

# 地方小都市における中心市街地活性化を目的とした「牽引型」タウンマネジメント

## の調査分析 -滋賀県長浜市を事例として-

大阪大学大学院工学研究科	環境・エネルギー工学専攻	古野間 達
大阪大学大学院工学研究科	環境・エネルギー工学専攻	山本 祐吾
大阪大学大学院工学研究科	環境・エネルギー工学専攻	齊藤 修
大阪大学大学院工学研究科	環境・エネルギー工学専攻	盛岡 通

### 1. 研究の背景と目的、手法

2006年5月31日の改正中心市街地活性化法の成立により、郊外開発を現状より規制する方向の改正まちづくり3法が来年秋にも適用される。また、独自規制による強化を検討中の自治体もある<sup>1)</sup>。しかし、地方都市は大都市と比較して中心市街地の地価が割高である等の背景を抱えているため、今回の一連の規制強化で中心市街地の衰退問題が解決するか、疑問が残る。

経済のグローバル化により、地方から海外へ投資先が変わる中で、都市の国際的な競争力の向上が求められた。さらに、都市間交通の高速・低廉化により都市間競争が激化し、大都市による小都市の機能や市場の吸収が起きた結果、地方小都市が衰退している。しかし、これは持続可能な国土構造、特に国土交通省が掲げる「生活圏域」<sup>2)</sup>の形成を困難にする。地方小都市の維持のためには、大都市に吸収されない経済活動が必要であり、中心市街地活性化は地方都市の存続の手段として重要である。

現在の地方都市は、有する機能のポテンシャル以上に郊外へと拡大した都市が多い。DID 面積・人口密度を大都市圏と地方圏で比較すると、大都市圏以上に地方圏の都市が郊外へと拡散している。したがって、都市の規模と機能から考えると、地方都市の活性化像は以下の3つに類型化できる(図1)。

1. 大規模・多機能化による中核都市化 公共施設等を中心地に集積させ、都市機能を強化し、中核都市へと成長・拡大させる。
2. 中小規模での地方都市再生 人口を中心地に集積させ、最寄り商業を再生し、衰退前の姿に戻す。
3. 小規模での機能特化 規模は拡大せず、都市機能を特化・集積するとともに、流入人口獲得などにおいて近隣都市と連携・相互補完の関係を築き、地方小都市として存続可能な形態を目指す。

地方都市の活性化像は、当該の都市が有する人口、産業、歴史・文化や、周辺都市の立地やそのとの関係性などを鑑みて、適正な機能や規模の選択がなされるべきである。本研究では、近隣都市間の連携を前提に「機能特化」による中心市街地活性化を対象とし、事例の文献調査や実地視察、主要な関係者に対するインタビューを通じて、イベントや空き店舗対策などのタウンマネジメント(以下、TM)の具体的な活動内容ではなく、むしろ活性化活動を継続させる手法として必要な取り組み、仕組みを明らかにすることを目的とする。

### 2. TMの類型化

#### (1)「協議型」と「牽引型」のTM

TMには、自治体、商業者、住民など多くの関係主体が存在するため、協同で問題点やニーズを把握し、計画を立案し、関係主体の合意と協力を得て役割分担をし、活動を展開するという手順が進められるのが一般的である。本研究では、このTM手法を「協議型」と呼ぶことにする。「協議型」の活性化事例の多くは、活性化活動の前に他の活動期間があり、この間の協議

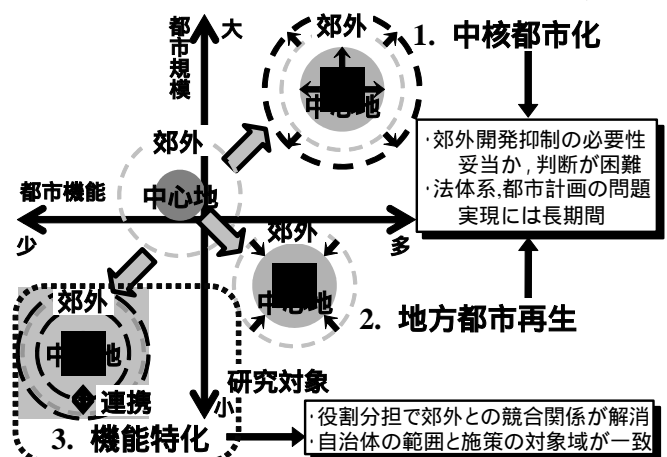


図1. 地方都市における中心市街地の活性化像

を含め、時間をかけて取り組みを望ましい方向へ進めている。それに対して、初期段階から小さいが確実な成果を生み出すことで、活動の人的・資金的継続性を確保しつつ、関係主体の理解や関心を徐々に高める TM の手法もある。本研究ではこれを「牽引型」TM と呼び、「合意形成の複雑・長期化による活動停滞を回避するため、一部の人間がトップ集団になり、TM の中心組織として活動し、その過程で事後的に賛同・参加する主体を巻き込みながら活動を普及・波及させる手法」と定義する。この場合、協同関係は活動が一定進行した段階で形成される。

ただし、TM において重要になる全関係者間の合意形成を、「牽引型」の初期段階では経ないため、活動の停滞や資金の継続的な確保などの「協議型」が抱える課題とは異なる課題が生じると考えられる。例えば、中心組織の活動の過誤や事後的な参加希望者の発生、街全体の統一感の形成である。「牽引型」の成功事例では、これらの課題に対して、取り組みの点検や、追加参加の仕組みづくりなどの手立てを講じることで活動を継続させていると考えられるため、本研究ではその詳細調査を実施する。

## (2) 対象地区の概要

多くの主体が TM に参加して、「機能特化」の活性化を遂げた滋賀県長浜市を対象事例とする。長浜市の中心市街地は、湖北唯一の商業集積で 1970 年代頃までの商圏人口は約 20~25 万人もあった。同市の文化は、朱印地（楽市楽座）時代のもので、その範囲と現在の中心市街地はほぼ一致する。商工業の発展と「町衆」の自治は、曳山祭りの運営組織「山組」に継承されている。彼らは中心市街地の商業者で、祭りを経済的・人的に負担している。1970 年代から立地した大型店との競合で、中心市街地は商圏縮小、衰退した。さらに、「長浜楽市」開店で商店街の有力店が流出し、衰退が加速した。また、「山組」の経済負担を敬遠されて、商業者の参入が少ない上、既存商業者は「山組」を誇り、店舗と関係ない郊外の不動産資産を頼りに生活したため、不動産の流動性は低かった<sup>3)</sup>。

## (3) 対象事例に関する先行研究の調査

長浜市の事例は、郊外が最寄り商業、中心市街地が流入人口対象の商業を担う活性化を図り、中心主体「黒壁」の活動が他の街区、主体、伝統産業へと波及した点が特徴的である。黒壁事業は、海外ガラスやガラス工芸品の輸入・展示・製造・販売と飲食店経営である。博覧会以降の長浜は、派生組織による多主体の協同活動だが、それまでは黒壁が先行して手掛けた事業活動が成長し、他の主体が後から活動に参画する形でまちづくり活動としての広がりを見せ、経済・市民活動の活性化や街並みの形成につながった経緯がある。したがって、本事例は「牽引型」TM であると捉えることができる。

黒壁事業をまちづくりとして捉えた既存研究では、その成功要因について、西郷<sup>4)</sup>は「まちづくり会社」(黒壁)が利益を還元するディベロッパーとして土地の所有と利用を分離した点、矢部<sup>5)</sup>は黒壁(非商業者)を介して新たな担い手を創り続ける過程、小林<sup>6)</sup>は小規模修復事業の継続による事業意欲の空間的な演出への誘導、稲葉<sup>7)</sup>は黒壁のマネジメントの秘訣が企業家、人材育成者、経営者としての能力を参加者のネットワークによって発揮したことにある点、としている。すなわち、人(担い手)やモノ(商品・サービス)、場(空間の演出)、カネ(活動継続のための利益とその還元)を継続的に改善・発展させる仕組みづくりが、長浜の活性化に結びついたと言える。

さらに、活性化に直結しているこれらの具体的要素を含め、黒壁が街の継続的更新と活動の波及をもたらず一連のプロセスを、行政との役割分担など、「牽引型」TM として実行したことが、活性化の取り組みを持続的にしたと考えられる。この TM 手法について、ヒアリング調査を実施した。

## 3. 長浜市における「牽引型」TM 手法

### (1) 「牽引型」TM の PDCA サイクル

活性化を持続させるには、人・モノ・情報の集積による交流の増加と、それらの交流の場が求められる。そして、交流の動機はその都市にしかない個性に対する関心や愛着、信頼感である。根元<sup>8)</sup>も、地方都市の競争力として、個性の発揮、一定の集積、地域に対する信頼性を掲げている。

つまり、持続的な活性化を促す TM では、人、モノ、場を集積、形成させるとともに、人々の関心を集め続けるために、各要素が個性や魅力を継続的に維持・向上させる PDCA サイクルが機能しなけ

ればならない。この観点から、長浜の取り組みを整理した(表1)。

黒壁は、不動産情報の収集や地権者との交渉から不動産利用を計画し(PLAN)、外部から担い手を導入しつつ、店舗集積・回遊性形成を目的とするハード整備により街の更新を可視化し(DO)、商店街への人の流れの形成や成功モデルの提示など間接的な形で活動の波及を促すとともに、事後的な賛同者、参加者を行政の支援によって巻き

表1. 長浜市の牽引型タウンマネジメント

PDCA		PLAN	DO	CHECK		ACTION
目的		計画的な不動産利用	ハードの更新(更新の可視化)	活動の波及	活性化への全市的な合意形成	ソフトの更新(集客力強化)
手段		不動産取引の仲介	整備活動	市の支援制度、役割分担	公共組織としてTM組織の認知	街への収益の再投資
ガラス文化総合事業	文化感度の向上	地権者との事前調整・意識向上 便乗者・侵入者の監視	外部からの人材確保 新規参入者への指導	既存店との競合を回避した展開 商店街への人の流れ形成 もれ落ちの対応	関係者間のつながり強化 歴史・文化保存が目的という態度	積極的な教育投資 社員・技術者の教育
	ガラス文化事業の活性化	不動産の先行取得 テナント・コントロール	店舗増加による回遊性形成 遊休不動産の活用	全市の計画策定	第3セクターとしての利点 郊外(中心市街地以外)の開発	活性化活動への不参加 出資者負担によるリスク分散 収益優先の経営
	文化高度化	不動産情報収集 地権者への賃料保障	安価な賃料の実現 改装事業への補助金 事業機会の提供	中心組織による成功モデル提示 補助金の申請アドバイス	徹底した情報公開 行政による中心組織の活動監視	商品・サービス高度化 新規事業者への情報伝達

込み(CHECK)、収益の教育投資により商品・サービスの高度化というソフトの更新を行うことで、集客力の向上を目指している(ACTION)。つまり、黒壁の手法は、情報による計画的な場の形成を行い、モノの価値を高め、その利益(カネ)を人に投資して、モノや場の質を高めるというプロセスであり、そのマネジメントによって活動が継続していると分かる。

長浜のTMでは、表1にある活動の目的がPDCAサイクルの各ステージで見られる。しかし、「ハード・ソフトの更新」は既出の文献等でその詳細が語られており、ここでは、「計画的な不動産利用」、「活動の波及」、「活性化への全市的な合意形成」を達成した方法、要因の詳細について説明する。

#### (2) 不動産取引の仲介による「計画的な不動産利用」

TMにおいてテナント・コントロールは重要課題だが、日本では「土地の所有と利用の分離」が解決方法として認識されている<sup>9)</sup>。そのために、黒壁は事前調整、信頼性、賃料保障の3つを背景に安価な賃料を所有者に設定させ、情報収集により不動産取引の仲介をした。カラ家賃の支払いなど、黒壁が積極的に介入した結果、「所有と利用が分離」され、街全体で計画的に不動産が利用された。

#### (3) 「活性化活動への全市的な合意形成」

1996年の住民意識調査における黒壁の評価は好意的であり、この時点で黒壁が認められ、現在の協同関係につながったと分かる。これは、歴史・文化の保存が目的であり、活性化は手段であるという態度を黒壁が表明したことと、行政が出資する第3セクターであるという信頼性を理由に、文化的・公益的な組織としてアピールできた結果である。しかし、第3セクターには、行政の信頼性を背景に資金集めが可能なために経営がずさんになる、公共的性格を理由に収益のない公益活動を要請される、経営に市の意向が入り込む、といった危険性がある。黒壁は情報公開を徹底し、また出向役員による経営悪化の恐れがある事業提案は、市の意見であっても特別視しなかった。このように対応できたのは、一人あたりの出資額の大きさや出資者が経営者仲間であったこと等により、出資者の経営責任に対する意識が他の第3セクターより強かったことが影響したと考えられる。

#### (4) 行政との役割分担による他主体への「活動の波及」

活動初期には、観光地化に近い状況を嫌い、黒壁に否定的な商業者や住民が多かった。これに対して、黒壁は協力の要請や具体的なノウハウの伝授はせず、商店街への人の流れの形成と、成功モデルの提示のみをおこなった。それが逆に競争原理を持ち込み、店舗ごとの独自性の創出をもたらした。

また、黒壁事業の成功を見ることで、後から賛同する立場に変化する商業者に対しては、決してその参入を拒むわけではなく、黒壁に代わり市がそれらの商業者を支援することで、他主体へ活動が波及した。具体的には、市は中心市街地内の店舗改修に補助金(最大250万円)の給付制度を設ける一方で、補助金の審査のアドバイスとして、黒壁をモデルに改修案を構想することを勧めている。実際、この補助金を使って改修した店舗は約60軒あった。また、一度は郊外に流出したものの、再び中心市街地を拠点として選択する商業者が現れるなど、黒壁と市の両方が活動の普及に大きく貢献している。

つまり、「牽引型」TMでは、特定の主体が先導して活動を展開し、追加的な参入に対して活動手法

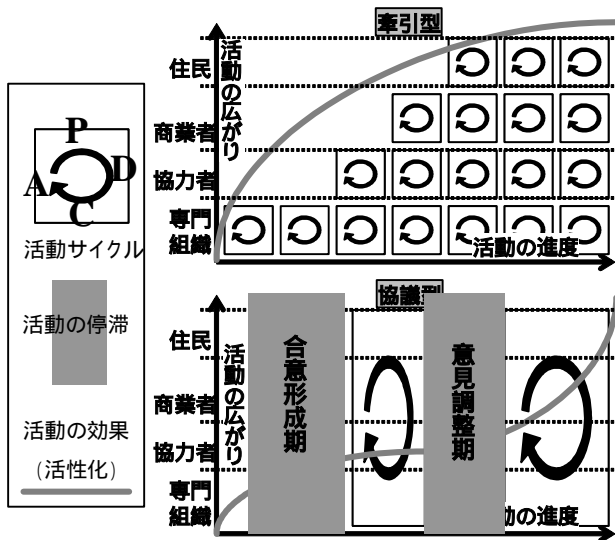


図2. 「牽引型」と「協議型」の比較

表2. 「牽引型」と「協議型」の選択条件

	牽引型	協議型
課題の性質	経済的な活動内容が中心	公共・公益的な活動内容が中心
時間的な制約	早期段階での活動実施, 効果の発生によって活動が継続する	開始に時間的猶予, 十分な意見調整が必要, 早期に効果が必要ない
効果の評価	短期評価が必要(指標の存在等)	短期, 定量的に測り取る必要ない
参画・賛同	不参加者発生が活動に影響しない	全員で取り組むことで効果がある
人材	中心組織を構成しうる人材が要る	強力なリーダーシップは必要ない
活動段階	活動前・初期で協同関係がない	協同関係が構築済(活動後期など)

や理念を踏襲させる仕組みを有していることにより、文化的・歴史的な背景において統一した街並みを形成することができ、一組織による画一的な活動ではなく、各主体による独自性のある活動内容の実施が可能になる。そのために、中心組織は事業活動に専念し、行政が資金補助や指導的立場から一定の関与をするなどの役割分担関係の構築が必要になる。

#### 4. 考察および結論

「牽引型」と「協議型」は、活動の広がりや進捗、効果が発現する時期などが大きく異なる(図2)。「牽引型」は、少人数の中心組織が期間の短いサイクルで先導的に活動し、活動が進むにつれて関与する主体に広がりが出る。「協議型」は、合意形成や意見調整の期間があるため、始めは活動が遅く効果も小さい。しかし、「牽引型」は誤った方向に進まないよう、短いサイクルで評価する必要があるが、「協議型」は全体での調整と合意を前提としており、期間の長いサイクルでも基本的な事項に関しては問題が生じにくい。他の特徴も踏まえて、2つのタイプの選択条件を整理した(図3)。

本研究では以下の知見が得られた。

TMをプロセスから2つに類型化すると、「協議型」は、活動の停滞回避や経済的な継続性の確保、「牽引型」は活動の波及(面積, 主体数)や統一感の形成がそれぞれ課題になる。

長浜市は、「牽引型」の課題に対して、先行する中心組織の短いPDCAサイクルによるCHECKと、活動手法を踏襲させる追加参加の支援制度づくりを行政との役割分担によって行った。

TMによる街の継続的更新と活動の波及によって、持続的な活性化が達成される。

本研究は「機能特化」の活性化の中でも、新規商業創出事業が中心の活性化に焦点を当てたが、既存産業の集中や都市型産業の創出など、各都市の条件に適した「機能特化」の方向性がある。しかし、いずれの場合も活動継続を促すTMは重要で、長浜の事例は他市におけるTM導入時の参考になる。

今後の課題としては、「牽引型」と考えられる他事例を分析して一般化を図ることや、「牽引型」、「協議型」TMの活性化への効果の定量評価などが考えられる。

#### 参考文献

- 1) 朝日新聞 2006年6月1日朝刊 第1面
- 2) 国土審議会基本政策部会;国土審議会基本政策部会報告「国土の将来展望と新しい国土計画制度のあり方」, 2002
- 3) 稲葉祐之;新規地域産業創造型第三セクターのマネジメント-ネットワークという視点-,経営研究,Vol.55, No.1, 103-121, 2004
- 4) 西郷真理子;まちづくり社会による中心市街地再生の可能性, 造景 No.16, 96-100, 1998
- 5) 矢部拓也;地方小都市の再生過程-滋賀県長浜市第3セクター『黒壁』を事例として-, 研究年報(法政大学多摩地域社会学センター) Vol.5, 57-81, 2002
- 6) 伊藤滋編, 小林史彦;既成市街地の再構築と都市計画第一部第3章第2節,ぎょうせい,1999,238-258
- 7) 3)に同じ
- 8) 根元祐二;今こそ求められる“地球規模の発想”, 地域開発 Vol.485, 1-4, 2005
- 9) 4)に同じ