

## 圏域に着目した中心都市・中心市街地整備のあり方 —人口減少下の自立的な地域づくりに向けて—

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部

上席コンサルタント 名取 雅彦

### 1. 地域活性化の単位としての圏域

昼間でも薄暗い地方都市のシャッター街は気が滅入る。たとえ夜になり明かりがともっても、人氣がなければなおさらだ。もはや商店主の事業意欲が感じられないせいかもしれないが、地方都市の活性化は重要と認識されていても、中心市街地については存在意義を否定する主張がされることがある。

例えば、2014年6月12日付けの日本経済新聞の社説には、「気になるのは中心市街地をどう位置付けるかだ。すでにシャッター通りになっている商店街の周辺に、他の機能を集めようとしても難しい。むしろ、元の中心部から離れたショッピングセンターなどを核に、機能を集約した方が現実的な場合もあるのではないか。」とある。

実際は、車でしかいけない郊外のショッピングセンター周辺に機能を集約することも容易ではない。しかし、新駅整備の計画がある地域など、実情はさまざまである。こうした多様な地域をどのような判断基準で扱うかを考えさせられる。

中心市街地だけを見ても、その扱いは明確にならない。中心市街地は、存立基盤となっている中心都市及び圏域と経済的に一体の存在であり、それらの状況とあわせて考える必要がある。

特に、地域経済のまとまりとしては圏域が重要である。内閣府「選択する未来」委員会で、2040年に全国約1,800の自治体のうち

523自治体は消滅する可能性が高いというショッキングな報告がされたことは記憶に新しい。しかし、地域経済活性化の観点からは単一地方自治体とあわせて、一体的な経済活動を行う地域のまとまり（圏域）の趨勢をみる必要がある。

都市の圏域については、総務省による「大都市圏及び都市圏（国勢調査における地域区分）」や国土交通省都市・整備局による「都市圏（人口10万人以上で昼夜間人口比率が1以上の都市を核都市として、核都市への通勤通学者が、全通勤通学者の5%以上または500人以上である市町村を含む圏域）」など、さまざまな定義が存在している。

それぞれ特徴があるが、多様な性格を持つ地域の活性化や自立性を考えるためには、雇用のまとまりがわかりやすい。本稿では、圏域を「都市雇用圏」として捉え、その中における中心都市・中心市街地の役割と活性化の方策について考えてみたい。

### 2. 圏域・中心都市の現状と将来

#### 1) 将来的に増加が見込まれる小規模圏域

2002年に金本・徳岡によって提案された「都市雇用圏（UEA：Urban Employment Area）」は、できるだけ実質的な都市圏を把握することを目的として、次の条件のもとで設定した圏域である\*1。

\*1 <http://www.csis.u-tokyo.ac.jp/UEA/index.htm>

- (1)中心都市を DID 人口\*<sup>2</sup>によって設定 (1 万人以上で他都市の郊外都市でないか、郊外都市であっても一定の条件を満たす都市)
- (2)郊外都市を中心都市への通勤率が 10% 以上の市町村として設定
- (3)同一都市圏内に複数の中心都市が存在することを許容

2010 年国勢調査に基づいた実態では、全国には 222 の都市雇用圏が存在し、この中に人口の約 93%が居住する\*<sup>3</sup>。最大は東京で、3,367 万人を擁する。大都市を含め 30 万人以上の規模を擁する圏域が 67(約 3 割)であり、10 万人未満が 68 (約 3 割)、10~30 万人未満が 86(約 4 割)となっている。人口の 83.7%は 30 万人以上の圏域に居住しているが、人口 10 万人未満の小規模な圏域が多数存在していることがわかる。

しかも、将来的には人口が減少するため、さらに小規模圏域が増加する。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口・世帯数」(2013 年 3 月推計)をもとに都市雇用圏別の将来人口を集計すると、人口減少傾向を反映し 2040 年には 4 圏域を除く都市雇用圏で人口が減少する。規模別にみると、「選択する未来」委員会で消滅自治体の条件とされた 1 万人を下回る圏域はないが、5 万人を下回る圏域が 2010 年の 22 から 45 へと倍増する(図表 1)。

年齢別にみると、小規模圏域の方が高齢化の進行が見込まれる。また、消滅自治体のもうひとつの条件である 20~39 歳の女性が 2010 年~2040 年にかけて半減する圏域が 19 ある。人口 1 万人台も 3 圏域あり、将来的に

自立性を維持できなくなるケースがでてくる可能性もあり得る(図表 2)。

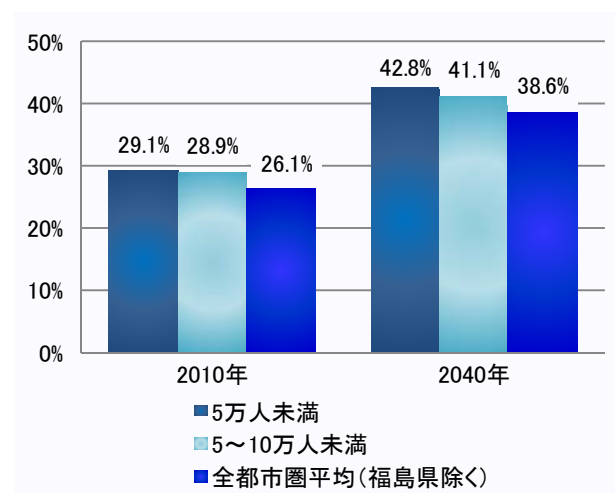
図表 1 規模別都市雇用圏の推移

圏域人口	2010年	2040年	増減
100万人以上	17	12	▲ 5
50~100万人未満	25	20	▲ 5
30~50万人未満	22	18	▲ 4
10~30万人未満	84	74	▲ 10
5~10万人未満	46	47	1
5万人未満	22	45	23
合計	216	216	0

注) 福島県の都市雇用圏を除く\*<sup>4</sup>

出所) 総務省統計局「国勢調査」(2010 年)、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口・世帯数」(2013 年 3 月推計)をもとに NRI 作成

図表 2 都市雇用圏の 65 歳以上人口比率の将来



出所) 総務省統計局「国勢調査」(2010 年)、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口・世帯数」(2013 年 3 月推計)をもとに NRI 作成

地域経済を維持するために自立性を喪失した小規模圏域については、周辺拠点都市の圏域への集約が考えられるが、地理的な条件などから困難なケースも出てくるかもしれない。拠点都市への集約を目指す一方で、集約が困

\*<sup>2</sup> Densely Inhabited District (人口集中地区) は、国勢調査において市区町村の区域内で人口密度が 4,000 人/km<sup>2</sup>以上の基本単位区が互いに隣接して人口が 5,000 人以上となる地区であり、実質的な都市地域の範囲を示す。

\*<sup>3</sup> \*1 に記述のサイトで 1980 年~2005 年の都市雇用圏の定義、統計データが紹介されているが、2010 年ベースの都市雇用圏は公表されていないため、定義に基づいて設定した。

\*<sup>4</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口・世帯数」(2013 年 3 月推計) で市町村別の推計が行われていないため、福島県内の都市雇用圏は対象としなかった。

難な小規模圏域に対しては支援策を検討することも必要になると考えられる。

## 2) 圏域・中心都市の産業構造 —集積規模が大きいほど高次で多様な立地機能—

都市雇用圏・中心都市における職業構造をみると\*5、いわゆるオフィスワーカー（管理的職業従事者、専門的・技術的職業従事者、事務従事者）が圏域の規模に伴い増加する傾向が窺われる。オフィスワーカーが最も多い300万人以上の圏域で約4割、少ない圏域では約3割である。詳しくみると、管理的職業従事者の割合はあまり変わらないが、専門的・技術的職業従事者、事務従事者は、圏域規模が大きいほど割合が高くなる（図表3）。

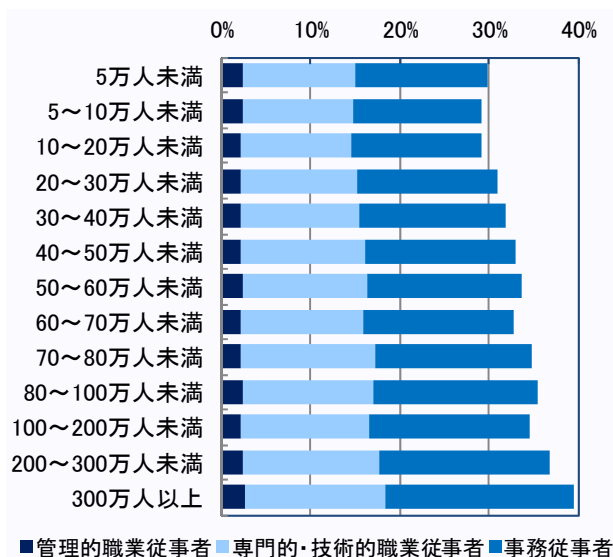
業種別にみると、情報通信業や金融・不動産業、学術研究、専門・技術サービス業などは、圏域規模が大きいほど割合が高くなる。また、県庁や市町村役場職員などの公務従事者は、圏域規模が大きいほど割合が低く、圏域規模の拡大に伴い、民間企業の立地が進みやすいことを示唆する。

立地する業種数は、大規模な圏域ほど多い。経済センサスにおける小分類543業種をみる

と、人口50万人以上の都市雇用圏では概ね8割程度の業種が立地するが、10万人未満の都市雇用圏では5割程度となる。

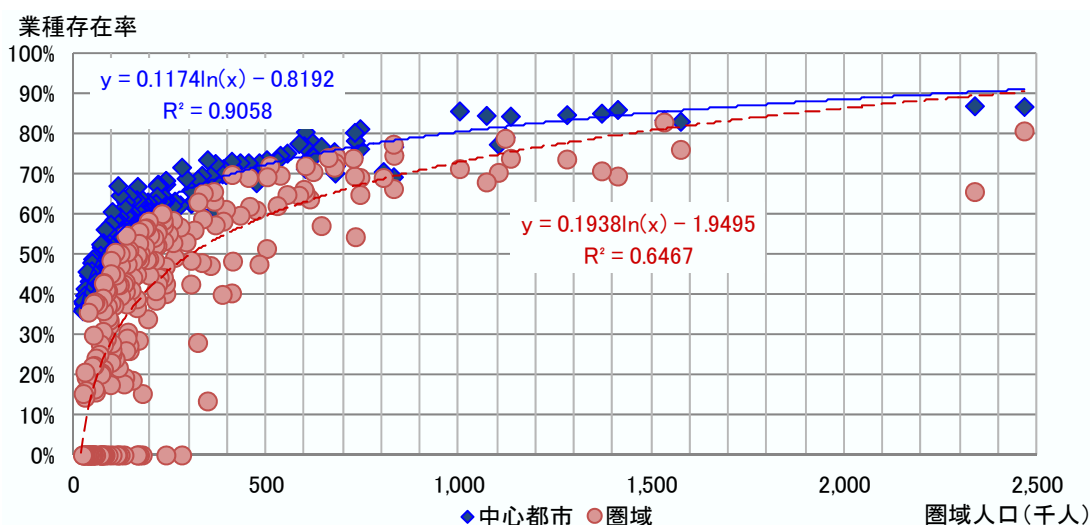
また、中心都市の方が立地業種数は多く、圏域全体に対して至便な中心都市に事業所が立地する傾向が窺われる。特に、規模の小さい圏域でこの傾向が強く、サービス提供の拠点として、中心都市における産業、都市機能立地を進めることが重要である（図表4）。

図表3 都市雇用圏規模別オフィスワーカー率



出所) 総務省統計局「国勢調査『通勤通学編』(昼間ベース)」(2010年)をもとにNRI作成

図表4 都市雇用圏規模別業種カバー率



注) 中心都市のみの圏域は、圏域の業種存在率を0とした。

出所) 経済センサスをもとにNRI作成

\*5 出所は、総務省統計局「国勢調査『通勤通学編』(昼間ベース)」(2010年)

### 3. 中心市街地の現状と変化の兆し

#### 1) 厳しいながらも期待を集める中心市街地

中心市街地は、一般的には中心業務地区（CBD：Central Business District）と呼ばれ、都市の核として、小売業、金融・保険や高次のサービス業、行政機関などの都市機能が集積し、中心都市及び圏域の産業はもとより、中心都市及び圏域外へのサービスを提供する地域のことをいう\*6。中心市街地の集積があって、中心都市は圏域における求心力を發揮できている。

残念ながら、都市雇用圏や中心都市とは異なり、中心市街地は統計情報を完備しておらず、都市及び圏域における位置づけを全国データに基づいて明確にすることはできない。参考として、国土交通省が大都市圏を除く20万人以上の都市を対象に、都市の中心部（3km×3kmの範囲）を調査した結果によれば、この範囲の集積は20～50万人未満の都市の場合、人口が15%であるのに対して、従業者は30%弱とほぼ倍である。また、50万人以上の都市の場合、集積度は若干下がり、人口が約10%、従業者が約20%である\*7。50万人以上の都市で比率が低くなっているのは、政令指定都市にみられるように、この規模の都市では3km×3kmという範囲を越えて副都心が形成されている場合があるためと考えられる。

いずれにしても、中心市街地は人口よりも従業者の比率が2倍程度高く、中心都市及び圏域における雇用の中心的役割を果たしていることがわかる。

ただし、時系列でみると中心市街地をめぐる状況は厳しい。前述と同様の地域を対象と

する調査結果によれば、人口・事業所・従業者のいずれも、絶対数、シェアともに減少傾向を示している。特に、商業機能は、販売額・売場面積のシェアが大きく低下している。また、別の資料では中心市街地内の空き店舗の増加傾向が報告されている\*8。

中心市街地活性化基本計画に定めた歩行者通行量、居住人口、年間小売販売額、空き店舗などの目標について、2012年度末までに基本計画期間が終了した市町村の場合、目標を達成した評価指標は全体の29%にとどまるとの報告がある。特に、販売額や空き店舗率などの「商業振興による活性化」関連の目標達成率は低く、商業振興を中心に、中心市街地は大きな課題を抱えているといわざるを得ない\*9。

一方、住民の中心市街地に対する期待は依然として高い。例えば、「2010年度中心市街地に関する県民意識・消費行動調査」（新潟県）では、「中心市街地活性化が必要」との回答が住民の66.5%に達している。また、高齢化が進む中、日常生活において、「駅や商店街に近く、移動や買い物に便利であること」、「医療や介護サービスなどが受けやすいこと」を重視する傾向が強まっている。一般的に高齢者は、買い物や病院に徒歩で向かう傾向があり、商業施設をはじめとする各種機能を集約し、歩いて暮らせる生活圏を形成することが一層重要になっている。

中心市街地は、商業や業務機能が集積し、地域の雇用を担っている。都市内では地価が高いことから、地元中小企業の資金調達時の担保価値を支え、市町村の主要財源である固定資産税の多寡に影響を与える地域でもある。

このうち税収について、佐賀市、松江市、

\*6 法律上の正確な定義は中心市街地活性化法第2条参照

\*7 国土交通省「中心市街地活性化に関するデータ」（2012年10月）

\*8 経済産業省「中心市街地をめぐる現状と課題」（2012年11月）

\*9 内閣官房地域活性化統合事務局中心市街地活性化推進委員会「中心市街地活性化に向けた制度・運用の方向性」（2013年12月11日）

青森市などでは、面積で 1%に満たない地域から 11~17%の固定資産税が徴収されている（経済産業省「中心市街地を巡る現状と課題」（2012 年 11 月））。また、樋口「地方都市における固定資産税制度の運用実態に関する研究」（2006 年度）は、長岡市における調査をもとに、固定資産税の負担調整の結果、中心部より郊外部における固定資産税負担が低いことから、郊外部への大規模店舗立地が税収に負の影響を招いている問題を指摘している。人口減少や高齢化が進む中、生活者ニーズと相まって、地域経済を支えるためにも、中心市街地への集積の必要性が一層高まっている。

## 2) 大型店等の中心市街地回帰

こうした中、これまで郊外部を中心に立地していた機能が、中心市街地へ回帰する動きが出てきている。

そのひとつが、モール型ショッピングセンターや大型店、スーパーの中心市街地への回帰である。もともと大型店の郊外立地は、中心市街地停滞の元凶といわれてきた。郊外部におけるモール型ショッピングセンター（イオンモールなど）の進出と、それに伴う中心市街地における大型店の撤退、大型店の撤退に伴う中心市街地の通行量減少、近接する商店街の衰退といった負の連鎖である。しかしながら、ここにきてモール型ショッピングセンターや大型店の出店見直しの動きが出始めている。

イオングループの場合、「アジアマーケット」、「シニアマーケット」、「大都市マーケット」、「デジタルマーケット」という 4 つの成長領域へのシフトを共通戦略として挙げている。従来の郊外部におけるモール型の店舗開発に加え、都市の人口集積地や駅前立地での

モール開設が強化される。例えば、岡山駅前に約 25 万㎡、350 店のテナントを持つイオンモールの出店が計画されているが、商業施設だけでなく、岡山放送のテレビスタジオや約 600 席を有するホールなども入居予定である。岡山市周辺地域の調査では、イオンモールに「行ってみたい」という回答が約 8 割を占めた（岡山大学地域総合研究センター「商店街等調査報告書」2014 年 3 月）。岡山市とイオンは、市の更なる活性化と市民サービスの向上に協働して取り組むことを目的とする包括連携協定を締結し、イオンから市内の商店街との共同イベントや PR の検討意向が示されるなど<sup>\*10</sup>、既存集積と相まった新たな核づくりの契機となることが期待される<sup>\*11</sup>。

モール型ショッピングセンターや大型店舗のスーパーのほか、人口が集中する都市の中心部にミニ店舗の出店を進める動きが本格化している。大型店舗にしてもミニ店舗にしても、すべての地方都市が対象というわけではないが、中心都市・中心市街地を含む地域構造の再編の動きとして注目したい。

## 3) 公共施設の立地再編

公共施設の立地にも変化の兆しがみられる。

これまで、県庁・市役所や病院などの老朽化や、駐車場不足に伴う大規模公共施設の郊外立地が、中心市街地の停滞を招いた事例が多数ある。利用可能な用地や地価水準などの事情があるとはいえ、従業者・利用者が多いだけに、こうした機能が失われることが中心市街地に大きな影響をもたらしてきた。なかには中心市街地活性化を推進する一方で、公立病院の移転がその効果を打ち消したケースなど、政策的な矛盾が生じている例もあり、公共施設整備のあり方をめぐる議論を招いてきた。

\*10 岡山ニュースもぎたて！ <http://www.nhk.or.jp/okayama-mogitate-blog/700/154156.html>

\*11 欧米では公共公益施設として運営が困難になりやすいホールなどのコンベンション施設を、ホテル、商業施設とセットにすることにより民間運営に委ねるケースが多数存在する。

しかし、公共施設を中心市街地活性化に積極的に活用しようという取り組みが出てきている。例えば、新潟県長岡市では、2012年に市役所を郊外から都心に移転させ、アリーナとナカドマ（屋根付広場）との複合施設「アオーレ長岡」を長岡駅前にオープンした。アリーナではコンサートやスポーツ大会、ナカドマでは展示会や販売会などが開催されており、2012年度の総利用者数は152万人に達し、集客交流基盤として定着している。2014年度からの第二期計画では、中心市街地で不足していた福祉機能の強化に向けて、長岡駅から1km離れた場所にある社会福祉センターの再開発地区への移転による拠点整備が計画されており、今後の展開が期待される。

さらに、北海道滝川市では、2013年11月に、老朽化していた市立図書館を中心市街地に立地する市庁舎内に移転したことで、施設利用者が倍増するとともに、周辺地域の集客力の向上にも寄与している。今後もこうした動きが続くと見込まれる。

#### 4. 圏域に着目した中心都市・中心市街地の方向

過去の関連指標の推移でみると、中心都市・中心市街地の現状は厳しい。しかし、中心都市・中心市街地が、圏域（都市雇用圏）の産業や都市機能の集積点であることは変わっていない。前述のとおり、生活者の中心市街地に対する期待も高く、ここにきて大型店や公共施設などの機能再配置の機運が高まっている。

さらに、こうした動きに関連して、2014年度に、中心市街地活性化法（4月25日公布、7月3日施行）、都市再生特別措置法（5月21

日公布、3カ月以内に施行）、地域公共交通活性化・再生法（5月21日公布、6カ月以内に施行）が改正された。

今後の地域経済の活性化に資する機能再配置・地域構造の実現に向けて、機運と制度を活用した取り組みを推進すべきである。その際は、自立的な地域づくりに向けて圏域を視野におくことも重要である。

#### 1) 圏域単位の中心都市・中心市街地活性化の推進

地域活性化に資する機能再配置・地域構造の形成に向けた第一の視点は、圏域単位の中心都市・中心市街地活性化の推進である。

人口減少が進むため、これからは地域の核となる中心都市・中心市街地を絞り込み、集約を進める必要がある。集約する際にベースとなるのが地域のまとまりとしての圏域である。本稿で紹介した都市雇用圏などを基本として、できるだけ自立的な経済システムの形成に資する形で、都市のコンパクト化や中心市街地活性化を推進すべきといえよう。

ただし、それぞれの圏域の規模と地域構造には大きな差があるため、それぞれの圏域の状況を踏まえた活性化方策を展開することが重要である。この点で、今回の改正中心市街地活性化法では、地域実態に即して「小さなまち」でも柔軟な活用ができる<sup>\*12</sup>。

長期的には、自立性を失う圏域が増加する可能性がある。拠点を絞り込んだ場合、中山間地域では、中心市街地へのアクセス条件の低下から「買い物難民」が増えることも懸念される。とはいえ、地方都市の活性化を効果的に進めるためには、一定の選択と集中はやむを得ない部分がある。条件不利地域については、宅配便や移動販売などのネットワークを通じて対応することが現実的と思われる。

\*12 内閣官房地域活性化統合事務局 中心市街地活性化推進委員会「中心市街地活性化に向けた制度・運用の方向性」（平成25年12月11日）



## 2) 圏域を視野においた公共施設などの再配置と官民連携による事業推進

改正された都市再生特別措置法では、市町村によるコンパクトなまちづくりの支援に向けて、住宅及び医療、福祉、商業、その他の居住に関連する施設の誘導、それと連携した公共交通に関する施策の推進に資するため、「立地適正化計画」の策定とこれに基づく「都市機能誘導区域」、「居住誘導区域」の指定が可能となる。立地適正化計画は、市町村が策定主体であるが、できるだけ一体の地域として圏域を視野においた機能再配置を検討することが望まれる。

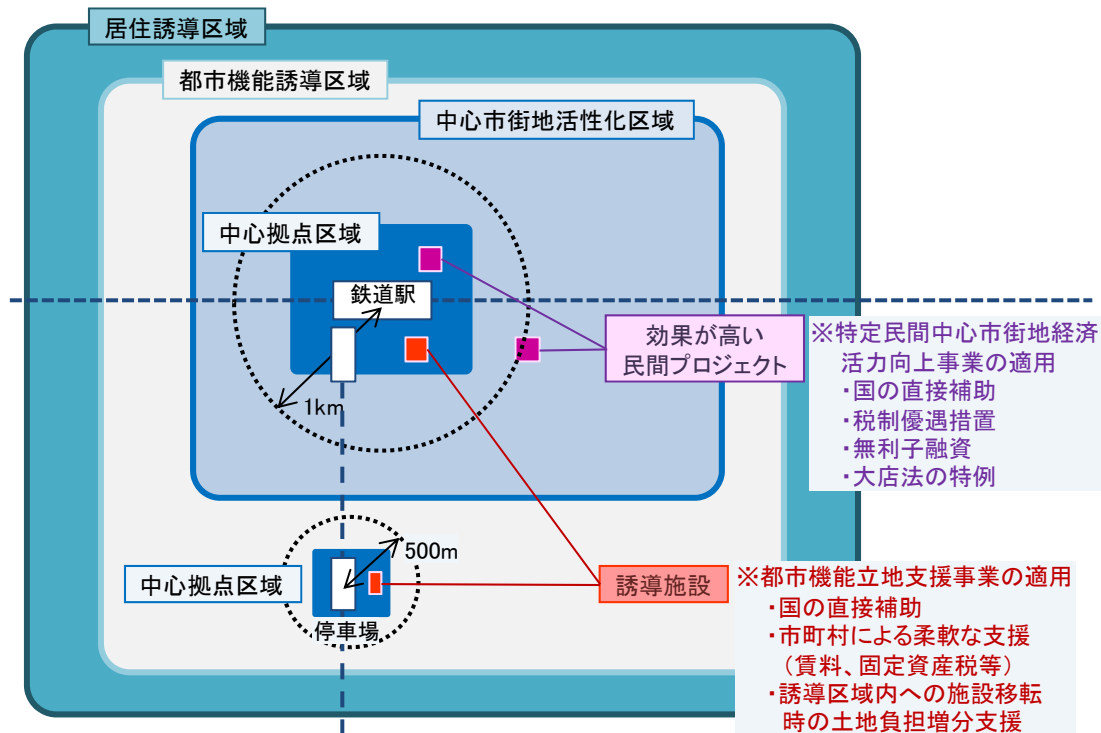
また、事業推進に当たっては官民連携が重要である。都市機能誘導区域では、誘導施設を整備しようとする民間事業者に対して、民間都市開発推進機構による出資や容積率・用途制限の緩和などのインセンティブが提供される。さらに、都市機能誘導区域における事業制度として「都市機能立地支援事業」が創設される。生活に必要な都市機能を都市機能

誘導区域内で、都市再生整備計画区域（中心拠点区域等）にも指定されている地区へ誘導する場合、都市機能を整備する民間事業者に対し、国から直接補助が行われる。

中心市街地活性化法の改正を受けて、中心市街地への来訪者や就業者、小売業の売上高を相当程度増加させるなどの効果が高い民間プロジェクトを経済産業大臣が認定し支援する制度（特定民間中心市街地経済活力向上事業）が創設される。認定事業に対しては、中小企業基盤整備機構による融資のほか、国の直接補助、税制優遇措置などが適用される。同様に、ソフト事業（民間中心市街地商業活性化事業）に対する認定や支援が行われる。

こうした民間プロジェクトの認定や支援の背景には、民間事業者による中心市街地への投資が進まないことが課題という認識がある。具体的な事業の形成に向けて、案件の掘り起こし、官民連携による事業推進に向けた新たな制度の有効活用が望まれる。

図表5 新たな民間事業者支援制度の適用イメージ



注) 各区域の位置及び大小関係は、この他のさまざまな場合が想定される。

出所) 経済産業省、国土交通省資料をもとに NRI 作成

### 3) マネジメント人材の育成

第三の視点として、具体的な事業推進を担う地域のマネジメント人材の育成である。中心市街地活性化には、活性化のための取り組みを企画し、都市開発の現場における権利者調整や、空き店舗・未利用地のマッチングなどを通じて、事業推進に資する調整役が必要な場合が多い。しかしながら、調整役としてのタウンマネージャーに求められる「課題発見力」、「構想力」、「実行力」、「点検力」を備えた人材は、未だに不足しており、タウンマネージャーを常勤で登用しているまちづくり会社や中心市街地活性化協議会も限られている。

そのため、経済産業省では、中心市街地活性化を担う人材育成事業に注力しており、実績のあるタウンマネージャーなどを講師とす

る研修事業を全国各地で開催している。中心市街地活性化に向けたまちづくりの専門家育成のための研修が中心であるが、まちづくりに関心を有する人が広く参加できる「まちづくりオープン会議」などのイベントも開催される予定である。

2014 年度に開催される研修などに関する情報は、弊社が事務局を務める、中心市街地活性化に向けたポータルサイト「街元気サイト」(<https://www.machigenki.jp/>) に紹介される。サイトには研修に限らず、制度・補助金などの政策情報や、さまざまな分野のまちづくりコラム、各地の取り組みなども掲載されている。まちづくりに向けた総合的な情報プラットフォームとしてご参照いただければ幸いである。

図表6 まちづくり情報サイト「街元気」のホームページ



出所) 経済産業省 中心市街地商業等活性化支援業務「まちづくり情報サイト『街元気』」  
(2014年6月20日時点) <https://www.machigenki.jp/>



## 5. 将来的な地域再編に向けて

人口減少や高齢化が進展し、自治体の消滅も懸念されるなか、わが国の地域構造の再編が不可避である。本稿では扱えなかったが、圏域をベースとした国土構造の再編、さらには地方自治体を再編することも必要になるだろう。

そのためにも、自立的な地域経済の単位として、圏域のまとまりをできるだけ維持・強化することが重要である。将来を展望し、圏域のみならず、国土という広域的な視点をもって、中心都市・中心市街地の拠点性の強化の取り組みを推進することが望まれる。

### 〔参考文献〕

- ・金本良嗣・徳岡一幸「日本の都市圏設定基準」『応用地域学研究』(No.7, 1-15) 2002年
- ・樋口秀「地方都市における固定資産税制度の運用実態に関する研究」『研究成果報告書(本編)』2006年度

### 筆者

名取 雅彦 (なとり まさひこ)  
株式会社 野村総合研究所  
公共経営コンサルティング部  
上席コンサルタント  
専門は、国土・地域計画、公共経営 など  
E-mail: m-natori@nri.co.jp