

中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題

— 中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案 —

経済産業委員会調査室 中西 信介

はじめに

中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案(以下「本改正案」という。)は、2014年2月12日に閣議決定され、同日、第186回国会に提出された。本改正案は、「日本再興戦略」(2013年6月14日閣議決定)において定められた「コンパクトシティ¹の実現」に向け、民間投資の喚起を通じた中心市街地の活性化を目的として、①中心市街地への来訪者等の増加による経済活力の向上を目指して行う事業を認定し、重点支援する制度の創設、②中心市街地の商業の活性化に資する事業の認定制度並びにこれに係る支援措置、道路占有の許可の特例等の創設等を講じようとするものである。

本稿では、まず、1998年の中心市街地活性化法²を含む「まちづくり3法」制定以降の中心市街地活性化政策の経緯に言及した上で、現在の中心市街地を取り巻く現状を概観する。次に、本改正案を提出するに至った検討過程、本改正案の概要について解説を行った上で、最後に、本改正案の内容を含む中心市街地活性化政策に関する論点について検討することとしたい。

1. 中心市街地活性化政策の経緯

(1) まちづくり3法の制定(1998年)

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、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(中心市街地)の商店街が衰退傾向を示すようになった。このような状態に歯止めを掛けるため、1998年(第146回国会)に、いわゆる「まちづくり3法」(中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法(以下「大店立地法」という。)、都市計画法(改正))が制定され、中心市街地の活性化が図られることとなった。

中心市街地活性化法は、市町村が中心市街地の活性化に係る基本計画を策定した上で、各種の事業計画について事業所管大臣の認定を受けることで支援が講じられることを定めた。大店立地法³は、大型店出店の際に周辺地域の生活環境への配慮(交通渋滞、

¹ 市町村の中心部に居住機能、都市機能、商業機能等を集積することによって、市街地の活性化や行政コストの削減を図り、住民の利便性を向上させようとする考え方。

² 1998年制定時の正式名称は、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。

³ 同法の施行(2000年)に伴い、大規模小売店舗と中小小売業者との商業調整の仕組みを定める大規模小売店舗法(大店法)は廃止された。大店法は、大型店の出店調整を通じた経済的規制を行ってきたが、大店立地法では、大型店の出店を前提とした上で、周辺的生活環境に配慮する社会的規制を行うこととした。

騒音対策等)を求めることとし、また、都市計画法の改正では、土地の用途規制が強化され、いわゆるゾーニング手法により市町村が地域の事情に応じて、大型店の立地可能地域を指定できることとした。

(2) まちづくり3法の改正(2006年)

まちづくり3法の制定以後も、中心市街地の衰退に歯止めを掛けることができなかったことに加え、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著しい変化が生じるようになった。そこで、コンパクトシティの考え方に基づいて、2006年(第164回国会)にまちづくり3法の改正が行われた。

まず、中心市街地活性化法の改正(2006年8月施行)は、これまでの市街地の整備改善、商業等の活性化だけにとどまらず、都市機能の増進や経済活力の向上といったより広い視野に立ち、都市政策と商業活性化政策を一体として推進することとした⁴。

具体的には、①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、②内閣総理大臣を本部長、全閣僚を構成員とする中心市街地活性化本部の創設(基本方針案の作成、施策の総合調整、チェック&レビュー)、③内閣総理大臣による基本計画の認定制度の創設とそれに伴う支援措置の拡充、④多様な民間主体が参画する中心市街地活性化協議会⁵の法制化等が行われた。

2006年改正後の計画認定の手続は、「中心市街地活性化本部が基本方針案を作成し閣議決定する」→「市町村が基本方針に則して中心市街地活性化基本計画を作成し、中心市街地活性化協議会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、基本方針に照らして当該基本計画の認定を行う」→「国は、認定基本計画に基づく取組に対し、『選択と集中』の観点から重点支援を行う⁶」となっている(図表1)。

また、中心市街地活性化法と併せて都市計画法等も改正(2007年11月施行)され、立地規制の強化が行われた。1998年改正後の都市計画法による規制では、郊外の大型商業施設等の立地を十分に抑制することができなかったことから、大規模小売集客施設(延べ床面積1万㎡超の店舗、飲食店、劇場、映画館、展示場)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地域に限定するなど、都市計画区域内外におけるゾーニングの強化を図ることとした(図表2)。さらに、三大都市圏及び政令指定都市以外の地方都市では、準工業地域において大規模集客施設の立地を抑制する特別用途地区を指定することが、中心市街地活性化基本計画の認定を受けるための前提条件とすることが基本方針に定められた。

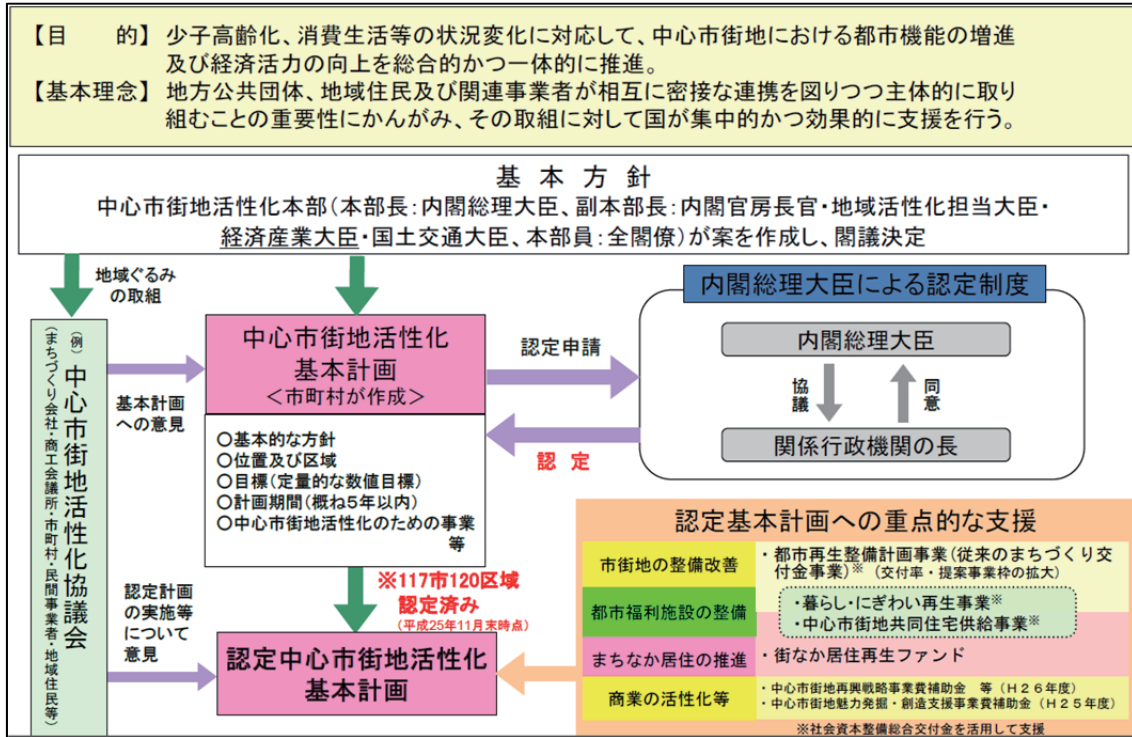
⁴ この観点から、新たに「都市福利施設の整備」、「居住環境の向上」等に関する事項を基本計画に盛り込む必要が追加された。また、法律の名称は「中心市街地の活性化に関する法律」に変更された。

⁵ 市町村が作成する基本計画及びその実施に関し必要な事項等の協議をするため、①都市機能の増進を総合的に推進するための調整を図るのにふさわしい者(まちづくり会社等)及び②経済活力の向上を総合的に推進するための調整を図るのにふさわしい者(商工会、商工会議所等)が共同で組織する。さらに、基本計画に記載された事業を実施する事業者、地域住民、市町村等も構成員として参加が可能である。

⁶ 認定基本計画に対する主な支援策(平成25年度予算)としては、商業活性化のための「中心市街地魅力発掘・創造支援事業」(経済産業省)、市街地の整備改善のための「都市再生整備計画事業」(国土交通省)等がある。

大店立地法については、法改正は行われず、指針の改正等が行われた（2007年7月施行）。具体的には、複合施設へ規制を拡張する（小売業とサービス業が一体となった大規模複合施設を同法の対象とする）とともに、中心市街地活性化法に事業者の責務が規定されたことを踏まえ、大型店等の社会的責任を強化する（大型店等の退店時の対応等について業界が自主的に社会的責任を果たすよう業界ガイドラインの作成を求める）こととされた。

図表1 現行の中心市街地活性化法の概要



（出所）経済産業省資料

図表2 都市計画法改正（2007年施行）の概要

改正前(店舗)		改正後	
用途地域	50㎡超不可	第一種低層住居専用地域	同左
	150㎡超不可	第二種低層住居専用地域	
	500㎡超不可	第一種中高層住居専用地域	
	1,500㎡超不可	第二種中高層住居専用地域	
	3,000㎡超不可	第一種住居地域	
	制限なし	第二種住居地域 準住居地域 工業地域 近隣商業地域 商業地域 準工業地域	
用途地域の変更又は地区計画(再開発等促進区)決定が必要	工業専用地域	制限なし	同左
原則不可 ただし、計画的な大規模開発は許可(病院、福祉施設、学校等は開発許可不要)	市街化調整区域	大規模開発も含め、原則不可 地区計画を定めた場合、適合するものは許可(病院、福祉施設、学校等も開発許可を必要とする。)	
制限なし	非線引き都市計画区域 準都市計画区域の白地地域	大規模集客施設については用途地域の指定により立地可能。また、非線引き都市計画区域では、用途を緩和する地区計画決定でも立地可能	

大規模集客施設：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。

（出所）内閣官房資料

2. 中心市街地を取り巻く現状と本改正案提出の経緯

2006年の中心市街地活性化法の改正から7年以上が経過し、第一期基本計画が終了した市町村も出てきているが、依然として中心市街地の衰退に歯止めが掛かったとは言えない状況にある。以下では、中心市街地活性化法の施行状況、中心市街地を取り巻く現状等について概観した上で、本改正案提出の経緯を追っていくこととしたい。

(1) 中心市街地を取り巻く現状

ア 認定市町村数の減少

2007年2月の第1号認定（富山市、青森市）から現在までの計画認定の状況は、117市142計画⁷となっており、2006年改正以前は606市町村が基本計画を策定し国に提出していたことと比べると、その数は著しく減少している。特に、人口規模が5万人未満（認定時点）のものは14市町にとどまっており、その理由としては、中心市街地活性化基本計画に盛り込むべき事項として、「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事項について全て新規事業を盛り込む必要があることが障害になっているとの指摘がある⁸。

イ 目標達成率の低迷

中心市街地活性化法の基本計画においては、歩行者通行量、居住人口、年間小売販売額、空き店舗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各市町村が設定している⁹。内閣府・内閣官房が実施したフォローアップ¹⁰によると、平成24年度末までに基本計画が終了した30の市町村において採用された合計95の目標指標のうち、達成されたものは全体の約3割（27%）となっている。特に、販売額、空き店舗率等の「商業振興による活性化」に関する評価指標の達成率が低い傾向にある。一方で、事業の進捗状況は約7割が順調だとしていることから、当初計画されていた事業が数値目標の改善に必ずしもつながっていないことがうかがえる（図表3）。

図表3 目標指標の達成状況（平成24年度フォローアップ）

【目標指標分野別の達成率】※達成率以外は設定指標数

↙ 商業振興による活性化

	全体	通行量	居住人口等	販売額等	空き店舗等	施設入込数等	公共交通機関利用	その他
達成	26	10	3	2	1	6	0	4
未達成	69	21	14	12	7	11	2	2
全体	95	31	17	14	8	17	2	6
達成率	27%	32%	18%	14%	13%	35%	0%	67%

⁷ 認定市町村の一覧は、末尾の別添資料参照。

⁸ 『中心市街地活性化推進委員会報告書』（2013.12.11）（内閣官房）

⁹ どのような指標を用いるかは各市町村の判断によるが、①通行量（歩行者・自転車通行量等）、②居住人口等（居住人口、年間社会人口動態等）、③販売額等（小売業年間商品販売額、年間売上額等）、④空き店舗等（空き店舗率、空き店舗数等）、⑤施設入込数等（観光施設入込客数、文化施設利用者数等）、⑥公共交通機関利用（路面電車乗車人数、鉄道駅乗降客数等）などが設定されている。

¹⁰ 『中心市街地活性化基本計画平成24年度最終フォローアップ報告』（内閣府・内閣官房）

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/followup/2012followup_1.pdf>

【取組の進捗状況と目標達成に関する集計結果】

	事業の進捗は順調	事業の進捗は順調ではない
目標達成	23 指標【24%】	3 指標【3%】
目標は未達だが、 計画当初より改善	17 指標【18%】	11 指標【12%】
計画当初より悪化	27 指標【28%】	14 指標【15%】
計（取組順調率）	67 指標【71%】	28 指標【29%】

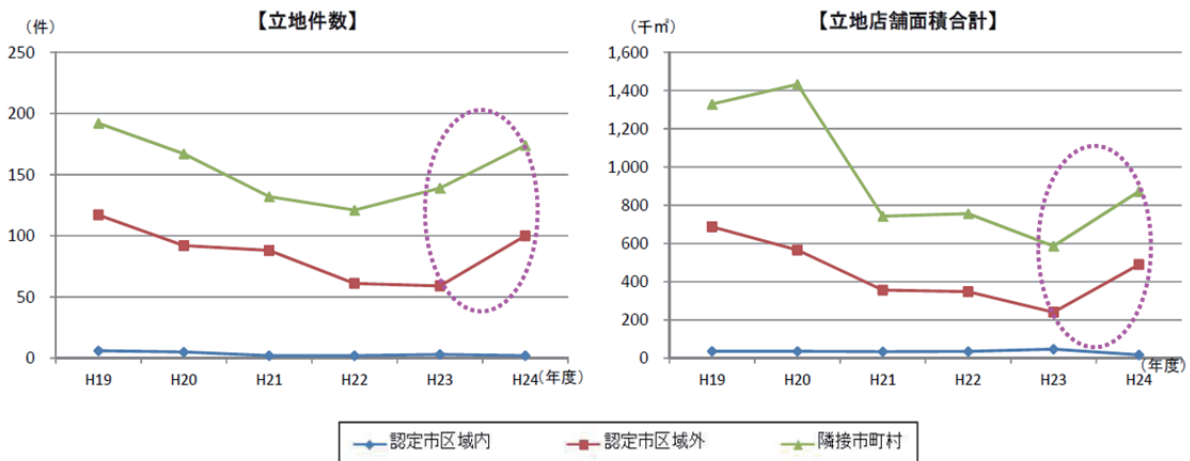
（出所）『中心市街地活性化基本計画平成 24 年度最終フォローアップ報告』（内閣府・内閣官房）を基に作成

ウ 大規模小売店等の動向

2006 年のまちづくり 3 法の改正では、都市計画法により大規模小売店舗の立地できる地域を限定するとともに、中心市街地活性化法で中心市街地内に誘導区域を設定し、大規模小売店舗を立地する際の手続を簡素化できることとした¹¹。しかしながら、それ以降も中心市街地内における大規模小売店舗の出店件数、立地店舗面積ともに依然として少なく、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が増加している（図表 4）。加えて、最近では医療・福祉施設や官公庁の郊外立地も増加傾向にある。

現行法の基本計画は市町村単位の認定となっていることから、大規模小売店舗の立地等について、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、都道府県等による広域的な調整が必要であるとの指摘がある¹²。

図表 4 中心市街地内外への大規模小売店立地動向（認定区域内外）



（注）大店立地法に基づく届出数より中心市街地活性化基本計画認定市 110 市とその隣接する市町村の出店推移を集計している（2,000 ㎡を超える大規模小売店舗の新設日について集計）。
（出所）経済産業省資料

¹¹ 都道府県等は認定中心市街地の区域内において、大規模小売店舗のうち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特に必要な区域（第一種特例区域）を設定することができる。同区域内では、大規模小売店舗の新設・変更の届出、説明会の開催等の手続等が不要となる。

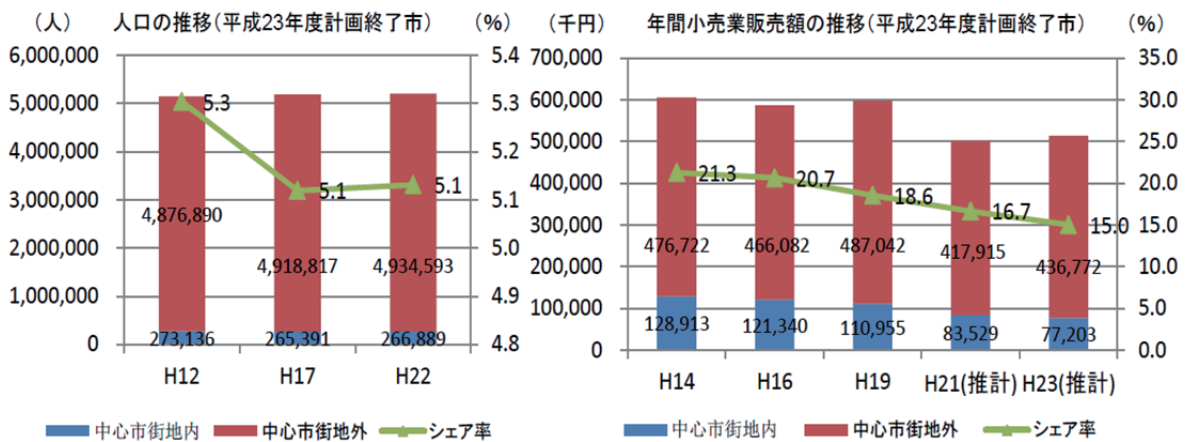
¹² 『中心市街地活性化推進委員会報告書』（2013. 12. 11）（内閣官房）

エ 衰退を続ける中心市街地

中心市街地の内外で指標を比較すると、認定市街地の居住人口や年間小売販売額のシェアは低下しており（図表5）、中心市街地における事業所数・従業員数も減少し、空き店舗率は増加している。

こ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ことや、新たな事業活動が停滞していることが挙げられる。また、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おり、郊外部の住民の理解を得られにくい状況となっているとの指摘がある¹³。

図表5 認定中心市街地の居住人口及び小売業販売額の推移



(注) 平成24年度中心市街地商業等活性化支援業務『中心市街地活性化施策の効果分析事業』（経済産業省委託調査事業）を基に経済産業省作成
 (出所) 経済産業省資料

オ 実施体制（中心市街地活性化協議会・まちづくり会社）の弱さ

2006年の中心市街地活性化法改正によって、中心市街地活性化協議会が法定化されたが、経済産業省の調査¹⁴によると、開催頻度が年1回以下の協議会が約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、既定の方針の追認する場であったりという実態が明らかとなっている。

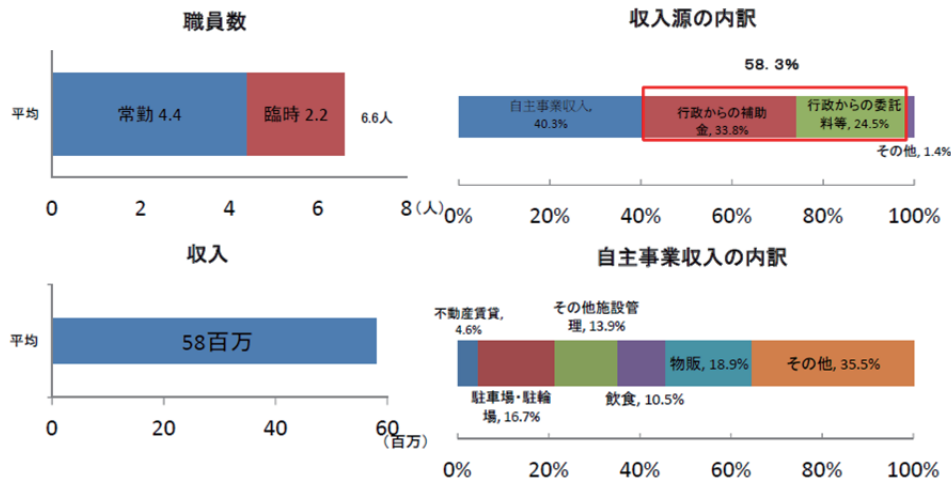
また、まちづくり会社は、まちづくりの企画、調査、コンサルティング、エリアマネジメント等を担う主体としての役割が期待されているが、法的に明確な位置付けがなされていないこともあり、信用力が低く、空き店舗・未利用地の所有者との調整や事業を行う際の資金調達が困難との指摘もある¹⁵。そもそも、まちづくり会社は収益性の有無を問わず公共性のある事業の実施主体としてまちづくりを担っており、経営基盤が脆弱であることが多い（図表6）。

¹³ 『中心市街地活性化推進委員会報告書』（2013.12.11）（内閣官房）

¹⁴ 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）

¹⁵ 『中心市街地活性化推進委員会報告書』（2013.12.11）（内閣官房）

図表6 まちづくり会社の財源調達に係る状況



(注) 1. 2007年以降に設置されたまちづくり会社を対象としている。
 2. 平成24年度経済産業省『まちづくりの取組を担う組織・団体あり方に関する調査・研究事業』報告書を基に経済産業省作成
 (出所) 経済産業省資料

(2) 中心市街地活性化政策の見直し過程

本改正案を含む中心市街地活性化政策の見直しについては、2012年12月の政権交代を挟む形で、各省庁に設置された審議会等で評価・検証が行われてきた。以下では、各審議会等における議論の主な経緯を整理することとしたい。

ア 「事業仕分け」及び「行政事業レビュー」

2006年に改正された中心市街地活性化法は、内閣総理大臣の認定スキームを創設し、「選択と集中」の概念に基づき、予算等を集中投入することとした。認定基本計画に対する支援として、経済産業省は「戦略的中心市街地商業等活性化支援事業費補助金」(いわゆる「戦略補助金」)を措置していたが、「事業仕分け」(2009年11月)、「平成24年行政事業レビュー」(2012年6月)などにおいて、同補助金の縮減・廃止の方向性が示された。さらには、中心市街地活性化法に基づく同省としての支援の在り方についてゼロベースで検討していくこととされた¹⁶。

イ 経済産業省における検討過程～日本再興戦略

経済産業省は、2012年11月に「中心市街地活性化に向けた有識者会議」を設置し、現行の中心市街地活性化政策の検証と再構築に向けた論点整理を行い、翌12月に「中心市街地活性化政策の見直しの方向性」を取りまとめた。

さらに、政権交代後の2013年2月には「産業構造審議会中心市街地活性化部会」を設置し、同年6月には、「中心市街地の再活性化に向けて(提言)」を取りまとめた。

同提言では、具体的な施策の方向性として、①中心市街地への投資の活性化・円滑

¹⁶ 行政事業レビューの評価者からは、「成果測定を行い、効果を把握して示すべき。目標を達成していないのであれば、スキームを抜本的に見直すべき。」「個別民間企業に1/2補助するのは理解できない。」「国が関与すべき事業とは思えない。」といったコメントがあった(経済産業省平成24年行政事業レビュー)。
 <http://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/review2012/koukai.html>

化のための措置（フィールド整備、担い手のあり方、資金供給の円滑化、まちづくり人材の充実）、②地域の実情にあった機能の集約（集積要件の緩和、複数の拠点設定の容認、既存ストックを前提とした取組の懲憑（しょうよう）、目標における質的向上の重視、買い物弱者支援等）、③市町村を越える取組（市町村相互の役割、都道府県の役割等）等の必要性が示された。

また、同年6月に閣議決定された「日本再興戦略」においては、「地方都市においても、街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・福祉等の機能を街なかに誘導し、都市の活力の維持・向上を図る。」とされるとともに、「コンパクトシティの実現」に向け、「民間投資の喚起を軸とする中心市街地活性化を図る。」と明記されている。

ウ 内閣官房における検討過程

経済産業省での議論と並行する形で、内閣官房においても、中心市街地の状況や活性化施策の在り方などについて検証が行われてきた。2012年10月に設置された中心市街地活性化評価・調査委員会」では、リレーシンポジウム等における議論や経済産業省の有識者会議取りまとめなどを踏まえ、今後の中心市街地活性化施策の基本的方向、検討課題について検証した上、基本計画の認定運用等に関する緊急点検項目について整理し、2013年2月に中間的論点整理を行った。

その後、前述の経済産業省（イ参照）及び後述の国土交通省（エ参照）における議論や日本再興戦略などを踏まえ、内閣官房では、同年7月に、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在り方を検討するため、「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、実務者を含む有識者を交えた「中心市街地活性化推進委員会」を設置した。同委員会では、現行制度の運用実績を踏まえ、具体的な制度・運用改善施策を検討し、同年12月に報告書「中心市街地活性化に向けた制度・運用の方向性」を取りまとめた。

同報告書では、具体的な政策の方向性として、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（中心市街地活性化協議会、まちづくり会社等の機能強化、まちづくり人材確保、住民参加）、⑥計画目標、評価目標、フォローアップ（PDCA）の運用改善等の必要性が示された。

エ 国土交通省における検討過程

国土交通省では、2013年4月に「都市再構築戦略検討委員会」を設置し、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）の在り方について議論を行い、同年7月に「中間取りまとめ」を行った。

さらに、同年9月以降は、「交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会」において、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の合意の下で公共交通の充実を図る仕組みの構築に向けた議論を進め、2014年1月に「中間取りまとめ」を行っている。なお、これら2つの中間取りまとめは、後述する国土交通省提出の2法案と関連するものである（3.（4）参照）。

(3) 本改正案の提出

本改正案は、上記(2)の検討過程を経て、2014年2月12日に閣議決定され、同日、第186回国会に提出された。改正案の内容は、主に経済産業省産業構造審議会中心市街地活性化部会の提言、内閣官房中心市街地活性化推進委員会の報告書の両者で示された内容を土台としている。特に、後者の報告書においては、法律改正事項にとどまらず、基本方針改正、予算措置・税制改正等が必要な項目が明記されている。

3. 本改正案の概要

本改正案は、少子高齢化の進展や都市機能の郊外移転により、中心市街地における商機能の衰退や空き店舗、未利用地の増加に歯止めが掛からない状況であることを受け、「日本再興戦略」に定められた「コンパクトシティの実現」に向けて、(1)民間投資を喚起する新たな重点支援制度の創設【重点支援】、(2)中心市街地の活性化を図る措置の拡充【裾野拡大】を行うこととしている。

(1) 民間投資を喚起する新たな重点支援制度の創設【重点支援】(図表7)

第一に、中心市街地における経済活力の向上を図るため、中心市街地への来訪者を増加させるなどの効果が高い民間プロジェクトに絞って、経済産業大臣が認定する制度(特定民間中心市街地経済活力向上事業)を創設することとしている(法50条。以下、改正後の条文を指す)。

具体的には、民間事業者は、中心市街地活性化協議会における協議を経て、「特定民間中心市街地経済活力向上事業計画」を作成し、市町村を經由して、経済産業大臣の認定を申請する(50条1・2項)。同計画には、事業の実施時期、資金の調達方法といった基本的事項とともに、①中心市街地への来訪者の増加、②中心市街地への就業者の増加、③中心市街地の売上高の増加に関する目標及び内容、大店立地法の特例(エ参照)を受ける場合はその旨、を記載する必要がある。

経済産業大臣は、申請された事業計画を基本方針等に照らして認定することとしており、認定を受けた事業者に対して、以下の支援措置を講じる。

図表7 重点支援のイメージ



(出所) 経済産業省資料

ア 予算措置の拡充

中心市街地の活性化に資する事業を支援することを目的として、「中心市街地再興戦略事業費補助金¹⁷」（平成 25 年度補正：45 億円＋26 年度当初：6.9 億円）を措置しており、調査事業（ニーズ調査、マーケティング調査等）、専門人材の派遣（タウンマネージャー、経営コンサルタント事業）、先導的・実証的事業への支援（ハード整備事業、ソフト支援事業）を行うこととしている。

さらに、認定特定民間中心市街地経済活力向上事業に限った支援として、中心市街地におけるエネルギー効率の向上を目的とした、「戦略的中心市街地エネルギー有効利用事業費補助金¹⁸」（26 年度当初：3.2 億円）が措置されている。

イ 税制優遇措置

平成 26 年度税制改正では、認定特定民間中心市街地経済活力向上事業計画に基づいた建物及び建物附属設備、構築物の取得に対し、5 年間 30%の割増償却制度を創設するとともに、土地・建物の取得に対し、土地・建物の所有権の保存登記及び移転登記の際の登録免許税を 1 / 2 とする措置を創設することとしている¹⁹。

ウ 独立行政法人中小企業基盤整備機構による市町村を通じた無利子融資

認定を受けた民間事業者（中小企業者等に限る。）に市町村が貸付を行う際に、独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」という。）が当該市町村に無利子で貸付を行うこととしている（52 条 2 項）。なお、中小機構はこれまでも都道府県の行う事業に対する貸付業務は行っていたが、本改正によって、まちづくりの中心的役割を担う市町村への貸付も可能となる。

エ 大店立地法の特例（大規模小売店舗の立地手続の簡素化）

中心市街地活性化協議会や市町村が望む大規模小売店舗について、大店立地法の立地手続を簡素化することとしている（58 条）。現行の大店立地法では、店舗面積 1,000 m²超の店舗を新設する者は、都道府県へ届け出る必要があるとともに、住民への説明会の開催等が義務付けられているが、認定特定民間中心市街地経済活力向上事業については、これらの手続を不要とすることとしている。

なお、大店立地法の特例が基本計画に記載されている場合には、認定に際して都道府県知事の同意を得るなど一定の要件²⁰も付されている。

¹⁷ 認定特定民間中心市街地経済活力向上事業に限らず支援を受けることができるが、先導的・実証的事業については、認定事業の補助上限を 2 億円から 5 億円に引き上げることとしている。行政事業レビューによって廃止された戦略補助金と同様に、民間事業者も対象に含まれており、補助率は戦略補助金が最大 1 / 2 であったのに対し、中心市街地再興戦略事業費補助金では 2 / 3 となっている。

¹⁸ エネルギー制御機器を用いたまちづくり等、エネルギー効率の向上に資する事業によって、地域経済をけん引する先進的なまちづくりの実証を行う。

¹⁹ 登録免許税を、所有権の保存登記については、0.2%（本則 0.4%）、所有権の移転登記については、1.0%（本則 2.0%）とする。第 186 回国会に提出された「所得税法等の一部を改正する法律案」に盛り込まれている。

²⁰ 都道府県は、大規模小売店舗の新設について公告・縦覧を行わなければならないとともに、必要に応じて、事業者に対し住民向け説明会の開催等必要な措置を講じるよう求めることができる。

(2) 中心市街地の活性化を図る措置を拡充【裾野拡大】

第二は、中心市街地の活性化を図る措置を拡充し、裾野拡大を目指すための措置であり、具体的には以下のとおりである。なお、法律事項ではないが、本改正案の成立後に基本方針を改正し、中心市街地活性化基本計画の認定要件を緩和すること等が予定されている（3.（3）参照）。

ア 民間中心市街地商業活性化事業を創設

まちづくり会社等が行う小売業の顧客の増加や小売事業者の経営の効率化を支援するソフト事業（イベント・研修を行う事業）を経済産業大臣が認定する制度（民間中心市街地商業活性化事業）を新たに創設し（42条）、認定を受けた事業に対し、以下の支援措置を講ずる²¹。

- ① 中小機構が、中小企業支援策に係る知見を活用して、ソフト事業に係る情報提供等の協力を実施する（44条）。これによって、まちづくり会社が行っている全国の先進事例を横展開していくこととしている。
- ② 中小企業投資育成株式会社²²の出資について、出資先の資本金上限を3億円超に引き上げ、出資対象を拡大する（45条）。資本金が3億円を超えるまちづくり会社等に対しても株式の引受等の業務を行うことで、自己資本の充実を図ることとしている。

イ 規制の特例等を創設

認定を受けた中心市街地活性化基本計画に対し、以下の規制の特例を新たに創設する。

- ① オープンカフェ等の設置に際しての道路占有の許可の特例を創設する。道路法では、道路に一定の物件や施設などを設置する場合には、道路管理者の許可が必要とされており、道路の敷地外に余地がないためにやむを得ない占有であることが許可基準の1つになっているが、本改正により、中心市街地におけるオープンカフェ等の設置に際して、この基準が撤廃されることとなる²³（41条）。
- ② 中心市街地に限って活動が認められる特例通訳案内士制度を創設する。通訳案内士法では、報酬を得て通訳案内（外国語を用いて行う旅行に関する案内）を行う場合には、通訳案内士の国家試験に合格することが必要だが、本改正により、市町村が行う研修を終了することで、特例通訳案内士として、当該市町村の中心市街地において通訳案内を行うことが可能となる（36条）²⁴。

ウ 規制の解釈に関する疑問等に対し、国が回答する制度を創設

市町村が基本計画を作成する際に、中心市街地の活性化に係る事業に関する法律等

²¹ 認定の手続については、特定民間中心市街地経済活力向上事業と同様である（目標値は不要）。

²² 中小企業投資育成株式会社法に基づき、東京、名古屋及び大阪の3か所に設立されている投資業務を行う政策実施機関であり、通常の支援対象は資本金3億円以下の企業に限られている（特例あり）。

²³ 都市再生特別措置法においても同様に道路占有の特例が認められている。

²⁴ 同様の制度として、一つの都道府県内に限って活動が認められる「地域限定通訳案内士」（外国人観光旅客の旅行の容易化等の促進による国際観光の振興に関する法律）、特区内に限って活動が認められる「国際戦略特区総合特別区域通訳案内士／地域活性化総合特別区域通訳案内士」（総合特別区域法）等がある。

(告示含む)の規定の解釈について、関係行政機関の長に対し、その確認を求めることができるとし、当該関係行政機関の長は、速やかに回答しなければならないとしている(9条9項)。

(3) 基本方針の改正

本改正案の成立後には基本方針が改正される予定であり、内閣官房中心市街地活性化推進委員会の報告書によると、改正が検討されている主な内容は以下のとおりである²⁵。

ア 認定市町村の裾野拡大

人口規模の小さい市町村の認定計画数が少ないことに鑑み、既存のストックがあれば、4事項(基本計画の「市街地の整備改善」「都市福祉施設の整備」「居住環境の向上」「商業の活性化」)のうち、特定の事項に新たな事業がなくても積極的かつ柔軟に認定することとする。

イ 地域実態に即した柔軟な区域設定

現行の基本方針では、中心市街地は原則一市町村につき一区域とされているが、一つの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には、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を前提に、複数の拠点を一体として認定することとする。

ウ 広域的な調整

一部の都道府県では、大規模小売店舗を適性に立地誘導するための条例等を制定し、一定の施策効果が上がっていることに鑑み、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とする。

エ 実施体制の強化

協議会が単に形式的な了解を取り付ける場となっている例もあることから、本来の趣旨に基づき、民間事業者や地域住民等の多様な主体が相互に連携していく環境を整備することが必要である点に鑑み、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することとする。

オ 計画目標、評価指標、フォローアップ(PDCA)の運用改善

①地域の実情に即した独自の評価指標を自ら考え、設定すること、②通行量等の基礎データは毎年把握し、評価すること、③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を徹底することとする。

(4) 国土交通省提出の法律案

本改正案と同日(2月12日)に、国土交通省所管の「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案²⁶」、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する

²⁵ ただし、基本方針の詳細な改正内容は現段階では未定であり、ここで紹介する項目以外にも追加される可能性もある。

²⁶ 「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案について」国土交通省ホームページ
<http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi07_hh_000079.html>

法律案²⁷」が閣議決定され、国会に提出されている。政府は、これら3つの法改正を通じた地方都市の再興を目指しており、それぞれの法律における計画の相互の適合・調和を図ることとしている²⁸。本稿では誌面の都合上、国土交通省提出の2法案については、以下に概要のみを示すこととする。

前者は、住宅及び医療、福祉、商業その他の居住に関連する施設の立地の適正化を図るため、これらの施設の立地を一定の区域に誘導するための市町村による「立地適正化計画」の作成について定めるとともに、立地適正化計画に記載された居住に関連する誘導すべき施設についての容積率及び用途規制の緩和等の所要の措置を講じようとするものである。

後者は、持続可能な地域公共交通の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生を推進するため、①市町村等による地域公共交通網形成計画の作成、②同計画に定められた地域公共交通再編事業を実施するための地域公共交通再編実施計画の作成、③同計画が国土交通大臣の認定を受けた場合における同事業の実施に関する道路運送法等の特例、等について定めるものである。

4. 主な論点

最後に、本改正案の内容を含む中心市街地活性化政策をめぐる論点について若干の検討を行うこととしたい。

◆中心市街地への民間投資の拡大

本改正案の柱の一つとして、「特定民間中心市街地経済活力向上事業」を創設し、予算の重点配分を行うこととしているが、全国の中心市街地に民間事業者にとって魅力的な案件がどれだけあるのか疑問視する声もある²⁹。

また、平成25年度補正予算及び平成26年度当初予算に計上されている補助金の中には、同事業の認定を受けなくても対象になるものが含まれている。民間事業者の行うハード事業に対して2/3という高い補助率が設定する以上、周辺地域への経済波及効果も厳しく審査する必要があるだろう。

◆認定基本計画の裾野拡大

認定を目指す市町村を増やしていくためには、認定によるメリットを増やすこと、認定要件を緩和することの両面から検討する必要がある。

前者については、本改正案では、重点支援に加え、まちづくり会社等の行うソフト事業に対する支援、規制の特例措置等が設けられることになるが、これだけで市町村にとって十分なインセンティブとなるのか検討する必要がある。

また、後者の認定要件の緩和については、本稿で紹介した内容（3.（3）参照）を

²⁷ 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律案について」国土交通省ホームページ<http://www.mlit.go.jp/report/press/sogo12_hh_000059.html>

²⁸ 例えば、本改正案では、中心市街地活性化基本計画について、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律に規定する地域公共交通総合連携計画との調和が保たれたものでなければならないとする規定を追加している（9条5項）。

²⁹ 『日経MJ（流通新聞）』（平26.2.17）

含め、市町村の実態に合わせて柔軟な運用が行われるよう基本方針の内容を検討していくことが肝要である。例えば、概ね5年以内とされている基本計画の期間を最大10年まで設定可能とし、定期的なフォローアップの実施と折り返し地点（5年）での計画の見直しも含むレビューを行うことなども検討されるべきであろう³⁰。

◆まちづくり人材の育成等

中心市街地活性化のためには、まちのプランニング、権利者間の調整、空き店舗・未利用地のマッチング等の多様なエリアマネジメントが必要であるが、こうした業務を担うタウンマネージャーを常勤で設置している協議会やまちづくり会社は少ない。

タウンマネージャー育成のためには、研修事業を充実させるとともに、人材市場を整備し、地域とのマッチングを図る支援措置を講じていく必要がある³¹。また、協議会の構成員にタウンマネージャーを明確に位置付けるなど、まちづくりに不可欠な人材であることも明らかにすべきである。

◆大型店に関する広域調整、貢献の促進等

まちづくりは一義的には市町村の役割であるが、実際には市町村の枠を越えて影響が及ぶことが多い³²ことから、都道府県による広域的な調整機能の強化も検討の必要がある。現在、都道府県は認定基本計画に対し、必要な助言ができるとされているが、今後は、広域的な視野から市町村に対して連携を呼びかけるなどの役割を担うことが期待される。加えて、市町村側から都道府県に対し、まちづくり政策の関与を提案する権利を付与することも検討していくべきであろう。

また、大型店の中心市街地への立地に際しては、中心市街地活性化事業への貢献活動をこれまで以上に促していくとともに、大型店が急に撤退する場合、まちなかにおける生活での利便性の低下や賑わいの喪失といった多大な影響を及ぼすこととなるため、退店する際の一定の条件（例えば、事前に自治体へ連絡することを義務付けること）について検討する必要があるだろう。

◆中心市街地活性化政策の不断の検証

2006年の法改正では、中心市街地活性化本部の創設が行われ、国主導でフォローアップを行い、PDCAを回していくことが重視されたが、その機能が十分に果たされているとは言い難い状況にある。

各基本計画において定められる評価指標は、地域の実情に応じて重点化できるとされていながらも、通行量や居住人口といった類似の指標が採用されており、独創的な指標を設定している市町村は多くない。また、現在は定量的指標（歩行者数、居住人口等）による効果測定が行われているが、それに加えて、住民の暮らしやすさや伝統文化の維持継承状況といった定性的指標も重視していく必要があるとの指摘もある³³。

今後は、こうした指摘も踏まえた上で、市町村は、中心市街地の活性化につながる適

³⁰ 『産業構造審議会中心市街地活性化部会提言』（2013.6.4）（経済産業省）

³¹ 経済産業省は、平成26年度予算に「まちプロデュース活動支援事業委託費」（1.9億円）を計上しており、まちづくり特有のスキルの習得を図る研修を実施し、タウンマネージャーを育成することとしている。

³² 『産業構造審議会中心市街地活性化部会提言』（2013.6.4）（経済産業省）

³³ 渡辺達朗『流通政策入門（第3版）流通システムの再編と政策展開』（株）中央経済社 2011年）291頁

切な評価指標を設定し、事業の進捗状況、目標指標の達成状況等について毎年度検証を行うとともに、国は、市町村からの報告を基に支援策が十分効果的なものとなっているか不断に検証を行う必要がある。

◆地方都市の活性化に向けた省庁間連携

地方都市の活性化には、本改正案の柱である「中心市街地への民間投資の促進」、国土交通省から提出されている2法案（3.（4）参照）の「都市全体の観点から見た生活機能や居住機能等の立地施策」及び「地域間を結ぶ公共交通の充実」を一体として講じていくことが肝要である。その際、各法律における計画の認定及び施策の実施に当たっては、関係省庁間で支援策の連携が図られているかを検証し、中心市街地活性化政策及び都市再生施策との連動性を確保していくことが求められる。

【参考文献】

- 鈴木浩『日本型コンパクトシティ 地域循環型都市の構築』（学陽書房 2008年）
渡辺達朗『流通政策入門（第3版）流通システムの再編と政策展開』（株）中央経済社 2011年）

（なかにし しんすけ）

（別添資料）中心市街地活性化法の認定市町村一覧（117市120区域）

北海道	帯広市※、岩見沢市、富良野市、北見市、旭川市、函館市 砂川市、滝川市、小樽市、稚内市	滋賀県	大津市※、守山市、長浜市、草津市
青森県	青森市※、八戸市※、三沢市、弘前市、十和田市	京都府	福知山市
岩手県	遠野市、久慈市、盛岡市※	大阪府	高槻市
宮城県	石巻市	兵庫県	丹波市、姫路市、川西市、明石市、宝塚市、神戸市（新長田） 尼崎市、伊丹市
秋田県	秋田市、大仙市	奈良県	奈良市
山形県	山形市、酒田市、上山市、鶴岡市	和歌山県	田辺市、和歌山市
福島県	白河市、福島市	鳥取県	鳥取市※、米子市
新潟県	長岡市、上越市（高田）、新潟市、十日町市	島根県	松江市※
茨城県	石岡市	岡山県	倉敷市、玉野市、津山市
栃木県	大田原市、日光市	広島県	府中市※
群馬県	高崎市	山口県	下関市、周南市、山口市
埼玉県	川越市	香川県	高松市※
千葉県	柏市、千葉市	徳島県	—
東京都	—	愛媛県	西条市、松山市
神奈川県	小田原市	高知県	高知市、四万十市
山梨県	甲府市	福岡県	久留米市、北九州市（小倉・黒崎）、直方市、飯塚市
富山県	富山市※、高岡市※	佐賀県	小城市、唐津市
石川県	金沢市※	長崎県	諫早市、大村市
福井県	福井市※、大野市※、敦賀市、越前市	熊本県	熊本市（熊本）※、熊本市（植木）、八代市、山鹿市
長野県	長野市※、飯田市、塩尻市、上田市	大分県	豊後高田市※、大分市※、佐伯市、別府市
岐阜県	岐阜市※、大垣市、中津川市	宮崎県	日向市、日南市、宮崎市
静岡県	藤枝市※、静岡市（静岡・清水）、掛川市、沼津市、浜松市	鹿児島県	鹿児島市※
愛知県	豊田市※、名古屋市、豊橋市、東海市、安城市	沖縄県	沖縄市
三重県	伊賀市		※印は2期計画の認定を受けた市 下線は計画期間終了の市

（注）2013年11月29日時点。

（出所）経済産業省資料