

報告2

中心市街地活性化策の実態と問題点

— まちづくり三法との関連で —

鹿児島国際大学大学院経済学研究科長 衣川 恵

ただいまご紹介いただきました鹿児島国際大学大学院の衣川でございます。私は中心市街地活性化策の実態と問題点ということで、まちづくり三法との関連でご報告をさせていただきますと思います。

現在、この札幌などのような大きなまち、政令指定都市などは衰退もあれば、かなり元気だと思っておりますが、地方都市の人口5、60万以下の都市の現状というのは、非常に厳しい状況になっております。それは最近に始まったことではないのですけれども、そういった地方都市の中心街が寂れていくために、それを阻止しようとしたまちづくり三法なのですが、それが施行されてからさらにひどくなったと考えており、こうした視点のもとに、今日の発表をさせていただきます予定にしております。

1

早速内容に入らせていただきますと、まず、まちづくり三法の功罪ということでご報告させていただきますと思います。地方都市の中心街の空洞化は、郊外型の大規模店舗の展開がその大きな原因になっているという考え方をしています。その大型店舗の規制を時間的にちょっと追ってみますと、百貨店法というのがこの前にあるわけですが、それを別にすれば1973年にいわゆる大店法というのが制定されて、店舗面積が1,500平方メートル以上の店を大型店というふうに規定しまして、その出店を規制す

る法律を制定したわけです。それは78年に改正されて、500平方メートル以上というふうにされて、かなりこの法律は日本における大規模店舗の出店を厳しく規制してきたところ

です。ところが、1990年ごろになりますと日米構造協議が行われて、この大店法がアメリカの「トイザラス」などについて具体的な問題になったのですけれども、日本の市場に入るときに障害になっているということで、大店法を撤廃するような要求をアメリカがしてきたのです。

そのような事情もありまして、政府は1998年に大規模小売店舗立地法という法律を制定しまして、2000年から施行するわけです。この施行に伴いまして先ほど述べました大店法は廃止されるわけですが、この点についてはまた後で触れることにしまして、次に、同じ年〔1998年〕に都市計画法、これは前からある法律なのですが、これが一部改正されることとなります。そして、同じ98年に中心市街地活性化法が施行されました。これらの三つの法律をまとめてまちづくり三法と称しているわけです。

このまちづくり三法は後に改正されますので、今申し上げました三法は旧まちづくり三法ということになります。この内容を簡単に見ていきますと、大店立地法は、大規模小売店舗—郊外のショッピングセンターみたいなものですが—の周辺的生活環境を維持するのが目的であり、したがって、郊外型大規模店舗の出店を規

制するようなものではないのです。先ほどの大店法で大型店の出店規制をしていたのが、撤廃されるわけです。いわゆる規制緩和の流れで、これは小泉内閣よりも以前から進められており、小淵、橋本内閣あたりも関連しているのですけれども、こういう規制緩和がやられてきているわけです。これは結果として、中心市街地の空洞化をもたらす大きな原因になっていったと私は考えています。

そして、2番目の改正都市計画法ですけれども、この改正は特別用途地区というのがこれまではあったのですけれども、その種類を増やしまして、郊外型大規模店舗が出店できるように、例えば小売商業地域というふうな特別用途地区をつくりまして、大規模店舗が郊外に出店できるように、これも規制緩和をしたわけです。これもやはり中心市街地の空洞化に影響を与えたというふうに思っています。

それから、3番目に中心市街地活性化法。これは簡単に中活法と言われてしますので、私も簡単に中活法と言わせていただきますと、この法律は市町村が中心市街地を活性化させるために商工団体等と協議いたしまして基本計画を策定し、それを国が認めまして補助するというもので、市町村が申請をするという、そういう法律であります。その実施に当たりましては、TMO(タウンマネジメント組織)というのですが、そういった組織をつくりまして実現をするという法律です。これは少なくとも中心市街地を活性化しようというような考え方ではあるわけです。

ところが、この1番目と2番目の法律が、これまで郊外型大規模店舗を展開することを規制していたものを、それを撤廃するというを言っているわけですから、その結果、中心市街地の空洞化をもたらすのはもう明らかであるにもかかわらず、そういうことをやり、3番目の中活法は、放ってでは恐らく政府もだめだということで、中心市街地を活性化させようという、相矛盾する内容であったと私は考えている次第であります。

このような旧まちづくり三法が行われた結果として、日本の地方都市のいたるところに無秩序にでかい店舗ができ、でかいショッピングセンター、ショッピングモールというものが乱立をするようになりました。それから、それに伴いまして郊外でのショッピングセンターで買い物をする人たちが増えてきまして、こういったことは地方では主な流れになってきているわけです。

かくして、中心市街地の空洞化というのは中心商店街が衰退をするということと大きな関係があるわけですが、中心市街地の衰退が劇的に進行したのです。それ以前からも衰退しているのですけれども、まちづくり三法、三法といっても前の二つですけれども、これが大規模店舗の出店を規制緩和し、この法律が実施されることによって、劇的に進行したのです。空き店舗、空き地が激増しています。空き店舗は店をやめたわけですが、それでもそのままにしているところと、それを壊して空き地にしたり駐車場にしたりしているところがあって、こうした駐車場なんか、ちょっと一見するとききれいなように見えるのですけれども、もともとは商店があったところで、空洞化の一現象であるわけです。

それから、中心市街地がそういったことに直面をして、商店が激減してくると、中心市街地が空洞化してきまして、まちの顔であった中心商店街とか中心市街地が消滅をしていき、そのまちのアイデンティティーというものが消滅をするということが起きております。これは海外でも起きているのですけれども、海外ではこういった中心市街地が非常に空洞化して荒れ果てて非常に犯罪が増えたりしまして、インナーシティ問題というものが起きているのですが、日本ではそれほどひどい状況はないと思います。

私は別府をちょっと訪れたことがあります。500メートル四方ぐらいのJRの別府駅の前のところが昔に非常に繁栄してまして、そこに2、300軒の商店街があります。今は古い商店街

でして、非常に多く商店が閉じていて張り紙がしてあって、シャッターの真ん中あたりにポストがあって、ポストといっても穴がシャッターにあいていて、そこから郵便物とかチラシを入れるのですが、それに火がついたりして火災が起きると危険なので、チラシとか入れないでくださいと書いてあるのです。それを見て非常に危険だなと思ったことがあります。本当に、別府では結構火事が起きているのですけれども、そういうようなところもあります。

そこで、旧まちづくり三法を10年ぐらいのスパンでやったのですけれども、ほとんどの地方都市が中活基本計画の申請に動き出したのですが、予算のばらまきということもあり、あるいは効果がないということもあって、この制度を途中で中止したわけです。中止をいたしまして、2006年には中心市街地活性化法と都市計画法を改正しました。旧法に基づく基本計画は強引に中止にしたのです。この改正に伴いまして、内閣府に中心市街地活性化本部を設置するか、基本計画の認定権限——古い法律では経済産業大臣であったのですが——を内閣総理大臣に変更するか、あるいはTMOが中心になっていたのに代えて中心市街地活性化協議会を設置して基本計画案をつくっていくとか、数値目標を示さないとかいうふうな形に内容を変えています。

それから、旧法は中心商店街のような商業を主に対象としていたのですが、商業だけではなく、まちづくりは、まちなか居住とか、高齢化時代に対応するような福祉の充実とか、文化の交流とか、そういったことも大事なので、総合的視点から中心市街地を活性化しようと、そういうふうに法律を変えていきました。この新しい法律は都市計画法の改正によって、先ほど申し上げました旧法では郊外型大型店舗の出店規制を廃止したものを今度は規制に変えまして、1万平方メートルを超える大規模集客施設は規制をするというふうな方法に今度は変えていったわけです。これもヒアリングしていると、商工会議所とか怒っているところが多いので

す。撤廃しておいて、今度は規制するとか、いい加減なことをしていると、非常に怒っているところもあります。しかし、旧法の計画が進んでいるところもあるし、あるいは大店立地法は実は改正されていないので、大店立地法では大型店の規制は行わないという定めが現在も機能しているわけです。

したがって、実際イオンなどどんどん各地で、まだ進出が続いている。イオン自体が今、赤字になっているというようなことがあるようですが、イオンに限らず大型店が進出をしている実態があります。

ただ、自治体としては、このまちづくり三法によって、とりあえず大型店を規制しようというふうなこと、そういう傾向にあるというか、市はそういう方向に動きやすくなったといえますか、そういうところはあります。

新まちづくり三法の考え方について言いますと、だらだらと郊外に都市化を進めるのではなくて、人口も減っているし、まちをコンパクトなものにしようというコンパクトシティ化を実現しようというのが基本的な考え方です。それから、先ほど申し上げました高齢化時代に対応するような形で、まちなかにマンションを建てて高齢者に住んでもらって福祉の充実を図るとか、文化施設をつくって文化の交流を図る、そういうような考え方をしています。さらに、まちづくりの「秘策」——これは一般的にこういう説明があるわけじゃなくて私の表現ですが——として、第三セクターによる再開発ビルの建設、運営が用いられています。旧まちづくり三法もそうなのですが、中心市街地の活性化をどうしてするかというときに、何だかんだといってもあまり手だてはないのですよね。その一つとして、第三セクターによる再開発ビルの建設、運営というのは、実は大きな目玉といえますか、手段になっているわけです。これは駄目ではないかというのが私の考えです。一般的には明言されていないのだけれども、実際はこれがよく展開されているわけなのです。

2

次に、事例研究として、津山市の場合を取り上げてみたいと思います。岡山県の津山市というところは内陸のところで、城下町でして、江戸時代は鳥取、松江、出雲の方との交通の要衝であって栄えたところなのですが、現在人口10万ぐらいのまちです。旧まちづくり三法の中心市街地活性化基本計画の先進事例とされたところです。ここは、第三セクターの津山まちづくり会社——津山市が筆頭株主で株式会社なのですが——、これを設立します。土地を買い上げ、そこにいろいろあったものを壊して更地にしてつくるわけで、非常にここもめたのですけれども、「アルネ津山」という再開発ビルが99年に建設されて開業をします。総事業費約270億円で再開発ビルをつくるのですが、それは市の一般予算の一般会計の280億円とほとんど同じで、これだけの予算をかけてつくったわけです。しかし、市の出資額は約70億円で、それ以外は先ほどの基本計画で国の税金などが投入されたわけです。

ところが、この再開発ビルというのは、8階ぐらいですね。商業フロアが3階までで、その上の方に図書館とかホールとか、そういうものもありますね。商業フロアの店の売り上げから幾らか取って、それで費用を賄って行くわけですが、初年度が約3億円の赤字を出して行くわけです。そして、どんどん赤字を出していきまして、2001年の11月には津山市の補正予算の段階で15億円もアルネ津山に補助をします。また02年には、そのアルネ津山のフロアを管理していた津山商業開発会社（津山まちづくり会社と別組織）というのが破綻をします。レジユメで破綻というところが抜けていますので、破綻ということを追加していただければ幸いです。

津山市がこの再開発ビルに、実際、多額の公的資金を投入したということで市民が市長をリコールしまして、その結果、市長が失職するということになりました。第三セクターは、大体似ているのですけれども、経営が甘い見通しであるなどのことにより赤字になる場合が多いの

ですけれども、金融機関に債権放棄させるとか、市から公的資金を投入するとかいうふうなことになってくるわけです。近くの中心商店街は崩壊し、中心市街地は空洞化という状況です。この写真（省略、以下同様）の再開発ビルはアルネ津山と言いますが、天満屋というデパートが核店舗なのです。そこからすぐ近くのアークードはまだましなのですが、このアークードを50メートルか幾らか行った先のところは、シャッターがたくさん閉じています。写真がちよっと見にくいのですが、このあたりは閉店が断続的に続いているのです。中心商店街はこういうことです。

3

最後に、青森の実例を見ます。これは新法でできたのですが、ここは旧法の時からコンパクトシティの理念を打ち出していました。理由は、青森市はすごい豪雪地帯で、1メートルの雪なんかはよく積もるらしいです。それで郊外の方までまちがあると除雪費用が膨大なものになり、都市部は狭くコンパクトにした方が、費用がかからないということで、市街地が郊外に広がっていくのを抑え、郊外的大型店も規制するという方針をとったわけです。旧法に関しては、青森市は独自方針で、むしろ政府の方針に反対というか、対立しているような考え方をとっているのですが、旧法が失敗したので、一変して、今度は政府が青森を先進事例として第1号に認定したわけです。

もう時間がなくなってきましたのではしませんが、コンパクトシティで歩いて暮らせるまちを目指すということでやったわけです。多くの市民が賑わう中心市街地、多くの観光客を集客する中心市街地、歩いて暮らせる中心市街地、中心市街地の商業の活性化というようなことをうたっているわけです。旧法が津山で失敗して、新法の先進事例は青森とされているのですが、ところが、青森市は再開発ビル「アウガ」というのをつくるわけです。これは2001年にオープンし、第三セクターで、青森市が筆頭株

主の青森駅前再開発ビルというのをつくって管理・運営しているわけですが、すごくインターネットでも紹介されてモデルになっています。ところが、今年（2008年）5月に新聞が、アウガが経営危機に陥っているということを報道しまして、公的資金の投入がなされるということが判明したのです。アウガは9階ぐらいまであるのですけれども、1階から4階まではテナントで、私も見ましたが、若者向きでカジュアルなものが多くて、若者には結構人気があるのですが、目標の52億円の半分程度しか売り上げがない。

話がややこしくなるのですが、津山市は再建計画を出しているのですけれども、青森の場合も、ちょっとややこしいのですけれども、再開発ビル「アウガ」について、アウガの債務23億円ぐらいに関して8億5,000万円は地域振興基金を使って買い取り、残りの債務額は金融機関が債権放棄し、市に譲渡してくれと迫ったわけです。14億8,000万円ほど金融機関が放棄をしました。そして、33年間ぐらい耐久性のあるアウガを信託財産化し、33年間かけて費用を弁済していくということで市の負担を軽くするというのですが、果たしてアウガが今後、公的資金なしでやっていけるのか、私は疑問に思っております。

アウガができて、近辺の歩行者がかなり増えてきたのですけれども、ちょっと最近では減っています。それから、やっぱりイオン系統とか大型ショッピングモールができて、そちらに客を取られている。写真で、この赤いところがアウガなのですが、この先にさくら野デパートというのがあるのです。実はこっちの方が来店者も多いのですが、ここのアウガからさくら野デパートあたりが中心街で一番歩行者が多くて、もうその先の方はあまり人が歩いていない。別のこの写真（夜店通り）はシャッターが結構閉まっております、人通りが一番少ないです。平日の昼間でも、商店街は人が多くいないのですけれども、ここは本当に人がいないのです。夜店通りは、戦前に夜店が並んでいたのですが、戦後

夜店が禁止され、普通の商店街となっているのですが、本当に人がいないですね。

それから、この写真が県の物産会館で、ちょっとここは展望台もあったり、現地のリンゴとかなんかも販売していて、ちょっとここは人が多いのですが、そこまでゆくとところに商店街（アスパム通り）があり、歩道が化粧ブロックできれいにしてあるのですけれども、このように結構シャッターが閉まっていて、人があまりいません。

したがって、アウガ、アウガと言われているのですけれども、民間商業施設に比べて特別に効果があるとは思われません。

ちょっと時間をいただきますと、私は、まちづくり三法というのは、自分の研究を進めるまでは、それによってまちが活性化されるのだと思っていたのですが、今では、まちづくり三法が中心市街地の空洞化を決定づけたと思っています。

それから、その基本計画の中で再開発ビルというのが、全部の市町村がやっているわけではないのですけれども、結構あちこちで採用されており、たとえば鹿児島県の鹿屋市というところがあるのですが、あそこも立派なのをつくっており、赤字です。最近できたのですけれども、もう赤字です。そういうのがあちこちでつくられて、大赤字で税金がむだに投入されようとしていることを非常に私は危惧しております。

以上、検討してきましたが、文句ばかり言っても仕方ないわけで、ではどうするのだということですが、やっぱり中心市街地を活性化するには、中心商店街の活性化が非常に大事であるというふうには私は思っています。

しかし、先ほどの長尾先生の話にもあったかと思いますが、市とか行政が中心になりたがるのです。内閣府とか政府が中心になって、さらに市が中心になってやろうとするのですが、商店街を市が活性化することは、私は不可能だと思っています。市が基本的に責任持っているのに、その職員は、その部署に2、3年しかい

ない。聞きに行っても、替わったばかりで詳しいことはわかりませんと言われることも多い。責任持つべきところの部署の人がわかりませんなどということで、本当に活性化できるのかと非常に疑問に思うのです。そこで中心商店街の活性化というのは、やはり商店主や商店街組合などが自己責任で、本当に商店街を活性化しようとして、自ら努力していかなければ活性化できないのであって、市に頼っていてもだめなんです。

そしてまた、消費者を引きつける店づくりとか品揃えをしなければ、いろいろな商品を売っている郊外型の大規模店舗があるなかでは、客は来ません。だから、努力をしなければいけない。こういった形で成功的にやるところもあるのですが、ちょっと時間がありませんので、また後の議論のところで紹介できる時間があれば若干触れてみたいと思います。しかし、行政は関係ないかという、そういうわけでもないですが、行政は三セクの再開発ビルは中止してもらいたいというのが私の考えですね。つまり、税金のむだ遣いはやめるべきだと。

それから、行政による支援というのがやはり必要でして、努力しているところには補助や免税措置などで支援をしていくべきであり、アーケードへの補助だけではだめなのですが、そういう中心商店街と市街地を活性化するために支援をするというのが大事です。しかし、何でも

国とか市が采配を振るといふようなことでは駄目として、行政が主体となつてはいけないといふふうに私は思っています。

また、郊外型巨大店舗——ショッピングセンター、ショッピングモール——は、全くだめだとは言いませんけれども、今のように、際限なく、どこでもいっばいつくっていくような、そういうやり方はだめだと思います。規制を強化する必要があると思っています。

最後に、日本は、明治以来の、もつとさかのほれば江戸時代の幕藩体制かもしれませんけれども、中央集権の行政というのが依然として行われておりますが、もう金太郎飴的に、どこでも同じ行政をやっていくのでは駄目になってきているのですよね。そういうことでは困るので、私は道州制に移行して地方自治、地方政府の権限、これをもつと今より強化して、人材も含めて地方の力量を強化すること、中央に頼らず、地方の独自性を発揮するような行政、まちづくりをやっていくべきではないかと思っています。既に北海道は道ですので、いろいろな問題点もあるかも知れませんが、また後で教えていただければいいと思うのですが、私は、少なくとも、日本の戦後の諸制度が「金属疲労」しているなかで、道州制に移行して、日本を活性化すべきであると考えているのでございます。

ちょっと時間オーバーしましたが、以上でございます。