

酒井理恵「持続可能な中心市街地活性化を目指して」

1. はじめに

2006年に中心市街地活性化法が改正され¹、数々の自治体が各々の中心市街地活性化²に向けて取り組んできた。2010年3月23日までには、97市100計画が中心市街地活性化基本計画として認定されているが³、栃木県内で認定された中心市街地活性化基本計画は、大田原市のものだけである⁴。ここ宇都宮市では、中心市街地の人口の減少や高齢化率の増加等の問題を抱え⁵、現在中心市街地活性化、中心市街地活性化基本計画認定に向けて取り組みを行っている最中である。

このテーマに興味を持ったきっかけは、こうした宇都宮市の実態と自分が持つ宇都宮市に対するイメージに大きなずれがあったからだ。約2年半前に初めて足を踏み入れた宇都宮市は、地元の大江町⁶と比べて都会だと思った。JR宇都宮駅前の人通り・交通量の多さに加え、さすが「餃子の街 宇都宮」だと思わせるほど多くの餃子の店が見受けられた。大学3年生になった今も、その光景はあまり変化していないと感じる。しかし先述したように、現在宇都宮市は様々な問題を抱え、中心市街地活性化に向けて動いている。そこで、目に見える部分・目に見えない部分において、宇都宮市として行政ができることは何か調べていきたいと思う。

2. 中心市街地活性化とは

まず始めに宇都宮市における中心市街地とは具体的にどこをいうのかを述べておく。宇都宮市中心市街地活性化基本計画によると、「センターコアとJRコア、及びそれらを結ぶ地域とその周辺地域」と設定されている。センターコアとは、二荒山神社と宇都宮城址公園を結ぶ「歴史軸」や、商店街が多い大通り、オリオン・ユニオン通り、東武宇都宮駅を含む地域のことで、JRコアとは、広域交通の要衝拠点であるJR宇都宮駅を含む地域のことである。

また、中心市街地活性化の利点についても、中心市街地活性化の将来像から考察する。宇都宮市は、その将来像として3つの点を挙げている⁷。1点目は「商業地がさまざまな顔を持つ賑わいのあるまち～集客～」である。これは中心市街地が、コミュニティや「食」「歴史・文化」「芸術」「スポーツ」「娯楽」といった多様な機能を持つことから、これらを「様々な顔を持つ中心商業地」として、集客・賑わいの核とするという考え方である。例えばセンターコアでは、「宇都宮餃子祭り」や宇都宮カクテルを味わうことのできるイベントが数多く開催されており、宇都宮の食文化と合わせて、娯楽を享受することができる。そのた

め集客・賑わいの核の一つを担っているといえる。

2点目は「様々な人々が行き交うまち～回遊～」である。これは、安全や環境に配慮しつつ周辺施設や地域資源を生かすことで、買い物や仕事、イベント、趣味などの様々な目的で集う人々による都市活動の活発化を図ろうという考え方である。この考え方には、そのように様々な目的を持った人々だけでなく、様々な年齢の人々にも適応した施設や地域資源の活用を図ることも含まれていると思われる。

3点目は「便利で快適な住みたいまち～住居～」である。これは、居住人口の増加によって、生活支援機能や商業、交通を含めた様々な都市機能の集積を図ろうという考え方である。住居が生活の基盤であることは誰もが認識している。そして生活基盤が整えば、その生活を支援する機能も自ずと必要になってくる。多くの商店街と便利な交通網が集積したセンターコアにおいて生活基盤を定めるのは、生活していく上で便利さと快適さを求める人々に適していると思われる。そしてこれら3つの点を総括し、『宇都宮ならではの「楽しさ」を味わう中心市街地 ～市民が愛する・誇れるまちなかへ～』していくことを目指している。

以上3つの点に共通するのは、人を増やそうという意図が見られるところだろう。「人が人を呼ぶ」というか、人が増えることで魅力が増し、その魅力がまた人を惹きつけるという好循環によって、人だけでなく物やお金、情報なども動き出す。これは行政にとってみれば、市民のニーズに適した公共サービスの充足と同時に財政面でコストの削減が可能になること、市民にとってみれば、中心市街地の持つ多機能を娯楽あるいは文化・生涯学習として利用する機会が増え、楽しみを見出せる場となること、そして両者にとってみれば、自分たちの街に愛着を持ち、誇れるきっかけに繋がっていく、というプラスの働きかけがあることが予想されるだろう。これらが利点である。行政のニーズと市民のニーズが一致することが、中心市街地活性化に影響を及ぼし、それを促進させるのだと思う。

3. センターコアにおける宇都宮市の取り組み

今回のレポートでは、私自身も利用することが多いセンターコアを取り上げて詳しく見ていく。センターコアとされる大通り周辺地区の市街地再開発事業⁸は、1989年3月に策定された「バンバ地区再開発基本計画」から始まった。それから現在に至るまで、検討中のものも含めて様々な再開発事業がなされてきた。宇都宮相生地区では主に商業目的の建物が建造された。宇都宮 PARCO がそれである。

ここはすでに完了地区となっていて、総事業費 7,979 百万円をかけて実施された。以前、ここにはレトロな雰囲気が漂う商店街が存在していたようだが、PARCO を見るだけでは想像もできない。今そこは主に若い人たちで溢れ、賑っているからである。商業の面からの市街地の活性化には、時代の流れに沿うことも一つの戦略となるのだろう。

また実施地区としては、宇都宮馬場通り西地区がある。これは先ほど述べた宇都宮

PARCO の向かい側の地区である。住宅・店舗・事務所の用途のため、地下 1 階、地上 24 階建ての建物が建造されている。2011 年年内に工事が竣工する予定だ。こちらの再開発事業については、用途として「住宅」に重きを置いていることに注目する。衣食住のうち「衣・食」が「住」の周りに多く存在していることは生活上必要であり、かつ高い利便性につながる。それが実現できる「住」の一つとして、この建物があると考えられる。というのも、この建物周辺は先ほど挙げた PARCO はもちろん、飲食店や病院、学校などの施設が整っている。周辺が生活をする上で整った環境であることは、これからの少子高齢化の時代に適しているだろう。この建物が住居の面で中心市街地活性化により影響をもたらすことを期待する。

4. 中心市街地活性化に立ちはだかる壁—インタビューから

「宇都宮市の中心市街地活性化を宇都宮市の発展だけでなく、栃木県を引っ張っていくことにもつなげたい」と、宇都宮市役所 地域政策室の A 氏と B 氏はおっしゃった⁹。これは県都の発展が県全体の発展にも資することになる、つまり宇都宮市が市及び県の「顔」として、都市間競争の中で「選ばれる都市」となり、県都として県全体に貢献するということだ。それは一時的な活性化では達成することのできないことだと思う。宇都宮市の発展だけでなく、県全体を引っ張っていける持続可能な活性化が必要となってくる。しかし中心市街地活性化を持続可能な活性化として位置づけていくには、立ちはだかる壁の存在があるという。

1 つは中心市街地活性化の持続と郊外の活性化を並行して行うことは難しいという問題である。その理由として財源の問題がある。A 氏と B 氏もおっしゃっていたが、郊外に公共サービスを充足することや新たに都市機能を作り出すことは、コストの面から大変なのだそうだ。やはり少子高齢化の影響があるのだろう。それよりは既存の都市機能を復活させ、集中した質の高い公共サービスを提供する方が、財源の面からも市民の視点から見ても便利である。また、昔のように中心市街地と郊外の両方を均等に活性化していくというのは難しくなっているため、ネットワーク型コンパクトシティの形成¹⁰が重要になってくるという。これによって、財源の支出を抑えると同時に確保することができるということだ。

しかし一方で、中心市街地活性化は郊外の発展を妨げるのではないかと懸念されることもある。もちろん中心市街地活性化は郊外の発展を妨害するために計画されているのではない。これに対し、私は中心市街地の空洞化・衰退の現状にも目を向けてほしいと思う。A 氏と B 氏もおっしゃっていたことだが、中心市街地は人が郊外に流れていくために衰退していく商店街の存在や、過度な車への依存による環境への負荷、車を運転することができない人にとって不便なこと、などが問題となっている。そして実際のところ、郊外の発展は中心市街地活性化を妨げるどころか、中心市街地を衰退させてしまっている。

もう 1 つは民間・市民との協力である。持続可能な活性化をしていくためには、行政の力だけでなく民間・市民の協力も必須となってくるそうだ。いわゆる協働である。中心市街地活性化は、「計画の策定」→「事業の実施」→「まちの管理運営」というプロセスで展開される。「計画の策定の段階」では行政のかかわる度合いは大きく、「事業の実施」→「まちの管理運営」と進むにつれて、民間の担う財源的役割が大きくなる。そして行政と民間、市民が合わさることで、都市活動が活発になる。つまりそれぞれの力が一体となつてこそ、中心市街地活性化は可能になるのである。そしてどれか一つが欠けてしまえば、持続可能な活性化は難しくなる。

しかしながら、行政と市民との間に問題があるようだ。それは宇都宮市民を対象とする中心市街地活性化に対する意向調査から明らかとなった。問題は中心市街地への「愛着がない」ということであった。全体のちょうど半数が「愛着がない」と答えた。特に若い世代は愛着を持っていない人が多いという¹¹。なぜ愛着がないことが問題かといえば、愛着のない街を行政と協力して活性化しようとは思わないからだと B 氏はおっしゃっていた。

B 氏はまた、若い人を集められるお店が少ないことが原因だとおっしゃっていたが、私はそれだけではないような気がした。若い世代向けのお店がたくさんあるからといって、その地域に愛着を持つわけではないと思う。施設の充実以外に、心の満足できる環境も重要ではないだろうか。それは宇都宮市に多い車の事故や犯罪から安心して安全に生活ができる環境であったり、ストレス社会からリラックスできる空間であったり、美しい街並みであったりと、様々あるはずだ。実際に意向調査からも「安心して歩ける」、「休息施設やくつろげる空間」が中心市街地に必要であるという声があった。

以上のことから、行政には限られた財源の中でいかに効率的に活性化を行っていくかが課題となってくる。しかもハード面だけでなく、ソフト面にも目を向けなければならない。しかし、財源が限られている限り行政の限界もある。そこで、民間・市民と力を合わせ、より効率的に持続可能な活性化を行っていくことが重要になる。A 氏も B 氏も「宇都宮市のみんなで市をつくる」とおっしゃっていて、中心市街地活性化における「協働」は、大切な位置づけになっていると感じた。

5. 終わりに—持続可能な中心市街地活性化のために

持続可能な中心市街地活性化のために、何が必要なのか。まず、行政と民間・市民の協力、つまり「協働」は必要不可欠である。しかし市への愛着がない市民をこの事業に巻き込むのは難しい。だから財源が限られている中で市民の市への愛着を高めることも重要である。そのためには、既存の都市機能を上手く活用しつつ、市民の心をつかむことが大切だ。つまりソフト面での充実である。例えば、二荒山神社やオリオン・ユニオン通りでイベントを行う際には、センターコアにおける中心市街地活性化についてのわかりやすいパンフレットを配ることで、市民へアプローチをする。パンフレットでなくとも、身近に感

じられるマンガや雑誌などの形式にするのも彼らの興味を引くことができるだろう。

そして中心市街地活性化から生まれる利益を公表し、それに対する市民の意識や知識を高める。実際に中心市街地が活性化することで、徒歩で行ける範囲にお店や病院、福祉施設などが充実すれば、年齢に関係なく市民みんなが便利な生活を営んでいけるようになる。このように行政がハード面だけでなくソフト面に目を向けることも、中心市街地活性化には必要である。市民に協力させるのではなく、協力してもらえようようにすることも行政の役割の一つであるはずだからだ。そして行政と市民が相互に作用し合うことで、中心市街地活性化が持続可能になっていくのである。

註

¹ 平成 18 年「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の一部を改正する等の法律」が成立し、「中心市街地の活性化に関する法律」へと法律名の変更が行われた。前者は中心市街地活性化法、後者は改正中心市街地活性化法と略されることが多い。(国土交通省 HP「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の一部を改正する等の法律案の概要」

http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/040206_.html 2010 年 6 月現在)

² 中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進し、地域の振興及び秩序ある整備を図り、国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与すること。しかし宇都宮における中心市街地活性化では、既存の都市機能を複合的に活用することで魅力ある街にしようという、再開発の意味で使われている。(首相官邸 HP「中心市街地活性化本部」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/> 2010 年 6 月現在)

³ 首相官邸 HP「認定された中心市街地活性化基本計画について」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/nintei.html> (2010 年 6 月現在)

⁴ 平成 20 年 11 月 11 日に認定された。参照は 3 と同じ。

⁵ 栃木県宇都宮市 「宇都宮市中心市街地活性化基本計画」(7～8 項)より。

⁶ 山形県の中央に位置する町。

⁷ 栃木県宇都宮市 「宇都宮市中心市街地活性化基本計画」(70 項)より。

⁸ 「うつのみやの再開発」11 項より。

⁹ 2010 年 5 月 28 日に行った、宇都宮市 総合政策部 地域政策室 地域振興グループ A 氏と B 氏とのインタビューより。

¹⁰ 「土地利用の適正化と拠点化の促進により、都市のコンパクト化(集約化)を図るとともに、拠点間における機能連携・補完、他圏域との広域的連携のための軸を形成・強化するなど、「ネットワーク化」(連携)を促進」すること。(宇都宮市役所 HP「ネットワーク型コンパクトシティの形成」

http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/dbps_data/_material/_localhost/sougouseisaku/seisakushingi/syuyou_seisaku_jigyoku/5-1network.pdf 2010 年 6 月現在 から引用)

¹¹ 前掲、A 氏と B 氏とのインタビューより。