複数組織の糾合によるソフトマネジメント事業の実施体制の形成

—札幌市大通地区を事例として—

FORMATION OF EXECUTION SYSTEM OF SOFT-PROJECTS MANAGEMENT BY GATHERING OF SEVERAL ORGANIZATIONS

—In the case of Oodori district in Sapporo city—

倉知 徹 —*1 小林英嗣 —*2

キーワード:
都市型社会, 都心再編, ソフトマネジメント事業, 組織糾合

Keywords:
Urbanized society, Reorganization of central area, Soft-project management, Gathering of organizations

Tohru KURACHI —*1 Hidetsugu KOBAYASHI —*2

The organization formation and the activity by various people concerned are indispensable on the urbanized society, and the consensus building in multi stakeholders becomes the key to regional management. This paper aims to clarify the formation process of the execution system of the soft-projects management by the partnership of multi stakeholders. As a conclusion, three soft-projects management are executed by the gathering of several shopping street organizations. The points of the achievement are as follows; (1) the consensus and cooperation between shopping street organizations are established, (2) TMO that bears public interest was established and managed by previous mutual agreement, (3) the execution system that adjusts to the problem and the purpose has been established.

1. 研究の背景と目的

都市型社会を迎え、都市・地域のガバナンスのあり方が変革し、地区や地域の発意による公益的な都市づくりや地域管理が求められている。特に都心・中心市街地や既成市街地では多様な利害関係者のパートナーシップによる組織形成や活動が不可欠であり、多主体での合意形成が地域管理の鍵となる。また、中心市街地活性化では1998年のまちづくり三法制定以降、400を超えるTMO構想が認定されたが(2006.7現在)、期待された成果があがっておらず、2006年のまちづくり三法の改正では利害関係者での合意形成に力点を置いた中心市街地活性化協議会の設立へ移行している。これは利害関係者の合意形成と、その合意を基にした事業実施、さらには支援の集中と選択へと変化した結果である。

都心・中心市街地でのまちづくりの組織・担い手に関しては、浅井他によるエリアマネジメントの取組み内容の分類や対象地の地区特性の類型⁽¹⁾、李他によるエリアマネジメント推進組織の設立・発展過程や組織間の連携実態⁽²⁾⁽³⁾が報告されている。また、福川他により町づくり会社による再開発や町並み再生等を行う非営利デイベロッパーの成立条件⁽⁴⁾、遠藤により米国のまちづくり専門組織による活性化や空間整備の実践手法・支援手法⁽⁵⁾⁽⁶⁾⁽⁷⁾が明らかにされている。しかし、複数の組織・関係者間の合意形成については、酒井他による複数の関係者の合意による再開発事業の推進に関する報告⁽⁸⁾はあるが、組織・担い手の形成に関しては研究が少なく、その過程を明らかにすることは今後の中心市街地活性化に対して大きな示唆を与えるものであると考えられる。そこで本報では、都心再編の取組を物的整備である都市づくりと非物的整備である地域管理に整理したエリアマネジメント活動の概念^{*1}を援用し、市街

地の骨格、インフラの整備が概成した地域でのソフトマネジメント事業に着目する。そして、地元の発意に基づく多主体のパートナーシップによるソフトマネジメント事業の実施体制の形成の過程と内容を明らかにすることを目的とする。ここでソフトマネジメント事業とは、個別に行われている複数の非物的整備(ソフト事業)を地区全体で統合し、新しい公益的な事業を行うことであると捉える。

2. 研究の対象地区と方法

研究の対象地は札幌市都心部の大通地区とする。大通地区は札幌市の中でもっとも歴史を持つ商業の中心地であり、大通公園、創成川、国道36号に囲まれる中に6つの商店街組織が存在し、それぞれ隣接した地区で活動を行っている(図1)。研究の方法は商店街関係者、札幌TMO事務局、札幌TMOマネージャーへのヒアリング、および商店街組織等の活動の資料・記録を基として行った。分析の視点として、複数の商店街同士が検討・協議を行い、協力関係を築き合意に至るプロセス、合意の内容、事業の実施内容に着目した。

3. 地元組織による地区整備の取組み変遷

大通地区には1910年代以降1970年代までに一番街商店街、二番街商店街、三番街商店街、四番街商店街、狸小路商店街、札幌地下街商店会が設立され、これら6つの商店街組織は互いに隣接・交差する形で活動を行っている(図1)。商店街組織は商店街の振興発展と地位の向上を図ることを目的としており、近接する商店街組織同士は競争関係にあり、本来連携することは目的としていなかった。これら6つの商店街が連携し合意形成に至り、ソフトマネジメント事業を開始するプロセスを3段階に分類し、図2に示す。

*1 神戸芸術工科大学デザイン学部 助手・博士(工学)
(〒651-2196 神戸市西区学園西町8-1-1)

*2 北海道大学大学院工学研究科 教授・工博

*1 Research Assoc., Kobe Design University, Dr. Eng.

*2 Prof., Graduate School of Hokkaido Univ., Dr. Eng.

図1. 各商店街組織の対象区域

3-1. 検討始動期 (1986年-1999年)

大通地区では1986年、6つの商店街組織の枠を越え「少し協力してやっていく^{*2}」ために連合組織となる中心部商店街活性化協議会（以下：活性協）^{*3}が設立された。活性協は設立当初、「交流と親睦が主な活動^{*2}」ではあったが、「札幌都心部に位置する商店街および商店の経営環境の改善革新と活性化を図るため、地区内のあらゆる環境課題について調査研究を行い、その成果をもとに各会員ならびに関係機関と緊密な情報交換、調整、協議を行って活動の方策を検討することを目的（HP^{*4}より）」としており、深い交流を行っていた。活性協には各商店街の若手役員によるワーキング委員会（月2回開催）が設置され、実質的な勉強や討論が行われた。ワーキング委員会では具体的に都心部の環境整備や中心部商店街の活性化、駐車場・交通等の課題について独自の検討活動に取組み、1996年「札幌都心部環境整備計画」としてまとめた。これは行政からの補助等を受けず、各商店街から活性協への供出金を用いた計画書となっている。その後、1998年からの3カ年は札幌市からの助成を受けた研究事業「都心部商業地域魅力アップ支援事業（以下：魅力アップ事業）」を行った。魅力アップ事業では、「都心来街並びに都心移動そして経済活動のための総合的交通環境整備」「空き地空き店舗等土地の有効活用に向けてのシステム確立」「北方圏都市における都心部空間の立体活用の展開」「消費者利便の向上と来街者欲求に答える新たなサービス体系の探求」「都心部居住環境向上の条件整備」を検討課題とし、議論と共通認識の形成を行った。そして2000年に魅力アップ事業の最終報告書で、5つの分野のマスタープランとして活性協内部の基本合意へ至った（表1）。また1998年のまちづく

表1. 都心部商業地域魅力アップ支援事業での基本合意内容

(1) 来街者のための活動環境整備マスタープラン 1) 公共輸送機関の利便性向上 2) 車・自転車による来街対応 3) 歩行者の安全なネットワークの形成 4) ユニバーサルデザイン
(2) 「憩い」「賑わい」「ふれあい」空間整備マスタープラン 1) 官民境界部分での空地の捻出 2) 道路空間の有効活用 3) 広場の造成 4) 施設・店舗内のサロンスペースの確保
(3) 商業活動（情報）インフラ整備マスタープラン 1) 物資供給の仕組みの構築整備 2) 情報武装した店舗・施設への改良事業 3) IT革命に対応できる装置環境の整備
(4) 組織活動の環境整備マスタープラン 1) 環境維持管理活動の環境整備 2) 商店街事務局活動のネットワーク整備
(5) 感動（時間）を共有できる「人の街」づくりマスタープラン 1) 「憩い」のイメージ・ゾーンの整備 2) 「ふれあい」のイメージ・ゾーンの整備 3) 「賑わい」のイメージ・ゾーンの整備 4) 「境界」のイメージ・ゾーンの整備

*参考文献(10)より抜粋 **下線は筆者加筆

り三法制定を機に、TMO構想策定に向けた議論も開始され、商業者主体による都心部、中心商店街の課題認識、TMO等の新組織への検討が行われた。

3-2. 合意形成期 (2000年-2003年)

合意形成期では、魅力アップ事業を通じた活性協内部の基本合意を基に、行政、企業など他組織との間の合意形成に向けた取組が始まる。また、TMO構想策定に向けた議論は、2000年以降札幌商工会議所での議論へ引き継がれた。2001年度には札幌市が都心全体の体系的な計画群を策定することとなり、TMO構想も計画群の実施主体として位置付ける形で計画体系に組み込まれ、2002年に札幌商工会議所の中に札幌TMOが設立された^{*5}。

TMO構想の策定段階では、都心部を3つの地区に分割し検討を行った^{*6}。大通地区はその一つであり、検討メンバーのうち約半数が商店街関係者であり、活性協のメンバーでもあった。そのため、魅力アップ事業での基本合意を基礎にしたTMO構想の議論が展開されている。また、TMO構想では、共同事業、支援事業、協調事業、自主事業の4つを事業の柱として掲げ、支援事業に駐車場・交通問題の解決策の一つとして「共通駐車券システム開発事業」を、協調事業では公共空間の賑いを創出する「公共空間有効活用研究」を位置づけている。これらは魅力アップ事業での基本合意をTMO事業として位置づけたものである。活性協での検討した基本合意の内容をTMO構想の中に盛り込むことが出来たのは、魅力アップ事業の中でTMO設立を想定しながら検討を行っていたことと、TMO構想の策定に同じメンバーが参画し検討を行った結果であった。

3-3. 事業実施期 (2004年-)

札幌TMO設立以降、関係機関の事務レベルでの調整を行い、2004

図2. 大通地区での組織・活動の変遷

*ヒアリング等を通じ筆者作成 凡例 組織等: 活動・取組等:

年に3つのソフトマネジメントの事業が開始された。札幌TMOの協調事業に位置付けられた公共空間有効活用研究を発展させた「にぎわいづくり事業」は、既存のイベント事業の情報を集約し、新たに街路空間を活用した魅力作り活動を加えた総合的なソフトマネジメント事業である。また、支援事業に位置付けられた共通駐車券システム開発事業は大通地区の駐車場を対象とした「大通地区共通駐車券事業」となり実施へ至った。

一方、魅力アップ事業で課題として挙げられた組織活動の環境整備マスタープランについては、街路空間の清掃活動と駐輪自転車の整除を継続的に行う「アダプトプログラム」として開始された。

4. ソフトマネジメント事業の展開と内容

ここでは2004年に開始された3つのソフトマネジメント事業の展開と内容の把握を行う。

4-1. 都心にぎわいづくり事業

都心にぎわいづくり事業は、魅力アップ事業の最終報告における「『憩い』『賑い』『ふれあい』空間整備マスタープラン」が札幌TMOの公共空間有効活用研究に位置付けられ、事業化したものである。特に「道路空間の有効活用」の具体的事業であると言える。この検討始動期から事業実施期に至る経緯を図3に示す。

図3. にぎわいづくり事業の変遷

図4. にぎわいづくり実行委員会の体制

各商店街では組合設立以降、既存の販促・集客イベントを行っており、商店街同士は競争関係におかれていた。しかし、6商店街合同の活性協での研究・検討の過程では商店街同士の競争関係から協力関係への転換が目指された。その結果、魅力アップ事業を通して協力関係が築かれ、大通地区全体のにぎわい創出に向けた基本合意がされたが、実際の事業化では実施主体の不在が課題となっていた。同時期にTMO等の新組織設立の検討が始まり、都心全体を対象とし公益性を担うTMOへ実施主体としての期待が高まった。札幌市の都心全体の計画群策定により札幌TMOが設立されると、「道路空間の有効活用」は札幌TMOの協調事業に公共空間有効活用研究として位置付けられた。

札幌TMO設立以降、実施方法や体制・予算など具体的な事業化の検討が始まる。この検討の途中、マスコミ等の企業の参画が行われているが、これは1992年以降行われている「さっぽろブルムナード*7」を中心とした既存イベントとの連携を目指したためである。約2年間の事業化に向けた検討の結果、札幌TMOのタスクフォースとして「札幌都心にぎわいづくり実行委員会」が設立された。この札幌都心にぎわいづくり実行委員会の体制を図4に示す。地区のにぎわいづくりを継続的に議論してきた活性協(6商店街)を中心に、札幌TMO、札幌TMO設立母体の札幌商工会議所・札幌市、マスコミ(北海道新聞社)等によって組織されている。

都心にぎわいづくり事業の事業構成を図5に示す。商店街やその他企業・運営組織による既存のイベントに加え、空白となる場所や時間

図5. 都心にぎわいづくり事業の構成

を埋める新規イベント(専門学校フェスティバル、北海道アカペラフェスティバル、ピエロ街を行く等)を行い、全体として常ににぎわいをもたらす事業を行う構成となっている。既存イベントの予算を含み、約2500万円規模(2005年度)の事業となっている。

4-2. 共通駐車券事業

共通駐車券事業は、魅力アップ事業の最終報告における「来街者のための活動環境整備マスタープラン」が札幌TMOの共通駐車券システム開発事業に位置付けられ、事業化したものである。特に「車・自転車による来街対応」の具体的事業であると言える。この検討始動期から事業実施期に至る経緯を図6に示す。

図6. 共通駐車券事業の経緯

図7. 共通駐車券システム

6商店街合同の活性協で最も大きな話題となったのが来街者への対応(交通)の問題であった。商店街役員による研究・検討であるため、車利用の来訪をさらに効率化させ、それによる渋滞と利用者サービスを向上させることが主眼とされた。魅力アップ事業の議論で、100箇所以上ある駐車場の駐車券システムの共通化に向けて基本合意がなされ、事業化の検討へと移行した。都心にぎわいづくり事業と同様に事業の実施主体には、同時期に設立へ向けた準備が始まったTMOへの期待が高まった。札幌TMOが設立されると、札幌TMOの支援事業に共通駐車券システム開発事業として位置付けられた。

札幌TMOを中心とした約2年間の事業化への検討の結果、百貨店駐車場など中核をなす大駐車場との合意、先行し事業化を検討していた商店街とのシステム共通化が行われ、札幌TMO事業として開始されるに至った。共通駐車券事業のシステムを図7に示す。これにより、札幌TMO発行の駐車券が加入全駐車場で利用できるシステムが導入され、来街者は新たな負担無しで最寄の駐車場利用が可能となった。

4-3. アダプトプログラム

アダプトプログラムは、魅力アップ事業の最終報告における「組織活動の環境整備」が事業化したものである。特に「環境維持管理活動の環境整備」の具体的事業であると言える。この検討始動期から事業実施期に至る経緯を図8に示す。

6つの商店街においても古くから個店単位で店先の清掃活動が行われていた。しかし、近年全国チェーンのテナントの増加やチラシ・張り紙の増加、駐輪自転車の増加など効果的な組織活動が困難になってきていたために、清掃活動の実施体制の強化・継続システムの模索がされていた。同時期に、駐輪自転車による悪影響が特に著

図8. アダプトプログラムの経緯

図9. アダプトプログラムの体制

しい商店街（三番街）が独自の自転車整備の社会実験を行っていた。この清掃活動など環境維持活動の実施体制強化・継続システムは6商店街共通の課題であるため、活性協と札幌市中央区役所との懇談での話題となった。懇談の中で、中央区役所からアダプトプログラムの提案がなされ、活性協と中央区役所の間でアダプトプログラムの締結に至った。

アダプトプログラムの取組み体制と内容を図9に示す。地区内に市道と国道があるため、札幌市中央区と北海道開発局が活性協とアダプトプログラムの締結を行っている。取組みの内容は、(1)違法広告物撤去の指導、(2)張り紙などの撤去・ごみ収集、(3)駐輪自転車の並び替えの3つが柱となっている。

5. 複数組織の糾合によるソフトマネジメント事業の特徴

4章で把握した3つのソフトマネジメント事業を支えている複数組織の関係概念図を図10に示す。本来競争関係にあった商店街同士が糾合し、ソフトマネジメント事業の実施体制の形成に至った特徴として以下の3点を挙げることができる。

第一に、活性協の活動を通した6つの商店街同士の合意形成の場合＝プラットフォームが作られている点が挙げられる。このプラットフォームは、交流と懇親を出発点とし、検討始動期の活動を通じて形成されたものである。この中で、商業活動の発展だけではなく、来街者の視点、公共空間、組織活動、街のイメージ創出を含む5つのマスタープランとして基本合意に至っている。基本合意では事業化が前提となっておらず、事業主体が不明であった。合意形成期で札幌TMOが設立され事業化へ目途がつくと、共通課題の解決への期待から実質的な協力関係が確立された。このプラットフォームの形成とそこでの議論が、ソフトマネジメント事業の実施の基点となっている。

第二に、非物的整備（ソフト事業）の公益性と実施主体の確保が挙げられる。合意形成期では札幌市による都心の計画群の策定によって札幌TMOが設立されている。札幌TMOは都心全体や地区全体を対象とし、中心市街地活性化を目的とした公益性を担うとともに、札幌TMOの事業として単一の商店街組織では実現が困難な事業を行うことができる。

この札幌TMOの大通地区における事業の計画と内容は合意形成のプラットフォームのメンバーによって検討と決定がされており、事業の実働メ

図10. ソフトマネジメント事業における複数組織の関係図

ンバーもプラットフォームのメンバー（活性協）であるため、内実プラットフォームによる事業と言える。むしろ、事業の必要性が明確に在りながら、合意形成が主目的であり事業の実施機能を内在していないプラットフォームの代わりとなる主体として、札幌TMOが設立されたと言える。

第三に、ソフトマネジメント事業の機動的な実施体制が挙げられる。都心にぎわいづくり事業と共通駐車券事業は札幌TMOの事業として行われており、特に都心にぎわいづくり事業では商店街、札幌市等による実行委員会が担っている。既存イベント等を統合する構成であるため実行委員会形式となっているが、事業の継続のために新たな組織形態の検討も行われている^{*8}。またアダプトプログラムは、実施主体は既存商店街の組合員であるが、組合員の日常的な清掃・環境整備活動に公益的意義を付加し、実施していると言える。

6. まとめ

複数組織の糾合を「ある目的のもとに組織や人を集め事業を行うこと」とすると、大通地区では3つのソフトマネジメント事業が商店街組織の糾合によって実施されていると言える。その特徴は前述した3点、(1)利害関係者の合意形成の場合＝プラットフォームが形成され、地区全体の再生を検討する体制ができている点、(2)公益性を担うTMOが設立され、プラットフォームの合意・意思決定がTMO事業によって実現されている点、(3)個々の課題や目的に機動的に適応可能な実施体制をとり、実施体制に発展性がある点である。

まちづくり三法が改正され、TMOが法的根拠を失い、代わりに中心市街地活性化協議会の重要性が増す中、本研究で明らかにした複数組織が合意形成し、事業実施に向けて糾合できる「プラットフォーム」の果たす機能と役割が強く求められていると考えられる。

【補注】

- *1 参考文献(1)による。エリアマネジメントを「都市づくり・開発行為にかかわる活動」と「地域管理；当該エリアの継続的発展を目指す活動」に大別し、さらに「地域管理」を「エリアメンテナンス」と「ソフトマネジメント」に分類している。
- *2 2005年10月実施、活性協役員(坂本晴則氏)へのヒアリングより。
- *3 6商店街から会費を集め、年間約140万円で運営している。
- *4 <http://www.kasseika.gr.jp/>に記載されている。
- *5 参考文献(9)に詳しい。札幌市は2002年、都心全体の基本計画、実施計画、実施主体に関する計画を体系的に策定した。
- *6 札幌TMO構想の策定段階で、札幌駅周辺地区検討部会、大通周辺地区検討部会、すすきの周辺地区検討部会の3つの部会で地区別の検討がされた。
- *7 一番街と四番街の街路を用いた歩行者天国の週末イベント。
- *8 2005年10月、札幌TMOマネージャー(山重明氏)へのヒアリングより。

【参考文献】

- (1) 浅井孝彦他：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、日本都市計画学会学術研究論文集、P601-606、2002.10
- (2) 李三洙他：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-大手町・丸の内・有楽町(大丸有)地区を事例として、日本都市計画学会学術研究論文集、P745-750、2004.10
- (3) 李三洙他：大都市都心部における地域類型別エリアマネジメント推進組織に関する研究-組織の特徴及び組織間の連携ネットワークを中心に、日本都市計画学会学術研究論文集、P481-486、2005.10
- (4) 福川裕一他：民間非営利組織(町づくり会社)による再開発-その必要性と成立条件、日本建築学会計画系論文集、P153-162、1995.1
- (5) 遠藤新他：地区再開発をマネジメントする組織の機能に関する研究-米国セントポール市ロウアータウン再開発公社の事例を通じて、日本建築学会技術報告集、P433-436、2003.6
- (6) 遠藤新：街づくり専門組織による地区の再活性化戦略と実践手法に関する研究-米国セントポール市ロウアータウン地区における「芸術地区」の形成過程を事例に、日本建築学会技術報告集、P293-296、2005.6
- (7) 遠藤新：米国版まちづくり会社によるダウンタウン空間整備事業の支援手法に関する研究-米国クリーブランド市ユークリッド地区を事例に、日本建築学会技術報告集、P481-486、2005.12
- (8) 酒井秀治他：多者協議による都心街区再編時の公共性を担保する計画的枠組み-札幌駅南口地区整備プロジェクトを事例として、日本建築学会技術報告集、第11号、P179-184、2000.12
- (9) 倉知徹他：都心再編における関連計画の体系化と関係主体の組織化-札幌都心部を事例として、日本建築学会技術報告集、第18号、P277-280、2003.12
- (10) 札幌都心部商業地域魅力アップ支援事業「SURM2001」活動報告書、中心部商店街活性化協議会、2001.3

[2006年10月20日原稿受理 2007年2月19日採用決定]