

# 中心市街地活性化策を探る

## ～差別化戦略の諸条件～

足立 基浩

和歌山大学経済学部 教授 副学部長

### はじめに

日本の地方都市の中心市街地の衰退が叫ばれて久しい。

2009年4月時点で空き店舗率の商店街が数多く存在する日本。中小企業庁の商店街実態調査によると、全国の空き店率は6.87%（1995年）から10.82%（2010年）へと上昇している。なぜ、日本の都市の中心部の個性は消え、衰退だけが顕在化したのか。一方、郊外の大型店舗の多くは地元客からは人気があり、集客に成功している。実際、地域住民へのアンケート結果等によると郊外型店舗の誘致が支持されるケースが多い。

郊外型店舗も利便性の点では優れているので、その存在を一概に否定しない。しかし、こうしたまちづくりばかりを推進すると、いずれはその都市の個性が薄れてしまうように思う。住民にとっては魅力的な街が、没个性的なものとなり、外部の人には魅力的には映らない。

一方、著者が研究のために数年を過ごしたイギリスでは、1994年には中心市街地への小売関係業界の投資が小売全体の14%であったのが、2005年までには35%へと上昇し現在もこの傾向は続いている<sup>1</sup>。

そもそも、日本の地方都市において円高を始め中小企業にはつらい時代が続くが、実は地元の中心市街地活性化こそが、郊外の開発以上に予算効率は良く、内需拡大の可能性をはらんでいる点を見逃してはならない。

本稿では、以下、今後必要な日本の中心市街地活性化の方策について考えたい。

### 1. イギリスの中心市街地政策

ここでは、著者がまちづくりのモデルとして参考にしたい国、イギリスの中心市街地活性化策について少し紹介したい。

イギリスでは中心市街地も郊外型の大型店舗もほぼどの都市でもうまく共存している。日本のように郊外型の大型小売店舗ができると客がそちらにどっと押し寄せ、中心市街地が干上がる、といった状況はイギリスでは発生していない。これはなぜか。

イギリスには1993年に成立した都市計画の指針PPG6（Planning Policy Guidance No.6<sup>2</sup>）なるものが存在し、これがうまく中心部・郊外の住み分けを実現している。PPG6は、「都市開発・新規立地の優先順位を定め、中心市街地地区の優先度が最も高く、郊外に行くにつれ低くなる」というものである。つまり、業者は中心市街地に空き店舗、空きビルがないならば（その条件の下で）、郊外に出店しても良い。

従って、中心市街地が衰退している状態では大型店は郊外に店舗は進出できない。他方、大型店が郊外に進出できるときは中心部経済が一定の資本が投下されて活性化されている状態である、という意味で郊外型店舗が最初から圧勝するということがない。

この状況では、大規模な小売業者は互いに無理のない住み分けを図ろうとする。その結果、中心市街

<sup>1</sup> Blackwell,M., and Rahman,T., (2010), 'Funding Town Centre Management in the U.K', Journal of Town and City Management, Vol.1, p94を参照。

<sup>2</sup> 2005年からはPPS6（Planning Policy Statements No.6）に名称変更したが基本システムは同じである。



#### 【足立基浩氏のプロフィール】

全国300箇所、世界14カ国の商店街・中心市街地を調査してまわるまちづくり経済学者。1968年東京生まれ。朝日新聞社記者を経て、1994年ロンドン大学 SOAS ディプロマ修了。2001年ケンブリッジ大学大学院土地経済学研究科にて博士号（Ph.D）を取得。現在、和歌山大学経済学部教授（2010年4月より）。2007年よりフランス・ユーロメッドビジネススクール客員講師）集中講義担当。主要著書 『シャッター通り再生計画』足立基浩 ミネルヴァ書房 2010年（日本経済新聞の書評（7月11日）にて紹介）。『まちづくりの個性と価値』足立基浩 日本経済評論社 2009年（日経グローバル誌の書評（No.144、2010年3月15日）にて紹介 受賞 まちづくりレンタルカフェ事業 関西NBK コンテテスト優勝（2007年）。『シャッター通り再生計画』足立基浩 ミネルヴァ書房（2010年）が2011年度「不動産協会賞」受賞。大阪府岸和田市まちづくりビジョン市民会議アドバイザー（2009年4月～）他、まちづくり関連委員等多数



地にも買回り品市場（電化製品や衣服など）が成立し、郊外型店舗は逆に買いだめのための安い食料や飲食などに特化したものを出店するようになる。こうしたルール（都市計画の指針）があるからこそ、競争社会はそのメリットを発揮するのである。これは日本には未だ存在しない制度といえる。

## 2. 中心市街地再生のための方向性

中心市街地の問題については、空間的要素を多分に含んでいるために、都市計画で対応すべきであろう。しかし、戦後70年ほどが経過し、地方都市ですら郊外開発が進んでしまった現状を元に戻すのは不可能に近い（無論、これ以上の郊外化を抑制する法制整備はまだ期待できるが）。現行の都市計画を所与として何ができるのか。以下、いくつかのポイントを示したい。

まず第1に、中心市街地の個性を見つめ直すこと、つまり、差別化戦略の必要性である。いわゆる中心市街地が機能不全に陥っているのは、その場所でしかできないものの特性を活かしきれていないからである。どの都市を訪れても駅前が似た風景である経験をお持ちの方も多いただろう。駅前には地価が高いので、全国チェーンなどの資本力を持ったところ以外は進出しにくい。地域の顔である駅前が地域固有の商店を寄せ付けない現実は皮肉ともいえる。

差別化戦略の一例が観光商店街化策である。著者の調査では2000年から2007年までに中心市街地人口を増やした約8割が観光施策と絡めて中心市街地活性化策を行っていた地域であった<sup>3</sup>。郊外型の大型

店舗はよほどのことがない限り観光地化は難しい。個性を磨く先に商店街の観光化というオプションが眠っていることを忘れてはならない。

続く第2は地域の「地域の状況診断」と「リスク管理」についてである。

まず、「地域の状況診断」だが、例えばSWOT分析と呼ばれる手法を用い、地域の強み（Strength）、弱み（Weakness）、機会（Opportunity）、そして脅威（Threat）などを把握する必要がある。他の地域の成功事例は、よほどのことがないと真似してはならない。まちづくりは場所によって手法が異なるからである。地域の弱みを理解する。またライバルの出現などを考慮する必要がある。

続く「リスク管理」の視点であるが、絶え間ない環境変化へ適応するために様々なプロジェクトの選択肢を用意する必要がある。2011年3月11日の東日本大震災以降、いざという時のためのBCP（Business Continuity Plan、事業継続計画）の重要性が声高に叫ばれているが、こうした点を踏まえ、事業計画の様々な変化を想定して事前に計画を練っておくことが必要である。この点は香川県高松市の丸亀長商店街が参考になる。同地区では再開発は景気状況判断を常に行いながら徐々に実施した結果、身の丈に合う再生を実現している。

## 3. 改革への提案

— 関心人口の増加、土地問題への工夫、空間デザインの3つの視点 —

上記の視点が中心市街地活性化への「最重要事

<sup>3</sup> 足立基浩『シャッター通り再生計画』（ミネルヴァ書房）を参照。

項」であるとするれば、これを補完する上で以下、「(地域住民の) 関心人口の増大」、「土地問題への工夫」、そして「(中心市街地の) 空間デザインの工夫」などへの視点も必要である。なお、「関心人口」とは、著者が近年注目している点であるが、これは地域再生などまちづくりに関心を示す地元住民の数のことである。政策を実現させる上でもこの数を増加させることが地域再生には不可欠と考える。以下、具体例を交えて上記諸点について考えたい。

### 1) 関心人口の増加に向けて —イベント事業が意味を持つ理由—

個性的なまちづくりには市民の同意が必要である。そのためにも、まちづくりに関心を持つ人口の増加が不可欠である。

最近、関心人呼応を増やすために目覚ましい成果を上げている事例がある。それは、「バル」、「100円商店街」、そして、「地域マップ作り」である。

バルとは、2004年に函館の市街地で始まった、飲み、食べ歩きを楽しむイベントのことであるが、これが、全国的に広がっている。基本的には5枚つづりなどのチケットを購入し、チケットともに渡されるバルのマップを片手に、いくつかの店を回る。その多くはワンドリンク、ワンフードであるが、一般に全国のデータを眺めても売れ行きはすこぶる良い。商店街などの飲食店と連携すれば、活性化にもつながる手法として注目を集めている。また、この地図作りであるが、こちらも盛んになってきている。和歌山県田辺市内に「イケメンマップ(イケメンとはいけている麺類食品とそこに勤めるイケメン(男性従業員)の意味)と呼ばれるマップが作成されたが、配布数はそれぞれ1万部で手作り感があり、人気も上場である。その他、福岡北九州市門司区の門司港でもまちづくりマップが作成されているが、こちらは組織の大きさに特徴がある。1600人か

らなる「門司港コミュニティー」という組織がまちづくりマップを作成している。

また、100円商店街という手法も関心人口の増加に役立っている。2011年9月に滋賀県大津市の中心市街地にて、6商店街が共同で、商品やサービスを100円で提供する「大津100円商店街」が開かれた。各店舗は扱っている商品の一部を100円で提供(うどんなどの食品や、足裏マッサージなどのサービス)するという仕組みである。通常の約10倍ともいえる約3万人の人出が集まった。

そのほか、B級グルメなど「食」を絡めたイベントなども人気であるが、これらのイベントは確かに一過性の効果である点は否めない。しかし、イベントを通じて、商店主の連帯感や地域住民の中心市街地問題への関心度を高める「関心人口の増加」の効果が見られるのも事実である。こうしたイベントを通じてより強い組織作りがなされれば、行政や地権者を動かす原動力になる。イベント事業の必要性は「(まちづくりへの) 関心人口」の増加にある。

### 2) 土地問題への工夫 —中期的に価値を高める土地の応益制度—

続いて中心市街地の土地問題について見てみよう。土地問題が解決しないと、差別化戦略は絵に描いた餅になる。

シャッター通りの多くは、土地の権利関係が錯綜し、流動的ではない。その結果、空き店舗だらけの家賃に割高感がある。この矛盾を解決する手法として「家賃を店舗収益にあわせ、事後的に決める」という手法が近年注目されている。

新潟県などもこの導入について勉強会を始めるなど、自治体なども注目するシステムであるが、先進事例として福井県福井市がある。

福井市(約人口27万人)の中心市街地の新栄商店街では有志が地権者を説得し、商店街の10店舗を



「まちづくり福井株式会社」と呼ばれるTMO（まちづくり会社）にはほぼ無償で提供することに成功した。

その後、「まちづくり福井株式会社」は、2010年の6月から、家賃1万円から2万円で1年間、試験的に10店舗を募集したところ、マッサージ店2店、シルバー人材センターのサロン1店、福井工大ゼミ、パソコン教室など、合計8店を入れることに成功している。

家賃は、今後利益が出た場合に店舗改装費・宣伝費等を差し引いた「経常利益」を家主に按分するという「応益制度」を今後採用する方針という。

また、著者のゼミでは、2011年の11月から和歌山市中心市街地のぶらくり丁地区にて空き店舗を無料で借りて、カフェ経営を学生達が始めた。そして、その際、上記の営業利益を得た場合、その何割かを事後的に家賃として支払うシステムを検討している。

このシステムだと、大学生など人的資源はあるが、資金力のない「わかもの」層が大量に商店街市場に参入できる。家賃は固定費であり、売り上げが出ない場合のリスクをこの制度で回避できる。貸主も、そのままにしてもシャッターが埋まる可能性が低いなら、とりあえず無料で貸与して、正の利潤が出た場合にこの制度の下、その分を固定資産税などにまわせばよい。

かつて2007年にも同様の制度を利用してカフェ経営を実施したが、その際には共益費7万円分（期間7ヶ月分）を負担することに成功している。家主は何もしなければ、7万円分の機会費用を失っていたことであろう。

こうしてシャッターが開けば、次は店舗のデザインに工夫を加え、個性的な商店街が再生できるかもしれない。その結果、地域全体の魅力が増せば、地価も上がるかもしれない。



著者の研究室で学生達が運営する和歌山市中心市街地のカフェ With（応益家賃制度を適用）（2011年12月著者が撮影）

また、こうした制度に協力した家主、地主には行政も固定資産税の減免措置を施したらいかであろうか。昨今のシャッター通り化には、商店街が本来商業地指定でもあるにもかかわらず、住宅地として利用されることが多いとの問題点も指摘されている。都市計画に整合性を持たせる上でも、商業に資する用途として使用する（つまり、空き店舗を積極的に埋める）ことに努力した家主にはなんらかの税の減免措置はあってもよい。

また、「応益家賃の対象を若者の利用に限定する」など、制度の適用対象を限定することにより、その他周辺の家賃水準との公平性の課題も解決できよう。そうした上で新たに公正な家賃制度を市民や行政も交えて考えればよい。

### 3) 景観（空間デザイン）

#### —滋賀県長浜市、新潟県村上市の事例—

最後に、「空間デザイン」について述べたい。中心市街地が歴史的に形成された点を鑑みれば、それを活かした景観を利用することこそが差別化につながるものと考えられる。

この点で近年全国的に知られるようになったのは滋賀県長浜市である。ここでは1980年代後半に中心市街地商業施設の衰退を憂えた地元の民間人8人が

立ち上がり、資金8000万円を出資しまちづくり会社を設立し、会社名を「黒壁（市民に親しまれてきた銀行の愛称）」と名づけた。その後、商店街のいくつかの店舗を借り上げ、徐々に通りの景観を黒漆色に統一した結果情緒豊かな町へと変容を遂げた。今では大阪からの日帰り観光客を大量に呼ぶことに成功し（過去20年間で観光客が年間8万人から200万人超へ増大）、様々なお金が地域に循環している。

さらに、注目すべき事例としては新潟県村上市の事例がある。ここは、昔ながらの風情のある城下町であったが近年では景観の乱れが問題化していた。そこで、市民が立ち上がり、通りの柵などに統一的な空間を形成させるために板を購入し（1枚1000円程度）、黒色に塗った。この結果、情緒あふれる「黒」で統一された壁面空間を演出することに成功している。

なお、滋賀県長浜市が、数人の富裕層が拠出して会社を作って「リスク」をとり、成功したのに対し、新潟県村上市では、多くの市民が1000円を拠出して「リスク」をとり、街並み作りに成功している点が対照的である。こうした金銭面での工夫を行い空間創出を行っている点は注目したい。

## おわりに

さて、本稿では、中心市街地活性化のいくつかの

処方箋について示してきた。繰り返しになるが、本来はイギリスのPPG6のように、郊外開発を事実上抑制するシステムが必要であるが、日本にはこの制度は存在しない。この事実を所与とした場合には、本稿で示したように、中心市街地の魅力の差別化戦略を徹底化させるしかない。そのためには、地域に現状の強み、弱みなどを徹底化し、さらに、リスクを意識しながら活性化策の段階的实施を行う必要がある。

その一案として観光商店街があるが、すべての商店街で観光ができる保障はない。そこで、例えば、中心市街地の商店の優位性が高いと思われる①飲食店を軸にテナントミックスを図る、②まちづくりに関心のある人口を増やすためにイベント（回遊性<sup>まちあるき</sup>などを軸に）を実施し、個性的な空間作りに励む、などの活性化策を模索してみたいかがだろうか。そして、③土地制度に工夫を施し、本稿で提唱した「応益家賃制度」を例えば若者経営者などから実験的に導入してみたいかがだろうか。

著者の以前の研究では、地域外に流出している和歌山県の消費額の約2%を中心市街地地区で消費すれば、1年間に約291億円の経済効果が発生するとの結果を得ている。

理念ではなく、経済効率の点からもさらに中心市街地活性化に力を入れるべきときが来ている。

古くて新しい中心市街地問題。多くの人々が関心を持ち、幾度となく振興策が講じられ、補助金も投入されてきた。うまくいかなかったのは、時代の潮流のせいではない。振興策を講じる側の現場を知らないことと、現場の危機意識の欠如である。筆者は現場に入り、経済学の考え方を持って中心市街地の活性化を実践してきた。その経験に基づいたいくつかの提案が報告でもなされている。大型複合店の多い大都市でも、都内の駅前商店街で賑わいを保っているところは少なくない。それは役割分担ができてからだ。今後の地方都市のあり方を議論するときに疲弊する中心市街地問題は避けて通れない。知的資産と学生という人材を持つ大学が、まちづくりに積極的に関与して地方都市を変えていく。そういう都市こそが持続可能なのである。

（岡山大学 中村良平）