

再開発事業等の施設開発の構造的課題と求められる転換

一般社団法人エリア・イノベーション・アライアンス

エリア・イノベーション・レビュー編集部

木下斉、村瀬正尊、奥田裕志

(まえがき)

本レポートは、今後の人口縮小社会における都市経営を鑑みて、近年の再開発事業の構造的課題を整理すると共に、その求められる転換の有り様について検討するものである。これらの検討は個別プロジェクトや制度の批判を目的としたものではない。むしろ局面の変わった日本社会において、より人々が幸せな都市生活を送ることを可能にする手法を模索するものである。

これまで衰退する都市において、低利用地域を区画整理・再開発することによって活性化を図ろうとする政策が実施されてきた。経済成長が続き、土地価格も値上がりしていた時期には、このような高度開発プロジェクトは比較的機能していた。

しかし、バブル崩壊後は土地の値下がり、経済成長の鈍化と市場競争の激化、自治体財政の悪化などによって、必ずしも従来の方法で開発することでは、都市の活性化を図ることができなくなっている。

特に市場競争にさらされる商業施設並びに複合開発プロジェクトの多くでは、失敗が開発後短期間に顕著となり、経営破綻などという結果を招いているものも少なくない。

い。

このような場合には、都市の活性化につながらないばかりか、施設経営にあたっていた企業が潰れ、さらにその施設救済のために自治体の財政負担が拡大するなどマイナス効果を引き起こしている。

また、公共施設などは公的財源によって維持されているため、実質的には経営的にきわめて問題がある施設でも、かろうじて破綻などになっていないという場合も見られる。しかしこれら公共施設に関しても、開発時の仕様によって抱えざるをえなくなっている多額の維持費を今後は自治体財政の悪化によって支えきれなくなれば、施設閉鎖などとして現れることが予想される。

人口減少社会においては、これまで以上に開発後の資産劣化を含めた経営計画が求められ、施設開発手法も従来の拡大経済期から比較してより堅実なる方法を採用する必要がある。また支援政策に関しても、開発時点を支援する交付金や補助金ではない、新たな方法を講じる必要がある。本レポートにおいては、現在の施設開発とその支援政策を具体事例に見られる共通項をもとに整理し、その具体的改善策について提言するものである。

I 地方都市を苦しめる商業施設再開発事業失敗の事実

私共、AIAは国内外の中心市街地の活性化に取り組むまちづくり団体と連携し、地域の自立経営モデルとなる事業開発を進めてきている。その繋がりから各地のまちづくり会社や自治体よりご相談を受けるのだが、最近になり中心市街地活性化事業のコア事業として整備した商業施設経営がままならず、自治体が支援せざるを得ない不良施設再建のご相談がくるようになった。

経緯を伺えば、中心市街地再生のため数十億～数百億円規模のビック・プロジェクトとして商業施設整備を実施したものの、わずか数年でテナントが去り商業床に空きが生まれ、商業施設の売上高も予想の半分以下と大ハズレとなり、施設運営会社は毎年赤字状態。私共のところにご相談に来られた時点では、経営状態があまりにも酷すぎ、正直、手遅れ状態である。

地方の現場で起きているこのような実態を知り、我々には「どうしてこのような商業施設再開発事業の失敗が生まれてしまうのか？」という素朴な疑問が湧いた。そこで、私共が定期配信している有料メールマガジン『エリア・イノベーション・レビュー』にて、業界内で失敗事業として知られる例を7つ取り上げ、ケース分析を実施した。

そして7つのケース分析をしてみて失敗事例は、共通する失敗要因を踏んでおり、その要因は、初期投資支援に比重が偏り過

ぎている補助金制度を活用し、身の丈に合わない商業施設整備をしたことに起因すると確信するに至った。

なお、我々が触れる「失敗事例」の定義だが、本稿では、商業施設再開発事業完了後、その施設運営を担う会社（＝主に第三セクターが多い）が経営難に陥らないし破綻し、地元自治体が税金投入し支援せざるを得なくなったケースとする。

【市街地再開発事業の失敗事例に見られる共通要素のイメージ】

○ 街の背景

X市は、戦後から高度経済成長期にかけて造船業、鉄鋼業で繁栄した街であり、Y地区はX市における商業の中心地に位置づけられている。

○ 再開発の背景

・しかし、X市全体としては、80年代後半より国内における造船業や鉄鋼業の落ち込みの影響を受け人口減少が始まる。

・商業環境については、自動車の普及と道路網の整備により郊外に大型ショッピングセンターが多数進出して、Y地区は相対的に落ち込みが目立ち、歩行者通行量や年間小売販売額は右肩下がり、空き店舗率は高止まりをしている。

・バブル崩壊直後、Y地区の象徴であった地元百貨店が閉店し、その跡地活用が中心

部の土地活用の深刻な課題として持ち上げる。そこで、地元商工会議所青年部により街なか再生構想が提言され、その中で市街地再開発事業により、高層マンション、商業施設、街なか大規模駐車場の建設を一体的に行い、中心部への集客力向上の起爆剤とするプランが示される。

・X 市も中心市街地活性化基本計画を立案し国の支援と組み合わせた中心部再生を計画しており、Y 地区市街地再開発事業へ向け都市計画決定し、関係地権者により Y 地区再開発組合が設立される。

以上のようなストーリーをたどり商業施設再開発事業がスタートしていく。外部環境変化に適応しきれず衰退する中心部商業地区再生という命題に対し、その手立てとして集客効果の高い商業施設の建設で起死回生を狙う、というものである。

【失敗事例誕生の典型的な 5 ステップ】

皆様は地方都市の中心部に空き床の目立つ商業施設が存在することはご存知でしょうか。ここからは失敗事例の共通項を整理していく。そこでまず、皆様と失敗事例の典型的なケースのイメージを共有できるよう、仮想の失敗事例を例示する。

しかしながら、失敗事例は、共通して以下の様な経緯をたどり、結果、失敗となっていく。

○ 失敗への経緯「典型的な 5 ステップ」

[STEP1] 制度(区画整理事業・市街地再開発事業・商業床補助金[経産省系]等)や専門家助言に則り自治体主導で計画を立案

[STEP2] 制度の受け皿として第三セクター方式で開発会社を設立、補助金を活用し建物を建設

[STEP3] 早期に経営破綻もしくは経営難となり自治体の救済支援が発動

[STEP4] 救済支援も実らず破綻。破綻後の再建のため財政出動

[STEP5] それでも結果は実らず再破綻し、施設が廃墟化 又は ほぼ公共施設化によって収拾を図る

結果として、当初の目的は中心部商業地区の経済活性化の起爆剤であったはずが、雇用創出・税収増施設にならないばかりか、地元財政のお荷物施設へと変化してしまう。

下記の一覧表は、実際に我々が調査した 7 つの事例についてだが、商業施設運営が経営難に陥ることで途端に施設運営が立ち行かなくなり、失敗をカバーするため「追い銭」として、追加の公的支援措置が発生している。しかも、追い銭に関しては、地元自治体で財政出動させ問題解決に当たらざるを得なくなる場合がほとんどであり、報道等により問題視された場合市民の反発も招き易く、事態解決がより難しくなる。

(失敗事例一覧 - 総事業費・公的資金額・破綻までの期間・追い銭額の調査 -)

a. 事例	b. 事業手法	c. 総事業費	d. 総事業費のうち公的資金額	e. 開業年 及び破綻までの期間	f. 失敗による追い銭額(行政負担分)
事例 A	・都市再生土地区画整理事業 ・戦略的中心市街地商業等活性化支援事業 ・施設周辺整備助成補助金	約 85 億円	約 31 億円	2009 年 11 月開業／約 1 年	市による公的資金投入：0.95 億円
事例 B	・市街地再開発事業	約 107 億円	約 44.5 億円	2010 年 10 月開業／約 1 年	市による補助金投入：9 億円
事例 C	・市街地再開発事業 ・戦略的中心市街地商業等活性化支援事業	約 308 億円	(不明)	1987 年 3 月開業／約 22 年	リニューアル費用：約 16 億円 (うち公的資金額約 6.5 億円)
事例 D	・市街地再開発事業	約 216 億円	約 40 億円	1989 年 3 月開業／約 12 年	市によるビル買取額：6 億円
事例 E	・市街地再開発事業	約 315 億円	約 108 億円	2001 年 11 月開業／約 1.5 年	コンバージョン費用：30 億円以上
事例 F	・市街地再開発事業	約 185 億円	約 85 億円	2001 年 1 月開業／約 7.5 年	債権買取額：8.5 億 緊急融資：2 億円 運営会社への増資：5.6 億円
事例 G	・市街地再開発事業	約 270 億円	約 86 億円	1999 年 4 月開業／約 5 年	市による公的資金投入：約 85 億円

※ 公開されている報告書、議事録、新聞記事 等からの独自調査

※ d の「破綻までの期間」は、運営会社の経営破綻状態が議会で質問される、もしくは地元で新聞報道される等公表された時点とする。そのため、運営会社の経営実態はそれ以前より悪化しているものと推察される。

II 計画、開発、運営の3段階にみられる 問題点の整理

続けて、上記の一覧表で挙げた失敗事例の問題点についてももう少し、詳しく考えてみる。

まず、問題点についてだが1. 計画段階、2. 開発段階、3. 運営段階、と商業施設開発事業の進行の流れに沿って3つの段階に分けて考えることができる。そして、この3つの段階それぞれに失敗の要因が存在している。さらに、7つのケース分析により得た重要な気付きは、問題点が失敗に占めるウエイトは、計画段階 > 開発段階 > 運営段階 の順に重たい、ということである。

すなわち、計画段階の失敗を運営段階で取り戻せるかという点と不可能なのだ。そのため、これから触れるが、段階でぶつかる典型的な諸問題は、その時点で解決に当たらないと手遅れになるのである。失敗事例は、この点を踏まえ、計画段階固有の問題に向き合うことなく、開発や運営段階に先送りし後工程で解決しようと未解決のままプロジェクトだけ進行していく。

繰り返しになるが、我々が失敗事例から得た教訓は、計画と開発段階で失敗した問題は「運営段階では決して解決することはできない」ということだ。計画段階の失敗、開発段階の失敗は、運営段階でリカバリーすることは到底できない、という重大な事実が、商業施設再開発事業には潜んでいる

のである。

それでは以下で1～3それぞれの段階ごとに潜む失敗要因をあげていく。

1 計画段階における失敗要因

(1) 数十年前の開発構想と着手段階における外部環境のミスマッチ

失敗事例では、区画整理・再開発事業の一番もとになる構想が打ち出されてから実行までに10年～20年の時間が経過しているにも関わらず、この時間経過の間に起きている市場環境の変化を事業関係者間で見直し計画に反映された様子が見受けられなかった。

そして、バブル崩壊、モータリゼーションと新業態流通業（郊外型ショッピングセンターやコンビニ等）の隆盛、人口減少社会への転換、といった構想から実行までの間に生じた大きな市場環境の変化への対応策を講じずに事業着手している。

また、商業地区においては、商店街や商工会議所といった地元事業者団体による商業活性化のための構想が下地となり再開発事業計画が浮上してくるため、開発実現により活性化できるといった論理の組み立てがされがちである。

開発執行に重心が置かれ、その後の持続的経営については極めて楽観視している場合が多い。地元において大規模で新しければ競争力が高いという時代錯誤な認識も開

係者には見受けられ、競合施設の分析や差別化戦略といった施設経営に関する観点は忘れられ、いつしか施設建設が目的化していつてしまう。

初期の構想段階から時間経過していれば、外部環境の変化を改めてチェックし根本から考え直さなければならぬはずである。しかしながら、時間をかけてなされてきた合意形成をやり直すという決断は選択し難いため外部環境の変化に適応させ構想を見直すよりも、これまで積み上げられてきた合意形成を優先し一刻も早い開発着手へと動いてしまう。

(2) 主体性のない計画

市街地整備事業は、開発コンセプト、権利調整、都市計画手続き、事業シュミレーション、資金調達等、多岐に渡る専門知識が必要である。初めての地権者にとっては情報格差を抱えたまま専門家や専門業者へと依頼していくことになり、理解できていない状況下で判断を下していくことになる。行政側も専門家や専門業者の選定をし、後は全てお任せで進めていけることが一番望ましい。特に、事業採算性の可否については、地権者も行政も施設経営について比較できる判断基準や情報を持ち合わせないため、丸投げ状態となり、事業に対してオーナーシップを発揮していない。

失敗事例には、このような背景が見受けられる。地権者及び行政という本来事業オーナーであるはずの主体者が、そもそも何故施設が必要なのか、何故建物を建てるのか、建物の費用は見合うものなのか、とい

った合理性を突き詰めることなく、主体性が希薄なまま専門家に依頼を出すことになる。

そして、そもそもの開発理由が合理的必要性を欠いたまま計画策定をコンサルタントに委託する。依頼を受ける側としては、その時点で開発決定されるようにコーディネートすることが責務と当然捉え、更に開発規模が大きい方がビジネスとしても実績としてもプラスであり、事業規模を肥大化する計画作成へとインセンティブも働く。そのため、開発後の持続可能性に対する優先度が低くなる。

(3) 予算獲得のために計画案を修正していく

補助金交付を受け事業実施となれば、その資金活用に際しては制度の枠組みに縛られることになる。地元の有力な意思決定者の参画、商業施設入居者や利用者の使い勝手に沿わないアイデアの反映、投資金額と開発規模の増大等、経済合理性、施設経営の持続可能性から離れた計画へと修正されていく。

商業施設を整備するという事は競争により客を奪われるという可能性があったり、テナントが埋まらないことによる経営の行き詰まりという事態に見舞われるリスクも伴う。しかしながら、開発執行は当然のことであり、想定したテナントが集まらない場合、想定資金繰りが頓挫した場合、といった計画段階での想定が外れた場合の対応策は決められていない。

2. 開発段階における失敗要因

(1) 分業による主体性の喪失

開発段階においては業務が膨大となり、建築設計、資金調達業務、テナント・リーシング等、業務別に分業し事業遂行していく。これは事業主体の再開発組合等にとって分業化されることで事業の全容把握が難しくなることを意味する。

さらに、補助金交付決定を受ける等の予算確定後は、環境変化に伴う事業縮小や撤退という選択は難しく、開発事業遂行が必達となる。本来、中心市街活性化の核として商業施設整備が実施される趣旨からすると、経済活動が喚起されることに目的があるはずである。

しかしながら、分業によりそのような事業本来の目的は薄れる。さらに予算が決まっている状況であれば、各社それぞれが業務を完了させ期間内に開発プロジェクトを終えることが自社のビジネスになるため、開発できさえすれば良いという構造に陥っていく。

(2) 客付け後回しのまま建築工事が進行

失敗事例では、施設のテナント付けを後回しにして開業すれば集まるだろうという楽観視やコンサル会社に任せっきりのリーシング姿勢がみられた。実際に、事例 A や D では、蓋を明けてみたら開業時点から空き床が多数発生し、収支計画が大幅に下方修正される事態がおきていた。

そして、この営業面の失敗をカバーするため、変動家賃制度を安易に導入し取り敢えずテナントをつなぎ留める対策を講じる。しかし、利益が出ない場合家賃を支払う必要がないため、地元商店など低収益店舗の安易な入居に繋がり、経営努力を怠る店舗が続出。施設維持に必要な家賃・管理費を稼げない床の大量発生を引き起こし、施設運営会社の経営状況が更に悪化していく。よって、当然ながら開業からわずか数年で経営難に直面する。

(3) 建設費が増加する

建設費用についても失敗事例は特徴がある。当初の計画から建築コスト削減や規模縮小の見直しをすることなく、容積率も目一杯使い、計画で提示された通りに着工していく。商業施設からの売上は高く見積り、費用は低く見積り収支計画を組んでいるため、開発段階で当初の目算は大きく狂い始めている。

3. 運営段階における失敗

(1) 施設運営費用の高コスト構造

稼げない床を抱えているにも関わらず建築仕様を高スペックにしたため、維持管理費が嵩み、より一層厳しい経営状況へと追い込まれる。しかしながら、高コストの維持管理費の見直しにも限界があるため、計画・開発段階での失敗をカバーしきれず、運営段階での経営改善努力も時既に遅しということが多い。

(2) 運営会社におけるガバナンスの不在

開発完了後の施設の運営管理を担う会社は、第三セクター方式でまちづくり会社として設立される。このまちづくり会社が、商業施設経営が分かる人間を配置せずに、市役所、商工会議所、商店街といった地元組織の顔役で経営陣を組成してしまい、経営悪化が露呈しても対応策が講じられず傷口を拡げていくことになる。

本来、自治体も出資しているならば、株主の立場として第三セクターに経営改善の要求を突きつけることも考えられるが、失敗事例では、別組織の問題であるため経営に口を挟まない姿勢を貫き、実質上の経営破綻が表面化し責任問題が浮上して初めて、対策委員会等を設置し、1年近く議論されてようやく改善策が出されている。

Ⅲ なぜ、開業早々に、事業が行き詰るのか？

失敗事例を公開情報から紐解くにあたり、まず、我々は二つの大きな疑問をもった。

そもそも、これらの案件において、なぜ、早々に当初事業が行き詰ってしまうのだろうか？地元自治体、地域事業者、住民など関係者の合意形成を経て、みなでわが町の中心部には、この施設が必要だ、この施設ができれば中心部は大いに盛り上がるに違いない、となって、中央官庁も関わり補助金を含めた多大な支援も受けているのに、である。

それぞれの案件において、強力な競合が出現した、有能な経営者を採用できなかった、有力なテナントが急に撤退したなど個別の事情はあろうが、全国各地で似たような事例が発生している状況から、各地の特別な事情を超えた共通の理由があるのではないだろうか。

事例の多くが、商業施設ということもあり、それはシンプルな理由である。

(当初計画に比べて)これらの商業施設に消費者が来ない、これらの商業施設で消費者が買い物をしないからである。つまり、テナントにとって、売れない、儲からない場所なのである。さらに、中心部であり、家賃や管理費も郊外と比べて高額である。テナント事業者も、客も来ない家賃の高い物件よりも、客が来て家賃の安い物件を選ぶは当然であろう。もちろん、最近の事例であれば、有力なテナントは、郊外型ショッピングセンターなど同じ商圈内にすでに出店済みであり、入居テナント候補が限られていたこともあろう。

しかし、なぜ、初期投資時に返済不要な補助金が投下されているにも関わらず、家賃や管理費が高額となってしまうのだろうか？一見すると、補助金分について安価な家賃や管理費が設定できそうなものである。

ひとつは、いずれの事例も、各地の中心部ということで、相場の地価・地代、相場の家賃に影響を受けていることがある。中心部の家賃が高いがために、郊外へ出て行った有力テナントに対して、中心部相場の家賃で入居を依頼するのは、大変であった

であろうことは容易に想像できる。

もうひとつは、一般的に建物は竣工後から解体廃棄されるまでの期間におよそ3～4倍の費用がかかると言われており、建築後の維持管理補修費にこそお金がかかる。そして、この維持管理にかかるコストは、建物の建築コストに比例する。つまり、補助金のおかげで立派になった建物は、補助金の規模に比例して、維持管理費が高額になってしまうのである。

そして、入居コストが相対的に高い施設に、テナントに入ってもらうには、そのコストを上回る売上、つまりは集客が必要であるが、残念ながら、これらの事例では、それができなかったということである。開業から事業が行き詰るまでの期間が短い案件であれば、当初計画の集客見込みが甘かったと言わざるを得ない。そして、集客の基礎となる魅力的なテナントの入居計画も甘かったと言えよう。

魅力的なテナントが入っていない施設には、当然、消費者もやってこない、そして、消費者がやってこない施設には、魅力的なテナントも入らないのである。机上でもわかるこの悪循環が開業早々に現実のものとなってしまうのだ。

IV なぜ、適切な対策が行われないのか？ なぜ、長期化するのか？

もうひとつの疑問は、行き詰った事業が、なぜ行き詰ったまま長期化するのか、という疑問である。民間の施設であれば考えら

れないような長期間にわたって、テナントもない、消費者も来ないままに、放置されているのである。

第一には、一旦寂れた施設となったからには、「あそこ詰まんないよね。」という消費者のイメージを壊しうる強力な集客力をもったテナントの入居が必須と考える。しかし、前項のように、家賃や管理費が郊外型ショッピングセンターよりも高額なままでは、魅力的なテナントに入居してもらうことは非常に難しい。というのは、このために、家賃や管理費の低廉化を実行せねばならないのだが、これが困難なのである。補助金のおかげで立派になった建物は、立派になった分だけ、維持管理費がかさむことは前述の通りである。また、土地を借りている場合に、建物での事業がうまくいっていないから、地代を下げたい、という交渉もまた事後では困難であろう。いずれにせよ、郊外型ショッピングセンターの倉庫のような簡易で安価な場所に、中心部の建物がコストで打ち勝つのは、そもそも無理というものである。

そして、コスト面からのテナント誘致が困難となれば、テナントに依存しない集客策をもってテナントへの魅力を構築することが必要である。しかし、これもまた困難であろう。全国的にもあまり事例の無いところである。確かに、イベントを開催し集客するというオーソドックスな手法はあるが、昨今各地でさまざまなイベントが開催されており、イベントを開催したから（テナントにとって魅力的な規模の）集客できるかという、決してそうではない。そし

てまた、イベントを日常化し継続的に開催し続けることは、人員のノウハウや体制、コストといった面でも、容易ではない。

つまり、一度ダメになった商業施設を商業施設として復活させることは、今の日本において、基本的に困難な試みなのである。特に、中心部においては、有力テナントに対してコスト面で（郊外と比較して）魅力的な提案を行うことは不可能であろう。明快な打開策が無ければ、その打開策を求めて、事態が長期化するの自然であろう。

第二には、商業施設としての継続を諦めた場合においても困難がある。そもそもが商業施設として建てられた建物であり、他に使いにくいのである。もちろん、個別の建物によっては、転用しやすいものもあるゆえ、今回の事例においても、転用可能性には、それぞれに差がある。

しかし、この場合においても、民間事業者へ貸す場合には、例えばオフィスにするとしても、オフィスビルでの空きフロアも多い昨今、商業施設と同様に、入居者を獲得するのは困難であろう。ただでさえ、商業施設として、商業向きに建てられた建物である。結果として、公共施設への転用が一つの流れとなっているのである。タイミングよく、同時期に、別の公共施設の立替需要があった場合に限られるが、いずれの事例も計画頓挫の状態が長期化しており、それだけの期間があれば、なんらかの公共施設立替需要は発生するであろう。

現在、岩手県紫波町にオガール・プロジ

ェクトという公民連携事業が進められている。このオガール・プロジェクトの一つの方針として、公共施設の集客力を生かして商業を成立させる、といった取り組みが行われている。今後の地方都市における商業の一つの可能性として、注視していきたい挑戦である。

商業施設として失敗した建物に公共施設が入居する場合に、その公共施設で働く人々、なんらかの用事で来訪する人々をコア・ターゲットにした（飲食業を含めた）商業者に入居してもらうのである。建物の立地や特徴、入居する公共施設の種類などによって、実際の打ち手や規模は異なってくるが、ひとつの可能性と感じている。

前項で述べたように、再開発商業施設の再生に有効な打開策がそもそも少なく、他施設への転用も容易ではなくなれば、プロジェクトが頓挫した状態が長期化してしまうのも頷けるところである。

また、再開発事業の商業施設では、初期に頓挫してしまうと、プロジェクトの運用段階といった後工程において、打てる手立てが少なく、前工程、とりわけ事業計画段階での失敗を取り戻すことができない不可逆性の強い類のプロジェクトであると言えよう。

長期化してしまう理由の第三には、意思決定における特徴があげられよう。前述のように、誰もが納得しやすい効果的な打ち手がそもそも無い中で、事業の撤退や大幅変更といった抜本的ではあるが後ろ向きな

意思決定を行うのは、どんな組織であっても困難な意思決定である。さらに、再開発事業においては、意思決定に関わる権利関係者や利害関係者が多く、後ろ向きな意思決定における合意形成は、さらに困難を極めるところである。しかも、プロジェクトの初期や開業直後であれば、尚のことである。

その結果、合意形成のしやすい延命的措置が取られてしまうことは否めない。延命的措置に必要な資金が公的部門をはじめとして、関係者から拠出されている事例も多い。これらの追い銭は、今回の事例においては、捨て金ともいえる資金である。プロジェクトは再生せず、死に体のまま、ただ死んでいない、だけである。そういった追加的損失となる可能性が高い資金は出せるが、抜本的な対策に合意形成が至らない、という点において、やはり、後ろ向きな合意形成の難しさを感じるものである。

個別の詳細な事業計画は公開情報から入手できなかったが、おそらく、権利関係者・利害関係者など、公式・非公式に意思決定に関わる人々の間で、事業失敗の場合の撤退ルールや意思決定について、事前の合意がなかったのであろうと推察している。管理会社の株主間協定書などで、設立時に、こういう事態に陥った場合には、どうする、といった取り決めが事前であれば、合意形成に必要な時間も、もっと短縮できるのではないかと期待するものである。

V 失敗事例に学ぶ3つの処方箋

1. 補助金政策から金融・税制支援政策への転換

失敗事例から見えてくるのは、国や外郭団体から補助金を投入されることで市場においては実現不可能と判断されるはずの計画が実現可能となってしまう実態である。

例えば、テナントとして百貨店を誘致するための高スペックな内装設備、郊外店に対抗するため再開発ビルの高層階に作られる大規模駐車場の建設。補助金は、計画段階で獲得し初期投資に焦点を当てた政策である。そのため、事業のランニングに対するフォーカスは希薄となる。だが、再開発事業の計画・開発段階という初期段階だけを補助しても「成功」には全く影響しないというのが事実であった。失敗事例は、普通の金融機関と開発計画融資について突き合わせることなく、補助金やそれに準ずる当時の政府系出資・融資を頼りに進めている。

失敗事例を繰り返さないためには、事業主体者らが、ビジネスとして再開発計画を組み立て、事業後予測されるキャッシュフローを銀行団とも調整し、開発可能なボトムラインを理解しておくべきである。まずは、補助金を抜きにし、事業計画を組み、金融機関が見極めを実施することが有効である。この際に、もし、地元銀行が相談に乗れなければ、民間都市開発推進機構等の金融機能を有する政府系外郭団体に事業計画の審査を依頼すればいいだろう。

失敗事例から学ぶ処方箋の1つ目は、①補助金等の事前インセンティブから、金融制度活用や税制による事後インセンティブへ転換する、②事業確実性を高めるための投融資審査を課し、その上で事業成績が上がったものに対して不動産取得税、固定資産税、長期修繕積立金の損金算入等といった減税措置を講じる、といった金融機能、税制を活用したインセンティブ設計への転換である。

2. 逆算開発方式の徹底

金融支援によって投資回収の確実性を増したプロジェクト・ファイナンスを行うため、営業を全て先に行うことでの、適正規模は金融支援で妥当であると考えられる内容とする。

失敗事例は、客付けを後回しにし、開業すればテナントは集まるだろう、集客もできるはず、という楽観視と外注先に任せているのだから後は彼らが何とかするはず、という甘さによって事業計画とは大きく管理した経営実態を生み出す稼げない施設と化していった。

また「身の丈開発」と称しているものも、単に従前計画よりも規模を小さくすれば良いというものではない。実際に失敗事例の多くも、言葉としては「身の丈」を謳いながらも結局失敗をしている。これは身の丈開発の実現方法を開発段階の規模を小規模化するだけで、開発後の運営から逆算して経営妥当性のある、つまり投融資が成立するという意味であることを理解せずに起き

た事態と考える。

失敗事例から学ぶ2つ目の処方箋は、まず着手すべきは営業であるということである。営業によりテナント先から得られるキャッシュフローを確定させ、その上で返済可能な開発規模に収めていく。

事業計画としての妥当性は、実際の営業を行い、リーシングなどは完了した上で初期投資金額等を逆算することこそが、正しい意味での「身の丈」である。再開発事業の成否は、事業と金融に従う。これを徹底し、成り立たないものは実施しないと決断することが失敗事例の発生を撲滅するために重要である。

3. 新たな開発/経営手法の普及

失敗事例は、これまでの商業施設再開発事業のスキームが、もはや時代にそぐわないものであることも示唆する。中心部に商業施設整備をすれば集客が図れるというのは、高度経済成長の余韻が続いた過去の一時だけである。

現在は多くの地方都市で人口減少局面が増々顕著となりそれに伴う課題勃発し、深刻化していく時代。そのような縮退時代には、これまでの開発思想を捨て去り、試行錯誤をしながらも過去の延長に拘束されない全く新しい開発思想を創造していくことが極めて重要である。失敗事例から学ぶ3つめの処方箋は、開発と経営をセットにした新たな発想の構築と普及である。この点について、我々もまだ答えを持ちあわせて

いないが、失敗事例の教訓と人口減という環境変化を踏まえ、考える着眼点が以下である。

(1) 計画・開発期間の短期化の発想

失敗事例は、開発途中に、競合となる商業施設が出てきたり、バブル崩壊やリーマン・ショックといった経済環境の変化に見舞われた。これまでの市街地整備事業は、計画から竣工されるまで10年～20年のスパンで実施されるのが常識である。しかし、このタイムスパンで事業を組み立てたことが、計画の時代との乖離を拡大し、調達資金も各種検討経費で消費され、回収が必要となる事業費全体の増大にもつながる。

現在直面する人口減少・少子高齢化社会の環境変化は初めて直面する課題であり、何が起こるかは予測不可能である。その前提を織り込み、変化が起きた場合にも対応できるよう、事業全体で10～15年程度、つまり事業検討が5年、投資回収が10年で可能な開発業務に留める等が現実的であろうと考えられる。可能な範囲と規模で、小規模の再開発を行うのが最適と考える。次なる計画はその時点で、環境分析しゼロベースで新たに立て直すことが大切である。

(2) 撤退・縮小を織り込んだ計画設計の発想

失敗事例は、当初から撤退・縮小を考慮しないままに突き進んでしまった計画のプロセスに問題がある。そのため、計画推進段階のいくつかのステージで、「見直し」を

最初から入れ込んでおくべきだったと言える。

今後、人口減少社会のピークを迎えるにあたり、住民の減少に従い、商業施設の採算性、また公共施設の必要性は、(三都等一部の都市をのぞき)下がることはあっても、あがることは考えにくい。そこで、計画段階での見込みのまま突っ走らざる得なくならないように、常に「計画を中止する計画」を用意しておくことが重要であろう。

(3) 投資回収済みの既存施設リノベーションの発想

様々な公共インフラは更新時期に入っており、地域ごとに都市機能の取捨選択を図り、都市機能の集約化を図ることが必須である。しかも、その時間的猶予はさほど無いと我々は考える。そのため、既存の施設を活用して、都市機能集約を行うことができれば、追加で支出する金額も限定的となり、失敗した問題施設を再活用できる可能性が出てくる。

(4) 投資利回りの優位性を武器にした公民合築の発想

現存する諸規制を取り払い公共施設機能と民間実機能を分け隔てなく組み合わせた公民合築の発想が重要である。図書館など集客性の高い空間と商業空間を組み合わせることで、民間ビジネスにも集客効果が見込まれる。パブリック空間が、新たな事業機会を創出するという商売視点が必要とされる。これは民間事業者にとってみると、

投資利回りの高い立地と見込めるアドバンテージにもなる。実際に岩手県紫波町のオガール・プロジェクトでは、図書館の集客効果を武器に、テナントリーシングを行い、十分に成果をあげている。

VI. おわりに

このような事例整理とその開発プロセスにおける構造的問題の分析、並びにそれらの問題に則した処方案を提案したのは、一重に今後の人口縮小社会において、人々が幸せに生活ができる都市へと再編するのに有効な開発手法を検討したいという願い、希望にもとづいている。

戦後の一時期において再開発事業などは大いに役立った一方で、社会情勢の大きな変化を認知しながらもこれら手法が時代に合わなくなっていることを薄々知りながら我々は放置してきてしまった。

結果として今回紹介したような事例を代表格として、全国には無数の失敗した開発事例が散見される。これらは今後、さらに地域における目の上のたんこぶ、財政的負担であり、地域の景観などを害する施設になろうとしている。

新たな時代に向けて支援方法をイニシャルでの補助金・交付金から、投融資などの金融支援に切り替え、さらに公民連携による都市機能集約に向けた取り組みと合流し、新築のみならずリノベーションを巧みに組み合わせる事が求められている。

このような処方箋の有効性については公民連携事業の先進的事例、また地方都市における民間開発などで確認されているが、今後より多くの都市での導入に向けた取り組みが求められている。

また失敗事例から学ぶことは多数あり、今後はより多くの失敗事例に関する追跡調査と専門家による分析を実施し、その失敗のメカニズムを理解した上で、より具体的かつ網羅的な改善策を検討する必要がある。これは今後の課題として受け止めたい。

(補注)

本稿は、一般社団法人エリア・イノベーション・アライアンスが有料配信しているメールマガジン『エリア・イノベーション・レビュー』vol.89～vol.98において連載した内容をもとにまとめた、MOOK (http://areaia.jp/item/aia_text/review_mook-995.php)を一部追記・再編集し、その要点をまとめたものである。

(参考文献)

- 1) 木下斉『まちづくりの「経営力」養成講座』(学陽書房)
- 2) 木下斉ほか『まちづくりのデットライン』(日経B P社)