

都市再生推進法人制度を活かした公民連携まちづくり推進のための課題整理

—指定・継続に関わる手続きの運用状況および推進法人・行政間のコミュニケーション頻度に着目して—

Challenges for promoting urban development by Public-Private Partnership utilized Urban Renewal Corporation system.

- Focusing on the operational status of the assignment and continuation, and frequency of communication between Urban Renewal Corporation and municipality -

松下 佳広*・宋 俊煥**・藪谷 祐介***・上野 美咲****・木原 一郎*****・泉山 墨威*****・小林 敏樹*****
Yoshihiro MATSUSHITA*, Junhwan SONG**, Yusuke YABUTANI***, Misaki UENO****,
Ichiro KIHARA*****, Rui IZUMIYAMA***** and Toshiki KOBAYASHI*****

The study aims to bring out challenges for promoting Public-Private Partnership utilized Urban Renewal Corporation, focusing on the operational status of the assignment and continuation, and frequency of communication between Urban Renewal Corporation and municipality. As a result, there is a risk of ambiguity in distinguishing between Urban Renewal Corporation and the other organizations. Besides, there is a possibility of issues arising when it becomes necessary to review or improve the designation of Urban Renewal Corporation. Furthermore, There are differences in the frequency of communication through partnership.

Keywords: Urban Renewal Corporation, Area Based Management, Public-Private Partnership, Partnership

都市再生推進法人、エリアマネジメント、公民連携、パートナーシップ

1. はじめに

1-1. 背景及び目的

都市再生推進法人(以下、「推進法人」)制度は 2007 年に創設され、2022 年で制度創設 15 年目を迎えた。図 1 をみると、第 1 号が指定された 2011 年から 5 年間の指定は 4.4 件/年であったが、直近 5 年間(2022 年は 10 月時点までの集計であるため除外し、2017~2021 年)は 14.4 件/年と、制度創設時よりも近年の方が推進法人の指定件数が増加し、推進法人の指定は活発化している。

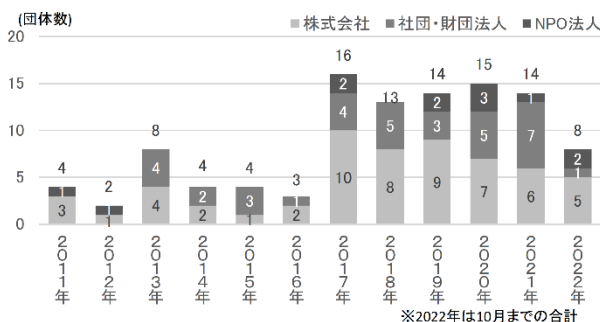


図 1 推進法人の年間別指定件数(2022 年 10 月時点)

推進法人は、地域のまちづくりに関わる様々な団体や企業のなかから、行政より指定を受けて公的な位置づけを与えられるものである。そのため各行政は指定に関わる審査基準を設けている。また、指定から 10 年以上経過している推進法人もある。今後も推進法人の指定は増えていくものと想定されることから、推進法人の指定に至る審査等の過程や、推進法人としての指定の継続の評価が適正に行われ

ているのかを明らかにし、必要に応じて制度やその運用方法を改善していくことが求められる。

また、推進法人は「行政の補完的機能を担いする団体」^①であるが、丸岡らによれば「推進法人は、行政の補完的機能の役割を担うという認識が低く、主体的に事業を実施しようとしているものと考えられる。」^②とされ、推進法人の役割は制度創設時に意図されていたものから変化していることが指摘されている。そのため、推進法人と行政とのパートナーシップの実態を明らかにすることは、これから推進法人と行政のパートナーシップを構築しようとする地域や、関係性の見直しを図りたい地域にとって参考となる。

ここで、佐藤・早田らは地域協働におけるパートナーシップについて「参画アクターの協調により資源と戦略を動員することで組織間の創発の創出及びリスク回避を可能にし、共同による決定及び事業を推進するもの」と定義している^③。これを推進法人と行政のパートナーシップに当てはめると、資源とは両者が持つヒト(職員等)・モノ(不動産や施設・設備等)、カネ(予算等)・情報(データ等)を指し、戦略とはエリアビジョンや都市再生整備計画等を指すものであり、これらを動員することで、両者が個別に行っているだけでは得られない創発的なエリア価値の向上や、エリアにおけるリスク回避を行ったりできるよう、共同による決定及び事業を推進するもの、といえる。

また、パートナーシップを構成する要素は「目的の共有」「対等な関係」「連携・協力」の 3 点である^④。この 3 点を推進法人と行政のパートナーシップに当てはめると、まず「目的の共有」とは、エリアマネジメントすなわち対象エ

* 正会員 株式会社国際開発コンサルタンツ (International Development Consultants Co.Ltd.)
** 正会員 山口大学大学院創成科学研究科 (Yamaguchi University)
*** 正会員 富山大学学術研究部芸術文化学系 University of Toyama
**** 正会員 和歌山大学経済学部経済学科 (Wakayama University)
***** 正会員 広島修道大学国際コミュニティ学部地域行政学科 (Hiroshima Shudo University)
***** 正会員 日本大学理工学部建築学科 (Nihon University)
***** 正会員 北九州市立大学大学院社会システム研究科 (The University of Kitakyushu)

リアの価値の維持・向上のために、両者が共通認識のもとで推進法人の目的を定めることで備えられる。

次に「対等な関係」は、例えば世田谷区では公民連携の基本的な考え方に「対話による価値の創造」を挙げ、「区と民間企業等は、同じ公共サービスの充実を目指す対等な関係であり、対話を通じて信頼関係を構築していく」²⁾としていることから、民と公、すなわち推進法人と行政は対等な関係であることが前提となっている。

さらに「連携・協力」も同じく世田谷区の公民連携の基本的な考え方に基づけば、「対話」すなわちコミュニケーションによって備えられる。対話というからには、単にルーチン化された所定の手続きのやりとりのみで済むものではなく、フォーマルな会議・打ち合わせから日常的に行う電話・メール・SNS 等のインフォーマルな会話までを含む多様なコミュニケーションが介在する。

推進法人と行政とのコミュニケーションをより具体的にみていくと、時には事業を共に進めるパートナーとしての関係、時には施設の利用者と管理者としての関係など、取組の内容や両者の関係に応じてコミュニケーションの取り方は異なると考えられる。つまり、推進法人と行政とのパートナーシップは、目的はエリアマネジメントの推進という言葉でまとめられるとしても、目的達成のために求められるパートナーシップのあり方は多様であり、その多様性はコミュニケーションの違いに現れるものと考えられる。

しかしながら、行政からすれば従来はむしろ慎むべきとされてきた民間企業等とのコミュニケーションが、公民連携まちづくりの進展や推進法人の普及によって求められるようになり、行政職員は民間企業等とのコミュニケーションの取り方がわからず困惑することが少なくない⁴⁾。これは、行政とのパートナーシップにより事業を行っていない推進法人からみた行政も同様である。そのため、公民連携の現場で実際にどのように推進法人・行政間のコミュニケーションが行われているかを明らかにすることは、推進法人制度を活用した公民連携まちづくりの推進に貢献する。

以上のことから、本研究は推進法人の指定・継続に関わる手続きの運用状況や推進法人・行政間のコミュニケーションに着目して、①推進法人の指定や継続に関わる手続きの全国的な運用状況を把握した上で(第2章)、②推進法人・行政間のコミュニケーションに相違が生じる要因を明らかにする(第3章)。これらを踏まえて③推進法人制度を活かした公民連携まちづくりを推進するための課題を明らかにする(第4章)ことを目的とする。

なお、本研究において公民連携とは行政と民間組織との連携を指し、本研究が対象とする推進法人と行政とのパートナーシップも公民連携のひとつとする。

1-2. 先行研究と本研究の位置づけ

エリアマネジメントに関する研究を俯瞰すると、浅井ら³⁾の研究、李・小林ら⁴⁾の研究による大都市部を対象とした研究を起点に一定の蓄積があり、近年ではエリアマネジメントにおける人材の課題を明らかにした丹羽ら⁵⁾の研究、

雇用形態から事務局人材と活動特性の傾向を明らかにした宋ら⁶⁾の研究といった、エリアマネジメントにおける人や組織に着目した研究が行われている。これらのエリアマネジメントの中でも推進法人に関連が深い研究には、a)推進法人の制度や活動実態に関する研究、b)推進法人と行政とのパートナーシップに関する研究がある。

a)に関する研究として、泉山ら⁷⁾は2013年時点で指定のあった4都市6団体の推進法人へのヒアリングにより、推進法人制度のメリットや今後の課題を明らかにし、推進法人制度の初動期時点での推進法人の指定に関する実態を明らかにしている。伊藤ら⁸⁾は、推進法人15団体へのヒアリングにより、事業収益の確保や人材の活用等の観点から、収益性が見込める事業や事業継続性を高めるための課題を明らかにしている。直近では山本ら⁹⁾が、2020年3月末時点で指定されている67団体を対象に行ったアンケート(一部ヒアリング)により、推進法人の活動内容、制度の利用、推進法人の運営の3点から推進法人の活動の実態を明らかにしている。

b)に関する研究では、丸岡ら¹⁾が推進法人22団体と指定した行政15団体へのアンケートを行い、推進法人制度創設時に意図された推進法人の役割と、実際の推進法人の活動実態との関係を明らかにしている。また松下ら^{10)・11)}は推進法人が活用できる制度のなかでも都市利便増進協定に着目し、当該協定を締結している行政10団体へのアンケートや、事例として抽出した5つの推進法人へのインタビューにより、公共空間のマネジメントの観点から、推進法人と行政とのパートナーシップの状況を明らかにしている。

a)の研究では、推進法人による活動状況や推進法人が行う事業活動、組織運営の状況が明らかとなり、推進法人の増加に伴い研究も更新されている。しかしながら推進法人制度の指定や継続に関わる手続きの運営状況について網羅的に把握する研究は行われていない。

またb)の研究では、推進法人は行政の補完的機能の役割を担うという認識が低く主体的に事業を実施しようとしていることや、行政と推進法人が法定の制度だけでなく任意の協定なども組み合わせて連携しながら公共空間のマネジメントを行っていることが明らかとなっている。しかしながら推進法人と行政とのコミュニケーションに着目した研究は行われていない。

本研究では、推進法人の指定や継続に関わる手続きの全国的な運用状況や、推進法人と行政とのコミュニケーションがどのような要因で変化するかを明らかにすることで、推進法人と行政のパートナーシップによるまちづくりを一層推進するための課題を整理すること、さらにその課題を推進法人制度の運用改善へ反映させる展開の方向性を示唆することが期待できる。

1-3. 研究の方法及び論文の構成

2021年9月に推進法人を指定していた行政50団体推進法人数では78団体)へ「都市再生推進法人制度の運用に関するアンケート」(以下、「アンケート」)を実施した。その

概要は表 1 のとおりである。

このアンケートは第 1 部と第 2 部に分かれ、第 1 部は推進法人制度の運用に関する設問であり 1 行政につき 1 回答するものである。第 2 部は行政が所管する都市再生推進法人ごとに回答するものであり、複数の推進法人を所管する行政は推進法人の数だけ回答するものである。

第 2 章では、アンケート第 1 部の回答をもとに、推進法人指定・継続に関わる手続きの運用状況を整理・考察する。

第 3 章では、アンケート第 2 部の回答をもとに、推進法人と行政との定期的な「報告・会議」や日常的な「連絡・相談」などのコミュニケーションはどのような要因で変化するか、仮説を立てて検証する。

第 4 章では第 2 章・第 3 章を踏まえ、推進法人制度を活かした公民連携まちづくりを推進するための課題を明らかにし、考えられる今後の展開の方向性を考察する。

表 1 都市再生推進法人制度の運用に関するアンケート実施概要

項目	概要
調査対象	2021 年 9 月現在で推進法人を指定しているすべての市区町村 全 50 団体
調査期間	2021 年 9 月 23 日(木)～2021 年 10 月 22 日(金)
調査方法	推進法人を所管する部署へ電話にてアンケートの趣旨を説明したうえで、依頼書とアンケート票(エクセルデータ)をメールにて送付。エクセルデータに回答を入力するうえ返信されたアンケート票を集計
調査項目	第 1 部：当該行政の推進法人制度の運用に関する設問(各行政団体とも 1 回答) 第 2 部：推進法人指定に至った経緯や法人と行政との関係性に関する設問(所管する推進法人の数だけ回答)
回収結果	第 1 部：対行政団体回収率 44/50(88.0%) 第 2 部：対推進法人回収率 68/78(87.2%)

2. 推進法人の指定や継続に関わる手続きの運用状況

2-1. 推進法人の指定に関する事務取扱要綱

推進法人の指定に関する事務取扱要綱を定めているかどうかを尋ねた設問では、1 回答者を除くすべての回答者(97.7%)が事務取扱要綱を定めており、そのうち 86.0%にあたる 37 の回答者は一般にも公開していた。

2-2. 推進法人の指定に関する審査基準

推進法人の指定に関してどのような審査基準を設けているかを尋ねた設問の結果を表 2 に示す。回答をみると、まちづくりの推進を活動目的としていること、まちづくり活動の実績があること等が重視されていることに加えて「関係する行政機関や民間団体等と既に十分な連携を図っていること、あるいはこの先図ることができると認められること」も 9 割を超え、行政機関や民間団体とのパートナーシップを重視していることがわかる。ただし、この設問の選択肢は「官民連携まちづくりの進め方～都市再生特別措置法に基づく制度の活用引き」に審査基準の例として示されたものである。選択肢イ～キの回答がほぼ 100%に近いことから、大部分の行政の審査基準はこの例をもとにした画一的な基準であることがわかる。なお、「その他」の回答すべてが、暴力団等の除外に関するものであった。

2-3. 指定を行う事前段階の対応

推進法人の指定を行う事前(準備)の段階での対応を尋ね

た設問の結果を表 3 に示す。特段の制度はなく個別に相談を受ける行政が過半数を占めるが、一方で推進法人に限らず地域が主体となったまちづくりを推進する制度(名古屋市「地域まちづくり団体登録認定制度」、福岡市「地域まちづくり計画の登録制度」等)を持つ行政が 6 団体ある。また推進法人の準備段階の制度を設けている行政は 2 団体で表 4 のとおり、仙台市は「仙台市都市再生まちづくり団体の認定等に関する事務取扱要綱」、大阪市は「都市再生推進法人準備団体認定制度」を設けている。準備段階の制度を設けている行政はいずれも政令市であり、仙台市は 2020 年 4 月、仙台市は 2021 年 3 月にこれらの制度を定めている。

表 4 のいずれの制度も、「推進法人の指定を目指して活動に取り組む団体を認定すること」が制度の趣旨に記載されている通り、様々なまちづくり団体の中から推進法人を指定するためにその準備段階で推進法人にふさわしい法人を選び出し支援する制度が求められた結果と考えられる。

2-4. 推進法人の事業報告と指定継続の判断

推進法人から行政への事業報告の頻度を尋ねた設問の結果を表 5 に示す。また、推進法人の指定を継続するかどうかの判断をどのようにしているかを尋ねた設問の結果を表 6 に示す。事業報告は大多数が年に 1 回であり、また 1 回答者を除くすべての回答者が指定継続の判断は問題が生じた際の特段の定めをしていない、としている。

2-5. 考察

「2.推進法人の指定や継続に関わる手続きの運用状況」に関わる課題を考察する。

(1) 指定段階の運用に関する考察

まず 2-1・2-2 から、推進法人の指定に関する事務取扱要綱や審査基準は大部分の行政が有している。しかし、審査基準は国の資料をもとにした画一的なものであり具体的な判断目安は示されていないことや、2-3 から推進法人指定の準備段階では個別相談への対応または特段の対応をしていない行政が大半であることから、審査基準さえ逸脱しなければいくらかでも推進法人への指定が可能となる。そのため、推進法人とその他のまちづくり団体との差別化が曖昧になる懸念がある。

この懸念に対して、仙台市都市再生まちづくり団体の認定等に関する事務取扱要綱(仙台市)や都市再生推進法人準備団体認定制度(大阪市)といった、推進法人の指定を目指すことを目的として準備段階の団体等を認定する動きが新たに見られる。これは多くのまちづくり団体の中から推進法人の指定に相応しい団体を選び出し、育成することが求められた結果ともいえ、政令市など人口が多くまちづくりに関する多様な団体が存在する大都市において推進法人を指定する過程で求められた制度である。指定数の増加に伴い、このような推進法人の指定の準備段階における工夫を取り入れる行政も増加していくものと考えられる。

(2) 指定継続段階の運用に関する考察

指定の継続段階では、ほぼすべての回答者が「指定継続の判断は問題が生じた際の特段の定めをしていない」との

表2 推進法人の指定に関する審査基準 (n=44, MA)

選択肢	回答数	回答率
ア. 不特定多数の利益を目的として活動を行う法人であること	4	9.1%
イ. まちづくりの推進を活動目的としていること	43	97.7%
ウ. 都市再生推進法人を申請する組織またはその母体となっている組織に、まちづくり活動の実績があること	41	93.2%
エ. 当該市町村内に事務所を有し、当該市町村内で活動を行っていること(当該市町村外を活動範囲に含んでいても構わない)	39	88.6%
オ. 必要な組織体制や人員体制を備えていること	43	97.7%
カ. 必要な経費を賄うことができる経済的基礎を有していること	43	97.7%
キ. 関係する行政機関や民間団体等と既に十分な連携を図っていること、あるいはこの先図ることができることと認められること	41	93.2%
ク. 特に明確な指定基準は設けていない	0	0.0%
ケ. その他	17	38.6%

表5 推進法人から行政への事業報告の頻度 (n=44, SA)

選択肢	回答数	回答率
ア. 月に1回もしくはそれ以上	0	0.0%
イ. 3か月に1回	0	0.0%
ウ. 6か月に1回	0	0.0%
エ. 年に1回	38	86.4%
オ. 隔年に1回またはそれ未満	0	0.0%
カ. 特段の定めをしていない	5	11.4%
キ. その他	1	2.3%

回答であった。つまり行政は問題が発生しない限り、推進法人の事業報告を受けるのみであり、推進法人が当初の指定の意図に沿った活動を行っているかどうかを評価することは困難ということである。

事業の報告は、約9割の回答者が「年に1回」とし、残りの回答者も「特段の定めをしていない」という回答であった。また指定継続の判断は「問題が生じた際に判断・協議」が約4割、「特段の定めをしていない」が約6割であり、評価基準を定めて指定継続の可否を評価している行政は皆無であった。推進法人が当初期待していた役割を全うできなくなることも想定され、その際に推進法人の指定を見直すことが必要となった場合、その判断基準を持ち合わせていないことが問題となる可能性がある。

3. 推進法人と行政とのパートナーシップ

3-1. 推進法人と行政とのパートナーシップに関する仮説

アンケートの第2部で得た回答をもとに、推進法人と行政とのパートナーシップの傾向をコミュニケーションの違いから把握する。ここで、推進法人と行政とのコミュニケーションには、報告・会議など一定期間ごとに実施する定期的なコミュニケーションもあれば、随時変化する状況に対応した連絡・相談など日常的なコミュニケーションもある。推進法人と行政とのパートナーシップが目指す「創発的なエリア価値の向上やエリアにおけるリスク回避」には、定期的・日常的どちらのコミュニケーションも必要であるが、パートナーシップの違いに応じて自ずとコミュニケーションの「頻度」にも違いが生じると考えられる。

そのうえで第1章で述べたパートナーシップの3つの構

表3 推進法人の指定準備段階の対応 (n=44, MA)

選択肢	回答数	回答率
ア. 都市再生推進法人の準備団体などの制度を設けている	2 (詳細は表4)	4.5%
イ. 都市再生推進法人に限らずエリアマネジメントや地域が主体となったまちづくりを推進する制度を設けて対応している	6	13.6%
ウ. 特定の制度はないが準備段階から個別に相談を受けている	28	63.6%
エ. 特に準備段階での対応はしていない	11	25.0%
オ. その他	1	2.3%

表4 「ア. 都市再生推進法人の準備団体などの制度を設けている」の詳細回答

都市再生まちづくり団体の認定等に関する事務取扱要綱(仙台市)
都市再生推進法人準備団体認定制度(大阪市)

表6 推進法人の指定継続の判断 (n=44, SA)

選択肢	回答数	回答率
ア. 評価基準を定めて毎年度指定継続の可否を評価している	0	0.0%
イ. 評価基準は定めていないが毎年度指定継続の可否を判断している	1	2.3%
ウ. 問題等が生じた際に指定の継続について判断・協議することとしている	17	38.6%
エ. 指定の継続については特段の定めをしていない	26	59.1%

成要素「目的の共有」「対等な関係」「連携・協力」に照らし、どのような要因でコミュニケーションの頻度に違いが生じるかを整理する。まず「目的の共有」に関しては、推進法人設立の目的は共有したとしてもどちらから「発意」をしたかによって主体性の認識に違いが生じ、その結果コミュニケーションの頻度にも違いが生じると考えられる。次に「対等な関係」については、対等な関係の中でもそれぞれに期待される「役割」に応じてコミュニケーション頻度に違いが生じると考えられる。また「連携・協力」については、連携して計画やビジョンをつくる際の推進法人の関わり方や、推進法人の業務への行政の関与によってコミュニケーション頻度に違いが生じると考えられる。

以上より、本研究では推進法人と行政とのパートナーシップを表す指標のひとつとして報告・会議や連絡・相談の頻度を取り上げ、その頻度を左右する要因として考えられる「①発意」「②役割」「③ビジョン等」「④業務上の関与」についてそれぞれ以下の仮説を立てた。

仮説①(発意): 法人側の発意により指定された推進法人は、行政の関与が低い場合コミュニケーションの頻度が低く、逆に行政側の発意により指定された推進法人と行政とはコミュニケーションの頻度が高いのではないかと。

仮説②(役割): 行政が認識する推進法人の役割が「行政の補完」である場合は推進法人と行政とのコミュニケーションの頻度が高く、法人自らのビジネスを推進したり地域の様々な主体の活動を支援する中間支援を行う役割である場合は必ずしも行政との調整が必要ではないため、コミュニケーションの頻度が低いのではないかと。

仮説③(ビジョン等): エリアのビジョンやまちづくり計

画(以下、「ビジョン等」)に推進法人が位置付けられたり、策定過程に推進法人が関わっていたりする場合は、策定の過程で推進法人と行政との間にコミュニケーションがあり、策定後もコミュニケーションが継続しているのではないかと。

仮説④(業務上の関与): 指定管理や業務委託、道路・公園等の継続的な占用など、当該推進法人の業務に行政が関与する場合は、推進法人と行政とのコミュニケーションの頻度が高く、業務に行政が直接関与しない場合はコミュニケーションの頻度が低いのではないかと。

以上の仮説を立てたうえで、推進法人と行政との「定期的な報告・会議」(定例会や打ち合わせなど)^⑤及び「日常的な連絡・相談」(SNS による簡易的なやりとりも含む)^⑥の頻度の違いを分析した。

なお、「定期的な報告・会議」と「日常的な連絡・相談」の単純集計結果は表 7・8 の通りである。定期的な報告・会議は月 1 回以上行うという回答が 6 割を占めるが、年 1 回またはそれ未満という回答も 2 割程ある。同様に日常的な連絡・相談も毎日または週 1~2 回以上との回答が 5 割、月に 2~3 回またはさらに少ない頻度の回答が 4.5 割であり、表 7・8 とともに頻度が多い回答と少ない回答に分かれる。

3-2. 仮説①: 発意によるコミュニケーションの相違

推進法人の指定に至った発意について尋ねたアンケートの結果及び、その結果と「定期的な報告・会議」「日常的な連絡・相談」の頻度とをクロス集計した結果を表 9 に示す。なお、表 9~13 の「報告会議(回/月)」欄及び「連絡相談(回/月)」欄では表 7・8 の選択肢を月あたりまたは週あたりの換算値に置き換えて算出した結果^⑦を示している。

表 9 をみると、選択肢ア(法人側が明確に発意)と選択肢エ(都道府県国の要請)では連絡・相談が低い傾向となっているが顕著と言えるほどではなく、また報告・会議はいずれの選択肢でも大きな違いは見られない。

法人側から発意した場合(選択肢ア・イ)と行政側から発意した場合(選択肢ウ・エ)で傾向の違いは確認できないことから、仮説①と一致する結果は得られなかった。

3-3. 仮説②: 推進法人の役割によるコミュニケーションの相違

推進法人の今現在の役割について尋ねたアンケートの結果及び、その結果と「定期的な報告・会議」「日常的な連絡・相談」の頻度とをクロス集計した結果を表 10 に示す。

表 10 をみると、行政を補完する役割と認識されている推進法人(選択肢ア)は行政との連絡・相談が多い。また先進的活動や試行を行う役割と認識されている推進法人(選択肢エ)は、行政との報告・会議が多い。さらに地域の支援や法人自らのビジネスを行う推進法人(選択肢イ・カ)は顕著に行政との報告・会議が少なく、地域の支援や中間支援を行う推進法人(選択肢イ・ウ)は行政との連絡・相談が少ない。

これは仮説②と一致するものであることに加えて、先進的活動や試行活動を行う場合は行政との協議が必要であることから、推進法人と行政との報告・会議が増える要因となることが推察される。

なお、行政を補完する役割と回答された推進法人で行政

との連絡・相談が多い推進法人は、まちづくり福井株式会社(福井市)、株式会社まちづくり大津(大津市)、草津まちづくり株式会社(草津市)、株式会社にぎわい宇部(宇部市)などのいわゆるまちづくり会社が該当し、これらの会社にはいずれも行政からの出資があることから、行政を補完する役割が求められていることがわかる。

また、先進的な活動や試行的活動を行い新しいことにチャレンジする推進法人で行政との報告・会議が多い推進法人には一般社団法人前橋デザインコミッション(前橋市)、一般社団法人柏の葉アーバンデザインセンター(柏市)、NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会(千代田区)などが該当し、いずれも公共空間の活用などで先進的・試行的な取組を行っている^⑧。このような推進法人が実施する先進的・試行的活動には前例が無いことも多いため、行政との多くの協議が必要となる。

3-4. 仮説③: エリアビジョン等の有無とその策定過程によるコミュニケーションの相違

エリアビジョン等^⑨の有無について尋ねたアンケートの結果及び、その結果と「定期的な報告・会議」「日常的な連絡・相談」の頻度とをクロス集計した結果を表 11 に示す。

表 11 をみると、ビジョン等を策定している、または策定を検討しているエリアの推進法人では、行政との報告・会議が多い。一方で必要性を検討中のエリアの推進法人では、サンプル数が 4 と少ないが、行政との報告・会議は少ない。

さらに、表 11 で「ア. ビジョン等を策定している」と回答した 29 の回答について、エリアビジョン策定に推進法人がどのように関与したのかを尋ね、表 11 と同様に「定期的な報告・会議」「日常的な連絡・相談」の頻度とをクロス集計した結果を表 12 に示す。

表 12 をみると、サンプル数は少ないものの推進法人と行政が連携して策定した場合(選択肢イ)や意見聴取・意見交換を行って策定した場合(選択肢エ)、当該法人を設立することを見据えてビジョンを策定した場合(選択肢オ)には、行政との報告・会議や連絡・相談の頻度が高い。しかし当該推進法人がビジョン等の策定主体(策定者)である場合には、行政との報告・会議や連絡・相談の頻度が顕著に低い。これは、当該エリアのビジョンを策定するほど主体性を持って事業に取り組む推進法人は、もはや行政の補完的役割ではなく行政から独立してエリアのまちづくりを担う存在となっており、必ずしも行政と綿密にコミュニケーションを取る必要がないことが想定される。

以上より、仮説③で着目した通りエリアのビジョン等の有無やその策定過程によって推進法人と行政のコミュニケーションの頻度は変化することが確認された。

ビジョン等の策定主体(策定者)であると回答された推進法人は、株式会社街づくりまんぼう(石巻市)、一般社団法人荒井タウンマネジメント(仙台市)、栄ミナミまちづくり株式会社(名古屋市)、錦二丁目エリアマネジメント株式会社(名古屋市)であり、いずれもエリアのビジョンや構想を自ら策定し、主体的に事業を行っている。

表 7 定期的な報告・会議の頻度 (n=68, SA)

選択肢(カッコ内は月あたり回数換算値)	回答数	回答率
ア. 月に2回以上(2.00)	22	32.4%
イ. 月に1回(1.00)	19	27.9%
ウ. 2~3か月に1回(0.33)	6	8.8%
エ. 6か月に1回(0.17)	1	1.5%
オ. 年に1回またはそれ未満(0.08)	13	19.1%
カ. その他	6	8.8%
(無回答)	1	1.5%

表 8 日常的な連絡・相談の頻度 (n=68, SA)

選択肢(カッコ内は週あたり回数換算値)	回答数	回答率
ア. 毎日(5)	11	16.2%
イ. 週に1~2回(2.5)	22	32.4%
ウ. 月に2~3回(0.75)	22	32.4%
エ. 月に1回またはそれ未満(0.25)	9	13.2%
オ. その他	3	4.4%
(無回答)	1	1.5%

表 9 推進法人の指定に至った発意の傾向と、推進法人・行政間の報告・会議や連絡・相談等の頻度の関係 (n=68, SA)

選択肢	回答数	回答率	報告会議 (回/月)	連絡相談 (回/週)
ア. 法人側またはその母体等となる組織からの明確な発意を受けて指定した	20	29.4%	0.97	▲ 1.45
イ. 法人側またはその母体等となる組織からの相談等をきっかけに協議の過程で指定することとなった	12	17.6%	0.87	2.40
ウ. 行政側から法人指定を打診したことをきっかけとして指定に至った	13	19.1%	0.99	2.37
エ. 都道府県や国(出向者含む)から推進法人制度の活用を推進する要請があったことがきっかけとなった	9	13.2%	1.06	▲ 1.47
オ. エリアのビジョンやまちづくり計画に基づき法人指定することとなった	10	14.7%	0.97	2.20
カ. どちらからともなくまちづくりの議論をしていく過程で法人指定する流れとなった	4	5.9%	1.27	1.63
キ. その他	0	0.0%	—	—

表 10 推進法人の役割の傾向と、推進法人・行政間の報告・会議や連絡・相談等の頻度の関係 (n=68, SA)

選択肢	回答数	回答率	報告会議 (回/月)	連絡相談 (回/週)
ア. 行政の目標や政策実現のための施策や活動を補完する役割	8	11.8%	1.26	○ 3.00
イ. 地域・地元が目指すまちづくりをサポートする役割	9	13.2%	▲▲ 0.40	▲ 1.25
ウ. 行政と地域との間に入って双方の調整を支援する役割	4	5.9%	1.02	▲▲ 0.75
エ. 先進的な活動や試行的活動を行い新しいことにチャレンジする役割	8	11.8%	○ 1.39	2.47
オ. エリアマネジメントの主体としての役割	28	41.2%	1.05	1.82
カ. 当該法人自らのビジネスとして自律的に事業や活動を行っている	8	11.8%	▲▲ 0.49	1.53
キ. その他	2	2.9%	—	—
(無回答)	1	1.5%	—	—

表 11 エリアビジョン等の策定状況の傾向と、推進法人・行政間の報告・会議や連絡・相談等の頻度の関係 (n=68, SA)

選択肢	回答数	回答率	報告会議(回/月)	連絡相談(回/週)
ア. ビジョン等を策定している	29	42.6%	○ 1.63	2.24
イ. ビジョン等の策定を検討又は予定している	16	23.5%	○ 1.65	1.88
ウ. ビジョン等の必要性を検討・議論している	4	5.9%	▲▲ 0.40	1.95
エ. ビジョン等の策定予定は今のところない	16	23.5%	1.08	1.38
オ. その他	1	1.5%	—	—
(無回答)	2	2.9%	—	—

表 12 エリアビジョン策定への関与の傾向と、推進法人・行政間の報告・会議や連絡・相談等の頻度の関係 (n=29, SA)

選択肢	回答数	回答率	報告会議(回/月)	連絡相談(回/週)
ア. 当該法人がビジョン等の策定主体(策定者)	4	13.8%	▲▲ 0.12	▲▲ 0.50
イ. 当該法人と行政が連携して策定した	2	6.9%	○ 1.50	○○ 5.00
ウ. 検討組織の一員として当該法人が関わった	9	31.0%	1.02	1.08
エ. 当該法人に対して意見聴取・意見交換を行った	4	13.8%	○ 1.75	2.19
オ. 当該法人を設立することを見据えて策定	6	20.7%	○ 1.50	○ 2.67
カ. その他	4	13.8%	—	—

表 13 推進法人の業務への行政の関与の傾向と、推進法人・行政間の報告・会議や連絡・相談等の頻度の関係 (n=68, MA)

選択肢	回答数	回答率	報告会議 (回/月)	連絡相談 (回/週)
ア. 行政が所有する公共施設・公共空間等の指定管理を委託している	19	27.9%	1.16	2.06
イ. 指定管理以外の業務(調査業務、コーディネート業務等)を行政から当該法人へ委託している	25	36.8%		
ウ. 当該法人が公共空間等を占用して事業を実施している	34	50.0%		
オ. その他	20	29.4%	▲▲ 0.22	▲▲ 0.60
エ. 法人の業務に関して行政は基本的に関与していない	6	8.8%		

表 9~表 13 共通凡例：頻度が高い=○、特に高い=○○、低い=▲、特に低い=▲▲

3-5. 仮説④：推進法人の業務への行政の関与の有無によるコミュニケーションの相違

当該推進法人の業務への行政の関与について尋ねたアンケートの結果及び、その結果と「定期的な報告・会議」「日常的な連絡・相談」の頻度とをクロス集計した結果を

表 13 に示す。ここで、行政の関与について尋ねたアンケートは複数回答であるため、クロス集計の際には選択肢を「推進法人の業務へ行政が何らかの関与をしている(選択肢エ以外)」と「推進法人の業務へ行政が関与していない」(選択肢エ)に再区分した。

表 13 をみると、推進法人の業務へ行政が関与していない場合(選択肢エ)は、関与している場合と比べて行政との報告・会議や連絡・相談の頻度が顕著に低い。

これは仮説④と一致し、推進法人の業務への行政の関与の有無は推進法人と行政とのコミュニケーションの頻度に影響することが確認された。

推進法人の業務へ行政が直接関与していないと回答された推進法人は錦二丁目エリアマネジメント株式会社(名古屋市中)、NPO 法人わくわく西灘(神戸市)、一般社団法人新宿副都心エリア環境改善委員会(新宿区)など大都市に位置する推進法人であり、行政と直接の委託や契約関係は無く、行政とのコミュニケーションの頻度は低い。

3-6. 仮説の検証結果まとめと考察

推進法人と行政のパートナーシップを構成する 3 つの要素に対応し、推進法人と行政とのコミュニケーションの頻度を左右すると考えられる要因から立てた仮説と結果をまとめる。

仮説①(発意)については、法人側から発意した場合と行政側から発意した場合でコミュニケーションの頻度に明確な違いは見られなかった。このことから、推進法人への指定の発意がその後のコミュニケーションに与える影響は限定的であると言える。

仮説②(役割)については、仮説と一致する結果が確認されたうえ、役割に応じてコミュニケーションの種類と頻度に違いがみられた。

行政を補完する役割、あるいは先進的活動や試行を行う役割と認識されている推進法人は、行政とのコミュニケーションの頻度が高い。丸岡ら⁹⁾は「推進法人は、行政の補完的機能の役割を担うという認識が低く、主体的に事業を実施しようとしているものと考えられる。」と述べているが、行政側には推進法人に「行政の補完」としての役割を期待し、密接にコミュニケーションをとっているケースがある。また、推進法人が先進的活動や試行を行う役割を担っている場合には行政との報告・会議の頻度が高いことから、新しい取組には綿密な協議や調整が不可欠であり、その結果、行政との協議が多く発生するものと考えられる。

仮説③(ビジョン等)についても仮説と一致する結果が確認されたうえ、推進法人のビジョンへの関わり方によっても違いがみられた。つまり行政が作成するビジョンの策定過程に推進法人が関わったり、推進法人の設立を見据えてビジョンを策定したりする場合はコミュニケーションの頻度が高いが、推進法人が自らエリアのビジョン等を策定するほど主体的にまちづくりに取り組む場合は、むしろコミュニケーションの頻度は低い。近年では国土交通省の「官民連携まちなか再生推進事業」においてエリアプラットフォームの構築と未来ビジョンの策定を行っている地域が多い¹⁰⁾が、ビジョン策定への推進法人の関わり方が、策定後も推進法人と行政とのコミュニケーションを左右する可能性があることを示唆している。

仮説④(業務上の関与)についても仮説と一致する結果が

確認された。指定管理や委託業務、行政が管理する公共空間の占用事業などを行う場合は行政の関与が強まり、コミュニケーション頻度が高まるものといえる。

4. 課題と今後の展開の方向性

推進法人制度創設から 15 年が経過し、公民連携まちづくりが成熟してきたことから、近年になって推進法人の指定が増加している。今後さらに推進法人制度を活かした公民連携まちづくりを推進するにあたっての課題と今後の展開の方向性について考察する。

4-1. 指定段階の課題と展開

推進法人に指定することで公的な位置づけが付与されることから、推進法人の指定時には各行政とも一定の審査基準を設けている。しかしながら公民連携のまちづくりが成熟すると、それだけ多様なまちづくり団体が重層的に形成されることとなる。そのなかで公的な位置づけを付与する推進法人を指定するための説明が困難となり、推進法人とその他のまちづくり団体との差別化が曖昧になりかねないことが課題の 1 点目である。この課題への対応として、仙台市・大阪市でみられるような、法人指定の準備段階で推進法人に相応しい団体を選び出し育成する制度を設けることがひとつの対応策となり得る。

4-2. 指定の継続段階の課題と展開

次に、推進法人の指定が増加する一方で、既存の推進法人の継続の適・不適については多くの行政が判断基準を設けていない。指定から 10 年以上経過している推進法人もあるが、推進法人の指定見直しや改善が必要になったときにその判断をする評価基準がないため問題となる可能性があることが課題の 2 点目である。これについては、推進法人の指定基準だけでなく継続の判断基準についても明確化することが求められるが、民間に付与された権利の見直しにもつながるため、制度を所管する国土交通省等が一定の見解やガイドラインを示すことも期待される。

4-3. 推進法人と行政のパートナーシップ形成の課題と展開

第 3 章では推進法人と行政とのコミュニケーション(報告・会議や連絡・相談)の頻度に違いが生じる要因を明らかにした。その結果、推進法人指定の発意よりも、行政が認識する推進法人の役割や、ビジョン等の有無及び策定過程、業務上の関与によってコミュニケーションの頻度に違いがあることが明らかとなった。これは、3-1.で整理したパートナーシップの構成要素との関係で言えば、「目的の共有」よりも「対等な関係」や「連携・協力」に関わる要因とコミュニケーション頻度に関係があるということであり、適切なコミュニケーションを継続しなければ、パートナーシップにおける「対等な関係」や「連携・協力」といった構成要素を維持することが困難となる可能性があることが課題の 3 点目である。1-1.で述べたとおり従来は慎むべきとされてきた行政と民間企業等とのコミュニケーション環境は、変わりつつある。4-1.で述べた推進法人の指定段階の運用や、4-2.で述べた指定の継続段階の運用が今後見直される

とすれば、その際に当該推進法人と行政とのパートナーシップの3つの構成要素を明確に定義したうえで、構成要素の定義に応じたパートナーシップが構築できるように適切なコミュニケーションが図られているかどうか、といった点を指定の継続の評価指標のひとつに取り入れることが期待される。

4-4. 今後の研究

本研究のうち、推進法人と行政のパートナーシップについては、行政側に実施したアンケートをもとにした考察及び課題整理である。今後は推進法人側の実態や意向も確認し、両者の認識の相違点等も整理することが望まれる。

また本研究ではコミュニケーションの頻度に着目して研究を行ったが、今後はコミュニケーションの質や手段に着目した研究も望まれる。つまりコミュニケーションによってどれだけ意思疎通が図られているか、またその手段として近年では手軽に SNS 等を通じて行われることから、どのようなツールを用いることが意思疎通を円滑にするかなどに着目した研究を行うことも期待される。

<謝辞> アンケートにご協力いただいた行政の方々には、ここに感謝の意を表します。また、故・保井美樹先生には当論文の構想段階で多大なるご指導をいただきました。ご生前のご厚情に深く感謝いたします。

【補注】

- (1)「官民連携まちづくりの進め方—都市再生特別措置法に基づく制度の活用引き(国土交通省都市局まちづくり推進課)」において、「市町村は、まちづくりの新たな担い手として行政の補完的機能を担う団体を、都市再生推進法人として指定できる」とされている。また2016年の都市再生特別措置法改正では、まちづくり会社によるまちづくり行政の補完を推進することを目的として、都市再生推進法人の指定要件が緩和された。
- (2)佐藤・早田は著書「地域協働の科学 まちの連携をマネジメントする」において、1990年代後半以降を第3世代「地域協働のまちづくり」の本格展開時代とし、パートナーシップとは一般的な「協働」よりも限定し、「多セクターの参画による可視性の高いフォーマルな組織構造で形成された単一組織あるいは複数組織の連携組織で、参画アクターの協調により資源を戦略を動員することで組織間の創発の創出及びリスク回避を可能にし、協働による決定及び事業を推進するもの」と定義している。
- (3)環境省が提唱する「環境パートナーシップ」を踏まえ、大阪府環境パートナーシップ会議、第2次奥州市環境基本計画、八幡市環境市民ネットなど複数の行政資料においてパートナーシップは「立場の異なる組織や人同士が、明確な目的のもとに、対等な関係を結び、それぞれの得意分野を生かしながら、連携し協力し合うこと。」と定義されていることから、本研究ではパートナーシップの構成要素を「目的の共有」「対等な関係」「連携・協力」の3点とした。
- (4)伊藤・伊佐治・柳野は著書「ソーシャルX 企業と自治体でつくる「楽しい仕事」」において、TSUTAYA 図書館と呼ばれた武雄市図書館を巡る開館当時の騒動を引き合いに出し、「(図書館の運営を民間に任せることに感情的な批判が噴出した)根本原因は、官と民が互いに付き合い方をよく理解していなかったという点に尽きる。共創は互いの目線の高さや意識を合わせないとうまくいかない」としている。
- (5)定期的な報告・会議とは、総会や理事会、役員会などではなく、実務レベルの協議・調整を行ったり業務の状況報告を対面や web 会議で行ったりするような場と定義し、アンケート票にも明記した。
- (6)日常的な連絡・相談とは、繁忙期ではない平常時の連絡・相談で、対面や web 会議よりも電話・メール・SNS でのやりとりのレベルのものと定義

し、アンケート票にも明記した。

- (7)定期的な報告・会議の頻度の数値換算は月あたり回数とし、月に2回以上=2.00、月に1回=1.00、2~3ヶ月に1回=0.33、6か月に1回は0.17、年に1回またはそれ未満=0.08とした。同様に日常的な連絡・相談の数値換算は週あたり回数とし、毎日=5.00、週に1~2回は2.50、月に2~3回は0.75、月に1回またはそれ未満=0.25とした。さらにこの換算値を用いて定期的な報告・会議の頻度(表7)の加重平均値を算出すると1.08回/月、日常的な連絡・相談の頻度(表8)の加重平均値を算出すると2.01回/週であることから、本研究では(6)の換算値により算出する数値がこの平均値+25%より多い場合を「頻度が高い」、平均値の2倍以上を「特に頻度が高い」、平均値-25%より少ない場合を「頻度が低い」、平均値の半分未満を「特に頻度が低い」とした。
- (8)一般社団法人前橋デザイン Kommission、一般社団法人柏の葉アーバンデザインセンター、NPO 法人大丸有エリアマネジメント協会が活動する地区では、先進的まちづくり大賞(旧・先進的まちづくりシティコンペ)で入賞している。
- (9)エリアビジョン等とは、〇〇駅周辺などエリアを限定したまちづくりのビジョン・構想・基本計画などで、当該法人の活動が位置づけられていたり、それを示唆する表現が記載されているものとし、いわゆる一般的な都市計画マスタープランの地域別構想など(当該法人の活動の位置づけが読み取れないもの)は除くものと定義し、アンケート票にも明記した。
- (10)官民連携まちなか再生推進事業によるエリアプラットフォーム活動支援事業は2020年度34者、2021年度59者、2022年度48者、2023年度70者が採択されている。

【参考文献】

- 1)丸岡努・星卓志(2018)、「都市再生推進法人の制度と運用実態の関係に関する研究」,日本建築学会技術報告集,Vol.24, No.57, pp.829-832
- 2)世田谷区(2017)、「世田谷区官民連携指針」
- 3)浅井孝彦他4名(2002)、「大都市都心部におけるエリアマネジメントの実態に関する研究」,都市計画論文集37, pp.601-606,日本都市計画学会
- 4)李三洙・小林重敬(2005)、「大都市都心部におけるエリアマネジメント活動の展開に関する研究—組織の特徴及び組織間の連携とネットワークを中心に—」,都市計画論文集,40(3), pp.481-486,日本都市計画学会
- 5)丹羽由佳理 他5名(2017)、「エリアマネジメント組織の団体属性と課題に関する考察—全国エリアマネジメントネットワークの会員アンケート調査に基づいて—」,都市計画論文集,52(3), pp.508-513,日本都市計画学会
- 6)宋俊煥 他3名(2020)、「エリアマネジメント団体の雇用形態からみた事務局人材と活動特性の傾向分析」,都市計画論文集,55(3), pp.821-828,日本都市計画学会
- 7)泉山聖威・小林正美(2013)、「地方都市型エリアマネジメントの視点から見た「都市再生整備推進法人」制度に関する研究—まちづくり会社等による公共空間活用等による収益事業の確保の可能性と課題—」,学術講演梗概集(北海道),pp.827-830,日本建築学会
- 8)伊藤孝紀・大矢知良・三宅航平(2016)、「都市再生推進法人によるエリアマネジメントの実態—事業継続性の確保と制度活用に着目して—」,計画系論文集, vol.81, No.730, pp.2701-2711,日本建築学会
- 9)山本晴菜・中野茂夫(2021)、「都市再生推進法人の活動内容と運用状況からみるエリアマネジメントの実態」,都市計画論文集, No.20, pp.43-47,日本都市計画学会
- 10)松下佳広・泉山聖威・小泉秀樹(2018)、「公民連携による公共空間の維持管理及び利活用手法としての都市利便増進協定に関する研究—網羅的傾向及び類型化による都市利便増進協定の特徴と課題—」,都市計画論文集, vol.53, No.3, pp.732-739,日本都市計画学会
- 11)松下佳広・泉山聖威・小泉秀樹(2019)、「都市利便増進協定を活用した、公民連携による公共空間のマネジメントの可能性と課題に関する研究」,都市計画論文集, vol.54, No.3, pp.441-448,日本都市計画学会