

中心市街地再生促進プログラム(2020-2024) 中間とりまとめ(案)

< はじめに >

「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019」(令和元年6月 21 日閣議決定)において、「全国の中心市街地における社会・経済状況の変化を踏まえ、国の中心市街地活性化制度を活用する認定市町村における中心市街地を中心に、多世代が暮らし、働く場づくりなど、将来を見据えた再生を図る取組を支援するため、関係省庁の連携した取組の強化を図る「中心市街地再生促進プログラム(仮称)」を本年度中を目途に策定する。」とされている。

これを受けて、中心市街地の再生に向けて重点的に取り組むべき課題や具体的な方策等について、必要な検討を行うため、「中心市街地再生方策検討会」を設置し、今年9月より〇回にわたり議論を行ったところである。

この中間とりまとめは、これまでの検討会での議論を踏まえて、今後の検討を進めるに当たって中間的に整理したものである。

このプログラムをもとに、自治体において、より積極的に中心市街地の再生に取り組んで頂くとともに、計画実施中の自治体においても、施策を追加するなどより効果的に取り組んで頂きたい。

I プログラム策定の基本的な考え方

中心市街地は、商業や居住、公共サービス等の多様な都市機能が集積し、長い歴史の中で地域の文化と伝統をはぐくんできた「まちの顔」とも言うべき地域である。

この中心市街地を活性化させるための中心市街地活性化制度については、平成 18 年の制度創設から10年以上が経過し、143市2町233の計画が策定(令和元年 10 月現在)されているが、この間に、地域の人口減少や若者の流出、空き店舗・空きビル等の遊休資産の拡大が進む一方、外国人観光客が増大する等の社会経済情勢の変化も進んでいる。

このような中で、中心市街地について、若者・女性・高齢者等の多世代が暮らし・働く場、多様な都市の集積、郊外等とも連携した地域経済をけん引する拠点としての機能等が期待されるなど、その変化に応じたまちづくりが必要となっている。また、中心市街地活性化制度は、大都市型の市街地のほか、中小都市における商店街の活性化など、

様々な課題に対応できる制度であるが、活用されず中心市街地の衰退が進んでいる地域もみられる。

中心市街地は、既に重点的な投資が行われ、交通等の利便性の良いところも多く、「まちの顔」として地域の活性化のために極めて重要なエリアであり、そのストックを活かして必要な再投資を行い、期待される役割を果たす地域としていくことが必要である。

このため、「中心市街地再生促進プログラム」を策定し、今日の社会経済情勢に対応した支援を行っていくとともに、自治体等のより効果的な活用を促進することで、まちの再生による地方創生を強力に推進していく。

Ⅱ 中心市街地の現状認識と役割

1. 中心市街地を取り巻く社会経済情勢の変化と進展

我が国の総人口は、2008 年をピークに減少傾向にあるが、65 歳以上人口は増加をたどっている。加えて、東京圏への人口集中が止まらず、東京圏への転入超過は特に 10 代後半、20 代の若者が占めており、地方都市においては、人口減少、少子高齢化、若者の流出が進展しており、コミュニティの衰退の懸念も拡大している。

また、モータリゼーションの進展による大規模集客施設の郊外立地やネット通販の普及等に伴う小売業等商業機能の低下により、小売業の年間販売額こそ緩やかな増加傾向であるが、かつて中心市街地のシンボルであった百貨店の店舗数及び販売額はピーク時よりほぼ半減している状況となっている。また、近年では、比較的規模が大きな都市の百貨店が閉店するケースが相次ぐなど、地方百貨店の減少が進行している。

さらに、多くの都市で、空き地・空き家・空き店舗が時間的・空間的にランダムなかたちで発生し、都市構造が低密度化する「都市のスポンジ化」というべき事象が発生している。特に空き店舗の発生は後継者不足が大きな原因となっている。

一方で、訪日外国人旅行者数は過去最高を記録するなど激増しており、定住人口1人あたりの消費額が訪日外国人旅行者の8人に匹敵するなど、経済効果は大きいものとなっている。また、情報通信技術の高度化や働き方改革によるテレワーク等の柔軟な働き方の進展など、住民のライフスタイルに変化が生じている。さらに、一部の郊外の大型商業施設について、地域の人口減少やネット通販の普及などにより撤退する事例も見受けられ、このような地域では、中心市街地が活性化の取り組みによっては再び求心力を高めていく可能性もある。

2. 社会経済情勢を踏まえた中心市街地の役割の再認識

中心市街地は「まちの顔」とも言うべき地域であるとともに、商業・公共サービスといった便益の提供、暮らしやすい生活環境の提供や経済活動を支える基盤など、地域の核となる重要な地域であり、過去の投資の蓄積を活用しつつ、各種の投資を集中することによって投資の効率性が確保できることから、このような社会経済情勢の変化を踏まえ、人口減少時代に対応した中心市街地として、小売業の生き残りを図るといった視点にとどまらず、若者、特に女性の移住・定着の施策の受け皿にもなるといった、若者・子育て世代・女性・高齢者等の多世代が、安心して歩いて暮らすことができる環境を提供できること。

また、中心市街地のみならず、広域的な視点から周辺地域への波及効果をもたらすよう、民間の力も取り入れた多様な都市機能、生活機能及び経済機能の維持・高度化が図られるものであると同時に、地域が誇る歴史や文化、観光資源や特色ある農林水産物などの地域資源を活かして域外から稼ぎ、地域の活性化や、良質な雇用の創出・拡大が図られるものであることという、特に果たすべき役割を認識しながら、場合によっては中心市街地の特に重点的な地域に投資を行いつつ、中心市街地の再生に取り組む必要がある。

3. 多様な中心市街地への制度の有効活用

中心市街地活性化制度は、大都市部の市街地のほか、中小都市や人口の少ない街の商店街等、様々な地域の活性化に対応でき、認定を受けた場合に、大規模な再開発事業といったものから小規模な商店街のイベント経費といった様々な特別の財政支援等を受けることができる。また、複数の拠点を一体的な区域と見なすことや、同一の自治体において複数の区域で設定が可能といったように柔軟な対応が可能であるが、これまでの活用実績は少なく、本制度が活用されず中心市街地の衰退が進んでいる地域も見られる。

また、活用実績が低い理由として、多様な地域で活用できることや多様な支援策の活用方策が十分に認識されていないこと等による面もあることから、国として、自治体への周知やアドバイスを強化していくことが必要である。

Ⅲ プログラムの基本的な視点

i) 社会経済情勢の変化等に対応した戦略に取り組む

多世代が安心して暮らせるまちづくりや若い世代の地域定着、関係人口の創出、新技

術の活用による活性化などの社会経済情勢の変化等に対応した戦略に取り組む。

ii) まちのストックを活かす

特に、中心市街地で増大している空き店舗・空きビルや低未利用資産の活用、既存の店舗の再活性化など、街のストックを活かす。

iii) 地域資源とチャンスを活かす

歴史や文化などの地域資源を活かすとともに、外国人観光客の増大、働き方の変化などのチャンスを活かす。

iv) 民との連携を強化する

民間企業と連携した活性化の取り組みを強化するとともに、まちづくりを担う人材育成を強化する。

v) より活用される仕組みにする

地域における多様な市街地の実情に応じた支援を行い、成果を得るとともに、自治体や関係者により積極的に活用される仕組みとする。

IV 重点的な取り組み

1. 社会経済情勢の変化等に対応した戦略に取り組む

中心市街地をめぐる社会経済情勢の変化を踏まえ、まち・ひと・しごと創生の取り組みとの連携を図りつつ、若者・子育て世代・女性・高齢者等の多世代が安心して暮らしていけるまちづくりをする必要がある。特に、人口減少が進行しているなかでは、いかに世代間のバランスを取り、コミュニティで支えあう仕組みをつくれるかということが重要である。

また、交流人口の増加による域内消費の拡大や将来的な居住者の拡大等に資する域外の人との交流を促進する必要があり、特に都市部の企業、大学生といった若者との交流は、今後の地域活性化に寄与されることが期待される。

加えて、Society5.0 といった新技術は、地域の利便性や生産性の向上を通じて地域を豊かにするとともに、その魅力を高め、それが人を呼ぶ好循環を生み出す起爆剤として、積極的に活用することが必要である。

これらの点を踏まえ、下記の事項に重点的に取り組むこととする。

1) 多世代が安心して働き暮らしていけるまちづくり

子育て支援施設や高齢者対応施設等の複合施設やコミュニティ施設の整備により、高齢者が多世代交流により健康で暮らし続けることができるまちづくりや、医療・福祉・商業等の都市サービス機能の集積、駅前で託児や生活物資の購買などがで

きる通勤する方が住みやすいまちづくり、コンパクトで歩いて暮らせるまちづくりなど、地域の特性にあった多世代が交流しコミュニティが形成されつつ、安心して働き暮らしていけるまちづくりに取り組むことが重要である。

2) 人の交流の活性化

地域の魅力を高め、域外からの観光などによる来街者の増大や地域と多様に関わる関係人口の創出・拡大に取り組むほか、民間企業が一定期間地域で仕事をする「ワーケーション」の活用や東京圏の大学・大学生と連携して若い世代を呼び込む取り組みなどにより、地方への新しい人の流れをつくるといった人の交流の活性化が重要である。その際、域内消費を拡大させるための取組を行うことが重要である。

3) 若者の地域定着

地元や東京圏の大学等との連携や、アトリウム空間といったイベントなどを自発的に行える空間の整備、女性を意識した働く場づくりなど、若い世代が街中で活動する機会を創出することにより地域に定着することを図る取り組みが重要である。

4) 新技術の活用

観光関連サービスの高度化、若い世代の働く場づくりと関係人口の創出、中心市街地における回遊性向上に向けた取り組みなど、5G・AI・IoT 等の新技術の活用による活性化に取り組むことが重要である。

5) 交通面での利便性の向上

地域で集客力のある施設から中心市街地の特に重点的に活性化を図る必要がある地域への回遊性の向上や、高齢者等が安全で安心して回遊できる循環バスの整備、ダイヤの検討など、交通面での工夫により、にぎわいを図る取組が重要である。特に、複数の公共交通や宿泊等の交通以外のサービスを一括で提供する、MaaS といった新たなモビリティサービスを活用することも効果的である。

6) 広域的な役割への取り組み等

中心市街地において、周辺の地域の特産品をアンテナショップとして販売するなど、中心市街地と周辺エリア一帯で相乗的な効果を発揮するといった広域的な視点による周辺地域への波及効果も含めた取り組みを行うことが効果的である。また、中心市街地区域外で行われる施策について、中心市街地の活性化に相当程度寄与するものについても取り組んでいくことができるものとする。

2. まちのストックを活かす

空き地・空き家・空き店舗等の発生により都市構造が低密度化する「都市のスポンジ

化」は、居住や都市機能の誘導・集約の取組効果を減殺し、コンパクトなまちづくりの実現などの障害となり得るものである。特に、空き店舗の増加は、シャッター街を引き起こすなど商店街の更なる衰退を招くものである。このため、不動産所有の権利を適切に整理しつつ、不動産と空間の活用の視点を含め、マッチングやリノベーションなどの空き店舗解消による商店街の再生や、空きビルの再生、福利施設等の様々な用途として活用する空き家の再生、既存建物のリノベーションなど、これまで投資されてきたまちの既存ストックの機能を活かすことが効果的である。

これらの点を踏まえ、下記の事項を重点的に取り組むこととする。

1) 不動産の所有と利用の分離

空き店舗や低未利用地の活用にあたっては、不動産の売買や交換を伴わず、定期借地・定期借家制度を活用して、不動産の利用権を取得し、店舗を改修・改築しテナントを誘致するといった不動産の所有と利用の分離を図ることが効果的である。

その際、事業の実施にあたって、地域に根付いた民間事業者を参画させるとともに地域の資金を活用するなど、民間の資金や経営のノウハウを活用して取り組むことが効果的である。

2) 空き店舗対策の強化

空き店舗対策については、事業開始のためのリノベーションにしっかりと対応できる助成制度とするよう自治体において現行制度を十分に活用して取り組むことが必要である。その際、特に、賑わいを生み出すため、ニーズを把握した上で店舗等をマッチングし、リノベーションへの支援を行うことが効果的である。また、商店街に子どもが集まる広場や住民が自由に使える場など交流拠点等の施設が混在することがにぎわいの創出に効果的である。さらに、低層のスーパーマーケットなどある程度規模が大きい空き店舗について、リノベーションなど行い活用することも効果的である。

3) 空きビル等の活用

空きビル等を起業の際に利用できるインキュベーション施設として活用することや、大型商業施設の撤退後の図書館や交流施設の提供といった市民サービスと商業機能などの複合施設等として活用することが効果的である。

4) 空き家の活用

不動産の所有と利用の分離の活用や、リノベーションやマッチングなどを行い、地域のコミュニティ施設などの交流拠点や子育て支援や介護の場として再生するなど、有効に活用していくことが効果的である。

5) 低未利用資産の活用

低未利用になっている建物や土地について、不動産の所有と利用の分離の活用や、リノベーションやマッチングへの支援など行い、再生していくことで、既存ストックを有効に活用していくことが重要である。また、空き地について、仮設の店舗等で活用したり店舗付き住宅を整備して再生するなどの取り組みが効果的である。

6) 既存施設の活用

使われていない施設だけでなく、既存の建物や店舗等をより活かすための改修を行うなど、既存施設の活用による再生が効果的である。また、後継者不足への対応が必要となっているほか、商品やサービスのブラッシュアップも効果的である。

7) 廃校舎等の公的遊休不動産の活用

廃校などの公的遊休不動産について、例えば子育て支援施設や社会教育施設として活用するなど、地方公共団体の貴重な財産である公的遊休不動産を有効に活用することが重要である。

3. 地域資源とチャンスを活かす

多様な人々が訪れ、交流し活力を生む「まち」をつくるためには、地域が誇る歴史や文化、観光資源や特色ある農林水産物など地域資源を最大限に活かして活性化を図り、地域の魅力を高めることが必要である。また、訪日外国人旅行者の増加によるインバウンド需要の取り込みは、地域を活性化させる原動力となるものであることから、地域の個性を活かした魅力ある地域づくりを進めるとともに、その地域の魅力を効果的に発信していくことが重要である。

加えて、情報通信技術の高度化や働き方改革の進展を背景として、テレワーク等の柔軟な働き方が普及することにより、働く場所の制約がなくなることで、関係人口の創出・拡大に期待がされることから、働き方改革などのワークスタイルの変化やライフスタイルの変化に対応した環境づくりも効果的である。

これらの点を踏まえ、下記の事項を重点的に取り組むこととする。

1) 地域資源の活用

地域の歴史や文化、景観などの地域資源を徹底的に磨き、これらの地域資源を最大限に活用し、建物の外観の改修による統一感のある景観づくりや観光資源などをさらに際立たせる地域の一体的な空間の整備などにより、特色のあるまちとして再生することが重要である。特に地方都市においては、都市的環境の整備と地域資源を活かしたまちづくりの2面的な取り組みが効果的である。また、地域資源等に関し

て域外への情報発信を強化し、にぎわいの創出を図ることも効果的である。

2) 外国人観光客の増加

増加している外国人観光客を取り込むことで中心市街地の再生に生かすための取り組みが効果的であり、そのためにも、例えば和風の街並みを活かすなど、地域資源を大切にして活性化に取り組むとともに、インバウンドの観光客が楽しめる環境を整備し観光需要を取り込むことが重要である。

3) ワークスタイルやライフスタイルの変化

情報通信技術の高度化や働き方改革の進展によるテレワーク等の柔軟な働き方の普及など、ワークスタイルの変化やライフスタイルの変化を活かして、地域で働き暮らせる環境の整備や関係人口の創出などの施策を推進することが重要である。

4. 民との連携を強化する

地域の「稼ぐ力」を高めるという地域経営の観点から、実際に地域において活動を行う民間事業者との官民協働により、自治体の枠組みを超えた戦略を進めることが必要である。また、多様化、複雑化する地域の課題に対応していくためには、地域に暮らす人々や、NPO、民間企業、金融機関、教育機関等多様な主体が、当事者意識を持って、地域の担い手として自ら積極的に中心市街地の再生の取組に参画、活躍し、地域の資源を活用しながら、地域の実情に応じた内発的な発展を実現させることが重要である。

さらに、人口減少が進み、地域の消費市場が縮小していくなかで、地域経済を強くするためには、地域の特性を活かして域外から稼ぐことが重要である。

これらの点を踏まえ、下記の事項を重点的に取り組むこととする。

1) 地域経営の発想からの取組み

地域に根付いている民間企業等が、当事者意識を持って地域の担い手としてまちを経営するという意識でにぎわいの創出等につながる取組への自己資金の投入やある一定のエリアでの店舗の出退店の条件付けといったルール形成等自ら積極的に取組を行うなど、民間の力を取り込み、地域経営の発想から地域の稼ぐ力の向上を図ることが重要である。その際、企画立案の段階から官民連携による協議やビジョンづくりの場を構築するとともに、税収を増加させるといった効果を狙う視点での環境づくりを行うことが重要である。

2) 官民連携のまちづくり

官民連携の取組によるエリアプラットフォームの形成や未来ビジョンの策定のほか、既存ストックの修復・改変を通じて「居心地が良く歩きたくなるまちなか」を形成することにより、多様な主体の交流によるイノベーションの創出や地域消費の活性化を図り、官民の投資の誘発等につなげていくことが重要である。

3) 民間企業等との積極的な連携

地域の課題を解決させるために、積極的に自治体と民間企業等が密接な連携をしていくことが重要であり、その際、国においてマッチング等の支援を行っていくことが効果的である。

4) PPP／PFIの積極的な活用促進

民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用するPFI手法により、庁舎や公営住宅、教育文化施設といった事業について、自治体が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる場合もあることから、地域企業と連携し、積極的にPPP／PFI手法を活用していくことが効果的である。

5) 域外需要の取り込み

地域の特性に応じ、生産性が高く、稼ぐ地域を実現するためには、各地域がそれぞれの特性を活かしつつ、域外から稼げる高付加価値の発掘とその販路の開拓など、海外を含め、域外から稼ぐ取組を行うことが重要である。

6) 人材の確保・育成

地域の課題を「自分ごと化」できる民間まちづくり人材の確保・育成を強化するとともに、必要に応じ全国から中心市街地の再生を担うタウンマネージャーを公募するなど外部人材の登用も視野に入れつつ、持続的・自立的なまちづくりを推進する取り組みが効果的である。特に地方の中小都市における人材、経験、ノウハウの不足に対応した、学び合いの機会の拡大、人材ネットワークの強化を図る取り組みが効果的である。

5. より活用される仕組みにする

中心市街地活性化制度は、様々な特別の財政支援を受けることができ、有効に活用することによって、地域の特色を活かしたにぎわいあふれるまちづくりを行うことが可能であり、このようなまちづくりを行うことによって、各地域ひいては我が国全体の発展に重要な役割を果たすものであるとともに、地方創生の一翼を担うものである。

しかしながら、これまで、全国の市のうち2割程度の活用にとどまっており、また、自治体の目標達成度合いについて、事業を概ね完了した場合における6割程度の指標が改

善する等の成果を上げているが、事業が完了しないものを含めると、目標の達成率は3割程度となっている。

このため、中心市街地活性化制度が、多くの自治体に活用されるよう、また、効果的かつ効率的に運用されるよう、下記の点について取り組むこととする。

1) 自治体のニーズへの対応及び周知

中心市街地活性化に関する支援施策が、自治体に、今後さらに効果的に活用されるとともに、制度がより効果的に運用されるよう、それぞれの中心市街地の現状を踏まえ自治体のニーズに対応した支援施策とするよう努めるとともに、活用方法についてわかりやすく周知を行う。

2) 多様な市街地の活性化に対応できることの周知

中心市街地活性化制度は、大都市型の市街地のほか、中小都市の市街地や地域資源の活用によるまちの活性化など、多様な市街地の活性化に対応できるものである。また、市町村合併を行った市町村では複数の市街地の活性化のための計画を策定できるなど、計画策定についても柔軟に対応できるものである。このようなことを周知し、まちの活性化を促進する。

3) ハンズオン支援

自治体の計画検討段階や、計画実施中においても効果をより発揮させるために、効果的な施策の活用をアドバイスするなどハンズオン支援の強化を行う。

4) 目標指標の効果的な設定・運用

中心市街地内でも特に重点的に再生したい区域がある場合に、その区域に集中的な投資を行うため、目標指標の設定に際して、その区域に限った目標指標を設定することを可能とする。

また、認定計画の目標指標について、目標達成ができなかった要因として、事業内容の見直しや調整に時間を要したなど、事業の遅延又は未着手により、計画期間内に効果が発現しなかったことや、予定していた事業はおおむね完了したが設定した目標が意欲的に高かったことなどが挙げられているが、これらを踏まえ下記の運用を行う。

- ① 計画策定段階で、真に効果的な計画となるよう、支援策の活用による施策展開等に関することや、計画期間の途中においても、計画変更による支援措置の追加等の工夫をすることといった目標達成に向けたアドバイスの強化
- ② フォローアップにおける、自治体が意欲的に高い目標を設定したことにより目標を達成できなかった場合を考慮した、基準値から目標値の幅の8割を超え

ている場合の「概ね目標達成」という評価区分の追加

5) 成功事例の横展開

全国の中心市街地における取り組みを刺激するため、成功事例の調査・分析、横展開の強化を図る。

V 当プログラムにおける業績評価指標

○計画期間を終了した認定中心市街地活性化基本計画の目標指標の改善率:

令和6年度:70%(令和2年度:59%(過去5か年平均))

VI 今後の検討に向けて

今後、年度内を目途とする最終的なとりまとめに向けて、引き続き具体的な検討を進めていくこととする。