

集約型都市構造構築に向けた目標設定に関する研究



伊藤 伸一

都市・住宅・地域政策グループ
首席研究員

1. 研究の背景と目的

1.1 背景

現在、我が国の人口は、既に減少局面を迎えている。一方、65歳以上の高齢者人口は増加の一途をたどっており、世界に例を見ない高齢化社会が進展している。また、都市化の状況を見ると、人口集中地区の人口密度が低減化していることから、居住エリアが拡大し、都市のスプロール化と人口密度の低下が進んでいる。

さらに、まちなかの公共・公益施設（市役所、病院、学校等）が、施設の更新や駐車場の確保等の理由から、郊外に拡散するとともに、郊外型ショッピングセンターの増加等により、中心商店街のシャッター通り化など、中心市街地の空洞化が進展してきた。こうした拡大成長を前提としたまちづくりが進むと、自動車依存型の都市構造による高齢者等交通弱者の生活利便性の低下、各種公共サービスの効率性の低下、都市経営コストの増大、自動車利用の増大による環境負荷の増大などの諸問題を引き起こすこととなる。

このような社会情勢を背景とし、国においては、持続可能な都市を実現するため、我が国の都市を拡散型から集約型都市構造へ再編することが方向づけられた（社会資本整備審議会 第10回都市計画部会 平成19年6月）。また、国土交通省成長戦略（社会資本整備審議会 第9回総会 平成22年7月）においても、「住宅・都市分野」の政策として、「地域ポテンシャルを引き出し、持続可能な地域・都市経営を実現」することとし、「まちなか居住・コンパクトシティへの誘導」施策として、「まちなかへの都市機能の誘導支援」等が位置づけられている。さらに、平成25年1月11日に閣議決定された「日本経済再生に向けた緊急経済対策」において、具体的な施策の中で、「都市の再生・リノベーションとコンパクトで活力ある持続可能なまちづくりを推進すること」と謳われている。

こうした背景を踏まえ、特に人口減少・高齢化・地場産業の停滞などにより地域の活力が低下している地方都市の再構築（リノベーション）を図るため、既成市街地において既存ストックを有効活用しながら、将来にわたって持続可能な都市とするための必要な都市機能の整備・維持を支援することを目的とした都市再生整備計画事業（地方都市リノベーション事業）が平成24年度に創設された。

1.2 目的

地方都市リノベーション事業は、都市再生整備計画事業であるため、計画策定時に目標指標を設定し、事業後のフォローアップでその事業効果を検証することとなる。地方都市リノベーション事業は、都市の「中心拠点区域」において既存ストックの有効利用等を図りながら持続可能な都市構造への再構築を目指す計画であるため、目標の設定等において様々な注意すべき事項があることが想定される。そこで、本研究では、中心市街地において、地方都市リノベーション事業と同様に、目標・目標指標を設定し、事業期間終了後、フォローアップを実施し、その結果から事業効果を検証する認定中心市街地活性化基本計画（以下「認定中活計画」と称する）の目標・目標設定の考え方等を分析することで、地方都市リノベーション事業の計画策定に資する知見を整理することを目的としている。

2. 研究の対象と方法

本研究⁽¹⁾では、認定中活計画（108地区、平成23年6月末時点）のうち、各地区のフォローアップ報告を集約した報告書（『中心市街地活性化基本計画の平成22年度フォローアップに関する報告書』（内閣府地域活性化推進室、平成23年6月））に掲載されている57自治体、58地区を対象とした。『同報告書』では、各認定中活計画で用いられている目標指標は、通行量、居住人口等、販売額等、空き店舗等、施設入込数、公共交通機関利用およびその他の7項目に分類されている（表2.1）。

本研究で分析の対象とするのは、全国的に利用割合が高い3つの指標、「通行量」、「居住人口等」、「施設入込数等」とする。なお、1地区で複数の指標を使用している場合が

あるため、指標数と地区数は合致していない。
本研究における各指標等の定義は表 2.2 のとおりである。

表 2.1 認定中活計画における指標の設定と達成見込み

単位：上表（指標数）下表（上記比率）								
	全体	通行量	居住人口等	販売額等	空き店舗等	施設入込数	公共交通機関利用	その他
見通し1	58	19	9	1	3	17	2	7
見通し2	30	7	5	5	5	2	3	3
見通し3	66	25	13	8	3	9	2	6
見通し4	18	4	6	6	1	1	0	0
評価対象外	17	4	3	5	1	1	0	3
計	189	59	36	25	13	30	7	19
	全体	通行量	居住人口等	販売額等	空き店舗等	施設入込数	公共交通機関利用	その他
見通し1	31%	32%	25%	4%	23%	57%	29%	37%
見通し2	16%	12%	14%	20%	38%	7%	43%	16%
見通し3	35%	42%	36%	32%	23%	30%	29%	32%
見通し4	10%	7%	17%	24%	8%	3%	0%	0%
評価対象外	9%	7%	8%	20%	8%	3%	0%	16%
計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
＜目標指標の内容＞								
通行量：歩行者・自転車の通行量等								
居住人口等：居住人口、年間社会人口動態等								
販売額等：小売業年間商品販売額、年間売上額等								
空き店舗等：空き店舗率、空き店舗数等								
施設入込数等：年間観光施設入込客数、文化施設・都市福祉施設の年間利用者数等								
公共交通機関利用：路面電車乗車人数、鉄道駅乗降客数等								
その他：就業人口、事業所数								
＜目標指標達成の見通し＞								
見通し1：取組の進捗が順調であり、目標達成が可能と見込まれる								
見通し2：取組の進捗は概ね順調であるが、このままでは目標の達成は見込めない								
見通し3：取組の進捗は予定通りでないものの目標達成可能と見込まれる								
見通し4：取組の進捗に支障が生じているなどこのままでは目標達成とは見込まれない								
資料：『中心市街地活性化基本計画の平成 22 年度フォローアップに関する報告書』（内閣府地域活性化推進室、平成 23 年 6 月）								

表 2.2 各指標等の定義

指標等の名称	本研究における定義
基準値	認定中活計画に基づく施策を実施する前の数値
目標値	認定中活計画に基づく施策を実施して達成すべき数値
最新値	フォローアップ時点で測定された数値
趨勢値	認定中活計画に基づく施策を実施しなかった場合の数値（予測値）
設定水準	基準値に対する目標値の比率、目標値÷基準値により算定
指標改善効果	基準値に対してフォローアップ時点での達成水準、最新値÷基準値により算定

これらの指標について、研究の目的を果たすため、以下の手順で作業を行った。

- ①目標指標の考え方を整理・類型化する。
- ②目標値の設定水準を整理し、指標ごとの設定水準の比較を行う。
- ③最新値と基準値及び最新値と趨勢値の比較により目標指標の改善効果を分析する。
- ④最後に目標指標の達成状況の分析を行うとともに、典型都市⁽²⁾を取り上げ、事業効果の発現状況と施策の実施状況の関係性を考察する。

3. 目標指標の考え方

3.1 通行量指標

通行量を指標としている 56 地区（59 指標）の内訳は、歩行者のみの通行量 28 地区（28 指標）、歩行者及び自転車通行量 28 地区（31 指標）となっている。測定方法は、中心市街地内に測定点を数カ所設け、その測定点での通過数の合計を通行者数としている。従って、1 人の通行者が複数地点で測定されるため、中心市街地への来街者の実数とは異なる。この方法は、すべての地区で共通している。

中心市街地の通行人数は、平日と休日で一般に異なると考えられる。測定日は、休日のみが 33 指標、平日のみが 13 指標、休日・平日の合計（あるいは平均）が 12 指標となっており、休日のみの設定地区が最も多い（1 指標は記載なし）。

休日のみの 33 指標の主な設定理由は、「商業振興を目指したため」が 17 指標、「観光客の拡大を目指したため」が 11 指標などとなっている。平日のみの 13 指標の設定理由の内訳は、「居住人口の増加を目指したため」が 5 指標、「平日利用が主の施設整備（病院・図書館）を位置づけたため」が 4 指標などとなっており、認定中活計画の目的達成との関連性を意識した測定日の設定となっていることがわかる。

3.2 居住人口等指標

居住人口等（就業人口指標を含む）の指標を用いているのは、37 地区（40 指標）である。そのうち、定住人口を指標としているのは 36 地区（36 指標）、就業人口を指標としているのは 4 地区（4 指標）である。就業人口を目標指標としている地区は、岩見沢市、浜松市、北九州市小倉、宮崎市で、北九州市小倉以外は、定住人口も指標として設定している。また、定住人口を指標としている 36 地区のうち、2 地区は、定住人口ではなく、社会動態（転出、転入人口）を指標としている。

3.3 施設入込数等指標

施設入込数等の指標を用いているのは、26 地区（30 指標）である。フォローアップが実施されていない 2 指標を除外すると、指標の内訳は宿泊者数や観光施設の入場者数等が 15 指標、図書館・公民館等の入込数が 13 指標となっている。両方を指標としているのは、鶴岡市と藤枝市の 2 地区のみである。

4. 目標値の設定水準と考え方

4.1 通行量指標の設定水準

通行量の目標値の設定水準は、全 59 指標の平均で 24% 増となっている。最も高い目標設定は、和歌山市で 130% 増、最も低い目標設定は、盛岡市の 1% 増となっている。最も目標設定水準の高い和歌山市は、「10 年後の平成 28 年度に旧丸正百貨店が閉店する以前（平成 12 年）の通行量にすることを目指し、まずは計画期間の 5 年間で、減少傾向に歯止めをかける」とされている。過去の中心市街地に賑わいのあった時期への回帰を目指し、認定中活計画の計画期間内で、その中間的な目標を達成するという考え方である。

最も目標設定水準の低い盛岡市でも、「平成 30 年には郊外型大型店の影響の少なかった平成 15 年当時の数値を目指すこととし、当面この 5 年間ににおいては第一段階として現在の減少傾向を食い止める」としている。ここも中心市街地に賑わいのあった時期の通行量への回帰が最終的な目標設定の考え方となっているが、和歌山市との違いは、当面は、ほぼ基準値を維持する目標値となっている点である。

このように多くの都市（59 指標中 45 指標）で、往年（各認定中活計画によれば、都市によってバラツキはあるが、中心市街地の大型店が撤退する直前などの時期で、概ね平成 5～15 年頃）の中心市街地に賑わいがあった時点の通行量を最終目標とする「回帰型」が多く、計画期間はその中間的な数値が目標として設定されている。

4.2 居住人口等指標の設定水準

居住人口等 40 指標のうち、社会動態を除いた 38 指標の目標値の設定水準の平均値は 8% 増となっている。最も高い水準に設定しているのは、浜松市の 32% 増、最も低い目標設定は、稚内市の 0%（0.3% 増）である。

通行量と同じように、「中心市街地から大型店が撤退する直前の人口に戻す」（日向市等）といった「回帰型」が多くなっている（40 指標中 25 指標・63%）。それ以外では、「予測値に今後開発が予定されているマンション需要を見込んだ数値を目標値とする」（諫早市）等、開発による上昇分を上乗せした「開発付加型」が 5 指標、「市の総合計画に位置付けられた 10% の人口増を見込んで設定」（北九州市黒崎地区）といった「上位目標追随型」が 4 指標などとなっている。

大部分は定住人口を指標として用いているが、社会動態

をプラスに転じること（転出人口よりも転入人口が多い）を目標としているのが 2 指標ある。そのうち久慈市は、将来目標が基準値を下回っている。金沢市は、定住人口の将来目標は明記されていないが、「当面、中心市街地の人口を増加に転ずることは難しい。」と記載されている。従って、定住人口の増加を目標にすることが困難な都市で、社会動態をプラスにすることを目標にしていると理解できる。

4.3 施設入込数等指標の設定水準

施設入込数等の目標値の設定水準は、全 30 指標から基準値の記載がない 1 指標を除外した 29 指標の平均で 30% 増となっている。最も高い目標設定は、長岡市の 140% 増で、最も低い目標設定は、盛岡市の 2% 増となっている。施設入込数指標等に関しては、どの地区でも目標指標の設定水準の考え方は記載されていない。

4.4 3 指標の設定水準の比較（図 4.1）

上記の 3 指標の目標値の設定水準（目標値÷基準値）の平均値を比較すると、最も設定水準が高いのは施設入込数等の 30% 増で、通行量の 24% 増が続き、両指標とも、30% 以上の水準に多くの指標が設定されている。居住人口等指標では平均 8% 増で、ほとんどの地区（76%）が 10% 未満の増加目標に集中している。目標値の設定水準は、通行量・施設入込数等が高く（20～30% 増）、居住人口等は、低く（10% 未満）設定されている。

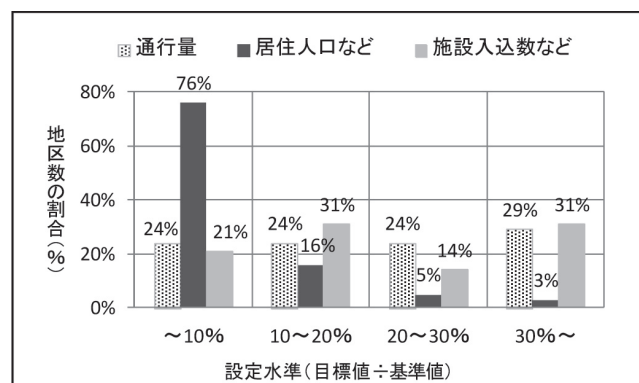


図 4.1 3 指標の目標値設定水準の比較

5. 指標改善効果

5.1 最新値と基準値との比較（図 5.2）

通行量指標では、最新値が示されている 55 指標の平均は、1% 増で僅かに基準値（表 2.2 の計画実施前の数値）よりも高くなっている。最新値が基準値よりも下回ったのは、32 指標となっている。最も指標改善効果が高かった

のは、84% 増（大野市）で最も低かったのは 49% 減（八戸市）である。

最も指標改善効果が低かった八戸市の通行量は、基準値 39,121 人。趨勢値 35,560 人に対して、最新値は、22,486 人となっている。八戸市の認定中活計画では、趨勢値については試算との但し付きであるが、図 5.1 に示すように、過去の減少傾向を踏まえれば目標年次で 20,000 人程度となるとところを上方修正し、35,560 人を趨勢値としている。このような指標の操作が、指標改善効果を低くした要因と考えられる。

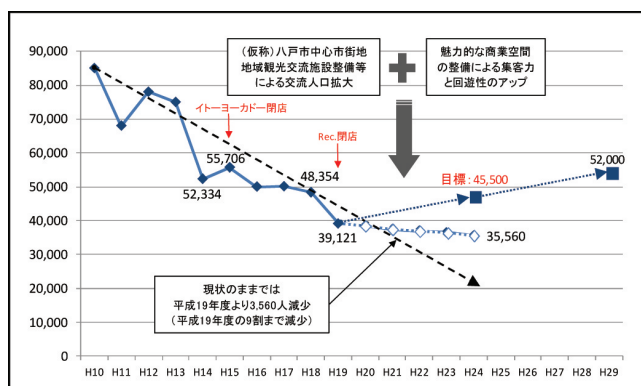


図 5.1 八戸市通行量の予測（八戸市資料に筆者が破線矢印加筆）

最高と最低では 3 倍以上の差があり、地区によって改善効果に大きな違いが見られる。また、人口規模別に改善効果を見てみると、10 ～ 20 万人規模の都市において、悪化している都市が多くなっている（14 都市中 9 都市で減少）。

居住人口等の全 40 指標のうち、社会動態が指標とされている 2 指標と最新値が得られていない 3 指標を除いた 35 指標について、指標改善効果を算定すると、平均は通行量と同様 1% 増となり、半分の 19 指標では基準値を下回っている。最も指標改善効果が高かったのは、15% 増（浜松市）で最低は 8% 減（稚内市）であった。定住人口の改善効果は、地区間で大きな差異はみられない。また人口規模別に改善効果を見てみると、10 万人未満の都市において、悪化している都市が多くなっている（12 都市中 10 都市で減少）。

施設入込数等の全 30 指標のうち、基準値の記載のない 1 指標と最新値が示されていない 1 指標を除外した 28 指標の指標改善効果の平均は、19% 増で 3 指標のうちで最も大きな値となったが、12 指標が基準値を下回っている。最も指標改善効果が高かったのは 168% 増（藤枝市）、最も低かったのは 16% 減（鳥取市）で、通行量よりもさら

に大きな地区間の差が見られる。施設入込客数等をさらに、「主に観光客対象（宿泊者数や観光施設の入場者数等）」と「主に地域住民対象（図書館、公民館等の入込数）」に分類すると、指標改善効果が 1.0 を上回る指標数は、観光客対象が 18 指標中 9 指標にとどまっているのに比べて、地域住民対象指標の場合、10 指標中 7 指標となっている。このことから、地域住民対象の施設の方が、取組の効果が発現している指標の割合が比較的高い。また人口規模別に改善効果を見てみると、10 万人未満の都市において、改善している都市が多くなっている（6 都市中 5 都市で増加）。

3 指標を比較すると、居住人口等指標では、大半の地区（94%）が 0% 前後（マイナス 10% ～ 10%）に分布しているが、通行量と施設入込数等は比較的広く分布している。その中でも施設入込数等では、20% 以上の指標も多くなっているのが特徴である。3 指標の中では、通行量と施設入込数等の指標は、地区によって改善効果のバラツキが大きいことがわかる。

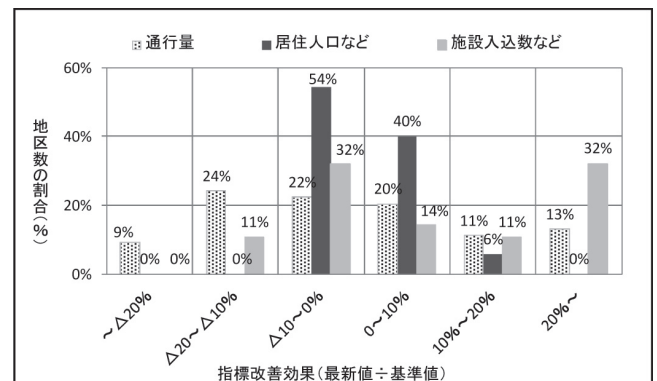


図 5.2 3 指標の改善効果の比較

5.2 趨勢値との比較 (図 5.3)

通行量の 32 指標、居住人口等の 31 指標では、趨勢値が試算されている。これらを基に、最新値 ÷ 趨勢値を算定して、認定中活計画における中活事業を実施しなかった場合（趨勢値）との効果の比較を行う。通行量指標では、平均は 16% 増であった。最も効果が高かったのは 67% 増（鳥取市）、最も低かったのは 37% 減（八戸市）で、6 指標で最新値が趨勢値を下回っている。

居住人口等指標では平均は 3% 増、最も高かったのは 18% 増（滝川市）、最も低かったのは、4% 減（北九州市小倉）で、8 指標で最新値が基準値を下回った。

趨勢値と最新値との比較で得られた状況は、認定中活事業の実施による実質的な指標改善効果と考えられる。その

分布を比較すると、居住人口等指標は、0～10%がピークとなり、マイナス10%～0%がそれに次ぐ。通行量については、特に大きなピークはなく、広く分散しており、上昇率が高いほど指標数は多くなる傾向が見られる。両指標とも、図5.2と比較すると、よりプラスの範囲に分布しており、認定中活事業による一定の指標改善効果を示していると考えられる。

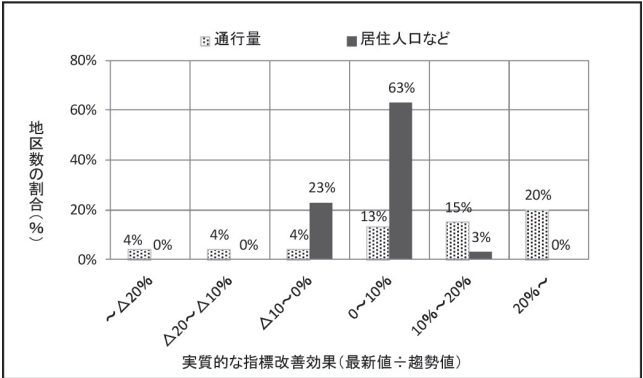


図 5.3 2 指標の実質的な指標改善効果（最新値÷趨勢値）の比較

6. 目標指標の達成状況の考察

6.1 全体の達成状況

ここでは、基準値を 100 とした場合、目標値に対して、最新値がどの程度の水準にあるのかを各指標の平均値を用いて比較を行った（表 6.1）。

表 6.1 目標達成率の比較

目標指標	目標値	最新値	達成率[目標値/最新値] (%)
通行量	124	101	81.5
居住人口等	108	101	93.5
施設入込数等	130	119	91.5

施設入込数等・居住人口等の達成率と比べると、通行量の達成率が大きく下回っていることがわかる。特に通行量は、最新値が居住人口等と同じ水準にも関わらず高い目標値を設定していたことがわかる。通行量について、地区別に目標値設定の考え方を見てみると、三沢市等 4 地区では、趨勢値が基準値よりも減少することを予測しながら、基準値の上に事業による増分を積上げて目標値を設定している。

居住人口等についても、北九州市小倉は「今後も人口減少傾向は続く」としながら趨勢値を基準値と同じ値としている。これらから適切な趨勢値を把握した上での目標値設定が重要と考えられる。

また、通行量で趨勢値を算定している 35 指標のうち 34 指標、居住人口等で趨勢値を算定している 31 指標のうち 25 指標が基準値からの減少を予測している。通行量・居住人口等では目標値の設定にあたって、人口減少傾向を将来目標設定においても受け入れざるを得なくなっている。更に、目標値の設定水準について、趨勢値を試算した地区と試算しなかった地区の比較を行ったところ（表 6.2）、通行量で 11 ポイント、居住人口等で 4 ポイント、趨勢値を試算しなかった地区の方が目標値を高く設定していることがわかった。

表 6.2 趨勢値試算の有無と目標設定水準

	趨勢値の試算有	趨勢値の試算無
通行量の目標の設定水準	1.20	1.31
居住人口等の目標の設定水準	1.07	1.11

6.2 達成水準が高い典型都市

典型都市として目標指標の改善効果が発現されている地区において、どのように施策展開がなされているのかを認定中活計画及び平成 22 年度のフォローアップ結果より整理・分析を行った（表 6.3）。

滝川市の取組は、中心市街地にコミュニティ施設等を積極的に集積（郊外立地機能の移転）していくというものとなっている。また民間事業者も中心市街地への住宅建設を進めた。全市人口が減少している中で、中心市街地居住人口等各種指標の向上は、市街地が縮退を進めていく際のモデルとなるものと考えられる（図 6.1 左 公的機能集約型）。

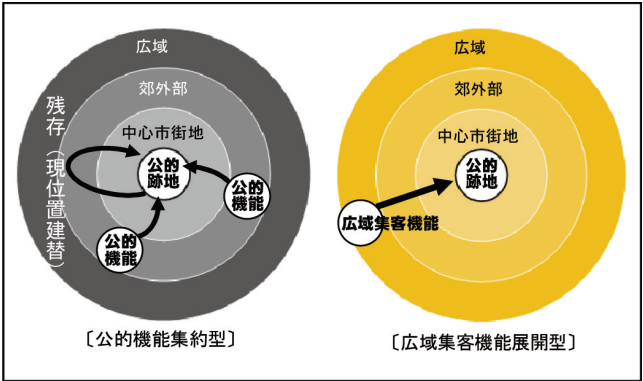


図 6.1 中心市街地における機能展開のパターン

藤枝市の取組は、地区内の大型病院移転跡地に、広域も対象とした集客施設を整備し、目標を達成している。成長都市（人口増加都市）の中心市街地活性化のモデルになる

ものと考えられる（図 6.1 右 広域集客機能展開型）。

表 6.3 典型都市の施策展開タイプ

都市名	施策展開タイプ	効果発現のポイントとなる取組 ^{注3)}
滝川市	公的機能集約型 ^{注1)}	市立病院・図書館の中心市街地への集約
飯田市	公的機能集約型	まちなか健康福祉拠点
秋田市	広域集客機能展開型 ^{注2)}	大型店跡地の商業開発
藤枝市	広域集客機能展開型	病院跡地への集客施設（商業施設・シネコン等）整備
大津市	広域集客機能展開型	公共施設の再整備
宮崎市	広域集客機能展開型	百貨店の増床

注 1) 病院・図書館等の公共公益施設を中心市街地に展開
 注 2) 大規模商業施設、シネコン等を中心市街地に展開
 注 3) フォローアップ報告「目標達成に寄与する主要な事業」から抽出

7. まとめ

① 目標値の設定の考え方

通行量では、目標値が、「中心市街地が賑わっていた時期に回帰する」という「回帰型」の考え方で設定されている地区が多い。このような目標値の設定は、将来像として住民には認知（イメージ）されやすいが、中心市街地の都市における位置付けが変貌してきているという現実からは乖離していることが、目標達成率の低さ（表 6.1）につながっているものと考えられる。特に都市構造の再構築ということで、これまでの趨勢とは異なったまちづくりを目指した地方都市リノベーション事業においては、上位計画等を踏まえ、対象地区の将来像を明確化した上で、目標値設定について考えていく必要がある。

② 目標値の設定水準

事業を実施しない場合の趨勢値を基に、事業実施の効果を積み上げて目標値を設定することが重要である。さらに、都市構造の再構築（集約型都市構造の実現）を目指した取組みであることから、実数の推移だけでなく、中心拠点区域の集積度（郊外やその他市街地との比較による人口密度の高まり等）による都市全体の活性化といった観点での目標値の設定も重要となる。

③ 都市全体としての集約化

中心市街地あるいは中心拠点区域といった、都市の核となる地域で事業を実施するだけでなく、周辺地域・郊外地域の機能の核地域への移転や、新規開発の抑制等、相対的に核となる地域の集積を高め、都市全体としての集約化を図っていく必要がある。

北海道滝川市の事例では、郊外に立地していた図書館を

中心市街地に移転・整備することにより、中心市街地への来街者増により、設定された目標指標が改善されたと考えられる（図 6.1 参照）。

また、新潟県長岡市では、認定中活事業において、中心市街地への機能集約を行っている。特に、中心市街地から一旦郊外に移転した市役所を、再度中心市街地に、市民交流施設と一体的に整備している。当該施設（アオーレ長岡）は、平成 24 年 4 月に開業し、1 年間で約 150 万人を集客している¹⁾（図 7.1 参照）。



図 7.1 長岡市中心市街地機能配置方針 長岡市資料より

更に、都市全体の集約化（集約的都市構造の構築）を進めていくためには、単に中心部に都市機能を立地させるに留まらず都市計画マスタープラン等の上位計画において、しっかりと都市の将来像を位置づけ、中心拠点区域等の整備と合わせ、郊外部からの機能移転や新たな整備の抑制等を図っていくことが不可欠である。特に郊外に居住する住民等にとっては、都市機能の集約化により利便性が低減する場合も想定される。都市全体のおかれている状況・将来像を明確にした上で、都市全体の活力の維持の観点から市民の理解を得ていくことが、これから特に行政に求められるものと考えられる。

補注

(1) 本研究は、『伊藤伸一・海道清信「中心市街地活性化基本計画における目標指標の特徴と達成状況」日本都市計画学会 都市計画論文集 Vol.47No.3 2012 年 10 月』を基に、加筆したものである。

(2) 典型都市は、今回対象とした 3 指標のうち 2 指標以上が設定され、いずれも効果が発現（最新値÷基準値＞1.0）されているものとした。

参考・引用文献

1) 「全国中心市街地活性化まちづくり連絡会議第 7 回総会及び第 12 回勉強会資料より」平成 25 年 5 月 23 日、長岡市にて開催