

＜地域経済の現場からⅠ＞

地方都市における中心市街地活性化の現在

—岐阜県大垣市の取り組みを事例として—

小川尚紀

はじめに

本稿では、中心市街地の空洞化問題と、それに対応する中心市街地活性化の試みが、地域経済の現場でどのように取り組まれているのか、あるいは取り組まれてきたのかを報告するものである。具体的には、岐阜県大垣市における中心市街地活性化政策の変遷を明らかにしながら、中心市街地活性の現在における到達点を考察する。

そもそも、地方都市における商店街の「シャッター通り化」は全国各地で見られる現象であった。この背景には、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（いわゆる大店法）の規制緩和と廃止が関係している。1990年の日米構造協議中間報告において、大店法の規制撤廃が求められ、これにより内資・外資を問わず大型店の出店が進んでいった。こうして大型店へと顧客が流れ、商店街のシャッター通り化現象が如実に現れることになった。

その結果、中心市街地の空洞化問題への対応が新たに求められるようになった。こうして生まれたのがいわゆる「まちづくり3法」（「大型小売店舗立地法」「都市計画法」「中心市街地活性化法」の3法）体制である。その後、2006年には「まちづくり3法」が見直され、とりわけ中心市街地の活性化については、国による「選択と集中」が強化され、再生に関してやる気があり、効果が期待できる基礎自治体に対して積極的・重点的に財政的支援を行う方針に切り替わっていった。

こうして全国の地方都市では「中心市街地活性化基本計画」と呼ばれる中心市街地活性化のための方策を策定していく。2015年6月30日現在、180の基礎自治体の計画が内閣府より認定されている。大垣市では、2009年12月7日、「大垣市中心市街地活性化基本計画」が中心市街地活性化法に基づき設置された内閣府地域活性化本部より認定を受けている。現在でも、本計画に基づいて中心市街地の再開発を含めた活性化に向けた具体的計画が実施されており、これ契機として、大垣の中心市街地は大幅

にその姿を変えつつある。

そもそも大垣市では、中心市街地活性化基本計画の認定を受ける以前から、空洞化問題に対し積極的に施策を講じてきた市であった。本稿では、こうした大垣市の中心市街地をめぐる動きに注目し、中心市街地の今後のあり方について一つの視点を提示することを目的とするものである。

1. 岐阜県大垣市の概要と中心地形成の歴史的背景

岐阜県大垣市は、総人口16万2,702人（2014年現在、住民基本台帳人口）、うち中心市街地人口8,330人の岐阜県下有数の工業都市である。繊維・窯業土石・電気機械、自動車部品などの多様な工業集積、運輸・商業、IT関連企業の集積がみられる地域である。2006年3月には「平成の合併」によって、墨俣町と上石津町と全国でも珍しい飛び地合併を果たしている。

大垣は歴史的には、江戸時代から明治にかけて内陸水運の基点として重要な位置を占めていた。当時は、市内から伊勢湾につながる内陸水運で活況を呈した船町湊を中心に商品交換・流通経済の発展が見られた。現在における中心市街地の原型形成の契機となったのは、1889年7月の東海道線全線の開通である。これにより流通・交通の基盤が水運から鉄道に移行、それまでの中心地であった船町湊から大垣駅周辺に商業集積が加速していった。

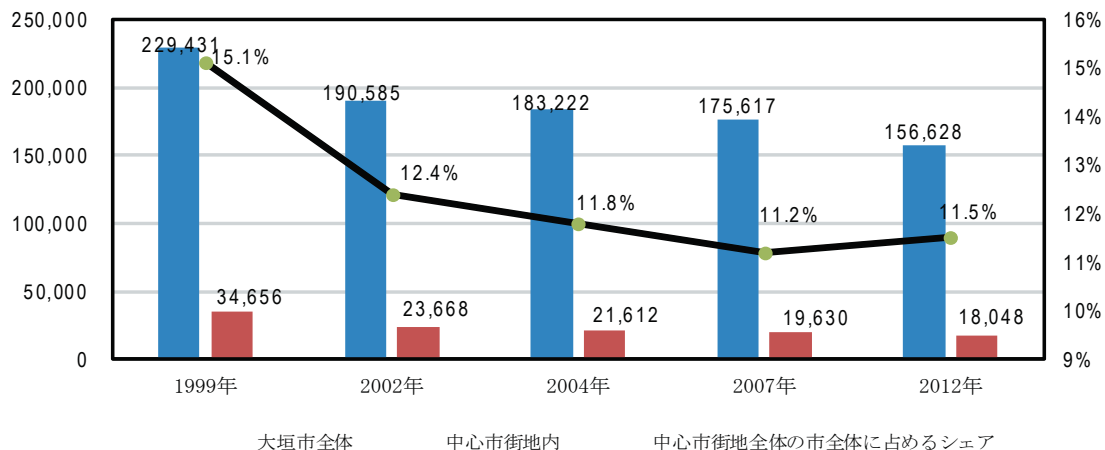
その後、太平洋戦争時の大垣空襲によって駅周辺の中心市街地は消失したが、終戦後の大垣市では、市街地の再開発に積極的に着手し復興を遂げていった。そして、高度経済期には、中心商店街に多くの買い物客が訪れ、大変な賑わいを見せるまでになっていった。

2. 大垣市における中心市街地の衰退とその背景

しかし、大垣市の中心商店街は1990年代ごろから衰退の傾向を見せている。商店街振興組合の組合員数は年々減少するとともに、空き店舗数・空き店舗率も微増傾向に至っている。また、商店街衰退の状況に対応して、中心地に集まる人も減少している。例えば、大垣商工会議所がおこなった歩行者通行量調査によると、平日の歩行者通行量として、1994年には2万4,089人であったのに対し、2009年には1万160人まで減少している。

以上のような中心市街地衰退の背景には、繊維産

図表1 小売業の年間販売額（円）と中心市街地内が占めるシェア（％）



出所：大垣市商工観光課提供資料より

業の衰退やモータリゼーションの進展によって、郊外の宅地化が進行したこと、また大型小売店舗の立地増加によって、中心商店街の競合が生じたことなどが挙げられる。このことは、図表1に示した通り、小売業年間販売額に占める中心市街地エリアの売上シェアが減少傾向にあることから伺える。

大垣市は豊富な地下水を有していることから紡績関連工場が多数集積していた。しかし、1990年以降の経済グローバル化を背景に、安価な労働力を持つ中国などに生産の拠点が移るにつれて、大垣の繊維産業は後退していった。こうして広大な空き地となった紡績関連工場の跡地には、大型商業施設が設立されていくことになる。広大な駐車場持ち自家用車で便利に買い物が出来る大型商業施設との競合・競争にさらされ、大垣市の中心商店街は縮小を余儀なくされたのである。

3. 大垣市における中心市街地活性化政策の変遷

このような中心市街地の空洞化に対し、大垣市も手をこまねいていたわけではない。大垣市では比較的早い時期から中心市街地活性化政策を積極的に展開してきた。そこでここでは、中心市街地活性化政策の変遷についてまとめる。

2000年以降の大垣市中心市街地活性化政策の変遷を概観すると大きく2つの時期に分けることができる。ひとつが「TMO期」であり、もうひとつが「認定中心市街地活性化基本計画期（以下、認定中活計画期と略す）」である。TMO期は、TMO¹として大垣商工会議所がとりまとめながら、ソフト事業を中

心に取り組みれていた時期である。他方の区分である認定中活計画期は、2009年に認定された「大垣市中心市街地活性化基本計画」をもとにハード事業の取り組みが活発化していった時期である。

(1) TMO期

まずTMO期は、1998年に施行された中心市街地活性化法に基づく時期区分である。大垣市においては、市民から政策提案を受け、市民参画を進めながら「中心市街地活性化基本計画」を策定し、99年には大垣商工会議所が大垣市のTMOとして認定されている。

TMOとして認定された大垣商工会議所は、「空き店舗対策モデル事業」や「市民ワークショップ」を相次いで開催し、ソフト事業と呼べるまちづくりを中心に展開した。とりわけ、空き店舗対策としては、「岐阜経済大学まちなか共同研究室マイスター倶楽部」²や「子育て交流プラザ」³など、学生（大学）や市民、NPOがまちづくりに参加する場づくりを意識的に展開した。

この時期における中心市街地活性化への市民参画にあたっては、「まちづくり工房大垣」の存在が大きい。まちづくり工房大垣は、市民公募で集まった約90人による「まちづくりグループ」であり、各参加者が興味のある分野についてグループを作り、行政から依頼されるような形ではなく、市民自らが問題と思う事柄に関して取り組むことで、市民目線の課題解決を展開しようとする取り組みであった。

なお、この時期は、特定非営利活動促進法を施

行され、全国的にNPO法人に注目が集まっていた。大垣市においては、中心市街地の活性化を共通の地域課題としながらも、市民活動が同時に花開いた時期でもあった。それぞれのミッションやテーマを持つNPOであるが、大垣市のまちづくりというテーマで共通の認識を持ちながら話し合う機会が増えていったと言われている。現在活動しているNPOの中でも、まちづくり工房大垣から生まれ独立していったものが数多く存在する。

このようにTMO期の特徴をまとめるならば、①ソフト事業中心であり、②市民活動との連動によって進められ、③かつ多様な主体が中心市街地に関わる基礎が作られていった点が挙げられる。他方で商業者自身による目立った動きは見られなかった。

(2) 認定中活計画期

認定中活計画期は、2006年に改正された中心市街地活性化法に基づく時期である。大垣市では、2009年に「中心市街地活性化基本計画」の認定を受けたことで、それまではプランの段階であった大垣駅周辺の再整備に着工することができ、計画上であったハード事業が現実のものとなっていった。

この時期の特徴としては、商店街を主体とする動きが活発化した点である。すなわちTMO期にはなかったような店主を主体とする取り組みが各種方面で展開されていった。例えば、2007年に行われた勉強会を通して、商店街の若手のメンバーが中心となる勉強会「石黒塾」⁴がスタートした。石黒塾は、駅通りを歩行者天国にするイベント事業「元気ハツラツ市」⁵や、空き店舗を利用した期間限定レンタル店舗「ちょいみせ」⁶といった企画を相次いで展開し、商店街の中で若手の実行組織として中心的な存在となっていった。彼らが中心となって企画を展開した元気ハツラツ市は、若手店主・行政・NPO・市民など主体が連携して開催されているイベントへと成長している。

この時期のもうひとつの特徴は、大垣市による中心市街地の再開発が進んだことである。とりわけ、「大垣駅南街区第一種市街地再開発事業」がある。これは、老朽化したビルを取り壊して再開発し、都市型住宅と商業施設等を含む複合施設を建設することで、まちなか居住の推進と中心市街地のにぎわいを創出しようとするものである。総事業費は約67億円で、延べ面積約2万4,938㎡である。中心は

17階建てのマンションであり、住宅112戸（既に完売済みである）、下層階には商業店舗や市の子育て支援施設などが入る。2016年9月の完成を予定している。

その他にも、大垣駅北口の整備や観光拠点である「奥の細道むすびの地記念館」の整備など各種の大規模ハード事業が進められた。こうしたハード事業は、TMO期には見られなかったもので、中心市街地活性化法が改正され、基本計画が認定されたことで大きく動き出したものであった。

以上のように、認定中活計画期の特徴をまとめると、①まちづくりの主体として若手店主の活躍が目立つようになり、②計画が認定されたことで予算がつき、再開発をはじめとする大規模ハード事業大きく進んだことによって、③大垣市中心市街地の街並み自体も大きく変化しているという点であろう。

4. 転換点に立つ大垣市中心市街地活性化基本計画

現在、大垣市における中心市街地活性化基本計画は大きな転換期を迎えている。すなわち、第1期中活計画の計画期間が2015年11月までと期間終了が迫っており、第2期中活計画（2015年12月から2021年3月までを予定）の策定に取り組んでいる。

第2期の計画では、大規模ハード事業である「新庁舎建設事業」を目玉としたうえで、3つの数値目標を掲げている。それは、①観光・交流施設の整備、商業機能の再生による「にぎわい創出」によって、2020年度までに休日歩行者・自転車通行量を1万2,688人/日（2014年度時点1万2,189人/日）まで回復させること、②都市基盤の推進による「まちなか居住の推進」により、2020年度までに中心市街地居住人口を8,330人（2015年度時点8,430人）に押し上げること、③中心市街地の商業再生による「空き店舗の減少」によって、2020年度までに商店街振興組合連合会内空き店舗数を27店舗（2014年度時点36店舗）に減少させることである。

おわりに 大垣市中心市街地の今後の課題から

以上、岐阜県大垣市における中心市街地活性化政策の変遷を概観してきたが、今後の大垣市中心市街地の課題として次の2つの点を指摘することができる。

第1は、ソフト事業を中心としたにぎわい創出に

における「イベントの限界」である。現在、元気ハツラツ市などが持続的なイベントとして地域に根付きつつあり、中心市街地の歩行者や観光客数も増加傾向にあるなど効果が現れている。しかし、最大の課題としては「個店の売上げ増加につなげることができていない」という点である。イベント自体が地域内経済循環を高めるための仕掛けとして設計されておらず、今後の課題であると言えよう。

第2は、まちなか居住における「ハード整備の限界」である。全国的にも地方都市における中心市街地におけるマンション建設はブームである。しかし、仮に、マンション整備により中心市街地人口が増加しても、マンションに住まう住民は、どの程度地域と関わっていくのだろうか。多くは名古屋への通勤の往復のみとなり、コミュニティや地域経済に対する波及効果は大きくないと考えられる。

そのため、「真の意味でのまちなか居住」とするためにも、市民がまちづくりに関わっていく仕組みづくりが決定的に重要であると考えられる。特にTMO期に築かれた市民参画の流れが認定中活計画期では引き継がれていないように思われる。中心市街地の公共性を考えるにあたっても、市民参画による中心市街地活性化の取り組みが求められていると言えよう。

【注】

- 1 そもそもTMOとは「Town Management Organization」の頭文字を取ったものであり、中心市街地活性化のためのソフト事業をマネジメントする機関を指す。98年以降の中心市街地活性化法によって導入された。
- 2 岐阜経済大学まちなか共同研究室マイスター倶楽部は、大垣駅前商店街振興組合、大垣地域産業情報研究協議会（大垣市と大垣商工会議所が共同で運営する調査研究組織）、岐阜経済大学の3者が1998年10月に連携して設置したまちなか研究室である。当初は半年間のモデル事業で終了するはずであったが、地域の反響が大きく継続することとなった。その後2006年2月には、大垣市、大垣商工会議所、大垣市商店街振興組合連合会、岐阜経済大学の4者により「中心市街地活性化のための4者協定」が締結され、現在もこの体制を取りながら、中心市街地活性化のため4者が連携・協力している。岐阜経済大学の学生が運営・企画

を担う各種プロジェクトが展開中である。大学の地域貢献・地域連携は各方面で進んでいるが、当時としてこうした取り組みは全国的にも珍しいものであった。

- 3 子育て交流プラザは、「NPO法人くすくす」と大垣市の協働で運営され始めた総合的子育て支援施設である。もともとは子育てサークル内での、子育てに関する理想の空間・場所についての意見が基盤となっており、「入退出は自由」「子どもも大人も育ち会える空間」といったコンセプトで、安心して親子が気軽に集える空間となっている。運営主体のNPO法人くすくすは2002年6月に法人化している。現在、子育て交流プラザには1日20組ほどが訪れ、年間では1万2,000人ほどが利用している。空き店舗を利用して作られたスペースであり、商店街の中にあることで、子どもたちにとっては多様な人との関わりがあり、ある意味での社会教育的な役割を果たしている。また、子どもたちだけではなく、利用者（親）同士の情報共有や、利用者自身がヨガやジャズを講師となって開催するなど、中心市街地の住みやすさをサポートしている。
- 4 まちづくりプロデューサー石黒靖敏氏を招いたことがきっかけで「石黒塾」と名付けられた。
- 5 元気ハツラツ市とは、毎月第一日曜日に、大垣駅南側の駅通りを歩行者天国にして開催されているイベントである。大垣市商店街振興組合連合会が主催しており、「月1日曜日は商店街が熱い!」をキャッチフレーズに、商店街のワゴンセールや歩行者天国を活かしたステージ企画などを展開している。このイベントは、中活計画のソフト事業の目玉として位置付けられたものであり、2010年4月から始まり、現在まで継続している。来場者数は、毎月3万人から3万5,000人であり、もちろん市外からの来客も多いが、大垣市の総人口が約16万人であることを踏まえると、毎月その5分の1程度の集客をしていることになり、大垣市に根付いたイベントとなっている。
- 6 ちょいみせとは、1週間1万円から空き店舗を利用して、店舗販売やパーティーを開くことができる、商店街の若手勉強会「石黒塾」が企画した空き店舗対策のひとつである。

（京都大学大学院経済学研究科 後期博士課程）