

【 寄 稿 】

エリア限定、不動産利用集約化とまちなか活性化 —趣旨説明—

鳥取大学
特任教授 光多 長温

1. 目的と経緯

平成10年度に中心市街地活性化法が制定され、これまでに（平成21年3月末現在）75市77都市が「中心市街地活性化基本計画認定都市」となっている。しかし、基本計画が認定された都市においても、依然としてシャッター通りと呼ばれているところも多く、その成果はまだ明らかではないのが実情である。

そこで、日本不動産学会鳥取大会が行われるのを契機に、鳥取市をモデルケースとして中心市街地問題の現状、及びその具体的な処方箋を考えてみることにした。鳥取市は比較的早期（平成19年11月）に基本計画認定都市となり、さまざまな取り組みを積極的に行っており、その効果の検証、今後の活性化に向けての処方箋を考えるには最適の都市とも言えよう。

まず、このテーマを検討するための、平成18年4月にワーキング・グループを組成した。メンバーは、倉橋透獨協大学経済学部教授、樋口秀長岡技術科学大学環境・建設系准教授、村尾幸彦NTT ファシリティアーズFM 事業本部不動産ソリューション部長、石丸希NTT データ経営研究所マネジメントイノベーションセンター地域創生戦略チームマネージャー、藤田 寛日本政策投資銀行公共ソリューション部長、光多長温鳥取大学地域学部教授、及び鳥取大学地域学部4年生の辻堅太郎¹で、倉橋教授がチームリーダーを務めた。これに加えて、鳥取市から田中政幸都市整備部長を始め、担当部局からも現地説明・案内、資料提供等で全面的なご協力をいただいた。

作業は、現地実査及び鳥取市からのこれまでの経緯と資料に関する説明を受けた後、月1回程度のワーキンググループ会議とその間の各人で分担することとした作業を行いつつ進めた。その上で、平成20年12月5日の日本不動産学会鳥取大会

で、ワークショップ及びシンポジウム²を開催して一般の有識者からのご意見もいただいて議論を行った。本論は、これから4号にわたって、今回の中心市街地活性化に関する作業経緯を説明し、全国の中心市街地活性化の動きへのご参考に供せんとするものである。第一回は、「趣旨説明」及び「全国の中心市街地の現状分析」、第二回は、「鳥取市の中心市街地の現状分析」及び「中心市街地でのIT技術活用に関する成果と課題（その1）」、第三回は、「鳥取市と比較した他都市の動き」及び「中心市街地でのIT技術活用に関する成果と課題（その2）」、第四回は、まとめとして「エリアの限定と不動産利用の集約化の手法」の順に掲載していく予定である。

2. 検討の全体計画

モデルケースとしての鳥取市の中心市街地活性化の具体策のために、次の手順で検討を進めることにした。

- ①まず、これまでの市の政策の推移と、その効果に関するデータの整備を行う。
- ②中心市街地活性化の基本計画を策定している都市についての分析を行う。この中では、特に、都市規模と中心市街地基本計画の面積の関係、都市規模と大型店の関係、売り場効率、都市人口規模と卸売業との関係等、中心市街地の活性化度に重点を置いて調査することとし、わが国における中心市街地活性化の現状を把握する。
- ③中心市街地活性化方策を検討するための参考資料の収集を行う。鳥取市と類似の問題を抱えている他都市の動きを調査するとともに、地方都市の中心市街地でマンション事業を行っているデベロッパー等から現場の状況のヒアリングを行う。

¹ いずれも、当時の役職。

² シンポジウムには、竹内 功鳥取市長、酒匂崇示内閣官房地域活性化統合事務局次長にもご参加いただいた。

④中心市街地活性化へのツールの一つとして情報化技術の活用を検討する。特に、情報化技術を活用して中心市街地活性化が試みられているいくつかの都市についてその現状と効果の検証を行う。

⑤これらを総合して、鳥取市における中心市街地活性化の具体策を考える。特に、中心市街地で、歯抜けや駐車場になっている地域における土地の交換分合等、実効性ある方策を考える。

3. 検討経緯

議論は、まずなぜ中心市街地活性化は必要かということから始めた。中心市街地の商店主が休日に郊外ショッピングセンターに買い物に行くことも見受けられる地域もあり、また行政もこれまで行政施設を郊外に移転させる政策を取ってきたのではないかと、この中で、果たして本当に中心市街地活性化は必要なのか、可能かという議論である。その中で欧米で行われているようなBID(Business Improvement District³)を導入する必要性及び可能性について議論を行った。その結果、やはり、わが国にBIDを導入することは、税制とも関連し現状では困難と考えた。しかし、中心市街地活性化を政策的に推進する際には、誘導策の見返りとして何らかの規制策が必要であるとの結論に達した⁴。

次に、中心市街地活性化基本計画認定都市の現状について、さまざまな分析を行った。その結果は、別途樋口論文に譲るが、中心市街地の面積設定が各地域それぞれの事情の中でかなり幅を持って設定されていることが分かった。また、その売り上げ効率、人口変動率等も地域によってかなり異なっていることも分かった。これらから、中心市街地活性化は各地域の実情をよく把握して行うことが望ましいことが理解できた。

なお、中心市街地の空き家対策と並んで駐車場問題がある。中心市街地・住居が店舗と空き家と駐車場の混合物となっている現状は決して望ましいものではない。ただし、空き家対策と同じく駐車場対策についても行政は効果的な手段を持っていないのが現状である。

次に、鳥取市及び類似都市の中心市街地の現状を調査した。鳥取市の中心市街地面積は、歴史的経緯からやや広く取られていると認識した。また、鳥取駅周辺地区と鳥取駅前周辺地区とに分かれ、これを袋川が分断している二極構造を持っていること、この両地域の賑わいの質が若干異なっていることが理解できた。更に、特に鳥取城周辺地域に膨大な駐車場面積

あり⁵、これが中心市街地を虫食い状態にしていること、他方、これら駐車場にはかなりの需要があることも分かった。

この鳥取市の中心市街地活性化のために、行政はさまざまな施策を実施している。街なか居住の推進、未利用地の活用支援、中心市街地における新たな事業の創出⁶、街なか賑わい実験⁷や砂像による賑わいの創出である。しかし、現状、中心市街地活性化は期待したほどの成果を上げているとは言えない。即ち、中心市街地の歩行者はここ数年で更に減少し、休日の歩行者が平日の歩行者よりも小さくなっている。また、マンションの増加が著しい一方で街なかの人口が減少し、その反面高齢者人口が増加している。更に、空き店舗が横ばいまたは減少している反面、駐車場の増加が著しい。鳥取市と都市構造が似ている富山市⁸の中心市街地を見ると、やはり行政のさまざまな努力にもかかわらず、中心市街地の低密度化、市街地の外延化等が見られ、中心市街地活性化問題の複雑さを改めて認識した。

次に、ITを活用して中心市街地の活性化を図っている事例を現地調査を含め調査を行った。電子モールを行って中心市街地活性化を図っている三鷹市の「みたかモール」、ITを活用して駐車場満空情報発信を行っている長崎市、映像装置による情報発信を行っている松山市、QRコードによる情報発信を行っている仙台市の事例等である。確かに、中心市街地活性化にITを活用して、「広域圏からの認知度の向上」「利用者の利便性の向上」「ビジネス機会の拡大」「省力化」等の成果を挙げている事例はいくつか見られたが、われわれの結論としては、やはりITは一つの道具に過ぎず、ITを活用すれば何でも上手くいくといった「特効薬」ではなく、過度な期待は禁物であるということであった。やはり、中心市街地の活性化には、商業を始めとした「街の魅力再生」が必須であり、これを忘れていきなりITに頼ることは却ってまずい結果を齎すものと考えた。但し、「街の魅力再生」に向けたシナリオが明確化し、その具体化に向けた取り組みが実行段階に移された段階においてはITは効果的な役割を果たす可能性はあると認識した。

4. 中心市街地活性化に向けた具体的スキーム

以上の検討作業を経て、ワーキンググループは鳥取における中心市街地活性化の具体策を検討した。その結果、「エリア限定と不動産利用の集約化による中心市街地活性化」スキームが望ましいとの結論に達し、これを提言することとした。

まず、中心市街地活性化の前提条件として次の諸点考えた。

第一に、都市規模に応じた中心市街地面積の設定が望まし

³ アメリカ合衆国等における、不動産所有者や商業者による中心市街地再興を図るための組織化と資金調達の仕組み。法的に定められた地区内において、不動産所有者や商業者等が、その地区での必要な施設・設備やサービスを提供するための費用を負担金として支払う制度。

⁴ 優遇策に胡坐をかかすことは許されないということである。しかし、財産権保障の問題もあり、すべての人にこれを強要することは難しいので、優遇策を受ける何らかの制約を設定し、この制約の中で一定の強制を行うことが望ましいとの考えを取ることにした。

⁵ 月極め駐車場でも市中心部の企業、行政機関に勤務する職員からの需要が多い。

⁶ 空き店舗を活用したチャレンジショップ事業を推進し、新たな商業者の育成を図っている。

⁷ 平成20年度に鳥取大丸前を一方通行にして、道路空間を利用した市を実施した。

⁸ ライトレールの設置等積極的な中心市街地活性化策を取っている。

いことである。先に見たように、全国の中心市街地活性化基本計画のエリアは政治的理由等からマチマチである。余りに大きすぎる中心市街地面積を設定して、これを活性化することは難しい。都市の商業力に相応の面積を設定することが必要である。

第二に、中心市街地活性化には、一定の責務と恩恵があるべきであるということである。優遇措置ばかり与えられてこれに安住していたのでは活性化は達成できない。恩恵には一定の責務が伴うことを認識すべきである。

第三に、中心市街地活性化に向けた投資の効率化である。活性化スキームを構築しても、中心市街地面積が大き過ぎたり、一定の効果が出ないやり方は避けるべきである。

このような、前提からすると、鳥取市の中心市街地活性化には次のスキームが望ましいと考えた。

第一に、中心市街地面積を袋川以南、鳥取駅以北の約50haとする。このようにエリアを限定してその地権者は、投資の受益がある一方、まちづくりへの「協力」と「負担」「土地の有効利用」の義務を課すこととする。

第二に、具体的なスキームとしては、平面ミニ駐車場や空き店舗にミニ保有税を課す一方、不動産バンクを創設して、この不動産バンクが土地の交換分合を行っていくスキームを提案する。この不動産バンクは信託機能を有し、信託制度を活用して、自ら利用しない不動産を一体的に管理することとする。

第三に、この信託機能を有する不動産バンクはテナントミックスを考えた街づくりを行う。更には、市は当該不動産に対しては固定資産税の減免を行うこととする。

第四に、行政機関、文化施設等の公共機関、大学の一部学部等をまちなかに復帰させることを考え、街ににぎわいを持たせることとする。また、エリアマネジメントの実行部隊としての「まちづくり会社」を創設しさまざまな中心市街地活性化施策を推進していくこととする。

本スキームは、単なる思い付きではない。中心市街地活性化の現状、他地区の事例、周辺情報等を調査研究した上での結論である。これが、全国の中心市街地活性化に一樣に有効であるとは言えないが、ある程度は汎用できる可能性はあるものとする。これから、数回にわたって、この結論に至った経緯を順序立てて論ずるものである。読者の方々からの忌憚ないご批判、ご意見を賜りたい。