

令和 6 年 6 月 13 日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2020～2023

課題番号：20K01165

研究課題名（和文）立地適正化計画導入に伴う地方都市の政策課題に関する地理学的研究

研究課題名（英文）A geographical study on the recognition to the Location Normalization Plan from local municipalities

研究代表者

箸本 健二（HASHIMOTO, Kenji）

早稲田大学・教育・総合科学学術院・教授

研究者番号：10269607

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、地方都市の中心市街地空洞化問題への対応を検討するため、市町村が公表する立地適正化計画を精査するとともに、既存ストックの利活用に係る事例調査等を実施した。その結果、以下の点が判明した。立地適正化計画では既存ストックの利活用を課題としている反面、市街化調整区域を持つ市町村の大多数が開発許可条例を通じた市街化調整区域の開発を容認している。長崎市では、アクセス性や知名度が高い一方で家賃が安い地区の古い雑居ビルにアーティスト、古書店等が集積している。諫早市では、中心市街地を拡大せず、足元商圏のニーズに対応する生鮮市場やレストランを、大型店あるいは銀行の撤退跡地に展開している。

研究成果の学術的意義や社会的意義

コンパクトで高密度な都市空間の構築という政策目標を掲げつつ、実際は郊外開発を容認する自治体が多いという矛盾した現状は、ローカルな政治の文脈、すなわち農地転用に期待する離農者、開発可能な郊外の土地を求めるデベロッパー、そして税金と人口増に期待する自治体などの利害が、郊外開発で一致を見るためと想定できる。他方、少数派ではあるものの、無秩序な郊外開発に歯止めを設ける自治体も増えつつある。地方都市の体力低下が国家的な政策課題とされている今日、都市を「扱げない」という意思決定をした自治体の政策決定過程を検討し、かつその阻害要因を検討することは、地方都市の持続可能性に資する重要な示唆に結びつくと考えられる。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to examine responses to the problem of central city center hollowing out in local cities. To achieve this objective, I first statistically examined the measures of Location Normalization Plans prepared by local governments. Then, conducted a survey on the actual conditions related to the use of existing building stock in two cities. As a result, the following points were found. (1) While the Location Normalization Plan addresses the issue of utilization of existing stock, the majority of municipalities allow suburban development through ordinances. (2) In Nagasaki City, artists, antiquarian bookstores, and other businesses are clustered in old, small buildings in low-rent areas in the city center. In Isahaya City, fresh food markets and restaurants that meet the needs of the business area are being developed in large stores or on the sites where banks have retreated, without expanding the city center.

研究分野：人文地理学

キーワード：立地適正化計画 地方都市 都市計画 郊外開発 空き不動産

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

1990年代中盤以降、地価下落、人口減少の悪循環に加えて、これまで経済を下支えしてきた第一次産業、第二次産業の長期的な衰退に直面した地方都市の多くは、中心市街地の更新や郊外開発という高度経済成長期以来の成長モデルを転換し、都市の持続性(sustainability)を維持するため、郊外開発を抑制するとともに、都心部に存在する既存ストックの利活用に目を向けざるを得ない状況になりつつある(松村, 2015)。

一方、中心市街地における低未利用ストックの再利用が少しずつ進む中で、郊外開発の抑制は奏功しているとはいえない。コンパクトなまちづくりを助成対象とする中心市街地活性化法改正法(2006年施行)や、大型集客施設の中心市街地への回帰を促す都市計画法改正法(2007年施行)は、必ずしも頭書の役割を果たしていない。

コンパクトで高密度な都市空間の構築という政策目標を掲げつつ、実際は郊外開発を容認する自治体が多いという矛盾した現状は、ローカルな政治の文脈、すなわち農地転用に期待する離農者、開発可能な郊外の土地を求めるデベロッパー、そして税収と人口増に期待する自治体などの利害が、郊外開発で一致を見るためと想定できる。他方、少数派ではあるものの、無秩序な郊外開発に歯止めを設ける自治体も増えつつある。地方都市の体力低下が国家的な政策課題とされている今日、都市を「拡げない」という意思決定をした自治体の政策決定過程を精査し、かつその阻害要因を検討することは、地方都市の持続可能性に資する重要な示唆に結びつくことが期待できる。

### 2. 研究の目的

本研究は、地方都市における立地適正化計画導入の阻害要因となっている持続的な郊外開発と中心市街地の低未利用不動産問題とに注目し、その適切な処理を図る上で不可欠な政策や合意形成に関して、地理学の視点から総合的に把握・検討することを目的とする。この目的を達成するため、(1)市町村が策定し、公表している立地適正化計画を精査し、都市機能誘導施設の整備手法、居住誘導区域における具体的な誘導方法、市街地空洞化(スポンジ化)への対処、市街化調整区域の開発を助長する開発許可条例などの諸制度に関するデータベースを作成し、定量的な分析を行う。(2)地方都市の中心市街地における老朽化した建築ストックの利活用に関する実態調査を行う。(3)高密度な中心市街地を再整備する手法としてダウンサイジング型開発に注目し、その実態調査を行う。

### 3. 研究の方法

(1)最初に、2023年3月末現在で立地適正化計画を作成・公表している504自治体について、公表されている計画類を総覧するとともに、データベース化を行った。

(2)既存文献・報道記事等に基づき、地方都市の中心市街地における築年数の高いストック群の利活用事例、ダウンサイジング型開発の事例を選定した。具体的には、前者の例として長崎市中心市街地(江戸町、出島地区)、後者の例として諫早市中心市街地(諫早市中心市街地商店街協同組合連合会)を選定し、事業者を対象とする聞き取り調査を実施した。

### 4. 研究成果

#### (1) 立地適正化計画における中心市街地空洞化対策

2023年12月末現在で立地適正化計画を作成・公表している675自治体について、公表されている計画を精査した。まず、立地適正化計画実現の誘導施策としては、「中心拠点への機能集約」を78.7%の市町村が挙げており、「生活拠点の集約」(76.4%)、「公共交通の再編」(75.5%)、「移住定住・空き家対策」(71.4%)と並んで70%を超える取り組み比率を示している。これらに、「空き地・空き家など既存ストックの利活用」(69.8%)、「誘導区域内の公有地の利活用」(61.0%)が続いており、既存市街地内における土地・建物の空洞化(都市のスポンジ化)が大きな課題と認識されている。

その都市のスポンジ化対策では、空き店舗情報のデータベース化(44.6%)のほか、リノベーションによる既存住宅の再生支援(28.1%)、商業施設・集客施設・生活利便施設の立地支援(25.9%)、「低未利用地の管理指針の設定」(23.9%)の採用比率が高く、現状把握と各種の利用促進策が検討されている。

その反面、市街化調整区域を持つ363自治体の中で、都市計画法34条11項に基づく開発許可条例の制限に言及する13自治体に過ぎない。その内訳は、強制力をともなう居住調整区域の設定や逆線引きの実施が4市町、開発許可条例の廃止・見直しに言及した市が8市である一方、残る大多数の自治体は特段の規制強化を検討しておらず、開発許可条例を通じた市街化調整区域の蚕食的開発を事実上容認している。

#### (2) 築年数の経った事業用ビルの持続的利用と「産業集積」化

長崎市中心市街地には、1960～70年代に建てられた築50～60年に達する事業用ビルの集積が、中心市街地に近い江戸町、出島、銅座町などに分布している。こうした事業用ビルのうち、立地の良い一部のストックは市街地再開発事業の種地となる可能性があるが、老朽化が進む全ての事業用ビルを再開発の対象とはできない。このため、築年数の高い中心市街地のストックの短中期的な利活用を促す政策を採ることが、中心市街地の空洞化を抑制する上で有効となる。長崎市における現地調査では、築年数が長い、家賃が安く、アクセス性や知名度に優れた出島地区、江戸町地区の古い雑居ビルを、アトリエ、展示スペース、教室、店舗などに利用するアーティスト、古書店等が緩やかな集積を形成している。入居者の出身地は長崎市に限定されず、福岡、大阪など広範囲に広がっているが、多くが長崎市の景観、雰囲気惹かれ、かつアクセスの良い中心市街地で5万円前後（坪単価5,000円～8,000円前後）という安価な家賃が入居の大きな要因となっている。その一方で、集積内における入居者間の結びつきは少なく、集積の利益は専ら安い家賃水準に依存している。

一方、ビルオーナーへのヒアリングでは、減価償却が進んだ古いビルの場合、入居希望者の事業計画や現状の経済状況を加味した弾力的な家賃設定も可能である反面、テナント間のネットワーク形成や同業者を集めるなどテナントミックスには配慮していない実態がうかがえた。今後、リノベーション等を通じて、これらの既存ストックを当面は持続させる必要があり、安価な家賃の維持、地域の「産業集積」化（域内での事業者間取引の増加、マチのテーマ性の創出、情報発信機能の強化）が求められる。

### (3) 商店街組織によるダウンサイジング型まちづくりの事例

諫早市中心市街地では、2005年2月に各店舗であった「諫早サティ」が撤退した際、中心市街地の3商店街の連合会組織（諫早市中心市街地商店街協同組合連合会）が減築によって坪効率を向上された後施設を新設し、今日まで中心市街地の核施設として運営してきた（箸本・武者，2021）。この事業を通じて、連合会の結束力は強く、少子高齢化や郊外型大型店の出店など商圏の縮小に直面する中で既存ストックの利活用やダウンサイジング型開発を通じた持続可能性の追求を模索している。

諫早市中心市街地が直面する課題は、商店街の中央部に近い旧親和銀行撤退跡地と旧ダイエー撤退跡地（栄町東西街区第一種市街地再開発事業）の後継施設問題であった。このうち昭和8年竣工の前者については、九州ガスホールディングスが購入し、建築デザインを活かしたレストランへの転用を予定している。また後者については、近隣の生産者がオーガニックな農産物や農産加工品を販売する直販市場「いさはや市場」が入居しており、近隣の特に若い消費者の高い支持を得ている。

連合会では、車で10分の範囲を「足元商圏」と位置づけ、その需要の取り込みに努めるとともに、まちづくり組織そのものの軽量化を進めている。その一環として、2008年の第一期中活の際に創られたまちづくり会社の解散に踏み切っている。諫早のまちづくり会社は、市の関与は最低限（法定出資比率である3%）に押さえ、連合会が17.6%、その他、地元の民間企業や個々の商店が79.4%を出資し、出資金総額は567万円に上るが、まちづくり会社で事業化できる計画がなくなったと判断し、運営コスト削減のため2023年に清算へと踏み切った。清算に際しては、商店街の個店が引き受けていた株券を商店街が買取る形で現金分配している。市場規模とニーズの変化に応じた適正規模の事業とテナントミックスを展開し、一方で管理組織のスリム化を図る諫早市中心市街地の取り組みは、商店街組織を核とするサステイナブルなまちづくりのモデルケースと考えられる。

#### <参考文献>

小長谷一之・富沢木実（編）.『マルチメディア都市の戦略：シリコンアレーとマルチメディアガールズ』東洋経済新報社，1999.

箸本健二・武者忠彦（編）.『空き不動産問題から考える地方都市再生』ナカニシヤ出版，2021.  
松村秀一. 建築ストックの再生とまちづくり.都市計画64(2):46-49, 2015.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 菅本健二	4. 巻 9月号
2. 論文標題 中心市街地で遊休化する事業用不動産の現況と対応	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 市政	6. 最初と最後の頁 30-32
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 菅本健二・武者忠彦・菊池慶之・久木元美琴・駒木伸比古・佐藤正志	4. 巻 16
2. 論文標題 立地適正化計画に対する地方自治体からの政策評価と課題認識 全国332市町村へのアンケート調査から	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 E-journal GEO	6. 最初と最後の頁 33-47
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.4157/ejgeo.16.33	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計1件

1. 著者名 菅本健二・武者忠彦（編著）	4. 発行年 2021年
2. 出版社 ナカニシヤ出版	5. 総ページ数 256
3. 書名 空き不動産問題から考える地方都市再生	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------