調 査

中心市街地の活性化に向けて
―県内主要都市の現状と方向性―

中心市街地は、地域の商業活動の中心であると同時に、歴史や文化を保存する場、観光や外部との交流の場など、様々な機能を果たしてきた。しかし、商業・行政機能などが郊外に移転し、中心市街地のにぎわいが失われてきた。これまで全国各地で様々な取組みが行われてきたものの、にぎわい回復の決定打とはならず、中心市街地の衰退は根深い問題となっている。

本調査では、県下最大の商圏を抱え県政機能も集中している水戸市、県南地域における行政・経済・交通の要衝である土浦市、また、県内で唯一中心市街地活性化基本計画の内閣府認定を受けている石岡市における中心市街地活性化の取組みを確認し、それぞれが抱える課題について整理する。また他県の先進事例において、中心市街地の課題解決に向けてどのような方策が取られているのかを調査し、県内主要都市の中心市街地活性化に対するヒントを探っていく。

第1章　中心市街地の都市機能の衰退と行政施策の変化

「中心市街地」とは

まず、中心市街地とはどういうものか確認しておこう。「中心市街地の活性化に関する法律」（以下、中心市街地活性化法）総則では、「相当数の小売商業者及び都市機能が集積し、市町村の中心としての役割を果たしている市街地」と定義されている。具体的には、旧来の商店街を軸とし、その商圏である住宅やマンションが集積した空間を指す。

中心市街地は、地域の商業機能、生活機能、行政機能、オフィス機能の他、歴史や文化を保存する機能、観光や外部との交流機能などを担っている。

図表１：中心市街地の小売業における各商業指標の推移

		事業所数	従業者数（人）	売場面積（㎡）	年間小売販売額（千万円）
水戸市	1994	1,036（23%）	8,321（23%）	138,449（40%）	42,502（21%）
	1997	1,022（23%）	7,103（20%）	131,612（35%）	43,322（22%）
	2002	825（21%）	6,094（18%）	127,562（29%）	26,776（20%）
	2004	772（19%）	5,721（17%）	101,275（24%）	25,586（19%）
土浦市	1997	455（28%）	2,307（23%）	61,560（31%）	4,745（21%）
	2002	387（26%）	2,182（20%）	43,023（22%）	3,415（18%）
	2004	392（28%）	2,110（21%）	41,674（21%）	2,696（15%）
	2007	319（24%）	1,637（18%）	35,865（19%）	2,231（11%）
石岡市	1997	195（28%）	730（19%）	15,360（19%）	877（12%）
	2002	145（24%）	451（11%）	9,553（12%）	445（7%）
	2004	137（25%）	439（12%）	9,448（12%）	391（6%）
	2007	125（24%）	368（11%）	8,342（9%）	393（6%）

注１：括弧内は、市内全体に占める割合
注２：水戸市は卸売業を含む
注３：石岡市は市町村合併前の旧石岡市のみを再計算している
出典：水戸市新中心市街地活性化基本計画、土浦市中心市街地基礎指標調査、石岡市中心市街地活性化基本計画

衰退が続く中心市街地の商業機能

中心市街地における商業機能は、どのように変わってきたのだろうか。水戸市、土浦市、石岡市、各市の中心市街地における商業指標をみてみよう（図表１）。

各市の中心市街地において、事業所数（商店数）、従業者数、売場面積、年間小売販売額は減少を続けている。また、中心市街地の商業活動が市全体に占める割合も低下している。中心市街地が持つ商業機能は縮小しているといえる。

相次ぐ大型商業施設の撤退

商店街などの小規模専門店に代わり、買い物の中心となったのは大型商業施設である。水戸市、土浦市、石岡市における主な大型商業施設の新設・改廃をみてみよう。水戸や土浦では、駅ビルや、駅に隣接した大型商業施設の新設がみられるものの、多くは郊外に新設されている（図表２）。

中心市街地では、郊外に比べ大型店の撤退も目立つ。1988年に西友石岡店（5,000㎡未満のため、図表２には記載されていない）、1993年にユニー水戸

店、1998年に西友土浦店、2009年にLIVIN水戸店など、大型商業施設の撤退が相次いでいる。

公共施設や病院の郊外移転が進行

行政機能や生活機能についてはどうだろうか。2004年の全国における公共・公益施設建設の届出状況をみると、市役所は中心市街地への立地が多い。一方で、病院や文化施設、学校などは郊外に立地する割合が高い（図表３）。

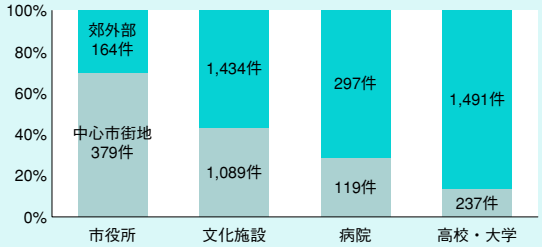
公共・公益施設の移転状況をみると、市役所は1970年代、病院や文化施設は1980年代以降に、中心部から郊外へ移転した件数が多い（図表４）。国交省がまとめた「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について　アドバイザリー会議報告書」は、老朽化等による公共・公益施設の建替えに伴い、一定の道路アクセスがあり地価が安い郊外に移転するケースが増加したと分析している。

図表2：水戸市・土浦市・石岡市における大型小売店の出退店状況

開店年	市町村	店舗名	
		郊外店	中心市街地
1946年	水戸市		水戸京成百貨店
1971年			水戸西武店（のちのLIVIN水戸）
1972年		水戸市庁舎が千波町（現在の水戸市中央）に移転	
1975年		水戸石川ショッピングセンター	
1982年		井傳ショッピングセンター	
1985年			水戸駅ビルエクセル
1993年			マイム（丸井水戸店）
			ユニー水戸店
1999年		ケーズデンキ水戸本店 上水戸ショッピングセンター 山新グランステージ水戸	
		茨城県庁舎が笠原町に移転	
2000年		ヤマダ電機テックランド水戸本店	
2003年			ボンベルタ伊勢甚水戸店
2005年		イオン水戸内原ショッピングセンター	ダイエー水戸店
		水戸石川ショッピングセンター	
2006年		ツインズ笠原	COMBOX310 水戸京成百貨店（移転）
2007年		コジマNEW水戸店・ニトリ水戸店	ショッピングセンターMIMO
2008年			水戸駅前サウスタワー
2009年		ROSEO水戸SC スーパービバホーム水戸県庁前店	LIVIN水戸
2011年			エクセルみなみ
1951年	土浦市		小網屋ショッピングデパート
1958年			西友土浦店
1976年		家具の山新土浦店・ジョイフル山新土浦店 ジョイフル本田荒川沖店	
1981年		荒川沖ショッピングセンター	
1982年		土浦ピアタウン	
1983年			土浦駅ビルWING
1989年			土浦京成百貨店
1993年		新治ショッピングセンター	
1996年		ロイヤルホームセンター土浦	
1997年		東京インテリア家具荒川沖店	ウララビル（核店舗：イトーヨーカドー）
1998年			西友土浦店
1999年			小網屋ショッピングデパート
2004年			丸井土浦店
2006年		カワチ薬品真鍋店・ヨークベニマル土浦真鍋店	
2008年		木田余ショッピングモール	土浦駅ビルWING
2009年		イオン土浦ショッピングセンター	ベルチ土浦（駅ビルWINGのリニューアル）
2010年		スーパースポーツ ゼビオドームつくば学園東大通り店	
1987年	石岡市	石岡ショッピングセンター	
1991年		ジョイフル山新石岡店	
2006年		ウェルサイト石岡	
2008年		ピアシティ石岡	

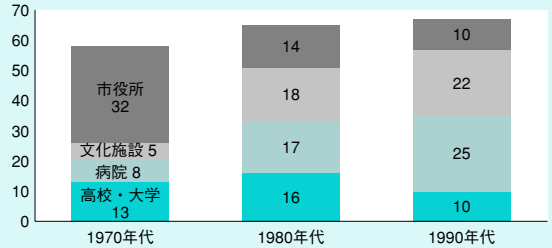
※１　店舗の撤退については、■で表示している
※２　5,000㎡以上の店舗について記載している
（各市の中心市街地活性化基本計画等に基づき常陽アーク作成）

図表3：公共・公益施設の立地状況（2004年）



調査対象：政令指定都市を除く666市（有効回答551市）
出典：国土交通省「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について　アドバイザリー会議報告書」（2005年）

図表4：公共・公益施設の郊外移転状況



調査対象：政令指定都市を除く666市（有効回答551市）
出典：国土交通省「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について　アドバイザリー会議報告書」（2005年）

水戸市では、1973年に水戸市役所が、中心市街地である水戸市三の丸から、水戸駅南口方面に移転した。（2012年１月に、震災による建屋被災のため、三の丸に臨時庁舎が設置された）。

1999年には茨城県庁の本庁舎が、同じく水戸市三の丸から、郊外の笠原町に移転した。

土浦市では、1963年に土浦市役所が、土浦駅周辺の中心部から、下高津へと移転した。

まちの価値の低下をもたらす中心市街地の衰退

中心市街地が持っていた様々な都市機能が郊外に移転していくことで、どのような問題が生じるだろうか。

中心市街地の商業者にとっては、買い物目的の来街者や、病院や文化施設を利用するため中心市街地に訪れる来街者の減少は、売上減少につながる。

行政にとっては、まちのイメージ低下による副次的な影響として、居住人口や交流人口の減少、地価の下落などが考えられる。

また住民にとっては、都市の様々な機能が郊外に移転することで、生活にかかる移動コストは増加する。高齢者などの交通弱者は、日常の買い物や通院に際して、親族などの補助を必要とすることも多い。

中心市街地の衰退により、まちの持つ利便性が失われ、まちの価値が低下していく。今後さらに高齢化が進行する中で、郊外型ライフスタイルには見直しが求められている。

都市機能の増進を目指す改正まちづくり三法

こうした事態に対して、国はどのように対応しているのだろうか。中心市街地の活性化に関係する、いわゆる「まちづくり三法」を中心に整理しておこう。

①大規模小売店への規制

1998年施行の都市計画法では、大規模小売店の立地可能地域が縮小された。これには、中心市街地に出店した大型店と既存中小小売店との競合を緩和するねらいがあった。また2000年施行の大規模小売店舗立地法では、大型店立地に際し、周辺の生活環境への配慮が求められた。

その結果、大規模小売店の郊外立地は加速した。それと並行して、市民の消費の場も郊外に移り、中心市街地の商業機能はさらに低下していった。そこで、地域の商業機能の拡散を防ぐため、2006年の改正都市計画法では、大規模小売店の出店可能地域が、商業地域・近隣商業地域・準工業地域の３地域に限定された。

②中心市街地への支援

1998年施行の中心市街地活性化法では、「市街地の整備改善」、「商業等の活性化」の推進が掲げられた。

2006年の改正中心市街地活性化法では、商業者保護という枠組みを超え、地域の実情にあったまちづくりが掲げられた。同法では、「都市機能の増進及び経済活力の向上」によって、少子高齢化や消費生活の多様化といった社会の変化に対応している。また、市民団体、まちづくり会社など多様な民間主体を、中心市街地活性化に参画する構成員として位置付けた。さらに、内閣府の中心市街地活性化対策室による中心市街地活性化基本計画の認定制度を設け、補助金の交付先を選択・集中するとした。

2009年の地域商店街活性化法では、個々の商店街に対する補助制度が整備され、中心市街地の商業者に対する支援体制が拡充されている。

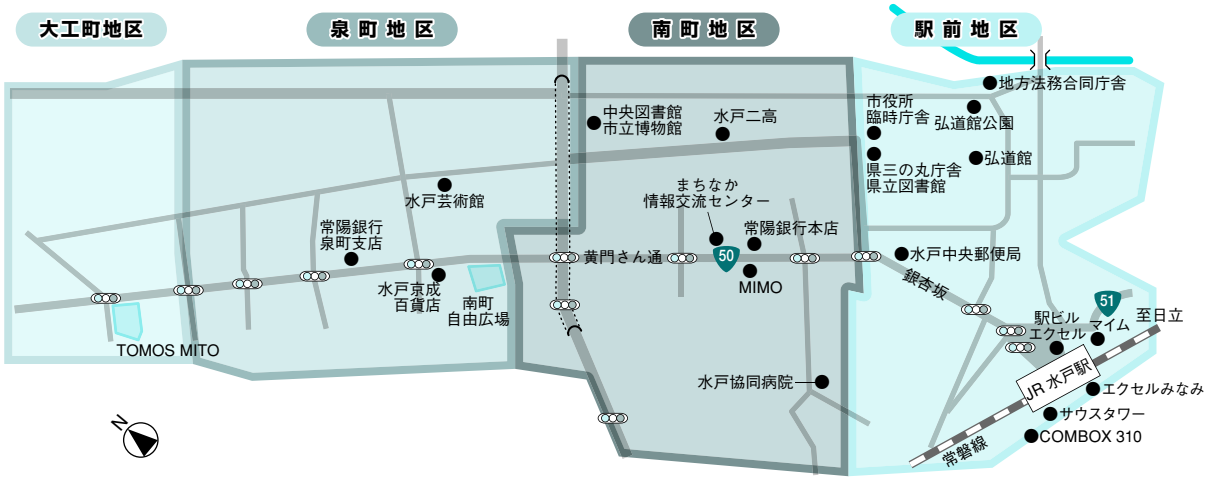
第2章　県内主要都市における中心市街地の現状と対応

水戸市、土浦市、石岡市の中心市街地

	水戸市			土浦市			石岡市		
	市全体	中心市街地	市に占める割合	市全体	中心市街地	市に占める割合	市全体	中心市街地	市に占める割合
面積（㎢）	217.43	3.30	1.5%	122.99	1.20	1.0%	215.62	0.97	0.4%
人口（人）	268,818	11,525	4.3%	143,023	6,246	4.4%	79,713	4,850	6.1%
高齢化率（%）	19.0	21.9		18.5	27.7		22.4	32.6	
歩行者通行量の変化率（%）	▲ 4.6 8地点合計（平日・休日の合計） （2006→2008年）			▲ 13.5 11地点合計（平日・休日の平均） （2007→2010年）			▲ 14.5 3地点合計（平日） （2006→2008年）		

注１：市全体の面積、人口、高齢化率は、東洋経済「都市データパック2011年版」より引用
注２：水戸市中心市街地の面積、人口、高齢化率は、2006年統計年報より引用
注３：土浦市中心市街地の面積、人口、高齢化率は、2010年住民基本台帳より引用
注４：石岡市中心市街地の面積、人口、高齢化率は、2009年住民基本台帳より引用
注５：歩行者通行量は、水戸市新中心市街地活性化基本計画、土浦市中心市街地基礎指標調査、石岡市中心市街地活性化基本計画より引用

水　戸　市



国道50号の整備とバイパス開通

水戸市では、1886年の大火に伴い、当時の武家屋敷であった大工町、南町などが商家に転換し、中心市街地の基礎となった。商業の集積が現国道50号の原型となり、市の都市軸として位置付けられた。水戸市の商圏は79万人に及び、県下最大規模を誇る。

県下最大の商圏を持つ水戸市の中心市街地においても、1992年に開通した国道50号バイパスをはじめとする道路交通体系の整備、郊外型大規模小売店の出店などを背景として、居住者の郊外流出、都市機能の郊外移転が進行している。

4つの拠点を核として活性化を図る

水戸市は、1999年に「中心市街地活性化基本計画」を策定した。現在の方針は、改正まちづくり三法などを踏まえ改正した2009年の「新中心市街地活性化基本計画」に示されている。

新計画では、1999年版計画の「文化重層都市」という将来イメージを引き継ぎつつ、「県都にふさわしい魅力と活力にあふれる中心市街地」を目標として掲げている。中心市街地の範囲として、水戸駅周辺および北口から大工町までの全長２kmを中心市街地と位置づけ、「駅前地区」、「南町地区」、「泉町地区」、「大工町地区」の４カ所を拠点として、拠点

をつなぐ形で各事業を行うとしている。

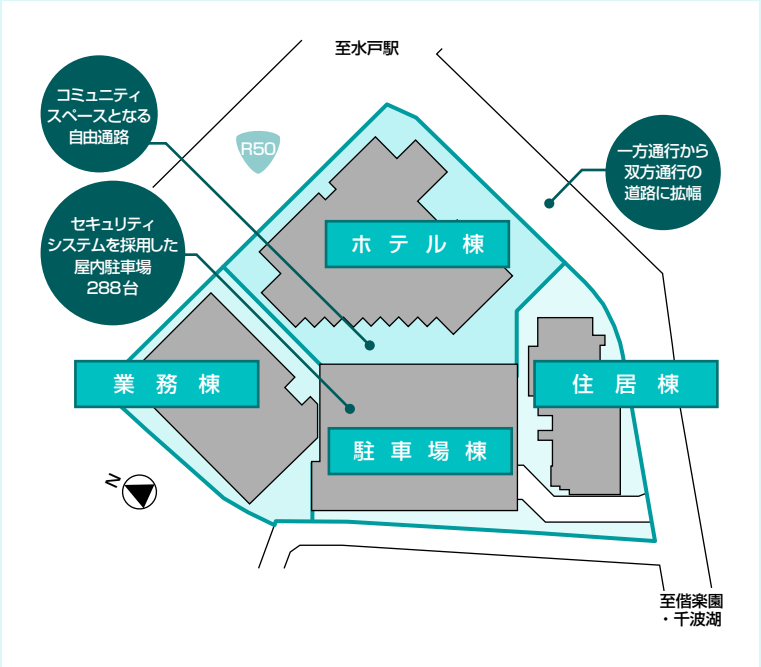
すでに実施済みの事業としては、水戸駅北口のペデストリアンデッキ改修がある。偕楽園周辺地区の道路景観整備事業など、駅周辺の文化施設との回遊性を高める事業も実施されている。南町では、民間事業者によってダイエー撤退後の建物がリニューアルされ、2007年に「MIMO」がオープンした。泉町では、泉町一丁目南地区第一種市街地再開発事業として、水戸京成百貨店の移転・リニューアル、周辺道路の整備が行われた。

今後計画されている泉町一丁目北地区第一種市街地再開発事業では、水戸芸術館と水戸京成百貨店とにまたがるエリアを対象に、文化的な魅力を活かし、商業にとどまらない独自の魅力を持たせる構想が描かれている。大工町一丁目地区第一種市街地再開発事業は、人々の交流拠点およびまちなか居住の方策としても位置付けられ、事業が進行している。

TOMOS　MITO（トモス水戸）

大工町一丁目地区第一種市街地再開発事業による再開発ビル、「TOMOS　MITO」について紹介しよう。大工町は水戸駅から２km離れており、そこに足を運ぶための目的作りが重要となる。事業の核の一つとなるホテルは全161室で、１ランク上のシティクラスとして、近隣のビジネスホテルとの差別化を図る。結婚式場や宴会場を併設し、宿泊以外にも様々な人が訪れる場所を目指している。バンケットホールの併設は、運営に携わるリッチモンドホテルとしても初めての試みである。

大和ハウスが施工から分譲まで一貫して運営するマンション全100戸の他、商業テナントが出店する業務棟、駐車場が併設される。自由通路は、イベントや市場の会場など、コミュニティ広場として活用される予定。再開発事業会社「フロンティア水戸」は、周辺地権者で構成され、2007年１月に設立された。2013年５月のグランドオープンを予定し、工事が進行中である。



商業面の活性化事業やイベントでにぎわいを創出

水戸市のTMO（※）である水戸商工会議所は、2006年「水戸市中心市街地実態調査」において、中心市街地に求められる商業面のポイントを提示している。そこでは、郊外型大規模小売店との差別化、業務機能や居住機能の拡充、生活必需品を買える商業機能の確保、まち歩きの環境整備、店舗間の回遊性向上などが挙げられている。

※TMO……中心市街地における商業まちづくりを管理･運営する機関。

こうした問題意識の下、水戸市では商店街躍進事業（イベント開催、ガイドブック発刊等）、個店の外観整備事業、がんばる商店街支援事業、まちなかファンクラブ事業、学生サポーター事業、チャレンジショップ運営事業などの各種活性化事業が実施された。商店街支援など、継続されている事業も多い。実施においては、各商店街団体や商工会議所、中心市街地活性化協議会、民間団体などが主体となった。

「アンサンブルズ・パレード2011」は、南町から泉町までの国道50号線歩道と水戸芸術館広場を舞台にした、市民参加の音楽イベント

水戸市における成果と課題

様々な拠点整備の結果、中心市街地に各種機能を持つ建物が整い、まち歩きの利便性も向上しつつある。水戸京成百貨店のリニューアルを受けて整備された周辺の通り沿いでは、新旧の事業者が営業しており、空き店舗は少なくなっている。水戸京成百貨店が持つ、地域随一の集客力・魅力がうまく活かされている。

ただし、ようやく実現が見えてきた大工町や泉町北地区の再開発事業も、構想から10年以上が経過している。地権者の高齢化が進行している中、再開発事業のスパンの長さは課題といえる。

商業関係の取組みでは、カフェ・イン水戸やスターライトファンタジーなど、イベント期間中のにぎわい創出に一定の成果がみられる。ただし、日常的なにぎわいや、商業者の売上増加に大きな効果を生み出すまでには至っていない。

市の中心市街地は、全長２kmという広範な地区であり、拠点同士をつなぐことは難しい課題である。アンサンブルズ・パレードや水戸バー・バル・バール、MITOコン（※）など、拠点間のモール部分を舞台とするまち歩きイベントは、拠点をつなぐ試みのひとつとして期待される。

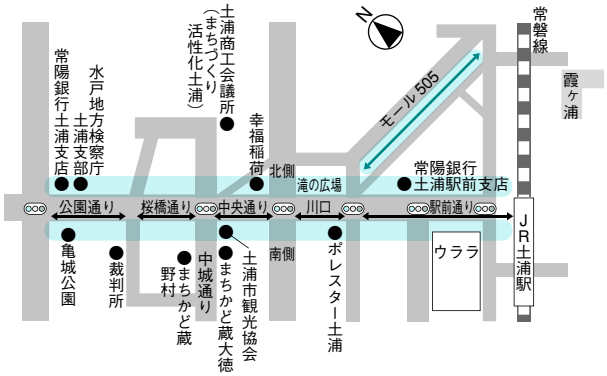
※水戸バー・バル・バール……水戸駅周辺のにぎわい創出を目的とした飲み歩きイベント。

※水戸コン……参加者・飲食店・主催者が一体となり、街全体で出会いの場を創出するとともに、水戸駅周辺の飲食店の販促を図るイベント。

土 浦 市

居住人口を維持しながらも歩行者通行量は減少

土浦駅周辺の大型店撤退跡地では、民間事業者によるマンション建設が行われており、中心市街地の居住人口は2006年から2010年にかけて横這いとなっている（2011年版「土浦市中心市街地基礎指標調査」）。一方で、中心市街地の歩行者通行量は2002年から2010年にかけて８％減少している。居住人口は維持されているものの、居住者や来街者を中心市街地に循環させることが難しくなっている。



都市整備と商業の活性化に関する事業が進む

土浦市が2000年に策定した「中心市街地活性化基本計画」では、土浦駅と亀城公園を核とする２核１モール構想が描かれた。また、商業の振興のみならず、人が集うにぎわいのある拠点づくりを目指している。

都市の拠点整備としては、亀城公園の改修、空き店舗対策、歴史の小径整備などが実施された。

1929年に飛来した飛行船にちなんだ「土浦ツェッペリンカレー」

また、商工業者が中心となって、空き店舗活用事業、地元特産品を活用したカレーによるまちづくりなどが実施された。その他、都市整備と商工関係の取組みの相乗効果を高める事業として、コミュニティバス事業（後述のNPO法人まちづくり活性化土浦参照）などハード・ソフトの２分野に係る事業も実施された。

計画で策定された全80事業のうち実施されたのは62事業で、18事業（ソフト事業14件、ハード事業４件）は未着手となっている。

土浦市では、新たな中心市街地活性化基本計画にかかる策定委員会を、2010年より開催しているものの、震災による混乱や市庁舎の移転問題などによって、計画の策定は遅れている。

NPO法人まちづくり活性化土浦

事務局長　小林　まゆみ氏

バスを通じてまちの活性化を目指す

2001年から地元市民が会議を重ね、2004年に当法人を設立しました。コミュニティバス「キララちゃん」運営の他、まちの魅力向上事業を並行して行っています。バス事業そのものではなく、バス事業を通じた中心市街地の活性化を目指しています。常勤スタッフは３名で、市のTMO機能も担っています。

まちづくり活性化バス「キララちゃん」

キララちゃんバスは３コースを７便往復し、合計で１日42便を運行しています。当初は大型バス２台とジャンボタクシー１台で運行していましたが、機能性や利用しやすさを考え、中型バス３台に変更しました。

運賃は一律100円です。ただし、運賃だけでは運営できないため、市の補助金を活用しています。

バス事業を進めるにあたっては、地元の理解が必要でした。そこで地域通貨券「キララ」を発行して地元商業者の協力を呼びかけ、パイプ役として土浦商工会議所にもご協力いただきました。また、関東鉄道と地元タクシー協同組合に運行を委託することで、交通事業者もまちづくりに参画しています。

また、地元の方がボランティアとして、時間がある時にバスに乗り、地域通貨券の説明や観光案内、高齢者の乗降介助をしてくれています。その他、お

バスの車体には市のマスコット「キララちゃん」が描かれる

みやげのマスコット作りなどでサポートしてくれる方もいます。このようなボランティアの協力なしでは、事業はうまくいきませんでした。

市民のまちづくり意識向上をはかる

バス事業の他、市内の商店や個人宅の前にフラワーポットを設置する景観事業を行っています。また、誰でも参加できる「まちかど茶話会」を年４～５回開催しています。その他、FMつくばで毎週放送している市のPR番組「@Town土浦」の企画・制作を担当しています。キララまつりやウィンターフェスティバル、元気市など、市内のまちづくりイベントには当NPOも積極的に協力し、キララちゃんバスの特別運行も行っています。

行政の委託事業として、中心市街地の歩行者通行量や空き店舗率などの継続調査も行っています。

バスを核としながら多方面の展開を目指す

東日本大震災後は、国民宿舎水郷や市営プールが休業し、宿舎方面の乗降客が激減しました。また土浦駅前のイトーヨーカドー撤退が決まっており、高齢者がまちなかに出てくる機会がなくなることも懸念されます。

したがって、今後バス事業は厳しくなることが予想されますが、引き続き利用の促進を図っていきます。運転手の日報に、乗降人数や利用したバス停などを詳細に記録し、運営の効率化に役立てています。

バス事業以外の財源として、現在は市のマスコット「キララちゃん」のピンバッジを販売しています。今後は、かすみがうらマラソンで販売した「キララちゃんどら焼き」の通年販売など、色々な商品展開を考えています。

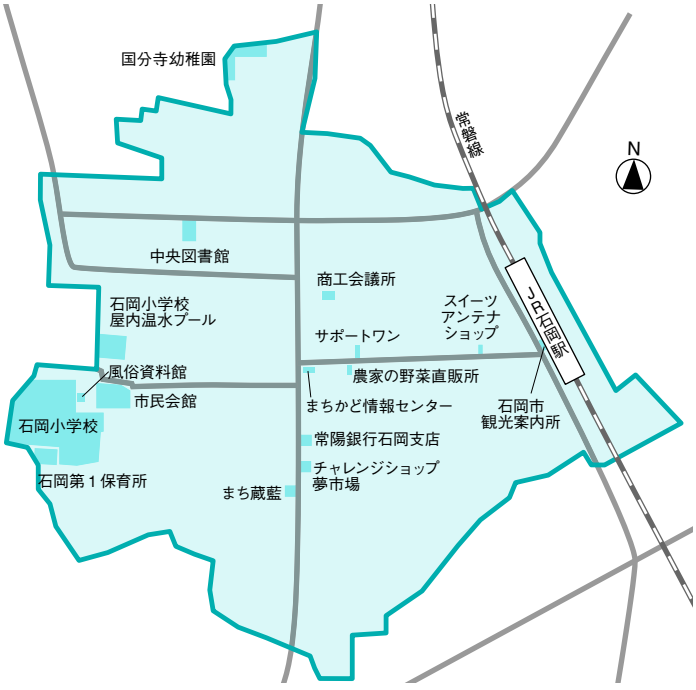
バス事業を核としつつ、様々な方向から、土浦のまちづくりに貢献していければと思います。

石 岡 市

2009年に国の基本計画認定を受ける

石岡市では、中心市街地の人口が市全体に占める割合が、2000年の12.0％から2009年には6.1％にまで落ち込み、少子高齢化も進行している。

こうした状況のもと、石岡市は、2001年に中心市街地活性化基本計画を策定した。この計画では、石岡駅西側１km程度を中心市街地として位置付けた。2007年から新中心市街地活性化基本計画の策定を開始し、「生活支援機能を享受でき、快適で安心して暮らせるまちづくり」、「個性的な商業の活性化に加え、歴史的資源を活かした、様々な人々が行き交い賑わうまちづくり」を基本理念として掲げ、中心市街地の居住人口、歩行者通行量について数値目標を掲げている。居住人口では、2009年から



2014年にかけて4,850人から4,394人に減少するという推計に対し、同年4,880人を目標とする意欲的な内容となっている。

また、2009年に県内では唯一となる国の基本計画認定を受け、事業財源として国の補助金を有効に活用している。

生活機能を充実させコミュニティ維持を図る

居住人口や歩行者の増加のため、鹿島鉄道の廃線敷を利用したバス専用道でのバス運行やデマンドタクシーの運行、石岡駅周辺施設の整備など、交通機能の強化が図られている。また、寺社や歴史ある建造物が集積している地域特性を活かし、歴史のみち整備事業を実施している。

生活機能拡充のため、空き店舗を活用したアンテナショップ、農産物直売所の運営も行われている。

事業実施にあたっては、市民、民間団体、NPOなどとの連携を重視しており、アンテナショップや直売所の運営、恋瀬姫ブランドの開発等には、第三セクターである㈱まち未来いしおかが携わっている。

また、毎年約40万人を集める「石岡のおまつり」は、コミュニティ確保に大きな役割を果たしている。

地元への愛着につながる「石岡のおまつり」

中心市街地の疲弊は深刻　震災への対応も必要

今後は、2014年の目標値に向け、各事業を推進していく。ただし、市街地における商店の疲弊は色濃く、東日本大震災以降、空き店舗や空き地が増加している。市は、震災後の状況を詳細に把握し、ニーズに応じた事業や数値目標の見直しも必要と捉えている。

一方で、茨城空港利用促進協議会などを通じ、まちづくりに関する周辺市町村との連携もはじまるなど、新しい動きもみられる。

NPO法人まちづくり市民会議

理事長　白井　育夫氏

様々なまちづくり機能を担う

当NPOは、1999年に任意団体「ひまわりネット」として発足しました。2000年に、まちづくりに関する提言「きらめく石岡銀河計画」を市に提出し、活性化事業の一環であるまちかど情報センター開設にも関わりました。2001年にNPO法人となり、現在は指定管理者としてまちかど情報センターの運営を行っています。

まちかど情報センターは、市民が自由に利用できるコミュニティスペースを設け、観光案内や物産販売を行っています。音楽祭や寄席、写真展などのイベント会場にもなります。「石岡のひな巡り」では、茨城の歴史にちなんだ大掛かりな展示を毎年行っています。市報などで呼び掛けて、展示に使用する雛人形をこれまで200体以上、住民から提供していただきました。その他、FMラヂオつくばやインターネットTVでの情報発信、毎月第三土曜日の「サンド市」（※）開催も行っています。

※サンド市……まちかど情報センターを中心に、中心市街地のイベント参加店舗前で開催されるフリーマーケット。商店に限らず、誰でも出店できる。

まちなかに出向いて市民の声を聞く

「きらめく石岡銀河計画」は、まちづくりの経験をもとに知見をまとめましたが、実行が伴いませんでした。市民の本当の望みを聞くためには、実際にまちの人々と関わり、自分たちで動きながら、少しずつ信頼を積み上げることが必要でした。商店街のイベント作りに参加したり、住民や行政と共に動く存在として認められるまでには、７～８年かかりました。

まちづくりの主役は商店や市民

今後は、引き続きまちかど情報センターの運営を中心とした活動を行っていきます。市との協働事業として、市が企画する中心市街地活性化に向けた事業にも積極的に参加していきます。

まちづくりの提案をする時は、いかに市民にとって楽しい企画にするかを念頭に置いています。私たちは黒子に徹し、商店や市民が主役となる事業を進めていきます。

様々な機能を担うまちかど情報センター

水戸市、土浦市、石岡市の取組みを整理すると、以下の３点が挙げられる。

１．中心市街地の拠点整備
- ①駅、道路、公園などの整備
- ②商業施設や居住施設を組み込んだ再開発

２．商業者を中心とした事業
- ①空き店舗対策やブランド開発
- ②イベントの開催

３．生活機能の拡充
- ①生活機能のテナントミックス
- ②まちづくりバスやBRTなど公共交通の拡充

これらの事業によって、ハード整備は進行し、イベント時のにぎわいづくりにも一定の成果がみられる。しかし、中心市街地に住む市民における生活機能の不足は必ずしも解消されていない。

事業の運営面では、再開発事業における事業の長期化、公共交通や公共施設の運営における資金不足、人手不足は課題となっている。

次章では、生活機能の不足解消を図っている他県の先進事例に着目し、その実現の方策を探る。また、事業運営において、関係者の合意形成や資金・人手確保をどのように行っているのかをみていこう。

第3章　県外事例からみる中心市街地活性化の方向性

本章では、様々な都市機能を中心市街地に集約しようと試みる長野県飯田市、中心市街地活性化における自主財源確保について先進的に取組む愛媛県松山市、定期借地権契約による土地の有効活用スキームを用いた香川県高松市の事例をみてみよう。

株式会社飯田まちづくりカンパニー　（長野県飯田市）

統括マネージャー　井口　浩伸氏

中心市街地の高齢化率が30%を超える

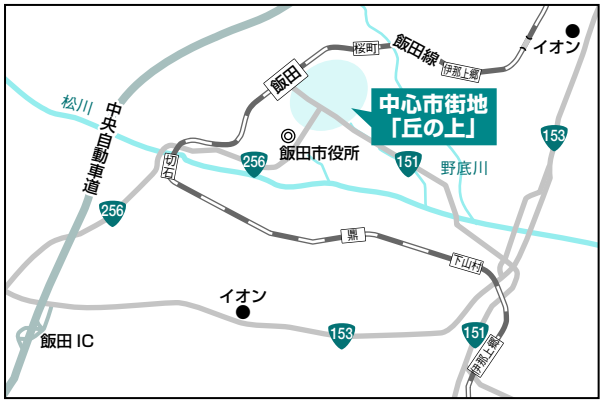
飯田市の中心市街地「丘の上地区」は、飯田下伊那地域の中で一番の繁華街でした。しかし、1980年以降のモータリゼーション進展や郊外再開発に伴い、郊外住宅地への人口流出や事業所の移転が始まりました。特に国道153号バイパスが整備され、ロードサイド型店舗が相次いで開業してからは、中心市街地の人口が減少し、高齢化率が30%超まで高まりました。商店街においても空き店舗が目立つようになり、大型店が撤退するなど、中心市街地の活力低下は深刻な問題となりました。

まちなか居住を推進する

現状に危機感を抱いた地元有志は、勉強会を開催し議論を重ねました。そして、中心市街地が活気を取り戻すためには、商業の振興だけでなく、住民が生涯過ごしたいと思えるような居住環境が重要だという結論に至りました。そこで、居住機能・商業機能・行政機能・医療機関を中心市街地に集積し、自動車を所有していない方でも住み続けられる場所を作ろうと考えました。

飯田まちづくりカンパニーの設立

「これからのまちづくりは、住民の手による開発・整備・維持管理が必要」という認識から、1998年に地元有志５名の出資によって当社が設立されました。翌年には市の出資を受けて第３セクターとなり、金融機関や地元企業、市民の増資を受けることができました。こうしてまちづくり総合支援会社として、中心市街地再生の調査、研究、企画を行う他、デベロッパー事業、民間の事業投資への支援など、複数の事業を展開しています。



市役所やスーパーなどの都市機能をミックス

2001年に、丘の上地区の中でも橋南地区のりんご並木沿いに、地元スーパー、市役所、医療機関を併

せ持った複合ビルであるトップヒルズ本町を建設しました。2006年には、商業ゾーン、マンション、地元金融機関、美術館で構成されるトップヒルズ第二を建設しました。さらに2007年には、高齢者をターゲットに「健康」をコンセプトにした銀座掘端ビルを建設しました。このように、徒歩のみで生活できる環境が、徐々に整いつつあります。

合意形成に向けたリーダーシップと中立性の確保

橋南地区の再開発事業が順調に進んだのは、住民の多くが再開発を希望していたためでもありますし、発起人が当該地区のリーダーとして、地権者の説得や合意形成に尽力したことも重要でした。

また当社は、建物の維持管理や、マンション部分の販売、テナント賃料などによる独自の収益で運営しています。そのため、行政や利害関係者から影響を受けず、中立的な立場で事業を実施できたのだと思います。

市民の意識向上によって継続する活性化の動き

大規模な再開発事業は一段落しました。今後は、再開発事業から漏れてしまった区画ごとに小規模な開発を行っていきたいと思います。

すでに、個別のビルや商店による景観を意識した外構リフォームや、店舗改装などを継続しています。再開発事業で出た利益を、次の再開発に投資していく形となっています。

飯田　丘のまちフェスティバル。りんご並木通りから見た様子

地元の意識も高まり、まちづくりにむけて市民団体の活動が広がりました。りんご並木まちづくりネットワークは、４月から11月にかけて月１回、地区内のりんご並木通りや銀座通りを歩行者天国にして、地域にちなんだテーマでイベントを開催しています。11月に開催される「飯田　丘のまちフェスティバル」は約３万人を動員します。

今後は、衣食住や余暇活動など、生活のすべてがまかなえるようなコンパクトシティを目指したいと考えています。飯田市は日照時間が長く、全国的にも太陽光発電に向いた土地と言われています。現在我々が維持管理に携わっている「りんご並木のエコハウス事業」のような手法を活かして、エネルギーも市内で賄えるようになれば面白いと思います。

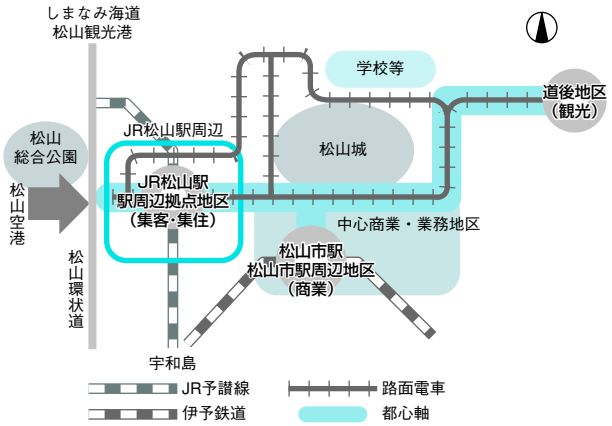
まちづくり松山株式会社　（愛媛県松山市）

代表取締役　日野　二郎氏

都市機能が集約した松山市

松山市は、1904年に道後温泉の年間入浴者数が100万人を突破するなど、観光商業都市として発展し、戦後も明治以来の町割りに沿う形で復興しました。

現在も、松山城を中心とした６km圏内に人口が集中し、２km圏内に５割、３km圏内に７割の市民が住んでいます。また愛媛大学、松山大学に加えて、複数の高校が中心市街地５km圏内に立地しており、中心市街地に親しみを持つ若い世代も多く、コンパクトシティの素地が整っていました。商業的にみれば、高島屋とそごう、既存商店街によって、２核１モールに近い体制となっていました。



しかし全国の動きと同様に、松山市でも大規模小売店の郊外出店が相次ぎ、一方で商店街ではラフォーレ原宿松山やベスト電器など、大型店の撤退が続きました。

松山城を中心とした「お城下（じょうか）」のまちづくり

松山市は、2001年に経済産業省の商店街マネージャー制度を導入し、三越の総務部長を事務局長として招き、個店と大型店の垣根や、世代間の垣根を取り払うよう努めてきました。

これまで、商店街内のストリートビジョン（※）導入、松山城のロープウェー駅舎の改装、松山城につながる商店街整備、サマーフェスティバル、地元新聞での「お城下」ラッピング広告、まちづくりイベントなどを実施しています。来街者アンケートや空き店舗率、歩行者通行量等の調査も随時実施しています。昔から、まちなかに買い物に行くことを「お城下に行く」と表現するなど、松山城は地域の中心なのです。

※ストリートビジョン……松山市の中心市街地に設置した大型のモニター。ニュースや公共情報、地域イベント情報などを発信している。

財源確保の必要性を認識

当初３年間は国の補助金を活用し、その後は市内の４商店街組合から出資によって事業を行ってきたものの、補助金に頼った運営には限界を感じるようになりました。補助金や出資で運営すると、どうしても各省庁や出資者の意向が運営に反映され、自由な発言がしにくくなります。意思決定が遅れるというデメリットもありました。そこで2005年に当社を設立し、すでに実績を挙げつつあったストリートビジョンを活用して自主財源を確保しながら、まちづくりを行おうと試みました。

ストリートビジョンは、まちのPRに活用されている

現在ストリートビジョン事業の年間売上は約3,000万円で、映像制作等の経費を差し引いても年間1,700 ～ 1,800万円の利益を計上しています。この利益で当社の運営経費を賄えるようになり、補助金に頼らない運営を実現しました。

中立的な立場を確保し提言を行う

まちづくりでは、行政、商業者、市民など全員が同じ方向を向くことが必要です。ただし、全員の同意を待つだけでは何も進みません。まず計画を提示し、それから各所を説得する方法が有効となる場合もあります。

松山市では、1996年に、中心市街地の現状に危機感をもった商工会議所メンバー、市・県議会議員などの若手が集まり、勉強会として松山青年塾を設立しました。この時に作られた各方面の人脈が、スムーズな合意形成につながっています。

今後の展望　中心市街地活性化に向けて

最近では、民間デベロッパーを中心として、国交省の補助金や市の補助制度を活用した1,000㎡程度

の小規模開発が活発化しています。マンションを併設したオフィスビルやスーパーの建設です。マンションの建設によって、周辺のオフィスや商店にも効果が波及すると感じます。

今後当社として注力していくのは、まち更新支援事業です。現在の市街地が形成された後、松山市の中心市街地では店舗の建て替えがほとんどなく、8割近い店舗が現行の耐震基準を満たしていません。そこで2011年度から、中心市街地活性化協議会や市とともに、耐震工事への補助を行い、都市のリニューアルに関する勉強会を開催しています。耐震工事と同時に、階上にマンションを増築して、賃料で耐震工事費などを補填するケースもあります。

当社の目的はあくまで中心市街地の活性化で、商店街はその機能のひとつです。「商店街」という呼称をなくし、居住地としての中心市街地にしたいと思っています。車がなくても生活できる社会になれば、月7万円かかるといわれる自動車の維持費を別のことに使い、暮らしを充実させることができます。地元商店に加え、ホームセンターや大型チェーン店などの店舗も取り込むなど、柔軟な対応が必要となるでしょう。

高松丸亀町商店街振興組合

（香川県高松市）

理事長　古川　康造氏

商業と人口が郊外に流出

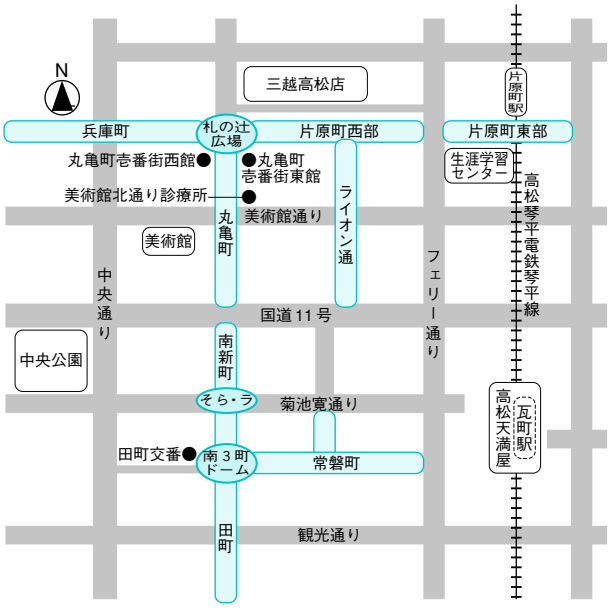
高松市は400万人の商圏人口を抱え、四国経済の中心として、市外・県外からの外貨獲得に注力してきました。しかし1988年に瀬戸大橋が開通し物流が安定したことで、本州に立地する大型スーパーが市内に進出してきました。それによってオーバーストア状態となり、地元商店街は大打撃を受け、閉店する商店も増加しました。

ただし、商店街が消費者の求める商品を揃えるような商品開発や業種転換をしてこなかったことも、要因だと思います。それをするだけの余力が残っていない商業者も多くみられました。

市街化調整区域の線引きを撤廃したことも、人口や商業機能の郊外流出につながったといえます。

行政に求められる経営の視点

社会情勢が変化し、国の財政はますます厳しくなっています。地方自治体も、地方交付税や補助金に頼らず、自立してまちを「経営」する視点が必要だと思います。



高松市の場合、バブル期に1坪1,300万円だった丸亀町の路線価が、その後110万円まで下落しました。高松市は固定資産税の75%を中心市街地から得ていたため、中心市街地の価値が下がることは、市の税収上、深刻な問題でした。

支出の面では、市民1人に対する行政の運営コストを比べると、高松市中心部では875円、郊外地では5,127円です（高松市都市整備部による算出）。中心市街地に人口を集積することは、コスト面からみ

ても有効でした。私たちの目的は、都市に様々な機能をもう一度集積させることです。

公共投資を中心市街地に集中させることは難しいことですが、高松市では都市経営上の「投資」だと判断しています。中心市街地は、これまでインフラ整備など投資が行われてきた宝の山です。既存のストックをメンテナンスする等の投資によって、より効率的な都市経営が可能になります。市が再開発事業に投入した資金に対する増収分の利回りは、６％程度です。

高度医療を自宅で受けられる生活

当組合は、「中心市街地をパラダイスにしたい」と考えています。パラダイスとは、市の経営がうまくいき、かつ商店もお客様も喜ぶまちです。特に高齢者にとって、まちなかで何でも揃う「車に乗らない生活」は「人に頼らず自立できる生活」を意味します。衣食住やレジャー、医療など、すべてを中心市街地で賄うのが理想です。

例えば、“高度医療を自宅で受けられる生活”として、商店街にある「美術館北通り診療所」の取組みがあります。診療所がマンションの４階に立地しています。住民の多くが高齢者です。24時間体制で往診可能で、大病院と連携して高度医療や終末医療まで提供します。往診件数の確保によって、診療所の経営は安定しますし、大病院は入院患者が減ることで、空きベッドを確保しやすくなります。診療所の経営がうまくいけば、地方の医師不足解消の可能性も出てきます。なお、診療所の常勤医はすべてＵターンの地元出身医です。

住居も整いつつあります。民間デベロッパーによるマンション３棟はすべて完売しました。商店街に面したマンション計400戸の建設計画も進んでいます。

市民によるイベント運営をバックアップ

商店街でも様々なイベントを実施してきましたが、売上増加には繋がりませんでした。そのため、イベントは活性化事業の本丸ではないと位置付けています。現在は、意欲ある市民の方が企画を持ち込み、まちづくり会社が無償でサポートしています。2011年は206件のイベントを実施しました。会場として、パブリックスペース「札の辻広場」を拡張して使いやすく整備し、徒歩圏内に色々な楽しみがある生活を目指しています。

アーケードを繋ぐドーム「札の辻広場」

皆がメリットを享受し、リスクも負う

このような生活を目指して、当組合は再開発事業に取組みました。通常再開発において問題となるポイントについて、独自の事業スキームで対応しました。

①事業に取り掛かる際のポイント

～土地の所有権と利用権の分離

多くの商店主は、バブル期の債務負担に苦しみ、債務を店主自身で保証しているため自主廃業もできない状況でした。業種転換や商品開発の前に、従前債務を整理することが必要でした。

地権者は、定期借地権契約によって土地の利用権のみを再開発事業に提供します。その対価（補償金）によって従前債務を返済できます。

所有権は、地権者が保有し続けます。60年後に土地が戻ってくる保証があるので、再開発事業に参加する決心をしやすくなるのです（図表５）。

②事業開始後のポイント～メリットとリスクの管理

再開発事業の利益は、地権者にのみ配当されま

す。地権者にとってはメリットですが、「再開発ビルの業績が悪ければ、配当はもらえない」というリスクもあります（図表６）。そのため地権者は、再開発事業が成功するよう努力します。具体的には、地権者がテナントとして出店する場合も特別扱いせず、他のテナントと同様にノルマを課して、一丸となって収益の上がる体制が取れています。

また、当初の補償金額に応じて配当割合を変えています。再開発事業における補償金額は、土地建物の法定評価額を基準に決まりますので、それに応じて配当額を按分することで、不公平感が出ないようにしています。

「皆が得する収支計画」で合意形成を図る

事業は関係者全員の同意に基づいて行います。法律上は、３分の２の同意があれば再開発事業を行えますが、強引な再開発はコミュニティを壊してしまいます。当組合では、数十年単位のまちづくりを見据え、「全員一致」を重要視しています。皆が得をする収支計画を綿密に立てれば、合意形成は十分可能です。

まちづくり会社には半公的性格が必要と考えて第三セクターの形態を取りましたが、市は意思決定に関わりません。テナントミックス等には、共同出資会社と商店街振興組合の承認が必要です。

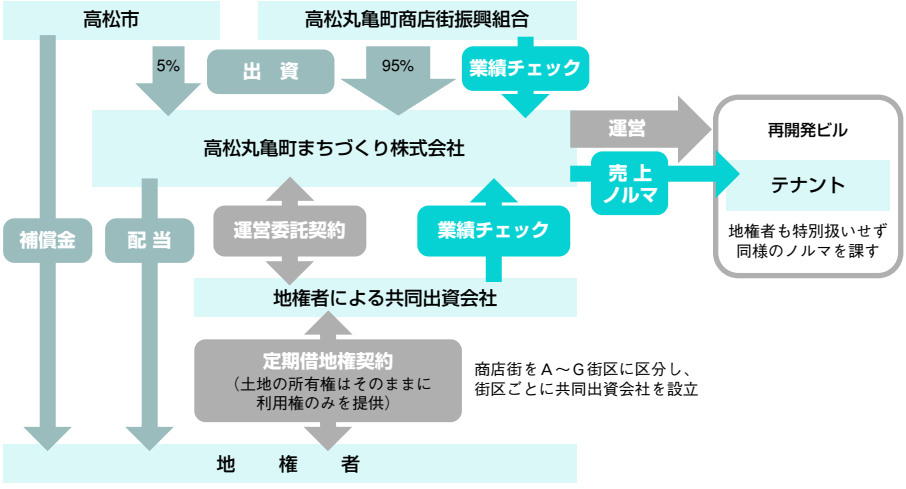
中心市街地に地方経済の活路を見出す

今後は、残る街区の再開発事業を進めていきます。ある街区では、地権者全員の同意が難しかったため、小規模開発を連続して行う「小規模連鎖型共同建て替え方式」を検討しています。

ノウハウを全国に提供することも可能です。当組合には、年間１万人以上の方が視察に訪れます。「丸亀町のやり方は、うちでは無理だ」とおっしゃる方が非常に多く、もったいないと感じています。

高松市は、本州とつながることで、かえって都市の体力が落ちてしまいました。それを踏まえると、地元の暮らしを地元で賄い、利益を地元に還元していくことが、地方経済の活路ではないでしょうか。

図表5：高松丸亀町の再開発事業スキーム



図表6：高松丸亀町における関係者のメリット・リスク

	メリット	リスク
地権者	補償金で従前債務を返済 60年後には土地が戻る契約	土地利用権を提供 事業がうまくいかなければ配当が出ない
商店主	店舗や建物がリニューアルされる 来街者が増加する	売上ノルマ未達の場合、テナント撤退 （地権者も例外ではない）
商店街振興組合	商店街が活気を取り戻す	まちづくり会社への出資（95%）
まちづくり会社		収支を厳しくモニタリングされる 実績評価に基づき、1年ごとに職員の雇用契約を更新
市民	市街地がにぎわいを取り戻す 日常の買い物が便利になる	
高松市	市街地がにぎわいを取り戻す 税収が増加する	まちづくり会社への出資（5%）
国	補助制度が有効に活用される	

リスクを負った主体のみが再開発事業に関わる

第4章　中心市街地の活性化に向けて

これまでみてきた県内外における中心市街地活性化の取組みを通して、今後中心市街地活性化を進めていく上でのポイントを整理してみよう。

進む生活機能の整備

県内の主要都市として、水戸市、土浦市、石岡市の取組みをみてきた。本調査では、各地の取組みを以下のように整理した。

1．中心市街地の拠点整備
- ①駅、道路、公園などの整備
- ②商業施設や居住施設を組み込んだ再開発

2．商業者を中心とした事業
- ①空き店舗対策やブランド開発
- ②イベントの開催

3．生活機能の拡充
- ①生活機能のテナントミックス
- ②まちづくりバスやBRTなど公共交通の拡充

水戸市では、水戸京成百貨店リニューアルによって周辺にも波及効果がもたらされている。土浦市では、コミュニティバスなどを通して市民の意識が高まり、ボランティアの輪が広がっている。石岡市では、NPOが行政と市民との架け橋の役割を果たしている。

中心市街地に関わる様々な主体の取組みにより、イベント時のにぎわい創出にも一定の成果がみられる。

事業推進には課題も

一方で、このような課題もみられた。

1．空き店舗対策やテナントミックスを進めているものの、生活の不便が解消されているとは言い難い
2．再開発事業では利害関係が複雑となり、合意形成に時間を要する
3．事業運営における資金や人手が不足している

これらの課題の解決に向けた方策を探るため、県外における先進的な手法を用いた中心市街地活性化の事例をみてきた。各事例において、活性化が進展している要因は何だろうか。

県外先進事例にみる都市機能の整備

①飯田まちづくりカンパニー（長野県飯田市）

飯田市橋南地区では、スーパーや市役所などをはじめ、都市機能を組み込んだ再開発事業を行っている。様々な機能を集約することで、高齢者にも住みやすいまちづくりを目指している。地権者や市民の意識が高まり、自らまちの価値を高めるための開発やイベントに関わりはじめている点も重要である。

また再開発においては、地元商業者のリーダーが果たした役割が大きい。全国に先んじて、まちづくりに関する勉強会をはじめ、再開発において障壁となりがちな合意形成のプロセスで、意見の集約を促進した。

市民自身が、再開発に対する要望を持っていたという点もポイントであろう。

＜ポイント＞

1．生活機能を集約し、高齢者が住みよい中心市街地を形成している
2．地元商業者、住民が当事者意識を持っている

②まちづくり松山（愛媛県松山市）

松山市は、観光商業都市という従来の強みを活かし、松山城を拠点としたまちづくりを行っている。まちづくり会社の試みとして注目されるのは、広告事業によって自主財源を確保し、利害関係に縛られない中立的な立場でまちづくりに取り組んでいる

点である。ヒアリングでは、補助金に頼らず、自分たちの意志でまちづくりをするという強い意志が感じられた。

また、松山青年塾の活動を通して、商業者や中心市街地活性化に意欲を持つ若手が議論を重ね、合意を形成し、その後の事業を推進している。中心市街地の中に高校や大学が多く立地することで、中心市街地に対する愛着が次世代にも受け継がれる点は興味深い。中心市街地の関係者が、まちに誇りを持ち、まちを良くしようという目標に向かって協力していくことが重要なのではないだろうか。

＜ポイント＞

1．まちづくり会社が自主財源を確保することで中立的な立場で提言を行う
2．中心市街地の関係者が、まちに誇りを持ち協力する

③高松丸亀町商店街振興組合（香川県高松市）

高松市丸亀町では、土地の所有権と使用権を分離することで、地権者の従前債務問題を解決し、各利害関係者にとってもメリットを生む事業スキームを作り上げた。「皆が得をする収支計画」によって、関係者を説得するのではなく、納得させたといえる。計画の策定は、従前債務という差し迫った問題を解決しながらも、配当によるメリットの継続を組み込むなど長期的な視野に立っている。合意形成のプロセスも含めて、将来的な地縁コミュニティの維持に貢献するような再開発事業が行われている。

マンションの階下に立地した診療所では、診療所、患者、大病院、医師不足に悩む地方など、すべての関係者にとって有益な医療の仕組みが構築されている。今後も高齢化が進行し続ける中、どのように地域を維持していくかという問いに対する一つの答えではないだろうか。

＜ポイント＞

1．商業者・地権者の従前債務を解消する事業スキームを構築する
2．活性化事業によってメリットが生じることを明示し、関係者が一丸となって取組む

それぞれの主体が同じ方向を目指す

いずれの事例にも共通するのは、まちづくり会社や商業者だけがイベント事業を主導するのではなく、意欲ある市民が積極的にイベント企画に参加していることである。

また、まちづくりを推進するための手法もさることながら、行政、経済団体、商業者など、活性化事業に参画する関係者の見解が統一されていることも注目に値する。こうした様々な主体の取組みが、同じ方向を目指して進むことが、中心市街地の活性化に向けた鍵となる。

中心市街地の活性化がもたらすもの

本調査では、都市の様々な機能を集約することで、中心市街地が持つ価値を高める取組みをみてきた。

商業者には、消費者が欲しい商品を揃える努力が求められる。その上で、来街者の増加はプラスに働くだろう。

まちの魅力が高まれば、長期的には居住人口や交流人口の増加が考えられる。引いては税収の増加につながっていく。

様々な機能が中心市街地に揃うことは、そこで生活する人々、とりわけ高齢者にとっても、大きな意味を持つ。歩いて暮らせるまちが整えば、快適な生活空間が実現する。

中心市街地が活性化することによって、中心市街地は地域の誇りになる。そうして地域の人々が集い、憩う場となることで、中心市街地は魅力を取り戻していくのではないだろうか。

（石川・萩原・佐藤）