

中心市街地の再生に向けた取組

～ 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の一部を改正する等の法律案～

経済産業委員会調査室 かめざわ ひろのり
亀澤 宏徳

1. はじめに

平成 10 年にいわゆる「まちづくり 3 法¹」が制定された。しかし、法制定後 7 年が経過しても中心市街地²の状況は必ずしも改善していないことを背景に、中心市街地の活性化を推進するため、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（以下「中心市街地活性化法」という。）の一部を改正する等の法律案が提出された。

本稿では、中心市街地活性化法改正案の概要を紹介するとともに、中心市街地の活性化策に関する論点を提示する。

2. 法律案提出の背景及び経緯

（1）小売業を取り巻く状況

我が国においては、戦後、特に昭和 30 年代の高度経済成長期以降の高速道路等の整備に伴うモータリゼーションの発達などにより、郊外における住宅開発や地方公共団体の官公庁、病院等公共施設の郊外移転が進むとともに、近年、大型商業施設の郊外進出が進展している。この結果、駅周辺など都市中心部の商店街が衰退傾向を示す一方で、ロードサイドに立地された大型商業施設が集客力を増すようになっている。

商業統計（経済産業省）によると、小売業の事業所数（商店数）は、昭和 57 年に 172 万 1,465 事業所とピークを迎えた後、一貫して減少し続け、平成 16 年には 123 万 8,049 事業所とピーク時の約 7 割にまで落ち込んでいる。

また、事業所数を従業者規模別に見ると、50 人以上の大規模事業所は増加し続け、平成 16 年に 1 万 4,946 事業所（構成比 1.2%）となるなど店舗の大型化が進んでいる。その一方で、4 人以下の小規模事業所は、ピーク時の昭和 57 年に約 144 万 8,747 事業所（同 84.2%）であったのが、平成 16 年には 85 万 2,876 事業所（同 68.9%）まで減少している。

（2）中心市街地活性化施策に対する評価

平成 10 年にまちづくり 3 法が制定される以前は、昭和 49 年に施行された大規模小売店舗法（大店法）により、国が主体となって中小小売業者との商業調整（店舗面積、開店日、閉店時刻等）を行っていた（大店法は、平成 12 年の大規模小売店舗立地法（以下「大店立地法」という。）の施行に伴い廃止）。

その後、まちづくり 3 法の制定により、従来の商業調整から都市計画法による大型店の立地可能地域の決定、大店立地法による大型店周辺的生活環境へ配慮を求めるととも

に、中心市街地活性化法による中心市街地への各種支援を行う枠組みに大きく転換された。

しかしながら、まちづくり3法に関しては、都市機能の適正立地と中心市街地の活性化策が一体的に行われていないなど十分に機能しておらず、中心市街地の衰退傾向に歯止めがかかっていない。

平成16年9月に総務省が発表した「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」によると、中心市街地が「活性化していない」と認識している市町は、評価対象とした121市町のうち59%（71市町）にのぼるなど、中心市街地の活性化が図られている市町は少ない状況である。このことから、勧告では総務省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省に対して、数値目標設定の有効性や民間連携のための体制整備等について具体的内容を明示することなど改善を求めた³。

また、会計検査院は、43都道府県の167TMO⁴に対して投入された国庫補助金等約94億円（平成10年度～14年度）について検査を行い、「平成15年度決算検査報告（平16.11）」に掲記している。その中で、テナントミックス事業等を実施する上で十分な人的体制と財政的な基盤がTMOに備わっていないことや、TMOの理念そのものが十分浸透していないこともあり、現状では、TMOに期待される本来の機能がいまだ十分に発揮されていない旨を指摘している。

（3）政府における検討

経済産業省においては、産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議（以下「合同会議」という）でまちづくり3法の見直しについて検討が行われ、平成17年12月に中間報告を発表した。

この報告書の中では、「中心市街地活性化法は、市街地の整備改善事業と商業等の活性化事業の一体的推進が不十分で、商業以外の都市機能集約についての考え方が明確になっていない」とした上で、コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりのために、様々な都市機能を中心市街地に集約するとともに、中心市街地のにぎわい回復を一体的に推進する必要があると述べ、中心市街地活性化法を抜本改正する方向性を示した。

一方、国土交通省においては、平成18年2月に社会資本整備審議会の都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会中心市街地再生小委員会と建築分科会市街地の再編に対応した建築物整備部会が、都市計画法、中心市街地活性化法に関する施策の見直しについて、報告書を取りまとめた。

本法律案は、以上のような経緯から第164回国会に提出された。

3．法律案の概要

法律案の主な内容は、次のとおりである。

（1）題名の変更

法律の題名を「中心市街地の活性化に関する法律」に改め、中心市街地の活性化（都市機能の増進及び経済活力の向上）について基本法的な性格を反映する。

（2）基本理念、責務規定の創設

中心市街地活性化のため、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基本とし、地方公共団体をはじめとする地域の関係者の取組に対して国が支援を行う（第3条）。また、国、地方公共団体及び事業者は、中心市街地活性化のための責務を有する（第4条～第6条）。

（3）国による認定制度の創設

ア 中心市街地活性化本部

政府は、中心市街地活性化に関する施策を総合的に推進するため、内閣に中心市街地活性化本部（本部長：内閣総理大臣）を設置し、本部は、基本方針案の作成、申請された基本計画についての意見その他の事務を行う（第56条～第65条）。新たに中心市街地活性化本部を内閣に設けることにより、国の責任体制を明確にする。

イ 基本計画の認定

市町村が作成する基本計画について、内閣総理大臣が認定を行う（第9条～第14条）。これにより、中心市街地の活性化に意欲的に取り組む市町村を重点的に支援する。

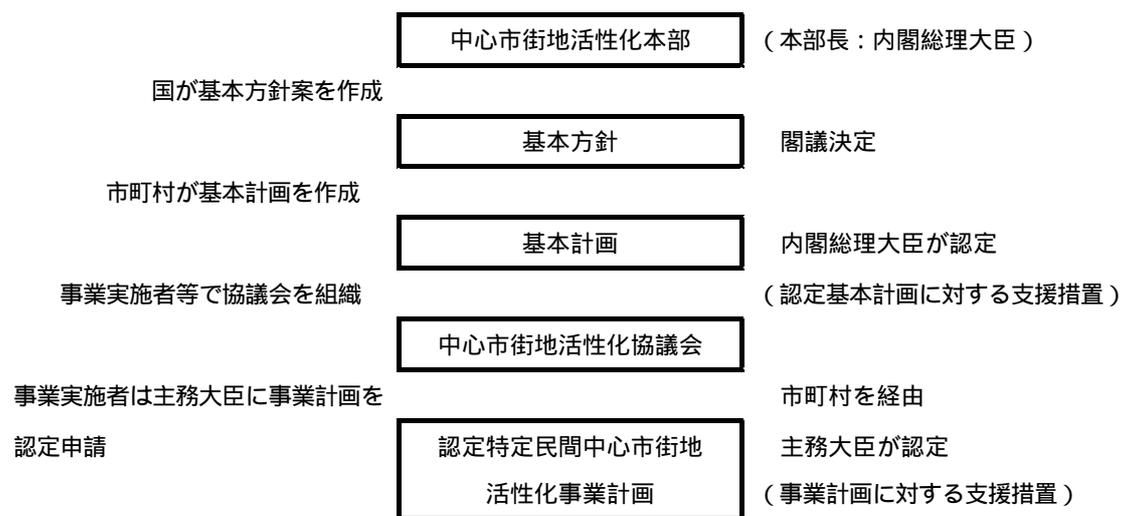
ウ 中心市街地活性化協議会

中心市街地整備推進機構、商工会・商工会議所等は、共同で中心市街地活性化協議会を組織し、協議会は、市町村が作成する基本計画に対して意見を述べることができる（第15条）。民間主体の多様な担い手の参画を得て、中心市街地活性化の取組を推進する。

エ 支援措置

認定された基本計画に基づく事業に対して、従前の支援措置に加え、中心市街地共同住宅供給事業、大規模小売店舗立地法の特例等の支援措置を新設する（第16条～第39条）。支援措置の拡充により、中心市街地における街なか居住の推進、商業の活性化などを図る。

図表1 改正案の仕組み



（出所）経済産業省資料より作成

(4) 特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法の廃止

市町村の郊外における商業基盤施設等の整備を支援する「特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法」については、商業活性化に対する支援措置を中心市街地に集中的に行う観点から廃止する。

4. 法律案の主な論点

(1) 認定制度の見直し

現行法では、市町村が基本計画を作成し、TMOを担う団体（商工会議所・商工会、第3セクター等）が作成するTMO構想（中小小売業商業高度化事業構想）を市町村が認定する仕組みであり、基本計画は683件に達している（平成18年2月15日現在）。

法律案では、国が「選択と集中」により市町村の作成する基本計画を認定することとしているが、認定基準として基本計画の実施が中心市街地活性化の実現に相当程度寄与すると認められること、基本計画が円滑かつ確実に実施されると見込まれることなどと規定しているだけである（第9条第6項）。

ゆえに、基本計画については、具体的にどのような要件を満たせば認定されるのか、国がどの程度の基本計画を認定することを想定しているのか明確にする必要がある。また、地域でのまちづくり推進の中心となる中心市街地活性化協議会が、現行TMOより調整機能を発揮できるよう実効性が確保されなければならないと考える。

(2) 支援の在り方

産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会商業部会合同会議が、平成17年9月～10月に実施した中間取りまとめ案に対するパブリックコメント（提出者数は4,733件）を見ると、主な意見として、「事業者自身の危機感と意識が重要であり、保護や助成が中心に位置づけられるべきでない」⁵が示すように、商店街や中心市街地の事業者に対する厳しい指摘が多く見受けられる。

法律案では、バラマキではなく「選択と集中」により、意欲的な市町村を重点的に支援するとしている。効果的な支援の在り方が問われるとともに、支援策を通じて、パブリックコメントの指摘を踏まえた事業者自身の意識改革や自助努力を促すことも求められているといえる。

(3) 大店立地法との関係

法律案に大店立地法の特例措置が盛り込まれた⁶ことは、中心市街地における空き店舗への大型店誘致を促進することを狙いとするものである。しかしながら、基本計画が認定された中心市街地において、都道府県等が特例区域を指定した場合、大型店の新設届出等の手続きが不要となる（第一種特例区域）など規制の実質的な撤廃であるため、これに伴う区域内での交通渋滞、騒音など生活環境が悪化することがないよう周辺住民への配慮が一層必要ではないかと思われる。

なお、大店立地法において、大型店の退店時に経済的な負担（建物の撤去費用等）を求めるなど退店時の対応の在り方については、今後の課題として検討されなければならない。

(4) 都市計画法との関係

今国会には、大規模集客施設⁷の立地に当たって都市計画手続を求めることなどを内容とする「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律案」が、中心市街地活性化法改正案と併せて提出されており、郊外開発への「ブレーキ」と、中心市街地の再生に向けた「アクセル」を両法で一体的に推進することを目指している。

都市計画法改正案により、大型店を始めとする大規模集客施設の立地規制を強化することとしているが、経済財政諮問会議では、大型店の郊外立地規制は、民間に対する規制を強化し、構造改革に逆行することになると懸念する意見が示されている⁸。規制強化により、消費者利益の減少、景気への悪影響など日本経済の活性化に支障を来す可能性はないのか。また、規制強化が中心市街地再生の決め手となりうるのか、十分に検証する必要がある。

5. むすび

今後、我が国の人口が減少すると予想され、少子高齢化社会が更に進展する中において、まちづくりは、地域住民、商業者、地権者・建物所有者、各種団体、TMO、国及び地方公共団体など様々な関係者が関わることから、各種施策を推進していく上で調整が複雑でかつ時間を要する問題である。

中心市街地の衰退傾向に歯止めをかけるためには、再度、地域における中心市街地の在り方、地域経済を活性化させるためにどのようなまちづくりを目指すのか、より議論を深めた上で、中心市街地の再生に向けた取組を総動員させることが不可欠であろう。

¹ まちづくり3法とは「大規模小売店舗立地法（大店立地法）」（平成12年6月施行）、「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（中心市街地活性化法）」（平成10年7月施行）及び「改正都市計画法」（平成10年11月施行）を指す。

² 中心市街地活性化法に基づく定義は、「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」である（中心市街地活性化法第2条）。

³ 経済産業省等関係省庁は、改善措置としてこれまで実施した事業について、活性化効果や利用実績が不十分と認められるものがある場合には、対象市町村に対し、基本計画の見直しを実施するよう指導・助言するとともに、補助金の効果が不十分と判断されるものやニーズに乏しいと判断される補助金については、廃止・縮減等補助金の在り方を検討するなど回答した（平成17年7月～8月に改善措置状況を総務省に回答）。

⁴ TMO（Town Management Organization）とは、商店街の合意形成、適切な業種構成に応じた店舗配置など総合的な運営・管理に取り組むまちづくり機関で、商工会・商工会議所、第三セクター、NPOがTMOの主体となる。

⁵ 『中間取りまとめ（案）に対する意見募集の結果とこれに対する見解及び対応について（平17.12.26）』（合同会議）

⁶ 中心市街地活性化法は、都市中心部の整備改善、商業集積を高めることを狙いとしているが、他方、大店立地法は、郊外より都市中心部において、駐車場の設置台数など出店等の審査基準をより厳しく設定しているため、大型店の郊外出店を後押しするような効果をもっており、これまで両法の政策効果が減殺されていたと指摘されている（渡辺達朗『流通政策入門』（中央経済社 平15.1）201頁）。

⁷ 床面積1万㎡超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等を指す。

⁸ 『大型店の立地規制について（平17.12.26）』（経済財政諮問会議配付資料）