

## 中心市街地の再生は本当に必要か？，可能か？

金沢大学 川上光彦

Does Revitalization of the Town Center Really Need  
and How can It Be Possible?

Kanazawa University Mitsuhiko KAWAKAMI

According to the Act for Revitalization of the Town Center enacted in 1998, many municipalities already submit revitalization plans to the central government. Although these plans concentrate only to revitalize the town center, it needs to control urban planning totally and especially to re-strain outer development movement. For example, developments used the Land Readjustment Project in the suburban area are inevitably connected with new location of supermarkets, which can overwhelm competition of shops in the town center.

## 1. はじめに

地方都市における中心市街地の衰退が問題となり、それらの活性化が都市づくりの大きな課題となつている。すでに、いくつかの専門誌で特集が生まれ、多くの専門家が問題の解説と今後の基本的あり方を提示してきている<sup>1)</sup>。ここでは、そうした既往論文と重複的になるが、地方都市を都市計画研究のフィールドとしてきている立場から、中心市街地の活性化について、問題の所在や計画的対応のあり方などについて論じたい。

## 2. 中心市街地活性化法による対応

1998年7月に「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（中心市街地活性化法）」が施行され、中央省庁の「横断的で重点的な支援を行う仕組み」が創設された。中心市街地活性化法では、「市町村が作成した基本計画に基づき、市街地の整備改善と商業等の活性化に関する事業を車の両輪として各種の施策を総合的に推進し、これを関係省庁が連携しながら重点的に支援するという仕組み」がとられている<sup>2)</sup>。しかし、これらの取組みが、果たして中心市街地の「活性化」にどの程度結びつ

くのかについては、不明確であり、疑問である<sup>3)</sup>。

中心市街地の衰退は、これまでの都市開発の仕組み自体や、それを需要してきた都市開発の動向にあり、さらに、それらの背景になっている自動車を用いた郊外の戸建住宅居住志向や、それによる生活スタイルに起因しているものである。そのため、国の補助事業を、それらの見直しのないままに、重点的に中心市街地に配分しても、その活性化に効果があるとは思われない<sup>4)</sup>。

## 3. 地方都市の計画問題

大都市においても、中心市街地問題が存在している。それらは、土地利用が居住系から他用途へ変化し、常住人口減少に伴う既存コミュニティの崩壊や商業機能の変化に伴う既存商店街の衰退などである。態様は類似しているとも見ることができが、構造的な相異がある。それは、地方都市の場合、人口規模や商業等の都市活動量が限定的であり、ある地区での人口の増加や小売売上げの上昇は、別の地区での減少を伴うことを意味している。また、都市規模が小さくなればなるほど、その都市の構造は脆弱であり、ショッピングセンター一つの新規立地だけでも、比較的簡単に既存

商店街の衰退や既存の中心性の喪失を招き、歴史的に形成されてきたまちとしての脈絡的な構造が壊されてしまう。すでに、ほとんどの中小都市においてそのような状況が普遍的にみられ、現在は、大型ショッピングセンター間によるし烈な競争の時代となっている。

わが国の都市計画事業は、建設省が所管する街路事業や新市街地の基盤整備に特化しており、都市計画関連計画は、それらのハード事業を遂行するために立案されているものがほとんどである。そのため、計画の骨格は、人口増加や交通量の増大などの新規需要量を提示し、それに対応する施設等を内容として構築することに尽きる<sup>55</sup>。また、縦割りの行政分野の影響もあり、もともと都市計画の枠組みには、住宅や商業などについては主対象として取り扱われていない。そのため、既成市街地を対象としている場合でも、地域における生活やまちの構造などに関心が向かず、施設整備そのものが目的化してしまっている場合が少なくない。

#### 4. 中心市街地衰退の構図

これまでの市街地整備は、都市の拡大を前提として、市街地周辺部における新市街地の基盤整備を中心として行われてきた。その結果、地方都市の場合、郊外部での開発や住宅供給は、既成市街地からの住替えなどにより進行する。そのため、郊外での人口増加は、中心部での人口減少を伴う。しかも、それは、多世代家族の世帯分離や若年世代の独立に伴う住宅取得によるものが多く、中心部には、高齢夫婦や高齢単身の居住が集積していくことになる。

市街地整備の主要手法として多用されてきた土地地区画整理事業は、事業費に対して効率的に面的基盤整備を、開発利益をある程度社会的に還元する仕組みを内在させながら進めることのできる優れたものである。その他に、地方にとっては、専門的な人材が不足している中で、一定の確立された方式を踏襲していくことにより、全国どこでも一定水準の市街地整備を行うことができることも大きな利点である。しかし、そうした利点の反面、画一的な市街地整備になることや、自動車利用を前提とした低密度の拡散的な市街地を大量に形成

してきたことも否めない。

また、とくに組合施行による土地地区画整理事業上の仕組みとしては、保留地を設け、それによって事業費の大半をまかなうことになる。近年では、保留地の処分と大型商業施設の立地とがリンクし、また、大型商業施設の立地が、土地地区画整理事業により造成された宅地の順調な市街化進行やより高価格販売の推進につながるという思惑もあり、地権者等による積極的な誘致活動が行われるようになってきている。また、農業の産業としての困難さが、市街地周辺農地を所有する農家などの地権者に対して、土地を保有的資産として長期的に運用する傾向をもたらしている。そのことが、いずれ宅地化するまたは宅地化を可能にしたいという要求を生み、土地地区画整理事業などが政治的仕組みを通じて実現していくことになる。

都市内の渋滞を解消するため、通過交通を排除したり、環状街路による迂回路の確保策として、市街地縁辺部にいわゆるバイパス道路を建設してきている。しかし、実際には、都市計画上の土地利用コントロールと連動していないため、沿道には、商業施設をはじめ、車社会に対応した各種都市施設が立地してきている。これらが、中心市街地における商業施設の減少や衰退をもたらしている主要因の一つでもある。近年では、規制緩和の一環などにより、そうした立地傾向がより容易になっている。

中心市街地活性化のためには、中心市街地だけを取り扱っていても、限界がある。これらの郊外開発や街路整備の抑制やコントロールと組み合わせる必要がある。しかし、これまでの中心市街地活性化基本計画では、中心市街地の整備のみを扱っているものがほとんどであると思われる。また、中心市街地活性化法にもとづいて準備されている内容を見ても、郊外開発を対象としているものではなく、そうした計画内容の必要性もあまり言及されていないように思われる<sup>56</sup>。

このような中心市街地の衰退の構図を、今後、活性化が進むような構図へと変化させていく必要がある。そのためには、郊外開発を抑制するための計画上の論理を構築し、それらを市民的コンセンサスとして位置づけ、計画や実現のための事業や制度として確立していく努力が不可欠であろう。

## 5. 活性化の必要性

自家用車が普及し郊外型の大型商業施設が立地するまでは、家族で休日に中心商店街に出かけることは、買物だけではなく、食事や喫茶などを伴う主要な娯楽であり、また、「まちなか」に出かけること自体が非日常性を体験する楽しみであり、他の人々との出会いや最先端の文化に触れるチャンスでもあった。また、中心部の商店街は、都市のセンターでもあり、さらに、商業は産業としても活力を持っていたため、最も富みが蓄積している地区でもあった。そのため、それぞれの時代における再先端や粋をこらした建築デザインが施された商業建築が建ち並び、それぞれのまちの「顔」としての町並みを創り出していた。

これらの生活文化や「顔」としての町並みや、長年にわたり築いてきた都市の文化でもあり、都市のアイデンティティを形成してきた重要な部分である。それらが、20-30年のモータリゼーションの深化や資本主義社会における商業的競争力の推移などにより失われてよいものだろうか。

一方、中心市街地は、各種の公共施設をはじめ、社会的基盤施設が最も整備されてきた地区でもある。郊外部では、土地地区画整理事業等により、街路や公園、および、必要な義務教育施設等が立地しているとしても、文化的な施設を含めそれらの種類は限られている。車利用の利便性を主な理由などにして、公共的施設が郊外へ移転してきているとしても、まだ多くが中心部に残存している。これらの利用を考慮すると、中心市街地における商住機能の再生と利活用が大切である。

また、わが国の社会がすでに高齢社会になり、さらに一層の高齢化が進行することが見込まれる中で、自動車に過度に依存した市街地とそこでの生活は、高齢者など自家用車利用が困難な市民にとって大変利便性に欠ける社会でもある。さらに、在宅福祉など、できるだけ長く自立して自宅など各自の望む場所で生活していくことが、これからの社会的目標となっているが、そのためには、住宅だけがバリアフリー化していても生活困難である。身近に、身の回りの買物や行きつけの病院がないと生活できない。商業施設や病院などの施設は、単なるサービス施設ではなく、地域に安全と安心を与える生存に不可欠な公共的施設でもある。

さらに、これからの都市づくりは、エネルギー消費を少なくし、環境に配慮した持続的発展を目指したものでなければならない。そうした面からも、車に過度に依存した生活や都市開発について変革していく必要がある。

## 6. 活性化の可能性

中心市街地を再生する場合、最初の取り組みは対象地域の確定であろう。わが国の都市の場合、ヨーロッパの城壁都市とは異なり、市街地周辺部は歴史的に不明確であり、そのため「中心市街地」の区域も必ずしも明確ではない。すでに、国に提出されている中心市街地活性化基本計画の中で、「中心市街地」としてあげられているものをみても規模や対象地域の性格にばらつきが大きい。ひとつの手がかりは、統計的地域区分として1960年から導入された人口集中地区を用いることであろう。1960年代からモータリゼーションと市街地の郊外化が始まっていることを考慮すると一定の意義を持っている。また、人口集中地区には、国勢調査に基づいて精度の高い社会経済データが得られるという大きな利点も併せ持っている。しかし、中心市街地の活性化は、自治体の計画として確立し、住民や事業者等により共通の認識を得るものである必要があるが、それに対して人口集中地区は必ずしも有効ではない。

中心市街地の再生は、これまでの生活様式の変革や各種施設整備に関わるシステムの変化を伴わなければ達成不可能なきわめて困難な目標であることを認識する必要がある。現在、普遍的になっている自家用車による大型ショッピングセンターへの買物、自家用車による通勤・通学などについての見直しを含むものである。そのため、中心市街地の再生に、必ずしも決めてがあるわけではない。それぞれの都市が、その資産を生かしながら独自の工夫を行うことしか近道はない。一般的に言えることは、既存の市街地の維持からスタートし、そこでの生活の存続、それらの結果としての夜間人口や就業人口の確保や増加が目標となるべきであろう。

また、中心市街地には、歴史的な手がかりなどによる発掘可能な資源があり得る。歴史的な市街地が、ある程度残存している地区では、目標とす

るべき市街地像などについて、それが手がかりとなり得る。幸い、都市計画の地方分権化が進行しつつあり、市町村が中心となり、条例などによるまちづくりが可能となっている。そこで問われているのは、市町村の政策形成能力であり、そのための人材である。21世紀の都市づくりは、地域特性に合わせた独自政策の競争の時代になり、それにもとづく都市づくりが目標となろう。

## 7. おわりに

中心市街地活性化の目標は、人口構成のバランス、居住継続、居住環境の向上、商業、業務機能の中心性の復活である。そのため、これまでの総合的な都市施策全体について、中心市街地活性化のためのアセスメント的な手法の確立が必要なのだと思われる。また、一定期間における財源、人材等を前提に、中心市街地活性化の目標を体系化、段階化するなど整理して、それらの目標達成に必要なプログラムを立て、それに活用できる各種公共事業などを探索しながら、目標との関連で評価する。さらに、他の目標とのトレードオフ的な相克関係などを分析しながら、より優先度の高い目標について、より効果の高いものから順に実施していくような手順が必要である。

いずれにしても、中心市街地の活性化のために、市街地の更新をはかり、それらを良好な水準に維持していくには、それらを担う住民が基本的に主体とならなければならない。そのためには、都心居住が社会的に重要かつ価値の高いものとして捉えられ、それを担う世代や新住民が持続的に生まれ出て継続的にまちづくりが進められるようになる必要がある。また、郊外開発型の成長、発展を前提とした都市政策の転換を行わなければならない。中心市街地活性化は、これまでの都市政策や居住者のライフスタイルの見直しまで必要とするような構造的で根本的な対応が不可決であることに十分留意する必要がある。

## 注

- (1) 特集としては、住宅1997年9月号、都市住宅1999年春号、地域開発1998年5月号・1999年2月号、造景1998年8月号などがある。建築学会大会の研究協議会でも取り上げられ、「1998年度日本建築学会大会

都市計画部門研究協議会資料」として取りまとめられている。また、それらの中の論文としては、例えば、小林重敬(1999)は、中心市街地の衰退と近代都市計画との関わりを明らかにし、活性化を行うための今後の方向を提示しており、箕原敬他(1998)は、中心市街地の活性化には、総合的で構造的な取り組みが必要であり、そのための時限的な特別法を具体的に提案している。

- (2) 建設省都市局都市政策課の長崎卓(1999)によると、1999年3月31日現在で、83市町村より提出され、市町村による取組みも早く、関心も高い。それらは、東京都区部などの大都市内から地方の中小市町村まで実に多様である。
- (3) 小林重敬(1998)では、中心市街地活性化法などによるハードな施設整備の限界を指摘している。
- (4) 川上光彦(1999)では、金沢市の事例について、中心市街地活性化基本計画について紹介するとともに、それらの限界と問題を論じている。
- (5) 都市計画等の作成においても、ほとんどが人口等の需要源の推定に始まり、近年のように明らかに人口減少が見込まれる場合でも、せいぜい「微増」または「現状維持」までとせざるを得ない。そうしないと、施設整備の論理が組み立てにくく、さらには、人口増や新規施設の建設が「発展」として捉えられている社会的通念に対応できない。
- (6) 長崎卓(1999)に紹介されているこれまでの計画内容をみても、郊外開発の言及はみられない。また、現行制度としても、それは要求されていないと思われる。

## 参考文献

- 1) 箕原敬他(1998)、「街は要りますか?」、地域開発5月号、pp.40-52
- 2) 小林重敬(1998)、「中心市街地再生へ向けて—施策の総合化と市民意識の統合化—」、日本建築学会都市計画部門研究協議会資料「地方都市における中心市街地の再活性化」、pp.3-8
- 3) 小林重敬(1999)、「中心市街地再生と都市居住」、都市住宅春号、pp.2-8
- 4) 長崎卓(1999)、「動き出した中心市街地活性化の取り組み」、新都市4月号、pp.97-100
- 5) 川上光彦(1999)、「金沢市における中心市街地の活性化—歴史的町並みを生かしたまちづくり—」、「既成市街地の再構築と都市計画」所収、ぎょうせい(出版予定)