

中心市街地活性化事業における市民参加のあり方*

Role of citizen participation in town center activation project *

久 隆浩**・浅井 彩***

By Takahiro HISA**・Aya ASAI***

1. はじめに

中心市街地の活性化について各地で事業展開が行われてきたが、顕著な成果が得られるところまでは至っていない。活性化のため1998年(平成10年)に「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」が制定され、全国各地で活性化事業が行われた。しかし、総務省は、2003年(平成15年)度末までに中心市街地活性化法に基づいて基本計画を策定した全国593市町村から138市町村を抽出して事業の実施状況などを調査した結果、中心市街地の活性化が図られていると認められる市町村は少ないとして、2004年(平成16年)9月に、総務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省に対して「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」¹⁾を出した。勧告では、(1)基本計画の的確な作成(2)事業の着実な実施(3)基本計画の見直し(4)基本計画の的確な評価、を行うよう指摘しているが、そのなかでも、事業に関わる主体のあり方について、以下の勧告を行っている。

まず、「平成10年度又は11年度に基本計画を作成した73市町村の未着手事業(826事業)について、その理由を調査したところ」、第1位は「地元住民、商店街等の合意形成等が不十分(246事業、29.8%)」であった。また、「TMO構想を未認定の37市町村及び認定までに長期を要した23市町村の合計60市町村について、その理由を調査したところ」、第1位は「地元商店街等の合意形成が進まない、又は、合意形成に時間を要した(23市町村、38.3%)」であった。こうした状況を受け、総務省は「中心市街地活性化事業の推進に当たっては、市町村における推進体制だけではなく、地元住民や関係事業者等を含めた民間連携のための推進体制も併せて整備し、活動することの有効性に係る基本方針の考え方について、その具体的内容を明示すること」を勧告している。

*キーワード：市民参加、都市計画、計画手法論、市街地整備

**正員、工博、近畿大学理工学部社会環境工学科

(大阪府東大阪市小若江3-4-1、TEL06-6730-5880(内)4268、

E-mail/hisa@civileng.kindai.ac.jp)

***茨木市役所建設部道路交通課

(大阪府茨木市駅前3-8-13、072-622-8121(代表))

中心市街地の活性化に限らず、まちづくりは、行政だけでなく、住民や民間事業者等さまざまな主体が連携・協力することで進められるものである。佐藤²⁾も「21世紀型の新たな都市計画システム」の特徴のなかで、「地域性、場所性に対応して、多様な主体の相互作用により、都市空間の自然な変容・生成プロセスを実現する」ことを挙げており、それを実現するために「事前確定的な都市像ではなく、動態的なプログラムにより漸進的に生み出される都市空間を都市像とする」ことを指摘している。行政主導で基本計画を策定しても、商業者や地域住民等がやる気を示し行動を起こさないと、中心市街地の活性化には結びつかないだろう。

そこで、本研究では、中心市街地活性化に比較的成功していると評価されている事例を中心に分析対象とし、それぞれの地区で、事業に関わる主体がどのように活動展開を図り、各主体がどのように連携を図っているのか調査・分析を行った。具体的には、経済産業省近畿経済産業局が2002年(平成14年)度に行った『中心市街地活性化に関する調査研究報告書』³⁾でとりあげられた12事例である。報告書の資料編にはヒアリング内容が掲載されているが、そのデータを用い、事業展開を経年的に整理し、各主体がどのように事業に関わってきたのかを図化することによって、特徴を抽出した。なお、本調査研究に際してつくられた「中心市街地におけるTMOの活動推進に関する検討委員会」には、筆者も委員として参加している。論文では、紙幅の都合で2事例のみを示すこととする。

2. 主導する組織による活動タイプの分類

報告書では、各地域で展開されてきたまちづくり活動をどの主体が主導してきたかによって、表-1のように整理している。

3. 事業展開プロセスの記述

分析で取り上げる事例それぞれについて、事業展開の過程と各時期における活動主体の関係性を、図-1に示すように図化を図った。

表-1 主導する組織の違いによる活動タイプの分類

組織タイプ	ステージ	概要	事例
住民主導型	初動期	・地域住民・住民グループなどの発意により活動がスタートしているが、活動を担う住民の発掘、グループ化にあたっては、自治体や商工会・商工会議所などが、会議の場を設け、関係機関・者を結び付ける調整役として支援しているケースが見られる。	松阪市
	活動実践期	・地域住民などの主導により、商業者・商店街、関係機関などを巻き込みながら、関係者が参画する協議会組織などにより、企画立案を行ない、実働部隊として活動しているケースが見られる。	
商業者主導型	初動期	・商業者が自発的に手を上げ、それに自治体、商工会・商工会議所などが応える中で、取り組み主体のコアが形成されるケースや、元気な商業者の発掘やグループ化にあたって、自治体や商工会・商工会議所などが先導、支援しているケースが見られる。	園部町 柏原町 神戸市
	活動実践期	・元気な商業者を中心に、経済性の高い内容への取り組みへの対応については、新たに推進機関を組成し、商業者・商店街自ら企画立案を行ない、取り組みの実行部隊として活動しているケースが見られる。	
団体主導型	初動期	・青年会議所、観光協会など、既存の事業推進組織を母体に人員・体制、財務面の再編を行なうなど、機関を再編し、蓄積をベースに取り組みを推進しているケースが見られる。	出石町
	活動実践期	・各団体のスタッフが、自治体、商工会・商工会議所などとの連携を図りながら、実行部隊として活動しているケースが見られる。	
商工会・商工会議所主導型	初動期	・商業者、商店街あるいは商工会・商工会議所職員の働きかけなどを発端とし、関係機関・者を巻き込みながら、商工会・商工会議所を母体として、推進機関を組成しているケースが見られる。・また、商工会・商工会議所以外に、推進主体とならうる主体が存在しない地域において、他の選択肢が無いことからTMOとなっているケースが見られる。	彦根市 橿原市 堺市
	活動実践期	・活動の推進者は、商店街・商業者になるケースが多く、商工会・商工会議所はその活動の促進に向け、自治体などと連携しながら、企画調整、支援などの役割を担うケースが多い。・区域内の複数商店街の共同事業などについては、事業推進主体として取り組んでいるケースも見られる。	
行政主導型	初動期	・自治体の明確な政策的な目標がある場合、市街地の整備・改善に係る取り組みなどについては、行政が先導役となり、商業者、住民(地権者など)との合意形成を図りながら、取り組みをスタートさせるケースが見られる。	福井市 宝塚市 池田市 豊中市
	活動実践期	・市街地の整備・改善については、自治体が事業推進の主体となり、関係機関・者との合意形成を図りながら事業を推進しているケースが見られる。・また、商業者・商店街、関係機関・者などを巻き込みながら、第3セクターの新設などにより、推進機関を組成するケースも見られる。	

池田市・豊中市については、報告書では分類していないが、本研究の知見から類型に組み入れたものである

<事象の表記>

計画策定や組織づくりのような「事象」について、図-1に示す表記方法で、「計画に関すること」「組織に関すること」「取り組みに関すること」に分けて示す。また、事象について断念の場合は×を付加している。

<主体の表記>

主体は上にいくほど公的なものとなるように配列する。これは、上から下への矢印が多いと行政主導、下から上への矢印が多いと商業者・住民等が意欲的にまちづくりに関わっていることをわかりやすく示すためである。図

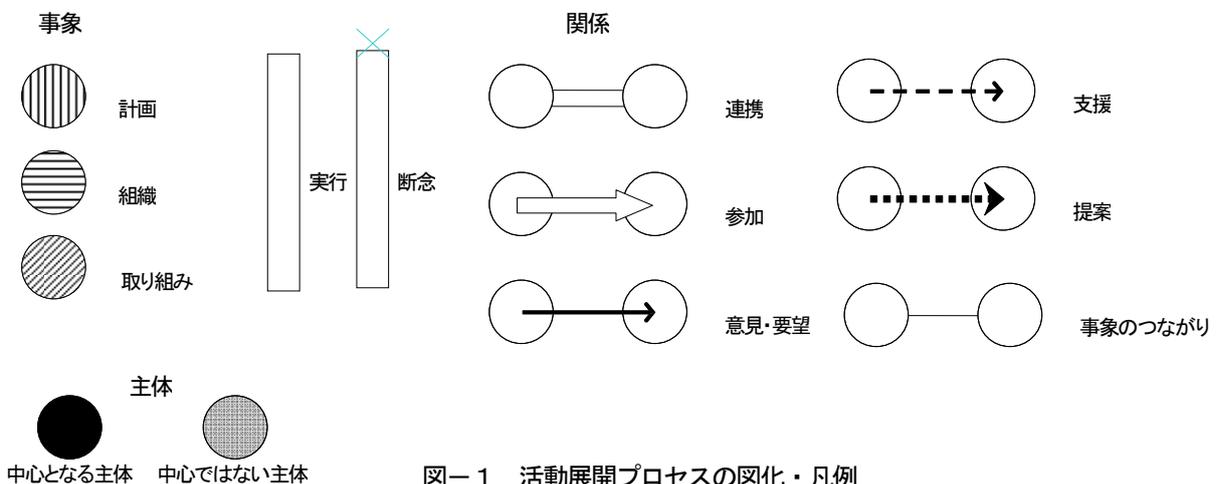


図-1 活動展開プロセスの図化・凡例

ー1 に示すように、濃く表示したものは事象の中心となった主体、薄く表示したものは中心ではないがその事象に関わった主体を表している。

<関係の表記>

図-1 に示すように、矢印の始点が能動主体、終点が受動主体としてその関係を表示する。二重線は「連携」を表し、結ばれた主体は同列関係にある。太矢印は「参加」を表している。これは団体での参加と個人での参加、両方含んでいる。細矢印は「意見」「要望」を表している。これには「抗議」も含む。破線矢印は「支援」「助成」を表す。支援には、補助金等の金銭的な支援や情報・技術の提供等がある。点線矢印は計画の提出や事業の提案等「提案」を表す。また、直線は、事象同士のつながりを表している。

4. 事例ごとの活動展開プロセスの分析

(1) 神戸市

表-1 で整理したように、神戸市は「商業者主導型」の事例として位置づけられる。神戸市と表現しているが、具体的には長田区の活動展開を取り上げている。

1995年（平成7年）の阪神淡路大震災により甚大な被害を受けた当区域では、地震直後に震災復興区画整理事業や震災復興市街地再開発事業などが計画される。これらの事業主体として、1998年（平成10年）10月に区域内の再開発ビルの管理運営業務および商業床を中心としたディベロップメント業務を行なう3セク会社「新長田まちづくり株式会社」が設立される。

一方、商店街では、震災復興関連イベント、復興大バ

ザールに取り組み、若手商業者らが中心となって長期のイベントを行ってきた。同イベントで中心的な役割を果たした各商店街の若手メンバーを中心に、1999年（平成11年）に任意団体「アスタきらめき会」が発足した。共同販促チラシの制作からスタートし、個店の売上向上を基本に、関係機関・者がゆるやかな連携をとりながら、新長田まるごとフリーマーケットなどのイベント、電動スクーターの貸出サービスを行なうタウンモビリティ事業等を推進してきた。

2001年（平成13年）6月に設立された「株式会社神戸ながたティ・エム・オー」は、現在、商店街組合を基本とした運営委員会とその下部組織の部会（商業活性化・イベント・福祉コミュニティビジネス）から構成されている。これは、アスタきらめき会での提案がTMO事業創出の苗床となったものである。各部会が取り組みの決定権を有し、商業者のやる気が即実行に移される体制が整えられている。また、いずれの事業も集客により外貨獲得、個店の売上アップにつなげるという企図を明確化し商業者参画を促している。

（株）神戸ながたティ・エム・オーは、まち全体として最大限の効果があがるよう、地元専門企業や商店街同士の連携など、調整役・アドバイザーとして事業推進をコーディネートしており、国・県の制度活用について商工会議所からアドバイスを受けながら黒子に徹した活動を行っている。個別事業の流れとしては、（株）神戸ながたティ・エム・オーから新長田まちづくり（株）に事務委託というかたちをとって事業を実施している。また、国庫補助事業だけでなく、商店街の事務局機能をまとめて受託するなど商店街事業を受託し資金調達を図っており、商店

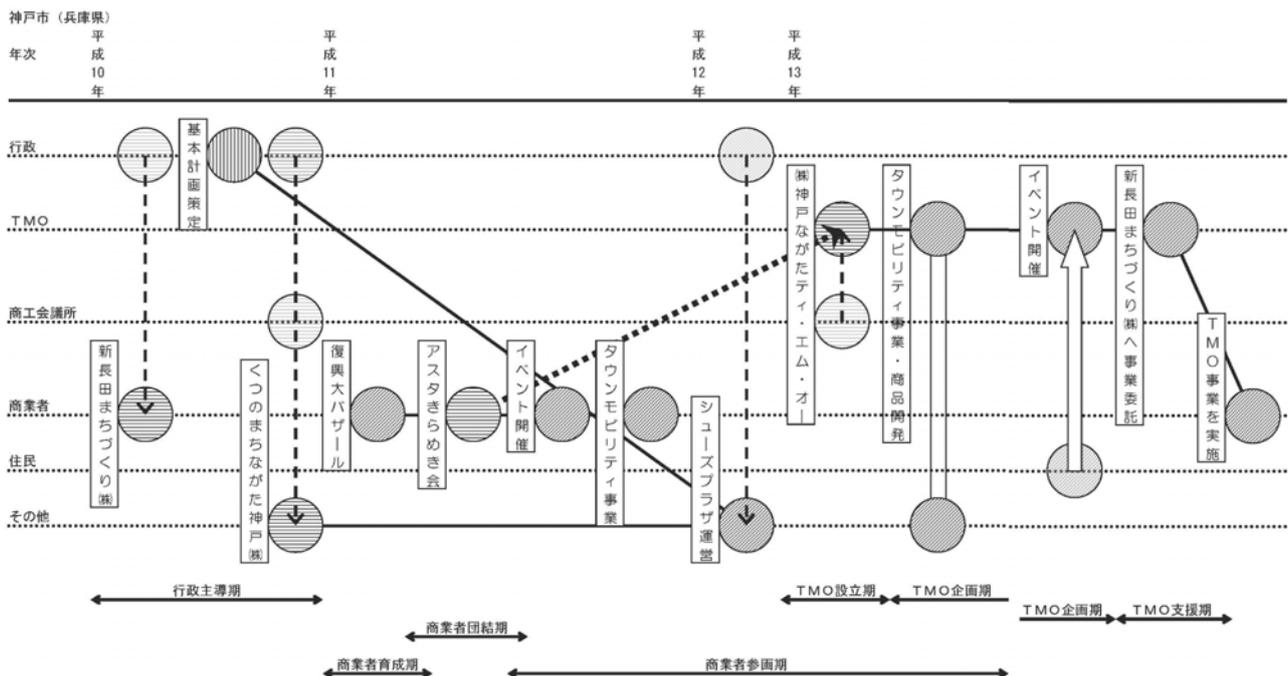


図-2 神戸市における活動展開プロセス

街事務の効率化と会社としての財政基盤の強化を同時にタウンモビリティ、コミュニティバス・買い物ん楽ちゃんバス、地元料理「ぼっかけ」の商品開発、修学旅行生受け入れ事業など、各種事業を展開している。これらの業展開と各主体の関係を図示すると、図-2 になる。

(2) 宝塚市

表-1 で整理したように、宝塚市は「行政主導型」の事例として位置づけられる。

区域内では 1974 年（昭和 49 年）竣工の宝塚南口駅前再開発ビル「サンビオラ」、1993 年（平成 5 年）竣工の宝塚駅前再開発ビル「ソリオ」など、行政主導の駅前再開発事業が用いられてきた。1999 年（平成 11 年）には、市が基本計画を策定し、ソリオのビル管理会社であるソリオ宝塚都市開発㈱とともに空き床が増加したサンビオラの再建に向けた取り組みが検討された。一方、ソフト面では、まちの魅力PR等を目的として、「花」をテーマとした宝塚駅周辺のイベント花のカーニバルが、2000 年（平成 12 年）よりスタートしている。

2000 年（平成 12 年）4 月、市役所に「中心市街地対策室」が設置される。その後、2000 年（平成 12 年）5 月、ソリオ宝塚都市開発㈱が TMO となった。

メインに考えられていたサンビオラの再生は、関係者との調整がつかず、2002 年（平成 14 年）1 月に事業継続が断念されることとなった。また、同年 3 月には宝塚都市開発㈱の経営が破綻した。

その後、市は宝塚観光プロムナード整備など、まちの回遊性を高める事業を中心に進めていくようになる。2002 年（平成 14 年）に TMO スタッフ 3 人（プロパー職員と阪急電鉄及び商工会議所からの出向者）が総入れ替

実現している。さらに、地元専門企業との連携により、えとなり、事業の再構築が図られた。新スタッフは、商業者とのコミュニケーション活動を重視した取り組みを行なっている。また、これを機に、TMO 内の花のカーニバル実行委員会が実動していた事務局主体の花のカーニバルを、イベント内容毎に小委員会を設置し、地元主導型への転換を目指した。しかし、再開発ビル内の商業者が中心で、面として捉えた「まちづくり」の発想に乏しく、商業者の「個店→ハコ→まち」への面的展開への意識改革が課題である。

5. まとめ

本論文では 2 事例しか示さなかったが、12 事例すべての活動展開と主体の連携関係を図化・分析することによって、中心市街地活性化事業のあり方を考察することができた。論文で示した 2 事例が典型のように、行政主導の場合には商業者の主体的な取り組みへ結びつきにくく、神戸市のように商業者主体の取り組みをより発展させるために行政や商工会議所の支援が求められるといえる。

参考文献

- 1) 総務省：中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告，2004
- 2) 佐藤滋：「21世紀の都市計画の枠組みと都市像の生成（都市デザインの試みから）」『都市計画の挑戦—新しい公共性を求めて』学芸出版社，2000
- 3) 経済産業省近畿経済産業局：中心市街地活性化に関する調査研究報告書～しくみとノウハウの発見から、自らの実践へ，2003

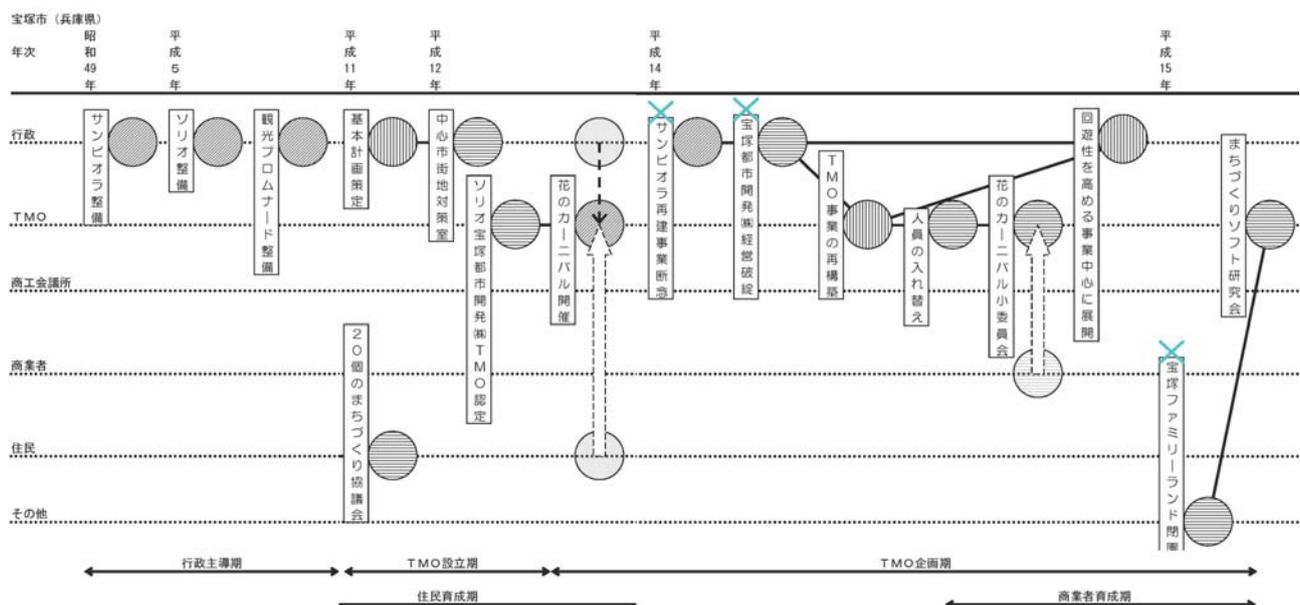


図-3 宝塚市における活動展開プロセス