

超高齢・人口減少下の地方拠点都市における持続可能な中心市街地の再構築 —岐阜市の市街地再開発事業を事例に—

兵庫県立大学環境人間学部准教授 太田 尚孝

本格的な超高齢・人口減少時代をむかえ、都市自治体の空間整備を担う都市計画の役割は、都市経営的観点からもますます重要になってきている。この際に、立地適正化計画に代表される客観的分析に基づく拠点性の明示や都市機能・都市居住の誘導策だけではなく、拠点と目される都市的空間では都市間競争や自治体内部での発展動向も見据えながら、社会的合意に基づき、そこで誰が・どのような暮らしを営むかという人間中心の空間整備の発想が求められる。

そこで本稿では、市の浮沈を占う駅前や商店街において賑わい創出とまちなか居住の推進を主目的とした市街地再開発事業を実施中の岐阜市をとりあげ、点的な大規模事業と面的な用途混合型・多世代共生型の都市づくりの現況、課題・展望を示す。その上で、ドイツの都市開発手法にふれつつ、わが国の地方拠点都市における持続可能な中心市街地の再構築のあり方を論じたい。

1 近年の岐阜市の中心市街地再生と市街地再開発事業

(1) 岐阜市の概要と構造的特徴

岐阜市は、周知のように岐阜県の県庁所在地であり、戦国期の斎藤道三や織田信長の城下町として名高く、中山道の宿場町、戦後は繊維問屋の集積地としても発展した多様で重層的な歴史性を持つ都市である。

現在、岐阜市の人口は 40.9 万人（2019 年

7 月 1 日時点）であり¹、岐阜県最大の人口規模である。これを 2015 年の国勢調査で見れば、岐阜市の人口は岐阜県の 20.0% を占める²。同時点で県内人口規模第二位の大垣市が 16.0 万人（7.9%）であることや、将来人口推計では対 2015 年で 2045 年に -20.4%（32.4 万人）³ となること、東濃地域以外は岐阜市が基幹的交通結節点であることから、岐阜市の発展動向は岐阜県全体にとっても大

1 岐阜市 HP「岐阜市住民基本台帳世帯人口一覧表（地区別）」（<https://www.city.gifu.lg.jp/5384.htm>）2019 年 7 月 28 日最終閲覧。

2 岐阜県環境生活部統計課（2018）『統計からみた岐阜県の現状（平成 30 年 11 月）』岐阜県。

3 なお、同期間の岐阜県全体の対 2015 年の人口増減率は 76.6% である。また、岐阜市では少子高齢化も予想されており、例えば 2015 年の 65 歳以上の割合は 27.7% であったが 2045 年には 37.8% に達する。

きな関心ごとであるといえる。

また、中核市という単位で岐阜市をとらえると、下表のとおりである（表1）。ここからは、人口規模や人口構成、市街化区域内人口割合などは中核市の平均像を示している一方で、対2015年の国勢調査との人口総数や外国人総数、人口増減の要因、観光客入込み客数などは違いが顕著といえる。なお、本稿との関係では新設住宅着工戸数が中核市の中で多いことも明らかであり、これは後述する市街地再開発事業⁴や中心市街地での積極的な住宅供給に加えて、地方拠点都市として一戸建て分譲住宅を含めた居住ニーズが存在するためと考えられる。

表1 中核市の中での岐阜市の位置づけ⁶

	指標	岐阜市	中核市
人口	総数（2018年度末）	410,297人	373,175人
	対2015年の国勢調査	3,562人	-721人
	外国人総数	9,021人	5,780人
	0-14歳の割合	12.6%	12.8%
	15-64歳の割合	59.3%	59.6%
	65歳以上の割合	28.1%	27.6%
	自然増減の総数	-1,501人	-910人
	社会増減の総数	-75人	268人
	昼夜間人口比率	103.8%	99.5%
社会経済	自治会加入率	61%	56%
	第1次産業従業者率	0.4%	0.4%
	第2次産業従業者率	14.9%	20.5%
	第3次産業従業者率	84.7%	78.9%
	観光客入込み客数	7,776,004人	8,361,802人
都市計画	行政区域面積	203.6km ²	408.09km ²
	市街化区域面積	80.3km ²	61.4km ²
	人口割合	91.8%	93.2%
	市街化調整区域面積	123.3km ²	147.7km ²
	新設住宅着工戸数	3,270戸	2,690戸
財政	財政力指数	0.864	0.792
	経常収支比率	95.0	92.7

出典：中核市市長会（2019）『都市要覧（平成30年度）』から作成

さらに、岐阜市の都市発展を語る上では、JRで最短18分の距離にある名古屋市の存在は無視できない。2014年度の岐阜県内・愛知県等への転出入の状況をみると、岐阜県内と岐阜市の社会動態は+521人と転入超過であるが、岐阜市と愛知県は-802人（うち名古屋市は-271人）と転出超過である⁵。同データから愛知県及び名古屋市の転出超過を年代別にみると20歳代及び30歳代の若年層がそれぞれ92.1%、83.0%を占めており、学業や就職、結婚などを機会に名古屋市へ転居している傾向が見受けられる。

（2）中心市街地活性化と市街地再開発事業の経緯

このような中で、近年の岐阜市の中心市街地活性化には、岐阜市を取り巻く社会経済環境の変化への対応、JR岐阜駅の高架化事業と改築、JR岐阜駅前の繊維問屋街及び周辺の長期的な低未利用地化、柳ヶ瀬商店街の衰退と再生の期待、好調な経済環境とリニア中央新幹線に起因する名古屋都心の構造変化といった複合的な内的・外的要因と公民や市民社会の関係主体が折り重なって背景を形づくったと考えることができる。

もっとも、中心市街地自体の課題は既に1960年代から人口と都市機能の空洞化が顕在化していた⁷。JR岐阜駅前の繊維問屋街も卸業という特殊性から必ずしも都市的魅力の創出には貢献していなかった。この間、旧

4 市街地再開発事業の概要については、全国市街地再開発協会のHP「まちづくり情報」等の関連ページを参照のこと。

5 岐阜市企画部総合政策課（2015）『岐阜市人口ビジョン』岐阜市。

6 各データで集計年が異なるため詳細は出典先を参照のこと。なお、自治会加入率等のデータがない自治体は当該自治体を除外して中核市の平均値を算出した。

7 細江茂光（2003）「岐阜市の都市再生と駅周辺地域のまちづくり」『アーバンアドバンス』（20）P.35-36。

国鉄の東海道本線を中心とする連続立体交差事業が1981年に事業認可を受け高架化事業に合わせて駅前広場整備を行い、問屋街の中にも再開発を目指す動きがあったが事業化には至らなかった。さらに全国的に地方拠点都市での中心市街地活性化が叫ばれた平成に入り、都心部における再開発事業等のまちづくりを誘導促進するために「市街地総合再生計画」が策定され、「街並み整備推進事業」により柳ヶ瀬と駅周辺を結ぶ玉宮通り一帯でのショッピングプロムナード化が推進された。しかしそれでもなお、中心部の衰退が下げ止まることはなかった。結果として、例えば中心部の11小学校区の人口は1960年の15.7万人が2000年には7.6万人と半減していた。

この衰退傾向を打破し、JR岐阜駅北口駅前広場の整備と合わせて岐阜の顔を一変させる期待を背負って実施されたのが次章で詳述する一連の市街地再開発事業であった。なお、2019年3月時点の岐阜市の再開発事業は次頁のとおりである（図1）。

2 市街地再開発事業の具体例

(1) 岐阜駅西地区（岐阜シティ・タワー43）

2007年10月に地上43階、高さ162.82mを有する複合施設として開業した岐阜シティ・タワー43は、JR岐阜駅直結という好

立地性もあり、今や岐阜再生のシンボルとなっている⁸。1.1haの街区は、岐阜駅に隣接しながらも、戦後は倉庫や材木場、老朽低層建造物に特徴づけられる低未利用地であった。その後、旧国鉄岐阜駅の高架事業を契機に、1983年に再開発準備会が発足し、大手百貨店を核にした再開発事業が検討された。しかしながら、バブル経済が崩壊し、1999年に後に「都心居住の先駆的計画」⁹と呼ばれた「岐阜市都心部再活性化基本計画」などの政策的転換も受け、商業から居住機能重視の方向にシフトしていった。

具体的な市街地再開発事業のリスタートは、「公募型企業開発提案方式」¹⁰を2002年8月に実施したことが始まりであり、2003年6月の都市計画変更、翌年3月の事業計画の変更認可及び12月に権利変換計画認可、2005年1月の本体工事と事業が進んだ。事業収支計画は、事業費を土地の高度利用によって新たに創出される保留床の売却費用と補助金のみで調達し、建物完成時には債務を負わないローリスクの「岐阜の身の丈に合った再開発」¹¹が目指された。この際に、保留床処分は、民間開発事業者の計243戸の分譲マンション（5階、15階～42階）及び居住者向け立体駐車場、岐阜県住宅供給公社の高齢者向け優良賃貸住宅108戸（6階～14階）及

8 なお、村島正彦（2018）「超高層マンションの歴史と展望」『都市問題』vol.109, P.6によれば、岐阜シティ・タワー43は、わが国の超高層マンションの歴史の中でエルザタワー55（川口市）、ザ・ライオンズ久留米ウェリスタワー（久留米市）と並んで「地域のシンボルタワー化」の事例として位置づけられている。

9 岐阜市史編さん委員会ほか（2019）「第2節都市計画の制度と計画の展開」『岐阜市史通史編 現代Ⅱ上巻』岐阜市P.134。

10 公募型企業開発提案方式とは、建物の品質や環境を保持しながら、建設コストの低減や事業の成立性の向上を図ることを目的とし、提案者は事業スキームの構築や事業計画の提案を行い、提案採用後に必要な図面や書類を整えたとともに、大きな保留床処分先を確保するなど、事業成立のめどがついた時点で、設計・施工一括の工事請負契約を随意契約により締結する仕組みである。（出典：岐阜市都市建設部市街地再開発課（2008）「事業計画情報 岐阜県岐阜市・岐阜駅西地区」『市街地再開発』（463）P.52）。

11 岐阜駅西地区市街地再開発組合（2011）『記念誌 岐阜シティ・タワー43』P.20。

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.



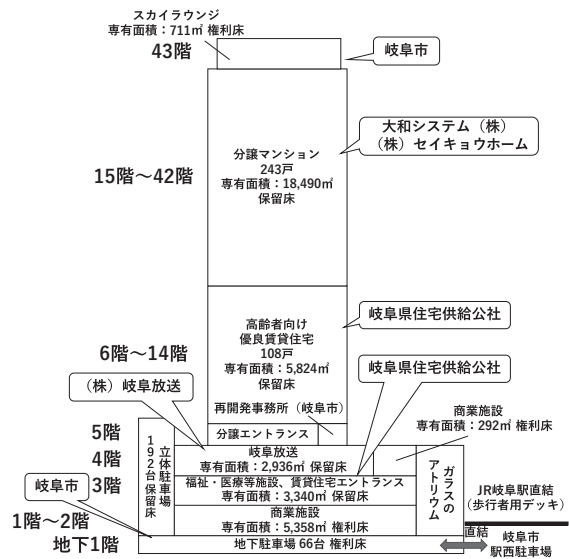
び医療福祉施設（3階）に加えて、岐阜放送の本社家屋（4階）によって行われた（図2）。権利床としては、岐阜市が地下駐車場と43階のスカイラウンジ及び5階の再開発事務所、権利変換後の権利者（7名）が1階から2階の商業施設を共有し、テナント誘致をすることとなった。なお、事業費は総計で約152.6億円であり、そのうち国・県・市からの補助金は約49.4億円（32.3%）であった^{12）}。

岐阜シティ・タワー 43 は、住宅を含む複合ビルとして中部圏で最も高い建築物であり、かつ 43 階の展望室は無料ということもあり、2016 年 8 月には展望室来場者数は建物の高さと同じ 163 万人を記録するなど新たなスポットとなった¹³。さらに本稿の文脈からは、以下の 3 点が注目される。

第一に、関係者の想像以上に駅前居住に対する需要が高かったことである。当初は1年～2年の工事期間中の売却を考えていた分譲マンションが販売開始に即日抽選完売し、「岐阜の奇跡」¹⁴とまで表現された。この駅前居住に対する想像以上の高い需要の源は、6割が市内、3割が県内居住者であり¹⁵、1,600万円から1億2,000万円という販売価格帯をみると地元の富裕層が多かったと理解された。

第二に、高齢者施設・福祉施設が市街地再開発事業の核として成立することを示したことである。従来、地価の高さや伝統的価値観から中心市街地への立地は消極的であった。

図2 岐阜シティ・タワー43の構成



出典：註 11、P.54 をもとに作成

だが、アクティブシニアの増加や駅前という
利便性、商業施設を通る動線や多世代交流を
促す居住スタイルなどの先進的取り組み等も
あり、平均倍率 1.9 倍となる申し込みがあっ
た¹⁶。

第三に、結果としてこの新たな駅前開発モデルが次節で述べる連鎖型とも呼べる一連の市街地再開発事業のトリガーとなったことである。今まで人がほとんどいなかった場所に、再開発事業により定住者が約1,000人増加し、各施設の利用者も含めた新たな集客発生が隣接する繊維問屋街の再開発事業の機運も盛り上げることとなった¹⁷。

(2) 連鎖型市街地再開発事業への展開

岐阜シティ・タワー43の完成に続いて、都

12 註 11、P.35。

13 「岐阜シティ・タワー 43 展望室来場者、163 万人達成」『毎日新聞（地方版）』2016 年 8 月 27 日。

14 問屋町西部南街区市街地再開発組合 (2013) 『事業誌 岐阜スカイウイング 37』 P.49

15 村島正彦 (2007)「岐阜市 (岐阜シティ・タワー43)」『日経アーキテクチャ』855, P.41.

16 註 11、P.66。

17 N. N. (2008)「インタビュー 岐阜駅西地区市街地再開発組合理事長兼株式会社岐阜シティ・タワー 43 開発代表取締役 大橋清隆氏」『Crec』2008. 6 P. 40-41。

市計画決定から7年をかけたJR岐阜駅北口駅前広場も2009年9月に完成し¹⁸、新しい時代に向けた地方拠点都市の顔が形成され始めた(図3)。その後の大型市街地再開発事業としては、問屋町西部南街区(岐阜スカイウイング37)、岐阜駅東地区(岐阜イーストライジング24)があげられる。

前者は、岐阜シティ・タワー43に隣接し1.1haと同規模の街区であったが従前の土地利用や地権者数は異なっていた。つまり、衰退が顕著な繊維問屋街にあり、老朽化した低層木造建造物が密集し防災性の危険性もあった。さらに権利者数は176名を数え、合意形成に関わる調整コストも顕在化していた。そこで事業性確保という意味では保留床処分が鍵となるため、岐阜市が公的機関の橋渡しを行い、結果として東棟業務床の半分を岐阜市信用保証協会が取得することとなった。また、権利者法人取得の保留床には岐阜大学のサテライトキャンパスの誘致が実現した¹⁹。最終的には、総事業費約173.2億円(補助金比率:36.3%)、地上37階建て高さ135.89mの東棟(権利者店舗、商業、オフィス、270戸の分譲マンション)、地上11階建ての西棟(権利者店舗、商業、オフィス、ホテル)、その間に駐車場棟(409台)という複合棟が2012年9月に開業するに至った(図4)²⁰。

後者は、JR岐阜駅の東側に立地し、JR岐阜駅と名鉄岐阜駅の間という好立地でありな

がらも従前は十分に都市的土地利用が行われていなかった。そこで岐阜駅北口土地区画整理事業を契機に、地上24階建て高さ95.24mとなる駅前第三の超高層建築物が誕生することとなった。プロジェクトの特徴としては、岐阜シティ・タワー43と同様に権利者が6名と少ないこと、一方でさらに高齢者に方向づけられ「福祉施設(社会福祉法人サンライフ(※現在は、社会福祉法人サン・ビジョン)が運営)を主体とした新時代の開発モデル」²¹と表現された。具体的には、3階から15階は福祉施設(介護付有料老人ホーム100床、特別養護老人ホーム100床、ショートステイ18床など)が入居し、16階から17階の36戸もサービス付き高齢者向け住宅である(図5)。なお、分譲住宅は22階から24階の12戸と、先行事例と比較すると限定的となっている。いずれにしても、岐阜市は、総事業費

図3 JR岐阜駅の現況



出典：筆者撮影(2019年7月8日)

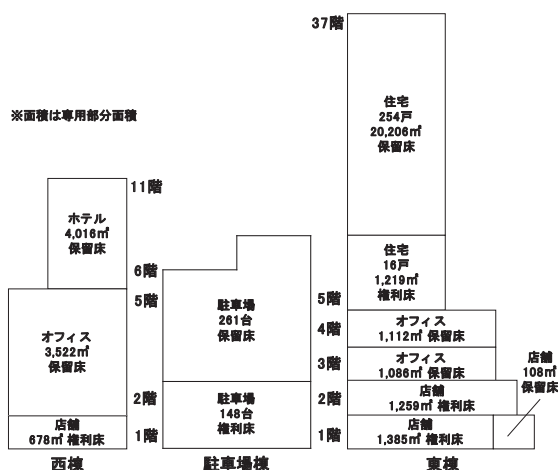
18 なお、本稿では紙面の都合上、詳述しないが、この間、JR岐阜駅自体の大規模改装も行われており、Made in 岐阜の体感型文化商業施設ワールドデザインシティ・GIFU アクティブG(店舗面積:10,797m²、開業年月:2000年7月)、多様な機能をもつ岐阜市の生涯学習拠点施設のスクエアーG(開業年月:2002年1月)、複合商業施設のアスティ岐阜(店舗面積:4,190m²、開業年月:2003年11月)などが開業している。

19 註14、P.49。

20 註14、P.41-42。

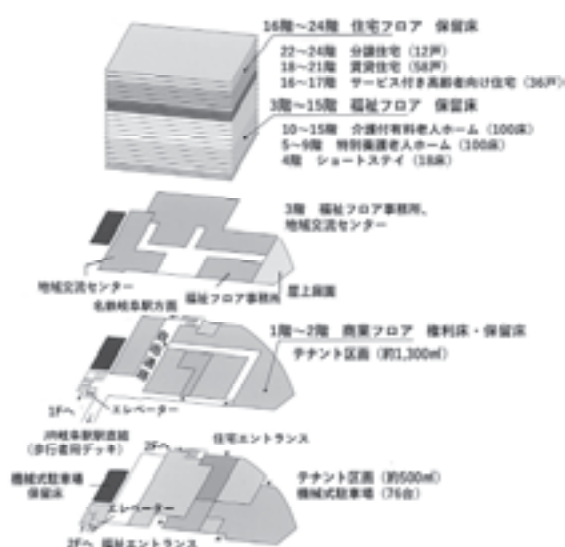
21 岐阜市長記者会見平成31年1月7日資料「岐阜イーストライジング24及び歩行者用デッキの竣工について」。

図4 岐阜スカイウイング37の構成



出典：註 14、P.47 をもとに作成

図5 岐阜イーストライジング 24 の構成



出典：岐阜駅東地区市街地再開発組合の2019年2月発行
のパンフレットP.2に加筆して作成

約 100 億円の 11.9% を負担し、かつ岐阜イーストライジング 24 と岐阜駅東自由通路の 2 階とをつなぐ 129m の歩行者用デッキ約 10.7 億円の 57.9% を負担することで後方支援を行った²²。2019 年 1 月に既に竣工しており、3 棟目となる新たな超高層建築物が誕生することとなった。

3 岐阜市の挑戦的課題と展望

(1) 量から質への転換と拠点間の回游性

岐阜市では岐阜シティ・タワー 43 を契機に市街地再開発事業という都市計画的手法を用いて、連鎖的な駅前超高層型開発が行われた。さらに現在、柳ヶ瀬においても高島屋南地区の市街地再開発事業（2019 年 7 月から再開発ビルの名称募集開始）により 335 戸の

分譲マンションの供給も予定されている。一連の住宅供給状況を量的にみると、中心部11地区では2002年以降の岐阜市全体3,950戸の52.4%(2,071戸)に相当する分譲マンションが供給されたことになる²³。これを中心市街地活性化基本計画区域内に限定すれば同期間で972戸が供給されており、市街地再開発事業によりまちなか居住が推進されていることは間違いないといえる(図6)。政策的にも、「岐阜市中心市街地新築住宅取得助成事業」²⁴に代表されるまちなか居住支援策が2011年から2018年に計138戸の活用実績が確認されるなど²⁵、まちなか居住の推進はニーズともマッチし、一定程度の妥当な需給

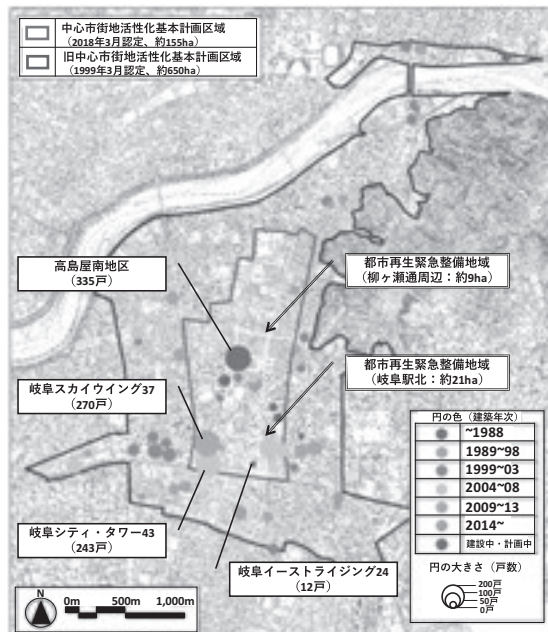
22 岐阜市長記者会見平成31年1月7日「発言要旨」。

23 岐阜市まちづくり推進部まちづくり推進政策課（2018）『岐阜市中心市街地活性化基本計画』岐阜市，P.8.

24 同事業は、「岐阜市の中心市街地において自ら居住する住宅を建設又は取得するために金融機関と住宅ローンを契約した人に対し、建設費又は購入費の一部を助成することで、良好な住宅の建設及び流通を誘導し、並びに子育て世帯の居住を促進することにより、人口流入の促進及び人口流出の抑制を図り、もって中心市街地を活性化することを目的とする」取り組みであり、「まちなか居住重点区域（＝岐阜市中心市街地活性化基本計画区域の約155h）を対象としている（出典：岐阜市岐阜市中心市街地新築住宅取得助成事業のHP）。

25 岐阜市提供資料に基づく。

図6 岐阜市中心部の分譲マンションの立地



出典：註23、P.8に加筆して作成

バランスが存在していると判断できる。

今後も図1をみてもわかるように、JR岐阜駅前では市街地再開発事業が予定されており、住居系用途での床供給も選択肢として十分に考えられる。しかし、現行の中心街地活性化基本計画（3期目）の資料においても、2002年以降、中心市街地としての世帯増がみられても人口増にはつながらず、高齢者（率）は増加し、人口の社会増も大規模住宅開発事業頼みの構図が明らかである²⁶。そのため、中心市街地での新規居住者の多くは定年前後の世代であるため子供の増加にはつながらず、かつ郊外に住宅を持ちながら都心の住宅を保有するパターンもあり、結果として定住人口の増加にはつながらないとの批判²⁷は一

定の妥当性を持つ。

すなわち、岐阜市全体での人口減少も予測されている中で、中心市街地であっても中長期的な人口の量的増加は困難であるとすれば、いかに新旧の居住者が安心・安全で豊かな暮らしを営むことができるかが次のステージではより重要になりうる。この点で、中心市街地の北に位置する岐阜市立中央図書館・市民活動交流センター・多文化交流プラザ・展示ギャラリー等から構成される「みんなの森 ぎふメディアコスモス」（2015年7月開館）及び隣接する形で工事が進む岐阜市新庁舎（2021年度開庁予定）は、新たな都市的機能として大きな期待がよせられる。しかしこの場合でも、ローカルなアクターがリノベーション手法を用いたまちづくりを進める柳ヶ瀬及び市街地再開発事業により景色が一変したJR岐阜駅前といかに回遊性を生み出すかが拠点整備と合わせて鍵となると思われる²⁸。

(2) 中心市街地としての魅力創出

前項のまちなか居住や都市構造的課題と共に、中心市街地としての都市的魅力をいかに創出するかも重要である。用途地域の指定状況を見るまでもなく、中心市街地は純粋な住宅地としてではなく、用途混合型で高密度の都市的街区が想定されている。岐阜市の場合、岐阜県の顔という役割もあることから、賑わいの創出は中心市街地活性化の中では欠

26 註23、P.4、P.5、P.30。

27 富樫幸一（2017）「岐阜市におけるコンパクトシティ政策と現実の課題」『住民と自治』（648）、P.18。

28 岐阜市側でも当然、このような拠点間の回遊性向上は問題意識として持っており、BRTを活用し同時に道路空間の利活用を試みるトランジットモールの社会実験は注目すべき取り組みであるといえる。

かすことができない要素である。しかし、現状では、急速に変化する社会経済環境に翻弄され、小売業事業所数、従業者数、年間商品販売額のいずれの指標をみても、中心市街地の商業環境は全体としては衰退の一途である²⁹。その一方で、柳ヶ瀬と駅前をつなぐ玉宮通りでは公民一体のハード・ソフト整備が衣料問屋街から飲食街への転換を促し³⁰、柳ヶ瀬周辺においては意欲的な民間事業者が遊休不動産の賃貸区画の小規模再編と自主施工による改装を行うことで従前にはない中心市街地での低価格賃料とテナント多様化に貢献しているとの報告もある³¹。

この流れの中で、岐阜市が目指す中心市街地の都市像として掲げた「エリアの空間需要を喚起し、投資が起こる持続可能なまち」を実現させるためには、都市計画的にはエリアの可能性を地下や屋上、オープンスペースも含めて立体的にとらえることがあらためて重要であると思われる。すなわち、大・小空間での社会的価値を正しく把握し、利用者と紐づけて建物や公共空間を適切にマネジメントしていく発想である³²。例えば、自治体が裁量的に指定できる特別用途地区や地区計画等を活用し、商業系用途地域であっても健全な住環境を面的に提供できるような仕組みを設計することや、中心市街地内での貴重な公共

空間でもある公園緑地施設を点的・線的・面的により利用者本位で現代的にリノベーションすることなどが考えられる。すなわち、居住の質、滞在の質を向上させ、大型開発事業や商業振興だけに頼らない多世代が満足する都市空間の創造が必要であり、そのための戦略的空間整備が都市計画に求められている。換言すれば、岐阜市では真新しい都市景観とこれに引き寄せられた建築行為をいかに都市の中に統合させ、ヒューマンスケールのまちをつくるかが鍵であろう。

4 地方拠点都市における持続可能な中心市街地の再構築とは

(1) ドイツの都市の持続可能性と事業の質を高める試み

本稿の最後に、岐阜市を含めた地方拠点都市に広く転用可能なドイツの都市開発の試みを発想転換のヒントとして紹介したい。

ドイツでは、近年、人口規模を問わず、中心市街地での建築事業を中心に新規開発時に必要な法定の都市計画である地区詳細計画(Bプラン)の策定手続きの中に「社会的に公正な土地利用」を導入する自治体が急速に広がっている³³。具体的には、開発側に当該開発事業に係る付帯的ハード整備(例:幼稚園、緑地)や様々な所得階層や社会的立場

29 註 23、P.9 に基づくと、小売業事業所数は昭和 57 年から平成 26 年にかけて中心市街地シェアは 6 ポイント下がり 14.9%、従業者数は 18 ポイント下がり 9.6%、年間商品販売額は 22 ポイント下がり 10.0% となった。

30 野々村泰輔ほか(2012)「508 岐阜市「玉宮通り」沿いの建物用途の変遷と飲食店舗の継続性」『日本建築学会東海支部研究報告書』(50)、633-636。

31 新海周平ほか(2018)「430 岐阜市中心市街地における小分割された賃貸区画の不動産に関する研究」『日本建築学会東海支部研究報告書』(56)、537-540。

32 このような発想は、日本都市計画学会都市空間のつくり方研究会(2019)『小さな空間から都市をプランニングする』学芸出版社とも関係が深く、当該文献は具体的事例や考え方を明示しており基本的図書になりうる。

33 詳細は、太田尚孝(2019)「ドイツの「社会的に公正な土地利用」に基づく公民契約型の都市開発手法に関する調査報告：ミュンヘン市の先行的試みの展開に注目して」『兵庫県立大学環境人間学部研究報告』(21)、9-27 を参照のこと。

の居住者をミックスさせるために住宅市場とは異なる形で居住者割合を公民間の都市計画契約という手法で事前決定している。また、各自治体のルールは市議会議決を経て承認され、HP 等でも公開されている。要するに、開発行為による外部不経済性や社会的不平等を事前にある程度、予測し緩和させる仕組みである。この背景には、諸外国からの大量の流入者と、分散型国家とはいえ都市部への人口集中が進んだ結果としてアフォードブル住宅が不足していること、理念的にも実質的にも自治体主導の都市計画という日本とは若干異なる前提もあるが、敷地単位の規制・誘導だけでは限界があり、場当たりの対症療法に代替される試みとしてわが国でも検討されてよい。また、実践例はベルリンやハンブルク等の大都市に限られるが都市開発事業後に生じうるジェントリフィケーション対策も都市計画制度の中でも対応されている点は都市計画の役割を再考する上でも興味深い³⁴。

さらに、事業の質を高める工夫としてわが国にも頻繁に紹介される国際建築展（IBA）のローカル版といえる非法定型の都市・地域開発手法の REGIONALE は、事業実施前でも事業実施後の空間の利活用、リノベーションにも対応できるという点でわが国の地方拠点都市でも転用が可能であろう³⁵。この際に、中心市街地、郊外を問わない形で提案を

募る形にすれば、具体的事業をより都市（圏）全体の文脈の中で俯瞰的に位置づけられる可能性もあると思われる。

（2）おわりに：「身の丈の再開発」による持続可能な中心市街地の再構築とは？

岐阜市を例にしても地方拠点都市では、中心市街地再生の切り札的に市街地再開発事業が用いられるケースが多い。だが、事業を行うこと自体が目的の時代、建築物が完成すれば終わりの時代は過ぎている。地方拠点都市では、100 万人都市とは異なり、絶対的数も少なく、岐阜市のように多世代型の施設配置であれば昨今叫ばれるタワーマンション問題³⁶は限定的であると思われるが、市街地再開発事業と中心市街地再構築との間には以下の論点があるように思われる。

第一に、事業性を考えつつ何を目的として何を行うかである。地方拠点都市においてもコンパクトシティや都心回帰の流れの中で、まちなか居住が公民をあげて推進されること自体は一定の共通理解が示される。だが、目的達成とその手段については、建築的形態や事業の中身も含めて慎重に議論されなければならない。地方拠点都市では、一般的に中心市街地への大規模なオフィス需要はもはや期待できず、郊外ロードサイド型の SC とは一線を画す都市的大型ファッション施設も現実的には新規出店が困難である。そのため、必

34 詳細は、太田尚孝（2017）「大都市インナーシティのジェントリフィケーションへの都市計画的対応の可能性と課題に関する研究：ドイツのハンブルク市における建設法典第 172 条の運用実態に注目して」『都市計画論文集』52(3)，937-944 を参照のこと。

35 詳細は、太田尚孝ほか（2016）「ドイツにおける時限型・プロジェクト型・非法定型の地域開発手法の仕組みと実態に関する研究：ノルドライン・ヴェストファーレン州の REGIONALE（レギオナーレ）に注目して」『都市計画論文集』51(3)，1078-1085 を参照のこと。

36 例えば、榊淳司（2019）『限界のタワーマンション』集英社。

然的に居住や居住に付随するサービス、公共施設の組み合わせが現実的な選択肢となりうる。ただし、過度に用途や機能が画一化されることは、都市的魅力を削ぐ要因ともなり、場所の立地特性やポテンシャルも見定めた慎重な意思決定が求められる。

第二に、事業実施による波及効果とその対応である。地方拠点都市の市街地再開発事業は、量としても限定的であるため大々的に影響が顕在化することは考えにくい。しかし、局所的であったとしても、事業実施により近隣や既成市街地に肯定的・否定的波及効果が生じうる。市街地再開発事業を契機に都市構造再編や新たな主体間連携に基づくまちづくりの可能性が開かれることは多々あり、近隣や既成市街地といかにして協調・融合していくかは重要な点である。一方で、ゼロリスクは現実的に不可能だとしても、「受け皿」となる既成市街地にハード・ソフトの基盤がなければ新たな混乱を招きかねないことは容易に想像され、中心市街地側からみた事業実施可能性も吟味されなければならないといえる。

第三に、市街地再開発事業の公益性・公共性と補助金の存在である。地方拠点都市で行われる市街地再開発事業は、民間主体のいわ

ゆる一種事業の場合であっても相当額の各種補助金によって事業そのものが成り立つ場合が多い。加えて大都市よりも、よりシンボル性や政治的意思が反映されやすい性質を持っている。この意味で、大都市に増して公益性・公共性が問われるが、事業に関わる意思決定の透明性や正当性が確保されているのかどうかは、上記2点とも関係し、重要なテーマになりうる。

低容積型か財政悪化リスク回避型かはともかくとして「身の丈の再開発」が地方部での市街地再開発事業の主流となった今、市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図ることを特徴とする市街地再開発事業はそのあり方が、より面的・中長期的な関連諸計画との接続性と共に問われている。

謝辞

本稿執筆に関連して、ご多忙の中、ヒアリング調査（2019年7月8日実施）をさせていただき、関連資料の提供もいただいた岐阜市市街地再開発課及びまちづくり推進政策課の皆様へ記して感謝申し上げます。