

2007 年度 土木学会 建設マネジメント委員会

研究成果発表会 事前配布資料

中間法人による地域資産の所有と住民参加型  
地域施設マネジメントシステム構築に関する研究

平成19年8月

地域施設マネジメントシステム研究小委員会

# 中間法人による地域資産の所有と 住民参加型地域施設マネジメントシステム構築に関する研究

地域施設マネジメントシステム研究小委員会  
委員長 春名攻（立命館大学）  
発表者 山田幸一郎（CAP）

## 1. はじめに

地方分権化が進んでいるものの、止まることのない時代変化の中、地方においては、財政確保が困難なまま、また、適切な地域のマネジメントの判断・実施ができないままに、旧来からの社会システムの上に乗ったままの状態、地域の活力が低下しているという場面が多いように感じられる。

このような中、近年では、住民の意識が向上し、全国各地で住民の意向・意見を汲む合意形成やボランティア活動が展開されている。このような住民の意識変化に着眼し、住民参加レベルを更に展開させ、様々な参加手段を投入することによる地域づくりの可能性について研究しているところである。言い換えれば、このような参加が原動力になって、従来からの社会システムが改善されるべき時であり、時代に対応して社会厚生・環境が改善・向上されるべきであると考えられる。

その為、本研究では、近年の住民意識調査や、ケーススタディ（資金調達や地域施設運営などについてのスタディ）の実績を踏まえて、

地域住民による地域づくりへの積極的参加の可能性

地域住民等が地域施設を有効活用でき  
地域貢献できるスキームづくり

について考察するとともに、これらの研究の実現化のための方策について提案することとする。なお、研究方針としては、一般論ではなく、具体的対象に対して上記、の検討を進めてきた。

そして、研究成果を、地域に提案し、その有効性を訴えかけているところである。

本稿では、滋賀県の複数の都市を対象に、ここ数年で取り組んできた、アンケート調査ならびに具体のケーススタディ事例を交えながら検討内容を報告する。

また、今後ますます、建設事業に携わる者も、地域とともに事業に携わっていくことの必要性が高まっていくものと考え、本小委員会にて上記のような研究を進めているところである。

氏名	所属
春名 攻	立命館大学
建山 和由	立命館大学
竹林 幹雄	神戸大学
竹林 弘晃	建設技術研究所
髭 豊彦	ニュージェック
土橋 廣實	
森田 純司	森組
川浦 雅彦	滋賀県
一浦 辰己	草津市
土井 敏正	松村組
堀 英彦	ミルックス
井丸 昌紀	大成建設
村上 正	
藤田 和宏	八千代エンジニアリング
増田 浩司	飛鳥建設
斉藤 洋三	長大
樋口 修治	奥村組
新島 健士	中ノ島高速鉄道
辻子 雅則	飛鳥建設
佐々木 隆	佐々木地域ビジネス計画事務所
田中 謙三	オリエンタルコンサルタンツ
川嶋 康彦	建設技術研究所
金子 光宏	鹿島建設株式会社
辻井 裕	大阪府
中川 弘基	いであ
高岡 實	NPO法人琵琶湖ネット草津
駒井 孝次	NPO法人琵琶湖ネット草津
西本 和正	大津市 企画部 企画政策課
河内 正克	マネジメント評価センター
西田 純二	社会システム総合研究所
川端 信之	内外エンジニアリング
本田 裕司	間組
脇澤 學	ミキシング
富安 浩	オリエンタルコンサルタンツ
中村 実	オリエンタルコンサルタンツ
久保 晋	西日本電気システム
中野 安浩	鴻池組
森本 博夫	飛鳥建設
三方 光男	西松建設
服部 知且	松村組
古川 幹夫	清水建設
高岸 実良	阪急電鉄
山田 幸一郎	CAP
武政 功	内閣官房
馬場美智子	国土交通政策研究所
森 高志	東京都
谷澤 亮	戸田建設
鎰谷 聡	フジタ
関 寿治	飛鳥建設
高嶋 章光	西松建設
梶谷 幸生	清水建設
荒井 清	東亜建設工業
賀澤信治	間組
辻井 修	間組

関西  
西部  
会

関東  
部  
会

## 2. 住民（地元企業含）の意識

昨今、地域づくりの合意形成の場で、PFIが盛んに実施されているが、多くの場合「住民一人当たり 万円投資して下さい。」となれば、議論の内容は別物になる。税金であれ直接投資した場合と同様の議論がなされることが本来である。また、需要があり財政的に困難な場合の資金調達としてPFIがあるが、企業主体であり住民不在になりがちであり、利益追求をせざるを得ないのが実状である。住民が直接的な関わりをするからこそ、従来からの合意形成とは比較にならない程の参加意識が促進されるものとする。図-1に示すような地域住民・企業の参加レベルの向上が促され、厳しい状況の中にあっても地域の魅力を向上でき、活力ある地域経営を促進していくことが可能と期待できる。

そこで、住民（地域企業も含む）からの資金調達、労力調達の面における実現可能性について考察することとする。なお、ここ数年間で草津市、大津市の住民を対象に実施してきたアンケート結果を用いながら考察する。（複数の調査結果を利用していることから、グラフ間の整合が取れていないことは御了承を願う）

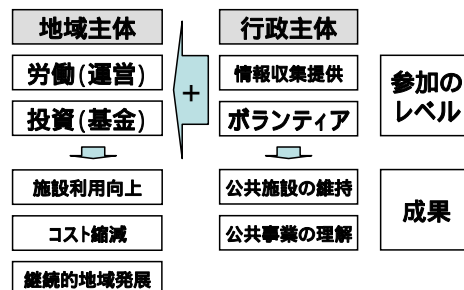


図 1 地域住民・企業等の地域づくりへの参加レベル

### (1) まちづくりへの意識

特筆すべきではないが、住民参加型まちづくりに対する意識については、図-2、図-3に整理しているように、住民参加型のまちづくりへの賛成や、まちづくりの対策のニーズが高いことは周知のような結果となっている。

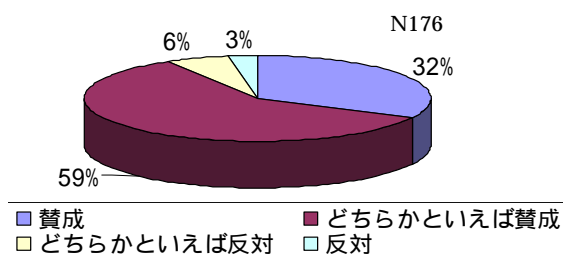


図 2 住民参加型まちづくりに対して

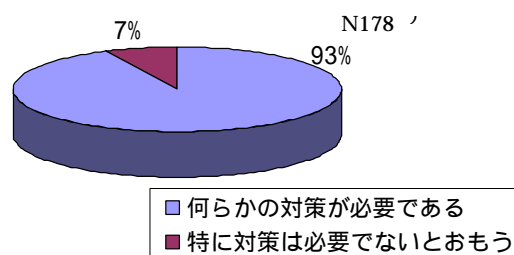


図 3 中心市街地対策の必要性  
(草津市民へのアンケート)

### (2) 資金面の参加に関する意識

まず、投資（ミニ公募債として手段を設定）という参加形態について整理する。具体的な事業内容を伝えた上での投資の可能性について、図-4のような結果が得られた。なお、投資金額の平均は、約28万円であった。具体的な事業内容を提示すると、回答者が事業の成否を検討できることから、投資意識が低下するものと考えられたが、まちづくりという共通性があることから、殆ど変化しないことが分かった。

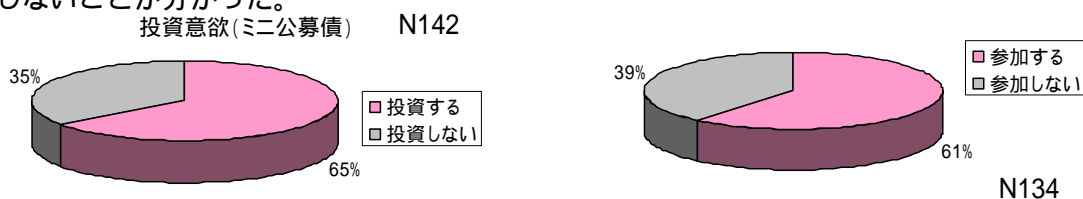


図 4 投資への参加意識（左図：具体的事業を提示した場合、右図：具体的事業を示さず）

それでは、投資すると回答した方が、どの程度の利息を期待するものかを整理したものが図 - 5 である。

また、投資先と居住地との違いによる投資への意欲を示したのが、図 6 であるが、身近な事業への投資の高さ（つまり、地域への貢献）が期待できるものと考ええる。

金銭的な見返りのみならず、様々な形態の見返りについて整理したものが、図 - 7 である。純粋な寄付が 18% もあった。また、額に応じて傾向が異なるが、経済合理性のみの投資判断をするものではないと言える。

投資対象の利用等による享受としての見返りも期待されているが、寄付や無利息が約 3 割あること、居住地域のためならば投資するというような結果から、見返りをさほど望まずに協力する意識が高いことが分かった。

以上より、事業の地域に及ぼす影響ならびに地域住民の意識を踏まえながら、資金調達方法を検討することで、やり方次第によっては、多くの資金を調達でき、返済金額も小さく、リスクも小さく、効果の高い事業を展開できる可能性が高いことが言える。

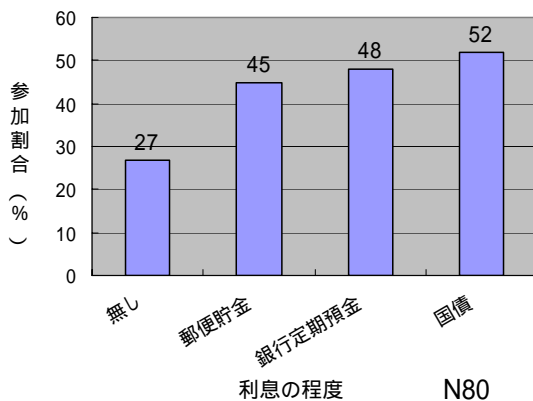


図 5 投資の利息について  
(対象：投資すると回答した方)

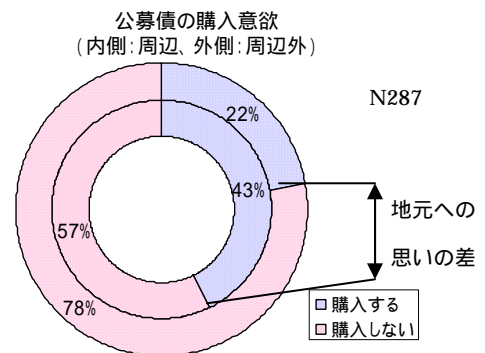


図 6 投資対象地と居住地の違いによる投資意欲

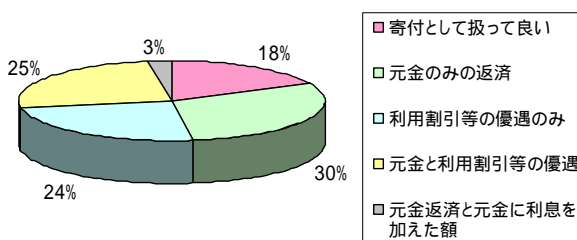
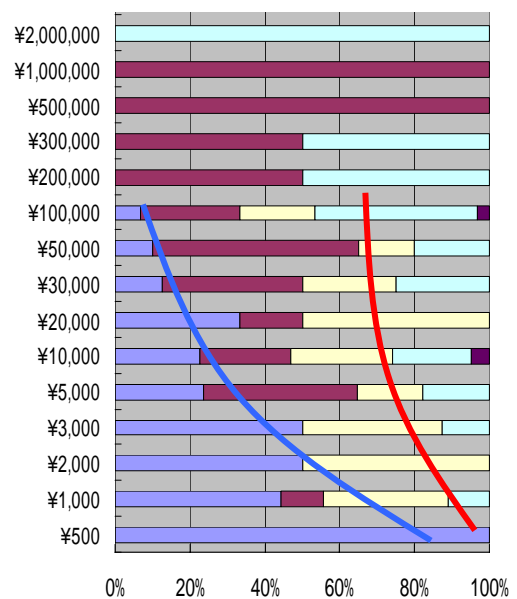


図 7 出資可能額と返済形態の関係



■ 寄付として扱って良い ■ 元金だけの返済  
■ 利用割引等の優遇のみ ■ 元金と利用割引等の優遇  
■ 元金返済と元金に利息を加えた額

### (3) 地域運営・経営への労力提供に関する考察

ここでは、福祉施設を地域で運営・経営していくという場合を設定し、労力という面での参加について伺ったものである。

参加・協力の意識については、3割の方が参加協力の意識をもっており、運営・経営への参加に対し、実現の可能性があるものとする。また、地域運営・経営の参加形態に関して、多かった形態は維持・管理に係わるものであるが、多岐にわたる参加が期待できることが分かる(図-8)。

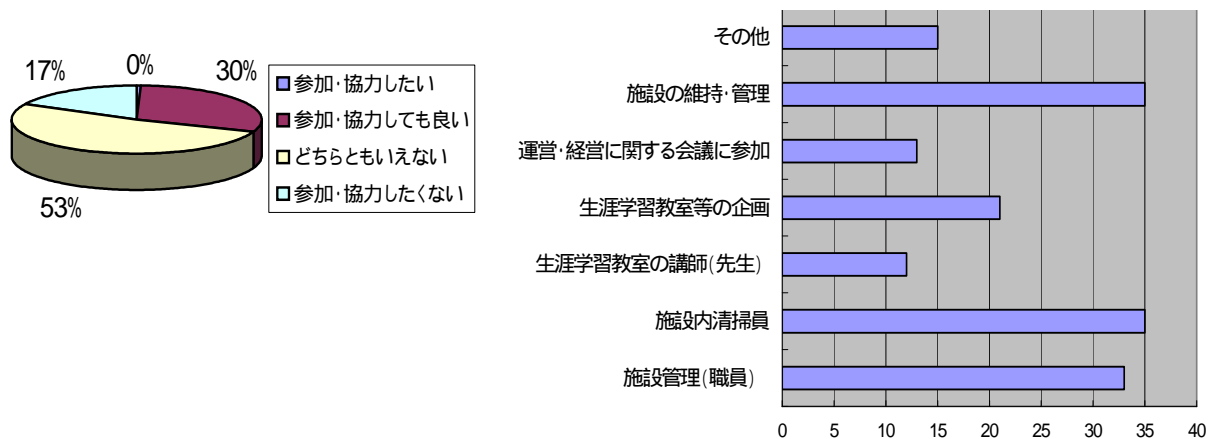


図 8 地域運営・経営への参加意欲 (右図: 参加形態)

一方、労力提供の見返りについては、40%近くの方が無償で労力を提供しても良いと考えている。また、低賃金での労力提供も約30%と高い。世代別に見てみると世代が上がるにしたがって、低賃金・無償での労力提供に賛成していることがわかる(図-9)。

運営・経営を地域参加で行うことに関して、地域住民の多くは無償あるいは低賃金で、様々な参加形態で協力する意識があることが分かった。事業を企画・展開していく上でも、地域の為になるならば地域住民はこのような意識であることを理解した上で実施していくことが効果的であると言える。

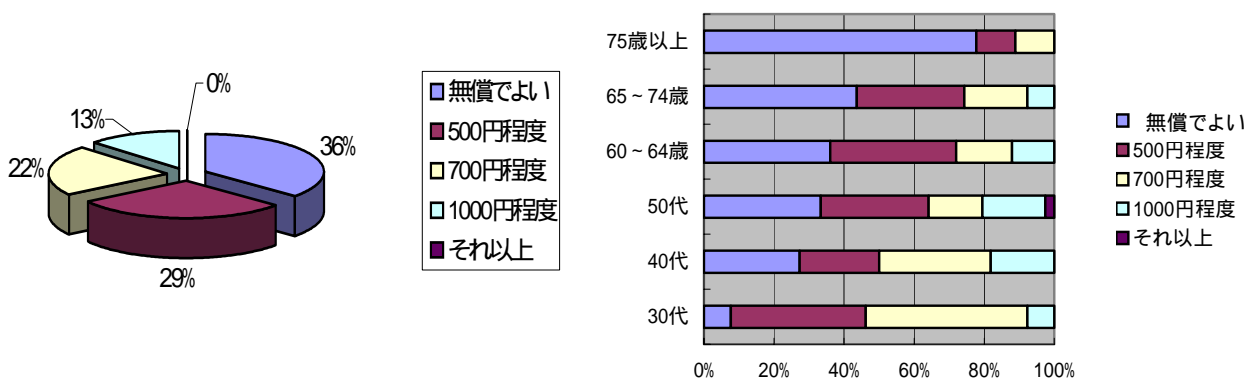


図 9 労力提供の賃金 (下図 世代別労力提供の賃金)

(4) 住民参加だからできる地域の低・未利用施設の活用

予算が不十分な中、地域の活性化のためならば、地域の低・未利用施設の活用についても、地域は建設的になるものと考え。たとえば、身近な低利用施設として、公民館などがあげられるが、このような施設への託児やリハビリテーション等の福祉機能の導入に対しては、多くの方が、それらの利用に抵抗を示さないものと考え。施設整備や管理費等を大幅に削減でき、前述した地域から投資されるお金や労働に対して、寄付やボランティアにはならないで、適切に返還できるものと考え。(なお現在、地域で直接事業を行うNPOの設立準備が進んでいる。)

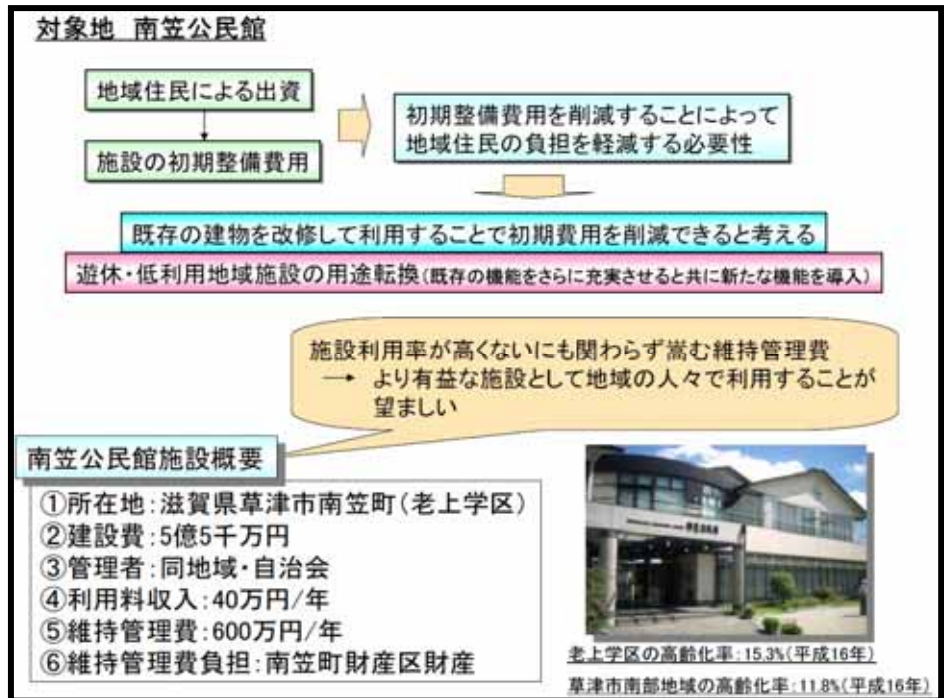


図 10 地域に提案している南笠公民館の活用事例紹介

(5) 大規模プロジェクトの可能性

住民（地元企業含む）からの資金調達による地域で要望されている大規模プロジェクトの可能性について検討を行った。図-11上図に示すようなルートに新交通システムを導入する場合、初期投資244億円に対して、調達可能な資金は、約22億円との結果（アンケート調査より推計）となった。全ての資金を地域から調達できないまでも、自分たちの住むまちは自分たちで守り育てていくという観点から、住民出資により運行会社の株式を所有し、地域の望むサービスを実現していくことが有意義なものであると考える。

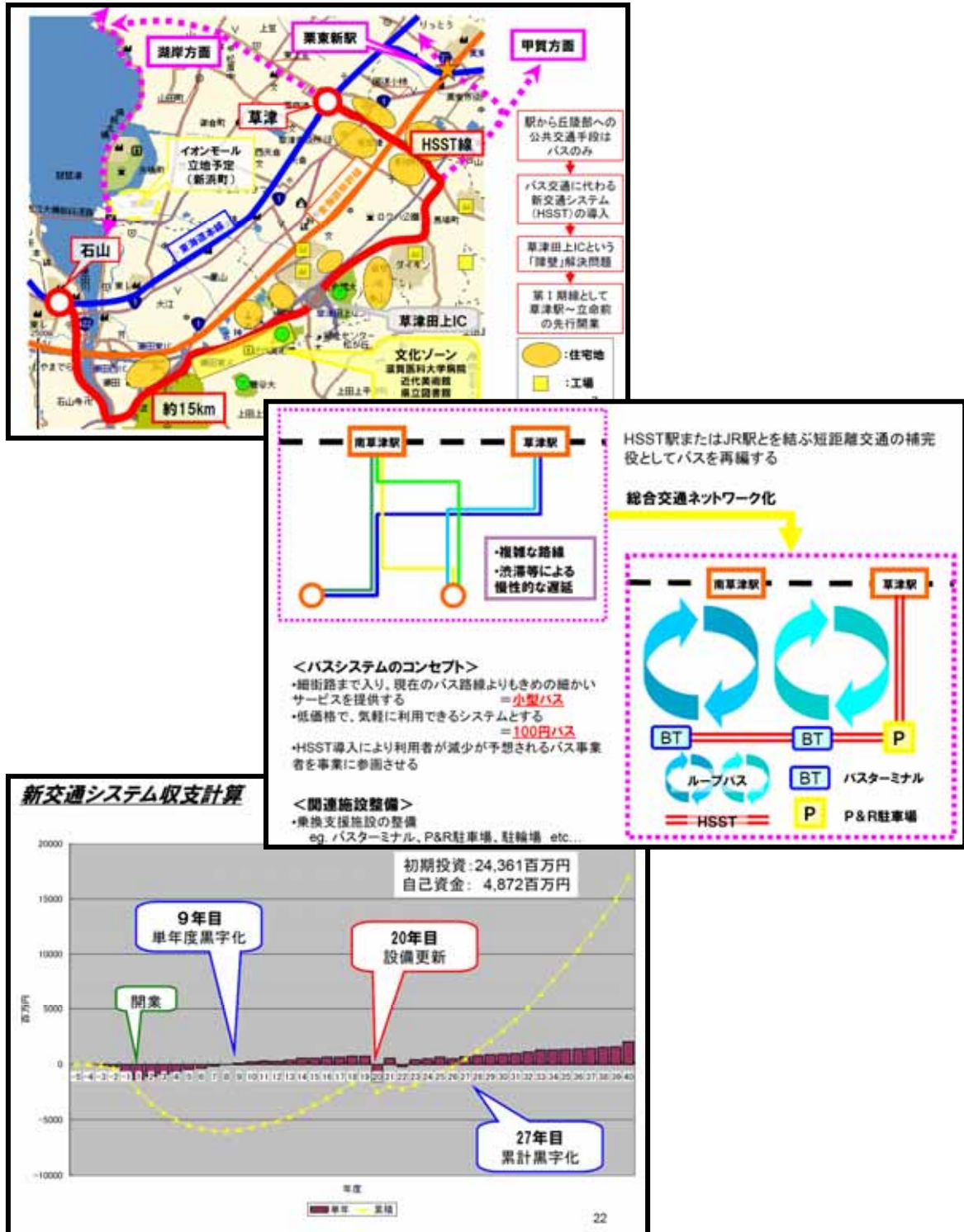


図 11 地域に提案している新交通システムの整備

### 3. 参加の場としての中間法人の有効性について

#### (1) 本稿の中間法人とは

住民の高い意欲に応え、住民の力で支えていくという意識を実現するため、何かしらの参加の場が必要である。行政への依存を少なく、また自活でき、地域社会に変化を与える程の社会システムが必要である。このようなことから、中間法人の活用を提案している(図-12)。「地域の生活環境・条件を向上させたい」という共通の利益を求める地元住民・企業」が参加する非営利的性格を持つ法人である。法律上中間法人は利益を社員に配当してはならない事になっているため、土地やテナント等の賃貸価格を低く設定することができ、賃貸で得た利益に関しては基金の償還にあてることのできる。

また、国としても、公と民との中間領域の場の必要性を唱いはじめている。このような観点からも中間法人の位置づけは適切なものと判断する。

その有効性を実証するために、ケーススタディとして、中心市街地活性化のための複合商業公園施設整備、福祉施設、既存低利用大型商業施設整備等を対象に実証的検討を立命館大学理工学研究科都市地域計画研究室にて分析を重ねてきている。本稿ではその紹介を割愛するが、計算上での財政シミュレーションの結果からは、以下のような効果が得られている。

- ・借入金完済可能年、投下資本回収年が早まる。
- ・土地取得費用がなくなるため、初期投資金額及び借入金が軽減できる。
- ・借地代の中間法人への支払いは発生するが、単年度剰余金が増加する。
- ・剰余金等を活用して、整備充実を図ることが可能となる。など



図 12 中間法人とまちづくりの関連図(例)

一方、中間法人としての地域支援組織に関する住民の意識については、以降の様である。

中間法人制度が施行されて間もないことや法人数が少ないこともあり、中間法人に対する意識については、殆どの方が知らない状況であるが(図-13)先述のような提案中の中間法人の説明を付した結果、中間法人への参加意欲が図-13のような結果となった。参加意識のある方が25%あり、更に出資意識のある方が18%もいることが分かった(図-14、図-15)。

また、出資の考え方に賛同している方や、中心市街地の活性化が必要と認識している方からは、



中間法人への出資意識が高いことが分かる。一方、出資の考え方に賛同できない方に対しても、十分に説明を行っていくことで、出資側へ転換できるものとする（図 - 16）。

以上より、地域づくりのための中間法人としての組織の成立の可能性が高いものと言える。

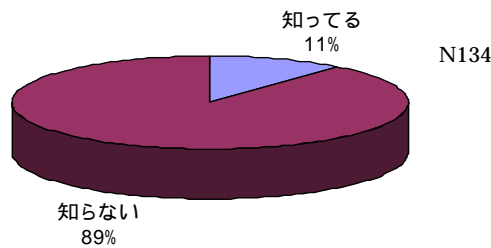


図 - 13 中間法人の認知度

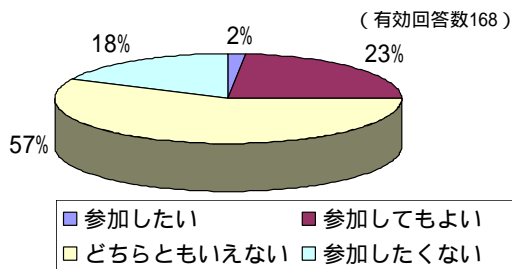


図 - 14 中間法人への参加意欲

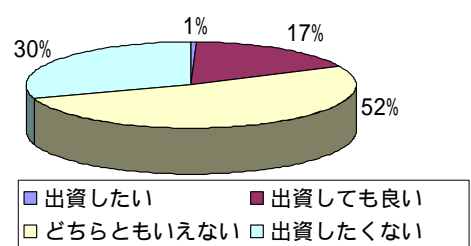


図 15 中間法人への出資（無利子）意欲

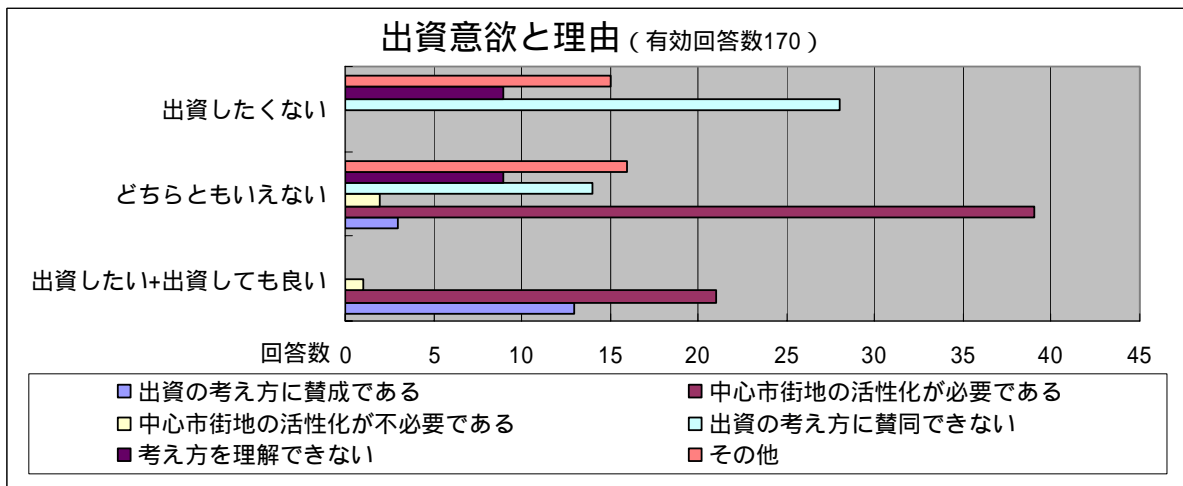


図 - 16 中間法人を通して出資意欲について

## (2) 具体的な取り組み事例

現在、具体的対象を定め、中間法人による地域資産の所有（正確には市民ファンドが所有）による地域の活性の実現に向け取り組みを開始した。プロジェクトが進行中であることから具体的な名称等の詳細は伏せておくこととする。

人口10万人程度であり大都市への通勤圏内である地方都市における、鉄道利便性の高い駅前にある複合ビル（3セクビル、低層部テナント・中高層部マンション）の低層部のテナント利用が滞っている状況（大型商店の撤退等による）であり、中心市街地の中心部としての役割が発揮されてい

ない状況にある。従来通りの方法では更に問題が悪化していくことが容易に予測され、放っておけば、税の投入が繰り返されたとしても、当施設さらには中心市街地の活性化は促されないものと危惧される。このような中、現状を改善するために、次のような提案を関係者に訴えかけている。

民間の実績さらには迅速さを活用して活性化につなげていきたい。しかし、これ以上の近隣の商業を閉鎖に追い込むような競合は避けたい。また、公共が関係しているビルでもあり公共性（折角の駅前広場であることから、地域の方がチャレンジできる場にしたい等）を確保することが一方で重要である。それに、リニューアルとしての資金調達も必要となってくる。

このような中、図 - 17 に示すような組織・事業のスキームが成立すれば望ましい支援できるものと考えている。中間法人としては、事業を成立させるために参加者からの協力を得ながら企画、準備を行い、ファンドは地域の投資家（住民、地元企業、公共団体）から資金を調達するものである。なお、地元で起業、あるいは地域貢献したい方は、低利・低家賃等の優遇措置を導入することで、それらの活動を自立させることができるものと考えている。

なお、個別に問題を解決していくのではなく、中心市街地全体において、商業等の適正な競合によるサービス向上を促しながら、一方では悪化した状況を改善できる図 - 17 に示すような行政が入りがたい領域でコントロール機能を持つ組織が有効になるものと考えている。さらに、商業のみならず「食・住・学・遊」といった様々な分野へも、行政へ頼らずに、実行力を持って取り組める体制が求められてくるだろうし、必要になってくるものと考えている。

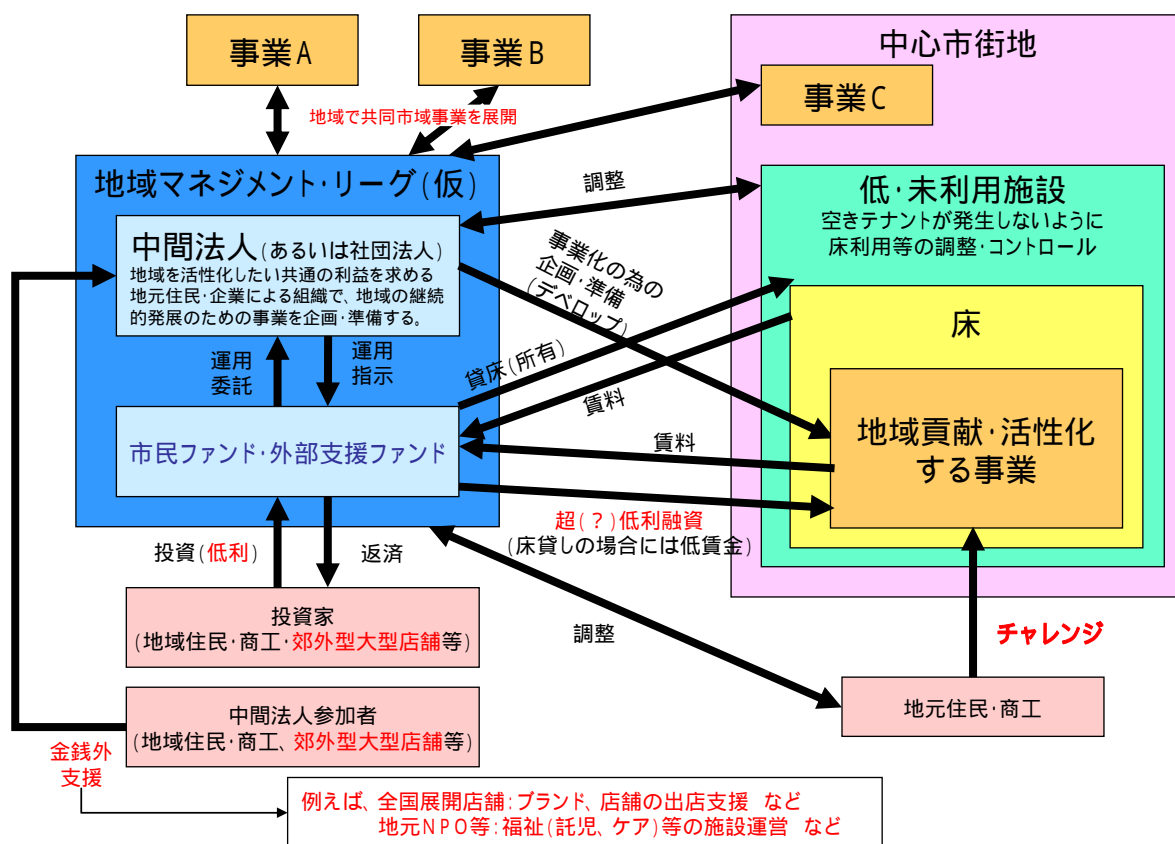


図 - 17 中心市街地活性化を支援する機能・組織に関するスキーム (例)

#### 4．おわりに

本報告は、地方が財政難の現在、継続的な地域発展のために重要になると考えている、資金、労力という観点から、住民参加による地域づくりの実現性について考察した。そこでは、住民の地域づくりへの参加意識の高さを示すことができた。一方で、対象となる事業との関わり合いの程度の違いによって、参加意識も異なってくることが分かった。

また、地域づくりの場としての組織・体制づくりの検討結果について報告した。具体的にプロジェクトを定め、関係者へ提案中の内容についても、可能な範囲で報告した。

今後は、前半部の調査結果が実際とどの程度乖離するものなのかを踏まえた上で、投資者・協力者と対象事業との関係構造を定式化した上で、予測モデルの構築を目指すことが有効と考える。また、参加の場としての組織・体制づくりについても、実践に向け準備を進めていくこととしている。改めてその結果を報告することとする。

本年度の建設マネジメント委員会・研究成果発表会報告では、ここ幾年かの研究成果を実現できる環境が着実に整ってきたことを報告することができた。今後も引き続き、具体のプロジェクトの前進に向け検討を重ねていく予定である。

最後に、本研究小委員会メンバーの各位に深甚な感謝を表する次第である。

(文末の参考文献掲載は割愛する。)