

**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]**

平成17年8月

まちづくり三法（中心市街地活性化法、改正都市計画法、大店立地法）が制定されて今年で7年になるが、各種の取組にもかかわらず、中心市街地の衰退は深刻化しており、その再生は喫緊の政策課題となっている。

本アドバイザー会議は、この問題に対処するため国土交通省が設置したもので、昨年11月以降、6回にわたって議論を続けた。この間、中心市街地衰退の構造的要因分析と既存施策の評価を中心に調査分析を行い、このほど報告を取りまとめたものである。

## 【アドバイザー会議の開催経緯】

### 【第1回会議】（平成16年11月5日（金）開催）

- ・本研究の趣旨、本日の論点及び今後の進め方について
- ・中心市街地再生に関する各種施策と中心市街地の現状について

### 【第2回会議】（平成16年12月20日（月）開催）

- ・中心市街地の意義に即した検証について
- ・中心市街地に対する住民等の意識について
- ・大型商業施設等の郊外立地・スプロールの影響について

### 【第3回会議】（平成17年1月26日（水）開催）

- ・中心市街地の活性化・衰退の推移と主体的要因について
- ・郊外大規模商業施設等の立地の影響について

### 【第4回会議】（平成17年3月7日（月）開催）

- ・中心市街地再生にかかる論点について

### 【第5回会議】（平成17年4月27日（水）開催）

- ・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のアウトラインについて

### 【第6回会議】（平成17年7月8日（金）開催）

- ・報告書（案）について

【アドバイザー会議メンバー】

家田 仁 東京大学大学院教授  
金本 良嗣 東京大学大学院経済学研究科教授  
佐藤 栄佐久 福島県知事  
中井 検裕 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授  
西谷 剛 國學院大學法科大学院教授  
原田 英生 流通経済大学経済学部教授  
山出 保 金沢市長  
吉野 源太郎 日本経済新聞社論説委員

(敬称略、 = 座長、 50音順)

【オブザーバー参加者】

河上 高廣 独立行政法人中小企業基盤整備機構 経営基盤支援部  
地域・連携企画課長  
望月 康博 株式会社ダイヤモンドシティ 開発本部開発企画部長

(敬称略、 50音順)

【経済産業省出席者】

河津 司 経済産業省商務流通グループ流通産業課長

【国土交通省出席者】

竹歳 誠 国土交通省都市・地域整備局長  
阿部 健 国土交通省大臣官房審議官(都市・地域整備局担当)  
和泉 洋人 国土交通省大臣官房審議官(住宅局担当)  
石井 喜三郎 国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課長  
岡田 俊郎 国土交通省大臣官房参事官(都市・地域整備局担当)  
山崎 篤男 国土交通省都市・地域整備局都市計画課長  
竹内 直文 国土交通省都市・地域整備局市街地整備課長  
井上 俊之 国土交通省住宅局市街地建築課長  
武政 功 国土交通省都市・地域整備局都市計画課都市交通調査室長  
(笠原 勤)  
渋谷 和久 国土交通省都市・地域整備局都市計画課開発企画調査室長  
明石 達生 国土交通省都市・地域整備局都市計画課土地利用調整官  
本東 信 国土交通省関東地方整備局建政部長

( )は前任者

<目次>

第 部	中心市街地の現状分析について	1
1	中心市街地問題をどう見るか	1
(1)	中心市街地で何が起きているのか	1
(2)	都市全体で何が起きているか	3
2	具体事例の分析	6
(1)	「活性化している都市」の事例分析	6
(2)	分析結果とそれが示唆すること	11
3	中心市街地再生を阻む要因	15
(1)	中心市街地の中に関する課題	15
(2)	中心市街地の外に関する課題	17
4	既存施策の評価	20
(1)	中心市街地活性化施策	20
(2)	都市計画・建築規制制度	22
第 部	政策分析	28
1	政策目標	29
(1)	現状のまま推移すると	28
(2)	望ましいアウトカム	34
2	中心市街地再生に向けた政策の方向性（分析結果の総括）	40
(1)	総論	40
(2)	中心市街地の振興方策	41
(3)	都市機能の適正立地	42

## 第 部 中心市街地の現状分析について

### 1 中心市街地問題をどう見るか

平成10年に、いわゆる「まちづくり三法」、すなわち「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」（中心市街地活性化法）、「改正都市計画法」、「大規模小売店舗立地法」が制定された。その時点で、地方都市を中心に、中心市街地における商業機能の空洞化が深刻化しており、大規模商業施設が全国各地に立地する中、中心市街地の再活性化へ向けた取組を総合的に進めようとするものであった。しかし、各種の取組にもかかわらず、その後、都市の核となる中心市街地の衰退が深刻化しており、その再生は喫緊の政策課題となっている。

この問題に関して、郊外部に大規模商業施設が立地することが主たる原因ではないか、との指摘もある。一方で、競争条件の整備による大規模商業施設の立地は経済活動にプラスに作用し、消費者からも支持されており、中心商店街と対立する存在と見なすのは不適當である、との指摘もある。

私たちは、中心市街地問題を単なる商業問題として観念することなく、都市を取り巻く社会経済システムが大きく変化する中であって、中心市街地問題をどのように捉えればよいか、という観点から分析を行うこととした。

まずは、特に地方都市圏における中心市街地の空洞化の実態を見ることにする。

#### （1）中心市街地で何が起きているのか

中心部における居住人口、事業所数、従業者数の減少

都市の中心部（3km×3km。以下同じ。）では、商業機能の空洞化に先立ち、居住人口が一貫して減少しており、事業所数、従業者数についても減少している。【資料1、2】

居住人口は、都市の人口規模に関わらず、その数及び都市内シェアともに一貫して減少している。その比率は、昭和50年から平成12年にかけて、人口20万人～30万人の都市では、約25%から約17%へと約8%減少し、人口

30万人～50万人の都市では、約22%から約15%へと約7%減少している。

また事業活動についてみると、事業所数は都市の人口規模に関わらず、その数、都市内シェアともに一貫して減少しており、人口20～30万人の都市ではその比率が約8%減少している。従業者数については、平成3年に実数がやや増加をしているが、全体の傾向として人口規模に関わらず減少している。また、都市内シェアは人口規模に関わらず一貫して減少しており、特に20万人～30万人の都市では、その比率が約9%減少している。

以上の結果、中心市街地における歩行者通行量（中心市街地への来街者）も減少し、オフィスビルの空室率も増加している。【資料3、4】

中心市街地は、まず、人が住む場、働く場としての機能をどんどん喪失してきたのである。

#### 中心商業地の機能低下

商業についてみると、地方都市の中心商業地では、その機能低下が著しい状況である。

中心部における小売販売額は、都市の人口規模に関わらず、現在でも約30%程度の都市内シェアを有するが、シェアは一貫して低下している。特に、小売販売の絶対額に関しては、平成3年以降、一貫して低下しており、また、典型的な地方都市においては、売場面積のシェアも減少している。【資料5】

こうした動向を反映して、空家・空き店舗や平面駐車場等の低・未利用地は、件数、面積ともに増加しており、特に、平成2年以降増加が著しくなっている。また、それらの分布を見ると、虫食的に拡大している状況が見られるほか、大規模商業施設の撤退によって生じた大型の空き店舗が中心部にそのまま残り、中心商店街の空洞化、機能低下に拍車をかけているケースも散見される。【資料6、7】

7年前に指摘された商業機能の空洞化は、今日に至るまで続いているのである。

## (2) 都市全体で何が起きているか

以上見てきたのは、中心市街地で起きている空洞化の実態であるが、中心市街地を取り巻く都市全体では何が起きているのであろうか。

### 人口増加の停滞と市街地拡大の継続

国内の人口は、戦後一貫して増加を続けてきた。人口増加がピークとなった1970年代においては、年間約130万人という非常に高いペースでの増加であった。【資料8】

このような急激な人口増加を受け止めるために、新たな開発が次々となされた。その際、都市計画制度で確保しようとしたのは、計画的開発、スプロールの防止であった。多摩ニュータウン等のニュータウン開発が積極的に行われ、既成の市街地では受けきれない住宅宅地需要への対応を郊外市街地の拡大によって図ってきた。【資料9】

しかし、近年では少子化の影響等により人口増加が停滞、近い将来、人口は減少に転ずると言われている。そうした中においても、市街地の拡大は依然として継続している。【資料10】

### モータリゼーションの進展

生活空間の郊外化と相まって広域的な移動が必要になるにつれて、移動手段として自動車を活用することが日常化してくる。自動車保有台数及び免許保有者数は共に一貫して増加し、この30年間に自動車保有台数は約4倍増の約7千7百万台、免許保有者数は約3倍増の約7千8百万人となっている。【資料11】

また、地方中核都市圏では移動における自動車の分担率が増加しており、休日については自動車分担率が約7割となっている一方で、公共交通分担率が減少し、約4%となっているといった「自動車依存型」の社会となっていることが窺える。【資料12、13】

### 公共公益施設の移転

かつて都市の中心に立地していた公共公益施設、特に広域的サービスを担う市役所、総合病院等が、施設の老朽化等で建替えの時期になると、一定の道路アクセスがあって地価の安い郊外へ移転するケースが増えている。

市役所については1970年代に、病院や文化施設については1980年代に、それぞれ中心部より移転している例が多く、全体としての施設の移転件数は、1990年代が最も多くなっている。また、2000年以降にも、中心市街地活性化に取り組む市町村においてすら、公共公益施設を郊外に移転させるケースも見られる。【資料14】

この結果、地方圏における病院（延べ床面積3,000㎡以上）は、商業地域内に立地する割合が減少する一方で、近年建築された施設の約4割が市街地調整区域、非線引き白地地域、都市計画区域外といった郊外部に立地している。【資料15】

### 大規模商業施設等の郊外立地

大規模商業施設（大規模小売店舗）の出店は、旧「大店法」廃止以前から増加傾向にあり、特に、1990年に行われた大店法に関する規制緩和以降に、出店が非常に顕著となっている。【資料16】

出店件数ではなく、立地場所で見ると、ショッピングセンターの郊外立地は増加傾向にあり、90年代以降、約6割の店舗が郊外地域に立地している。その立地面積も大規模化しており、2003年に立地されたショッピングセンターの約半数が30,000㎡を超えた巨大施設となっている。

小売店舗の累積売り場面積は、年々一貫して増加をしているが、面積規模毎の累積を見ると、店舗数では約1割しかない10,000㎡以上の店舗が、全体面積では約半分を占めており、少数の大規模商業施設が売り場面積の拡大を牽引する構造となっている。【資料17～19】

ロードサイド店の立地動向は、一見、沿道全体に広がっている印象があるが、実際には特定の地域に集積が図られており、その中には、大規模商業施設の立地が核となった商業集積の拡大も見られている。【資料20】



#### 工場跡地、耕作放棄地の増加

こうした大規模商業施設は、工場跡地や農地に立地するケースが目立つが、産業構造の変化により、工場跡地や、耕作放棄地は増加する傾向にある。

高度成長期に経済成長を牽引してきた製造業は、昭和60年のプラザ合意によって急速な円高が進んだ後は海外への生産拠点の移転や生産活動の高度化・省力化を進め、さらに、バブル崩壊後は急速な経営合理化と企業統合によって生産体制のリストラを進め、産業規模それ自体が縮小に向かっている。これらの結果、過剰工場用地は増え続け、工場跡地は一貫して増加している。【資料21～24】

農業についても、農産物の価格低迷、農業従事者の高齢化、後継者不足など農業を巡る環境の悪化を背景として、農地の転用が年間15,000haを超える水準で行われており、耕作放棄地も増加し、約5%を超えている。

【資料25】

## 2 具体事例の分析

### (1) 「活性化している都市」の事例分析

全国の中心市街地で、居住、業務、商業の各機能が空洞化しつつある現状を見たが、実際に空洞化している都市と、空洞化を抑えて活性化の実をあげている都市とを比較し、その違いが住民の「暮らしやすさ」にどの程度影響しているかを考察する。

#### 「活性化している都市」とは

三大都市圏を除く地方都市圏においては、多くの都市で中心市街地の衰退が見られるが、都市圏の中核都市として中心性を確保するポテンシャルが高い、県庁所在地の中心市街地の状況を見てみることにする。【資料26】

まず商業機能を見ると、平成9年から14年までの5年間に、市における中心市街地の小売販売額シェアが増加している都市は、鹿児島市、高松市の2市のみである。次に事業所数のシェアでは、平成8年から13年までの5年間にシェアが増加したのは、旧静岡市、長崎市、松山市の3市のみ。最後に、人口のシェアを見ると、微増の盛岡市、横ばいの鹿児島市以外はすべて減少している。

以上から、商業機能を軸に、中心市街地の中心性を確保している鹿児島市を「活性化している都市」と考え、分析を行うこととする。また、業務機能の中心性が確保されている旧静岡市も同様に分析の対象とする。一方、比較のために、小売販売額、事業所数、人口のいずれの中心市街地シェアも減少している典型的な地方中核都市として、東日本のA市と、西日本のB市（いずれも県庁所在地）も分析対象とする。

#### 中心性がどの程度確保されているか

##### ア 商業機能

##### 1) 大規模商業施設の立地状況及び中心市街地の対都市圏販売額シェア

大規模商業施設（売場面積10,000㎡以上の大規模小売店舗）の立地状況については、鹿児島市においては郊外立地がほとんどなく、近年の新規立地はいずれも中心市街地においてなされている。実際、再開発

事業の実施により、1999年に大規模商業施設が西鹿児島駅前にも新規出店するなど、大規模商業施設の売場面積は中心市街地での増加が特に顕著である。この結果、中心市街地の年間小売販売額に係る都市圏全体におけるシェアについても、1997年から2002年の間に1.1%増加し、19.8%と特に高い水準となっており、広域的に高い中心性を確保していることがわかる。

旧静岡市においては、市外の都市圏内に従来存在しなかった大規模商業施設が、1999年から2002年にかけて相次いで出店した。この結果、中心市街地の対都市圏年間販売額シェアについても、1994年から1997年の間が増加傾向であったものが、1997年から2002年の間には減少傾向に転じている。しかしながら、シェア自体は15%を維持していると共に売場面積の総計についても、他都市と比較して高水準を保っている。

一方、A市においては、中心市街地における大規模商業施設の売場面積が横ばい傾向であるのに対し、郊外部においては近年一貫して増加傾向にある。まず、市の郊外において大規模商業施設の出店が続く（1993～1995）、その後市外（同一都市圏内）において出店が増加（1996～2000）、近年では、再度市の郊外において大規模商業施設が増加（2000～）している。

この結果、中心市街地の対都市圏年間販売額シェアも1991年以降一貫して減少しており、シェア自体（9.9%）についても売場面積の総計においても低水準である。

B市においては、中心市街地における大規模商業施設の売場面積は横ばい傾向であるのに対し、市内郊外部、市外（同一都市圏内）においては増加している。A市同様に中心市街地の対都市圏年間販売額シェアも1991年以降一貫して減少しており、他都市と比較してシェア自体（4.8%）についても売場面積の総計においても低水準である。

#### 【資料27】

## 2) 来街者数及び空き店舗等の状況

中心市街地における休日の歩行者数を見ると、鹿児島市及び旧静岡

市が高い水準であり、A市、B市においては低い水準である。

各都市の主な商店街の空き店舗の状況について見ると、A市（H商店街）及びB市（F商店街）で空き店舗率が高く、鹿児島市（天文館通り商店街）及び旧静岡市（呉服町商店街）においては、5～6%と低い。【資料28】

鹿児島市においては、後述するように、中心市街地において公共公益施設の集積を進めるとともに、再開発事業による新規大型店の出店、都市公園の市民への開放（スポーツ施設を解放型の公園に改修）、駐車場整備等の各種施策による集客機能の向上が来街者数の確保に寄与しているものと考えられる。

旧静岡市においても、従来からの業務、都市機能の集積に加えて、ストリートで大道芸が演じられるなど、賑わい確保の取組がなされているほか、商店街では、以前より、オリジナルの逸品やこだわりの商品・独自のサービスなどで、店と街の魅力をより高めようと、全国モデルとなる「一店逸品」運動を推進している。

#### イ 業務機能と公共公益施設立地

業務面でいうと、事業所数の対市シェアが、鹿児島市で減少しているものの、中心市街地における従業者数を見ると、鹿児島市及び旧静岡市では依然として高水準を維持しているのに対し、A市及びB市においては減少傾向にあると同時に低水準となっている。【資料26、29】

こうした中心性確保の上で、重要な要素となるのが公共公益施設の立地であると考えられる。鹿児島市においては、1996年に県庁が中心市街地外に移転しているが、その他の公共公益施設については、中心市街地からの目立った移転はなく、業務機能の郊外拡散が抑制されている。

旧静岡市においても、同様に主要な公共公益施設の中心市街地外への移転はなく、業務機能の郊外拡散が抑制されている。市中央図書館が中心市街地外に移転した例があるが、移転先は中心市街地の区域から比較的近くである。主要な公共公益施設は中心市街地内に存続している。

一方、A市においては、県庁及び市役所、複数の総合病院、図書館等の移転、閉鎖等により、B市においても、従前から公共公益施設が比較的広い範囲に散在していることに加え、総合病院及び県立図書館が郊外へ移転したことにより、業務機能が中心市街地から周辺へと拡散し、中心市街地における従業者数減少へとつながっている。【資料29、30】

## ウ 居住機能

### 1) 郊外化と中心部の居住人口

中心部の人口密度を見ると、鹿児島市及び旧静岡市において高い水準を維持しているのに対して、A市及びB市においては低水準である。郊外住宅開発に抑制的であるかどうかを象徴的に見るために、これら4都市での、市街化調整区域における住宅開発の動向を見てみる。

#### 【資料31】

鹿児島市については、地形的に市街地周辺が山間地であること、市街化調整区域における開発を原則として認めていない（過去の水不足の経験から市域全体の人口増加抑制を基本原則としてきた）。結果として市中心部の高い人口密度水準を維持している。

旧静岡市についても、市街化調整区域における開発について抑制的な運用を行ってきており、郊外への人口拡散現象が他都市に比べ顕著でなく、市中心部の人口密度が高い水準で維持されている。

一方、A市においては、これまでも、市街化調整区域における住宅団地開発について相当数の開発許可を行ってきているなど、結果として郊外部への人口拡散が顕著であり、中心部における人口密度も低いものとなっている。

B市でも、県の住宅供給公社による大規模な住宅団地開発が実施されるなど、市街化調整区域における住宅団地開発を推進若しくは容認する運用がなされてきた結果、郊外部への人口拡散と中心部の密度低下が生じている。

## 2) 中心市街地居住人口の推移と街なか居住施策

中心市街地における人口については、鹿児島市及び旧静岡市で増加傾向にあるのに対し、A市及びB市において減少傾向にある。【資料32】

鹿児島市においては1995年から2000年の間に中心市街地人口が減少したが、2000年から2004年の間では、増加に転じている。特に過去10年間、中心市街地におけるマンション供給が極めて活発であることが特徴となっている。市としても、市街地再開発事業、優良建築物等整備事業等の住宅供給事業を中心市街地において積極的に実施してきており、民間によるマンション建設と相まって中心市街地における居住機能の充実が図られている。

旧静岡市においても2000年から2004年の間に中心市街地人口が増加しておりマンション供給も堅調である。

A市及びB市においては、鹿児島市、旧静岡市と比較した場合、マンション供給実績も低調であり、中心市街地人口についても減少傾向が続いている。

### 行政による取組の現状

各都市ではそれぞれ中心市街地活性化のため行政が様々な取組をしている。例えば推進体制を見ると、B市では、鹿児島市と同様に、学識経験者や地域の関係者を入れた協議会を組織しているし、行政計画を見ても、鹿児島市、旧静岡市と同様、数値目標を定めるなど、活性化に向けて官民連携して取り組んでいる様子が窺える。【資料33～35】

しかし、上記で見たとおり、行政等の主体的努力にかかわらず、B市における中心市街地空洞化は進行しており、都市構造を含めた根本的な対応が必要であることを示唆している。

## (2) 分析結果とそれが示唆すること

上記で見たとおり、鹿児島市及び旧静岡市においては、中心市街地内あるいは中心市街地に近接して主要な公共公益施設が立地しており、それが当該地区の集客力の維持・向上に寄与している。また、中心市街地における居住機能も空洞化に歯止めがかかっている。そういう観点からは、鹿児島市、旧静岡市は、「集約型都市構造」(都市中心部に各種機能が集中的に立地する都市構造)が維持されているものと言える。一方、A市、B市は、わが国の多くの地方都市がそうであるように、「拡散型都市構造」(人口と多くの都市機能が中心部以外に拡散している都市構造)であると言える。次に、それぞれの都市について、そうした都市構造と住民の「暮らしやすさ」の関係について見てみることにする。

「暮らしやすさ」については、高齢者を含めたすべての住民にとって暮らしやすいという観点から、各種都市機能へのアクセシビリティの高さを含めた「歩いて暮らせるまちづくり」(後述第 部1参照)と、自動車の利用状況という観点から見てみることにする。

### 「歩いて暮らせるまちづくり」

#### ア 主要都市機能への徒歩によるアクセシビリティ

「歩いて暮らせるまちづくり」の指標として、居住地から鉄道駅及び医療機関までの距離について見てみると、「最寄り駅までの徒歩利用圏内(1km以内)住宅比率」指標については、鹿児島市及びB市において30%と高い数値を示している。これは両都市に路面電車網の存在することの効果と考えられる。一方、「最寄り医療機関への徒歩圏内(500m以内)住宅比率」については、鹿児島市及び旧静岡市において高く、A市及びB市において低い結果となっている。【資料36】

都市内の移動手段としての公共交通機関(バス及び路面電車)の利用者については、鹿児島市、旧静岡市において利用者が多く、A市及びB市においては利用者が少ない。これは集約型都市と拡散型都市の顕著な差異であると考えられる。また、中心市街地を通るバス路線数についても鹿児島市、旧静岡市、A市、B市の順となっている。【資料37】

公共交通の利便性については、鹿児島市において、西鹿児島駅総合交通ターミナルの整備、同駅前広場整備等の基盤整備に加え、市電運行情報システム、超低床市電車両の導入、一律料金化等の各種利用環境向上に取り組んでおり、こうした取組が利用者数増加につながっている。旧静岡市においても、静岡駅北口、南口広場整備等の基盤整備とバス利用促進等総合対策事業による利便性向上に取り組んでおり、利用者数の増加につながっている。両市に共通して言えるのは、集約型都市構造が、公共交通機関の「規模の経済」に結びつき、行政が積極的に公共交通利用を推進する方針を打ち出し、基盤整備と利用環境向上のハード・ソフト両面の対策を実施することで更に利便性が向上するという「好循環」が見られることである。

#### イ 交通手段分担

B市を除く各都市市域全体の「買い物目的の交通手段分担率」については、平日、休日ともに鹿児島市において徒歩分担率が高く、A市において低いという結果となっている。また自動車利用率についても平日、休日ともにA市において高い比率を占めている。【資料38】

なお、地方県庁所在地の中で、世帯当たり自家用乗用車保有者数はB市がもっとも多く（1.69台）、鹿児島市（1.04台）、旧静岡市（1.17台）は比較的少ないものとなっている。【資料39】

以上見たとおり、集約型都市構造の鹿児島市、旧静岡市については、多様な都市機能の集約と、その集積メリットを活かした便利な公共交通サービスにより、自動車に過度に依存しないで、誰もが容易に都市的サービスを楽しむ状態にあるものと言え、「歩いて暮らせるまちづくり」という観点から、暮らしやすい都市となっていると言えるのではないだろうか。

#### 分析の示唆

鹿児島市、旧静岡市では、もともと郊外開発に抑制的であったことから、都市圏内に住む多くの人にとってアクセスしやすい場所が中心市街地であり、そのために、中心市街地が公共交通機関の結節点として、様々な投資



がなされてきた。そうした投資が、都市全体の人口集積を背景とする広域的都市機能の集積を中心市街地にもたらし、その集積の外部経済効果として更に多様な機能の集積、公共交通機関の運行頻度等、サービス水準の向上をもたらすという「好循環」が見られる。結果として、中心市街地は、自動車を利用しない人も含めた多くの人にとって行きやすい場所となり、そこでは公共公益施設も含めた多様な都市機能へアクセスすることができるほか、多くの来街者、居住者による「賑わい」を楽しむことができる。

【資料 40】

一方、A市、B市のような典型的な地方都市では、冒頭に示したように、居住地や公共公益施設、業務機能が郊外に拡散し、結果として中心市街地の商業機能が空洞化し、郊外大型店の立地がその空洞化をさらに加速させているという現象が見られる。都市機能が郊外に拡散する都市構造であれば、中心市街地へのアクセスを容易にする公共交通機関の利便性は低くなり、それが中心市街地の空洞化をさらに加速するという「悪循環」となる。都市機能が散在する場合、たまたま、ある機能に近接して居住する人にとっては、その機能へのアクセスは良いが、他の機能へのアクセスは不便なものとなる。また、各種の機能が散在すると、集積のメリットが働かなくなり、公共交通ネットワークの維持、「賑わい」がもたらす多様な機能の集積が困難となる。

これらのことから、都市構造が集約型であれば、中心市街地が活性化する方向の循環が働き、拡散型であれば、空洞化する方向の循環が働くことになる。上記で分析対象としたような県庁所在地については、そこに立地することが期待される公共公益施設等は、県内に数か所しか立地しないような広域的な機能が多いと考えられ、広域的な観点から当該機能へのアクセスしやすさを確保する要請が高いはずである。また、これらの都市は、人口規模、また県庁所在地であることから都市圏における中心性確保のポテンシャルが高いと思われる都市でありながら、そうした都市の多くで中心市街地の空洞化が進行しているという現実がある。

それぞれの都市圏については、地域特性に応じた固有の課題があるかもしれない。しかし、都市圏レベルで考えた場合、少なくとも、中心的都市

の中心市街地については、中心市街地だけを対象に活性化を検討するのではなく、多くの人にとっての暮らしやすさという観点から、都市構造の拡散傾向の進行に歯止めをかける必要があるのではないか、という視点で、都市構造全体を視野に入れた対策を行うというアプローチが必要となるものと考えられる。

### 3 中心市街地再生を阻む要因

事例分析で見た指標を用いて、全国（三大都市圏除く）の県庁所在地における中心市街地の状況を見てみると、大半の場合、中心市街地の機能が空洞化し、拡散型都市構造への流れが進んでいることがわかる。中心市街地を中心とした集約型都市構造の形成を阻害していると考えられる要因について、中心市街地の中と外の視点から、検証することとする。

#### （1）中心市街地の中に関する課題

積極的な取組に乏しい行政と民間商業振興への偏り

中心市街地の再生に向けては、市町村の創意工夫が重要であり、行政自らが積極的に取り組むことが必要である。しかしながら、実際に行政が率先して取り組んでいる地区は全体の約2割しかなく、また、こうした取組が成果を挙げている地区は僅かに全体の6%に過ぎない結果となっている。

【資料41】

その反面、中心市街地の活性化を中心商店街の活性化として捉えている市町村は多く、商業振興策については、過半の市町村が商業関係者主体の取組体制を整えている。

このように、現在の中心市街地活性化に関する取組は行政の関与の度合いが薄く、民間主体による商業振興に偏ったものとなっている。

中心市街地における構造的な要因

#### ア 街なか居住の現状と課題

多くの地方都市では、郊外部における住宅地開発等により人口が拡散する一方、中心部における居住人口が一貫して減少してきた。中心部の人口密度と小売業販売額には明らかな相関関係が見られ、中心部の人口密度が高い都市においては小売業販売額が大きくなる傾向があることから、街なか居住の推進は中心市街地の活性化を図る上で、重要な取組であるといえる。【資料42】

しかしながら、中心部における住宅供給は質・量ともにまだ限定的

であり、高齢者や若年ファミリー世帯の居住ニーズに対応した住宅など、多様な街なか居住ニーズに十分に應えるストック形成となっていない。また、中心市街地には空き地や空き店舗があるものの、地権者の土地への愛着等から、事業者がこうした土地を活用することが困難であること等により、街なか居住の需要に見合った住宅供給とはなっておらず、中心市街地の居住人口を20～30年前の水準に回復するには程遠いのが現状である。【資料43】

なお、地方都市の郊外においては、人口減少が進む中で、大量の放置住宅の発生等の深刻な問題が発生することも予想され、郊外を含めた市街地の再編を視野に入れて、都市圏ごとの居住環境整備のあり方について検討が必要であるという指摘がある。

#### イ 手狭で建て替え困難な事業敷地

病院や大学等の公共公益施設では、業務機能の充実や駐車場の増設等を契機として、施設の建て替えが必要となっているが、この際に、現敷地では手狭であり、また周辺敷地の用地確保が困難であること等から、広くて地価の安い郊外へ移転し再建されることが多い。【資料44】

#### ウ 魅力に乏しい小売商業

中心市街地の空洞化は、商店街自体が時代や消費者のニーズに対応できていないことに大きな要因があるとの指摘がある。

実際、中心市街地に多く立地する中小小売店に関しては、大規模商業施設に比べて消費者の満足度が低く、特に、品揃え、買い回りの不便さ、価格などの面での不満が多い。【資料45】

一方で、衰退傾向にある商店街では高齢化等による商店主の意欲不足が顕著であり、改善に向けた努力も欠如しがちである。【資料46】

#### エ 地権者による積極的対応の欠如

空き店舗が発生しても、その後新しい店舗として営業がなされることなく、シャッターが閉まったままであるという光景をよく目にする

が、その原因の1つとして、店を開けようという積極性に欠ける地権者の姿勢が挙げられる。良い条件で貸せるのであれば貸すが、そうでなければシャッターを閉めたままという受け身の姿勢が調査結果からも窺える。【資料47】

これは、相対的に割高な賃料設定にも現れている。【資料48】

#### オ 空き店舗の増加

空洞化が進行する中心市街地では、空き店舗が年を追うごとに累積する状況が生じている。【資料49】

空き店舗が発生した際に、店舗の入れ替えやイベント会場としての活用などに商店街が積極的に関与している事例はごくわずかであり、その結果、空き店舗を短期的にでも利活用して空洞化を食い止めようとする努力が意味をなさない程度にまで空き店舗が累積することになってしまう。空き店舗は一定の状況を超えると「空き店舗が空き店舗を呼ぶ」ごとく急速に拡大し、空洞化が一気に進行することになる。

【資料50、51】

### (2) 中心市街地の外に関する課題

#### 大規模集客施設の郊外立地・郊外移転

郊外に大規模商業施設の立地が増加することと連動して、中心市街地の小売販売額は減少している。【資料52】

上記で見たとおり、商店街を中心とする既存中小小売店舗の衰退は様々な要因によるものであるが、大規模商業施設の郊外立地が、大きな影響を与えていることは否定できない。しかし一方で、中心市街地に立地していた大規模商業施設が撤退すると、中心市街地の商店街の衰退が進行するという現象も各地で生じている。これは、大規模商業施設の集客力が高いことから、それが郊外に立地し中心市街地の集客力が減じることで大きな影響を受けることによるものと考えられる。すなわち、大規模商業施設の存在そのものが中小小売店舗と競合するわけでは必ずしもなく、その立地場所が大きく影響するものと考えられる。【資料53】

大規模商業施設の郊外立地だけでなく、市役所や病院、福祉施設、大学等といった大規模な公共公益施設が郊外へ立地、移転することで、中心市街地の集客性が大きく減少する。このことから、大きな集客力を持つ大規模な施設がどこに立地するかによって、中心市街地が大きく影響を受けることが見て取れる。【資料54】

大規模商業施設に限らず、大規模集客施設の郊外立地・郊外移転が、拡散型都市構造を加速化しているのである。

#### 郊外立地を促す要因

##### ア 容易な駐車場整備

大規模商業施設に対する消費者の満足度は大変高く、その理由として第一が品揃えの豊富さであり、第二は駐車場、駐輪場等の整備となっている。【資料55】

自動車を利用する消費者にとって駐車場の整備状況は商店選択に大きく影響しており、商業者としても駐車場の整備・確保が重要となっているが、中心市街地において大型の駐車場を整備することはコスト負担等が高く、一方、郊外部では広い駐車場を低価で整備することが可能となっている。【資料56】

##### イ 農業者、事業者の土地活用希望

農業収入は1反当たり年平均約7万円の収入となっているが、農地を事業者に賃貸した場合には、約182～364万円の収入が得られ、農業収入の約25倍～50倍となっている。農業者のなかには、農業所得が不安定であることもあり、安定した収入を確保するため、農地の有効な利活用に対する希望が高くなっている。【資料57、58】

また、事業者としては事業上不要となった工場跡地を放置したままにしておくのではなく、有効な利活用を希望する意向が高い。

#### ウ 税金、雇用等の期待

市町村の立場としては、長引く景気の低迷下において、直接的に雇用を創出し、税金を増加させることが期待できるという観点から、大規模商業施設の立地を歓迎する傾向にあり、議会等においてその立場を明確にしている事例もある。【資料59】

また、住宅や工業用地を目的に宅地開発が行われたものの、未処分宅地が多数残っているような場合には、大規模商業施設の誘致によって早期処分を進めたいとする事業者や地方公共団体の意向もある。

【資料60】

## 4 既存施策の評価

既に政策として、中心市街地の再活性化へ向けた取組を総合的に進めることとされているものの、その目標は十分達成されていない。そこで、次に、中心市街地の活性化を直接の目的とする施策及び都市構造の問題を扱う都市計画・建築規制制度について、それぞれの目標達成の手段として、どのような課題があるかという観点から評価してみたい。

### (1) 中心市街地活性化施策

#### 基本計画の運用に係る問題点

中心市街地活性化法は、市町村のイニシアチブに期待し、市町村が策定する「基本計画」(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計画)を踏まえて、各種活性化方策が実施されるという仕組みとなっているが、その基本計画の運用状況については以下の問題がある。

#### ア 不明確な目標設定

基本計画の指針として国が示す「基本方針」(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)に数値目標を定めるべき旨を明確に規定していないこともあって、基本計画で、数値目標をもって目標を具体的に明示している地域は僅かに15地区(2%)に過ぎず、目標設定の基礎となるべき分析(目指すべき方向性と現状のギャップ、原因を分析する)を定量的に行っている地区も極めて少ない。このように、基本計画の多くは、各地域が目指すべき具体的方向性を明確に示すものとなっていないのである。【資料61】

#### イ 区域設定の広狭

基本方針において、中心市街地の区域設定に関する法律上の要件である「相当数の小売商業者の集積」「相当程度の都市機能の集積」の内容を具体的に規定していないこともあって、実際の基本計画において、対象とする中心市街地の区域面積が、狭いところでは2ha、広いところでは900ha(平均で約134ha)と広狭まちまちになっている。【資料61】



## 事業実施面の仕組みに係る問題点

### ア 一連の業務管理

基本方針において、基本計画に係る各種の事業について、進捗促進、実施状況の把握、事業の評価、事業の見直しという一連の業務管理の方法などを具体的に規定していないこともあって、事業に係る適切な工程管理が必ずしも実施されていない。

基本計画の策定後に計画の見直しを行っている地区も153地区（23%）と、わずかにとどまっており、策定した計画を十分にフォローしていない現状が窺える。

### イ 国又は都道府県によるチェック

基本計画に関して、国又は都道府県による助言制度が法律上規定されている（中心市街地活性化法第6条）が、地域の創意工夫を尊重するとの観点もあって、実際にはほとんど運用されていない。

これらの点に関しては、平成16年9月に総務大臣からなされた行政評価・監視結果に基づく勧告においても指摘されているところである。

【資料62】

### 欠落している視点

現行の中心市街地活性化施策は、「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に関する法律」という名称に見られる通り、商業振興等を中心とするものである。市街地の整備改善についても、関連する既存の都市基盤整備事業を追認的に基本計画に位置づける場合も多く、明確な施策目標の下、居住機能の充実や公共公益施設等の集積による都市機能の強化という観点に乏しい。また、民間の創意工夫を活かす上で必要な、資金調達面に関する支援という観点も十分ではない。

## (2) 都市計画・建築規制制度

### 現行制度と社会経済状況の変化

現行の都市計画法は、昭和30年代後半からの高度成長の過程で、都市への急速な人口・諸機能の集中が進み、市街地の無秩序な外延化が全国共通の課題として深刻化していた社会経済状況を背景に、市街化区域と市街化調整区域の区分（いわゆる「線引き制度」）、開発許可制度等の導入を骨格として昭和43年に制定されたものである。以来、都市計画制度の運用は、スプロールの防止を図る一方で、計画的な新市街地の開発・誘導に重点を置き、集中する人口への対応と適切なインフラ水準を確保するという観点から行われてきたものといえよう。

しかしながら、既に見たとおり、人口については、少子高齢化の急速な進行により、都市への人口集中は全国的には沈静化してきており、いわば都市化の時代から安定・成熟した都市型社会への移行という形で、都市をめぐる社会経済状況は大きく変化してきている。

こうした変化の中で、現行の都市計画制度を検証すると、以下のような課題があるものと考えられる。

### ア 雑多な土地利用を追認する用途地域

用途地域は、地域ごとのまちづくりの将来像にあった内容を定め、市街地の土地利用の方向を示すものであるが、現に指定されている用途地域の中には、単に現状の土地利用を追認し既存不適格を生じさせない程度の消極的な意味しか持たないものも見受けられ、最低限度の市街地環境を確保する効果はあるものの、適正な用途の配分を実現し、積極的に望ましい市街地像の実現を誘導しようとする用途地域の目的からみて、不十分な面もある。

特に、典型的な商業施設である大規模商業施設（床面積3,000㎡以上）の建築が、商業地域だけでなく、工業地域、準工業地域、近隣商業地域、準住居地域、第2種住居地域や非線引き都市計画区域の白地地域でも建築可能となっている。地方都市においては、これらの用途面積が用途地域全体の約3割に及んでおり、広範な地域に立地が可能となっている。

【資料63、64】

この結果、地方圏では、商業地域に立地する大規模商業施設の割合は全体の約1/4に過ぎない状況にあり、近年は、工業系用途地域のほか非線引き白地地域への立地割合が増加している。【資料65、66】

また、工業系用途地域では、工場に隣接した戸建住宅地の形成と工場跡地への大規模商業施設の出店等が併存するなど、望ましくない土地利用となっている地域も見られる。【資料67】

用途地域を補完するものとして、市町村が条例で建築物の用途に係る規制の強化又は緩和を行う「特別用途地区」制度があるが、大規模商業施設の立地を規制する目的で活用されている事例は少ない。【資料68】

イ 白地地域等における緩い土地利用規制

非線引き都市計画区域の白地地域や都市計画区域外では、事実上用途制限がない。また、一定規模以上の開発行為については、開発許可が必要となるが、開発に伴う施設立地の適否に関する審査はなく、公共施設の配置等技術的な審査のみが許可要件となっていることから、最低限の基準を満たす場合には、許可をしなくてはならない制度となっている。

その結果、地方都市では、用途地域外側の白地地域に、大規模商業施設等が立地する事例が見られる。【資料69、70】

このため、都市計画区域外において用途規制を行うことができる準都市計画区域の制度を創設するとともに、白地地域や準都市計画区域内において、大規模商業施設や、周辺の良い居住環境に支障を生じるおそれのある建築物などの建築を制限する必要がある場合に「特定用途制限地域」を市町村が定めることができることとされている。しかし、特別用途地区と同様、大規模商業施設の立地を規制する目的で活用されている事例は少ない。【資料71】

ウ 都市計画規制の及ばない農地の開発

農地の保全・確保については、これまで「農業振興地域の整備に関する

る法律」及び「農地法」によって土地利用規制を行うという整理のもと、農地については、原則として準都市計画区域の指定がなされないという運用とされている。この結果、都市計画区域外の農地が転用された場合には、農地関係の規制も十分及ばず、都市計画規制も及ばないまま開発が行われる状況になっている。【資料72、73】

## エ 市街化調整区域における計画開発の容認

いわゆる「線引き制度」は、急激な人口増加を市街地の拡大で受け止める必要があった時代、都市が成長するという前提に立って、市街地の拡大が無秩序に進行することによる環境悪化を防止し、計画的に公共施設等を整備することで良好な市街地を形成するとともに、都市近郊の優良な農地等を保全するとの考えに基づいた仕組みである。

すなわち、市街化調整区域には、保全すべき区域として無秩序な開発を厳しく抑制するという性格がある一方で、将来的に必要となる市街地の拡大に備えて、当面の間は市街化を抑制する区域であるという性格も併せ持つものであり、後者の性格を踏まえ、計画的で良好な開発であれば、これを認めていくことも可能な仕組みとなっている。

具体的には、市街化調整区域における開発行為については、開発許可で開発に伴う施設の立地の適否を判断できることとされているが、大規模な開発（原則20ha以上）であって、計画的な市街化を図る上に支障がないと認めるものであれば、許可される（都市計画法第34条10号イ）。

これは、人口急増時代における大規模住宅開発等を念頭に、将来の市街化区域編入を視野に入れた開発であれば容認するという考えによるものであるが、近年の大規模商業開発は、1件の開発で20haを超えるものも多く、「大規模」であるから計画的と言えるか疑問があるばかりでなく、都市構造全体に広域的な影響を及ぼすおそれがある郊外開発が、大規模要件に該当することで「計画開発」として許可され得る。人口減少時代にあっては、この制度の考え方自体の見直しが求められている。【資料74】

#### オ 公共公益施設について開発許可の適用除外

病院、社会福祉施設等の公益上必要な建築物に係る開発行為や、市庁舎等、公的主体が行う開発行為等については、開発許可が不要と位置づけられている。これらの開発行為は、市街化調整区域であっても、公益上必要不可欠な施設であると考えられること、また開発主体の性格に鑑み開発許可制度の趣旨に沿った適切な開発が期待されることから許可不要の取扱いとされているところである。

しかし、近年は、調整区域内居住者のための公益施設というよりは、都市圏の中の広域的公共公益施設である拠点的総合病院や、市役所等が中心市街地ではなく、郊外に立地することが問題となっており、これらについて広域的な観点から適正な立地が確保されているかが問われている。

拠点的総合病院が、地価が安い等の理由で、アクセスが必ずしも良くない市街化調整区域に立地し、いったん病院が立地すると、薬局、店舗等、それに伴って必要となる施設の立地が進むなど、広域的立地の適正性の判断がなされることなく、集客施設の立地が本来想定されていない場所に集積が進む事例が見受けられる。【資料75、76】

#### カ 運用指針による助言

国土交通省では、「産業構造の変化、少子・高齢化社会、地球環境問題、さらには人口減少時代の到来と大きな時代の転換期」にあって「これまでの都市計画が拠って立っていた前提が変わろうとしている」という認識のもと、中心市街地の機能回復や環境負荷の小さな都市の構築等都市の再構築に関する方針を「政策課題対応型都市計画運用指針」の形で提示している。しかしながら、これは地方公共団体に対する技術的助言であって、法的な影響を及ぼすものではない。【資料77】

(参考)

「政策課題対応型都市計画運用指針の策定の趣旨について」(平成15年)

都市計画は良好なまちづくりを進めるうえで、どちらかといえば守りの視点から都市をとらえがちです。しかしながら近年の経済社会構造の急激な変

化に伴う都市構造やまちづくりに関する課題は、従来の受け身的な都市計画の対応では解決できないものも現れてきています。このような状況に鑑みて、様々な都市の課題を解決していくという立場から、これからの都市計画は主体的に他の政策手段と連携をとって取組んでいく姿勢（消極的な都市計画から積極的な都市計画、ポジティブ・プランニング）が求められている時期に来ているといえます。

このような認識のもとに、今般国全体で共有すべきいくつかの政策テーマに関し、都市計画の運用の指針を策定することにしました。

### 地方分権の推進

地方分権を推進する観点から、都市計画の権限の多くが市町村に委ねられることとなった。住民に最も近い立場にある市町村が、その創意工夫の下に住民の意見を反映し、まちづくりの具体性ある将来ビジョン（市町村マスタープラン）を確立し、それを踏まえた都市計画の運用がなされることは望ましいことではあるが、逆に、市町村の範囲を超えて広域的に都市構造に影響を与える施設の立地に係る判断も市町村が担う結果となっている場合がある。

例えば、開発許可は、特例市までは市長の権限とされ、それ以外も、都道府県の事務処理条例で市町村が行っている場合も多い。広域的な影響を及ぼす大規模商業施設等の開発許可について、立地の適否を判断できる市街化調整区域の立地事例であっても、都道府県や周辺市町村の意見を聞いて広域的観点から判断する制度となっていない。大規模商業施設の立地は、当該市町村にとっては、税収や雇用の確保という観点や、地権者の意向や消費者の嗜好などを踏まえて判断すると、望ましいという判断になりやすいという指摘もある。【資料78、79】

上記のように、現行の都市計画・建築規制制度は、人口が急増し、都市が成長するという前提が大きく変化した今日にあって、広域的な「都市の再構築」という観点から、各種の都市機能を適正に立地誘導するというものとなっていない。最低限のインフラ水準が確保されれば開発は容認する

という、諸外国に比べても緩い土地利用規制に加えて、地方分権の進展により、開発容認の傾向が加速され、多くの地方都市で都市構造の拡散化が進んでいるものと考えられる。

## 第 部 政策分析

中心市街地活性化法に基づき策定された「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」(平成10年7月)では、中心市街地活性化の意義を以下の4点に整理している。

- ア 小売商業者や様々な都市機能が集積しており、住民や事業者へのまとまったサービスを提供できること
- イ 商業、公共サービス等の機能が身近に備わっていることから、高齢者等にも暮らしやすい生活環境を提供できること
- ウ 商工業者その他の事業者や各層の消費者が近接して立地し相互に交流することによって、効率的な経済活動を支える基盤と新規産業の誕生を促す苗床の役割を果たすこと
- エ 過去の投資の蓄積を活用しつつ、各種の投資を集中することによって、投資の効率性が確保できるとともに、環境負荷の小さなまちづくりにもつながること

第 部で見たとおり、多くの地方都市の中心市街地では、多様な都市機能の集積という意義が失われつつあり、都市構造の拡散化が進んでいる。

中心市街地問題が、それを活性化するべきという「総論」について異論が聞かれないにもかかわらず、実際には上記の目標と逆行する方向で空洞化が進んでいるのは、各種機能を中心市街地に再度集約するという方向の解決策が、郊外化の利便性を享受している住民、企業等にとっては、「『中心市街地』対『郊外』」の”ゼロサムゲーム”のように認識されてしまい、積極的にこれを支持する意見が大きなものとならない、ということではないかと考えられる。問題をこのように二者択一化して論じている限り、この問題に対する適切な処方箋は出てこないものと考えられる。



第 部においては、この問題に対し、どういう観点から政策的なアプローチをしていくべきかの枠組みを提示してみることにしたい。

## 1 政策目標

### (1) 現状のまま推移すると

#### 続く都市の拡散

厚生労働省によると、2006年には我が国の人口はピークに達し、その後長期的な減少傾向に転ずると推計されており、戦争による一時的な人口減少を除けば、近代のみならず、有史以来初の現象を体験することとなる。

#### 【資料80】

これに伴って、我が国における市街地面積も、地域による差はあるものの、全体として従来の拡大基調から縮退基調に転じることが予想されている。しかし、第 部でみた、都市の中心部で人口が減少する一方で、郊外の人口が増加しているという傾向は、多くの地方都市で継続している。

#### 【資料81】

つまり、現行の制度のままでは、人口が減少する時代になっても、なお、都市の拡散が続くため、非効率で低密度な市街地が薄く広く散在する構造になってしまう。

こうした状況のもとでは、下記のような問題が生じることが懸念される。

- ・ 中心市街地の賑わいは薄れ、空洞化が一層進展する。
- ・ 少なくなるパイを食い合う地域間競争が激化、税収確保の観点から、大規模商業施設等の立地を歓迎する市町村が増える。
- ・ 産業構造の変化で、遊休地が増大、大規模施設等の郊外立地の種地となる。
- ・ 事業者間競争も激しくなり、出店と撤退を繰り返す「焼き畑的」開発が、都市構造に影響を与えるだけでなく、郊外部においては、貴重な自然や緑を失わせ、しかもそれらは撤退後も元には戻らない。

## 交通問題

特に交通の観点からは、仮にこのまま低密度な都市の拡散傾向が続くと、以下のような問題が生じることになる。

### ア 公共交通の維持が困難

中心市街地からの人口、公共公益施設、事業所、大規模商業施設等の転出が進み、それらの郊外部への移動、立地という都市構造の拡散化が進行する中で、自動車利用が増大し、日常的アクセス手段としての公共交通ネットワークの持つ役割、利便性がどんどん低下し、それを維持していくことが困難な状況となっていく傾向にある。

実際、地方都市を中心に公共交通の利用率が大きく減少している状況の中で、乗合バス事業については、その利用者数はピーク時の半分以下となっている等、交通事業の事業運営は採算性の確保が難しくなっており、結果として、地方鉄道やバス路線の廃止等が生じている。

このため地方都市においては、高齢者等の移動手段を確保するためにも、公共交通の継続的な運営維持のために、交通事業者に対する財政的支援の実施や、廃止となったバス路線に対する代替バスの運行等、行政による財政支援が必要となっている。【資料82、83】

### イ 交通結節機能の喪失

鉄道路線網、バス路線網等の放射状ネットワークの中心であった中心市街地も、各種都市機能の集積のメリットを失い、また公共交通機関そのものがネットワークを縮小することから、交通結節点としての機能を喪失していくこととなる。そのことにより、それまで、公共交通機関を集積させるための各種投資効果も雲散霧消することになる。

実際、地方都市では、かつては相当な路線数が発着していた中心市街地のバスターミナルで、現在では路線数も激減し、発着するバスがほとんど残っていない状況も生じている。【資料84】

## ウ 高齢者が暮らしにくい自動車依存の都市構造

これまで、子育て期の世代が比較的郊外の広い一戸建てを指向したこともあって、多くの都市では、既に見たとおり、居住地と商業・業務地が分離され、居住地から行政拠点、医療福祉施設、商業施設等の日常生活に欠くことのできない各種施設へのアクセスが自家用自動車に相当程度依存した都市構造となっている。実際、交通分析の結果では、郊外へ買い物に行く場合、中心市街地へ買い物に行く場合と比べ、自動車依存度が高い。特に大規模商業施設を利用する場合はほとんどが自動車利用となっている。

しかし、特に今後、人口、人口構成比ともに急速に増加する高齢者について、交通分析の結果を見ると、郊外に居住する高齢者で、運転免許を持っていない場合の1日当たりのトリップ数が小さく、自動車に過度に依存する都市構造が、免許非保有者にとって外出の制約になっていることが窺える。一方で、中心市街地に居住する高齢者は、1日あたりのトリップ数も大きく、かつ徒歩の割合が高く、日常的に歩いて活発な移動行動をしていることがわかる。【資料85～89】

また、拡散型都市構造では、高齢者の余暇活動に対するニーズに即した文化教養施設や公園・緑地等も散在している場合も多い。このような状況は、高齢者にとっての日常生活や各種活動における利便性を阻害している。

### 開発者のイニシアチブ

現在の制度の下では、土地利用規制が緩いために、いつ、どこに、どういう機能、規模の施設を立地させるかのイニシアチブが、開発者に委ねられている。その結果、下記のような問題が生じることになる。

## ア 道路交通への影響

もともと中心市街地に多様な集客施設を集積させ、結果として中心部へアクセスする道路が混雑している都市においては、それを前提に道路改良など、計画的に道路整備が行われてきている。ところが、大規模な

集客施設が突然郊外に立地すると、渋滞のボトルネックとなる箇所が変化し、郊外の方に広域化していく現象が現れる。こうした郊外施設が、無秩序に、年を追うごとに立地が進むようになると、過去に実施した渋滞対策に関する公共投資の効果が減殺される一方で、新たな投資ニーズに後追いの対応する必要性も生じることになり、公共投資の計画性がまったく無意味なものになってしまうおそれがある。【資料90】

さらに、渋滞の発生原因が、中心市街地という、事前に特定可能な地域であって、かつ行政計画上も都市機能の集積が想定されていた地域に限定されていた場合と比較すると、郊外での大規模集客施設立地はあらかじめその立地が予測できないものであり、計画的な対応を困難なものとする。本来、中長期的な計画に基づいた整備を行うべき社会基盤整備にこのような不確定要素は大きな制約となるものである。

#### イ 計画的でない立地

大規模商業施設等の立地が自由に行われる結果、都市計画上、そうした施設立地を想定している市街化区域や商業地域等が、地価水準が比較的高いことなどから、むしろこれらの地域を避けて、白地地域や都市計画区域外等、本来計画的な市街化を想定していないところに立地することとなる。その結果、良好なまちづくりを進めることを目的とした都市計画の意図とは無関係にこうした施設の立地が進むことになる。

#### ウ 無秩序散在型都市構造

現時点で、郊外部に居住し自動車利用をする人口を対象にした大規模商業施設の立地やロードサイド店の集積等は、そうした施設の近くで居住する住民に短期的には利便性を与えるかもしれないが、今後の人口減少や事業者間の競争激化等により容易に撤退される可能性も持っている。そうすると、多くの住民が高齢化した将来には、結果として、広域的に影響する各種都市機能が、大多数の住民からのアクセスが悪いところに無秩序な形で散在している（＝「無秩序散在型」）という望ましくない都市構造となっているおそれがある。

道路をはじめとするインフラ整備により、自動車利用者にとっての移動のしやすさ（モビリティ）は向上した。しかし、都市の拡散と公共交通ネットワークの衰退により、自動車利用者以外の人にとって、目的地への到達のしやすさ（アクセシビリティ）は、むしろ低下する傾向にある。無秩序散在型都市構造は、アクセシビリティの観点から、非常に暮らしにくい都市構造であると言える。

#### 地方公共団体の対応

##### ア 都市経営コストの試算

拡散型都市構造とすることが、都市経営コストにどのような影響を与えるかという分析事例は、国内外でも体系的なものが見あたらない。

しかし、青森市では、都市の活性化や除雪、交通等のサービス充実などのため、コンパクトに市街地を整備することがきわめて重要であると考え、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試算をしている。それによると、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。【資料91】

青森市では、それを踏まえ、都市計画マスタープランにおいて、次のように記述している。

「無秩序な市街地拡大を抑制すること等により、流融雪施設の効率的な配置などを可能とし、効率的な都市運営が図られると共に、よりきめ細かな雪対策の推進を行う。また、都市機能の集約化による移動ロスの軽減による社会経済活動の向上を図り、都市運営トータルでの改善効果を得る。」

また、富山市では、青森市と同様のインフラへの歳出に加え、市中心部と郊外では、ゴミ収集、訪問介護等に係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。【資料91】

## イ 都市計画手法の活用

まちづくり三法の枠組みを踏まえ、現行の都市計画制度のもとで、ゾーニングにより大規模商業施設立地規制を実施した市町村は、豊田市（特別用途地区の指定）、宇部市（特定用途制限地域の指定）など19市町であるが、事例数としては極めて少ない。

## ウ 条例での対応

金沢市、京都市では、独自に条例を制定し、市中心部等に大きな影響を及ぼしかねない郊外部での大規模な集客施設の立地について、規模の上限を定めて市中心市街地活性化基本計画やその他のまちづくりに関する計画との調和を図りながら、適正な立地を誘導する指導を行っている。

都道府県レベルでは、福島県が、大規模商業施設の立地に関し、県が広域的な観点から調整を行うこと、事業者に地域貢献活動を求めること等の措置を盛り込んだ、「良好な小売商業機能が確保された、誰もが暮らしやすいまちづくり」を推進する条例を制定するべく準備を進めているところである。【資料92、93】

## （２） 望ましいアウトカム

### 生活者の視点

従来、中心市街地活性化方策を含め、まちづくりへの取組に当たっては、商業機能の活性化を中心的な課題としてきたため、供給サイドとしての「衣・食」に関する視点に重点が置かれ、消費者サイドとしての「住」への視点が不十分であった。

今後のまちづくりにおいては、供給サイドへの支援のみならず、消費者である生活者の居住に着目した施策の展開が必要である。このためには居住機能の確保と居住を支える各種機能の充実により暮らしやすいまちづくりの実現を図る必要がある。

このため、街なか居住を推進するとともに、高齢者を含めたすべての住

民にとって暮らしやすい、各種都市機能、生活機能へのアクセシビリティの高い都市構造（「歩いて暮らせるまちづくり」）を目指したまちづくりへの転換を図る必要がある。

青森市は、そうした観点から、都市計画マスタープランにおいて下記のように記述し、コンパクトシティを目指すことを明確化している。

「都市機能の集約化や複合化等によって、所用の際の移動距離を少なくし、高齢者・車椅子利用者等交通弱者の社会参加を容易なものとするほか、高齢者向け住宅などの居住機能の都心への集約化によって、高齢者に優しい冬でも快適な居住環境を創出する。

さらに、鉄道、バス等の公共交通ネットワーク化により、効率的な運営・サービスを行うと共に、居住・就業等都市機能間のアクセシビリティの向上を図ることによって全ての市民に効率的で快適な都市環境を形成する。」【資料94】

都市の魅力は、そこに必要な機能が存在しているというだけではなく、人や物、情報の交流による「賑わい」と、そこから生まれる「多様性」が生活の豊かさを醸し出すところにある。また、人が集まることで、都市の維持・発展に内発的に必要となる、住民の交流と連帯感の醸成につながり、成熟時代の都市のあり方を考える上で、「賑わいと多様性」は欠くべからざるものと言うことができる。

こうした生活者の視点からの「暮らしやすい」まちづくり、すなわち、人口や小売販売額といった統計だけからは見えてこない、「質の高い生活空間の形成」を目標として、今後は、居住機能を充実させることに加え、人が集まるところの魅力を高め、交流人口増加による「賑わい」を増すことを目指すべきである。

そういう観点から、もっとも暮らしにくいと思われる都市構造は、「無秩序散在型」（広域的な都市機能が、大多数の住民からのアクセスが悪いところに無秩序に散在しているパターン）であろう。なぜかと言えば、様々な機能が無秩序に存在するため、各機能へのアクセスがバラバラで、多くの

住民、特に高齢者にとって不便を強いるものであることに加え、単一の機能だけが孤島のように立地し、そこに多様な集積が生まれにくいからである。その対極にあるのが、鹿児島市の事例で見たような、都市圏の中で、中心都市の中心市街地に広域的で多様な都市機能が集積し、各種公共交通ネットワークで都市圏内の多くの住民にとってのアクセシビリティが確保されているパターンであろう。多くの地方都市圏は、その両極の間にあるものと考えられる。

広域的に提供される都市機能は、多くの住民にとってアクセスしやすいものでなければならない。「多くの住民」と言う際、それは現在の住民だけではなく、確実に高齢化し、自動車を利用することが困難となる将来の住民も視野に入れるべきであろう。

そのような観点から、自動車交通だけではなく、公共交通ネットワークによって、広域的な都市機能、多様な都市機能への円滑なアクセシビリティが確保されている都市構造は、生活者にとって暮らしやすく、魅力ある都市といえ、「質の高い生活空間の形成」「歩いて暮らせるまちづくり」へ向けた、望ましい構造であると考えられる。

#### 「中心性」の新たな観点

現行の都市計画制度が作られた40年前の都市像では、中心市街地には諸機能が集積し、中心市街地の土地利用の高度化は自然な形で進展、従って都市環境を守る最低限の規制をしておけば、中心から郊外に向かってピラミッド型の土地利用が進むはずである、というものであった。

しかし、本報告が主たる対象としている地方都市においては、既に見たとおり、今後は、人口の減少を伴いつつ都市中心部の空洞化が進む「市街地縮小の時代」という、新たな局面を迎えることになる。

中心市街地の役割は過去のものであって、時代の流れに反して無理に活性化を図る必要はない、という意見も一部には存在する。確かに、「中心市街地」であることをもって、無条件に活性化を図るべきであるという要請



は出てこない。また、すでに無秩序拡散型に近い都市構造となって、自動車に依存しない暮らしが考えられないような都市にあっては、政策的に中心市街地活性化を図ろうとすることは困難であると考えられるし、そうでなくても、すべての都市機能を一箇所に集約させるということは非現実的である。

この点については、それぞれの都市圏ごとに、次のような検討がなされるべきであろう。

1) 都市圏において中核的役割を担う都市の中心市街地は、多くの場合、各種広域的な都市機能が集積し、公共交通ネットワークの結節点としての機能を果たしていると考えられる。その機能は、長年にわたる諸活動や官民の投資の蓄積によるものであり、それを活用しつつ、そうした中心市街地の中心性を政策的に確保しようとするには一定の合理性があるものと考えられる。

2) 中核的都市の中心市街地以外の場所であっても、都市圏内の諸都市における都市機能の分担に配慮しながら、都市圏の中核的都市と周辺都市とを広域・有機的に結びつける公共交通ネットワークの状況や、多くの住民にとっての暮らしやすさという観点からみて、広域的な都市機能の立地を誘導することが適当であると判断される場合もあると考えられる。

3) それ以外に、中心市街地の中には、長年中心地としての役割を担ってきたことから、歴史的、文化的に価値のある都市資産、資源を有するところもある。そうした資産、資源の活用保全という観点から、当該中心市街地の役割を検討することが適当な場合もあると考えられる。

上記のような場合でも、事業者だけの判断でどこにでも立地してよい、とするのではなく、当該機能が立地することにより、他の多様な都市機能の集積が図られるという外部経済性を発揮しうる場所を選定する等、都市構造全体を視野に入れた誘導的観点からの検討がなされるべきである。

広域的都市機能を発揮する施設の立地に関しては、そこに都市構造全体

を視野に入れた都市計画的配慮がなされるべきであり、そのようにして、都市機能の立地が適正に誘導された都市構造を目指すことは、必然的に無秩序散在型とは逆のベクトルを向くことになると考えられる。

拡散型都市構造から集約型都市構造へ：イニシアチブを地域へ取り戻す  
これまでは、膨張する都市の外縁の問題が都市計画の最大課題だった。  
今後は、都市の内部に多様で優良な都市機能を集約・誘導することが重要な課題となる。

都市圏の規模が小さかった時代は、中心都市の中心市街地に都市機能を集約させることが「コンパクトシティ」のイメージであったが、都市圏規模が空間的に拡大した今日、目指すべき「集約型都市構造」とは、都市圏の中で、広域的な都市機能が多くの人にとって暮らしやすい形、公共交通ネットワークを十分活かした形で立地することであり、それを目指すことは、都市を量的に小さくすることではなく、質的に充実させることである。それにより、都市圏内の都市の中心市街地への機能誘導が、それぞれの役割や集積のポテンシャルに応じて適切になされることになると考えられる。

すべての地方都市圏が鹿児島市のような構造を目指すことは非現実的であるが、少なくとも、現時点で、都市構造に関する何らかのコントロールを導入して、無秩序散在型の方向へ流されることは食い止めなければいけないのではないだろうか。その上で、具体的にどういう形の集約型都市構造が望ましいかは、各地域で検討されるべきである。

人口規模、地形的・歴史的・特性、都市機能や公共交通機関の集積状況等に応じ、目標は個々具体的に異なるものと思われる。都市圏全体として、高齢者も含めた多くの人々にとって暮らしやすいという視点で、各種都市機能の立地の適正性に関し、広域的な観点から「よく判断」された都市構造を実現することが求められる。

その際、鹿児島市でも見たとおり、市町村等の行政が、望ましい都市構造実現に向けて積極的な関与・努力をすることが必要である。

大事なことは、望ましい都市構造実現に向けた「まちづくりのイニシアチブ」を地域が取り戻すことである。大型商業開発者の意向だけを踏まえるのではなく、都道府県、関係市町村、住民も含め、望ましいまちづくりに関し議論するテーブルにつくという仕組みを用意するべきである。

また、まちづくりの議論は、広域的な観点で行うことが必要である。都市機能の拡散は広域的に生じており、例えば郊外型の大規模商業施設が対象にする商圈は、複数の市町村をカバーする場合が多い。そうした施設の立地により、立地した市町村はもとより、近隣の市町村の中心市街地が影響されるという事態が生じている。

モータリゼーションの進展等により生活空間が広域化した今日、都市機能や都市構造の再編について考える上で、都市圏というスケールでの都市機能立地や生活空間のあり方を検討することが重要である。

また、大規模商業施設を誘致する市町村の問題に象徴的に現れているように、市町村の視点だけでは必ずしも適切な生活空間を形成することができないという問題もある。こうした問題には、市町村の利害を超えて、広域的な見地に立った計画調整の視点が必要であるが、この場合、単に市町村間の利害調整ということではなく、広域化した生活空間に対応して機能的で暮らしやすい圏域の形成を図るため、都市圏行政における独自の計画的視座というものを確立する必要がある。

なお、こうした都市機能の集約・誘導は、都市計画の観点から行うものであって、事業者間の競争に対して中立的なものであることは言うまでもない。

#### 持続可能な都市（サステイナブルシティ）

経済的発展と環境問題などへの対応を両立させることにより、次世代が快適な生活を享受するために環境や資源を保全し、現世代の生活を発展させるという、持続可能な発展が都市にも求められている。上記のような集約型都市構造を目指すことは、エネルギー効率が高く自然環境との調和を

はじめ環境と共生する持続可能な都市（サステイナブルシティ）の実現を目指すことにもつながる。都市の外延的拡散は、自動車利用の増大等により、都市構造を環境負荷の大きなものとしている、という指摘がある。

（以前から、市街地の人口密度が高いと1人当たりのガソリン消費量が小さくなる傾向が窺えるという一般的な指摘はある。【資料95】）

中心市街地の土地利用密度を高め、住宅をはじめ、商業、行政、医療、福祉、教育、娯楽等の多様な用途が集積した複合的な土地利用（ミックストコース）を実現することで、交通エネルギー消費の観点からは、移動距離が短縮化され、交通需要が軽減されることが期待される。また、移動距離の短縮化により、自動車利用から徒歩や自転車利用への転換促進も期待される。さらに、交通需要密度が高まることにより、公共交通機関の採算性の向上とこれによるサービス水準の向上が可能となり自動車利用から公共交通利用への転換も期待され、結果として、集約型都市構造により、自動車交通に過度に依存しないエネルギー消費の少ない交通体系を実現することが期待される。

なお、これまでのように、人口増と市街地の面積的拡大を目指していた時代から、人口が減少し、集約型都市構造を目指すようになると、地域産業の面でも、地域に根ざし、地域や居住者の特性、ニーズを踏まえた個性的で創造的な、そして地域にとって自律的である産業の集積が都市の魅力を高めることにつながる。今後は、地域産業政策の面でも、そのような観点が重視されることが望ましい。

## 2 中心市街地再生に向けた政策の方向性（分析結果の総括）

### （1） 総論

ここまでの分析を総括すると、今後の中心市街地の活性化については、次の観点が重要である。

- ・都市の外では、無秩序散在型都市構造へ向かう流れにブレーキをかける一方で、都市の中では、街なか居住等都市機能の誘導・集約化により、中心市街地自体の振興を図る、つまりアクセルをかけることを同時に行っていくことが必要である。
- ・すべての都市の中心市街地の活性化が図られるわけではない。都市圏における各都市の役割や集積のポテンシャルに応じて、多くの人にとって暮らしやすい都市構造の実現という観点から、どこに広域的都市機能を立地誘導すべきか、が適正に判断される必要がある。
- ・「選択と集中」の観点から、明確な政策目標を持ち、効果的な施策の実施に積極的に取り組む市町村、都市経営の観点から、住民や地権者も巻き込みながらやる気と責任をもってまちづくりに取り組む主体に対して積極的な支援を行うべきである。
- ・個々の取組がバラバラになされることなく、関係省庁、国と地方公共団体、官民の連携を十分に確保することが必要である。

## (2) 中心市街地の振興方策

上述の通り、今後の中心市街地活性化は、人口減少、高齢化という新たな時代の潮流にふさわしい、多くの人にとって暮らしやすい都市構造の構築、すなわち都市機能の集約化を目指すという基本理念のもとで行われるべきものであり、そうした基本理念と関係機関の責務を、改めて明確にする必要がある。

中心市街地に対する振興方策については、従来、商業の活性化、市街地における基盤施設の整備に重点が置かれてきたが、商業・サービス機能の強化だけを単独で議論しても十分ではないことは、既に見てきたとおりである。

今後は、都市再生の観点から、以下に重点を置いて振興方策を検討することを提言したい。

中心市街地の魅力を高めるためには、中心市街地衰退の端緒が人口の郊外流出にあったことを踏まえ、街の活力の源泉である居住人口の増加を図る方策を充実、強化し、住みやすい魅力あるまちづくりに取り組む必要があること。

居住人口の増加とあわせて、外部からの来街者を増加させるためには、街の魅力を高め、交流人口の増加を目的とした各種方策が必要であること。具体的には、医療・福祉・文化等の公共公益施設の立地誘導策、公共交通機関の利便性向上策、交流を促進するための広場、緑地、歩行空間など賑わいの拠点となる施設や機能の充実、来街者を確保するための各種施策等を、拡充・強化する必要があるのではないか。

特に賑わいを確保する効果が大きい地区について、賑わい確保のための多様な施策を導入する必要があること。特に、従来ともすればまちづくりに積極的でなかった地権者等を巻き込み、空き地、空き店舗の有効活用を促進する方策が不可欠であるのではないか。

従来の施策では、主に行政や商店街関係者の参画を念頭に置いていたが、今後は、中心市街地活性化に資する施設の整備・管理・運営など幅広いまちづく事業を行う民間組織に対して、地域に蓄積された民間資金の活用により事業立ち上げ時の資金調達を支援する方策や、税制上の優遇措置も検討する必要があること。

### (3) 都市機能の適正立地

広域的な都市機能の中で、その立地が近年特に問題とされているのが、大規模商業施設等の集客施設、拠点的総合病院のような公共公益施設である。都市計画制度全体を、人口減少時代における持続可能な都市の実現という観点からどのように見直すかは、別途の検討がなされるものとして、ここでは、以下の点を提言したい。

大規模商業施設等の立地に関しては、用途地域変更等の都市計画の手続

きを求め、その中で、住民参加等、幅広い意見の吸い上げと都道府県知事の同意等を通じて、広域的な観点から適正立地を確保することとしてはどうか。

公共公益施設がどこでも、自由に立地できるという制度を見直し、立地に際して適切な判断がなされる仕組みとしてはどうか。

市街化調整区域において大規模開発であれば容認されること、都市計画区域外において農地等に都市計画規制が及ばないことといった現行制度上の問題点を改善する必要があるのではないか。

イニシアチブを官が独占しないために、民間からの提案制度を充実すべきではないか。

こうした方策により、都市の拡散の進行に歯止めをかけ、それぞれの地域特性を踏まえた望ましい都市構造に向けた、まちづくりの議論を行うための「テーブル」が都市計画手続きを通じて用意されることとなる。住民、関係者が同じテーブルについて、暮らしやすい都市、目指すべき都市の姿を明確にし、その目標に従って官民連携した取組が多くの地域で進むことを期待したい。