

第 1 章

中心市街地の現状と課題

1. 中心市街地の区域と位置づけ
2. 中心市街地の現状と地区特性
3. 中心市街地を取り巻く環境変化
4. 中心市街地の問題発生メカニズム
と課題



第1章 中心市街地の現状と課題

1. 中心市街地の区域と位置づけ

1) 中心市街地の区域

宇都宮市の中心市街地において高次の商業・業務機能や都市機能は、古くから市の顔として発展した二荒山神社を中心として、西は東武宇都宮駅周辺、東は JR 宇都宮駅周辺に広がる範囲に立地している。この範囲、とりわけ大通りの沿道は、一般市民にとって、中心市街地としてのイメージの強い地区である。

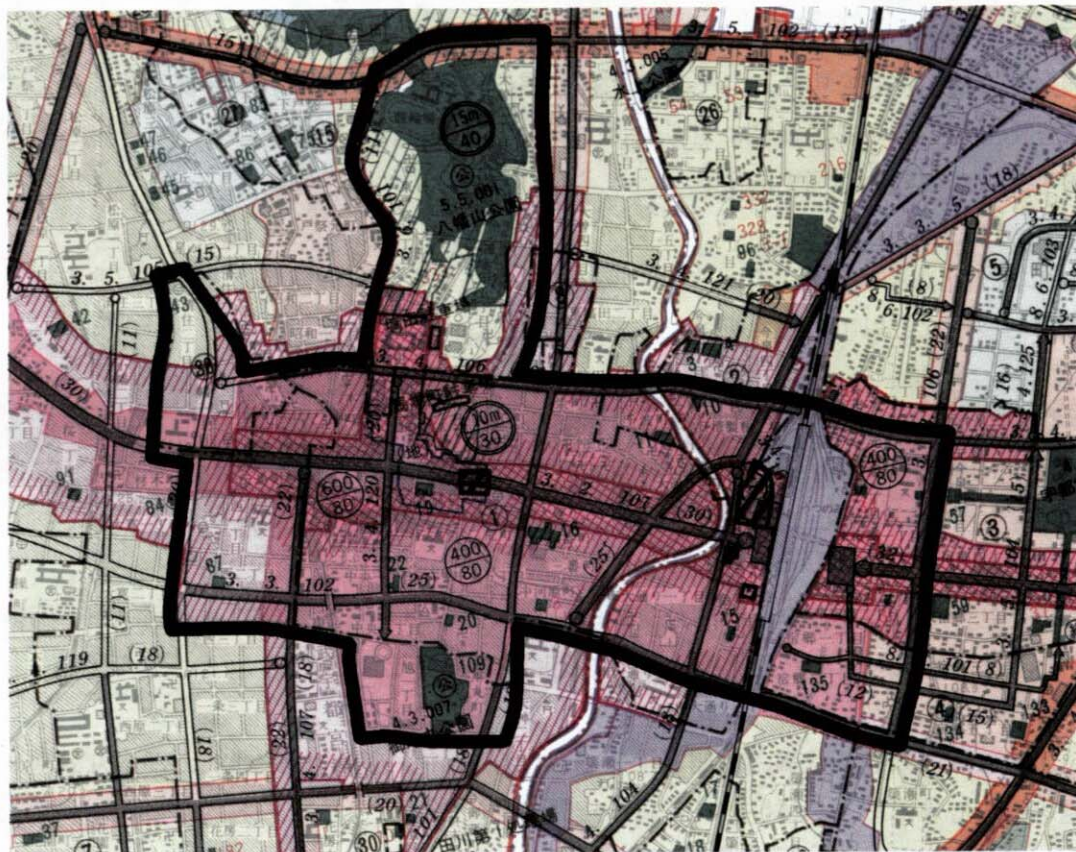
本基本計画における中心市街地の区域は、このような都市機能の立地や市街地のまとまり、整備の必要性など以下の諸点を勘案して設定した。

- 小売商業等の都市機能が相当程度集積していること
- 土地利用や都市機能の配置、面的な整備が一体的な空間として捉えうること
- 宇都宮市の市街地規模やその広がりから中心市街地として適切な大きさであり、市民の感覚としても中心市街地として認識しやすいこと
- 中心市街地特有の都市活動や機能の空洞化等の問題が生じており、中心市街地として総合的な対応が必要と考えられる範囲であること

具体的には、都心環状線の内側に加えて、県庁・市役所等の行政機能、御本丸公園・八幡山公園等の中心市街地と一体性のある緑の空間を含めた区域とした。

区域の面積は、約 320ha である。

図 中心市街地の区域



【約320ha】

1:25,000

凡 例		備 考
----- 行政区域		全都市計画区域
市街化区域		決定 昭和43年10月1日 変更 平成9年5月15日
平成7年国勢調査 DID(人口集中地区)		
用途区分		建ぺい率 容積率
		40% 80%
		50 100
用 途 地 域	第1種低層住居専用地域	
	該当なし 第2種低層住居専用地域	
	第1種中高層住居専用地域	60 200
	第2種中高層住居専用地域	60 200
	第1種住居地域	60 200
	第2種住居地域	60 200
	準住居地域	60 200
	近隣商業地域	80 200
	商業地域	80 400 600
	準工業地域	60 200
工業地域	60 200	
工業専用地域	60 200	

地 域	特別業務地区	同屋町特別業務地区 昭和62年2月10日変更
	高度利用地区	80 最高 650 最低 200
	防火地域	
	準防火地域	
区	風致地区	第1種 30% 第2種 40% 第3種 50% 10m 15-18m
	都市計画道路	
	公園、緑地、豊園	
	公共下水道排水区域(汚水)	
都 市 計 画 施 設	(地) 地域冷暖房供給区域	宇都宮市中央地区 昭和63年12月16日決定
	河川	
	その他の都市施設	
	市街化区域	
市 街 化 地 域	土地区画整理区域	
	市街地再開発事業区域	
	地区計画区域	
	宅地造成工事規制区域	
<small>建ぺい率</small> 建ぺい率は……建築面積と敷地面積の割合 <small>容積率</small> 容積率は……建築面積と敷地面積の割合		

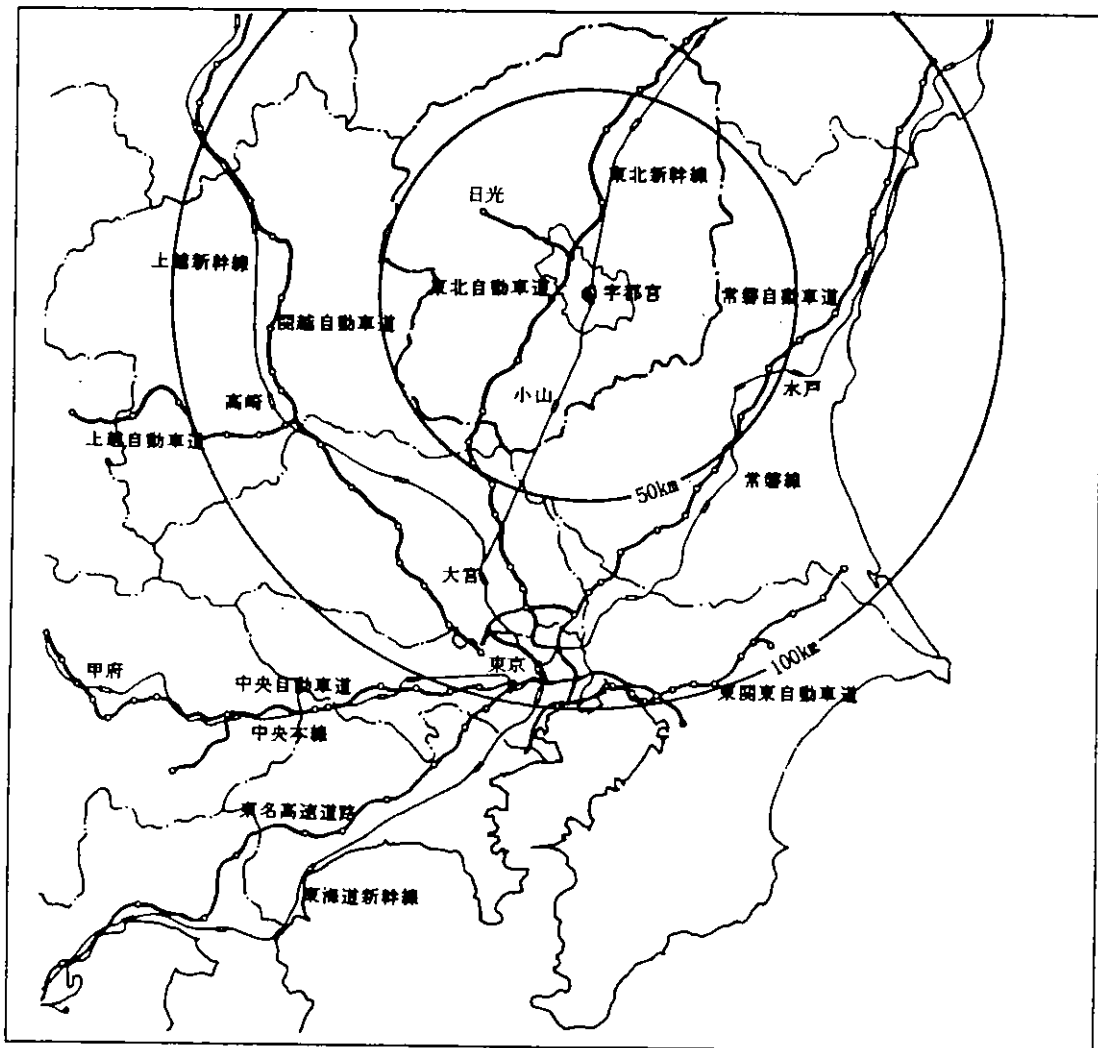
2) 中心市街地の位置づけ

宇都宮市の中心市街地の中でも二荒山神社周辺から、東武宇都宮駅周辺の地区は、公共施設、商業機能が集積しており、古くから、人々が集散している市の中心として位置してきた。近年、機能の空洞化が進展しつつあるが、依然として、宇都宮市の顔としての機能集積を有している。

また、宇都宮市の中心市街地は、東北新幹線、JR宇都宮線（東北本線）、JR日光線、JR烏山線のJR宇都宮駅、東武宇都宮線の東武宇都宮駅があり、交通の結節点である。特に、新幹線によってJR宇都宮駅の周辺は、東京、大宮、福島、仙台と概ね1時間で結ばれており、広域的な拠点としての位置条件に恵まれている。こうした中で、中心市街地には主として北関東をターゲットとした広域的な業務・サービス機能が立地している。

宇都宮市の中心市街地を考える場合には、このような市民がサービスを楽しむ場としての中心市街地に加えて、広域の業務・サービス拠点としての両面を考慮する。

図 宇都宮市の広域的な位置



出典) 宇都宮東地区街並み・まちづくり総合計画策定調査報告書 (H9. 3)

2. 中心市街地の現状と地区特性

1) 中心市街地の現状

(1) 経済活動・産業動向 — 郊外部と競合する商業等 —

- ・ 1997年の商業統計によれば、中心市街地における小売業の売場面積は約17.4万㎡（市全体の29%）、商店数は1,125店（市全体の24%）、販売額は1,692億円（市全体の24%）である。このように中心市街地での小売業のシェアは依然高いものの急速に低下しており、郊外部への小売機能の流出が続いている。
- ・ 一方、郊外部では活発に大型小売店舗の立地が進んでおり、購買力を吸収している。このことが中心市街地空洞化の大きな要因になっている。

図 市全体と中心市街地の小売業の動向

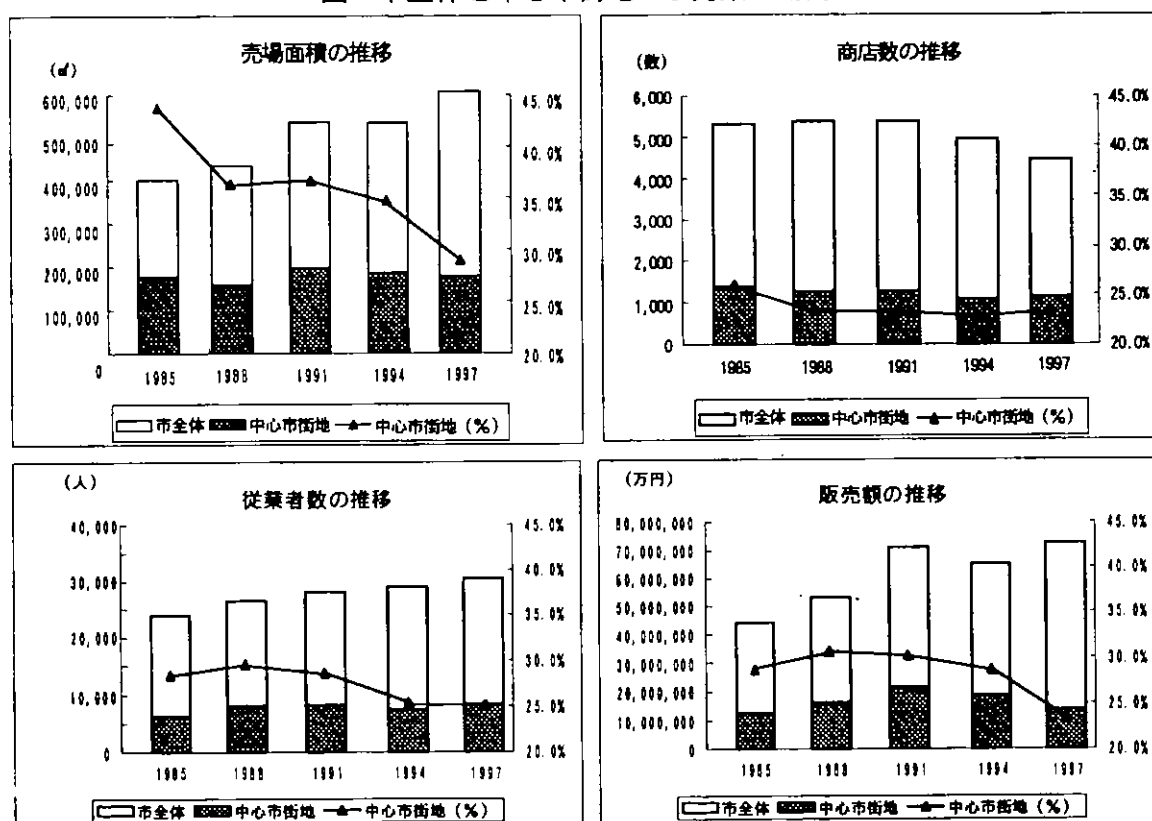


表 市全体、中心市街地の小売業の売場面積、商店数、従業者数、販売額の推移

年		1985		1988		1991		1994		1997	
売場面積 (㎡)	市全体	399,617	100.0%	434,807	100.0%	535,927	100.0%	534,717	100.0%	602,717	100.0%
	中心市街地	174,778	43.7%	157,787	36.3%	196,267	36.6%	185,350	34.7%	174,400	28.9%
商店数 (数)	市全体	5,318	100.0%	5,386	100.0%	5,388	100.0%	4,943	100.0%	4,754	100.0%
	中心市街地	1,379	25.9%	1,262	23.4%	1,259	23.4%	1,091	22.1%	1,125	23.7%
従業者数 (人)	市全体	24,184	100.0%	26,872	100.0%	27,343	100.0%	29,180	100.0%	30,035	100.0%
	中心市街地	6,930	28.7%	7,829	29.1%	7,882	28.8%	7,437	25.5%	7,601	25.3%
年間商品販売額 (百万円)	市全体	443,649	100.0%	531,379	100.0%	711,100	100.0%	651,998	100.0%	714,218	100.0%
	中心市街地	126,924	28.6%	162,816	30.6%	214,660	30.2%	186,438	28.6%	169,230	23.7%

※中心市街地に含まれる宿郷一、二丁目は、旧宿郷町が分離、分割のため省略。1985年のデータは「商業統計調査報告書」より作成。1988年以降は「メッシュでみる宇都宮」、「商業統計調査報告書」より作成

※松が峰二丁目、塙田四丁目、大曾一、四丁目は一部の地域が中心市街地であり、中心市街地にあたる地域の面積の割合から数値を算出

※出典) 商業統計より NRI 作成

- ・また、従業者数の動向からみると、商業に限らず中心市街地での産業・経済活動は全般に、停滞している。サービス業などについても、小売業に追随して郊外部へ流出している。

図 産業別従業者数の動向

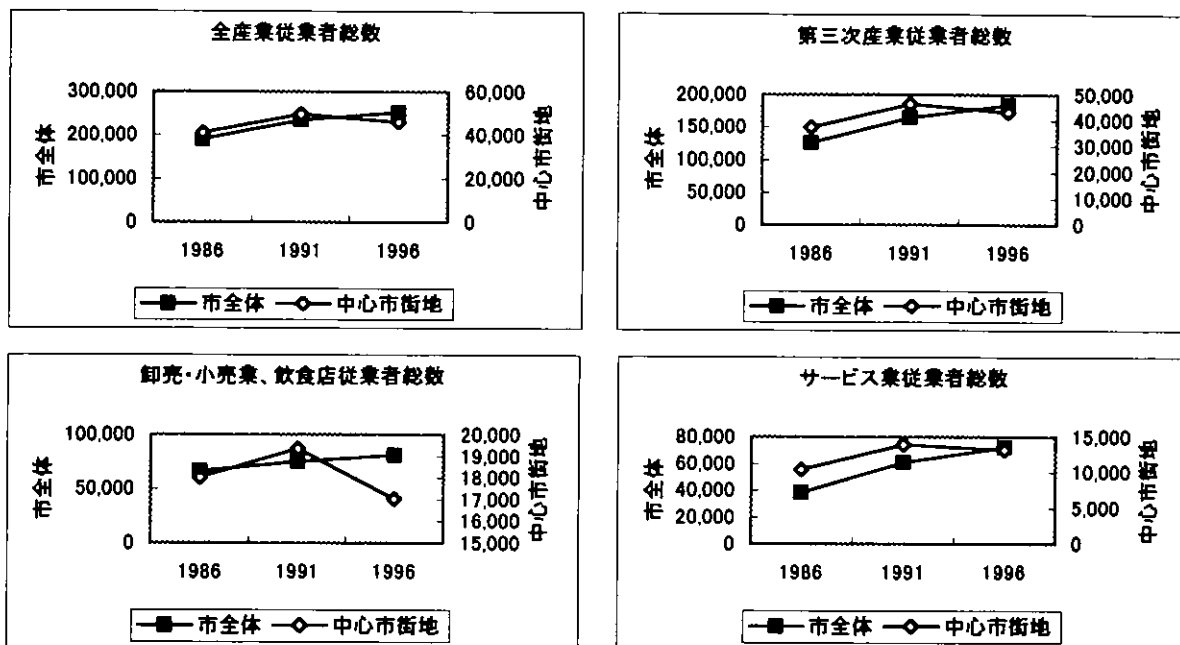


表 宇都宮市の産業別従業者数、その割合の推移

単位：人

年		1986		1991		1996		
従業者総数	市全体	189,904	100%	234,245	100%	251,713	100%	
	中心市街地	40,753	100%	49,539	100%	46,035	100%	
第二次産業	市全体	64,706	34.1%	69,907	29.8%	67,632	26.9%	
	中心市街地	3,405	8.4%	3,154	6.4%	2,784	6.0%	
第三次産業	市全体	124,977	65.8%	164,029	70.0%	183,651	73.0%	
	中心市街地	37,349	91.6%	46,375	93.6%	43,251	94.0%	
	卸売・小売業、 飲食業	市全体	66,339	34.9%	75,134	32.1%	80,918	32.1%
		中心市街地	17,999	44.2%	19,349	39.1%	17,010	37.0%
	サービス業	市全体	38,020	20.0%	60,754	25.9%	72,468	28.8%
中心市街地	10,376	25.5%	13,907	28.1%	13,156	28.6%		

※中心市街地に含まれる宿郷一、二丁目は、旧 宿郷町が分離、分割のため省略。1996年の宿郷一、二丁目の従業者の割合をもとに1986年、1991年の値を推計。

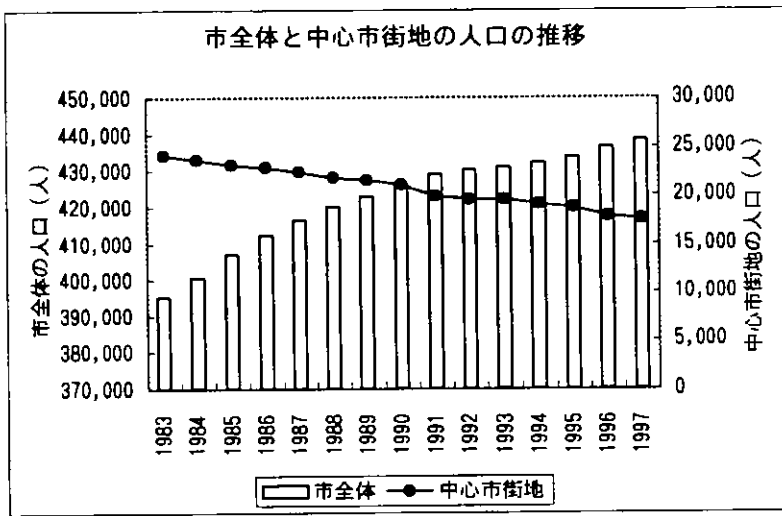
※松が峰二丁目、塙田四丁目、大曾一、四丁目は一部の地域が中心市街地であり、中心市街地にあたる地域の面積の割合から数値を算出。

出典) 事業所統計調査より NRI 作成

(1) 人口・世帯動向 —人口の空洞化と高齢化—

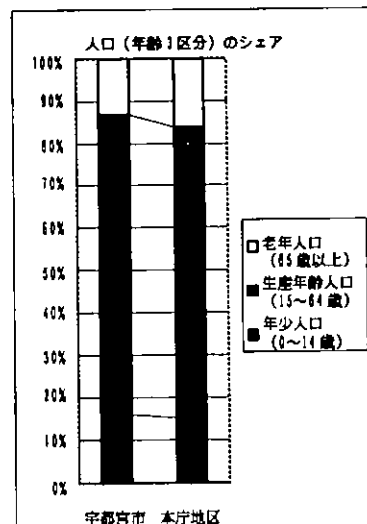
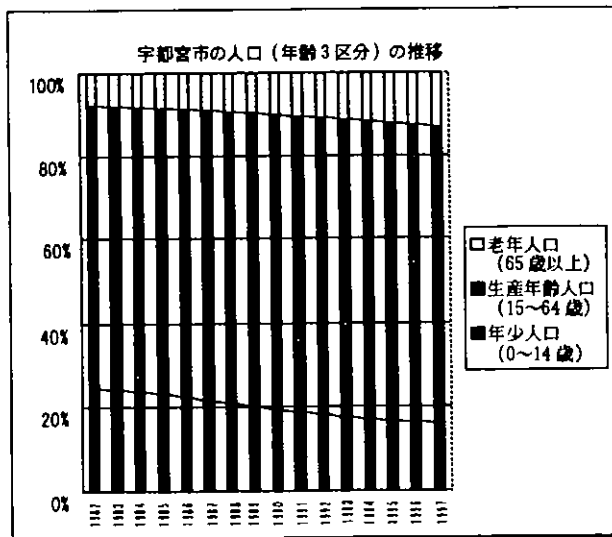
- ・ 中心市街地の居住人口は、中長期的に減少傾向を示しており、1997年で約17,500人になっている。宇都宮市の人口が増加している中で、中心市街地から郊外部への人口流出が続いている。
- ・ また、中心市街地の高齢化率は市全体の平均と比較して高く、高齢化が顕著に進んでいる地区も存在している。ファミリー層が郊外部へ転居を進める中で、高齢者が残されている。
- ・ 世帯についても、世帯人員が低下し、単身高齢者が増加するなど、構造変化が進行している。

図 市全体と中心市街地の人口動向



単位:人

年	市全体	中心市街地
1983 (S58)	395,151	24,087
1984 (S59)	400,684	23,575
1985 (S60)	407,040	23,094
1986 (S61)	412,339	22,777
1987 (S62)	416,378	22,327
1988 (S63)	420,116	21,713
1989 (H 1)	422,978	21,480
1990 (H 2)	425,456	21,000
1991 (H 3)	428,979	19,801
1992 (H 4)	430,120	19,516
1993 (H 5)	430,950	19,507
1994 (H 6)	432,185	19,035
1995 (H 7)	433,845	18,671
1996 (H 8)	436,614	17,800
1997 (H 9)	438,376	17,498



※宿郷町は平成2年に106世帯が峰一丁目になり、平成4年に宿郷一、二、三、五丁目に分割した。
 ※平成4年以前の中心市街地に位置する宿郷一、二丁目は推計値
 ※松が峰二丁目、塙田四丁目、大曾一、四丁目は一部の地域が中心市街地であり、中心市街地にあたる地域の面積の割合から数値を算出した
 出典) 住民基本台帳より NRI 作成

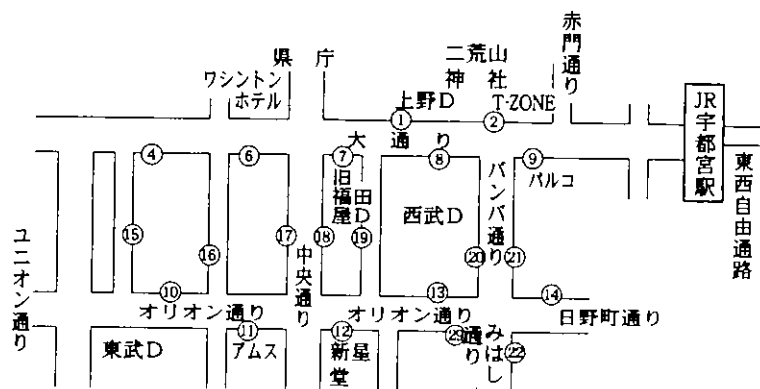
(3) 歩行者通行量の動向 -減少する人通り-

- ・「商店街通行量実態調査」によれば、1997年における中心市街地19地点における歩行者通行量は、休日213,343人、平日165,000人である。各年、増減はあるものの、すう勢的には、休日、平日ともに減少傾向を示している。
- ・通り別には、オリオン通りは横ばいから微増であるものの、他の通りは減少傾向を示している。

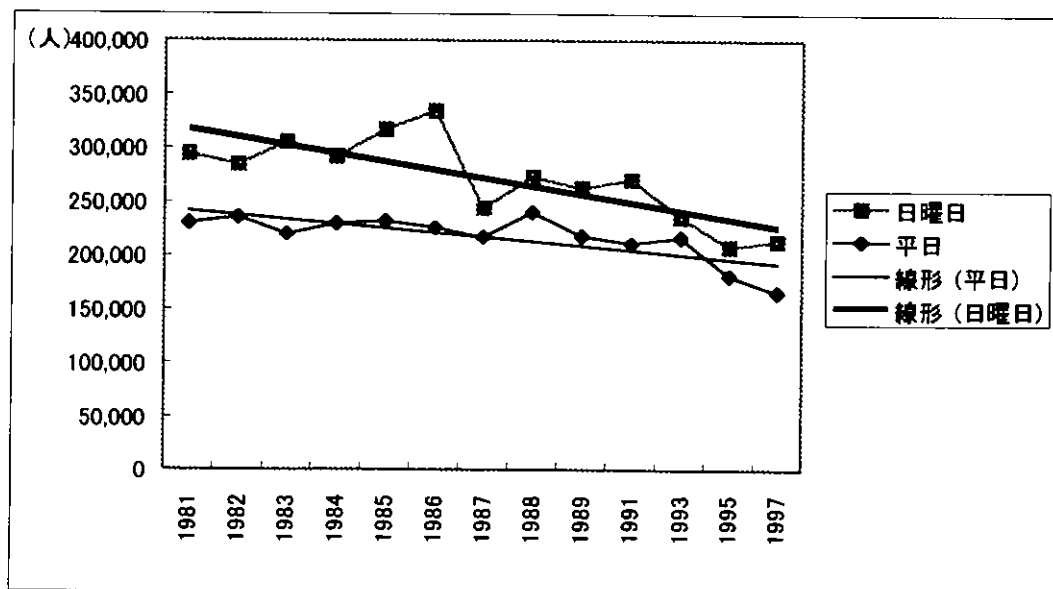
図 歩行者通行量の推移

単位：人

年	日曜日	平日
1981 (S56)	293,872	230,059
1982 (S57)	284,698	235,151
1983 (S58)	305,129	219,994
1984 (S59)	291,537	229,051
1985 (S60)	316,872	231,921
1986 (S61)	334,253	225,111
1987 (S62)	243,757	216,789
1988 (S63)	272,904	239,989
1989 (H 1)	262,875	217,986
1991 (H 3)	270,644	210,865
1993 (H 5)	235,760	216,368
1995 (H 7)	207,819	180,658
1997 (H 9)	213,343	165,000



中心部で時系列に比較可能な19地点



出所)商店街通行量実態調査 (宇都宮市 宇都宮商工会議所平成9年度) より NRI 作成

(4) 都市基盤　－交通対策とアメニティの確保－

- ・ 宇都宮市全体では、広域的な幹線道路網の整備が進んでいるが、中心市街地では幹線道路網の一部が未整備であり、大通りなど一部の道路への自動車交通の集中が続いている。朝夕などラッシュ時における交通混雑が発生している。
- ・ 車でアクセスしづらいことが、郊外部との競争で、弱点となっている。街区内の細街路は駐車場への誘導が困難であり、来街者用の一時預かり駐車場が幹線道路沿道に集中することにより、交通混雑や駐車需要とのミスマッチが起きている。
- ・ 中心市街地における大型店においては、郊外部に駐車場を設置し、シャトルバスの運行を実施し好評を博しているとともに、中心市街地の混雑緩和に寄与している。
- ・ 広幅員歩道や、街路樹の設置などが幹線道路の一部に限られており、歩行者にとって、快適な空間でない街区が多い。歩行者道路としての整備が行われた釜川沿道のプロムナードについても、清掃など維持管理の問題が指摘されている。
- ・ 公園については、中心市街地に八幡山公園 21.3ha、御本丸公園 3.3ha があり、良好な緑地空間となっている。その一方でポケットパーク等市街地内部の公園は一部に限られている。
- ・ 中心市街地の市街地整備については、JR 宇都宮駅周辺、二荒山神社周辺などにおいて、市街地再開発事業などの市街地整備事業が計画されている。

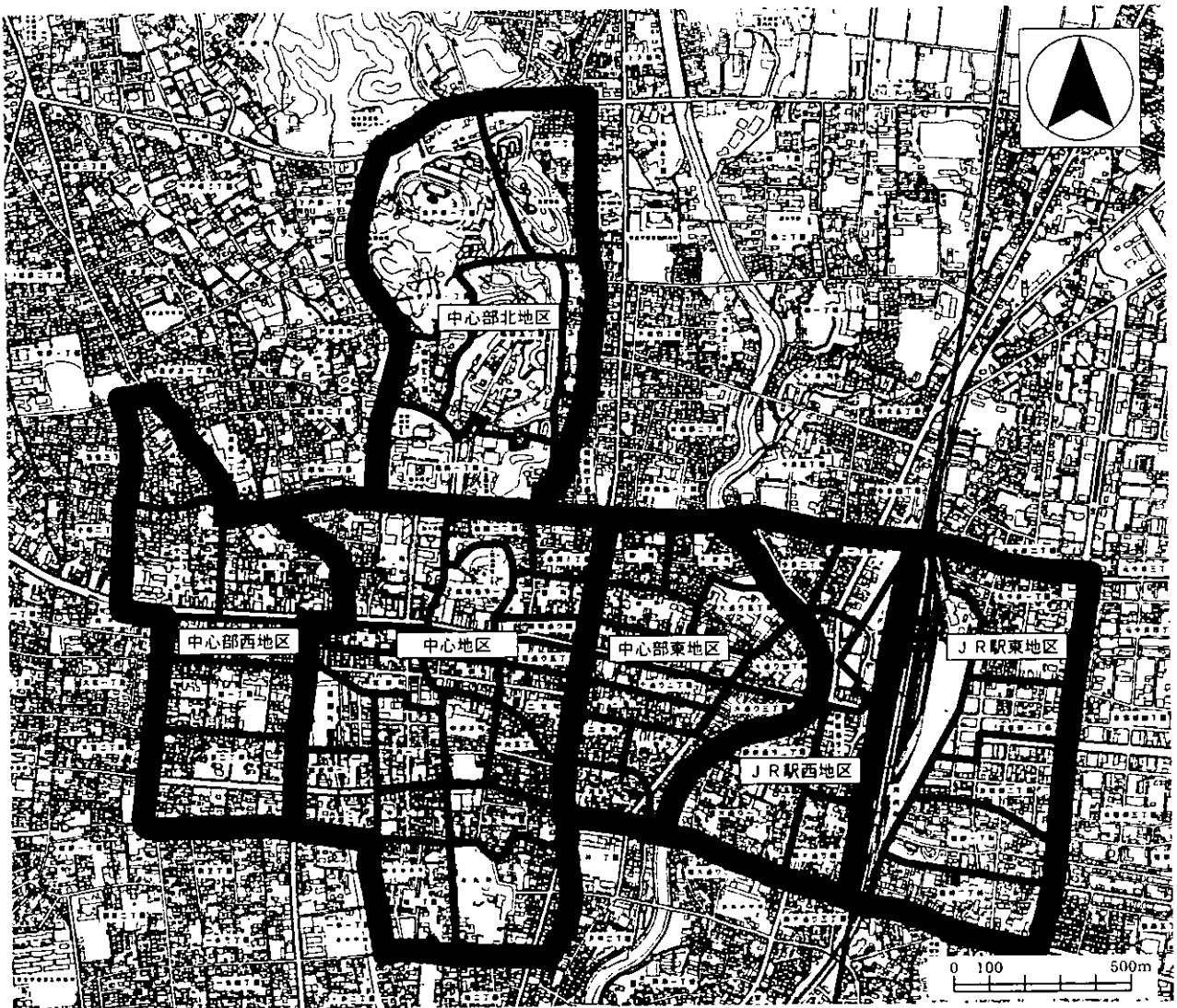
2) 中心市街地の地区特性

中心市街地は、機能集積やそれを基礎とする地区の性格等を踏まえ、6地区に分けて考えることができる。それぞれの地区特性を整理すると以下の通りである。

- ① 中心部西地区 地区全体に道路幅員が狭く自動車では不便であるが、最寄り品を中心に幅広い商店で構成されるユニオン通りがあり、若者で賑わっている。
[対象地区：清住二丁目、小幡一丁目、泉町、伝馬町、西一、二丁目]
- ② 中心部北地区 この地区南側には、県庁、図書館などの公共施設が立地し、中央部から北側には丘陵地が広がり、八幡山公園として市民に親しまれている。
[対象地区：東戸祭一丁目、塙田一、四、五丁目、昭和三丁目、大曾一、二丁目]
- ③ 中心地区 中央の大通り北側には、宇都宮市のシンボリック歴史資源である二荒山神社があり、中心市街地における貴重な緑の空間を提供している。大通りの北側には文化・交流施設が立地しており、交流ゾーンを形成している。また、大通りの南側には県内最大の商圈、商業集積を誇るオリオン通りがあり、平日、休日を問わず多くの人で賑わっている。
[対象地区：本町、塙田二、三丁目、宮町、馬場通り一、二、三、四丁目、池上町、江野町、曲師町、二荒町、宮園町、松が峰一、二丁目、中央一、二、三、五丁目、中央本町、本丸町、旭一丁目]
- ④ 中心部東地区 この地区の大通り沿道には金融機関などの支店が並び、経済活動の中心を形成している。また、生保ビルに事務所等の業務機能が集積している。しかし、このことが商店の連担性を阻害し、JR宇都宮駅と中心部の距離感を強めている。大通りは両側に広幅員歩道と街路樹が整備されている。
[対象地区：栄町、千波町、今泉二丁目、仲町、大通り一、二、三、四、五丁目、一番町、二番町、三番町、中河原町、駅前通り二丁目、南大通り一丁目]
- ⑤ JR駅西地区 新幹線の利用者など広域からの宇都宮市の玄関口としての役割を持っており、百貨店やホテルなども立地しているが、表玄関としてのシンボリック性、風格は乏しい。また低利用の土地も存在している。
[対象地区：今泉一丁目、駅前通り一、三丁目、南大通り四丁目、川向町]

- ⑥ JR 駅東地区 区画整理され、整った街並みが形成されている。金融機関の支店やビジネスホテルなど業務系施設の立地が多い。また、大規模な未利用地があり、整備計画が進んでいる。
[対象地区：元今泉一丁目、東宿郷一、二丁目、宿郷一、二丁目]

図 地区区分図



3. 中心市街地を取り巻く環境変化

1) 商業・業務機能の立地変化と中心市街地

中心市街地の衰退を招いた最大の環境変化は、モータリゼーションの進展とこれに伴う、商業・業務機能の郊外化である。近年、都市を取り巻く幹線道路の整備が進む中で、郊外部の交通環境は従来以上に改善されてきており、市街化されやすくなってきている。こうした中で、自動車交通を前提とした郊外型大規模商業店舗が増加し、地域の中の商業の重要な位置を占めるようになってきた。

一方、中心市街地の商店街は駐車場整備などのモータリゼーションへの対応、魅力向上、消費者の望む価格設定や多様な品揃えなどが遅れ、中心市街地の商業は停滞・衰退の方向にある。

また、一部のサービス機能等についても郊外部の商業集積地や交通の利便性の高く住宅の集積があるところに移転するものが出てきている。

2) 社会環境の変化と中心市街地

知識情報化の進展、高齢化の進展、環境共生指向の高まりなど、近年の社会環境変化の中で中心市街地に期待される役割が変化してきている。

○知識情報化の進展に伴う期待

わが国の産業構造は、技術高度化、高度情報化、国際化の流れの中で、従来以上にソフト、サービスを中心とするようになってきている。例えば、職業構造の面では、ソフトウェア従業者などを含む専門技術職従業者が増大するとともに、産業構造の側面では、サービス産業が成長している。こうした職種、業種の多くは、知識集約的であり、人の集散が行われやすい都市への立地指向を示している。こうした中で、都市の活性化に向けて、高次の業務・サービス機能の立地の誘導が可能な中心市街地の整備が重要性を増している。

広域的な拠点性の高い中核都市として、宇都宮市においても、広域的な業務機能の立地誘導の面で中心市街地に対する期待が高まっている。

○高齢化の進展に伴う期待

わが国の人口は、2000年の初頭をピークに減少し、構造的には、少子・高齢化すると見込まれている。こうした中で、ソフト、ハードの両面で高齢者にとっても暮らしやすいまちづくりを進める必要性が高まっている。現状分析でも示したように、中心市街地は高齢化率が高く、高齢化に伴うまちづくり上の問題が先行的に発生する可能性がある。

一方、中心市街地は、比較的、狭い範囲に多様で高次の都市機能が立地し、高齢者が生活する場として優れた条件を備えていることから、こうした条件を生かした高齢化社会のモデル的なまちづくりの具体化が期待されている。

先述のように、宇都宮市でも中心市街地をはじめとして高齢化が進んでおり、こうした取り組みに対する期待は高いものと推察される。

○環境共生指向の高まりに伴う期待

近年、地球温暖化やオゾン層の破壊など地球環境問題が深刻化する中で、人々の環境問題に対する関心が急速に高まりを見せている。そのため、まちづくりの面でも、環境共生の視点が重視されるようになっており、各地で公共輸送機関の充実、電気自動車の導入、リサイクル技術の導入、水循環システムの構築などの取り組み等が検討されている。

宇都宮市の中心市街地には、歩行者優先のコンパクトな市街地構造の形成が可能であり、さらに公共輸送機関の充実を通じて、NOx、CO₂等の排出が少ない環境にやさしい都市づくりに資することが期待される。

3) 国の法制度の整備

中心市街地の活性化の必要性に対する認識が高まる中で、中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、都市計画法の改正などによって、中心市街地活性化に向けての制度的条件が整備されてきた。これからの中心市街地の整備に当たっては、こうした制度を生かすことによって、効果的に対応していくことが重要である。

○ 中心市街地活性化法（平成 10 年 6 月 3 日公布、平成 10 年 7 月 24 日施行）

地域における創意工夫を生かしつつ、市街地の整備改善及び商業等の活性化を一体的に推進するための法律。市町村のイニシアチブによる、「市街地の整備改善」と「商業等の活性化」の一体的な推進に向けて、基本計画の作成などについて定められている。

○ 大規模小売店舗立地法（平成 10 年 6 月 3 日公布、平成 12 年 6 月施行予定）

大規模小売店舗を設置する者に周辺環境への配慮を促すとともに、小売業の発達を図ることにより地域社会の発展、向上に寄与することを目的とした法律。

大店立地法では、都市計画法のガイドラインの内容と指針の運用について、各自治体にその裁量を委ねており、市町村の意思の反映や広範な住民の意志表明の機会の確保が可能になっている。

○ 都市計画法の改正（平成 10 年 5 月 29 日公布、平成 10 年 11 月 20 日施行）

各自治体による土地利用を柔軟にし、計画的な街づくりができるようにすることをねらいとして改正された。市町村は「商業地域」など従来の 12 種類の既存の用途地域の類型にとらわれず、種類・目的を柔軟に定められるようになった。

4. 中心市街地の問題発生メカニズムと課題

1) 中心市街地の問題発生メカニズム

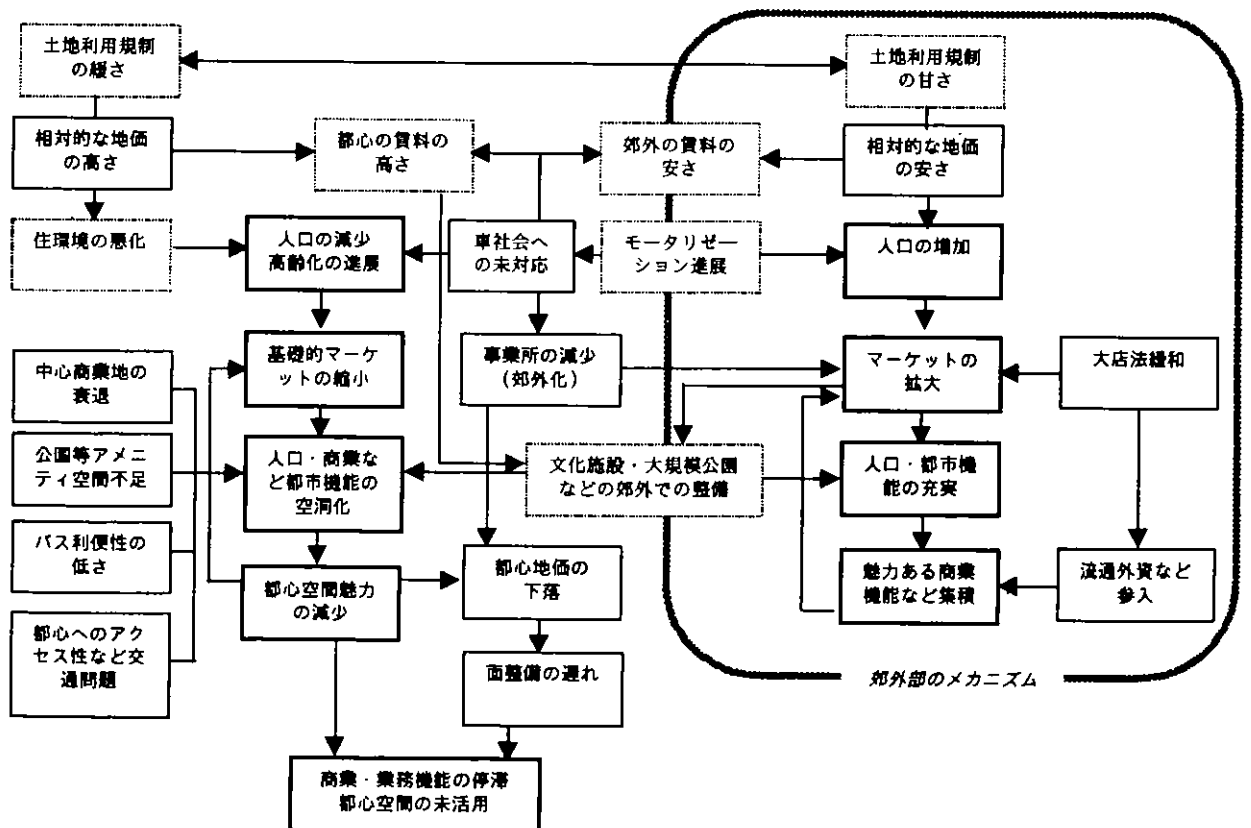
中心市街地において商業・業務機能が停滞した要因として、第1に、郊外部に比べた地価の高さがあげられる。郊外部では、中心市街地と比べると、安価で環境のよい住宅を求めた、ファミリー層を中心とする居住者が増大しつつあり、商業・サービス機能の立地の側面でもポテンシャルを高めてきている。

第2の要因として、中心市街地への車による来街の難しさがあげられる。モータリゼーションが進展する中で、買い物のための交通手段としても自動車のウェイトは高い。中心市街地は、渋滞などによりアクセス条件が悪いうえ、駐車場が利用しにくい場合も多い。この点、大規模な駐車場を備えた郊外部の大型店は、待ち時間もなく無料で駐車可能であることが大きな魅力となっている。

第3に、郊外部における高次の文化施設（美術館・図書館）、大規模公園、総合病院等、公共施設整備の進展があげられる。こうした施設整備は、中心市街地に対して、郊外部の魅力を高める大きな要因になったと考えられる。

こうした中で中心市街地では、相対的な立地条件の問題から人口、商業機能などが減少したと考えられる。さらに、人口、商業機能の減少が、地区の魅力を一層、低下させ、中心市街地から郊外部へ人口・機能の流出を招くという悪循環が進んだことが問題を激化させていると考えられる。活性化のためには、こうした悪循環を断つ必要がある。

図 宇都宮市中心市街地の問題発生メカニズム



2) 中心市街地の課題

以上の現状とメカニズムからも明らかにされたように、中心市街地は、郊外部への商業・業務機能の立地が進展する中で、相対的に活力を低下させていると考えられる。さらに、人口、商業機能の減少が悪循環に陥っている中で、徐々に活力が低下していることが問題である。最大の原因は、中心市街地がアクセスしにくいことに加えて、訪れる魅力が郊外部の集積などと比較して、相対的に低いことであり、その意味で、多様な人々を呼び寄せることのできる基盤・都市空間を整備するとともに、交流する人々のニーズに対応した機能・サービスを提供することが重要である。

特に、機能・サービス面では、商業機能の再編に加えて、文化機能の高度化等を通じて、中心市街地の求心力を高めていく必要がある。

一方、今後の社会環境変化を展望した場合、広域的な業務・サービス機能の立地、高齢化に対応したまちづくり、環境共生型のまちづくりなど中心市街地に期待されることも多い。その意味で、活力ある宇都宮市のまちづくりに向けて、そのポテンシャルを生かすことによって、中心市街地の整備に力を注ぐことが必要と考えられる。また、広域の拠点としてのポテンシャルを生かすことが重要である。

さらに、中心市街地の活性化のためには、それを支える基盤となるマーケットの形成が肝要であり、都心居住を進める必要がある。

これらの点も踏まえて、中心市街地の課題を整理すると、以下の点があげられる。

- ① 豊かで魅力的な基盤・都市空間整備（多様な人々を呼び寄せる）
- ② 中心市街地における商業機能再編、文化機能等の高度化（交流する人々のニーズに対応した機能・サービスを提供する）
- ③ 広域の中核・中核都市にふさわしい中心市街地の形成（広域的なポテンシャルを生かす）
- ④ 都心居住の推進（活性化の基盤となるマーケットの形成）