

## 山形市の構造的再編に関わる問題点と今後の方向性

山 田 浩 久\*

川 端 不 美 二\*\*

宮 本 景 太 郎\*\*\*

はじめに

都市は人口の集住地区であり、都市機能は人口の集積に対応して発達する。そのため、都市の規模は人口によって表わされ、人口増加が都市を成長させる最も大きな要因と考えられてきた。換言すれば、都市には人口を収容するための空間とその管理能力が求められる。そのため、人口が一定数を超えると、溢れ出る人口の受け皿として集住地区の外側が開発され、同時に行政サービスの面的な充実が図られる。これが、都市の成長に伴う都市域の空間的拡大であり、郊外化と呼ばれるものである。このように考えると、都市域の空間的拡大は、都市成長に伴う必然的な現象であるといえるかもしれない。

しかしながら、拡大した都市域は都市の財政を恒常的に圧迫する。理論的には、郊外開発に伴う財政支出の増大は増加した人口分の税収増によって補填されるが、開発は将来の人口増を見越して行われるために、開発に係る用地買収やその後の社会資本整備は、都市人口が増加する前に行わなければならない。また、開発地区に人口が充填されるころには、新たな開発地区を用意する必要が生じる。つまり、都市域の空間的拡大を都市成長の必然的現象とする限り、都市の財政負担が軽減されることはない。少子化による国内人口の絶対的減少や農村域における定住化政策の進展により、わが国諸都市の社会増は明らかに縮小している。これらのことを鑑みると、今後大幅な人口増が見込めない地方都市においては、とくに郊外地区の現況を把握し郊外開発の在り方を再考することが都市活力の維持に繋がると考えられる。

人間が物的に豊かな生活を望む限り、都市の成長やそれに伴う都市域の拡大を一方的に否定することはできない。しかし、都市成長には多くの弊害が指摘されることも事実である。地方都市においては、自律的な成長が難しいという状況の中で、都市域の整備が求められており、大都市域では見られない地域問題がそれに付加される場合が多い。最も顕著な問題は、郊外地

---

\* 山形大学人文学部人間文化学科

\*\* マっぶ仙台

\*\*\* マっぶ仙台

区に形成される新興商業地区と中心市街地に形成されてきた既存商業地区との競合である。両者の関係は、中央資本対地元資本の関係と言い換えることもできる。新興商業地区の形成によって既存商業地区が衰退したという指摘は多々あるものの、多くの地方都市では、新興商業地区が形成される以前から既存商業地区の衰退化傾向が観察されており、郊外開発の規制が既存商業地区の再生に直結すると考えるのは短絡的であろう。

地元資本による既存商業地区は、当該都市の成長とともに熟成されてきた構造的な特徴を有し、地元ならではの地域性を呈する反面、建物の老朽化や後継者不足によって、商品やサービスのファッション性が低く、若年層を中心とする顧客離れが著しい。地方都市の衰退に歯止めをかけ、持続可能な成長に導くためには、居住者の当該都市に対する満足度を少なくとも低下させないことが必要であり、住民の多くが指向する郊外地区を否定するような施策は逆効果であると考えられる。その意味で、地方都市における郊外開発は、既存商業地区の活性化策とセットで議論されなければならない。郊外開発の抑制よりも既存商業地区の活性化を目的にする施策の施行が望まれる。

本研究では、山形県山形市を事例にして、郊外地区の開発と既存商業地区の再生状況を土地利用変化の観点から明らかにし、両者の比較によって地方都市の構造的再編に関わる問題点と今後の方向性を指摘する。

### 山形市の概観

山形市市街地は近世期初頭に最上義満によって築かれた城下町を空間的な基盤にしている。最上氏は関ヶ原の戦いに直接参戦しなかったが、東軍に属し上杉氏を東北に足止めしたことが評価され、関ヶ原後 57 万石に増封された。山形城下は増封後に整備された東北有数の大城下町であり、外堀の内側に中上級家臣団を収容し、その外側に町屋が配された。また、三の丸環濠内に収容しきれなかった下級家臣団は、城下に引き込まれた羽州街道、笹谷街道、六十里越街道沿いに配置された<sup>1)</sup>。

しかし、最上氏が義満の死後に生じたお家騒動によって 1622 年（元和 8）に改易されると、以後、山形城下の武家町は衰退の一途をたどる。反面、3 つの街道の結節点として村山盆地の商業中心となっていた商人町は出羽三山の参拝者や紅花商人の往来によって発展し、大商人の個人資本による土地利用変化が進行した（岩鼻，1990）。その結果、山形城下は街道沿いに展開する商人町を軸とした直線的な構造に変移した。このような歴史的風土は近代に入っても受け継がれ、市街地は基本的に旧羽州街道を軸とする南北の成長軸にそって発達したほか、地元商店街の自発的な活動がまちづくりの原動力になった。

幕末には 5 万石にまで縮小されていた山形藩であったが、明治期初頭、統一山形県の県都として 1889 年（明治 22）に市制が施行されると、庄内、最上、村山、置賜の 4 地方を束ね

る政治・経済の中心になり、人口の集積が進んだ。2005年の国勢調査報告によれば、山形市の人口は255,959人であり、市域面積は382km<sup>2</sup>となっている。山形市は、東北6県の中で最も人口の少ない県庁所在都市であるが、2000年時点の市域に換算して<sup>2)</sup>、1920年から2005年までの山形県内13市の人口推移を見てみると、山形市の県内首位都市としての地位は大正期において既に確立しており、現在に至っても人口規模の優位性は維持されていることが分かる(図1)。また、県内中規模都市(米沢市、鶴岡市、酒田市)と県内下位都市(新庄市、寒河江市、上市市、村山市、長井市、天童市、東根市、尾花沢市、南陽市)との規模格差が大きく、山形市を頂点にした明瞭な階層性が指摘できるのも特徴である。

山形県の都市は、いずれも戦後の復員や海外からの引き揚げによって人口を増加させたものの、高度経済成長期における人口増加が観察されたのは山形市のみである。なお、天童市の人口は、その他の都市の人口が1950年代から横ばいあるいは減少の傾向にある中で、1970年代から増加している。これは、後述するように、山形市内での住宅供給が組織的に行われなかったために、山形市の持家購入希望者が市外に流出したことに起因する。

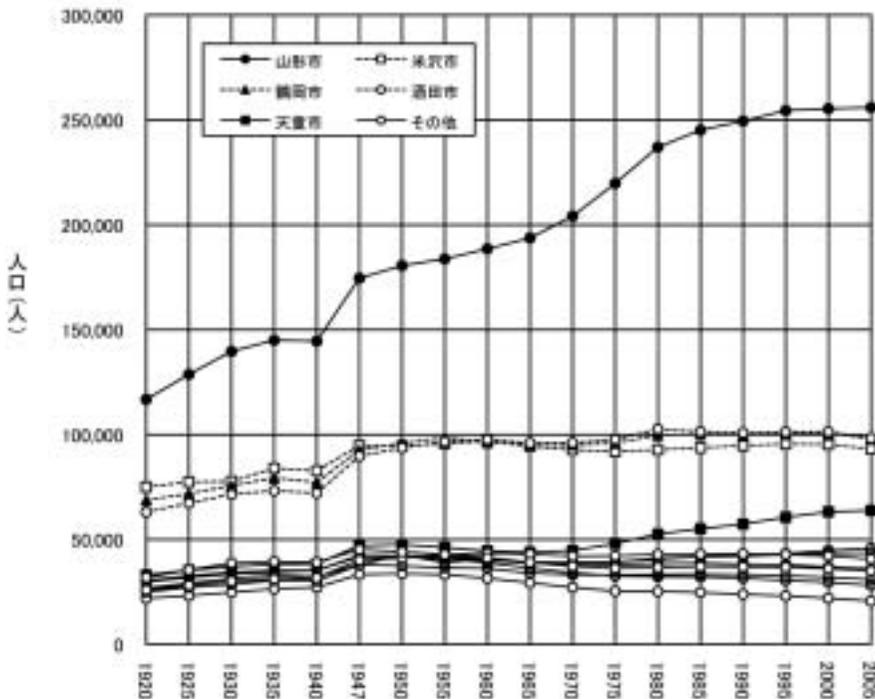


図1. 山形県13市の人口推移  
(資料：国勢調査報告 2000年時点における市域に換算)

2000年の国勢調査によるデータから500mメッシュによる山形市の人口分布図を作成し、JR山形駅を中心とする半径1km、3km、5kmの同心円を引いてみると、山形市の人口がJR山形駅を中心とする5km圏内に集中していることが分かる(図2)。同圏内に居住する人口は204千人であり、総人口の79.7%を占める。市人口の1990年から2000年までの増加率は0.3%であり、人口増加は横這いの状況にある。これを反映し、5km圏内における同期間の人口増加率も0.4%と類似した値を示す。しかし、1km圏、1～3km圏、3～5km圏の人口増加率は、それぞれ-7.2%、0.1%、2.8%となり、都心部の空洞化と人口の郊外化を指摘することができる(山田，2007)。

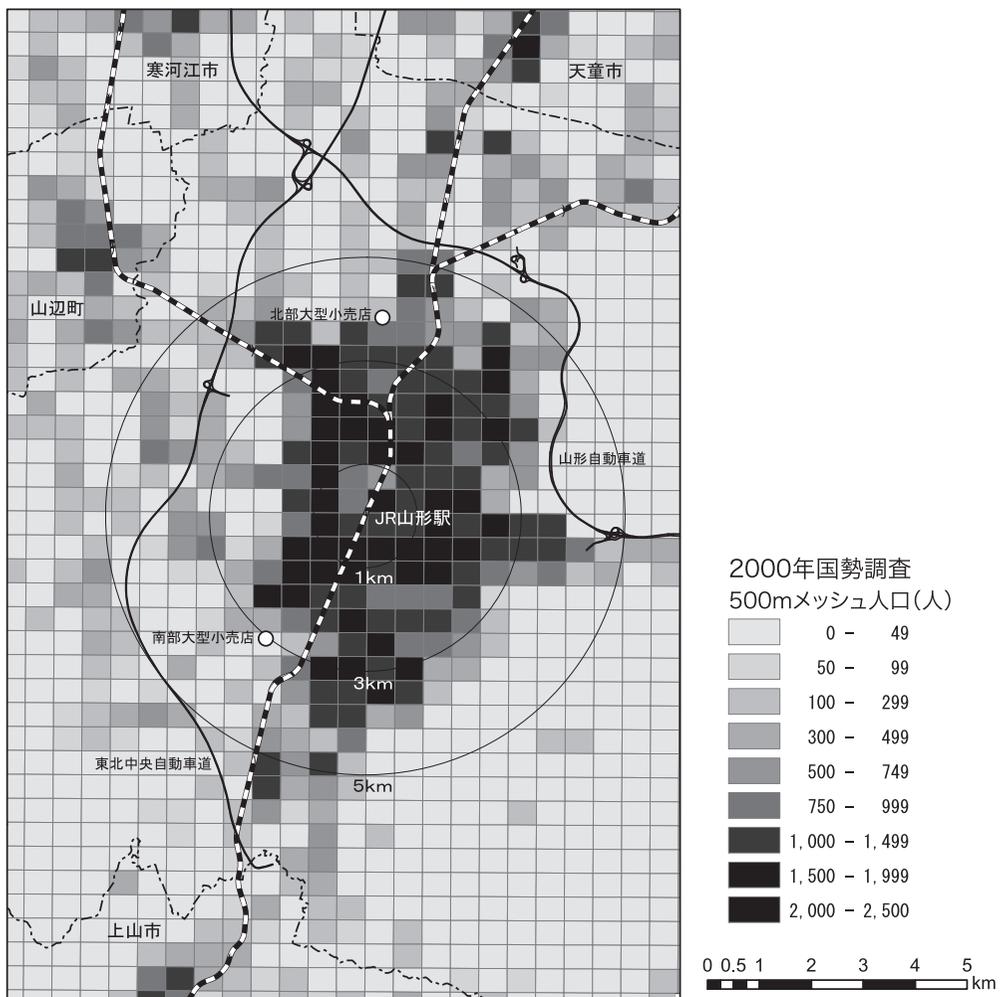


図2. 山形市市街地の人口分布

(資料：国勢調査報告)

郊外人口の増加は郊外開発によるところが大きい。市全体の人口増加が横這いの状況にある中で局地的な人口増が観察されるということは、それ以外の地域で人口が減少していることを意味している。もちろん、郊外人口増が都市内居住地移動によるものなのか都市間居住地移動によるものなのかは不明であるが<sup>3)</sup>、居住地探索行動の結果として現れる市街地内の人口増減は、郊外地区の住環境が既成市街地の住環境よりも魅力的であることを物語っている。一方、事業者の側から郊外の開発地区を見ると、郊外の土地は中心市街地に比べて安く進出しやすい。うえに、郊外の新しい住宅に移り住んだ人々は、住環境を整えようとするため、家電、家具、装飾品等に対する購買意欲が高く、積極的な商業活動を行いやすいというメリットがある。しかし、基本的に郊外は中心市街地に比べて人口密度が低く、顧客を集めにくいというデメリットもある。広い商圈設定が可能な大型小売店は、上記のメリットを活かし、デメリットを克服するのに適した形態であるが、山形市の地元小売店にはそれだけの資本力がなく、大型小売店の郊外出店は中央資本によってなされた。

JR 山形駅から 3 ~ 5 km 圏の北部に開発された馬見ヶ崎地区には、1997 年に店舗面積 21,822㎡の中央資本による大型小売店が建設され、周囲にも多数の商業施設が配置された。同時に大量の宅地分譲がなされたことが、同時期における 3 ~ 5 km 圏の人口増加を引き起こしたと推測される。また、2000 年には、同圏域南部の吉原地区に店舗面積 28,782㎡の大型小売店が出店した。南北の大型小売店は同資本によるものであり、旧羽州街道に沿って南北に形成されてきた市街地の形状に対応している。それぞれの大型小売店を中心とする自動車 15 分圏を GIS (地理情報システム) を用いて描いてみると、二つの大型小売店からの自動車 15 分圏で市街地のほぼ全域がカバーされていることが分かる (図 3)

地方における主な交通手段は自家用車であるため、郊外店舗は比較的容易に広範な商圈を設定することができる。それに対し、中心市街地では交通渋滞や駐車場不足といった問題が解消されず、自家用車を利用する顧客を取り込みにくい。さらに、山形市では、山形自動車道の整備によって仙台市への時間距離が大幅に短縮され、山形市民の買物圏が仙台市まで拡大したことが、より広範なレベルで山形市全体の商業活動を低迷させる要因となっている。山形県の調査結果によれば、山形市の中心市街地における空き店舗率は、2004 年時点で 6.2% に達している。山形市の中心市街地には、藩政時代に整備された前近代的な土地区画が残存していることに加え、人口増加が低迷する中で進行した郊外宅地開発と新興商業地区の形成、さらには隣接する大都市からのストロー効果といった多重的な問題が生じており、それらの解消には市域内での機能分化や隣接市町村との交流に関する抜本的な改革が必要であると言える。

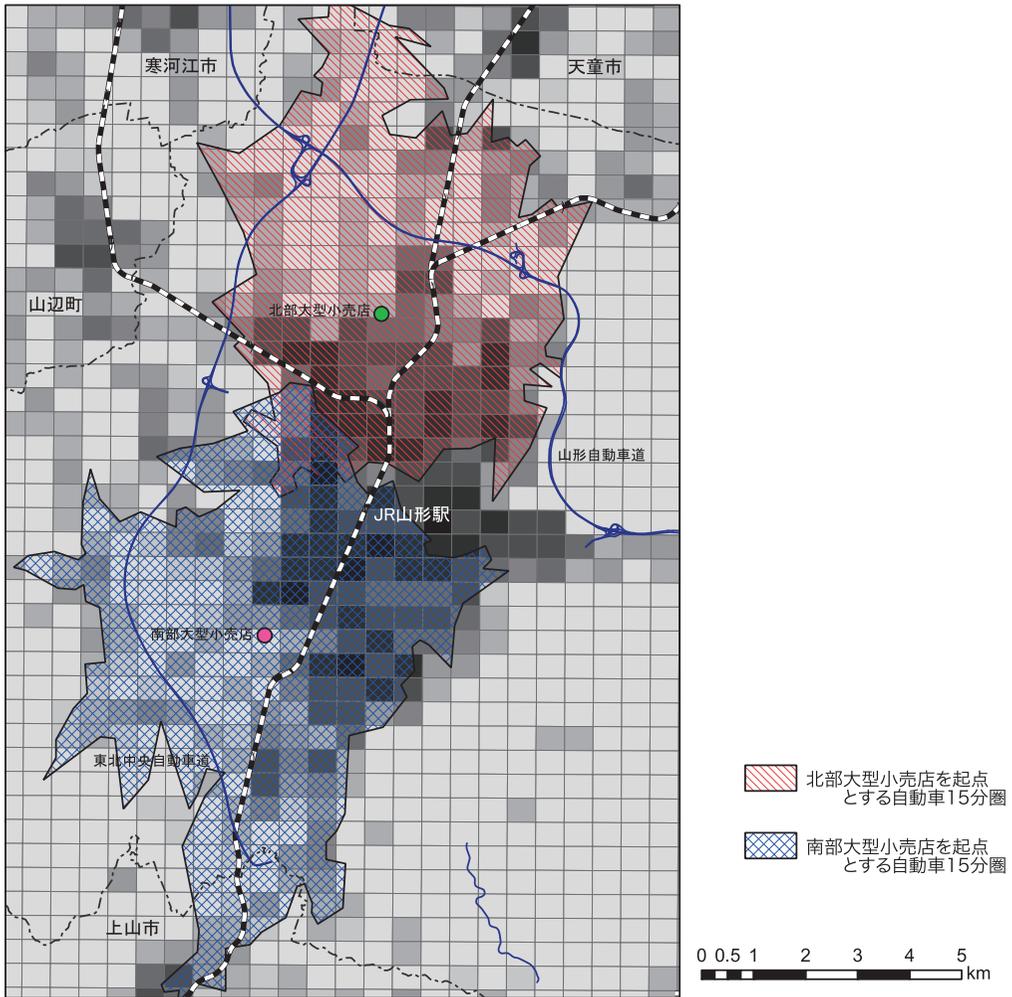


図3. 郊外商業核からの自動車15分圏

### 山形市における土地区画整理事業の特徴

都市空間の再編を人為的に行う手法はいくつか考えられるが，本研究では都市域の空間的拡大を段階的に示しやすい土地区画整理事業に着目した。山形市の総面積  $382\text{km}^2$  のうち，土地区画整理事業の対象となる都市計画区域の面積は，2007年時点においておよそ  $160\text{km}^2$  (41.9%) である。山形市に設定されている都市計画区域には区域区分(線引き)がなされているが，「すでに市街地を形成している区域」または「おおむね10年以内に計画的に市街化を図るべき区域」として設定される市街化区域は，市街化を抑制する地域として設定されるはずの市街化調整区域に対する段階的な土地区画整理事業によって拡大されてきた。

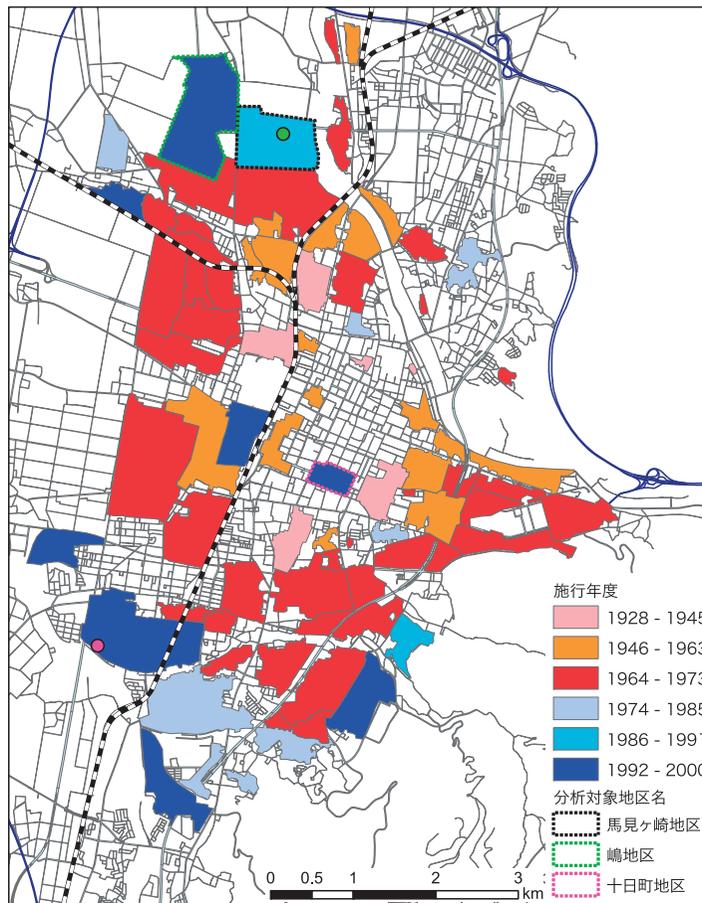


図4. 山形市の土地区画整理事業の推移

山形市の土地区画整理事業は、戦前から施行されているが、既成市街地の外縁が計画対象となるのは戦後からであり、高度経済成長期にピークを迎える（図4）。山形都市圏の宅地開発の展開とその特徴を論じた千葉（2000）によれば、山形市における高度経済成長期前までの土地区画整理事業は切迫した宅地需要に対応するためになされたものではなく、既成市街地における道路拡張と公共用地（とりわけ学校用地）の確保を目的とするものであった。人口増加に対する有効な事業形態として土地区画整理事業が位置づけられるのは高度経済成長期以後のことである。

千葉も指摘するように、戦災による市街地焼失によって既存住民の住宅需要に対応しなければならなかった大都市とは異なり、戦災を免れた山形市では、既存住民には住宅が確保されていた。そのため、既存住民は土地区画整理事業によって拡大した宅地に対する潜在的需要者にはなりえたが、実際の宅地需要者は山形市に流入してくる新規住民にほぼ限定されていた。し

かし、高度経済成長期にピークを迎える同市の土地区画整理事業は流入人口に的確に対応していたとは言えず、増加人口をはるかに上回る規模で宅地の拡張が行われた。新住民の宅地需要を上回る宅地開発は、高度経済成長期後も継続し、1980年代に入っても郊外に対する土地区画整理事業が施行された。1990年代になると、駅西口の開発や中心市街地に対する「内側の開発」も見られるようになるが、面積的には依然として「外側への開発」傾向を指摘できる。2008年時点における市街化区域の面積は41km<sup>2</sup>であり、市域全体の10.7%に達している。

その結果、都市計画法上は宅地に分類される土地が農業の用に供される、いわゆる残存農地の問題が生じた（樋口・山田，2004）。事業によって農地であった土地が宅地として評価されるようになったため、土地所有者の資産は増大したが、同時に、固定資産税の上昇による生活の圧迫や土地売却時に課せられる莫大な不動産譲渡税の工面という問題が生じた。彼らは、将来的に必ず納税しなければならない相続税対策のために、「農地」の一部を地上げしてアパートを個々に建設したり、納税のために土地を切り売りするようになった。残存農地が効率的な宅地供給の障害になり、土地所有者の土地の売り惜しみが地価の上昇要因となるという指摘は1970年代からなされているが（早川，1970）、これは大都市域に見られる現象である。元来、農業を生業としている土地所有者は土地政策の被害者であり、土地問題の加害者ではない。

いずれにしても、山形市の郊外は、個人住居とアパートそして残存農地が混在するモザイク状の土地利用を示すようになり、2001年に上山市にまたがる山形ニュータウン「蔵王みはらしの丘」が造成されるまで、山形市には大規模住宅団地が存在しなかった<sup>4)</sup>。山形県内の13市の中で唯一継続的な人口増加が観察される天童市は、持家の購入を希望する山形市のニューファミリー世帯が旧住民や非住居系施設との混住を避け、市外に流出したことに起因する。このような理由による人口流出は周辺市町村における山形市通勤率を上昇させたため、山形市の行政域を越えた山形都市圏の形成が統計上指摘されるようになったが、市内の宅地に人口が充填されないまま、行政域を越える人口の郊外化が発生したというのが内実である。

都市計画法の改正にともない、1969年、山形市の都市計画区域は、上山市、天童市、山辺町、中山町の都市計画区域とともに広域都市計画区域にまとめられた。同区域に対するマスタープランは2004年に策定され、2007年と2009年に変更が加えられている。これによれば、「山形市街地の中心部においては、商業・業務機能の強化と都市防災としての拠点づくりなどを図り、求心力及び防災性を高めるとともに、安全・安心な生活空間や「市」などによる交流広場の確保を進め、居住人口の増加と交流の促進を図ります。」とあり、「既成市街地周辺や山辺、中山市街地で計画的に整備された地区などについては、低層で一戸建て住宅が中心の住宅地として、良好な住環境を維持・形成していきます。」とある。以下の章では、実際の事業がマスタープランに記された「バランスのとれた発展」と「機能の集積」を目的に施行されているかどうかを検証していきたい。

郊外地区における開発戦略の変化

郊外開発が一義的に中心市街地の衰退を導くものではないとはいえ、居住地域の面的な拡大によって都市住民の中心市街地に対する意識が低下し、同地での商業活動が低迷していることは事実である。中心市街地の魅力を薄れさせ、郊外地区への指向を高めた要因は、それぞれの地域に対する開発戦略の特徴から指摘することができる。本章では、まず、郊外地区における開発戦略の特徴を、開発時期の異なる事業地区の土地利用変化を比較することによって明らかにしていきたい。

使用したデータは、山形県の都市計画基本調査によって作成された土地利用図である。この土地利用図は、立地している施設の主な利用形態から区画ごとの土地利用を判定する方法で描かれており、田、畑、山林、水面、その他の自然地形、住宅用地、商業用地、工業用地、公共用地、交通用地、道路用地、その他の空地、未利用地、不明に分類されている。そのため、施設としてみなされない平場の露天駐車場などは「その他の空地」に区分される。本研究では、分析対象地区の現況に応じて、以下のようにいくつかの凡例を統合し使用した。なお、最新の土地利用図については、上述した同調査の判定方法に基づき、住宅地図と現地調査によって筆者らが作成した<sup>5)</sup>。

田，畑，山林，水面，その他の自然地形	田畑
住宅用地	住宅用地
商業用地	商業用地
工業用地	工業用地
公共用地	公共用地
交通用地，道路用地	道路用地
その他の空地	空地
未利用地，不明	その他

事例として取り挙げるのは、郊外地区北部に計画された馬見ヶ崎地区と嶋地区の2地区である。馬見ヶ崎地区は1990年年着工1999年完工、嶋地区は1998年着工2010年完工予定の土地区画整理事業であり、いずれも組合施工である(図4参照)。

馬見ヶ崎地区には、1997年に中央資本の大型小売店(店舗面積21,822㎡)が出店し、市内初の郊外商業核が形成された。前述したように、同資本は2000年には南部の吉原地区(1994年着工2009年完工、組合施行)にも大型小売店(店舗面積28,782㎡)を出店した。吉原地区に出店した同資本は、自店舗とは別に各種小売店を配置するインドア型のショッピングモー

ルを建設したが，馬見ヶ崎地区においては，店内に小規模小売店舗用のスペースが用意されているもののショッピングモールとみなされるほどの集積量はない。馬見ヶ崎地区の特徴は，中央資本の大型小売店とはいえ，同資本だけで郊外核を形成するようなものではなく，同時に出店した周辺の小売店とともに集客力を高め，結果的に郊外商業核を形成した点にあるといえる。これは山形市に限ったことではなく，1990年代までの地方都市の郊外開発に見られる全国的な傾向であり，2000年代以降はモール型の商業開発に推移する。

開発当初に当たる1996年の馬見ヶ崎地区の土地利用図を見ると，すでに基幹となる都市計画道路が敷かれているにもかかわらず，区画内には田畑が残存し商業用地や工業用地との混在が認められる（図5）。また，住宅用地は断片的に点在しており，団地形式による開発の結果というよりは，個人の住宅建設によるものが大半であったと推測される。次に，2000年における土地利用図を見ると，中央資本による大型小売店の出店を契機に，商業用地の面積が急速に拡大したことが分かる（図6）。しかし，それは広幅員の基幹道路沿線の土地が個別に商業用地へ転換されたためであり，組織的な計画に基づくものではない。その結果，商業用地の中に住宅用地が点在するような土地利用がなされるようになった。商業施設に隣接することを利便性の向上と捉える居住者もいるかもしれないが，一般に郊外住宅に求められるのは精神的なゆとりや安定であり，上記のような状況は住宅地としての魅力を高めているとは言いがたい。

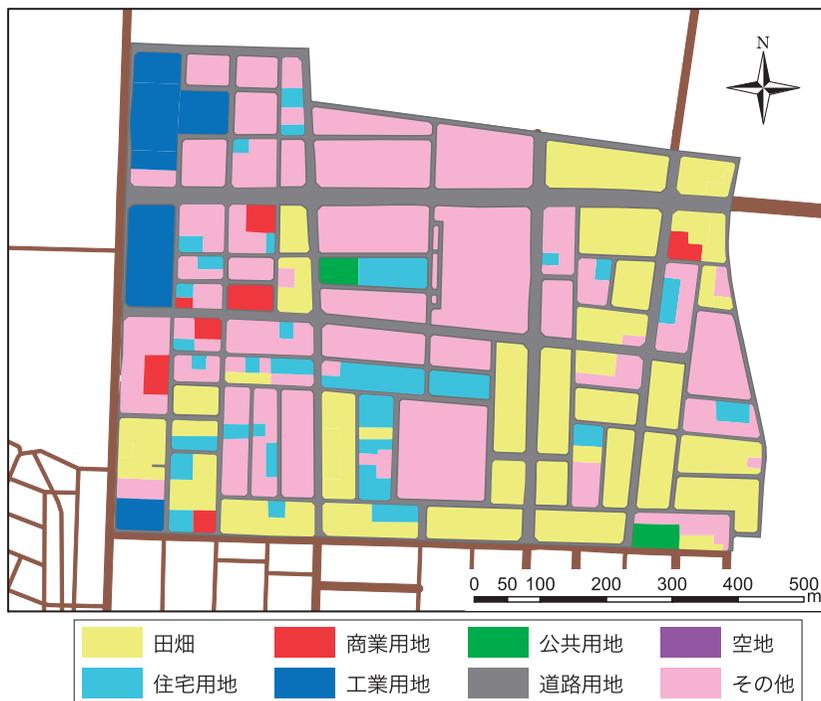


図5. 馬見ヶ崎地区における1996年の土地利用



図 6. 馬見ヶ崎地区における 2000 年の土地利用  
(凡例は図 5 に同じ)



図 7. 馬見ヶ崎地区における 2007 年の土地利用  
(凡例は図 5 に同じ)

事業区域内に見られるモザイク状の土地利用は2007年の土地利用においても改善されていない(図7)。商業用地の面積はさらに拡大しているものの、田畑が残存しており、住宅用地と商業用地との混在も確認できる。これは、計画段階において、組織的な土地利用の指針がなされない限り、事後的な修正は不可能に近いことを示している。郊外開発が都心部の土地利用の焼き直しとなり、今後は都心部で生じている外部不経済が郊外地区にも生じることが危惧される。

次に、市内では最新の郊外開発である嶋地区の特徴を開発当初に当たる2000年の土地利用図から見てみると、この時点では、事業区域内の土地利用はほぼ全域が田畑と農業用道路であった(図8)。しかし、2007年の土地利用図を見ると、田畑であった土地が地上げされ、新たに広幅員の都市計画道路が敷かれたことが分かる(図9)。南北に走る基幹道路沿線は、すでに商業用地に転換されている区画が存在するが、大規模資本による単独の開発が行われているわけではなく、家電や衣料品などのカテゴリーカーが複数立地することによってアウトドア型の商業開発が行われている<sup>6)</sup>。このような商業施設の立地は、従前の商業開発よりも集客力が高く、パワーセンターと呼ばれる。

同地区の商業開発は、インドアからアウトドアへ、あるいはショッピングセンターからショッピングタウンへという米国諸都市の郊外で観察される変化と類似する。また、東西の幹線道路沿いには地元資本も含めた企業誘致がなされており、職住近接型の開発が指針されている。隣り合う馬見ヶ崎地区との差異を都市計画図に記された用途地域から見ると、事業地区の内側に建築制限の緩い第二種低層住居専用地域が設定されているだけの馬見ヶ崎地区に対し、嶋地区では建築制限が厳しい第一種低層住居専用地域がまず設定され、それを取り囲むように第二種中高層住居専用地域や第一種住居地域が設定されている(図10)。住居系用途地域に必ず住居が建設されるわけではないが、嶋地区に対する細かい用途地域設定は、同地区に対する総合的な開発が念頭に置かれていることを物語る。

嶋地区では、馬見ヶ崎地区で生じた問題点を回避するための方策が採られている。土地区画という器のみを用意して、その後の土地利用は利用者の個別判断に任せるという初期の郊外開発から事業完工後の土地利用を職住近接というテーマのもとで組織的に計画し、最新の開発手法を取り入れるといった変化は、郊外開発の進歩として捉えることができよう。また、それをわずか10年あまりの期間で達成した土地区画整理組合の即応性や企画力は注目に値する。

しかしながら、隣り合う2つの事業地区にそれぞれ郊外核が形成されることによって、両者の競合が生じることは明らかである。実際に馬見ヶ崎地区から撤退し、新たに嶋地区に店舗を出店する事業者も見られる。両郊外核が連たんし一つの商業地区を形成することが理想なのかもしれないが、山形市はもとより周辺市町村を合わせても巨大な商業地区を支えていくだけの人口増は期待できない。また、2つの郊外核が中心市街地に展開する既存商業地区に与える

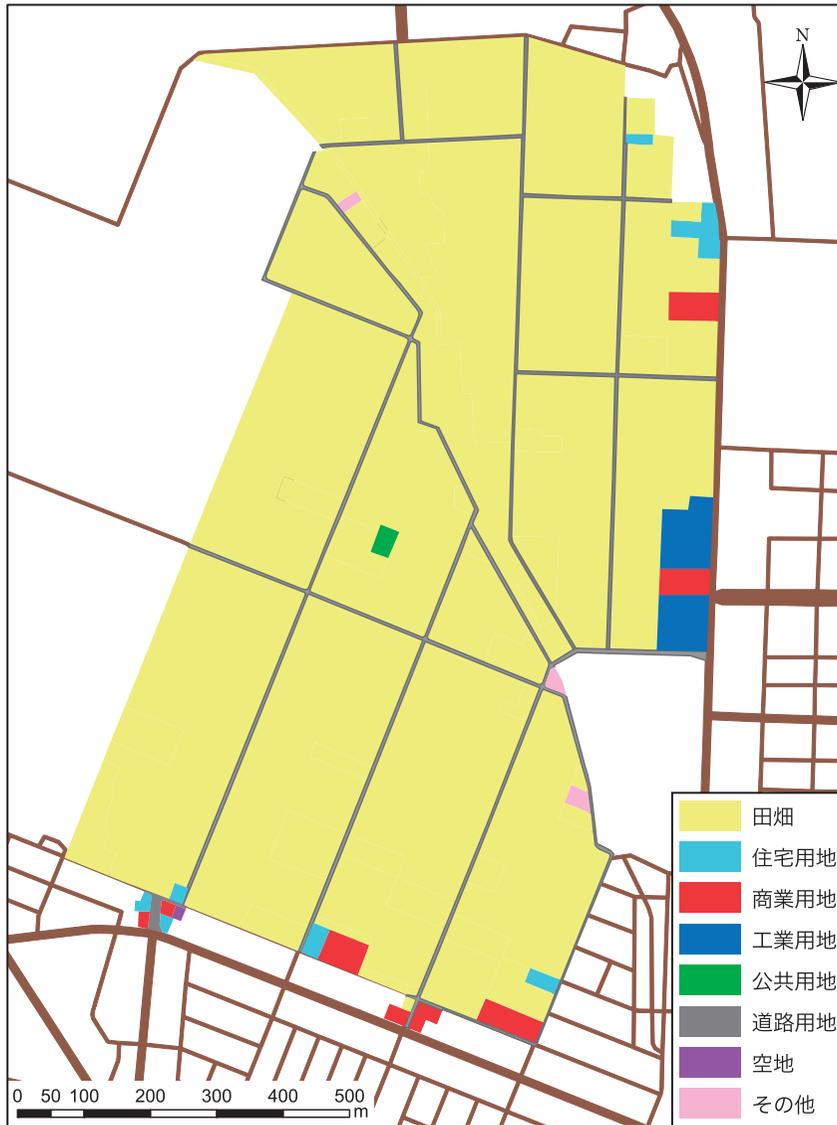


図 8. 嶋地区における 2000 年の土地利用

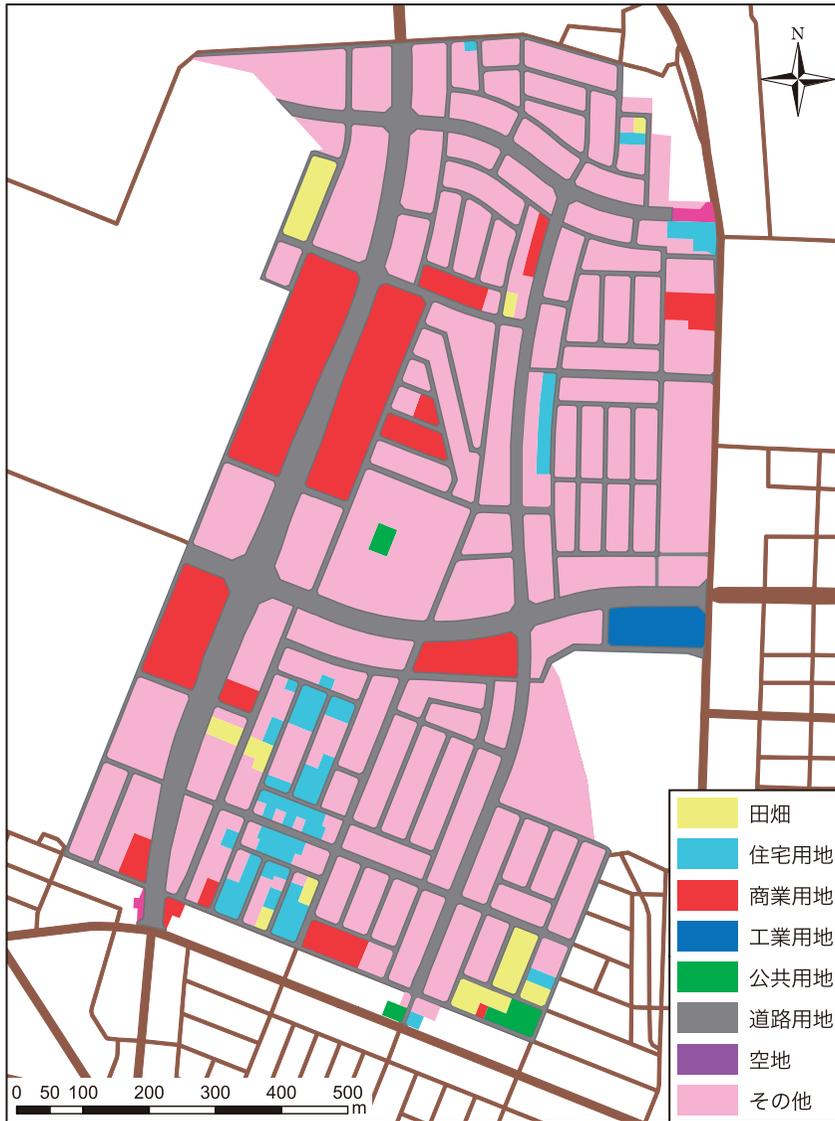


図 9. 嶋地区における 2007 年の土地利用

打撃も懸念される。加えて言えば、インドアからアウトドアへの移行は、ショッピングセンターを巨大化させる過程で採られる方策であり、冬季の積雪や高齢者の多い山形市に適しているとは思えない。

一つの事業としては成功と評価されても、市全体さらには地域全体から考えると負の影響をもたらす場合もある。とくに、商業開発の場合は広大な商圈設定を可能にする集客力の達成が事業成功の鍵となるが、それが達成された際には周囲の地区に様々な影響をもたらす。住民にとっては利便性の向上として受け入れられるかもしれないが、近隣地区の商業事業者にとっては事業継続の危機になりかねない。郊外地区は時代に即応した開発戦略が可能であるが、その即応性が他地区とのギャップを生み、市域全体での開発バランスを乱しているということもできる。

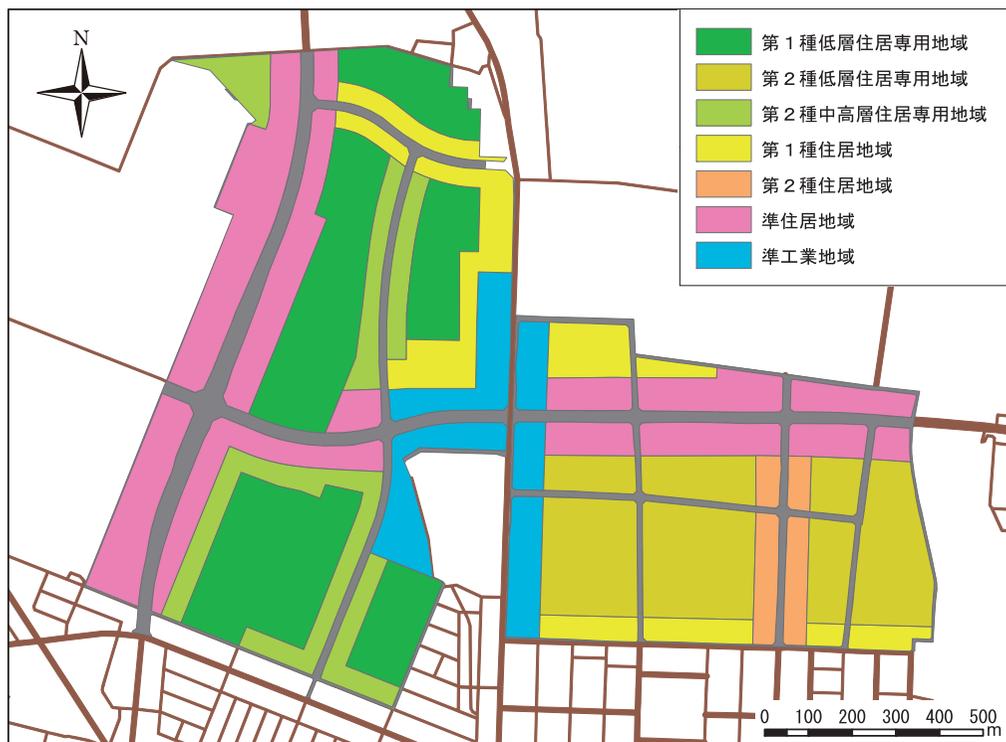


図10. 馬見ヶ崎地区及び嶋地区の用途地域設定  
(資料：山形市都市計画図)

### 都心再開発との差異

農村的土地利用を都市的土地利用に転換する郊外開発に対し，都市的土地利用を再編する都心再開発は，事業前の土地利用者が事業後も地区内の土地を利用することを前提としているため，土地利用の目的が新たに設定されるというよりは既存の土地利用の効率化が優先される。また，既にいくつかの問題点が指摘されており，それらの解消を事業目的とする場合もある。前述のように，都市の持続的な成長を考えるのであれば，郊外開発と都心再開発は相互に整合を図る必要があり，どちらか一方の事業が他の事業に負の影響を及ぼすことがあってはならない。

本章では，山形市の中心市街地において施行されたもっとも新しい土地区画整理事業として，十日町地区を取り挙げ，郊外地区に対する開発戦略との差異を指摘する（図4参照）。十日町地区の土地区画整理事業は1995年に着工され2014年に完工予定である。また，前章で採り上げた郊外開発とは異なり，市施行による土地区画整理事業であることも特徴の一つである。使用したデータは，前章での分析と同様に，都市計画基本調査による土地利用図と筆者らが住宅地図と現地調査から作成した最新の土地利用図である。なお，いずれの土地利用図もGISを用いて作成し，前章での分析結果とともに各種用途の面積を測定・比較した。

山形市は第二次大戦の戦火を免れたため，藩政時代の区画が現在に至っても残存している。歴史的景観の保全は文化的観点から必要なことではあるが，短冊状の土地区画や狭幅員の道路は交通渋滞や駐車場不足といった外部不経済を発生させており，中心市街地に展開する商業地区を衰退させる一因として指摘されてきた。十日町地区は，中心商業地区の一角を占めるとともに，JR山形駅から県庁方面に延びる駅前通りが東西に走っている。歴史的に形成されてきた南北の成長軸に東西の成長軸を加えることは1970年代に行われた駅前開発時から望まれていたことであり，駅前通りの拡幅が同地区に対する土地区画整理事業の主要目的であった。

十日町地区における2000年と2007年の土地利用図を比較すると，短冊状であった区画が正方形に近い形状に整理されたことに加え，道路の幅員が拡張されたことが分かる（図11，図12）。「空地」として区分される土地利用形態の多くは，商業施設に付帯する顧客用駐車場と住民用の月極駐車場であるが，区画の形状の変化から車の出し入れは事業によって容易になったことが推測される。これらのことから，前近代的な土地区画によって生じた外部不経済を解消するといった事業目的は達成されつつあると断言できよう。

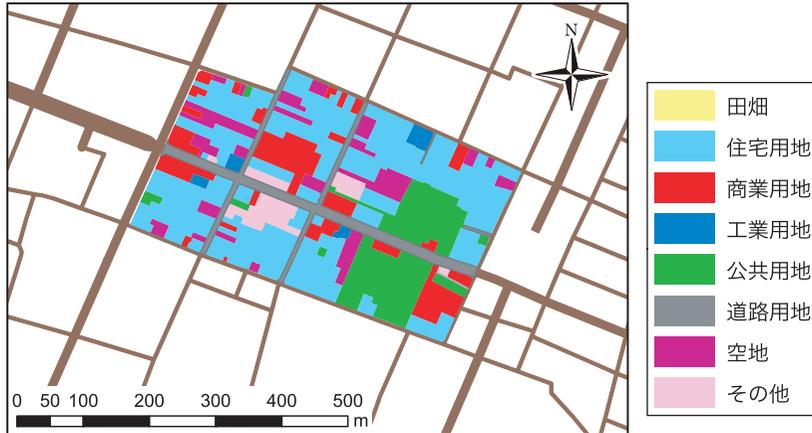


図 11. 十日町地区における 2000 年の土地利用

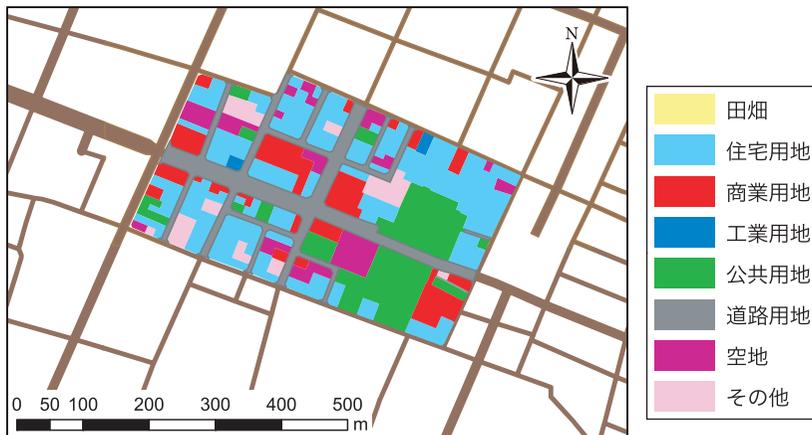


図 12. 十日町地区における 2007 年の土地利用

しかし、中心商業地区の一角を占めるわりに商業用地の割合が低く、その位置も事業前と事業後で大きな変化がない。事業地区内の住民にとっては、事業による土地区画の変異は劇的なものであったかもしれないが、顧客として同地区に立地する商業施設に訪れる人々にとっては、行きやすくなり止めやすくなったものの、内容的には事業前と変わらないと感じたのではないだろうか。また、同縮尺で描かれた馬見ヶ崎地区及び嶋地区の土地利用図（図5～9）との比較からも明らかなように、中心商業地区の再開発は郊外開発に比べ事業面積が狭小で、土地利用の変化量が絶対的に少ない。事業前は田畑であった土地が事業によって巨大な商業地区に変わるといふ郊外開発が与える景観的なインパクトに比べると、十日町地区の変化は小さすぎると言わざるをえない。

馬見ヶ崎地区や嶋地区においては、いくつかの問題点は指摘できるものの、それぞれ計画時点における最新の傾向が事業に盛り込まれており、時代的な変化を読み取れるだけの進歩が観察された。一方、十日町地区では、前近代の土地区画を整理するという戦後から一貫している事業目的の下で事業が進められ、都心居住を前提とする職住近接型の総合開発という時代に対応した視点は現在までのところ感じられない。既成市街地に対する都心再開発は、法規制や土地収用の問題から郊外開発に比べて自由度が極端に低いことは理解できるが、土地区画整理事業のような面的な事業計画の中で、郊外と都心部とのバランスを是正しない限り、市域全体の継続的な成長を期待することはできない。もちろん、都心部における土地利用転換の自由度の低さに合わせて、郊外開発を規制するというバランスのとり方は論外である。

最後に本研究で取り上げた3つの事業地区について、総事業面積に対する各種用途の面積比を比較した（表1）。十日町地区の事業で最も特徴的であった道路の幅員拡張は、道路用地の面積比が7.9%から19.6%にまで上昇していることから明らかなように、事業によって大

表1. 馬見ヶ崎・嶋・十日町の3地区における土地利用変化

地区名	年次	田畑	住宅用地	商業用地	工業用地	公共用地	道路用地	空地	その他	総計
馬見ヶ崎	1996	25.9	6.8	1.8	5.1	0.8	22.0		37.6	100.0
	2000	12.8	14.6	29.7	2.5	8.1	22.0	1.1	9.2	100.0
	2007	7.8	19.5	36.1	2.4	8.2	22.0	1.5	2.5	100.0
嶋	2000	92.2	0.8	1.6	1.4	0.1	3.5	0.0	0.2	100.0
	2007	1.9	3.2	10.3	0.9	0.5	24.1	0.2	58.9	100.0
十日町	2000		47.6	13.3	1.7	15.6	7.9	9.7	4.4	100.0
	2007		36.5	12.8	0.7	17.9	18.4	8.2	5.4	100.0

（作図からの筆者実測による。単位：％）

きく改善されたことが分かる。ただし、馬見ヶ崎地区と嶋地区の道路用地はそれぞれ総事業面積の22.0%と24.1%を占めており、郊外地区の道路事情には及ばない。最も重要な点は商業用地の面積比である。十日町地区では区画の整理によって、若干ではあるが商業用地の面積比が減少した。表1に示した数値は敷地面積から算出したものであり床面積比ではないため、フロア数の増大については不明であるが、見かけ上の商業施設数が増えていないことは明らかである。十日町地区における2007年時点の商業用地比(12.8%)は嶋地区の同比(10.2%)とほぼ同じである。両地区とも開発途中であることから、同割合の今後の上昇が期待されるが、次々に施設が建設されている嶋地区に対し、十日町地区の土地利用転換に大きな進展は見られない。

土地区画整理事業は土地利用の器を用意するだけという意識では開発の目的が曖昧になる。市域全体の成長に繋がる事業にするためには、最終的な変化を想定した総合的な開発を初期段階において計画する必要がある。マスタープランに明記されている「バランスのとれた発展」や都心部への「機能の集積」は、少なくとも現時点においては、個別計画に反映されているとは言えない状況である。

#### おわりに

都市域の空間的拡大による都市成長は、都市人口の恒常的な増加を前提とする。国内人口の少子・高齢化は予想を上回る速度で進行しており、それはとく地方都市において著しい。郊外への宅地開発による市街地の拡大を都市の成長とみなしてきた多くの地方都市では、人口の絶対的減少期に対応する新たな都市成長のあり方が模索されている。

本研究では、地方都市の構造的再編に関わる問題点と今後の方向性を明らかにするために、山形県山形市を事例にして、郊外開発の経緯を整理し、都心再開発との差異を指摘することによって、両者の整合性について考察した。分析の結果は以下のように要約される。

1. 山形市の人口規模は県内最大である。また、中規模都市や下位都市との格差は明瞭で、山形市を頂点とする地域的都市システムは大正期において既に確立されていた。しかし、同市の人口増加は高度経済成長期後から低迷し、市街地には空洞化の兆候が観察されている。中心市街地を空洞化させている要因は多様であるが、市街地の形状に合わせて進出した中央資本の開発戦略が同市における空洞化を促進させた要因の一つとして指摘できる。
2. 中央資本が進出する空間的基盤となったのは市街地縁辺に対する土地区画整理事業である。高度経済成長期における人口増に対応し、同時期にピークを迎える土地区画整理事業は人口増が低迷するようになった1980年代以降も施行され、残存農地の問題を引き起こした。一方、住宅の新規購入を希望するニューファミリー世帯は、旧住民や非住居系施設との混住を避け、

周辺市町村に流出した。その結果，市内の宅地に人口が充填されないまま，行政域を越える人口の郊外化が生じた。

3. 郊外地区に対する土地区画整理事業には最新の手法が取り込まれ，組織的な土地利用改変が成功を収めつつある。反面，中心市街地に対する土地区画整理事業は，戦後から一貫する道路の幅員拡張が主要な目的となっており，他の土地利用形態に大きな変化は見られない。法規制や土地収用の問題から，郊外開発に比べて都心再開発の自由度が低いのは当然である。しかし，郊外開発が一定の成果を見せている現状を考えると，都心地区においても高次都市機能の高密度集積といった時代に即応する施策を早急に進めていかない限り，市域全体で生じている開発バランスの歪みを是正することはできない。

住民の総数が変化しない状況においては，局地的開発によるアメニティの創出が，他地区の衰退を招く場合もあることを認識すべきである。逆に，アメニティの創出による人口の吸引効果を都市計画に活かせば，集約型都市構造への再編も現実性のあるテーマとして設定されうる。既に開発された郊外地区に規制をかけるよりも，都心部の特性に見合ったユニークなアメニティを創出する方が生産的であろう。例えば，活動的な若年層をターゲットとするファッション性の高い郊外に対し社会的弱者に優しい都心というように，郊外地区と都心地区の開発目的を明確にし，吸引すべき人口のターゲットを割り振ることができれば，都市内での離心的な人口移動と求心的な人口移動を同時に発生させることが可能になると考える。

都市成長に関わる様々な議論において多用されている「持続性」とは，現状維持を指しているわけではない。しかし，地方都市の実状は郊外開発に歯止めがかからず，都心再開発は従来どおりのやり方で従来どおりの結果を出している。これでは文字通りの現状維持である。都市域の空間的拡大に頼らない新たな都市成長を達成させるためには，特定の事業の成果のみが突出することがないように，事業相互に共通する長期的な目標の明示とその実践が必要である。

本研究は，平成 21～23 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) 「“Regional City” の形成を前提とする集約型都市構造の計量的影響評価」(課題番号：21520786，研究代表者：山田浩久)における研究成果の一部である。

#### 注

1) 山形城は馬見ヶ崎扇状地の扇端部分に築城されたため，城の西側は湿地帯となり居住には適さず，城下は城の東側に発達した。

2) 2005 年の広域市町村合併によって，鶴岡市は 234km<sup>2</sup>から 1,311km<sup>2</sup>へ，酒田市は 176k

m<sup>2</sup>から 603km<sup>2</sup>へ、それぞれ大きく市域面積を拡大させた。山形市の市域面積が 382km<sup>2</sup>であることを考えると合併前の 2000 年時点における市域で人口を比較するほうが実状を正確に説明することができる考えた。

3) 例えば、人口統計の数値として 200 人減の地区 A と 200 人増の地区 B が観察されたとしても、それが地区 A から地区 B への人口移動によって生じた現象であるとは断定できない。

4) 山形ニュータウンは、山形市で唯一都市再生機構の施行による土地区画整理事業であり、2001 年に着工された。施行面積は 1.7 km<sup>2</sup>であるが、同事業は上市市との合同事業であり、山形市の施行面積は 1.4 km<sup>2</sup>である。なお、紙面の都合上、同事業区域の位置は図 4 には示されていない。

5) 都市計画基礎調査は、都市計画法第六条によって規定されている法定調査である。山形県では、1993 年から 1996 年にかけて同調査が実施された。その後は、2007 年から順次見直し調査が始まっている。同調査によって作成された主題図は紙の地図に人の手で彩色されているため、本研究ではスキャンニングをして GIS に取り込み、デジタルデータとして描き直したものを使用した。

6) カテゴリーキラーとは、家電や衣料品などの特定分野（カテゴリー）に限定した商品のみを豊富に揃え、低価格で販売する小売店業態を指す。

## 参 考 文 献

- 岩鼻 通明 (1990) : 「開発がすすむ非戦災都市「山形」」, 『歴史のふりい都市群・4』, 山田安彦・山崎勤哉編, 122-147.
- 千葉 昭彦 (2000) : 「山形都市圏における宅地開発の展開とその諸特徴」, 季刊地理学, 52-2, 99-117.
- 早川 和男 (1970) : 「空洞化現象の分析」, 不動産研究, 12-1, 71-80.
- 樋口 奈津子・山田 浩久 (2004) : 「市街地の拡大に伴う農地の残存過程 山形市 小白川地区を事例として」, 季刊地理学, 56-3, 173-174.
- 山田 浩久 (2007) : 「山形市における商業開発」, 『世界の地域問題』, 漆原和子・藤塚吉浩・松山洋・大西宏治編, 156 - 157, ナカニシヤ出版.

## **Issues Involved in the Structural Rearrangement of the City of Yamagata and the Future Direction of the Rearrangement**

Hirohisa YAMADA

Fumiji KAWABATA

Keitaro MIYAMOTO

Geographic expansion of a city region presupposes constant growth of the region's population. The aging of the Japanese population and the nation's birth rate decline are progressing faster than we expected, and this is particularly visible in provincial cities. Traditionally, many such cities saw their own growth in the expansion of their urban regions enabled by the development of the suburbs for housing. Today, these cities are searching for new ways of growth, with the nation's entire population in decline.

In an effort to clarify issues involved in the structural rearrangement of provincial cities and their future direction, this study puts the history of suburban development of Yamagata City, Yamagata Prefecture, in perspective and points out the differences between the city's suburban development and redevelopment of urban centers. Thus, the study analyzes the consistency between these two kinds of development. The results from this analysis can be summarized as follows:

1. The City of Yamagata has the largest population among all the municipalities of Yamagata Prefecture. Also, it obviously stands out from the other, smaller major or middle-sized cities. This regional urban system, with Yamagata City on the top, was already established in the Taisho Period (1912 to 1926). The city's population expansion, however, slowed down following the end of the rapid economic growth years. Today, we see signs of hollowing in the central part of the City. While numerous factors are involved in this hollowing, one thing we can point out is the development strategies taken by many businesses from Tokyo at work in the city. Such businesses' development, which progressed along the shapes of the existing urban districts, promoted the hollowing.

2. These businesses from Tokyo found their places of operations in the land reallocation projects in the margins of the city. Those reallocation projects peaked in the nation's rapid economic expansion years, when its population also expanded. After the population increase slowed down in the 1980s, however, those reallocation projects remained in progress, creating issues of the remaining farms. At the same time, many of those "new families", who wanted to buy new houses, chose to settle down in towns and cities outside the City of Yamagata, rather than settle down in neighborhoods within the city together with non-residential facilities and residents who settled in such neighborhoods earlier. As a result, many former residents of the city moved into the suburbs outside the administrative border of the City, with not many moving into the city's residential areas.

3. Land reallocation projects implemented in the suburbs incorporated some of the latest methodologies and their organized land use reform achieved at least some success. Contrary to this, these reallocation projects in the center of Yamagata City mainly consisted of the enlargement of road widths, a policy that had lasted since the end of World War II. They did not alter any other land uses significantly. True, legal regulations and land seizure problems, among other issues, allow for less freedom to urban redevelopment than for suburban development. Still, as long as there is a plain fact that suburban developments have achieved some success, this imbalance in development across the city will not be corrected, unless some measures are taken in the central areas of the city that meet the needs of our age, for instance the large-scale integration of urban functions.

We need to be aware, in a situation in which the total population is leveling off, that better amenity in limited districts, created by local development, can result in falls of some other districts. On the contrary, urban planning that creates better amenities through out the city to attract more new residents can make it a realistic task to reform the whole city structure into a more integrated one. It would be more productive to create one-of-a-kind amenity, that only the characteristics of this particular city's central districts can create and support, in the heart of the city than to apply some new regulations to the suburban districts, that have already developed. We should clarify and differentiate the objectives of the development between the downtown and the suburbs. For example, suburban development can try to build up "fashionable" neighborhoods attractive to younger, active generations, while the downtown should be more attractive to the vulnerable groups of society. In short, development projects of different districts

should aim to attract different demographic groups. Such strategic developments can create both centrifugal and centripetal movements of residents simultaneously.

Though the term “sustainability” appears quite often in numerous discussions of urban growth, this word does not mean maintaining the city as it is. Now, in reality, suburban development is proceeding with no limit in many provincial cities, while downtown redevelopment remains as it always has been, producing the same old results. This reality is literally maintaining what already exists. If we hope to let cities grow without expanding geographically, we need to set up and clarify long-term objectives and goals that are shared by different development projects, so that no single development projects stands out alone.