



Title	道内過疎地での住民生活と地域づくりの課題 : コープさっぽろ・あかびら店の事業分析から「まちの整体」モデルへの展開
Author(s)	森, 傑
Description	「買い物弱者」問題と流通システム, 生協購買事業
Citation	生活協同組合研究, 416, 35-43
Issue Date	2010-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43842
Type	journal article
File Information	mori_2010_09.pdf



道内過疎地での住民生活と地域づくりの課題 ——コープさっぽろ・あかびら店の事業分析から 「まちの整体」モデルへの展開——

北海道大学大学院工学研究院 教授 森 傑

1. 最先端にいる北海道

人口減少や都心部への人口集中等の影響によって、地方の農山漁村における過疎化および少子高齢化は急速に進行している。例えば北海道では、全集落6,629のうち570カ所が限界集落であり、今後、消滅の危機に直面する集落が3割近い160カ所に及ぶといわれている¹⁾。また、北海道経済連合会によると、北海道の人口は現在の551万人から、30年後の2040年には414万人まで減少すると推計されており、地域によっては30年間で3～4割減ということが指摘されている²⁾。世界で最も少子高齢化の進んだ国といわれる日本において、その最先端の状況と課題に直面しているのが北海道といえよう。今後将来、大胆な政策によるダイナミックな人口移動や定住移民の大幅な増加の可能性がないわけではないものの、ほぼ確実な予測といわれているこの人口推計が暗示するのは、衝撃的な未来予想図である。

2. 公共施設再編に関する議論

人口減少時代へ突入し、筆者の専門である建築計画・都市計画の分野において活発

に議論されているテーマの一つが、公共施設の再編である^{3,4)}。いわゆる平成の大合併として、日本の自治体数は1999年の約3,200から、現在では約1,700へと再編された。また、地域における急速な人口減少は自治体の税収減へと直結し、国からの様々な補助金も見直される中、各自治体は既存公共サービスと施設の有効な再編・再配置を検討推進している。

過疎化最先端である北海道では、夕張市を例に出すまでもなく、多くの市町村が深刻な財政難を抱えている。そこでの公共サービスの見直しは、再編による合理的な運用の実現ではなく、直接的なサービス水準の押し下げと量的縮小を意味する。過疎地域では特に学校施設の統廃合が顕著であるが、学習環境における大都市との格差が一段と拡大していると同時に、廃校舎の解体費さえも捻出できないまま、それゆえ売却先も見つからないまま、それらの多くを未利用施設として抱え続けている。まさに、財政負担の負のスパイラルに陥っているといえよう。

そもそも公共サービスには、経済的合理性からは一定の距離をとる考え方が根底にある。地域の人々の生活の質を向上させるべく、たとえ経済的な効率が悪くともサービスを必要とする人が一人でもいる限りそ

れを提供する、ということが基本である。そのような視点に立てば、過疎地域で生活する人々の福祉を維持・改善するための方策を検討することは、喫緊の今日的課題である。しかしながら現実には、財政難を抱える小さな市町村が、新たに公共サービスや公共施設を整備することはほぼ不可能に近い。一方、民間企業からみれば、過疎地域での事業展開は、安定した収益とその将来性を期待することはできず、あまりにもリスクの高いマーケットと判断されるのが常識的である。近年では、過疎地域に限らず、従来自治体が提供していた公共サービスを民間へ移行させる取り組み、例えば公設民営やPFI等の手法による公共サービスへの民間活力の導入が盛んであるが、現状としては必ずしも十分には民間企業の積極的なインセンティブを引き出すことはできておらず、実質的な自治体負担の軽減へと繋がっていないとの指摘もある。

3. コープさっぽろ・あかびら店への注目

一見、公共施設の再編と無関係のように見えるかもしれないが、筆者はここ数年、営利を目的とした民間建築物、特に大規模小売店舗の公共的可能性に注目している⁵⁾。昨年からは、生活協同組合コープさっぽろによる北海道の過疎地域における事業展開を追跡的に調査している。コープさっぽろは、2009年2月に赤平市へ新規出店した。赤平市は、北海道空知支庁中部の空知川流域に位置し、札幌から高速バスに乗ると1時間半弱で到着する。かつては炭鉱業で栄え、最盛期には59,430人の市民を擁していたが、その後の炭鉱業の衰退により人口は激減、現在では13,000人弱まで落ち込んでいる。いわゆる少子高齢化の著しい過疎地

域において、約3,000㎡の大型店舗を新たにかまえることは非常に稀であり、コープさっぽろの試みはマスメディアに取り上げられ、道外からも大きな注目を集めている。

あかびら店が示したビジネスモデルの可能性は、まちの中心に大型店舗を出す場合、通常は競合性から地元商店などから反発を受けるところを、高齢化の進む地域で切に求められている生活支援を積極的にサービスとして提案することで、むしろ地域活性化へ繋がる事業として、自治体や商工会議所、住民から期待と協力を引き出し、結果的に自らの安定した顧客確保と収益の向上へ繋げるといえるものである。

コープさっぽろは、実は以前にも一度、赤平市内で店舗営業を行っていた。ところが、郊外型大規模店との過当競争により、2002年には赤平市からの店舗撤退を余儀なくされ、その後は、組合員へのトドック号による宅配を継続するにとどまっていた。しかし2008年、コープさっぽろは、協同組合という社会的企業としての立場を再認識した方針転換に踏み切った。世帯ベースで加入率が5割を超える赤平市においては、やはり小売店舗を構えてCSR（企業の社会的責任）を全うすべきとの判断から、従来の顧客拡大路線を見直した組合員への還元を重視する再出店が計画されたのである。

赤平市は、2007年4月にコープさっぽろから出店計画を持ちかけられた際、現敷地の他に、中心市街地からはやや離れたバイパス沿いにあった空知炭坑跡地も紹介した。だが、その後の協議を通して、赤平市とコープさっぽろの双方により、中心市街地への出店による活性化の重要性が確認され、2007年3月末に廃校となった旧赤平小学校の跡地への出店を計画することとなった。2008年5月には商工会議所の賛同も得

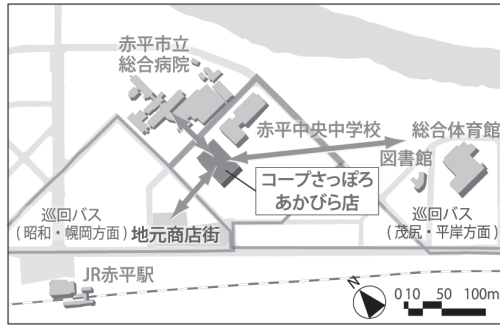


図1 あかびら店の立地環境

られ、6月には市の定例会にて土地売却が議決された。7月から校舎解体工事が始まり、10月に工事が着工、2009年2月に開店となった。

旧赤平小学校の校舎は、1961年に文部省公立学校施設整備に係る国の補助を受け、旧赤平双葉中学校として同年竣工した。しかし、炭鉱業が衰退する中で人口の流出が加速し、1977年度より隣接している中学校と他校を移転統合、旧双葉中学校を旧赤平小学校として利用することとなった。その後も炭鉱業は好転することなく、中心市街地を校区としていた旧赤平小学校の児童数は年々減少し、2007年に廃校へと至った。

廃校当初は、市民や商工会議所の一部から、近年の中心市街地の空洞化に鑑み、校舎を除却した後に住宅地として整備してはとの意見が出されていた。赤平市も、校庭を含めての廃校後の施設利用を検討していたところであったが、財政状況の悪化により校舎の除却費約3千万円を確保することが困難であったため、2007年度の1年間は廃校時のままの状態を維持していた。2008年度に入り、敷地周辺に市立総合病院や高齢者介護施設があるため、公共施設を中心とした整備方針を再度検討しはじめたものの、先述の校舎除去費の問題に加え、公立学校施設整備における処分制限期間60年を

経過していなかったため、約450万円の国庫補助金の返納金が発生するという課題もあり、当時の市の財政状況ではいかなる計画も見通しが立たなかった。したがって、赤平市にとっては、コープさっぽろによる出店の打診は、まさに渡りに船といった機会であったといえる。

4. 公共サービス・公共施設の実質的な再編

あかびら店への全国的な注目は、ビジネスモデル的に見れば、過疎地域を対象としたニッチ戦略のインパクトであることは間違いない⁶⁾。組合員は無料で利用できる市内巡回バスを運行し、高齢者が通院ついでに買い物できる環境を提供している第一の目的は、市内の高齢者が自力で買い物へ出かける際のバリアを取り除くことにあったこともいうまでもない。また、事業計画当初から、市立総合病院に隣接するという立地は意識されていたであろうし、ついで買っても十分にイメージされていたであろう(図1)。

しかし、建築計画・都市計画を専門とする筆者が最も関心をもったのは、中心市街地にある小学校跡地へ店舗を建設した点である。筆者は、あかびら店の事業展開は、過疎化が進む地域における公共サービス・公共施設の現実的な再編手法の手がかりを示唆していると捉えている。

あかびら店では、買い物客の巡回バスの待ち時間を考慮して、店舗内にテレビや飲み物を備えた約50㎡の待合スペースを用意している。2010年2月、筆者らはその待合スペースの利用実態調査を行った(写真1)。その結果、巡回バスを利用する高齢者のみならず、地域の中学生在が待合スパー



写真1 あかびら店の待合スペース

スを頻繁に利用している状況が確認できた。その中学生たちに話を聞くと、特に冬は屋外で球技や談話などができないため、週に2～3日ほどの頻度で放課後は体育館で遊んでおり、その後、あかびら店でパンなどの軽食を購入し、待合スペースでそれを食べながら友達と会話を楽しむことが習慣になっているとのことである。あかびら店がオープンするまでは、特に冬季に屋内で友達とゆっくりと過ごす場所がなかったため、放課後や体育館利用後はすぐに帰宅していたそうである。また、別の中学生からは、下校時に家族による迎えの車を待つために利用している、放課後や休日に友達と出かける際の待ち合わせ場所となっているなどの話も聞くことができた。

同じく2010年2月に、巡回バスの利用実態調査も実施した。16座席ある34人乗りの巡回バスが、1日往復7便（昭和・幌岡コース4便、茂尻・平岸コース3便）毎日運行されている。車両自体はコープさっぽろの所有であるが、運行は北海道中央バスへ委託されており、あかびら店前を除く全ての乗降場所は、北海道中央バスの停留所となっている。利用者は市内の高齢者が中心であり、乗車してきた利用者は他の利用者と車内に掲示されているチラシを見ながら雑談



写真2 市内巡回バスの車内

するなど、車内は常に賑わっていた（写真2）。特に注目すべきは、このような異なる停留所を利用する乗客間で頻繁に挨拶や会話が交わされているという点である。インタビューを通じて、若い頃はまち中でよく出会っていたものの、高齢になってから疎遠になっていた離れたエリアに住む知人と再び顔を合わすことができるようになったという喜びの声も聞かれた。実は、あかびら店の店舗においても、買い物に来る度に4～5人の知人に会うことができ、買ったお惣菜をレンジで暖めて食べながら待合スペースで雑談することがある、と語る高齢者が多く、コープさっぽろが物販以外で提供している巡回バスや待合スペースという空間が、地域の社交の場として大きな役割を担っていることがわかった。

あかびら店の敷地は、廃校になった旧赤平小学校の跡地であり、市立総合病院と赤平中央中学校とに隣接している。また、周辺には他にも、JR 赤平駅に併設されている交流センター、図書館、総合体育館、郷土館、公民館、老人ホームなどといった市の主要施設が集積し、あかびら店から半径500m以内に全て立地している。加えて、現在は確実に衰退してはいるものの、赤平中央商店街と「やすらい通り」と呼ばれる

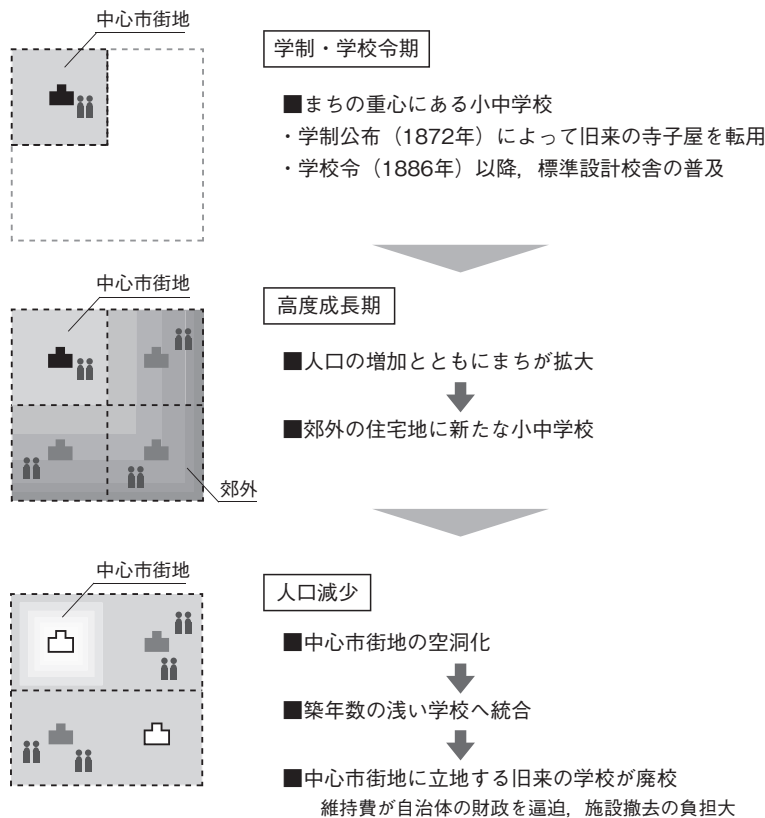


図2 地方における小中学校の統廃合傾向

飲食街もあり、あかびら店はまさに中心市街地の中でもその中心に立地している。このような立地のポテンシャルという基盤が、これら他の公共施設との相互利用の促進や、地域住民同士の社交の回復といった副次的な効果へ結びついていると考えられる。

5. 学校施設という建築ストックの特性

一般に、公立の小中学校はまちの中心に配置されていることが多く、その立地特性は、地域において大きな意味・価値を持っている。一方、赤平市のような1万人規模のまちでは、その立地特性と関連して、近年の統廃合の傾向にある程度の類似性がみ

られる（図2）。

日本において近代的な教育システムが整えられる以前は、児童教育の場は、まちの人々によって自主的に設立・運営された寺子屋が基本であった。それは、地域の人々が、まちの将来を担う子ども達の育成に責任を持って携わるといって非常に重要な存在であり、まちの中心的な場所に設立されることが多かった。そして、明治時代に入り1872年に学制が公布されると、旧来の寺子屋は小中学校へと転用され、1886年の学校令以降は、南側教室・北側廊下の標準設計校舎^{注1)}が普及していくこととなった。

その後の日本は、戦後の復興に始まり、高度経済成長時代を迎えることとなった。



校庭 5,000 m²以上の平坦な更地

校舎 教室単位のモジュラープラン

標準設計（北側廊下・南側教室）

■プロトタイプ店舗の合理的建設

■効果的・効率的な耐震改修

■大規模な駐車場の確保

■明快な空間構成による柔軟な用途転用

図3 学校施設の建築ストックとしての特性

人口は急速に増加し、ニュータウンと呼ばれる郊外住宅地が大きく開発され、日本各地のまちは拡大の一途をたどった。豊かさの象徴とも理想の生活とも認識されていた郊外住宅地に住まう人々は、30～40歳代の子どもを扶養する核家族世帯が中心であり、1970年代には第二次ベビーブームを迎え、郊外住宅地には新しい小中学校が次々と開校されることとなった。

さて、問題は現在である。本稿の冒頭で述べた通り、日本は人口減少時代へ突入している。地方のまちは、人口増加・高度成長の中、中心市街地には業務・商業施設、住宅地は郊外という構造をもつこととなった。今日、郊外に住み続ける人々は高齢化し、車中心の生活の普及と人口減少による地域消費力の低下とともに、中心市街地は衰退の一途をたどっている。このような背景の中、公立の小中学校の統廃合は必然的に推し進められるわけであるが、空洞化の進む中心市街地に比べれば、スプロールした郊外住宅地にある小中学校は築年数が浅く、そこへ統合される場合が多くなる。結果的に、中心市街地に立地する旧来の小中学校が廃校となり、まちなかにぽっかりと大きな土地が空くわけである。

まちなかに位置する廃校地は、上述の歴史が語るように、本来はまちなかの一等地で

ある。その立地のポテンシャルを具体的に指摘すると、(1)宅配・回収サービスの最大効率化がはかれる、(2)他の施設利用を機としたついで利用が見込める、(3)半径800m以内の徒歩圏というアクセシビリティが確保できる、である。

また、敷地自体に目を向けると、学校には校庭と校舎がある(図3)。特に校庭は、はじめから5,000m²以上の平坦な更地という特徴を持つ。このような規模・条件の敷地を中心市街地で他に探すことは非常に難しい。あかびら店が示したように、校庭という土地の特性によって、プロトタイプ店舗を合理的に建設することができ、大規模な駐車場を確保することができるのである。つまり、設計費・建設費・メンテナンス費・光熱費がパターン化できるなど出店におけるコストプランニングが容易であり、購買を促進する明快な平面計画と商品陳列の一律展開によって、小売店舗としてのわかりやすさを利用者へ提供できるのである。

一方の校舎は、特に地方都市においては、南側教室・北側廊下を原則とした標準設計で建設されている場合がほとんどである。あかびら店では校舎を撤去したが、もし既存校舎の活用が望まれる場合には、教室単位のモジュラープランは効果的・効率

的な耐震改修へと繋がり、明快な空間構成による柔軟な用途転用を可能とする。例えば、旧校舎へのテナント貸しによる異種店舗の集約化により、スーパーとの相乗効果によるワンストップサービスの実現が期待できる。また、そのテナントを今日求められる新しい公共サービスの場として活用できれば、PPP（Public Private Partnership）による民間企業のCSRの実現機会にも繋がると考えられる。

6. 「まちの整体」モデルの構想

あかびら店の事業に関わる小学校跡地の売買は、赤平市へ、2008年度1.1億円の歳入増をもたらした。1億円強という収入は、人口1万人程度の自治体の財政規模からいえば非常に大きな額である。

浅水忠男副市長によると、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が施行されるにあたり、赤平市は、一般会計・特別会計・病院会計が連結決算となった場合にどのような結果となるのか、平成20年度決算に大きな不安があったという。赤平市は、市立総合病院の不良債務と国民健康保険事業による累積赤字により、連結実質赤字比率の見込みが40%を上回り、夕張に続いて財政再生団体へ指定される危機に直面していた。取り組みとしては、「赤平市財政健全化計画」を策定し、職員の給料削減や公共事業の先送り等によって連結実質赤字比率を39.2%までは下げ、何とか早期健全化団体への道を模索していた状況であった。それが、棚から牡丹餅ではないが、コープさっぽろからタイミングよく出店の打診があり、小学校跡地の売却と他の施設の整理等により、結果的に、連結実質赤字比率20%をはるかに下回る約13%にとどまるに

至ったのである。

筆者は最近、「まちの整体」モデルを構想しはじめた^{注2)}。1万人規模の過疎化が進む地方都市における大型スーパーを起爆剤とした公共施設再編と自治体救済のシナリオである。コープさっぽろによる過疎地域ニッチ戦略という大型スーパーのビジネスモデルを発展させ、大型小売店舗の学校跡地への出店をトリガーとして、地域に未利用・低利用なまま抱えられている公共施設群を玉突き的に再編・整理し、自治体・住民・協同組合のWIN-WIN関係のもとで、公共サービスの適正規模化を推進させながら中心市街地を活性化するという模索である。

具体的には、中心市街地に立地する急速に児童数が減少している学校施設を転用して、自治体や住民へは、(1)維持費のかかる大規模な公共施設の一括譲渡、(2)数億円単位での歳入による新たな公共整備予算の負担軽減、(3)買い物と公共サービス利用の集約による中心市街地の活性化、などの利益をもたらし、一方の協同組合へは、(1)まち中心の土地と建物をリーズナブルな価格で取得、(2)公共サービスとの連携による利用者のついで買いの機会の創出、(3)人々の愛着と歴史・文化をもった地域資産の活用によるCSRの実現、という意義をもたらすモデルである。

"自治体救済"というと確かに大袈裟かもしれないが、人口減少時代に正面から向き合うという意気込みで、あえてそれを謳いたい。現在、1万人規模の市町村は、全国で400ほどある。仮に、30年後に人口が3割減少すると仮定すると、さらに400ほどの予備軍を見積もることができる。この試算はかなり大雑把ではあるが、10万～100万人規模の自治体の中にいくつもの1万人程

度の地域があると考えれば、今後数十年で、実質的に約1,000の市町村が1万人規模となると予想できるかもしれない。そして、そのまちの多くには、全国600万人ともいわれる買い物弱者である高齢者が居住し続けているのである⁷⁾。この構想は、協同組合によるニッチ戦略がそれら各地で成功するとすれば、あかびら店の年商16億円を基準にすると、驚くことに1兆円を越える市場規模となる。このような意味で、大型スーパーを起爆剤とした公共施設再編からの自治体救済、そして過疎地域コミュニティの賦活なのである。

7. 1万人サステイナブル・コミュニティへ

筆者には、日本の地方都市のあり方として挑戦的に検討したい将来イメージがある。これからの急速な人口減少を見据えると、大都市や中核都市に人口が移動し、弱小都市は消滅していくと想定するのが、ある意味一般的なリアリティであると思うが、あえてそれとは異なる将来の可能性を描いてみたいと考えている。

それは、日本各地で1万人規模のまちが自立的に持続していくような時代、大都市・中核都市は大幅に人口が減少するが、地方のまちは人口1万人で維持していくというあり方である。例えば札幌市は、約190万人の大都市である。仮に札幌市が今後の30年間で、他都市から人口が流入せずに100万人まで規模を縮小させることができるとすれば、90万とまではいわないが、50万程度の人々が地方で生活し続けることは想定可能である。これを1万人都市で換算すると、50の生活定着型都市を形成することができるわけである。同じことを首都圏や関西圏で考えれば、どのような規模に

なるだろうか。このようなストーリーは本当に不可能なのだろうか。

日本は戦後の経済成長と人口増加の中、世界でも稀に見るレベルで生活水準と居住環境の平等性を維持してきたといえる。しかし近年、市場原理・競争原理の徹底による所得格差や少子高齢化・過疎化による地域格差、外国人労働者をはじめとする移住人口増加による人種格差などが社会的問題として明るみになりはじめたとともに、そのような不平等性の拡大を懸念し非難する声も大きくなりつつある。その一方で、今後の日本の人口減少や経済成長の見通しを考えると、格差自体を完全に解消することが困難な状況も存在している。このような時代の中で検討すべきことは、格差を念頭においた社会福祉のあり方である。

筆者が現在の職場で定年まで過ごすとなると、地域によっては人口が3分の2へと激減する約30年間で、建築計画・都市計画・まちづくりに関わる専門家として共に歩んでいくことになる。筆者は、その境遇を悲観的に捉えるのではなく、研究者としてポジティブにその時代と向き合っていきたいと思う。このような二進も三進もいかない状況におかれている地方こそ、最先端の挑戦が求められているからである。コープさっぽろの取り組みが示唆するように、過疎地域の賦活化へ資する現実的・実用的方策としては、民間企業が自治体の肩代わりとなるという従来の受動的アプローチではなく、社会的企業論 (Social Enterprise) の視点に立った営利ビジネスモデルに組み込まれた公共サービスの提供という能動的アプローチが、人口減少時代においてこそ有意義であると直感している。

注釈

注1) 1895年の文部省「学校建築図説明及設計大要」を通して、主として衛生学上の判断から教室南面・北廊下の形式が推奨され、全国的にこの標準設計校舎が普及することとなった。

注2) あかびら店の事業分析を踏まえ、現在、北海道内の他の地域へのモデル展開の可能性を具体的に検討している。釧路根室圏まちとくらしネットワークフォーラムにおける筆者による講演を紹介した、北海道建設新聞2010年7月2日記事「民間主導のPPPとは 1万人規模地方都市の持続策」を参照。

参考文献

- 1) 北海道企画振興部地域づくり支援局特定地域グループ、過疎地域・高齢化集落現況調査、2008.4
- 2) 北海道経済連合会、調査報告書「人口減少・少子高齢化社会における社会資本整備の必要性」概要報告、2010.4
- 3) 森傑, E (Evaluation)・O (Optimization)・M (Management), 2008年度日本建築学会大会(中国)建築計画部門・研究協議会「公共建築の再構成と更新のための計画技術」資料, 日本建築学会建築計画委員会, 2008.9, pp.55-58
- 4) 森傑, 再構成・更新が自己目的化していないか?, 2009年度日本建築学会大会(東北)建築計画部門・研究協議会「公共建築の再構成と更新へ向けての建築計画研究からの提言」資料, 日本建築学会建築計画委員会, 2009.8, pp.53-54
- 5) 相場奈津子・森傑, 地域インフラとしてのショッピングセンターの公共性に関する考察 兵庫県尼崎市『つかしん』を事例として, 日本建築学会・地域施設計画研究27, 2009.7, pp.205-212
- 6) 西村一郎, 過疎地にも根ざした店舗づくり コープさっぽろ「あかびら店」, 生活協同組合研究, 2010.3, pp.56-62
- 7) 経済産業省, 「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会」報告書～地域社会とともに生きる流通～, 2010.5

(もり・すぐる)