特集【論説】 少子高齢化社会の不動産利用

中心市街地の高齢化と空洞化

Aging and Being Emptiness at Central Area in Local City

Bunpei NAKADE : Nagaoka University of Technology, Professor

中出 文平*

1. はじめに

今特集「少子化高齢化の進展と不動産利用」の中で、地方都市の中心市街地の空洞化を居住者の高齢化との関係で考えてほしい、と依頼された。

地方都市の中心市街地の衰退に関しては、10年以上前から大きな問題とされ、平成10（1998）年に中心市街地活性化法が施行された。基盤整備、周辺地域とのネットワーク形成、魅力ある商業集積、居住環境整備、公益施設整備、ソフト施策への支援などが施策として盛り込まれたが、中心市街地の実情を的確に把握した上で、明確な方向性を持って事業を展開する必要があったにも関わらず、中心市街地に関連する事業を単に寄せ集めて運用することに留まり、有効な対策とはならなかった。その後、病院や学校、市役所等の都市機能の拡散、大規模集客施設の郊外立地、居住人口の拡散、これらへの対策が不十分だったという反省を踏まえて、平成18（2006）年に同法は改正された。改正によって、国による「選択と集中」の強化が図られるとともに、民間主導の多様な主体が参画するように中心市街地活性化協議会が法制化された。商業等の活性化、都市機能の集積促進、街なか居住の推進に関する支援措置も拡充され、街なか居住の推進では、中心市街地共同住宅供給事業の創設、街なか居住再生ファンドの拡充などが行われた。

しかしながら、従来の居住者のうち若年層、世帯形成層の多くが郊外に流出する一方で、高齢者層は残留することが引き起こす問題に関しては、きちんとした議論がされてきてはいない。そこで、市街地更新が停滞していることも含めて、物的、非物的、両方の新陳代謝が低下していることによる問題を、本稿では論じることとする。

2. 中心市街地の居住構造の変化

既に10年以上前に筆者は、『地方都市の場合には、中心市街地の問題は、中心部の商業活動の衰退、夜間人口の減少、従業者数・昼間人口の減少などが絡みあったものとして考える必要がある。』、『地方都市での特徴的な要因として、地方では近年まで続いてきた多世代居住の形態から急速に核家族居住へと変質する中で、郊外で開発された住宅地へと成長世帯が転出していること、地元で高等教育機関が不足していることや魅力的な就業先が少ないことで、大都市圏へと若年層が転出していること、を挙げることができる。』と指摘してきた⁽¹⁾。さらには、『地方都市の中心市街地は、基盤整備の有無に関わらず、狭小な敷地もしくは町屋形式の間口奥行比の大きな敷地が多数を占める市街地が多い。そのため、中心市街地では建物更新が進まず老朽家屋が増大するとともに、多数の居住者がより良い住環境を求めて転出していくことになる。また、都心居住を望んで新規参入を希望する世帯

があったとしても、周辺部と較べて相対的に高い地価がそれを阻む場合が多い。もちろん、中心市街地に対する中高層マンションの供給が皆無なわけではないが、地方都市では持家化とはほとんど戸建持家の取得と同義であるため、分譲マンションは少なく、多くは賃貸マンションであり、家族世帯が定住を志向して居住する器としては満足なものとはいえない場合が多い。こうして、市全域の人口は微増もしくは平衡であるとしても、中心市街地の人口減少が著しく、地域的な人口構成が大きく変わっている都市が多い。』として、空洞化の状況を示した。その後の10年で、多くの地方都市では分譲マンションが立地するようになり、状況に若干の変化が生じてはいる。

しかし、高齢化の進行とそれに深く関連する空洞化に歯止めが掛かっているわけではない。例えば、筆者の大学が立地する長岡市―新潟県の第二都市で典型的な地方都市の一つ―でみると、既成市街地と見なせる昭和45（1970）年DIDの人口は平成7年の65.20千人から平成12年の62.02千人、平成17年には61.95千人と減少している（図－1）。その一方で、65才以上人口は、11.88千人、13.45千人、15.05千人と増加している。高齢化率をみると、分母となる人口が減少する中で、分子となる高齢者人口が増加していることから、18.2%、21.7%、24.3%と急激に上昇している。

用途地域に商業地域が指定されている中心市街地（活性化法での指定範囲と同等の33町丁目）に限ってみると、人口は10年間で7.40千人から6.75千人、65才以上人口は1.47千人から1.69千人、高齢化率は20.0%から25.1%と、既成市街地全体より先鋭的な状況となっている。さらに、平成7年以降に共同住宅が建設された15町丁目と建設されていない17町丁目（1町丁目は病院閉鎖という特殊状況故、除外）に分けて、人口と高齢者人口を見たのが右のグラフである（図－2）。まず、高齢化率の推移を較べると、共同住宅立地の有無によらず、

図－1：長岡市の市街化区域, 1970DIDと中心市街地

図－2：共同住宅立地の有無別の人口推移（中心市街地）

3時点で確実に高齢化率は上昇している。しかし、その内容が異なることを人口の推移から見て取れる。共同住宅が立地した町丁目の総人口は、平成7年から12年にかけて減少した後、増加に転じ、その一方で高齢者も増加している。共同住宅に周辺から様々な年齢層が流入しているということであり⁽²⁾、分母を保つ中で分子が増加したことによって、高齢化率が上昇している。一方、共同住宅が立地しなかった町丁目では、人口が継続的に減少する一方で、高齢者人口がほぼ一定であることから、分母が小さくなり、高齢化率が上昇しているのである。共同住宅が立地した町丁目であっ

ても、新規に共同住宅が供給された部分を除けば、同じ現象が生じていると考えて良い。

3. 空洞化の進行

長岡技術科学大学都市計画研究室では、中心市街地の空洞化に関して、特に屋外平面駐車場の増加を問題視して、継続的に研究を進めている。嚆矢となる研究は、長岡市を対象に1980、1990、2000年の3時点で、既成市街地（1970DID）での駐車場の変化を調べたもので⁽³⁾、その後、多くの研究者が同様の知見を他の地方都市で示している。この研究では、敷地数ベースで3時点とも駐車場であったものは全体の20%に過ぎず、20年間に他用途から駐車場へ変化した敷地が全体の2/3を越える事を確認している。抽出町丁目での面積ベースの集計では、20年間に2.5倍に増えたこと、可住地面積の1/3を占めるまでになったこと、を指摘している（図－3）。また、その後の研究で、多くの地方都市で人口規模に関係なく、中心市街地に集中して平面駐車場が立地する状況を指摘した⁽⁴⁾。

多くは住宅や店舗・事務所からの転用であり、人口減少や諸機能の衰退につながっている。また、所有者の多くが同町内に居住し、衰退に懸念を示しながらも、積極的に駐車場を経営している。地権者が平面駐車場を選択し、そのまま保有し続けるのは、小規模な敷地では駐車場が他よりも収益性が高く、早急に土地を利用する必要もないためという理由を明らかにしている。敷地の固定資産税が捻出されれば良いとする場合も多々ある。

中心市街地では平面駐車場が無秩序に散在しており、高容積率が指定されているにも拘わらず、利便性の高い土地を有効に利用できていない。それが中心市街地全体の衰退にも大きく影響している。また、駐車場からの利用転換は少なく、これまでの傾向から、今後も、中心市街地の人口減少の進行に伴って、平面駐車場の増加が懸念される。つまり、中心市街地の居住者が高齢化し、その後、

図－3：詳細検討地区の駐車場敷地面積変化（ha）

生死にかかわらず居住継続されなくなった場合に、有効な利用がなされず、駐車場化が進むのである。

4. 空洞化の背景

中心市街地衰退の背景として、モータリゼーションの進展、商業集積の魅力の低下に加えて、高地価と権利錯綜による土地建物の流動性阻害も挙げられていた⁽⁵⁾。権利関係が錯綜した土地・建物は権利の移動が行われにくく、また近隣に居住していない地権者（不在地主）の土地・建物も、開発の際の阻害要因の一つだと考えられている。

今までみてきた長岡市の中心市街地の場合は、戦災復興土地区画整理事業が施行されており、他都市と違って都市基盤が整備されていることから、権利関係が調整されていると考えられる。そのため、他都市と較べると比較的単純な権利関係が多いとも考えられるが、事業が完了してから40年以上経っても約半数の単純な権利関係が存在することが明らかとなっている⁽⁶⁾。また、土地権利者、建物権利者ともに、長岡市内に住所を置く地権者が多く、不在地主は、土地・建物ともに2割に満たなかった。ただし、近年の権利移動では相続が多く、今後は不在地主が増加する恐れがある。

このことから、権利関係が複雑でなくても、空洞化は進展していることがわかる。この点について、家屋の更新という別の視点から、平成12～18年度の建築確認申請を用いて、中心市街地内の新築家屋分布を調べた（図－4）。建築活動率は、同期間の新築延床面積を平成12年度の課税延床面積で除したものとしている。旧長岡市全体の年建築

活動率 1.3% に対して、中心市街地は年平均 0.5% (7 年間で 3.3%) に留まっており、建築活動は相対的に低水準である⁽⁷⁾。中心市街地及びその周辺地域は、固定資産税算出の基となる課税標準額をみると、なお高い地域であることも事実であるが、その減少が最も顕著な地域である。この課税標準額の減少には、地価下落の影響も大きく絡むが、家屋に関する課税標準額の減少もかなり影響している。中心市街地衰退の影響による需要の低下から、家屋の更新が進まず、新規の建物床が供給されなかったことが理由の一つである。

一方、空洞化のもう一つの要因とされている地価をみると、中心市街地はバブル期の乱高下を含めても、相対的には郊外部と較べて高い⁽⁷⁾。しかしながら、中心市街地は従来の社会基盤の蓄積を反映して地価が評価されているものの、近年は公共投資はほとんどされていない一方で、ここ 20～30 年間、郊外部に対して行政は公共投資として積極的に道路整備等を行い、その上に民間は住宅地開発や大型店等の展開を図っているが、自治体が支払った開発コストに対して、収入としての税収はさほど上がっていない、という見方もできる⁽⁸⁾。

5. まとめ—将来に向けて

中心市街地の空洞化は、確かに郊外大型店の乱立とそれを支えるモータリゼーションの進展が大きな要因であるが、ここで示した居住者の高齢化、地域を担うべき層の転出も一翼を担っている。それに代わる利用が喚起されず、新陳代謝が低下しているのである。このことが物理的、空間的に発露した現象が、屋外平面駐車場の跋扈である。

中心市街地では、商業機能の衰退による空き店舗や空地の発生に対しては、積極的に公的施設で補填することや商業機能以外の文化、教育、福祉、娯楽に関わる機能を導入していくことで、中心市街地を商業機能依存から脱却させ、多様な機能の空間へと再構築することが、近年、多くの都市で

図－4：中心市街地の新築建物分布（H.12-H.18）

図－5：長岡市内の地価公示推移（単位：万円/坪）

進められている。長岡市では、平成15年にもたれた中心市街地構造改革会議で、「公共機能のまちなか回帰等による中心市街地の活性化」を目指して、「まちなか型公共サービス」という考え方を打ち出し、その後、複数の複合型再開発を進めるとともに、シティホール（市民活動機能＋市役所）の建

設による行政機能回帰を果たそうとしている⁽⁹⁾。国が示す政策課題対応型都市計画運用指針（A. 中心市街地の機能回復：H.15）でも、中心市街地の政策的位置付けとして、『中心市街地は、①商業、業務、文化、行政、医療、娯楽など各種の機能が集積していることによって、多くのサービスがまとめ受けられ、住民や来街者の多様なライフスタイルを満たす多くの選択肢を提供していること』としており、その上で導入すべき機能として、『中心市街地全域を商業業務系とするのではなく複合的な機能を誘導することが望ましい。具体的には、商業、業務の他に居住、文化、教育、福祉、行政、観光等多様な機能を導入すべきであり、特に居住については、「街」の成り立ちの基本は「住」であるとの原点に立ち帰る必要がある。』と示している。

今後、高齢化が進展する中で、新たな需要としてシルバーハウジング等が考えられる上、歩いて暮らせるまちづくりが重要となり、医療・福祉機能や商業機能を、不自由なく享受できることが肝要となる。しかしながら、まちは、高齢者だけでは成立しないのは自明であり、若者や世帯分離した若年夫婦世帯など、多様な年齢層と世帯構成、いわゆるソーシャルミックス、が本来、不可欠である。その際に、これまで、民間による無計画な中高層マンション供給に頼るしかなかったかに見えるまちなか居住を再考することが必要となる。冒頭で示したように、狭小な敷地もしくは町屋形式の間口奥行比の大きな敷地が多い中心市街地に対して、まちなか居住を可能とする土地の交換・分合の仕組みや住戸形式が提示されることが欠かせない。そうすることで、空洞化が進み新陳代謝が低下した市街地に風穴を開けることが期待されるところである。

冒頭に示したように、平成18年の中活法改正で中心市街地活性化協議会の設置が法制化され、まちづくり会社（TMO）や中心市街地整備推進機構

（NPOや公益法人が指定を受ける事業推進主体）が、中心市街地のまちづくりを推進する主体となる組織として位置づけられた。これらの組織は、従来の商工会議所・商工会や商店街組合といった経済活動（商業）の活性化をもっぱら目的とする組織と違い、地域全体の価値や質を高めるという視点で活動できる。さらに、行政や民間企業だけでは困難な事業に取り組むことも期待されている。こういった組織が中心市街地の総合的マネジメントをすることで、実現可能となる部分が大きいであろう⁽¹⁰⁾。

【参考文献】

- (1) 地方中心市街地の実態と課題，中出文平，「既成市街地の再構築と都市計画」所収，ぎょうせい，pp.166-183，1999
- (2) 地方都市における住み替えによるコンパクトシティ実現への課題に関する研究—長岡市と青森市の比較分析，樋口秀・北原啓司・中出文平，日本建築学会学術講演梗概集F-1，pp.491-494，2008
- (3) 地方都市中心部の低未利用地の実態と有効活用策の検討—屋外駐車場に着目した長岡市におけるケーススタディ，樋口秀・仲条仁，都市計画論文集No.36，pp.433-438，2001
- (4) 地方都市中心市街地の屋外平面駐車場の実態とその対応に関する研究—シェイプアップ・マイタウン計画および中心市街地活性化基本計画策定都市を対象とした分析，満田真史・樋口秀・中出文平・松川寿也，都市計画論文集No.44-3，pp.553-558，2009
- (5) 中心市街地活性化のポイント，日本政策投資銀行地域企画チーム編，ぎょうせい，pp.6-9，2002
- (6) 中心市街地における土地・建物権利関係と建物利用の流動性に関する研究—長岡市をケーススタディとして，服部慎介・樋口秀・中出文平，都市計画論文集No.39-3，pp.739-744，2004
- (7) 地方都市における都市計画に関連した税収の実態に関する研究—長岡市をケーススタディとした固定資産税に関する一考察，児玉寛希・樋口秀・松川寿也・中出文平，都市計画論文集No.44-

-
- 3, pp.211-216, 2009
- (8) 地方都市マネージメントの視点からみた固定資産税収入の推移に関する研究—長岡市を対象とした事例分析, 樋口秀・岩本陽介, 日本建築学会学術講演梗概集F-1, pp.255-258, 2007
- (9) 都市圏構造再構築をめざす長岡市, 中出文平, 「中心市街地活性化三法とまちづくり」所収, 学芸出版社, pp.118-127, 2006
- (10) 中心市街地活性化三法とまちづくり, 矢作弘・瀬田史彦編, 学芸出版社, 2006