

# 中心市街地活性化に向けた 制度・運用の方向性

平成25年12月11日  
内閣官房地域活性化統合事務局  
中心市街地活性化推進委員会

## 目 次

### はじめに

#### I. 現状評価・課題

1. 現状評価
2. 今後の課題

#### II. 基本的な方向性

1. 目指すべき方向
2. 地方公共団体の役割 ～期待されるイニシアティブ～
3. 民間事業者等の役割 ～理念等への協力～
4. 国の役割 ～府省連携等～

#### III. 具体的な施策の方向性

1. 認定市町村の裾野拡大
2. 地域実態に即した柔軟な区域設定
3. 広域的な調整
4. 波及効果が大きい事業への重点支援
5. 実施体制の強化
  - ①中心市街地活性化協議会の機能強化
  - ②まちづくり会社等の強化
    - i) 事業性確保
    - ii) まちづくり人材確保
  - ③住民参加
6. 計画目標、評価指標、フォローアップ（PDCA）の運用改善

### 終わりに

## はじめに

- ・平成18年8月に現行の「中心市街地の活性化に関する法律」（以下「法」という。）が施行されてから7年が経過し、全国117市（平成25年12月現在）において基本計画が認定され、関係各省が連携して活性化に取り組んできたところであるが、中心市街地は依然として厳しい状況（空き店舗、シャッター通り）に置かれている。
- ・このため、内閣官房においては、平成24年10月に「中心市街地活性化評価・調査委員会」を設置し、精力的に活性化施策のあり方について検証を行い、平成25年2月5日に、今後の中心市街地活性化施策の方向性について「中間的論点整理」をとりまとめ、公表した。
- ・6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」では、「地方都市においても、まちなかへの集約化による都市構造の再構築を行い、人口が減少する中でも住宅・医療・福祉等の機能をまちなかに誘導し、都市の活力の維持・向上を図る」として「民間投資の喚起を軸とする中心市街地活性化を図る」ことが盛り込まれた。
- ・経済産業省では、産業構造審議会中心市街地活性化部会において、中心市街地活性化に関する具体的施策の方向性について議論が進められ、6月4日に「中心市街地の再活性化に向けて（提言）」がとりまとめられた。
- ・国土交通省では、「都市再構築戦略検討委員会」において、人口減少、高齢化に対応した都市構造の再構築（リノベーション）のあり方について議論が進められ、7月31日に「中間とりまとめ」がとりまとめられた。更に、コンパクトシティの実現及び移動機会の増大を図るため、地域の関係者間の役割分担と合意の下で公共交通の充実を図る仕組みの構築を目指して、現在国土交通省の交通政策審議会地域公共交通部会において、検討が進められている。
- ・このような議論を踏まえ、内閣官房では、中心市街地活性化施策の今後の方向性と具体的な取組のあり方を検討するため、それまでの「中心市街地活性化評価・調査委員会」を事実上発展的に再編し、7月には実務者も含む多様な有識者からなる「中心市街地活性化推進委員会」を新たに設置した。
- ・設置以降、5回にわたって、全委員によるプレゼンテーションを行い、活発かつ有意義な議論を重ね、今日の中心市街地が直面する諸課題について把握するとともに、制度のこれまでの運用実績を踏まえ、具体的な制度・運用の改善施策を検討してきた。
- ・については、中心市街地の活性化に向けて、以下の通り、制度・運用の改善の方向性についてとりまとめたところである。

## I. 現状評価・課題

### 1. 現状評価

#### (政策経緯)

- ・ 中心市街地活性化法は、平成10年の法（旧法名称「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」）施行以来、中心市街地が地域経済及び社会の発展に果たす重要な役割を有するとの基本認識の下、中心市街地の都市機能の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進し、国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与することを一貫して目的としている。
- ・ その上で、平成18年の法改正においては、急速な少子高齢化の進展、消費生活の変化等の社会経済情勢の変化を踏まえ、既存の支援内容では中心市街地の活性化に対して十分対応しきれないことを背景に、以下のとおり新たな制度が構築された。
  - 1) 平成18年の法改正前は、中心市街地活性化との関連性が薄かったり、効果の検討が不十分なまま、様々な事業を盛り込んだ総花的な中心市街地活性化基本計画（以下「基本計画」という。）が多かったことから、支援措置の対象を実効性が確保された基本計画に基づく取組に限定するため、内閣総理大臣による基本計画の認定制度を創設した。
  - 2) こういった限定された認定基本計画に対して、都市福利施設の整備と住宅供給及び居住環境の向上に関する施策の追加を始めとした支援内容の拡充を図った。
  - 3) 更に、多様な民間主体が協議を行い、連携を図ることを促すとともに、それら民間主体による総合的な事業推進体制を確立する観点から、中心市街地活性化協議会が法定化され、基本計画策定時に市町村に対して意見を述べることができるとされ、基本計画策定プロセス等に地域の商工会議所等経済団体やまちづくり関係者が主体的に関与する仕組みが整った。
  - 4) 国の支援体制としても、中心市街地活性化を内閣の重要課題として総合的かつ一体的な推進等を行う国の主体として中心市街地活性化本部の法定化等の措置を講じた。
  - 5) また、こうした法改正に合わせて、いわゆる「まちづくり三法」の他の二法の見直しも行われ、都市計画手法を活用した郊外での大規模小売店舗の立地の適正化、大規模小売店舗立地法の特例により、大型店のまちなかへの出店に関する手続きが簡素化される途が開かれた。

- ・ 以上のように、平成18年の改正法の趣旨は、人口減少、高齢化等の急速に進展する課題を意識して、国の支援策を強化したこと、取組の実効性を高めるために地域における協議の場を確保し、基本計画に対して認定を与える等、国として中心市街地活性化への支援を強化した。
- ・ また、国の支援の集中的かつ効果的な投入がうたわれた背景には、改正法に基づいて取り組まれる中心市街地活性化が、人口減少社会における全国のモデルとして位置付けられるべきとの観点もあったと考えられる。

### (現状評価)

- ・ しかしながら、法改正後7年が経過した現在、平成24年度末までに基本計画期間が終了した市町村において、目標を達成した評価指標は全体の29%であり、基本計画全体での目標達成状況は芳しくない。
- ・ 目標の達成率としては、通行量、施設入込数等が比較的高いのに対し、販売額、空き店舗率等の「商業振興による活性化」をテーマにした評価指標の達成率が低い傾向にある。
- ・ 中心市街地内外の指標をみると、認定市街地の人口シェアは低下し、依然として低い状況にあるとともに、中心市街地の事業所数、販売額は減少し、空き店舗は増加している。また、大規模小売店舗の出店件数、立地店舗面積とも中心市街地への立地は少なく、直近ではロードサイドを含めた中心市街地外や隣接市町村への立地は増加しているとともに、医療・福祉施設の郊外の立地も増加している。このように、中心市街地が地域全体の中で求心力を回復しているとはいえない状況である。
- ・ なお、中心市街地の施設の老朽化が進んでいる場合があり、防災上の観点からも対策が必要になる可能性がある。

## 2. 今後の課題

### (民間の事業展開の停滞)

- ・ 上記のような現状の背景としては、投資が中心市街地に流入せず、商業・都市施設等の新陳代謝が進まないとともに、新たな事業活動も停滞していることが考えられる。中心市街地活性化が果たす役割が、中心市街地だけに視点が当てられているため、郊外部の住民の理解が得られにくい状況となっている。
- ・ また、居住用地の固定資産税の減免措置、老朽化した建物の固定資産税の低さ、取り壊し費用の個人負担等の土地所有者の個人の事情等により、土地の流動性が低くなっており、民間事業者が中心市街地で新たな事業を実施した

くても、その場所がない状況であるとの意見もある。

#### (計画策定市町村数の減少)

- ・ 法改正前には600以上の市町村が法に基づき基本計画を策定し国に提出していたが、法改正後に内閣総理大臣の認定を受けた市町村数は117（平成25年12月現在）である。
- ・ 内閣府が平成25年度に実施した中心市街地活性化基本計画の内閣総理大臣認定を受けていない全国の市町村を対象にしたアンケート調査において、全体の12%の市町村は中心市街地活性化基本計画の認定申請は行わないが、独自で中心市街地活性化のための計画を策定しているとの回答があった。内閣総理大臣認定の申請を行わない理由としては、「別計画や別事業による取組を予定している」、「認定要件のハードルが高い、認定要件を満たせない」、「中活法の必要性を感じない、対象となる事業がない」との意見が多く、制度・運用面での課題が明らかになった。
- ・ 商工会議所や地元有力企業、まちづくり会社等の民間企業から要望が大きかった一部の補助金が廃止され、民間企業が補助を受けられなくなったこと等から、民間の中心市街地活性化に対する取組のインセンティブが薄れている場合もあると考えられる。
- ・ このような状況を踏まえ、今後、市町村や民間企業等にとって魅力的な制度になるよう改善を図っていくことが必要である。

#### (実態に即した更なる取組)

- ・ 中心市街地活性化は、地域社会や地域経済の特性を踏まえた対応を図ることで、政策の実効性が上がるようにしていくことも必要である。その際、車社会の進展等により生活圏や経済圏が市町村を超えて広域になっているのに対し、現在の基本計画は市町村単位での認定となっており、広域的な取組を実施しにくい状況となっている。また、市町村内でも郊外ロードサイド開発が急増しており、中心市街地に限定した取組では限界がある。
- ・ 特に、大規模小売店舗の立地等については、基本計画の認定市町村のみによる取組だけでは、周辺市町村の郊外開発等の影響により効果が得られない場合が多く、市町村単位での調整に限界がある。
- ・ また、基本計画の運用面においても、事業の進捗状況を的確に把握し、地域の実情に応じた対応策を取るため、目標の達成状況に対する評価やフォローアップ、評価の反映方法についても再検討する必要がある。
- ・ いずれにせよ、地域の実情に即して都市の将来像や現在の課題に応じた活性化の方向性、それを実現するための中心市街地活性化の在り方についても検

討すべきである。

#### (実施体制の弱さ)

- ・ 現行法では、中心市街地活性化協議会がまちづくりを進める上で有用な組織として位置付けられているが、内閣府が実施したアンケート調査によると、開催頻度が1回以下の中心市街地活性化協議会が約4割となっており、単に市町村の意向を伝達する場であったり、既定の方針の追認であったりする例も多く、中心市街地活性化に資する事業の実施体制として形骸化しているとの指摘がある。
- ・ また、まちづくり活動の担い手としてのまちづくり会社等における人材の確保や運営の基礎となる財政基盤の強化に向けた収益性の確保、更には地域住民の参加も課題となっている。

#### (更なる環境変化を踏まえた対応)

- ・ 人口減少、少子高齢化、買い物弱者の増加、インフラ維持コストの増大、公共交通の衰退等、中心市街地を取り巻く環境は大きく変化し続けており、中心市街地活性化制度については、環境の変化に対応した制度・運用の見直しが必要である。

## Ⅱ. 基本的な方向性

### 1. 目指すべき方向

#### (中心市街地活性化の意義)

- ・ 中心市街地活性化は、単に疲弊した中心市街地や商店街の活性化を目的とするものでなく、人口減少、高齢化等の我が国の社会経済状況が大きく変化する中で、地方都市全体の活力の向上を図るための一環として捉えていくことが必要である。
- ・ 地方都市の再興に向けては、コンパクトなまちづくりを図るための都市構造の再構築、具体的には住居のみならず、医療・福祉といった機能のまちなかへの誘導、地域公共交通の充実等が重要となるが、中心市街地活性化は、こうしたまち全体の活性化の取組の中で、特に重要な役割を担うと考えられる。
- ・ 今後、中心市街地活性化を進めるに当たって、上記のような認識に立って、地域全体の居住環境の向上、医療・福祉といった機能の確保の取組、地域公共交通の充実、更には農業を含む地域活性化の取組等と一体となって、各施策と密接に連携して、地域活性化全体の観点から取り組んでいくべきである。

- ・ 言い換えれば、中心市街地活性化を考えることは、将来に向けた当該市町村全体やその周辺地域を含めたまち全体の活性化を考えることになる。従って、中心市街地の将来像とともに、場合によっては自然環境保護や農業、観光振興等郊外の将来像も併せて示していくことで、中心市街地と郊外との役割や機能の明確化等を図り、郊外部も含めて地域住民全体が一層具体的に中心市街地活性化を意義あるものと実感できるようにすべきである。
- ・ また、中心市街地活性化制度は、都市政策及び産業政策等の総合的かつ一体的な運用を可能にする総合調整機能を有する枠組みであるという大きな意義を認識し、その枠組みを十二分に活用していくことが必要である。

### (中心市街地活性化の基本理念の共有)

- ・ このような中心市街地活性化制度の意義を十分に踏まえた上で、中心市街地活性化を効果的に実現していくためには、これに関わる市町村、地域住民、民間事業者、更にはNPO、地域金融機関、地域交通事業者といった関係者間で、まず地域ごとに「活性化とは何か、何を目指しているのか」等、目指すべき中心市街地の在り方（基本理念）を共有していくことが必要である。
- ・ 具体的には、中心市街地は、地域住民の暮らし、学び、遊びといった生活の場であり、そして人々が交わり合いコミュニティを形成し、かつ消費や経済活動が行われる交流の場、地域における社会的、経済的及び文化的活動の拠点となるにふさわしい市街地コミュニティの場であることを認識すべきである。
- ・ その上で、目指すべき中心市街地を具現化するためには、中心市街地活性化に関わる主体である市町村、地域住民、民間事業者、NPO、地域金融機関、地域交通事業者等が中心市街地活性化協議会の場等を通じて、各主体が中心市街地活性化について濃密な議論を交わし、適切な役割分担の下で、各主体が個別の中心市街地活性化事業に主体的に取り組んでいくことが必要である。
- ・ このような各主体の取組については、国はこれまでも効果的かつ効率的に実施されるかどうか等の観点から認定を行い、当該認定を受けた基本計画に基づく取組に法の支援対象を限定してきたところであるが、特に地域全体への波及効果が大きい意欲的な取組に対して、限られた政策資源を更に集中させ、中心市街地活性化を各地で効果的に実現していくことが必要である。

## 2. 地方公共団体の役割 ～期待されるイニシアティブ～

- ・ 上記の目指すべき中心市街地の在り方の共有や各取組を総括、コーディネートし、中心市街地活性化のイニシアティブを発揮していくべきは市町村であ



る。目指すべき中心市街地の在り方の共有等に当たっては、まず、自らのまちの現状やその抱える課題について、市町村が中心になって客観的な分析に基づく事実関係等を広く明らかにし、地域住民や事業者の問題意識を高めることが必要である。他方、市町村は、後述する中心市街地活性化協議会の機能も活用しながら、地域住民や事業者の声に耳を傾けていくことが必要である。

- ・ このような地域住民や事業者の意見等を踏まえて、地域住民に対し、まちづくりの将来を見据えたビジョンやシナリオを策定し提示していくこと（場合によってはベストケースやワーストケースの両方のシナリオを提示していくことも有効）が必要である。
- ・ その際、全国のあらゆる中心市街地が置かれている状況は様々であり、地域の特性等を十分に踏まえた取組を行わなければ、効果的な成果をあげることが困難と考えられるため、市町村は、当該地域が有する地理的、自然的、文化的な特色を活かすとともに、地域の経済情勢の変化を考慮し、国の方針を踏まえつつ、中心市街地における都市機能や商業機能等の既存ストックを最大限有効に活用し、事業者と連携した活性化に資する効果的な事業を盛り込んだビジョン等を策定していくべきである。
- ・ 更に、広域的な視点で、周辺都市との相互補完関係を踏まえ、周辺地域との差別化を図り、どのような都市機能や商業機能等を強化していくかを考え、効果的かつ効率的な事業や投資を進めていくことも検討すべきである。その際、市町村においては、様々な機会を通じて都道府県はもとより隣接市町村との積極的な意見交換等を行い、中心市街地活性化に係る問題意識について共有を図っていくべきである。
- ・ このようなビジョン等に基づき、市町村は、中心市街地活性化制度における都市機能増進や経済活力向上のための多様な各種支援制度を十二分かつ効果的に活用し、中心市街地活性化の各事業を着実かつ計画的に実施していくことが必要である。
- ・ また、上記のように生活圏・経済圏が市町村を超え広域になっている実態を踏まえ、大規模小売店舗立地等の調整を含め、基礎自治体である市町村のみでは限界がある場合には、市町村の要請に応じて、広域自治体である都道府県が一定の役割を担うことが望まれる。

### 3. 民間事業者等の役割 ～理念等への協力～

- ・ 中心市街地活性化を実現するためには、市町村と並んで、民間事業者、NPO、地域金融機関等の取組や協力が不可欠である。これらの実施主体の活動は、都市機能の増進や経済活力の向上の原動力となるため、事業者は自由な

事業活動を行うことが基本であることを踏まえつつも、目指すべき中心市街地活性化の方向性を示した上記中心市街地活性化の理念や意義に配慮して事業活動を行うことや市町村や国の施策の実施に必要な協力を行うことが期待される。その際、市町村との連携はもちろんのこと、必要に応じて、まちづくりに関係する多様な主体と、まち全体のプランニングから具体的な中心市街地活性化事業の実施、効果の検証に至るまで緊密に連携し、各実施主体が一体となって中心市街地活性化に向けた取組を行っていくことが期待される。

#### **4. 国の役割 ～府省連携等～**

- ・ 中心市街地活性化は、本来、地域が自主的かつ自立的に取り組むことによって実現されるべきものである。しかしながら、急速な少子高齢化の進展、消費生活の変化等の社会経済の情勢変化に対して、現行の中心市街地活性化施策が十分に対応できたものとなっておらず、全国的に問題が深刻化している状況を勘案すると、単に一地域の問題としてではなく、国全体で取り組むべき重要課題であると認識し、国が中心市街地活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進する必要がある。
- ・ そもそも、中心市街地活性化施策は、「市街地の整備改善」、「都市福利施設の整備」、「居住環境の向上」、「商業の活性化」及びこれらと一体的に推進する公共交通に関する事業を総合的かつ一体的に推進する必要がある、多岐に亘るため、関係府省がより連携を密にして市町村の取組を支援すべきである。
- ・ 更に、中心市街地活性化の意義で述べたように、中心市街地活性化、ひいては地方都市全体の再興を実現していくためには、中心市街地への活性化施策のみでは自ずと限界があり、中心市街地と郊外との機能分担を踏まえつつ、都市構造全体、公共交通等との連携を図っていくことが不可欠である。具体的には、都市全体のビジョンに基づき、既存ストックの活用を含めた都市機能の計画的な配置、人口密度の維持と、それに併せた公共交通の充実等の取組を強力に推進すべきである。その際、生活者のニーズを踏まえて整備していくことが必要である。
- ・ また、国は、上記中心市街地活性化制度の理念・意義について、首長を始めとした市町村関係者へ積極的に周知していくことが必要である。その際、全国各地、様々に地域の背景、特色等違いがあるが、市町村の規模等に応じて、成功例を提示していくことも有効だと考えられる。こういった成功例にならって、各市町村が中心市街地活性化に取り組むことが期待される。

### Ⅲ. 具体的な施策の方向性

#### 1. 認定市町村の裾野拡大

- 特に「小さなまち」については、既存のストックがあれば、4事項※の内、特定の事項に新たな事業がなくとも積極的かつ柔軟に設定

※基本計画の「市街地の整備改善」「都市福利施設の整備」「居住環境の向上」「商業の活性化」の4事項

- ・ 中心市街地の停滞、空洞化等に伴う地域活力の低下は、広域圏における中心的な都市から、いわゆる「小さなまち」まで多くの地域が抱える課題である。無論、それぞれの規模や社会経済状況に応じて、中心市街地が抱える課題は異なるが、こうした課題の解決に向け、中心市街地活性化のための総合的な取組が必要とされている地域は、その規模の大小を問わず少なくない。
- ・ 内閣府が実施したアンケートによると、人口規模3～5万人の市町村（全国で241市町村、回答は152市町村）のうち、「中心市街地と認識している地域があり、現在その活性化に取り組んでいる」と回答したのは52%という結果になっている。
- ・ しかしながら、現状として、基本計画の認定を受けている市町村のうち、人口規模が5万人未満（認定時点）のものは14市町、17計画（平成25年12月現在）にとどまっている。
- ・ この理由として、現行法では、基本計画において「市街地の整備改善」、「都市福利施設の整備」、「居住環境の向上」、「商業の活性化」の4事項等全てに事業を盛り込むことが障害となっていると考えられる。
- ・ 現に、前述のアンケートによると、人口規模3～5万人の市町村（全国で241市町村、回答は152市町村）のうち、当該4事項に関する事業を基本計画に盛り込むことが基本計画の認定申請に至らない理由だと回答したのは67%になっている。
- ・ そもそも4事項等に事業を盛り込むことは、中心市街地活性化のためには、単に縦割りの施策を個々に実施しても効果は限定的であり、都市機能の増進及び経済活力の向上に関する様々な分野の施策を総合的かつ一体的に取り組むことが不可欠であるという、中心市街地活性化制度の意義に基づくものである。
- ・ ただし、基本方針においては「地域の現状やニーズ、過去の取組の成果等から、新たな事業を必要としないと判断される事項については、その理由の記載を以て事業の記載がされているものとみなす」とも明示されている。
- ・ 当該4事項において、基本計画期間内の新規事業の掲載が無くとも認定を受

けているのは、大分県豊後高田市及び青森県弘前市の2市、3計画にとどまっている。人口約3万人の豊後高田市では、一定のまちなか居住は既に確保されているため、既存ストックを活用することにより、基本計画期間内での行政主体の居住施設整備は予定しておらず、基本計画には記載していないが、市全体を対象とする定住促進事業には複数取り組んでいるとしている。また、いわゆる「小さなまち」ではないが、人口約19万人の弘前市でも、認定前に民間事業が複数竣工しており、一定のまちなか居住は確保されているため、既存ストックを活用することにより基本計画期間内での行政主体の居住施設整備は予定しておらず、新たに基本計画に記載する事業は生まれにくいタイミングだったとしている。

- ・ このように、いずれも「居住環境の向上」に関する事項において、一定のまちなか居住が確保されていることを前提に、既存ストックの活用により活性化を図るといった内容が盛り込まれており、直近5年程度で設定している基本計画期間内の新規事業は盛り込んでいない。
- ・ このような弾力的な運用を徹底することによって、いわゆる「小さなまち」における基本計画の認定に対する潜在的ニーズが掘り起こされる可能性がある。
- ・ 以上のことから、中心市街地の抱える課題が一層多様化・複合化している現状において、当該4事項の意義がより高くなっており、中心市街地活性化に向けて不可欠な要素であることには変わりはないが、特に「小さなまち」の基本計画については、既存のストックがあれば、特定の事項に新たな事業を盛り込まれていなくとも積極的かつ柔軟に認定していくことが不可欠である。
- ・ 加えて、弘前市及び豊後高田市のように、必ずしも4事項において新たな事業を盛り込んでいない基本計画の認定実績が既に存在することについて、積極的に周知すべきである。

## 2. 地域実態に即した柔軟な区域設定

○ 都市の中に社会経済的に中心的な役割を果たしている拠点が複数ある場合が複数の拠点を一体として認定※

※複数の拠点間が公共交通ネットワーク等で密接につながっていること等が前提

- ・ 人口減少、高齢化、環境負荷低減等の諸課題に対応してコンパクトシティの実現を図りつつ、まち全体の活性化につながるような中心市街地活性化を効果的かつ効率的に推進するためには、中心市街地の区域を適切に設定することが重要である。区域設定に当たっては、都市全体の構造を見渡し、商業、

業務、居住、福祉等の都市機能の集積状況等を踏まえつつ、歩いて暮らせる範囲を勘案しつつ、限られた政策資源の重点化を図るにふさわしい区域を設定することが必要である。

- ・ 基本方針においては、中心市街地の数について、「原則的に一市町村に一区域となるものである。しかし、合併市町村、政令指定都市等、同一の市町村の内であっても、地域によって異なる課題を持っている等、地域の実情により中心市街地とすべき地域が複数存在する場合も考えられる」とされ、また、中心市街地の規模等については、「一団的な形状であって、居住人口や都市機能等において市町村の他の地域に比べて高い密度が保持されている等、各種取組が総合的かつ一体的に実施することが可能な範囲となるよう定めなければならない。」とされているところである。このため、一市町村で複数の地域について基本計画の認定を受けている例は3市（静岡市、北九州市及び熊本市）にとどまっている。
- ・ 元来、都市の中には、市町村合併も含め、まちの長い発展の歴史を通じて、社会経済的に中心的な役割を果たしている拠点地区が複数ある場合がある。こうした都市においては、まち全体の活性化を図るために複数の拠点を相互に連携や適切な役割分担を図りつつ総合的かつ一体的に活性化を図ることが必要と考えられる場合もある。
- ・ したがって、地域の実情を十分に勘案し、法に定める中心市街地の定義を満たしつつ、複数の拠点間が公共交通ネットワーク等で密接に繋がっていること等を前提として、区域が一団の形状となっていなくても、複数の拠点地区を一体として中心市街地として認定していくべきである。

### 3. 広域的な調整

○ 都道府県は、市町村の求めに応じて、条例等の活用により積極的に広域的な調整を行うことが望ましい

- ・ ショッピングセンター等の大規模小売店舗の立地状況については、引き続き郊外への立地が進んでおり、中心市街地活性化を図るためには、商業機能をはじめとする様々な都市機能を中心市街地において維持・向上させるための規制・誘導策を含めた取組が重要である。
- ・ このため、いわゆる「まちづくり3法」の枠組みの中で、大規模小売店舗立地法の活用による認定中心市街地への大規模小売店舗の迅速な立地を促進するための特例措置や、都市計画法の見直しによる郊外部での大規模小売店舗の立地の適正化等の取組と併せて中心市街地活性化に取り組んできたと

ころである。

- しかしながら、市町村においては、各々の方針に基づいてまちづくりを進めており、法の枠組みも、基本的には市町村が主体となり、基本計画策定とこれに基づく各種事業を推進する枠組みとなっている。このため、例えば、ある市町村は中心市街地活性化のために大規模小売店舗の立地規制を行う一方で、その隣接市町村で地域雇用創出等のために大規模小売店舗を誘致する等、市町村間の政策の違いによって中心市街地活性化に取り組む市町村の政策効果が限定的になってしまう場合がしばしば生じている。このように、単一の市町村の中だけで取り組んでも、実質的に効果あるものとするのは難しい場合がある。
- こうした課題に対応し、広域自治体である道府県において、大規模小売店舗を適正に立地誘導するための条例や指針等を制定し、一定規模以上の面積を有する施設に届出を求める等の取組も増加している。条例制定前との厳密な比較は難しいが、このような条例制定後、一定規模以上の面積を有する施設の届出は、いずれの道府県においても誘導地域への届出が多く、誘導地域外への届出については、全くない場合を含め少ない状況となっており、一定の施策の効果が上がっている。
- かかる観点から、都道府県は、市町村の求めに応じて広域自治体として広域的観点から市町村相互間の整合性確保と連携促進を図るために、単に適切な指導、助言を行うだけでなく、中心市街地活性化協議会等の意向等を踏まえて、市町村の求めに応じて積極的に広域的な調整を行うことが望ましい。その際、中型のロードサイド店の立地に歯止めがかかっていない状況等地域の実態に即した対応が必要であると考えられる。更に、都道府県は大規模小売店舗立地等の個別事項に限らず、当然ながら市町村の身近な相談窓口としての機能も期待される。

#### 4. 波及効果が大きい事業への重点支援

○ 地元住民等の強いコミットメントがあり、周辺地域の経済活力をも向上させる波及効果が大きい事業を国が認定し、集中的に支援
--

- 現在、全国の多くの中心市街地において民間事業者を中心とする投資が十分に流入せず、都市機能の増進や新規の事業活動が進まない等、経済活力の向上を果たしているとは言えない。このような状況を踏まえ、特定の波及効果が大きい事業を選択し、そこへ政策資源を集中させることで、その効果を最大限に発揮させ、中心市街地への民間投資を強力に喚起させていくことが必

要である。

- ・ このような事業は、①緊急的に地域における経済活動の拠点を整備するものであり、当該地域経済の活性化及び地域間の多様な交流の促進に確実に寄与すること、②関係する地方公共団体や中心市街地活性化協議会等の関係者と相互に密接な連携を図りつつ、重点的、効果的かつ効率的に実施されるものであることが必要である。
- ・ このように、地域住民や市町村の強いコミットメント（中心市街地活性化協議会の同意）があり、当該中心市街地のみならず、その周辺地域の経済活力を向上させる波及効果が大きい事業を国が認定し、補助金、大規模小売店舗立地法の特例措置や税制優遇措置等を集中的に講じることが必要である。このような自立反転が可能な中心市街地活性化の取組に関する成功モデルを創出すべきである。

## 5. 実施体制の強化

### ①中心市街地活性化協議会の機能強化

○ 市町村は、中心市街地活性化協議会による基本計画作成及び見直しの意見を尊重

- ・ 中心市街地活性化の成果をあげるためには、開発事業者、商業者、地権者等の多様な主体が相互に連携し、濃密に議論を交わし、共通の理念の下に主体的かつ積極的に中心市街地活性化に向けた取組が行われることが必要である。
- ・ このため、中心市街地における都市機能の増進及び経済活力の向上を推進するに当たって主要な役割を果たす者を含む多様な関係者によって構成される中心市街地活性化協議会が法的に位置付けられており、「市町村が作成しようとする基本計画並びに認定基本計画及びその実施に関し必要な事項その他中心市街地活性化の総合的かつ一体的な推進に関し必要な事項について協議する」ことになっている。
- ・ しかしながら、基本計画認定のためだけに中心市街地活性化協議会を設立・運営することになると、市町村がその取組を説明して形式的な了解を取り付ける場となりかねず、単に意見を述べるだけに止まる等、実質的議論の場として機能しなくなる場合が出てくる。
- ・ このため、本来の趣旨に基づき、中心市街地活性化協議会の場で民間事業者や地域住民等の多様な主体が相互に連携し、濃密に議論を交わし、主体的かつ積極的に各主体が一体になって中心市街地活性化に向けて取り組んでい

く環境を整備することが必要である。こうした観点から、市町村は中心市街地活性化協議会による基本計画策定及び認定基本計画の見直しの意見を尊重することが重要である。

## ②まちづくり会社等の強化

### i) 事業性確保

○ まちづくり会社等が行う商業の活性化に資する事業を国が認定し、当該事業者の信用度を増し、事業実施に伴う地権者等との交渉や資金調達等を円滑に進められる環境を整備

- ・ 中心市街地活性化を図る上で、行政や民間事業者等と連携しつつ、まちづくりの企画、調査、コンサルティング、更には地域のネットワーク形成や新規事業を含めた各主体のコーディネート、まちづくり関連事業といったエリアマネジメントを担う主体として、多くの地域では商店街振興組合等の他に、まちづくり会社が積極的な役割を果たすことが期待される。
- ・ 上記のような役割をまちづくり会社が担っていくためには、資金力や関係者に対する影響力を有することが必要になってくるが、法的に明確な位置付けがなされていないこともあって、信用力が低く、空き店舗・未利用地の所有者との調整や事業を行う際の資金調達が困難との指摘もある。そもそも、まちづくり会社は、収益性の有無を問わず公共性のある事業の実施主体として、まちづくりを担っており、公益性（公益的な事業の実施）と収益性（自らの経営基盤を支える収益事業の必要性）の二重構造のため、経営基盤が脆弱であることが多い。
- ・ そこで、まちづくり会社をはじめ、デベロッパー、中小企業等民間事業者が行う、中心市街地における商業活性化に資する事業に対して、国が認定し、当該事業者の信用度を増すことで、事業実施に伴う地権者等との交渉や、資金調達等を含め事業実施に必要な調査を円滑に進められる環境を整備することが必要である。
- ・ また、まちづくり会社等が、比較的リスクが大きく、また必要とされる資金規模が大きい事業を行う場合には、金融機関からの借入れがより一層困難となりがちであるので、認定されたまちづくり会社等に対して、間接金融のみならず、直接金融の導入による資金調達手段の多様化を可能にする措置等が必要である。また、コンサルティング機能と資金供給機能を持つ地域金融機関の役割は大きく、地域金融機関と連携した取組も期待される。
- ・ ちなみに、まちづくり会社の収入源の内訳を見ると、行政からの補助金や委



託料等が多く、駐車場経営、施設管理、飲食、物販といった自主事業収入は半分以下である。まちづくり会社等の実施主体が中心市街地活性化事業を持続的に行っていくためには、上記の支援措置も活用しながら、独自の収入源を確保できるようにすべきである。また、まちづくりのいわば「光る」成功事例は、全国で展開し、横展開することにより、収益性を高めていくことも一案である。更に、土台の基盤事業ができるかどうかは人材の問題でもあり、事業と人材は表裏一体であることを認識し、その意味でも下記の人材確保策と併せて取り組んでいくことが重要である。将来的には、公有財産を活用した事業やその管理・運営事業についても検討していくべきである。

## ii) まちづくり人材確保

○ まちづくり特有のスキルの習得を図る研修を実施し、まちづくり人材を育成するとともに、人材の掘り起しを行い、人材市場を整備し、地域とのマッチングを図る

- ・ 中心市街地活性化のためには、まちのプランニングの設定、権利者間の調整、空き店舗・未利用地のマッチング、更にはまちの広告塔としての機能といった、多面的なエリアマネジメントが必要であるが、各地域にはこうした人材は少なく、タウンマネージャーを設置している中心市街地活性化協議会やまちづくり会社は多くない。特に、中規模以上の市町村の中心市街地活性化や小規模市町村でも中核事業の立ち上げのタウンマネジメントは、他の業務と兼務できる業務量ではなく、多様な関係者とのやりとりは休日を問わず行われる場合もあると言われている。
- ・ このため、中心市街地活性化基本計画の遂行をマネジメントし、新たな活性化事業や担い手を発掘する専門職として、専任のタウンマネージャーが必要となる。近年はタウンマネージャーを設置する地域も増加しているが、常勤のタウンマネージャーを設置しているところは多くないため、タウンマネージャーの育成のために、人材市場を整備し、量的にも質的にも人材を確保していくことが必要である。
- ・ このような人材を確保するため、開業や経営に必要なビジネススキルや空き店舗対策、合意形成手法等、まちづくり特有のスキルの習得を図る研修を実施し、各地域においてまちづくり人材を育成するとともに、人材の掘り起こしを行い、人材市場を整備して地域とのマッチングを図る等の支援措置を講じるべきである。

### ③住民参加

○ 住民の主体的な取組等を引き出す「コミュニティデザイナー」といった外部人材の育成等を支援

- ・ 地域住民の参加を促し、中心市街地活性化協議会等の場を通じて、目指すべき中心市街地の在り方、ひいては地域活性化について、行政や事業者と濃密に議論を交わし、場合によっては、地域住民自らが主体的に、地域住民の生活や地域の社会経済活動を大きく変えようとする意図の下、積極的に取り組んでいくことは極めて重要である。
- ・ このため、市町村が中心市街地活性化の在り方や事業そのものに対して長期に亘って積極的に地域住民の参加を促していくことも必要である一方、「つなぎ屋」「ほぐし屋」と言われる外部の「コミュニティデザイナー」を通じて、柔軟なアイデアやコミュニケーションをきっかけに、地域住民の主体的な取組や独自の発想や考えを引き出していくことが重要である。このような地域住民のアイデアや考えを基に、地縁型コミュニティのみならず、テーマ型コミュニティや商店街を活用した魅力的なプロジェクトを仕立てていくことが必要である。
- ・ かかる観点から、「コミュニティデザイナー」といった外部人材の育成、掘り起こし、人材市場の整備、マッチング等への支援措置を併せて行い、目指すべき中心市街地活性化の在り方や個別事業に関する濃密な議論や場合によっては事業そのものへの住民参加を強力に促していくことが必要である。

### 5. 計画目標、評価指標、フォローアップ（PDCA）の運用改善

○ 地域の実情に即した独自の評価指標を自ら考え、設定  
○ 通行量等基礎データについては毎年把握し評価  
○ 認定基本計画は原則毎年フォローアップし、協議会機能を活用しPDCAを徹底

- ・ 基本計画の策定は、各市町村が、それぞれの多様性に応じた街の将来像を描き、それを実現していくための中心市街地のあり方を自ら考える契機となるものである。
- ・ また、基本計画に位置付けられた中心市街地活性化事業は、都市機能の増進や経済活力の向上のための多様かつ複層的な事業で構成されており、これらを総合的かつ一体的に推進することが必要であるとともに、各事業の実効性

を更に高めていくためには、可能な限り地域の実情に応じた形で推進していくことが不可欠である。

- ・ 以上のような観点から、基本計画の目標、評価指標、フォローアップについて、それぞれの地域の多様性や実情に応じた適切な運用を行うことで、市町村が描く街の将来像や現在抱える課題に応じた活性化の方向性を見出すことに繋げていくべきである。

### (目標及び評価指標)

- ・ 現行法において、基本計画の目標については、「基本計画を定める場合には中心市街地活性化の目標について定めるよう努めるものとする」と規定され、基本方針で「目標を定める場合は、①少子高齢化社会の到来に備え、多様な都市機能がコンパクトに集積した、歩いて暮らせる生活空間を実現、②多様な主体の活発な活動により、更に活力ある地域経済社会を確立、といった基本方針に掲げる目標に従い、市町村が地域の実情に応じて、重点化等を行って設定することができる」とされている。
- ・ また、基本方針では、「各市町村が設定した目標の達成状況を的確に把握できるように、居住人口、歩行者通行量、事業所数、従業者数、年間小売販売額、空き店舗数等についての絶対値、変化率等の定量的な指標に基づいて設定する」とされている。
- ・ これまで認定された142計画では423の評価指標が設定されており、これを分類すると、上位から歩行者通行量に関する指標が148（調査日（平日・休日）を分けて設定している計画あり）、居住人口に関する指標が88、施設入込者数に関する指標が77となっている。
- ・ 以上のことから、各基本計画の特性はそれぞれ異なるにもかかわらず、通行量や居住人口といった類似した指標が採用されており、地域の実情に応じた独創的な指標を設定しているものは相対的に少ないといえる。「市町村は地域の実情に応じて重点化等を行って目標を設定できる」という趣旨に沿って、基本方針に例示されている指標に捉われず、地域の実情に即した独自の評価指標を自ら考え、設定するよう努めるべきである。
- ・ 一方で、基本方針で例示されているような通行量、事業者数、居住人口、空き店舗数等の指標は、中心市街地の衰退状況や活性化の成果に関する政策評価やまち・地域間の比較検討を行う上で必要不可欠なものである。すべての指標を目標の達成状況を把握するための評価指標とはしないものの、市町村においては基本計画策定時に中心市街地の現状分析で用いた基礎データについて毎年把握・蓄積し、独自に評価していくことが望ましい。更に、このような基礎データを公開し、地域住民への説明責任を果たしていくことも重

要である。この際、ICTを活用することで、データの「見える化」やデータに基づく将来予測を行うことも重要である。

- ・ 先述のように、基本方針においては、評価指標は、絶対値、変化率等の定量的な指標に基づいて設定しなければならないとされており、定性的な指標の設定は認められていない。中心市街地の活性化度合いをより正確に把握するためには、地域住民の意識や感覚の変化、例えばまちのイメージ、満足度といった、一義的には定量的な評価が難しい指標も必要であり、定量的な指標を補完する形で、例えばアンケートから得られる中心市街地の満足度等を参考指標として設定することを促していくべきである。

#### (フォローアップ)

- ・ 基本計画の進捗状況を的確に把握するため、基本方針では、「市町村は、計画期間中に、基本計画に掲げた取組の着実な実施を通じて中心市街地活性化が実現できるよう、定期的にフォローアップをするものとする。このフォローアップにおいては、市町村は、目標を設定している場合は当該目標の達成状況についても確認する。」とされている。フォローアップの実施時期は市町村自らが決定している上、各基本計画で設定された定量的な評価指標の状況を中心に市町村自身が評価を実施している。
- ・ 中心市街地活性化にあたっては、基本計画の認定がゴールではなく、設定した目標に向かって官民が連携して着実かつ効果的に事業実施していくことが重要であるため、基本計画は原則毎年フォローアップをすべきである。また、定量的な評価指標の状況のみならず、中心市街地の雰囲気や地域住民の意識・評価がどのように変化したかといった点も含めて、中心市街地活性化協議会等からの意見を聞きながら定性的な評価も実施していくべきである。
- ・ この際、先述した、中心市街地活性化協議会に付与される市町村に対する基本計画見直しの提案権を行使して、フォローアップ結果に基づき、市町村と中心市街地活性化協議会が連携して改善策を検討し、必要に応じて基本計画の変更等を行い、不断に事業を改善、実施していくといったPDCAサイクル、いわば好循環のサイクルを確立していくことが必要である。
- ・ これら一連のフォローアップをより実効性の高いものにするためには、基本計画策定時に、予め各年度における各指標及び事業の具体的な目標を明確化しておくことも有効である。

## 終わりに

- ・ 我が国が、急速な高齢化、人口減少にあつて、地方が疲弊している現在、以上のような中心市街地活性化に向けた講ずべき改善施策の方向性については、「待ったなし」の状況にある。このため、関係府省が、緊密に連携しつつ、総合的かつ一体的に、制度改正、運用等の改善を早期に進め、実現していくことが喫緊の課題である。
- ・ 中長期的には、更なる中心市街地活性化に向けた、海外や国内の先進的な取組を参考にしつつ、不動産流動化やエリアマネジメントに係る受益者負担の仕組み、まちづくり人材の認定制度、複数の自治体が関わる広域的な取組等踏み込んだ対応も重要であると考えられ、引き続き、検討を進めていくことが必要である。特に、大阪市では、欧米で運用されているB I D (Business Improvement District) の手法を参考に、特定の地区内の受益者に対して地方自治法上の分担金を徴収し、その資金を公共施設の維持・管理等に活用する試みを検討している。このような手法も含め、まちづくり会社等の有効な資金確保策を今後検討していく必要がある。
- ・ 地域の現場の声、ニーズについて真摯に耳を傾け、議論を交わし、不断の客観的なフォローアップや検証を行い、絶え間ない改善の方向性を立案し、実現していくことが必要である。このような取組が、疲弊する地方の真の中心市街地活性化、ひいては地方都市全体の再興や地域活性化につながっていくことを期待してやまない。