

# 鹿児島市の中心市街地活性化を考える ～「郊外化」と「まちづくり3法改正」の間で～

2006年6月

本稿は鹿児島市の「中心市街地<sup>1)</sup>」と「郊外」を巡る最近のトピックスを踏まえ、大型店の本格的出店を契機にした「郊外化」のベクトルと、中心市街地の維持、発展を目指すベクトルが現在まさに交錯しようとしている鹿児島市の、今後の中心市街地の活性化の方向性を検討しようとするものである。

## 「郊外化」の現状

鹿児島市の都市機能に関しては、2004年以来、商業やアミューズメントに関わる変化が顕在化している。2004年には、九州新幹線部分開業を機に鹿児島中央駅にアミュプラザがオープンし、中心市街地の商業地図に変化が生じるか注目された。また、同年には与次郎ヶ浜地区や木材団地地区の地区計画の変更がなされ、それまで制限されていた商業施設の建設が可能となった。2005年には、臨海部にドルフィンポートが完成、中心市街地に天文館、中央駅、臨海部の3極が形成された。そして、2006年に入ると

産業道路沿いに大型のアミューズメント施設が相次いで建設されるとともに、図表1のように与次郎ヶ浜地区、宇宿地区、木材団地地区などで、郊外型大型小売店の出店計画が明らかにされ、今後の商業・アミューズメントの「中心市街地」対「郊外」の構図が明らかになってきた。

## 中心市街地回帰の現状

他方、そういった「郊外化」と対照的な動きもある。

財団法人九州経済調査会がまとめた2006年版九州経済白書『「都心衰退」その実態と再生の芽』によれば、鹿児島市の中心市街地の動向には次のような特徴があることが指摘されている。

鹿児島市の「都心<sup>ii)</sup>」の人口は図表2のように2000年～2005年の間に反転増加し、総人口に占める「都心」地区のウェイトも高まっている。

図表2 鹿児島市および同市都心地区の人口動態

実数(人)	1990年	1995年	2000年	2005年
総人口	575,633	585,262	593,773	598,055
都心地区人口	32,723	30,980	30,715	33,086
其他地区人口	542,910	554,282	563,058	564,969

図表1 鹿児島市の商業施設等



出典；各種資料から本行地域政策研究センター作成

伸び率(%)	1990	1995	2000	2005
総人口	-	1.7%	1.5%	0.7%
都心地区人口	-	-5.3%	-0.9%	7.7%
其他地区人口	-	2.1%	1.6%	0.3%

出典；九州経済白書2006年版

鹿児島市の公示地価は2002年～2005年の間に、市平均が11%の下落なのに対し、「都心」地区は18%と下落率が大きい。しかし、鹿児島中央駅周辺では、2004年のアミュプラザオープンの影響もあって反転上昇した箇所もあった。

2003年から2005年の間、鹿児島中央駅周辺を中心にマンション、ビジネスホテルの新設が相次いだ。

天文館地区では、映画館の閉館が相次ぐ一方で、大型のボウリング場やビジネスホテルが新設されたり、マンションの新設や大型メガネ店（メガネのヨネザワ）のビルにコミュニティビジネス支援NPO（ネイチャリング・プロジェクト）の拠点が開設されるなど、「都心」では多様な機能・業種を吸引している。

鹿児島市の平均空室率は低下しているが、賃料は漸減している。

さて、このような中心市街地の動向をみていくと、鹿児島市の場合は 2004 年の九州新幹線の部分開業やアミュプラザ開業が一つの契機となって、鹿児島中央駅周辺を中心に中心市街地への都市の諸機能の回帰傾向をみることも可能といえる。

このような、商業機能を中心に郊外へ都市の機能が拡散していきこうとする動きと、居住面などで中心市街地へ回帰しようという動きとの拮抗関係は、両者間のバランスについてはさまざまなケースがあるものの、多くの各地域の中核的な都市においてはある程度共通して観察することのできる現象である。

### 「まちづくり3法」の改正

こういった動きの背景として、我が国の地域政策面でも、いわゆる「まちづくり3法」の見直しが進行している。「まちづくり3法」とは 1998 年から 2000 年にかけて整備された大規模小売店舗立地法（大店立地法）、中心市街地活性化法、改正都市計画法という3つの法律の総称であり、地方都市の中心市街地の空洞化の進行に歯止めをかけることを目的に制定された。しかし、結果的には、都市の郊外化の動きに歯止めがかけられず、また、商店街以外の対策、たとえば中心市街地部での定住促進策などが不足していたこともあり、当初期待された効果は得られなかったと評価される。

今回改正されたのは3法のうちの都市計画法と中心市街地活性化法である。都市計画法の改正は延べ床面積 1 万㎡を超える大規模集客施設（店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等）に関して、これまで立地制限のなかった用途地域などの一部を原則立地不可、必要な場合は用途地域変更、地区計画決定などの手続を課すことになった。加えて従前は開発許可も不要だった市街化調整区域内の病院・学校などの立地も許可が必要となった（図表3）。これにより郊外での大規模小売店舗の立地には制約かかり、病院、学校などの公共施設の郊外移転も、従前より踏まえなければならないプロセスが多くな

る。また、市町村による都市計画の決定・変更にも都道府県知事が同意する際、関係する市町村から意見を聞けるようにし、周辺地域の影響を考慮する仕組みも採り入れた。

次に、中心市街地活性化法の改正では、商店街の活性化だけでなく、学校や病院、文化施設の設置など総合的な取り組みが進められること、地域住民などが参加する「中心市街地活性化協議会」を設置し、住民などの意見をまちづくりに反映できるようにすることなどが新たに定められた。そして特に今回の改正で重要なことは、国は支援にあたって、まちづくりを積極的に進める市町村を重点的に対象としようとしている点である。

この法改正は、これだけを取り出してみても、国の中心市街地政策が、中心市街地を核としたコンパクトなまちづくりの方向に、明確に舵を切ろうとしているといえよう。

### 今後の中心市街地のあり方

さて、このようにみていくと、冒頭で述べたような、大型店の本格的出店を契機にした郊外化のベクトルと、中心市街地の維持、発展を目指すベクトルが、鹿児島市でも現在まさに交錯しようとしていることが感じ取れるであろう。それでは、そういった転換点にいる我々は、広く鹿児島の地域づくりを推し進めるという観点から、鹿児島市のこの状況をどのように考えていけばよいのだろうか

中心市街地を活性化する必要はあるか否かという問題は、中心市街地に関わる消費者、事業者、地権者、行政など、立場を異にする人々からさまざまな意見が出てくる。確かに都市の郊外への拡がり、マイカーを利用する人にとっては高い利便性を提供し、また、大型小売店の店舗全体をよくコントロールした構成は、ショッピングセンターがあたかも一つの「街」であるような感覚を消費者に与える。一方で同じ消費者でも、多様な、あるいは個性的なサービスが提供され、また、病院や他の公共サービス

図表3 都市計画法の改正内容

		改正前	改正後
用途地域	第二種住居地域	制限なし	大規模集客施設は用途地域変更か新たな地区計画(開発整備促進区)決定が必要 特別用途地区(立地不可)とすることが中活法基本計画認定の際には必要
	準住居地域		
	工業地域		
	準工業地域		
市街化調整区域		原則不可 計画的な大規模開発は許可 病院、学校等は許可不要	大規模開発も含め原則不可 地区計画を定めた場合、適合するものは許可 病院、学校等は許可必要
非線引き都市計画区域 準都市計画区域の白地地域		制限なし	大規模集客施設は用途地域変更か新たな地区計画(開発整備促進区)決定が必要

出典：国土交通省資料より作成

などとあわせて利用できるという観点から、中心市街地を重視する消費者もいる。そのため、一概に方向性を言い切れないところもある。

しかし、鹿児島経済同友会が2005年3月に発表した「鹿児島市コンパクトシティ構想」は、地元経済界が中心市街地のあり方について広範に検討し、一貫したビジョンを明らかにしたものとして注目に値する。都市の外延化の抑制、公共交通の整備、既成市街地への開発の集中を通じて、都市の活力の維持向上、コミュニティ意識の醸成、中心市街地に居住する人口と交流人口の拡大を実現し、持続性のある鹿児島市の発展を目指すものであり、中心市街地に関しては市電の路線変更も含めた交通体系の整備やトランジットモール化、「まちじゅう博物館」化を具体的に提言している。

本稿では、それらのことも踏まえ、限られた論点であるが、以下の点を指摘したい。

### (1) 集積を活かす

第1に、中心市街地の活性化を考える際にもっとも重要なことは、中心市街地に商業、サービス、情報、医療、文化、公務といった産業の集積と、特定の年齢層に偏らない人の集積の両方を維持・発展させることにあると考えられる。

何故なのか。産業と人の都市への集積は、企業の生産性向上や多様な需要の創出、商業の売場効率の向上といったことを通じて都市の価値（たとえば直接的には地価など）を高める働きをする<sup>iii</sup>。しかしそれだけではない。都市の集積は新たな価値やビジネスチャンスを生み出す機能があると考えられるが、それを鹿児島の今後の産業振興に活かすという筋道を描くことにつながると考えられるからである。

都市の創造性といっても、必ずしも大都市圏の専売特許ではないだろう。鹿児島県の県内総生産の7割を占める第3次産業、その中でもサービス業が大きな割合を示しているが、サービス業の多くは何かしら都市的な機能と結びついている。たとえば鹿児島県の観光を考えると、天文館地区などの繁華街は、食など鹿児島の生活文化やその活気のショーウィンドウとして、鹿児島市の都市的魅力を発信し、観光客を呼ぶ原動力の一つになっているだろう。また、農業など1次産業の振興を考えてみても、鹿児島市に集中する飲食店が日々発信する食に関する情報が重要な役割を果たすと考えられる。つまり、地元の魅力のある食材がある地域において、多くの飲食店が集積しかつ競争し、それを「うるさい」消費者がそれを支持する、といった関係があると、その食材を巡る食文化にイノベーションが起きる可能性も期待できる<sup>iv</sup>。

もちろん、人や企業などを呼び込むために中心市街地でイベントなどを開催することも有意義である。イベントを通じて、中心市街地が何か新たなものを生み出す場所ではないかという期待を多くの人々に植え付けることが、集積を生むベースになると考え

られるからである。ただ、それを通じて集積がさらに厚みを増していくサイクルを作ることが重要で、一過性のものにしない努力が必要とされよう。

以上のことを踏まえると、中心市街地で産業クラスター<sup>v</sup>の形成を目指した取り組みが必要なのではないかと考えられる。前述のように現在の鹿児島市は中心市街地に多様な事業者が立地する傾向にあり、多様な主体が中心市街地でさまざまな活動を展開することを、地域が一体となって支援することが必要であろう。鹿児島市は現在、観光産業の強化、企業誘致の強化を行っているが、こういった施策と中心市街地政策との連携をもっと意識してもよいのではないか。

### (2) 「今ある街を活かした地域づくり」

第2に、「鹿児島市コンパクトシティ構想」の中でも触れられているが、中心市街地の活性化を、現在進行している地方行財政改革や、きたる人口減少社会の中でのまちづくりの方向性として考える必要があるのではないかと、という点も指摘したい。

つまり、国や地方の財政が厳しくなる中で、これまで整備してきた社会資本や民間のストックが有効に使われなければならない。中心市街地は郊外に比して長期間先行的な投資が積み重ねられてきた地域である。そのためには行き過ぎた「郊外化」によって中心市街地の「今ある街」が遊休化するような事態は避ける必要がある<sup>vi</sup>。

鹿児島市の場合、現在オフィスビルの空室率は減傾向にあり、商店街においても撤退した店舗の後に後継店舗が入ってくることが多いようである。しかし、競争環境の変化により大きな影響が出る可能性も、他都市の動向をみると、否定はできない。前節でみたような都市の集積は、これまでの官民の投資や経済活動の上に蓄積されてきたものである。これらが有効に活用できるような、「今ある街を活かした地域づくり」の視点を持った都市経営がやはり必要なのではないだろうか。

### (3) 新陳代謝の必要性

これまでみてきた、集積を活かす産業政策と中心市街地の連携や、「今ある街を活かした地域づくり」の推進に関して共通して必要なことがある。それは中心市街地自身の変化、新陳代謝が必要ということである。

都心の居住人口の増加や人口構成の変化といった都市構造の変化や、商業環境のめまぐるしい変化の中で、集積を活かしていくためには、消費者や事業者などのニーズに応えた（あるいは先取りした）サービスが次々と生まれてくる必要がある。そして、一般的には都心部の空き店舗、空きスペースなどが、そういった新事業のスタート地点となることが多いだろう。その意味では「今ある街」をベースに新たな活動を活発化させようとするのであれば、地権者や不動産所有者の意識が重要となってくる

天文館地区の商業関係者の話を伺うと、古くからの商業者が事業継続が困難になり、不動産賃貸に移るケースが増えてきているとのことである。天文館地区の場合は、まだ様々な事業者の参入がみられるようであるが、多くの都市の中心市街地では、地域内では相対的に高い地価の反映もあって、家賃負担力の高いテナント（たとえば、携帯電話の代理店など）が増える傾向にある。その意味では、先に紹介したメガネのヨネザワとネイチャリングプロジェクトの事例は、民間同士の連携の事例であるが、コンバージョン（用途変更）を通じた新たな地域づくりの試みとして、きわめて象徴的である。

このように集積の活用と「今ある街を活かした地域づくり」をめざす場合、地権者、事業者、そして行政や経済団体などの関係者間の問題意識や目標水準、支援体制などがそろっていないと事業が進まないことが多い。その調整を行うのが本来の意味でのTMOの役割である。「まちづくり3法」の改正により、中心市街地活性化の取り組みの主体が、地域住民などが参加する「中心市街地活性化協議会」となることになったが、こういった「今ある街を活かしたまちづくり」のマネージメント機能<sup>vii</sup>を組み込んでいかなければいけないだろう。

## おわりに

前述の通り、鹿児島市を取り巻く環境は、今まさに転換点にあると考えられる。「郊外化」の中心市街地への影響については本稿で予測することは行わなかったが、影響を受ける部分が出てくる可能性はあると言わざるを得ないだろう。しかし、鹿児島市の中心市街地の現在持っているストックや集積を活かす方向性について、改めて検討する必要があるだろうというのが、本稿の問題意識である。

そして、以上みてきたように、中心市街地活性化の方向性の問題群のうち、まず、集積を活かす産業政策と中心市街地の連携について、次に「今ある街を活かした地域づくり」の推進について、最後に中心市街地の新陳代謝の必要性とタウンマネージメントの重要性について検討した。

それを踏まえた上で、今回の「まちづくり3法」の改正を考えてみたとき、「一律の規制はおかしい」「商業施設の規制のみが前面に出ている」など、さまざまな意見、批判は大変重要な論点を提示しているが、一方で、このタイミングで中心市街地重視の姿勢を鮮明にした法改正の意義は少なくないものと考えられる。鹿児島市のこれからのまちづくりを検討する上でも、もう一度中心市街地を巡る状況を考えてみる必要があるであろう。

<sup>i</sup> 本稿での「中心市街地」は「鹿児島市中心市街地活性化基本計画」における「都心部中心市街地」（谷山地区は含んでいない）を念頭においている。

<sup>ii</sup> 九州経済調査会 [2006] における「都心」も、「鹿児島市中心市街地活性化基本計画」における「都心部中心市街地」（谷山地区は含んでいない）が該当する。

<sup>iii</sup> 日本政策投資銀行 [2006] P.17 を参照。

<sup>iv</sup> ここは、いわゆるM.ポーターの「ダイヤモンドモデル」を念頭に置いている。鹿児島市における本格焼酎の戦略は、こういった環境下で展開されてきたと考えられる（日本政策投資銀行南九州支店 [2005] 参照）。なお、イメージ的には福岡市の「長浜ラーメン」や高松市の「讃岐うどん」も近いものがあるように感じる。なお、「ダイヤモンドモデル」については、石倉洋子、山崎朗他著 [2003] を参照。

<sup>v</sup> 「産業クラスター」とは、特定分野における関連企業、専門性の高い供給業者、サービス提供者、関連産業（大学、業界団体など）が地理的に集中し、競争しつつ同時に協力している状態のこととされている（石倉洋子、山崎朗他著 [2003] を参照）。

<sup>vi</sup> 加えて一般論であるが、郊外においても商業施設間の過当競争から撤退を余儀なくされる事業者が発生し、整備された社会資本や民間のストックの遊休化が起きる可能性もある（藻谷 [2006]、篠原 [2006] を参照）。

<sup>vii</sup> ただし、中心市街地の多様性ということを見ると、マネージメントといってもショッピングセンターのような隅々まで管理されたものでないではないだろう。

## 【参考文献】

- 石倉洋子、山崎朗他著 [2003] 『日本の産業クラスター戦略』、有斐閣。  
鹿児島経済同友会インフラ整備委員会、鹿児島大学工学部建築学科都市デザイン研究室 [2005] 『鹿児島コンパクトシティ構想』。  
鹿児島市 [2003] 『鹿児島市中心市街地活性化基本計画（改訂版）』。  
（財）九州経済調査会 『「都心衰退」その実態と再生の芽；2006年版九州経済白書』。  
篠原徹 [2006] 『多様な要因の重なり：「市場の失敗」から「スプロール開発」まで』、（財）日本地域開発センター「地域開発」Vol.498。  
日本政策投資銀行 [2006] 『都市集積の評価と建物コンバージョン事業による地域再生の可能性』、「調査」No.89。  
日本政策投資銀行南九州支店 [2005] 『今ある街を活かした都市再生；コンバージョンによる活性化の可能性』、DBJミニレポート（鹿児島）。  
藻谷浩介 [2006] 『活性化の根拠が不明瞭だった中心市街地対策』、（財）日本地域開発センター「地域開発」Vol.498。

〒892-0842 鹿児島県鹿児島市東千石町 1-38  
日本政策投資銀行南九州支店（支店長：吉田和正）  
お問い合わせ先：企画調査課 中村聡志  
Tel : 099-226-8203 E-mail sanakam@dbj.go.jp