

中心市街地再生部会・報告（18年度、19年度）

■研究テーマ主旨

平成18年5月、いわゆるまちづくり三法の改正が行われ、郊外への大規模集客施設の立地規制、用途を緩和する地区計画制度の創設、公共公益施設を開発許可の対象とする開発許可制度の見直し等が行われつつある。これらの法改正が地方都市における土地利用の規制・誘導を通じて、地方都市の中心市街地の再生を目標としていることは明らかであった。

これまで、地方都市の中心市街地を再生するために様々な試みがなされてきた。しかし、中心市街地の空洞化を引き起こしている問題の背景には、地域全体の人口減少、超高齢化の進展、広域的都市機能の拡散、市街地の急速な外延的拡大、ロードサイドを中心とした大規模店舗、商店街集積の形成、地方公共団体の慢性的財政問題、都市開発事業資金の大都市への一極集中といった構造的問題を抱えており、中心市街地の活性化を図る端緒すら見出せていないのが現状である。むしろ、この間の都市計画行政の遅れ、これに起因するハード・ソフト両面からのまちづくり事業の消滅が事態の悪化を招いているといっても過言ではない。

平成18年には内閣府に中心市街地活性化本部が設置され、平成20年7月の時点で53市54地区で中心市街地活性化基本計画が認定されるなど、現在、全国各地で中心市街地の活性化へ向けた新たな取り組みが見られるようになってきている。しかし、一方で、この基本計画も多くの地区で旧法の基本計画とあまり差が見られない、あるいは、既存の補助事業の羅列でありその効果はまったく期待できないとする意見も聞こえてきている。

中心市街地の空洞化は、一面では地方都市全体の産業衰退を招き、住民の生活基盤そのものを崩しつつあるように見える。当然中心市街地の空洞化といっても、都市の人口規模、立地条件、歴史、産業構造、住民の抱く都市像により様相が異なり、一概に論ずることは到底できない。しかし、中心市街地の再生を図るためには、規制誘導のみで成り立つはずもなく、何よりも都市の現状を把握し、外部環境変化に対応した実効性のあるまちづくり計画を立案することが緊急の課題と考えられる。

このため、当部会においては中心市街地の再生を図るために必要となる計画のあり方を論議していく。当然、コンパクトな市街地形成を図ることを前提にどのような広域的都市機能形成を図る必要があるか、地域コミュニティ機能の中心機能をどのように形成すべきか、定住を前提とした生活文化の中心地となるためにはどのようなまちづくりが必要か、等々が焦点になってくると思われる。重要なことは、実現可能であり、サステナブルな都市形成を目指すことであると考えられる。

中心市街地再生部会 部会長 永野 和邦

■メンバー

株式会社ラウム計画設計研究所	永野 和邦
株式会社アイシーエム企画	飯村 博
株式会社MIRAIシステム	高橋 陸三郎
株式会社地域計画システム	椿本 雅則
株式会社アルテリア	中藏 俊明
株式会社都市構造研究センター	南部 繁樹
株式会社ジオアカマツ	東宮 照男
株式会社新都市開発機構	望月 裕志 (敬称略)

■ 部会開催状況（平成 18 年度）		
第 1 回	H18. 11. 2	・今年度のテーマについて
第 2 回	H18. 12. 12	・今年度のテーマについて
第 3 回	H19. 1. 11	・「暮らし・にぎわい再生事業」について
第 4 回	H19. 2. 8	・「暮らし・にぎわい再生事業」について ・経済産業省まちづくり支援について
第 5 回	H19. 3. 22	・空きビル再生事業について

■ 部会開催状況（平成 19 年度）		
第 1 回	H19. 5. 9	・空きビル等の既存建築物の有効活用について
第 2 回	H19. 6. 4	・空きビル等の既存建築物の有効活用について
第 3 回	H19. 6. 19	・空きビル等の既存建築物の有効活用について
第 4 回	H19. 7. 24	・今後の進め方等について
第 5 回	H19. 9. 27	・中心市街地再生事例研究（米国メインストリートプログラムについて） ・今年度の研究課題とその方針
第 6 回	H20. 11. 2	・メインストリートプログラムについて協会の取組み状況 ・今年度の研究課題とその方針
第 7 回	H19. 12. 12	・メインストリートプログラム（テキスト「街なか再生」について意見集約） ・今年度の研究課題とその方針
第 8 回	H20. 1. 31	・メインストリートプログラム（テキスト「街なか再生」について意見集約） ・今年度の研究課題とその方針
第 9 回	H20. 2. 25	・次年度の研究課題とその方針

■ 研究内容要旨

1. 空きビル再生事業について

当再生部会は、平成 18 年 11 月から活動を開始した。当初は再生部会として、研究テーマの重点をどこに置くかが議論された。当然のこととして、まちづくり三法の実施を受けての議論であり、今後、法改正を受けてどういった活性化計画を立案するべきかに議論の中心があった。

しかし、入ってくる情報も乏しいなかで、旧法に基づく活性化基本計画の問題点、実効性のなさは明らかになっても、事業手法を含む今後の計画立案については、方向性が見出せないのが現状であった。常に、「地方都市の中心市街地活性化とは、何を意味するのか?」「中心市街地の範囲といったものが現実には存在するのか?」「地方都市にとって必要、重要なのは産業、経済活動の活性化であり、これと中心市街地活性化はどう関連するのか?」「成功例もあるにはあるが、地方都市中心市街地の商業面での活性化策といったものは存在するのか?」「超高齢化、少子化が進むなかでの地方都市、あるいは中心市街地のありかたはどうあるべきなのか?」といった、多くの基本的課題、問題点が出されてきた。

こうしたなかで、中心市街地の空きビル問題への解決方策を検討する中から、中心市街地の活性化策を見出していこうとの意見が出された。ちょうど、コーディネーター協会の方で、「空きビル再生事業」の調査に取り掛かっていたときでもあり、これに参加しながら、空きビル再生の実態把握に努めることになった。既に進められていた調査の中で岩手県奥州市、宮古市、群馬県太田市、沼田市、栃木県佐野市、島根県松江市の 6 地区が空きビルの再生、コンバージョンに成功した事例としてあがっており、これらをケーススタディ対象地区として抽出し、部会員が手分けして実態把握に努めることになった。

当然のことながら、中心市街地にある大型店はコンバージョン後も大型店として再生する事例が多く見受けられるが、実態としては規模縮小を伴うもの、公共施設の導入により商業施設の再生を目指したもの、地方公共団体の手厚い援助措置により再生を図ったものも多く見られた。しかしながら、一部においては、大型店を病院、福祉施設としてコンバージョンしたり、逆に中心市街地の旅館を店舗、レストランとして再生を図った事例もあった。いずれも、中心市街地の再生を商業の活性化に限定せず、コミュニティの中心として都市の実情に合わせた活性化策をみいだした事例として注目される。

2. 中心市街地活性化方策の基本的考え方について

こうした、議論、実態調査を重ねるなかで、次のようなことが地方都市中心市街地の活性化を図るうえで重要ではないかと考えられるようになってきた。

- ① 単純に、中心市街地の活性化＝地域中心商業の復活、ないしは活性化と考えるほうがよいのではないか? 中心市街地の活性化を図るとは、その都市のコミュニティの中心地を形成することが目的であり、これが形成されれば、自ずから中心市街地商業の活性化も図られるであろう。

こうした、観点に立つならば、その地域のもつソフト、ハード両面における固有性を発現した中心市街地を形成することが重要と考えられる。特に、地方の歴史性、物語性、地方の持つ生活文化、あるいは芸能性、娯楽面での文化等に着目した市街地形成が求められる。さらに、農業、漁業、工業等、産業面での独自性を抽出し、これとの関連で中心市街地を形成していくことも重要であろう。

さらに、コミュニティの中心を形成していくことに主眼をおくとすれば、地域コミュニティの活性化に役立つ公共的施設の導入をはかるべきである。これの候補としては、劇場、スポーツ施設、娯楽施設、集会施設、映画館、展示施設等、多くのものが上げられる。重要なことは、運営

を民間に任せることはあっても、公的資金投入による建設、運営を図ることである。採算の悪い施設の建設、投資を民間が行うことはありえない。

- ② 面的なまちづくり、市街地形成を図るべきである。特に、一部ブロック単位において実施される高容積化を目指した再開発は、地区の不動産需要を先食いし、後発の開発・整備事業を妨げる可能性があるという意味で問題がある。目指すべきは、面的中心市街地の形成である。

さらに、中心市街地の土地利用を活性化するために、単純に住宅の高容積化をはかることは好ましくないとはいえる。面的に、中心市街地全域を対象とした地区への人口の呼び戻しを図るべきである。コミュニティの中心地を形成するためには、人の集えるような公共空間、半公共空間の創出こそが求められているといえる。大都市の中心市街地でない緑多いオープンスペースの復活こそが地方都市の活性化、人口定住をもたらす。

- ③ 以上の主張を持つとしても、依然として中心市街地での商業活性化を図ることは、重要課題である。このためには、次の点に留意する必要がある。

- ・都市のもつ消費需要については限りがある。この限界性を踏まえたうえで、計画的商業開発を図るべきである。
- ・物販機能のみでなく、新たなサービス業の導入が必要とされている。このシーズを見つけ出すべきである。
- ・地域コミュニティが支える商業開発が必要である。地域住民との交流に根ざし、地域住民の意見を取り入れた商店の誘致、商業形成を目指すべきである。
- ・面的商業地よりは、ストリート商業の形成を目指すべきである。

- ④ 地方都市が直面する最重要課題は、人口の減少、超高齢化の進展である。この意味では、高齢者にも、普通世帯にも住みやすい中心市街地の形成こそが重要とされる。

このため、中心市街地に高齢者住宅、高齢者の生活を支える施設の導入を図るべきである。しかし、高齢者のみの単一居住を目指す集合住宅は好ましくないとはいえる。世代、家族構成における混在化を進めるべきであり、高齢者が積極的に住める（共住できる）経済的支援策こそが重要である。

- ⑤ 他地域との交流により、経済活性化、産業創出を図るべきである。この面からは地域の固有性、文化性、歴史性をもとに観光交流産業の活性化を進めることも必要である。

さらに、交流は国のレベルを超えて、直接諸外国地域との交流を進めるべきときに来ているといえる。交流を図ることにより、地域の産業的、人的、文化的レベルの向上を図ることこそ望ましい。地方において、「地方国際都市」の創出を目指すべきである。もととなるのは、人の交流であり、直接的に諸外国からの人の導入、定着を目指すべきである。

- ⑥ 中心市街地の活性化は、コンパクトシティを構成していくことにより支えられていく。この面からは、地域における都市計画の立案こそが重要である。

コンパクトシティの形成なくしては、財政的基盤の確立もなく、地域の環境整備もない。当然、高齢者が多く住む地域を抱える地方都市にあっては、コンパクトシティの形成は必須、緊急の課題である。

さらに、二酸化炭素排出量の小さい地域形成、中心市街地形成を目指すこと必要である。当然、エネルギー供給を二酸化炭素排出量を抑えたものに切り替えると同時に、コンパクトな都市形成を行うことが求められる。中心市街地にあっては、集住を基本原則に、エネルギー消費を抑えていくことが求められる。

3. 「メインストリートプログラム」について

こうした基本的方向性を踏まえるとき、米国において進められている「メインストリートプログラム」が、現在のところ、中心市街地の活性化を図るうえでもっとも有効な方策と考えられてきた。当部会においても、こうした観点から、「メインストリートプログラム」のシステムについて多くの議論がなされた。

同時に、コーディネーター協会でも、委員会のもとで様々な観点からこの導入について議論がなされていると聞いている。主として、当協会コーディネーター会員のこうしたプログラムへの関与の仕方、あるいは関与することが可能かどうか議論の焦点になったようである。

当中心市街地活性化部会は、こうした新たなシステム導入の提言を行う立場にはないが、再開発コーディネーターとしても、単なる共同化事業のコーディネーター役を務めるのみでなく、地域形成のためのコーディネーターとして脱皮していく時期に来ていると考えられる。中心市街地活性化のために必要とされるのは、公共と民間、住民、権利者を結び、これらを組織化し、諸団体、個人の合意、共同の下にソフト、ハード両面で事業を進めうるいわゆる「まちづくりコーディネーター」の存在であると考えられる。こうしたコーディネーターになりうるのは、これまで共同化事業の推進を通じて同種の多様な経験、蓄積を持つ「再開発コーディネーター」であると思われる。

「メインストリートプログラム」の委員会では、今後、具体の地区を選定しつつ、この手法を用いたまちづくりに乗り出し、こうしたなかで当協会の果たすべき具体的役割について理論構築がなされていくようである。

4. 今後の対応について

こうしたなかで、当再生部会は、現在（'08年11月末時点）、地方公共団体の都市計画部局に対し「中心市街地活性化基本計画に関するアンケート調査」を実施している。このアンケート調査は、2008年7月時点で内閣府の中心市街地活性化本部で認定された基本計画（53市54地区）策定市を対象に、次のような質問を行うものである。

- ① まちづくり三法制定前の旧法について、これの問題点、解決されていない課題についてどう考えるか？
- ② 新法への対応、特に地元組織の反応についてどう考えているか？
- ③ 「中心市街地活性化基本計画」の策定方法、これに含まれる事業（計画）内容、進捗状況等について。
- ④ 新法による推進協議会の体制、事業推進面での課題について。

アンケート調査は、'08年12月で回収する予定であり、これの結果については、会報等により逐次報告していくと同時に、特徴的、先進的地方公共団体へはヒアリング調査等を行い、現時点での中心市街地活性化基本計画がはらむ課題、活性化事業の現状、問題点を明らかにしたいと考えている。

さらに、こうした活動のなかから、いくつかの市を抽出し、ケーススタディを行い、中心市街地再生部会としての基本計画、活性化事業のありかた、コーディネーターとしての関与のありかたについて、まとめていくことをかんがえている。