

## はじめに

これまで拡大拡張基調で推移してきた我が国の経済社会は21世紀に入り、人口減少化時代を迎えるなかで、社会経済情勢の変化や住民ニーズの多様化に対して新たな対応を求められている。

このような情勢のなかで、佐賀県ではこれまでの拡大拡張基調の社会資本整備のあり方を見直し、人口減少社会に対応した新たな基本方針を策定して、社会資本に関する各種整備計画の総点検・見直しを実施する必要があるとして、政策監グループにおいてプロジェクトチームを組織し、具体的な検討作業に着手している。

「人口減少社会における社会資本整備のあり方に関する研究」という表題の当該研究は、このような佐賀県の取組みのなかで、佐賀県から佐賀大学地域経済研究センターに対し、平成19～20年度の2カ年間、研究委託をされたものである。

当該研究は、

- ・コンパクトなまちと郊外に拡散するまちとの比較分析、望ましい市街地形態に関する研究
- ・街なかの空き屋や空き地の有効活用を目的とした行政、市民団体、不動産業者等からなるネットワーク構築の可能性に関する調査研究
- ・中山間地域（離島を含む）における社会資本整備の放棄・再活用のための合意形成手法に関する調査研究
- ・大規模集客施設をはじめとする郊外開発の規制誘導に関する研究

の4つのサブテーマを内容としており、研究代表者の他に、理工学部都市工学科の外尾一則教授、経済学部国際経済社会講座の濱内繁義教授、農学部生物環境化学科資源循環生産学講座の五十嵐勉准教授の3の方に、夫々、責任担当をお願いした。

サブテーマ毎に新たに研究分担者を組織して調査研究を進めるとともに、全体の研究会を定期的に開催してサブテーマ間の調整や、県への中間報告会等を重ねるなかで、当該研究の成果は取り纏められている。

なお、研究成果については平成21年3月に佐賀県に既に提出されているが、佐賀県の了解を得て、「地域経済研究センター調査研究報告書」(No.24)として収録し、公開させて戴くことにした。なお、第1報告の外尾論文については原文が150頁に及ぶ膨大なものであったため、紙面の都合上、収録に際し50余頁に圧縮をお願いした。

平成22年3月

研究代表者

経済学部教授 長 安 六



## 目 次

人口減少期における持続的都市構築の課題

.....外尾 一則・猪八重 拓郎 1~53 頁

街なかの空き屋や空き地の有効活用を目的とした行政、市民団体、  
不動産業者等からなるネットワーク構築の可能性に関する調査研究

.....長 安六・戸田 順一郎 54~ 84 頁

中山間・離島地域における人口減少問題と社会资本整備手法に関する調査研究

.....五十嵐 勉 85~105 頁

大規模集落施設をはじめとする郊外開発の規制誘導に関する研究

—進出企業の閉店・撤退を踏まえた土地利用規制のあり方の検討—

.....濱 繁義・岩永 忠康 106~141 頁



# 人口減少期における持続的都市構築の課題(抜粋)

理工学部都市工学科 教授 外尾一則  
低平地研究センター 特別研究員 猪八重 拓郎  
(分担協力者)

## はじめに

### 郊外市街地開発の現状と課題

1970年代以降、地方都市の形態と構造は大きく変容してきた。一言で言えば、その変化は郊外市街地の形成として現われている。これらのことから、次のことが課題として考えられる。

- a.郊外に開発されてきた宅地及び市街地の功罪を、定性的、定量的な指標を用いて把握し、将来の郊外市街地像を分析、予測するための方法論を持つことが必要である。
- b.その分析をもとにして郊外形成市街地のサスティナブルな開発管理あるいは計画的縮小の方策を検討することが求められる。

本調査は上記の課題に対して、以下のようなテーマの構成で郊外市街地を中心に調査研究を行った。

1. 成長期の地方都市における都市形態の変容パターンと成長サイクルの把握
2. 中心市街地の衰退と土地利用の変化、特に低未利用地化の分析；佐賀市をケーススタディに
3. 大規模集客施設の立地によるインパクト分析と立地誘導の方向
4. 郊外開発による市街地形成の過程；佐賀市大和地区と旧三日月町の事例について都市計画区域による影響を分析・把握
5. 郊外住宅地開発のガイドラインの方向
6. 郊外住宅開発地区における持続的住環境の課題；長崎斜面市街地の取り組みを参考に
7. 結び；集約型市街地への再編と参加型 GIS ツールの構築

本調査研究は当研究室の学生諸君の協力を得て実現したものであり、氏名（敬称略）を記して感謝を申し上げます。

関口 和正（佐賀大学大学院理工学研究科都市工学専攻博士前期課程 平成20年3月修了）  
池田 真実（佐賀大学大学院理工学研究科都市工学専攻博士前期課程 平成21年3月修了）  
諸岡 藍美（佐賀大学理工学部都市工学科 平成20年3月卒業）  
田椽 綾（佐賀大学理工学部都市工学科 平成20年3月卒業）

なお本編は紙幅の都合上報告書の抜粋であることをお断りする。

# 1. 成長期の地方都市における都市形態の変容

## —人口と事業所の空間分布の変化を視点として

### 1.1. はじめに

スプロール的に広がるまちは、少子高齢化の進む佐賀県において、今後様々な問題をもたらすことが予測される。以下は予測される代表的な問題である。

- ① **公共サービスの質の低下**;スプロール化したまちにおいて集積機能が低下することにより、公共施設や福祉・医療施設の拡散が起こり、サービスの質の低下が懸念される。
- ② **車に依存した生活**;公共施設や福祉・医療施設、また、商業施設の分散により、車での移動が必要不可欠となってくる。これにより、自家用車での移動が困難な人々や高齢者にとって、不便な生活を強いられることになる。
- ③ **都市の魅力の低下**;本来、都市は都市機能の集積の持つ社会的効果があつて初めて成り立つが、都市機能が拡散することでそれが失われ、人の集まらない魅力のない都市になっていく。これにより、市街地の衰退や更なる郊外開発による都市のスプロール化が懸念される。
- ④ **環境問題への影響**;都市の拡散に伴い、自動車利用が加速され、環境負荷の大きなまちとなる。さらに、郊外開発による自然環境破壊といった環境問題も懸念される。
- ⑤ **コミュニティへの悪影響**;空洞化が進む中心市街地において、高齢化が進むにつれコミュニティの維持が困難になってくる。また地域コミュニティにより保たれていた防犯や防災、福祉といった機能の維持も難しくなり、放置されたまちと化すことも考えられる。

以上のように今後更なる高齢化社会の到来と共に、市民にとって生活を行う上で大変不便なまちとなる恐れがある。また、生涯住み続けることのできない生活環境となり、まち自体の衰退も予測される。

### 調査の目的と方法

多くの地方都市において中心市街地の再生と郊外市街地の持続可能性とともに危惧される状況を抱えている。このような問題の背景には、わずか30年間という期間に都市の形態が大きく変貌したことが大きく関わっていると考えられる。そこで、人口と事業所の空間分布の視点から佐賀県の全都市を対象に都市形態の変容過程を分析し、都市の成長過程のサイクルについて考察することを目的とする。

メッッシュデータは地図に網の目（メッッシュ）をかけ、網の目の中のデータを数値化したものである。本章では、佐賀県全域に1km<sup>2</sup>及び500mごとの網目の区画分けをし、人口や事業所の数を調査することにより、1km<sup>2</sup>ごとの人口の流れや事業所の動きを数値によって表し、視覚的に把握することができる。

- ①調査対象地域（佐賀県全域の都市）における人口の空間的な変動を詳細に把握するため、過去30年間の時系列的な変化について整理し、各都市の人口の変化がその都市より流出したのか、さらに、DIDの変化を把握し、似通った人口の動きを見せた都市ごとに分類する。
- ②次に、佐賀県における各都市の30年間の事業所の動きを人口同様にメッッシュデータを用いて5年ごとに整理し、都市の事業所がどのように空間的に動いてきたかを比較・分析する。
- ③佐賀市をケーススタディとして、都市形態の変化の影響を固定資産税を通して考察する。
- ④佐賀県内の都市の都市化のサイクルを把握するため、「集中化」「郊外化」「逆都市化・衰退化」「再都市化・中心部への人口回帰」の過程として考察する。

## 1.2. 分布変動による市街地拡大・縮小のパターン

人口変動より見た都市は大きく①中心部衰退・郊外拡大型、②中心部集中型、③停滞型、の3パターンに分けることができる。

① **中心部衰退・郊外成長型**・・中心市街地における人口の減少に伴い郊外部への人口流出が表されている。(伊万里市、佐賀市、小城市、神埼市)

② **中心部集中型**・・年々中心部や既成市街地へ人口が集束し、郊外部では人口の減少がみられる。(武雄市、鳥栖市、嬉野市、多久市)

③ **停滞型**・・・・・都市全体の人口減少に伴った人口減少が中心部うや郊外部に見られ、大きな人口分の動きもなく、都市として衰退する傾向を示している。(鹿島市、唐津市)

①及び②のパターンは更に2つのパターンに細分類できる。

表 パターンの特徴

パターン		人口変動の特徴
① 中心部衰退型	<b>A</b> 伊万里市、佐賀市	郊外部の人口増加に伴い、中心部の人口減少が起り、人口がスプロール的な広がりを見せている。但し伊万里市は既成市街地、郊外のそれぞれにおける局部的な変動であり、全般的な変動にはなっていない。
	<b>B</b> 小城市、神埼市	もともとの中心部の集積が大きくなり、周辺に人口が集中している。
③ 中心部集中型	<b>A</b> 武雄市、鳥栖市	広域的に広がっていた人口が年々中心部周辺の主要道路に引き寄せられ、郊外は減少傾向にある。
	<b>B</b> 嬉野市、多久市	点在していた人口が年々一箇所（中心部）に集結し、小さくまとまっている。

## 1.3. 事業所・従業者人口分布の変化パターン

佐賀県全体の事業所数と事業所の動きを見ていくと、全ての都市において事業所はもともと郊外部には存在せず、既成市街地や市街地周辺のみに存在している。これらの事業所を5年ごとに追っていくと事業所の動きにも類似点があり、大きく分けて①スプロール型、②集束型の2パターンにそれぞれ分類することが出来る。

①スプロール型・・・年々中心部から郊外部へ事業所が拡大している。

(小城市、唐津市、神埼市、佐賀市、武雄市、鳥栖市)

②集束型・・・・・事業所の中心部のみでの変動、または、中心部への集束が見られる。

(伊万里市、嬉野市、鹿島市、多久市)

これら 2 つのパターンは、それぞれさらに以下のように細分類できる。

**表 事業所パターン**

パターン		人口変動との関連性
<b>①スプロール型</b>	<b>a</b> 小城市、神埼市、佐賀市 武雄市、鳥栖市	人口が増加している地域では同じ年代に事業所数も増加しており、人口変動ほど広域の変化ではないものの、ほぼ同じ動きを見せている。
	<b>b</b> 唐津市	人口変動と、事業所の変動に類似点がなく、別々の動きをしている。
<b>②集束型</b>	<b>a</b> 嬉野市 鹿島市、多久市	人口が増加している地域では同じ年代に事業所数も増加しており、人口変動ほど広域の変化ではないものの、ほぼ同じ動きを見せている。

#### 1.4. 相互関係のまとめ

人口変動と事業所の双方でパターン分けを行った。

人口がスプロール的広がりを見せてている都市では、事業所もスプロール的に広がっており、また、人口が集束している都市では、事業所も集束する傾向がある。

しかしながら、例外として伊万里市と唐津市は人口増減と事業所の動きに関連性が見られない。これら 2 つの都市には他の都市と違った地理的条件として、どちらも海に面しており佐賀県北部に位置している。人口は隣接する県へ流れ、減少あるいは停滞傾向が強く現れているように見られる。伊万里市に関して詳しく見てみると、平成 7 年から平成 12 年の人口変動では、スプロール的に広がっていた人口は落ち着き中心部の人口が増えつつある。また、事業所は平成 8 年まで中心部に集束する傾向があったが、それ以降は中心部より変動していない。

**表 人口と事業所変動マトリックス**

事業所の動き		人口変動		中心部衰退・郊外成長型		中心部集中型		停滞型
		A	B	A	B			
スプロール型	a	佐賀市		小城市 神埼市	武雄市 鳥栖市			
	b							唐津市
集束型	a					嬉野市 多久市	鹿島市	
	b	伊万里市						

比較的大きな都市（人口や事業所の数が多い都市）では、人口も事業所もスプロール的に広がっており、その都市においては主要道路沿いに人口も事業所も広がっている。佐賀市においては、人口と同様に事業所の中心部離れも顕著になっており、大和方面への人口、事業所の流出が目に付く。また、高速道路のインターがあり交通網が充実している武雄市や鳥栖市においては、人口も事業所もインターや幹線道路に沿って増加しており、まち全体が細長い帯状となって拡大したと考えられる。

佐賀県全域を分析した結果、事業所は人口とは違いもともと市街地周辺に立地する傾向があるため、人口のような郊外への大きな変動は見られなかつたものの、事業所の拡大位置と人口の拡大する方向や位置は類似しており、これは各事業所に就業する人や利便性を求める人々が多くの施設の充実した地域に吸い寄せられ、さらに、人々の集中する地域に可能性を求める事業所が新たにその周辺に事業所を構えるといった相互作用によるものだと考えられる。また、このようにして都市全体が極端に拡大していった結果、既存の中心部の放置と郊外部の開発が進み、新しい物事を求める人々の新開発部への移転により、佐賀市のように、中心部より郊外部への人口や事業所の流動がおこり、中心部の衰退を招いている傾向が認められた。

## 1.5. まとめ

都市構造の変容パターンを人口と従業者数を軸に見ると、九州全体の概観においては、1960～80年代には殆どの都市が郊外化の成長パターンであったが、1990年代後半以降になると、都市間におけるバラツキが激しくなり、郊外化に位置する都市がもっとも多いが、一部には逆都市化、或いは再都市化に向かう都市も現われている。つまり1960年代から80年代には郊外に市街地が大きく広がるという一様な成長のパターンであったが、1990年代後半からは、様々な形の都市化に変化していることが知られている。

本章では、佐賀県の都市について詳細な分析を行ったが、都市によりその成長のサイクルは以下のように多様な傾向にあることが判明した。

- 中心部において人口と事業所数が減少する一方で、堅調に郊外成長を一貫して継続している都市が存在する（佐賀市）。
- 人口の郊外化の進行とともに、中心部近辺や主要道路沿道などの特定の場所に事業所が集中する動きが存在する（武雄市、鳥栖市）
- また中心部において人口が減少しない状態で郊外成長を継続している都市も存在する（小城市など）
- これに対して郊外における全体的な人口や事業所数の伸びは少なくあるいはほぼ停滞しているが、空間的には低密度住宅地が郊外への広がりを進行している都市が存在する（伊万里市）。
- 一部に郊外に人口が増えない、つまり郊外開発が停滞する状況が既に現われている（鹿島市、唐津市）。
- さらに、既成市街地ばかりではなく郊外部においても人口が停滞する都市や、さらには減少し、都市全体の成長がマイナスになる都市（逆都市化・衰退都市）も現われている（多久市、嬉野市）。今後人口減少社会を迎えた場合には、このような逆都市化へのサイクルの進行が多くの都市において顕在化することが予想される。このことより、都市の縮小化に対応した対策の検討が今後求められると考えられる。
- 以上のような動きに対して、都市の中心周辺などの既成市街地に開発の波が戻り、人口が戻るという再都市化の兆しを示す都市は現われていない。今後集約型の都市構造への再編が課題になるが、現在までのところそのような傾向を見出すことはできない。

## 2.中心市街地の衰退と土地利用の変化：佐賀市をケーススタディとして

### 2.1. はじめに

1章の分析によって、既成市街地の人口減少や業務人口の減少・停滞が多くの都市に共通した傾向であることが判明したが、そのことが中心部の衰退に関連していることを具体的、実証的に明らかにする必要があると考え、2章ではそのための調査として、中心市街地の土地利用変容を分析する。中心部衰退の問題把握は商業活動の衰退や人口の減少にとどまるものが多いが、1章でも示したように、中心市街地においては土地・建築物の不動産価値の低下が著しい。従って、土地利用からの問題把握が必要とされる。

また、中心部衰退の対策として、商業の活性化（産業政策）や再開発（都市計画）という個別政策からのアプローチが数多く取られてきたが、このような個別の取り組みや行政の取り組みのみでは、十分な解決策とはなりえない。土地利用の計画には多くの主体の関わりが求められ、総合的な性格を持っている。それを管理する方法である土地利用マネジメントは、下記に述べるエリアマネジメントの有効な手段になる可能性があると考えられる。

### 調査の目的

まちの維持管理がまちづくりのなかで注目されている。そのようなまちづくり方法がエリアマネジメントである。しかし、エリアマネジメントの事例は大都市や新規都市開発地区にとどまり、地方都市の既成市街地における実施例はほとんど見られない。

本章では、佐賀市の中心市街地を対象地区とし、人口の変動や土地利用の変化から空間レベルで地区の現状を把握することから、地方都市の中心市街地の土地利用の変化を明らかにし、中心市街地の衰退による土地利用の変化の傾向を捉え、低未利用地発生のメカニズムを明らかにする。

主な方法は、佐賀市の中心市街地が脈わっていたとされる1985年と2005年の土地利用をGISにデータ化し、土地利用の変化のパターンを見出す。さらに人口の変化を照らし合わせ、その関係性をみていく。

### 対象地区の選定

対象地区は都市の衰退が叫ばれる地方都市の中心市街地とし、佐賀県佐賀市を中心市街地エリア（24町丁目）を対象とする。その中心市街地は佐賀市の南部に位置している。

### 2.2. 土地利用の変化

1985年と2005年の土地利用の面積を比較する。商業施設、業務施設、住宅の減少が目立つ。20年間という歳月のなかで中心市街地の土地利用の密度は大きく低下した。都市の施設が減少している一方で、駐車場は増加している。その結果、中心市街地に低密度で閑散とした印象を与えてしまっている。

また、この期間に約10haの土地が使用用途を失った未利用地として増加している。この面積は1985年の宅地面積の約12%に相当する広さである。近年、低未利用地を中心市街地活性化の活用資源として捉える動きもみられるようになってきているので、これらの活用方法を考えていくことが求められる。

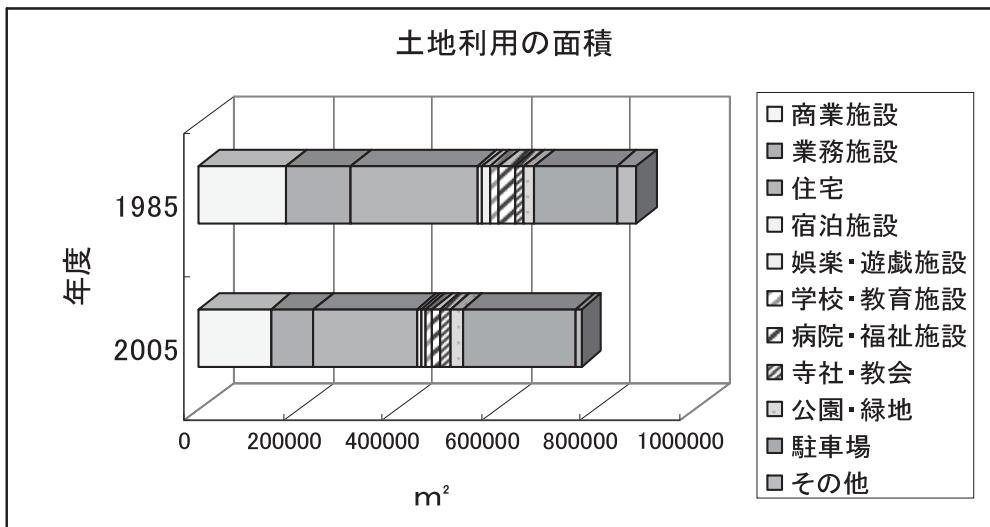


図 土地利用の面積

### 2.3. 町丁目単位の土地利用種類別の変化

商業施設は商店街であるエリア周辺で著しく減少しており、商業としての衰退がみられる。また、商業施設が増加しているエリアでは駐車場も増加しており、買い物に行くために車を利用するようになったことが土地利用の変化にも現れている。1985年から2005年にかけて、買い物に行くスタイルが変化したことがわかる。

業務施設は駅周辺である神野東一丁目で増加している。

住宅も駅周辺で増加しており、これはマンションの立地などが考えられる。住宅の種類によると、戸建て住宅が減少し、共同住宅が増加している。20年間の間で、中心市街地における居住スタイルが変化してきていることが土地利用の変化に現れている。また、業務施設が減少しているエリアで住宅も減少している傾向にあり、これは業務施設と共に社員寮が立ち退いたと考えられる。

一方、増加傾向を示しているのは、公園・緑地や駐車場である。建物用途ではなく、オープンスペースとして土地を利用するようになったことは、土地の利用の仕方そのものが変化したことを見ている。公園・緑地の増加は、都市の中にうるおいや安らぎを求めるようになってきたことや、環境との共生を目指していることが背景にあると思われる。駐車場については、先述している通り、モータリゼーションへの対応や土地の採算性が背景にあると考えられる。

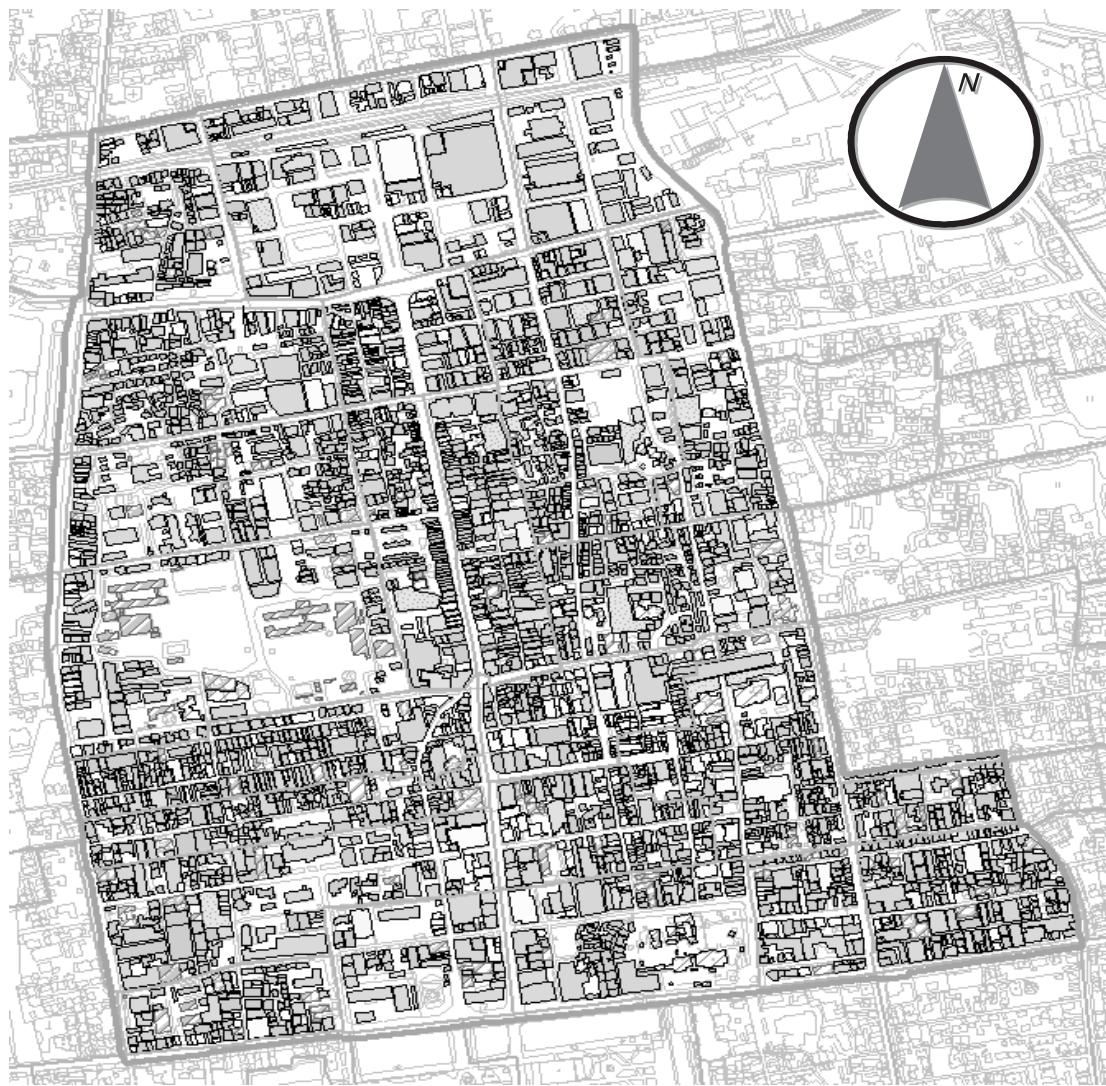


図 1985 年の分布

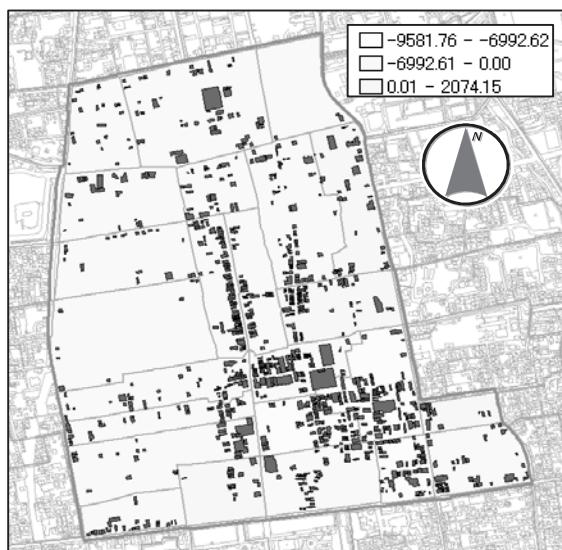


図 商業施設

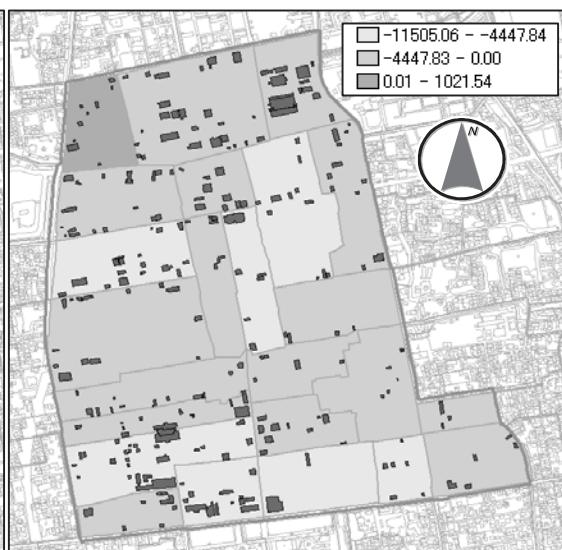


図 業務施設

## 2.4. 土地利用の変化にみる佐賀市の中心市街地

①地方都市の中心市街地の土地利用は、生活を営むうえでの必要な都市施設が減少していることが明らかになった。一見、施設の減少と駐車場の増加は比例関係にあると思われる。しかし、そのような関係は必ずしも成立しない。ある程度の都市機能が存在しないエリアでは、駐車場も必要ないことがわかった。

②かつての商業・居住の中心地であったエリアでも、施設の減少が進んでいる。このことから、20年間の歳月を経て、衰退が進んでいることがわかった。

③衰退が進んでいるので、まちなかに住み、中心市街地内で生活を営むことは困難である。このことが人口の減少に繋がっていることが明らかになった。特に、移動手段の少ない高齢者にとっては暮らしにくい都市構造になっている。また、まちなかに住んでいる若者(生産年齢人口)は、中心市街地の都市構造に依存せず、他のエリアで生活しているのではないかと思われる。

### エリア特性

駐車場と公園・緑地を除いた、各種施設の土地利用の増減を基にクラスター分析により各エリアを5つのグループに分けた。分析方法はWard法、平方ユークリッド法を使用した。

表 各グループの特徴

		特徴
グル ープ	1	商業施設・業務施設・住宅が減少
	2	業務施設が減少、住宅が増加
	3	商業施設が減少
	4	寺社・協会が増加、商業施設、住宅が減少(駐車場の増加が小さい)
	5	住宅・病院・福祉施設が減少、商業施設が増加(駐車場の増加が大きい)

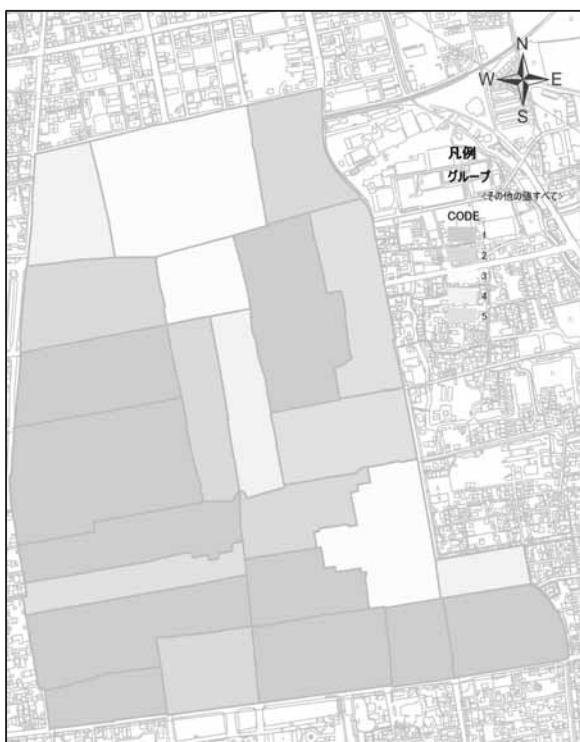


図 グループの位置

## 2.5. 駐車場の増加

1985年から2005年間に約7haの駐車場利用敷地が増加した結果、2005年における宅地面積（未利用地を除く）の約3割にまで達している。

この間には約10haが未利用地として増加していることを先に指摘したが、これに駐車場（高度な都市施設としての利用ではなく低度な土地利用として見做すと）を加えた約17haがこの20年間に低未利用地として増加したことになる。中心市街地では、高度な土地利用形態の敷地が1985年のそれから約2割も失われたが、これが土地利用から見た活力衰退の程度を示唆している。

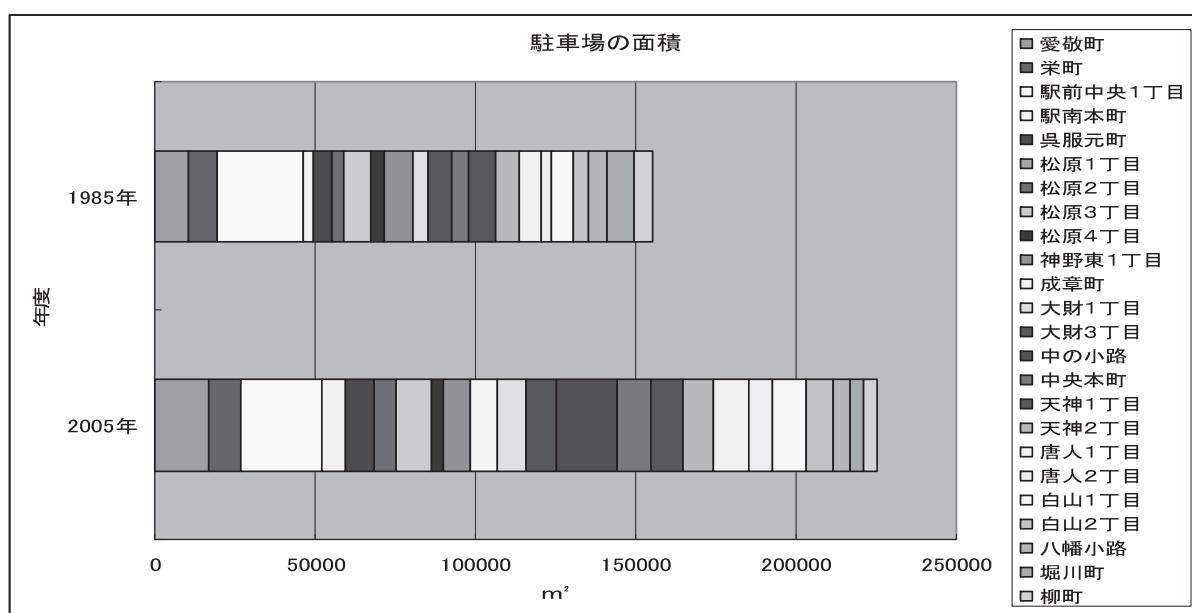


図 駐車場面積の変化

## 2.6. 駐車場から高度利用への転換—駐車場の高度利用化に関する要因分析

佐賀市中心市街地において1985年時点では駐車場の数は341箇所、2005年時点では510箇所確認できる。この中で1985年の時点で駐車場であり、2005年の時点でも駐車場として存在する箇所は242箇所、駐車場以外の土地利用に転換された箇所が98箇所であった。

駐車場が維持された要因、駐車場が土地利用転換された要因を周辺土地利用等の条件から分析する。要因としてはまず、駐車場が位置する街区の駐車場、住宅系用途、その他の用途の割合、駐車場の敷地規模、駐車場の前面道路の幅員、角地であるか否か、そして用途指定とした。分析方法としてはこれらの要素を説明変数、駐車場の維持または土地利用転換の情報を目的変数とした判別分析を行った。

分析の結果を表に示す。この表は、正の値の変数が駐車場の維持に寄与し、負の変数が駐車場の土地利用転換に寄与することを意味している。この結果、駐車場が維持される要因として、駐車場の割合及び駐車場の面積の影響が大きい。一方、駐車場が土地利用へ転換される要因としては、幅員4m～12mの道路に面していることの影響が大きい。

この結果、駐車場が多い箇所ではより駐車場が増える傾向にあり、前面道路の幅員は広すぎて

も狭すぎても駐車場の土地利用転換は起こりにくいことがわかる。一方、角地であることは、駐車場の維持、転換にはあまり影響がないことがわかる。また、用途指定では商業地域においてやや駐車場が維持されやすい傾向が読み取れる。



表 判別分析結果(構造行列)

	関数
	1
駐車場割合(街区内地域)	.770
駐車場面積	.566
その他割合(街区内地域)(a)	-.460
幅員4~12m	-.431
幅員12m以上	.422
商業地域(用途地域)	.289
近隣商業地域(用途地域)(a)	-.277
第一種住居地域(用途地域)	-.225
住宅割合(街区内地域)	-.181
第二種住居地域(用途地域)	.168
角地	.088
幅員4m未満(a)	.060

判別変数と標準化された正準判別関数間のプールされたグループ内相関変数は関数内の相関の絶対サイズにしたがって並べ替えられます。

a この変数は分析に使用されません。

## 2.7. 空き家・空き店舗化

空き家と空き店舗の敷地は約1ha であり、利用宅地の1%強である。量的にはそれ程大きくなく、またその分布を見ても、特定のエリアに集中しているわけではないので、地域の活力を損なう影響はいまのところ大きくないと思われる。

## 2.8. まとめ

20年間に土地の高度利用は大きく減退したことが示された。その具体的な特徴と課題は次のようにまとめられる。

- 変容と衰退の動きは、中心市街地の各地域(エリア)において異なるパターンを示しており、それが中心市街地の多様な地域構造を反映していると考えられる。したがって対策を立てるに際しては各エリアの特性を踏まえた取り組みが必要であろう。
- 商業機能だけでなく、業務系の土地利用も減少しており、中心市街地の主要機能である業務と商業の衰退が相互に関連して進行していると見られる。
- 低未利用地の増加はきわめて顕著であったが、その4割が駐車場の用途へ転換しており、暫定利用を含めた駐車場用地の増加傾向は、土地利用の衰退化が続く限り止めることが難しい流れと考えられる。
- 中心市街地の各エリアにおける駐車場の需給バランスを見るためには詳細な調査を必要とするが、そのバランスが確保されているかは疑問が残る。駐車場利用の増加は、その需要に支えられたものではなく、供給サイドの都合によるところが大きいと推察される。この流れを変えるためには、中心市街地の土地利用管理という視点から駐車場の情報管理(駐車場マネージメント)を行う主体とその仕組みが必要である。
- 1985年時点の駐車場敷地が20年後において他の用途に転換されたケースが約3割存在した。低未利用地が高度な利用形態に転換する可能性が、衰退化する全体の流れの中でも見出されたことは、今後高度利用化を進めるひとつの手がかりになるであろう。そのような考えから、それらの敷地の持つ条件から高度利用化の要因を分析した。今後さらに詳細な分析が必要であるが、今回の分析に得られた結果より、敷地の潜在的な転換可能性を評価する際に有効ないいくつかの指標を得ることができたと考える。
- 空き家・空き店舗の数はまだ多くないが、これらを中心市街地の社会資本と捉える視点が必要であり、これらのストックを活かすことはエリアマネージメントにおける重要な課題のひとつとなるであろう。

## 3. 大規模集客施設の立地によるインパクトと立地誘導の方向

### 3.1. はじめに

大規模な集客施設、商業を核とするショッピングモール型の施設は、幹線道路沿道などの広域的な交通至便地区に他の大規模な施設とともに帶状に立地するケース、あるいは周辺農地や丘陵部に孤立的に立地するケースが見られる。大規模集客施設はその集客力のために開発地周辺にとどまらず、広域に大きな影響(インパクト)をもたらすため、立地対策においてはその集客施設の立地によるインパクトを把握し、分析することが必要である。

## 調査の目的

2章の分析で明らかになった中心市街地における土地利用の衰退に対して、郊外立地型の大規模集客施設が与えた影響は小さくないと考えられる。3章では、インパクトの一端である中心商業地との競合性についてモデル分析し、さらにそのような大規模集客施設の影響を食い止める手がかりとして、広域土地利用調整の必要性について考察する。

### 3.2. 消費者行動から見た中心商業地との競合分析

郊外の市街地の形成に影響を与えるものとして大規模集客型施設の立地が上げられる。佐賀市では大和ジャスコ、モラージュ、ゆめタウン（データにはゆめタウンは含まれず）が市街地の中に立地し、さらにその周辺にも複数の大規模商業施設があるという具合に、郊外型大規模商業施設の立地が都市規模に照らして多く、全国の中でも代表的な都市の一つとして扱われている。

大規模商業施設の立地による影響を、利用者の行動調査をもとに明らかにすることを目的とする。

分析の対象は、佐賀市の中心商業地、及び大和ジャスコとモラージュの郊外ショッピングモールである。消費者の買い物行動調査をもとに、非集計型の購買先選択行動モデル（ロジットモデル）を作成し、買い物先の選択行動を分析する。

### 3.3. 分析の結果

#### ① 「移動距離の比較」-交通手段別の利用者の利用圏域

まず、歩行者と自転車の場合、目的先が中心市街地とモラージュではほとんど重なっている。一方大和ジャスコに関しては全く他の2地区から独立している。次に自動車については、やはりモラージュと中心部がほぼ重なり、その広がりも大きな差はないが、大和ジャスコは非常に広い範囲に広がっている。

つまりふたつの郊外ショッピングモールの大和ジャスコとモラージュでは、利用者の圏域の性格がかなり違っていることが示されている。郊外ショッピングモールの中でも、立地の場所とその店舗の性格が利用圏域に影響していると考えられる。

#### ② 中心商業地とショッピングモールの選択要因

公共交通と駐車場に着目した。縦軸は、郊外のショッピングセンターを選択する確率を示している。

ショッピングセンターを選択する強い理由のひとつが、無料駐車場の存在であることがこの結果は示している。これが郊外型ショッピングモールの強みであると言える。

一方公共交通の利用者は、中心市街地の選択に対して有利に働いているが、これには自動車を使えないためやむを得ず公共交通を利用する人が含まれていることも考える必要がある。公共交通システムを充実することによって、中心部を選択する確率がさらに高まる可能性があることをこの結果は示しているが、現実の佐賀市の政策では必ずしもそういう方針が取られていないと言う印象がある。

次に買物頻度に着目した分析結果によると、「たまにしかいかない」という人はショッピングセンターを選択し、買い物頻度が高くなると、中心部の選択が上がってくる可能性があることが示されている。

一方滞在時間に関しては、中心部に魅力が無いのか、滞在時間が長くなると、ショッピングモールの吸引力が非常に強くなることが示されている。

ショッピングモールを選択する行動の場合は、買物頻度は低く、主に車で行き、大量の消費、買物をするというスタイルが主であるようだから、少量の買物を高い買物頻度で行う人たちに対して中心市街地

が有効なサービスを提供することが、消費者の行動と需要に適合していることが、この結果から示唆される。さらに、中心市街地の弱点は、滞在時間を長くする工夫がショッピングモールが豊富であるのに対して、回遊性が非常に低いという点である。つまり街を回遊して楽しむという工夫が取れないことも、中心市街地に滞在型の需要を持つ人たちを引き込むことを難しくしていることを理解する必要がある。

### ③ 郊外ショッピングモールの選択要因

ふたつの郊外ショッピングモールの選択行動を比較分析することによって、選択要因を検討する。

まず、男性と女性との間には異なった傾向が見られる。男性は、周辺の環境や付属施設等を重視するという傾向がある。モラージュと大和ジャスコの間には周辺の環境や付属施設の状況が違うが、男性にとっては周辺の付属施設、特に娯楽施設の存在が選択の大きな要因になっている。一方、女性は商品の品揃えを重視するという傾向が見られる。

郊外ショッピングセンターの中にも二つのタイプがあることが明らかとなった。中心市街地と強く競合しているモラージュと独立的で広域的にサービスを提供している大和ジャスコという存在である。この調査分析の結果から示されたことは、店舗の構成が女性を引き付ける重要な要素であり、男性に対してはそれは重要ではなく、むしろ付属施設の内容や充実度が要因であるということである。子供と一緒に遊ぶ施設であるなど、ショッピングモールを男性はレクレーション施設の一種として考えていることを示唆している。あるいは、女性に同行し、買物よりもいろいろな活動が出来る魅力を感じているということかも知れない。このように男女の比較からも分かるように、消費者にも色々な選択行動のパターンが存在するということが示された。

# 感応度分析

## 利用交通手段に着目すると

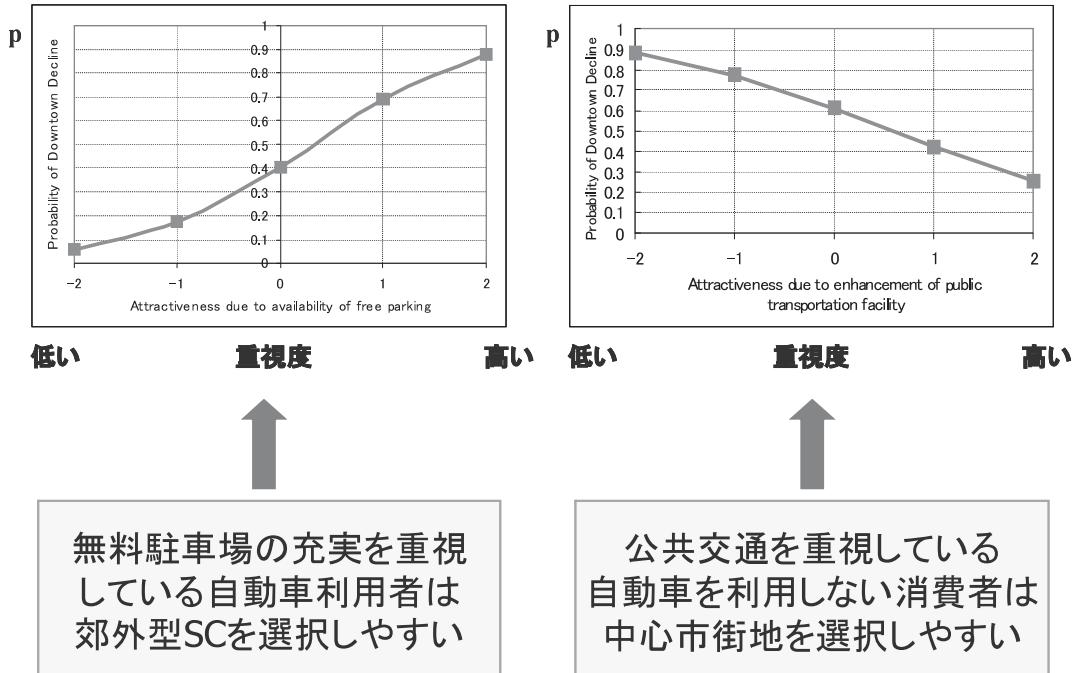


図 利用交通手段に着目した感応度分析

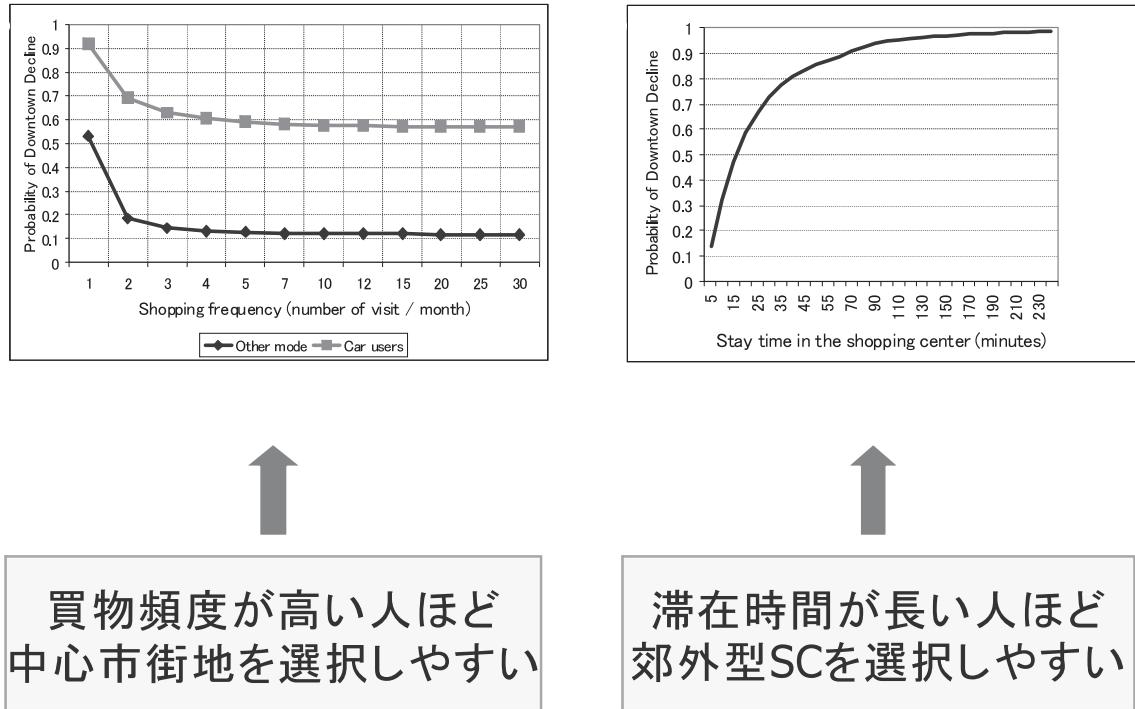
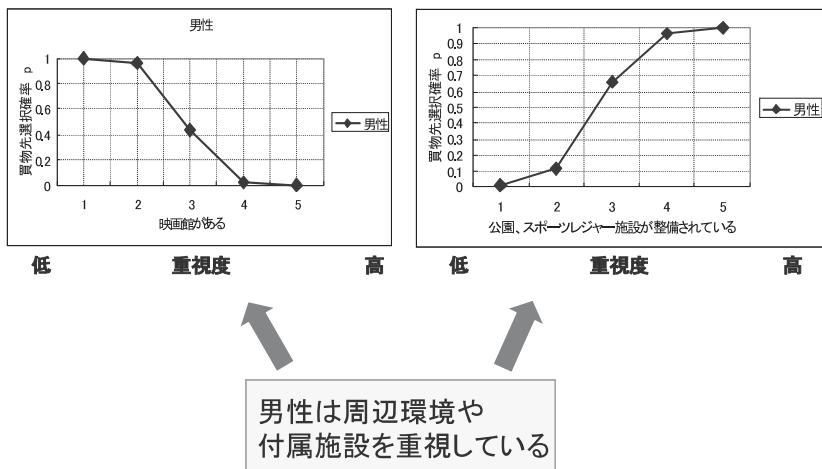


図 施設の利用状況に着目した感応度分析

# 感応度分析

## 男性の場合



## 女性の場合

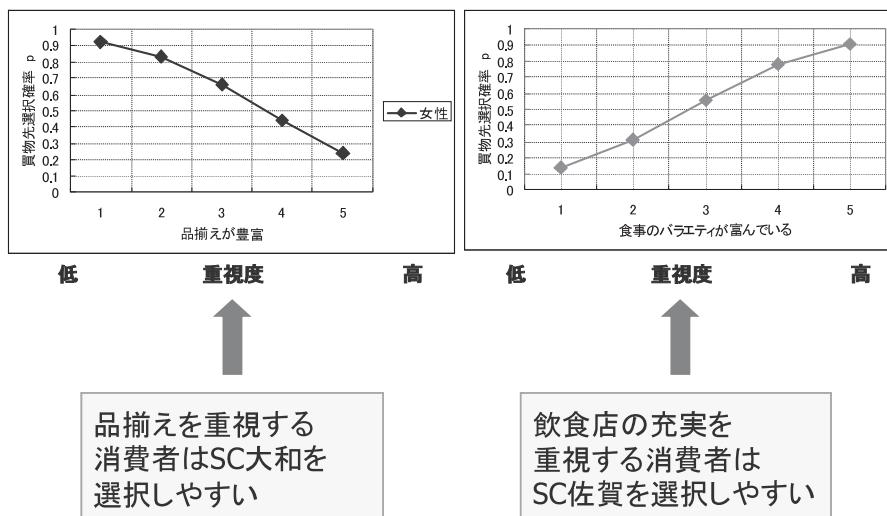


図 利用者性別に着目した感応度分析

### 3.4. 考察

郊外ショッピングモールの建設、運営が中心商業地に対して大きなインパクトを与えることが示された。公共交通機関を充実すれば、中心市街地にまだ人を引き付ける可能性が有ることが示されたが、ショッピングモールに追随して無料駐車場を大量に整備して車利用者を引き付けようという考えでは、成功することにはならないだろう。

佐賀の中心市街地では既にほぼ回遊型の街の構造が失われつつあるが、中心市街地における潜在的な魅力要因である回遊型の街の構造の再生が、重要な課題のひとつになると想われる。

このように、中心市街地の密度の低下、活力の衰退という構造的な問題は、郊外へ住宅市街地形成が

進んでいくという問題と、さらに大規模商業施設、集客施設という人を引き付ける施設が郊外へ立地していくという問題と関連している。

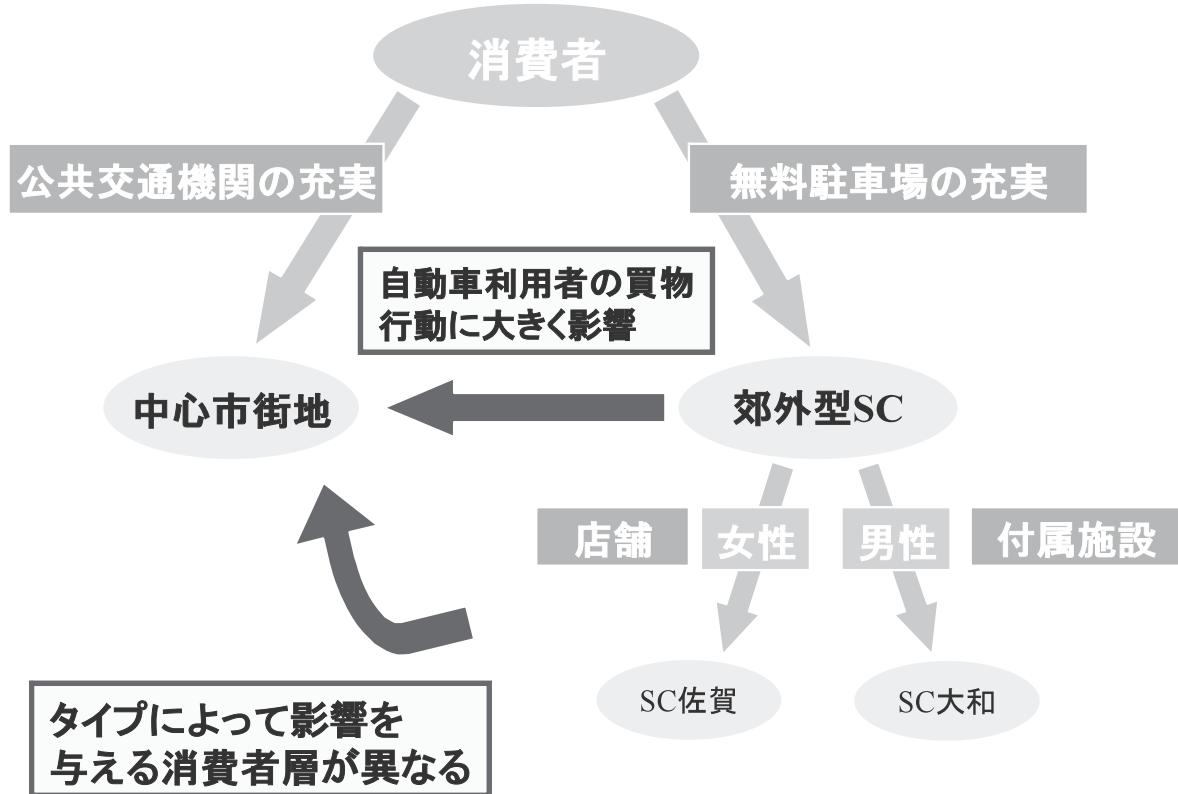


図 買い物行動インパクトの構図

### 3.5. 開発の質を評価する手法の構築

#### 大規模集客施設誘導拠点の計画的整備形成

中心市街地を含めて、計画的に集客施設の立地を誘導する拠点を定め、都市計画マスターplanに明確に位置づけることが必要である。集客施設の単独の立地を図るのではなく、他の機能・施設を含めて複合的な都市拠点とするための都市整備と街づくりを図ることが必要となる。

英国などでの都市で取られている各種の方策を参考に、有効な実現方法を具体化することが課題となる。

#### 開発インパクト評価

郊外開発の抑制に関して、アメリカを例にとれば、郊外開発のインパクト評価を、過去 20 年間行っている。アメリカでは郊外開発は避けられないので、日本よりはるかに郊外開発が進行している、アメリカでは郊外開発の水準が重視され、それによる社会的インパクト、環境に対するインパクトなどの開発評価を行なっている。開発審査のプロセスが開発行政の制度に組み込まれており、その主眼は開発を止めるだけでなく、開発の質を確保することにある。日本にも都市計画制度に、ある規模以上の開発に関して、立地基準の審査や技術基準の審査を行う制度がある、アメリカのように開発の内容を多角的に踏み込んで評価するものではない。

## CASBEEの導入

近年建築評価に関する新しい動きがあり、建築

学会が中心に行っている建築の環境面に関する評価手法(CASBEE)が体系化された。このCASBEEの中に「まちづくりCASBEE」というものがあり、これは建築単体でなく周辺を含めて開発の環境評価を行う方法である。

CASBEEの方法は、様々な環境評価の指標を体系的に評価するという手法であり、数年後には実際の開発の場にCASBEEの適用が始まると思われる。これが普及すれば、建築環境に限定されるとはいえ、制度に裏づけられた開発の質の評価に一步踏み手法になると思われる。

### 3.6. まとめ

- 
- 英国の方式などを参考に、中心市街地や交通拠点などの拠点地区を対象に、大規模集客施設を誘導する拠点の計画的形成が必要であると考える。
  - その場合に集客施設の波及効果をその周辺のまちづくりに活かす開発ビジョンの工夫が求められる。
  - そのためには、都市間競争を含めた土地利用の広域的調整の仕組みが必要である。そのもとで、開発ビジョンを策定し、大規模集客施設の立地に際して開発の質を高め、担保する手法(地区計画、CASBEE 等の各種アセスメント手法)を実施することになるだろう。
- 

## 4. 郊外開発による市街地形成過程

### 一都市計画区域区分と郊外開発の関係(佐賀市大和地区と旧三日月町の事例)

#### 4.1. はじめに

1章において、都市成長のサイクルとして郊外化が多くの都市で見られたことを示したが、4章ではその郊外市街地形成の実態を把握するために、郊外開発の事例を調査・分析する。

対象に取り上げるのは、佐賀都市圏の北部に位置する地域である。そこには都市計画区域を指定した旧大和町と都市計画区域を指定しなかった旧三日月町が隣接して存在している。都市計画制度の観点から見れば、開発促進、開発抑制、及び原則開発無規制となる地域が、同じ都市圏のほぼ同じような位置条件に所に存在する全国的に珍しいケースである。

#### 調査分析の目的

両地域を対象に分析する目的は次の2点である。

- ①都市計画区域の指定による開発立地に与えた影響を分析し、開発規制力の差(都市計画区域内の地域と区域外の地域)の持つ役割を明らかにすること。
- ②都市計画区域内における線引きが開発立地に与えた影響を分析し、開発に対する誘導効果と抑制効果を実証すること。また市街化調整区域における都市開発の課題を捉えること。

## 対象地区の概要

三日月地区は、小城市の東部に位置し、佐賀市の市街化調整区域に隣接している。小城市では、小城地区、牛津地区が都市計画区域内であり、三日月地区、芦刈地区については都市計画区域外で、集落を除いてはほぼ農業振興地域となっている。小城市総合計画<sup>3)</sup>において、市街地整備の現況と課題として、近年、三日月地区をはじめとして佐賀市のベッドタウンとしての宅地開発に伴い、スプロール化現象が見られ、都市基盤整備の非効率化が懸念されていることが言及されている。佐賀市は、平成17年10月1日に佐賀郡大和町、諸富町、富士町及び神崎郡三瀬村と合併し、平成19年10月1日に佐賀郡川副町、東与賀町、久保田町を編入合併している。合併以前の都市計画指定状況は、佐賀市、大和町、諸富町は線引きされており、川副町は未用途地域指定であり、富士区域であった。

### 4.2. 旧大和町における時期別開発動向

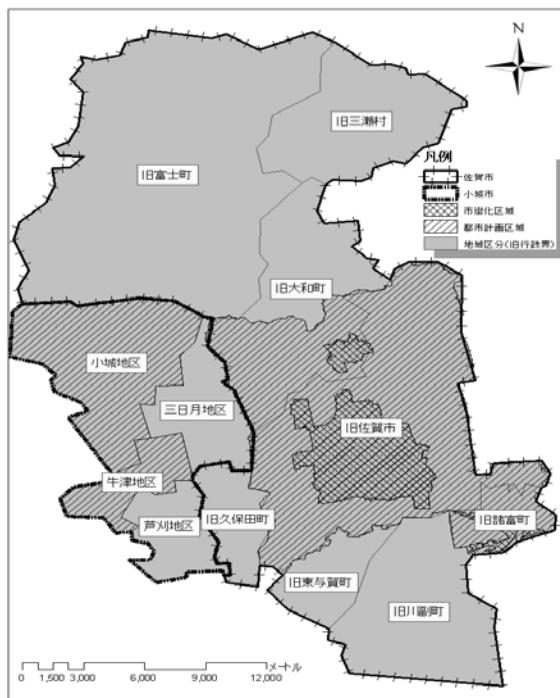


図 対象地区の位置と都市計画区域

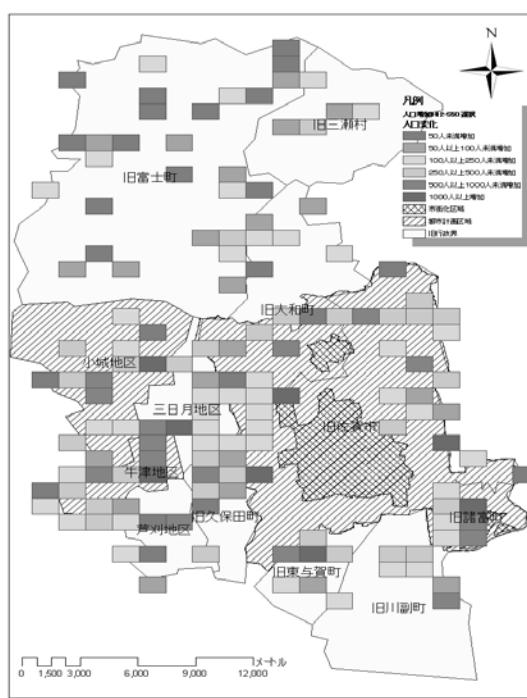


図 人口増加の傾向

旧大和町の市街地形成として、都市計画法第29条により開発許可された新規建築物の開発を対象とする。

市街化区域は市街化調整区域より件数は少ないが、一件の開発規模が大きい。昭和55年～平成2年にかけての開発が最も多い。市街化調整区域は件数も総面積も多いが、開発のほとんどが1000m<sup>2</sup>以下の小規模なものである。平成2年～平成11年にかけての開発が最も多い。

旧大和町の都市計画法第29条により開発を許可された新規建築物の場所をGIS上にデータ化し、昭和50年から5年ごとの開発の規模と位置を地図上に示し、開発の動きから市街地形成をみる。旧大和町は都市計画区域内であり、東部は市街化区域等が用いられ用途指定がされている。西部は市街化調整区域であり、原則として開発は抑制されている。

## 昭和 50 年～平成 17 年までの開発の流れ

### 市街化区域

5箇所の地区に開発が集中している。比較的規模の大きな開発が多くなっている。

時期的な偏りは顕著ではないが、開発のながれとして、④→②→①→③となっている。

### 市街化調整区域

2つのパターンが見られる。幹線道路沿道に商業系が集中的に開発されるケースである。

③の場所では幅員 12m 以上の道路に大規模・中規模の開発が行なわれている。また⑤のエリアに見られる。一方小規模の開発が地域全体に点在するケースが存在する。

開発の流れとして、① {⑤→④→②} →③→⑥となっている。

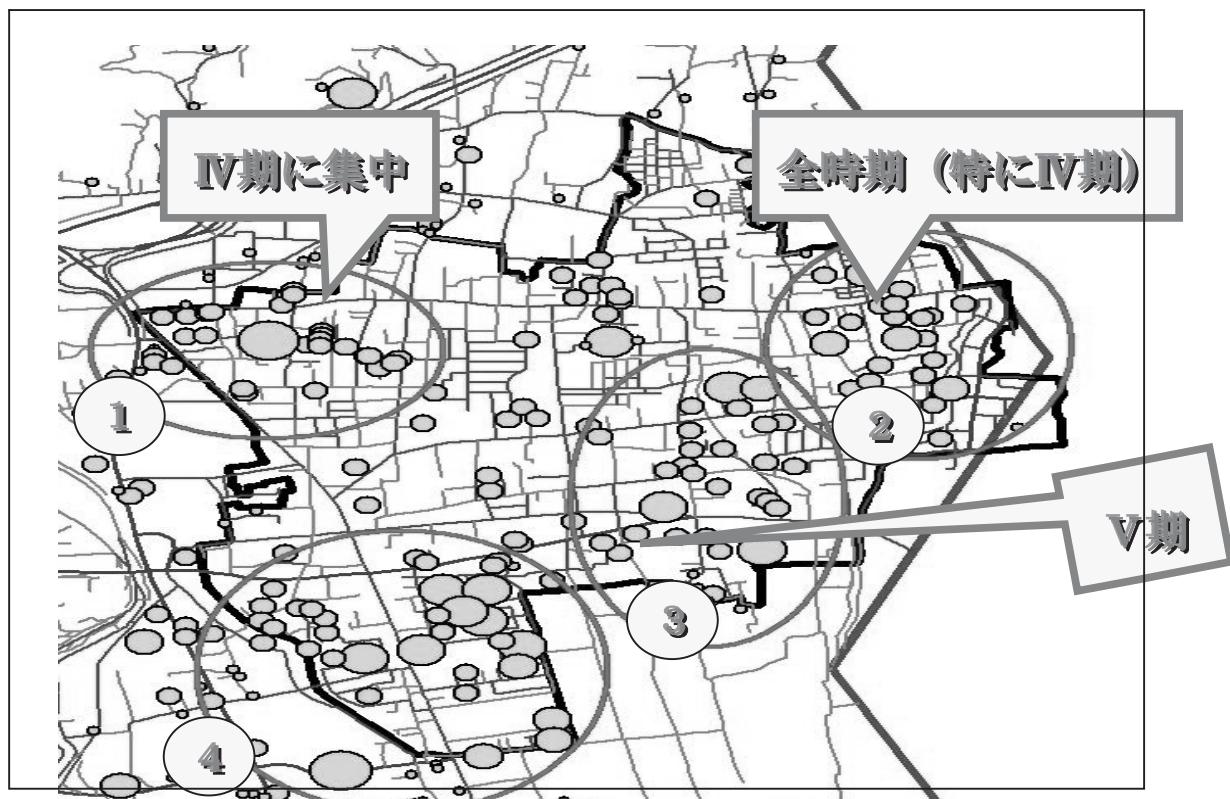


図 市街化区域

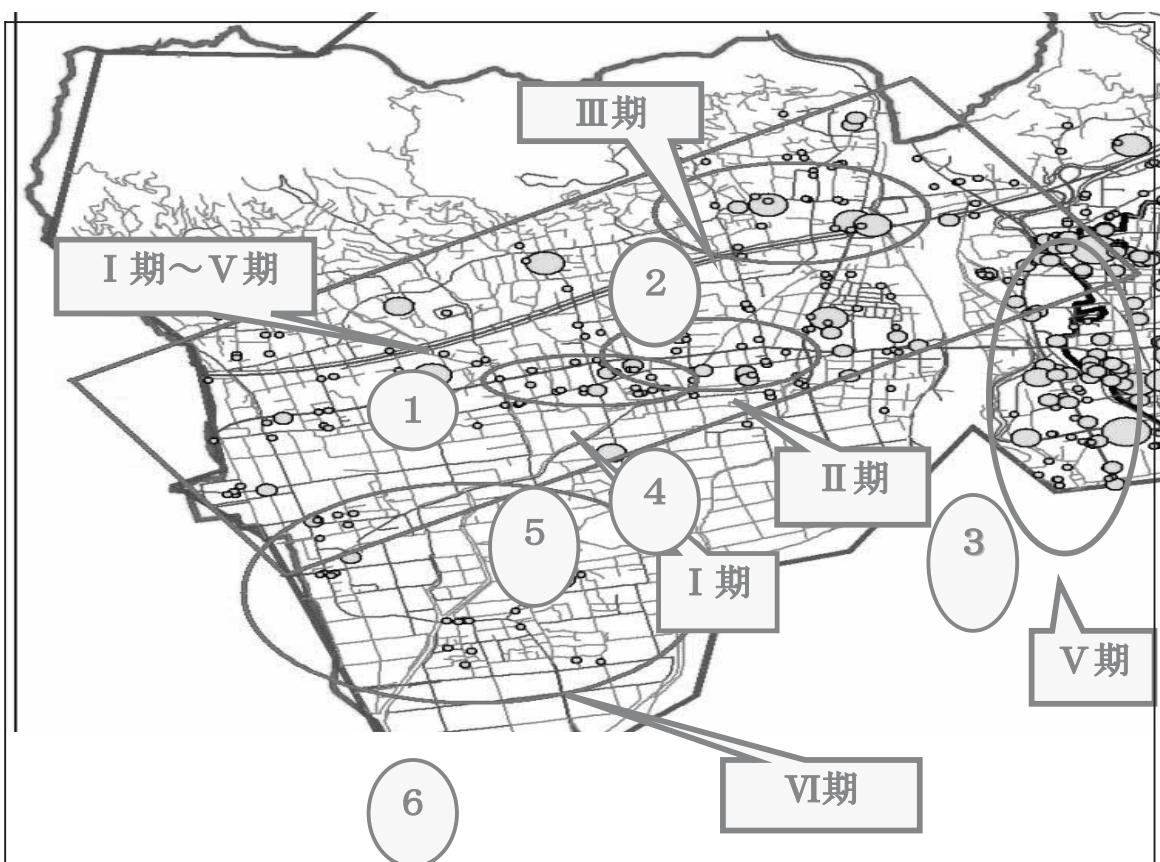


図 市街化調整区域

### 4.3 用途別の開発動向

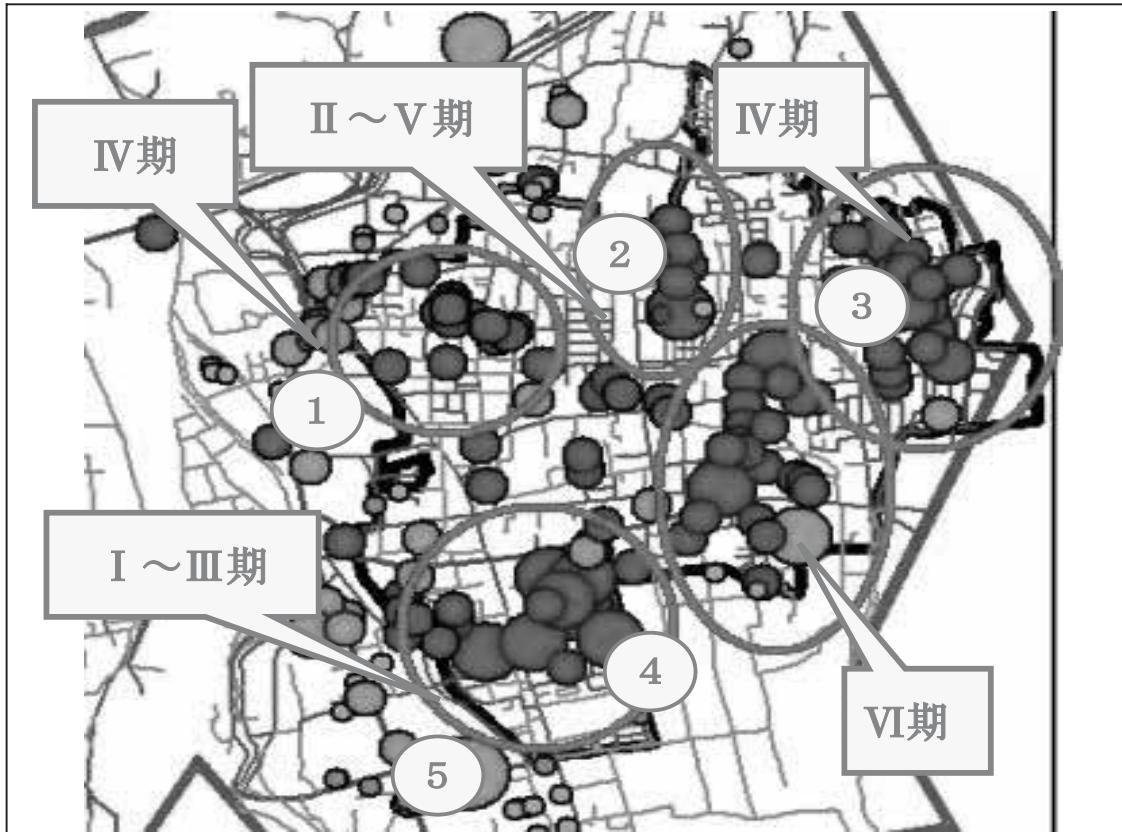


分譲住宅に関しては、ほとんどが市街化区域内において開発されている。開発平均開発面積が4500 m<sup>2</sup>であり、規模が大きい。昭和55年～平成6年にかけてと、平成12年～平成17年に多く開発されている。共同住宅も分譲住宅と同じく市街化区域ばかりである。開発平均面積は2000 m<sup>2</sup>であり、中規模な開発が多い。

逆に、分家住宅はほとんどが市街化調整区域内において開発されている。農家や農家の親族の個人住宅のため、500 m<sup>2</sup>以下の開発である。店舗においても、市街化調整区域に多く開発されている。調整区域においての開発平均面積は36000 m<sup>2</sup>で、ジャスコなどの大規模開発があるために大きくなっている。

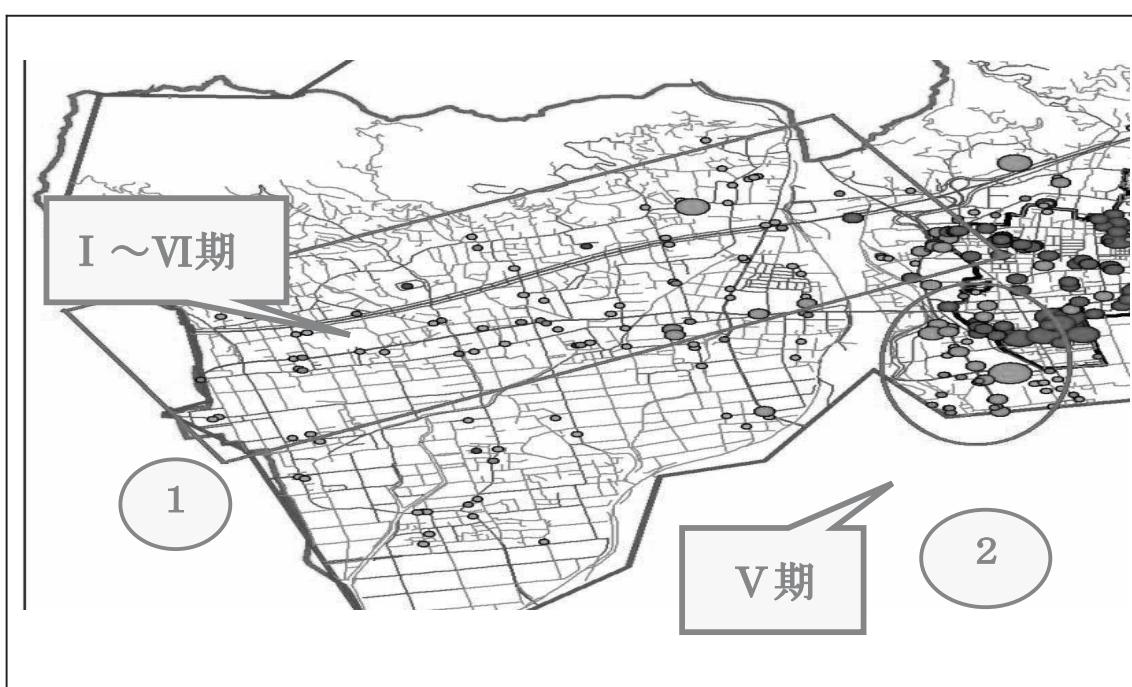
## 市街化区域

ほとんどが、分譲住宅である。



## 市街化調整区域

ほとんどが、店舗と分家住宅である。店舗は幹線道路沿いで、交通の便が良いところに開発されていることがわかる。分家住宅は、農家の住宅のため 4m 以下の幅員の狭い道路沿いにも開発



されている。②の場所では幹線道路沿いに大規模なものであればジャスコなどを中心に中・小規模な店舗が多く開発されている。

### まとめ

- 住宅需要に対応した分譲住宅と共同住宅の開発が市街化区域誘導されている。
- 市街化調整区域ではほぼ住宅建設の主力は分家住宅であり、住宅の開発については、市街化区域と市街化調整区域の誘導あるいは開発保全の役割が有効に働いていると見られる。
- 店舗開発については、市街化区域よりもむしろ調整区域において大規模な開発やその件数においても上回っており、線引きの指定基準の不適切性や幹線道路整備との線引きの不整合性、及び個別開発許可の受入れの問題などが指摘される。

## 4.4. 都市計画区域外の開発：旧三日月町における開発動向

旧三日月町は農業振興地区であり都市計画区域等ないため、大和町のように都市計画法第29条による新規建築物の開発届けがされていない。そのため、新規建築開発を農地転用の申請の資料を基にG I Sにデータ化する。旧三日月町は、特に平成1年から人口の増加・新規開発がみられるため、平成1年度～平成19年度までの期間を対象期間とする。

織島・長神田・久米の地区における開発が最も多く行なわれているが。織島地区における開発件数が多いが平均開発面積が他と比べて小さいことから、小規模な開発が多数行なわれているのではないかと考えられる。長神田地区においては、開発件数も平均面積も多く、比較的大きな開発が多数行なわれているのではないかと考えられる。

## 4.5. 用途別の開発

新規建築物の開発としては、「住宅」「店舗や遊技場」「工場や事務所」である。織島・長神田・樋口において住宅の開発件数が多い。長神田・三ヶ島・樋口・金田において平均開発面積が1000m<sup>2</sup>以上であり、比較的大きな分譲住宅などが開発されているのではないかと考えられる。

工場と事務所の開発は織島・長神田・久米において件数が多い。長神田では、平均開発面積が小さく小規模な事務所等が多いのではないかと考えられる。また、金田・堀江において開発件数は少ないが、平均開発面積が大きく大規模な事務所や工場の開発が行なわれていると考えられる。

店舗と遊技場は、織島・長神田において開発件数が多い。開発平均面積からみると、長神田・堀江・織島などにおいて大きい。長神田は国道203号線により交通量が多いため、多くの店舗が開発されているのではないかと考えられる。

### 住宅の種類別の開発

長神田・樋口・堀江において分譲住宅が多く開発されている。これは、国道203号線や北部バイパスに近く交通の便が良いので、開発が多いのではないかと考えられる。

分家住宅は織島・久米・長神田において開発件数が多い。三日月は農業振興地域であるが、対象期間がすくないからかもしれないが、大和町と比べると少ない。

共同住宅は、開発件数自体少なく、金田・樋口・久米において開発平均面積が大きい。

## 分譲住宅

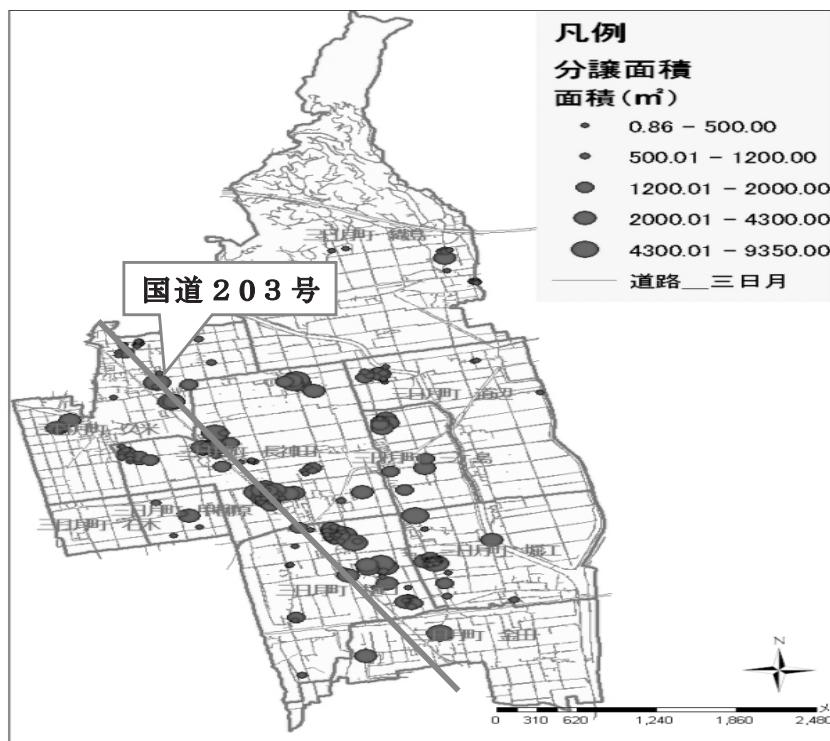


図 分譲住宅

国道 203 号線沿いや、その近くに大規模・中規模・小規模の開発が集中的に開発されている。この道路沿い以外でも集中して開発が行なわれていることがわかる。

## 分家住宅

分譲住宅のように幹線道路沿いに集中しているではなく、開発が点在しており、分家住宅などで開発面積は小さいが数も少ない。

## 共同住宅

分譲住宅と同様に、国道 203 号線沿いに開発が行なわれている。

## 店舗と遊技場

あまり点在せずに集中的に開発されていることがわかる。国道 203 号線・北部バイパスという幹線道路沿いに多く開発されている。特に長神田・織島・久米に集中している。

長神田は国道 203 号線沿いで、交通量が多く交通の便が良いためではないかと考えられる。織島においては、ゴルフ場などの大規模開発である。

## 工場と事務所

工場と事務所は、住宅や店舗・遊技場のように幹線道路ではなく、旧三日月町内の外側に多い。織島においては工場誘致を行なっているため、開発が多く行なわれている。石木は運送会社が開発され大規模開発が行なわれている。

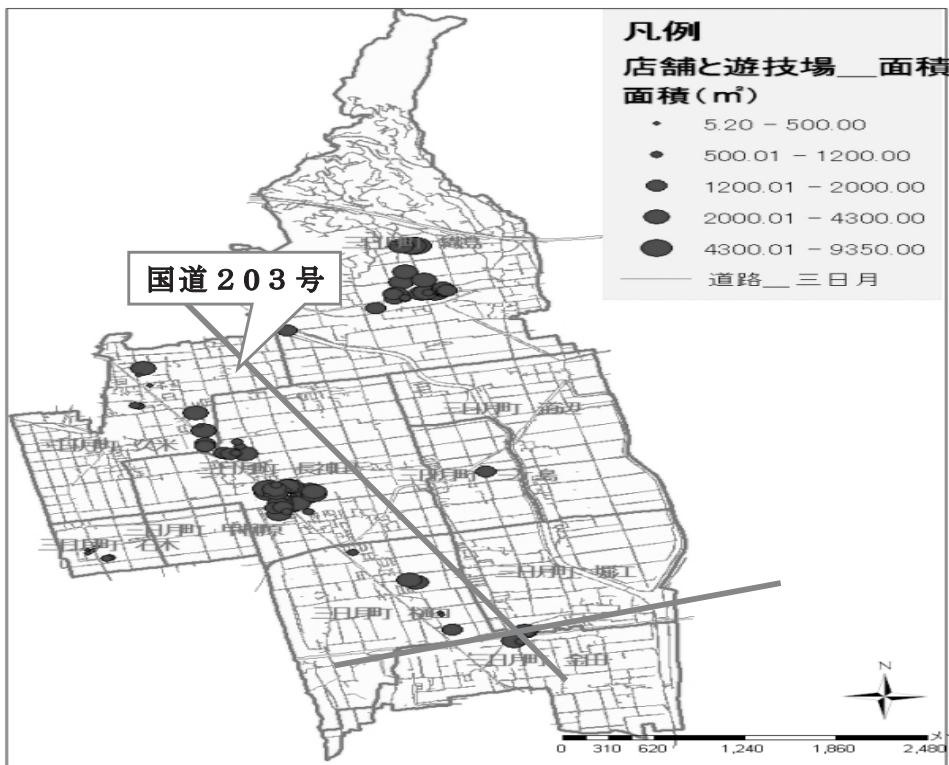


図 店舗と遊戯場

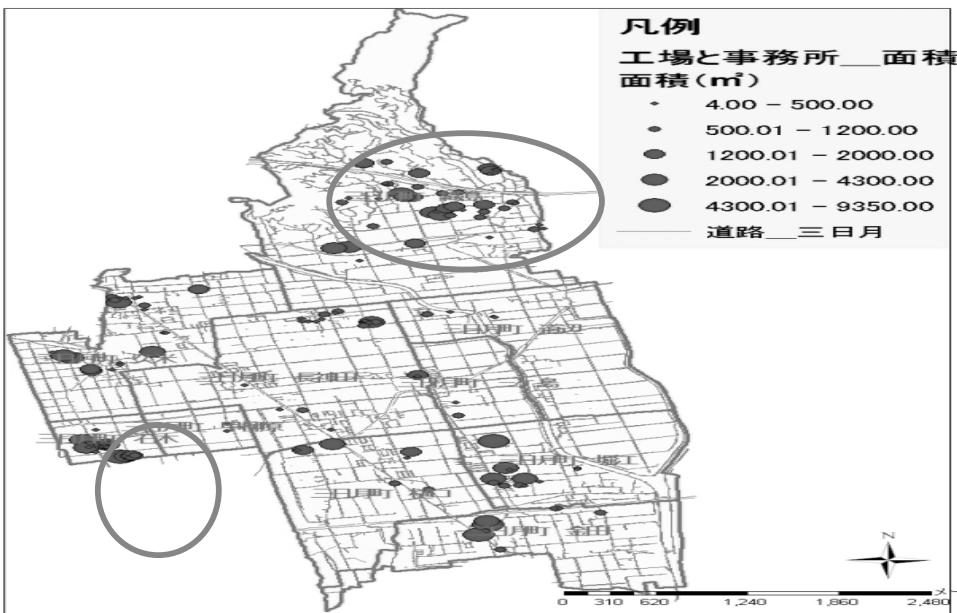


図 工場と事務所

#### 4.6. 条里制と開発

旧三日月町の開発は、幹線道路沿いを中心に多くの開発が行なわれている。住宅における新規建築は、元々の集落（1つの集落が約 600m 四方 30 ha ぐらい）から滲み出たような形で開発され、既存の集落が大きくなつたようなものである。そのため、排水などの危険性は特になく、また、自治会の法人化がされており、新規の居住者を受け入れるという体勢がとられている。さらに、メディカルタウンなど病院が増加し、開発ポテンシャルの高い要因が多々ある。

また、北部バイパスや、広域農道が整備されており、佐賀への交通の便がよく、都市計画地域と比べると地価も安く、佐賀市のベットタウンとしての役割が大きく開発ポテンシャルが高いのではないかと考えられる。また、幹線道路沿い以外でも開発が集中して行なわれていることから、字ごとに開発の種類や量に違いがある。例をあげると、織島は工場誘致ということもあり工場が多く、石木にも運送会社などの工場が集中して開発されている。その他に、分譲住宅が開発されている地区がある。

本来、旧三日月町は農業振興地域である。しかし現実は、ほとんどが兼業農家であり、農業のみで生計を立てている専業農家が少ない上に、農業従事者の高齢化、農業後継者不足、などの問題があり、農業経営することが困難であり、農地を手放したい農家が多い。そこで開発が誘引される理由として、元々、道路が条里制のように整っているため、農地の補助整備をする必要がなく、農地を宅地に変換しやすいことが挙げられる。

### 三日月町の条里制

三日月町は大化の改新以後、土地の東西と南北の並びを「条」と「里」で区切る条里制に基づいて集落や水田が整備された。この三日月の条里制は、条里遺影として山城宇治郡の条里図と小縮尺であるが並べて掲載されるほど、全国でも条里制の跡が残る町として有名である。以下に図で示すが、碁盤目のように整然と整備された土地となっている。また、三日月町内では、「織島」「長神田」「久米」…10 地区の小字と数十の集落に分れているが、そのほとんどが、昔「織島ヶ里」「長神田ヶ里」「久米ヶ里」…というように「某ヶ里」と呼ばれており、その他にも四条や五条というような地区があり、地名にもその名残をとどめている。

条里制は古代における大規模な耕地整理、つまり基盤整備である。この基盤整備が顕著に残っており、これを基に 1965 年（昭和 40 年）から 1985 年（昭和 60 年）に圃場整備が行われている。



## 4.7. 社会資本の整備状況

### 大和町

昭和50年から約6000人人口が増加した旧大和町では、人口増加に際して下記のような問題等が生じている。

- ・ 大和町では市街化区域内に春日小学校が1校あつたが、人口増加により全校生徒1000人を超える。平成7年に春日北小が新設された。しかし、現在は両校とも500人ぐらいとなり、年々生徒が減少している。
- ・ 市街化区域内において、1000m<sup>2</sup>以下のミニ開発が多発し、住宅地内に小さい道やクランク道路が多く造られた。
- ・ 人口増加のためゴミが増え、ゴミ収集を行なうのに1業者から3~4業者に増加した。
- ・ 市街化区域内はほぼ開発されているため、これから大きな人口増加はあまり望めない。しかし、市街化区域近くの市街化調整区域の一部の地域で、規制を緩くし開発を促す対策がされている。



現在の三日月

### 三日月町

開発が進み人口の急激な増加から、学校の容量オーバーが起り、現在は校舎を増設している。また、開発が広がったことから、通学距離が長距離化した生徒が増加し、歩道等の道路の拡張が行なわれている。また、農地から住宅に多く転用開発されたため、雨水などの地下浸水が行なわれなくなり水路の増設が行なわれている。

行政側は、旧三日月町は佐賀市に近接する地域であるが、元来農業を守るという目的をもつて、区域指定や用途指定を検討している。

## 4.8. まとめ

### ○3区域の比較

#### ① 開発の時期

- ・ 旧大和町の市街化区域における開発は平成1年頃までがピークであり、調整区域では平成6年頃までがピークであったのに対し、旧三日月町では現在まではほぼピークを維持している。
- ・ 開発の波は旧大和町から旧三日月町へと進展してきていると見ることができる。

#### ② 開発の規模

- ・ 旧三日月町の開発が小規模であり(全体平均900平方メートル/件、分譲住宅開発平均1300平方

メートル／件)、旧大和町の市街化区域(全体平均2000～5500平方メートル／件)と大きな差がある。

- ・ しかしながら、その半数近くが市街化区域の開発許可対象基準以上の規模である。

### ③ 用途別開発量(総面積)

- ・ 住宅については旧三日月町(約53ha)は旧大和町市街化区域(約45ha)を上回っている。
- ・ 店舗については、大規模開発が行われた旧大和町調整区域に匹敵する開発量である(旧三日月町:約18ha、旧大和町調整区域:約21ha)。
- ・ さらに工場・事務所の開発も旧三日月町では約15ha あり、業務系の開発でも旧大和町を凌ぐ状況である(旧大和町はデータ未詳であるがほぼ実績がないと見られる)。

### ○線引きの影響

- ・ 住宅開発においては有効であったが、商業系の開発において個別開発許可としての問題を残した。
- ・ 市街地形成という点においては、市街化の促進と開発の抑制に関して一定の役割を果たしている。
- ・ 開発許可の問題は個別開発基準による沿道型開発が調整区域に多数の開発が認められたことである。これらの開発は主要道路沿道における開発の位置づけなし(土地利用像不在)の状態で、個別開発を許可したことによるものである。

### ○都市計画区域外の開発

- ・ 三日月の開発は、量と規模において大和町市街化区域の開発に匹敵、あるいは上回るほどであり、近年の開発の流れは大和から三日月へ向かっている。これは開発規制のない地域条件によるところが大きい。
- ・ 特に店舗開発や業務系の開発については大和以上の開発立地を引き付けている。業務系の開発による周辺環境への影響を考えると、用途や形態の規制を持たない地域に開発が進行していることは問題である。特に、これらが沿道への集中的な開発を招いており、都市計画的な措置が検討されるべきであろう。
- ・ 一方、多くの住宅開発については、条里制のもとに開発が導かれていることが認められた。そこでは条里制にもとづく整備された道路の存在によって道路整備の負担が軽減された。また、集落における開発に対する自己規制力の存在によって、一定以上の開発を抑制し、田園自然環境の保全に役立った。

## 5. 郊外住宅地開発のガイドラインの方向

### 5.1 はじめに

4章では郊外開発による市街形成過程の実態を、都市計画区域内・市街区域、都市計画区域内・市街化調整区域、及び都市計画区域外という制度上異なる条件の3地域について調査・分析を行い、開発による市街地形成過程の実態を把握し、現行制度の持つ課題を考察した。

5章では、同じ開発事例を対象として、住宅地開発における開発制度のあり方を開発ガイドラインという面から検討する。

#### 調査・分析の目的

今後の郊外住宅地開発を捉える視点として以下のことが重要であると考える。

- ・低密度市街地や自然環境などの地域個性やアイデンティティが創造されているか。
- ・農業の展望を踏まえた都市的土地区画整理事業が実現できているか。
- ・郊外住宅地としての土地利用像が明確であるか。

以上の視点をもとに、本章では次のことを調査・分析の目的とする。

①開発許可にもとづく開発には技術基準による審査が課せられるが、市街地形成に対して十分であると考えられるか？本章では街区基盤の形成という面からこのことを検討する。

②4章において市街化調整区域の開発には土地利用象を明確にせずに個別開発を許可せざるを得ないという制度上の欠陥があることを指摘したが、その問題に対応するひとつの方向として地域主権にもとづく土地利用計画策定の試みの事例が全国にいくつか見られる。本章ではその代表事例である掛川市の事例調査を紹介する。

③4章で取り扱った旧三日月町の開発には、条里制を基盤に実施される開発と沿道型開発という2つの性格の混在が見られた。本章では都市形態の空間的関係のスケールという側面からこれらの混在した開発の性格を位置付け、その課題を考察する。

### 5.2. 市街化調整区域における環境保全と開発誘導の方策

#### —掛川市における土地利用条例の事例調査

##### 条例、ルールによる自律的市街地形成のアプローチ

郊外においても自律的なまちづくりの取組、自律的市街地の形成をめざした市民グループの動きが現れ始めている。

静岡県掛川市では、郊外の市街化調整区域に住民が主体となって土地利用計画の作成や地区計画を策定しており、日本でも珍しい事例である。これは市の条例を制度的な背景にして行っているという点で、実行力の高い方法であると言うことができる。

篠場地区では、大規模開発プロジェクトの進出に備えることを考えて土地利用計画を策定している。市街化調整区域においても、都市計画の制度に基づいて大規模な開発を行うことは可能であるため、それがスプロール開発の引き金になる可能性がある。このため、地権者による自由な土地の売却行動に配慮して、地区全体において、どういった場所にどのような開発を行うか、あるいは農地を保全するかを決めた土地利用計画である。つまり、住民が自主的に自分たちの町の将来を考えた積極的な開発プランの性格をもった土地利用計画の例として見ることができる。

平野地区では、自然的、農業的な土地の保全を考えた、秩序ある土地利用を目指した計画が策定さ

れている。この地区では開発のポテンシャルは低く、土地の保全の状況が非常に良いので、その自然環境に恵まれた地域性を活かすことを考えた土地利用計画を策定している。ここでは、地区計画の農村版が実現している。都市計画区域の中の農村集落においても、地区計画を実施することが出来るが、全国でも最も早く実現した例である。そういう意味で地区計画に則って行われた積極的な土地利用計画の例となっている。

飛鳥地区では、豊かな自然環境と開発とを如何に共存していくか、実効性の或る仕組みを作ることを目指している。まちづくり計画を作成し、種々の開発規制を設けている。この地区の取り組みは、質の高い開発の誘導を目指したまちづくり計画であると見ることができます。

初馬地区は、優良農地を多く抱えている地区であり、集落のコミュニティが取組む、農住共存型のまちづくりである。農村集落に調和した田園都市を段階的に実現することを目指したプランである。

### **市街化調整区域における開発許可制度の補完的役割**

掛川市の事例は加古川市とともに、地域（コミュニティなどの住民組織）が主体的に土地利用計画に取り組む先進事例であり、市街化調整区域における開発許可の問題に対して、ひとつの方針を示唆する内容になっている。

4章で指摘したように、市街化調整区域では特に沿道型の開発が集中的に出現し、その開発を個別的に審査基準に達している限りは許可せざるを得ない状況がある。しかしながら、そのおゆな個別開発の集積によって、主要な道路沿いには市街化区域と同様の開発の誘導が図られることになり、市街化調整区域の区域指定基準の是非を問われることにもなりかねない。さらに、沿道の開発ビジョンと土地利用不在のもと環境・景観・機能の面で問題をはらむ可能性がある。

このような問題に対して、沿道地区を含む調整区域において土地利用計画を地域の発想から策定し、都市マスタープランの地域詳細計画に位置付けるプロセスをとることになれば、農地と自然環境の保全と地域の活性化を図るために開発とを調和させる有効な方向性について、実質的な検討の道が開かれると考えられる。

一方、三日月町では集落単位に条里制を基盤とする道路と農地を転用して開発を受け入れ、その受け入れにおいては集落単位に調整するという、強い地域コミュニティを前提としたマネジメントによって都市的土地利用への転換を支えてきた。この方法をさらに強固な形へと確立するためにも、農地と共存する都市土地利用象と土地利用計画を明確にすることが、有効であると考えられる。

## **5.3. 都市計画区域外における開発の都市形態分析**

### **はじめに**

人口縮減型の社会の中で、土地利用のコントロールを如何に進めていくかは非常に重要な問題であり、特に郊外部におけるスプロール的な市街地拡大は当然抑制されるべきである。しかしながら、地方都市には未都市計画指定都市や未線引き都市が多く、また線引き都市の周辺にこうした都市が位置するという状況も多いという現状があり、市町村の範囲を超えた広域的な土地利用コントロールの検討を進めていくことも重要である。

郊外部の土地利用コントロールに関しては、特に都市計画区域外における問題として、開発圧

力のない山間部のみならず、中核都市近郊の平野部であっても都市計画区域外ということがあり、立地や用途のコントロールが不十分である旨が指摘されている。このように、平野部における都市計画区域外の地区ではスプロール化の懸念がより大きいものと考えられる。

一方、近年の都市形態に関する研究を概観すると、Hillier、B.らによって開発されたスペース・シンタックス理論を適用した都市形態解析の研究の蓄積が進んでおり、都市形態の解明の一助となっている。

そこで、①対象とする低平地都市圏において都市計画区域の有無と人口変動の傾向を巨視的に明らかにし、②スペース・シンタックス理論を用い、分析する地区的スケールを変化させることにより、都市形態の持つ意味を解釈するとともに、③開発動向と都市形態との関連性について微視的に明らかにすることにより、三日月地区における農地転用型開発を都市形態の空間スケールの面から位置付ける。

### スペース・シンタックス理論を用いた都市形態解析

スペース・シンタックス理論は1980年代前半にロンドン大学のHillier、B.<sup>8)</sup>らによって開発された、空間の位相関係に着目した空間解析手法である。このスペース・シンタックス分析の基本的概念にはコンベックススペース(Convex Space)とアクシャルライン(Axial Line)が存在する。コンベックススペースとはその名のとおり凸状空間であり、すべての内角が180度未満となる空間である。このコンベックススペースにより対象空間のオープンスペースが分割され、コンベックスマップとして表現される。SS理論におけるオープンスペースとは、人が移動できる空間と定義されている。また、アクシャルラインとはもっと多くのコンベックススペースを貫くように引いた直線であり、なるべく少ない本数でコンベックスマップ上のすべてのコンベックススペースを貫くように、最も多くのコンベックススペースを貫くものから順に引いた直線であり、その集合体をアクシャルマップと呼ぶ。

本研究においてはアクシャルラインに関する指標のうちインテグレーション値(Integration Value)を用いて分析を行う。インテグレーション値を求めるためにはRA(Relative Asymmetry)(式1)を求める必要がある。この値は対象とする地域全体から見た相対的な深さ(Mean Depth)を表しており、この値が大きいほど対象とする範囲の中でその空間(アクシャルライン)は深く入り組んだところにあるとされ、そこに移動するためには多くの空間(アクシャルライン)を経由する必要があるということを意味する。

$$RA = \frac{2(MD - 1)}{k - 2} \quad (\text{式 } 1)$$

ただし

MD:全てのアクシャルラインからの深さを平均したもの

k:アクシャルラインの総数

RAは対象とする範囲の規模によって影響を受けるため、他の対象エリアとの比較を可能にするためにDk(式2)によって算出される補正係数を用い、式3によって標準化を行う。さらにRAを標準化した値RRAの逆数を取った値がインテグレーション値(式4)となる。

$$Dk = \frac{2(k(\log_2(\frac{k+2}{3})-1)+1)}{(k-1)(k-2)} \quad (\text{式 } 2)$$

$$RRA = \frac{RA}{Dk} \quad (\text{式 } 3)$$

$$IntegrationValue = \frac{1}{RRA} \quad (\text{式 } 4)$$

一般にインテグレーション値が高い場合、他の空間からのアクセスが容易で対象エリアの中心的場所である一方、インテグレーション値が低い場合、他の空間からのアクセスが容易ではない分離された空間であることを示している。

さらにインテグレーション値にはローカルとグローバルがある。すべての頂点を解析範囲に含んだ場合をグローバルレベル、任意の範囲に限定した場合はローカルレベルとなる。基本的にローカルレベルの場合は Radius=3 に設定されている。既往研究によると都市空間においてグローバルインテグレーション値は自動車交通量に、ローカルインテグレーション値は歩行者交通量に関係が深いとされている。

### インテグレーション値にみる三日月町の都市形態の特性

図はそれぞれ三日月地区内のローカルインテグレーション値とグローバルインテグレーション値の分布状況を示している。また、同時に人口増加の状況も図上に重ねている。



図 ローカルインテグレーション値

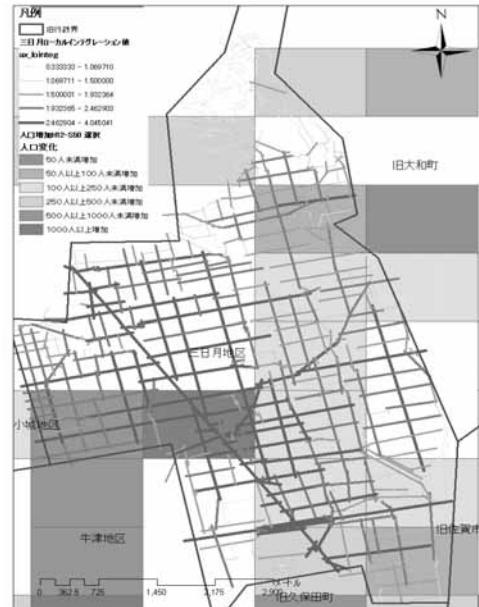


図 グローバルインテグレーション値

西部中央の人口増加が比較的大きい地区においてはローカル及びグローバルインテグレーション値が比較的大きいアクシャルラインが分布している。また、250人未満増加のセルが連担して存在する地区東部に関しては、ローカルインテグレーション値が比較的に低くなっている、グ

ローバルインテグレーション値に関しては比較的に高い値のアクシャルラインが分布していることが読み取れる。この結果から、地区東部の低密度な市街化が懸念される地区では、radius=3 の範囲内では移動効率が低いが、地区内全域への移動効率はそれほど低くないということが言える。つまり、歩行者交通には有利な形態ではないが、自動車交通に対しては有利さをもった形態を有しているという特性が覗える。

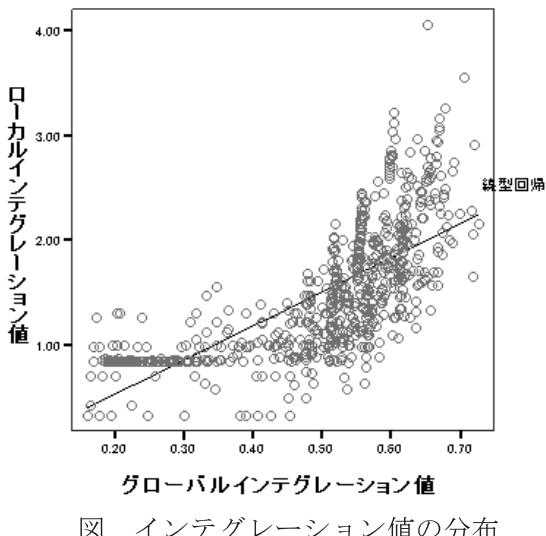


図 インテグレーション値の分布

図はグローバルインテグレーション値とローカルインテグレーション値を軸とした散布図である。この2値の乖離の度合いより都市エントロピー係数が定義されている。この係数を本地区において算出した結果、ローカルとグローバルのインテグレーション値の相関係数が0.718となり、都市エントロピー係数は0.282となった。この結果、グローバルインテグレーション値とローカルインテグレーション値の乖離は小さく、地区全体として比較的整然とした都市形態を有しているということが明らかとなった。

### インテグレーション値に見る三日月地区及び周辺地域の都市形態の特性

三日月地区における開発圧力を考慮すると、近接地区を含めたスケールでの形態を考慮すべきと考える。ここでは、広域的な移動効率という観点から三日月地区がどのような都市形態的特性を有しているか、グローバルインテグレーション値による分析結果をもとに考察する。

図に示す分析範囲内において、特に旧佐賀市内におけるD I D地区において、比較的グローバルインテグレーション値の高いアクシャルラインが集中している。また、旧佐賀市—三日月地区—牛津地区を結ぶ国道34号線及び旧佐賀市D I D地区—三日月地区—小城地区のD I D地区を結ぶ国道203号線の値が高くなっている。この結果、旧佐賀市D I D地区内の多くの道路は、地区全体に対する移動効率がよく、また、三日月地区を縦横に貫通する2つの国道も地区全体に対する移動効率が高いことが覗える。すなわち、三日月地区は、広域的な移動効率という観点から中核的な旧佐賀市街地の都市形態に引けを取らない都市形態を有している可能性が覗える。

### スペース・シンタックス理論による三日月地区の都市形態の特徴

スペース・シンタックス理論を用いることにより、三日月地区の特性として下記2点が明らかとなった。

- ① 三日月地区内の都市形態は比較的整然としており、特に地区内全域への移動効率が高い反面、局所的な移動効率については地域内で差異が見られる。
- ② 三日月地区は移動効率の高い2つのアクシャルライン（国道34号線、国道203号線）を地区内に有しており、①で示したように、地区内全域の移動効率が高いということは、その2つのアクシャルラインへの移動効率も高く、つまり三日月地区及び近隣地域を含めた広域的な移動効率という意味において、三日月地区は都市形態的に比較的有利であると言える。以上の結果より、三日月地区は車社会に対して非常に順応性の高い都市形態を有していることが明らかとなった。

### 開発動向と都市形態との関連分析

字別の都市形態について、3種類のインテグレーション値を用い、アクシャルラインを字別に分割し、分割されたアクシャルラインの長さによりインテグレーション値を按分し合算し、さらに字の面積で除したもののが字ごとのインテグレーション値の代表値とし、分析を進める。

広域のアクシャルマップより得られた代表値の分布傾向をみると、地区内のみのアクシャルマップを用いた結果と差異がある。

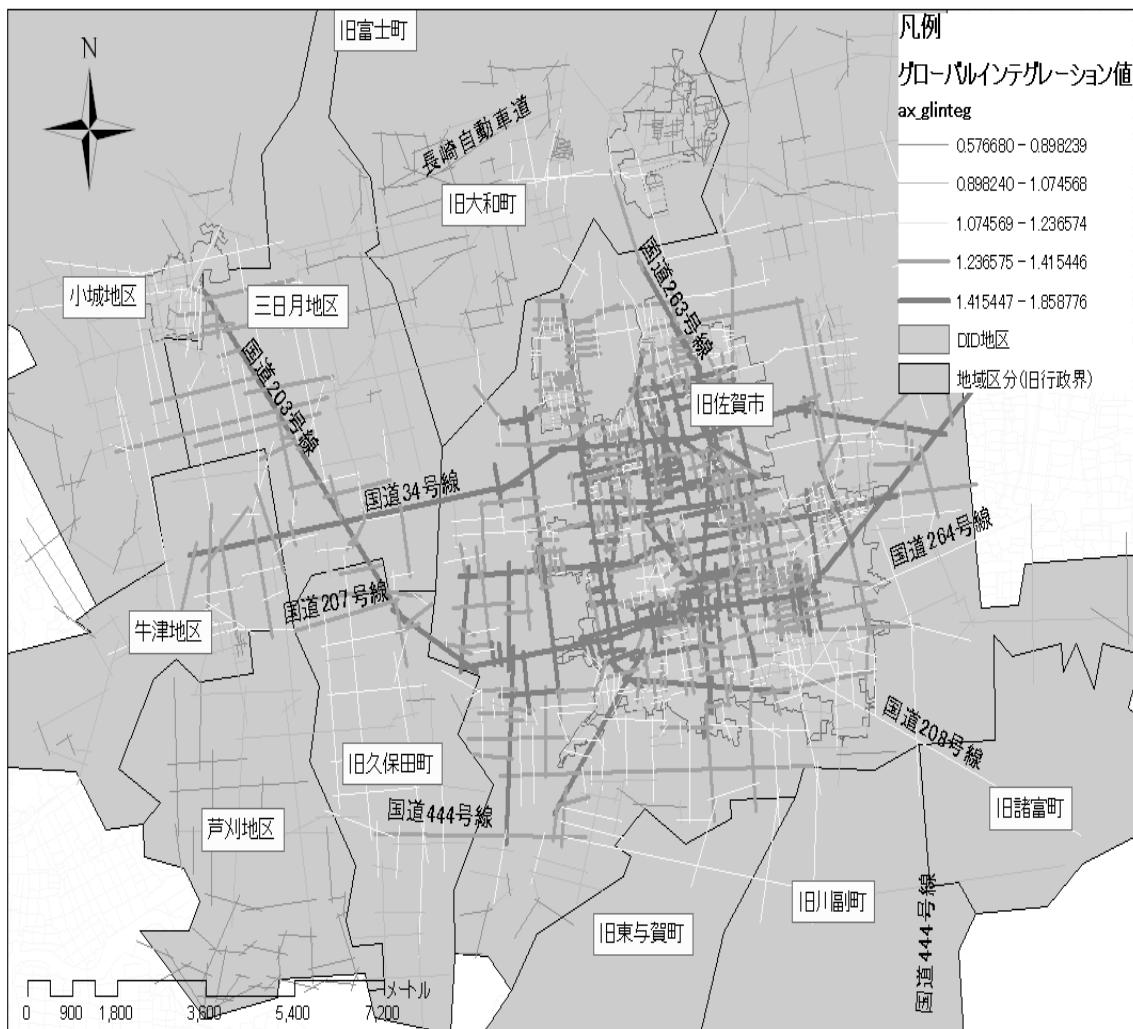


図 グローバルインテグレーション値（広域）

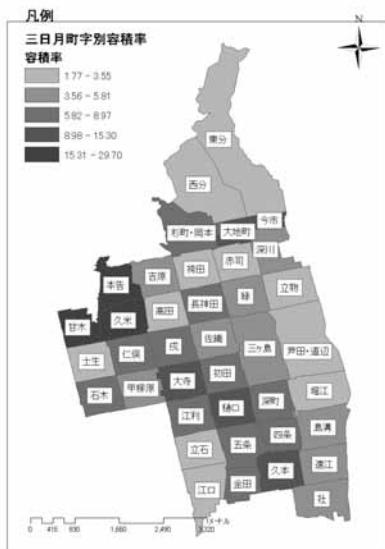


図 容積率

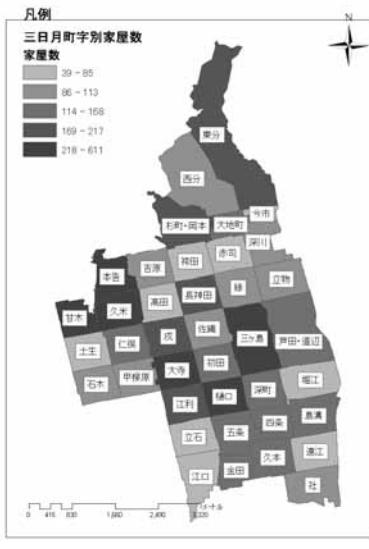


図 家屋数

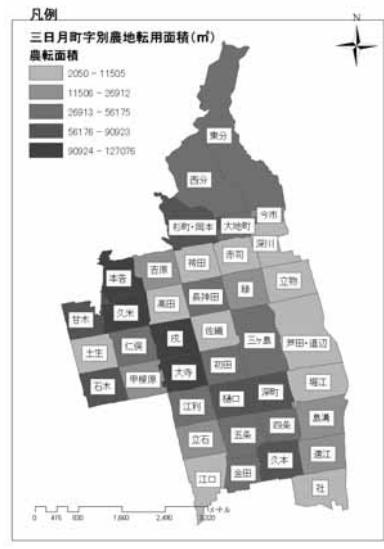


図 農地転用面積 (m<sup>2</sup>)

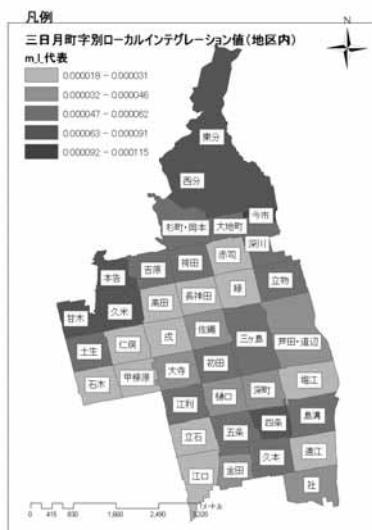


図 ローカルインテグレーション値 (三日月地区内)

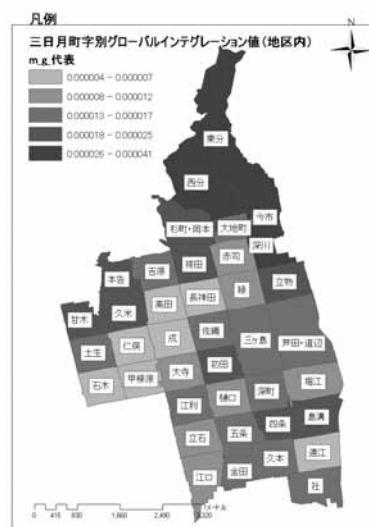


図 グローバルインテグレーション値 (三日月地区内)

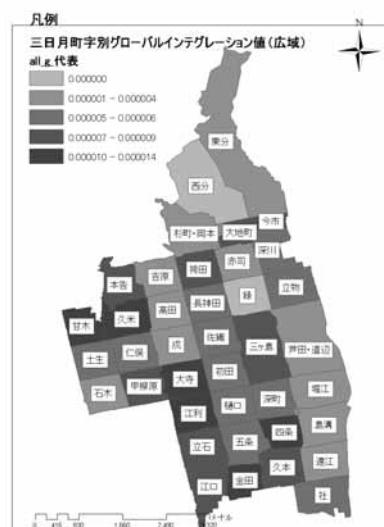


図 ローカルインテグレーション値 (広域)

図を比較すると、久米、甘木、四条、袴田といった箇所が、地区内の移動効率、広域的な移動効率がともによいということが読み取れる。また、大寺、江利、金田といった箇所は広域的な移動効率はよいが、局所的な移動効率はよくない。また、緑、赤司は、広域的にも局所的にも移動効率という点から都市形態的に不利であることが読み取れる。

このように、字ごとに都市形態に特徴が見られるわけであるが、字ごとの各インテグレーション値と人口密度、容積率、建蔽率、家屋数、農地転用件数、農地転用面積の相関関係をみることで、三日月地区の都市形態の特性について考察する。

表は、各インテグレーション値と各指標に対して相関分析を行った結果である。この結果、三日月地区全体の移動効率を示すグローバルインテグレーション値と相関関係が有意だと認められる項目は見られなかった。また、三日月地区内の局所的な移動効率を示すローカルインテグレーション値に関しては、容積率及び建蔽率において弱い相関関係が見られた。一方、広域的な移

動効率を示すグローバルインテグレーション値については、人口密度、建蔽率、家屋数に有意な相関関係が見られ、また、農地転用の件数と農地転用の面積に関しては弱い相関関係が確認できた。

これらの結果を踏まえると、三日月地区は都市形態的には三日月地区内ではなく、地区外の移動効率に対応して形成されていることが読み取れる。

表 相関係数

相関係数

	字別グローバルインテグレーション値(地区内)	字別ローカルインテグレーション値(地区内)	字別グローバルインテグレーション値(広域)	人口密度(人／ha)	容積率	建蔽率	家屋数	農転件数	農転面積(m)
字別グローバルインテグレーション値(地区内)	Pearson の相関係数 .944** 有意確率(両側) N 39	1 .000 39	.163 .322 39	.026 .315 39	.165 .228 39	.197 .469 39	.119 .357 39	.151 .39 39	-.010 .954 39
字別ローカルインテグレーション値(地区内)	Pearson の相関係数 .944** 有意確率(両側) N 39	1 .000 39	.280 .085 39	.199 .225 39	.339* .035 39	.363* .023 39	.278 .086 39	.306 .058 39	.141 .392 39
字別グローバルインテグレーション値(広域)	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N 39	.163 .322 39	.280 .085 39	1 .001 39	.495** .000 39	.578** .000 39	.583** .007 39	.427** .027 39	.355* .027 39
人口密度(人／ha)	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N 39	.026 .874 39	.199 .225 39	.495** .001 39	1 .000 39	.843** .000 39	.817** .000 39	.820** .000 39	.743** .000 39
容積率	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N 39	.165 .315 39	.339* .035 39	.578** .000 39	.843** .000 39	1 .000 39	.993** .000 39	.843** .000 39	.847** .000 39
建蔽率	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N 39	.197 .228 39	.363* .023 39	.583** .000 39	.817** .000 39	.993** .000 39	1 .000 39	.827** .000 39	.832** .000 39
家屋数	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N 39	.119 .469 39	.278 .086 39	.427** .007 39	.820** .000 39	.843** .000 39	.827** .000 39	1 .000 39	.877** .000 39
農転件数	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N 39	.151 .357 39	.306 .058 39	.355* .027 39	.743** .000 39	.847** .000 39	.832** .000 39	.877** .000 39	1 .000 39
農転面積(m)	Pearson の相関係数 有意確率(両側) N 39	-.010 .954 39	.141 .392 39	.337* .036 39	.779** .000 39	.726** .000 39	.689** .000 39	.749** .000 39	.829** .000 39

\*\*. 相関係数は 1% 水準で有意(両側)です。

\*. 相関係数は 5% 水準で有意(両側)です。

## まとめ

インテグレーション値の分析の結果、三日月地区内のグローバルインテグレーション値と各指標との相関関係は見られなかった。このことは、三日月地区内の建物立地が三日月地区内の全体の移動効率に広域的なグローバルインテグレーション値の分析結果から、佐賀市を含めた広域的な都市形態は三日月地区における各指標とより強い関係性を持っていることが明らかとなった。このことは三日月地区内の建築活動は地区内の中心地への移動効率ではなく、佐賀市への移動効率を考慮した際に都市形態的に有利な条件の場所において進められていることとなる。三日月地区は大部分が農業振興地域であるが、都市計画区域外であるため都市計画的な規制がない。そのため開発圧力がこうした広域のスケールの影響によって生じ、農地転用により開発が進んでいったものと推察される。

4 章で指摘したように、三日月町の開発には字の開発と沿道型の開発の 2 種類のタイプが混在していた。本章ではこの点について、空間分析の視点から解析し、解明を試みた。この分析結果によれば、半ば自律的な開発規制の下に行われている開発ではあるが、空間スケール的には広域的な影響下に置かれた開発として出現していることから、その開発内容（比較的規模の大きな分譲住宅開発と商業等の事業用途を含むものであること）から見ても、佐賀都市圏レベルでの広域的な開発調整の仕組みが必要であると考えられる。

## 5.4. まとめ

### ○土地利用像なしの開発許可への対応

- 市街化調整区域における沿道型の個別開発などを地域のサステイナブルな開発に誘導するためには、地域(住民)による土地利用像と土地利用計画の作成が望ましく、都市計画マスターplanの地区詳細計画としての位置づけにもつなげる方向が考えられる。
- 同様に都市計画区域外の沿道開発についても土地利用像(ビジョン)の検討が必要であると考えられる。

### ○広域土地利用と開発調整の仕組み

- 特に商業系や業務系の規模の大きな開発については、広域的な観点からの都市間競合、競争に対する開発調整の仕組みが必要と考えられる。特に都市形態の空間分析の結果よりその必要性を指摘することができる。

### ○土地利用計画マネージメント

- 都市計画区域以外で行われる字ごとの開発においては、集落を単位とする優れた自律的な調整機能が高く評価される。これに加えて、持続的な開発に導くための組織と仕組みを確立し、土地利用マネージメントを実現することが望ましい。

### ○郊外開発の個性化

- 郊外開発の生き残りと継続性の実現においては、他の開発地区と選別される個性や魅力が問われる。創意型の開発や維持管理のまちづくりの工夫がきめとなる。すなわち開発に対する地域の自主選択の道を広げることが有効であり、自治体の条例による個別的開発支援の工夫が求められる。

## 6. 郊外住宅都市開発地区持続的住環境の課題

### 6.1.1. はじめに

4章と5章ではこれまでの郊外開発の実態にもとづく課題を考察し、今後の開発に対する方向性を検討した。次に6章では、30程度の短期間に作られた膨大な郊外市街地のストックに関して、将来の持続性可能性の方向を考える手がかりを探ることにする。

#### 調査目的

ここでは、次の3つの視点を手がかりとする。

①まず居住者のニーズの変化である。居住者の居住地に対する選択行動は、自身の居住ライフスタイルの実現を目指して住みたい場所に住むという指向が強くなると考える。

②人口減少社会を迎える、空き地と空き家が増えることは必然であり、現在の新しい郊外市街地においても例外ではない。これを克服するには、地域主導によるサステナブルな開発及び管理政策が必要である。

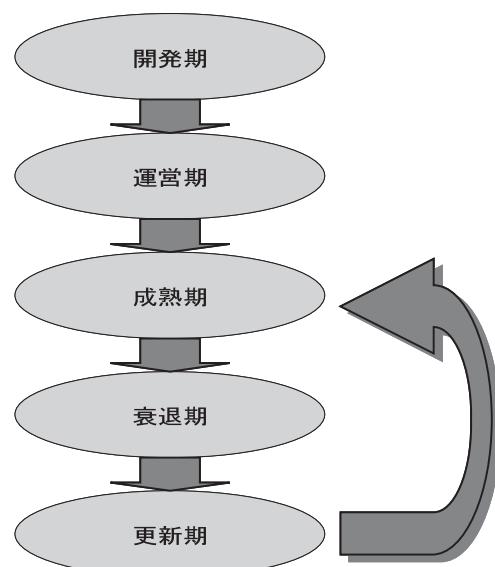
③そのためには、郊外市街地の土地利用の管理が主要な課題となる。その管理の主体と仕組み創造しなければならない。その基礎になるのがコミュニティであり、それらをもとにしたまちづくり協議会である。そのようなまちづくりの主体が確立されることになれば、歴史の浅い郊外市街地においても地域を総合的に管理するエリアマネジメントの仕組みが生まれる可能性が出てくると考えられる。

○郊外地域の持続的開発の問題は、佐賀県においては現在まではほとんど問題視されていないが、長崎県長崎市ではこの問題に対する先行的な取り組みが始まっている。そこで本章では長崎市の取り組みの実態を紹介し、郊外地域における持続的開発問題の深刻さとそれに対する取り組みのあり方を考える手がかりを得ることにする。

#### 継続性とは

そもそも『継続』とは以前の状態のまま保たれること、続くこと、受け継ぐことである。居住地において当てはめてみると、開発されある程度、成長した地域が今後、衰退期に向かえていく中でどのように継続していくかということが重要となってくる。

ここで居住地におけるライフサイクル像について考えてみると、図のような『開発期』『運営期』『成熟期』『衰退期』『更新期』というサイクルで動いていることが分かる。



## 6.2. 大規模住宅開発地区における開発後の持続的住環境の課題

### 開発事例：けやき台ニュータウン（佐賀県三養基郡基山町）

けやき台ニュータウンは、正式名称はサンシティけやき台と称し、旭化成工業株式会社（現、旭化成株式会社）が事業主体、開発面積は 60.0ha、計画戸数は 1,468 戸（1989 年に分譲開始）である。けやき台 NT は行政区画としてはけやき台 1 丁目から 4 丁目までの 4 地区で構成されており、平成 20 年 12 月現在における総人口は 4,522 人、総世帯数は 1,433 世帯となっている。



### 住環境に対する住民の問題意識

- ・けやき台が斜面住宅地であることの地形的問題。けやき台に移り住んだ 30～40 代前半の「子育て世代」は、定年を迎える時期にさしかかっており、斜面上を歩行、自転車の利用が困難となるが、車の利用はなおさら住民にとって切り離せないものとなることから交通安全に影響を及ぼす。公共交通としての駅の利用も階段の昇降を考えると困難であろう。
- ・けやき台内には商店が皆無であり、日常品も含め購買するにはけやき台を出る必要がある。分譲された当時にはあった商店も現在薬局に変わっている。ただし、けやき台への侵入口近くにはコンビニエンスストアが存在する。
- ・けやき台にある従来の住宅は 1 事業主体による開発のため、建築条例が無いにも係らず建築的特徴は統一されている。しかし、中には建替えする際に打放しコンクリートや洋風建築の体を示したものもいくつか見られ、駐車場を確保するために大きくセットバックした住宅もみられた。



図 非統一感の建築物—1



図 非統一感の建築物—2

## 開発後の住環境の課題

### 居住者ニーズの変化への対応

けやき台はすぐれた開発であるが、将来的に多様な居住者のニーズに対応できるかが問われる。開発地のたたずまい、安全な道路環境などは現在の環境水準として優れている。また斜面地を利用した景観、共有空間の整備にも個性的な取り組みが見られる。しかし、郊外住宅地として個性的であるかは疑問であり、自然や田園集落との共存もなく、一方では都市的な機能や活動も薄く、いわゆる閑静なベットタウンとしてのイメージが強い。

### 住環境変容への対策

今後居住者の高齢化によって移動の不便、特に歩行の困難さが問題となり、住環境に対する評価が変化することが予想される。また開発時の統一的な街並みと良質な環境も、開発後10年を経過すると、空き家や空地の発生、建て替えによって変化が発生している。さらに新規開発地としての物理的環境の良さに対して、中心市街地や農山村集落に比較して、コミュニティの歴史が短いことから、コミュニティの形成が課題である。開発地は時間的な経過とともに、開発当初の物理的環境の評価を低下させるが、コミュニティの形成と成熟によってそれを補完することが可能である。コミュニティの形成においては、当該地域の自治組織のあり方が新規開発地区においても標準とされるが、現水準の環境を誰が維持管理していくかが問われる。建て替え・更新に際してのルール作り、空き家や、空き地の発生に対するマネージメンを行うまちづくりコミュニティ組織の設立が課題となろう。さらに、現在の居住者を中心とする、コミュニティやまちづくり組織（協議会）などの取り組みが発展的な仕組みへと成長できるかが、サステイナビリティの課題として問われるのである。

### 地域サステイナビリティのモデル

後述する長崎市の斜面市街地の例に見られるように、成熟した強力なまちづくり組織の成立が望まれる。けやき台の事例を踏まえると、集落との共存、NPO 法人のまちづくり組織を持ち、集落の住民と新住民とが協働できるまちづくりの仕組みを持つ三日月地区の例は、サステイナブルな優れたモデルとなる可能性を感じさせる例である。

## 6.3. 郊外住宅地における持続的環境維持の先行的取り組み

### —長崎市斜面市街地の事例調査

#### はじめに

長崎は斜面市街地が圧倒的に多い都市であるが、車社会が到来する前は、場所が中心市街地に近く、景観的にも非常にいいという長所があった。しかし車社会になった今、高齢者が圧倒的に多くなり、市街地の継続性という問題が深刻化している。そのことから、先進的なまちづくりの取り組みがなされている。

#### 長崎市斜面市街地の問題

1960 年代から 1970 年代にかけて形成された長崎市の斜面市街地の多くは、もともと段々畠として利用されていた場所である。このような地区では主に狭い畦道が等高線に直交する形（縦道）で配置され、斜面市街地が形成された後もその状況がそのまま残されているケースが多くみられる。したがって、現在も狭く急な階段道路が生活道路になっており、このことが斜面市街地におけるさまざまな問題を派生させる最大の要因になっている。

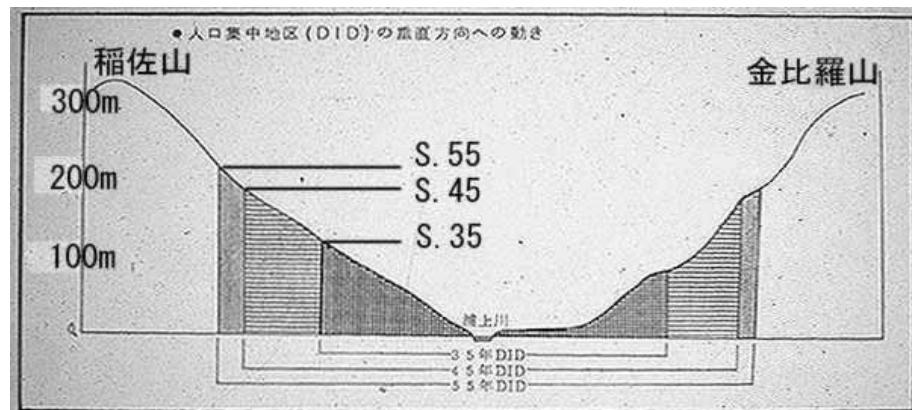
斜面市街地には老朽化した住宅が多くみられる。建築基準法第 42 条第 2 項により、幅員 4m 以上の道路に 2m 以上接道することが建築物を建てるための条件となっている。この条件を満たすことができない個所では、建築確認ができないため古い住宅を部分的に改築することしかできず、家屋の老朽化や空き家・空き地が多くなり、居住環境が悪化する状況が生まれている。

このような状況により、若者を中心に人口が郊外の住宅地に流出する傾向が顕著となり、地区の人口減少、高齢化の進行という新たな問題が生じ、ますます地区の活力が失われ、地区の生活環境が悪化するという悪循環に陥ることが懸念されている。

斜面市街地の人口推移と高齢化率を図に示す。どの地区においても人口減少が著しく 1970 年から 2000 年の 30 年間で人口が約半分に減少している地区が多く見られる。また、高齢化率では全国平均、長崎市平均を大幅に上回っており高齢化率が 30% を超える地区も出てきている。

こうした斜面市街地における問題が深刻な一方で、斜面市街地における長所も指摘される。すなわち、高台では長崎港や中心市街地などを一望できる場所も多く、日当たりや風通しがよいなどの住宅地として好ましい条件を備える場所も多い。また、これらの斜面市街地の中には、歴史的に貴重な資源が各地区に散在しており、長崎らしい雰囲気を色濃く漂わせている場所も数多く見られる。

図 D I D の斜面上の拡大



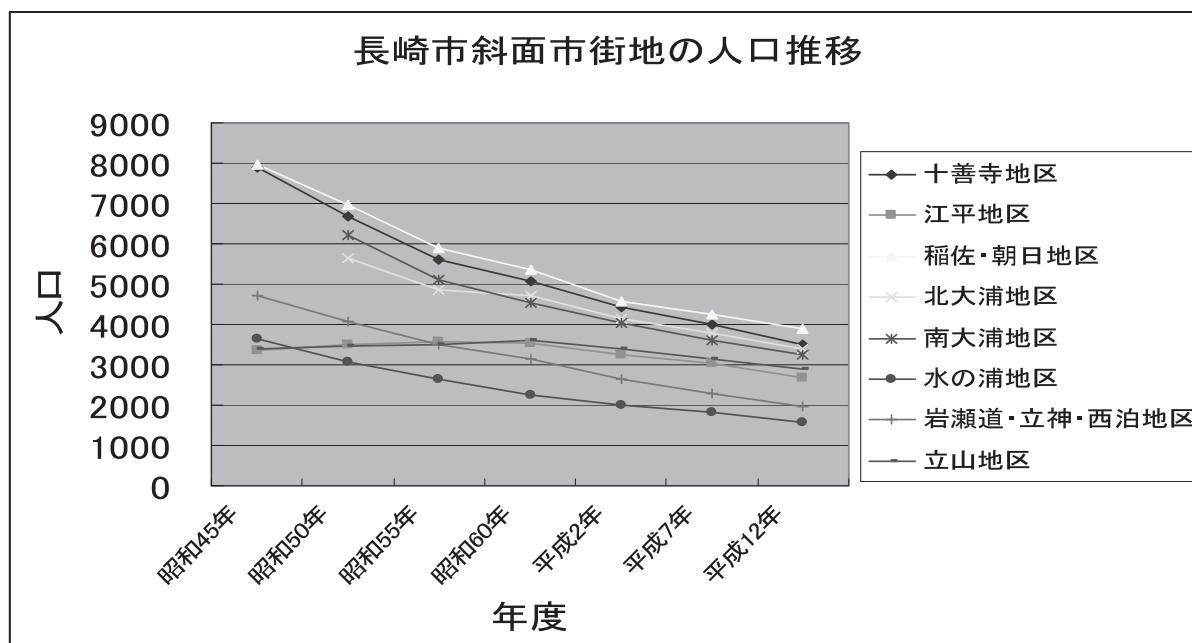
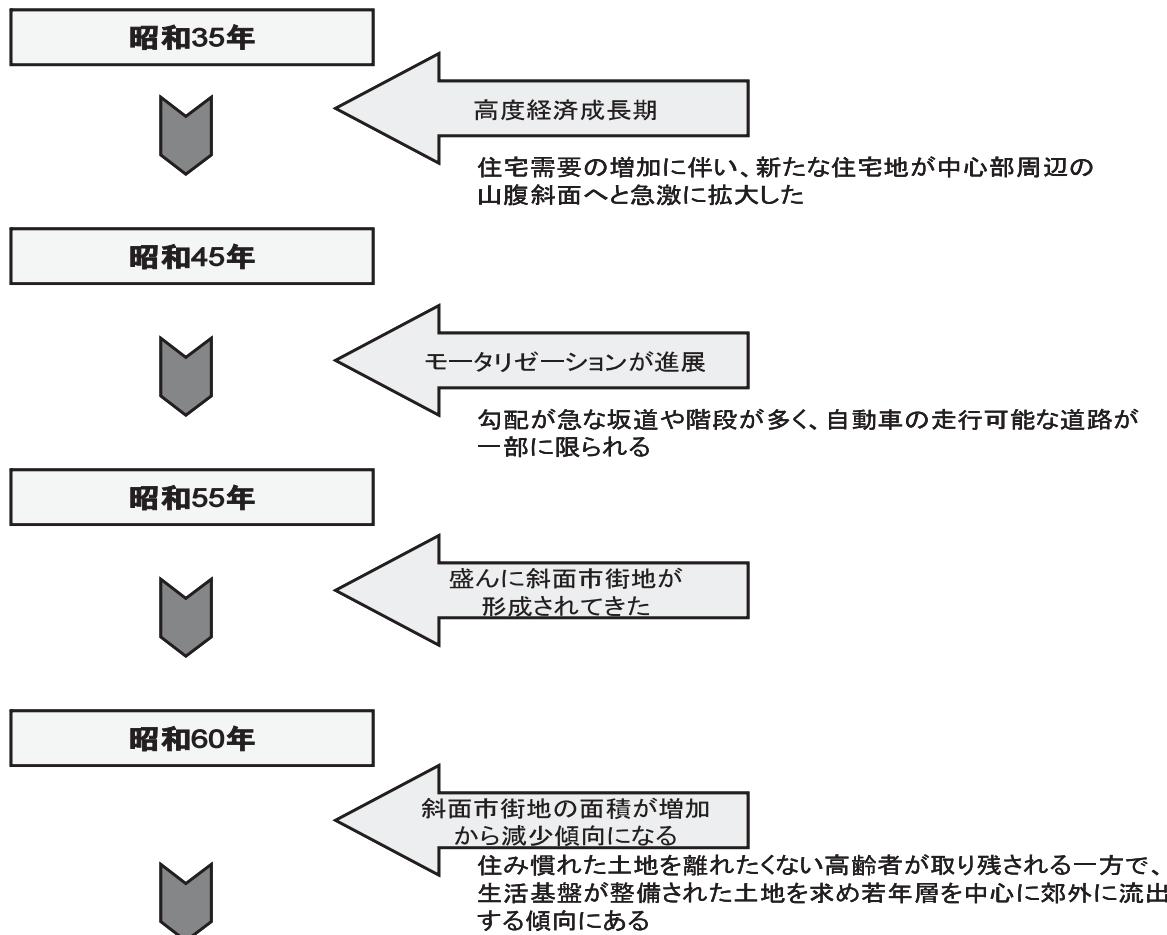


図 長崎市斜面市街地の人口推移



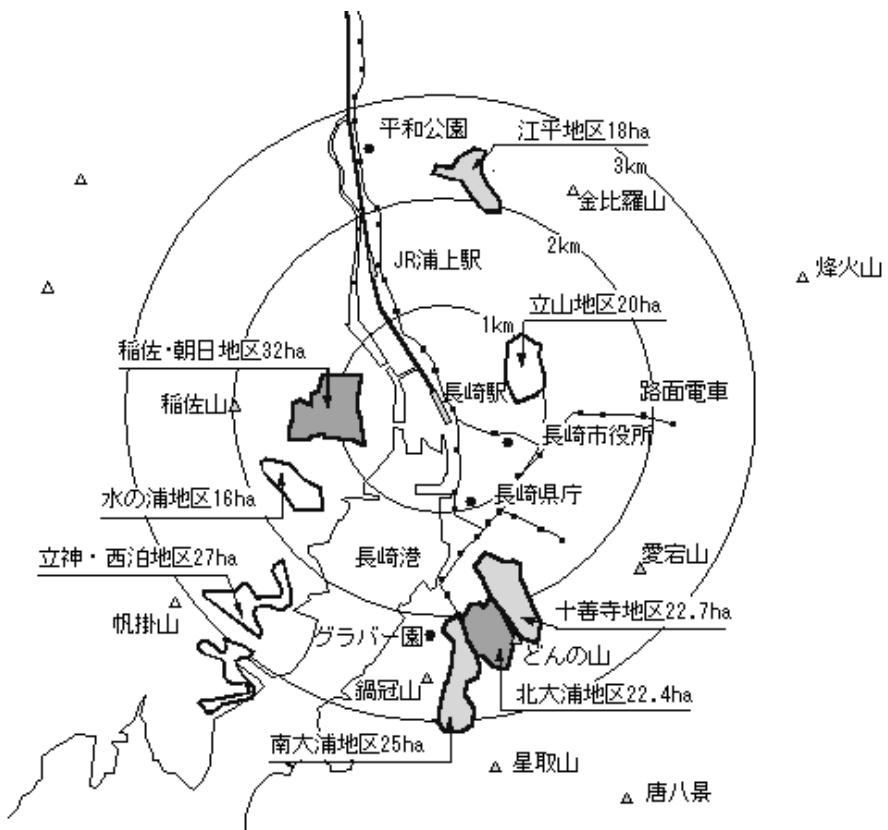


図 斜面市街地地区の位置

### まちづくり活動主体の発展

各地区的地域コミュニティの活動実態を比較すると、すでに行政と連携して住環境整備事業に着手している地区、まちづくり勉強会や懇談会をこなし、まちづくりを行う準備をしている段階の地区など様々である。また、まちづくりを行う上で設定した課題にも違いがあった。地区独自の課題を設定している地区は、目標達成に努力しているためか、前者のような行政との連携が密である例が目立った。

そして各地区的活動内容の変遷に着目し、「初動期」「発展期」「転換期」「衰退期」という4つの区分を設け、各地区的活動を位置づけた。さらには活動のテーマという点からも位置づけを行ったまちづくり活動の内容は、行政と連携して住環境整備事業に着手している地区、まちづくり勉強会や懇談会をこなしまちづくりを行う準備をしている段階の地区などさまざまであった。また、まちづくりを行う上で設定した課題にも違いがあり、独自の課題を設定している地区は、目標達成に努力しているためか、前者である例が目立った。

その中で十善寺地区は最も先進的な活動を展開している。十善寺地区は、まちづくり協議会が発足した平成5年度あたりに「初動期」を迎えたと考えられる。その後数多くの地元協議や現地調査を行い、密集住宅市街地整備促進事業を開始した平成7年度に「発展期」を迎えた。さらにその後多くの地元協議、現地調査を行い、老朽住宅の取り壊しを始めた平成12年度あたりに「転換期」を迎えたと考えることができる。現在は「転換期」にいると位置

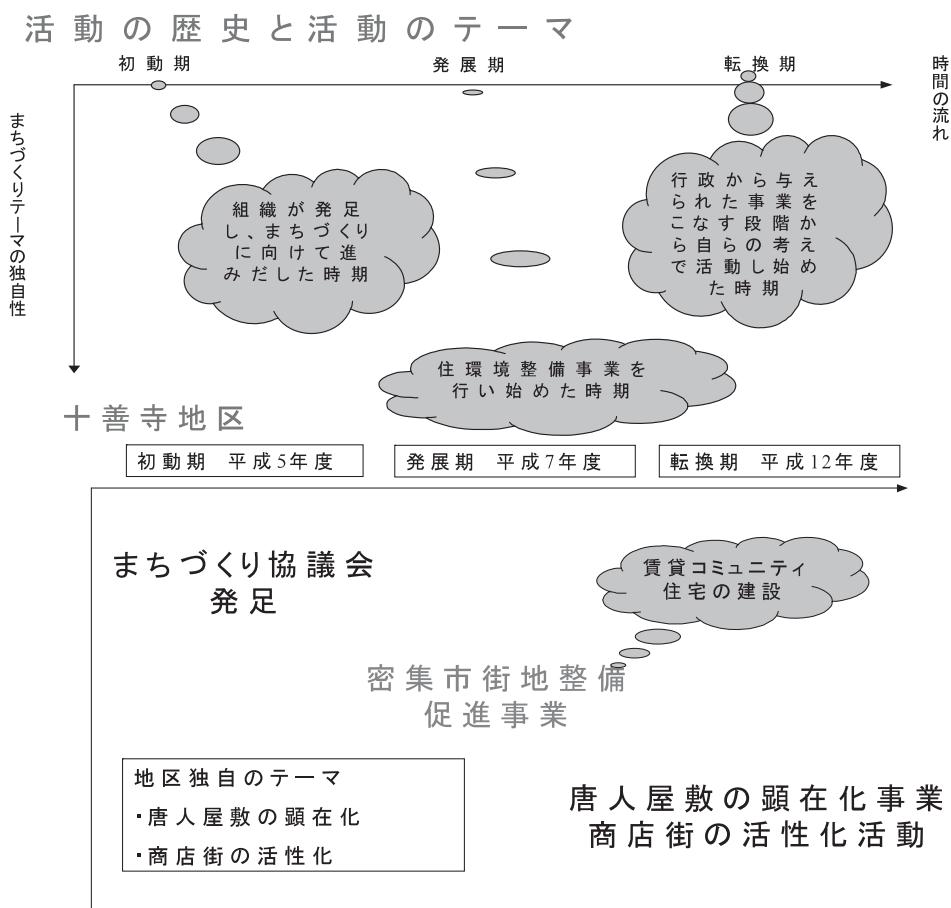
づけられる。

その主要な活動を振り返ると、平成4年度に住環境整備についての調査を行い、また賃貸コミュニティ住宅の建設も住環境整備のための重要な準備となるため、事業への早い取り掛かりがまちづくりの発展を導いたと考えられる。また、唐人屋敷顕在化事業に力をいれており、地元住民、長崎市民、他の県の方々にまで十善寺地区の魅力を拡げたいという考えで、日々活動を行ってきたことがまちづくりの発展につながった。このように、十善寺地区はまちづくり活動において長期的に地域コミュニティを確立してきたことが認められる。さらにその活動の中では、行政の事業との協働的な取り組みなどに意欲や努力が強く感じられる。また、地域コミュニティを基盤に将来像を共有する方向でまちづくり活動が行われていることに、その自立性を見ることが出来る。

### 協働のまちづくり；斜面研究会の発足

地域コミュニティ・行政・N P Oの3者の関係性では、住民や行政の問題意識が高く、行政が様々なサポートをして、事業を行なってきている。

当初は行政が事業を行う形で主導していたが、事業が予定通りに進まない結果も出てきた。そのため行政は住民が主体となったまちづくりを応援するための条例を制定し協議会を手助けする立場へと変化していった。その結果、住民のまちづくりに対する意識が高まり協議会独自で地区内の『空き地・空き家マップ』を作成するなど積極的な取り組みが見られるようになってきた。さらに地域コミュニティの側からは、自治会が連合組織として協議会を結成し、行政に全てを任せられないという意識を形成し始めている。まちづくり協議会が求めるものが、行政が行うものから離れていく動きとなっている。そのため、両者の間の関係が独立性をもった協調的な関係と



して見直されていく方向が生まれてきている。

第三の活動主体として特筆されるのはN P Oの活動である。市内医療機関において、脳血管障害の治療を受けて自宅に戻った高齢者の追跡調査を行った結果、斜面市街地に暮らす高齢者は、他の地区に暮らす高齢者に比べ機能回復や社会復帰の割合が顕著に低いことが明らかとなった。その原因として、斜面や階段のために通院や外出が困難となっている状況が指摘された。この問題に対し、医療関係者だけでなく多くの人々の協力を得てその解決策を探り、できることから実現しようとの呼びかけで、ボランティア団体長崎斜面研究会が1997年10月に発足している。本研究会は、医師、理学療法士などの医療・福祉関係者の他に、救急隊員、建築家、大学関係者などの幅広い人材から構成されており、九州内はもちろん尾道市や横浜市などの他の斜面都市や関東などにも会員の輪を広げている。車椅子を使う人や身障者などの移動を支援する補助システムを作成する事業など約200人が会員となって活動している。研究会は「人々がたとえどのような障害を持っても、住み慣れた場所で安心して社会生活ができるような地域づくりを目指し、広く市民の英知を結集することにより、ソフト・ハード両面から障害者・高齢者の積極的な支援策を研究すること」を目的としている。その目的実現のために、地域住民の活動を技術的に支援すると同時に、行政と住民の調整役となることを目指しており、ユニークな活動として注目されている。2005年9月には非営利活動(NPO)法人となった。

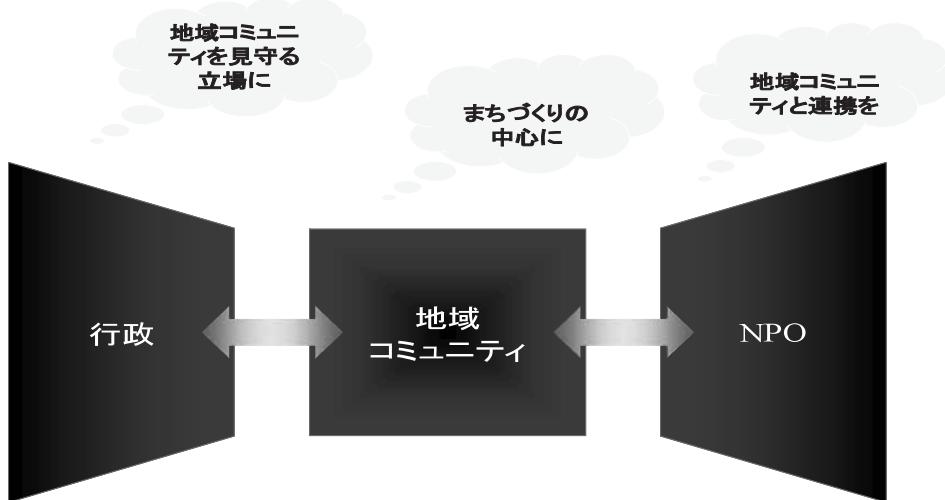


図 3者の関係性

これに対して協議会の動きは継続的な取り組みをしていく仕組みを作ろうとしていることになる。地域の主体であるまちづくり協議会が消滅すれば、自分たちの町を守ることができなくなることを認識し、その上で行政やN P Oと協力し、協働する体制や仕組みを構築しようとするもので、継続化がさらに確固たるものになると考えられる。

### **継続化の要因**

住民は、安全の問題を一番重視している。防犯の問題では、高齢者が多く、山の中の斜面地であるため、領域性は強いが、監視性が弱いため、地域での総合監視の体制を作ることは容易では

ない。さらには、地形からくる災害発生の問題と災害時における緊急避難や緊急車両による救急や消化活動が困難であるなど、安全面に関して多数の課題を抱えている。

世代交代に関しては、悲観的であり、空き家・空き地がどんどん増加している。空き家・空き地が増えたことで、そこに猫が住みつき、これを対策として考えていかないといけない事態になっている。長崎の斜面地は郊外市街地の特殊なケースであるが、安全の問題、災害リスクの問題及び空き家・空き地対策が斜面継続化マネージメントの課題であることが示されている。

次に、継続化の要因分析を行った。継続化の要因として住民が5つの主要な要因として捉えていることが明らかとなった。

第1成分については「避難場所の確保」「災害に備えた情報収集伝達システム」「防火水槽や消火栓の整備」などの得点が高く、安全性の中でも特に「防災面の要因」である。次に第2成分については、「公園や緑地等の整備」「高齢者がくつろげる場」「安心して遊ばせられる子供の遊び場」などの得点が高く快適性の中でも特に「自然環境の要因」である。第3成分については、「よく利用する商店への利便性」「歩行者が歩きやすい道路の整備」「中心市街地への利便性」などの得点が高く利便性の中でも「生活利便性の要因」である。第4成分については、「夜間の静かさ」「日当たりや通風のよさ」「定期的なゴミの収集」などの得点が高く、「日常生活の周辺環境の要因」である。第5成分については、「自治会などのコミュニティ活動の活発さ」「地域の集会所などの施設の充実」「自主防災組織の育成」「祭りや郷土芸能などの活発さ」などの得点が高く、「コミュニティの要因」である。「コミュニティの要因」は順位としては5番目ではあるが、斜面市街地の住民には、住環境の継続要因として、物理的な他の要因と同等に高く評価されている。当地におけるコミュニティを基礎としたまちづくり協議会やNPOの活動が住民の要望に応え、あるいは意識を先導する内容になっているものと考えられる。

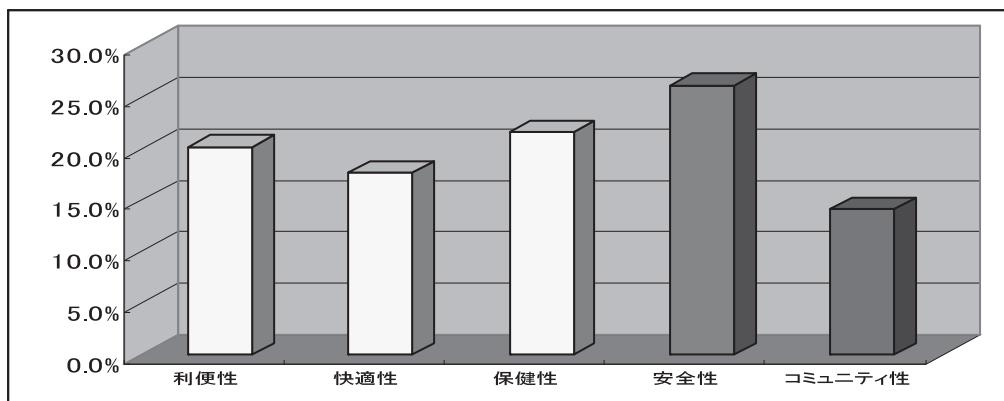


図 住環境指標における重要度の比較

#### 6.4. まとめ

##### ○居住者と住環境との不適合性の問題

- 継続性にかかる問題の発生は、居住者と環境との間における不適合性のギャップの拡大によるものである。それは物理的な環境条件の変化よりも居住者側の高齢化によるものが主たる要因であった。しかしながら、もともと存在した地形条件と交通利便性の条件が年数の経過によって大きな障害になったものである。

#### ○安全環境が継続化の課題

- ・ 住環境の要素としては、重要性と継続性の要因の双方において「防災安全」がもっとも重要な要素と捉えられている。

#### ○コミュニティの熟成

- ・ 「コミュニティ性」は重要度は低いが、継続化の要因としての重視度は「防災安全」と大きな差がなく、社会的要因の重要性が地域住民にも深く認識されている。

#### ○不動産マネージメント

- ・ 空き家対策や建て替えの障害が具体的な問題となり始めており、既に不動産管理の対策が必要となっている。

#### ○行政・NPO・まちづくり組織による協働のまちづくり

- ・ まちづくり活動においては、住民の組織であるまちづくり協議会が行政と対等に近い立場で自律的な活動を展開し、NPO組織である斜面市街地研究会とも連携しつつ、行政を含めた協働のまちづくりが実現している。

## 7. 集約型市街地への再編と参加型GISツールの構築

### 7.1. はじめに

1章では都市形態の全体的な変動について、2章ではその中の中心市街地に焦点をあて、その衰退化を土地利用の変化として捉え、3章から6章では郊外における都市開発地区におけるサスティナビリティの課題について実態把握を踏まえた分析と考察を行った。7章では以上のことを踏まえて、将来の都市のあり方として「集約型市街地の再編」を掲げ、そのための方策として、エリアマネージメントを提案する。エリアマネージメントは新しい社会システムであり、そこには新しいソフトインフラの社会资本が新たに必要となる。

#### 集約型市街地への再編

現在話題の「コンパクトシティ」が集約型市街地の都市形態モデルになると想るのは短絡的過ぎる。佐賀県の各都市は1章での分析にも見られたように発展の形態と成長のサイクルも多様であった。その認識に立つなら、成長の履歴が異なることによって、その将来像にも地域の特性に沿った集約型の市街地像が模索されるべきであると考える。あるべき都市形態の姿を模索するためには、さらに多くの視点からのアプローチや評価が必要であると考えられる。したがって、本調査研究を踏まえ、「集約型市街地あり方とその再編」は次の調査研究の課題としたい。

#### 目的

中心市街地と郊外市街地のいずれにおいても、地域のストックを活用し、管理することにより、地域のサスティナビリティと魅力を創造する方策として、エリアマネージメントの必要性を指摘してきた。

本章では、それを支援するツールを提案し、エリマネージメント実現に向けての最初の第一歩としたい。

### 7.2. 中心市街地と郊外市街地におけるエリアマネージメントの支援ツール

#### 参加型GISツールのイメージ

地域の情報を多様な関係主体間で共有し活用していくことは、これから地域づくりにおいて非常に重要である。しかしながら、そうした情報を効率的かつ安価に更新していくこと及びそれらを運営していくことも大きな課題である。平成19年5月23日に「地理空間情報活用推進基本法」が成立し、誰もがいつでもどこでも必要な地理空間情報を使い、高度な分析に基づく的確な情報を入手し行動できる地理空間情報高度活用社会の実現に向けた動きがスタートし、国レベルでの数値地図情報の整備が急速に進んでいる。その中で、「行政の効率化・高度化」「安全・安心、国民生活の利便向上」「新産業・新サービスの創出、地域の活性化」「弱者保護力の強化」「国土の利用、整備、保全」が謳われている。全ての事象・現象は位置と時刻を有しており、それらを軸とする情報の利用は、本格的な情報化社会の扉を開く基本的なツールとなる。こうした状況の中、地域の情報という視点から先進的な自治体やNPO等がWebGISを活用し、地域の共有・創出に取り組んでいる事例が見られる。一方、佐賀県下の自治体に目を向けると、一部の先進的な自治体においてGISが導入されているが、実態としてはその中でも一部の部署のみで利用されているに過ぎず、有効利用されないとまでは言いがたいのが現状である。また、情報発信にしても基礎的な情報の提供は行われているが、高度な分析に基づく的確なそしてより有用な情報の発信にまではいたっていない。

こうした現状に鑑み、「参加型GISツール」を提案する。参加型GISツールは、WebGISを用いて一般に公開する。サーバーの運営・管理については佐賀大学低平地研究センターGISラボを中心として行う。データベースの内容は、国土数値地図データ等一般に公開されているデータ及びGISラボが作成したオリジナルのデータ及びユーザーにより作成されたデータより成る。WebGISの基本的機能としては、データベース内の基本情報のダウンロード、主題図の作成、掲示板、解析メニューとする。WebGISの使用の流れとしては、ユーザーがアクセスし、WebGISよりデータを獲得し、オリジナルの主題図を作成しアップロードする。そして、それらの主題図について、掲示板で議論したり、付加的な情報を他のユーザーが書き込んだりする。また、高度な分析については、解析メニューを用意しユーザーがGISラボにリクエストし、GISラボが解析結果の主題図もしくはデータをアップロードする形式をとる。

### 【佐賀市まちなかGIS】

以下、佐賀市の中心部を考慮した参加型GISの概略を示す。

#### <1. 駐車場化予測ツール>

現在、佐賀市中心部では低未利用地の増加が懸念されている。その中でも駐車場の増加が顕著である。時系列的に周辺状況も含めどのような土地利用の箇所が駐車場化したのか、そのメカニズムをGISを用いて分析することにより、駐車場化のポテンシャルを推定でき、駐車場化の抑制のための施策（駐車場税など）に向けた高度な情報を行政やNPOといったまちづくりに関わる主体が獲得できる。また、駐車場化しやすい箇所のポテンシャルマップをアップロードすることにより、施策に関する地域的なコンセンサスを形成することに繋がることが期待される。

#### <2. 過剰駐車場抽出ツール>

現状として、佐賀市の中心市街地の駐車場は多く、過剰供給であることが懸念される。そうした中、土地の有効活用を考えた場合、必要性の低い駐車場を需要と供給の面から抽出できれば、土地利用転換を見据えたまちづくりへ向けた基礎的な情報となる。ここでは、実際の駐車場利用

及び土地利用をG I Sを用いて時空間的に分析することにより、適切な駐車場の量や余剰駐車場を特定することができる。

#### <3. 空き地化予測ツール>

低未利用地の問題において、未利用地の増加は最も深刻である。高度利用されるべき中心市街地において未利用地が発生しないようにマネージメントしていくことは非常に重要であり、本ツールは空き地化の判別モデルを土地利用変遷や周辺土地利用データを用いG I Sにより構築することで、現状として空き地化が懸念される箇所を推定する。このツールにより、空き地化する前に対策を講じることが可能となる。

#### <4. 空き家住環境評価ツール>

中心市街地の人口が減少しており、近年の駅周辺におけるマンションの立地などにより幾分人口が増加傾向にあるが、既存の家屋における空き家化が進んでいる。こうした空き家の住環境を住環境評価手法を用い定量的・定性的に評価することにより、空き家の持つ住環境のポテンシャルが把握できる。このことにより、公営住宅化によるまちなか居住の促進や住環境自体の改善といった施策の検討にむけた基礎的情報として活用できる。

#### <5. 空き店舗業種別商圈診断ツール>

中心市街地において空き店舗の増加が目立つが、需要のない業種が空き店舗を活用することは難しい。そこで、空き店舗自体が商圈や周辺居住者の属性から見てどのような業種であれば需要があるか、G I Sによる空間的分析により評価する。このことにより、新規出店者や商店街として空き店舗をどう活用するかという部分における支援となる。

#### <6. 避難時安全診断ツール>

佐賀の中心市街地は比較的狭隘な街路が多く、大規模な災害時に避難路が確保できるか、また避難地の容量は十分であるかといった検討をすることは、住民や行政、自主防災組織にとって防災・減災という視点から重要な地域の情報となる。G I Sにより避難路ネットワークの安全性の評価及び避難地容量の評価を客観的に行うことにより、防災・減災の取り組みの方向性を検討する基礎的な情報が創出でき、それにより地域の安全性の確保することを支援する。

#### <7. 犯罪危険度診断ツール>

近年、犯罪発生と都市環境の関係性が注目されている。犯罪が発生しやすい環境を有する箇所を識別することにより、重点的なパトロール箇所の設定の検討において有効な情報となりうる。また、犯罪の起こりにくい都市環境の改善に向けた施策の検討にとっても有用な情報となる。

### 【郊外部GIS】

以下、郊外部を考慮した参加型G I Sの概念を示す。

#### <郊外部空き家住環境評価ツール>

近年、中心部のみならず、郊外部においても空き家の増加が目立つようになってきた。中心部における<4. 空き家住環境評価ツール>と同じように、郊外部の空き家の住環境を評価することにより客観的な住環境が評価でき、こうした情報を発信することでニーズにあった新住民を呼び込むこともできる。また、良質な郊外の空き家化を防ぐために住環境を改善していくための目標設定を行うことが可能となる。また、中心部と郊外部の住環境評価ツールを結びつけることにより、ライフステージにあわせ中心部に住んだり郊外部に住んだりと移住を促進させ、空き家の

発生を予防する。

#### <営農支援ツール>

郊外部では優良な農地が多く、こうした営農環境を維持するために、流通の面からG I Sで分析しサポートする。これは中心部における<5. 空き店舗業種別商圈診断ツール>と同様に、中心部における人口や商店の立地状況から農産物の需要を推定し、直販所の最適な出店箇所を特定することができる。また、Web G I Sを通して生産物や生産者、消費者の情報を発信することにより都市部と郊外部の交流に繋がることが期待される。また、都市部の住民に対して貸し農園の情報を提供することにより、郊外から都市部への流れのみならず、都市部から郊外部への流れも創出できる。

#### 【まち＆郊外交流GIS】

まちなかG I Sをプラットホームとし、ブランチとして郊外G I Sを設ける。このことにより、まちなかの情報を郊外部に発信することができ、空き家住環境評価ツールなどを介して郊外部の住民にまちなか居住を促すことができる。また、郊外部の情報をまちなかに発信することもでき、郊外部空き家住環境評価ツールを介し優良な郊外住宅への移住を促すことができる。さらにこのネットワークを介して、都市部の住民へ郊外の貸し農園の情報を提供したり、郊外部で生産された農産物の販売情報を都市部の住民に発信したりすることができる。また、避難の面からは、都心部、郊外部を考慮した広域的な防災に関する情報を共有することも可能となる。

このように、都市部のまちなかG I Sを中継して複数の郊外G I Sをブランチとして設けることで、都市部と郊外部の交流を促進させる基盤となることが期待される。

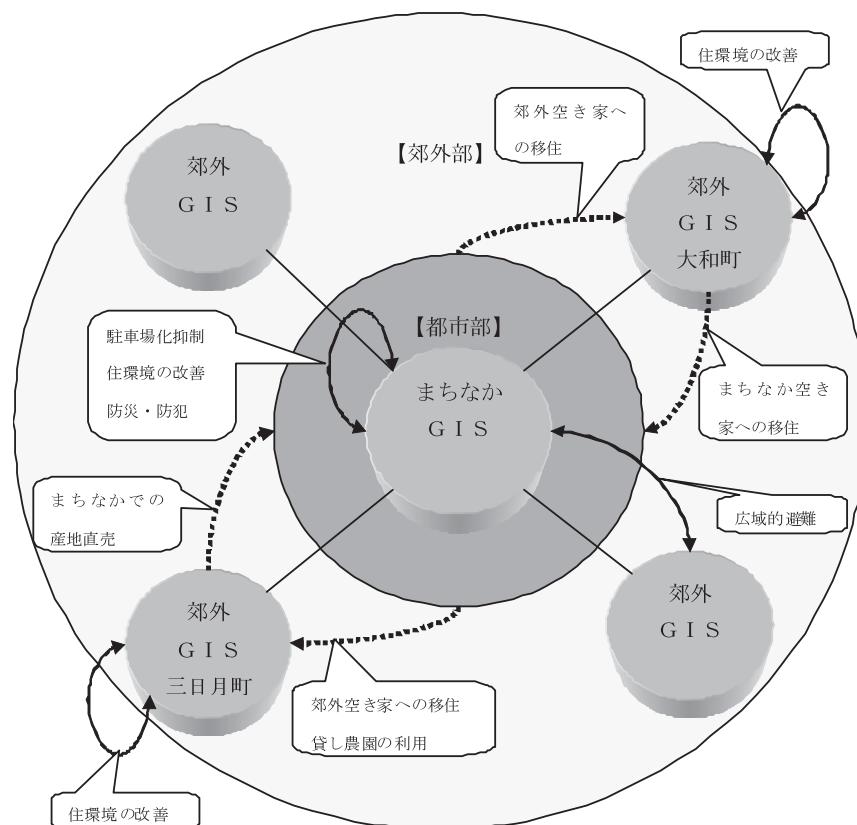


図 参加型 GIS ツールの枠組み

## 【佐賀市まちなか GIS】

- ・ 公開可能な基本的地域情報の提供 (G I S ラボ)
- ・ オリジナルデータベースの構築 (G I S ラボ)
- ・ W e b G I S の構築 (G I S ラボ)

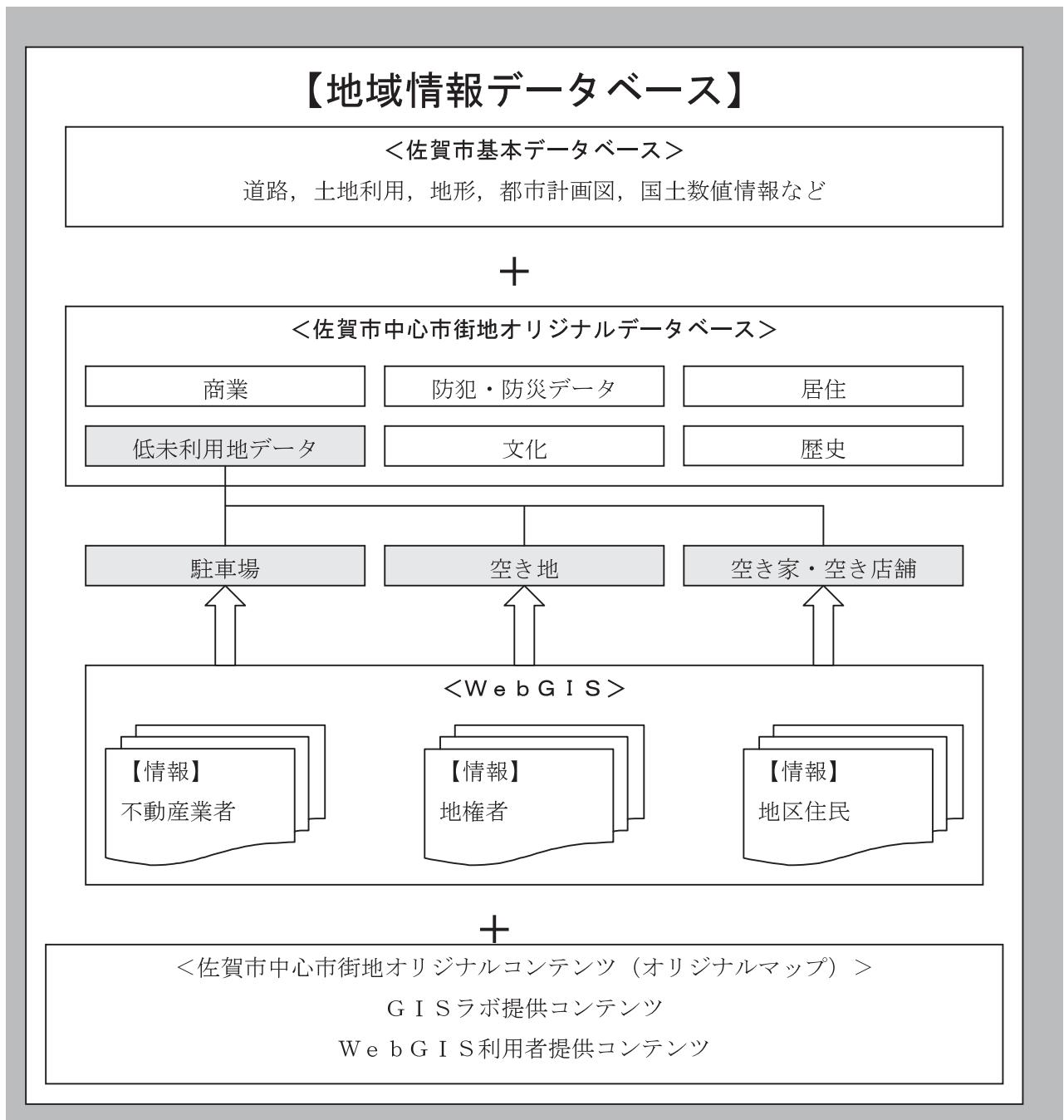
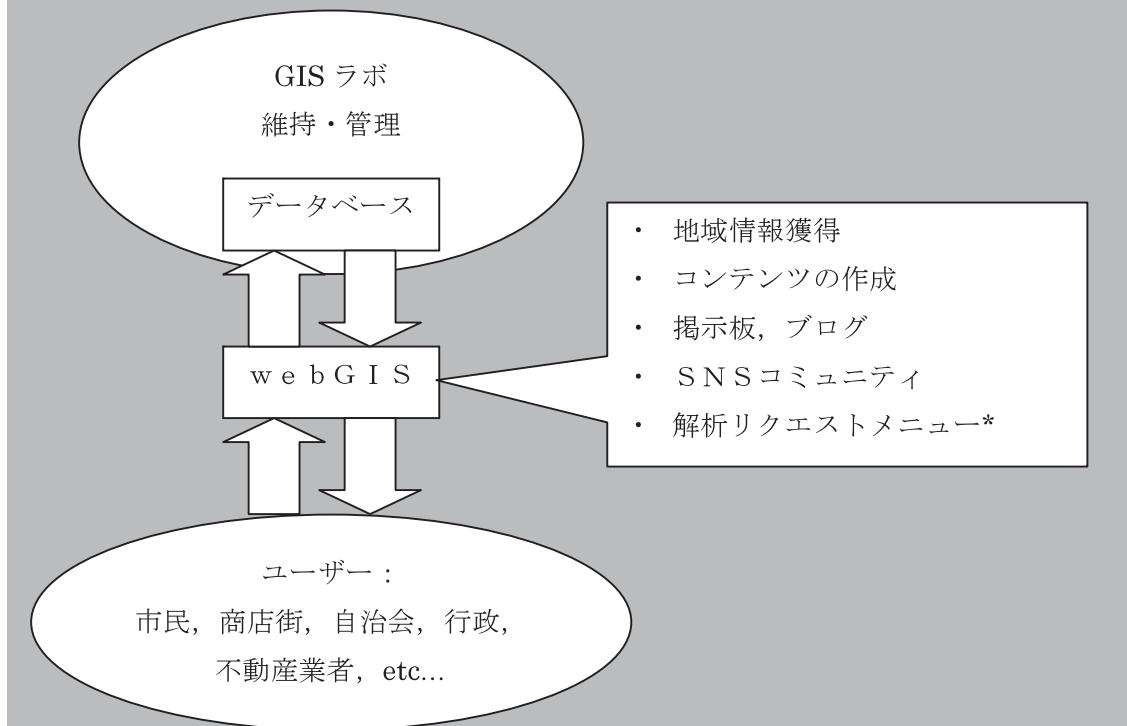


図 地域情報データベース

<WebGISのシステムイメージ1>



<WebGISのシステムイメージ2>

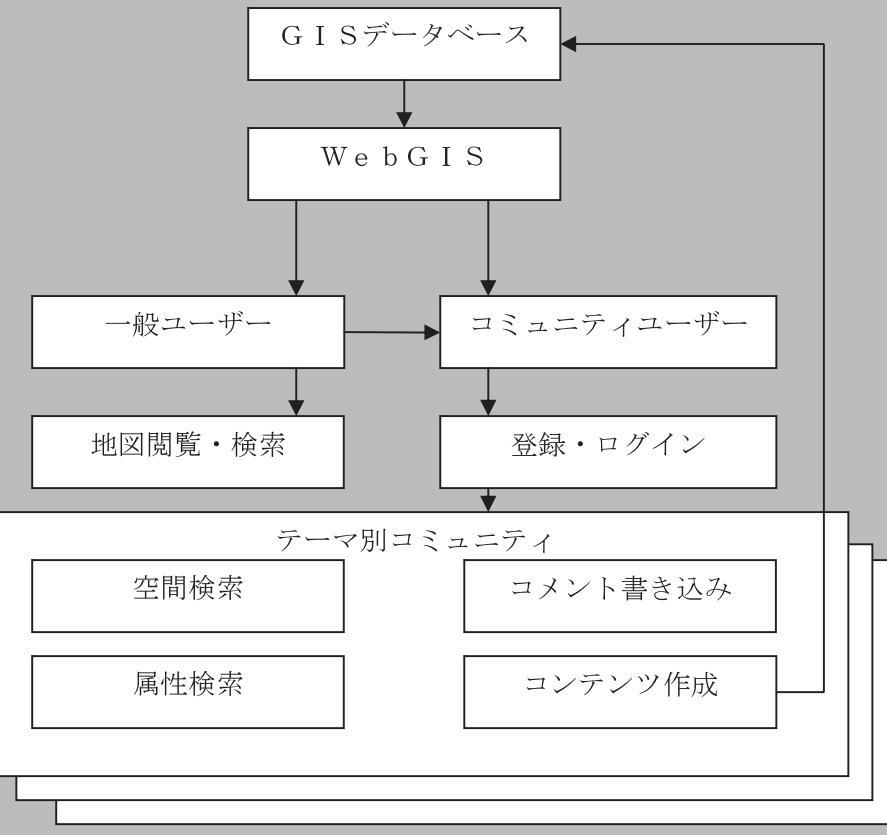


図 WebGIS のイメージ

## 【エリアマネージメントに向けたツールイメージ】

- ・ WebGIS は Web としては既存の SNS を利用
- ・ GIS のインターフェイスとしては Google Earth もしくは Arc Explorer を利用
- ・ 解析はリクエスト方式とし、ArcGIS にて解析し、Google Earth もしくは Arc Explorer を用いて公開

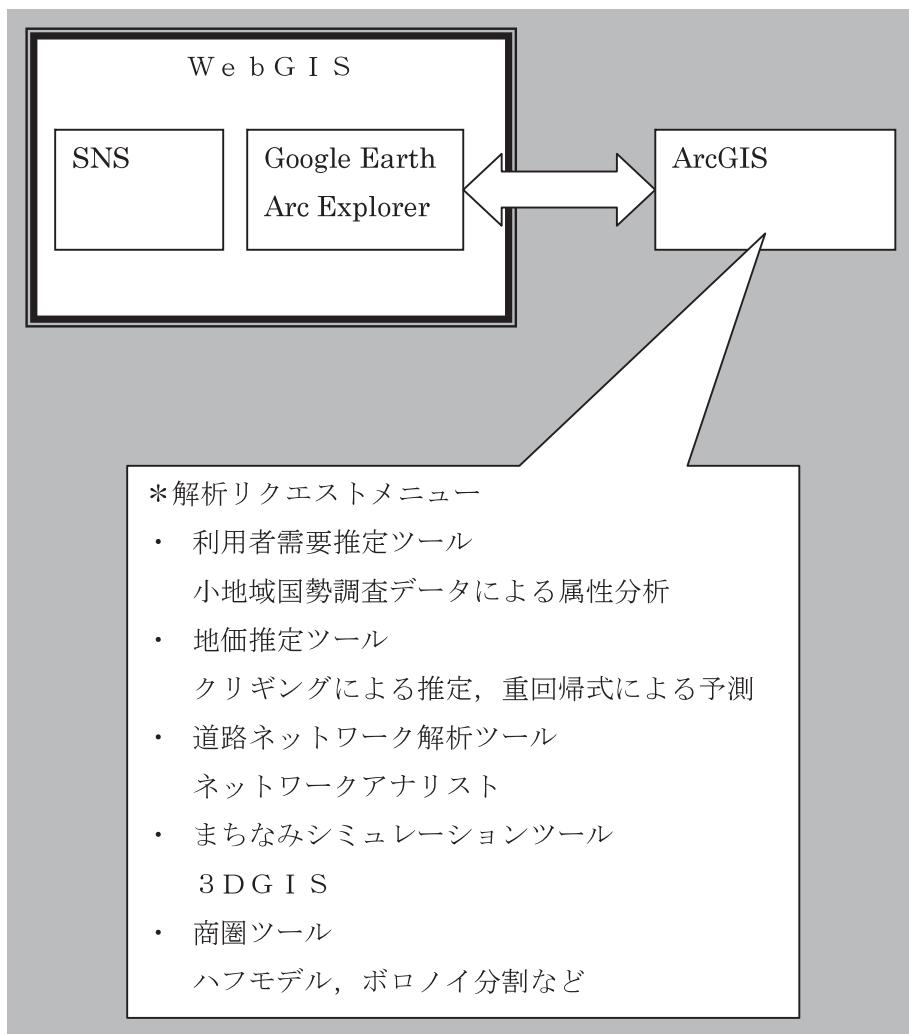


図 エリアマネージメントに向けたツールイメージ

# **街なかの空き屋や空き地の有効活用を目的とした行政、市民団体、不動産業者等からなるネットワーク構築の可能性に関する調査研究**

**佐賀大学経済学部 長 安 六  
戸田 順一郎**

## **1. 前提としての基本理念：多機能型都市空間**

### **1.1. 新活性化法が掲げる基本理念**

「中心市街地活性化法」と略称される「中心市街地における市街地改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（以下、「旧活性化法」）は 2006 年の法改正で、「中心市街地の活性化に関する法律」（以下、「新活性化法」）と名称を変えた。

新活性化法は、全面改正された第 1 条「目的」のなかで、旧活性化法が目的とした「市街地の整備改善及び商業等の活性化」に代えて、「中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上」を掲げるとともに、同じく全面改正された第 3 条の「基本理念」部分で、「中心市街地の活性化は、中心市街地が地域住民等の生活と交流の場であることを踏まえつつ、地域における社会的、経済的及び文化的活動の拠点となるにふさわしい魅力ある市街地の形成を図ることを基本と」すると高らかにうたっている。また、国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課／都市計画課監修『詳説まちづくり三法の見直し』ぎょうせい、2007 年（以下、『詳説』）によると、この基本理念部分について以下のことがポイントとされている。

「中心市街地の活性化は、

- 1) 中心市街地は、地域の住民がそこで暮らし、学び、遊ぶ生活の場であること
  - 2) 中心市街地は、人々がコミュニティーを形成し、消費や経済活動が行われる場であること
- に目を向けつつ、住民にとって快適で魅力のある生活環境の形成、居住、公共等の様々な都市機能の促進、商業をはじめとする事業活動の促進を図ることを基本とします。」（75 頁）

また、新活性化法の目的のなかに新たに追加された「都市機能の増進」部分について、『詳説』では、多様な都市機能の増進として、旧法の「市街地の整備改善」のほかに、「住宅供給、都市福利施設の整備等」を盛り込んでいる（同 80 頁）。

新活性化法の新基軸の一つである「都市福利施設」については、国が定める「基本方針」（第 8 条）の第 5 項に、「中心市街地における都市福利施設を整備する事業に関する基本的な事項」として盛り込まれ、市町村が作成する「基本計画」においても同様の事項を定めるものとしている。なお、ここでいう「都市福利施設」とは、「教育文化施設、医療施設、福祉施設その他の都市の居住等の共同の福祉又は利便のために必要な施設」とされており、『詳説』では都市福利施設については、「都市の居住者等の共同の福祉又は利便のために必要な施設である」として、「生活者の視点から、中心市街地に多様な都市機能を集積するにふさわしい施設として、教育文化施設（研究施設、公民館等）、医療施設（病院、診療所等）、社会福祉施設（高齢者介護施設、保育所等）を例示」している。

このように、今回の「まちづくり三法」の改正によって中心市街地のあり方として一般的にイメージされているのは、コミュニティ機能をベースとする多機能型の都市空間であり、商業機能はその内の一つに位置づけられているに過ぎない。

このようなことから、空き屋や空き地の有効活用を云々する場合、単に空き屋や空き地の解消ではなくて、どのようなまちづくりをするのかという基本的なコンセプト（理念）が前提になければならず、まちづくりの基本計画に基づいて空き屋や空き地の利活用の方策が立てられ、それに基づいて新たな街の住人探しがなされなければならない。

## 1.2. まちづくりの担い手：中心市街地活性化推進協議会

これまでのまちづくりは、区画整理や街路整備、アーケードの設置等、ハード面を中心に行政と商店街が主体となっておこなわれてきたが、これからは多機能型の中心市街地に相応しい本来のまちづくりが目的とされることから、担い手を行政や商業者等に限るわけにはいかない。旧活性化法では商業者で組織されているTMO（旧法第18条の「中小売商業高度化事業構想の認定を受けた者」）が事業主体とされていたが、新活性化法では、TMOに関する規定が消え、まちづくりを行う組織として新たに「中心市街地活性化推進協議会」（以下、「推進協議会」）を設置することができる、とされている。TMOの文言が消えた理由として、『詳説』では、商工会・商工会議所等が認定されているTMOの活動が商業に偏り、中心市街地の活性化を総合的に推進するものとしては必ずしも十分ではなかった、としている。このような反省を踏まえて、「推進協議会」は中心市街地整備推進機構やまちづくり会社、商工会・商工会議所等が中心となり、地域住民を含めた多様な関係者が一体となって論議を交わす場であると解説している。協議会には商業関係者や学識経験者のほかに、自治会やNPOその他の多様なまちづくり市民組織等の代表者が含まれなければならない。

## 1.3. 中心市街地の総合計画としての「活性化基本計画」

佐賀県内の各自治体においても、改正三法のもとで、新たな「中心市街地活性化基本計画」がつくられ、それを推進するための中心市街地活性化推進協議会が組織されることになるが、このような多機能型の都市空間づくりを行っていくためには基本的に中心市街地＝中心商店街という考え方から脱却する必要がある。「中心市街地活性化基本計画」は市の「総合計画」の中心市街地版であり、その意味で、担当部局を商工課や都市計画課に限定するのは適切ではない。都市計画課についてはまちづくり課と看板替えした自治体も多いが、市の「総合計画」策定と同様に、各課が横断的に関わって作成しなければならないものとなっている。

後述の、中心市街地内の各地区レベルでの街づくり協議会の組織化と「構想」づくりを積み上げて、中心市街地全体としての「構想」をつくるていくという、本来、なされるべき作業は現時点では明らかに無理だとは思うが、少なくとも、多機能型のまちづくりに向けて、中心市街地内の各地区での取り組みが「基本計画」策定後に具体化するためには、末端の商店街なり各組織との意思疎通が不可欠である。商店街の商店主や家主、地主、市民組織等には全く知らされないので、どこかでトップダウン的に「計画」が作られ、具体的な施策づくりがなされるというのでは、これまでの繰り返しであり、中心市街地の再生は望めない。

市の「総合計画」においても、最近は、行政でなすべきことと民間でなすべきこと、市民でなすべきこと等を明確に区別して記載したものが作られるようになってきたが、「活性化基本計画」は、行政が自ら事業を行うためだけの「基本計画」ではなく、商工団体や様々な市民組織、自治会等の地縁組織が自らのまちづくりを行っていくための「基本計画」でもある。当然、今回の「中心市街地活性化基本計画」の中には、そのような市民サイドの様々な組織とその担うべき役割が盛り込まれていなければならない。

「計画」の策定作業を、各街区毎の「街づくり計画」を積み上げて総合化する作業として、ボトムアップ的に行うことは現時点では出来ないにしても、具体化の過程においては、各商店街なり、各市民組織が、夫々の地区で、お互いにネットワークを張りながら、地区（街区）毎の「基本計画」をつくり、自らが主体的にその具体化に向けて一歩を踏み出さなければならないし、そのような推進体制を織り込んだ全体の「基本計画」が作られなければならない。

行政と市民との協働によるまちづくりが最近、地域づくりのキーワードになってきているが、同様のことは、中心市街地についてもいえることなのである。中心市街地を商業に特化した特殊な空間とする時代は終わったのであり、中心市街地を人の住むまち、多様な交流空間として再生することが課題となっているのである。

## 2. 中心市街地に多様なコミュニティ機能を誘導する仕組みづくり

現在、地方分権、地域分権の受け皿として小学校校区レベルでの地域コミュニティづくりが始まっている。この地域コミュニティは人口減少や高齢化、住民ニーズの多様化等で弱体化した既存の住民自治組織を校区レベルで立て直すとともに、地域分権によりスリム化を図る行政の支所的な機能も担う新しい自治組織であるが、中心市街地も実は一つの特殊な地域コミュニティということができる。多機能型のコンパクトシティを目指す新たな中心市街地域再生の取り組みのなかでコミュニティの再生が指摘されるのも実はこのことに起因している。中心市街地は周囲の地域コミュニティのいわば中核として、地域の文化や歴史が集積された場所であり、我々は、地域コミュニティの結節点としての中心市街地が担うべきこの機能を念頭において、中心市街地のあり方を考える必要がある。

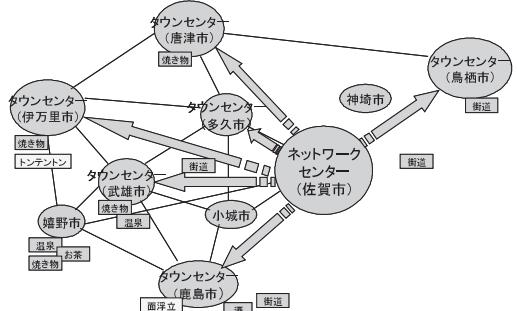
わが国の経済社会が成熟化するなかで余暇やリタイア後の時間を有意義に過ごすための場を探している人が増えてきている。佐賀市の場合、佐賀県の高齢者大学や西日本新聞社や佐賀新聞社が主催する文化サークル、佐賀大学まちづくりサテライト「ゆつつら～と館」の街角大学などに多くの市民が詰めかけ、定員オーバーや卒業で行き場を見失った人が沢山みうけられる。

他方、まちづくり活動を行っている多くの市民組織や小さな手芸教室等では仲間や生徒が集まらず、十分に機能していないところがある。それ以外にも、さまざまな技能をもちながら、それを活かし切れないでいる人が沢山いる。様々な技能を有する人とそれを求める人とをマッチングするとともに、その活動の場を街なかに提供する、そのような機能を担う組織づくりが必要になってきており、これも市の中心市街地活性化推進協議会の中に設置される必要がある。

市民が集い・交流し・創造する「コミュニティタウン」づくりを市民主導でつくることを掲げ

て、平成 14 年 11 月のオープンした、佐賀大学のまちづくりサテライト「ゆつつら～と館」では、賑わいつくりの一環として、市民講師によるさまざまな「手づくり教室」を開催しながら、コミュニティタウンを構成する具体的な素材集めを行ってきた。漸くその概要ができたことから、佐賀県内の 7 市の中心市街地を結ぶ「コミュニティ・タウンネットワーク構想」として纏め、その実現に向けて模索してきたが、まちブログとの出会いにより、具体化の作業が始まっている（「ゆつつら～とまちづくり」）。素材のひとつ、手づくり工房を例にとると、佐賀県内で手づくりで物づくりをしている職人、芸術家、教室開設者、趣味で物づくりをしている人等、様々なレベルで物づくりに携わっている人をポータルサイトブログの「手づくり工房」に集め、ネット上で紹介するとともに、これらの人々のネットワーク化と手づくり教室の開催や、ギャラリー等での展示・発表の場の斡旋、販売チャンネルづくり（ネット販売、ギャラリー販売等）などを通じて街中へ誘導する仕組みづくりを展望している。

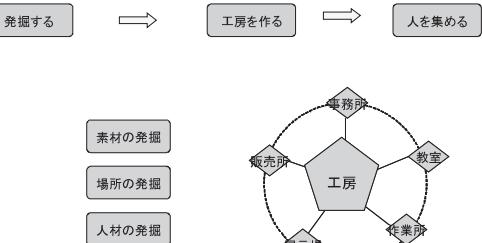
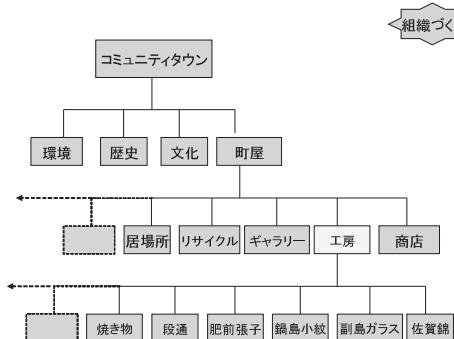
## 佐賀市を核に拡げる！ コミュニティタウン ネットワーク構想



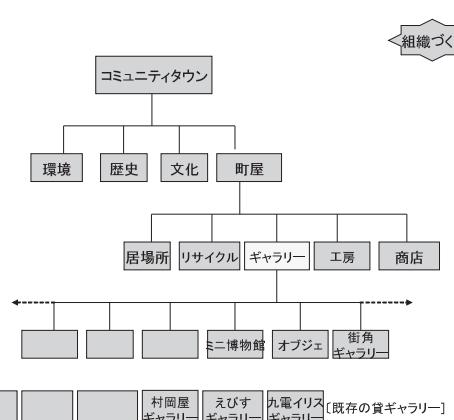
## コミュニティタウンネットワーク構想の キーワード

- 暮らしのまちづくり
- ターゲットは団塊の世代
- Uターン者、Jターン者
- 地域の歴史と文化、地場産業を活かす
- コミュニティビジネス
- リサイクル、リユース
- 地域力の活用
- 県民協働 CSO
- 10万~20万人規模の都市圏のネットワーク

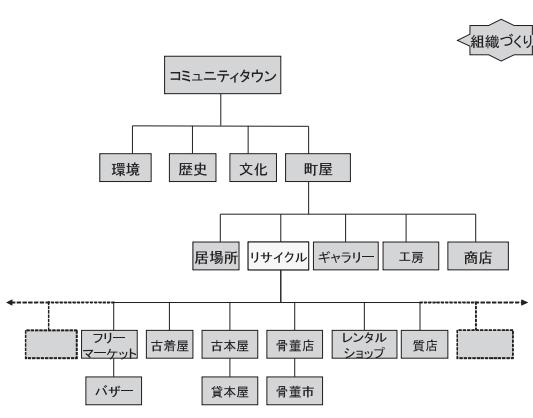
### コミュニティタウン



### コミュニティタウン



### コミュニティタウン



# ゆつらーとまちづくり

ログイン

メールアドレス:

パスワード:

パスワードの再発行

Q&A

「ゆつらーとまちづくり」とは  
なぜ地域ブログ?  
個別ブログと分野別ブログ  
の違い  
携帯電話からの利用

お問い合わせ  
フォームへ▶▶

中心市街地の新たな魅力づくり  
市民が集い・交流し・創造するまち  
**佐賀コミュニティタウン  
ネットワーク**

「ゆつらーとまちづくり」とは佐賀県内をエリアとし中心商店街の服わいづくり・手作り工房やギャラリー、子供の居場所、まちづくり団体などの方々を対象に参加を呼びかけるとともに、中心市街地以外でのまちづくりについてのさまざまな取り組みのネットワーク(ポータル)としての機能も担っていきます。

地域のまちづくり活動を紹介!  
手すごい雨です!  
【カメラの修理】

手すごい雨です。店前の川はあふれ...  
06-19 09:12  
井出屋のこだわり商品その1=蜂蜜  
【ゆつらーと館】

神埼市 角田養蜂場の蜂蜜 菜の花蜜 蜂は隣の菜の花蜜から更に...  
06-18 13:41  
まつや取り扱い商品のご案内 uniホームez10  
【まつや・和松や】

ゆつらーと館

佐賀市呉服元町656広場そば  
Tel 0952-40-8570  
Fax 0952-40-8571  
開館 月~金  
午前10時~午後5時

**地図はこちら**

分野別ブロガー観  
まちづくり教室  
【手づくり教室】  
10-30 11:38  
手づくり工房  
【手づくり工房】  
10-17 15:19

個別ブログ  
手づくり教室  
【手づくり教室】  
10-30 11:38  
手づくり工房  
【手づくり工房】  
10-17 15:19  
まつや・和松や  
【まつや】  
07-04 22:14  
佐賀ん町屋は魅らす会  
【佐賀ん町】松原神社門前町  
わいづくり堀井

# 手づくり工房

新着記事

(05/09)ほのぼのの人形工房 ?  
(05/03)陶芸工作 5  
(04/29)陶芸工作 4  
(04/23)ほのぼのの人形工房 6  
(04/21)ほのぼのの人形工房 5

最近のコメント

炭化工房 煙 by 寶主 !  
(06/19)ほのぼのとまちづくりと窓 T(04/19)  
工房 煙 by ゆつらーと館 T(03/12)  
炭化工房 煙 by ゆつらーと館 T(03/12)  
炭化工房 煙 by 寶主 ! (03/12)

記事検索  
検索語句  検索

過去ログ

2008年05月(2)  
2008年04月(6)  
2008年03月(7)  
2008年02月(10)  
2008年01月(8)  
2007年12月(5)

RDF Site Summary  
RSS2.0

おでかけのためのワードル  
area9.jp

ほのぼのの人形工房 7

2008年05月09日

ゆつらーと館

佐賀市呉服元町656広場そば  
Tel 0952-40-8570  
Fax 0952-40-8571  
開館 月~金  
午前10時~午後5時

竹オブジェ(5)  
ステンドグラス(2)  
工房 薫(2)  
工房 陶玲(12)  
おもしろ細工 (4)  
時計修理 ナカシマパーソ(2)  
ほのぼのの人形工房(7)  
炭化工房 煙(2)  
ゆつらーと館 T(2)

■工房 薫  
■カメラサービス佐賀  
■和しゅう  
■炭化工房 煙

### 3. 「中心市街地活性化基本計画」のもとでの空き屋、空き地対策 —空き屋、空き地に関する需給の仲介機能づくり—

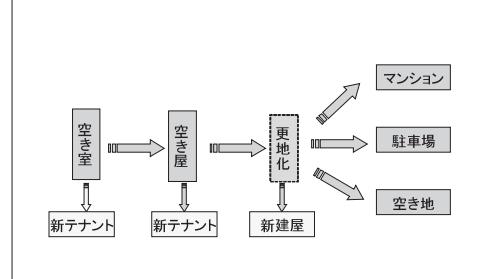
#### 3.1. 空き屋、空き地に関する基本的構図

多機能型のコンパクトな街づくりに向けて、中心市街地にある建物や土地空間を有効に活用するためのネットワーク構築の可能性を探ることが当該研究の課題であるが、与えられた課題に関して、基本的な動きをみてみると、商店街の空洞化が進む中で、空き室や空き店舗が増えてきており、空きビルや空き屋状態が一定期間継続した後に、更地化がなされる傾向にある。更地化された土地の大半はこれまで駐車場にされるか、売却や新たな借地人待ちで空き地のまま放置されるかの何れかで、実際に新たな町屋が建設されることはこれまで稀であったが、最近は高層マンションが建設されるようになってきている。

佐賀市の中心市街地のうち、十間堀川以南、県庁通りと大財通り、旧34号線に囲まれるエリアについてみると、4割近い土地空間が駐車場化しており、更地状態の土地も随所に見受けられる。

図1に示すような、今日主流となっている空き室→空き家→更地化→マンション・駐車場・空き地化という横の方向の流れを、空き室や空き屋への新たなテナントの入居や空き地での住居や業務用建屋の建設といった縦の方向の流れに転換していくためには、コンパクトな多機能型都市空間としての中心市街地のコンセプトの明確化による居住空間や多様な交流空間づくりに着手することにより、空き屋や空き地の有効活用を図っていく必要がある。そのためには先ず何よりも、これらの物件の所有者の理解が得られなければならないが、中心市街地の空き屋や空き地の所有者の高齢化や不在地主・家主化が進んでいる今日では、これらの物件の所有者自身に新たな活用方策を求めるだけでは具体的には展開は難しく、新たな入居者なり事業主の掘り起しと、これらの物件の新たな利用希望者への委譲（売却・貸付）が図られなければならない。

図1. 空き屋、空き地に関する基本的構図



佐賀市中心市街地の駐車場スペース



### **3.2. 空き屋、空き地に関する需給の仲介機能づくり**

さて、空き屋や空き地を有効に活用するために、需要者と供給者の間に介在し、両者を上手く繋ぐ組織が必要であるが、このような仲介組織については先進事例の取り組みからみて、事業・運営主体や取り扱う物件、エリア等の違いにより、幾つかのパターンがある。

空き家や空き地について所有者と利用希望者との間の介在者としては、これまで不動産業者が一般的であったが、近年では行政やNPO等によりITを活用した「空き家バンク」や「空き家情報システム」が設けられるようになった。取り扱う物件では、文字どおり住居としての町家に限るもの、職住一体型の町屋も含めるもの、更には業務空間としての町屋も含めるもの、新規に町家を建てる 것을前提に空き地も扱うものがある。また、このことと関連するが、建物の構造の違いによって、伝統的な木造建築に限定したものと空きビルをも扱うものがある。エリアについては、我々の関心は中心市街地にあるが、行政区域全域を対象とするもの、農山村部に限るもの、都市部の市街地に限るもの、そして我々の関心事である中心市街地に限るもの等がある。

#### **3.2.1. 住宅情報一般の提供**

##### **3.2.1.1. 宅建業界による仲介機能**

佐賀県内の宅地や建物の賃貸、売買について情報を発信するものとして、「サイトSAGA」(<http://www.s-takken.jp/>)がある。これは県内約500社が所属する佐賀県宅地建物取引業協会が運営するサイトで、アパート、マンションなどの賃貸、土地や一戸建て等の売買、賃貸情報がリアルタイムに更新されている。

借りる場合と買う場合のそれぞれについて、「所在地」か「沿線」のいずれかの方法で先ず検索、不動産を借りる場合は、「アパート・マンション」、「一戸建」、「店舗・事務所」、「工場・倉庫・その他」、「貸地」の5区分された物件を二次検索し、価格順、所在地別、広さ別の3通りで並べ変えてみることができる。

不動産を買う場合も同様に、「土地」、「一戸建」、「マンション」、「1棟売ビル・マンション」、「売店舗・事務所・その他」の5つに区分された物件を二次検索し、価格順、所在地別、広さ順の3通りで並べ変えて見ることができる。

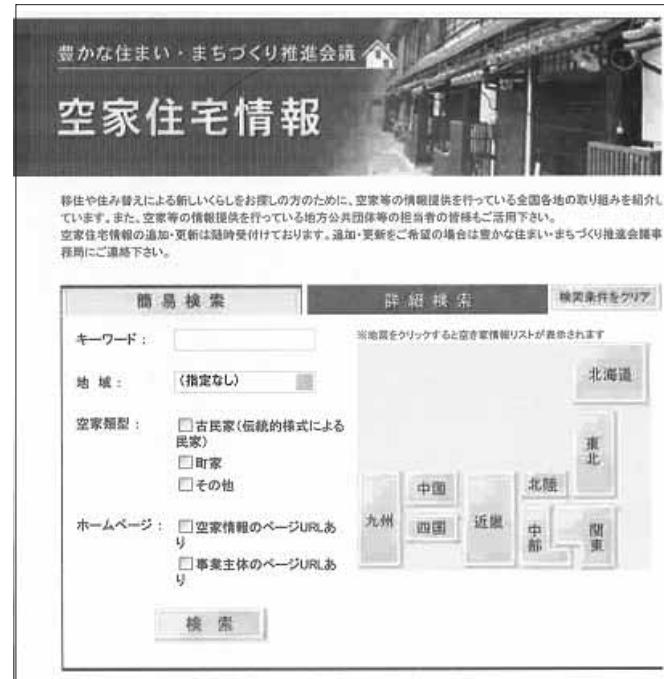
##### **3.2.1.2. 行政サイドの空き家情報発信**

次に、行政サイドの空き家・空き地等に関する情報発信としては、全国ネットで、豊かな住まい・まちづくり推進会議事務局((財)ベターリビング)の空家住宅情報係(TEL:03-5211-0584 FAX:03-5211-3169)の「空き家住宅情報」<http://www.hope-web.jp/akiya/index.php>がある。これは、国土交通省住宅局住環境整備室が全国の地方公共団体等に依頼し、空家住宅情報提供事業について情報収集を行った結果をデータベースとして整理(2006.12.6)したものである。リアルタイムではないが、全国の137の自治体(内、九州20)の取組みが紹介されており、地図で(全国ブロック別→都道府県別→市町村)と絞ってアクセスする方法と、空き家類型別(古民家、町屋、その他)にアクセスする方法の二通りが用意されている。次回の更新については情報提供がないが、追加・更新は随時受付けている。因みに、九州は20で、佐賀県は掲載がない。ただし、実際には伊万里市や武雄市、鹿島市など、幾つかの自

治体でとりくみがなされている。

自治体ごとの掲載情報（空家住宅情報提供事業の概要）は、最終更新日時、事業主体、事業名、事業開始年度、空家類型、住宅情報の提供方法、情報内容、空家情報 HP、事業主体の HP、問い合わせ先となっている。なお、情報内容については、所在地、築年、構造、階数、間取り、建蔽率、容積率、敷地面積、賃貸・売買の別、設備（電気・ガス・水道）、周辺環境、家賃（価格）、平面図、写真、その他、となっており、各自治体が提供している該当項目にチェックを入れるようになっている。

このサイトの空き家情報は自治体が提供しているものであれば何でも扱っており、エリアやテーマ等を限定していないが、街なかや中心市街地に関連のある事業を行っている自治体の分もなかには含まれている。



### 3.2.2. 定住促進に関わる空き家バンク

#### 3.2.2.1. 佐賀県の定住促進サイト「ネクストステージを佐賀県で」

三大都市圏等から地方への定住促進を図るために空き家や空き地情報を発信する取組みが地方自治体等なされているが、佐賀県では、定住促進に関する全県的なサイトを立ち上げ、県内の 10 市 10 町の自治体の情報をポータルブログで繋ぐシステムを構築している。

佐賀県が開設している定住促進サイト「ネクストステージを佐賀県で」(<http://nextstage-saga.net/>) は、佐賀県への転入を考えている人を支援するために、「佐賀県暮らしの相談室」を設けるとともに、「定住支援」「しごと支援」「住まい情報」「くらしの情報」「観光・イベント情報」の 5 つの情報を発信している。これらの 5 つの情報提供については県の情報提供ほか、県内の 10 市 10 町の定住促進サイトともリンクしており、各自治体で発信された情報が県のサイトで新情報順に掲載される形になっている。

調査時点での掲載情報は 74 件（定住促進 23 件、しごと支援 18 件、住まい情報 17 件、くらし情報 8 件、観光・イベント情報 8 件）、（県 29 件、伊万里市 9、鳥栖市 7、武雄市 6 件、佐賀市 5 件、多久市 5、鹿島市 3、唐津市 3、小城市 2、嬉野市 1、太良町 1、有田町 1、吉野ヶ里町 1、玄海町 1）となっている。1 市（神埼市）と 6 町（基山町、みやき町、大町町、江北町、白石町、太良町）については情報発信がない。

定住促進については、提供する居住先として、民間の空き家や新築のほかに公営住宅等があるが、ここでは民間の空き家・空き地情報に絞って考察する。佐賀県内の自治体で定住促進事業に関連して空き家バンクを開設しているのは、武雄市、伊万里市、鹿島市の 3 市でだけである。ま

た、住居に関して助成金や奨励金制度を設けているところは、伊万里市（空き家活用事業助成金）、多久市（定住奨励金）、玄海町（定住促進奨励金）、嬉野市（定住奨励金）、太良町（定住促進奨励金）となっている。

### 3.2.2.2. 行政とNPOが連携した「武雄市空き家バンク」

佐賀県下の3市の自治体が夫々設けている空き家バンクのうち、仕組みとして最も優れているのが武雄市の空き家バンクである。

武雄市企画部市民協働課では定住促進サイト「武雄市で暮らしてみませんか！！」(<http://www.city.takeo.lg.jp/teiju/index.html>)を開設するとともに、武雄市内の過去10年間で人口の20%が減少している地域（若木町・武内町・西川登町）に特定した定住促進策として、「定住特区補助金」を絡めた「空き家情報登録制度（空き家バンク）」を平成19年3月に施行し、空き家・古民家の情報を収集及び提供を行っている。

武雄市のバンクの特徴は、行政で行き届かない物件の提供者、利用希望者への対応（空き家バンクに登録された住宅の状況調査と、定住支援活動）をNPO法人循環型たても研究塾に委託していることである。

中心市街地が対象となっているわけではないが、行政とNPOとの連携により運営が上手くなされており、「少子高齢化の進む各地域コミュニティ（地域活動地域運営）の維持存続を目的とする」など、コミュニティをベースとする中心市街地の再生が必要な今日、行政とNPOとの連携による空き家バンクの設置は非常に参考になる。

The screenshot shows the homepage of the Takeo City Vacant House Bank. At the top, there is a navigation bar with tabs: '事業概要' (Business Overview), '空き家バンク' (Vacant House Bank), 'ご利用方法' (Usage Method), '定住支援' (Residential Support), '建物活用' (Building Utilization), and '武雄市' (Takeo City). Below the navigation bar, there is a section titled '空き家バンク' with a sub-section '登録情報'. A note states: '登録情報は、地域別に分けて登録件数を表示しています。' Below this, there are two tables: one for '武雄市定住特区 対象地区情報' (Takeo City Residential Special Zone Target Area Information) and another for '対象地区外情報' (Information outside target areas). The '武雄市定住特区' table lists '空き家' (Vacant houses) and '空き地' (Empty land) for three locations: 若木町 (2 pieces), 武内町 (0 pieces), and 西川登町 (0 pieces). The '対象地区外情報' table lists '空き家' (Vacant houses) and '空き地' (Empty land) for 'その他' (Others), which includes one piece of vacant land. On the right side of the page, there is a note: '※詳細は武雄市定住特区対象地区と対象地区外に分かれています。' and '※空き家の登録ご希望の方はこちらへ' followed by a link. At the bottom, there is a footer note: '■この事業は武雄市市民協働課とNPO法人循環型たても研究塾との協働事業です。NPO法人循環型たても研究塾の問い合わせ・情報提供のご連絡先は、NPO法人幹事（佐賀県在住者）担当千穂 電話・FAX 0954-26-2414 メール: akoya@inakananoie.com' and the logo for '循環型たても研究塾'.

### 3.2.2.3. 伊万里市の定住促進のための「空き家バンク」

これに対して、伊万里市建設部建設課が制定している「伊万里市空き家バンク制度」(<http://www.city.imari.saga.jp/icity/browser?ActionCode=content&ContentID=1181119827635&SiteID=0000000000000>)は、「市内の用途地域外にある、使用されていない民家（業者及びその他団体を介さない一戸建の物件）を有効活用することと、団塊世代の定年退職者、U・Iターン希望者及び就職等による転入希望者等の定住を促進し、地域の活性化を図る」ことを目的としており、用途地域外という限定はあるが武雄市よりも対象エリアが広くなっている。空き家の所有者と利用希望者の双方が登録し、登録者に情報提供をする制度で、交渉・契約についても当事者で行うこととしている。今一つ武雄市と異なるのは、物権の提供者、利用希望者への対応をNPOではなくて宅建協会に委託していることである。伊万里市では地域住宅交付金を活用して、定住アドバイザー業務（空き家の調査、現地案内、指導等）を社団法人佐賀県宅地建物取引業協会伊万里支部に委託している。伊万里市では外に、空き家活用事業助成金制度を設けられている。



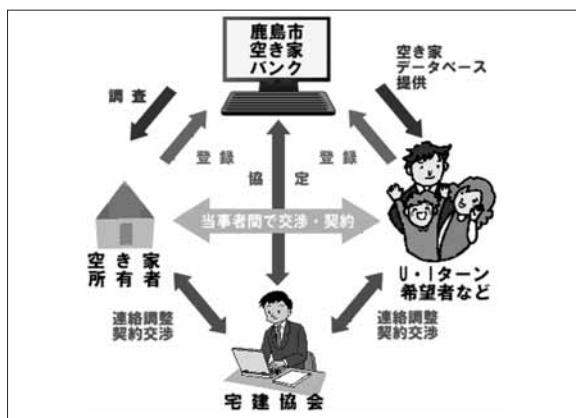
難点をいえば、町屋バンク制度へのアクセスが難しいことがある。伊万里市のホームページからアクセスするには、「暮らしの情報」からアクセスする方法と「行政機構図」からアクセスする方法の二通りがある。「暮らしの情報」の場合はポータルサイトで情報は書き込み日時が新しい順に個別情報が入っているが、「空き家バンク」（更新日時 07.3.22）は20番目で後方に入っており、「行政機構図」からは→「建設部建設課提供情報」

→「伊万里市空き家バンク」と順を踏まなければアクセスできない。

#### 3.2.2.4. 鹿島市の定住促進のための「空き家バンク」

今一つ、佐賀県内で空き家バンクを開設している鹿島市の場合は、トップページの「生活情報」コーナーから直接、「空き家バンク」にアクセスできるようになっており、非常にアクセスが容易である。鹿島市の場合は、建設課ではなくて商工観光課内に「町家バンク」([http://www.city.kashima.saga.jp/kurashi/akiya\\_jyouhou.html](http://www.city.kashima.saga.jp/kurashi/akiya_jyouhou.html)) が設置されており、空き家を所有する人と空き家の利用を希望する人(U・Iターン者)の双方に「鹿島市空き家バンク」への登録を求め、両者に市がその情報を提供する制度で、バンクは良書を繋ぐまでで、交渉、契約については、当事者間で行うこと、としている。但し、交渉・契約については、両者で直接行う場合と、宅建業者を仲介して行う場合との二つが用意されており、貸し手側の希望で何れかを選択できるようになっており、宅建業者については佐賀県宅建協会杵藤支部の鹿島市内会員の一覧表が添付されている。また、伊万里市の場合と同様に、定住アドバイザー制度と空き家活用助成金制度が設けられている。

このように、定住促進に関して設置された佐賀県内の三つの自治体の空き家バンクが、いずれも中山間地域の農村部の空き家を対象にしており、街なかの市街地の空き家を対象としたものではないのに対し、他県では市街地の空き家を対象にした空き家バンクが無い訳ではない。



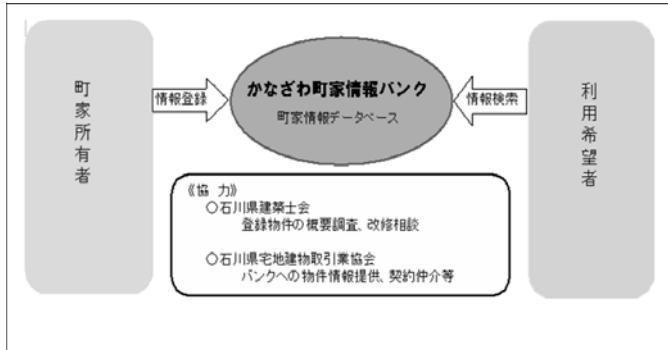
鹿島市商工観光課サイトより

#### 3.2.2.5. 金沢市「かなざわ町屋情報バンク」

佐賀県内の定住促進の取組みは居住エリアを市街地に限ったものではないが、他県の取組みをみると、市街地を対象にした定住促進の取組みもみられる。

金沢市整備局定住促進部住宅政策課に事務局を置く、かなざわ定住推進ネットワークが、かな

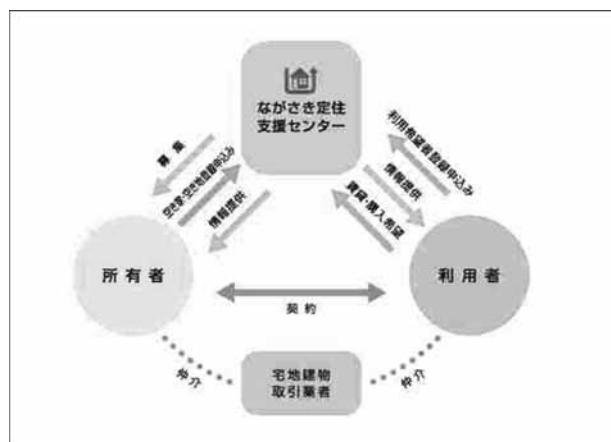
ざわ定住推進ネットワーク会員などの協力を得て開設している「かなざわ町家情報バンク」(<http://www.kanazawa-sumai.net/machiya/main.html>)は、金沢の美しいまちなみを形成する町家・古民家の利活用を促進し、町家等の保全を図ることを目的に、金沢らしい町家や古民家に住んでみたい人や活用してみたい人を対象に開設されており、毎月更新される。但し、金沢市がこのホームページで取り扱う町家は、原則として昭和20年以前に建築された木造建築物に限定されている。バンクは所有者の登録を受けてデータベースを作成し、情報を発信するだけで、登録物件の取引交渉や契約についてネットワーク事務局は関与しておらず、当事者



にもなっていない。利用希望者は情報検索をして希望物件があれば、仲介先の不動産会社に問い合わせ、不動産業者を通じて物件の現地確認等を行う。個別の物件案内にある建物には建築士の目視によるコメントがなされているが、限られた範囲内での調査内容であることから、利用者希望者に対して、決定にあたっては自分自身で確かめ、利用者の自身の責任で判断するよう求めており、また、売買・賃貸契約後のトラブルについても、事務局では責任を負いかねるとして、当事者の責任で解決するよう求めている。

### 3.2.2.6. 長崎市の空き家・空き地情報バンク

長崎市企画部地域振興課内の長崎市ながさき定住支援センターが運営する「長崎市空き家・空き地情報バンク」(<http://www1.city.nagasaki.nagasaki.jp/teizyu/life/akiya/index.php>)は空き家だけでなく空き地も扱っている。空き家・空き地所有者と利用希望者の双方に対して登録申し込みを求めるとともに、定住支援センター及び行政の窓口は物件の紹介までとし、交渉には関与しないことに留意を促している。なお、物件の賃貸及び売買に関する契約の締結に際しては宅建業者による仲介を原則とし、手数料を支払う必要があることが明記されている。



長崎市企画部地域振興課サイトより

### 3.2.3 住替え・二地域居住推進に関わる空き家バンク

#### 3.2.3.1 国土交通省の「住替え・二地域居住支援サイト」

定住促進の為に設置された空き家バンクが市街地よりも中山間地域の空き家を対象にしたものが多いのに対し、「住替え」や「二地域居住」を支援するために開設された空き家バンクは、街なかの空き家をも居住対象として積極的に取り上げている。

国土交通省住宅局住環境整備室・財団法人ハウジングアンドコミュニティ財団が管理運営している「住替え・二地域居住支援サイト」(<http://www.sumikae-nichiiikikyoju.net/>)は、住替えや二地域居住の推進に関するものに絞るとともに、地方公共団体だけでなくNPO等の取組み事例も含まれており、住まいに関する支援制度、関係団体・協議会組織等についても紹介をしている。

住替え事業は、市街地の外で持ち家に住んでいる高齢者世帯と市街地に住んでいる子育て世帯との住替えを図る事業である。街なかへの誘導先が中心市街地であるかどうかは明確でないが、一般的にはこの事業の場合は中心市街地を中心とした市街地への高齢者世帯の誘導と位置づけることが出来よう。その意味で、この取組みは中心市街地の空き家対策としては今後重要な役割を担ってくると思われる。

これに対して、このサイトで取り上げている今一つの事業の二地域居住の場合は、農村部と都市部のような環境が異なる二地域への同一の世帯居住を促す事業である。中心市街への居住促進という観点からみれば、農村部の居住者を中心市街地へ誘導するというよりも、中心市街地の居住者の農村部への流出の歯止めとしての役割が大きい様に思われる。

### 3.2.3.2. 福岡県の「あんしん住替え情報バンク」

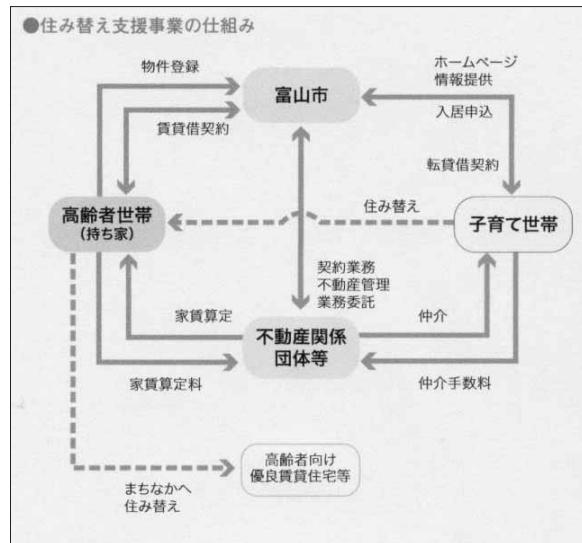
都道府県レベルで公的機関が運営する住替え情報バンクシステムとして、隣県の福岡県の財団法人福岡県住宅センターに設置されている「福岡県あんしん住替え情報バンク」<http://sumikae-bank.jp/about01.html>がある。このバンクは郊外に住んでいる高齢者の持ち家を子育て世帯に売却またや賃貸斡旋することを前提に、高齢者の街なかへの多様な居住斡旋を行う仕組みになっている。福岡県本部都と北九州事務所に窓口が設置され、バンクと連携する宅建協会、不動産協会、不動産鑑定士協会、借地借家推進機構、ファイナンシャルプランナーズ協会所属の専門家が常時相談に応じる体制を整えている。同情報バンクを扱った論文によると、平成16年10月から19年9月までの3年間に2,490件、1,282人の相談に応じ、高齢者・子育て世帯合わせて70件の住み替えを行っていることが紹介されている。なお、このバンクは現在福岡県内の31の市町村の空き家バンクとリンクしている形になっているが、実際にリンクしている市町村のサイトにアクセスしてみると、各自治体のHPは全て同じフォーマットで作られ、バンクは殆ど機能していない。住替えの場合は同じ自治体の中での市街地と郊外との住替えが一般的であり、市町村レベルでの住替えのシステムづくりが必要なように思われる。

### 3.2.3.3. 中心市街地に絞った富山市の住み替え支援事業

住替えの取組みのなかで、住替え先の街なかを中心市街地に絞りコンパクトな街づくりに関連づけている自治体に、富山市がある。富山市都市再生整備課住宅政策推進班では、人口がピーク時に5割弱にまで減少した中心市街地(436ha)への街なか居住を推進するために、平成17年7月から、まちなかでの住宅の新築・購入者への補助や転居者への家賃助成、事業者向けの共同住宅建築費補助など、多彩なまちなか居住推進事業と鉄軌道を活用することにより、コンパクトなまちづくりを積極的に進めている。そのなかの1事業として、街なか区域外の高齢者の持ち家活用による住み替え支援事業を平成19年1月から実施している。

この事業は、まちなかに居住を希望する郊外の高齢者世帯の持ち家を市が定期借家制度を利用

して借り上げ、子育て世帯など、広い住宅を必要としている世帯に転貸しするもので、これにより、市は、高齢者と子育て世帯などの多様な居住ニーズに対応するとともに、まちなか区域内で福祉サービスを集約的に提供することによる行政コストの低減や移送量縮減などの環境負荷の低減効果も見込んでいるとしている。他の地域での住み替え居住の場合、行政は単に情報提供の仲介をするだけに留まっている場合が多いが、富山市の場合はこのように市が自ら最長5年の定期借家契約で借上げ、転貸しする方式をとることにより、貸し手側の高齢者に二重の安心を保証している。このように市が直接高齢者から借上げるというワンクッションおくやり方をしているが、子育て世帯への転貸料は高齢者からの借上料と同額とされており、実質的には高齢者世帯と子育て世帯とが直接貸借する場合と同じ形になっている。加えて、子育て世帯には、所得に応じて月額1万円を限度に家賃助成がなされるとともに、貸し側の高齢者世帯も、賃貸住宅に住み替える場合はまちなか住宅家賃助成事業により家賃助成を受けることができるなど、住み替えを円滑に進めるためのキメ細かな制度的配慮がなされている。



### 3.2.3.4. 高齢者街なか居住支援事業のメイン事業として設置される「空き家バンク」

山口県が取り組んでいる高齢者街なか居住支援事業は、街なかの空き家への高齢者の居住を推進する事業であり、子育て世帯との住替え事業に限定したものではない。市街地の外に家を持った高齢者の街なかへの住替えのみならず、郊外の持ち家のない高齢者をも含めた街なか居住事業であり、街なかの空き家対策としての事業領域が広い。街なか居住支援センターが事業の実務を担っていることからもこの点は明らかである。

山口県土木部建築住宅課は「高齢者街なか居住支援事業」について「はじめに」で次のようにこの事業と中心市街地の地域コミュニティづくりとの関係について述べている。

「高齢者街なか居住支援事業は、車に頼らず歩いていける範囲で生活できる街なかの利便性を活かし、高齢者が自立して生活しやすい居住環境を整備することを目的とした事業です。

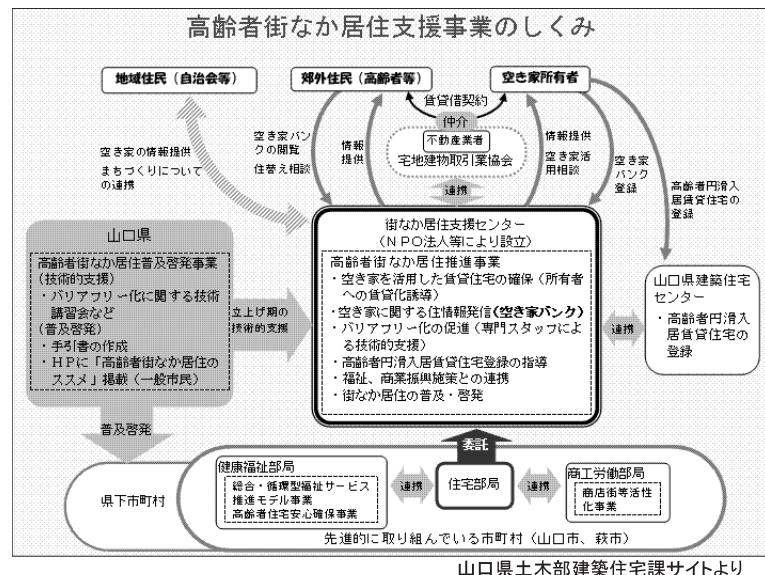
福祉や商業振興とも連携を図りながら、街なかの空き家への住替えを促して街のにぎわいを取り戻し、様々な世代がいるバランスの取れた地域コミュニティづくりを目指しています。」

このことは単なる冒頭の枕詞だけにおわらない。続く、事業の概要の前半で更に次のように敷衍している。

「これまで、市街地が無秩序に拡大してきました。そのため、郊外部で人口が増加する一方、中心市街地では人口が減少して空き家や空き地が発生しています。そして、地域固有の懐かしい景観が失われていくと共に、地域コミュニティの活力低下、急速な高齢化の進行、商店街の地盤沈下などが問題になってきています。

高齢者街なか居住支援事業は、既存の都市基盤や生活基盤が整備されていて、車に頼らず、歩いていける範囲で生活できる環境を備えた街なかの利便性を活かし、高齢者が自立して生活しやすい居住環境を整備することを目的とした事業です。

また、高齢者が安心して快適に生活するためには、中心商店街のにぎわいを取り戻し、様々な世代がいるバランスの取れた地域コミュニティづくりも欠かせません。そこで、福祉や商業振興とも連携を図りながら街なかの空き家を活用して、街なかへの住替えや福祉サービスの充実、中心商店街の活性化に取り組んでいきます。」



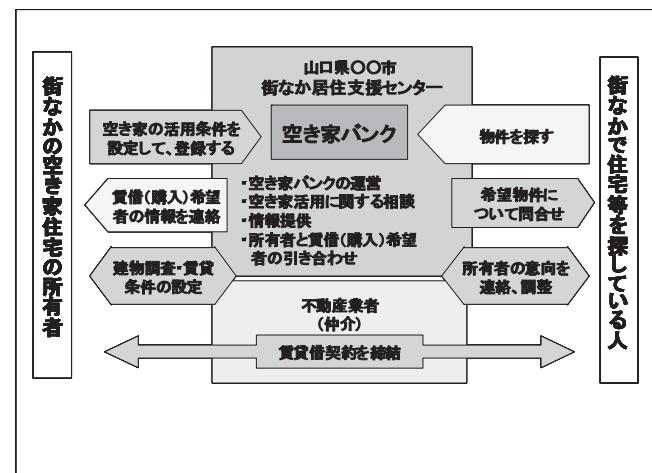
山口県土木部建築住宅課サイトより

また、このような山口県の方針の下に、山口市では市の委託を受けてNPO法人山口まちづくり支援センター内に「山口街なか居住支援センター」が設置されているが、同センターの空き家バンクは、「街なかに空き家を所有していて貸したい人や、街なかに住替えたりボランティア活動や事業を始めたくて空き家を探している人等に情報を提供するシステムで、高齢者街なか居住支援事業のメインの事業」であるとされている。

これらのメッセージには、中心市街地における高齢者の街なか居住促進が単なる高齢者支援政策ではなくて、街なか再生の担い手として積極的な意義を有するものとして位置づけられていることが伺える。多機能型のコンパクトシティのベースとなるコミュニティ機能の担い手として高齢者の街なかへの誘導がなされているということができよう。

今ひとつ、山口県のシステムが優れているのは、行政が提供したシステムを実際に動かす担い手としてNPOの街なか居住支援センターの設置を求めていることである。NPOの推進母体を組織することは容易なことではなく、それだけに山口県の場合は、設置されている自治体の数は少ないが、山口市、萩市を始めとして設置されている自治体ではよく機能している。

福岡県の「あんしん住替え情報バンク」システムの場合、これに連携するかたちで市町村レベルの空き家バンクがリンクされているにも関わらず、上手く機能していないのに比べると、その違いは明らかである。公民協



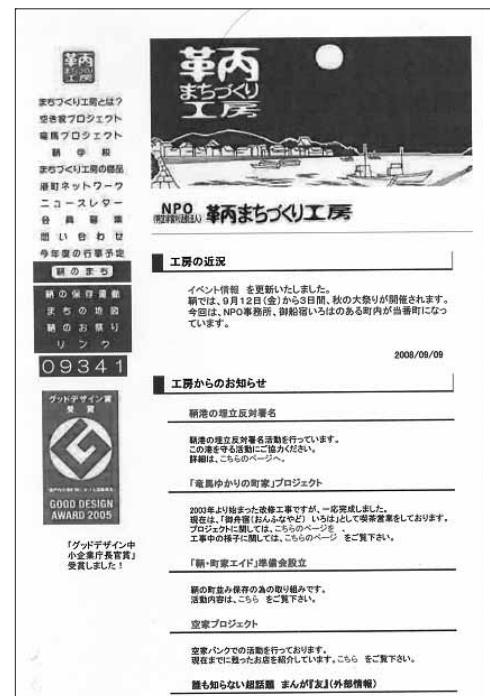
山口県の自治体における街なか居住支援センターによる空き家バンクの仕組み

働、行政と市民とのパートナーシップの格好の見本といえる。後述の加賀市の空き家バンクのように比較的小規模の自治体では上手く機能しているところもみられるが、都市の規模が大きい自治体の場合は空き家バンクの運営に関してはNPO等との連携が不可欠な様に思われる。定住促進事業で佐賀県の武雄市が空き家バンクを開設し、運営をNPO法人循環型たても研究塾に委ねているのが上手く機能しているのも頷ける。

### 3.2.4. 伝統的な町屋の保存・活用の取組みの一環としてのバンク

中心市街地の古い町屋が有する地域の歴史や文化の象徴としての機能を保全し継承していくために、利用されなくなつて空き家と化した古い町屋を修復し、積極的に保存・活用していくこうとする取組みが、京都の町屋を始めとして、全国各地で行われるようになってきているが、このような伝統的な町屋や町並みの保存・活用という視点から空き家バンクを設置しているケースも見られるようになってきた。江戸期からの伝統的な建築物が数多く残る広島県福山市鞆の浦では、歴史的環境のすばらしさを次代に引き継ぎ、町並みや港湾施設、伝統的な産業などの歴史的遺産を活用したまちづくりを提案し、実践することを目的にNPO法人「鞆まちづくり工房」(<http://www.vesta.dti.ne.jp/~npo-tomo/top/index.html>)が組織されており、この工房では、高齢化や建物の老朽化に伴つて増えてきている空き家の調査を行ない「空き家バンク」を創設して、空き家を活用した住まい、店舗などとして活用する取組みをしている。

この工房では空き家バンクの外に、貴重な歴史財産である町屋を守る為に「鞆・町屋エイド」というファンドづくりを行つており、その一つの方法として株式会社ライフと提携して社会貢献型クレジットカード「鞆・町屋エイドカード」を作つてある。このカードに誰かが入会すれば、町家エイドにライフから1000円が寄付されるとともに、その後も、このカードで買い物をすると、手数料の一部が寄付される仕組みになっている。町屋保全の市民活動のネックである財源づくりとしてファンドづくりはどこのNPOでも課題であるが、非常に有効な仕組みであり、社会資本としての性格を持つ町家ならではの取組みといえる。



### 3.2.5. 空き家・空き地バンクのシステムについて

上述のように、中心市街地に近年増えてきている空き家や空き地を積極的に活用するために、様々な視点から空き家・空き地を所有者から利用希望者へ仲介する町屋バンクや情報センターが行政やNPO等によって設立されてきているが、ここではこのような空き家バンクの仕組みについて整理をしておきたい。

一般に、利用されていない空き家・空き地をに関するバンクや情報センターのシステムは、物

件を掘り起して登録する、物件の所有者への対応部分と、物件の利用希望者の掘り起しとの提供者への橋渡しを行う、物件の利用希望者への対応部分に分けられる。

### [物件の提供者への対応]

#### ①物件の掘り起し

空き家・空き地バンクとしては物件の所有者にバンクに物件を登録してもらうことが先ず第一になされなければならない作業であるが、この点については、バンクとして積極的な対応を取っているところとそうでないところがあり、温度差がある。

行政が設置している空き家バンクの場合は、建築住宅課等の当該部局がシステムを立ち上げてホームページや市報等でPRし、物件の提供を呼びかけるに留まり、後は所有者の登録を待つという消極的な対応が一般的であるが、行政が設置し、運営をNPO等の組織にバンクの業務を委託している場合や町屋の保全等に取り組むNPO等の民間組織がバンクを立ち上げる場合は、物件の掘り起しを積極的に行っているところがある。

町家や古民家の保全・活用を目的としている金沢市の「かなざわ町屋情報バンク」では、バンク運用規程のなかで、登録されていない町家等で登録が適当と認められるものについては当該所有者等に登録を勧めることができるとしている。

山口市のNPOの街なか居住支援センターでは相談窓口を設けて賃貸希望者に対する制度の説明や質問、条件等の相談に応じているが、それ以外にも、空き家を知っている人に対しても情報の提供を求めており、情報の提供を受けて所有者の特定を行ったうえで、所有者に制度の説明を行い、空家の活用や空家バンクへの登録の意向を確認している。

中心市街地の空き家・空き地を提供するバンクを考える場合、バンクが機能するためには所有者による物件の登録が不可欠であり、そのためにはバンクによる物件の積極的な掘り起し作業が必要なように思われる。定住促進バンクのように対象とするエリアが行政区域全体に及ぶ場合は行政だけの対応では無理であるが、中心市街地の空き家・空き地バンクの場合はエリアが狭いことから、バンクサイドでエリア調査を行ない、空き家・空き地の台帳を作成する作業が必要なように思われる。可能であれば、中心市街地の土地・建物台帳を作成して、エリア内の土地や建物の利活用の状況について常時把握しておく、空き家・空き地の発生に合わせていち早く対応できる体制づくりが望ましい。だが、中心市街地全体の物件についてバンクで情報を把握するとなると難しいところがあり、その意味では、街区毎の街づくり協議会の組織化による街区レベルでの町屋台帳づくりが不可欠であり、街区レベルでキャッチした空き家・空き室、空き地情報を中心市街地の空き家・空き地バンクに集約するというシステムづくりが適切なように思われる。

#### ②物件所有者の利用登録

物件の提供を希望する所有者による「空き家バンク利用登録」の申し込みで、所定の「申込書」と「空き家（空き地）バンク登録カード」を、バンクを開設している行政の当該部局や運営を委託されているNPO等が用意し、物件の提供者は必要事項を記入の上、バンクに提出する。

#### ③現地調査

提供された物件をバンクに登録する前に、バンクの運営主体サイドで建築士会や宅建協会等の

協力を得て物件の現地調査を行うところがある。武雄市の空き家バンクの場合は、提供者又は代理人の立会いのもとでバンクの運営を委託されているN P O循環型たても研究塾が登録された物件の現地調査を行っており、山口市のN P Oの街なか居住支援センターの場合も、係員が間取りや水廻りの状況など、バンクの登録に必要な項目について簡単な現地調査を無料で行っている。金沢町屋情報バンクの場合は建築士会の協力を得て目視による簡単な建物調査を実施している。

#### **④バンクへ物件登録**

現地確認等によって適切な物件と確認のうえで、物件の提供者から提出された空き家(空き地)「バンク登録カード」による物件のバンクへの正式登録。

#### **⑤バンクによる情報発信**

登録された物件の情報をバンクのホームページやメールマガジン等による利用希望者への「提供。例えば山口市の街なか居住支援センターでは登録物件について空き家バンクのホームページ等で住所、外観写真、間取り修繕の必要箇所、賃貸料の目安などを紹介している。なお、金沢町屋バンクのように、物件の「提供者による町屋の改修相談に応じるために建築士による町屋等改修相談制度を設けているところがある。

### **[物件の利用希望者への対応]**

#### **①利用登録の有無**

空き家・空き地バックのもう一方の仲介相手である、バンクに登録され情報発信される物件の利用希望者に対して登録制度を設けている事例がある。登録物件について利用希望者から問い合わせがあつても一回で上手くマッチングするとは限らないことから、事前に希望者の希望物件の内容等についてバンクサイドで事前に情報を把握しておき、適切な情報を提供することがマッチングの成否を大きく左右する。このようなことから利用者登録が望ましい。

金沢の町家情報バンクはバンク利用の必要条件では無いが、相談制度の一つとして「利用希望者登録制度」を設けている。福山市の「鞆まちづくり工房」や武雄市の空き家バンクのようにN P O等が運営に関わっているバンクの場合は、バンクの利用に際して利用者の登録を必要条件として求めており、行政が設置している空き家バンクでも最近では佐賀県の鹿島市のバンクのように利用者の登録を必要条件に求めているところが増えてきている。

#### **②情報提供**

このような対応の違いは、その後の利用者希望者への対応の違いに現れてくる。登録制度がないバンクの場合は、バンクのホームページや市報等での情報発信に留まるが、登録者制度を取り入れているバンクの場合はメールマガジンやダイレクトメール等を使って登録者へ新たな登録物件情報や現地見学会・相談会情報、街づくりやコミュニティ情報等を提供している。

かなざわ町家情報バンクでは登録者にメールマガジンで、新たな登録物件の情報や金沢住まいの情報を提供しており、武雄市の空き家バンクでは、利用登録者に定期的に空き家情報や現地見学会・相談会の情報等を提供、広島市の鞆の浦のバンクでもN P Oから空き家情報のほかに鞆のま

ちづくり情報を提供している。

### ③現地見学・相談

掲載された特定の物件について関心のある利用希望者に対する対応については、行政サイドの空き家バンクの場合は情報提供だけで、利用希望者が直接提供者と連絡をとって現地見学等を行うように求めている場合や宅建業者等の仲介業者の紹介をする程度に限っている場合が多いが、行政サイドのバンクでもNPO等に業務を委託しているバンクやNPO等が運営するバンクの場合は、武雄市や広島市の鞆の浦のバンクのように現地見学会を企画したり、随時の現地見学や相談にも応じているところがある。

### ④利用申し込み

利用希望者登録者制度を設けているバンクでは、特定の物件の利用を希望する人に「空き家(空き地)利用申し込み書」をバンクに提出することを求めている。

### ⑤契約交渉

利用希望の申し込みを受けて、バンクが物件の提供者にその旨を連絡し、契約交渉に入る。契約交渉には双方が直接交渉を行う直接交渉型とバンク等が仲介する間接型がある。NPOに運営が委託されている山口市の場合は双方による直接交渉方式でバンクはタッチしない。広島の鞆の浦のバンクの場合は、交渉から契約まで、基本的には家主・借り主が直接行うことになっているが、希望があれば、NPOのサポートが可能であるとしている。武雄市の場合は、双方が直接交渉を行う直接型と、宅地建物取引業者の仲介による間接型の二つを用意されており、いずれの方式を取るかは提供者側が予め選択することになっている。

### ⑥建物の二次調査・改修

山口では、耐震改修や設備改修などが必要ないかどうかの調査を借主負担で実施。建物の改修が必要な場合は、提供者、利用希望者の双方で、どちらが改修を行うかについて条件を詰めたうえで改修工事に移るが、希望があれば施行業者をバンクサイドが紹介する。

### ⑦交渉成立

## 3-3 中心市街地の再生に取り組む先進地の事例調査

当該研究において、中心市街地の再生のために空き家や空き地を有効活用するための仕組みづくりに取り組んでいる先進地域を幾つか選んで訪問し、担当者へのヒアリングや街づくりの現場を見てきた。以下に紹介する事例の多くは、伝統的な町屋の保存活用に関するものであり、課題とする全ての空き屋（ビルの空き室も含む）や空き地を網羅して有効活用する仲介機能に関する先進事例の取組みについては、現在のところ、見出せていない。

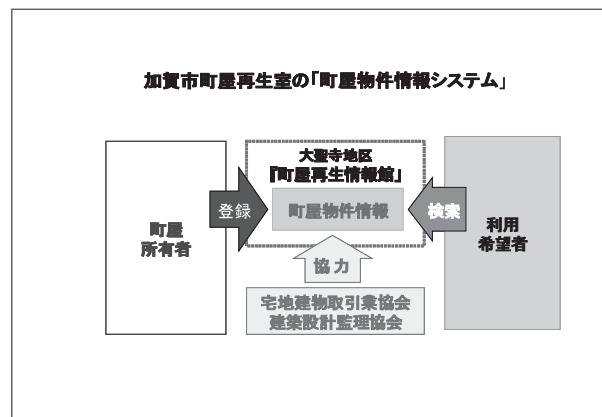
### 3.3.1 行政主導の取り組み：加賀市「町屋再生室」による町屋の活用・再生

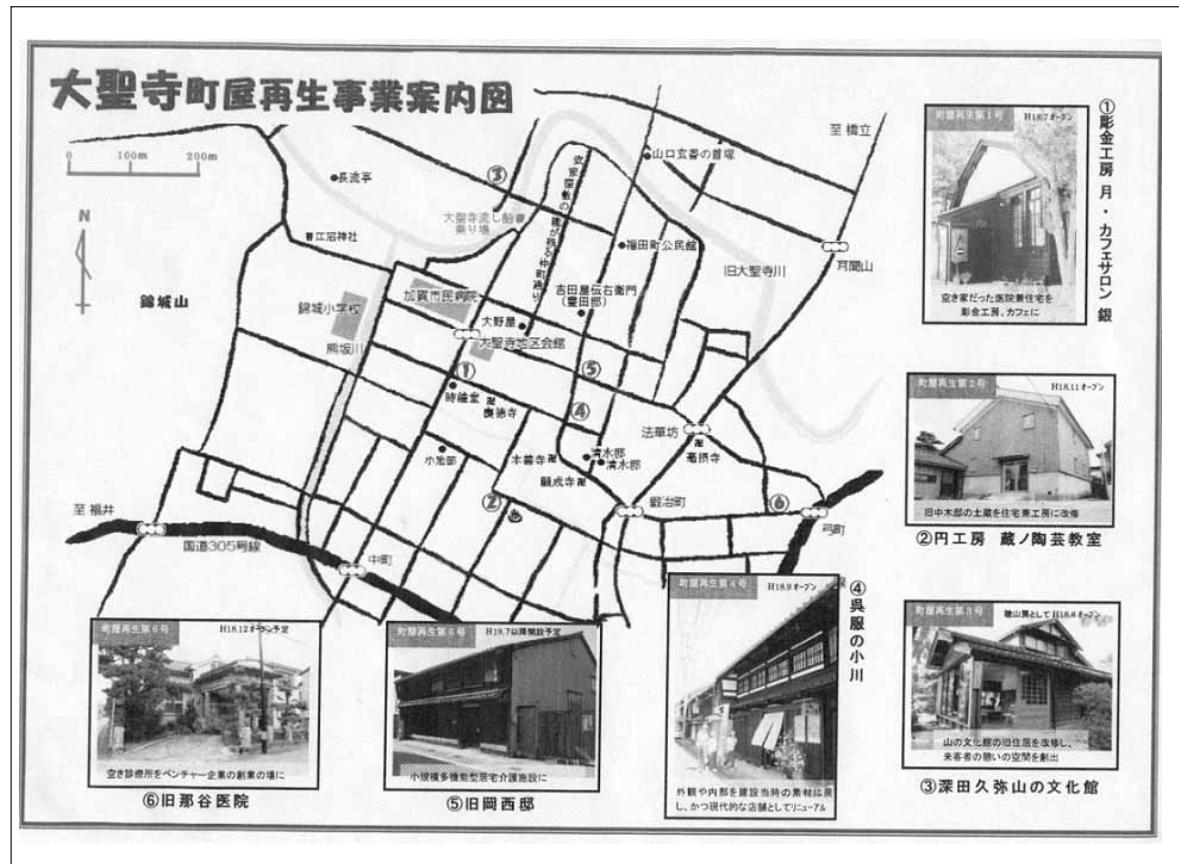
かつて加賀百万石の支藩として 10 万石居城があった加賀市には中心市街地の大聖寺地区を中心に、かつての街割に古い町屋が軒を並べ、城下町との面影を数多く残しているが、近年では空洞化が進むなかで空き屋が増えている。加賀市では、大聖寺地区の宝であるこのような古い町屋を残すとともに積極的に街づくりに活用するために、平成 17 年 4 月に「町屋再生室」を設置し、「歴史的景観の保全」と「良好な居住環境の実現」、「まちなかの賑わい創出」を目指した「大聖寺地区町屋再生計画」（平成 18 年 3 月）を策定するとともに、「大聖寺 町屋を活かしたまちなか再生」を基本目標に掲げて具体的な取り組みを開始している。

町屋再生室では町屋の活用・再生に関する情報を紹介するために、ホームページ上に「大聖寺地区町屋再生情報館」（図参照）を開設している。町屋の所有者に売却もしくは貸与を希望する町屋について所有者に登録してもらい、HP 上で公開、これを見た利用希望者が建物利用希望申し込みを行うと、再生室が直接、間に入って仲介・斡旋をするという仕組みになっている。

賃貸期間は 5 年若しくは 10 年。建物の改修については借り手の負担で行われ、貸し手側は改修費を一切負担しない代わり、家賃については固定資産税程度の低額となっている。但し、改修等については加賀市の「町屋再生事業」による助成がある。町屋再生計画の対象地区（約 230ha）内にある戦前に立てられた建築物で伝統的建築形態を残すものについて、外観修繕、構造補強、事業用内装のそれぞれについて事業費の 50% 以内を補助、限度額はそれぞれ、150 万円、250 万円、150 万円となっている。

一つ一つの物件について着実にテナントを募っていくなかで、現在 6 つの物件について新たな住人を確保している。話では、空き屋になっている立派な町屋は持ち主が市外に住んでいて、将来とも帰ってくる見込みがないことで、そのような町屋に再生室が新たな住人を斡旋するのだが、その住人の大半が市外からとなっている。彫金工房兼カフェ、焼物工房兼陶芸教室というように手づくり工房が絡んでおり、コミュニティタウン構想の素材の一つとして工房に関心を持つ我々には興味をひくところであった（町屋再生室副参事真田茂樹氏からのヒアリング要旨）。





### 建築関係の業者のネットワーク「町屋再生普請部会」

町屋再生は空き屋となった町屋に新たな住人を誘導するというソフト面での取り組みのほかに、今ひとつ、町屋の修復・保全というハード面での取組みが不可欠である。資料によると、加賀市では町屋再生室のなかに「町屋再生普請部会」という組織の事務局がおかれており。この普請部会は、大聖寺における町屋の活用・再生を技術的側面から支援する継続的な活動母体で、建築工事協同組合、建築設計監理協会、宅地建物取引業協会で組織され、事業としては、①情報の収集および提供、②人材育成及び伝統工法の継承、③普及・啓発活動の企画及び実施、が掲げられている。

今回のヒアリングではこの部会については具体的な話はあまり聞かれなかったが、代わりに、この組織のメンバーの一人でもある「瀬戸設計・古材バンク瀬戸」の瀬戸達氏と「大聖寺ボランティアガイドクラブ」の会長の宮 長二郎氏から話を聞くことができた。瀬戸氏は、破産した建築会社から安く手に入れたという古材のストック倉庫を所有しており、伝統的工法による木造市営住宅の建設にも関わっている。



## 木造市営住宅の建設

加賀市では平成 17~21 年度の 5 カ年事業として大聖寺地区内に点在する市営住宅 52 戸を一箇所に集める「新川住宅立替え事業」に着手しているが、この事業の基本方針として、「城下町との調和」「大聖寺川の自然との調和」「生活を楽しむ」の三つを掲げるとともに、地元企業の育成と伝統工法の継承、自然素材の活用（地元産木材をふんだんに使用）をモットーに行っている。平成 17~18 年度（18 戸）の建設においては、棟毎に請負うことができる入札方式が取られ、中小地元工務店延べ 17 社が施工している。このような伝統工法に基づく木造市営住宅の街なか建設は、中心市街地の新たな居住空間のあり方に一石を投じた意欲的な試みといえる。



### 3.3.2 民間独自の取り組み：

#### 3.3.2.1 工務店が主導する町屋再生：熊本市上乃裏通り商店街

熊本市の中心商店街は上通りと下通りの二つの商店街が核になっている。以前は、下通り商店街の方が賑やかであったが、最近では上通りの方が客足が増えてきており、その要因の一つに、上通りの一つ東側にある上乃裏通りの商店街の存在が注目されている。この上乃裏通りは、もともとは住居地域で戦後の建物が多いのだが、空き家となった物件が利用されなくなった廃材等を利活用して安くで町屋に改修されて、意欲的な若者が経営する飲食店やブティック等として生まれ変わり、その数が 70 店舗にもなっている。その仕掛け人が、熊本市内の「サンワ工務店」の山野潤一氏である。その契機となった「壱乃倉庫」の経営主・草野氏との二人三脚でこれらの店を



手掛け、若者を育ててきている。「もったいない」がモットーの山野氏の工務店の倉庫は利用されなくなった機材や器具等で一杯である。彼はこれらを改修する建屋に上手く活かして再利用する。伝統工法で建てられた町家であれば柱さえあれば再生できるという。金をかけないことに徹底し、テナントに入れた若者の経営指導にも徹する。スポットライトを浴びた煌びやかな店よりも、例え光は小さくても自家発電できる店を育てるという。上乃裏通りという新たな商店街がこの10年の積み重ねのなかで若者に注目されるようになったのだが、山野氏は、自分は街づくりをしている積もりはないと言う。工務店としてやるべきことをやっているだけだ、と言いたいのだろう。

山野氏から学ぶべきことはあまりにも多いが、つまるところは「自家発電」に集約される。ボトムアップ型の街づくりがこれから時代の流れになろうとしているなか、「行政は当てにしていない」という彼は、その先導役を十分自覚している。



### 3.3.2.2. NPOによる町屋再生のコーデネイト:熊本まちなみトラスト

熊本市の中心市街地の南に位置する古町・京町地区は、佐賀市で言えば、松原町や柳町界隈に相当する江戸時代の街割りが残る歴史のある古い街である。この地区で古い町屋の再生・活用に取り組んでいるのが「熊本まちなみトラスト」である。古川町のビルの一室に事務所を構える「人間都市研究所」の富士川氏が事務局を勤めるこのトラストは、旧銀行だったビルの保存運動が契機になって発足するが、通常のトラストのように、資金を集めて建物を買い取る取組みをしているわけではなく、実際は、古町・京町地区のまちづくりのコーデネーター的な役割を担っている。地区内のいろんなまちづくり団体や商店主、新住民の「予期せぬ参入者」らでワークショップを組織し、まちづくり協議会的な取り組みを重ねるなかで、古い町屋の保存・活用を図っている。この地区的活性化は新幹線の開通に伴う熊本駅周辺整備という行政課題もあり、行政が仕掛けたボトムアップ型のまちづくりという側面は否めないが、行政自らがタッチするのではなく、まちなみトラストを介したところに行政側の配慮が伺われる。いずれにしても、中心市街地でボトムアップ型のまちづくりの取り組みが実際に進められているという点では注目に値する。

### 3.3.2.3. NPO主導による町屋再生:米子市笑い通り商店街の「福祉のまちづくり」

米子市の中心商店街は米子駅より少し東に位置し、国道9号線を南北に横切る形で形成されている。9号線から北側が笑い通り商店街で、小規模多機能型気コミュニティ施設「田園」は廃業した二階建ての老舗の喫茶店「田園」を利用して、2006年にオープン、①認知症の高齢者を対象にした「デイサービス田園」、②高齢者の交流と趣味の教室「地域交流センター田園」、③障害者が働く「喫茶田園」、④呆け老人をかかる家族の会鳥取県支部、⑤認知症の介護や介護保険などの

相談所、⑥シニアの起業サロンなどが入っている。

その後、近隣に終末医療を支える訪問看護ステーションや昼食を提供する障害者の仕事場、障害者の焼き芋店などが続々オープンし、空き店舗率が以前の3割から2割以下になった。この田園プロジェクトの仕掛け人が呆け老人を抱える家族の会鳥取県支部代表世話人の吉野立氏である。NPOが仕掛けた福祉のまちづくりとして、中心市街地の再生のあり方について一石を投じたものと言えるが、同氏は、改正まちづくり三法による中心市街地の活性化のあり方について、NPOの役割を強調し、NPOの視点から独自に、「米子市中心市街地活性化基本計画案」を作成し、米子市に対して働きかけをしている。

**小規模多機能型コミュニティ施設「田園」（2006年オープン）**



- ①「デイサービス田園」認知症の高齢者を対象
- ②「地域交流センター田園」高齢者の交流と趣味の教室
- ③「喫茶田園」障害者が働く
- ④「呆け老人を抱える家族の会鳥取県支部」
- ⑤認知症の介護等の相談所
- ⑥シニアの起業サロン

仕掛け人:  
呆け老人を抱える会  
鳥取支部代表世話人  
吉野 立氏



### 3.3.2.4. 若手起業家主導による町屋再生：米子の若者の街「代官山」づくり

米子市の中心商店街のうち、国道9号線以北の笑い通り商店街が吉野氏を中心に推し進められる福祉のまちづくりであるとすれば、9号線以南の本通り商店街は「株RISK」の社長の土橋彰臣氏(39歳)が推し進める若者の街づくりである。土橋氏は笑い通り商店街を東京の爺婆通り「巣鴨」、本通りを若者の街「代官山」と表現する。土橋氏は25歳の時に本通りの空き店舗を借りて古着屋を始め、そこでの経験をもとに、2年前、旧銀行跡地を借りて自らのデザインで3つの店舗に改装、自らが経営する飲食店ほか2つの若者のテナントを入れている。通りを挟んだ向かい側の店舗も借用して自らの手で2つの店舗に改装し、衣服関係のテナントを2店誘致している。土橋氏の話では、郊外の大型店舗にテナントで入った若者のなかには販売の割にはテナント料等の経費が嵩み、手取りが少ないということで商店街に戻れる場所があれば戻りたいと思っている人が多く、現在でも4人程度、相談がきているとのことである。土橋氏は旧銀行の建屋を中心に若者の店を集積していくれば、若者で賑わう街づくりが出来るという。建物のレトロな感じを引き立て

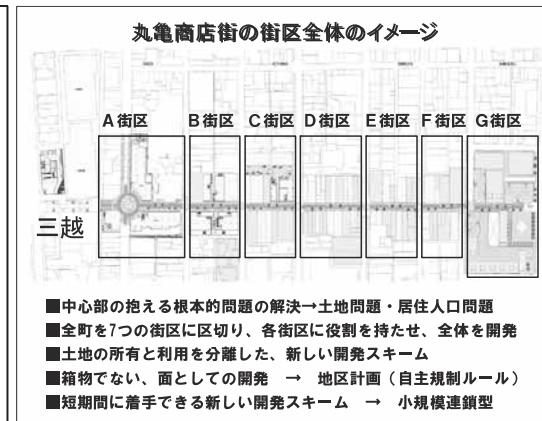
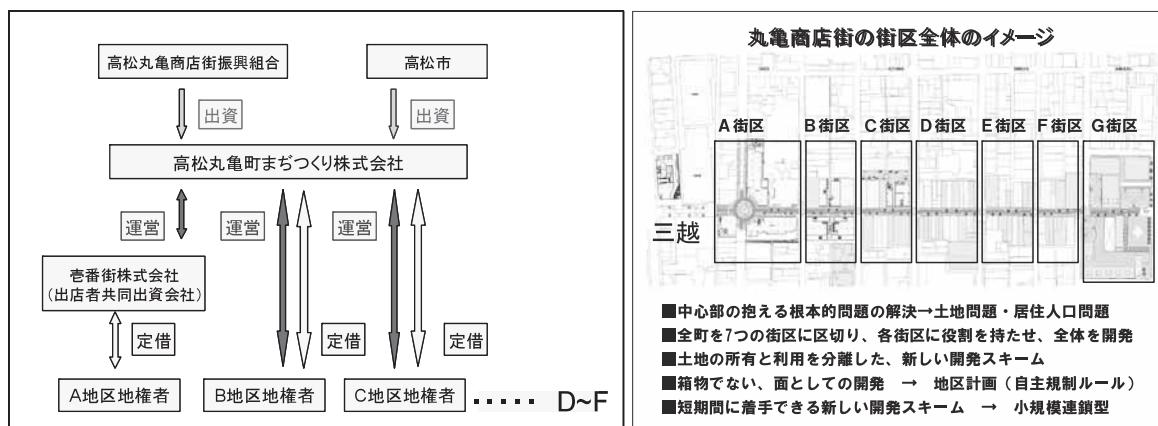
る自らがデザインした内装で全店を統一することで一体感を出しておらず、若者と古い町屋という組み合わせは一見意外な感じだが、熊本市の上乃裏通りの場合も同様、若者にはレトロな街が逆に新鮮なものとして受け入れられている。



### 3.3.3. TMO型:高松市「丸亀町まちづくり会社」

高松市の中心市街地の中央に位置する丸亀町商店街は第三セクターの「高松丸亀町まちづくり株式会社」が中心になり、土地の所有と経営を完全に分離した新しい開発スキームで街区の再生を図っており、新活性化法のもとでの数少ない成功事例として全国的に注目されている。

丸亀商店街はAからGまで7つの街区に分けられており、各街区毎に役割を持たせて街区毎に計画を立てながら、全体とし調和のとれた開発を行っている。A街区の再開発は丸亀商店が全体の再開発事業の第一弾で、まさに中核となる開発計画であるが、通りを挟んで2棟の再開発ビルを建設し、通路で連結するというユニークなものである。事業スキームの最大の特徴は、土地の



所有と利用を分離することで、地権者の全員同意による定期借地権を導入しており、これにより、土地への初期費用が抑制され、保有床価格を下げるに成功している。出店者による共同出資会社を設立するとともに、まちづくり会社に運営を委託している。適正なゾーンニングとテナントミックスを行うために、使用に際しては所有者は現状位置にこだわらず、テナントとしてのゾーンニングに従っている。今ひとつ特徴として、所有者の変動地代家賃制がある。テナント家賃の最低保証により、ある程度の収入は保証されているが、テナントの売上の良し悪しによりオーナーの収入が増減する仕組みになっている。街づくり会社は、テナントの家賃や共益費から、借入金の元金や利息を返済し、管理経費を差し引いたものを、オーナーに地代家賃として分配する。これによって、まちづくり会社は運営のリスクを大幅に削減されている。

## 4. 空き屋・空き地の有効活用の方策

### 4.1. 居住空間としての町家（町屋）

さて、中心市街地を居住空間として考えるとき、クローズアップされるのは、伝統的な町屋であり、最近の高層マンションである。中心市街地には純粋に住居のみの町家もある。また、職住一体型の町屋も多く残っている。歴史的町並みや景観の保全という観点からみれば、出来るだけ可能な形でこのような町家（町屋）を残し、活用を図っていく必要がある。なお、高層マンションの建設については、人口の都心回帰という意味では歓迎されるが、歴史的町並みの保全や都市景観上の問題もあり、今後に課題を残している。

歴史的な町並みや景観の保全という観点からの町屋の保存活用については、75年の文化財保護法の改正で伝統的建造物群の保存が法制度上からも図られるようになってきている。今回の調査研究において、訪れた加賀市の町屋再生室の取り組みや熊本市の上乃裏商店街、京町・古町商店街、米子市、島原市などで、空き屋対策として前面に出てきているのが、この伝統的町屋であり、以前に訪れた川越市の蔵の町や京都の町屋、豊後高田市の昭和30年代の町も、同様に、伝統的な古い町屋の保存・活用の取り組みであった。これらの地域では街の顔として景観や雰囲気を古い町屋が醸し出しており、そのことがまた、近年注目されるようになった都市型観光の魅力のひとつになってきている。今回訪れた加賀市の大聖寺地区では市営住宅の改築に際して伝統的な在来工法にこだわった住宅を建てることで新たな魅力づくりを行っている。

佐賀県内の中心市街地の再生の取り組みにおいても、このような古い町屋の再生・活用が基本に据えられなければならない。その意味で、都市計画法による区画整理や道路拡張等で近年、古い町並みが県内の各地で次々に姿を消しているのは、時代の流れに逆行しており、貴重な地域資源を自らの手で壊わすようなことは即刻、中止すべきであり、現在、進行中の中心市街地の街路整備等についても抜本的な見直しが必要になってきている。

### 4.2. 業務用ビル等の交流空間化

戦後、建てられた商業や業務用のビルについては、エスプラットがそうであったように、文化団体や非営利団体の活動の場として、また、大学の研究室や教室等、キャンパスとして活用する等の方策が必要である。現在、志縁的な組織としてNPOを始めとする様々な市民活動組織

がある。佐賀市の資料によると、百を超える市民組織が登録されているが、私の知るところでも、登録していない市民活動組織が外にも沢山ある。また、折角、いい取り組みをしながら、活動の場所や、仲間、資金が得られず、十分な活動が出来ないでいるところも多く見受けられる。これらの市民組織を街なかに誘導して、活動の場所と仲間づくり、資金面での支援をする体制づくりが必要であり、既存の NPO 支援組織を含めて、協議会の中にそのようなセクションを作る必要がある。

#### 4.3. 街区毎の「街づくり協議会」の組織化による「将来構想」づくり

中心市街地といつても、実際には町丁や街区ごとに一定のまとまりを持った幾つかの商店街の集まりが中心である。「基本計画」の策定やその具体化の作業でこれら既存の商店街なりその組織としての組合が重要な役割を担わなければならないことはいうまでもないが、「基本計画」のなかで、TMO に代わって活性化協議会が推進組織とされているように、街区のまちづくり組織も商店主だけでなく、市民組織や自治会等も含めた多様な組織の構成員が参加して街区活性化協議会をつくる必要がある。

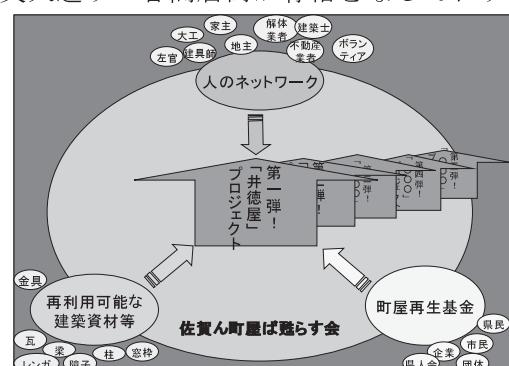
これまでまちづくりの中心的な役割を果たしてきた商店街組合に代わって、商店街組合を含めた多様なまちづくり市民団体や個人によって組織される「街づくり協議会」を街区毎に組織し、街区毎に、これまでの歴史や中心市街地全体の中での位置や役割等を考慮して地域個性のある「将来構想」を作る必要がある。但し、一斉に全ての街区で行うのは無理があり、取りあえずは核となる街区を中心に、機運の整った地域から順次、立ち上げていく必要がある。

次に、街区の「将来構想」に基づいて具体的な施策づくりがなされ、構想の具現化が図られなければならないが、当然のことながら、街区のエリア内にある空き室や空き屋、空き地等の未利用空間、駐車場や店舗等の事業所として利用されている空間についても有効に活用するための方策づくりが含まれていなければならない。これらの空間は、いうまでもなく、商業活動の空間としてだけでなく、居住空間や交流空間等の多機能を担うようにしなければならないし、将来構想に掲げる基本理念に合致するものでなければならない。

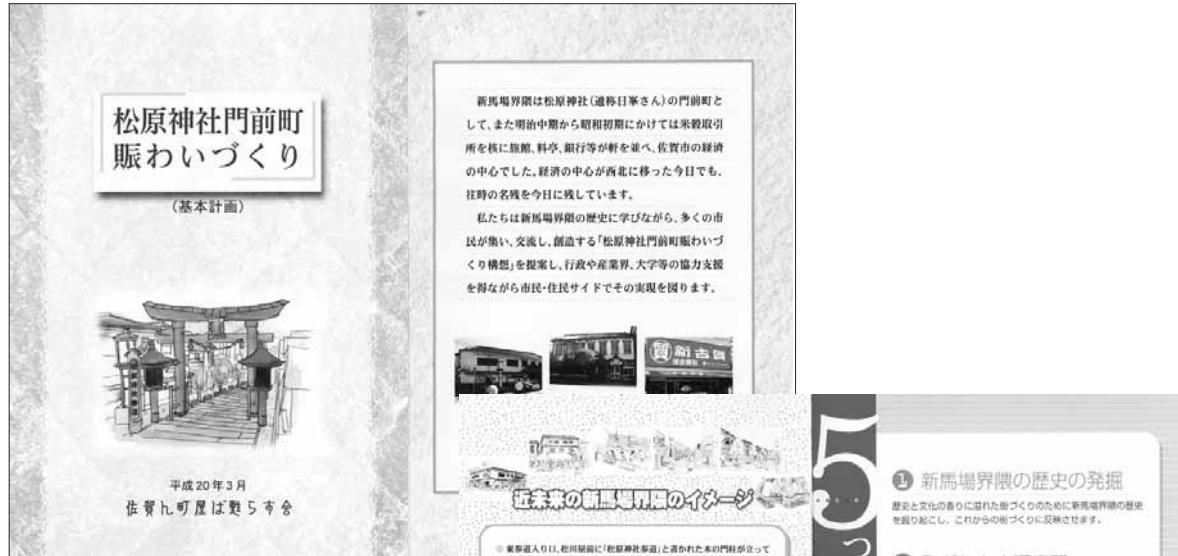
職住一体型の町屋を含めて中心市街地にある空き室や空き屋を有効に利活用するためには、上記の街区毎の街づくりの受け皿つくりの取り組みが必要であるとともに、他方で、そのコンセプトにあった新住民なり事業者、市民組織探しが必要である。

佐賀市の中心市街地では長崎街道沿いに形成された商店街と松原神社、願照寺、八幡神社の参道に形成された各門前町商店街、それに唐人町を含む中央大通りの各商店街が骨格をなしており、さしつめ、これらの商店街辺りから街づくり協議会の立ち上げが順次、始まっていくのが望ましいようと思われる。

明治の中頃から昭和の初期にかけての佐賀市の経済の中心は米穀取引所を中心とする松原 3～4 丁目界隈であったが、当時、旅館街が軒を連ねた新馬場通りでは、平成 18 年に佐賀ん町屋ば甦らす会が中心になっ



て商店主に呼びかけ、「松原神社門前町賑わいづくり構想」を、平成19年にはその具体化に向けた「基本計画」を、それぞれ作っており、それをもとに、空き店舗への新たなテナントづくりに取り組んでいる。



This screenshot of the basic plan highlights the following sections:

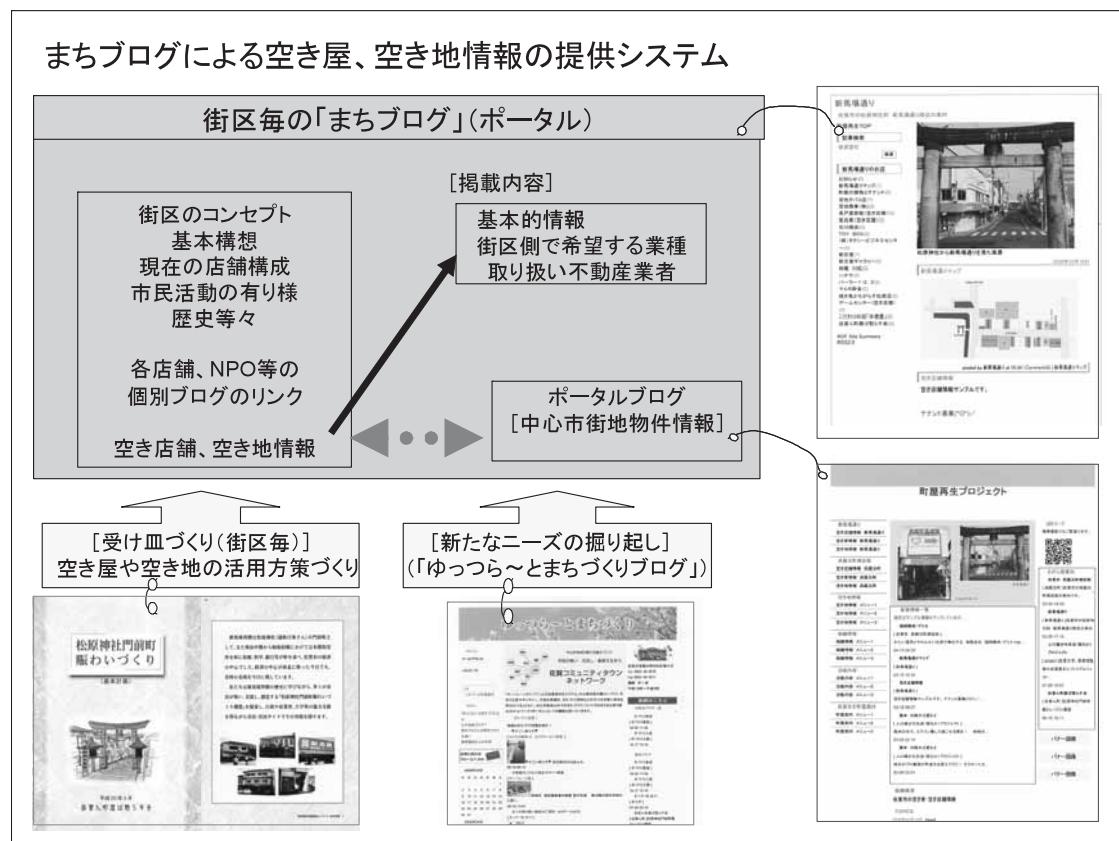
- ① 新馬場界隈の歴史的発掘**: Discusses the history of the area, mentioning the shrine and the town's development.
- ② 松原神社参道の整備**: Focuses on the renovation of the shrine's approach road.
- ③ 歴史的街並みの保全**: Addresses the preservation of historical street patterns.
- ④ 賑わいづくり**: Outlines the revitalization efforts, including the establishment of a revitalization committee.

The plan also includes a map showing the location of the shrine and surrounding buildings, and a organizational chart for the revitalization committee.

## 5. 空き屋や空き地の有効活用のためのネットワークの構築 —まちブログによる空き屋、空き地情報の提供—

街区毎の空き屋や空き地の活用方策づくりによる受け皿づくりと、「ゆつつら～とまちづくり」ブログによる新たなニーズの掘り起しを前提に、両者を繋ぐ仲介システムとして、まちブログを取り上げる。街区毎にひとつのポータルサイトを設け、その街区のまちづくりのコンセプトや基本構想、現在の店舗構成や市民活動の有様、歴史等々、の情報とともに、各店舗やNPO組織等の個別ブログ等を併せて、空き店舗、空き地の個別ブログを掲載するというものである。これにより、需要者側は、利用しようとする物件のみならず、周囲の事業所や住民等の様子がわかり、自分のニーズにあっているか的確な判断ができる。なお、各物件については、街区側で希望する業種や基本的な情報ともに取り扱い不動産業者のHP等へのリンクが張られている。

勿論、街区毎の物件情報だけでなく、中心市街地全体についての物件情報を希望業種毎に分けて纏めて発信する別のポータルサイトを設けてこれとリンクすることも可能である。



## 6. まとめ

以上の考察から、空洞化が進む中心市街地の空き屋や空き地を有効に活用する方策として以下のことが留意されるべきである。

「新まちづくり三法」が掲げる多機能空間型コンパクトシティとしての中心市街地の基本理念に基づいて、県内のそれぞれの都市部において目指すべき中心市街地像を明確にする必要がある。ここでは、県内の主用都市の中心市街地を、市域の住民が集い・交流し・創造する多機能型交流空間「コミュニティタウン」と位置づけ、相互にネットワークする「佐賀コミュニティタウン・ネットワーク構想」を提案している。

まちづくりの中核的な推進組織としての中心市街地活性化推進協議会は、商業関係者のみならず、空き屋や空き地等の物件の所有者、NPO等のまちづくり活動を行っている市民組織の代表者、中心市街地内の住民、その他、中心市街に関心のある市民等で組織されなければならない。

中心市街地のエリアは広域であり、本来的には、中心市街地活性化基本計画の策定なり、その為の推進協議会の組織化に先立って、街区毎の基本計画づくりなりそのための街区毎の街づくり推進協議会の組織化が望ましい。

街区毎に「街づくり構想」や「街づくり計画」づくりがなされる中で、街区毎の空き店舗や空き家、空き地等の活用に関する計画が立てられ、それに基づいてテナントの募集なり建屋づくりがなされる必要がある。ここでは、佐賀市の中心市街地の一角、新馬場通りにおける、佐賀ん町屋ば甦らす会を中心とした「松原神社門前町賑いづくり構想」や「同計画」づくりとその過程での「町屋台帳づくり」とブログを活用した空き家へのテナント募集の動きを紹介した。

空き家や空き地等の物件を活用するために、所有者と利用希望者を繋ぐシステムとしては、従来の不動産業者のほかに、「空き家・空き地バンク」「空き家情報システム」等の名称で行政やNPO等によるITを活用したシステムがあるが、行政サイドのシステムは信頼性という点では有效であるが、両者を繋ぐ上で制度的に制約があり、柔軟に仲介機能を担えるNPO等の組織と連携したシステムが望ましい。

街なか居住や、住替えといった明確なコンセプトを持って貸し手・借り手双方に情報を発信している空き家バンクほど、上手く機能しており、中心市街の空き家・空き地の活用のための空き家・空き地バンクの開設についても、上述の様に、街区レベルで明確なコンセプトを持って情報の発信を行う必要がある。

最後に、中心市街地の活性化の先進地を訪れて明らかになったこととして、上述の、空き家や空き地の活用に関して明確なコンセプトを持って情報を発信することのほかに、以下の点があげられる。

- ①システムは一朝一夕には出来ないし、普遍的なものはない。
  - ②どの成功事例においても、少数者による一つ一つの具体的な積み重ねのなかでシステムを構築している。
  - ③どの成功事例においても、当該地域の町屋再生活用のあり方について明確な考え方（コンセプト）を持ったカリスマ的なリーダーがいる。
- ①と②については何れの地域でも努力次第で可能としても、③のカリスマ的なリーダーについて

では、これを求ることは容易ではない。当該研究では、カリスマ性は持たないにしても、町屋再生・活用に関わる既存の団体や個人等々をネットワークし、お互いに補完・補強しあうことによって、カリスマ性を補うという方法が必要であると結論づけた。

その組織が中心市街地活性化推進協議会であり、それを本来構成すべき街区毎の街づくり協議会ということもできるが、ここでは佐賀市を中心に佐賀県内で中心市街地の町屋再生・活用に関わる人のネットワークを構築を提案しておきたい。

各分野で活動している既存の関係者（キーマン）ピックアップする。



キーマンを中心とする既存のネットワークを明らかにする。



これらのキーマンを相互に連携させるとともに、

各人の活動を強化するためのシステムを構築する。



システム構築の方法としてITを活用する。

(HP、ブログ、メーリングリスト)

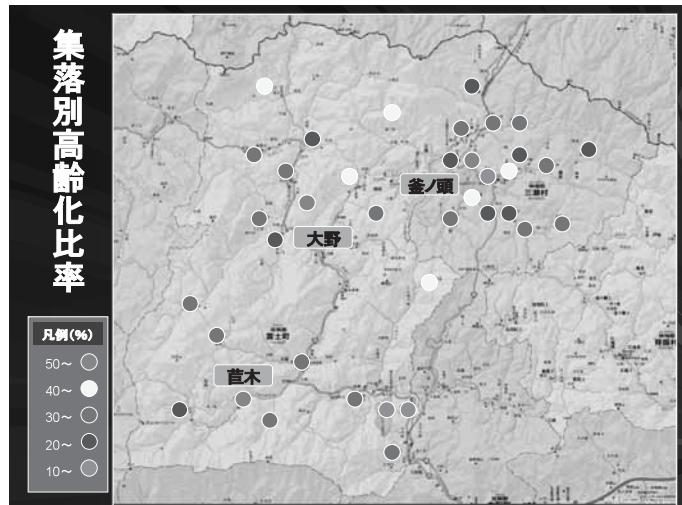
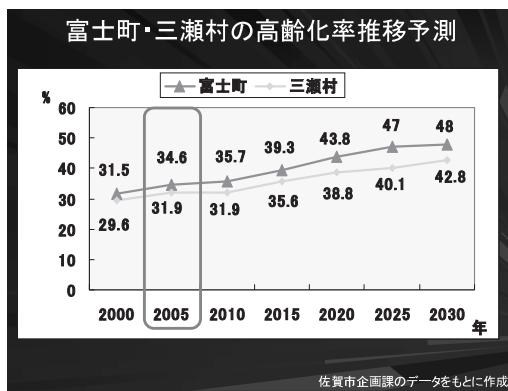
# 中山間・離島地域における人口減少問題と 社会資本整備手法に関する調査研究

農学部地域資源学研究室 五十嵐 勉

## 1. 佐賀市における限界集落問題

限界集落とは、65歳以上の高齢者が集落の総人口の過半数を占める状態にあり、共同体としての機能維持が限界に達している状態をさす用語である。平成19年1月の国土交通省による限界集落の調査によると、全国で限界集落数は全体の12.6%にあたる7,873集落、10年以内に消滅する可能性のある集落は、「いずれ消滅」する可能性のある集落と合わせて2,219集落あるとされる。九州では今後10年で319集落が消滅する可能性があるとされ、佐賀市においては、平成17年度国勢調査の結果からは、250地区中43地区が高齢化率30%を超える。富士町・三瀬村においては26地区中19地区が同時に30%を越え、50%以上の高齢化率となっているのは、2000年時点では2集落、2005年時点では3集落が該当する。富士町・三瀬村全体では、現在の33.9%が2030年には46.7%になると予想される。

高齢化率が高い集落は、戸数規模の小さな小村、主要道路から離れた縁辺地域、及び嘉瀬川ダム建設に伴う家屋移転者が多い地区という特殊事例とみなされる。しかし、2005年現在で40%以上の集落も多く、2015年から2030年にはその多くが50%を超えると予測される。全国的に問題となっている程の高齢化率ではないが、市人口自体の減少問題を抱え、財政や社会資本整備のあり方が大きな課題となっている。



## 2. 地域資源管理と交流人口

### 2.1. ケーススタディ①：生産森林組合と認可地縁団体—富士町における入会林野の管理—

入会林野は明治以降の近代化政策により、生産森林組合や農事組合、財産区などによる管理が進められてきた。生産森林組合は昭和 26 年の森林法の改正によって近代的な林業経営を前提とした管理を目的とし成立した法人であったが、近年の木材価格の低迷や過疎化・高齢化の進行に伴う経営環境が進む一方で、平成 3 年からは地方自治法に基づく法人格をもつ認可地縁団体による林野の取得が可能となり、生産森林組合を解散して認可地縁団体に移行する事例が見られるようになった。本研究では生産森林組合数が多く、その後、認可地縁団体に移行した事例が多い富士町における入会林野の管理について、その歴史的経緯と、組織形態の違いに基づくそれぞれの機能について考察する。

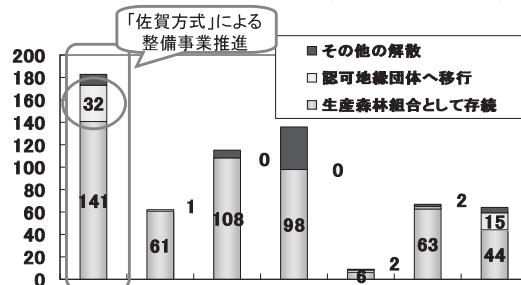
生産森林組合はその 8 割が入会林野整備によって誕生し、九州でも約 650 組合が設立されたが、その後 100 以上の組合が解散している。佐賀県では昭和 44 年に佐賀県入会林野等整備事業推進協議会を設立し、協議会と県の担当による「佐賀方式」と呼ばれる推進方式をとった。その結果、平成 19 年までに 183 の生産森林組合が設立されたが、現在までに 42 組合が解散し、7 割以上が認可地縁団体に移行した。富士町の入会林野は共有名義や代表名義により登記され、採草地として利用されていたが、戦後の木材価格の高騰により、スギの一斉造林が行われた。生産森林組合は法人名の登記が可能であること、補助金の交付などの理由から好意的に受け取られ、行政区や古賀とよばれる小集落を設立単位とする 25 の生産森林組合が設立され、平成 9 年では町内の民有林に占める生産森林組合有林の割合は 17% にのぼった。しかし、その後は解散が相次ぎ、半数以上の 14 組合が認可地縁団体を設立後に解散している。

入会林野管理の近代化

関連する政策	要点
1873 (明6) 地租改正	所有の確認が出来ないものは官有
1889 (明32) 森林原野下戻法	不要不適国有林野の払い下げ
1907(明40) 森林法改正	「森林組合」制度の創設
1947 (昭22) マッカーサー指令	部落有林野一個人有、共有記名、市町村有
1925(昭25) 造林臨時措置法	極度に荒廃した林野に対しての緊急造林
1951(昭26) 森林法改正	森林の区分として「公有林野」の用語消える 生産森林組合制度の創設
1953(昭28) 町村合併促進法	市町村有林の取り扱いが問題に
1961(昭36) 農業基本法	農業の“近代化”
1966(昭41) 入会林野近代化法	入会権を確認したうえで、解体する
1983(昭62) 法人への課税強化	生産森林組合の税負担増
1991(平3) 地方自治法改正	地縁法人の不動産所得が合法化

農から切り離され、不要となった入会林野  
—権利明確化による有効利用、近代的林業経営のため協業化

生産森林組合の設立件数と解散数(2007年までの累計)

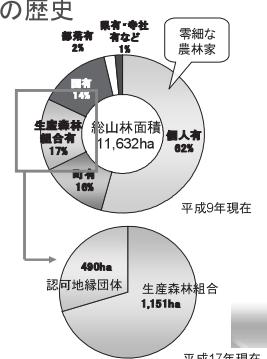
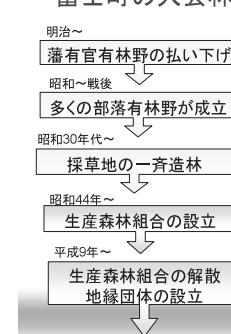


→ 生産森林組合と認可地縁団体いずれも九州で最多

佐賀県の生産森林組合



富士町の入会林野の歴史



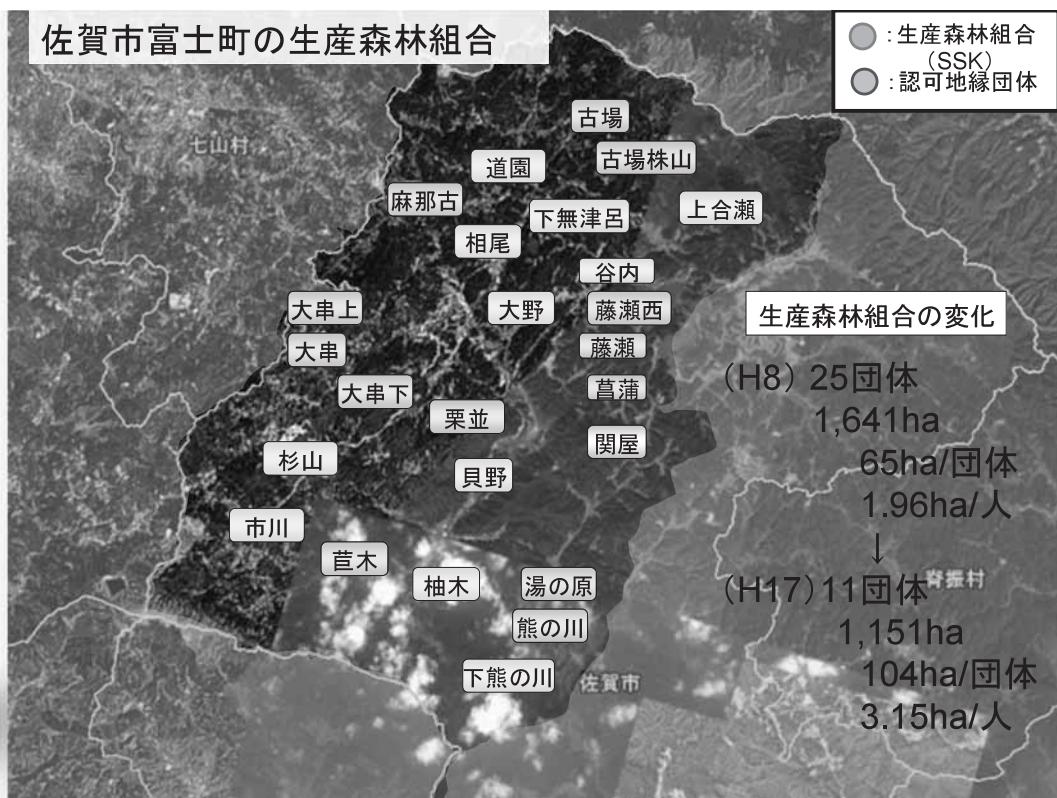
## 佐賀県における生産森林組合の解散

解散	名称	住所	面積 (ha)	財産処分方法		H13.1.17	古場	富士町	58	地縁認可団体へ無償譲渡
S53.8.10	原折敷野	大和町	10	売却		H13.3.30	古場株山	富士町	18	地縁認可団体へ無償譲渡
S55.9.30	平山上中組	相知町	7	県有林へ売却及び公民館敷地として 共有名義		H13.8.2	栗並	富士町	46	地縁認可団体へ無償譲渡
S55.10.20	船山	多久市	7	すべて多久市へ売却		H13.8.2	藤瀬西	富士町	6	地縁認可団体へ無償譲渡
S63.2.8	川内	鹿島市	8	区へ無償譲渡(代表者3名名義の区 有林として管理)		H13.8.2	藤瀬	富士町	25	地縁認可団体へ無償譲渡
H1.5.30	星領	巣木町	5	売却及び7名(全組員)の共有名義		H13.11.9	永山	東脊振村	19	地縁認可団体へ無償譲渡
H7.12.6	三反田	大和町	7	組合員の共有山林とし、分取契約に より管理名義は代表者3名(公正証書 作成)		H13.11.9	岩谷	伊万里市	9	地縁認可団体へ無償譲渡
H9.11.20	麻那古	富士町	76	地縁認可団体へ無償譲渡		H14.3.29	大串	富士町	10	地縁認可団体へ無償譲渡
H9.11.20	熊の川	富士町	63	地縁認可団体へ無償譲渡		H14.3.29	大串上	富士町	35	地縁認可団体へ無償譲渡
H10.4.8	広瀬村	西有田町	11	地縁認可団体へ無償譲渡		H14.3.29	大串下	富士町	48	地縁認可団体へ無償譲渡
H10.5.19	中通	伊万里市	3	地縁認可団体へ無償譲渡		H15.11.14	加唐島	鎮西町	47	地縁認可団体へ無償譲渡
H10.10.5	上荒川	七山村	10	荒川区は上荒川、細川、平野の3地区 があり地縁認可団体の設立が困難なため、権利者による任意団体で 管理		H16.9.10	峰	伊万里市	6	売却して分配
H11.3.9	椿原	伊万里市	3	地縁認可団体へ無償譲渡		H16.9.11	古川	伊万里市	8	地縁認可団体へ代物弁済
H11.5.28	菅木	富士町	57	地縁認可団体へ無償譲渡		H16.10.10	笠椎	伊万里市	5	地縁認可団体へ無償譲渡
H11.8.2	湯原	富士町	12	地縁認可団体へ無償譲渡		H17.2.6	小川内	東脊振村	28	小川区山林管理団体(権利な き社団)へ
H11.9.24	入野西	肥前町	4	地縁認可団体へ無償譲渡		H17.5.19	湯野田	嬉野町	20	会員3人で分割(共用ではな い)他の会員は放棄
H11.12.1	閑屋	富士町	6	地縁認可団体へ無償譲渡		H17.6.18	満越	唐津市肥前町	11	地縁認可団体へ無償譲渡
H12.11.17	菖蒲	富士町	6	地縁認可団体へ無償譲渡		H17.6.25	竹崎	太良町	4	地縁認可団体へ無償譲渡
						H18.3.22	座主	浜玉町	31	2名に1/2づつ譲渡
						H18.7.10	下村	武雄市	33	地縁認可団体へ無償譲渡
						H18.9.14	小石原	伊万里市	8	地縁認可団体へ無償譲渡
								計	746	

42件の解散のうち14件が富士町、  
解散後はすべて認可地縁団体へ移行

\* 佐賀県林務課資料より作成

本研究では、これら全ての生産森林組合と認可地縁団体の現状分析を行った。



事例考察

法人名	上合瀬SSK	大野SSK	麻那古地区	苣木地区
解散年	—	—	H9	H11
地区戸数(戸)	25	9	78	18
組合員数(人)	19	47	78	18
面積(ha)	31 (1.6ha/人)	85 (5.2ha/人)	91 (1.1ha/人)	57 (3.1ha/人)
高齢化率(%)	27.6	50.0	38.9	59.6

林業統計要覧、農業集落カードより作成

## 事例にみる入会林野の利用と管理の歴史

入会林野の利用と管理				
事例名	上合瀬SSK	大野SSK	麻那古地区	菖木地区
明治～昭和初期	採草地(共有名義や代表名義) ← カヤ講、野焼き			
戦後～昭和40年代	人工林や採草地(共有名義や代表名義) ←夫婦2人での公役による 植林、下刈			
昭和40～50年代	人工林 → 管理団体として生産森林組合を設立			
～現在	人工林(SSK) 公役：間伐 <u>1日/年/戸</u> 出不足金5,000	人工林(SSK) 公役：間伐や 作業路 <u>12日/年/戸</u> 報酬12,000円/日	H9 SSK解散 人工林(区) 公役：間伐 <u>3日/年/戸</u> 報酬1,000円/日	H11 SSK解散 人工林(区) 公役：草刈 <u>1日/年/戸</u> 出不足5,500

関連項目

上合瀨生產森林組合

聞き取り対象:A氏(SSK長・富士SSK連絡協議会会長)

現在の収入來源(公民)と、蓄積量(登録林地)による森林の年齢別分布

	入会林野の利用	管理
現在	人工林 (生産森林組合)	公役:間伐 1日/年(1人/戸) 出不足金5,000円

森林の年齢別分布

年齢	面積(ha)
0~10	0.190
11~20	0.05
21~30	6.61
31~40	8.05
41~50	

H18年 佐賀県GISシステムデータより作成森林簿

上合瀨生產森林組合

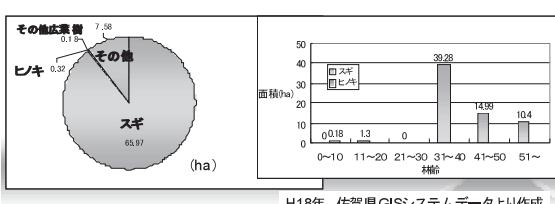
聞き取り対象 : A氏 (SSK長、富士SSK連絡協議会会長)

- ◆組合員と地区住民が必ずしも一致しない  
(地区26戸うち開拓村7戸を除く19戸で構成)
  - ◆今後も福岡市に近く、移住者の流入の可能性
  - ◆高齢化率が比較的低く、若い後継者が多い
  - ◆課税の半分を育林助成金で支払い可能
  - ◆生産森林組合が個人有の林野の間伐を牽引

大野生產森林組合

### 聞き取り対象・B氏 (SSK長)

	入会林野の利用	管理
現在	人工林 (生産森林組合)	公役:間伐、作業路 12日/年(1人/戸) 報酬 12,000円/日 出不足 全回欠席:5,000円、1日出席:2,500円



平成18年 佐賀県GISシステムデータより作成

大野生産森林組合 開き取り対象: B氏(SSK長)

- ◆ 組合員と地区住民が必ずしも一致しない  
(64戸中47戸が組合員、残り17戸は分家ないし移住者)
  - ◆ 計画的な森林管理 → 利益を地区の共益費に活用
  - ◆ 嘉瀬川ダム建設による転出  
→組合員資格の継続 →転出者を含めた管理の継続
  - ◆ 管理意欲の継続  
→収益の分配や研修旅行の実施

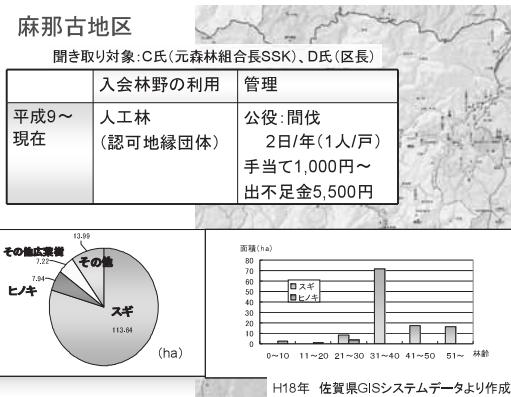
## 転出者を含めた林野管理の方法

ダム建設による影響

- ◆ダムの補償金
  - ◆嘉瀬川ダム建設により移転  
→大野6、内野11、大和町12、  
佐賀市14、その他4



大野生産森林組合資料より



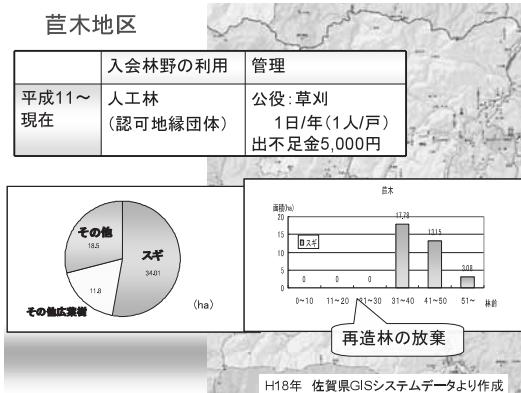
**麻那古地区**

聞き取り対象:C氏(元森林組合長SSK)、D氏(区長)

- ◆ SSK組合員=地区住民→=認可地縁団体構成員  
(地区78戸が組合員)
- ◆ 税負担の増加を理由に解散
- ◆ 今後も公役を継続予定
- ◆ 広葉樹の植栽への取り組み

### 麻那古認可地縁団体における入会林野の再自然化

- ◆ 平成8年「よろこびの森」  
→ボランティア植樹による7haの広葉樹林
- ◆ 平成18年「ふるさとの森林づくりin富士町」  
←九州電力主催、県民協働による「宮脇方式」の森づくり  
ボランティア1,300人の参加



### 菅木地区

- ◆ SSK組合員=地区住民→=認可地縁団体構成員  
(地区18戸が組合員)…著しい高齢化の進行
- ◆ 税負担の増加により解散
- ◆ 公役を減らし、富士大和森林組合への作業委託  
←育林補助金や直接支払い交付金を財源  
→直接支払い交付金の余剰および継続が見込め  
れば公役はすべて委託

扱い手不足により直接的な管理を  
前提としない入会林野の管理を志向

H18年 佐賀県GISシステムデータより作成

**生産森林組合の機能**：今まで、生産森林組合として入会林野の管理を継続している上合瀬生産森林組合は、昭和58年に設立され、所有面積は31ha、戦後の開拓集落の8戸を除く上合瀬地区的17戸から構成されている。昭和30～40年頃に一斉造林を行い、1戸あたり夫婦2人で年12日程度の公役が課されていたが、年に1日の間伐作業を行う程度である。そのため、収益は少ないが公役の出不足金(5,000円/戸)と補助金の交付により税金の支払いは可能である。小規模ではあるが、生産森林組合の作業計画に沿って同地区の個人所有林に関しても間伐の呼びかけを行うなど、地域の林野の管理を牽引している。認可地縁団体は1地区1団体が原則であり、地区に住所を持つことが構成員の資格となり、合瀬地区では開拓集落の扱いや福岡市に近く移入者が増える可能性があることから移行する考えはない。

**認可地縁団体の機能**：認可地縁団体として林野管理を行っている麻那古地区では、昭和46年

に 91ha の林野を基盤とし生産森林組合を設立した。同地区の全 78 戸から構成されていたが、税負担の増加等により、平成 9 年に解散し、認可地縁団体に移行した。地区は 6 つの小集落(古賀)に分かれ、入会林野も区全体で管理する部分と小集落ごとに管理する部分に分けられている。これは生産森林組合の設立以前からの慣習であり、認可地縁団体へ移行も変化していない。一斉造林の時期には夫婦共に年に 12 日程度の公役が課されていたが、解散前には年に 3 日程度に減少していた。現在は区全体で年に 2 回の間伐作業が行われ、小集落の林野の管理は計画段階から自治活動であり、総会で管理状況の報告が行われる。高齢化が進んだことで、管理の全てを富士大和森林組合に委託する小集落があるが、役員数の削減や税金の軽減を除けば認可地縁団体へ移行したことによる著しい変化はみられない。

以上の事例を含む生産森林組合(11 件)と認可地縁団体(9 件)について、特徴をまとめると以下のような点を指摘出来る(表)。

	生産森林組合	認可地縁団体
構成員資格	原則として旧入会林野に権利を有し、地区に居住するもの	地区に住所を有するもの
課税措置	法人住民税(補助制度あり)	収益事業以外非課税
収益の使途	分配または共益費	共益費
公役回数／作業内容	年 1~3 日程度 / 間伐、枝打ち、下刈など	年 1~2 日程度 / 間伐、下刈など
林野管理の方向性	今後も林業経営を継続する意志有り	管理継続の意志はあるが、ゆるやかな管理

#### まとめと考察①一生産森林組合の機能一

	生産森林組合
構成員資格	定款に定めるもの。多くの場合は入会権を持ち、地区に居住する者
課税措置	住民税法人割など(補助制度あり)
収益の使途	分配または共益費
公役回数／作業内容	年1~3日程度 / 間伐、枝打ち、下刈など

- ◎定款による組合員資格の限定 → 権利確保
- ◎公役による管理と財産意識の形成
- ◎個人有林を含む地区の森林管理の牽引
- ◎収益事業が可能
- ◎直接的な管理義務
- ◎転出者の管理への参加

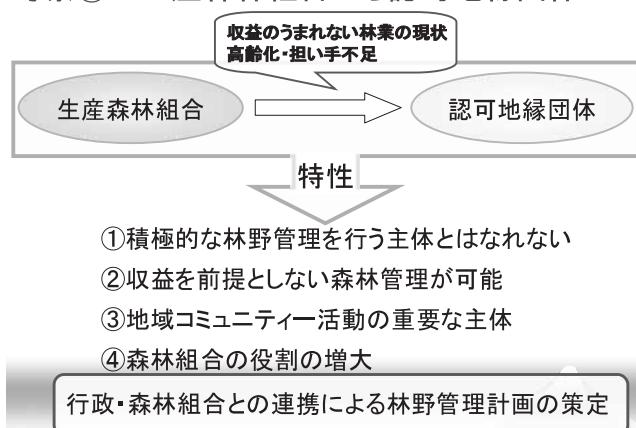
#### まとめと考察②—認可地縁団体の機能一

	認可地縁団体
構成員資格	地区に住所を有するもの
課税措置	収益事業以外非課税
収益の使途	共益費
公役回数／作業内容	年1~2日程度 / 間伐、下刈など

- ◎地区住民 = 構成員
- ◎住民税法人割の非課税 → 税負担の軽減
- ◎直接的な管理義務なし
- ◎収益を前提としない森林管理  
→多様な森づくりへの変容

公役や収益の減少による共同意識の希薄化

#### 考察③一生産森林組合から認可地縁団体へ



生産森林組合では構成員資格を定款によって制限し、木材価格が高騰していた時期には、組合員にその収益の分配や貸付を行い、同時に地域の共益費として使用していた。そのため、収益を共益費に限って使用する認可地縁団体の組織形態は受け入れ易かった。また、収益の生まれない現在の状況では認可地縁団体の収益事業による課税は見受けられず、1行政区1地縁団体という規制も名目上は1団体に所属しながら実質は慣習的に行われてきた古賀単位での管理が継続している。両団体は、構成員の資格や課税措置について制度的得失はあるものの入会林野の管理の実態は大差なく、構成員は「区有林」や「古賀山」という呼び名を用いており、入会林野の管理に相違は見受けられない。しかし、生産森林組合の経営状態が切迫していることに変わりはなく、認可地縁団体へ移行せず林野を売却または個人分割するといった可能性があり、地域の共有財産の喪失に繋がりかねない。他方、認可地縁団体による入会林野の管理はコミュニティーの基盤としての林野を地域住民に負担の少ない形で継承している点が評価される一方で、森林管理の施行計画を充実させながら管理を継続する仕組みをいかに構築していくかが重要である。

## 2.2. ケーススタディ②：遊休資源の活用—三瀬村における観光農園・市民農園—

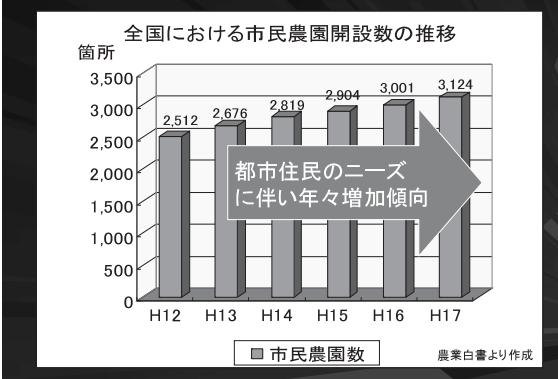
中山間地域では高齢化や人口減少により、地域産業の衰退や集落機能の低下など地域力の低下が進展しており、定住人口の増加ないしは、流出の歯止め策が求められている。その中で、中山間地域ならではの豊かな自然環境や特産物を活かした観光農園や市民農園は、滞留時間の長さと生産者との直接的な体験を通じた交流、そして耕作放棄地の有効活用につながるものとして注目されている。そこで本研究では、佐賀市三瀬村における観光農園・市民農園を事例として、その現状と今後の課題を考察する。

市民農園の動向を見てみると、市民農園の開設数は、17年度末には全国で3,124箇所、総面積1,072haとなり、12年度末よりそれぞれ24%、32%と大きく増加している。しかしながら、市民農園の8割は都市的地域に集中し、利用希望者の応募倍率が2倍以上となった農園が15.4%あることから、都市住民のニーズに応じた整備が重要である。それに対して、中山間地域における市民農園は、アクセス条件などの面からその存立上の課題が多い。九州についてみてみると、都市と農村の共生・対流に関心があるという都市住民の割合が高く、実践志向の者も約3割となっており（九州農業白書）、農村や農業体験について比較的関心が高いといえる。そのため各地の農山村では、都市住民と農村住民との交流の場として、観光農園や市民農園の開設が注目されている。

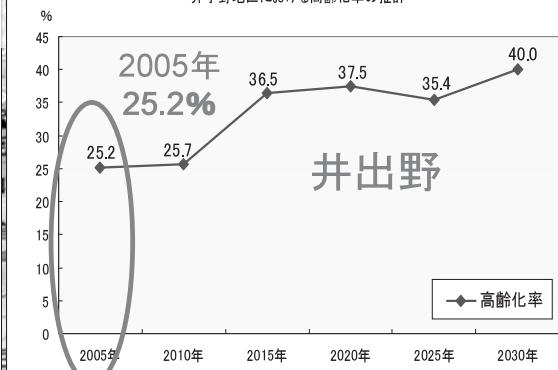
三瀬村には6つの観光農園と1つの市民農園がある。

	I 観光栗園	M リンゴ園	H ブルーベリー園	I ブルーベリー園	T ブルーベリー園	Y 体験農園
地区(世帯数)	井出野(93戸)	平松(93戸)	広瀬(25戸)	唐川(60戸)	池田(23戸)	
高齢化率/耕作放棄率	25.2%/6.6%	32.3%/15.4%	40.6%/4.7%	37.3%/6.4%	28.2%/1.3%	
経営形態	農事法人	家族経営	家族経営	家族経営	家族経営	公営
開始前の土地利用	国有林	水田	イチゴ農園	水田	耕作放棄地	水田
開設	昭和47年	昭和52年	平成18年	平成18年	平成18年	平成17年
本数(面積)	約3,000本 (50,000m <sup>2</sup> )	約300本 (15,000m <sup>2</sup> )	約400本 (2,000m <sup>2</sup> )	約400弱 (400m <sup>2</sup> )	約600本 (3,000m <sup>2</sup> )	3,185m <sup>2</sup> 5,000円/区画
客数・利用者	3,000人 福岡8割	3万人 福岡・三瀬	648人→1,880人 福岡・佐賀	294人→408人 福岡・佐賀	800人 福岡・佐賀	H18 20人 H19 23人

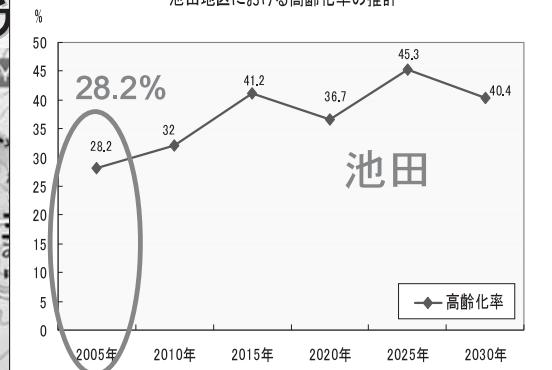
## 全国における市民農園の動向



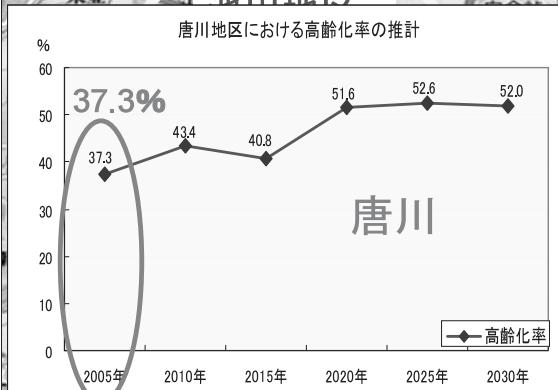
井手野地区における高齢化率の推計



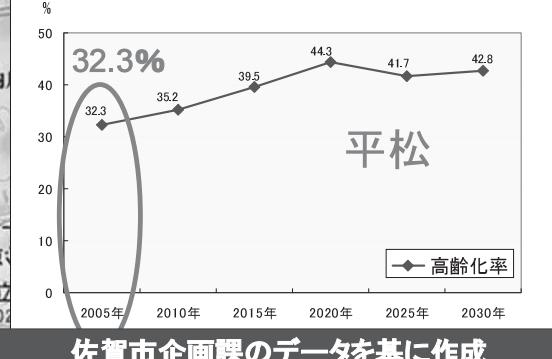
池田地区における高齢化率の推計



4地区における高齢化率の推計



平松地区における高齢化率の推計

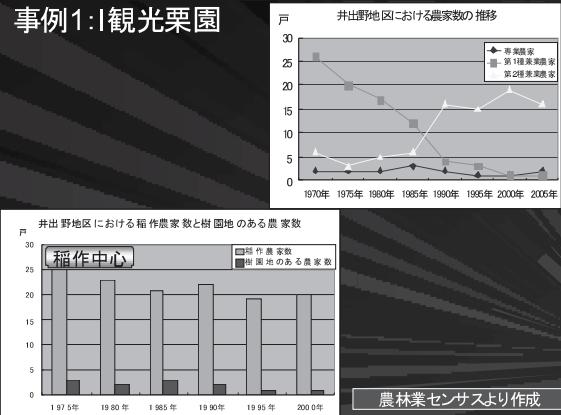


佐賀市企画課のデータを基に作成

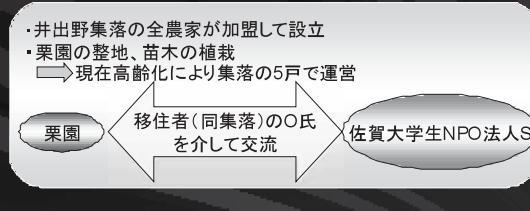
### 事例1: 観光栗園

地区	井出野
経営形態	農事法人 井出野栗組合
開始前の土地利用	国有林
開設	昭和47年
面積	50,000m <sup>2</sup>
本数	約3000本(丹沢・伊吹など5品種)
料金	大人300円 子供100円 持ち帰り700円/kg
客数・利用者	3,000人 福岡8割
販売	売店での手作りの栗ごはんや饅頭など

### 事例1: I観光栗園



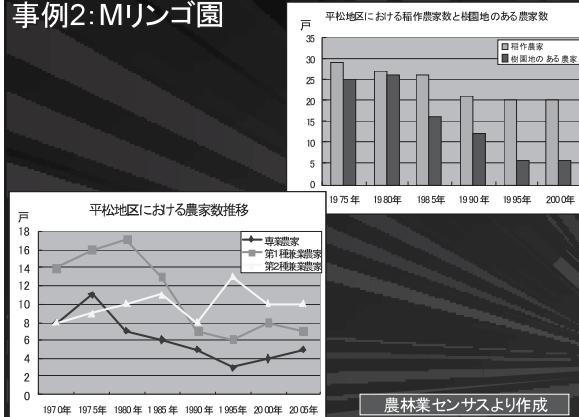
### 事例1: I観光栗園



### 事例2: Mリンゴ園

地区	平松
経営形態	家族経営(本人・妻・息子)
開始前の土地利用	水田
開始年	昭和52年
面積	15,000m <sup>2</sup>
本数	約300本(つがる姫・ふじなど13品種)
料金	大人400円 子供300円 持ち帰り600円/kg
客数・利用者	3万人 福岡・三瀬
販売	直売所(マツちゃん・だいちの家)
販売料金	1袋3~4個入り 500~600円

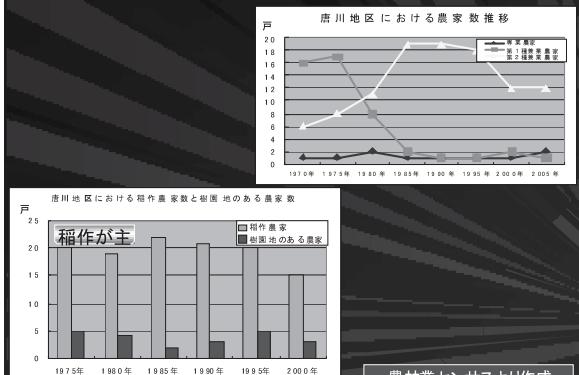
### 事例2: Mリンゴ園



### 事例3: Tブルーベリー園

地区	T唐川
経営形態	家族経営(本人・息子)
開始前の土地利用	耕作放棄地
開始年	平成18年
面積	3,000m <sup>2</sup>
本数	約600本(ミステイー・オニールなど10品種)
料金	大人500円 子供200円 持ち帰り300円/100g
客数・利用者	800人 福岡・佐賀
販売	JA・直売所(ロッジやまびこ) 地元ベーカリー(ベルボアーズ)
販売料金	100g400円 ジャム150g650円

### 事例3: Tブルーベリー園



#### 事例4:Hブルーベリー園

地区	平松
経営形態	家族経営(本人・妻・娘)
開始前の土地利用	イチゴ農園
開始年	平成18年
面積	2,000m <sup>2</sup>
本数	約400本(ブルーベリー・プレミアなど16品種)
料金	大人500円 子供200円 持ち帰り300円/100g
客数・利用者	1880人 福岡・佐賀
販売	百貨店(玉屋)・直売所(マッちゃん、街かど畠)
販売料金	生果100g400円 ジャム150g650円

#### 事例4：Y 体验農園

地区	池田
経営形態	公営
開始前の土地利用	水田
開始年	平成17年
面積	3,185m <sup>2</sup>
圃場	17圃場
料金	年間5,000円/区画
客数・利用者	H18 20人 H19 23人 福岡・佐賀

#### 事例4:Hブルーベリー園

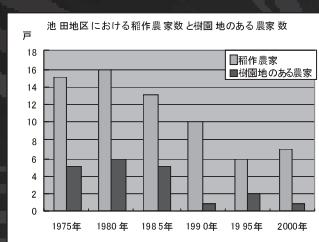
### H氏(60歳)の年間農作業カレンダー



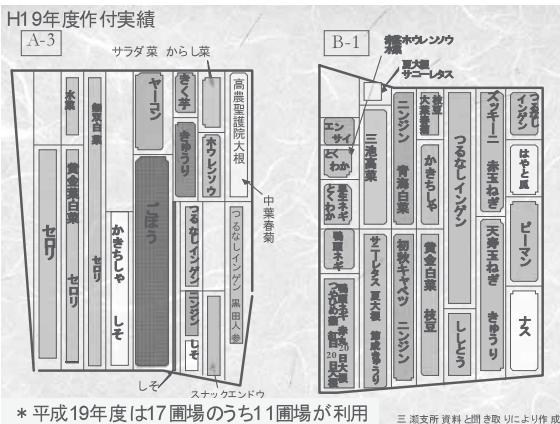
門市取引上位作成

#### 事例4：Y體驗農園

- ・荒廃した私有地の水田を市が買収し、施設整備
  - ・温泉、直売所、交流館の一部門としての農園開設



農林業センサスより作成



結果と考察

三瀬村

壳所と温泉を中心とした  
日帰り観光地

直壳所

附加价值

## 中山間地域における観光農園や 市民農園の存立条件となる

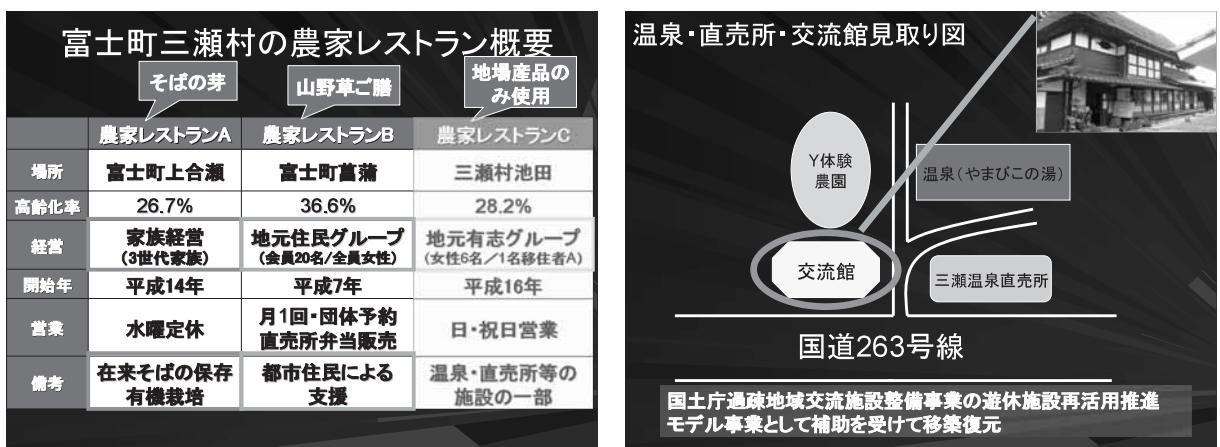
福岡都市圏からも近く直売所や温泉施設への立ち寄り観光と同様の感覚で観光農園や市民農園を利用するような観光が共通する。I 観光栗園は井出野集落の全農家が加盟する農事法人井出野栗組合を設立し、国有林の払い下げ地での栗園の整地、苗木の植栽を行ってきたが、高齢化により現在 5 戸で運営し、移住者の O 氏を介して佐賀大学生の NPO 法人 S との交流がある。リンゴ園とブルーベリー園は全て家族経営で、体験料と販売による収益を目的としている。3 つのブルーベリー園は、ブルーベリーを三瀬村の振興作物にするという行政指導により実施された。市民農園は市（旧三瀬村）が施設整備を行い、温泉・直売所・交流館の一部門として貸し出しており、移住者 T 氏を含む地区住民による営農指導が行われている。開始前の土地利用は、全てにおいて

元々何もなかった土地や耕作放棄地、自然災害を受けた土地を転用したものである。リンゴ園は一般の観光客だけではなく、旅行会社のバスツアーや小学校の体験授業など団体の利用があり、利用者は非常に多くなっている。

観光農園は利用者の多くが福岡からの来訪者で、日帰り観光として定着している。これは、三瀬村へのアクセスの良さと、直売所や温泉という観光資源に結びついた体験型ツーリズムであると考えられる。このような需要に基づいた観光農園は、ブルーベリー園のような農作業の労働軽減という中山間地域における高齢者の新しい資源の活用事例として注目される。市民農園も温泉施設に隣接しているという付加価値と農業指導を受けることが可能な地域住民との交流が、その存立にとって重要な要素であると考えられる。

## 2.3. ケーススタディ③：遊休資源の活用—富士町・三瀬村における農家レストラン・農泊—

佐賀県では、農家レストランを「農家及び農業団体が運営する、地場産品を使用した料理を提供するレストラン」と定義している。現在、佐賀県の農家・農村レストランの開設数は 22 店舗あり、都市型と農山村立地型をはじめ、その経営実態は様々である。



本研究で考察した富士町・三瀬村の 3 つの農家レストランは、A: 富士町上合瀬（高齢化率 27.6%）のそばの芽レストランは、平成 17 年に開店し、家族経営で運営している。年間 308 日営業し、一日に平均 30 人が訪れる。B : 富士町菖蒲（36.6%）の山野草ご膳のレストランは、平成 7 年から地元住民グループで運営を行っている。8 月を除く月 1 回の営業で平均 40 人が訪れる。C: 三瀬村池田（28.2%）の農家レストランは、平成 16 年から三瀬の有志グループにより、日祝日のみ地元の交流館で営業し、1 日約 40 人が訪れる。佐賀県の農家レストランの経営は、農業団体や個人農家経営が多い中、富士町・三瀬村では、地域おこしとして地元住民が農家レストランを経営している特徴がみられる。農家レストラン K は、在来種である北山そばの保存を目的とした経営を行い、レストラン S は、地元の豊富な山野草を利用したご膳の提供をいっている。レストラン N は、周辺に温泉施設や直売所があり、観光客との交流の場となっている。

### 農家レストランCにおける食事メニューと食材

料理名	食材	供給先
銀杏ご飯	銀杏・米	メンバー栽培
のっつい汁	里芋・人参 ゴボウ・小豆 大根・高麗	メンバー栽培
鶏の唐揚げ	鶏肉	メンバー飼育
天ぷら	サツマイモ 春菊・椎茸 カボチャ	メンバー栽培
刺身 こんにゃく	蒟蒻芋	メンバー栽培
そば	蕎麦	メンバー栽培
わかさぎ の南蛮	わかさぎ 柚子	村内の川 メンバー栽培

農家レストランCの12月メニュー:  
13種類/約30種類

### 富士町三瀬村の農家民宿・民泊

	農家民宿	農家民泊
名称	具座	こだまの富士の農家民泊
運営	家族経営 (経営者・妻・母)	町おこし団体「こだまの富士俱楽部」
開始	平成18年	平成15年 (受入れ農家7戸)
		農家A
場所	三瀬村藤原中鶴	富士町麻那古
高齢化率	30%	38.9%
客数	1,102人 (H19.9まで)	5組
	野菜の管理・収穫 五右衛門風呂 季節ごとのイベント	パセリの収穫 間伐、枝打ち
体験内容		イチゴ・ホウレンソウ の収穫 ボカシ作り

### 富士町・三瀬村の農家民宿・農家民泊

三瀬村中鶴（30%）にある農家民宿「具座」は、平成18年2月に開業した県内で初めてとなる農家民宿である。築80年の納屋を改装した宿泊施設で、五右衛門風呂や農作業など様々な農村体験ができる。餅つき等のイベントでは地元の加工グループも手伝いに来るなど、地域と連携した経営を行っている。リピーターも多く、これまでに、1,102人（H19.9まで）が宿泊している。富士町のこだまの富士俱楽部では、グリーン・ツーリズム事業として、農家に宿泊し、ありのままの農家の生活を体験できる農家民泊を行っている。民泊受入れ農家7戸のうち、A：富士町麻那古（38.9%）のパセリ農家と、B：富士町古場（41.5%）のイチゴ農家についてみてみると、平成19年までにA農家は5組、B農家は2組の民泊者を受入れていたが、A農家では今後も希望があれば受入れたいと考えているのに対し、B農家はイベントとしては受入れたくない、これからは農業研修生などを受入れていきたいと、農家によって受け入れに対する姿勢は異なっている。

民泊受入れ農家A	
受入れ農家	農家A(70歳)
場所	富士町麻那古
地区高齢化率	38.9%
家族構成	本人、妻(69)
栽培作物	パセリ10a・林業20ha
民泊を始めた理由	2人暮らしでの楽しみができればと思った
客数(H19まで)	5組
体験内容	パセリの収穫・間伐・枝打ち・川遊び
受入れ後の感想	話ができる、楽しい 食事に気を使う 今後も受入れを続けたい

受入れ農家B	
受入れ農家	農家B(37歳)
場所	富士町古場
地区高齢化率	38.9%
家族構成	本人、妻、父親、母親
栽培作物	水稻(20ha)・イチゴの有機栽培(20a)・ ホウレンソウ(20a)
民泊を始めた理由	農業が閉鎖的だと感じたため
客数(H19まで)	2組
体験内容	イチゴ・ホウレンソウの収穫 ボカシ作り
受入れ後の感想	農業について消費者と話しができることがよい 今後は、イベントとしては受入れたくない 農業研修生などを受入れたい

### まとめと考察

#### 富士町・三瀬村における農家レストラン・農家民宿・農家民泊の特徴

	農家レストラン	農家民宿	農家民泊
経営・運営の形態	家族 住民グループ	家族	町おこし団体による斡旋
経営・運営の主体	女性/高齢者/家族		農家の高齢者世帯
地域資源	地場産食材、山野草、有機農産物		自家用家庭料理
顧客	リピーター (福岡・佐賀)	リピーター (福岡・佐賀・九州)	佐賀・福岡
交流・体験	食材・料理の情報交換		農作業体験・自然体験

### まとめと考察

#### 農家レストラン・農家民宿・農家民泊

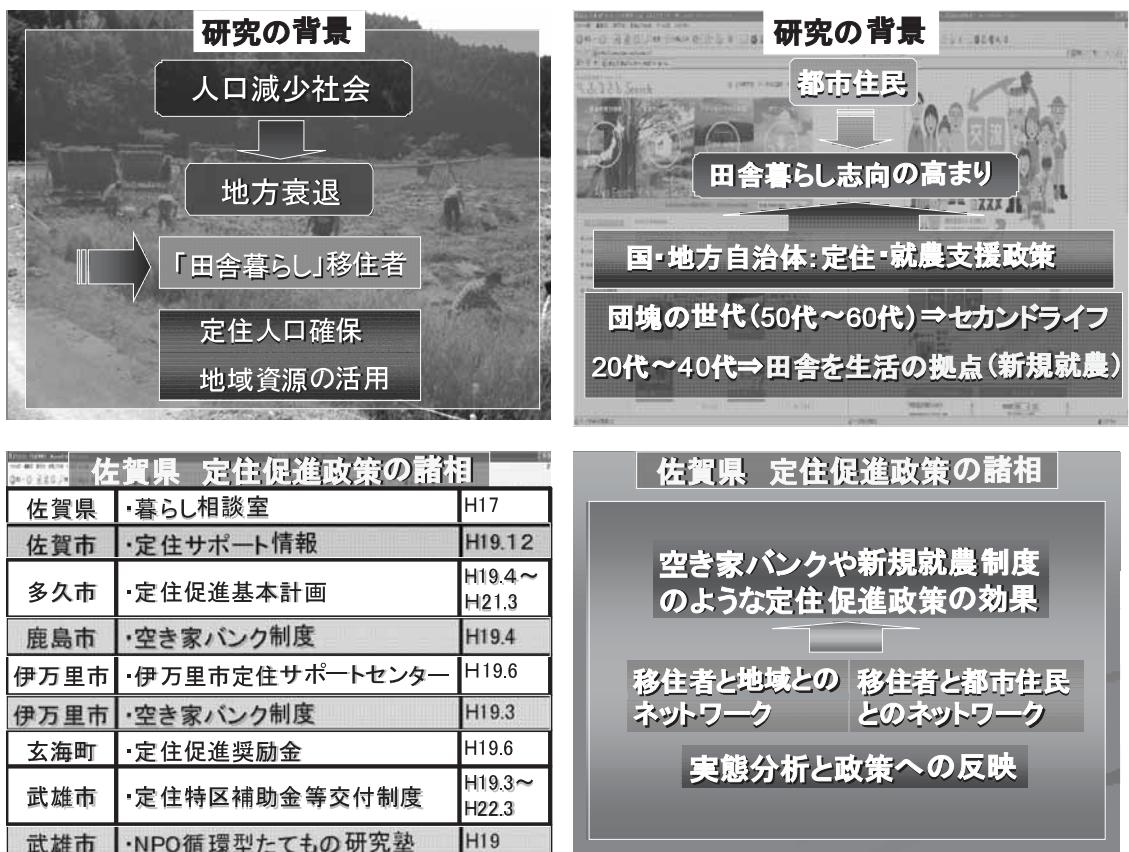


人口の減少と急速な高齢化が進んでいる富士町・三瀬村においては、いわゆる「限界集落」は特殊事例を除いて存在しない。しかし、高齢者のみによる営農やコミュニティの維持が難しくなっている限界集落的状況は顕在化している。

その中で、農家レストラン・農家民宿・民泊は、既存の資源を高齢者や女性が中心となって、無理なく活用している例が多く、生きがいにもつながっている。農家レストラン A における若い後継者や農家民宿のような 40 歳代の経営者、そして、移住者やリピーターの都市住民を含む様々な訪問者と生活者のつながりによって支えられているこれらの事例は、高齢化の進む中山間地域の活性化対策に意味を持つであろう。

## 2.4. ケーススタディ④：遊休資源の活用—田舎暮らし移住者と社会的関係資本—

中山間地域における人口の過疎化・高齢化、そして限界集落問題に対して、集落の機能を維持し、持続可能な社会を目指すために、地域資源の活用法や集落の人口を確保するための方策を検討する必要がある。そこで本研究では、人口減少社会や限界集落問題を乗り越える策の 1 つとして注目されている「田舎暮らし」移住者にスポットを当て、彼らの移住経緯や生活の状況などの事例をもとに、今後の移住者による資源活用や耕作放棄地の解消の可能性について考察し、また移住者が地域とどのように関わりながら生活しているのかを把握することによって、移住者による地域の活性化について考察する。調査方法は、佐賀市富士町・三瀬村を調査地として、農林業センサスをもとにした耕作放棄地や農家数などのデータ分析と移住者への聞き取りによる調査を行った。



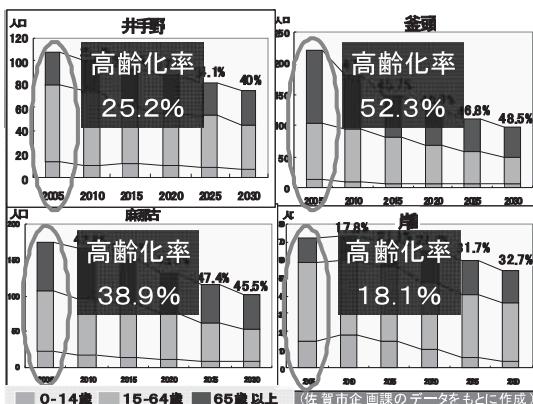


### 田舎暮らし移住の動向

近年、田舎暮らし志向が団塊の世代を中心に高まり、国や自治体は移住者を確保しようと定住政策や就農支援などの制度の整備を進めている。富士町・三瀬村への移住者数は年々増加し、両地域合わせて少なくとも40世帯ほどの移住者が存在する。そのほとんどが田舎暮らしに憧れて、会社を退職または定年退職し移り住むケースと、農業をするための土地を探し両地域にたどり着いたケースで、福岡や佐賀県内からの移住者が目立つ。移住の動向を詳しく知るために、佐賀市富士町・三瀬村に住んでいる移住者8名に聞き取り調査を行った。(表参照)

移住者	三瀬村				富士町			
	A氏 (男性・40)	B氏 (女性・33)	C氏 (男性・68)	D氏 (男性・45)	E氏 (男性・52)	F氏 (男性・55)	G氏 (男性・64)	H氏 (男性・55)
移住地区 /世帯数/ 高齢化率	井手野地区 /26世帯 /25.2%	松尾地区 /39世帯 /28.1%	井手野地区 /26世帯 /25.2%	釜頭地区 /41世帯 /52.3%	上合瀬地区 /25世帯 /27.6%	麻那古地区 /67世帯 /38.9%	熊の川地区 /24世帯 /33.3%	古場地区 /56世帯 /41.5%
移住年	1999年	1996年	1999年	1991年	1989年	2005年	2001年	2000年
現職業 /移住前の職業	農家・大手広告代理店	画家・アルバイト/OL	無職/警察官	農家・社長/エンジニア	飲食店経営/養護施設	飲食店経営/デザイン会社	旅館経営/電話事業会社	N P O 法人専務理事/ゼネコン
住居	空き家→新築	空き家	購入	購入	新築	空き家改築	購入	別荘改築
農地	有(借地)	有(借地)	有(借地)	有(購入)	有(購入)	無	無	無
地域内活動	消防団部長 林業研究会	区内行事	ブルーベリー・ゆずの会会員	消防団区内行事	区内行事	区内行事	区内行事	区内行事
その他の活動	N P O 法人代表	—	—	燃料の製造・販売	空き家紹介	空き家ギャラリー・コンサート	温泉活性化事業	森づくりボランティア

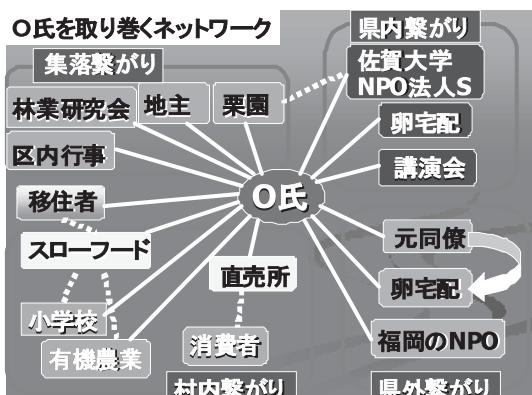
移住者に共通する傾向として、土地や家を探す中で地元住民と知り合いになり、土地や空き家を紹介してもらっている。土地は借地の形態のものが多い。農地を所有しているものは、同地区内の住民から休耕田となっている土地を借り、自給用の作物を栽培し、A氏・D氏については余った野菜や卵を直売所で販売している。家は、空き家や使用していない別荘を借りて改築するものと、購入するもの、自ら建設するものの3タイプに分かれた。共通している事実として、平成になって移住している点と集落で行われる行事（区会・草刈・祭り等）にはすべて参加している点があげられる。地区内の活動として、A氏・D氏は消防団に入団し、A氏は林業研究会に所属し、間伐や草刈りをボランティアで行っている。C氏は、妻と共に村内のメンバーから成るブルーベリーの会やゆずの会に所属し、居住地区以外の住民との交流の場としている。その他の特徴的な活動として、A氏はNPO法人スローフード佐賀・三瀬村を立ち上げ、村内のメンバーを中心に活動している。また、佐賀大学のNPO法人Sによる援農で学生との繋がりを深め、Sの活



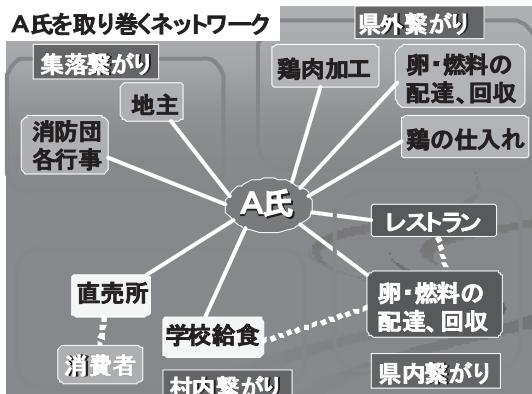
事例概要				
	O氏(40)	A氏(45)	M氏(55)	T氏(67)
居住地区	三瀬村 井手野	三瀬村 金頭	富士町 麻那古	三瀬村 岸高
移住年	1999年	1993年	2005年	2006年
現職業/ 移住前の職業	農家 /大手広告代理店勤務	農家 /エンジニア	飲食店経営 /デザイン会社社長	無職 /大学教授
きっかけ	田舎暮らし	農業	田舎暮らし	定年後、 田舎暮らし
活動	スローフード	燃料 製造・販売	空き家 コンサート・ ギャラリー	有機農業 指導

(聞き取りにより作成)

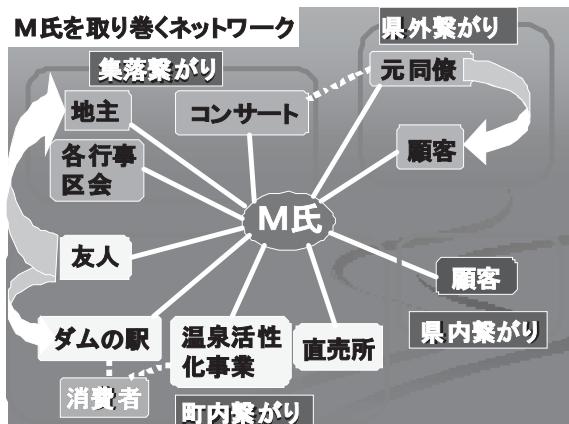
事例① O氏(40歳・男性): 農業家	
居住地区	三瀬村井手野
現職業/ 移住前の職業	旅をする木(建築) / 大手広告代理店勤務
家族構成	妻、子供2人
移住年	1999年
移住のきっかけ	福岡勤務時代に、三瀬村で行われた田植え交流会に参加。その後、同地区を度々訪問し、田舎暮らしへの憧れが高まり、地元住民に紹介してもらった空き家を借りて移住。
農地と農業	農地: 有(借地) 農業: 新規就農支援制度利用
自宅	中ノ鶴地区の空き家を借りる →井手野地区に自ら自宅建設
地域内活動	消防団部長、林業研究会所属
その他の活動	NPO法人スローフード佐賀・三瀬村代表



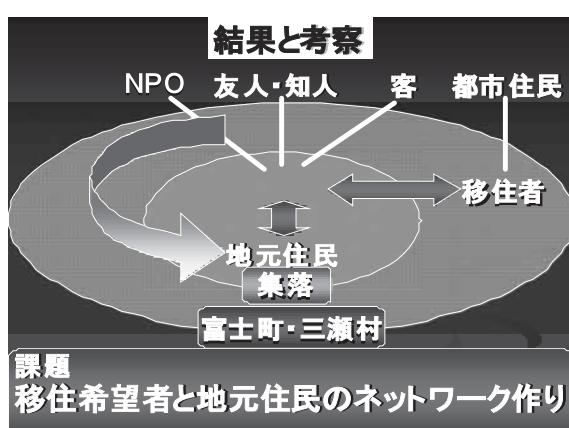
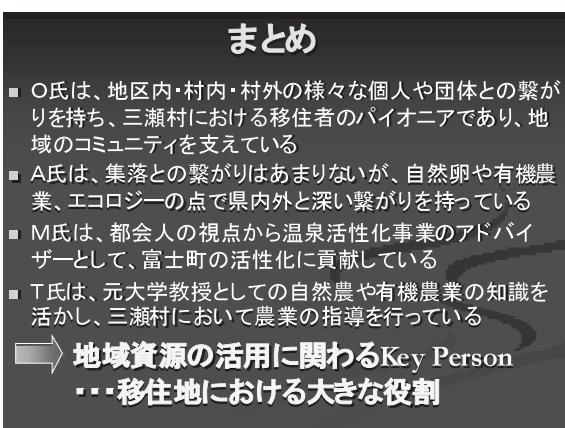
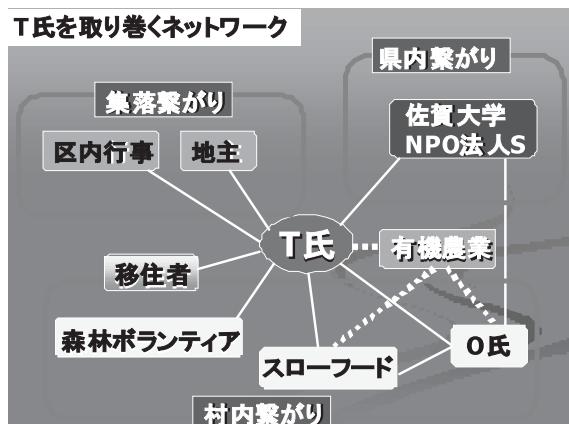
事例② A氏(45歳・男性): 農家、社長	
居住地区	三瀬村金頭地区
現職業/ 移住前の職業	佐賀・天地農場(養鶏・野菜)、有限会社バイオエナジー社長(生命水、有機物の無機化)/エンジニア
家族構成	両親2人
移住年	1993年
移住のきっかけ	養鶏をする為の土地を探していた所、福岡の養鶏家に三瀬村を紹介され、地元住民に販売にかけられている土地を紹介してもらった。
農地と農業	農地: 有(購入) 農業: 農業改良資金
自宅	購入
地域内活動	消防団、区会、草刈り等
その他の活動	NPO法人自然エネルギー実践ネットワーク(バイオディーゼル燃料の製造・販売)



事例③ M氏(55歳・男性):飲食店経営	
居住地区	富士町麻那古
現職業/ 移住前の職業	与楽庵(蕎麦屋・創作料理) /デザイン会社経営
家族構成	妻(書道家)
移住年	2005年
移住のきっかけ	田舎暮らしをするための土地を探していたところ、富士町の住民と出会い、土地と空き家を紹介してもらう。
農地の所有	無
自宅	空き家改築
地域内活動	区会、草刈り等
その他の活動	年1回コンサート、移住者で集まりイベント企画、富士町温泉活性化事業やダムの駅のアドバイザー



事例④ T氏(67歳・男性):無職	
居住地区	三瀬村岸高
現職業/ 移住前の職業	無職(定年)/大学教授
家族構成	妻(ケアセンター勤務)
移住年	2006年
移住のきっかけ	森林ボランティアから住民とのネットワーク
農地の所有	無(やまびこ交流館の市民農園)
自宅	購入(ログハウス)
地域内活動	区会、草刈り等
その他の活動	有機農業の指導、スローフード三瀬



動を支援するため同地区内の栗園を紹介するなど交流の架け橋を担っている。E氏は、自ら築き上げた地元住民との信頼関係を活用して、従業員に空き家を紹介し、移住の手助けを行っている。F氏は年に1回自家でコンサートを開き、地区住民を招待し、また納屋を改築しギャラリーとして活用している。G氏は、地元の温泉地活性化事業に積極的に参加し、旅館や庭の改装などを他の旅館に先駆けて行っている。H氏は、移住前から森林ボランティアとして富士町に足を運び、現在ではNPO法人の専務理事を勤め、森林整備活動や環境教育事業を行っている。

今回対象とした移住者は、移住前に思い描いていた田舎暮らしを実現しているが、都会ではない近所との深い付き合いに初めはとまどったという移住者も少なくない。彼らは、集落の行事や

消防団に入団するなどして積極的に集落の中に溶け込もうとし、その姿勢が集落の人々に伝わり、結果、今でも集落の一員となり田舎暮らしを続けることが出来ている。受け入れる集落側は、外部からの訪問者や移住者を警戒するため、知人の紹介や長い付き合いがあった上での信頼関係がなければ、土地や空き家を貸し出したりはしないため、移住者と地主・家主を繋ぐ仲介役が必要である。富士町・三瀬村においては、移住者間のネットワークが発達しており、知人の中に必ず移住者がいる。移住者同士で集まることも多く、知らない土地に飛び込んでいく移住者にとって、彼らのようなネットワークは心強いものだと言える。また彼らは、町外・村外にもネットワーク（客・NPO 等）をもっており、それらが都市住民にとって富士町・三瀬村を訪れるきっかけになり、さらに移住のきっかけとなっているケースも少なくない。移住を希望する都市住民がスムーズに移住出来るように、彼らと地元住民とのネットワーク作りが今後の課題であろう。移住者の増加によるさらなるネットワークの広がりにより、人との繋がりを介して富士町・三瀬村を訪れ、移住を考える都市住民は増加し、このような繋がりが、人口減少の社会における「社会的関係資本（Social Capital）」論の具体的な事実であるといえる。

## 2.5. ケーススタディ⑤：唐津市松島におけるUターン人口

日本の島嶼<sup>とうしょ</sup>6,852 島のうち 315 島が有人離島である（2000 年）。これらの島々は、離島振興法をはじめとする地域振興立法 8 法のいずれかに指定されている、いわば条件不利地域である。過疎化に伴って、人口 100 人未満の島は 1970 年から 2000 年にかけて 50 島前後から 100 島前後にまで倍増し、無人島化や集落の崩壊が危惧されている。これからは、少ない人口のなかでも活発な産業によって島内のコミュニティを維持していく必要がある。玄界灘に位置する佐賀県玄海諸島では、1960 年からの 40 年間で人口が半分以下になった。そのなかで最も人口の少ない松島では、1970 年からの 20 年間で 149 人から 53 人に激減したものの、1990 年代には U ターン者により 92 人にまで急増した。また、65 歳以上の割合は 19.6% と、玄海諸島の 29.1% に比べて低い（2000 年）。本研究では、唐津市松島での悉皆調査をもとに、島民の就業形態や転出入の動向を分析することで U ターン者の特性と海士漁の持続性との関連を明らかにし、佐賀県玄海諸島の活性化の条件を考察する。

### 日本における島嶼の構成

#### 島嶼(島)とは…?

- 自然形成された陸地であって、水に埋まれ、高潮時においても水面上にあるもの — 国際海洋法条約 第121条
- 一般にオーストラリア大陸よりも面積の小さな陸地のこと
- 周囲 0.1km 以上の陸地で、橋や防波堤により本土と一体化しておらず、さらに埋立地ではないもの — 海上保安庁

#### 日本の島嶼6,852島のうち、本土5島以外を離島とらう

本土 — 北海道、本州、四国、九州、沖縄本島

離島 有人離島 法指定—315島

無人島 その他 — 架橋や干拓によって本土につながった島など

### 条件不利地域としての離島

行政の支援によって振興が図られている = 条件不利地域

施行年	地域振興立法8法	指定島数
1952 (S27)	山村振興法	-
1953 (S28)	離島振興法	262島
1954 (S29)	奄美群島振興開発特別措置法	8島
1971 (S46)	小笠原諸島振興開発特別措置法	4島
1971 (S46)	沖縄振興特別措置法	41島
1985 (S60)	半島振興法	-
1993 (H5)	特定農山村法	-
2000 (H12)	過疎地域自立促進特別措置法	指定地域の一部は離島

## 離島振興法の概要

### 厳しい生活・生産条件



- 水利に恵まれず、土地生産性が低い
- 輸送費が高い→市場への経済的距離

### 離島の役割

- 海洋資源の利用
- 都市住民の「癒し」の場
- 文化・伝統・歴史的遺産
- 排他的経済水域の確保
- 船舶の寄港地 …など

### 目的 本土との格差を是正し、島民生活の安定と向上を図る

- ハード面：社会資本整備（公共事業の実施）  
（くに、交通基盤の整備、医療・福祉の充実、高度情報化社会の形成）
- ソフト面：「価値ある地域差」の創出→自立的発展の促進

2003年(H15)の法改正で新たに追加された

## 離島問題の形成過程

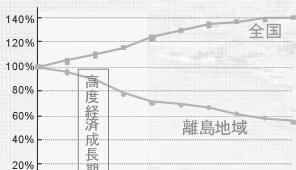
明治初期まで：海上交通の要所として栄えていた=先進地域

船舶の寄港地や補給基地（北前船、樽廻船、高瀬舟…など）

### 陸上交通の発達

1880年代～鉄道  
1960年代～自動車

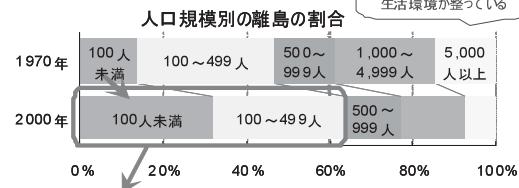
### 1955年(S30)以降の人口指標の推移



離島地域の条件不利性は、歴史的に形成されたものである

資料：『離島統計年報』より作成。

## 縮小する離島の人口規模



### 小規模な離島の問題点

- 法指定地域の中で、予算は規模の大きな島へ流れやすい
- 子どもの教育、島民の心理への影響 …など

→無人島化や集落の崩壊が危惧されている

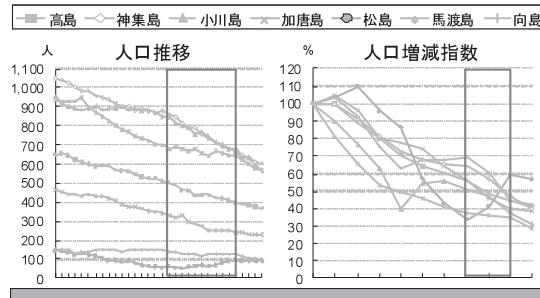
資料：『離島統計年報』より作成。

## 玄海諸島7島の生活基盤

	郵便局（簡易）	消防団	駐在所	診療所	し尿処理場	保育園	小学校（分校）	中学校	区事務所	公民館	高齢者センター	総合運動場	研究施設	定期船便／日
高島				●	●	●	●		●	●				①
神集島	(●)			●	●	●	●		●	●			●	④
小川島	(●)			●	●		●				●		●	④⑤
加唐島	(●)			●		●	●							①
松島	最も人口が少ない島			(●)										③
馬渡島	●	●	●	●		●	●					●	●	①
向島							●							②

資料：『離島統計年報』より作成。

## 玄海諸島7島の人口動態①



資料：『離島統計年報』および『国勢調査』より作成。

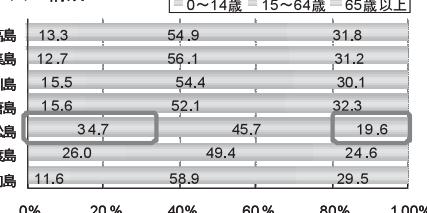
## 玄海諸島7島の産業基盤

	漁船（隻）	漁港	冷凍冷蔵施設	水産加工施設	耕地面積（ha）	農道	林道	漁協（支所）	森林組合	海水浴場	キャンプ場	旅館・民宿	食料品店
高島	88	●			2	●		(●)		●	●		●
神集島	110	●	●		1		(●)			●	●	●	②
小川島	129	●	●		3	●	(●)					④	⑥
加唐島	58	②		43	●	(●)			●			②	
松島	27	●			4								
馬渡島	143	●	②	●	97	●	●	(●)			●	②	⑤
向島	48	●		●	2	●						②	●

資料：『離島統計年報』および『SHIMADAS』(2005)より作成。

## 玄海諸島7島の人口動態②

### 人口構成



人口が最も少なく、社会資本も整っていない松島で、過疎化に反する現象が起こっている  
Uターン者の存在

資料：『離島統計年報』より作成。

## 松島における島民の就業形態

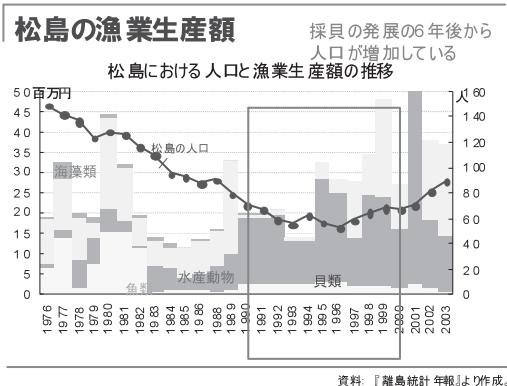
松島は面積 0.63km<sup>2</sup> の狭小な島で、呼子港から 9.5km の距離にある。2 つの丘陵がひょうたんのように連なっており、南部の漁港に面した急な傾斜地に密集している集落と、東部に数軒散在している集落の 2 集落 26 世帯で構成される。平坦地はほとんどないが、主に女性がわずかな耕地で自家消費用の甘藷や野菜を栽培している。分校の教師世帯 3 戸を除く 23 戸のうち、漁家は 10 戸あり、7 戸は海士漁、3 戸はイカ一本釣を中心に行っている。松島では漁業に従事するのは男性のみで、すべて個人経営体である。海士漁は、ウェットスーツを着用して素潜りでウニやアワビ、サザエなどを採捕する漁法で、松島では集団操業の形がとられている。漁家以外の 13 戸のうち、4 戸は磯釣客や舟釣客の瀬渡し、1 戸は定期船を経営しており、空いた時間を利用して釣などの漁業も行っている。残り 4 戸は勤めを含む女性と子どものみの世帯、3 戸は 80 歳以上の高齢者のみの世帯、1 戸は自給的農家となっている。



## 松島の世帯構成

	戸数	経営の種類	備考
漁家	7戸	海士漁(採貝・採藻)	イカ釣も営む
	3戸	イカ一本釣	うち1戸は、一昨年まで海士
サービス業	4戸	遊漁船・瀨渡し	元海士がいる
	1戸	定期船	空いた時間に釣をする
その他	4戸	女性と年少者のみ	以前の世帯主に海士がいる
	3戸	80以上の高齢者のみ	元海士がいる
	1戸	自家用野菜の栽培のみ	以前の世帯主に海士がいる
計	23戸		松島は海士の島

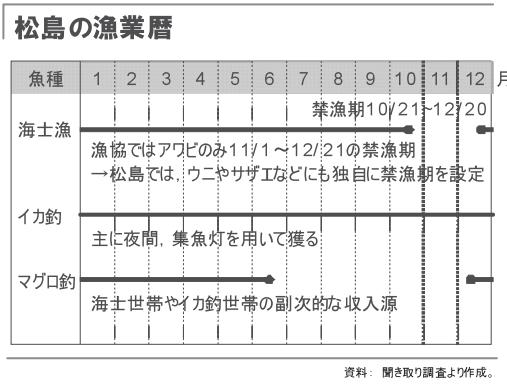
資料：聞き取り調査より作成



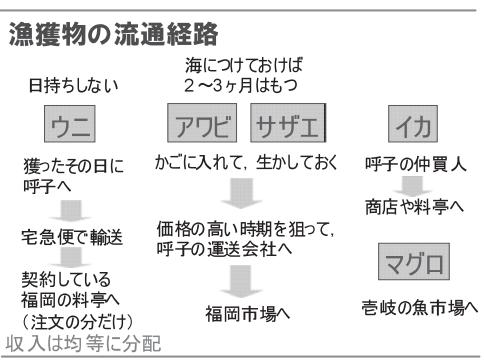
## 鳥民の就業形態



資料：聞き取り調査より作成



資料：聞き取り調査より作成。



資料：聞き取り調査より作成。

## 松島におけるUターン者の特性と海士漁の持続性との関連

15歳以上の島民（高校生を除く）50人のうちUターン者は23人とほぼ半数で、男性18人、女性5人であった。女性Uターン者のうち3人は離婚による出戻りであった。男性Uターン者は、うち9人が現在の職業にかかわらず帰島当初は海士漁に従事していた。また、男性Uターン者のうち4人が中学卒業後、唐津市にある高等水産講習所に進学しており、Uターンする見込みであった。Uターン者が定着した要因として、①海士漁が島内の産業基盤として確立されていたこと、②松島の海士漁は集団操業であるためUターンする際に漁船を購入するなどの設備投資が必要なかったこと、③海士全員が1隻の漁船で一緒に出漁するため燃料費などのコストがかからないこと、④島内の男性は小学生の頃から父親の海士漁を手伝っており、また海士漁には特殊な技術が必要ないため確実に漁獲があること、⑤島内の海士で出漁日の取り決めや稚貝の放流など資源管理型の漁業を行うことで松島近海の磯根資源を枯渇させないようにしていることなどがあげられる。



資料：聞き取り調査より作成。

## 青壮年(15~64歳)の男性Uターン者

年齢	転出状況			転入状況		
	転出年	転出先	理由	転入年	前住地	理由
50歳代	1964	福岡県	就職	1976	横浜市	親もいるので朝時
	1967	唐津市	就職(左官、どひ)	1982-		海士、釣
	1968	横浜市	就職(運搬船)	2004	愛知県	視力低下で退職
	1970	唐津市	就職(漁業)	1972	横浜市	親の死で
40歳代	1973	馬鹿島	就職(漁業など)	1980-85		父が海士だった
	1979	唐津市	就職(左官、どひ)	1980	唐津市	あじぎ
	1979	糸島郡	就職(ベンキ、ノリ養殖)	1984	福岡市	雇われ
	1980	唐津市		1984	鹿児島	父の船をもひた
30歳代	1981	春日市	就職、就学(定期制)	1985	福岡市	定期船
	1986	福岡県	就職(左官)	1986	唐津市	故郷や海恋しさ
	1988	福岡県	就職	1986	福岡県	海士+スクールボート
	1995	唐津市	高卒後、島内で漁業	1995	福岡県	-
20歳代					福岡県	不明
					福岡県	仕事が嫌になつて
					唐津市	父が漁師だった
						漁業

資料：聞き取り調査より作成。

## 青壮年の男性Uターン者の特性

- 14人のうち9人が、現在の職業に関係なく、帰島当初、海士漁に従事していた
- 14人のうち4人は、中学卒業後、唐津市にある高等水産講習所(1年制)に進学しており、Uターンする意思があったと思われる
- 島外出身者である8人の女性は、Uターン者と共に島内へ転入してきたか、Uターン者のもとへ嫁入りしたかどうかであった
- 島内の年少者23人中、20人がUターン者の息子あるいは娘であった

## まとめ①：Uターン者が定着した要因

海士漁が島内の  
産業基盤として  
確立されていた

ウニに関しては、海士  
9人で漁獲や収入  
を均等に分配  
するため、確実  
に収入がある

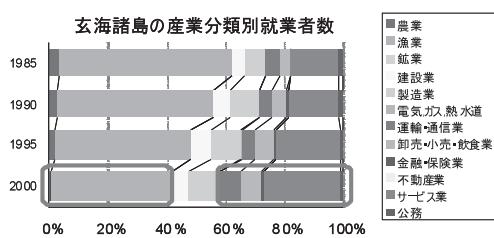
初期投資にかかる  
負担が少なかった  
・集団操業(協業)  
のため経営コスト  
があまりかからない

資源管理  
出漁日の取り決めや  
稚貝の放流を独自に  
行うことで、松島近海  
の磯根資源を枯渇さ  
せないようにしている

経営面  
・初期投資にかかる  
負担が少なかった  
・集団操業(協業)  
のため経営コスト  
があまりかからない

技術面  
・男性は小学生から  
海士漁を手伝っている  
・海士漁(素潜り漁)は  
機械などの特殊な  
知識が必要ない

## 玄海諸島は漁業から観光業へ



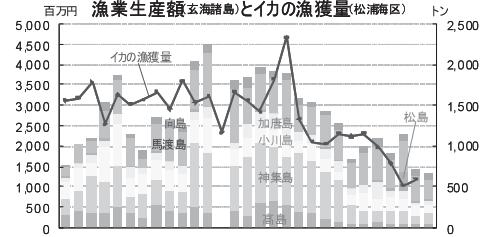
2000年、第3次産業の割合が第1次産業の割合を超えた

資料：『離島統計年報』より作成。

## 玄海諸島7島の漁業生産額

イカの漁獲量の減少

漁業生産額(玄海諸島)とイカの漁獲量(松浦海区)



玄海諸島における漁業不振は、イカ漁の衰退と関係している

資料：『離島統計年報』および『漁業センサス』より作成。

## **佐賀県玄海諸島における活性化の条件**

近年、玄界灘における水産資源の減少や販売価格の低迷などによる漁業不振によって離島地域から大量に若者が流出している。漁業を基幹としてきた玄海諸島でも、NPO 法人や行政主導のもと、観光振興と特産品開発の 2 つを軸とした島おこし事業が実施されている。それに伴って、2000 年に初めて就業者に占める第 3 次産業の割合が第 1 次産業を上回った。しかし、全国の離島地域のなかで観光業が基幹産業として成り立っているのは、沖縄県や鹿児島県のごく一部の離島にすぎない。また、今回の調査で、島民は観光振興によってゴミ問題などの新たな課題が出てくることを懸念しており、それより藻場造成や漁港整備などの漁業振興を望んでいることも明らかとなった。最も重要なのは、島民自身の意思ではないだろうか。

# 大規模集客施設をはじめとする郊外開発の規制誘導に関する研究 —進出企業の閉店・撤退を踏まえた土地利用規制のあり方の検討—

佐賀大学経済学部 濱内 繁義  
岩永 忠康

## 1. はじめに

大規模集客施設（注1）の規制誘導が現実的な課題となってきたのは、内外にわたる社会経済的な環境要因の変化、すなわちグローバル化による規制緩和の進展や国際競争の不可避性、少子高齢化による地域経済衰退の引き金によって、いわゆる「街づくり三法」の制定・改正が行われたことによる。

三法の一つである大規模小売店舗立地法は、平成10年に制定され12年6月から施行されている法律であるが、旧法の大規模小売店舗法が、大型店と地域小売業の間に立って商業調整を行うのが主目的であったのに対して、社会規制とりわけ地域社会の環境調整を対象にしたものであった。もちろん、こうした流通政策の大転換は、これまでの流通行政のなかでも画期的なものであったが、法の趣旨として調整政策の範疇に属するものとしては、旧法と一貫したものであると理解される。

また、大店立地法とは表裏の関係をなす「中心市街地における市街地の整備改善および活性化の一体的推進に関する法律」（通称、中心市街地活性化法ないし中活法）も平成10年に制定されているが、こちらはいち早く同年7月から施行されている。この法律が必要とされることになった背景には、旧大店法の度重なる規制緩和措置により、意図されてきた地域小売業の維持が困難となり、駅前や繁華街の中心を形成していた商店街が急速に衰退に至ったという経緯を指摘しうる。本来、地域小売業は、その財政基盤の脆弱性や、経営維持のための要件が多様性を持った個別的原因に晒されているという点からも、旧法では保護的な調整の対象となったのである。かくして中活法では、これらの中心市街地の急速な空洞化に対応して、これらの再生や復活の視点から施策を講じようとしたものであり、三法の一つである大店立地法とは異なり、振興・推進政策の系譜に属するものとなっている。

これに対して、三法の最後の一つで平成10年11月から施行されている改正都市計画法では、同12年5月の大改正により、市街地の土地利用に際して従来の用途地域を補完する特別用途地区の設定で、規制誘導の姿勢を前面に押し出した点が大きな特徴となっている。こうした改正都市計画法は中活法による市街地の活性化や街づくりの観点からの施策とは、必ずしも即座に整合したものとはいはず、これはこれで、明らかに大店立地法と同様に調整政策の範疇に属する法体系として位置づけられているのである。

従って街づくり三法を基盤とした流通施策の構築に際しては、これら二つの相反する運動方向を踏まえたうえで、齟齬をきたすことのない方策が講じられなければならないだろう。この報告書では、これら「街づくり三法」のなかでも立地の要諦をなす都市計画法の改正内容に沿って、

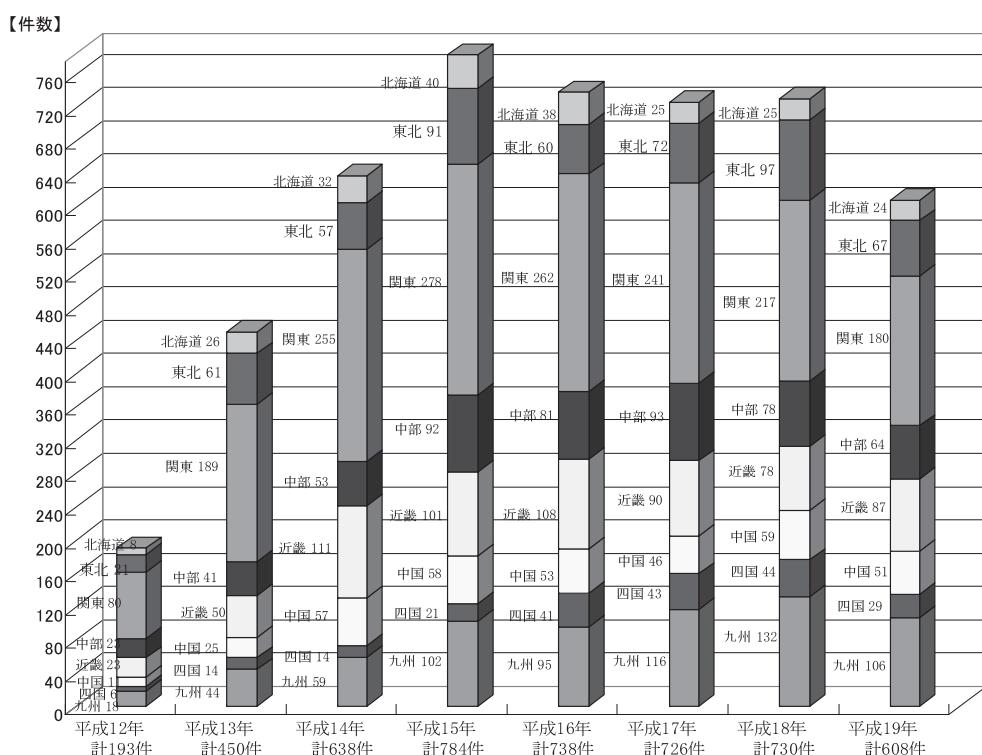
内外の社会経済的な要因変化のもとでの地域経済の発展方向を提示することを目的としたい。

## 2. 大規模集客施設等の立地状況

### 2.1. 全国・九州地区・佐賀県内の立地状況(注2)

商業施設を中心とした大型店の立地は、旧大店法から新たな大店立地法への移行過程で一時的に減少したが、新法への移行後は、平成 15 年度にかけて増大傾向を辿り、15 年度をピークにその後は高原状態ながら減少傾向で推移している（第 1 図）。

第1図 全国地区別大型店舗の立地件数(千m<sup>2</sup>以上の新設店舗)



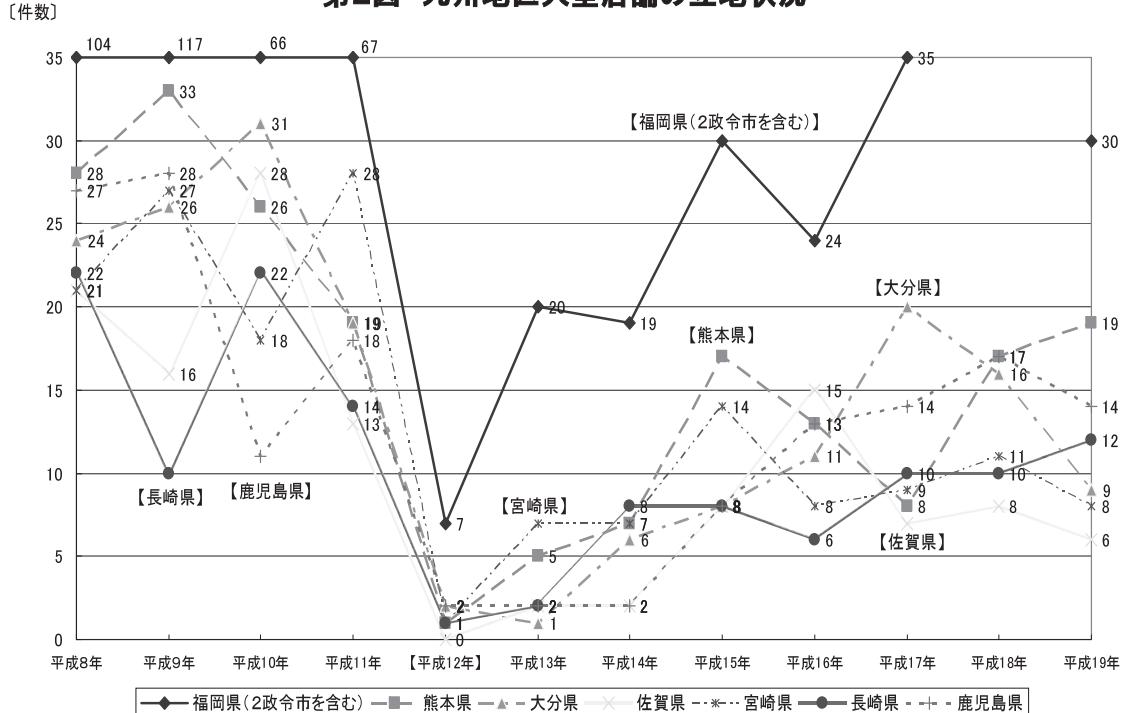
#### 【備 考】

九州地区は沖縄県届出分を含む。平成 19 年度は 20 年 1 月迄の集計数。

立地法上で規定されている 1,000 m<sup>2</sup>以上の規模を持つ大型店について、各年度の立地状況を地区別で見てみると、関東地区が最も高い比率を示しているが、平成 16 年度からは減少傾向を示している。他方、九州地区は 15 年度まで増勢傾向にあり、16 年度に一時的に減少しているが、翌年度からは再び増大しはじめ、平成 18 年度には 132 件に達している。

九州地区について、県別に見てみると、移行過程（平成 12 年度）で全県が減少しているが、移行後は全国の場合と同様に再び増大傾向を示した後、福岡・北九州の 2 政令市を含む福岡県を除いて各県とも鈍化の状況にある（第 2 図）

第2図 九州地区大型店舗の立地状況

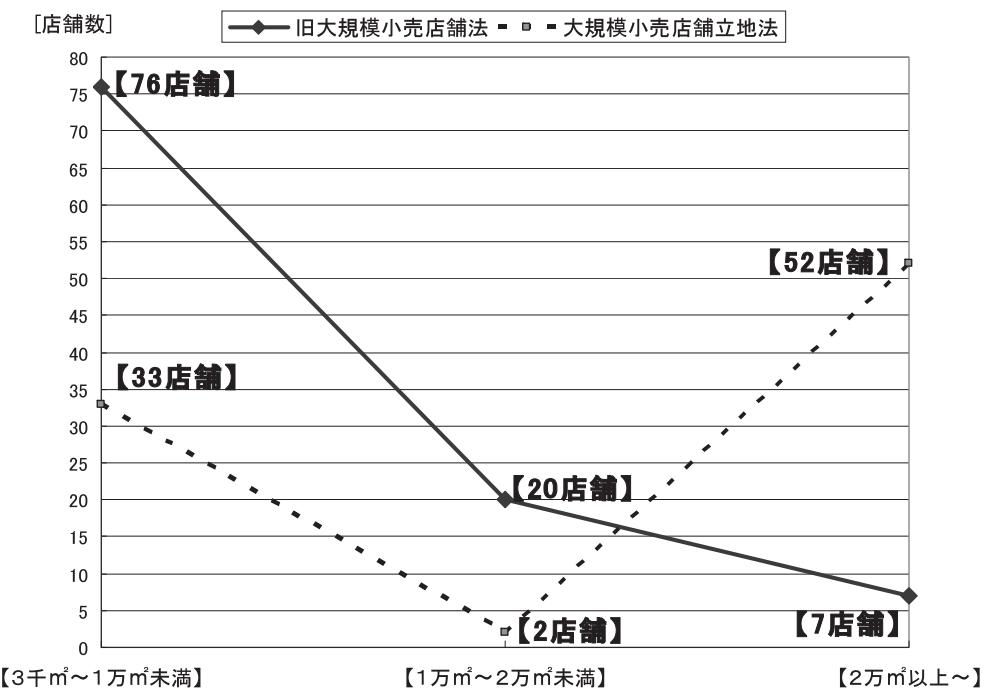


### 【備 考】

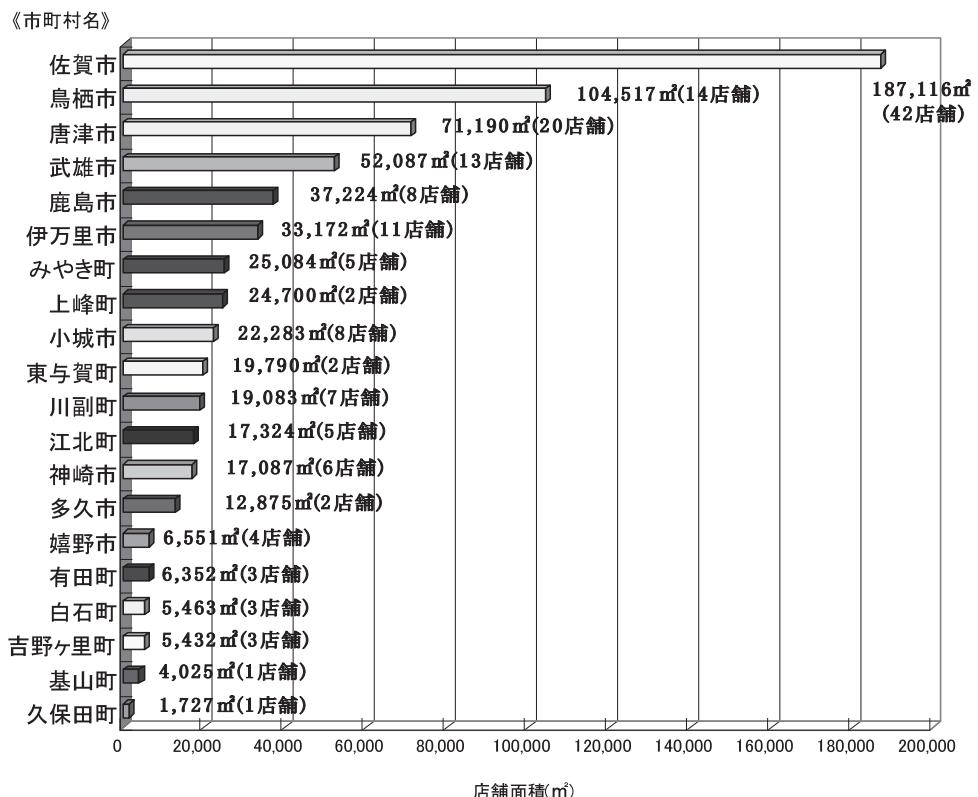
- 1 平成 19 年度は 20 年 1 月末日迄の集計数。
- 2 平成 12 年度は旧法下の届出（4月～5月）と新法届出（6月～翌年3月）の合計。
- 3 旧法は第Ⅰ種（3,000 m<sup>2</sup>以上）と第Ⅱ種（500 m<sup>2</sup>以上～3,000 m<sup>2</sup>未満）の合計、新法は5条第1項（新設）（1,000 m<sup>2</sup>以上）のみの届出件数を示す。

この点について、新法施行前後の立地状況を詳細に見てみると、新法施行後は立地件数が鈍化しているにもかかわらず、1 件当たりの立地面積が巨大化していることが理解される。すなわち法律切替時点である平成 12 年 6 月前後のそれぞれ 29 カ月間の比較を行ってみると、1 万 m<sup>2</sup>未満の大型店は旧法が 76 件であったのに対して、新法では 33 件に減少しているが、2 万 m<sup>2</sup>以上の超大型店の立地に関しては、旧法の 7 件に対して、新法施行後では 52 件と著増している（第3図）。

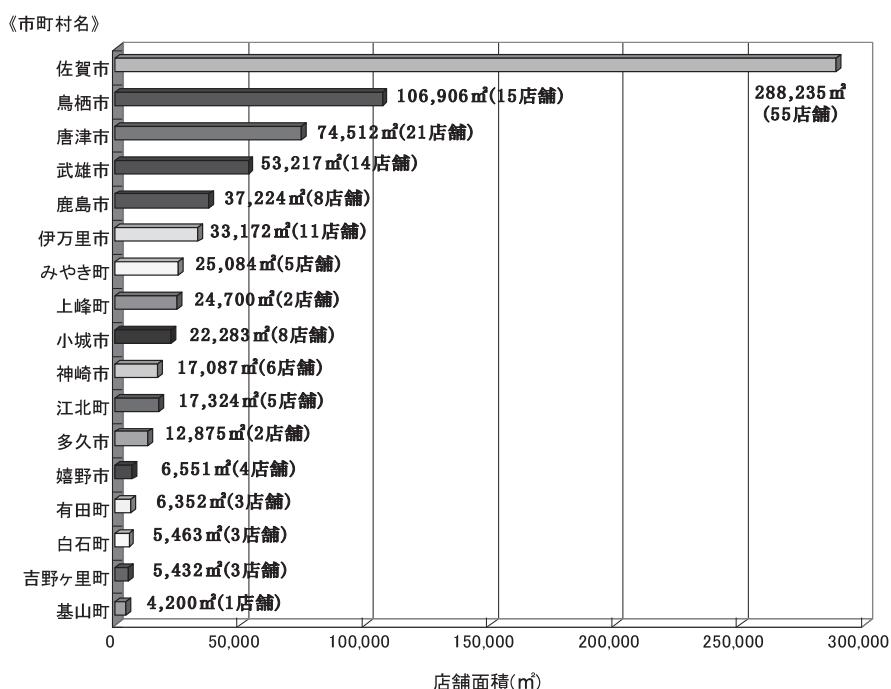
**第3図 新法施行前後の大型店立地数比較(九州地区)  
—法律施行切替時点(平成12年6月)前後29ヶ月の比較—**



**第4図 県内大型店舗の立地状況(平成18年3月末)**



第5図 県内大型店舗の立地状況(平成19年3月末)



【備 考】

1. 店舗面積はいずれも既存店舗の集計面積。
2. 19年3月末現在で新設店舗面積は、佐賀市3件(5315 m<sup>2</sup>)鳥栖市1件(1298 m<sup>2</sup>)伊万里市1件(3475 m<sup>2</sup>)神埼市1件(1499 m<sup>2</sup>)の6件。
3. 18年10月に東与賀町、川副町、久保田町が佐賀市に合併。

最近1年間の県内大型店舗の立地状況を見てみると、佐賀市が42店舗(187,116 m<sup>2</sup>)から55店舗(288,235 m<sup>2</sup>)と急増している。これは、東与賀町2店舗(19,790 m<sup>2</sup>)、川副町7店舗(19,083 m<sup>2</sup>)、久保田町1店舗(1,727 m<sup>2</sup>)の10店舗(40,600 m<sup>2</sup>)の市町村合併によるものであるが、実質的に3店舗が立地している。他は、鳥栖市、唐津市、武雄市が各1店舗立地している。

例えば平成13年度初に愛媛県新居浜市で開設された、店舗面積約42,000 m<sup>2</sup>のジャスコ立地を皮切りに、いわゆる30,000 m<sup>2</sup>超の「巨艦店舗」は、増加の一途を辿り、平成20年9月、福岡県筑紫野市に開設予定のイオン(約45,000 m<sup>2</sup>)に至るまで累計で107店舗に達している。地域別に見た内訳は、北海道4店舗、東北7店舗、北陸4店舗、関東30店舗、中部5店舗、近畿15店舗、中国2店舗、四国3店舗、九州8店舗となっている(第1表)。

第1表 立地先別に見た大型「巨艦店舗」一覧

年 度	立地先	出店者	立地面積	開設日
平成 13 年度	愛媛県新居浜市	ジャスコ	42,004 m <sup>2</sup>	13.04.23
	静岡県東浦町	ジャスコ	46,644 m <sup>2</sup>	13.06.01
	山形県東田川郡	ジャスコ	37,706 m <sup>2</sup>	13.07.31
平成 14 年度	神奈川県海老名市	丸井	39,060 m <sup>2</sup>	14.04.18
	新潟県新潟市	アーランド カモト	31,789 m <sup>2</sup>	14.06.19
	★ 佐賀県佐賀市	西友	37,100 m <sup>2</sup>	14.08.15
	東京都品川区	ジャスコ	37,942 m <sup>2</sup>	14.09.01
	千葉県八千代市	イトーヨーカ堂	42,324 m <sup>2</sup>	14.09.13
	宮城県黒川郡	イオン	33,541 m <sup>2</sup>	14.10.01
	名古屋市熱田区	ジャスコ	45,995 m <sup>2</sup>	14.10.15
	栃木県宇都宮市	福田屋百貨店	41,500 m <sup>2</sup>	14.11.05
	千葉県印西市	ジョイフル本田	40,916 m <sup>2</sup>	14.11.11
	栃木県佐野市	イオン	36,104 m <sup>2</sup>	15.03.01
平成 15 年度	岩手県盛岡市	イオン	34,490 m <sup>2</sup>	15.04.18
	兵庫県大和郡山市	ユニー	30,303 m <sup>2</sup>	15.04.30
	愛知県丹羽郡	イオン	36,094 m <sup>2</sup>	15.06.16
	千葉県習志野市	イオン	30,655 m <sup>2</sup>	15.08.06
	○ 福岡県久留米市	イズミ	35,390 m <sup>2</sup>	15.10.01
	○ 福岡市東区	イオン九州	34,460 m <sup>2</sup>	15.10.22
	東京都足立区	丸井	34,460 m <sup>2</sup>	16.02.01
	北海道函館市	ボスフル	33,000 m <sup>2</sup>	16.03.01
平成 16 年度	さいたま市北区	イトーヨーカ堂	45,014 m <sup>2</sup>	16.04.01
	千葉県船橋市	イトーヨーカ堂	42,000 m <sup>2</sup>	16.04.01
	北海道旭川市	イオン	39,486 m <sup>2</sup>	16.04.03
	愛知県葉栗郡	イオン	48,500 m <sup>2</sup>	16.04.12
	○ 熊本県菊池郡	イズミ	36,055 m <sup>2</sup>	16.05.13
	兵庫県明石市	イトーヨーカ堂	31,000 m <sup>2</sup>	16.06.01
	兵庫県姫路市	イオン	33,298 m <sup>2</sup>	16.07.28
	さいたま市中央区	イオン	45,118 m <sup>2</sup>	16.10.01
	兵庫県西宮市	イトーヨーカ堂	38,953 m <sup>2</sup>	16.11.01
	大阪市中央区	そごう	38,793 m <sup>2</sup>	16.12.01
	千葉県船橋市	スーパーバリュー	37,199 m <sup>2</sup>	16.12.01
	○ 福岡県直方市	イオン九州	42,000 m <sup>2</sup>	17.02.13
	新潟県新発田市	イオン	30,633 m <sup>2</sup>	17.03.03
	大阪府枚方市	イズミヤ	35,000 m <sup>2</sup>	17.03.20
平成 17 年度	東京都千代田区	ヨドバシカメラ	32,000 m <sup>2</sup>	17.05.31
	埼玉県三郷市	トステムビバ	47,208 m <sup>2</sup>	17.06.01
	静岡県浜松市	イオン	35,541 m <sup>2</sup>	17.06.09
	北海道札幌市	イトーヨーカ堂	40,450 m <sup>2</sup>	17.11.01
	東京都葛飾区	イトーヨーカ堂	42,120 m <sup>2</sup>	18.02.01
	栃木県宇都宮市	イトーヨーカ堂	42,585 m <sup>2</sup>	18.03.01

	大阪市中央区	アーランド サカリ	31,658 m <sup>2</sup>	18.03.01
	茨城県水戸市	水戸京成百貨店	30,549 m <sup>2</sup>	18.03.03
	茨城県つくば市	山新	32,692 m <sup>2</sup>	18.03.21
	名古屋市東区	イオン	42,497 m <sup>2</sup>	18.03.30
平成 18 年度	大阪府堺市	島忠	36,047 m <sup>2</sup>	18.04.23
	滋賀県相楽郡	イオン	39,950 m <sup>2</sup>	18.05.30
	大阪府守口市	イオン	44,000 m <sup>2</sup>	18.05.30
	群馬県高崎市	マイカル	44,370 m <sup>2</sup>	18.08.20
	東京都江東区	東急ハンズ	48,211 m <sup>2</sup>	18.09.16
	大阪市鶴見区	—	40,000 m <sup>2</sup>	18.10.01
	北海道札幌市	イオン北海道	34,066 m <sup>2</sup>	18.10.10
	香川県高松市	イオン	42,000 m <sup>2</sup>	18.10.23
	群馬県前橋市	ユニー	34,495 m <sup>2</sup>	18.11.01
	大阪府八尾市	イトーヨーカ堂	41,000 m <sup>2</sup>	18.11.30
★ 佐賀県佐賀市	イズミ	49,250 m <sup>2</sup>	18.12.08	
宮城県石巻市	イオン	33,686 m <sup>2</sup>	19.01.16	
東京都西多摩郡	ジョイフル本田	39,006 m <sup>2</sup>	19.01.31	
横浜市都筑区	ト・日本トサマス	41,515 m <sup>2</sup>	19.03.01	
東京都八王子市	コーナン商事	32,407 m <sup>2</sup>	19.03.21	
平成 19 年度	栃木県小山市	ヨークベニマル	35,411 m <sup>2</sup>	19.04.01
	広島市南区	イオン	38,750 m <sup>2</sup>	19.04.01
	岐阜県各務原市	イオン	49,530 m <sup>2</sup>	19.05.21
○ 鹿児島県鹿児島市	イオン九州	43,000 m <sup>2</sup>	19.06.01	
新潟県新潟市	イオン	41,699 m <sup>2</sup>	19.07.01	
	富山県富山市	大和	32,048 m <sup>2</sup>	19.08.31
	千葉県印西市	カンセキ	36,885 m <sup>2</sup>	19.09.01
	千葉県市原市	ヒマラヤ	31,363 m <sup>2</sup>	19.09.06
	神戸市西区	イトーヨーカ堂	40,000 m <sup>2</sup>	19.09.20
	兵庫県尼崎市	阪神百貨店	42,000 m <sup>2</sup>	19.10.01
	東京都足立区	イトーヨーカ堂	31,000 m <sup>2</sup>	19.11.01
	埼玉県入間市	コストコホールセールジャパン	37,999 m <sup>2</sup>	19.11.16
	京都市南区	カーディナル・アローズ	45,000 m <sup>2</sup>	20.03.01
	愛媛県伊予郡	フジ	40,200 m <sup>2</sup>	20.03.03
平成 20 年度	島根県出雲市	イズミ・エクセル	33,498 m <sup>2</sup>	20.05.04
	茨城県つくば市	カスミ・日本トサマス	47,253 m <sup>2</sup>	20.07.13
	埼玉県土浦市	イオン	48,302 m <sup>2</sup>	20.08.28
○ 福岡県筑紫野市	イオン	45,000 m <sup>2</sup>	20.09.08	

(注) ★は佐賀県内（佐賀市内）、○は九州地域

また、50,000 m<sup>2</sup>を超えるいわゆる「超巨艦店舗」については、東北 2 店舗、北陸 1 店舗、関東 11 店舗、中部 2 店舗、近畿 9 店舗、中国 1 店舗、九州 3 店舗となっている。そして、これら 29 店舗の平均面積は、約 56,000 m<sup>2</sup>にも達しているのである（第 2 表）。

第2表 立地先別に見た大型「超巨艦店舗」一覧

年 度	立地先	出店者	立地面積	開設日
平成 13 年度	大阪市北区	ヨドバシカメラ	50,093 m <sup>2</sup>	13.11.20
	神奈川県大和市	イトーヨーカ堂	51,177 m <sup>2</sup>	13.11.28
平成 14 年度	兵庫県伊丹市	イオン	52,024 m <sup>2</sup>	14.07.07
	富山県高岡市	イオン	54,200 m <sup>2</sup>	14.08.01
平成 15 年度	大阪市浪速区	藤久	54,042 m <sup>2</sup>	15.09.01
	群馬県太田市	イオン	51,000 m <sup>2</sup>	15.10.10
	広島県安芸郡	イオン	64,500 m <sup>2</sup>	16.03.01
平成 16 年度	静岡県浜松市	イオン	56,000 m <sup>2</sup>	16.06.01
	大阪府堺市	イオン・阪神百貨店	55,000 m <sup>2</sup>	16.10.01
	○ 福岡県糟屋郡	イオン九州	55,446 m <sup>2</sup>	16.11.05
	大阪府泉南市	イオン	51,000 m <sup>2</sup>	16.11.06
	千葉県八千代市	イオン	56,871 m <sup>2</sup>	17.01.15
	千葉市中央区	イトーヨーカ堂	72,326 m <sup>2</sup>	17.01.20
	茨城県水戸市	イオン	52,000 m <sup>2</sup>	17.09.29
○	熊本県上益城郡	イオン九州	51,936 m <sup>2</sup>	17.10.01
○	宮崎県宮崎市	イオン九州	60,000 m <sup>2</sup>	18.03.01
	さいたま市緑区	イオン	50,593 m <sup>2</sup>	18.03.05
平成 18 年度	岐阜県本巣市	バロー・アロー	57,635 m <sup>2</sup>	18.04.27
	川崎市幸区	ビックカメラ	67,145 m <sup>2</sup>	18.09.15
	神戸市北区	イオン	50,000 m <sup>2</sup>	18.10.01
	宮城県名取市	イオン	55,000 m <sup>2</sup>	19.02.24
	横浜市都筑区	イトーヨーカ堂	59,473 m <sup>2</sup>	19.03.15
平成 19 年度	埼玉県羽生市	イオン	57,000 m <sup>2</sup>	19.09.12
	東京都西多摩郡	イオン	50,000 m <sup>2</sup>	19.11.01
平成 20 年度	名古屋市緑区	イオン	51,165 m <sup>2</sup>	20.04.14
	兵庫県西宮市	イズミヤ	71,000 m <sup>2</sup>	20.09.01
	奈良県大和郡山市	イオン	55,000 m <sup>2</sup>	20.10.01
	滋賀県草津市	マイカル	60,000 m <sup>2</sup>	20.11.01
	埼玉県南埼玉郡	ヨークマート	51,000 m <sup>2</sup>	20.11.20

(注) ○は九州地域

これは立地面積の調整も含まれていた旧法に代わって、新法では、いわゆる調整 4 項目といわれていた商業調整の「カセ」が取り扱われ、環境調整が中心になったことによる。

これら「巨艦店舗」・「超巨艦店舗」の特徴は、従来の大型店が単店舗ないし少数の複数店舗の出店・立地であったのに対し、ほとんどが単体ないし複数の大型店を核店舗とするショッピングセンター（S C）型の出店・立地であり、それだけに小売競争が小売店舗競争から小売店舗集積間競争ないし地域間競争へと変化してきている。

特に、SCの「巨艦店舗」・「超巨艦店舗」は、物品販売ばかりでなく各種のサービス（食事・遊戯施設・金融等）を提供するというワン・ストップ・ショッピング and サービス機能によって集客力を高め、そのことがまた既存商店街の衰退・停滞に拍車をかけることになっているのである。さらにこれら「巨艦店舗」・「超巨艦店舗」の核店舗の多くは、全国的に立地展開しているイオン（イオン系）ないし関西以東に立地展開しているイトヨーカ堂を中心とした総合スーパー（GMS）に集中しており、とりわけイオン（イオン系）は、「超巨艦店舗」で18店舗（62%）、また「巨艦店舗」で30店舗（28%）と突出している。また九州地区ではイズミを核店舗とするSC「ゆめタウン」も目立っている。

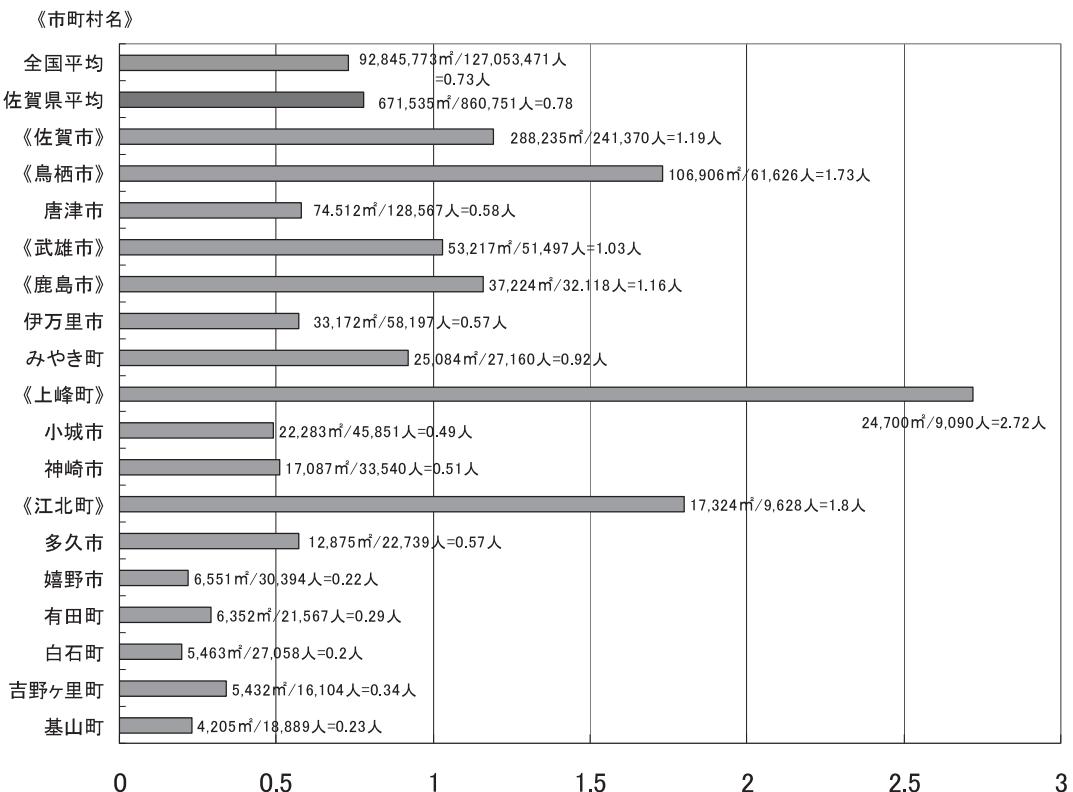
なお、佐賀県関係分では、「巨艦店舗」について、平成14年8月に開設された「モラージュ佐賀」店（核店舗：西友・ミスター・マックス）、平成18年12月に開設された「ゆめタウン佐賀」店（核店舗：イズミ等）がリストアップされる。

こうした立地面積の巨大化が顕著になってきていることで、県内の状況を見てみると、立地面積の著増傾向と同時に、自治体によってはすでにオーバーストア状態に陥っているものも出てきている。これを立地面積（m<sup>2</sup>）に対する行政人口（人）の比率（充足率）で見ると、平成18年3月末には、17年10月実施の国勢調査人口860,751人に対して、671,535 m<sup>2</sup>の立地面積があり、充足率は0.78人であったが、わずか2年足らずの間に立地面積は740,000 m<sup>2</sup>を突破し、充足率も0.86人となっている。

充足率の最も高い都道府県は、石川県および香川県の0.98人で、それに次いで三重県の0.96人、青森県および秋田県の0.94人、富山県の0.93人、栃木県および新潟県の0.90人となっており、佐賀県は北海道と並んでその後に位置し、都道府県別に見ても、上位にランクづけされる状況にある。

県内の充足率を見てみると（第6図）、平成18年3月末には、立地面積当たり0.9人であった佐賀市が1.19人となり、すでに1.0人を超えてオーバーストア状態にあった鳥栖市、鹿島市、上峰町、江北町に次いで、立地面積当たりの基準を超えて、オーバーストア状態に陥っている。これは多くの近辺市町村を合併し、人口構成も20万人を突破して中核市入りしたにもかかわらず、こうした緩和要因を上回る規模で立地面積が増大したことを意味している。事実、市町村合併によって広域化した佐賀市では、四つの超大型店が近距離の範囲で林立するといった状況が発生している。

**第6図 市町村別店舗面積当たり人口構成**  
《 ■:店舗面積1m<sup>2</sup>当たり人口 》



### 【備 考】

- 1.各自治体の店舗面積は、平成 20 年 1 月末現在の集計数字。
- 2.各自治体の人口は、平成 17 年 10 月末実施の国勢調査によるもの。

## 2.2 佐賀県内超大型店の立地状況

県内超大型店の立地（第3表）のうち、佐賀市の立地は平成 12 年 9 月開設のジャスコ佐賀大和店（32,048 m<sup>2</sup>）、平成 15 年 3 月開設のモラージュ佐賀（37,100 m<sup>2</sup>）、平成 17 年 4 月開設のイオンスーパーセンター佐賀（別棟合算後、19,790 m<sup>2</sup>）、平成 18 年 12 月開設のゆめタウン佐賀（49,251 m<sup>2</sup>）の 4 店舗で、旧大店法を根拠法に開設されたジャスコ佐賀大和店を除いて、残りの 3 店舗は、いずれも立地法を根拠法にして開設されたものである。

これら 4 店舗の総店舗面積は 138,189 m<sup>2</sup>に達し、佐賀市の総店舗面積の 47.9%を占めるに至っている。これによって、それまで店舗面積 1 m<sup>2</sup>当たり 0.62 人の人口構成比は、一挙に倍増し、前述したように 1.19 人に跳ね上がり、明らかにオーバーストア状態に陥っている。

ここでは、立地法への移行後に開設されたこれらの大型商業施設について、その問題点を探っていくことにする。

第3表 佐賀県内超大型店（1万m<sup>2</sup>超）の立地状況

店舗名	届出年月	開設年月	店舗面積
イオンタウン大和(ジヤスコ大和店)	1997.08 2001.10	2000.09 2003.05	● 32,048 m <sup>2</sup> ● 37,100 m <sup>2</sup>
佐賀 SC(モラージュ佐賀)	2004.08	2005.04	● 16,390 m <sup>2</sup>
イオンスーパーセンター佐賀 ゆめタウン佐賀 佐賀玉屋	2006.03 1974.03	2006.12 —	● 49,251 m <sup>2</sup> 16,071 m <sup>2</sup>
唐津 SC(ジヤスコ唐津店)	1996.12	1999.09	20,833 m <sup>2</sup>
まいづるスリーナイン	—	1995.03	10,600 m <sup>2</sup>
ジョイフルタウン鳥栖	1994.08	1997.10	29,937 m <sup>2</sup>
鳥栖シティモール	1991.05	1994.10	23,856 m <sup>2</sup>
鳥栖プレミアムアウトレット	2003.05	2004.03	16,309 m <sup>2</sup>
多久地域主導型(アガス多久店)	1990.04	1992.04	11,000 m <sup>2</sup>
ゆめタウン武雄	1995.09	1998.04	17,269 m <sup>2</sup>
ニュータウン鹿島 SC	1994.08	1996.04	10,272 m <sup>2</sup>
上峰サティ	—	1995.03	21,200 m <sup>2</sup>
メルクス北茂安店	1993.11	1998.12	10,709 m <sup>2</sup>

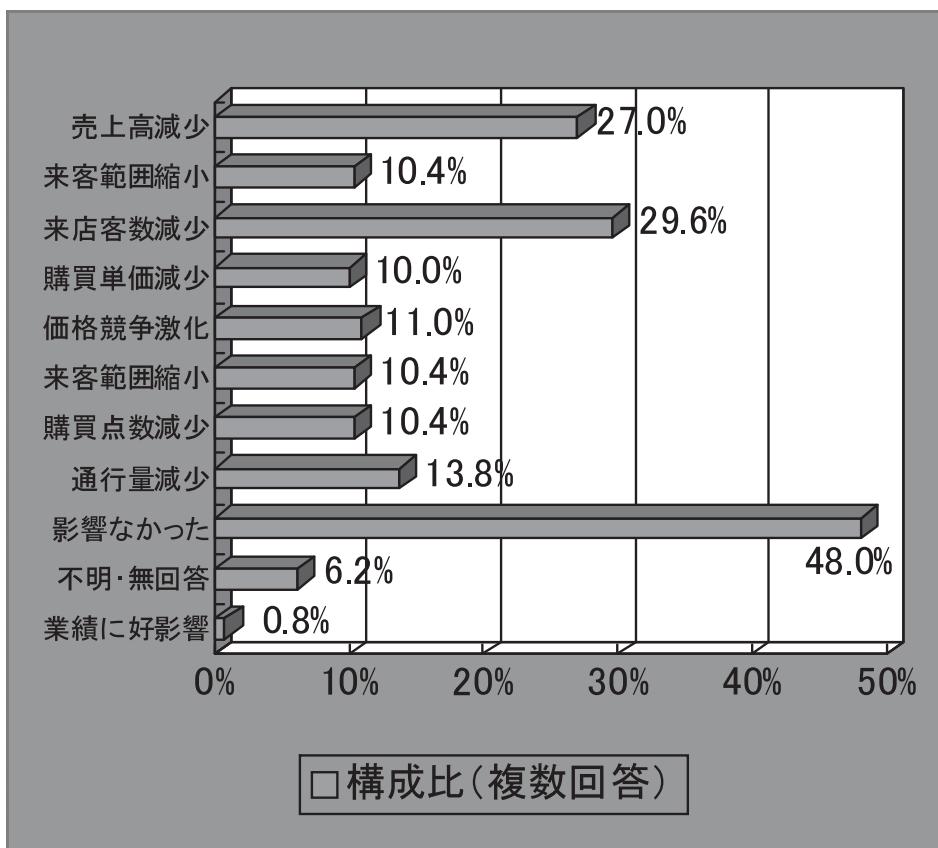
### 2.2.1. 開設事例 I : 佐賀ショッピングセンター佐賀(モラージュ佐賀)

大規模小売店舗立地法への改正後、県内において最も早く届出・開設された「モラージュ佐賀」の場合、当該施設は、平成 13 年 10 月、事業者、株式会社日商岩井（現双日株式会社建設開発部）、小売業者、株式会社九州西友、株式会社ミスターマックス他で、届出がなされ、平成 15 年 3 月に、店舗面積 37,100 m<sup>2</sup>（注 3）で開設されている。

立地先は佐賀市巨勢町牛島地区で、佐賀市内中心部からはごく近辺の東方で、用途地域は準工業地域であるが、敷地面積 122,314 m<sup>2</sup>のうち、自己所有分の土地はわずか 19,835 m<sup>2</sup>、16.2%にすぎず、残余の 102,479 m<sup>2</sup>、83.8%が借地による出店である。

当該店舗の出店に際しては、佐賀県が、平成 15 年 11 月下旬の時点で、出店調査を行っている。その調査をまとめた報告書である『大型店出店影響調査報告書～モラージュ佐賀出店影響調査～』（平成 16 年 3 月）によれば、出店によって「影響を受けた」と回答した商業者は 42.4%にものぼっている。具体的には、「来店客数の減少」がもっとも多く、複数回答で 29.6%、次いで「売上高の減少」が 27.0%で、合計 56.6%にも達している（第 7 図）。

第7図 モラージュ佐賀の出店による商業者への影響調査



【備考】

- 複数回答で、回答件数は 849 件。
- 売上高減少 27.0%，来店客数の減少 29.6%，商圏範囲が縮小 10.4%，購買単価の低下 10.0%，購買点数の減少 10.4%，価格競争の激化 11.0%，通行量の減少 13.8%，影響なし 48.0%，業績に好影響 0.8%，その他 2.6%，不明・無回答 6.2%。
- 資料:『大型店出店影響調査報告書～モラージュ佐賀出店影響調査～』平成 16 年 3 月、佐賀県。

### 2.2.2. 開設事例Ⅱ：イオンスーパーセンター東与賀

新立地法への移行後、「佐賀ショッピングセンター」（モラージュ佐賀）に次いで大規模商業施設となった「イオンスーパーセンター東与賀」店の開設事例は、とりわけ重要な意味を持っている。当該店舗は、平成 16 年 8 月、届出者・小売業者ともイオン株式会社によって東与賀町下古賀地区に出店の届出をされたものであるが、立地先は農業振興法に基づく除外申請が必要な農用地区域だったからである。

東与賀町の耕地面積は、平成 17 年の数字で、佐賀県全体の耕地面積 56,000ha のうち 1060ha、1.9%を占めているが、総土地面積に占める耕地の割合である耕地率で見ると、同町は県内トップの 68.9%にも達している。今回のイオン九州による開発面積は、同町の耕地面積の 8.26ha、0.78%にも及び、今後、耕地面積の減少傾向に拍車がかかる恐れもありうる。

今回の出店は、敷地面積 82,591 m<sup>2</sup>を全て 48 筆の地権者から借り上げたものであるが、本棟部分の店舗面積 17,400 m<sup>2</sup>に加えて、駐車場・車路部分が 43,976 m<sup>2</sup>にも達しており、万が一にも撤退や閉鎖に至った場合には、地域経済や環境への影響は計り知れないものがある。

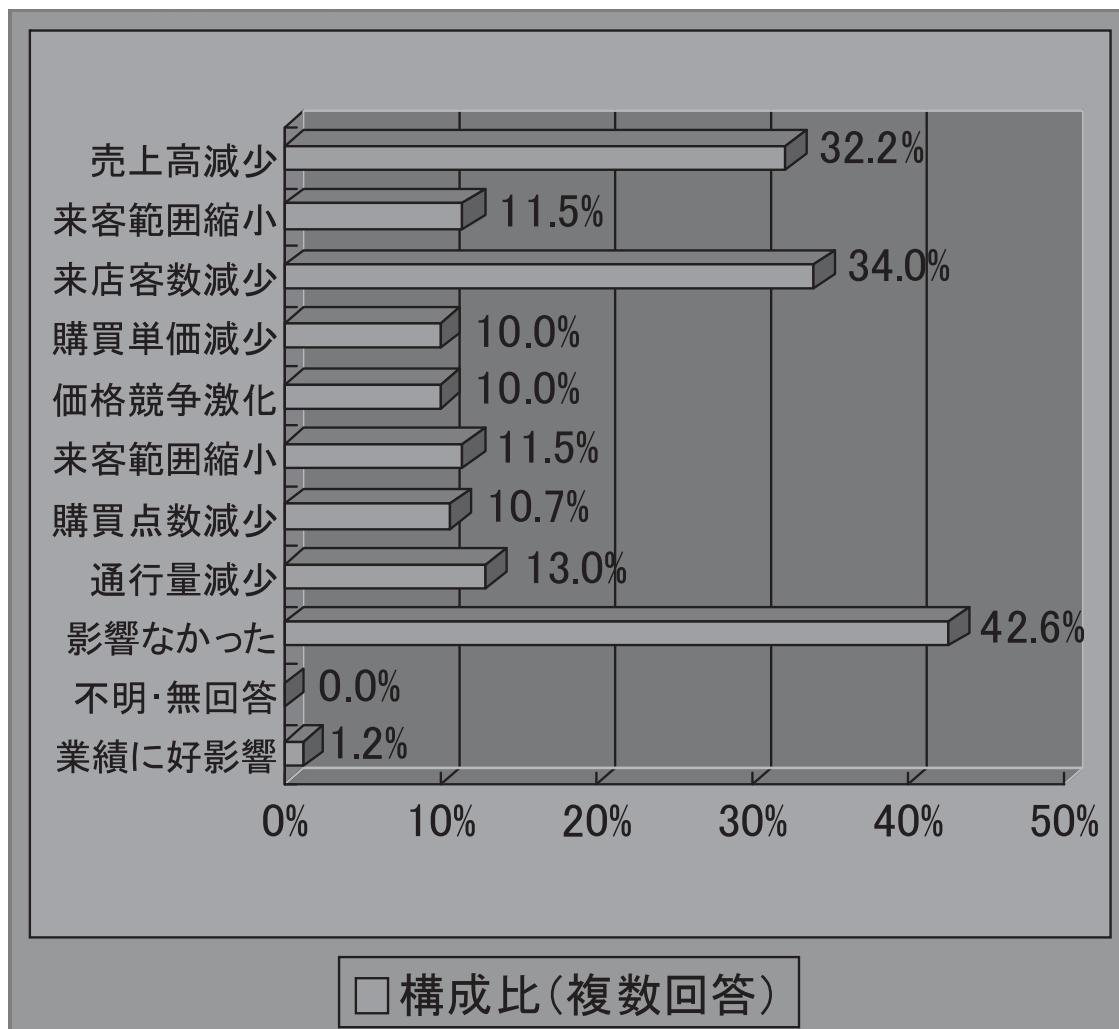
### 2.2.3. 開設事例Ⅲ：ゆめタウン佐賀

これらの事例と同様の危惧は、平成 18 年 3 月に届出がなされ、同年 12 月に開設された「ゆめタウン佐賀」についても当てはまるだろう。

同店舗は、届出者を株式会社イズミ、小売業者を株式会社イズミ、株式会社エクセル、株式会社ニトリ他として届出がなされたものであるが、敷地面積 114,291.85 m<sup>2</sup> のうち、借地部分が 107,651.73 m<sup>2</sup>、94.2% を占め、自己所有部分はわずか 6640.12 m<sup>2</sup>、5.8% を占めるにすぎない。

平成 19 年 10 月から 11 月にかけて実施された『大型店出店影響調査～ゆめタウン佐賀出店影響調査』(平成 20 年 2 月)によれば、出店による影響は更に増幅され、「来店客数の減少」は 34.0%、「売上高の減少」は 32.2% で、合計 66.2% にも達し、モラージュ佐賀の調査に比較して 9.6% も増加している（第 8 図）。

第 8 図　ゆめタウン佐賀の出店による商業者への影響調査



#### 【備考】

- 1.複数回答で、回答件数は 838 件。
- 2.売上高減少 32.2%， 来店客数の減少 34.0%， 商圏範囲が縮小 11.5%， 購買単価の低下 10.0%， 購買点数の減少 10.7%， 価格競争の激化 10.0%， 通行量の減少 13.0%. 影響なし 42.6%， 業績に好影響 1.2%， その他 4.5%。
- 3.資料:『大型店出店影響調査報告書～ゆめタウン佐賀出店影響調査～』平成 20 年 2 月、佐賀県。

同店舗が立地している佐賀市兵庫北地区は、「兵庫北地区画整理事業区域」として新たに開発された地域であるが、こうした計画区域以外に周辺ではバラ立ちの商業施設が立地しはじめており、周囲の農地確保といった点のみならず、店舗面積が約 50,000 m<sup>2</sup>にも及ぶ「巨艦店舗」の今後の動向は、追随して立地しているこれらの商業施設にも波及しうることは必至であるだろう。

中心市街地のごく近辺に立地された当該店舗の出店は、撤退・閉鎖に伴う空洞化対策や、大規模商業施設の立地誘導をどのように行うべきかといった多くの点について、われわれに学習効果の実践を要請している。

以上、新立地法への移行後、新規に届出・開設された大規模商業施設について概観してきたが、いずれの大規模商業施設も県都佐賀市の中心市街地と道路交通網や商圈を通じて、事実上連結しているといつても過言ではないほどの近距離で開設されており、単に地域経済面から見た商業上の問題といった矮小化されたものではなく、今後の地区計画や、ひいては都市計画構想自体にまで波及しうる重大な問題点を含んでいる。従って、今後、中心市街地の活性化や佐賀市中心部の再開発構想等を企画していく場合には、これらの大規模商業施設をそのなかに織込んだ立案をしていく必要があるだろう。

それと同時に、かくも中心市街地のごく近辺に立地されたこれら大型店の開設は、これから撤退・閉鎖に伴う空洞化対策や、大規模商業施設の立地誘導をどのように行うべきかといった多くの点について、われわれに学習効果の実践を要請している。

こうした大規模商業施設の立地は、一面で、地域雇用の増大や消費者側にとっての便益性増大というメリットを指摘しうるが、それと同時に地元商店街や地場小売業の売上高減少、農地の改廃や立地先の乱開発といったデメリットを発生させる側面も持っている。だが重要な問題点は、これまで繰り返し指摘してきたように、超大型店が立地先に定着する以前に何らかの原因で早期に撤退や閉店する状況が発生した場合である。そうした可能性は、法改正によって事実上、過当競争時代に突入した小売業態にとっては、旧大店法時代とは比較にならないほど増大してきている。

大規模商業施設の「巨艦」化の最大の理由は、立地法によって店舗面積の規制が廃止されたことにより、これまで想像さえ出来ないほどの大規模な大型商業施設の立地が可能になったこと、そしてその手当てを、これまでのように土地の買収で行うのではなく、借地、とりわけ短縮された事業用定期借地権を利用して出店する事例が一般的になってきたからである。新立地法では、設置者が遵守すべき「指針」項目の一つとして、店舗面積に匹敵する広大な駐車面積の設置が義務づけられており、これらの超大型店が撤退に至った場合、それを加えた広大な跡地が放置される可能性も秘めているのである。

### 3. 大規模集客施設等の閉店・撤退状況

#### 3.1. 全国ベースでの撤退状況

立地法施行後、大型店の出店に際しての際立った特徴は、第一に、店舗面積の需給調整が廃止されたことによって立地面積が巨大化してきたこと、第二に、借地借家法の弾力化措置によって新たに設定された事業用定期借地権を活用しての借地による出店のケースが一般化してきたことである。

これらの特質は、いうまでもなく一連の規制緩和の潮流のなかで定着してきたものであるが、流通分野では想像を絶するスピードで、その規制緩和が図られてきた点が際立っている。とりわけ小売業では、米国や欧州各国から、かつてない強力な参入規制廃止の要求が高まり、世界貿易機関(WTO)への提訴の狭間のなかで、事実上の完全開放がなされた経緯がある。

これによってわが国的小売業は、国内小売企業間との競争のみならず、「規模の経済性」という経済原則を携えて参入してくる海外有力企業との熾烈な競争に立たされることとなったのである。わが国的小売業が出店に際して、「巨艦店舗」化ないしは「超巨艦店舗」化の戦略に基づいて、店舗面積を数万m<sup>2</sup>にまで拡大させてきたことが、果たして「規模の経済性」に沿ったものであるかどうかは議論の分かれることである。だが、いずれにしてもこのような大規模化やコスト低減化の出店戦略が顕著になってきたのは、規制緩和の潮流が製造業のみならず非製造業、とりわけ小売業の分野にまで深く浸透してきた証でもあったといえよう。

他方で、借地を利用しての出店戦略は、新法への移行後の最大の特徴だといっても過言ではない状況にある。出店戦略との関連で見た一連の弾力化措置のなかで、平成19年の「借地借家法」の改正は、画期的なものであった。そもそも定期借地権自体は、平成4年8月施行の「借地借家法」のなかに盛り込まれたものであったが、この19年の大改正によって不明瞭さを残していた定期借地権、とりわけ法第23条の規定が明瞭化されることによって、事業用借地権の完結性が明示されることとなったのである。この大改正から事業用定期借地権は、10年からの契約が可能となり、大型店の出店に際して巨額の費用を投じて土地を確保する必要性が薄れ、借地による出店、すなわち土地の所有と利用の分離が一挙に進展することになった。だが、従来の借地契約とは異なり、更新不可のため、将来の一定期間経過後、確実に返還の時期が到来することも明らかになつたのである。

かくして、このような特質を持った大型店の立地は、広大な敷地面積の確保の観点から、都市計画法に規定された用途地域のエリアを踏み越えて、農地法の規定にまで抵触する立地のケースや、売上高・採算ベース等の悪化によって、契約満了前の早期に閉店や撤退する多くの事例が報告されている。

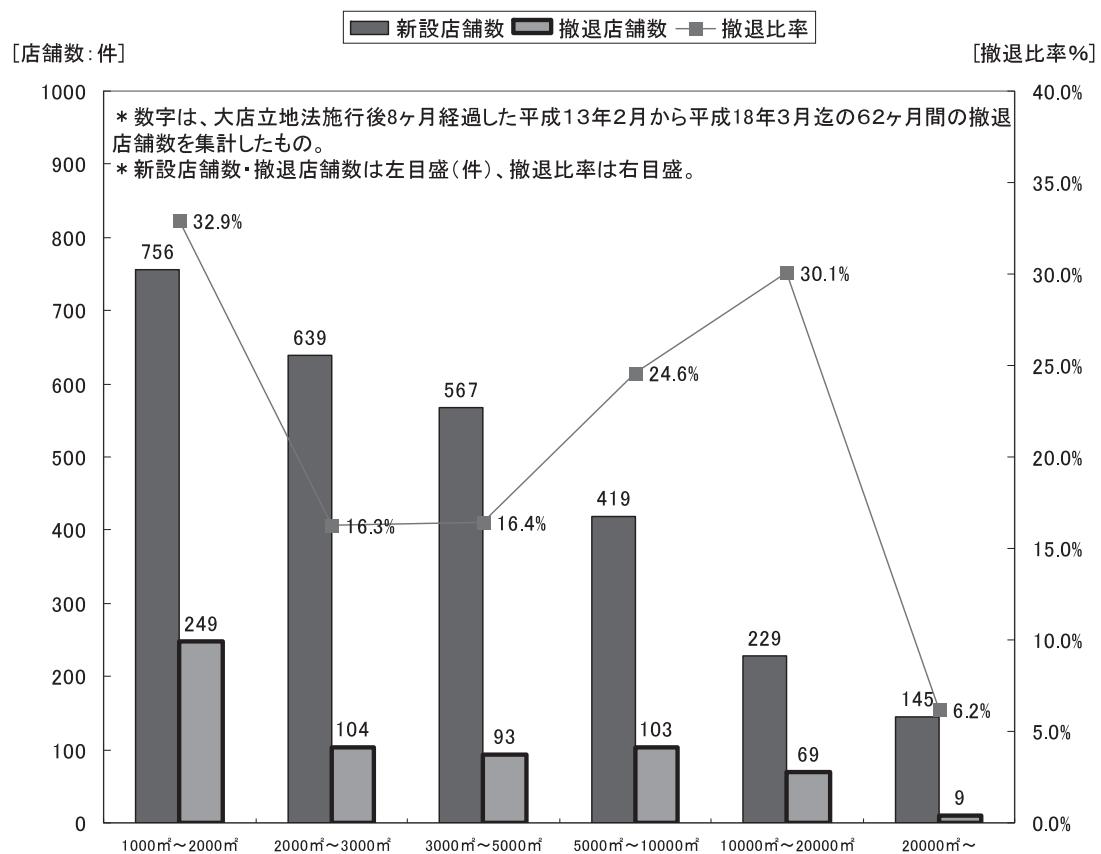
例えば立地法施行後8ヶ月経過した平成13年2月から18年4月迄の63カ月間にわたる全国ベースでの撤退件数を見てみると、いわゆる居抜き出店等を除いた撤退の件数は635件にものぼっている。内訳は、5,000m<sup>2</sup>以下の大型店が70%（446件）、5,000m<sup>2</sup>以上が30%（181件）となっているが、そのなかでも1万m<sup>2</sup>以上の撤退件数が78件で4割以上を占めているのである。こうした超大型店の撤退がひとたび発生した場合には、単に街づくり問題といった点にとどまらず、農地の改廃や用途地域の乱用等によって地域経済に計り知れないほどの損失をもたらすかもしれないということが懸念される。事実これらの撤退は、立地別に見て、商店街型や駅前・駅近辺型

にとどまらず、スプロール化の居住環境に対応して郊外に立地される郊外住宅型や郊外道路沿型にも共通して見られる現象である。

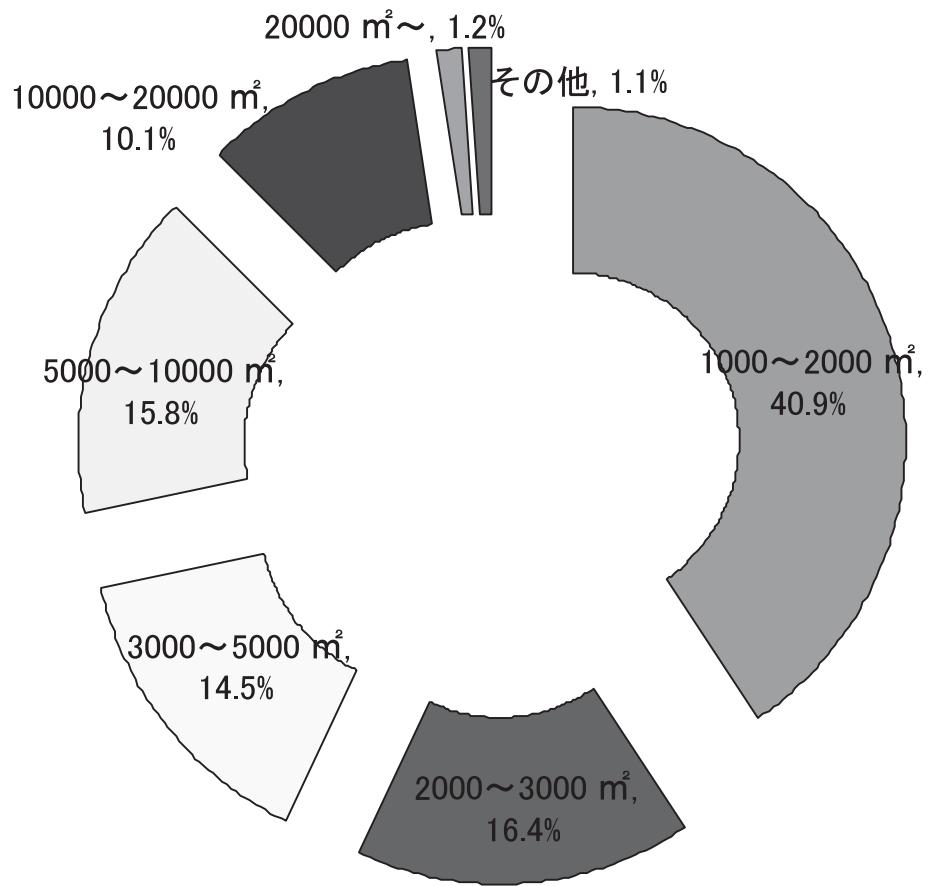
他方、中心市街地における大型商業施設の空き店舗実態調査については、平成19年8月時点での経済産業省の調査がある(『不動産の所有と分離とまちづくり会社の活動による中心商店街区域の再生について』経済産業省、平成20年3月)。

この調査は、回答をえた全国1,589市区町村のうち旧法における3,000m<sup>2</sup>以上のいわゆる第一種大型店が、どのような状況にあるかを明らかにしたものである。それによれば、中心市街地にある911店舗のうち、営業中の大型店は595店舗、65.3%、閉鎖されて空き店舗になっているものが214店舗、23.5%、空き店舗の後、解体されて跡地になっているものが102店舗、11.2%であると報告されている。

### 第9図 面積規模別に見た大型店の撤退比率(全国)



**第10図 面積規模別に見た撤退店舗の構成比(全国分)**  
**2001.2-2007.3**  
**733 店舗(100%)**



**【備 考】**

1. 撤退店舗数は、大店立地法施行後 8 ヶ月経過した平成 13 年 2 月から平成 19 年 3 月迄の 74 ヶ月間に撤退した 733 店舗を対象に、面積規模別に分類したもの。
2. 旧法におけるいわゆる第二種店舗(3,000 m<sup>2</sup>以下)が、半数以上の 56.6% を占めている。  
 5,000 m<sup>2</sup>～10,000 m<sup>2</sup>以下が、30.3%、10,000 m<sup>2</sup>以上は、11.3% となっている。

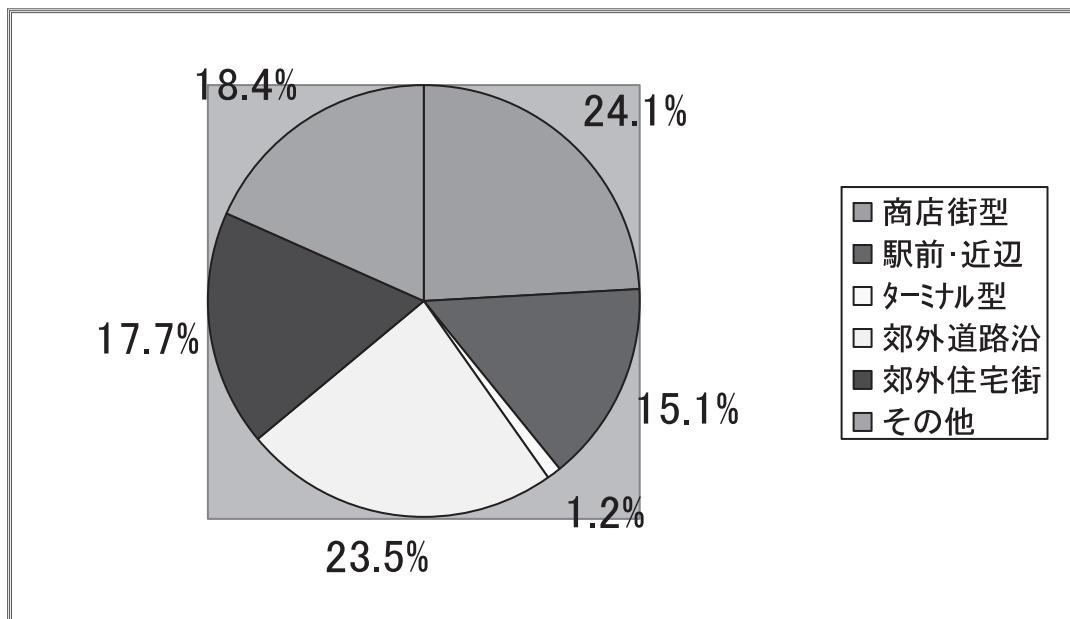
大型店の撤退状況を面積規模別で見てみると、大型店の中でも小規模な店舗にあたる 1,000～2,000 m<sup>2</sup> の店舗の撤退が 40.2% で最も多い。次いで、2,000～3,000 m<sup>2</sup> が 16.4%、3,000～5,000 m<sup>2</sup> が 14.5%、5,000～10,000 m<sup>2</sup> が 15.8%、10,000～20,000 m<sup>2</sup> が 10.1% となっており、大型店の中でも小規模な店舗の撤退が多いことがわかる(第 10 図)。

また、大型店の撤退状況を立地別で見た場合には、特に目立った特徴が見当たらない。立地条件と撤退比率は必ずしも無関係ではないはずであるが、図からは両者間に目立った特徴が見当た

らない。(第 11 図)

大型店の撤退状況を業態別に見てみると、スーパーの撤退が 51%で最も多く、次いでホームセンターの 22.6%となっており、スーパーの撤退比率の高さが際立っていることがわかる。(第 12 図)

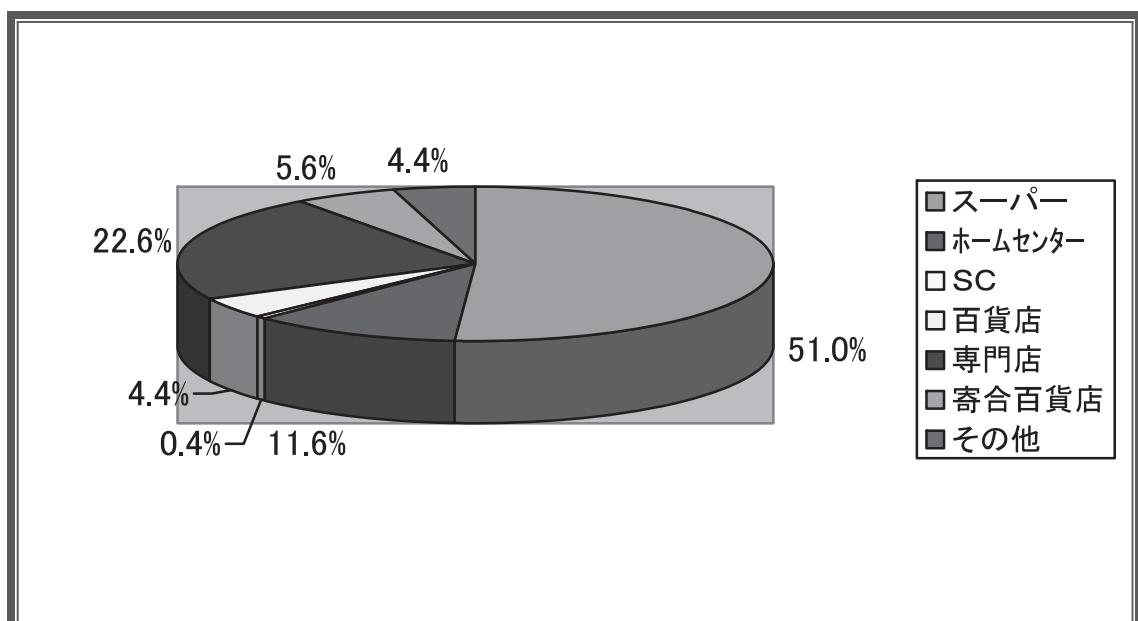
第 11 図 立地別に見た大型店の撤退状況（全国分）



【備 考】

- 1 撤退店舗数 733 件の構成比。

第 12 図 業態別に見た大型店の撤退状況（全国分）



【備 考】

- 1.スーパー:51.0% ホームセンター:11.6% SC:0.4% 百貨店:4.4% 専門店:22.6% 寄合百貨店:5.6% その他:4.4%。 撤退店舗数 733 件の構成比。

### 3.2. 九州地区における大型店の撤退状況

九州地区では、これまでダイエー、寿屋、ニコニコドーといった全国型大型店および地場大型店の倒産が相次いだために、閉店に至った店舗は相当数に達している。これらの倒産は、地域経済に対して深刻な打撃を与えるところから、地元経済界や商工会議所が動いて、撤退跡地にいわゆる「居抜き」出店する多くの事例が発生したこと、この地区の特徴となっている。第4表は、九州・沖縄地区の大型店閉店件数を県別および年度別に集計したものであるが、このような事情に加えて、旧法から新立地法への移行過程で業態や店舗面積およびグループ店への入れ替えが発生しており、精密さに欠ける点は否めない。これらの点を極力、フィルタリングしたうえで、立地法施行後の、平成12年から19年の時系列で集計してみると、閉店に至った店舗数は約290店舗に達している。

福岡県については、家具関係の大型店閉店が14件と最も多く、それに続いて10件以上では寿屋、5件以上ではダイエーや、オサダといった破綻企業の閉店が特徴をなしている。また合理化や店舗の入れ替えで、ベスト電器の閉鎖店舗が5件を上回ったこと、老舗百貨店の博多井筒屋が閉鎖されたことも特筆すべき点である。

長崎県についても、ダイエーや、オサダ、サティといった破綻企業の閉鎖がリストアップされるが、ウェルマートの閉店も増えている。

熊本県の場合は、ニコニコドー、寿屋の閉店が際立って多く、それぞれ8件、7件の店舗数に達している。

次に大分県、宮崎県については、いずれも寿屋の閉店数が際立って多く、それぞれ9件、5件となっており、それに次いで大分県ではサンリブ、HIヒロセ、宮崎県ではナフコ、ホームワイド、サンリブが複数店舗の閉鎖に至っている。

また、鹿児島県についても同様に寿屋の閉店が最も多く8件に達しており、それにタイヨーの店舗閉鎖が続いている。

最後に沖縄県であるが、ここでも家具店の閉店が目立っており、ダイエー、プリマートの閉店がそれに続いている。

九州管内での撤退の特徴は、何といっても平成14年1月に倒産した寿屋の事例である。倒産時点での寿屋の閉鎖店舗数は134店舗であったが、業態変更や、居抜き出店等で、跡地の店舗による営業を継続した店舗数は約3分の2にものぼった。名実ともに閉鎖に至った店舗は、40数店舗であった。

また新立地法への移行により、それまでの商業調整の中心であった店舗面積に対する規制が廃止されたため、1万m<sup>2</sup>を超える大型店の出店が相次いだ。特に、平成15年から16年にかけて、採算ラインを割り込む既存の大型店が増大した結果、店舗の閉鎖に追い込まれる事例が多発している。

第4表 年度別に見た九州・沖縄地区の大型店撤退・閉店総括表

	2002 前	2003	2004	2005	2006	2007	合 計
福岡県	27	20	26	8	22	16	119
佐賀県	3	1	2	0	3	2	11
長崎県	0	3	4	0	1	2	10
熊本県	3	19	6	4	6	2	40
大分県	22	5	2	11	3	1	44
宮崎県	7	7	4	6	1	4	29
鹿児島	1	9	1	7	4	1	23
沖縄県	5	0	3	3	0	1	12

### 3.3. 佐賀県における大型店の撤退状況

佐賀県では、平成 19 年 3 月末現在での大型店の用途地域別立地形態は、3 分の 2 以上が非線引き地域での立地であり、都市計画区域の白地地域や都市計画区域外での立地も多く存在している。

第 5 表は、平成 19 年 3 月末現在での、佐賀県内における撤退・閉店の主要な事例を示したものであるが、撤退跡地に居抜きで出店しても、持続しないで、居抜きを繰り返しながら永らえている状況が目立っている。例えばニュータウン鹿島の事例では、あんくる夢市場鹿島店に入れ替え後、現在ではトライアル鹿島店が居抜き出店している。また寿屋佐賀店の事例では、窓乃梅呂服元町店に入れ替え後、平成 14 年に閉鎖されている。なお鳥栖寿屋、多久寿屋は、それぞれジャスコ鳥栖店、アガス多久店に入れ替え後、現在に至っている。

また佐賀県においても他県と同様に、ダイエー撤退の影響が大きく、複数の店舗が閉鎖に至っている。加えて家電量販店の競争が激しく、とりわけ佐賀市内では閉鎖店舗が続く一方で、居抜き出店する事例も発生してきている。

こうした過当競争を危惧するまでもなく、新立地法施行後は、立地先住民の生活環境保持の観点から、いわゆる指針によって広い駐車場面積が要求されるようになっており、店舗面積が 1 万 m<sup>2</sup>を超える大型店の撤退が発生した場合には、さらにその数倍の跡地が残される可能性がある。

第5表 佐賀県における撤退・閉店の主要な事例

店舗名	開店年月	店舗面積	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
マルニー佐賀店	1964.06	4,130 m <sup>2</sup>	×						
ハロー佐賀店	1977.05	1,638 m <sup>2</sup>	○	○	○	○	×		
鳥栖シティモール	1994.10	23,856 m <sup>2</sup>	○	24145	○	○	○	×	
ゆめタウン鳥栖	1994.10	23,856 m <sup>2</sup>	—	—	—	—	—	24145	○
ニュータウン鹿島	1996.04	10,272 m <sup>2</sup>	○	○	○	○	×		
ウイングシティ	1996.04	10,272 m <sup>2</sup>	—	—	—	—	10272	○	
トライアル鹿島店	1996.04	10,272 m <sup>2</sup>	—	—	—	—	—	—	10272
ヰダ、鹿島店	1983.04	7,830 m <sup>2</sup>	○	×					
Sタウンピオ	1983.04	7,830 m <sup>2</sup>	—	7830	×				
ウェルマート有田店	1994.05	2,760 m <sup>2</sup>	○	○	○	○	×		

#### 4. 規制誘導のための諸要件

街づくり三法の中でも、大型店の立地規制にかかわってくる改正都市計画法は、従来の国土利用計画に沿った基盤整備型のものから大きく転換し、人口減少・少子高齢社会の到来に対応するものへと方向が定まってきたつつある。

とりわけ平成18年5月の大改正においては、床面積が1万m<sup>2</sup>を超える大型店の立地が、商業地域や近隣商業地域、そして準工業地域以外では不可能になったことや、いわゆる非線引き白地地域での1万m<sup>2</sup>を超える大型店の立地が規制されることになった点が際立っている。

佐賀県に関しては、この法改正によって、これまで都市計画区域99,100haのうち立地可能であった面積は、白地地域の規制によって73,830haから2,081haに激減することとなった。すなわちこれまで74.5%の比率であった立地可能面積は、商業地域の0.5%、近隣商業地域の0.4%、そして準工業地域の1.1%、計2.0%の範囲内においてしか、原則的に立地出来なくなったのである。

しかし、よくよく考えて見れば、利便性の高い都市機能を備えた大規模商業施設であるとしても、数万m<sup>2</sup>にも及ぶ床面積を持ったものが、商業系の用途地域のみならず、広範囲の市街地の内外で立地可能であるといった点は、当然、再検討されるべき問題点なのである。

また地域住民の生活上の利便性を高めたり、消費者に対しても便益性が期待されるケースでは、従来、当然のことながら、都市計画区域内での立地が前提であった。しかしながら現在では、交通手段の発達等により、都市のスプロール化が進展し、数万m<sup>2</sup>にも及ぶ大規模商業施設が、想定外の都市計画区域外で立地される場合が急速に増大してきているのである。とりわけ土地利用規制の緩やかな市街化調整区域の周辺地域や、幹線道路沿地域では、こうした大規模商業施設の開発圧力がかかりやすくなっている。

この点については、すでに平成12年の都市計画法の改正により、広域自治体レベルでの「準都市計画区域」等の区域指定が可能なものとして第5条のなかに織り込まれることとなった。だ

が平成 18 年の大改正では、さらに踏み込んで市町村の都市計画決定に対する協議等において広域調整手続の強化が図られることになった反面、開発事業者にとっても都市計画提案が許容され、都市計画提案権者の範囲が拡大されることになったのである。これらの改正は広域調整の可否を問わないとしても、結果として、準都市計画区域の形骸化につながる可能性を持っていることは否定しえない。

なお準都市計画区域の具体的な設定に際して留意すべき点は、全般的指定や部分的指定といった判断基準に加えて、スポット型を効率的に結ぶネットワーク型の指定を考慮する必要がある。大規模商業施設の設置に際して設置業者・小売業者は、広域的な商圏を設定する傾向を持っている。だがこうした傾向に対応して広域的で全般的な「準都市計画区域」を設定することは、該当する地域の土地所有者の権利問題もあり、困難な面を持っていることも事実である。

こうした問題点を回避して、事実上の実効的なゾーニング規制を行うには、鉄道沿いや道路交通網の状況といった判断基準を織込んだうえで、有効なスポット型指定を飛び地で連結していく指定方法が効率的ではないかと思われる。このような限定的な指定方法は、具体的には県の東部地域、中部地域で効果が期待される。

中部地域については、今後、東部地域と一体的に開発圧力が働く可能性の強い千代田町や、佐賀市からの開発影響範囲にあり開発進展の可能性が高い三日月町が対象地域として想定されよう。また東部地域については、鳥栖市や基山町で耕地面積の急速な改廃が進んでおり、優良農地の虫食い的な消滅を防止するために、農地転用等の手続に関して厳格な法の運用が必要になってきている。

こうした対応を講じる際に生じてきている問題点は、数万m<sup>2</sup>にも及ぶ大規模商業施設が、都市計画区域外で立地されているということばかりでなく、実際には他の目的や根拠を持った法規制にも抵触してきているということである。

この点については大規模商業施設の立地をめぐって、農業振興地域の整備に関する法律いわゆる農業振興法や、農地法との抵触で、紛争が発生してきている。

以下では、これまで九州管内で発生してきた事例について、概観してみよう。

### 【事例1】

第一の事例は、長崎県佐世保市における大規模商業施設の立地に際して発生した農地の転用にかかるものである。

平成 17 年 6 月 20 日、福岡市に本社を置くイオン九州が、佐世保市川下町に立地する相浦地区の農用地除外申請を行ったことが発端をなしている。当該地区は、「農業振興地域の整備に関する法律」、いわゆる農振法に基づく農業振興地域のなかの農用地であり、しかも地権者からの要望を容れて平成 3 年度から 9 年度にかけて、「県営ほ場整備事業」として、農業に利用するための基盤整備を行った場所であったからである。

第13図 佐世保市川下町（相浦地区）農振地域内の農用地



当該地区的「ほ場整備」は、隣接する新田川の改修とあわせて実施され、その費用総額は、約42億円にも達しているということである。議会に提出された資料から摘記すると、県営ほ場整備事業7億8,200万円、排水対策特別事業11億2,170万円、新農政プラン推進特別対策事業4,700万円、基盤整備促進事業3,600万円、新田川改修費用22億3,300万円、総計42億1,970万円となっている。こうした費用を投じて整備された34万m<sup>2</sup>の水田のうち、イオン九州による開発面積は約73.5%、25万m<sup>2</sup>にも及ぶものであった。

当該事例については、多くの教訓が指摘されているが、そのなかでも主要なものは、40億円を突破する莫大な税金を投下して整備した食糧生産基盤の農地を、安易に私的資本の開発事業に委ねてよいものかどうか、という点である。このことは単に地区計画の将来構想といった観点のみならず、食糧生産基地の確保といった国土利用計画の面からも、熟慮して審査や判断がなされなければならない事例である。そういう面では、今回の事例は、明らかに企業の事業活動を制限するものであるとか、開発賛成、開発反対の署名数といった次元を超えた決断がなされるべき事例であった。

多くの希少生物の生存が確認されているこの地区の除外申請に対しては、単に環境団体のみならず、地権者や地元小売業者、そして多くの市民を巻き込んでの賛成・反対運動が起こり、佐世保市としてもこのような動向に苦慮し、熟慮の後、この除外申請を却下することになったのである。

農用地の除外申請が直接にかかわる条項は、農振法第13条第1項の規定であるが、ここでの除外申請を充足する要件は、①基本方針の変更、②農業振興地域の区域の変更、③基礎調査の結果、④経済事情の変動その他情勢の推移といったものが、変更を要するに至っているかどうかである。

こうした要件の変更を具体的に判断する基準として指摘されているものは、農用地区域以外に代替すべき土地がないこと、農業上の効率的な利用に支障がないこと、農業用の用排水など土地改良施設等に支障を及ぼす恐れがないこと、ほ場整備事業等の土地改良事業が完了して8年以上経過していること、これら全ての基準を克服することによってはじめて除外申請の条件が充足されることになる。

掲げられている判断基準については、人口減社会、超高齢社会に突入し、国際的にも食糧生産が国家戦略として見直されているもとで、合理的で妥当なものであるかどうか検討されるべきであるが、現行のもとで重要な点は、これら全ての判断基準が充たされたうえで、除外申請の決定がなされていたかどうかという点である。この点については、今後、審査過程の情報公開をも含めて、それぞれの分野からチェックをしていく必要がある。

多くの教訓が得られた今回の事例であるが、結果的には、平成18年3月の佐世保市議会において光武顧市長から、変更の必要もなく、変更に至っている条項もないとの判断が示されることによって、一応の決着を見ることになったのである。

## 【事例2】

第二の事例は、長崎県長与町高田郷地区におけるダイヤモンドシティ（イオンと三菱商事の出資会社）の出店に際しての開発申請にかかるものである。

ダイヤモンドシティが行った開発許可申請は、当該地区の134,000m<sup>2</sup>であるが、このうち約80%の108,000m<sup>2</sup>が農業振興法に定める農用地区域に該当するために、行われた申請である。だが当該地区の現況は、みかん農園を含む山林であり、開発に際しては山の切り崩し作業が必ずあり、周辺の環境激変を伴う可能性が非常に強い。

第14図 長崎県長与町高田郷地区



今回の大型商業施設の立地は、延べ床面積が 195,000 m<sup>2</sup>にも及ぶため、単に環境激変といった側面のみならず、地域経済への悪影響が懸念されるところから、長崎県商工会連合会、長崎県商工会議所連合会、長崎県中小企業団体中央会、長崎県商店街振興組合連合会の、いわゆる県内商工 4 団体がこぞって出店反対の意向を表明し、また長崎住吉中園商店街振興組合、長崎市城栄商店街振興組合、長崎市平和町商店街振興組合、昭和町連合商店会、滑石総合ショッピングセンターの 5 団体も出店反対の署名運動を展開するに至っている。

こうした動向を踏まえて、平成 19 年 11 月、長崎県が開発不許可の意向を表明したことで、大規模商業施設の出店問題は一応の決着をみることとなった。

### 【事例 3】

第三の事例は、大分県宇佐市における農振除外申請にかかるものである。

これは、イオン九州が大規模商業施設を設置するために、宇佐市上田および畠田地区の開発面積 133,000 m<sup>2</sup>について申請しているものである。ところがこの開発面積については、農業振興法の農用地区域に該当するため、除外申請がなされたものである。

これは、イオン九州が大規模商業施設（店舗面積 30,000 m<sup>2</sup>）を設置するために、宇佐市上田および畠田地区の開発面積 133,000 m<sup>2</sup>についての申請しているものである。ところがこの開発面積については、農業振興法の農用地区域に該当するため、除外申請がなされたものである。

しかし当該地区への出店に関しては、宇佐商工会議所や地元商店街振興組合などが地元商店街に与える影響が大きいことから出店反対運動を起こし、一方、地権者を中心とするグループが消費者にとっては利便性が高く宇佐市の活性化につながるとの理由から賛成の運動を展開することとなった。平成 16 年 8 月にイオンは計画予定地の農業振興地域除外の申請を提出した。そこで、宇佐市は大型商業店舗進出検討委員会を設置し、大型店進出に関して意見を取り纏めた。そこでは地域振興への影響、市民生活への影響、農業振興の問題点等からの賛否両論、メリット・デメリットの意見が提出された。こうした現状を踏まえたうえで、平成 17 年 8 月、時枝正昭宇佐市長は、「農業は市の基幹産業であり、農業に与える影響が大きいし、農業振興地域の整備に関する法

第 15 図 大分県宇佐市の出店予定地区



律についてもクリアでない」として、イオン九州からの除外申請を却下し、事態は一応の決着をみることとなったのである。

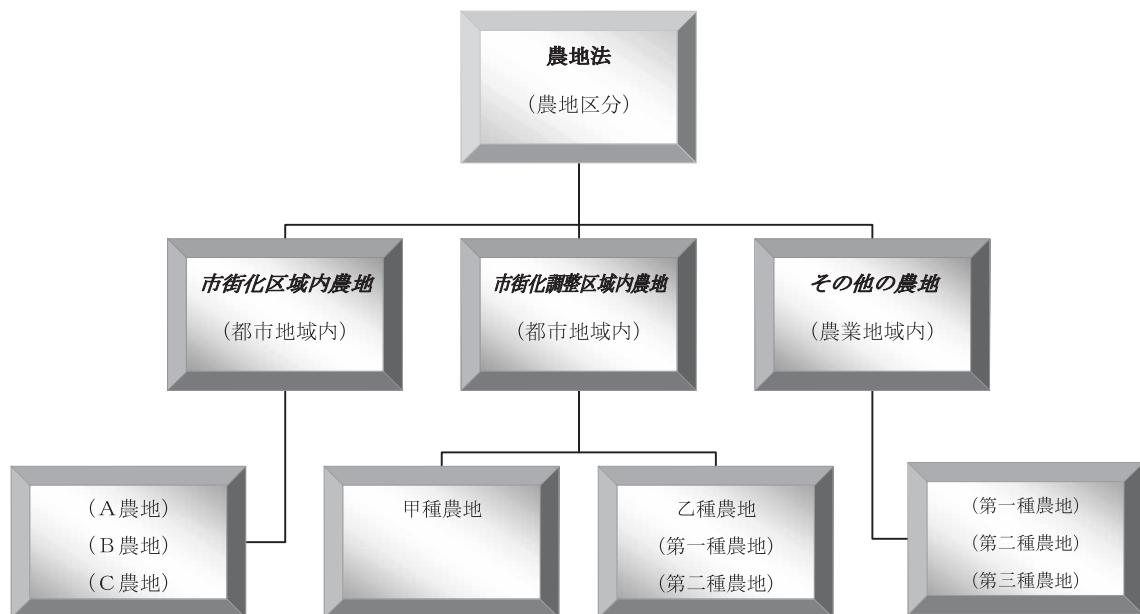
イオン九州による農振除外申請は、平成16年6月であるが、それ以降当該地区への出店に関しては、宇佐商工会議所や地元商店街振興組合を中心とした反対運動のみならず、農家や住民側からも地域と農業を守るために、優良農地の確保が重要だと認識に立って反対の署名活動が活発に行われた。

すなわち同年7月には、いち早く宇佐商工会議所常議員会において出店反対の決議がなされたのを嚆矢に、8月には四日市商店街振興組合より出店反対の要望書、宇佐商工会議所より出店反対の陳情書がそれぞれ提出された。また、同年10月には、宇佐商工会議所から宇佐市農業委員会へ、農地転用に関する慎重審議の要望書が提出され、11月には宇佐商工会議所内に、「大型店対策特別委員会」が設置されることになった。

明けて17年2月には、大分県知事や大分県議会議長に対して、宇佐商工会議所ほか、周辺の3市町の商工会議所および商工会が、イオン出店の反対陳情を行った。一連の動きに触発されるように、住民サイドでも3月に出店の反対陳情や、17,556名にも及ぶ反対署名簿が提出された。

こうした全市をあげての反対運動の高まりを踏まえたうえで、平成17年8月、時枝正昭宇佐市長は、「検討を重ねた結果、宇佐の基幹産業を妨げてまでの出店は認められない、との結論に達した。今後の農地の乱開発につながる懸念もあった」(8月13日付け新聞記事)として、イオン九州からの除外申請を却下し、事態は一応の決着をみることとなったのである。

#### 第16図 農地法の概念図



#### 【備 考】

- 1 【農業振興地域の整備に関する法律】を根拠にして、「農業振興地域」を設定。  
農業振興地域は、「農用地区域」と「その他の区域」に分類される。
- 2 農地の親規定は、国土利用計画法に規定されている。  
そこでは、「県知事が策定する土地利用基本計画の区域指定のうちの一つ」として、また、「農用地として利用すべき土地で、統合的に農業振興を図る必要がある地域」として規定されている。

そもそも開発の手順としては、例えば立地対象地域が農業振興法に抵触するような事例であれば、その農用地区域からの除外申請がなされ、それに続いて農地法に基づく農地転用許可申請がなされる。昨今では、地域住民の反対陳情を受けて当該自治体が厳しい判断を下す場合も出てきているが、これまで農振青地からの除外申請については、その判断基準が拡大解釈されてきたことは否めない。また農地転用許可の判断基準についても、第2種農地や第3種農地、とりわけ後者の場合において、判断基準が事実上、形骸化していることも否定しえないだろう。この第3種農地のケースは、一般的には市街地のなかに介在する農地という特徴に由来している面も影響しているのかもしれない。

いずれにしても社会・経済構造の変化が進展するもとで、都市計画法の政策基準も変化をきたしており、今後は、こうした変化に対応していくために、白地地域や、都市計画区域外の土地利用規制の緩やかな地域における規制の強化を早急に行っていくことが必要になってきている。

## 5. 結論

少子超高齢社会への急速な進展という社会構造の変化が生じているもとで、今後、街づくり三法に依拠した地域経済・社会の衰退を食い止め、発展させていくためには、規制緩和のもとで急速に立地面積の規模を拡大化させてきている大規模商業施設の立地に際して土地利用規制の措置を講じる必要性がある。

多くの地域が直面している中心市街地の衰退・空洞化現象の一端が、これらの大規模でワンストップ型郊外立地に起因していることのみならず、ひとたびこれら商業施設が閉店・撤退という事態に立ち至った場合には、地域経済・社会への影響は計り知れないものがあるだろう。

昨年、経済産業省が実態調査した中心商店街区域の再生に関する『中間報告書』のなかで、閉店・撤退に至った大型店の放置問題が指摘されている。一旦こうした事態に立ち至った場合に、何故その再利活用が進展しないのかという点について、建物の劣化が進んでいるために撤去や回収に多くの資金がかかること、周辺地域の魅力が並行して低下していくこと、多くの地権者から合意して借地しているため再利活用が困難なこと、店舗の広さや形状築年数が再利活用に向かないこと、などがあげられている。逆にいえば、中心市街地における閉店・撤退店舗の再利活用については、こうした点が解決されなければならないということでもあるだろう。

単に土地利用の公共性という観点のみならず、地域経済と一体化した自然・社会環境への悪影響を事前に防止するためにも、将来を見越した総合的土地利用規制・誘導が必要となってくる。これによってはじめて、中心市街地の整備改善や活性化を通じて、地域経済の衰退を賦活させるという中活法の理念も生かされてくるのではないかと思われる。

第一は、こうした総合的な規制・誘導が可能となる法的基盤の整備が、何よりもまず重要であるだろう。都市計画区域自体については、法改正により、商業地域・近隣商業地域・準工業地域内の立地に限定されることになったが、多くの用途地域では、用途地域の変更または用途を緩和する地区計画決定により、立地が可能となっている。これらの点については、これまで以上に立地の条件を厳密かつ限定期に規定することで、実効性のある運用の原則を構築していく必要がある。

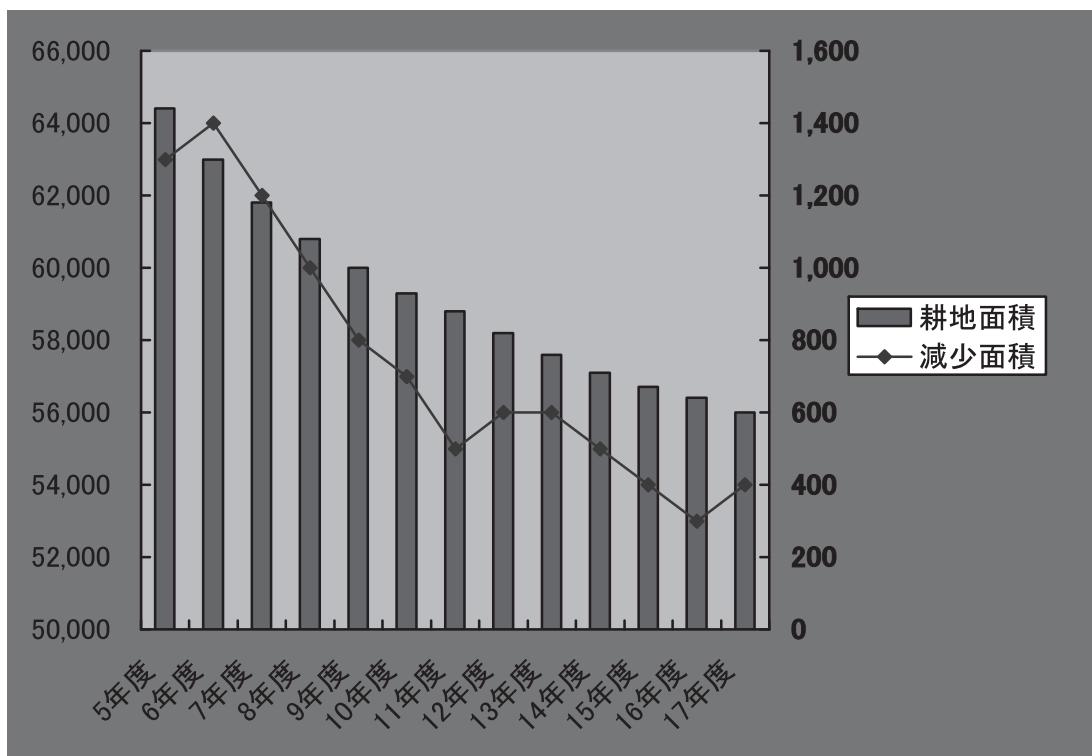
また、非線引き都市計画区域や白地地域に対しても、用途地域の指定や用途を緩和する地区計画の決定などで、立地が可能とされているため開発許可制度の適用によって規制の理念を明確化したうえで運用していくというスタンスが必要になって来るだろう。

第二は、農地転用規定の根本的な見直しを図ることである。都市計画法や建築基準法と、農振・農地法は異なった法体系であり、明らかに、それぞれの法の理念は異なっているが、現実には大規模商業施設の立地に際しては、これらの法が抵触し、錯綜し合う場合が多くなってきてている。それゆえ、法の運用に際してその整合性を保つためには、運用主体である広域自治体は、あらかじめマスタープランのなかに、総合的な土地利用規制の観点から農地転用規定が厳密に適用されることを、提示しておく必要がある。

佐賀県においては、平成4年度から12年度にかけて農林水産省が行った『耕地面積調査』によれば、県別に見た人口1人当たりの耕地改廃面積は、田については50%を超え、畑については60%を突破し、田では高知県、島根県に次いで、畑では福島県に次いで、最も改廃の深化が進んでいる県にあげられている。

第17図は、平成5年度以降における佐賀県の田と畑の合計耕地面積の推移を示したものである。平成5年度に64,400m<sup>2</sup>であった耕地面積は、17年度には56,400m<sup>2</sup>へと12.4%も減少している。この間の年度別耕地減少面積は、平均で約746m<sup>2</sup>にも達しており、減少面積が鈍化している平成12年度以降に限定しても、約467m<sup>2</sup>と高位の減少面積を維持し続けている。

**第17図 佐賀県における耕地面積及び減少面積の推移**



#### 【備 考】

- 1 資料は、『佐賀県耕地面積及び主要農作物市町村別データ』各年版より集計して作成。
- 2 縦軸の左側目盛は県総耕地面積、右側目盛は減少面積の推移で、単位はいずれもha。

また、平成 9 年度から 18 年度にかけての県内市町別の耕地面積減少率を見てみると、市では鳥栖市が 1,760ha から 1,480ha へと 15.9%、町では基山町が 396ha から 329ha へと 16.9% の、最も高い減少率を示している。旧 7 市に限定してみても、佐賀市が 11,757ha から 11,164ha へと 5.1% の減少、唐津市が 8,360ha から 7,340ha へと 12.2% 減少、鳥栖市が 15.9% 減少、武雄市が 3,542ha から 3,250ha へと 8.3% 減少、鹿島市 2,860ha から 2,580ha へと 9.8% 減少、伊万里市が 4,390ha から 3,950ha へと 10.0% 減少、多久市が 1,860ha から 1,640ha へと 11.8% 減少、7 市の平均で 10.4% の高い減少率を示しており、農業生産基盤の本県にとって深刻な状況が露呈された結果となっている。

第三は、大規模商業施設の立地に際して、街づくり三法の運用という観点からの規制や誘導の措置を講じることである。これまでに、三法のなかの規定を根拠に多くの自治体で街づくり条例や景観条例が策定されているが、いずれも市町村レベルでの条例策定が一般的であり、街づくり三法の運用主体である政令指定市を含む広域自治体レベルで策定されている事例はきわめて少ない状況にある。これでは到底、これらの条例が実効性を持ったものとはいえないだろう。

第 18 図は、平成 19 年 12 月に、日本商工会議所が県庁所在地の商工会議所を対象に実施した調査結果であるが、有効回答を得た 33ヶ所のうち、「条例やガイドラインがある」と回答した所は 10ヶ所 (30.3%) にすぎず、残りの 23ヶ所 (69.7%) は、「現在はないが検討中」と、「現在なく、その予定もない」と回答している。

大型店の地域貢献等については、17 年 12 月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の中間報告、『コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して』を受けて、改正中心市街地活性化法のなかに「事業者の責務」の規定が盛り込まれたことにより、一気にその必要性が叫ばれることとなった。

これを受け、日本百貨店協会、日本ショッピングセンター協会、日本チェーンストア協会、日本フランチャイズチェーン協会の関係業界 4 団体が、地域貢献に関する自主ガイドラインを策定し、現在に至っているのである。

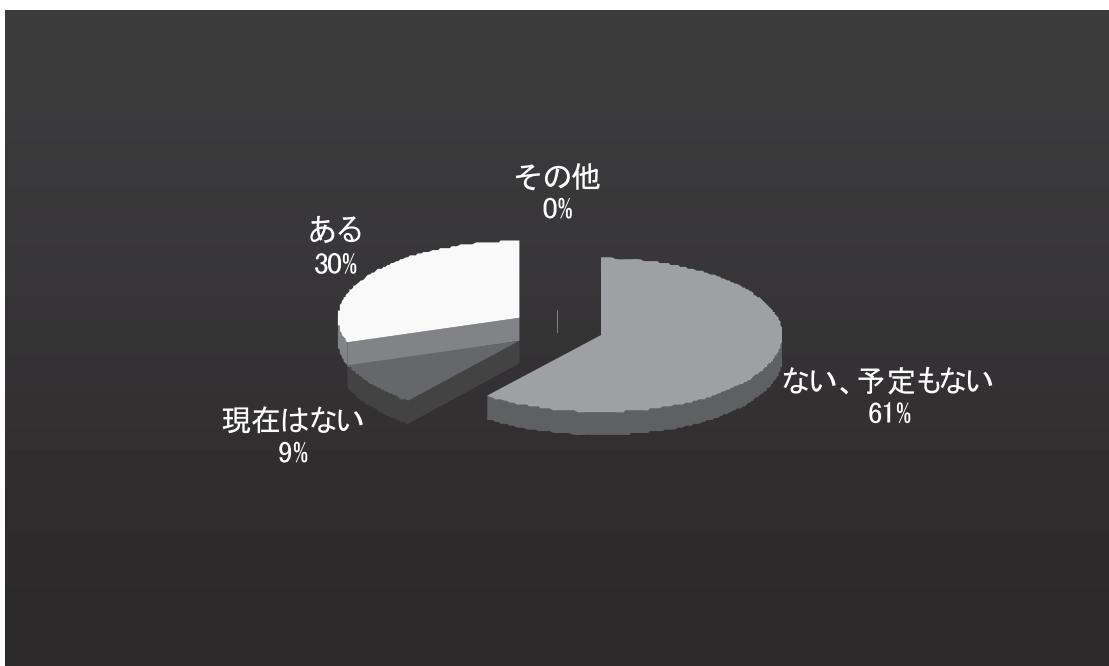
この業界 4 団体の地域貢献に関する自主ガイドラインについては、日本商工会議所が、平成 19 年 12 月 5 日から 25 日にかけて、全国 517 商工会議所および商工会議所管内の大型店についてヒヤリング調査等を実施している。本調査では、三大都市圏・政令指定都市以外の都市においては 1,297 店舗、三大都市圏・政令指定都市では 989 店舗、合計 2,286 店舗が調査対象であった。そしてそのうち地域貢献を定めた自主ガイドラインを持つ業界 4 団体の加盟大型店は 982 店舗、43.0% に過ぎなかったが、逆に非加盟の大型店は 1,304 店舗、57.0% に達しており、効率的な自主ガイドラインのフォローアップを行うためにも、こうした「アウトサイダー」対策が課題であると指摘されている。

しかしこうした業界の動きに対して、一方の利害者である自治体側の取組みには著しい認識のズレが発生している。多くの自治体の共通認識は、街づくり三法の規定を逸脱して事業者に地域貢献等の役割を加担させることは出来ないし、本来こうした事柄については、強制されるものではなく、事業者の企業倫理や判断により地域社会の一員としての役割を担ってもらうという立場からすれば、自動的に行われるべきだ、というものである。こうした自治体の非現実的な認識ないし傍観的なスタンスが、地域コミュニティの再生や、衰退した商店街の蘇生を阻害してきた要

因の一つであることは否定出来ないのでないかと思われる。

また、大型店に地域貢献等を求める事に対して、企業経営の侵害や雇用確保等の地域振興の側面を強調して、結果主義を主張するケースも多くなってきている。しかし街づくり三法は、法の理念としてはナショナルコンセンサスを示したものに過ぎず、平成 11 年の自治法の改正により、三法の実体的な運用は政令市や広域自治体に委ねられることになっている。当然、これらの法の運用による因果律は自治体に遡及してくるものである。看過してならないことは、改正街づくり三法が、これまでの結果主義の学習効果として策定されたものだということである。

第 18 図 大型店の地域貢献等に関する県条例・ガイドラインの有無



【備 考】

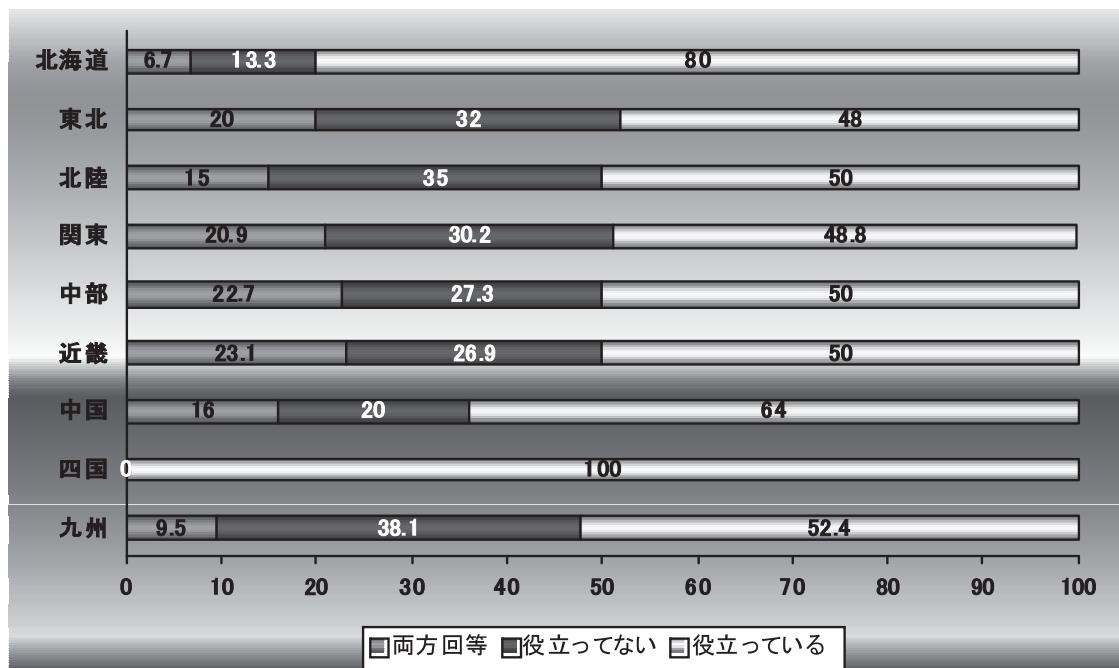
- 1 当該アンケートは、日本商工会議所が、平成 19 年 12 月、全国 517 商工会議所・商工会議所管内の大型店を対象に実施したものの一環として行われたものである。
- 2 当該アンケートは、有効回答のあった県庁所在地の 33 商工会議所の回答を集計したもので、「ある」は 30.3%、「現在はないが、検討中」は 9.1%、「現在はなく、その予定もない」は 60.6% となっている。

また第 19 図は、同様のアンケートで、前述の業界 4 団体の会員の店舗が管内にある 256 ヶ所の商工会議所が、「業界自主ガイドライン」の役立ち度について回答したものである。地域ブロック別に見たこのアンケートの回答には、地域間でかなりの格差が存在していることを理解しうる。これらの回答については、当該の商工会議所の判断で回答可能とされているが、いずれの地域でも「役に立っていると思われる」が「役に立っていないと思われる」を上回っているが、「役に立っていると思われる」は四国地区 (100%)、北海道地区 (80%)、中国地区 (64%)、九州地区 (52.4%) が 5 割以上を占めており、また両方回答も見られ、ブロック別に見ると 20% 以上が 4 地域にも達している。

こうした点から判断しても、業界の自主ガイドラインが功を奏しているとは到底、言い難いの

ではないかと思われる。役立っていない理由として、「企業の損益のみで撤退を考えている」とか、「問い合わせの電話をしない限り情報提供がなかった」、「早期の情報提供がなく、特にテナントに対して直前まで知らされなかつた」といった意見が寄せられており、自治体側で有効な地域貢献計画を策定する必要性が、喫緊の課題となってきた。

**第19図 地域ブロック別に見た「業界自主ガイドライン」役立ち度**



#### 【備 考】

- 回答のあったブロック別商工会議所数は以下の通りである。

北海道:18, 東北:29, 北陸:24, 関東:57, 中部:26, 近畿:36, 中国:30, 四国:11, 九州:25

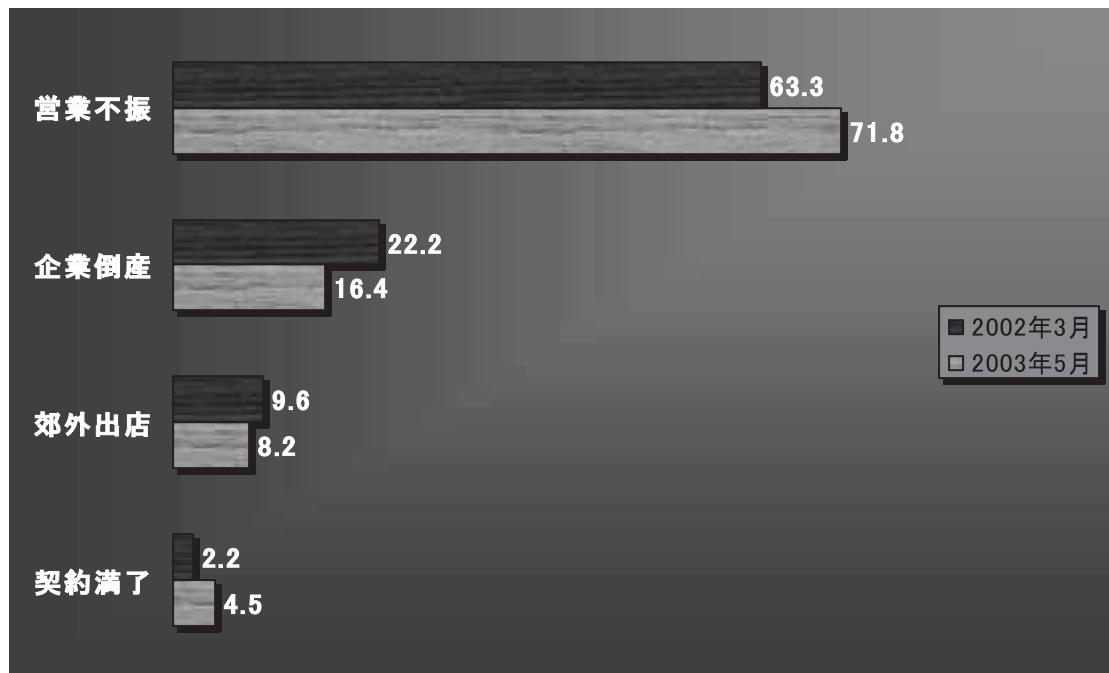
合計 256ヶ所。「役に立っている」の平均は 60.4%、「役に立っていない」の平均は 24.7%、「両方回答」の平均は 14.8%である。

こうした状況のなかで、先駆的に条例策定を行っているのは福島県の事例である。福島県の場合には、もちろん地域貢献計画書の提出は規定されているが、立地企業に毎年度の提出を義務づけるという非常に厳しいものになっている。もっとも福島県の事例は、その義務化の是非を問う前に、店舗面積 6,000 m<sup>2</sup>以上の大型店の立地が調整にかかるものとされており、立地法の理念からも需給調整の是非がまず議論されるものとなっている点を看過してはならない。

それでは実効性のある地域貢献計画を策定するためには、どのような要件が考慮されるべきであろうか。何といっても地域貢献計画を策定する際の根拠は、改正中活法のなかにはじめて明文化された「事業者の責務」を問うものである。当該法の第6条に規定されているこの責務については、さまざまな解釈がなされているが、狭義に解釈しても当該法の当事者としての分限責任を担うべきものとしての位置づけを否定することは出来ない。しかしこの当該法に制約されることによって、その被制約性も緩やかなものにならざるをえない。

改正中活法を含む街づくり三法は、それらのなかに推進的要素と抑制的要素という政策的に相殺し合う側面を持っており、不法行為に対するペナルティも届出や手続に起因する程度のもので、過料や軽度の罰則に限定されている。とはいっても、政策目的が齟齬を来たす側面を持っている限りでは、信義則といった通念上の前提によって地域貢献計画を策定することも出来ない相談である。

第20図 大型店の撤退原因（中小企業庁・経済産業省調査）



#### 【備考】

- 1.上段数字は、中小企業庁が平成14年3月に実施した「中心市街地における大型店の空き店舗」に関する調査結果（複数回答）。
- 2.下段数字は、経済産業省が平成15年5月に実施した「大型閉鎖店舗再生等のために必要な人材ニーズ」に関する調査結果（複数回答）、である。

前述した日本商工会議所のアンケートでは、改正街づくり三法成立後、1年半経過した平成19年12月段階で77店舗が撤退に至っているが、撤退に際して県の条例やガイドラインが役立ったと回答した商工会議所は、一つもなかったことが明らかにされている。

また、第20図は、平成14年から15年にかけて中小企業庁と経済産業省が行った大型店撤退の原因について問うたものであるが、いずれの調査でも営業不振と倒産のケースを併せて90%弱の数字に達しており、大型店の撤退や閉店は、まさに生死を賭したものであることがよく分かるのである。

これまで、地域貢献計画策定の根拠づけを中心に分析してきたが、こうした分析のなかから明らかになってきたことは、地域貢献計画は、あくまでも街づくり三法の理念を踏まえたうえで、これら三法の学習効果と整合性を持ったものとして策定されなければならないということである。

まず大店立地法に関しては、法の理念であると同時に、設置者の遵守義務でもある、地域住民の生活・環境権の保持に関して、時間的な継続性という観点から理解し直す必要がある。もしこうした継続性が切断される時、すなわち撤退や閉店の事態が発生した時には、当然、この継続性を切断することによって生じる不利益について、設置者側は、それを解消ないしは最小化するための責務を負うことになるのである。すなわち撤退や閉店に至る可能性が発生した時や、それが現実化することについて、設置者側は、新設届出の際に、それに対処すべき方策について、あらかじめ届出すべき責務を負っていることと考えるのは合理的な解釈である。

次に中活法に関しては、前述の「事業者の責務」についてどのように解釈するべきか、という点である。一般的には、中小売業者や地元商店街の衰退の一要因としてワンストップ型の大型店出店が指摘され、それによる分限責任から撤退等による言質や事後処理を求めるケースが指摘される。しかし、より重要な点は、これに加えて設置者側は街づくり条例や景観条例の一方の当事者として位置づけられる必要があるということである。ひとたび大型店が開設された場合には、単に立地先周辺の環境変化にとどまらず、地域経済に対して広範囲に環境変化が及ぶ可能性が高い。従って設置者・出店者は一方の当事者として、立地先の地域経済や環境変化に対して、具体的にどのように対応するのかといった点について、あらかじめ取組み姿勢を明らかにする必要がある。

最後に、改正都市計画法については、前述したように大規模商業施設の立地に際しての用途地域が限定的に設定されることで、誘導規制の方向はいっそう明確になってきている。これに加えて「準都市計画」の有効性ある策定、すなわち、スポット型の部分指定を有機的に連携させることによって、立地誘導を地区計画のなかに盛り込む方向が見えてくる。こうした意味では地域貢献計画は、特定の対象に限定されたものではなく、地区計画の策定目標とも整合性を持ったものとしても構想される必要がある。

それでは、以上の街づくり三法が固有に持つ理念を踏まえたうえでの「地域貢献計画」とは一体どのようなものになるのであろうか。それはいまでもなく地区計画のなかに組み込まれる性格を持ったものであり、地域貢献の内容は、地域の街づくり構想や、景観維持にどのように主体的にかかわるのか、そして出店の継続性が切断された際に立地先で生じる毀損を、どのように手当てるのかといったことにならざるをえないだろう。

こうした「地域貢献計画」の具体的な策定に際しては、次のような要件について検討がなされるべきである。

- ① 規制のレベルについて条例、要綱、ガイドラインといったなかから、どのレベルのものを選択するのか、という点。
  - ② 計画書提出の対象をどのように設定するのか、という点。
  - ③ 対象店舗の面積を、どのくらいにするのか、という点。
  - ④ 具体的にどのような項目を求めるのか、という点。
  - ⑤ 計画書の提出要件を届出の際の追加的要件とするか、という点。
- 
- ① 規制のレベルについては、ガイドラインを設定する自治体が多いが、その効果についてはほとんど実効性がないというのが現状であり、条例ないしは要綱による規制が望ましい

ことはいうまでもない。

- ② 計画書提出の対象は、もちろん大規模小売店舗を含む大規模集客施設全体にまで及ぶものである。
- ③ また計画書の提出を義務づける面積の下限については、旧大店法の第一種下限面積であった店舗面積 3,000 m<sup>2</sup>以上、または店舗面積 6,000 m<sup>2</sup>以上のいずれかが好ましいのではないかと思われる。現在、大型店は、店舗面積の面で二極化してきており、大型店届出のほとんどは、ドラッグストアやホームセンターに代表される 3,000 m<sup>2</sup>、大きくなても 6,000 m<sup>2</sup>以下でなされており、こうした下限面積で実効性のある策定が可能である。

もちろん文字通り大規模集客施設全般を対象に、法令に準拠して 1 万 m<sup>2</sup>以上を下限面積に設定する選択肢も、十分、想定が可能である。

- ④ 書のなかに提出項目として求めるものは、以下のようものが考えられる。

- 地域の街づくりや景観保持に関して、具体的にどのようにかかわっていただけるのか。構想と、日常の活動両面にわたって、回答を求める必要がある。
- 地域の自治会等の住民自治団体と、行政、設置者を加えた三者懇談会を開催する必要性を認識し、参加の確約をえること。
- 将来、撤退や閉店に至った場合の、撤収計画や、立地先の環境保全に対してどのような対策を講じられるのかを明らかにしておくこと。

- ⑤ 後に計画書の提出要件であるが、平成 11 年の地方自治法の改正により

法の運用が機関委任事務から自主事務に振り返られ、街づくり三法についても法の運用は自治体が実体的に行ってきている。こうした点からすれば、法の運用を合法的に担保する手段として、届出の段階で、地域貢献計画書の添付を義務づけることも可能である。

ただし留意すべきことは、計画書の提出義務を、開設先の店舗責任者に求めるのではなく、統括本社ないしは持株会社の意思決定有資格者に求める必要がある。これまで、出店店舗に対して地域貢献書の提出を求めて、有効回答が得られなかったり、店舗レベルでは回答出来ないといった事例が多く報告されている。従って計画書の提出は、本社機能に求める必要がある。

現在、大規模小売店舗については、新設届出の際に、先行して事前出店計画書や事前届出書の提出を義務づけている自治体も多い。一見、法の規定から逸脱しているかに思われる追加的な要件については、法令遵守のために届出の段階での不法行為を防止したり、錯誤による届出を解消するための手段として追認されている。これまで分析してきた街づくり三法の構成要件からすれば、「地域貢献計画書」の添付も決して違法なものではないのである。

## 【補論】大規模集客施設撤退後の方策についての提言

すでに、3A「全国ベースでの撤退状況」21ページで、経済産業省の把握による平成19年8月時点での撤退件数を指摘しておいたが、その後もこれらの大型店舗の大半は空き店舗状態または空き地の状態で放置されているのが現状である。

こうした状況を最小限に食い止め、事態の悪化を防ぐための方策としては、以下のような手法が考えられる。

第1は、「街づくり再生基金」を創設し、あらかじめ大型店の出店届出者より応分の負担金を拠出していただき、それらの積立金を活用しながら、撤退後の跡地利用のスムーズな着手に至るための手助けを行う方策である。

なお、これは現在、普及しつつある民事信託会社方式ではない。この方式は、一般的には、積立金を信託財産化して、金融機関等からの融資ファンドにする手法であるが、ここで提案されているファンドは、あくまで「地域貢献計画書」の範疇内で義務付けされるべきものと考える。そのためには当然、「地域貢献計画書」の根拠も拘束力を持つものでなければならないだろう。

万が一、信託会社方式を採用するのであれば、現行の信託業法の免許基準をクリアしなければならないが、これにはあらかじめ資本金一億円以上、営業保証金5千万円の資金が必要となってくる。

第2は、民間主導型の空き地活用方式である。これは長崎県諫早市に出店していた「諫早サイ」の撤退により、商店街が急速に衰退化していったため、商店街協同組合連合会が事業主となり撤退跡地に新規に、複合商業施設「アエルいさはや」を新設オープンした事例である。

ここでは、旧店舗の解体費用も含めて総事業費6億6百40万円のうち、経済産業省の「中心市街地商業等活性化支援事業費補助金」から2億4百万円の補助を、諫早市の「商業活性化支援事業費補助金」から1億200万円の補助を受け、自己資金（理事長を債務者とする金融機関からの全額借入）3億40万円と合わせて資金調達を行っている。

これに類似した事例は、大型店の撤退で中心市街地や地域が急速に衰退していったために、TMOなどと協同して街づくりの再生にこぎつけた長野県長野市や青森県八戸市のケースが指摘される。

第3は、現在、最も流布されている、いわゆる「まちづくり会社」を活用した大型店空き地再生・活用方式である。これは、いわゆる定期借地権の新たな規定を含んだ「借地借家法」の改正を踏まえて、不動産の所有と利用の分離を前提にして、不動産の流動化によって資金調達を行い、事業を達成しようとするものである。

こうした試みは研究も深化しており、これからの大規模集客施設撤退後の空き地対策としては有望なものである。しかし不動産の証券化は、市場での流動性を前提にしており、市場の変動要因から、それ自体が逃れられないリスクを負っている。

大型店撤退後の空き地再生・活用方策としては、資金調達面などで画期的なメリットを持っているが、同時にこうしたデメリットも持っているところから、今後、課題面での研究の深化が期待される。

注

- (1) 大規模集客施設とは、広義には、都市構造に大きな影響力を持つ大規模小売店舗、社会福祉施設、病院、公共公益施設等の包括概念であるが、本受託研究では、大規模小売店舗を事実上の内容とした大規模商業施設と同様の意味のものとして使用する。
- (2) ここで利用する資料は『全国大型小売店総覧』(東洋経済新報社) をベースとしている。
- (3) 当該店舗は、大規模小売店舗立地法第6条第1項の規定により、平成18年1月に「変更届出書」を提出している。それによれば、小売業者の入れ替えに伴い、店舗面積を37,100m<sup>2</sup>から36,900m<sup>2</sup>に変更している。

