

調査レポート

三重県におけるまちづくりの動向 ～まちづくり三法の改正と今後のまちづくりの方向性～

三重県では、1998年以降に定められたいわゆる「まちづくり三法」の下、まちの活性化に向けた様々な取り組みが行われてきています。もっとも、三重県のまちの状況は総じてみれば厳しさを増しているほか、今後についても人口減少・高齢化の進行などの環境変化がまちづくりの制約となることが予想されます。このようななか、わが国では「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり」というコンセプトが示され、本年「まちづくり三法」の改正が行われました。

そこで今回は、三重県におけるまちづくりの状況と今後のまちづくりを取り巻く環境を確認した後、今後のまちづくりの方向性やまちづくり三法の改正内容を整理したうえで、三重県においてまちの活性化を図るための取り組みについて考えてみました。

要旨

1. 三重県におけるまちづくりの状況

1998年以降に定められたいわゆる「まちづくり三法」の下、三重県においてもまちづくりの取り組みが進められてきました。ただし、その間にも、まちの郊外化が進んでいるほか、市街地を中心に小売業が衰退を余儀なくされているなど、三重県のまちの状況は総じてみれば厳しさを増してきています。

2. 今後のまちづくりを取り巻く環境

さらに、今後のまちづくりを考えた場合、①人口減少・高齢化社会の到来、②持続的な自治体財政の確立、③コミュニティの維持、といった環境変化に対応しながらまちづくりを進めていく必要があります。

3. まちづくり三法改正の概要

そうした状況のなか、わが国では今後のまちづくりの方向性として「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり」というコンセプトが示されました。これを踏まえ、「まちづくり三法」のうち、都市計画法が本年4月に、中心市街地活性化法が6月に、それぞれ改正されました。

4. 三重県におけるまちの活性化に向けて

今後、三重県において、まちづくりを進めるに当たっての具体策を考えると、①まちなか居住の推進、②まちづくりNPOとの協働、といった施策を一段と積極化させることが有効とみられます。

1. 三重県におけるまちづくりの状況

(1) まちづくり三法と三重県における取り組み

わが国におけるまちづくりは法律上、1998年以降に定められたいわゆる「まちづくり三法」によって規定されてきました。すなわち、1998年に「都市計画法」が改正されるとともに、「中心市街地活性化法」(注1)が施行され、2000年には「大店立地法」(注2)が施行となり、これら3つの法律によって「大型店の立地場所の問題への対応」と「中心市街地の活性化」が図られることとなりました。その枠組みとしては(図表1)、①都市計画法が大型店の立地が可能な地域と不可能な地域を決定し、②立地場所が決定した後の大型店については、大店立地法により、交通渋滞や騒音など周辺的生活環境への影響について配慮することを求める一方、③中心市街地活性化法により中心市街地の活性化を実現しようとするものでした。

図表1 従来のまちづくり三法の概要

| 法律名 | 実施年 | 内容 |
|-----------|--------|---|
| 都市計画法(改正) | 1998年～ | 地域ごとの大型店の適正な立地を要求。 |
| 中心市街地活性化法 | 1998年～ | 中心市街地活性化のため8府省庁で「市街地の整備改善」、「商業等の活性化」を一体的に推進。 |
| 大店立地法 | 2000年～ | 大型店立地に際し、「周辺的生活環境の保持」の観点からの配慮を要求。配慮事項を指針で明確化。 |

(資料) 経済産業省資料を基に三重銀総研作成

このうち、中心市街地活性化法では、活性化の取り組みは市町村がイニシアティブを発揮することとし、事業の実施段階においては民間(商工会議所など)が取り組む、というスキームが明確にされました。具体的には、①市街地の整備・改善や商業の活性化に関する「中心市街地活性化基本計画」を市町村が策定し、それを国へ提出して、各事業に対して国や都道府県が支援を行うこととし、②実際の事業は主に民間事業者が取り組むこととなり、③特に、商業の活性化の取り組みについては、商工会議所などが中心となる「TMO」(注3)が事業の構想・計画の作成、実施に関わるという仕組みも設けられました。

こうした下、三重県においてもまちづくりの取り組みが進められ、例えば(図表2)、中心市街地活性化基本計画については、1999年2月の名張市を皮切りに11市町で策定され、そのうち、桑名市・津市・伊勢市・上野市の4市ではTMO構想が認定されました。

図表2 三重県内の中心市街地活性化基本計画・TMO構想

| 中心市街地活性化基本計画 | | T M O 構 想 | |
|--------------|------------|------------|------------|
| 計画市名 | 国への提出日 | 事業者名 | 市町村認定日 |
| 桑名市 | 1999. 5.13 | ㈱まちづくり桑名 | 2001. 4.11 |
| 北勢町 | 2003.12. 1 | — | — |
| 四日市市 | 2001. 8. 2 | — | — |
| 鈴鹿市 | 2002. 4.19 | — | — |
| 津市 | 1999. 7.13 | ㈱まちづくり津夢時風 | 2000. 5.30 |
| 久居市 | 2003. 3.31 | — | — |
| 松阪市 | 2000. 7.13 | — | — |
| 伊勢市 | 1999. 7.30 | 伊勢商工会議所 | 2001. 3.29 |
| 鳥羽市 | 2001. 7.30 | — | — |
| 上野市 | 1999. 7. 2 | 上野商工会議所 | 2000. 5.15 |
| 名張市 | 1999. 2. 8 | — | — |

(資料) 三重県農水商工部ホームページ等を基に三重銀総研作成

(2) 三重県のまちの状況

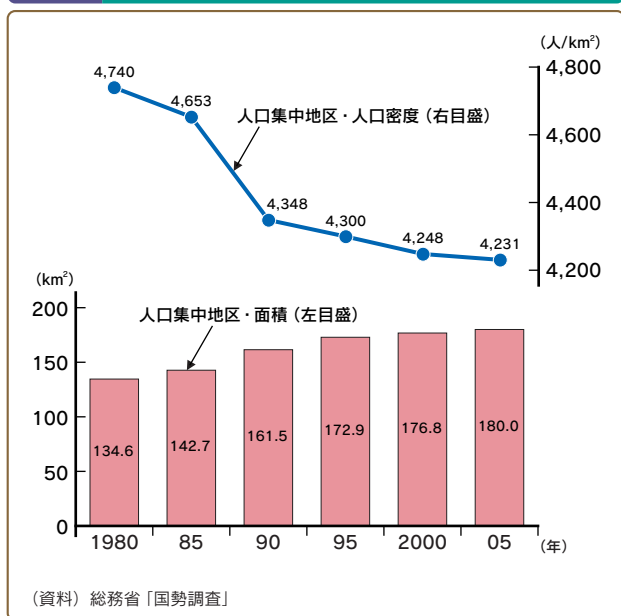
ただし、そのようにしてまちづくりの取り組みが進められる間にも、三重県のまちの状況は総じてみれば厳しさを増してきています。このことについて、以下では、イ) まちの郊外化、ロ) 小売業の状況、という2つの視点から確認することとします。

イ) まちの郊外化

三重県においても、全国と同様に、戦後一貫して人口が増加するなかで、道路の整備や自家用車の普及、中心市街地の地価の高騰などを背景として、郊外での居住や事業所の郊外立地、公共施設の郊外移転が進むとともに、小売店や飲食店などの集客施設の郊外立地も進む、といった「まちの郊外化」が進行してきています。この点に関して、中心市街地を

構成する地区と想定される「人口集中地区」(注4)について、三重県の状況をみると(図表3)、1980年以降では、人口集中地区の面積が右肩上がりで推移する一方、地区内の人口密度は一貫して低下傾向を辿っています。つまり、三重県では、市街地が徐々に郊外へと拡大する下で、市街地は従来に比べて相対的に低密化するという、いわば「スプロール化」(注5)が進行しつつある様子が窺われます。

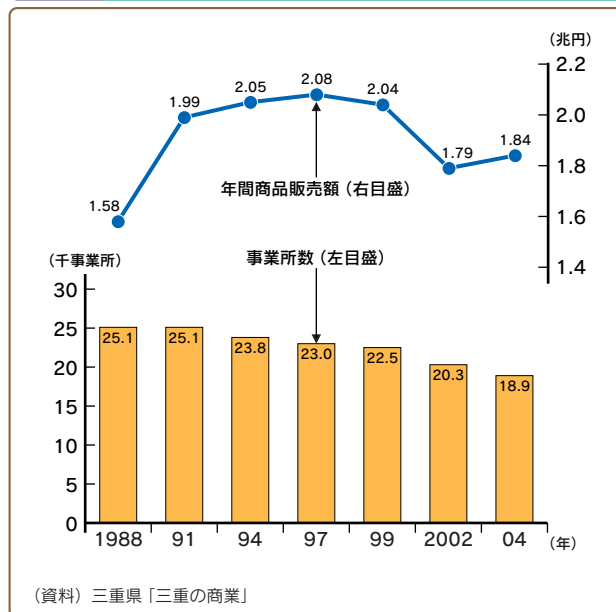
図表3 三重県内の人口集中地区の動向



ロ) 小売業の状況

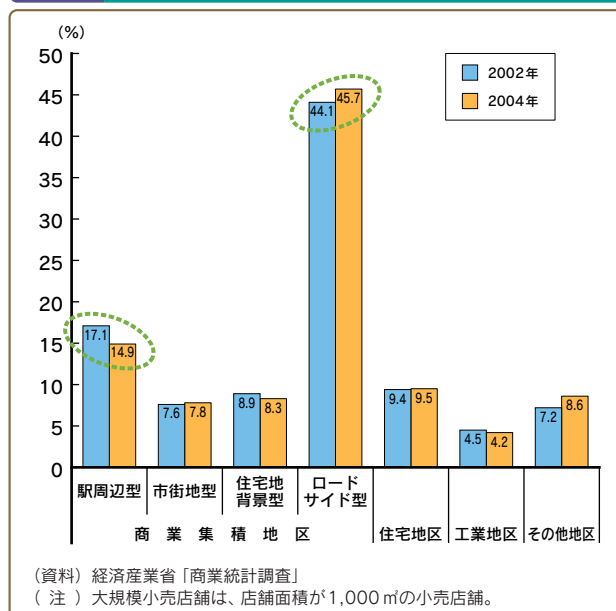
三重県の商業(卸売・小売業)は、2003年度において県内総生産で県全体の8.0%、従業者数では県内民営事業所全体の21.1%を占めるなど、県内経済に大きな役割を果たしています。もっとも、県内の小売業はとりわけ近年、厳しい状況にあります。実際に、1988年以降の三重県の小売業の状況を見てみると(図表4)、事業所数が期間を通じて右肩下がり推移しており、2004年には約18,900事業所と1988年(約25,100事業所)の4分の3の水準まで減少しました。年間商品販売額についても、1994年から1999年にかけては2兆円を上回っていたものが、2002年には再び2兆円を下回り、2004年には1.84兆円と、ピーク時(1997年:2.08兆円)から約11%の減少となっています。

図表4 三重県の小売業の状況



こうした状況下、まちの郊外化にあわせて大型小売店の郊外立地が進む一方、中心市街地の小売業の厳しさが増していることも指摘されています。2004年時点での三重県における大規模小売店舗内の事業所数の構成比を立地環境別に比較すると(図表5)、「ロードサイド型」が45.7%と2002年から1.6ポイント上昇したのに対して、「駅周辺型」は14.9%と2.2ポイント低下しており、両者の差が拡大しています。

図表5 立地環境別にみた三重県の大規模小売店舗内事業所数



図表6 三重県内の大店立地法に係る届出状況（新設）

| 店 舗 名 称 | 所 在 地 | 店舗面積 (㎡) | 設 置 者 | 届 出 日 | 新 設 日 |
|---------------|-------------|-------------|-------------------------------------|-----------------|-----------------|
| ジャスコ明和SC | 明和町中村 | 37,320 | イ オ ン | 2000. 6. 30 | 2001. 5. 22 |
| 長島アウトレットモール | 長島町浦安 | 16,963 | 三井不動産 長島観光開発 | 2000. 8. 10 | 2002. 4. 1 |
| アドバンスモール松阪 | 松阪市小黒田町 | 19,065 | 中央開発外 | 2002. 6. 7 | 2003. 3. 12 |
| F1マートサーキット通り店 | 鈴鹿市稲生 | 14,640 | 一 号 館 | 2002.11. 8 | 2003.10. 10 |
| イオン ララパークSC | 伊勢市小木町 | 17,431 | 伊勢商業開発 | 2002.12. 4 | 2003. 9. 1 |
| 桑名パワーセンター | 桑名市大仲新田 | 31,664 | スーパーサンシ、カインズ、ヤマダ 電機、大創産業、ダイワロイアル | 2003. 2. 5 他 | 2003.11. 1 他 |
| 久居インター東部複合店舗 | 久居市明神町 | 16,982 | ダイワロイアル | 2003.12. 5 | 2004. 8. 6 |
| (仮称)津北部西濃パーク | 津市白塚町・栗真小川町 | 16,713 | トステムビバ 西 濃 建 設 | 2006. 2. 28 | 2006.10. 30 |

(資料) 三重県ホームページ資料等を基に三重銀総研作成

(注) 合計10,000㎡以上の店舗新設の届出を抽出。なお、所在地が同一、隣接しているものは合計して表記。所在地名は、届出日時点での名称。

この点について、実際に、大型小売店の新設状況をみると（図表6）、店舗面積が10,000㎡超の店舗は大店立地法の施行以降、8店舗の届け出があり、その半数の4店舗が2003年に新設されています。さらに、その所在地を地図上で確認すると、人口集中地区の端の部分に当たる場所や、人口集中地区以外の場所に立地していることがわかります。こうした間に、三重県内の駅前的大型商業施設が相次いで閉店してきたことを考え合わせると、三重県においても、中心市街地の小売業が衰退を余儀なくされている一方、小売業の郊外化が進むという構図が明確化しつつある、といえます。

(注1)

正式名称は「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」。

(注2)

正式名称は「大型小売店舗立地法」。

(注3)

Town Management Organization の略。市街地を構成する様々な主体が参加し、地域特性を生かしたまちづくりに取り組む機関。

(注4)

国勢調査において、人口密度が4,000人/km²以上の地区が隣接し、その地区全体の人口が5,000人以上の地区。

(注5)

市街地が無秩序に拡大すること。

2. 今後のまちづくりを取り巻く環境

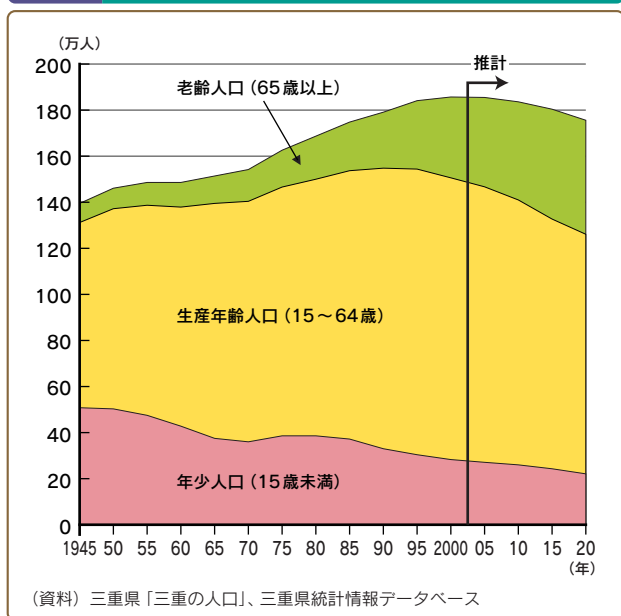
さらに、今後のまちづくりを考える場合、主に次の3つの環境変化が制約となることが予想されています。すなわち、今後は、(1) 人口減少・高齢化社会の到来、(2) 持続的な自治体財政の確立、(3) コミュニティの維持、といったことに対応しながらまちづくりを進めていく必要があります。これらについて詳しくみると、以下の通りです。

(1) 人口減少・高齢化社会の到来

これまでわが国では、開発を基調とした都市の拡大によって人口を増大させようとする都市政策が採用されてきました。ただし、人口が急速に減少するとともに、高齢化の進行が加速するなか、人口減少・高齢化社会に対応できる持続可能なまちづくりを進めることが求められます。実際に、国土交通省（旧建設省）の都市計画中央審議会が2000年2月に取りまとめた「今後の都市政策は、いかにあるべきか」（第二次答申）では、「新市街地の形成を中心とする都市づくりを目標としてきたこれまでの『都市化社会』から、既成市街地の整備を中心に都市のあり方を変えていこうとする『都市型社会』のまちづくりに移行する時期」と記述されています。

こうした状況を踏まえ、三重県における人口の動向をみると（図表7）、高齢人口の増加ペースが既に加速しつつあるとともに、今後は人口の減少が明確化してくることが見込まれています。したがって、三重県においても、人口減少・高齢化に対応した都市政策への転換が喫緊の課題となっていると判断されます。

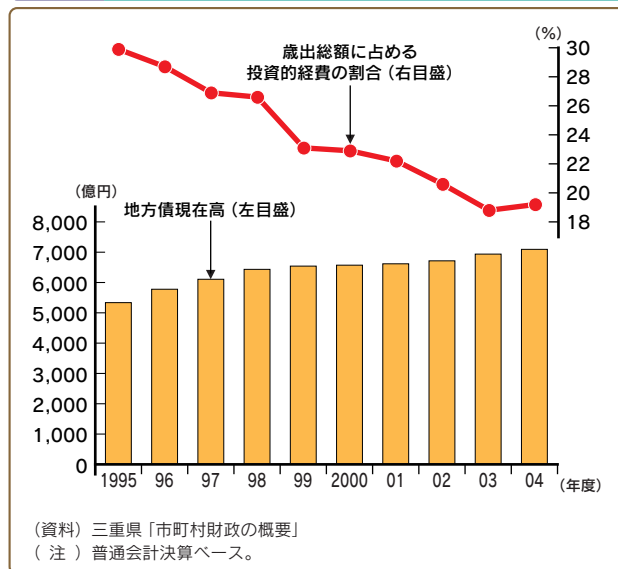
図表7 三重県の年齢3階層別人口の動向



(2) 持続的な自治体財政の確立

地方自治体においては、地方債など過去の債務が財政の重石となる一方、今後の人口減少・高齢化の進行に伴って税収の減少が見込まれるなど、財政状況の厳しさが持続することが予想されます。三重県内の市町村の財政状況についてみても（図表8）、地方債現在高が2004年度の7,094億円まで右肩上がり増加してきているのに対し、歳出総額に占める投資的経費の割合はほぼ一貫して低下傾向で推移し、2003年度、2004年度と2年連続で20%を下回っています。このように、厳しい財政状況下で公共投資を圧縮する動きが続いているなか、地方自治体では、大型の公共投資を行うにあたって、投資コストと便益に対する評価が一段と重要になっています。まちづくりにおいても、インフラの維持管理コストや行政サービスのコストを抑制するための取り組みが求められることになります。

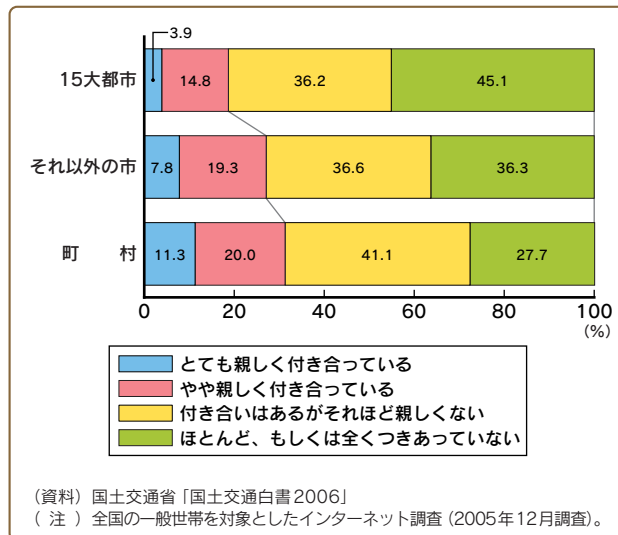
図表8 三重県内市町村の財政状況



(3) コミュニティの維持

わが国では人口減少・高齢化が進行するなかで、まちづくりの担い手も減少・高齢化するとともに、地域コミュニティにおける関係の希薄化が進んでおり、防犯・防災・教育などの面で地域における安全・安心の確保に対する懸念が指摘されています。実際、国土交通省の調査によれば（図表9）、地域の人々と「親しく付き合っている」割合は、大都市になるほど低く、町村においても3割程度にとどまっています。したがって、各地域においては、地域コミュニティにおける関係を維持・緊密化しつつ、地域の魅力、価値を高めるべく、まちづくりに取り組んでいく必要があります。

図表9 「地域の人々との付き合い」の状況



3. まちづくり三法改正の概要

(1) 今後のまちづくりの方向性

以上のような状況のなか、わが国では2004年9月から、経済産業省の「産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議」（以下、合同会議）において、まちづくり三法を中心としたまちづくり関連政策についての評価が行われてきました。その結果、従来のまちづくり三法などの施策は関係法令・制度の連携が十分に機能しなかったことが問題点として指摘されました。その主なポイントを、2005年12月に公表された合同会議の中間報告から抜粋すると以下の通りです。

- ① 中心市街地活性化法は、市街地の整備改善事業と商業等の活性化事業の一体的推進との趣旨の実現が不十分であり、また、商業以外の都市機能集約についての考え方が明確となっていない。
- ② 都市計画法上のゾーニングは、原則として個々の市町村単位で実施するものであり、周辺市町村や都道府県の意向など広域的な観点も反映されにくいこと等から、必ずしも市町村にとって活用しやすい制度とはなっていない。

こうしたことを踏まえ、合同会議の中間報告では、今後のまちづくりについて次のような方向性が提示されました。すなわち（図表10）、①郊外の開発

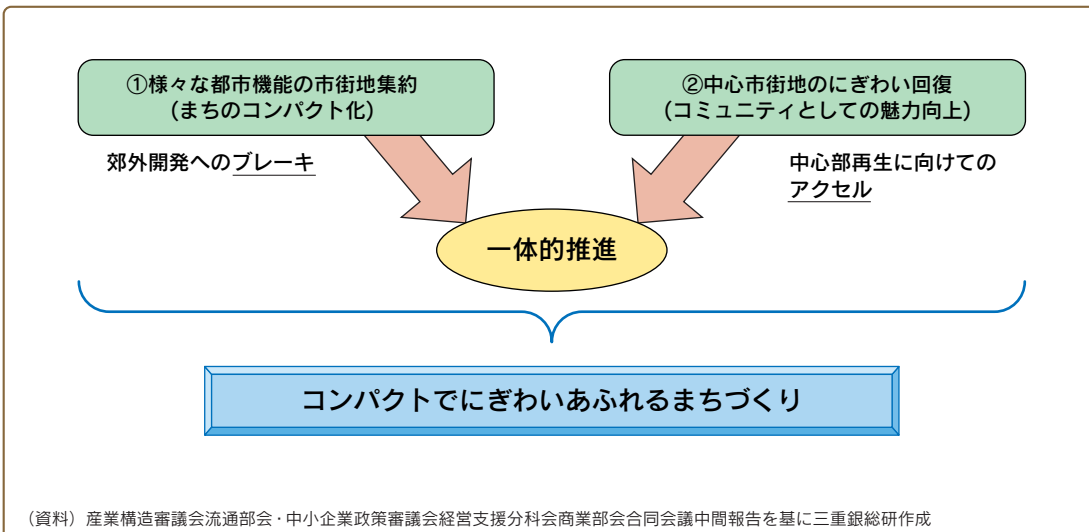
にブレーキをかけることを通じて、様々な都市機能を市街地に集約し、「まちのコンパクト化」を進めるとともに、②中心市街地の再生に向けて各種施策を講じるなどアクセルを踏むことにより、中心市街地のにぎわいを回復し、「コミュニティとしての魅力向上」を図る、といった施策を一体的に推進することにより、「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり」を目指すこととしています。

これらについて、もう少し詳しくみると、まず、①「まちのコンパクト化」は、財政支出に制約があるもとの、都市の無秩序な拡散を抑制し、商業機能に限らず福祉、医療、教育などの様々な都市機能が集約した、高齢者を含めたすべての人にとってアクセスが容易なまちづくりを進めることが目的となります。一方、②「コミュニティとしての魅力向上」は、様々な主体が参加して、都市機能の集約と市街地のにぎわい回復に一体的に取り組む市街地に対し、「選択と集中」によって限られた財源を重点的に投入するというものです。その双方を車の両輪としてまちづくりを推進する、というのが今後の方向性とされています。

(2) まちづくり三法改正の内容

こうした方向性などを踏まえ、政府・与党などにおいてまちづくり三法の見直しが進められ、本年4月に都市計画法が、6月に中心市街地活性化法が改正されました。それぞれの改正内容についてみると、以下の通りです。

図表10 今後のまちづくりの方向性



図表11 都市計画法の改正内容（ゾーニング規制関連）

| 改正前 | | | 改正後 | |
|--|-----------------------------|---|---------|--------------|
| 用途地域 | 50m超不可 | 第一種低層住宅専用地域 | 同 | 左 |
| | 150m超不可 | 第二種低層住宅専用地域 | | |
| | 500m超不可 | 第一種中高層住宅専用地域 | | |
| | 1,500m超不可 | 第二種中高層住宅専用地域 | | |
| | 3,000m超不可 | 第一種住居地域 | | |
| | 制限なし | | 第二種住居地域 | 制限なし (注2) |
| | | | 準住居地域 | |
| | | | 工業地域 | |
| | | | 近隣商業地域 | |
| | | | 商業地域 | |
| 用途地域の変更又は地区計画(再開発等促進区)決定が必要 | 工業専用地域 | 同 | 左 | |
| 原則不可 ただし、計画的な大規模開発は許可 (病院、福祉施設、学校等は開発許可不要) | 市街化調整区域 | 大規模開発も含め、原則不可 地区計画を定めた場合、適合するものは許可 (病院、福祉施設、学校等も開発許可必要) | | |
| 制限なし | 非線引き都市計画区域、 準都市計画区域の白地地域 | 大規模集客施設については用途地域の指定により立地可能。 非線引き都市計画区域では、用途を緩和する地区計画決定でも立地可能 | | |

(資料) 国土交通省資料を基に三重銀総研作成

(注1) 大規模集客施設は、床面積1万㎡超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等。

(注2) 準工業地域では、特別用途地区を活用。特に地方都市においては、これを中心市街地活性化法の基本計画の国による認定の条件とすることを基本方針で明記。

イ) 都市計画法の改正内容

都市計画法については、様々な都市機能がコンパクトに集積した都市構造を実現することを目的として、改正が行われました(図表11)。その主な内容を要約すると次の3点です。

- ①ゾーニング規制の強化・・・まちの郊外化に歯止めをかけられるよう、郊外へ行くほど厳しくなる土地利用体系へ移行。
- ②規制対象の拡大・・・大型小売店舗を中心とした規制強化ではなく、公共公益施設を含めた様々な都市機能を視野に入れた制度に見直し。
- ③広域的調整手続きの円滑化・・・市町村による都市計画の決定などに際しての、都道府県の権限を拡充。

ロ) 中心市街地活性化法の改正内容

中心市街地活性化法については、中心市街地における都市機能の増進と経済活力の向上を、総合的かつ一体的に推進することを目的として、改正が行われました(図表12)。その主なポイントは次の2点です。

- ①商業機能のみならず、様々な都市機能の強化に向けて、題名を変更し、基本理念などを創設するとともに、多様な民間主体の参画を得た取り組みを進め、そうした取り組みに対する支援措置を拡充。
- ②まちづくりに積極的に取り組む市街地に対して、国が「選択と集中」により重点的な支援を実施。

図表12 中心市街地活性化法の主な改正内容

(1) 題名の変更

- 「中心市街地の活性化に関する法律」
- ←「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」

(2) 基本理念・責務規定の創設

(3) 国による「選択と集中」の仕組みの導入

- ①中心市街地活性化本部(本部長:内閣総理大臣)の設置
- ②基本計画の内閣総理大臣の認定制度

(4) 多様な関係者の参画を得た取組の推進

- 多様な民間主体が参画する中心市街地活性化協議会の法制化

(5) 支援措置の大幅な拡充(認定基本計画への深掘り支援)

- 都市機能の集積促進
- 街なか居住の推進
- 商業等の活性化 等

(資料) 経済産業省資料を基に三重銀総研作成

4.三重県におけるまちの活性化に向けて

以上のように、まちづくり三法が改正され、「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり」に向けた法体制が整えられるなか、三重県でも中心市街地の再生に向けた取り組みが動き出しています。例えば、①三重県内の自治体において、まちづくりに関する各種計画に「コンパクトなまちづくり」を盛り込む動きがみられるほか、②伊賀市では、本年5月に「中心市街地活性化協議会」の準備委員会を立ち上げています。さらに、今後は各地域において、より具体的な施策を検討しつつ、計画や枠組みを作り上げていくことになると予想されます。そこで、三重県においてまちづくりを進めるに当たっての具体策を考えると、次の2点を一段と積極化させることが有効とみられます。

(1) まちなか居住の推進

改正後の中心市街地活性化法では、市街地の整備改善や商業の活性化に加え、都市福利施設の整備やまちなか居住の推進を図る方向が示されています。このうち、まちなか居住が進められると、高齢者など交通弱者の生活利便性が向上するほか、職住近接が図られ環境負荷が低減される可能性なども指摘されています。

この点について、内閣府の調査では、郊外居住

に対する希望が根強い様子が窺われるものの、三重県におけるマンションを中心とした分譲住宅の着工戸数の推移をみると(図表13)、2003年度をボトムとした持ち直し傾向がみられ、三重県では市街地での居住が徐々に広がりつつあると考えられます。こうした動きを捉え、全ての人が住みやすいまちづくりを想定しながら、まちなか居住を推進することが重要といえます。

(2) まちづくりNPOとの協働

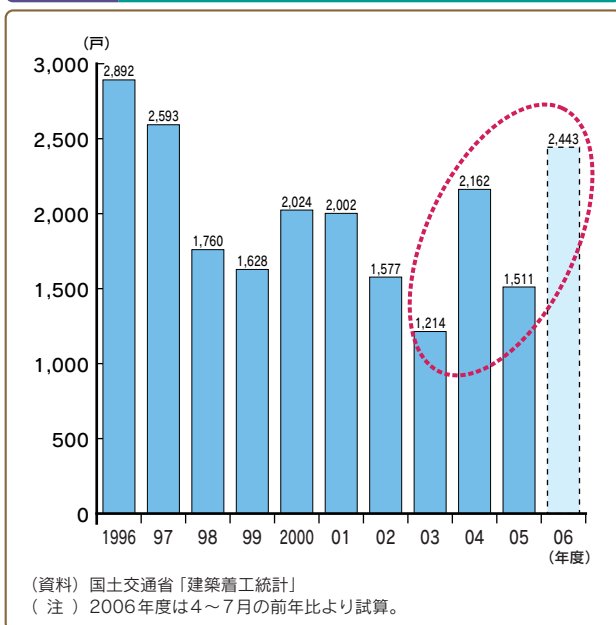
改正後の中心市街地活性化法では、多様な民間主体が参画する「中心市街地活性化協議会」を組織することができる、とされています。具体的には、中心市街地整備推進機構や商工会議所などが構成員となるほか、様々な主体に対して協議会への参加や協力を求めることができます。

これを踏まえれば、地域でまちづくりに取り組むNPOに協力を求めることも有効と考えられます。この点に関し、三重県のNPO団体数の構成比を活動分野別にみると(図表14)、全国に比べて「まちづくりの推進」を活動分野とするNPOが多く存在している様子が窺われます。そうしたNPOと協働してまちづくりを進めることで、より魅力的なコミュニティを構築することが可能になるでしょう。

(06.9.27)

馬場 基記

図表13 三重県分譲住宅着工戸数の推移



図表14 活動分野別のNPO団体数構成比

