

地方都市の中心市街地活性化のあり方に関する研究
- シェイプアップ・マイタウン計画に着目して -

都市計画研究室 荒生 隼一
指導教官 中出 文平
樋口 秀

1. 研究の背景と目的

近年、中心市街地の空洞化や活力の低下が問題視され、1998年には「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（以下、中活法）」が施行された。しかし、1980年代後半、旧建設省都市局では所管事業計画として「シェイプアップ・マイタウン計画」を制定し、中心市街地の魅力が低下し、今後の都市活力低下につながることを懸念した都市を対象に中心市街地活性化のための計画を募った。これは、人口25万未満で、各道府県内第2、第3都市を主たる対象にすえ、中心市街地の魅力と都市活力の向上を目指してS60年～S62年までにモデル都市として26都市を認定している。各都市は認定後15年～17年間、中心市街地活性化を目指し事業を行ってきているが、26都市の中24都市が中心市街地活性化基本計画を策定しており、残りの2都市についても策定準備中である。このことから、シェイプアップ・マイタウン計画のみでは中心市街地の衰退を防ぐことができなかつたことが予想される。よって本研究では、この計画に視点を絞り、認定26都市におけるシェイプアップ・マイタウン計画事業の特性と事業進行状況、事業の効果、問題点を把握する。そのうえで、地方都市で今後必要とされる市街地整備、中心市街地活性化基本計画の策定・見直し時のポイントを検討することを目的とする。

2. 研究の方法

認定を受けた26都市にシェイプアップ・マイタウン計画、中心市街地活性化基本計画の計画書、中心市街地に関する資料を提供していただくと共に各自治体担当課にアンケート調査を行った。アンケート調査により、事業の効果、課題を分析し、計画書を読み込むことでシェイプアップ・マ

イタウン計画の特性を分析する。

その上で、いずれも県内第2都市である北陸4都市に対してヒアリング調査・現地視察を行い、計画・計画事業の詳細を分析する。

以上の知見を基に計画の特性を把握し、今後の市街地整備、中心市街地活性化基本計画の策定・見直しのあり方を提言する。

3. シェイプアップ・マイタウン計画概要

本制度は都市の顔である中心市街地を対象として、それぞれの地方都市の個性や独自性を生かし、また、民間活力を活用しつつ、都市再開発、都市基盤整備、公共公益施設の整備等各種の施策を効果的に実施することにより、都市の相対的な魅力の増進と活性化を図ることを目的としている。そして、独自の・総合的まちづくり計画を地方公共団体から募り、これらの中から全国の模範となる優れた計画を選定し、当該計画に基づく所管事業を積極的に推進しようとするものである。また、この計画が全国の中心市街地活性化モデルとしてふさわしい計画を目指していた。計画認定の基準は市町村から申請された計画の中から、以下の点を総合的に勘案して、人口概ね25万人以下の地方都市を対象に市町村が都道府県と協議の上策定したものを当面3ヵ年で全国15都市程度（実際に認定を受けたのは26都市）の計画を建設大臣が認定することとしていた。活力と魅力に富んだ中心市街地を形成するために必要な公共公益的施設等の整備が適切な規模で有機的関連を持って計画されていること。活性化推進の核となる事業の実施はもとより、当該活性化計画の円滑な実施が見込まれること。商業等の利便の増進、良好な居住環境の形成等に資するような民間施設の建設・更新及びソフトなまちづくり方策等に

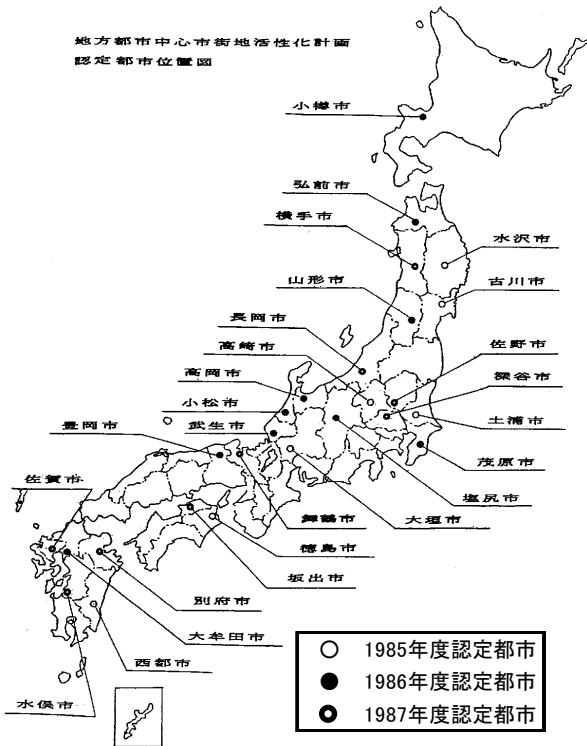


図1 シェイプアップ・マイタウン計画認定都市

表1 シェイプアップ・マイタウン計画認定都市概要

	市町村名	都道府県	人口	都市区分	シェイプアップ・マイタウン計画認定年度	中心市街地活性化基本計画提出年月日	シェイプアップ活性化エリア	中活活性化エリア
1	小樽市	北海道	150,687	2	1986	1999/8/10	250	210
2	弘前市	青森県	177,086	2	1986	2000/12/3	132	130
3	水沢市	岩手県	60,990	4	1985	2000/3/7	55	114
4	古川市	宮城県	72,897	4	1985	1999/3/24	120	145
5	横手市	秋田県	40,521	5	1987	1999/7/5	75	106.9
6	山形市	山形県	255,369	1	1986	1999/3/15 (2001/3/28)	172	235
7	土浦市	茨城県	134,702	3	1985	2000/8/28	250	60
8	佐野市	栃木県	83,414	4	1987	2000/12/13	45	165
9	高崎市	群馬県	239,904	1	1985	2000/5/8	208	245
10	深谷市	埼玉県	103,534	3	1987	1999/12/1 (2002/6/28)	140	100
11	茂原市	千葉県	93,779	4	1986	2000/5/23	90	60
12	長岡市	新潟県	193,414	2	1987	1999/4/12	250	104
13	高岡市	富山県	172,184	2	1986	2000/7/26	125	150
14	小松市	石川県	108,622	3	1986	1999/5/25 (2001/7/16)	260	167
15	武生市	福井県	73,792	4	1986	2000/5/7	73	105
16	塩尻市	長野県	64,128	4	1986	1999/3/15	110	110
17	大垣市	岐阜県	150,246	2	1985	1998/12/21	50	168
18	舞鶴市	京都府	94,050	4	1987	2002/5/31	245	167
19	豊岡市	兵庫県	47,308	5	1986	2000/4/25	110	110
20	徳島市	徳島県	268,218	1	1985	1999/4/22	110	74
21	坂出市	香川県	59,228	4	1987	2000/11/5	140	130
22	大牟田市	福岡県	138,629	3	1986	策定準備中	100	
23	佐賀市	佐賀県	167,955	2	1987	1998/10/23	130	88
24	水俣市	熊本県	31,147	5	1987	策定準備中	158	
25	別府市	大分県	126,523	3	1987	2000/4/27	120	120
26	西都市	宮崎県	35,381	5	1985	1999/4/22	155.6	33

単位:ha

において民間活力が十分に配慮されていること。以上の三点が認定の基準である。

認定を受けた26都市の人口規模は20万人以上の地方中核都市から人口5万人未満の地方中心都市まで幅広く分布しているが、いずれも地方定住圏の核となる重要な都市である(図1、表1)。また、これらの都市は全国に分布しているが、東北、関東、北陸、九州地方が比較的多く、近畿、中国、四国が少ない結果となっている。

なお、計画策定当初、10年を実施計画の目途と設定していたが、国としても中心市街地の活性化については重要な課題と認識しており、計画策定より15年以上経過した現在もシェイプアップ・マイタウン計画の事業展開を行い、推進全国協議会、ブロック協議会(東北、関東甲信越、中部・近畿、四国・九州ブロック)も毎年開催している。

4. シェイプアップ・マイタウン計画の特性

シェイプアップ・マイタウン計画で計画された事業によって、中活法制定前(1998年)までの中心市街地はどのように変化したかについてアンケート調査により把握した。

その結果、定住人口の確保ができなかった都市が殆どである(図2)。人口規模別では、各項目共に小規模都市であるほど有効な市街地整備ができにくい傾向にあった。

中心市街地衰退の要因は、各都市共に郊外部での開発が大きな要因と考えている(図3)。また、有効な整備ができなかった定住人口の確保に係る中心市街地での人口減

少が衰退要因であった。小規模都市では、中心市街地だけでなくその周辺部についても人口減少が進んでいる。

今後行ふべき市街地整備では、群を抜いて定住人口の確保が挙げられた(図4)。有効な整備ができておらず、中心市街地衰退の要因である項目のため必要な整備と考えている都市が殆どであった。しかし、中心市街地衰退の最大要因であった郊外開発を規制すると考えている都市は殆どなかった。

各都市が位置づけた再開発事業の完成割合は半数であり、残りの半数は完成していない。完成できなかった事業の約6割が頓挫しており、4割が現在も事業推進中である。人口規模が大きいほど完成率が高い傾向にあり、小さいほど事業が頓挫しやすいこと、事業を計画していない傾向にある。頓挫した事業や完成してもうまく機能していない事業に関しては、商業系再開発事業が多い傾向にあった。頓挫した都市は、財政難、社会情勢の変化により見直しが必要となったこと、市民合意がうまくいかなかったこと等が原因と捉えていることがわかった。

アンケートの結果より、今後定住人口の確保が重要な市街地整備の課題であることが考えられる。そこで、シェイプアップ・マイタウン計画、中心市街地活性化基本計画を読み込み、各都市がどのように居住系事業について考えていたかを把握した。その結果、シェイプアップ・マイタウン計画に比べ中心市街地活性化基本計画では居住系事業の事業数が2倍以上になっている。しかし、箱物整備や道路

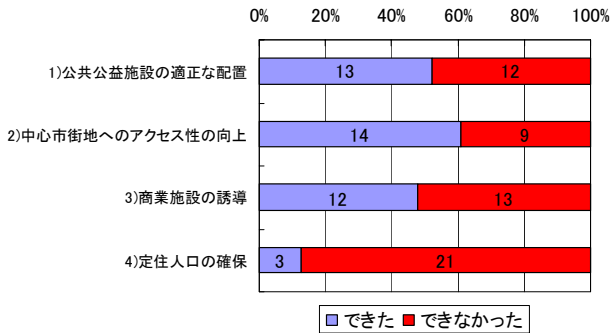


図2 計画事業の有効性

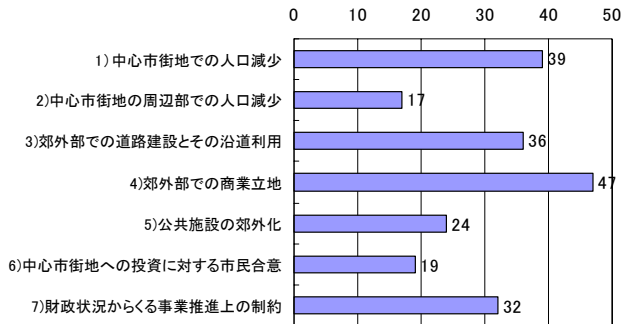


図3 中心市街地衰退の要因

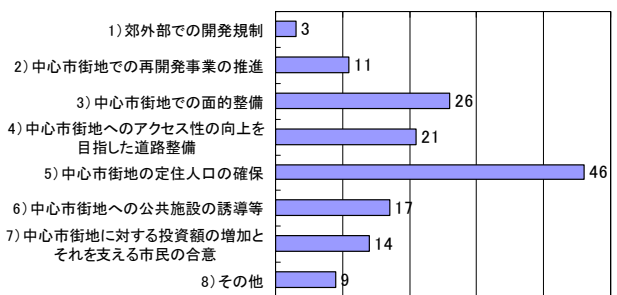


図4 今後必要な市街地整備

表2 計画事業の内訳(26都市合計)

	シェイプ	中活
箱物整備	163	166
区画整理	38	43
再開発事業	45	58
道路	196	145
公園	94	59
居住	4	37
上下水道	40	7
河川	18	9
その他	6	21

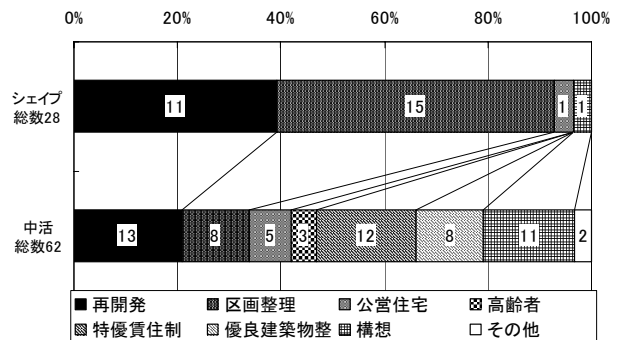


図5 居住系事業の内訳

事業と比べると居住系事業は少ない。また、計画された事業においてシェイプアップ・マイタウン計画は区画整理事業による住宅の誘導が約半数を占めていることに対し、中心市街地活性化基本計画では、特定優良賃貸住宅制度、優良建築物等整備事業などが多くなり、事業が多様化している(表2、図5)。計画の方針の中でも中心市街地活性化基本計画では事業内容が緻密かつ具体的に記載されていることに対して、シェイプアップ・マイタウン計画では、道路整備、土地区画整理事業などその他の計画された事業が完成するに伴い定住人口の確保が図れると考えていた都市が多かった。

認定26都市はシェイプアップ・マイタウン計画の評価として、多くの都市は位置づけられた事業が完成することにより、中心市街地活性化、商業活性化のきっかけになると考えている。このことから、一定の評価はなされていることが窺える。しかし、市街地のハード整備だけでは中心市街地活性化には結びつかず、今後はハード整備、ソフト整備の一体的開発が重要と考えている都市が多かった。

5. 北陸4都市における計画の詳細

ヒアリング調査、現地視察を行った北陸4都市(長岡市、高岡市、小松市、武生市)について、シェイプアップ・マイタウンの特徴、市街地整備の最重要課題である居住系事業についての詳細、再開発事業の実態を分析した。

【長岡市】

長岡市は、シェイプアップ・マイタウン計画の事業が殆ど完了している。18事業が完成(2事業は現在も事業中)し、未着手の事業が3事業である。完了した事業は全体の約80%にあたる。未着手の事業は、時代の波に合わなくなったためである。居住系事業については中心市街地活性化基本計画で都心地区の利便性を生かした居住や福祉などを主要な都市機能と位置づけ、住宅型の再開発を目指している。

【高岡市】

高岡市は、シェイプアップ・マイタウン計画で計画された市街地整備がほぼ完成している。残っている事業は商工サイドのソフト事業のみである。高岡市がシェイプアップ・マイタウン計画の事業推進がスムーズに進んだ理由は、大規模イベントの開催に大きく影響している。高岡市は1990年代前半に「インターハイ」、「富山国体」、「緑化フェア」などの大きなイベントが相次いだ。そこで、市街地の化粧直しをするため、事業が加速的に進んだようである。

そもそも、高岡市のシェイプアップ・マイタウン計画は上記のイベントのための市街地整備計画として計画されたため事業予算がつきやすかったと言え、計画の完成度が高くなった。居住系事業については、商業・業務施設との併用賃貸住宅の整備に力を入れており、その先駆けとして2000年に市営住宅を含む複合型集合住宅が完成している。

【小松市】

シェイプアップ・マイタウン計画の中でも特に重要なポイントの一つがJR小松駅を中心とした各商店街の近代化事業並びに旧国鉄貨物ヤード跡地を含む市街地再開発事業等、中心商業ゾーンの再開発であった。再開発事業は地区住民の賛同が思うように得られず進捗は停滞した。この間郊外大型店が進出し、さらに、この再開発事業区域の商店自体が大型店へテナントとして進出することとなっていた。そこで、再開発を断念し、公共施設の整備を先行させる事業手法として、土地区画整理事業に修正することとなった。居住系事業については、中心市街地活性化基本計画で市営住宅の建設等を検討しているが表面化しておらず、シェイプアップ・マイタウン計画同様に他の市街地整備が完了することにより定住人口の確保を図ると考えている。

【武生市】

武生市はシェイプアップ・マイタウン計画で位置づけた大きな事業がほぼ完了している。しかし、商業系再開発については頓挫し、違う形で完成している。その背景には、1990～1993年までテナント交渉を行ったが、テナント誘致の失敗、区域内の地権者の同意が得られなかったため、1993年に再開発事業を断念した。また、シェイプアップ・マイタウン計画認定時に計画に対して住民の同意をえなかったこと、市議会を通さず行政のみで計画したことにも起因している。そこで、街並み環境整備事業として街並みや蔵を再生し、市の顔の表情づくりとしてあるものを残し、有効利用するに転換し完成している。現在ではこの整備について全国からの視察等もあり、2001年には国土交通大臣より都市景観大賞「美しいまちなみ大賞」を受賞している。居住系事業においては、定住人口促進プロジェクトと題し都心居住に力を入れている。しかし実情は、権利関係や投資額が大きいなど障害も多いため、郊外部の田畑に住居系用途地域を指定している。これは、郊外化を促進するだけでなく、将来の人口規模では中心市街地を含めた数箇所を市として整備することが難しいことが予想され一概に良い整備とは言えない。

【再開発事業】

頓挫した事業の失敗要因は主に用地買収であることがわかった。また、成功した事業にでも、規模が縮小されている事業も存在している。このことから、権利関係が複雑で、巨大な敷地面積を要する再開発事業は困難であること

が窺える。地価の高い中心市街地での用地買収には莫大な予算が必要とされ、事業採算が合わなくなり、事業が頓挫や縮小につながっている。

また、民間業者施行の再開発事業は、テナントの都合などにも大きく左右されている。このことから商業系の再開発事業はテナント任せとなっている。それに対し、公共施設の再開発は、都市サービスとして必要不可欠な内容も含むため、失敗が少ない傾向にある。

【計画の問題点】

シェイプアップ・マイタウン計画は旧建設省所管事業であるが、計画の実施に対する特別な予算はない。そのため、アンケート結果でも「財政状況から来る事業推進上の制約」が中心市街地施衰退の大きな要因に上げられたように、事業推進に大きく影響している。高岡市のようにイベント成功のためには市街地の化粧直しをする必要があり、そのための市街地整備計画にシェイプアップ・マイタウン計画を位置づけている都市も存在している。

【計画推進上の問題点】

中心市街地を整備するためには用地買収を巧妙に行わなければならない。中心市街地は郊外の整備に比べ地価が高いため、初期投資が大きい。また、地方都市は土地に対する執着が強い傾向にあること、中心市街地は権利関係が複雑であるため金銭以外にも用地買収には大きな障害が控えている。仮に、用地買収が速やかに進んでも、住民から「中心部に過剰投資である」などと批判を受けやすいことも現状である。さらに、議会で予算が通るかに関しては市長、議員等の理解にも大きく左右している。

6. まとめ

人口規模による計画促進上の問題

シェイプアップ・マイタウン計画は人口規模が5万人未満の都市から25万人まで（計画当初）幅広く認定されている。計画された事業は、人口規模が小さい都市ほど実現できていない傾向にある。

郊外開発との兼ね合い

中心市街地衰退の最大要因は郊外部開発であった。しかし、今後行うべき市街地整備に関して、郊外部での開発規制は重要であると考えている都市が非常に少ない。これは、郊外部の開発が都市全体に与える利益が大きいため、それを規制することにより、中心だけでなく都市全体の活力低下になりうるため規制は必要ないと考えている都市が多い。将来人口減少が起こると予算上、中心、郊外の数箇所を同時に整備することが困難なことが予想され、一概に郊外住宅地整備が良いとは言えない。

再開発事業について

計画された再開発事業の完成率は約半分であった。再開

発事業の効果がみられる都市は、相当な集客力があり、中心市街地活性化に大きく貢献している。その一方、再開発事業を実現できていない都市は、完成しても保留床の処分が難しいこと、キーテナントが撤退するなど中心市街地衰退に歯止めがかけられなかった。再開発事業の中心市街地活性化に与える影響はいい意味でも悪い意味でも大きいことが言える。

また、頓挫または失敗した再開発事業は、商業系再開発が多い。再開発事業失敗の原因として、用地買収の失敗、テナント誘致の失敗が主な原因であることがわかった。

完成した事業についても、用地買収を失敗し、規模が縮小して完成している事業もある。中心市街地活性化基本計画では、需要が確実に望める公共施設がメインの再開発、住宅系の再開発が主力である。商業系を含む複合型再開発でも、住宅と複合し、商業環境を維持できる計画となっている。

居住系事業について

中心市街地のマンションは交通や生活の利便性、除雪などの維持管理性の容易性が高いため需要が多く、特に高齢者の需要が大きい。しかし、都心部での事業は権利関係が複雑で容易に住宅、共同住宅を誘導することが難しい。武生市のように、人口規模の小さい都市は、都心部の定住人口を確保するための事業より、地価が安い郊外部の田畑に住居系の用途地域を指定し、人口を貼り付けることの方が都市全体の人口は増えるかもしれない。しかし、人口分布がばらばらになることや造成した区画が売れ残る可能性もある。そのため、郊外開発同様に将来、人口減少が起これば中心、郊外の数箇所を同時に整備することが困難なことが予想され、一概に郊外住宅地整備が良いとは言えない。

計画の問題点

シェイプアップ・マイタウン計画は、計画自体に特別な予算を持たない計画である。このことが事業推進に大きく影響している。

6. 提言

定住人口の確保案

現段階では都心部での定住人口の確保が最重要課題であり、中心市街地活性化のためには、「定住人口の確保」を誘導する事業が今後も必要な事業であると考えられる。中心市街地活性化基本計画では定住人口確保策の強化されているがそれ以上の強化が望まれる。

商業主体でない街づくり

アンケート結果より、郊外開発は中心市街地衰退の大きな原因であるにもかかわらず、郊外開発を規制すると考えている都市が少ない。このことより、将来の商業は、中心市街地と郊外の2極化又は郊外に購買客のほとんどが流れ

てしまう可能性もある。郊外開発により、中心市街地の商業が衰退に拍車がかかっている現在、商業活性化で中心市街地活性化につなげるのは難しい。商業活性化と中心市街地活性化は関わりが深いが必ずしも同じではない。そこで、地方独自の歴史、文化、伝統芸能などを取り入れた「独自の中心市街地整備」や都市サービス（市民に対する）を受けるため確実に、ある程度の集客が見込むことが可能な「公共施設主導の確実な中心市街地整備」を提案する。商業ではなく、違った魅力で中心市街地の求心性を保つことも視野に入れ市街地整備を考えるべきである。

以上の 、 が現在の有効な市街地整備のあり方と考え、この2点を実現するためには 、 の整備が必要と考えられる。

ストックの有効利用

中心市街地は、建蔽率、容積率が高い。しかし、低未利用地、空きビル、空き店舗が多く存在している。その背景には権利関係が複雑で開発を行いにくいことがわかった。現在も中心市街地活性化基本計画などで、いくつかの法整備が採用されているが土地、建物の所有者との問題があり中心市街地の用地買収が困難である。これがストックの未利用につながっている。しかし、中心市街地活性化のための予算を減らすためにも、あるものを有効利用することが大事であり、今後はさらに空き店舗、空きビル、低未利用地の有効利用が大きな課題であると考えられる。そこで、それを誘導するソフト事業の強化等が望まれる。

住民参加の街づくり

アンケート調査やヒアリングの結果からも中心市街地への投資に対する市民合意が得られないと事業推進の大きな妨げとなっていることが明らかになった。行政は整備案を住民に提示し、整備の意義を理解してもらおうと共に住民の意見を反映すべきである。また、中心市街地活性化に関係する地権者、商業者に対して中心市街地の問題の意識向上とその啓発が必要である。

以上の ~ を有効に整備するためには、いずれの項目でもハード整備を活かすため、計画促進のための有効なソフト整備が必要である。また、中心市街地活性化に関係する住民、行政、商工会議所、TMO、民間活力、商業従事者の関係を密にする必要がある。互いの考え、整備案を理解し最良の案を推進し、中心市街地活性化につなげるのが最重要と考える。

< 補注 >

人口は2000年の国勢調査の値を用いている。また、都市区分では2000年の国勢調査の人口で20万人以上の都市を「1」、15万人～20万人の都市を「2」、10万人～15万人の都市を「3」、5万人～10万人の都市

を「4」、5万人未満の都市を「5」としている。
図中の数字は都市数を表している。アンケート調査で無回答の自治体が存在したため、有効都市数がそれぞれ異なっている。

アンケート調査で中心市街地衰退の要因を調べるため、各項目に「大きく影響している」、「多少影響している」、「影響なし」で回答してもらい、それぞれ2点、1点、0点と定義し、その合計点を影響度としてグラフ化した。

アンケート調査で必要と考えられる市街地整備を8項目から上位3項目選んでもらい、「 」、「 」、「 」で記入してもらい、3点、2点、1点と定義しその合計点を重要度としてグラフ化した。

図5の居住系の内訳には土地区画整理事業による住宅の誘導や再開発事業による住宅整備も含まれるため、表4の「居住」の数と図5の総数の数が異なっている。つまり、表1の「居住」と「区画整理事業」の住宅誘導と「再開発事業」の住宅整備の総数が図5に対応している。

<参考文献>

地方都市中心市街地活性化計画の大臣認定について
- シェイプアップ・マイタウン計画 - , 新都市 (発行年月日不明), 建設省都市局都市政策課, 財団法人都市計画協会

61年度地方都市中心市街地活性化計画の認定について
- シェイプアップ・マイタウン計画 - , 新都市 (発行年月日不明), 建設省都市局都市政策課, 財団法人都市計画協会

62年度地方都市中心市街地活性化計画の認定について
- シェイプアップ・マイタウン計画 - , 新都市 第41巻第6号 (昭和62年6月号), 建設省都市局都市政策課, 財団法人都市計画協会

シェイプアップ・マイタウン計画計画書 (認定26都市)

中心市街地活性化基本計画計画書 (提出24都市)
大牟田市中心市街地活性化基本構想 (平成14年6月), 大牟田市

都心居住に関する基礎調査報告書 (平成13年6月), 長岡市都市整備部

建設省, 都市政策研究会, シェイプアップ・マイタウン - 都市活性化への処方箋, ぎょうせい, 昭和62年1月20日