

自治体財政 改善のヒント 第103回

中心市街地「活性化」は再考必要に トレンドは商業中心から生活機能充実へ

大和総研政策調査部 主任研究員 鈴木 文彦

財政改革を念頭に事業を選択するにあたって、しばしば論点となるのが中心市街地に関する支援である。支出に見合う成果を疑うとき、モータリゼーション以前の賑わい、地方百貨店を核とした商店街の人通りをあるべき姿としてはいないか。

中心市街地活性化の変遷

1998年、空洞化が進行する中心市街地の活性化を目的に、中心市街地活性化法（中活法）が公布・施行された。出店を加速させる郊外大型店への対抗策でもあった。大型店の進出にあたって地元商店街等との出店調整が必要とされた大規模小売店舗法（大店法）の廃止が背景にある。大店法の代わりに登場したのが、交通渋滞の予防策など生活環境への配慮を求める大規模小売店舗立地法（大店立地法）である。大店立地法と出店をエリア単位で規制する改正都市計画法、そして中活法を合わせて「まちづくり3法」と呼ばれる。

2006年7月までの8年で690地区の基本計画が策定され、計画に基づく活性化策が進められた。とはいえ衰退に歯止めがかからず06年の法改正に至る。中活法は「中心市街地における市街地の整備改善と商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（傍点筆者）という正式名が示す通り商業振興策に傾斜していた。これを踏まえ、まちなか居住の推進や図書館・病院など生活機能の充実に対

象が拡大された。コンパクトシティ政策との合流が進んだといえる。こうした流れは14年の2度目の法改正で一段と進み、例えば、就業者、来訪者ひいては小売販売額の増加につながる事業を採択のうえ民間投資を喚起する策が盛り込まれた。他方、認定制度となった07年2月以降の計画策定は累計でも155団体283計画とペースが鈍化。足下で52団体53計画が進行中だが新規計画は少ない。

底流にある構造変化

経緯をふりかえると、商業拠点の再興からまちなか居住など生活拠点の充実への方針転換がうかがえる。考えるに、方針転換せざるを得ない構造的変化が存在する。歴史をさかのぼれば中心市街地の様式は交通手段に規定されてきた。徒歩と舟運の時代、街の中心は河岸の船着き場と街道が交差する地点にあった。主な交通手段が鉄道に移ると、開業時は街外れにあった駅前が拡大、街道沿いと駅前の2核構成になった。戦後の復興では来るべき車社会を見据え駅前大通が拡幅された。郊外のロードサイドに店舗が増え始めた80年代を経て、モータリゼーションが本格化したのは90年代である。東阪の大都市圏は別として、世帯当たり乗用車が1台を超え、2台に近づくとショッピングセンター（SC）の郊外出店が激増した。大店法の廃止を経て2000年代は新規出店の店舗面積が巨大化。中心市街地の店舗の総面積にも匹敵する巨艦店の出店に対抗する手立てはなかった。百貨店の数は00年から減少局面に入る。

俯瞰すれば、中心商業の空洞化は生産性向上に

すずき・ふみひこ 1993年立命館大学卒、七十七銀行入行。財務省出向（東北財務局上席専門調査員、2004-06年）等を経て08年に大和総研。単著に「自治体の財政診断入門」、「公民連携パークマネジメント」（いずれも学芸出版社）。中小企業診断士

伴う業態変化の一側面でもある。出店面積は大型化の一途をたどり、販売員1人当たり売場面積も増えている。新たに大型店を出店するにも既存店を増床するにも様々な利害関係が絡む中心市街地では難しく、新天地たる郊外に出ざるを得ない。空洞化ないし郊外移転の実態は総合店の大型化、専門店の品揃えの拡大と深化、そして商店街からショッピングセンターへの進化でもある。このように、街の様式が交通と商業に関わるならば、活性化において商業拠点の再興という方向性は、時間軸を逆行するのと同じ難しさを抱えている。

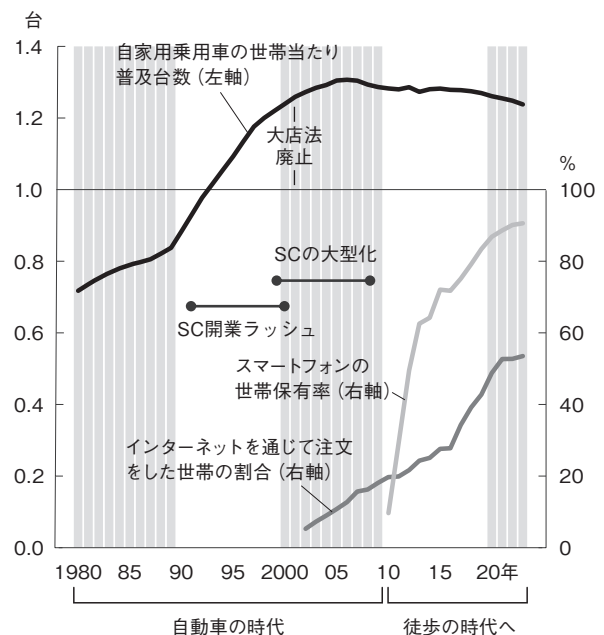
ネット通販時代とウォーカブルシティ

この流れも潮目を迎えそうだ。最大の要因はネット通販である。図の通り、ネット通販が2010年代に拡大しており、90年代のモータリゼーションに匹敵する構造変化が見込まれる。ネット通販は、モータリゼーションに伴う消費行動、すなわち郊外大型店でのまとめ買いの慣習を変える。インターネット自体は交通手段ではないが、主な交通手段が自動車から徒歩に戻る契機となり得る。

2番目の要因は高齢化だ。団塊ジュニア世代が65歳以上となる40年が次の節目となる。この年、5.4世帯に1世帯（18.6%）が高齢単身世帯となる見通しだ。認知症の人は584万人と推計されている（24年5月、内閣官房「認知症施策推進関係者会議」第2回）。そして要介護認定者は988万人のピークを迎える（18年3月、経済産業省「将来の介護需給に対する高齢者ケアシステムに関する研究会」報告書）。この点、徒歩中心の街の様式はシニア層のニーズに応えている。单身ないし夫婦世帯向けの中高層住宅はシニア層の受け皿となる。医療・介護サービス機能は徒歩圏内にあることが望ましい。都市公園のニーズも従来の「安全な子どもの遊び場」から花や緑による「癒し」のウエートが高くなる。余暇時間が増えることもあって、時間消費型のサービス、例えばスポーツ、図書館や美術館など教養娯楽のニーズが高まる。これらも都市公園が提供する機能である。

3番目は財政制約である。歴史をさかのぼれば、

図 自動車とスマートフォンの世帯普及率



(注) 乗用車普及台数は東京都、神奈川県、京都府、大阪府、兵庫県を除く。
インターネット注文割合は月別データを加重平均で年換算した
出所：総務省「通信利用動向調査」（各年8月末）、「家計消費状況調査」（2人以上世帯）、一般財団法人自動車検査登録情報協会「自家用乗用車の世帯当たり普及台数」（各年3月末）から大和総研作成

城下町は高低差で水が供給可能な範囲に集約されていた。今も昔も都市インフラが街の範囲を決めていた。減少が見込まれる現役世代の負担を考えれば市街地を拡大する余地はない。足下では商業地の空店舗、空き地（駐車場）、居住地の空き家による「都市のスポンジ化」が問題だ。手間がかかるが、持続可能なまちづくりの観点ではオーナーチェンジとリノベーションの促進が課題となる。

まちづくり政策は、中心商業の再興からコンパクトシティを経てウォーカブルシティに軸足を移しつつある。「車中心」から「人中心」の空間へ「居心地が良く歩きたくなる」街なかの再構築である。この方針に賛同するウォーカブル推進都市は24年8月末で381市区町村となった。空洞化も視点を変えれば、高度成長期に集中整備された拠点施設が郊外移転し、城下町時代の静謐さが戻ってきたと言える。通過交通をなくし、車道を街路に変え、水辺や公園が癒しと賑わいをもたらす人中心の街だ。翻って足下の中心市街地活性化は構造変化に逆行していないか。過去の賑わいを取り戻すタイプの活性化なら再考すべきだ。