

## 地域活性化に向けて動き出すまちづくり政策の現状

予算委員会調査室 三角 政勝  
同 渡邊 啓輝

我が国経済は、平成14年1月を谷とする回復過程が継続しており、景気の長さでは、本年11月に戦後最長の「いざなぎ景気」(57カ月)を抜くことがほぼ確実視されている。しかしながら、景気回復の動きは必ずしも一様ではなく、経済構造や人口動態の変化などを背景に、地方都市の空洞化も進行しつつある。とりわけ、かつて賑わいを見せた地方都市における中心市街地の商店街の一部は、閑散としたシャッター通りと化していることも多く、地域経済の衰退が懸念されている。

こうした問題は、国会においても都市・地方の格差や地域間格差などの問題として盛んに議論されており、先の通常国会においては「まちづくり三法」の見直しが行われたところである。この見直しは、市町村が作成する中心市街地活性化の基本計画について、内閣総理大臣による認定制度を創設し、意欲ある市町村を「選択と集中」により重点的に支援することや、郊外の大型商業施設の出店規制を強化すること等を内容としており、今後のまちづくり政策への影響が注目されている。

本稿では、まちづくりに積極的に取り組む地方自治体及び商店街として3都市(長浜市、金沢市、富山市)を取り上げ、現地における関係者からのヒアリング等を踏まえつつ、それぞれのまちづくり政策の現状と課題を紹介する。

### 1. 長浜市まちづくり

#### 【概要】

滋賀県長浜市は、琵琶湖の北西部に位置する人口約8万人、世帯数約3万世帯の地方都市である。豊臣秀吉が初めて城持ち大名となった地としても知られ、湖北地域の中心的な商業地として栄えてきた。

同市では、伝統的な観光資源を活かしつつ、新たに「ガラス文化」を看板に掲げ、まちの活性化を図っている。ここでは、長浜市商工観光部商工労政課からのヒアリング等に基づき、同市における取組を紹介する。

### 【経緯】

長浜市においては、戦後、昭和30年代には、アーケードの商店街がつくられるようになり、また、昭和40年代には、関西西友長浜店が市街地中心部に開店するなど、中心部を核とした発展が図られていった。

しかし、昭和50年代に入ると、自動車の普及や道路網の整備とともに、大型商業施設が郊外に出店したり、中心部の店舗が郊外に移転するようになり、昭和57年頃までに中心市街地の衰退が急速に進み、空き店舗も増加を続けた。一時期は、商店街の主要な通りですら日曜日の午後1時間に「人4人と犬1匹」しか通らないと揶揄されるまでに至った。

そのような状況において、昭和54年、商業施設「長浜楽市」（店舗面積約9,800㎡）の郊外への出店申請に際しては、地元で大きな反対運動が起こったが、その後、昭和58年、大店法に基づく合意条件として、商店街中心部における市営駐車場の整備、大通寺や曳山祭りなどの地元の文化遺産の活用等が確認され、以後、本格的な活性化策が取り組まれることとなった。

### 【第三セクター「黒壁」の取組】

昭和60年代初頭には、旧国立第三百銀行長浜支店として建てられた黒漆喰の洋館（通称、黒壁銀行）の建物を利用してカトリック教会の郊外移転に伴い、この建物を取り壊しマンションを建設する計画が持ち上がった。長年、市民に親しまれてきた建物を取り壊すことの危機感が



「黒壁スクエア」を臨む（大手門通り）

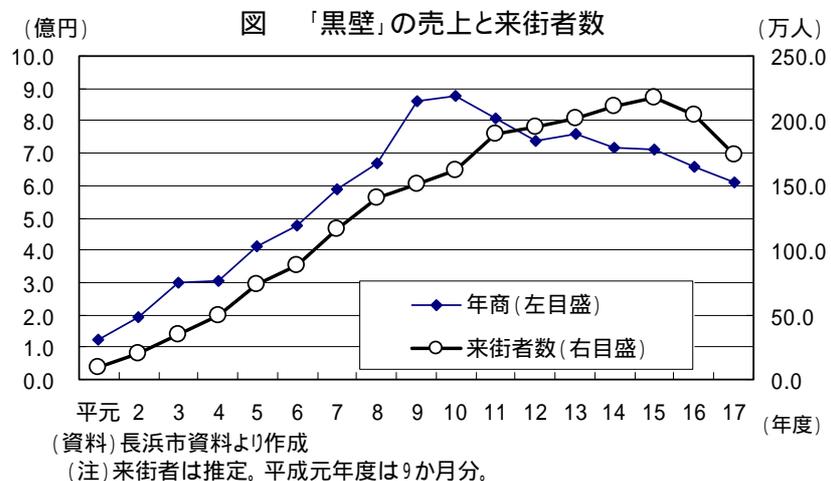
ら、青年会議所OBを中心とした様々な業種の企業家等が、1億3,000万円の資本金を募り（長浜市4,000万円、民間8社 9,000万円）昭和63年4月、第三セクターである「株式会社 黒壁」を設立した。

第三セクターが買い戻した黒壁の建物で行う事業については、歴史性、文化芸術性、国際性の3つのテーマを満たすことを条件に模索を続けたところ、「ガラスを作っているところには人が集まる」との発想から、近隣の建物も利用しつつ、ガラスの展示販売、工房、レストラン等を展開する「黒壁スクエア」が誕生することとなった（現在、30店舗、うち「黒壁」直営は10店舗）。これが

テレビ等で紹介されるとともに、女性観光客の評価がクチコミで広まったこともあり、大阪、神戸等からの日帰り観光客を中心に来街者は増加していった。また、平成4年には、江戸時代から続く商家を譲り受け、ヨーロッパで買い付けたアンティークのガラス工芸品を展示した「黒壁美術館」もオープンした。

黒壁の効果により観光客が増加していくに従い、黒壁スクエア周辺の空き店舗は徐々に減っていった。黒壁の年商と来街者数（推定）は、平成元年（9か月分）には、年商1.2億円（来街者9.8万人）であったのが、5年度には同4.1億円（同73.7万人）、10年度が同8.7億円（同162.3万人）などと推移してきたが、近年においては、年商は平成10年度、来街者は15年度をピークに減少傾向がみられる（図参照）。なお、17年度については、同6.0億円（同173.8万人）と大幅に落ち

込んでいるが、これは愛知万博に観光客が流れたことによるものとみられている。逆に18年度については、大河ドラマの効果（長浜城主、山内一豊が主人公）により、前年度を上回ることが期待されている。



### 【行政の取組】

行政としては、昭和58年に市民からの寄付などにより長浜城が再建されたのを機に、59年、新しい文化と個性と魅力あるまちづくりを進めていくとする「博物館都市構想」を策定した。以後、独自のミュージアムづくり、オールドタウンの再生、イベントの創出などの取組が行われるようになった。

独自のミュージアムとしては、長浜城の建物に歴史博物館を建設したり、旧駅舎を鉄道資料館として整備するなどの事業が行われた。オールドタウンの再生については、まちかど整備事業として、ファサード（店舗の外壁等）やアーケードの改修、石畳の整備などの補助事業が逐次実施されるようになった。イベントについては、豊臣秀吉にちなんだ「長浜出世まつり」や花火大会などが開催されるようになった。

平成6年には、これまでの取組を踏まえ、「長浜らしさを生かして美しく住

む」ことを目指すとした「新・博物館都市構想」が策定され、来街者だけでなく、市民自身が生活を楽しむことを全面に打ち出している。

#### 【今後の課題】

今後は、まちづくり新法の施行を踏まえ、19年度に新たな基本計画を策定することとしているが、最近においては、当初の理念が忘れられ、危機感が薄らいできたとの指摘もある。来街者数等の伸びが鈍化したのにはそのような背景もあるともみられており、リピーターを確保できるような一層の創意工夫が求められている。

一方、黒壁スクエアや各種イベントなど観光面に関しては、これまでの取組において一定の成功を収めたとも言えるが、長浜市民自身の生活基盤についても中心市街地にしっかりと根付かせることが重要であるとの指摘もなされている。

今のところ、郊外の大型店と中心市街地の商店街とでは客層や用途が異なることも多く、一定の棲み分けが行われているものの、高齢化を踏まえた中心市街地の環境整備が求められており、長浜市では、新法施行を機に改めてまちづくりの在り方を再検討するとしている。

#### コラム お城とまちづくり ~市民が再建した長浜城~

長浜城は豊臣秀吉が初めて城持ち大名として築いた城である。秀吉は城下に楽市楽座を取り入れ、商業都市長浜の基礎を築いたが、豊臣氏滅亡後は廃城となり、取り壊されてしまった。

戦後、秀吉ゆかりの地として長浜城を再建しようという機運が盛り上がり、昭和58年4月、市民からの4億円を超える寄付をもとに、城が再建され、建物は歴史博物館として利用されている。

完成翌年には、秀吉にちなんだ「長浜出世まつり」が開催され、10日間の期間中に50万人が参加するなど大いに盛り上がった。これにより、市民は「やればできる」との自信を取り戻し、現在のまちづくりの取組にもつながることとなったのである。



## 2. 金沢市まちづくり

### 【概要】

石川県金沢市は、人口約45万人、世帯数約18万と北陸地域の中核を成す地方都市である。しかし、このように人口の集積する都市においても、中心市街地における商店街は、他の中心市街地・郊外にある大型店の影響を少なからず受けており、商店街の活性化策を講じる必要に迫られている。具体的には、イベントの開催やホームページを通じた情報発信等の商店街自らが買物客を呼び込む施策、商店街の車両規制や街中居住の推進等の行政による支援策が講じられており、これらの重層的施策が複合的に作用することで魅力あるまちづくりの推進が図られている。ここでは、金沢市産業局商業振興課からのヒアリング等を基に、金沢市における主要な商店街の活性化事業を紹介する。

### 【商店街の取組】

中心市街地（香林坊地区）には、2つの主要な商店街（**豎町**、**片町商店街**）があり、それぞれが活性化事業に取り組んでいる。

豎町商店街は、車道幅6mの金沢市道とその両側各3mの歩道、計12mの道幅が430mにわたる商店街であり、従来よりモール化の整備、御影石による道路舗装、除雪対策としての電気



車両規制による歩行者天国（豎町商店街）

ロードヒーティングの整備など、インフラへの投資が活発に行われてきた。これに加えて、更なる来街者数の増加を図るために、車両の交通規制を行い、歩行者が安心して歩くことのできるまちづくりを進めている。歩行者天国導入前後で通行量調査が実施されていないことから、客観的な数値による比較はできないものの、車両を気にせず安心して歩行できるようになったという指摘がされており、来街者数の増加に相当程度寄与していることが推察される。しかし、交通規制の実施により、一般車の商店街への進入は抑制されたものの、警察発行の通行許可証を有する運送業車両や組合員業務車両は一部で進入可能である。来街者数の増加の観点からは、これらの車両が来街者の心証を悪くするとの指摘がある一方、商店街の組合員からは商品の荷受・配送を円滑に行うためには規制時間内の自由な通行を望む

意見もある。今後は、荷捌き所の設置拡充や運送業者・組合員間の調整が必要となろう。

片町商店街は、イベントの開催や情報発信の拡充を通じて来街者数の増加を図っている。具体的には、すごろく大会、ゆかた祭り、大道芸、イルミネーション、映画鑑賞会など様々なイベントが年間を通じて催されている。さらに、これらの情報を消費者に発信することも重要である。情報発信の拠点として商店街に「金沢ビズカフェ(インターネット利用のコミュニティスペース等)」の設置、商店街のネットワーク化(プラズマ大型ディスプレイでの情報発信、携帯電話でのクーポンサービスの提供、来街者によるクチコミ情報の発信等)、商店街のフリーペーパーの発刊等が行われている。また、金沢TMO(Town Management Organization)が、若年層をターゲットにした商業施設「片町プレーゴ広場」を設置している。空き店舗の補充策としてだけでなく、当該広場で様々なイベントを開催し、商店街への集客効果を上げている点が注目される。加えて、商店街がバス会社と連携し、買物ツアーを実施している。これには、商店街の負担でバス運賃に相当する商店街での買物券が付与され、参加者は事実上バス運賃を負担せずに金沢市で買い物ができる仕組みとなっており、福井市や富山市など周辺地域からの買物客を呼び込んでいる。以上の商店街独自の創意工夫ある施策が複合的に作用し合うことで、魅力あるまちづくりが行われ、来街者数の増加をもたらしている。



若年層向け商業施設(片町プレーゴ広場)

#### 【行政による支援策等】

行政も様々な取組を行っており、大別すると3点の特徴が挙げられる。まず、第1に、前述の片町商店街における交通規制に関連して、金沢市は平成15年3月に「金沢市における歩けるまちづくりの推進に関する条例」を制定した。観光資源としての歴史ある町並みの維持や、モータリゼーションの進展に伴う排気ガス抑制等の観点から、過度のマイカー依存から脱却し人と街が共生できる「歩けるまちづくり」を推進している。当該条例により、安心して歩ける歩行

環境が整備されるとともに、賑わいと経済活力を有する商業環境が形成され、商店街の活性化に寄与している。また、17年7月には「まちなか駐車場の在り方基本方針」を策定し、商店街内部の駐車場を外縁部に集約・整理することにより、歩行者と車が分離された空間の整備や、密度の高い商店の集積などが図られている。

第2に、商店街の活性化のために各種助成金のメニューが豊富に用意されている。例えば、商店街振興イベントの開催に係る助成金や、商店街IT活用展開事業に係る助成金、商店街の統一コンセプトに沿ったファサード（店舗の外壁等）の改装に係る助成金等、15を超えるメニューがあり、意欲ある商店街に対する助成が手厚い。また、中心市街地での住宅政策も行っている。まちなかへの居住促進策として中心市街地に住宅を購入する者に対する住宅ローンの補助（10%、上限あり）や、観光資源となる伝統的な概観を有する住宅の改修費に対する補助等などが挙げられる。

加えて第3に、13年12月、大型小売店と商店街の共存や、既存の商店街を中心とした地域拠点の形成を図るために、「金沢市商業環境形成指針」が策定された。当該指針は、地域ごとに店舗面積の上限を定めるものであるが、大規模小売店舗立地法における規定よりも厳しい制約を設けている。都市全体として適正な商業機能の配置を目指すためには、地域ごとの特長ある配置戦略が不可欠である。

#### コラム お城とまちづくり

#### ～金沢城と金沢大学移転～

金沢城は、天正11（1583）年の前田利家の入城後400年以上の長い歴史を持ち、兼六園と並ぶ金沢市の象徴的存在である。金沢城の敷地には、金沢大学が平成7年までキャンパスを構えていたものの、現在は金沢市郊外の角間地区に移転している。



金沢大学の移転は、中心市街地のまちづくりにも少なからず影響を与えた。大学の移転に伴い学生も郊外へ移ったために、中心市街地で若年層が減少したのである。しかし、現在、跡地は金沢城公園として利用されており、中心部の活力を生み出すための都市公園として新たな機能の発揮が期待されている。

しかし、まちづくり三法の見直しに伴う基本計画の新規策定に際し、課題も残る。改正法では、「準工業地」への大規模集客施設(床面積1万㎡超の店舗等)の立地を抑制することが、計画認定の条件となる。金沢市郊外には工業地帯が立地するため、大規模集客施設の立地抑制の判断を行う必要がある。また、中心市街地整備推進機構、商工会議所、TMO等の多様な民間主体が参画する中心市街地活性化協議会の設置への対応も求められる。これは、市町村が計画を策定する際に、協議会が意見を述べる手続きを設け民意を反映させるためであるが、様々な民間主体を集めることに困難が伴う自治体もあろう。

### 3. 富山市まちづくり

#### 【概要】

富山県富山市は、人口約42万人、世帯数約15万と金沢市と並び北陸地域の中核を成す地方都市である。しかし、商業地的性格を有する金沢市とは異なり、富山市は工業地の性格が色濃く、最近では若年層の消費者は金沢市まで買物に行く傾向も見られる。したがって、富山市は中心市街地の衰退に早期に歯止めをかける必要があり、より効果的なまちづくり政策を打ち出すことが求められている。富山市のまちづくり政策は、公共交通機関という既存のインフラを活用した活性化策と、富山市のTMOである「株式会社まちづくりとやま」による積極的な取組が、その大きな特徴として挙げられる。ここでは、「株式会社まちづくりとやま」でのヒアリング等を基に、富山市における主要な商店街の活性化事業を紹介する。

#### 【交通機関の活用】

モータリゼーションの進展が移動の利便性を大きく向上させた結果、住宅や商業施設等の郊外立地が進んだ反面、中心市街地の空洞化や公共交通機関利用者の減少という問題を引き起こしている。そのため、中心市街地の活性化には、自動車から公共交通機関への移動手段のシフトが鍵となる。



路面電車が地域活性化に

富山市の公共交通機関には路面電車がおり、富山市中心部における重要な交通インフラとなっている。中心市街地における移動の利便性向上は、郊外からの来街者数増加にも寄与することから、路面電車のインフラ整備が進められた。富山駅北部を走る富山港線（JR 西日本）の廃線に伴い交通インフラの規模縮小が危惧されていたが、同路線が第三セクター会社に移管されライトレール（LRT）化することで、交通インフラの維持を図っている。LRTは高速走行性能に優れ、高齢者の乗降等にも配慮した新しい路面電車のシステムであり、超低床式車両の導入も図られている。将来的には、富山駅南部に立地する既存の路面電車と駅北部のLRTの接続が予定されており、中心市街地へのアクセスの利便性が増すことになる。さらに、駅南部の路面電車の環状線化構想もあり、路面電車による交通網拡大が中心市街地活性化の核となっている。

また、富山市の交通インフラは路面電車だけではなく、中心市街地ではコミュニティバスの運行事業も行っており、商店街への来街者数増加を図っている。コミュニティバスは、1回の乗車が一律100円という低価格設定となっており、前述の路面電車では対応できない地域、とりわけ高齢者が多く居住する地域からの来街者をフォローしている。以上のように、路面電車とコミュニティバスの整備によりきめ細かい交通網を充実させることで、公共インフラを活かしたまちづくりが進められている。

### 【商店街の取組】

富山市の中心市街地には、総曲輪（そうがわ）通り商店街や西町商店街等を中心とする広域の商業地区がある。富山市の調査によれば、中心市街地における商業活動の衰退により、平成17年度の歩行者通行量は平成11年度比66.5%減となっている現状がある。

この状況を打開するために、中心市街地における駐車場の無料化や大型駐車場の整備等の取組が行われている。具体的には、駐車場の無料サービス時間の延長を図るとともに、買物の有無にかかわらず中心部の駐車場を終日無料開放する「街なか感謝デー」を平成17年11月から行っている。これに合わせて、商店街でも各種イベント



休日はイベントで賑わう富山市民プラザ

（「株式会社まちづくりとやま」はパフォーマンスを行う者を派遣する等の取組をしている）を行った結果、郊外からの来街者が増加し、滞在時間の延長（来街者の滞在時間が30分延長）や歩行者通行量の増加（事業実施前週の約2倍）などの効果が出ている。

このほかにも、様々なイベントの開催を通じて来街者数の増加を図っている。商店街等が統一したテントを貸し出し、こだわりの食材やアクセサリ等を販売する「越中大手市場」が毎月2回開催されている。さらに、「越中大手市場」の開催会場に面する富山市民プラザでは、エントランスや前庭を利用し、手芸作品などの実演・販売を行っている。上記の各種のイベントを複合的に組み合わせることで集客の相乗効果が生じており、中心市街地の活性化に寄与している。

### 【今後の課題】

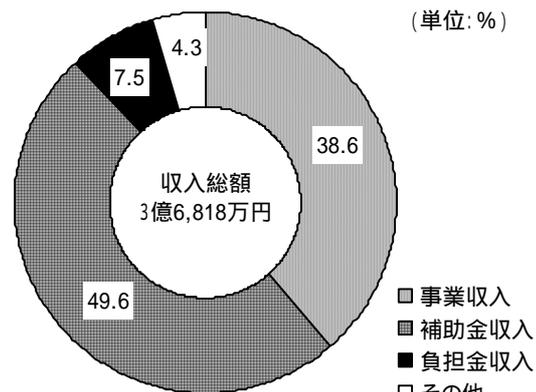
以上のように、富山市では交通機関の整備や商店街によるイベントの開催等による中心市街地活性化が図られている。しかし、これらの事業の継続には、商店街・商工会議所に多額のコスト負担が生じることになる。例えば、前述のコミュニティバスの運営は、一律100円という低価格設定のため、運行事業収入だけでは収支が赤字となる。また、「街なか感謝デー」の際には、駐車場を終日無料開放するために商店街や商工会議所の負担が大きい。

平成18年度予算ベースでは、コミュニティバス運行事業費は4,444万円を予定しているが、運行事業収入は2,263万円にすぎず、富山市からの補助金収入（1,941万円）と商店街・商工会議所の負担金収入（240万円）で賄われている現状にある。「株式会社まちづくりとやま」が実施する中心市街地活性化経費全体の収入内訳を見ると、3億6,818万円の総収入のうち、事業収入は38.6%、補助金収入は49.6%、負担金収入は7.5%となっている（図参照）。商店街・商工会議所の負担は2,772万円にも達し、負担が大きい。今後は、行政も含めた関係者間でのコスト負担の配分が課題となろう。

また、まちづくり三法の施行に伴い基本計画を新たに策定する際、タウンマ

図 まちづくりとやま収入の内訳

（単位：%）



（資料）まちづくりとやま資料より作成

ネージャーの選任という課題も残る。タウンマネージャーとは、都市計画や商業活性化等に関する知見を活かし、TMO等に対して指導・助言を行う者や、TMOで実際の業務を行う者を指すが、自治体内に人材が不足する場合には適任者が存在しないため問題となっている。タウンマネージャーに関連する支援措置としては、外部の専門家の派遣と、地元における人材養成のための研修制度の2種類がある<sup>1</sup>。しかし、外部専門家の派遣を選択する場合、自治体独自の商業事情を即座に認識することができないため、対応が遅れる可能性もあろう。商店街等の意向としては、独自の商業事情を十分に認識した地元出身者等によるタウンマネージャーを求める声もある。その場合、タウンマネージャー養成の研修制度の利用拡大が必要となろう。

#### コラム お城とまちづくり ~市民の憩いの場となる富山城址公園~

富山城は戦国後期、豊臣勢に包囲された佐々成政の降伏後、前田家に与えられたが、江戸時代の大火で主要部分を焼失し、天守が建てられないままの状態が続いた。滝廉太郎の「荒城の月」は、このような富山城をモデルの1つとして作曲されたとも言われている。



戦後、昭和29年に富山産業大博覧会の記念建築物として天守が建てられ、富山市郷土博物館として利用されるとともに、周辺は富山城址公園として整備されている。公園は総曲輪(そうがわ)通り商店街等を中心とする広域の商業地域に隣接しており、富山駅からのアクセスも良い。遠方からの観光客だけではなく、商店街への来街者にとっても憩いの場として親しまれている。

<sup>1</sup> 前者は、中小企業総合事業団に登録されたまちづくり等に関する各分野の専門家を長期にわたりTMOに派遣し、組織体制の整備や商業機能の整備等について、指導・助言が受けられることができる。一方、後者は、商工会議所、都道府県中小企業団体中央会、商店街振興組合連合会等の指導員等を対象にして、中小企業総合事業団が都市計画等まちづくりに関する資質の向上のための研修(タウンマネージャー養成研修)を実施する。

#### 4．おわりに

以上で取り上げた各自治体や商店街においては、既存のインフラを活用しつつ、新しい発想も取り入れ、独自のまちづくりに取り組んでいる。極めて限られた事例ではあるが、これらには以下のような特徴がみられた。

潜在的な観光資源等が存在し、それぞれの特色を活かした取組を行っていること

イベントの開催などにより観光客や若者を呼び寄せる努力をしていること

大型商業施設との棲み分けを模索していること

IT（ホームページの開設等）や電子マネーなどの情報技術を活用していること

公共交通の充実や歩道の整備など、歩行者重視の取組を行っていること  
商店街整備、住宅政策、公共交通整備などの施策をパッケージで実施していること

一方、これらのように一定の成果が得られた都市においても、例えば、以下のような課題も見受けられた。

観光振興策の成功の一方、中心市街地の住民、特に高齢者等の利便性が向上したか

イベントやPR活動に対する行政と地元商店街等の負担の在り方は適切か

まちづくりを担う専門家や若年層をいかに確保していくか

このように、本稿で取り上げた都市についても、今後、取組の効果を検証していくことが求められている。また、我が国全体で見れば、これらの都市は成果が現れ始めた事例の一部にすぎず、むしろ、依然として活性化策が結実していない、あるいは衰退が一層進んでいるとする地方都市の方が多数を占めているものと考えられる。

今後は、改正中心市街地活性化法の施行に伴い、自治体ごとにまちづくり基本計画の策定と政府による計画の認定が順次行われる予定である。本文中に述べたような課題も残された中で、各自治体が如何に実効性の高い計画を策定できるかが、まちづくりの成否の鍵となろう。

（内線 3125、3126）