

中心市街地の活性化方策

関東学院大学経済学部教授 横森 豊雄

1. 中心市街地活性化法の改正

中心市街地活性化基本計画を策定した地区は、総理大臣認定計画実施地区数で84、延べ認定計画数は183計画に達している。基本計画終了後、再認定を目指さない地区は46地区であるが、中心市街地活性化協議会の設置数は159である。旧中心市街地活性化法に基づく基本計画策定数は690件、627市町村であり、旧中心市街地活性化法の認定TMO構想数は413であった。

市町村が中心市街地活性化基本計画を策定しない理由を調べてみると、小都市では該当する集積がないとするものが多い。逆に大都市では市街地が連胆していて、区域設定ができないとしている。同一規模の町が合併した市では旧町村の中心部であった複数の中心地があり、1つに絞りきれないことを理由に挙げている。

中心市街地活性化基本計画を策定しない他の理由は、庁内の都市系部署と商業系部署などの関係者の合意が得られない、庁外の商工会議所などとの合意が得られない、などの理由が挙げられている。また、郊外に大規模開発の可能性があり、これに地域活性化を期待する声があるので、中心市街地活性化法による認定条件である準工業地域の立地規制をしたくない、という理由もある。市民が中心市街地活性化を旧来の商店街振興と同じと見ていて効果がないと思っている、とする理由もある。

中心市街地活性化の成果があまり出ていないことを受け、中心市街地活性化法の改正が平成26年

に行われた。「日本再興戦略」において定められた「コンパクトシティの実現」に向け、民間投資の喚起を通じた中心市街地の活性化を図ることが目的である。中心市街地への来訪者を増加させるなどの効果が高い民間プロジェクトを認定する制度を新たに創設したが、これは以前の戦略補助金の復活である。オープンカフェ等の設置に際しての道路占用許可の特例が設けられた。

この改正に合わせて「中心市街地の活性化を図るための基本的な方針」の一部が変更された。その大きな特徴は、中心市街地の柔軟な区域設定である。同一の市町村内であっても、地域の実情により中心市街地とすべき地域が複数存在する場合は、複数の地域を一体の区域とみなすことができることを定めた。また、当該市町村が周辺市町村と密接な関係を持っており、複数の市町村で連携して活性化を図る場合には、一体的に支援することが定められた。

また同方針の一部変更では、都道府県における広域調整が明確化された。広域自治体である都道府県は、広域的観点から市町村相互の整合性確保と連携促進を図るために指導、助言を行う等、大規模集客施設の立地について適切な誘導を行うことが重要である、としている。

2. まちのコンパクト化と中心市街地活性化の多様なモデル

中心市街地活性化の最終目標はコンパクトシティの形成であり、そのためには中心地をどこかに決めなければならない。そして、決定した中心



横森 豊雄（よこもり とよお）

1952年山梨県生まれ。スターリング大学（イギリス）経営学部客員教授等を経て現職。専門は商業まちづくり。経済産業省、中小企業庁、内閣府等の委員会委員長を多数歴任。著書に『失敗に学ぶ中心市街地活性化－英国のコンパクトなまちづくりと日本の先進事例』（共著、学芸出版社）、『流通の構造変動と課題－ヨーロッパと日本の流通－』（白桃書房）、『英国の中心市街地活性化－タウンセンターマネジメントの活用－』（同文館）等

地の活性化が不可欠であると同時に、その中心地以外の周辺拠点も同時に活性化しなければいけない。

コンパクトシティは持続可能な発展（Sustainable Development）を促す。中心市街地群は多様な交通手段が使える、最もアクセスしやすい場所である。したがって多目的出向を生み出すので、社会全体の移動ニーズを減らすことができる。コンパクトなまちづくりは、一次都市機能の分散型構造を中心市街地集中型に変えることだが、郊外の地域拠点では必要な二次都市機能は整備する必要がある。決して郊外の切り捨てではない。但し、これ以上の市街地の拡大は止めなければならない。

コンパクトシティを目指す、いくつかの中心市街地活性化モデルが『産業構造審議会中心市街地活性化部会報告書』に示されている。1つ目は「総合型」モデルで、従来からの中心市街地活性化のタイプで、中心市街地は1つとするモデルである。2つ目は「相互補完型」モデルで、1つの中心市街地と、周辺部の複数の小さな集積拠点を組み合わせるタイプである。3つ目は「生活拠点型」モデルで、小さなまちに高度ではない市街地が形成されており、当該市街地の中心部に、一定の都市機能の集積を図ることによる取組を想定している。1つの市町村の圏域を超え、隣接する市町村にまたがることも想定している。

総合型モデルの代表例が青森市である。青森市の都市づくりの理念はコンパクトシティを具体化することである。都市づくりの方向を市街地の内側に向け、機能的で効率的な都市構造を創ること

を目指している。市内をインナーシティ、ミッドシティ、アウターシティの3つに区分し、地区の特性に応じた都市整備を推進しようとするものである。ミッドシティとアウターシティの間に明瞭な開発限界線を設定し、開発限界線の外側では基本的に開発を行わないとするコンパクトシティのモデルである。

相互補完型の代表例は富山市である。富山駅および総曲輪・中央通り商店街を包含する1つの広域拠点と、旧町村の八尾や婦中などの11の地域拠点を核として、コンパクトなまちづくりを目指すモデルである。鉄道や路面電車、バスの交通体系を軸とした「団子と串」の都市構造を目指している。同市のコンパクトなまちづくりは、生活者の視点を第一に、車に依存しなくても日常の生活サービスを利用できる生活環境を目指し、徒歩圏と公共交通を都市の骨格とするものである。公共交通幹線の沿線に地域拠点を整備し、旧町村を含めて、全市的にコンパクトなまちづくりを展開するものである。1つの広域拠点である大きな「団子」と、11の地域拠点で形成される小さな「団子」を、公共交通の「串」で突き刺すモデルである。

コンパクトシティというと中心市街地だけに焦点が当てられ、周辺部が忘れられるといったイメージがどうしてもぬぐいきれないので、「あじさい型集約都市」を掲げたのが岩手県北上市である。1つの中心市街地と16の地区がそれぞれの役割や機能を共有して、あじさいのようにそれぞれがきれいな花を咲かせ、市全体としてあじさいの

大輪を咲かせようとする取組である。

生活拠点型の広域的なコンパクトシティは、定住自立圏の取組がモデルとなる。定住自立圏は、地方圏において、三大都市圏と並ぶ人口定住の受け皿として形成される圏域である。定住自立圏の形成にあたっては、医療や買い物など住民生活に必要な機能について一定の集積があり、周辺の市町村の住民もその機能を活用しているような都市が「中心市」となり、圏域全体において総合病院やショッピングセンターといった都市機能遂行において中心的な役割を担うことを想定している。「中心市」が周辺の市町村の一般診療所や地域商店街と役割分担した上で、民間とも連携して生活機能の確保のための事業を実施し、人口定住を図っていくものである。

相互補完型モデル、あるいは生活拠点型モデルの地域拠点形成を支援するのが、地域再生法の一部を改正する法律に規定されている「小さな拠点（コンパクトビレッジ）」形成施策である。この施策では生活・福祉サービスを一定のエリア内に集め、周辺集落と交通ネットワーク等で結ぶ「小さな拠点」の形成を目指す。複数の集落を含む生活圏（集落生活圏）の中に「地域再生拠点」を形成し、生活サービスを提供する施設を集約するものである。この施策の背景として、中山間地域等では、人口減少に伴い、住民の生活に必要な生活サービス機能（医療・介護、福祉、教育、買物、公共交通、物流、燃料供給等）の提供に支障を来しているという現実がある。

「小さな拠点」づくりの取組事例として高知県四万十市大宮地区がある。JAの撤退を受け、8割の住民が出資し株式会社を設立した。JAから施設を買い取り、小売店とガソリンスタンドの営業を再開するとともに、高齢者への宅配サービスなども展開している。また、岡山県新見市（旧哲西町）は役場庁舎の建替えをきっかけに全住民にアンケートを実施し、最も要望の多かった診療所を軸に、庁舎、保健福祉センター、図書館、ホールを集約した複合施設を町中心部の道の駅に隣接するエリアに整備した。路線バスを経由させることで交通手段を確保し、旧町エリア全体の生活を

支えるワンストップの拠点づくりを実現した。

3. 立地適正化計画

中心市街地活性化の多様なモデルを支援するため、都市再生特別措置法の改正が行われた。この法改正の目的は多極ネットワーク型コンパクトシティの実現である。医療・福祉施設、商業施設や住居等がまとまって立地し、高齢者等の住民が自家用車に過度に頼ることなく、公共交通により医療・福祉施設や商業施設等にアクセスできる社会を目指している。同法は、これらの施設の立地を一定の区域に誘導するため、市町村が立地適正化計画を作成するように求めている。

市町村が作成するこの計画は都市全体の観点から、居住機能や福祉・医療・商業等の都市機能の立地、公共交通の充実に関する包括的なマスタープランという位置づけである。立地適正化計画は市町村全域を見渡して、全ての機能を対象として立地を計画するものであり、市町村マスタープランの高度化版である。また、複数の市町村で広域生活圏や経済圏が形成されている場合等には、当該複数の市町村が連携して立地適正化計画を作成することもできる。

市町村は、住宅及び医療施設、福祉施設、商業施設その他の居住に関連する施設の立地の適正化に関する立地適正化計画を作成することができるが、同計画には、その区域のほか、居住を誘導すべき区域である居住誘導区域および居住に関連する施設の立地を誘導すべき区域である都市機能誘導区域を記載することができる。

同法で推奨している多極ネットワーク型コンパクトシティとは、医療・福祉施設、商業施設や住居等がまとまって立地しているまちのことである。あるいは、高齢者をはじめとする住民が自家用車に過度に頼ることなく公共交通により、医療・福祉施設や商業施設等にアクセスできるなど、日常生活に必要なサービスや行政サービスが住まいなどの身近に存在するまちのことである。

なぜ、多極ネットワーク型コンパクトシティと呼ぶかという、これまでのコンパクトシティ論は誤解されてきたという認識による。その最たる

ものが、市町村内の、最も主要な拠点である大きなターミナル駅周辺等の1か所に、全てを集約させるという一極集中論である。そうではなく、多極ネットワーク型コンパクトシティは中心的な拠点だけではなく、旧町村の役場周辺などの生活拠点も含めた、多極ネットワーク型のコンパクト化を目指すものである。

したがって、全ての人口の集約を図るものではなく、たとえば農業等の従事者が農村部に居住することは当然であり、農村部でも集約で一定エリアの人口密度を維持するが、全ての居住者や住宅を市町村の主要な1か所に集約させることを目指すものではない。また、居住者や住宅を強制的に短期間で移転させる強制的な集約ではなく、インセンティブを講じながら、時間をかけて居住の集約化を推進する、誘導による集約である。

コンパクトなまちづくりにはマスタープランが不可欠である。我が国の都市計画マスタープランには、都市計画区域マスタープランおよび市町村マスタープランがある。その役割は、ビジョン提示機能および個別事業評価により開発事業を許容すべきか否かの判断に用いるもので、開発事業を総合化して、空間利用の相互調整と最適化を行うことが期待されていた。

しかし、我が国では総合的、横断的なマスタープランが作れないし、作っても機能しないといった現実があった⁽¹⁾。その理由は、都市の根本についてのコンセンサスがなない上に、最大の問題である土地政策に手がつけられなかったからである。また、役所・産業・アカデミズムに存在する縦割り型の社会構造が強固に存在し、これらを横断する計画が成立しないからである。行政処分や規制を行う農林、道路、公園、建築といった多くの団子が実体を構成しており、マスタープランは横串だが、団子の中身は変えられないといった限界が存在していた。そもそも、鉄道や港湾は団子からも外れていたのである。

立地適正化計画がこのような課題を解決して、真のマスタープランになることを期待したいところである。それなしに、我が国の諸問題を解決するコンパクトシティは形成されないからである。

広域的な都市計画、市町村マスタープランの元で多極的なコンパクトシティを形成してきたイギリスの事例を参考に、我が国の課題解決の方向を考えてみよう。

4. 英国の中心市街地活性化

イギリスでは中心市街地は1つではなく、次の4種類の中心市街地があるとされ、集積度や規模によってその階層性がつけられている。

*シティセンター：都市計画では最上位の中心市街地で、リージョンに位置づけると、リージョナルセンターと呼ばれる。規模がきわめて大きく、広い商圈を持つ。

*タウンセンター：大規模中心市街地の次に位置づけられる中心市街地で、リージョン内にある通常規模の地方自治体の中心地がこれにあたる。買回品と専門品を販売する200店以上の店舗で構成される。

*ディストリクト・センター：100店以上の最寄品と買回品を販売する商店で構成されるが、最低1つのスーパーマーケットあるいはスーパーストアがある。銀行などの金融機関、レストラン、図書館等の公共施設がある。商圈人口は2万～5万人である。

*ローカルセンター：周辺地域住民の需要に応える20店～40店の商店があり、小規模スーパーマーケット、薬局、簡易郵便局、コンビニエンスストア等がある。商圈人口は約1万人である。

この具体例としてノッティンガム市を見てみよう。同市の都市計画マスタープランではシティセンターとしてノッティンガム中心部を指定し、タウンセンターとして、ブルウェル、クリフトン、ハイソン・グリーン、シャーウッドを指定している。

大規模中心市街地であるノッティンガム市中心部は市役所を中心に、行政機能、商業機能、文化機能、公共交通機能が集積している。同中心部には大規模ショッピングセンターが南北に2つ配置され、その間が歩行者専用区域あるいはアーケードで結ばれている、典型的な2核1モールの中心市街地である。

中心市街地は公共交通の結節点で、鉄道駅、バスセンターがあるが、2004年に新たに中心部から北部郊外に延びる14kmのトラム路線を敷設している。さらに現在、中心部から南部の中心市街地であるクリフトンに延びる7.6kmのトラム路線を建設中である。なお、2011年に中心市街地のすぐ外側に新店申請があった大手スーパーは中心市街地への影響が大きすぎるとして、ノッティンガム市は申請を却下している。

人口2万2,000人のブルウェル地区の中心市街地は市の中心部から約7kmの距離にあり、鉄道駅とトラム駅、バスセンターが近接して設置している。同中心市街地には郵便局、図書館、コミュニティセンター、警察署、礼拝所、マーケットが整備されている。中心部は歩行者専用区域となっており、よく整備された商店街は135店で構成されている。また、中心部には郵便局を併設したホームセンターがある。この中心市街地の外れに食品スーパーが撤退した跡地があったが、ここに大手スーパーが大型店を出店させた。

クリフトン地区は人口2万2,000人で、中心市街地には市役所支所、診療所、図書館、郵便局、礼拝所、コミュニティセンター、レジャーセンター、ユースセンターなどが整備されている。さらに同地区には総合サービスセンターが建設されていて、同施設に入居しているのは市役所支所、診療所、NHS医院、医療・介護サービス施設、歯科医院、理学療法医院、リハビリセンター、カフェなどである。同地区の大型店は大手スーパーと、冷凍食品中心の食品スーパーが出店している。商店街は小規模であるが、計33店で構成されている。同地区は市南部の中心市街地であるが、これまでトラム路線がなかったため、現在ここを終点とする路線を建設中で、開通は2014年を予定している。

ハイソン・グリーン地区は人口1万6,000人で、中心市街地にはコミュニティセンター、診療所、図書館、警察署、礼拝所などが整備されている。大型店は売場面積約8,000m²の大手スーパーが出店している。商店街は比較的規模が大きく、主要街路沿いに多くが配置され、合計126店がある。同地区はシティセンターとトラムで結ばれ、同地

区周辺には計5つのトラム駅が設置されている。また、他の地区でも同様だが、駅に近接して大規模無料駐車場が整備されていて、パーク・アンド・ライドが効果的に行われている。

シャーウッド地区は比較的小規模の中心市街地を持ち、地区の人口は1万5,000人である。中心市街地には図書館、コミュニティセンター、郵便局、礼拝所、警察署が整備されている。中心市街地の大型店は売場面積1,200m²の生協と、これよりやや小規模の生協がある。大型店が少ない分、商店街は規模が大きく、計147店で構成されている。この地区はトラム路線から外れているので、バス路線が充実し、パーク・アンド・バス・ライドを行っている。バス停周辺には多くの無料駐車場が整備されている。

5. 中心市街地再生の戦略

かつての日本でも中心市街地は繁栄し、まちはコンパクトであった。しかし、モータリゼーションの進展と人口増加に対応するため、統合戦略なき場当たり的な事業を実施してきた結果、まちは破壊され、中心市街地は衰退してしまった。その要因を列挙すると次のようになるが、中心市街地再生のためには、これら失敗した事業を時間がかかっても元に戻していかなければならない。特に先進国で例を見ない郊外バイパス沿いの沿道商業利用を見直すことが必要である。

- ◇ 郊外住宅団地・ニュータウンの造成と限界集落化
- ◇ バイパス整備とロードサイドショップの展開
- ◇ 工業団地造成・高速道路インター開設と近接地へのショッピングセンターのオープン
- ◇ 土地区画整理事業と公共・医療・福祉施設の郊外移転
- ◇ 工場跡地への出店と隣接町でのショッピングセンター誘致
- ◇ 連続立体交差事業と駅の高架化・南北問題解消
- ◇ 高校の郊外移転とバス路線の減便・廃止
- ◇ 駅前大型店の撤退と再開発ビル商業床の空洞化

◇ 商店街の後継者難と意欲の低下

再開発事業は有効な再生策であるが、失敗する事が多い。しかし、高松市丸亀商店街の再開発ビルは、多くの再開発が失敗する原因となるテナント料を抑えるため、土地代が事業費に顕在化しない仕組みを工夫した。定期借地権という新しい仕組みを導入して、20年掛かりの再開発を完成させた。

現在においても、病院などの福祉施設投資は郊外化が止まらない。住宅投資のうち、マンションは駅前に回帰する傾向が出ている。しかし、これを再生に有効に活かすには居住者の属性把握と回遊性の促進が不可欠であるが、必ずしも上手くいっていない。飲食店、個人サービス店投資は中心部で増加している。最大の課題は商業施設投資が中心市街地に向かわないことである。民間投資を郊外から中心市街地に誘導する国の補助金は有効に活用すべきだろう。

居住人口増加施策として、富山市は中心市街地内に建設されるマンションに対して、1戸あたりマンション施工者に100万円、入居者に50万円の補助金を支給している。賃貸住宅入居者に対しては月1万円を3年間家賃補助している。郊外に住んでいる高齢者の持ち家を市が借り上げ、子育て世代に転貸し、高齢者にまちなかに住んでもらう住み替え支援と、子育て世代が自然豊かな郊外に住める制度を行っている市町村もある。

交通体系の整備はコンパクトなまちづくりに不可欠であるが、富山市は路面電車活用による中心市街地活性化に取り組んでいる。富山港線のLRT化を成功させ、富山市の中心市街地を走る路面電車の環状線化による回遊性の強化をおこなった。

新潟県村上市は道路拡幅による商店街の衰退を防ぐため、伝統的資源を残し、活かしていく取組を行っている。同市には武家屋敷、町屋、寺町、城（跡）という城下町としての四大要素が残っていた。町屋が多く残る町人町に道路拡幅を伴う大規模な近代化計画の話が持ち上がった。道路を拡げて成功した商店街は1つもない、という話を聞き、全国をくまなく調べると、まさに商店街の「拡幅による衰退」が現実であった。近代化への

反対署名活動から、やがて市民意識を伝統的な町屋を壊すのではなく、これを残し、活かしていこうという形に変え、最終的に近代化を変更させる活動を行った。

地域資源活用のまちづくりの成功例は大分県豊後高田市である。古くて不便とばかり思っていた既存商店街が、実は歴史と伝統のある昭和の姿をとどめた魅力があることがわかり、「昭和」というテーマで再生を行うことにした。行政・商工会議所・商業者の三者一体で1年をかけて「まちなみ実態調査」を実施した。徹底したまちの分析から既存商店街の建物の約7割近くが昭和30年代以前のものであることが判明した。歴史を振り返る中で市が最も元気であった昭和の商店街再生に向けた取組みが始まった。同市は道路拡幅、街路整備をしなかったことで昔の街並みが残っていたことも幸いした。

その取組は①「昭和の建築再生」として、各商店のパラペットを外し、以前の看板をむき出しにすることで昭和の街並みを再現。②「昭和の歴史再生」として、各店に伝わる珍しいお宝を一店一宝として展示している。手芸店には「いまだ現役の足踏みミシン」がある。③「昭和の商品再生」として、その店自慢の商品販売を実施した。「昭和値段のチャンポン」を売る食堂もある。④最後にお客さんと直接対話し、ふれあうことによる昭和30年代と変わらないおもてなしをする「昭和の商人再生」を行った。⑤市民ボランティア「昭和の町ご案内人」がいて、町を隅々まで紹介している。また、昭和の米蔵を「昭和ロマン蔵」と名づけ、駄菓子屋の夢博物館など昭和のお宝を詰めこんだ施設を開館している。

人口減少・少子高齢化が深刻化し、環境と資源の保護、農地の保全が求められている。社会資本の老朽化に至急対応し、健全財政を維持しなければならない。公共交通の確保も重要で、これらに対応できるコンパクトなまちづくりと中心市街地の再生が求められている。

(1) 箕原敬他 (2014) 『白熱講義これからの日本に都市計画は必要ですか』学芸出版社。