

# 中心市街地活性化政策<sup>1</sup>

---

## コンパクトシティーの観点から

北九州市立大学法学部政策科学科  
古賀哲矢ゼミナール

岡田大志 美川裕之 柴原俊介 宮川ひずる 李成起  
川越勇太 板谷裕和 高松智記 北原信也

2005年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2005年12月3日、4日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2005」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、古賀哲矢教授（北九州市立大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 要旨

---

現在、多くの地方都市では中心市街地の空洞化が顕著になり、中心商店街や地場産業の衰退、人口減少と高齢化など、地域の活力が急速に失われている。地方都市に住む私たちは、コミュニティー、郷土愛、地域文化などを育ててきた地方都市の崩壊を阻止したいと思い、このテーマを選択した。

本格的な人口減少社会の到来を前に、衰退が叫ばれる地方都市の中心市街地の現状を商店街、産業、住居、交通、環境などの観点から分析した。また、それらの変化に対してこれまで採られてきた中心市街地活性化方策の内容を調査した。併せて、まちづくり三法（中心市街地活性化法・都市計画法・大店立地法）など中心市街地の整備に関する法制度のこれまでの仕組みと今後の動向の分析を含め、中心市街地の多用途化の可能性を検証し、どのような政策が可能であるかを検討した。その中で、中心市街地の活性化に取り組む各地の先進的事例を分析し、その有効性も検討した。

これらの分析、検討を踏まえた結果、地方都市の衰退を防ぐには何よりも地域の特性を活かした産業を強化し、雇用の場を確保し、自立した都市をつくる必要があると考える。その一方で、その自立した都市の核となる中心市街地を、業務、商業、住宅などが混在する賑わいのある多用途ゾーンとして再整備し、都市機能の一層の充実により、潤いのある都心空間に蘇らせることが重要である。同時に、無秩序な都市の拡大を食い止めるだけでなく、郊外の住宅、社会資本などを都心部に回帰させることによって、中心市街地への住民や企業の集積を進め、産業の活性化を図ると共に、都市全体のエネルギーコストや行政コストを低減することができる「コンパクトシティー」を提唱した。

目次

## はじめに

### 第1章 中心市街地について

- 第1節 (1. 1) 中心市街地とは
- 第2節 (1. 2) 中心市街地の必要性

### 第2章 地方都市の現状と問題点

- 第1節 (2. 1) 少子高齢化と人口減少社会
- 第2節 (2. 2) 商店街を取り巻く現状
- 第3節 (2. 3) 産業の現状
- 第4節 (2. 4) 住環境の変化とその現状
- 第5節 (2. 5) 交通の現状
- 第6節 (2. 6) 環境問題に関して

### 第3章 国の政策

- 第1節 (3. 1) 現在に至るまちづくり三法の展開
- 第2節 (3. 2) まちづくり三法 ①大店立地法 (大規模小売店舗立地法)
- 第3節 (3. 3) まちづくり三法 ②改正都市計画法
- 第4節 (3. 4) まちづくり三法 ③中心市街地活性化法
- 第5節 (3. 5) まちづくり三法の必要性
- 第6節 (3. 6) まちづくり三法をとりまく現状
- 第7節 (3. 7) まちづくり三法の課題
- 第8節 (3. 8) 国の政策を検証する

### 第4章 国内外の先進事例

- 第1節 (4. 1) 青森市の事例
- 第2節 (4. 2) 仙台市の事例
- 第3節 (4. 3) 福島県の事例
- 第4節 (4. 4) ストラスブールの事例

### 第5章 政策提言

- 第1節 (5. 1) コンパクトシティーに関する政策総論
- 第2節 (5. 2) 都市の拡大防止のための都市計画制度
- 第3節 (5. 3) 中心市街地における商店街振興政策
- 第4節 (5. 4) 中心市街地における産業振興政策
- 第5節 (5. 5) 中心市街地における住宅政策
- 第6節 (5. 6) 中心市街地における交通政策
- 第7節 (5. 7) 社会資本集積のための政策
- 第8節 (5. 8) 都心部の魅力を向上させる政策
- 第9節 (5. 9) コンパクトシティー政策の可能性

終わりに

参考文献・データ出典

# はじめに

---

地方都市の中心市街地が疲弊している。街に活気がない。そして街におもしろみがない。これは大都市を除いて全国共通の問題であるといえるだろう。地方都市の中心商店街はシャッター通りと化しているところも多々見受けられ、これは街の「死」とも言える極めて深刻な問題である。

一方、郊外の幹線道路沿いに目を移してみると、大型ショッピングセンター、ホームセンター、カラオケボックス、パチンコ店、コンビニエンスストア、ファーストフード店などが乱立し、どこに行っても同じような風景が展開されている。全国チェーンの大型店に埋め尽くされた郊外の幹線道路沿いにおいては、地域独特の街の景観は既に破壊されてしまっている。果たしてこのままで良いのだろうか。資本主義経済下での自由な経済活動による結果だから仕方ない、当然のことだという意見もあるかもしれないが、私たちはこの状況に危機感を抱いている。街は私たちが人生を送ってゆく上でのフィールドである。安心して安全な生活ができる街であることは当然であるが、それだけでなく、便利で、活気があって、人と人との触れ合いがあって、そして何よりも楽しい街、わくわくする街でなくては豊かな人生は送れない。そのために、中心市街地をそのようなフィールドへ転換させてゆくことが必要になる。

我が国においてはこのような状況を踏まえ、まちづくり三法の制定等により中心市街地の活性化を図ろうとしてはいるが、なかなか形が見えてこないのが現状である。そこで、私たちは本論文において、中心市街地の活性化や都市全体に潤いをもたらすための方策として、「コンパクトシティー」という概念に重点を置きながら論を展開してゆくこととする。なお、本論文における提言は、主に人口規模で30万人～50万人程度の地方都市を対象としたものである。

# 第1章 中心市街地について

---

## 第1節 中心市街地の定義

中心市街地とは一体何なのであろう。中心市街地活性化法第 2 条によれば、中心市街地活性化法が適用される地域、すなわち中心市街地とは次のように定義されている。

- 1 当該市街地に、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であること。
- 2 当該市街地の土地利用及び商業活動の状況等からみて、機能的な都市活動の確保又は経済活力の維持に支障を生じ、又は生ずるおそれがあると認められる市街地であること。
- 3 当該市街地において市街地の整備改善及び商業等の活性化を一体的に推進することが、当該市街地の存在する市町村及びその周辺の地域の発展にとって有効かつ適切であると認められること。

この定義から分かることは、中心市街地とは、その都市が発展してゆく上で核となるべき地域のことであり、都市機能が充実している地域であるということである。さらに補足すると、中心市街地とは古くからその都市の商業や業務などの機能が集まっていた地域であり、人々の生活の場や他の地域から訪れる人々との交流の場として機能しており、また、都市の長い歴史の中で地域独自の文化や伝統が育まれてきた場所でもあり、都市の活力や個性を代表する場所のことであるといえる。

## 第2節 中心市街地の必要性

中心市街地とは多くの場合、かつてのその都市の発展の核であり、歴史や文化が培われてきた地域である。古い商店街の中には先祖代々続く老舗があり、歴史的な建物や記念碑などがある。また、古くから続く商店街などでは、その地域特有の祭り等のイベントが根付いていることも多い。つまり、歴史的あるいは文化的側面から見て、中心市街地はその都市に住んできた人々の心象風景であり、心の拠り所という重要な地域なのである。

さらに中心市街地には多くの社会的インフラのストックがある。道路は整備されており、中心となる鉄道の駅があり、バス等の公共交通は充実し、さらには学校、病院、文化施設もある。これらの社会的インフラのストックは「宝の山」であり、決して無駄にするわけにはいかない。我が国では未だに社会的インフラが十分に整備されていないと言われるが、中心市街地にはほとんど揃っており、これからの時代はこれらを存分に活用することによって財政負担を増やさないようにすることが求められる。第 2 章で具体的に述べるが、これから日本は、人口減少社会と少子高齢社会を同時に迎えることとなる。これは地方財政の更なる逼迫を意味し、自治体は極力無駄

な支出を抑えてゆかなければならないということである。このような状況を考えてみても、郊外への新規投資をするのではなく、今ある社会的インフラのストックを生かして、中心市街地に資本を集中投資した方が理にかなっているのである。この論理は容易に理解してもらえらるう。

しかし、いくら中心市街地に資本を集中投資した方が良いとは言っても、全ての都市機能を中心市街地に集積させることは実質的に不可能である。この論文における中心市街地とは、中心市街地活性化法が定義する中心市街地よりも若干拡大解釈して欲しい。都市の核となる中心市街地とその周辺までを含む地域に資本を集中投資すべきであるということが私たちの考えである。詳しくは第5章、政策提言のところで述べることにする。

以上で述べた中心市街地とは、業務、商業など全ての都市機能の中心であり、都市の活力を生み出す場である。郊外化など都市の拡大によってこの活力を失うということは、地域の雇用、文化、伝統、さらには人々の交流の場をも失ってしまうということである。これまでの中心市街地に関する議論は経済的論理一辺倒で、この点の議論が抜けてしまっていたように感じる。都市にとって本来一番大切なところに、多くの人々が無関心であったと言っても過言ではないだろう。もう無関心でいるわけにはいかない、そんな時期にきていると思う。

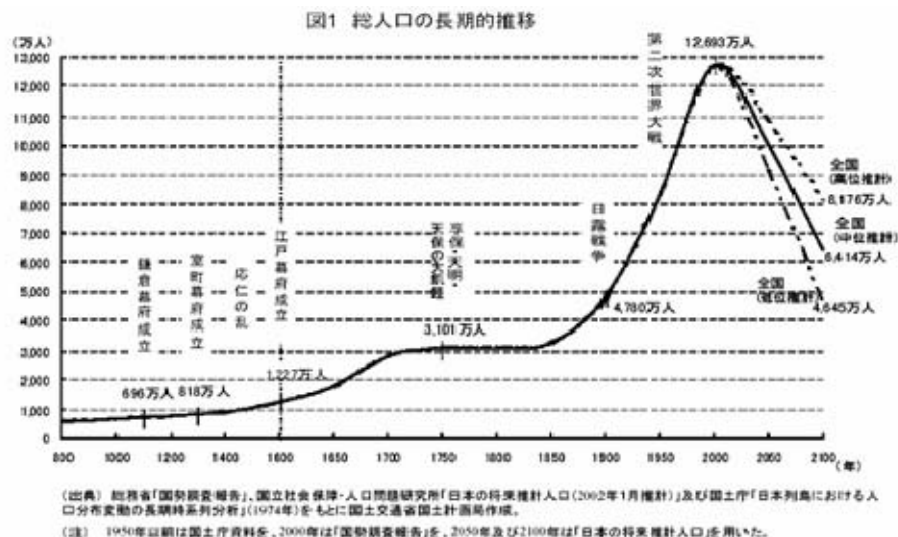
多くの地方都市において、中心市街地は今危機的な状況にある。どうにかして郊外化の流れに歯止めをかけ、中心市街地を再生させなければならない。第2章以降でまず中心市街地の現状や問題点について述べ、さらに先行事例などをあげつつ、中心市街地活性化のための私たちがなりたい提言を行っていききたい。

## 第2章 地方都市の現状と問題点

### 第1節 少子高齢化と人口減少社会

今日、日本は他の先進国にも類を見ないスピードで少子高齢化が進行している。2004年現在、合計特殊出生率<sup>2</sup>は1.29にまで低下し、高齢化率は19.5%にまで達している。これに伴い今後わが国の人口は2006年をピークに減少に転じ、2050年には約1億人にまで減少するといわれている。さらに今世紀末には20世紀前半の規模にまで減少すると見込まれている。このような現状の中、人口が減少するのは、かつて言われていた農山村や離島などだけではなく、地方の都市部でも起こりつつある。核都市と周辺市町村から形成される都市圏<sup>3</sup>には、2000年現在、日本の約9割の人口が集中している。しかし、この都市圏の人口も2030年までには全体で5%程度の人口減少が見込まれている。地方都市の場合、人口減少は少子高齢化に伴う自然減少だけでなく、他の大都市、いわゆる中枢管理都市への一極集中などとも重なり、その減少幅は更に大きくなることが予想される。

(図1)



資料 国土交通省 国土利用を取り巻く情勢の変化 資料 5

<http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/tochi/kokudoriyou/1/shiryou5.pdf> より

<sup>2</sup> 女子の年齢別の出生率を合計したもの。女性一人当たりの平均子供数を表す。大辞泉より抜粋

<sup>3</sup> 国土交通省の資料では人口10万人以上で昼夜間人口比率が1以上の都市を核都市として、各都市への通勤通学者が、全通勤通学者の5%以上または500人以上である市町村を含む圏域を都市圏として設定している。都市・地域レポート2005(概要)より抜粋。 <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040726/01.pdf>



## 第2節 商店街を取り巻く現状

地方都市において、かつては賑わいを見せ、中心市街地の顔とも言われていた商店街は、シャッター通り<sup>4</sup>と化しているところが少なくない。中には商店主や商店街組合などの自助努力により、ある程度賑わいを見せている商店街も存在する。しかし、それらは一部であり、多くの地方都市の商店街は、かつてに比べ通行量が減少し、販売額も減少するといった深刻な問題に直面している。

そもそも商店街は、人が集まるところに商店が集まるといった自然発生的な形で形成されてきた場合が多い。自家用自動車も普及していなかった時代、人々は歩いて生活できる便利な街の中心部に住み、街の中心部にある商店街で生活に必要なものを購入していた。そのため商店街には多くの人々が訪れ、賑わいを見せていた。また、そのような商店街は品物を買う場としてだけでなく、近隣住民や商店主どうしが会話を交わし触れ合う身近な場所としての役割も果たしていた。つまり、商店街を介してのコミュニティが形成されていた。

しかし、その後の高度経済成長に伴い人々の生活様式は大きく変化した。全国的に都市圏への人口流入が激増し、地方都市でも人口の増加と核家族化などが進んだ。必然的に都市はその範囲を拡大しなければならず、都市郊外へのスプロール化<sup>5</sup>が問題となった。自家用自動車の普及と相まって、駐車場や庭付きの一戸建て住宅を志向する郊外化は、商店街にも大きな影響を与えることとなる。すなわち、中心市街地に住む常住人口の低下もこの頃から起こり始める。(以下第4節 住環境の変化と現状で詳しく述べる。) 更には、1974年の大規模小売店舗法の施行により、大型のスーパーマーケットの中心市街地への進出を巡って商店街との対立が始まった。当時、商店街の商店主などで組織する商店街組合は、各地で大型店の出店反対運動などを展開していた。中心市街地に大型店が出店してくることは商店街にとっては致命的と受け取られていたが、当時はまだ、それらが郊外に出店するケースはあまりなく、都市全体で見た場合、中心市街地の常住人口は減少傾向にあったものの、人々が都市の中心部に集まってきていた。結果的には、大型店と共存していくことが出来ていれば現在の商店街衰退は免れていたかもしれない。しかし、現実には商店街内では利害関係の対立ばかりが先行し、共存は起こらなかった。

市街地の拡大に伴い、1980年代に入ると地方都市では中心市街地の人口密度が急速に低下し始める。1980年代後半からは、いわゆるバブル経済の影響から地価は高騰し、住宅だけでなく、商業施設をはじめ文化施設、公共施設など様々な都市機能が街の中心市街地から郊外に移動していった。この頃から中心市街地の空洞化が深刻な問題と認識され始める。

バブル経済が崩壊した1990年代に至っても、相変わらず土地に対する神話<sup>6</sup>は存在した。そのために、空き店舗や利用されなくなった土地を地権者らが駐車場などに活用したり、空き地のままでも手放さない状況が増加し、地方自治体が住宅や核となる店舗を誘致しようとする際の障害となった。結果的に中心市街地をはじめとした商店街の状況は、改善されるどころか悪化の一途をたどることとなる。

現在、都市の規模にかかわらず多くの地方都市の商店街では、中心市街地の衰退と相まって売上高、売り場面積のシェア共に低下している。(図2)

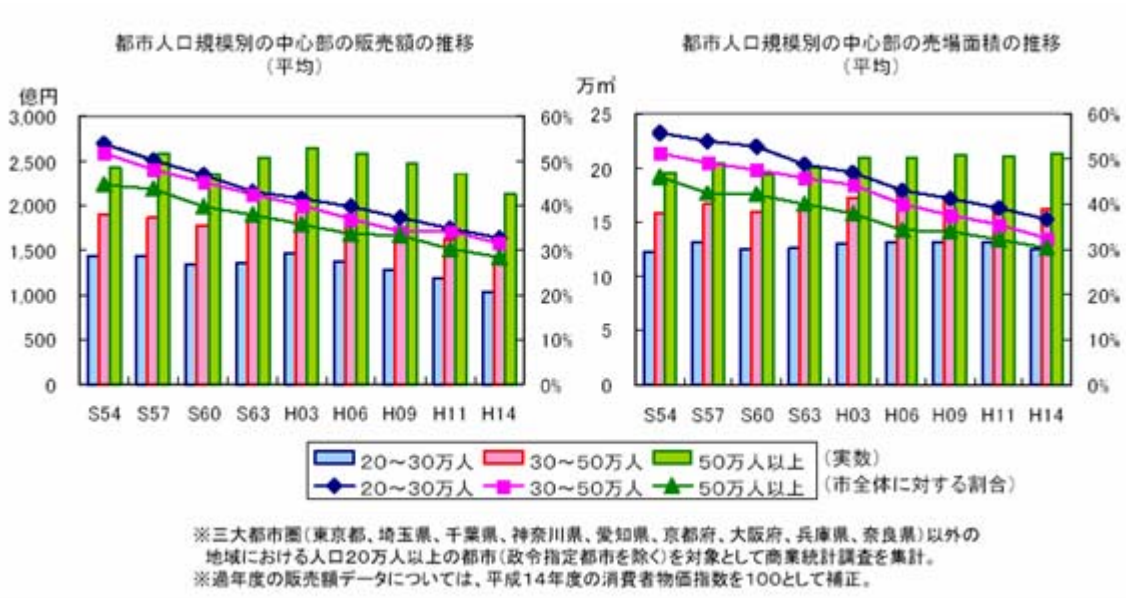
<sup>4</sup> 商店街などで閉店した店が多く、シャッターが閉まったままの状態の通りのことを言う。

<sup>5</sup> 道路や下水道などの公共施設も整備されないまま、あちこちに家が建ち並んで、質の低い市街地が虫食い状態に広がっていくこと。富士市のホームページより抜粋。

[http://www.city.fuji.shizuoka.jp/cityhall/tosise-b/tosikei/outline/planning\\_area/sprawl.htm](http://www.city.fuji.shizuoka.jp/cityhall/tosise-b/tosikei/outline/planning_area/sprawl.htm)

<sup>6</sup> 待っていれば再び地価は上昇するであろうということ。未だ地権者にはこのような考えを持った人が多い。

(図 2)



資料 国土交通省 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー会議報告書  
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf> より

これらの背景として、先にも述べた生活様式の変化とともに商業形態も変化し、従来型の小さな商店で対応できるものが少なくなったことが考えられる。1997年6月に実施された小売店舗等に関する世論調査(同様の調査が2005年5月にも行われている)によると、大型店に対する満足度は73%と高くなっているのに対し、商店街などの中小小売店に対する満足度は40%と低くなっている。中小小売店に対する不満としては、品揃えの悪さや、一度にいろいろな買い物が出来ないなどといったものが目立っており、商店街をはじめとした中小の小売店舗での対応は難しくなっている。

一方で、以前は様々な店がそろっていた商店街は、中心部の地価の高さやアーケードの使用料などコストの面から、新規の出店者を遠ざけた。床単価が高いため、低賃料でなければ成り立ちにくい飲食店や雑貨店は商店街に立地しにくくなった。また商店主の中には不動産賃貸業化している人も多く、収益と安全性を第一にテナントを決めるため、ファッション関連の店や全国規模で展開するフランチャイズの店が増加した。結果的に業種に偏りが生じ、多くの商店街において、幅広い年代層を対象とした店舗構成とはかけ離れ、その魅力を低下させた。一方で、郊外の大型商業施設は広大な駐車場を備え、専門店やレジャー施設など様々なテナントを有し、幅広い年代層の来客で賑わっている。しかし、ここで忘れてはならないのは全ての大型商業施設が来客で賑わっているわけではないということだ。大型商業施設間の競争が年々激化している中で、撤退を余儀なくされる大型店もあり、撤退後の跡地利用など新たな問題を引き起こしている。人口減少社会に突入する日本において、これ以上市場が拡大するとは考えにくく、限られた市場内での顧客の奪い合いが、商店街と大型店、大型店と大型店の間で生じ、その競争は激しさを増している。

これまでは「中心市街地の活性化=商店街の活性化」と捉えられてきたため、住居機能が郊外にあり、日々商店街とかかわりをもたない人々にとっては、なぜ自助努力の足りない人を保護、支援するのかといった疑問を生んだ。その事が結果的に中心市街地に対する関心や支持を低下させているようだ。

### 第3節 産業の現状

産業構造の転換とともに、日本は経済活動に占めるサービス産業<sup>7</sup>の割合が増加している。機械化やコンピュータ化などの技術の進歩により、第二次産業での雇用は相対的に減少し、その受け皿をサービス産業などの第三次産業に求めるしかない状況となっている。2004年度（平成16年度）における事業所数を1999年度（平成11年度）と比較すると、全産業では7.6%減少しているが、サービス産業では1.2%の減少にとどまり、従業者数を1999年度（平成11年度）と比較すると、全産業では164万7千人減少（3.1%減）したのに対し、サービス産業では133万1千人の増加（9.9%増）となっている（図3）。この統計からも証明されるように、今やサービス産業が日本経済の基盤となっているといえる。

(図3)

		事業所数				従業者数			
		平成11年	平成16年	増加数	増加率(%)	平成11年	平成16年	増加数	増加率(%)
実数	全産業	6,203,249	5,729,209	-474,040	-7.6	53,806,580	52,159,347	-1,647,233	-3.1
	うちサービス業	2,151,611	2,125,762	-25,849	-1.2	13,472,998	14,803,600	1,330,602	9.9
(% 成 比)	全産業	100.0	100.0	-	-	100.0	100.0	-	-
	うちサービス業	34.7	37.1	-	-	25.0	28.4	-	-

注1) 平成11年については、事業所・企業統計調査「新産業分類による組み替え集計」結果を用いた  
注2) 平成16年の「全産業」については、同時実施した平成16年事業所・企業統計調査結果を用いた

資料：総務省（平成16年サービス業基本調査）

<http://www.stat.go.jp/data/service/2004/sokuhou/gaiyou/z1.htm> より

そのそもサービス産業は、商業と同様人件費がコストの大部分を占め、人や事務所の集積がなければ成り立たない。しかし、地方都市ではその集積が弱いサービス産業は育ちにくく、十分な雇用が創出されていない。2004年度における事業所数（212万6千事業所）の内訳を都道府県別に検索すると、東京都が25万9千事業所（事業所全体の12.2%）と最も多く、次いで、大阪府が16万事業所（同7.5%）、愛知県が12万2千事業所（同5.7%）となっており、上位3都府県で事業所全体の25.4%と約4分の1を占め、上位9都府県では50.7%を占めている。このことは、地方都市におけるサービス産業の集積力の弱体ぶりを推測させるものである。

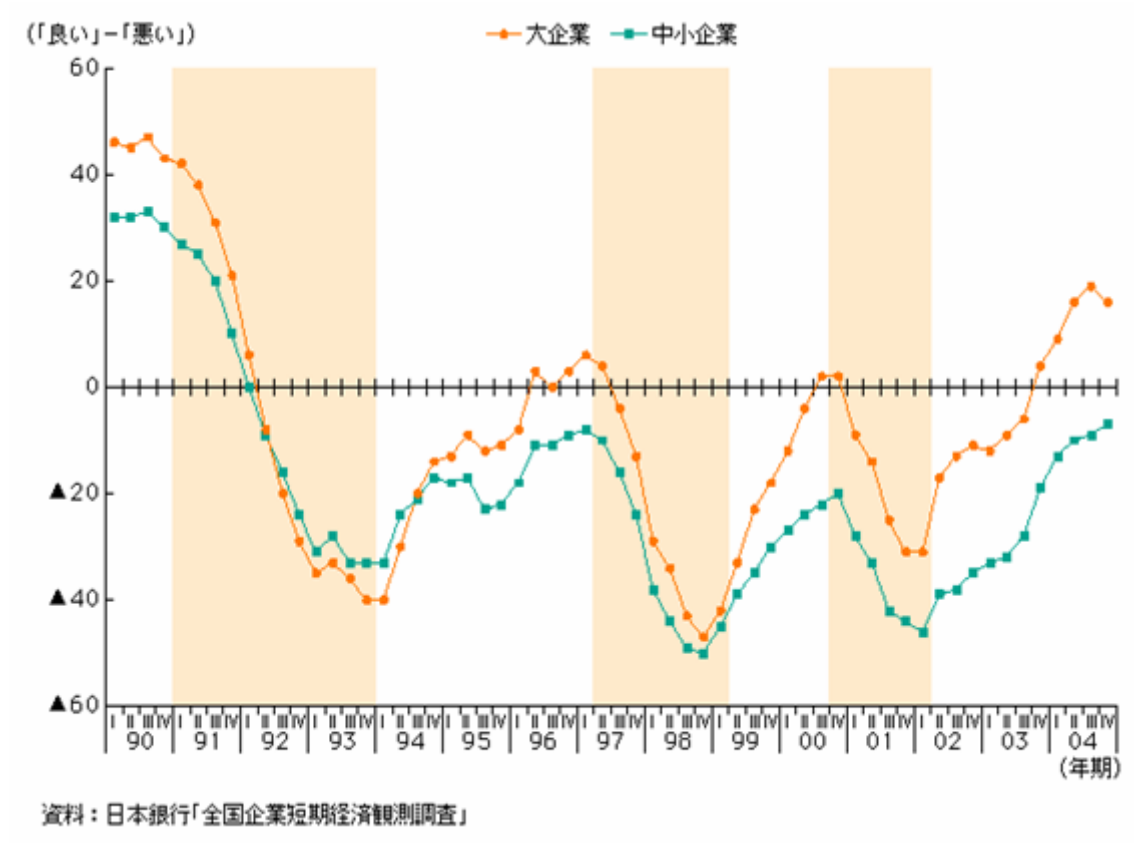
2004年度の中小企業における景気動向を見ると、全体として着実な回復が続いたものの、年度の終わりにかけては、景気回復が緩やかとなった。2005年度に入ってから、好調な海外経済を背景とした輸出増と企業収益改善による設備投資が牽引役となって、景気回復の兆しが見えてきている。しかし、内需に依存する割合が高い中小企業の景況は、依然として水準は低く厳しい状況にあり、大企業が実感しているような景気回復には至っていないのが現状である。図4は

<sup>7</sup> 平成16年6月1日現在における民営のサービス業であり、日本標準産業分類における、「不動産業」（不動産取引業を除く）、「飲食店、宿泊業」（遊興飲食店を除く）、「医療・福祉」（医療業の一部を除く）、「教育、学習支援業」（学校教育を除く）、「複合サービス事業」（郵便局を除く）及び「サービス業（他に分類されないもの）」（家事サービス業及び外国公務を除く）並びに「情報通信業」の一部をいう。

中小企業の景況感の動きを表したものであり、中小企業でも近年回復傾向を示してはいるが、大企業との格差は如実に表れてあり、ここ 10 年では大企業に幾らか見られるプラスの数値は中小企業には見当たらない。つまり大都市に集中する大企業と比較すると、地方都市などの中小企業では、以前ほどではないとしても、依然として厳しい状況が続いているということである。

(図 4)

業況判断 DI の推移  
～足下の回復度合いは、企業規模により異なる～



資料：中小企業庁「中小企業白書 2005 年度版」

<http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h17/hakusho/index.html> より

## 第4節 住環境の変化とその現状

地方都市における中心市街地衰退の要因を考える上で欠かすことの出来ない要素として、住環境の変化があげられる。第 1 節でも触れたが、戦後日本の人口は増加を続け、それに伴い都市も拡大の一途をたどってきた。人口が増加する時代においては、都市の拡大は必然的なものかもしれない。しかし、人口減少社会が目前に迫っている今日でもなお、郊外の宅地開発等により都市はその範囲を広げ続けようとしているのである。

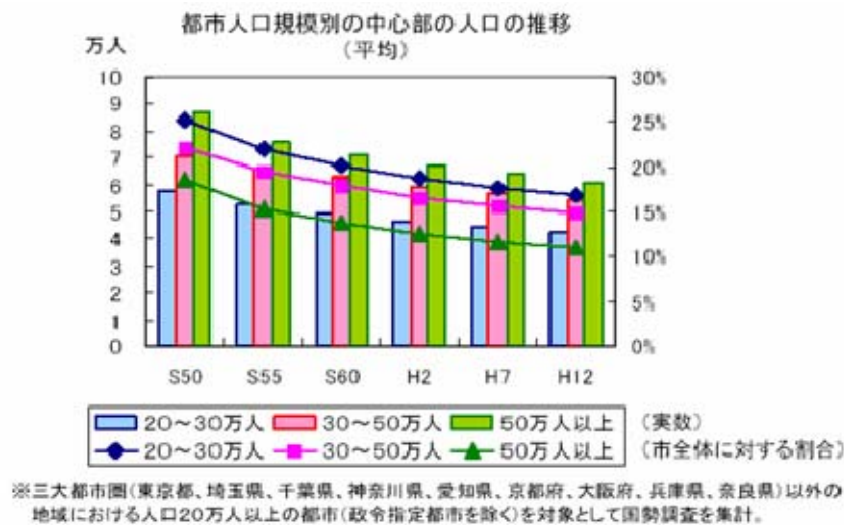
高度経済成長期以降、郊外の宅地開発が進められた背景にはいくつかの要因が考えられる。まず一つ目に、ハイペースで増加する人口を既存の市街地では収容できず、郊外の宅地開発をせざるを得なかったという点が考えられる。二つ目に、中心市街地ではとても手に入れることができない安価で広大な土地が、郊外では容易に手に入ったという点が考えられる。三つ目に、中心市街地ではなかなか手に入れることができない良好な住環境が、郊外では手に入ったという点が考

えられる。一方の中心市街地では、地価の高さが故に、狭い土地に可能な限り広い空間を確保しようという容積率一杯のペンシルビル<sup>8</sup>が増加した。これらは日照問題や景観問題などを引き起こし、人々が文化的で潤いのある生活をする場とは決して言えない状況を生み出してしまっている。その他にも、日本人の庭付き一戸建てに対する願望なども、住宅が郊外へと拡散していった一つの要因と言えよう。

また住宅の郊外化に欠かすことの出来ない要因として、自家用自動車の普及がある。いくら地価が安く、住環境の良い郊外の土地が手に入ったとしても、不便な場所には人は住み着かない。移動時間を短縮し、かつ何時でも利用できる自動車の普及それこそが、郊外開発を加速させた大きな要因と言えよう。交通関係に関しては、詳しくは第5節で述べる。

近年では、バブル経済の崩壊により地方都市の地価は下落しているにもかかわらず、中心部における居住人口は都市の規模に関係なく減少傾向にある（図5）。

(図5)



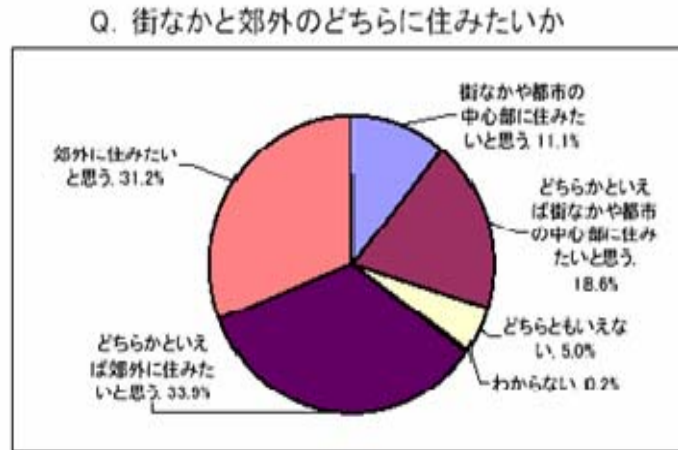
資料 国土交通省 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー会議報告書

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf> より

2004年11月に実施された住宅に関する世論調査でも「郊外に住みたい」または「どちらかといえば郊外に住みたい」と考える人の割合が65.1%と「街なかに住みたい」と考える人の29.7%を大きく上回っている。「郊外に住みたい」理由としては「緑や水辺など自然環境が良いから」や、「日当たりや風通しが良いから」など住環境面での理由が目立っている（図6、図7）。

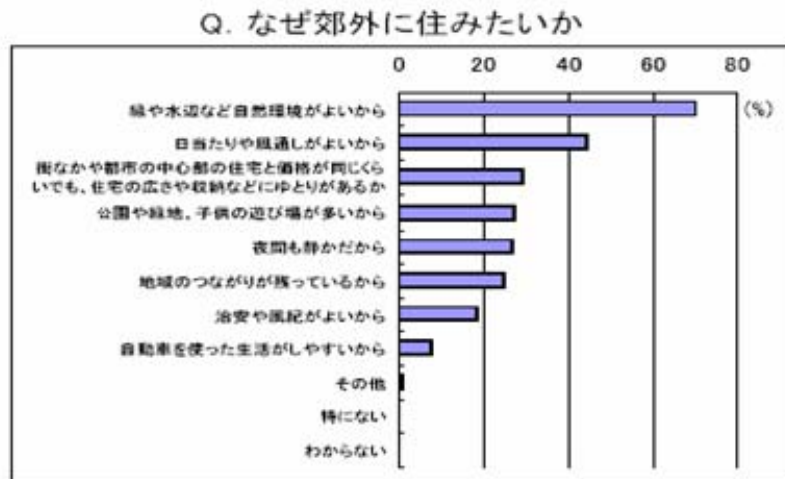
<sup>8</sup> 狭小な敷地に建つ、細く高いビルのこと

(図 6)



資料 国土交通省 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー会議報告書  
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf> より

(図 7)



資料 国土交通省 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー会議報告書  
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf> より

つまり、量としての住宅ストックは供給されたものの、街なかでのストックの質は市民のニーズに十分答えられているとはいえず、結果的に郊外の住宅を求める傾向が見られるようだ。このため中心市街地にマンションを建てたからといって、直ちに中心市街地に人々が戻ってくるかという必ずしもそうでなく、公園の整備や騒音の低減など様々な問題をクリアしていかなければ中心市街地の常住人口は増えない。多くの地方都市の中心市街地が現状のままでは、たとえ都心回帰の動きが増えたとしても、それは一過性のものに過ぎないだろう。人々が、長期に渡って住み続けたいと願うような良質の住宅と快適な都市空間を整備することが求められる。

一方で、地方都市においては、依然として小規模な郊外の宅地開発が増加している。これは大都市近郊で行われた大規模なニュータウンの整備とは異なり、郊外の農地を虫食いの的に宅地に転用するなどして民間事業者が小規模な団地を造成し、無秩序な市街化が行われている。農地の宅

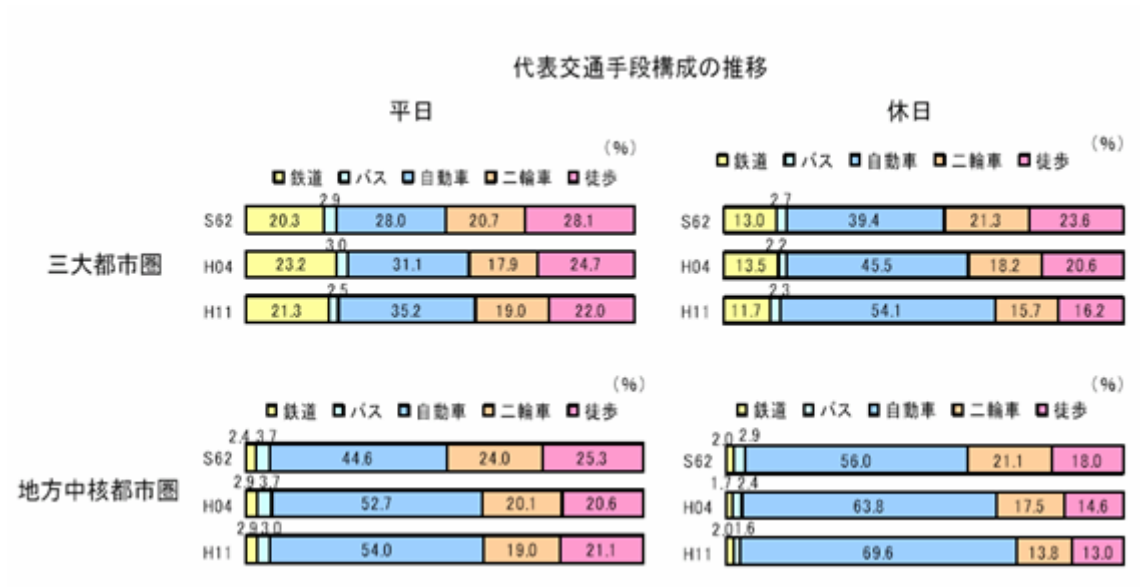
地転用に関して、都市計画区域及び準都市計画区域<sup>9</sup>以外の区域にある農地が宅地等に転用された場合には、都市計画上の制約なしに市街地化が進むといった問題を抱えているほか、規模が小さいがために長期的な総合計画が練られておらず、道路ひとつをとっても袋小路の道が増えるなど決して良い状況とはいえない。さらに行政コストの面から見ても、上下水道の整備等に余分な費用が必要となっている。

## 第5節 交通の現状

都市の郊外への拡散により、公共交通機関もその範囲を拡大しなければならず、自家用自動車の普及と相まってその採算性を悪化させてきた。

高度経済成長期以降、自動車の保有台数と運転免許保有者数は一貫して増加をたどってきた。2003年現在、自動車保有台数、運転免許保有者数は共に7,700万人を越えるまでになっている。また代表的移動手段の構成を比較すると、三大都市圏では公共交通機関が発達していることもあり、鉄道の占める割合が地方中核都市圏にくらべてかなり高くなっている。一方、地方中核都市圏では自動車の占める割合が高く、休日に至っては7割近くの人々が移動手段に自動車を利用している。またその割合も年々増加傾向にあるようだ(図8)。

(図8)

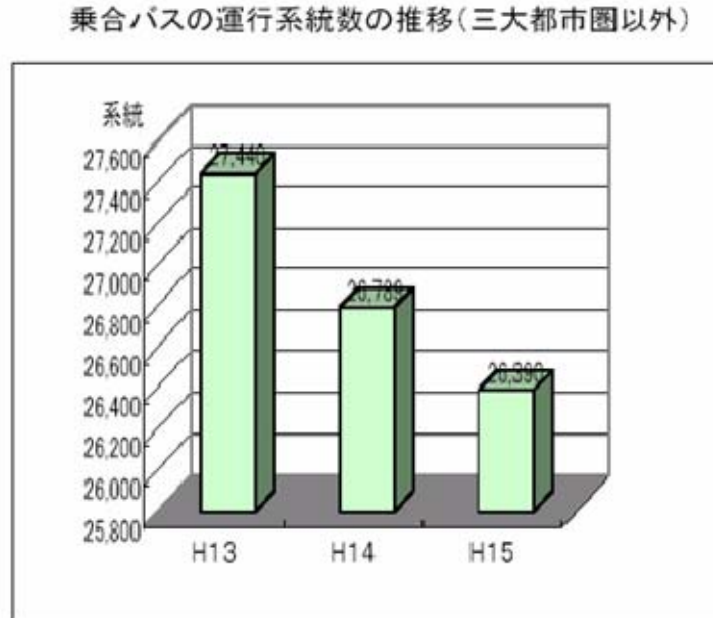


資料 国土交通省 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー会議報告書  
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf> より

<sup>9</sup> 都市計画区域の外において、市街化が進行すると見込まれる場合に、土地利用を規制するために設ける区域のこと。市町村が指定する。

三大都市圏以外における乗合バスの運行系統数の推移を年ごとに比較してみると、毎年のように運行系統数が減少しているのが分かる（図9）。

(図9)



資料: 旅客自動車輸送指標(国土交通省自動車交通局旅客課)

三大都市圏(東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県)を除いた運行系統数を集計。

資料 国土交通省 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー会議報告書

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf> より

このことから、地方都市では公共交通機関が脆弱で、脆弱であるが故に人々が自動車を移動手段として利用し、公共交通機関の利用者が減少するために便数や路線が減少し、さらに脆弱になるといった悪循環を引き起こしている。

自動車を運転できる人々にとっては、公共交通機関がなくても移動をすることが可能である。しかし、高齢者など交通弱者の移動手段を考えた場合、公共交通機関の弱体化は問題である。まして、今後、日本はさらに高齢者の割合が増加する超高齢化社会を迎えようとしているため、現状を放置することは許されないのではないか。内閣府が2002年に実施した1人暮らしの高齢者に関する意識調査によると、外出手段として徒歩と答える人の割合が高く、その割合は実に6割を超えている。その次に多いのがバスや路面電車といった身近な公共交通機関となっている(図10)。



(図 10)



資料 国土交通省 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー会議報告書

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf> より

以上のとおり、高齢者の外出手段は徒歩又は公共交通機関が中心であり、過度に自動車に依存する都市構造では今後、高齢者の移動手段を確保することがますます困難になるといえよう。また、高齢者が自動車を運転中に事故を起こす場合や、交通事故にあったというケースも増加傾向にあり、公共交通機関が脆弱な地方都市では、公共交通機関を強化させると共に、徒歩で移動できる範囲で生活に必要なものが手に入るといった、「コンパクトなまちづくり」が求められているのではないだろうか。

## 第6節 環境問題に関して

近年、地球的規模で進展している環境問題の観点からも、郊外化は望ましくない。郊外開発により、森林、緑地などの自然環境が破壊され、生態系の破壊の規模が拡大している。都市の郊外への拡大は、無駄なエネルギーとコストの浪費だけでなく、自動車公害や次世代へ引き継いでゆくべき貴重な環境の破壊をも引き起こしているのである。

現在、交通手段の主役は、およそ 8 千万台近く存在する自動車<sup>10</sup>であり、公害や環境問題の悪化に拍車をかけている。二酸化炭素排出量の部門別内訳を見ると、運輸部門が 20.7%であり、その運輸部門のおよそ半分が自動車である（図 11、図 12）。

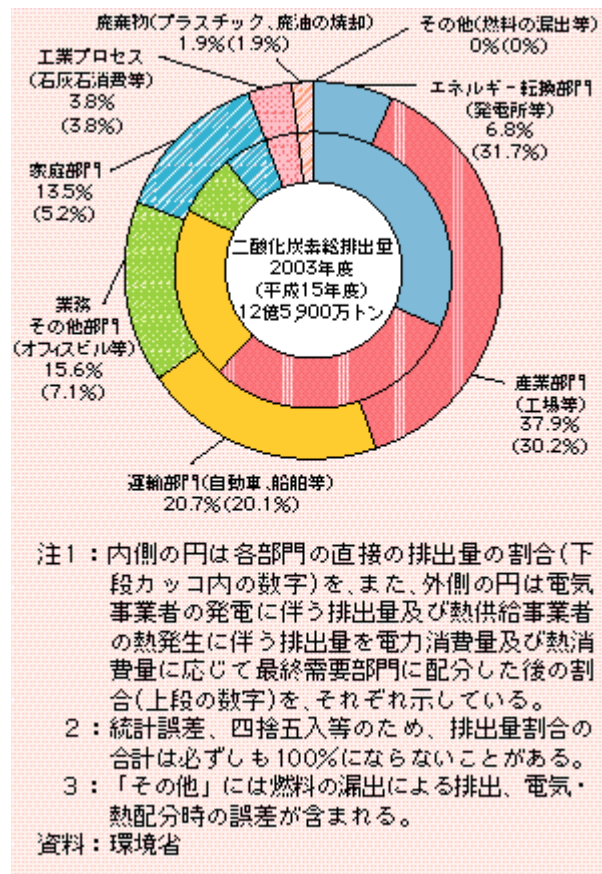
また、渋滞による大気汚染に与える影響は大きく、乗用車の走行速度が 40 km から 20 km に減速すると、1 km 当たり二酸化炭素排出量は 1.48 倍に、10 km に減速すると 2.23 倍へと増大する（北村修二(2003)『開発から環境そして再生へ』大名堂 51pp. より引用）との試算がある。またこれらにより、日本の交通渋滞に伴う燃料や時間の浪費をはじめとするあらゆるロスを経済換算すると、実に 12 兆円にも達する（横島庄治「脱クルマ社会と自転車活用」『新地方自治の論点 106』自治通信社 266pp. より引用）という試算もある。これこそ無駄なエネルギーやコストの浪費であり、莫大な社会的損失につながっている。

<sup>10</sup> 統計月報ホームページ 『自動車統計月報 10 月号』  
[http://www.jama.or.jp/stats/m\\_report/pdf/2005\\_10.pdf](http://www.jama.or.jp/stats/m_report/pdf/2005_10.pdf)

さらには、1人を1km運ぶときに排出される二酸化炭素は、乗用車を1とした場合、航空機が0.67、乗り合いバスが0.42、路面電車が0.20、鉄道が0.11、地下鉄が0.07（北村修二(2003)『開発から環境そして再生へ』大名堂 52pp. より引用）と言われているが、自家用乗用車は車両の大型化（重量化）などを原因として、実走行燃費は1990年度の9.46km/lから2001年度の8.38km/lへと悪化している。車社会による環境への負荷が年々増しているということが、上記の数値から明確である。郊外化がさらに進展すれば、より大きな環境負荷を与えることになることを、私たちは忘れてはならない。

環境問題を悪化させる要因である二酸化炭素の排出に大きく加担している家庭を見ても、エネルギー消費量は、世帯数の増加、夜型生活者の増加、家電製品の普及に伴い年々増加している。家庭におけるエネルギー消費に起因する二酸化炭素の排出量は、日本全体の約14%を占めている（図11）。このような家庭部門からの二酸化炭素の排出は、地域冷暖房<sup>11</sup>や自然エネルギーなどを多数の人が中心市街地に移住して共同利用することによって、かなり低下させることができると考える。

(図 11) 二酸化炭素の部門別内訳

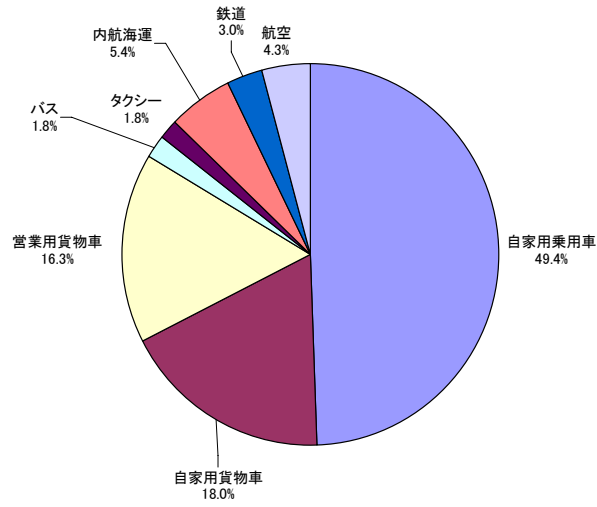


環境省ホームページ「環境白書」(平成17年度版)

<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/hakusyo.php?kid=222> より

<sup>11</sup> 一定地域内の建物群に熱供給設備(地域冷暖房プラント)から、冷水、温水、蒸気などの熱媒を、地域導管を通して供給し、冷房、暖房、給湯などを行うシステムのこと。(社団法人 日本地域冷暖房協会より抜粋)

(図 12) 運輸部門の二酸化炭素排出量詳細



国土交通省ホームページ「環境政策」

<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kankyuu/ondanka1.htm> より

## 第3章 国の政策

### 第1節 現在に至るまちづくり三法の展開

政府は、早くから全国を中心市街地空洞化を政策課題として取り上げてきた。中心市街地に立地していたかつての大型店舗の閉鎖、空き店舗が増えシャッター通りと化した商店街、郊外へ移り住む人々と取り残された高齢者。政府は、これらの現状を「街の顔」が消える要因になりうる懸念し、中心市街地を活性化させるべく市町村への支援体制を整備してきた。

そのベースとなるのが「まちづくり三法」と呼ばれている中心市街地活性化法（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）、大店立地法（大規模小売店舗立地法）、改正都市計画法の3つの法律である。だが、現在施行されている「まちづくり三法」では、郊外への大型店舗出店が可能で、それを前提として郊外に人が住み、ますます都市が拡大している状況にある。これからの人口減少、少子高齢社会を考慮すれば、そのような都市拡大動向では人の通勤コスト、行政にかかる負担等が増す一方であり、効率の良い都市構造とはいえない。本章では、政府が示す中心市街地活性化方策に関する方向性を検討する。

### 第2節 「まちづくり三法」

#### ①大店立地法（大規模小売店舗立地法）

1973年3月に施行された大店法（大規模小売店舗法）を廃止し、大規模小売店舗の立地を大幅に緩和した法律である。2000年5月に施行。かつての大店法で大型店舗が実質的に立地規制されていた背景には、戦後の商業政策の一環として商店街の近代化事業が推進され、商業者の保護・育成を目指していたということが挙げられる。しかしその後、日米構造協議において、アメリカが規制緩和を要求、アメリカ資本の大型店を日本に進出させて市場開放を迫った。このような動きがあって規制は緩和され、大店立地法が施行されたといわれる。

大店法では、中小小売店や商店街に影響が出ないように、進出を希望する大型商業施設の開店日、店舗面積、閉店時刻、休業日数を地元で調整できたが、大店立地法では「中小小売業の事業活動の確保」という目的を削除し、「その周辺地域における生活環境の保持」を目的とするように改めた。この結果、実質的には出店が自由ともいえる。

#### ②改正都市計画法

もともと都市計画法は、都市の無秩序な開発を防ぎ、適正な土地利用を図るための法律であった。従来は、土地利用を規制する地域地区（ゾーニング）のうち特別用途地区については、政令

や法令によって 11 種類に決められていた。それを今回の改正都市計画法では、特別用途地区の内容を自治体が独自に設定できるようになった。

建設規制、土地収用などの法的強制力を自治体が持つ。都市計画区域の開発行為には都道府県知事の許可が必要とされ、同区域内はさらに市街化区域、市街化調整区域、未線引き区域に分類される。

- i 市街化区域・・・都市計画区域内にあり、既成市街地及びおおむね 10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべきエリア。
- ii 市街化調整区域・・・都市計画区域内にあり、市街化を抑制すべき地域と指定されているエリア。開発は禁じられており、住宅も原則として建てることはできない。（都市計画法 <http://www.houko.com/00/01/S43/100.HTM> [2005/11/03 アクセス]より引用)
- iii 白地地域・・・都市計画区域内でありながら i や ii に含まれず、規制の及ばない、まさに郊外大型店の出店の抜け道となっているエリア。

### ③ 中心市街地活性化法

1998 年 7 月に施行された法律で、大店法が廃止されたことによって弱い立場となった中心市街地の商店街を支援するものといえる。市街地の整備改善に関する事業（機能向上と環境改善）と商業等の活性化に関する事業（多様な規模・業種・業態の小売業者の集積と活性化、商業基盤施設の整備）を一体的に進めることに重点を置く。同時に、中心市街地活性化の方針や目標、事業等を、地域に身近な市町村が主体となって作成することで、その地域の特色を生かした街の活性化を目指す法律である。この法律に基づいて国が公表した基本方針では、中心市街地の中小小売業者の業種構成や店舗配置等の計画を推進するために、TMO（タウンマネージメント機関）<sup>12</sup>を組織することができるとし、その運営・推進を円滑に行える体制をとっている。

## 第3節 「まちづくり三法」の必要性

中心市街地活性化対策として「まちづくり三法」が制定されたのは 1998 年のことである。戦後急増した人口が、都市に大量に流入したことに伴い、都市は拡大していく傾向にあった。モータリゼーションの進展と、郊外の安価な土地が注目を浴びたことで、人々の生活は郊外へと移り、都心部から離れてしまった。その変化に合わせて、民間業者も次々に都市の郊外へと住宅開発を広げていった。郊外型住宅地という新たな地域が生まれた結果、中心市街地に住民がいない、活気がないという空洞化現象が起こってしまった。このような状況に危機を感じ、郊外開発に歯止めをかけると同時に、賑わいのある活力的なまちづくりを目的としているのが「まちづくり三法」である。

また、中心市街地活性化法の下で経済産業大臣らが作成した基本方針では、中心市街地の活性化は、商業・公共サービス等、都市機能が集積することによって、事業者や住民、特に高齢者へのまとまったサービスを提供でき、暮らしやすい生活環境をつくることが謳われている。

<sup>12</sup> TMO（タウンマネージメント機関）・・・市町村、商店街関係者、商工会等の経済団体、住民等幅広い代表者を集めた組織で、中小小売業の事業構想を推進する。

その基本方針では更なる効果として、商工業者が近接に立地し、各層の消費者が相互に交流することで、効率的な経済活動を促し、新規産業の誕生を期待している。更に温暖化などの地球環境問題に対応すべく環境負荷の小さな街づくりを目指すとも示している。

「まちづくり三法」に共通しているのは、地方公共団体による運用という点である。これまで、国の機関委任事務として、地方公共団体が事務を実施できた場合もあったが、それは部分的でしかなく、一定の範囲のみ実施可能だった。地域が主体となってまちづくりに取り組むことで、それぞれの特色を生かすようにし向けられており、そういった意味では「まちづくり三法」の成立によって地方分権への方向性を示すことができたともいえる。

## 第4節 「まちづくり三法」を取り巻く現状

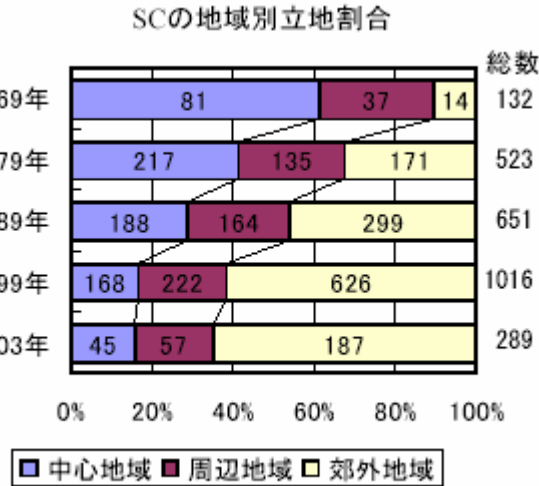
「まちづくり三法」が成立して7年が経過した現在の状況はどうだろうか。郊外への大型店舗進出の勢いは止まっていない。国土交通省（図13）によると、2000年から3年間、ショッピングセンターの地域別立地割合は、郊外地域が60%を占め、中心地域と周辺地域を大きく上回っている。都市全体の人口に占める中心部の人口割合においても、2000年で10~20%となっており、20年前の18~25%と比較して明らかに減少傾向にある。都市の顔であるはずの中心市街地は、中心市街地の活性化に成功した一部の市町村を除けば、活気を取り戻すどころか衰退の一途をたどっている。

中心市街地の商業的機能は働かず、人気もない、都市の顔として意味を持たない単なるひとつの地域となりつつあると言える。

具体的にみていくと、これまでの人口増加型の日本社会とは反対の人口減少、高齢化社会を迎えようとしている中で、車を利用できない高齢者にとって郊外とは非常に住みにくいものとなる。拡散状態にある住居や病院、学校、その他商業施設の影響では、公共交通機関の維持が困難となってしまう。路線の減少などはすでにいくつかの地方都市でもみられている。そうなると、高齢者の行動範囲はますます縮小され、車どころか公共交通機関でさえも利用できなくなってしまうのである。

そしてまた、このまま無秩序に郊外の開発が続くとどうなるか。市街化区域でも市街化調整区域用でもない未線引き地域での大型店舗出店が相次ぎ、中心市街地の客足はますます遠のき、商店街の活気は失われていくであろう。あるいは散在した都市では、交通計画に無駄なコストがかかり、交通機関の運営も困難な状況になりうる。

(図 13)



資料 国土交通省 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー会議報告書  
<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf> より

## 第7節 「まちづくり」三法の課題

都市計画法の関連では、都市計画区域外、つまり規制の及ばない地域では、相変わらず無秩序な郊外開発や、農業用地からの転用などが可能な状態のままであり、まちづくり三法を生かしたまちづくりというよりも、法律の抜け穴を通して郊外大型店舗が次々と出店する現状が続いている点である。結果として、中心市街地の空洞化に追いつきをかけてしまっているのである。

この大型店舗の出店規制に合わせ、中心市街地の活性化を図る政策を強化していく必要がある。まさに中心市街地活性化法が目指す市街地の整備改善と商業の活性化の分野を、より一層強化していかなければならない。

そして、急速に進む少子高齢化社会に対応可能な、徒歩でも暮らしやすいコンパクトなまちづくりを新たな政策目標として加えていかなければならない。今後のまちづくり三法は、都市機能を集中させ、コンパクトな都市形成を促進することを明確にしていくことが必要である。

今回、これらの方向に近い形で「まちづくり三法」の改正案が2006年度の通常国会へ提出される見通しとなった。自由民主党は、先の衆議院議員選挙のマニフェストでも宣言しているように、「まちづくり三法」の見直しと中心市街地活性化を図るため、都市機能の中心市街地への集約と賑わいの回復を理念とする中間報告をまとめた。内容は、中心市街地回帰を狙ったコンパクトなまちづくり政策を実現しようとするもので、戦後の人口増に対応した「拡大する都市」から、少子高齢化に対応した「徒歩でも暮らしやすいコンパクトなまちづくり」への転換であるといえよう。

「まちづくり三法」改正案では、このためにまず、これまで指摘されていた郊外の用途制限のない土地を規制強化すること、大型店が出店する際には、住民や市町村もその是非を判断できるようにすることなどが盛り込まれている。また、共同通信（2005年10月27日）によると、今回の国土交通省・経済産業省の検討では、中心部に人や施設を呼び戻す政策を打ち出しているのが特徴だ。現段階では、①意欲的な市町村の取り組みに対する国の財政援助、②中心部に建てる

病院・学校などの容積率緩和、③空き地、空き店舗を積極的に活用する民間業者や地権者に対する税の軽減などが検討されており、2005 年中にも具体策がまとめられる見込みである。

## 第 8 節 国の政策を検証する

今回の政府案では、都市の拡大を抑制し、中心市街地回帰を図るための手段として、郊外への大型店舗や病院等の立地を規制する方策を採ろうとしているが、この法案のみで対処しようとするれば、都市拡大抑止の法規制のみを手段として取れば、都市の拡大は抑制できたとしても、中心市街地は衰退したままの状態に放置される。これでは結果的に十分な成果は得られない。

今回の政府案で、規制されるものは商業施設や病院だけであり不十分である。中心市街地活性化を実現するため郊外で大規模に造成される住宅地等も縮小の方向に向かう必要がある。また、大型店舗や住居が中心市街地に立地し難い要因は、中心市街地における土地利用規制の厳しさ、地価の高さや、権利関係の複雑さなど、多層的で複雑なものであるが、今回の政府案では解決できていない。

中心市街地活性化法関連制度で現在設立されている TMO（詳しくは第 5 章政策提言にて述べる）は、組織があってもなかなか機能しないところがほとんどである。TMO が機能しない一つの理由は、TMO に店舗の再配置や土地所有者がそれを認めない場合の買い取り権がないなど強い権限がないことがある。そのため商店街の人々が、必ずしも TMO の打ち出した方策に賛成してくれるとは限らないのである。TMO の成功例として滋賀県長浜市を挙げることが多いのだが、TMO や行政の強制力が弱いいためか、現実には街並みに適さない建物や看板があり、必ずしも街全体が TMO を支える体制にはなっていないようである。現状では中心市街地の活性化には商店街の人々の同意が必要であるため、TMO にある程度の権限や強制力を持たせることは必要なのではないか。TMO が機能しない二つ目の理由は、TMO を運営する主体を与える構成員に偏りが見られることである。TMO の運営は、主に地元の商工会議所が担うことが多いので、中心市街地活性化の方針が、会員の多い地元小売商業者中心の視点に陥りやすくなり、また商業者同士の経済的、あるいは土着的な関係が足かせとなって、事業が円滑に行われなくなる。TMO の方針を実行に移したときのリスクを恐れ、結果的には思い切った施策に踏み込めないということもある。このような TMO は、視点を商店街の活性化に置いている場合が多々あるが、「中心市街地活性化＝商店街の活性化」ということではなく、中心市街地活性化とは商店街の活性化も含め、住居機能や業務機能などを含む広い意味での都市機能全体を高めることを視野に入れていくべきである。したがって、TMO の運営主体としては、構成員に行政や住民代表・有識者等さまざまな立場の人々を混在させ、多元的な視点において中心市街地活性化を考えていく必要があるのである。



## 第4章 国内外の先進事例

郊外開発を進めてきた従来の都市政策の反省に立ち、商業、職場、住宅、学校、病院など、様々な機能を都市の中心市街地にコンパクトに集中させることで都市の活力を保持する「コンパクトシティ」づくりの考え方が近年、注目されている。現在、日本でコンパクトシティに取り組んでいる主な自治体として、北海道稚内市、青森県青森市、宮城県仙台市、兵庫県神戸市などが挙げられる。本章では、青森県青森市、宮城県仙台市、福島県、さらに海外からフランスのストラスブールの事例を紹介する。

### 第1節 青森市の事例

青森市は人口295,915人（2003年現在）、面積約824km<sup>2</sup>の陸奥湾と八甲田連峰に囲まれた本州の最北端に位置する日本有数の豪雪都市である。1985年の青函トンネル開通までは、本州と北海道を結ぶ青函連絡船の往来で賑わった。それによって、青森駅前を中心とした市街地が形成され、人口の拡大に伴って郊外化が進んでいった。青森市の試算によると、1970年から2000年の30年の間に、市街地中心部から郊外に流出した13,000人を受け入れるために要した行政コストは、道路や下水道などのインフラ整備など約350億円。市街地拡大に伴って、多大な行政投資を余儀なくされた。加えて、日本有数の豪雪地域として知られる同市では、街が郊外へと拡大し、道路延長が増加した結果、毎年、除雪費に多額を投じている（図14）。

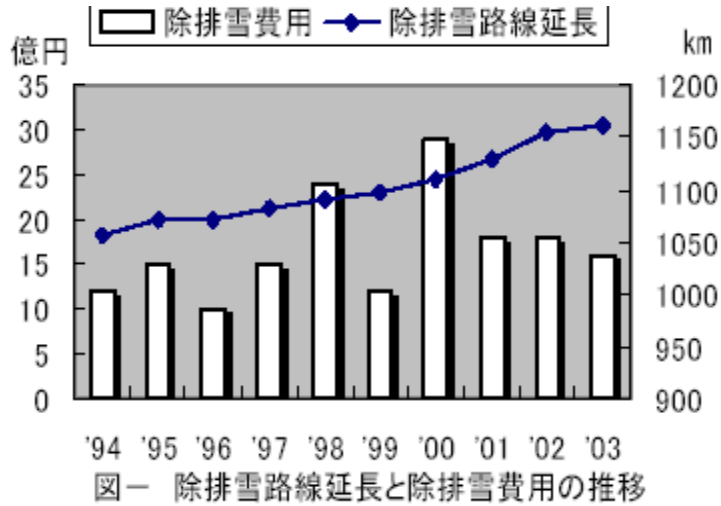
そこで、同市は、増大する行政コストの削減、郊外のスプロール化や中心市街地の空洞化を食い止めるため、『青森都市計画マスタープラン』（1999年策定）において、①市街地の拡大に伴う新たな行財政需要の抑制、②過去のストックを有効活用した効率的で効果的な都市整備、③市街地の周辺に広がる自然・農業環境との調和、を目指した「コンパクトシティの形成」を都市づくりの基本理念に掲げ、都市整備を進めている。具体的には、市内を「インナー」、「ミッド」、「アウター」の3ゾーン（図15）に分類し、各ゾーンに交通体系の整備方針を定め、まちづくりを進めている。「インナー」と位置づけられたゾーンでは「青森の顔」としての駅前再開発やウォーターフロントの整備を行ない、「ミッド」と位置づけられたゾーンでは良好な居住環境を提供するための環境整備を行っている。原則として、「アウター」と位置づけられたゾーンでは開発を行わず、学術、芸術、文化活動や、自然を楽しむレクリエーションエリアとして維持している。

同市は同時に、中心市街地の活性化にも力を入れている。2001年1月に青森駅前再開発によってオープンした地下1階、地上9階建てビル「AUGA」（アウガ）には、地下に生鮮市場、上層階に市の図書館、中間階に商業施設や公共施設が入居している。利用者の増加に伴い、中心市街地に賑わいが戻ってきた。また、駅前再開発地区の一角にケア付きの高齢者対応マンションが完成するなど、近年、中心市街地のマンション建設が急増し、「交流できる、買い回れる、暮らせる」中心市街地が、徐々に再生されつつある。

少子高齢化が進み、地方自治体の財政が一段と厳しさを増す中で、拡大路線を転換した青森市の方針は、地方自治体におけるまちづくりの大きな方向性を示している。しかし、自治体としては、郊外開発を抑制したくても、書類が整っていれば開発を許可しないわけにはいかず、開発を

望む地権者などに対して、どのようにして理解を得ていくのが今後の大きな課題である。

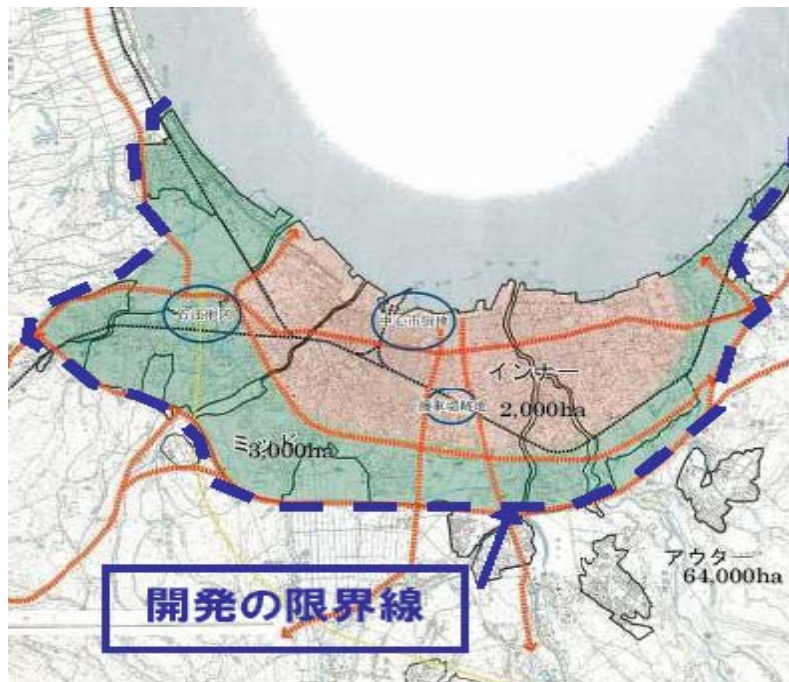
(図14)



図一 除排雪路線延長と除排雪費用の推移

資料 国土交通省「社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会  
第2回中心市街地再生小委員会 配布資料6『コンパクトシティと中心市街地の活性化』」  
[http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city\\_history/city\\_planning/shigaichi/2/shiryou6.pdf](http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_history/city_planning/shigaichi/2/shiryou6.pdf) より

(図15)



資料 国土交通省「社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会  
第2回中心市街地再生小委員会 配布資料6『コンパクトシティと中心市街地の活性化』」  
[http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city\\_history/city\\_planning/shigaichi/2/shiryou6.pdf](http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_history/city_planning/shigaichi/2/shiryou6.pdf) より

## 第2節 仙台市の事例

仙台市は人口 1,028,214 人（2005 年現在）の東北地方最大の都市である。1989 年に全国で 11 番目、東北地方では初めての政令指定都市へ移行した。1999 年 5 月には、人口 1,000,000 人を突破し、東北の中核都市として発展を続けている。その仙台市でもコンパクトシティの動きが始まっている。

1999 年に仙台市はかつて、東北地方最大の貨物ヤードが隣接していた JR 長町駅一帯を副都心として整備する計画を出した。この事業は、「仙台市長町副都心土地区画整理事業」として、仙台市と都市基盤整備公団（現・独立行政法人都市再生機構）が中心となって、2015 年度の完了を目指すこととなった。この事業の基本方針は、①「コンパクトシティ」や<sup>13</sup>「百年の杜」のモデル都市生活や都市活動の新たな流れを創る、②仙台の新しい顔づくりとして都市の魅力や個性を加える、③先進的な都市政策に挑戦する場としての持続可能な都市づくりを実践する、の三つである。事業内容としては、大きく分けて三つある。一つ目は、JR 東北本線の鉄道高架化や電線共同溝の整備、バイパスの整備、ポンプ場の整備などのインフラ整備。二つ目は、歩行による街中移動を実現するための戸建住宅の整備と新たなショッピングモールの建設。三つ目は、さらなるにぎわいを促進するための仙台の音楽文化拠点としての仙台市音楽堂（仮称）の建設がある。しかし、仙台市音楽堂の建設に関しては財政事情の面から計画が凍結しており、進んでいないのが現状である。

この事業内容は、中心市街地活性化を目的としたコンパクトシティの定義からは若干異なるものであるが、大都市の地域拠点に都市機能を集積させたという点では画期的であるといえる。

## 第3節 福島県の実例

第 1 節文末で述べた課題に大きく踏み込んだのが、2005 年 10 月に可決された福島県の条例「商業まちづくり条例」である。この条例は、中心市街地の空洞化に歯止めをかけるため、県が郊外への出店を計画する大型店（売り場面積 6,000 m<sup>2</sup>以上）について、市町村などの意見を聴き、地域の商店街に影響がある場合は計画見直しを求めるというものである。この条例を提案した佐藤栄佐久知事は青年会議所出身で、県内各地で進む中心市街地の空洞化に危機感を感じ、2001 年に条例づくりに着手した。知事の地元、郡山市では JR 郡山駅近くで、1994 年に大型店が撤退し、空きビルは今も地元の悩みのタネである。福島市でも 1999 年に百貨店が撤退し、中心市街地が衰退してきている。会津若松市、白河市でも事情は同じである。対する大型 SC など大規模小売店舗を展開する事業者側はこの出店規制の動きに対して、「憲法違反のおそれがある。国の経済にもいい影響はない。」（「朝日新聞ニュース 2005 年 10 月 13 日発行」<http://www.asahi.com/shopping/news/TKY200510130258.html> [2005/11/9 アクセス]より引用）と、反発は想像以上に強い。出店規制に踏み切った福島県だが身内からの反発もある。とある大規模小売店舗が出店を計画する福島県伊達町の富田健一郎町長は、「郊外型の大型店を規制したら中心市街地に活気が戻るなんて夢物語。仙台や東京に流れる客を引き留めるためにも魅力ある店が必要だ。」（「朝日新聞ニュース 2005 年 10 月 13 日発行」<http://www.asahi.com/shopping/news/TKY200510130258.html> [2005/11/9 アクセス]より引用）と発言している。また、規制緩和を進めてきた経済産業省の幹部は条例について、「地域の特性に合わせて街づくりを進めるための動きとしては評価するが、一律に規制を強めるなら問題があるのでは。」（「朝日新聞ニュース 2005 年 10 月 13 日発行」<http://www.asahi.com/shopping/news/TKY200510130258.html> [2

<sup>13</sup> 仙台市が「自然と街がとけあう杜の都・仙台」を掲げ、市民・事業者・行政の協働によって都市全体に緑を増やし、緑に包まれた新しい杜の都の創造を目指す施策。

005/11/9 アクセス]より引用)と述べている。しかしながら、中心部の空洞化は問題視しており、経産省などは審議会の中で「まちづくり三法」の見直しを進めている。

#### 福島県商業まちづくりの推進に関する条例 (概要)

##### ▽目的 (第1条)

商業まちづくりの推進に関して県、小売事業者および県民の責務を明らかにし、特に規模の大きな小売商業施設の立地について広域の見地から調整するために必要な事項を定めることで商業まちづくりに関する施策を総合的に推進し、健康で文化的な生活に寄与する

##### ▽基本的な事項 (第2～8条)

「商業まちづくり」とは持続可能な歩いて暮らせるまちづくりの推進と調和した小売商業施設の立地そのほかの商業に係る活動のこと (第2条) ○調整対象の小売商業施設＝規制で定める面積以上の小売商業施設 (特定小売商業施設という) (同) ○商業まちづくり基本法の策定＝県は、商業まちづくりの観点から客観的に立地の判断ができるよう特定小売商業施設の立地の誘導および抑制に関する事項を定める「商業まちづくり基本方針」 (基本方針) を策定する (第6条) ○市町村は基本方針をもとに、単独または共同で商業まちづくり基本構想を策定できる (第7条) ○知事は商業まちづくりの推進に係る条例の制定などをおこなおうとする市町村に、助言その他必要な支援をする (第8条)

##### ▽特定小売商業施設の立地に関する広域の見地からの調整 (第9～28条)

○新設者は規定による許可、手続きの前に新設届出書を県に届け出なければならない。立地・隣接市町村以外の市町村も周辺市町村の指定を県に申請できる (第9条) ○新設届出者は立地市町村で説明会を開催しなければならない (第12条) ○県は関係市町村に、新設届出書に関し商業まちづくりの推進の見地から意見やその理由を聴取。関係市町村の住民なども意見を述べられる (第13条) ○県は新設届出者に対し、関係市町村、住民などの意見に配慮し、県商業まちづくり審議会の意見を聞いた上で意見を述べる (第14条)、新設届出者は県が意見を述べた場合、意見への対応と理由を県に報告しなければならない (同) ○県は新設届出者の対応が県の意見を反映していないなどのとき必要な措置をとるよう勧告できる (第15条) ○工事の着手を制限できる (第16条) ○特定小売商業施設の設置者 (既存店も) は毎年、県に地域貢献活動計画と実施状況を報告。県は計画の実施に関する協定の締結を求めることができる (第18条～21条) ○福島県商業まちづくり審議会を設置 (第22条～24条) ○新設または変更の届出をせず、または虚偽の届出をした者は20万円以下の罰金 (第27条～28条)

(全国商工団体連合会<http://zenshoren.or.jp/chiiki/oogata/051024/051024.htm>から抜粋)

## 第4節 ストラスブールの事例

フランスのストラスブールでは1970年代初頭、自動車交通による文化的香りの高い町並みの破壊が深刻化し、問題視されていた。そのため、人間的、文化的、自然的な面からより魅力的な街を取り戻し、同時に経済の活性化を図ることを目的に、市電 (路面電車) を中心とした都市整備計画の見なおしが始まった。

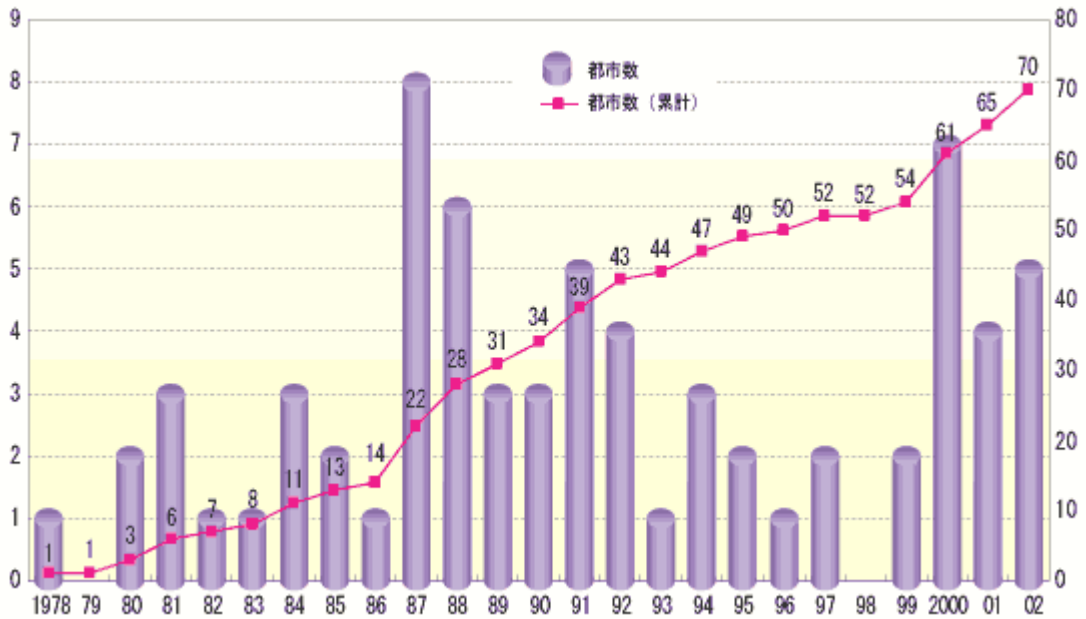
1970年代初めのストラスブール旧市内の交通量は1日5万台に上り、そのうち1万台が通過交通という状態であった。この状況の中取り組んだのが、公共交通機関としての市電(路面電車)の導入と、市内への自動車進入及び、路上駐車禁止である。郊外から市内に入る道路は、市内に入る直前でループを描きそのまま郊外に抜けるように設計されている。市内に入る人々は、まさに「パークアンドライド」で、ループの先端に設けられた駐車場に自動車を駐車して、そこから市電を利用して市内にアクセスする「パークアンドライド」の仕組みを確立している。このほかにも市電の主要な駅に駐車場が設けられていて利用者は格安で利用でき、さらに市電やバスの一泊無料券が人数分もらえる仕組みとなっている。

さらに特筆すべき点は、LOTI(都市内交通法)の制定である。これにより、従業員9人以上の事業所から給与総額の1.2%までをバス税、1.5%までを市電税として徴収できるようになり、これが市電やバス運営に必要な財政基盤を確立していった。

こうしたストラスブールの取り組みにより、中心市街地に人の流れが戻り、当初の目的通り、人間的、文化的、自然的な面からより魅力的な街になると同時に、市内は活性化され雇用も大幅に増えたという。まさに中心市街地活性化の成功事例の一つと言えよう。

(図16) 海外においては路面電車を導入する都市が相次いでいる

海外における路面電車の現状



出典：これからの都市交通(都市交通研究会  
国土交通省道路局 LRT(次世代型路面電車システム)の導入支援  
[http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/lrt/lrt\\_index.html](http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/lrt/lrt_index.html) より

## 第5章 政策提言

### 第1節 コンパクトシティに関する政策総論

地方都市の衰退を防ぐには、なによりも地域の特性を活かした産業を強化し、雇用の場を確保することが必要である。その一方で、これまでの無秩序な都市の拡大を食い止めるだけでなく、荒廃が進む中心市街地を、業務、商業、住宅などが混在する賑わいのある多用途ゾーンとして再整備し、中心市街地への住民や企業の集積を進めて、商業・サービス業の活性化を図ることが求められる。また、都市全体のエネルギーコストや行政コストを低減させることにより、自治体の財政負担を最小限に抑えることもこれからの地方分権時代に必要な政策である。これらを実現させる概念であるコンパクトシティづくりを私たちの政策提言の核として、さらにそれを補完するような形の諸政策を提言する。

以下、コンパクトシティの定義については、日本政策投資銀行南九州支店のホームページより引用する。

「コンパクトシティとは、1990年以降、欧米諸国、特にEU諸国において、持続可能な都市のあり方として、コンパクトシティに関する活発な論争が展開されてきた。ダンツイクとサーティにより1970年に提案されたコンパクトシティの概念は、当時は米国において郊外へ拡大する都市の、土地や通勤費の浪費への警告であったが、それが今、持続可能な都市開発戦略として見直されている。「住」も含めた様々な機能（「職」・「学」・「遊」等）を都市の中心市街地にコンパクトに集積することで、中心市街地活性化等相乗効果を生もうとするもので、都市の拡大により可住地を増やし続け、人口を増大させる方策を取って来た従来の都市計画に対して見直しを迫る考え方である。また、市街化区域内の未利用地の有効活用といった中心市街地の土地の高度利用により、職住近接による交通渋滞の緩和・環境の改善が見込まれるだけでなく、近郊の緑地や農地の保全が図られるとされる。従来のような人口増大が見込めない状況下で、都市の活力を保持する政策として注目されている。」（以上、「日本政策投資銀行南九州支店」[http://www.dbj.go.jp/s\\_kyusyu/localdata/econo/n0305\\_2.html](http://www.dbj.go.jp/s_kyusyu/localdata/econo/n0305_2.html) [2005/11/1 アクセス]より引用)

日本の都市は、明治以後の急速な近代工業化と、戦後の高度経済成長期における人口の都市への流入によって急速に肥大化していった。これは他のアジアの都市とも共通している点でもあり、地方都市に限った話ではないが、急速に発展した都市は長期的視点の都市計画が皆無であったため、段々と歪に拡大していき、景観が悪いだけでなく、機能性も低い状態である。そのような問題の解決のためには、都市の拡大を防ぐ都市計画制度を確立することが急務であるが、このほかにも、中心市街地の核ともなっている商店街の振興策として、TMOによって商店街を一つのモールと見たてた運営を可能とする法制度の確立などが必要である。また、都市の活力を高めるための産業振興や、社会資本の集積のために、中心市街地で事業を行う場合の減税措置や賃料補助、公共による中小企業向けのオフィス整備などのインセンティブも必要になる。このような、中心市街地に企業や社会資本を集積させることによって、サービス産業の集積を加速化させ、産業の場を開発することにコンパクトシティ政策は繋がるものと考えている。また、中心市街地

に人を戻すために、公共による安価で良質な住宅を中心市街地に整備するように公営住宅政策の再編や民間の住宅投資を促進するためのインセンティブを与えるなどの政策を提言する。さらに中心市街地を循環する公共交通手段を充実するために、中心市街地の公共交通拠点の整備を進め、中心市街地内での自家用車の排除などを提言する。なお、世代間で経費を分担する高品質な社会インフラを整備することによって、官民ともにコストを低減し、豊かな生活を送ることができる社会の仕組みに転換することが必要であることも提言したい。

このようなコンパクトシティ政策を補完するための政策について、以下の節で各論を述べていく。

## 第2節 各論① 都市の拡大防止のための都市計画制度

現在、政府が構想している「まちづくり三法」改正案の骨格では、大型商業施設の郊外出店を規制するとともに、現在は自由に建設場所を選べる病院や福祉施設の立地も許可制に改める案になっている。（以上、「NIKKEI NET」<<http://www.nikkei.co.jp/news/keizai/20051027AT1F2601T26102005.html>> [2005/10/27 アクセス]より引用）

これに対して、日本チェーンストア協会や、大型 SC など大規模小売店舗を展開する事業者などから、法律などにより大型商業施設の郊外出店を規制することは、大規模小売店舗法時代に逆戻りしており、公正な競争を阻害するとの批判が表明されている。確かに、大型商業施設の郊外立地を規制するだけでは特定の業界に対する攻撃的な規制と捉えられかねない。今回の改正案では規制を強化する方向のみが示されているようであるが、私たちからは以下のような提言をした

い。

まず、私たちは郊外立地規制の強化という基本的な方向性には賛成である。現行の制度のままでは、人口減少社会の中でもなおも都市の拡大が続くため、非効率で不便な都市ができあがってしまう。大型商業施設事業者の outlet と撤退を繰り返す「焼き畑的」開発が、都市の一体的・計画的な整備に悪影響を与えるだけでなく、郊外では、開発によって自然や緑を失わせ、しかも生態系をも破壊し、撤退後は自然を回復することなく施設も放置されたままのケースが多いなど、中心市街地のみならず、都市計画、都市環境、都市経済など広範な都市問題に強い影響力を持つ。他方で、このような大型商業施設を誘致して、地域の活性化を図ろうとする小規模な地方自治体もあり、そのような大型商業施設の誘致などの都市間競争は一層激化するものと考えられている。私たちは、前章で述べたとおり、大型商業施設や病院・福祉施設に限らず、大規模施設を郊外に立地させる街づくりは、基本的に抑制すべきであると考えているので、今回の政府による郊外立地規制の動きには賛成する。しかし、それだけでなく、むしろ積極的に中心市街地の活性化の趣旨を徹底し、様々な施設が中心市街地に集積するような政策を実施するように提案したい。

第1に住宅については、従来、多くの地方自治体（都市計画部門）は、商業地域や業務地域において住宅の建築が都市計画法上は可能であるにも関わらず、これを抑制し、大規模住宅についてはこれらの地域外での建設を誘導してきた。第2に商業施設については、小規模な商店が密集していた商業地域は、狭い区画の商業地に分割され、所有者、借地権者、借家人などの権利関係が入り組み、権利関係が複雑であることに加え、既存商店主は利害関係の対立する大規模店舗を拒絶する傾向にあるため、地方自治体は大型商業施設の郊外立地を容認する傾向が強かった。

地方自治体はこれを改め、中心市街地のエリア内で大型商業施設や商店街が自由な競争をさせることによって中心市街地の活性化を図り、それによって都市の魅力を増大させる方向に転換すべきである。また、中心市街地に人を呼び戻すために住居を中心市街地に誘導する政策に転換すべきである。

すなわち、中心市街地を多用途に利用することが可能なようにすることで多くの人や企業が集まる賑わいのある地域にすべきであり、そのために、中心市街地の土地利用規制を緩和することが必要である。更に、人も企業も中心市街地に誘導するためには、これまでのような無秩序な建物の建設を放置するのではなく、人が快適に住み、企業が活発な経済活動を行うにふさわしい環境を整備することが必要であり、建物の規模、高さ、色、形状などに統一感を持たせ、ふんだんな緑地や水辺を整備するなど、一層の都市景観の整備によって、人や企業が集積しやすい環境を整備することが必要になる。

また先ほどにも論じたように、今まで長期的視点の都市計画を行うことができなかったことを鑑みれば、これから予想される人口減少社会に対応した都市を構築するために、地方自治体は長期的な中心市街地を核とする都市の市街地計画をつくり直すことが必要である。

## 第3節 各論② 中心市街地における商店街振興政策

都市の中心市街地を構成する商店街は、古くからその都市の経済や文化を支えてきた貴重な都市の資産である。地域の祭を維持保存してきた商店街は、都市住民の交流の場であり、地域文化発信の場でもあったし、地方都市における中心市街地の活力の源泉であったはずだ。現在では確かに多くの商店街が魅力を失い、待ちの姿勢が多い店主や商店街への批判も多い。郊外の大型SCやモールでの豊富な品揃えや低価格、広大な駐車場やサービスの多様性に魅力を覚える消費者は多く、消費者を満足させることができない商店街が衰退することはやむを得ないと突き放す風潮も出てきているように思われる。

しかし商店街の個店は、多くの場合、その一つひとつが地場産業である。商店街が潤うことで都市も潤うことができる。だが全国展開している大型店舗は、一定の雇用吸収力で地方都市の経済活動に貢献してはいるが、利潤は他都市への投資に化けていくのが実態ではなかろうか。また中心市街地の商店街は、その中心市街地全体の価値や活力を高め得る重要な要素であり、都市の顔であり得る。こういう重要性を考えると、当然のごとくに地元商店街を切り捨てる姿勢は持つべきではない。中心市街地の重要な構成主体として復活できるようにする政策が講じられるべきである。

このように考えると、中心市街地活性化法で認められたいわゆるTMOの権限が非常に弱いことが問題である。地方都市の商工会議所あるいは第三セクターでなければTMOとして認められないが、その多くは駐車場や共同店舗などハード施設を建設し、その運営に苦勞しているようだ。しかし、客離れの著しい商店街問題の核心は、魅力ある商店街として店舗を再配置し、商店街全体の魅力を高めることができていないことに集約されるのではないだろうか。商店街は個店の経営者が任意で結集した組合に過ぎず、財産も結集したひとつの企業ではない。だから基本的には自分たちの合意したことしかやれないが、これでは全員が積極的に参画しない限り何もできないことになる。商店街の衰退が著しいまま必要なことは、似通った商品を販売する店舗を集めてゾーニングしたり、その商店街にない傾向の店舗を誘致したり、これに反する店舗の販売品の変更や模様替えをするなど、消費者の視点に立っていかに商店街全体の魅力を高めるかが必要なのでなかろうか。そのような方向に向かうためには、次のような権限をTMOに付与するべきだと私たちは考える。

つまり、TMOの利害関係者との関係を明確にするとともに、公共性を与えるため、①TMOの意志決定に地方自治体・商店街組合・NPO・近隣住民・消費者の代表が参加する可能性を開くこと、②TMOに商店街再配置の権限を与えること、③これに反対する経営者に対してその店



舗を相当な額で TMO に買い取りを請求できる権利を与えること、④その相当な額を判断する第三者委員会を設置すること、などの仕組みを確立すべきではないだろうか。

なお、商店街の活性化のために大規模駐車場の確保が指摘されることが多いが、この点について私たちは、中心市街地の業務用車両の円滑な通行は認めるが、通勤・通学・ショッピング・遊びなどでの中心市街地の交通は極力避けるべきとの立場であり、本論文では論じないこととする。

## 第4節 各論③ 中心市街地における産業振興政策

第2章でも述べたとおり、人件費が大きな比重を占めるサービス産業は効率性を高めなければならないので、もともと地方都市のような人や企業の集積度が弱いところではサービス産業は発展しにくいはずである。その意味では、中心市街地に人や企業が集積すること自体によって、個人向け・事業所向けの様々なサービス業を発展させる可能性が高まるものと考えている。

したがって、郊外に立地するさまざまな企業や事業所をできるだけ中心市街地に誘導することが政策として必要となる。これらの企業が郊外に立地した理由は、一様ではない。中心市街地の地価の高さやコスト高を避けたい企業もあれば、広大な敷地が必要であった企業もあるし、自然を求めて出てきた企業もあろう。しかし、これからは中心市街位置に立地する方が得であることを理解して貰って徐々に集積度を高めることが必要である。

そのためには、中心市街地に中小企業向けのレンタルオフィス、共同オフィスなどを地方自治体や公的機関が整備することや、民間の整備を支援する政策が必要になる。当然、政策主体である地方自治体が、都市のコンパクト化を進めて出先機関をなくし、中心市街地での行政機能を充実することも急がれる。

しかしそれだけではなく、知識社会に向かうこれからは、地方自治体が中心となって中心市街地でこれまでより積極的にサービス産業その他の新しい産業をおこす舞台と仕組みを準備しておくことが重要であると考えられる。これからの知識社会の時代に確実に必要となる人材を確保しなければ、地方都市で成長産業をおこすことは難しいであろう。確実に必要な人材とは、研究者、技術者その他の多くの専門家だと言われる。そうすると、それらの人材を都市の中で養成することや、外部から集まりやすい環境を整備することが求められる。

そうすると、例えばビジネススクールやロースクールなど主として社会人を対象とする教育機関や専門学校は中心市街地に整備することが必要となる。また、理工系大学の教員や公的研究機関の研究者が企業との研究上の協議や指導を行う場やベンチャービジネスのインキュベータとなる施設も中心市街地に整備することが求められるし、多くの研究者や技術者が交流する場とコーディネートする機能を整備することも必要になる。

いずれにしても、知的レベルの高い多くの専門家を都市の中心市街地に集まりやすい仕組みを整え、彼らの交流を深めることによって相互に刺激し合い、新たなビジネスをおこしやすい環境を整備することが政策として求められることになる。当然、新しい産業をおこすことを金融、経営、税務、会計などの面で支える支援機能も必要となる。したがって、これらの場や機能を地方自治体が整備するか、あるいは民間事業者による整備を支援することが必要となるだろう。

## 第5節 各論④ 中心市街地における住宅政策

中心市街地の活性化にとって最も重要なことは居住者の増加である。道路・上下水道・電気・ガスなどのライフラインが張りめぐらされ、医療・保健施設、事務所や商業施設、教育施設や文化施設などが集積し、公共交通機関が集中している中心市街地での生活は効率的で、快適な生活になる可能性が高いはずである。戦後から続いてきた劣悪な居住環境を改め、多くの人がそこに住み、働き、学び、楽しみ、暮らすことを前提にした街づくりを行うことで、中心市街地の魅力は格段に向上する。そのためには、中心市街地の計画的な整備が必要であるし、都市景観の向上や街路樹・河川・公園などを利用した自然環境の導入が重要な政策となる。

中心市街地に住むことで、長時間の通勤・通学から解放される人々は、個人や家庭人として充実した時間を確保することが可能になるだけでなく、交通機関に頼る通勤・通学に伴う費用・エネルギー・大気汚染の抑制に貢献する。それは家計・雇用者の直接的な負担を軽減するだけでなく、地域や地球の環境を守ることにつながる。何よりも、高齢者や身体障害者にとって、歩行や車椅子での通行が可能な狭い範囲内に何でもそろう中心市街地での居住を進めることは、高齢者や身体障害者だけでなく家族や関係者を含めて、その負担を軽減することができる。以上の観点から見ても中心市街地での居住者を増やすことを目指すべきである。

もちろん中心市街地で増やすべき住宅は、従来の密集地域にあったような、どこもここも同じ形の、狭く、使い勝手の悪い、すぐにも利用できなくなりそうな粗悪な住宅ではない。また、土地利用やエネルギー利用の効率性を考えると、一戸建てではなく集合住宅を基本とすべきであることは当然だと思われる。

それでは、中心市街地の集合住宅に居住者を増やすためにどのような政策があり得るか。基本的に、地方自治体が中心市街地への居住用建物の導入を事実上抑制していたことは前に述べた。この基本的な姿勢を 180 度転換するべきであるが、積極的な誘導策を講じるときの方向性として次の 2 点を提案したい。

第 1 は、公営住宅の性格を改めることである。従来は、主として低所得者の住宅を確保するために整備されてきた公営住宅は、建設コストを抑えるために中心市街地から徐々に離れ、地価の安い郊外の不便なところに建てられるようになった。低所得者の入居を前提にしているため、狭く、同じ間取りや建物の形で魅力がなく、低層の古いものはエレベーターすらないものも多い。いまではほとんどの居住者が高齢者という公営住宅も増えているが、近くには店舗もなく、日用品の買い物や通院に不便な生活をせざるを得ない高齢者は多いはずだ。

まず、この状態を放置してよいのであろうか。高齢者や障害者を含め低所得の人々が、移動に交通機関の利用が不可欠で経費のかかる郊外の公営住宅に住んで、更に所得の減少に苦しむ。このような人々こそ、都心に住み、安い生活費で都市のさまざまなサービス機能を享受できるような社会に転換すべきではないか。そのためには、中心市街地やその周辺の便利なところでも、低所得の人々が居住できるような公営住宅を整備することが必要だと思う。

次に、公営住宅を、従来の住宅に困窮している低所得向けの建物から、広く、賃貸住宅を求める一般市民向けの建物の性格に転換することである。これまで盛んであった国民の持ち家志向は、従業員向けの融資や補助という持ち家取得を支援する企業の制度や、政府の住宅取得減税などが拍車をかけた。だが、木造ならわずか 30 年もすれば建て替えなければならない住宅を取得することを一生の大事業とする私たちの生活は、本当に豊かなのだろうか。教育費と住宅ローンで生活は汲々とし、健康で文化的な生活とは縁遠い社会では、地域での消費活動を極力抑制する方向に働く。これから少子高齢化が更に進み、地方都市の市民所得と消費は減り、地域の経済が行き詰まることが明らかな中で、このような持ち家志向を変えないと、地域経済はますます失速する。毎月の収入だけでなく、死んでも生命保険で返済しなければならないような住宅ローンを抱えるのではなく、将来への蓄えはしながらも相当の賃料を負担して可処分所得を増やし、消費できる生活を楽しむように、国民の意識を変えていくことが非常に重要だと考える。

そのために、公営住宅の設置趣旨を変えて、低所得でなくても公営住宅を利用できる制度を設け、相当の賃料を負担しても豊かな生活をしようとする人たちに提供することを実現すべきではないだろうか。

第2は、今後は長寿命社会資本の整備の一環として、数世代にわたって利用できる本格的な高質住宅を整備すべきことである。我が国の住宅の耐用年数は非常に短く、一般的には、木造なら20～40年、鉄筋コンクリートでは40～60年で建て替えられると聞いている。いまだに都市の郊外を開発し、短期間で造り直さなければならない住宅のための宅地を全国各地で掘ってきた日本人は、多額のローンと生活の切りつめを自分や家族で辛抱するだけでなく、次世代に残すべき資源とエネルギーと自然の消費や破壊を、単に自分の家を持ちたいという理由だけで全国的にやってきたことになる。

ところが、長寿命の石造りの住宅に何世代にもわたって住み、各世代は内装を手直しするだけでよい国では、世代間で負担を分任することができ、各世代の負担を減少することができる。これによって可処分所得を生み出し、生活を楽しむことができる。

私たちは、今後の日本は社会資本を長寿命なものにすべきであって、世代間で費用を分任できる社会を形成することが必要だと考えている。そして、その社会資本のうちもっとも重要なものが住宅であると考えるので、今後の住宅、特に公営住宅や公的団体が提供する住宅は長寿命の住宅にするよう提案する。

また、民間事業者の提供する住宅の長寿命化を図るため、一定の構造・規模・耐用年数を定め、これを上回るような高質住宅については、供給業者への一部補助や住宅取得者への減税も行われるべきであろう。しかし、上述の趣旨からは、民間においても高質な賃貸住宅の供給を増やし、持ち家を減らす方向に進むべきであるから、長期の資金負担に耐えることが必要な高質賃貸住宅の供給業者をさらに優遇することが求められる。

## 第6節 各論⑤ 中心市街地における交通政策

都市をコンパクトにまとめるということは、その内部で人を流動させることができる交通機関が必要不可欠である。日本は、都市間交通はとて発達しているが、都市内交通は大都市を除いてほとんど手がつけられていないといっても過言ではない。中心市街地にいたる交通の要所では慢性的な渋滞が生じているだけでなく、地方都市においては公共交通機関の採算性の低さも問題となっている。地方都市の公共交通機関が、採算性が低く輸送力が貧弱であるために、いよいよ自動車の増加を促し、さらなる道路渋滞を招いている状態である。また、今後も少子化、大都市への人口集中に伴い、地方都市の公共交通の採算性はますます悪化していくと思われる。このような地方都市の公共交通の在り方と経済性の確保は喫緊の課題となっている。

都市内の交通機関は、都市に生活する人々の生活を支え、都市機能を効果的に発揮するために不可欠であるだけでなく、多くの人の集積や産業立地の動向を左右する重要な要素である。したがって、コンパクトシティを実現するためには、中心市街地の交通体系がどうあるべきか、中心市街地～周辺～郊外を結ぶ交通体系はどうあるべきかの政策を考える必要がある。

第1に、コンパクトシティにする意義は、郊外と中心市街地を結ぶ交通機関の移動にかかる時間距離を減らすこと、それによってエネルギー消費と地球環境悪化を抑制することであり、それらの大きな原因となっている通勤通学での自動車利用を減らして、公共交通機関を利用するように誘導する政策が重要である。このために、パークアンドライド方式を普及する必要があり、郊外から中心市街地に至る拠点地域ごとに駐車場を整備し、公共交通機関への乗り換えを促進する政策をとるべきことになるが、この成否は交通結節点の利便性と利用料金の設定に左右されると考えられる。しかし、パークアンドライド方式は、地球環境問題の解決に寄与でけるだけでなく、今後、少子高齢化の影響で地方都市の郊外に住む人、特に労働人口の急激な減少に伴って

郊外に伸びる公共交通機関の採算性が悪化し、それが原因で自動車を利用できない郊外居住者の交通手段を奪うという事態を回避できる可能性があるため、是非とも本格的に検討されるべき課題となる。

第2に、コンパクトシティとして中心市街地への人や企業の集積を進めても、すべての人が歩いて生活できるほどコンパクトな都市をつくることはできない。中心市街地やその周辺部での移動を円滑にすることや、郊外の住宅地と中心市街地を無駄なく結ぶような交通体系を整備することが必要にある。これまでの交通体系に固定することなく、幅広い検討が必要である。

その意味で、これからの都市交通の在り方としては、やはり環境面において有利な軌道系の交通に転換する必要がある。特に狭い都市内でも優れた性能を発揮できる LRT は費用対効果も優れており、ヨーロッパでは先進的な都市交通として様々な都市に導入されている。ただし、これは地理的、地形的な問題など都市によって様々な条件があるので一概には言えない。また中心市街地やその周辺を周回するコミュニティバスなど、都市の形態や条件によって新たな公共交通の展開を変えていくべきだろう。また、中心市街地の公共交通拠点の整備、中心市街地内での自家用車の排除などの政策が有効であろう。

## 第7節 各論⑥ 社会資本の集積促進のための政策

コンパクトシティを具体化させる政策として最も重要になるのが、社会資本の集積である。社会資本とは、公共の施設、病院、道路、上下水道、公園、学校などであり、公共性のあるものであれば民間の施設までも含まれる。日本の地方都市はこのような社会資本を、住居の郊外化や大規模な用地確保が容易であることなどから、中心市街地の外へ外へと追い出してきた。このような社会資本の郊外化がもたらしたムダな投資や、郊外化が郊外化を呼ぶような状態になってしまったことを鑑みれば、社会資本をもう一度中心市街地へ戻すことは中心市街地の活性化に大変重要になってくる。また、郊外公共施設が乱立していく状態が続けば、管理維持コストの負担が増加していき、自治体の財政を圧迫していく懸念がある。

例えば、青森市では市街地拡大のコストのうち、インフラへの歳出について概略的な試算を行った。1970～1999年度の30年間に市中心部から郊外に1.3万人の人口が流出したと仮定し、道路、小中学校、上下水道の市全域での各歳出額から推計した新市街地受け入れコストを30年間で約348.5億円と算出している。また、富山市ではインフラへの歳出に加え、市中心部と郊外とでは、ゴミ収集、訪問介護にかかる移動費用に差が発生することに着目し、今後20年間で18,900人が郊外人口として増加する場合、郊外居住に伴うインフラ・ゴミ収集等の行政コスト増は、約177億円と試算している。（「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザー会議報告書<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf>> [2002/9/2 アクセス]

これらのコストを抑制するためにも社会資本を中心市街地に引き戻すことが必要である。

しかし、既に膨張・拡散した都市の中では、公共施設の急激な全面的集約は困難である。集約は段階的に行うしかなく、長期的なスパンで見た政策として行うしかない。

また、もう少し広域的な視点から見て、都市圏の中でどこが適正な立場所なのかを考慮して誘導すべきであろう。

## 第8節 各論⑦ 中心市街地の魅力を向上させる政策

中心市街地を潤いのある都心空間に再生するための政策が必要になる。これまでの中心市街地は、商店主さえ住まなくなったように、人の住めるような場所ではなく、急に住宅を中心市街地に誘導することは不可能である。都心に住む人にとって魅力的な街にすることによって、来街者を増やし、知識人、知識労働者を引き付けるようにする政策が必要である。中心市街地の魅力を向上させるには、まず景観の整備が求められる。地方都市の景観はどこも似ていており、さらに活気が全く感じられないような状態である。自治体や TMO、NPO が中心となって景観を向上させるために都市内緑化や壁面や歩道、各種設備などのデザインを変えていくべきである。また、中心市街地に活気を取り戻す策としては、オープンスタイルのカフェや各種イベントを行ない、文化交流を促すなどのソフトウェア的な政策も実施すべきである。

現在多くの自治体で実際に行っている中心市街地活性化政策の大半はこの部分にあるのではないか。これら魅力づくりのための政策の多くは、先にある程度中心市街地に人や都市機能が集積していないと効果を発揮しないため、あまり今の状態では効果は出ないと思われる。

## 第9節 コンパクトシティー政策の可能性

このようにコンパクトシティーは、多くの人にとって暮らしやすく、これからの人口減少社会に対応した都市をつくるうえで、重要で基本的な概念であるといえよう。また、元々コンパクトシティーという概念に経済的な発展もしながらも環境とも共生していくという持続可能な都市(サステイナブルシティー)といった要素も含まれている。都市をコンパクトに集積することで郊外の自然回帰を図り、自動車の利用を抑制し、公共交通機関の利用を促進させることにより無駄なエネルギー消費を抑制することができるなど、環境面から見てもこれからの社会に対応した都市に必要な政策である。

これからの中心市街地活性化政策は、従来の商業の活性化や商店街の支援などの商業・サービス機能の強化だけを目的とするのではなく、都市再生の観点から、都市全体にとって便利で暮らしやすい都市をつくることを目的とするべきである。そのような政策の効果は短期的には効果が少なく、長い目で見ないと現れてこないかもしれない。

しかし、地方都市の中心市街地は、これからの新しい地方分権の受け皿となる都市の心臓部となる。先延ばしにするのではなく、今から人口などの社会構造が大きく変化するスタート地点である現在に、先を見据えた政策が必要であろう。

## 終わりに

---

これからの人口減少社会へ対応した都市をつくることは、地方都市の活性化に不可欠な政策であるといえよう。しかし、コンパクトシティーは既に無秩序に拡散してしまった都市構造をもう一度つくり直すための政策であり、故に膨大な時間と物理的にも政治的にも大きな負荷がかかってしまう。コンパクトシティーを考える場合において、そのような実現性とその対費用効果が大きな課題となりうる。また、対象となる中心市街地をどのように設定していくのか、市町村レベルでは解決できない都市圏内における中心市街地の設定など、対象となる地域を設定する上での課題も多くある。

そのような課題がある中でも、住民、商業者、自治体がしっかりと協議して、暮らしやすい都市はどういったものなのか、自分達の街が目指すべき都市というものは何なのかということを確認にして、官民連携でこの問題に取り組むことが最も重要なことである。

最後に、本研究は地方都市に住む私たちが、地方都市の中心市街地の空洞化によって、地域の活力が急速に失われている状態を実際に住んでみて感じ、どうすれば地方都市を立て直せるのかと考え始めたことから始まったものである。

私たちが提言したコンパクトシティー政策は現段階では実際の政策として完成されたものとはいえないが、今年に自民党が衆議院議員選挙にマニフェストとして、中心市街地活性化策の推進を挙げ、実際にその後、政府が都市計画の基本政策を、コンパクトシティーを基本とした政策に変更する方針を固めたことにより、このコンパクトシティーという概念を活用した中心市街地活性化政策は注目を集めており、今後実際に法案として政策形成がなされてゆくと思われる。

私たちがこの動向を注視してさらなる政策提言をしていきたい。

## 《参考文献》

- 宇沢弘文 編 (2003) 『21 世紀の都市を考える－社会的共通資本としての都市 2』東京大学出版会
- 大森弥 ほか (2004) 『自立と協働によるまちづくり読本－自治「再」発見』ぎょうせい
- 大西隆 (2004) 『都市化時代 人口減少期のまちづくり』学芸出版社
- 蓑原敬 ほか (2002) 『街は要る！中心市街地活性化とは何か』学芸出版社
- 下平尾勲 (2003) 『地域づくり 発想と政策』新評論
- 植田和弘 ほか (2005) 『岩波講座 7 「都市の再生を考える 公共空間としての都市」』岩波書店
- 日本建築学編 (2005) 『中心市街地活性化とまちづくり会社』(まちづくり教科書 第 9 巻) 丸善
- 北村修二 (2003) 『開発から環境そして再生へ』大名堂
- 恒松治治 監修 (2005) 『新地方自治の論点 106』自治通信社
- 宇沢弘文 偏 (2003) 『都市のルネッサンスを求めて－社会的共通資本としての都市 1』東京大学出版会
- インターシティー研究会編 (2002) 『都心居住 都市再生への魅力づくり』学芸出版社
- 「青森都市計画マスタープラン」 <<http://www.city.aomori.aomori.jp/>> (2005/11/8 アクセス)
- 「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザー会議報告書全文」 <<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf>> (2005/9/2 アクセス)
- 総務省「平成 16 年度サービス業基本調査」  
<<http://www.stat.go.jp/data/service/2004/index.htm>> (2005/11/8 アクセス)
- 中小企業庁「中小企業白書 2005 年版」  
<<http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/index.html>> (2005/11/8 アクセス)
- 環境省「環境白書 平成 17 年度版」  
<<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/hakusyo.php3?kid=222>> (2005/11/9 アクセス)
- 環境省「環境白書 平成 16 年度版」  
<<http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/hakusyo.php3?kid=219>> (2005/11/10 アクセス)
- 「仙台市あすと長町ホームページ」  
<[http://www.city.sendai.jp/toshi/nagamachi/naga\\_plan/](http://www.city.sendai.jp/toshi/nagamachi/naga_plan/)> (2005/11/10 アクセス)
- 「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基本的な方針」  
<<http://chushinshigaichi-go.jp/kihonnhouin.files/guideline.htm>>
- 国土交通省「政策課題対応型都市計画運用指針」  
<<http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/ppg/chusinsigaiti.pdf>>
- 「産経新聞 9 月 26 日」  
<<http://www.sankei.co.jp/news/050926/morning/26iti001.htm>>
- 日本共産党「大店立地法」  
<[http://www.jcp.or.jp/faq\\_box/001/2000729\\_faq\\_daitenhou.html](http://www.jcp.or.jp/faq_box/001/2000729_faq_daitenhou.html)>
- 経済産業省「大店立地法解説」  
<<http://www.meti.go.jp/policy/distribution/downloadfiles/rittihoukaisetsu-10.pdf>>
- 日本労働党「労働新聞社説」  
<<http://www.jlp.net/syasetu/980315.html>>
- 経済産業省「まちづくり三法をとりまく状況」  
<<http://www.meti.go.jp/committee/materials/downloadfiles/g50411a61j.pdf>>
- 中小企業庁「月刊地域づくり」

<<http://www.chiiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/monthly/9809/html/t02.htm>>

- 日本経済新聞 2005 年 9 月 25 日
- 朝日新聞 2005 年 10 月 14 日

## 《データ出典》

- 「平成 16 年人口動態統計 月報年計(概数)の概要」  
<<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai04/sankou1.htm>>  
(2005/11/12 アクセス)
- 「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザー会議報告書全文」  
<<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810/02.pdf>> (2005/9/2 アクセス)
- 「厚生労働白書」  
<<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/05/dl/1-1a.pdf>>
- 国土交通省「社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会 第 2 回中心市街地再生小委員会 配布資料 6『コンパクトシティと中心市街地の活性化』」  
<[http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city\\_history/city\\_planning/shigaichi/2/shiryoku6.pdf](http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_history/city_planning/shigaichi/2/shiryoku6.pdf)>