

【 寄 稿 】

全国の中心市街地の現状分析

長岡技術科学大学 環境・建設系
准教授 樋口 秀

1. はじめに

バブル崩壊後、地方都市の活力低下、特に中心市街地の衰退が問題視され、1998年には「まちづくり三法」が制定された。その中心となった略称中心市街地活性化法（以下、中活法）では「中心市街地」という限定したエリアについて、当時の13省庁が連携し、既存の事業を集約して、集中的に実施することでその活性化を目論んでいた。しかし、同時に進められた規制緩和による大型店の進出や、公共施設・病院等の郊外移転もあいまって、目的とされた地方都市の中心市街地の衰退に歯止めがかからなかったのは残念である。

当初の中活法制定からわずか8年後の2006年には改正中活法が施行された。基本計画が提出された後のフォローが問題視されたため、選択と集中による支援へと方向転換が図られた。2006年7月12日までに提出された606市区町村690地区の基本計画は失効し、新たな計画が策定されることとなったのである。2009年3月末現在では、75市77地区が内閣総理大臣から認定を受け、その活性化に取り組んでいる。

本稿は、今後の中心市街地活性化をどのように進めればよいのかを考えるにあたり、新たに策定された基本計画から全国の中心市街地の最新の状況を概観し、中心市街地の範囲設定、データから見る中心市街地の課題、駐車場問題など、改めて現状の問題点を整理することを目的としている。なお、本報告は不動産学会でのシンポジウムで発表した内容に基づいたものであり、次号以降で紹介される鳥取市の状況についての理解を助けるため、鳥取市の位置づけを合わせて行いたい。

2. 新中活基本計画策定都市の特徴

まず、分析対象とした基本計画は、2008（平成20）年7月末までに認定を受けた都市のうち、人口規模の大きい神戸市と2地区申請している北九州市の2市を除いた51市54計画である（図-1）。その内訳として都市の人口規

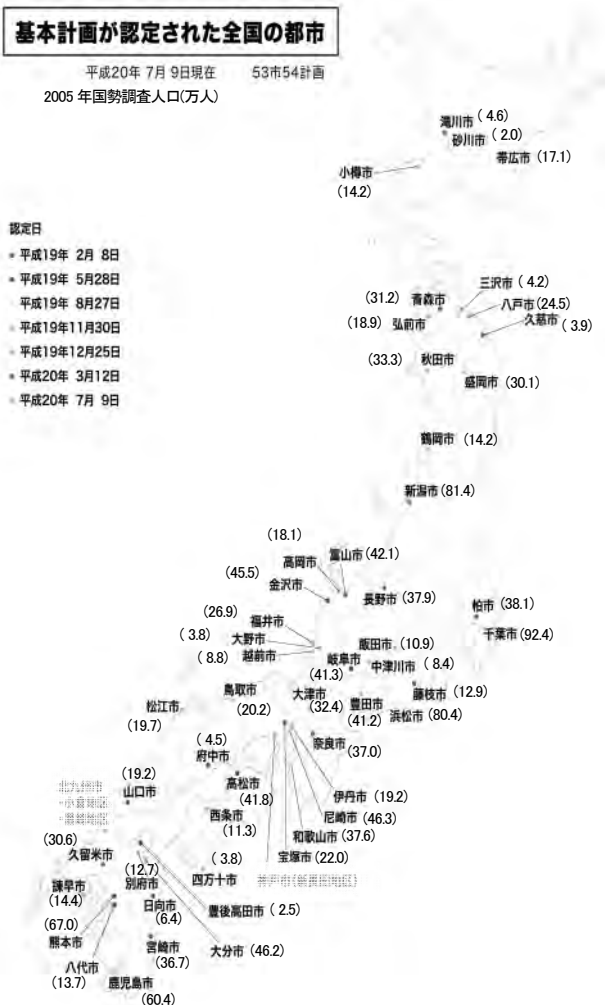


図1 分析対象都市分布図
(中心市街地活性化基本計画 認定51市)

模(2005)を見ると、50万人以上が5市、30～50万人が17市、10～30万人が18市、5～10万人が3市、5万人未満が8市である。この時点での基本計画策定状況を、2005年時点の政令指定都市を除く736市の人口規模別都市数との比で見ると、50万人以上で45%(5/11)、30～50万人が38%(17/45)、10～30万人が10%(18/181)、5～10万人が1.2%(3/249)、5万人未満が3.2%(8/250)と、人口規模が大きい都市での策定率が高くなっている。これらを踏まえて、51市の基本計画等に記載されたデータを基に、新中活認定都市の特徴を分析した。

(1) 財政規模

中心市街地での市街地整備等、各種事業を行うためには、補助事業であっても各自治体にも相応の事業費(負担分)が必要である。はじめに、財政規模としての歳出¹(2005)と都市人口との関係を見ると、相関係数は0.96と高い正の相関を示している(図2)。千葉市は比較的財政規模が大きく、浜松市、柏市は人口に比して財政規模は若干小さい。鳥取市(20.2万人)はほぼ平均的といえる。当たり前ではあるが、人口規模が小さくなるほど財政規模も小さくなるため、中心市街地活性化は総花的ではなく、より限定的な対応策をとる必要があろう。

(2) 商業機能

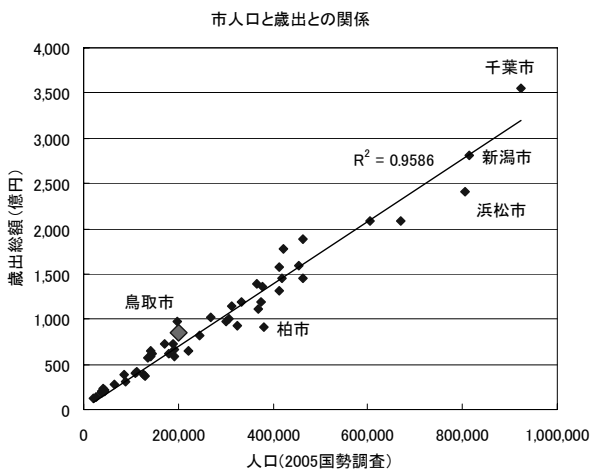


図2 都市人口と財政規模(歳出)の関係

中心市街地の活性化は中心商店街の活性化ではないとも言われるが、中心市街地の機能として商業機能は不可欠だと考えられる。そこで、商業機能として人口規模と都市全体の小売業年間販売額、大型店舗面積との関係を見た。まず、小売業年間販売額²(2004)は、人口規模との相関が極めて高い(図3)。市民一人当たりの小売業で消費する金額はほぼ一定であると推察される。仔細に見ると、新潟市、尼崎市、大津市、宝塚市ではやや低いが、鳥取市はほぼ平均である。また、大型店の店舗面積³(2006)との関係も人口規模と相関が高い(図4)。人

¹ 市町村別決算状況調(2005), 総務省

² 商業統計(2004), 経済産業省

³ 大型小売店総覧(2006), 東洋経済

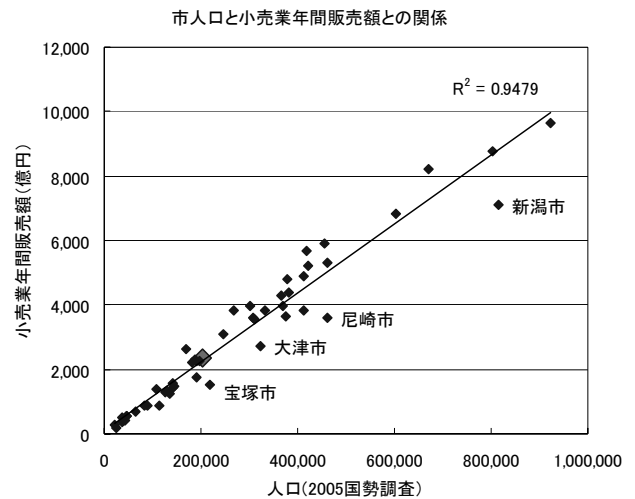


図3 都市人口と小売業年間販売額との関係

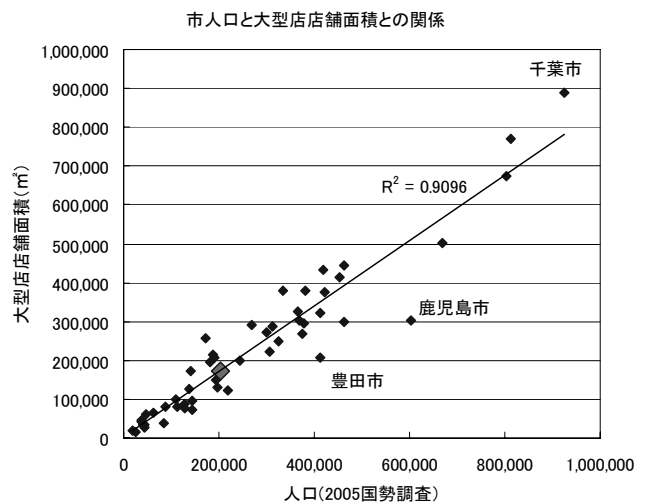
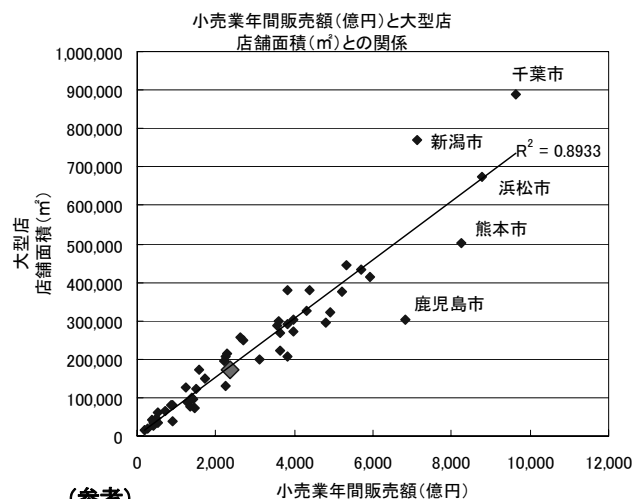


図4 都市人口と大型店店舗面積の関係



(参考)

図5 小売業年間販売額と大型店店舗面積の関係

口規模に相応した大型店が立地している状況がうかがえる。鹿児島市、豊田市では人口規模に比べて大型店の店舗面積が小さく、千葉市ではやや大きい。なお、豊田市は、多数の大型店が周辺の自治体に立地しているが、それらの自治体とは合併していないため、自市内の値が小さくなっていると考えられる。

また、当然であるが結果として小売業年間販売額と大型店店舗面積にも高い相関が見られる(参考:図5)。熊本

市や鹿児島市では小売業年間販売額が高いものの大型店の店舗面積は小さく、中小の小売店が健闘している状況が推測される。一方、千葉市や新潟市では大型店の店舗面積が大きく、他都市と比べると大型店同士の競争が激しいと考えられる。大型店の売り場面積占有率は不明であるが、人口規模が小さい都市でも一定の大型店の存在が認められる。

商業のもうひとつの面として、卸売業年間販売額(2004)と人口の関係をみると、小売業と比べるとばらつきは大きい(図6)。金沢市、高松市は、市域を越えて広域圏の中心となっており、年間販売額が大きい。一方、尼崎市や奈良市では販売額が小さく、鳥取市はやや低めとなっている。

3. 中心市街地の現況

前章では、商業について都市全体の状況を概観したが、ここでは、中心市街地というエリア設定の状況について考察する。

まず、新中活法でも活性化事業の適用は中心市街地というエリア内に限定されている。この設定に当たっては、中活法第二条で、1) 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、市町村の中心としての役割を果たしている、2) 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、3) 都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進することが、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、という3つの条件が設定されている。しかし、相当数などの表現にとどまり、数値的な条件や、その広さについての制限はないため、各自治体の判断に任されているのが実情である。

51市の中心市街地についてその面積と都市人口との関係を見ると、相関はほとんどない(図7)。2.0万人の砂川市が202haを指定しているのに対して、46.3万人の尼崎市が83ha、80.4万人の浜松市でも140haなど様々である。金沢市(860ha)、富山市(436ha)、松江市(403ha)等は広く既存の住宅地も取り込んで指定していることに特徴がある。中心市街地のみを取り上げて数値を比較する場合には、このような状況に注意しなければならない。

中心市街地活性化を目指して市民の理解と協力を得ようとする場合、その範囲外の人は、無関心であったり、場合によっては「なぜ中心市街地ばかりなのか」と反対したりすることもある。そこで、データが記載されていない浜松市を除く50市について、中心市街地内の人口⁴と全市人口との関係を見た(図8)。先述の砂川市が30%と最大であり、他はほとんどが10%以下(44市)で、平均は6.0%となっている。最小は秋田市(33.3万人)の1.0%である。改正法による基本計画では数値目標が必須とされ、まちなか居住が推進されているものの、

⁴ 基本計画に記載された最新(2005~2007)の人口であり都市により若干異なっている。

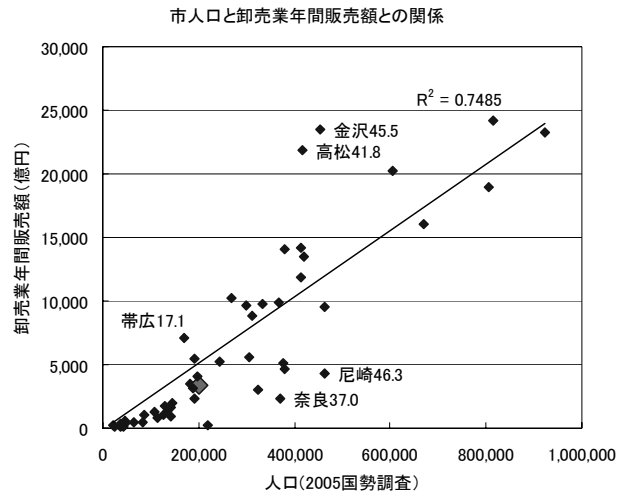


図6 都市人口と卸売業年間販売額との関係

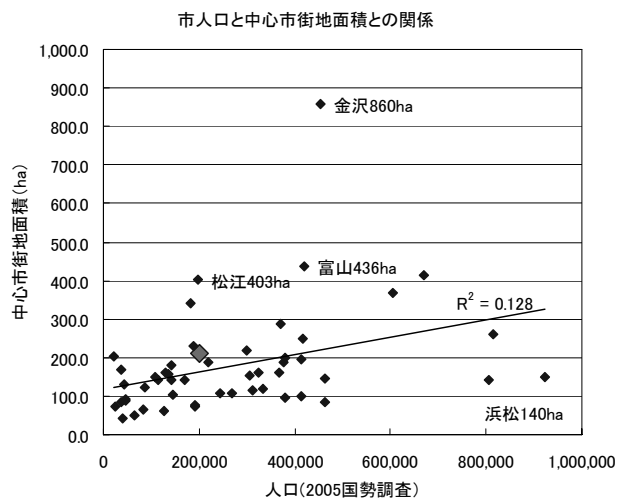


図7 市人口と中心市街地面積との関係

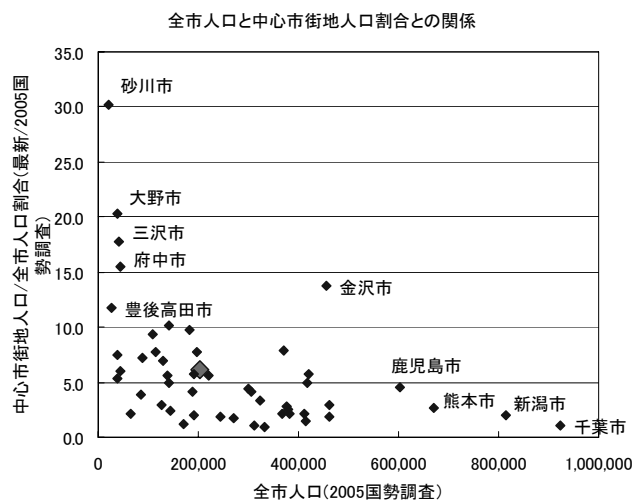


図8 中心市街地人口割合

中心市街地内の人口を幾分増加させたとしても、その範囲外に住む市民の方が圧倒的に多いため、こと居住(人口分布)に関しては範囲外に対する配慮も重要といえる。次に、中心市街地内に居住する人口の変化を見る(図9)。記載されたデータの年次及び期間が異なるため、これらをそろえて近年の5年間の変化率をみた。千葉市、柏市、藤枝市、宝塚市、尼崎市など、首都圏、近畿圏の大都市周辺では人口増加が見られる一方で、地方都市では一部

を除いて大きく減少していることが分かる。また、中心市街地の人口減少は都市の人口規模との関係性はみられず、共通した問題だと言える。減少率が5%を超える都市も多く、対応策は急務である。

加えて、現況の中心市街地内の人口密度を見た(図10)。人口密度により、その市街地の状況が推察できる。正確には、道路率や空地の状況を合わせて検討しなければならないが、ここでは得られた数値から検討したい。結果として、最も高いのは伊丹市の150.2人/haであり、逆に帯広市の14.3人/haである。50市の平均は57.6人/haと、密度としてはあまり高くない。鳥取市は58.4人/haとほぼ平均的な値を示している。人口集中地区として指定される40人/haを下回る都市も少なくはなく(10市)、中心市街地の居住機能が弱まっていると考えられる。先に見た人口減少と合わせて考えると、目標とする居住人口を誘導する場合は、将来を見据えて、どのような住宅(戸建or集合住宅, 分譲or賃貸等)で中心市街地に居住するのかという市街地像の議論も必要であろう。

中心市街地のエリア設定としては、商業集積と都市機能の集積が法律による条件となっていたが、ここでは中心市街地を支える居住面から考えてみたい。基本計画の数値目標設定では、居住者数の記載しかないが、将来都市像として、歩いて暮らせる中心市街地が目標とされていることから、先に見た中心市街地の人口割合と人口密度の関係から、一定程度の人口割合を保ちつつ、その範囲内にはある程度の人口密度を確保することが重要だと考える。50市の例から見ると(図11)、人口割合は小さくかつ密度も低い都市が多いため、将来的には人口割合を1割以上、人口密度は80人/ha以上といった目標を設定することも重要だと考える。

最後に、中心市街地の範囲設定を商業の面から考察する。ここでは基本計画に記載された年間商品販売額を売り場面積で除した「小売業の売り場面積当たり年間販売額」を指標として取り上げた。高い都市は宮崎市の407千円/月・坪であり、千葉市345、柏市306、中津川市304と続く。逆に低い都市は、日向市104、大野市106、久慈市109である。中心市街地を狭く設定した方が販売効率は高いと想定したが、そのような関係性は見られなかった。しかし、都市の人口規模別にこの値を仔細に見ると、人口規模が小さくなるほど、販売効率が低くなっていることが分かる(図12)。鳥取市は198千円/月・坪となっており、10~30万人の都市の中では、幾分高いほうに位置している。効率が低い都市では、この数値をあげることが商業機能の維持には欠かせないと考える。現況で各都市の賃料水準は不明であるが、新たなテナントの誘致にはこのような指標の検討も必要であろう。なお、最も高い値を示した宮崎市であるが、このデータは2004年時のものである。その後、郊外に都市MPを変更してまで対応した巨大なショッピングセンターが2005年5月にオープンしており、この影響は含まれていないため、最新の状況とは異なっていると考えられる。

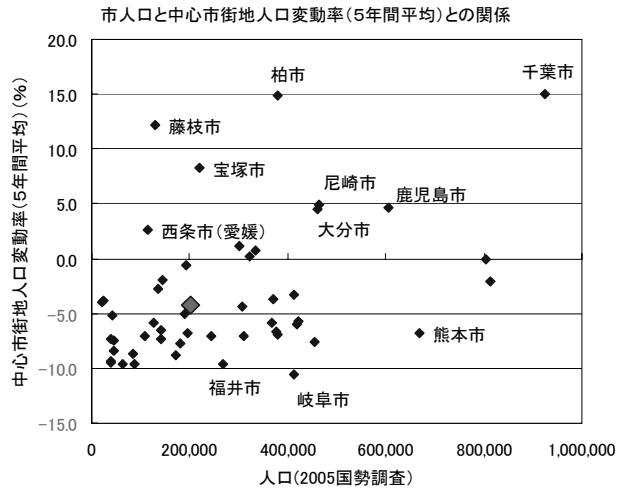


図9 中心市街地人口変動率

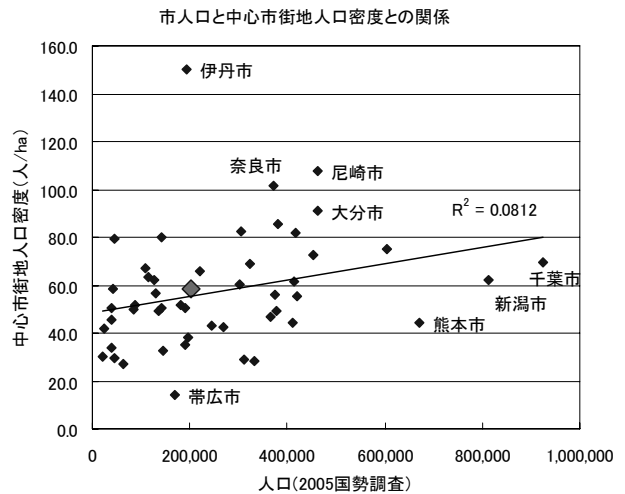


図10 中心市街地人口密度

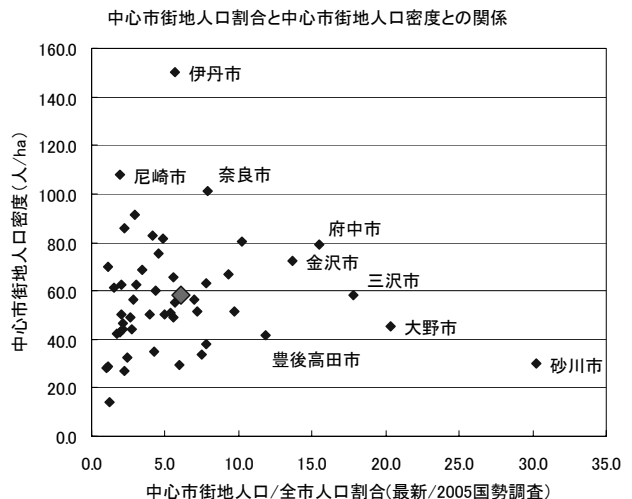


図11 中心市街地人口割合と人口密度の関係

4. 鳥取市の状況

これまで、基本計画認定51市全体の状況を捉えてきたが、この連載で取り上げる鳥取市について、中心市街地の状況を空間的に確認したい。

まず、鳥取市の中心市街地は「鳥取駅周辺地区及び鳥

取城跡周辺地区の商業施設や業務、公共公益施設が集積している地区を中心として、文化教育・まちなか居住、商業機能ほか多様な都市機能が集積している地区」として201haが指定されている。鳥取市の中心市街地は、その大部分で1952年の鳥取大火からの復興事業である土地区画整理事業が行われており、その他にも鳥取駅周辺で昭和40年代以降に土地区画整理事業が行われるなど、早い段階で基本的な基盤整備が終わっていることに特徴がある(図13)。1960年の国勢調査による人口集中地区⁵の広がりを見ても、駅南地区を除いてすべてが、このエリアに含まれていることが分かる(図14)。

都市基盤も整い、人口の集積も見られた中心市街地ではあるが、人口減少が進んでいることは先述のとおりである。しかし、他都市でも見られるように、一部ではマンションも立地しており、機能の更新も進みつつある(図15)。既存の住宅はほとんどが2階建てであるため、これらとの調和を図りつつ、集合住宅の誘導を図ることが重要であろう。

しかし、市街地の衰退に伴って、平面駐車場が急激に増加していることは、懸念材料である(図16)。基本計画に記載されたデータでは、指定された中心市街地201haに対して、2003年から2007年のわずか4年間で、月極、時間貸し駐車場が2.62ha増加し、中でも月極の1.78ha増加は急激である。人口減少の結果、土地利用の更新が途絶えている状況が如実に現れている。鳥取市も、大きな問題と捉えてはいるものの、駐車場対策としては、時間貸し利用への対策として、市営駐車場の改築1箇所(92台)と、民間による来街者へのアクセス強化のための立体駐車場整備1箇所(209台)にとどまっており、このような平面駐車場増加への対応は残念ながら取られていない。

5. おわりに

市町村合併により周辺の市町村を取り込み、中心市の人口規模は大きくなったが、周辺市町村にもそれぞれ地域中心が存在するため、多数の中心を抱えることとなった自治体も多い。市民の理解と協力を得ながら進める中心市街地の活性化は、どの場所を、どの程度の広がり度で「中心市街地」として設定するのかという問題からきちんと捉える必要がある。その際には、商業機能や都市機能を強化するため、限定的なエリアとして設定しつつも、それらを支える「まちなか居住」を推進するためのエリアを確保し、人口の誘導を図る必要がある。また、商業機能が弱い場合でも、高齢社会を見据え、交通結節点であるという特性を活かした事業展開が必要である。他方では、中心市街地内のそれぞれの敷地について、土地利用の決定権は土地・建物の所有者が握っている。鳥取市で見られた駐車場の増加は、他都市でも共通する問題となっている。しかし、各種の活性化事業や自治体独

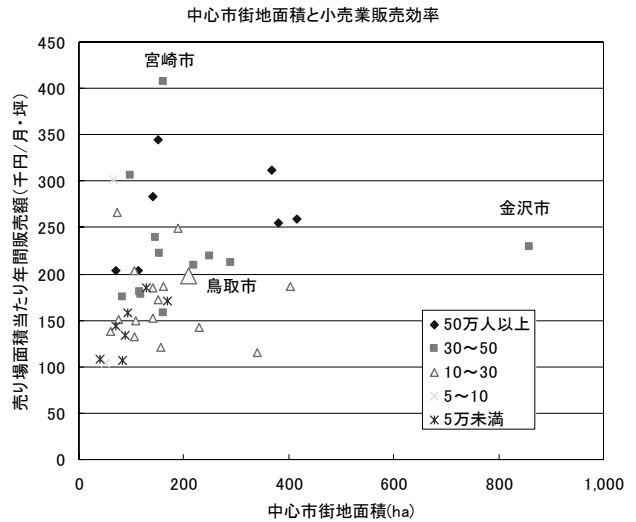


図12 中心市街地面積と小売販売効率の関係

図14 中心市街地の土地区画整理事業の状況

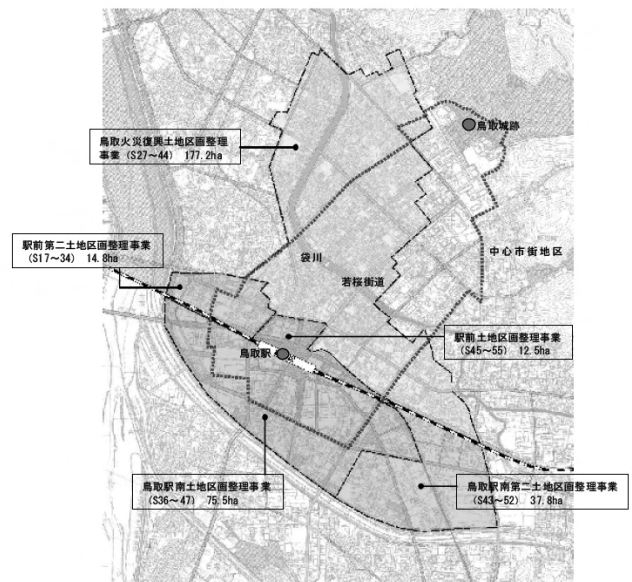


図13 鳥取市中心市街地の基盤整備状況



図14 鳥取市中心市街地と1960年DIDの関係

⁵ 鳥取市の1960(S35)年人口集中地区(DID)は人口が56,661人、面積は6.8k㎡(人口密度83.3人/ha)である。

自の取り組みでは、増加する駐車場をコントロールするまでいたっていない。駐車場問題を今後どのように考えるのか、喫緊の課題といえよう。

鳥取市の中心市街地内には、市役所、県庁ならびに国の庁舎といった行政機能をはじめ、日赤病院や郊外移転せずに中心市街地内で移転建て替えを行った生協病院など医療機能も整っている（写真）。さらに、2005年に鳥取本通商店街振興組合が事業主体となって新たなまちなか交流の場としてオープンした「パレットとっとり」は共同店舗と市民交流ホールを併設しており、多数の集客がある。さらに、3号店まであるチャレンジショップも

継続して出店が見られている。これらの今後の注目がされる。

データで見たように、鳥取市はこれまでに認定された都市の中では、ほぼ平均的な都市であった。鳥取市での取り組みと、活性化の状況は多様な都市に共通する点も多いといえよう。

（以上）

謝辞：本分析で用いたデータは、NTT データ経営研究所の石丸氏・今村氏と長岡技術科学大学都市計画研究室が共同で作成したものである。ご協力いただきました皆様に記して謝意を表します。

図 18 中心市街地及び周辺の中高層の民間集合住宅（7階以上）の分布

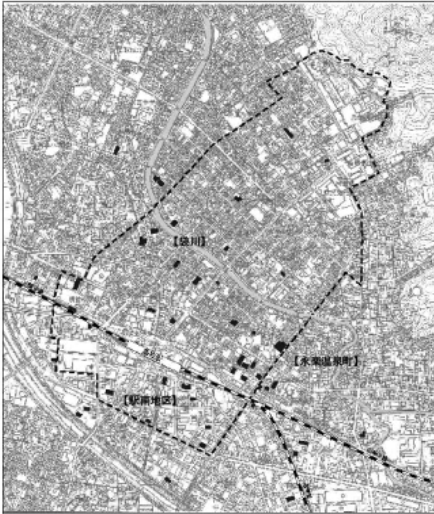


図 15 鳥取市マンション分布



鳥取赤十字病院



図 16 鳥取市駐車場分布

表 7 空き地、駐車場の面積

分類	H15 (ha)	H19 (ha)
空き地	0.44	1.10
月極駐車場	12.25	14.03
時間貸し駐車場	5.28	5.46



中心市街地内で移転建て替えた鳥取生協病院



パレットとっとり



チャレンジショップ（3号店）



100円循環バス「くる梨」