

「まちづくり（中心市街地活性化）」の研究と今後の課題について

伊 藤 宣 生

（山形大学バーチャル研究所・山形大学まちづくり研究所長・人文学部教授）

１．はじめに

“山形駅前の空き店舗を利用して、１週間程度の日程で、何らかのイベントができないか”との要望が山形駅前大通り商店街振興組合から山形大学まちづくり研究所に持ち込まれた。山形駅前商店街には複数の空き店舗がみられるようになり、この対策の一環として何らかのイベントを催したいということが組合の意向のようであった。

わずか１週間程度の、空き店舗を利用したイベントでは大学祭における模擬店のようなものの実行しか考えられず、これにわれわれが参加することには躊躇があった。しかし、これが発端となって、急速にこの話が進展し、主催・山形駅前大通り商店街振興組合および山形大学まちづくり研究所、後援・山形市および山形県村山総合支庁による、山形駅前商店街における空き店舗を使用し、山形大学バーチャル研究所・山形大学まちづくり研究所による“中心市街地活性化に関する市民講座”が開催されることになった。

第１回目の市民講座は、平成１８年９月２３日（土）・秋分の日に、ダイエー撤退後の山交ビル１階において、まちづくり研究所長として私が総括的な話をするようになった。

この小論では、これを機会として、今回の市民講座における講義内容を重視しながら、この数年のあいだ取り組んできたいわゆる「まちづくり（中心市街地活性化）」の研究や今後の課題に関する私見について記してみたい。

２．山形大学まちづくり研究所と研究活動の実態

平成１０年６月に山形大学人文学部 街づくり研究会が発足した。その後、研究会は平成１３年６月に山形大学バーチャル研究所・山形大学まちづくり研究所に組織変更することになった。

街づくり研究会の成立は、平成１０年５月の「山形大学懇話会」において、出席者から“人文学部から商店街活性化のための提言をしてはいかがか”との発言のあったことが新聞に掲載されたことを契機としている。当時、山形大学では、卒業生を採用している地元企業の代表者と大学関係者との意見交換の場として「山形大学懇話会」を設けていた。

すでに地域社会から大学との連携・交流に対する要望はあり、また大学においても地域との

連携、地域への貢献が重要な課題になることを認識するようになっていた。このため、人文学部において山形市中心商店街の活性化を検討するプロジェクトが企画される運びとなったのである。

私が中心となり人文学部内でこのプロジェクトのための研究会に参加する有志を募った。しかし、人文学部の経済・法律の教員に「まちづくり」の専門家はおらず、研究会のメンバーには「まちづくり」の研究者・専門家はいないことになった。私も経営学の担当であり、この方面に関する研究を専門とする者ではない。

したがって、当初、参加者のいずれもが中心商店街の問題について深い関心を持っていたわけではない。このため、比較的安易に、山形市の中心商店街に関する実態調査を実施し、これに基づいて中心商店街の現状を分析し、問題点を把握するなら、何らかの提案ができるであろうと考えていた。しかしながら、わが国において、中心商店街の活性化に成功している事例は極めて少ないように、この問題に取り組むにつれて、この提案をすることがいかに困難かを強く認識するようになった。

また、われわれは、大学の研究所として取り組むべき問題は、“中心商店街”の活性化よりも、“中心市街地”の活性化であろうと考察の対象を拡大することにした。この理由は、いわゆる都市中心部の衰退化あるいは空洞化といわれる問題は、中心商店街に関する問題に限定されるものではなく、中心市街地全体に関する問題であると認識できることにある。すなわち、中心商店街の活力低下に限定されるのではなく、中心市街地全体の活力低下が問題とされてきているのである。しかも、この問題は、山形市のみならず、多くの地方都市の中心市街地に普遍的にみられる社会的問題といえるものである。

まちづくり研究所では、これまでに数回の市民懇談会やシンポジウムなどを開催し、地域と連携した「まちづくり」を試行してきた。あるいは、公開講座などによって地域との知の共有化を図ろうとしてきた。しかしながら、結果として、“地域と連携しての「まちづくり」”の実現は大変に困難であることを体験するにとどまっている。

なお、「まちづくり」に関する研究の成果はつぎのような報告書などで公開してきている。

1) 山形大学人文学部街づくり研究会編著『山形市中心商店街実態調査』平成11年3月(山形大学平成10年度教育改善推進費による研究)

2) 山形大学人文学部街づくり研究会編著『地方都市における中心市街地の活性化に関する研究』平成13年2月(科学研究費補助金による研究)

3) 山形大学バーチャル研究所 山形大学まちづくり研究所編著『中心市街地における活性化とは何か』H17年3月(科学研究費補助金による研究)

この問題に着手してすでに8年を経たのであるが、われわれは、いまだ当初の課題であった

山形市の中心市街地の活性化に関する提言をなしていない。あるいは、「まちづくり」に関する研究を体系的に把握しているとはいえない面がある。

本稿の主たる目的は、なぜこの提言をすることが困難なのか、なぜ研究を体系的に把握していないのかについて考察することにあるともいえる。

３．「まちづくり」の目的

（３－１）、まちづくり三法の見直し

昨年（平成１８年）５月に、いわゆるまちづくり三法の改正都市計画法および中心市街地活性化法が見直され（改正され）、改めて「まちづくり」が重要な政策課題とされるようになっている。改正前のまちづくり三法はつぎのような経過で制定された。

平成１０年 中心市街地活性化法の制定

この法律の正式な題名は、「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、その主旨はこの題名に示されているとおりである。この法律においてＴＭＯなどについての規定がなされていた。

平成１０年 改正都市計画法の制定。

これは、主に、大型店の適正な立地に関する規制であった。

平成１２年 大店立地法（「大規模小売店舗立地法」）の制定

「大規模小売店舗法」（大店法）では店舗面積、休日、営業時間など大規模小売店舗の事業活動が規制されていた。また、大店法では問題の解決が地域との調整を中心になされていた。しかし、大店立地法では大型店の設置において周辺地域の生活環境へ配慮することを規制の中心とした。

まちづくり三法はこのような経過において制定された。しかし、制定後から、この三法の実効性には疑問がもたれるようになっていた。なぜなら、この三法の成立後も中心市街地の活力低下が改善されず、むしろ悪化していたからである。このような背景から、昨年にまちづくり三法が改正されることになったのである。

平成１８年５月 改正都市計画法の改正

床面積１万平方メートル超の大規模集客施設の土地利用の規制を強化している。

とくに、大型集客施設の郊外出店を規制している。この改正では、病院、福祉施設などの公共公益施設をも開発許可の対象としている。

平成18年5月 中心市街地活性化法の改正

法律の題名を「中心市街地の活性化に関する法律」に変更している。この法律において、中心市街地活性化の目的・基本理念を規定している。

内閣総理大臣を本部長とする中心市街地活性化本部を創設し、これが基本方針を作成するものとしている。

市町村はこの基本方針に基づいて「基本計画」を作成し、これを内閣総理大臣に認定するよう申請するものとしている。

やる気のある市町村を選択して、つぎのような支援を重視している。「暮らし・にぎわい再生事業」、「街なか居住の推進」、「空き店舗活用への規制緩和」などの支援である。

中心市街地ごとに中心市街地活性化協議会を組織できるものとしている。

*まちづくり三法の改正については、国土交通省 都市・地域整備局 まちづくり推進課 / 都市計画課監修、都市計画・中心市街地活性化法研究会編集『概説 まちづくり三法の見直し』ぎょうせい（平成18年6月）、およびインターネットでえられる情報などを参照している。

今回の、まちづくり三法改正の理念は、（1）中心市街地における既存の社会資本ストックを有効に活用すること、（2）都市機能を集約したコンパクトな街づくりをすること、の2点にほぼ要約できるといえるようである。

（3-2）、法改正にみる「まちづくり」の目的に関する問題点

中心市街地の活性化が喫緊の政策課題とされるのであっても、まちづくり三法の改正において、なぜ中心市街地を活性化しなければならないのか、すなわち「まちづくり」の目的が十分に検討されているのかについては疑問である。たしかに、中心市街地活性化法ではその目的、基本理念についてつぎのように述べている。

中心市街地活性化の目的は、同法の第一章総則、第一条において、「この法律は、中心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、近年における急速な少子高齢化の進展、消費生活の変化等の社会経済情勢の変化に対応して、中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上（以下「中心市街地の活性化」という）を総合的かつ一体的に推進するため、（中略）、もって地域の振興及び秩序ある整備を図り、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。」としている。

基本理念については、同第一章総則、第三条において、「中心市街地の活性化は、中心市街地が地域住民等の生活と交流の場であることを踏まえつつ、地域における社会的、経済的及び文化的活動の拠点となるにふさわしい魅力ある市街地の形成を図ることを基本とし、地方公共

団体、地域住民及び関連事業者が相互に密接な連携を図りつつ主体的に取り組むことの重要性にかんがみ、その取り組みに対して国が集中的かつ効果的に支援を行うことを旨として、行われなければならない。」としている。

中心市街地活性化法の目的では、「中心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」というのであり、その“役割の重要性”を前提にしている。

また、基本理念では、「中心市街地が地域住民等の生活と交流の場であることを踏まえつつ、地域における社会的、経済的及び文化的活動の拠点となるにふさわしい魅力ある市街地の形成を図ることを基本とし」というのであり、これが地域住民等の“生活と交流の場”であること、また地域における“社会的、経済的及び文化的活動の拠点”となることを当然視している。

このような前提や当然視する見解に基づいて「まちづくり」の目的や基本理念を設定することがはたして妥当といえるのであろうか。

中心市街地を活性化することについては、各地の関係者を含む地域住民の間においてさえ合意が形成されているとはいいがたいのが実状である。中心市街地の環境が著しく変化したことの意味を重視し、この結果として活力を低下させた中心市街地を再び活性化させようとすることに疑問を示している地域住民も少なくない。すなわち、中心市街地はすでに“役割の重要性”を著しく低下させているのであり、地域住民等の“生活と交流の場”であるという機能、地域における“社会的、経済的及び文化的活動の拠点”であるという機能を著しく低下させていることを不可逆変化と受け入れている地域住民も少なくはないのである。

このように、「まちづくり（中心市街地活性化）」では根本的な問題である目的、すなわち活性化することの必要性とは何かという理解について重大な問題がみられるのである。この問題を、さらに、今日まで「まちづくり」の目的とされているものに関連させてみてみることにする。

（３－３）、「まちづくり」の目的にみられる問題

今日まで、「まちづくり」の目的には、主に、つぎのようなものがあげられてきているのであり、これら目的によって中心市街地を活性化することの必要性が説明されているといえるであろう。

- ）“中心”市街地の活性化（まちの中心だから、まちの顔だから、交流の場だから活性化させる）
- ）集積された社会資本ストックの有効活用（空き店舗の解消もここに含まれる）
- ）商業者の業績の回復
- ）コンパクトシティの形成（行政におけるコストの削減が重視されている）

）地域住民の生活向上への貢献（生活と交流の場であること、少子・高齢化社会への対応なども含む）

これらの目的は相互に無関係ではない。しかし、これら目的を並べてみるなら、「まちづくり」では何を最優先目的とすべきかが十分に考慮されているのかという疑問が生じる。すなわち、「まちづくり」については関係者の間において目的の認識に大きな相違のみられることが確認できるのであり、関係者の間で最優先にすべき課題について合意といえるものがあるとはいえないことが指摘できるのである。とくに、中心市街地が活力を低下させた原因・理由を把握し、確認したうえで「まちづくり」の目的が設定されているのかという点について強い疑問がもたれる。

中心市街地がなぜ活力を低下させたのかについては、これをつぎのように整理してみることができるであろう。

- ）車社会の定着（道路の整備）
- ）居住地の郊外開発（街なか居住者の減少）
- ）大規模な商業施設の郊外移転や設置（都市機能の拡散）
- ）大規模な公共施設（県庁、市役所、総合病院など）の郊外移転や郊外設置（都市機能の拡散）
- ）消費者行動の変化（中心市街地と消費者ニーズの関係の変化）
- ）街における土地問題（用地取得や土地価格などの問題）

以上のような原因・理由などによって中心市街地は活力を低下させたのであるが、さらに街なかではあるが中心から離れた場所に食品や日用品を専門とする中・小型のスーパーマーケット、あるいはコンビニエンスストアが多く設置されてきていることなどをあげることもできるであろう。

* 中心市街地の活力低下の原因については上掲の報告書『地方都市における中心市街地の活性化に関する研究』（第1章）を参照されたい。

中心市街地における活力低下の原因・理由、すなわち中心市街地のおかれた環境変化をこのように理解するなら、現在、最優先すべき課題はいかにして求心力を強め、いかにして賑わいを高め、いかにして集客力を高めうるかであろう。たとえば、上記目的の“地域住民の生活向上への貢献”は中心市街地の集客力を高めうることに結びつくのであり、このような目的を優

先すべきであることは明らかであろう。まちに求心力がなく、賑わいがなく、集客力が低下している現状では、事業者の売上高の増加や空き店舗の解消などといった目的を優先させることには無理がある。

車社会の定着による環境変化は中心市街地の“中心”としての求心力を著しく低下させている。公共交通機関が主要な交通手段であった環境では、必然的に、地域住民が中心市街地に集まるシステムが形成されていた。しかし、車社会の定着（道路の整備）はこのシステムを崩壊し、中心市街地がまちの“中心である”とする前提を大きく変化させている。このため、中心市街地がまちの中心としての存在を主張し、まちの顔としてあるいは交流の場としての存在を主張しようとするなら、その求心力を強め、集客力を高めることが必要になる。

同様に、求心力を低下させ、集客力を低下させている中心市街地において、実態では、集積された社会資本ストックを有効に活用することには限界がある。集積された社会資本ストックを活用するためには“活用する人”が多数であることを必要とする。このためには、中心市街地は求心力を強め、集客力を高めることが必要となる。

あるいは、車社会の定着などから街なか居住者は減少したのであり、集積された社会資本ストックを有効に活用するには街なか居住者を増加させることも必要になる。

また、現実には、多くの都市においてコンパクトシティを実現することが可能であろうか。土地問題などを考慮するなら、市営住宅の建設などによって街なか居住者を増加させる政策は現実的であろうか。あるいは、大型の商業施設や公共公益施設などを中心市街地に呼び込もうとしても、道路に問題はないか、駐車場の確保はできるのか、必要とする用地の取得は可能か、地価に問題はないのか、国などによる支援が充分なのかなどその実現には重要な問題が山積している。これらの問題を解決できなければコンパクトシティの実現は極めて困難であろう。とくに、郊外への進出を規制しても、現在の郊外型大型ショッピングセンターなどを撤去できるわけではない。また、床面積1万平方メートル以下の店舗の郊外出店に対する規制は緩いであり、消費者は郊外の商業施設などを利用し続けることができるのである。山積する問題を解決し、消費者（地域住民）を中心市街地に引きつけることができなければ、コンパクトな街を形成することは無理であろう。

また、商業者の業績回復は地域住民ないし消費者が中心市街地に買い物、飲食あるいは娯楽などに来てこそ実現が可能になるであろう。

中心市街地の置かれている環境の変化を考慮するなら、最優先すべきは、いかにして中心市街地の求心力を強め、賑わいや集客力を高めうるかを考慮することであり、これに結びつく目的を設定することである。求心力が強まり、賑わいがないし集客力が高まってこそ上記のような目的も実現しえるようになることは明白であろう。

換言すれば、中心市街地活性化法に示された目的や基本理念にみられるように「中心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」を前提にする、あるいはこれが「地域住民等の生活と交流の場である」こと、「地域における社会的、経済的及び文化的活動の拠点となる」ことを当然視するのではなく、“役割を重要なものとするため”、“生活と交流の場や活動の拠点とするため”に、中心市街地の求心力を強め、賑わいや集客力を高めることが重要なのであり、これに結びつくものを「まちづくり」における最優先の目的とするのでなければならぬであろう。

最優先の目的をこのようにとらえることは当然のことであろうと考える。しかし、この当然とも思える理解にさえ関係者の間で合意がえられるとはいえないのが「まちづくり」の実状である。「まちづくり」の目的の捉え方は関係者の間で相当に相違している。また、関係者によっては自己利益の実現に直接的に結びつく「まちづくり」にしか関心を向けられない者も少なくない。すなわち、直接的には自己利益の実現に結びつくことのない、まちの求心力や集客力の向上のための活動に協力的でない関係者も少なくないのである。この関係者らは集客力が高まり、賑わいが回復した場合、コストを払うことなく果実は入手しようとするフリー・ライダーともいえるのである。

本節では、「まちづくり」の目的に関する問題についてみたが、いわゆる「まちづくり」では優先順位を付けることなく多様な目的があげられている。この目的の多様性にもるように、「まちづくり」に関してはその活動などに多様なものが整理されることなく包含されている。以下では、「まちづくり」の多様性についてみる。

4. 「まちづくり」の多様性

（4-1）、「まちづくり（中心市街地活性化）」と「まちづくり（地域づくり）」

われわれの研究所では、「まちづくり（中心市街地活性化）」と「まちづくり（地域づくり）」を区別している。「まちづくり（地域づくり）」は、対象範囲を都市の中心市街地に限定することなく、県市町村などが一定の地域の活性化を目的としている活動であるといえよう。他方、われわれが対象とする「まちづくり（中心市街地活性化）」は都市、とくに地方都市における中心市街地の活性化を目的とした活動である。したがって、この二つの「まちづくり」では対象とする「まち」、あるいは問題意識などに大きな相違があるのであり、等しく「まちづくり」と称するものであっても全く内容の異なるものである。

（4-2）中心市街地の定義

われわれが問題としているのは、主に、地方都市における「まちづくり（中心市街地活性化）」

であるが、これについても対象とする中心市街地の定義は必ずしも明確でない。たとえば、或る市が中心市街地活性化のための基本計画などを立案する場合、中心市街地の範囲を行政の視点から定義している。しかし、実態調査などからみても、行政による定義と地域住民などが捉える中心市街地の理解とは必ずしも一致しているとはいえない。多くの場合、行政による中心市街地の定義は、施政の関係から、地域住民などによる理解より広範であるといえるようである。

中心市街地の定義には、さらに、つぎのような問題もある。たとえば、山形市の場合、行政などによる中心市街地の定義には「山形駅前の地域」も「七日町を中心とした地域」も包括されている。しかし、これら両地域を同一の「まちづくり」の対象として定義することが適切かどうかという問題である。山形駅前の地域と七日町を中心とした地域とは、立地などの関係から、「まちづくり」の対象としてはそれぞれが別個なものであるという理解も可能である。

環境変化に伴って、同一都市の中心市街地であっても、中心市街地とみなされる地域全体を「まちづくり」の対象として捉えてよいのかどうかという問題があり、この問題は多くの都市においてもみられるものである。

このように、「まちづくり（中心市街地）」の対象とする中心市街地の定義は必ずしも明確なわけではなく、関係者における理解には相当の相違がみられる場合もある。

（４－３）、まちづくり、中心市街地活性化の定義

また、「まちづくり（中心市街地活性化）」にいう“つくる”あるいは「中心市街地活性化」の“活性化”するをどのように定義するのか、に関してもその理解には多様性がみられる。この多様性とは、つぎに述べる、「まちづくり」の遂行方法にみる多様性と密接な関係にある。

（４－４）、「まちづくり」の遂行方法

いわゆる「まちづくり」あるいは「中心市街地活性化」のために行われている具体的な活動にも多様性がみられる。これをつぎのように大きく戦術的方法と戦略的方法とに分類してみることにする。

（４－４－１）、戦術的方法

中心市街地全体を視野に入れた包括的活動といえるものではなく、個別的活動といえる内容の「まちづくり」である。個々の建物や店舗の改装・改築、歩道の改善、歩道への植栽・ベンチの設定、歴史的建造物の活用、定期的な朝市やフリーマーケットなどの各種イベント、地域通貨、チャレンジショップといった多様な活動を内容とするものである。中心市街地全体を視野に入れた活動と言うよりは、それぞれが個別的に行われている「まちづくり」活動であり、この方法ではこれら個別的活動に基づいて中心市街地の“賑わい”の向上あるいは“集客力”

の向上を推進しようとしている。

山形市の七日町地域ではさまざまな個別的活動が実行されてきている。

（４－４－２）、戦略的方法

対象とする中心市街地全体を視野に入れた包括的活動を内容とする「まちづくり」である。「まちづくり」の基本方針を設定し、これに基づいて意識的、計画的な「まちづくり」を遂行しようとする方法である。

ただし、戦略的方法では必ずしも明確な、拘束力の強い基本計画を作成するといったことを重視しているのではない。自由競争市場にあっては参加者の意図が重視されるのであり、まち全体を画一的に規制する、拘束力のある「まちづくり」を実現することは不可能であろう。ここでは、関係する人たちの間で「まちづくり」に関する基本方針（戦略）について大方の賛同をえることの重要性が強調されている。

たとえば、商圈をどのように把握するのか、主たる来街者をどのように理解するか、商業による活性化を中心とするのか、文化・福祉などを中心とする活性化とするのか、または観光を重視する活性化とするのか、などについて大方の賛同をえることの重要性が強調されているのである。

商圈の把握・定義では、これを近隣地域と定義するか、広域地域と定義するかを検討することになる（ただし、近隣と広域の線引きは明確でない）。前者では、近隣地域の住民のニーズに応えることを重視するのであり、近隣地域の住民が必要とする都市機能を充実させることで「まちづくり」を捉えることになる。後者では、商圈の対象をより広範に捉え、広域地域から集客することを意図する「まちづくり」が考慮されることになる。たとえば、この典型が観光資源の活用を重視する「まちづくり」であろう。観光客を誘致して賑わいの回復を図ろうとする場合、商圈は広域に定義されることになるであろう。

ここでいう戦略または基本方針というものは関係者間でほぼ合意が得られるというものであり、ここにも曖昧性といえるものがみられることになる。

（４－５）「まちづくり」の評価基準

上述したように、活力の著しく低下した地方都市の中心市街地を意識的、計画的に活性化させたという事例はほとんどないのであり、本来の意味での「まちづくり」の成功例はないともいえよう。また、これまでの文脈から、「まちづくり」の活動はその中心市街地が全体として集客力を強め、賑わいを高めることによって評価されるはずであろう。しかし、必ずしも全体としての集客力の強化や賑わいさの向上に結びつかない活動であっても、計画した建築物や歩道整備の完成などをもって「まちづくり」の成功例であると評価されることもある。

数年前、ある地方都市において「まちづくり」が成功した旨の新聞による報道がなされていた。その報道に関心をもったため、その中心市街地の視察にいった。しかし、「まちづくり」に成功したはずなのに中心市街地に入出はほとんどなく閑散としていたものであり、集客力を高めているとは言い難い現状であった。結局、先の報道は「まちづくり」のために計画された建物が完成したことを成功と評価していたにすぎないのであった。

また、多くの地方都市の中心市街地においてはさまざまな戦術的方法による「まちづくり」活動が遂行されている。たとえば一時随分と注目を集めた富山市におけるチャレンジショップのように、その個別的活動が「まちづくり」の成功例として高い評価を受けたりもしている。したがって、「まちづくり」の目的をどのように設定するか、その活動内容をどのように位置づけるかなどによって評価の基準も変わってくるのであり、「まちづくり」に関する統一的な評価基準といえるものもないのである。

以上みたように、「まちづくり（中心市街地活性化）」といっても、現実には、対象とする「まち」の定義、「まちづくり」の目的、目的を遂行する方法などは多様なものであり、関係者の間における「まちづくり」の理解は多様なものである。したがって、「まちづくり」の実践に関して関係者の間で合意を形成することは困難なのであり、合意のえられる活性化案を作成、提案することは難しいのである。われわれが山形市中心市街地の活性化に関する提案をなしえない理由のひとつがここにあるといえるであろう。

また、「まちづくり（中心市街地活性化）」といっても、現実には、「まちづくり」なるものの内実は多様なものであり、関係者の間における意図、期待、理解などは錯綜している状態にある。したがって、「まちづくり」を研究する場合、それぞれの研究者は「まちづくり」の目的、中心市街地の定義、「まちづくり」の遂行方法、評価基準などについてその視点を明確にしなければならないことになる。われわれも、また、この視点を明確にしなければならなかったのであるが、この点に問題があり「まちづくり」を体系的に把握することが充分になしえていなかったといえるであろう。

５．今後の研究方法と課題

（５－１）、「まちづくり」の研究方法

私見では、われわれが採択する研究方法、すなわち「まちづくり」の意義、対象の定義、「まちづくり」の目的、目的を遂行する方法などについて述べるならつぎのようであると考え。

（５－１－１）、まちづくりの意義

「まちづくり」あるいは「中心市街地活性化」にいう“つくる”、あるいは“活性化”する

とは、環境変化に伴って低下した中心市街地の“賑わい”あるいは“集客力”を回復させる、または“賑わい”あるいは“集客力”を現状よりも向上させるということに要約されるであろうと理解する。

しかし、当然のことであるが、それぞれの都市は地勢、景観、歴史など全てにおいて異なっており、あるいはその保有する資源が異なっているのであるから、それぞれが固有の特質ないし特徴を有している。このため、“まちをつくる”ことの内容や遂行方法などはそれぞれの都市によって異なるはずであり、すべての都市に同じように当てはまる「まちづくり」といったものはないであろう。すべての都市に共通する「まちづくり」の方法はないのであるから、いかに“賑わい”や“集客力”を高めるかについてはそれぞれの都市が個別に考慮すべき問題なのである。

（５－１－２）、中心市街地の定義

「まちづくり（中心市街地活性化）」の対象とする範囲は都市、とくに地方都市における中心市街地である。この場合、中心市街地とは、車社会の定着といった環境変化の生じる以前から今日まで、その都市における賑わいの中心地であり、商業を中心とした都市機能の集積場所である。ただし、まちづくりに携わる関係者によって対象とする範囲の定義は異なっていることが多いのであり、われわれはそれぞれの中心市街地の実状によってこれを定義することになると考える。

山形市の中心市街地を対象とする場合、これを七日町商店街を中心とした地域と定義するのか、山形駅前大通り商店街を七日町地域から切り離した対象とするのか、あるいは七日町地域、山形駅前地域にすずらん通り商店街なども含めたいわゆる口の字型の地域全体を対象として定義するのかについては、当面する「まちづくり」の意図（実状）によって定義されることになるであろう。

（５－１－３）、「まちづくり」の目的

「まちづくり」では、中心市街地活性化法の問題にみたように、「中心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」を前提にする、あるいはこれが「地域住民等の生活と交流の場である」、「地域における社会的、経済的及び文化的活動の拠点である」ことを当然視するのではなく、“役割を重要なものとするため”、“生活と交流の場や活動の拠点”とするために、中心市街地が求心力を強め、賑わいや集客力を高めることが重要なのである。したがって、「まちづくり」における最優先の目的は中心市街地が求心力を強め、賑わいや集客力を高めることに結びつくものでなければならない。

「まちづくり」の具体的な目的の選択については、以下にみていくように、その中心市街地

がいかなる資源を保有するかによって左右されることになるであろう。

また、「まちづくり」の評価もこのような目的に照らしてなされるべきである。

（５－１－４）、目的を遂行する方法

「まちづくり」あるいは「中心市街地活性化」とは、環境変化に伴って低下した中心市街地の“賑わい”あるいは“集客力”を回復させる、または“賑わい”あるいは“集客力”を現状よりも向上させることである。このような回復あるいは向上を実現しようとする方法には戦術的方法と戦略的方法とがある。われわれは、対象とする中心市街地の全体を視野に入れた「まちづくり」を指向しており、「まちづくり」では戦略（基本方針）を持つことが必要であると考えているので、“戦略的方法”を重視していくことになる。基本方針を持つことによってより多くの関係者の協力を結集することが重要であろうと考える。

ただし、実態調査などから明らかなことであるが、対象とする中心市街地全体を視野に入れた包括的活動を内容とする「まちづくり」の成功例はほとんどみあたらない。とくに、活力の著しく低下した地方都市の中心市街地を意識的、計画的に活性化させた、すなわち意識的、計画的に賑わいや集客力を向上させたという事例は寡聞にして知らない。このため、実践的な視点からは必ずしも戦略的方法が有効であるとはいえないのかもしれない。しかし、われわれの研究は中心市街地全体を視野に入れた活性化を問題にしているのであり、この視点からは戦略的方法の重要性を強調することになる。したがって、私見では戦略的方法の重要性を強調するのであるが、「まちづくり」の実現における戦術的方法を軽視しているわけではない。

（５－２）、今後の課題

（５－２－１）、「まちづくり」における資源の重要性

本小節における記述は、観光による中心市街地の活性化を目的とするケースには当てはまらないことをお断りしておく。観光客の誘致による「まちづくり」では、ここで述べるような、地域住民が必要とする都市機能を充実させることを必ずしも重視しているわけではないからである。

中心市街地における活力低下の原因を把握し、確認するなら、中心市街地が環境変化の以前と同様の賑わいを回復し、あるいは集客力を回復することは極めて困難であることが理解できる。

しかも、今日では、環境が変化する以前とは異なって、多くの都市の中心市街地は地域住民が必要とする都市機能の全般に応えることは困難になっている。なぜなら、理想的なコンパクトシティが実現されるならともかく、行政機関や医療・福祉施設などが中心市街地から移転

し、商業施設が郊外に移転や設置していることなどにみるように、都市機能が専ら中心市街地に集中するのではなく、郊外などに分散するようになっているからである。

あるいは、車による移動の容易さ、情報入手の容易さなどから、地域住民は必要とする都市機能を他都市の中心市街地に求めることも可能になっている。このため、都市機能を巡って、地方都市の中心市街地と大都市などの中心市街地とが競合する関係も生じている。

したがって、今日、「まちづくり」では、当該都市の中心市街地は地域住民のいかなるニーズに応えることができるのか、あるいはいかなる都市機能を遂行するなら地域住民は中心市街地を活用しよう（行きたい）と考えるかについて確認・把握することが重要になる。このため、われわれの今後の重要な研究課題は、“その都市の中心市街地は地域住民のいかなるニーズに応えることができるのか”という問題をいかにすれば解決できるかを検討していくことである。

これまでの実態調査などから、われわれは、中心市街地における活性化は“保有する資源を活用した結果”であると定義しようとしている。このため、中心市街地が地域住民のいかなるニーズに応えることができるかという問題を、その中心市街地が保有する資源に関連させて考察していこうとしている。

また、地域住民のための都市機能の充実による「まちづくり」とは異なるのではあるが、観光による中心市街地の活性化を目的とするケースの場合でも、当然、その中心市街地が観光に役立つ資源を保有していることを前提とするはずである。

（５－２－２）、保有する資源の確認

中心市街地における活性化は“保有する資源を活用した結果”であると定義するため、われわれは、中心市街地が「まちづくり」の基本方針などを作成するに当たって、いかなる資源を保有しているかなどを確認することが重要であると捉えている。すなわち、当該の中心市街地は、保有する資源の実状を確認することに基づいて、「まちづくり」の基本方針（戦略）や目的などを作成・設定することになると考えている。

中心市街地がいかなる資源を保有しているかを確認する場合、資源をつぎのように６分類することが有効であると考えている。

- １、観光に役立つ資源
- ２、商業に役立つ資源
- ３、暮らしやすさに結びつく資源
- ４、コミュニティー・ビジネス
- ５、文化的生活に貢献する資源

6、福祉に役立つ資源

すなわち、この6分類に基づいて、当該の中心市街地は、

- ）いかなる資源をどれほど保有しているか、
- ）保有している資源を活性化に生かせるか、すなわちその資源の活用によって地域住民の都市機能ニーズに応えること、観光客の誘致などができるのか、
- ）保有している資源をどれほど活用しているのか、
- ）活用していない資源はあるか、
- ）いかなる資源を補強・補充しようとしているか、

などについて実態を調査し、その実状の確認に基づいて「まちづくり」の基本方針（戦略）や目的を作成・設定していくことになると考えている。

（5 - 2 - 3）、保有する資源と「まちづくり」の問題

われわれは、前掲報告書『中心市街地における「活性化」とは何か - 定量的・定性的分析による定義 - 』において示したように、この資源の6分類に基づいて（ ）～（ ）に関する質問票を準備し、「まちづくり」の基本方針（戦略）や目的の作成・設定において資源をこのように6分類することが有効であるかなどについての実態調査をした。具体的には、水戸市、宇都宮市、青森市、秋田市、金沢市において聞き取り調査をした。

しかしながら、「まちづくり」の基本方針（戦略）や目的を中心市街地が保有する資源に関連させて作成・設定していくという見解が調査の相手方に十分に理解されたとはいえなかったものであり、このために調査の意図が相手方に十分に伝えられたとはいえず、調査の方法などに課題が残るものであった。

実態調査におけるこの結果から、「まちづくり」では中心市街地が保有する資源を活用することが肝要であることを、今後さらに、啓蒙していくことの必要性を強く認識している。

また、今回の実態調査では、6分類の範疇にいかなる資源が属するかに関する具体例を十分に示しえなかったため、聞き取り調査をした相手方がこの分類に関して少なからぬ混乱を示した。たとえば、医療・福祉などの施設や文化施設などといった資源は、（3）暮らしやすさに結びつく資源、（5）文化的生活に貢献する資源、（6）福祉に役立つ資源、のいずれに分類すべきかといった混乱である。あるいは、（4）コミュニティ・ビジネスとして分類する資源には具体的に何が該当するのか明らかでないといった混乱である。

このため、今後、中心市街地が保有する資源を6分類することの意義についてより明示していくが必要になる。この場合、6分類の範疇にいかなる資源が属するかについてさらに具体化することが必要になる。あるいは、コミュニティビジネスをなぜ1つの分類基準として

取りあげたのかについての意味を明示することなども今後の課題であるといえよう。

（５－２－４）、中心市街地における活性度の測定

さらに、われわれは、まちづくり研究所として、保有する資源に関して類似性が強い（同様のパターンを示す）複数の中心市街地に関するデータを入手し、その中心市街地群について、多変量解析の手法などによって、活性度の相違に関する特質・特徴を解明していくことも重要な研究として視野に入れている。

ただし、この研究を実行するに当たっては、中心市街地の活性度（活性化の度合）をどのようにして測定するのかという問題、すなわち活性度の測定方法というかなり困難な問題を解決していくことが必要になる。この問題に関する研究はわれわれの研究所に課せられる今後の課題の一つであろう。

また、このような比較研究を遂行する場合、複数の中心市街地を比較するためには共通のデータが必要である。６分類それぞれの範疇をいかなる具体的な資源で把握するのか、すなわちいずれの中心市街地に関しても同様に入手できる６分類それぞれを代表させる資源データは何かについても解明していかなければならない。同時に、複数の都市について共通のデータを入手するにはいかなる情報源が適切かについても検討していかなければならないであろう。

６．むすびにかえて

中心市街地とは、前述したような、車社会の定着といった環境変化の生じる以前から今日まで、その都市における賑わいの中心地であり、商業を中心とした都市機能の集積場所であると把握できるであろう。ただし、今日では、環境変化に伴って賑わいさを低下させ、都市機能の集積度を低下させている事例が多く、これが中心市街地における活力低下の問題とされているのである。

われわれが問題とする「まちづくり（中心市街地活性化）」とは、環境変化に伴って低下した、主に地方都市における中心市街地の“賑わい”あるいは“集客力”を回復させる、または“賑わい”あるいは“集客力”を現状よりも向上させることである。したがって、「まちづくり」では中心市街地の求心力または集客力をいかにすれば高めうるかが最優先の課題ないし目的となる。

われわれは、戦術的方法によるのではなく、中心市街地全体を視野に入れた戦略的方法による「まちづくり」を重視している。この場合、中心市街地活性化のための戦略（基本方針）や目的の作成・設定は当該の中心市街地がいかなる資源を保有しているかによって制約されると考える。なぜなら、「まちづくり」は保有する資源を活用することによって実現できることを

重視するからである。このため、当該の中心市街地は、保有する資源について確認し、この確認に基づいて保有する資源をいかに活用するかを計画し、これを実行することによって求心力ないし集客力の向上を図ることになる。

ただし、近隣の都市との競合関係から差別化を図ることも考慮には入れなければならないであろう。

しかしながら、上述したように、これまで、活力を低下させた地方都市の中心市街地を意識的、計画的に活性化させた成功例はないといえよう。滋賀県長浜市が活性化の成功例としてあげられることもある。しかし、長浜市は意識的、計画的に中心市街地の活性化を実現したとはいいがたい。株式会社「黒壁」の事業（戦術的方法）の偶然性が否定できない成功によって、長浜市の中心市街地も活力を回復したといえるのである。このように、活力を低下させた中心市街地を意識的、計画的におこなう「まちづくり」は実現性が低い、大変に困難な事業であることを、われわれは勿論のこと、関係者は自覚しなければならないであろう。

なお、最後に、本拙稿では「まちづくり」の主体（責任者）が誰かについて言及しておらず、これをまちづくりの“関係者”と表現してきている。この関係者には、「まちづくり」と直接的な利害関係をもつ中心市街地において商業、飲食業、宿泊業などを営む事業者あるいはその団体があり、中心市街地の活性化と密接なかわりをもつ行政機関などあるいはその担当者があり、さらには地域住民ないし消費者もこれに含められるかもしれない。これら関係者の中の誰が「まちづくり」の主体になるのかは、リーダーの存在に関する極めて重要な問題ではある。しかし、これに関する一般的な解答はないのであり、現実的には、大変に解決の困難なものである。結局、「まちづくり」とはそれぞれの中心市街地が独自の方法で遂行しなければならないのであり、誰が主体になるのかについてもそれぞれの中心市街地がその実状にあわせて独自に解決しなければならないことになるであろう。