

中心市街地活性化基本計画における「中心市街地」区域の規模に関する研究

The Research of Center Area's size in the basic plan for Revitalization of City Center

金丸 健司* 赤松 宏和* 中川 義英**

By Takeshi KANAMARU* Hirokazu AKAMATSU* Yoshihide NAKAGAWA**

1 はじめに

1.1 研究の背景

今日、全国の自治体において、住民の購買環境の変化、自動車社会の浸透により商業環境が急速に変化をしている。

その急速な変化を原因とする様々な問題の一つに中心市街地の衰退の問題がある。この問題に対して、国は中心市街地の活性化に取り組む市町村などを強力に支援するために、平成10年7月に「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（略称：中心市街地改善活性化法）」の施行を行った。現在、中心市街地の衰退は各地で顕著なものになり、中心市街地活性化方策、市街地崩壊抑制策が早急に求められている。

そのような衰退した中心市街地をもつ自治体は、補助金確保のために中心市街地活性化基本計画書の提出を国に対して行っている。現在、順次提出が進み、その数は2000年6月26日の時点では289市町村292地区まで達している。この提出された基本計画書を参照したところ、基本計画書によって「中心市街地」といわれる地区の選定方法に大きな幅があることが見受けられた。具体的数値をあげると、「中心市街地」として指定されている地区の面積が最小のものでは、一般的な人が徒歩で回遊することが可能な10ha程度のももの見られるが、相当大きいものでは、900haに及ぶものまで、かなりの差が見られた。「中心市街地」区域の設

定に関しては、中心市街地活性化法において規定はされているが、捉えられ方がまちまちになっていることが考えられた。

そこで本研究では、中心市街地衰退を抑制する政策を考える上で、多くの都市（地区）がどの程度の面積の地域を「中心市街地」区域と見なしているか。そして、各種施策を考えていく上でどれ位の規模の「中心市街地」区域がふさわしいと考えられるのかについて研究を行った。

1.2 研究の目的

多くの既存研究では、中心市街地において、どのような方策を取ることにより有効な活性化ができるかを研究するものであった。本研究は、その前の段階として、どのような規模を「中心市街地」として認識することが妥当なことであるのかを考えていくことを研究主題としたものである。

本研究では、中心市街地活性化基本計画書を策定している都市がどの程度の規模を「中心市街地」と見なし、中心市街地活性化を試みようとしているのかを把握することとした。

それをもとに、各都市が、どの程度の面積規模の土地を「中心市街地」と認識しているかの把握を試みた。そして、そのような地区において中心市街地活性化方策を試みるのが、急速に進行する中心市街地衰退の抑制、ならびに再活性化につながるかについて把握することとした。そこで、把握するにあたって既に策定された各都市の中心市街地活性化基本計画書のうち平成11年7月までに策定された都市のものについて入手ができたおよそ130都市について調査・分析することとした。

キーワード： 市街地整備 再開発

* 学生会員 早稲田大学大学院理工学研究科建設工学専攻

** フェロー会員 早稲田大学理工学部土木工学科教授

連絡先：169-8555 東京都新宿区大久保3-4-1

15階11号室

TEL 03-5286-3398 fax 03-5272-9975

2 中心市街地活性化法に規定されている「中心市街地」像について

中心市街地活性化法では、「中心市街地」の要件として、中心市街地活性化法において次のようなことが記載されている。

法第2条第1項

「当該市街地に、相当数の小売業者が集積し、及び都市機能が相当程度集積しており、その存在している市町村の中心としての役割を果たしている市街地であること。」

法第2条第2項

「当該市街地の土地利用及び商業活動の状況等からみて、機能的な都市活動の保護又は経済活力の維持に支障を生じ、又は、生ずるおそれがあると認められる市街地であること。」

法第2条第3項

「当該市街地において市街地の整備改善及び商業等

の活性化を一体的に推進することが、当該市街地の存在する市町村及びその周辺の地域の発展にとって有効かつ適切であると認められること」中心市街地活性化基本計画を策定する都市（地区）は上記の要件を満たすような地域を「中心市街地」とすることとなっている。また、中心市街地の面積に特に制限はないものの、土地利用や機能集積の実態、想定される事業の範囲などを考慮して、適切な規模の区域とすることが必要とされている。

3 研究

3.1 研究の概要

本研究では、先に示したとおり130程度の都市の中心市街地活性化基本計画書に規定されている、「中心市街地の位置及び区域」の項目を把握ならびに分析することにより考察を行うこととした。また「中心市街地」

表1 調査対象都市

都道府県	自治体名	抽出年月日	中心市街地名称	規模(ha)	面	積	工	作	中	国	人口	人口	密度	都道府県	自治体名	抽出年月日	中心市街地名称	規模(ha)	面	積	工	作	中	国	人口	人口	密度
福岡県	福岡市	H10.8.31	山崎中心	900	★	★	★	★	★	★	326332	363	福岡県	福岡市	H11.2.11	唐土中心	110	★	★	★	★	★	★	★	43669	397	
石川県	金沢市	H10.11.30	本町中心	860	★	★	★	★	★	★	453975	528	石川県	金沢市	H11.3.12	岩手本町	110	★	★	★	★	★	★	★	45108	410	
岐阜県	岐阜市	H11.5.6	岐阜中心	650	★	★	★	★	★	★	407194	626	岐阜県	石塚市	H11.5.18	石塚中心	107	★	★	★	★	★	★	★	41777	390	
岡山県	岡山市	H11.3.15	岡山駅前	614	★	★	★	★	★	★	615757	1003	岡山県	福井市	H11.5.18	福井中心	105	★	★	★	★	★	★	★	165140	1573	
愛知県	新栄市	H11.8.23	市街地活性化区域	438	★	★	★	★	★	★	127917	292	愛知県	瀬戸市	H11.3.15	厚田駅前	105	★	★	★	★	★	★	★	123393	1232	
長崎県	長崎市	H11.6.15	(長崎中心)	350	★	★	★	★	★	★	438655	1233	新潟県	長岡市	H11.4.12	長岡駅前	104	★	★	★	★	★	★	★	190470	1831	
沖縄県	那覇市	H11.3.17	那覇駅前	329	★	★	★	★	★	★	301890	918	東京都	町田市	H10.1.6	町田駅前	103	★	★	★	★	★	★	★	360325	3500	
埼玉県	宇都宮市	H11.3.29	市街地活性化区域	320	★	★	★	★	★	★	453357	1360	東京都	大田区	H11.4.23	大田駅前	100	★	★	★	★	★	★	★	21995	220	
静岡県	浜松市	H11.3.15	浜松駅前	310	★	★	★	★	★	★	581906	1812	新潟県	上越市	H11.6.9	上越駅前	100	★	★	★	★	★	★	★	132025	1322	
徳島県	小島町	H11.3.30	小島駅前	300	★	★	★	★	★	★	200103	667	東京都	昭島市	H11.6.25	昭島駅前	100	★	★	★	★	★	★	★	106772	1068	
山形県	天童市	H10.12.15	天童駅前	281	★	★	★	★	★	★	60626	208	広島県	東広島市	H11.3.18	西条駅前	99	★	★	★	★	★	★	★	113939	1151	
富山県	八尾町	H10.12.25	八尾駅前	280	★	★	★	★	★	★	23131	80	兵庫県	姫路市	H11.3.30	東川口駅前	99	★	★	★	★	★	★	★	202544	2046	
千葉県	千葉市	H11.3.11	市街地活性化区域	279	★	★	★	★	★	★	549301	1939	東京都	古河市	H11.5.27	古河駅前	98	★	★	★	★	★	★	★	99093	942	
東京都	瑞穂町	H10.10.2	瑞穂駅前	270	★	★	★	★	★	★	285754	1058	東京都	日野町	H11.4.7	車山駅前	90	★	★	★	★	★	★	★	7982	82	
高知県	高知市	H11.5.13	高知駅前	270	★	★	★	★	★	★	321999	1193	神奈川県	海老名市	H11.3.31	海老名駅前	90	★	★	★	★	★	★	★	113430	1260	
熊本県	熊本市	H11.4.19	熊本駅前	270	★	★	★	★	★	★	650341	2409	佐賀県	佐賀市	H10.10.23	佐賀駅前	88	★	★	★	★	★	★	★	171231	1846	
香川県	高松市	H11.3.18	JR高松駅前	250	★	★	★	★	★	★	331004	1324	兵庫県	須賀川市	H11.6.15	須賀川駅前	87	★	★	★	★	★	★	★	64298	739	
北海道	釧路市	H11.5.24	市街地活性化区域	242	★	★	★	★	★	★	48425	300	東京都	鶴岡市	H11.3.31	鶴岡駅前	87	★	★	★	★	★	★	★	85129	878	
山形県	山形市	H11.3.15	山形駅前	235	★	★	★	★	★	★	254489	1063	東京都	東横市	H11.5.27	東横駅前	85	★	★	★	★	★	★	★	53842	833	
千葉県	松戸市	H11.6.17	松戸駅前	235	★	★	★	★	★	★	460968	1592	佐賀県	杵臼市	H11.3.1	杵臼駅前	85	★	★	★	★	★	★	★	13354	157	
埼玉県	川越市	H11.1.8	川越駅前	233	★	★	★	★	★	★	32353	1389	静岡県	清水市	H11.4.20	清水駅前	83	★	★	★	★	★	★	★	36223	436	
徳島県	川口町	H11.5.14	(徳島駅前)	230	★	★	★	★	★	★	1202820	5230	沖縄県	宜野湾市	H11.4.30	宜野湾駅前	82	★	★	★	★	★	★	★	82862	1011	
秋田県	秋田市	H11.3.31	秋田駅前	228	★	★	★	★	★	★	311949	1368	福島県	須賀川市	H11.3.25	須賀川駅前	80	★	★	★	★	★	★	★	50067	628	
福島県	大塚市	H11.8.17	JR大塚駅前	227	★	★	★	★	★	★	324433	1033	東京都	渋谷区	H11.2.22	渋谷駅前	80	★	★	★	★	★	★	★	188331	2355	
東京都	武蔵野市	H11.3.29	市街地活性化区域	227	★	★	★	★	★	★	394903	350	東京都	岸壁町	H11.3.31	岸壁駅前	80	★	★	★	★	★	★	★	106452	1331	
宮城県	宮崎市	H10.12.23	宮崎駅前	217	★	★	★	★	★	★	300068	1383	茨城県	結城市	H11.4.16	結城駅前	78	★	★	★	★	★	★	★	53777	689	
岐阜県	高山市	H11.3.11	高山駅前	213	★	★	★	★	★	★	68139	311	兵庫県	尾道市	H11.6.28	尾道駅前	75	★	★	★	★	★	★	★	485586	6514	
千葉県	幕張市	H11.2.22	幕張駅前	202	★	★	★	★	★	★	61623	305	栃木県	鹿沼市	H11.3.30	鹿沼駅前	75	★	★	★	★	★	★	★	93053	1241	
宮城県	塩釜市	H11.3.11	塩釜駅前	200	★	★	★	★	★	★	63596	318	兵庫県	姫路市	H11.6.18	姫路駅前	74	★	★	★	★	★	★	★	470989	6385	
東京都	金台駅	H11.3.31	金台駅前	200	★	★	★	★	★	★	119640	590	東京都	鎌倉市	H11.4.22	鎌倉駅前	74	★	★	★	★	★	★	★	265709	3631	
東京都	三田市	H11.3.31	三田駅前	200	★	★	★	★	★	★	98279	461	東京都	三宅町	H11.3.31	三宅駅前	73	★	★	★	★	★	★	★	41905	570	
東京都	松江市	H10.9.21	松江駅前	200	★	★	★	★	★	★	147416	737	山梨県	三宅町	H10.10.26	三宅駅前	70	★	★	★	★	★	★	★	21233	303	
長崎県	佐世市	H11.4.21	佐世駅前	193	★	★	★	★	★	★	244909	1289	東京都	武蔵野市	H11.3.15	武蔵野駅前	70	★	★	★	★	★	★	★	135051	1829	
岐阜県	松本市	H11.3.31	松本駅前	190	★	★	★	★	★	★	205523	1082	静岡県	掛川市	H11.6.11	掛川駅前	70	★	★	★	★	★	★	★	76839	1098	
山形県	鶴岡市	H11.3.15	鶴岡駅前	187	★	★	★	★	★	★	374517	2063	神奈川県	藤川町	H11.5.7	藤川駅前	70	★	★	★	★	★	★	★	47438	678	
山形県	酒田市	H11.4.2	酒田駅前	185	★	★	★	★	★	★	17090	422	東京都	三宅町	H11.3.31	三宅駅前	68	★	★	★	★	★	★	★	35966	529	
山形県	山形市	H11.4.14	山形駅前	180	★	★	★	★	★	★	100538	559	兵庫県	宍粟市	H11.4.8	宍粟駅前	66	★	★	★	★	★	★	★	10917	165	
三重県	桑名市	H11.3.13	桑名駅前	180	★	★	★	★	★	★	103044	572	栃木県	喜望峯町	H11.3.31	喜望峯駅前	66	★	★	★	★	★	★	★	13574	206	
熊本県	熊本市	H11.3.31	熊本駅前	180	★	★	★	★	★	★	85137	473	静岡県	沼津市	H11.3.29	沼津駅前	66	★	★	★	★	★	★	★	49729	753	
石川県	小松市	H11.5.25	小松駅前	167	★	★	★	★	★	★	107965	646	北海道	滝川市	H11.3.23	滝川駅前	65	★	★	★	★	★	★	★	3989	61	
新潟県	上越市	H11.6.9	上越駅前	168	★	★	★	★	★	★	132205	780	東京都	川口市	H11.4.19	川口駅前	65	★	★	★	★	★	★	★	44956	6905	
東京都	奥町	H11.3.31	奥町駅前	166	★	★	★	★	★	★	164390	988	東京都	川口市	H11.3.31	川口駅前	63	★	★	★	★	★	★	★	30475	487	
山口県	山口市	H11.3.15	山口駅前	163	★	★	★	★	★	★	135579	832	東京都	足利市	H10.12.24	足利駅前	60	★	★	★	★	★	★	★	165828	2764	
宮城県	仙台市	H11.2.28	仙台駅前	160	★	★	★	★	★	★	132714	629	東京都	今市町	H11.5.16	今市駅前	60	★	★	★	★	★	★	★	60811	1014	
広島県	三次市	H11.2.18	三次駅前	158	★	★	★	★	★	★	39944	235	佐賀県	唐津市	H11.5.28	唐津駅前	60	★	★	★	★	★	★	★	35062	584	
秋田県	秋田市	H11.4.15	南秋田駅前	150	★	★	★	★	★	★	393885	2626	東京都	有馬町	H11.3.23	有馬駅前	57	★	★	★	★	★	★	★	34289	601	
山形県	酒田市	H11.4.15	酒田駅前	150	★	★	★	★	★	★	62805	283	東京都	石巻市	H11.5.15	石巻駅前	57	★	★	★	★	★	★	★	121208	2424	

に関してどの程度のものが、一般的なものであるのかということについても分類結果、平均値を参照し、考察をしていくこととした。表1に本研究において調査対象とした都市のデータを示す。

なおこの表を集計するにあたって「中心市街地」区域の土地利用用途のうち「商業」以外の分類については「第1種住居専用地域」をはじめとする、主に住宅地域とされている地域を「中心市街地」区域に含む都市(地区)については「住居」の欄に★印を、「準工業地域」「工業専用地域」をはじめとする工業地域までを「中心市街地」区域に含むとしている都市(地区)については「工業」の欄に★印を記すことにより分類した。なおこれら用途の把握については活性化基本計画書に示されている用途地域図ならびに現況地図から把握することを基本とした。ただし、用途地域図上で工業地に該当する箇所が、ごくわずか含まれる等の場合は、工業地域と見なさずに把握するなど、区分については柔軟に対応した。

3・2 現況分析

本研究では先に表1で示したとおり、平成11年7月までに策定された中心市街地活性化基本計画書のなかから、130程度のものについて把握、解析を行った。

「中心市街地」の面積規模については先に挙げたように法によって要件が規定されているものの、具体的な数値によらないものとなっているため、要件の捉えられ方は様々なものになっている。

平成12年6月26日までに提出された289都市292地区の全計画のなかで最小のものは群馬県沼田市の10haであり、最大のもは福島県郡山市の900haとなり、両者の差は90倍にも及んでいる。なお、意味をなす数値とは言い難いが、292地区の「中心市街地」指定区域の平均面積を算出した結果、およそ145haとなった。このように大きな差を生じさせる大きな原因は各都市(地区)の抱えている課題に応じ、「中心市街地」区域を、道路・河川などを根拠に区切っているものもあれば、商店街のかたまり、旧市街地、用途地域の商業地域に指定している範囲など、様々な区切り方をしているためであった。

このことから、区切り方によって、各都市において「中心市街地」区域と指定されている地区に、商業用地以

外も、多く含まれていることが考えられたため、用途がどのようなものになっているかについて把握することを行った。

ここでは、このデータから、各都市の人口規模ならびに「中心市街地」として指定されている区域の面積規模とその用途との関係を見るために2つの集計をおこなった。同時に、各都市の人口規模と「中心市街地」の面積規模の間には、人口規模が大きくなれば、「中心市街地」指定区域も大きくなるのではということも考えられたため、この疑問を解決するために相関の有無の分析も実施することとした。

まず表2に示すように「中心市街地」として指定されている区域の面積規模ごとにランクを設定し(6段階)、各都市(地区)の分類を行った。

そして、面積規模ごとの各都市(地区)における「中心市街地」の範囲内において、商業地域をすべての都市(地区)で包含している他、住居地域、工業地域も含んでいることを示している。

表2 「中心市街地」規模別用途状況

規模(ha)	平均人口(人)	住居地域		工業地域	
		含有件数割合	含有件数割合	含有件数割合	含有件数割合
500～	450925	100%	100%	100%	100%
300～499	344251	100%	50%	100%	50%
200～299	272218	86%	28%	86%	28%
100～199	153803	60%	19%	60%	19%
50～99	108406	68%	8%	68%	8%
～49	185832	28%	0%	28%	0%

なお、表2に示す、各種地域含有件数割合についてであるが、例えば「中心市街地」区域面積規模が500ha以上のところにおける住宅地域含有件数が100%というのは、「中心市街地」面積規模が500ha以上ある地区のうちのすべての地区の「中心市街地」区域内に住宅地域が含まれていることを示している。

結果として、表2の分類からは、次のようなことが伺われた。

規模の大きなところでは、商業地にとどまらず住宅地域、工業地域までが「中心市街地」に含まれているようであった。競馬場、工場、田畑・山林、中には市街化調整区域までも「中心市街地」区域と認識しているところもみられた。

法における第2条3項の解釈の仕方によっては、このような地区も「中心市街地」に含めることは誤ったことではないと考えられるが、その他の項と照らし合わ

せた場合、第1項の「相当数の小売業者の集積」は見られず、第2項の「経済活動の維持との関連」も薄いものと考えられ、やや法で理想とされているところから逸脱した感じも受け取ることができる。

この法律では表面的には複合的なことも期待しているものの、現実には短期的な中心商業地の衰退抑制、再活性を主目的としているため、工業用地、市街化調整区域までを「中心市街地」に含めるたうえで、中心市街地活性を行うことは、計画構想が大きなものとなり、この中心市街地活性化法が意図しているような短期に即効的な施策を行うことが困難になるとも考えられた。

2つ目の集計として、人口規模別に各都市を分類し、それぞれ分類されたランクごとに、「中心市街地」指定区域の平均面積の算出を行った。また、各ランク内における都市（地区）において、どれほどの割合のものが商業地域のみならず、先のものと同様に、住居地域、工業地域までを含んでいるかを把握した。表3に結果を示す。

表3 人口規模別「中心市街地」状況

人口規模(人)	平均中心市街地指定区域(ha)	住宅地域含有件数割合	工業地域含有件数割合
500000~	206	75%	40%
300000~499999	305	66%	33%
100000~299999	147	66%	21%
50000~99999	132	72%	10%
30000~49999	87	66%	12%
~30000	93	46%	8%

その結果、商業地と住宅地域にとどまらず、工業地域までも「中心市街地」に含めているケースが、比較的人口規模の大きい都市に見られたが、そのような都市では「商業地域」「近隣商業地域」だけでも相当の面積を要するものと考えられるが、そのうえに「工業地域」までを「中心市街地」として指定することは、先に表2で示したことと同様ふさわしくないことと考えられた。ところで、調査都市の人口規模と「中心市街地」区域の規模の相関についての把握の結果は、相関分析を実施した結果、単相関係数が0.31となり各都市（地区）における人口規模と「中心市街地」として指定されている地域の面積規模との間には、相関性が強く見られないことが判明した。

このことから小さな都市であっても、大きな「中心市街地」を設定しているところもあれば、その逆もあることが少なからずあることが示された。

実際、町村レベルの自治体においても山林、田畑まで

も「中心市街地」区域に組み込み大規模な中心市街地活性化基本計画を策定しているところがあるが、これに関しては、中心市街地活性化法で示されている中心市街地としてあるべき区域の要件からやや逸脱していると考えられ、商業活性を主とした即効性のある活性化を期待できないことも考えられた。

4 考察

比較的「中心市街地」区域を大きく設定している都市においては、「中心市街地」区域に、住宅地だけでなく、工業用地までもを含めている。また個別に見ると、港湾施設や市街化調整区域を「中心市街地」に含んでいる都市も見られる。このような区域を含むことは中心市街地活性化法第2条第3項から誤ったことではないと考えられるが、他の項と照らし合わせるとやや法から逸脱した感じも受け取ることができる。また、この法律の性格は、複合的なことを期待しているものの、やはり短期的な中心商業地の維持を主目的としているため、「中心市街地」を商業地域とその周辺住宅地域を越えて、大きく設定することはふさわしくないことと考えられた。中心市街地活性化基本計画書の中において、多くの自治体は短期的に改善すべき「中心市街地」を的確に捉えているが、場合によっては、その規模を大幅に超過している事例も見られた。

今後の課題として、基本計画を策定した各都市（地区）において有効な施策が行われたかどうかを調査するとともに、どの程度の面積を「中心市街地」として指定したところにおいて満足のいく活性化方策を推進させることができたかを把握する必要性が考えられた。また、今後基本計画を策定する地域に対して、どの程度の中心市街地設定をすることが効率的な活性化につながるのかについての分析を行う必要性も考えられた。

なお、この研究は〔早稲田大学特定課題研究（国際共同研究）〕における「都市内における商業地区の再生と都市形態の変容に関する日韓の比較研究」の一貫として行っている研究である。

参考文献

- 1) 表1掲載各都市担当課：中心市街地活性化基本計画書
- 2) 岩本 直：中心市街地活性化法に基づく基本計画の策定内容に関する研究・土木計画学研究・講演集 22(2)pp 475-478
- 3) 佐藤 滋：市街地整備の再評価と次世代への展開 造形 No21. pp30-37