

## 中部圏における都市再生のあり方

地方中核都市再生計画 - 魅力ある地方中核都市実現のために -

### はじめに

中部圏は、製造業を中心に景気拡大が続くなど経済という点では恵まれた圏域であるものの、多くの都市で中心市街地の空洞化に悩まされており、中部圏の都市も都市再生が急務である点では例外ではない。こうしたなかで、懸念されるのは地方都市が本来持っていた魅力も失われつつあることである。中部圏の地方都市は、自動車の利用を前提とした都市構造となっており、様々な機能が無秩序に拡がって街の姿をとどめていない都市が非常に多い。さらに大きな問題は、地方を代表する中核都市クラスの都市でも、自動車が生活手段として定着しており、中心市街地が急速に衰退していることである。本来地方中核都市が求められるべき役割である周辺市町村の社会的なインフラとしての都市的機能が果たされていない状況に陥っている。このため、地方独特の歴史・文化を感じながら、ゆとりある生活を営むという地方でしか味わえない魅力も薄れつつある。地方における生活を豊かさの実感できるものとし、東京に傾いた人口再集中の流れを引き戻すためにも、地方中核都市の再生は喫緊の課題といえよう。

本調査では、中部圏の地方中核都市の置かれた現状、問題点、再生の可能性についてアンケート調査、ヒアリング調査および現地調査を実施するとともに魅力ある地方中核都市を実現するための施策について検討した。

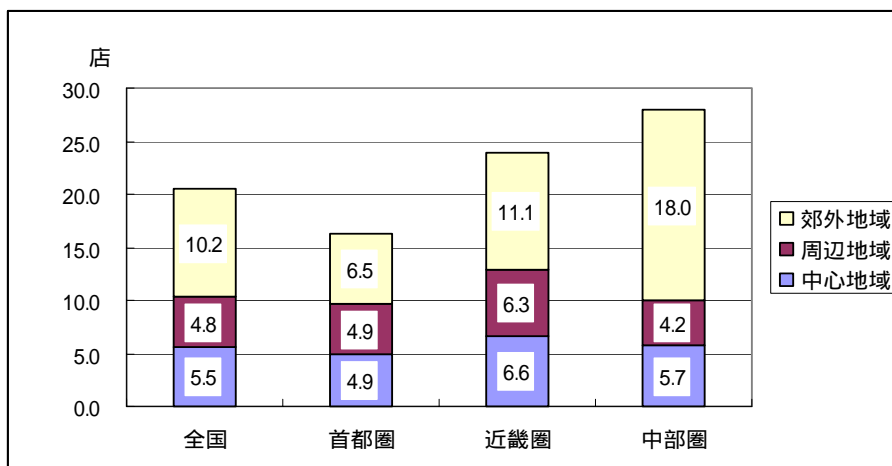
### 1 中部圏の地方中核都市における中心市街地の現状

#### (1) 郊外型 SC が多く、よりハードルの高い中部圏地方中核都市の中心市街地活性化

中部圏は、他の地域に比べ郊外型ショッピングセンター（以下、郊外型 SC）が圧倒的に多い地域であり、中部圏の地方中核都市の中心市街地は他の地域に比べより厳しい状況に置かれていると考えられる（図 1 参照）。この地域に郊外型 SC が多いのは、自動車保有率が極めて高いこと（図 2 参照）、工場の跡地が多く、用地確保が容易であること、地域経済が堅調で購買力が高いこと、など郊外型 SC 進出に適した条件が揃っているためとみられる。当センターが実施したアンケート調査においても、中部圏の住民が他の圏域に比べ郊外型 SC を好む傾向がはっきりと出ており（図 3 参照）中部圏における中心市街地活性化のハードルが高いことを示している。また、同じアンケート調査で交通弱者と呼ばれる高齢者にも自動車利用を好む傾向

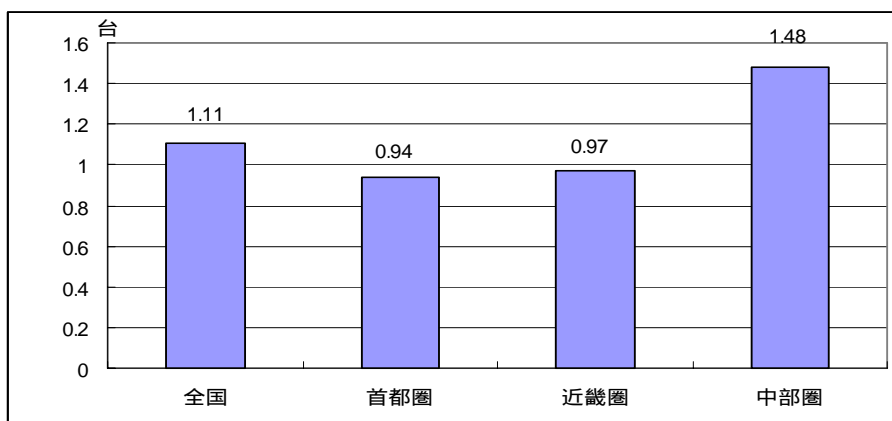
があることが明らかになったが、免許所持率の高い現役世代が高齢化した場合、郊外型 SC にさらに有利な状況が生まれる可能性がある。

図1 立地別SCの数(人口百万人当たり、2004年)



資料) (社)日本ショッピングセンター協会「我が国SCの現況(2004年版)」

図2 世帯当たり乗用車保有台数(2003年3月末)

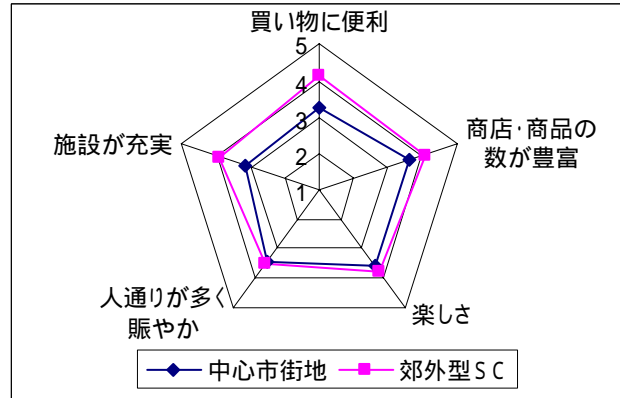


資料) 週刊東洋経済「2005地域経済総覧」、住民基本台帳より作成。

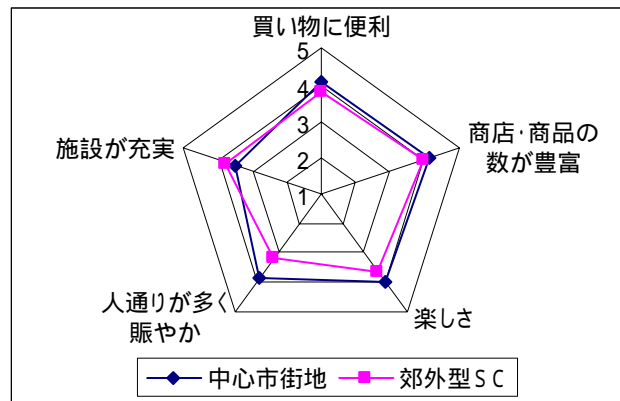
注) 普通・小型乗用車(含む軽乗用車)

図3 三大都市圏の中心市街地、郊外型SCの評価  
(人口30～100万人未満)

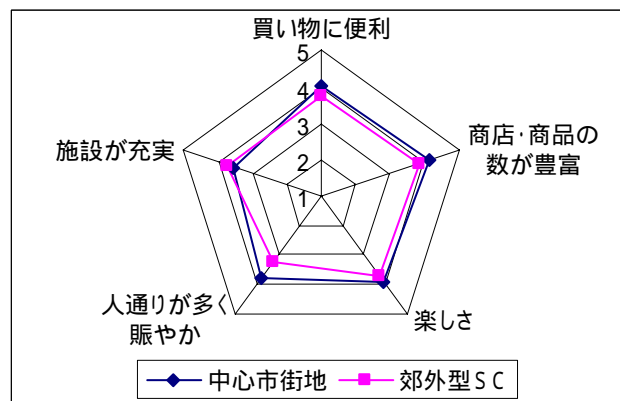
中部圏



首都圏



近畿圏



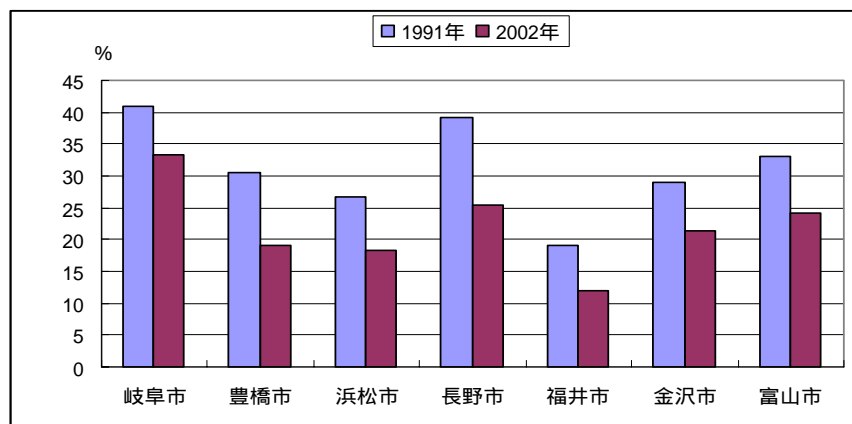
資料) 中部開発センター

注) 中心市街地と郊外型SCを上記5つの項目についてそれぞれ5段階で採点し、加重平均によって計算。

(2) 衰退著しい中部圏地方中核都市の中心市街地

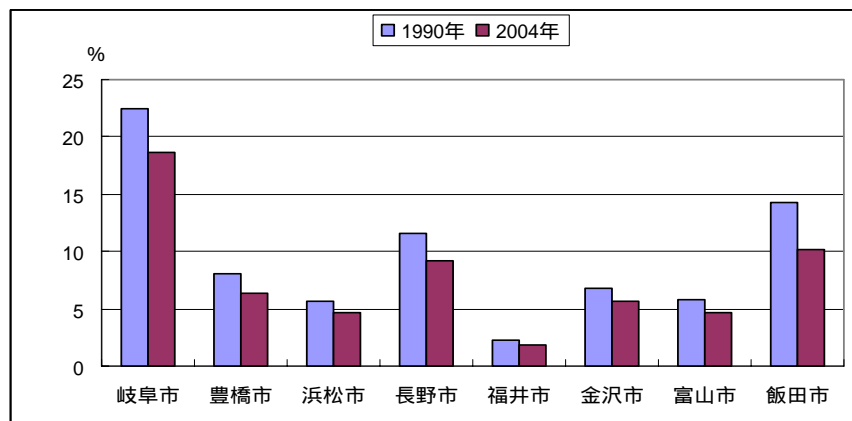
中部圏の地方中核都市9都市について実地調査を実施したが、どの地方中核都市においても、中心市街地から大型店撤退が相次ぎ、空き店舗が目立つなど中心市街地に活力がみられない。中心市街地の小売販売額シェアおよび人口は、どの都市でも例外なく急落している(図4、5参照)。商店街には空き店舗が目立ち、既存店舗のリニューアルも遅れている。人通りもまばらで、商店街としての魅力は明らかに薄れている(図6、7参照)。対照的に、郊外の大型SCは、平日の昼間にもかかわらず多くの人で賑わっている(写真参照)。

図4 地方中核都市中心市街地衰退の状況(中心市街地小売販売額シェアの推移)



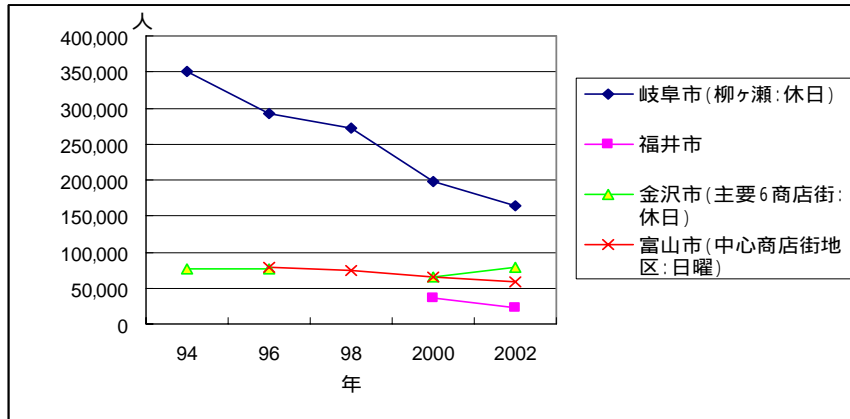
資料) 各市資料より作成。注) 中心市街地とは各市「中心市街地活性化基本計画」に定める区域。

図5 地方中核都市中心市街地衰退の状況(中心市街地人口シェアの推移)



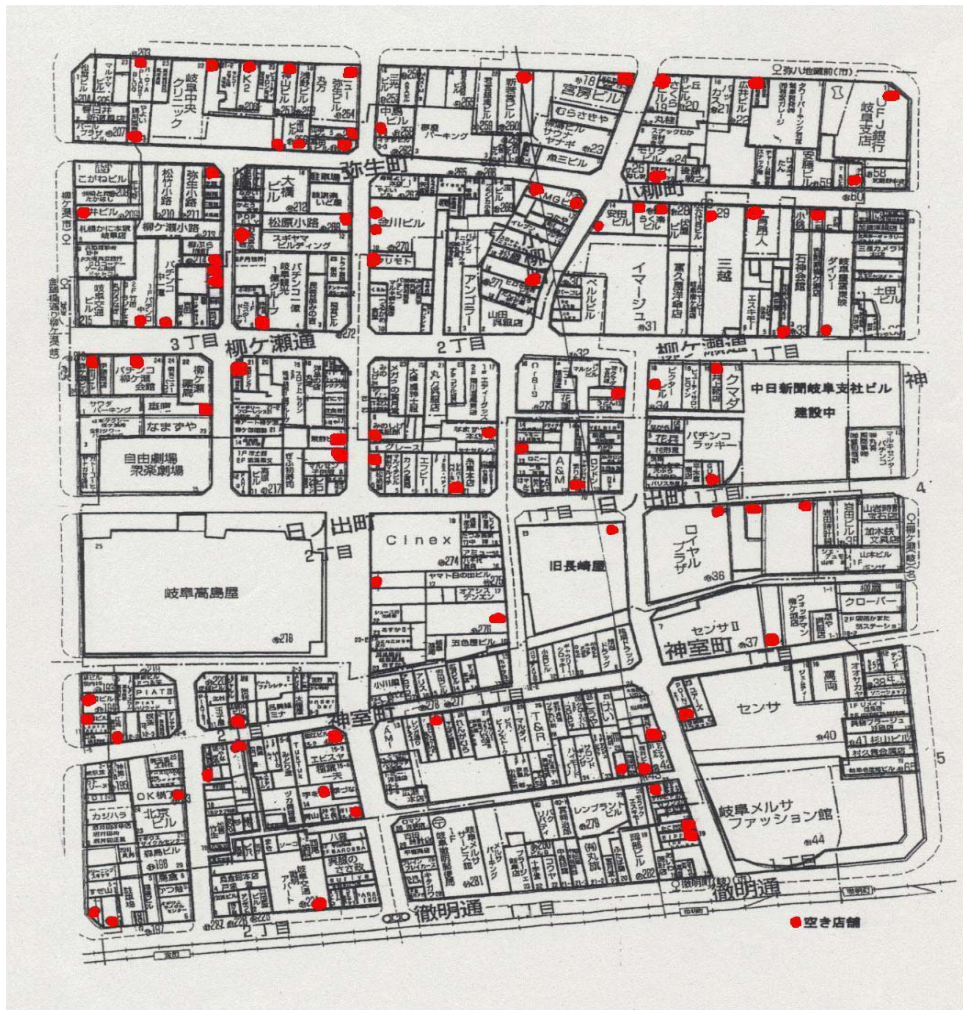
資料) 各市資料より作成。注) 浜松市は1991 - 2002年、金沢市は1990 - 2000年、富山市は1991 - 2003年、飯田市は1990 - 2003年。

図6 地方中核都市中心市街地衰退の状況（中心市街地通行量の推移）



資料) 各市資料より作成。注) 金沢市は95、97、2001、2003年の数字。98年は未調査。  
富山市は97、99年の数字。

図7 空き店舗の状況（2003年現在：岐阜市中心市街地）



資料) ぎふ空き店舗活用研究会



中心市街地

富山市

中央通商店街 (2004.7.28)



郊外型ショッピングセンター

フューチャーシティ・ファボーレ (2004.7.28)



四日市市

諏訪栄商店街 (2004.9.13)



イオン四日市北 SC (2004.9.13)



浜松市

鍛冶町商店街 (2004.9.6)



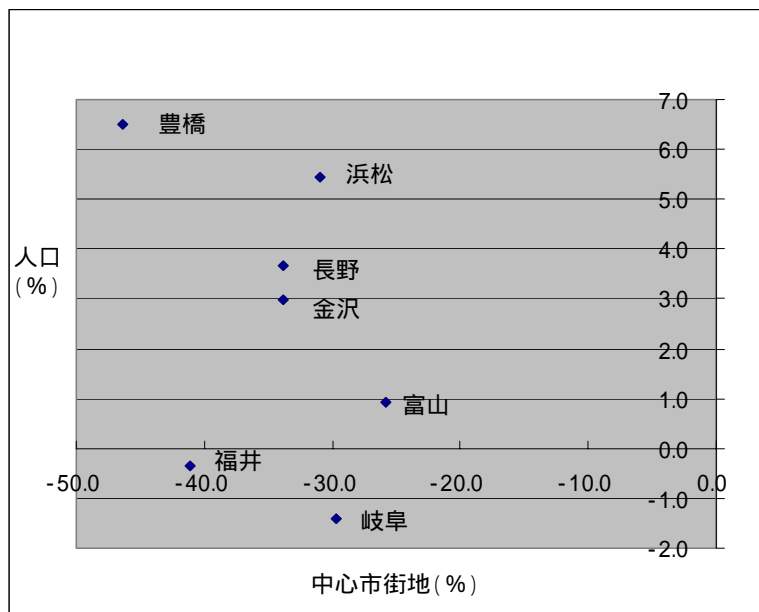
イオン志都呂 SC (2004.9.6)



### (3) 地域経済が好調でも中心市街地は衰退

中心市街地衰退は、どこの都市でも共通に起こっている現象であり、地域経済との相関もみられない(中心市街地の販売額の増減と都市全体の人口の伸びとの間に相関関係はみられない、図8参照)。いくら、地域経済が好調な都市でも中心市街地衰退は深刻である(浜松、豊橋など)。

図8 中心市街地小売販売額の増減と市全体の人口増減(1991-2002年)



資料) 各市資料、住民基本台帳より作成

### (4) 力不足の中心市街地活性化策

今回調査をした全ての都市において、ハード、ソフト両面で様々な施策が展開されているが(表1参照)、肝心の商店街の魅力向上につながらず、衰退に歯止めがかかっていない。施策の例を挙げると、ハード面では、複合型商業施設の建設(浜松、富山、福井、金沢、など)、店舗併設型マンションの建設(豊橋、浜松、富山、飯田、四日市、岐阜、など)、コンサートホール・国際会議場などの集客施設(浜松、金沢、福井、富山)、ソフト面では、チャレンジショップ(富山、福井、岐阜、豊橋)、補助金交付による商店街活性化支援(四日市、浜松、豊橋、など)、都心居住支援(福井、金沢、など)、などとなっている。また、公共交通機関の活用策としては、コミュニティバスの運行(富山、金沢、福井、長野、岐阜、など)などが行われている(写真参照)。これまでの施策が十分機能していないのは、中心市街地衰退が、中心市街地だけの問題ではなく、その都市のあり方にかかわるきわめて構造的な問題であるためと考える。



表1 各都市の中心市街地活性化策

	富山	金沢	福井	長野	岐阜	浜松	豊橋	四日市
TMO設立								
複合商業施設建設								
店舗併設型マンション建設								
コンサートホール・国際会議場建設								
チャレンジショップ								
補助金交付による活性化支援								
都心居住支援								
コミュニティバス								
路面電車整備								
商業立地規制								

資料) 各市資料より作成

(各都市の中心市街地活性化策)

複合商業施設建設「ザザシティ浜松中央館」(浜松市)



チャレンジショップ「フリークポケット」(富山市)



店舗併設型マンション建設(飯田市)



コミュニティバス「すまいる」(福井市)





## 2 中心市街地衰退の要因（「3つの悪循環」）

地方中核都市における中心市街地衰退は、自動車の急速な普及、居住人口の郊外への移動、大店法の緩和・廃止に伴う郊外型 SC の増加、など外部環境の変化によって引き起こされた3つの悪循環（商店街衰退の「悪循環」、都市・居住空間の魅力低下の「悪循環」、公共交通機関衰退の「悪循環」）が相互に絡み合いながら生じたものと考えられる（図9参照）。特に、中部圏においては自動車の保有率の高さから、3つの悪循環のうち商店街衰退の「悪循環」、公共交通機関衰退の「悪循環」がより強く働いている可能性がある。

### （1）商店街衰退の「悪循環」

自動車の急速な普及、居住人口の郊外への移動、などによって、購買力が郊外などに分散し、一時は隆盛を誇った中心市街地の商圈（顧客基盤）が縮小した。これが広域的商圈を必要とする大型店、専門店の中心市街地からの撤退、閉鎖を招き、商店街の魅力が低下、さらに集客力が低下して空き店舗が増えるという悪循環に陥って商業地としての競争力がスパイラル的に低下した（表2参照）。さらに、競争力が低下した状況で、郊外に超大型の SC がオープン、商店街は大きな打撃を受けている。

表2 中心市街地、成長から衰退へ

成長・衰退段階	中心市街地の主役				成長、衰退の状況
	大型店	専門店 全国チェーン	中小店 買回品	中小店 最寄品	
成長期 (S30年代)					工業化によって都市に人口が流入、所得水準の大幅な向上もあって商店街は大きく成長。食品スーパーなど新業態が中心市街地に進出。
繁栄期 (S40年代)					郊外化によって中心市街地の住宅としての機能は低下。これに伴い、最寄品を扱う店から買回品を扱う店のウェイト増大。大型店（百貨店、総合スーパー）が中心市街地に進出し、中核都市の中心市街地の繁栄はピークに。
衰退始期 (S50年代)					郊外にスーパー、大型専門店などが進出。これらと競合する中心市街地の中小店舗が不振に。
衰退中期 (S60年代)					郊外との競争で中心市街地の集客力が低下、広域的な商圈を必要とする大型店、専門性の高い商店が撤退し始める。これにより、商店街としての魅力も低下し、さらに集客力が低下するという悪循環に。一方、郊外に複合型 SC が出現し、中心市街地はさらに大きな打撃を受ける。
衰退末期 (H10年代)	×	×			大店法廃止を契機に超大型店の複合型 SC が郊外に次々にオープン。すでに競争力を失った商店街はこれで壊滅的な打撃を受ける。

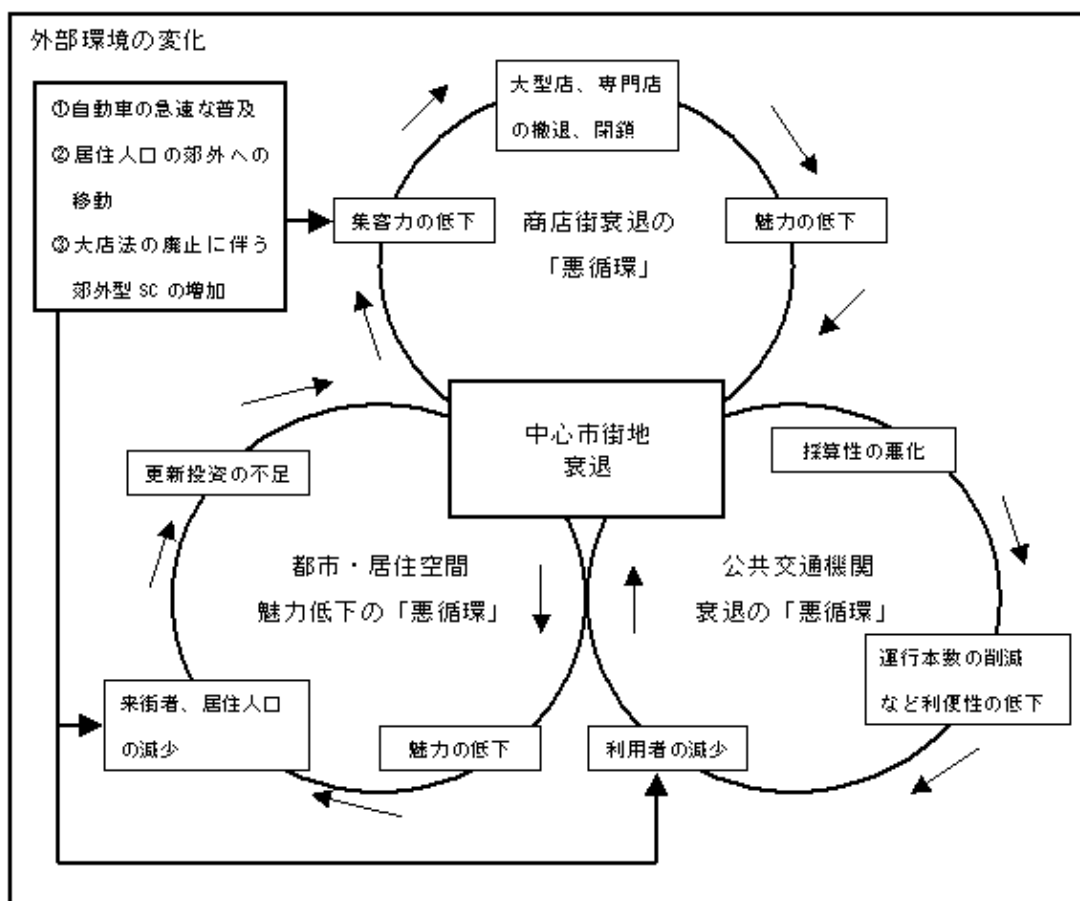
(2) 都市・居住空間の魅力低下の「悪循環」

中心市街地では、商業地としての魅力低下もあって十分な更新投資が行われず、店舗、建物、アーケードが老朽化。それが、都市空間、居住空間としての魅力を低下させて、来街者や居住人口がさらに減少、中心市街地衰退に拍車をかけるという悪循環に陥っている。

(3) 公共交通機関衰退の「悪循環」

自動車の普及や中心市街地の魅力低下によって、公共交通機関の利用者が減少。独立採算性が原則のため、採算悪化から路線廃止や本数削減、運賃引き上げが行われ、一層不便になって利用者がさらに減少、中心市街地への来街者も減少するという悪循環に陥っている。

図9 中心市街地衰退「3つの悪循環」



中心市街地衰退は、その都市、及びその周辺における外部環境の変化と中心市街地自身のスパイラル的な魅力低下が絡みあった構造的なものである。中心市街地だけを対象にした事業を行ってもその解決には結びつかない。

中心市街地の問題は、都市の全体像をどうするかという問題。

### 3 本当に中心市街地は必要なのか - 魅力的な街は地方に不可欠 -

中心市街地、特に寂れた商店街の必要性については議論があり、あえて政策的に守っていく必要はないとの考え方も見られる。しかし、次の4つの理由から地方中核都市に元気な中心市街地は必要不可欠と考える。

地方中核都市は地方を代表する都市であり、その中心市街地は周辺市町村も含めた社会的なインフラである。市民だけでなく、周辺市町村も含めた住民に商業、娯楽、文化、業務、公共など様々な機能を高いレベルで提供する必要がある。中心市街地が充実した地方中核都市は地方の魅力の重要な要素である。

地方都市ならではの都市文化を創造し、広く全国に発信する場としても地方中核都市の中心市街地は重要な役割を求められている。

都市の商業機能売り上げ次第で撤退の可能性もある大型SCに依存するのは危険である。都市が失われてからでは遅い。

京都議定書が発効、街づくりにも環境の視点は欠かせない。郊外型SCが生活の中心になるような都市のあり方は、自動車への過度な依存を前提にしたものであり、京都議定書の精神とは対極にあるものである。郊外に拡散した街から中心部に商業、文化、業務など様々な機能が集約されたコンパクトな街への移行を進めるうえでも中心市街地の活性化は不可欠である。

### 4 中心市街地活性化は可能か - ヨーロッパの都市と吉祥寺に学ぶ -

これまで中心市街地の必要性があまり認識されていないのは、中心市街地がすでに魅力を失って久しく、人々が魅力的な街を持たない状態に慣れているからであろう。しかし、地方中核都市の人口規模さえあれば、工夫次第で魅力的な中心市街地を持つことは十分に可能である。例えば、ヨーロッパの地方都市は、人口規模が小さくても魅力的で賑やかな中心市街地を持っているケースが少なくない。また、わが国の事例でも、吉祥寺（武蔵野市）は元気な商店街を持つが、武蔵野市の商圏人口は21万人と中部圏の中核都市の商圏人口をはるかに下回る。これらの街に共通するのは、商業集積が都市の中心部に限定されているということである。ドイツやオランダでは、郊外での商業開発が規制され、商業集積は原則都市の中心部に限られている。また、吉祥寺では周辺に商業施設開発の用地が乏しく自動車の使い勝手も良くないため、駅周辺に密度の高い商業集積が形成された。

## 事例1 ドイツ・ダルムシュタット市

- 大規模 SC を中心部に誘致して中心市街地活性化に成功 -

ダルムシュタット市は、ドイツの中央部、フランクフルト市の南約 40 kmにある中規模の都市である。人口は約 14 万人と日本の中核都市よりはるかに小さい。ダルムシュタットが有名になったのは、高速道路のインターチェンジ付近に計画されていた大規模 SC を中心部に誘致、併せて広場のトランジットモール化など中心部の大改造を実施して中心市街地活性化に成功したためである。中心部には、人口 14 万人の街とは思えないほど、大型店から屋台まで大小様々な店舗やレストラン、カフェが集積し、平日でも多くの人で賑わっている。郊外の商業開発を抑制し、中心部に店舗・飲食店を集積させることで活性化に成功した好事例といえる。

平日にもかかわらず人通りの  
絶えない商店街 (2004.8.19)

トランジットモールに大改造された広場

バス、市電以外車両は通行できない (2004.8.19)



## 事例2 オランダの都市 (アムステルダム市など)

- 商店街は町の中心部が街づくりの基本 -

オランダの都市は、最も大きいアムステルダムでも人口約 70 万人 (浜松市程度) と、大都市でも日本の地方中核都市程度の人口規模しかない。ただ、どの都市においても、中心市街地には日本の地方中核都市とは比べものにならないほど、数多くの店舗・飲食店が集積しており、人通りも賑やかである。写真左がアムステルダムの商店街、写真右がデルフト市中心部である。デルフト市は、デルフト焼きで有名な都市であるが、人口約 9 万人とは思えないほど街に活気がある。オランダでは、商業施設を都市の中心部に置くのが都市計画の基本であり、郊外に認められる商業施設は、大型家具店やホームセンターなど車が必要な一部の商業施設だけである。



アムステルダム市中心部の商店街(カルファーストリート) デルフト市中心部のマルクト広場(2004.8.22)



資料) Virtual Tourist.com

### 事例3 武蔵野市吉祥寺にみる元気な街の条件

吉祥寺は、新宿駅から中央線快速で15分の距離にある。有名デパートなどの大型店から中小商店に至るまで様々な店舗・飲食店が狭いエリアに集積し、平日でも多くの人で賑わっている。ただ、武蔵野市の人口は約13万人に過ぎず、商圏人口でも約20万人と中部圏の地方中核都市を大きく下回る規模しかない。にもかかわらず、地方中核都市とは比べものにならない賑やかさを実現しているのは、次のような理由によるとみられる。

多種多様な店舗が狭いエリアに集積している

大型店、大型専門店、地元の老舗、ディスカウントストア、高級食料品店、一坪ショップなど多種多様な店舗が歩ける範囲の狭いエリアに集積し、幅広い顧客層を集めている。吉祥寺周辺は、渋滞が多く、駐車場が少ない、など自動車の使い勝手が悪いため、歩いていける駅周辺に多くの店舗が集積・発展したものとみられる。用地難から周辺に駐車場付きの大型店を建設する余地がないこともプラスに作用している。

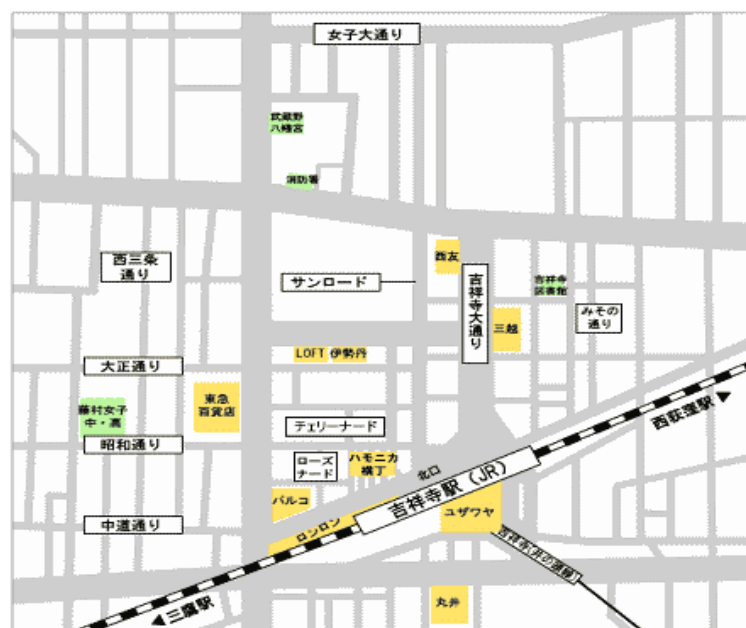
歩く楽しさ、快適さがある

広大な自然が広がる井の頭公園に隣接、周辺におしゃれな喫茶店やレストランも多い。買い物がてら散策したり、お茶を飲んだりできる楽しさ、快適さがあることも吉祥寺の魅力の一つである。

商店街を支える住宅街がある

吉祥寺の顧客基盤となっているのは、商店街エリアの周辺を取り巻く住宅街である。高級食料品店やドラッグストアが多いのはこのためだ。このように周辺住宅街を取り込んでいるところが吉祥寺の強みである。

図10 吉祥寺の中心市街地



資料) 吉祥寺なび HP

表3 中部圏の地方中核都市に足りないものは何か（東京・吉祥寺との比較）

	吉祥寺（武蔵野市）	中部圏の中核都市
商圏人口（注1）	21万人	浜松71万人、四日市35万人、富山42万人、福井33万人
公共交通機関	中央線、井の頭線のターミナル 乗降客は中央線屈指	ほとんどの都市が、JR、私鉄のターミナル。福井、富山、岐阜、豊橋は路面電車を持つ。ただし、本数は少なく利便性は自動車に見劣り
自動車の便	道路は恒常的に渋滞し駐車場もわずか。自動車の便は悪い	郊外に比べ駐車場は限られるものの渋滞も少なく、公共交通機関より利便性は高い
商業集積の構成	大型店、最先端の店から老舗、闇市の名残りをとどめる店まで雑多な店が高密度で集積。新陳代謝は活発で最近ではディスカウントストア、ドラッグストアが目立つ	大型店の中心市街地からの撤退が相次ぐ一部に元気な店、個性的な店はあるものの例外的で通り全体に活気は感じられない。リニューアルされている店舗は少なく、空き店舗も目立つ。新陳代謝もあまりない
プラスアルファの魅力	広大な緑が広がる井の頭公園と隣接。買い物がてら公園を散策できる魅力は絶大	比較的規模の大きい公園を持つ都市は多いが、中心市街地の魅力にはなっていない
飲食店	おしゃれなレストラン、喫茶店・カフェ、個性的な飲食店が多く、夜でも人通りが途切れず	飲食店がすくなく、夜の人通りは少ない
住宅街との位置関係	中心市街地に住宅は少ないが周辺を住宅街が取り囲む	住宅は中心市街地とやや離れた郊外に広がる

（注1）商圏人口

他の市町村から買い物客を引き寄せている割合の小売吸引力指数にその都市の人口を乗じたもので、実際の都市の購買力人口といえる。

## 5 地方中核都市再生計画 - 魅力ある地方中核都市実現のために -

### (1) 目指すべき方向性

「3つの悪循環」に歯止めをかけるためには、中心市街地だけを対象にした施策では限界がある。地方中核都市全体のあり方を見直し、次の3つの目標を目指すことにより、魅力ある地方中核都市の実現を図る。

#### ア 賑やかな街を創る

- 多種多様な店舗、飲食店が集積、互いに魅力を競い合う活力ある街を創る

#### イ 快適な街を創る

- 歩くだけで楽しい、思わず住みたくなるような快適な都市空間・居住空間を持つ街を創る

#### ウ 便利な街を創る

- 市民、周辺住民が使いやすい街を創る

### (2) 具体的な施策の展開

地方ならではの生活の質の高さを実感できる魅力的な地方中核都市実現のための具体的な施策として以下の3点を提言したい。

#### ア 都市の再構築による街の賑わい創出

- (ア) 商業施設の立地規制など都市の再構築を可能にする「地方都市再生法」の制定
- (イ) 都市再生税を創設し地方中核都市再生の財源に

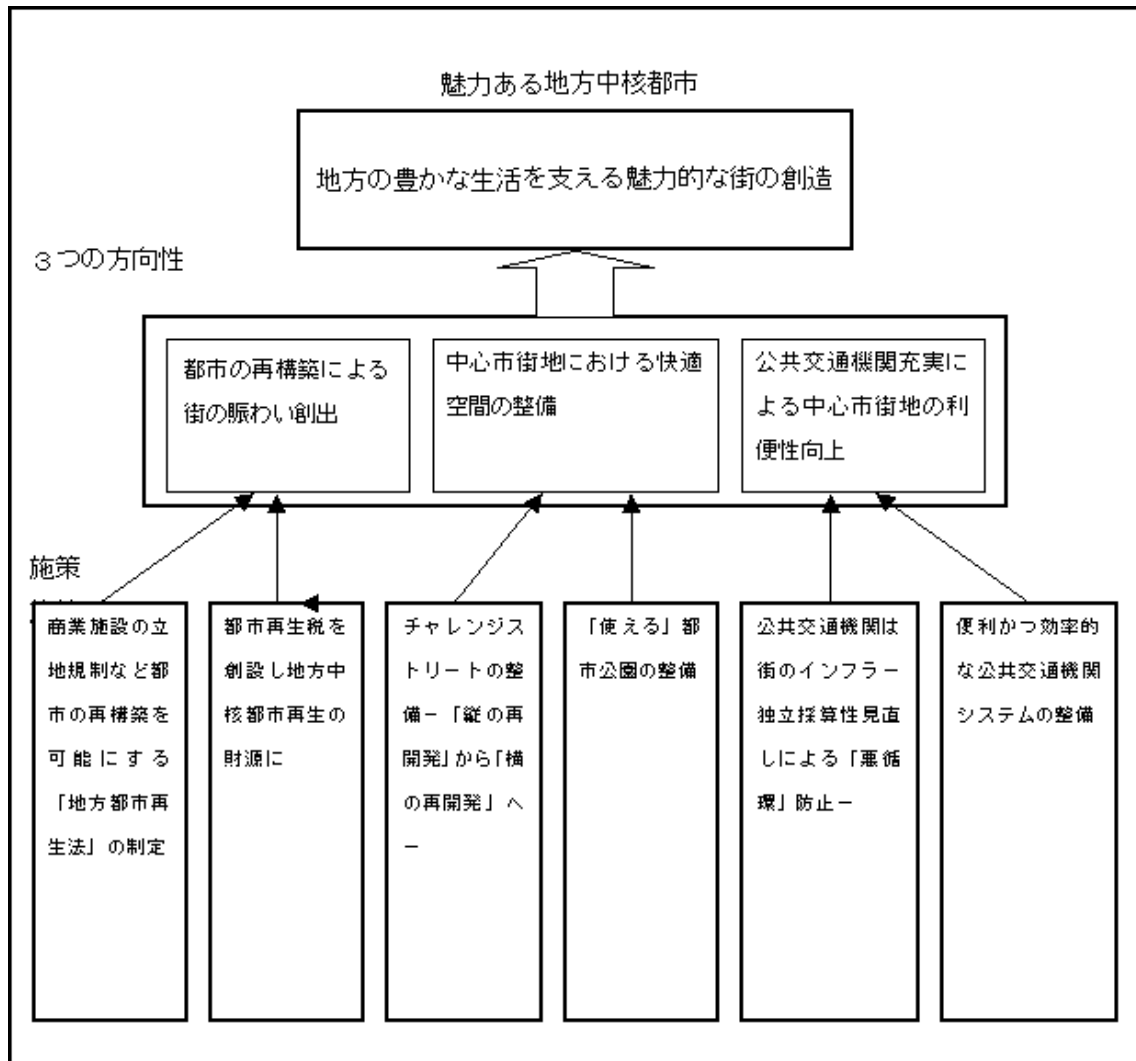
#### イ 中心市街地における快適空間の整備

- (ア) チャレンジストリートの導入 - 「縦の再開発」から「横の再開発」へ -
- (イ) 「使える」都市公園の整備

#### ウ 公共交通機関充実による中心市街地の利便性向上

- (ア) 公共交通機関は街のインフラ - 独立採算性見直しによる「悪循環」防止 -
- (イ) 便利かつ効率的な公共交通機関システムの整備





## ア 都市の再構築による街の賑わい創出

中心市街地の活性化のためには、「悪循環」に歯止めをかけ、魅力的な中心市街地が形成されるような条件を整えることが先決である。そのためには、都市全体の姿を考えたうえで中心市街地活性化のための施策を実行していくことが必要となる。すなわち、多種多様な店舗・飲食店が集積して、各店が切磋琢磨できるような環境を整えるため、郊外での大型店の立地を規制して商業集積を一定のエリアに誘導し、そのエリア内での競争の促進を図る。

### (ア) 商業施設の立地規制など都市の再構築を可能にする「地方都市再生法」の制定

京都のように大型店など商業施設の立地規制・誘導を導入した都市はあるが、規制はあくまで行政指導にとどまり法的な拘束力を伴うものではなかった。また、都市づくりの将来像、方向性を示す都市計画マスタープランも拘束力は持っていない。そこで、住民の意向を踏まえたうえで都市の再構築、すなわち商業立地規制と商業集積の誘導を行おうとする都市に対して、商業立地規制の権限を与える「地方都市再生法」を制定する。なお、基本的な法的枠組みは、昨年実施された景観法（注2）を一步進めたものとする。

#### (注2) 景観法

2004年12月に施行された「景観形成に関する基本法」で、良好な景観形成を図るため、景観に影響を与える建築物等の建築届出と勧告、勧告に従わない場合の変更命令など、初めて法的な強制力を持たせた。

商業集積誘導の具体的な手順としては、以下のようになる。

#### 「地方都市再生計画」の策定

住民の意向を受け、商業立地規制導入を決定した地方都市は、「地方都市再生計画」を策定する。計画には、「地方都市再生計画」の対象となる区域（地方都市再生対象区域）、基本方針（目指すべき都市の全体像）、対象区域内での商業立地規制の詳細（ゾーニング規制の内容）など、商業集積の誘導に必要な具体的な事項が含まれる。

#### 商業立地規制の内容

「地方都市再生対象区域」を「商業集積誘導地区」「生活業務地区」「大型商業施設規制地区」など、商業施設の立地を規制するレベルに応じて複数の地区に分ける（図11参照）。この区域内の地区の決定（ゾーニング）については、公聴会を開催し、住民の意見を十分に聞いて行うものとする。ゾーニングによる商業集積の誘導で、多種多様な店舗が集積し、活発な競争が行われる中心市街地の形成が期待できる。

ここで問題になるのは、一つの都市が商業立地規制を行っても、隣接する市町村

が郊外型 SC 建設を認めた場合、効果が半減してしまう点である。この点については、アメリカのポートランド（注3）で行われているように近隣市町村を含む都市圏全体で一貫性のある都市計画を行う、県が「地方都市再生計画」に加わることにより、近隣市町村との調整を行う（注4）、介護保険で行われているような広域連合（注5）によって調整を行う、などの対応が考えられる。

図 11 地方都市再生法による商業立地規制（ゾーニング）のイメージ  
地方都市再生対象区域



地区 立地条件	商業集積誘導地区 （都心の駅周辺など公共交通が整備されている地域、中心市街地）	生活業務地区 （中心市街地、郊外の間地域）	大型商業施設規制地区 （幹線道路、高速道路に近い地域、郊外）
店舗面積	制限なし	3,000 m <sup>2</sup> まで	家具、ホームセンター、食品スーパー以外は1,000 m <sup>2</sup> まで
業種	買回り品中心	生活日用品を扱う最寄り品中心	自動車への依存度が高く、中心部の商業施設に影響を与えない業種中心
商業施設の例	デパート、総合スーパーなどの大型店、専門店など高級な買回り品	食品スーパー、食料品店、雑貨店など最寄り品を扱う商店	大型家具店、ホームセンター、大型食品スーパー、家電量販店など自動車が必要な業種

## 【コラム1】

### 大型店の誘導・規制による街づくりの事例「京都市」

京都市では2000年6月に「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」(通称:まちづくり条例)を策定した。この条例の指針として、地域を7つのゾーンに分け、ゾーンごとに店舗面積の上限を設定し、商業集積の方向性や大型店舗の誘導・規制の考え方を示した「商業集積ガイドプラン」を策定している。ガイドプランのスタンスは、市内中心部は「再生」、周辺部は「保全」、南部は「開発」というものである。大型店の誘導・規制の考え方を示した京都市の指針は全国で初めて策定されたもので、他の都市にも大きな影響を与え、その後金沢市、長野市でも同様の指針が策定されている。この条例によって、工場跡地に進出しようとしたショッピングセンターが売り場面積をガイドプランに沿って半分以下にするなど成果がみられる。

#### (注3) ポートランド、近隣市町村を含む都市圏全体での都市計画

オレゴン州ではポートランド都市圏を対象に、広域的な土地利用政策を実施する機関として、広域地方政府メトロがある。メトロが策定する都市計画は法的拘束力を持つ点が特徴であり、これによって無秩序な市街地の拡大に歯止めをかけている。

#### (注4) 県による近隣市町村との調整

2004年3月、福島県は大型店の郊外立地の出店調整を広域的に行うべきとの考えをまとめた。大型店の立地は複数の市町村を商圈とするケースが多く、広域的な調整が必要であることから、県が土地利用についての各種計画、地域づくり計画を踏まえて立地ビジョンを作成。これを柱に県が市町村間の広域調整を行うことを明記した。大型店立地に関する広域的な調整策を打ち出したのは全国初。

#### (注5) 広域連合

1994年の地方自治法改正により、多様化する広域行政に対応できる新たな制度として広域連合制度が創設された。この制度は、都道府県と市町村の事務を複合的に処理できるほか、国からの権限委譲を可能とするなど、地方分権の受け皿としての性格を持たせている。また、広域連合の意思決定機関は、国の地方行政機関の長や都道府県知事等で組織する議会であり、理事会がないため議会の機能が高まり、意思決定の迅速化も期待できる。おもに介護保険に関する事務に活用されている。



(イ) 都市再生税を創設し地方中核都市再生の財源に

「地方都市再生対象区域」のうち「商業施設誘導地区」については地区の指定によって生じる地価上昇に伴う反射的利益に課税する都市再生税を創設する。これによって、土地売買の流通を促進し、中心市街地活性化に必要な整備資金を確保する。

(都市再生税の概要)

課税対象：「商業施設誘導地区」の土地

課税方式：指定前の地価を基準に地価上昇分に課税する

地区指定によって得た土地の含み益に課税する

土地を売却した場合は、地区指定によって得た土地の値上がり分(売却益)を税として徴収する

税収の用途：税収の全額を「地方都市再生対象区域」の地方都市再生対象事業の条件に適合した再開発事業、その他都市再生に関連する事業の資金として使用する

(地方都市再生対象事業とは、地方都市の再生を目的に景観などに配慮した魅力ある中低層商業施設の建設などの事業)

イ 中心市街地における快適空間の整備

(ア) チャレンジストリートの導入 - 「縦の再開発」から「横の再開発」へ -

1店舗だけのチャレンジショップでは、中心市街地活性化への効果には限界があった。また、従来の再開発では、どうしても高層ビルの建設となって、店舗が連続しない、保留床(注6)が処分できない、街並みに統一感がない、等の問題があった。チャレンジストリートは、1つの店舗だけではなく、通り全体を統一感のある長屋型商業集積に生まれ変わらせることにより、商店街の活性化、都心居住促進、街並み整備を併せて行おうというものである。従来のような「縦型の再開発」ではなく、「横型の再開発」ということになる(図12、コラム2参照)。

(チャレンジストリートのイメージ)

整備範囲：「商業施設誘導地区」内の一つの通り

対象となる建築物

形態：中低層(4~5階建て)長屋型商業施設(長さ50メートル以上)で通りを挟んで2棟以上

1階：店舗、飲食店を義務づけ

2階以上：業務施設、公共施設、優良賃貸住宅

再開発方式：入札方式によってデザイン、企画、建設、運営を行う開発事業者を募集

補助制度：都市再生税を財源にチャレンジストリート建設の要件に適合する事業  
に対して建設コストの30%程度の補助を行う

事業主体：街区内の地権者による再開発組合、もしくは再開発会社

(注6) 保留床

再開発によって建設されたビルは、まず従前の権利者が床を取得(権利変換)する。その結果余った床を保留床と呼び、テナント等への賃貸やマンションの分譲等により建設費の一部を回収する。

図12 チャレンジストリートのイメージ



## 【コラム2】

### 横型の再開発の事例「星が丘テラス」

通り全体を低層の商業施設が連続する空間とした「横型の再開発」の事例として、名古屋市の「星が丘テラス」がある。星が丘テラスは、2003年3月開業、地下鉄星が丘駅から、通りに沿って両側に伸びる2棟の低層商業施設からなる。統一感のある低層の建物を通りに沿って横に伸びるかたちで整備したことで景観的にも評価が高く、「2003年度名古屋市都市景観賞」「第11回愛知まちなみ建築賞」など数々の景観に関する賞を受賞している。

二棟の低層建築



統一感ある街並み



資料) 星ヶ丘テラス HP

#### (イ)「使える」都市公園の整備

PFI、指定管理者制度(注7)の活用により、都市公園内に民間によるレストラン、カフェなど集客の目玉となる施設を新設。快適に憩える空間を創ることにより、商店街と都市公園との回遊性を高め、買い物がてら散策できる魅力的な街を目指す。

##### (注7) 指定管理者制度

これまで公の施設管理は、地方公共団体が出資する法人や公社などの公共的団体に委託先が限定される「管理委託制度」をとっていたが、2003年9月の改正地方自治法では、この「管理委託制度」を廃止し、自治体が指定する機関に管理を代行させる「指定管理者制度」に移行された。これによって、民間事業者でも公の施設管理ができるようになった。愛知県では、2005年2月、中部国際空港の開港により県営化された名古屋空港の指定管理者に第三セクターの「名古屋空港ビルディング株式会社」が民間委託第1号に選ばれた。

ウ 公共交通機関充実による中心市街地の利便性向上

(ア) 公共交通機関は街のインフラ - 独立採算性見直しによる「悪循環」防止 -

わが国の公共交通機関は原則独立採算性で運営されており、採算が悪化すると本数や路線が削減されて利便性が低下、さらに利用者が減るという悪循環に陥っている。ヨーロッパでは公共交通機関は都市のインフラとして認識されており、公的補助の金額が運賃収入を大きく上回るのが普通である(表5参照)。財源は、国の一般会計から整備コストを含めて補助金が出る場合(オランダ)、ガソリン税の一部が充当される場合(ドイツ)、企業に公共交通賦課金を求める場合(フランス)など様々である。このように公的補助を前提とした運営がなされているため、比較的人口規模の小さな都市においてもLRT(低床式路面電車)が整備されるなど、公共交通機関の利便性は高く市民の足として定着している。わが国においても、都市再生という視点から、現在の独立採算性を見直すことによって、採算と切り離して公共交通機関の利便性を改善できるようにすることが必要となろう。財源としては、道路特定財源の用途(注8)に、公共交通機関の運営を含めること、市内乗り放題の公共交通機関支援定期(ドイツ・フライブルクで実施(注9))を導入し、市民が公共交通を支えていく仕組みを創ること、などが考えられる。

表5 欧米主要都市における公共交通機関の収支状況

		交通機関の種類	運賃収入率	公的補助率	補助の主体と負担比率
アメリカ	ボストン	LRT、地下鉄、バス	30.2%	67.2%	地方財源17.9%、州47.5%、連邦1.8%
	サンフランシスコ	LRT、バス	32.6%	66.3%	
	ポートランド	LRT、バス	18.0%	82.0%	所得税80.6%、連邦1.4%
	クリーブランド	LRT、地下鉄、バス	22.0%	78.0%	売上税68%、州5%、連邦5%
	ボルチモア	LRT、地下鉄、バス	35.5%	63.5%	
ドイツ	フランクフルト	Stadtbahn、バス	45.3%	43.6%	市
	ベルリン	路面電車、地下鉄、バス	40.0%	60.0%	市59%、連邦1%
	ボン	Stadtbahn、バス	36.0%	64.0%	市、州、連邦
フランス	パリ	路面電車、地下鉄、バス	41.8%	58.2%	
	グルノーブル	LRT、バス	49.1%	43.3%	交通税
	ルーアン	LRT、バス	29.8%	66.2%	交通税
スイス	ジュネーブ	路面電車、バス	39.0%	53.0%	州
オランダ	アムステルダム	路面電車、地下鉄、バス	25.3%	64.8%	国
ベルギー	ブリュッセル	路面電車、地下鉄、バス	33.0%	62.0%	地方政府

(資料)野村総研:地域経営ニュースレター2002年1月号

(注8) 道路特定財源の用途

現在、公共交通関連で使用されるものとしては、鉄道の立体交差事業、モノレールの基盤整備、地下鉄の通路整備などがある。公共交通の運営資金に充当することは認められていない。

(注9) フライブルクのレギオ・カルテ(地域環境定期券)

ドイツ・フライブルクでは、環境に配慮し、公共交通機関の利用促進を図るため、1991年に「レギオ・カルテ(地域環境定期券)」が発行された。「レギオ・カルテ」とは、フライブルクを中心に市電・バス・国鉄などの公共交通機関がすべて利用できる定期券で、他人への貸し借りも自由、休日には家族も一緒に利用できる。

## (イ) 便利かつ効率的な公共交通機関システムの整備

独立採算制を見直すと同時に、公共交通機関の利便性を確保したうえで効率的な運営システムを確立することが必要となる。地方都市の場合、利用者が限られる地域も多く、人口密度、利用度に応じて、最も効率性の高い公共交通機関の充実を図るべきである。また、中部圏にはすでに路面電車を持つ中核都市が 6 都市（富山、高岡、福井、岐阜、豊橋、大津）あり、これらの既存ストックも最大限活用すべきであろう。

### 効率的な運営システムの確立

都市インフラとして必要なレベルの公共交通機関の利便性（本数、路線）、適切な運賃レベルを守ったうえで、運営については民間に任せ、最も効率的な運営システムを確立することが必要となる。具体的には、必要な本数、路線、運賃を指定したうえで、外国企業も含めた入札を行い、最も低いコスト（最も少ない赤字）で運営できる企業に公共交通機関の運営を任せるべきである。

### 効率的な公共交通機関ネットワークの充実

人口密度の高い中心部及び中心部と比較的規模の大きい住宅地を結ぶ路線

既存路面電車の延伸及び本数増加

専用バスレーンの敷設などバス交通の高度化・充実と本数増加

人口密度の比較的低い地域

デマンドバス・デマンドタクシー（注 10）の導入

### 既存施設を活用したパーク・アンド・ライドの推進

自動車の普及率が高い中部圏においては、自動車交通と公共交通機関の適切な役割分担を進めることが効率的である。公共交通機関の利便性アップと併せて郊外にある公共施設や郊外型 SC の大規模な駐車場を活用し、5～10 分間隔でコミュニティバスを走行させるなど、効率的で利便性の高いパーク・アンド・ライドを推進する。

### (注 10) デマンドバス・デマンドタクシー

運行時間と標準ルートを定め、利用者が電話および情報端末を利用し、その呼び出しに応じて、自宅や希望の場所まで送迎するなど柔軟にサービスを行う交通システム。

## おわりに

今回の調査で実感したことが二つある。一つは、中心市街地の活性化は、都市全体の姿、あり方を見直していく作業にほかならないということである。都市の全体像についての議論を欠いたまま、いくら中心市街地だけを取り出して施策を行っても効果に限界があるのは当たり前のことなのである。もう一つは、都市の姿は、住民の価値観、生活観を映す鏡であるということである。ヨーロッパに、魅力的な中心市街地を持った都市が少ないのは、中心市街地は市民が共有する大切な資産であるという意識が当然のように根付いているからであろう。震災によって壊滅的な打撃を受けた中心部を根気強く戦争前の姿に復元したダルムシュタット市のエピソードは、市民の街に対する思いの強さを雄弁に物語る。

ひるがえって中部圏の地方都市をみると、共通するのは真新しい大型ショッピングセンターやファミリーレストランが道路沿いに立ち並ぶ郊外の姿と、寂れた中心市街地の対照的な姿である。そこには、賑わいや豊かな都市生活を感じさせるものはほとんど見られない。ヨーロッパの都市と対照的な地方都市の姿は、われわれ日本人が、利便性、経済性を優先させ、街の存在意義や街並みについてあまり顧みなかった帰結ともいえよう。魅力的な街を取り戻すには、まず、われわれ自身の価値観や生活のあり方を再考する必要があると思われる。深刻なのは、地方の中心的な都市まで街の姿が消え去ろうとしているにもかかわらず、市民に危機感が見られないことである。

豊かで文化的な地方生活には、地方に相応しい魅力的な街が必要不可欠である。賑わいがあり、地方文化を発信し続ける街の存在は、住む人たちの生活を彩り豊かにしてくれる。ヨーロッパの都市は、長い歴史の中で魅力的な街を創ってきた。ドイツやオランダの都市の美しい街並みは、17世紀から18世紀にかけてその基礎が創られたものである。われわれ日本人が世界でもトップクラスの豊かさを手に入れた今、わが国でも質の高い地方生活を可能にする魅力的な街を創っていくべき時期が来ているように思われる。われわれがこれまで通りのライフスタイルを、便利だからという理由で続ければ、20年後、30年後には街はなくなる。そうなる前に、われわれ自身の意識、価値観を見直すことにより、次の世代に残せるような街を創っていくことがわれわれの責務なのではないか。

【本調査に関する照会先】 社団法人中部開発センター (担当：若尾、三宅) TEL:052-221-6421 FAX:052-231-2370
--