

研究報告

地方都市の中心市街地の問題に関する研究



佐々木 正
調査第三部
主任研究員

研究の背景と目的

地方都市の中心市街地が疲弊していると言われて久しい。中心市街地の衰退と言えば、郊外のショッピングセンター（以降、SCと略す）に商店街の客を奪われたせいだと信じられている向きもある。確かに地方都市の状況を見ると、“シャッター通り”と化した商店街（写真－1）がある一方で、郊外では大型SCが大いに賑わっている。

こうしたなか、中心市街地活性化が再び注目を集めている。平成10年にいわゆる「まちづくり3法」（後述）という制度が整えられたが、今日でも相変わらず郊外SCの進出は旺盛で、また、「まちづくり3法」の施策が思うような成果があがっていないこともあって¹、経済団体がまちづくりに関する意見等を提案したり、与野党が勉強会を始めている。

中心市街地の衰退が叫ばれた最初のころは、「商店街VS郊外SC」という構図で理解できたかもしれないが、今日状況を見ると、中心市街地衰退の原因は、郊外SCだけではなく、都市全体を取り巻く複雑な要因が絡んでいると思われる。郊外SCが目立つがゆえに悪者呼ばわりされるが、問題点のなかの1つに過ぎないのではないかな。



（出典）筆者撮影

写真－1 シャッターが降りた空き店舗が目立つ商店街

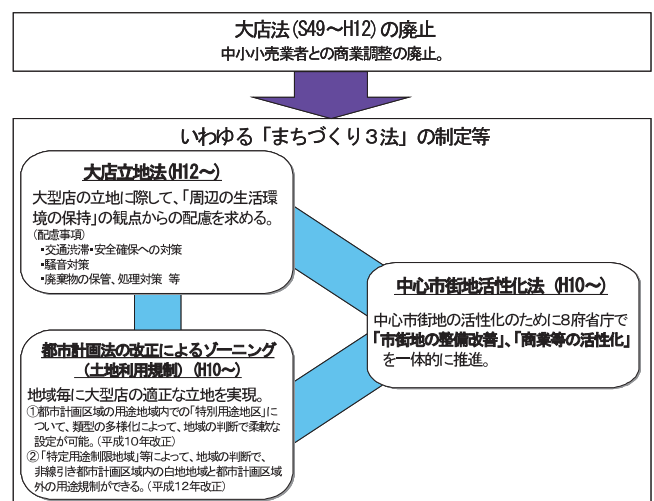
こうしたなか、国土交通省では「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について アドバイザリー会議報告書」（平成17年8月）を公表した。まさに今日の中心市街地の問題に様々な角度から考察を加え、中心市街地再生に向けた政策の方向性を打ち出した報告書である。

JICEはこれに関連する調査研究業務を国土交通省より受託し、私は中心市街地衰退の構造的要因分析、既存施策の評価などに参画する機会を得た。同報告書は国土交通省ホームページよりダウンロードできるので、本稿でその内容を紹介することは相応しくない。

本稿では、「まちづくり3法」が今日の状況にうまく対応できていない問題点に着目して、今日の中心市街地を取り巻く問題について独自の考察を加えたいと思う。

まちづくり3法とは

まず、いわゆる「まちづくり3法」について簡単に整理する。「まちづくり3法」とは図－1の3つの法律を指す。



（出典）アドバイザリー会議資料

図－1 いわゆる「まちづくり3法」

(1) 中心市街地活性化法

市町村が一定の条件を満たす区域を「中心市街地」として定め、活性化のための方針や目標、実施する事業に関す

¹ 総務省の行政監察の結果、中心市街地活性化が図られていると認められる市町は少ないとして、国土交通省等関係4省に対して改善を求める勧告が出ている。「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視」（平成16年9月16日）。

る基本的な事項等を内容とする「基本計画」を作成する。

この「基本計画」に基づいて、「市街地の整備改善に関する事業」と「商業等の活性化に関する事業」の2つを両輪として一体的に推進する。前者は、土地地区画整理事業、市街地再開発事業、道路、駐車場、公園整備等（主に国土交通省施策）、後者は商業集積の形成、都市型新事業の立地促進にかかる施策等（主に経済産業省施策）である。

（2）大規模店舗立地法（大店立地法）

平成12年に廃止された旧「大店法」²が、小売商業者の事業活動の機会保護を目的に大型店の出店を直接的に調整したのに対し、「大店立地法」では、大型店の出店が原則自由化された。その代わりに、大型店の出店を都道府県に届け出る際に、住民に対する説明会を開催するとともに、交通対策や駐車場確保、廃棄物処理や騒音対策等について都市計画や環境政策との整合性を審査する。

（3）都市計画法のゾーニング（土地利用規制）

都市計画の側面から上記2法を補完するのが、都市計画法によるゾーニング（土地利用規制）である。

都市計画区域では、市街地を「第1種低層住居専用地域」「商業地域」等の「用途地域」に区分して、大まかな土地利用規制を行っているが、これに市町村が「特別用途地区」を任意に上乗せして、さらにきめ細やかな土地利用規制を行うことができる。また、市街化区域と市街化調整区域を区分する、いわゆる「線引き」を実施していない都市計画区域では、郊外部（用途地域の指定がない、いわゆる「白地」）において、市町村が任意に「特定用途制限地域」を定めることにより、土地利用規制を行うことができる。

「特別用途地区」「特定用途制限地域」とともに、どのような制限を上乗せして設けるかは市町村の任意であるが、大型店の立地規制を目的とした「特別用途地区」あるいは「特定用途制限地域」を設定することもできる³。

² 「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」という正式名称が示すように、大型店の開店日や店舗面積、閉店時刻、休業日数を調整した。1980年代後半の規制緩和の動きや日米構造協議で日本市場の開鎖性を象徴する存在として取り上げられ、平成4年に店出調整の主役であった「商業活動調整協議会」が廃止され、平成12年には法律そのものが廃止された。

³ 愛知県豊田市等にその例がある。

「まちづくり3法」までの変遷の整理

ここでは、「まちづくり3法」制定までの時代の変遷を簡単に確認しておきたい。理解を早めるために、あえて郊外SCの視点を中心に整理する。（表－1）

今日、郊外SCの核店舗となっているGMS⁴と呼ばれる総合スーパーの業態が出現したのは昭和30年代後半のことである。このときには中心市街地内での出店であったので、「既存店VS大型店」という内部競争であって、中心市街地は生活利便を提供する広域の核としての地位を保っていた。

ところが、昭和40年代以降、自動車の普及と道路整備が進展し、さらに、人口増加によって郊外の宅地開発が進んだ。自動車社会の進展は、路面電車や旧国鉄の地方交通線の廃止、路線バスの衰退など公共交通にダメージを与える一方で、ロードサイド型の新しい商業業態を誕生させた。GMSが郊外にSCを展開するようになり、こうした状況から「商店街VS郊外SC」の構図となった。

バブル経済の崩壊以後は、我が国の社会経済システムに大転換が訪れた。「右肩上がり時代」の終焉、「護送船団」の終焉である。旧大店法は、大型店の出店調整を行うことで商店街を保護してきたが、大型店どうしの競争も和らげ、既存大型店をも保護する結果となっていた。これが内外から批判を受け、規制緩和が実施されると、郊外SCの進出とその大型化に拍車がかかった。また、競争の激化によって、「既存大型店VS新規参入大型店」の様相も見せるようになり、中心市街地から既存大型店が撤退した。

なお、中心市街地から郊外へ進出したのはSCばかりではない。市役所や病院等の公共施設も郊外移転した。

こうした状況は、東北地方某市を事例に見るとわかる（図－2）。某市の中心市街地は、かつては商店街に大型店や病院、公共施設が集中していたが、中心市街地の人口減少は、病院移転や大型店撤退以前から始まっており、

⁴ General Merchandise Storeの略：チェーン店舗展開を行っている総合スーパーのこと。我が国では、ダイエー、イトーヨーカ堂、ジャスコ（イオン）、西友等が代表例。

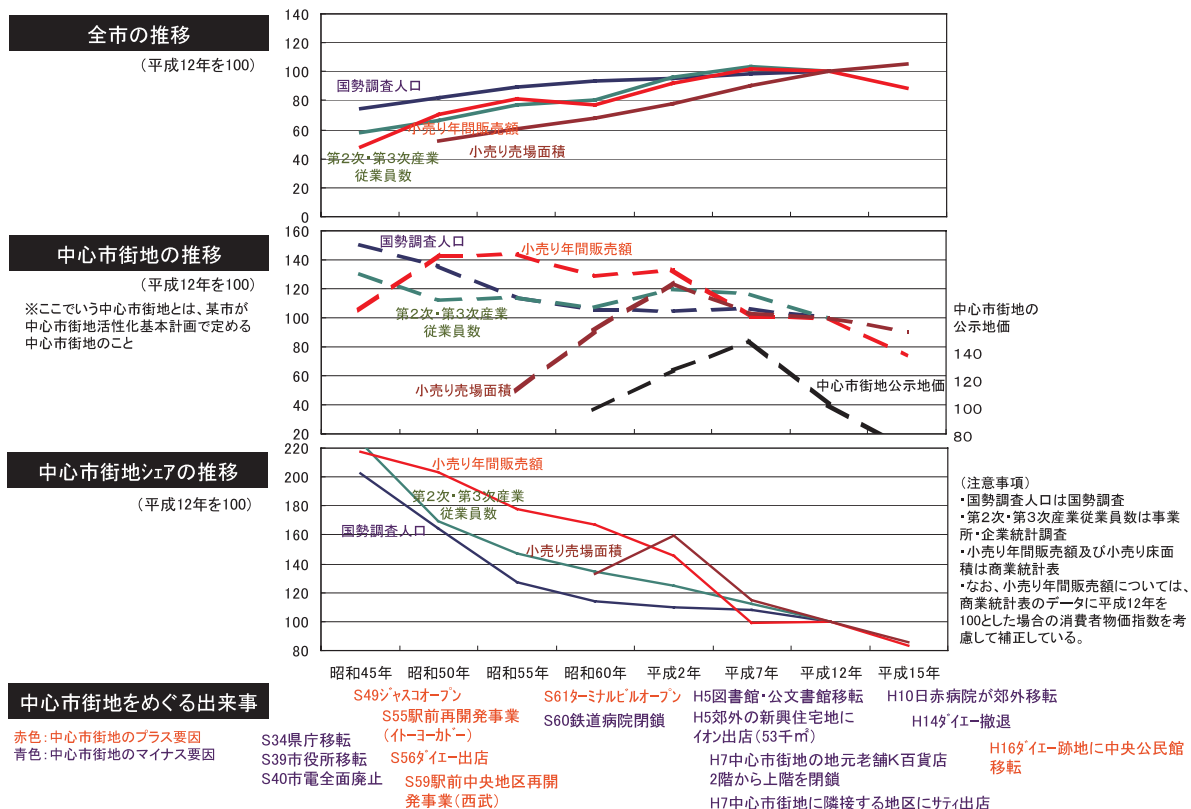
大型店を核とした賑わいは10数年程度しか続かなかった。郊外の新興住宅地に大型SCが開業すると連動して、中心市街地の小売り販売額は大きく減少しており、結果、

中心市街地の大型店にダメージを与え、大型店の集客に依存していた中心商店街の衰退に決定的な追い打ちをかけたと言える。

表－1 いわゆる「まちづくり3法」制定までの時代変遷

	市街地の形成	交通条件	商業の変化		まちづくり制度	時代背景 社会経済状況
			大型店	中心商店街		
昭和30	都市への人口集中	モータリゼーションの始まり	GMS(総合スーパー)形態の誕生	中心商店街の繁栄		格差是正→全総、新全総
昭和40	住宅地の郊外化 ニュータウン開発始まり		第1次流通革命 →GMSの本格化	商店街VSGMS →商店街内部の競争	都市計画法改正(線引き制度導入;S42) 旧大店法(S49)	所得倍増計画
昭和50	郊外化加速	道路整備の進展→国道・都道府県道改良率;S40末38.9%→S50末62.2%	ロードサイド立地業態誕生	商店街衰退の萌芽 →問題を内包しつつ中心商店街の活力は維持		定住社会→三全総
昭和60	市役所等 公共施設の郊外移転 地価高騰、地上げ等で都心空洞化	国鉄のJIR移行 地方交通線廃線 →公共交通の衰退	第2次流通革命 →郊外大型SC登場	中心商店街VS郊外SC →商店街衰退	旧大店法改正(商業活動調整協議会の廃止;H4)	大都市への再集中 多極分散型国土→四全総 日米構造協議・規制緩和 バブル経済
平成07			GMSの拡大と郊外立地の進展 →超大型SCの登場	商店街衰退の継続	中心市街地活性化法(H10) 都市計画法改正(土地利用規制;H10.H12) 大店立地法(H12)	
現在		LRT等公共交通の見直し	競争激化 →アウトレット等の新規業態の誕生 →既存大型店VS新規大型店 既存店の撤退		まちづくり3法見直しの機運	少子高齢化 人口減少

(出典)本稿において筆者が独自作成



図－2 東北地方某市を例にした中心市街地の推移

まちづくり3法の問題点

ここでは、まちづくり3法がうまく機能しにくい問題点がどこにあるかを整理する。

1 活性化を阻害する中心市街地内の構造的要因

(1) 店主や地権者等の意欲の問題

商店街が郊外SCに負けた要因として一番分かり易いのは、商店街が時代や消費者ニーズに対応できていないことである。自治体等で行っている消費者の意識調査を見ても、商店街に対する不満として必ず上位に上がってくる。

店主が郊外SCにもテナントを出しているとか、月極駐車場から賃料が得られるなど、商店街での商売以外の収入があるために真剣味に欠けているようなこともあるのではないかな。

(2) 空き店舗や空き地の活用

空き店舗が発生しても次の入居者を見つけて店を開けようとする積極性に欠けている。全国商店街振興組合連合会の調べによると、商店街の店舗の入れ替わりについて、「何もしていない」という商店街が約半数である。

また、土地への愛着やバブル期の高い地価の経験に縛られて、高収入を期待して良い条件でなければ貸さないという姿勢もあるようである。

ちなみに郊外SCでは、客の流れを考えたテナントの配置やテナント店長会による研修など魅力づくりに努めている。テナント家賃もSCの収益の1つであるので、ニーズに応えることができないテナントは入れ替るのである。

静岡市呉服町商店街では、商店街が「オーナー会議」を設置し、空き店舗には商店街に相応しい入居者を見つけるしくみを導入している例もあるが、商店街の取り組みとしては非常に稀な先進例である。

2 活性化施策そのものの欠点

(1) 位置づけが曖昧な基本計画

平成17年6月末現在、全国623市区町村において676

地区の基本計画が作成されている。中心市街地の法律上の要件は、「相当数の小売商業者の集積」と「相当程度の都市機能の集積」の2点であり、基本計画を策定する市町村が、この要件に照らして「中心市街地」となる区域を定めている。

実態は2haから900haまで市町村によって相当まちまちであり、「中心市街地」となる区域と市街地の実態が整合していないこともある。例えば、ある都市では、駅西側が旧来からの中心市街地であるのに、駅東側の新たに開発・整備している地区までも「中心市街地」に含めている。(図-3)



(出典) 中心市街地活性化室資料に筆者が加筆
図-3 「中心市街地」の指定と市街地の実態が整合していない例

また、計画の目標がキャッチフレーズの羅列であり、具体的な数値目標を掲げているのはわずかに14地区である。

このような基本計画では何のために事業を行い、どこに施策の焦点を当てて重点的に投資すべきか見えてこない。

一方、国の支援のあり方はどうか。基本計画を作成している676地区は、県庁所在都市や地域の核となる地方都市が主であることは当然であるが、目黒区自由が丘・横浜市関内・仙台一番町・名古屋栄から人口5000人に満たない北海道の村までもが、地方都市と同じ項目の基本計画を定めており、同じ内容の補助を得ることができる。それぞれの都市で中心市街地の状況が全く異なるし、なにより都市の性格が全く異なる。国としての支援の必要性や考え方などを再整理すべきではないだろうか。

(2) 商業振興への偏り

中心市街地活性化法は商業振興に軸足を置いているため、例えば、居住や業務、医療、教育、文化、行政等の商業以外の都市機能に対する機能強化という視点に乏しい。

また、基本計画に基づき事業推進を支援するため、「まちづくり機関」(TMO⁵)を設置し市町村の認定を受けることができる。TMOは欧米のそれを参考に取り入れたものであるが、我が国では法により小売商業高度化に機能が限定されている。そのため、筆者の調べによると、平成17年9月現在、全国に375の認定TMOがあるうち、商工会議所・商工会を認定しているのが約7割である。

(3) フォローアップの欠如

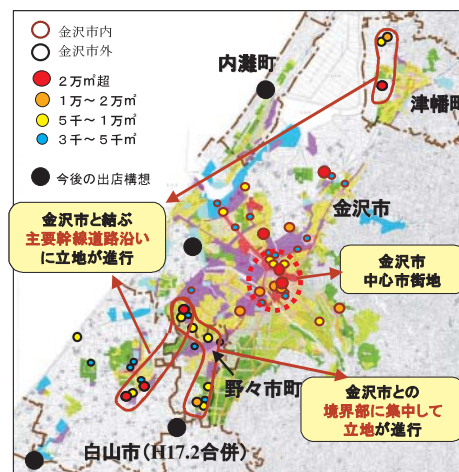
基本方針に位置づける各種事業について、実施状況の把握や事業の促進等の行程管理を行ったり、計画の見直し等のフォローアップが十分に行われていない。

(4) 単独の市町村での取り組みの限界

地方分権の推進により、都市計画の権限も市町村に委ねられたものが一部ある。地元に着目したきめ細かい課題には地方分権は有効かもしれないが、広域的に大きな影響を及ぼすようなものについては、市町村が広域的な影響を考慮して行動するとは限らない。

金沢市を例に紹介する。金沢市では、中心市街地が機能低下していることから、我が国では京都市と金沢市の2例しかないと言われている商業施設の立地に関する独自条例を定めている。その内容は、特に都心軸において商業機能の立地を誘導すると同時に、生活環境の保全やまちづくりとの整合性を図るため、商業系用途地域以外における無秩序な大型店の立地を規制するもので、市内の市街化区域を7つのゾーンに区分し、それぞれのゾーンにおける店舗面積の上限を定めている——つまり、商業機能の立地を誘導したい都心部では上限を高く、立地を制限したいゾーンでは上限を低くしている。

これによって、金沢市内では商業施設がうまく誘導できているが、条例が及ばない周辺市町では、金沢市との市境付近や金沢市と結ぶ幹線道路沿いに集中して大型店



(出典)金沢市作成資料

図－4 金沢市と周辺市町における商業施設の立地

が立地し、さらに金沢都市圏をマーケットとして有望とみたGMSが金沢市の周辺市町へSC進出を構想するなど、金沢市の中心市街地活性化の努力を打ち消しかねない状況になっている。(図－4)

都市計画法の「特別用地地域」「特定用途制限区域」を活用した大型店の立地規制等が一部の市町村でしか実施されていない背景には、このように1つの市町村だけが努力しても、意味がないという実情を反映している。

さらに言うと、自分の市町村に郊外SCの進出計画が持ち上げれば、雇用や税収が期待できるので、中心市街地活性化を語る一方で、郊外SCが出店できるように都市計画変更を行う市町村もある。さもないと、SCは規制のない隣の市町村へ進出してしまい、お客も税収も雇用も隣の市町村に行ってしまうからである。

3 郊外立地を促すもの

(1) 都市計画制度の問題

都市計画制度にも、郊外SCの進出を許してしまう“抜け穴”がある。例えば、市街化調整区域における開発行為は、開発面積が20ha（一部5haまで引き下げ可）以上のものは許可され得る。大規模住宅地のような計画的な開発であれば市街化調整区域の無秩序な土地利用に当たらないと理解して許可し得るという意味であるが、郊外SCが進出する際にも使われることがある。つまり、郊外

⁵ Town Management Organizationの略。

SCだけで20haの土地開発をしようとするのである⁶。

また、「線引き」を行っていない都市計画区域において用途地域の定めのない「白地」や都市計画区域外では事実上用途制限が無く、最低限の基準を満たす場合には開発許可をしなければならない制度となっている。

(2) 農政の問題

農地転用の問題である。都市計画区域外で農地が転用された場合、農地関係の規制も都市計画関係の規制も及ばないまま開発が行われる可能性がある。

GMSはたいてい不動産を自己所有せずに賃貸しているが、農地を郊外SCに賃貸した場合には、その賃貸収入が農業収入の25～50倍と言われる。営農環境が厳しいなかで、そうした農地の利用を農地所有者が希望する向きもある。

農地の土地利用問題と都市の郊外開発とを包括的に検討する必要があるだろう。

(3) 公共公益施設の郊外移転

中心市街地が大事だと言いながら、公共施設が郊外に移転することもある。実は、病院や福祉施設等の公益的な施設の立地や公的主体が行う開発行為は、市街化調整区域であっても開発許可が不要となっている。

ただし、郊外に出ざるを得ない事情もある。例えば、病院を老朽化のために建て替えたいが、中心市街地では敷地が狭いために建て替えが困難であるとか、駐車場が確保できないというような問題があり、地価が安く広い敷地を確保できる郊外を選択することが考えられる。

自動車社会の地方都市では、高度機能を持つ広域拠点病院こそ、道路交通条件のよい郊外の方が立地場所として相応しいという考え方もある。

欠落など中心市街地の側にも問題があるし、「まちづくり3法」にも不備があることを指摘した。

『郊外開発を規制すれば中心市街地問題は解決する』という考えは、いかにも「商店街VS郊外SC」の延長線上の対症療法的な考え方であり、不適切である。郊外SCが市民から、「便利で楽しい」と支持されているのも事実であるし、ここで述べた様々な課題にもメスを入れなければ、根本的な解決にならないだろう。

そもそも、市民は日常生活のなかで、こういう用件は中心市街地が便利、こういう用件は郊外SCが便利、こういう機能は隣の都市が充実している、こういうサービス機能は家の近隣にあった方がよいと、使い分けているのが実情だろう。したがって、今後は、市町村単位で計画するのではなく、市民の行動も意識して、生活圈（都市圏）のなかで機能分担するような広域的な発想が必要になるだろう。

さらには、地方財政の厳しさ、人口縮小、高齢化の進展という時代状況も踏まえて、地方都市の都市構造や生活圈（都市圏）全体をデザインし直すことが必要であろう。

それぞれの地方都市の実情を踏まえて、例えば、物流や高度医療機能のような広域拠点は交通条件のよい郊外に立地することが合理的な場合もあろう。あるいは、現に存在する郊外SCとの棲み分けを考えながら、中心市街地が果たすべき役割や中心市街地に立地させるべき都市機能は何かという議論も必要である。中心市街地の「歴史・文化」「まちの顔」という価値も認めるが、そのような情緒的なものだけでは活性化は進展しないのではないかと。

都市をどうデザインするというコンセンサスが形成できれば、中心市街地への投資も無駄にならないし、よくマネジメントされた郊外開発もあり得るだろう。要は、その都市のまちづくりの哲学がきちんと議論されなければ、せっかくの「まちづくり3法」の見直しがあっても、新制度に「魂」がこもらないのではないだろうか。

参考文献

- 1) 2005年8月、「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について」[アドバイザー会議報告書]

⁶ 例えば、中国地方某市では、市街化調整区域に30haの開発を行い郊外SCの新店を計画する民間事業者があり、市では都市計画法第34条第10号イの規定に基づく大規模な開発行為について総合的な検討を行うため、庁内に大規模開発検討委員会を設置した。

まとめ

今日の中心市街地の問題については、商店主の意欲の