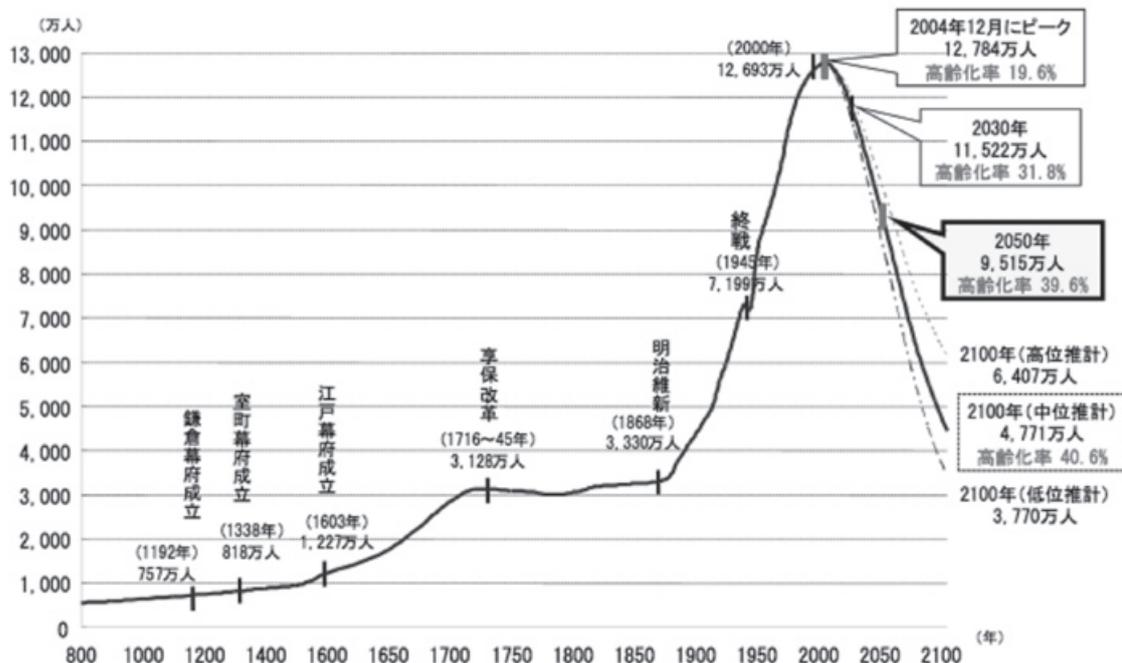


図1 我が国における人口増減イメージ

(国交省「国土の長期展望」資料)

特集2 地方の創生に向けて

清く正しく美しく物事を運営しさえすれば、マクロ的な拡大によってどうにかなってきたわけです。しかしこれからは違います。縮小局面にある今こそ、経営と向き合い、限りある資源を効果的に地域に投資・配分するという政策の転換を行う必要が出てくるわけです。

所与の条件ではなく、自らの手によって経済活動を喚起し、税収を拡大しうる施策を考え、人々の生活を支える公共サービスを守らなくてはなりません。

逆に言えば、やるべきことは明白であり、従来の常識や当たり前であったやり方を逆転させれば良いだけなのです。

3 制度支援型の補助金が「衰退加速制度」になった理由

現代において機能不全となった従来型のやり方の一つに、まちづくり分野での補助金支援策があります。拡大社会において有効に機能した場面はあったものの、縮小社会においては衰退を加速させるような制度になっています。

そもそも人口増加社会は、「需要過剰・供給過小」が社会問題でした。

例えば人口が増加するのに住宅が足りない、出店希望者が多いのに商業ビルが少ない、道路・上下水道なども全てにおいて同様に、足りないことが社会問題でありました。そして何より、拡大することはわかっている、十分な与信力が地方自治体、企業などになかったという状況もありました。その際に、国などが与信力（資金力）のギャップを埋める、自治体が地元企業の資金調達能力を補完するために、補助金という仕掛けが、計画経済的に機能した時代がありました。

しかし今は、これが逆転しています。人口縮小社会においては、「需要過小・供給過剰」が社会問題となっています。

つまり、ひと通りのものが整い、むしろ必要とする人が圧倒的に少なくなり、既に整備したものさえ維持するのに必要な需要が存在しない、といった問題です。

このような時代に、従来の制度による補助金政策を展開しても、地方は供給が問題ではないどころか、逆の需要過小・供給過剰が問題であるため、不必要な供給が加速されてますます全体の負担が重たくなっていき、衰退

を加速させられることとなります。

さらに、支援を受けた施設経営側も、かつてのようにマクロで経済力、税収が共に拡大する時代とは異なり、個別の経営努力によってその成果が左右されるようになっていきます。そのため、個別の施設経営に必要な資金については、地元の経済・財政から長期的に拠出可能であるか否かを詳細に検討しないと、大変なことになっていきます。

昨今では「朽ちるインフラ」問題に端を発して、各自治体でも公共施設の整理が始まっているものの、公共施設面積を3～5割削減しても地元の経済・財政で支えきれない現実が見えています。維持費や更新費用についての検討が足りなかったため、このような現実直面したわけです。

それでも、未だ新規開発では、維持費などは無視して開発費だけが中心の議論となっています。そのため、開発すればするほどに、供給は既に十分であり需要が問題である地方においては、開発後の維持費・更新費用が地域のさらなる重荷になっていってしまうわけです。

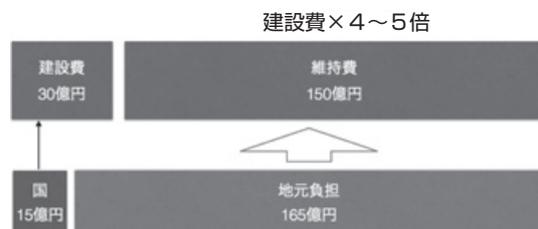


図2 開発から維持費をトータルでみた時の判断

例えば、30億円の建設費がかかるプロジェクトも、実はライフサイクルコスト全体をみれば、開発費の4～5倍はかかると言われています。つまり全体で180億円規模に達する場合もあるわけです。しかしながら、未だに総事業費中心の議論にとどまり、そこへの国費支援規模などで意思決定が進められていたりしているわけです。

結果として、国からの支援はライフサイクル全体からみれば限定的であり、様々な特別措置で建設時での補助率などが上乗せされたとしても、たかが知れているとも言えます。

人口増加社会にあって供給が足りない時代であれば、供給後にこれだけの費用を地元の経済成長、自治体の税収増加によって賄うこ

とも可能であったかもしれませんが。しかし、人口縮小社会では、1施設の開発だけで165億円を十分に稼ぎ出すだけの経営モデル、長期財政計画が非現実的な地域が多くあるわけです。

結果として、1998年の中心市街地活性化法などの施行以後に実施されてきた、地方都市中心部の再開発事業によって開発された施設の多くは、立派な施設にしたがゆえに家賃が高く出店者を呼び込めなかったり、短期的には出店者があったものの撤退が相次ぐという状況に陥りました。そして、施設を運営する組合や会社が経営破綻したり、慢性的な経営難から行政による救済策の実行や銀行の債務放棄などの事態につながっています。地域経済を再生するという目的を達成しないばかりか、地元の財政を圧迫するような施設になってしまっています。

4 縮小社会における活性化事業への経営導入、5つのポイント

縮小社会において開発効果が地域にとっての活性化効果を生み出すためには、(a) プロジェクト収支が黒字になり、(b) さらに開発を通じて民間の経済活動が黒字化し、(c) 自治体も収支が黒字になるという構造を実現する必要があります。

3つのうちいずれかがマイナスになった段階で、その開発行為は縮小社会において地方の衰退要因になっていると判断することが基本です。プロジェクト全体、関わる民間、自治体の3者が黒字にならなくてはなりません。

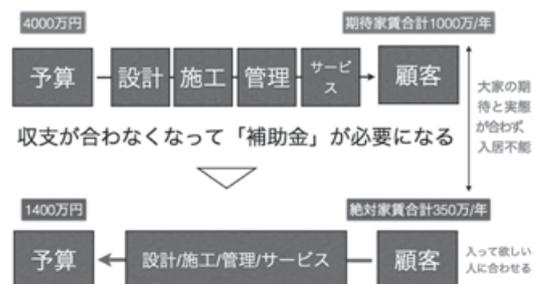
(1) 事業収支を守るため、初期投資査定に逆算を徹底しよう

従来の開発方式は、供給サイドで予算や仕様を固めて開発を進め、最終的に営業を行うモデルでした。しかし、需要サイドに問題がある時代には、先回りで営業することで、開発規模の最適化を図ることが基本になります。

公共施設開発においても、長期財政計画や人口見直しなどによるライフサイクルコスト全体からの逆算を基本としていくべきです。さらに、可能な限り複合施設化して民間事業床部分での家賃・管理費により税支出を縮減する構成にするなどの低負担開発モデルを徹底しなくてはなりません。

これからの縮小社会においては、行政が先行投資して経済が開発されることはありません。しっかりとした先回り営業によって割り出された具体的な数字に基づいて開発規模の適正化を図らなければなりません。

図3は、既存の建物を活用してリノベーションを行い再生する事例です。



顧客の支払い可能家賃から開発予算を逆算すれば良い

図3 先回り営業による逆算方式への転換

プロジェクトとしては、4年で投資回収することを見込んだものです。

従来の開発方法に則り、不動産オーナーと建築関係者の思惑だけで最初に仕様を固めて4,000万円を投資してしまうと、4年で投資回収するためには年間1,000万円の家賃が必要になります。しかしながらこの地域には、それだけの家賃支払い能力がある、エリアの価値向上に最適な店舗は実際には存在しません。

従来だと、このような場合には空き店舗補助金を活用して、といった話になったりするのですが、そんなことをしても問題は解決しません。というのも、金額だけでなく改装する内容も顧客希望に適合せず、結局のところ改装費+家賃が高くなれば、補助金が切れた段階でテナントは撤退してしまいます。つまり、先回り営業をして、顧客を決めて具体ニーズを明確化し、家賃・改装費の総額を市場に合わせないと失敗してしまうのです。補助金は見せかけの、一瞬成功したかのように見える偽りの姿を買うだけにしか機能しません。

そうではなく、顧客営業を行った上で実際のテナントを確定し、彼らが支払える家賃を算定し、そこから逆算すれば、無理なく、顧客が必要とするスペックの内装を4年の投資回収として計算して最適化することが可能になります。福岡県北九州市小倉、愛知県春日市勝川をはじめとしてリノベーションまちづくりで成果を収めた地域は、このような先回り

特集2 地方の創生に向けて

営業のリノベーション開発を徹底しています。

これはリノベーションのみならず、新築開発においても同様で、施設仕様を固める前にテナント営業を行い、その上で開発を考えなくてはなりません。公共施設においても同様に長期財政計画、公共施設の再編計画などを多角的に検討し、その確定した情報に基づいて考えなくてはなりません。

(2) SPCによる責任の明確化、単独採算モデルを基本としよう

開発事業において問題が発生する事例のほとんどに、責任の所在・意思決定者の不明瞭化が見られます。これまでの地域活性化などを狙う事業では、広範な地元団体を絡め、さらに自治体が出資を手厚く行い支援をする形式が多く見られました。場合によっては、このような形式で設立された第三セクターがほぼ自治体とイコールで信用与信を受けている場合も多く、本来あるべき自立した第三セクターとは言えないような“ゾンビ状態”に陥っているものが多くあります。

今後の縮小社会においてはそのような形式では事業はうまくいきません。

行政の関与は出資をするにしてもマイナー出資にとどめ、あくまで独立した特定目的会社（SPC）として設立されるべきであり、民間企業として貫徹する必要があります。投融資を受ける場合にも、自治体から信用与信面での支援などを受ければ、確実に事業は歪み、失敗し、いずれ地元の財政負担になるだけです。それであれば、最初からやらないほうが地元のためになります。

公共施設・民間施設などの区分けなく、SPCによる単独採算モデルを徹底し、プロジェクトファイナンス形式での資金調達を基本として事業に取り組むことが重要です。そうすれば、合理的な資金調達が可能ではない＝赤字になることが確定している歪んだ事業モデルは市中から資金が調達できず、自動的に実現することはなくなり、計画の変更が求められます。

だからこそ、事業計画が鍛えられ、確実に地元プラスになるプロジェクトのみが推進されることが可能になっていきます。

(3) 計画・開発・運営を一体化しよう

これまでの開発事業では、供給がボトルネッ

クの場合には分業化を図り、ベルトコンベアのように流れ作業で開発を進めたほうが合理的でした。

しかしながら、そのような画一的な方法では、縮小スピードも需要構造も異なる個別事案では問題が発生します。何より、逆算開発の徹底を行う場合には、運営を先に固めた上で計画にフィードバックして、幾度となく見直しをかけていく必要が発生します。

そのため、縮小社会においては、(2)で述べたようなSPCが「計画・開発・運営」の全てを一括して責任をもって進めていくことが基本になっていきます。

計画は計画コンサルが、開発は落札事業者が、そして最後に運営だけを地元企業に引き渡していくようなやり方は、今後はますます機能しなくなります。現状においても、計画業務をコンサルに外注し、開発を建設会社に投げ、そして最後の運営に指定管理者制度を活用するなどしたもの、入札不調で予算の積み増しが迫られるような公共施設の例が発生しています。そうでなくとも、運営を開始して1～2年でテナントのほとんどが撤退してしまうような公設民営施設の事例も少なくありません。それはひとえに、運営から逆算して適切な計画見直しを図らず、一方通行のように進める前時代的開発方法で進めてしまった結果と言えます。

今後は、この3段階を一体化して進める必要があります。

小規模自治体の場合には、いわゆる一般的な入札を行うよりも、単独SPCに委託して民間での指値開発や見積もり調整を経たほうが低コスト化が図れるケースも出てきます。プロセスの一体化とともに、従来の方法に拘り定規に従うのではない、プロセス自体の見直しも図る必要があります。

(4) 公共施設の集客機能をテコにして、民間経済開発+自治体歳入増加をセットにしよう

縮小社会においては、これまで地域内で分けていた官民の区分を壊すことが求められます。限りあるリソースを最大限に活かすためには、統合化というのは極めて重要な方法です。

官民合築施設といったものは過去にもありました。しかしながら、青森市のアウガを筆頭に、経営的に失敗している事例が多数見ら

れます。その原因は極めて単純です。行政側が補助金や運営予算を捻出するとともに仕様設計についても公共施設を前提とした内容を求めるため、民間施設部分まで過度に高コストな仕様となってしまうからです。坪80万円を超える公共建築など同スペックの施設で商売が成立するはずがないのです。郊外に坪20万円台で建てられているモールがあったり、不便な立地にある配送センターを活用するネット販売などがある中で、公共施設と一緒に建った商業施設だからといって、2倍以上の家賃を支払ってくれるテナントなどは存在しないのです。

ですから、今後はプロセスを全く逆にする必要があります。

民間施設のスペックで施設全体を整備し、その一部を公共施設が共有するという方式にし、施設全体は(2)のSPCが、(3)の計画・開発・運営を一体化して実施するという方法が有効です。

公共施設は集客能力を持つため、民間施設の家賃・管理費を引き出すことが可能になります。そこから得られる家賃・管理費で、公共施設部分の施設維持費を稼ぎ出す事業計画にします。それであれば、最小限の税負担で公共施設を運営することができる。図書館施設なども図書館部分の躯体費用は民間施設の家賃・管理費で賄い、その分図書購入費や人件費などを手厚く捻出することができます。

基礎的自治体としては固定資産税収入なども得られるため、それらを最小限の税負担の財政根拠とすることも可能になります。

(5) 資金は地元にある。金融による資金調達と融資審査による事業適正化を行おう

縮小社会においては、支援制度ではなく、金融による開発事業の推進が重要な経営手法の要となります。これには2つの理由があります。

1つは、逆算開発を行い、公民施設の組み合わせなどによって稼げる開発プロジェクトとして適切に設計できれば、当然ながら投融資がつくことになる。もし投融資がつかなければ、そのプロジェクトは地域にとって何らかのマイナスを生み出す負担開発であるということになります。

もう1つは、地域内に蓄積されている資金

を地域の後の経済力拡大、財政力拡大につながるものに投融資し、適切な金利収入・配当を受けることで、地域内の預貸率改善・資金循環の確保を図ることを目指します。何より地域外からの交付金や補助金への依存度を低下させ、地域内の資金での開発を行うことは、地方の自立的成長に向けて極めて重要な変化を生み出せます。

5 まとめ「従来の常識は今の“非常識”」

人口縮小時代への対応は、明治維新以降の約150年間一貫して我が国の政策課題であった人口急増社会への対応とは真逆の方策が必要とされます。そのため、従来の常識は全く通用しなくなります。むしろ、これまでは「非常識」と言われてきたことが、これからの常識になると言っても過言ではありません。

ゼロから考えようと思えばこそ、実は打ち手は浮かんでくるものです。

私の場合も全国各地で自らも出資して、地方不動産オーナーたちや覚悟をきめた自治体の方々とともに地域活性化事業に取り組む中で、本稿で解説したような方法論が生まれてきました。教わるのではなく、また、体系化された知識があるわけでもなく、地方という人口縮小の最前線において事業と向き合うからこそ生まれた知恵です。

ぜひ皆様も、教科書やマニュアル、過去の専門家のアドバイスなどは無視して、現場に出て自ら考え、挑戦していただければと思います。

著者略歴

木下 斉 (きのした・ひとし)

1982年東京生まれ。早稲田大学高等学院在学中の2000年に全国商店街合同出資会社の社長就任。早稲田大学政治経済学部政治学科卒業後、一橋大学大学院商学研究科修士課程へ進学。2008年熊本城東マネジメント株式会社設立、2009年一般社団法人エリア・イノベーション・アライアンスを設立。内閣官房地域活性化伝道師や各種政府委員も務める。

主著に『稼ぐまちが地方を変える』(NHK新書)、『まちで闘う方法論』(学芸出版)、『まちづくりの経営力養成講座』(学陽書房)。