

<研究ノート>

中心市街地活性化法と商店街の再興

中 田 信 哉

1. 問題点の所在

中心市街地における商業集積の危機が叫ばれている。特に地方の県庁所在地の中心地区を除く市部の中心地区の商店街が厳しい状態を迎えている。「シャッター通り」などといわれるくらいで閉店・移転によって店舗が閉鎖され、商店街の通りが「歯抜け状態」あるいは「櫛の歯状態」となってしまうのである。こういうようになると商店街もまばらな店舗が営業をしているという形となり、「ワンストップ・ショッピング」の性格がなくなると同時に商店街自体の「賑い」が欠けてしまい、更に客離れが進行することとなり、ついには商業集積としての商店街が成り立たなくなるのである。

この問題は当初、1960年代から大都市の商店街問題として生まれてきたものと考えられる。スーパーやディスカウント・ストアなどのチェーン形式をとる大型店（量販店）が店舗展開をし、同じ商圏内で大型店と一般店及び一般店の集合としての商店街同士の競争が生まれ、一般店及び商店街全体が影響を受けるという形であった。

これに対応するものとして商店街では「商店街の再開発」が行われた。アーケードを作り、水銀灯を設置し、ストリート・ファニチャーを設置する。また、大売り出しや各種の販促型催しを行い、また、トレーディング・スタンプや商店街としての割引券を発行したりした。クレジット・カードの発行や買い物に関するポイント制をとったりもした。商店街自体に客受けするような名称をつけたりした。

このような商店街再開発は成功したものもあ

り、失敗に終わったものもある。しかし、総体的に言うなら大型店の浸行を阻止するものではない、ということが言えよう。このことは商業統計表に見る数字によって推測できる。つまり、一般店は全国的にその店数を減らし、売上高を落としているのである。それに対して大型店は店数を増加させ、その売り上げは伸びている。

これは全体的に言える傾向であり、おおむね「対応できる商店街とそうでない商店街が生まれてくるのはやむおえない」という意見が普通であった。

もともと、スーパーやGMSといわれる大型店は当初、大都市、有力都市、あるいは地方都市の市部に生まれ、その中で成長してきた。そのために商店街対大型店の競争は同じ商圏の中で起こっていたのである。それは同一商圏内での客の奪い合いであったろう。その中で「大店法」が存在していた。

しかし、1980年代に入って状況が変化してきた。それは大都市及び地方都市の郊外が商業立地として登場してきたことである。有力チェーンの大型店が郊外に自己店舗を中心とする大型ショッピング・センターを開設し始めたことと、いわゆるロードサイド・ストアなるものを展開し始める小売業が登場してきたことである。

このような郊外型大型店舗が登場し始めた背景には次のことがある。第一に大店法による規制ということではなく、都市中心部や住宅地ターミナルに出店適地がなくなってきたということである。新たな出店立地を求めて郊外に出てくるというものである。特にすでに大企業化している先行大型店に対して後発とも言うべき新興の大型店は先行大型店との直接の競争を避け、郊外に出てく

るという形である。

第二は地方都市においても都市のドーナツ化現象が進み、都市の周辺に住宅地ができ人口集中が起こり始めていたこととそれらの人々の生活パターンが自動車中心になってきていることである。モータリゼーションの進行は地方において程、自動車に頼る生活をもたらしてきていたのである。

当然、買い物行動も自動車によるものとなるわけであり、そうなる道路混雑と駐車条件からいって郊外に向かって行く方が都合が良いのである。特に郊外の店舗立地は地価やスペースの余裕から言って巨大な店舗を作ることが可能とし、そこには数百台駐車を可能とするパーキング・エリアを設置することができる。このパーキングも無料である、というようにすることが可能である。

こういう条件整備を行うなら都市部やその周辺の消費者は郊外の大型商業施設に向かうことになる。都市内部の商業集積では大型店と一般店は敵対しつつ、一方で地域としての集客という点で補完関係にもあった。しかし、郊外型の大型店舗は顧客を根こそぎ奪ってしまうのである。

第三はワンストップ・ショッピングというものの変質である。ここでも自動車に関係してくる。従来、言われたワンストップ・ショッピングは消費者の徒歩による買い物行動を前提としていた。そうであるからこそ、商店街というものの意味があったのである。つまり、狭い地域に商店が密集している意味である。ところが郊外型の店舗の場合、密集している必要はない。

自動車での移動になるなら店舗間は5分程度離れていて一向にかまわない。駐車が自由なら自動車で複数の店舗を移動することは苦にはならないのである。このことは自動車を前提とするワンストップ・ショッピングであり、それは広い地域に店舗が分散しているワンストップ・ショッピングである。同時に自動車による買い物を前提とした場合、いかに郊外の店舗立地付近の人口が疎であっても時間距離で30分から1時間を考えるなら十分、商圈人口は確保できるのである。

こういう状況が生まれてきたことによって特に

痛手を受けたのが地方都市の中心商業地区であろう。このことは単に商業集積、特に商店街問題というだけでなく、都市の地域問題となってくるのである。

以上のような状況の中で中心市街地活性化法が施行された。果たしてこれはどういう法律なのか、また、何を狙って作られたものなのか、という興味はもちろんあるがそれ以上にこの法律が果たして効果を上げる力を持っているのか、ということに興味の焦点がある。現在の傾向として消費者が逃げ始めている中心市街地に果たしていかなる法律的なバックアップが可能なのか、もしかしたらどのような行政的援助も意味がないのではないかと、ということを感じているのである。

幸い、過去、経済貿易研究所の共同研究として「六角橋商店街の研究」を行ったし、ゼミナールでは実証研究として神奈川大学近辺の商店街の研究も行った。その中で商店街というものをいろいろ考えてみる事ができた。

そして、平成12年度、13年度と経済貿易研究所の共同研究の中で私の研究テーマとして地方都市の中心商店街の現状調査をおき、計26か所の地方都市を回ってみた。その結果も踏まえて地方都市の中心商店街の現状から考えた中心市街地活性化法の効果についてまとめておきたいと考える。

2. 中心市街地活性化法

中心市街地活性化法の正式名は「中心市街地における市街地の整備及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」であり、1998年7月に施行された。

この法律の内容はおおむね以下のことである。

まず、この法律の目標であるが、それは「この法律は、都市の中心の市街地が地域の経済及び社会の発展に果たす役割の重要性にかんがみ、都市機能の増進及び経済活力の向上を図ることが必要であると認められる中心市街地について、地域における創意工夫を生かしつつ、市街地の整備改善

及び商業等の活性化を一体的に推進するための措置を講ずることにより、地域の振興及び秩序ある整備を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする（第1条）」となっている。ここでは中心市街地における商業とその他の要素の「一体的推進」と「地域における創意工夫」が特筆されるものと考えられる。

そして、この法律で言う中心市街地とは「都市の中心の市街地であって、次に掲げる要件に該当するもの」（第2条）となっており、その要件とは以下のことである。

- イ 中心市街地に相当数の小売り業者が集積しており、その存在している市町村の中心としての役割を果たしている市街地であること。
- ロ 当該市街地の土地利用及び商業活動の状況等からみて、機能的な都市活動の確保又は経済活力の維持に支障を生じ、又は生ずるおそれがあると認められる市街地であること。
- ハ 当該市街地において市街地の整備改善及び商業等の活性化を一体的に推進することが、当該市街地の存在する市町村及びその周辺の発展にとって有効かつ適切であると認められること。

このことからこの法律は商業集積の維持・発展を主目標としていることがわかる。そして、この法律の核となるのが「商業基盤施設」と「都市型新事業」である。

この法律は11省（当時）共管であり、各省の町づくりに関係する部署が共通して関わる「総合的実施手法」を採用するものとなっている。その手法とは次のような形である。まず、主務大臣が「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基本的な方針を定める——基本方針」（第5条）。

それに基づき、市町村は「基本方針に基づき、当該市町村の区域内の中心市街地について、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基本計画を作成する——基本計画」（第6

条）。

そして、その基本計画に基づきその推進に係る業務を行う「中心市街地整備推進機構」なるものを指定する（第10条）。この推進機構は次の業務を行う。

- イ 中心市街地の整備改善に関する事業を行うものに対し、情報の提供、相談その他の援助を行うこと。
- ロ 特定中心市街地の整備改善に資する建築物その他の施設であって建設省令で定めるものを基本計画の内容に即して整備する事業を行なうこと又は当該事業に参加すること。
- ハ 中心市街地の整備改善に関する調査研究を行なうこと。
- ニ 前各号に掲げるもののほか、中心市街地の整備改善を推進するために必要な業務を行なうこと。

その上で「中小小売商業高度化事業構想」が認定される（第18条）。これは「商工会、商工会議所又は特定会社若しくは公益法人であって政令で定める要件に該当するものその他、中心市街地における中小小売商業高度化事業の総合的な推進を図るのにふさわしい者として政令で定める者」が「中小小売商業高度化事業に関する総合的かつ基本的な構想」を作成し、市長村に提出し、認定を受けるのである。

この実施においては「中小小売商業振興法」を核とする各種の法律が援助を行なうというようになっている。

ここでよく聞かれるのが[TMO]という言葉である。TMOとは「タウンマネージメント機関（オーガニゼーション）」のことであるがこれは各中心市街地の商店街などによって作られた各種援助の受け入れ機関であると同時に計画の実施主体でもある。このTMOづくりがこの法律の新しい手法とも言えるものである。

現在（平成14年）、中心市街地活性化基本方針を提出し、TMOの認定を受けたものは260となっている。（中心市街地活性化推進室ホームページ2002.12.25日更新分）。

なお、この中心市街地活性化法は「大規模店舗立地法」「改正都市計画法」と合わせて「街づくり3法」というように言われる。

3. 商業集積の置かれた状況

ここでは平成9年度の商業統計表（我が国の商業 2000）から現在の商業集積の置かれた状態を

見てみることにする。まず、小売業の全体的状況である。小売店舗数は急速に減少を示している。この傾向が現れ始めたのは昭和60年度の調査からである。それ以前は小売店舗数は増加を示していた。それが昭和60年以来、昭和63年、平成3年、平成6年、平成9年とそれぞれの調査年において継続的に減少している。

表-1 商店数、従業者数及び年間販売数の推移

		昭和57年（6月1日）			昭和60年（5月1日）			昭和63年（6月1日）		
		実数	構成比（%）	増減率（%）	実数	構成比（%）	増減率（%）	実数	構成比（%）	増減率（%）
				57年/54年			60年/57年			63年/60年
商店数	（店）	1,721,465	80.1	2.9	-1,628,644	79.8	▲5.4	1,619,752	78.8	▲0.5
従業者数	（人）	6,369,426	60.9	6.9	6,328,614	61.3	▲0.6	6,851,335	61.3	8.3
年間販売額	（百万円）	93,971,191	19.1	27.7	101,718,812	19.2	8.2	114,839,927	20.5	12.9

		平成3年（7月1日）			6年（7月1日）			9年（6月1日）		
		実数	構成比（%）	増減率（%）	実数	構成比（%）	増減率（%）	実数	構成比（%）	増減率（%）
				3年/63年			6年/3年			9年/6年
商店数	（店）	1,605,583	77.7	▲1.8	1,499,948	77.7	▲6.6	1,419,696	78.4	▲5.4
従業者数	（人）	7,000,226	59.8	1.2	7,384,177	61.7	5.5	7,350,712	63.8	▲0.5
年間販売額	（百万円）	142,291,133	19.9	22.5	143,325,065	21.8	0.7	147,743,116	23.5	3.1

（注）1. 表頭中の、各年の（ ）内の月日は、各調査年の実施日である。

2. 平成6年の産業分類の改訂に伴い3年の数値は新分類の値に組み替えており増減率とは一致しない。

小売店舗数は昭和57年には前回調査に対して2.9%の増加であったものが昭和60年には同じくマイナス5.4%、昭和63年にはマイナス0.5%、平成3年にはマイナス1.8%、平成6年にはマイナス6.6%、平成9年にはマイナス5.4%である。平成14年度調査においてもマイ

ナスになるだろうと予測されている。

昭和57年までは小売店舗数は伸び続け1,721,465店となっていたものが平成9年には1,419,696店と301,769店も減少しているのである。ところが小売総売上高は昭和57年が前回調査に対して27.7%の伸び、昭和60年は同じく

8.2%、昭和63年が8.2%、平成3年が22.5%、平成6年が0.7%、平成9年が3.1%の伸びを示している。昭和57年の93,971,191百万円が平成9年には147,743,116百万円にまで拡大しているのである。

店舗数は減少しつつ、売上高は伸びている。この減少を規模別で見えていくと平成6年と9年の比較でも小規模小売店舗だけが減少し、10人から19人以上の従業員を持つ小売店舗は増加しているのである。

表-2 小売業従業者規模別商店数

従業者規模		商店数(店)					
		平成6年	平成9年	構成比(%)		増減率(%)	
				6年	9年	6年/3年	9年/6年
小 売 業	計	1,449,948	1,419,948	100.0	100.0	▲6.6	▲5.4
	1人～2人	764,772	709,000	51.0	49.9	▲10.4	▲7.3
	3人～4人	370,944	350,304	24.7	24.7	▲11.9	▲5.6
	5人～9人	222,552	212,440	14.8	15.0	2.6	▲4.5
	10人～19人	89,628	93,455	6.0	6.6	23.2	4.3
	20人～29人	26,345	27,512	1.8	1.9	29.4	4.4
	30人～49人	15,655	15,801	1.10	1.1	21.0	0.9
	50人～99人	7,191	7,922	0.5	0.6	22.1	10.2
	100人以上	2,861	3,251	0.2	0.2	25.2	13.6
	49人以下(中小規模)		1,489,896	1,408,512	99.3	99.2	▲6.7
50人以上(大規模)		10,052	11,173	0.7	0.8	23.0	11.2

このことから言えるのは大規模小売業が伸びており、小規模小売業が衰退しているということであろう。これを業種別に見るなら最寄品小売業が減少、衰退しているということになるだろう。もともと、最寄品小売業は小売業店数の中で過半であり、零細な一般店が多いという特質を持っている。

つまり、町中に存在する一般店が危機に陥っているということであろう。このことが旧来の自然発生的に存在していた商業集積、商店街が苦しい状態になっているということにつながってくる。

その商業集積を同じく商業統計で見してみる。商業統計の2次加工統計として「立地環境特性地区別」の小売業の状況がある。ここでは小売業を次の立地環境によって分類している。

イ 商業集積地区

- a 駅周辺型商業集積地区
- b 市街地型商業集積地区
- c 住宅地背景型商業集積地区

d ロードサイド型商業集積地区

e その他の商業集積地区

ロ オフィス街地区

ハ 住宅地区

ニ 工業地区

ホ その他地区

ここでは商業地区をひとつにまとめてみる事とする。まず、その構成比を見ると商業地区は商店数の割合から言うと平成3年が全体の41.5%、平成6年が42.0%、平成9年が43.7%と伸びている。しかし、その中で商店数は減っている。昭和54年を100としてみると84.8となっているのである。これは小売業全体の数が減っていることによるものだろう。商業集積地区よりもその減り方が小さいのは工業地区だけである。

年間販売額で見ると全体に占める割合は商業集積地区では平成3年は47.7%であり、これが平成6年では46.4%、平成9年では47.4%であり、決してその比率を下げてはいない。しかし、

その伸び率は昭和54年を100とした場合、商業集積地区は189.3であり、他の地区に比べて小さい。商業地区よりも低いのはその他地区のみである。1商店あたりの年間販売額を見ると商業集積地区では平成9年調査において1店当たり1億1296万円で、これは工業地区やオフィス街地区築に比べると小さい。また、前回調査（平成6年）に比しても伸びは小さい。このことは業種構成にも関係している。

業種構成を見ると商業集積地区は各種商品が0.4%、織物・衣服・身の回りが22.7%、飲食料品が32.3%、自動車・自転車が3.3%、家具・じゅう器・家庭用機械器具が9.3%、その他が21.7%となっている。最寄品小売業の比率が高い。

ところが年間販売額で見ると商業集積地区では各種商品が26.5%を占め、織物・衣服・身の回りが13.6%、飲食料品が24.7%、自動車・自転車が5.3%、家具・じゅう器・家庭用機械器具が8.2%、その他が21.7%で各種商品の割合が極端に高くなっているのがわかる。他の地区での各種商品の割合はオフィス地区が5.7%、住宅地区が3.0%、工業地区が4.1%、その他地区が1.3%であるのに比べると商業地区では大型店の力が強いことがわかる。

従業者規模別の商店構成率を見ると商業集積地区では小規模店（従業者4人以下）が74.5%、中規模店（従業者5～49人）が24.6%、大規模店（従業者50人以上）が0.9%である。小売業全体では小規模74.6%、中規模24.6%、大規模0.8%であるからほぼ同じである、という言い方もできようが小売業の総数は約140万店であり、0.1%の違いは約1500店弱であろうからたとえひとつの商業集積地区にたった1軒の大型店があったとしてもそれは周囲にきわめて大きな影響を与えるのである。このことは規模別売上シェアを見るとわかる。

次に地区別の来店客用駐車場の有無がある。商業集積地区は駐車場有が45.4%、駐車場無が54.6%である。全体で見ると有が49.0%、無が51.0%であるから商業集積地では駐車場が完全

に不足していることがわかる。また、駐車場を保有する商店の前回調査比での年間販売高の伸びを見ると有の場合は小売業全体でも10.5%の伸び、商業集積地区では9.0%の伸びを見せている。これが専用駐車場を持っている場合になると全体では11.9%の伸び、商業集積地区では12.6%の伸びである。しかし、共用駐車場の場合は小売業全体で4.4%の伸び、商業集積地区では1.3%の伸びでしか無い。

これが駐車場がない場合になると小売業全体では0.7%の伸びだが商業集積地区では0.8%のマイナスとなってしまふ。駐車場がいかに大きな意味を持つのがよくわかる。

これを商店街という単位で見してみる。平成9年の調査における商店街の数は全国で1万4070であり、これは平成6年調査時の1万4271に比べると1.4%もの減少となっている。商業集積地区の商店街は住宅地背景型が5239、駅周辺型が3718、市街地型が3574、ロードサイド型が896、その他が643となっている。ここで特筆されるのは商業集積地区全体では1商店あたりの年間販売額は11,296（万円）であるがその中で大きな商店街として考えられている駅周辺型が13,502（万円）であるのに対してロードサイド型は18,121（万円）と圧倒的に高い、ということはロードサイドに出店する大型店の力によるものと考えられる。

そして、その解説では「各県の商業集積地区計を基準（=100）として商店数の構成をみると、①駅周辺型では、神奈川（構成比62.0%）、東京、大阪、奈良、兵庫、千葉、埼玉など人口が多く交通手段が発達した県が、②市街地型では、宮崎（同49.3%）、広島、岩手などが高く、駅周辺型での割合が高い県では低くなっています。③住宅地背景型では、沖縄（同61.0%）が群を抜いて高く、次いで、京都、長崎など、④ロードサイド型では、長野（同16.9%）、熊本、徳島、香川、福井など、ショッピングセンターなどの立地がみられる県、⑤その他では、鹿児島（同17.9%）、熊本、徳島など、が高くなっています」というように述べている。

以上、商業統計の結果を見てもあることが言えると考えられる。それは次のようなことである。

- (1) 商業集積は全体的に衰退傾向にある。
- (2) しかし、その中で大型店は伸び続けており、その影響は一般店に現れている。
- (3) 駐車場の有無が大きなポイントとなる。
- (4) 郊外型のショッピングセンターのあるロードサイド型が力を持ち始めている。
- (5) ただし、その影響の現れ方は地域によって異なる。

4. 中心市街地の持つ性格

中心市街地といった場合、多くは駅周辺型商業集積地区と大都市、地方中核都市と準中核都市における市街地型商業集積地区をいうものとしてみたい。そういう視点で2年間、多くの都市の中心市街地を見てきた。

そこで感じたことをまとめてみたい。

まず、駐車場問題である。中心市街地において郊外のロードサイド・ストアやショッピング・センターにかなわないのではないか、ということから駐車場の整備を何らかの方法でしようとする。駐車場がなければ客は来ないだろう、という考え方である。その場合の方法とは次のようなことである。

- イ 商店街に隣接した場所の空いた土地を借りるか、購入するかして共用の駐車場を作る。
- ロ 商店街の中の空き店舗を借りるか買い上げるか、そこを駐車場とする。
- ハ 営業パーキングと提携してそこを商店街の駐車場とする。
- ニ 商店街の角地を利用して共用の立体駐車場を作る。

しかし、これは実際には大きな効果は期待できない。その理由は次のことである。

- a 駐車可能台数が少な過ぎる。平常日と休日では来場者の数が異なる。平常日は駐車場が空いていても休日は満車となる。日中の時間帯によってもこういうことは起こる。

駐車待ちや空きスペース探しが必要となる。

- b 駐車場から商店街まで、あるいは各店までが公道を歩くことになり、不便である。
- c 多くの駐車台数を確保しようとするために通路及び駐車スペースが狭くて運転しづらい。立体駐車場の場合、入庫するまでの余計な作業が必要となる。
- d 無料駐車という形は取りづらく、買いものに依じて有料と無料が決まる。
- e 中心市街地の中に存在する大型店は独自の駐車場を持っており、それとの共用はできない。

このことが問題視されるのは郊外にあるロードサイド・ストアやショッピング・センターと比較してみるとわかる。これらは独自に大きな駐車場を保有している。その特色は次のことである。

- あ 駐車スペースに余裕があり、常に停められる状態である。
- い 駐車スペースが広く、通路も広いために駐車が楽である。
- う 平面的な駐車場が多く、停めてから店に入りやすい。あるいは駐車場が店舗と一体になっている。
- え 駐車が買い物の如何を問わず、無料の場合が多い。
- お 駐車場から店舗への歩行路がクローズになっていて歩きやすい。

こういう状況になると都市郊外に住む人々にとって「どちらに行くか」ということでは郊外を選択するのが自然だろう。道路は求心的に都市内に入っていくと交通混雑があるが放射状に郊外に出ていくと交通混雑は少ない。しかも、中心部では駐車できるかどうかはわからず、たとえ、駐車スペースがあっても狭くて駐車や運転が難しくなると特に運転に自信のない主婦やサンデー・ドライバーは買い物に郊外を選ぶこととなるだろう。

次にワンストップ・ショッピングの問題である。現在の買い物行動のワンストップ・ショッピングは単にモノを求めるだけではない。飲食や娯

業をからめてのワンストップ・ショッピングである。そうなるに飲食施設や娯楽施設を計画的に配置した郊外のショッピング・センターの方が中心市街地よりはるかに有利となる。

企画も問題となる。商店街の場合、商店の構成や資金の限界があり、販売促進の企画も型どおりになるケースが多い。ショッピング・センターやロードサイド・ストアの場合、一社、あるいはデベロッパーが販促企画を行うために「計画的」「総合的」「一貫的」「効果予測的」な企画が可能となるが商店街の場合は困難な点が多い。

特に独立した業種の異なる各種の商店の平面的な集合体である商店街については企画そのものあり方に多くの制約がある。資金の負担力も異なるし、業種によって企画そのものの意味が異なることは多い。また、商店街を構成する各商店の店主の違いが出てくる。この違いが一貫した企画の展開を難しくする。

もうひとつが規模である。商店街を構成する各商店の売上げ、粗利益率、床面積、立地、店舗の減価償却度、などの違いがあった場合、何かを行おうとしても、その負担力が異なってくる。さらにもうひとつは店主の年齢である。店主が高齢であり、後継者がいない場合と店主が若く将来を考えている場合ではその意識に大きな違いが存在する。年齢に関係なく商売に対する意欲の違いも関係するだろう。

三つ目は業種の違いである。業種によって大型店や郊外店からの影響度は異なる。飲食料品店や雑貨店や衣料品店は近くの大型店に大きな影響を受けている。玩具店や重衣料店、自転車店などは郊外のロードサイド・ストアに影響を受けている。しかし、中には影響度の少ないものもある。惣菜店や趣味の店などである。このことも商店街の意思統一を難しくしている。

最後に商店街に見る「集積度」である。50店、100店と商店が集積している場合と20店、30店では大きな違いがある。たとえば、20店の商店が存在している商店街の場合、生鮮食料品店が2店、食料品店が1店、雑貨店が1店、薬局が1店といった形であるなら基本的に品揃えで

他に対して対抗力を持つことはできないだろう。商店街としての特色を出そうとして業種構成を変えようとしてもそれぞれが独立の小売業である以上、「八百屋はやめてアクセサリー店になれ」という方が土台、無理な話なのである。

このような状況を考えてみると中心市街地の商業集積である商店街のあり方の難しさがよくわかる。

そうした認識の上でこの2年間、地方都市の中心市街地を回り、中心市街地活性化法も頭において調査をしてみて以下のような感想を持つにいたった。

それは中心市街地といってもいくつかの種類があるのではないかということである。その中心市街地には次の4つの別が考えられる。

- (1) 大都市の大規模な中心市街地（の商業集積）
- (2) 大都市のターミナル型の中心市街地（同）
- (3) 地方中核都市の中心市街地（同）
- (4) 地方の準中核都市の中心市街地（同）

(1)(2)は東京や大阪、名古屋、横浜、神戸、など人口100万人以上の都市（都市圏）の場合であるからひとまずここでははずして考える。問題としたいのは(3)と(4)である。結論から言うなら(3)の場合は中心市街地の規模が大きいこと、円形商圏の周辺人口が多いこと、買い物以外の用事のための人の行き来が多いこと、近辺の中心駅の乗降客が多いこと、交通の要衝となっていること、ビジネス街と隣接していること、周辺観光の中心となっていること、複数の商店街が隣接していること、などから中心市街地活性化策がとりやすく、効果が期待できるということである。

(4)はこれに対して中心市街地の規模が小さく、人の往来がそれほど多くないこと、買い物以外の用事のための人の行き来が少ないこと、ビジネスとあまり関係がないこと、観光の場所があっても通過されることが多いこと、などから問題があるということである。

例を挙げるなら前者を秋田市、山形市、松本市、金沢市、松江市、高知市、大分市、といったように取った場合、後者は横手市、酒田市、塩尻

市、小松市、浜田市、中村市、佐伯市、といったところとなる。

前者については中心市街地活性化法に基づいて対応を図る可能性は残されている。県庁所在地であり、観光の拠点でもある。人の問題のほかに計画を構成する要素の選択肢が多い。一方、後者は極めてきびしい状況にあるといえる。集客力がないことのほかに店舗の集積度が低く、買回品や専門品の商店が少ないこと、買い物施設以外のものが少ないこと、公共交通が貧弱なこと、観光の中心となっていないこと、などがある。また、現在、ロードサイド・ストアや郊外型ショッピング・センターは大都市とこういう準中核都市の消費をあわせて取り込む場所に立地されており、その場合、準中核都市は大きな影響を受ける。特に準中核都市の方が自動車による行動の度合いは大きい。

以上のことから地方の準中核都市において中心市街地の商業集積の危機が差し迫っているということが言えよう。現在、「シャッター通り」などといわれている中心商店街を持つのはこういう都市である。

5. 中心市街地活性化法への対応の現状

中心市街地活性化法の施行以来、4年たっているが全国の都市においてどのような対応が図られているのだろうか。これについては日本経済新聞社が2002年、全国の市町村に対して調査を行ったものがある(2002, 9, 26)。この結果を見てみたい。

それによると中心市街地の「活性化基本計画」を策定した市区は解答のうち59.9%、その中でこの計画に基づき「まちづくり機関(TMO)」を設立、認定された市区が46.4%、認定予定となっているものが15.6%であり、6割以上が策定していることとなる。このTMOの主体は商工会議所が69.6%で圧倒的である。

これに反して認定する意志はあるものの認定の目処が立っていないものが33.6%、認定の計画がないものが3.3%である。

実はこの法律ができてそれによって大多数の市町村は政府の指導でこの取り組みを行おうとしている。その主体となる機関としては商工会議所が当てられた。そのためにこの取り組みは行政主導であり、実際の当事者となる商業者は知らないうちに進められているという状況もある。ある市の商店主から「市の商工労働部から『××のある町』という計画を一方向的に与えられ、当惑している」という話を聞いた。

また、この調査ではTMOの効果についても聞いている。それによるTMOの活動が十分に意味を持っているかどうかでは96.2%が「不十分である」としている。その理由として「運営基盤の弱さ」や「商業者の意識改革や商店街の体質の遅れ」や「資金難」が上げられている。効果があったという点では「合意形成・調整」や「チャレンジショップ事業(空き店舗の活用)」や「集客イベント」などが上げられている。しかし、こういう効果については旧来の商店街再開発と変わらず、あまり変わりばえがしないようである。

この調査に関係して日本経済新聞では中心市街地活性化法の適用の成功例(順風)と失敗例(逆風)を挙げているが順風としては長野県飯田市、福島県会津若松市、愛媛県大洲市が上げられており、逆風として岡山県津山市、香川県丸亀市が上げられている。ただ、いずれも一面的な事象を取り上げたもので計画自体の成否はこのレベルではわからない。

評価されているものの多くはいくつかの企画によって人通りが増えたというものであろうがうまく行っていないものについては私の視察調査を含めて次のようなことがあるようである。

(1) 新たに作った商業施設そのものが採算に合っていない。

——駐車場やショッピング・ビルなどであるが当初の利用予定と現実が数の上で合わないためにその維持費用の負担が生じる——

(2) 資金が不足して期待通りのものが作れない。

——商業集積の規模に合わせて適当な施設を作ったり、催しを行うと中途半端なものとなって効果が出ない——

- (3) 地域内の商店の閉鎖が続いている。
—傾向として存在する店舗閉鎖や転業があり、
地域自体が衰退的イメージを作っている—
- (4) 催しが一時的な効果をもたらしても恒常的な
集客とはならない。
—お祭りなどの催しを行った場合、その期間中
だけは人出はあってもそれが終わるとまた、
人出は少なくなってしまう—
- (5) 空き店舗対策に適当なものがない。
—空き店舗を素人に提供しても効果ある商売や
企画は無理である—
- (6) 全体をリードする人がいない
—行政や商工会議所がいくら介入しても実際に
「町」を運営するのは商業者であるが適当な
人がいない。いても自分の商売があっても十分
な時間がさけない—

このような問題は過去の商店街再開発と同じことである。しかし、商店街再開発は商店街だけの問題であったが中心市街地活性化策は町自体が対象となるためにより効果的な町づくりの中で商店街の位置付けが行われるはずである。この場合、一番問題となるのは『にぎわいの演出』とも言えるそのための「コンセプト」の設定であろう。

町づくりの基本イメージというものである。たとえば次のようなものである。

- イ 新潟市の「漫画の町」
- ロ 宮城県石巻市の「待ちづくりまんぼう」
- ハ 山口県下関市の「グリーンモール」
- ニ 福島県会津若松市の「大正浪漫」
- ホ 福島県喜多方市の「蔵のある町」
- ヘ その他—「××のある町」「○○の見える町」など

コンセプトの適正とそのコンセプトに見合う企画ができるかである。実際には机上の空論の域を抜けていないとことが多いようである。見た感じでは「期待外れ」とか「イメージの違い」といった感じであった。コンセプトやキャッチフレーズはつければ良いというものでもない。

6. 大型店の郊外出店状況

中心市街地活性化法に基づく中心市街地商業集積の活性化の試みが行われている一方で 大型店の郊外出店にも拍車がかかっている。これについては日本経済新聞が「店舗ポートフォリオ分析」として調査した結果が発表されている。(2002, 8, 15)

これは各都市圏を1995年から2000年までの人口増加によってA1(成長継続), A2(成長減速), A3(成長回復), A4(成長鈍化), B(流入), C(停滞), D(該当なし), E(衰退), F(凋落)の9つに分類したものであり、これに基づいて都市圏及び副都市圏への主要な大型店の出店状況を調べたものである。この結果は次のようになっている。

イオン		イトーヨーカ堂	
A1	13.8%	A1	2.8%
A2	26.2	A2	7.0
A3	18.6	A3	57.4
A4	10.8	A4	13.5
B	0.9	B	0.6
C	19.9	C	11.0
E	6.4	E	5.1
F	3.4	F	2.6
西友		ダイエー	
A1	3.5%	A1	3.6%
A2	10.9	A2	16.7
A3	67.0	A3	52.4
A4	9.8	A4	4.9
B		B	
C	5.7	C	15.5
E	3.1	E	4.4
F		F	2.5
ユニー			
A1	43.6		
A2	8.1		

A3	13.2
A4	14.9
B	
C	11.6
E	6.7
F	1.9

この表にあるのは現在の店舗立地であるが、当然のことながら通常上大型店は成長地域に出店をする。しかし、現在、盛んに郊外地域に出店をしているイオンの場合、停滞地域、衰退地域に出店をしている状況が読み取れる。つまり、CとEであるがこの地域こそが地方準都市とも言えるものである。

例えば、Cには北見、苫小牧、八戸、福島、平塚、小田原、福井、長野、岐阜、大垣、沼津、富士、御殿場、西尾(愛知)、津、大阪、姫路、鳥取、岡山、広島、徳島、大分、那覇、などがあり、Eには旭川、釧路、いわき、日立、栃木、桐生、木更津・君津、長岡、三条、上越、高岡、中津川(岐阜)、静岡、伊勢、和歌山、福山、徳山・新南陽、新居浜、北九州、佐賀、都城(宮崎)、延岡などがある。

こうした停滞、衰退地域には普通は新規の出店は少ない。しかし、イオンの戦略を見るようにこうした地域に大型の郊外型ショッピング・センターを作って進出するという戦略が功を奏するケースは多い。

停滞・衰退型地方都圏において大型店の数が少ないこと、競争が弱いこと、郊外の立地の地価が安く広いスペースが確保できること、そしてこうした地域の中心市街地の商業集積が弱体化していることなどから出店には有利であり、また、こうした地域はマイカー移動の割合がきわめて高いことから大型店にとっては有利に状況が展開すると見られる。

そして、そういう戦略をとるイオンが現在、大型店の勝ち組の代表であるということを考えるなら今後、空いている地域をねらって大型店が進出することが大いに考えられる。この場合、進出しようとする大型店はその地域の中心市街地の状況

は無視すると考えてよい。彼らが気にするのは他の大型店の出店状況のみである。

大型店同士の競争が回避できるなら自動車による広域からの集客を実現することによって郊外型大型ショッピング・センターを採算にのせることは可能であると判断するといえる。

こういう状況が今後、展開されていくとしたら現在の地域内競争条件による中心市街地活性化策をどう展開しても新たな郊外型大型店出店が行われた時点でその活性化策は変更あるいは失敗を余儀なくされるものと推測されるのである。

7. TMOの将来

厳しい条件の中にある商店街、特に中心市街地の商店街にとって中心市街地活性化法の施行は期待できるものであったろうがその施行後5年がたっている(2003年は6年目)がその効果はどうかということがたびたび話題に出てくる。

このことについて日経流通新聞では「正念場のTMO 活性化法施行4年」という連載の中で『広がる地域格差』ということを指摘している。これは「タウンマネージメント推進協議会」というTMOに関する全国組織が発表した資料によってTMO計画が地域によって大きな差があることを示したものである。(2002, 9, 26)

表 都道府県別のTMO認定数

北海道	(19)	滋賀県	(4)
青森県	(3)	京都府	(2)
岩手県	(13)	奈良県	※
宮城県	(5)	大阪府	(2)
秋田県	(4)	兵庫県	(12)
山形県	(6)	和歌山県	(3)
福島県	(12)	鳥取県	(3)
茨城県	(2)	鳥根県	(6)
栃木県	(5)	岡山県	(2)
群馬県	(2)	広島県	(7)
埼玉県	(11)	山口県	(4)
千葉県	(6)	徳島県	(6)
東京都	(5)	香川県	(6)
神奈川県	(8)	愛媛県	(4)

新潟県	(8)	高知県	(2)
長野県	(8)	福岡県	(5)
山梨県	(2)	佐賀県	(2)
静岡県	(4)	長崎県	(4)
愛知県	(9)	熊本県	(9)
岐阜県	(2)	大分県	(6)
三重県	(4)	宮崎県	(6)
富山県	(8)	鹿児島県	(8)
石川県	(3)	沖縄県	(6)
福井県	(1)		

タウンマネージメント推進協議会の把握分
※は未把握 2002. 9 現在

これで見ると北海道は19、岩手は13、福島は12、埼玉は11、兵庫は12、というように二桁にもなるTMOが発足している地域がある反面、青森は3、茨城は2、群馬は2、山梨が2、岐阜が2、石川は3、京都は2、大阪は2、和歌山は3、岡山は2、山口は4、愛媛は4、高知は2、長崎は4、といったように5組織未満もかなりあり、徳島、大分に至っては認定がゼロである、といったように地域によって大きな差が存在するのである。

これは商店街が置かれた状況の厳しさの違いであるというようには理解できない。TMOの多い地域は状況が悪く、少ない地域は無風状態に近いのかというとは決してそうではないだろう。むしろ、少ない地域ほど、状況は厳しいとも言える。

これについてこの記事では次のようにいっている。「地域間格差の要因としてあげられるのが活性化法施行後、四年間の経済環境の変化だ。事業のけんいん役となるべき市町村が長引く景気低迷による税収難から緊縮財政を迫られ、資金負担の重い市街地再開発事業に二の足を踏むようになった。商業空洞化も加速するばかりで、多くの商店街で対策が追いついていない」。

資金問題もあるだろうが実際は地域行政の熱意であろう。このことは現在でも市街地活性化法が行政主導のものだということを示している。本来、商店街の活性化は民主導で行われるべきである。なぜなら、それは商売であり、小売りマーケティングの問題だからである。民間の商売に行政

が主導でどうかなるという考え方はおかしい。

しかし、いまだに民間の小売り業者たちは行政に頼る姿勢が強い。自ら客を呼び戻そうという姿勢が弱く、行政の施策で客を呼び、それに対して自らの力で売る、という考え方が支配的でもある。

したがって、行政主導でTMOを作り、方策の提示を受ける、という形になってしまっている。そうである以上、行政の意向によって地域のTMOはできるのか、どうかとなってしまうのである。

このことが今度はそのTMOの成功かどうかと結びついていく。現在の評価ではTMOのうち成功している例はきわめて少ないと言われている。それは行政の担当者が机上で考え、外部の識者(研究組織)などと相談し、そこで作ったプランを民間企業に提示し、具体化させようとするからである。商売人ではない行政担当者や研究者では実際に効果のある実行は無理なのである。

本来、行政は民間の商店街に対して場を与え、条件を整備し、その中で自らの知恵と経験でプランを作り、実施するべきであろう。そこで問題は元に戻る。果たして商店街自体にそういうことを行う力と意欲は残っているかということになってしまう。

そういう状況の中で全国組織である「タウンマネージメント推進協議会」では2002年10月から全国のTMO機関や流通の専門家を集めた情報交換会を行うこととしたという。これは「TMOリーダーシップ・カンファランス」という。

TMO, TMOを目指す団体、地方自治体関係者のほかにタウンマネージャー、学識経験者、NPOなど街づくり関係団体、コンサルタント会社、などが集まり、分科会を作り、問題点を討議し、解決策を考え、提言を行うというものである。

中心市街地活性化法に基づくTMOの展開については種々の方策が行われている。たとえば、中小企業総合事業団がTMOの要請の基づいて街づくりの専門家として派遣を行う登録されたタウンマネージャーというものがある。この認定数も

2001年度末で約250人になっているという。

このような行政による種々の方策は表面的には豊かであるが果たしてそれを活用できるかどうかは民間の商店街における経営者たちのあり方によるのである。多く商店街では意欲に燃え、活性化に取り組みたいと考えている商店経営者がいる一方、先行きをあきらめ、撤退や転業を考えているものも多いはずである。

本来、商店街というのはそういう考え方の違う商店経営者たちの集まりではなかったのか。それが一社で経営方針を立て店舗展開をする大型店やデベロッパーがいて全体的方針の元にテナントを集めて人工的な商業集積を作るショッピング・センターと違うところなのである。

その意識の違いをどう組み合わせると一つの商業集積という機能集団を作るかが本来議論されるべきである。その議論の選択肢の中にはマイナスの方向も含まれるはずであろう。大型店経営では「業態転換」や「スクラップ・アンド・ビルド」もある。すべてが生き残るということを前提とした商店街活性化があるものだろうか。

多くの商店街を見てきたがそこにあるのは「画

一性」や「陳腐性」であり、「地域性」を無視した「普遍性」が存在しているような気がする。過去の商店街再開発施策以来、もう30年以上たっているがこの性格はいまだに変わっていないような気がする。それは行政の責任なのか、商店街の責任なのか、各商店の店主の責任なのか。

過去、中小企業庁（当時）の勉強会でこういう議論をしてきたが答は出なかった。

参考にした資料

- 山口邦雄・日置雅晴・須永和久・佐谷和江「市民のためのまちづくりガイド」学習出版社 1999, 11
- 大戸徹・鳥山千尋・吉川仁「まちづくり協議会読本」学芸出版社 2000, 5
- 中小企業総合研究機構編「米国の市街地活性化と小売業」同友館 2000, 10
- 中沢孝夫「変わる商店街」岩波新書 2001, 3
- 深貝哲朗「中心市街地は甦るか」まつお出版 2000, 10
- 中小企業庁監修・全国商店街振興組合連合会発行「元気のある商店街」同友館 1997, 9
- 中小企業庁監修・全国商店街振興組合連合会発行「続・元気のある商店街」同友館 2000, 5
- 通商産業大臣官房調査統計部編「2000 我が国の商業」通産統計協会 2000, 3
- 日本経済新聞、日経流通新聞他