

市町村合併による被集約都市の中心市街地の実態と課題に関する研究

Study on Condition and Problem of Central Area in Absorbed City by Merger of Municipalities

幸田和也*・樋口秀**・中出文平**・松川寿也**

Koda Kazuya, Shu Higuchi, Bumpei Nakade and Toshiya Matsukawa

This study aims to clarify the condition of the central area in absorbed city by the merger of municipalities, and to consider the problem. Then, by the questionnaire survey of national wide scale, we understand the condition of the central area at the absorbed city and the execution condition of the projects planned by old plan. Moreover, we execute the hearing investigation for five cities where the city accumulation is high.

As a result, we clarify that many central area declined in the absorbed city, that there are a lot of municipalities that grope for the activation strategy counting on old plan to lose one's validity, that there are municipality that plan the urban regeneration improvement plan as substitution of old plan, and that there are a lot of municipalities from which the cooperation between the administration and private organization is not attempted after merger of municipalities.

Keywords: Merger of Municipalities, Absorbed City, Central Area, Central Area Revitalization Plan
市町村合併, 被集約都市, 中心市街地, 中心市街地活性化基本計画

1. 研究の背景と目的

地方都市では、中心市街地の都市機能が衰退し、都市全体の魅力を低下させている。平成10年には旧中心市街地活性化法（以下、旧中活法）が施行され、平成18年8月までに、全国の671自治体、690地区に基本計画（以下、旧基本計画）が策定されたものの、策定された旧基本計画は事後報告の制度がないなど問題点が多く、うまく機能していない状態であった¹⁾。そのため国による認定（選択と集中）、民間による活性化協議会の設置、5年間で事業実施と評価等を規定した新中活法が平成18年に制定されている。

一方、平成の大合併により旧基本計画を策定していた都市同士が合併し、複数の中心市街地（旧基本計画地区）を持つ自治体が多数生じた。旧中活法で定められた旧基本計画は失効し、新中活法では原則として1市区町村の中心市街地は1区域に限定された。そのため、合併後の核となる中心都市の中心市街地は新法を適用しての活性化事業を行うことができるが、合併前から各地域にとって重要な役割を持っている中心都市に集約された旧自治体（被集約都市）の中心市街地では新法適用が困難な状態となった。

このような中、商業面からは平成21年に中心市街地内外を問わず地域コミュニティの担い手である商店街を直接支援する地域商店街活性化法が施行された。しかし、対象となる商店街は、商店街振興組合や事業協同組合などの法人化が必要であり、全国の75.6%を占める任意団体である商店街¹⁾では適用できない。また、中心市街地は商店街のみを指すものではないことから、この法律のみで多様な機能を有する「中心市街地」を活性化するために各種の事業を展開していくことは不可能だと思われる。

中心市街地活性化に関する既往研究を見ると、旧基本計画及び事業に関して糸井ら¹⁾は人口20万人以上都市を対象

に旧中活区域の設定条件を分類・分析し、宮本ら²⁾は旧基本計画事業・計画情報を因子分析している。また、河津ら³⁾は人口20万人以上の24都市での旧基本計画事業の進捗状況を、吉田ら⁴⁾は旧基本計画事業の未着手理由、具体的な効果・評価、事業推進上の問題点をそれぞれ明らかにしている。新基本計画及び事業に関しては、鈴木ら⁵⁾が全国67地区の新基本計画の内容を類型化し、樋口⁶⁾は新基本計画策定済の全国51市を対象に中心市街地の範囲設定、中心市街地の課題、駐車場問題等の現状の問題点を整理している。また、松見ら⁷⁾は財政面に着目し、豊後高田市「昭和の町」を対象としたまちづくり交付金の有用性、自治体の管理運用上の課題に言及している。

しかし、これらは殆どが地方の中核となる都市、市町村合併の中心都市を対象としており、旧地域中心であった被集約都市の中心市街地を対象とした研究は見られない。

そこで本研究は、合併後の被集約都市の中心市街地に着目し、その実態と旧基本計画で位置付けた中心市街地活性化事業（以下、旧基本計画事業）実施の現状、実施にあたる問題点を分析した上で、被集約都市の中心市街地の活性化に向けた行政、商工会議所・商工会を初めとする関係組織等、各種主体の取り組みと連携を明らかにすることで、被集約都市の中心市街地の実態と課題を考察する。

2. 全国の被集約都市中心市街地の実態

2.1 複数の旧基本計画策定地区を有する自治体

旧中活法施行以後、平成10年8月提出の福島県郡山市を始めとして、新法施行間際である平成18年7月提出の宮城県岩沼市まで、全国で690地区、671の自治体で旧基本計画が策定された。平成21年3月末時点で旧基本計画策定地区を複数有している自治体は、全国に64自治体存在する。そ

* 正会員 日本電技株式会社 (Nihon Dengi Co., Ltd.)

** 正会員 長岡技術科学大学環境・建設系 (Nagaoka University of Technology)

のうちから地方都市である37自治体を抽出し、今後も地域中心であることが求められる被集約都市の中心市街地45地区を本研究の対象とした⁽²⁾ (表1)。

2.2 被集約都市中心市街地の現状

被集約都市の中心市街地の現状、活性化していない原因、今後の方針、活性化を図るために必要な事業、活性化を図るための計画の状況を把握することを目的とし、37自治体(45地区)に対してアンケート調査⁽³⁾を実施した。

まず、被集約都市中心市街地の現状を見ると、全体の約83% (25/30) と非常に多くの中心市街地が以前よりも衰退していると考えている。また、今後の方針として活性化を図るべきと考えている自治体が80% (24/30) であり、活性化を模索していることがわかる (図1)。しかし、依然として失効した旧基本計画を継続している市町村が41% (14/34) 存在する (図2)。加えて、計画を立てるつもりがない自治体が21% (7/34) あることから、現状に合わせた活性化を図るための計画を新規に策定するまでに至っていない自治体がほとんどであり、活性化を図るには厳しい現状といえる。

2.3 被集約都市の旧基本計画事業の実施状況

被集約都市の旧基本計画事業の実施状況を見ると、ハード事業では全体の事業実施率はあまり高くないものの、計画数の多い道路整備、施設整備事業は比較的实施できており、交通環境整備と箱物整備を中心として実施されてきた

表1 被集約都市39自治体(48地区)一覽

市町村名	合併市町村	中活区域面積 (ha)	H12年 国勢調査 人口	人口 割合 (%)	市町村名	合併市町村	中活区域面積 (ha)	H12年 国勢調査 人口	人口 割合 (%)
名寄市	名寄市	80	27,760	83.3	十日町市	十日町市	76	43,002	66.1
(北海道)	風連町	72	5,568	16.7	(新潟県)	川西町	45	8,185	12.6
北見市	北見市	117	112,040	84.8	富山市	富山市	243	325,700	77.4
(北海道)	留辺蘂町	38	9,356	7.1	(富山県)	八尾町	280	22,322	5.3
	常呂町	59	5,193	3.9	高岡市	高岡市	150	172,184	92.7
八幡平市	西根町	42	19,031	58.6	(富山県)	福岡町	29	13,498	7.3
(岩手県)	安代町	53	6,390	19.7	白山市	松任市	90	65,370	61.1
	関市	165	63,510	48.7	(石川県)	美川町	138	12,454	11.6
一関市	千厩町	196	13,504	10.4	静岡市	静岡市	250	469,695	64.3
(岩手県)	川崎村	50	4,634	3.6	(静岡県)	清水市	130	236,818	32.4
花巻市	花巻市	170	72,995	68.1	浜松市	浜松市	310	582,095	74.0
(岩手県)	大迫町	151	6,949	6.5	(静岡県)	浜北市	149	84,905	10.8
	東和町	110	10,710	10.0	津市	津市	160	163,246	57.0
奥州市	水沢市	114	60,990	45.8	(三重県)	久居市	138	41,063	14.3
(岩手県)	江刺市	38	33,687	25.3	豊岡市	豊岡市	155	47,308	51.0
大館市	大館市	115	66,293	76.8	豊岡市	日高町	90	18,410	19.8
(秋田県)	比内町	89	12,095	14.0	(兵庫県)	出石町	66	11,207	12.1
鶴岡市	鶴岡市	180	100,628	68.2	城崎町	城崎町	58	4,345	4.7
(山形県)	温海町	90	10,608	7.2	海南市	海南市	214	45,507	75.4
会津美里町	会津高田町	126	15,564	59.5	(和歌山県)	下津町	90	14,866	24.6
(福島県)	会津本郷町	111	6,506	24.9	橋本市	橋本市	20	55,071	78.1
田村市	船引町	272	23,920	53.1	(和歌山県)	高野口町	80	15,398	21.9
(福島県)	滝根町	100	5,457	12.1	出雲市	出雲市	150	87,330	59.4
水戸市	水戸市	330	246,739	94.3	(島根県)	平田市	133	29,006	19.7
(茨城県)	内原町	88	14,823	5.7	尾道市	尾道市	200	92,586	59.7
佐野市	佐野市	165	83,414	66.4	尾道市	因島市	34	28,187	18.2
(栃木県)	田沼町	-	29,582	23.5	瀬戸田町	瀬戸田町	96	9,606	6.2
	葛生町	66	12,675	10.1	庄原市	庄原市	87	21,370	46.8
さくら市	氏家町	80	28,720	71.7	(広島県)	東城町	170	10,330	22.6
(栃木県)	喜連川町	138	11,310	28.3	岩国市	岩国市	119	105,762	68.7
鹿沼市	鹿沼市	75	94,128	89.8	(山口県)	周東町	33	14,616	9.5
(栃木県)	栗野町	33	10,636	10.2	松山市	松山市	235	473,379	93.1
日光市	今市市	60	62,476	63.7	(愛媛県)	北条市	107	28,547	5.6
(栃木県)	日光市	117	17,428	17.8	八代市	八代市	167	106,141	75.5
伊勢崎市	伊勢崎市	137	125,751	64.7	(熊本県)	鏡町	163	16,174	11.5
(群馬県)	境町	114	31,025	16.0	山鹿市	山鹿市	146	32,944	55.4
熊谷市	熊谷市	123	156,216	75.7	(熊本県)	鹿本町	100	8,522	14.3
(埼玉県)	妻沼町	75	28,182	13.7	天草市	本渡市	185	41,090	39.9
	新湯市	510	501,431	62.0	(熊本県)	五和町	21	10,717	10.4
新潟市	豊栄市	132	48,997	6.1	宮崎市	宮崎市	217	305,755	84.1
(新潟県)	亀田町	100	32,061	4.0	(宮崎県)	佐土原町	71	32,499	8.9
	巻町	167	29,486	3.6	都城市	都城市	160	131,922	76.8
長岡市	長岡市	104	193,414	67.4	(宮崎県)	高崎町	63	11,383	6.6
(新潟県)	栃尾市	112	24,704	8.6					

※黒塗りが被集約都市

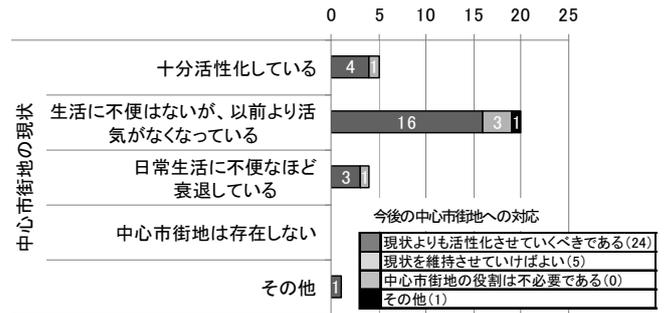


図1 中心市街地の現状及び今後の方針

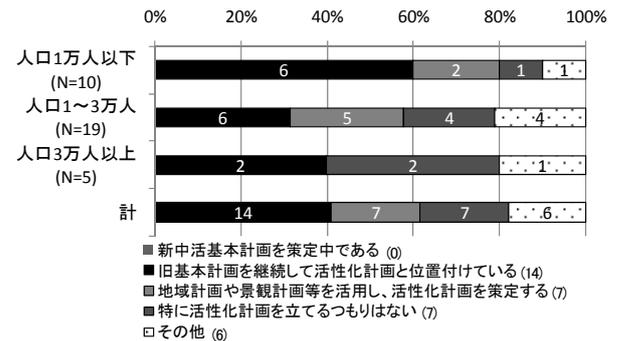


図2 中心市街地活性化に関する計画の状況

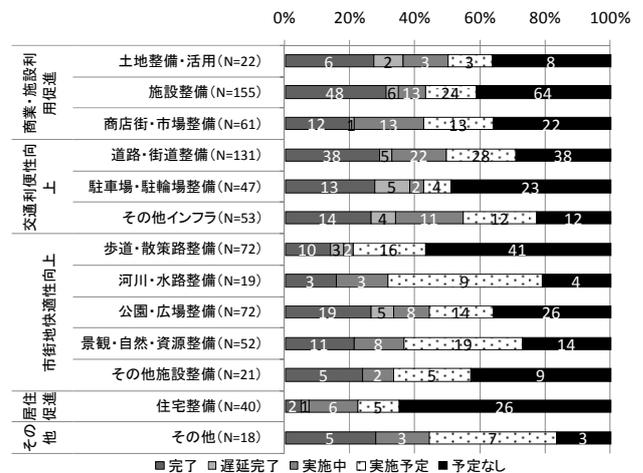


図3 旧基本計画事業の実施状況 (ハード事業)

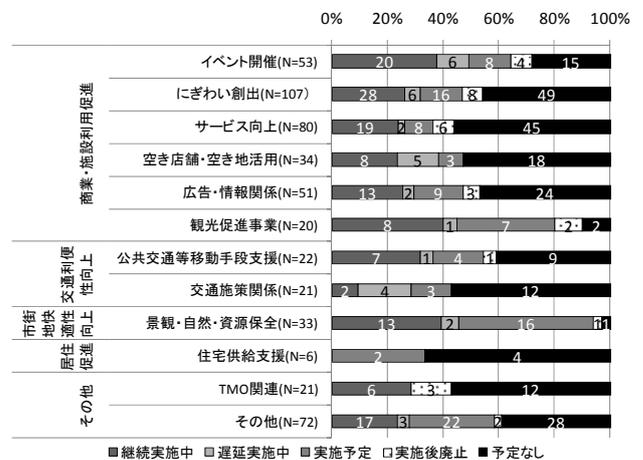


図4 旧基本計画事業の実施状況 (ソフト事業)

ことが明らかとなった(図3)。また、ソフト事業は、TMOが立ち上がり住民と共同して実施することができた都市も存在したが、全体的に計画された事業を順調に進めることができた都市は少なく、事業実施率は低い(図4)。

3. 詳細研究対象都市中心市街地の実態

被集約都市中心市街地を把握するために、詳細研究対象都市を選定した。条件⁽⁴⁾は、①人口1万人以上、②DID有、③用途地域指定済、④被集約都市と中心都市の中心市街地間道路距離10km以上、⑤中心市街地間が無料道路で移動可能、⑥アンケート回答都市である。39都市のうち該当した旧浜北市、旧豊栄市、旧巻町、旧平田市、旧栃尾市(以下5都市)を全て対象とした(表2)。

3.1 旧平田市の中心市街地の状況

まず、用途地域面積に占めるDID面積の割合、DID面積に占める旧中活区域面積、用途地域面積に占める旧中活区域面積のいずれもが大きく、比較的コンパクトな都市を形成している旧平田市を事例に、中心市街地の現況を示す。

旧平田市の中心市街地は、新出雲市の総合計画で「東部都市拠点地区」として重要な地域に位置づけられている(表3)。またDIDを有する地域及び用途地域が指定されている地域は旧平田市中心市街地⁽⁵⁾周辺のみである。旧中活区域(133ha)は、昭和45年DID及び用途地域の商業地域、近隣商業地域をほぼ包括して設定されている(図5)。

中心市街地には、行政の支所、図書館、小学校、警察署、郵便局、体育館が存在し、また旧中活区域外ではあるが近隣地域に病院、中学校、文化施設、福祉施設等、多種多様な公共施設が集積しており、利便性の高い地域である。

しかし、現地調査結果及び住宅地図より中心商店街である本町商店街、南本町商店会の道路沿いの建物用途の現況を把握した結果、通りに面している建物は73棟であるが、うち商業・業務用途が29棟、住宅兼商業・業務用途が4棟、住宅用途が31棟、工業用途が1棟、空き店舗⁽⁶⁾が7棟、空き家が1棟であった(図6)。本地域は全域が商業地域(建蔽率:80%,容積率:400%)に指定されているが、商業・業務用途と住宅用途がほぼ同数であるうえ、住宅用途31棟のうち7棟が元々は商業店舗であったが現在は住宅としてのみ利用している状態である。

周辺の商業状況を、商業統計メッシュ(3次メッシュ)により把握する。旧平田市の平成22年の最高地価公示価格点を含むメッシュを中心として、21km×21kmの範囲の商業状況について、昭和54年から平成19年の約30年間の変化を見ると、旧平田市中心部では商店街の衰退により店舗数は減少しているが、大型小売店舗が進出していることから、売り場面積自体は増加している(図7, 8)。

3.2 5都市の中心市街地の状況

3.1で示した旧平田市のみならず、5都市全ての中心市街地には行政の支所(区役所)を始めとした多種多様な都市機能集積がある。また、合併後も総合計画や都市計画マスタープランで重要な地域として位置づけられている(表

表2 詳細研究対象5都市概要

都市名	旧浜北市 (浜松市)	旧豊栄市 (新潟市)	旧巻町 (新潟市)	旧平田市 (出雲市)	旧栃尾市 (長岡市)
①	86,838	49,308	28,713	28,071	23,168
②	26,299	26,723	12,363	5,160	7,674
③	30.3	54.2	43.1	18.4	33.1
④	499	420	254	159	218
⑤	809	628	407	308	473
⑥	149	132	167	133	112
⑦	61.7	66.9	62.4	51.6	46.1
⑧	29.9	31.4	65.7	83.6	51.4
⑨	18.4	21.0	41.0	43.2	23.7
⑩	H11.3.12 (39)	H14.6.25 (526)	H13.9.28 (456)	H16.4.1 (613)	H17.12.9 (683)
⑪	線引き	線引き	非線引き (用途地域有)	非線引き (用途地域有)	非線引き (用途地域有)
⑫	×	榎まちづくり豊栄	×	平田商工会議所	栃尾商工会
⑬	H17.7.1	H17.3.21	H17.10.10	H17.3.22	H18.1.1
⑭	3市8町1村	4市4町5村	1市1町 (4市5町5村)	2市4町	2市2町1村 (2市8町1村)
⑮	浜松市	新潟市		出雲市	長岡市
⑯	601,571		504,741	89,805	195,681
⑰	線引き	線引き		非線引き (用途地域有)	線引き
⑱	○	○	○	×	○
⑲	政令指定都市	政令指定都市			特別市

表 中	①H17人口(人)	②H17DID人口(人)	③DID人口率(%)	④H17DID面積(ha)
①				
②				
③				
④				
⑤				
⑥				
⑦				
⑧				
⑨				
⑩				
⑪				
⑫				
⑬				
⑭				
⑮				
⑯				
⑰				
⑱				

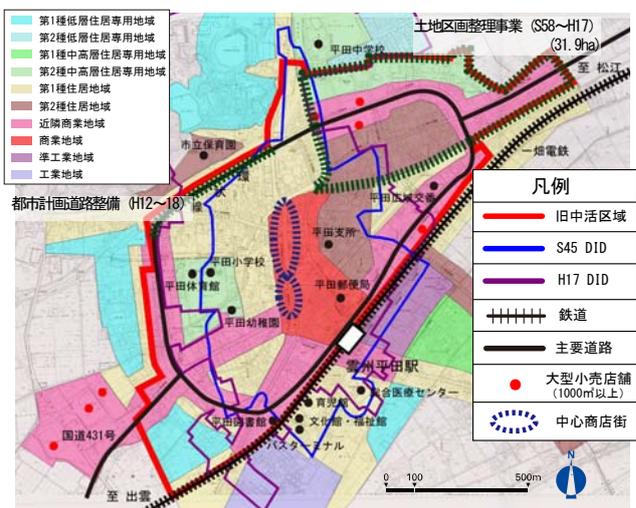


図5 旧平田市中心市街地集積状況図

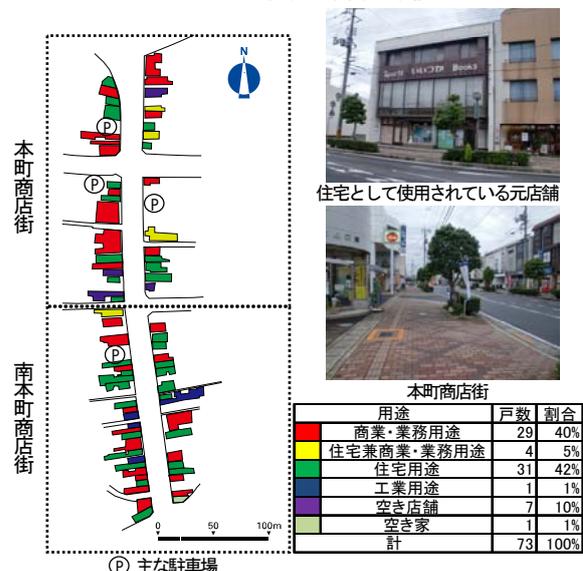


図6 旧平田市中心商店街建物現況図

表3 詳細研究対象5都市調査結果

旧市町名	合併後の中心市街地の扱い方	商業の状況		旧基本計画事業		旧基本計画の現在の位置付け	中心市街地内他計画		協議会の実施	活性化計画の策定状況
		商店街	大型小売店舗	ハード事業 完了/着手/未着手/失効	ソフト事業 実施/廃止/失効		実施状況	計画名(実施期間)		
浜北市	副都心地区 : 浜松市総合計画	商店連盟は存在するが、商店街と呼べる商業集積地は未形成	旧市内及び隣接旧市町村に郊外店乱立 旧市内郊外地域に10,000㎡超店舗が2店	78% (21/27) 93% (25/27) 4% (1/27) 4% (1/27)	25% (1/4) 50% (2/4) 25% (1/4)	位置付けなし	都市再生整備計画(H16~H20)(H18~H20)(H21~H25)	特になし(個別事業として策定・実施、土地区画整理事業道路整備が主)	なし	副都心構想をH21年に策定したが、計画策定の予定なし
豊栄市	地域拠点 : 新潟市総合計画	複数の商店街形成豊栄駅前形成する「駅前商店街振興組合」が法人格を所有	旧市内は中心市街地周辺、高速道路インター周辺に多数立地	18% (7/39) 21% (8/39) 80% (31/39) 80% (31/39)	27% (6/22) 0% (0/22) 73% (16/22)	位置付けなし	なし	-	なし	地域拠点商業活性化計画を現在策定中
巻町	地域拠点 : 新潟市総合計画	複数の商店街形成「駅前商店街」が法人格を所有	旧市内は中心市街地近隣にのみ立地(旧国道沿道にスーパー)	0% (0/21) 5% (1/21) 95% (20/21) 95% (20/21)	23% (3/13) 0% (0/13) 77% (10/13)	位置付けなし	なし	-	商工会が主体となつて、区役所、商工会、商店街代表者等が集まる「プロジェクトチーム」が組織	地域拠点商業活性化計画を現在策定中
平田市	東部都市拠点地区 : 出雲市総合計画	複数の商店街形成「平田本町商店街振興組合」が法人格を所有	旧市内は中心市街地内及び周辺に多数立地 中心市街地内店舗の郊外移転が発生	27% (9/34) 59% (20/34) 41% (14/34) 27% (9/34)	50% (5/10) 30% (3/10) 20% (2/10)	位置付けなし(市の補助金対象地域として残存)	都市再生整備計画(H19~H23)	旧基本計画のハード事業を担当	商工会議所が主体となつて、本庁、支所、商工会議所、商店街代表者等が集まる「出雲市東部都市拠点地区活性化協議会」を実施	H18~H21にかけて旧平田市中心市街地を対象とした新基本計画の認定を目指したが、取りやめを経緯あり今後独自の活性化計画策定を予定
新潟市	折尾地域の中心商店街 : 長岡市総合計画 地域の中心部 : 長岡市都市計画マスタープラン	複数の商店街形成「とちおにぎわい委員会」により決定した商店街活性化事業を実施	旧市内は中心市街地内及び周辺に多数立地 隣接旧市町村に郊外店多数立地	10% (1/10) 40% (4/10) 60% (6/10) 20% (2/10)	71% (5/7) 14% (1/7) 14% (1/7)	現在も商業活性化計画として位置付け	都市再生整備計画(H19~H23)	旧基本計画のハード事業を担当	商工会が主体となつて、支所、商工会、商店街代表者等が集まる「にぎわい委員会」が組織	旧基本計画及び都市再生整備計画を活性化計画と位置付け

3)。しかし、多少の違いはあるが、全ての中心市街地の商業・業務機能は弱まっており、商店街では、商売をやめた店舗を住居として利用している元商業者が多く存在する。空き店舗ではあるが居住者が生活している場合が多いため、建物を店舗として他の商業者に貸し出すことはできない。現状のままでは更なる中心市街地衰退の進行が危惧される。

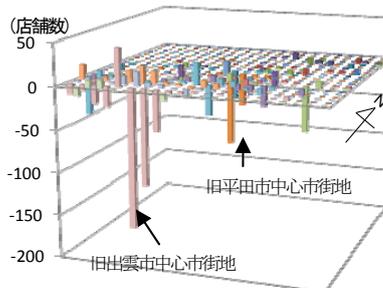


図7 S54-H19 店舗数増減

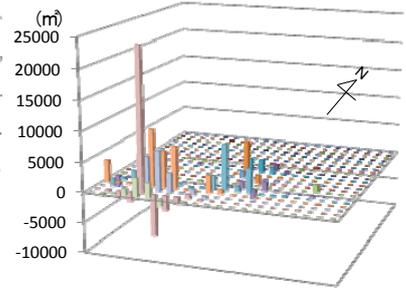


図8 S54-H19 売り場面積増減

4. 被集約都市中心市街地の考察

4.1 旧基本計画事業の考察

5都市について旧基本計画事業の現在の実施状況と効果を考察する。事業実施率が比較的高い旧浜北市、旧平田市では、行政が主体となったハード事業が多く実施されている(表4)。しかし、事業のほとんどが中心市街地内部の整備ではなく、他地域からのアクセス性向上のための「道路・街道整備」等の外縁部の整備であった(図9)。そのため、来街者が中心市街地内部へ流入することはなく、外縁部のみが発展し、中心市街地及び商店街は衰退が進んだと考えられる。ソフト事業も、ハードと同様、効果があまり見られていない。

被集約都市中心市街地では中心都市のような集客力は見込めない。まず、これまでのような中心市街地外縁部の整備は見直す必要がある。また、合併後の自治体は、財政上でも中心都市の中心市街地活性化で手一杯な状態であるため、旧浜北市のように約90億円をかけた大規模な市街地再開発事業等を他の被集約都市中心市街地で実施することは難しい(図9)。しかし、そのままの状態での放置は衰退を加速させるため、必要な新陳代謝を促す仕組みが必要である。なお、ソフト事業を効率的に実施できた都市はTMOの存在が大きな意味を持っていた。TMOは住民とのコンセ

表4 旧基本計画事業実施完了及び実施中事業数

事業種別	事業内容	旧浜北市	旧豊栄市	旧巻町	旧平田市	旧折尾市
		○	○	○	○	○
ハード事業	商業・施設利用促進	土地整備・活用	○	○	○	○
		施設整備	◎	◎	◎	◎
	交通利便性向上	商店街・市場整備	○	○	○	○
		道路・街道整備	◎	◎	◎	◎
		駐車場・駐輪場整備	○	○	○	○
	市街地快適性向上	その他インフラ整備	○	○	○	○
		歩道・散策路整備	○	○	○	○
		河川・水路整備	○	○	○	○
		公園・広場整備	○	○	○	○
	その他	景観・自然・資源整備	○	○	○	○
その他施設整備		○	○	○	○	
住宅整備		○	○	○	○	
ソフト事業	商業・施設利用促進	その他	○	○	○	○
		イベント開催	○	○	○	○
		にぎわい創出	○	○	○	○
		サービス向上	○	○	○	○
	交通利便性向上	空き店舗・空き地活用	○	○	○	○
		広告・情報関係	○	○	○	○
		観光促進事業	○	○	○	○
市街地快適性向上	公共交通等移動手段支援	○	○	○	○	
その他	交通施策関係	○	○	○	○	
	景観・自然・資源保全	○	○	○	○	

○ 1~4事業
◎ 5事業以上

ンサスを形成しやすい点がメリットであるため、ソフト面のみならず行政主体のハード面でも事業実施を目指していくべきである。

4.2 中心市街地活性化に関する計画の考察

5都市について、現在の中心市街地活性化に関する計画の策定状況と活用状況を考察する。

旧平田市では、被集約都市の中心市街地の新基本計画認定は、原則外ではあるが可能なことから、地元が主体となり新基本計画の策定を目指して法定協議会が開かれていた。しかし、被集約都市の中心市街地では中心都市のような市街地再開発事業、箱物整備等の実施は難しく、内閣府との協議で、民間主体による事業計画が乏しく具体性に欠けること、出雲と平田の2つの基本計画を同時に策定する必要があること、当時は1つの市で複数の認定を受けているのは政令市の北九州市と静岡市しか例がなく実現可能性が低いことが指摘され、新基本計画の策定を断念していた。

一方、旧平田市、旧栃尾市では旧基本計画事業を継続するため都市再生整備計画を策定し、まちづくり交付金を担保として事業を実施していた。しかし、都市再生整備計画は国土交通省の制度であり、中活法のように経済産業省等、他の省庁との連携までは念頭においていないため、中心市街地活性化に必要な全ての事業を実施することはできない。

また、法や制度の適用によらない、独自の中心市街地活性化に関する計画を策定している自治体も存在した。旧巻町、旧豊栄市が含まれる新潟市では、平成20年より各区で「地域拠点商業活性化推進計画」の策定を目指しており、計画策定地域に対しては市独自の商業支援制度の補助率の割り増しを行っていた。なお、この計画は商業の活性化計画でありながら、他部署との連携を図っている点、計画策定により商業支援制度のインセンティブを設けている点は評価できるが、平成22年12月現在で策定している区が1区しかないことから、活力が低下した中心市街地での活性化計画の策定は困難な状況であると推測された。

4.3 中心市街地関係主体の連携の考察

中心市街地の活性化を目指す際に、関係する組織の連携は非常に重要である。そこで5都市の中心市街地の関係者に対するヒアリング調査から、組織間の連携現状を以下に示す2つのタイプに分類し、課題を整理した。

1) 「行政・民間連携強化型」

行政の支所(区役所)―商工会―商店街組織間を中心市街地活性化委員会等で連携を図っている都市である(図10)。該当する旧巻町、旧栃尾市では、行政の支所(区役所)担当者が中心市街地活性化委員会に参加し、商工会、商店街組織代表者と連携を図っている。被集約都市に位置する行政担当者が中心市街地の状況を把握し、活性化の方向性を民間組織とともに考え、実践している点は評価できる。しかし、行政の支所(区役所)には事業の決定権はなく、本庁で予算等の調整を行い、事業の実施が決定する。そのため、支所(区役所)のみでは、活性化事業の決定等が難しい状況である。また、旧平田市は、同じく行政と民間組織

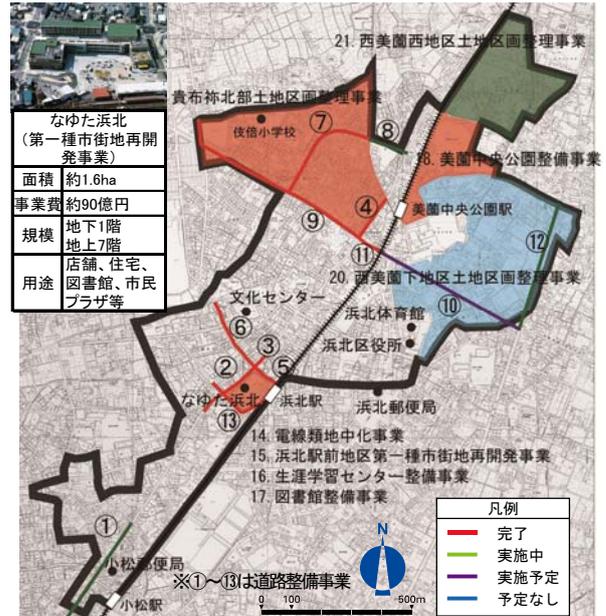


図9 旧基本計画事業実施状況図(旧浜北市)

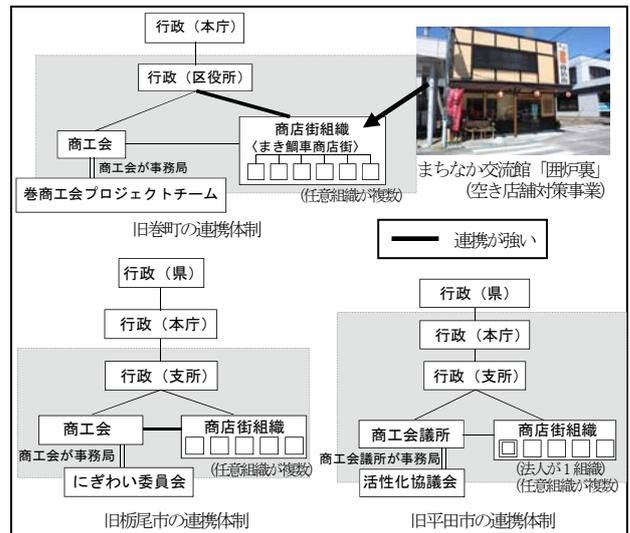


図10 行政・民間連携強化型

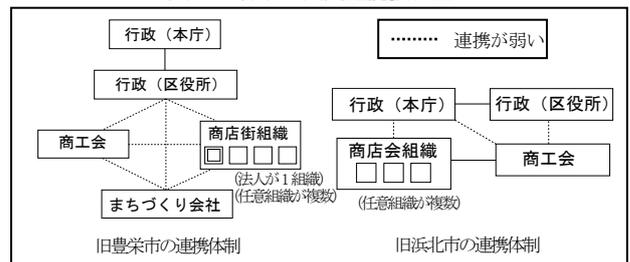


図11 行政・民間連携疎遠型

間を委員会・協議会で連携を図っている。行政の本庁―行政の支所―商工会議所―商店街組織間を中心市街地活性化協議会で連携を図っており、行政は支所のみならず、決定権を有する本庁も協議会メンバーに入っている。このように、行政間の調整も図りやすく、自治体として一体となった活性化への取り組みが可能である点は評価できる。

2) 「行政・民間連携疎遠型」

商工会―商店街組織間の連携のみであり、行政と民間組

織との連携が全く図れていない都市である(図11)。該当する旧浜北市、旧豊栄市では、被集約都市の中心市街地活性化のための協議会等は全く組織されておらず、事業の実施も困難な状況である。また、民間の要望、実態を行政が知る場がないため、他都市と比べると行政が被集約都市の実情を捉えられていない状況である。ただし、これら都市でも、合併前は市役所—商工会—商店街組織間は連携関係があり、協議会等を開かなくても問題意識の共有が図れていた。しかし、合併により行政と民間の関係性が非常に希薄なものとなっていることが大きな問題だと考える。

5. 被集約都市中心市街地の課題と対応策

中心都市の中心市街地のみの一極集中型構造では、合併により広域化した自治体内の全ての住民に様々なサービスを一様に提供することは不可能である。また、自家用車がないと生活できない地域が多数存在することは持続可能とは言えない。これに対しては、被集約都市の中心市街地を今後も活かしていくことにより、これからの高齢化・人口減少社会に対応するまちづくりが可能となると考えられる。

被集約都市の中心市街地は、合併後の総合計画等でも重要な位置づけがされているものの、現制度、各自治体の取り組み状況では、抱える課題の解決は難しく、合併により中心市街地の衰退が加速する恐れがある。

課題としては、まず、旧基本計画事業により中心市街地外縁部の整備は進んだが、真の中心市街地の活性化に結びつく効果は見られていないことが挙げられる。また、旧基本計画の代替として都市再生整備計画が採用されていたが、民間が実施するソフト事業には十分な適応ができないため、行政主導の整備以外の事業の実施策が課題といえる。さらに、地域商店街活性化法に基づく商店街支援策も存在するが、法人組織のみが適用できること、商店街組織に計画を策定する専門知識及び体力がないことも問題である。法的支援のない自治体独自の活性化計画を策定する場合、中心市街地衰退により低下している民間活力を向上させるインセンティブを自治体独自で設けられるかどうか、また地域と行政及び行政内の複数部署が連携して中心市街地活性化に取り組む仕組みを作れるかが課題である。

そこで、今後の被集約都市中心市街地では、以下に示す制度づくり及び取り組み体制の構築が必要だと考える。

(1) 被集約都市中心市街地の扱い

被集約都市を扱う行政の支所は決定権を持たず、本庁が調整を図り、決定権者となっているため、事業に関しても地元の意見がすぐに反映されない状況が発生している。本庁が調整する部分は必要であると考えられるが、支所にもある程度の決定権を譲渡し、地域内で必要な事業は支所のみで決定できるような仕組みが必要である。

(2) 関係組織間の連携体制

被集約都市中心市街地でも様々な組織、部署が絡んでいるが現在それぞれがバラバラな状況であり、一体となった中心市街地活性化の取り組み体制が整いにくい状況にある。

今後は、行政、民間組織がメンバーとなる委員会・協議会等の設立を支援し、定期的に中心市街地に関する意見交換を図る仕組みを作り、合意形成を行ったうえで一体となった活性化実施体制を整える必要がある。

なお、旧巻町では中心市街地活性化策の実施組織ともいえる11の商店街組織同士が、平成22年5月より1つの冠名「まき鯛車商店街」を旗印として活動している。本商店街では活性化事業の一つとして、市の補助金を用いた空き店舗活用事業により交流館(図10右上写真)を整備し、来街者と商店主らを結びつけた活性化に取り組んでいる。行政と民間組織間のみならず、バラバラである個別の商店街組織間の連携強化も、活性化事業に取り組む体制として必要といえる。

【補注】

- (1) 平成21年度商店街実態調査(中小企業庁)より算出した。
- (2) 選定条件は、①大都市圏に含まれない、②平成の大合併後、複数の旧基本計画地区を有する、③平成12年国勢調査で中心都市よりも20%以上人口が少ない自治体とした。なお、旧清水市は被集約都市とするには人口規模が突出していること、新基本計画策定都市であるため除外した。また、佐野市は旧基本計画が入手できなかったため除外した。
- (3) アンケートは平成21年12月に37自治体、45地区に郵送し、29自治体(78%)、37地区(82%)から回収した。
- (4) 条件設定理由は以下の通りである。条件①:少なくとも中心市街地整備の必要性があるため(それ以外では過疎等の中心市街地以外の問題が重要となっていると考える)。条件②: DIDが従来から中心市街地としての役割を果たしている地区であり、歴史的背景からも中心市街地の必要性が高い都市であるため。条件③: 都市計画の規制があることから無秩序な開発が発生しにくく、中心市街地の都市集積が高く、必要性も高い都市であるため。条件④: 中心市街地間距離が近すぎると被集約都市の中心市街地の必要性が低いと判断し、自動車利用、鉄道利用により日常的に行動できる範囲を10kmまでと定めた。条件⑤: 海等を橋で陸地間を結んでいる場合でも無料ならば比較的移動が容易であるため。条件⑥: 研究への協力が得られ、かつ中心市街地の詳細な実態を把握することが可能であるため。
- (5) 旧中活区域を中心市街地として取り扱う。
- (6) 現地調査により、現在営業していないが、店舗内を住居として使用しておらず、商業用途として使用可能と判断した店舗とした。

【参考文献】

- 1) 糸井幸幸・坪井善道(2003)「中心市街地活性化の方法に関する調査・分析—中心市街地活性化法を適用した人口20万人以上の都市を対象として—その1—」、日本建築学会学術講演梗概集、pp529-530
- 2) 宮本圭一郎・坪井善道・糸井幸幸(2003)「中心市街地活性化の方法に関する調査・分析—中心市街地活性化法を適用した人口20万人以上の都市を対象として—その2—」、日本建築学会学術講演梗概集、pp531-532
- 3) 河津正哉・坪井善道・糸井幸幸・吉田このみ(2004)「中心市街地活性化の方策に関する研究—中心市街地活性化事業内容に関する現状の調査・分析(その1)—」、日本建築学会学術講演梗概集、pp255-256
- 4) 吉田このみ・坪井善道・糸井幸幸・河津正哉(2004)「中心市街地活性化の方策に関する研究—中心市街地活性化事業内容に関する現状の調査・分析(その2)—」、日本建築学会学術講演梗概集、pp257-258
- 5) 鈴木正輝・土久菜穂・山本明(2009)「中心市街地活性化基本計画に関する研究」、日本建築学会学術講演梗概集、pp1105-1106
- 6) 樋口秀(2009)「全国の中心市街地の現状分析」、土地総合研究第17巻第2号、pp15-pp20
- 7) 松見達也・柴田久・石橋知也(2009)「中心市街地活性化にむけたまちづくり交付金の有効性と管理運用上の課題に関する研究—大分県豊後高田市「昭和の町」の財政的実態に着目して—」、日本都市計画学会論文集No. 44-3、pp679-684