

地方都市における中心市街地への人口回帰の継続可能性と課題（概要）

研究責任者 東京都市大学工学部都市工学科
准教授 中村隆司

1. はじめに

1990年代から、都市における中心市街地の衰退が問題となっている。中心市街地衰退の根本的な原因は、中心市街地の人口や諸機能の郊外流出にある。

しかし、近年では青森市や富山市のようにコンパクトな市街地を形成することにより、中心市街地の活性化を図り人口減少を食い止めようとする施策が見られる。コンパクトな市街地の形成の利点としては、自動車交通に過度に依存しない都市交通システムの構築を通じた地球環境に対する負荷削減、時間的ゆとりの確保による暮らしやすい都市環境の実現、都市経営コストの削減等の効果が期待できることにある。また、高齢者や障害者に配慮したユニバーサルデザインという観点からも重要な要素である。

こうした日本各地の地方都市の中心部が衰退し中心市街地の活性化がまちづくり担当者の重要な課題と認識されている一方で、中心市街地にマンションが進出し人口が中心市街地に回帰している都市も近年散見される。

そこで本研究では、2010年3月時点に2006年の改正中心市街地活性化法に基づく中心市街地活性化基本計画に認定されている100都市のうち人口10万人以上40万人以下で大都市近郊でない都市を対象とし、中心市街地への人口回帰の動向を確認した上でその継続可能性と課題を分析するもの

である。

2. 調査対象都市

調査対象都市は、2010年3月に中心市街地活性化基本計画に認定されている100都市のうち、人口10万人以上40万人未満で3大都市圏外の表-1に示した34都市とした。

なお、1998年の旧法に基づいて、2006年8月末時点で全国1,843の市町村中、627の市町村（約34.0%）が既に基本計画を作成しており、本研究で取り上げた都市は西条市を除き全て2006年の改正前の旧法に基づいた計画を策定している。

3. 中心市街地の選定

中心市街地の範囲をどのように設定するかは、必ずしも容易ではないが、国勢調査等の統計上の利用可能性からは、メッシュ統計を用いる方法と町丁目単位で設定する方法が考えられる。しかし、メッシュ単位では実情と差異を生じてしまうこと、さらに、中心市街地活性化施策等との関連分析のしにくさを考慮し、本研究では、各市の中心市街地活性化基本計画で定義された中心市街地を利用することとした。この指定例について、図-1に福島市、図-2に長岡市の例を示した。福島市が中心部住宅地域を含め広めに設定しているのに対し長岡市が中心部の商業系用途地域の範囲に限定

的に設定しているというように、都市によってその範囲設定の採り方に大きな差異もみられるが、長岡市も含め各都市の中心市街地活性化基本計画に居住人口を増加させるという目標がかなり設定されていること、各種の施策が現実的にこの範囲で実施されていることも考慮して、本研究では中心市街地活性化基本計画で定義された中心市街地を利用した。

4. 中心市街地への人口回帰の実態

町丁目毎の平成12年(2000年)及び平成17年(2005年)国勢調査データを元に中心市街地に該当する町丁目を特定し集計した結果を表-1に示した。この結果から34都市の中心市街地における人口が増加している都市は、帯広市、青森市、盛岡市、福島市、長岡市、藤枝市、山口市、西条市、久留米市、別府市、八代市の11市となる。さらに、相対的に実質的市街地であるDIDの中で中心市街地の人口比率(中心市街地/DID人口)が増加している都市は、帯広市、青森市、盛岡市、長岡市、藤枝市、山口市、別府市、八代市の8市となる。ただし、この点については、帯広市や青森市、和歌山市はもともと中心市街地の人口比率は1%台であり、そうした状況の中で0.1%程度の値で区分することの問題も孕んでいる。

このような問題があるとしても、中心市街地で人口が増加しそのDIDの中での人口の比率も増えている人口回帰現象が明確な都市としては、両方に該当している、帯広市、青森市、盛岡市、長岡市、藤枝市、山口市、別府市、八代市の8市が挙げられる。

また、中心市街地で人口が減少となったものの減少率が5%に満たない微減の都市としては、山形市、長野市、沼津市、鳥取市、米子市、唐津市、諫早市が挙げられる。さらに、DID人口の減少より中心市街地の人口の減少数が少なかった都市としては、小樽市、弘前市、八戸市、石巻市、富山市、高岡市、福井市、飯田市、和歌山市、松江市、下関市、諫早市を挙げることができる。

これらの観点からだけみれば、34都市中27市が何らかの形で挙げられることになる。

そこで、ここで取り上げた10-40万人規模の地方の拠点となっている地方都市では中心市街地への人口回帰もしくは人口維持の兆候が現れてきていると言える。



図-1 福島市の中心市街地活性化基本計画の中心市街地

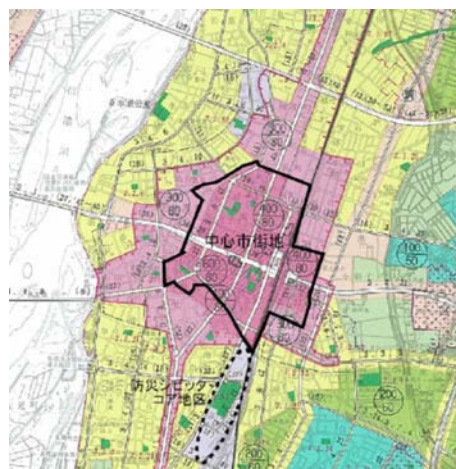


図-2 長岡市の中心市街地活性化基本計画の中心市街地

5. 中心市街地への人口回帰の要因と今後の展望

5-1 マンション立地の増大

このような中心市街地における人口回帰の要因としては、①中高層共同住宅（マンション）の増加と②戸建て住宅の建築が考えられる。このうち、①マンション立地について、盛岡市及び福島市の建設年別の立地状況を図-3と図-4に示す⁽¹⁾。

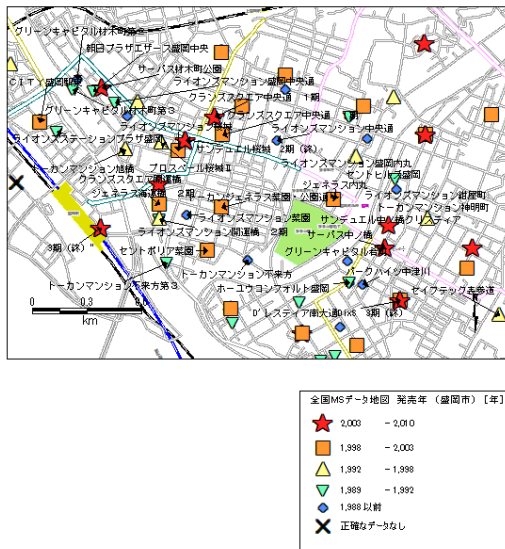


図-3 盛岡市の立地年別マンション立地

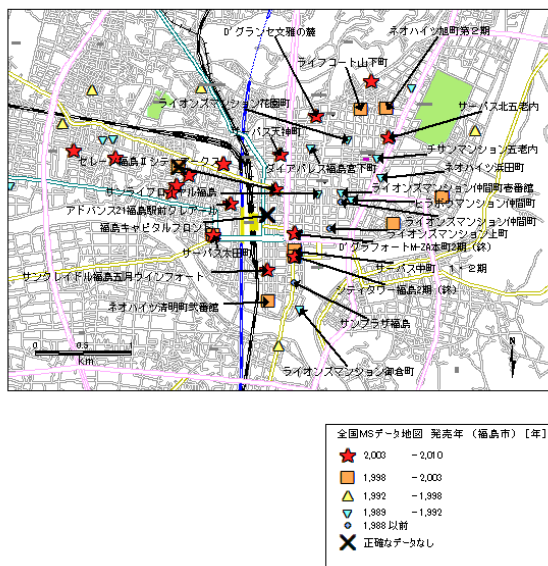


図-4 福島市の立地年別マンション立地

②戸建て住宅の立地については、例えば、福島市の2011年公示地価地点（福島1）を例に試算すると、68500円/m²(342m²)とされており、仮に2分割して住宅を建設した場合、171m²×68500=1171万円+建物2000万円=約3000万円となり一般的なファミリー層にとっても決して困難な額でない。1997年築の中古住宅ではあるが、実際に中心市街地内の仲間町で敷地面積132m²、建築床面積162m²（6SLDK）の戸建て住宅が2290万円で販売されている例がある。

5-2 マンション立地の背景

このようなマンション等の立地の背景には、①遊休地の存在、②地価の下落、③中心市街地への住宅需要の存在が考えられる。

1) 遊休地の存在

中心市街地には、国鉄民営化さらに近年の経済状況も反映して、大規模遊休地が存在したことがマンション立地の要因に挙げられる。中心市街地では、旧国鉄用地に加え、駅周辺の工場移転、大規模店舗の移転、従業員施設（社宅等）の処分によって大規模な遊休地が存在することとなった。旧国鉄用地についてみると、盛岡市では、旧国鉄盛岡工場跡地が再開発用地となっており、福島市でも福島駅東口北側の跡地が2007年になって17階建てのマンション複合施設として完成している。大規模業務施設や公益施設については、一般に「市役所は比較的市中心街地に立地しているが、文化施設、病院、高校・大学は郊外部での立地が多くなっている。また、市役所は1970年代において、病院、文化施設は1980年代以降にそれぞれ郊外に移転している例が多

い。」¹⁾とされる。盛岡市についてみれば、1957年に地裁、県庁、市役所、県警等官公庁の中心部での集中立地を行い中心市街地での集積性は高いが、医療施設は、岩手科大学附属病院や県高度救命急センターが2004年に一部移転し今後さらに移転を予定している。福島市についてみると、中央卸売市場の移転(1974年)、福島大学の移転(1981年)、福島医科大学・同付属病院の移転(1987年)の後、1990年代以降は、福島駅周辺の大規模商業施設や金融機関店舗が撤退した²⁾。

さらに、個人住宅等の空地化も進んできた。この要因としては、「戦後の家族構成の典型と考えられた「夫婦と子どもからなる世帯」は減少傾向にある一方、「夫婦のみの世帯」は急増しているなど家族構成の多様化が進み、夫婦と子どもからなる核家族世帯は、今や家族構成の典型ではなくなりつつある。」³⁾という全国的な状況の中で、中心市街地においても子供世代の分離と親世代居住者の高齢化、さらに単身化が進んだ上で介護施設への転居で空屋化する、あるいは子供世代が相続後空屋化するという事態が生じている。

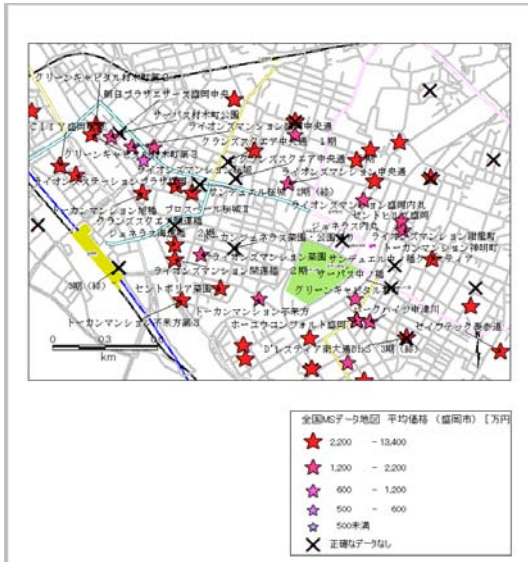
中心市街地の遊休地の存在については、「中心地でのまとまった土地の取得は難しくなってきた」という分析も存在しているが、個人住宅等の空地化は今後も継続する可能性が高いという見解もあり⁴⁾、「商業の衰退とともに、空洞化問題(シャッター通り、空き店舗・空き地化、建物の老朽化)」が一般的課題とされ⁵⁾、この点からも中心市街地においては土地の取得可能性は存続していると考えられる。

2) 地価の下落

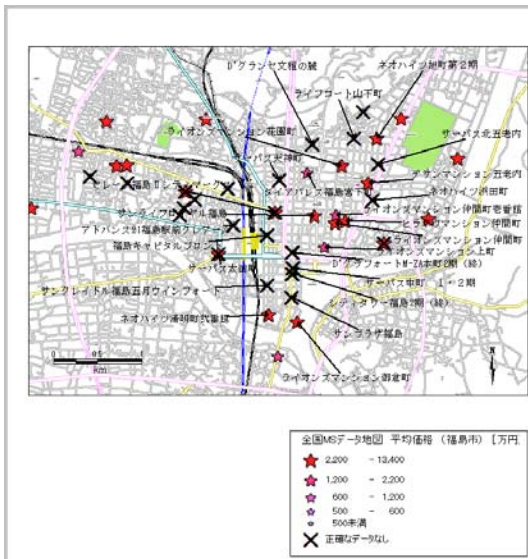
表-2に示したように中心市街地の中で最高価格の2000年から2005年の公示地価地点の変化を見ると全市で下落している。その結果、図-5、図-6に盛岡市と福島市について示したように⁶⁾1000万円台から2000万円台のマンションが各市ともに多く建設されており、地方都市の一般的な世帯でも購入可能なものとなっている。

表-2 中心市街地の地価の変化

商業地最高額地点所在地	商業地の地価最高額地点価格(円)	地価変動(円)	下落率(%)
帯広市西1条南10丁目1番2外	H12 310,000 H17 138,000	-172,000	-55.48387097
小樽市福穂1丁目4番5番1外	H12 265,000 H17 132,000	-133,000	-50.18867925
青森市新町1丁目13番4外	H12 740,000 H17 340,000	-400,000	-54.05405405
弘前市大字駅前2丁目2番1外	H12 494,000 H17 201,000	-293,000	-59.31174089
八戸市大字十三日町25番1	H12 620,000 H17 251,000	-369,000	-59.51612903
盛岡市大通2丁目13番30外	H12 945,000 H17 559,000	-386,000	-40.84656085
石巻市鎮銭場57番7	H12 178,000 H17 100,000	-78,000	-43.82022472
山形市十日町4丁目597番9外1番	H12 670,000 H17 278,000	-392,000	-58.50746269
鶴岡市末広町6番14	H12 164,000 H17 92,000	-72,000	-43.90243902
福島市本町27番1外	H12 388,000 H17 165,000	-223,000	-57.4742268
長岡市大手通1丁目4番3	H12 950,000 H17 398,000	-552,000	-58.10526316
上越市本町5丁目115番地	H12 280,000 H17 164,000	-116,000	-41.42857143
富山市桜町2丁目1番5	H12 965,000 H17 415,000	-550,000	-56.99481865
高岡市宮脇町字吉田1003番1外	H12 480,000 H17 195,000	-285,000	-59.375
福井市大手2丁目2002番	H12 1,040,000 H17 402,000	-638,000	-61.34615385
長野市南千歳1丁目28番1外	H12 1,500,000 H17 575,000	-925,000	-61.66666667
上田市中央1丁目5150番地口-1外	H12 428,000 H17 172,000	-256,000	-59.81308411
飯田市中央通り4丁目51番	H12 252,000 H17 131,000	-121,000	-48.01587302
沼津市大手町5丁目57番2外	H12 800,000 H17 404,000	-396,000	-49.5
藤枝市駅前2丁目7番35	H12 305,000 H17 156,000	-149,000	-48.85245902
掛川市中央2丁目5番9	H12 185,000 H17 124,000	-61,000	-32.97297297
和歌山市友田町5丁目50番	H12 833,000 H17 531,000	-302,000	-36.2545018
鳥取市栄町764番地、(H12)710番地(H17)	H12 750,000 H17 335,000	-415,000	-55.33333333
米子市角盛町1丁目27番8	H12 420,000 H17 210,000	-210,000	-50
松江市朝日町字伊勢宮476番7	H12 731,000 H17 350,000	-381,000	-52.12038304
山口市米屋町35番	H12 342,000 H17 170,000	-172,000	-50.29239766
下関市竹崎町2丁目190番2外(H12)、同4丁目30番3(H17)	H12 915,000 H17 270,000	-645,000	-70.49180328
西条市大町字新町1686番地10	H12 178,000 H17 95,500	-82,500	-46.34831461
久留米市東町32番2	H12 865,000 H17 385,000	-480,000	-55.49132948
唐津市呉服町1807番1	H12 203,000 H17 125,000	-78,000	-38.42364532
諫早市栄町1番2	H12 419,000 H17 166,000	-253,000	-60.38186158
別府市北浜1丁目777番1	H12 500,000 H17 200,000	-300,000	-60
八代市本町2丁目4番75	H12 184,000 H17 115,000	-69,000	-37.5
沖繩市胡屋1丁目1390番1	H12 277,000 H17 148,000	-129,000	-46.57039711



図一 5 福島市の価格帯別マンション立地



図一 6 福島市の価格帯別マンション立地

3) 中心市街地への住宅需要

このように遊休地が存在し地価が下落している状況の中で中心市街地での居住を希望する世帯が存在していることが中心市街地への人口回帰の要因となっている。「高齢化の中で中心市街地への潜在的な居住希望の存在」が指摘⁴⁾されるが、内閣府の「住宅に関する世論調査(2004年11月)」において、居住希望地を「街なか」か「郊外」で尋ねた結果では、「郊外」(65.1%)が「街なか」(29.6%)の倍以上の差となっている。

東京都区部では街なか居住希望者が郊外居住希望者を上回るが、その他は都市規模が小さくなるほど、郊外居住希望者が多い。中都市(人口10万人以上で政令指定都市以外)で31%:62.4%であり、年齢階層別に見ると高齢者で高いわけでもない(1:2の比率)。この点については、山口市の分析において、「これらの(中心市街地の)マンションに居住する人たちの年齢層はあまり偏ってなく、まちなかのマンションを選択する理由として、郊外に居住する高齢の人が戸建て住宅を維持するのが困難になってくことや、若い世代の人でも利便性を重視することなどが考えられる」という市役所の見解も紹介されている⁶⁾。

このような中で、実際にどの程度の需要がまちなか居住にあるのかを明確に示した点で借上市営住宅の実施が果たした意義は大きいとする指摘もある²⁾。この借上市営住宅については、中心市街地では、帯広市(まちなか:177戸)、青森市(中心市街地:40戸)、福島市(中心市街地:123戸)で実施されており、これらの都市以外にも一般化している。

5-3 マンション立地の課題

このようなマンション等の立地によって地方都市中心市街地への人口回帰の兆候が現れて来ているが、このマンション立地にも、①マンション自体の問題、②マンション供給と住み替えの持続性という点で課題も存在している。

1) マンション自体の問題

マンション自体の問題としては、先ず駐

車場の確保という機能上の問題がある。世帯当たり自動車保有台数は 2006 年に全国で 1.11 台であるが、地方都市では、例えば、長岡市で 1.55、藤枝市で 1.56 台、福島県 1.52 台等となっており、1 世帯に自動車 2 台保有は普通の状況であるが、マンション敷地内にこれに見合った駐車場を確保することは困難な状況にある。

また、マンション自体の管理とその周辺地域との関係に関しては、2008 年国土交通省マンション総合調査によれば、居住者の高齢化の進展、居住者のマナーが問題とされるとともに、管理組合への無関心、さらに、マンション周辺地域コミュニティとの関係が疎遠であるという指摘もある⁷⁾。

さらに、中心市街地に立地するマンションの形態としての課題もある。中心市街地に立地するため周辺が商業地域である場合が多いが居住機能の面を重視すればどうしても周辺の商業地とは無縁な閉鎖的な形態を採ることが求められ、商業地域としての一体性を損なうものになってしまう。この点については、福島市に関して、「・・・すごく閉鎖的です。やっぱり商店街なのだから商店にしてくださいよ。設計者が開発者に対して、ここは商店街だから商店にしたいと言っても、下に商店を入るとマンションの価値が下がってしまうからこういうものにしておきたい」⁸⁾という指摘もある。商業地区に立地する建物として 1 階部の商業利用を促す施策の必要性もある。商業地区に立地する建物として 1 階部の商業利用を促す施策の必要性もある。

マンションの景観への配慮も重要である。近年立地しているマンションは、中心市街地の従来の一般的な建築物の高さより高い

物も少なくない。図-7 は福島市中心部に立地するマンションを立体的に示した物であり、図-8 は、近年マンション立地の進んでいる盛岡城址から南側の状況を鳥瞰したものである。近年のマンションがかなり景観上目立つ物となっていることがわかるが、この点について福島について実見する限りは必ずしも問題を感じないが、福島市に関して「マンションの乱立による景観の変化」として批判的に捉える意見も存在している⁸⁾。この点については、特にそれぞれの都市の重要な眺望の確保が課題とされている。福島市についてみれば、「信夫山の眺望確保(まちなかから、重要な地点から)」、「阿武隈川への眺望」、「歴史的雰囲気が残る地区の景観保全」が課題⁸⁾であって、2001 年に福島市景観条例を制定している。盛岡市についても、図-9 に示したように、2009 年に盛岡市景観計画が策定され、特に盛岡城址からの重要な眺望については、眺望景観保全地域とされ建物等の高さが規制されることとなった。

2) マンション供給と住み替えの持続性

中心市街地への人口回帰がマンション建設に依存している面は大きいですが、これが今後も継続するのか、あるいは、既存マンションの住み替えが進んでいくのかが、今後の中心市街地への人口回帰・維持の課題となる。マンション建設のための用地については、大規模遊休地減少の指摘もあるが個人住宅・商店等の転用可能性は存続していることは、5-2 の 2) 節で触れたが、実際の新規マンション建設は停滞している。表-3 に示したように、全国的に 2006 年の 238614 戸をピークに以降は減少してお

り、地方圏でも同様に2010年は2006年の2割強にまで減少している。また、空室率も全国的に増加しているが、表-4に示したように、2000年から2005年の間に、青森市、盛岡市、福島市、長岡市、藤枝市、山口市、別府市及び八代市の8市のうち長岡、藤枝を除き空室率が増加している。地価の下落状況の中で、販売価格及び転売価格が下落して再販できず、空室が増えマンション建設も停滞しているという事態が進行していると考えられる。

中心市街地の人口が維持されるためには、年齢階層別人口構造と其の変化も問題になる。表-5に示したように、2000年から2005年の変化を見ると、マンションを含む中心市街地での後期高齢者はどの都市でも増加しているが、65才未満については、都市によって動向はかなり違う。例えば、盛岡市では、15才未満及び65～74才人口を除けばどの年齢階層でも増加しているのに対し、福島市では、15才未満と後期高齢者でのみ増加している。一方藤枝市では全ての年齢階層で増加している。山口市については、15才未満と後期高齢者で増加となっており、市役所の分析としては、「(中心市街地の)マンションに居住する人たちの年齢層はあまり偏っていない」という見解も紹介されている⁹⁾。後期高齢者が増加し空室率が増加する中で、住み替えが機能することが重要であるが、マンション居住そのものについては、高齢者のみが希望しているわけではない¹⁰⁾という観点から住み替えシステムを構築していく必要がある。なお、中心市街地のマンションでは、中心市街地内からの移転も多くマンション周辺で人口が減少するという事例も紹介さ

れている⁹⁾。

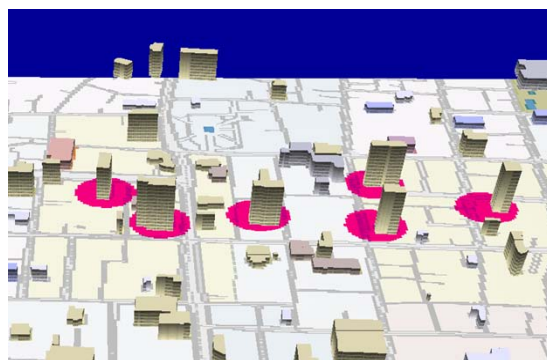


図-7 福島市のマンション立地と景観³⁾

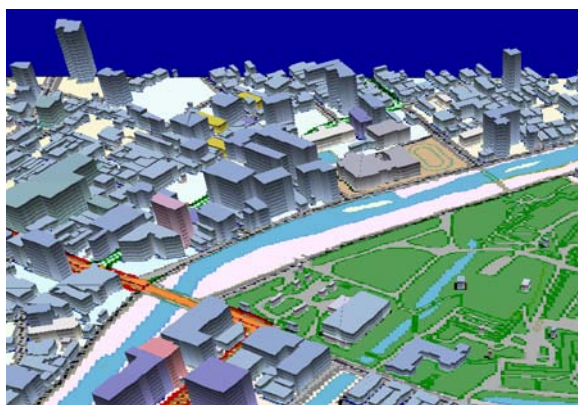
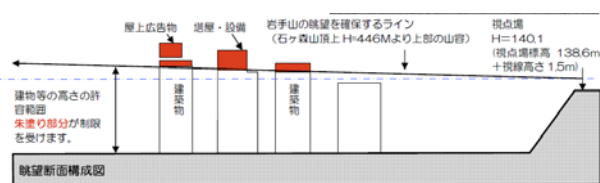


図-8 盛岡城址から南方向への鳥瞰図³⁾



出典：盛岡市資料

図-9 盛岡市眺望景観保全地域の規制

表－3 マンションの建設戸数⁽⁴⁾

	17	18	19	20	21	22
全国	229352	238614	168918	182555	76678	90597
地方	46951	53333	35985	35656	13659	12266
青森	313	168	89	237	0	0
岩手	718	748	405	383	54	160
福島	653	665	521	619	86	182
(参考)福島市	214	299	49	0		
新潟	1137	1968	835	1001	105	58
静岡	2439	2191	3974	2694	1232	1001
山口	1402	1309	679	554	414	381
大分	893	782	852	992	172	353
熊本	1045	1570	959	658	822	134

表－4 住宅の空室率⁽⁴⁾

		住宅空室率	
青 森 市	H12	12.54	
	H17	13.89	
盛 岡 市	H12	12.92	
	H17	13.88	
福 島 市	H12	11.62	
	H17	13.47	
長 岡 市	H12	12.05	
	H17	11.47	
藤 枝 市	H12	9.51	
	H17	8.52	
山 口 市	H12	12.72	
	H17	13.72	
別 府 市	H12	15.95	
	H17	16.46	
八 代 市	H12	9.71	
	H17	11.07	

表－5 年齢階層別人口変化(2000～2005)

年齢階層	15歳未満	15～64歳	65歳以上	65～74歳	75歳以上
青森	-21	52	150	24	126
盛岡	-88	33	150	-35	185
福島	125	-21	137	-194	331
長岡	-46	-82	135	-48	183
藤枝	116	475	445	108	337
山口	27	-57	-22	-85	63
別府	3	67	176	-2	178
八代	-1	-33	47	-59	106

注) 国勢調査に基づく町丁字別データを元に中心市街地に該当する町丁字を集計

参考文献

- 1) 社会資本整備審議会答申、人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について(答申)補足説明資料、2006.2
- 2) みずほ総合研究所、福島県の地域活性化の取り組み、みずほ地域経済インサイト、2007.8
- 3) 1998年厚生白書
- 4) 福岡県のマンション建設動向ー建設地が中心地から周辺へと広がるー、福銀調査月報、2006.9
- 5) 地方都市の空洞化の進む中心街のまちづくり会社による再生事業の支援についてー中心街再生事業支援ー、経済産業省商務流通グループ中心市街地活性化室、2009.1
- 6) 是川晴彦,山口市中心市街地の実態と活性化政策,山形大学紀要(社会科学)第40巻第1号,2009
- 7) 今西一男「地域自治組織から見た地方都市におけるマンション立地ー福島市を事例にー」、日本建築学会大会学術講演集、2008.9
- 8) 福島市、福島市平成20年景観セミナー報告書、2008
- 9) 熊木雄一・中井検裕、地方中心市街地のマンション建設が周辺住宅地域に与える影響に関する研究、東京工業大学修士論文概要、2008

補注

- (1) 不動産経済研究所資料によりユー・ディ・エス加工のデータを使用して作成したものである。

- (2) 福島市役所に在職していた紺野浩氏より示唆を得た。
- (3) ゼンリン Zi11(2009)による。
- (4) 住宅・土地統計調査により作成した。