

まちづくり三法の改正案5日専「専門店誌7月号」)

野口都市研究所野口和雄

## 改正都市計画法

改正法について簡単にさらしてみよう。

今回、まちづくり三法のうち、都市計画法と中心市街地活性化法が改正された。

改正都市計画法は、ゾーニング制度を改正し、郊外地における大型店等の建築を抑制するものとなっている。郊外地において、床面積一万平方メートル超の大型店等について規制の対象となった。特に、市街化調整区域における大型店の出店は、原則的に建築ができない。

しかし、第一に、都市計画区域外では、準都市計画区域を指定しなければ規制できない。準都市計画区域を指定するかどうかは、自治体の判断に委ねられる。

第二に、一万平方メートル以下の大型店等は、改正法では規制の対象となっていない。したがって、幹線道路沿道に建築される専門大店等や、個別に建築されることよって形成される専門大店等の集積地は、引き続き野放しとなる。

第三に、一万平方メートル超の大型店等を規制する用途地域において、大型店等の規制を緩和できる地区計画が創設された。この地区計画を定めるかは、地方自治体と地区の地権者の判断に委ねられる。また、そもそも一万平方メートル超の大型店等を建築できる商業地域や準工業地域に用途を変更することは可能である。これも、自治体の政策判断によるところが大きい。

第四に、準工業地域では、商業地域と同じように一万平方メートル超の大型店等の規制はない。しかし、中心市街地活性化基本計画(以下、

「基本計画」という)を策定し、国の認定を受けるためには、準工業地域についても、大型店等を規制する特別用途地区を指定する必要がある。したがって、基本計画について国の認定を受け、手厚い支援を受ける必要がないと考える自治体は、準工業地域において大型店等の規制を行う必要はない。

## 改正中心市街地活性化法

一方、中心市街地活性化法は、これまでとは異なり、認定基本計画を持つている地域について、手厚い支援を行うという「選択と集中」の制度となっている。

確実に実施できる担保があること、多様な事業を位置づけること等、認定基本計画となるためのハードルは高い。しかも、認定を受けられる地区は絞り込まれる。

したがって、認定基本計画を持たない自治体が多くなる。認定基本計画を持つ自治体に隣接して、周辺都市には認定基本計画を持たない、すなわち、準工業地域に大型店等の規制を行わない自治体が存在することとなる。では、認定基本計画を持たない自治体には、国の支援はないかと言え、そうではない。現在、多くの自治体は、「まちづくり交付金」の支援を受けて、中心市街地等で多様なまちづくり事業を実施しているのであり、この支援は引き続き行われる。では、国の認定を受ける必要がないと考える自治体では、中心市街地の活性化に取り組む必要がないか、と言え、そうではない。中心市街地活性化(以下、「まちなか」再生」と言う)は、「手厚い支援」を受けるかどうかにかかわらず、全国の自治体に共通する課題なのである。そこで、「まちなか」再生について考えてみたい。

## 衰退化の内部的要因

では、「まちなか」が衰退化した内部的要因は何であり、その対策をどのように実施する必要があるのだろうか。そもそも「まちなか」の衰退化の内部的要因とは、どのようなものなのだろうか。

商店等の減少が「まちなか」の衰退化の要因として指摘されているが、それだけではない。住宅地開発が郊外地で行われるとともに、行政施設、病院等の公益施設についても郊外化したことにもよる。したがって、「まちなか」再生のためには、行政、議会は、行政施設や病院や福祉施設等の公益施設、そして、住宅地についても、郊外地建設を抑制する施策を施行しなければならない。「まちなか」は、商店だけで成立しているわけではないからである。

さらに、総消費額に占める無店舗販売のシェアが増してきており、今後その傾向は続くだろう。その意味では、商店街の衰退化、商店数や商業床の減少は必然である。

## 「まちなか」の多様性の崩壊

かつて「まちなか」には、多様な都会の文化が存在していた。市民生活や産業を支える多様な店舗、さまざまな工房(職人の店)があった。それ自身が「まちなか」の風景を構成し、魅力でもあった。また、地域に特有の街並みがあった。街道沿いの町屋の風景、下町の路地のある風景、門前町、武家屋敷、市場、路上の朝市等には、どれも、にぎわいがあり、地域の個性が息づいていた。

しかし、防災機能の向上、利便性の向上、都市の近代化等を理由にした都市再開発、区画整理、街路事業、高層マンション等によって次々と、かつての風景は失われてしまった。失った風景、コミュニティを再生することは困難である。大型店や再開発ビルの屋根や意匠に、見せかけだけのデザインを施したところで、軽薄で陳腐な

けである。すぐに飽きられてしまう。

かつての新鮮な野菜や魚介類等農場産品を扱い栄えていた市場は、木造密集地で危険であるとして再開発され、再開発ビルの地下に再現された。しかし、そこには、かつての魅力はない。路地空間が魅力的な下町の木造密集地は、防災上の危険性からマンションに取って代わられた。しかし、無秩序に建ち並ぶマンションは、豊かな都会的風景を創造したとは思えない。

また、新しいコミュニティを創造したのであるか。防災上安全になったのであろうか。そして、マンションの増加は、身近な商店街の繁栄に結びついたのであろうか。単に、人が住む箱を作っただけに過ぎないような気がする。有機的空間、豊かな風景、多様な文化は、歴史的に形成されてきたものであり、そこには、年輪がある。再開発的手法では再生されない。「徐々に修復する」という理念によるまちづくりが必要なのである。

## 地方の衰退化

「まちなか」が衰退化した要因について、地方都市の自治体の担当者を対象にアンケート調査したことがある。その回答を集計したところ、東北地方や北海道では、地域経済の衰退化が主要な要因であるとの回答が多かった。

「まちなか」だけでなく、地方の自治体では、農山村から「まちなか」まで、人口の減少、産業の衰退化が起きており、「まちなか」の衰退化は、地域の衰退化の中の一つの現象でしかならない、ということであった。これらの地域では、主に観光振興や地場産業の再生に力を注いでいる。したがって、歴史的な街並みが「まちなか」に残る地域は、観光政策の一環として「まちなか」再生に力点を置いている。しかし、観光の対象となる「まちなか」を抱えている地

域は少ない。これらの地域は、地域振興、地域再生が最大の課題なのである。

## 市民が「まちなか」を捨てた

「まちなか」が衰退化した最大の原因は、市民が「まちなか」を捨てたことにあるのではないだろうか。

下町の居住者、商店街の旦那衆、職人、いわゆる、都市の市民が、「まちなか」を捨て、郊外地の戸建て住宅、マンションに転居してしまっただけである。市民の生活スタイルが構造的に変化してしまっただけである。市民は郊外地に居住し、「まちなか」の会社、商店に通勤するということである。ビジネスだけの「まちなか」には、コミュニティは生まれにくいし、決して、生き活きとした空間を生み出してはいない。

## 「まちなか」再生のビジョン

活性化法は、中心市街地活性化の基本的理念を位置づけるとともに、「まちなか」再生に必要なツール(道具)を盛り込んでいる。しかし、制度はツールにしかすぎない。

「まちなか」の像をどのように描き、地域の個性にあった施策をどのように展開するかが最も重要なことなのである。ビジョンなきツールの活用は、「事業主義」と言い、単に、公共投資のばらまきでしかすぎない。

道路拡幅、区画整理、再開発は、目的ではない。事業の目的、見通し(ビジョン)が明確でない限り、これらの都市整備事業は、かえって「まちなか」の崩壊に結びつくことが多いのである。

では、「まちなか」再生のビジョンとは何か。

それは、「まちなか」が持っていた多様性、多機能性、風景を再生すること、多様なサブカルチャーを創出することにある。この理念を、都市の個性に基づき、リアリティを持って描き出せるかにかかっている。活性化法の理念やコンパクトシティを、自治体のスローガンに置き換えるだけでは駄目なのである。

## 市民による公共事業

「まちなか」再生のキーワードの第一点は、「市民による公共事業である」。

これまで公共事業、特に、福祉事業等は行政が担い、経済活動は、事業者や企業等の民間が担うと言われてきた。居住者たる市民は、公共性のある事業へは、参加の対象であった。しかし、行政だけでは公共性を担い切れなくなってきた。それ以上に、民間企業や市民が公共性を担った方が、効率的でサービスも良く、しかも、経済的波及効果があるということがわかってきた。

公共の福祉を支える市民事業は、今や、福祉、教育、生涯学習、施設管理等、さまざまな分野に拡大している。

神奈川県平塚市では、駅前の住宅地に民家を改修した「ひなたぼっこ」という宅老所が、市民の手によって開設された。民家を改修した小さなデイケアセンターである。担っているのはNPOだ。開設にあたっては、この「ひなたぼっこ」に行政からの支援はなかった。市民は、支援がなかったこと、行政に頼らなかったことが成功の鍵であったと言う。これが契機となり、市民による宅老所が相次いで開設され、そこで、生き活きと働く市民もまた増えてきている。ビジネスに育ってきているのである。

特徴は、民家を改修した宅老所であるため、まさに「ひなたぼっこ」ができる、自宅のような空間である、ということだ。

イメージしてみよう。商店街にある民家や店舗を改造し、「ひなたぼっこ」、「託児所」、「福祉作業所」、「学童クラブ」等が市民により次々と開設されたとする。そこには、単に、施設が開設されただけではない。福祉を担う市民の活動が次々と生まれたことになる。市民の活動が集まるということは、経済活動も生まれることを意味する。

## 市民によるスモール・ビジネス

市民の活動が「まちなか」で展開されるようになると、市民によるビジネスが生まれるようになる。環境運動から生まれるビジネス、福祉活動から生まれるビジネス、若者によるビジネス等、さまざまである。

商店街は、小さなビジネスに向いている。課題は、小さなビジネスを支える施設にある。

富山市中央商店街で生まれたフリークポケットは、その卒業生が商店街の空き店舗を埋めるところまで成長した。福井駅前、ロフトの近くにある古い商店街で、店舗を若者に安い家賃で賃貸借したところ、その商店街は、若者の街に生まれ変わり、次第に、商店街の外に滲み出した。

神奈川県茅ヶ崎市では、市民の環境運動により刺激を受けた商店街が、市民と連携することにより、リターナブル瓶による茅ヶ崎ワインの販売、茅ヶ崎ブランドの自転車販売、商店街でのフリーマーケット等、さまざまなイベントや環境施策と結びついた商品開発等に取組み始めた。市民の環境運動と、商店街の振興が結びつき、市民は知恵と運動を、商店街は商人の知恵と販売ルートや店舗づくりという役割分担をしながら、ビジネスへと育ってきている事例だ。その他、自治体が設立した第三セクターにより、スモール・ビジネス

のネットワークづくりが始まっている三鷹市等の事例もある。市民社会における「まちなか」は、商店街と市民の活動が有機的に関連しあった空間であるのではないだろうか。

## 風景が人を集める

まだ、玉石混濁(すぐれた)ものと、つまらないものが入り混じっている(ようす)のきらいはあるが、街の風景の魅力が人を集める事例が生まれてきている。

川越市一番街は、蔵の街として有名であり、川越市内の商店街としては最も集客力があり、売上額、店舗数とも上昇率が最も高い。蔵の街の再生は、市民の運動からはじまったものだ。専門家も入り、街並み協定を締結し、街並み再生に取り組んだ。特徴は、単に、歴史的街並みの再生だけではなく、商店街としてお客さんをもてなす空間づくりの協定でもある。その結果、東京からのリピーターが多い商店街ともなっている。空き店舗も発生しない。

同じような事例として、郡上八幡、伊勢市の「おかげ横町」と「お払い横町」、豊後高田「昭和の町」、小樽の新しい名所「出抜き小路」等が挙げられよう。

一昨年、景観法が誕生したこともあり、地域振興にとって景観形成がキーワードとなってきた。「まちなか」の再生は、「風景の再生」抜きには達成できないだろう。それには、商店街だけでなく、これからつくる福祉施設、集合住宅を含めて、歴史的景観に配慮するか、新しい景観をどう創出するか問われることになる。

## 「まちなか」に「戻ろう」

「まちなか」再生を支える条件は人である。

「まちなか」再生を担う商人達が、「まちなか」に再び居住し、市その覚悟と具体的運動がなければ、行政に対する「まちなか」再生  
民と連携しながら「まちなか」で環境、福祉、教育、防犯、食などの要求や提案には、リアリテイがない。  
の運動を展開することからは始める必要がある。新しいスマール・  
ビジネスを、市民とともに始めたらどうだろうか。