

中心市街地活性化基本計画の実施状況と今後の課題

～中心市街地活性化法に基づくまちづくり～

かめざわ ひろのり
経済産業委員会調査室 亀澤 宏徳

1. はじめに

我が国においては、高度経済成長期以降の高速道路等の整備に伴いモータリゼーションが進展するとともに、近年、大型商業施設や公共施設の郊外立地が進んだ結果、駅周辺など都市中心部の商店街が衰退傾向を示すようになっていた。これに対応するため、1998年に成立した「まちづくり3法¹」により、中心市街地活性化法による中心市街地²への各種支援を行うこと、大店立地法による大型店周辺地域の生活環境への配慮を求めること、都市計画法による大型店の立地可能地域の決定を行うことが定められ、総合的なまちづくり政策が展開されることとなった。

しかしながら、このような取組によっても中心市街地の衰退に歯止めを掛けることはできなかつたことから³、2006年にコンパクトシティの考え方⁴に基づいて「中心市街地活性化法」及び「都市計画法」が各々改正され⁵、既に3年が経過した。そこで、本稿では、中心市街地活性化法の概要、同法に基づく中心市街地活性化基本計画（以下「基本計画」という。）の認定・実施状況を概観した上で、中心市街地活性化の諸課題について述べる。

2. 中心市街地活性化法の概要

中心市街地活性化法は、2006年の改正により、中心市街地の活性化に関する基本理念及び責務規定の創設、内閣における中心市街地活性化本部の創設、市町村が作成した基本計

¹ まちづくり3法とは、「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」（平成10年法律第92号、2006年に「中心市街地の活性化に関する法律（以下「中心市街地活性化法」という。）へ題名改正）、「大規模小売店舗立地法（以下「大店立地法」という。）」（平成10年法律第91号）及び「改正都市計画法」（昭和43年法律第100号）を指す。

² 中心市街地とは、「都市の中心の市街地であって、①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、②当該市街地の土地利用及び商業活動の状況等からみて、機能的な都市活動の確保又は経済活力の維持に支障を生じ、又は生ずるおそれがあると認められる市街地であること、③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、の要件に該当するもの」である。（中心市街地活性化法第2条）

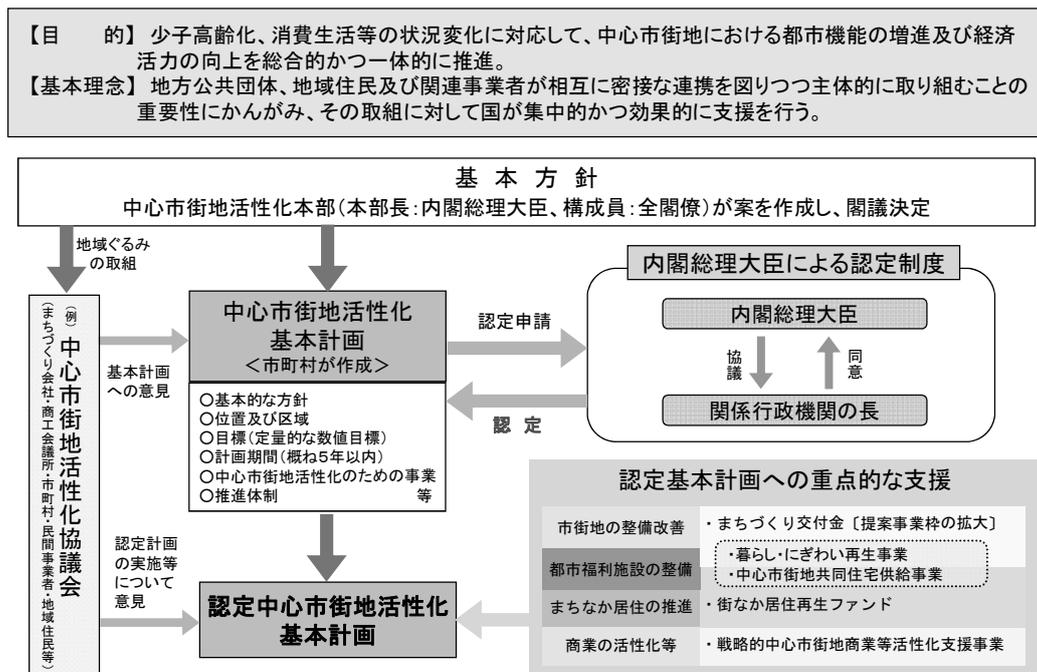
³ その原因として、「中心市街地活性化法」に基づく基本計画の事後評価が不十分であったこと、TMO（旧中心市街地活性化法の下で商業を振興するため、市町村の認定を受けて作られた民間のまちづくり組織）の役割が商業活性化に偏っていたこと等が指摘された。（『中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告（2004.9）』（総務省）、『2003年度決算検査報告（2004.11）』（会計検査院））

⁴ 住宅、商店街、病院、学校等様々な施設を都市の中心部に集中させることで、中心市街地の活性化を図ろうとする考え方である。

⁵ 「改正都市計画法」は2007年に施行された。

画の内閣総理大臣による認定制度の創設、多様な民間主体が参画する中心市街地活性化協議会⁶の創設、認定された基本計画に基づく事業に対する支援措置の拡充などを行うこととした（図表1）。

図表1 中心市街地活性化法の概要図



(出所) 内閣府中心市街地活性化担当室資料

認定制度では、市町村が中心市街地の活性化を図るための基本的な方針（以下「基本方針」という。）に即して中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための基本計画を作成し、中心市街地活性化協議会等の意見を聴いて内閣総理大臣に認定の申請を行う。内閣総理大臣は、当該基本計画が基本方針に適合するものであること等の基準に適合すると認めるときに、その認定をすることとし、国は、認定を受けた基本計画に基づく取組に対し、「選択と集中」の観点から集中的かつ重点的に支援を行うものである。

主な支援策としては、商業の活性化のための「戦略的中心市街地商業等活性化支援事業⁷」（経済産業省）、市街地の整備改善のための「まちづくり交付金⁸」（国土交通省）等があ

⁶ 中心市街地活性化協議会は、商業者、地権者、地域住民、行政等多様な主体により組織され、まちづくりについて多様な構成員が議論を行い、意見調整を図ることによって、市町村が策定する基本計画を始めとする中心市街地の活性化に向けた取組の実効性を確保するなど、中心市街地の活性化を推進する上での中心的な役割を担っている。

⁷ 認定基本計画に基づき、「都市機能の市街地集約」と「中心市街地のにぎわい回復」の双方を一体的に取り組む中心市街地であって、商店街・商業者、民間事業者等が地権者などの幅広い関係者の参画を得て実施する取組を重点的に支援するものである。中心市街地の活性化に資する商業基盤施設及び商業等の活性化に資する施設整備事業（ハード事業）並びに活性化事業（ソフト事業）を対象として補助金が交付される。

り、2009年度予算における関係省庁の基本計画認定に係る支援措置額は664億円となっている。

また、2006年には中心市街地活性化法と併せて都市計画法が改正され、延べ床面積1万㎡を超える大規模集客施設が出店することができる用途地域を商業地域、近隣商業地域、準工業地域の3地域に限定することとした。

3. 中心市街地活性化基本計画の認定状況

中心市街地活性化法に基づく基本計画の認定状況について見てみると、2007年2月に富山市及び青森市の基本計画が第1号認定を受けて以来、90市町92計画⁹に及んでいる¹⁰（2010年1月末時点、図表2）。年度別の基本計画数では、初年度である2006年度に2件、2007年度に30件、2008年度に45件、2009年度（2010年1月末まで）に15件となっている。

また、基本計画数を地域別に見ると、九州が17件で全体の約2割と最も多く、次いで、関東甲信越、東海、近畿が各13件、東北が12件、北海道、北陸が各7件、中国が6件、四国が4件となっている。

基本計画を策定した市町村は、人口約2万人の砂川市（北海道）から約220万人の名古屋市まで幅広い。市町村の団体規模別では、政令指定都市¹¹が7市、中核市¹²が25市、特例市¹³が10市で、これら大規模な都市が全体の47%を占めている。その一方で、中都市¹⁴が20市、小都市¹⁵が27市、町村が1町（熊本県植木町）となっている。

旧中心市街地活性化法（以下「旧法」という。）に基づく基本計画が1998年から2006年までの8年間で690件作成されており、改正中心市街地活性化法に基づく基本計画の認定を受けている市町村のほとんどは、旧法に基づいて基本計画を策定していた¹⁶。

旧法に比べて改正法に基づく基本計画数が少ないことから、基本計画の認定申請のハードルが高くなったとの指摘も聞かれる。特に、町村が作成した計画認定は1件にとどまっていることから、小規模な市町村にとっては基本計画の作成に困難を伴うと見られる。

⁸ 市町村が作成する総合的なまちづくり計画（都市再生整備計画）に基づき実施される事業等の費用に充当するために交付する交付金である。

⁹ 北九州市は小倉地区と黒崎地区で、静岡市は静岡地区と清水地区で各々基本計画が認定されている。

¹⁰ 「2008年度経済産業省年次報告書」（2009.3）の中では、「2009年10月までの3年間で100の基本計画の認定」が目標として掲げられている。また、現在141の地域で基本計画作成の前提となる中心市街地活性化協議会が設立されている。

¹¹ 地方自治法第252条の19第1項の指定を受けた人口50万以上の都市をいう（2009年4月時点で全国に18市ある）。

¹² 地方自治法第252条の22第1項の指定を受けた都市をいう（2009年4月時点で全国に41市ある）。人口30万以上の都市について、当該都市からの申出に基づき政令で指定される。

¹³ 地方自治法第252条の26の3第1項の指定を受けた都市をいう（2009年4月時点で全国に41市ある）。人口20万以上の都市について、当該都市からの申出に基づき政令で指定される。

¹⁴ 政令指定都市、中核市及び特例市以外の市のうち、人口10万以上の市をいう。

¹⁵ 人口10万未満の市をいう。

¹⁶ 旧法に基づく基本計画を作成していなかった市町村は、奈良市、大野市、西条市、守山市、田辺市、小城市の6市である。

図表2 中心市街地活性化基本計画認定一覧（都道府県別）

認定日	2007年					2008年			2009年			基本計画数
	2月8日	5月28日	8月27日	11月30日	12月25日	3月12日	7月9日	11月11日	3月27日	6月30日	12月7日	
北海道			帯広市、砂川市			滝川市	小樽市	岩見沢市、富良野市		稚内市		7
青森県	青森市			三沢市			弘前市、八戸市					4
岩手県		久慈市					盛岡市		遠野市			3
宮城県												0
秋田県							秋田市					1
山形県							鶴岡市	山形市	酒田市			3
福島県									白河市			1
茨城県										石岡市		1
栃木県								大田原市				1
群馬県								高崎市				1
埼玉県										川越市		1
千葉県			千葉市			柏市						2
東京都												0
神奈川県												0
新潟県						新潟市		長岡市、上越市(高田地区)				3
長野県		長野市					飯田市	塩尻市				3
山梨県								甲府市				1
静岡県			浜松市			藤枝市			静岡市(静岡地区)、静岡市(清水地区)、掛川市		沼津市	6
愛知県							豊田市		名古屋市	豊橋市		3
岐阜県		岐阜市					中津川市				大垣市	3
三重県								伊賀市				1
富山県	富山市			高岡市								2
石川県		金沢市										1
福井県				福井市、越前市			大野市				敦賀市	4
滋賀県							大津市		守山市	長浜市		3
京都府												0
大阪府											高槻市	1
兵庫県						宝塚市	神戸市(新長田地区)、尼崎市、伊丹市		丹波市		姫路市	6
奈良県						奈良市						1
和歌山県			和歌山市						田辺市			2
鳥取県				鳥取市					米子市			2
島根県							松江市					1
岡山県												0
広島県		府中市										1
山口県		山口市									下関市	2
徳島県												0
香川県		高松市										1
愛媛県							西条市	松山市				2
高知県							四万十市					1
福岡県						久留米市	北九州市(小倉地区)、北九州市(黒崎地区)			直方市		4
佐賀県										小城市		1
長崎県							諫早市				大村市	2
熊本県		熊本市、八代市						山鹿市			植木町	4
大分県		豊後高田市					大分市、別府市					3
宮崎県		宮崎市				日向市						2
鹿児島県					鹿児島市							1
沖縄県												0
計	2	11	5	5	1	8	22	13	10	6	9	92

(出所) 内閣府中心市街地活性化担当室資料より作成

4. 中心市街地活性化基本計画の実施状況

旧法に基づく中心市街地活性化に関する施策については、2004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¹⁷⁾」の中で、「中心市街地の活性化が図られていると認められる市町は少なく、基本計画の目標の達成状況を把握しているものは18市町(13.0%)と少ない。」といった問題点が指摘されていた。

このように国による基本計画の的確な評価が行われているとは認められない状況であったことを踏まえ、改正中心市街地活性化法においては、内閣総理大臣が基本計画の認定を受けた市町村から認定計画の実施状況について報告を求めることができる旨の規定が新たに盛り込まれた(中心市街地活性化法第12条)。

このため、基本計画の認定を受けた市町村は、基本計画に掲げる取組の進捗状況や目標の達成状況等のフォローアップを定期的実施し、国にその内容を報告することになっている¹⁸⁾。改正中心市街地活性化法施行後初めてのフォローアップ報告(2008年度)は2009年3月に公表され、30市(計画数は31)が報告を行った¹⁹⁾。各基本計画に掲げる目標の実施状況は、図表3のとおりとなっている。

各市町村の基本計画においては、市街地の整備改善、都市福利施設の整備、まちなか居住の推進、商業の活性化に関連して、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く数値目標を設定しなければならず²⁰⁾、各市町村は2～5件の目標を設定している(どのような指標を用いるかは各市町村の判断による)。

2008年度フォローアップ報告を見ると、31基本計画ごとに2～5件設定されている目標指標数全体105のうち3/4に当たる79の指標の進捗状況・目標達成の見通しが示されている²¹⁾。基本計画の計画期間はおおむね5年間であり、認定されてから余り日数が経過していないことから、基本計画に係る事業等の取組が未実施又は実施中としているものが多い。

各市町村のフォローアップ報告を取りまとめた内閣府によると、市町村による目標の指標に係る評価・見通しについて、取組の進捗状況がおおむね予定どおりで、目標の達成が可能と見込んでいるもの、取組の進捗状況が予定どおりではないものが一部あるものの、引き続き最大限の努力を行うことにより、目標の達成が可能であると見込んでいるものが多く、フォローアップ対象の79の目標に係る指標中、取組が既に開始されている53の指標のうち約8割が、取組の進捗状況がおおむね予定どおりで、目標の達成が可能と見込んでいるとしている。

¹⁷⁾ 1998年度～2003年度末までに全国で593市町村が基本計画を作成したが、2001年度末までに基本計画を作成した市町村の中から138市町を抽出し、基本計画の作成状況、事業の実施状況等を調査したものである。

¹⁸⁾ 基本方針(2006年9月8日閣議決定)

¹⁹⁾ 2008年度報告では、2008年7月までに基本計画が認定された53市のうち約6割に当たる30市がフォローアップ報告を行っている。フォローアップの実施時期は、各市町村の判断による。

²⁰⁾ 前掲基本方針

²¹⁾ 残り26指標については、2009年度以降にフォローアップ予定としている。

図表3 中心市街地活性化基本計画の実施状況一覧

認定年月日	都道府県名	市町村名	目標指標	基準値(年)	最新値(年)	目標値(年)	見直し	
2007年2月8日	富山県	富山市	路面電車で内線一日平均乗車人数	10,016人(H17)	—	13,000人(H23)	平成21年度	
			中心商業地区の歩行者通行量(日曜日)	24,932人(H18)	25,328人(H20)	32,000人(H23)	②	
	青森県	青森市	中心市街地の居住人口	24,099人(H18)	23,809人(H20)	26,500人(H23)	②	
			歩行者通行量	59,090人(H17)	53,890人(H20)	76,000人(H23)	②	
			年間観光施設入込客数	696,312人(H17)	700,087人(H19)	1,305,000人(H23)	⑤	
			夜間人口	3,346人(H17)	3,619人(H20)	3,868人(H23)	⑤	
			空き店舗率	10.7%(H17)	14.1%(H20)	8.8%(H23)	②	
			小売業年間商品販売額	68,553百万円(H17)	64,658百万円(H19)	68,553百万円(H23)	②	
	2007年5月28日	岩手県	久慈市	年間商品販売額	4,460百万円(H16)	—	4,800百万円(H23)	平成21年度
	石川県	金沢市	歩行者・自転車通行量	3,871人(H18)	3,980人(H20)	5,050人(H23)	②	
中心市街地定住人口(社会増減数)			▲35人(H17)	▲45人(H19)	▲10人(H23)	⑤		
中心市街地の人口(年社会動態)			▲325人(H18)	▲50人(H19)	プラス(H23)	②		
主要商業地の休日の歩行者・自転車通行量			73,292人(H17)	59,999人(H19)	80,000人(H23)	③		
JR金沢駅の年間定期外乗車人員			368万人(H17)	384万人(H19)	400万人(H23)	②		
金沢ふらっとバスの乗車人員			708,478人(H17)	656,245人(H19)	750,000人(H23)	③		
商店街通行量(休日)			54,252人(H18)	58,507人(H20)	56,000人(H23)	②		
小売業年間商品販売額			10,731百万円(H15)	—	11,000百万円(H23)	平成22年度		
居住人口			3,968人(H18)	4,176人(H20)	4,200人(H23)	②		
香川県			高松市	空き店舗率	18.1%(H18)	19.7%(H20)	14.2%(H23)	②
	年間商品販売額	1,050億円(H18)		1,034億円(H19)	1,100億円(H23)	②		
	歩行者通行量(自転車を含む)(休日)	119,844人(H18)		114,850人(H20)	150,000人(H23)	②		
	定住人口	20,385人(H18)		20,544人(H20)	21,700人(H23)	②		
	歩行者・自転車通行量の増加	15,053人(H18)		14,155人(H19)	16,600人(H23)	②		
	中心市街地内の居住人口の増加	7,687人(H18)		7,534人(H19)	8,000人(H23)	②		
	中心商店街の売上額の増加	623,390万円(H17)		574,300万円(H19)	680,000万円(H23)	②		
	豊後高田昭和の町の観光客滞在時間(2時間を超える個人の割合)	259,647人(H17)		361,320人(H19)	400,000人(H23)	②		
	玉津地区“豊後高田昭和の町”高齢者交流施設の入込客数	26%(H18)		22%(H19)	36%(H23)	②		
	長野県	長野市		善光寺仁王門前の歩行者・自転車通行量	8,552人(H18)	8,320人(H19)	10,000人(H23)	②
中心市街地(36町丁字)の居住人口			9,660人(H18)	9,809人(H19)	10,900人(H23)	②		
中心市街地(15地点)の歩行者・自転車通行量			263,903人(H18)	210,449人(H19)	320,000人(H23)	③		
もんぜんぶんばら座と生涯学習センターの年間利用者数			300,726人(H18)	347,966人(H19)	368,000人(H23)	②		
歩行者通行量			59,219人(H18)	65,903人(H20)	84,600人(H23)	②		
夜間人口			7,575人(H17)	8,110人(H20)	8,025人(H23)	③		
昼間人口			38,700人(H18)	—	900人増(H23)	平成23年度		
街なか居住者数			2,892人(H18)	2,867人(H20)	3,650人(H23)	⑤		
歩行者通行量			14,367人(H18)	14,261人(H20)	19,000人(H23)	⑤		
北海道			砂川市	芸術・文化活動の活動拠点施設の利用率	72.0%(H18)	72.7%(H19)	76.4%(H23)	⑤
	まちなか平日通行量	3,633人(H18)		3,684人(H19)	4,400人(H23)	③		
	まちなか居住人口	6,052人(H18)		6,043人(H19)	6,200人(H23)	②		
	小売業年間商品販売額	15,788百万円(H18)		15,392百万円(H19)	16,200百万円(H23)	③		

認定年月日	都道府県名	市町村名	目標指標	基準値(年)	最新値(年)	目標値(年)	見通し
2007年8月27日	静岡県	浜松市	小売販売額	1,392億円(H16)	1,317億円(H19)	1,700億円(H23)	⑤
			歩行者通行量	102,489人(H18)	92,105人(H20)	142,500人(H23)	⑤
			居住人口	5,891人(H18)	6,512人(H19)	7,800人(H23)	②
			就業人口	38,918人(H16)	42,992人(H18)	2,400人増(H23)	②
			中心商業地(ぶらぐり周辺地域)7地点の歩行者・自転車通行量(平日・休日平均)	22,075人(H18)	19,045人(H20)	26,500人(H23)	②
2007年11月30日	和歌山県	和歌山市	中心市街地の居住人口	11,268人(H18)	11,149人(H19)	11,680人(H23)	②
			城まちハッピーロードの歩行者・自転車通行量(休日)	9,762人(H19)	9,993人(H20)	22,500人(H23)	②
			休日歩行者通行量	4,234人(H17)	4,068人(H20)	7,016人(H24)	③
			小売業年間商品販売額	14,623百万円(H16)	—	15,161百万円(H24)	平成21年度
			居住人口	7,538人(H18)	7,304人(H20)	7,732人(H24)	⑤
福井県	越前市	居住人口	6,320人(H19)	6,215人(H20)	6,450人(H24)	②	
		休日の歩行者数	994人(H19)	1,262人(H20)	1,300人(H24)	②	
		居住人口	12,268人(H18)	12,306人(H20)	12,800人(H24)	②	
		歩行者通行量(鳥取駅周辺地区)	13,732人(H18)	14,030人(H20)	14,400人(H24)	②	
		歩行者通行量(鳥取城跡周辺地区)	1,715人(H19)	1,299人(H20)	1,800人(H24)	②	
2007年12月25日	鹿児島県	鹿児島市	空き店舗数	55店(H19)	65店(H20)	46店(H24)	②
			文化施設の入込み客数	150,984人(H18)	151,167人(H20)	169,000人(H24)	⑤
			歩行者通行量(20地点、土日)	125,531人(H18)	128,184人(H20)	150,000人(H24)	②
			中心市街地の年間入込観光客数	6,801千人(H18)	6,927千人(H19)	8,000千人(H24)	⑤
			小売業年間商品販売額	209,421百万円(H16)	—	210,000百万円(H24)	平成21年度
2008年3月12日	北海道	滝川市	街なか居住人口	2,660人(H18)	—	2,800人(H24)	平成21年度
			コミュニティ施設利用者数	64,773人(H18)	—	112,000人(H24)	平成21年度
			歩行者・自転車通行量	7,098人(H19)	7,098人(H20)	10,000人(H24)	②
			空き店舗数	38店(H19)	—	30店(H24)	平成21年度
			居住人口	156,998人(H18)	—	174,000人(H24)	平成21年度
新潟県	新潟市	居住人口	16,295人(H19)	16,648人(H20)	18,300人(H24)	③	
		第3次産業従業者数	32,691人(H18)	—	33,700人(H24)	平成25年度	
		休日歩行者通行量	20,206人(H19)	19,359人(H20)	27,000人(H24)	②	
		空き店舗率	21.3%(H19)	24.5%(H20)	15.0%(H24)	②	
		サービス・飲食業のシェア	33.8%(H19)	33.5%(H20)	40.0%(H24)	②	
福岡県	久留米市	居住人口	12,735人(H19)	12,639人(H20)	14,500人(H24)	③	
		歩行者・自転車通行量	1,700人(H18)	1,608人(H20)	2,250人(H24)	②	
		活性化区域内の居住人口	1,278人(H19)	1,292人(H20)	1,360人(H24)	②	
		市民の企画によるイベント回数	40回(H18)	45回(H20)	64回(H24)	②	
		文化・観光施設の年間入込客数(中心市街地主要7施設)	246,576人(H18)	—	291,720人(H24)	平成21年度	
奈良県	奈良市	歩行者・自転車通行量(休日)	84,930人(H17)	92,877人(H20)	91,230人(H24)	②	
		小売業年間商品販売額	435億円(H18)	—	466億円(H24)	平成23年度	
		歩行者・自転車通行量(休日)	31,157人(H19)	32,668人(H20)	42,000人(H24)	⑤	
		定住人口	3,381人(H19)	—	3,600人(H24)	平成21年度	
		小売業年間商品販売額	522.4億円(H19)	—	610億円(H24)	平成23年度	
2008年7月9日	秋田県	秋田市	空き店舗数	25店(H19)	22店(H20)	7店(H24)	⑤

認定年月日	都道府県名	市町村名	目標指標	基準値(年)	最新値(年)	目標値(年)	見直し
2008年7月9日	山形県	鶴岡市	主要な観光施設年間観光光入込み客数	157,100人(H18)	—	212,100人(H24)	平成21年度
			自転車歩行者通行量	5,590人(H17)	4,469人(H20)	8,600人(H24)	⑤
			空店舗数	56店舗(H19)	57店舗(H20)	48店舗(H24)	⑤
			健康・子育て・福祉施設利用者数	77,002人(H18)	—	108,900人(H24)	平成21年度
	福井県	大野市	関連施設の年間入込み客数(中心市街地主要5施設)	80,234人(H19)	—	100,000人(H24)	平成21年度
			1日当たりの歩行者通行量(休日6地点)	2,001人(H19)	1,845人(H20)	2,400人(H24)	⑤
	岐阜県	中津川市	観光客入り込み数	324,300人(H18)	—	360,000人(H24)	平成21年度
			中心市街地居住人口	3,310人(H19)	—	3,400人(H24)	平成21年度
			中心市街地歩行者数	4,056人(H19)	4,273人(H20)	4,630人(H24)	⑤
			商業店舗数	130店(H19)	—	135店(H24)	平成21年度
	福岡県	北九州市 (小倉)	商店街エリアを中心とした歩行者通行量	146,958人(H19)	141,315人(H20)	177,000人(H24)	⑤
			既存の主要大型商業施設の年間来店者数	48,695,683人(H18)	—	52,000,000人(H24)	平成21年度
			主要な歴史・文化・コンベンション施設の年間来場者数	約165万人(H18)	—	197万人(H24)	平成21年度
			事業所従業者数(民営)	64,612人(H18)	62,125人(H20)	69,000人(H24)	⑤
	福岡県	北九州市 (黒崎)	中心市街地における歩行者通行量	20,164人(H19)	19,541人(H20)	27,000人(H24)	⑤
			中心市街地の小売業年間商品販売額	5,689人(H19)	5,757人(H20)	6,300人(H24)	⑤
			中心市街地の空き店舗率	43,500百万円(H19)	—	48,700百万円(H24)	平成21年度
			中心商店街ゾーンの空き店舗率	21.2%(H19)	20.0%(H20)	16.0%(H24)	⑤
	長崎県	諫早市	アエル中央商店街の休日歩行者通行量	8,330人(H19)	7,346人(H20)	11,300人(H24)	⑤
			島原鉄道本諫早駅乗降客数	30.4万人(H18)	—	36.12万人(H24)	平成21年度
			居住人口	3,421人(H19)	3,442人(H20)	3,700人(H24)	⑤
	青森県	八戸市	歩行者通行量	39,121人(H19)	26,655人(H20)	45,500人(H24)	⑤
			居住人口	4,635人(H19)	4,553人(H20)	4,800人(H24)	⑤

(注) 1. 見直しは市町村による評価である。
 ①: 取組(事業等)の進捗状況が極めて順調であり、相当程度の余裕をもって目標達成可能であると見込まれる。
 ②: 取組の進捗状況が概ね予定通りであり、目標達成可能と見込まれる。
 ③: 取組の進捗状況が予定通りではないものの、依然として、目標達成可能と見込まれ、引き続き最大限努力していく。
 ④: 取組の進捗に相当程度の支障が生じており、目標達成が困難と見込まれ、今後対策を講じる必要がある。
 ⑤: 取組が実施されていないため、今回は評価対象外。
 2. 見直しに年度が示されているのは、フォローアップを予定している年度である。

(出所) 内閣府中心市街地活性化担当室資料等より作成

フォローアップ対象のうち取組が既に開始されている 53 の指標の評価・見直しを見る限りでは、取組の進ちよく状況が予定どおりか否かにかかわらずいずれも目標達成可能と見込んでおり、目標達成が困難と見込んでいる指標は 1 件もない。

取組の進ちよく状況及び目標達成の見通しは、あくまで市町村による自己評価であり、例えば、人口に関する見通しとして「市街地再開発事業が計画期間内に完成が見込まれ、さらには民間事業者による都市型住宅の整備も行われており、中心市街地の居住人口の数値目標が達成可能と見込まれる」（評価②：富山市）、通行量に関する見通しとして「現状の取組のままでは、数値目標の達成は難しい状況と考えられるものの、今後は、市場再整備事業により歩行者通行量が大幅に増加することが期待されることや、他の商業集積地区との連絡性向上、中心市街地内の回遊性向上に向けた施策を重点的に実施するとともに、目標達成に向け、必要な措置を着実に講じることにより、目標達成は可能である」（評価③：金沢市）といったコメントが各々記されている。

ここで、基本計画の実施状況を詳しく見るために、取組が未実施で評価対象外としている 26 の指標を含めた 79 の目標指標ごとに基準値と最新値を比較してみると、数値が改善している指標が 36 件あるのに対して、悪化している指標は 43 件と半数以上の指標が改善していない状況となっている（図表 4）。

事業の取組開始から、まだ日が浅く、目標値が設定されている約 5 年後まで日数があるため、各市町村は、今後、事業が計画どおり実施されれば数値目標は達成できると見込んではいらぬものの、数値目標の達成に向けて数値が悪化している指標を今後大幅に改善させていくことは容易なことではないと思われる。

図表 4 評価別実施状況

評価レベル	指標の評価数	改善	悪化
① 極めて順調、余裕で達成可能	0	0	0
② 予定通り、達成可能	44	22	22
③ 予定通りではないが、達成可能	9	3	6
④ 目標達成が困難	0	0	0
⑤ 取組が実施されておらず、評価対象外	26	11	15
計	79	36	43

（出所）内閣府中心市街地活性化担当室資料等より作成

次に、基本計画の実施状況を指標類型別に見ると、居住人口、施設入込客数等に係る指標は数値が改善しているものが多いものの、歩行者通行量、従業者数、年間小売販売額、空き店舗数に係る指標は、数値が悪化しているものが多い（図表 5）。

2006 年 10 月に会計検査院が取りまとめた「2005 年度決算検査報告」（中心市街地活性化プロジェクトの実施状況に関する会計検査）では、2000 年度までに旧法に基づく基本計画が作成された 455 地区のプロジェクト実施（1998 年度～2004 年度）の有効性について、中心市街地の人口の下げ止まりに一定の寄与があったとする一方で、中心市街地の事業所

数、商店数及び空き店舗数など商業の状況、歩行者通行量に対し影響があったといえるような状況には必ずしもなっていないと指摘している²²。

つまり、旧法当時と比較しても、居住人口等に係る指標に比べ年間小売販売額、空き店舗数等の商業関係の指標については、施策の効果が現れにくい傾向に変わらないことが分かる。

図表5 指標類型別実施状況

指標類型	指標の評価数	改善	悪化
居住人口	23	13	10
歩行者通行量	32	13	19
事業所数	0	0	0
従業者数	1	0	1
年間小売販売額	5	0	5
空き店舗数	7	2	5
公共交通機関乗車数	2	1	1
施設入込客数等	5	5	0
その他（観光客滞在時間、施設利用率、サービス・飲食業のシェア、イベント回数）	4	2	2
計	79	36	43

（出所）内閣府中心市街地活性化担当室資料等より作成

次に、フォローアップ対象の31件の基本計画別に指標の改善状況を見てみると、指標のうち3項目改善した計画が1件、2項目改善した計画が10件、1項目改善した計画が13件で、改善した指標が1項目もない計画が7件あった（図表6）。

このうち改善指標が2項目以上ですべての指標が改善した計画は、山口市（通行量、人口）、宮崎市（通行量、人口）、鹿児島市（通行量、入込客数）、秋田市（通行量、空き店舗数）の4件であった。これらの市では、計画に基づく事業がおおむね予定どおり実施されていること等により、歩行者通行量や居住人口の増加などにつながっている。

その一方で、改善した指標が1項目もない計画のうち、悪化指標が2項目以上の計画は、4項目悪化した久留米市（通行量、空き店舗数、人口、サービス業等のシェア）、3項目悪化した八代市（通行量、人口、小売販売額）、2項目悪化した三沢市（通行量、人口）、鶴岡市（通行量、空き店舗数）、北九州市小倉地区（通行量、従業者数）、八戸市（通行量、人口）の計6件であった。これらの市では、計画に基づく事業が未実施のものが多いため、効果が現れていない状況にある。

各市町村の報告では、今後とも、計画に基づく事業を着実に実施していくとともに、目標の達成をより確実なものとするために、必要に応じて新たな事業を検討していくとしているものが多いが、計画の見通しが順調でないものについては、その原因を分析し

²² 『2005年度決算検査報告（2006.10）』（会計検査院）715頁～717頁

た上で基本計画を軌道修正することが重要である。

図表6 基本計画別指標項目数

指標項目	悪化指標 が4項目	悪化指標 が3項目	悪化指標 が2項目	悪化指標 が1項目	悪化指標 が0項目	計
改善指標が3項目	0	0	1	0	0	1
改善指標が2項目	0	1	3	2	4	10
改善指標が1項目	0	1	3	5	4	13
改善指標が0項目	1	1	4	1	0	7
計	1	3	11	8	8	31

(出所) 内閣府中心市街地活性化担当室資料等より作成

5. 中心市街地活性化策に対する評価及び課題

これまでの基本計画の実施状況を踏まえた上で、中心市街地活性化策に対する現時点での評価及び課題としては、以下の4点を指摘することができる。

第一に基本計画に掲げる目標指標のうち、半数以上の指標が改善していないことである。基本計画の計画期間はおおむね5年間であるため、計画に掲げる目標の達成状況はまだ十分に評価することはできないが、各市町村の2008年度フォローアップ報告を見る限りでは、全体の半数以上の目標指標が改善しておらず、基本計画に対する取組が必ずしも十分とはいえない状況にある。また、基本計画に基づく支援策のみでは、中心市街地の活性化は図られないのではないかとと思われる。

特に、居住人口、施設入込客数等に係る指標に比べて、年間小売販売額、空き店舗数等の商業関係に係る指標の数値が悪化しているものが多いため、今後これらの指標を改善させ、商業の活性化へつなげられるかがかぎとなる。

そのためには、①住民や消費者のニーズを踏まえ、中心市街地の核となるような適切な規模の住宅・商業施設を整備することにより、人口の定住化を図るとともに商業の活性化を図ること、②商業の活性化に率先して取り組む地元の事業者の活動を支援する形で商業等活性化事業等を実施すること、③市街地整備改善事業と商業等活性化事業が複合して効果を生じるよう適切な計画の下に集中的に事業を実施することが重要である²³。

第二に事業予算の効果的な実施が求められていることである。2009年9月に内閣府に設置された行政刷新会議のワーキンググループは、同年11月に事業仕分け²⁴を行った。中心市街地活性化法に関連する事業としては、戦略的中心市街地商業等活性化支援事業（2010年度概算要求額41億円、2009年度当初予算額58億円）が事業仕分けの対象となり、予算要求の2割削減との評価結果をまとめた²⁵。この際に、事業仕分けの評価者

²³ 前掲『2005年度決算検査報告』723頁

²⁴ 事業仕分けとは、公開の場において、外部の視点も入れながら、それぞれの事業ごとに要否等を議論し判定するものである。

²⁵ 2009年12月に決定した2010年度政府予算案では、結局、事業仕分け結果を反映して戦略的中心市街地商

からは、「実質的政策効果はほとんど上がっておらず、有効な予算執行が必要である」といった厳しい意見が相次いだ。また、国土交通省のまちづくり交付金など本事業と重複する事業が存在していることや本事業は継続的に補正減額や不用が発生していることが指摘されている²⁶。このため、今後、事業予算を一層効果的に実施していくことが重要である。

旧法に基づいて1998年度から2004年度までの間に実施された中心市街地活性化プロジェクトに対する国費負担額は約2兆円にも及んだにもかかわらず、プロジェクトの効果が上がっているといえるような状況には必ずしもなっていなかった²⁷。2006年に中心市街地活性化法が改正されて、同法に基づく支援策が実施されているが、その多くは旧法の基本計画認定を受けた市町村である。このため旧法の二の舞にならないよう的確な事業実施が行われなければならないのは当然のことであり、今後も基本計画の実施状況のフォローアップを注意深く吟味していくことが欠かせない。

第三に市町村の役割である。2006年のまちづくり3法の見直しにより、認定基本計画に対する支援策が講じられるとともに大規模集客施設の郊外立地規制が定められたが、それだけで飛躍的に中心市街地が活性化するとは限らず、市町村、商業関係者等が自助努力を地道に継続することが求められることは言うまでもない。その上で、今般3法間の連動性が高められたことにより、規制面では都市計画法改正に基づき、床面積1万㎡超の大規模集客施設が立地可能な用途地域を商業地域、近隣商業地域、準工業地域の3地域に限定するが、準工業地域については、3大都市圏と政令指定都市以外の地方都市では、特別用途地区を活用して大規模集客施設の立地を抑制することとされた。これを担保するために、地方都市において、中心市街地活性化法に基づく基本計画の認定に際し、特別用途地区制度により立地規制を行うことが条件とされた(基本方針に明記)。

また、振興面では、中心市街地活性化法に大店立地法の特例措置が組み込まれ、認定基本計画に定められる中心市街地の区域においては、大規模小売店舗の迅速な立地を促進することにより中心市街地の活性化を図ることが必要な区域(第1種大規模小売店舗立地特例区域)を定めることが可能となり、大型店の新設の届出等を不要とするなど規制緩和が行われた。

これらの措置を既に実施している市町村も見受けられるが、未実施の市町村が今後同措置をどのように活用するかは不明であり、いずれに関しても市町村が明確なビジョンとイニシアティブを持って中心市街地活性化に取り組むことが政策効果を上げる前提とされる²⁸。

第四に人材の育成である。2009年9月の「商工会議所におけるまちづくりへの取組

業等活性化支援事業に33億円が計上された。

²⁶ まちづくりに関する総合的な支援制度として、他に国土交通省のまちづくり交付金(2010年度概算要求額1,300億円、2009年度当初予算額2,332億円)が存在する。また、商店街・中心市街地活性化事業は、2008年度予算額約91億円に対して執行額は約65億円となっている。(行政刷新会議ワーキンググループ「事業仕分け」配布資料)

²⁷ 前掲『2005年度決算検査報告』721頁～722頁

²⁸ 渡辺達朗『流通政策入門 第2版』(中央経済社 2007.11) 251～252頁

状況等に関する実態調査²⁹」結果によれば、「中心市街地活性化法のスキームを活用したまちづくりを目指している」と回答した132会議所のうち、中心市街地活性化協議会の運営面での課題として「事務局人員の確保」を挙げた会議所が50.8%と最も多くなっている。また、調整力・指導力を有するタウンマネージャーの不足といった問題は、旧法当時から指摘されているが、改正中心市街地活性化法施行後においても十分な対応がとられていないとされる³⁰。

独立行政法人中小企業基盤整備機構は、中心市街地活性化アドバイザー派遣事業や人材育成事業等を実施しているが、こうした施策を一層活用してまちづくりの専門家の育成に重点的に取り組むことが重要である。

6. 中心市街地活性化と商店街活性化

これまでに中心市街地活性化法に基づき90市町92件の基本計画が認定されてきたが、その一方で小規模な市町村にとって基本計画の作成は困難であり、認定計画の対象となっていない多くの全国各地の中小規模の商店街においても、大型商業施設や公共施設の郊外立地、高齢化の進展などに伴って活力を失っている所が数多く見られる。このような状況を背景として、2009年に商店街振興組合等が行う地域住民の需要に応じた事業活動を促進する措置を講じること等を内容とする「商店街の活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律」（以下「商店街活性化法」という。）が新たに制定された。

同法は2009年8月に施行された後、10月には19件の商店街活性化事業計画について認定が行われた（図表7）。

図表7 商店街活性化事業計画認定一覧

市町村	商店街	市町村	商店街
岩手県宮古市	宮古市末広町商店街振興組合	三重県四日市市	四日市諏訪商店街振興組合
秋田県大館市	大館市大町商店街振興組合	大阪府大阪市	千日前道具屋筋商店街振興組合
福島県会津若松市	神明通り商店街振興組合、	大阪府池田市	池田栄町商店街振興組合
	大町四ッ角中央商店街振興組合	広島県呉市	呉中通商店街振興組合
東京都品川区	武蔵小山商店街振興組合	高知県高知市	中心街事業協同組合
	中延商店街振興組合	福岡県飯塚市	飯塚市本町商店街振興組合
東京都渋谷区	商店街振興組合原宿表参道櫺会	熊本県熊本市	健軍商店街振興組合
新潟県三条市	三条中央商店街振興組合	熊本県人吉市	協同組合人吉商連、 人吉東九日町商店街振興組合、 人吉市西九日町商店街振興組合
新潟県長岡市	長岡市大手通商店街振興組合		
長野県佐久市	岩村田本町商店街振興組合		
愛知県名古屋市	栄町商店街振興組合	大分県宇佐市	四日市商店街振興組合

（出所）中小企業庁資料

²⁹ 本調査は、2009年3月26日～6月18日の間、全国515商工会議所に対して聴取したものである（有効回収率60.0%）。

³⁰ 横森豊雄「まちづくり三法改正と中心市街地再生の課題」『新都市』（財団法人都市計画協会 2009. 2）36頁

この中には、既に中心市街地活性化法に基づく基本計画の認定を受けている市町村の区域内において、同事業計画の認定を受けた商店街が2件（長岡市、名古屋市）ある。このため、各法に基づく関連施策の調整を十分に行った上で支援策を実施していくとともに両法の関係を整理することが必要である。また、中心市街地活性化法とともに、商店街活性化法の実施状況をフォローアップしていかなければならない。

7. 高齢者に配慮したまちづくり

中心市街地活性化法に基づく基本方針では、中心市街地の活性化の目標として、「人口減少・少子高齢社会の到来に対応した、高齢者も含めた多くの人にとって暮らしやすい、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すること。」が掲げられている。また、基本計画では中心市街地活性化に関する目標が市町村ごとに設定され、各種施策が講じられているものの、実際に高齢者にとって暮らしやすい中心市街地の実現に向けた取組が十分になされているのか疑問が残る。

大分県豊後高田市の基本計画で「高齢者交流施設の入り込み客数」が目標の一つに掲げられている事例はあるが、このように積極的に高齢者対応に即した目標を明確に打ち出す取組は少なく、商店街活性化事業計画においても、空き店舗を活用した高齢者ニーズに合致したアンテナショップや休憩所を設置し、高齢者が利用しやすい商店街を目指している四日市商店街振興組合（大分県宇佐市）のような取組は余り見受けられない。

また、高齢者の問題は中心市街地活性化法の対象となる比較的大規模な商店街等だけの問題ではなく、商店街活性化法の対象となる比較的小規模な商店街の問題でもある。近年、中心市街地内外の商店街の衰退を通じて周辺に暮らす高齢者の生活に大きな困難をもたらしているいわゆる買物難民問題³¹、又はフードデザート（食の砂漠）問題³²が指摘されている³³。このため経済産業省は、2009年11月に「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会」を発足させ、流通事業者による買物環境の改善のための方策について検討を始めている³⁴。例えば、宅配サービス、移動販売車、店舗への買物バス等の運営に対する支援事業の在り方を模索しているところであり、高齢化社会が急速に進展する中において、今後、これらの問題への対応策が急がれるとともに高齢者に配慮したまちづくりが求められる。

³¹ 杉田聡『買物難民』（大月書店 2008. 9）24頁

³² 安価で良質な生鮮食料品を購入することが困難な inner-city の一部エリアを意味するフードデザート (food deserts) が、近年欧米諸国で問題視されている。スーパーストアの郊外進出が顕在化した英国では、1970-90年代半ばに、inner-city / suburban estate に立地する中小食料品店やショッピングセンターの倒産が相次いだ結果、郊外のスーパーストアに通えないダウントウンの貧困層は、都心の値段が高く、かつ生鮮品の品揃えが極端に悪い雑貨店での買物を強いられている（フードデザート問題研究グループホームページ）。我が国では、車を運転しない高齢者などにフードデザート問題が広がっているとされる。

³³ 第171回国会参議院経済産業委員会会議録第23号13～14頁（2009. 7. 7）、第169回国会参議院内閣委員会会議録第12号4～5頁（2008. 5. 13）

³⁴ 同研究会は、2010年3月に報告書の取りまとめを予定している。



2008 年秋以降の景気低迷の影響で小売業を取り巻く経営環境は厳しさを増している中で、今後、民主党を中心とする連立内閣は、中心市街地の衰退傾向に歯止めを掛けるために、中心市街地の活性化という難題にどのように対処し、中心市街地・商店街の活性化のための施策を具体化していくのか、注視していく必要がある。

【参考文献】

岩間信之・田中耕市・佐々木緑・駒木伸比古・齋藤幸生「地方都市在住高齢者の「食」を巡る生活環境の悪化とフードデザート問題」『人文地理』61 巻 2 号（人文地理学会 2009. 6）

会計検査院『2005 年度決算検査報告』（2006. 10）

酒巻貞夫『商店街の街づくり戦略』（創成社 2008. 3）

杉田聡『買物難民』（大月書店 2008. 9）

中井検裕「中心市街地活性化の今」『新都市』63 巻 2 号（都市計画協会 2009. 2）

横森豊雄「まちづくり三法改正と中心市街地再生の課題」『新都市』63 巻 2 号（都市計画協会 2009. 2）

渡辺達朗『流通政策入門 第 2 版』（中央経済社 2007. 11）