

## 地方都市中心市街地の土地特性と権利関係の実態把握

長岡技術科学大学工学部環境・建設系  
助教授 樋口 秀

### 研究報告

#### (a)研究の目的・意義

地方都市では、2005年3月末日を期限とした平成の大合併に揺れ動いた。また、人口減少や財政難、雇用難など様々な問題を抱えている。その一方で、バブル崩壊後の長期低迷からの脱却を目指して、都市全体の活力を高めることを模索している。特に、各都市に共通な課題として「中心市街地の衰退」が大きな都市問題となっている。1998年に制定された中心市街地活性化法に基づく基本計画（以下、基本計画）を策定した自治体（市のみ）をみると、地方都市全体で73%、5万人以上では84%、10万人以上では93%であり、大都市圏の策定率を大きく上回っている（2004.12.31現在）。また、地方都市の中心市街地について、活性化の重要性を唱える文献も枚挙にいとまがない。

中心市街地の衰退への対策を検討するに際して、活性化手法については事例集等も出版され、これらの中には成功しているといわれる事例も散見されるが、各種事業は点的であり中心市街地全体へ波及している都市は少ない。

残念ながら、基本計画では現実の惨状を嘆きつつも、実現性に乏しい活性化像が描かれるにとどまっている。「住民参加」といいながら、第三者が中心市街地の活性化について理想論を唱えているに過ぎない場合も多い。中心市街地の土地建物を所有する地権者には目の前の現実があるため、基本計画に描かれた総論には賛成でも、各論としての事業に対しては負担やリスクが伴うため、反対しているのが現実であろう。そもそも活性化に対して各種事業、特に市街地整備事業を行う際には土地・建物の権利者の理解と協力が不可欠である。当初、国は商業集積の魅力の低下、モータリゼーションの進展、高地価と権利輻輳を空洞化の背景と捉えていた。しかし、権利関係がどのように輻輳しているのか、その実態は十分に解明されていない。経済学のアプローチからは、土地

に対する問題意識が強く、市場原理により土地所有者が最適な行動をとるとの仮説に基づく論理が展開されるものの、実際の中心市街地ではほとんど土地そのものの動きが少ないのが実態である。一方では、地方都市の中心市街地について土地に関する実態を研究した論文もバブル期に散見されるにとどまる。地方都市の中心市街地における土地特性と権利関係については、これまであまり調査分析が進んでいないため、この実態把握は今後の中心市街地に対しての計画策定に必要不可欠である。また、近年の厳しい財政状況の中で、投資的経費は減少しているため、よりの確で地権者の合意を得やすい事業の実施が望まれており、権利関係の把握は欠くことのできない情報となっている。

そこで本研究は、中心市街地の活性化を念頭におきつつも、地方都市の中心市街地がどのような土地で構成されているのかという点に着目し、登記情報より、最新の①敷地面積・形状といった土地特性、②土地・建物それぞれの所有者特性、および現地調査により③土地・建物の利用状況を明らかにするとともに、④土地・建物所有者の意識調査を踏まえて、⑤基本計画で示された事業計画と実態との比較検討を行うことによって、「土地（不動産）の所有・利用」に関する実態を解明することを目的とする。

#### (b)研究の方法

本研究は、地方都市の中から人口規模別に、5～10万の都市として三条市、柏崎市を、10～20万人の都市として上越市（高田）を取り上げ、それぞれの中心市街地の中から特に重要と考えられる商業地域に指定された範囲を対象としてデータを入手する。対象とした新潟県内の3市はそれぞれ中心市街地活性化基本計画策定済みであり、中心市街地の衰退が激しい。用いたデータは公図と不動産登記簿（全部事項証明書または登記事項要約書を入手）であり、敷地情報と所有者情報について地理情報

システムを用いて分析を行った。

なお、本研究では、3市の中から最も特徴が顕著であった三条市を取り上げて詳細な分析を行った。また、その比較として、先行して研究を行った長岡市の知見をまとめることで研究の目的を達成する。

分析の項目としては以下の内容について検討を行う。

- ・土地特性（敷地面積・形状）の把握
- ・土地・建物所有者特性の把握
- ・土地・建物利用状況
- ・基本計画で示された事業計画と実態との比較検討
- ・土地・建物所有者の意識調査

以上より、土地建物所有関係と所有者の意向を踏まえた活性化手法について考察し、地方都市に共通する視点に関して提言を行う。

### (c)研究成果の概要

#### 1) 土地建物利用の実態

3市の登記簿を入手し、土地登記簿の情報から「地目」、「原因」、「権利取得年」について分析を行い、登記上の地目から土地利用を把握した。

三条市の商業地域内は、全体の4,486筆に対して宅地が3,629筆と81%を占めている。上越市高田では、全体の6,711筆に対して宅地が4,948筆と73.7%、柏崎市では、全体の7,206筆に対して宅地が5,285筆と73.3%を占めている。建物についてみると、三条市で登記されていた建物は全体で3,319件、上越市高田では2,502件となっている。得られた情報にばらつきはあるものの、商業地域内は大半が宅地で占められており、相続の割合が高まっていることが明らかとなった。

これらはあくまでも登記状況であるため、三条市の商業地域を研究対象として選定し、実際の土地建物利用状況を現地調査により明らかにした。用途は住居系、商業系などの用途に応じて36項目に分類し、商業地域内に存在する22町丁目の土地利用状況、階数と構造を把握した。

調査の結果、用途上の敷地数は全体で3,093となった。用途の内訳は、戸建専用住宅が34.9%を占め最大となった。本来、高度利用の対象となる商業施設であるが、その立地は8.1%と全体の1割に満たない。駐車場や空き家、空店舗、空地の低未利用地は、商業系用途の数より多く、それらの合計は商業地域全体の25.8%となり1/4を越えていた。商業地域の過大指定にも原因があると考えられるが、中心市街地での商業機能が低下していることが窺える。

次に、建物の構造と階数についてみると、木造2階建

の住宅が大半を占めている。三条市に特化した事項ではないと思われるが、耐火構造の建物は少なく、木造で低層の建築物が多いといえる。商業地域の市街地像として示された定義である「主として商業その他の業務の利便を増進するため定める地域」を満たさきれてはいないと判断された。

#### 2) 権利関係

商業地域全体の現地調査により特徴的な地区を抽出し権利関係の詳細を分析した。抽出した地区は、①東三条1丁目、②林町1丁目、③本町1丁目、および④本町2丁目、⑤本町5丁目、⑥東裏館2丁目の6つである。権利は、土地と建物の権利者が同一で1名（企業の場合は1社）の場合を「単独」とし、それ以外を「複雑」として集計した。

土地・建物の権利関係で単純か複雑かが把握できたのは、対象とした6町丁目で555敷地あった。権利関係をみると、単純と複雑はほぼ半々であり、複雑が大半を占める状況には至っていない。しかし、多数の街区は、単純と複雑の敷地が交錯しているため、大規模な開発など広域な権利移動を行う事業では困難が予想される。ただし、一部では単純が密集している場所もあり、小規模な開発ならば権利調整が容易となる可能性も考えられる。また、現状では狭隘な道路を有しており、その両側に住宅が密集している地域が多数見られた。権利では相続が増加する傾向にあるため、今後は複雑が増加することも考えられる。

#### 3) 地権者意向

地権者は、一部には不満を抱えながらも所有地の土地利用を変更しようとする意向は少ない。また、商業地域内に土地・建物を所有していることに満足している。

しかし、中心市街地の商業の衰退や人口の減少には、多数が危機感を持っており、下がり続ける地価についても、今後も下がると考えている地権者が多く、活性化の必要性を唱えている。ただし、行政に再生を依存する傾向も見られ、容積率や特定優良賃貸住宅などの制度の認知度も低度であった。

中心市街地活性化基本計画に定められた各種事業の進捗状況や現時点での問題点を明らかにするために、市の担当者（都市計画課、商業振興課）に対してヒアリング調査を行った（2005年4月21日）が、基本計画を定めた以降、大規模店の撤退などが進み、市街地整備については商業地域外での道路整備以外の動きはなく、行政としても打つ手がないとの認識であった。

#### 4) 権利関係から見た中心市街地活性化への課題

以上より、以下の点が指摘できる。

まず、現状では、設定された商業地域の範囲全体が高度利用されるとは考えにくく、実態として低層の専用住宅が多いことから、居住環境を保全するために区域設定の再考が必要といえる。商業地域内の商業機能の集積を見直し、外縁部は良質な住宅地として機能させる必要がある。高地価が指摘されるが、地価についても現状でバブル前の水準を大きく下回っているものの、土地・建物の更新などの動きは少ない。高度利用を進める地区を限定し、魅力的な機能を集約して集積のメリットを高める必要がある。

権利関係は、単純（土地・建物の地権者が同一で単独の敷地）と複雑が半々を占めていることが明らかとなったが、この状況が「権利の輻輳」による「中心市街地衰退」を示しているかどうかは、判断できなかった。

街区を対象とするような大規模な面積を要する事業では、権利関係が複雑になると予想されるが、数敷地を対象とするような小規模事業ならば権利関係が単純の敷地のみで対応が可能であるため、小規模連鎖型の事業により建物の更新を促進し、時代のニーズにあった市街地を形成することが求められよう。

商業地域内の戸建専用住宅を否定するのではなく、住環境を保全し歩いて中心商店街へ行けるメリットを強調しながら顧客としての居住者を増やすことが重要である。そのためには地権者が世代交代する相続時に駐車場・空地化するような土地利用変化を制御し、住宅や店舗などを増加させる施策が必要である。

(以上)