

THE INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
Working Paper Series

No. 33

中心市街地活性化法と都市再開発政策の現状
——四国地域の事例を中心として——

香川大学経済学部
岡田徹太郎

2000年3月

PDF 版への注意書

この文書の取り扱いについては、各国の定める著作権法および各著作権条約に従ってください。この文書は、インターネット上で配布されますが、インターネット上のアドレスは、永遠に保証されるものではありません。したがって、出所の表記にあたっては、必ず、以下に示される公刊された版の所在についても明記してください。本論文は、

The Institute of Economic Research, Working Paper Series, No.33, Kagawa University,
2000.

として公刊されています。なお、日本国内の公刊物は、すべて、国立国会図書館において閲覧することができます。この文書は、(誤植なども含め)公刊された版と同一の内容で公開されます。ただし、(1)この注意書に関わる部分、(2)改行位置やページ番号、(3)文字の大きさや種類、の3点についてはこの限りではありません。

© OKADA Tetsutaro 2000

KAGAWA UNIVERSITY

Takamatsu, Kagawa 760
JAPAN

No. 33

中心市街地活性化法と都市再開発政策の現状
——四国地域の事例を中心として—— *

香川大学経済学部

岡田徹太郎

2000年3月

*本研究は、総務庁四国行政監察支局「1999年度特定行政課題に関する調査研究」の成果の一部である。本研究を進めるにあたり、高松市、坂出市、松山市、高知市、徳島市、高知県には、長時間にわたるヒアリングに応じていただいたうえ、多くの資料をいただいた。また、丸亀市、善通寺市、新居浜市、南国市、小松島市、愛媛県には、本研究に関わる資料を送付していただいた。ここに記して感謝を申し上げたい。

目次

1	都市再開発の歴史と課題	1
1.1	旧来の都市再開発政策	1
1.2	郊外化と中心市街地の衰退	2
1.3	中心市街地活性化対策と新しいフレームワーク	2
1.4	中心市街地活性化法の成立	3
1.5	中小小売商業高度化事業とタウンマネジメント機関（TMO）	5
2	四国地域の都市再開発と中心市街地活性化対策の現状	6
2.1	四国地域の都市再開発と中心市街地活性化対策の概略	6
2.2	4県5市に対する実態調査	7
2.3	香川県	8
2.4	愛媛県	17
2.5	高知県	21
2.6	徳島県	24
3	都市再開発をめぐる様々な問題点と課題	26
3.1	都市再開発と地方分権・住民参加	27
3.2	日本における地方分権・住民参加	27
3.3	政策形成能力（余力）をめぐる不均衡な関係	28
3.4	利益配分をめぐる不均衡な関係	29

図目次

1	中心市街地活性化法の枠組み	4
2	高松市全体と中心市街地の人口変化（1980年=100）	8
3	権利変換（原則型）	12
4	権利変換（丸亀町再開発）	13
5	坂出市の人口変化	14
6	善通寺市全体と中心市街地の人口変化（1989年=100）	17
7	松山市全体と中心部の人口変化（1980年=100）	18
8	徳島市全体と中心市街地の人口変化（1975年=100）	25
9	住民参加の梯子8段階	31

表目次

1	四国における中心市街地活性化基本計画の提出状況（2000年2月29日現在）	6
2	その他の主要な都市再開発事業	7
3	高松市の大型小売店の出店状況	10
4	大型小売店の出店余地（売場面積）	10
5	新居浜市の就業人口構成	21
6	高知市中心街の商業のシェア変化（小売業）	22
7	徳島市の小売販売額の推移	26

はじめに

都市再開発（市街地再開発）とは、一般的に、環境の悪化した既成市街地に対し、何からの計画的な手だてを講じ、その環境改善を図ることをいう。日本におけるこれまでの都市再開発事業は、経済成長に伴う、都市への人口・産業の「過度の集中」による歪みを是正するものとして行なわれてきた。

ところが1980年代後半から90年代にかけて、住宅地・商業地の郊外化が顕著となり、都市の中心部では、人口や商業の郊外流出を通して、むしろ「空洞化」や「衰退」が生じるという、逆パターンの新しい都市問題が浮上するようになった。

これまで、都市再開発事業は、主に1969年に制定された都市再開発法によって担われてきた。しかしながら、中心市街地の衰退という新しい問題の発生を受けて、1998年、いわゆる中心市街地活性化法が制定され、同法の下、新たなタイプの都市再開発事業が行なわれるようになってきている。

中心市街地活性化対策は、様々な意味で、これまでの都市再開発事業とは異なった側面を持つ。本稿では、中心市街地の衰退という新しい問題と、その対策である中心市街地活性化事業について、四国地域の事例を検証することを通じて、その現状と問題点を明らかにする。

なお、都市中心部の衰退という問題（いわゆるインナーシティ問題）は、世界的には決して新しい問題ではない。モータリゼーションによる郊外化の進展が、早くも1920年代に顕著となったアメリカでは、1929年大恐慌の勃発を契機として、1930年代には、深刻な問題として認識されていたほどである。したがって、その対策となるコミュニティ開発政策も、歴史的に多くの経験が積み上げられている。新しい中心市街地活性化対策では、地方自治体の積極的な計画策定への関与、そして当該地域の経済主体である商工業者の関与すら求められるようになってきているが、同様の課題は、アメリカでは古くから議論されてきていることもあり、本稿では必要に応じて、アメリカのコミュニティ開発政策の実態を比較研究の材料とする。また、旧来の都市再開発事業との関係や、全体的な都市計画とのバランスについての検証も行なう。

1 都市再開発の歴史と課題

1.1 旧来の都市再開発政策

旧来の都市再開発事業（市街地再開発事業）は、都市への人口・産業の急激な集中がもたらす歪みを解決することを目的に、1969年に制定された都市再開発法によって実施されてきた事業である。都市化の進展に伴ない、都市の既成市街地においては、業務・商業機能の過度の集中、住宅と工場・流通施設などの無秩序な混在が生じるために、都市再開発によって、業務・商業機能の多核化、工場・流通施設の再配置、住宅地域の適正な配置などを図る必要があるのである。

また、都市の既成市街地は、木造低層建築物が密集していたり、街路・公園・広場などの施設が不足しているところも多い。このような地域では、建築物を高層化し、十分なオープンスペースを確保することが、良好な住環境を形成する上でも、防災上の見地からも必要となるのである（『都市計画マニュアル8 市街地再開発編』）。

このような、1969年の都市再開発法の立法主旨は、高度経済成長期における都市への人口・産業の過度の集中による歪みに対する対策を行なうところにあったが、近年は、これとは逆に、旧来からの中心市街地において、居住人口の減少や、商店街の空き店舗の増加による「衰退」という新しい問題が指摘されるようになってきた。

1.2 郊外化と中心市街地の衰退

中心市街地の衰退という問題は、簡潔に述べれば、モータリゼーションの進展による郊外化という現象に集約できる。まず、自動車の利用を前提とした、郊外大規模住宅団地の造成や、大規模小売店の郊外展開によって、消費生活そのものが郊外で行なわれるようになる。また、郊外での生活が拡大することによって、一部の公共・公益施設さえも郊外に設置または移転されるなど、都市機能そのものが徐々に中心市街地から離散し、空洞化していくのである。

なお、中心市街地の衰退は、東京や京阪神のような大都市で顕在化しているものではなく、むしろ中小の地方都市において顕著な現象となっていることに注意しなければならない。東京・京阪神のような大都市は、依然として、人口および産業の過度な集中による歪みという問題の方が相対的に大きいと考えられる。したがって、中心市街地の衰退という現象を検証するためには主として中小の地方都市の事例を対象とすべきである。

本稿では、四国地域の事例を取り扱う。四国は、4県の合計人口が約400万人であり、最も大きな愛媛県の人口でさえ152万人。都市別では、人口の多い順に松山市47万人、高松市33万人、高知市32万人、徳島市26万人、そして、数万人規模の市が数多く存在し、郊外化による中心市街地の衰退という現象を検証するに適切な事例を多く入手することができる。

1.3 中心市街地活性化対策と新しいフレームワーク

中心市街地の衰退という問題とその活性化対策の必要性が、国のレベルで政治的な課題として初めて正式に取り上げられたのは、1997年5月16日に閣議決定された「経済構造の変革と創造のための行動計画」である。続いて、同年8月21日産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会の合同会議によって「中心市街地における商業の振興について（中間とりまとめ）」が提出された。

この報告による中心市街地衰退の現状認識については、先に述べたことによって既に要約されているので割愛するが、対策については、いくつか注目すべき内容があるので、ここで取り上げておこう。第一に次の点である。

「これまでの各地の商店街等で顧客吸引力を高めるための様々な取り組みが行なわれてきているところであるが、中心部の居住人口の減少、モータリゼーションなどに対応した都市インフラの未整備、公共施設の郊外移転など、個々の商業集積・商店街レベルでの努力では解決が困難な課題が多い。」

つまり、民間の努力のみによっては状況が改善され得ない事を、ここで明白に示しているのである。そもそも、市街地再開発は、民間のみの力によってはしないし得ない問題を含ん

でいる。第一に、土地所有が細分化しているので、権利関係の調整は、公的な関与抜きに無し得ない。第二に、再開発コストは、民間の採算ベースにのらない(採算を考えると、既存の土地の放棄と、新規の土地の開発の方が必ず安価になる)ので、公的な補助が必要となるのである。

第二の注目点は、「商業施設などへの車利用を前提としないアクセスの確保」の必要性について言及していることである。ことに「高齢者等モータリゼーションの恩恵を受けることが困難な人々にとっても住みやすい街づくり、エネルギー消費や環境負荷の小さい街づくり」の必要性を強調し、こうした点から中心市街地の活性化に意義をおいているという点である。

第三の注目点は、中心市街地活性化施策の進め方について、次のように言及されていることである。

「中心市街地の活性化は、当該市町村の規模や地域の実情に応じて、関係者自身の意欲とアイデアによって、進められるべきものである。(中略)したがって、国の支援に当たっては、人口等一律の基準によるのではなく、地域の特性を踏まえた、熟度の高い優れたプランを有する地域が対象とされるべきであり、バラマキ的な支援を避け、真に効果的な支援が可能となるような仕組みが構築されることが必要である。」

従来都市再開発においては、原則として、住民や利害関係者からの意見の聴取は、行政の計画に異議がある場合においてのみ行なわれるという枠組みになっていた。ところが、中心市街地活性化にあたっては、計画の策定段階における関係者自身の積極的な関与が求められたのである。この点については、以下でも更に詳しく言及する。

これを受けて、1997年12月24日には、「経済構造の変革と創造のための行動計画(第1回フォローアップ)」が閣議決定され、中心市街地活性化対策を推進する法案を、次の通常国会に提出することが決められた。この決定においても、「中小小売業者による創造的で魅力的な事業展開のためのタウン・マネジメント機関(TMO)を中心とした店舗配置・業種構成の管理(詳しくは後述)」という形で、中小小売業者自身の関与の必要性が言及されている。

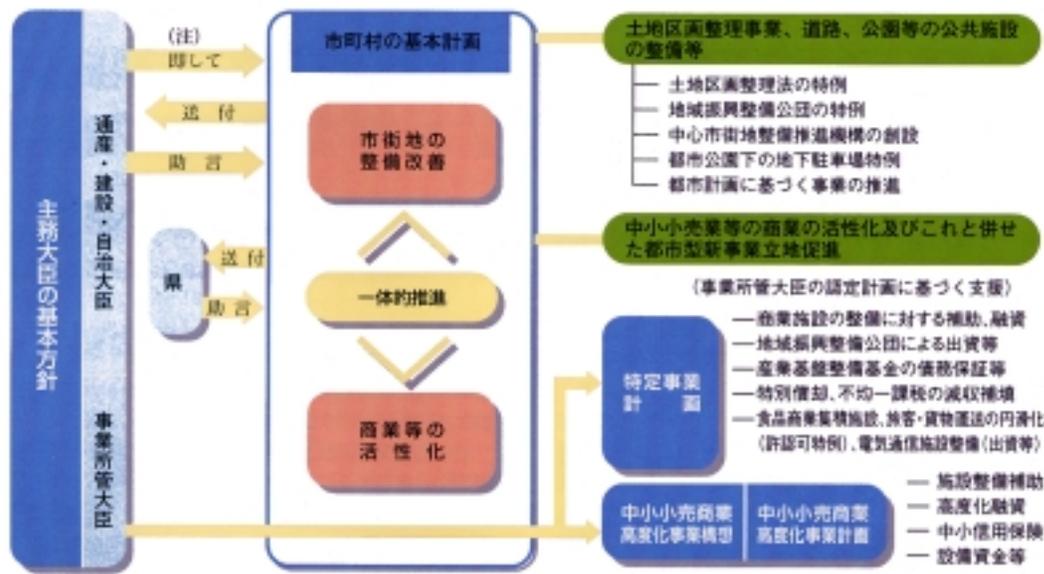
1.4 中心市街地活性化法の成立

前述した経緯を経て、「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」(以下、中心市街地活性化法)が提案され、1998年6月、第142回通常国会(第2次橋本政権下)で成立した。

この法律の基本的な理念についてふれていこう。まず、この法の目的は、第一条に次のように記載されている。

「この法律は、都市の中心の市街地が地域の経済及び社会の発展に果たす役割の重要性にかんがみ、都市機能の増進及び経済活力の向上を図ることが必要であると認められる中心市街地について、地域における創意工夫を生かしつつ、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ための措置を講ずることにより、地域の振興及び秩序ある整備を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」(太字は筆者による)

図 1: 中心市街地活性化法の枠組み



(原注) 市町村の基本計画は主務大臣の基本方針に即して策定。
 (出所) 中心市街地活性化関係省庁連絡協議会「中心市街地活性化のすすめ」初版, 1999年, 13ページ。

というものである。また、第二条では「中心市街地」の定義が与えられている。引用するには冗長となるので、ここでは「古くから存在する商店街や都市の中心部を含んだ周辺地域」と解釈して差し支えない。また、第三条では、国及び地方公共団体が地域住民や民間事業者と相互に連携を図るよう努めなければならない、と定められている。

さて、図1は、中心市街地活性化法の枠組みを図示したものである。この図に沿って、実際に中心市街地活性化事業をすすめる際の法的な枠組みについてふれていく。第五条によって、主務大臣²は、中心市街地活性化の一体的推進に関する基本的な方針（以下、基本方針）を定めなければならない、としている。そして、第六条で、市町村は、基本方針に基づき、中心市街地活性化の一体的推進に関する基本的な計画（以下、基本計画）を定めることができる、とされているのである。

「定めることができる」という第六条の意図は、市町村は、基本計画を定めても良いし、定めなくても良い、つまり市町村に課せられた義務ではないことを示している。ただし、この基本計画を定めなければ、同法に基づく特例や補助を受けることができない、という事であり、先にも述べたように、「熟度の高い優れたプランを有する地域が対象とされるべきであり、バラマキ的な支援を避け」なければならないとする審議会報告がここに反映されているのである。

また、第六条第五項には、「市町村は、基本計画を作成し、又はこれを変更しようとするときは、（中略——商工業に関わる一部の事項について——）当該市町村の区域をその地区

²通産・建設・自治大臣を主とし、各事業を所管する大臣（農林水産・運輸・郵政・文部・厚生・労働の各大臣や、警察庁・国土庁・北海道開発庁・沖縄開発庁の各長官）を含む。

とする商工会議所又は商工会の意見を聴かなければならない(傍点は筆者)。」と定められており、事業対象地区の商工業者が、事業計画の策定段階から参画すべきことを、ここで示しているのである。

さらに、第六条第六項では、基本計画を公表するとともに、主務大臣及び都道府県に基本計画の写しを送付しなければならない、と定められ、同第七項では、主務大臣及び都道府県は、市町村に対し、必要な助言をすることができる、と定められている。この条項に定められる「助言」の意味を深く掘り下げてみたい。

この条項には、基本計画の作成は、市町村自身が行なうべきものであり、「承認」など、国や都道府県の裁量を伴う判断を介在させるべきではない、という意図が反映されている。また「助言」の範囲も事業に関する技術的な助言であり、いずれも、国・都道府県の「非権力的な関与」であることを明示したものである。旧来の都市開発に関する法的枠組みは、その中央集権的なメカニズムが指摘されがちであるが、この意味においても、新法は、これまでと異なった特徴を有するといえる(『中心市街地活性化法の解説』137~138ページ)。

ただし、この枠組みをもって、地方分権が達成されていると考えるのは拙速である。先にも見たように、市町村の基本計画の上位に、主務大臣の基本方針がおかれているのであり、国の基本方針に即した範囲においてのみ、市町村は裁量を発揮することができるのである。また、地方自治体に完全に裁量が移譲された補助プログラムが、必ずしも良きものとなるわけではない。この点については、第3節で改めて検証する。

1.5 中小小売商業高度化事業とタウンマネジメント機関(TMO)

中心市街地活性化法のもうひとつの柱として、タウンマネジメント機関(TMO)による中小小売商業高度化事業がある(第十八条~第三十六条)。TMOとは、中心市街地の商業全体を一つのショッピングモールとしてとらえ、一体的に運営するための組織である³。TMOになろうとする者は、中小小売商業高度化事業構想を作成し、市町村の認定を受けなければならない(認定構想推進事業者)。認定構想推進事業者は、他の事業者と共同で、または単独で、構想に基づいた中小小売商業高度化事業計画を作成し、通商産業大臣の認定を申請することができる。通商産業大臣は、この申請があった場合、国の基本方針に照らして適切なものである事ほか、いくつかの要件が満たされていると認めるときに、それを「認定」することになっている。

かなり複雑なプロセスを経なければならないが、商工業者や、関連する事業者が主体となって事業を構想・計画することができるという規定であり、認定を受けた事業については、課税の特例・施設整備事業などに対する補助金などを含む、いくつかの特例や補助を受けることができるようになる。これらの規定も、商工業者自身の積極的な関与を期待する、同法の新しい試みであるといえる。

³中心市街地活性化関係省庁連絡協議会による定義。「中心市街地活性化のすすめ」10ページ。

表 1: 四国における中心市街地活性化基本計画の提出状況（2000年2月29日現在）

県名	市名	提出年月日	中心市街地の位置	規模
香川県	高松市	1999年3月18日	JR高松駅周辺から琴電瓦町駅周辺に至る商業地域	250ha
	丸亀市	1999年4月2日	丸亀駅を中心に北の丸亀港、南の丸亀城を含む市街地	185ha
	善通寺市	2000年2月25日	JR善通寺駅周辺から善通寺までを中心とする区域	165ha
愛媛県	松山市	1999年6月17日	松山市駅およびJR松山駅、銀天街や大街道の商店街、松山城を含む区域	235ha
	宇和島市	1999年6月24日	JR宇和島駅および宇和島城周辺の商業地域を含めた区域	113ha
	伊予三島市	1999年8月20日	伊予三島駅を拠点に市役所などの公共ゾーンを含む旧三島地区	80ha
	新居浜市	1999年8月23日	新居浜駅から新居浜港に至る商業地域およびその周辺地域	438ha
高知県	南国市	1999年5月12日	御免駅から南方に400m、土佐電鉄軌道沿いに東方に700mを結ぶ区域	26ha
	高知市	1999年5月13日	高知駅からはりまや橋、高知城周辺に至る区域	270ha
徳島県	徳島市	1999年4月22日	徳島駅およびJR徳島本線の南部の市街地	74ha
	小松島市	2000年2月25日	JR南小松島駅北側の商業地域を中心とした区域	167ha

(注) 中心市街地活性化推進室（法の施行に伴い、法律に基づく事務手続きや市町村からの問い合わせなどに対応する関係省庁の一元的な窓口として開設された機関）のまとめによる。

(出所) 中心市街地活性化推進室「基本計画の提出状況（四国）」, <http://www.ias.biglobe.ne.jp/madoguchi-go/>, 2000年2月29日。

2 四国地域の都市再開発と中心市街地活性化対策の現状

2.1 四国地域の都市再開発と中心市街地活性化対策の概略

前節では、都市再開発事業の簡単な歴史と、中心市街地活性化法の新しい枠組みの一般的な意義について解説してきた。第2節では、都市再開発事業及び中心市街地活性化対策の現状を、四国地域での事例をもとに検証する。

四国は、東京・京阪神などの大都市部と異なり、公共交通手段の衰退と、モータリゼーションの進展がより早く進んでいることから、中心市街地の衰退もより顕著に現われており、また、人口数十万人規模の都市から数万人規模の都市を擁するという意味においても、この都市問題を考える上での適切な事例となりうる。

本稿で、メインに取り扱っている中心市街地活性化基本計画を既に作成した市町村は、表1に見られるように、2000年2月29日現在で、11市を数えている。これ以外のいくつかの市町村でも、現在、基本計画の作成作業が進められている。

また、特に筆者が取り上げるべきだと考えたその他の都市再開発事業を表2にまとめ

表 2: その他の主要な都市再開発事業

名 称	事業主体	完成予定	事業区域	規 模
サポート高松	香川県・高松市	2003 年度	JR 高松駅、琴電高松築港駅、高松港周辺	42.0ha ⁽¹⁾
高知駅周辺都市整備	高知県・高知市	2006 年度	JR 高知駅周辺	32.5ha ⁽²⁾
坂出駅周辺整備	坂出市	2005 年度	JR 坂出駅周辺	5.2ha ⁽³⁾

- (注 1) 総合整備事業区域の面積。
 (注 2) 高知駅周辺土地区画整理事業 29.5ha、それに伴う車両基地移転事業 3ha の合計。
 (注 3) 坂出駅北口・南口周辺の 3 事業、および公園再整備 1 事業の合計。
 (出所) 各市の事業計画資料より作成。

た。県が事業主体に加わるような大規模な事業は、香川県及び高松市による「サポート高松」と、高知県及び高知市による「高知駅周辺都市整備事業」の二つで、愛媛県及び徳島県は、現在そのような再開発事業を実施していない。さらに、本稿では、香川県坂出市の「坂出駅周辺整備事業」を取り上げる。産業構造の変化等によって、中心市街地の衰退がより早く訪れた都市の事例として特に取り上げたものである。なお、坂出市は、後に述べるように、中心市街地活性化法に基づく基本計画の作成を行なわないと決定したわけではなく、現在、基本計画の作成の是非について検討を行なっているところである。

四国地域の現状を概略すれば、調査した全ての市において、何らかの形で中心市街地の衰退が確認されており、また市政当局が、それぞれに、中心市街地の衰退に関する危機感を持っている。しかしながら、それぞれの人口規模や地勢的な相違により衰退の中身も様々であるうえ、市政当局が計画する活性化対策も様々な違いを見せているという事が指摘できる。その詳細は、調査資料をもとに、本節の以下の項の中で報告する。

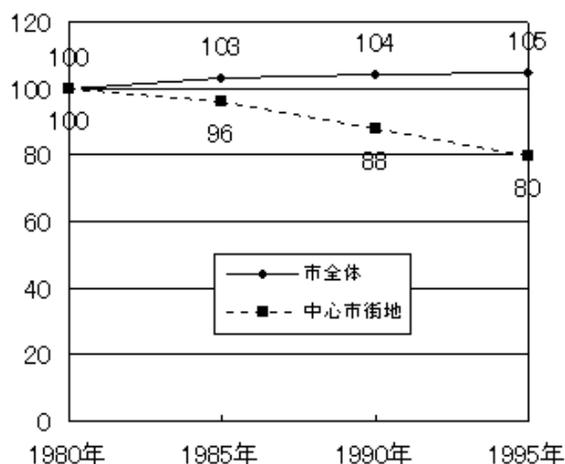
2.2 4 県 5 市に対する実態調査

本調査研究を行なうに当たり、筆者は、1999 年 8 月から 11 月にかけて、四国内の 4 県 5 市に対する実態調査を行なった。対象は、香川県が、高松市・坂出市の 2 市、愛媛県が松山市の 1 市、高知県が、高知県・高知市の 1 県庁 1 市、徳島県が徳島市の 1 市で、それぞれに対し、担当課に対するヒアリング調査と、中心市街地の実態調査を行なった。また、香川県・愛媛県・徳島県については、必要に応じ各県庁に対する電話によるヒアリング調査を行なった。これらの調査結果については、以下の個別の報告の中で述べる。

なお、本節では、中心市街地の居住人口と商工業の動向などの「現状」、及び中心市街地活性化基本計画やその他の市街地再開発事業計画などで示される「対策」について、調査資料に基いて客観的な報告をしたのち、各都市別の「評価」を試みる。全体的な枠組みを含めた都市再開発政策の再評価については第 3 節で行なう。

また、基本計画を既に作成している他の市町村については、基本計画を送付していただいた香川県丸亀市・善通寺市、愛媛県新居浜市、高知県南国市、徳島県小松島市について、「基本計画の概略」を報告する。愛媛県宇和島市・伊予三島市については、残部が無いなどの事情で、基本計画を入手できなかったので報告を割愛する。

図 2: 高松市全体と中心市街地の人口変化 (1980年=100)



(出所) 「高松市中心市街地活性化基本計画」、「高松市の都市計画」より作成。

2.3 香川県

香川県は人口 103 万人で、愛媛県よりも人口は少ないものの、面積が他県より小さく、四国の中では、もっとも人口密度の高い県である。中心市街地活性化法に基づく基本計画を作成したのは、高松市・丸亀市・善通寺市の 3 市 (提出順)。また、香川県及び高松市が事業主体となった「サンポート高松」という大規模再開発プロジェクトを抱えている。さらに、香川県内の事業については、先にふれたように、坂出市の坂出駅周辺整備事業についても取り上げる。

高松市

現状 高松市は、香川県の県庁所在地であり、人口 33 万人の都市である。基本計画で示される中心市街地は、総延長約 2.7km のアーケード街、JR 高松駅および高松琴平電鉄 高松築港駅・片原町駅・瓦町駅の 3 駅、業務集積地区を含む約 250ha で構成される。なお、このエリアには、後述する「サンポート高松」の 42ha も含まれる。高松市の中心市街地では、居住人口の減少と商業の衰退が共に観察される。図 2 は、1980 年の高松市全体と中心市街地の人口をそれぞれ 100 としてみたものであり、1995 年までの 15 年間で、市全体の人口は 5% 増加しているのに対し、中心市街地の人口は約 20% の減少をみたことが示されている。また、高松市の商業活動に対する中心市街地のシェアは、商店数・従業員数・売場面積が、いずれも 30% 前後であるのに対し、商品販売額では 20.1% であり、郊外と比較した場合の相対的衰退を観察することができる (基本計画 22 ページ)。さらに中心商店街を形成する 8 商店街の空き店舗率は、1997 年末現在で 7.2%。商店街によっては 17.6%、11.8% 等、1 割以上の空き店舗を抱えているところもある (基本計画 34 ページ)。

対策 高松市は、就業人口の73.3%が第3次産業に分類されるサービス産業中心の都市である（1995年現在「高松市の都市計画」6ページ）。香川県の人口密度が高い＝周辺市町からのアクセスが容易なこともあり、人口は、愛媛県松山市を大きく下回るにもかかわらず、市全体の小売業年間販売額は、松山市を大きく上回っている（「地方都市における商業の動向」155ページ）。また、中央官庁の出先機関や大手企業の支社や支店などが集中している。

市の「基本計画」によれば、「商業都市・高松」の伝統と歴史ある中心商店街として、また環瀬戸内交流圏における「中枢管理都市・高松」の拠点、顔としての広域的な役割が期待されている。」として「商業活動、業務機能、居住機能、生活サービス機能などを複合化した機能集積を進め、地域経済の活力増進と市街地環境の改善などを目指した一体的、総合的取り組みを進める（77ページ）。」とある。

具体的な事業としては、筆頭に「サンポート高松総合整備事業」があげられている。「高松中心市街地活性化基本計画」の一部として取り込まれているものの、この開発事業は、中心市街地活性化法の制定以前から計画されていたものであり、かつ、県が事業主体に加わっていることから、市町村が主体となって実施されるべき本来の中心市街地活性化事業とは、性質が異なるものとして捉える必要がある。

この事業は、JR高松駅（陸の玄関口）・高松港（海の玄関口）・琴電高松築港駅（香川県内を走る鉄道の起点）の結節点を、根本から作り替えるものであり、現在、概要がはっきりしている土地区画整理事業だけで470億円、その後の事業も含めると1000億円以上にもなるという大事業である。港湾整備（最大2万トン級バースの建設）・人口海浜の造成・臨港道路の建設などの港湾基盤施設整備、大規模駐車場・多目的広場などの都市基盤施設整備、新高松駅・ホテル・ターミナルビル・シンボルトワー・国の合同庁舎等の上物施設設備などが計画されており、2003年頃の完成が目指されている。商業・業務地を含めた多目的な新しい拠点として整備される予定になっている。

後の評価の部分でも再びふれるが、この地点は、以前から、陸の玄関口・海の玄関口・香川県内を走る鉄道の3つの結節点（乗換地点）ではあったが、もともとは決して商業地・業務地の拠点ではなかったことに注意が必要である。「42haの拠点」が新たに作られようとしているのである。

基本計画には、これ以外に商店街市街地再開発事業4事業が盛り込まれているほか、道路整備事業、駐車場・駐輪場整備、公園・緑地整備事業、居住環境整備事業などが予定されている。居住環境整備事業は、中心市街地による居住環境を改善し、中心市街地に人が住み続けることを目指すものである。商業地の整備や交通アクセスの改善をいくら行っても、中心市街地における居住人口減少を食い止め、さらにはこれを増やすように仕向けなければ、中心市街地の活性化はなし得ない、という中心市街地活性化法に基づく新しい考え方の反映である。前者の改善だけでは、郊外大規模店の一般的な優位と、中心市街地の劣位という関係が転換しないことは明白だからである。

評価1 1990年代以降、高松市及びその周辺には大型小売店の出店が相次いだ。表3は、近年の大型小売店の出店状況を見たものであるが、1992年から98年の6年間で、大型小売店の売場面積は3倍近い増加を見せている。また、第1種大型小売店24店舗のうち、20店舗が中心市街地の外に位置する郊外型店舗であることも大きな特徴である。

高松市の都市再開発について評価を試みる際に、まず取り上げるべきデータは、日本政

表 3: 高松市の大型小売店の出店状況

	第1種大規模店舗	第2種大規模店舗	合計
1992年4月1日	7店 4万5501m ²	71店 7万6779m ²	79店 12万2280m ²
1998年10月1日	24店 22万5791m ²	99店 11万4798m ²	123店 34万0589m ²

(出所) 「高松市中心市街地活性化基本計画」35ページ。

表 4: 大型小売店の出店余地(売場面積)
(単位:万m²)

	出店余地1	出店余地2	出店余地1,2合計
四国	10.8	14.1	24.9
徳島県	2.7	10.2	12.9
香川県	-0.6	-0.3	-0.9
愛媛県	1.3	-1.2	0.1
高知県	6.3	4.2	10.5

- (原注) ・出店余地1: 既存小売店からの代替効果。
 ・出店余地2: 県外への流出購買力の抑止効果。
 ・九州(福岡県)を他地域のモデルとして採用してる。
 ・出店余地1及び2ともに個別に推計していることから、4県の合計は四国の数字とは一致しない。
- (出所) 日本政策投資銀行四国支店「四国大型小売店の出店余地について」,
DBJ Shikoku Research, No.1, 1999年, 23ページ。

策投資銀行四国支店が、1999年10月に取りまとめた「四国大型小売店の出店余地について」というレポートである。この報告は、四国4県の大型小売店の出店余地について、1997年までの商業統計表に1998年時点の推計値を加えて試算したものである。この報告の詳細については割愛するが、その結論において、香川県の出店余地がマイナス、つまり出店超過の状態にある、と示された。表4は、日本政策投資銀行四国支店による試算結果である。香川県は、既に売り場面積にして約9000m²の出店過多である。この試算はそもそも「大型小売店の出店余地」を試算したものであり、本稿が課題とする全体的な都市再開発というテーマと直接相容れるものではない。しかし、同報告書は、香川県の1997年の人口1万人当たり小売店売場面積が1万3565m²にのぼり、全国平均の1万0226m²を大きく上回っているということも指摘している(同8ページ)。

この現状を省みたときに、まず考えなければならないのは「サンポート高松」という大規模事業の意味、つまり、商業・業務用を含む巨大な上物(箱物)施設を、新たに建設することが地域の活性化につながるのかどうか、という点である。当該施設が交通の結節点となっていることは疑いが無いが、先にも述べた通り、もともと商業・業務の大規模な核であった場所ではない。商業に限って言えば、既に過剰ともいえる店舗展開がなされているのに、これ以上の大きな核を作って、うまく機能するのかどうかという事が問題となる。

この点については、1988年4月の瀬戸大橋の開通のインパクトを含めて考えなければならない。橋の開通以降、本州四国間の交通に向上があった事は疑いが無い。高松・岡山間の所要時間は、フェリーを挟んだ移動に比較して、鉄道では、100分から55分へ、自動車では130分から80分へと格段に短くなり、旅客移動数についても、開通前の1987年度

3166万人から1988年度5034万人と59%も増加している（「瀬戸大橋を含む交通基盤整備の地域経済におよぼすインパクト」115～117ページ）。

しかしながら、交通の利便性向上は、裏を返せば、事業所の設置や住民の居住の必要性を減じさせることにもなる。高松は、先にも述べたように、中央官庁の出先機関や大手企業の支社や支店が多いことは事実であるが、それまでの「四国支社」や「四国支店」と銘打たれたそれぞれの事業所が、本州との交通の向上によって本州の支社・支店に統廃合される動きが進んでいる。また、既に岡山・高松間は、通勤・通学圏の範囲に入っており、人口の動向にも影響を与えることになる。1998年4月に開通した明石海峡大橋・大鳴門橋と高松が、将来、高速道路で結ばれると、神戸という大都市との時間距離も大きく縮まることになり、こうした傾向に拍車がかかることが予想される。

1985年の国勢調査まで上昇を続けてきた高松市の人口は、以後の2回の国勢調査の間、ほぼ完全に横ばいである⁴（図2参照）。既に大型店の出店が過多といわれ、人口というパイが変わらないのに、商業地を増やせば、それぞれの分け前は減少せざるを得ない。「本格的な瀬戸内海三橋時代」という言葉だけはよく使われるものの、「サンポート高松」の事業は、「箱物さえ作れば需要が追い付く」といった右肩上がりの成長を続けた時代の遺物を前提としているようでもあり、計画の資料にも、ヒアリングにおいても「環瀬戸内交流圏の拠点」という漠然とした位置づけしか与えられておらず、はっきりとした将来予測に基づいた計画となっているのか、はなはだ疑問であるといわざるを得ない。

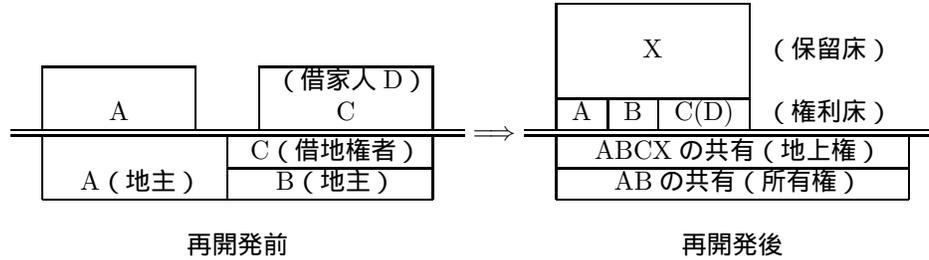
評価2 「サンポート高松」という再開発事業が、中心市街地活性化という目的に照らして適切であるかどうか疑問を持たせるような事業であるのに対し、第二に取り上げる「高松丸亀町商店街市街地再開発事業」は、中心市街地活性化の目的に照らして積極的に評価をしようとする再開発事業であるといえる。この事業は、前述の「対策」の項でふれた商店街市街地再開発事業4事業のうちの一つである。

この事業も中心市街地活性化法制定以前に実施の決まっていた事業であるが、同法の意図を先取りした形態で再開発事業が策定されたという意味で注目に値する。その特徴とは、第一に商店街の事業者自身が主体となって計画を押し進めてきたこと事であり、第二に、店主の高齢化、後継の不在による再開発意欲の喪失という、一般的にも生じがちな、古い商店街が抱える問題に一石を投ずる「工夫」がこらされているという事である。また、第三に、中心市街地における「居住」をなくしては、商店街の再生もないことを早くから認識し、その対策を計画に盛り込んでいるという点である。

この再開発事業の発端は、高松市が作成した事業の概要パンフレットによれば、1990年度の高松丸亀町商店街振興組合による商店街再開発計画であり、矢作弘『都市はよみがえるか』によれば、高松に「そごう」の進出が決まった1991年とある（132ページ）。同書は、商店街主導の市街地開発事業の意義について、丸亀町商店街常務理事のコメントを次のように取り上げている。

⁴1975～85年の人口増加率は9.4%。1985～95年の増加率は1.2%。ただし、この人口動向の要因を瀬戸大橋の開通に求めることは困難である。香川県全体では、瀬戸大橋開通前後で人口動向の有意な差は認められないし、高松市の周辺4町の人口は増加しているので、高松市の外延的拡大（＝郊外化）の帰結と読むこともできるからである（「瀬戸大橋を含む交通基盤整備の地域経済におよぼすインパクト」131ページ）。しかし、そうだとすれば、周辺の町から車によるアクセスの最も悪い高松港周辺に商業・業務集積地を建設するというのは、なおのこと無駄な公共投資となるか、あるいは業務・商業地として成功しても、市内の交通渋滞を激しくするだけではないかと思われる。

図 3: 権利変換（原則型）



(出所) 日本都市計画学会編『都市計画マニュアル 8 市街地再開発編』ぎょうせい, 1985年, 33ページを参考に作成。

「商店街が大型店におんぶにだっこする生き残り策は取らない。大型店を呼ぶ場合も、再開発ビルの建設から運営まで、主導権は商店街が握る。スーパーやディスカウンタータイプの量販店を誘致することには、関心がない。郊外にできているショッピングセンターは量販店をキーテナントにしている。それと同じ業態の大型店を引っ張ってきて対抗しても、弱い。いま中心商店街がしなければならぬのは、消費者の選択幅を広げる店づくりや品ぞろえだ(123ページ)。」

これを実現するために、丸亀町商店街の再開発では、ひとつの「工夫」を凝らしているという事を述べた。多少複雑ではあるが、そのからくりについて図を用いながら述べておこう。

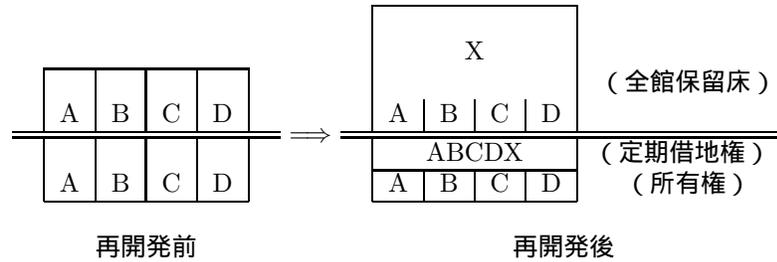
再開発事業には、土地の権利の調整がつきものである。既に細分化している土地所有権問題を「権利変換」という仕組みによって解決する。ごく簡単に述べれば、再開発前の諸権利を、再開発後に新しく建設される施設に対する権利に変換・移行するか、または金銭の補償によって消滅させる、というものである。

従来からの「原則型」という方法にしたがえば、図3のようになる。再開発前の土地所有権は、再開発予定地全体の一部となり、この土地所有者は新しい施設の所有を目的とする地上権を設定することになる。土地所有者は、土地所有権の共有持ち分、地上権設定に伴う損失の補償として、施設建築物の一部(権利床)及びそれに対応する地上権の共有持ち分を得ることになる。これで従来土地所有者に関する問題は、中心市街地の高い地価の問題を抜きに解決されることになる。

問題は、新しい建築物の容積が増えたことによる残りの床面積(保留床)の売却と、施設を建設する施工者との関係である。施工者Xは、保留床の売却によって建設資金を回収しなければならないが、単純にこれを処分しようと試みても、結局は、中心市街地の高い地価が反映されてそれが困難となってしまう。リスクを負って保留床を買い取ろうとする業者が少ないことによって、いきおい、新しい施設の施工者と保留床を利用する業者は、資本力を持つ同一の大規模小売店という帰結になる。

高松丸亀町の再開発スキームでは、これと異なる方法をとった。図4にみられるように、第一に、原則として全館保留床型(定期借地権付)とし、商店街・地権者が出資・経営する「まちづくり会社」Xがこれを買取り、施設を運営する。第二に、地権者が店舗を営業す

図 4: 権利変換 (丸亀町再開発)



(出所) 高松市「高松丸亀町商店街市街地再開発事業」パンフレットを参考に作成。

る場合は、「まちづくり会社」から床を借り、家賃を払うという形態をとるが、地権者は同時に「まちづくり会社」から地代収入を得ることによって、これを相殺することができるようになる。「まちづくり会社」は、地権者以外の店舗業者から地代収入を得て、建設資金を返済するという方法である。

この方法の利点は、保留床の売却という困難な問題を、中心市街地の高い地価を反映させずに回避できることにある。常に定期借地権付の保留床を「まちづくり会社」が保有するという形態をとるからである。新たな店舗の業者も、保留床を借りるという形をとるので、大きなリスクを背負わずに参入できる。元的地権者で、かつ商店主であり、後継者もいないという業者であっても、とりあえずは、新しい施設で営業を続け、事業をやめる場合は、地代のみを受け取り、自分は事業から撤退すれば良い、という事になる。

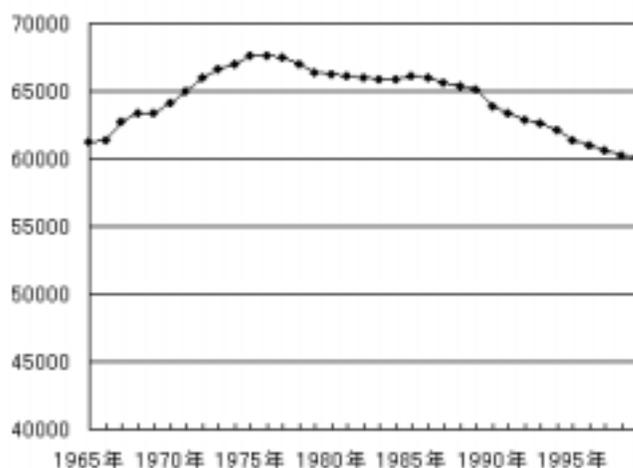
この意義は大きい。商店街の新陳代謝が容易に進むからである。今は商売を続けたいが後継者がいないので将来はわからない、というような商店主も将来の心配なく営業を続けられるし、アイデアはあるが土地を取得するほどの資金を持ち合わせていないという活力のある若い業者を呼び込むことができるからである。しかも、資金力の豊富な大型店の都合に振り回されることもない。先に引用した、丸亀町商店街常務理事のコメントの意味がここに発揮されているといえる⁵。

この方式は、次でふれる坂出市の再開発事業においても大いに参考となるはずである。坂出市の再開発事業では、まさに保留床売却の困難が事業のネックとなっているからである。

また、中心市街地への居住については「商店主自身が郊外の一戸建てに引っ越し、中心街区の衰退に手を貸してきた」という反省から、商店主自身が率先して再開発施設に入居するという計画である。再開発によって建設される施設に住宅を盛り込むことによって、事業計画の完了する時点で、平均1ha当たり100人を下回っている居住人口を200人まで増やす計画となっている(『都市はよみがえるか』130ページ)。

⁵もちろん、結局、この再開発事業のリスクは「まちづくり会社」自体が負っているわけであり、「まちづくり会社」が保留床を維持しなければならないときには、事業の採算に鑑みて、可能な限りの努力を払わねばならないことになる。「まちづくり会社」の主体となっている商店街自身が積極的にこの運営に携わる意欲がなければ、なし得ない方法である事も確かである。

図 5: 坂出市の人口変化



- (注) 目盛りラベルのある年が国勢調査の年。国勢調査以外は、国勢調査を基礎とした推計人口である。
- (出所) 「坂出市の人口」 <http://www.city.sakaide.kagawa.jp/profile/jinkou.html> より作成。

坂出市

現状 香川県の中央部、高松市の西に隣接し、人口6万人の都市である。瀬戸大橋の香川県側の入り口にあたり、歴史的な産業構造の変化や瀬戸大橋開通による影響を最も強く受けた都市といえる。2000年2月29日現在、中心市街地活性化法に基づく基本計画は作成されていないが、本稿では衰退の激しい都市の事例として、特に取り上げる事とした。

坂出市は、もともと長い歴史を持つ讃岐塩田の街であった。しかし、製塩業は、1959年の塩業整備臨時措置法以来衰退を始め、1972年には最終的に塩田を廃止し、製塩業から撤退することになる。一方、1960年代後半には、市の沖合(番の州)を埋め立て628haの臨海工業地帯の造成計画を立て、工業化による再生を図ろうとした。1965年に川崎重工業造船所、1967年に四国電力火力発電部門、三菱化成コークス部門、1968年に三菱化成アルミ精製部門、1969年にYKKやアジア共石などが誘致され、一時は活況を呈することになる(「瀬戸大橋開通による住民意識の経年的変化」163~164ページ)。

1960年代後半の工業化の成功の時期には、新産業都市時代の優等生といわれたほどであり、市財政も1973年度には地方交付税交付金の不交付団体となるなど堅調であった。しかしながら、この繁栄は長く続かず、1973年第1次石油危機、1979年第2次石油危機によって急速に衰退。期待のかかった瀬戸大橋の開通も、市の繁栄には逆効果となった。

図5は、1965年の国勢調査以降の坂出市の人口の推移である。1965年の6万1284人から、1975年の6万7624人までは順調な増勢を見せたが(10年間の増加率は10.3%)、1976年をピークに緩やかな減少に転じ、さらに1989年の6万5138人からは、減少の速度を急速に早め、1999年現在では6万0094人となっている(最近の10年間の減少率は7.7%)。

中心商店街は、坂出港からJR坂出駅(西側)を結ぶ地域、および坂出駅(東側)から市役所や合同庁舎などを結ぶ地域に位置する。「基本計画」に類する資料がないので、中心市

街地の衰退を示す統計データはないが、坂出商工会議所事務局長の弁によれば、商店街の空き店舗率は30～40%に達し（『都市はよみがえるか』16ページ）、実地調査においても明らかに人通りが少なく、休日ですえシャッターを下ろしたままの空き店舗が目立った。歴史的には、塩田、番の州の工業地帯そして坂出港など海側とJR坂出駅を結ぶ地区が商店街として栄えてきたものと思われるが、現在は、海側の拠点を失ったこともあって、商店街の中でも坂出港寄りの地区の衰退が目立った。

対策 現在、坂出市は、坂出駅周辺整備プロジェクトとして11事業を計画、または実施している。主要なものを取り上げると、「坂出駅南口拠点整備土地区画整理事業（3.6ha）」「北口駅前広場整備事業（7000m²）」「坂出駅北口市街地再開発事業（0.43ha）」「香風園整備事業（公園整備事業 0.53ha）」などである。

このうち、「坂出駅北口市街地再開発事業」が、都市再開発法に基づく第1種再開発事業である。第1街区では地下1階地上13階の商業店舗・業務スペース・住宅を持つ複合ビルを建設し、第2街区では地上2階の商業・業務ビルおよび約80台収容の立体駐車場を建設する計画となっている。

2000年度着工、2002年度完成を目指しているが、市の担当課に対するヒアリング（1999年11月）の時点では、再開発事業に伴って生じる保留床の売却の目処が立たず、足踏み状態になっているとの事、また、中心市街地活性化法に基づく基本計画作成については、現在、市の商工観光課において検討中であるが、商店街の意欲次第との事である。なお、「現状」の中でふれた中心商店街が存在する「坂出港からJR坂出駅を結ぶ地域」の再開発については、坂出駅周辺整備主要プロジェクト11事業には含まれていない。

評価1 坂出市の事例を検討するにあたって、もう一つの新たな問題を加えなければならない。それは、産業構造の変化やその他の要因によって地勢的な変化が生じた場合の対処の方法である。「坂出港からJR坂出駅を結ぶ地域」に存在する商店街は、海側に産業や流通の拠点が無い限り、商店街そのものを再開発しても再生は困難であろう、という問題である。人の流れ自体が失われているわけであるから、外形を整えても状況が改善するとは思われない。

地勢的に立ち行かなくなった商店街の存在とその再開発の困難は、以前より指摘されるが、その対処方法については有効な手だてが示されてこなかったように思われる（『都市再開発と街づくり』17, 26, 80～82ページ）。

日本において具体例は見られないものの、アメリカの中心市街地の衰退においては、ハード・ランディングが生じたケースが散見される。それは衰退というよりむしろ「荒廃（blight）」であり、貧困地域への転落と、不衛生で、犯罪の多発する危険地帯への変貌である。日本でこのような状況が発生するとは考えにくいとしても、現行の中心市街地活性化法においては、商店街の縮小均衡ということが想定されていないことは確かである。

地勢的な変化が生じて、現在の場所では営業が成り立たないとわかっている場合、新しい中心街へ移転をしたくとも、所有地の地価は下がっている上、新しい中心街の地価は高すぎる、というケースが考えられる。再生の見込みの薄い商店街を縮小し、ソフト・ランディング（軟着陸）させ、場合によっては、新しい商店街への速やかな移転を図る枠組みを組み込む必要もあるのではないかと考えられる。

高松市の事例でふれた「高松丸亀町商店街市街地再開発事業」における定期借地権を利用した全館保留床とする再開発方式は、坂出市の再開発にとっても大いに参考となるはずである。坂出市におけるヒアリングでも、既存の商店街から「坂出駅北口市街地再開発事業」で建設される施設への移転を検討しつつも、保留床の購入には躊躇している商店主の存在が指摘されたからである。既存の商店街の縮小（売却・撤退）を容易にすると共に、新しい施設への進出リスクをできるだけ小さくする工夫を凝らす必要があるのではないだろうか。

もちろん、既存の商店街の縮小を容易にする仕組みを用意するとなれば、公的な関与をもってバランス良く、それが進められるように仕向けなければならない。個別の商店がバラバラに売却・撤退を進めるような枠組みであれば、それは、商店街に残された人々をハード・ランディングに誘い込むだけとなり、より好ましくない結果をもたらすだけであろう。

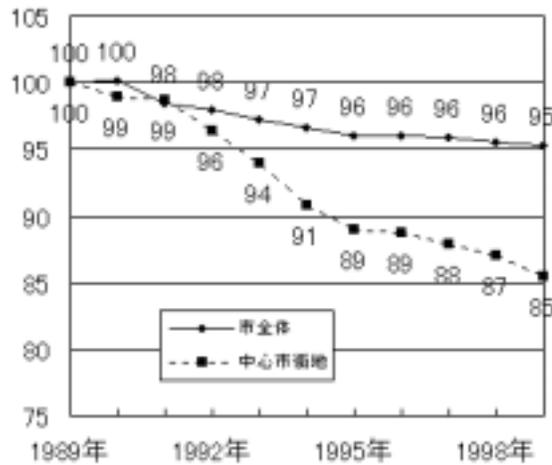
評価 2 坂出市の人口が漸減している理由のひとつに、市街化調整区域（市街化を抑制すべき地域）の比率の高さが指摘される。坂出市の市街化調整区域は、都市計画区域の約 79%に上る。この地域では、市街化を促進したり住宅地を造成する整備事業が規制されている。そのために住宅用地の取得が困難で、住宅建設や立て替えを考える際に、近隣の市町へ移転してしまう世帯が多いというのである（「瀬戸大橋開通による住民意識の経年的変化」162 ページ）。坂出商工会議所の会報などをみても、人口減の第一の原因を市街化調整区域の多さに求める向きが見られる（坂出商工会議所会報「点鐘一滴」2000 年 2 月，1998 年 1 月，1997 年 7 月）。

確かに坂出市の人口減と衰退には、市街化調整区域の比率の高さという要因は否定できない。しかしながら、上で見てきたように、その他の社会経済的な環境も大きく作用していることは確かである。これまで坂出市は、臨海工業地帯の開発にしても、瀬戸大橋の建設にしても、国や県といったレベルで行なわれる事業に振り回されてきた側面を拭えない。近年でいえば、JR 瀬戸大橋線の鉄道高架事業に市の財源を振り向けてきた事なども、その一つの例である。既に策定された事業計画の資料でも「瀬戸内の交流拠点」という言葉が散見され、外から何かを呼び込もうという姿勢を見て取れるが、いまだ内生的な発展による都市再生を目指す、内向きの再開発に目を向ける必要があるように思われる。

丸亀市

基本計画の概要 丸亀市は香川県のほぼ中央、坂出市の西に位置し、人口約 8 万人の都市である。JR 丸亀駅を中心とした 185ha を中心市街地と定義した。そのうち丸亀駅南側の 17.5ha を重点整備地区としている。丸亀市においても中心市街地の居住人口の減少と中心商店街の衰退が報告されている（ただし、基本計画に具体的な数値の記載はない）。対策としては、市街地整備・改善のための 22 事業、商業等活性化のための 17 事業、その他 8 事業が列挙されている。しかし、基本計画そのものが 35 ページとボリュームも少ないこともあって、具体的かつ詳細な計画は示されていない。

図 6: 善通寺市全体と中心市街地の人口変化 (1989 年=100)



(出所) 「善通寺市中心市街地活性化基本計画」15 ページより作成。

善通寺市

基本計画の概要 香川県の北西部、丸亀市の南側に隣接し、人口3万6千人の都市である。JR 善通寺駅周辺、市の名称にもなっている善通寺、四国学院大学を含む165haを中心市街地と定義した。図6は、善通寺市全体と中心市街地の人口の変化を1989年を100として、最近10年間の変動を見たものである。市人口の漸減とともに、中心市街地の急速な人口減が観察される。善通寺市は、就業人口の77.1%が第3次産業に分類されるサービス産業中心の都市である(基本計画18ページ)。中心商店街の空き店舗率は、全体で12.6%、もっとも高い地区で23.3%にのぼるなど空洞化が進行している(基本計画26ページ)。

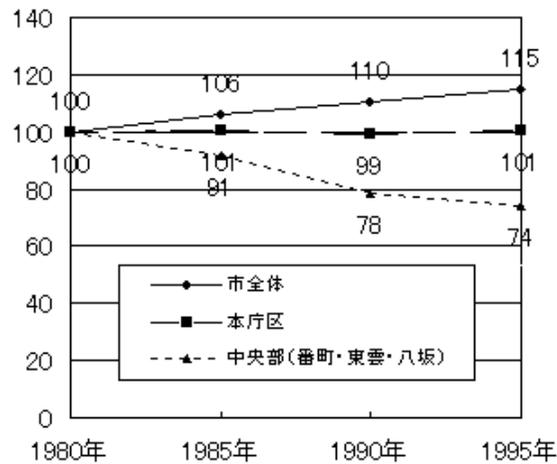
善通寺市のユニークな試みとして、基本計画を作成するにあたり、市内の学生、一般市民、商業者、製造業・加工業者等に対してアンケート調査を行なうとともに、観光客や善通寺駅の利用者に対する街頭アンケートなどを実施したことや、中心市街地活性化推進協議会の委員に、一般的に想定される学識経験者や商工関係者、市議会議員などの他に、四国学院大学の学生自治会委員長を迎え入れている事などがあげられる。

対策としては、ソフト面の施策として「ボランティア活動推進事業」が計画されていたり、人的体制作りとして「街づくり意識改革塾」などの設置、空き店舗の活用として「チャレンジショップ制度」を設立して「学生も含め中心市街地で新たに商売を始めようとする人を積極的に支援」する計画、来訪者のための施設として「ホームステイ型ホテル」を作る事業など、対策においてもいくつかのユニークな計画を用意している。

2.4 愛媛県

愛媛県は人口152万人で、四国4県の中では最も大きい。中心市街地活性化法に基づく基本計画を作成したのは、松山市・宇和島市・伊予三島市・新居浜市(提出順)の4市で

図 7: 松山市全体と中心部の人口変化 (1980年=100)



(出所) 「松山市中心市街地活性化基本計画」5 ページより作成。

ある。このうち新居浜市は、面積的には最も広い438haを中心市街地と位置づけ計画を作成している。

松山市

現状 愛媛県の県庁所在地であり、四国の市の中では、最も多い人口47万人を擁する。基本計画で示される中心市街地は、銀天街・大街道の2大商店街、伊予鉄道松山市駅およびJR松山駅、松山城を含む約235haで構成される。松山市中心市街地活性化基本計画によると、松山市においても中心市街地の衰退がみられる。ただし、上の香川県の事例で見てきたような明白な事例とは異なる。静的に見た場合は衰退の程度はそれほど激しくない。もっとも中心に位置する番町地区の商業を見ると、市全体に対する商店数のシェアは11.8%、従業員数のシェアは12.8%であるが、年間商品販売額のシェアは18.7%を占めるなど、むしろ中心部の相対的優位が観測される(1997年現在)。

松山市の中心市街地の衰退は、時系列的統計による観測か、統計によらない現象面によって把握される。基本計画では、実に数多くの側面からの緻密な現状把握が試みられている。本稿では、そのうちの一部を取り上げる。まず、先にもふれた番町地区における商業であるが、商店数・従業員数のシェアに比較して販売額シェアは依然として高いものの、販売額そのものは1994年に比較して26.1%も減少している(基本計画38ページ)。

中心部の居住人口であるが、松山市は、基本計画で定義した「中心市街地」部分の人口の推移を統計として公表していないので、地区別の人口の推移によってこれに代える。図7は、1980年の松山市全体と中心部の人口を100として見たものである。なお、本庁区⁶が広義の中心にあたる。この図では、そのうち特に番町・東雲・八坂の3地区の人口の合計を中心市街地に近い「中央部」の人口として作図した。市全体の人口は、1980年から1995

⁶市役所の支所が設置されていない、「本庁」が市の業務を担当する地区。

年にかけて15%の上昇をみているのに対し、広義の中心である本庁区の人口はほぼ横ばいである。これを中央部の3地区に絞ると26%の減少となっていることがわかる。なお、番町地区のみを抜き出すと減少率は31.1%となり、さらに顕著な人口の減少が生じていることがわかる（基本計画5ページ）。

統計によらない現象面については、大型店の動向として、中心部に「5つの大型店が出店しているものの、ダイエーが撤退し、サティが撤退を表明した他（引用者注——基本計画作成時。現在は撤退済。——）、環状線沿いを中心に大型店が多く出店している。こうした郊外型大型店の出店は、中心部の空洞化を促進する大きな要因となっている（基本計画42ページ）。」としている。

対策 このように四国内の他地域に比較して、現時点での衰退は、それほど激しいといえないものの、時系列的には衰退が進行している事、また、将来的にはその傾向に拍車をかける環境が醸成されつつある事を予測し、基本計画では、中心市街地の問題点を次のように列挙している。

- (1) 中心市街地全体の問題点： a. 人口の減少と高齢化の進展，b. 郊外型大型店の出店，c. 地域特性が活かされていない，d. 観光客が誘客の対象となっていない，e. 放置自転車が多数，f. 道路渋滞の発生，g. 公共交通機関利用客の減少。
- (2) 中心市街地商業の問題点： a. 商店街通行量の減少，b. 消費者ニーズに対応していない業種構成等，c. 来街者ニーズへの対応の遅れ，d. 商店街に面的な広がりが少ない。
- (3) 活性化推進体制上の問題： a. 活性化に対する薄い意識，b. 推進体制が確立されていない。（基本計画56～67ページ）

なかでも、(3) a:活性化に対する薄い意識、では、「中心市街地活性化を推進していくためには、中心市街地の衰退に対する強い危機意識が原動力となる。」という問題意識のもと、1997年4月に行なった商店街経営者アンケートの結果を引用し、商店街経営者の83.8%が、商店街の生き残りについて「対策が必要」と回答しているにもかかわらず、商店街活性化への協力については、「しない」「今のところしない」という回答の合計が61.8%に上っていることを取り上げ、「商店街が一体となって活性化していこうという意識が薄い」と批判している（基本計画66ページ）。

こうした現状に対して、松山市が策定した具体的な対策は以下の通りである。第一に掲げられるのが「1. にぎわいプログラム」。施設整備として「（仮称）松山市男女共同参画推進センターの整備」という、「松山市女性行動計画」の具体的な施策を推進する中核的な施設として、女性問題解決に向けて市民の自主的な活動の支援や世代間、国際化などをも視野に入れた幅広い学習・交流の場として、また様々な情報の発信拠点として建設する」という事業を用意している。これ以外には、開発事業として「松山市駅前広場北地区市街地再開発事業」など2事業。人口の増加対策として「再開発などによる民間住宅整備の誘導」「再開発等と連動した住宅供給」の2事業が計画されている。

第二に掲げられるのが「2. 回遊アメニティプログラム」。アメニティ施設として「ロープウェイ駅舎の改築」の事業を掲げ、松山城観光の拠点としてのロープウェイ駅を、高齢者や障害者の利便を図るためにエレベータなどを設置するなどの事業を行なうとしている。

開発事業としては「湊町4丁目周辺地区再開発事業」など4事業。道路整備として、電線地中化整備や歩道のカラー舗装などの4事業を計画している。

第三には、「3. 交通アクセスプログラム」が掲げられ、公共交通については、お年寄り等来街者が中心市街地内を容易に移動できるようにするための「コミュニティバスの運行」プログラムなど2事業、総合交通対策として1事業、自動車交通対策として駐車場整備など2事業、自転車交通として「小規模分散型駐輪場の確保」など2事業、道路整備について2事業が用意されている。

第四に掲げられるのは、「4. 地域らしさ演出プログラム」であり、既存施設の活用を目的とする4事業、さらに「新たな地域らしさ」プログラムとして自転車利用の促進を図るため駐輪場や自転車専用レーン整備等を行なう1事業が用意されている（基本計画91～100ページ）。

評価 「現状」でみた通り、松山市の中心市街地は、他市との相対的な意味で、地盤沈下が進んでいるとはいえない。そうでもあるにもかかわらず、「対策」の中でみてきた通り、市政当局の市街地衰退に対する危機感は強く、詳細かつ緻密な現状分析によって、創意工夫にあふれた多彩な対策を用意している。

ここでもう一つの重要な問題がたてられる。それは地方自治体の政策形成能力（余力）の問題である。松山市は、冒頭にもふれた通り人口50万人にも近づこうとする四国最大の都市であり、市の行政機能自体も、人口数万人の市と比べれば、数倍の規模をもつ。こうした都市は、中心市街地活性化という課題に対しても、多くの人的資源を注ぎ込むことができる。自然と、現状分析の深さ（情報蓄積の多さ）や、新しい事業計画の策定に対するアイデアの多彩さについても、数万人規模の都市の行政に比較して優位なものとなる。

もとより、中心市街地活性化法の枠組みが、「当該市町村の規模や地域の実情に応じて、関係者自身の意欲とアイデアによって、進められるべき」ものとなっている事は、既に繰り返し述べた通りである。もちろん、「地方のニーズに即した」計画を策定するためには、地方自治体や住民の関与は必須の条件と考えられる。しかし、それに必要な情報量や投入できる人的資源の格差は、自治体の規模によって歴然と存在する。財源の格差は、財政移転によって埋めることが可能であるが、情報や人的資源の格差は、これによっては必ずしも埋まらない。

中心市街地活性化法は、地域のニーズを計画の策定段階から吸収する枠組みを持つという意味で、これまでとは違った意義を持つ。しかしながら、情報量や人的資源の非対称性については、必ずしも十分な考慮がなされているとはいいがたい。国や都道府県が、技術的な「助言」をできるようになっている事は第1節でもふれたが、過剰な「助言」は「非権力的な関与」を目指したはずの法の主旨にも反する可能性が生まれる。これは、一般的な地方分権の論議においても共通する問題となる。自治体の政策形成能力と都市再開発の関連については、改めて第3節で取り上げることとする。

新居浜市

基本計画の概要 松山市の南東に位置し、人口13万人の都市である。四国の中心市街地活性化基本計画の中では、もっとも面積の広い437.6haを中心市街地と位置づけた。県庁

表 5: 新居浜市の就業人口構成

	第 1 次産業	第 2 次産業	第 3 次産業
1985 年	3.9%	40.2%	55.7%
1990 年	2.8%	39.7%	57.4%
1995 年	2.7%	37.7%	59.4%

(出所) 「新居浜市中心市街地活性化基本計画」79 ページ。

所在地などの都市がサービス産業中心であるのに対し、新居浜市は、未だに相対的に第 2 次産業の比率が高い工業都市である。就業人口構成は、表 5 のようになっており、第 2 次産業の比率が 40% 近くを占める。ただし近年は、緩やかにサービス産業化が進んでいる。

市全体の人口は、最近 10 年間に於いて 3.3% の減少と漸減状態にある。中心市街地の全人口は、範囲を広く定義したことが影響しているのか減少はみられないが、地区別の人口の推移では、最近 8 年間で 20% 以上の人口減をみた地区が 4 地区存在するなど、市内での人口移動は激しく、虫食い状の市街地が発生していることが指摘されている（基本計画 3, 84 ページ）。

中心商店街の空き店舗率は 30.9% に達し、地区によっては 57.1%、42.9% など約半数が空き店舗となっている場所もある（基本計画 91 ページ）。新居浜市は、もともと住友の企業城下町であるが、新居浜市が行なった市民へのヒアリングやアンケートでは「住友依存の体質が残り商店街も市民もお客を迎えるという意識が薄い」という声があったことが指摘されている（基本計画 17 ページ）。

新居浜市は、中心市街地の衰退に堪えて強い危機意識を持ち、基本計画も 138 ページに及ぶなど、充実したものになっている。対策としては、中心商店街地区の空き店舗や未利用地を利用して、駐車場の整備を行ない、車によるアクセスを容易にする事業、またこの中心商店街地区に、新居浜の歴史的なシンボルとしての「口屋⁷」を復元する事業などの空間・基盤整備 6 事業、土地利用にかかわる 2 事業、住環境の整備 1 事業ほか、数多くの事業を計画している（基本計画 37～60 ページ）。

2.5 高知県

高知県は四国の南部に位置する。人口は 82 万人で、47 都道府県中 45 位。林野面積が県の総面積の約 84% を占め、可住地が少ないこともあって、県全体の人口密度も低く 44 位という県である。中心市街地活性化基本計画を作成したのは、南国市、高知市の 2 市（提出順）。高知県及び高知市が事業主体となった「高知駅周辺都市整備事業」を抱えている。

高知市

現状 高知県の県庁所在地であり、人口 32 万人の都市である。基本計画で示される中心市街地は、JR 高知駅から南側のはりまや橋、さらに西側の高知城周辺に至る 270ha で構

⁷1691 年の泉屋（住友）による別子銅山の開坑後、1702 年に新居浜浦に浜宿として設置されたもの。基本計画では、「口屋」こそが新居浜の原点であり、「繁栄の礎」であると位置づけている。基本計画 1 ページ。

表 6: 高知市中心街の商業のシェア変化（小売業）

	1985年	1991年	1997年
商店数	39%	38%	37%
従業員数	43%	37%	33%
年間販売額	45%	40%	35%

（注） 高知街、南街、北街、江ノ口、上街の合計。

（出所） 「高知市中心市街地活性化基本計画（概要版）」3ページより作成。

成される。対象地区には「高知駅周辺都市整備事業」の29.5haも含まれる。高知市中心市街地活性化基本計画（概要版）によれば、高知市においても中心市街地の衰退がみられる。しかしながら、高知市の現状は、既に述べた他の2つの県庁所在地の例と異なる第3の傾向が見られる。

高松市の場合は、商店数・従業員数のシェアよりも、商品販売額のシェアが小さく、静的にも中心市街地の衰退が観測された。松山市の場合は、商店数・従業員数のシェアよりも、商品販売額のシェアが大きく、静的には、いまだに中心市街地の相対的優位をみることができた。高知市の場合は、1997年の商業統計調査によると、市街地におけるそれぞれのシェアは、商店数37%、従業員数33%に対して、年間販売額35%であり、市街地の外の商業との相対的な優劣は表われていない。表6は、高知市中心街の商業のシェア変化を時系列でおったものである。なお、ここで定義する中心街とは、高知街、南街、北街、江ノ口、上街と呼ばれる地域の合計値で、基本計画で定義される中心市街地より、若干、狭い範囲に絞られていることに注意してほしい。この表によってもわかる通り、年が進むにしたがって、中心街のシェアは少しずつ小さくなっている。しかし、それぞれのシェアが均質に変化しており、極端な地盤沈下が進んでいるとはいえない状況にあることがわかる。また、基本計画（概要版）によっても、中心商業地の空き店舗は少ない事が記されている（3ページ）。高知市においては、大規模小売店の郊外展開があまり進んでいない。大規模小売店は、商店数・従業員数が少ないにもかかわらず、販売額の多い店舗として統計に影響を与えるが、そのことがこの統計によっても示されている。

しかしながら、近い将来には、ジャスコが、敷島紡績高知工場跡地（市街地北部の郊外）に、6万2500m²の超大規模店を出店する予定である（「日本経済新聞」1999年12月17日33面 四国経済）。これは、現在高知市内に存在する主要な大規模小売店の合計よりも売場面積が大きいという代物で、巨大なインパクトが顕在化するのはいずれからであるといえる。

人口については、基本計画（概要版）によると、1970年を基準に、1995年までの25年間で、高知市全体は33.9%の人口増加をみているのに対し、中心街（範囲は上記に同じ）は32.9%減少している。1970年と1995年の比較では、間隔を広くとりすぎているきらいもあるが、これによって中心部の相対的な人口の減少を観察することができる（3ページ）。

高知の人口動向は、これ以外にも特徴的な点がある。県全体の人口は、戦後の自然増がありながらも、大都市への社会流出によって、一貫して概ね80万人前後で推移している。一方で、高知市の人口は1950年の約16万人から、1998年の32万人まで、戦後一貫して急増している。高知市の行政区域は県の面積の2%ほどであるが、ここに県民の約40%が暮らしていることになるのである（「高知県の都市計画」7ページ）。

つまり、郡部においては急速に過疎化が進み、高知市に人口の過剰な集中が生じたのである。そもそも可住地が少ない中で、人口の集中を生じさせつつ、一方では市街地の外延的拡大が生じるなど、高知市は、複雑な都市問題を発生させている。

対策 高知市の中心市街地活性化基本計画については、概要版しか入手できなかったこともあり、計画の詳細な内容については不明である。概要版に示される範囲で、新たに構想された対策について記すと以下ようになる。

まず、商業機能整備が計画されている。内容は、アーケード整備・カラー舗装などである。また、中心市街地における居住機能の整備も計画されている。内容は、土地利用の高度化による住宅供給や、バリアフリーの空間づくりなどである。その他、交通機能整備、観光機能整備、都市景観整備などの構想が示されている。

もう一つの事業としては、冒頭でも取り上げた「高知駅周辺都市整備」がある。これは、基本計画（概要版）にも事業の一つとして列挙されてはいるが、「郊外化による中心市街地の衰退」という問題よりも、「急速な都市化による歪みの修正」を目的とした事業という性格の方が強いいためか、基本計画の中での扱いは大きくない。しかし、事業そのものは、県が事業主体に加わり、予算規模 1000 億円にもなる大事業であるので、その概要を以下に取り上げておく。

この事業は 3 つの事業に大別される。第 1 は、東西を走る JR 土讃線高知駅付近連続立体交差事業であり、予算規模が 500 億円（JR の負担はこのうち 50 億円）、県が事業主体となるものである。第 2 は、高知駅周辺土地区画整理事業で、予算規模 333 億円、市が事業主体となる。第 3 は、関連街路事業で、予算規模 137 億円、県と市が合同で進めるものとなる。

この事業の課題は、東西に走る JR 土讃線が街を南北に分断していることから、これを高架にすることで、踏切での渋滞などを解消し、街を一体化させること。駅の北側は、低層の老朽化住宅が密集しており、これを改善すること。高知駅は、陸の玄関口でありながら、駅前が狭く、他の交通機関との乗り換えが不便であるため、これを解消すること。また、駅周辺に十分に活用されていない広大な土地があり、これの利用を促進すること、などとなっている（県による資料及び「高知新聞」1999 年 7 月 9 日による）。

評価 高知市に対するヒアリングにおいて、中心市街地は、専門に特化した商店も多く、郊外化の中でも生き残れる活力をもっているという見解が聞かれた。いくつか例を示せば、まずはじめに、定期的に街路市が立ち、活況を示している事があげられる。一番大きな街路市は、追手筋という通りで、毎週日曜日に 1314m にわたって 536 店がならぶというものである。それ以外にも、毎週火・木・金・土に、それぞれ別々の場所で街路市が立っている（基本計画（概要版）7 ページ）。また、実地調査においても、ほとんど空き店舗を見かけることなく、中心市街地の求心力は衰えていないように思われた。民間による創意工夫のある試みもみられた。帯屋町にある「ひろめ市場」と呼ばれる建物である。「商店街活性化の核に」という地元から提案されたプランに、土地の所有者である財団法人・民間都市開発推進機構が土地を提供、ミサワホーム株式会社が協力し、大旺建設株式会社が事業を行なった、というものである。この施設の中は、62 の小さな区画に分けられ、店舗やイベント・スペースとして利用されている。最大の特徴は、屋内の中央に、広い、テーブルの置かれた「広場」がもうけられていることである。ここでは店で買ったものを飲食

しても良いし、買い物の合間の休憩などにも利用できる。ほとんどの区画は非常に小さいため、飲食店であっても、飲食のためのスペースを全く持たないか、カウンター程度のスペースしか用意していない。それでも、テーブルの置かれた屋内の「広場」で飲食ができるので営業が成り立つのである。グループの来客者が、それぞれの好みの食べ物を別々の店舗から買い、同じ場所で飲食する、などということも可能になる仕組みとなっている。

このように積極的に評価できる試みもあるものの、ヒアリングにおいて、本来は民間が中心になって推進すべきところを未だ市が担っている部分がある、つまり、民間の機運が十分に盛り上がっていない、という問題点も指摘された。

南国市

基本計画の概要 高知市の東に隣接する人口4万9千人の都市である。土佐電鉄御免駅周辺の26haを中心市街地と定義した。中心市街地では居住人口が減少し、商店街においては空き店舗が発生している。高知市の中心街へ、路面電車一本でアクセスできることもあって、市の買い物調査などをみても、購買力が高知市へ流出していることが観察される（基本計画15ページ）。対策としては、御免町市街地再開発事業によって、商店街の核となる商業・文化施設と都市型住宅の整備を行なうなど、いくつかの市街地再開発事業や土地区画整理事業が計画されている（基本計画42ページ）。

2.6 徳島県

徳島県は人口84万人で四国の東部に位置する。中心市街地活性化法に基づく基本計画を作成したのは徳島市と小松島市の2市である。

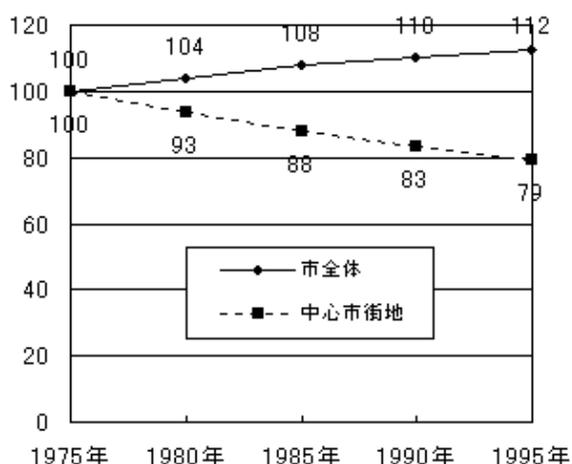
徳島市

現状 徳島県の県庁所在地であり、人口26万人の都市である。基本計画で示される中心市街地は、徳島駅南部の商業地74haである。四国4県の県庁所在地の基本計画の中では、もっとも小さいエリアを中心市街地と定義した。徳島市の中心市街地では、居住人口の減少と商業の衰退が共に観察される。ただし、以下に述べるようにいくつかの注意点が必要である。図8は、1975年の徳島市全体と中心市街地の人口を100としてみたものであり、20年間に市全体の人口は12%増えているのに中心市街地の人口は21%減っていることがわかる。ただし、他市との比較を試みる場合は、徳島市が中心市街地の区域設定にあたり、全域を狭い商業地域に限ったことを考慮しておく必要がある（基本計画13～14ページ）。

なお商業の動向も、他市の事例に比べてやや複雑である。表7は、徳島市の小売販売額の推移をみたものである。中心市街地は、内町地区と新町地区に二分することができる。両地区を合わせた中心市街地の小売販売額は、1982年以来、一貫して徳島市全体の販売額に対するシェアを下げていることが読み取れる。しかしながら、内町地区と新町地区を区分して考えると、内町地区は急速に活性化し、その対極で新町地区が激しく衰退しているという構図を読み取れる。

もうひとつ注目されるのは、徳島県全体に対する徳島市のシェアである。1994年まで

図 8: 徳島市全体と中心市街地の人口変化 (1975年=100)



(出所) 「徳島市中心市街地活性化基本計画」より作成。

は、一定のシェアを保ってきた徳島市が、1997年には、県全体に対する販売額・シェアともに下げているという点である。これは徳島市外に立地された郊外大規模店の影響によるもので、将来的には徳島市全体の求心力の低下が懸念される。

対策 中心市街地活性化対策としては、11の事業があげられている。そのうち「新町西地区市街地再開発計画」約1.64haと「かごや町・コア24市街地再開発計画」約1.01haが市街地再開発事業である。しかし、「徳島市中心市街地活性化基本計画」自体がA4版33ページとボリュームも少なく、具体的かつ詳細な計画は示されていない。

評価 徳島市では、実地調査においても、大型店の撤退した跡地がオープンスペースのまま放置されている例などがみられ、中心市街地の活性化策の具体化が求められる。しかしながら、ヒアリングによれば、徳島では、狭い区域で、複数の小さな商店街組合が存在し、利害対立などが生じることによって、権利調整や再開発計画の具体化に困難が伴っている事が指摘された。

また、市外への外延的な拡大による徳島市自体の地盤沈下が懸念される。明石海峡大橋の開通で、県内購買力の神戸地域への流出も始まっていると指摘されている。しかしながら、ヒアリングにおいては、現状としては、これらも顕著な問題として認識されておらず、あまり危機感が持たれていないことが指摘された。

郊外居住と大規模小売店舗の郊外展開は進行中であり、できることならば問題が深刻化しないうちに、総合的なプランを立てることが必要であると思われる。なお、「基本計画」では明白に示されていないものの、徳島市の「都市計画マスタープラン」では、市中心部への居住機能の確保が検討されつつあること(54ページ)、また、実地調査の段階で、民間主導でありながら、商店街の中央に定期借地権を利用したマンションが建設されていること等、ささやかながら、新しい動きがあることも確認できた。

表 7: 徳島市の小売販売額の推移

(単位: 億円)

	徳島県計	徳島市計	内町・新町計	内町	新町
1982年	5496	2448	822	320	502
		[44.5]	(33.6)	(13.1)	(20.5)
1985年	6090	2826	915	492	423
		[46.4]	(32.4)	(17.4)	(15.0)
1988年	6579	2996	1067	695	371
		[45.5]	(35.6)	(23.2)	(12.4)
1991年	7875	3663	1153	765	388
		[46.5]	(31.5)	(20.9)	(10.6)
1994年	8248	3729	1179	866	313
		[45.2]	(31.6)	(23.2)	(8.4)
1997年	8405	3636	1039	799	241
		[43.3]	(28.6)	(22.0)	(6.6)

(注) [] は、徳島県計に対する徳島市計の構成比(%)。

() は、徳島市計に対する内町・新町地区の構成比(%)。

(出所) 「徳島市中心市街地活性化基本計画」4ページ。

小松島市

基本計画の概略 徳島市の南に隣接する人口4万4千人の都市である。紀伊水道に面する海岸部に位置し、近畿圏への近さから、小松島港を拠点とした港湾都市として発展してきた。しかしながら、明石海峡大橋が1998年4月に開通したことから、これまでの海上交通は、県北部の陸上交通に取って代わられることになり、急激な産業構造の転換にさらされつつある。小松島市は、小松島港に面する167haを中心市街地と定義した。

市内全体の商業は、郊外大規模店の出店により、徳島市などの購買力を吸収し、1985～97年の12年間で71%も増加をみせる一方、中心商店街空き店舗率は、全体で13%、商店街によっては28%、24%にのぼり、空洞化が進んでいることがみてとれる(基本計画8ページ)。また中心市街地の人口減少もみられる(基本計画6ページ)。

対策としては、中心市街地へのアクセスの向上を図る事業など21事業を用意している。しかし、港湾産業機能という広域的な役割の低下(四国・徳島の海の玄関口機能の喪失)が、より深刻な問題である(基本計画12ページ)。この大きな転換に対する対策は、上記の事業のうち21番目の「小松島港本港地区等活性化事業」によって行なわれる予定であるが、「小松島市の特性である中心市街地と港の近接性を活かした商業・集客施設の立地など、次期港湾計画に基づく港湾用地の新たな土地利用転換を図る。」という大まかな内容が決定された以外、事業主体も実施時期についても未定という状態にある(基本計画35ページ)。

3 都市再開発をめぐる様々な問題点と課題

第2節では、四国地域の中心市街地活性化対策を中心に都市再開発の現状をみてきた。本節では、第2節の中で取り上げた個別の問題点を一般化することを通じて、日本の都市再開発政策の問題点と将来の課題について検討する。

3.1 都市再開発と地方分権・住民参加

都市再開発という分野においては、他の政策分野に比較して、早くから、地方政府（地方自治体）や住民の参加による「地域の実情に基づいた計画立案」の必要性が指摘されてきた。町づくりにかかわる問題は、人口規模や地勢的な相違によって異なった形で発現する。したがって、取り得る最善の対策も、都市ごとに異なってくるから、中央集権的な全国一律の政策では、うまく問題を解決できなかつたり、逆に事態を悪化させると指摘されているのである。

一方で、その対極に、地方への権限委譲に対する反対論や消極論も存在する。それは、第一に地方レベルでは、行政組織の規模の小ささや、専門家集団の不足から、都市再開発という問題に十分に対処しきれないのではないかという疑念、つまり政策形成能力（余力）に対する不信が存在していることである。第二に、地方での意志決定にまかせた場合に、国民の普遍的な平等が確保されるかどうか、という不安である。つまり、意志決定を地方にまかせると、政治的に力を発揮し得る一部の勢力や多数派の便益の改善のために資金が充当されてしまい、地方政治において発言力の乏しい、衰退した地区の住民や障害者など、マイノリティのための対策、つまり本当に再開発を必要とする事業が行なわれにくくなるのではないかという疑惑である。

3.2 日本における地方分権・住民参加

従来の日本における都市再開発では、国や都道府県に強い権限が与えられ、市町村や住民の関与できる部分は少なく中央集権的な性格が強いものであった。したがって、日本の都市再開発をめぐる議論では、これまで地方への権限委譲・地方分権の必要性が強く主張されてきたといつてよい。

また、住民参加については、都市計画の基本となるマスタープランの作成にあたって、「公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする（都市計画法、第十六条、第十八条の二）」などという規定も設けられているが、事実上、場合によっては市民の意見を聞くこともある、という程度のものであり、これが住民の意見や創意工夫を組み上げる仕組みとして機能してきたとは言えない。

中心市街地活性化法では、(1) 基本的な計画の作成段階で、市町村自身の創意工夫を発揮すべき事、また関係商工業者の意見を聴取すべき事、(2) 商工業者自身の積極的な関与を求めている事、(3) 国や都道府県の関与は「非権力的な助言」ととどめられるべき事など、従来の都市再開発の枠組みとは異なる、新しい試みがなされていることをみてきた。市町村や住民による都市再開発への関与の拡大が試みられているのである。

しかしながら、それは、あくまでも国の「基本方針」という上位規定に即した範囲での「関与の拡大」であることも第1節で指摘した。以下では、第2節での四国での事例を振り返りながら、アメリカでの事例などもふまえて、都市再開発における地方分権と住民参加という問題について考えてみたい。

3.3 政策形成能力（余力）をめぐる不均衡な関係

地方分権という視点から四国域内の中心市街地活性化対策の実例を評価し直すと、次のような問題点を指摘することができる。それは、「中心市街地活性化対策では、相対的に人口規模の大きい都市ほど、迅速に、多彩な計画を立てうる」という傾向が存在するのでないかという点である。また、「中心市街地の衰退は、相対的に人口規模の小さな都市ほど、深刻かつ顕著に現われている」可能性も高いことが指摘できる⁸。小さい都市ほど、より充実した政策が必要とされながら、政策形成能力については、相対的に大きな都市ほど余力をもっている、という不均衡な関係が存在することを仮定できるのである。

第2節の松山市の事例で見た通り、他市との比較において、中心市街地の地盤沈下が進んでいるとはいえない同市が、1999年6月という早い時期に、国への基本計画の提出を済ませ（作成は3月）、また、他市に比較して、数多くの調査データをもとにした詳細な基本計画を作成している。これに対し、たとえば、善通寺市では、その基本計画によれば、中心市街地の商店街全体の平均で12.6%の空き店舗を抱え、地区によっては、これが23.3%にも達するなど、深刻な中心市街地の衰退をみているにもかかわらず、基本計画の提出は、2000年2月と相対的に遅い。また、第2節でとりあげた坂出市は、人口6.0万人の都市であり、中心商店街の空き店舗率が30%～40%に達するといわれながら、未だに基本計画は作成されていないのである。

このように、都市の規模と基本計画の作成の関係について、大きな都市の相対的優位と、数万人規模の小都市の相対的劣位が存在することを推測できる。地域の実情に応じたプランの策定という意味では、市町村自身の関与は必須である。しかしながら、中心市街地活性化法の枠組みには、中心市街地活性化基本計画の作成に必要な「情報」、対策に振り向けることのできる「人的資源」の格差を埋める枠組みはない。国や都道府県が技術的な「助言」をできることになっているが、過剰な「助言」は権力的な関与にもつながり、市町村自身による計画の作成という法の主旨に反する可能性があることは先にもふれた通りである。また、中心市街地の衰退を抱えながら、基本計画を策定しようとし、不作為の自治体の存在も認めることになる。

実は、これと似たような事例が、アメリカにも存在した。1966年に導入された「モデル都市事業」と呼ばれる連邦政府の補助金プログラムである。ジョンソン民主党政権期に導入されたこの事業は、地方政府が「衰退した都市地域」を指定して、包括的なコミュニティ開発計画を策定しなければならなかったことにおいても、日本の中心市街地活性化法の枠組みと酷似する。さらに、市町村による中心市街地活性化基本計画は、国による「基本方針」に則った上で作成されなければならないのと同様に、アメリカの「モデル都市事業」も、連邦政府による詳細な規制の枠組みの中で許される範囲においてのみ、裁量を発揮できる特定補助金（categorical grant）と呼ばれるプログラムであったことも同じである。この補助金プログラムは、「補助金獲得精神」をもつ都市に有利に配分され、逆に本来もつとも補助金を必要とするような都市へは必ずしも優先的な配分がなされなかった、という重大な欠陥を持っていた（「アメリカのコミュニティ開発と政府の役割」214～217ページ）。

これらへの批判から、皮肉にも日本の審議会が「人口等一律の基準によるのではなく」

⁸これを精確に実証するためには、四国域内の事例にとどまらず、2000年2月29日現在、全国200以上の市町村が作成している基本計画の動向を、統計的・計量的な手法によって分析しなければならないが、本稿を執筆するのに許された時間と紙数を越えざるをえないので、現時点では、あくまでも仮説として提示したい。

「バラマキ的な支援を避け」なければならない、としたのとは対照的に、アメリカの補助金プログラムは、ニクソン共和党政権期の1974年に、コミュニティ開発にかかわる他の特定補助金プログラムと共に、用途を厳密には限定しない、人口等一律の基準による「配分公式によって補助金額を算定する」コミュニティ開発一括補助金（CDBG: Community Development Block Grant）というプログラムに統合されることになったのである。

3.4 利益配分をめぐる不均衡な関係

都市再開発にかかわる財政資金の使い道を、全面的に地方政府（地方自治体）の裁量にまかせたケースは日本においては例がない。しかし、アメリカのコミュニティ開発一括補助金（以下、CDBG）は、事実上、すべての決定権限を地方政府に委ねる実験となった。

CDBGプログラムも、法の枠組みそのものにおいては、地方政府がコミュニティ開発計画を連邦政府に提出し、「承認」を受けることによって、初めて補助金の受給資格を得られるという事になっている。これは、地方政府による完全な自由裁量を求めたニクソン共和党政権案に対して、民主党議員を中心とする議会リベラル派が、「コミュニティ内の弱者に対して不利な配分がなされる」ことを警戒し、ニクソン政権案に抵抗したことによって、連邦政府に留保されることになった権限である。

しかしながら、ニクソン政権を引き継いだフォード共和党政権は、コミュニティ開発計画に対する行政上の基準を示さないことで、事実上、当初政権案が目指したような地方政府の自由な裁量によって利用できる財政資金を供給した。その結果、地方政府は、それまで、荒廃地域に限定していた事業資金の割合を低下させ、多くの資金を全市的事业に用いるよう指向したのである。

地方政府は、コミュニティ住民にとって、連邦政府よりも身近な政府である。地方政府の首長や議員たちは、多数の住民の便益になびきやすい。アメリカでは、市議会議員たちが、衰退地域への事業の集中に反対したことによって、それぞれの選挙区へ新しい事業を用意することで妥協が図られるなどのケースが生じたのである（「アメリカのコミュニティ開発政策における政府間財政関係」258～266ページ。）。

日本において、都市再開発政策にかかわる決定権限が、地方自治体に全面的に委譲された実例がないことは、既に述べた通りである。しかし、基本的な地方政治における意志決定のメカニズムは、日米で差があるわけではない。郊外化の進んだ都市においては、郊外に居住する住民は、商業施設の利用も、公共施設の利用も、郊外において済ますことができる。自然と、衰退した中心市街地に関心を払わなくなり、むしろ、公共の資金を注ぎ込む中心市街地の再開発には、積極的な反対を示すようになる。郊外居住者が選挙民の大多数を占めるとあらば、地方議員や首長も、郊外居住者の便益を優先することになり、裏返って、人口の減少した中心市街地の衰退は放置されるという帰結を生み出すのである。

ここに、地方政府の自由裁量を否定しなければならない理由が生まれる。中心市街地の衰退とその再開発は、地方の問題であり、地方による積極的な関与が求められながらも、地方政府の自由裁量とは異なる「別の枠組み」が必要となるのである。

日本の中心市街地活性化法におけるそれは、中央政府（国）による統制である。市町村の基本計画の上位に、主務大臣の基本方針がおかれていることもその一つであるし、また中心市街地活性化法による「住民参加」を全市的な参加ではなく、「当該中心市街地の商工

業者」にあらかじめ限定したことも、国による統制の一つと考えられる。

アメリカのCDBGは、その後、民主党政権になると連邦政府による運営要項が厳しく定められ、共和党政権になるとそれが緩められるという変遷を辿った。しかしながら、1974年以前の極めて中央集権的だったコミュニティ開発プログラムに戻ることはなかったし、本来的な「コミュニティ自身によるコミュニティ開発計画の策定」の道が模索され続けている。連邦政府のプログラムは、1993年から開始された Empowerment Zone および Enterprise Community という2つのプログラムによって、都市の衰退地域に対する優先的な配分を行なう試みがなされており、中央集権と地方分権の間の折衷的なプログラムの配置によって、コミュニティ開発政策の舵取りがなされている。

将来の課題（結語に代えて）

中心市街地活性化法による新しい都市再開発の枠組みを、四国地域の事例をもとに、日米比較をまじえながら論じてきた。中心市街地活性化法は、従来の都市再開発の枠組みに比較して、部分的ではありながらも、地方自治体と住民の関与を拡大するものである。本稿では、その新しい枠組みが実際にどのように機能しているか、という事を中心に検討を行なった。

第2節では、中心市街地活性化基本計画の内容が、現状認識、中心市街地の衰退に対する危機感、対策として盛り込まれるアイデアや、対策事業の優先順位などにおいて、それを作成する市町村ごとに違いがあることを明らかにした。

さらに、その違いは、中心市街地の活性化という目標にとって必ずしも望ましく部分を含んでいる事、そして、そもそも無条件の「地方分権」と「住民参加」は、必ずしも好ましくない事を、アメリカの事例を引きながら、第3節で指摘した。第3節での重要な論点は、まず第一に、地方自治体の政策形成能力（余力）には差があり、許された裁量を発揮できる都市もあれば、そうでない都市も存在するという事である。場合によっては、中心市街地の衰退を放置するという不作為さえも生じさせる可能性がある。第二に、地方政治における意志決定プロセスは、最終的な政策目標と異なる帰結を生み出す危険性が存在するという点である。

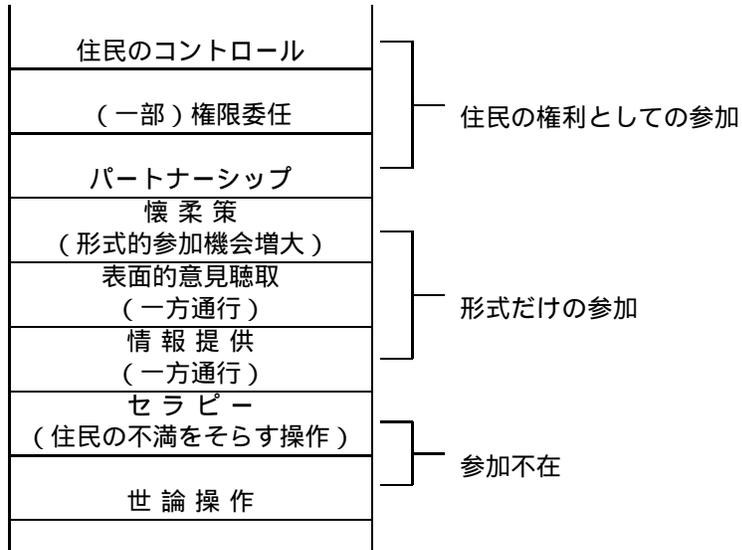
しかしながら、都市再開発には地域の実情に基づいた計画立案の必要性があることには疑いがない。これは、地域住民の積極的な参加がなければなし得ない事である。本稿では、最後に、都市再開発における「住民参加」について言及することによって結語に代えることにしたい。

大野輝之、レイコ・ハベ・エバンスは、『都市開発を考える』の中で、アメリカにおける都市開発の経験と事例から、都市開発を効果的に進めるための「条件」を次のように導き出している（177ページ）。

1. 質量ともに高い情報の入手が容易であること（情報公開）
2. ルールが明確で誰にでも納得のいくものであること（過程が透明であること）
3. 客観性を維持する制度であること（独立した監視機能があること）
4. 住民の実質的な参加があること

1番目から3番目の要点を述べれば、現在のアメリカにおいては、これらの制度が整備さ

図 9: 住民参加の梯子 8 段階



(原資料) Arnstein, Sherry R., "A Ladder of Citizen Participation," *APA Journal*, July 1969.
 (出所) 大野輝之, レイコ・ハベ・エバンス『都市開発を考える』岩波新書 215, 1992年, 193ページ。

れており、一般に誤解されているような、規制のない、ディベロッパーによる自由な開発が行なわれているわけではなく、むしろ厳しい開発監視システムに基づいた「成長管理」と呼ばれる都市づくりがなされているという事である。これに対し、現在の日本は、1. 十分な情報公開、2. 計画に対する透明性、3. 独立した監視機能のいずれにおいても、制度が未整備であることが指摘されている。大野=エバンスは、都市開発計画に対する多くの人びとの参加と、多重のチェック・システムの存在抜きには、地方自治体や住民が中心となった都市づくりは不可能であることを示唆する(177~192ページ)。

これらの3つの指摘について、それぞれ詳細に検討することにも意義があると思われるが、ここでは、特に4番目の「住民の実質的な参加」に焦点を絞る。大野=エバンスは、図9のアーンステインの「住民参加の梯子8段階」を取り上げて、住民参加のあり方について検討している。「住民参加」は、原則論では民主主義の重要な要素であると思なされるが、具体的な実行となると、たちまち実現不可能な理想として扱われてしまうことに問題がある。具体的な市民参加を考える際に、真の参加と形式的な参加を峻別するための有効な指標となるのが、このアーンステインの「参加の梯子」であるという。大野=エバンスによれば、アメリカにおいても、住民参加の実際の程度は都市によって、またケースによって相当異なるが、全体としては徐々に参加の梯子の高い段階へと進んでおり、最も低い段階の都市でも「参加不在」に位置するものはほとんどない、と述べている(192~194ページ)。

日本における過去の都市再開発は、そのほとんどのケースが「参加不在」か「形式だけの参加」に分類されるように思われる。しかしながら、中心市街地活性化法の枠組みを用いれば、「パートナーシップ」や「(一部)権限委任」といった「住民の権利としての参加」

まで到達できる可能性は高い。

ところが、松山市、高知市、徳島市などの事例報告の中でも述べたように、「活性化に対する意識が薄い」とか「民間の機運が盛り上がっていない」、「利害対立によってまとまらない」など、住民自身の問題によって、参加のチャンスを喪失しているケースが多くみられるのである。

しかしながら、一般的に住民参加の程度が高いといわれるアメリカにおいても、実は、衰退地域や低所得層の居住地域では、専門的な知識の不足や、衰退による意欲の喪失がともなって、住民の意識は低く、積極的な参加が進まないのが普通である。日米の違いは、これを援助する仕組みがあるかないかということである。アメリカでは地方政府や民間の非営利組織が、こうした地域の住民に対して、組織づくりや資金集め、専門的な知識や技術の提供といった部分で支援しているのである。とくに民間非営利組織（NPO: Non-Profit private Organization）の役割は大きい。なかでも、コミュニティ開発法人（CDC: Community-based Development Corporation）の活動は注目される。CDCの起源は1960年代に遡るが、その活動は、連邦政府による低所得者向け住宅の供給が大幅に削減された1980年代に急速に伸長した。1990年時点で、全米で約2000団体が組織されており、連邦の租税優遇措置や地方政府の支援を受けインナーシティの再開発を積極的に担っている。1980年代には、連邦補助住宅の供給戸数を上回る、年平均約3万戸の低所得者向け住宅を供給したという実績を持つ（「アメリカのコミュニティ開発と政府の役割」226ページ）。

また、フォード財団の寄付をもとにして設立されたLISCという全国組織は、大企業、銀行、他の中小財団など100近い組織をメンバーに、年間総額5億ドルを越える寄付をし、この組織の支部もまた各地域の企業などからの寄付を受け、各地域のコミュニティ組織、住民団体に対して、資金援助や、都市づくりのノウハウについてのセミナーを開催する等の活動をしているという（『都市開発を考える』200ページ）。

日本においても、住民参加を実質的な意義のあるものにするためには、あらかじめ決定された事業計画だけを持ち込むのではなく、専門的な知識と技術を提供し、計画の策定段階からの住民参加を支援する枠組みが必要となる。地方自治体がこれを担うためには、まず自治体自身の専門的な技能を高めなければならないし、そのためには、国や都道府県による地方自治体への支援が必要となる。また、非営利組織がこれを行なうにしても、国による租税優遇措置や自治体の支援がなければ立ち行かなくなる。中心市街地の衰退という現象は、大企業が宅地造成や大規模小売店を郊外に展開をしたことに一因があるが、資本力を持つ営利企業の行動に非営利組織が対抗するためには、行政による優遇措置が必須のものとなるのである。

中心市街地活性化法で与えられた新しい枠組みは、都市再開発のプロセスを、望ましい形に変えていくための端緒に過ぎない。国による、地方自治体や非営利組織への更なる積極的な援助の枠組みをつくるのが近い将来の課題となるであろう。

参考文献

- [1] 石原舜介『都市再開発と街づくり』技報堂出版, 1985年。
- [2] 大野輝之, レイコ・ハベ・エバンス『都市開発を考える』岩波新書 215, 1992年。
- [3] 岡田徹太郎「アメリカのコミュニティ開発における政府間財政関係」坂本忠次ほか編『分権時代の福祉財政』敬文堂, 1999年, 255~269ページ。
- [4] 玉置雄次郎「地方都市における商業の動向」中島信・橋本了一編『転換期の地域づくり』ナカニシヤ出版, 1999年, 152~168ページ。
- [5] 中心市街地活性化関係省庁連絡協議会「中心市街地活性化のすすめ」初版, 1999年。
- [6] 通商産業省産業政策局中心市街地活性化室編『中心市街地活性化法の解説』通商産業調査会, 1998年
- [7] 日本政策投資銀行四国支店「四国大型小売店の出店余地について」, *DBJ Shikoku Research*, No.1, 1999年10月。
- [8] 日本都市計画学会編著『都市計画マニュアル 1-9』ぎょうせい, 初版~第9版, 1985~91年。
- [9] ノッデル, ジェーン, 秋山義則「アメリカのコミュニティ開発と政府の役割」渋谷博史ほか編『日米の福祉国家システム』日本経済評論社, 207~249ページ。
- [10] 橋本了一「瀬戸大橋開通による住民意識の経年変化」井原健雄編『瀬戸大橋と地域経済』勁草書房, 1996年, 137~171ページ。
- [11] 正岡利朗「瀬戸大橋を含む交通基盤整備の地域経済に及ぼすインパクト」井原健雄編, 前掲書, 102~134ページ。
- [12] 矢作弘『都市はよみがえるか—地域商業とまちづくり』岩波書店, 1997年。
- [13] 山上庄一, 後藤孝一, 伊藤憲介「高知城下町の発展と現代都市への過程」, 日本建築学会四国支部地方都市研究委員会高知部会, 1997年3月。
- [14] その他の参考一次資料(各中心市街地活性化基本計画等)
 - 高松市「高松市中心市街地活性化基本計画」(1999年3月)
 - 高松市都市開発部都市計画課「高松市の都市計画」(1998年3月)
 - 香川県・高松市「サポート高松の現況」(1999年3月)
 - 丸亀市「丸亀市中心市街地活性化基本計画」(1999年3月)
 - 善通寺市「善通寺市中心市街地活性化基本計画」(2000年1月)
 - 松山市「松山市中心市街地活性化基本計画」(1999年3月)
 - 新居浜市「新居浜市中心市街地活性化基本計画」(1999年3月)

- 高知市「高知市中心市街地活性化基本計画（概要版）」（1999年3月）
- 高知県土木部都市計画課「高知県の都市計画」（1998年4月）
- 南国市「南国市中心市街地活性化基本計画」
- 徳島市「徳島市中心市街地活性化基本計画」（1999年3月）
- 徳島市開発部都市計画課「徳島市都市計画の基本方針—都市計画マスタープラン—」（1999年3月）
- 小松島市「小松島市中心市街地活性化基本計画」（2000年3月）