

【 寄 稿 】

エリアの限定と不動産利用の集約化の手法 ～鳥取市の事例を踏まえて～

獨協大学 経済学部
教授 倉橋 透

1. はじめに

日本不動産学会は平成20年12月、鳥取市において大会を開催した。その際中心市街地の活性化をテーマにワークショップ及びシンポジウムが行われた。そのために、中心市街地問題研究分科会（代表：倉橋）が設けられ、鳥取市をモデルケースとして中心市街地の現状分析や具体的処方箋の検討が行われた。日本不動産学会鳥取大会の後、研究分科会メンバー各人からの論文が本誌に寄稿されてきた（すなわち2009年春号の光多論文及び樋口論文、夏号の石丸論文及び辻・光多論文、秋号の藤田論文及び村尾論文）。本稿ではこれらの締めくくりとして鳥取市の事例を踏まえた中心市街地の活性化方策について具体的に述べることにしたい。ここで述べる方策はひとり鳥取市のみならず全国的にあてはまるものと考えられる。

以下で本稿の構成を述べる。2では、そもそもなぜ中心市街地の活性化が必要なのか検討するとともに、活性化の対象とすべきエリアを限定すべきことを述べる。3では、不動産という切り口で鳥取市の中心市街地の現状を考え、商業用不動産の賃貸借市場が機能していないことを指摘する。4では、信託を用いた不動産バンク等商業用不動産の賃貸借市場を機能させる手法を述べる。5では、4以外の中心市街地活性化策として、公共公益施設の都心回帰、まちづくり会社及びその自主財源の必要性について論ずる。6では、本稿をまとめるとともに、中心市街地問題研究分科会の議論をふりかえりさらには今後の課題について展望したい。

2. 中心市街地活性化とエリア限定の必要性

「中心市街地が衰退したのは、郊外店を嗜好する消費者の選択の結果であり、活性化の必要性は乏しい」との議論も耳にするとところである。例えば友村(2006)は、「社会の大きな変化をもたらした『生活者の消費行動、場の選択の変化』の結果である『郊外の大規模集客施設に対

する生活者の選択と高い支持』を政府は全く無視しました。そして、生活者からの支持を失いつつある旧中心市街地を、今尚も『中心市街地』として、その事業者たちを守る為に、郊外の大規模集客施設の立地を全国で規制したのです。これを『民意の不在』と言わず、何をよぶのでしょうか」としている。確かに、既存の商店街や個店を守るためだけに中心市街地を活性化するのだとすれば、この指摘はあたっているかもしれない。しかしながら、中心市街地の活性化には別の意義があるように筆者には思われる。

その第一は、市街地が広く薄くなっていることにより道路や学校等のインフラ整備、また公的なサービス供給に多額の費用がかかることである。青森市「中心市街地活性化基本計画」(2007)では、「昭和45年(1970年)から平成12年(2000年)までの30年間で既成市街地から郊外に転出した1万3千人分に相当する、郊外開発に伴う行政の初期投資額が348.9億円に及ぶ」こと、「これに除排雪経費や維持管理、運営経費等ランニング経費を加えるとさらに膨大なものになる」ことを指摘している。

その第二は、市街地が拡大ししかも移動手段が自動車である場合には、二酸化炭素の排出量が増加するという外部不経済が発生することである。我が国の二酸化炭素排出量のうち運輸部門に由来するものは、平成18年に253.7百万tとなっており、1990年に比べ16.7%増となっており（環境省『平成21年版環境統計集』による）、排出量削減は急務である。今後、エコカーが自動車の大部分を占めるようなことになれば、この点は解消されるであろうが、当面困難であろう。

その第三は、都市とは本来さまざまな主体が近接して立地し、互いにメリットを与えあう（外部経済性）のが本来の姿だからである。ITは活性化の手段として重要であることはもちろんである。しかしながら、各主体の間がITのみで結ばれフェース・トゥー・フェースの付き合

いが「ない」とすれば、都市を形成している「意味」がない。最近行われてきている異業種交流の取り組みは、都市ならではの多様性を活用し、新しい価値をつくりあげる点で意義あるものと評価できる。

以上の三点から、筆者は中心市街地の活性化が必要であると考えている。

また、中心市街地の投資エリアを考える場合には、真に投資効果を発揮できるエリアに限定すべきである。一般的に「中心市街地」というときに、従来の商店街を包含するエリア（「過去の文脈」）にとらわれすぎると、現在の都市の実力からかけ離れ施策自体が散漫なものになる恐れがある。また投資エリアをはっきり決めた場合には、エリア内の地権者には投資の受益が目に見える形で認識できるようになるので、まちづくりへの「協力」と「負担」、また「土地の有効利用」の義務を明確に認識できるであろう。

福島県郡山市の「中心市街地活性化基本計画」（旧中活法に基づいて策定したものを市独自で改訂したもの。内閣総理大臣の認定を受けたものではない）では、中心市街地約 880ha の中に重点整備地区（重点的に中心市街地活性化に取り組む区域）約 73ha を設けている。鳥取市の

「中心市街地活性化基本計画」に定められた中心市街地 210ha の中に、投資エリアを設定することが必要と考える。その際には、後述する平面駐車場の状況等から投資エリアを袋川以南とすることが妥当であろう。

その意味では、「中心市街地活性化基本計画」ではないものの鳥取市中心市街地活性化協議会「鳥取駅周辺地区の商業活性化構想（改訂版）」（平成 21 年 3 月 27 日）において、「鳥取駅北側から袋川より南側、智頭街道より東側、弥生橋通りより西側の概ね 31ha を『商業活性化重点地区』とする」としているのは適切である。

3. 中心市街地の商業用不動産の賃貸借市場の問題点

全国的に中心市街地の商業用不動産の遊休（いわゆる「シャッター街」）が問題になっている。商店街において空き店舗のまま放置された場合には、そこより先に人が行かず、商店街全体の問題となってしまう。こうした空き店舗が発生した場合に新たな賃貸に回されておらず、中心市街地の商業用不動産の賃貸借市場が十分機能していないものと思われる。

鳥取市の中心市街地における商店街ごとの空き店舗の状況を表 1 に示す。

表 1 鳥取市中心市街地における商店街別空き店舗の推移

	平成 17 年		平成 18 年		平成 19 年	H19.6 空き店舗率
	7 月	12 月	7 月	12 月	6 月	
鳥取本町 商店街	6	9	6	10	9	15.0%
若桜街道 商店街	14	12	12	10	11	13.1%
末広温泉町 商店街	9	11	9	7	6	24.0%
新町通 商店街	2	2	3	3	2	7.1%
新鳥取駅前 地区商店街	12	7	15	14	12	10.1%
鳥取二階町 商店街	0	0	0	0	0	0.0%
鳥取太平線通 商店街	3	7	4	4	6	16.7%
智頭街道 商店街	7	7	5	5	4	6.9%
瓦町 商店街	7	6	7	5	5	10.6%
9 商店街 合計	60	61	61	58	55	11.7%

（注）鳥取市「鳥取市中心市街地活性化基本計画」による。
（データは鳥取商工会議所調べ）

表 1 にみるように空き店舗数は平成 19 年 6 月には 55 店舗と減少してきていたが、鳥取市「認定中心市街地活性化基本計画」のフォローアップに関する報告（平成 20 年 12 月）によれば平成 20 年 6 月には 65 店舗と増加している。「中心市街地活性化基本計画」の数値目標は 46 店舗（平成 24 年）であるので、一層の努力が必要である。加えて店舗が営業をやめ住宅となったり、取り壊されて平面駐車場となる場合もあり、商店街の分断という点では空き店舗と同様の問題がある。

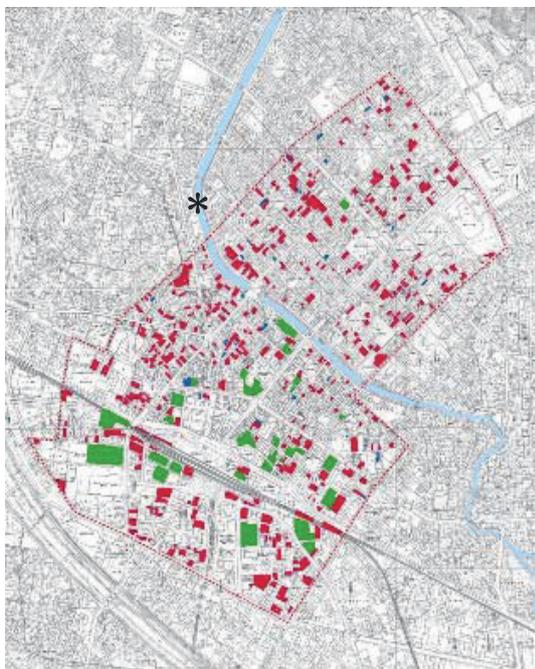
図1には、平成15年における中心市街地の平面駐車場等の状況を示す。

次に、図2は平成19年における平面駐車場等の状況である。

図1と図2を比べると、袋川以北において月極駐車場が急拡大していることがわかる。こうした状況からみて筆者は、投資エリアを袋川以南に設定して重点的に投資すべきであると考え。なお、鳥取市「中心市街地活性化基本計画」に掲載されたデータによれば、中心市街地の月極駐車場は平成15年の12.25haから平成19年には14.03haに拡大しているが、多くは袋川以北で拡大したものであると思われる。

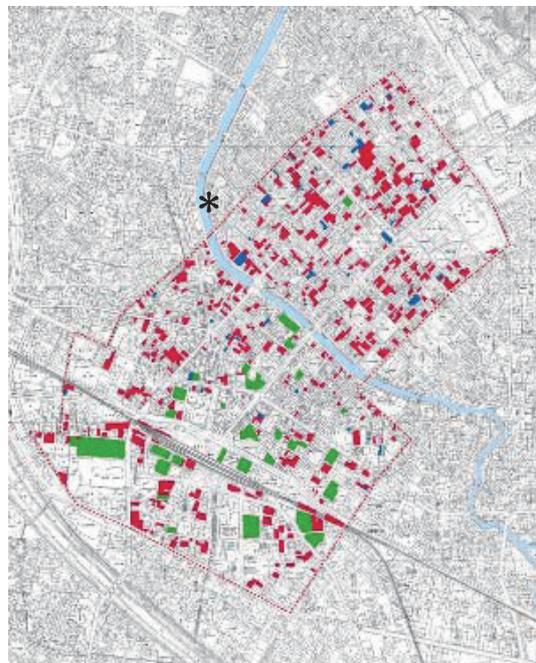
以上のように、中心市街地における空き店舗や平面駐車場が増加しており、商店街としての一体性が失われつつある。本来であれば、自ら利用しない店舗は賃貸し営業が続くようにするべきである。もし自ら利用しないのであれば、定期借地・借家や信託の仕組みを活用して、所有と利用の分離を図るべきである。

図1 中心市街地における平面駐車場等の状況 (平成15年)



- (注)
1. 鳥取市調べ
 2. 赤が月極め駐車場、緑が時間貸し駐車場
青が空き地である。
 3. *印が袋川である

図2 中心市街地における平面駐車場等の状況 (平成19年)



- (注)
1. 鳥取市調べ
 2. 赤が月極め駐車場、緑が時間貸し駐車場
青が空き地である。
 3. *印が袋川である

4. 商業用不動産市場活性化の方策

それでは、所有者がマーケットから退出し低調となっている商業用不動産市場を活性化するには、どうすればよいか。以下の方策が考えられる。

(1) 情報の不完全性の打破——家賃公示の必要性

鳥取市内の不動産業者にヒアリングしたところ、店舗の所有者の中には新規家賃の下落を把握しておらず、継続家賃で賃貸していた従前のテナントが退去したのちに、低い家賃で賃貸することを躊躇し、空き店舗のままにしてしまう者もいるとのことである。こうした事態を防ぐには、地価公示にならって、あるポイントの新規家賃相場を定期的に公示することが有益と考えられる。

(2) 平面ミニ駐車場や空き店舗への課税

前述のように、平面ミニ駐車場や空き店舗は、買い物客の足を途切れさせ、商店街全体に悪影響を与えるものであるから、課税を強化することが考えられる。具体的には平成6年度に廃止されたミニ保有税を復活させるこ

とも検討対象になるものと思われる。

(3) 不動産バンク——信託制度の活用による所有と利用の分離

所有者がみずから利用する意思のない場合には、土地・建物を借地契約、借家契約により賃貸する方法がある。ただ、この場合には借地人、借家人が多数に及ぶ場合等は所有者にとって煩わしいものになる。また、個々の不動産を個別の契約に基づいて利用するのではなく、地域として一体的に不動産を利用した方が（そのために要するコストを考えた上で）利益のある場合がもちろん考えられる。その場合には、信託制度を活用した所有と利用の分離（不動産バンク）が有効であろう。

図3において、1) 市の調整の下で連担した土地の所有者が、おのおのの土地を信託会社（不動産バンク）に信託する。2) 信託会社は公的機関を含むテナントに賃貸し、賃料の中から信託配当を所有者に配当する。3) 信託会社は、テナントミックス等について、まちづくり会社と相談する。4) 市は固定資産税等の減免により、信託会社を支援する。1) において、市が調整を行うとしたのは、信頼感からいっても地権者の土地をまとめやすいと考えたからである。

これにより、不動産の所有と利用の分離が進み、中心市街地の商業用不動産市場の活性化や不動産の一体的利用が進むことが期待される。

(4) 空き店舗のリフォームへの公的支援

(1) から (3) の方策が有効に機能する前提として、商業用不動産が賃貸可能な状態にあることが必須である。しかしながら、地方都市でしばしばみられるのは、一階が店舗で二階が住居のような居住用建物との併用建築物である。こうしたものが賃貸されるようにするための

リフォームを補助金や融資により支援していく必要がある。また、耐震性向上や省エネルギーのためのリフォームへの支援も同時に進めるべきであろう。

5. その他の中心市街地活性化方策

(1) 公共公益施設のまちなか回帰

中心市街地衰退の一因が、県庁、市役所、大学、病院等の郊外移転にあることから、反対に公共公益施設をまちなかに回帰させることは活性化のために有効である。

実際に、福島市では大学の一部学部（学生数約300人）まちなかに移転し、また新潟県長岡市では市役所の本庁機能が平成24年1月にまちなかに移転する予定である。前者についてはキャンパス内に食堂を設けておらず、周辺の飲食店の売上に貢献しているものと思われる。後者は、市民の利便性の向上、中心市街地の活性化が期待される。

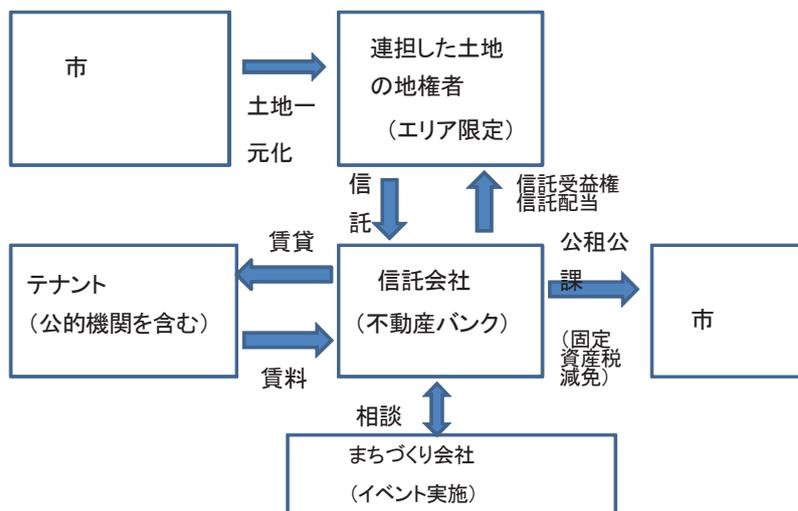
こうした施設のまちなか回帰の場合には、民間施設の場合には補助金の交付も正当化できると考えられる。例えば病院の場合であれば、病院自体が患者数の増加による利益があるのみならず、通院が便利になることや周辺の商店のお見舞いの品の販売が増えること等地域にとっても利益があるからである。

鳥取については、筆者としては、鳥取大学教育学部の一部を中心市街地に回帰させることを提案したい。鳥取市中心市街地には小学校が4校あるがいずれも児童数が減少している。教育学部の小学校課程をこれらの小学校の空き教室に移転すれば、いつでも教育実習を行っているようなものであり、中心市街地の活性化だけでなく、教員養成上多大の効果があるものと思われる。

(2) まちづくり会社とその自主財源の必要性

エリアマネジメントを行っていくに当たっては、その実行部隊としてまちづくり会社が必要である。鳥取市には鳥取市中心市街地活性化協議会はあるが「まちづくり鳥取」はない。この点、前述の「鳥取駅周辺地区の商業活性化構想(改訂版)」においても、「地域や商店街の枠を超えた、地区ごとのイベント企画、商業施設管理のできる『まちづくり会社』の創設を検討する」とされているところである。また、まちづくり会社を創

図3 不動産バンクのイメージ



設した場合には、スタッフの賃金等事務所の経費にあてるなどのため自主財源が必要である。現在の補助金制度は事業にからむものであって、経常的な経費はカバーできないからである。自主財源の確保は難問であるが、都市計画税の一定割合をまちづくり会社に交付することや、将来的にはBID(Business Improvement District)やTIF(Tax Increment Financing)を導入しまちづくり会社の財源を充実することも考えられよう。

6. おわりに

本稿は、日本不動産学会中心市街地問題研究分科会の議論を締めくくるものとして、主として提言に属するものを扱った。主なものは、投資エリアの限定、不動産バンクによる商業用不動産市場の活性化、公共公益施設のまちなか回帰、まちづくり会社や自主財源の必要性である。本分科会は鳥取市を対象としたものであったが、議論としては日本全国の地方都市への適用ををいらんで行われた。いうまでもなく都市の疲弊は日本の地方圏にあまねく及んでいるためである。このため、本稿であげた対策も各地の地方都市に適用が可能であろう。その際の課題としては、自治体間の横並び意識から離れて対策を実際に行ってみる姿勢であろう。

本分科会が終了したのが、平成20年12月である。それ以来、日本全体としては世界同時不況から抜け出してきたとはいえ、なお困難に直面している地方も多く、またデフレのムードが国を覆っている。現在の回復にしても外需依存によるところが多く、新興国の景気次第では順調な回復が続くかどうかは不明である。外需依存のみならず内需を振興することがぜひ必要であり、この点で中心市街地の活性化をはじめとする都市の復興は我が国が取り組むべき成長分野といえることができるであろう。

最後に、本研究分科会の運営やその後の原稿の執筆に格段の協力をいただいた、鳥取市役所の皆様はじめ鳥取及び全国各地の関係の方々から心から感謝申し上げる次第である。

※本稿は、日本不動産学会中心市街地問題研究分科会の研究成果である。

(参考文献)

友村自生(2006)「大規模集客施設の郊外立地規制について考える・・・民意の不在・・・そして誰も行かなくなった」日本不動産学会『日本不動産学会誌』20巻2号 pp.32-46

青森市(2007)「青森市中心市街地活性化基本計画」

環境省『平成21年版環境統計集』

福島県郡山市(2009)「中心市街地活性化基本計画(改訂版)」

鳥取市(2007)「鳥取市中心市街地活性化基本計画」

鳥取市中心市街地活性化協議会(2009)「鳥取駅周辺地区の商業活性化構想(改訂版)」

鳥取市(2008)「認定中心市街地活性化基本計画のフォローアップに関する報告」

倉橋透、樋口秀(2008)「中心市街地活性化の方向性～地域振興の要「まちづくり会社」の自主財源をどう充実するか～」NTTデータ経営研究所『情報未来』No.32pp.26-29