

# 人口集中地区、公共公益機能立地の視点からみた地方都市の中心市街地の構造に関する研究\*

The study on the structure of city center of the local city in the case of the view point of the densely populated district and the location of public function\*

岩本 直\*\*

By Naoshi IWAMOTO\*\*

A densely populated district

## 1. 序論

### (1) 背景

我が国では1990年代以降、特に地方都市において中心市街地の著しい衰退が発生し、それまで賑わっていた中心市街地の多くが空洞化し、多くの商店街がいわゆる「シャッター街」化した。活気がなくなった中心市街地の光景は、我が国の地方圏の疲弊状況を示す象徴としてマスコミ等にも頻繁に取り上げられた。政府はこの状況の対策として、1998年（平成10年）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（以降、「旧法」）」を成立させ、以来、中心市街地の活性化政策を進めてきた。旧法の施行5年後の2004年（平成16年）に総務省は「中心市街地の活性化に関する評価・監視」を実施し、「中心市街地活性化基本計画（以降、「基本計画」）」では目標の数値設定化、中心市街地の区域設定要件の明示化、事業の進捗状況の確認等をさらに図る必要がある」と指摘し、「中心市街地の活性化が図られていると認められる市町は少ない状況である」と結論づけた。また、翌年の2005年（平成17年）には当時の与党であった自民党政務調査会においても、「中心市街地活性化の基本的方向性は、従来の商業活性化に特化したものから、新たに従来の商業活性化に加え、定住人口の拡大、事業所、文化公共施設等の複数の都市機能の中心市街地への誘導、公共交通の利便性向上、さらに既存ストック活用推進を目指したものへの政策転換が必要であり、これを推進するために新たな枠組みの構築と実施が重要である」とし、「目に見える効果が

出ている場合は少なく、中心市街地の状況は改善していない状況にある。」と結論づけた。この総務省及び自民党の指摘等を受けて、政府は2006年（平成18年）に旧法の改正を行い、「中心市街地の活性化に関する法律（以降、「新法」）」を成立させた。

### (2) 基本計画策定時における新たな必須事項

新法のスキームは基本的には旧法と同様であり、中心市街地活性化を実施しようとする自治体が中心市街地活性化基本計画（以降、「基本計画」）を策定し、策定後は当該自治体から政府に基本計画を提出し、当該自治体が基本計画に基づく中心市街地活性化事業を実施するというスキームである。ただし、旧法では基本計画を策定した自治体から政府に送付するのみというものであったが、新法では、基本計画を策定した自治体が新たに政府内に設置された「中心市街地活性化本部」に提出し、内閣総理大臣が認定した基本計画のみが補助金等の支出対象となるというスキームになった。また、新法に基づく基本計画は前述した総務省、自民党等の指摘等を受けて、基本計画は中心市街地の定住人口の拡大、中心市街地の公共公益施設等の集積促進を強く意識した内容で作成することが必須となった。

### (3) 本論文の目的

自治体が今後、新法に基づき基本計画を策定する際には、中心市街地の定住人口の拡大、中心市街地の公共公益施設等の集積促進を強く意識して策定することが必要となったため、基本計画を今後策定しようとする自治体はこれまでの各都市における定住人口、中心市街地の公共公益施設の立地動向についての過去の動向を参考に基本計画を策定することが必要であると思われる。よって、本論文では地方圏の都市の中心市街地を対象に、中心市街地の定住人口及び公共公益機能の立地動向の過

---

\*キーワード：都市計画、地価分析、土地利用

\*\*正員、工博、独立行政法人中小企業基盤整備機構

（東京都港区虎ノ門三丁目5番地1号

TEL:03-5470-1585、E-mail:iwamoto-n@smrj.go.jp）

去の特徴を把握することを目的とする。

(4) 本論文の考察対象都市

本論文では、大都市圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、京都府、兵庫県、大阪府）及び政令指定都市を除く地方圏の都市でありかつ、1980年（昭和55年）に公示地価の最高地価の地点が、2000年（平成12年）においても同じ地点が公示価格地点として存在している39都市を考察対象とした（表—1参照）。本論文で地方圏の都市を考察対象にした理由は、中心市街地の衰退が地方圏の都市で主に発生していることによる。また、公示地価とは国土交通省が地価公示法に基づき毎年調査をしている土地価格のことである。

表—1 考察対象都市一覧（計39都市）

道県名	市名	群	道県名	市名	群	
北海道	赤平市	4	新潟県	栃尾市	4	
	根室市	4		新井市	1	
	富良野市	1	白根市	4		
	伊達市	4	福井県	福井市	4	
宮城県	気仙沼市	4	長野県	飯田市	3	
福島県	会津若松市	4		佐久市	1	
	郡山市	4	静岡県	浜北市	1	
	白河市	4	三重県	伊勢市	3	
	須賀川市	4		久居市	1	
	相馬市	4	滋賀県	大津市	3	
茨城県	石岡市	4	奈良県	御所市	1	
栃木県	宇都宮市	1	岡山県	倉敷市	4	
	足利市	4	広島県	府中市	4	
	栃木市	4	愛媛県	今治市	4	
	佐野市	4		西条市	4	
	日光市	4		川之江市	3	
	真岡市	2	高知県	中村市	4	
	矢板市	2	佐賀県	唐津市	4	
	黒磯市	2	宮崎県	宮崎市	1	
	群馬県	高崎市	3			

1980年（昭和55年）から2000年（平成12年）の間の全国の地方圏の都市の商業地の地価公示価格の平均変動率は121.7%であった。1980年（昭和55年）においては各都市の公示地価の最高地価の地点は必ずその都市の中心市街地に存在しており、1980年（昭和55年）と2000年（平成12年）にかけては、我が国の小売商業の店舗数が1980年（昭和55年）をピークに一貫して減少し、旧法による中心市街地活性化事業が本格的に開始される

までの2000年（平成12年）までの期間が、我が国の中心市街地にとって大変厳しい環境の期間であったと考えられる。この期間において、1980年における中心市街地内の公示地価の最高地点の価格が全国平均以上に上昇した都市の中心市街地の構造を把握することは、今後の基本計画を策定するうえで参考になる事項が得られるものと思われる。従って、本論文は考察対象都市である39都市（表—1参照）を1980年（昭和55年）及び2000年（平成12年）の最高地価の地点の公示価格の全国平均以上に価格が上昇しているかどうか、さらに最高地価であった地点が同じか異なるかの2つの視点によって1群から4群までの4種類に分類（表—2参照）した。

1群は当該都市の中心市街地内にある公示価格の最高地価の地点が1980年（昭和55年）と2000年（平成12年）において同一地点が最高地価の地点の都市であり、かつ当該地点はこの間の全国の公示地価の商業地の平均以上の地価上昇があった都市群（計8都市）である。

2群は当該都市の中心市街地内にある公示価格の最高地価の地点が1980年（昭和55年）と2000年（平成12年）では異なる地点でありかつ、1980年（昭和55年）の最高地点はこの間の全国の公示地価の商業地の平均以上の地価上昇があった都市群（計3都市）である。

3群は当該都市の中心市街地内にある公示価格の最高地価地点が1980年（昭和55年）と2000年（平成12年）では異なる地点でありかつ、1980年（昭和55年）の最高地価地点はこの間の商業地の全国平均未満の地価上昇だった都市群（計5都市）である。

4群は当該都市の中心市街地内にある公示価格の最高地価の地点が1980年（昭和55年）と2000年（平成12年）において同一地点が最高地価の地点の都市でありかつ、1980年（昭和55年）の最高地価地点はこの間の商業地の全国平均未満の地価上昇だった都市群（計23都市）である。

公示地価を当該土地の価値を示す指標として活用することについては早川<sup>1)</sup>が「土地の商品価値は地価で表現される。地価の高低はその土地の効用価値の高低に対応している。」と述べており、中心市街地内に存在する公示地価を当該地点の利用価値の指標として用いることに

については異論がないと考えられる。

表—2 考察対象都市の分類

	最高公示価格地点が1980年と2000年で異なる地点の都市	最高公示価格地点が1980年と2000年で同じ地点の都市
公示価格の上昇が平均以上だった都市	2群 (3都市)	1群 (8都市)
公示価格の上昇が平均未満だった都市	3群 (5都市)	4群 (23都市)

(6) 本論文の展開

本論文は考察対象都市(39都市)を前述の4群に分類したうえで、1980年(昭和55年)から2000年(平成12年)までの各群の都市の中心市街地の定住人口動向及び公共公益機能の立地動向の特徴を把握することを目的とする。

まず、中心市街地の定住人口に係る考察については総務省が実施する国勢調査に基づく人口集中地区のデータを用いて考察する。人口集中地区とは、1960年(昭和35年)の国勢調査から用いられており、4000人/㎡以上の人口密度が連続しかつ当該区域の人口の合計が5,000人以上になる区域のことを指す。この人口集中地区を中心市街地の考察指標に用いた理由は、人口集中地区と中心市街地の区域は重複しており、我が国の全国の都市の中心市街地の構造を把握するうえでの唯一の定量指標であることが理由である。本論文では、人口集中地区の面積と人口を用いて中心市街地の定住人口について都市群別の特徴について考察した。

また、中心市街地の公共公益施設等の集積促進に係る考察については、政府が定めた新法の基本方針において中心市街地に導入すべき機能として行政、医療、文化、公共交通機能を定めている。従って、本論文の考察対象とする行政機能については市役所、医療機能は病院、文化機能は図書館と高等教育機関(高校以上)、公共交通機能は駅とした。さらにこれらに加えて大規模商業施設(延床面積3,000㎡以上)も考察対象施設とした。なお、病院については診療科目が複数ある病院を対象とした。本論文では、当該都市の最高地価地点から各機能が立地

する地点までの距離を計測し、中心市街地における公共公益機能の立地について都市群別の特徴について考察した。なお、この距離の計測の際には国土地理院発行の地形図を使用し、自動車が通行可能な幅員を持つ道路に基づき計測した。また、計測結果の距離については100m未満を四捨五入し、さらに50m未満の距離については一律50mの距離とした。

(7) 先行研究

これまでの本論文に関連する先行研究として岩本<sup>2)</sup>が旧法における基本計画の中心市街地領域について研究している。また、小林ら<sup>3)4)</sup>が旧法における基本計画における医療施設の移転計画について研究しているのみであり、本論文のような定住人口及び公共公益機能に係る地方都

表—3 人口集積地区の動向(全都市)

人口集中地区(39都市)		人口(人)	面積(k㎡)	人口密度(人/k㎡)
1980年(a)	平均	36,683	7.0	5,097.2
	偏差	33,005	5.8	771.3
2000年(b)	平均	44,177	9.7	413.4
	偏差	50,762	9.9	703.0
変化率(%) (b)/(a)	平均	107.6	132.2	81.5
	偏差	36.5	43.8	9.8

表—4 最高地価地点の上昇が平均以上の都市(1群+2群)

人口集中地区(8都市)		人口(人)	面積(k㎡)	人口密度(人/k㎡)
1980年(a)	平均	56,583	10.38	4,884.0
	偏差	80,275	14.5	764.7
2000年(b)	平均	73,287	14.2	4,484.4
	偏差	10,529	19.4	766.1
変化率(%) (b)/(a)	平均	129.1	141.3	91.8
	偏差	20.4	24.5	6.7

表—5 最高地価地点の上昇が平均未満の都市(3群+4群)

人口集中地区(31都市)		人口(人)	面積(k㎡)	人口密度(人/k㎡)
1980年(a)	平均	36,683	7.0	5,097.2
	偏差	33,005	5.8	771.3
2000年(b)	平均	44,177	9.7	4,134.6
	偏差	50,762	9.9	703.0
変化率(%) (b)/(a)	平均	107.6	132.2	81.5
	偏差	36.5	43.8	9.8

表—6 最高地価地点と公共公益機能との距離

		最高公示価格地点との距離 (m)					
		市役所	病院	図書館	高等教育機関	駅	大規模商業施設
全都市 (39 都市)	平均	725.8	772.4	822.6	1,235.5	528.1	348.1
	偏差	648.1	770.1	600.9	778.6	401.1	349.2
平均以上の価格上昇都市 (1群+2群)	平均	841.7	700.0	1,041.7	1,116.7	383.3	315.0
	偏差	689.8	262.5	699.8	715.1	276.4	302.5
平均未満の価格変動都市 (3群+4群)	平均	748.1	755.6	688.9	1,256.6	590.4	364.6
	偏差	610.1	799.2	445.0	766.1	391.5	348.7

表—7 1群と2群の最高地価地点と公共公益機能との距離

		最高公示価格地点との距離 (m)					
		市役所	病院	図書館	高等教育機関	駅	大規模商業施設
1群 (8 都市)	平均	811.1	642.9	1,088.9	1,277.8	333.3	293.8
	偏差	696.7	266.5	786.6	759.8	253.9	299.4
2群 (3 都市)	平均	933.3	900.0	900.0	633.3	533.3	400.0
	偏差	660.0	100.0	141.4	47.1	266.7	300.0

表—8 2群と3群の最高地価地点の移動先

栃木県黒磯市=JR 那須塩原駅前へ
栃木県矢板市=JR 矢板駅周辺へ
栃木県真岡市=JR 真岡駅周辺へ
群馬県高崎市=JR 高崎駅前へ
長野県飯田市=JR 飯田駅前へ
三重県伊勢市=JR 伊勢駅前へ
滋賀県大津市=JR 大津駅前へ
愛媛県川之江市=郊外の県道沿いへ (計8都市)

市の中心市街地の構造に係る先行研究はこれまで行われていない。

## 2. 人口集中地区についての考察

### (1) 全考察対象都市の動向

全考察対象都市 (39 都市) の人口集中地区面積、人口及び人口密度の考察期間の動向は表—3 に示す通りである。

これを見ると全考察対象都市 (39 都市) は考察期間内において人口集中地区の面積、人口ともに増加しているものの、面積の増加が人口増加に比べて大きいため、人口密度が低下している。従って、全考察対象都市の人口集中地区は考察期間内において人口密度を低下させなが

ら面積が拡大していることがわかった。

### (2) 平均以上に価格が上昇した都市群

全考察対象都市 (全 39 都市) の内、最高地価の地点が平均以上に上昇した都市である 1 群及び 2 群 (計 11 都市) と当該変動が平均未満だった 3 群及び 4 群 (計 28 都市) の人口集中地区における人口、面積、人口密度の比較を行った (表—4、表—5 参照)。これをみると 1 群及び 2 群は、3 群及び 4 群と比較して、人口は 20%以上拡大し、人口密度は 10%以上も低下の割合が小さいことがわかった。

### 3. 公共公益機能の立地についての考察

全考察対象都市 (全 39 都市) の 1980 年 (昭和 55 年) における公示地価の最高地価の地点と各公共公益施設が立地する距離の傾向について考察する。まず、最高地価地点が考察期間において平均以上の価格上昇があった 1 群+2 群の都市群と、平均未満の価格上昇であった 3 群+4 群の都市群との比較を行った (表—6 参照)。

この結果、平均以上に地価上昇があった都市群 (1 群

+2群)は、1980年(昭和55年)における公示地価の最高地価の地点から最も近接して立地した機能としては、大規模商業施設、次に駅、病院の順となった。平均未満の地価上昇の都市群(3群+4群)は1980年(昭和55年)における公示地価の最高地価の地点から最も近接して立地した機能としては、大規模商業施設、次に駅、図書館の順となった。いずれの都市群も大規模商業施設は最高地価地点から300m台ということであり距離差はないが、駅については平均以上に上昇した都市群(1群及び2群)が、他の都市群(3群及び4群)より300m以上も近接しているところが大きく異なっている。

次に、平均以上に最高地価地点の価格が上昇した都市群である1群と2群を分けて考察する。この比較考察の結果、1群は、最高地価地点から最も近接して立地した機能としては、大規模商業施設、次に駅、病院の順となり、2群は最高地価地点から近接して立地した機能として、大規模商業施設、駅、高等教育機関の順となった。また、1群では駅と病院が2群に比べて200m以上、最高地価地点に近接していることがわかった。

なお、2群の都市群は、公示地価の最高地価の地点が1980年(昭和55年)から2000年(平成12年)にかけて、表-8に示す場所に移動しており、いずれの都市も1980年(昭和55年)時点の最高地価地点から400m以上移動し、当該都市で最も大きな駅周辺に移動しているのが多いことが特徴である。

#### 4. まとめ

本論文は考察対象都市(39都市)を前述の4群に分類したうえで、1980年(昭和55年)から2000年(平成12年)までの各群の都市の中心市街地の定住人口動向及び公共公益機能の立地動向の特徴について考察することにより、新法に基づく基本計画を策定する際の参考となるべき事項を抽出することを本論文の目的としていた。

まず、本論文の考察より、以下の事項が把握できた。

まず第1点目は、全考察対象都市(全39都市)の内、最高地価の地点が考察期間において平均以上に上昇した都市は、そうではない都市に比べ、人口は20%以上拡大

し、人口密度は10%以上も低下の割合が小さいことがわかった。

第2点目は、全考察対象都市(39都市)は、1980年(昭和55年)における公示地価の最高地価の地点から最も近接して立地した機能としては、大規模商業施設、次に駅の順になったことである。また、いずれの都市群(1群~4群)も大規模商業施設は最高地価地点から300m台ということであり距離差はないが、駅については平均以上に上昇した都市群(1群及び2群)が、他の都市群(3群及び4群)より300m以上も近接しているところが大きく異なっている。さらに、いずれの都市群も図書館、高等教育機関は、1980年(昭和55年)における公示地価の最高地価の地点と近接していないこともわかった。

以上の考察結果から、今後、自治体は中心市街地の定住人口の拡大、中心市街地の公共公益施設等の集積促進を踏まえた計画を策定することが必要となっているが、本論文における特に1群の都市の中心市街地(周辺環境が厳しい期間において、公示地価の最高地価の地点が変動せず、当該地点の地価が平均以上に上昇した比較的安定的に推移した中心市街地)を考察した結果、定住人口の人口密度の低下を防ぎ、さらに駅周辺の高地価の維持を可能とする事業計画を含めた計画策定をすることが有用ではないかと思われる。

なお、本論文の考察をさらに深めるうえで各都市の中心市街地の詳細な動向についても考察が必要である。

#### 参考文献

- 1) 早川和男(1966年)、「土地利用計画における地価評価の基本問題」,都市計画論文集,第1巻,pp95~pp100,(社)日本都市計画学会
- 2) 岩本直(1999年)、「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,Vol:22-2巻,pp475~pp478,(社)土木学会
- 3) 小林敏樹,水口俊典(2000年)、「公益施設整備の多様性からみた中心市街地活性化の研究—中心市街地活性化基本計画策定内容を中心に—」,都市計画論文集,第35巻,pp187~pp192,(社)日本都市計画学会
- 4) 小林敏樹,水口俊典(2005年)、「公益施設の移転立地動向・土地利用の実態と中心市街地活性化に向けたその方向性—中心市街地活性化部局へのアンケート調査から—」,都市計画論文集,第40巻,pp7~pp12,(社)日本都市計画学会