

2007/03/08

改正まちづくり三法に死角はないか？

－ 都市化段階によって異なる都心活性化と郊外化抑制のバランス －

要 旨

1. 中心市街地の衰退が著しい。背景には、ライフスタイルの変化に加えて、モータリゼーションの進展に伴う都市機能の郊外化の影響が大きい。そうした“郊外化”と“荒廃化”は、道路等社会インフラの維持管理コストの増大やコミュニティの崩壊など、地域社会に様々な弊害を引き起こしている。
2. 都市の無秩序な肥大化に歯止めをかけ、中心市街地を再活性化することを目的として1998年にまちづくり三法が相次いで制定・改正されたが、うち、中心市街地活性化法と都市計画法が2006年に改正された。郊外ほど規制の網がかかりにくくなる都市計画法の不備が改められることで、延べ床面積1万㎡以上の大規模集客施設は今後、商業、近隣商業、準工業の3つの用途地域でのみ出店が可能となる。ただし、三大都市圏では既成市街地および近郊整備地域の「準工」が適用除外（特別用途地区の指定をしなくても中心市街地活性化基本計画が認定を受けられる）となり、郊外出店の余地が残った。つまり、地方圏では郊外の開発抑制と中心市街地の活性化を一体で進められるのに対し、都市圏では郊外と中心市街地を同時に開発・支援するケースも想定され、両者が矛盾しないように調整が必要となる。
3. 三大都市圏で「準工」が適用除外とされた理由は、市域全体で都市化が進んでいるためであるが、実際には都市によるばらつきは小さくない。一都三県の141市町村について、DID（人口集中地区）と非DIDの人口増減（2000～05年）の組み合わせによって、都市化の段階を分類したところ、東京都と神奈川県では大半の都市でDIDに人口が集中しつつ、全体の人口が増加する“都市化”段階にあることが確認できた。半面、埼玉県と千葉県では人口が減少しているにもかかわらず、非DIDに人口が分散する“逆都市化”段階にある都市も散見された。そのうち、人口1人あたりの売場面積が一都三県平均の水準を上回る小売供給力が過大な都市では、むしろ規制強化すら必要な状況といえる。
4. こうした状況を鑑みると、とりわけ都市圏におけるこれからのまちづくりでは、都市化の段階によって都心の再活性化と郊外の開発抑制とのバランスをとりつつ推進していくことが求められる。ただ、一連の法改正は規制緩和の潮流に逆行する動きでもあり、規制を適用する際には利害関係者間の便益の帰着先を慎重に考慮したうえで、全体の厚生が高まるか否かを十分に検討することが肝要であろう。

【お問い合わせ先】 株式会社 浜銀総合研究所 調査部 河合良介 TEL 045-225-2375（ダイヤル）

はじめに

中心市街地の空洞化に歯止めがかからない。それらの多くは市役所や図書館などの公共施設や鉄道駅の周辺に、企業の本支店などの業務機能や百貨店などの商業機能が半ば自然発生的に集積して形成された、いわゆる「街の中心部（まちなか）」である。近年では、中心市街地の商店街はにぎわいを失い、老舗の百貨店やスーパーが撤退し、いつの間にかシャッターを下ろしたままの空き店舗が増えている。中には更地にされて時間貸し駐車場に転じた場所も少なくない。

そうした背景としては、人口減少に先立ち働き手の数がすでに減少局面を迎えていることに加えて、モータリゼーションの進展に伴い、郊外居住というライフスタイルが一般に広まったことによる影響が大きい。つまり、広い駐車場を備えたロードサイドのショッピングセンターが高い集客力によって広範な商圈を有するかたわらで、“まちなか”を日常生活の中で頻繁に利用する人は構造的に減っているわけである。

中心市街地の荒廃とその裏側にある都市機能の郊外化は、地域に様々な弊害を引き起こすことが懸念されている。具体的には、道路等の社会インフラの維持管理コストが増大することや、人通りの減少によって治安が悪化したり、クルマを利用できない子供や高齢者にとって生活そのものが困難化するなど地域コミュニティが崩壊すること、などが想定できよう。

こうした弊害を回避するため、1998年、都市の無秩序な肥大化に歯止めをかけるとともに中心市街地を再活性化することを目的に、通称、まちづくり三法が制定された。まちづくり三法とは、大店法に代わって成立した大店立地法、中心市街地活性化法、都市計画法（98年改正）のことを指す。しかし、残念ながら同法による施策が上記目的に対し十分に効果を果たしたとは言えず、国の行政評価を経て、2006年、改正に至っている。

延べ床面積1万㎡超の大規模集客施設の出店規制に関して、工場跡地の転用事例として多数の実績がある「準工業地域」の扱いが注目されていたが、三大都市圏における既成市街地と近郊整備地域では適用除外（特別用途地区の指定をしなくても中心市街地活性化基本計画が認定を受けられる）となった。後述のように、同じ一都三県の中とはいえ各都市の成り立ちや都市構造には著しい違いがある点をあまり考慮していない措置といえる。

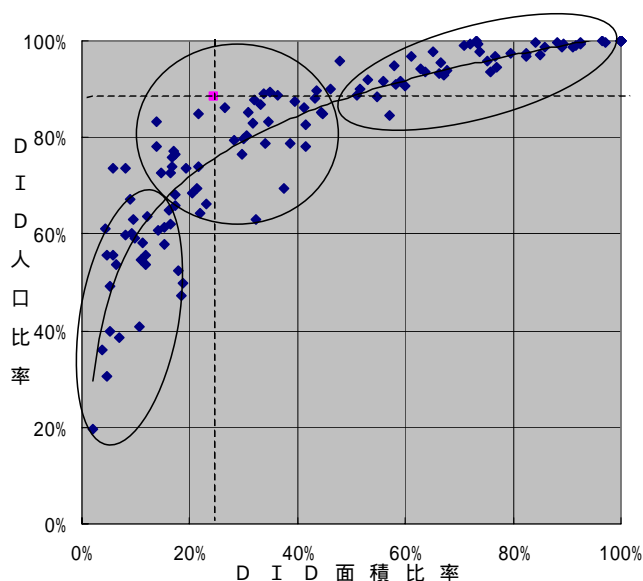
都市構造の違いに依存する都心活性化と郊外化抑制のポリシーミックス （同じ一都三県内の既成市街地・近郊整備地域でも大きく異なる都市構造）

都市は、一都三県の中で同じく既成市街地・近郊整備地域に指定されていても、その構造が決して一様でない。たとえば、元来、城下町あるいは門前町だった古い市街地もあれば、鉄道駅や役場など公共施設の周辺に集積した比較的新しい市

街地もある。こうした市街地形成の歴史や経緯、コアとなる集客施設はそれぞれに異なっている。また、中心市街地から放射状に住宅地などが展開しているパターンや、主要な幹線道路沿いに中心市街地が立地しているパターンなど、都市の成り立ちも多種多様である。とりわけ、現状の都市構造がコンパクトなものか否かによって、採りうる方策は自ずと異なってくる。

そこで、人口集中地区^(注)(以下、DID = Densely Inhabited District)を「都心」、非DIDを「郊外」とみなしたうえで、その面積および人口の域内シェアの高低によって都市構造の特徴をとらえてみたい。図表1は、一都三県の既成市街地あるいは近郊整備地域に指定されている141市町村(特別区部含む)について、横軸に市域全体の面積に占めるDID面積の比率、縦軸に同じくDID人口の比率をプロットしたものである。十字の点線は一都三県における平均値(DID面積比24.4%、同人口比88.4%)を、右上がりの曲線は141のデータサンプルの傾向線を示している。

図表1 DIDのシェアは都市間でばらつきが大きい(2005年)



(注1) 対象の141市町村にはDIDの設定がない町村を含んでいる。

(注2) 十字の点線は一都三県の平均値。DID面積比24.4%、同人口比88.4%。

(総務省「国勢調査」より作成)

図中、右上方に位置している市では市域全体で都市化が進んでおり、コンパクトか否かという区分にはなじみにくい。たとえば、東京都特別区部や武蔵野市などでは全域がDIDである(両比率とも100%)。また、横浜市でも市域の79.5%を占めるDIDに人口の97.4%が住んでいる。これらの都市では切れ目なく宅地が展開する、きわめて高密度な都市構造を有している。「郊外」の開発抑制はもはや不要であり、施策の軸足は「都心」の市街地活性化である。

傾向線に沿って図の中央やや左側に視線を移すと、一都三県の平均値周辺にも多数分布していることがわかる。例をあげると、川越市（DID 面積比 29.9%、同人口比 79.8%）、柏市（33.8%、89.2%）、八王子市（32.0%、87.7%）、厚木市（30.7%、85.3%）などがある。これらの都市では、市域の3割程度の「都心」エリアに密集して宅地が拡がり、そこに全人口の8～9割が住まう、ある程度コンパクトな街並みがイメージできる。ここでは「都心」の活性化と「郊外」への拡散抑制の両にらみの施策が求められる。

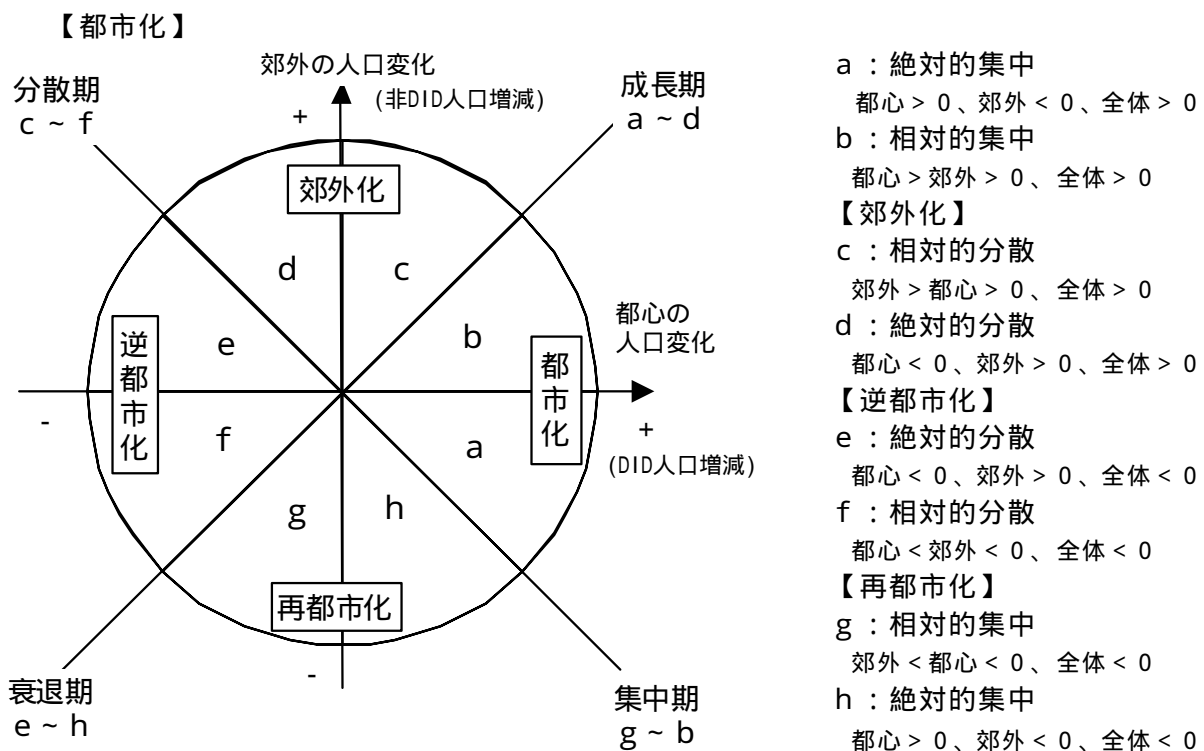
さらに左下方には、DID 面積比、同人口比いずれも低位の都市が分布している。たとえば、羽生市（6.9%、38.5%）、君津市（5.9%、55.5%）、袖ヶ浦市（18.6%、49.8%）、三浦市（11.8%、55.8%）などでは、DID は面積で2割程度、人口では5割程度にとどまっている。ここでは、相対的に密度の低い都市構造となっており、「郊外」の開発抑制が優先される。

（注）DID とは、人口密度が 4,000 人 / Km² 以上の基本単位区が互いに隣接して人口が 5,000 人以上となる地区。

（東京と神奈川で多い「都市化」、埼玉が目立つ「郊外化」と「逆都市化」）

次に、各都市が成長・衰退していくプロセスのどの段階にあるかについて、都心と郊外の人口増減のパターンから分類を試みよう。図表 2 は、都市化成長モデル

図表 2 反時計回りに進む都市化の発展段階



（山田浩之他編(1995)『都市と土地の経済学』日本評論社 P37 の第 2-2 図を元に作成）

ルに基づき都市の発展段階を模式化したものである。縦軸が DID 人口の増減、横軸は非 DID 人口の増減を示しており、それぞれの正負と全体増減との組み合わせによって、a～hの8つの象限に分類できる。理論的にはaから反時計回りに進む。データは2000年から05年にかけての5年間における変動である。

a～dは都市全体の人口が増加する都市の成長期にあたる。うち、DID への集中傾向にあるaとbは「都市化」局面、非 DID へ分散傾向にあるcとdは「郊外化」局面と称されている。

その後に現れるe～hは都市の衰退期であり、ここでは都市全体の人口が減少に転じている。うち、比較的郊外部での人口減少が軽微にとどまるeとfは「逆都市化」局面、反対に郊外部での人口減少が激しいgとhは「再都市化」局面とされる。

以下、上の基準に従い発展段階別に区分した結果から、代表的な都市名をあげ（詳細は稿末の図表4を参照）。

【都市化（a、b）】

一都三県の対象141市町村のうち、aが48市町、bは37市町と、両者を合わせると過半数を大幅に上回る。国全体が人口減少に転じるかたわら、一都三県では増加傾向が続いている。また、さいたま市（a）、千葉市（a）、横浜市（b）、川崎市（b）の各政令指定都市をはじめ、東京都心からの距離帯が比較的近い都市の多くがここに分類され、近年における広義の都心回帰現象を裏付ける結果となっている。

【郊外化（c、d）】

cが川崎市、入間市など5市町、dは秦野市など8市町村に上る。千葉県と神奈川県を除き、残りはすべて埼玉県の市町である。

【逆都市化（e、f）】

eが狭山市、印西市、福生市、南足柄市など7市町、fは春日部市、蕨市、横須賀市、三浦市など14市町に上る。とくにfは埼玉県の市町に多いという特徴があり、14市町のうち10市町を占めている。

【再都市化（g、h）】

gが東松山市、富津市、小田原市など15市町、hは飯能市、木更津市など7市町に上る。

東京都は福生市と日の出町を除いて、すべてaあるいはbの都市化段階に分類される。神奈川県も、市部では秦野市、横須賀市、三浦市、南足柄市、小田原市以外の14市がa、bである。

他方で、埼玉県や千葉県では、逆都市化（eあるいはf）、再都市化（gある

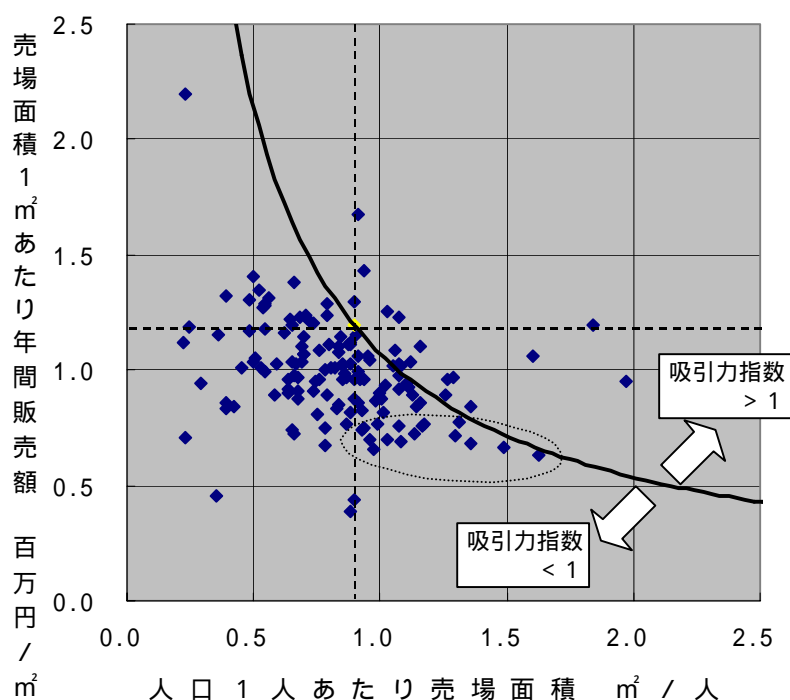
いはh)の段階に分類される都市の割合が高い。とくに埼玉県では、前の5年間(1995年から2000年)には都市化段階だったものが、2000年から05年にかけて、逆都市化ないしは再都市化に移行した都市が散見される。たとえば、春日部市(b f)、行田市(a g)、飯能市(a h)などがあげられる。いずれも人口減少局面に転じたわけである。

必ずしも理論通りに反時計回りの循環するわけではないが、コンパクトシティとは、郊外化(cあるいはd)を都市化(aあるいはb)に、逆都市化(eあるいはf)を再都市化(gあるいはh)にそれぞれ誘導することに他ならない。とりわけ、人口減少局面に入った諸都市では、拡散しようとする慣性の力をいち早く抑えることが喫緊の課題であろう。

(注意が必要な人口減少都市における商業床の供給過剰状態)

最後に、上で発展段階別に分類した各都市における小売業の供給力についてみていこう。図表3は、横軸に夜間人口1人あたりの売場面積、縦軸に売場面積1㎡あたりの年間販売額をそれぞれプロットしている。十字の線は一都三県にお

図表3 右下方に位置する都市では商業床が飽和状態といえる(2004年)



(注1) 十字の点線は一都三県の平均値。人口1人あたり売場面積 0.90 ㎡/人、売場面積1㎡あたり年間販売額 119.3 万円/㎡。

(注2) 右下がりの曲線は、人口1人あたり年間販売額が一都三県平均と同じ水準になる人口1人あたり売場面積と売場面積1㎡あたり年間販売額の組み合わせ。

(経済産業省「商業統計表」などより作成)

る平均値（人口あたり売場面積 $0.90 \text{ m}^2/\text{人}$ 、売場面積あたり年間販売額 $119.3 \text{ 万円}/\text{m}^2$ ）を示している。また、右下がりの曲線は人口1人あたり年間販売額が一都三県平均（ $107.1 \text{ 万円}/\text{人}$ ）と同水準となる点の集合であり、曲線よりも右側ならば小売吸引力指数（販売額シェア÷人口シェア）が1を上回る、すなわち購買力を他地域から吸収している状態を、反対に左側ならば同指数が1を下回る、すなわち購買力が他地域に漏洩している状態をそれぞれ意味する。

ここで注目したいのは、図中の楕円で囲った領域の市町である。これら都市では、既往の大型小売店舗の進出によって、現時点で供給過剰の状態にあると評価できる。志木市、鶴ヶ島市、ふじみ野市、白井市、武蔵村山市、大和市、海老名市、城山町などで人口1人あたりの売場面積の増加が著しい。中でも、鴻巣市、蓮田市、飯能市など人口が減少局面にある市町は要注意である。

たとえば、千葉ニュータウンのある印西市では、近年開発が急ピッチで進んでおり、人口1人あたりの売場面積は1999年の $0.70 \text{ m}^2/\text{人}$ が2004年には $1.63 \text{ m}^2/\text{人}$ と5年間で2倍以上に膨らんでいる。それに伴い、小売吸引力指数も0.55から0.96と1に迫る勢いであるが、売場面積 1 m^2 あたりの年間販売額は $91.5 \text{ 万円}/\text{m}^2$ から $62.9 \text{ 万円}/\text{m}^2$ へと急低下している。印西市が、前述の成長局面で逆都市化のe（DID減・非DID増、全体減）だったことを勘案すると、そろそろ都市の成長をコントロールすべき段階に入っているといえる。

改正まちづくり三法の枠組みでは、こうした都市においても、大規模集客施設の進出に際して「準工」は適用除外となり、拡散傾向に歯止めをかけにくくなった。都心の活性化、郊外の開発抑制という目的を果たすためには、せっきくの法改正が骨抜きにならないよう運用上の工夫が必要となろう。

おわりに

今回のまちづくり三法の改正は、たとえば都市計画法において白地地域に規制の網がかからないことなど、旧法の様々な不備を埋める格好でなされた。本格的な人口減少時代を控えて、まちづくりは新たな局面を迎えたといえる。

同じ一都三県の中の既成市街地および近郊整備地域でも、都市は一様ではなく、都市化の発展段階、商業床の飽和度合い等に応じて、施すべき方策も当然異なってくる。大規模集客施設の立地に際しても、よりきめ細かく、かつ総合的な視点で、まちづくり三法の適用が求められる。

実際に、まちづくりを推進していくには、まず、現状の課題について住民が共通認識を持つことが必要条件となろう。たとえば、青森市の場合、コンパクトシティの形成によって除雪のコストが削減できるという分かり易い目的が存在したことで、広く市民のコンセンサスが得られたわけである。

もとより郊外での立地を抑制したからといって、都心の旧態依然とした既存店

舗に消費者が向かうとは限らない。また、郊外に展開する大型店のように売場効率が低い店舗形態では、地価が相対的に高止まっている都心には立地できない。郊外立地とは経済的な合理性に裏付けられた消費者の選択や企業行動の結果であるとも言える。

立地誘導策はいずれにせよ規制緩和の潮流に逆行する動きであり、規制適用の際には、利害関係者間の便益の帰着先を慎重に考慮したうえで、全体の厚生が高まるか否かに関する十分な検討が不可欠である。（了）

図表 4 一都三県 141 市町村の都市化段階

a	48	さいたま市（大宮市・浦和市・与野市・岩槻市）、川口市、所沢市、上尾市、鳩ヶ谷市、朝霞市、新座市、八潮市、富士見市、吉川市、ふじみ野市（上福岡市・大井町）、松伏町、千葉市、野田市（関宿町を含む）、佐倉市、習志野市、柏市（沼南町を含む）、市原市、鎌ヶ谷市、浦安市、袖ヶ浦市、白井市、酒々井町、特別区部、武蔵野市、三鷹市、青梅市、府中市、調布市、小金井市、小平市、東村山市、国分寺市、国立市、狛江市、東久留米市、武蔵村山市、多摩市、羽村市、あきる野市、西東京市（田無市・保谷市）、厚木市、大和市、座間市、葉山町、寒川町、大井町、城山町
b	37	草加市、越谷市、戸田市、志木市、和光市、伊奈町、三芳町、市川市、船橋市、松戸市、成田市、流山市、八千代市、我孫子市、富里市、八王子市、立川市、昭島市、町田市、日野市、東大和市、清瀬市、稲城市、瑞穂町、横浜市、川崎市、平塚市、鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、逗子市、相模原市、伊勢原市、海老名市、綾瀬市、大磯町、開成町
c	5	川越市、入間市、北本市、白岡町、四街道市
d	8	坂戸市、鶴ヶ島市、滑川町、栗橋町、鷲宮町、印旛村、本埜村、秦野市
e	7	狭山市、三郷市、毛呂山町、印西市、福生市、南足柄市、二宮町
f	14	加須市、春日部市（旧庄和町を含む）、羽生市、鴻巣市（旧吹上町・旧川里町を含む）、蕨市、蓮田市、幸手市、嵐山町、鳩山町、宮代町、日の出町、横須賀市、三浦市、松田町
g	15	行田市、東松山市、日高市、越生町、川島町、吉見町、騎西町、南河原町、北川辺町、大利根町、菖蒲町、富津市、小田原市、中井町、愛川町
h	7	飯能市（旧名栗村を含む）、桶川市、久喜市、杉戸町、木更津市、君津市、栄町

（注）対象は埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県の既成市街地あるいは近郊整備地域に指定されている 141 市町村。分類は 2000 年から 2005 年の 5 年間の人口変動による。ゴシック体は神奈川県の市町。

（総務省「国勢調査」などにより作成）