

今後の中心市街地整備・再開発事業のありかたについての提言

委員会見解 3



1 委員会見解 3-1

本委員会は、市民の目線に立っていわゆる「アルネ問題」を解明し、今後の市街地整備・再開発事業のありかたを考へる上での教訓を導き出すことを一つの任務として協議を重ね、これまで2つの「委員会見解」をまとめ、市民に公表してきた。一つは、アルネの「第3次再建計画」に至るまでの経過とその総括・教訓（平成18年12月6日公表）であり、もう一つは、「第3次再建計画」とまちづくり交付金事業についての検証（平成19年3月14日公表）である。

本委員会のもう一つの任務は、いわゆる「アルネ問題」の解明を通じて導き出された再開発事業のありかたに関する教訓を踏まえ、今後の中心市街地整備・再開発事業のありかたについて提言を行うことである。そのため本委員会は、第9回委員会から、改正された「まちづくり三法」を踏まえながら、アルネを含む中心市街地の活性化方向と今後の中心市街地整備・再開発事業のありかたについて協議を行ってきた。第15回委員会（平成19年5月23日）は、これらの協議の結果を「今後の中心市街地整備・再開発事業のありかたについて」の提言（委員会見解3）として取りまとめ、ここに広く市民に公表することとした。

2 委員会見解 3-2

(1) まちづくり三法の改正と今後の再開発事業のありかた
平成18年度から津山市第4次総合計画がスタートした。その策定作業が行われたのは平成17年度のことであったが、その直後にまちづくり三法（都市計画法・中心市街地活性化法・大店立地法）が改正された。中でも注目すべき点は、改正中心市街地活性化法が、郊外に拡散した人々を中心市街地に呼び戻す「街なか回帰」と、中心市街地に居住する人々がコンパクトに集住できる「コンパクトシティ化」を今後のまちづくりの方向として打ち出したことである。

最初の本委員会見解「第3次再建計画に至るまでの経過とその総括・教訓」の冒頭では、津山市の中心市街地が空洞化し、郊外拡散型の「エキステンションシティ」が形成されていった経緯とその問題点を指摘しているが、改正中心市街地活性化法が「街なか回帰（＝郊外・市域周辺部から街なかに移住）」と「コンパクトシティ化（＝街なかのコンパクトに集住できる）」の方向として打ち出したことは、これまでの国の都市政策の大転換であることを意味する。したがって、津山市第4次総合計画もそのことを踏まえて策定されるべきであったが、残念ながら

タイムラグがずれただため、津山市第4次総合計画には「街なか回帰」と「コンパクトシティ化」の概念が盛り込まれていない。したがって今後は、第4次総合計画が掲げている各種事業計画を「街なか回帰」と「コンパクトシティ化」に向けて選択・集中させていくための計画の見直しが必要になり、現在津山市行政内部に横断的に組織されている「まちづくり検討会議」の一層の運営強化が望まれるところである。

これまでの再開発事業は、主として中心市街地における商業活動の再生・活性化を目指して進められてきた。だが、我が国では中心市街地における再開発事業が成功した例は稀有である。津山市に限らず日本の地方都市は、中心市街地の少子高齢化・人口減少が進んで足元の購買力が減少し、一方で郊外の大規模店舗の進出に脅かされることとなる。そのため、福島県や青森市の再開発事業費を投入しても目標を達成できなかったばかりでなく、再開後に巨額の負債を残すことになった。その典型例の「アルネ問題」を抱えることになった津山市はいわゆる「限界集落」を抱えることになったわけである。

津山市では中心市街地と中山間集落での少子高齢化・人口減少傾向が顕著である。中山間集落では、高齢化率が50%に達して集落機能を維持できなくなる「限界集落」がますます出現する。今は人口動向が比較的安定している郊外住宅地でも、20年後から30年後の車を運転できなくなった高齢者の暮らしは、「限界集落」の高齢者が抱える問題と同じ問題を抱えることになるものと思われる。現在の津山市民の多くは「買い物は郊外大型店で行く」として、中心市街地を必要としない。中心市街地を必要とするのは、自らが高齢化して車を運転できなくなる近い将来を踏まえたものではない。したがって、これら高齢者を受け入れるための「福祉のまちづくり」を今後のまちづくり政策の第一の柱とする必要がある。すなわち、中心市街地の「コンパクトシティ化」を全体的な高齢者福祉居住政策として位置づけ、中心市街地における福祉住宅の供給、医療・福祉施設の整備、安全・安心な歩行空間の整備拡充、公園・歴史的景観等の

思い空間の整備、街なか周囲パースルートの新設と街なか・郊外間の移動手段の確保など、を今後の再開発の事業内容とする必要がある。それら高齢者が中心市街地の商業に求めるものは主として「福祉商業」である。その経済効果はさほど大きくはない。しかし、誰もが安心して暮らせる「福祉のまちづくり」の効果は大きい。例えば、北海道伊達市では市外・道外からの移住者増加をもたらし、津山市でも市の内外から健康高齢者が中心市街地のグループリビングに移り住み、そこから通勤するよう状況になれば、中心市街地の商業活動は「福祉商業」を含む多様な展開が可能になると思われる。ただし、「福祉のまちづくり」が進んだとしても、中心市街地の商業活動は相変わらず郊外大型店の進出に脅かされることとなる。そのため、福島県や青森市の再開発事業費を投入しても目標を達成できなかったばかりでなく、再開後に巨額の負債を残すことになった。その典型例の「アルネ問題」を抱えることになった津山市はいわゆる「限界集落」を抱えることになったわけである。

交付金事業は、各自自治体1箇所に限る事業制度になっている。そこで本委員会は、全市の高齢者福祉居住政策の一環として当面中心市街地の「コンパクトシティ化」に絞ってまちづくり交付金事業を進め、旧町村中心地の「コンパクトシティ化」については他事業での対応の可能性を検討していくことを今後の課題とした。

中心市街地の「コンパクトタウン」と旧町村中心地の「ミニコンパクトタウン」がバスターによって神経細胞のように結びつき、津山市内の各種地域間交流（ヒト・モノ・カネ・情報・文化などの行き交い）が活発になり、都市の魅力と農山村の魅力が双方が共有し合うようになれば、やがて「元氣な津山市」が創り出されることになるであろうと思われる。

(2) 「コンパクトシティ化」の財源
まちづくり交付金事業には各種事業メニューが用意されているが、それらの交付金は各種事業を平均すると総事業費の約4割で、残りの約6割の事業費は地元負担になる。岡山県は現時点で津山市の残金単独負担がないので津山市の財政支援を表明していない。また、「コンパクトシティ化」が「第二の夕張」をもたらすようでは市民の合意を得られない。したがって、現在の財政事情を市民にわかりやすく伝えることと、少子高齢化・人口減少が進むことを前提とした将来の財政事情予測をわかりやすく市民に公表していく必要がある。その上で、限られた財源から長期に渡る「コンパクトシティ化」事業に各年度どの程度の公金を投入し、その投資効果が市民生活の向上にどのようにつながっているのかを検証し、その結果を市民に公表していかねばならない。そのためには、各種事業について具体的な目標・目的を明確にし、かつ、目標・目的達成度を測る指標を設定し、

経済性・効率性・有効性に関する検証プログラムを構築する必要がある。津山市の借金残高は、財政当局によれば、約1400億円であり879万円になっていることである。財政当局が公表している資料によれば、以下のよう状況にある。津山市の行政コストは市民1人当たり約35万円（平成17年度）で、行政コストを構成する人件費等「ヒトにかかるコスト」、物件費・維持費等「モノにかかるコスト」、扶助費・補助費等「移転支的コスト」、利息ほか「その他のコスト」のいずれの指標についても、合併前の旧津山市の時代に比べ合併後のコストが増加している。また、社会資本の世代間負担率の推移を見ると、その比率が合併後に低下しており、借金依存度が高まって次世代へ借金を先送りする傾向が強まっている。さらに、市民1人当たりの資産・負債額の推移を見ると、合併後に資産額と負債額が増加し、資産は増えたがその分借金も増えたことが読み取れる。問題はこれらのことを危機と見るか、「まだ大丈夫」と見るかだが、いずれにせよ市民に対してわかりやすい財政事情データを開示しながら、慎重な財政運営を行っていくことが望まれる。

所などの福祉施設（厚生労働省所管事業の小規模介護老人福祉施設、小規模介護専用型特定施設など）として活用することには考えられないのか。中心市街地の空き店舗・空き家・空き地の敷地は狭小で密集地に位置しているわけであるから、福祉住宅・福祉施設としての活用にはリソースを施す上で限界もあろう。だが、知恵を絞れば、建築技術を使えば活用できる物件もあるはずである。人口減少が進めば、土地家屋の借手が少なくなり、賃賃料が低下する。空き店舗・空き家・空き地の所有者は「夢をもう一度」という思いで街なかシヤッター通りをつくり出しているが、やがては資産維持の限界を自覚する人たちも出てくるだろう。これまで市民の大多数はシャッター通りの存在を嘆いてきたはずだし、行政もまた同じ認識を持ってきたのであるが、皮肉なことにも人口減少の進展が空き店舗・空き家・空き地の活用を促進させる機会を到来させようとしている。中心市街地の活性化は、まずはシャッター通りを人々の暮らしが息づく街なか空間に変えていくことから始めるべきである。問題はそのチャンス到来に津山市行政のどの部署が責任を持って積極的に取り組んでいくか、ということであろう。

最近、津山市の中心市街地の空き地に民間分譲マンションが建設され、売れ行きは好調であったとのことである。どこでどのような資産を有していた人たちが入居したかを分析する必要があるが、人口数十万人レベルの地方都市では、現在、中心市街地での民間分譲マンション建設の動きがあり、市域周辺部から中心市街地への移住需要が生じつつある。津山市の場合10万人規模の地方都市であるから、数十万人規模の地方都市の動向をだまにまねることはできないが、津山市の中心市街地には医療等の公益施設が密集されており、津山市周辺部と市外から民間分譲マンション・賃貸マンションに入居しようとする人たちの魅力がある程度有しているといえる。その魅力を活かした民間活力によって街なかの人口減少に歯止めを付けて増勢に転じさせようとするれば、行政がリードし後押しをするP

(3) 空き店舗・空き家・空き地の利活用方向
中山間集落や郊外住宅地から高齢者の「街なか回帰」の受け皿として公営住宅等を新規に建設することは、多額の用地取得費を必要とするので現実的ではない。そこで、中心市街地の空き店舗・空き家を公営住宅として借り上げて必要なリフォームを施し、また、空き地にミニ公営住宅を建設する方向について検討したが、現行の公営住宅法の枠内では対応困難なことが種々の点で明らかになった。しかし、現行の公営住宅法では、1階を店舗とする公営住宅の供給も可能であるので、担当部局においてはその可能性を引き続き検討していただきたい。では、空き店舗・空き家・空き地を公営住宅供給として活用できないのであれば、それらを公的な性格を有する社会福祉法人等が経営する福祉住宅や宅老

F1方式や「指定管理者制度」による民間分譲マンション・賃貸マンションを中心市街地に建設していくことも夢ではない。大事なことは、行政がリードし後押しをしつつ、中心市街地の将来イメージに基づいてマンション立地を景観政策を含めて行政がどのようにコントロールしているのかであり、行政の中にそのことに責任を持つ部局を明確にすべきである。空き店舗・空き家の高齢者向けリフォーム事業や、空き店舗・空き家・空き地での高齢者向け新規福祉住宅の建設事業には、リソースモータリゼーション制度の導入を検討してはどうか。リソースモータリゼーション制度は、金融機関・保険会社・住宅メーカー等が高齢者の土地・家屋を担保にして老後の生活を金銭的に保障し、死後に担保物件を処分して清算するものである。我が国では最初に東京都の武蔵野市が取り組んだといわれている。当該高齢者の存命期間と死亡時の担保物件評価額の推定と死亡時の難しさに加え、遺産相続人の同意が得られるかなど問題の伴うが、UFG総合研究所の試算では2000年時点で178兆円の潜在市場があるとされているとのことである。津山市が中山間集落や郊外住宅地の高齢者に街中の高齢者福祉住宅へ移住してもらおうという方針を持つならば、リソースモータリゼーション制度の導入を金融機関・保険会社・住宅メーカー等の民間に任せ切りにせず、行政・社会福祉協議会・社会福祉法人等が連携して事業実施の旗振り役を努める必要がある。また、津山市の中山間集落の高齢者が街中に移住する場合は、当該高齢者の所有する資産価値の低下が問題になるので、中山間地域の自然・山林・農地・歴史・文化等の保全的開発事業（中世山城・古道等のグリーントリウム・エコツーリズム等の推進、空き農家の利活用など）を展開するなど、資産価値低下を防止する施策とのセットでリソースモータリゼーション制度の導入を検討する必要がある。

いずれにせよ、津山市の中心市街地の「コンパクトシティ化」のポイントは、一つは、中山間・郊外の高齢者を街中に受け入れる住宅政策・福祉居住政策にあり、もう一つは、空き店舗・空