

〈研究ノート〉

まちづくり会社の現状と支援制度に関する考察
－民間中心市街地商業活性化事業に基づく
投資支援制度に着目して－

畠 山 直

1. はじめに
2. まちづくり会社の展開と意義
 - (1) まちづくり会社制度の成り立ち
 - (2) まちづくり会社の必要性
3. まちづくり会社の現状と課題への対応
 - (1) 設立時期別にみるまちづくり会社の現状と課題
 - (2) 中心市街地活性化法再改正に基づく新設制度の概要
4. 民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度
 - (1) 事業制度のスキーム
 - (2) 投資支援制度の活用をめぐる
5. 結びに

1. はじめに

近年、大都市都心部を舞台とした都市再生や地域管理の取り組み、いわゆるエリアマネジメント活動への注目が高まっている。

このエリアマネジメントの特徴には、以下のような点が上げられる。第1はエリア価値を向上させる目的の下で、公平性の観点から公的機関では対応しにくい特定の地区を対象としたまちづくりを、国の認定支援制度などに基づかず民間主導によって行う点、第2はフリーライダーを発生させないことを重視する点、第3はそうしたポリシーに基づきながら、当該エリアの価値向上に関連性の高い大手ディベロッパーなどのステークホルダーや企業、住民など多くの関係主体の参加を実現している点、そして第4は、そのような地域の参画によって組織された推進主体の下で、ハード・ソフト両面にわたって様々な事業を展開している点である。⁽¹⁾

このエリアマネジメント活動については、代表事例として著名な東京都の大丸有地区(大手町・丸の内・有楽町)をはじめ、横浜や大阪、名古屋、福岡などの各都市の都心部で一定の成果を上げていることが小林[2015]らの研究によってこれまでに報告されている。

ただし、これらの取り組みはこうした大都市にマーケット性で劣る地方都市レベルにまでは波及していない。前掲したその特徴の数々をみても、エリアマネジメントは大都市中心部ならではの公民連携、地域連携に基づくまちづくりの手法といえるだろう。

一方、地方都市レベルでの都心再生の取り組みには、中心市街地活性化法(中活法)に基づく国の認定・支援事業(中活事業)がある。そして、同法の枠組みにおいてはまちづくり会社がその推進主体のひとつとして位置づけられている。

まちづくり会社はエリアマネジメント団体と同様に、エリア価値の向上を図るために、公的部門では行き届きにくい公益的事業を担う地域主体として構想された組織である。しかし、各地のまちづくり会社の取り組みをめぐっては、ごく一部の地域を除いてこれまでにほとんど成功例が表れていない。そればかりか、組織基盤が極めて脆弱であるため、十分な事業活動を行うことができない団体が大半を数えるといつてよい。

なお、あらためていうまでもなく、大都市でのエリアマネジメントのみならず地方での中活事業など、あらゆるまちづくりの取り組みは地域の発意を基盤とするものである。だが、近年においては国の財政状況が深刻化していることに加え、木下[2015]などの議論に代表されるように、補助金等に依存した従来型の地域活性化への批判が高まりをみせており、そうした風潮を受けて、このような地域の熱意や創意工夫に基づくまちづくりの必要性がこれまでで

1 小林重敬『エリアマネジメント—地区組織による計画と管理運営』2005年、21ページ。および小林重敬『最新エリアマネジメント—街を運営する民間組織と活動財源』2015年、4～5ページ。

上に強調されるようになってきている。

しかしながら、そうした自助努力に重きを置きながらまちづくりを推進し、その成果を得ることができるのは、ある程度取り組みが成熟した一部の地域に限られることは明らかである。もちろん、地域が補助金等に対して過度に依存する体質であることは問題があるが、特に地域活性化の取り組みが十分に確立されていない地方の自治体に対しては、少なくともそれらが軌道に乗るまでの間は法制度等に基づく支援が不可欠である。

このように考えたとき、法制度等を整備し支援を行なうべき対象のひとつが中活法に基づくまちづくり会社であるということが出来る。それは、先に触れたとおり、まちづくり会社は中活事業の推進主体であるにもかかわらず、その多くが組織上の深刻な課題を抱えているからである。

加えて、大都市におけるエリアマネジメント団体に組織としての成熟がみられ、かたや地方都市ではまちづくり会社をめぐってこのような状況が多く表れていることは極めて重大である。そうした事態を前にして、各地のまちづくりの推進主体の整備・強化について、今後も自助努力の側面が重視され続けるならば、地域間格差の拡大が助長される結果となることは明白である。よって、そこには法制度によって政策的に明確な対応を図る必要がある。

こうした考えを踏まえ、本稿では中活法に基づくまちづくり会社の現状を考察するとともに、その支援制度のあり方に関する検討を行う。なお、2014年に中活法の再改正が行われ、それによって同法の枠組みにおいてまちづくり会社を活用主体とした2つの事業制度が創設されたが、この新設制度のひとつである民間中心市街地商業活性化事業（商業活性化事業）は、特に組織基盤の弱いまちづくり会社を想定した支援メニューを盛り込んだ内容となっている。こうしたことから、本研究においては主としてこの制度に焦点をあて、その枠組み等についてくわしく検証を行うこととする。

本稿の構成は次のとおりに示される。第2章では、わが国におけるまちづくり会社を規定する法制度の起源とその変遷プロセスを整理するとともに、まちづくり会社に期待される機能や役割等について確認する。第3章では、設立時の根拠となった法制度の新旧によって現在のまちづくり会社を分類しながら、それぞれの現状と課題について分析し、その上で2014年の中活法改正において新設された2つの支援制度の概要を確認する。第4章では、その支援制度のひとつである商業活性化事業に基づく投資支援制度に注目し、その枠組みをくわしく考察するとともに同制度の活用をめぐる課題について検討する。最後に第5章では、まちづくり会社における株主配当の重要性や正当性について指摘しながら本稿のまとめを行う。

2. まちづくり会社の展開と意義

まちづくり会社は中心市街地活性化法（中活法）に基づく主要主体であり、市町村が都心部の活性化を図るために行う中心市街地活性化事業（中活事業）の重要な担い手である。

また、この中活事業に対して国が認定・支援を行うことを定めた同法の枠組みのなかでは、まちづくり会社の法的位置づけについて次のように定められている。それは、市町村がその認定を受けるために多様な地域主体から構成される中心市街地活性化協議会（協議会）を組織することが必要であり、その構成員のひとつにこの組織を加えなければならないというものである。

以上のスキームにおいて、中活認定自治体におけるまちづくり会社は協議会の必須構成員であり、いかなれば法定協議会に紐づいた法定組織である。また、そのような位置づけであるがゆえに、中活認定地区におけるまちづくり会社が株式会社である場合は、公共性および公益性の観点から当該市町村から総資本額の3%以上の出資を受けることが条件とされている（中活法施行令第5条第1項）。

ただし、このように示されるまちづくり会社に関する規定は2006年の中活法改正以後のものである。すなわち、1980年代後半にまちづくり会社が制度化されて以降、1998年の中活法制定とこの2006年の同法改正が行われており、それに伴って、これまでにまちづくり会社の法的位置づけは2度にわたる変遷を経たものとなっている。

本章では、まず第1節において、そうしたまちづくり会社を規定する国の法制度の変遷プロセスについて、上に示した一連の政策転換に基づき3つの時期に分けながら概観する。続く第2節では、中心市街地活性化の取り組みにおけるまちづくり会社の必要性について考察する。

（1）まちづくり会社制度の成り立ち

わが国の流通政策のなかに、まちづくり会社に関する考えがはじめて明示的に掲げられたのは、1989年に策定された『90年代の流通ビジョン』における「商店街の活性化と『街づくり会社構想』」である。これは、『80年代の流通産業ビジョン』（1983年）に基づくコミュニティ・マート構想の実現に向けた取り組みとして掲げられたもので、商店街活性化のために商店街組織を中心とした戦略的な取り組みと自治体の積極的な関与が必要であることを強調した内容であった。⁽²⁾

2 石原武政『商務流通政策 1980-2000』2011年、217ページ。

また、そのなかでは、「市町村等の地方公共団体及び商店街振興組合等が出資または拠出して第3セクターを設立し、地域が一体となって商店街の公共的共同施設等の整備を進めることに対する融出資に係る支援を行うという『街づくり会社構想』が推進されつつある」との言及がみられるが、ここでの「推進されつつある」という表現からは、この街づくり会社構想が実際の取り組み事例から着想を得たものであることが看取できる。

すなわち、この構想は川越市における調査事業から得られた知見に基づくものであった。その主な内容については次のように示される。第1は、商店街を活性化するためには土地・建物、とりわけ空き地・空き店舗の有効活用を図らねばならないということ。第2は、そのために改築・改装等の資金の調達や「町づくり規範」等に則ってその実現を保証する等の方策を講じる必要があるということ。第3は、以上の対応には、何らかの機関による「全体的観点から総合的に統括するシステム」が求められるということ。そして第4は、その担い手として「組合事業を補完する組織（例えば、公益法人、株式会社等の組織形態）」について検討する必要性があるということである。⁽³⁾

次に、こうした考えは同調査に関わったメンバーを中心に行われた総合研究開発機構の研究事業（1987年）に引き継がれることとなった。同事業では川越市の取り組みに関する総括を踏まえた研究が行われたが、空き地・空き店舗等の土地利用の問題とそれへの対応は、単に川越のみで見られる課題ではなく他都市にも当てはまる課題であった。そうしたことから、同事業の報告書は十分な企画力・経営力を持った恒常的組織体、つまり「町づくり会社」を組織することの必要性について提唱する内容となった。⁽⁴⁾

この提言を受けるかたちで、1989年度から「街づくり会社制度」が開始された。同制度において、当初の街づくり会社は公益性を担保するために公益法人に限定されていたが（街づくり会社パートⅠ）、その後、事業における機動性の確保や事業主体の多様性の観点から既存の商店街においてコミュニティ施設の整備事業を行うもの（同パートⅡ）、および商店街または郊外部においてショッピングセンターとコミュニティ施設を併設した総合的商業集積を整備する事業を行うもの（同パートⅢ）の計3種類が用意された。⁽⁵⁾

さらに1991年にこれらの3つのタイプの街づくり会社は「商店街整備等支援事業」として統合され、それによって街づくり会社は、「第3セクターである公益法人又は株式会社が、中小企業振興法の認定を受けた計画に基づいて、商店街あるいは新商業集積地にコミュニティ

3 石原武政、同上書、229ページ。

4 石原武政、同上書、230ページ。

5 渡辺達朗『商業まちづくり政策－日本における展開と政策評価』2014年、29ページ。

施設若しくはコミュニティ施設を併せ持つ共同施設を整備する事業」と規定された。⁽⁶⁾

この制度は、なにより国の支援制度として整備されたことにおいて大きな意味を持つものであった。当時衰退の様相をみせはじめていた商店街問題への対応として整備された同制度の意義について、松島〔2005〕は次の3つを指摘している。第1は、商店街を含む中心市街地の再生について、商業者を構成員とする組合だけの対応ではなく市町村の積極的な関与を期待するものであったこと。第2は、商店街振興組合が行っていた従前の環境整備事業の垣根を越え、都市の機能を担い得る施設・設備を整備することの必要性を示したこと。そして第3は、そうしたまちづくりにおける意思決定を柔軟に行っていくために組合制度以外の組織制度を活用する道を拓いたことである。⁽⁷⁾

さて、こうして整備された街づくり会社制度の下で、第3セクター方式による街づくり会社を設立する動きが各地に広がっていった。しかし、同制度をめぐるのはその後1990年代後半に入りターニングポイントを迎えることとなる。すなわち、この頃各地で大型商業施設の郊外立地が相次ぎ、それによって中心市街地の衰退が進展し深刻化の一途をたどったことである。商店街の域を越え、すでに都市全域に及ぶものとなっていたこれらの問題に対しては、もはや新たな法制度の整備による対応が必要であった。そのため、1998年に中活法、大規模小売店舗立地法、改正都市計画法からなる、いわゆる「まちづくり3法」が整備された。

この3法のなかで新たにまちづくり会社を規定する役割を担ったのが中活法（旧中活法）であった。同法は市町村が中心市街地一帯の活性化を図るために行う中活事業とそれへの国の認定・支援制度を定めたものであり、その支援事業については商業活性化と市街地整備改善の2つの分野とされた。この2分野を対象とする事業支援は、従前の街づくり会社制度における商業機能とコミュニティ機能の一体的整備の推進という方向性を踏襲した内容である。ただし、同制度は経済産業省による所管制度となったため、実際には商業を軸とした中心市街地活性化の側面に重点を置いたものとなった。

また、以上の枠組みにおいて、各地の中活事業を推進するシステムとして採用されたのがタウンマネジメント機関（TMO）制度である。その認定スキームについては以下のように示される。まず、市町村による中心市街地活性化基本計画の策定を受け、TMO予定者はTMO構想を策定し、この構想が当該市町村の認定を受けることで正式にTMOとなる。次に、TMOは同構想を基に事業計画を作成し国に申請する。そして、その事業計画を国が認定し支援を

6 石原武政、前掲書、232ページ。

7 松島茂「中小小売商業政策・中心市街地政策をどう読むか」日本建築学会編『中心市街地活性化とまちづくり会社—まちづくり教科書第9巻』2005年、44ページ。

行うという流れである。

このTMOに対しては、中活事業の「企画・調整役」および「事業の実施役」という2つの機能が付与された。つまり、自治体や商店街団体、市民、NPO等の多様な地域主体間の議論調整とこれを踏まえた事業計画の策定などを主導的に行う役割、そしてそれらの事業の運営を担う責任主体としての位置づけである。

こうして示されるように、旧中活法における中活事業の推進体制はTMOによる単独主体方式であった。ただし、このTMOにはどのような組織もなることができるわけではなく、同法がこれに該当する組織として定めたのは、①商工会 ②商工会議所 ③第3セクターの特定会社や公益法人 ④NPO法人の4種類の公益的組織のみであった。

この規定に基づいて、国からの中活認定を目指す地域においては、既存団体を活用するパターンとして①または②をTMOとする例が多く見られたが、その一方で③の型が選択されるケースも少なからずあった。それは、法制度のなかでTMO自身が行う事業に対して高い補助率と補助限度額を設定することが示されたこと、さらにはTMO構想に基づいて第3セクターが再開発ビルを取得する際に高度化無利子融資を受けることができるといった優遇措置が設けられた⁸⁾ ことなどによるものである。それによって、同法制定以降、新規に第3セクターのまちづくり会社を設立しこれをTMOとする例が各地で相次いだ。

さて、このように地域の主体的なまちづくりの取り組みに国が認定・支援を行う枠組みを定めた旧中活法であったが、法整備後も状況が好転することはほとんどなかった。そればかりか、その後も各地で中心市街地の空洞化が進展したため、早くも2006年にはその全面的な見直しが行われることとなった。

この法改正における最大の変更点となったのが、中活の認定のための対象事業が4つの分野に拡大されたことである。つまり、国の認定・支援の対象となる中活事業が、旧法では中心市街地での商業活性化事業と市街地整備改善事業の2つであったのが、改正法においては、これらに都市福利施設の整備とまちなか居住の推進の2つが加えられ、中心市街地に様々な都市機能および人口の集約を図るものへと一新された。加えて、このように対象事業において国土交通省の担当分野が多数を占める内容になったことから、中活制度の所管が経済産業省から内閣府へと移管された。

また、旧法をめぐっては、特に中活の推進体制であったTMO制度が各地でほとんど機能せず期待された成果をもたらすことができなかった。その要因についてはTMOに人材や資金、

8 福川裕一「タウンマネジメント機関による中心市街地活性化の成立条件－TMOの位置と役割を考える」『流通とシステム』第97号、1998年、28ページ。

ノウハウ等が不足していたことなどが挙げられるが、⁽⁹⁾ なにより組織内部にそうした問題を抱える TMO が単独主体として中活事業を取り仕切ることにも無理があった。

こうした問題を受け、2006 年の法改正においては新たな中活事業の推進方式として中心市街地活性化協議会（協議会）制度が導入された。これは従前の TMO 制度が単独体制であったことの反省を踏まえたもので、商工会・商工会議所や民間事業者、市町村、住民等の多様な地域主体からなる協議会を組織し、共同で中活事業に取り組むシステムである。

ここで注目すべきは、この制度のなかで、商工会・商工会議所を経済活力向上の役割を担う構成員として、そしてまちづくり会社については都市機能増進の役割を担う構成員として、それぞれを協議会のなかに位置づけることが必要である旨が示されたことである。

そのため、特に旧中活法時に商工会や商工会議所が TMO を担い、それによってまちづくり会社を設置しなかった地区では、新たな法制度の下で中活の認定を受けるためにまちづくり会社を新設する必要が生じることとなり、この法改正以降、再びまちづくり会社の設立が各地で活発化することとなった。

(2) まちづくり会社の必要性

以上、わが国のまちづくり会社の法的位置づけとその移り変わりについて、それを規定する法制度の変遷に沿いながら確認した。

ところで、現在活動が確認される全国のまちづくり会社は、ここまでみた 3 つの法制度、すなわち、旧街づくり会社制度、1998 年旧中活法、そして 2006 年改正中活法のいずれかに基づいて設立されたものである。それぞれの時期におけるまちづくり会社の設立数については、これまでに解散した団体も多く、また統計データがないため残念ながら不明であるが、現状での団体数のみに限るならば、後述する資料が示すように少なくとも全国で 130 社以上であると推計されている。

まず、1990 年代初頭を中心として旧街づくり会社制度の下で設立された街づくり会社は、旧通産省の支援を受けた団体に限れば 44 団体（1989～2000 年度）であるものの、それ以外にも多数に上るとされている。⁽¹⁰⁾ 当時、川越市の街づくり会社の設立に関わった西郷 [1991] が、その頃の街づくり会社の先進事例として黒壁社（長浜市）の活動事例を紹介しているが⁽¹¹⁾、同社は街づくり会社制度に基づいて設立された団体ではなく、また必ずしも同制度に基づく

9 渡辺達朗，前掲書，92 ページ。

10 石原武政，前掲書，233 ページ。

11 西郷真理子「まちづくりと『街づくり会社』」『地域開発』第 322 号，1991 年，62～63 ページ。

ことが街づくり会社の設立要件とはされていなかったため、この時期においては黒壁社と同様のケースで設立された団体も少なからずあったことが想定される。

同じく 1998 年中活法、および 2006 年改正法に基づく設立団体数についても正確な数値は明らかではないが、現行制度の下で中活認定を受ける自治体が公表している中心市街地活性化基本計画のなかで、まちづくり会社の設立時期に関する記載があるものを確認する限りではそれぞれ相当数に上る。

なお、九州・中国地区の中活認定自治体に対して 2016 年に筆者が行ったヒアリング調査においては、調査対象の 12 市のうち、1 市のまちづくり会社が旧街づくり会社制度に基づいて設置された組織（久留米市）で、旧中活法下で設立された団体が 1 市（倉吉市）、そして 10 市の会社が 2006 年以降の設立であり、そのうち 2010 年代に入って創設された比較的社歴の浅い団体が 4 社を数えた。¹²⁾

さて、このように現在のまちづくり会社をめぐる状況については、旧制度に基づいて設立されその後新しい法制度の下で活動を継続する組織がある一方で、現行制度に基づき今なお新規に設立される団体もあるという 2 つの側面がみられる。つまり、このことは、法制度の新旧の如何を問わず、まちづくり会社というシステムに対する需要が長年にわたって存在し、そして現在もそうしたニーズが少なからずあるということを表している。

こうしたまちづくり会社の必要性について、2010 年に経済産業省が発表した『中心市街区域再生に係る調査・研究事業報告書- まちづくり会社等による中心市街地再生の推進』からの引用を基に、若干の考察を加えながら整理すると次のとおりを示される。

まず、その前提となる中心市街地活性化の取り組みの基本的な考え方として、次の 2 つが挙げられる。第 1 は中心市街地の集客対象の設定である。中心市街地に主に誰を集めるのか、誰にとっての価値を高めるのかということを考えたとき、地域内の市民・企業等は欠かせない対象である。そして、そこにいかなる消費・生活ニーズがあるのかを把握した上で、自分たちが望む暮らし、街とは何かという目標を定めることが取り組みの起点となる。場合によっ

12 今回ヒアリング調査を行った団体・部局名は次のとおり〔カッコ内は調査訪問日〕。①八代市商工政策課（2016 年 1 月 14 日）②三原市商工振興課・三原商工会議所（同 1 月 15 日）③久留米市まちなか整備課・商工政策課（同 3 月 29 日）④日南市地域振興課（同 7 月 20 日）⑤小林市商工観光課・小林まちづくり株式会社・小林商工会議所（同 7 月 21 日）⑥竹田市都市デザイン課（同 7 月 26 日）⑦飯塚市地域連携都市政策室・商工観光課（同 8 月 2 日）⑧倉吉市総合政策課（同 8 月 9 日）⑨大村市企画調整課・商工労政課（同 8 月 12 日）⑩唐津市商工ブランド課（同 8 月 15 日）⑪大分市商工労政課（同 8 月 16 日）⑫長崎市まちなか事業推進室・商業振興課（同 8 月 23 日）。このうち 2010 年代に入ってからまちづくり会社が設立された地域は、唐津（2010 年）飯塚（2011 年）小林（2014 年）竹田（2015 年）の 4 地域。

ては、当該地域を越えてより広域からの観光客や買い物客等を含めることも考えられる。⁽¹³⁾
 第2は、そうした取り組みに活用するための資源の確保である。再生事業に必要な資源（人・モノ・カネ）やノウハウをどのように得るかということを考えたとき、ここでも地域内からの調達が出発点となる。⁽¹⁴⁾

前者は、ターゲット設定からはじまり、競合分析やセグメンテーション、プロモーションといった全般的なマーケティング活動が中心市街地活性化の取り組みにおいて重要であることを指摘する内容である。また後者は、こうした活動において地域内の資源を掘り起こしそれらを活用することが不可欠であること、そして、もし必要な資金やノウハウを地域内で確保することが難しい場合は地域外からの活用も視野に入れる必要があるとともに、高度な運用スキルやコスト管理能力が求められるということを提示したものである。

まとめるならば、以上は、中心市街地再生の取り組みはエリア価値向上の観点を重視し公共性や公益性が勘案されたものでなければならないが、行政レベルでの活動のみでは限界があり、地域内の資源として特に民間活力を活用しながら推進しなければならないというものであり、いわば中心市街地活性化に取り組むための基本的な方針である。さらには、そこには多様な地域主体の参画と連携が不可欠であるとともに、その取り組みの主体的組織として専門性や機動性を備えたまちづくり会社が必要であるということの基底となる考えといえる。

これらを踏まえて、まちづくり会社に求められる基本的な機能や役割については以下の2つが示される。第1は、まちづくり（エリア価値向上）の持続的な推進主体としての位置づけである。すなわち、多様な関係者の参画と連携による多面的、かつ複合的な取り組みの推進に向けて、まちづくり会社には、民間や行政等の個々では実施しにくい領域について先導的に事業を実施することや、気運醸成を図る担い手となることが期待される。さらに、そうした地域事業を進める責任主体として、個店では担えないようなリスクを担いつつ機動的に事業を展開する役割なども求められる。⁽¹⁵⁾

第2は、地域のネットワーク、ないしは協働の要としての機能である。具体的には、エリア価値の向上という共通目的のために、地域で個々の事業の推進、あるいは連鎖的な事業の展開を行うにあたって、まちづくり会社が行政と民間、民間相互、または地域内外の多様なリソースのネットワークの要（プラットフォーム）となることである。⁽¹⁶⁾

13 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室『中心商店街区域再生に係る調査・研究事業報告書—まちづくり会社等による中心市街地再生の推進』2010年、2ページ。

14 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室、同上書、2～3ページ。

15 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室、同上書、24～25ページ。

16 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室、同上書、24～25ページ。

以上が、わが国の中心市街地活性化の取り組みにおけるまちづくり会社の必要性の根拠となる考えである。実際のまちづくり会社の取り組みをめぐるのは、ハード・ソフト両面で多角的に事業を手掛ける団体からソフト面を中心に活動する組織まで様々であるが、ここで掲げた項目は、いずれのタイプのまちづくり会社にとっても事業活動の理念となるものであり極めて重要である。

なお、2006 年法改正以後の中活制度における推進主体は協議会であり、まちづくり会社はその構成員のひとつという位置づけにはなったが、以上のような高度な機能やノウハウを備えた専門機関としての側面、そして地域の取り組みの責任主体としての側面のそれぞれで求められる役割をみれば、むしろまちづくり会社への期待は従前にも増して大きいものといえる。それは、協議会が中活の推進役ではあるものの任意組織に過ぎず主体责任を持たないこともあるが、なによりも 2006 年以降のまちづくり会社の位置づけが協議会の必須構成員として法律上明確化されたことから明らかだろう。

3. まちづくり会社の現状と課題への対応

(1) 設立時期別にみるまちづくり会社の現状と課題

ここまで、わが国のまちづくり会社制度について、旧街づくり会社制度（商店街整備等支援事業）から 1998 年中活法制定、2006 年同法改正にいたる流れを概観するとともに、中心市街地活性化の取り組みにおけるまちづくり会社の必要性や意義について考察した。

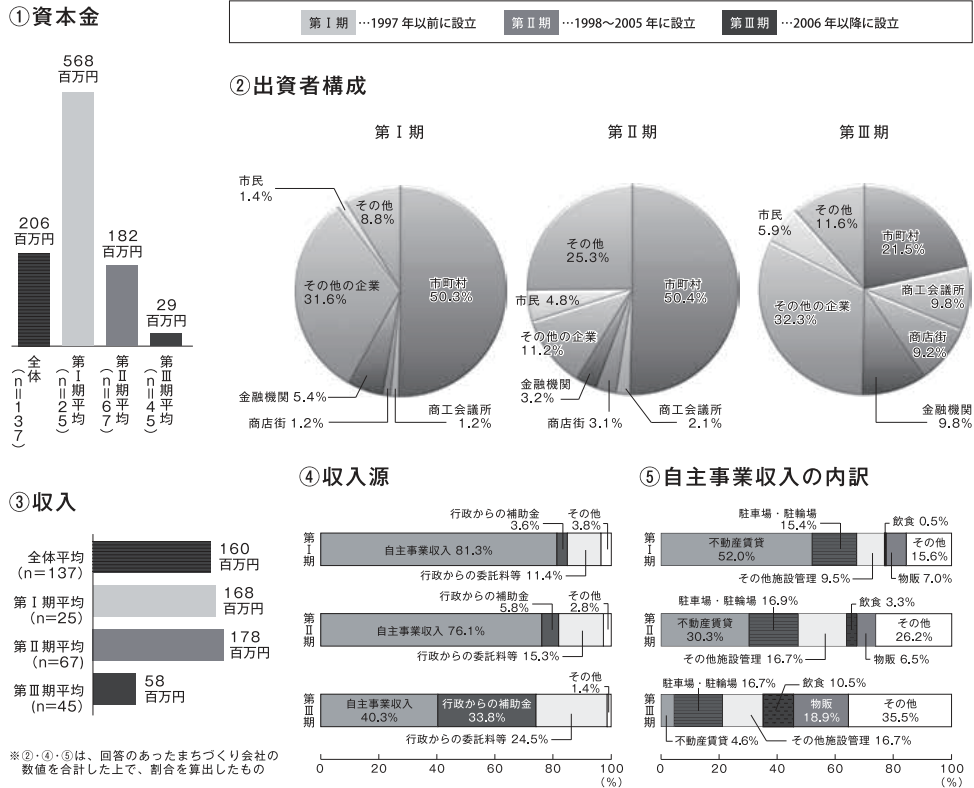
以上を踏まえて、ここではまちづくり会社の現状と課題について確認したい。

ところで、これまで 2 度にわたってまちづくり会社を規定する根拠法が変わり、そのなかでその重点事業をめぐる変遷があったことを考えれば、現在のまちづくり会社については設立時の法制度の違いによって組織上の特徴が異なることが想定される。つまり、設立の根拠となった法制度がまちづくり会社の事業についてハード面、あるいはソフト面のいずれを重視するものであるかによって、その組織体制に差異がみられるであろうということである。

このような観点から、以下では、現行の中活制度下で活動するまちづくり会社について、それを規定する法制度の変遷に基づき 3 つの設立時期に分類しつつ、2 次データを用いながら各々の組織の現状と課題を考察することとする。なお、その区分と略称について、ここでは旧街づくり制度の時期を第Ⅰ期、1998 年中活法制定から 2006 年法改正までの時期を第Ⅱ期、そして 2006 年以降を第Ⅲ期と示す。

最初に、各期のまちづくり会社の資本金および売上げに関するデータを確認しよう。2012 年に経済産業省が全国のまちづくり会社 137 団体を対象に行った調査（図表 1）によると、

図表1 まちづくり会社の資本・売上状況(アンケート)



(出所) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室『まちづくり会社の実態とこれから—まちづくり会社に関する調査結果』(2012年3月)。

ここではまず資本金の面でそれぞれの間にかなりの開きがあることがわかる。第Ⅰ期のまちづくり会社の平均が資本金5億円超であるのに対し第Ⅲ期の平均が3,000万円弱と、特にこの2者の間に相当な差がみられる。また、出資者の構成については、第Ⅰ期および第Ⅱ期では市町村の出資割合が約5割を占めている一方で、第Ⅲ期においてはそのシェアが20%程度になっていること、そして第Ⅰ期と第Ⅲ期における企業等の出資割合が全体の約3割に及んでいることが特徴的である。

次に、それぞれの売上状況を見ると、第Ⅱ期のまちづくり会社の平均額が1億8,000万円弱と最も高く、第Ⅰ期も1億7,000万円弱とそれとほぼ同じ規模であるが、一方で第Ⅲ期については6,000万円弱と全体平均と比してもその額が著しく低いものとなっている。

また、各々の収入源の内訳を見ると、第Ⅰ期と第Ⅱ期についてはそれぞれ自主事業収入の割合が全体の約8割と高いが、第Ⅲ期においてはそのシェアが約4割に低下するとともに、行政

からの補助金の割合が全体の 30% 以上を占めるまでになっている。

さらに、自主事業収入の内訳については、不動産事業の割合が第Ⅰ期では全体の半分以上を占めているのが、第Ⅱ期ではそのシェアが3割に低下し、第Ⅲ期にいたっては5%未満にまで落ち込んでいる。加えて第Ⅲ期にみられる傾向として、飲食や物販などのサービス業のシェアが第Ⅰ・Ⅱ期よりもかなり大きくなっている。こうしたことから、第Ⅲ期のまちづくり会社の多くは、安定した収益の柱となりやすい不動産事業が確立されておらず、その一方で収益性の低い小売事業などを数多く展開しているということが看取できる。

さて、ここからはこれらのデータを基にしながら各期のまちづくり会社についての分析を行うこととするが、以上のなかで特に注目すべきは資本金の差異である。

資本金については、まちづくり会社をはじめ第3セクター形式を採る中小規模の株式会社に一般的に当てはまることであるが、増資や減資が行われることはあまりなく、設立時の資本規模でその後も推移するケースが少なくない。したがって、これについては、まちづくり会社が設立された時の法制度、ないしはその当時の政策のトレンドを概ね反映するものであるといえる。

まず、第Ⅰ期の資本金額が大きいことについては、旧街づくり会社制度が土地利用の観点から商業機能とコミュニティ機能の一体的整備を企図したものであり、ゆえにこの時期設立されたまちづくり会社は土地の取得や保有などの不動産事業を担うことを重視した組織であったためである。なお、この点については、第Ⅰ期の自主事業収入の内訳において不動産賃貸事業の割合が高いことから明らかなである。

一方で第Ⅱ期、そして第Ⅲ期に移るにつれて資本規模が小さくなっていることについては、同様にまちづくり会社を規定する法制度、すなわち中活法の側面から次のように理解できる。

まず、第Ⅱ期のまちづくり会社は、旧中活法に基づき主としてTMOを担うために設立されたものである。しかしながら、既述したとおりここでのまちづくり会社の位置づけは中活事業全般の責任主体ではあったが、旧中活法下で実際に軸足が置かれた事業分野は商業活性化であった。そのため、従前の街づくり会社のようなディベロッパーとしての機能はTMOに対してはあまり重視されないものとなった。このように、TMOに不動産事業を展開することの必要性が減退したことを、ここではこの時期に設立されたまちづくり会社の資本金が抑制されたことの主要因として指摘できる。

そして第Ⅲ期のまちづくり会社の資本規模が極端に小さいことについては、2006年の法改正によって中活事業が4分野に拡張されたこと、および、中活の推進体制が中心市街地活性化協議会（協議会）方式に変更されたことが大きく関係している。

つまり、この法改正では、中活事業の軸足が公共施設や居住施設といった都市機能の整備事業全般へと移ることとなったが、こうした都市基盤整備は都市計画等の高度な専門性を要する分野であるとともに、本来自治体が所管する事業領域である。また、協議会においてはまちづくり会社と同様に自治体も必須構成員である。そのため、多くの中活認定地域においてこうしたハード面の事業は自治体が担当するものとなり、まちづくり会社が担う必要性が著しく減退することとなったのである。

なお、誤解を恐れずにいえば、法改正によるこの2つの政策変更に加えて、まちづくり会社が協議会の必須構成員と位置づけられたことは、その設立をめぐり一部の地域で極めて体裁的な対応をもたらした。すなわち、法改正に基づくこれらの措置は、中活の認定を受ける目的のために半ば便宜的に設立されるまちづくり会社を生み出すという逆作用を呼んだのである。このことは、第Ⅲ期のまちづくり会社を中心として職員が商工会議所や行政からの出向者のみの数名で占められているケースが多いことや、さらには役員のみで現場の職員数がゼロという、いわばペーパーカンパニー状態の例すらあることによって示される。

さて、いずれにせよ、ここまでの検証からは、とりわけ第Ⅲ期に設立されたまちづくり会社において組織基盤の脆弱さが極めて顕著であるということが確認された。

ただし、この時期に設立されたまちづくり会社については、エリア価値向上の目的の下に相応な資本規模で組織され、地域のニーズに応えた事業をハード・ソフト両面で幅広く展開する団体もある。例えば、唐津市のまちづくり会社(いきいき唐津株式会社、2010年設立)¹⁷⁾などのケースである。よって、以上の指摘はその全てに当てはまるものではなく、例外が少なからずあるということは断っておきたい。

一方、便宜的なまちづくり会社の設立例があることについては、いささか穿った見方をするならば、こうした対応は中活認定を受けることによって得られる補助金など、地域としての利の獲得に重きを置いたテクニックともとれるが、残念ながらこれは法制度に照らして問題があるものではない。また、なによりも、まちづくり会社の強化を構想することが本稿のテーマであるため、ここではこの問題に関するこれ以上の言及は控えたい。

ここで焦点となるのは、こうした資本金の抑制等によって組織に問題を抱えるまちづくり会社のなかに、人員数の増強や事業内容の改善などに意欲的であり、様々な問題意識を抱えながらも、そうした課題を解消することが困難と捉えている団体が多いことである。2014年4月に、常陽地域研究センターが全国のまちづくり会社を対象として同様に3つの設立時期別

17 くわしくは、甲斐田(2016)を参照されたい。

に分類して行った状況調査によると、第Ⅲ期の会社（41社、複数回答）が抱える課題として挙げたなかでとりわけ多数を占めたものが「人手が不足している」56%、「事業の収益性が低い」48%、「事業のノウハウが不足している」34%などであった。⁽¹⁸⁾

先の図表1とこのデータを総合するならば、第Ⅲ期のまちづくり会社については、飲食・物販業などの事業を手広く展開している一方で、それらの取り組みによる収益性は低く補助金や助成金に依存する傾向が強いこと、さらには職員数が少なく専門知識に乏しいなかで多角的な事業展開を余儀なくされている団体が多いという実態が浮かび上がる。

そして、こうした複合的な問題については、まちづくり会社の資本規模の小ささに起因するものであることが指摘できる。すなわち、会社が十分な資本金を備えていなければ人件費をはじめとする固定費はそれに見合う規模に抑制せざるを得ない。一方、まちづくり会社はそもそも公益事業を担うことを期待された組織であり、収益事業については民業圧迫のおそれなどのため多くの場合において展開できるものが限られる。そうなれば、金融機関から十分な融資を受けることは難しく、活動原資は不足したままとなる。そのような状況で、ノウハウを持った優秀な人材を確保することや、事業モデルの改善ないし拡大を図ることは極めて難しい。これらの困難は、いわば会社の資本金の抑制に端を発する負のスパイラルである。

また、換言すれば、このような限られた条件下でまちづくり会社が収益モデルを構築するためには、地域の十分な理解や協働が必要であることはもちろん、会社自体に一定の組織基盤と高度な専門知識を持つ相応数の人材が備わっていなければならない。

以上、ここではまちづくり会社をめぐる現状と課題について考察した。あらためてまちづくり会社の必要性や意義について考えるならば、特に第Ⅲ期に設立された団体を取り巻く状況はそのあるべき理念とは相反しており極めて深刻であるといえる。

ただし、こうした問題に対しては2014年の中活法再改正によってその解消が図られることとなった。すなわち、まちづくり会社を支援対象とする2つの事業制度の新設である。

次節では、まちづくり会社による活用を想定して創設されたこれらの支援事業制度の概要や特徴について確認する。

（2）中心市街地活性化法再改正に基づく新設制度の概要

ここまで、まちづくり会社を設立時期別に3つのパターン（第Ⅰ～Ⅲ期）に分類し、各々の組織の現状と課題について2次データを用いながら分析を行った。以上の考察からは、特に

18 常陽地域研究センター「まちづくり会社主導の地域活性化の可能性」『常陽 ARC 4月号』2014年、23～30ページ。

2006年の中心市街地活性化法（中活法）改正以降に設立されたまちづくり会社（第Ⅲ期）について、第Ⅰ期、および第Ⅱ期に設立された団体と比べても出資額を極端に抑制されて設立された例が多く、そのため事業の収益性をめぐる問題やマンパワーの不足といった様々な課題を複合的に抱える状況が多くみられることを確認した。

こうした問題を是正するために、既述のとおり2014年に2度目となる中活法の改正が行われ、それによってまちづくり会社を活用主体として想定した事業制度が創設されることとなったのであるが、ここではその制度の枠組みについて触れる前に、まずこの法改正にいたる国レベルでの議論とその検討内容に焦点をあて、まちづくり会社をめぐって何が課題として認識され、それらに対してどのような対応が提起されたのかを確認したい。

その検討が取り組まれたのは経済産業省の産業構造審議会中心市街地活性化部会（産構審中活部会、2013年2～5月）である。中活施策全般に関する検証が行われたこの会では、まちづくり会社の問題が最大の焦点のひとつとなった。そして、その主要な論点として取り上げられたのは、まちづくり会社をめぐる①資金不足の問題 ②事業の収益性の低さ ③人材不足の問題 ④不動産事業の強化の必要 ⑤ステータスの向上 の5つの課題であった。

まず①については、多くのまちづくり会社は補助金や自治体等の公的部門からの出資金を基に運営されているが、銀行の融資がなくても活動に支障がないようにする必要があるといった提案がなされた。⁽¹⁹⁾

②に関しては、まちづくり会社は自らの事業で収益を上げる仕組みが作れていないか、あるいは作る必要もないまま組織が立ち上げられるケースが多く、補助金がなくなるとそれらの事業は継続が困難になりがちであるということ、加えてそうした段階では金融機関から通常の融資を受けることが難しいということが指摘された。⁽²⁰⁾

③については、社長が兼任、あるいは専任スタッフが数人のみという会社が多く、このような人員体制ではまちづくり会社がハード事業や地元の協議・調整等を図る上で支障が大きいといった声が上げられた。⁽²¹⁾

④に関しては、まちづくり会社の目指すべきモデルとして、不動産を所有するという立場をはっきりと打ち出すべきであるという指摘がなされた。これはまちづくり会社等に土地の調整をできる権限を付与し、移転集約を含めてスピード感のある対応を行うことが必要である

19 経済産業省産業構造審議会『第3回中心市街地活性化部会議事録』2013年、18ページ。

20 経済産業省産業構造審議会、同上書、32ページ。

21 経済産業省産業構造審議会、同上書、32ページ。

という認識に基づいた議論である。⁽²²⁾

最後に⑤については、まちづくり会社の法的位置づけを強化し、そのステータスを向上させるべきという意見が出された。ここでの法的位置づけとは、まちづくり会社が強固な経営基盤の上に事業が展開できるようにするためのものである。なお、上の④とも通じる趣旨であるが、そのような観点からこの議論のなかでは地域内の権利調整における機能をまちづくり会社に与えることを検討すべきという声も上げられた。⁽²³⁾

こうした産構審中活部会での検討は、次に同年7月から行われた内閣官房中心市街地活性化推進委員会へと引き継がれることとなった。そして、そこでの議論を踏まえ、報告書『中心市街地活性化に向けた制度・運用の方向性』（同年12月）のとりまとめが行われた。

以上の流れを受けて翌2014年7月に中活法の再改正が行われ、この改正法の枠組みにおいてまちづくり会社が活用することのできる2つの支援制度、すなわち、特定民間中心市街地経済活力向上事業（特民事業）制度と民間中心市街地商業活性化事業（商業活性化事業）制度が新設された。

それぞれの概要を示すと次のとおりである。まず前者は、周辺への波及効果が高い中心市街地内の民間プロジェクトを手厚く支援するための事業制度である。その認定を受けるためには、そうした中心市街地や周辺地域の経済活力を向上させる波及効果があることや、地元のコミットメントがあることといった要件をクリアする必要がある。こうした条件を満たした上で、特民事業の認定事業者は補助金、税制優遇、無利子融資等の金融措置、大規模小売店舗立地法の特例措置などの支援を受けることができる。

一方、後者は、中心市街地における商業活性化に資する事業への支援、および、そうした事業を手掛ける事業者の信頼度の向上などを目的に2つの施策を盛り込んだ制度である。具体的には、商業活性化事業計画を策定・申請し、国からの認定を受けた事業者は、中小企業基盤整備機構（中小機構）による専門家派遣等のソフト支援、または中小企業投資育成株式会社（投資育成会社）による投資支援を受けることができるという内容である。

なお、いずれの制度も中活の認定地域のみが活用できる任意の付帯制度であり、その活用については当該事業が認定中心市街地内で行われることが前提とされる。また、それぞれの制度の活用主体についてはまちづくり会社等の地域主体とされている。

22 経済産業省産業構造審議会、同上書、42ページ。および、経済産業省産業構造審議会『第4回中心市街地活性化部会議事録』2013年、27ページ。

23 経済産業省産業構造審議会『第5回中心市街地活性化部会議事録』2013年、8ページ。

図表2 2014年改正中活法に基づくまちづくり会社が活用できる事業制度の主な支援内容

	財政的支援				ソフト支援
	予算措置	投資支援	金融措置	税制優遇措置	人的支援等
特定民間中心市街地 経済活力向上事業制度	・中心市街地再生事業費補助金 ・中心市街地再興戦略事業費補助金 ・戦略的中心市街地エネルギー有効利用事業費補助金		・市町村が認定事業者に貸付を行う際、貸付額の80%を上限に中小機構が市町村に無利子融資 ・施設運営者および当該施設テナント業者への低利子融資 など	・建物等の取得に対する割増償却制度(5年間, 30%) ・登録免許税の1/2軽減 など	
民間中心市街地 商業活性化事業制度		・中小企業投資育成株式会社による投資支援 株式会社の設立時の発行株式の引受け・保有 増資株式の引受け・保有 など			・中心市街地商業活性化診断・サポート事業 ・中心市街地商業活性化アドバイザー派遣事業

注) いずれの制度も活用主体(支援対象)についてまちづくり会社のほかに、民間事業者・商店街振興組合・商工会議所・NPO法人等と規定。

(出所) 中小企業基盤整備機構中心市街地活性化協議会支援センター『平成28年度版中心市街地活性化支援策ハンドブック』(2016年10月)を基に筆者作成。

さて、この2つの制度について、各々の主な支援策をカテゴリー別に整理すると図表2のよう示される。ここからは、両制度とも様々な対応措置が盛り込まれていること、そして、特に財政支援系のメニューが多岐に及ぶものとなっていることがわかる。

ただし、ここで留意すべき点がある。それは、特民事業制度について、その枠組みのなかでまちづくり会社が活用主体のひとつとして示されているものの、同制度は中心市街地内における大型のハード事業を主として支援するものであり、またそうした大型プロジェクトに民間活力の活用拡大を図る目的があるため、主たる活用主体としては民間企業などが想定されているということである。

以上を踏まえ、ここではまちづくり会社の組織強化を図る観点からそれぞれの制度の特徴について考察することとする。

まず、特民事業制度については、施設整備をはじめとする不動産事業において高い実効性が期待されるものといえる。だが、この制度はそもそも民間事業者による活用を強く意識したものであり、このなかで掲げられている中心市街地での大規模なハード事業を担えるほど体力のあるまちづくり会社はさほど多くないことが想定される。また、この制度が定める補助金や無利子融資といった各種の財政支援策は、あくまでもそうした大型プロジェクトを盛り込んだ事業計画を実施する認定事業者が受けることのできるインセンティブである。

一方、商業活性化事業制度については、民間事業者などいくつかの活用パターンが想定されているなかで、その主要な活用主体として明確に示されているのがまちづくり会社である。そして、同制度におけるソフト支援と投資支援の2つのメニューについては、前者は人材難やノウハウの不足といった課題への対応を中小機構からの専門家の派遣等によって図るもので

あり、後者は投資育成会社による出資支援策として、新会社設立の場合の発行株式、または増資株式の引受け・保有といった措置を講じるもので、それぞれここまでみたような組織基盤の弱いまちづくり会社を念頭に置いた内容であるといえる。

ここでとりわけ目を引くのが後者の支援策である。それは、多くのまちづくり会社が抱える様々な問題の根源がその資本金の乏しさにあることが指摘できるからである。また、そのように考えたとき、この支援策については、特に既存会社が増資によって資本増強を図る方策が打ち出されていることに大きな意味があると考えてみる。

すなわち、2006年以降に設立された団体を主として、大半のまちづくり会社をめぐる最大の問題は、その組織基盤の脆弱さにある。ここで強調したいのは、投資支援以外の一般的な財政支援については、どちらかという組織としてある程度成熟した団体に適したものであり、こうした閉塞状態にある多くのまちづくり会社にとっては、それらの策は企業体質の強化を図るための対応とはなりにくいものであるということである。

まず、補助金や助成金による支援に関しては、多くの場合において組織強化を目的としておらず、あくまでも個別事業を対象としたものであるということが指摘できる。また融資支援について、最も代表的な金融機関等からの借入れの場合でいえば、中活計画に基づくまちづくり会社の大半は財務状況が脆弱であるため、貸付の際の与信額が低く設定されるなどによって十分な事業資金を調達することが困難であることが考えられる。そして税制優遇措置については、こうした団体のほとんどは保有資産が少なく、また事業の収益性が低いために各種の税の減免によって得られる恩恵があまり多くないということがいえる。

翻って、この投資支援制度に基づく増資の場合はどうであろうか。その期待される点を端的に示すならば次のとおりである。第1は、政府系金融機関である投資育成会社が株式の引受けおよび保有を行うとしていることである。公的機関による株式の引受けは一般的な金融機関からの借入れとは異なり、会社の自己資本比率を向上させ財務基盤の改善に寄与するものである。また、保有については中長期的にこれを安定させる効果が見込まれる。

第2は、この投資支援制度がソフト事業を主たる対象とするものであることが示されていることである。投資支援によって一定の資本金が備わり経営基盤が強化されるだけでなく、その用途がハード部門に限定されないことによって、人材不足や事業の収益性の問題などの様々な懸案が解消され、まちづくり会社の事業計画の幅が広がることが期待される。

このような考えの下、次章ではこの商業活性化事業および同制度に基づく出資支援制度について、その枠組み等をくわしく確認する。

4. 民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度

(1) 事業制度のスキーム

民間中心市街地商業活性化事業(商業活性化事業)制度の枠組みについては、図表3のように示される。まず、その活用主体については、民間事業者をはじめ商店街組織などの様々な地域主体が挙げられているが、所管の経済産業省によると、なかでもその主要な活用主体としてまちづくり会社を想定していることが明示されている。

そして、その趣旨については、中心市街地の商業の活性化に資する事業の認定、ならびに、これにかかる支援措置によって中心市街地の活性化を図ること、そして、そうした中心市街地における事業を担う事業者の信頼度の向上等を目的として、当該事業者が行うイベント等のソフト事業を認定することで、民間活力を引き出すこととされている。

図表3 「民間中心市街地商業活性化事業」制度概要

- ・中心市街地の商業の活性化に資する事業の認定並びにこれに係る支援措置により、中心市街地の活性化を図る
- ・事業者の信頼度の向上等を目的として、まちづくり会社等が行うイベントや研修事業を認定することで、民間の活力が十分に発揮されることを促進

対 象	民間事業者、まちづくり会社(※)、商店街振興組合、商工会議所、NPO 等 (※) 自治体、商工会議所や地域金融機関等の出資を受け、地域コミュニティの活性化を図るための事業をはじめ、まちづくりに必要で一定の公共性を持った事業を展開する会社
支援内容	小売業の顧客の増加や小売業の経営の効率化を支援するソフト事業計画を経済産業大臣が認定する制度認定を受けた事業計画に対して以下の支援策を講じる (1) 中小企業基盤整備機構が、中小企業支援策に係る知見を活用してソフト事業に係る情報提供等の協力を実施 ①中心市街地商業活性化診断・サポート事業 ②中心市街地商業活性化アドバイザー派遣事業 (2) 中小企業投資育成株式会社による支援について、資本金が3億円を超える中小企業者に対しても行えるよう支援対象を拡大 ・株式会社の設立に際して発行される株式の引受け及び保有 ・増資株式の引受け及び保有 ・新株予約権の引受け及び保有 ・新株予約権付社債の引受け及び保有

事業イメージ	1. 商業活性化に取り組む人への支援事業
	・商店街を対象に、まちゼミの開催手法や後継者育成のため、中小機構の支援により講師として派遣された専門家を中心となり研修会を実施 ・商店街等がイベントを企画する際、効果的な宣伝手法や他地域でのモデル事業の運営ノウハウを提供
	2. テナントミックス・開業支援事業
	・中心市街地の魅力が高まる店舗構成となるよう、出店希望者に適切な物件を紹介 ・市・会議所・地元金融機関等と連携して、出店希望者と一緒に事業計画を立案するとともに、開業後においても事業が軌道に乗るよう多角的な支援を行うことで新規開業をサポート
	3. 中心市街地の魅力を磨き上げることで来訪者の増加を図る事業
	中心市街地エリアに残る城下町や門前町等の歴史的なまち並みの保存・復元をコーディネートしてエリアの魅力を高めることで、外部からの来訪者を誘致し、中心市街地の商業活性化に寄与
	4. 小売業の経営効率化のための事業(ファシリティマネジメント)
	中心市街地に位置するビルが個々に発注しているビル管理業務を、まとめて一つの業者に大口契約する他、物品の購入や資源ごみ回収を共同で行う等、コスト削減の取組を行い、削減したコストの一部を商業活性化に寄与する事業に還元

(出所) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室『中心市街地活性化法関連法令の改正等について』(2015年3月)、および中小企業庁『平成28年度版中小企業施策利用ガイドブック』(2016年4月)を基に筆者作成。

既述したように、この事業制度はソフト事業を主な対象とするものとされているものの、ここではその事業イメージについてイベント等のほかにテナントミックス事業やまち並みの保存・復元などが例示されていることから実際にはハード事業も支援対象に含まれる。なお、同事業の認定を受けるには、こうした取り組みに関する計画を盛り込んだ商業活性化事業計画を申請しなければならないが、これは経済産業大臣による認定を要するものであり、相応の熟度が要求されることとなる。

次に、認定された商業活性化事業計画事業者への支援策としては次の2つのメニューが用意されている。ひとつは中小企業基盤整備機構によるアドバイザーの派遣等による支援、もうひとつは中小企業投資育成株式会社（投資育成会社）による出資支援である。

前者は、従来、中心市街地活性化協議会のみを支援対象としていた制度を、まちづくり会社が活用できるようにするために、2014年の法改正でこの商業活性化事業制度に基づく施策のひとつとして位置づけたものである。これは、近年、まちゼミや100円商店街などのソフト事業が各地で活発化していることを受けた対応であり、そうした取り組みに対するノウハウの提供や専門家の派遣など、主に人的支援を内容とするものである。

一方、後者の制度が本研究のなかで注目する投資支援制度である。これは、従来の投資育成会社による出資支援について、資本金3億円以下の株式会社、または、資本金3億円以下の株式会社を設立しようとする事業者のみを対象としていた同社の出資規定を緩和し、認定商業活性化事業者に対しては資本金の額が3億円以上の場合も適用することを定めたものである。また、その支援内容については、新会社の設立や増資に際して発行される株式の引受けおよび保有などと示されている。

このようなスキームで示される商業活性化事業に基づく投資制度について、その主なメリットには次の3つが挙げられる。⁽²⁴⁾

第1は、投資育成会社からの投資が借入れ等の負債ではなく、基本的には返済の必要のない資金であるため、まちづくり会社の自己資本比率の向上に寄与するものであることである。これは、同社が公的機関であり、また、キャピタルゲイン（株式売却益）ではなく、投資によるインカムゲイン（配当益）を目的とする会社であることによる。

第2は、政府系金融機関である同社が長期安定株主となることによって、まちづくり会社の信用力が増すということである。いうまでもなく、それによって一般の金融機関から融資を受ける場合に十分な事業資金を調達できるといった効果がもたらされる。

24 東京中小企業投資育成株式会社ウェブサイト <http://www.sbic.co.jp/main/investment/index.html> (2017年3月13日閲覧)。

第3は、原則として、同社が投資先の経営陣の経営判断を尊重するスタンスを取っていることである。すなわち、ここでの投資育成会社の立場はあくまでも中立的なものであり、外部株主としての関与にとどまるものであるため、それによって、まちづくり会社は安定的な企業経営を行うことができる。

一方、この制度のデメリットとしては、支援を受けた会社が投資育成会社への配当を毎年出さねばならず、さらに投資額等の条件によっても異なるが同社への配当は概ね6%程度とされており、⁽²⁵⁾ その利回りがけっして低くはないことが挙げられる。この点は、まちづくり会社が同制度を活用する際の最大のネックであるだろう。

ところで、この出資支援制度の規定について、従来のルールを緩和し「資本金の額が3億円以上の場合も適用する」ものであることを国の提示に沿いながら上で紹介したが、この制度は資本金額が3億円未満の場合であっても支援を受けることができるものであることを念のため付言しておく。例えば、支援前の会社の資本金が500万円で、増資を受けることによって1,000万円となるケースなど、増資の前後それぞれの資本金額が3億円未満の場合でも同制度の活用は可能である。⁽²⁶⁾

(2) 投資支援制度の活用をめぐる

さて、このような枠組みで示される商業活性化事業に基づく出資支援制度について、同制度の所管である経済産業省中心市街地活性化室（経産省中活室）に対してその活用状況を確認したところ、2014年7月の制度化以降、まだまちづくり会社による活用例はないとのことである（2017年3月3日現在）。

しかし、前節でみたように、この制度は少なからず活用によるメリットが期待されるものである。また、その一方で同制度には懸念材料があることもたしかである。先に指摘したデメリットが、このように制度の活用が振るわないことの要因であるのか、そして投資支援制度への期待について、特に組織基盤の弱いまちづくり会社の強化を図る観点からここまで考察を行ってきたが、実際にはこの制度はそうした団体からのニーズはないものなのか。

それらのことをくわしく検証するために、以下では筆者が2016年1月から8月に九州・中国地区の12の中活認定市（自治体の担当部局、まちづくり会社等）を対象として行ったヒアリング調査（本稿第2章第2節参照）から得た知見を取り上げる。

25 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室への取材に基づく（2017年3月3日電話取材）。

26 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室への取材に基づく（2017年3月3日電話取材）。

なお、本調査は、2014年改正中活法に対する現場レベルでの評価や新設制度の活用意向等を問うために実施し、その一環として、同改正法に基づいて創設された商業活性化事業制度に関する質問をあわせて行ったものである。

まず、この調査では、実に全体の約3分の2を数える団体から、同制度についての詳細をよく知らないとする回答が挙げられた。具体的には、国が作成する支援制度のガイドブックや手引書等によってこの制度が新設されたことは知っているが、その内容については正しく理解していないといった声がそのほとんどであった。

したがって、大半の団体に対してはそれ以降の聞き取りを行うことができなかったが、同制度について理解していると回答した団体に対してはその活用意向に関する質問を行うこととした。だが、結果としてはこの制度の活用の予定はないという声がその大勢を占めた。

数少ないながらもここで「活用しない」とした回答の内容をいくつか紹介すると、まず自らの財務状況や経営基盤が安定しているというまちづくり会社の1社からは、この制度を活用し資本の増強を行う必要性がないという考えが明確に示された。また、これとは逆に自らの会社が安定的な経営状況にはないというある団体からは、補助金などの従来の支援制度に意識を置いているため増資等の検討はしていないとの意見が示された。

そうしたなかで、わずか1社ながら同制度に「興味を持っている」とのコメントが挙げられた。なお、先にみたように、この事業制度は投資育成会社の出資について認定商業活性化事業者であれば資本金3億円以上の会社も対象とすることを定めたものである。対して同制度への関心があると回答したこの会社は、2006年中活法改正以後に設立された資本金1,000万円程度の小さな組織であり、また自らの組織体制や事業の収益性などに問題があると認識している団体である。

同社は、制度を活用する場合は、あくまでも事業を軌道に乗せることを目的とした適正規模の資本増強にとどまるだろうということだった。また、この会社はこの投資支援制度がソフト事業を対象としており、その拡充に利用することができる点を評価していた。

さて、このように、本調査からはこの出資支援制度に対して少数ながらもまちづくり会社からの関心があることを確認することができた。ここで注目すべきは、こうした資本規模のけっして大きくないこの会社が、この制度に関して活用の際の方向性のある程度具体的に示したことである。

すなわち、2006年中活法改正後に設立された団体を中心として、大半のまちづくり会社は資本金が少なく、またそうした資本規模の小ささに起因する課題を数多く抱える傾向にあることは前章でみたとおりである。これと同様の状況にあるこの会社は、この投資支援制度の

活用をめぐる検討内容について、相応規模の増資によって組織の立て直しやソフト事業の充実化を図ることなどであることを示しているが、これらのコメントは他の団体にとっても非常に示唆に富むものであるといえる。

しかしながら、このような知見が得られた一方で、ここでの考察においては、大多数のまちづくり会社がこの制度に対する理解や関心が乏しいということをやはり大きく問題視せざるを得ない。

こうした状況については、各地でのヒアリングをとおした所感として、同制度が従来の中活制度にはなかった投資支援という手法を採るものである一方で、投資とは通常あまり関わりがないまちづくり会社や自治体においてその仕組みに関する予備知識が十分に備わっていないという側面が少なからずあるように思われる。

加えて、これについては国が示す商業活性化事業制度のスキーム（前掲図表3）のわかりにくさも指摘される。例えば、このなかでは投資育成会社への配当や利回りの算定等に関する規定など、制度の要点についての必要最低限の情報すら記載されておらず、そうした点からはこの制度の周知をめぐっていささか説得性に欠ける印象があることは否めない。

このように、まちづくり会社によってこの投資支援制度の活用がこれまで行われていないことについては、制度の活用主体となるまちづくり会社や、関係主体に対して法制度のガイダンスを行う立場にある自治体においてその理解が十分でないこと、そして制度を所管する国側の周知の取り組みが不足していることがその主たる要因であると考えられる。

そして、こうした問題点を指摘した上で、以下ではまちづくり会社による同制度の活用をめぐって今後の焦点と考えられるひとつの課題を提示したい。

それは、出資元である投資育成会社への配当について、どのような運用が行われるのかということである。すなわち、出資先の企業が投資育成会社へ配当を毎年行わなければならないことと、その利回りが6%程度とされていることは既述したとおりであるが、これは中活法に基づく商業活性化事業制度の枠組みとは関係なく、投資育成会社があらゆる企業に適用する共通ルールとなっている。また、筆者が経産省中活室に取材したところでは、認定商業活性化事業者であるまちづくり会社がこの投資支援制度の活用を申請した場合であっても、現状ではこうしたルールに特段の措置を設ける予定はないとのことだった。⁽²⁷⁾

だが、配当に関するこれらの条件は一般的な中小企業であってもけっして低いハードルではない。例えば、一般財団法人熊本県起業化支援センターが所管する同様の投資支援制度に

27 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室への取材に基づく（2017年3月3日電話取材）。

においては、株式の引受け上限額が2,000万円、保有期限が原則10年以内ではあるものの、引受けにかかる額についてはその10年の期間のうちに償還すればよく、必ずしも毎年の配当は求められない。また、利回りについても企業の負担にならない範囲のものとされている。⁽²⁸⁾ この制度はもちろんまちづくり会社による活用を想定したものではなく、ベンチャー支援等を主な目的とするものであるが、この内容と比較するならば、商業活性化事業制度に基づく投資支援の条件は取り立てて魅力的なものではないということがいえる。

しかし、ここで焦点としているのは、通常の民間企業ではなく中活法に基づく公益的企業であるまちづくり会社である。この制度における配当の時期や頻度、利回りなどの一般の会社組織にとっても高いハードルと考えられる条件については、まちづくり会社の場合に限っては従来のルールとは一線を画す必要があり、その例外措置や緩和対応などの方策が検討されてしかるべきものとする。

なお、株式会社まちづくり佐賀（2001年7月破産）や宝塚まちづくり株式会社（2009年2月破産）の例にみられるように、第3セクター方式のまちづくり会社といえども必ずしも安定が保証された組織形態ではないことはたしかであるが、この2つの事例に限っていえば、いずれも商圈性や採算性に見合わない過度な大規模開発事業を担ったこと、そして倒産にいたるまでの財務上のチェックが不十分だったことによるものである。

だが、この商業活性化事業制度は、そもそもソフト事業を主たる支援対象としており大掛かりなハード事業を想定したものではない。また、商業活性化事業計画の申請・認定時に財務チェックや事業の収支予測を細やかに行い、投資支援後も経産省あるいは投資育成会社による単年ごとの経営診断を行うといった対応によって、上に示した事例のような事態を未然に防ぐことができると考える。

商業活性化事業に基づく投資支援制度については、政府系金融機関が株式の引受けと保有を行うことによってまちづくり会社の財務基盤の強化を図るというその方向性は適正であるだろう。ただし、その活用拡大をめぐっては、現状の制度内容を踏まえつつ以上のような追加対応の検討が必要であるということをここでは指摘しておきたい。

5. 結 び に

前章では2014年の中活法改正によって創設された民間中心市街地商業活性化事業（商業活性化事業）に基づく投資支援制度に焦点をあて、その制度内容を検証するとともに、まちづく

28 熊本県中小企業家同友会ウェブサイト <http://doyu-kumamoto.gr.jp/special/teigen/2252/>（2017年3月15日閲覧）

り会社による同制度の活用をめぐる課題を指摘し、その対応に関する検討を行った。ただし、これらは、制度の周知徹底やまちづくり会社を支援対象とした緩和措置の検討など、この投資支援制度の運用面で主に対応されるべき課題である。

ここでは、これとは別に、まちづくり会社が株主配当を行うケースを想定した国の指針の内容とその現場レベルでの捉え方について、同制度の活用拡大を図る上での、さらには今後のまちづくり会社のあり方を考える上でのひとつの大きな懸念がみられることを指摘するとともに、その対応についての筆者の考えを示しながら本稿のまとめを行うこととする。

その懸念とは、2010年に出された国のガイドライン(国土交通省)のなかで、公益的観点からまちづくり会社は配当を出さないことが望ましいという任意の考えが示されていること、⁽²⁹⁾そしてこの内容に沿ってその旨を定款に記載する、あるいは暗黙の了解として、剰余金が生じた場合には配当を行うべきではないというスタンスを取るまちづくり会社が少なからずあることである。

まちづくり会社が株主配当を出すか否かについては各々の団体の裁量に委ねられるものであり、加えて、まちづくり会社において配当を行えるほど利益が発生した例が従来ほとんどなかったため、この問題に関してはこれまでクローズアップされる機会があまり多くなかったものと考ええる。

しかしながら、まちづくり会社が配当を行うことについては多くの組織が再検討すべきテーマである。それは、いうまでもなく増資によって財務基盤を強化し、それによって事業の収益性の改善を図ることが多くのまちづくり会社にとって優先されるべきことであるからである。そしてなにより、投資育成会社等からの出資支援を受ける場合に限らず、地元企業や市民等から資金調達を図る場合なども含めて、株主配当はまちづくり会社が増資を行う際の根拠となるものであると考えるからである。

したがって、まちづくり会社は事業活動の結果として利益が生じることや配当を行うことを過剰に忌避する必要はない。例えば、長浜まちづくり株式会社のように株主配当に前向きな姿勢を明らかにしている団体もある。⁽³⁰⁾

また、このガイドラインは、2014年の中活法改正によって組織基盤の弱いまちづくり会社への対応を図るための支援制度が整備される以前に策定されたものであり、本研究でここまでみたとおり、現在のまちづくり会社をめぐる政策の方向性はその頃とは明らかに異なっている。

29 国土交通省都市局まちづくり推進課『まちづくり会社の設立・活動の手引き Q&A』2010年、5ページ。

30 吉井茂人「『第3セクターといえども株式会社』財務諸表入門」,2015年、14ページ。

こうしたことから、まちづくり会社は自らの公益的側面に過度に依拠するべきではないのである。さらにいえば、多くの団体は、利益や株主配当を正当なものとして再認識し、その上で今後の株主との関わり方を考え直す必要がある。

以上のことを、ここでは、まちづくり会社が増資によって組織強化を図ることを重要視する観点から強調しておきたい。

〔 参 考 文 献 〕

- R. D. Putnum (2000, 訳 2006) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, Simon & Schuster. (柴内康文訳 (2006)『孤独なボウリング - 米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房)
- 石原武政編 (2011)『商務流通政策 1980-2000』(通商産業政策史 4) 独立行政法人経済産業研究所。
- 石原武政編 (2013)『タウンマネージャー - 「まちの経営」を支える人と仕事』学芸出版社。
- 宇野史郎 (2012)『まちづくりによる地域流通の再生』中央経済社。
- 大橋松貴 (2016)『地方都市における中心市街地の再構築に関する研究 - 滋賀県長浜市のネットワーク分析を中心に』2016 年 2 月, 滋賀県立大学大学院人間文化科学研究科博士論文。
- 甲斐田晴子 (2016)「中心市街地活性化におけるまちづくり会社の役割と課題」『経済地理学年報』第 62 巻, 第 2 号。
- 木下斉 (2014)「地方経済を再生する、まちづくり会社最前線」『常陽 ARC 4 月号』2014 年 4 月号。
- 木下斉 (2015)『稼ぐまちが地方を変える - 誰も言わなかった 10 の鉄則』NHK 出版新書。
- 経済産業省産業構造審議会中心市街地活性化部会 (2013)『第 1 ～ 7 回中心市街地活性化部会議事録』。
- 経済産業省産業構造審議会中心市街地活性化部会 (2013)『中心市街地の再活性化に向けて (提言)』。
- 経済産業省商務流通保安グループ (2013)『中心市街地活性化法を考えるに当たっての論点 - 参考資料』。
- 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室 (2010)『中心商店街区域再生に係る調査・研究事業報告書 - まちづくり会社等による中心市街地再生の推進』。
- 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室 (2012)『まちづくり会社の実態とこれから - まちづくり会社に関する調査結果』。
- 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室 (2015)『中心市街地活性化法関係法令の改正等について』。
- 経済産業省中小企業庁 (2016)『平成 28 年度版中小企業施策利用ガイドブック』。
- 小林重敬 (2005)『エリアマネジメント - 地区組織による計画と管理運営』学芸出版社。
- 小林重敬 (2015)『最新エリアマネジメント - 街を運営する民間組織と活動財源』学芸出版社。
- 国土交通省都市局まちづくり推進課 (2010)『まちづくり会社等による収益事業の実践ヒント集』
- 国土交通省都市局まちづくり推進課 (2010)『まちづくり会社の設立・活動の手引き Q&A』。
- 西郷真理子 (1991)「まちづくりと『街づくり会社』」『地域開発』第 322 号。
- 常陽地域研究センター (2014)「まちづくり会社主導の地域活性化の可能性」『常陽 ARC 4 月号』2014 年 4 月号。
- 全国商店街振興組合連合会 (2015)『商店街とまちづくり会社との協働 - 商店街近代化推進シリーズ 60』。
- 中小企業基盤整備機構中心市街地活性化協議会支援センター (2016)『平成 28 年度版中心市街地活性化支援策ハンドブック』。

内閣官房地域活性化統合事務局中心市街地活性化推進委員会（2013）『中心市街地活性化に向けた制度・運用の方向性』。

長坂泰之編（2012）『100円商店街・バル・まちゼミーお店が儲かるまちづくり』学芸出版社。

日本建築学会編（2005）『中心市街地活性化とまちづくり会社－まちづくり教科書第9巻』丸善。

福川裕一（1998）「タウンマネジメント機関による中心市街地活性化の成立条件－TMOの位置と役割を考える」『流通とシステム』第97号，1998年9月。

福島潤司（2012）「まちづくり会社等の実像（アンケート調査より）」『新都市』第66巻，第4号。

みずほ総合研究所（2012）『まちづくり会社の実態とこれから－まちづくり会社の抱える課題と新たな取り組み』。

民間都市開発推進機構（2012）『平成22・23年度 まちづくり会社支援のあり方に関する調査報告書（要約版）』。

吉井茂人（2015）『「第3セクターといえども株式会社」財務諸表入門』経済産業省経済産業政策局中心市街地活性化室ウェブサイト『まちげんき』<https://www.machigenki.go.jp/211/k-2012>。

渡辺達朗（2014）『商業まちづくり政策－日本における展開と政策評価』有斐閣。