

公共施設の移転・新設による中心商業地への影響と考察

The analysis of the effect on the decline of the downtown
by moved or newly-established public institutions

森畑和之*・室町泰徳**・原田昇***・太田勝敏****

By Kazuyuki MORIHATA, Yasunori MUROMACHI, Noboru HARATA, Katsutoshi OHTA

1. はじめに

中心市街地活性化法が 98 年に成立し、活性化法の支援を受けるための要件となる中心市街地活性化基本計画を国に提出した自治体は、2000 年 6 月 29 日現在 292 市町村・295 地区に上っており、活性化法への期待がうかがえる。中心市街地の衰退は郊外での商業施設や住宅地の開発や、中心市街地がインフラの不足により自動車社会に対応できなかった点、市役所やホールなどの公共施設が郊外に移転したことなど、複合的な要因によるものである。本研究では特に公共施設移転に着目し、影響について分析と考察を行う。

既存の研究として、都心商業地域の衰退と大型店立地の関係を扱ったもの¹⁾、郊外商業施設の立地の分析を行ったもの²⁾といった商業施設に立地に関する研究が発表されている。また、都市施設の立地に対して都市内での空間的な構造を扱った論文³⁾が発表されている。しかし、中心市街地衰退の大きな要因となっている公共施設の郊外への移転・新設に焦点を当てた研究はなされていない。そこで、本研究では中心市街地活性化に取り組んでいる自治体において、公共施設の郊外への移転・新設についての現状を把握し、中心市街地に与える影響について商業統計メッシュデータを用いて分析を行う。

2. 公務従業者の占める割合

本章では公共施設が占める割合を H8 事業所統計⁴⁾により概算する。全産業従業者 62,781,257 人の

うち公務従業者は 1,849,997 人であり、その割合は約 3.0%である。また、国土庁による首都機能移転⁵⁾の議論では首都機能従事者 22,000 人に対し民間の随伴機能が 3,000 人と推計されており、この数値を利用すると民間随伴機能は約 0.4%であり、合計して約 3.4%の従業者が影響を受けることになる。ただし、首都機能移転と、都市内での公共施設移転では影響が異なるため、この従業者の割合は過大に推計されていると考えられる。また、これは従業者のみに着目したものであり、施設利用者・来客者は考慮していない。

3. 公共施設の郊外での移転・新設の現況

(1) アンケート調査

まず、公共施設の郊外移転・新設の現況を把握するために、2000 年 1 月 14 日現在で中心市街地活性化基本計画を国に提出した 190 自治体を対象にアンケート調査を行い、有効回答は 125 (回収率 65.8%)であった。過去 20 年において、中心市街地以外での公共施設の移転又は新設が行われたか、及び移転・新設を行った年度と施設の内容についてたずねた。本研究では回答を得た自治体のうち、東京 23 区、政令指定都市、町を除く 103 都市を対象として分析を行った。

公共施設の移転・新設が行われなかった自治体は 35 (34.0%) であり、行われた自治体は 68 (66.0%) となった。移転が 46 (44.7%)、新設が 53 (51.5%) と新設が若干多くなった。また、移転・新設の両方が行われた自治体は 31 (30.1%) であった。

(2) 移転・新設された施設区分

新設・移転の対象となった施設を本研究では表 1 のように 7 区分とし、状況をまとめた。その結果は

キーワード：都市計画、市街地整備

* 学生員 東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻

** 正員 工博、東京大学工学部総合試験所

*** 正員 工博、東京大学大学院新領域創成科学研究科

**** フェロー、Ph.D. 東京大学大学院工学系研究科

(〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1

FAX 03-5841-8527 Tel 03-5841-6234)

表2の通りである。

表1： 公共施設の区分

区分番号	施設内容
①	市役所
②	市役所以外の官公庁
③	病院
④	学校
⑤	文化施設（公共ホール・図書館等）
⑥	福祉施設（福祉センター・高齢者施設等）
⑦	健康施設（体育館・競技場）

表2： 移転・新設された施設数

区分	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
移転	13	24	10	5	18	1	2
新設	0	6	2	7	60	14	30

103自治体のうち13で市役所という中核的な機能が郊外へ移転していることがわかる。また、⑤文化施設、⑦健康施設の郊外新設が顕著である。

(3) 移転・新設時期

次にそれぞれの施設が移転・新設された年度を集計した(表3)。

表3： 施設の移転・新設年度

年度	～79	80～84	85～89	90～94	95～99
①	5/0	3/0	2/0	2/0	1/0
②	3/1	3/1	2/1	8/1	8/2
③	0/0	2/1	3/0	1/0	4/1
④	0/0	1/1	3/2	0/1	1/3
⑤	0/1	4/9	3/7	8/20	3/23
⑥	0/0	0/2	1/1	0/7	0/4
⑦	0/0	0/10	0/4	0/6	2/10

表注：5/0は移転が5、新設が0であったことを表す(移転数 / 新設数 で表している。)

表3から次の傾向が示された。まず、①市役所の移転は比較的早くから行われており13件中89年以前が10件を占めている。一方、⑤文化施設の新設はここ10年間で急増していることが目立っている。

4. 商業統計による公共施設の郊外化の影響分析

(1) 分析手法

2章で公共施設の移転・新設の現況把握を行ったが、本章では前章で明らかとなった公共施設の郊外化が、中心市街地の商業施設に与える影響について分析を行う。本研究ではS57、S63、H6の1kmメッシュ商業統計⁶⁾を用いた。本研究では商業床面積と小売販売額を用いて分析を行った。

S63における各都市の商業床面積が最大となるメッシュを「都心メッシュ」とし、それに隣接する商業床面積が10000m²以上を合わせて「都心部」として定義し、都心部以外を「郊外部」として区分した。床面積と小売販売額をS57、H6の2時点で比較を行い、都心部・郊外部それぞれその成長率を算出した。郊外部の成長率に対する都心部の成長率の比を「成長率比」とした。

以下では、移転・新設の有無と、官公庁の移転・新設による成長率比の傾向分析を行った。成長率比は各都市における都心部と郊外部の成長力の指標である。官公庁の移転・新設に着目したのは他の公共施設と比べ従業者が多く中心市街地の商業施設に与える影響が強いと想定されるためである。

(2) 成長率比の傾向

まず、全般的な傾向をつかむために各都市における成長率比の平均と分散を示した(表4、表5)。平均値により中心市街地の衰退状況の傾向を示し、分散により各都市の置かれた状況の差異を示した。

表4：販売額成長率比

販売額成長率比	平均	分散
移転・新設なし	0.672	0.029
移転・新設あり	0.660	0.031
官公庁移転・新設あり	0.650	0.054

表5：面積成長率比

面積成長率比	平均	分散
移転・新設なし	0.741	0.061
移転・新設あり	0.766	0.099
官公庁移転・新設あり	0.731	0.138

官公庁の移転・新設を行った都市では、成長率比が最も小さくなっており、公共施設の中でも官公庁の与える影響が強いことを示しているといえる。しかし、公共施設の移転・新設が行われなかった自治体と比較し、平均は販売額で約3.3%、面積で約1.4%の差にとどまっている。一方、分散は移転が行われなかった都市の約2倍となっており、都市により状況が大きく異なることが示された。また、移転・新設の有無では面積の分散を除き、差は小さかった。

そこで、各都市の状況の違いを明確に示し、特徴を把握するため、成長率比の累積度数分布を示すと図1、図2ような結果が得られた。

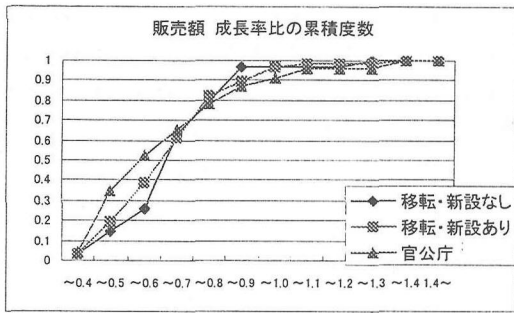


図1：販売額成長率比 累積度数分布

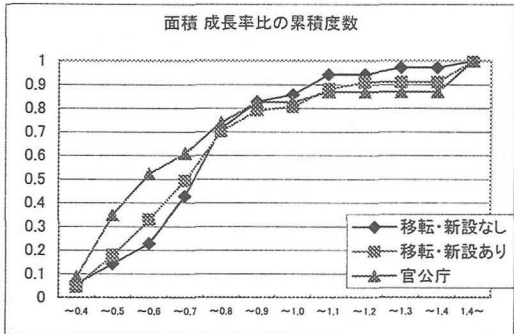


図2：面積成長率比 累積度数分布

表4、図1から、各都市の成長率比の平均値は約3%の差であるが、成長率比が0.6以下といった特に低い都市では、公共施設の郊外化が行われた都市が多く、官公庁移転・新設の影響を大きく受けていることがうかがえる。官公庁の移転については、影響を強く受けた都市と、受けなかった都市が混在しているため、このような結果となったと考えられる。

表5、図2から、面積も販売額と同様の傾向があることが分かり、公共施設の郊外化、特に官公庁の郊外移転の影響が示されている。移転が行われなかった都市は、0.8~1.0に集中しており、その結果分散も小さくなっていることが分かる。

公共施設の郊外移転・新設が行われなかった都市では各都市での状況の差異が小さく、販売額で0.8~1.0、面積で0.7~1.0に集中し、安定的な衰退傾向にあるのに対して、官公庁移転・新設が行われた都市においては、0.6以下が半数以上を占め、郊外化による影響を強く受けた都市が存在する一方で、成長率比が1を上回り、都心部での成長力が強く、その結果影響が現れなかった都市の大きく分けて2つのタイプが存在していることが分かる。したがって、全般的な傾向である平均値では差が小さかった

が、分布は大きく異なっていることが示された。

次に本研究で指標とした成長率比と成長率との関係を示すと次の結果が得られた(表5)。

表5：成長率平均と成長率比の関係

		都心部 成長率	郊外部 成長率	成長率比
移転・新設 なし	販売額	1.194	1.801	0.663
	面積	1.104	1.545	0.715
移転・新設 あり	販売額	1.206	1.877	0.643
	面積	1.113	1.548	0.719
官公庁	販売額	1.281	2.053	0.624
移転・新設	面積	1.136	1.700	0.669

表5から、官公庁移転・新設が行われた都市では、都心部・郊外部ともに成長率が高くなっており、一方で移転が行われなかった都市ではどちらの成長率も低く、結果的に成長率比の差は小さくなっていることが分かる。特に官公庁移転が行われた都市の郊外部では移転・新設が行われなかった都市と比べ、販売額で約14%、面積で約10%高くなっている。したがって、官公庁の移転・新設は郊外部の成長を促進させる影響を与えていることが示された。

5. 市役所移転が都心部・移転先に与える影響分析

(1)市役所移転の商業施設への影響

3章から、公共施設の中でも官公庁の影響が大きく、郊外部での成長を促進していることが示された。本章では官公庁が商業施設を誘引することで、都心部に与えている影響を分析する。本研究では官公庁の中でも施設移転の影響を勘案し、市役所を対象とした。市役所移転が行われた都市は12であった。本研究の定義によると、都心部内での市役所移転が2都市、都心部から郊外部への移転が10都市となった。移転先と都心部との位置関係で見ると、9都市が都心メッシュと隣接するメッシュへ移転しており、残り3都市も都心メッシュから2つしか離れておらず、都心から3km以上移転した例は見られなかった。

12都市の都心メッシュ・郊外部・市役所移転先メッシュのそれぞれについて床面積・販売額を合計し、それぞれにおけるS57とH6の2時点での成長率を算出すると表6のような結果となった。

表6：市役所移転都市における成長率

	都心	郊外部	移転先
販売額成長率	1.270	1.996	1.682
面積成長率	1.150	1.641	1.438

表6から、移転先は郊外部より成長率が低いものの、都心と比べると成長率が高い。市役所移転先は都心に近く、都心の成長を妨げ、シェアを食う形で成長していると考えられる。

(2)市役所移転の具体的事例

本研究の分析対象都市のうち、市役所移転の影響が典型的に現れた都市として、岡山県の津山市を紹介する。

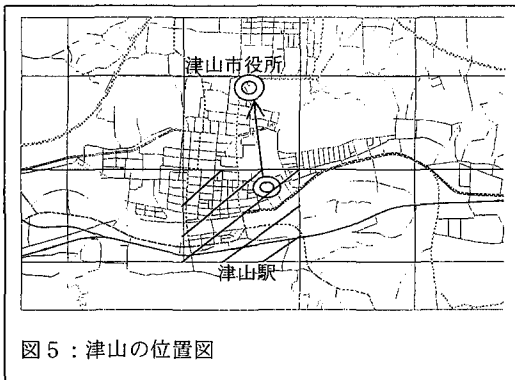


図5：津山の位置図

津山市ではS57に市役所の移転を行っており、移転先は図5の斜線で示される都心メッシュの北側に隣接し、本研究の定義では津山市の都心部に含まれているメッシュである。また、都心部は都心メッシュと市役所移転先の2メッシュであり、それ以外が郊外部となっている。企業・事業所統計によると、津山市の全産業に対する公務従業者の割合は約2.9%である。実際に津山市の成長率のデータを示すと表7ようになる。

表7：津山市の成長率

	販売額(百万円)			面積(m ²)		
	S57	H6	成長率	S57	H6	成長率
都心	3847018	3160658	0.822	52973	49189	0.929
移転先	473751	706649	1.492	9566	12164	1.272
郊外部	4831007	9480283	1.962	65172	104129	1.598

表7から、津山市では都心は販売額・面積とも衰退傾向にあるが、移転先は成長しており、都心部でも成長に大きな差が出ている。商業施設が市役所移転先へ誘引され、その結果、隣接する都心のシェア

を奪い都心の衰退を引き起こしている。市役所移転が商業施設立地に大きな影響を与えたことが分かる。また、3章で示したように、市役所移転が行われた都市では郊外部の成長率が高く、都心部に影響を与えているが、津山市でもその特徴が現れている。

6. まとめ

本研究では、中心市街地活性化に取り組んでいる自治体へのアンケートから公共施設移転・新設の現状を把握し、商業統計メッシュデータを用いて公共施設の郊外化による都心部への影響の分析を行った。得られた結論としては、公共施設の移転・新設を行った都市と行っていない都市では全体としてやや前者が衰退の傾向を強くしており、特に官公庁の影響が強いことが示された。移転・新設を行った都市では郊外部の成長が高く、都心部を含めた都市全体の成長率が高い都市がある一方で、郊外部の成長の影響を強く受け都心部が衰退を引き起こしている都市の存在が明らかとなった。また、市役所は都心に近いところに移転されており、都心部のシェアを食う形となっていることが示された。今後の課題としては、①今回は都市を単純に1都市1サンプルとして扱っており都市規模の重み付けや、従業者などから施設自体の重み付けをし、分析を行う ②今回のサンプルのみならず一般の都市を含める ③市役所のみならず県庁や病院といった施設についても分析を進める といった点が挙げられる。

【参考文献】

- 1) 室町泰徳、原田昇、太田勝敏：都心商業地域の衰退状況と大規模小売店舗の立地動向に関する研究、都市計画学会論文集 No.29 pp529-534,1994
- 2) 山岸純一、久保田尚：沿道型商業施設の立地移動に関する研究、都市計画学会論文集 No.34 pp943-948, 1999
- 3) 貞広幸雄、岡部篤行：都市施設の空間構造を記述する一手法、地理学評論 Vol67-4,pp225-235,1994
- 4) 企業・事業所統計調査：通産省 H8
- 5) 国土庁首都機能移転ホームページ：
<http://www.nla.go.jp/daishu/>
- 6) 商業統計メッシュデータ：通産省 S57,S63,H6