

## 2 分散型まちづくりの陰のコスト

主任 渡来 美香

### 視 点

#### ねらい

- 今後のまちづくりを検討するにあたり、  
当市のこれまでのまちづくりを検証すること
- このとき  
地域経営(功罪両面)の視点から、  
目に見えないコストを取り上げる  
「行政コスト・経済的成本」

#### 対 象

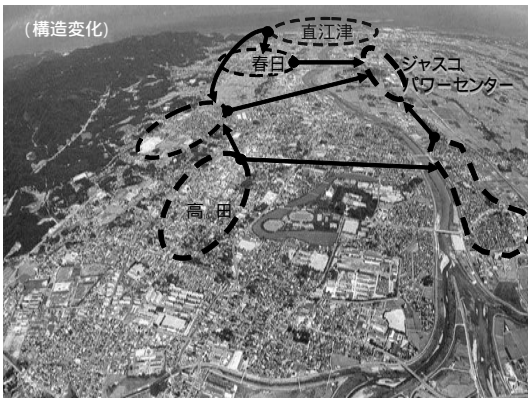
- 合併前上越市の「中心市街地・郊外」

#### 手 法

- 行政資料を活用し、数値により把握

私は「分散型まちづくりの陰のコスト」と題しまして、これまでの上越市のまちづくりをデータから考えてみたいと思います。これまでのまちづくりを検証するにあたって、見えないコスト「行政コスト・経済的成本」という2つの視点で説明したいと思います。

現状や変化を分かりやすくとらえるために、ここでは、合併前の上越市の中心市街地・郊外を対象にします。



### 1. 上越市の都市構造

上越市の都市構造ですが、上のほうの直江津、下のほうの高田が33年前に合併しまして、その後、新しい春日という地区ができました。そこに市役所もありまして、人口の移動も起こりました。商業機能に関しては、ジャスコ、それから日本初のパワーセンターと言われております“ウイングマーケット”ができて、商業機能もこちらの方に集中しているという状況です。

### 1. 小売業の概要



富岡商業地区  
大規模小売店舗

- 上越ショッピングセンター  
(ジャスコ上越店ほか)  
平成8年
- 上越ウイングマーケットセンター  
(日本初のパワーセンター)  
平成6年

### 2. 郊外大型店の立地コスト 地域経済の視点から

これを具体的にデータで振り返ってみたいと思います。最初に、郊外大型店の立地コストということで、地域経済の視点から商業機能を取り上げます。10年前にできました富岡商業地区には、ジャスコとウイングマーケットセンターが立地しており、非常に販売効率もよく、このため従来の商店街とが非常に弱くなってきたという相対的な関係にあります。



極端ではありますが、左上が富岡商業地区ロードサイド型の店舗で、下が高田商店街です。

## 2. 効果(1) 市民ニーズの充足

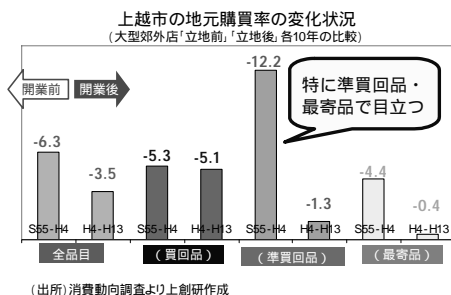
住民満足度調査結果 (抜粋)

(単位: %)

項目 (抜粋)	平成7年度	平成14年度	平成17年度
魅力ある働く場が少ない	1位 45.0	1位 46.7	2位 41.2
道路、下水道など社会的基盤整備の遅れ	2位 41.1	4位 28.4	9位 19.1
福祉、医療施設が不十分である	3位 31.5	-	6位 22.5
雪が多く降り積もる	4位 26.6	5位 27.9	4位 38.9
質の高い多様な文化、情報、商品が少ない (買いたい商品、流行の商品が少ない)	5位 22.3	-	8位 19.3

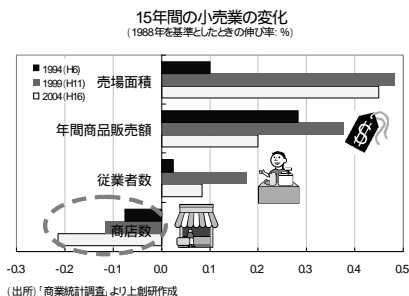
商業機能の立地に関して、その効果ですが、1点目に、住民満足度調査(上越市)をみると、平成7年には商業機能に対するニーズが比較的上位に位置していましたが、平成17年には8位になっており、改善の効果がみられます。これには大型店の立地効果が働いていると考えられます。

## 3. 効果(2) 購買力の流出緩和



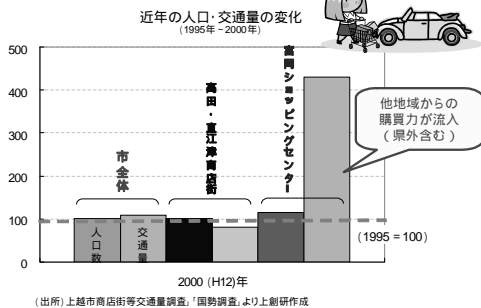
効果の2点目としましては、購買力の流出緩和です。棒グラフの左側は大型店が立地する前で、右側は立地後の地元購買率のアンケートの結果です。この購買力の流出の変化をみますと、減少率が立地後には抑えられていますので、大型店の立地によって非常に緩和されているという傾向がわかります。

## 4. 検証(1) 地域経済の「共食い」?



そういった効果があるということは認められるわけですが、全体的として考えてみると、地域経済全体にとっては疑問符が付きまます。というのも、売場面積は1988年から数倍に増加してしまっていて、これに伴って一時期、年商や従業者数も増加しています。しかし、商店数自体は減っておりまして、年商自体も最近では落ちてきています。これは地域経済全体にとって、長い目で見れば実はマイナスではないかということです。

## 5. 検証(2) 求心力(人の流れ)の「共食い」?



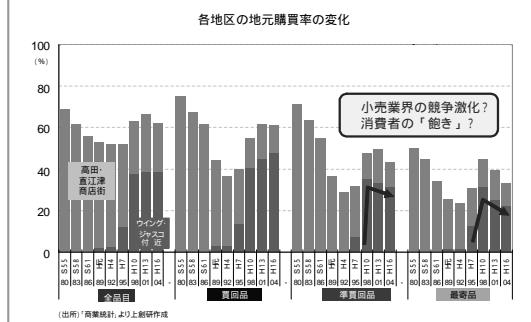
これを、求心力という点で見たいと思います。左側が人口、右側が交通量。左から、市全体、高田・直江津商店街、富岡地区。1995年から2000年の5年間のデータです。

市全体を見ていただくと、人口がほとんど横ばいであるのに対して、交通量が若干増えています。真ん中の高田・直江津商店街を見ますと、人口が横ばいに対して、交通量が若干減っている。一方、富岡地区では人口が若干増えていて、それ以上に交通量が激増しています。

市全体としては、大型店が立地することによって経済的な押し上げが望まれるわけですが、高田・直江津の交通量が減って、必然的に富岡地区に移ったという傾向が読み取れます。

ただ、この交通量の激増を見ますと、市内の交通量が単に移っただけではなくて、他地域からの購買力が流入したという効果もあると思います。広域的な求心力の強化です。しかし基本的には、高田・直江津から富岡地区に移った効果が大きいと思われるので、相対的に地域の経済効果にはつながらず、結果として消費の「共食い」というふうに表現できると思います。

## 6. 検証(3) 早くも地元消費者はなれ?



若干データが細かくて申し訳ないのですが、これは先ほど示した地元購買率の中身をみたものです。棒グラフの内訳のうち、色の薄い部分が高田・直江津、色の濃い部分がウイング・ジャスコの付近での購買率です。

先ほど購買率自体は改善されたとお話しましたが、ウイングやジャスコでは、買回り品や準買回り品に関しては、最近購買率が若干低下傾向にあります。この理由を考えてみると、消費者が若干飽きているのではないかと推測できます。こうした現象を買回り品でカバーした結果、総合的に購買率が維持されている結果になっています。しかし、10年ほど前に一度市内でジャスコが移動し、現在の富岡地区に移転した経緯を考え合わせますと、今後、新たな新転地を求めて移っていくことも想定されると思います。

## 7. まとめ ~ 地域経済の視点から

- 郊外大型店の立地効果(商業機能の郊外化)  
「購買力の流出緩和」「市民ニーズの充足」  
一定の効果が認められる
- しかし  
購買力自体はいぜんとして減少。  
さらに、地域内での購買行動の移動が発生。  
市内住民を客層とする以上、  
自ずと購買力の奪い合いに  
全体の経済効果につながっていない?

以上を地域経済の視点から考えてみますと、一定の効果が認められるわけですが、小売業は基本的に地域の住民を客層とする以上、購買力の奪い合い、つまり共食いになるということと、その結果、市全体の経済効果につながっていないのではないかと指摘できると思っています。

## 8. 効果 市民ニーズの充足

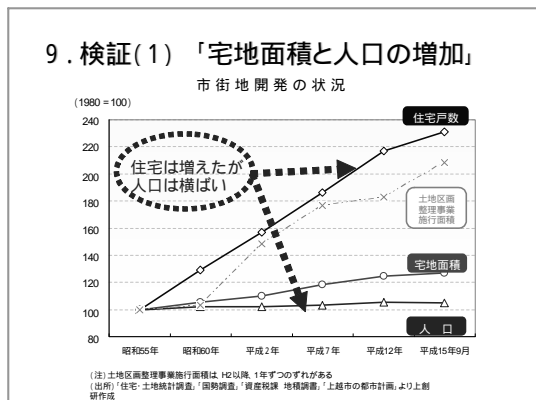
住民満足度調査結果 (抜粋) (単位: %)

項目(抜粋)	平成7年度	平成14年度	平成17年度
魅力ある働く場が少ない	1位 45.0	1位 46.7	2位 41.2
道路、下水道など社会的基盤整備の遅れ	<b>2位 41.1</b>	<b>4位 28.4</b>	<b>9位 19.1</b>
福祉、医療施設が不十分である	3位 31.5	-	6位 22.5
雪が多く降り積もる	4位 26.6	5位 27.9	4位 38.9
質の高い多様な文化、情報、商品が少ない (買いたい商品、流行の商品が少ない)	5位 22.3	-	8位 19.3

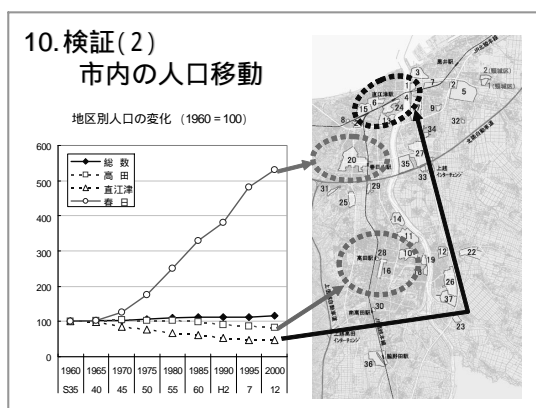
3. 郊外への人口流出に伴うコスト 公共投資の視点から  
次に、郊外への人口流出コスト。こちらは行政コストの視点からの研究です。

住民満足度調査の結果、かつて第2位に“道路・下水道など社会的基盤整備の遅れ”があげられていました。これは、宅地の増加など、市民生活の変化にインフラ投資が追いつかない結果としての不満足と考えると、平成7年は第2位でしたが、10年後の平成17年は第9位。

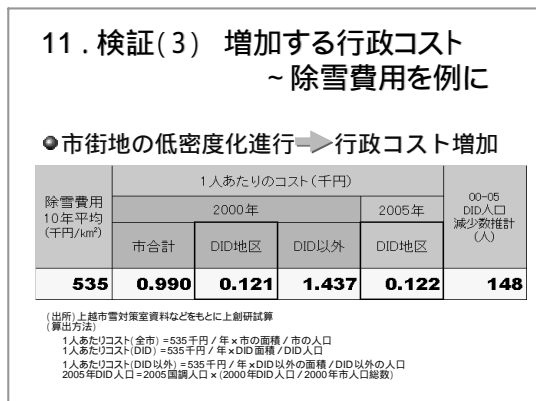
この変化をみると、ある程度のインフラは充足されてきたというふうに判断できると思います。



宅地の増加、そして人口の流出に伴いまして、住宅の戸数が増えてまいりました。注目していただきたいのは人口の部分です。一番下の線の部分になりますが、住宅戸数が増えたのに対し、人口自体はそれほど増えていない。これによって、人が住む面積が広く薄く広がっただけということが分かります。



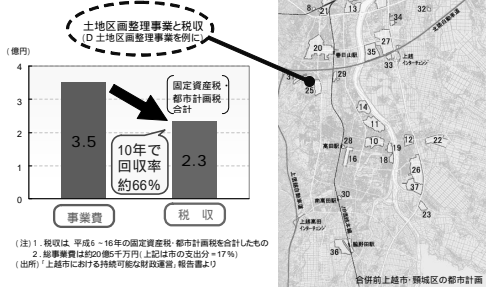
これを、地区別に、面的に見ていきたいと思います。地図で、一番上が直江津、その下が春日地区、一番下が高田をマルで囲んであります。左側のグラフと合わせてみますと、真ん中が人口の総数ですが、1960年から比べるとほとんど増えていません。それに比べて、市役所のある春日地区の人口は5倍に増えています。一方で、高田・直江津地区、特に直江津の人口は半分近くに減っている。こういったことを考えますと、合併前の上越市は13万の人口だったわけですが、その人口が広く薄く拡散したにすぎないということが言えると思います。こういった市街地の拡散に伴いまして、必然的に行政コストの増加をもたらすことになってきます。



上越市は非常に雪深いというイメージをもたれている方が多いと思いますので、行政コストの増加を、除雪費用を例に見てみたいと思います。

最近10年間の除雪費用の平均は、試算では1k㎡あたり53万5千円です。これを1人あたりのコストに換算すると、2000年のDID地区人口では平均121円、2005年の人口はまだ出ておりませんが試算になりますが、約122円。1円の増加が多いか少ないかという議論もあると思いますが、この間、人口がそれほど減らなかった関係もありまして、ご容赦いただきたいと思います。いずれにしても、人口が減れば相対的に一人当たりのコスト負担が増える。推計によると、この間は150人弱の人口減ですから、逆の言い方をすれば、2000年の行政コストを維持するためには、市街地に150人程度の新たな人口を呼び戻さなければ、行政コストは膨らむ一方です。

## 12. 検証(4) 投資効果...?



郊外の人口流出に伴って、固定資産税や都市計画税が増えるからいいじゃないか、という声もあります。自治体にとって固定資産税は財源として非常に大きいウエイトを占めておりまして、安定財源になっています。確かに、これが多く入ってくるということは非常に望ましいわけです。そこで、ある土地区画整理事業を取り上げてこれを試算してみました。整備にかかる事業費は税金によってほしい10年で回収でき、収支が合うという考え方が一般的なようです。しかし試算では、10年間で事業費の66%しか税金で回収できていないという結果となりました。もちろん、事業の性格上、さらに長期間での収支を考える必要もあると思います。また、投資効果は税金だけにとどまるものではなく、そこに住む人が労働面で地域経済を支え、次世代をはぐくむという効果もあります。

## 13. まとめ ~ 行政コストの視点から

- かつてまとまりのあった市街地は  
現在では「広く薄く」拡散 (現在も進行中)
- 行政コストでも  
市街地の拡散に伴って除雪費用が増大  
現在の除雪コストを維持するためには、  
DID人口を維持する必要がある
- 郊外住宅地の固定資産税収は、  
これまでのところ投資分を回収できず  
(また、地域経済へのプラスも疑問)

## 4. まとめ

この行政コストについてまとめますと、かつてまとまりのあった市街地は、現在では広く薄く拡散している。この結果、行政コストの面では、人口が少なくなってくれば除雪費用が増大してきます。良好な市街地形成を目指した事業も、少なくとも税金として投資分を回収できてきたとは言にくい。さらに最初に検証したように、地域経済のプラス効果という部分でも疑問である、ということ です。

## 14. 視点 地域のキャッシュフロー分析へ

- 今後のまちづくり - コンパクトシティ -  
を検討するにあたっては、  
今回の結果をつなげて考え、  
地域の資金循環として検証する必要がある
- 分散型まちづくりの「全否定・全肯定」ではなく、  
地域経済全体を見据えたうえで  
開発と抑制のバランスを考えていく

最後に、上越市のこれからのまちづくりについてです。今回、これまでのまちづくりを【点】で振り返りましたが、今後はそれをひとつの【線】にしてキャッシュフロー(資金循環)として再検証する必要があると思います。つまり、地域経済を全体としてつなげて考えて、市街地や大型店の郊外化が良いのかどうか、そして行政コストや税金にどう影響するのかという検証です。

これまでの分散型まちづくりを「全否定・全肯定」するのではなく、こうした検証を行ったうえで、今後、開発と抑制のバランスを考えたまちづくりを進めることが必要であり、またこうした検証によって、コンパクトシティという考え方もより効果的で実現性の高いものになると思います。