

ながの学ことはじめ

—まちづくり入門—

石澤 孝 社会科学教育講座

キーワード：まち、中心商店街、空洞化、中心市街地活性化、社会教育

1. はじめに

よく「まちづくり」という言葉を耳にする。将来に期待できるぞと感じさせてくれる、なかなか心地良い響きを有する言葉である。このなかの「まち」という述語は、地域的スケールなどの違いにより様々な意味で用いられる¹⁾。同様に、「まちづくり」という言葉の理解・解釈も、取組む人・組織などにより一様ではない。たとえば行政の担当者にとっては、どんな産業・企業を誘致して人口増加を図り活性化していくのか、どのような景観の街並みにしていくのか、いかにして社会的弱者が暮らしやすい環境を整えるのか、などが「まちづくり」の課題となる。商店街の事業者（商業者）にとっては、いかにして商店街または商店の魅力を高めて買物客の増加を図るのか、が課題となる。また具体的な活動としてみると、高齢者クラブによる清掃や植栽の手入れなどをあげることができる。

このように、「まちづくり」に関する理解・解釈はまちまちであるが、いつまでもそこで暮らしていきたいと感じることのできる地域にしていくこと、暮らしていける場所になるよう良くしていくことに、「まちづくり」の究極的な目標をおくことには、異論がないはずである。

この目標に近接するためには、「まち」の良さを知り、それを活用することが必要となる。場合によっては、「まち」の欠点を認識し、それを克服することが求められることもある。いずれにしても、「まち」の地域的資源をどのようにしてみいだし、いかにして活用していくのか、ということが問われることになる。ここでは、「まちづくり」を実践していくために必要な、いくつかの留意点について述べてみたい。

2. まちづくりの同床異夢

(1) まちづくりの原点

「まちづくり」の意味・内容は、人によって、年齢や性別、職業、所属組織、そして居住場所などによって、その理解・解釈が異なる。中心商店街を例にして考えてみよう。商業者は商売が繁盛することを目的として「まちづくり」を考える。一方、住民にとっての「まちづくり」は、暮らしやすい地域の形成を意味する。一言で代表させれば、住民は「なごみ」、商業者は「賑やかさ」を求めている。商業者が求める「賑やかさ」は、「なごみ」のある閑静な住宅地形成にはそぐわないものであり、目指す方向が大きく異なる。双方の求めるものが近接しない限り、望ましい「まちづくり」を目指すことはなかなか難しい。その一例について述べる。

(2) まちづくり三法

モータリゼーションの進行によって広い駐車場を有する郊外店舗が出現し、また病院や公共施設の郊外移転などにより、都市中心部の空洞化がはじまった。中心商店街への来客が減少して閉店する店舗がみられ、シャッター通りと揶揄される商店街も出現したのである。この現象²⁾に対応するために、

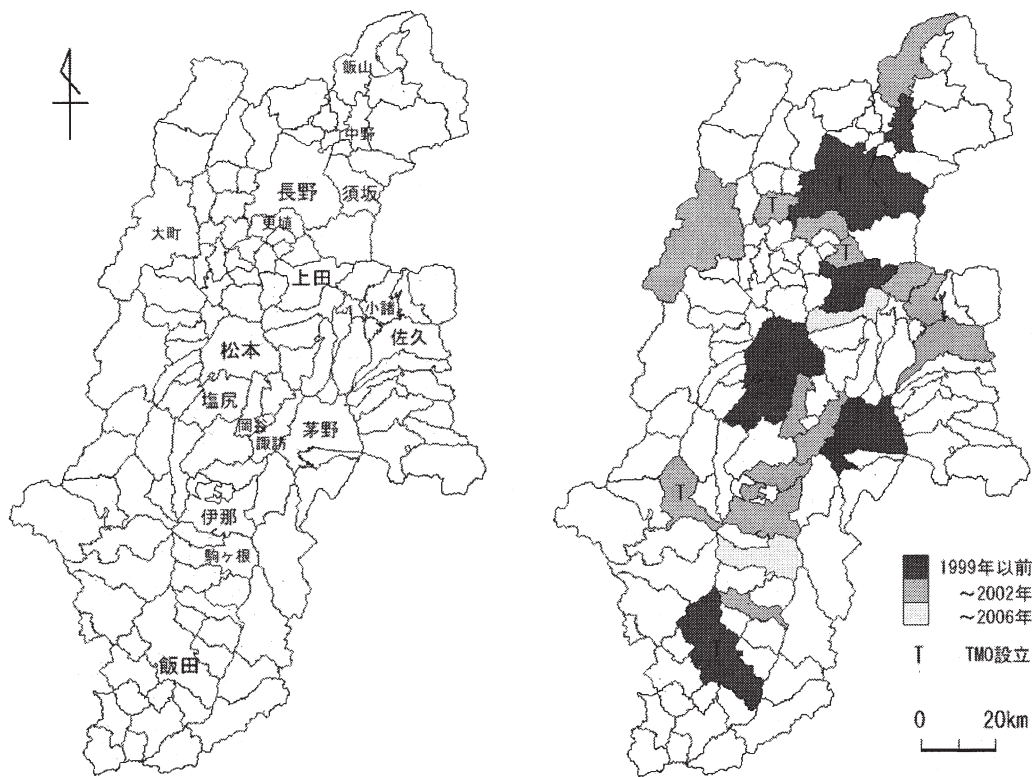


図1 長野県における行政市（2000）と中心市街地基本計画を策定した市町聞き取りによる

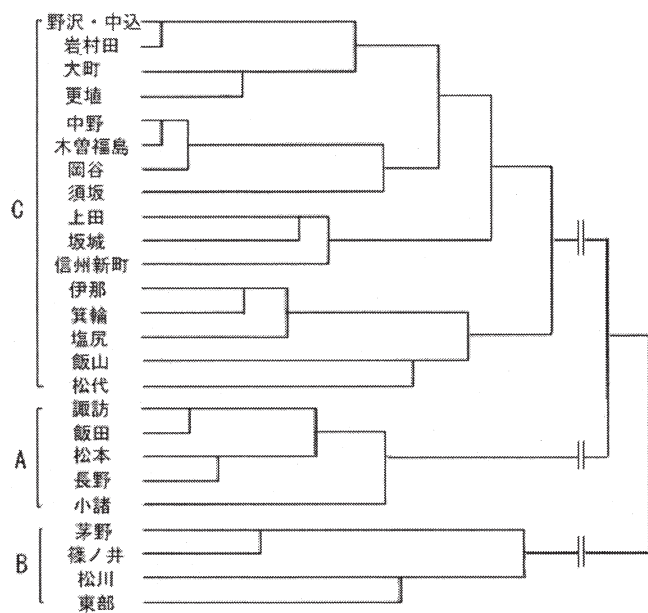


図2 事業項目による樹系図
2002年までに策定した地区



図3 まちづくりの事例

自治体レベルでのまちづくり支援のための「まちづくり三法³⁾」が施行された。このうち、中心市街地活性化基本計画を策定し、新たに設立される TMO（まちづくり会社）が実行主体となって事業を行うとして、1998 年 7 月に施行されたものが「中心市街地活性化法」である。この法律にもとづいた基本計画は、1999 年までに全国 188 市町村の 190 地区で策定されている。

長野県内では 1999 年に、長野市（長野地区）、松本市、上田市、飯田市、須坂市、中野市、茅野市、塩尻市の 8 都市で計画が策定された。その後、計画に変更が加えられた地区もあるが、新たに策定されたものを含め、2002 年までに 16 市 6 町の 25 地区で基本計画が策定された⁴⁾（図 1）。それらの基本計画に記載されている事業項目を抽出し、クラスター分析⁵⁾により類型化したところ、25 地区は大きく 3 分類された（図 2）。A 類型に分類されたのは長野市長野地区、松本市、飯田市、諏訪市、小諸市の 5 地区である。B 類型に分類されたのは長野市篠ノ井地区、茅野市、松川町、東部町の 4 地区である。他の 16 地区は C 類型に分類された。A 類型はどちらかという都市規模が大きくかつ策定事業項目が多い地区、B 類型はどちらかという都市規模が小さくかつ策定事業項目が少ない地区、C 類型は両者の中間に位置する地区といえる。このように事業項目の内容には、特に地区の規模に関する差異がみいだされた。一方で、多くの地区の計画において類似した項目もみられる。駐車場整備、イベント事業、空き店舗対策などである。基本計画の目標に「個性のあるまち」の形成が掲げられているにもかかわらず、これと矛盾する「個性のないまち」が創られようとしていたのである。

（3）まちづくり三法の改正

2006 年になり、「まちづくり三法」が見直されることになった⁶⁾。目標を十分に達成した成功例がほとんどみあたらなかったからである。その最大の理由として、「中心市街地活性化基本計画」策定の姿勢があげることができる。それは、盛り込まれた事業計画の内容が、中心商店街・小売店の活性化を主とするものであり、都市中心部は商業者のためだけに存在しているのではなく地域に生活する住民へのサービスの拠点という側面も有しているのだ、という視点を失っていたことである。

すなわち、住民が日々の生活を営むために、買い物に便利であることが通常不可欠である。だから、都市中心部の空洞化が進んで小売店が少なくなり、買い物が不便になっては困る。一方、商業者にとっては、中心商店街への来客減少は利益が少なくなるので困る。住民、商業者双方にとって中心商店街の衰退は困るから、活性化が必要である。そのためにはどのような対策をとればいいのか、という本来考えられるべき観点が置き去りにされていたからである。

2006 年 8 月に施行された改正「中心市街地活性化法」にもとづき、同年 9 月に策定された基本方針によると、従前との大きな違いは、集中と選択、定量的な数値目標設定の 2 点に集約される。前者は、希望する市町村の計画をほとんど追認するのではなく、特定の都市を選択して集中的に支援を行うということであり、後者は、5 年以内に達成可能な具体的な数値目標を有する計画でなければならない、ということである。長野県では、2007 年に長野市（長野地区）の計画が認定されたが、これを含めて数カ所の認定にとどまるみこみとされる⁷⁾。

いずれにしても、都市中心部は事業者のためだけに存在しているのではない、住民にとっても必要なのだという視点を置き去りにしていたことが、中心市街地活性化策が成功しなかった最大の要因であることは明白である。これからは、行政や事業者のみならず、住民の視点に立った「まちづくり」が求められているからである。このために、住民の積極的な参加が求められる。住民が参加することによりその地域独自の特性（地域の特質）を反映することができ、往々にして行政主導のまちづくりの際に陥りやすい「没個性的なまちづくり」を避けることも、可能になるからでもある。

3. 個性のあるまちづくり

(1) まちづくりの手順

望ましい「まちづくり」は、行政や事業者のみならず、住民がその居住している地域の現状や成り立ち⁸⁾を、自らの手で、的確に把握・評価することからはじめられるべきである。こうして得られた知見をもとに、より良い「まちづくり」のために必要な方策についての検討を行うのである。この時、他地域の事例を参考にしながら進めないと、独りよがりの結論に陥るおそれもある。

たとえば、中心市街地活性化策の立案に際して多くの地区で駐車場の整備があげられたが、それによって都心（都市中心部）回帰への十分な効果が得られた例は多くはなかった。モータリゼーションの先進地とされるアメリカ合衆国でも、都心回帰のための施策としての効果がさほど現れなかったのだから、当然のことといえる。もし、アメリカ合衆国の事例⁹⁾を前もって把握していたとしたら、駐車場整備に過度の期待は抱かなかつたはずである。このように、地域の現状を把握する際には、他地域と比較して得られる客観的な評価も欠かすことはできない。

その上で、得られた知見を①全国に共通にみられる普遍的な事象と②その地域に特有にみられる事象に分類する。そして、それぞれに関する対応策の検討を行い、個性ある「まちづくり」を実践していくことになる。この過程で③独創的なアイディアのヒントをみつけることができれば、僥倖である。以下、「なにげないところから発見した独創的アイディア」にもとづいた「まちづくり」の事例を紹介する（図3）。

(2) 個性あるまちづくり

長野市近郊に位置する小布施町は、街並み創造に成功したとされるまちである。そのための事業として1982年から1987年に実施された「悠然楼周辺町並み修景事業」が知られているが、これに先立つ10年前、一人の栗菓子業者によりまちづくりの先鞭がつけられていたことは、あまり知られてはいない。

この頃の小布施町には8軒の栗菓子業者¹⁰⁾があった。ほとんどの業者が製造卸を中心としており、これが普通の一般的な業態であった。裏通りに小規模な店舗を構える竹風堂では、同じ業態で老舗の栗菓子店に対抗していくことは難しかった。そこで、製造小売への業態転換を検討し、金融機関などの協力を得て1970年、現在地に町屋風の店舗を設けたのである。現在、小布施を代表する建物の一つとして街並みにとけ込んではいないが、当時は大変ユニークで目立つ建物であった。このこともあり、志賀高原への観光客などが小布施町へ立ち寄るようになった。1972年には「栗おこわ」を商品化し、さらなる誘客をはかったのである。

1976年に北斎館が完成し、竹風堂はその入り口に位置する昔風の建物として注目されることになった（図4）。その後、修景事業がはじめられ、併行して高井鴻山記念館も1983年に建設され、現在みられるような街並み景観の、有数の観光地に成長することになったのである。

福島県喜多方市がラーメンの町として知られるようになったきっかけは、1983年のことである。1975年、NHKの「新日本紀行」で「蔵住まいの町喜多方」が放映された。これ以降、蔵の町として観光的に注目されるようになったとはいうものの、観光客の滞在時間が短いことが問題であった。この対応策として観光課が目をつけたのが、ラーメンであった（図5）。喜多方には人口の割に多くのラーメン店が立地していたからである。そしてこの年、福島県観光キャンペーンのなかで旅行雑誌の1ページを買い切り、喜多方ラーメン特集を組んだ。これがマスコミの目にとまり、今あるラーメンの町として、有数の観光地に成長したのである。



図4 小布施の街並み

中央の建物が1970年の店舗。著者撮影

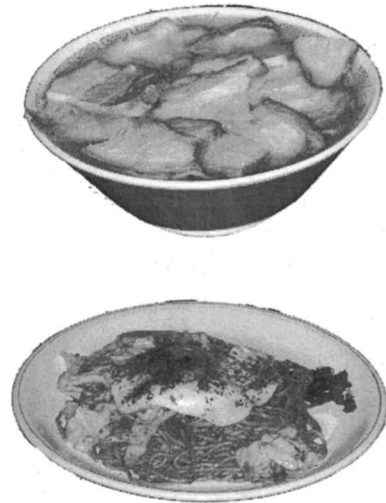


図5 喜多方ラーメン(上)と横手やきそば

一例として著者撮影

北東北の小京都、石坂洋次郎の小説のモデルとなった町、かまくらの町として知られる秋田県横手市では、通年観光としての新たな観光資源を模索していた。1998年、どこにでもある食べ物と考えられていたやきそば¹¹⁾(図5参照)が、他にはみられないユニークなものであることに、商業観光課の職員が気がついた。2000年から、やきそばによるまちおこしのプロジェクトを立ち上げ、ネットによる情報発信を行うとともに、住民による「横手やきそば研究会」と店舗の組織「横手やきそば暖簾会」を設立した。現在、住民・事業者・行政の三者の連携により、静岡県の富士宮・群馬県の太田とともに、焼きそばのまち¹²⁾として「まちづくり」を実践している。

いずれの事例も、自分達の身の回りに存在しているものが、あたりまえのものではなく、その地域特有のものだと気づいたところに発想の原点がみられる。小布施では「栗菓子店は製造卸が普通の業態」、喜多方では「町のどこにでもみられるラーメン店」、横手では「町の中で普通に食べられているやきそば」がこれに該当する。小布施の場合はいかにして老舗の店舗に対抗していくか、喜多方では観光客の滞留時間を延ばす方策はないのか、横手では新たな通年観光資源を探すという、契機となった要因は異なるものの、それらの素材と利用するアイデアを考えつき、それを遂行するだけの実行力を有する人物が存在していたことが共通している。またその発想をサポートする協力者¹³⁾がいたことも共通している。

以上の事例は、個性的なまちづくりのためには、「あたりまえと考えていたものがそうではないのかもしれない」と思考できる、自分の頭で考えることのできる人材、そしてそのサポーターの存在を欠かせないことを示している。では、どのようにして、そしてどこで、このような人的資源¹⁴⁾を育成していけばよいのであろうか。

4. まちづくりとその担い手

従来「まちづくり」は、行政や事業者が行うものと考えられてきた。住民が「まちづくり」に取り組もうにも、そのために必要な資金を有さなかったからである。しかしながら、いかに立派な施設を造ったとしても、それが利用されなければ本来の目的が達成されないのは自明のことである。したがって、行政や事業者のみならず利用者、すなわち住民の意向を反映しながら「まちづくり」を進めることが必要であり、このために住民の積極的な関与が求められる。「もの言わぬ住民」ではなく「提案し行動する住民」が必要とされようとしているのである。

「自分の頭で考え、意見を呈し、行動できる住民」を育てるためには、「自ら学び考えることのできる力」を養成することが必要となる。では、このような力を、どこで、どのようにして養成していけばいいのであろうか。この役割を果たす機関の一つとして、公民館や生涯学習センターをあげたい。社会教育の一環として地域指導者養成講座や地域実践講座を開催し、考える力や地域分析の手法を学ぶ機会を提供するのである。すぐに効果が現れるという訳にはいかず、自ら考えることのできる住民が育成されるためにはしばらくの時間を必要とするかもしれないが、講座開催という機会の提供は重要である。自ら考えることのできる力を持ち行動力を有する住民が一人でも育成されれば、彼等・彼女等が核になる、まちづくりのための組織づくりも可能になるからである。すでに、同様の趣旨を持つ講座を企画・開催する公民館や生涯学習センターもみられるようになってきた¹⁵⁾。多くの地域でこのような活動を実践してもらいたい。

ところで、すべての公民館に常勤の職員が配置されているわけではない。常勤の職員が配置されていない公民館が、いわゆる地域公民館である。講座を開催する余裕のない地域公民館では、どのようにして人材育成を行っていいのであろうか。一口でいえば、地域公民館長の人柄にかかっているとんでもない。館長が、自ら考え行動する力を有しているか否かにかかっているからである。

その活動が評価される地域公民館の一つである岐阜県上石津町の時公民館(図6)では、囑託の公民館長自らが先頭に立って活動の企画をたて、地域活動のための手順・方法について住民に実践してみせている。住民はその行動をみて、地域をいかに活性化していったらより良い地域を形成していいのかということ、自然に学んでいるのである。なお、後継者の育成にも手抜かりはない。本人は縁の下の力持ちとなって、表彰式などの表舞台を文化部長や体育部長に任せ、その楽しみを体験してもらうことにより地域活動への興味を醸しだそうともしている¹⁶⁾。「まち(地域)づくりは人づくり」ともいわれるが、まさにこのことを実践している公民館として評価される。常勤の職員が配置されない地域公民館でも、このような工夫により、人材育成が可能となる。

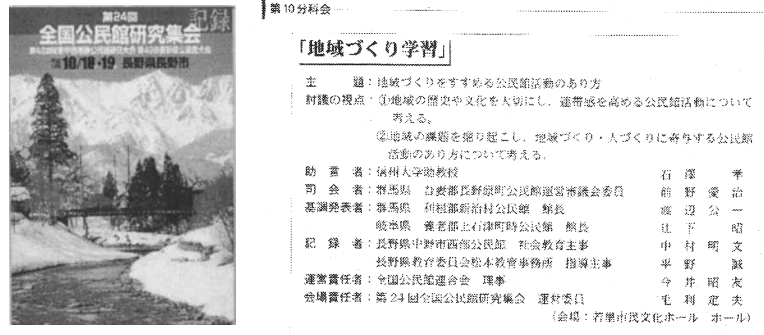


図6 全国公民館研究集会长野大会
集会記録(2002)より

5. おわりに

「まちづくり」の基本は、住みやすい・住んでいて良かった・いつまでもそこで暮らしていきたいと感じることのできる地域をつくることにある。したがって、いかにして、そのような地域を形成していけばいいのか、良くしていけばいいのか、ということを経験的な目標として取り組む必要がある。

ところで、成功したとされる「個性あるまちづくり」のいくつかは、その地域を理解・認識した上で得られたユニークな発想からはじめられている。このことは、より良い「まちづくり」を目指すためにはまず、住んでいる地域に対する客観的な認識を得る必要があることを示唆している。

また、これまでの「まちづくり」は、行政主導、または事業者主体のものが多く、それらに比べて住民が主体的に関わるものは多くはなかった。これは、「まちづくり」のために必要な資金を有さなかったこともあるが、地域を認識し評価するための知識があまり備わっていなかったことにも要因があると考えられる。しかしながら近年、「まちづくり」実践のために、住民の積極的な参加が求められようとしている。

では、「まちづくり」に主体的に関わることのできる住民を、いかにして育成していけばいいのであろうか。この役割を担う機関として、社会教育を実践する場としての公民館・生涯学習センターをあげたい。地域を客観的に認識するための、地域調査の手法、評価の方法、活性化するための論理の展開の道筋などに関する講座を開催することができるからである。組織づくりの場としての役割とともに、講座の開催により「自分でものを考え主体的に行動する」住民の育成をはかってもらいたい。「まちづくり」に主体的に関わることのできる住民が、一人でも多く育成されていくことを願いたい。

本稿を作成するにあたり、中心市街地活性化基本計画の資料整理に関して渡辺陽子君、小布施町の調査に関して矢野智君の協力を得た。また、調査に関して関係行政機関諸氏の協力もいただいた。以上の方々に深く感謝の意を表したい。

注

1) あえて漢字をあてはめると、地域の中心としての「都市」、都市中心に位置する繁華街としての「街」、居住する場所・集落としての「町・丁」、そして行政区分としての「市・町」などと表記される。ここでは、それらのすべてを含む地域の広がりという意味で用い、ひらがなで表記する。なお、都市や街に関しては、河上・桑島編（1987）、長谷川ほか（1992）など、多くの研究が行われてきている。

2) 都市の空洞化に関しては、人口の側面から検討を加えた石澤・桑島（1983）や商店街の側面から検討を加えた石澤（1998）などの研究がある。また、小売業の地域構造に関する研究（たとえば石澤，1978，1984a，1984b，1984c，1987，1993，1994，2002；石澤・岡部，1997）や商店街の地域構造に関する研究（たとえば石澤，1980，1988，1990，1999，2000）なども、これらの現象を検討する際の参考となる。

3) 1998年7月に施行された「中心市街地活性化法」、同年11月に施行された「改正都市計画法」、2000年6月に施行された「大規模小売店舗立地法」をさす。なお、モータリゼーションの先進地アメリカ合衆国においても、都市再生を目的とした類似の施策が、1980年代に施行されている。

4) 長野市3地区（長野、篠ノ井、松代）、松本市、上田市、岡谷市、飯田市、諏訪市、須坂市、小諸市、伊那市、中野市、大町市、飯山市、茅野市、塩尻市、佐久市2地区（野沢・中込、岩村田）、更埴市（現千曲市）、東部町（現東御市）、箕輪町、松川町、木曾福島町（現木曾町）、坂城町、信州新町。なお、2004年に駒ヶ根市で、2005年に丸子町（現上田市）で計画が策定された。このうち、2006年までにTMOが設立されたのは次の5地区にとどまっている。（株）飯田まちづくりカンパニー（飯田市，1999年）、（株）まちづくり坂城（坂城町，2002年）、（株）まちづくり長野（長野市・長野地区，2004年）、（株）まちづくり木曾福島（木曾福島町，現木曾町，2003年）、（有）TMO新町（信州新町，2004年）。

- 5) SPSS のワード法により、駐車場整備、イベント開催など 46 項目を指標とした分析を行った。
- 6) 2006 年 8 月に「都市計画法の改正」および「中心市街地活性化法の改正」が施行された。その目指す都市像のモデルとされるのが、コンパクトシティである。
- 7) 長野県などの聞き取りによる。
- 8) 地域の成立起源や形成過程、産業・民俗・文化・景観的特質など。
- 9) 前掲 2) に記載した石澤 (1998) などでアメリカ合衆国の事例が紹介されている。
- 10) 小布施堂、角屋、桜井甘精堂、塩屋桜井、松仙堂、竹風堂、風味堂、山屋天堂。
- 11) 基本的な外見的特徴は、やきそばの上に目玉焼きがのせられていることである。
- 12) 近年、富士宮、太田と 3 市で「三国同麺」の締結を行った。
- 13) 喜多方、横手の場合は市の職員、小布施の場合は融資してくれた金融機関がこれに相当する。当時の竹風堂の経営状況は、さほどよくはなかった。にもかかわらず、地域に根ざした金融機関の支店長がそのアイデアを評価してくれ、竹風堂は表通りに面した店舗敷地の購入と建設資金の融資を受けることができた。この融資がなければ、現在ある竹風堂はありえなかったかもしれない。
- 14) ほかに、実際に足で歩いて調査して現状を生かした昭和の商店街によるまちづくりを提案した大分県豊後高田市商工会議所の職員。企業城下町の中核企業が撤退し、また地元工業高校の廃校予定という危機に、地元中小零細企業の横の組織化と工業高校生の育成との連携による活性化策を提案した山形県長井市役所の中途採用職員、などの事例をあげることができる。
- 15) たとえば、須坂市公民館の「地域課題実践ゼミ」(2002 年)、長野市生涯学習センターの「トイゴセミナー・地域指導者養成講座」(2007 年) など。
- 16) 2001 年に長野市で開催された全国公民館研究集会での第 10 分科会「地域づくり学習」での基調報告による。後継者の育成に関する質問に対して辻下公民館長の回答は、「実は、私もそのことを大変心配しています。そこで、私が縁の下の力持ちになって、公民館活動の多くの部分を、今公民館活動に協力している人たちの手柄になるように、日頃から心がけています。たとえば、地区運動会や作品展などの賞状書きは全部自分でやっても、表彰状の授与は運動部長や文化部長に担当してもらいます。これからの公民館活動を担ってもらえることを期待して、彼等に日の当たる舞台にたってもらい、活動の楽しさを味わってもらおう、活動に意欲を持ってもらうように務めています。」というものであった。

文 献

- 石澤 孝 (1978) : 中心地を構成する小売業種の変化—山形県を例として—. 東北地理, 30, 107-112.
- 石澤 孝 (1980) : 山形盆地における諸都市の商圏の変化と商店街の業種構成. 東北地理, 32, 11-20.
- 石澤 孝・桑島勝雄 (1983) : 仙台市における各町区の年齢別人口からみた地域区分. 東北地理, 35, 63-71.
- 石澤 孝 (1984a) : 石巻商圏における小売業活動の集積とその動向. 西村嘉助先生退官記念地理学論文集, 445-450.
- 石澤 孝 (1984b) : 宮城県および岩手県北上地方における小売業よりみた市町村の階層システム. 地理学評論, 57A, 439-454.
- 石澤 孝 (1984c) : 宮城県における小売業活動の地域的展開. 東北地理, 36, 151-160.
- 石澤 孝 (1987) : 宮城県における商業地システムの変容. 地理学評論, 60A, 455-465.
- 石澤 孝 (1988) : 支店の立地動向からみた仙台市中心部における小売業の変容. 地理学評論, 61A, 816-829.
- 石澤 孝 (1990) : 地方町における零細小売業—長野市近郊の信州新町と鬼無里村を例として—. 信州大学教育学部紀要, 65, 79-89.
- 石澤 孝 (1993) : 山形県内陸地方における地域システム-通勤地システムと商業地システム-. 信州大学教育学部紀要, 79,93-101.
- 石澤 孝 (1994) : 東京大都市圏における商業地システム—小売業活動指数の変化から—. 信州大学教育学部紀要, 83, 107-116.
- 石澤 孝・岡部信也 (1997) : 山梨県における商業地システムの変容. 季刊地理学, 49, 94-104.
- 石澤 孝 (1998) : 『都市の成立と発展—中心市街地活性化論』龍鳳書房.
- 石澤 孝 (1999) : 長野市における中心商店街の変容に関するノート. 信州大学教育学部紀要, 96, 35-46.
- 石澤 孝 (2000) : 長野中心商店街の構造に関するノート. 信州大学教育学部紀要, 99, 69-76.
- 石澤 孝 (2002) : 『都市の類型と商圏構造』大明堂.
- 河上税・桑島勝雄編 (1987) : 『人文地理学序論』大明堂.
- 全国公民館研究集会実行委員会 (2002) : 『第 24 回全国公民館研究集会記録』.
- 長谷川典夫・西原純・阿部隆・石澤孝・村山良之 (1992) : 『現代都市の空間システム』大明堂.

(2007年12月14日 受理)