

都心コミュニティ再生のための課題と展望

—地方都市における中心市街地活性化施策をめぐって—

鈴木 誠

目次

- 1、はじめに
- 2、見直しがはじまった中心市街地活性化政策
- 3、都心コミュニティ形成を条件とした中心市街地活性化政策の始動
- 4、まちづくり工房大垣と大垣市 TMO の連携
- 5、中心市街地活性化の課題と展望
- 6、おわりに

1. はじめに

1998年7月、政府は消費人口と商業機能の空洞化の著しい中心市街地の活性化を目的に、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」(以下、中心市街地活性化法と略す)を施行した。政府は、同法に基づき中心市街地活性化施策を担う市町村を財政面から強力に支援することを謳い、全国の市町村に対し中心市街地活性化基本計画と中小小売商業高度化事業構想の策定(以下、TMO 構想と略す)を求めてきた。

政府のいう「強力な支援」とは、中心市街地活性化基本計画の作成及び同計画のうち TMO 構想が掲げたタウンマネジメント事業に対して、関係8府省庁が総額数千億円から1兆円規模の国費(補助金)をタウンマネジメント事業を実施するタウンマネジメント機関(以下、TMO と略す)に支出するというものである。

巨額の補助金は、全国の市町村の注目を集め、同法施行と同時に「中心市街地活性化ブーム」を巻き起こしたことは記憶に新しい。そのため、市町村による中心市街地活性化基本計画の策定は急増した。政府が認定した基本計画数は2001年3月14日現在、全国の市町村の約1割に当たる372(365市区町村、また商工会議所地区275、商工会地区97)に及び、その後も増加傾向にある。

ところが、中心市街地活性化ブームは、基本計画の策定に至るまでであり、それ以後 TMO 構想を策定し、多額の補助金の交付にまでブームが続いたという話は聞こえてこない。したがって、策定済みの基本計画数が全国で372あるにもかかわらず、TMO 構想の策定数すなわち TMO 数は111(地区)にとどまっている。また、政府が TMO の事業を認定し巨額の補助金支給を決定した計画、すなわち中小小売商業高度化事業計画(TMO 計画と呼ぶ)の数はさらに少なく、2001年3月14日現在33に過ぎないのである。

つまり、基本計画を策定した市町村であっても、肝心の基本計画の実施を担う TMO の設立までには至れない市町村が数多く存在していること、しかも、たとえ TMO を設立できたとしても、補助金の交付を受け実際の中心市街地活性化施策に着手しはじめている市町村はさらに少ないというのが実態である。

本稿では、全国の市町村の中でも基本計画の策定数が多い(すなわち中心市街地の空洞化の深刻な地域が多い)地方都市を念頭に、その活性化施策が滞る要因を制度的課題とともに、基本計画の策定、TMO 構想および TMO 計画の策定など一連の中心市街地活性化施策の策定サイドの課題にも求め、その要因を明らかにしたいと思う。そのために、筆者が中心市街地活性化施策の当初から関わりを持っている岐阜県大

垣市を事例として取り上げ検討する。その上で、今後TMOを設立しタウンマネジメント事業を推進しようとする中心市街地空洞化地域を抱える市町村にとって教訓とすべき地元政策サイドの課題に関して試論を提示したいと考える。

2. 見直しが始まった中心市街地活性化政策

2-1. 中心市街地空洞化の要因

図1は、日本商工会議所が全国526商工会議所を対象に実施した「街づくりの推進に関する総合調査」(2001年2月9日、回答数は444商工会議所、回収率84.4%)の結果の一部である。それによれば、中心市街地の現状については9割以上の商工会議所が「停滞傾向」(30.2%)または「衰退傾向」(66.0%)にあるとしており、しかも、その傾向は大規模都市よりも小規模都市において顕著であることを指摘している。特

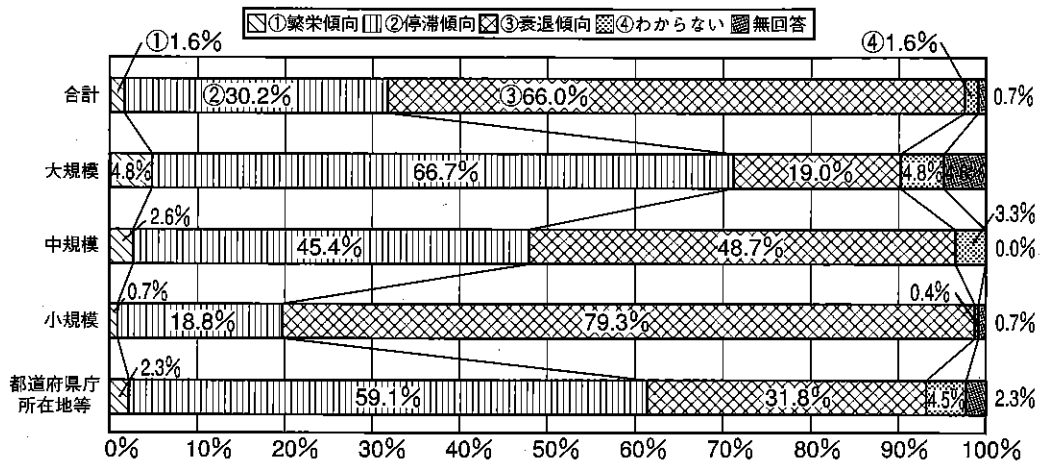
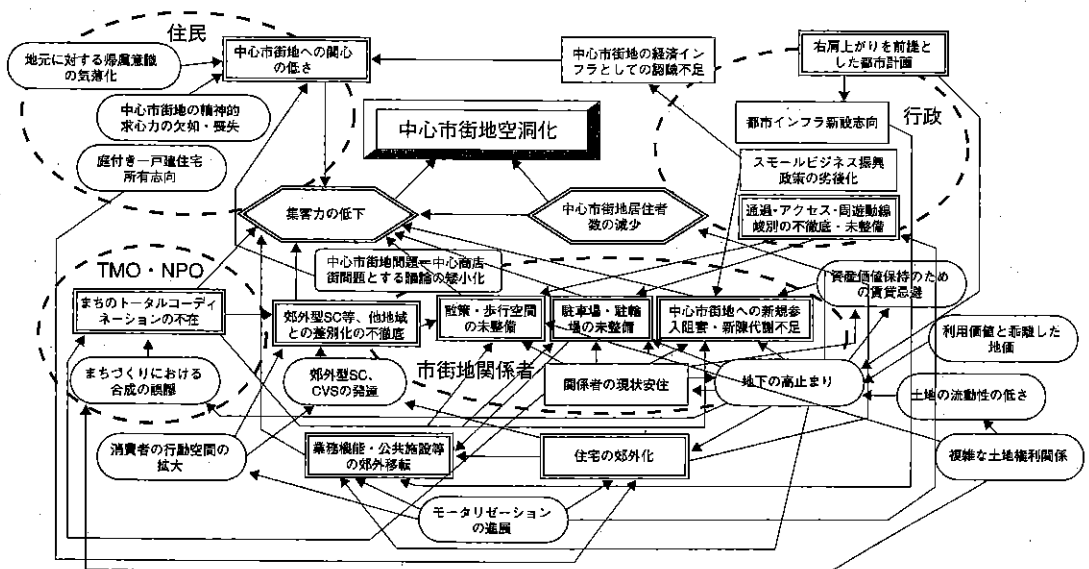


図1 中心市街地の状況(都市規模別)



(備考)

日本政策投資銀行編著『中心市街地活性化のポイント』より

図2 中心市街地空洞化の要因

に、東京、大阪、名古屋などの大都市圏よりも、それ以外の地方都市圏に散在する小規模都市の中心市街地で、停滞や衰退による消費人口と商業機能の空洞化を危惧する声が高まっている。

中心市街地空洞化の要因は、既に様々な角度から指摘がされている。都市の大小に関係なく、一般的にその論点を整理するならば、次の7点ほどを挙げることができ、かつ相互関係を図示したのが図2である。

第1は、中心市街地からの居住機能、業務機能、公共施設等の流出を挙げることができる。すなわち、中心市街地に「住む人」と「来る人」の減少である。

第2は、消費者の行動空間の拡大を挙げることができる。モーターレーゼーションが進展し、移動コストが時間・金銭とも格段に低くなり、消費者が近隣での商品供給を逃れ、ニーズを満たすため行動範囲を拡大した。

第3は、自動車による中心市街地へのアクセス利便性の低さを挙げることができる。交通渋滞が懸念され駐車事情の劣る中心市街地よりも、道路が整備され広い平面駐車場（無料）を有する郊外型ショッピングセンター（SCと略す）が選択されるようになる。

第4は、中心市街地における周遊空間としての環境整備の不足を挙げることができる。中心市街地では、歩道や駐輪対策が不十分で歩きにくく、歩道と商店の間に段差があるなどバリアフリーな空間になっていない。そのため、買い物弱者と呼ばれ車を使わぬ高齢者や身体障害者にも敬遠されるようになる。

第5は、商店街の集客努力の不足を挙げることができる。郊外型SCやコンビニに比べ、旧態依然とした品揃え、魅力ある店舗への投資控え、早い閉店時間などが目立ち、空き店舗や空き地の放置による商業集積メリットの低下も改善されていない。

第6は、新陳代謝の不足を挙げることができる。市街地の土地所有者が高齢者になるにつれ、土地や店舗などの賃貸借による権利関係の複雑化を避ける行動が起き、新規参入が阻害されるようになる。

第7は、中心市街地に対する関心の低さを挙げることができる。車優先の市街地再開発と郊外開発により市民の行動と意識を都心から郊外へ移動させる都市計画、中心市街地問題＝商店街問題という議論の矮小化への嫌悪感が、市街地への関心・愛着を押しなわせたのである。¹⁾

地方小規模都市の中心市街地が直面している空洞化の要因も、以上の場合とほとんど同じである。

2-2、中心市街地活性化施策の課題

このような要因による中心市街地の空洞化を放置すれば、都市はどのような姿になっていくだろうか。

空洞化を放置すれば、都市は外延的に拡大しながら求心力を失い、人間的なぬくもりを持った安全な都市から次第に遠ざかるようになっていくであろう。具体的には、中心市街地内に線的に伸びる近隣型・都心型の商業が衰退する結果、特に都心に住む高齢者世帯や家庭の家事労働を担う主婦には不便な住環境となる。それは商業における雇用の低下や、資産価値の下落を通じて地域経済にも悪影響を及ぼすようになる。

郊外型SCは主として全国もしくは広域チェーン企業である場合が多い。そのため同質の商品であれば地域の中心企業よりも中央あるいは自社系列で大量に仕入れ、全国に流通させようとする。ますます地域的な経済循環が期待し難くなる。²⁾

中心市街地活性化法は、地域経済の悪循環を断ち、都市全体を市民にとって住みよいまちに再構築するための政策であったはずである。しかし、同法に基づく中心市街地活性化施策は、既に次のような課題を生んでいる。2点を挙げておこう。

(1) 基本計画の課題

市町村の策定窓口は、約3分の2が商工部局、3分の1が都市部局となっている。このうち部局間の横断的な庁内組織を設置し、基本計画の策定を行っている都市も多いが、真に部局横断

的な施策の連携や、総合化がなされているものは少ない。さらに、基本計画の策定にあたっては、市街地の事業者や居住者、市街地以外に居住する市民の意識調査をはじめ、低未利用地の発生状況や、低未利用地の所有者の生活設計と土地資産活用などについての実態把握と分析が不可欠であるが、必ずしも十分行われていない。

その上、中心市街地の将来像について十分描き切れていない。将来像が抽象的なレベルにとどまっており、商店街対策や商業活性化策に特化しているものも多い。そのため、夜間人口の涵養や福祉施設等の中心市街地への誘導など、都心空間の質的改革を図るための総合的な行動計画が作られておらず、基本計画策定後の手順が不明確な都市が多くなっている。³⁾

(2) TMOの課題

TMOは、アメリカのBID (Business Improvement District)、DID (Downtown Improvement District)、CRM (Centralized Retail Management)などをモデルに通産省(現経済産業省)が導入した組織である。中心市街地活性化法に基づきTMOになることができるのは、商工会議所、商工会、第3セクターなどである。

2001年3月現在、全国にはTMO構想の数と同じだけのTMOが設立されているが、中心市街地活性化対策として必要となるTMOの事業の多くが商業および商業空間のマネージメントに中心をすえている。そのためTMOは商業マネージメントだけでなく、総合的なタウンマネージメントをすべきであるという意見も出されるようになってきている。

また、TMOは第3セクターとして設立され、設立早々事業の管理運営を任されるものも多い。しかし、その多くが事業の採算面で継続が困難になるか、事業として軌道にのせるために必要な政府の十分な補助が得られないことにより、事業計画の中断を余儀なくされるケースも生まれている。2001年7月11日には、佐賀市中心市街地の再開発商業ビル「エスプラッツ」を管理運営する第3セクターのTMO「まちづくり佐賀」が、負債総額約16億円をかかえ倒産したことも記憶に新しい。⁴⁾

いずれにせよ、商業マネージメント対策としてのTMOだけではなく、中心市街地再生の各種プロジェクトを総合的・体系的に実施していくための事業主体・運営主体としての組織の確立が不可欠である。⁵⁾

2-3、都市流通社会化への政策シフト

TMOとなった全国の商工会議所を統括する日本商工会議所では、こうした課題への反省から、2001年3月22日、中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、改正都市計画法などいわゆる「街づくり3法」を一体的に活用し、都市郊外の成長管理と都心部の再生を同時に推進しながら中心市街地の活性化施策の展開を政府、市町村、全国の商工会議所等に求めた「街づくり促進に関する提言」を発表した。

図3は、その提言骨子である。この提言で注目すべき点は、今後の中心市街地活性化施策を、都市流通の規制緩和・国際化・大型化・近代化など都市の流通高度化政策として位置づけることを見直し、むしろ中心市街地やその周辺に居住する市民の暮らしとコミュニティを支え、市民の参加と合意に基づき「身の丈にあった」中心市街地活性化施策を展開することを求めている点である。つまり、都市流通の高度化ではなく都市の流通社会政策を具体化する基本計画の策定、TMOの設立と運営の必要性を強調している点に注目する必要がある。

中心市街地活性化の戦略が、多国籍企業によるグローバル化と経済構造調整政策など経済政策のグローバル化の下での都市間競争の一翼を担う戦略から、都市の市民が安心して住み続けられる住環境を総合的に整えていくための都市社会政策へとパラダイムシフトする重要性が判明した今、今後の都市の中心市街地の役割も、以下の諸点にあることを再確認する必要がある。

第1は、豊かな地域社会づくりのための「地域の顔」「地域のシンボル」「地域のアイデンティティを具現化する場」としての位置づけである。

第2は、市民の参加と合意をもとに地域一番のブランド力を備えた物販の場として郊外型SCを超えたレベルにまで高め、広域からも消

「街づくり促進に関する提言」の概要

＝市民コンセンサスを踏まえた中心市街地の再構築に向けて＝



図3 「街づくり促進に関する提言」の概要

費力を引きつけ、地域の経済循環を拡大する拠点空間としての位置づけである。

第3は、発展が見込まれるサービス業など都市型産業での女性・高齢者活用を推進するとともに、限られた時間を効率よく仕事と生活に生かすため、業務機能と居住機能がセットになった職住近接・職住混合の都市空間としての位置づけである。⁶⁾

今後の中心市街地活性化施策の成否は、以上の観点から見た市街地の必要性について広く市民から合意が得られていくか否かにかかっているということもできよう。

3. 都心コミュニティ形成を条件とした中心市街地活性化政策の始動

既に述べたことから推察できるように、中心市街地活性化あるいは市街地再生の目標は、やや抽象的に表現すれば市民にとっての「生きがいの舞台づくり」にあるということができよう。それは、単なる商業再生や複合ビル・道路の整備を意味しない。都心の中心市街地に質の高い新たな共同の生活空間をつくりだしていくことを意味する。また、都市の歴史や文化、人材を地域固有の資源として再評価し、活用する交流の舞台づくりをしていくことでもある。

さらに重要なことは、少子高齢社会、男女共同参画型社会という現代の社会情勢を踏まえ、職場を退職した高齢者や、能力を生かしたいと考える障害者とその家族、女性や学生が、地域に必要と思われるコミュニティビジネスを起業したり、自らの生きがいと社会参加、行政ではできないきめ細かな社会サービスの提供者として、NPO活動に参画できる機会と場所を提供していくことである。中心市街地の再生とは、こうした市民の価値観や生活様式の転換を重要な目標の一つにすえるものであるということができよう。

現在、私が市民や行政とともに岐阜県大垣市で参画している中心市街地の再生、中心市街地の空洞化対策、中心市街地活性化の諸事業は、まさしく上記と同じ目標を立てて取り組んでき

たものである。次に、そのプロセスを紹介しておきたいと思う。

(1) 市民参加による基本計画の策定

大垣市は人口15万人、岐阜県第2位の人口規模の都市であり、岐阜県第1位の工業出荷額をもつ工業都市である。人口数はほとんど変化なく推移しているが、中心市街地の定住人口は1985年の4万6千人から95年には4万人へと約15%減少している。中心市街地の集積する約400店舗の商店の空き店舗率は約10%であるが、これも近年増加傾向にある。その結果、中心市街地来街者数も年々減少し、1987年の約2万2千人(平日実数)から94年には1万9千人へと16%減少した。中心市街地における人口と商業の空洞化が、大垣市でも顕在化しつつある。

大垣市における中心市街地活性化施策は、こうした状況のもとではじまった。そのひとつが、中心市街地の低未利用地(空き店舗)を活用した都心コミュニティの再生事業である。1998年10月、私が勤務する岐阜経済大学が地元の大垣駅前商店街振興組合(組合員数80店)および大垣地域産業情報研究協議会と連携して、空き店舗を活用した学生運営の共同研究室「マイスター倶楽部」を開設し、今日まで運営してきた。その詳しい活動内容は表1の通りである。⁷⁾

大垣市では、この経験を生かし、空洞化が進む中心市街地の再生を、中心市街地に利害をもつ業者や土地所有者だけではなく、市街地を通勤通学で利用する市民、市街地にアイデンティティを抱きかつての賑わいを再現したいと考える市民の参加も得て、同じ時期にもうひとつの都心コミュニティ再生事業に着手した。それが中心市街地活性化基本計画の策定事業である。基本計画は、大垣市が主管し、商工観光課・政策調整課・都市計画課が組織横断的な運営体制をつくり、そこへ大垣商工会議所が参画して策定に取り組んだ。

基本計画が描く中心市街地の将来像や基本計画の理念、目標、そして計画に盛り込むべき内容などは、商業関係者をはじめとする市民代表や行政、コンサルタントが一方的に描くのでは

表1 主なプロジェクト

(2000年3月31日現在)

<p>(調査と研究)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 中心商店街400店舗の経営実態調査の実施（大垣市TMOの受託調査事業） 2. 中心市街のバリアフリーマップとバリアフリーのまちづくりイベント提言書の作成（地域文化研究所の受託研究事業） 3. 「まちづくり道場 実践研修」(地域文化研究所主催)でのコミュニティイベントの研修参加 4. 大垣駅前周辺交通環境検討委員会、バリアフリー部会への学生委員派遣とバリアフリー体験調査実施（岐阜県大垣土木事務所主催） 5. 大垣市中心市街地活性化基本計画への学生委員派遣（大垣市主催） 6. 大垣地域産業情報研究協議会の受託研究事業「TCM研究 - The Study of Town Center Management -」の実施 <p>(情報の収集と提供)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ミニFMスタジオ「まちごとFM」開局 2. 市民活動による中心市街地活性化事業の情報誌「まちづくり工房大垣ニュース」の編集 3. 中心市街地のバリアフリー地図「高齢者ガイドマップ」の発行 4. 旅行会社との岐阜経済大学学生向け格安宿泊商品の共同企画開発 5. 中心商店街情報のホームページ「マイスタイル企画」の製作 6. マイスター新聞の発行 7. マイスター倶楽部のホームページの製作 <p>(交流とネットワーク)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. インターネット・カフェの開設 2. 乗車券当の企画販売と街角コンサートの開催（月2回） 3. 大垣駅前商店街振興組各とのイベント共同企画実施事業（水祭り、千刀石祭、新春餅つき大会、びな祭り） 4. 「元気の出るまちづくりセミナー」の共同企画 (1) 西新道鋪会商店街（京都） (2) 栄須商店街（名古屋） (3) 早稲田商店会（東京） (4) 市津コミュニティ（支援センター）（岐阜） (5) 鎌倉市民活動支援センター（神奈川県）その他3企画 5. 大垣駅前商店街シャッターイベント企画（地元銀行、商店街による支援） 6. 大垣独自の地域通貨「まいる」と小中学生ボランティアカード「まいる日記」の事務局運営 7. フランル人及び日本人小学生の農業・農村体験「まいる町ネットワーク」の企画と実施 8. 大垣駅前商店街マンガ紹介地図「夢マンガ」の作成 9. 夏祭り「書後」コンテスト（小学校の参加） （飛騨河合村との姉妹提携を記念し、小学生と書15トンが書後製作） 10. 中心市街地のまちづくり市民活動組織「まちづくり工房大垣」への参加と活動 11. 大垣まちづくり市民活動支援センターへの参加と活動 12. 大垣駅前商店街と共同に予約制度を導入（36店舗が参加） <p>(社会的起業)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 環境学習事業「第五回ネイチャーサイエンスキャンプ」の実施（毎年8月初旬） 2. 同キャンプの実施組織「ネイチャーサイエンスクラブ」の設立と、NPO法人の認証取得、事業及び事務局運営（大垣青年会議所と共同）
--

なく、これまで大垣市が経験したことがない複合的な市民参加制度を試み、1250件もの市民提案をほぼ完全に反映する形で策定し、1998年12月に完成した。

基本計画の完成後は、基本計画を実施していく事業主体の一つとしてTMOの設立を目指すことになった。TMOの設立は、大垣商工会議所が主管し、基本計画の策定事務局が支援する

形で着手した。TMO設立に向けた委員会メンバーは、商工会議所が従来経験したことがない「市民公募」方式を導入してTMO設立準備会の委員（一部）を募集し、地元の商工業の代表以外に、新たに市民活動団体の代表者を加え、TMO設立準備会を立ち上げた。

商工会議所では準備会の要請を受け、若手商業者や市民活動団体の代表者からなるワーキン

グループを新たに組織し、基本計画中のTMOの組織や機能、行政や民間企業、市民団体との連携のあり方など幅広い分野にわたり協議を開始した。

設立準備会やワーキンググループの協議内容は、商工会議所のTMO広報誌「TMOニュース—まちづくりの情報誌」(現在の「まちづくり工房大垣ニュース」)に紹介し、中心商店街をはじめ市民や行政などに広く配布し、基本計画が描く中心市街地の将来像、基本計画の内容、新たにTMOを設立して行う事業の概要などの紹介に努めてきた。設立準備会やワーキンググループ主催の協議は、市民、中心商店街、商工会議所、行政の間で約4カ月間に50回以上にわたり開催され、「市民が企画段階から実施段階まで参画できる都心コミュニティ再生活動」としてTMO設立に向けた貴重な学習契機となった。

(2) 市街地でのまちづくり活動の拠点準備

1999年10月下旬からは、ワーキンググループが中心となって、TMOと連携しながら都心コミュニティの再生に多くの市民参加によって取り組んでいくための市民活動組織づくりに着手した。同組織は、大垣市に住み働く市民なら誰でも「個人の資格」で自由に参加できること、基本計画やTMOと緊密な連携をとるものの、その事業計画に左右されることなく、市民の自由なテーマで市街地のまちづくりを考え行動できることなども盛り込まれ、「まちづくり工房大垣」と命名され誕生した。

まちづくり工房大垣が、TMOとの連携を保ちつつ市民の自由闊達な議論と行動を尊重した背景には、今後の都心コミュニティの再生は行政やコンサルタントといった「まちづくりのプロ」が主導するのではなく、実際に中心市街地に住んだり、商店街を利用する市民が商店街組織と連携して、市民の生活要求を満たしていくシステムを構築しながら取り組むことが重要になると考えたからである。その意味で、98年以降の大垣市中心市街地の活性化施策は、住民自治による都心コミュニティの再生事業として位

置づけることができる。

まちづくり工房大垣の市民メンバーは、ワーキンググループの市民スタッフが中心として行った市民公募方式で集められた。市民公募は、同年10月下旬から約1ヶ月間に渡って行われ、約80名の市民から応募を得た。こうして約80名の市民が中心となり、商工会議所が事務局を勤め、組織横断的な行政支援を得て都心コミュニティの再生に取り組む市民活動組織「まちづくり工房大垣」が、マイスター倶楽部と同じ空き店舗対策モデル事業の一つとしてはじめていた「まちの駅(現チャレンジ横丁まちの駅)」内に誕生した。

4. まちづくり工房大垣と大垣市TMOの連携

1999年12月、まちづくり工房大垣では、一般公募で集まった市民80名を対象に「ワークショップ」を行い、「情報発信」「バリアフリー」「空き店舗活用」「住環境保全」「商店街活性化」「歴史観光」などをテーマに掲げる6つの市民活動グループへと再編成し、中心商店街を核に168haの中心市街地を舞台にした市民活動がはじまった。また、工房内の市民活動グループの提案をもとに、同年12月末には大垣商工会議所内に大垣市TMOも誕生した。まちづくり工房大垣と大垣市TMOの関係図は、図4の通りである。

6つの市民活動グループは、その後グループごとのテーマに即して市街地が空洞化していく要因の調査、商業者と協働の集客イベントの企画、大垣の歴史や文化資源の掘り起こした活用と方法の研究などに取り組み、市街地に対する市民の関心を喚起する様々な成果を公表した。

工房の活動が徐々に市民の関心を喚起するに従い、調査・交流・情報発信・事業企画などの機能を有した活動スペースの必要性が工房で活動する市民の中から指摘されるようになった。工房で活動する市民は、この必要性を大垣市TMO事務局である大垣商工会議所に対して要求し、会議所の許可と設立資金を得て、2001年2月25日まちの駅2階部分に市民100数名の手

づくりによりまちづくり工房大垣の市民活動スペースを完成させた。

このように市民側の具体的提案や中心市街地でのタウンマネジメント活動が始まるに従い、大垣市TMOとしても、市民活動組織に対して主体的に様々な連携を働きかける必要性が生まれるようになった。特に、まちづくり工房大垣とどのように連携するのか、その中身づくりが工房から大垣市TMOに対して求められるようになった。

その結果、大垣市TMOは、まちづくり工房大垣の市民活動に対して、(1)市民の活動拠点を提供する。(2)市民活動組織に対して必要な助成金支給制度の検討と助成金制度の照会を行う。(3)市民活動組織の求めに応じて専門家の派遣を行う。(4)マイスター倶楽部と連携して「まちづくり工房大垣ニュース」を発行し、情報開示と市民参加につとめる。(5)マイスター倶楽部と連携してまちづくり工房大垣のホームページを開設し、市街地での市民活動のネットワークを促す。(6)他都市のTMO情報や市民活動情報を収集し照会する。(7)工房の新規市民会員募集と市民活動組織の結成を支援する。(8)工房での市民活動に必要な消耗品・通信費等を支弁する。(9)工房がTMOに対し提案する市街地活性化事業についてTMOと協議し予算化を図る、などを中身とする連携内容を策定し、実質的な工房とTMOの連携による都心コミュニティの再生活動がはじまった。

こうした市民活動支援内容は、まちづくり工房大垣に参画した市民が、実際に中心市街地を舞台に活動する上で必要と考え、主体的に要請してきたメニューである。さらに、現在大垣市TMOと工房は、図5のように連携を図りながら、さらに多くの市民の参加を得て、これまでと同様のソフト事業とともに第3セクターのまちづくり会社を事業主体とするハード事業の立ち上げや再開事業の検討を進めている。私たちは、それを多くの市民の参加と合意により将来像を描いた「中心市街地活性化市民ビジョン」と呼んでおり、2002年4月に向け現在策定中で

ある。

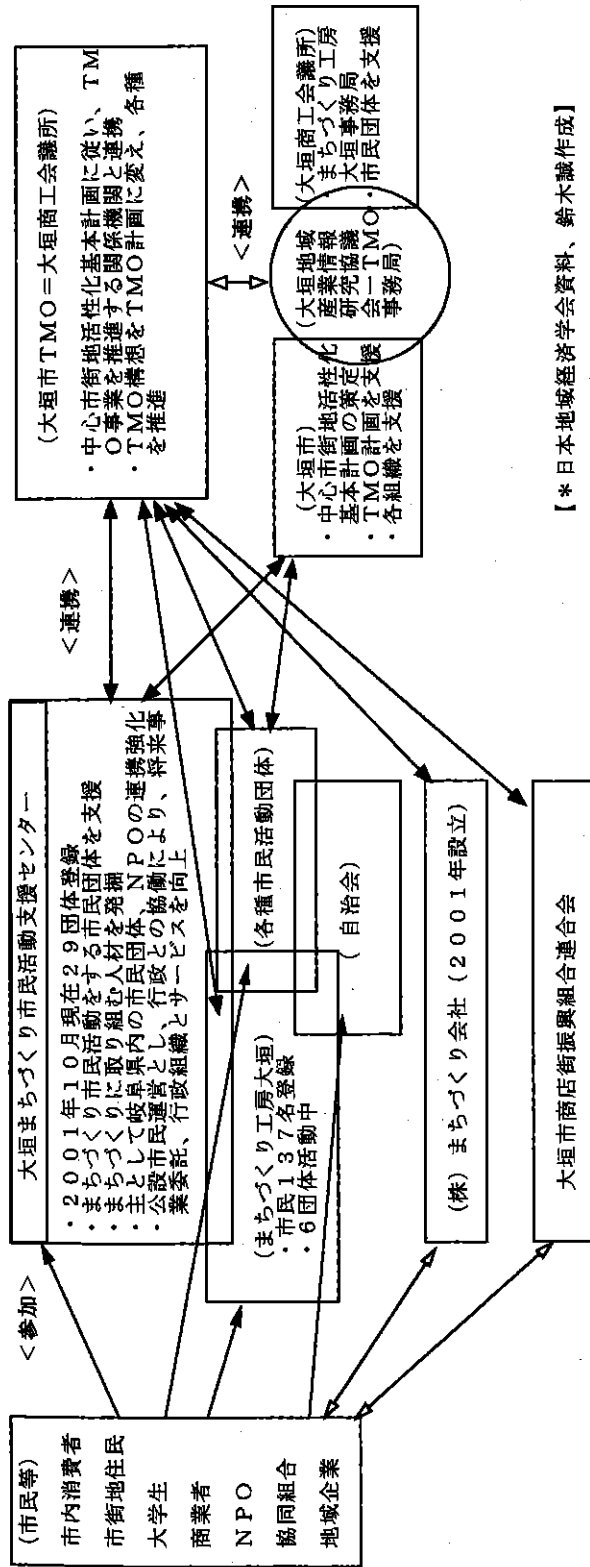
5. 中心市街地活性化の課題と展望

大垣市TMOは、TMO構想に盛り込まれた事業(ハード事業8件、ソフト事業20件)を、当面5年を目途にTMO計画として政府の補助を取り付け実施することを目指している。その際、大垣市TMOは事業の企画調整を担うこととし、実際の事業は民間企業と行政が出資をして設立した第3セクターのまちづくり会社にて事業や施設の運営を委託したり、市民活動組織と協働で取り組んでいくことを謳っている。

しかし、課題も多い。本来TMOは、商工会議所と別組織であるが、商工会議所内に設置されたTMOが新たに専従職員を確保することは費用面から困難である。そのため、TMO関連の事務は、主として商工会議所の職員が兼務している状況にあり、TMO業務に専念できず、専門人材の育成にもつながらないというジレンマを抱えている。

さらに、商工会議所は、商業マネジメント以外の面的市街地整備や都市整備全般の推進に十分な経験とノウハウを蓄積していない。その結果、3セクまちづくり会社を設立しながら、その事業を広く市民の合意を得て事業化していく上でも多くの困難に直面している。今後は、専門家と行政の支援を得ながら、工房に参集した市民の理解と多数の地権者の合意形成に努め、3セク事業の立ち上げと面的地区整備に取り組むことになっている。

他方、市民活動を基盤とするまちづくり工房大垣では、TMO構想にあるソフト事業として空き店舗を活用した商店街活性化事業を中心に多くの成果を生み出しつつある。TMO構想にはなくても市民提案として取り組まれた事業計画に関しても、先の6分野でそれぞれ成果を生み出しつつある。ただし、いずれの事業も、活動資金は県市の助成に大きく依存しているのが実情である。市民活動が政策提案や計画策定を終え、市街地整備の実施をめざす段階を迎えた今日、活動資金をめぐる自立性の低さが、大きな課題となっている。それゆえ、TMO構想で



【* 日本地域経済学会資料、鈴木誠作成】

(備考)

- 1) 「大垣市TMO」は、大垣商工会議所内に設置する。尚、事務局は、「まちづくり工房大垣」と同様、大垣地域産業情報研究協議会が担当する。
- 2) 市民は、個人として「まちづくり工房大垣」に登録し、市民活動組織をつくり、中心市街地(168ha)エリアで活動する。
- 3) 「まちづくり工房大垣」は、大垣市TMOと連携し、TMO構想への掲載の有無に関係なく、市民活動組織を支援する。同時に、TMO構想に掲げられた事業を市民活動組織が実施しようとする場合は、TMO計画として国等の事業資金を調達できるよう支援する。
- 4) 「大垣市TMO」は、TMO構想を推進するための各種事業検討部会を設置し、商業者、専門家、行政が連携して事業の実現に務める。
- 5) 「大垣市TMO」事務局は、タウンマネージャー、大垣市等の支援を得て中心市街地エリアの市民活動並びにまちづくり会社の事業を推進する。同時に、TMO構想に掲げられた事業を企画調整し、事業者による事業実現を支援する。

図5 まちづくり工房大垣の推進体制および各機関の役割

も謳っている「まちづくりファンド」の具体化に努め、まちづくり市民活動を事業助成する大垣市TMO独自の支援制度の充実を図ることが急務となっている。

以上、大垣市における経験から、私たちは中心市街地の再生、都心コミュニティの再生に関わる主体ごとに、次のような教訓を提示することができる。

第1に、TMOは広範な市民の合意形成と人材の育成に努めなければならない。TMOの設立から3年ほどの初動期は、第3セクター主体の面的市街地整備などハード事業の計画化は回避すべきである。むしろ、市民が主体的に市街地のもつ固有の文化や歴史、バリアフリーや環境再生などを素材に政策提案や計画策定を行ない、資金調達の見込みを図りながら実施に移していくことが必要である。それとともに、市街地に対する市民の関心を喚起し、市民との交流や事業の協働化を通じてTMO自体の人材育成を促し、時間と資金をあまり必要とせずに取り組めるソフトなタウンマネジメント事業を優先して行うことが必要である。

そのためには、TMO設立の前である中心市街地活性化基本計画やTMO構想の策定段階から、商業者や地権者など一部の市民に限定することなく、市街地に関心を持つ様々な市民やNPOの参画を図り、都市での暮らしに必要な「地域コミュニティを支える中心市街地づくり」に向けて市民合意を得ていくことも必要である。

第2には、行政は都市づくりや市民生活における中心市街地の役割を明確にする必要がある。今後の都市づくりにおいて、なぜ中心市街地が必要なのかを、市民誰もが理解できるように根拠を明確にする必要がある。また、どのような地域社会や都市を目指し、その中で中心市街地にはどのような役割を求めていくのか、市民の参加を得ながら十分協議し、合意形成をリードしていく役割も必要である。

そのためには、中心市街地の空洞化と衰退を単なる商業問題として扱うのではなく、自治体行政全体に関わるまちづくりの問題と認識し、

市町村長が指導力を発揮し、組織横断的なテーマとして取り組む必要がある。特に、市街地の不動産の利用・活用に関しては積極的な行政支援が必要である。市街地の低未利用地が、新たな都心コミュニティ空間の構築に向けて利用・活用されていくためには、福祉施設・住宅施設・商業施設の再構築などの民間投資を起動させていくための舞台として、土地の入れ替えや集約、土地の売買や賃貸などの不動産の流動化を図ることが不可欠となる。このために、行政や専門家（TMOや行政派遣の専門アドバイザー）が、市街地の地権者が将来の生活設計に照らして、自らの土地資産をどう活用するのかを判断するための相談と支援に応じていくことが求められている。⁹⁾

第3には、中心市街地に直接利害関係を持つ商店街、地権者、テナントなどが中心市街地の活性化による政策効果を一義的に享受する立場にもあり、責任と自覚を持ち行動することが必要である。特に市街地の魅力を高めるために、土地や店舗の活用に協力し、利害を超えて市街地への新規参入を促すなどの努力をすべきである。

商業者による営利事業だけではなく、大学生や高校生、女性、高齢者、障害者などが生きがづくりと社会貢献の立場から非営利のコミュニティビジネスを起こし、市街地を新しい生き方の発見の空間に利用できるよう空き店舗等の賃貸（低料金または無償）にも協力する必要がある。さらに、こうした市民活動と商業者が連携し、来街者が快適に市街地にアクセスし、周遊できる買い物環境の整備、歩道や店舗のバリアフリー化（特にソフト面）などに努めることが求められている。

もちろん、市街地の商店街内各店舗・テナントが、地域のニーズを先取りし、市街地での居住と市街地外のコミュニティを支えきするための新規サービスの開発投資を行い、店舗個々はもちろん商店街全体として競争力をそなえていくことは、郊外型SCに流れた顧客を取り戻し、市街地の価値を高める上で必要不可欠なことであることはいままでもない。

6. おわりに

中心市街地の空洞化は、地方都市を中心に全国の都市に共通する現象となっている。しかし、共通の現象でありながら、中心市街地の空洞化の要因は実に様々であり、特殊でもある。それゆえ、空洞化を克服し都心コミュニティの再生を促すには、地域ごとに市民、商店街関係者、行政およびTMOが連携し、地域固有の空洞化要因を探り当て、その上で市街地の価値を再度見直し、地域の諸主体が協働して都心コミュニティの再生にむかわなくてはならない。

商店街、地権者、市町村議員、地縁組織の代表者、行政の関係部局など、従来からの市街地の利害関係者だけが集まり、コンサルタントの情報を鵜呑みにして中心市街地活性化基本計画を描き、TMOを立ち上げ、たとえ政府の手厚い補助が得られたとしても、利用する市民の参画がなければ、郊外型SCや郊外住宅地との比較優位性を市街地に見出すことはないであろう。

つまり、市街地に市民は戻ってこないのであり、市街地を再生するための公共投資に対して市民は反対の意思を示すであろう。市街地の再生は、単に空洞化という現象を緩和・解消することが目的ではない。それは、従来からの市街地活性化をめぐる政策決定の仕組みを根本的に変革し、市民が自らのマインドや価値観の変革も含め、中・長期的かつ継続して市民の暮らしの場、交流の場、生きがいの場を育てていくことである。

こうした意味での都心コミュニティの再生は、個々の都市の中心市街地の課題であるばかりでなく、全国の都市にとって共通の課題でもある。空洞化に直面し、その再生を目指す都市と都市が連携し、経験交流や情報交換を通して旧来型の中心市街地活性化施策の仕組みを変革していくことも重要な課題といえる。そのための総合的支援体制の構築が政府や都道府県に期待される。

なお、本稿は、2001年10月20日京都大学で開

催された地域経済学会全国大会において報告した内容をベースとしている。報告に対して貴重な助言をいただいた八幡一秀教授（中央大学経済学部）並びに日頃タウンマネージャーとして活動する機会を与えていただいている大垣市TMOに対して、文末ながら深く感謝申し上げたい。

注

- 1) 日本政策投資銀行地域企画チーム編著『中心市街地活性化のポイント』ぎょうせい、2001年、P6-8
- 2) 田島義博「中心市街地活性化のための課題と展望」『月刊自治フォーラム』vol472、1999年1月号、P4
- 3) 小澤一郎「中心市街地再生の課題と新たな支援策」類賀福志郎・小澤一郎・尾島俊雄編著『地方都市再生の戦略』早稲田大学出版部、2001年、P28
- 4) 「日経流通新聞」2001年7月14日付
- 5) 小澤一郎、前掲書、P30
- 6) 日本政策投資銀行地域企画チーム編著、前掲書、P10-12
- 7) 鈴木誠「市民主体による都心コミュニティ再生の試みと課題」(社)地域問題研究所編『まちづくりにみる住民の合意形成システムのあり方—NIRA研究報告書』2001年、P65-72
- 8) 小澤一郎、前掲書、P43-44

参考文献

- (1) 大垣市都市計画部都市計画課「大垣市中心市街地活性化基本計画」1998年12月
- (2) 大垣商工会議所「中小小売商業高度化事業構想(TMO構想)」1999年12月
- (3) 原田英夫『ポスト大店法時代のまちづくり』日本経済新聞社、1999年
- (4) 伊藤滋編『既成市街地の再構築と都市計画』ぎょうせい、2000年
- (5) 日本政策投資銀行編著『海外の中心市街地活性化』ジェトロ、2000年
- (6) (社)関西経済連合会・都市政策委員会『大都市都心部の活性化に向けて—タウンマネジメントの実践によるまちづくり—』2000年