

筑波大学社会・国際学群国際総合学類

卒業論文

中小都市における中心市街地活性化事業の事業推進

主体と事業推進のありかた

-地域コミュニティの視点から-

2023 年 1 月

氏 名：国松みなみ

学籍番号：201910348

指導教員：関根久雄

目次

第1章	序論	1
	1. 問題意識・問題設定	1
	2. 研究方法	4
第2章	中心市街地活性化事業について	6
	1. 中心市街地活性化の推進に関する法の内容と法改正の概観	6
	2. 中心市街地活性化事業の事業推進団体の特徴や課題	9
	(1) TMO(Town Management Organization)	9
	(2) 中心市街地活性化協議会	9
	(3) まちづくり会社	10
	(4) 中心市街地活性化事業の事業主体に必要な要素・課題	10
第3章	地域コミュニティについて	14
	1. コミュニティの概念と地域コミュニティの定義	14
	2. 地域コミュニティを形成し発展させていくために必要な要素・過程	17
	3. 中心市街地の地域コミュニティの現状と課題	21
第4章	事例研究	24
	1. 滋賀県草津市について	24
	2. 第1期中心市街地活性化基本計画・第2期中心市街地活性化基本計画の概要	25
	(1) 第1期中心市街地活性化基本計画	25
	(2) 第2期中心市街地活性化基本計画	26
	3. 事業内容の検討	27
	(1) 第1期中心市街地活性化基本計画の事業内容	27
	(2) 第2期中心市街地活性化基本計画の事業内容	30
	(3) 事業内容に関しての考察	34
	4. 事業推進主体に関する考察	36
第5章	結論	39
	1. 中心市街地活性化事業の中でコミュニティを育むための仕組みづくり	39

2. 事業を市民と作るまちづくり会社	40
参考文献	41
Summary	47
謝辞	49

図目次

図 1 草津市の中心市街地計画区域内の商店街の立地	25
---------------------------	----

表目次

表 1 コミュニティの先行要件と影響する要件	19
表 2 草津市第 1 期中心市街地活性化事業の中でコミュニティ形成に関わると考えられる事業	28
表 3 草津市第 2 期中心市街地活性化事業の中でコミュニティ形成に関わると考えられる事業	31

第1章 序論

1. 問題意識・問題設定

近年、地域コミュニティを活性化させることが急務になっている。バウマンは、コミュニティの果たす役割を、人々に安全を与えるものであると述べる[バウマン 2008:197]。また、彼は、「流動的で予測できない世界、すなわち規制緩和がすすみ、弾力的で、競争的で、特有の不確実性を持つ世界に、わたしたちはみなすっかり浸っているのだが、それぞれ個々別々に己の不安にさいなまれている」[バウマン 2008:197]とも述べている。グローバル化によって価値観の多様化や社会の流動化が進んだことによって、雇用関係や家族関係、近隣関係も流動化・多様化が進み、個々人が不安を抱え自身で対処しなければなくなったということである。コミュニティは、1970年代から世界中で現代化が進むにつれて希薄化していった[テイラー 2017:1]。以前は、人口変動や人の移動が少なく、地域ごとで血縁・地縁的なコミュニティが確固たるものとして存在していた。しかし、経済成長によって人々のライフスタイルが大きく変化するとともに、都市への人口流入が起きた。

そして、日本国内でも、戦前や高度経済成長期と比べるとコミュニティは希薄化したと言える。その理由は、日本人のライフスタイルの変化である。戦前の日本は農家が人口の大きな割合を占める農業社会であり、ムラ社会であった。ムラ社会とは、生活の成立のために複数の農家が協力し連合して、一帯の農業の経営体として機能していた。また、農業に限らず、ムラの子どもの子育てやまつりの準備なども、ムラ全体で協力して行われていた[小林 2018: 4-7]。また、同時に「イエ」という概念にも小林は触れている[小林 2018 16-23]。イエは、異なる世代、複数の異なる家庭を複合し、家業を営むための系譜的な組織だった。世代間で家業が家名と共に継承されていた。戦後、日本の産業構造は大きく変化し、農業人口が短期間で激減し、農村の過疎化が起き始めた。農村から都市への人口移動が生じ、農業以外の産業に従事するようになった。農村でも農業の効率化と兼業化が進み、以前のような強い連帯は弱くなっていった。そして高度経済成長期以降、都市部では核家族化が進行していき、夫婦とその子供という構成の家庭が増える。夫は企業に勤めて、妻は育児や家事をすることが主流になっていった。その中でイエの概念も薄まっていたが、家族内の結びつきはお

互いに互酬性を伴う強固なものだった。そして高度経済期の企業も、会社共同体といわれるような、終身雇用を前提とした強い結びつきを持った組織だった[小林 2018: 64-69]。しかしバブル経済が崩壊し、日本の長期・終身型の雇用も崩壊した。夫の収入・雇用が不安定になったことで、妻が専業主婦をやめ働きに出る家庭が多くなった。また、子どもにかけられる教育費用も少なくなり、親子関係の互酬性も希薄になった。それによって、家族関係も決して切れないものではなく、個人が選択できるようになった[小林 2018: 107-119]。日本社会の変化として地縁的コミュニティであるムラや血縁的コミュニティであるイエが崩壊した。また高度経済成長期に見られた企業内に見られた繋がりや各家族内の繋がりも希薄化し、人との繋がりを選択できるものになった。互酬性が極めて低く、個人それぞれがすべての責任を自分で負う社会で、人々は孤立した個人になったと言える。このように、極めてコミュニティから疎遠になってしまった現代の日本人にとって、いわばセーフティネット、そして人とつながる喜びをもたらすコミュニティの存在が必要であることがわかる。広井[2010: 28]は、日本社会が成長社会から成熟社会に突入したことから地域コミュニティの重要性を指摘している。経済成長が絶え間なく、一方向に向かっていく世の中では「福祉」の概念も一元的なもので良く、多様性は必要とされなかった。しかし、経済成長が緩やかになり、停滞し、成熟社会を迎えた今、地理的・風土的な多様性が再認識された。それに伴い、「福祉」に関しても一元的なものではなく、都市の性質や風土といったその地域の属性にあわせて、捉え直すことが重要であると考えられている[広井 2010: 28]。

また、社会システムの視点から考えた場合も、コミュニティの必要性が浮かび上がってくる。グローバル化によって複雑化した経済システム、政治システムに対し、中央集権的な制度では対応できなくなっていた。地域の特性や地域の自主性を生かした、末端の小回りが利き変化に対応できる仕組みの必要性が高まっている。そのため、自治体、そして地域住民に自律性と主体性が求められているのである[谷口 2004: 3]。例えば、高齢者の孤独死などである。近年、日本では少子高齢化が課題になっている。高齢者の割合は2020年度は28.7%で、これからも増加していく見込みである[総務省 2020: 2]。一人暮らしの高齢者の人数は増え続け、高齢者が誰にも気づかれずに息を引き取り、数か月してから発見されるという事態が起きている[山崎 2012: 4-5]。地縁・血縁コミュニティが強固で、個人が他者と強い繋がりを持っていた時代ではそのようなことは起こりえなかった。このような背景から2016年の閣議決定で「地域共生社会」が打ち出され、地域住民の強い主体性と住民の連携を目指していくことが主張されている[内山 2020: 138]。行政が地域の課題を解決するのを待つ

ではなく、地域住民が自ら地域の課題を解決し、地域を作っていく力が必要なのである。

地域コミュニティを育むのには、地域内外の多様な人々が継続的に出入りするような場が必要である[坂倉・醍醐・石井 2020: 32-33]。また、広井は、コミュニティの中心を、「地域における拠点的な意味をもち、人々が気軽に集まりそこで様々なコミュニケーションや交流が生まれるような場所」[広井 2010: 24]としている。このような視点から中心市街が地域のコミュニティの中心、拠点になりうると言える。中心市街地とは、国土交通省の定義によると、「相当数の小売商業者が集積し、及び都市機能が相当程度集積しており、その存在している市町村の中心としての役割を果たしている市街地」[国土交通省 2021: 10]としている。そして商業機能だけでなく、文化的交流の場や医療・福祉、地域交通など、多様な機能をもっている。実際、地域の人々が集まる商店街などを含む中心市街地では、人々が集まり関わり合い、コミュニティを育む役割を果たしてきた。しかし郊外化やモータリゼーションの進展によって、人々の生活圏・地域の商圈が拡大して中心市街地は衰退し、地域コミュニティを育みにくくなったのである[中心市街地活性化本部 2020: 1]。

中心市街地を活性化するための制度として、中心市街地活性化法がある。それは、「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」を目的としたものである。この法律の背景にあるのが、「コンパクトシティ」という考えである。山下によると、コンパクトシティとは「多様な都市機能の集積からなる地域の拠点を、クルマに依存せず利用可能な一体的な都市空間」[山下 2015: 29]である。つまり、商機能や行政機能など、重要な機能を分散させずに集積させることで、自動車に頼らずとも生活ができるヒューマンスケールのまちのことである。近年、日本全国で郊外化とモータリゼーションが進行し、都市機能や人口が低密で分散しているという現状がある。それにより、水道や電気などの多額のインフラコスト、モータリゼーションの進展による環境負荷の増大、高齢者や子育て世代の暮らしづらさ、そして、人口や都市機能が低密になったことによる地域コミュニティの衰退など、複数の課題が浮かび上がってきたため、コンパクトシティの実現が目指されている。そして谷口はコンパクトシティを実現するために、①交通エネルギー消費削減、②社会基盤整備・維持管理コストの縮減、③中心市街地の活性化、④公共交通の維持、⑤健康な暮らしの体現が必要だとしており、コンパクトシティ実現のために中心市街地活性化の必要性を主張している[谷口 2013: 1]。以降、様々な地域で、自治体主導のもと中心市街地活性化事業が行われてきた。地域ごと、事業ごとに内容は様々であったが、その中にはコミュニティを活性化させるためのものも多数存在する。また、中心市街地活性化事業に関する政府が公

表している文書の中にもコミュニティの言及は多数見受けられる。しかし、地域コミュニティ活性化のための事業や手法に関する研究は多数存在するにもかかわらず、中心市街地活性化事業の中でコミュニティの活性化を目指す市町村に関する研究は、今のところ存在しない。

本稿では中小都市の中心市街地活性化において、地域コミュニティの活性化を促進するため必要な事業や事業推進主体の仕組みや方法を明らかにする。そして、本稿では、日本全国の中小都市を対象にして研究を行う。国土交通省の定義によると、中小都市とは人口が1万人以上20万人以下の都市で、東京・名古屋・大阪の三大都市圏に属さない都市である[国土交通省 2016:1]。

2. 研究方法

文献調査を中心に行う。中心市街地活性化法や関連制度、事業推進主体などについて、また、コミュニティ形成に必要な要素や過程などを調査する。そして事例研究では、中小都市の中心市街地活性化事業でコミュニティ形成を行っている都市の事例として、滋賀県草津市を対象に調査する。草津市の中心市街地活性化事業では、市民活動や市民の交流活動に注力しており、それらの取組や目標は地域コミュニティの形成に深くかかわっていると考えられる。また、草津市の中心市街地活性化事業の中の事業の1つである「草津川跡地賑わい空間整備事業」は、市内外でコミュニティ形成や住民主体のまちづくりの文脈で評価されている。草津市の抱えている課題や行っている事業内容、事業のもたらした効果や改善点などを中心に、文献調査を行う。章構成は以下の通りである。

第1章 序論

第2章 中心市街地活性化事業について

1. 中心市街地活性化の推進に関する法の内容と法改正の概観
2. 中心市街地活性化事業の事業推進団体の特徴や課題

第3章 地域コミュニティについて

1. コミュニティの概念と地域コミュニティの定義
2. 地域コミュニティを形成するのに必要な要素・過程
3. 中心市街地の地域コミュニティの現状と課題

第4章 事例研究

1. 滋賀県草津市について
2. 第1期中心市街地活性化基本計画・第2期中心市街地活性化基本計画の概要
3. 事業内容の検討
4. 事業推進主体に関する考察

第5章 事例研究

第2章 中心市街地活性化事業について

1. 中心市街地活性化の推進に関する法の制定背景と法改正の概観

中心市街地活性化とは、中心市街地活性化の推進に関する法律（以下、中心市街地活性化法と呼ぶ）に基づき、中心市街地の都市機能を増進する取り組みのことである[中心市街地活性化本部 2020: 1]。この中心市街地活性化法は、第1章でも記述したように、中心市街地の空洞化の進展を受けて、「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」を目的に1998年に制定された法律である。この法律は、日本のまちづくりの基本にあるまちづくり三法の1つである。まちづくり三法は、もともと都市計画法、中心市街地活性化法、そして大店法の3つの法律で構成されていたが、郊外への大規模店舗の出店を促したのが大店法である。大店法は、一定規模の大型店舗が出店する際に、近隣の中小小売業者と調整をすることで、出店許可を与える法律であった[唐渡 2007: 60-61]。しかし、1989年ごろに貿易不均衡や流通機構の閉鎖性に対するアメリカの要請により、1992年に大店法の規制は緩和される。これによって、よりいわゆるショッピングセンターなどの大規模小売店舗が郊外への進出を進めていった[小島・阿部 1998: 10-11]。大規模小売店舗の出店も相まって、住宅地の郊外化や無秩序な拡大がさらに進展した。中小都市の小機能、都市機能は拡散され、中心市街地の空洞化がより一層顕著になった[唐渡 2007: 61-62]。このような流れを受けて、政府は大店法を廃止し、新しく大店立地法を制定した。大店立地法では、大規模小売店舗の出店に強い規制がかけられ、市町村を越えて広域的な立地調整が行われた[宇野 2007: 113]。そして空洞化してしまった中心市街地の活性化のために中心市街地活性化法が作られた。各自治体で事業を策定し、国の認定があったものに関しては、様々な助成措置を受けられるというものである。個別の商店を点、商店街を線としてとらえていた以前の関連の法律とは異なり、面として捉えられた中心市街地が活性化の対象とされた[土肥 2006: 6]。中心市街地活性化法の当初の仕組みや流れは以下の通りである。事業の流れとしては、まず、市町村が中心市街地のマスタープランとも言える「中心市街地活性化基本計画」を策定する。そしてタウンマネジメント機関（以下 TMO と呼ぶ）候補となる組織が中心に「中小小売商業高度化事業構想（以下 TMO 構想と呼ぶ）」を策定し、市町村に提出をする。TMO とは、実際に事業や取組を推進し、関係主体の調整役になる組織のことである。地域

の商工会や商工会議所が TMO になる場合が多かった。TMO 構想が市町村によって認定されると、TMO 候補となっていた組織が正式に TMO として認定される。その後、「中小小売商業高度化事業計画（以下 TMO 計画と呼ぶ）」を TMO が策定し、経済産業大臣の認定を受けて、助成措置を受けられるようになる。しかし、中心市街地活性化法が施行されても期待されていた効果は見受けられなかった。背景として、止まらない郊外化と商業の構造的な変化が原因として挙げられている。TMO の事業の中心が小売業におかれ、TMO 計画の管轄も経済産業省であったため、市全体の計画とあまりリンクしていなかった[石原 2006:56-57]。そのため、郊外化に関しても、自然体の中心市街地の地価の高騰や車所有の進展によって、中心市街地から離れたエリアに居住する潮流が止まらなかった。それに伴い、飲食店や公的機能の流出も進んでいった。商業の構造的な変化に関しては、小売業の販売価格自体が下がっていることである。1990 年代後半から 2000 年代半ばにかけて 10%以上も減少している。また、大型店の郊外進出に歯止めがかからず、店舗数が増加したことも原因の 1 つである[経済産業省商務流通 G 中心市街地活性化室・経済産業省中小企業庁経済支援部商業課 2006:28-29]。

そして 2006 年に 2 回目の改正が行われ、主に 3 点が大きく変わった。1 つ目は、中心市街地活性化事業の領域が 2 つから 4 つに拡張されたことである。以前は、商業活性化事業と市街地整備改善の 2 つが、中心市街地活性化事業として認定される対象であった。以前から、中心市街地活性化法では、商業以外の都市機能が法律に反映されていないことが指摘されていた[角谷 2021:40]。この改正によって、都市福利施設の整備、まちなか居住の推進も事業の対象として加えられ、事業の範囲が広げられた。2 つ目は、事業推進主体についてである。改正以前は、TMO が単独で推進することとされていた。しかし、改正後は一つの主体だけでなく多様な組織が参画できるよう、地域の複数の主体・組織によって運営されている、中心市街地活性化協議会が推進していくこととされた。そして協議会の中に、「都市機能の増進を担う組織」を設置することが義務付けられ、その多くの場合はまちづくり会社であることが多かった[角谷 2021:12]。3 つ目は、認定の制度である。以前は TMO 計画のみが経済産業大臣の認定を必要とされていたが、内閣府に中心市街地活性化本部を設置し、制度の方針やマニュアルの作成、市町村の基本計画への意見策定などを行い、内閣総理大臣が認定を行うという制度が導入された。これは、商業だけでなく、まちづくりや住環境といった広範な分野を効果的・総合的に推進できるようにするためであった。

しかし、改正後も期待されていた効果は見込めなかった。それは、畠山によれば、法改正によって、自治体にとって中心市街地活性化事業の認定を受けることがより難化したからである。法改正により内閣総理大臣の認定が必要になり、認定を受けるハードルが高くなった。また、上記の4領域の事業を、計画に盛り込まなければならなくなり、人手不足の自治体には特に難しいものとなった。内閣の認定を受け、事業を実施した団体でも、事業の効果が十分に表れた自治体は多くなかった。多くの自治体が事業を計画通りに進めたにもかかわらず、事前に設定した数値目標を達成した自治体は全体の27%にとどまった[畠山 2017: 28-30]。また、主要な事業推進主体である、中心市街地活性化協議会やまちづくり会社が、法的・財政的に脆弱であったことも課題の1つに挙げられる。これらの組織は、法的に明確な位置づけがされておらず、関係主体との調整役を担ったり、資金調達をしたりする際に十分な信頼を持っていない場合が多くあった。また、これらの組織は公益性が高く収益性が低い。そのため財源を行政からの支援金に頼ることになり、結果、財政基盤がぜい弱になりやすい[中西 2014: 102]。

2度目の改正は2014年に行われた。この改正の主な点は以下の2点である。1点目は、民間投資を喚起する新たな重点支援制度の創設である。高い効果の見込める民間によるプロジェクトに対して、「特定民間中心市街地経済活力向上事業」の認定を上げる制度を導入するというものである。この認定を得た計画は、金銭的な措置や法的な優遇措置が適用される。2点目は、中心市街地の活性化を図る措置の拡充である。例えば、研修やイベントなどのソフト事業を経済産業省が認める、民間中心市街地商業活性化事業の制度を創設した。この認定を受けた事業は、出資額についてなどの優遇を受けることができる。また、人口規模が小さい都市に関しては、商業活性化事業と市街地整備改善、都市福祉施設の整備、まちなか居住の推進の以上の4項目に必ずしも新規事業を含んでいなくても良い事を認めた。この改正点は、特に人口規模が10万人未満の小規模都市で、事業の実施の高くしやすさについて高く評価されている[畠山 2017: 30-31]。

しかし、改正されてもなお中心市街地活性化法において、事業推進主体に関して課題点がある。中心市街地活性化協議会が機能不全になっていることである。本来であれば、協議会と自治体が連携して様々な地域主体を巻き込みながら事業を進めていくのが理想である[畠山 2017: 35-36]。しかし、協議会の形骸化が指摘されるケースもあるなど、うまく機能していない場合が多い。協議会の機能に関する記述も改正に伴い含まれたが、大きな変更はなく基本方針の改定にとどまった。

2. 中心市街地活性化事業の事業推進団体の特徴や課題

第1節に記述したように、中心市街地活性化法改正前に、事業推進の役割を担っていたのはTMO(Town Management Organization)であり、その後、法改正によって事業推進の中心的役割は中心市街地活性化協議会やまちづくり会社が担うことが多くなった。そこで、この節のはじめに、TMO、中心市街地活性化協議会、まちづくり会社がそれぞれどのような組織で、どのような特徴を持っているのかをまず記述する。そのうえで、事業推進主体に必要なだと考えられることを論じていく。

(1) TMO(Town Management Organization)

TMOは、改正前の中心市街地活性化法に事業推進主体として法的に位置づけられている。実際の法律文の中では「TMO」という言葉はない。「TMO構想」を作成し、この構想に関して市町村の認定を受けられたものが認定構想推進事業者と規定され、略称として国によってTMOと呼ばれている[中小企業庁 2001:22]。そのため、原則として、TMOは1つの中心市街地につき1団体に限定され、複数設置されることはない。TMOになれる主体は商工会、商工会議所、第3セクター特定会社などである。第3セクター特定会社とは、「中小企業者が出資している会社であって、大企業者の出資割合が1/2未満であり、かつ、地方公共団体が発行済株式の総数又は出資金額の3%以上を所有又は出資している会社」[中小企業庁 2013:54]のことである。実際にTMOとなった主体の内訳は、2005年末までで、商工会議所・商工会が281団体、特定会社が115団体、財団法人が2団体、特定非営利活動法人が1団体と、圧倒的に商工会議所・商工会がTMOになるケースが多い[角谷 2021:10]。また、組織体制にもいくつかの類型があり、企業調整、事業実施、事業実施のための第3セクターを別途設置するTMO、第3セクターを設置し事業実施機能も担うTMO、事業部制または子会社を設立するTMOの5つである。どのようなタウンマネジメントを行うべきなのかによって、内部組織が様々に変わる[大川・宮庄 2000: 20-21]。

(2) 中心市街地活性化協議会

前節でも記述したように、2006年の法改正によって、中心市街地活性化協議会を事業の中に設置することが法制化された。この協議会は、中心市街地整備推進機構やまちづくり会社、地域の商工会議所・商工会などが参加する組織で、多様な主体が事業に参画できるよう

にする目的で作られた。他にも、事業や計画に密接に関係を持っていると考えられる事業者や主体も参加することができる。例としては、デベロッパーや商業関係者、地権者、市町村などである。協議会は市町村が基本計画を策定する際に、意見を述べる権利を持っている。また、市町村は、該当する中心市街地に中心市街地活性化協議会が組織されている場合は、協議会の意見を聴く義務があると法律上規定されている。また、事業が開始された後も、定期的に事業の評価に参加し、事業上の目標達成が難しい場合や、進捗が芳しくない場合には、計画の見直しや変更を市町村や事業者と連携して行うとされている[中小企業庁 2001: 60-61]。また、前述したように、協議会の中には、「都市機能の増進を担う組織」を設置することが求められる。事業・まちづくりのプラットフォーム的存在、中心的役割を担うことを期待されており、国土交通省は、「中心市街地の活性化のトータルコーディネーター」と記述している[国土交通省都市局まちづくり推進課 2021: 28]。しかし、法律上では多くの役割を規定されているわけではなく、役割の自由度が高く、どのように運営・活用されていくかは地域の裁量が大きいと言える。

(3) まちづくり会社

まちづくり会社は、「良好な市街地を形成するためのまちづくりの推進を図る事業活動を行うことを 目的として設立された会社等」と定義されているが、「まちづくり会社」という言葉自体は中心市街地活性化法では言及されていない[街元気事務局 2020: 2]。中心市街地活性化法が施行される以前から、まちづくり会社と呼ばれる企業や組織は存在していた。2006 年の法改正によって、「都市機能の増進を担う組織」を中心市街地協議会の中に置くことが明記され、この「都市機能の増進を担う組織」としてまちづくり会社が設置されることが多かった。そしてそれらのまちづくり会社は、新たな第三セクターだけでなく、既存の TMO が担ったり、社団法人や財団法人が担うケースも増えている[角谷 2021:12]。数あるまちづくり会社の事業形態も様々で、ハード事業とソフト事業に大別することができる。ハード事業とは、施設設備や施設の管理運営など、不動産に関わる事業であり、ソフト事業とは、イベント企画・実施や広報、防災などを扱う事業である。

(4) 中心市街地活性化事業の事業主体に必要な要素・課題

事業推進主体にとって共通して必要になる要素は 4 つある。一つ目は多様な主体間との関係調整力である。事業者は地域におけるステークホルダーと十分に話し合い、合意形成を

したうえで事業に取り掛かる必要がある。そうしないと地域の反感を買ったり、短期的なものになったりしてしまう。また、事業においては、中心市街地の商業活性化を図るためにだけでなく、都市商業の成長も目指していかなければならない。そのため、商店街関係者だけでなく、観光や建設といった広い領域の事業主や市民に対して窓口やアンテナを設ける必要がある[大川・宮庄 2000:54-55]。角谷は、政策実施過程にはキーパーソンによるコーディネーションが必要であることを明らかにしている。彼は、高松市と長浜市、青森市を例に挙げて、この三事例の中に、政策の計画や実施にきっかけを与えたキーパーソンが存在し、そのキーパーソンが他の主体に働きかけ、時には架け橋的存在になっていたことを指摘する。例えば高松市では、商店街組織の構成員がキーパーソンとなり、商店街再開発計画の策定や計画策定のための専門家との会議の設置、2つ存在したまちづくり会社の連携の手助けなど、まちづくり会社や市役所、専門家間調整役としての役割を担っていた[角谷 2021:85]。また、中心市市街地活性化事業やコンパクトシティ構想は、地域の中心市街地以外の部分からの反発を受けやすい。そのため、影響力の大きい議会に反発されると、議会で政策を承認してもらえないという事態も起こりうる。そのため、地域に影響力のある既得権益やステークホルダーとの良好な関係を築くことができるかどうか、円滑な活動のために必要になる[甲斐田 2016:78]。その地域の実情に詳しく、コーディネーターやファシリテーター役といった、多主体間をつなぐ役割を担う人物の存在と、それを実現できる柔軟性と強い連携が必要であると考えられる。

2つ目は、まちづくりにおける目標を達成することを追求しながらも、長期的に利益を出し続けることである。事業主体が一番に達成を目指すことは、地域の中心市街地活性化基本計画に設定された目標である。しかし、継続的に事業を続け、組織運営を続けていくためには安定した収益を上げていくことが不可欠である。特に法人である TMOやまちづくり会社にとって、収益確保は避けて通れない[角谷 2021:18]。また、まちづくり会社の活動の中には、ハード事業の他に、都市のブランディング事業、マーケティング調査、起業支援、着地型観光サービスの創造など、利益に直結しないソフト事業が数多く存在する。これらの事業に関して、行政の理解を得ながら進めていく必要がある[甲斐田 2016:78]。目標達成に向けて必要なことを行いながらも、収益を得られる仕組みや事業を確保し併用していく必要がある。

3つ目は、まちづくりやビジネスに関して豊富に知識を持っている人材が参画することである。地域の課題は、複雑で広範にわたっていることが多く、専門的な知識や能力が必要

になることが多い。地域内の人材だけではなく、施策推進に大学などの学術機関や独立行政法人の学術研究機関などとの連携があるとよい[鶴飼 2011:2]。また、TMO・まちづくり会社で重要な役割を果たしてきたのが、タウンマネージャーと呼ばれる人材である。タウンマネージャーはTMO の概念と共に生まれた。タウンマネージャーは、組織内や事業に関する業務にとどまらず、関係主体との調整や広報や情報発信、行政との計画策定など多岐にわたる[角谷 2021:16]。実際にタウンマネージャーとして働く人々が必要だと感じるスキルは、事業内容にもよるが、「アイディア・企画力」「関係者や関係団体との合意形成能力」「事業の実施・推進能力」「商業施設整備・運営」「全体統括・管理能力」「戦略と方向性」「地元自治体や経済界とのネットワーク」「住民参加を促進する力」などである。また、それ以外にもマーケティング能力やコスト管理能力、アカウントティング能力、レポート能力、プレゼンテーション能力など、とても幅広い能力が必要とされていることがわかる[経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室 2010: 111-116]。また、そのほかの人材に関しては、ゼネラリストスタッフとスペシャリストスタッフがそれぞれ必要である。ゼネラリストスタッフは、「広範で総合的な立場からトップの命題等を提案できる者」のことである。経営の基本政策や戦略、及び中長期計画など、広い職務を担当する。スペシャリストスタッフは、「その道の熟練者・専門家であり、狭い範囲での命題等を提案できる者」のことである。その分野・領域については知識や技術・経験を豊富に持っている[大川・宮庄 2000: 61-63]。

4つ目は、地域住民を巻き込むことである。地域住民を巻き込むことの利点としては、市民のニーズを把握することができることと、様々な角度からの多様な意見・アイディアを得ることができることにある。すべての中心市街地活性化事業は地域住民のために行われるものであるため、市民のニーズの把握は必須である。計画を策定する段階においてはもちろん、設立後の施策策定においても、可能な限り住民の声を拾うべきである[杉崎・小泉・大方 2003: 835-836]。また、多様な組織やコミュニティを巻き込むと、さらに多くの多種多様な市民の声を、一度に拾うことができると考えらえる。

そして共通して課題になることは以下の2つである。1つ目は人材不足である。先述したように、タウンマネージャーをはじめ事業に参画する人物に求められる能力は多岐にわたり、そのような人物を地域内で見つけ、自治体ごとに配置する事はとても難しい。また、事業に参画してもらうためには長期間にわたって雇用しなければならないが、これも簡単ではない。多くの自治体、まちづくり会社の財源は決して豊かなものとは言えないからである。試算される平均年収は、6割がサラリーマンの平均年収を下回っており、多くのスキルを必

要とし難易度の高い業務を担当するタウンマネージャーを雇用するのに十分な条件ではない。さらに、これらの報酬自体も行政の資金に頼っているまちづくり会社も多く、自己資金でまかなえているのは、全体の約 23%に止まっている[経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室 2010: 108]。

2 つ目は、資金繰りである。まちづくり会社で多くの場合課題になるのが、資金繰りについてである。まちづくり会社は、収益よりも事業における目標や課題解決が優先される場合も多いので、財政状況が悪化しやすい。そのため行政からの支援や行政施設の管理委託などを請け負うケースも増えている[角谷 2021:18]。また、公益性の高い事業は、民間企業にとってリスクが高く、低いリターンしか見込めないことが多い。まちづくり会社は、公的機関、地元住民、地元企業と共同することで、リスクを低くすることができる[甲斐田 2016:77]。

第3章 地域コミュニティについて

1. コミュニティの概念と地域コミュニティの定義

はじめにこの節では、地域コミュニティとは具体的に何を指すのかを定義したい。

テイラーによれば、コミュニティは以下の意味で大別できる[テイラー 2017:49-56]。記述的なコミュニティ、規範的なコミュニティ、道具的なコミュニティの3つである。1つ目の記述的なコミュニティは、構成員が共通する文化や社会的関係、経済利益、経験といった、共通する特徴を共有する人々のグループ・ネットワークである。2つ目の規範的なコミュニティは、地縁的・血縁的といった社会的な密接な結びつき、連帯、結束、参加が見られる場所である。3つ目の道具的なコミュニティは、地域や国家などの環境を変革させるために活動したり、サービスや政策を供給したりするための場所・機関である[テイラー 2017:49-56]。コミュニティは必ずしもこの3つに分類できるわけではなく、1つのコミュニティが複数の意味を持つなど、横断的なものだと考えられる。例えば、第1章で述べた日本のムラコミュニティは、地域の農村文化を共有し、血縁的・地縁的に密接に結びつき、共同の農業経営体として自らでコミュニティ内外に対してサービスを提供していた。つまりムラはコミュニティとして記述的な意味、規範的な意味、道具的な意味の3つをすべて持っていると言える。地域コミュニティで考えてみると、地域コミュニティは同じ地域に暮らしその地域の文化や風土を共有しており（記述的）、地域課題を自分たちで解決していこうとする（道具的）とするものだと考えられる。以前の日本のコミュニティでは、規範的な意味をもつ強い繋がりがあったが、現代の地域コミュニティはそういった規範的な意味が薄れているため、ここでは規範的な意味を含めない。

また、コミュニティを形成する上で言及される概念が、ソーシャルキャピタルである。ソーシャルキャピタルとは、「人々の強い信頼関係、互酬と呼ばれる相互扶助の慣行、密度の高い人的ネットワークといった、人びとの協力関係を促進し、社会を円滑・効率的に機能させる諸要素の集合体を資本に見立てた概念」[山内 2010:10]である。菅原はソーシャルキャピタルを結合型と橋渡し型の2つに分類する[菅原 2008: 94]。結合型は、1つの組織内に生まれるもので、同質的なつながりである。信頼や協力、結束を生み出すものである。一方、橋渡し型は、複数の組織間に生まれるつながりのことで、異質な主体をつなげるネットワー

クである。結合型のソーシャルキャピタルは、つながりがとても強いいため、時に内部指向的な性格を持ち、組織の外に対して排他的になる場合がある。これに対し、橋渡し型のソーシャルキャピタルは、前者よりは弱い繋がりではあるが、組織間で横断的な働きをするため、社会の潤滑油としての働きをすることもある。また、彼は、商店街において商店街組織と商店街外部の地域コミュニティを構成する組織との協働活動が、地域間のソーシャルキャピタルを育み、そのソーシャルキャピタルがさらなる協働活動を促進するということを主張している[菅原 2008: 93-94]。

また、角谷もコミュニティの性質にも似たような区分を言及している。角谷はコミュニティの性質を強い紐帯と弱い紐帯に分類している。強い紐帯は、繋がりが強固で外部に対して閉鎖的で、構成員が同じ性質を持っている、もしくは持つようになる傾向がある。一方弱い紐帯は、つながりが緩やかなため外部に対して開放性を持っている。そのため外部のネットワークや組織とつながりを作りやすいという特徴がある[角谷 2021:4]。

板倉らによると、協働することによるメリットは以下のような点が挙げられるという。1つ目は、新しい仲間を増やすことができる事である。自らの組織の中だけで活動すると、関わる人材が組織内だけに限られてしまうが、異なる組織間で協働することで多様な人材を巻き込むことができる。それによって多様な視点を取り入れることができたり、組織内にはない経験や専門性を得たりすることができる。2つ目は、公共感覚が育まれることである。協働するということは、異なる考えや価値観を持った人々と活動するということである。自分以外の多数の人々についてより想像力を働かせ、配慮しやすい環境になるということである。3つ目は共創が起きやすくなることである。共創とは、異なる主体の新しい組み合わせによって、イノベーションが起きる状態を作ることである。組織内の議論だけでは到底生み出す事の出来ない、新しい考えが生まれる可能性があるということである[坂倉・醍醐・石井 2020: 138-139]。地域には多数の課題があり、それは複数の分野に横断している。その視点からも、地域コミュニティは多主体と協働するための開放性を持ったコミュニティであるべきだと言える。

橋渡し型のソーシャルキャピタルや弱い紐帯のようなコミュニティの在り方として、地域の交流空間である「サードプレイス(Third Place)」という概念がある。第1の場所としての家族、第2の場所としての職場だけでなく、地域住民との交流の場としてのサードプレイスが、人々の生活の孤独化を防ぎ、地域に活気を与えるというものだ。このサードプレイスは、ゆるやかなつながりでありながら、誰に対しても開放的な場である。また public であ

る「公」でも、privateである「私」でもない、「共(common)」な空間であることも特徴の1つである[オルデンバーグ 2013: 72-74]。この「共(common)」は、個人の「私」と行政などの組織的・制度的な「公」の中間のようなもので、人々のインフォーマルな集まりである。この「共」のつながりが、先述したソーシャルキャピタルを育むことにつながっていくのである[坂倉・醍醐・石井 2020: 56-58]。それには、地域コミュニティやNPO、まちづくり団体などの地域に根差した中間団体の活動が必要である。そしてこれらの中間団体が、行政や民間などといった他の主体と協働することが望ましい[宮崎 2010: 191]。

また、坂倉ら[2020: 62-63]は、コミュニティのメンバーの活動参加の過程について「共同行為における自己実現の段階モデル」を提唱している。まず、参加者はコミュニティの内部での他者との関係性を構築し、そこに対して安心感を抱き、その安心感がコミュニティへの所属感につながっていく。その所属感がコミュニティの運営協力といった行動への誘因となり自発的な活動の意欲を生んでいき、役割を担い自己実現していく中で、自身の存在意義を見出していく。この構造が、コミュニティ内部のつながりを生み、自発的な活動が続いていくのである[坂倉・醍醐・石井 2020: 62-63]。内山も、コミュニティの構成員の能動的に行動について、「住民自身、組織、そして地域のエンパワメントをもたらす一つの手段であるといえる。つまり、住民参加を通じたエンパワメントのプロセスを通じて、人々の QOL (Quality of Life) の向上や具体的行動により社会構造に変化を生じさせ、結果的に地域共生社会の構築につながるのである。」[内山 2020: 145]と述べている。地域コミュニティを通じた活動が、地域の人々の個人の幸福の向上に寄与すると言ええる。また、野田・千田もコミュニティの本質は、「人と人との緩やかな絆で繋がり支えあう関係に至る、地域の課題解決のプロセス」[野田・千田 2017: 64-69]と表現しており、具体的には、コミュニティの構成員が緩やかな絆で繋がり、お互いを配慮しながら、自ら・自分たちの地域の課題をコントロールし解決していくことであると主張している。

以上のことから、本稿での地域コミュニティは「公」でも「私」でもない「共」的なで、いわばサードプレイスのようなコミュニティとする。そして、内部の繋がりが密接で閉鎖的なものではなく、内部の繋がりが緩やかであっても外部に対して開放的で、多主体と協働しやすい、橋渡し型のソーシャルキャピタルを持ったコミュニティとする。また、坂倉・醍醐・石井らが提唱するような、コミュニティでの共同の行為を通して構成員が自己実現を達成する過程で、コミュニティが強固で継続的なものになっていくと考えられる。

2. 地域コミュニティを形成し発展させていくために必要な要素・過程

コミュニティの形成過程は以下のとおりである。①実践的集まりの創造、②実践的集まりの維持の前進、③実践的集まりの活用の成功である[金子 2007:39]。この3つの段階は、人々が集い集団を形成し(①)、その集まりを運営する仕組みを作って維持し(②)、集まりを何かの目的のために機能させる(③)と言い換えられる。森下によると、①のコミュニティの形成に関して、コミュニティは自然発生するものではないため、コミュニティ発生には起点となる何かしらの主体が必要である[森下 2012:379]。そしてその主体になるのがアソシエーションであるとしている。アソシエーションとは、「共通の利益の追求のために複数の社会的存在が組織されたものである。それは共通の目的を土台として形成される確固とした社会的な存在」[マッキーヴァー 1975:23]であり、コミュニティとは似て非なるものである。地域に所在するアソシエーションによる働きや活動によってコミュニティが生まれる。こうしたアソシエーションの例として、地域の町内会や自治会、市民活動団体が挙げられている[森下 2012:379-381]。コミュニティの形成には、まず基盤となるアソシエーションが必要であると言える。金子[2016:109-110]は、コミュニティが結束するのに必要なものとして、共通の課題や目標を挙げている。共通のものに関心が向けられた際に、人々は結束し、この結束性がコミュニティの中心構成要素になる[金子 2016:109-110]。

また、国土交通省は、これからのコミュニティ形成に必要な視点として、多様な人々が集まれる「場」、多様な人々を集める「機能」、多様な人々をつなげる「仕組み」を挙げている[国土交通省 2019:16-17]。「場」に関しては、誰でも自由に参加できる空間のことで、例としては公民館やある図書館などが挙げられている。コミュニティが生まれる場は、コミュニティ内部だけでなく、コミュニティ外部に開かれているべきだという指摘もある[坂倉・醍醐・石井 2020:38]。また「機能」は、その「場」に行けばできることや、多様な人々が集まるきっかけになるもので、その場において人々のニーズを満たし、人が集まる動機や目的になるものである。「仕組み」は、人と人が継続的につながる可能性を高めるものであり、例としては、地域課題への取組やコミュニティビジネスなどが挙げられている[国土交通省 2019:16-17]。これは、先述した、何かしらの目的のために形成されるアソシエーションにも当てはめられるものである。この「仕組み」について、まちづくりに関わる共通する課題やテーマに関して活動するコミュニティは、参加住民が皆同じ関心、同じ志を持っている点で活動が継続しやすいという報告がある。このようなコミュニティでは、課題への取組の過

程の中で、自己の成長や楽しさを見出すため、そのようなポジティブな感情がコミュニティの維持・継続につながるのである[山崎 2010:330]。

野田・千田[2017: 64-69]は、多くのコミュニティに関する論文をまとめ、コミュニティを構成する要素に関するモデルケースを構成した。まず、コミュニティに大きく関わる要素として個人、組織、支援者の3つがある。個人はコミュニティの構成員のことで、組織はコミュニティのことであり、支援者はコミュニティ活動を支援する者のことである。このそれぞれの要素にはそれぞれ先行要件があると言う。先行要件とは、それぞれに必ず必要な要件と言える。個人の先行要件は、自分のことも他人のことも尊重できること、地域への愛着や興味関心を持っていること、自分自身が力を持っていることを意識することの3つである。組織の先行要件は、リーダーの存在、住民の主体性、住民同士の交流や連携、自分たちの地域を自分たちで変えうるという信念を持っているかどうか、自分たちの置かれた状況に対する批判的・問題意識・課題共有・地域社会への働きかけである。支援者の先行要件は、支援者の地域住民への信頼、コミュニティ・エンパワメントの視点である。また、個人、組織、支援者の3つには、コミュニティに影響を与える要素をそれぞれ持っている。

個人の要素は、個人の力、他者との交流、個人の価値観・感情の3つである。個人の力とは、知識や能力、専門性、主体性、専門家との繋がりなど、コミュニティの構成員が持つ資源のことである。他者との交流とは、協調性や共感力、人との繋がり、家族など周囲の活動に対する協力など、個人のコミュニケーション能力や影響力だと言ったことができる。個人の価値観・感情は、コミュニティ活動の意味付けや生きがい・やりがいなどである。

組織の要素は、グループの力と、グループ外の組織・地域との交流に分けることができる。グループの力は、活動目的や目標の明確化、活動の機会や質、内容などといった活動方法、組織間の仲間意識や信頼関係、組織の成長度合い、組織内での構成員の立場や役割分担、課題の意識化・明確化・共有である。これらの要素によって、コミュニティがどのように効果的に機能していくのかが大きく決まると考えられる。グループ外の組織・地域との交流は、専門家とのパートナーシップや地域におけるコミュニティの立場、コミュニティと地域の交流の程度などである。

支援者の要素は、直接的な支援、支援者の知識・技術、周辺地域の環境づくりや働きかけである。直接的な支援は、コミュニティに対して直接的な金銭などの支援のことである。支援者の知識・技術は、他主体とのパートナーシップの形成や協働する場や機会の提供、コミュニティにエンパワメントやコーディネートに関する知識や技術の提供など、コミュニ

ティ形成、運営のために、必要な知識を与えたり活動のサポートをすることである。周辺地域の環境づくりや働きかけは、地域の資源の把握や開発をしたり、対象となる地域社会への理解や住民ニーズの把握などである。金銭的・物質的な支援をするだけでなく、地域に根付き、本当にコミュニティにとって必要な支援を柔軟に与えていくことが重要であると言える。地域コミュニティの大きな支援者といえば、行政である。宮崎は、行政の役割として「ファシリテーターとしての行政」を主張する。市民がコミュニティを形成し、地域のために活動するためには、仕切り役である「コーディネーター」ではなく、コミュニティの活動を支援、促進する役割が求められているのである[宮崎 2010:203-204]。その役割は、支援者の役割に関して先述したように、金銭などの直接的なものだけでなく、知識・技術、周辺地域の環境づくりや働きかけといった間接的なものが重要である。

表1 コミュニティの先行要件と影響する要件

([野田・千田 2017:64-69]より筆者作成)

個人	先行要件	● 自分のことも他人のことも尊重できること ● 地域への愛着や興味関心を持っていること ● 自分自身が力を持っていることを意識すること
	影響する要素	個人の力（コミュニティの構成員が持つ資源） ● 知識 ● 能力 ● 専門性 ● 主体性 ● 専門家との繋がり 他者との交流（個人のコミュニケーション能力や影響力） ● 協調性 ● 共感力 ● 人との繋がり ● 家族など周囲の活動に対する協力 個人の価値観・感情 ● コミュニティ活動の意味付け

		● 生きがい・やりがい
組織	先行要件	● リーダーの存在 ● 住民の主体性 ● 住民同士の交流や連携 ● 自分たちの地域を自分たちで変えうという信念を持っているかどうか ● 自分たちの置かれた状況に対する批判的・問題意識・課題共有 ● 地域社会への働きかけ
	影響する要素	グループの力（コミュニティの生産性や機能の仕方を決定する要素） ● 活動目的や目標の明確化 ● 活動の機会や質、内容などといった活動方法 ● 組織間の仲間意識や信頼関係 ● 組織の成長度合い ● 組織内での構成員の立場や役割分担 ● 課題の意識化・明確化・共有 グループ外の組織・地域との交流 ● 専門家とのパートナーシップ ● 地域におけるコミュニティの立場 ● コミュニティと地域の交流の程度
支援者	先行要件	● 支援者の地域住民への信頼 ● コミュニティ・エンパワメントの視点
	影響する要素	直接的な支援 ● 金銭など 支援者の知識・技術（コミュニティ形成、運営のために、必要な知識を与えたり活動のサポート） ● 他主体とのパートナーシップの形成 ● 協働の場や機会の提供 周辺地域の環境づくりや働きかけ ● 地域の資源の把握や開発 ● 対象となる地域社会への理解

		● 住民ニーズの把握
--	--	------------

上記のことから、コミュニティを形成し、発展させていくためには以下のことが必要であると言える。まず、コミュニティを形成するためには、1つ目に、多様な人々が集まれる空間的な場である。この場は、参加するのに心理的ハードルや要件があるものではなく、開放的で、誰もが気軽に集まれるものでなければならない。2つ目に、人を集める機能である。共通の関心であったり、イベントであったり、場に人が集まるきっかけが必要である。そして、コミュニティを長く維持するために必要なものは、1つ目に、コミュニティビジネスやアソシエーションといった、人々が継続的につながり続ける仕組みである。この仕組みとなるものには、優れたリーダーの存在や表1にあるグループの力があることが望ましい。2つ目に、コミュニティを継続させるためには、支援者の存在である。支援者は金銭を与えるだけであったり、逆に介入しすぎて仕切ってしまうのではなく、コミュニティ自らが持っていない・用意することができないものを把握し、提供することが求められる。また、その支援は物理的なものにとどまらないことを留意する必要がある。3つ目に、コミュニティを形成する人々が主体性ややりがいを持っていることである。しかし、多様な人が集まる場づくりをする以上、それを最初から全員が持っているのは難しい。そのため、活動していく中で、これらを育んでいけるようにすることが求められる。4つ目にコミュニティを形成する人々、コミュニティそのもの、支援者すべてが、地域に根付いていること、もしくは根付こうとする努力が大切である。それがその地域でコミュニティを維持し、地域内の他の主体と協働することに必要である。

3. 中心市街地の地域コミュニティの現状と課題

全国的に地域内の人と人のつながりの希薄化が進んでいる。以前から日本各地に地縁の組織として存在している自治会の加入人数も年々減っている。日本全国の600の市町村の自治会加入率の推移は、2010年は78%であったが、2020年は71.7%と年々減っている。また、これらの600の市町村の中で、約6割が近所づきあいの希薄化を課題として挙げていることから、日本全体でも課題である[地域コミュニティに関する研究会 2022: 7-8]。そもそも、それぞれの都市において、地域コミュニティを育むのに、様々な課題が存在する。広井[2010: 27]によると、都市の人口など、都市の属性によって、抱える課題やハードルは異なっている。本稿で扱う中小都市が当てはまる、人口50000人以上300000人未満の都市

が抱える課題は、1 番割合が高いものは「地域コミュニティへの人々の関心が低い」、2 番目が「現役世代（労働人口）は会社（職場）への帰属意識が高く地域との関りがうすい」、3 番目が「いわゆる新住民と旧住民の間の距離が大きい」、4 番目が「地域の人々が気軽に集まれるような場所がない」、5 番目が「郊外的大型店舗により中心部が空洞化している」であった。中心市街地の中心市街地では、第 1 章でも記述したように郊外化の進展によって空洞化が起きている。以前まで地域住民の生活の基盤であり経済の中心であったが、郊外化によって商機能が流出し、現在では空き店舗や空きオフィス、空き大型商業施設など、未利用・低利用不動産が増えている。2004 年から 2014 年にかけて低利用不動産が増えていると感じている自治体は、空き店舗に関しては 80%、事業用不動産に関しては 47%と、その変化は明らかである[箸本 2016: 55-56]。またそれに伴って、市役所や病院といった公共施設や文化施設も郊外に流出しているのである。こうして郊外に複数の機能が流出することで、多くの人口が中心市街地から流出し、中心市街地は低密になっている。人口や不動産が低密になったことによって、コミュニティが育まれにくい環境になってしまっている。

分譲マンションがまちなかに建設され、一定の人口がそれによって保たれていたとしても、そこでコミュニティは形成されにくい。マンションの住民同士や地元住民が交流する場や仕組みが多くの場合用意されていないからである。町内会などの地元の組織からのアプローチや、マンション住民と周辺住民の交流の機会を作らないと交流は生まれず、地域の活性化にはつながらない[池田・樋口・中出・松川 2009: 6]。

林[2003: 48-49]は、都市開発の文脈では、集合住宅の建設などといった大規模開発だけではなく、まち再生の視点を持ち合わせることが重要だと指摘している。まち再生とは、コミュニティや NPO による再生への取組・まちづくりのことであり、ディベロッパーによる大規模な面的開発と対比して、小規模な取組を指している。大規模開発は、商業施設やオフィスであれば地域に大きな経済的効果を、大規模な集合住宅であれば多大な人口を地域にもたらす。しかし、大規模開発はプロジェクトが開始してから完了するまで十数年単位で時間がかかり、その間その地域での経済活動・コミュニティ活動が停止してしまうことや、完成してからも施設市場原理から外れて低利用不動産になってしまう可能性など、多くのデメリットも存在する。だから、不動産を開発するのと同時に、それぞれの地域のコミュニティや住民が、地域を元気に保つことが重要なのである。コミュニティによる多くのコミュニティが小さなまち再生の取組を、長い時間かけて行うことで、都市の広範囲なエリアを経済的・文化的・防災的・福祉的な視点で良好に保つとしている[林 2003: 48-49]。

岡部[2010：113]は、地域コミュニティが衰退した1つの理由として、仕事と住環境の分離を挙げている。「現役世代（労働人口）は会社（職場）への帰属意識が高く地域との関りがやすい」ことが地域コミュニティの課題になっていることを先述したように、職場でのコミュニティは地域に根差したものではないからである。また、現代の社会では分業化が進み、それぞれの空間が1つだけ機能をもち、人々が複数の空間を渡りあるく生活を送っている。例えば、買い物をするために郊外のショッピングセンターに行き、娯楽のために遠い遊園地まで行き、仕事をするために大都市のオフィスまで出勤し、寝るためだけに自分の住んでいる地域に帰ってくるような生活様式である。コミュニティ形成のためには、住環境のみの単一機能の空間を作るのではなく、空間を多様な機能を内容したものにするのが重要である。それに加えて、地域に根差した仕事で地域に住まう人の生活を支える経済の存在も必要だと岡部[2010：113]は言う。

中心市街地の地域コミュニティを育むためには、大規模な都市開発をするだけでなく、積極的に住民同士をつなげるような取り組みが不可欠である。同時に、商業に関してもただ便利さを追求するのではなく、事業者と住民の互いの顔が見えるような地域に根差した商店などを残し住民が利用することによってよりコミュニティが生まれやすい環境を作ることができると考えられる。

第4章 事例研究

1. 滋賀県草津市について

本稿の調査の事例として扱う滋賀県草津市は、滋賀県の南部に位置し琵琶湖の南側に面している。人口は138000人（2022年11月時点）で、人口は微増し続けている。草津市は、古くから交通の要所として栄えていた。琵琶湖によっては水上交通が栄え、江戸時代には、東海道と中山道が合流・分岐する地点として草津宿が発展した。多くの人が行きかう宿場町であったため、商業が発展した賑わいのある街であった。そのため、今でも歴史的な建物や町並みが残っている[草津市 2019: 1-2]。

草津市の中心市街地活性化計画では、中心市街地にJR草津駅を中心とした197ヘクタールの地域が設定されている。草津市の中心市街地では、近年マンションの開発が進んでおり、高密度な住宅街が形成されている。中心市街地は3つのエリアに大きく分けることができる。駅東エリア、駅西エリア、そして本陣エリアである。駅東エリアは、マンションの建設が中心的に進んでいるエリアであるが、商業機能が郊外化によって分散してしまっているため、エリア内の商業機能は人口増加に追い付いていない。駅西エリアは、民間の大型商業施設なども存在し、区画整理事業などにより人口が集中している地区である。しかし、青空駐車場など未活用の土地も多く存在することが問題になっている。本陣エリアは、宿場町の町並みが残るエリアであり、人口減少と高齢化が進んでおり、それにより商店街の後継者問題や店舗の廃業などが起こっている。それによって、この地域でも商業機能が不足している[草津市 2019: 10-12]。

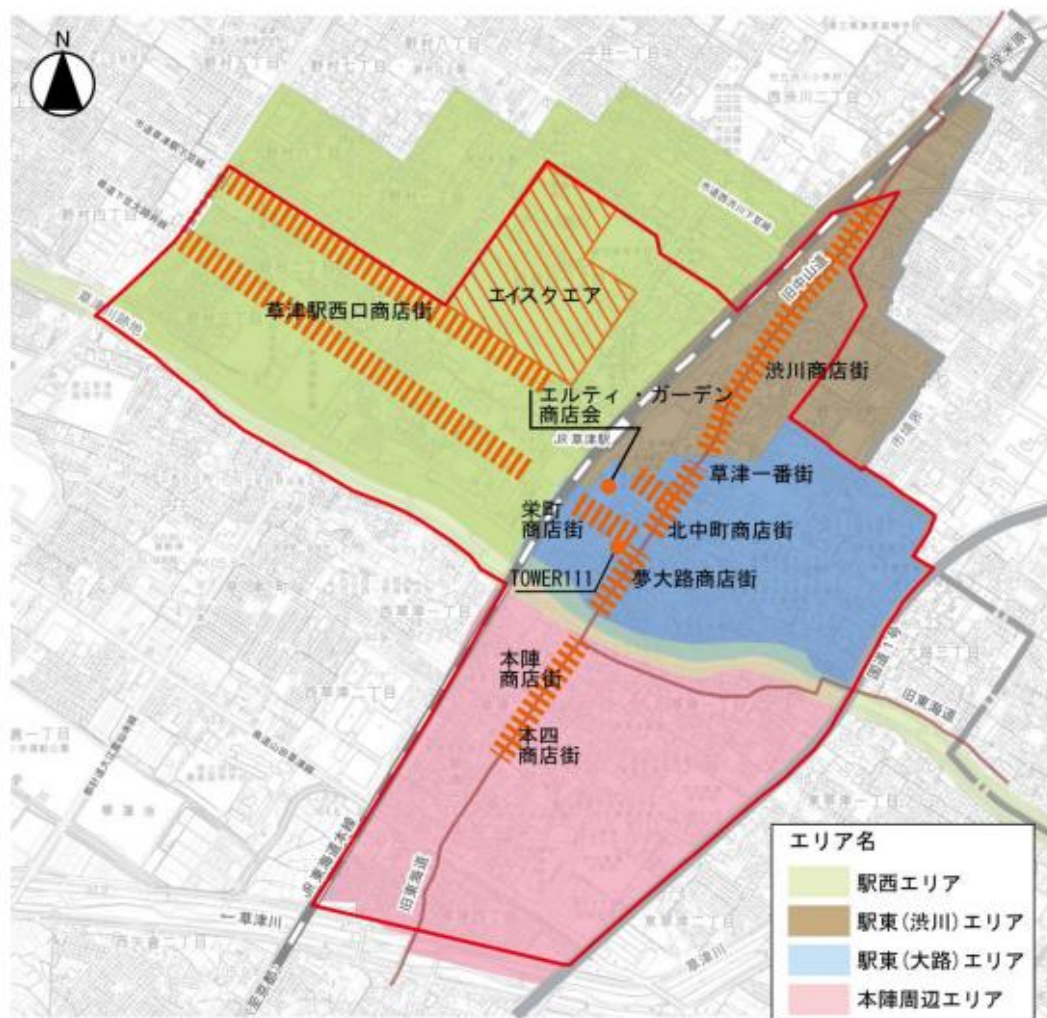


図1 草津市の中心市街地計画区域内の商店街の立地
 ([草津市 2013:31]より引用)

2. 第1期中心市街地活性化基本計画・第2期中心市街地活性化基本計画の概要

(1) 第1期中心市街地活性化基本計画

草津市では、2013年に第1期中心市街地活性化基本計画の認定を受けて事業を進め、主にハード事業を中心に取り組んできた。2019年に第2期中心市街地活性化基本計画の認定を受け、事業を推進している。第1期基本計画では、「元気とうるおいのある生活交流都市の創造」を理念として、①中心市街地の歩行者の通行量と回遊性の向上、②商業機能と個性で魅力のある店舗の集積、③幅広い世代の交流促進を目標に行われた[草津市 2013: 110-112]。草津市では、駅周辺だけでなく、主要幹線道路沿いにも大型の小売店舗が多くある。それらの集客力によって中心市街地内にある商店街の空き店舗が増加し、それに伴

って商店街での歩行者の通行量も減少してしまっていた。また、中心市街地に訪れる観光客人数も減少しており観光地としての魅力も減少してしまっていた。また、市民交流センターなどの交流施設の利用者数も減少しており、地域内での住民の交流も以前より衰退していたと言える。これらの状況を受けて、①中心市街地の歩行者の通行量と回遊性の向上に対しては、立地を生かした集客拠点整備、歴史的な街並みの整備、通りの空間を生かした歩行空間整備などが小目標として置かれた。②商業機能と個性で魅力のある店舗の集積に対しては、駅前の情報発信機能の強化、低未利用地等を活かした商業店舗整備、空き店舗等を活用した魅力店舗の誘致、歴史的な街並みと魅力店舗の誘致が目指された。③幅広い世代の交流促進に対しては、地域やNPOなどの市民活動拠点づくり、市民交流拠点としての草津川跡地の整備、市民・事業者・行政によるエリアマネジメントの仕組みづくり、中心市街地の交通利便性の強化などが目指された[草津市 2013: 118-121]。世代間交流の効果として、「各世代の地域社会とのつながり」が1番に上がっている[黒澤 2010: 184-185]。現代社会では、教育が完全に学年ごとに分けられて制度化され、以前まで存在していた年配者が人生の中で培ってきた知恵や経験を教える機会がなくなっている。また、高齢者のケアの文脈においても、ケア施設に入った高齢者は、外部との接点を持てず、地域が高齢者のケアの機能を担えていない。そこで、世代間交流を通して地域へのつながりが生まれることで、上記のような教育やケアの機能をコミュニティが担えるようになると考えられる。他にも効果として、「子供の人格発達」、「高齢者世代への理解」、「高齢者の生きがいづくり」など、制度的な教育や福祉だけでは担保できない、効果が挙げられている。子育て世代が多く、高齢者も多数存在する草津市には必須の施策と言える。

そして②中心市街地の歩行者の通行量と回遊性の向上に対する数的目標は、1日の歩行者の通行量である。市街地内の計6か所を選定し、毎日歩行者の数を測定する。③幅広い世代の交流促進に対する数的目標は、第一期中心市街地活性化計画終了時の2019年度の福祉・文化・交流施設の利用者数である。ここでの福祉・文化・交流施設とは、市内のまちづくりセンターや人権センター、市民センター、体育施設や音楽施設、博物館などの文化的施設である。2013年度の利用人数が年間およそ45万人であり、2019年度における目標値はおよそ54万人である[草津市 2013: 124-134]。

(2) 第2期中心市街地活性化基本計画

第二期中心市街地活性化基本計画は2019年4月から2024年3月までの計画である。基

本理念が「ひとが行き交ひひとが集いにぎわいと交流が広がる健幸なまち」と設定され、①歴史と景観を活かした回遊性の向上とまち歩き観光の促進、②拠点施設の集客を軸としたまちなか交流の促進、③まちの特性を活かした魅力店舗のつながりによる活気とにぎわいの創出の三つが方針として示されている[草津市 2019: 58-59]。これらの方針をより明確にすると、①回遊性の向上、②集客力の向上、③エリア経済の進展である。第2期では「健幸」というワードが含まれ、第1期よりも健康促進に重きを置いているが、おおもとの方針は第一期のものとそこまで変化はないと言える。数値目標の設定の仕方も大きくは変わっていない。①の数値目標は、歩行者通行量の向上で、基準値となる2017年度の数値9717人から、2023年度の段階で11282人までの増加を目指す。②の数値目標は、年間の健幸・観光・交流施設の利用者数の向上で、基準値である2017年の371077人から592427人までの増加を目指す。③の数値目標は営業店舗数の向上で、基準値である2017年の数値692店舗から735店舗までの増加を目指す[草津市 2019: 76-91]。

3. 事業内容の検討

(1) 第1期中心市街地活性化基本計画の事業内容

第1期基本計画では、主に4つのタイプの事業が計画・実施された。「土地区画整理事業、市街地再開発事業、道路、公園、駐車場等の公共の用に供する施設の整備その他の市街地の整備改善のための事業」、「都市福利施設を整備する事業」、「公営住宅等を整備する事業、中心市街地共同住宅供給事業その他の住宅の供給のための事業及び当該事業と一体として行う居住環境の向上のための事業」、「中小小売商業高度化事業、特定商業施設等整備事業その他の商業の活性化のための事業」である。地域コミュニティに関係するものは、これらの事業を横断するかたちで存在している。1つ目の「土地区画整理事業、市街地再開発事業、道路、公園、駐車場等の公共の用に供する施設の整備その他の市街地の整備改善のための事業」は、主に市街地や公共施設の整備、それに伴うイベントの開催などである[草津市 2013: 135-138]。

2つ目の「都市福利施設を整備する事業」は、市民文化交流センター整備事業のよう公共施設を整備する事業を中心としつつ、アートフェスタなどといったイベントなどのソフトの事業も計画・実施された[草津市 2013: 140-144]。

3つ目の「公営住宅等を整備する事業、中心市街地共同住宅供給事業その他の住宅の供給のための事業及び当該事業と一体として行う居住環境の向上のための事業」は、まちな

か居住の推進のために子育て世代や高齢者を対象にした住宅供給を行う。また、本陣エリアの古い町並みを生かすために、空き家や町屋の利活用を進める、また、「地域まちづくり計画」の策定や取組を住民主体で行うことで、コミュニティの構築を目指す[草津市 2013: 146-151]。

4 つ目の「中小小売商業高度化事業、特定商業施設等整備事業その他の商業の活性化のための事業」では、商業施設や商店街においてのテナント誘致や、商業者や市民団体、住民が一体となって行うイベントなどである[草津市 2013: 153-161]。

以上の事業群の中から、コミュニティ形成に寄与すると考えられる事業を抽出し、以下の表にまとめる。そのために、第 2 章の第 2 節で言及した、コミュニティを形成し発展させていくために必要だと考える要素を参考にする。事業に求められることは、多様な人々が集まれる空間的な場を提供すること、人を集める機能を持つこと、人々が継続的につながり続ける仕組みを持つことである。ここでは、1 つの事業にすべての要素を求めるのではなく、一つでも当てはまるものがあつたら、抽出することにする。それぞれの事業ごとにコミュニティ形成が完結するように事業が設定されていないからである。例えば、人々が集まる公共空間を作る事業があり、そこでイベントを行う事業があるといったことが起こりうる。以上の要素の一つでも当てはまった事業が表 2 である。以下の表には、事業名と事業主体、事業内容に加えて、場・機能・仕組みのいずれを提供するものなのかを分類した。

表 2 草津市第 1 期中心市街地活性化事業の中で
コミュニティ形成に関わると考えられる事業
([草津市 2013:135-162]より筆者作成)

事業名	当てはまる要素	事業主体	事業内容
アニマート跡地賑わい空間整備事業	場、機能	草津市、草津まちづくり株式会社	JR 草津駅前のアニマート跡地に緑化広場とテナントミックスを施した複合空間を整備する。また、この空間を生かしたイベントの開催や情報発信を行う。
野村スポーツゾーン整備事業	場	草津市	プロスポーツ選手から子供まで利用できるスポーツ施設の整備を行う。誰もが気軽に利用できる施設であると同時に、ス

業			スポーツの試合やイベントの開催などでもできる多機能な施設である。
草津川跡地賑わい空間整備事業	場、仕組み	草津市、草津まちづくり株式会社	「ガーデンミュージアム」をコンセプトに、天井川である草津川跡地を緑化空間、住民の広場、避難場所として整備を行う。また、空間活用と空間の維持管理を、行政と民間、市民が一体となつて行う。
市民総合交流センター整備事業	場	草津市、公共公益事業者	中心市街地内の未利用地に、交流施設をはじめ老朽化が進み分散している公共施設を集積させ、人、モノ、情報が交流する施設を整備する。
くさつ市民アートフェスタ	機能	草津市、21世紀文化芸術推進協議会	公共施設において、子供や若者がアート体験をしたり、アーティストとの交流活動を行う。
つどいの広場「まめっこ」運営事業	場、機能	草津市	主に高層マンションに住む子育て世代を対象としたもので、交流を促進することで子育てや生活に関する不安を解消する。また、商店街での買い物環境を向上するための施設としても位置付けている。
子育て支援センター「ぽかぽかタウン」運営事業	場、機能、仕組み	草津市	市役所に併設する、子育て支援拠点をつくり、子育て世代の子育てに関する不安や悩みを解消することを目指す。また、ホームページ上での情報発信や、子育てサークルの交流支援を行う。
市民創作ミュージカルの上演事業	機能	草津市コミュニティ事業団	市民との創作ミュージカルを行うことで、芸術まちづくりの促進や芸術に造詣の深い人材を育むことを目指す。また、中心市街地にある芸術施設の利用者を増やす。
コミュニティcafé ゆかい家運営事業	場、機能、仕組み	草津学区社会福祉協議会	空き店舗を活用し、地域住民誰もが交流し、人と人との繋がりを育むための施設であり、住民によって設立された。
パワフル交流市民の日イベント	機能、仕組み	草津市コミュニティ事業団	市民が中心となつて地域の交流イベントを開催し、市民活動団体と市民の交流機会を育むことで、まちづくりへの関心や参加を促進することを目指す。

大路区民まつり	機能、仕組み	大路区まちづくり協議会	マンション建設が進み、人口が増えているものの、コミュニティが以前として希薄な大路区で、マンション居住者を中心とした祭りを開催し、住民の地域参画を目指す。
渋川記憶絵を生かした愛着あるまちづくり事業	機能	渋川商店街	渋川地域の昭和の原風景を、地元住民の記憶をもとにスケッチし渋川記憶絵をつくる。それらを商店街の各店舗に展示し、住民のくらしや地域についての語りや地域の連帯感の醸成を目指す。
地域まちづくり計画策定事業	機能、仕組み	大路区まちづくり協議会、草津学区ひとまちいきいき協議会、渋川区まちづくり協議会	地域の目指す将来像を掲げ、それを実現するための方法や解決すべき課題を地域住民が自ら考え、地域計画を策定する場を設ける。地域内の交流促進を目指す。
草津記憶絵作成プロジェクト	機能	草津学区ひとまちいきいき協議会	旧東海道沿いの地域の地元住民の記憶のもとに、風景や四季のうつろいなどを地域のものがたり絵として作成する。住民のくらしや地域についての語りや地域の連帯感の醸成を目指す。
宿場街道のれん看板プロジェクト	機能	草津学区ひとまちいきいき協議会	宿場街道付近に住む住民が軒先にのれん看板を掲げ、統一感と風情があるまちの景観の形成を目指す。同時に地域の連帯感の醸成を目指す。
大路区安全なまちづくりプロジェクト	機能、仕組み	大路区まちづくり協議会	中心市街地の住民が主体となり、地域の防犯パトロールを行う。
商店街ガーデンストリート事業	機能、仕組み	商店街連盟、各まちづくり協議会、ガーデニングサークル	草津川跡地賑わい空間整備事業のコンセプトである「ガーデンミュージアム」をもとに商店街などの通りにもガーデニングを施す。

(2) 第2期中心市街地活性化基本計画の事業内容

事業の内容は各目標に対して横断的に設定されており、イベントの開催や市民プールな

どの公共施設の整備事業、マンション分譲事業を行う北中西・栄町地区市街地再開発事業、魅力店舗誘致事業、史跡保存事業、公共空間活用事業などが行われる。全体の事業の数は多く、ここでも第1期計画と同様に、多様な人々が集まれる空間的な場を提供すること、人を集める機能を持つこと、人々が継続的につながり続ける仕組みを持つことの3つのいずれかの要素に当てはまる事業を表3に抽出した。第一期ではイベント開催などで一時的に集客をすることができていても、その効果は一時的なものにすぎず、また地域全体にいきわたらなかった。そのため第1期に比べ、イベント開催などソフト事業がより多く計画されている。

表3 草津市第2期中心市街地活性化事業の中で
コミュニティ形成に関わると考えられる事業
([草津市 2019:92-119]より筆者作成)

事業名	当 て は ま る 要 素	事業主体	事業内容
市民総合交流センター整備事業	場	草津市、民間事業者	第一期計画から引き続き、中心市街地内の未利用地に、交流施設をはじめ老朽化が進み分散している公共施設を集積させ、人、モノ、情報が交流する施設を整備する。
市民総合交流センタープロムナード利活用促進事業	場、機能	草津市、民間事業者	市民総合交流センターの公共空間をイベント実施や市民の交流につながる利活用を促進する。
つどいの広場「まめっこ」運営事業	場、機能	草津市	主に高層マンションに住む子育て世代を対象としたもので、交流を促進することで子育てや生活に関する不安を解消する。また、商店街での買い物環境を向上するための施設としても位置付けている。
子育て支援センター「ぼかぼかタウン」運営事業	場、機能、仕組み	草津市	市役所に併設する、子育て支援拠点をつくり、子育て世代の子育てに関する不安や悩みを解消することを目指す。また、ホームページ上での情報発信や、子育てサークルの交流支援を行う。2021年からは、親子交流の場としても運営される。

野村スポーツゾーン利活用促進事業	場、機能	草津市、関係団体	くさつシティアリーナや草津市立プールを集客拠点として、スポーツの試合やイベントなど、誰もが気軽に利用できるスポーツゾーンとして利活用を推進していく。
チャレンジスポーツデー	場、機能	チャレンジスポーツデー実行委員会	各小学校や社会体育施設など市内各所で、草津市スポーツ協会や立命館大学スポーツ健康科学部などが、市民誰もが参加できるスポーツイベントを開催する。
健・交フェスタ	場、機能	くさつ健・交クラブ	子供から大人まで誰でも参加できるスポーツ体験会を実施し、スポーツ推進とくさつ健・交クラブの会員募集を行う。
くさつ市民スポーツ・レクリエーション祭	場、機能、仕組み	草津市体育振興会 連絡協議会	野村運動公園で、学区間での対抗種目や一般参加種目を開催し、各学区間の連携・親睦やスポーツ推進を目指す。
健幸ステーション整備事業	場、機能	草津市、民間事業者	公共施設などに健幸づくりの拠点を整備し、健康測定や情報発信、市民活動・交流などの機能を整備する。
草津街あかり・華あかり・夢あかり	機能	草津街あかり・華あかり・夢あかり実行委員会	地域の人が手づくりした灯りで、街道沿いの景色を彩る、市民参加型集客イベントを開催する。
中心市街地公共空間賑わい創出事業	場、機能	草津市、草津まちづくり株式会社	草津川跡地公園や niwa+（ニワタス）などの中心市街地の公共空間で、イベントを開催する。またそれによって、民間事業者の空間の有効活用を促し、恒常的な空間活用を目指す。
草津宿場まつり	機能、仕組み	草津宿場まつり実行委員会	市民・行政・企業が一体となっていく春の祭り。草津時代行列などの伝統的行事を市民参加で行ったり、「宿場町草津」を市内外に PR する。
アートフェスタくさつ	機能	草津市、アートフェスタくさつ実行委員会	アートを体験するワークショップを、子供を対象に本陣エリアで開催する。
イナズマフードグランプリ	機能	イナズマフードグランプリ実行委員会	中心市街地の公共空間で飲食イベントを行う。市内外からの集客が見込まれる。
草津川跡地公園 JR	場、機能	草津市、草津まち	草津川跡地公園 de 愛ひろばにおいて JR 西日本との連携イベ

連携イベント		づくり株式会社	ントを実施する。
健幸フェア	場、機能	草津市、草津まちづくり株式会社	草津川跡地公園で様々な世代が参加できる、健康に関するセミナーや企業の出展ブースなど健康イベントを開催する。
駅西口夏まつりインエスクエア	機能、仕組み	エيسクエア、草津駅西口商店街、町内会	商業施設であるエイスクエアと地域住民、商店街が連携して出店やライブ、抽選会などを含んだ祭りを開催する。
中心市街地公共空間活用事業	場、機能	草津まちづくり株式会社、民間事業者	中心市街地の公共空間で、イベントやオープンカフェを開催する。
パワフル交流市民の日	機能、仕組み	草津市コミュニティ事業団	市民が中心となって地域の交流イベントを開催し、市民活動団体と市民の交流機会を育むことで、まちづくりへの関心や参加を促進することを目指す。
大路区民まつり	機能、仕組み	大路区まちづくり協議会	大人から子供まで、地域住民が集い楽しめる祭りを開催し、多世代間交流を目指す。
くさつ夢本陣運営事業	場、機能	草津市、草津市観光ボランティアガイド協会	観光案内所・来街者休憩所の「くさつ夢本陣」の運営と、施設での市民交流イベントの開催を行う。
草津小市	場、機能	草津まちづくり株式会社	草津宿本陣エリアで、マルシェやコンサートを開催する。
くさつ夢本陣前スペースの活用	場、機能	草津市観光物産協会	くさつ夢本陣前スペースを活用し、定期的にイベントを開催する。
草津学区民ふれあい広場	場、機能	草津学区ひと・まちいきいき協議会	草津学区民ふれあい広場で地域の多世代交流の場・機会になるようなイベントを開催する。
くさつバル	機能	草津商工会議所	中心市街地内で食べ歩き・飲み歩きのイベントを開催する。
商店街ガーデンストリート事業	仕組み	中心市街地活性化協議会、商店街連盟、ガーデニングサークル	草津川跡地賑わい空間整備事業のコンセプトである「ガーデンミュージアム」をもとに商店街などの通りにもガーデニングを施す。
商店街クリスマス	機能	草津駅西口商店街	草津駅西口商店街においてクリスマスブーツの展示・体験な

ブーツギャラリー			どのイベントを開催する。
ウィークエンドコンサート	場、機能	民間事業者	草津アミカホールで、地元出身のアーティストや立命館大学のジャズサークルによるコンサートや、商店街と地元ラジオ局によるプログラムを開催し、市民が音楽や文化に触れる機会を作る。
クサツハロウィン	機能	クサツハロウィン実行委員会	JR 草津駅付近で、ハロウィンとアニメ、コスプレが融合したイベントを開催する。
ガーデンバーナイト	場、機能	草津まちづくり株式会社、民間事業者	ニワタス広場において、月に1度、ニワタス周辺店舗がナイトバーを開催する。
得する街のゼミナール（町ゼミ）	場、機能	草津商工会議所	商店主が顧客向けに講座を開催し、顧客との交流を図ると同時に、店のファンを増やす。
健幸づくり交流事業	場、機能	草津市、関係団体	市民総合交流センターで、健康促進と市民交流のためのイベントを開催する。

(3)事業内容についての考察

本稿では、上記の表2、3の中の、第1、2期計画の事業の中から、特に地域に対して大きな影響力を持ち、多くの市民と関わりが大きいと言える、草津川跡地賑わい空間整備事業、市民総合交流センター整備事業、アニマート跡地賑わい空間整備事業の3つの事業に焦点を当てる。

まず1つ目は、草津川跡地賑わい空間整備事業である。この事業は、草津市と民間企業、草津町づくり会社、教育機関、地域住民が一体となって行われた。草津川跡地公園の構想の段階で、景観デザインや防災・都市環境と並んで、コミュニティデザインが取り入れられている。公園を構想・計画、公園を管理していくなかで、コミュニティを育んで行こうというものである。構想・計画段階では、フォーラムやワークショップを利用して地域住民や市民活動団体などに向けて、草津市や事業者などの考えを伝えたり、活動への参加を呼び掛けたその後、市民ワークショップで市民活動のコンセプトが決定され、「くさねっこ」と呼ばれる市民活動団体が発足された。専門家を交えたワークショップで、市民活動を行う上でのルール作りやプログラム作りを、くさねっこのメンバーが中心となって行われた[植田・松尾・

加我・武田 2022：459-460]。公園のオープン前には、社会実験として公園オープン後の活動を模した様々な企画を行い、それをその後の活動ルールブックづくりに生かした。その後の運営に関しても、くさねっこを始めとした地域住民が関わっている。管理運営の方針を決める草津川跡地公園管理運営会の全体会には、草津まちづくり会社や事業者の他、くさねっこ運営チームの代表者や、地域のガーデニングサークルの代表者が含まれている。公園の情報発信やイベント企画などはくさねっこ運営チームが担い、公園の緑化管理やガーデニングはガーデニングサークルが担っている[草津市 2019: 6]。

植田ら[2022：460-462]は、この構想段階から管理運営の段階でのメンバーの活動に対する意識をヒアリング調査している。活動の中で、「プログラムを実現できるのか」といった不安感や「お金のやりくりに関する不安」、「知識や経験がない事による活動からの疎外感」など、ネガティブな意識があった一方、活動が進むにつれ、「プログラムに関する期待と活動に対する自信」や「プログラムや活動に対する責任感」、「公園に対する期待や納得」など、自らの活動に対してポジティブな意識が生まれていった。活動が進んでいくにつれ、参加者としての意識から、当事者意識が育まれ、活動に対する充足感や感動が生まれていった。他にも、草津市に対する興味関心や誇りといった自分たちの地域に対するポジティブな思いや、活動の中で人に出会う喜びなど、コミュニティ活動によるコミュニケーションの楽しさを感じられていることがわかる[植田・松尾・加我・武田 2022：460-462]。

また、公園内では、中心市街地活性化事業に計画されている多数の他の事業の開催場所や市民活動の中心にもなっている。事業に関してはマルシェや宿場まつり、草津街あかり・華あかり・夢あかりなどである。市民活動としては、フリーマーケットやアートイベント、商店街主催のイベント等である。公園には、イベント用の広場を設けるだけでなく、子ども連れの施設や遊具、草津川跡地テナントミックス事業による商業施設など、人が集まるしかけが施されている[草津市 2019:92-119]。この草津川跡地整備事業には、人を集める場、機能、コミュニティ活動を続けていくための仕組みがそろっていると言える。

2つ目に市民総合交流センター整備事業である。この事業は、中心市街地に散在している複数の公共施設を1つの施設に統合し、それをコミュニティや暮らしの拠点となる「中心市街地活性化のコア施設」とするものである。①人々の出会いを織りなす公共施設、②未来へつなぐ地域創造発信機能、③人と環境に優しい都市機能を合わせ持つことが目指された[草津市 2015: 1-2]。この施設は、市所有の施設と民間所有の施設の複合施設になっている。市所有の施設には、草津市立まちづくりセンターや草津市立人権センターなどの市の施設

と、草津市コミュニティ事業団や草津市社会福祉協議会、草津商工会議所といった公益団体が入居している。民間所有の施設には、カフェや商業施設などが入居している。公民連携の部分には、子育て支援拠点施設「ココクルひろば」や市民が利用できる会議室などが整備されると同時に、市民交流広場を設置している[草津市 2017: 5-6]。多様な機能を持ち、中心市街地活性化事業の1つである健幸づくり交流事業なども行われるため、世代を超えた多様な人が集まりやすい空間になっている。多くの人が集まる場であると言える。この市民総合交流センター自体に機能と仕組みは備わっていないが、オープンスペースや多目的スペースで市民活動が行われることを想定している。草津市は市民によるコミュニティ活動を支援しており、市民の交流・活動スペースとしてこれらの場を薦めている。市民総合交流センターには、草津市コミュニティ事業団や草津市社会福祉協議会、草津まちづくりセンターなど、コミュニティ活動の支援をする中間支援組織がいるため、コミュニティ活動に対する支援を得やすい環境になっている[草津市 2015: 12]。

3つ目はアニマート跡地賑わい空間整備事業である。この事業は、草津駅前の低未利用地であったアニマート跡地に、まちの中心となる商業施設や緑化広場を整備するものである。草津まちづくり会社が主体となって事業を行い、今も運営を続けている。土地の所有者が無償で土地を貸し出している[松下・泉山・小泉 2019: 443]。この事業は、商業施設の建設に加えて、テナントミックス事業と中心市街地公共空間賑わい創出事業も行われた。標準化されどこでも同じサービスを受けられる大型商業施設と差別化するために、草津市や草津市周辺に店を構える事業者をテナントとして選出した。また、選出の際には地域貢献やまちづくりへの熱意なども基準に含まれた。広場の緑地空間の計画及び整備は、地域のガーデニングサークルも参加して行われる。また、この広場では多くの地域住民が集まれるようなイベントが開催されたり、市民がコミュニティ活動をすることができるようになっている[草津市・草津まちづくり会社 2013: 1-8]。

4. 事業推進主体に関する考察

事業推進主体である草津まちづくり会社は、2013年に草津市を中心となって設立された。主な出資者としては、草津市と商工会議所や地元の商業事業者などである。設立から5年は、草津市による全額支援されていたが、ニワタスの運営の中でテナント運営とニワタス広場の貸し出しを有償でするようになったので、そこからは収益を出せている。しかし、収支はマイナスになっているため安定した経営基盤を生み出せているとはいえない[松下・

泉山・小泉 2019: 443]。草津まちづくり会社も他の地域のまちづくり会社と同様に、人材が十分ではなく、従業員は5人である。そこで草津まちづくり会社では、企画から運営までをすべて従業員が担うのではなく、事業に対して意欲を持っている人を集い、任せるという姿勢をとっている。すべてを社内で担ってサービスを提供するのではなく、意欲のある市民が活動できる環境づくりをするという役割を担っている。

草津市では草津市中心市街地活性化協議会を設け、行政や地域住民、商工会議所、小御者、そして草津まちづくり株式会社が参画した。協議会では、総会とタウンマネジメント会議、プロジェクト部会、サポーターが行われた。総会は、活動報告や予算・決算など重要な事項の審議・意思決定が行われ、タウンマネジメント会議では素案づくりや事業の方向性についての総合調整・調査研究が行われた。プロジェクト部会とは、各事業についての協議検討が行われる場で、事業ごとに設置された。サポーターは、協議会への事業への参画や広報などの支援活動を行った[草津市 2013: 120-132]。市役所内の体制としては、都市再生室や草津市都市再生本部会議、草津市中心市街地活性化基本計画策定検討会が設置された。草津市都市再生本部会議はまちづくり関連の部署だけでなく市民環境部や健康福祉部など、多様な部署の人材を含まれていた。また、草津市中心市街地活性化基本計画策定検討会は商業者や地域住民、民間事業者など、関連主体が基本計画を検討するために設けられた場である。この協議会と草津市役所の間で、計画策定→実施→進捗管理→成果確認→見直し・再検討→計画策定の過程が繰り返し行われていた。甲斐田は、事業委託による、地域に根差さないハコモノ事業を繰り返すばかりではなく、本当の意味で地域が活性化していくように、まちづくりの実践とフィードバックを繰り返かし、経験とノウハウを蓄積し、それを新たに再度活用できるようにすることが重要であると主張している[甲斐田 2016: 78]。この計画から計画を再検討する一連の仕組みが作られていることで、それぞれの事業や計画の方向性自体がより効果的なものになっていくのに大いに役立っていると考えられる。第二期計画の事業推進体制も、第一期とは大きく変わらず、草津市と中心市街地活性化協議会、草津まちづくり会社が主体になって行う。市役所内では、都市再生課まちなか再生係がこの計画を担当し、また第一期同様、草津市都市再生本部会議が設立された。

また、市が中心となって、市民や多様な主体の意見を把握し、計画に取り入れるために市民アンケートと来街者アンケートを行い、まちに対するニーズ調査を行っている。また、パブリックコメントを広報くさつと草津市ホームページで行ったり、市民説明会の実施などの取組もしている。同時に、まちの担い手である地元関係者、商業関係者、交通関係者など

に対して意見聴取を行った。しかし、このアンケートやパブリックコメント、ヒアリングには課題がある。参加者数が少ない事だ。アンケートに関しては無作為に選出された市民の 1181 票と、一定数を確保できているものの、パブリックコメントに関しては、提出された意見が 4 件と非常に少ない事がわかる。関係者に対するヒアリングに関しては、中心市街地活性化協議会に参加している事業者を対象に行っていたため、協議会に参加していない関係者の意見はすくい取れていない[草津市 2013:113]。これらの取組がより多くの市民ヲ巻き込めるような工夫をすることが必要だと言える。

第5章 結論

1. 中心市街地活性化事業の中でコミュニティを育むための仕組みづくり

中心市街地活性化事業は、市の政策の中では上位の方の概念であり、一見コミュニティと結び付けにくい。そのため、商業施設や公共施設、道路などの整備事業に偏ってしまう傾向がある。しかし、実際に作ったまちでどのように人が暮らし、どのようにして人と人が関わり合うのかを考えずにまちづくりを進めていくと、まちを良い状態で維持していくことは難しい。手間をかけて、どのような方法で市民を巻き込んで市民活動に結びつけていくかをしっかり検討して、上位方針から下位方針に落とし込んでいくことが大切である。例えば、草津川跡地賑わい空間整備事業では、市民に事業を周知する段階から運営の段階まで、市民との接点を作り、市民が主体となった事業になっている。そのために、市民を巻き込むための手法や専門家の招聘、それぞれの主体の関わり方など、市民の状態や属性に合わせて変えている。

施設整備事業以外に、イベントなどのソフト事業やコミュニティ政策は、一度きりのイベント実施で終わってしまったり、表面的なものになってしまったりと、継続的・本質的なものにするのは簡単ではない。しかし、場・機能づくりだけにとどまらず、仕組みづくりやそのための支援を行うことで、地域に根付き、ソーシャルキャピタルが形成され、地域の課題や困りごとをお互いに助け合いながら解決していける、共的なコミュニティをつくり出すことができるはずである。

中心市街地活性化事業だけで担保するのは難しい側面があるが、コミュニティ活動や市民活動をサポートする制度があると良い。場や集まる動機を与えるだけでは、長く、本質的なコミュニティ活動を始め、維持していくことは難しいからである。草津市では、市民活動に対して支援を行ったり、住民がまちづくりに関わる方法や意義を積極的に発信したりしている。そのような役割を行政、公益団体、まちづくり会社が担っていく必要がある。

また、場としての施設を作っていくことも重要である。ただし、箱的な空間をただ作るだけでなく、どのような役割を担わせたいのか、そのためにどのようなテナント・機能を入れていくべきなのか、どのような設計にしたらいのかなど、考えていくことが求めら

れる。ニワタスのテナントミックス事業のように、全国で同一のテナントを入れて集客するのではなく、地域に密着したテナントを入れることもコミュニティ形成につながると考えられる。第3章第3節でも言及したように、地域住民と商業者の顔が見えるような施設を作っていくことで、自然とゆるやかな人のつながりも育まれていくと考える。

2. 事業を市民と作るまちづくり会社

まちづくり会社はやはり、収益を出しにくく、人材不足である。草津まちづくり会社も例によって人手不足であり、社員が5人ほどであった。だから、全てをまちづくり会社が担い、サービスを提供していくのではなく、主体となって活動する人を集い、そういった市民を辛抱強く支えていくことが重要である。事業を進めていくにも、意思決定をするにも時間や手間がたくさんかかるが、それを地道やっていくことで、本当の意味で市民が主体のまちづくりが実現し、コミュニティ活動になっていくのである。その過程で、地域の愛着や誇りといったポジティブな感情も培われていくのである。そのために、それぞれのコミュニティができる範囲で活動し、少しずつ成功体験を身に付けながら、それぞれにあっている仕組みづくりをすること、そして、活動の範囲を広げていく過程を踏まえると良い。また、その際には、専門家や大学といった知識を持っている主体を積極的に巻き込み、活動の進め方や課題の解決の仕方を学んでいくことも有効な手段だと言える。

参考文献

池田純士・樋口秀・中出文平・松川寿也

2009 「地方都市におけるマンションと地域コミュニティの関係に関する研究 ―長岡市を対象としたケーススタディ」『都市計画論文集』44(1): 38-43

石原武政

2006 「TMO への期待と不安」矢作弘・瀬田史彦編『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』pp.54-66、学芸出版社。

植田舞・松尾薫・加我宏之・武田重昭

2022 「市民参画型公園づくりにおける参加者に対するエンパワーメントの方法に関する研究」『ランドスケープ研究』85(5): 457-462

内山智尋

2020 「『地域共生社会』の実現とコミュニティソーシャルワークの役割」『評論・社会科学』133: 137-159

鵜飼宏成

2011 「商店街活性化に向けた商学官連携の実際～方針制約を避けるために～」『経営管理研究所紀要』(18): 1-10

大川道一・宮庄秀一

2000 大川照雄編『都市型社会の街づくり―中心市街地活性化とTMOの実践』同友館。

宇野史郎

2007 「まちづくり三法の改正と地域商業の方向 ―九州地域を中心に―」『流通研究』10(1/2)pp. 113-129

岡部明子

2010 「コミュニティを空間的に取り戻す」広井良典・小林正弥編『双書 持続可能な福祉社会へ：公共性の視座から 第1巻 コミュニティー公共性・コモンズ・コミュニティリアニズム』pp.113-133、勁草書房。

小島彰・阿部周平

1998「大店法改廃と大型小売店問題：福島市におけるケーススタディを中心に」『福島大学地域研究』10(1)pp.3-18

甲斐田晴子

2016 「中心市街地活性化におけるまちづくり会社の役割と課題」『経済地理学年報』62: 141-150

金子勇

2016 『「地方創生の消滅」の社会学—日本のコミュニティのゆくえ—』ミネルヴァ書房。

唐渡広志

2007「大規模集客施設の郊外立地規制と中心市街地の活性化」『日本不動産学会誌』20(2): 60-73

草津市

2013 『草津市中心市街地活性化基本計画』

https://www.city.kusatsu.shiga.jp/kurashi/toshikeikaku/chushinkasseika/chushinkihon/kihonkeikaku2.files/chukatsu2-4_hyoushimokuji..pdf(2023/01/15 閲覧)

2015 『(仮称) 市民総合交流センター基本計画』

<https://www.city.kusatsu.shiga.jp/shisei/seisaku/shikeikaku/chikijinkensomubosai/kyoten120150217.files/kihonkeikaku.pdf>(2023/01/11 閲覧)

2017 『(仮称) 市民総合交流センター整備事業 事業スキームの見直しに伴う事業の実施方針』草津市。

2019 『草津市中心市街地活性化基本計画』

https://www.city.kusatsu.shiga.jp/kurashi/toshikeikaku/chushinkasseika/chushinkihon/kihonkeikaku2.files/chukatsu2-4_hyoushimokuji..pdf(2023/01/15 閲覧)

草津市 草津川跡地整備課

2017 『くさねっこブッカー草津川跡地公園から広がる市民活動—』

http://kusanekko.org/wp-content/uploads/2020/07/kusanekko_book_a5.pdf(2023/01/11 閲覧)

草津市・草津まちづくり株式会社

2013 『アニマート跡地賑わい空間整備事業事業説明資料』

<https://www.city.kusatsu.shiga.jp/shisei/kaigishingikai/hokoku/sangyotoshisuido/kiho>

nkeikaku.files/shiryou3.pdf(2023/01/11 閲覧)

黒澤祐介

2010 「ケア・コミュニティ・世代間交流」 広井良典・小林正弥編『双書 持続可能な福祉社会へ：公共性の視座から 第1巻 コミュニティ—公共性・コモンズ・コミュニティ—タリアニズム』 pp.179-189、勁草書房。

国土交通省

2016 『「住み続けられる国土」の地域構造について』

<https://www.mlit.go.jp/common/001179884.pdf> (2022/12/26 閲覧)

2019 『新たなコミュニティの創造を通じた新しい内発的発展が支える地域づくりについて (2019年 とりまとめ骨子 参考資料)』

<https://www.mlit.go.jp/common/001264414.pdf> (2022/12/19 閲覧)

2021 『I.中心市街地活性化法の改正について』

<https://www.mlit.go.jp/crd/index/handbook/1.pdf> (2022/11/18 閲覧)

国土交通省都市局まちづくり推進課

2021 「中心市街地活性化ハンドブック」

https://www.mlit.go.jp/crd/index/handbook/2021/2021tyukatu_handbook.pdf
(2022/12/18 閲覧)

経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室

2010 「タウンマネージャーに関する調査・研究事業報告書」

https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11250021_po_0020342.pdf?contentNo=1&alternativeNo= (2022/12/18 閲覧)

経済産業省商務流通 G 中心市街地活性化室・経済産業省中小企業庁経済支援部商業課

2006 「中心市街地活性化から見た三法見直しのねらい」 矢作弘・瀬田史彦編『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』 pp.54-66、学芸出版社。

小林修一

2018『日本社会の〈死〉と〈再生〉—「個人化」の果ての「コミュニティ」志向—』梓出版社。

ジグムントバウマン

2008『コミュニティ：安全と自由の戦場』奥井 智之訳、筑摩書房。(Z Bauman, 2001, *Community: Seeking Safety in an Insecure World*, Polity Press.)

菅原浩信

2008 「商店街組織におけるソーシャル・キャピタルー商店街組織と外部組織の協働活動に関する事例からー」『日本経営診断学会論集』8: 91-96

杉崎和久・小泉秀樹・大方潤一郎

2003 「市民参加による計画策定におけるアウトリーチ活動の効果に関する考察ー埼玉県深谷市都市マスタープラン策定プロセスを事例としてー」『都市計画論文集』38.3: 835-840

角谷嘉則

2021 『まちづくりのコーディネーションー日本の商業と中心市街地活性化法制ー』晃洋書房。

総務省

2020 「統計からみた我が国の高齢者ー「敬老の日」にちなんでー」『統計トピックス』126

谷口功

2004 「コミュニティにおける主体形成に関する一考察」『コミュニティ政策』2: 173-189

谷口守・肥後洋平 (2013) 「コンパクトシティを再考する：最近の動向を踏まえて」『土地総合研究』春号(1)pp.1-8

地域コミュニティに関する研究会

2022 『地域コミュニティに関する研究会報告書』
https://www.soumu.go.jp/main_content/000819371.pdf (2023/01/14)

中小企業庁

2001 「TMO マニュアル Q&A 改訂版」
<https://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/download/13fytmo.pdf> (2022/12/20 閲覧)

中心市街地活性化本部

2020 『中心市街地活性化促進プログラム』
https://www.chisou.go.jp/tiiki/chukatu/pdf/program_honbun.pdf (2022/12/22 閲覧)

中西信介

2014 「中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題ー中心市街地の活性化に関する法

律の一部を改正する法律案―』『立法と調査』4(351): 97-111

野田万里・千田みゆき

2017 「コミュニティ・エンパワメントの概念分析」『埼玉医科大学看護学科紀要』10
(1): 63-71

箸本健二

2016 「地方都市における中心市街地空洞化と低利用不動産問題」『経済地理学年報』
62(2): 121-129

畠山直

2017 「転機を迎えた商業まちづくり政策 ―2014 年改正中心市街地活性化法に関する
検証をとおして―」『流通』2017(40): 27-42

林泰義

2003 「都市再生をまちづくりの視点から考える」『都市住宅学』2003(40): 48-59

広井良典

2010 「コミュニティとは何か」広井良典・小林正弥編『双書 持続可能な福祉社会
へ：公共性の視座から 第1巻 コミュニティー公共性・コモンズ・コミュニタリア
ニズム』pp.11-32、勁草書房。

藤山一郎

2014 「外部者の役割をめぐる『コミュニティデザイン』と『参加型開発』の比較研
究」『立命館国際地域研究』(40): 91-107

街元気事務局（株式会社野村総合研究所）

2020 「まちづくり成功事例の調査・要因分析 財務からみたまちづくり会社の現状と
課題 ―企画調整型まちづくり会社の財務基盤確立に向けて―」
https://www.meti.go.jp/policy/sme_chiiki/town_planning/downloadfiles/zaimu.pdf
(2023/01/05 閲覧)

松下佳広・泉山壘威・小泉秀樹

2019 「都市利便増進協定を活用した、公民連携による公共空間マネジメントの可能
性と課題に関する研究」『都市計画論文集』54(3): 441-448

マリリン・テイラー

2017 『コミュニティをエンパワメントするには何が必要か―行政との権力・公共性
の共有―』牧里每治・金川幸司訳、ミネルヴァ書房。(Marilyn Taylor, 2011, *Public*

Policy in the Community (Public Policy and Politics). Palgrave)

宮崎文彦

2010「行政・コミュニティ・公共性」広井良典・小林正弥編『双書 持続可能な福祉社会へ：公共性の視座から 第1巻 コミュニティー公共性・コモンズ・コミュニティリアニズム』pp.191-206、勁草書房。

森下義亜

2012「コミュニティ論からみた地域社会参加の構造的課題：札幌市の事例から」『研究論集』12: 375-389

山内直人

2010「コミュニティにおけるソーシャル・キャピタルの役割」『環境情報科学』39(1): 10-15

山崎亮

2010「新しい祭を契機とした参加型地域づくりにおける新規コミュニティの立ち上げー栃木県益子町における「土祭」を事例としてー」『農村計画学会誌』29(Special Issue): 329-334

2012『コミュニティデザインの時代ー自分たちで「まち」をつくるー』中公新書。

山下博樹(2015)「人口減少社会とコンパクトなまちづくり：近年の動向と今後の課題」

『日本地域政策研究』15 pp.28-34

R・M・マッキーヴァー

1975『コミュニティー社会学的研究ー社会生活の性質と基本法則に関する一試論』中久郎・松本通晴訳、ミネルヴァ書房。(MacIver,R.M, 1917, *Community: A Sociological Study: Being an Attempt to Set Out the Nature and Fundamental Laws of Social Life*. London(UK):Macmillan.)

レイ・オルデンバーグ

2013『サードプレイス：コミュニティの核になる「とびきり居心地よい場所」』忠平美幸訳、みすず書房。(Ray Oldenburg, 1999, *The Great Good Place: Cafes, Coffee Shops, Bookstores, Bars, Hair Salons, and Other Hangouts at the Heart of a Community*. Da Capo Press.)

Summary

Business Promotion Entity and Way of Business Promotion of Central City Area Revitalization Project in Small and Medium-sized Cities -From the perspective of the local community-

The purpose of this paper is to clarify what kind of project should be carried out and what the project proponent should be in order to nurture the local community in the central city area revitalization project. In recent years, the decline of communities has been viewed as a problem throughout Japan. In the past, there was a strong presence of communities based on territorial and blood ties, but nuclear families have progressed due to changes in the industrial structure and large-scale population movements during the high economic growth period. Communities like they used to are fading away, and people are becoming more individualized. The problem of individual loneliness, which could not have arisen in the era when strong communities existed, emerged. Communities also play a role in local problem-solving capabilities, and even if troubles or issues occurred in the area, they would first try to work together within the community to resolve them, unless they were of a large scale. However, now that the community has declined significantly, it is a fact that all issues in the region are taken by the government, and the role of the government is increasing, and there are cases where it cannot be dealt with. At present, attempts are being made all over the country to revitalize local communities.

The city center has long been the base of the local community. However, due to the progress of suburbanization and motorization, the city center was hollowed out and declined. The system established by the government to revitalize the city center is the City Center Revitalization Law. This means that each local government will carry out projects to revitalize the city center, and the government will support them. We thought that the central city area revitalization project could lead to the creation of a base for the local community and the revitalization of the community.

In order to form and maintain a community, "place", "function" and "mechanism" are

necessary. “Place” is the space where diverse people gather, “function” is the motive for gathering diverse people, and “mechanism” is the organization necessary for the people who gather to maintain community activities. In addition, the presence of supporters and the attachment and enthusiasm of the members of the community to the area are also necessary.

In this paper, we analyzed the central urban area revitalization project in Kusatsu City, Shiga Prefecture as a case study. Kusatsu City's main projects are the Kusatsu River Ruins Development Project, Citizens General Exchange Center Development Project, and Animat Ruins Vital Space Development Project. Based on this example, in order to form a community, it is necessary not only to develop buildings such as public facilities and commercial facilities, but also to create mechanisms and activities that allow citizens to become the main players in community development and collaborate with other citizens over a long period of time. Efforts must be made to maintain it. Also, rather than trying to complete everything within the organization, the project promoter should play the role of gathering citizens who want to participate in the activity and preparing a place for the activity. By doing so, the range of things that the organization can handle will expand, and it will lead to opportunities for citizens to participate in urban development and nurture local communities.

謝辞

稚拙ではありながらも、こうして卒業論文を完成することができたのは、ご指導いただいた関根先生のおかげです。中間発表や草稿の段階で、完成度がまだまだであったにもかかわらず、私に必要な助言をその都度していただきました。厚く御礼申し上げます。関根ゼミのメンバーにも、自分にはない視点からのアドバイスや意見をたくさんいただき、論文の質が高まったと思っています。大変お世話になりました。

また、卒業論文執筆中に支えてくれた同期や家族、友人にも感謝申し上げます。