

地域の個性と中心市街地活性化

- 鳥取市の特徴に基づいた政策提言の必要性 -

研究員 倉持裕彌

【要旨】

鳥取市の中心市街地活性化は実効性に関する問題を常に抱えてきた。具体的には担い手の不足である。いわゆるやる気のある事業主の存在は、活性化の成否を決める重要な要素である。この問題を解決することは、鳥取市の中心市街地活性化を大きく前進させることになる。しかし、やる気を成果に結びつけるうえでは、街の基盤や基礎的な条件が整わなければ活性化は困難である。これをどう補完するのか、行政の役割が問われている。

鳥取市は、行政機関の集中が、人口規模以上にあることを特徴にもつ、地域における中心的役割を担っている自治体である。中心市街地についても、各種機能の拡充など地域における中心的役割を期待される。ところが、全国的に著名な店舗が出店していない地域であるなど、経済的社会的には人口規模に応じており、期待されるような中心市街地を実現するための事業の担い手は現れにくい地域である。

さて、中心市街地活性化における行政の役割は、今のところ積極的な事業主などに対する支援である。ところが指摘したように、人口規模や経済規模から、積極的な事業主が現れにくい場合、行政機関の集中を活かした有効な政策が必要とされてくる。そこで行政に求められるのは、地域の個性や特徴を、活性化を進めるうえで地域が持つ条件として捉えなおし、全国的に汎用性の高いパッケージの施策をうまく活用することに加え、これらの条件を活用、あるいは緩和するための施策を打っていくことである。具体的には支援メニューの補助率などを他の自治体と異なる設定にすることや、規制緩和、融資の充実など担い手にとって事業を実施するハードルを下げることである。また、これらに伴う支出や規制の優遇などを国に求める場合であっても、地域の持つ条件を指標化するなどして主張することも重要だ。

1. はじめに

2007年12月、鳥取市が作成した中心市街地活性化基本計画が国の認可を受け、いよいよ中心市街地の活性化へ向けてのスタートを切った。正確に言えば、見直しを行った以前の計画もあるため第2期のスタートである。

第2期は、計画を作成する段階から関係者を多数巻き込んだ活性化協議会を作り、合意形成を行いやすくし、土地開発公社の参加を得て、再開発などにも柔軟に対応できるようにしてあることが一つの特徴である。もう一つの特徴は、活性化の成果を計るために数値

目標を設定したことである。計画に記した数値目標を達成できなかった場合は、受けた補助金などの返還もあり得る。しかも5年という期限付きである。

現在、中心市街地活性化協議会やタウンマネジメント会議などで事業計画を策定しており、このままの体制で成果を挙げることも十分予感させる。商工会議所青年部による中心市街地の定期的イベント「お袋市」も回を重ねるごとに周辺の理解が得られているという¹。

しかし、基本計画には、以前の計画に記載され実施していない事業が繰り返し記載されていたり、現時点で再開発や商業集積の建設など目玉事業は固まっていない。目玉事業があればいい、というものでは決してないが、以前の計画のように、手の付けられるところだけ事業を実施して、成果を残せない、という結果も予測されうる。

将来的に活性化を実現できなかった場合、周辺自治体に暮らす人々にとっても重要な鳥取市の中心は、不安定で持続可能性の低い郊外へと完全にシフトしてしまう可能性もある。したがって、中心市街地活性化は、今回定めた基本計画に従い努力することを基本としながらも、これをより確かなものとするためにまだやるべきことがあるといえる。あえて結論から言えば、県庁所在地という行政機能の集中を特徴とする鳥取市の活性化においては、計画段階だけでなく、実行段階においても行政の積極的な参画が求められているということだ。

本稿はこれを以下の構成にしたがって検討していく。まず「問題の所在」として、中心市街地といっても、都市によってその姿は様々

であり、活性化を行う上で少なくない影響があるという問題意識を提示する。次に「鳥取市とはどういう都市か」「鳥取市の特徴と活性化の目指す場所」の2章を使い、鳥取市の特徴から、中心市街地活性化の内容を再検討し、鳥取市として目指す活性化の姿を実現するためには、既存の方法とは異なるアプローチが必要であることを明らかにする。続いて「都市的な活性化への準備」として、鳥取市の活性化を実現するための具体的な政策を提案する。最後に結論を述べる。

2. 問題の所在

鳥取市の中心市街地活性化協議会事務局作成の資料には、商業活性化や市街地整備を目指した多くの事業が散りばめられており、その中には、具体的に事業を実施できるものと予定だけで具体性を伴わないものがある²。具体的に事業を実施できるものは、事業主が決まっっていて、受け取る予定の補助金も決まっているものか、イベントである。具体性を伴わないものは、皮肉なことに活性化として効果のありそうな事業に多い。

大抵、事業の実施となると事業主、資金といった実現可能性によって順序が決まってくる。しかし他の都市をみると、活性化に効果のありそうな事業を実施できるところもある。何が異なるのか。

中心市街地活性化計画策定の状況から自治体の政策形成能力を検討した本山康之・岡田徹太郎（2005）は、地方政府の規模によって政策形成能力に違いがあるとし、主体的に計画を立案するような場合においては、規模が大きな地方政府ほど政策形成能力が高くなることを明らかにした。結果として規模による

1 鳥取市中心市街地活性化協議会タウンマネジメント会議における鳥取市商工会議所青年部部長の発言

2 鳥取市中心市街地活性化協議会タウンマネジメント会議資料

違いがそのまま反映されることとなり、地域差が広がると指摘している。この見解をさらに広げてみると、活性化における事業の実効性についても規模の問題が潜んでいる可能性が見えてくる。

自治体には人口や経済規模、交通インフラなどの環境があり、それが自治体独自の活性化の条件を規定しているとすれば、国の示す活性化支援の枠組みを活かせる条件を持つ自治体とそうでない自治体があるということになる。ある事業を行うのに、国から1/2の補助を得られるとする。人口の多い自治体ならば、補助が得られるということで事業を実施する人がいるかもしれない。ところが鳥取市にはこのような条件で事業を実施する人はいないかもしれない。このような各種の条件が自治体によって異なることを検討することなしに、国の政策を活かして活性化を目指すことは困難だといえる。

そこで以下では、鳥取市の特徴を、これまでの中心市街地活性化を踏まえて整理する。そこから今の鳥取市の持つ条件を明らかにし、その条件下においてどのような活性化の方法があるのかを検討していきたい。

3. 鳥取市とはどういう都市か

3.1 都市としての鳥取市

鳥取市の中心市街地に関連したアンケート調査の結果からは、中心市街地の将来の姿として「劇場・ファッションなどが充実した都市」という回答や、希望する施設として「オープンカフェ」といった意見が多い。これは、活性化を通して、鳥取市が都市的なまちとなることを期待している現われであろう³。そ

こでまずは、鳥取市とはどういう「都市」なのか、整理してみよう。

鳥取市は、全国でもっとも少ない人口60万人の県における県庁所在地である。人口は約20万人で特例市であるが、市町村合併前は約16万人であり、全国の中でも人口規模の少ない県庁所在地である。このことは、以下で見ていくように鳥取市の特徴を作り上げる大きな要因である。同じように人口の少ない県庁所在地としては、津市（三重県）、山口市（山口県）、甲府市（山梨県）などがある。隣県の松江市（島根県）も人口の少ない県庁所在地である。

鳥取市は他の県庁所在地同様に、大きな病院や大学、国の出先機関なども集中しているし、市役所にも「都市整備部」といった都市を名称に含めるセクションがある。また合併して鳥取市となった旧河原町や旧佐治村等、周辺自治体である岩美町や智頭町等にとっては、通勤や通学、交流などの中心都市である⁴。

国などの機関が集中していることは、労働力における公務員の割合が同じ人口規模の都市より高いという特徴となって現れる。三洋電機があるので、企業城下町のイメージもなくはないが、企業城下町として知られる愛知県豊田市などは市内全従業者数のうち半数近くを製造業が占めており（44.8%）、鳥取市（同17.8%）とは比較にならない程度である。したがって鳥取市の特徴のひとつは、全国でも40程度しかない、地域にとって必要な機関を集約している自治体であることだ。

鳥取市はまた、高度経済成長期と共に、第3次産業の比率が増加し、周辺自治体の労働

3 鳥取市経営環境調査報告（平成15年度実施）など。抽象的な回答が多く集約は困難だが、少なくとも、活気ある街や若者の集うまち、魅力あるお店、などは共通して見られる回答である。

4 ここでは厳密には行わないが、このように機関の集積などからその都市の特徴を明らかにする方法を「直接的接近法」という。最近の参考として笹森（2005）。

力を吸収し都市が拡大していく、という都市化の過程も経験している。このように見ていくと鳥取市は都市である。

表1 人口規模の近い自治体における公務員割合、年間商品販売額

	人口	公務員 /就業者数	年間商品 販売額
大和市	221,220	0.061	520,110
上尾市	220,232	0.064	588,214
宝塚市	219,862	0.101	178,435
調布市	216,119	0.066	431,949
太田市	213,299	0.049	537,759
上越市	208,082	0.104	393,977
沼津市	208,005	0.055	766,694
佐賀市	206,967	0.105	751,410
伊勢崎市	202,447	0.063	301,853
鳥取市	201,740	0.128	552,480
岸和田市	201,000	0.090	407,306
つくば市	200,528	0.061	694,821
甲府市	199,749	0.090	856,210
日立市	199,218	0.048	455,091
小田原市	198,741	0.070	459,000
松江市	196,603	0.114	575,113
鈴鹿市	193,114	0.056	314,136
伊丹市	192,250	0.124	402,769
山口市	191,677	0.110	415,102
計		1.561	9,602,429
平均		0.082	505,391
鳥取市(再掲)	201,740	0.128	552,480

出典：人口については平成17年国勢調査
年間商品販売額については平成16年商業統計
公務員/就業者数については平成18年事業所・企業統計

3.2 都市ではない鳥取市

しかし、都市は、所在する機関や動的な変化だけで都市であるわけではない。東京都渋谷区の人口は約20万人であるが、鳥取市とはかなり異なる空間である。では都市とは何か、という研究は都市社会学をはじめとして、様々な分野で古くから議論されている。学者による定義としては「隣近所の人顔、名前を知

らないところ」(M・ウェーバー 1921) や「すべてにおいて 選択 できるところ」(フィッシャー 1982) などがある。いずれの定義においても共通しているのは、都市は人口密度が高く、寛容的であり、多様性のあるところ、ということである。

大谷信介(2007)は、学生の視点からの都市の定義を紹介している。例えば、学生の経験からもっとも共感できた定義として「県立高校をあげめたてまつらないところ」「バイトの時給の相場がやたら高いところ」が選ばれたと紹介している。前者はともかく、後者は鳥取市に当てはまらない。

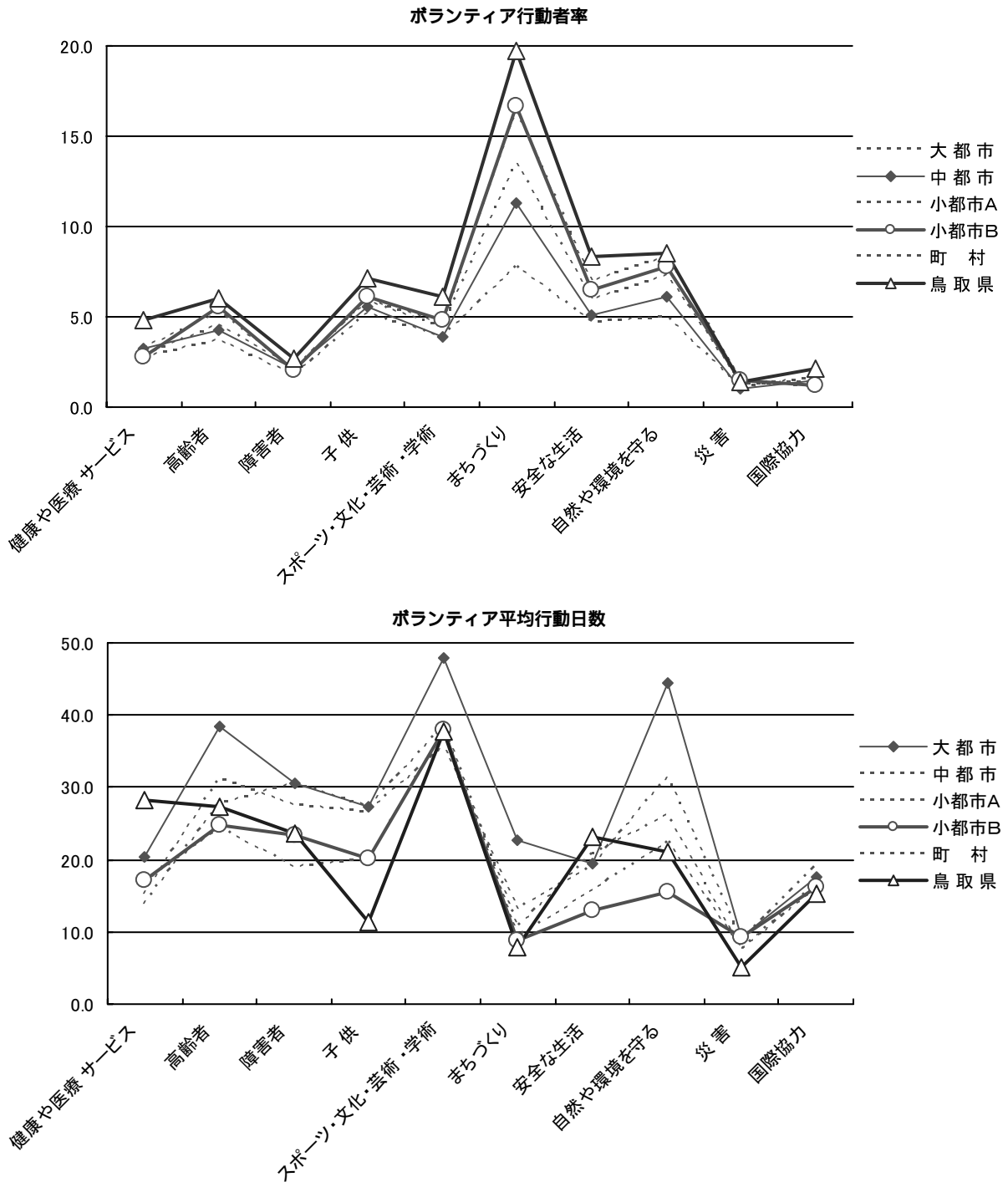
生活感覚に近いところでは次のような指標も考えられよう。外資コーヒーチェーンストアである「スターバックスコーヒー」がないのは、全国でも青森県、山形県、鳥取県、島根県、徳島県のみである⁵とか、3大メガバンクの支店が少ない地域であるなどだ。また、全国の県庁所在地でメルセデスベンツの正規販売店がないのは鳥取市だけである⁶。ただし、鳥取市の経済規模は人口規模に比べてそれほど小さいわけではない。商業統計から小売業について同じような人口規模の都市を比較してみると(表1)、経済規模も似通っていることが分かる。

都市の社会的・文化的な側面についてもみてみたい。鳥取県は以前から県立美術館がないことが話題にのぼるが、県民文化会館や博物館は整備されている。ただし、このような施設は行政機能の集中と関連が深いことが推測されるため、人々の行動に着目した。総務省が行っている社会生活基本調査には、鳥取市に見られるボランティア行動は都市分類で

5 スターバックスコーヒージャパン株式会社HP (<http://www.starbucks.co.jp/>) より

6 メルセデスベンツジャパンHP (<http://www.mercedes-benz.co.jp/>) より。なお、長崎市も市内に正規販売店はないが、市内からわずかに外れた幹線道路沿いに立地しているため、ほぼ市内にあると見てよいと思われる。

図1 都市分類によるボランティア行動者率、平均行動日数（人口集中地区）



出典：平成18年 社会生活基本調査

人口5万人程度の自治体と類似していることが示唆されている。

それによると鳥取県の人口集中地区は全国

でもっともボランティア活動に携わる人が多い⁷。まちづくりに関するボランティア活動に携わる人の割合（行動者率）も全国トップ

7 鳥取市は、鳥取県の人口集中地区の48.1%を占める。同じような人口規模の米子市も含めると、82.7%となる。

である。ただ、ボランティアに対し、どの程度の時間を使っているか、という指標（平均行動日数）になると、全国でも平均以下となる。このような傾向を都市分類別に見ると、鳥取県の人口集中地区の傾向は、人口5万人未満の都市（小都市B）というカテゴリーに含まれる。人口規模からみれば該当する中都市のカテゴリーはボランティアの行動者率が低く、平均行動日数が高いという傾向が示されている。

このように、鳥取市は人口規模が少ないながら、県庁所在地ゆえに行政機能は他の県庁所在地と変らぬ水準を持っていることに対し、経済規模、社会行動に関しては、人口規模に応じているか、規模よりも低い水準であるという特徴を持っている。これらの特徴は鳥取市の中心市街地活性化計画を進めるうえでどのように影響するのだろうか。

4. 鳥取市の特徴と活性化

4.1 鳥取市の中心市街地活性化にみる特徴

まず、中心市街地活性化計画への対応の早さは、県庁所在地ならではの特徴だ。これまでに国に認可された24の計画のうち、14が県庁所在地である。

これは全国の県庁所在地の中心市街地だけ軒並み衰退しているのではなくて、行政機能の集中としての都市の優位性が反映されたものと考えられる。つまり計画を作り認定を受けるまでの作業をスムーズに行える、ということである。具体的には、国の情報を入手しやすい、関係者が集まりやすい、などの優位性である⁸。このなかで、青森市、長野市など中心市街地活性化の事例とされる県庁所在

地は、それぞれに民間の先導者を見ることが出来るが、その背景には、首長のリーダーシップなど行政の存在が必ずあることには注意が必要だ⁹。行政機能の集中を特徴としてもつ自治体は、活性化においても行政の役割が重要であることを示唆している。

一方、鳥取市がこれまで取り組んできた中心市街地活性化には、経済、社会行動からみた都市の規模に則した取り組みも見られる。例えば、本通り商店街に新設した商業集積パレットと通りの実績や、新規出店者の増加と空き店舗解消を狙った商店街におけるチャレンジショップなどは、全国的に通用する成

表2 中心市街地活性化基本計画提出自治体名
2008.02現在

自治体名	人口
千葉市	924,319
浜松市	804,032
熊本市	669,603
鹿児島市	604,367
金沢市	454,607
富山市	421,239
高松市	418,125
岐阜市	413,367
長野市	378,512
和歌山市	375,591
宮崎市	366,897
青森市	311,508
福井市	269,144
鳥取市	201,740
山口市	191,677
高岡市	181,229
帯広市	170,580
八代市	136,886
越前市	87,742
府中市	45,188
三沢市	42,425
久慈市	39,141
豊後高市	25,114
市	20,068

色つきの自治体が県庁所在地

8 本山・岡田 (2005)

9 青森市はまず行政主導のコンパクトシティ構想があり中心市街地活性化の重要性を後押ししている。長野市は、市長自らがタウンマネージャーに活性化を一任している。

功事例と言える¹⁰。先述の「お袋市」のような取り組みが理解を得るのも、ボランティア行動率の高さに支えられていると考えられる。社会行動からみた都市分類で示したように、鳥取市が人口5万人規模の県庁所在地ではない自治体であれば、十分な成果といえよう。それでもなお、中心市街地活性化に取り組むのは、鳥取市の活性化が目指す場所に届いていないからである。

4.2 目指す場所と鳥取市の条件

鳥取市の活性化が目指す場所とはどこなのか。鳥取市を活性化しようとする場合、いくつかの方向性がある。そのなかから対象、事業、担い手という視点から3つの方向性を整理したのが表3である。

このなかから鳥取市中心市街地活性化計画が指し示している方向は である。その理由として、これまでの計画も を向いていたも

のであり、今回の計画は前回からの継続性も重視していること、市町村合併を経たことでより中心市街地の重要性が増したこと、をあげることができる。地域の将来を見据えたときに、鳥取市の中心市街地は様々な役割を期待される場所なのである。活性化はその期待に応えるためのプロセスとなる。

や という方向性は、例えば、広域的な地域における中心的な役割を期待されない自治体に見られ、 と比較すると活性化の狙いを絞りやすいことが特徴だ。そこでは商店街を元気にする、地元の歴史文化を活かす、といった取り組みの支持を得られる環境が生まれやすい¹¹。狭い範囲を対象とし、関係者も限られてくる。

このように考えると、地理的な要因などから地域の都市核や商業の拠点など、色々なものを求められる鳥取市の場合は、活性化の狙いがブレやすいという条件をもっていること

表3 中心市街地活性化の類型、範囲、担い手

類型	事業範囲	担い手	
商店街活性化	中心市街地の商店や事業主など当事者の再生を目的とした活性化	個別の店の魅力を高める、空き店舗対策をする、イベントによる集客	課題を抱える当事者
中心市街地活性化	鳥取市における商業の中心地を目指す活性化	商業集積を作るなど集客力を高める、駐車場などの利便性向上、+	当事者、商業関係者、行政（市）
広域的な中心市街地活性化	県東部などの広域における中心地を目指す活性化	公共交通や居住など、商業以外も含めた広範囲な活性化、+ +	当事者、商業関係者、行政（市、県、国）、市民

10 パレットとっとりについて、鳥取市の中心市街地活性化計画では一定の成果を認めている。チャレンジショップについては、事業によって育成された新規事業主がその後商店街に出店する出店率（独立開業率68%）が他都市に比べ高い。経済産業省・国土交通省などでも事例として紹介されている。

11 極端な例で言えば、筆者がかつて千葉県栄町で活性化に携わっていたときには、都市的なものを成立させるような取り組みではなく、町民を元気にする、あるいは事業主自身の経営改善などにエネルギーを注いでいた（倉持：2003）。

になる。そのなかで、3章で述べた市民が期待する都市的なものは、複数の活性化の狙いを象徴しているといえる。商店街の魅力を高め、人通りを増やすためにも必要とされるし、若者が街を好きになり、定住することにもつながるなど、様々な効果を期待されている。

しかしながら、鳥取市は、3章で見たように、都市的なものが成立するための基礎的な条件である、人口規模や経済規模を持っていない。都市的なものを成立させたいが、その基盤に乏しい、これが鳥取市の持つ条件である。このような条件は、具体的にどのような問題として現れてきたのか。過去の活性化における問題点を整理してみた。

4.3 鳥取市の条件と新たな対応の必要性

鳥取市は中心市街地活性化基本計画を1998年度に策定、2003年度に基本計画の改訂版を作成した。この度（2007年度）の基本計画では、過去2回の計画に対する評価が行われており、問題点が以下のように指摘されている。

《1998年度計画》

- ・事業内容や実施方法の提案はあるが、実施主体や費用確保、役割分担が決まっていない事業が多く、実現できなかった事業が多い。
- ・行政主体の事業がほとんどで、民間との連携が不十分である。
- ・市民や民間等への周知や合意形成がうまく図られていない。
- ・キーワードが網羅されているが、具体的な事業展開につながっていない。

《2003年度改訂版計画》

- ・具体的なデータにもとづいた課題整理や目標設定がなされていない。
- ・実施した事業の検証・評価が不十分である。
- ・施策や事業が絞り込まれていない。
- ・何をいつ行うのか、誰が行うのかなど、事業の実効性が不十分である。
- ・市民や民間等への周知や合意形成を図る仕組みが不十分である。
- ・民間事業者の取り組みの情報共有が不十分で、活かしきれていない。
- ・ハード事業を整備した後の活用がまだまだ足りていない。
- ・ソフト事業がイベント中心で弱いほか、事業が単発になっている。
- ・まちづくりに向けた推進体制が不十分で、実行できる人材がまだ少ない。

これらを要約すると、最大の問題点は、事業は計画するものの実行力を伴わないことである。とりわけ、事業の担い手が現れないことが問題となっていることを示している。

活性化を支援する国側から見れば、担い手がないことは、地域の持つ条件と見なされていない。むしろやる気がない、と判断される基準を構成している¹²。鳥取市も国に習って、担い手が現れない理由を合意形成の不足や人材不足といった内省的要因＝やる気に求めている。ただし、これまでの検討から、担い手が現れない理由は、やる気の問題だけでなく、人口規模や経済規模といった都市のもつ条件に規定されている可能性を指摘できる。

鳥取市の想定する中心市街地活性化事業の

12 例えば国土交通省社会資本審議会による第1次答申（平成18年2月1日）には、「中心市街地の再生にとって、地権者等の主体的努力が得られるかどうかはその成否を左右する重要な問題である。それが得られない地区については『選択と集中』においてネガティブな判断をすることが考えられる。」と記されている。

担い手は地元の事業主だけでなく、県外のデベロッパーなども含んでいる。なにより、チャレンジショップやパレットとっとり、イベントの成果を見る限り、鳥取市の中心市街地にはやる気のある事業主はいないとは言えない。つまり問題となるのは、人口規模や経済規模を越えた水準にある、鳥取市に求められる事業（大型空きビル再生、駅前の商業集積の魅力向上）を担える事業主は、何もしなければ今後とも現れない可能性が高いということである。

ここで以下の3つの対応が考えられる。

- A： 現行の体制を持って条件を克服し、活性化を実現する（具体例：エリアマネジメントなどの手法導入）
- B： 都市的なものを成立させる活性化を目指すことをやめ、商店街活性化等を限定的に行う（具体例：活性化協議会の解散）
- C： 実現したい姿が市民の理解や要望に基づくものにも関わらず、担い手が現れないという鳥取市の条件に基づいて、条件を考慮した支援メニューを充実する

この中で、Aについては、現在取り組まれているやり方であり、まずはこの体制に基づいて、活性化を進めていくことが望ましい。これまでに数々の議論を重ねてきた結果でもあり、また今後の展望もある。Bについては、鳥取市の活性化の方向として、無理に背伸びせず、今ある資源を活かしながら進めること

を意味している。

ただし、ジャスコの増床に見られるように、郊外の動向には注意が必要だ。スターバックスにしても、郊外にしかない自治体もある。郊外に都市的なものが成立しても市民にとって問題はない。自家用車保有率の高い鳥取市¹³にとってはむしろ、自動車で行きやすい郊外に都市的なものがあつたほうが利便性は高いかもしれない。例えば彼らが今後鳥取市に出店するとした場合、彼らに中心市街地を選択させるためには、Aの取り組みやCの取り組みによって事業を実施し、中心市街地の環境を整えていくことが前提となるだろう。

そのCについては、これまでに検討されなかった対応といえる。地域の個性や特徴を条件として捉え、全国的に汎用性の高いパッケージの施策をうまく活用するのではなく、地域にとって必要と思われる施策を用意、あるいは主張するのである。

さて、鳥取市は人口規模や経済規模に比較すれば高い行政機能の集中が特徴であることを指摘した。この特徴は計画段階に現れており、全国でも認定が早い自治体という結果を得ている。ところが、実行段階となると市は、国の示す「民間主導の活性化」に歩調を合わせ、支援に回ることを表明している¹⁴。確かに、国は実行段階において「民間主導の活性化」を推奨しているが、行政は支援者でなければならないとはいっていない。鳥取市の特徴から考えれば、行政機能の集中を活かした取り組みがむしろ積極的に検討されて良い。したがって上述の新たな対応Cの担い手は行政である。では具体的になにができるのか、

13 国土交通省中国運輸局

14 とりわけ担い手については、いることを前提としている。「行政は、中心市街地への都市機能の集約や公共空間の整備、まちの郊外化抑制など中心市街地の活性化を推進する基礎を作るほか、中心市街地活性化協議会をはじめ民間事業者・住民の意欲的、積極的に公益性の高い事業・活動へのサポート体制や支援策を更に強化し、民間投資の誘発を図る。」鳥取市中心市街地活性化基本計画

以下で検討してみよう。

5. 都市的な活性化への準備

5.1 担い手確保の方法とTIF

事業の実効性を高めるうえでは、事業の担い手をどのように確保するのかという課題をクリアしなければならない。まず担い手の育成や誘致が考えられる。しかし、人口規模や経済規模といった要因に加え、現状の中心市街地（人通りも含め）の状況では、担い手が現れたとしても、都市的なものを成立させる事業は断念する可能性が高い。つまり担い手にとって、事業を実施するハードルが高いのだ。担い手を育成・誘致することよりも、このハードルを下げることに取り組み、担い手が現れれば効率が良い。育成・誘致は成果が見えないところに投資する分リスクが大きい。

ハードルを下げる具体的な案は、補助の条件を変える事、低利子の融資を行うこと、などである。この事業を実施する上で行政は少なからぬ支出を伴う。そこで、次のような取り組みも参考になる。

優遇的な支援を受ける仕組みの事例としてアメリカのTIFをかいつままで紹介しておきたい。TIFとはTax Increment Financingの略であり、各州によって若干異なっている。都市研究センターの整理によれば、各州で共通するTIFとは「対象事業に係る受益地区を特定し、その地区内から徴収される財産税の税収のうち、開発前の水準の部分是一般財源とし、開発利益による税収増分を、当該対象事業のために市町村レベルの自治体が発行した債券の償還財源とする」というものである（都市研究センターTIF研究会）。

そもそもは、衰退した中心市街地など特定

地区において、再開発などをしなければ衰退に歯止めがかからない場合を想定して作られている制度である。わが国の場合では、経営的に危機的状況にある銀行に公的資金を注入するようなものである。そのために重要なことがいくつかある。まず、TIFを利用できるかどうかは、各種指標（失業率、財産税評価額など）の値によって判断される、ということである。次にTIFを利用するうえでは、その利用した地区の財産税評価額は上昇する、という前提があることである。

このような特別な措置が生まれる背景には、中心市街地が、雇用や経済にとって重要な場所であるという地位を獲得しているからである。日本でも先ごろ、雇用については、有効求人倍率0.7未満の自治体（道・県）を対象とした支援が行われている¹⁵。鳥取市においても、中心市街地の重要性が今以上に高まれば、このような政策によって、担い手の登場をサポートすることも可能になる¹⁶。ただし、ここで言いたいのは、TIFを導入することではなく、地域に合った施策、支援を自治体が作ることはまだまだ可能であり、そのためにも客観的な指標による検討は必要だということである。

5.2 指標について

鳥取市が上述の取り組みを行う場合の支出は、これまでであれば国の支援を受ける事ができないために、市の財源から賄われることになる。なぜなら、事業主が現れないことは、計画に無理がある、という理由か、当事者の意識の問題とされていたからである。しかし、地域のあり方を考えたときに必要とされる計画であること、そしてその計画を実行するう

15 2007年度の内閣府地方再生モデルプロジェクト

16 川崎一泰の整理によれば、TIFの日本の導入に関しては否定的な意見が多い（川崎：2005）。

表4 自治体の特徴と支援の受入に関する指標

A群《自治体の特徴》	鳥取市	X市	Y市	指標設定
a 行政機関の集中	3	3	4	県庁所在地等機関集中
b 経済規模	0.55	1.22	2.56	年間商品販売額(兆円)
c 社会行動	2	5	4	ボランティア都市分類
a-b-c	0.45	-3.22	-2.56	
B群《支援を受け入れる環境》				
a 事業主の存在	1	3	1	中心市街地の現状
b 従来の活性化政策効果	2	3	2	活性化計画に含まれる旧事業
c 中心市街地政策順位	5	2	4	中心市街地政策順位
a+b-c	-2	4	-1	※B群数値は全て仮定のもの
【指標内訳】				
行政機関の集中	5 大都市 4 中都市(人口50万人以上) 3 県庁所在地 2 市 1 郡部			
社会行動	5 大都市 4 中都市 3 小都市A 2 小都市B 1 郡部			
事業主の存在	5 投資が活発に行われる 4 投資がやや活発に行われる 3 投資は少ないもののリーダーがいる 2 事業主となりうる可能性の高い人がいる 1 事業主となりうる可能性の高い人がいない			
従来の活性化政策効果	5 事業実施率80%、投資規模大 4 事業実施率60%、投資規模大 3 事業実施率80%、投資規模小 2 事業実施率60%、投資規模小 1 事業実施率60%以下			

えでは、国の一定の支援だけでは担い手が現れないという条件をもっていること、これらを証明し主張することで、国からの一層の支援を取り付けるといった努力がされて良い。これこそ、行政機能の集中という特徴をもつ自治体ならではの戦略ではないだろうか。

そこで最後に、本稿で取り上げた統計データを活用し、2つの基準から作成される指標を作成してみた。一つは、地域において必要とされる中心市街地と、それを実現する基盤が整っているかを判断するためのものである。もう一つは、支援を行うことを決定する上で、

その支援を適切に活かす環境を整えているかどうかを判断するものである。

この指標はこれまでの議論を簡素化し、分かりやすくするために作成したものであり、実際に活用できるものではない。表の中にあるX市、Y市は実在の都市であり、X市は県庁所在地、Y市は人口規模の大きな都市である。なお、それぞれの計算式は、鳥取市の特長が表れる数値が出るように操作しているに過ぎないが、X市やY市の数値を見る限りでは、現実とそれほど乖離しているようにも思えず興味深い。

前提として、現行の中心市街地活性化基本計画を認定された都市であること、これまでも中心市街地活性化に取り組んでいることとしている。なぜなら、この前提によって、指標化される都市の中心市街地活性化の必要性が担保されるからである。

このなかで、A群は、一つ目の基準から指標化されている。具体的には行政機能の集中が高く、経済規模、社会行動が低ければ、そこでは期待される活性化の姿と実現できる環境に差があることを示唆している。行政機能の集中が高いことは、地域における中心性を期待されていることであり、経済規模、社会行動が低いことは経済的社会的側面において都市的なものが成り立ちにくい＝期待される担い手は現れない可能性が高いという条件をもっていることになる。このような場合、A群の数値は全体的に低くなるように設定してある。A群の数値が高い都市は、地域において必要とされる中心市街地と、それを実現する基盤が整っていることになる。もっとも、経済規模や社会行動が高ければ、そこには市場の原理にもとづいた投資や異質な価値観をもった事業主が存在する可能性が高く、担い手の発掘や育成は効果が高い可能性がある。

B群は、2つ目の基準を指標化したものである。全体としてB群の数値が高ければ、支援を受けても適切に活かす環境があることになる。ここに、政策の優先順位などの自治体の事情を含めることで、これまでに採用してきた活性化策がその地域に適合せず異なる支援を必要としているかどうか判断できる。政策の優先順位が低ければ、B群の数値は低くなる。国の支援を要求する前に、まだ自治体内でできることが残されていることになる。

この表からみれば、鳥取市が支援を受けるためには、政策における優先順位を高めること＝中心市街地活性化への積極的な参画がもっ

とも現実的ということになる。

6. 結 論

これまでの議論を整理してみよう。まず一口に中心市街地といっても、全国一様であるはずもなく、地域によって実情は異なる。とりわけ、人口規模や商業規模といった自治体の持つ条件は、その自治体が目指す活性化の担い手が現れるかどうかといった重要な問題と関連していることが分かった。ここから鳥取市の抱える担い手不足、という問題をみれば、それは自己反省的に改善するだけが残された道ではないことに気が付く。

担い手がいることを前提としている国の関連予算は、今のままでは鳥取市にとって問題解決の手段として有効ではない政策である。担い手がいることを前提とした政策の枠組みに鳥取市が収まっている限り、その枠内でどうにか使える予算にすぎない。

活性化の担い手が立案した、真に有効と思われる計画に対し補助を出し、さらに成果も問う、というまちづくり三法の趣旨は理解できるが、それは担い手がおらず活性化に積極的ではない中心市街地は衰退しても良い、という意味のものではないはずだ。であれば、鳥取市のような自治体は、自らの地域の課題の中にはっきりと担い手が現れないことを位置づけ、その中でも活性化を進めていかななくてはならない理由と、その方法論を提示しなければならぬだろう。そのためにまずは本稿で提示したような指標の、更なる科学的な精査が必要である。

方法論については、財源がなくとも、規制緩和や協議会への積極的な提案など、できることはまだあるはずだ。指標で見たように、支援を国などに要求する以前の段階として、自治体の考え方・行動が問われることは当然である。

最後に、道路整備による雇用や経済効果は広く知られるところであるが、中心市街地の重要性はまだそこまで至っていない。商業や経済の活性化という側面を持つ中心市街地の活性化は、所詮民間の領域だという考え方が根強い。もちろん、民間主体の中心市街地活性化協議会を核とした活性化は鳥取市の活性化の基本となる枠組みであり、国の流れにも沿ったものだ。しかし、その枠組みを活用してもなお解決できない課題や越えられない壁があったときに、全てを地域の努力不足、と位置づけるのではなく、自らの置かれた状況を客観的に分析し、それぞれの役割を主張していかななくてはならないはずだ。

【参考文献】

- 大谷信介. 2007. 『都市的なるもの 社会学』ミネルヴァ書房.
- 川崎一泰. 2005. 『土地税制を利用した自主的な財源調達のがわが国での適用可能性』財団法人土地総合研究所平成17年度報告書.
- 倉持裕彌. 2005. 「地域振興における担い手の活性化の条件 - 千葉県栄町商工会青年部の事例 - 」『日本都市社会学年報』23 : 158-174.
- 笹森秀雄. 2005. 『リージョナリズムと地域社会学』梓出版社.
- スターバックスコーヒージャパン株式会社HP : <http://www.starbucks.co.jp/>
- 都市研究センターTIF研究会 : <http://www.minto.or.jp/center/>
- 鳥取市. 2007. 『中心市街地活性化基本計画』
- 本山康之・岡田徹太郎. 2005. 「地方政府の行政能力 - 中心市街地活性化基本計画の策定状況にみる政策形成能力の格差 - 」『季刊行政管理研究』No.109 : 32-53.
- メルセデスベンツジャパンHP : <http://www.mercedes-benz.co.jp/>
- Fisher, Claude S. 1982 To Dwell Among Friends:

- Personal Networks in Town and City . Chicago:The University of Chicago Press 松本康・前田尚子訳. 2003. 『友人のあいだで暮らす 北カリフォルニアのパーソナルネットワーク』未来社.
- Weber, Max. 1921. (世良晃志朗訳).1964. 『都市の類型学』創文社.