

大府市議会

議長 山本正和様

大府市議会建設消防委員会

委員長 加古守

報告書

～空き家対策等によるまちづくりの推進について～

令和2年5月

大府市議会 建設消防委員会

1 はじめに

当委員会は、令和元年6月18日、まちづくりと連動させる面の空き家対策について、本市における現状及び課題を把握し、今後の市政運営に生かすため、所管事務調査として「空き家対策等によるまちづくりの推進について」の調査を行うことに決定し、以降、閉会中を中心に調査を行ってきた。

このたび、調査研究の成果を取りまとめたので、その内容を以下のとおり報告する。

2 調査の方法

調査については、閉会中を中心に、市職員を講師とした勉強会、高井不動産事務所 代表の高井隆一氏を講師とした研修会、県外団体への視察調査等により行った。

(1) 令和元年6月18日（火） 建設消防委員会

- ・ 所管事務調査として「空き家対策等によるまちづくりの推進について」の調査を行うことに決定した。
- ・ 本調査については、議長に対し、調査研究が終了するまで、閉会中の継続調査の申出をすることに決定した。

(2) 令和元年6月27日（木） 建設消防委員意見交換会

- ・ 令和元年7月29日（月）に、市職員を講師とした勉強会及び高井隆一氏を講師とした研修会を行うこととし、その後あわせて情報交換会を行うことに決定した。

(3) 令和元年7月29日（月） 建設消防委員勉強会及び研修会（委員派遣）

- ・ 委員6名全員で、勉強会及び研修会を行った。

(4) 令和元年7月29日（月） 建設消防委員意見交換会

- ・ 勉強会及び研修会について各委員に所感を求め、委員間で意見交換を行った。

(5) 令和元年8月20日（火） 建設消防委員意見交換会

- ・ 委員から提出された勉強会及び研修会の報告書を基に、委員間で意見交換を行った。
- ・ 行政視察について、事前調整を行った。

(6) 令和元年9月5日（木） 建設消防委員意見交換会

- ・ 行政視察について、事前調整を行った。

- (7) 令和元年9月27日（金） 建設消防委員意見交換会
 - ・ 行政視察について、事前調整を行った。

- (8) 令和元年10月28日（月） 県外視察調査（委員派遣）
 - ・ 委員5名で、香川県高松市の高松丸亀町商店街振興組合の高松丸亀町商店街再開発事業の取組について調査を行った。

- (9) 令和元年11月18日（月） 建設消防委員意見交換会
 - ・ 香川県高松市の高松丸亀町商店街振興組合への視察調査について、各委員に所感を求めた上、調査内容について、委員間で意見交換を行った。

- (10) 令和元年11月22日（金） テーマ活動全体会議
 - ・ テーマ活動に関する中間報告を副委員長から行い、報告内容に対し、委員外議員から質疑応答及び意見聴取を行った。

- (11) 令和元年12月12日（木） 建設消防委員意見交換会
 - ・ 報告書の骨子について、委員間で意見交換を行った。

- (12) 令和2年1月14日（火） 建設消防委員意見交換会
 - ・ 委員間で意見交換を行い、報告書の内容について検討した。

- (13) 令和2年2月5日（水） 建設消防委員意見交換会
 - ・ 委員間で意見交換を行い、報告書の内容について検討した。

- (14) 令和2年4月8日（水） 建設消防委員会
 - ・ 報告書の内容を決定し、本会議で報告することとした。

3 調査研究の結果

当委員会は、調査研究の結果として、以下のとおり、大府市に対して政策提言を行う。特に、民間主導による再開発事業等、住み続けたい、住みたいまちづくりは、「面での空き家対策」という命題を掲げた当委員会としての解答である。

(1) 課題意識

調査研究を開始するに当たり、都市計画課職員による勉強会及び高井隆一氏による研修会を開催した。そこで、大府市における空き家の現状、空き家対策の経過及び課題、その解決への意見を聴き、その後、意見交換を行った。

空き家又は空き家予備軍は大府市全域に見られるが、中心市街地には比較的狭いエリアに集中して空き家が存在しているところもある。80歳以上の独居又は高齢者のみの世帯が多い。

また、大府駅前のショッピングセンターのオスカの閉店（平成12年）以後、大府駅周辺を中心市街地では、商業の低迷が続いている。かつてのにぎわいの復活を待望する声も多く、大府市も商業施設の誘致や駐車場の建設などによるにぎわいづくりに取り組んでいる。

そのような状況においても、大府市の人口そのものは増え続けている。地価は上がり、店舗等は貸しに出せば借り手はつく。空き家そのものは、全国あるいは他地域に比べると少なく、特定空家はない。持ち主は経済的困窮状態にない人が多く、みなし空き家についても、持ち主が判明し、管理が可能であるため、持ち主や周辺地域住民の危機感は薄い。

以上のことから、大府市においては、個別の特定空家対策等だけではなく、特に超高齢化や商業の長期低迷が続く中心市街地においては、まちづくりに連動する、中心市街地全体の総合的かつ面的な対策が求められるのではないかと課題意識を委員間で共有した。

その後、高松丸亀町商店街への視察を行い、買物客が減り、居住する人さえ激減し、空き家だらけとなった商店街を再び立て直していく経験を学んだ。

この視察については、政策提言に関わる特筆すべき事項であるため、まず、その結果について、以下のとおり報告する。

視察先：香川県高松市 高松丸亀町商店街振興組合

人口：427,115人 面積：375.41km²（令和元年9月末日現在）

視察内容：再開発事業について

~~~~~

#### ○取組の背景

1988年に瀬戸大橋が開通し、高松丸亀町商店街も開町400年を迎え過去最高の活気であった。しかし、当時の商店街理事長は商店街の今後の発展に対し危機感を持っており、青年部を中心に100年後を見据えた再開発委員会が設立された。

その中で、まず自主財源を確保することが最重要課題であるとの結論を得て、商店街周辺の土地を買収し駐車場事業に着手した。その後、高松市にはこれまでになかった大型ショッピングセンターが次々と開店し、大型店舗の法改正が行われた2009年夏までに市の中心から5キロメートル圏内に12店が営業を開始した。

それに合わせて地元の商店街の空き店舗率がうなぎ上りに上昇し、逆に商店街の人の通行量は最盛期の半分程度に落ち込んでいった。

#### ○取組の内容と現在の状況

まちづくりは発想の転換から（高松丸亀町商店街振興組合理事長の説明）

「そもそも、商店街の衰退は、利用者が減少したのではなく、居住者が減少したことが大きな要因である。バブル景気で地価が高騰し、まちなかはとても人の住める状況ではなくなった。そのため、郊外への人口流出が止まらず、まちなかの空洞化が進んだ。また、それに追い打ちをかけるように市街化調整区域が全廃され、都市は大きく郊外に拡散した」

「人が住み、人が集うまち」を目指して、三つの発想の転換を行い、まちづくり、再開発事業を行ってきた。

#### < 1 > 成功例から学ぶ → 失敗例から学ぶ

成功例ではなく、失敗例を研究していく上で、ある一定の法則があることに気付くことができた。そして、失敗の法則を取り除いた丸亀町独自の再開発計画を作成することに成功した。

#### < 2 > 客を取り戻す → 居住者を取り戻す

客を取り戻すために、人を集めるためのありとあらゆるイベントを行ったが、まちの再生はできなかった。そのため、客ではなく、居住者へ視点を変えて、「歳を取ったら丸亀町に住みたい」と言われるようなまちづくりを行っている。

#### < 3 > 官主導 → 前例にこだわらない民主導

行政が主導で行われた再開発事業の事例は、数多くあるが、今までにない新しいまちづくりを行うために、地域住民が主体となって再開発に取り組んだ。

以下の方針のもと、高松丸亀町商店街は2001年から商店街をA～G地区まで分割し、共同出資で株式会社を設立し、活性化を図っている。また、地権者等の合意形成を実現するために地元では1,000回以上の会議が行われた。

- ア. 商業・サービスの高度化。日本で初めて、土地の所有と利用を分離して商店街によるタウンマネジメントを実施（全体計画に基づく店の出店しか行えない）
- イ. 回遊したくなる中心市街地づくり（歩道は歩行者・自転車専用で、幅は6メートル以上ある）
- ウ. 定住人口の増加（1階は全て店舗だが、上層階にマンションを建設）

### ○商店街の特徴と今後

#### <特徴その1>

定期借地権…共同出資で設立された高松丸亀町壱番街株式会社が、土地所有者から62年間の定期借地を行い、所有者は店舗上にあるマンションに優先的に居住することができ、テナント料を受け取ることができる。外部から移住する人にとっては、定期借地権付きであることから、マンションの価格が市場よりかなり安価であったため、すぐに完売した。再開発事業は、民間主導であり、商店街を運営する「高松丸亀町まちづくり株式会社」資本金1億円のうち、市は500万円を出資しているのみである。

#### <特徴その2>

自転車利用…従前の商店街は自転車が店舗の前に置かれ、歩行者の通行を阻害することがあったが、高松丸亀町商店街では1基（144台）1億円の耐震地下駐輪場を導入し、その解消に努めている。料金は無料。また、市は放置自転車を再利用し、1日200円でレンタサイクル事業を行っており、市内数か所ある貸出場のどこにでも返却できるシステムを採用している。高松市は、平坦な地形であるため、自転車での移動がスムーズであることやバス代より安いこともあり、観光客だけでなく、市民も多く利用している。

自転車の種類に制限はあるものの、駐輪や出庫に掛かる時間は10秒程度であることや、盗難の心配がないことも市民にとっては利点である。

#### <特徴その3>

街区の役割…街全体のイメージを「変身する商店街」とし、以下の表のように役割ごとにAからGまでの7街区に分けた。全体を面として捉え、身の丈に合った開発を行っている。

| 街区    | 進捗          | コンセプト           | 設置施設                                             |
|-------|-------------|-----------------|--------------------------------------------------|
| A街区   | 2006年<br>竣工 | セレクトショップ        | ドーム広場、高級ブティック、マンション、診療所（振興組合運営）や働く子育て世代のための保育所など |
| B、C街区 | 2009年<br>竣工 | 美と健康とケア         | 医療モール、複合介護施設、丸亀町ファクトリー、フードコート、地産地消レストランなど        |
| D～F街区 | 2018年<br>着手 | ファミリー&<br>カジュアル | カジュアルファッション、ファミリー向けマンションなど                       |
| G街区   | 2012年<br>竣工 | 都心生活、<br>都市観光   | 市民広場、ホテル、シネコン、温泉スパ、バーなど                          |

#### <その他>

- ・高松丸亀町商店街振興組合が事前に研究した「再開発事業の失敗例」

駅前の一等地が衰退し、**役所が主導**で開発する。ところが、役所には、商業ビルの運営ノウハウがなく、テナント誘致部隊もないなど、**マネジメント機能がない**。そのため、コンサルタントやデベロッパーに**丸投げ**をするが、開発事業者等は企業であり、利益を追求する。その結果、「持続可能なまちづくり」とテイストが合わなくなってしまう。**開発事業者等の最終目的は、ビルの竣工オープンであり、決してまちづくりではない。**

**開発事業者等**は、まず、土地の地上げを行い、大きなビルを建設する。ビルに入居するキーテナントを見つけてオープンさせると、成功報酬をもらって、**地域からはいなくなる。**

キーテナントの**誘致**に向けては、「**土下座外交**」を行うことになる。特別な条件を出して、苦勞してテナントに入っても、3～5年で、満足のいく数字が出なければ、**ある日突然、撤収**してしまう。これが、ほかのテナントでも行われると、駅前に**新しい空きビル**ができることになる。

その後、新たな土下座外交が行われ、公費が投入され続ける状態が続けば、住民から声が上がリ、市議会の解散又は市長のリコールにまで至ったケースもある。

- ・新しい地域医療の再生

(高松丸亀町商店街の再開発事業で最も注目を集めた診療所の開設)

まちなかには大病院が集積しており、医療は充実しているように見える。しかし、大病院では数時間待ちの上に、診療時間は数分といった状態になっていた。

これは、都市のスプロール化により、業種の偏りが起こったことで町医者がいな

くなってしまった結果であった。

地域医療を再生させるためには、町医者 の存在は必要不可欠であるため、丸亀町は振興組合経営の診療所の開設に踏み切った。再開発ビルの3、4階に開設された入院施設を持っていない診療所は、開設の際の投資額も少ない。そのため、その分の資金を最新の検査機器の購入などに充てることができた。

また、5階以上は、400戸のマンションがあり、入居者はほぼ100パーセントが高齢者である。このマンションは、下階に診療所があることから、入居した部屋で、診療所からの回診や往診を受けることが可能となっているため、終末医療が担保されたマンションとなっている。

また、高度医療機関である大学病院や県立の病院と連携をとり、診療所での対応が難しい患者は、大学病院等で治療を行い、その後、自宅マンションで診療所の医師がケアするという仕組みをつくることもできた。

そのほかにも、調剤薬局、レストラン、保育園やマルシェ等を診療所の管理下に置くことで、接点のなかった様々な業種の連携を確立することができ、地域を包括的にケアする仕組みを作り出すことに成功した。

現在、整備済みの診療科目は、外科、整形外科、内科、眼科、婦人科、ペインクリニック科があり、今後も診療科目を増やしていくとのことであった。また、リハビリセンターを整備することで、術後等のケアを行える態勢も整っている。

「莫大な投資を行い、入院施設を備えた病院を開設しなくても、このやり方でまちなかに病院機能を入れ込むことはできる。」と理事長の説明があった。

## (2). 政策提言

### ① 主体は地域住民

高松丸亀町商店街において、中心市街地の空洞化、商業の長期低迷に対する総合的な対策の主人公は、高松丸亀町まちづくり株式会社であり、その中心的構成員は地域住民であった。個々の商売や業種の利益を追求するための利害関係の壁を越え、商店街全体、つまり面での振興策の抜本的な立て直しを行ったのも、第3者ではなく、同じく地域住民だった。

なぜ、地域住民にできたのかが重要である。

面での振興策のスタートは、個々の困っていることの解決を図ることからスタートした。相続問題から廃業支援まで、空き家に至る前のどの世帯にも起こり得る共通の課題に、プロフェッショナルの集団を組織して解決に当たった。このことは、極めて戦略的、政策的であり、単なる空き家対策ではない、面での総合的施策に、次の要素がなくてはならないものとして示唆している。



(I) まちづくりに連動する面での空き家対策のスタートには、共通する困りごとの解決が重要である

<提言1> 地域住民が主体となって、実際に身近な共通の問題を解決すべきである。このことが立場や利益の相反や対立を収め、次の展開となる提案や合意を前向きに促すことになると考える。

<提言2> 住民主導とし、行政は参加する立場が望ましい。

## ② まちづくりについて

高松丸亀町商店街においては、バブル景気に日本中が沸いていた頃、当時20歳代だった現在の振興組合、まちづくり会社の幹部の皆さんは膨れ上がる債務や、郊外へ広がるまちの変化等に危機感を持っていた。また、その頃から居住者が減少し、75人までになった空き家だらけの時代を経て、現在も続く、住みたくなるまちづくりという究極の空き家対策である再開発事業が、人口増、後継者増に結び付いている。

人口が増加している大府市においても、他地域同様、人口減、超高齢化の進行する十数年先を見越したまちづくりが重要である。

現在、大府駅周辺においては、マンションの建設が相次いでいる。これらはやがて、現在の古い集合住宅のように、他の地域よりも一層、超高齢化が進行する。こうした将来を見据えたまちづくりが今求められる。

(II) 住み続けたいくなる、住みたくなるまちづくりの具体化を図る

<提言3> 住居とともに、病院、在宅医療、在宅介護、買物、居場所、多世代交流拠点などから、健康づくり、趣味や文化などが一つの集合住宅又は極めて狭い地域に集積させるべきである。

<提言4> 保育所、児童センター、子どもステーション、6次産業化と連動したショップや健康レストラン、多世代サロン、多世代食堂など、若い世代が移り住んできたくなるような魅力を中心市街地に集めた再開発が望ましい。

<提言5> 旧市街地、低未利用地については、再開発と合わせて、リノベーション、小規模区画整理、マルシェ等の市民によるぎわいづくり、住宅セーフティネット等、これまでも行っている状況に合ったまちづくりを並行して行うべきである。

<提言6>ライフインフラの集積と住宅セーフティネットにより、ふれあいバスを必要としない、歩いて事足りる中心市街地への再開発を行うことが望ましい。

<提言7>以上により、現在の単身高齢者の家にも子どもや孫が帰ってきたいと思える要素が多数あるまちをつくるべきである。

### ③ 人づくりについて

あくまでも地域住民主導で行うことは、長期間に及ぶ合意形成の手段としても、地域における責任の所在においても、極めて当然のことであるが、地域任せでは何も始まらない。行政は傍観者でいるべきではなく、人づくりについて、常にアンテナを張ることが重要である。

(Ⅲ) 超高齢社会の一層の進行にあっても、困りごとを解決し、大府市の強みを生かして、医療、健康、福祉、文化、居場所、交流、にぎわい等の集積を中心市街地において展開できる人づくり、組織づくり、行政支援を行う。

<提言8>高松丸亀町商店街振興組合理事長の古川康造氏のような実績のある人物を講師とした連続講座を開催することや、官民合わせて視察を行うこと、住民との交流を行うことなどに取り組みながら、中心市街地のまとめ役、リーダー候補となる人々の意識の醸成を行うことが必要である。

<提言9>行政として、今まで以上に、住み続けたい、住みたいまちづくりを具体化するための支援を行えるよう、各課にまたがる総合的なバックアップ体制を構築することが必要である。

<提言10>再開発計画の実行、継続、改善には、長い時間が必要であるため、若い世代が中心となるべきである。

## 4 おわりに

人口減少、超高齢化、少子化など、いずれも世界に類を見ず、誰も経験したことのない社会が間違いなく到来する。今しばらく人口が増加し続ける大府市だからこそ、できるまちづくりがある。

その方法論の方向性について、政策提言としてまとめたのが本報告書であるが、まず「失敗例に学ぶ」というスタートの局面と、それを貫徹した実例でもあり、ほかにも多

くの示唆に富み、参考となる内容も多い高松丸亀町商店街で学んだことについて、特に記述した。

あえて端的に言えば、大府市では他地域と同様の空き家対策だけでなく、民間主導・地域主導で、生活したくなるまちづくりというのが、当委員会が冒頭に示した「まちづくりと連動させる面の空き家対策について」というテーマへの解答である。そこにたどりつくために、本報告書で具体的に示した項目をもって、大府市への政策提言とする。

末筆ではあるが、多くの御教示を頂戴した、高井不動産事務所代表の高井隆一氏、高松丸亀町商店街振興組合理事長の古川康造氏、大府市都市整備部都市計画課職員を始めとする御協力いただいた全ての方に対し、深く感謝申し上げ、本報告書の結びとする。

## 建設消防委員会委員名簿

(令和元年5月13日～令和2年5月13日)

| 役職名  | 氏名    | 所属会派   |
|------|-------|--------|
| 委員長  | 加古 守  | 自民クラブ  |
| 副委員長 | 森山 守  | 無会派クラブ |
| 委員   | 鷹羽富美子 | 風民の会   |
| 委員   | 三宅 佳典 | 市民クラブ  |
| 委員   | 国本 礼子 | 公明党    |
| 委員   | 早川 高光 | 自民クラブ  |

(備考)

正副委員長のほかは、議席番号順