
平成 27 年度
公益財団法人山梨総合研究所自主研究

甲府市中心市街地における実地検証

公益財団法人 山梨総合研究所 主任研究員 末木 淳

平成 27 年 3 月



公益財団法人 山梨総合研究所

もくじ

はじめに.....	1
第1章 中心市街地衰退の背景.....	2
第2章 甲府について.....	4
第3章 高松市の事例.....	7
高松市中心商店街の変遷.....	7
高松丸亀町商店街活性化プランと仕組み.....	10
その後について.....	12
推進エンジンと成功要因.....	14
推進のエンジン.....	14
成功の要因.....	15
まとめ.....	15

はじめに

中心市街地の衰退は全国的に見られる現象である。甲府市中心市街地においても民間有志、商工会議所、行政が長年に亘って活動をしているが、大きな成果は得られていない。全国各地の中心市街地の衰退はほとんど次期を同じくして始まっていることに興味を覚え、その背景を確認するとともに、現在最も成功している事例として香川県高松市の高松丸亀町商店街についてその活動の軌跡と成功要因の調査を行なった。

現在、国土交通省は「中心市街地活性化=コンパクトなまちづくり」の考えのもと、事業を進めている。高松丸亀町商店街は商店街として賑わいを取り戻すだけではなく、新しい街に生まれ変わりつつある。現地で活動しているキーパーソンにお会いして四国の玄関口として繁栄を極めた時代からの変遷と復活に向けた取り組みを余すところなく吸収してきたつもりである。その取り組みを紹介するとともに、わが街甲府における可能性を探りたいと考えている。

第1章 中心市街地衰退の背景

日本各地で中心市街地の衰退が顕著になったのは1980年の半ば以降だと言われている。私自身、幼いころに両親や祖父母に手を引かれて甲府の街を歩き、中学生・高校生の頃には友人達と街に繰り出した時の記憶は鮮明に残っており、郊外に住む私にとって華やかで活気があり、とにかく楽しい場所であった。甲府の街を良く知る人によると、“甲府の中心街は物販と飲食、歓楽街が混在する地方都市の中においても特徴的な街であり、山梨県はもちろん、長野県からも集客するほどであった”とのことである。

郊外型大型店の出店と自動車の普及、それに伴う道路網の整備に加えて、人々の中に新しい価値基準が生まれつつあったのが1970年代である。経済発展の波に乗り、新しいライフスタイルを求めたり、次から次へと生まれる新商品に消費意欲が高まったりと、何かが変わりつつあった。この変化は少しずつ、しかし着実に人々の慣習を変え、価値感を変えていった。海外のGMS（ゼネラル・マーチャンダイジング・ストア）が発展していったように我が国においても郊外型大型店が時代の主流になりつつあった。特徴はというと、売り場面積が大きく、商品の数、品とも大量、駐車場完備といった今までのいわゆる「小売店」とは一線を画する施設である。人々は自動車を手にして、郊外まで買い物に出掛け、そこで食料品、日用品、衣服と生活に必要なもの、購買意欲をそそるものを自由に一つの場所で買い求めることができる利便性を手にしたのである。このことは、今まであった商店街、中心市街地の経済活動に大きな打撃を与えることとなったのである。

元来、地域の小売店を保護する目的で百貨店法があった。これは、1956年に制定された法律であり、大型店といえば百貨店しかなく、郊外型の大型店ができるまでは、唯一の大型店が百貨店であり、新增築には通産大臣の認可を必要としており、営業日、営業時間を規制して、中小小売店、地域商店街を保護するためのものであった。この百貨店法では郊外に進出しつつあるスーパーなどの大型店は規制の対象外となり、あらたに制定されたのが大規模小売店舗法であった。百貨店に加えて郊外型の大型店まで規制の対象にしたもので、方針としては中小小売店、地域商店街の保護政策を貫いたのである。この、大規模小売店舗法は、国内においては各地で中小小売店×大規模店舗の対立を生み、解決の糸口が見つからなかったが、米国の大型店が日本に上陸しようとしていた1990年、米国は日米構造協議の場に“大規模小売店舗法は非関税障壁である”と訴え廃止を求めてきたのである。そして、紆余曲折の末に大規模小売店舗法は廃案となり、代わりに1998年に制定されたのが大規模小売店舗立地法である。これは、百貨店法—大規模小売店舗法と続く、大型店を規制する内容（売り場面積、営業時間など）から大きく変容し、大型店が出店しようとする地域との

環境的な融和を図る（交通渋滞、ゴミ排出、騒音など）という、ある意味捉えどころのない、何を規制する法律なのか曖昧なものであった。

この大規模小売店舗立地法が中心市街地、地域商店街の衰退の原因だと声高に唱える人々があり、甲府の中心商店街と昭和町のイオンモールの紛争はそれを如実に物語っているとも思える。しかし、それは余りに近視眼的であり、商店街には自分達で街を守る気概と気合とアイデアを求めたい。とは言っても、今の状況は各店個別の営業努力では限界がある。いまこそ強いリーダーシップのもとに街全体の取り組みが必要であり、そこに活路が開かれるのではないだろうか。

第2章 甲府について

甲府の中心街の活性化については、すでに長きにわたって様々な活動をしている。行政は継続的に予算を付け、民間有志で活動している団体もある。多くの市民はどのように考えているのだろうか。甲府市が「中心市街地活性化基本計画」を策定した際に市民にアンケートをおこなったのだが、非常に特徴的な結果となっているので紹介する。

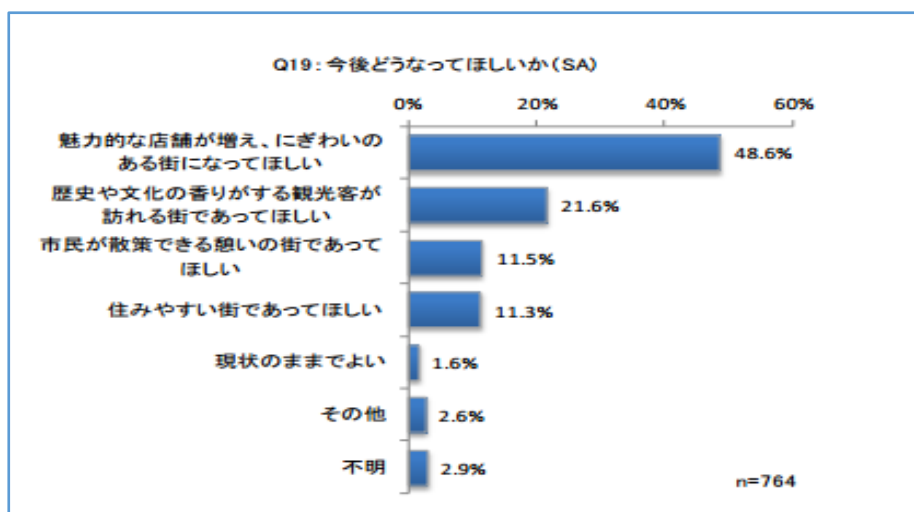


図1 今後中心市街地にどうなっていきたいか (甲府市中心市街地活性化基本計画より)

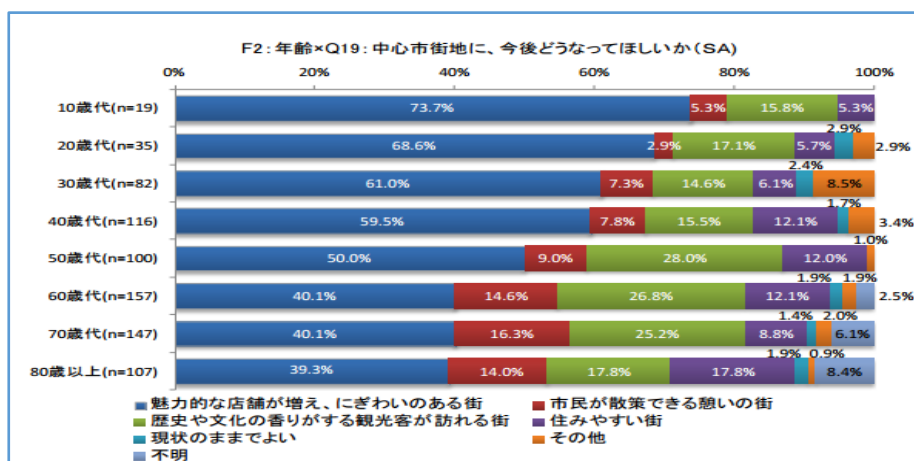


図2 今後中心市街地にどうなっていきたいか・年代別 (甲府市中心市街地活性化基本計画より)

まず、「今後中心市街地にどうなって欲しいか」という問（図1）である。これを見ると半数の人は「魅力的な店舗が増え、にぎわいのある街になってほしい」と回答しており、また同じ問を年代別に見てみると（図2）、10～50歳代では70%～50%、60歳代以上でも40%の人が魅力的な店舗とにぎわいのある街を求めていることが分かる。

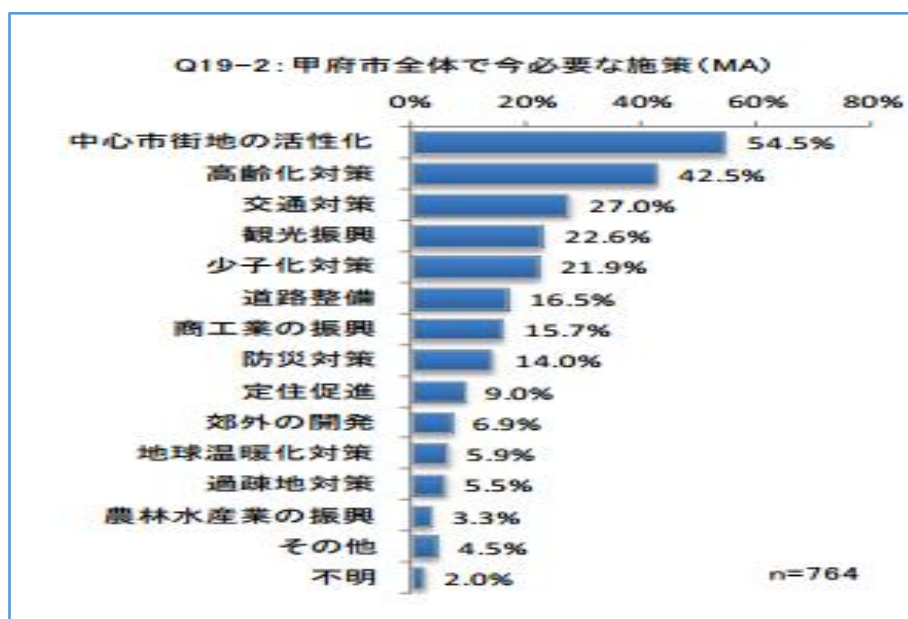


図3 甲府市全体で必要な施策（甲府市中心市街地活性化基本計画より）

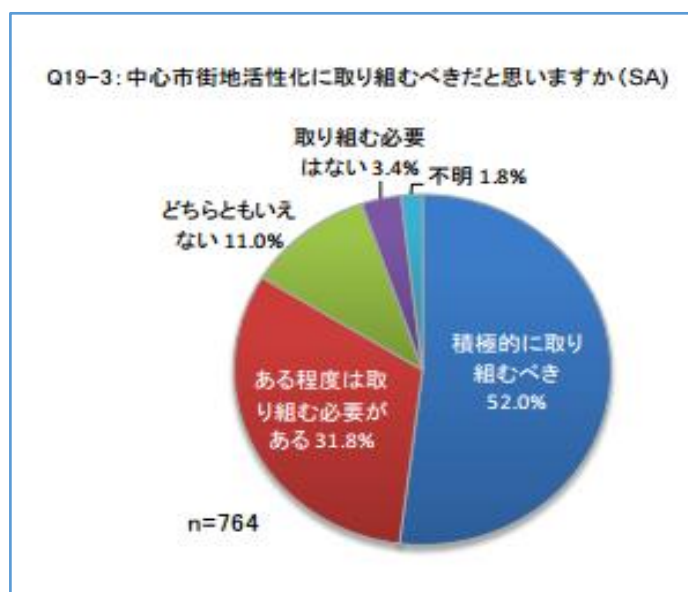


図4 甲府市全体で必要な施策（甲府市中心市街地活性化基本計画より）

次に「甲府市全体で今必要な施策」（図3）では、やはり半数以上が「中心市街地の活性化」と回答しており、「中心市街地の活性化に取り組むべきだと思いますか」（図4）では、やはり半数以上が「取り組むべき」と回答している。このことは、往時の賑わいを知る人も、知らない人も含めて半数以上の市民が中心街の活性化について関心が高く、期待もしている、そして何よりも望んでいるということを明確に表しているものである。

現在、甲府の中心街はハード事業が着々と進み、街並み整備が進んでいる。甲府駅周辺も様変わりし、県庁敷地内は憩いの場となった。また、山梨県では甲府城周辺地域整備計画を策定して、お城南側の改修計画を進める予定になっている。

このように行政が主導して、特に公共施設などを新築・増築・改築していくアプローチは街づくりにとって必要な手段でもある。また、予算をつけて様々な活動を事業化していく手法も見聞する機会が多いが、それでは街は変わらない。見た目や一時の人出が変わるだけですぐに活力は失われてしまう。やはり「街の人が変わる。街に人が住む」という現象を作り出さない限り根本的な活性化とは言えないのである。

第3章 高松市の事例

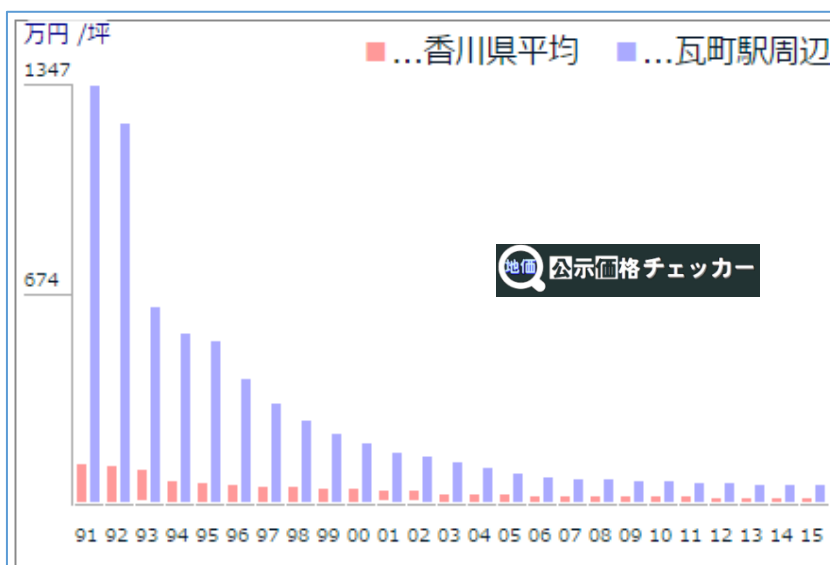
高松市中心商店街の変遷

高松はご存知の通り、四国を代表する街であり、四国経済の中心である。現在では瀬戸大橋により本州と繋がっているが、宇高連絡線の時代、四国の玄関口として栄え、四国を統括する国の出先機関、大企業の支社・支店が集積している人口約42万人の中核都市である。江戸時代には徳川譜代大名家として繁栄し、400年超の歴史を誇る城下町の息吹はその後生き続け、街には有名ブランド品を扱う高級ブティックが立ち並び、四国の流行の発信地・先端地として君臨した。その昔、ご婦人方は衣装合わせをして街に繰り出したという言葉が残っている街である。

高松市は甲府と同様にお城の南側に商店街が形成され、1988年には丸亀町開町400年祭りを開催し、108日間の長期イベントは連日人々でごった返すほど大盛況だったという。この1988年は悲願であった瀬戸大橋が開通した年でもあり、バブル前夜の時期と重なり、まさにお祭り騒ぎだったという。

1. 108日間におよぶ開町400年祭を開催。連日大盛況
2. 悲願の瀬戸大橋開通。官民もろ手をあげて大歓迎
3. 中心街の土地は1坪13,000,000円、駐車場は月額55,000円
4. 商店主のもとには連日金融機関がやって来て、土地を担保に“借りてください”
5. 融資を受けて、多店舗展開、事業多角化を始める商店主続出

1990年頃の高松市の状況



地価公示価格チェッカーは、国土交通省が発表する地価公示価格と都道府県地価調査の価格データを基に一般の方でも地価を調べやすいように心掛けサイト運営を行っています。

図5 高松市中心街の地価とその後の変動

しかし、この最中にも危機感を感じ始めていた人たちがいた。それが、今回紹介する「高松丸亀町商店街振興組合」（以下、組合）の人々であった。組合は長い間街の運営の中核を担っており、この状況は尋常ではなく、瀬戸大橋の開通についても地域経済にとってはリスクが高まる要素と捉え、漠然としながらも、将来に対する強い危機感を感じていたのである。

1. 瀬戸大橋が開通したことによって、四国に流通大手が上陸するのではないか
2. 買い物客が広島・大阪に流出するのではないか
3. 1坪 13,000,000円は異常である
4. 今まで暮らしていた人たちは税金払えなくなるし、車を止められない

組合の人々が感じていた危機

事実として、400年祭りが終了するとその後は通行量に減少の兆しが見え始め、商店街全体の売上も減少傾向を見せ始めたという。そして、1990年代に入ると間もなく危機していたことが現実の事として姿を現し始めたのである。

1. 目に見えて通行量が減少
2. 商店街の売上が減少
3. 買い物客が本州へ流出
4. 大手資本の上陸
5. 土地代は1/10に
6. 金融機関は返済を迫り、その後の融資はすべて拒絶
7. 店主たちは土地を処分しても借金清算できず
8. 資金がなく、事業の建て直しもできない
9. 金融機関からは、廃業して競売にかけましようとの提案続出

1990年代に入って現われてきた現象

図6.7は中心街の通行量と大手資本の進出状況を示しているが、これを見ても分かる通り、通行量は400年祭り以降急激に落ち込んでいる。また、大手資本は1988年の「ゆめタウン高松」を先陣に2000年代に入ると「イオンモール高松」、「イオンモール綾川」が立て続けにオープンしている。いずれも中心街からは車で30分以内、売り場面積、駐車台数も中心街を凌ぐ規模であった。

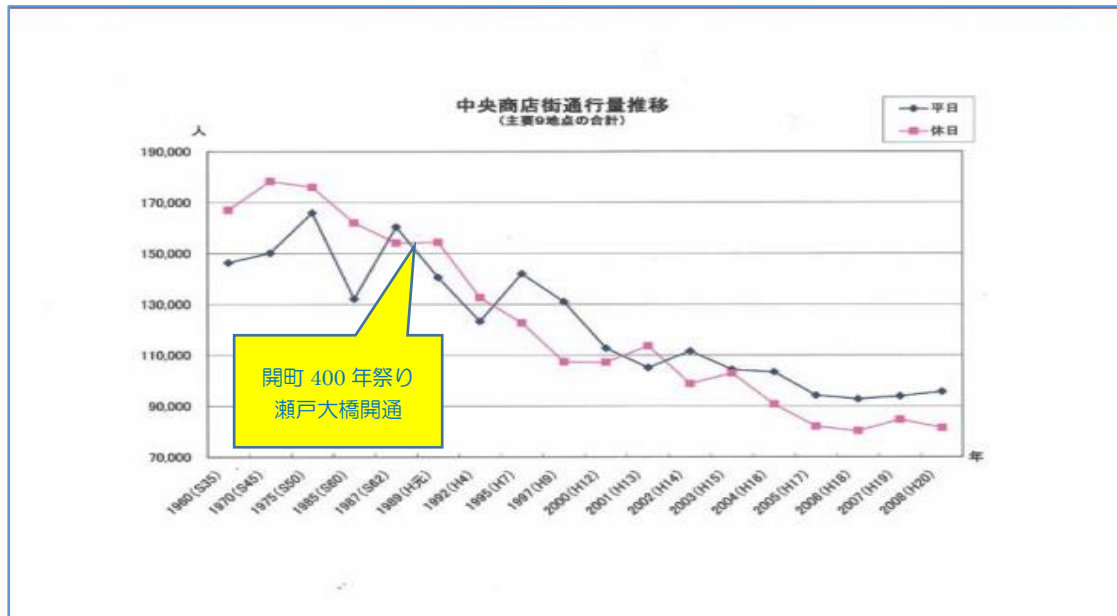


図6 高松市中心街通行量調査 1960-2008

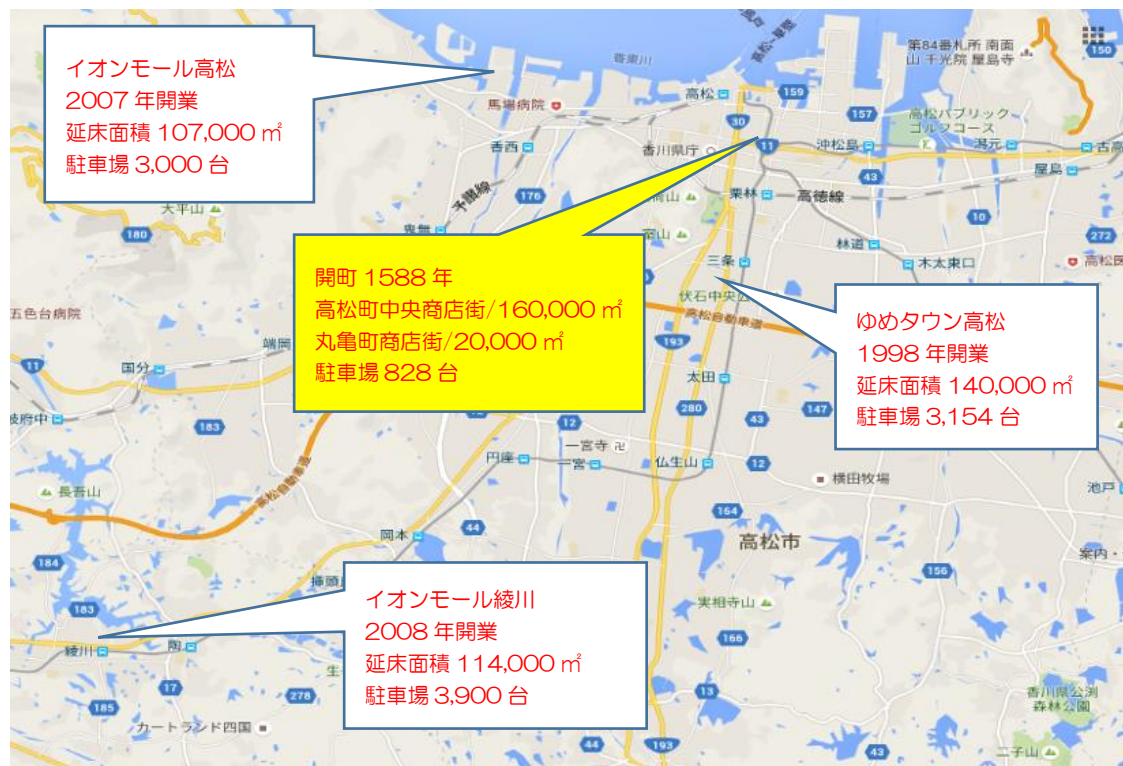


図7 高松市内への大手資本の進出の様子と各商業スペース規模

組合では、これから押し寄せる波は個店単位で対応できるものではなく、また従来の組合の活動の範囲の中でも対応できるものではないことを十分に理解していた。そこで商店街再開発委員会を発足させ、若手が中心となって、他府県の商店街の視察を行い、真剣な議論を通して、これからの街づくりのビジョンを作り上げていった。

1. ある程度の商業床と魅力的な都市空間をつくる
2. 街全体をひとつのショッピングセンターに見立て、業種の偏りを正し、適切にマネジメントする

商店街再開発委員会が掲げたビジョン

このビジョンに沿った街づくりを進めるにあたって、避けて通れない大きな問題があった。それは、土地問題、権利の問題であった。本来地権者の権利である土地をどのように共有化して、広い商業床とバラエティー豊かな店舗を実現するのか。非常に難しい問題であった。

高松丸亀町商店街活性化プランと仕組み

組合では、まず事業の位置づけと推進体制を明確に決め、続いて地権者が自ら当事者となって新しい街づくりに関与する仕組みを作っていた。まず、市街地再開発事業にすることで、大規模な補助金を投入することを可能にし、「収支を明確にする」、「意思決定を迅速に行う」、「経営責任を明確にする」を方針に掲げ、「高松丸亀町まちづくり会社」を設立した。そして、地権者とは、所有権と使用权を分離させる手法として定期借地権契約を結び、運用については高松丸亀町まちづくり会社に委託し、その上で、各街区にはコンセプトを持たせ、それに沿った店舗を誘致していくというダイナミックかつ繊細なアイデアである。

1. 事業を都市再開発法に基づく市街地再開発事業とすることを決定
2. 組合を持ち株式会社とする「高松丸亀町まちづくり株式会社」（資本金 1 億円、高松市が 5% 出資する第 3 セクター方式）

ステップ 1：決定した事業の位置づけと推進体制

1. 全長 470 メートルの商店街を A～G の 7 つの街区に分割
2. 街区ごとに地権者が出資者となって共同出資会社を設立
3. 共同出資会社と地権者間で定期借地権（60 年）契約を結ぶ
4. 土地利用については「高松丸亀町まちづくり会社」に委託する

ステップ 2：地権者参加の体制



図8 高松丸亀町まちづくり会社が担う役割



図9 まちづくり推進の組織



図 10 A～G街区のコンセプト図

その後について

高松の事例は、内容的に見ると「街づくり」、「再開発」といった範囲を超えて、「新たな街をつくる」といった方が正しい気がするのである。該当する地権者すべてから土地の使用権を獲得し、建物はすべて取り壊し、そこにしっかりとしたビジョン・コンセプトのもとに建築設計を行い、医・食・住が整った、単なる商業スペースだけではない「新しい街」を作り上げたことは画期的な事例と言える。

かつて、この中心街は市税収の75%を収めていたものが、前述した変遷を得て40%を切るまでに落ち込んだという。バブルの狂騒により、「住めなくなった」、「廃業した」といった時代を経て、今では居住者数も増加し、商店街も活気付いている。通行量調査では、400年祭り以降減少し続けていたが、2006年にA街区が完成し、2009年にB・C街区、2013年にG街区が完成し、街全体のマネジメントが整って来るにつれ、通行量も増加の傾向を見せている。また、街区の売上についてもA街区では2005年1,000,000千円だったが、完成翌年の2007年には3,300,000千円、B街区も同様に900,000千円から2,800,000千円に大幅に増加しており、その後も2,500,000千円前後を維持しているとのことである。

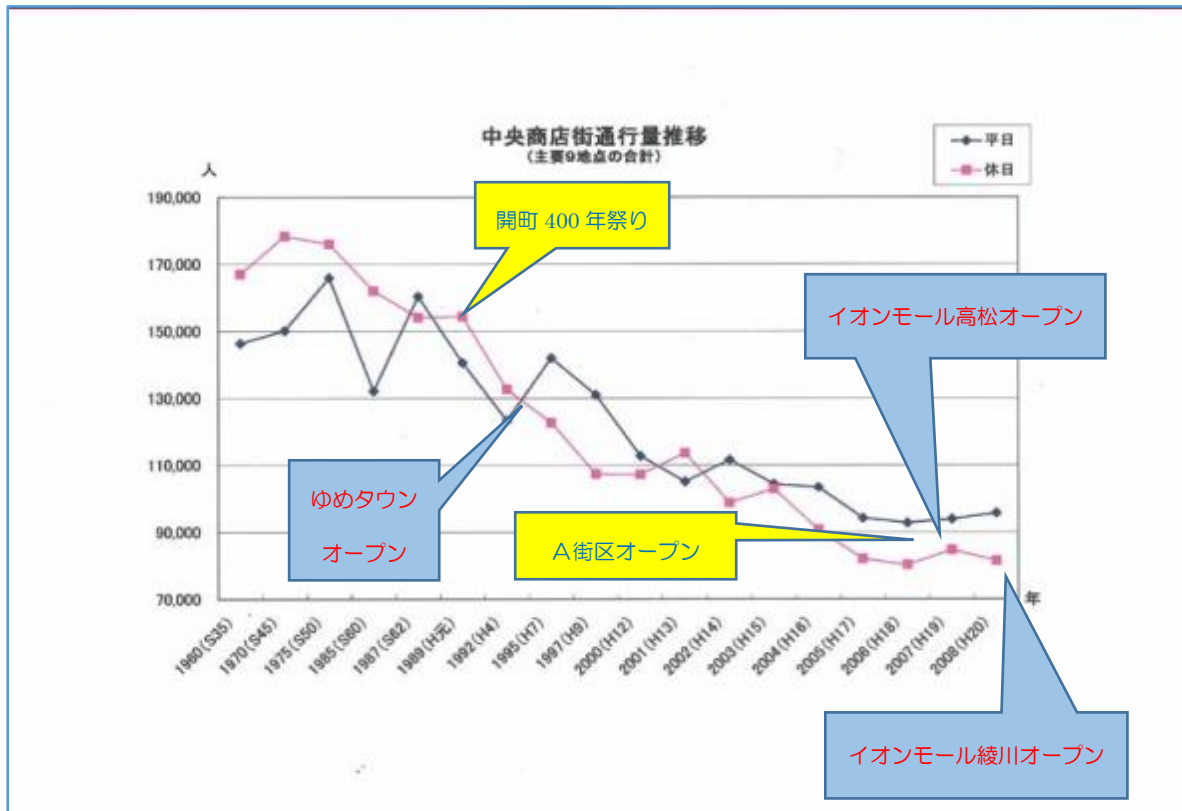


図 11 歩行量調査の変動 1960-2008 年

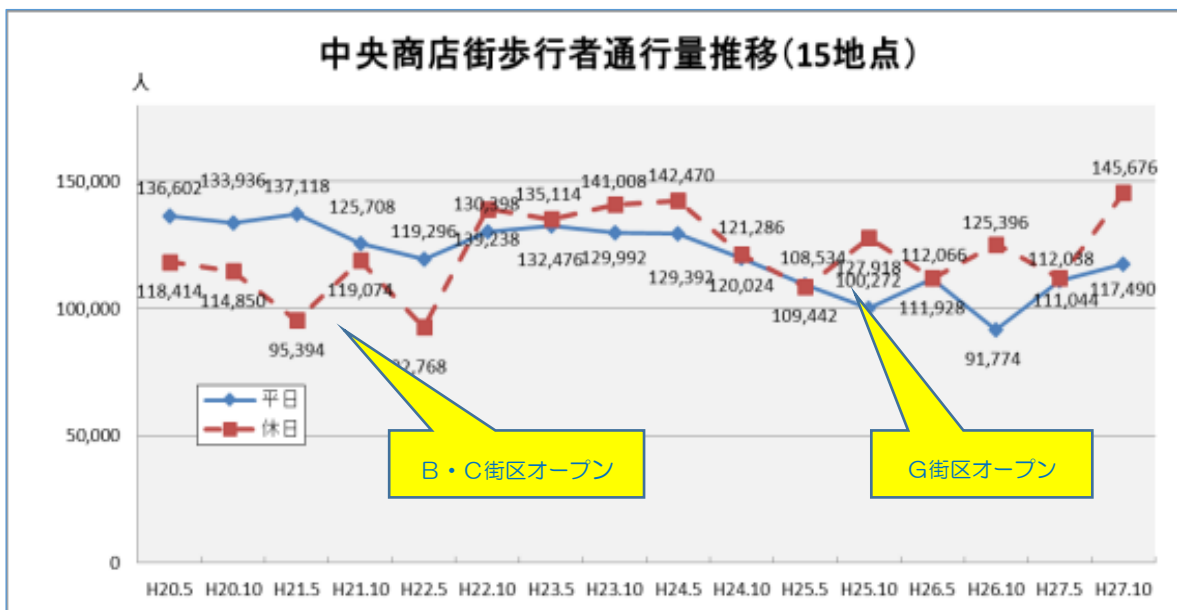


図 12 通行量調査の変動 2008-2015 年

推進エンジンと成功要因

このダイナミックな取り組みが何故出来たのか、これをしっかりと整理することは重要なことである。なぜならば、「土地問題」、「所有権と使用权」の問題は商店街、中心街だけのことでなく、あらゆるところにおいて再開発、活性化などの取り組みをしようとするときには必ず覆いかぶさってくる問題だからである。逆に言うと、高松市の事例はどこにおいても参考となり得、またその課題は共通事項であるとも言える。

多くの人々が関わった取り組みで合意を得るに到ったポイントを「推進のエンジン」として記すと同時に成功の要因を整理する。

推進のエンジン

1. 地権者との合意

- 環境の急激な変化
- どうすることもできない借金
- 都市再開発法事業→補償費の支払い→借金精算
- 定期借地権による所有権の保証
- しっかりした収支計画と信頼性
- 地域コミュニティ

2. スキームの正当性

- 地権者が法人を設立して、土地を共有資産とし、街づくり会社に運用委託
- 街づくり会社の人材効力
- 運用に関しては街づくり会社の専権事項（3セクながら行政の出資比率は5%）
- 変動地代制の導入
- 収益の域内還元、投資
- 「民」主導の集中投資
- 補助金等の活用

3. 街づくりのコンセプト

- 居住者を取り戻せ（1,000人超がバブル終わると75人）
- 街区ごとのテーマ
- 医・食・住の充実
- テナントミックス
- パブリックスペースの確保

成功の要因

- 地域コミュニティの存在
- 本気と根気と人材
- 正しいスキームと収支計画
- 独自財源の確保
- 主体者の明確化と責任の明確化

まとめ

この事例を甲府の中心街に摘要できるかということ、まずは権利関係で非常に困難であるとの話を耳にする。私自身も今回はそこまで踏み込んで調査できていないのだが、詳しい方々に話を聞くと、まずそのような返答がある。また、主体者の存在を明確にすることも非常に難しい作業になりそうである。しかし、かつての賑わいを失った街が復活するには前述したように「街づくり」、「活性化」といった範疇ではパワー不足は否めない。非常に高い壁が立ちはだかるだろうが、「新しい街をつくる」という理念のもとに多くの人々を参集して、取り組む必要性を改めて感じた次第である。