

中心市街地活性化における運営組織と経営持続性

— 西脇市の事例 —

大阪商業大学 中嶋 貴子

はじめに

中心市街地の活性化については、地方公共団体による独創的な取り組みが求められており、それらを担う中心的な主体には、住民や NPO など、地域のステークホルダーを包括するような組織運営が期待されている。本研究では、15 年間に渡って民間組織を運営主体とするタウンマネジメントに取り組んできた兵庫県西脇市を対象とし、タウンマネジメントを担う組織の経営持続性について、財源構造分析から検証する。タウンマネジメントについては、全国で様々な事業が推進されており、その事例は数多く報告されている。しかしながら、その主体を担う組織の経営や財源についてはこれまでにほとんど知られておらず、タウンマネジメントを支える組織の経営自律性について汎用的な示唆を得ることが期待される。

本稿では、兵庫県西脇市における中心市街地活性化施策のうち、タウンマネジメントの運営を担ってきた西脇 TMO の経営に着目し、設立からどのように経営自律性を確保してきたのか、財務構造と組織を取り巻く多様なステークホルダーとの関係性を考察しながら、タウンマネジメントを担う運営組織の経営持続性について考察する。

1. 西脇市の中心市街地とまちづくり計画

1.1 中心市街地活性化法

中心市街地の活性化については、都市機能の再構築と商業の活性化、産業業務機能の集積を一体として推進するための措置を講ずるために、1998 年（平成 10 年）7 月 23 に施行された「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（以下「旧中心市街地活性化法」）によって法的な枠組が形成された。西脇 TMO は、西脇商工会議所を母体として設立された組織であり、市の認定を受けたタウンマネジメント構想推進事業

者（Town Management Organization、以下「TMO」）である。旧中心市街地活性化法は、2006 年（平成 18 年）に中心市街地活性化法に改称された。中心市街地改正法では、中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ効果的に行うために、中心市街地活性化本部の設置、市町村が作成した基本計画の内閣総理大臣による認定制度の創設に加え、TMO の組織は、まちづくり会社、商工会議所、NPO、認定事業者など多様な地域の主体によって構成される協議会形式の組織に改編することが求められた。

2016 年（平成 26 年）には、中心市街地活性化法の改正では、小売業の売上高の相当程度の増加が期待される民間事業（特定民間中心市街地経済活力向上事業）を経済産業大臣が認定する制度が追加され、まちづくりにおけるソフトコンテンツのさらなる拡充と実効性が求められるようになった^{注1)}。内閣府地方創生推進事務局の報告では、改正法に基づいて市町村が作成し、内閣総理大臣が認定した中心市街地活性化計画は 250 計画^{注2)}、中心市街地活性化協議会の設立数は 165 団体である^{注3)}。

この法改正の背景には、中心市街地活性化施策において、法施行当初、政府が期待した効果が得られず、政府および地方自治体において、地域の多様な主体を取り込んだより実効的な中心市街地活性化が求められるようになったことが一因にあると推察される（会計検査院 2003、内閣府 2019）。ただし、中心市街地の活性化には、活動を支える施設や市民の活動環境を整備するだけでなく、中長期に渡ってその活動が発展することによって、その効果が期待されるが、TMO や協議会がどのように発展し、機能しているのかを確認できる組織は少ない。また、旧法から活動を継続する TMO がどのように現在の法制度の枠組みの中で存在しているのかについては報告されていないのが現状である。

1.2 西脇 TMO の運営体制

西脇 TMO は、旧中心市街地活性化法の枠組みの中で、西脇市が策定した「市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する基本的な計画」(以下「基本計画」)に基づき、設立以来、官民連携を図りながら、西脇市の中心市街地活性化を担う中心的な民間組織として運営されてきた。法改正以降、西脇 TMO は、商工会議所を母体とし、地域の協同組合、若手起業家や地域活動に取り組む組織、教育機関など、多様な主体が連携する協議会によって運営されている^{注4)}。西脇 TMO は、これまでも西脇市における中心市街地活性化施策に基づく「西脇市商業タウンマネジメント構想」の実現に対し、地域資源を活用した取り組みを行ってきた。西脇市が策定した「西脇市まちなか(中心市街地)活性化計画」では、先駆的に取り組むべき具体的な領域について以下5つの具体的な方針を掲げ、行政、西脇 TMO・商工会議所、住民・商業者、それぞれの役割を示している。まず、5つの具体的な方針とは以下の通りである(西脇市 2019)。

(1) 中心市街地における市民交流施設を中心とした拠点の形成、(2) 地場産業、歴史遺産、空き家といった地域資源を活用した文化・産業領域のにぎわいの創出、(3) 安心・安全に暮らし続けられる居住環境の整備、(4) 安全に楽しく移動できる環境づくり(都市計画道路等を含む空間整備)、(5) 情報発信環境の整備(西脇の魅力を多くの人に伝える環境づくり)

以上の方針と関連施策に基づき、西脇 TMO は、西脇商工会議所を母体とし、行政、地域住民、移住者など多様なステークホルダーと関係を構築しながら各種事業を展開している。具体的には、西脇 TMO はまちづくり計画において示された方針に基づき、中心市街地の複数の施設を「まちなか交流館」として運営している。事業の展開状況について西脇 TMO が管理運営する関連施設における来場者数の推移を参照すると、各施設への年間来場者数、利用者数の合計は、西脇 TMO が施設の委託管理契約に基づき運営を開始した 2003 年の約 9 千人から 2018 年度には 2 万 1 千人、2018 年度末までの累計数は約 57 万 6 千人と増加している(表 1)。西脇市への観光目的等の年間入込数が直近 10 年は 120 万人前後で一定に推移していることを鑑みれば、地域内外から一定程度の利用者数獲得に寄与していると推測される。

西脇 TMO は、商工会議所を母体とするが、その経営については、西脇 TMO 推進協議会を設立し、西脇 TMO の活動と中心市街地における活性化施策について、協議会と推進委員会をそれぞれ設置している。運営協議会では、商工会議所会頭を筆頭に、商工会議所を介した兵庫県及び西脇市、各地域との調整を図っている。また、推進委員会では、商工会議所商業まちづくり委員会委員長をはじめ、まちづくり会社、協同組合西脇商連、その他各地区の市民活動を主宰する人材などが参画し、運営協議会と連携しながら、西脇 TMO を中心とするまちづくりのコンテンツ開発や運営に取り組んでいる。

表 1 西脇 TMO 関連施設の来店客数推移表

年度	旧来住家住宅	梅吉亭	西脇情報未来館21	播州織工房館	CONCENT利用者数	合計	前年度比増加率
2003年	9,679					9,679	
2004年	13,318					13,318	137.6%
2005年	16,063					16,063	120.6%
2006年	17,476					17,476	108.8%
2007年	17,766	12,632	7,308	3,566		41,272	236.2%
2008年	19,576	6,876	9,769	5,528		41,749	101.2%
2009年	19,481	9,943	10,290	7,032		46,746	112.0%
2010年	18,397	10,567	11,597	8,142		48,703	104.2%
2011年	17,133	9,716	12,068	7,493		46,410	95.3%
2012年	17,877	10,633	12,379	9,016		49,905	107.5%
2013年	15,402	8,916	4,909	7,938		37,165	74.5%
2014年	17,623	9,457	6,118	7,418		40,616	109.3%
2015年	18,569	8,858	7,024	9,900		44,351	109.2%
2016年	16,250	6,942	4,718	8,243		36,153	81.5%
2017年	15,672	6,827	5,792	8,924	1,320	38,535	106.6%
2018年	21,299	7,374	5,593	11,675	1,912	47,853	124.2%
合計	271,581	108,741	97,565	94,875	3,232	575,994	

出所：西脇商工会議所西脇 TMO 推進室、西脇市資料より筆者作成

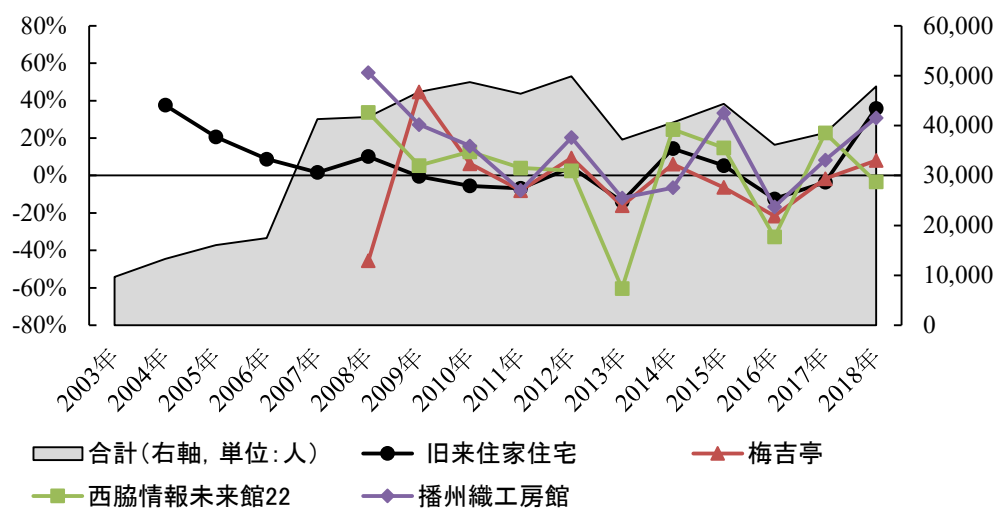


図1 まちなか交流館来店客数推移表 (前年度比増減率)
出所: 西脇商工会議所西脇 TMO 推進室資料より筆者作成

各施設では、地域内外の人々を巻き込みながら、多様なイベントが開催されており、中心市街地における各施設の新たな価値創造を担っている。西脇 TMO が運営する施設とは、旧来住家住宅 (観光、地域活動等に利用)、地域住民が運営する食堂を併設する梅吉亭、西脇情報未来館 21 (情報提供)、播州織工房館 (地場製品の販売)、西脇ファッション都市構想において設置された織物産業の育成者や移住者のためのコワーキングスペース「CONCENT」である。各施設の運営状況をみると、2003 年に旧来住家住宅の運営を西脇 TMO が担うようになって以降、各施設が順次開設されている。旧来住家住宅をはじめ、各施設の来場者数は概ね前年度を上回る推移にあるが、施設によっては来客数の変動も生じている (図 1)。

西脇 TMO は、西脇市まちなか (中心市街地) 活性化計画に基づき、これらの施設の管理運営を担ってきたが、単に施設の管理運営を担うだけでなく、「CONCENT」のように、地場産業の振興と移住者やものづくりの人材育成と支援を行うことを目的とした新たな施設を中心市街地の空き店舗を活用して開発するといった活動にも取り組んできた。このように、西脇 TMO は、地域に由来から設置されていた歴史遺産だけでなく、中心市街地に地域住民や移住者が集い、交流することによって、住民を主体とする新たな地域活性化事業や組織の創出に対する役割も期待されている。西脇 TMO の特徴はこのネットワークにある。行政におけるネットワークは、営利を追求し市場競争を前提として経営される営利組織と比較して、非営利組織や住民活動など、営利を目的としない活動を主体とするため、組織内外のステークホル

ダーや利害関係について、より複雑化する傾向にある。ただし、多様な利害関係者とのネットワークを構築しようとする場合には、協働性 (collaboration)、交渉力 (negotiation)、実践のスキル (practical skills) が有利に機能するように、地域社会における人々の繋がりを社会関係資本として捉え、ソーシャルキャピタルとしてネットワークを構築することができれば、政策の実施に有益なネットワークの形成に有利に機能することが期待される (O' Toole 2014)。O' Toole の議論をステークホルダー理論に拡大して西脇 TMO の運営体制を考察するならば、単に利害関係者を繋ぐだけの独立した組織形態ではなく、中心市街地の活性化に対する共通認識をもった多様な利害関係者を巻き込みながら目的を追求していくマルチステークホルダー理論に依拠し、多様な人々を巻き込んだ運営体制が構築されてきたと考えられる。また、まちづくりを担う組織を中心に、地域資源として既存のネットワークを拡張しながら、政府と商工会議所が一定の関与と監督機能を確保しつつも、西脇 TMO に経営の自由度を与えることにより、創造的な活動を創出する余地を与えていると考えられる。次章では、これらの仮説について、収入構造を分析し、観察することにより検証を試みる。

2. 財務構造

以下では、西脇 TMO の決算書類を参考に、組織の収入と支出について、財務構造分析を行う。財務構造分析は、収入、支出について、それぞれの費目や項目、財源の拠出元別に財政構造を分析することによって、組織の財政状況について特徴を見出そう

とするものである。本研究では、西脇 TMO がまちづくり計画において求められている役割に鑑み、中心市街地における活性化の創出を担う活動を 15 年に及び担ってきた経緯を含め、中心市街地活性化に

おける運営組織の経営持続性要因について検討する。以下の収入および支出に関する値は、2019 年度西脇 TMO 事業特別会計収支決算書の決算額、期間は 2019 年 4 月 1 日から 2020 年 3 月 31 日に基づく^{注 5)}。

表 2 西脇 TMO の収入財源と収入割合 (2019 年度)

(単位：円)

収入項目	決算額	比率	(内訳)	詳細	拠出元財源項目
事業収入	12,531,533	41.2%		未来館・梅吉亭・工房館・CONCENT売上収入他	
補助金	6,732,000	22.1%			
(内訳)	6,422,000	21.1%		西脇市	
			3,116,000	TMO運営補助金	TMO支援事業
			806,000	TMOまちづくりにぎわい活動支援事業補助金	TMO支援事業
			1,000,000	ファッション特区事業補助金	TMO支援事業
			1,500,000	コワーキングスペース運営事業補助金	西脇ファッション都市構想推進事業
	310,000	1.0%		兵庫県	
			310,000	地場産業活性化事業補助金	
委託料収入	4,589,700	15.1%		西脇市、西脇市観光協会	
			4,289,700	西脇市	旧来住家住宅管理運営事
			300,000	西脇市観光協会 (その他)	
負担金収入	6,413,768	21.1%		西脇商工会議所	
雑収入	178,272	0.6%			
合計	30,445,273	100%			

出所：西脇商工会議所西脇 TMO 推進室、西脇市資料より筆者作成

表 3 西脇 TMO の支出構造と支出割合 (2019 年度)

(単位：円)

支出項目 (事業)	支出額 (a)	収入及び財源の詳細		資金不足比率 ((a-b)/b)	自主財源による補填額	
		外部資金 (b)	拠出元		補填額 (c)	比率 (c/b)
TMO運営費	5,245,510	3,116,000	TMO運営補助金 西脇市	40.6%	2,129,510	16.8%
ファッション特区事業費	10,931,125	1,000,000	ファッション特区事業補助金 西脇市	90.9%	9,931,125	78.1%
まちづくりにぎわい活動事業費	1,687,668	806,000	TMOまちづくりにぎわい活動支援事業補助金 西脇市	52.2%	881,668	6.9%
コワーキングスペース運営事業	2,392,202	1,500,000	コワーキングスペース運営事業補助金 西脇市	37.3%	892,202	7.0%
旧来住家住宅管理運営事	4,600,686	4,289,700	旧来住家住宅管理運営事 西脇市	6.8%	310,986	2.4%
その他施設運営	5,588,082	300,000	その他 (委託管理料) 西脇市観光協会	94.6%	5,288,082	41.6%
		310,000	地場産業活性化事業補助金 兵庫県		-310,000	-2.4%
		6,413,768	負担金 西脇商工会議所		-6,413,768	-50.5%
合計	30,445,273	17,735,468 (e)			12,709,805 (f)	
対支出合計 (比率)	100%	58.3%			41.7%	
		30,445,273 (e)+(f)				

出所：西脇商工会議所西脇 TMO 推進室、西脇市資料より筆者作成

2.1 収入構造

表 2 は、西脇 TMO の決算書より、各事業の財源と

拠出元項目別の内訳、総収入に占める収入割合を示している。西脇 TMO は、主に西脇市のまちづくり計

画に基づいて施設の管理運営と事業を実施している。その結果、補助金として、西脇市より 673 万円（総収入の 22.1%）を得ている。また、西脇商工会議所から運営に対する負担金として収入全体の 21.1%にあたる 641 万円の収入を得ている。西脇市からの補助金収入、委託料収入、西脇商工会所からの負担金収入を合わせると、総収入の 57.3%となり、西脇 TMO の総収入の 6 割弱を占めている。これに加えて、西脇 TMO が各施設の経営によって得た自主事業による事業収入が 1,253 万円となり、総収入の 41.2%を占める主な財源となっている。

2.2 支出構造

表 3 は、同年度の支出項目とその財源の内訳を示している。本稿では、各事業に対する補助金や負担金収入など、外部から得られた資金を事業ごとに区分し、各事業の支出額との差額を組織の自主財源による補填額として算出した。ここでは、決算書に基づいて確認された数値に基づいて表 3 を作成しているため、負担金収入の使途内訳については自主財源に含めていない。外部資金については、決算書と西脇市（2020）の拠出元資料を参照し集計を行った。

各事業費の実施において、外部資金以外にどの程度、自主財源やその他の財源によって事業費の補填が必要とされたのか、その割合を資金不足比率として算出したところ、旧来住家住宅の管理委託事業以外は、事業費に自主財源やその他の財源を用いて実施されていることが確認された。なお、本稿では、組織による自主財源による補填額を支出総額から外部資金による収入額を差し引くことによって算出し、各事業に対する補填割合を算出しているため、西脇商工会議所からの負担金収入は外部資金として扱い、補填総額から差し引いているため、実際には、負担金収入や地場産業活性化事業補助金がいずれかの事業費に充当されている可能性がある。その場合、厳密には、自主財源による補填額と補填割合は表 3 で示される値よりも低くなる。ただし、全体の財務構造としては、負担金収入を考慮しても、支出総額の 41.7%は、自主財源で賄われていることから、行政補助金を受けた事業だけでなく、関連した自主事業も積極的に展開されたことが示唆される。

3. まちづくり組織の運営と持続性

改正された中心市街地活性化法では、発展的なまちづくりに資するソフトコンテンツの形成に対し、民間の多様な主体の参加が求められており、中心市街地の商店や地域の実効的な活性化につながること

が期待されている。本稿で示したまちづくりを担う民間組織の財務構造分析では、西脇 TMO は行政等の外部資金を活動財源として得ながら、同規模の自主事業収入を確保し、中心市街地活性化事業を進展させていることが確認された。

このような経営体制を構築するに至った経緯について、財政上のデータだけでは把握されない組織の経営持続性の要因について、関係者への聞き取り調査を実施した^{注6)}。西脇 TMO 推進室の関係者への聞き取り調査によれば、同推進室の運営には、長年、金融機関で中小企業経営の経営支援を担当されていたことから、地域金融と中小企業経営に対する知識を有しており、西脇 TMO 設立当初から、中長期事業計画の策定や利用者数、予算管理といった、基本的な組織経営能力をもって、組織運営にあたってきたという。また、西脇 TMO の代表者や各施設の関係者に経営への取り組み状況について、どのように事業を展開してきたか質問したところ、各施設では、新たな収益を確保するための取り組みや地域内外からの施設訪問者や施設利用者を拡大させることを目的とした広報活動やイベントが地域の多様なネットワークや人材を活用しながら展開されてきたことが確認された。例えば、イベントの企画や施設の運営については、近隣の住民や商店の意見だけでなく、移住者や学校関係者、行政担当者らとも積極的に意見交換を行いながら進めることにより、各施設の集客力向上や収益拡大につながったという。

このように、行政の補助金なくして事業運営が容易ではないまちづくりのソフトコンテンツ事業であっても、行政や地域の利害関係者とコミュニケーションを図りながら官民連携と民間連携を進めることにより、組織の経営自立性を高め、都市計画の一部としての組織の範囲を超えて、地域活動やまちづくり会社として、組織の自立性を高めていくことが求められる。また、行政と民間主体が創意工夫をもって中心市街地の活性化施策の実施にあたり、柔軟に対応できる組織運営環境を行政主体ではなく、民間主体で進めながら官民連携、民間連携の下で整備されることが望まれる。そのような行政と民間の経営努力が、結果として、組織として一定の自主事業収入による財源の自由度を確保するだけでなく、行政の下請け化（田中 2006）を回避し、組織の経営自立性向上に寄与することが考察される。加えて、これらの各施設運営を中心市街地活性化事業として展開する過程において、まちづくりを担う民間組織として、西脇 TMO を中心に、各者が地域住民や事業者

とのネットワークを活用しながら、互いを接合させたことが、民間連携が発展しながら新たな事業が推進される一因として寄与したと考察される。

おわりに

西脇 TMO の経営持続性の要因には、安定した負担金収入や補助金収入だけでなく、収益性や施設の新しい活用を常に模索しながら、自主財源の確保を図ることによって、組織の財政上の経営持続性を高めてきた。また、西脇 TMO では、組織の関係者が地域住民や地域の中小企業とのネットワークを活用しつつ、画一的な思考や手法にとらわれず、多様性をもって新しい人材や知見といった資源を取り入れながら、地域に根付いた組織へと発展してきたことが伺える。第 2 章で述べたように、ある主体が、多様な利害関係者とのネットワークを構築しようとする場合には、協働性 (collaboration)、交渉力 (negotiation)、実践のスキル (practical skills) が有利に機能するように、地域社会における人々の繋がりを社会関係資本として捉え、ソーシャルキャピタルとしてネットワークを構築することができれば、政策の実施に有益なネットワークの形成に有利に機能する (O' Toole 2014)。O' Toole の議論をステークホルダー理論に拡大して西脇 TMO の運営体制を考察するならば、単に利害関係者を繋ぐだけの独立した組織形態ではなく、中心市街地の活性化に対する共通認識をもった多様な利害関係者を巻き込みながら目的を追求していくマルチステークホルダー理論に依拠し、多様な人々を巻き込んだ運営体制が構築されてきたと考えられる。

西脇市では、まちづくりを担う組織を中心に、地域資源として既存のネットワークを拡張しながら、政府と商工会議所が一定の関与と監督機能を確保しつつも、西脇 TMO に経営の自由度を与えることにより、創造的な活動を創出する余地を与えたと考えられる。地方都市における中心市街地は厳しい経営状況におかれているが、地域の多様な主体をいかに巻き込み、政府財源にのみ依拠しない経営自律性と組織の持続性を確保するためには、行政及び地域経営を担う多様な主体が連携しながら、財源や人材など、活動資源の調達について検討していく必要がある。

謝辞

本研究は、科学研究費助成事業 (学術研究助成基金助成金) (若手研究) 20K13606 基金 (研究代表者: 中嶋貴子) の助成を受けた研究成果の一部である。

本研究の実施にあたり、ご協力を戴いた西脇市役所、西脇 TMO、NPO 法人兵庫 SPO 支援センターの皆様には厚く御礼申し上げます。また、日本計画行政学会関西支部 2020 年度研究大会にて討論者の東洋大学藤木秀明氏及びフロアーの皆様より貴重なコメントを頂きました。ここに記して厚く御礼申し上げます。

———注———

- 注 1) 国土交通省都市局まちづくり推進課「2020 (令和 2 年度) 中心市街地活性化ハンドブック」(https://www.mlit.go.jp/crd/index/handbook/2020/2020tyukatu_handbook.pdf) 2021/2/15 Last accessed.
- 注 2) 2020 年 10 月末現在。内閣府地方創生推進事務局 (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/list.html>) 2021/2/15 Last accessed.
- 注 3) 2016 年 10 月末現在。中心市街地活性化協議会支援センター (<https://machi.smrj.go.jp/>) 2021/2/15 Last accessed.
- 注 4) 西脇商工会議所西脇 TMO 推進室提供の資料参照。
- 注 5) 西脇 TMO 推進室 (2020)、西脇市 (2020) を参照。収入のうち、地場産業活性化補助金と西脇市商工会議所からの負担金収入については、個別の事業に対する配分割合を特定することが困難であるため、事業全体にかかる経費に対する財源として収入と支出を相殺するように計上している。
- 注 6) 調査は 2020 年 8 月 20 日に西脇市各所において実施された。

———参考文献———

- 1) 会計検査院 (2003)「第 4 章 特定検査対象に関する検査状況第 11 タウンマネージメント機関 (TMO) による中心市街地の商業活性化対策について」『平成 15 年度決算検査報告』会計検査院。
- 2) 西脇市 (2019)「西脇市まちなか (中心市街地) 活性化計画」西脇市。
- 3) 西脇市 (2020)「令和元年度兵庫県西脇市歳入歳出決算事項別明細書」西脇市。
- 4) 西脇 TMO 推進室 (2020)「令和 2 年度西脇 TMO 運営協議会・推進委員会合同会議議案書」西脇商工会議所。
- 5) O' Toole, Laurence J., Jr. (2014) Networks and networking: The public administrative agendas, *Public Administration Review*, 75(3) 361-371.
- 6) 田中弥生 (2006)『NPO が自立する日』日本評論社。
- 7) 内閣府 (2019)「平成 30 年度 中心市街地活性化施策の推進に関する調査」内閣府。