

# 中心市街地活性化の課題

日本政策金融公庫総合研究所主席研究員

村上義昭

## 要旨

中心市街地活性化を図るためにまちづくり三法（大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法、改正都市計画法）が制定されたのは1998年のことである。しかし、さまざまな都市機能が長期にわたって郊外に移転する状況に歯止めがかからず、中心市街地の空洞化が進展している。

まちづくり三法が期待どおりの役割を果たせなかったのは、①大規模小売店舗立地法が大型小売店の郊外立地を促進したこと、②中心市街地活性化法によって定められた中心市街地活性化基本計画を評価する仕組みがなかったこと、③都市計画法の規制が緩かったことなどがあげられる。そこで2006年に改正まちづくり三法が定められた。これは旧三法が抱えていた問題点を改めることで、機能の強化を図ったものである。

しかし、中心市街地活性化の枠組みが整備されたからといって、それだけでは長期間にわたって衰退してきた中心市街地が活性化するわけではない。中心市街地を活性化するには、①首長の決断・リーダーシップ、②商業者の自助努力、③商工会議所や地元百貨店などの協力、④市民の理解が必要である。また、改正まちづくり三法の実効性を確保することや郊外部の市町村に対する産業振興支援なども図る必要がある。

中心市街地活性化を図るためにまちづくり三法(大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法、改正都市計画法)が制定されたのは1998年のことである。まちづくり三法によって中心市街地の空洞化に歯止めをかけることが期待されていた。しかし期待に反して、その後も中心市街地の空洞化は進展している。最近では、県庁所在都市であっても中心商店街に空き店舗が目立つところも少なくない。

こうした状況を改善するために、2006年には改正まちづくり三法が定められた。はたして改正まちづくり三法によって空洞化に歯止めがかけられるのだろうか。

本稿では、3都市(青森市、福島市、熊本市)の事例をもとに、中心市街地活性化の条件と課題を探る。

## 1 郊外化の現状

### (1) 郊外にシフトする都市機能

かつて中心市街地には、居住機能や商業機能、各種業務機能、公共機能、文化・娯楽機能など、さまざまな都市機能が集積していた。その多くが郊外に移転したことから、近年、中心市街地の空洞化が問題視されるようになってきている。

しかし、都市機能の郊外化は最近になって急激に生じたわけではなく、長期間にわたって進展している。

まず、中心市街地に集積していたさまざまな機能が次第に郊外に拡散している点について確認し

ておこう。

### ① 人口の郊外化

都市機能の郊外化が進展する先駆けとなったのは、人口の郊外化である。図-1は人口集中地区(DID; Densely Inhabited District)の面積、人口、人口密度を示したものである。1960年代から70年代にかけて、DID面積は大きく広がっている。しかしDID人口密度は同時期に低下しており、都市人口は拡散化している。総人口の増加に伴い、その受け皿として郊外に新たな住宅地が拡大している様子がうかがえる。

また1970年代の地価の高騰によって相対的に不動産価格の安い郊外が住宅地として開発されたこと、自家用車が普及し始めたことなども、人口の郊外化を促した。

図-2は47都道府県の「世帯当たり自家用車保有台数」とDID人口密度をプロットしたものである。自家用車が普及している都道府県ほどDID人口密度が低く、都市人口が拡散していることが分かる<sup>2</sup>。

事例として取り上げる福島市について見ると、「中央地区」と呼ばれる旧市内(面積10.7km<sup>2</sup>)の人口は、1960年から2005年までの45年間で半減した(図-3)。減少分の多くは、1980年までの20年間に集中している。

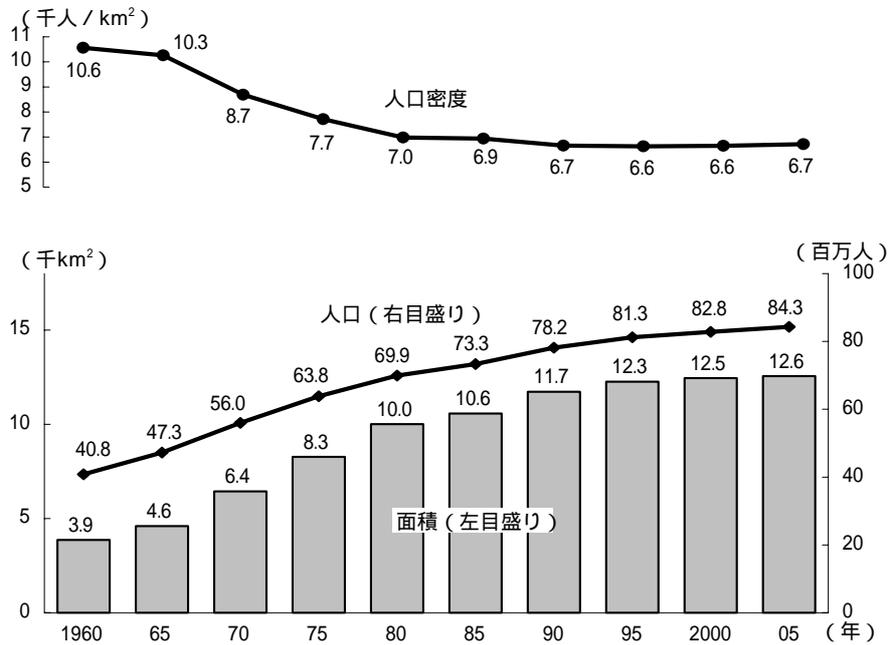
このような人口の郊外化は、同時に中心市街地における人口の高齢化をもたらしている。中心市街地を設定している692市町村<sup>3</sup>の高齢者比率(全人口に占める65歳以上の割合)について市町村全域と中心市街地とを比較すると、中心市街地のほ

<sup>1</sup> 人口集中地区とは、市区町村の域内で人口密度が4,000人/km<sup>2</sup>以上の国勢調査基本単位区が隣接し、それらの隣接する地域の人口が5,000人以上を有する地域を指す。2005年の国勢調査によって、全国に1,334カ所の人口集中地区が設定されている。

<sup>2</sup> 逆に都市人口が拡散化したことで自家用車の普及が促進されるという側面もある。自家用車の普及と都市人口の拡散は、相互に影響を及ぼし合っていると考えられる。

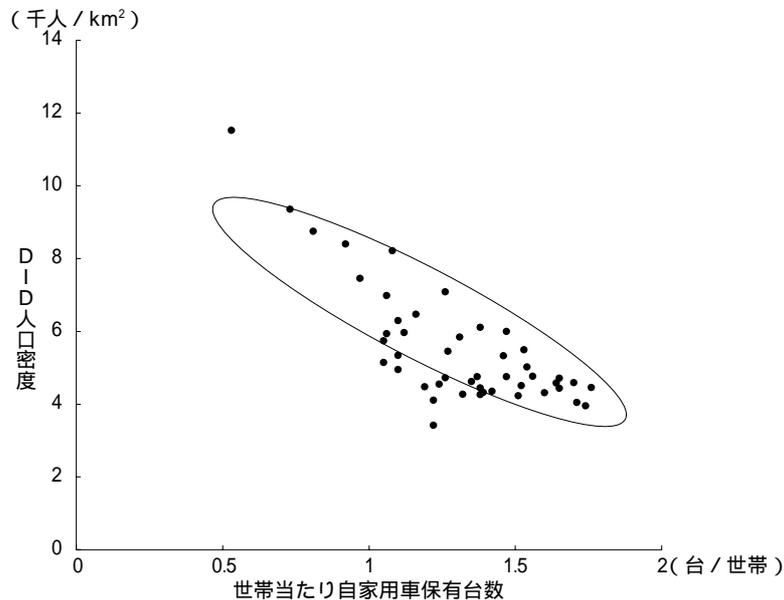
<sup>3</sup> 後述するように、市町村が中心市街地活性化法に基づいて中心市街地活性化基本計画を立案する際、中心市街地の範囲を設定する。原則として1市町村に一つの中心市街地が設定されるが、合併市では複数の中心市街地が設定されていることもある。

図 - 1 人口集中地区の面積、人口、人口密度



資料：総務省「国勢調査」  
 (注) 1960年、1965年は沖縄県を含まない。

図 - 2 世帯当たり自家用車保有台数とDID人口密度 (47都道府県)

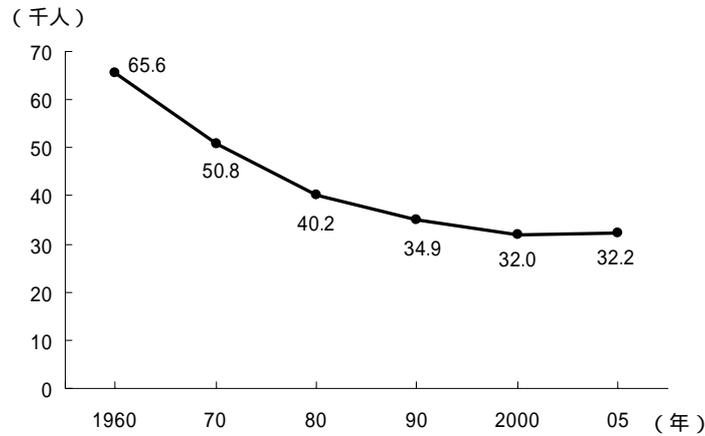


資料：国土交通省『自動車保有車両数月報』、総務省「国勢調査」  
 (注) 1 47都道府県の世帯当たり自家用車保有台数とDID人口密度をプロットしたものである。  
 2 世帯当たり自家用車保有台数は2006年3月時点、DID人口密度は2005年10月時点である。  
 3 最小二乗法による回帰分析の結果は次のとおりである。  

$$\text{DID人口密度} = -4531 \times \text{世帯当たり自家用車保有台数} + 11413$$

$$\quad \quad \quad (-8.12) \quad \quad \quad (15.34)$$
 自由度修正済み決定係数 0.585

図 - 3 福島市の旧市内地区の人口



資料：図 - 1 に同じ。

うが高い(図 - 4)。若い世帯が郊外に住居を構え、中心市街地には古い住民が残っていることで、中心市街地において高齢化が進展しているものと思われる。

## ② 商業機能の郊外化

このような人口の郊外化に付随して、さまざまな都市機能も郊外化した。商業機能に関しては、大型小売店の立地類型を開設年別に見てみよう(図 - 5)。

1960年代までは駅前・駅周辺や商店街といった市街地に立地する大型小売店が主流であった。1970年代後半ころから郊外住宅地や郊外幹線道路沿いに立地する大型小売店が増えてきたが、1980年代までは大規模小売店舗法(大店法)によって大型小売店の出店がある程度は抑制されていた。

しかし1990年代になって大店法の規制が数次にわたって緩和されると、大型小売店の開設が急増した。同時にその立地は郊外に急速にシフトした。バブル経済のもとで中心市街地の地価が高騰したこと、産業構造の変化に伴って大型小売店の出店に適した農地や工場跡地が郊外から相次いで供給

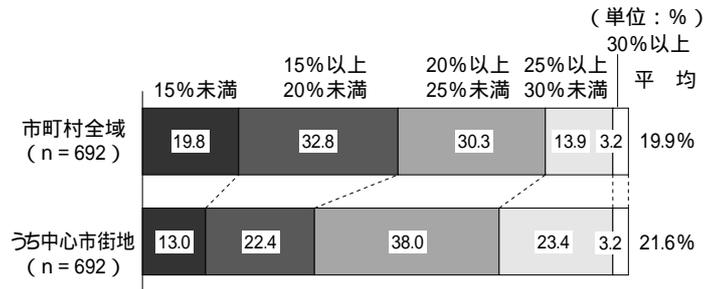
されるようになったことが、大型小売店の郊外化を促進したのである。

さらに、大店法に代わって2000年に施行された大規模小売店舗立地法(大店立地法)では、適正な駐車場収容台数が確保されているかといった交通対策や騒音対策、廃棄物の抑制など、店舗周辺の生活環境の保持が審査の基準となったことから、それらの基準を満たしやすい郊外への立地が促進されるという側面もあった。

熊本市について見ると、1990年代後半から巨大なショッピングセンター(SC)が周辺市町など郊外部に展開している(図 - 6)。

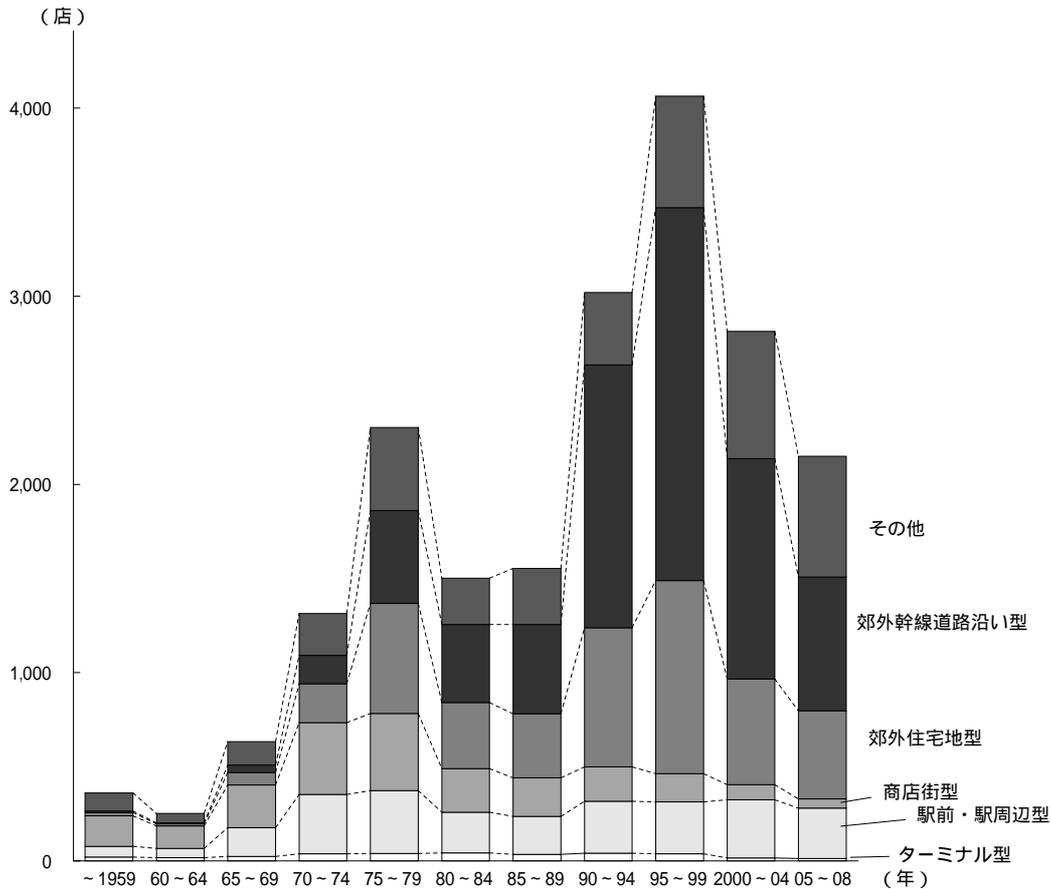
このような大型店の郊外化に伴い、中心市街地における商業機能は地盤沈下している。まず多くの市町村で、中心市街地に立地していた大型店が閉鎖した。それにつれて、中心市街地に立地する有力商店も郊外に移転した。さらに、中心市街地の集客力が低下したことで、残された商店の廃業が相次いだ。その結果、小売商店全体に占める中心市街地に立地する小売商店の割合は低下傾向にある(図 - 7)。1997年に同割合は43.7%であったが、5年後の2002年には39.2%に低下している。

図 - 4 高齢者比率



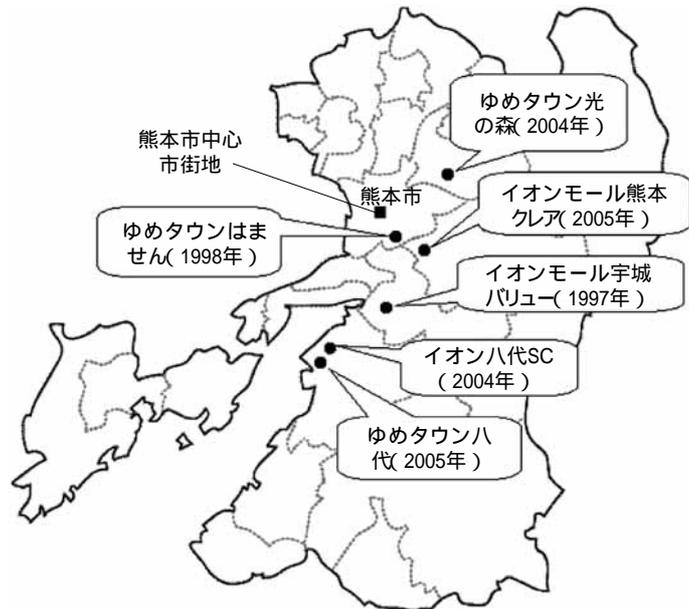
資料：中心市街地データベース。同データベースは経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室が運営する「街元気まちづくり情報サイト」(<http://www.machigenki.jp>)に掲載されている。  
 (注) 中心市街地データベースに収録されている692市町の高齢者比率(全人口に占める65歳以上の比率)の分布を見たものである。

図 - 5 大型小売店の立地類型(開設年別)



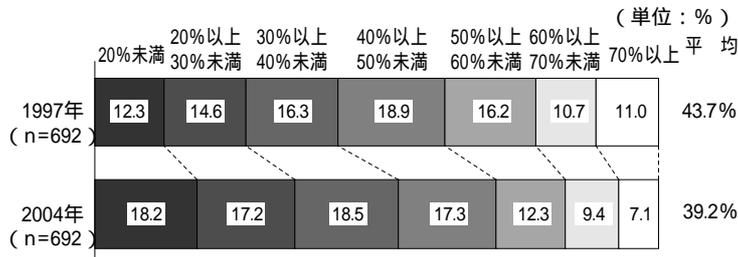
資料：東洋経済新報社『全国大型小売店総覧(2003年版)』同(2009年版)』  
 (注) 1 1999年までは『全国大型小売店総覧(2003年版)』の集計、2000年以降は『同(2009年版)』による。  
 2 2008年は5月までに開設した大型小売店が集計の対象である。

図 - 6 熊本市の中心市街地の周囲に出店した大型ショッピングセンター



資料：東洋経済新報社『全国大型小売店総覧(2009年版)』  
 (注) 1 ( )内は開設年である。  
 2 市町村の境界線の一部は省略している。

図 - 7 中心市街地に立地する小売商店の割合



資料：図 - 5 に同じ。

③ 公共機能の郊外化

県庁や市役所、病院、図書館、学校などの公共公益施設は、老朽化や市街地における交通混雑を理由に、郊外に移転したり新設されたりしたケースが多い。

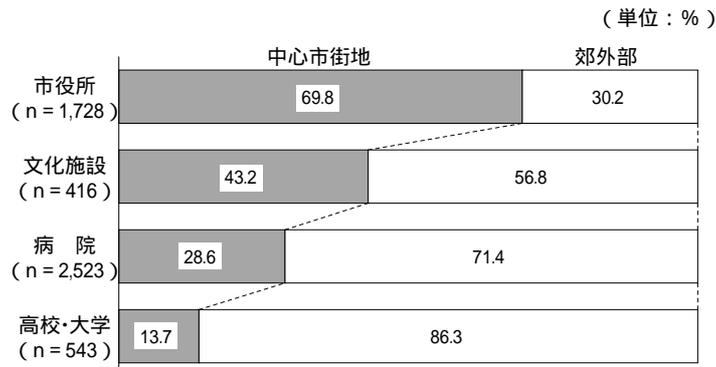
国土交通省の調査により公共公益施設の立地を見ると、市役所は中心市街地に立地している割合が高いものの、文化施設や病院、高校・大学は郊外に立地する割合が高い(図 - 8)。これらのう

ち、地方圏における病院の立地の推移を見ると、延べ床面積3,000m<sup>2</sup>以上の病院施設の4割以上が「その他」(市街化調整区域や非線引き白地地域<sup>4</sup>等)に立地しており、既成市街地の外へ立地が進んでいる様子が見える(図 - 9)。

例えば青森市では、卸売市場(1970年)や県立中央病院(1981年)、県立図書館(1993年)などが郊外に移転し、青森公立大学(1993年)が郊外に新設された。

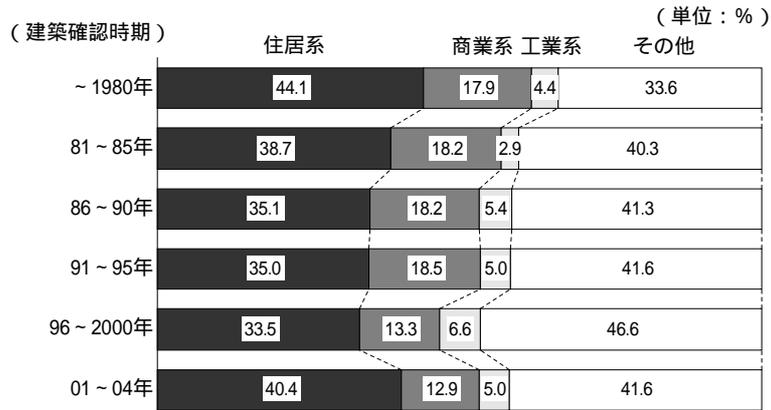
<sup>4</sup> 都市計画区域のうち、住居地域や商業地域といった用途が定められていない地域。

図 - 8 公共公益施設の立地



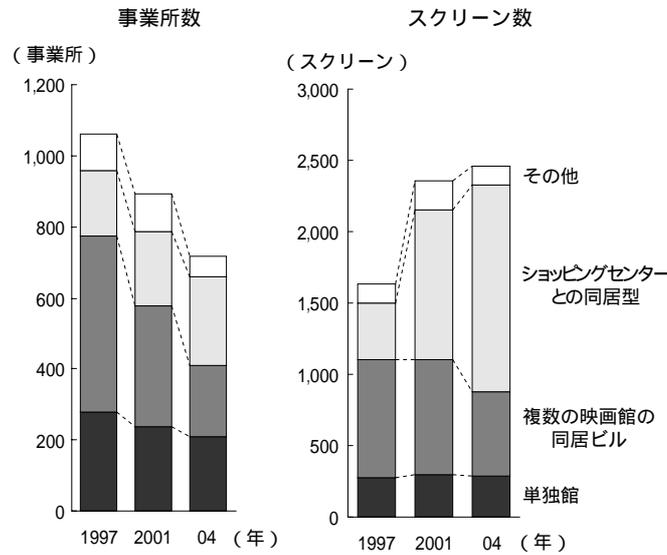
資料：国土交通省「人口移動等社会経済動向と土地利用に関する調査」  
 (注) 1 調査対象：政令市を除く666市のうち回答のあった551市  
 2 調査方法：郵送による配付・回収方式(中心市街地活性化基本計画策定の有無を問わない)  
 3 調査期間：2004年1月～2月

図 - 9 病院施設の立地(地方圏、2004年末現在)



資料：国土交通省(2007)  
 (注) 1 住居系：住居専用地域(第一種低層、第二種低層、第一種中高層、第二種中高層)、住居地域(第一種、第二種)、準住居地域  
 商業系：近隣商業地域、商業地域  
 工業系：準工業地域、工業地域、工業専用地域  
 その他：市街化調整区域、非線引き白地地域、都市計画区域外  
 2 建築基準法上の延べ面積3,000m<sup>2</sup>以上の病院・診療所について集計。  
 3 地方圏とは東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県以外の道県。

図 - 10 映画館数 (立地形態別)



資料：経済産業省「特定サービス業実態調査（映画館編）」（各年版）

④ 文化・娯楽機能の郊外化

文化・娯楽施設も郊外化が進展している。とくに映画館は、1990年代以降巨大SCに付随するシネマコンプレックスとして展開していることから、郊外化が顕著である。繁華街に多かった「単独館」や「複数の映画館の同居ビル」は減少し、「SCとの同居型」が増加している（図 - 10の左）。スクリーン数で見ると、「SCとの同居型」は2004年時点で半数を超えている（同右）。

(2) 郊外化の弊害

以上のような都市機能の郊外化は、人口や産業など都市規模が拡大している時代には、それほど大きな問題として顕在化しなかった。むしろバブル期までは、多くの自治体が都市規模の拡大を志向していた。しかし、少子高齢化や人口減少の時代を迎えるなかで、しだいに郊外化の弊害が顕在化しつつある。

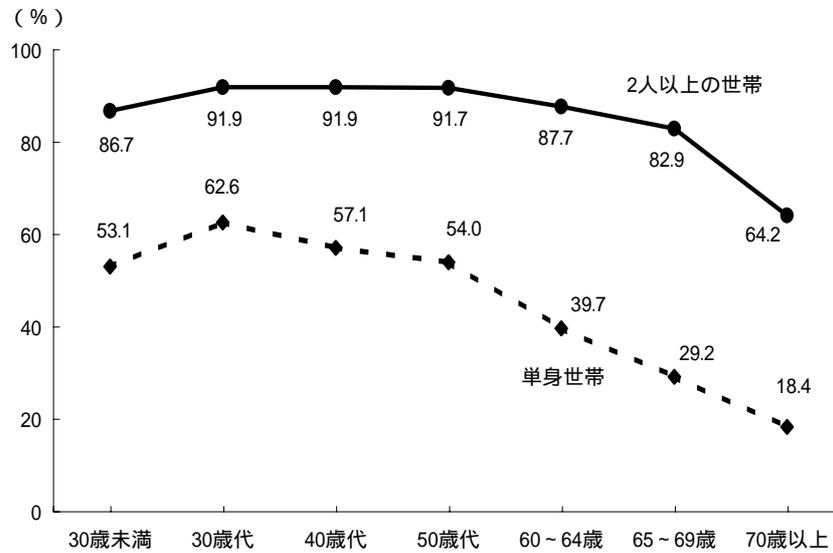
その一つは、移動手手段の乏しい高齢者にとって

の問題である。先に見たように、中心市街地では高齢者比率が高い（前掲図 - 4）。つまり、高齢者の多くは中心市街地に住んでいる。しかし、都市機能の郊外化は自動車での移動を前提として進展しているので、自動車がなければどこに行くのも不便でならない。近年は高齢者世帯でも自動車を利用する人は増えており、2人以上の世帯では、世帯主の年齢が65～69歳の世帯で82.9%が、70歳以上の世帯でも64.2%が自動車を保有している（図 - 11）。しかし単身者世帯<sup>5</sup>に限ると、自動車の世帯保有率はそれぞれ29.2%、18.4%ときわめて低い。

大型小売店が立地している市町村の高齢者比率別に大型小売店の立地類型を見ると、高齢者比率が高いほど郊外幹線道路沿いの構成比がおおむね高水準である（図 - 12）。郊外幹線道路沿いの店舗は自動車での来店を前提としているので、高齢化が進展している地域では郊外化の問題はより深刻である。

<sup>5</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）」（2008年3月）によると、2005年時点で世帯主の年齢が65歳以上の世帯のうち28.5%が単身世帯である。この割合は2015年には31.2%、2025年には35.4%へと高まることが見込まれている。

図 - 11 世帯の自動車保有率（世帯主の年齢別）



資料：総務省「全国消費実態調査」(2004年)

図 - 12 大型小売店の立地類型（立地市町村の高齢者比率別）

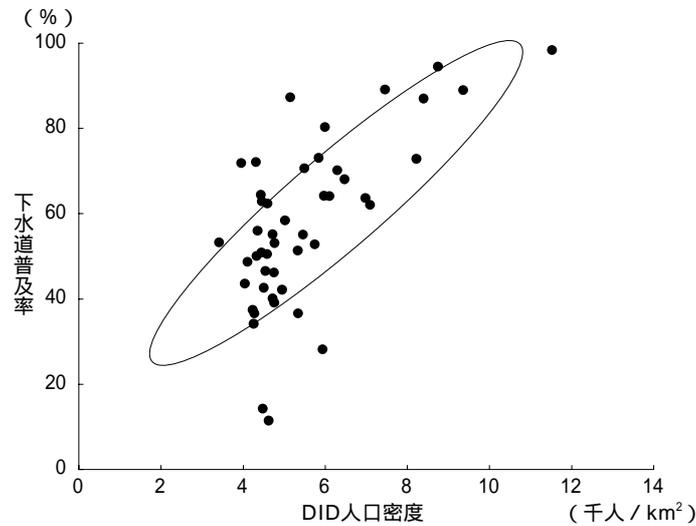
| 高齢者比率                     | ターミナル型      |             | 商店街型   |           |      | (単位：%) |
|---------------------------|-------------|-------------|--------|-----------|------|--------|
|                           | 駅前・<br>駅周辺型 | 駅前・<br>駅周辺型 | 郊外住宅地型 | 郊外幹線道路沿い型 | その他  |        |
| 15%未満<br>(n = 1,020)      | 16.9        | 6.2         | 27.7   | 33.2      | 14.7 | 1.3    |
| 15%以上20%未満<br>(n = 9,644) | 16.6        | 9.8         | 26.2   | 27.3      | 17.9 | 2.1    |
| 20%以上25%未満<br>(n = 5,839) | 8.3         | 10.2        | 20.8   | 40.0      | 19.4 | 1.3    |
| 25%以上30%未満<br>(n = 2,182) | 6.7         | 11.0        | 13.2   | 47.8      | 21.2 | 0.1    |
| 30%以上<br>(n = 546)        | 7.7         | 13.4        | 10.8   | 45.8      | 22.0 | 0.4    |

資料：東洋経済新報社『全国大型小売店総覧(2009年版)』、総務省「国勢調査(2005年)」  
 (注) 1 集計対象は2008年5月時点で存在している大型小売店である。  
 2 高齢者比率は市町村の人口に占める65歳以上人口の割合である。  
 3 高齢者比率は2005年10月時点のもの。同時点以降に市町村合併している場合は、合併市町村の高齢者比率を算出した。

もう一つの弊害は行政コストの問題である。人口が郊外に拡散することで、道路や上下水道などの生活インフラを新設し維持するコストが必要になる。その一方で、中心市街地にすでに整備されたインフラの利用率は低下するという無駄も生じている。

47都道府県について、DID人口密度と下水道普及率をプロットすると、DID人口密度が低いところほど下水道普及率も低いという関係が見られる(図 - 13)。人口が郊外に拡散している(=DID人口密度が低い)ために、下水道普及率は低いということだ。これを整備するとなると大きなコスト

図 - 13 DID人口密度と下水道普及率 (47都道府県)



資料：(社)日本下水道協会調べ、総務省「国勢調査」  
 (注) 1 下水道普及率は2006年3月現在、DID人口密度は2005年10月現在の数値である。  
 2 最小二乗法による回帰分析の結果は次のとおりである。  

$$\text{下水道普及率} = 8.10 \times \text{DID人口密度} + 13.12$$

$$(5.94) \qquad (1.69)$$
 自由度修正済み決定係数 0.432

が必要となるだろう。郊外に住む人にとっては、下水道の未整備という不便さを、いわばコストとして負担しているということもできる。

行政コストの問題を象徴しているのが、青森市の除排雪費用である。郊外の宅地開発によって、除排雪を必要とする道路は1991年度の997kmから2004年度の1,169kmへと延びている(図-14)。このため除排雪経費も1991年度の5億1,600万円から2004年度の31億2,000万円へと増加している。2004年度のように豪雪の年には、30億円を超える費用が必要となる。市民1人あたりに換算すると約1万円だ。市の年間歳入が約1,100億円(2005年度当初予算)なので、除排雪費用は決して小さくない。また除排雪費用以外にも、青森市で1970年から2000年にかけての30年間で既存市街地から郊外に人口が移動したことに伴って投じた公共投

資額は、道路整備費、小・中学校整備費、上下水道整備費の合計で350億円にのぼると試算されている<sup>6</sup>。

福島市でも、渋滞を緩和するために敷設された国道バイパス沿いに大型小売店などの商業施設が集積した結果、バイパスでも渋滞を招くというケースがあった。

郊外化に伴うこれらのコストは、人口が増加しているときにはさほど問題にはならなかったものの、人口減少社会を迎え負担が重くなっている。

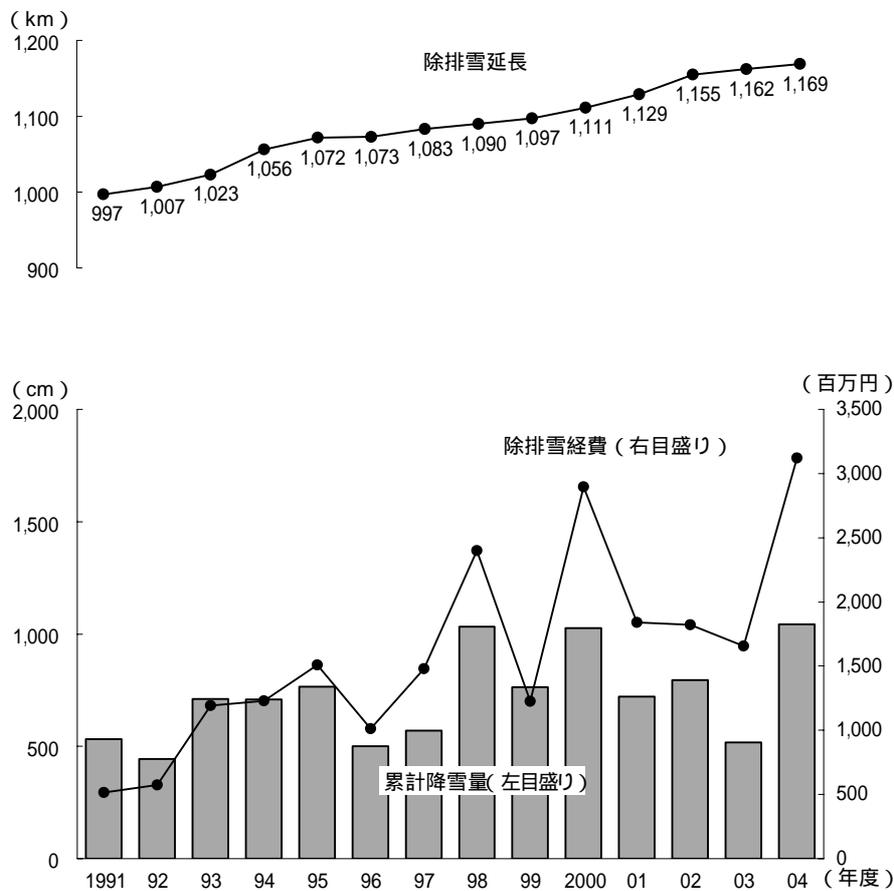
## 2 まちづくり三法の見直し

### (1) 旧三法の問題点

都市機能の郊外化によって中心市街地の空洞化

<sup>6</sup> 山本(2006)

図 - 14 青森市の除排雪延長と除排雪経費



資料：山本（2006）

が顕著になったことから、1998年に「まちづくり三法」(以下「旧三法」)が定められた。これは①大店立地法、②中心市街地活性化法、③都市計画法(改正)からなる。

それまで大型小売店の出店を調整していた大店法が廃止され、2000年に大店立地法が施行された。しかし大店立地法では、交通対策などの周辺環境に配慮すれば出店は原則自由である。そこで、都市計画法によって大型小売店を適切な立地に誘導するとともに、各種支援策を盛り込んだ中心市街地活性化法によって中心市街地の活性化、とりわけ商業の活性化を図ることが期待されたのである。

しかし現実には、旧三法は中心市街地の活性化

にはつながらなかった。旧三法には以下のような問題点があったからだ。

① 大店立地法の問題点

大店立地法の問題点は、すでに述べたとおり、周辺環境への配慮を審査基準としたために、基準を満たしやすい郊外への出店を促進したことである。

② 中心市街地活性化法の問題点

中心市街地活性化法のスキームは次のとおりであった。

まず、市町村は中心市街地活性化基本計画(以下「基本計画」)を作成し、国に提出する。この基

本計画には、中心市街地の範囲、中心市街地の活性化のための方針や目標、実施する事業に関する基本的な事項などを記載する。実施する事業は、①土地区画整理や道路・公園等の公共施設の整備など、中心市街地の整備改善のための事業、②商業等の活性化のための事業に大別される。このうち、市街地の整備改善のための事業については、行政や関係者等による個別の事業計画を経て事業の実施に至る。

一方、商業等の活性化のための事業については、商店街など関係者のコンセンサスを取り付けたり、マーケティング調査などを行ったりする必要がある。そのため、地元商業の状況に精通した者(商工会・商工会議所、第三セクター)が、基本計画を上位計画としながら、具体的な事業構想を練る。これがTMO(Town Management Organization)構想である。その中心となる事業は、中小小売商業高度化事業(アーケードや駐車場、SCなどの施設整備が主体)であるが、それ以外の事業も構想に盛り込まれる。このTMO構想は市町村の認定を得る必要がある。そして認定を得たときに、TMO構想を策定した者が正式にTMO(認定構想推進事業者)になる。

中心市街地活性化法では、基本計画に市街地の整備改善と商業の活性化等の2種類の事業を盛り込み、両者を統合的に実施することで、単独で事業を行う場合に比べてより大きな効果があがるものと期待されていた。ではどこに問題点があったのか。

第1には、策定された基本計画が適切かどうかを評価する仕組みがなかったことである<sup>7</sup>。その結果、適正規模をはるかに超えた広い地域を中心市街地として設定したり、実効性に乏しかったりする基本計画も見受けられた。

第2は、事業を遂行する能力に乏しいTMOが少なくなかったことである。中心市街地活性化法ではTMOが商業振興を担うこととされた。しかし、多くのTMOでは活性化事業を実施する資金が十分ではなかったことに加え、専任のスタッフを確保できないなど人材も不足していた。このため事業を立案しても実施されなかったケースも珍しくない。また中心市街地の事業者や地権者などに当事者意識が乏しく、活性化事業に積極的な協力が得られにくいという問題点もあった。

### ③ 都市計画法の問題点

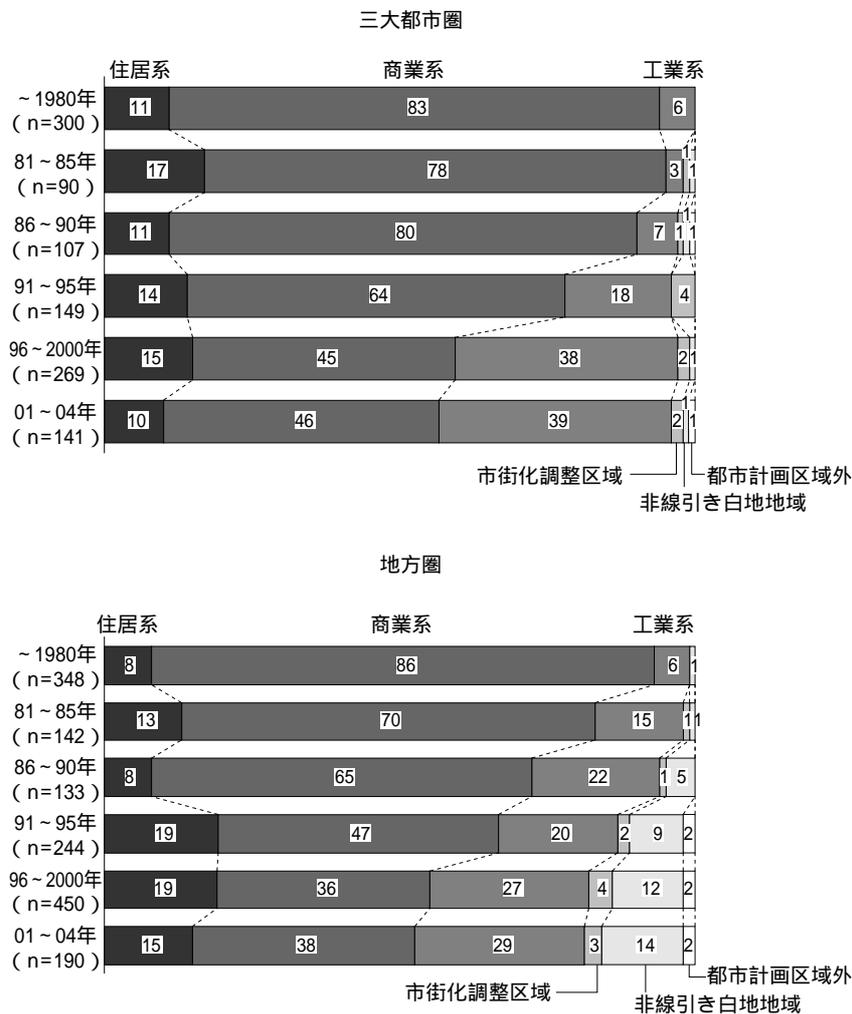
都市計画法については大きく三つの問題点があげられる。

第1は立地の規制が緩かったことである。例えば、工業系用途地域や非線引き白地地域では店舗の立地に制限がなかった。床面積1万m<sup>2</sup>以上の大規模商業施設の立地を開店年別に見ると、三大都市圏では1990年代以降工業系用途地域に立地する割合が高まっている(図-15①)。地方圏でも同様に工業系の割合が高まっているほか、1990年代以降非線引き白地地域の割合が高まっている(同②)。グローバル化に伴う産業立地の再編によって工場が海外に移転したこと、地場産業をはじめとする地方の地域産業が打撃を受けたことなどから、立地規制の緩い工場跡地や非線引き白地地域に大型商業施設を誘致して雇用や税収を確保しようとした市町村も少なくなかった。

また、市街化調整区域では原則的にすべての開発行為が規制されていたものの、学校や病院などの公共公益施設には開発許可が不要だった。したがって公共公益施設の郊外化が進展しやすかった。

<sup>7</sup> この点について経済産業省(2006)では、「国が中心市街地活性化のために市町村等への支援を行う際、送付を受けた基本計画の詳細な評価をすることなく、個別の事業ごとのみ評価をすることとなり、これが結果として整合性に欠け、有効でない支援に繋がっている。さらには、支援策の効果や実績を報告する仕組みが存在せず、機能していない等の問題もある」と指摘している。

図 - 15 大規模商業施設（床面積1万㎡以上）の開店時期別立地



資料：国土交通省（2006）  
 (注) 1 2004年末現在。  
 2 図 - 9の(注)1、3に同じ。

第2の問題点は、立地の広域的な調整ができなかったことがあげられる。上述のとおり、郊外部の市町村では大型小売店を誘致する動きが見られた。その影響は、大型小売店の規模が大きければ大きいほど、より広域に及ぶ。それに対して関係市町村はくい止める手立てをもちなかつた。また都道府県が広域的に関係市町村の利害を調整することもできなかった。

第3は、地域独自の土地利用規制があまり利用されなかつたことである。1998年の法改正では、

市町村は用途地域内において、土地の用途を独自に制限できる特別用途地域を柔軟に設定できるようになった。この制度を用いることで、市町村は大型小売店の郊外立地を回避したり中心市街地への立地を誘導したりすることが期待された。しかし特別用途地域を設定するに当たって地権者など関係者の同意を得るのが容易ではないことから、大型小売店の立地を調整する特別用途地域を定める市町村は少なかつた。国土交通省の調査によると、大規模店舗の立地を規制する特別用途

地域を定めたのは、9市町、10地域にすぎなかった(表-1)。

さらに2000年の改正では、市町村が都市計画区域外や非線引き白地地域に独自に特別用途制限地域を設定し、制限する建築物の用途を定められるようになった。しかし、特別用途制限地域を設定して大型店の立地を規制する市町村は12市町にすぎなかった(表-2)。

これらの土地利用規制があまり利用されなかった要因は、郊外への立地を規制しても近隣の市町村に広域商圈をもつ商業施設が出店すれば、規制の効果が減殺されてしまうからだ。むしろ規制をしたことで購買力が近隣市町村に流出しかねない<sup>8</sup>。このため市町村は土地利用規制の制定に二の足を踏むことになった。

## (2) 新三法のねらいと機能

旧三法の施行後も中心市街地の衰退に歯止めがかからなかったことから、2006年に改正まちづくり三法(以下「新三法」)が定められた。新三法では商業機能だけでなく、さまざまな都市機能を中心市街地に集中させる「コンパクトシティ」の考え方が強調されるようになった。そしてその実現に向けて、旧三法が抱えていた問題点を改めることで、機能の強化が図られた。

一つは、中心市街地活性化法の改正によって、活性化事業の実効性を向上させるための仕組みが導入されたことである。意欲的な市町村に対して手厚い支援を行う「選択と集中」の発想だ。

同法によって、中心市街地への居住を促進する事業や中心市街地の公共公益施設を整備する事業などに対する支援措置が拡充された。ただし支援措置を受けるには、基本計画を策定し、国の認定

を受けなければならない。基本計画には中心市街地の詳細な現状分析、事業の具体的な内容やスケジュール、実施機関などを記載し、数値目標を定めることが求められており、認定のハードルは高い。改正前の同法が抱えていた問題点、すなわち基本計画を評価する仕組みが欠如していたという反省にもとづいてこれらの改正点が盛り込まれている。その結果、2009年3月までに基本計画が認定されたのは75市にすぎない<sup>9</sup>(表-3)。そのうち、県庁所在都市と政令指定都市は合計で29市にのぼる。県庁所在都市やそれに準ずる都市以外では、中心市街地の活性化は現実的ではないのかもしれない。

二つめは都市計画法の改正によって立地規制が強化されたことである。

従来は床面積3,000m<sup>2</sup>超の店舗だけが規制の対象だったが、それに加えて、大規模集客施設(床面積1万m<sup>2</sup>以上の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等)も規制の対象に加えられた。そして大規模集客施設が立地できる地域として工業地域、第二種住居地域、準住居地域がはずされ、商業地域、近隣商業地域、準工業地域だけに限定された<sup>10</sup>。同時に、非線引き白地地域への立地も原則的に禁止された。

また市街化調整区域において、従来は開発許可が不要だった公共公益施設も開発許可の対象とされた。

三つめは、広域調整の仕組みが設けられたことである。

市町村が用途地域などを変更する場合は都道府県知事の同意が必要になる。その際に影響を受ける関係市町村の意見を求めることができるようになった。

<sup>8</sup> 明石(2006)

<sup>9</sup> これに対して、旧中心市街地活性化法に基づいて策定された基本計画は、2006年6月時点で688にのぼる(経済産業省、2006)。

<sup>10</sup> なお改正された中心市街地活性化法では、地方都市が基本計画の認定を国から受けるためには準工業地域においても大規模集客施設の立地を抑制する条例を定めることが条件とされた。したがって立地規制はいっそう厳しくなる。

表 - 1 大規模店舗の規制を行う特別用途地域

| 市町村 |      | 名称               | 目的                                 | 大規模店舗の規制<br>(床面積)      | 決定 / 変更<br>告示年月 |
|-----|------|------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------|
| 茨城県 | 大洗町  | 大洗港水産業振興地区       | 大洗港港湾計画の水産埠頭地区としての土地利用を図りつつ地場産業の振興 | 水産業関連施設以外を制限           | 2004年10月        |
| 長野県 | 岡谷市  | 水辺体育地区           | 市民の健康増進、スポーツ振興、及び地区の良好な環境の保護       | 500m <sup>2</sup> 超    | 1999年2月         |
| 愛知県 | 豊田市  | 浄水学術研究特別用途地区     | 学術研究にふさわしい業務の利便の増進、周辺の住宅環境との調和     | 3,000m <sup>2</sup> 以上 | 1999年3月         |
|     |      | 浄水国道沿道サービス特別用途地区 | 国道沿道にふさわしいサービス業務の利便の増進             | 3,000m <sup>2</sup> 以上 | 1999年3月         |
|     | 蒲郡市  | 医療関連施設特別用途地区     | 医療関連業務の利便の増進                       | 3,000m <sup>2</sup> 以上 | 2000年10月        |
|     | 新城市  | 新城南部産業振興地区       | 工業の利便性の増進及び工場従事者の生活に配慮した土地利用の増進    | 3,000m <sup>2</sup> 以上 | 2002年3月         |
| 福井県 | 丸岡町  | 特別情報産業地区         | 情報通信関連産業の集積                        | 情報関連業務以外の施設を制限         | 2001年10月        |
| 大阪府 | 高槻市  | 文教・医療地区          | 地区の学校その他の教育施設及び医療施設等の良好な環境の保護      | 学校、各種学校、病院、診療所等以外を制限   | 2004年12月        |
| 福岡県 | 太宰府市 | 門前町特別用途地区        | 参拝客等を対象とした商業核としての市街地育成             | 3,000m <sup>2</sup> 以上 | 2000年12月        |
|     | 大刀洗町 | 西大刀洗草分線沿道南等      | 沿道業務機能と周辺住環境との調和                   | 3,000m <sup>2</sup> 以上 | 2002年2月         |

出所：図 - 15に同じ。  
(注) 2004年3月現在。

表 - 2 特定用途制限地域

| 市町村 |       | 大規模店舗の規制 (床面積)   | 決定 / 変更<br>告示年月 |
|-----|-------|--|-----------------|
| 岐阜県 | 美濃加茂市 | 1,500m <sup>2</sup> 超                                      | 2005年4月         |
|     | 富加町   | (沿道以外) 1,500m <sup>2</sup> 超                               | 2005年4月         |
| 山口県 | 宇部市   | 1,500m <sup>2</sup> 超                                      | 2004年10月        |
| 香川県 | 高松市   | (沿道以外) 1,500m <sup>2</sup> 超                               | 2004年5月         |
|     | 丸亀市   | (沿道以外) 3,000m <sup>2</sup> 超                               | 2004年5月         |
|     | 坂出市   | -  | 2004年5月         |
|     | 牟礼町   | 500m <sup>2</sup> 超  | 2004年5月         |
|     | 宇多津町  | (沿道) 3,000m <sup>2</sup> 超 (沿道以外) 1,500m <sup>2</sup> 超    | 2004年5月         |
|     | 国分寺町  | -  | 2004年5月         |
| 愛媛県 | 新居浜市  | (市街地周辺) 1,500m <sup>2</sup> 超 (田園地域) 3,000m <sup>2</sup> 超 | 2004年5月         |
|     | 西条市   | (沿道等以外) 3,000m <sup>2</sup> 超                              | 2004年5月         |
| 熊本県 | 荒尾市   | 1,500m <sup>2</sup> 超                                      | 2004年5月         |

出所：図 - 15に同じ。  
(注) 2005年4月現在。

表 - 3 中心市街地活性化基本計画の認定状況

| 都道府県 | 市           | 人口(千人) | 認定年月     | 都道府県         | 市            | 人口(千人)  | 認定年月     |
|------|-------------|--------|----------|--------------|--------------|---------|----------|
| 北海道  | 帯広市         | 173    | 2007年8月  | 愛知県          | 豊田市          | 412     | 2008年7月  |
|      | 砂川市         | 20     | 2007年8月  |              | * 名古屋市       | 2,215   | 2009年3月  |
|      | 滝川市         | 45     | 2008年3月  | 三重県          | 伊賀市          | 100     | 2008年11月 |
|      | 小樽市         | 142    | 2008年7月  | 滋賀県          | * 大津市        | 301     | 2008年7月  |
|      | 岩見沢市        | 83     | 2008年11月 |              | 守山市          | 70      | 2009年3月  |
|      |             | 富良野市   | 25       | 2008年11月     | 兵庫県          | 宝塚市     | 219      |
| 青森県  | * 青森市       | 311    | 2007年2月  | * 神戸市(新長田地区) |              | 1,525   | 2008年7月  |
|      | 三沢市         | 42     | 2007年11月 | 尼崎市          |              | 462     | 2008年7月  |
|      | 弘前市         | 173    | 2008年7月  | 伊丹市          |              | 192     | 2008年7月  |
|      | 八戸市         | 244    | 2008年7月  | 丹波市          | 70           | 2009年3月 |          |
| 岩手県  | 久慈市         | 36     | 2007年5月  | 奈良県          | * 奈良市        | 370     | 2008年3月  |
|      | * 盛岡市       | 287    | 2008年7月  | 和歌山県         | * 和歌山市       | 375     | 2007年8月  |
|      | 遠野市         | 31     | 2009年3月  |              | 田辺市          | 82      | 2009年3月  |
| 秋田県  | * 秋田市       | 333    | 2008年7月  | 鳥取県          | * 鳥取市        | 201     | 2007年11月 |
| 山形県  | 鶴岡市         | 142    | 2008年7月  |              | 米子市          | 149     | 2008年11月 |
|      | * 山形市       | 256    | 2008年11月 | 島根県          | * 松江市        | 196     | 2008年7月  |
|      | 酒田市         | 98     | 2009年3月  |              | 広島県          | 府中市     | 45       |
| 福島県  | 白河市         | 47     | 2009年3月  | 山口県          | * 山口市        | 191     | 2007年5月  |
| 栃木県  | 大田原市        | 79     | 2008年11月 | 香川県          | * 高松市        | 337     | 2007年5月  |
| 群馬県  | 高崎市         | 245    | 2008年11月 | 愛媛県          | 西条市          | 113     | 2008年7月  |
| 千葉県  | * 千葉市       | 924    | 2007年8月  |              | * 松山市        | 514     | 2008年11月 |
|      |             | 柏市     | 380      | 2008年3月      | 高知県          | 四万十市    | 37       |
| 新潟県  | * 新潟市       | 785    | 2008年3月  | 福岡県          | 久留米市         | 306     | 2008年3月  |
|      | 長岡市         | 236    | 2008年11月 |              | * 北九州市(小倉地区) | 993     | 2008年7月  |
|      | 上越市(高田地区)   | 208    | 2008年11月 |              | 北九州市(黒崎地区)   |         | 2008年7月  |
| 富山県  | * 富山市       | 421    | 2007年2月  | 長崎県          | 諫早市          | 144     | 2008年7月  |
|      | 高岡市         | 167    | 2007年11月 | 熊本県          | * 熊本市        | 669     | 2007年5月  |
| 石川県  | * 金沢市       | 454    | 2007年5月  |              | 八代市          | 136     | 2007年5月  |
| 福井県  | * 福井市       | 252    | 2007年11月 |              | 山鹿市          | 57      | 2008年11月 |
|      | 越前市         | 87     | 2007年11月 | 大分県          | 豊後高田市        | 25      | 2007年5月  |
| 山梨県  | 大野市         | 37     | 2008年7月  |              | * 大分市        | 462     | 2008年7月  |
|      | * 甲府市       | 194    | 2008年11月 | 別府市          | 126          | 2008年7月 |          |
| 長野県  | * 長野市       | 378    | 2007年5月  | 宮崎県          | * 宮崎市        | 310     | 2007年5月  |
|      | 飯田市         | 108    | 2008年7月  |              | 日向市          | 58      | 2008年3月  |
|      | 塩尻市         | 68     | 2008年11月 | 鹿児島県         | * 鹿児島市       | 604     | 2007年12月 |
| 岐阜県  | * 岐阜市       | 399    | 2007年5月  |              |              |         |          |
|      | 中津川市        | 84     | 2008年7月  |              |              |         |          |
| 静岡県  | * 浜松市       | 804    | 2007年8月  |              |              |         |          |
|      | 藤枝市         | 129    | 2008年3月  |              |              |         |          |
|      | * 静岡市(静岡地区) | 700    | 2009年3月  |              |              |         |          |
|      | 静岡市(清水地区)   |        | 2009年3月  |              |              |         |          |
|      | 掛川市         | 117    | 2009年3月  |              |              |         |          |

資料：中心市街地活性化本部ホームページ (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/nintei.html)

- (注) 1 2009年3月時点。  
 2 市の名称の前の\*印は県庁所在都市または政令指定都市である。  
 3 人口は2005年10月現在の数値である(千人未満を切り捨てて表示)。  
 4 同一県内の市の並びは、認定年月順である。

### 3 中心市街地活性化の条件

以上のようにまちづくり三法が見直されたことで、中心市街地活性化の枠組みは整備された。しかしそれだけで、長期間にわたって衰退してきた

中心市街地が一朝一夕に活性化するはずがない。では中心市街地の衰退をくい止めるには何が求められるのか。

次に中心市街地活性化の条件を、3都市(青森市、福島市、熊本市)<sup>1)</sup>の事例をもとに見ていくことにする。

<sup>1)</sup> これらの都市を事例として取り上げたのは、①青森市は2007年2月に、熊本市は同年5月と早い時期に基本計画が認定されたこと、②青森市は1990年代から「コンパクトシティ」を都市計画の柱に据えた先進地域であること、③福島県では2005年に「商業まちづくり推進条例」を定め、大型店の立地を広域調整する仕組みを構築したことによる。

## (1) 首長の決断・リーダーシップ

第1の条件は地方自治体の首長の決断とリーダーシップである。

中心市街地を活性化することは、郊外の拡散を抑えることでもある。ある程度私権を制限せざるを得ないケースなども生じる。難しい利害調整を行い、思い切った手を打つには、首長自身が決断を下し、リーダーシップを発揮する必要がある。この点について、青森市と福島県のケースを見てみよう。

### ① 青森市のコンパクトシティへの取り組み

青森市はコンパクトシティに取り組む先進地域である。市がコンパクトシティの考え方に沿ったまちづくりに取り組むようになったのは、1999年のことだ。除排雪費用が限りなく増加することに危機感を抱いていた前市長が、1990年代初めにコンパクトシティの考え方を提唱した。それが1999年に策定された市の都市計画マスタープランのなかに都市づくりの基本理念として盛り込まれたのである。

その大きな枠組みは、市域をインナー(約2,000ha)、ミッド(約3,000ha)、アウター(6万4,000ha)の3エリアに区分し、それぞれのエリアに応じたまちづくりを推進するというものである。

インナーは中心市街地とその周辺の市街地からなる。老朽化した街並みを整備し、分散傾向にある都市機能を集約するエリアである。アウターは青森環状道路よりも外側で、自然環境等を保全し、原則として開発を抑制するエリアである。ミッドはインナーとアウターの中間に当たる。1970年代以降に市街化した比較的新しい市街地や、将来の市街化需要の受け皿として、計画的に開発するエリアである。このようにエリアごとに開発方針を

定めることで、無秩序な市街地の拡大を抑制し、中心市街地を再生することを目指している。

マスタープランの枠組みのもとで、青森市は中心市街地の活性化事業に取り組んでいる。その代表が駅前再開発事業である。かつて海産物市場などが建ち並んでいた青森駅前の地区約1万3,000m<sup>2</sup>に、地上9階地下1階建ての再開発ビル「AugA(アウガ)」を建築した。その地下1階に権利者である海産物商店が、1階から4階には専門店、5階から9階には青森公立大学のサテライト施設や青森市民図書館などの公的施設が入居した。専門店は商店街とは顧客層があまりバッティングしない若者向けのファッション関連が中心である。AugAは2001年のオープン以来、年間620万人の来館者で賑わっており、周辺の歩行量の増加や商店街の空き店舗の解消に一定の効果を生み出している<sup>12</sup>。

まちなか居住の促進も重要な事業の一つである。再開発事業によってクリニックを併設する高齢者向けマンションを建設したり、民間が新設したマンションを公営住宅として市が借り上げたりしている。このほかにも民間業者によるマンション建設が相次いでおり、中心市街地には2002年から2007年までの5年間で14~15棟、914戸の住宅が供給された。その結果、中心市街地の夜間人口は緩やかながらも増加に転じている。

### ② 福島県の商業まちづくり推進条例

福島県の「商業まちづくり推進条例」(2005年10月制定)は、当時の知事の意向が強く働いて制定されたといわれている。

福島県では1990年代後半以降、中心市街地で核店舗としての役割を果たしていた大型小売店が相次いで倒産・撤退した。そうした状況に危機感を募らせ、県は2002年ころから中心市街地の振興策を相次いで打ち出した。

<sup>12</sup> ただしAugAの商業部分を管理・運営する第三セクターは、店舗フロアを取得する際の借入れ負担が重く、2008年に金融機関から減免措置を受けるなど、支援策が講じられている。

しかし振興策だけではなく、大型小売店の立地の調整、とりわけ複数の市町村に影響を及ぼす大型小売店に対する広域の調整も必要だという結論に達し、同条例の制定に至った。同条例では、「特定小売商業施設」(店舗面積6,000m<sup>2</sup>以上の大型小売店)の立地を誘導する地域<sup>13</sup>を定め、それ以外の地域への立地を抑制している。

さらに、特定小売商業施設を新設する場合には県への届出を求め、隣接市町村などの意見を踏まえたうえで、県が広域の見地からその立地の適否に関する意見を通知する制度も制定した。

中心市街地活性化とは、言い換えると投資を誘導する地域と抑制する地域とを色分けすることである。したがって、抑制地域に色分けされた地域からは不満や反発が生じがちだ。青森市では、コンパクトシティへの取り組みに対して、「なぜ中心市街地ばかり優遇するのか」という疑問の声が寄せられることがある。また福島県でも、大手SCを誘致する予定だった伊達町(現伊達市)が、SCの出店が事実上困難となることから、住民などが都市計画の見直しを要望した。

このような難しい問題を調整するには、首長の不退転の決意が不可欠だろう。

## (2) 商業者の自助努力

第2の条件は、中心市街地に立地する商業者の自助努力である。

多くの場合、中心市街地の活力は商業機能の盛衰によって左右されている。したがって、商業機能の向上が中心市街地活性化には重要だ。それには個々の商店が個性を打ち出したり、新しい店舗を中心市街地に導入したりして、中心商店街の魅力を高める必要がある。これらは商業者が中心と

なって担うべき役割だろう。資金負担が重ければ、行政に支援などを働きかけるのも商業者の役割である。

この点について、青森市の事例を見ておこう。

青森市では、中心市街地に立地する新町商店街振興組合や関連団体等がさまざまな活性化事業に取り組んでいる(表-4)。

例えば「商業ベンチャー支援事業」(2000年~)は、新しい商業の担い手を生み出すことを目的とする事業である。市が新町商店街に面するビル跡地890m<sup>2</sup>を取得し、パサージュ広場と名付けられた空間を整備した。そしてTMOの事業として、そこに建てられた4棟9店舗を創業希望者に期間限定で貸し出し、商業者を育成するチャレンジショップ事業が2000年に始まった。このとき、地元の商業者20人と商店街振興組合4団体が出資して、出店者の募集・選考から、経営アドバイス、「卒業」後の開業支援まですべてを請け負う運営会社を設立した。実際に商売を営んでいる商業者こそが、チャレンジショップの運営にふさわしいと考えたからだ。

パサージュ広場の店舗は数年で入れ替わるため、つねに新しい店舗が並ぶことになる。また卒業生からは数名が先述のAugAに出店を果たすなど、パサージュ広場は地元になんか新たな魅力を供給している。

「一店逸品運動」には2003年から取り組んでいる。これは、既存の個店が魅力を向上させることを目的とする活動<sup>14</sup>である。それぞれの個店が自信をもってお客に薦められる商品を定め、年に1回、それらを「しんまちの逸品」としてカタログにまとめ発行している。また、市民を招いて「しんまちの逸品」の店を巡る「逸品お店回りツアー」は、年間5回ほど行われ、毎回多くの参加者を集めて

<sup>13</sup> 福島市、郡山市、会津若松市、いわき市など10市町の商業地域または近隣商業地域である。

<sup>14</sup> 「一店逸品運動」は静岡市の呉服町名店街で1992年に始まり、その後多くの商店街で実施されている。新町商店街もその一つである。

表 - 4 青森市中心商店街の主な活動

| 年    | 項目  |
|------|---|
| 1992 | ・新町商店街街路整備基本計画を作成。  |
| 1996 | ・スタンプ事業開始。  |
| 1997 | ・街路整備基本計画に基づく商店街が完成。  |
| 1998 | ・タウンモビリティ実験事業を実施（障害者等に電動スクーターを貸し出す事業）。  |
| 1999 | ・中心部の7商店街の有志が「まちづくりあきんど隊」を結成。   |
| 2000 | ・まちづくりあきんど隊の企画による合同販売促進事業「レシートラリー」を実施。<br>・商業ベンチャー支援事業が始まる。中心商店街及び商業有志が(有)PMOを設立し、同事業の運営を担う。<br>・買い物宅配事業開始。 |
| 2001 | ・高齢者、障害者に対する接遇マニュアルを作成、配付。  |
| 2003 | ・一店逸品運動開始。  |
| 2005 | ・子育て支援事業「青森市つどいの広場さんぽ」開設。   |
| 2006 | ・まちづくりあきんど隊の発案による「AOMORI春フェスティバル」開始（毎年ゴールデンウィークに実施する大イベント）。   |

資料：加藤（2006）

いる。

このほかにも、市中心部の7商店街の有志が1999年に「まちづくりあきんど隊」を結成し、中心市街地の商店街が一体となってさまざまな共同事業を進めている。例えば、「AOMORI春フェスティバル」はまちづくりあきんど隊が発案し、実行委員会の中核となって2006年から始まったイベントである。中心市街地一帯を舞台に青森ねぶた祭りやYOSAKOIソーランが繰り広げられ、ゴールデンウィークの2日間に15万人もの観客が押し寄せている。

このように商業者自身がさまざまな活動に取り組むことは、後述する市民の理解を得るためにも重要である。

### (3) 商工会議所や地元百貨店などの協力

第3の条件は協力者の存在である。

商業者自身の取り組みが重要だとはいっても、できることにはやはり限りがある。商工会議所など外部の協力を仰がなければならないこともある。例えば、行政に支援を依頼する場合、営利を追求する民間企業の団体である商店街組織よりも、非営利組織である商工会議所などが働きかけたほうが効果的だろう。また、中心市街地の商業機能の核となる地元百貨店の理解や協力も中心市街地の活性化には欠かせない。

熊本市の中心市街地に立地する鶴屋百貨店は、地元を代表する老舗百貨店である。同社は中心市街地の活性化に積極的に関与している。

同社は、本館に隣接していた老朽化したビルが建ち並ぶ地区の再開発事業に参加し、再開発ビル「テトリア熊本」の核店舗として2002年に別館をオープンさせた<sup>15</sup>。また、中心商店街の空き店舗を借り受けて、ブランドショップを出店したりも

<sup>15</sup> 同時期に、熊本日日新聞は中心商店街に面して印刷工場などが立地していた地区の再開発に参加した。再開発ビル「びぶれす熊日会館」にはホテルや美術館などが入居している。

している。

大手デベロッパーが熊本市郊外のある町に大型SCを開設するに当たって、同社は核店舗として出店するように依頼された。しかし同社は、中心市街地と商圈がバッティングしていることを理由に断ったという。その背景には、「百貨店は中心市街地のインフラだから、大黒柱に車をつけて郊外に出て行くわけにはいかない」(同社幹部)という同社の姿勢がある。

#### (4) 市民の理解

第4は市民の理解である。すでに述べたとおり、中心市街地活性化の取り組みはある程度私権を制限したり、開発を抑制したりする必要がある。このため市民のなかには、「なぜ中心市街地だけを優遇するのか」などといった不満を感じる者も出てくる。このような不満を最小限に抑えるには、中心市街地活性化の必要性について、市民の理解を広く得なければならない。

コンパクトシティの先進地といわれる青森市でも、こうした不満の声がないわけではない。しかしコンパクトシティの考え方がある程度市民の間に浸透してきたのは、郊外化の弊害を除排雪費用に象徴して分かりやすく訴えることができたからである。また、先述のように商業者自身がさまざまな活性化事業に取り組み、中心市街地の重要性を訴えたからでもある。

## 4 残された課題

3都市の事例を見ると、中心市街地活性化には少なくともこれら四つの条件が必要であると思われる。しかし同時に、それぞれの事例から、中心市街地活性化に対する課題も浮かび上がってくる。それは以下の3点である。

### (1) 新三法の実効性の確保

第1の課題は新三法の実効性を確保することである。

新三法は旧三法の問題点を踏まえて策定されたものの、それでも実効性に疑問が残ることがある。その一つは都市計画法の立地規制に関してである。床面積1万㎡超の大規模集客施設が立地できるのは商業地域、近隣商業地域、準工業地域に限定され、しかも基本計画が認定された地方都市では準工業地域へ立地することもできなくなった(脚注10参照)。しかし、このような規制をかいぐる次のようなケースが発生している。

青森市郊外の工場跡地(準工業地域)に、県外のデベロッパーが敷地面積5万8,000㎡、床面積3万2,000㎡の複合商業施設の開設を計画した。しかしその後、青森市が基本計画の認定を受けるために、大規模集客施設の準工業地域への立地を制限する条例を定めた。それに対してデベロッパーは、市に用途地域の変更などを求めたが却下された。そこでデベロッパーは、敷地を2本の道路によって3分割し、それぞれの区画に1万㎡未満の店舗と駐車場を設置するように計画を見直した<sup>16</sup>(図-16)。こうすることで、床面積は合計2万2,000㎡と当初計画よりは縮小したものの、規制にかからずに出店できた。

もう一つは、都市計画法の改正によって設けられた、都道府県による広域調整の仕組みについてである。福島県のように都市計画の方針が明確になっている場合を除けば、都道府県が立場の異なる市町村の利害を調整するのは容易ではない。実際にある県庁では、「これといった産業がなく、大型SCを誘致して雇用を創出しようとしている小規模市町村の計画に対し、県が関係市町村の声を調整して是非の判断を下すのは困難だ」という声

<sup>16</sup> 改正都市計画法では、集客施設を複数棟建築する場合に、駐車場を共用するなど用途不可分な関係にあれば、床面積の合計によって法を適用することとされている。しかしこのケースでは、敷地を分け、駐車場もそれぞれの敷地に設けたため、適用されなかった。

図 - 16 3分割された敷地に出店した大型店（青森市）



資料：現地調査（2008年10月23日）

が聞かれた。

## （2）郊外部の市町村に対する産業振興支援

第2の課題は、郊外部の市町村の産業振興を考える必要があることだ。

税収が乏しい、雇用の場がない、かといって生産拠点が海外に移転している時代に工場誘致も容易ではない。だから、税収と雇用を獲得するには大型SCを誘致するのが手っ取り早い。郊外部の市町村がそう考えても不思議ではない。

熊本市近隣のある町はかつては産業といえば農業しかない、財政基盤の脆弱な町だった。20年近く前に熊本市に合併を申し入れたが、インフラ整備の資金負担が重いという理由で断られたという。そのため同町は企業誘致に力を入れた。その結果、高速道路のインターチェンジに近いという地の利を生かして、大手メーカーの工場のほかに、大型SCの誘致に成功した。

また福島市に隣接する伊達町（現伊達市）は、10年以上前に大手デベロッパーが大型SCの出店を表明したところ、地元から約2,000人の雇用が期待できることから出店を積極的に支持した。しかし予定地が市街化調整区域だったので用途変更

が必要であった。県と協議を重ねたが、関係市町との調整ができていないことなどの理由によって協議が滞り、やがて商業まちづくり推進条例や改正都市計画法の施行によって誘致が事実上困難になった。

新三法では、郊外に行くほど大規模集客施設の設置が困難になった。そして、意欲的な中心市街地を選別し、活性化に向けて重点的な支援が行われるようになった。しかし、郊外部の市町村の多くはこうした支援が受けられず、しかも大規模集客施設の誘致によって雇用の場を生み出すことも難しくなった。

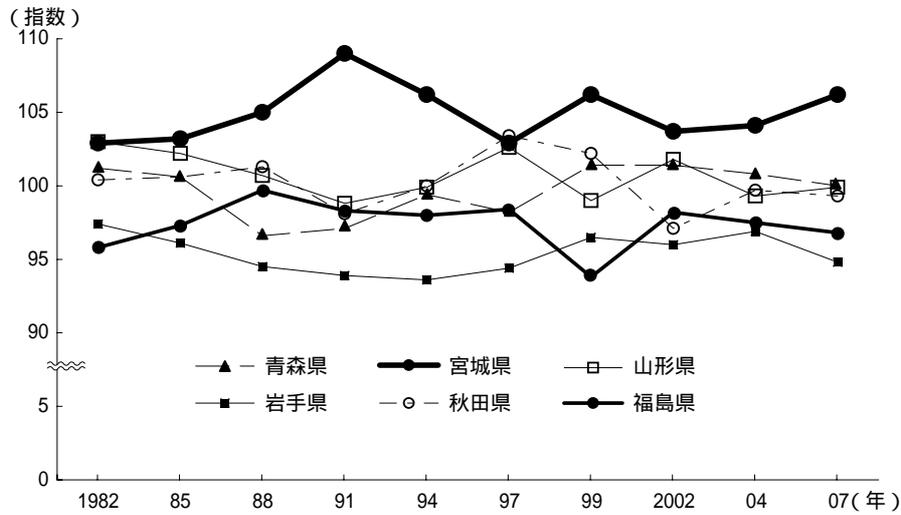
郊外部の市町村に健全な地域産業をいかに育て、雇用の場を生み出すのか。新三法のもとでは、このような郊外部の市町村の産業支援の視点がいっそう重要になるものと思われる。中心市街地の活性化は地域の産業政策と不可分の関係にある。

## （3）広域的な購買力の流出への対応

第3の課題は、例えば熊本市から福岡市へ、福島市から仙台市へといった県境を越えた購買力の流出に対応することである。

このような購買力の流出は以前からあったが、

図 - 17 購買力指数の推移(東北6県)



資料：総務省「人口推計」、経済産業省「商業統計調査」

(注) 1 購買力指数の算出式は次のとおり。

購買力指数(宮城県)=

$$\frac{\text{小売業の商品販売額(宮城県)} \div \text{人口(宮城県)}}{\text{小売業の商品販売額(東北6県合計)} \div \text{人口(東北6県合計)}} \times 100$$

2 購買力が東北6県以外に流入しているという仮定のもとに算出した指数である。100を上回れば流入超、100を下回れば流出超を意味する。

3 人口は前年10月の値を用いた。

近年は交通網の発達によって加速されている。例えば高速バスは、熊本市から福岡市内へ10～15分おきに1日80便発車しており片道1,600円(回数券を利用)で乗車できる。福島市から仙台市内へは、15～20分おきに1日45便、片道850円(同)である。こうした交通手段の充実によって、購買力は県境を越えて移動しやすくなった。実際に東北6県の購買力指数を見ると、2000年以降は宮城県の流入超の割合が高まるとともに、福島県の流出超の割合も高まっている(図-17)。

さらに、青森市や熊本市はそれぞれ2010年末、2011年春に新幹線の開通が予定されており、広域的な人の流れがさらに加速すると懸念されている。

より規模の大きな都市へ人が流れるのは防ぎようがない。だからといって手をこまぬいては事態はさらに悪化する。どう対応するのかという

視点で基本計画を立案する必要がある。その際は、たんに商業機能だけでなく、文化・娯楽機能、業務機能なども含めた総合的な計画を立案するべきだろう。

基本計画には中心市街地活性化の指標について、目標年次(策定からおおむね5年以内)における数値目標を設定しなければならない。それによって計画の達成度合いを評価し、目標に達しない場合は、改善策を検討させたり、支援措置を打ち切るなどの対応をすることになっている。

しかし、長い時間をかけて進展した中心市街地の空洞化が短期間で解消するわけがない。中心市街地活性化は息の長い取り組みだ。国や県はこうした取り組みを長期にわたって支援するとともに、残された課題を解消することが望まれる。

参考文献

- 明石達生（2006）「都市計画法等改正の本当の意味」矢作弘・瀬田史彦編『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』学芸出版社
- 加藤博（2006）『挑戦するまち 商業者の目線で実行するまちづくり』オフィスJ
- 経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室・経済産業省中小企業庁経営支援部商業課（2006）「中心市街地活性化から見た三法見直しのねらい」矢作弘・瀬田史彦編『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』学芸出版社
- 国土交通省社会資本整備審議会（2006）「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか（第一次答申）」
- 国土交通省（2007）『平成18年度国土交通白書』ぎょうせい
- 山本恭逸（2006）『コンパクトシティ 青森市の挑戦』ぎょうせい