

中心市街地の再活性化に向けて
(提言)
(案)

平成25年5月〇〇日
産業構造審議会
中心市街地活性化部会

目 次

1. 現状の評価と課題

- (1) 平成18年改正法の理念
- (2) 活性化目標の達成度合い
 - ① 認定基本計画全体での目標達成状況
 - ② 居住機能、公共公益機能
 - ③ 商機能
 - ④ 地域の意見の集約、協議会組織の活性化
 - ⑤ 認定にチャレンジする市町村の数
- (3) 以上の状況を生んだ原因
 - ① 理念の共有不足
 - ② 住まい手が主役であるという目線の弱さ
 - ③ 中心市街地外の住まい手等の支持の不足
 - ④ 施策の厚みの不足
 - ⑤ 基本計画に規定すべき4つの要件の充足に係る課題
- (4) 今日のまち・中心市街地を取り巻く課題
 - ① 急速に進む人口減少・高齢化
 - ② まちなかの商機能の衰退等による買い物弱者の増加
 - ③ 拡散したまちのインフラ維持コストの増大
 - ④ まちの顔としての中心市街地の重視

2. 政策の必要性と方向性

- (1) 中心市街地活性化に改めて取り組むことの必要性
- (2) 中心市街地活性化に国が引き続き関与することの必要性
- (3) 中心市街地活性化政策の基本的な方向性
 - ① 理念の共有・浸透
 - ② 民間・行政の役割分担と協働
 - ③ 中心市街地外の住まい手への便益の拡大
 - ア) 中心市街地と郊外との機能分担の導入
 - イ) 地域の個性を生かした魅力ある中心市街地の形成
 - ウ) 中心市街地に対するネットワーク
 - ④ 個々のまちの実情への配慮

3. 具体的施策の方向性

(1) 中心市街地への投資の活性化・円滑化のための措置

- ① フィールドの整備
 - ア) 中心市街地の圏域設定
 - イ) 空き店舗・未利用地の活用による不動産の流動化
 - ウ) 生活利便施設の整備
 - エ) 郊外投資
 - オ) まちなか創業の環境整備
 - カ) その他の環境整備
- ② 担い手のあり方
 - ア) 市町村
 - イ) 協議会
 - ウ) まちづくり会社
 - エ) 大型店等
 - オ) 商店街
- ③ 資金供給の円滑化
 - ア) 公的支援の必要性
 - イ) 出資・ファンドの可能性
 - ウ) 補助金
 - エ) まちづくりのための独自財源の確保
- ④ まちづくり人材の充実

(2) 地域の実情に合った機能の集約

- ① 集積の要件の緩和・複数の拠点設定の容認
- ② 既存のストックを前提とした取組の慫慂
- ③ 目標における「質的向上」の重視
- ④ 中心市街地活性化の3つのモデル
 - ア) 「総合型」モデル
 - イ) 「相互補完型」モデル
 - ウ) 「生活拠点型」モデル
 - エ) 支援のあり方
- ⑤ 買い物弱者支援

(3) 市町村を越える取組

- ① 市町村相互間の連携
- ② 都道府県の役割
- ③ 都市計画の運用・都市計画との整合性

全国の多くの中心市街地が、そして、多くの地方都市が、危機に瀕している。人口減少、高齢化が急速に進む中で地方のまちは疲弊しており、地域の住まい手を支え、また、我が国経済の重要な構成要素である「まち」が、今後も安定的かつ持続的にその機能を維持するためには、今、新たな行動を起こす必要がある。

産業構造審議会中心市街地活性化部会は、本年2月の設置以降、〇回にわたって議論を重ね、現在の中心市街地の置かれた状況、商機能・公共公益機能の集積の現状を踏まえ、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、中心市街地活性化法をはじめとする諸制度のこれまでの運用実績を踏まえ、新たに必要となる政策の方向性を模索してきた。

ついては、今後の政策の方向性について、以下の通り提言する。

1. 現状の評価と課題

(1) 平成18年改正法の理念

中心市街地の活性化に関する法律（以下「法」という。）は、平成10年の施行以来、①中心市街地の「地域の経済及び社会の発展に果たす役割」が重要であるとの基本認識とともに、②中心市街地の都市機能の増進及び経済活力の向上の重要性、③市街地の整備改善と商業等の活性化に関する施策の投入の必要性については、一貫した立場をとっている。

その上で、平成18年改正においては、人口減少、高齢化、加えて消費者ニーズの多様化・高度化が中心市街地に深刻な影響を及ぼしつつあることが意識され、こうした環境変化に対応することが目指された。すなわち、商機能に加えて居住機能、医療・福祉等の公共公益機能、業務機能等の多様な都市機能の集積が促進されることにより、「生活空間としての中心市街地」が再生されるべきことが強調された。これに沿って、都市利便施設の整備事業、住宅供給事業・居住環境向上事業が新たに法の支援対象に加わったほか、都市計画手法を活用した郊外での大規模集客施設の立地の適正化が目指され、商業活性化策として商業施設整備やにぎわい回復のためのソフト事業への支援を拡充、また、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ついて同法の手続が簡素化される途が開かれた。

第二に、まちづくりは自治体を中心となって地域自らが取り組むべき問題であることを前提に、幅広い民間主体の意見を市町村が聞く機会が十分に保証されていないことが反省された。民間の多様な主体が連携して濃密に議論を交わし、主体的かつ積極的に取組が行われていることがまちづくりに当たって必要不可欠であるとの認識が共有された結果、「中心市街地活性化協議会」（以下「協議会」という。）が法定され、これを通じて基本計画の策定プロセス等に地域の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。

第三に、平成18年改正前は、目標が曖昧なまま、あるいは中心市街地との関連性が薄いまま様々な事業を盛り込んだ総花的な基本計画も多く、計画の実効性に乏しいとの批判があった。また、計画段階における国の役割が助言に限られていたため、基本計画に盛り込まれた個々の事業の有用性を各省が支援に当たってばらばらに判断するという構造が放置されてきた。そこで、これを改善し、計画の実効性を高めるべく、内閣総理大臣による基本計画の認定スキームの導入により国の関与を拡大するとともに、中心市街地活性化本部を創設して縦割りを排除することが目指された。また、内閣総理大臣が基本計画を認定し、ここに各省の支援策が集中的に投じられるべきとされた以上、まちづくりが「総合的かつ一体的」に推進されるべきこととされ、この旨が目的規定をはじめとする中心市街地活性化法の随所に盛り込まれた。

以上のように、平成18年改正法（以下「改正法」という。）の趣旨は、人口減少、高齢化という新たな課題を意識して、規律の対象を拡大し、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、国の関与を深めたことにおおむね集約される。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、全国のモデルとなるべきものであることが想定されていたといえる。

（2）活性化目標の達成度合い

以上のような平成18年改正の趣旨を踏まえ、中心市街地活性化の状況について分析すると、以下の通りである。

① 認定基本計画全体での目標達成状況

平成23年度末を持って計画期間が終了した14計画（14市）、計50目標の取組（計741事業）を各市が自己評価したところによれば、目標達成率は約3割となっている。とくに、歩行者通行量、居住人口、販売額、空き店舗数等の目標達成率が低い結果となっている。なお、基本計画策定時点の基準値を直近の数値が上回っているかどうかをみたところ、上記50目標のうち29について上回っており、歩行者通行量、居住人口についてはおおむね半数について向上していたが、販売額、空き店舗数についてはやはり2～3割の改善状況であるにとどまった。

評価対象となる数が多くなく、また、目標も基本的には各市町村の自主的な設定によるものであるため、これだけをもって目標達成が不十分と断定することは難しいが、十分に成果が上がっているということもできない。歩行者通行量や居住人口においては多くで目標未達とはいえど少なくとも改善が見られるのに対し、経済活力系の目標をみる限り、衰退傾向に歯止めがかかっていないことが窺える。

② 居住機能、公共公益機能

平成18年改正で対象に盛り込まれた居住機能、公共公益機能の分野においては、別の資料からも一定の成果が上がっていることが見て取れる。まず、認定中心市街地のエリア内の居住人口は増加傾向を示している^{*1}。中でも、まちなか居住施策を推進したまちでは、中心市街地の居住人口がより顕著に増加している^{*2}。また、認定中心市街地における行政施設や福祉施設の数が増加傾向にあり、一定程度、都市機能の集約化が進展したといえる^{*3}。

他方、全国の人口集中地区における人口密度が上昇するようなカーブは今までのところ描けておらず^{*4}、法に基づくまちなか居住の推進がまちの居住の在り方全体に与える影響は限定的であることを窺わせる。また、たとえば福祉施設の新規立地の状況を中心市街地の内外で比較すると、依然として郊外立地が圧倒的に多い^{*5}など、中心市街地が郊外に対して十分な求心力を回復したといえる状況には至っていない。

③ 商機能

平成18年改正前からの主要な施策の柱が商業等の活性化である。我が国の小売業販売額が減少傾向にある中で、認定中心市街地を有する市の百貨店・スーパーの販売額は、全国の百貨店・スーパーの販売額ほど落ち込んではいない^{*6}。また、小規模都市の事業所数や従業者数をみても、法の認定を受けた市は平均より

*1 認定中心市街地の人口は、平成18年を100とすると、平成22年には101.1となっている（住民基本台帳）。

*2 たとえば鹿児島市では、市街地再開発事業2地区で271戸の住宅供給を行う等の取組を進めた結果、中心市街地人口は平成18年を100とした場合平成23年には107.4という指標となっている（国土交通省資料）。

*3 認定中心市街地における平成17年と平成22年の比較では、47市における行政施設数で298から306に、31市における福祉施設数は105から124と増加している。（平成23年度中心市街地商業等活性化支援業務（経済産業省委託調査）

*4 人口集中地区とは、人口密度が1km²当たり4000人以上の国勢調査基本単位区が市町村の境域内で互いに隣接し、それらの隣接した地域全体の人口が5000人以上である地域をいう。人口集中地区における人口密度は、昭和35年に10563人/km²だったところが、昭和50年に7712人/km²、平成2年には6661人/km²と減少し、それ以降はおおむね6700人/km²程度で推移している（平成17年は6714人/km²、平成22年は6758人/km²）。

*5 福祉施設とは介護老人福祉施設、介護老人保健施設、地域密着型介護老人福祉施設。独立行政法人福祉医療機構「介護サービス情報公表システム」をもとに集計。

*6 商業動態統計調査に基づいて経済産業省集計。

も数値がよく^{*7}、法に基づく支援措置には商業、業務面における下支え効果があったとみられる。

他方、ここでも、福祉施設の立地等と同様に、中心市街地の内外でみると中心市街地よりも中心市街地外の数値の方がよく^{*8}、中心市街地が地域のエリア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。大規模小売店舗の立地動向をみても、中心市街地への立地は少なく、他方、全体として出店件数が減少傾向を示す中でも郊外への出店件数は引き続き高水準となっている^{*9}。平成18年改正法はまちなかへの出店を促進するため大規模小売店舗立地法の特例を設けており、第一種特例については23市が設定して14市で出店があり、第二種特例については13市が設定して11市で出店が見られるなどの効果があったが、全体の趨勢を変化させるには至っていない。

④ 地域の意見の集約、協議会組織の活性化^{*10}

協議会は法定の組織ではあるが、基本計画の認定を受ける上で必須の組織ではない。しかし、これまでに基本計画の認定を受けたすべての市で協議会が組織され、認定を受けていない市のいくつかでも同様の組織が見られるに至っている^{*11}。すなわち、まちづくりを進める上で協議会という組織が有用であるとの理解が、定着しつつあることが窺われる。また、多くの協議会では会議が年に数回開催され、過半数で分科会や専門部会を設置、また、分科会等を設置している協議会の約3割では、分科会等で個別の課題について年5回以上の頻繁な議論を行っているとの調査結果もある。また、協議会の構成をみると、必須のメンバーではない市町村が86%の協議会においてメンバーとなっているほか、住民組織、NPO、地権者等の参加も相当程度見られる。

他方、協議会の事務局で専従の職員が配置されているのは4分の1程度であり、市や商工会議所の職員が兼務や派遣で事務局機能を担っている場合も多い。また、会費制度や協賛金を持つケースもあるが、多くは自主財源を持っていない。活動の実態を見ると、協議会が関係者が侃々諤々の議論を尽くす場として機能しているという評価もある一方で、自治体の意向の伝達の間であったり、既定の方針の追認や下請けにとどまっている例もあるようであり、協議会プロセスが法定

*7 総務省「平成21年経済センサス活動調査」「平成24年経済センサス基礎調査」に基づき経済産業省集計。

*8 平成24年度中心市街地商業等活性化支援業務（経済産業省委託調査）による。

*9 大規模小売店舗立地法の届出数を集計。

*10 この項は「中心市街地活性化協議会へのアンケート調査」（平成24年度中心市街地商業等活性化支援業務（経済産業省委託調査事業））によった。

*11 認定市を含め、全国の154市に協議会が存在している。

されているので協議会が開かれているという、形式に陥っている面も否定できない。

⑤ 認定にチャレンジする市町村の数

平成18年改正前の法に基づき策定された基本計画は、671市区町村（区域数で690）について存在した^{*12}。これに対し、改正法に基づいて認定を受けた中心市街地は115市（区域数で118）^{*13}となっている。

もとより、中心市街地活性化の取組は、法の枠組みを通じてしか実現できないものではなく、各自治体の自主的取組としてまちづくりに取り組む例は見られるが、それにしても法に基づいて中心市街地活性化に取り組む自治体が115市というのはいかにも少ないとの指摘がある。また、認定が少ないことを補うように中心市街地活性化の理念が全国に十分に浸透し、認定を受けて行われている取組がモデルとなって全国にまちづくりの「うねり」が起こっている、という状況ともいえない。

（3）以上の状況を生んだ原因

以上のように、平成18年改正以来6年強が経過したが、改正法が掲げた目標は、少なくとも部分的にしか達成できていない。我が国のおかれた厳しい経済情勢や、人口減少・高齢化といった構造的要因も大きいと想定されるが、少なくとも中心市街地活性化政策に固有の問題点としては、以下のものが考えられる。

① 理念の共有不足

まちづくりの担い手はまずは市町村であることから、中心市街地活性化の重要性を各市町村がまずしっかり認識することがすべての取組の基本であるが、この理念そのものが十分に共有されていなかった。この点に関し、法8条は中心市街地の活性化を図るための基本的な方針を定め、この中で中心市街地活性化の意義について定めることを規定しているが、現在の基本方針は、中心市街地活性化の必要性をややア prioriに前提にしている嫌いがあり、これが日本社会において、また地域社会においていかなる重要性、有用性を有するかについて分析的・説得的に示すことに成功しているとは言い難い。理念を共有する上でこの基本方

*12 市町村合併によって消滅した自治体を含む。なお、基礎自治体（市区町村）の数は、平成11年3月に3255あり、平成の大合併により平成18年4月には1843まで減少した。仮に平成11年当時の自治体数で基本計画の策定を行った自治体との比を求めると20.6%、平成18年当時とでは36.4%となる。なお、平成25年1月現在で基礎自治体は1742あり、単純計算では基本計画の認定自治体の比率は6.6%となる。

*13 平成25年4月1日現在。

針が万能薬であるということはないとしても、まずは国として、中心市街地活性化の意義、理念について自治体や商工会議所等の中心市街地活性化の主要な担い手との間でコンセンサスを形成していくための取組が不足していたことは否めない。

② 住まい手が主役であるという目線の弱さ

中心市街地活性化の究極の受益者は地域住民であるべきことは、改正法3条で新設された基本理念（「中心市街地の活性化は、中心市街地が地域住民等の生活と交流の場であることを踏まえつつ、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魅力ある市街地の形成を図ることを基本」とすること、「地方自治体、地域住民及び関連事業者が相互に密接な連携を図りつつ主体的に取り組む」べきこと）においても明示されているところである。そして、協議会組織の充実が図られ、また、ここには地域住民組織が参画しているところもあり、並行して、まちなか居住のように中心市街地活性化によって直接便益を受ける人口を増やす政策や、病院、福祉施設等の公共公益機能のまちなかへの集約促進も行われてきた。

しかしながら、中心市街地活性化のための事業実施が自治体、事業者の手に殆ど委ねられている実態からは、住まい手本位ということをは心がけていたとしてもやはり自治体の論理、事業者の論理が先行することは否めない。たとえば、「歩いて暮らせるまち」が中心市街地の理念であるならば、本来中心市街地として設定されるべき区域は徒歩圏がベースであるべきであり、とくに高齢化が急速に進む都市においては区域を大きく設定することは避けるべきとも考えられるが、実際の区域設定の理由をみると、「商業集積と公共公益等の都市機能の双方が集積している」「支援措置が受けられる事業の実施地域を包摂」といった具体のプロジェクト志向の回答が上位を占め、「徒歩で回遊できる範囲を念頭に置いた」との回答は3分の1にとどまっている^{*14}。

③ 中心市街地外の住まい手等の支持の不足

中心市街地活性化施策は中心市街地のため、さらに中心部の商店街のために行われるものとの認識は広くみられ、周辺の住まい手からは「中心市街地活性化は自分たちには関係がない」「なぜ自分たちの税金を中心市街地活性化のために使うことが正当化されるのか」などと受け止められているため、市町村等が中心市街地活性化に取り組むための推進力を得にくいということが想定される。

この点に関し、中心市街地外の住まい手を含む意識調査を見ると、中心市街地活性化に熱心に取り組むそれなりの成果をあげている（中心市街地の魅力が増し

*14 平成24年度経済産業省による基本計画認定110市（当時。回答93市）へのアンケート調査結果。

てきている)市^{*15}ですら、「ほぼ毎日」、「週に1～2回」まちなかにでかけるとの回答は半分弱であり、また、まちなかにでかけない理由として「行きたい商店、飲食店がない」「行く用事がない」といったそもそも中心市街地に関心を有していないとことを示唆する回答も多く見られる。

また、中心市街地活性化のためには都市計画手法の活用が求められるところであり、改正都市計画法が第二種住居地域、準住居地域、工業地域について大規模集客施設の立地を制限するとともに、改正法は基本方針で基本計画の認定を受けるためには三大都市圏及び政令指定都市を除き準工業地域における大規模集客施設の立地を制限することを求めているが、このことが郊外の住まい手との摩擦を増幅している可能性もある^{*16}。逆に言えば、郊外の開発をコントロールすることは中心市街地活性化にとって重要なことであるが、中心市街地活性化の意義が郊外の住まい手等に十分伝わっていないため、市町村にとっても一定の制約を伴う措置を講じにくくなっている可能性がある。

④ 施策の厚みの不足

中心市街地活性化については各府省が多彩な支援メニューを用意しているが、実際には法に基づく内閣総理大臣の認定を受けなくても相当程度の支援が受けられる場合も多く^{*17}、法による認定に挑戦しようという意欲を喚起するには、認定によって追加的に受けられる支援が少ないのではないかとの指摘がある。これに関連して、市町村からは、認定のために数年をかけて計画を作るよりは、今すぐに対応できる補助金を用いて取り組んだ方がスピード感をもって行えるといった指摘も見られるところである^{*18}。

*15 福井県大野市が実施した住民意識調査結果（平成24年6月）。

*16 たとえば、「国の認定を受けるために必須要件としまして都市計画用途地域のうち郊外の準工業地域への大型店舗出店規制を行う必要がありますが、新たな土地利用規制は地権者の財産権にも及ぶため理解が得られない。」（中津市議会会議録、平成23年12月12日）、「認定計画策定に伴い、中心市街地以外の開発が抑制されるおそれがあることなどから、現在のところ、認定基本計画策定の予定はございません。」（土岐市議会会議録、平成18年6月12日）。

*17 たとえば「暮らし・にぎわい再生事業」は認定中心市街地のエリアに限定されているが「都市再生整備計画事業（旧まちづくり交付金）」は限定がなく（ただし認定によって補助率が40%から45%にかさ上げ）、「戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金」は認定中心市街地のエリアに限定されていたが商店街対策の諸施策は幅広く使えるものとなっている、など。

*18 たとえば、「庄内町の規模で新たな中活法による議論を数年かけて計画を作るよりは、今すぐに対応できる補助金等を用いて新たなまちづくりに展開した方が非常にスピードという面からも、あるいは財政的にもメリットがあるのではないか」（庄内町議会会議録、平成20年9月9日）

⑤ 基本計画に規定すべき4つの要素の充足に係る課題

改正法では、基本計画に「市街地の整備改善」「商業の活性化」に加え「都市福利施設の整備」「居住環境の改善」が盛り込まれ、「これらを総合的かつ一体的に推進する」こととなった（9条1項、2項）ことは前述の通りであり、これが中心市街地の理想的な在り方を追求する上で必要であったことは事実であるが、これによって認定のハードルが上がった感覚があり、小さなまちを中心に認定への挑戦をためらうという現象が起こった可能性がある^{*19}。

たとえば、「商業、都市機能、住宅の整備等、中心市街地の活性化に確実に寄与する厳選された事業」が必要である^{*20}、「公共の用に供する施設の整備事業として、道路、公園、駐車場、下水道整備のほか・・・都市福祉施設の整備として教育文化施設、医療施設・・・の整備」が必要であるとともに「街なか居住の推進のための事業の必要性も基本計画に記載して推進」する必要がある^{*21}、等の声が聞かれ、これらの市は結局、現時点で法の認定を受けるに至っていない。また、計画期間が原則5年に限られその間に成果を出すことが求められることも手伝って、認定に挑戦する市町村の数が減少したと見られる。リソースを割いて認定に取り組んでも、結果的にうまくいかないと、投下したリソースが無駄になってしまうというリスク回避の考え方も、取組を躊躇させた原因であるとの見方もある。

（4）今日のまち・中心市街地を取り巻く課題

改正法の運用の是非を離れても、平成18年以降、まちや中心市街地を取り巻く環境はさらに変化しつつある。

① 急速に進む人口減少・高齢化

人口減少社会がついに現実のものとなった。日本の人口は平成25年3月1日現在で1億2736万人であり、前年同月より22万人も減少した^{*22}。また、平成22年において5年前と比較して人口が減少した都道府県は38だったところ、これが平成27年には41、平成32年には46に達するとの試算もあり、たとえば秋田県では、平成22年の総人口を100とした場合の指数が平成37

*19 平成18年改正前の法定基本計画と改正法の認定基本計画を比較すると、人口規模別の構成比で、10万人未満の小規模なまちが改正前は486市町村存在し（構成比で72%）、改正後は36（31%）となった。

*20 五所川原市市議会会議録（平成22年3月8日）

*21 津久見市市議会会議録（平成19年9月11日）

*22 総務省統計局発表の人口推計による。

年には82.2、平成52年には64.4という試算が示されている^{*23}。このような急激な人口減少の中で、地域はその経済社会の活力を維持していかなければならない。

また、65歳以上人口が総人口に占める比率は各都道府県とも今後一貫して増加する。65歳人口が30%を超える都道府県は平成22年には一つもないが、平成37年には40道府県で30%を超え、平成52年には全都道府県で30%を超える。75歳以上人口が総人口に占める比率も、各都道府県とも今後ほぼ一貫して増加し、平成52年には40道府県で20%を超える。75歳以上人口割合が最も大きいと予測されるのは秋田県で、28.4%に達する^{*24}。

以上のような人口の動向は、とくに三大都市圏よりも地方において顕著なものとなると推察される^{*25}。

地域における高齢者の移動手段は徒歩の割合が最も高く、それも、65～69歳、70～74歳、75～79歳と加齢が進む毎に徒歩の率が高まり、自らの運転による自動車の利用の割合が減少する傾向にある^{*26}。また、日常の買い物に不便、医療機関への通院が不便と感じる高齢者も増加する傾向にあり、住居や住環境に関する優先度を見ても、買い物に便利、医療や介護サービスを受けやすいといったことを重視する声が上位に並んでいる^{*27}。

② まちなかの商機能の衰退等による買い物弱者の増加

高齢化が進む中で、日常の買い物に不便を感じるいわゆる「買い物弱者」の問題が深刻化している。ある調査では、都市の中心部に住む住民であっても、自らが買い物弱者の状態にあると回答する者が3割に達しており^{*28}、自治体に対するアンケートでは中心市街地における買い物弱者問題が今後10年以内に深刻化する地域があると回答しているところが25%に達している^{*29}。すなわち、既存

*23 「日本の地域別将来推計人口」（平成25年3月推計）（国立社会保障・人口問題研究所）

*24 同上。

*25 平成22年と平成52年の総人口比では、差が小さいのが沖縄県、東京都、滋賀県、愛知県、神奈川県、大きいのが秋田県、青森県、高知県、岩手県、山形県。65歳人口が総人口に占める比率では、比率が大きいのが秋田県、青森県、高知県、北海道、徳島県、小さいのが沖縄県、愛知県、滋賀県、東京都、岡山県。75歳人口が総人口に占める比率では、比率が大きいのが秋田県、青森県、高知県、山形県、北海道、小さいのが東京都、沖縄県、愛知県、滋賀県、埼玉県となっている。（「日本の地域別将来推計人口」（平成25年3月推計）（国立社会保障・人口問題研究所）

*26 内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査結果」（平成22年度）

*27 同上

*28 日本総合研究所「地域インフラを支える流通のあり方研究会報告書」（2009年）

*29 東北電力（株）、（財）東北活性化研究センター「東北における市街地コミュニティのにぎわい創出

の都市中心部においても買い物弱者問題は着実に進行している。さらに、別の調査によると、食料品の買い物で不便や苦勞があると回答した中心市街地の住民は4割に達し、5年前と比較して買い物の苦勞が増えたと回答したのは半数に及んでいる。中心市街地の住民について苦勞が増えた理由としては「行きつけの店が閉店した」という回答が、「体力的にきつくなった」「車の運転がきつくなった」「手伝ってくれる家族がいなくなった」といった高齢化が進展したことに起因すると想定される回答よりも遙かに多くなっており^{*30}、中心市街地における商機能の衰退が進行していることが推測される。なお、この対策としては、自治体は路線バス等の運行・支援によって支えるべきと考えているところが多く、また、地元商店助成・支援、中心市街地対策の実施・支援等をあげる自治体も多い^{*31}。

なお、買い物弱者は全国で910万人との試算がある^{*32}が、郊外や中山間地においても深刻となっている。

③ 拡散したまちのインフラ維持コストの増大

今後、社会資本（道路、港湾、空港、公営住宅、下水道、都市公園、治水、海岸）の更新に要する費用が著しく増大することに伴い、住民一人あたりの社会資本維持・管理等費用も大幅な増加が見込まれる。現在の一人あたり社会資本維持・管理費用は約6万5千円／人程度であるところ、平成52年には8万円／人を超え（しかも社会資本の新設に予算を充当できない状況に追い込まれる）、平成72年には12万円／人に達すると試算されている^{*33}。

ちなみに、富山市の試算では、人口密度70人／haのところでは住民一人あたりのインフラの維持更新費用がほぼ2万円／年であるところ、人口密度20人／haとなると7万円／年となり、これは、現状でもまちなかの住民と郊外の住民の間で受益と負担の関係がアンバランスになっていることを示唆している^{*34}。また、まちによっては、人口の郊外化によって、除排雪等にかかるコストも大きな負担となっているとの指摘もある。

に関する調査・研究報告書」（2011年）

*30 農林水産政策研究所「食料品アクセス問題の現状と対応方向（中間報告）」（2011年）

*31 同上

*32 農林水産政策研究所食料品アクセス問題研究チームによる試算。これによると、半径500メートル以内に生鮮食料品販売店舗を持たない人口は全国で4400万人であり、うち移動手段である自動車をもたない人口は910万人、さらにそのうち65歳以上の高齢者が350万人となっている。

*33 国土交通白書2012

*34 コンパクトなまちづくり研究会「コンパクトなまちづくり事業調査会研究報告」（2004年3月）
（富山市資料）

④ まちの顔としての中心市街地の重視

中心市街地以外の住民も対象とするある調査によれば、中心市街地の活性化が必要であると回答したのは回答中の66.5%に達している。そして、中心市街地が必要である理由として一番多いのは「地域の活力や個性を代表するまちの顔であるから」というものであり、全体の半数近くを占めている。これに「文化や伝統が生まれた場所であるから」「住民のふれあいの場として必要だから」といったいわば精神的な価値を重視するコメントをあわせると、70%にも達する^{*35}。中心市街地が商機能や公共公益機能を提供することも重要ではあるが、やはり、地域住民が中心市街地に求めるものは「地域の個性の代表」「地域の顔」といった、地域を対外的に代表する機能であり、郊外化が進み中心市街地が衰退する今日にあっても、中心市街地が住まい手の精神的な満足のために役立つことが示唆されている。

2. 政策の必要性と方向性

(1) 中心市街地活性化に改めて取り組むことの必要性

以上のような状況を踏まえ、今、なぜ、中心市街地活性化を進める必要があるのか。

第一に、地域の住まい手の、中でも自家用車をもたない生活弱者の日常生活を支えるため、生活に必要な機能が提供されなければならないが、この効率的な提供に中心市街地が有効であるためである。生活に必要な機能とは、まずは日常の買い物をする現場としての商業施設であり、病院や福祉施設、さらには役場、図書館といった公共公益施設であるが、とくに、移動が容易ではない高齢者が、こうした諸施設に大きな困難なくアクセスできる状況を確保していくことが必要である。すなわち、「歩いて暮らせるまち」づくりである。車依存社会からの脱却が困難であるとしても、生活弱者の切り捨てはあってはならず、少なくとも「車で暮らせるが、歩いても暮らせるまち」づくりが必要である。そして、中心市街地は、衰退傾向にあるとはいえ、既存の商業集積や都市機能などのストックを有しており、また、多くの場合交通の結節点に位置している。中心市街地が再生することにより、こうした機能が円滑に、かつコストを低く抑えつつ充足できる可能性がある。

第二に、地方財政の観点からは、郊外の拡大に歯止めをかけ、いわゆる「コンパクトシティ」を実現していくことが必要であり、コンパクトシティを実現する上で中心市街地活性化が有効であるためである。コンパクトシティとは、伝統的

*35 平成22年度中心市街地に関する県民意識・消費行動調査（新潟県）

に、都市的土地利用の郊外への拡大を抑制すると同時に中心市街地の活性化が図られた、生活に必要な諸機能が近接した効率的で持続可能な都市、もしくはそれを目指した都市政策とされてきた。際限のない郊外化の進展は、道路、上下水道等の公共投資の効率を悪化させ、維持コストの大幅な増大を招く。他方で、都市中心部の地価は、当該周辺部の地価と比較し依然としてかなり高い水準で推移しており、都市中心部への投資が進めば、固定資産税収、都市計画税収等の増大が見込める。たとえば、まちなか居住が進むだけで税収の増大が見込めるということである。

第三に、中心市街地はまちの顔であり、個性を表現するものであり、結局はそのまちの品格を規定するものである、ということである。郊外の住まい手には中心市街地に依存することなく暮らす人々も多いが、そういう人々にとっても、「自分のまち」をまちの外で表現する場合に自然と想起するのは、やはり昔からの中心市街地なのではないか。潜在的にはまちの顔が美しく、活気に満ちたものであってほしいという気持ちは多くの住まい手が潜在的にもっていると考えられる。すなわち、「にぎわいあふれるまち」づくりである。しかも、クールジャパンが叫ばれ、郷土愛に満ちあふれた強いメッセージ性を要素とする「ゆるキャラ」がブームになる昨今、地域の個性は新たなブランドを生み、その発信次第では経済的価値を生み出すことができる。そして、中心市街地がこのショーケースとして機能しうるとは明らかである。同時に、中心市街地が魅力を取り戻すことで、地域における精神的な絆、失われつつあるコミュニティの再生といった目に見えない価値をもたらすことも忘れてはならない。

(2) 中心市街地活性化に国が引き続き関与することの必要性

中心市街地活性化、さらにまちづくりは、一義的には自治体の責務であり、国がこれに対して引き続き関与を続けるのか、あるいは、どのように関与するのか問題となる。この点に関し、まず、中心市街地活性化政策を見直すべき要因である人口減少、高齢化は国全体の課題であり、これによる地方都市の衰退は全国の傾向であって、国としても放置できない問題であることがあげられる。また、この結果生ずる生活弱者についても、市町村の問題であるとして放置してよい課題ではない。さらに、今日の地方都市の財政が置かれている状況が厳しいこと、まちの魅力の発掘・発信が当該地域の資源やライフスタイルのブランド化をもたらし、地域の自律的な経済運営を助けるだけでなく、これが全国的なうねりとなりクールジャパン等の流れに乗って国富の増大にも寄与しうると、一つのまちを越えた付加価値をもたらすものであることを考えると、現時点では、引き続き国が前面にたって政策を検討していくべきものと考えられる。

他方、このことは、国がそれぞれのまちのあり方について「お節介」を焼くべきことを意味しない。まちのあり方は多種多様であり、二つとして同じようなま

ちはない。まちを再生するのはやはりその地域の住まい手であり、事業者であり、行政であり、最終的にはこうした人々の知恵と熱意でなければならない。国による画一的なまちづくり観の押しつけは、地域の特徴を生かした、地域のやる気に支えられた取組を促すことにつながらない。したがって、今後のとるべき個々の方策においても、地域の主体との関係において、国の役割が具体的にどうあるべきか慎重に決めていく必要がある。

(3) 中心市街地活性化政策の基本的な方向性

前述のように、法の認定を受けた中心市街地についても、目標達成度は現在のところ十分な状況とはいえず、とりわけ販売額、空き店舗数といった経済活力系の目標について基準値からの改善もはかばかしくない状況である。これに典型的に示されるとおり、現在、全国の中心市街地が都市機能の増進、経済活力の向上を果たしているといえる状況にはほど遠い。

これは、民間を中心とする投資が中心市街地に対して十分に流入しておらず、商業施設、都市利便施設の改善、新陳代謝が進まず、また、新たな事業活動も停滞していることによるものと考えられる。したがって、これをもたらしている要因について個別に検討しつつ、中心市街地への投資がより活性化するよう、政策を再構築する必要がある。

中心市街地活性化に取り組む原動力は、なによりも地域の「やる気」であり、さらにはそのまち全体の住まい手による強力な支持である。そして、このやる気と住まい手の支持を土台に、まずは、改正法の趣旨であった「総合的かつ一体的」な推進をいっそう活発化させ、まちの状況が飛躍的に改善するような成功例をしっかりとつくっていくことが重要であり、このために政策を総動員する必要がある。さらに、やる気と住まい手の支持があれば、人口規模にかかわらずその活性化に挑戦することができるようになっていくことが、中心市街地活性化のうねりを全国に及ぼすことにもつながっていく。こうした観点からも、現在の政策体系を改めて吟味し、具体的な政策展開を構想するべきである。

① 理念の共有・浸透

中心市街地活性化に関係者が心を合わせて取り組むための土台をつくるため、なぜ中心市街地の活性化が重要なのかという理念について、全国の市町村はもとより、事業者、関係者に対して改めて理解を求めるとともに、郊外の住まい手を含め広く住まい手に対して浸透を図ることが重要である。

すなわち、中心市街地活性化の目指す目標、具体的には、人口減少・高齢化の中で生活弱者にとっても必要な機能を確保していくこと、地方財政を持続可能な状態で維持すること、地域の魅力の再生を通じて誇りを取り戻すことというの

は、普遍的な目標であり、法に基づいて認定を受け、また、受けようとしている市町村のみならず、広く全国の市町村のそれぞれが、程度の差はあれ、中心市街地活性化に取り組むべきであり、事業者、関係者のそれぞれがこれに力を合わせるべきことを、まず、国は明確にすべきである。

ここで、考慮すべきは、モータリゼーションが進行した現在、単なる自家用車の排除、公共交通への回帰は単なるノスタルジーでしかなく、「歩いて暮らせるまち」というスローガンを唱えるだけでは問題の解決とはならないことである。中心市街地活性化も、車への依存社会であることを念頭に置きつつ、生活弱者の生活を支えるものでなければならない。このため、歩行者と車との共存を前提に、必要な商機能・都市機能の集積や、駐車場の確保、トランジットモールの位置づけ、公共交通の維持・再生等が適切に組み合わせられる必要がある。

② 民間・行政の役割分担と協働

まちづくりは行政の役割であると同時に、実際には民間事業者が非常に大きな役割を負っているため、その役割分担及び協働が必要である。

確かに、まちづくりというものは一義的には行政が担うものであり、一般の市民にもそのように理解されているとみられる。しかも、中心市街地活性化の枠組みは、国においても中心市街地活性化本部（事務局：内閣官房）を中心に極力縦割りを排し、各府省が連携して施策に取り組むことを旨としているように、自治体においても市街地整備、公共公益施設の整備、まちなか居住、商業・産業振興といった複数の部局をまたがる課題について統一的な視点・目標を持てるメリットがある。行政においては、中心市街地活性化といういわば面の取組を、首長のリーダーシップのもと、横断的、戦略的に行うことが期待され、そのためのスキルを不断に磨く必要がある。

他方、商機能はもとより、公共公益機能においても民間事業者の果たす役割は大きい。実際にも、まちづくりに成功しているところをみると、民間企業、地域の企業とうまく連携しているケースが多いものと考えられる。しかし、まちづくりは行政の仕事という意識が地域住民を含めて強固であれば、民間事業者がその力をふるうことが難しい。民間事業者が主体的に大きな役割を果たすためには、そのことの重要性を強調するのみでなく、実際に民間事業者がまちづくりを進める上で力を発揮できるような装置を行政サイドにおいても整えていく必要がある。

また、まちづくりにおいては、そのまちの住まい手や地域住民組織、NPO、あるいは地権者といった人々の果たす役割もきわめて大きい。こうした人々のもつ有形無形の資産をいかに引き出すかも、まちづくりの成否を左右しうる。

以上のような観点から、民間・行政の役割分担を再構築し、その協働を進めるべきである。

なお、協議会には多くの場合市町村がメンバーとして加入しているから、行政との連携はまずは協議会の場で図られることが期待され、このためには協議会の活性化が重要である。さらに、住まい手の意見を集約する際、行政が直接集約するというのはやりにくい面があるとの指摘もあり、その橋渡しをする機能を、商工会議所や商工会等が積極的に担うことも期待される。

③ 中心市街地外の住まい手への便益の拡大

中心市街地活性化政策が円滑に進まない一因は、郊外の住まい手など、中心市街地外の住まい手が中心市街地活性化政策の推進に理解がないことにある、との指摘については、重く受け止める必要がある。そこで、中心市街地外の住まい手も、中心市街地から便益を受けられるものであることを、改めて確認する必要がある。前述のように、中心市街地は都市機能の集積拠点となり、地方財政の持続可能性の確保に寄与し、また、まちの品格や誇りといった精神的な充足にとって価値を有する^{*36}のものであるが、中心市街地外の住まい手がいっそう具体的に中心市街地を意義あるものと実感できるような方策について、検討しておく必要がある。

ア) 中心市街地と郊外との機能分担の導入

住まい手の多くは、自家用車を使って週末にまとめて郊外の大型の複合商業施設に買い物等に行く。複合商業施設には、生活必需品を扱う店舗のみならず家電量販店等の専門店もあり、また、物販のみでなく飲食、サービス、アミューズメントの機能を兼ね備え、利用者は様々な需要を満足することができる。

大型の複合商業施設が立地しうるような生活圏人口を背景とした中心市街地であれば、本来、こうした複合商業施設が提供するのと同種の機能を提供でき、さらに、市役所や高度な医療機能等も集約的に整備することができるはずであるから、ポテンシャルとしては中心市街地は複合商業施設に必ずしも劣るものではない。しかし、そもそも、住まい手にとって、複合商業施設であれ中心市街地であれ、一カ所にすべての機能が集積していることが便宜であるとは限らない。買い物についていえば、最寄品（食料品、日用雑貨）、買回品（家具、電化製品）、専門品（ブランド品等）と進むごとに、店舗へのアクセスの頻度は低くなるものである。そして、郊外の住まい手にとっても、最寄品を求める店舗は、複合商業施設や中心市街地というよりもっと身近なところにあることが便宜であると感

*36 福井県大野市における調査（平成24年6月）では、「働く場所」「医療機関の充実」「買いたくなる商品の充実」「福祉施設の充実」といった声とともに、「人が訪れる魅力」「安全に過ごせる環境」「歩いて回れる楽しさ」「町並みや景観の美しさ」といった項目が上位に並んでおり、中心市街地に対する様々な期待が明らかになっている。

じる場合も多いのではないかと^{*37}。また、医療機能でも、身近な医療を提供する医療施設、救急医療等を提供する地域医療支援病院、さらに高度な医療を提供する特定機能病院と、同様の段階をたどる^{*38}。

言い換えれば、まちの住まい手を広くとらえると、あらゆる機能を一点に集積させることの利便性はつねに高いとは限らず、相対的に高度な機能の集積を中心市街地に任せ、最寄品の商業施設や身近な医療施設など、住まい手の日常的な需要に応じる施設は、よりアクセスしやすい近傍の場所に小規模に集積させることも利便性の観点からは有効なのではないか。すなわち、そのまちに拠点を一カ所だけ整備する前提で考えるのではなく、高度な集積拠点と日常的拠点、広域拠点と地域拠点のように、従来の中心市街地を頂点としつつ複数の拠点が分散的に配置されていることがあってよいものと考えられる^{*39}。

なお、前述（１．（４）①）のとおり、高齢化が進む中、移動手段を徒歩等に頼り、自家用車の利用を前提にした施設に対するアクセスが困難な層が増加しつつあることも確かであり、かつ、複合商業施設が撤退すると郊外の住まい手がとたんに買い物弱者となることもありうるから^{*40}、こうした郊外の集積は郊外の住まい手に対するセーフティネットとしても機能しうるのではないか。

*37 西郷真理子氏によると、街角の雑貨屋さん（人口１０００人）、小さな店舗が集まった市場（４００人）、ショッピングストリート（１万人）、プロムナード（５万人）、ダウンタウン（３０万人）、との階層構造が描かれている。また、英国では、人口規模が小さいところから、①ローカルセンター（小規模スーパーマーケット、新聞販売店、郵便局支局、薬局など）、②ディストリクトセンター（少なくとも１つのスーパーマーケット等を含む店舗集積、銀行やレストランのような非小売サービス、図書館のような地方公共施設から構成される）、③タウンセンター（地方自治体に１つのイメージ）、④シティセンター（ロンドンでも２カ所ほど）、という階層構造が示されている。南方建明「イギリスにおけるタウンセンターマネジメントと小売開発規制」（大阪商業大学論集第５巻第１号）。

*38 地域医療支援病院は、救急医療や地域の医療従事者の資質の向上等の能力を有し、地域における医療の確保のために必要な支援を行う病院であり（医療法４条１項）、複数の市町村を単位に設定される二次医療圏を担う。全国で３４０（平成２３年３月）。特定機能病院は高度の医療を提供する能力等を備え（同法４条の２第１項）、都道府県を単位に設定される三次医療圏を担う。全国で８３（平成２３年７月）。

*39 富山市では、「コンパクトなまちづくり」において、１カ所の広域拠点（富山）のほか、１１カ所の地域拠点（岩瀬、水橋、呉羽、新庄、婦中、南富山、大山、山田、八尾、大沢野、細入）が指定され、それぞれが集積するものが異なっている。静岡市では、良好な商業環境の形成に関する指針において、都心型の集積を目指す静岡都心、清水都心、東静岡副都心のほか、地域拠点として新蒲原、蒲原、由比、興津、草薙、安倍川、用宗に「交通核や公共施設の立地する都心・副都心を補完する地区として、生活サービス機能や業務機能の充実したまちづくりの推進」がうたわれている。

*40 日本ショッピングセンター協会によると、２０１１年には５４のショッピングセンターが開業し（中心地域７、周辺地域２１、郊外地域２６）、ショッピングセンターの閉鎖は１２であった。

イ) 地域の個性を生かした魅力ある中心市街地の形成

以上のような中心市街地と郊外の機能分担を前提にすると、まちにおける集積の頂点を形成する中心市街地は、その所在するまちの個性を生かし、特徴ある集積の形成を図ることがますます重要となる。郊外の複合商業施設が強い集客力をもつのも、それ自体に魅力があるからであり、こうした施設に対して中心市街地が独自性を主張していくことは必ずしも容易なことではないが、中心市街地は依然としてまちの顔として広く認知されており、また、基本的な都市機能のストックも残っていることが多い。これを有効に活用しつつ、地域資源や地域のライフスタイルを徹底的に掘り起こし、これを魅力として発信できるような、特徴ある集積を進めていくことが重要である。

また、そもそも中心市街地は、多くの郊外の複合商業施設とは異なり、地域における所得を域外に流出させず地域において経済循環を図るための核となるべき存在であるし、まちの税収の稼ぎ頭でもある^{*41}。加えて、魅力あるまちづくりに成功すれば、交流人口の増大を通じてまちの外の活力を取り込むことができる。

ウ) 中心市街地に対するネットワーク

相対的に高度な機能が集積することとなる中心市街地に対し、自家用車をもたない生活弱者がアクセスする場合を考えると、鉄道やバス等の公共交通機関のネットワークが中心市街地に対して整備されていることが必要である。地方の社会において車への依存がこれだけ進んだ現実を考えると、中心市街地を考えるにあたっては車との共存はやはり念頭に置かざるを得ず、まちなかにおける駐車場の整備等も必要な場合があるが、まずは自家用車に依存しなくともアクセス及び回遊ができることを基本として考えなくてはならない。地方の公共交通機関の置かれた状況は非常に厳しいが、郊外の住まい手にも目配りをした中心市街地政策は、こうした公共交通機関のネットワークを維持することにもつながるであろう。

④ 個々のまちの実情への配慮

平成18年改正によって、法の枠組みに従って中心市街地活性化に取り組むまちの数は大幅に少なくなった。とくに、小さいまちの認定は少ない。

前述のように、改正法は、中心市街地活性化のために必要と思われる要素（市街地の整備改善、都市福利施設の整備、居住環境の改善、商業の活性化）を網羅

*41 たとえば青森市（平成23年）では、認定中心市街地の市域に占める比率は0.2%であるが固定資産税収の11.8%を占める。なお、固定資産税収は市税収入総額の4.9%である。

的に盛り込み（法9条2項2号～5号）、これを総合的かつ一体的に推進する（法2条3号、9条1項等）ことが、中心市街地再生の切り札であると位置づけた。確かに、この4つの要素は、まちにとって不可欠な要素である。しかし、この4つの要素に関する取組を同時期に総合的・一体的にこなせる力量を備えたまちは必ずしも多くはない。基本方針も、4つの要素のすべてについて核となる事業が必要であるというような表現はしておらず、また、認定を受けずとも中心市街地活性化に取り組むことはもとより可能であるため、4つの要素の総合的・一体的推進を求めることが中心市街地活性化の取組を萎縮させたかどうかは判断が難しいが、「中心市街地活性化」なるものの敷居を高く感じさせることとなった可能性は否定できないのではないか。

また、国がこれを集中的に支援する（法3条）こととされた以上、法に基づく取組は、そのまちを越えて国全体に波及する公共的な価値、すなわちある種の「モデル性」を備えることが期待されるが、結果として認定のハードルが高いものと受け止められた可能性もあるのではないか。

いずれにせよ、小さなまちの多くは、4つの要素すべてに同時に、かつ本格的に取り組むだけの余裕がないことが通常であり、多くの小さなまちには「取り残され感」がある状況ではないかと思われる。また、そもそも、小さなまちに限らず、いかなるまちであっても、そのまちを取り巻く環境、すなわち自然環境、大都市との距離、歴史・文化といった地域資源の賦存状況等は多種多様であり、さらには、既存の商業施設や公共公益施設のストックの状況もまちによって大きく異なる。現実のまちづくりがこうした所与の特徴を踏まえて行われるものである以上、国がまちのあり方について画一的な要件を設定することは、必須ではないとも考えられる。したがって、そのまちを取り巻く環境を反映してまちのあり方が適切に方向付けられていることを前提に、また、そのまちに残るストックの活用可能性を前提に、中心市街地活性化の具体的な事業展開の中で新たに集積を図るべき機能については、必要性・緊急性の高い一部にとどめるような取組も、柔軟に容認すべきである。

確かに、法が4つの要素を重視し、これらへの総合的・一体的な取組を基本計画の認定にあたって求めていることには理由があり、また、困難を克服してこの4つの要素をしっかりと満たそうとする取組を尊重することが重要であることから、現在の枠組みについては基本的に維持すべきである。また、こうした総合的・一体的取組に挑戦する過程で、自治体や事業者、住まい手のまちづくりに対する感覚が磨かれ、スキルが向上するという効用があり、さらには、この4つの要素が明記された基本計画が公表されることで（法9条11項）、そのまちの取組内容が透明性をもって明らかになるという効用も否定できない。したがって、前述の柔軟な取組は、現行のスキームを土台としつつ、これを拡大する形で設けるべきである。

3. 具体的施策の方向性

以上の基本的方向性を踏まえ、国は、自治体、民間事業者、まちづくり会社、地域の住まい手その他の関係者と協力し、以下のような具体的施策を講ずるべきである。

(1) 中心市街地への投資の活性化・円滑化のための措置

① フィールドの整備

ア) 中心市街地の圏域設定

現在の中心市街地の区域の面積は平均で161.1haであり^{*42}、広いところでは数百haという圏域設定もみられるが、住まい手の立場に立った「歩いて暮らせるまち」の実現とあわせて、投資の集中、プロジェクトのマネジメント等の観点からも、圏域の広さに一定の上限を定めることが有効であるとの指摘もある。

他方で、中心市街地として必要な圏域の広さは、商機能、公共公益機能、住機能のうちどの機能を当該中心市街地の主要機能と位置づけるかや、その町の歴史的成り立ち等にも依存する。たとえば、複数の都市機能が集積するエリアを含めた結果として広大な認定エリアが設定され、集積の効果が拡散しているケースも存在する。

このため、圏域の設定にあたっては、「歩いて暮らせるまち」づくりの観点から徒歩圏を目安とした上で、異なる都市機能の集積が中心部に分散して所在しているが故に全体としては徒歩圏に圏域が収まらない場合には、それぞれの機能の集積エリアごとにその区域を徒歩圏に限定するといった考え方を、基本方針において明らかにすべきである。

イ) 空き店舗・未利用地の活用による不動産の流動化

中心市街地に空き店舗・未利用地が増大する中で、活性化に資する事業・プロジェクトを行う上で前提となる土地・建物を確保するため、不動産の流動化をいっそう進める必要がある。しかし、

i) 地権者に活用の意思がない

^{*42} 平成18年改正前の中心市街地の区域の面積の平均は123.5haであった。改正法では人口規模の小さなまちの認定が相対的に少ないことが、平均面積が拡大した一因であると考えられる。

ii) 賃貸しても将来土地等が戻ってくるかどうかに関し地権者に不安があるため賃貸が進まない

iii) 地権者に活用の意思はあるものの、適切な売却・賃貸先が見つからない

iv) 事業の収益性と比較して土地保有に関連したコスト（税金等）が高いため、土地の取得者が見つからない

といった課題が指摘されている。

＜空き店舗・未利用地の地権者や利用者・取得者に対する支援＞

まず、地権者や空き店舗・未利用地の利用者・取得者に対して、税制上の措置等の支援策（空き店舗・未利用地を賃貸・譲渡した地権者や新たに空き店舗等を賃借・取得した者に対する支援）を講じ、不動産の流動化を図ることを検討すべきである。

また、空き店舗・未利用地の活用にあたっては、契約期間後に確実に不動産が地権者に返還されることから、所有と利用の分離を前提とした定期借地権の設定が有効であるところ、定期借地権を活用した不動産の流動化を促進するような方策を検討する必要がある。なお、賃料の助成は、事業の持続可能性の観点から課題が残る。

＜空き店舗・未利用地のマッチング＞

地権者が不動産の売却や賃貸を検討するに当たって、売却・賃貸先に不安を覚えるケースも多い。この場合、公益的・中立的な存在であるまちづくり会社が媒介したり、当事者になると地権者の不安を解消することにつながりうるが、まちづくり会社がこの機能をより円滑に果たすためには、まちづくり会社の業務等にしっかりと法的な裏付けを与え、信頼性を増すことが望ましい。このため、市町村長が非営利法人を中心市街地整備推進機構として指定できる制度（法51条）も参考に、市町村長が空き店舗・未利用地の活用事業等のまちづくり事業を行うまちづくり会社を指定し、法的な位置づけを付与できる制度を創設することが効果的ではないか。

その上で、当該まちづくり会社が中心となって行う空き店舗・未利用地の情報の集約や地権者と利用・取得希望者のマッチングを支援することで、地権者の安心感を確保しつつ、不動産流動化が進むことが期待される。その際、まちづくり会社による定期借地権の一括設定を通じたマッチングも想定される。

加えて、空き店舗・未利用地が散在する地区においては、指定を受けたまちづくり会社が行う空き店舗等を活用した既存店舗の再配置・集約により土地の有効活用を行う事業（たとえば営業店舗の集約化によるにぎわい維持、空き店舗等を集約し公共的スペースに再生、等）を支援することも検討すべきである。

＜地権者の理解の増進＞

なお、中心市街地活性化は公共性のある取組であることから、何よりも地権者の理解を得ていくことが不可欠であり、客観的な資産価値の把握のサポート、譲

受け・賃貸希望者とのマッチング等を検討するとともに、中心市街地活性化の意義、中心市街地の外部経済性、受益と負担の関係等について地権者の理解を深めていくための取組が欠かせない。その上で、活性化の取組に協力しない空き店舗・未利用地の所有者にディスインセンティブを付与することで不動産の流動化を図る考えもあり得るところ、これが実質的な私権の制限につながる可能性と中心市街地のもつ公共性や外部性を踏まえた権利者としての社会的責務とのバランスを考慮し、さらに、他のまちづくりに関する制度とのバランスにも配慮しつつ、引き続き検討することが必要である。

ウ) 生活利便施設の整備

中心市街地を快適な居住空間として再生するためには、少子化・高齢化が進む住まい手が高いクオリティ・オブ・ライフを持続可能な状態で確保するのに必要となる生活利便施設（保育施設、サービス付き高齢者住宅、老人保健施設、ケアマネジメントセンター、コミュニティ空間等）のいつそうの整備・集約が必要である。このため、関係府省が連携して、既存の支援措置も活用しつつ、生活利便施設の中心市街地への立地誘導を支援することが期待される。

エ) 郊外投資

今後とも、郊外や幹線道路沿いへの投資の拡大・流出が一定程度予想される中、まちなかが投資先として相対的に魅力を増すためには、郊外への投資を抑制する必要があるとの指摘がある。ただし、従来みられたような郊外の大規模集客施設とまちなかの対立構造というよりは、むしろ、まちなかのコンビニエンスストア、幹線道路沿いに展開している中規模の専門店等がまちなかの状況に大きな影響を及ぼしていると考えられる。さらに、今後は、インターネット通販の拡大によって、郊外投資とまちなか投資の関係にはまた異なる展開も予想される。

こうした施設そのものは、それぞれ利便性を提供することで地域の需要に応えるものであり、一律にその出店を抑制するという考え方は妥当でない。また、都市計画法に基づくツールによって、市町村等の裁量により相当程度の措置が可能となっていることから、まずは、中心市街地活性化に取り組む市町村は、郊外投資のコントロールを含め、自らの判断で中心市街地活性化と整合的な都市計画を構築することが期待される。

もっとも、現実には、こうしたツールが使われていない場合もあり、これには、前述のような中心市街地活性化の理念が地域に浸透していないことが要因の一つとして考えられ、この点の全国への徹底を図る必要がある。

また、郊外に立地する大型店の影響は一市町村の行政区域を越えることもあるように、一市町村の取組では限界もあるため、広域での連携の緊密化に取り組むことが必要である。

また、現に郊外等に立地している大型店の活力を中心市街地に取り込むため、ポイントの共通化など大型店と中心市街地の事業者の連携事業を支援することも有効である。

オ) まちなか創業の環境整備

法は、中心市街地を新産業の苗床と位置づけ、商業に密接に関連する新産業(都市型新事業)のインキュベーション施設の整備などを支援しているものの、支援実績は少なく成果に乏しい状況にある。中心市街地は商業をはじめとして異業種が交わる場であり、また、まちの顔としての性格を有し、そのまちのショーケースとしてまちの魅力を発信することで多くの人を惹きつけることが可能な場である。たとえば、観光資源や伝統的工芸品などの地域資源の発信拠点として地域内外の需要を地域の産業に取り込むことで、地域経済の活性化につなげることも可能である。このような中心市街地の潜在力を生かし、中心市街地が起業の場となり、雇用を生み、さらには新たな産業の苗床となることができるような支援のあり方を検討することが必要である。

カ) その他の環境整備

中心市街地は公共交通の結節点に位置することが多く、その内外の住まい手に対し利便性を提供していることから、公共交通機関の維持・強化を通じて、その結節点としての機能を維持することが必要である。その際、周辺部の住まい手、とくに自動車を利用できないような高齢者等の中心市街地へのアクセスを確保するため、たとえば、周辺部の住まい手が中心市街地の諸機能を利用できるように買い物弱者対策(たとえば、宅配サービス、コミュニティバスの整備など)も強化することが必要である。

また、まちなかへの投資を維持・拡大するためには、公共施設等の活用に必要な手続き(たとえば、イベントを行う際の所轄警察署長による道路占用許可など)が円滑に進められるような環境が整備されていることが重要である。このため、各地域において、協議会の場等を通じて、市町村のみならず、警察等の関係地方行政機関と実質的な連携が恒常的に図られているような体制を構築することが期待される。

② 担い手のあり方

ア) 市町村

市町村が基本計画を策定するにあたっては、中心市街地活性化の必要性についてそのまちの中で共通認識を醸成し、「自分たちのまちをどうしたいのか」という住まい手のニーズやアイデアを集約する仕組みが不可欠である。このためには

まずは協議会の議論を実質化・活発化させることが重要であるが、まちづくりの主要な利害関係者をメンバーとする協議会の議論のみでは、住まい手のニーズを幅広く集約するには限界がある場合もある。このため、

i) 計画策定にあたって市町村や協議会が住まい手を対象に説明会を開催して意見を集約するとともに、

ii) 計画案をパブリックコメントにかけることで、地域でビジョンを共有することが可能となるような仕組みを検討する必要がある。加えて、市町村がまちづくりのノウハウに乏しい場合には、住まい手のニーズから基本計画を作り上げる際に、専門家の派遣等の支援を行うことも有効である。（なお、この点は、まちづくり会社等においても同様の事情があり得る。）

なお、現行の基本計画の計画期間は5年程度とされているところ、まちづくりの効果が真に発現するまでには5年では足りないと考えられる。このため、計画期間については最大10年まで設定可能としつつ、定期的な計画実施状況のフォローアップと、計画期間の折り返し地点（5年以内）で計画の見直しも含む徹底的な中間レビューを実施することが適当である。

イ) 協議会

協議会は、改正法によって「市町村が作成しようとする基本計画、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の活性化の総合的かつ一体的な推進に関し必要な事項」について協議するために設けられた組織（法15条1項）であり、その背景としては、中心市街地の活性化に成功した事例をみるとデベロッパー、商業関係者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となって中心市街地の活性化に向けた取組が行われている、という分析があった。この認識は今日においても変化はないものと考えられるが、実際には、計画認定の取得自体が自己目的化し、行政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るなど、議論としては低調なところがあるとの指摘もあるところである^{*43}。

協議会は事業の推進主体ではないが、この場にまちづくりに関係する者を幅広く集められるという特徴を生かし、基本計画について実質的決定を行ったり、基本計画の策定・認定等のプロセス以外でも市町村に対して中心市街地全体のマネジメントのあり方を提案するといった、重みのある意見集約を行い、これを発信することもあってよい。このため、協議会に市町村への基本計画作成及び認定基

*43 協議会の活動状況として、「年に1回も開かれていない」「年に1回」で約4割となっている。また、協議会の役割としては「基本計画記載事業の進捗管理・基本計画策定に関する意見具申」というのが3分の2を占め、事業間の連携調整との回答は4分の1にとどまっている。（平成24年度「中心市街地商業等活性化支援業務」（経産省委託調査））。

本計画の見直しの提案権を付与し、行政に協議会の意見をより能動的に反映させるようにするための制度を整備すべきである。

また、必須構成員は、法15条1項1号及び2号に規定されているが、これ以外に拡充すべき構成員はどうか、また、そうした者を構成員として巻き込んでいくための仕掛け作りなどについても、検討する必要がある。基本方針には、事業実施者、地権者や地域住民の代表者、NPO等の認定基本計画及びその実施に対して密接な関係を有する者について、協議会の参加の要請に基づき参加することの妥当性がうたわれているところであり、協議会がこうした事業者を巻き込むことをより実効的に後押ししていく必要がある。また、協議会が直接住まい手の意見を聞く機会を設定することも有効である。

さらに、協議会の事務局機能の強化を図っていく必要がある^{*44}。この場合、協議会において中心市街地活性化の方向性について議論された内容を、実際のまちづくりの現場で展開する観点から、まちづくり会社が協議会の事務局機能を担うことが好都合な場合も多いと考えられる。現在も一部にはまちづくり会社の職員が協議会の事務局職員を兼務しているケースがあるが、まちづくり会社において人的体制その他の運営基盤が強化されることを前提に、協議会の事務局機能を積極的に担うことについても検討すべきである。

ウ) まちづくり会社

まちづくりは、行政主導だけではなく、官民が連携して取り組むことが重要であり、その中であってまちづくり会社は、社会的ニーズが高いが行政の手の届かないところで、公共性のある収益事業や非収益事業の実施主体として、中心市街地を含めたまちづくりを担い、商工会議所、商工会等とともに「民」の取組の中核の一つである。具体的には、①公共公益空間における施設の整備、活用、管理運営、②商業空間における施設の整備、管理運営、③事業やテナントのコーディネートやマネジメント、④コミュニティビジネス、ソーシャルビジネスといったソフト事業などを広く行うことが期待されている。

法は、まちづくり会社に対して明確な位置づけを付与していない。他方で、空き店舗・未利用地対策において述べたように、まちづくり会社が、プロジェクトを進める上で様々な権利調整を行ったり、店舗誘致を行う場合、あるいは、プロジェクトの主体として事業を実施し、これに必要な金融支援を受けたりする上で、その業務内容が法的に明確になっていることが望ましいとの声がある。また、実際にエリアマネジメントを行う際、地権者にしても、信頼感のあるまちづくり

*44 協議会事務局で専従の職員を配置しているのは4分の1程度であり、多くの場合で市や商工会議所の職員が兼務している実態がある。中心市街地活性化協議会へのアンケート調査（平成24年度中心市街地商業等活性化支援業務（経済産業省委託調査事業））による。

会社が相手方であった方が議論がしやすく、自らの資産を市場に出す上でも安心感もあるとの指摘がある。また、事業協賛金を集めたり、まちのプロデュース機能を持つべく専門人材等を雇用したりするときには、一定の信用力が必要であるが、このためにも法的に業務内容を明確にすることが寄与しうる。したがって、まちづくり会社に対して法的な位置づけを付与することが適当である。

さらに、まちづくり会社は、職員数、収入、自主事業収入のいずれも貧弱であり^{*45}、これらの抜本的な強化が必要である。法的な位置づけを有するまちづくり会社が行う事業に対しては公共性のある事業を遂行する上で負担を軽減する観点から税制面からの支援（たとえば、土地を取得した場合に税負担を軽減）等を検討するとともに、収益事業により自主財源を確保し、新たなまちづくり事業に再投資できるようなモデルを構築することが必要である。この点に関し、中長期的なまちづくりの視点にたち、まちづくりに関連のある複数の事業相互間で連携を進めるためには、指定管理者制度による公共施設等の管理・運営にまちづくり会社が当たることが有益であるが、この業務が拡大すると、結果的にまちづくり会社の継続的な収益の確保につながる効果をもつ。また、まちづくり会社が中心市街地内の複数の施設のメンテナンス業務を一括受託し、コスト削減分をまちづくりへの再投資に充当する事例もあり、まちづくり会社への専門家派遣支援により、このようなファシリティマネジメントの手法を拡大していくことも一案である。

さらに、まちづくり会社設立時からの経営のプロによるサポート、地元企業の巻き込みと経営への参画、事業構想段階からの金融機関の関与等により、その運営体制・財政基盤の強化を図るべきである。

エ) 大型店等

a) 大型店の中心市街地への立地促進

中心市街地において、大型店は住まい手に利便性を提供するとともに、雇用を生み、にぎわいの核となり、当該店舗の周辺に存在する都市機能との相乗効果も生み出すなど重要な役割を担っている。

このような大型店の中心市街地への立地をいっそう促進するため、中心市街地に立地する場合について、大規模小売店舗立地法の手続きのさらなる緩和を検討

*45 まちづくり会社の職員数は平均で6,6人、収入は平均で5800万円となっている。収入源の内訳を見ると「行政からの補助」「行政からの委託料等」が6割を占め、駐車場経営、施設管理、飲食、物販といった自主事業収入は4割である（平成24年度 経済産業省「まちづくりの取組を担う組織・団体のあり方に関する調査・研究事業」）。また、地域金融機関へのアンケート調査によると、14%が地域貢献の観点から、まちづくり会社に積極融資を行っていると回答しているが、多くはまちづくり会社だからといって特別扱いはしていない（平成24年度経済産業省地方銀行協会の会員行向けアンケート調査）。

するとともに、公共交通機関の利用による中心市街地へのアクセス状況も踏まえ、必要に応じて中心市街地に立地する場合に必要な駐車場台数基準の弾力的な運用が可能となるよう、大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針の見直しを行うべきである。

b) 大型店等による中心市街地活性化への貢献の促進

近年、コンビニエンスストアやドラッグストアなどの全国チェーン店は、店舗数が増加し中心市街地における利便性提供の担い手として存在感を高めてきており、大型店とともに地域貢献に関する取組への地域の期待も大きくなってきている。

これまで、大型店や全国チェーン店の中心市街地活性化事業への貢献活動については、業界団体を通じた自主的な取組に委ねられてきた。しかしながら、業界団体に属さない企業の中にも、地域経済社会において相当程度の影響力を有する企業も存在するため、業界団体を通じたこのような取組が必ずしも有効ではないケースも発生している。このため、大型店や全国チェーン店の中心市街地活性化への取組をいっそう促すべく、制度的な仕組みを検討することが必要である。また、地域貢献事業を支援する観点から、地域商業と大型店等の連携（たとえば、公益的な取組であることを担保する観点からまちづくり会社も関与して行う共同宅配事業など）の後押しも有効である。

なお、大型店が中心市街地において担っている役割に鑑みると、その退店によってまちなかにおける生活での利便性の低下やにぎわいの喪失により住まい手や周辺の事業者に対して大きな影響を及ぼすことが生じうる。このため、大型店の退店に際しての自治体への事前通知など、その退店の影響を減少させるための仕組みを整備することが必要である。

オ) 商店街

多くの中心市街地には商店街が存在し、まちの発展とともに地域の商機能や雇用・ビジネスの創出の場としての機能を担ってきた。また、商店街の店主・従業員の多くは地域の住まい手でもあり、これまでも地域の安全・安心の確保に向けた取組に参画するなど、地域コミュニティの担い手としてまちを支えてきた。実際、多くの商店街は、中心市街地活性化協議会の構成員やまちづくり会社の出資者として関与しており、中心市街地における「まちづくりの担い手」の一つとして重要な役割も果たしている。

そもそも商店街は、商業、サービス業を中心とする多様な業種に属する事業者がお互いに刺激し合う空間として、まちの魅力を発信するような創造的な事業活動や、新たな雇用を生み出す潜在力を有している。また、前述のとおりその担い手の多くは地域に密着していることから、地域における経済循環を作り出し、地

域コミュニティを維持することに効果的に貢献できる存在である。商店街のもつこうした機能は、中心市街地活性化にとって引き続き有意義なものであり続けるものと考えられる。

一方で商店街は、経営者の高齢化による後継者問題、魅力ある店舗の減少や大型店等との競合といった課題に直面しており、衰退を余儀なくされているのが現状である。

こうした状況を踏まえ、中心市街地において商店街が引き続き役割を果たすためには、商店街自体の新陳代謝を進めるとともに、まちの利便性の向上、にぎわいや魅力の創出に向けて、これまで以上にまちづくりや地域コミュニティ活動に取り組んでいくことが重要である。

そこで、今後、商店街の新陳代謝を進め、魅力のある店舗を生み出していくためには、商店街の商機能の集積の場という特徴を活かし、地域の経済循環を支えるようなビジネス創出を手助けするインキュベーション機能を強化していくことが重要である。具体的には、空き店舗を有効活用したチャレンジショップの整備や、開業希望者が当該地域で開業する上での基本的な経営ノウハウを学ぶための機会創出の支援などを検討すべきである。

あわせて、商店街が地域住民から地域コミュニティの共助機能等の担い手としての役割を期待されているが、現状、地域コミュニティの担い手としてニーズに十分応えきれていない面もあることから、子育てや高齢者の生活支援など、住まい手にとってのまちの利便性の向上に資する取組に対しての支援も引き続き充実させていくことが必要である。

③ 資金供給の円滑化

ア) 公的支援の必要性

中心市街地活性化として取り組まれる事業の中には、

i) まちづくりのコンセプトを具現化するデザインコードに基づいて整備される中核施設（たとえば、町屋等の歴史的建造物を活用した商空間整備）のように、公共性・外部性がある取組であるがリターンが十分でないため民間事業者が自主的に取り組まない事業、

ii) 中心市街地に欠けている機能を補完する施設整備（たとえば、子育て施設を併設した複合商業施設）のように、事業リスクが高いため民間事業者の参入が進まない事業、が存在する。このような事業は投資回収期間が長いこともあり、地域金融機関のみで資金供給を行うにはリスクが高いのが現実である。このため、ビジネスベースで成立する事業や波及性のない事業に対しては支援を行わないことを大前提に、費用対効果をみつつ、やる気のある地域がリスクをとって行う取組に対して、まちづくり事業の投資収益期間を踏まえた長期の融資のように最終的には返済を求める形での支援を含め、適切な形で支援することが適当で

ある。

イ) 出資・ファンドの可能性

中心市街地活性化事業は、事業期間が長期にわたり適切な事業管理が不可欠であることから、事業に対する直接出資やファンドを通じた出資（一定期間経過後のエグジットを前提とするもの）が有効である。その際、地元自治体のみならず、地域の実情を熟知した地域金融機関や土地の現物出資などを通じた地権者の参画が期待される。

なお、中心市街地活性化事業は収益性が低いものも多いことから、一定の公的支援が必要なケースも多い。この点、公的支援による出資・ファンド事業としては、独立行政法人中小企業基盤整備機構のファンド出資事業、一般財団法人民間都市開発推進機構のまち再生出資や株式会社地域活性化支援機構の地域活性化ファンドなどが既に存在しているところ、これらの仕組み、その実績や効果などについて検証を行いつつ、まちづくりに有効な出資・ファンド支援のあり方を検討すべきである。

また、まちづくりの支援を目的とした特定公益信託も複数の地域で組成されている。特定公益信託は、執行管理の観点から公的な補助金にはなじみにくい、少額のソフト事業に対しても機動的な支援が行えるというメリットがある。しかしながら、たとえば、まちづくり公益信託は、個人の寄付金控除や法人の別枠損金算入が認められる認定特定公益信託の対象外とされている。地域の住まい手や地域企業の公益信託を通じたまちづくりへの貢献を後押しする観点から、このような税制上の課題も含め、公益信託のあり方についても検討を行うことが適当である。

ウ) 補助金

欧米のように市民からの寄付をはじめとする多様な資金調達手段がない我が国において、補助金による支援は中心市街地活性化に向けた取組の呼び水としての効果が期待される。このため、支援対象事業の公共性・外部性、リスクの高さや投資回収期間が長期にわたることを前提に、まちづくり会社、商工会議所等が行う事業に対する支援を引き続き講じていくことが必要である。

また、前述したとおり、まちづくり会社が行う空き店舗・未利用地の情報集約・マッチング、空き店舗等の集約事業、大型店と地域商業との連携事業や地域内での資金循環を促すような事業（たとえば、地域の決済システム共同化と、共同化により削減したコスト相当分の地域貢献事業への活用）への支援等を検討すべきである。

その際、事業の持続性を確保する観点から、たとえば地域金融機関が事業構想の段階から関与し、補助金による支援終了後も自らの事業で収益を確保できる自

立的な事業に対してのみ支援を行うことが適切である。

加えて、人口減少社会においても中心市街地の商機能の維持を図るためには、商業施設を地域の需要規模に合った規模に再整備（ダウンサイジング）するような事業に対して、施設の解体費用を含めて支援することも検討すべきである。

なお、これまでは、相当規模（基本方針において「延床面積が原則3千平方メートル以上」と記載）の商業施設を整備するものとして経済産業大臣認定を受けた場合に重点的な支援を行ってきた。しかしながら、地域の商圈が縮小傾向にある中、「原則3千平方メートル以上」という要件の見直しも必要である。

エ) まちづくりのための独自財源の確保

長期にわたり、外部性が高く、収益性が低いというまちづくりの特性を踏まえ、かつ、受益と負担の関係を念頭に置いた新たな資金調達の仕組みが必要である。まちづくりの受益者が住まい手であることを前提にすると、その地域の住まい手や、地元企業が参画するような資金調達の仕組みが模索されるべきである。米国のB I D^{*46}のような仕組みに向けた環境整備を検討すべきであり、さらには、我が国の一部の自治体を実施した実績のある法定外目的税^{*47}等が活発に行われることが期待される。

④ まちづくり人材の充実

中心市街地活性化のためには、まちのプランニング、ゾーニング、デザインコードの設定、権利者間の調整、空き店舗・未利用地のマッチング、さら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だが、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協議会やまちづくり会社は多くない。このため、引き続き、まちづくりのノウハウを有したタウンマネージャーを強力に養成し、職業としてタウンマネージャーを選択できるような仕組みを構築するとともに、協議会の構成員としてタウンマネジメントを

*46 Business Improvement District。米国の州法に基づく特別行政区であり、地区内の不動産には通常の不動産税と別に追加的に負担金を徴収し、それを財源として地区内不動産の資産価値の維持向上のため各種事業が行われる。米国内には1300以上のB I Dが存在するといわれる（米国の中心市街地再生（NY市のホームページ）。また、英国でも、タウンセンターマネジメントのための財源確保として、174の地区で負担金が徴収されている（失敗に学ぶ中心市街地活性化（B I D s ホームページ））。

*47 少子高齢化が進む中で町内会などの地縁団体への住民の加入率が低下していることを背景に、地域コミュニティの課題を解決するための独自財源を確保するため、平成21年、宮崎市は「地域コミュニティ税」を法定外目的税として導入した（平成23年まで）。16万人の納税義務者に対して市民税を均等超過課税（500円/年・人）、税込8000万円を地域活動の実践組織である「地域まちづくり推進委員会」に全額交付した。

担う者を明確に位置づけることで、タウンマネージャーがまちづくりに不可欠な人材であることを明らかにすることも検討すべきである。

また、不動産業界や金融機関のOBなどの有為な人材をまちづくり人材として確保するための支援策も検討すべきである。

さらに、地域のニーズとタウンマネージャーをはじめとする専門家のマッチングを円滑に進めるため、専門家のプールによるマッチングシステムのさらなる充実を図るべきである。

なお、まちづくり会社等の財政基盤は往々にして脆弱であり、人材に見合う対価を用意することが難しい場合があることを考えると、まちづくり会社等が人材を招聘するにあたり引き続き支援を行うことが適切であると考えられる。ただし、まちづくり会社等が支援に依存する経営体質とならないよう、支援期間を限定する等の工夫も必要である。

(2) 地域の実情に合った機能の集約

① 集積の要件の緩和・複数の拠点設定の容認

法2条1号は「当該市街地に相当数の小売商業者が集積し、及び都市機能が相当程度集積しており、その存在している市町村の中心としての役割を果たしている市街地であること。」と規定しており、これを受けて基本方針は「相当数の小売商業、各種事業所、公共公益施設等が密度高く集積」し「当該市町村において当該市街地が経済的、社会的に中心的な役割を担っている」と規定している。しかし、たとえば合併を経験したまちでは中心市街地といえる場所が複数存在しているのが普通であり、また、合併を契機に町村から市になった自治体などではそれぞれの旧町村に存在した複数の拠点がいずれも集積の規模・密度において十分な水準とはいえないという場合もある。

現在も、基本方針は、合併市等では複数の中心市街地の設定もあり得ることを認めているが、これを押し進めて、それぞれのまちの各エリアにおける集積の特徴、既存ストックの存在状況等を踏まえ、複数の中心核が存在すると考えられるときは、複数の中心市街地が存在しうることを、いっそう柔軟に認めるべきである。また、その前提として、法における「相当数」「相当程度」の集積という用語は、より弾力的に把握する必要がある。いずれにせよ、「市町村の中心」という概念が、過度な一都市一中心市街地主義として受け止められないことが重要である。

なお、「当該市街地における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することが、当該市街地の存在する市町村及びその周辺の地域の発展にとって有効かつ適切であると認められること。」と規定する2条3号についても、当該取組が「市町村全体やその周辺の地域の発展に効果の及ぶもの」（基

本方針) かどうかは、拠点が複数存在する場合にあっては、拠点ごとの取組の効果を単独でみるのではなく、それぞれの取組の相乗効果を通して判断することを認めるべきである。

② 既存ストックを前提とした取組の態勢

前述のように、法9条2項は「市街地の整備改善」「都市福利施設の整備改善」「居住環境の向上」「商業の活性化」の4つの要素について基本計画に定めるものとする一方、基本方針では、「地域の現状やニーズ、過去の取組の成果等から、新たな事業等を必要としないと判断される事項については、その判断の理由の記載をもって、事業等の記載がされているものとみなす」とされ、認定に当たっては相当程度柔軟性が確保されている。本来、中心市街地は、衰退傾向にあるとはいえ「相当数の小売商業者が集積し、及び都市機能が相当程度集積」（法2条1号）している場所であるから、その活性化はこうした既存ストックの活用が前提になるべきものである。むしろ、効率的に機能を集積していく観点からは、新規に整備することが今後の人口推移などを考えると非効率と考えられる機能についてはこれをあえて整備せず、このための政策資源を他に積極的に振り向けることが推奨されるべきともいえる。したがって、このような場合には、基本計画に、当該既存ストックの有効活用の方策や、新規に整備される機能との相乗効果の見通し等を記載することとするなど、既存ストックの有効活用を前提にした取組を、法の体系の中で正面から認めるべきではないか。

③ 目標における「質的向上」の重視

基本計画においては通例中心市街地活性化の目標を定めている。目標については、基本方針では、「高齢者も含めた多くの人にとって暮らしやすい歩いて暮らせる生活空間の実現」「より活力ある地域経済社会の確立」を明示するとともに「インフラの整備・維持管理コストの縮減、各種公共的サービスの効率性の向上」を例示するにとどまるが、実際の運用の場面では、「活性化」が法の目標である以上「量的拡大」を指向する傾向にあるとの指摘もある。

しかし、人口減少下における量的拡大は困難であることが明らかになりつつあることから、生活空間の「質的向上」をもって目標とすることも広く認められてよいのではないか。質の向上については、住まい手への満足度調査等によって把握に努めるべきである。

④ 中心市街地活性化の3つのモデル

以上を踏まえ、中心市街地活性化への取組は、以下の3つのようなモデルにまとめられるのではないか。

ア) 「総合型」モデル

一つの集積拠点において、4つの活性化の柱となる要素（法9条2項2号～5号）にしっかりと取り組む従来からの中心市街地活性化のタイプは、いわば「総合型」の中心市街地活性化のモデルとして維持し、今後も「集中的・効果的」な支援をすることが適当である。

前述のように、この場合でも既存のストックを最大限活用することが懲慚されるべきであり、この観点から4つの要素であっても計画期間内に新規に取り組む対象を限定することもより正面から認められるべきである。

なお、総合性を求めるあまり圏域が拡大する傾向に歯止めをかける観点から、必要な機能ごとに集約のあり方を吟味しつつそれぞれの機能が所在する（すべき）街区を特定し、機能ごとの街区が分断されている場合には、それぞれを包含する全域を中心市街地活性化の区域として指定するのではなく、それぞれの機能ごとにいわば分割的に区域を設定することを認めることで、結果としてまちが「歩いて暮らせるまち」から乖離することを防止すべきである。

イ) 「相互補完型」モデル

生活圏としての一体性をもった地域内における複数の集積拠点について、機能を相互に補完すべく明確に役割分担を行い、その全体として4つの要素を満足するモデルである。

たとえば、中心市街地に高度な都市機能の集積を進め、かつ、その圏域を小さく設定すると、まちなか居住を拡大することが困難となることがあり得るが、このような場合、当該中心市街地ではまちなか居住の推進にこだわらず、ここではむしろ郊外の住まい手にも当該中心市街地の高度な機能を積極的に利用してもらうことを念頭に置いて高度な機能を主体とした集積を進め、同時に、周辺においても、一定規模の住まい手が集積していることを前提に、その中に日常的な買い物や通院の機能を整備する、といった取組である。

また、高度医療機能を中心とした集積拠点と専門店を中心とした商機能の集積拠点など、特徴のある高度な集積が複数存在する場合の相互補完関係などもあり得るところである。

この場合、それぞれの拠点は徒歩圏を基礎として設定され、かつ、拠点相互間は交通ネットワークで結ばれる必要がある。

ただし、この取組は、通勤・通学者等の交流人口から判断される生活圏としての一体性をもった地域であることを前提に、その地域全体についてのビジョンが当該立地市町村において（隣接市町村にまたがる場合は関係する市町村全体での共同作業を通じて）しっかりと形成されていることが前提となる。

4つの要素の現実の配置の状況やポテンシャルはそれぞれのまちにおいて置かれた状況が異なるため、複数の集積拠点を同時に整備する取組を正面から認め

ることは、まち全体をみつつ、取組に幅を持たせることができるものと考えられる。

ウ) 「生活拠点型」モデル

法2条1号の集積の要件である「相当数の小売商業、各種事業所、公共公益施設等が密度高く集積することによって様々な都市活動が展開」（基本指針）されているとまでは必ずしも言い切れないが、市街地が形成されており、当該市街地の中心部に、必ずしも高度な機能の集積は目指さないものの当該市街地の住まい手の生活を支えるために一定の都市機能の集積を図るべき場合に、当該集積を図る取組を独立して行うことを認めるものである。典型的には小さなまちによる取組を想定しており、ここでも既存ストックの有効活用を前提に、基本計画においては4つの要素の全てについて具体的な取組内容の記載を求めないこととすることが適切なのではないか。

こうしたいわば生活拠点型というべき小規模な集積は、生活弱者に対する生活の基盤の確保として、市街地活性化政策の原点に位置するものともいえるが、この類型は、中心市街地活性化の取組としては過渡的なものと位置づけるべきである。すなわち、法は「相当数・相当規模」の集積を求めているが「高度な集積」を求めているわけではなく、また、前述のように、集積の程度、拠点の数を緩やかに理解し、既存ストックの幅広い活用、目標における質的向上を柔軟に取り入れることとすれば、小さなまちであってもその生活圏人口に応じた「総合型」モデルに挑戦することができる場合も多いはずであり、その意味で、「生活拠点型」モデルは本来の中心市街地活性化に至る過程における、その時点での当該市町村の身の丈に合った、負担を軽減された類型と位置づけられるべきものである。この場合であっても、上記4つの要素が中心市街地にとって必要な機能であり、また、当該市町村の中心市街地の将来像を示す意味からも、基本計画に具体的な取組内容の記載を行わない要素であっても、その将来の方向性については基本計画に記載することを求めるべきである。

なお、「生活拠点型」の取組についても、市街地の活性化として実施する以上、一定程度の人口の集積は必要であり、この対象とならない集落や郊外の住まい手に対する買い物機能等の充足は、市街地の活性化とは別途の買い物弱者対策の充実で図ることが必要である。

「生活拠点型」モデルの検討に当たっては、現行の内閣総理大臣の認定スキームにおける負担感と認定を求めない場合における法が想定する水準に達しない取組が多数生じる可能性、取組の実効性を比較衡量しつつ、引き続き検討すべきである。また、「生活拠点型」を経由して「総合型」「相互補完型」を目指すことも弾力的に認めることとし、国としては基本方針等においてこのための途を明確に示すべきである。たとえば、発展的に「相互補完型」モデルの中に入ってい

くためには中心市になる自治体との関係を構築する必要があり、このための方策を、適切に示すことが求められる。

また、「総合型」「相互補完型」モデルを追求しうるまちが安易に「生活拠点型」に流れないように、「生活拠点型」を目指すまちについては、適切な要件設定が必要となる。

エ) 支援のあり方

「相互補完型」モデルについては、「総合型」の支援メニューに準ずる形での支援を行うべきであるが、地域全体での調和を図ることは自治体の基本的な業務であることにも鑑み、支援がいたずらに拡散しないよう歯止めをかける必要がある。また、「生活拠点型」モデルについては、資金供給面では補助等の直接的助成のほか、税制上の優遇措置、交付税による措置等が想定されるが、小さなまちによる「総合型」の中心市街地活性化に向けた取組をディスカレッジしないよう、「総合型」中心市街地への支援の水準とのバランスを考慮しつつ、適切な水準に設定すべきである。

⑤ 買い物弱者支援

特に人口規模の小さなまちでは、住まい手の生活を直接支えるような機能の整備を市街地政策の枠外で進めるべき場合も多いと思われる。このような日常生活拠点の維持・形成については、地域コミュニティの担い手としての機能も有する商店街の活性化による支援や交付税等を活用した市町村を通じた支援を行うことが適当である。

また、前述したとおり、中心市街地の周辺部や隣接自治体に居住する住まい手が中心市街地等の商機能等にアクセスできるよう、電子商取引の活用も含め、買い物弱者対策を強化すべきである。

(3) 市町村を越える取組

① 市町村相互間の連携

まちづくりは一義的には市町村の役割であるが、実際には市町村域を越えて影響が及ぶことが多い。隣接のまちの郊外に複合商業施設が整備され、それによって自分のまちの中心市街地が衰退するということはよく聞かれることであり、こうした影響について市町村間で情報を共有しつつ、それぞれの市町村がウィンウィンの関係を構築できるような方策を検討する必要がある。

また、上記の「相互補完型」モデルは、大きなまちの域内に閉じる場合もあると同時に、中程度のまち、小さなまちの場合には、一の市町村の圏域を超え隣接する市町村にまたがることも想定される。市町村の圏域を越えた連携としては定

住自立圏構想が先駆的取組として定着しつつあり、こうした連携枠組みを参考に、特定の地域でもっとも高度な機能を担いうる市町村が中心となって（こうした市町村は多くの場合で、定住自立圏構想における「中心市」の要件を満たすことが多いであろう^{*48}。）、関係市町村との機能分担を盛り込んだ「相互補完型」基本計画を策定し、当該関係市町村と共同で内閣総理大臣の認定を受ける、ということが当然認められるし、一部の関係市町村は環境が整った段階で後からこの連携体に参加することを認めるなど、弾力的に連携体を組成できるようにすべきである。

また、「生活拠点型」モデルについても、当該拠点では整備しない高度な機能については、当該拠点を取り巻く広域圏内の中心市に依存せざるを得ないことが想定される。このような場合の市町村相互間の連携の方策についても、定住自立圏構想の取組等を参考に、議論を深めていく必要がある。

② 都道府県の役割

こうした広域連携においては、都道府県の役割も重要である。法は、市町村と国が認定を通じて直接にリンクしており、都道府県は認定基本計画の写しが送付され、この機会に必要な助言ができるだけ（法9条11項、12項）であるが、今後は都道府県が、広域的な視野から市町村の個別の取組についてより積極的にガイダンスを与え、相互の連携を呼びかけるなどの役割を状況に応じて適切に担うべきである。

さらに、市町村から都道府県に、i) 広域連携の媒介要望権能、ii) 都道府県のまちづくりに関連する政策に対して中心市街地活性化の観点から意見を具申したりする権能、等を付与することについて検討すべきである。

③ 都市計画の運用・都市計画との整合性

中心市街地活性化の基本計画は都市計画と整合のとれたものであることが必要であり（法9条4項）、そもそもまちづくりのプランニング、実行にあたってはまち全体を鳥瞰した上で個々のエリアを有機的に位置づけることが必要であるから、都市計画手法の活用は中心市街地活性化にあたって基本的な重要性をもつ。ここでは、自治体が都市計画の手法を活用して、郊外投資のコントロールやまちなかへの秩序ある投資融資を誘導することが期待されている。このため、たとえば基本計画において、自治体による都市計画の活用方策^{*49}や景観まちづくり

*48 ちなみに、平成25年3月現在、110の法による認定市のうち定住自立圏の中心市の要件を満たすところは78市存在する。

*49 たとえば富良野市の基本計画には、周辺部の準工業地域における大規模集客施設の立地制限に加え、中心市街地内の用途地域の商業地域、近隣商業地域への変更や郊外部（幹線道路沿いを含む。）での特定用途制限地域の設定に

を推進するための景観法の活用方策^{*50}についてより具体的に記載をすべきことを基本方針に明記するなど、都市計画その他の既存の手法の積極活用をいっそう求めていくことも検討すべきである。

他方、最近の都市を巡る環境変化が急であり、中心市街地を取り巻く環境も激変していることに鑑み、都市計画が有するまち全体や地域全体のあり方を中長期的に規定する枠組みとしての効用を阻害しないことを前提に、都道府県が、市町村と議論しつつ都道府県マスタープランなどを状況に応じて機動的に見直すことにより、市町村が中心市街地活性化を弾力的に進めることが望まれる。

また、都道府県による市町村の都市計画決定に係る広域調整にあたっては、都道府県によっては中心市街地活性化の観点の考慮が不十分との声もあるところ、中心市街地の隣接市町村等において大規模集客施設の立地に係る都市計画決定が行われる際には、都道府県が中心市街地活性化の観点も十分に考慮した上で、協議・同意プロセスを進めることが期待される。

以上

よる開発の抑制・誘導が盛り込まれている。

*50 たとえば長浜市の基本計画には、中心市街地の5つの通りについて、それぞれの街並み景観の特性を踏まえた上で景観形成重点地区として設定し、景観保全上の基準を設定したこと等が盛り込まれている。