

豊 議 議 第 5 4 0 号  
令和4年（2022年）12月12日

豊中市議会議長  
花井慶太様

総務常任委員会

委員長	今村正
副委員長	白岩正三
委員	三原和人
委員	木下昌久
委員	北之坊晋次
委員	神原宏一郎
委員	斉宮澄江
委員	中岡裕晶

総務常任委員会視察調査報告書

次のとおり、視察調査の結果を報告致します。

記

1. 日 時 令和4年10月3日（月）～4日（火）
2. 調査都市 及び調査内容
  - ・高松丸亀町商店街振興組合  
商店街主導の再開発によって成し得た地域の活性化について
  - ・瀬戸内ワークス株式会社  
ローカルスタートアップの取組みについて
3. 調査結果の概要 及び意見 以下のとおり

## 高松丸亀町商店街振興組合

### 商店街主導の再開発によって成し得た地域の活性化について

#### (1) 視察の目的

高松丸亀町商店街は高松市の中心商業地区に位置する400年余りの歴史を誇る全長約470mの商店街である。商店街は町とともに順調に発展を続けてきたが、バブル期の地価高騰で居住者は郊外へ移り、また、瀬戸大橋の開通により大手資本が参入したことで大規模小売店舗の郊外出店が進み、商店街のにぎわいは次第に失われていった。しかしその後、商店街主導による再開発で劇的な復活を遂げ、にぎわいを取り戻した。

今回の視察では、高松丸亀町商店街振興組合理事長の古川康造氏に話を聞き、どのような手法で商店街が復活したのか、その成功要因を学び、本市における地域の活性化の参考にすることを目的とする。

#### (2) 再開発の概要・手法

##### 1. 再開発の概要

高松丸亀町商店街は、買い物だけではなく、暮らしの様々なシーンで楽しむことができる商店街をめざしている。具体的には、全長470mの商店街をA～Gの7つの街区にゾーニングし、A街区はドーム広場・高級ブティック街、B街区は美・健・ファッション街というように、各街区に特徴をもたせた店舗配置をする開発を段階的に進めている。さらに、商店街を構成する建物には、医療機関、介護施設、住居、保育所なども整備することで、高齢者が暮らしやすく、また、就業者を支援する環境整備を進めている。

##### 2. 再開発を成功へ導いた手法

この再開発を成功に導いた理事長の古川氏は、この再開発は商店街のみの再生計画ではないという認識で活動を進めていると言う。また、商店街の地権者は意見が対立しやすく合意形成しづらいものという前提がある中でも成功した要因は、各商店主が現在困っていること・これから困るであろうことを解決するビジネスモデルを示したことにある。具体的には①土地問題の解決、②定住人口の増加、③魅力的な商店街づくりを、ビジネスの手法で行ったことが再開発の成功に繋がった。

再開発の計画は、1987年から始まり、最初は商店街振興組合で全国各地の再開発の失敗例を徹底的に調査した。その上で、成功させるために、都市計画、経営学、法学を専門とする大学教授や元日本政策投資銀行職員とともに、高松丸亀町タウンマネジメント委員会（東京委員会）を結成し、行政の補助金等の利点を最大限使うためのアドバイスを受けることなど、様々な観点からまちづくりについて長年議論しながら以下の手法を確立した。

### ①土地問題の解決・・・土地の所有権と利用権の分離

再開発前の商店街は地権者がそれぞれの商売をしていたことから、土地利用が細分化され、店舗配置にも合理性が見られなかった。また、建物も老朽化していたため、魅力ある商店街とは言えなかった。

そこで、地元住民が中心となって立ち上げたまちづくり会社が、土地の所有権は変えずに60年の定期借地契約で土地を借上げ、その土地利用についてはまちづくり会社が一体的にマネジメントするという手法で再整備を行った。バラバラの土地をまとめることで利用効率を図り、そこに再開発ビルを建設・経営するというもので、業種の偏りを是正し、合理的で体系的な運営ができることになった。土地を買い上げるのではなく賃貸としたことで初期投資が抑えられ、事業費が削減されたことも成功への一助となっている。また、地権者に支払う賃貸料は一定ではなくテナントの売上げに応じた額となるため、地権者はテナント・まちづくり会社と協力して商売に取り組むことになり、このことはまち全体の魅力向上にも繋がっている。この「土地の所有権と利用権の分離」という手法は全国初の試みである。

このような形態で事業を進めるには、地権者や自治会との合意を得ることが最大の課題であるが、どのように合意へと導いたのかという問いに対して古川氏は、「基本的に地権者同士や自治会は仲が悪いが、皆数字に強い人たちであった。精度の高い整備計画を作ることで合意に導くことができた。個々の利益を主張するよりも全体の利益をシェアするほうが得だと気付いてもらった。」と言う。

### ②定住人口の増加

商店街の振興策としてイベントや販促などがあるが、まちづくり会社は、そういったことを行うよりも居住人口を増やすことが商店街そのものを再興することに繋がると考えた。バブル期の地価高騰で郊外へ散らばってしまった人々を中心市街地へ戻すには、人々が住みたいと思うまちをつくる必要があるという結論に至り、「高齢者の住みたいまち」と言われるようなまちづくりをめざした。それは、車に依存せず歩いて暮らせるまちで、衣食住を満たす環境が整うとともに、医療の面でも自宅で高度医療や在宅医療を受けられる環境を整えた。商店街の中にマンションを造り、そこに入院設備はないが24時間対応で往診してくれる医療機関を配置した。入居者のほとんどが高齢者で、自宅＝病室にもなる住居である。ほかにも検査のみの医療機関やリハビリセンターを配備しており、それらは高齢者が集う場としての役割も持っている。

### ③魅力的な商店街づくり

魅力ある商店街とはどのようなものか。それは機能や空間が顧客のニーズに合うことであると考え、商店街を7つの街区に分け、それぞれに高級ゾーン、美と健康ゾーンといったように特徴を持たせることで業種の偏りを解消し、顧客のニーズに合わせた店舗配置を行った。

空間については、市民が集う場として広場を数カ所整備するとともに、歩行空間を広くとり、休憩できるベンチや植栽も配備して憩いの空間を整備した。ベンチや植栽の整備に当たっては、商店街が市道からセットバックして歩行空間をつくることと引替えに、高松市には市道上にベンチと植栽を配備することを許可してもらった。

ドーム広場は高松丸亀町商店街のシンボルとなっており、ここで年間約 200 本のイベントを開催している。過去に行っていたような商店街主催の販促イベントではなく、各種団体・市民・企業・役所が主催のイベントを開催するもので、まちづくり会社としては場所の提供と、まちづくり会社に所属しているイベントのプロ職員により開催をサポートしている。

今回の視察では、古川氏に話を聞くとともに商店街を案内していただき、各街区の特徴、広場や歩行空間、最新のスポットである讃岐おもちゃ美術館の見学をさせていただいた。讃岐おもちゃ美術館は香川の伝統工芸を使った遊具がとり揃えられ、子どもも高齢者も楽しめる空間となっている。

これらの再開発事業は現在も続いており、今後も未整備の街区の開発が進められる。

### (3) 各委員の所感

○ まちづくりに対する発想を転換するには十分な視察であった。商店街の各お店が持つ課題の解決策を提案しながら、まちづくりへ協力するための動機づけを行い、高齢者が住み続けられるまちづくりを実行するやり方は大変に参考になった。

○ 「お客様を取り戻すのではなく、居住者を取り戻す」。単なる商店街再生ではなく、暮らし方そのものに向き合ったプロジェクトであることを学び感銘を受けた。特に土地の所有権と利用権を分離したこと、都市計画や金融などの専門家チームが結成され知見を得たことは、本プロジェクト成功の肝である。年齢とともに必要となる「機能」に着眼し、その整備を推進する未来図を描く手法は学ぶところが大きい。

○ 成功の背景の要因に、自治会と商店街が手を組めたこと、定期借地権の活用があったこと。また各分野の専門家（東京委員会）のバックアップを得ることができたことが大きい。また、行政の主導ではないことが考えられる。この仕組みは豊中市に全て当てはめることはできないが、地域の活性化やまちづくりの考え方において新しい発想であり、今後参考にしていくべき点が多くあると感じた。

○ まちづくり、商店街再建、日本全国で直面する問題についてスピード感を持った対応・対策で成果を出す事、多くの市民はそこに期待するものであると

思う。民間同士の連携で行政主導では出来ない交渉や手法、しがらみを取り払って取組みを進める。役所、民間それぞれが明確な役割分担で街全体を活性化させていく理想を現実にされていると思った。

○ 商店街の活性化策として土地の所有と利用を分離するという形態をとっていること、出店にあたっては最低売上設定があるため、土地所有者や地元事業者だからといっても流行らない店は撤退を余儀なくされる。このようにいわゆる商業ビルや百貨店のようなビジネスモデルに変更しているのが特徴で、そういった不動産開発が可能な地域で適用可能な方法であり、どこの商店街でも適用可能なモデルケースではないと感じた。

その中で、エッセンスとして見習うべきは出店調整機能と思われる。一般的な商店街では業種・業態を調整する機能がないため、偏りが生じることがあるが、ここではコントロールが可能である。豊中においてもそれぞれの地域特性に応じた形態で出店調整機能を持つことと、それをうまくコントロールできる人材がいれば時代の変化に対応した持続可能な商店街として生き残ることは可能であると感じた。

○ バブルによる商店街を含む中心市街地の地下の高騰により、郊外への人口流出(分散)、一方で困難な商店街地権者の意見集約、商店街振興組合と近隣自治会との利害対立、行政の規制や抵抗などで、みるみるシャッター通りと化してしまった高松丸亀町商店街。

このような状況は、全国の多くの商店街が直面してきたことであり、地域経済の衰退は、自治体の税収を圧迫する大きな要因にもなる。そこで、高松丸亀町商店街は、大きく発想の転換を図られたのだが、それらが非常に興味深かった。

- ①成功例から学ぶのではなく、失敗例から学ぶこと
- ②客ではなく、居住者を取り戻すことを念頭にすること
- ③行政(官)ではなく、前例に拘らない商店街(民)で進めていくこと

そして、そのキーとなる取組みが、「土地の所有権と利用権の分離」というものだった。地権者の出資で作ったまちづくり会社が全ての商店の地権者と60年の定期借地権契約を結び、その利用権を取得し、同社が建物を整備し所有する。同社は、テナントの家賃収入から地権者に地代を支払うというもの。あえて、地代を劣後とすることで、地権者はテナントの売上に関心を持たざるを得なくなり、テナントの売上が上がらなければ、地代が下がってしまうので、街の興隆に関与せざるを得なくなる。さらに、地権者は所有権のみ与えられ、利用権はまちづくり会社が一括して持つため、利害調整に手間取ることなく思うようなテナントミックス(業種再編成)を行うことができる。全てを行政に任せてしまうのではなく、自分達の街を自分達で自らリスクを負い自治権を持って運営していくという新しい自治組織の形成の姿に、目からウロコであり、驚嘆と羨ましい気持ちで溢れた。

どれだけ優れたリーダーがいても、行政の支援があっても、地域コミュニ

ティが崩壊しているには再開発は不可能で、やはり地元に対する熱意と危機意識溢れるコミュニティの存在こそが、地域の活性化には不可欠であることをあらためて痛感した。

○ 高松丸亀町商店街は、高松駅から結構歩いて行った。どーんと大きなドームがあって放射線状に発展した商店街だった。

店主の困っていることにこたえ、市民のニーズにこたえ事業を成功させてきた。土地問題は60年の借地権で一体化し、商店の上に分譲マンションを建てて人を呼び込み、住んでいる人達の声にこたえて病院を呼び込み、次は高齢者施設を造る計画だという。

電気屋さんと靴屋さんが中心になって全国の再開発の失敗に学び、不合理な法の制約は専門家の力を借りて法を変えることも含めて突破したということも創造的だと思った。市の知恵は借りるだけにしたということにも深く関心した。

商店街の再開発は豊中市内でも苦労している問題だが、町の中にある知恵と力を集めれば楽しい活気のあるまちをつくれると思った。

○ 高松丸亀町商店街は、バブル期の地価高騰以降、郊外への人の移動が顕著となり中心地が空洞化、コミュニティが衰退した。ここまではよく見られる状況であるが、当該商店街が他と大きく異なる回生の視点は、「まちを作って商業振興を図る」としたことであった。まちができれば、その後はマーケットが判断、商売は後からついてくるということである。もちろん言うは易しで、地域の意向をまとめるには相当の努力があったが、そこは、まず一部地域からでも確実に成功例を作ってみせることから始めた。このあたりの手法が大いに参考になった。

## 瀬戸内ワークス株式会社

### ローカルスタートアップの取組みについて

#### (1) 視察の目的

香川県三豊市にある瀬戸内ワークス株式会社の代表原田佳南子氏は、2016年にうどん体験型宿泊施設 UDON HOUSE を立上げ、その運営を行う傍ら、起業などで三豊市と関わりたいと願う地域外の人材を呼び込み地域へ繋ぐ取組みをしている。この取組みは地方の人材不足の解消と三豊地域の活性化に貢献している。瀬戸内ワークスの取組みを学び、本市の起業支援や地域活性化施策の参考にすることを目的とする。

#### (2) 取組みの背景・内容

##### 1. ローカルスタートアップの取組背景

香川県三豊市北部に位置する父母ヶ浜は、地元の人々の25年にわたる継続的な清掃活動により美しいビーチへと生まれ変わった。干潮時の夕暮れには海面が鏡のようになり、まるでボリビアのウユニ塩湖のような写真を撮れることから、SNSの発展に伴い人気が出て、父母ヶ浜への来場者数は、2016年には5,500人だったものが2019年には45万人と、約82倍となった。この父母ヶ浜の盛り上がりとともに、三豊市では地域振興の機運が高まった。

原田氏は、2016年当時は楽天のトラベル事業に従事していたが、その際、地方創生に関わる業務を担っていたことから三豊市との関係が始まる。三豊市から、讃岐うどんの販路拡大や観光客誘致に関わる業務を依頼されたことから、実際に現場を見るために三豊市を訪れた。そこで、香川県のうどん文化に触れ、朝だけ営業する店があることや、うどんを自分でゆでる店、食べた後に客が申告して勘定を支払う店などの独自の営業スタイルに興味を持った。地元の人々のあたりまえが外部の人からは非常に面白く、また、うどんの作り方を学びたいと訪れる国内外からの観光客がいることにも可能性を感じた。一方で、一部の店では、観光客は注文の仕方や自分で麺をゆでるなどのルールを知らず、手間がかかるために敬遠されていることも知った。

それらの体験から、宿泊ができて香川県独自のうどん文化も学べる施設があれば、より地域に触れられ、観光客もより地域に歓迎されるのではないかと考え、体験型宿泊施設 UDON HOUSE を企画した。ここでは1日目は参加者全員でうどん文化の学びとうどん作りを行い、次の日は朝から街のうどん屋を巡って本場の味を楽しむという体験をするものである。原田氏はその後楽天を退社して三豊市に移住し UDON HOUSE の運営に携わることとなった。その運営過程で三豊の人々との繋がりができ、その温かさを知るうちに、もっと多様な人を三豊に引き寄せたいと思うようになった。さらに、縁の無い土地で新しい取組みをしたいと願う人には手を差し伸べてくれる仲間が必要だと肌で感じた経

験から、自分がそういった人たちを引き寄せ、繋ぐ役割をしたいと思い、ローカルスタートアップの取組みが始まる。

## 2. ローカルスタートアップの取組

### ・地域と人材が出会う仕組み…瀬戸内ワークスレジデンスGATE

原田氏は、UDON HOUSE の運営の中で三豊市の多くの経営者と話をする機会があり、そこで、「人手が足りない」「地域外からの人材で人手不足を解消できないか」などの声を聞いた。原田氏自身も UDON HOUSE のスタッフ募集で苦労した経験もあり、地域の人材不足を地域外の人材で補おうとするならば、移住や起業を考えている人が一定期間滞在して、仕事の体験や地元の人とのコミュニケーションをはかる機会が必要なのではと考えた。

そこで、原田氏は2019年、瀬戸内ワークス株式会社を設立し、翌2020年には地元数社の企業と協力して、三豊地域と関わりたいと考えている人が一定期間滞在し、仕事・人・住まいに出会うことをサポートする施設である瀬戸内ワークスレジデンス GATE をオープンした。

GATE を計画する過程において、原田氏は地元の人と議論を重ね、三豊市には地域の価値を理解してくれる人を呼び寄せたいという思いに至ったことから、GATE に滞在する人へは、地元企業でのアルバイトや田植えの手伝いなど地元との関係性をつくるプログラムも用意している。

### ・持続可能な観光地をめざして…URASHIMA VILLAGE

父母ヶ浜の盛り上がりで観光客が増えたことから、三豊市の経営者達からは他にも観光客が立ち寄れる所ができないかという意見が出た。経営者達との観光についての議論で、三豊市を100万人が1回訪れるのではなく10万人が10回訪れるまことにしたいという思いに至った。それは例えば、ゴミを置いていく人たちではなく、ゴミを拾いに来る人たちに来てもらいたいということだ。そのことは、三豊地域の価値を理解し、自然環境や地域社会に与える影響に対して責任を持ってくれる観光客に情報を届けたいという思いに繋がった。

そのようなコンセプトを持ち、原田氏は2021年、地元スーパーや工務店など11社と共同出資して、浦島太郎伝説が語り継がれる庄内半島に2000坪の敷地を購入し、一棟貸し（全3棟）の宿URASHIMA VILLAGE をオープンした。干潮時には浦島太郎が亀と出会ったとされる無人島・丸山島に歩いて渡れるローケーションで、瀬戸内海の美しい自然を身近に感じられ、多くのリピーターに利用されている。また、この施設の建設・運営業務を出資起業へ発注することで、出資企業は配当金だけでなく、仕事も受けられる仕組みになっている。

### ・地域の魅力に「教育」を…瀬戸内暮らしの大学

移住者や就業者、観光客を増やす取組みを進める中で、原田氏は地域の魅力の一つに「教育」を取り入れたいと考えるようになった。様々な情報や機会を

求めて都市部に行くのではなく、学びたい人と地域が繋がる仕組みをつくり、年齢や居住地に関係なく人が集い熱中して学べる場の提供として、地域内外の18の起業・個人事業主とともに「瀬戸内暮らしの大学」を開設した。異業種が集まり、それぞれの得意分野を生かしながら地域に新たな学びのコミュニティを形成している。

DIY や釣りなど様々な講座を実施している中で、原田氏も「三豊ローカルスタートアップクラス」「夏休み讃岐うどん博士クラス」を担当している。ローカルスタートアップクラスでは、起業の企画・プロデュースから物件のサポート、人材募集や移住サポートなど多岐にわたる情報提供をしている。

### ・プロジェクトの派生

瀬戸内ワークスの取組みにより、地元の経営者たちに地域で自ら事業を立ち上げる力がついてきた。このことから、瀬戸内ワークスを介さずに地元企業同士が共同でプロジェクトを立ち上げる流れができて、ゴミを出さないコーヒESHOP、100年続いてほしい本を売る書店、子育て世代向けのお座敷カフェ、6人のシェフが週替わりで料理する地域食文化継承レストランなど、三豊地域で新しいプロジェクトが次々と立ち上がっている。コロナ禍の現在でも毎月クラウドファンディングが立ち上がるなど、三豊地域のローカルスタートアップの取組みは益々発展している。

### (3) 各委員の所感

○ まちづくりの多様な取組みの着眼点が素晴らしく大変勉強になった。地域の事業者とまちの課題を共有したうえで、その課題解決のアイデアを出し合い、具現化まで持ち込むやり方は大変に参考になった。課題解決のために民間事業者でチームを作ることの大切さを学んだ。

○ 人口6万5千人のまちで次々に地域活性化のプロジェクトが誕生する。その仕掛けは何かを学ばせてもらった。まずは新たな観光への転換である。オーバーツーリズムや地元住民との交流が深まらないという従前の課題に対し、どのような客層に何人くらい来てもらいたいのかを明確にし、アプローチする手法の実践は、地域が観光客を選ぶ時代の到来と言える。そのためのプレイヤーをどう育て地元企業間のコラボを促していくのか、またその中における行政の果たす役割は何かについて大いなる知見を得た。

○ 地方ならではの課題に人口減少・人材不足がある。まずここを解決しながらの取組みの着手があった。香川県＝うどんに着目し、体験ツアーとして県外、海外から集客する。地元企業が手を組み株主として主体的に運用するなど、行政を頼らないことが重要と感じた。また、コミュニティの輪が広がり、自由な発想とボランティアが誕生していった。今後の広がりが非常に楽しみになる。

起業のハードルを下げ、活気を感じた。暮らしたくなるまちに変化していく中途にあり今後も注視したい。

○ 10万人までの人口規模の自治体の可能性を上手く引き出した取組みだと感じた。ここも行政主導、補助金ありきの取組みではなく、民民連携、地域住民の情熱で町興しに繋いでいき、また、プレゼンテーション次第で世界から注目を集められる成功例であると思った。本市の魅力発信、まちづくり等において十分に参考にし、新たな考えの施策展開を図ってみることも大切だと考える。

○ よそ者としての客観的視点を活かしながら、その地域の魅力を引き出す活動というのは比較的よくある話と思ったが、それをできるだけ地域人材や地元企業で回している点は参考になった。地域に入ってきたお金をできるだけ地域で回すことを視点に置かなければこれからの地域活性化は持続可能とはならないし、若い人材の流出を防ぐことはできない。キーパーソンでもある原田氏が地元で根を下ろして活動していることが重要であり、それでこそ地元の信頼も得られるのだと思う。こういった柔軟な発想と行動力を持った人材の発掘が不可欠でありその難しさはいつの時代でも課題としては残ると感じた。

○ 人口減少、若い世代の都市部への流出、疲弊する観光事業者、地元プライドの低下、リーダー不足のまちづくりなどなど地域では様々な課題が山積していた。そこで、瀬戸内ワークス株式会社を立ち上げた原田佳南子社長。地域外からの人材で人手不足を解消できないか、企業の紹介だけではないアプローチが出来ないかと考え、「暮らし」、「仕事」、「コミュニティ」をキーワードに、新たな形の観光事業を実施した。テーマは、旅行者、観光関連産業、自然環境、地域社会の需要を満たしつつ、経済面・社会面・環境面の影響も十分考慮に入れたサステナブルツーリズム（持続可能な観光）と、観光に携わる全ての人が、その土地の環境や文化などに与える影響に責任を持つべきとの考えのもと、より良い観光地をつくるレスポンシブルツーリズム（責任ある観光）。そして、100万人が1回訪れるのではなく、10万人が10回訪れる街にすることを目標に、観光客と地元民の関係性を創造するスタイルの観光ビジネスを展開する。そんな社長の周りには、同じ思いをもった地域の事業者の方々が多数集まり、何より自分たちが楽しみながら、自分たちがやってみたいこと、欲しいものを創造していた。豊中市でも地域創生塾や起業・チャレンジセンターなどの事業や取組みがあるが、どうしても行政の型にはまった取組みになりがちで、今回、学んだローカルスタートアップは、柔軟性、スピード感をもった民間だからこそ、成しえるものだと強く感じた。

○ 駅から私の故郷とよく似た街並みを進むと古民家があり、そこがUDON HOUSEだった。瀬戸内ワークスは体験型宿泊施設UDONN HOUSEの運営を基盤にしながら、三豊市に地域外から人材を呼び込み、地域周辺の事業者の人達、事業をしたい人達を発掘し、つないでいくことで町おこしを進めている。父母

ケ浜をはじめ、瀬戸内の自然を生かし、全国的に有名な讃岐うどんなど地場産業を大事にしながら進めていることは法則的な発展の方向だと思った。地域の皆さんとの交流の中で出た意見を大事にしながら、地域に根付いた産業を興していることもすごいと思った。写真も色々見せていただき、改めて瀬戸内海のすばらしさに感動した。

○ 三豊市というローカル地域に、楽天トラベルという大企業からスタートアップ企業の社長に転身した原田氏の話には大きな刺激を受けた。ご当地の父母ケ浜への来場者数を2016年の5,500人から、わずか3年で45万人までに引き上げた手腕は目を見張るものがあったが、彼女たちの活躍を見聞きして、何よりもまず感じたのは、行政にできることは「ただ、彼らの邪魔をしないこと」だった。豊中市においても、インキュベーションの取組みは一定程度あるが、今後に向けて人材発掘の視点を変えていかないといけないのでは、と感じさせられた。