

# 中心商店街の現状と活性化対策に関する考察

## —岐阜県大垣市のケースを中心に—

間仁田 幸 雄

### 目 次

はじめに

#### I. 中心商店街の衰退と活性化対策

1. 中心市街地の空洞化
2. 中心商店街の3つの機能
3. 中心商店街衰退のメカニズム
4. 中心商店街活性化の方向性
5. 中心商店街活性化の推進組織

#### II. 大垣市中心商店街の現状と活性化対策

1. 大垣市の人口と商業の動向
2. 大垣市中心商店街の現状
3. 大垣市中心商店街の特徴
4. 大垣市中心商店街活性化の基本的課題
5. 大垣市における中心商店街活性化対策
6. 大垣市中心商店街活性化のための推進組織

おわりに

### はじめに

平成10年7月「中心市街地整備改善活性化法」<sup>1)</sup>が施行され、通産省、建設省など13省庁が共同歩調をとって縦割り行政の枠を超えた思い切った施策を進めることになり、あらためて中心市街地活性化問題に対する関心が高まっている。

しかし、わが国において中心商店街の衰退が問題となったのは必ずしも最近のことではない。それは、この問題が農村部から都市部への人口移動という都市化の趨勢とともに進んだものだからである。

これがモータリゼーションの進展と重なり合って進んだため、人口増加による市街地の外延的拡大とマイカーの普及に対応して都市構造をいかに改造するかが、都市政策の課題となった。その結果、反面で中心市街地や商店街の衰退が生じたが、これに対する有効な政策がとら

れなかったため、問題が深刻化することになったのである。

しかし、クルマ社会の到来は単なる道路体系や駐車場の整備という都市計画的な課題を提起しているばかりではない。より大きな社会的な変化を引き起こしている。クルマ社会の到来は都心部から隔離した周辺部での生活を可能とした。これが人々のライフスタイルを根本から変貌させ、地域コミュニティにおける人間関係を希薄化させた。しかも、この背景には女性の就業率の上昇、少子化の進展といった社会の基調的な変化がある。

こうしたなかで、クルマ社会は消費行動を抜本的に変化させてしまった。その結果として、従来からの中心商店街を必要としないライフスタイルが定着したのである。これに拍車をかけたのが流通革命とくに郊外型大型店の出現であった。

こうしてみると、中心商店街の衰退は単純に

クルマ社会への移行にともなって生じたのではないといえる。したがって、中心商店街の衰退に対する対策を考える場合には、こうした視点から総合的に考察する必要があるのである。

加えて、この問題は都市ごとに歴史や街としての成り立ちが異なるため、それぞれの特性を踏まえた対策が必要となることにも留意しなければならない。

そのため、以下ではまずⅠで全国に共通した現象として中心商店街の現状と問題点を探り、それを前提にⅡでは岐阜県大垣市の中心商店街の具体的なケースを取り上げて分析することによって、今後の中心商店街活性化政策の課題を検証することとした。<sup>23)</sup>

## I. 中心商店街の衰退と活性化対策

### 1. 中心市街地の空洞化

中心商店街の衰退は商業にとっただけ問題なのではない。中心商店街は地域コミュニティである中心市街地のなかに存在しており、その中核をなしている。したがって、中心商店街の問題は地域コミュニティの変貌とあわせて論じなければならないのである。

中心市街地の概念については、必ずしも通説があるわけではないが、例えば「古くから商業、業務など様々な機能が集まり、人々の生活や娯楽や交流の場となり、また長い歴史の中で独自の文化や伝統を育むなど、その街の活力や個性を代表する『顔』とも言うべき場所」といった捉え方が一般的である。<sup>4)</sup>

しかし、今や多くの都市で中心市街地の空洞化が進み、このままでは近い将来この「街の顔」が消滅することにさえなりかねない状況にある。それではどうすればいいのか。これを考えるために、まず中心市街地が本来もっていた性格がどのようなものであり、その役割が何であったのかという点からみていこう。

まず、今回の中心市街地整備改善活性化法では、中心市街地を以下の3つの要件によって規定している。第1は「集積要件」である。これは「市町村内の他地域と比較して相当数の小売

商業者等が集積し、それを核として一定の商圈や通勤圏が形成されていること」である。第2は「趨勢要件」と呼ばれ、「土地利用、商業活動等の状況・動向を参考に判断し、機能的な都市活動の確保、経済活力の維持に支障を生じ、又は生じるおそれがあること」である。第3は「広域効果要件」と呼ばれ、「当該市町村及び周辺地域の市街地規模・配置・相互関係の現状等から事業の一体的推進が地域の発展に有効かつ適切であると認められること」である。<sup>5)</sup>

この3つの要件は、まず商業等の集積とそれにもとづく圏域が形成されていることを要件としているが、あわせて衰退している実態を踏まえ、活性化のための施策の必要性があるかどうかも選定の要件としている。これは、この法律が活性化対策をとる意義がある市街地を選定することを目的としているからである。

より一般的にみれば、中心市街地には住宅があり、商店街があるところであり、ここは生活の場であるとともに買物の場でもある。また、企業などのさまざまな業務機能もある。この他にも映画館などの娯楽施設、文化施設、スポーツ施設などの集客施設があり、人々を集める役割を果たしている。さらに、多くの場合交通拠点として鉄道の駅が存在しているが、この駅は他地域と往来する人々が利用する出入口であり、これが商店街の集客力の基盤となっているのである。

### 2. 中心商店街の3つの機能

こうしたなかであって、中心商店街は人々を集め、人々を交流させる仕掛けとしての役割を果たしている。ここには商業などの営業機能だけでなく、これも含めて3つの機能が集積している。

中心商店街の第1の機能は、商業、飲食業、サービス業などからなる「営業機能」である。このうち商業について問題となるのは次の2点である。

1つは、商店街のベースは魚介、野菜、肉類の生鮮3品と日用品を扱う商店にある。かつて近隣住民はこうした日常生活に必要な商品は商

店街で買っていた。惣菜屋、豆腐屋などもそうである。こうした商店は地域コミュニティにとって欠かせない存在だった。しかし、衰退しつつある商店街ではこうした身近な店が、スーパーマーケットやコンビニエンスストアに勝てずに、急激に減少しているのである。

もう1つは郊外型大型店との競合である。デパートやスーパーマーケットなどの大型店は多くの中心商店街に存在し、通常集客力の核の役割を果たしている。デパートは商品のグレードや品種が一般商店とは異なるため、多くの場合棲み分けができています。スーパーマーケットは生鮮3品や日用品で一般商店と競合するが、地元商店が転換したものもあり、中心商店街では土地制約から規模を大きくできないといった事情もあって、必ずしも一般商店の衰退をもたらしているとはいえない。競合相手はむしろ郊外立地の大型ショッピングセンターなどである。中心市街地の地域住民も自家用車でこれを利用するようになってきているからである。

こうしてみると、今後中心商店街の活性化対策を検討する場合には、生鮮3品や日用品を扱う小売店の復活とこれと競合しない大型店の導入が課題となるのが分かる。

中心商店街の営業機能を担うもう一つの業種は飲食業である。各種のレストラン、そば屋、甘味屋、喫茶店などであるが、中心商店街の楽しみはこうした飲食店に気軽に立ち寄れることにもある。とくに、喫茶店や飲み屋などは休息や付き合いといったアメニティ機能や交流機能を担っている。

中心商店街の営業機能を担っている3番目の業種はサービス業であり、日常生活を支えるさまざまなサービスを提供している。これには私的サービス業と公共サービス・準公共サービス業とがある。前者は理髪店や美容院、クリーニング店、ビデオなどのレンタルショップ、旅行代理店、DPEや写真館、靴の修理店などの日常生活にかかわりの深い店、パチンコ、映画館などの娯楽施設、その他不動産屋、学習塾などさまざまである。後者は郵便局、銀行、医院、神社・寺院などである。こうしたサービス業が

商店街の「近隣性」を担っているのである。

中心商店街の第2の機能は「アメニティ機能」である。地域住民とくに主婦は毎日中心商店街を訪れ、かなりの時間を過ごす。したがって、ここはゆっくりできて、居心地のよい場所であればならない。このために、アーケードを作ったり、椅子を置いたり、噴水や花壇などを設置したり、さまざまな工夫が凝らされている。休憩施設でもある喫茶店などの飲食店もこれに係わっている。

中心商店街の第3の機能は「交流機能」である。商店街は人々が自然に集まる場所である。特別に人に会うことを目的として行くのではなく、本来の目的である買物などをしながら、人に会えるという非常に大きな利点をもっている。これは自由時間の乏しい主婦にとっては、極めて意味のある機能である。ふと出会った知り合いとおしゃべり、商店の人たちとの会話、喫茶店での憩い、広場や公園での休息をしながらの人々との交流。商店街はこうした人間的なふれあいの場なのである。

以上みたように、中心商店街は単なる商店の集まりではない。飲食店やサービス業があり、アメニティ機能や交流機能も含んでいる。それによって中心商店街へ行くことが地域住民の日常生活行動の一部になるのである。

なお、商店街には広域商店街、地域商店街、近隣商店街の3つのタイプがある。<sup>9)</sup>このなかで東京など大都市にあるような広域商店街は必ずしも近隣性をもっているとは限らないが、多くの都市にある地域商店街や一般の近隣商店街は必ず「近隣性」をもっており、これを失うと商店街としてのアイデンティティが消失してしまうのである。

### 3. 中心商店街衰退のメカニズム

しかし、人々の生活と深く結びついていた中心商店街も、近年では衰退の一途をたどっている。わが国の小売商店の数がかつても多かったのは昭和57年頃で、その後は一貫して減少を続けている。なかでも従業員4人以下の小規模小売店の減少が目立つ。しかし、これを除くと店

表1 全国の小売商点数の推移

(単位:千店)

	昭和54年 (1979)	昭和57年 (1982)	昭和60年 (1985)	昭和63年 (1988)	平成3年 (1991)	平成6年 (1994)
小規模小売店計	1,423	1,449	1,348	1,297	1,275	1,136
(3年前比)	(-)	(+26)	(-101)	(-51)	(-22)	(-139)
従業員 1-2人	1,022	1,036	940	874	853	765
従業員 3-4人	401	413	408	422	421	371
小売店合計	1,674	1,722	1,629	1,620	1,606	1,500

〔注〕 通商産業省「商業統計表」による。

舗数は殆ど減少していない。同時に大型化が進んでいるからである。(表1)

それでは、こうした商店街の衰退はどのように生じたのであろうか。よくあげられる要因はモータリゼーションによるマイカーの普及と郊外型の大型店の急増の2つである。

しかし、問題はもう1つの要因である。それはライフスタイルの変貌とともに進んでいる消費行動の変化である。つまり、核家族化や女子就業率の上昇などもあいまって、買物にも消費者の低価格や利便性に対する指向が強まり、一店集中型へ変化している。これが中心商店街の衰退をもたらしている基盤的な要因なのである。

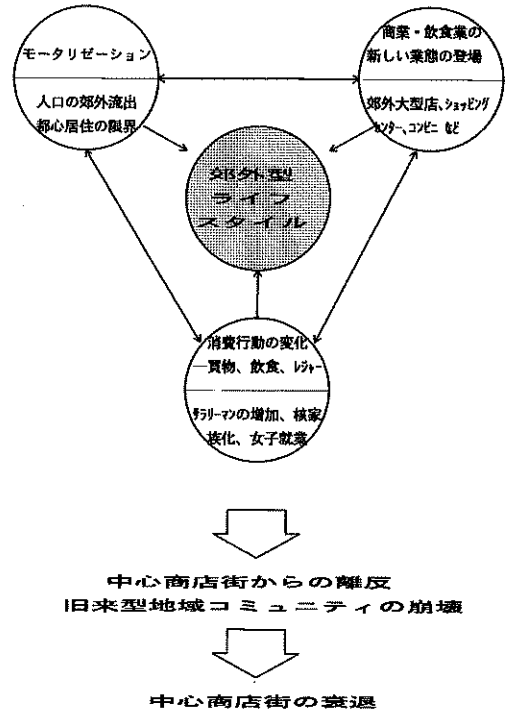
中心商店街の衰退は、この3つの要因が互いに影響しあい、絡まり合って生じている。より詳しくそれぞれの要因をみてみよう。

まず、第1の要因はモータリゼーションの進展である。この背景には都心居住の行き詰まりがある。これは、中心市街地における開発余地が減少し、地価上昇もあって住宅の新規供給が難しくなったため、中心市街地の人口の絶対的、相対的な低下と人口の郊外流出が進んだものである。居住機能ばかりでなく、さまざまな業務機能の郊外移転も進んだ。

問題は、郊外化に対応した公共交通機関など自家用車以外の代替手段が整備されなかったことにある。そのため、郊外では自動車は通勤や通学に不可欠な生活手段となり、第2の要因である商業や飲食業における新しい業態の出現とあいまって、買物、レジャーなど生活のさまざまな行動が自家用車によって行われるようになった。その結果、郊外に居住する人々は中心商店街に行く必要がなくなったのである。そればかりではなく、自家用車の普及により、中心

図1 中心商店街衰退のメカニズム

ライフスタイルの変貌



市街地でも歩いて最寄りの商店街に行く代わり、自家用車で郊外店に行くようにさえなっている。これは中心市街地の道路体系の限界によって、交通渋滞や駐車場不足などが生じ、クルマ社会に対応できなくなったことによるものともいえる。

第2の要因は商業、飲食業において新しい業態が次々と出現したことである。とくに郊外における大型ショッピングセンター、大型量販店、大型複合商業施設である。他方、中心市街地においてもコンビニエンスストア、ファミリーレストラン、ファーストフードなど新しい業態が出現し発展している。

こうした新しい業態は、利便性やジャンルを超えた豊富な品揃えなどにより、消費行動の変化に対応しようとしているとともに、大型の無料駐車場を設置し、モータリゼーションに対応している。同時に第3の要因である消費行動の変化、とくにまとめ買いと一店集中化にも対応

している。

また、こうした郊外型大型店は複合施設化を進め、ゲームセンターや遊具コーナー、映画館などのレジャー施設や各種レストランを取り込み、一家で買物をするファミリーショッピングという新しいライフスタイルを可能にしている。

第3の要因はライフスタイルの変貌がもたらしたものであり、消費をはじめとした生活行動における変化である。これが衰退の基本的な要因である。自営業の減少とサラリーマン層の増加、少子化による核家族化、女性の就業率の上昇と家事の分担化、住環境の変化によってライフスタイルの変貌が急速に進んだ。これを郊外移住が加速したのである。

こうした変化が買物行動における価格や利便性指向の強まり、まとめ買いによる買物効率の向上指向、一店集中化などを生んだ。また、飲食行動も変化している。これは家事の簡素化に集約されるが、専門店からファーストフード、ファミリーレストランなどへの指向、手料理から外食への指向などにみられる。また、レジャー行動も変化している。最近ではファミリー・レジャーが増加し、活動の場もインドアからアウトドアへと変化している。他方、中心商店街の歓楽街としての性格は弱まっている。

こうした消費行動の変化は、商業、飲食業における新しい業態の出現を促すとともに、それによって新しい消費行動が可能となるという形で双方向で影響をあたえあっており、そうしたなかで自家用車が必須の生活手段となっているのである。その結果中心商店街を必要としないクルマ社会に対応した郊外型ライフスタイルが出来上がってしまったのである。これが地域コミュニティとしての中心市街地の崩壊をもたらし、中心商店街の衰退をもたらしたメカニズムである。

#### 4. 中心商店街活性化の方向性

中心商店街の衰退が、このようなメカニズムで生じたものであるとすれば、従来からの商店街のあり方を踏襲したままで再生させることは

不可能であるといえる。また、中心商店街の活性化は個別対策、つまり駐車場の増強をしたり、商店街のリニューアルを進めたりといった個々の対策を積み重ねていても、真の解決はないと考えられる。そのためには、あるべき商店街の性格やコンセプトを明確に設定し、その実現に向けて粘り強く取り組んでいくことが必要なのである。

中心商店街活性化のベースが商業活動の活性化にあることは事実である。このため個店の商業活動の強化、共同事業の展開、テナントミックスの再編成や商店街の骨格構造の再構築などの対策によって、郊外型の大型量販店やコンビニエンスストアに対抗していかなければならない。また、モータリゼーション対策としては駐車場の増強や道路体系の整備に取り組むことも必要である。しかし、こうしたレベルに止まっている限りでは、根本的な解決策とはならない。これを越えた新たな視点が必要なのである。

もともと中心商店街は広域からの集客を目指す一方で、地域コミュニティとの密接な関係、つまり「近隣性」をもっていた。問題は社会の基調的な変化のなかで、この「近隣性」をどのようにして回復するかである。これからの商店街は買物の場としての拡充だけでなく、生活の利便性を高め、生活の豊かさを増大させるような新しいコミュニティ機能を持った場とすること、つまり「新しい商店街の形成」を目指さなければならない。

これには3つの対策がある。第1にアメニティ機能、交流機能の拡充が考えられる。このためにはポケットパーク、休憩所、トイレなどの整備や環境条件の改善が必要となる。

第2は、公共サービスの導入による利便性の拡大である。これからの商店街は単なる商業の場に止まらず、各種の行政サービスを受けられる場により、生活に密着した場にななければならない。このためには市役所をはじめ市民図書館、市民会館、市民病院などが担っている行政や文化的な機能を積極的に導入していくべきである。これは商店街を支援する集客施設の役割を果たすことにもなる。

第3は、新しいコミュニティ機能の取り込みである。ここでいう新しいコミュニティ機能とは、1つは女性の子育てと仕事の両立を実現するための支援体制の充実である。これは少子化の進むなかで仕事と育児や地域活動を両立させ、男女共同参画社会の実現に向けて主体的に取り組めるような支援をするということである。このために保育サービスの拡充、留守家族児童への対応、子育てに対する支援、多角的な教育の場の展開などを進めることである。

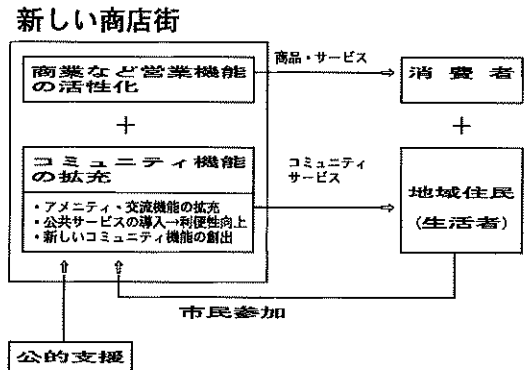
2つは、高齢者や身障者などの社会的弱者に対する支援であり、この商店街を安心して過ごせる街にすることであり、バリアフリー施設の完備、交通事故等の危険性の排除、休憩施設の拡充などにより高齢者や障害者が安心して過ごせる条件を整備することである。

3つは、市民参加のまちづくり活動への支援である。商店街は今や市民生活にとってなくてはならない「新たなコミュニティ」として再生しなければならない。現在のような多様化し高度化している地域住民のニーズに応えることは、行政機能では十分に出来なくなっている。このため行政活動に対する民間補完機能の必要性が高まっており、新しい主体による新しい取り組みが要請されている。<sup>7)</sup>さらに、地域づくりは人づくり、生活づくりでもなければならない。こうした市民のまちづくり活動の場を提供することは今後の商店街のあり方として極めて重要な役割であるといえる。

こうして、商店街に福祉、教育、医療、文化などを担う地域住民のNPOやボランティア活動などの新たな拠点を作ることにより、地域住民の生活の利便性の向上と自らの社会参加を同時に達成できる。これに行政のバックアップが加わることにより、「新しい商店街の形成」が実現する。(図2)

最後に、こうしたコミュニティ機能を拡充するには新しい商店街のコンセプトの明確化が前提となっていなければならない。これは一言でいえば、「強者のための街」から「弱者に優しい街」への変身である。

図2 新しい商店街の形成



### 5. 中心商店街活性化の推進組織

以上からも分かるように、今後中心商店街の活性化を進めていくには、従来のようなやり方を越えた新たな取り組みが必要であり、都市計画行政、商工観光行政、商工会議所活動などの既存の体制の持つ限界を克服し、商業者と地域住民とがイコールパートナーとして主体的に企画や実行に参画できるような仕組みを作ることが望ましいといえる。

ここで期待されているのがTMO (Town Management Organization, まちづくり機構)である。これは行政や民間業者と連携しながら、機動的に中心市街地活性化事業を進めていくための組織であり、「具体的な事業に関する合意形成の支援、さまざまな事業者間の調整、行政や民間事業者では実施しにくい事業」<sup>8)</sup>を推進する組織である。

それでは中心市街地活性化事業において、TMOが担うべき事業領域とは、どのような性格の領域であろうか。中心市街地整備改善活性化法においては、中心市街地活性化事業として2つの事業をあげている。1つは市街地の整備改善のためのハードを中心とした事業である。これには「商業、業務、居住等の都市機能の集積及び再配置を進める土地区画整理事業、市街地再開発事業等の面的整備事業」と「道路、公園、駐車場、電線類地中化等公共の用に供する施設の整備事業」の2つの事業がある。もう1つは商業等の活性化のためのソフトを中心とした事業である。これにも「多様な小売業者の集積活性化及び商業等の整備をタウンマネジメン

「的的手法等を活用しつつ行う事業」と「コミュニティ調和型の事業や新たな事業展開のシーズとなる技術等の市場への導入を支援する事業等の都市型新事業の立地促進を行う事業」の2つの事業がある。

このうち前者はもともと行政の担う事業領域であり、住民参加のパートナーシップ方式による合意形成システムをいかに構築するかが問題となる。他方、後者が主としてTMOの事業領域であり、ここからTMOは「中心市街地の商業全体を一つのショッピングモールとしてとらえ、一体的に運営するための組織」とされているのである。<sup>9)</sup>

TMOの具体的な活動目的は、中心市街地における中小商業の高度化のため、補助金、無利子融資、税制措置などを活用して、商業基盤施設などの整備、空き店舗対策を進め、中心商店街の周辺居住地域を含めた中心市街地を再構築することにあるが、このためTMOは企画や研究調査機能、マーケティングなどの各機能やコーディネイト機能、さらに経営コンサルティング機能などの諸機能をもつことが期待されているのである。

以上、中心商店街の衰退を全国的な現象として把え、その原因と対策をみてきたが、次に岐阜県大垣市の事例を取り上げて具体的にこれを検証してみよう。

## II. 大垣市中心商店街の現状と活性化対策

### 1. 大垣市の人口と商業の動向

大垣市は岐阜県の西南部の西濃地域の中心都市である。この町の歴史は古く、戦国時代にはすでに城下町として出現している。また、戦後は繊維産業の町として栄え、大手の工場が集積していた。その後これが衰退し、当時の活気は失われた。しかし、今でも西濃運輸、イビデン、太平洋工業など全国レベルの企業や有力地銀の共立銀行などがあり、近年ではマルチメディアソフトの研究開発拠点であるソフトピアジャパンが設立され、名古屋市や岐阜市への交通の利

表2 大垣市と旧市の人口動向

	昭和60年	平成2年	平成7年
大垣市の人口(人)	145,910	148,281	149,754
増減(%)	—	1.6	2.6
旧市の人口(人)	45,613	45,662	40,943
増減(%)	—	▲6.5	▲10.2
人口シェア(%)	31.3	28.8	27.3
昼夜間人口比率(%)	105.5	106.1	106.2

(注) 国勢調査による。

便性から通勤・通学圏としての位置づけが強まっている。このため、人口は昭和60年の約14万5千人から平成7年の15万人へと僅かではあるが増加している。(表2)昼夜間人口比率をみても、平成7年で106.2となっており昼間人口が夜間人口を上回っている。これは従来からの製造業の集積による雇用機会に加えて、ソフトピアジャパンの建設による新たな雇用機会の創出、大学の存在などによるものと考えられるが、大垣市の商業を支える基盤は必ずしも失われてはいないといえる。

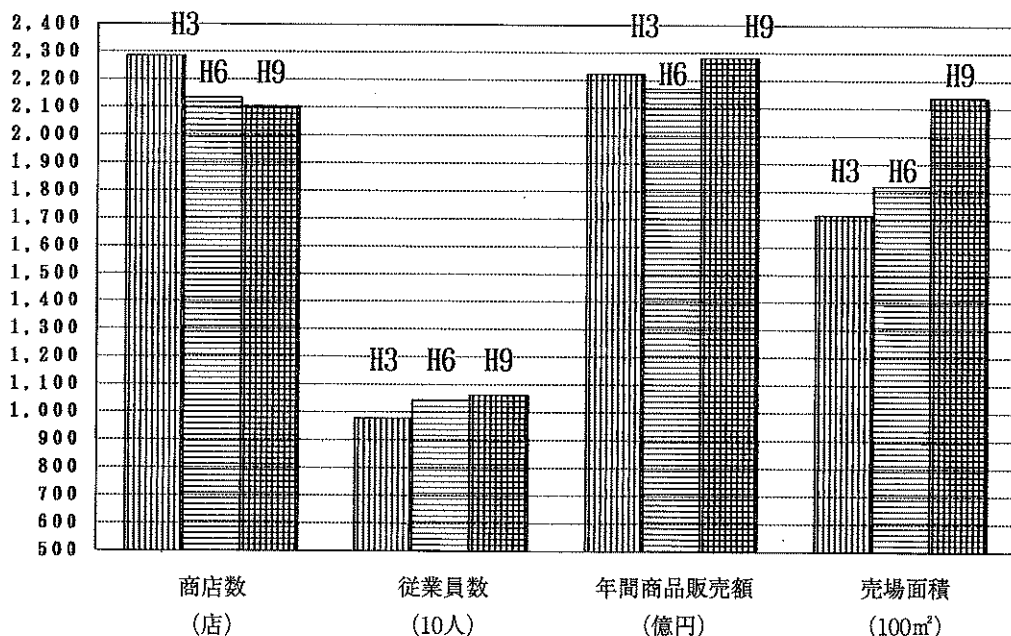
ただし、このうち旧市部分だけを取り出してみると、人口は4.6万人から4.1万人と10%強減少しており、その結果人口シェアも31.3%から27.3%に低下している。ここに中心商店街のおかれた厳しい状況がうかがえる。

次に、大垣市の商業をみると、規模は商店数約2100、従業員数1万600人、年商約2千300億円、売り場面積約21万㎡(いずれも平成9年)である。しかし、店舗数は昭和57年の2905店から平成6年の2648店へ減少しており、この間に約1割の店舗が姿を消している。しかし、他方で店舗の大型化が進んでいるため、従業員、商品販売額、売り場面積はいずれも増加している。これは全国的な傾向と同じである。(図3)

業種別にみると、各種商品や衣服・身の回り品が店舗数、従業員数、販売額ともに減少しているのに対して、飲料・食料品や自動車・自転車関連が大型化しつつ、従業員数、販売額、売り場面積ともに伸ばしている。とくに自動車・自転車関連の小売業は岐阜県のなかでもとくに大垣市に集積している。

さらに、人口一人当たりの年間販売額をみる

図3 大垣市における商業の最近の動き



〔注〕商業統計調査による

と、大垣市は154万円/人であるが、これは岐阜県平均の113万円/人を大きく上回っており、周辺地域からの買物客を市内に吸引し、商業としての広域拠点性を有していることがうかがわれる。また、買回品である各種商品については県全体では11万円/人と全国平均の16万円/人を大きく下回っているなかで、大垣市は17万円/人とこれを上回っており、こうした買回品での広域拠点性が強いことが分かる。とくに自動車・自転車関連の小売業が突出して大きい。ただし、西濃地域全体としてみると小売吸引力は1を下回っており、購買力が流出していることが分かる。大垣市についてもJRによる通勤や通学などの名古屋や岐阜への利便性が高まっており、相対的な地盤低下は否めない。

## 2. 大垣市中心商店街の現状

問題は、中心商店街である。市全体のなかでの中心商店街の比重は一貫して低下しており、郊外部との格差が急速に拡大している。(表3)

この衰退のメカニズムは全国的な動きと同じ

であるが、そこにはこの街固有の要因も含まれている。まず、第1はモータリゼーションの進展である。この対策としては中心市街地の土地区画整理事業の実施による道路の整備、駐車場の整備などが進められている。しかし、城下町としての成り立ちもあり、必ずしもその効果が十分に発揮されていない。また、市域を横断して東西に走るJRを境に南北地区が分断され、南北をつなぐ道路整備が進んでいない。他方、大垣環状線などの道路整備によって郊外の利便性は大きく向上し、このために宅地の郊外化が進み、これが都心部の人口を減少させ、中心商店街の空洞化をもたらしている。駐車場の整備とともに道路体系の再構築が必要であるといえる。

第2は商業、飲食業における業態変化である。ここでも大型店の郊外立地が進み、とくに街の周辺部のロードサイドショップの発展が著しい。ファミリー層の顧客がこれによって奪われている。他方で若者が名古屋や岐阜へと流出していることもあり、ヤナゲンなど地元大型店を中心に維持されてきた広域拠点性も揺らぎつつ



表3 大垣の商業集積における旧市の比重

	年間商品販売額 (百万円)			売場面積 (m <sup>2</sup> )		
	全市	旧市	%	全市	旧市	%
昭和63年	189,615	78,283	41.3	156,926	85,633	54.6
平成3年	222,380	85,545	38.5	171,606	93,758	54.6
平成6年	217,208	74,046	34.1	182,119	84,030	46.1
平成9年	228,190	65,250	28.6	213,992	87,356	40.8

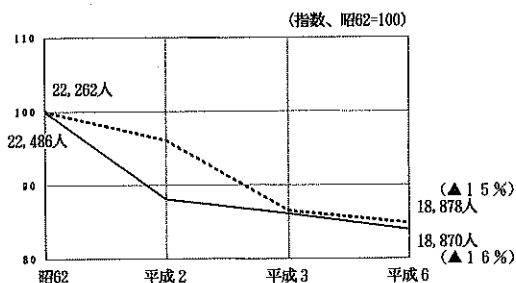
〔注〕 通商産業省「商業統計表」による。

あると思われる。

また、中心商店街の多くの商店で品揃えやサービス面での魅力の向上がみられない。とくに来街者層が繊維産業の就業者から学生や名古屋方面への通勤者へ変化したことへの対応がほとんど進んでいない。このため、来街者は、昭和62年から平成6年までの間に2割弱に及ぶ大幅な減少を示している。<sup>10)</sup> (図4)

なお、大垣の場合大型店は都心部での立地が続いている。これは大垣の特徴である繊維工場などの大規模工場跡地が都心部に存在しているからである。

図4 中心市街地への来街者数の推移



〔注〕 大垣商工会議所・歩行者通行量調査による。  
 来街者とは以下の7地点の歩行者通行量の合計である。  
 調査地点：金鯉園饅頭前、駅前にしき前、山太酒店前、  
 9777前、メバ 001前、竹ノ大垣店前  
 各年度8月頃調査、午前10時～午後6時の8時間合計。

大型店の都心部における出店状況を見ると、第1種大規模小売店舗としては古くはヤナゲン大垣本店 (昭和36年、20,058m<sup>2</sup>) とグランドタマコシ大垣店 (昭和34年、5,336m<sup>2</sup>) があったが、その後もジャスコ大垣店 (昭和56年、12,341m<sup>2</sup>)、アビオ (昭和61年、6,807m<sup>2</sup>)、パローショッピングセンター大垣店 (平成7年、4,681m<sup>2</sup>) な

どの出店が続き、最近ではカネボウショッピングセンター (平成10年、6,360m<sup>2</sup>) が開店し、今後の予定としては大垣サティ (平成12年、36,972m<sup>2</sup>) の計画がある。

こうしたなかで、大垣市の中心商店街は大型店の郊外への出店と中心部への出店によって、二重に圧迫されているといえる。しかし、大型店の出店が続いているということは、必ずしも都心部で商業が成り立たないわけではないということを示している。問題は大型店の品揃えの豊富さと駐車場の完備という有利な条件に対して、一般の商店が有効な対抗手段をとれるかどうかである。

### 3. 大垣市中心商店街の特徴

次に、この大垣市の中心商店街の活性化対策を考える前提となる特徴を、来街者の行動の側面と商業者の意識の二つの側面からみていこう。

#### (1) 大垣市中心商店街への来街行動

現在の大垣市の中心商店街は、市民によってどのように利用されているのだろうか。中心市街地活性化基本計画策定委員会が大垣市民を対象としたアンケート調査<sup>11)</sup> (以下「市民アンケート調査」という) でみると、最近の1ヶ月間に通勤や通学以外の目的で中心商店街に出かけた人は7割であり、回数は半分が3回以下である。このように大垣市民にとって中心商店街はよく出かけるところではもはやなくなっているのである。

現在地域住民が日常的に利用しているのは中心商店街以外の大型店である。生鮮食料品や一

般食料品は近くのスーパーマーケットで購入している。また、家具、家電製品、レジャー用品、紳士服などは専門店で買うことが多い。衣服関係、ファッション小物や贈答品は名古屋や岐阜の大型店が利用されている。

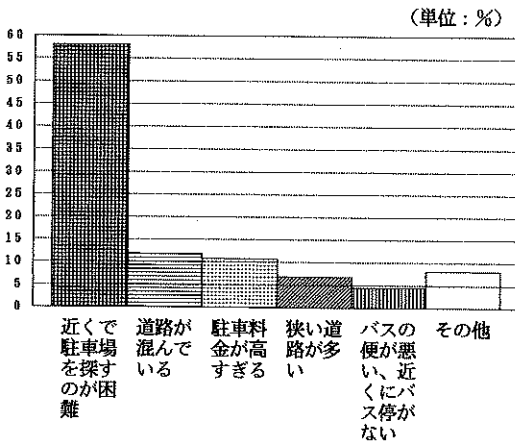
中心商店街のなかでは郭町商店街と駅前商店街が比較的利用されており、前者はファッション小物、後者はサービスが多い。また、衣料品ではスーパーのグランドタマコシ、デパートのヤナゲンなどの大型店がよく利用されており、ヤナゲンは贈答品も多い。

次に、商店のサービスについては、品質の良さや店員の商品知識などでは評価されているが、価格の面では郊外大型店に比べると高く、コンビニエンスストアに比べ営業時間が短いことに対する不満があり、品揃えや雰囲気、入りやすさなどの評価も低い。

消費者の買物行動をみると、生鮮食料品、一般食料品、日常雑貨品は店の近さを最も重視するが、同時に品揃えも問題となる。衣類、ファッション小物、靴、鞆、家具、家電製品、レジャー・スポーツ用品などでは品揃えを最も重視し、次いで価格の安さを求めている。こうした買物行動の特性に対応した戦略をとることが必要なのである。

さらに、駐車場や道路などの交通問題には極めて強い不満をもっている。「市民アンケート調査」によれば、「やや行きにくい」、「行きにく

図5 中心商店街へ行きにくい理由



(注) 「市民アンケート調査」による

い]をあわせると5割を超えている。理由は駐車場や道路に関する不満が9割超と圧倒的に多く、これをいかにして解決できるかが緊急の課題となっている。(図5)

他方、現在の来街者の年齢層をみると50歳以上が半分以上を占めており、10歳台はわずかに8%、20歳台は12%と若い層が極端に少なく、ここにも問題がある。

しかし、より基本的な問題は、買物以外の来街行動のインセンティブが少ないところにあると考えられる。「市民アンケート調査」によると、来街目的では買物が7割、飲食が3割でそれ以外の目的が極めて少ない。また、中心商店街に欲しい施設としては、レストランの集まったビルという要望が35%も出ており、その他総合スーパー、大型専門店、映画館、劇場、ギャラリーや美術館、音楽ホールなどの文化施設あるいは喫茶店など多様な要望が出ていることからもうかがわれる。中心商店街が楽しくにぎわいのある場であってほしいというのが強い希望なのである。

したがって、中心商店街の活性化は個々の商店の努力だけでは達成できない。飲食業やサービス業の充実、さらにコミュニティ機能を取り入れることによって、商店街を地域住民の日常生活に欠かせない存在にできるか否かが問われているからである。

(2) 大垣市中心商店街における商業者の意識と姿勢

それでは、商業者の意識はどうだろうか。ここには7つの商店街振興組合があるが、すべて

表4 大垣市中心商店街の組合員数推移

	組合員数		
	平8	平9	平10
大垣郭町商店振興組合	82	77	74
ブラツキ商店街振興組合	37	33	33
大垣駅前商店街振興組合	90	82	77
大垣高屋商店街振興組合	50	46	46
大垣本町商店街振興組合	42	42	36
大垣本町一番街商店街振興組合	37	37	36
大垣郭町東2丁目商店振興組合	30	30	30
合計	368	347	332

(注) 大柿商工会議所資料。久瀬川町商店街振興組合除く

の組合で組合員の減少が続いている。（表4）

先の中心市街地活性化基本計画策定委員会は、同じ時期に商業者についてもアンケート調査<sup>22)</sup>（以下「商業者アンケート調査」という）を行っているが、この結果は極めて悲観的である。つまり、客数の減少、売上の不振によって売上高が一貫して下降しているとしている商業者が4割を超えており、今後の発展は期待できないとする悲観論が3割を占めている。また、今後の経営に関しては店舗の改装などの対応をしようとしている商業者は約2割に止まり、約6割の商業者は建て替え、新規立地への出店などせずに、現状のままでいくしかないと答えている。

また、後継者問題についても「予定している者がいない」とする回答が、4割に上っており、さらにそのうち4割は「事業を継がせる気がない」と答えており、「迷っている」とする回答まで加えると6割近くにのぼっている。

従来商店街を支えてきてきた世代はすでに高齢化している。しかし、後継者世代が商業に従事していないケースが多く、事業に積極的に取り組んでいない店舗が多いといわざるをえない。

こうしたなかで、中心市街地の活性化のための再開発事業に対して期待を寄せている商業者は3分の2に上り、再開発に参加して店舗を拡充したいとする商業者も半数いる。しかしながら、商業者を対象とした懇談会での発言などからみると、現実には行政に対する依存意識が強く、自ら主体的に取り組もうとする意気込みが感じられないのが実情である。

これは、商業者の75%が土地、建物とともに所有していることが商業者の事業発展へのインセンティブを弱めているためであると考えられる。とくに、中心商店街の再開発には商業者や地権者などの同意を得る必要があり、こうした保守的な姿勢によって時代の変化に迅速に対応することができなかったといえる。さらに、商店街振興組合相互の協力関係の難しさも指摘されている。

中心市街地の活性化を進めるには、そのペー

スとなる商業者の意識と姿勢をいかにすれば変革できるのかが問題となる。しかし、これは商業者に任せておけばすむわけではない。

#### 4. 大垣市中心商店街活性化の基本的課題

大垣市中心商店街の活性化対策については、一般的にいえば商業活動の活性化に止まらず、時代のニーズにあった新たな地域コミュニティとして再構築することが求められているといえる。しかし、各都市の中心商店街はそれぞれに固有の課題を抱えている。こうした意味で、大垣における中心商店街の活性化対策の推進にあたって、大垣固有の要因を踏まえて、自らの姿勢を明確すべき基本的な課題がある。

##### (1) 西濃地域における広域拠点性

第1の課題は、大垣市中心商店街のもつ西濃地域の拠点としての広域拠点性の回復と地域コミュニティの再生とのいずれを優先課題と考えるかである。

まず現状をみよう。「市民アンケート調査」によると、ここの中心市街地の来街者は近隣23.3%、大垣市内24.2%に対して、西濃あるいはそれよりも遠隔の地域からの来街者があわせて40%近くに上っている。したがって、来街者数そのものは減少しているものの、広域拠点性は必ずしも失われてはいないといえる。そうした意味では、ここの中心商店街は地域型あるいは広域型商店街としての性格を依然として維持していると考えられる。これは大垣市の人口1人当たりの年間商業販売額が岐阜県全体の水準を上回っていることからもうかがわれる。

次に、広域拠点性を支える手段である交通問題のみをみよう。まず、鉄道、バスなどの公共交通機関であるが、その中心的な立場にある大垣駅の広域的な集客手段としての役割はどう評価できるだろうか。大垣駅を中心とした公共交通機関には、JR東海道本線、近鉄養老線、近鉄荒尾笠縫線、樽見鉄道などの鉄道と近鉄バスなどがある。このうちJRは大垣—豊橋間の新快速があり、名古屋から30分、岐阜から10分と、これらの都市とのアクセスは利便性は高い。しかし、反面大垣以西については、大垣—米原間

は特急など別料金の必要な列車以外は普通列車しか運行されておらず、本数も極端に少ない。広域拠点性の視点からみると、この点の改善が緊急の課題であるといえる。他方、近鉄養老線、荒尾笠縫線、樽見鉄道は西濃地域内の交通手段であるため、モータリゼーションの影響をモロに受けて弱体化しているが、この将来は逆に大垣の中心商店街の活性化の成否がカギを握っているといえる。

さらに、現在大垣駅の利用客には駅周辺の駐車場の少なさと駐車料金の高さから大垣駅を敬遠して、駐車場の大きい他の駅に流れる傾向があるといわれる。そうした意味では駐車場問題とともに、バスなど公共交通機関の拡充が必要であると思われる。

次に、バスについては広域拠点性という観点からは鉄道に比べて重要性は劣るが、中心商店街への集客手段としての意味は大きい。現在は駅周辺にバス停が集中しているが、営業台数が少なく、ソフトピアジャパンや市民会館など公共的な施設へのアクセスも十分ではない。また、料金の高さも問題である。また、市北部には岐阜経済大学や大垣女子短大などがあるが、いずれも駅北口側にバス停があり、商店街へ行く若者を減らす原因となっており、バス停の配置や初乗り料金の引下げなど料金体系の検討、駅北口周辺開発と南北連絡通路による一体化などの対策が必要となっている。

さらに、自家用車であるが、現在自家用車を利用しているのは、国道21号線、国道258号線、名神高速道路などであり、いずれも中心市街地から離れている。こうした道路体系の整備が中心商店街への来街者を減らす要因となっている。しかし、それでも来街者の4割は自家用車で来ているのである。

そうした意味では、自家用車対策は緊急課題であり、駐車場の整備だけではなく、高屋檜線の整備など大垣駅までの道路整備、大垣城や大垣駅周辺の区画整理などの早急な着手が望まれる。

こうした対策は、大垣駅の利用客対策にもなる。駅までの道路体系が整備され、駅周辺に駐

車場が増えれば、現在駐車場や道路など隘路から他の駅に流れている鉄道利用客を増やすことができる。次に問題となるのは大垣駅の利用客をいかにすれば商店街の顧客とすることができるかである。

以上からみると、中心商店街の広域拠点性を確保するには、JRの活用と自家用車対策をあわせて行わなければならないと考えられる。

しかし、そうであるからといって、これは新たなコミュニティの創造という近隣市街地を重視した取り組みを行うことを否定するものではない。広域拠点性の回復と地域コミュニティの再構築の2正面作戦にならざるをえないのが現実なのである。

## (2) 駐車場と道路体系の整備

第2の課題は、これとも関係するが、駐車場や道路体系の整備拡充である。まず駐車場問題からみていこう。

現在大垣駅周辺の中心部には、大垣駅南口線を中心に東西に広がる商店街を取り巻くように、駐車場が整備されている。市営駐車場は7ヶ所、総収容台数は974台である。このうち、都市計画駐車場は丸の内、水門川、東外側、清水駐車場の4ヶ所、総収容台数は861台となっている。主な民間駐車場はJR大垣駅西口、廓町などにあり、総収容台数は約900台である。また、大垣駅南口線の両側には停車帯が設置されている。こうしてみると、駐車場は決して少ないわけではないことが分かる。

しかし、「市民アンケート調査」によると、来街者の約5割は乗用車で来ているが、その半数以上の人々が近くで駐車場を探すのが難しく行きにくいと答えている。実際に使っているのは店の駐車場が6割弱、店の前の停車帯が4割弱で、市営駐車場、大垣駅西口駐車場などは10%台に止まっている。

こうしてみると、来街者の駐車場に対するニーズは、駐車場があるかないかではなく、第1は目的とする商店まで直接乗用車で行きたいということにある。このため、「駐車場よりも店の前の停車帯を」という要望が出てくるのである。これは商店街に魅力がないため、必要な

買物ができさえすればよいと考えているからでもあるといえる。もし魅力があれば、商店を歩いたり、どこかでくつろいでゆっくりしようとするはずである。

第2は駐車場が有料だということである。これは郊外の大型店の駐車場が無料であるために出てくる不満である。したがって、商店街で買物したら駐車場料金を割引くとか、無料にするとかという対策も必要である。

全国各地の中心商店街でも、駐車場問題にさまざまな工夫をこらしている。例えば、茨城県土浦市ではJR土浦駅周辺の中心商店街が85年に「共通駐車券サービス事業」の検討に取り組み、翌年からスタートしている。<sup>13)</sup>これは商店街連合会と民間の駐車場組合が連携して、加盟店で買物すれば駐車場を無料にするシステムで、通常2千円以上の買物で1時間以内の駐車は無料になるようにしている。

ここでは約1900台強の収容能力から始めたが、その後市が公営駐車場を建設し、駐車場3つで合計2000台以上の収容能力を確保している。市は「駐車場事業がなかったらもっと落ち込んでいたのではないか」とみており、地元商店も「それなりの効果があった」と感じている。姫路の商店街も同じような共通カードシステムによる駐車場料金割引システムを取り入れている。<sup>14)</sup>

また、北海道の釧路市では中心市街地活性化のための対策として、マイカーを市街地周辺の駐車場に止めてもらい、そこからは買物用の無料循環バスを出している。<sup>15)</sup>このバスは座席数15、定員29名の小型バスだが、無料で安心して乗れるため、1日600人弱の利用者で満員となっている。なお、この事業は国の「商店街駐車場モデル事業」による補助金と市、商工会議所、商店街の拠出金でまかなわれている。このような市街地と周辺の駐車場を結ぶ循環バスでパーク・アンド・ライドを実現する方法は、千葉駅周辺や静岡県沼津市、群馬県高崎市、山梨県甲府市などにもあり、全国的に広がりつつある。

さらに、駐車場を活用した新たな事業展開もみられる。大型店の進出に押され、空き店舗が

増加している九州や山口の商店街では、お年寄りから電話やFAXで注文を取り、商品を宅配するサービスが事業として広がっている。<sup>16)</sup>体が弱って、外出しにくくなった「買物弱者」を手助けしながら、将来的には固定客として取り組み、活路を見いだそうとするのが狙いである。

このように駐車場対策としては、買物と組み合わせた駐車場の無料化、郊外の駐車場とのシャトルバスや商店街のなかの無料循環バスなどバスの運行、さらに停車帯の設置などが考えられる。さらに、駐車場と商店街を結び付ける対策も重要であり、買物代行サービスなどの新規事業も考えていく必要がある。大垣の場合、これは駅利用客を商店街に引き込む方策にもなる。

しかし、こうした対策だけで、中心商店街の活性化が実現されるとも限らない。上にも見たように、来街者の駐車場に対する要求はかなりわがままなものである。問題は、こうした自動車利用者のエゴにどこまで対応するかである。

駐車場や道路の整備といった対策をとるよりも、「ニュー・アーバニズム」の思想を取り入れ、徒歩と公共交通の利用による資源の節約、環境保全といった効果を考慮し、クルマに依存した生活から脱皮することも検討すべきではなかろうか。

通常人間が抵抗なく歩ける距離は1kmであるといわれている。大垣の中心市街地は東西0.9km、南北2.1kmである。駅を挟んで南北に地域が分かれているが、十分歩行可能な広さである。したがって、一挙に自動車の乗入を一切禁止することは無理としても、将来方向としてはこうしたまちづくりを考えるべきではなかろうか。

### (3) 空き店舗活用対策の推進

第3の課題は、近年急増している空き店舗問題である。これには2つの課題がある。1つは、いかにすれば空き店舗の増加を止められるかであり、もう1つはいかにすれば空き店舗を新たな商店街づくりに活用できるかである。

全国的にみると、商店街の75.1%に空き店舗が発生しており、前年と比べて増加した商店街は実に49.4%に及んでいる。<sup>17)</sup>

表5 大垣市中心商店街の空き店舗状況

		平成8年 4月15日	平成9年 6月10日	平成10年 6月5日
組合員数(人)		368	347	332
空き店舗数(件)		38	35	34
%		10.3	10.1	10.2
賃貸意志 の有無	有り	17	13	15
	無し	17	21	19
	不明	4	1	0

〔注〕 大垣商工会議所・空き店舗状況調査による。  
久瀬川街商店街振興組合除く

大垣をみても、ここの中心商店街の7つの商店街振興組合の空き店舗は平成10年で34件に上り、商店数では10.2%を占めている。(表5)商店街別にみると、空き店舗率が最も高いのはブラッキ商店街(平成10年、30.3%)で、これに大垣本町商店街(13.9%)、大垣郭町商店街(10.8%)が続いている。

空き店舗が発生する理由はさまざまである。日本商工会議所は平成6年に商店街空き店舗対策事業にもとづく実態調査を行っている。これは全国2044の商店街を対象にした大規模な調査であったが、これによると空き店舗の発生した理由では、経営不振が42.7%と最も多く、これに店主が病気などのため商売ができなくなった(16.4%)、他に移転して出店した(12.8%)といった理由があげられている。

他方、退店者が出た際の対応としては、とくに何もしなかったという回答が71.1%と圧倒的に高く、業種にこだわらず入店者を探した(10.2%)、商店街にとってマイナスになる店舗を導入しないよう家主(地主)に頼んだ(10.1%)など何らかの対応をとったという回答は極めて少ない。このように店舗誘致は容易ではないが、その理由としては、商店街に魅力がないとする回答が36.9%と最も高い。次いで家主(地主)の理解を得にくいとする回答が21.0%となっている。

したがって、空き店舗対策としては新たなテナント探しだけではなく、商店街で共同利用したり、新たなコミュニティ機能を導入するための施設として活用したりといったさまざまな対

策を考える必要がある。最近の調査によれば、空き店舗対策としては「新たなテナントを誘致」(55.3%)が最も多く、これに「コミュニティや文化施設としての利用」(24.3%)「商店街の共同店舗として利用」(14.6%)が次いでいる。このうち「新たなテナント誘致」は地域型商店街や広域型商店街に多く、「商店街の共同店舗として利用」は近隣型商店街に多いという傾向がみられる。<sup>18)</sup>

こうした状況を踏まえて、通産省は全国24か所で空き店舗対策モデル事業計画を進めている。大垣の中心商店街でも3ヶ所で行われている。「まちの駅」では福祉コーナー、観光パンフレットの頒布、インターネット体験の場の提供などが行われており、「スインクショップ農家の家」では新しい店舗経営の実験、「マイスター倶楽部」では商店街と地元の岐阜経済大学とが共同して、まちづくりの研究や実験事業が行われている。

次に、全国各地の空き店舗の活用対策の事例をみよう。これはいくつかのタイプに分けられるが、第1は「商店誘致型」である。しかし、上でもみたようにこれは商業者だけではなかなか進まない。したがって、政策的な措置が必要となる。例えば、広島県の福山商工会議所は空き店舗対策として、家賃補助制度を実施しており、永続的に入居する商店街誘致型と3カ月以上の実験的な短期活用型の2つに分けて運用している。<sup>19)</sup>

第2は「チャレンジ・ショップ型」である。これは空き店舗を利用して、新しいタイプの商店を創造しようという試みである。また、これには新しいコミュニティの創造を担う活動としてのNPOやボランティア活動の拠点作りも含まれる。例えば、福岡市東区箱崎商店街には「はごぎ便利クラブ」というボランティア活動の拠点が作られている。<sup>20)</sup>

これは電話とファックスで注文をとって宅配を行う組織で、96年7月に約20人のボランティアで始めたものである。

しかし、チャレンジ・ショップも簡単に成功するわけではない。このために、フリーマーケット

トをやって、新しい出店のトライアルの機会を用意しようとしている商店街も多い。

大垣の中心商店街の一つである郭街商店街でも年に3～4回大きなフリーマーケットを開いており、120店舗ほど出店している。問題は顧客の年齢層が7対3の割合で年配の人々が多いことである。

札幌では、都心部にあるオフィスビルを5㎡程度の「1坪ショップ」約100店のフリーマーケット専用ビルに衣替えした。<sup>21)</sup>賃料は共益費込みで1㎡当たり月額8千円プラス売上の3%で、出店時には仲介料として賃料1ヶ月分と1㎡につき5万円の敷金が必要になる。宇都宮のオリオン通りでは月1回定期的な夜市を開催しているが、参加店舗は千～1万円程度の福袋を販売し、大道芸やオークション、抽選会等のイベントを行い、通り中央には約70のブースを用意し、1ヶ所千円で貸し出している。<sup>22)</sup>

第3は、「アメニティ拡充型」である。これは空き店舗を利用して商店街の環境整備を進め、楽しく快適な歩行空間を提供したり、商業、サービス機能を拡充したりするやり方である。

例えば、北九州市の小倉北区の魚町銀天街では、お茶屋さんがこの商店街にトイレや休憩所がないため、1階奥に喫茶コーナーとトイレを設け、セルフサービス方式で一般の人々に利用させている。<sup>23)</sup>

名古屋市の浄心地区商店街では、空き店舗を改装してギャラリー「いっぶく庵」を作った。<sup>24)</sup>これを絵画やお花、音楽サークルの発表の場にしたり、自由にポスターを張って情報交換の場にしたりしている。また、毎月1回商店街にある寺の前で「いっぶく茶屋」と称して、地元のPTAや子供会のお母さんがボランティアでお茶を提供している。

甲府商工会議所では、都心部3ヶ所に空き店舗を利用して多目的広場や高齢者用施設を設置している。<sup>25)</sup>休憩用の椅子やテーブル、ミニバスケットのゴールなどを置き、イベントなどに使う「いこいの広場」、囲碁や将棋を用意し週に2回格安で整体サービスが受けられる「シルバー・コミュニティ・ホール」、ワインの展示・

即売、観光案内やパソコンなどの情報機器の体験などの「街角地場産業館・情報館」である。

さらに、岐阜市の玉宮通りでは、約90店舗が集まって、「玉宮まちづくり協議会」を発足させ、看板のデザインや色調を統一したり、建物の建て替えの際は奥行き1.5メートルの空きスペースを道路との間に設けたりといった自主的なルールを決めた「玉宮まちづくり協定」を制定している。<sup>26)</sup>

第4は「文化活動対応型」である。これは空き店舗を市民の文化活動の拠点にしようということである。例えば、栃木市では空き店舗を地元出身の文豪、山本有三の記念館に改装し、近くの2店舗を地元の工芸家や芸術家など11人の作品の展示や即売、土産物屋などに作り替えている。<sup>27)</sup>

第5は「地域福祉拡充型」である。これは、まさに新たなコミュニティ機能の拡充である。例えば、足利市では高齢化施設や公共施設が郊外に散らばっていて不便なため、空き店舗を福祉施設「ひまわりの家」に改装し、医療相談、仕事や年金などの専門家による相談を行っている。<sup>28)</sup>ここは高齢者の憩いの場となっているが、地元の繊維業者も運営に参加し、高齢者の意見を取り入れた商品開発も手がけている。また、神戸市北野地区で障害者を支援する非営利組織「プロップ・ステーション」は街のバリアフリー化を進め、高齢者や障害者に優しい街をつくる試みを行っている。<sup>29)</sup>

以上みたように、空き店舗対策にはさまざまなタイプがあるが、重要なのは1つは新たなコミュニティ機能の取り込みであり、もう1つは新事業の創造である。

## 5. 大垣市における中心商店街活性化対策

以上を踏まえて、次に大垣の中心市街地の活性化対策のあり方を具体的にみていくことにしよう。大垣市の中心商店街活性化基本計画では、活性化対策としてハード事業42、ソフト事業42、あわせて84の事業をあげている。こうした対策はその性格から大きく4つに分けられる。

まず第1は、商業活動の活性化である。これ

にはまず個店の活動の活発化があげられる。具体的な内容はここでは取り上げないが、行政や市民がいくら周辺条件を整備しても、商業者自身が努力しなければ、絵に描いた餅に終わる。個店の努力は活性化の基盤である。とくに、この商店街の場合商業者の事業意欲が弱く、商店街振興組合相互の連帯意識も乏しい。これをどう克服するかが大きな課題である。

次に、商業者の共同事業の推進である。これには、顧客名簿作りや共通ICカードの導入による顧客情報や事務の共同処理、共同宅配や共同通販、共通商品券の発行、共同広告や情報誌の発行、貸買物カート、レンタサイクルなどの対策が考えられる。これには、行政、消費者、大学などが協力的体制を組んで支援していくことが望まれる。

また、商店街の店舗構成の改善も必要である。「市民アンケート調査」によれば、中心商店街に魅力がないのは、欲しい商品を売っている商店がなく、歯抜け状態になっているからであることが分かる。不足していると感じている商店は、書籍・文具と鮮魚が15%前後と多く、次いで家具・インテリア、紳士服、一般家電製品が約10%で続いている。現在これらの商品は中心商店街以外の大型店で購入している。これに対抗して、店舗構成を改善していくためには、新たな商店の導入とともに、空き店舗の活用、イベントなどによる空き地の利用なども含めて、新しい商業を開発することも必要となる。

さらに、最近大型店の出店計画に関連して、中心商店街と大型店との関係が問題になっているが、ただ反対するだけでなく、商店街にとっては集客の核となる大型集客施設が必要であるという現実を踏まえた対応が必要ではないかと思われる。

例えば、松本市の中心市街地では最近パルコが売り場を増築した。これに対して中央商店街振興協議会は当初反対に回った。しかし、大型店の郊外への出店に対抗するには、集客力の核になる強力な店舗をもたなければならないという認識が生まれ、あえて協力を呼びかけ、共存共栄のための道路整備と区画整理を進めた。<sup>30)</sup>

最後に、大垣の場合市街地再開発により商店街の骨格構造を再構築する必要があることを指摘しておこう。これを実現するには駅前広場の再開発、高屋町交差点の地上化、駅南北架橋による一体化、郭町東・西街区の老朽化した住居一体型商店ビルの建替、銀座街再開発による複合ビルの建設などを進めなければならない。将来的には駅前通りの車乗り入れの制限や禁止のための改造工事なども必要になると予想される。

いずれにしても活性化対策を効果あらしめるためには、大きな仕掛けと細かな工夫を同時に推進することが必要であり、TMOによる民間主導型の対応とともに、行政による大きな仕掛けである市街地再開発を平行的に進めなければならないのである。

なお、大垣の場合には広域的な集客力をもつJR大垣駅の利用客を商店街の顧客にする工夫が必要である。このためにも市街地再開発を進め、駅前から郭町までの商店街への自然な流れを作ることが必要なのである。

第2は、新たなコミュニティ機能を組み込むことによって「新しい商店街」を作り出すことである。今回の「市民アンケート調査」をみても、中心商店街で充実してもらいたいのは商業施設だけではない。レジャー・レクリエーション関連施設、文化・コミュニティ関連施設、福祉関連施設に対する要望がそれぞれ20%以上を占めている。市民が望んでいるのは単なる買物の場としての充実ではなく、生活の利便性を高め、生活の豊かさを増大させるようなコミュニティ機能をもった場の創造なのである。

このために必要なのは、まず公共サービスの導入による利便性の拡大である。行政の市民窓口や行政サービスセンターあるいは文化・交流・教育などの活動拠点を商店街に取り込み、これまで市役所やスイトピアセンター、市民会館などが担ってきた公共サービス機能を極力商店街で受けられるようにすることである。

大垣市の公共施設の配置をみると、都心部には市役所をはじめ裁判所、税務署、法務局などの官庁があり、この他学習館、図書館、文化会



館などのあるスイトピアセンター、総合福祉施設、大垣城ホール、大垣城公園などもある。

しかし、市民病院や市民会館などは都心部よりも南側にあり、岐阜経済大学、国際情報科学芸術アカデミーなどは北側に、ソフトピアジャパンや大垣市の情報工房などは東側にあるといったように分散配置されている。このため、市民会館、ハローワーク、保健所などには行きにくいという不満がある。こうした中心商店街における公共サービス機能の拡充によって、この不便さが解消されることが期待される。

また、公共施設は集客力も大きく、これに対する期待が高まっている。群馬県沼田市では市立図書館を中心市街地に建設し、年間約30万人の集客を実現した。<sup>31)</sup>ここには買物の行き帰りに市民が家族連れで気軽に立ち寄り、買物袋をもった子供連れの主婦が午後をゆっくり過ごし、ここで借りた図書の貸出バックをもった高校生がショッピングセンターを歩いている。この図書館はすっかり商店街に溶け込んでおり、都心部への市民の流れを作り出している。

図書館は最も市民に身近な公共施設である。企画が替わった時にしか行かない美術館や博物館と違い、図書館は週に何度も利用できる点に着目したものである。その結果97年度の入館者は約29万人に達し、休日は1500人、平日は900人が入館している。もう一つの対策は、新しいコミュニティ機能を導入し、「新しい商店街の形成」を推進することである。この新しいコミュニティ機能には3つのタイプがある。

1つは、女性の自立に対する支援である。例えば、放課後児童の育成や指導、遊びによる発達の助長などを進める放課後児童対策施設、子育てなどの家族支援施設、乳児保育、時間延長型保育、夜間保育、障害児保育、一時保育などの特別保育施設の建設があげられる。これは女性の社会的な自立に対する支援になるとともに、同時に女性がこれらの事業に携わる機会を提供することにもなる。

2つは、高齢者や障害者などの社会的弱者に対する支援である。これには商店街をこうした人々が自由にのびのび過ごせる場にするとも

に、福祉サービスセンターや健康施設、医療施設を建設するといった対応がある。

3つは、市民参加のまちづくりに対する支援であるが、これは商店街がまちづくり活動の場を提供するということである。具体的にはリサイクルプラザの設置、市民活動団体のオフィス、コミュニティFM、ケーブルテレビなどのサテライトスタジオの開設といった事業が考えられる。また、新しい業態の商業などのベンチャーをインキュベートする事業も考えられる。

なお、このような新たなコミュニティ機能を実現する方策としては、空き店舗の利用とともに、とくに大垣の場合には郭町の銀座街再開発ビルの役割が期待されている。

以上みた2つの対策は、全国の中心商店街でも当然取り上げられるべき共通の対策であるが、大垣の特性を考えると、さらに2つの対策が考えられる。

第1は、中心商店街を含めた中心市街地を、大垣固有の歴史や文化などを生かした市民の憩いの場あるいは観光地として整備し、集客力のある地域とすることである。この商店街の隣接地域には大垣城をはじめ、奥の細道結びの地、水都と呼ばれる由縁でもある水門川と四季の路などの名所がある。これらを利用して、大垣市および西濃地域の地域文化の象徴空間を形成し、交流機能として整備することができる。また、これをサポートするために商店街に観光案内所、観光案内ボランティアガイド・センター、特産品販売所を設置したり、観光バス用駐車場を整備することも考えられる。

第2は、中心市街地の再開発、大規模工場跡地の活用である。これには2つの役割がある。一つは商店街の骨格構造の再構築である。つまり、市街地再開発によって商店街の骨格を作り替えることである。

もう一つは、都心における居住空間の創出である。大垣には名古屋、岐阜への利便性からいっても、通勤・通学客が居住できる条件が整っている。こうした人々に良好な住環境を提供することは、商店街の顧客を増加させることにもなる。

例えば、土浦市では中心商店街の活性化のために、駐車場の整備とあわせて再開発ビル「ウララ (URALA)」を建設した。<sup>30)</sup>ここには核テナントにイトーヨーカドーが入り、専門店が39店舗入居している。県のカルチャーセンター、医療・福祉施設などのコミュニティ機能も入っているが、上が31階建ての高層マンションになっている。この利便性が受けて完売したという。大垣でも同じような効果が期待できるのである。

なお、こうした工場跡地の活用を円滑に進めるためには、新たな土地対策、つまり定期借家権や定期借地権の導入による所有と利用の分離、信託制度の導入などが必要となる。さらに県や市などが中心市街地を一括買収して公有地化したり、建物を建設して意欲的な商業者へ賃貸したりといった方式も考えられる。

#### 6. 大垣市中心商店街活性化のための推進組織

次は、大垣市の中心商店街の活性化対策をどのような組織によって推進するかの問題である。現在大垣市でも中心市街地活性化基本計画を踏まえて、TMOの組織形態や事業内容の検討を進められているが、そこでは意思決定方式も含めて事業組織についての議論を十分行い、新しい商店街のあり方を大胆に追求できる実行型組織を作ることが望ましい。

したがって、TMOは商業者やその組織である商店街振興組合、商店街振興組合連合会ばかりではなく、地域住民をはじめ商工会議所、民間企業、行政なども含めて、広く関係者を結集することが望ましい。とくに、大垣の商業者は消極的な姿勢から脱却できず、商店街振興組合間の壁も厚い。したがって、TMOはすべての関係者を結集した「持続的なまちづくりの仕組み」とすることが必要なのである。

問題は、TMOの事業採算性である。商店街活性化対策のうち、新たなコミュニティ機能の導入事業は民間営利事業としては成り立ちにくい。しかし、TMOはこうした事業もやっていたかなければならない。そのために何らかの収益事業を取り込むことを迫られる。これを成功裏

に進めるには優秀なコンサルタントの確保、専門家のネットワークの構築、担い手の育成支援などによって、経営能力や専門性を確保することが必要になる。

また、地元の大学に期待される役割も大きい。現在地元の岐阜経済大学と大垣地域産業情報研究協議会、大垣駅前商店街振興組合とが共同して、まちづくりに関する研究を行う「マイスター倶楽部」を設置し、実験事業に取り組んでいる。今後これが市民と行政をつなぐ「中心市街地活性化シンクタンク」<sup>30)</sup>に発展していくことが期待されるが、このためには広く地域外からも人材を受け入れることも必要である。また、地元企業の果たすべき役割も見逃すことはできない。

最後に、中心市街地活性化事業に対する住民参加の進め方についてみておこう。「市民アンケート調査」によれば、市民のうちでまつりやイベントに協力したり、清掃活動などの街づくり活動に参加したことがある人は45.5%にのぼっている。さらに、今後参加したいという意向をもっている人を加えると6割弱にも上る。また、TMOについても、協力したいという意欲をもっている市民が7割を超している。

こうしたなかでも、とくに女性の意欲が強い。「市民アンケート調査」の中心市街地の活性化に対する協力姿勢をみても、女性の積極性が目立っており、総理府調査によるボランティア活動に対する関心をみても、男性56.4%に対し、女性は66.5%と約10%も上回っており、女性は男性に比べて積極性を持っていることが分かる。<sup>30)</sup> (表6)

また、働く女性をみると、男性に比べて仕事と家事や地域活動を両立させようとする意欲が強いという特徴がある。この傾向はとくにパー

表6 ボランティア活動への関心と参加経験 (%)

	参加したことがある	関心がある
女性	30.2	66.5
男性	30.0	56.4

[注] 総理府『生涯学習とボランティア活動に関する世論調査』(平成5年)による

表7 仕事と家事・地域活動の優先度

(単位: %)

	男性勤労者	女性勤労者	パート主婦
家事や地域活動よりは仕事に専念している	41.0	25.3	8.5
家事や地域活動も尊重するが、仕事を優先させている	37.4	31.1	23.6
家事・地域活動、仕事に同じくらい力を注いでいる	16.2	28.6	40.6
仕事よりも家事や地域活動を優先させている	3.1	9.2	15.3
仕事よりは家事や地域活動に専念している	1.3	5.5	11.4

[注] 余暇開発センター編「レジャー白書'98～少子・高齢化時代における女性の余暇」余暇開発センター、平成10年4月、PP.96-97による。なお、100との差は無回答。

トの主婦で強い。(表7)

しかし、現実には女性が家事や仕事をやりながらこうした社会参画を進めていくには、自由時間が少なく、思ったような活動ができないのが実情である。余暇開発センターの調査をみると、平日の自由時間は平均すると男性3.0時間に対して、女性も3.0時間であり、表面的にはあまり差がないように見える。<sup>35)</sup>

しかし、この自由時間には年齢や立場による大きな違いがある。具体的にいえは、専業主婦は3.65時間、フルタイムの勤務で未婚の女性は3.07時間と相対的に大きく、これに対してパートの主婦は2.66時間と少ない。また、既婚の女性でもフルタイムの場合は比較的短く、子育てを終わった女性で2.45時間、子供のいない女性で2.16時間となっている。さらにフルタイムで既婚しかも子育て期の女性は1.76時間ときわめて少ない。

これをみても分かるが、フルタイムでしかも子育て期の女性の自由時間は専業主婦の半分である。他方、専業主婦でも子育て期は2.48時間と少ないことが分かる。また、一般に専業主婦は時間のゆとりがあると思われがちであるが、それは子供のいない人や子育ての終わった人のことであって、子育て期の専業主婦は外で働いていなくても、時間的なゆとりは少ないのである。また、現実には専業主婦は介護の負担を負わされるケースも多く、単なる時間のゆとりだけではない心身の疲労が重なっている場合もある。

こうしてみると、単純に女性に期待するだけではすまないことが分かる。世代間の違いを女性の間でたがいに融通しあったり、男性との役割分担によって負担を軽減したり、企業の制度改革や福祉施設を充実して社会的に肩代わりしたりといった形で、女性の活動を支援する対策がとられなければならない。したがって、商店街の活性化対策としても、託児所や介護施設などを設置してコミュニティ機能を拡充するとともに、これを女性の活動の場とするような方法をとることが望ましい。

他方、学生の役割も期待される。例えば、彦根の商店街では空きビルを活用して、ライブ向けスタジオなどを内容とする学生店舗「ACT STATION」を作った。これには彦根に若者の情報発信地を作ろうという狙いがあったが、同時に商店街の人々の刺激になればとの願いもあった。<sup>36)</sup>なお、こうした学生の活動を拡充するには大学としても地域社会に対する姿勢を明確にし、教育カリキュラムのうえでも、こうした活動に単位をあたえるといった前向きな姿勢が必要である。

次に、住民参加における住民組織の問題をみてみよう。住民参加といっても、単に住民が個人として参加するだけでは十分ではない。商店街振興組合などの組織を持った事業者との力関係の存在、経験の蓄積や専門性の確保の必要性などからみると、住民の側も何らかの組織に依った活動が必要であると考えられる。

これは住民組織の問題であるが、これには自治会や町会などの地縁型住民組織と市民活動団体などの自発的市民組織との2種類がある。また、前者には全戸加入による地域性、メンバーの固定性、活動の鈍さなどの特性があり、後者には広域性、メンバーの非固定性、活動の主体性と恣意性、活動の速さなどの特性があり、それぞれに得失がある。ここでこの点を深く掘り下げるゆとりはないが、住民参加の前提としては住民組織のレベルで中心市街地活性化に関する日常的活動が継続的に行われていることが望ましいといえる。大垣の場合地縁型住民組織も、自発的市民組織もかなり活発である。とくに、

自発的市民組織については、「大垣夢ある女性の会」や「大垣市青年のつどい協議会」、JCなどの女性や青年の活動が目立っている。こうした住民組織の役割を認識し、TMO活動などに取り込むことが望ましいと考えられる。

## おわりに

以上みてきたように、中心市街地の衰退は単純にモータリゼーションの進展や郊外型大型店の出現に帰せられる問題ではない。それは社会的な基調的変化のもとで出現したものである。したがって、これを克服して、商店街を活性化させるには、地域コミュニティにおける新たな役割を明確化し、商業者ばかりではなく、地域住民も含めて、持続的な活動を展開していかなければならない。

他方、この問題は多様な性格を持っている。活性化の基本的な方向は新たな地域コミュニティ作りにあるとしても、あわせて広域からの顧客動員のためには道路体系や駐車場の整備も行わなければならない。また、行政の役割も依然重要である。とくに商店街の骨格構造を大きく変革するためには、行政の市街地再開発事業の果たす役割が大きい。実際にそれを実現するには行政と地域住民の合意形成が必要であり、民間主体のTMOの役割も期待される。しかし、それは行政の役割の重要性を否定するものではない。

問題は、こうした活性化を進めるにあたって、それぞれの都市の抱える固有の条件をどう克服していくか、逆にどう活用していくかである。例えば、大垣の場合都心部に工場跡地が存在する。これは大型店の出店を可能とし、商店街の商業活動を圧迫する可能性を持っていると同時に、都心における居住空間を創出し、商店街の顧客を増加させる可能性も秘めている。このどちらになるかは、住民の主体性如何による。そうした意味では、商業者の努力ばかりでなく、地域住民が主体性を確立し、住民組織が自らの役割を全うすることが重要であり、それは独自

性と創造性を持った活動でなければならないのである。

## 〔注〕

- 1) 正式名称は、「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」であり、通商産業省、建設省、自治省、農林水産省、運輸省、郵政省、警察庁、国土庁、文部省、厚生省、労働省、北海道開発庁、沖縄開発庁の13の関係省庁があり、連絡協議会を結成し、統一窓口を設置して推進にあたっている。これからも分かるように、縦割り行政の壁を超えた運用を目指していること、ハード、ソフト両面をあわせた施策であることなどに従来にない特徴がみられる。
- 2) 大垣市は、平成10年12月に大垣市中心市街地活性化基本計画を策定し、現在TMOの設立準備作業を行っている。筆者はこのなかで大垣市中心市街地活性化基本計画策定委員会委員、同基本計画部会長として基本計画のとりまとめを行い、引き続き大垣市中心市街地活性化協議会委員、大垣市TMO設立準備委員会をつとめている。
- 3) 本稿は岐阜経済大学地域経済研究所におけるソフトピアジャパンからの受託研究報告書「岐阜県地域産業の経営的課題と情報ネットワーク戦略に関する研究(3)」(岐阜経済大学地域経済研究所、1999年3月)において筆者が分担執筆した「第1部大垣市中心商店街活性化のための情報システムと事業構想、第1章大垣市中心商店街の現状と活性化対策」を加筆修正し、まとめ直したものである。
- 4) 産業基盤整備基金編「中心市街地活性化のすすめ」, p. 3
- 5) 通商産業省、建設省、自治省、農林水産省、運輸省、郵政省「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の概要について」1998年7月
- 6) 商店街をタイプ別にみると3つに分けられる。1つは「近隣型商店街」であり、これは最寄品中心で地元主婦が日用品などを徒歩または自転車で行って買物をする商店街である。これが商店街全体の54.3%と過半を占めている。2つは「広域型商店街」であり、これは買い回り品中心で百貨店、量販店などがあり、鉄道、地下鉄などにより、月1度くらい遠距離からの来街者が買物にくるような商店街である。これが24.9%を占めている。3つ目は「地域型商店街」がある。これは最寄り品と買い回り品が混在し、小型百貨店、衣料スーパーなどがあり、バス、鉄道などにより週1回ぐらい

- は買物をするような商店街である。これは18.8%を占めている。(日経産業消費研究所『日経地域情報』日経産業消費研究所・日本経済新聞社、No.290、1998年、p.2)
- 7) 間仁田幸雄『共進化の時代—変貌する社会と企業の自己改革—』日本経済評論社、1999年、pp.95-105
- 8) 産業基盤整備基金編・同上書、p.11
- 9) 同上
- 10) ここでは平日と休日の差がほとんどないことも目につくが、これは通勤・通学客の比重が高く、本来集客力の高まる休日でも人が集められないという商店街としての魅力の低さをあらわしていると考えられる。
- 11) 大垣市中心市街地活性化基本計画策定委員会編『アンケート調査の結果概要』1998年10月26日。このうち市民を対象とした調査については、調査時期 1998年7～8月、発送数2,000、有効回答数822、回答率41.4%である。
- 12) 大垣市中心市街地活性化基本計画策定委員会編『アンケート調査の結果概要』1998年10月26日。このうち商業者を対象とした調査については、調査時期 1998年7～8月、発送数900、有効回答数306、回答率34.0%である。
- 13) 日経産業消費研究所『日経地域情報』日経産業消費研究所・日本経済新聞社、No.307、1998年11月16日、pp.21-24
- 14) 朝日新聞1997年10月10日
- 15) 日経産業消費研究所・同上誌、No.308、1998年12月7日、pp.13-16
- 16) 朝日新聞1998年9月22日
- 17) 日経産業消費研究所・同上誌、No.290、1998年3月2日、p.3
- 18) 同上
- 19) 日本経済新聞1996年7月20日
- 20) 朝日新聞1998年9月22日
- 21) 日本経済新聞1997年9月28日
- 22) 日本経済新聞1997年9月10日
- 23) 朝日新聞1995年8月1日
- 24) 朝日新聞1997年11月5日
- 25) 朝日新聞1998年9月25日
- 26) 中日新聞1998年12月7日
- 27) 日本経済新聞1998年4月10日
- 28) 日本経済新聞1998年4月10日
- 29) 日経流通新聞1998年1月1日
- 30) 日本経済新聞1996年4月1日
- 31) 日経産業消費研究所・同上誌、No.310、1999年1月4日、pp.15-18
- 32) 日経産業消費研究所・同上誌、No.307、1998年11月16日、pp.21-24
- 33) こうした先進事例の1つとしては「仙台都市総合研究機構」があげられる。ここでは調査研究事業に加え、相談事業、スペースの提供、情報提供、ネットワーク事業、ワークショップなどが行われている。
- 34) 総理府編『男女共同参画の現状と施策～男女共同参画2000年プランに関する報告書(第1回)』大蔵省印刷局、1997年による。
- 35) 余暇開発センター編『レジャー白書'98—少子化・高齢化時代における女性の余暇』余暇開発センター、1998年による。
- 36) 朝日新聞1998年10月24日

