

第2部 自らの魅力を惹き出すための舞台づくり

第1章 中心市街地の再生

<要約>

1. 現状の確認

- ・ 中心商業地域・中心部の商店街には回復に明らかな遅れ
- ・ 外的要因 街の郊外化・中心市街地の空洞化：郊外型大型店の出店、中心市街地に立地していた大型店の撤退、地価の高さ、モータリゼーションの進展
- ・ 内的要因 商店街自体が抱える問題
(後継者難、魅力ある店舗がない、商店街活動への参加意識の薄さ)
消費者の意識の低さ
(生鮮食品は家に近い大型店、洋服は郊外型大型店、中心部の大型店と家に近い大型店で購入、かつ買い物に満足している割合が高い)
- ・ 計量分析 人口要因、中心商業地域の拠点性、郊外店要因が中心商業地域の売上に影響

2. これまでの施策

- ・ 旧中心市街地活性化法は、市町村が中心市街地の基本計画を作成、国に送付する仕組み
活性化計画の中心は、中心市街地への来訪者を増やすこと
(文化・交流・福祉等の機能強化、イベント開催、商業の魅力を高める)
- ・ 大店立地法の手続き簡素化を謳う特区で期待どおりの効果が発揮されているのは半分程度
- ・ 消費者の望む中心市街地は、ワンストップサービス(小売業、金融機関、役所、病院等)

3. 活性化のためのヒント

- ・ ウォッチャー 人出の増加に向けたイベントの開催、郊外店との棲み分けのための工夫
- ・ 小売吸引度の高い街 交流人口の多さ、観光名所、交通の要所・地域の中心地という地理的要因も

4. 街づくりに向けた新たな動き

- ・ 人口減少・高齢化社会への対応(2025年には沖縄を除く全地域で人口減少)
- ・ コンパクトシティ論の高まり
- ・ 改正まちづくり3法の施行
- ・ 街なかへのマンション建設の促進、行政の支援策も
- ・ 街なか/郊外の居住希望では圧倒的に郊外、街なかに住みたい理由は「利便性の良さ」
- ・ 今後の街のあり方として、「街なか再生を望む」人と「今のままで良い」人は同程度
- ・ 街なか再生に向けた明確なビジョンと説明が求められる

1. 現状の確認

(1) 景気回復の空白地帯

第1部でみたとおり、地域経済が全体としては回復に向かっている中、回復の明らかに遅れている業種・地域の1つに中心商業地域、中心部の商店街が挙げられる。

例えば、内閣府「景気ウォッチャー調査」の商店街DIをみると、全国からの遅れが目立つ。今景気回復局面では、全国・全産業と比較すると、平均して5ポイント程度の遅れを取っている(第2-1-1図)。

また、経済産業省「商業統計表」で小売業商品販売額をみると、02年から04年にかけて小売業全体が1.4%減少する中、駅周辺型の商業集積地区は3.2%、市街地型商業集積地区は5.8%と、全体よりも減少幅が大きくなっている¹。

さらに、商店街連合会「商店街調査」をみると、「繁栄している」という商店街は、直近の03年ではわずか2.3%に過ぎず、9割の商店街が「停滞」もしくは「衰退」していると感じている(第2-1-2図)。商店街の景況の厳しさはここ数年で加速したわけではなく、バブル期の絶頂の頃でさえ、繁栄していた商店街は10%に満たなかった。これはもはや構造的な何かが起因していると言える。

これには、この地区をめぐる関係者自体に起因する内的な要因と、関係者が手を付けるのは難しい外的な要因があると考えられる。

(2) 「景気ウォッチャー調査」から読み取れる衰退の要因

中心市街地が活気を失った要因として良く言われているのは、街の郊外化、小売業の停滞、中心市街地の空洞化である。そのうち、中心部の商店街の状況について分析してみる。

景気ウォッチャー調査の商店街に関するコメントで、「景気がやや悪くなっている」と回答したウォッチャーのコメントを拾うと、ほぼ同ような傾向が読み取れる(第2-1-3表)。

まず、郊外型大型店の出店によって、影響を受けているというものである。とりわけ土日には客が郊外型大型店に流れてしまうということも報告されている。客足が落ちることによって、それに耐え切れない店は閉店を余儀なくされることから、いわゆる「シャッター通り」への進行が進んでいるところもみられる。

また、核となっていた大型店(百貨店やスーパー)が撤退したことによって、集客力が落ちているというコメントもみられた。中心商業地域に存在する大型店は中心部の商店街と共存関係にあり、大型店が集客することで、隣接する商店街にも客数が確保できるという関係にあったと言える。しかし、中心商業地域の大型店が撤退したことによって、ギリ貧状態に陥っているのであろう。

さらに、駐車スペースのない店では、違法駐車取締りが06年6月から厳しくなったこと

¹ ロードサイド型商業集積地区は1.8%増加している。

を受けて、車で来店する客は大型店に流れているというコメントもみられる。これは消費者の行動が車を前提にしたものであるためかもしれない。

(3) 外的要因 - 街の郊外化：大型店の立地状況

通説や上記コメントから読み取れる衰退の要因は実際のデータで確認できるのだろうか。

まず、ショッピングセンターの立地状況をみると、中心地域や周辺地域への立地が伸び悩むなか、郊外地域への出店が年々増加している（第2-1-4(1)図）。

各地の大型店の出店状況をみると、97年と比較して全地域で増加している。とりわけ中部や四国では増加が著しい（第2-1-4(2)図）。

さらに、店舗面積が1万㎡以上の超大型店の出店状況をみると、全国ほぼ一様に増加の一途をたどっており、とりわけ、東北や沖縄の増加率が高い（第2-1-4(3)図）。

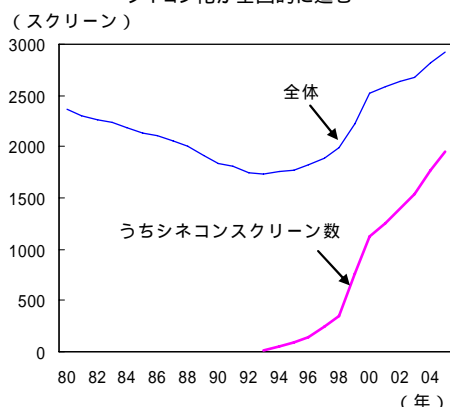
このような状況下で、超大型店の存在感は確実に増してきており、小売販売額に占める割合をみると、北陸や近畿では50%を超え、全国平均でも45%程度、最も低い東北でも40%弱にまでなっている（第2-1-4(4)図）。小売販売全体の金額は各地とも伸び悩んでいる、もしくは年々減少傾向にあるため、市場自体が拡大しているわけではなく、超大型店の躍進は他の形態の店のシェアを奪うことで成り立っているものと言えよう。

また、中心商業地域の百貨店の閉店が進んでいる。2000年以降の閉店状況をみると、地方に限らず、都市圏においても、閉店が相次いでいる（第2-1-5表）。さらに、跡地の利用が決まらず、事実上空きビル状態になっているものもある。

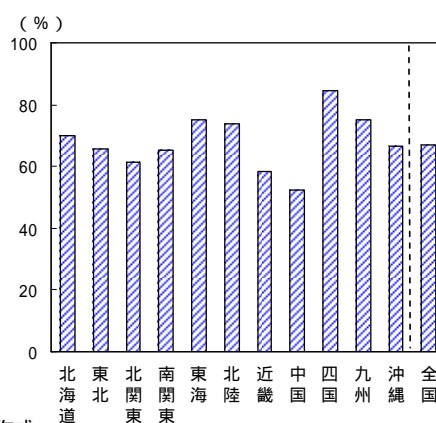
<いわゆる「シネコン」の増加と中心市街地>

大型店の出店ラッシュに伴って、シネマコンプレックス、いわゆる「シネコン」のスクリーン数が増加している。全スクリーン数に占めるシネコンスクリーン数は増加傾向となっており、05年末には65%超にも達している（第2-1-6図）。これは全国的にみられる傾向であり、四国がすでに85%程度、東海や北陸や九州も75%程度、最も低い中国でも50%程度がシネコンのスクリーンとなっている（第2-1-7図）。

第2-1-6図 スクリーン数とシネコンスクリーン数
シネコン化が全国的に進む



第2-1-7図 シネコンスクリーンの地域別割合



(備考) 社団法人日本映画制作者連盟「日本映画産業統計」により作成。

シネコンスクリーン数の増加は、大都市でしか上映されなかった作品がほぼリアルタイムで地方都市でも見られるようになるなど、都市と地方の文化・情報格差の軽減に寄与している、消費者は場所を動かさないで、様々な選択肢の中から見たいものを選べる、スクリーンの質が高い上に座席もゆったりしている、という利点が挙げられる。一方で、中心地の映画館への客足が落ち、ひいては閉館してしまうことで、中心地の集客力がさらに低下する、客入りの悪い映画の上映はすぐに打ち切られる、首都圏のミニシアターで上映されるような、「芸術作品」と評される映画の上映には限りがある、など問題も残る。ただし、結局は消費者が何を選択するかにかかっており、魅力のない映画館は「足による投票」によって選ばれないのは当然とも言える。

(4) 外的要因 - 街の郊外化；モータリゼーションの進展度

地域において、自動車の保有・使用状況はどの程度進んでいるのだろうか。

世帯の自家用車の保有比率をみると(04年度)、関東や近畿では8割程度にとどまっているものの、その他の地域ではおおむね9割を超えている(第2-1-8図)。一人当たりの自動車保有台数は北関東が0.55台と最も高くなっている(第2-1-9図)。自動車は「一家一台」ではなく、「一人一台」の時代も徐々に近づいてきていると言える。

自家用車の保有率の上昇とともに、買い物に自家用車を利用する人も増加している。

97年と05年を比較すると、買い物に自家用車を「いつも利用する」人が増加し、「ほとんど利用しない」人が減少している(第2-1-10図)。

これを都市規模別にみると、大都市では「いつも利用する」割合があまり増えていないのに対し、中都市・小都市では著しく増加している。特に小都市では20%ポイントも増加しており、7割の人が日常的に車で買い物をしている。こういう都市では車なしの生活が困難になっている状況がうかがえる。

また、車を「ほとんど利用しない」人は都市規模を問わずに大幅に低下しており、車の日常的な利用が全国的に確実に浸透していることが分かる。

(5) 外的要因 - 中心市街地の空洞化：中心部の地価

中心商業地域の地価は高いとよく言われるが、実際はどうなのか。

県庁所在地において、91年当時にピークをつけた標準地とその都市の平均の比率を、それぞれ91年と06年で算出してみる(ここでは商業地)(第2-1-11表)。

全国平均では91年当時11.2倍あったものが、06年には3.7倍にまで縮小している。過去にピークをつけた標準地が、当該市の平均の2倍以内に収まっているのは13都市となっており、中心部の地価が高いという通説は過去のものとなりつつある。

しかし、未だに3倍以上の差がついている都市は22都市もあり、依然として中心部の地価

は他の地域に比べ、高止まりをしており、新規出店しにく状況といえる。

(6) 計量的な検証

中心商業地域を取り巻く外部環境の変化は確認したものの、実際にどのような要因が一番効いているのだろうか、あるいは通説は本当に正しいのだろうか。

以下では、中心商業地域における商品売上高を、いくつかの変数を用いて説明することを試みる(第2-1-12表)。

被説明変数としているのは、02年と04年の中心商業地域の年間商品販売額の変化率である。中心商業地域は、「商業統計表」における立地環境別の商業集積地における駅周辺型商業集積地区と市街地型商業集積地区と住宅背景型商業集積地区をそれぞれ用いた。

説明変数としているのは、各中心商業地域の売り場面積の変化率、中心商業地域の拠点性(中心商業地域に立地する商業事業所数/当該市区町村に立地する商業事業所数)の変化率、人口変化率、ロードサイド型商業集積地区における店舗の出現・増加である。なお、この2年間に於いて1人当たりの自動車保有率にはほとんど変化がないことから(前掲第2-1-9図参照)分析の対象から除外した。また、この2時点において、市町村の所得を表すデータは取ることが出来なかった。

市町村によって秘匿データがあるため、データが完全にそろわない市区町村はサンプルから除外しており、結局全サンプル数は1,300ほどである²。

推計結果をみると、駅周辺型商業集積地区と市街地型商業集積地区と住宅背景型商業集積地区において、推計式の説明力の差はあるものの、各変数の符号は全て同じ方向となっている。個別に変数をみると、人口の係数が最も大きくなっているのは当然の結果といえる。また、中心商業地域の売り場面積の変化率や中心商業地域の拠点性も大きく効いている。個別店舗の増減や、中心商業地域における大型店の出店や撤退によって売り場面積が変化し、売上に大きな影響を及ぼすというのは直感にも合っている。中心商業地域の拠点性が高まれば集積効果によって、買い物の様々な選択肢が増加することで消費者を惹きつける魅力が増すのかもしれない。

さらに、ロードサイド型大型店の出現・増加要因は中心商業地域の売上を減少させる方向に効いており、通説のとおりとなっている。

なお、交通網の整備に伴って、消費者の行動範囲が拡大することも指摘されている。例えば、瀬戸大橋が出来たことによって、香川県に住んでいる消費者が神戸まで買い物に行くような行動である。このような消費者行動を計量分析に組み込むことは今後の課題である。

(7) 誰がプレーヤーか： 商店街自体の抱える問題

中心部商店街活性化をめぐる議論において、問題の深刻さに対して、当事者たちの意識が低

² 市町村合併のあった場合は06年3月時点に合わせて、データを組み直している。

いことが、問題を解決に導けない一因になっている。

前述の商店街調査で、商店街における大きな問題の上位3位の変遷をみると、興味深いことが分かる（第2 - 1 - 13表）。

95年度では、大型店の影響が1位と3位を占め、商店街を取り巻く外的要因の変化によって、商店街が影響を受けていることが分かる。

2000年度には「魅力ある店舗がない」ことが1位となっており、これはむしろ商店街側の問題と言える。3位の「商店街活動への商業者の参加意識が薄い」も同様である。

03年度には、1～3位まで全てが商店街側に問題のあることが分かる。つまり、停滞、衰退しているという現状にあって、自分のほうに問題があると認識しながら、それに対する取組みが必ずしも十分であったとは言えないのである。

（8）誰がプレーヤーか： 消費者の視点の不在

さらに、議論が今ひとつ盛り上がり欠けているのは、消費者の視点が欠けていることにもあると思われる。

消費者はどこで買い物をするのか。内閣府「小売店舗等に対する世論調査」によると、生鮮食品は約半数の人が「家に近い大型店」と回答しており、外出着等の洋服は「家から離れている郊外型大型店」「家に近い大型店」「家から離れている中心部の大型店」で3分している。消費者は品目によって、店を使い分けているのである（第2 - 1 - 14表）。

注目すべきは、郊外型大型店と中心部の大型店の競合である。消費者は、生鮮食品であっても、洋服であっても、中心部の大型店よりは郊外型大型店のほうを使っている。とりわけ洋服を買うに当たっても郊外型大型店がより選ばれており、これを居住地別にみると、まちの中心部に周辺に住んでいる人であっても、中心部の大型店と郊外型大型店はほぼ拮抗している（以下、付注：中心部の大型店25.0%、郊外型大型店26.3%）。

買い物をする場所への満足度をみると、食料などの日用品を買う店、外出着等の洋服を買う店、ともに、「満足」「まあ満足」している人が9割を占め、消費者は買い物場所について、特段の不満を持っていないことが分かる（第2 - 1 - 15表）。こうした状況だからこそ、消費者が中心商店街問題について行動を起こそうという気運は高まっていないのであろう。

以上のように中心部商店街は確かに衰退しており、それには外的要因と内的要因の両方があることが確認できた。

2. これまでの施策

これまでの国の施策のうち、中心市街地の商業の活性化に関連する施策をいくつか分析してみる。

（1）旧中心市街地活性化法に基づく中心市街地活性化基本計画の提出状況

「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、「旧法」）」は、98年に成立・施行された。市町村は旧法・旧基本方針に基づき中心市街地活性化基本計画を作成し、国に写しを送付、これに対し国が支援をするという仕組みであった。また、基本計画に基づいて実施される中小小売商業高度化事業に関してはTMO（まちづくり機関）がTMO構想を作成し、市町村が構想を認定、TMO構想に基づく事業を実施する場合にはこの事業計画を経済産業大臣が認定し、支援するという仕組みになっていた。旧法施行後、中心市街地活性化基本計画の提出件数は2000年にピークを迎え、以降、年々減少している。一方で大店立地届出件数をみると、旧法の施行された2000年には急減したものの、その後03年度まで年々増加していた。ここ3年はほぼ横ばい状態となっている（第2-1-16図）。

人口規模別にみると、10万未満の地域が約2/3と圧倒的多数を占めている。中でも、人口5万未満の市と町村が半数近くとなっており、人口規模が小さくなるほど、計画を作成し、中心市街地活性化に取り組む傾向にあった。人口が小規模であるほど、中心市街地空洞化・衰退の影響が深刻であることを示していると言えよう（第2-1-17図）。

（2）活性化計画の中身

旧法に基づく作成された活性化計画の中身をみると、「吸引力を高める＝中心市街地に来訪する人を増やす」ための取組みが一番多くなっている（第2-1-18図）。具体的には、「文化・交流・福祉などの機能を強化する」、「イベントなどを催す」、「商業などの魅力を高める」でおおむね3等分される。このうちイベントの開催や商業の魅力を高めるには、個々の商店主、あるいはTMO関係者、ひいては市町村の担当者のアイデアや努力が実を結ぶと言えよう。

それ以外には、「快適に過ごせる環境を整える」ために、街並みや景観、歩きやすい環境、公園等の憩いの場を整備するというハード面を強化する取組みや、「実現に向けた仕組みと環境作り」のために専門家派遣や計画作りの作成支援事業、新規事業者の育成といった取組みが並ぶ。

（3）中心市街地活性化関連予算の内訳

中心市街地活性化関連の予算として、中央省庁では約1兆円の予算を計上している（05年度当初予算ベース）。これは様々な事業に対し、中心市街地だけに使える予算ではなく、中心市街地以外でも活用ができるものも含まれているが、中身をみると、道路や公園、公益施設等の整備事業の予算規模が大きくなっている（第2-1-19表）。

（4）特区の活用

特区における「まちづくり関連」に分類される認定計画は、累計数で26件（現在数11件³）

³ 「規制の特例措置」の全国展開により、その「規制の特例措置」のみを活用している特区計画は逐次取り消

となっている（全 901 件中、第 12 回認定まで）。

うち 5 件は、大店立地法の手続きを簡素化し、中心部に大型店を呼び込むことを目的としている。これは出店申請から実際の出店に至るまで最低 8 ヶ月かかっていたものをより短期に実現させようと言うものであり、特区での成果を踏まえ、改正中心市街地活性化法では、中心市街地において都道府県等が区域を定めれば適用可能な制度となっている（第 2 - 1 - 20 表）。

水戸市では中心市街地活性化の起爆剤として、地元百貨店が中心市街地に 06 年 3 月に移転開業した。今のところ、売上は旧店舗の 2.3 倍、来店客数は 3 倍と、極めて好調に推移している。岐阜市では百貨店の改装とともにその周辺で人出が増えていたという報告もある。

一方、特区における「まちづくり関連」の認定第 1 号となった宇都宮市には 2000 年 12 月に閉店した地場の老舗百貨店跡地に、03 年 11 月に大型スーパーが出店した。手続き簡素化のメリットをフル活用し、出店申請から出店までわずか 2 週間足らずの超スピード出店が成立し、特区の目的は達成したと言える。さらに 05 年 4 月にも撤退した百貨店の跡地が商業ビルとして再生した。しかし、直近(05 年)の中心市街地の通行量調査では 2 年前に比べて、休日の通行量が 3 割近くも減少するなど、鳴り物入りで大型店の出店を呼び込んだほどの効果は発揮されていない。また、古川市（現：大崎市）ではシネコンを併設した大型商業施設が 06 年 3 月に開業し、シネコンの集客はますますと言われているが、商業施設のテナントは 06 年 11 月末の時点で 2 割が空いている。

中心地に大型店を呼び込んだ 5 件の特区においては、「規制の特例措置」が着実に活用されており、今のところ半分程度の地域で期待どおりの効果が発揮されている。

（5）都市再生の取組

内閣に設置されている都市再生本部においても「稚内から石垣まで」をキャッチコピーに都市の再生に関する取組に対する支援の 1 つとして全国都市再生モデル調査を実施している。

この調査を活用し、例えば、八戸市では、中心市街地の小路横丁に設けられた屋台村が観光客に大人気となったことから、「小路」を巡るルートを作る動きが始まっている。また、富山市では全国初の本格的な L R T（ライト・レール・トランジット）が 06 年 4 月に開業し、市民の足となることが期待されている。さらに中心市街地である総曲輪地区において大型商業ビルや大型の駐車場ビルの建設も進んでいる。

（6）消費者が望む中心市街地の役割

一方で、消費者が望む中心市街地像をみると、必ずしも旧法下の政策が採ってきたものと同じではない。

直近の調査で最も多かった役割は、「小売店舗、金融機関、役所、病院などの施設が集中し、

されることから、認定されている現在数は少なくなる。

まとまったサービスが提供される」ことである。キーワードは「ワンストップサービス」である（第2 - 1 - 21 図）。

次に挙げられていたのは「生鮮食品などを中心とした生活必需品が買える」ことである。「商業などの魅力を高める」と対応するかもしれないが、やみくもに大型店を作るよりも、生鮮食品に絞ったほうがむしろ特色が出ると言えるかもしれない。例えば、金沢の近江町市場は未だに市民の台所として利用されており、街なかへの来訪をしやすくするために、バス路線の整備をしている。また、特区を活用し、景観に配慮するために道路標識を縮小化することも進められている。

3 番目に挙げられていたのは「地元の人々が集まり、話し合うコミュニティとしての役割」である。なお、97 年の調査では「まちの中心部に対して望むこと」という質問項目に対して、コミュニティの中心としての役割を挙げる人が最も多かった。

ここから読み取れることは、コミュニティとしての役割、つまり公民館などの交流施設やコミュニティ広場のようなものを整備するよりも、ワンストップサービスが望まれているということである。これには様々なサービスが集積する必要がある。役所や金融機関こそ中心地に残っているケースが多いが、病院や小売店舗はすでに郊外に移転してしまったケースも多くみられる。これらをもう1度中心地に呼び戻すことで中心地に訪れる人が再び増加することが期待されるのである。

3 . 活性化のためのヒント

前述のとおり、消費者が望む中心市街地への希望は、約3割がワンストップサービス、次いで生鮮食品などを中心とした生活必需品が買えることであった。この消費者のニーズには十分に応える形で活性化をすすめることが重要と言えよう。

(1) 繁栄している中心部商店街の秘訣 - 景気ウォッチャー調査のコメントから -

中心部の商店街は衰退の憂き目に会い、売上の減少に加え、空き店舗の増加に悩んでいるところが多いが、目を凝らしてみると、わずかながら好調なところも存在する。

「景気ウォッチャー調査」において、中心部の商店街の「景気が良くなっている」あるいは「良くなる見込みである」という回答者のコメントを抽出し、何が要因で良くなっている／良くなるのかを探ることにしよう（第2 - 1 - 22 表）。

コメントを俯瞰して言えるのは、良くなっている要因として、人出が多くなっている、もしくは人出が戻ってきていることが挙げられている点である。人出、つまり来街者が多くなれば、街に活気があふれ、小売店の売上も上がることが予想される。これは至極当たり前のことであるが、活性化のためには、いかに人出を取り戻すかが鍵である。

では、人出の増加に成功した商店街はどのような取り組みを行っているのだろうか。

まず挙げられるのはイベントである。これは多くの活性化計画にも取り入れられている。ラ

ーメンサミット、音楽イベント、公園でのイベント、佐賀城下雛祭り等々、中身は様々である。イベントには継続性、常に何かを仕掛けることが重要である。そうでないと、イベントを行っていない時期には人出がぼったり落ちることにもなりかねない。事実、「毎月色々なイベントを行っているせいか、やや集客が増えた」というコメントもある。イベントを「毎月」開催することが消費者に認知された結果と言える。

中心部の商店街には核店舗として、百貨店や大型商業施設を有するところも少なくない。これらの集客力を高めることで、商店街への波及も期待される。実際、百貨店の改装終了後に来客数が増えたというコメントもある。ただし、大型店は中心部、郊外型を問わず、撤退リスクもつきまとう。大型店に頼った集客をしていると、それが撤退したときに、重大な影響を被る恐れのあることは認識しておくべきであろう。

中心部の商店街の衰退した最たる理由は、前節で見たとおり、郊外型の大型ショッピングセンターの台頭である。景気が良くなっている中心部の商店街であっても、全国津々浦々にくまなく出店攻勢をかけている大型店の影響は避けられないと見られる。そうした状況下で、中心部の商店街は郊外型大型店とどのように付き合っているのだろうか。キーワードは「棲み分け」である。安価なものを売る量販店と中心部の商店街で棲み分けをすることである。同じ商品を同じように売ることでは差別化は図れない。一線画すためには飽くなき工夫が必要である。「個店なりに品揃えを工夫、年配者向けの商品が増えているとともに、客が増加」というコメントもある。

(2) 活性化のヒント - どこが何で栄えているのか

小売業は長期的にマイナストレンドである中、その都市の商圈以上の消費者を吸引している所もある。

小売吸引度という指数がある。これは当該地域の人口から想定される商業販売額（具体的には全国ベースの1人当たり商業販売額×当該地域の人口）と、実際の販売額との比率を算出したものであり、1を上回っていれば、他地域の商圈から吸引しているとみなすものである⁴。

04年度の小売吸引度の上位20位⁵をみると、東北から6都市、北関東から4都市、南関東から2都市、東海から2都市、近畿から3都市、中国、四国、九州からそれぞれ1都市がランクインする。

ここではそれらの都市のケーススタディから、活性化のためのヒントを探ることとする（第2-1-23表）。

⁴ もちろん、当該地域の1人当たり消費額が全国平均を上回っていれば、小売吸引度の数値は上がる。

⁵ ここでは政令指定都市、県庁所在地を除いている。なお、04年の商業統計表を用いて作成しているため、市名は04年10月時点で統一している。市町村合併によって、市名が変わったものは以下のとおり、秋田県大曲市 秋田県大仙市（05年3月～）、秋田県本荘市 秋田県由利本荘市（05年3月～）、宮城県古川市 宮城県大崎市（06年3月～）、三重県上野市 三重県伊賀市（04年11月～）、高知県中村市 高知県四万十市（05年4月～）、熊本県本渡市 熊本県天草市（06年3月～）。

まずは人口の増減をみる。人口が増加しているのは宮城県古川市、長野県佐久市、千葉県成田市、静岡県御殿場市、滋賀県長浜市の5都市に過ぎず、人口増加から商業販売額を伸ばすことはあまり期待できない。

一方で、交流人口を増加させることは不可能ではない。このためには、他地域・他都市に勝るような何らかの魅力がなければならない。交流人口は言わば、魅力のバロメーターと言えるからである。交流人口が圧倒的に多いのは、静岡県御殿場市である。富士山観光の玄関口であるため、当たり前と言えば当たり前である。ただし、2000年に大型アウトレット店が開業したこともあってさらに吸引力が伸びている面も否めない。交流人口の多いところは、群馬県南部の中心地である高崎市や、1,000万人の年間参拝客を誇る成田山新勝寺や成田空港を擁する千葉県成田市が続く。

商業販売額に占める商店街比率(中心市街地と駅前の商業集積地の販売額)をみると、10年前と比較して軒並み低下しているものの、長野県佐久市と松本市、熊本県本渡市は上昇しており、群馬県高崎市、新潟県村上市も減少幅が小さくとどまっている(第2-1-24図)。長野県佐久市は長野新幹線や上信越自動車道の開通後、商圈が拡大したことが大きいとみられる。松本市は元々の商圈自体が大きいことに加えて、松本城や1か月に及ぶサイトウ・キネン・フェスティバルの開催など観光都市としても知られている。熊本県本渡市(現:天草市)は中心部の商店街に大型店が隣接しており、大型店の集客効果が商店街に上手く波及している事例と言えよう。群馬県高崎市や新潟県村上市はそれぞれの地域の中心都市として周辺地域からの吸引が比較的大きくなっているのだろう。

なお、20都市のうち半数近くが郊外型大型店の進出によって売上を伸ばしている。とりわけ山口県の下松市では人口がここ10年間で横ばいの中、商業販売額がじわじわと増加しており、これは93年に周南地区初の郊外型大型店が出店したことを契機に、大型店が続々と進出していることによる。郊外型大型店の占有率は全国の市町村で1位の82%にまで達している⁶。

滋賀県長浜市や和歌山県御坊市は観光による集客効果が大きい。前者は中心市街地のみならず、地域活性化の先進成功事例として常に語られる「黒壁スクウェア」を擁しており、年間の交流人口は250万を超える⁷。後者は熊野古道の紀伊路ルートや営業距離が短いことで知られる日本有数のミニ鉄道「紀州鉄道」を抱えている。

以上から言えることは、郊外型大型店と中心市街地が共存するためには、様々な仕掛けが必要、ということである。人口を増加させることで活性化を図るのは容易ではないが、交流人口を増やすことは地域の魅力を高めれば可能である。そのためにはイベントなどを「継続的に」

⁶ 下松市では郊外型大型店の立地により中心市街地としての機能が低下していたが、05年に駅前市街地再開発事業が着工され、現在、市を象徴するシンボルゾーンの形成が進んでいる。

⁷ 黒壁銀行の保存を中心とした活性化策に取り組む前の長浜市の中心商店街は、ある日曜日の午後1時の通行者が「人間4人と犬1匹」だったことはよく知られている。

仕掛けていくことが有用である。つまり、常に何か楽しいと思わせるものがあり、何よりも差別化を図ることが必要なのである。

4. 街づくりに向けた新たな動き

中心市街地を活性化させるためには、とにかく人出を増やすことが重要であることが分かっている中で、従来型の施策とは一線を画する施策が採られるようになってきている。具体的には郊外店の規制をすることで中心地に大型店を呼び込むことや、実際に中心地に住む人を増やそうとする方策である。

行政は、長期的な視点に立って、街づくりを考えると、この地域を重点的に支援することが望ましいということ、消費者・住民が全面的に納得するだけの論拠を十分に説明していく必要がある。ここでは、代表的な視点・主張を紹介しよう。

(1)人口減少・少子高齢化社会への対応

より長期的な視点から対応を求められるものとして、高齢化や人口減少への対応が挙げられる。

中心市街地を活性化する理由の1つとしてよく指摘されているのは、中心市街地の住民は高齢者であり、交通弱者であるから、高齢者の買い物機会を確保する必要がある、ということである。高齢者の外出手段をみると、都市規模を問わずに徒歩が最も多いものの、「自分で運転する車」や「家族が運転する車」を挙げる人は都市規模が小さくなるにつれて多くなっている(第2-1-25(1)図)。中でも自分で運転する車は全国平均で30%強、町村では40%超となっている。さらに自動車の運転頻度を確認すると、小都市と町村では70%ほどとなっており、高齢者が交通弱者である一括りにしてしまうことにはやや違和感がある(第2-1-25(2)図)。ただし、小都市や町村ではバスや電車など公共交通機関の利用が極めて少なく、代替の交通手段がないために車の運転をせざるを得ない状況にあるとも考えられる。また、半数近くの高齢者が車の運転をしないという状況をかんがみると、高齢者に配慮した街づくりはやはり必要と言える。

また、高齢化が進行するなかで、コミュニティ意識の希薄化への懸念を指摘する声もある。総務省「社会生活基本調査」をみると、「まちづくりのための活動」に参加している人の割合は、都市規模が大きくなるに連れて低下する傾向にある。しかも、96年の18.8%から、2001年(直近の調査年)には14.0%と低下している⁸。都市規模別にみても、大都市(11.3% 8.8%)、中都市(16.7 12.3)、小都市A(19.7 14.8)、小都市B(24.9 18.0)、町村(26.6 20.6)と全規模で低下している。

人口については、05年を100とした場合、10年後の2015年は南関東と沖縄を除く全地域で、

⁸ 調査項目は、96年の調査では「地域社会や居住地域の人に対する奉仕」、01年の調査では「まちづくりのための活動」となっている。

20年後の2025年には沖縄を除く全地域で人口が減少することが予測されている（第2 - 1 - 26 図）。中でも北海道、北陸、中国、四国は05年対比で10%近くも人口が減少することが見込まれている。

こうした状況下において、行政サービス・公共サービスを維持するためには、人口を拡散させるよりも、出来るだけ一所に集めたほうがより効率的になるであろう。

（2）コンパクトシティの概念

人口減少社会に対応したまちづくりという考え方から、現在、「コンパクト・シティ」という概念が広がりを見せている。先進地と言われる青森市では、街づくりの理念に「青い森・青い海に抱かれたコンパクト・シティの形成」を掲げ、市街地の拡大を抑制し、都市機能を集約化・複合化を進めている。青森市の成功は、同市が豪雪地帯であり、「郊外型街づくりの社会的コストを「豪雪費用の無尽蔵な増大」という分かりやすい形で提示し、自治体と住民のコンセンサスを作り上げた」ことを指摘する有識者もいる⁹。

さらに地方財政状況の悪化や、地球温暖化対策の観点もコンパクト・シティ論に拍車をかけている。

財政の弾力性・健全性を計測するために用いられる指標をみると、経常収支比率、公債費負担比率、起債制限比率全てで10年前と比較して悪化している（第2 - 1 - 27 表）。また、各市區における1人当たり歳出額と人口密度を並べてみると、人口密度の低い地域は1人当たり歳出額が高くなるという傾向がみられる（付図2 - 1）。将来的に人口減少が予測されるなか、人口をなるべく集積させることによって行政コストの削減に資するとも考えられる。

各地の自動車保有率、ガソリン支出額、ガソリン価格等から1世帯当たりの自家用車による二酸化炭素の排出量を試算すると、全国平均で1.6tの二酸化炭素を排出している計算になる（第2 - 1 - 28 図）。中でも、自動車保有率の高い北関東や北陸では2tを上回っており、相当な量であることが分かる。家庭から排出される二酸化炭素は年間5.9tと試算されており、自家用車の占める割合が極めて高いことが分かる。

05年に発効した京都議定書では、先進国は二酸化炭素等の排出量を90年のレベルに抑制することが求められている。そこで、月に10回自家用車で買い物に出かけると仮定して、うち1回を車以外の手段を活用した場合に排出される二酸化炭素の削減量を試算する。自転車あるいは徒歩にした場合の削減効果が一番大きいのはもちろんであるが、バス利用であっても、年間約200万t弱は削減できることになる（第2 - 1 - 29 図）。

⁹ 清水紀男、「朝日新聞けいざい羅針盤」06年6月8日。豪雪地帯における除雪費は地方財政を圧迫する一因にもなっている。例えば、札幌市では05年度の一般会計予算のうち、公債費を含まない6,885億円のうち、雪対策に使用する金額は146.5億円と、約2.1%を占めている。

(3) 改正まちづくり3法の概要とそれに付随する動き

政府はいわゆる「改正まちづくり3法」案を国会に提出し、法律は06年5月に成立、8月に施行された。今回改正されたのは都市計画法と中心市街地活性化法の2法である。

改正都市計画法は、1万㎡を超える超大型店や娯楽施設の立地を商業・近隣商業地域・準工業地域に限定、市街化調整区域内での大規模開発を許可できる基準を廃止し、病院、学校、庁舎等の公共公益施設を開発許可等の対象とする、などから成り立っており、人口減少・超高齢化社会に対応したまちづくりを実現し、都市の拡大を防止させる狙いがあるとみられる。また、改正中心市街地活性化法は、中心市街地活性化に関する基本理念の創設、内閣総理大臣が本部長になる「中心市街地活性化本部」を創設、「選択と集中」により、市町村が作成する基本計画の内閣総理大臣の認定制度の創設と支援措置の拡充、多様な民間主体が参画する中心市街地活性化協議会の法制化等から成り立っており、『コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり』というコンセプトにより中心市街地への都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進する制度となっている。

06年9月には「中心市街地の活性化を図るための基本的な方針」が閣議決定され、現在、各市町村において、改正法に基づく活性化計画の作成に取り組んでいるところである。

また、地方自治体は国に先行もしくは追隨して、国の基準よりも厳しい条例を制定する動きが相次いでいる。これらは主に大型店の出店規制と景観規制に2分される。

例えば福島県では出店規制を全国で初めて制定し、6,000㎡以上の店舗の出店に際し、その妥当性を県が判断することとしている。熊本県では1万㎡以上の店舗の出店（あるいは増床）に際し、雇用確保などの地域貢献を求めるガイドラインを施行している。

また、国の「景観法」が05年6月に施行されて、景観の保全・形成のため地方公共団体に一定の強制力を持たせるものとなっている。これによって地方自治体では、主に高さや色合いに関する規制を設ける動きがみられる。

最近の動きとしては、札幌市でこの3月から市内のほぼ全域に24m～60mまでの5段階の建築物最高限度を設定した¹⁰。京都市では市中心部の幹線道路沿いの「田の字」地区では高さ制限を45m 31mに、それ以外の地区では31m 15mに引き下げることを柱とした新規制を07年度の施行を目指している。また、宮崎市では、建築物の色を数値化して評価し、周辺環境と馴染まなければ建設を規制する都市景観条例の改正案を10月から施行することとしている。

(4) 街なかに住むということ

近年、中心地へのマンション建設が積極的に行われるようになってきている。例えば福島市ではJRの駅周辺だけでも7棟、土浦市でも6棟が建設中、7棟が計画中等々、事例には事欠かない。これには、地価の下落によって建設コストが抑制される、郊外から中心地への人

¹⁰ 06年3月31日施行、施工前にはマンション等の駆け込み建築が目立った。

口回帰、といった要因が重なっているとされている。さらに、改正法では、「中心部への都市福利施設の整備」「街なか居住」を推進しているところである。

地価の状況を確認すると、各都道府県の県庁所在地の中心部の住宅地価において、91年当時にピークだった標準地と当該市の平均の比率を算出すると、全国平均では91年の7.1倍が06年には1.9倍に低下している（第2-1-30表）。このうち、33都市では2倍未満となっており、前述の商業地よりも中心部とそれ以外の地価の差が縮小していることが分かる。

こうした状況を背景に、「街なか居住」に対する支援を行っている自治体もある。個人向けの施策の多くは取得費用や家賃に対する補助を行うものであり、金額は100～200万程度が目安となっている。地方の住居取得金額の平均値はおおむね3,000万であるから、そのうち約3～6%が補助金として助成されることになる（第2-1-31表）。

(5) 街なかに住みたいか

街なかへの居住者が増えれば、買い回りの便利さによって、その付近の商店街も一息つけるかもしれないが、支援策のメニューがそろって来つつあるとはいえ、実際に住みたいかどうかは別問題のようである。

世論調査において、居住希望地を「街なか」か「郊外」で尋ねたところ、「郊外」が「街なか」に倍以上の差をつけた（第2-1-32図）。辛うじて、東京都区部では街なか居住希望者が郊外居住希望者を上回ったが、その他は都市規模が小さくなるほど、郊外居住希望者が多くなっている。

街なかに住みたい理由としては、日常の買い物、医療や福祉、通勤や通学、それぞれにおいて「利便性が良い」ことが挙げられている（第2-1-33図）。街なか居住者を増やすためには、そうした要望を叶えるべく、環境整備を進めることが肝要と言えよう。

(6) 今後の街のあり方

今後の街のあり方としては、「街の中心部の賑わいを維持する・取り戻すようにすべき」とする人が全体の3割程度と最も多くなっている（第2-1-34図）。これを都市規模別にみると、あまり差がみられず、どのようなところに住んでいても、街の中心部について、何らかの手立てを講じるべきと考える人が多いことを示している。

一方で、「今のままでよい」と回答した人も3割弱存在しており、都市規模別にみると、大都市や東京都区部で多いと結果になっている。

(7) 終わりに - 新時代の街づくり

街づくりはその土地に暮らす人々の意思の集合体と言える。

大型店が出店してきて、中心市街地がさびれ、街の顔として淋しいから、大型店の出店を規制するという対症療法では堂々巡りである。現在問題となっているのは「中心市街地」対「郊外」という構図であるが、過去において、中心市街地から郊外への機能移転を望んだのも住民である。人出を街な

かに回帰させるためには、消費者・住民がそこに住むもしくは行くことが「必要」と思わせるような仕組みを整えることが重要であろう。

街づくりにあたっては、将来の街の様子を見据えて、住民がどういう街づくりを望むのかをきちんと把握したうえで、明確な信念やビジョンを持って取り組むべきである。