

民都機構の支援を受けた地方都市再生－かみのやまランドバンク

横浜市立大学大学院都市社会文化研究科客員教授

周藤 利一

明海大学不動産学部准教授

小杉 学

はじめに

筆者らは、藤木亮介明海大学准教授と共に都市研究センターの平成30年度～令和元年度都市再生研究助成事業の助成を受けて、「産学官連携によるランドバンクを通じた地方都市再生に関する実証研究」を実施し(研究代表者は小杉学)、令和2年6月に成果報告書を提出し、その概要を本誌70号に報告した。

本稿は、研究対象であるNPO法人かみのやまランドバンクのその後の活動を中心に報告するものである。

1. かみのやまランドバンクの概要

山形県上山市のNPO法人・都市再生推進法人かみのやまランドバンク(以下「かみのやまランドバンク」)は、先行事例に学びつつ、様々な工夫を重ねて事業を推進している。

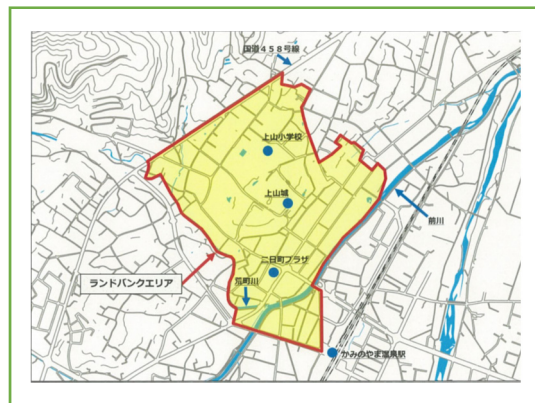
すなわち、組織面の工夫として、理事長には上山市内で不動産会社を経営する渡邊秀賢氏、副理事長には上山市役所建設課副主幹の鏡昌博氏と筆者ら(2020年度までは周藤、2021年度からは小杉)が就任する産学官連携体制を構築している。

事業面の工夫としては、空き家バンク、住み替えバンク、ランドバンク、事業応援バンクのフォーバンク制度という遊休不動産の利活用に関する事業を包括的・総合的に担当するとともに、イベントの開催から市外の大学との連携まで、上山市のまちづくり・都市再生に寄与する取組みを広範囲かつ柔軟に展開している。

このような特徴を有するかみのやまランドバンクの活動は、次のような位置づけの下で展開されている。

① 空家等対策計画

空家等対策の推進に関する特別措置法に基づき2020年3月に策定された第2期上山市空家等対策計画の「第6章 空家等対策の実施体制」において、上山市が連携協定を締結している団体としてかみのやまランドバンクが明記されている。



(図1) ランドバンクエリア

そして、「第7章 参考資料」では、上山城を中心とする地域をランドバンクエリアに指定する図が掲げられるとともに(図1参照)、空き家バンク、ランドバンク(小規模連鎖型区画再編事業)、住み替えバンクの事業内容が紹介されている。

② 国土交通省の支援

国土交通省の令和2年度「ランドバンクの活用等による土地の適切な利用・管理の推進に向けた先進事例構築モデル調査」の支援対象にかみのやまランドバンクが採択された(全国で6事例)。

③ 都市再生推進法人・認定NPO

2021年3月、都市再生推進法人の認定を受け、同年8月に特定認定NPOの認定を受けて、企業等の寄付控除が可能になった。

2. ランドバンク事業と研究の経緯

ランドバンクの設立前後から本稿執筆時点までの活動と筆者らの研究のうち主要なものの経緯を(表1)にまとめた。

(表1) かみのやまランドバンク事業と研究の経緯

時 期	内 容
2017年3月	第1期上市市空家等対策計画
2018年8月	上市市と明海大学「空家等・空き地の活用に関する地域づくり連携協定」(周藤・小杉ほか)
11月	予備調査(小杉)地区会長・民生委員へのヒアリング
2019年2月	予備調査(小杉、周藤ほか)高齢者へのヒアリング
3月	NPO法人かみのやまランドバンク設立理事会(周藤)。設立日は6月18日で周藤が副理事長に就任。
4月	湯町温泉街の空き地で小学生の芝張り(ランドバンクが賃借・管理)
7月	ランドバンク理事会・建築家西村浩氏講演会(関係者、市民100名) 湯町マルシェ・ミニ縁日[300名]、地区住民とのワークショップ(周藤)
8月	第一回空き家相談会[10名]
同月	明海大学不動産学部生のゼミ合宿(周藤)
9月	明海大学不動産学部生のインターンシップ(周藤)
同月	湯町マルシェ[200名]
10月	二日町プラザでキッズクラフト開催[70名]・湯町マルシェ[200名]
同月	明海大学不動産学部生の不動産管理演習(小杉・周藤・藤木ほか)
12月	明海大学不動産学部生の不動産管理演習・中間報告会(周藤・藤木ほか)
同月	二日町プラザでキッズクラフト開催[200名]
同月	上市市と県老人福祉施設協議会「空家等対策に関する連携協定」
2020年1月	ランドバンク理事会(周藤)

同月	明海大学不動産学部生の発表会・まちづくり提言(小杉・周藤・藤木ほか)
2月	二日町プラザでキッズクラブ開催[180名]
3月	中心市街地活性化基本計画(2017年11月認定)変更 第2期上山市空家等対策計画
同月	明海大学不動産学部論集第28号に「かみのやまプロジェクト(中間報告)」を掲載(周藤・小杉)
6月	ランドバンク総会・市内フィールドワーク(周藤・小杉・藤木ほか)
8月	かみのやま温泉街ほたる再生プロジェクト
同月	長浜・三島事例調査(小杉・周藤・藤木ほか)
9月	明海大学不動産学部生のゼミ合宿・八幡丁ワクワク広場芝張り(周藤)
同月	旧澤の湯活用ワークショップ、湯町温泉街でライトアップ
10月	市・ランドバンクと財務省東北財務局山形財務事務所が「空き家・空き地対策に関する連携協定」を締結(※)
同月	建築家西村浩氏による空き家利用希望者の勉強会
11月	ランドバンク理事会(周藤)
12月	山形大学生によるかみのやまサロンでヒアリング[30名]
2021年3月	※協定による第1回空き家を利活用しての創業支援検討会(周藤・小杉) 地元金融機関5社が参加
同月	大学生・小学生と駅前物件のリノベーション[30名]
同月	明海大学不動産学部論集第29号に「かみのやまプロジェクト(2020年報告)」を掲載(周藤・小杉ほか)
4月	ランドバンク総会(周藤)・令和3年度より小杉副理事長
同月	駅東側開発キックオフミーティング(小杉)
5月	駅東側開発フィールドワーク・ヒアリング(小杉)
同月	※協定による第2回空き家を利活用しての創業支援検討会(小杉)
同月	武家屋敷通りの空き家を活用したお試し居住施設の運営開始
7月	大学生による旧澤の湯再生プラン・コンペ(小杉・周藤)
同月	紫波町事例調査(小杉・周藤・藤木ほか)
9月	日本建築学会2021年度大会(東海)学術講演会発表(小杉・周藤)
10月	※協定による第3回空き家を利活用しての創業支援検討会(小杉)
同月	定期借地勉強会(小杉・中城)
同月	トキワ館跡地で「まるっとマルシェ」を開催(小杉)
11月	愛知県岡崎市地域活性化事例視察(小杉・石井)
12月	駅東側開発第1回市民ワークショップ(小杉・藤木・劉)

2022年1月	駅東側開発第2回市民ワークショップ(小杉・藤木・劉)
同月	栃木県那須塩原市ショウズウストリート事例調査(小杉)
2月	MINTO 機構との間でランドバンクエリア再生事業ファンドを設立
3月	駅東側開発第3回市民ワークショップ(小杉・藤木・劉)
5月	トキワ館跡地でイベント開催
6月	ランドバンク総会(小杉)

注：イベントの[]内の数字は一般参加者の概数である。

3. 主な事業の展開

(1) 住み替えバンク

空き家バンクもランドバンクも既に発生した空き家・空き地を対象としており、事後対策としての仕組みであるのに対し、空き家発生を未然に防止する事前対策の仕組みとして住み替えバンクが構想された。

上山市が2017年度に子育て世帯を対象に実施したアンケートでは、住み替え希望者の約3割が中古物件の購入を希望すると回答し、一定の需要の存在が確認された一方で、筆者らが2019年2月に実施した予備調査では、高齢者単独世帯もその推定相続人も相続開始後の方針について具体的な検討をしていないことが判明した。

そこで、高齢者単独世帯(单身・夫婦)が5年以内に高齢者施設、子供世帯などに転居する意向のある物件を「住み替えバンク」に登録し、宅地建物取引業者などが仲介を行いながら、子育て世帯への物件のマッチングを図ることとしたものである。

この事業の周知を図るため、2019年7月に住み替えバンクが発足した翌月、お盆の帰省時期に合わせて第一回空き家相談会を実施し、物件の掘り起こしを行った。

また、関係機関との連携を図るため、同年12月、上山市と県老人福祉施設協議会

との間で「空家等対策に関する連携協定」が締結された。

(2) 八幡丁ワクワク広場

湯町温泉街の空き地が上山市に寄付され、それをランドバンクが賃借し、住民参加により芝生張りを行って「ワクワク広場」を造成して管理しながら、マルシェなどのイベントに活用している。

その第二弾として、2020年9月、武家屋敷地区の市有地を使用貸借(無償)で借り受け、八幡丁ワクワク広場を造成した。この広場は、北側で接道しているが、南側の武家屋敷の裏庭からの連絡路を設けることにより、回遊性を確保している。また、北側道路の向かいには空き家バンクに登録中の物件があり、この物件の有効活用を通じた連鎖型の展開を構想している。



(写真1) 八幡丁ワクワク広場

(写真7を除き、写真は全て筆者ら撮影)



(写真2) 八幡丁ワクワク広場と武家屋敷の連絡路

(3) 旧澤の湯の再生

上山城周辺には、地域で運営する公衆浴場(温泉)が存在するが、内湯の普及、施設の老朽化などにより廃業が続いている。その中で新湯温泉街の中心部にある旧澤の湯は、鉄筋コンクリート造2階建てで躯体の状況が比較的良好であることから、ランドバンクが温泉権を取得し、土地は市から使用貸借(無償)で借り受け、建物は澤の湯管理組合から譲渡を受け、従来の利用者に加え、観光客、子育て世帯、若者など幅広い層が利用できる公衆浴場として再生する事業を推進している。

1階は浴場、2階は各種の交流空間として整備し、全体として収益を確保できる利活用を目指している。



(写真3) 旧澤の湯全景



(写真4) 旧澤の湯1階

資金調達に関し、民都機構の支援を受けてランドバンクエリア再生事業ファンドを造成するとともに、クラウドファンディングを実施した。

(4) 旧トキワ館跡地の利活用

廃業した映画館であるトキワ館は新湯温泉通りのゲートウェイに位置する集客施設だったが、建物所有者(借地人)の相続人は市外在住で、自ら利活用する意向はなく、土地所有者(地元の商業者)も同様である。屋根材の落下など危険性が高まったため、市が特定空家等に認定した上で、建物を解体し、隣接する旧旅館建物(国の有形文化財)を活かしながら、周辺の空き地・空き家をまとめて再編し、にぎわいづくりの拠点として再生する方針である。



(写真5) かみのやま温泉街入口と解体前のトキワ館



(写真 6) 解体されたトキワ館跡地



(写真 7) トキワ館跡地でのイベント
(渡邊秀賢氏撮影)

(5) 事業応援バンク

空き家、空き地、住み替えに加えた 4 番目の事業として、地域活性化に欠かせない商店の整備を支援する事業応援バンクを展開している。

これは、空き店舗の紹介のみならず、新規事業を円滑に、かつ効果的に実施するため、ランドバンクがプランから建設まで事業をトータルコーディネートするもので、廃業予定の事業者と新規開業を希望する事業者を結びつけ、店舗及び店舗に残された備品を円滑に引き継ぐ。ランドバンクメンバーの建築士が改装設計と概算費用を算出し、司法書士が相続整理を担当するなど、ランドバンクが総合プロデュースする。

具体的な案件として、かみのやま温泉駅前の土産物店だった建物をランドバンクが

賃借し、1 階の一部をサブリースした市外在住者が harappa (蕎麦&カフェ) を 2021 年 5 月開業した。ランドバンクは、空き家バンクでの物件紹介、クラウドファンディングや補助金による資金調達の支援、地域とのコミュニケーション調整、地産地消のお手伝い、メニュー考案などを実施した。



(写真 8) 旧土産物店全景



(写真 9) harappa (蕎麦&カフェ)

(6) 駅東側開発

これまでに述べた事例は、かみのやま駅西側の上山城を中心とした旧市街地である。これに加えて、駅東側の工場跡地や耕作放棄地など約 6ha の再生が新たなテーマとなった。国内外の先進的事例の抽出・視察、役所内部のニーズ調査と意見交換、地元市民団体へのヒアリングなどを経て、2021 年 8 月、筆者(小杉)が基本構想素案の原案を市に提案し、市はこれに基づき同年 11 月、基

本構想素案を作成した。なお、上山市長の強い要望があり、全体として、SDGsを意識したものとなっている。

基本構想素案をたたき台として市民ワークショップが2021年12月から2022年2月にかけて3回開催され、参加者から賛同が得られたので、2022年4月、「かみのやま温泉東エリア基本構想(案)」として取りまとめられた。

この基本構想(案)は再生の進め方として、①その地域にしかない魅力を掘り起こす、②補助金に頼らずに、自分たちでお金を出す、③地元の人間が自ら地域再生に取り組む、そしてこれを進める組織として「まちづくり会社」を検討することを定めている。

次に、駅東エリア開発のコンセプトとして、「魅力5K」を持つ将来像を描いている。5Kとは、健康、子育て、交流、環境、景観である。上山市では、10年以上も「クアオルト健康ウォーキング」という低山ハイキングを通じた健康づくりのイベントが行われており、これに関連して、駅東エリア住宅地においても、健康ウォーキングを促す遊歩道、サイクリングロードの整備により、「健康」の魅力につなげようと考えた。「子育て」については、親子カフェや子どもが安心して遊べる公園緑地など、親にとっての「子育て」の魅力とともに、子どもが主体的に地域交流やアウトドア活動を体験したり学習したりできる「子育て」の魅力も盛り込んでいる。「交流」は、地産地消にこだわった個性的な商業施設、まちづくり会社によるイベントや、地域住民が主体的にイベント開催することを支援する体制づくりを提案している。「環境」は循環型エネルギーの

活用、安全な道路、防災公園、防犯を意識した空間構成、定期借地権住宅による空き家発生の予防を提案している。「景観」は、街並み形成のルールである地区計画の設定や、地元のシンボルである蔵王連峰などの山並みが美しく眺められる「視点場」の整備を提案している。

2022年度中に、基本構想(案)が市議会等の承認を得て基本構想として位置づけられる予定である。そして、基本構想に基づき基本計画の策定が行われ、まちづくり会社設立に向けて、上山市エリアマネジメント推進室とかみのやまランドバンクによる(仮称)まちづくり会社設立準備会議が設置される。

4. 今後の展開に向けて

(表1)に示したように、筆者らは、かみのやまランドバンク(渡邊理事長、小松正和リーダーら)、市役所(山本幸靖副市長、鏡氏ら)のメンバーと共に、先進事例として高く評価されているプロジェクトを訪問調査して、関係者からのヒアリングを実施した。具体的には、滋賀県長浜市の黒壁、静岡県三島市の源兵衛川、岩手県紫波町のオガールなどである。これら事例については既に多くの論考があり、それぞれに対する分析と評価が蓄積されているが、ここではかみのやまランドバンクによる事業の今後の展開に向けて有用な知見を得るという観点から、筆者らとして先進事例から抽出したポイントを示したい。

(1) 持続性を支える力

参加型まちづくりやNPO活動の分野において「持続性」は常に指摘される論点であ

り、永遠の課題とも言える。この点において先進事例はいずれも現在に至るまで着実に持続性を確保している成功事例であるが、そこから、持続性が成功の必要条件であると形式的かつ単純に定式化するだけでは不十分であろう。

プロジェクトを持続させるための様々な取組みの中で奏功した要素(例えば、ヒット商品、看板事業)が成功を導き、そうした成功の事実が持続力を強化するという過程に着目すべきと考える。換言すれば、持続性と成功との間の動的な相互関係がポイントである。例えば、長浜においては、商店街の経営者の息子が市外に就職したため後継者問題を抱えていたところ、黒壁の成功を見て帰って来てくれたという。

それでは、持続性の源泉をどこに求めるべきか。持続性を支える力として、ここでは新奇性と組み合わせ力を挙げたい。

黒壁の場合、それまでは地元になかったガラス工芸を導入するという、商品そのものの新規性が集客力を発揮して、少なくとも初期の持続性を支える大きな力になった。

オガールの場合、日本初のバレーボール専用体育館が看板施設になっている。

実は、上山市内にも新奇性により成功した先行事例が存在する。かみのやまランドバンク設立前の事例だが、渡邊氏、鏡氏らのサポートを受けて武家屋敷通りの古民家をリノベーションした厩戸(うまやど)は、自家野菜を中心としたマクロビオティック料理を提供しており、仙台や東京にもリピーターを抱えるほど人気を博している。事業応援バンクの実質的な第一号事例と言える(詳細は令和2年6月成果報告書29~32頁参照)。



(写真10) 厩戸の全景



(写真11) 厩戸の店内

また、組み合わせ力についてみると、オガールの場合、公共施設の立地、商業施設テナントの選定から入居に至る手続きや契約手法の全般において、海外事例からの知見、外部専門家の知見を活用しつつ、各種制度・ノウハウの組み合わせの妙によりプロジェクトを円滑に実現した。

源兵衛川の場合、グラウンドワークという英国発祥のNPO・市民・行政・企業のパートナーシップによる環境改善活動のスキームを取り込み、中心主体であるNPOグラウンドワークは20の市民団体が参加するネットワーク組織になっている。つまり、基本的な目標である地域協働を実現するために、関連する組織を組み合わせ、必要な事業を組み合わせる工夫がなされている。

新奇性にしても組み合わせ力にしても、

限定的・閉鎖的概念ではなく、発展性・開放性を持っている。平たく言えば、ネタはいくらでも出て来るし、出し続けなければならないのである。したがって、先進事例を十分参照しつつ、試行錯誤の中でかみのやまランドバンクの持続性を支える力となる新奇性や組み合わせ力を発見していくことが肝要であると考ええる。

(2) 自律性を支える力

組織運営も事業内容も手法展開も確実な定型・定番が乏しい、いわば「テッパン」が見当たらない中で持続的にプロジェクト実践の成果を上げるためには、基本的・長期的な目標や方針に適合して、時間軸上ぶれずに進めていくという意味での自律性が求められる。

この自律性を支える力として「包摂力」を挙げたい。包摂性という語は、近年問題意識が高まっているジェントリフィケーションを論じる際に用いられるなど、まちづくり・都市再生分野においても頻出するようになったが、ここでは従来の定義に加え広範囲かつ多面的な概念として提示したい。

すなわち、第一に、柔軟性や多様性、受容性を含むという点である。つまり、人的側面にとどまらず、事業内容面、計画面、手法面、手続き面などプロジェクトに関わるあらゆる要素について発展的に拡大していくという点である。

源兵衛川の場合、水辺環境の再生から始まった活動内容が、環境再生から地域再生へと拡大した。また、社会起業家の輩出や社会的企業を担う人材育成、蓄積されたノウハウの海外への普及にも取り組んでおり、活動面での包摂力を発揮していると評価で

きる。

オガールの場合、各施設の事業主体を公募したり、施設の性格・機能に応じたPPP手法を選択するなど事業推進面で包摂力が大きいと言える。

第二に、プロジェクトの対象範囲となる人々を正確に認識してアプローチするという、いわば取り込むべき人を確実に把握するイメージにとどまらず、プロジェクトに無関係・無関心の人々もこちらから積極的に囲い込むイメージにまで拡張するという点である。換言すれば、やりたい人・待っている人だけでなく、やりたくない人・待っていない人までも参加させる包摂力がポイントであると考ええる。

源兵衛川の場合、NPO 創設メンバーが清掃活動を始めた当初、沿川住民の関心は低かったが、中心メンバーの息子が清掃中に倒れる事件(掘り下げた河道の底に溜まった腐敗ガスのため身長の低い子供が酸欠になった)を契機にメンバーの熱意が沿川住民の共感を呼んだという象徴的なエピソードがある。偶然の結果論とも言えようが、地域の人々を包摂したエピソードである。

かみのやまランドバンクはこれまで、地域の住民や商業者が参加するワークショップの開催、空き家相談会の実施、子供たちによるワクワク広場の芝生張り、子育て世帯向けのマルシェやキッズクラフトの開催、市外の学生が参加するコンペの実施など幅広い層を対象とする活動を展開してきている。また、山形県老人福祉施設協議会や財務省東北財務局山形財務事務所との連携協定の締結のように、これまでまちづくりや都市再生分野への参加が見られなかった組織を巻き込むことに成功しており、これらは

まさに包摂力を発揮していると言える。

(3) 実践性を支える力

プロジェクトを成功裡に実現するためには、そこに投入される人、モノ、金、時間をコントロールするガバナンスが不可欠であることは論を俟たないが、全国におけるまちづくり・都市再生の実例を見ると、現場におけるガバナンスの不足が散見されるのは残念なことである。そこで、成功の実現性、すなわち実践性を支える力としてガバナンスを改めて指摘したい。

ガバナンスをポイントとして強調するのは、組織の運営力や利害関係者との調整力、事業の遂行力といった本来的な意義に加えて、多面的な意義があると考えからである。

その一つは、「何を作ったか」ではなく、「どのように作ったか」という点に求めることができる。つまり、「どのようなガバナンスが作用したからこそ作ることができたのか」という視点がポイントなのである。

オガールの場合、建築できる最大限の床を作り、それを埋めるために必要なテナントを集めるという従来型のガバナンスではなく、まず入居してくれる優良テナントを選定した上で、建物の規模や費用を算出した。公共施設(図書館)についても、商業施設のような採算を考える必要はないという意識ではなく、大きな集客施設と位置づけ、利用者にカフェやクリニック、生鮮食品販売施設で消費してもらう「稼げるインフラ」を目指した。そして、これらの工夫を通じて補助金に過度に依存しないプロジェクトモデルを確立することができた。それはまた同時に、持続性と自律性を担保する力にもな

ったと評価できよう。

もう一つの意義は、ガバナンスの限界の克服である。

長浜の場合、当初は行政の資金の受け皿として設立された第三セクター黒壁が空き家の修復や店舗展開を実施したが、市民主体の運動の広がりを受けて、まちづくりの非営利活動の拠点として、補助金に依存しない自主運営を目指す仕組みを構築することとなり、様々な協力団体の看板を掲げて「まちづくり役場」が設立された。目標が変化することに対応してガバナンスの形態を進化させたと見ることができる。

源兵衛川の場合、前述したようにネットワーク組織を構成することにより、単一の組織がプロジェクトの全てを担うことに伴うガバナンスの限界を克服しようとしている。

かみやまランドバンクは、空き地・空き家の発生防止から再生に至るまでの全段階を対象とすると同時に、ランドバンクエリア内の不動産情報を網羅的にグリップして安易な転売、賃貸を避け、地域再生に資するような取引、利活用を図っている点で事業面のガバナンスが充実している。また、山形県老人福祉施設協議会や山形財務事務所との連携という、他の事例では見られない新たな連携を図ることにより組織的なガバナンスの強化に努めている。

今後は、他の分野においてもガバナンスの充実と発展を図ることにより、実践性を高めていくことが求められる。

※本稿は、科研費基盤研究(c)20K12302による研究成果の一部である。