

中心市街地活性化と方法論に関する再検討

— エリアマネジメントの有効性とそこに至る道筋 —

主任研究員 倉持裕彌

要 旨

全国の自治体で取り組まれている中心市街地活性化は、政策レビューなどを見る限り進捗しているとは言いがたい状況にある。一方で、成果を上げている高松市の商店街にみられるエリアマネジメントといった手法も注目を集めている。こうした手法は確かに有効といえるが、衰退状況にある商店街にとっては手法を活かす人材や資金、知識など高いハードルがある。そこで本稿は、商店街を対象として、彼らがエリアマネジメントに取り組むうえで、いかにこのハードルを下げるのが可能かを検討する。

事例として取り上げる鳥取市の智頭街道商店街は、忘れられていた歴史的建造物を改修、活用することで活性化を図ろうとしている。表面的には見えにくいだが、それは空き店舗の活用やイベントを継続的に実施することで商店街に特徴を持たせ、価値を高めるというエリアマネジメントである。

衰退に面していた彼らは、エリアマネジメントを実施するにあたって、外部とのネットワークを構築し、不足する要素を補完することで、そのハードルを下げた。ネットワークを構築するためには、コアとなる担い手や負担の少ない活性化事業などが必要になる。今後の中心市街地の活性化は、商業の分野に限らず、こうしたマネジメントの積み重ねによって実現すると考えられるし、息の長い取り組みになるだろう。

1. はじめに

1999年に中心市街地活性化法が施行されて10年以上が経過している。2011年6月には、同法に基づいた活性化に取り組む57の自治体の状況についてフォローアップが報告された。これによると、空き店舗数や販売額、居住人口などの指標で、目標の達成は厳しいと報告されている。

活性化の取り組みに対して思うような成果が表れない理由は様々考えられる。そもそも、バブル経済の崩壊以降、中心市街地に関連する指標の多くが右肩下がりの状況にあり、その要因が人口減少や高齢化等社会的な潮流である以上、成果を出すこと自体が困難という見方もできる。また、成果を図る指標は設定されているものの、活性化という言葉もつか

みどころがない。

一方で、商店街や中心市街地の活性化の方法論として、エリアマネジメントは効果があるとされている。高松市が好例だ。定期借地権を利用して、個別の狭小地で一本化していた土地の所有と利用を分離し、空間の一体的なマネジメントを可能にした。これによって、機能的な買い物環境の整備や、効率的な広報・PR等、従来できなかったことが可能になる。

エリアマネジメントは、民間が主体となった取り組みであることや継続性を持たせることなどを特徴とするが、目新しいものではない。おそらくどの商店街でも採用することができる方法論だ。また、地方都市の商店街で起きている空き店舗の増加や相次ぐ廃業は、見方を変えれば意図せざる形で土地の所有と利用が分離しつつあることを意味している。

しかし地方都市の中心市街地で活性化が進まない背景には空き店舗はあっても利用する事業者がいない、所有者が空き店舗を貸したがない、そもそもエリアマネジメントの戦略を描けない、活性化の担い手もない等々、課題が山積している。多くの商店街は、効果の上がる方法論にたどり着くまでも困難だろう¹。

そこで本稿は、中心市街地活性化の代表的担い手として位置づけられている商店街を対象として、エリアマネジメントに向かうための具体的準備について検討することを課題とする。そのため、智頭街道商店街において取り組まれている活性化を事例として改めて取り上げる。彼らの取り組みは市内の商店街はもとより、同じような条件にある他都市の商店街にとっても示唆に富むと考えられる。

2. 活性化とエリアマネジメントについて

2.1. 活性化の類型化

本題に入る前に、この機会に活性化という言葉を整理しておきたい。2007年の中心市街地活性化法の改正は、何を以て活性化とするか、という問いに

数値で具体的に答えることを各自治体に対して要求してきた。それまで、活性化という言葉が広範な意味を持ち、一定の基準で政策効果を計れなかったことへの反省である。そこで、各自治体は改善（実現）可能性が高い指標を目標として採用した。たとえば鳥取市が国のフォローアップに報告した活性化の目標指標と見通しは表-1のようになっている。

これらの指標は、他都市でも使用している一般的なものだ。見通しから判断すれば、目標達成にはまだまだ努力が必要とのことだろう。ほかに特徴的な指標としては、「NPOが実施する事業の数（兵庫県宝塚市）」、「まちなか滞留時間（大分県大分市）」などがある²。

他の自治体にとっても計画で定められた中心市街地の範囲全てにおいて、歩行者通行量を増やし空き店舗を減らすことを活性化の成果とするのは、難易度が高いようだ。このままでいくと、活性化に「失敗」する自治体が続出するだろう。ただ筆者は、国の政策として自治体が自ら定めた目標値によって中心市街地の活性化を評価することは、画期的な試みであると考えている。問題は、この評価だけでは多様な中心市街地の活性化をとらえきれないことにある。

表-1 鳥取市中心市街地活性化の目標指標と見通し（2010年度）

目標	目標指標	基準値	目標値	最新値	2009年見通し	2010年見通し
住みたいまち	居住人口	12,268人 (2006年)	12,800人 (2013年)	12,510人 (2010年3月)	②	②
行きたいまち	歩行者通行量 (鳥取駅周辺地区)	13,732人 (2006年)	14,400人 (2012年)	13,482人 (2010年8月)	③	③
	歩行者通行量 (鳥取城跡周辺地区)	1,715人 (2007年)	1,800人 (2012年)	1,907人 (2010年8月)	①	①
	空き店舗数	55店舗 (2007年)	46店舗 (2012年)	71店舗 (2010年10月)	②	②
ふるさとを感じるまち	文化施設の入込客数	150,984人 (2006年)	169,000人 (2012年)	126,681人 (2010年度)	②	②

※見通しについて

- ①取組（事業等）の進捗状況が順調であり、目標達成可能であると見込まれる。
- ②取組の進捗状況は概ね予定通りだが、このままでは目標達成可能とは見込まれず、今後対策を講じる必要がある。
- ③取組の進捗状況は予定通りではないものの、目標達成可能と見込まれ、引き続き最大限努力していく。
- ④取組の進捗に支障が生じているなど、このままでは目標達成可能とは見込まれず、今後対策を講じる必要がある。
- ⑤取組が実施されていないため、今回は評価対象外。

1 矢部拓也(2010)はエリアマネジメントの論考の中でこうした状況を「地域再生のダイナミズムを生み出す主体の不在」と指摘している。
 2 2011年6月17日内閣府地域活性化推進室「中心市街地の活性化に向けて～58の基本計画の状況報告～（中心市街地活性化基本計画の平成22年度フォローアップに関する報告）」

たとえば、全体の交通量や売り上げには反映されないかもしれないが、衰退した商店街の空き店舗を活用して新たな顧客層を呼び込むような店舗が新規に出店できれば、それは十分活性化だ。ほかに年間を通してエリア内のあちこちで開催される短期間のイベントも活性化だ。イベントなどは、開催にむけて準備しているプロセスから活性化といてもいい。中心市街地の全体の活性化はこうした様々な取り組みの総体、あるいは結果として達成される側面を持っている。そのわりに、多様な取り組みを積極的に評価する制度や基盤となる考え方を、我々は持ち合わせていない。

そこでまず、こうした街なかで取り込まれる様々な種類の活性化を一体的に捉えるために、図-1のように範囲、量と質をそれぞれ縦軸と横軸を置き分類してみた。

図の右上(A)は、ある程度の広さの範囲で、事業所の売り上げが上がる、あるいは人通りが万遍なく増加している、という状態を指す。国の政策が求めている活性化であり、政策を活用している自治体が目指している方向だ。

図の左半分(BおよびD)は活性化のプロセスを積極的に評価する。先に示した例のように、魅力的な店舗を出店する、あるいはイベントを実施すると

いった取り組みの中で、量に表れにくい活動を対象とする。

よく、イベントをやっても商店街の活性化にならない、という声がある。うなずきたくなる面もあるが、そうした声をこの図に当てはめてみれば、イベントは(D)に該当し、目指しているのは(C)ということになる。確かに(D)のみでは(C)は達成できないだろう。だからといって(D)を評価しないというのは誤りである。イベントはイベントとして評価されるべきだ。このように、目指す活性化と対応する手法や評価軸は異なるので整理しておく必要がある。

図のように整理すると、それぞれの活性化はそれ自体必要とされるし、中心市街地全体の活性化(A)にとってもプラスとなることがわかる。これであれば、仮に(A)の活性化に「失敗」したとしても、「失敗」のなかの「成功」や傾向をつかまえやすい。なお、次章から取り上げる智頭街道商店街の取り組みは、図の(D)から(C)にかけての活性化になる。

2.2. 商店街とエリアマネジメント

次に、商店街が抱える課題に対してエリアマネジメントがなぜ有効とされるのか、について、今一度触れておきたい。エリアマネジメントが目指すの

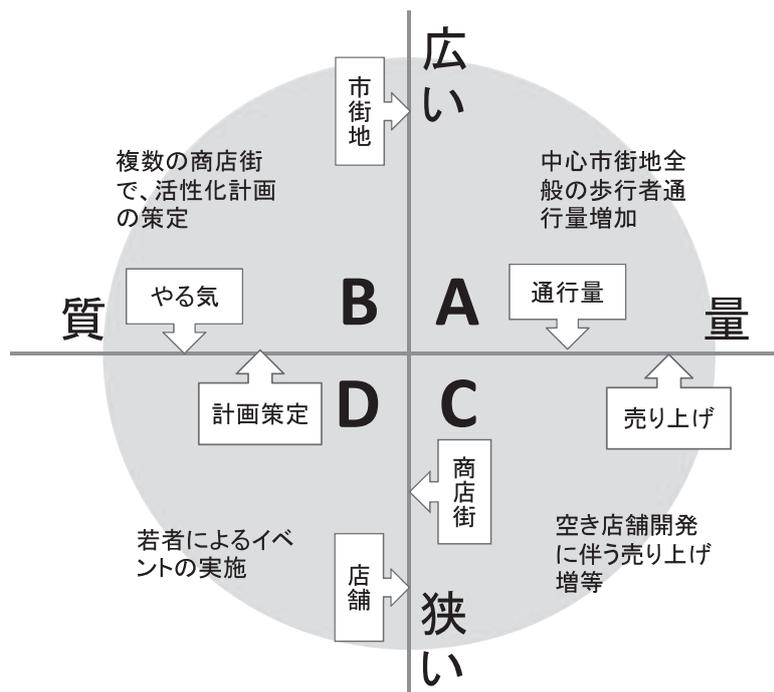


図-1 中心市街地活性化の分類

は、個々の店舗や限られた期間の活性化ではなく、一定の広さの空間を継続して活性化させることを目指す。国土交通省はエリアマネジメントの特徴を、①「つくること」だけでなく「育てること」②行政主導ではなく、住民・事業主・地権者等が主体的に進めること③多くの住民・事業主・地権者等が関わりあいながら進めること④一定のエリアを対象にしていること、の4つに整理している³。従来タウンマネジメントと呼ばれてきた方法に比べ、継続性を重視し、対象とするエリアを狭めていることが違いである⁴。つまり、中心市街地全体をマネジメントするのではなく、商店街とその周辺などの範囲を継続的にマネジメントしていく仕組みだ。

さて、前頁の表-1にも示されているように、鳥取市の商店街にとって、解決のハードルが高い課題は空き店舗の解消である。事業主が自己所有する店舗が多い鳥取市において、空き店舗の発生要因は、まず事業主の廃業という直接的な要因がある。廃業は、事業を後継しないことによって生じる。2005年の調査(倉持 2005)から、商店街は世代交代期にあることがわかっているので、事業継承がされない状況が続けば、廃業による空き店舗は今後も増える(図-2、図-3)。これに加え、空き店舗のオーナーの意識の問題がある。例えば賃料を下げた入居を促進するよりも、賃料を下げずに希望する業種のみ店舗を貸そうとし、いつまでも借り手が見つからない場合などがある。

こうした事業主や地権者の意識を変えることは容易ではない。ただ、エリアマネジメントが実施されていけば2つの対応が可能になる。一つは空き店舗になる前から、事業主と廃業後の店舗活用の相談ができる。もう一つは、空き店舗の置かれた環境を変えることで所有者の意識変化を促すことができる。理由はこうだ。単一の店舗や土地だけでは、事業者の協力を得ても、賃料を下げる程度しか対策を打てない。しかし、複数の空き店舗を一定の方向性のも

とでマネジメントし、利活用することができれば、空間に特徴を加えることができ、新たな事業者を呼び込める可能性が高まる。つまり空き店舗が埋まる可能性が高まるのである。これがエリアマネジメントに期待が高まるゆえんだ。

そして鳥取市において、エリアマネジメントに取り組み、課題解決に向けた取り組みを行っているのが智頭街道商店街である。

3. 智頭街道商店街の活性化

3.1. 商店街が描いた活性化

智頭街道商店街の活性化については、2009年と

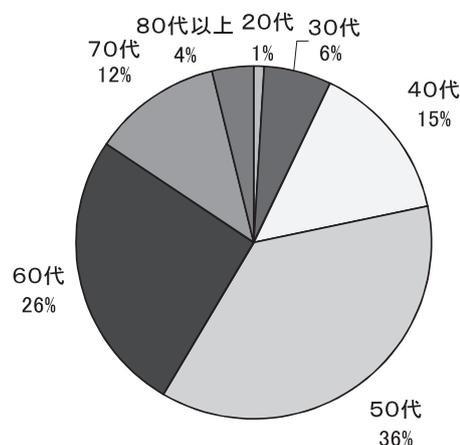


図-2 事業主の年齢構成 (n=212)

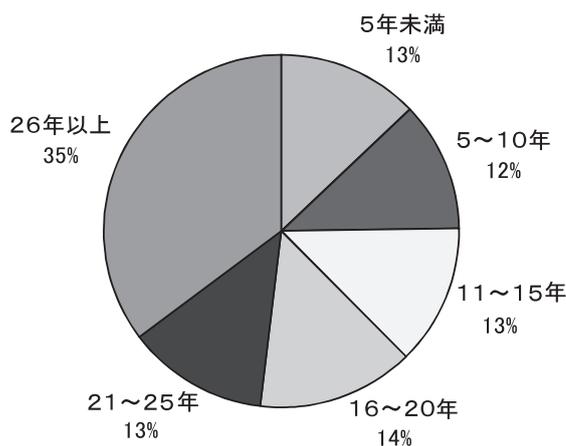


図-3 経営者としての期間 (n=210)

3 住宅地の景観形成、公園の維持管理などもエリアマネジメントに含まれる。『『エリアマネジメント推進マニュアル』2008年 国土交通省土地・水資源局』

4 鳥取市の場合、タウンマネジメントは、中心市街地の範囲全体をマネジメントする役割を求められ、複数の国の補助事業の事務処理・関係者意見調整などの業務ウェイトが多くなってしまい、事業の継続的マネジメントを十分実施できずにいる。

2010年のTORCレポートで取り上げている⁵。そのためここでは取り組みの経緯や詳細は省略し、智頭街道商店街が描いていた活性化戦略は、商店街のエリアマネジメントの実践であることに改めて着目する。

智頭街道商店街は、活性化の拠点施設として歴史的文化的に価値のある五臓圓ビルの改修に着手する。当時はまず改修ありきだった。商店街の事業主の多くが、五臓圓ビルを商店街のシンボルだと認識していたし、歴史的建造物を利活用することは、それだけでまちづくりの成果を上げる一つの方程式のように考えていたからだ。

しかし、ビルの改修には多額の費用が必要であり、ここに国の補助金を使うには、建物の改修が商店街の活性化につながる仕組み、方法論が必要だった。議論の末、

- ①歴史や文化に関連ある店舗が多いという商店街の特徴を、五臓圓ビルを利活用することでさらに強める（絵画3店舗、茶1店舗、音楽1店舗等）。
- ②特徴を活かし絵画、書道、茶道など文化系の教室を誘致する。
- ③飲食等、教室運営に関連する小売業を配置する。

以上の取り組みで空き店舗の活用、人通りの回復、商店街内における需要と供給の流れを作るという目論見だった。この仕組みは、②教室の誘致にみられるように、小売店舗が並ぶ一般的な商店街の姿を目指していない。また、現在の事業主による事業の継続も前提としていない。むしろ廃業によって生じる空き店舗を積極的に教室として活用する仕組みとなっている。この過程では、土地や建物の所有と利用も分離することになる。この仕組みは迅速な事業実施と意思決定を必要とするために、まちづくり会社を設立し、事業にあたることとした。この方法論はすでに明らかなように、エリアマネジメントである。

そして3年が経過した現在、五臓圓ビルは予定通

り、ギャラリーを活用し商店街の文化的拠点施設として機能している。鳥取大学と連携した「まちなか文学講座」も好評だ。そのほか商店街内の空き店舗を文化・芸術方面で活用している実績が2件出てきた。1件は手作り工芸作家の展示販売業、もう1件は書道関連の小売の出店である。

いずれの出店ケースにおいても、空き店舗の所有者との意思疎通は重要だ。事前に引退等の情報を得ておけば、一般的な不動産流通ルートに乗る前に、賃料交渉などに臨めるので有利に事を進めることができる。もちろん、エリアのシンボルである五臓圓ビルを使ってまちづくりを進めている実績は交渉の際に何よりの強みになる。

細かい点で課題はいくつもあるが、大きな枠組みとしては予定通り進んでいる。なお、五臓圓ビルの隣に入居した補聴器を扱うテナントは、五臓圓ビルがあるから智頭街道に出店した、と述べている。五臓圓ビルの改修に取り組んだ結果、空間に新たな特徴をもたらすことに成功している証である。

4. 商店街エリアマネジメントの背景

4.1. 商店街を刺激する人々

では、他の衰退した商店街同様に、ヒトやカネなどが不足していた智頭街道商店街はなぜエリアマネジメントができたのか。以下ではこの背景を探っていく。そこで、智頭街道商店街の取り組みを間近で観察することで得られた知見を述べたい。特に、商店街以外の人々とのネットワークを構築してきたことが、エリアマネジメントの成立基盤として重要だったことを取り上げる。

まず、外部とのネットワークによって商店街は刺激を受け、ビルや商店街の持つ歴史的・文化的・空間的価値を再認識している。具体的には、活動初期段階において、市内の建築士が五臓圓ビルに興味を持ち、ボランティアによるビルの測量や調査を申し出た。ここから、ビルの価値や状態が客観的に把握

5 倉持裕彌. 2009. 「商店街活性化のゆくえ商店街振興組合の取り組みから」『TORCレポート』32:64-70. 財団法人とっとり地域連携・総合研究センターおよび倉持裕彌. 2010. 「智頭街道商店街の挑戦—五臓圓ビル再生プロジェクト—」『TORCレポート』33:33-36. 財団法人とっとり地域連携・総合研究センター

でき、のちの活動の基盤が形成されていく。

次に、商店街の構成員ではない人々による「五臓圓ビルを保存活用する会」を立ち上げる。この会は、ビルの調査に携わった人々を中心として、募金や具体的利活用方法の検討、情報発信などをボランティアで行う、五臓圓ビルに関心のあるさまざまな業種の人によって構成されている。この中に、活性化を支援する立場にある中心市街地活性化協議会も入っており、計画策定からイベント実施まで幅広いサポートを提供している。

続いて、さらに外部の団体とネットワークを広げていく。例を2つ紹介しよう。CASOCAと軽トラ市である。

CASOCAとは、鳥取出身の若者（20代）の任意団体である。主に首都圏で芸術系の大学に進学した若者を中心に集まっており、地元鳥取のために芸術や文化などのアプローチで貢献したい、と考えている。彼らは、五臓圓ビルと商店街の取り組みを知り、ビルを活用したイベントを提案してきた。2010年の5月に、ビルを中心に現代アート、音楽、食と様々なジャンルを取り入れたイベントを実施し、多くのメディアに取り上げられた。彼らとの活動を通して、ビルや商店街は文化・芸術というイメージをさらに強めることができた。

軽トラ市とは、複数の農家自らが、軽トラックの荷台に取れたての野菜を乗せ、市街地などで販売する新しい市である。鳥取県の南部に位置する智頭町が、同じ名称でつながる智頭街道商店街を市の会場として利用しているのが「ちず☆ちづ朝市」である。智頭町は農業振興の一環として販売先を模索しており、商店街は活性化の取り組みを盛り上げるために話題性を必要としていた。結果的に両者の思惑が一致し、現在まで継続的に開催されている。

4.2. 商店街の内と外をつなぐもの

智頭街道商店街と外部の人々がつながる様子を観察してわかったことは、①多様な人々が商店街という空間に利用価値を見出していること、②商店街は、こうした人たちの力を借りることで活性化に取り組めること、③取り組みを通じて情報の蓄積と発

信がなされ、さらに多くの資源が活用可能になること（空間の利用価値が高まる）、である。

①の多様な人々とは、たとえば活性化に業務として取り組まなくてはならない行政や関係機関がある。彼らは常に活性化の取り組みが起きそうな商店街や担い手を探している。他には表現の場を求める若手アーティスト、新聞記者、街づくりに興味のある大学生・教員などあげればキリがない。

彼らが商店街に見出している利用価値は、例えば商店街の組織や歴史的資源、あるいは商店街を通して得られる補助金など様々あると考えられるが、その中でも商店街の景観や名称に付随するイメージに価値を見出していることに着目したい。

中心市街地活性化を国策として推し進めた結果、全国各地にある衰退した商店街はよくも悪くも脚光を浴びた。衰退や疲弊といったイメージがある商店街は同時に、守るべき空間、活性化しなければならない空間というイメージも植えつけられている。それゆえ、活性化など前向きなことをすれば耳目を集めやすい。また、たとえば同じく市内の歴史ある街道の一つである鹿野街道といえ、かつては飲食に関連する業種が多く、「因幡の食い倒れ」と呼ばれていた歴史があるように、火災や地震、祭りや大売出しなど地元の生活や歴史と結びついたイメージが商店街の名称と共にある。Casocaという文化芸術系の若者集団が五臓圓ビルの文化芸術性をきっかけに商店街に入り込んできたように、軽トラ市が智頭という街道の名称でつながるように、これらのイメージが商店街の内部と外部をつなぐ媒介的な働きをするツールとして機能している。

4.3. イメージを利用するために

では活性化において、その主体がイメージを活性化のツールとして使うには、何が必要なのか。結論から言えばコミュニケーションである。我々の過去の調査から以下のことがわかっている。それは、衰退してしまった商店街や中山間地域の特徴の一つに、構成員同志のコミュニケーションの頻度が低下していること。加えて、商店街内部と外部とのコミュニケーションも十分ではなくなっていることであ

る。⁶

エリアマネジメントに限らず、全国的に活性化の成功例と位置づけられている商店街は、その特徴的な活性化手法もさることながら、組合員間のコミュニケーションに対する配慮もされている。コミュニケーションは自然とされるもの、とは考えず、親睦会や日常での会話など細かく気を付けて全体のコミュニケーション量を保っている。このことが、商店街に対するニーズ把握等の情報収集、商店街事業の情報発信、外部協力者とのネットワークキングに大いに役立っていることが確認できている。

こうして、イメージを媒介として商店街の内部と外部がつながり、ヒト、モノ、カネ、など従来商店街内部だけでは賄えない多くの資源が活用可能になる。要するにこれは、あれもないこれもない、というマネジメントしようにも材料がない状態まで衰退した商店街が、外部とのネットワークで様々な要素を補完し、マネジメント可能な状態になるということだ。

5. エリアマネジメントに向かうために

さて、智頭街道商店街のエリアマネジメントまでの道のりが特別ではないのであれば、他の商店街も取り組むことができるはずだ。ここではそうした視点から、智頭街道商店街の取り組みを整理してみたい。

なお、商店街として、と述べたが、これは便宜的に使っているに過ぎず、担い手は商店街振興組合でなくてももちろんよい。ただ、歴史や文化のイメージを持った商店街であれば、あえて商店街として取り組むことも意味があろう。

①コアとなる担い手が動くこと

はじめに必要な準備は、多くの商店街ですでに整っている。活性化に取り組む人、あるいは取り組まないといけなと感じている人を確保すること

だ。組合理事の中にいることだろう。人数はそれほど必要ない。大阪の新京橋商店街振興組合は様々なイベントを仕掛けることで著名だが、多くの組合員がいるにもかかわらず積極的な協力は得られず、実質3～5名でそれらを運営している（倉持 2011）。

②負担の少ない事業に取り組む

次に、そうした人たちが負担に感じない範囲で、何か事業を検討する。その事業が、商店街のイメージを作ったり、すでに持っているイメージを強める事業であればなおよい。イベント的な空き店舗活用や、情報発信が適当だろう。この事業はたとえ失敗しても、その過程において通常では起きえない頻度のコミュニケーションが関係者間でなされるという効果がある。これはよりよい事業基盤を作ることにつながると考えられる。

③外部の視点を入れる

②に取り組む際に、必ず中心市街地活性化協議会など商店街外部の組織をかませることが必要だ。外部の目が入ることで思わぬ発見に会うし、商店街では足りない機能を補完してくれる。商店街の情報を広報してもらえることにもつながる。

以上の3点が、智頭街道の取り組みの中から抽出できる一般的な要素である。実際には、商店街の持つ歴史・文化等の使える資源の掘り起こしや、空き店舗になりそうな事業者等の情報収集などまだまだやることはあるが、活性化に取り組もうとする商店街はひとまず、上記①～③を実践し、外部の力を借りる基盤、流れを作ることが肝要だろう。それがエリアマネジメントの実践の基盤を形成するのである。

6. 全体的な活性化に向けて

最後に、これまでの議論をまとめたい。

かつて商店街という空間は、そこで土地や建物を所有する人にも、商売をする人にも、また買い物に来る人にも、合理的な空間だった。その合理性が空間の特徴となっていたはずだ。ここまでは全国共通

6 澤弘一、2010。「鳥取県東部地区中山間地域活性化活動報告」『TORCレポート』33：47-58。財団法人とっとり地域連携・総合研究センター、および倉持裕彌、2011。「商店街とコミュニティ活性化における商店街と地域のコミュニティの関係について」『TORCレポート』34：29-38。財団法人とっとり地域連携・総合研究センター

だ。ここから先が、街によって、また商店街によって異なる。自家用車で買い物ができる人にとって、郊外の大型SCやスーパーマーケット、最近では大型アウトレットモールなどは、合理的な空間になっている。今の街なかの買い物環境は誰にとって合理的な空間となっているのか。あるいは買い物環境にとどまらず、街なかは誰にとって合理的な空間とされるのか。

例として取り上げた智頭街道の場合には、芸術や文化を通じた学習や商売、市民活動を行う人々に焦点を絞り、彼らが使いたくなる空間を目指している。こうして特徴のある空間を、改めて中心市街地のあちこちに生みだし、成り立たせていくことが、中心市街地の活性化である。今はまだ商業や行政サービスの視点から、特徴ある空間が中心市街地に求められている。それは、衰退の度合いや商業政策との関連から見れば自然な流れかもしれない。ただ、歴史や文化にとどまらず、環境や医療など多様な方面からみて合理的な空間となることが中心市街地の将来像だとすれば、まだまだ取り組みは十分ではない。しかもそのような将来像は、必ずしも歩行者通行量や売り上げで図れるとは限らない。また、事業者の主体性をもとに実現できる空間と、行政にしかできない空間づくりがある。こうした役割も改めて検証してみる必要があるだろう。

冒頭に示した活性化の分類にみるように、中心市街地の活性化は議論の整理が必要な個所がいくつも残されている。こうした課題を残したままにすると、イベントがただのイベントとしか評価されないように、エリアマネジメントへとつながるような活性化の萌芽も見過ごしてしまうことになる。

文献

- 矢部拓也. 2010. 「何が再生されたのか」『地域社会学年報』22：63-82
- 倉持裕彌. 2005. 「鳥取市の中心市街地商店街活性化に関する考察—社会構造の変化を踏まえて—」『TORCレポート』26：113-123