

まちづくりと中心市街地活性化に関する報告書

()

平成14年3月

福島県中心市街地活性化対策推進本部

はじめに

我が国では今、産業・経済構造の改革はもとより、少子高齢社会への対応や環境負荷の少ない社会づくりなど、あらゆる面で新しい社会経済システムへの転換を目指した取り組みが懸命に進められているところであります。

中心市街地は、地域住民によって長い年月をかけて培われ、常に歴史、文化、情報の中心であり、「まちの顔」ともいうべき役割を果たしてきた地域であります。近年、大型店の撤退などが相次ぎ、加えて大型店と競争・協調してきた中小小売商業店も姿を消し、かつての「明るさ」や「活気」といったものが失われ、空洞化・衰退の一途をたどっています。

中心市街地の活性化は、本県はもとより、全国でも今日的なテーマとして、さまざまな取り組みがなされ、県内各地においても積極的に活性化事業が展開されておりますが、この再生を図るためには、総合的な「まちづくり」の観点に立った取り組みが不可欠であると考えております。

本県では、平成10年2月に副知事を本部長とする中心市街地活性化対策推進本部を設置し、関係部局が一体となって中心市街地の活性化を推進してまいりましたが、こうした現状を踏まえ、原点に立ち返り「まちづくり」の観点から既存施策の再点検を行うとともに、新たな活性化策の立案に向けて、県内各地において計13回にわたり「まちづくり懇談会」を開催し、メールやFAXなどによるものも含め、数多くの県民、商工関係団体、有識者、NPO、そして市町村長の皆様から、広範に及ぶ忌憚の無い御意見・御提言をいただきました。

本報告書は、こうした貴重な御意見・御提言を踏まえ、福島県の「まちづくりと中心市街地の活性化」に関する方向性を明確にし、今後取り組むべき新たな活性化施策を取りまとめたものであります。

本県といたしましては、住民が思い描く「まち」のあるべき姿ともいうべき「まちづくりの理念」を、市町村と県とが共有し、活力に満ちた元気な地域社会を構築するため、住民と行政とが一丸となって、地域特性を生かした総合的なまちづくりの実現に取り組んでまいります。

おわりに、これまで「まちづくり懇談会」に御理解と御協力いただきました皆様に、心より御礼を申し上げます。

福島県中心市街地活性化対策推進本部長

目 次

第 1 章	取りまとめにあたって		
1	背景	-----	1
2	視点	-----	1
3	期間	-----	2
第 2 章	まちづくりと中心市街地		
1	中心市街地の現状	-----	3
2	中心市街地の空洞化原因	-----	7
3	21世紀のキーワード	-----	10
4	まちづくりと中心市街地活性化に対する意見	-----	14
5	まちづくりの中心市街地活性化の取組み	-----	16
6	21世紀型の新しい「まちづくり」の方向性と取組み方	-----	18
7	中心市街地活性化の取組みについて	-----	23
8	中心市街地活性化の施策体系図	-----	26
	<参考>	-----	30

別冊 () まちづくりと中心市街地活性化に関する資料

- 1 GDP及びGDP経済成長率の推移
- 2 県内総生産及び成長率の推移
- 3 自動車保有台数の推移
- 4 将来推計年齢構成
- 5 将来推計人口
- 6 人口推移
- 7 消費購買流入流出率(平成12年度版)
- 8 隣接市町村及び主要都市間距離・就業者数
- 9 県内4市DID地区人口・人口密度・面積の推移
- 10 市町村別就業者の流入流出数
- 11 中心商業地購買割合
- 12 中小小売商業店の売場面積、販売額等の推移
- 13 大規模小売店の出店推移

別冊 () 福島県まちづくり懇談会の軌跡

- 1 概要
- 2 県民等の意見・提言
- 3 有識者の意見・提言
- 4 市町村長の意見・提言

第 章 取りまとめにあたって

1 背景

県では、平成10年2月に副知事を本部長とする中心市街地活性化対策本部を設置し、関係各部署が一体となり、中心市街地の活性化に取り組む市町村に対し積極的に支援してきた。

しかし、近年、長引く景気低迷の中、平成11年9月の長崎屋福島店の撤退をはじめとして、創業100年の老舗百貨店大黒屋の閉店、イトーヨーカドー白河店の撤退表明など、商業機能の中核としての役割を担ってきた大型店が姿を消し、中心市街地の空洞化に歯止めがかからない状況となっている。

このような状況は、地域社会・経済への影響はもとより、地域コミュニティの危機など、さまざまな影響を及ぼしており、県政の緊急かつ重要な課題となっている。

そのため、県では、原点に立ち返り「まちづくり」の観点からこの課題に取り組む必要があると考え、県民、商工業関係者、有識者、そして県内の各市町村長などから意見をお聞きする「まちづくり懇談会」を開催し、本県の「まちづくりと中心市街地の活性化」に関するビジョンと、今後の取組みにおける方向性及び施策の体系について取りまとめることとした。

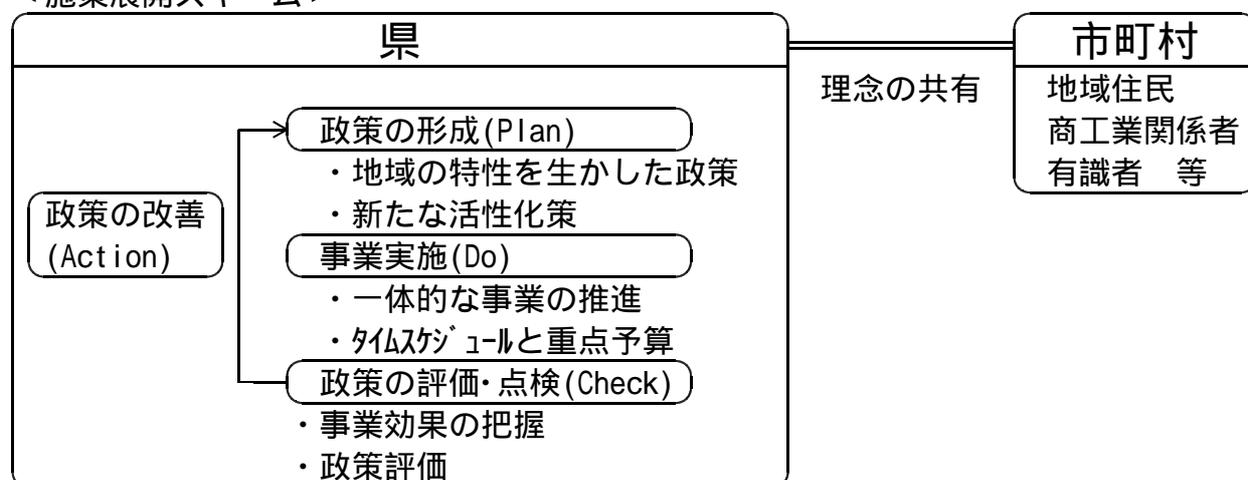
2 視点

「まちづくり」と「中心市街地の活性化」は、住民参加のもと地域に密着し、その実情を熟知する市町村が、主体的に取り組むべき課題である。

その上で、県が果たすべき役割は、国主導の活性化施策に対し地域の実情を踏まえた制度の改善や創設を提言していくとともに、既存の枠組みにとらわれない新たな活性化策を展開し、活性化の具体的な事例を発現させることである。

今回、「まちづくり懇談会」でいただいた広範かつ貴重な意見・提言を踏まえ、新たに総合的な活性化策を体系的に取りまとめ、あらかじめ定めたタイムスケジュールに基き、政策の形成(Plan)、事業実施(Do)、政策の評価・点検(Check)、政策の改善(Action)を行い、関係部局が一体となって取り組むこととする。

< 施策展開スキーム >



3 期間

本報告書に基づき策定した各施策は、それぞれの事業期間を短期(3年以内)、中期(5年以内)、長期(10年以内)と定め、社会情勢や時代背景の変化を踏まえ随時見直しを行う。

第 章 まちづくりと中心市街地

1 中心市街地の現状

中心市街地における空洞化、衰退の現状は、中心商業地における大規模小売店の撤退や空き店舗の増加などに顕著に現れているが、ここでは(1)商業等の現状、(2)大規模小売店の立地状況、(3)居住人口、(4)消費購買の動向などを示す統計資料に基づき分析する。

(1) 商業等の現状

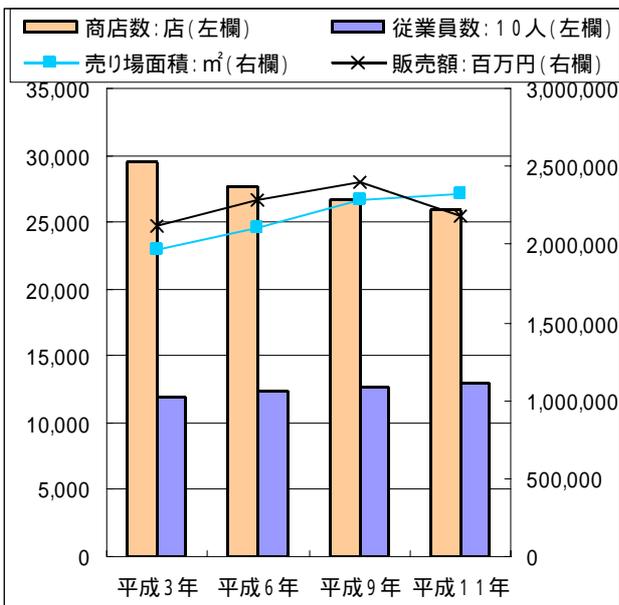
旧自治省(総務省)が3年(現在は5年)ごとに実施している商業統計調査によると、本県の小売商店数及び常用従業員数は、1982年(昭和57年)をピークに緩やかに減少しはじめ、総販売額では平成11年(速報値)が急激に減少している。

これを県内10市の地域全体と中心市街地(中心商業地)とで、その増減を比較すると、中心市街地では小売商店数、常用従業員数、売り場面積、販売額ともに、地域全体を上回る速度で減少し、特に郡山市の中心市街地(中心商業地)内での販売額(売上高)では、平成3年から平成9年までの6年間で20%強が減少し、商店数でも100以上の店舗が閉店などした。(別冊()「12 中小小売商業店の売場面積、販売額等の推移」参照)

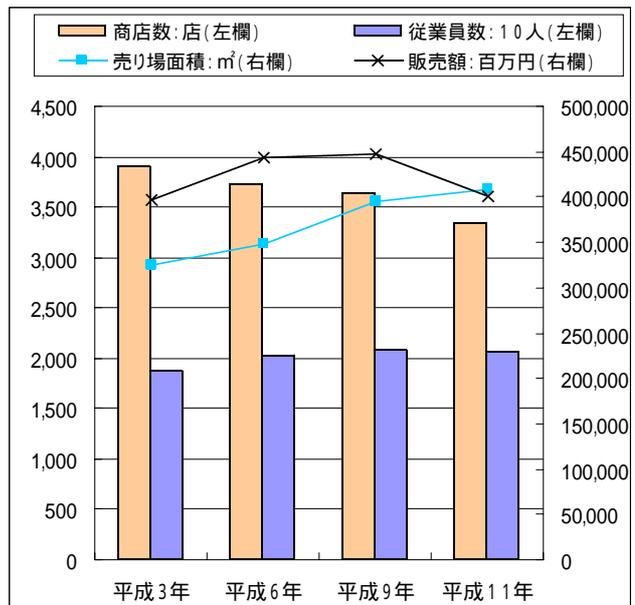
<表1 小売商店数、常用従業員数、売り場面積、販売額の推移>

(出所：商業統計調査)

【県内10市】



【郡山市】



(2)大規模小売店の立地状況

大規模小売店の立地状況は、県内10市では平成3年から平成13年までの10年間で総店舗数が2倍に増え、総売り場面積では2.3倍にまで達した。特に平成3年から平成9年までの6年間は、急激な増加が見られ、大規模小売店の出店ラッシュ時期であったことがうかがえる。

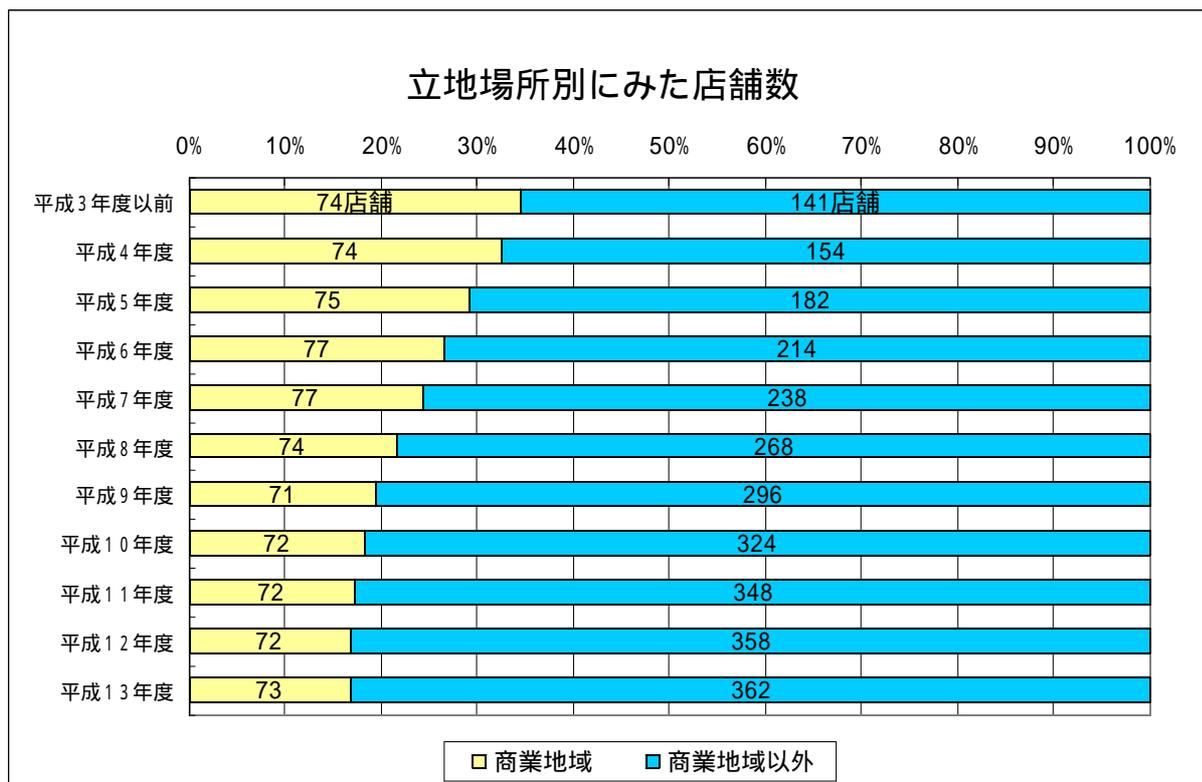
これを中心市街地(中心商業地)と中心市街地(中心商業地)以外(郊外)とで、その増減を比較すると、中心市街地(中心商業地)内の店舗数及び売り場面積は、ともに横這い状態にある中で、中心市街地(中心商業地)以外(郊外)では、平成3年から平成13年の10年間で店舗数が141店舗から362店舗と約2.5倍にまで増加した。

また、売り場面積に至っては平成3年に312,306㎡であったものが平成13年では973,533㎡となり、約3.1倍にまで増加した。

特に、福島市では、この10年間で中心市街地(中心商業地)以外(郊外)に立地する大規模小売店の店舗数及び売り場面積は、ともに約3.5倍にまで増加し、県内で最も大規模小売店の郊外立地が進んでいる。(別冊()「13 大規模小売店の出店推移」参照)

<表2 県内10市合計出店時期別大型店の推移>

(出所：県中小企業課)



(3) 居住人口

中心市街地の居住人口は、福島県現住人口調査等によると、県全体及び県内10市の人口が横這いからやや減少する中であって、県内10市の中心市街地(中心商業地)での居住人口は、この10年間で平均15ポイントの減少となっている。

特に、白河市では、平成3年を「100」とした場合、平成12年の市全体の人口は103.4ポイントと増加しているのに対し、中心市街地(中心商業地)では24.0ポイント減少し、県内で最も中心市街地(中心商業地)における居住人口の減少幅が大きくなっている。

また、いわき市においても、平成12年の市全体の人口は101.3ポイントとやや増加しているのに対し、中心市街地(中心商業地)では19.7ポイント減少している。

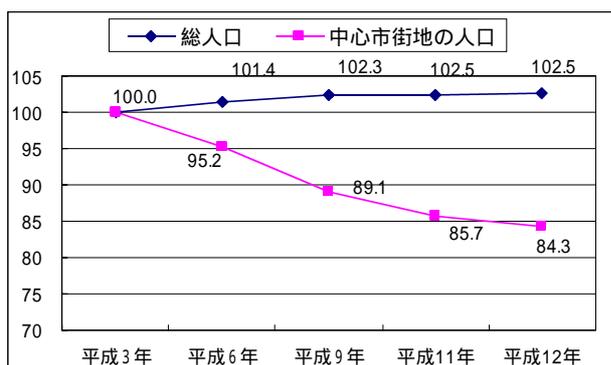
このことは、人口集中地区(DID)内における「人口密度」においても減少傾向にあり、居住人口の郊外シフトに伴う中心市街地における人口密度の低下を示している。

(別冊()「6 人口推移」参照)

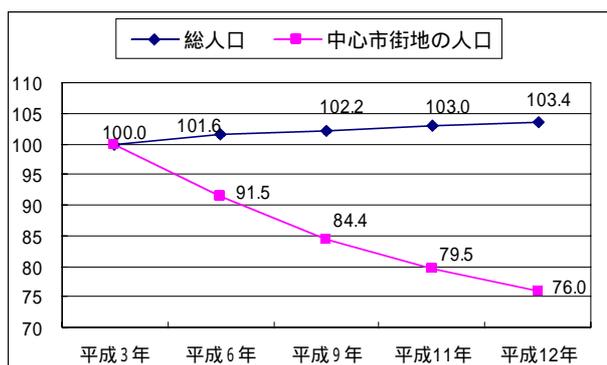
<表3 県内10市の人口推移(平成3年を100とする比較)>

(出所：県中小企業課)

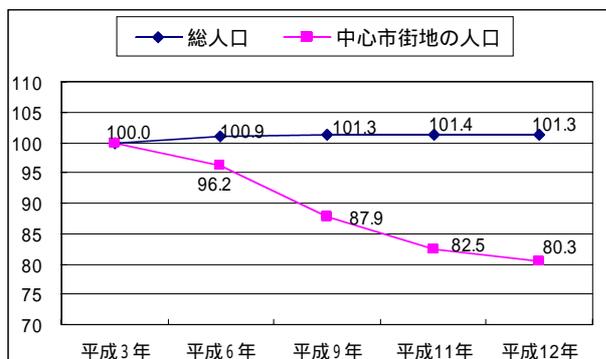
【10市合計】



【白河市】



【いわき市】



(4)消費購買の動向

消費者の購買動向は、福島県消費購買動向調査によると、県全体では、平成3年度の調査で「背広・スーツ」は80.5%、「家電製品」は64.5%の人が中心市街地(中心商業地)にある小売商業店で購入していると回答していた。しかし、平成12年度の調査結果では「背広・スーツ」は51.7%、「家電製品」は34.1%に減少し、約3割の人が中心市街地(中心商業地)で購入しなくなったことがわかる。

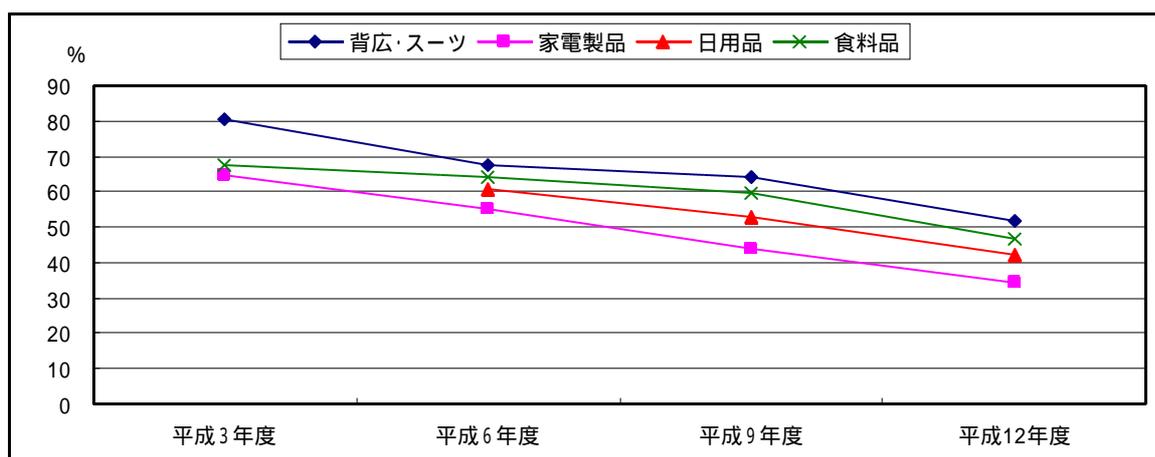
特に、県中方部における「家電製品」の購入先については、平成3年度では63.5%の人が中心市街地(中心商業地)で購入していると回答していたのに対し、平成12年度の調査では25.1%にまで激減し、県中方部では4人のうち3人が、家電製品を「郊外の小売商業店」で購入している結果となっている。

このことは、物を購入することを目的とした人の流れが、ここ10年の間に、大きく変化したことを示す結果となっている。(別冊()「11 中心商業地購買割合」参照)

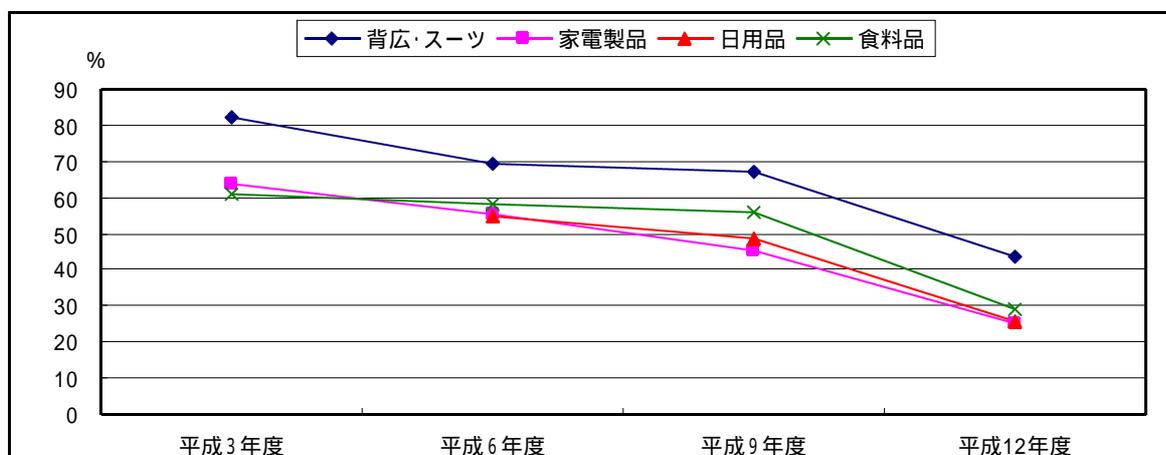
<表4 中心商業地の購買割合>

(出所：福島県消費購買動向調査)

【10市合計】



【郡山市】



以上の数値は、「商業機能」「居住人口」「人の流れ」などが、中心市街地から郊外へとシフトしたことを示しており、中心市街地の空洞化、衰退の現状を表している。

2 中心市街地の空洞化原因

空洞化が著しい（今や「シャッター通り」と揶揄される）中心市街地にも、買い物客や娯楽を楽しむ人々で賑わい、活気を呈していた時代があった。

しかし、そうした時代であっても市場原理の中で、魅力のない商業店は淘汰され、新たな商業店が出店するといった「新陳代謝」を繰り返していた。

現在の中心市街地において、このような「新陳代謝」が起こりにくくなったのはなぜなのかを考察する。

(1) モータリゼーションの進展

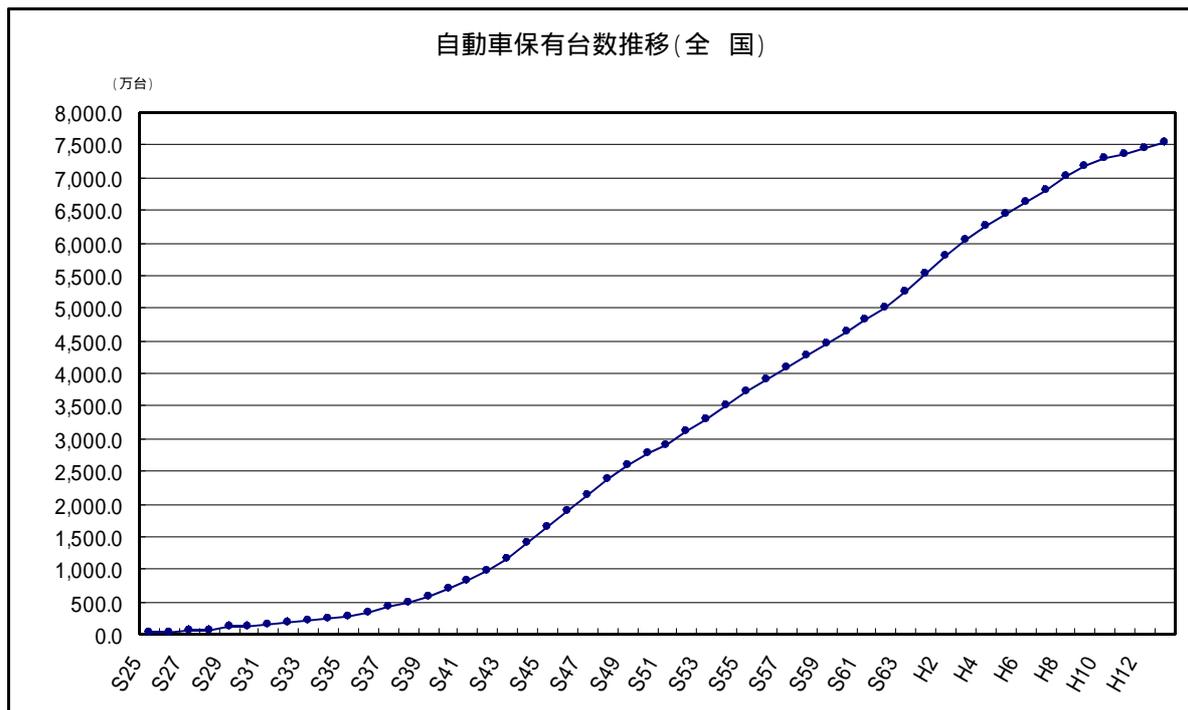
本県の自動車保有率は、1955年(昭和30年)当時、20世帯に1台という低い割合にあり、自動車は極めて貴重な乗り物であった。

そのため、地域住民の一般的な移動手段は、公共交通機関などが中心であり、駅前周辺は常に電車等の利用客で賑わいを見せていた。しかし、46年後の2001年(平成13年)には、1世帯あたり3台の自動車を保有するようになり、この間の急速な自動車の普及は、地域住民の行動範囲の拡大と社会・経済活動の広域化をもたらすこととなった。

また、こうした急速なモータリゼーションの進展に、道路を中心とする社会資本の整備が追いつかず、各地で渋滞や交通事故などが発生し、地域社会にとっての重要な課題となったが、特に中心市街地は、古い街並みに建物が連たんし、道路も狭隘であったことから、より深刻な交通渋滞と駐車場不足とが恒常化していた。

<表5 自動車保有台数の推移>

(出所：東北運輸局福島陸運支局)



(2)地価の高騰

同じ1955年(昭和30年)ごろ、本県の1家族(世帯)あたりの人員数(世帯構成人員)は、平均6人程度であり、1家族(世帯)に2世代、3世代が同居していた。しかし、1999年(平成11年)には1家族(世帯)あたり3人程度にまで減少し、急速に核家族化が進展した。

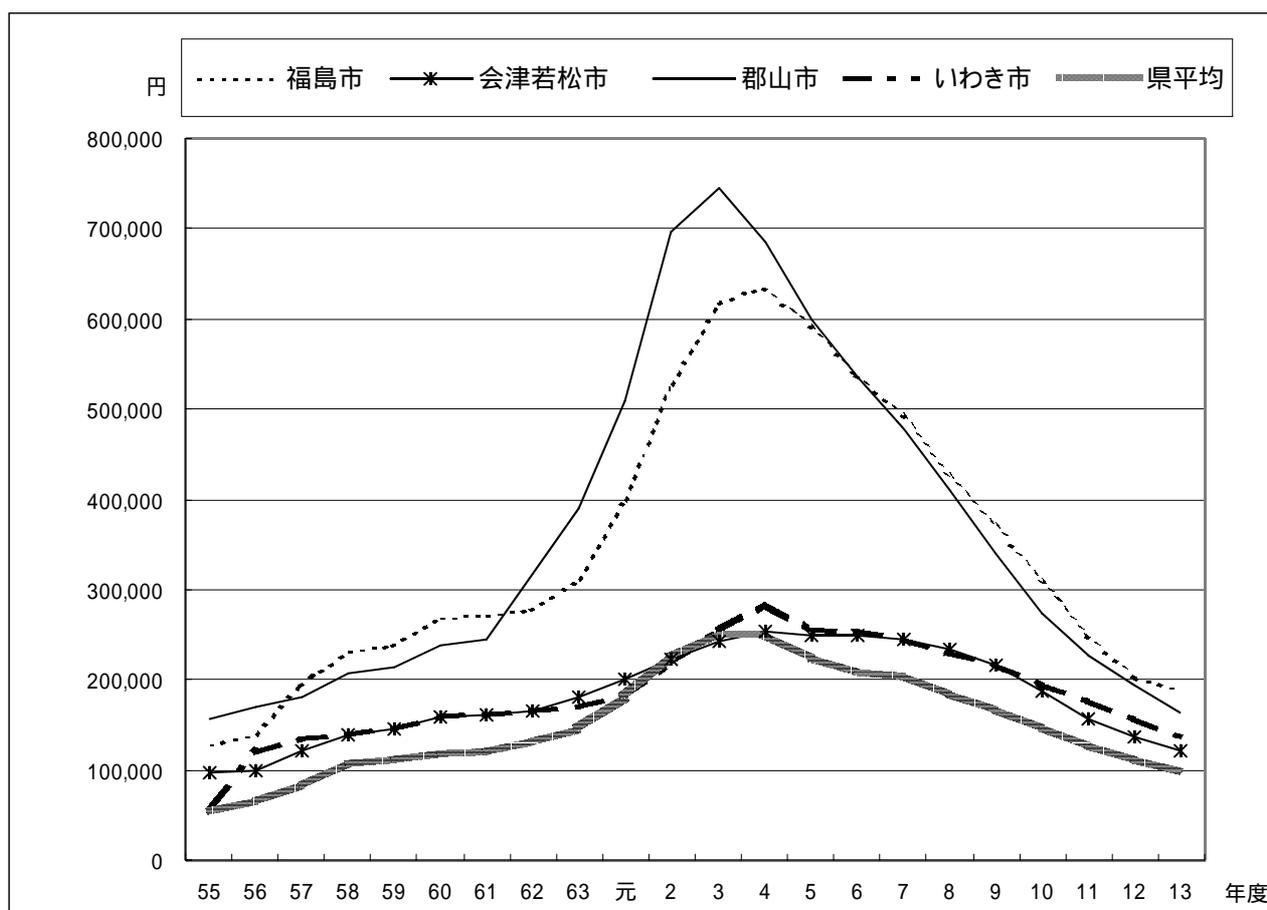
元来、国土の狭い日本では、土地は値段の下がらない「資産」と考えられていたが、こうした核家族化の進展と、庭付き一戸建て志向を背景とした住宅需要の飛躍的な増加によって、地価は年々上昇していった。

特に中心市街地では、商店街や公共施設、公共交通機関等といった生活機能が充実し、総体的に利便性が高かったため、地価とそれに付随する地代・家賃は高値安定で推移していた。しかし、1980年代後半に発生する「バブル経済」を機に、本来の資産価値を上回る異常な土地取引が地価高騰に拍車をかけた。

この「バブル経済」は、1990年代に入り崩壊したが、中心市街地の地価は現在でも総体的に割高感がある。

<表6 主要都市の商業地平均価格>

(出所：県土地調整課)



(3) 都市機能の拡散

1970年代(昭和40年後半)から1980年代(昭和50年後半)にかけて、モータリゼーションの急速な進展や地価の高騰を背景に、市街地から離れた郊外で大規模な住宅団地開発が行われ、一戸建て住宅を求めた働き盛りの30歳代から40歳代の世代が一斉に移り住み、道路や下水道、小中学校や公民館などのインフラが集中的に整備された。

また、バイパス道路の整備は、慢性化していた中心市街地での渋滞を緩和したが、その沿線には大規模小売店の立地が相次ぎ、消費者を中心とする人(自動車)の流れが、内向きから外向きへと変化していった。

こうした拡散の流れは、増加する住宅需要への対応や慢性的な渋滞の緩和、消費活動の利便性向上などの効果をもたらしたが、一方では、既存商店街の疲弊や小売商業店の閉店などといった影響を及ぼした。

それから数十年を経た現在、そうした都市の中には、一斉に郊外に移り住んだ世代が60歳代から70歳代となり、核家族化の進展などによって一人暮らしの老人や空き家が増えるなどといった状況が発生し新たな課題となっている。

また、出店当時は売上げが好調であった大規模小売店の中には、経営の合理化や売上減少などを理由に、突如として撤退・閉店が表明するところが現れ、地域社会・経済・雇用などに深刻な影響を及ぼしている。

以上のように「モータリゼーションの進展」と「地価の高騰」が引き金となって、大規模住宅団地開発などの居住人口の拡散と、バイパス等の道路整備や公共施設等の郊外移転による人の流れの変化、大規模小売店を中心とする商業機能の郊外展開といった、都市機能の拡散が中心市街地の空洞化・衰退の大きな原因と考えられる。

3 21世紀のキーワード

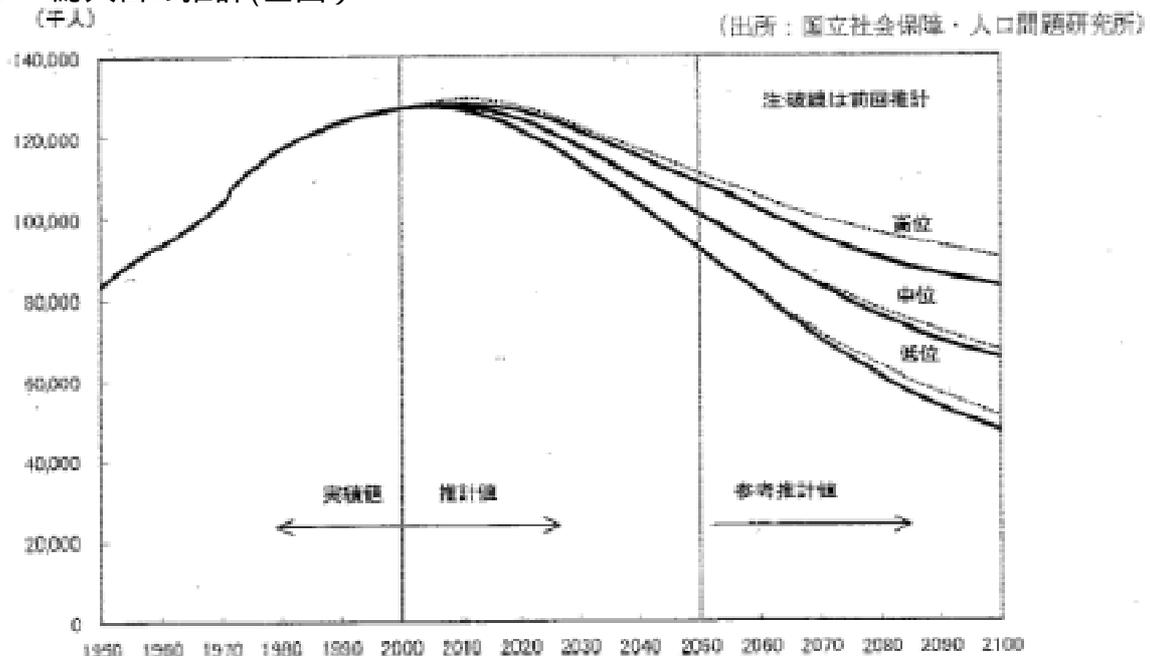
現代社会は、物質的な豊かさを追求してきた大量生産大量消費型社会が生んだ20世紀の負の遺産ともいえる様々な課題を抱えている。ここでは(1)将来人口、(2)少子化、(3)高齢化、(4)財政、(5)環境問題について現状を把握する。

(1) 将来人口

2002年(平成14年)1月、国立社会保障・人口問題研究所は、平成12年に実施された国勢調査を基に新しい将来人口推計を公表した。

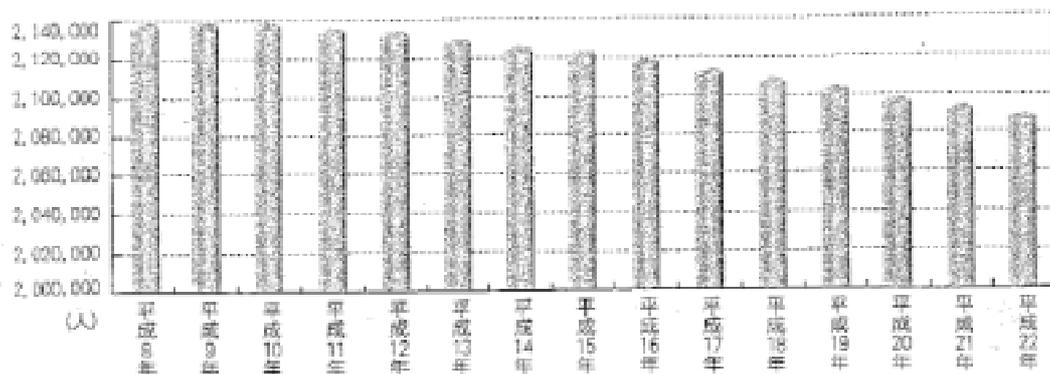
これによると日本の人口は、2004年(平成16年)の1億2,748万人をピークに減少に転じ、2050年(平成62年)には1億人を大きく割り込み9,203万人になり、2005年(平成16年)から確実に日本の人口が減少するものと推計されている。

<表7 総人口の推計(全国)>



<表8 総人口の推計(福島県)>

(出所：福島県「新うつくしま子どもプラン」)



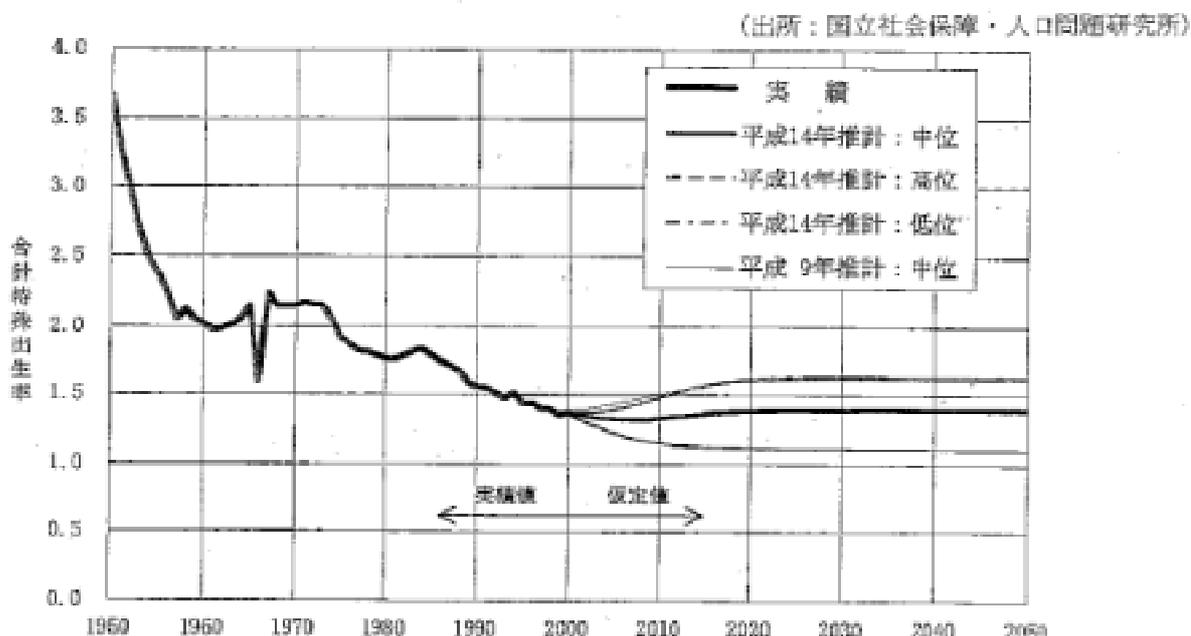
(2)少子化

また、1947年(昭和22年)～1949年(昭和24年)の日本では、第1次ベビーブームが起こるなど合計特殊出生率*1が「3.9」と高い水準にあったが、1970年代前半の第2次ベビーブームを例外とすれば、この時期を境に急速に出生率が低下し、1999年(平成11年)には、合計特殊出生率が、ついに「1.34」と過去最低を更新した。

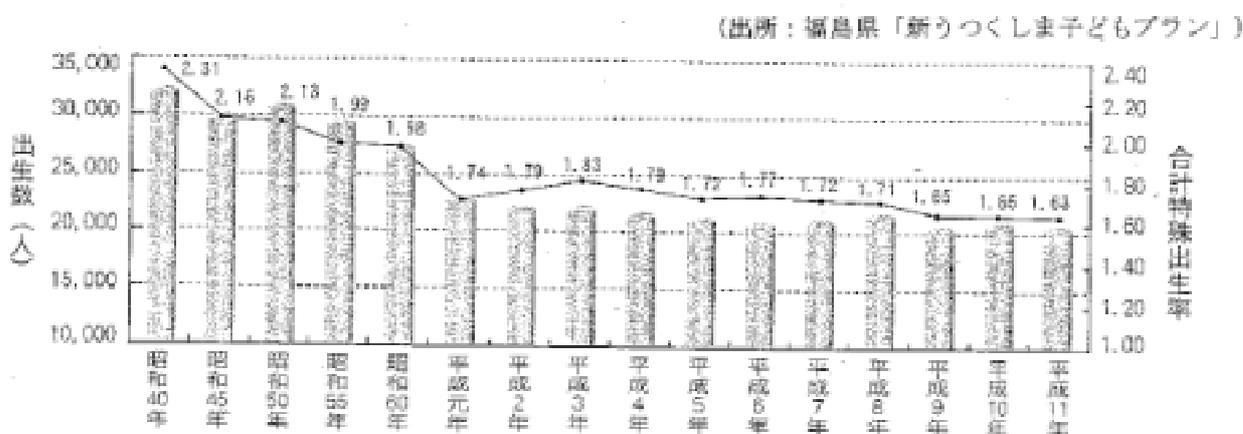
本県では、1999年(平成11年)の合計特殊出生率が「1.63」と全国第2位の高い水準にはあるものの、同じように将来を支える若年層の人口が年々減少している。

こうした少子化の進展は、地域経済や産業を担う生産年齢人口*2の減少を招くこととなり、地域社会に与える影響が危惧されている。

<表9 合計特殊出生率の年次推移>



<表10 福島県の出生数と合計特殊出生率の推移>



*1：合計特殊出生率とは、年齢別出生率が変わらないという仮定のもとで、一人の女性が生涯平均何人の子どもを産むかの推計。

*2：年少人口は0歳～14歳、生産年齢人口は15歳～64歳、高齢人口は65歳以上

(3) 高齢化

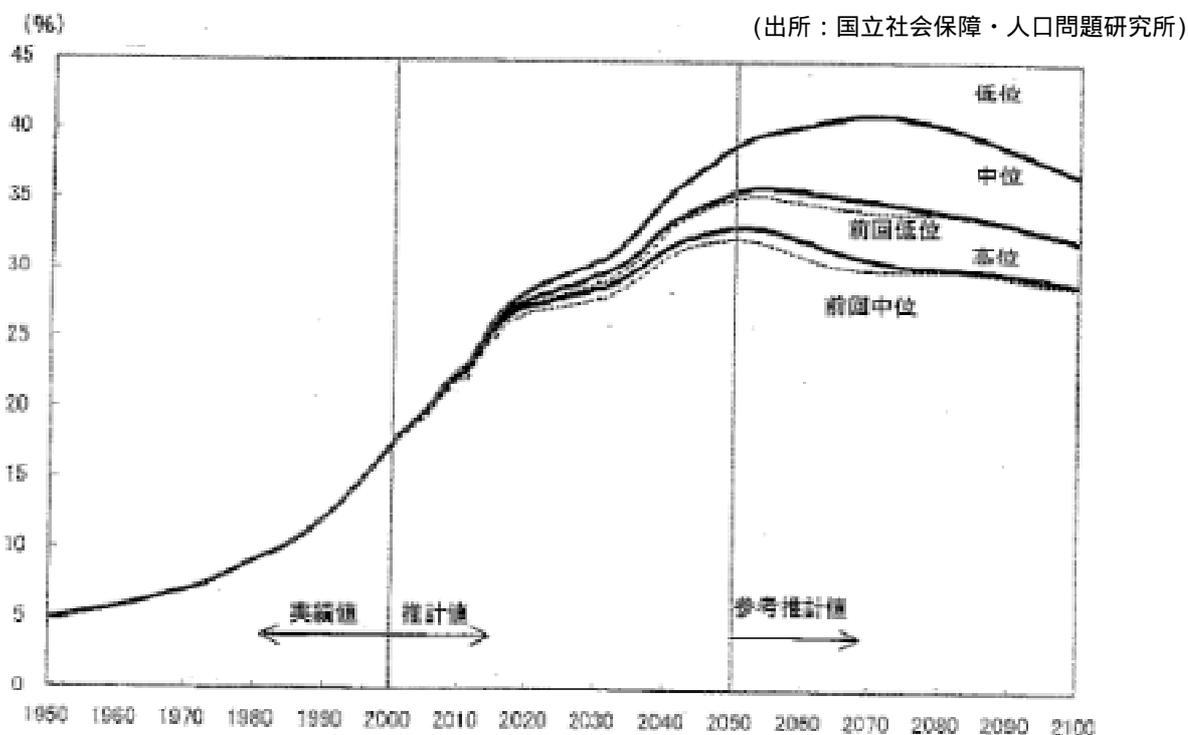
急速な医療技術の進歩や健康増進施策などによって、2000年(平成12年)には日本人の平均寿命は、男77.64歳、女84.62歳と世界でも有数の長寿国となっている。

老齢人口の割合は、2000年(平成12年)で17.4%と高い水準にあり、2014年(平成26年)には25%台にまで達することが推定されている。

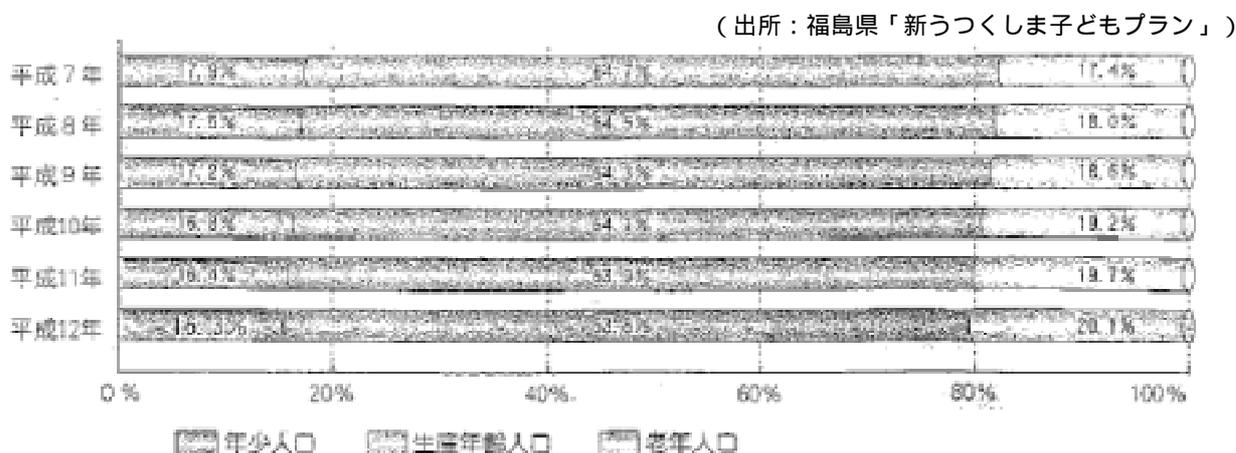
こうした高齢化社会の急速な進展は、年金支給時期の延長や医療負担割合の増加などの社会保障政策に大きな影響を及ぼしている。

また、本県では、老齢人口の割合が2000年(平成12年)に20.1%に達しており、高齢者が安全に移動できる交通手段の確保や、安心して暮らせる地域コミュニティの維持などの課題を抱えている。

<表1 1 65歳以上人口割合の推移(全国)>



<表1 2 年齢3区分人口比率の推移(福島県)>



(4) 財政

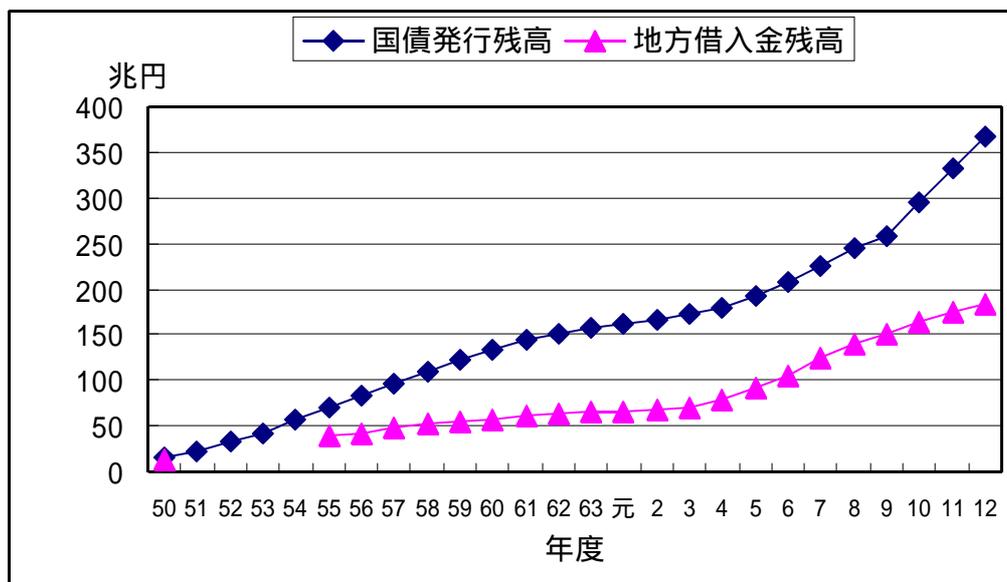
日本の財政事情は、公共事業を中心とした度重なる緊急経済対策による景気刺激策を背景に、対GDPの1.2倍に相当する600兆円を超える巨額の負債を抱え、2002年度末(平成14年度)には国債残高が約414兆円、地方債が約173兆円にのぼり、利払費等も増加するなど財政の硬直化が懸念されている。

そのため、現在、国においては、財政構造改革の実現に向けた取組みとして、単年度予算で発行する国債の額を30兆円に抑制するなどの緊縮財政をとっており、本県においても、歳入歳出均衡型予算の実現に向け、平成14年度から平成16年度の3年間を財政構造改革期間として取組み始めたところである。

したがって、今後は、これまでのような速度で社会資本の整備を行うことは難しくなることが予想される。

<表13 国債発行残高と地方借入金残高>

(出所：財務省及び総務省のホームページより作成)



(5) 環境問題

人々が、豊かで健康に暮らすための基盤ともいえる自然環境の重要性は、めざましい経済発展の中で見過ごされ、その代償ともいべき産業公害問題などが発生したが、その後も、利便性や物質的な豊かさを求めた大量生産、大量消費、大量廃棄型の社会経済システムは改善されず、廃棄物問題やダイオキシン類などの化学物質問題、更には地球温暖化やオゾン層破壊などの地球環境問題が生じている。

現代の環境問題は、地球規模の問題から身近な問題まで複雑、多様化し、日常生活や事業活動に起因するものが増えており、こうした環境問題の解決には、地域に暮らす一人ひとりが、環境に配慮したライフスタイルを実践するとともに、あらゆる産業において

も環境と調和した事業活動となるよう、環境負荷の少ない循環型社会の構築が求められている。

こうした現代社会を取り巻く「少子高齢化の進行と人口の減少」、「財政事情の悪化と景気の低迷」、「環境破壊」などの諸課題を「21世紀のキーワード」として捉え、21世紀は、20世紀「成長の時代」の物質的な豊かさを追求してきた大量生産、大量消費、大量廃棄型社会から、これまでの「ものの見方」「考え方」といった常識(規範)を転換しなければならない「パラダイムシフト」の局面にある。

4 まちづくりと中心市街地活性化に関する意見

こうした時代の大きな転換期にあって、活力に満ちた元気な地域社会を実現するためには、現代社会が抱えている様々な課題を踏まえた、21世紀型の新しい「まちづくり」が求められている。

これまで開催してきた「まちづくり懇談会」において、次のような「まちづくり」と中心市街地活性化の在り方や必要性に関する貴重な意見等が寄せられている。(別冊()参照)

ア まちづくりに対する意見等

少子高齢化の一層の進行や今後の社会経済情勢などから、環境や住みやすさに配慮し身近に機能が集積された「まちづくり」が必要ではないか。

住民の意向を十分反映したビジョンの策定が重要であり、かつ、それを具現化したゾーニングが必要ではないか。

県民の活動範囲が広域化し、市町村単位では解決できない問題が生じてきていることから、隣接市町村や生活圈単位での利害等の調整が必要ではないか。

イ 中心市街地の在り方に関する意見等

中心市街地は社会資本が充実した地域であり、新たな公共投資が厳しい状況下にあって、少子高齢化社会への対応、環境負荷の少ない社会の実現という点からも、ますますその必要性が高まるのではないか。

中心市街地の活性化には、賑わい創出と交流機会の拡大が重要であり、空き地・空き店舗の流動化や文化・福祉施設、公営住宅といった公共施設等の立地施策が必要ではないか。

消費者は、郊外の大型店には安価や利便性といった実利を求めているが、中心商店街には「心」「癒し」「出会い」といったものを求めており、そのためには魅力のある個店づくりが必要ではないか。

こうした中心市街地の活性化に対する意見がある一方で、中心市街地の空洞化は、商店街や商業店の魅力不足、努力不足が原因であり、商店街等の振興のために活性化が必要とすることには疑問があるとする意見も寄せられた。

経済論理からすれば、郊外の大型ショッピングセンターとの市場原理の中で自由競争に敗れ、空洞化・衰退する中心市街地は淘汰されるのもやむを得ず、郊外に進展する大型ショッピングセンターは、消費者の視点に立てば道路や駐車場も広く便利で良いのではないか。

中心市街地は、消費者の要求(ニーズ)によって移り変わり移動していくものであるから、利用されなくなった中心市街地を活性化するのではなく、新しい中心市街地を整備することが必要ではないか。

ウ 大型集客施設の郊外展開に対する意見等

ニュータウンの造成、学校、病院、行政機関等の一連の公共公益施設の郊外移転が空洞化の原因であり、今後の公共施設の配置については、広域的なまちづくりという枠組みの中での検討が必要ではないか。

郊外の大型小売店は、立地する場所によっては人の流れを大きく変え、地元商店街の疲弊、交通手段を持たない高齢者等への配慮を考えたときに問題があり、郊外の大型小売店の立地には慎重に対応することが必要ではないか。

大型小売店は、採算性重視による企業論理で出退店し、それが地域経済に与える影響は大きく、また、撤退後の巨大な空き店舗はまちづくりの障害となるのではないか。

大型小売店は、営業の自由が認められる反面、事業活動の範囲を超えた社会的責務を認識し、地域社会の文化との融合を図ることが必要であり、その上で、地元商店街との共存・共栄ができないかを考えるべきではないか。

5 まちづくりと中心市街地活性化の取組み

こうした広範かつ貴重な意見を踏まえ、本県が今後取り組むべき「まちづくりと中心市街地活性化」の必要性とその在り方について次のとおり位置づける。

(1)まちづくりの重要性

「まちづくり」とは、広範かつ多岐にわたる概念ではあるが、その基本は地域住民が真に豊かで安心して暮らせる「生活空間」をつくることであり、道路や学校等の社会インフラはもとより、豊かな自然や良質な居住環境、魅力ある商店街や多くの就労機会など、多様な機能(=都市機能)が集積した「都市」(まち)をつくることである。

21世紀型の新しい「まちづくり」は、中長期的な視点から、地域住民と市町村とが、ともに「まちづくりの理念」を確立し、それぞれの地域の実情(規模)に応じた「都市の適正な規模」を見極めながら、健全な成長を実現する「都市の骨格」を明確にすることが最も重要である。

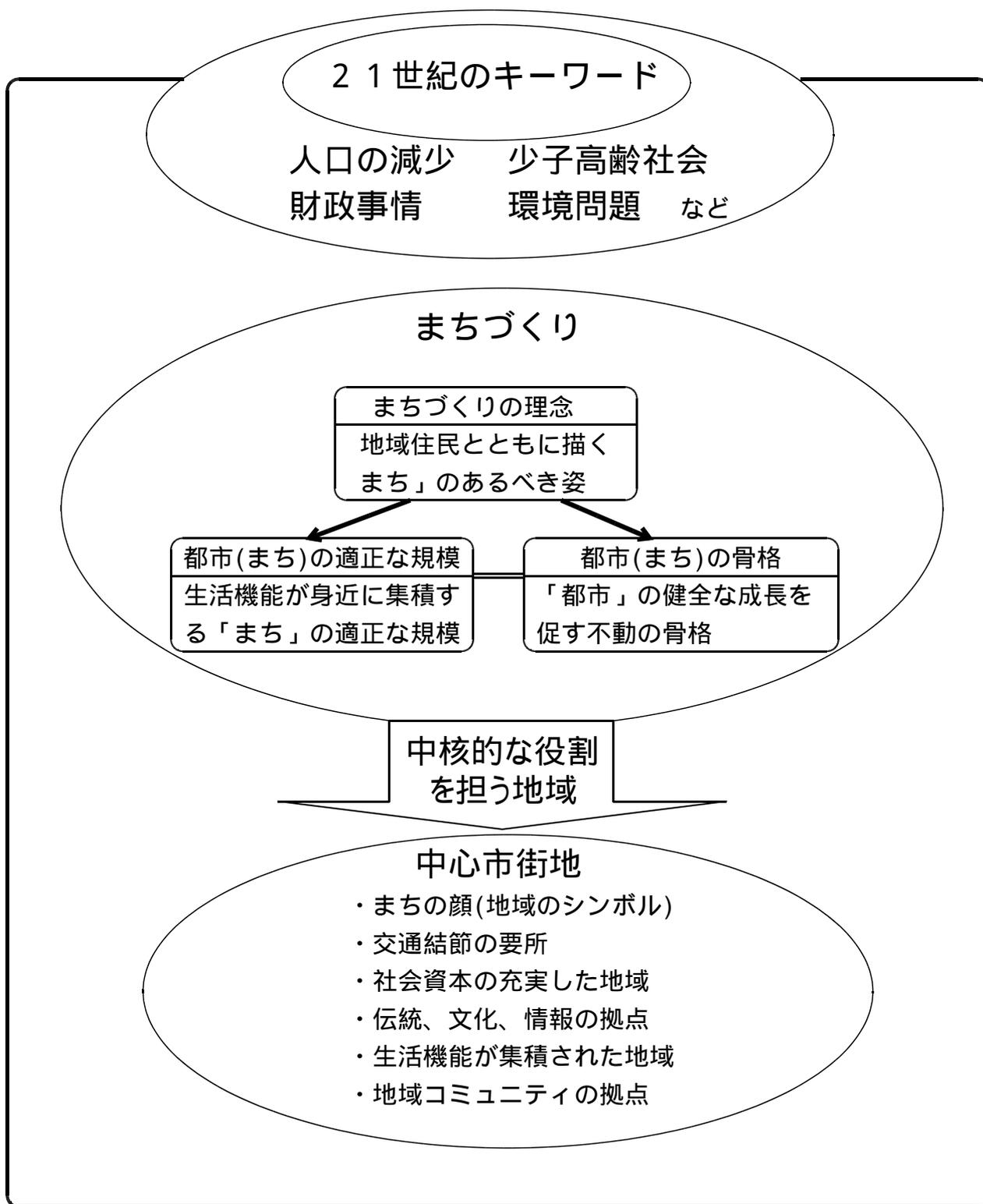
(2)中心市街地活性化の必要性

また、現代社会が抱えている様々な課題を踏まえた、21世紀型の新しい「まちづくり」においては、新たに多大な資本を投下して市街地をつくるのではなく、既に一定の社会資本が整備され、歴史、文化、情報が集積し、地域コミュニティの拠点である中心市街地を、その中核的な役割を担う地域として活用することが、最も合理的かつ効率的である。

したがって、中心市街地の活性化は「まちづくり」の観点から極めて重要なものである。

以上のような、現代社会が抱えている様々な課題(21世紀のキーワード)を踏まえた「まちづくり」と中心市街地との相関関係については次の図のとおりとなる。

<まちづくりと中心市街地の相関図>



6 21世紀型の新しい「まちづくり」の方向性と取組み方

(1)まちづくりの方向性

20世紀の物質的な豊かさを追求する大量生産大量消費型社会であった「成長の時代」から、21世紀は、心の豊かさを重視した真に豊かで安心して暮らせる社会を求める「成熟の時代」へと向かいつつある。

本県は、全国第3位の広大な県土を有し、豪雪地域から温暖な地域、過疎地域から30万都市まで、90市町村のすべてにおいて、地域の実情や歴史や文化などの特性が異なっている。

この「成熟の時代」にあって、21世紀型の新しい「まちづくり」の方向性とは、生活者の視点に立った地域特性を生かす総合的な「まちづくり」であり、地域住民、市町村、県がそれぞれの役割に基づき、その実現に向けた取組みを実践して行くことが重要である。

生活者の視点に立った地域特性を生かす総合的なまちづくりの推進

- ア 住民参加のプロセスと意見調整手法の確立
- イ 地域コミュニティを形成する身近な都市機能の集積
- ウ 郊外開発における広域的調整システムの確立
- エ 自然との共生地域と伝統文化等の尊重

(2)まちづくりの取組み方

ア 住民参加のプロセスと意見調整手法の確立

地方分権一括法が施行され、「まちづくり」は、地域に暮らす住民と地域の実情を熟知する市町村とが協調し、ともに考え、決定し、実践することが求められている。

— 地域住民の役割

地域住民は、豊かで安心して暮らせる地域社会の実現するため、積極的に「まちづくり」に対する意見を発信するとともに、実践的行為としての参加が求められている。

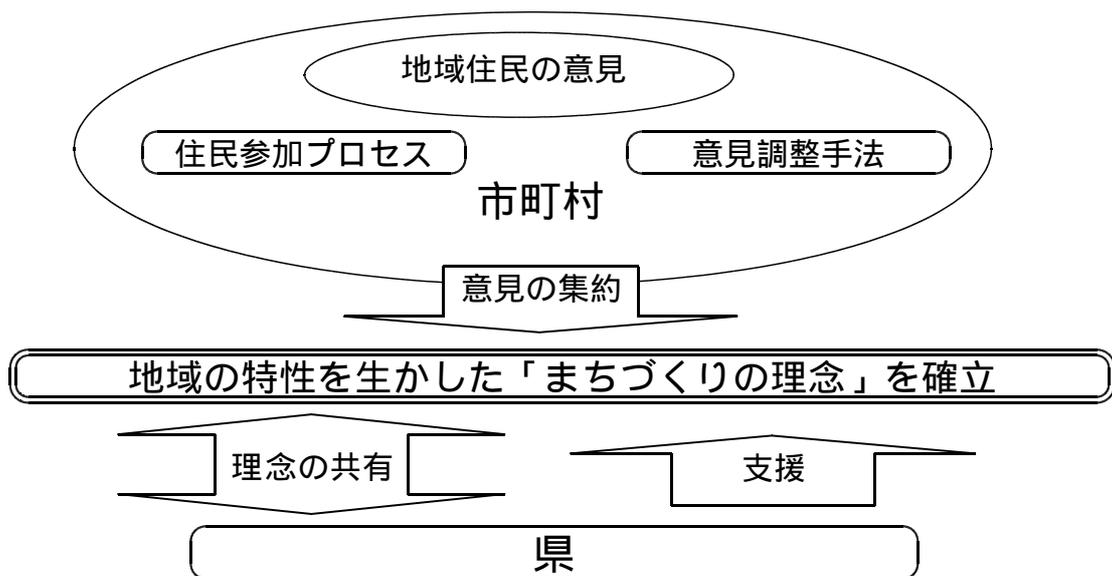
— 市町村の役割

市町村は、地域の特性を生かした「まちづくり」の方向性（「まち」のあるべき姿）を確立するため、地域住民が参加しやすい環境を整えるとともに、対立する意見を調整する手法が求められている。

— 県の役割

県は、「まちづくり」の方向性の確立に取り組む市町村に対し、各種情報の提供や助言などを行い全面的に支援するとともに、その理念を共有する。

< 住民参加による「まちづくり理念」の確立 >



< 留意事項 >

- ・ 地域住民の「まちづくり」に対する意識の向上
- ・ 地域住民が描く「まちづくり」の方向性の相違や対立への対応
- ・ 地域住民、市町村、県等の共通理解

イ 地域コミュニティを形成する身近な都市機能の集積

少子高齢社会などが進展する中、身近な距離に生活機能(都市機能)を集積する必要がある。

市町村の役割

市町村は、地域住民とともに確立した「まちづくりの理念」に基づき、土地利用関係法令等の計画的な運用を図り、地域の規模に応じた「都市の適正な規模」と健全な成長を目指す「都市の骨格」を明確にし、中長期的な視点から「都市機能の拡散化」の是非を判断し、必要に応じて「まちづくり条例」の制定を行うなど、「まちづくり」の観点からの規制・誘導が求められている。

県の役割

県は、それぞれの市町村が掲げる「まちづくり」の実現に向け、土地利用関係法令等の効果的な活用を啓発・助言し、「まちづくり条例」の制定支援や「広域調整システム」などについて各種情報の提供と検討を行う。

< 留意事項 >

- ・ 「規制、誘導」と「自由競争原理」とのバランス
- ・ 開発の規制を受ける土地所有者の理解
- ・ 農村地域との連携

ウ 大規模開発における広域的調整システムの確立

大規模集客施設の立地により、地元商店街と大規模小売店との利害対立をはじめとして、立地する市町村と、その影響を受ける隣接市町村間の問題などが発生していることから、大規模集客施設の立地に際しては、広域化する住民の活動範囲を踏まえ、生活圏単位(隣接市町村間)での意見等を調整するシステムが求められている。

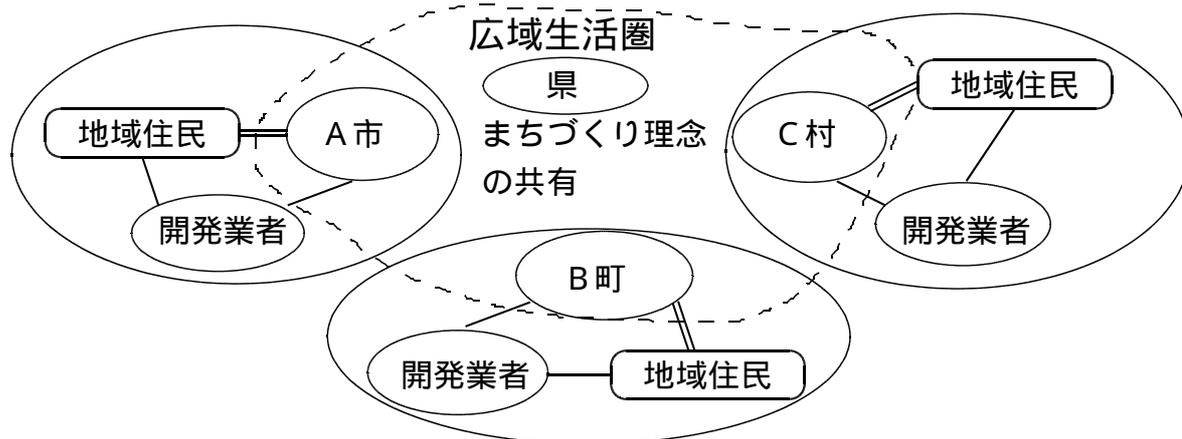
市町村の役割

市町村は、広域的な生活圏の視点から、大規模集客施設の立地に際しては、隣接市町村への影響に対する配慮が求められている。

県の役割

県は、広域生活圏内の市町村が掲げる「まちづくりの理念」を共有し、大規模集客施設の立地に際しては、市町村の枠を超えた利害調整方法の検討を行う。

< 広域的調整システムのイメージ >



< 留意事項 >

- ・ 市町村間における利害の調整の在り方
- ・ 「まちづくり三法」との整合性
- ・ 法的拘束力のない広域的調整システムの実効性
- ・ 県が担う役割の範囲

エ 自然との共生と地域伝統文化等の尊重

豊かな自然環境を保全する自然との共生と地域の特性でもある伝統文化の継承を目指し、住民が健康で心豊かに生活できる環境の維持が必要である。

— 地域住民の役割 —

地域住民は、豊かな自然との共生と長い歴史に培われた貴重な地域伝統文化の継承を目指し、一人ひとりが日々の生活の中から取り組むことが求められている。

— 市町村の役割 —

市町村は、地域特性の原点ともいえる豊かな自然と貴重な歴史・文化を生かし、地域に対する「誇り」や「愛着」といったものを地域住民とともに育むことが求められている。

— 県の役割 —

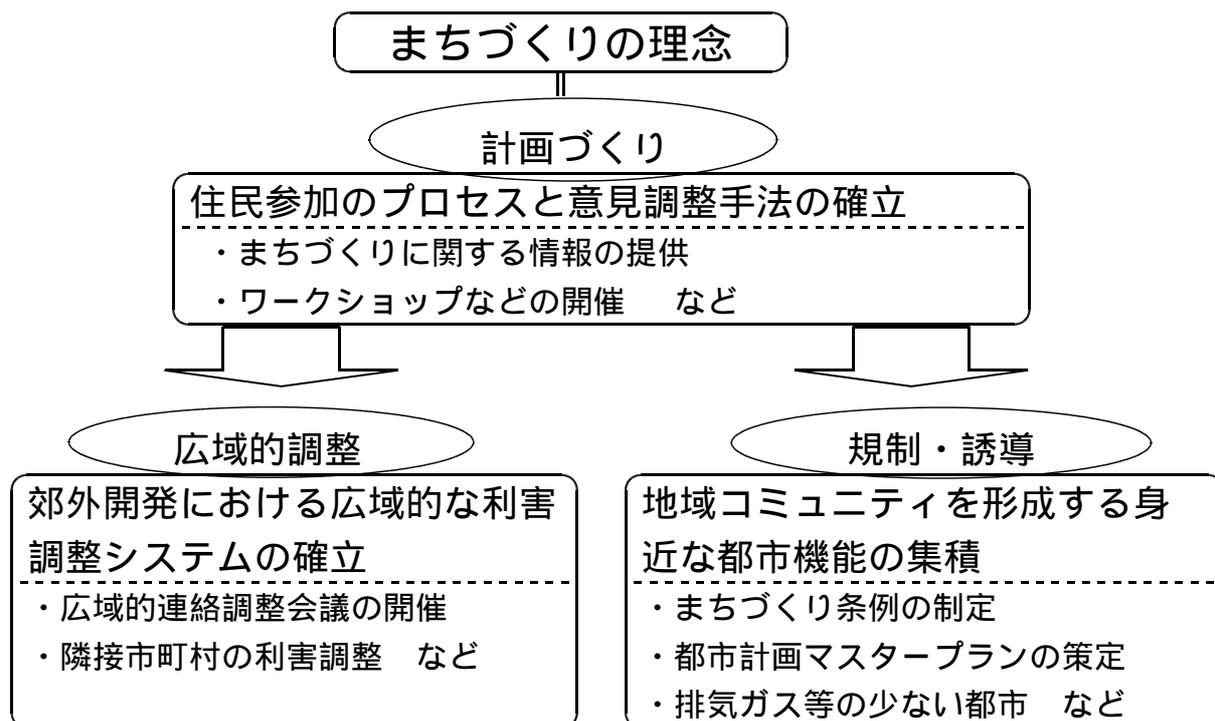
県は、それぞれの市町村が有する豊かな自然環境や、地域の伝統文化などといった地域の特性を生かした「まちづくり」に対し積極的な支援を行う。

< 留意事項 >

- ・ 便利さ追求から自然との共生へ
- ・ 歴史、文化などへの理解

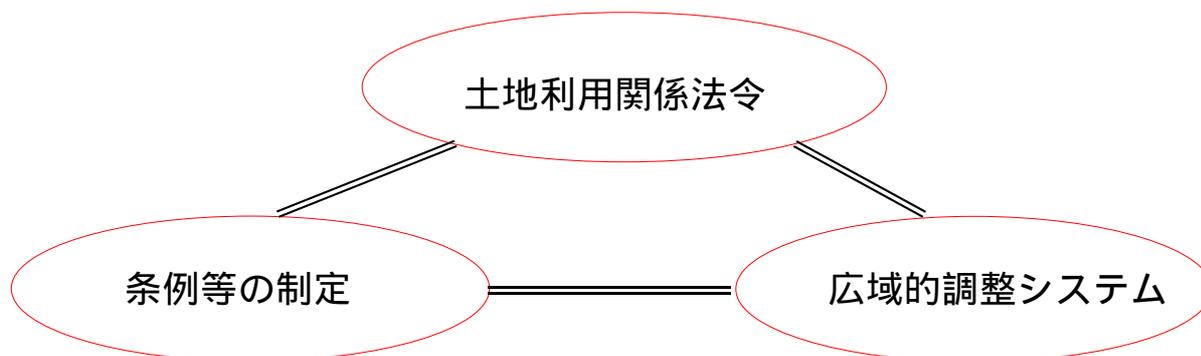
(3) まちづくりのポイント

「まちづくり」を実現するためのポイントは、地域住民と市町村とが共同し策定した「まちづくりの理念」に基づく「計画」と「実践」である。



(4) 都市機能の拡散への対応

それぞれの市町村ごとの「都市の適正な規模」と「都市の骨格」に基づき、都市機能の拡散に係る規制・誘導を図るためには、市町村が、国土利用計画法や都市計画法、農振法や森林法などの土地利用関係法令の適正な運用と、まちづくりの理念に基づく「まちづくり条例」の制定や、生活圏単位での「広域的調整システム」などを総合的に活用することが求められる。*農振法:農業振興地域の整備に関する法律



土地利用関係法令

活用方法	市町村が、土地利用関係法令等を総合的に活用し、都市機能の拡散(大型集客施設の立地)に関する規制、誘導を行う。(ゾーニング)
課題	土地利用上の規制等には、土地所有者等(利害関係人)の理解が必要となる。また市町村全域に用途の指定をすることは難しい。

条例等の制定(まちづくり条例等)

活用方法	市町村が掲げる「まちづくりの理念」に基づく、都市機能の拡散の方向性(在り方)を明確し、土地利用関係法令等では規制・誘導ができない事案について調整を図る。
課題	原則として各市町村が単独で制定するため、隣接市町村との調整を図る必要がある。

広域的調整システム

活用方法	県及び市町村が、生活圏単位で構成する組織を設置し、都市機能の拡散(大型集客施設の立地)について調整を図る。
課題	この調整システム(組織)には、法的拘束力が無いため、各市町村の受け止め方が重要となる。

7 中心市街地活性化の取組みについて

(1) 取組みの基本方針

県内各地の中心市街地において、商業機能等の空洞化による都市の魅力の低下、中心部の居住人口の減少、低未利用地や空き店舗の増加等の問題が発生し、中心市街地の衰退・空洞化が進行している。

こうした状況に歯止めをかけ、まちづくりの中核的な役割を担っていくことができる中心市街地として再生するために重要なことは、中心市街地自体の魅力を向上させることにより人を回帰させ、賑わいを取り戻すことである。

そのため、県としては、中心市街地の魅力を向上させるため、「集う」「商う」「住まう」という三つの視点から活性化策を展開し、市町村が自らの意欲とアイデアにより積極的に進める中心市街地活性化の取組みを支援する。

ア 「集う」

「集う」の視点からは、人の流れを創出し賑わいを生み出すため、公共公益施設の整備等により中心市街地を生活・交流拠点として整備するとともに、周辺地域からのアクセスの確保、快適に過ごせる環境づくりを進める。

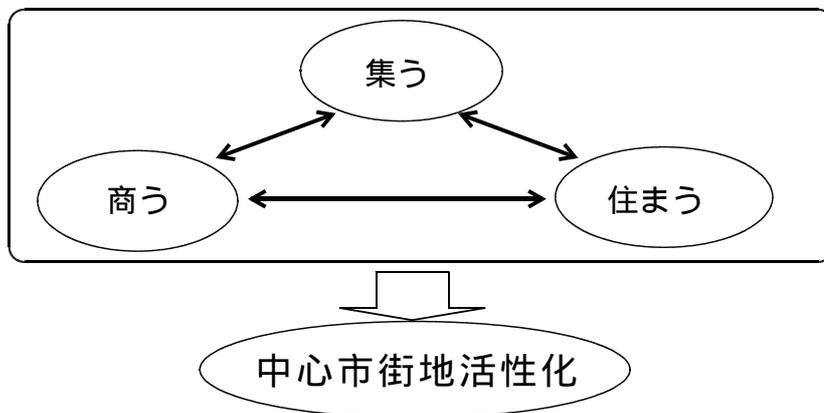
イ 「商う」

「商う」の視点からは、地域経済活動の中核的な役割を果たす商業を活性化するため、大型店を含む商業機能の集積を図るとともに、個店の競争力強化などにより商業そのものの魅力を向上させ活性化を推進する。

ウ 「住まう」

「住まう」の視点からは、中心市街地における居住人口を増やすため、高齢者や障害者に配慮した住宅の整備など新たな居住者の受け皿となる住宅供給や、住みやすい環境の整備を促進する。

こうした視点からの取組みにより、中心市街地を、県民等が期待している「心」「癒し」「出会い」などを提供する空間として再生することを目標とする。



なお、これらの取組みについては、既存の枠組みにとらわれない新たな活性化策を検討し、実施可能なものから施策化していくこととし、また、社会・経済環境の変化に対応し実効性のある対策として進めるため、随時、施策の再点検を行うとともに、国に対しても、市町村の実情を踏まえた新たな枠組みによる政策提言を引き続き行っていくこととする。

(2) 平成 1 4 年度新規事業

平成 1 4 年度においては、新たな事業として、中心市街地活性化基本計画及び認定 T M O 構想に基づき活性化が進められている市町村を対象に、中心市街地区域内の商業地域において、「街なか賑わい創造事業」、「街なか再生促進事業」、「街なか再生特別資金」からなる「街なか再生三事業」を展開する。

なお、これらの事業は、集中的に支援することでの事業効果を高めるため、平成 1 4 年度から 3 年間の期間限定とする。

また、良好な都市空間の形成のため、「街の小さな森づくり支援事業」を新規に実施する。

街なか賑わい創造事業

「集う」の視点から、集客力のある公共公益施設等の建設により、郊外から街なかへの人の流れや街なかでの回遊性を生み出し、街の賑わいを創出するため、市町村や公共的な団体等が建設する場合の費用の一部を補助する。他の補助事業を活用して建設する場合には、当該補助事業にかかる自己負担額の一部を補助する。

街なか再生促進事業

「商う」の視点から、中心市街地への外部からの民間投資の促進と既存商店の競争力強化を図るため、小売店の新設や増改築などにかかる不動産取得税（県税）を不均一課税するとともに、市町村が固定資産税（市町村税）の不均一課税を行った際の減収分を補助金により補てんする。

街なか再生特別資金

中心市街地においては、大型店を含め各種小売店が集積することで商業の魅力が高まり、集客力が増し賑わいをもたらすものであるため、活性化に資すると T M O が認めた小売店の新設や増改築などにかかる資金を企業資本の大小にかかわらず低利で融資する制度を創設する。

街の小さな森づくり支援事業

街なかに「癒しの空間」を創出するため、住民やボランティア等が活動の中心となっていく市町村の中心市街地の道路沿いの公共空地を活用した緑化や休憩施設等の整備を、資材提供等により支援する。

グループリビングモデル整備事業

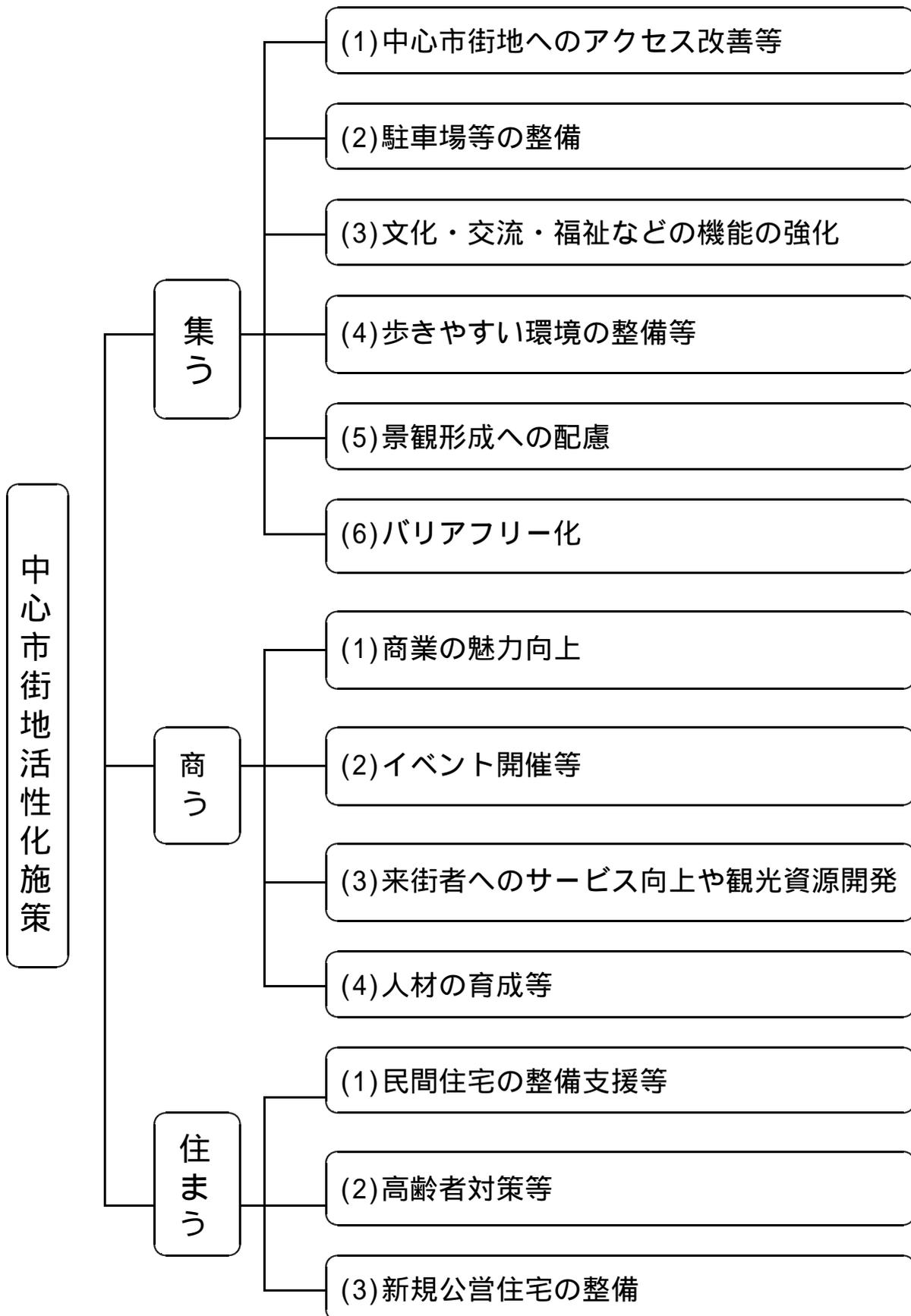
「住まう」の視点から、介護予防対策の柱の一つとなるグループリビングのための施設整備をモデル的に促進し、県内におけるグループリビングの定着を図る。

グループリビング（高齢者共同生活）：高齢者自身が加齢による身体機能の低下を補うため、互いに生活を共同化、合理化して共同で生活する形態）

（３）今後の取組み

今後取り組む新たな施策や、既存施策の強化・拡充策については、三つの視点に基づき体系化し、それぞれ短期、中期、長期の事業期間を定め取り組むこととする。

8 中心市街地活性化の施策体系図



< 施策別タイムスケジュール >

項目	具体的対策	短期	中期	長期
集 う	(1) 中心市街地へのアクセス改善等 コミュニティバスを含む生活路線の維持・確保に対する支援措置を講じる。	→		
	環状道路、幹線道路等の整備促進により、道路ネットワークの重点的整備を推進し、中心市街地へアクセスしやすい道路環境をつくる。			→
	(2) 駐車場等の整備 駅周辺に立体的な駐車・駐輪場を設置する事業に対する支援を強化する。			→
	(3) 文化・交流・福祉などの機能の強化 集客力のある公共公益施設の立地を誘導する。	→		
	ボランティアや民間非営利団体の活動を促進するため、気軽に相談や情報の提供を受けたり、活動できる場をモデル的に整備する。	→		
	ボランティアやNPOとの連携を県がコーディネートし、ソフトの面において事業の促進、ネットワーク化を図る。	→		
	多目的な施設を空店舗等を活用して開設する際の賃料を補助するとともに、市街地再開発事業及び優良建築物等整備事業の積極的な活用により、土地の高度利用を誘導する。	→		
	駅やその周辺への託児施設等の立地を検討する。		→	
	(4) 歩きやすい環境の整備等 公園、広場、トイレ等の整備や商店街を連結する道路のモール化など、気持ちよく過ごせる空間を確保する事業を支援する。	→		
	自動車の大交通量道路の排ガス、熱、音等と分離した環境を確保する専用歩道の整備、周遊歩道の整備を進める。			→

集 う	空き地、空き店舗の公園、緑地、たまり空間等としての利活用を推進する。	→	
	すべての人にとって安全に安心して歩けるような、ユニバーサルデザインによる歩行空間の整備を進める。	→	
	(5)景観形成への配慮 景観条例の趣旨を積極的にPRする。	→	
	景観を生かした住民参加によるまちづくりを推進する。	→	
	(6)バリアフリー化 高齢者や障害者等に配慮した施設整備への支援を拡充するとともに、ユニバーサルデザインのまちづくりを推進する。	→	
	乳幼児連れの外出が容易になるよう、公益的施設の新築や改築の際に、子育て関連施設等の整備を進める。	→	
商 う	(1)商業の魅力向上 小売業、コミュニティ施設を商店街に呼び込む際に助成している空き店舗対策事業の対象を拡充し、活性化に資する施設については対象とする。	→	
	中心市街地の商業地域における商業施設について、不動産取得税等の軽減措置を実施する。	→	
	店舗等を新設、改修する際にかかる固定資産税の軽減措置を行う市町村を支援する。	→	
	中心市街地を公共的空間として捉え、資本の大小にとらわれない融資制度を創設する。	→	
	中心市街地活性化に資する事業を対象にして、提案公募型補助事業の制度を創設する。	→	
	(2)イベント開催等 イベント・キャンペーンの実施を支援する。	→	
	(3)来街者へのサービス向上や観光資源開発 マップ等作成による市街地内の魅力ある施設のPRを支援する。	→	
	(4)人材の育成等 創業者及び後継者の育成を図るため、各種	→	

	情報の提供と相談・助言等を行う。			
	アドバイザー派遣制度を活用する。	→		
	TMOの連携を図るため、TMO連絡協議会の運営を支援する。	→		
住 ま う	(1)民間住宅の整備支援等			
	公的住宅の供給を促進するため、特定優良賃貸住宅供給促進事業の補助対象地域を拡大する。	→		
	市街地中心部、駅周辺における「住宅と店舗が共存する共同ビル」商・住複合型施設の建設を支援する。	→		
	(2)高齢者対策等			
	公営住宅等を含む各インフラのユニバーサルデザイン化を促進するため、各種改善事業等を実施する。	→		
	高齢者向けグループリビングの整備を支援する。	→		
	高齢者向け優良賃貸住宅の供給を促進する。	→		
知的・精神障害者のグループホームの運営を支援する。	→			
(3)新規公営住宅の整備				
民間事業者が建設した住宅を公共団体が借り上げ、公営住宅として供給する制度を支援する。	→			

*事業期間は、短期 = 3年、中期 = 5年、長期 = 10年とする。

< 参考 >

【まちづくり三法】

国は、各地で問題化する中心市街地の空洞化対策として、平成10年7月、米国のD I D (Downtown Improvement District)制度を参考に、T M O (Town Management Organization)制度を導入する「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（通称：中心市街地活性化法）」を施行し、旧通商産業省(現経済産業省)、旧自治省(現総務省)、旧建設省(現国土交通省)を幹事省として関係省庁が一体的に活性化対策を講じることとした。

平成10年11月には、土地利用上の規制・誘導を図るゾーニング的手法を用いた地域づくり・まちづくりを目指し、特定用途地区制度を創設するなど、市町村が地域の実情に合わせて柔軟な選択を可能にする「都市計画法」の改正を行った。

また、米国を中心とした外的圧力による市場原理の徹底を図る経済的規制緩和の流れを受け、これまで商業活動調整協議会（通称：商調協）や大規模小売店舗審議会(大店審)による商業活動の調整を行ってきた「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（通称：大店法）」が、多くの商工関係団体からの反対を押し切り、平成12年6月に廃止され、新たに交通渋滞や騒音、廃棄物対策などといった生活環境への配慮・調整を行う「大規模小売店舗立地法」が施行された。

これら3つの法律が、いわゆる「まちづくり3法」と呼ばれ、市町村主導による「まちづくり」と中心市街地の活性化に対するさまざまな支援策が準備され、2002年(平成14年)1月末現在、全国で457市区町村、469地区において中心市街地活性化基本計画が策定されている。

【大規模小売店舗法と商業調整】

しかしながら、「まちづくり」を実践的行為として取り組むためには、大規模小売店を中心とする商業機能の郊外展開、大規模住宅団地開発などの居住人口の拡散、バイパス等の道路整備による人の流れの変化といった事案に対し、一体的な法体系による規制・誘導が重要な仕組みとなると考える。

特に、広大な売り場面積を有する大規模小売店の立地については、一連の規制緩和の流れを受け、商業調整を禁止した「大規模小売店舗立地法」が施行され、生活環境の保全等が確保されれば、自由に立地することが可能になった。

こうした、規制緩和は、自由競争の名の下に日本経済(市場)のグローバル化(解放)としてやむを得ないものとされ、消費者の中にも郊外の大型店は「便利」で「楽しい」と歓迎する声もあるが、一方では、これまで身近な商店街で購入することができた「野菜」や「魚」といった生鮮食品ですら、商店街の空洞化に伴い購入することが出来ない都市も現れており、高齢者を始めとする交通弱者にとっても、極めて深刻な状態になっている。

本県では、「大規模小売店舗立地法」が施行され、商業調整が禁止された現在の法体系の中であって、あくまでも商業者の所得確保を目的とした商業調整ではなく、商業機能を都市機能の一つとしてとらえ、住民の豊かで安心・安全な暮らしを守るための商業調整機

能であれば必要なのではないかと考える。

【海外の事例】

その参考なると思われる海外のまちづくりについて目を向けてみる。

1980年代、米国では、人々が安くて広い土地と安全な暮らし、良好な教育環境や就業などを求めて、郊外に移り住むといった現象が起こり、米国政府も車社会に合わせ消費者が求める低密度・分散型の都市づくりを推進したが、結果として新たな社会資本整備のために多額の公共投資が行われながら、森林伐採などの環境破壊と既存の中心市街地のゴーストタウン化が進み、地域コミュニティが崩壊し、地域経済の衰退、財政の圧迫といった問題が発生した。

そのため、近年、米国では、土地利用やコミュニティ開発に関する新しいコンセプトとして、スマートグロウス(Smart Growth)という新しい考え方が生まれ、住民主導の計画、歴史や文化を重視、活力に満ちた経済、快適なコミュニティ、良質な環境といったコンセプトに基づいて、中心市街地に資金を集中的に投資し、公共交通等、既存のインフラの活用、再整備による健全な「まちづくり」に取り組み出している。

また、英国、仏国、独国などでは、既に1960年代に低密度・分散型の都市づくりの失敗を経験し、その反省から新たな法制度のもとで計画的かつ秩序ある開発を行うようになっている。

特に、仏国では、都市部には大規模小売店の出店を認める一方、郊外での出店は許可制とする「ロワイエ法」や「ラファラン法」により、一定の売り場面積以上の規制を行う商業調整を実施したために、仏国に本社を置く「カルフル」(大型ショッピングチェーン店)は、自国での出店が難しくなり、海外に市場を求め日本各地においても出店を始めるという現象が起きている。

同じく、独国でも、国土の保全と都市の健全な成長を目指した「連邦建設法」により、大規模小売店が出店できる地域を中心市街地に限定し、郊外での出店は特定の地域に限っている。

このように、都市の健全な成長と国土の有効利用を重視し、その重要な役割を担う商業機能(小売業)が発展する基盤の維持・確保といった観点から、大規模小売店の立地に規制・誘導を図る法律が欧米諸国には存在する。

【ロワイエ法(フランス)】

ロワイエ法は、商業や手工業等の小規模企業に対する支援を規定した基本的な法律であり1973年に制定され、商業面では大規模小売店舗に対する出店規制が含まれ、1960年代に発展したスーパー及びハイパーマーケットの中小小売業に与える影響に鑑み、国土の有効利用を図るとともに、多様な形態の小売業が発展する基盤を維持確保し、そのバランスを図る観点から一定の店舗面積以上の大型商業施設の出店を各県の商業施設委員会の許可制とする措置が実施された。

【ラファラン法(フランス)】

ラファラン法は、1996年、地方都市及び農村部でのハイパーマーケットの出店が増加し

たことから、小売店の衰退を防ぐために、「ロワイエ法」を改正し、許可申請の対象となる最低売場面積を1000㎡以上から300㎡以上に引き下げ、より厳しい規制とした。

【連邦建設法（ドイツ）】

ドイツでは、郊外に立地する大型店が、町の緑を喪失させ、交通混雑、治安問題などの複合した課題を抱えたため、都市計画的な視点が重視され、地方自治体による独自の大型店舗を規制政策として連邦建設法が制定された。具体的には、「建設利用令」に基づく店舗(店舗面積が1,200㎡を対象)を、市町村が建設基本計画を市町村議会で決定し、商業立地はこの計画の中で制約を受け、大型店の建設は都心地域、副都心地域及び郊外の特別地域でのみ可能となっている。

【京都市まちづくり条例】

京都市では、まちづくり条例と商業集積ガイドプラン、中規模小売店舗設置指導要綱を制定して、古都の保存・再生・調和や商業施設の適正配置を図っている。具体的には、商業集積ガイドプランで市内を7つのゾーンに分け、ゾーンごとに「まちづくり」と商業集積の方向性を示すとともに、商業施設の店舗面積の上限(目安)を定めている。また、「職住共存ゾーン」や「広域型商業集積ゾーン」、「特に定めのない地域」ごとに地域の特性を考慮した店舗面積の上限(目安)を設定している。

【杉並区まちづくり条例】

平成12年7月から、「杉並区特定商業施設の出店及び営業に伴う住宅地に係る環境の調整に関する条例」が施行され、店舗面積500㎡(深夜営業は300㎡)の小売店や飲食店等を出店する場合に届出と住民説明会を義務づけるなど、大店立地法の対象にならない店舗面積1,000㎡以下の店舗にも一定の届出を義務づけている。