

第2章 提言検討の前提となる環境や諸条件

2—1 中心市街地活性化の課題

中心市街地の活性化は、全国の自治体が頭を悩ませている共通課題です。そこで、まず、この「中心市街地活性化」について整理してみたいと思います。

国は、この問題に対して、「商業の活性化」と「市街地の整備改善」という2本柱とする平成10年7月に施行された中心市街地活性化法で全国の取組みを支援・リードしてきました。

しかし、これまでのところ成功事例は数少なく、多くの取組みが困難に直面しているといわれています。

問題の1つに、活性化に向けた考え方の設定において「目標・目的系」と「手段系」が未整理な面があります。商業の活性化というのは中心市街地活性化を達成するためのひとつの目標あり、商業活性化だけで街の活性化をすべて語り尽くせるはずはありません。

一方、市街地の整備改善というのは、どちらかといえば手段系であります。『何を目指して』市街地を整備改善するのかという点が明確にされないまま、整備改善さえすれば活性化が図られるかのような印象を与えているのです。こうした「目標・目的系」と「手段系」の未整理なところが、多くの自治体を迷いの道筋へと引き込んでいる可能性が高いといわざるを得ません。

平成17年度から、中心市街地活性化の取組みにおいて国の支援をより厚く受けるためには、計画全体における『戦略性』が求められるようになり、これは前述のような問題を国も直視せざるを得ない状況になったからと思われまます。更に、国は平成18年度から、現行の「中心市街地活性化法」を改正し、中心市街地の活性化のための基本理念として、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、地域の関係者の取組及び国の支援の在り方について規定するとともに、国、地方公共団体及び事業者の中心市街地活性化のための責務規定を創設することを予定しております。

2つ目の問題は、前述の『戦略性』の欠如・不足とも関係しますが、多くの自治体が、中心市街地活性化計画を策定する際に、ともすると当該地の都市機能や商業環境の冷静な分析を避け「前例に習え型」のメニューを羅列しただけの計画づくりをしてしまっていることが多いという点です。また、商業以外の面で戦略性に乏しい中心市街地活性化基本計画に取り組んでいる自治体も少なくありません。中心市街地として商業機能以外にどのような機能が必要かについての検討が不足しているケースが少なくないのです。

日本政策投資銀行の藻谷氏は全国各地での講演で、「中心市街地衰退の原因の1つは市街地の機能の単化であり、かつてのような多様な機能が混在する状態を取り戻すことによって市街地は徐々に活性化してくるのではないか」という説明をしていますが、こうした各種都市機能の導入について十分な検討も行わず、商業活性化だけを活性化だと勘違いしているかのような検討や取組みがまだまだ多いことは、否定できない日本の現状といえます。

2—2 商店街苦戦・衰退の背景

日本国内・北海道内の大多数の都市では、近年衰退が著しい商店街の活性化に取り組んでいますが、しかしながら、有効な手だてを講じ、成功と目されるほどの成果をあげている事例はごくわずかと言えます。では、どうして成功例が少ないのでしょうか。

商店街の衰退に関しては、「都市の拡大・郊外化、車社会化、大型商業施設・郊外型商業施設の進出、住宅・業務・医療・福祉などの中心市街地内各機能の郊外転出」といった原因が指摘されることが多々あります。しかし、一方で、「流通環境の大変化、世帯構造や市民・消費者生活ニーズの変化、それに伴う家計消費支出内容の変化等」については、多くの場合、一般的な調査はなされているものの、それを直視した計画や対応方策が十分に検討されてきたとはいえない状況です。

次のページの表の数値を御覧下さい。これは2人以上世帯を対象とした昭和56年と平成16年の北海道の家計消費支出データを基に、世帯員1人あたりの金額の推移を昭和56年を100で表したものです。この表によると、平成16年の1人あたり消費支出全体額は、昭和56年時に比べ40%以上増加しています。

しかし、近隣型商店街や地区型商店街の中心的販売物であった「米」、「魚介類」、「被服・履物」は増加とはなっていません。消費支出全体の増加率を下回るどころか、「米」や「魚介類」、「被服・履物」は、実金額ベースで減少しているのです。加えてこれらの市場は、昭和60年代から平成に至ってますます大規模出店に拍車がかかり大手流通業者によって、そのシェアの大半を奪われることとなりました。これでは、小規模小売商店が主体であった近隣型や地区型の商店街が成り立つわけがありません。

転じて、消費支出全体の増加率を上回っているものに注目してみますと、「交通・通信」、「教育」、「教養・娯楽」、「住居」などが2倍前後の数値となっており、「食料支出」の中でも「調理食品」や「外食」は高い増加率を示しています。これは、車や携帯電話、インターネット、子どもの教育費、マイホーム、コンビニやスーパーのお惣菜、ファミレスでの外食、こういったものに消費が流れていることが読み取れるのではないのでしょうか。

こうした「現実」をきちんと直視するならば、単にただ歩道を拓げてきれいにしたり、店舗の外装を統一したりという手法だけでは、商業面において、ほとんど活性化の効果を期待することは非常に難しい現状にあることが分かります。

全国の自治体や商店街組織はこれまでもっとこうした現実を直視し認識を改めるべきであると考えます。

道内における主な費目別の家計消費金額の推移

世帯員1人当たりの消費金額		昭和56年(A)	平成16年(B)	増減率 (B/A-1) × 100
家計消費の主な費目				
家計消費支出全体		790,041円	1,114,866円	141.1 (+41.1)
食料支出	全体	233,446円	272,445円	116.7 (+16.7)
	米	21,777円	13,778円	63.3 (-36.7)
	肉類	18,589円	20,235円	108.9 (+8.9)
	魚介類	37,148円	31,247円	84.1 (-15.9)
	調理食品	10,379円	24,119円	232.4 (+132.4)
	外食	30,583円	45,874円	150.0 (+50.0)
被服・履物		60,816円	54,549円	89.7 (-10.3)
住居		39,795円	76,022円	191.0 (+91.0)
教育		20,314円	39,574円	194.8 (+94.8)
交通・通信		72,776円	153,204円	210.5 (+110.5)
教養・娯楽		66,169円	119,996円	181.3 (+81.3)

(出典：北海道中小企業総合支援センターホームページ公開データ)

2-3 従来からの活性化手法の効果

2-1や2-2では、昨今厳しい状況にある中心市街地活性化の取組みに関して述べましたが、従来からこうしたまちづくりプロジェクトの中で数多く取り入れられてきた「商店街道路整備」や「再開発」といったハードウェア整備の手段・手法について触れておきます。

まず、商店街道路整備は、昭和50年前後より、広域型商業市街地だけでなく近隣型や地区型の商店街においても活性化方策としてショッピングモールなどの整備が行われるようになり、全国各地で流行し始めました。また再開発は、バブル期前後より、核店舗等の商業施設の導入開発、マンションや駐車場などの開発整備手法として多くの都市で活用されるようになりました。

しかし、残念ながら、最近の中心市街地活性化取組み事例でも、これらのハードウェア整備手法による活性化事例は非常に少ない現状にあり、これらの方策に対して過度な期待を持つことは困難な状況にあると言えます。

最近、中心市街地プロジェクトで、全国・全道への波及状況をみても成功事例の1つとして最も成果をあげている事業に帯広を発祥とする「屋台村」事業があり、その建物ハードとしてのレベルは「仮設」に近いものでありますが、成功の要因はハードよりもむしろ、全国的にも新鮮味のあるビジネスの形態にあったと言えるでしょう。

このように、市街地ハード整備事業による中心市街地・商業市街地の活性化は、現状において極めて厳しい状況にあります。ここで、改めて、最近のハードウェア整備による活性化手法の効果・状況等について、簡潔に整理しておくこととします。

(1) 道路整備や道路沿道建物外観整備

- ① 地区型や近隣型の商業市街地において、道路や沿道建物外観を綺麗に改装しただけで活性化した事例は少なく、このことは、野幌商店街の方々も幾度も視察調査の結果、確認しています。
- ② まちづくり協議会の専門部会では「ふるぼけた魅力で有名な輪島の朝市は、まちが新しく整備されて逆に趣や風情が失われた」という事例が報告された。
- ③ 歴史的街並で有名な黒壁の長浜でも、決してハードだけに頼っているわけではなく、商店街の人々がディズニーランドの従業員のようにサービス精神旺盛であることによって訪問者たちの満足度を高めているということも報告された。

(2) 再開発事業

- ① 市場経済の論理が大きく影響するため、住宅（マンション）の導入によって床の大部分を処分できる大都市の再開発とは異なり、道内地方都市では、行政等が床を買い支えないと成立できないという枠組みでの事業が多い。
- ② 従って、「よほど特徴的かつ市場性ある床」を見つけだすか、あるいは野幌の住宅地としてのイメージや付加価値を上げない限り、民間活力だけでの再開発はかなり困難と言える。

2—4 江別市の状況

(1) 消費動向の状況

次のページに示すのは、平成16年度に江別市が実施した緊急地域雇用創出特別対策推進事業に基づく商店街実態調査のデータですが、小売商業に関して、江別市内や野幌商店街は、市内の大型店や主として札幌の商業施設に大半の消費を吸引され極めて厳しい現状が浮き彫りとなっています。

この現状を冷静に見つめるならば、江別市内並びに野幌地区の住民にとって、商業の中心機能とは、「市内の主要大型店と札幌中心部の商業施設」であるという厳しい現実にあることが分ると思います。現在の江別市内において野幌商店街の中心性は極めて希薄であるということです。そしてこの厳しい現状から、前例踏襲型の取組みだけでは中心市街地に相応しい商業の活性化を図っていくという考え方に多少無理があり、今さらこの轍を踏む必要はないと考えるところです。

そして、この様な現状を認めた上で、中心市街地活性化に臨むのであるならば、商業機能だけでなくそれ以外の市街地機能の強化・導入に努めたり、あるいは前例がないほどの戦略性や特異性に富む商業活性化の取組みを展開したり、「小売商業商店街」・「近隣型商店街」という枠組みを打ち破る新しい商店街の考え方を見出していけない限り、取組みのために必要な公共・民間投資に見合った果実を得ることなどできないのではないのでしょうか。

(2) コミュニティの状況

① 市全体のコミュニティの状況

平成17年6月に行ったコミュニティ調査の結果から、第1に、コミュニティ活動の現状について、第2に、地域課題を構成する要因について整理した後、第3に、2つの結果から導くことができる現状について概要を指摘する。

第1に、コミュニティ活動に参加している市民の割合を確認すると、「積極的に参加している」と「適度に参加している」を合わせた割合は、「学校のPTA」と「任意団体」を除いて5%ないしそれ以下の割合である。「PTA」と「任意団体」への参加率は他の活動への参加率より多くなっている。しかし、コミュニティ活動への参加の割合は、全体として5%程度であり、コミュニティ活動に関する認識についても、全般的には10%に満たなく、参加率と認識している市民の割合については、どの程度の数値であれば当該地域のコミュニティ活動が活発と言えるか否かの明確な基準がない。従って、このデータだけでは江別のコミュニティ活動を評価することはできない。

第2に、地域課題の重要性を聞き因子分析を行い、地域課題に対する重要性を得点として、その得点パターンが似ている課題をまとめ、そこから地域課題を構成する要因を探り出した結果、江別の地域課題からは「子ども関連因子」、「安心・安全因子」、「介護・福祉因子」、「公共サービス因子」、「自主協働型因子」の5つの因子を抽出することができた。これらの因子は、江別市に特有ではなく、日本の地域社会において課題とされているものがそのまま現れているとすることができる。

第3に、上記結果から江別市のコミュニティ活動は、江別市に固有な地域課題を見つけ出すほどには活発ではなく、むしろ、社会全体の傾向の中で、地域課題を適用しているに過ぎないのではないかと、ということである。

このことは、江別市の住民層を地区別や移住時期別等に再度把握し、より詳細な分析を行う必要があることを示唆している。そのことを通して、住民層間で微妙に異なる生活ニーズを掘り起こすことが可能になると考える。

(詳細は、参考資料の8ページを参照)

② 地元商店街の状況

野幌駅周辺の商業団体は、野幌商店街振興組合、野幌料飲店組合、そして野幌商交会有り、地域全体の会員、組合員数は約200人おり、定期的に理事会や役員会などが行われ日常的な人的な関係は良好に築かれている。

しかし、「江別の顔づくり事業」についての理解度や浸透具合については、相当程度の差のあることが見られた。特にテナントの方々は、市主催の「江別の顔づくり事業計画説明会」などへ出席をしていないことから、当該事業の中身について相当知らない方が非常に多いことが判明した。

今後、8丁目通拡幅整備事業を実施するにあたり円滑に進んでいくかが懸念される所である。

《 江 別 市 に お け る 買 物 頻 度 状 況 》

(横の各合計が100%となる)

品 目	回 答 者 の 居 住 地 区	自 宅 近 く の 商 店 街	そ れ 以 外 の 市 内 商 店 街	市 内 の 大 型 店	市 外 の 商 業 施 設 等	そ の 他
生 鮮 食 料	市 全 体	22%	3%	71%	1%	3%
	う ち 野 幌 地 区	23%	4%	71%	0%	2%
一 般 食 料	市 全 体	18%	3%	75%	1%	3%
	う ち 野 幌 地 区	20%	3%	74%	1%	2%
日 用 品 雑 貨	市 全 体	11%	3%	78%	6%	2%
	う ち 野 幌 地 区	14%	3%	78%	3%	2%
文 房 具 書 籍	市 全 体	14%	5%	53%	26%	2%
	う ち 野 幌 地 区	18%	5%	61%	14%	2%
家 具 家 電 等	市 全 体	5%	6%	33%	53%	3%
	う ち 野 幌 地 区	8%	8%	34%	48%	2%
一 般 衣 料 等	市 全 体	3%	2%	53%	40%	2%
	う ち 野 幌 地 区	4%	2%	59%	33%	2%
高 級 衣 料 等	市 全 体	1%	1%	17%	78%	3%
	う ち 野 幌 地 区	1%	1%	20%	75%	3%
宝 飾 等	市 全 体	1%	1%	17%	76%	5%
	う ち 野 幌 地 区	3%	1%	18%	73%	5%
オ ー デ ィ オ パ ソ コ ン 等	市 全 体	3%	5%	15%	72%	5%
	う ち 野 幌 地 区	5%	5%	16%	67%	7%

(出典：商店街実態調査…平成16年度江別市委託調査 緊急地域雇用創出特別対策推進事業)

2—5 時代の潮流

2—2で、家計消費支出の変化について触れましたが、その背景に、都市化の進行と世帯構造の変化、そしてそれに伴う市民・消費者の生活ニーズの変化が要因のようです。

核家族や単身世帯の増加、少子高齢化に伴い、生活の都市化、個別化・個人化が進行し、そこから生まれる様々な生活スタイル・新しい生活ニーズに対応するため、これまで様々な業態の民間事業や行政サービスが生まれてきました。近年増えたディサービスなどの介護関係の事業者やそれを支える介護保険制度などはその典型的な事例といえるでしょう。

しかし、平成17年10月に介護保険の給付が絞り込まれ、一方で高齢者の自己負担額が増大したように、従来から市民ニーズへ対応してきた「行政サービス」が財政難による縮小傾向を余儀なくされるようになってきました。今後も財政的な状況から、「小さな政府」を目指していくことは必至であると思います。

他方、民間側の「市場サービス」、とりわけ大手企業によるサービスは、あくまでも投資効率と採算性に左右されるという性格を持っており、例えば、急激な核家族化と都市への集中 → 都市の肥大化 → 衛星住宅都市の成長 という図式によって発達した産業の1つに「建て売り住宅」や「プレハブ住宅」産業がありますが、こうした産業は身近な大工さんや小規模工務店を衰退させてしまいました。

そして今、「リフォーム詐欺」などの被害に遭う消費者が増えていることは、決してこれと無関係ではありません。身近に信用できる大工さんがいなくなったことが、こうした被害を増大させているとも言えるのです。また、この他、商業市街地の核店舗であった大型店の廃業・転出に伴い、地域が衰退の危機に見舞われているケースなどもこれに類する事例といえます。

かつては核店舗として不動の地位にあった市街地内の大型店が、郊外型店舗におされて撤退・閉店するケースが相次いでいます。これに対し、地元経済界や住民からは「存続要望」が寄せられるのですが、それらの声が実るケースはあまりありません。こうして、かつて商店街から多くの中小店舗を締出してしまった核店舗がなくなることにより、大型店の不在や中小小売店舗もまばらな閑散とした市街地が生み出されることになったのです。ようやく、ここに来て大型ショッピングセンターの郊外進出ラッシュをくい止めるための都市計画法の一部改正が平成18年3月末に行われる見込みですが、時既に遅しといった観は否めません。

これらの例からもわかるように、今後も財政緊縮によって行政サービスはますます縮小し、また一方で「効率」を重視する大資本による市場サービスも地域の暮らしを全面的に担うことが非常に難しくなると言えるでしょう。

「行政サービスでも大手市場サービスでもカバーされない空白領域」が拡大していく流れにあるといえるのではないのでしょうか。これは、今後急速に進展する少子高齢化の流れの中で、地域社会で増えていく傾向にあると思われる高齢者の方、障がいのある方、一人暮らしで相談する家族のいない方、車を運転できない方、経済的に困窮されている方など社会的弱者の方々にとっては、とりわけ深刻な状態になっていくと思われます。

2-6 これからの地域や商店街に求められる姿勢や機能

これまでに整理した内容からも明白であると思いますが、効率重視の市場経済競争では大型資本に勝つことは難しいでしょう。しかし、変化の激しい時代の中で大手資本が振り向かない、振り向くことができない「暮らしニーズのすきま市場・空白領域」に対応し、地域住民の暮らしを支える上で不可欠な役割を果たしていくならば、そうした商店街や地域活動は、「地域の暮らしに不可欠な場やサービス提供機能」として生き残ることができる可能性があるといえます。

これからの時代、地区型・近隣型の商店街などの経済活動組織・団体は、市民の生活ニーズの「空白領域」に対応していくことが、市民のこころをつかみ、生き残りにつながるのではないかと考えられます。