

# 今後の中心市街地活性化施策の方向性について

～計画運用に関する緊急点検項目を含む

(中間的論点整理)

平成25年2月5日

中心市街地活性化評価・調査委員会

はじめに

- ・まちづくり、商業振興等を巡る施策については、昭和49年に施行された大規模小売店舗法（大店法）による商業調整の時期を第一ステージとすると、平成12年以降の「まちづくり三法」（中心市街地活性化法（旧法）、大店立地法、都市計画法）の時期を経て、現在は、平成18年の中心市街地活性化法、都市計画法の改正等による「新まちづくり三法」を基軸とする第三ステージに入っているといえる。
- ・平成18年8月に施行された改正中心市街地活性化法は、施行後10年以内に施行状況を検討の上、所要の措置を講ずることとされている。
- ・施行後7年目を迎えた現在（1月末）までに、110市町・113地区において基本計画の認定がなされたが、計画期間は5年程度であることから、計画期間終了を迎える地区が生じてきている。直近の1年で16地区が計画期間終了を迎え、そのうち8地区が2期目の計画認定を受けている（累計の認定計画は121）。また、24年度末に終期を迎える地区のうち、2期目を目指す地区が12程度予定される。さらに、25年4月からの新規認定を目指す自治体も6程度見込まれている。このように、今後も、2期目への移行、新規申請などで多くの計画認定申請が見込まれる。
- ・加えて、改正法施行後、少子高齢化進展の明確化、平成23年3月の東日本大震災を契機とする環境・エネルギー問題の先鋭化など、中心市街地を取り巻く状況の変化もみられる。
- ・平成23年度末に第1期の計画期間が終了した14計画について、目標と事業進捗をみてみると、目標達成は32%だが、計画当初より改善しているも

のも含めると58%にのぼる。また、事業が概ね予定通り進んだものは76%に達している。これをみると、中心市街地活性化策は、その取組による改善効果があったとみることも可能であるが、実態的には厳しい状況が続いているとの声も聞かれる。

- ・ こうしたことから、内閣官房地域活性化統合事務局では、中心市街地の状況や活性化施策のあり方などについて幅広く検証することとし、平成24年10月9日の鹿児島を皮切りに全国21か所で「リレーシンポジウム」を開催するとともに、同年10月16日には、本委員会を設置し、検討を開始したところである。
- ・ 一方、経済産業省においても、平成24年8月下旬から全国33都市で全国キャラバンを展開したが、さらに11月8日には「中心市街地活性化に向けた有識者会議」での検討を開始し、4回にわたる集中的な検討を経て、12月18日に「中心市街地活性化政策の見直しの方向性」をとりまとめたところである。この中では、さらに検討を深める必要性を掲げている。
- ・ 本委員会においては、第1回委員会以降の指摘や中心市街地活性化・全国リレーシンポジウム等における議論、さらには、経産省有識者会議とりまとめなどを踏まえ、「Ⅰ. 中心市街地を巡る状況及び課題」、「Ⅱ. 中心市街地の機能、コンパクト・シティがもたらす効果」、「Ⅲ. 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、「Ⅳ. 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、中間的論点整理を行うこととしたい。
- ・ 内閣官房地域活性化統合事務局、内閣府地域活性化推進室では、論点整理に関し、その方向性を踏まえ、運営等に係るものは、可能なものから今後の認定事務等に反映させることが望まれる。
- ・ さらに検討を深め、中心市街地活性化施策のあり方などについて具体的検討を進めていくことが必要である。
- ・ その際、経済産業省における継続的検討やその他の検討などとも相互に歩調をとり、中心市街地活性化施策にそれらの成果を最大限に反映させることが重要である。

## I. 中心市街地を巡る状況及び課題

### 1. 中心市街地を巡る状況

- ・データ上の検証を引き続き進める必要があるが、以下のような指摘がなされている。

#### (1) 郊外展開の流れ、モータリゼーションの進展と核の喪失

- 中心市街地の高い地価、複雑な権利関係、用地確保難、活動の継続性などの点から、郊外部における住宅建設、都市機能の拡散・移転などが進展する誘因は、依然として強い。
- 車利用を中心とするライフスタイルが定着化し、駐車や購入品の積込みの容易な郊外大型店舗の集客力が高い。多様かつ魅力的な商業機能などの競争力も加わり、新たに整備された道路沿いや工場跡地などにおいては、大型店舗の立地が依然として進展しやすい。
- かつての城下町、宿場町や鉄道駅周辺などは「核」を形成しやすかったが、個別性、機動性の高い車を軸としたライフスタイルの下では、分散型、拡散型のまちが形成されやすい。

#### (2) 厳しさを増す中心市街地の店舗経営環境

- 通信販売、ネットオークションなどの個人間取引等の拡大により、店舗における物販へのマイナスの影響は大きいといわざるをえない。
- 加えて、上記(1)の各施設・機能の郊外展開や、下記(3)の「エキナカ」の商業施設の発展などにより、旧来の中心市街地の商業環境は、相対的に厳しくなっている。
- 中心市街地の大型店舗、スーパーや、病院などの都市機能の閉鎖、移転等がなされると、人の流れが途絶え、周辺の店舗への連鎖的影響が避けられない。
- 下記(7)のような状況もあり、空き店舗のままの状況で放置されているケースもある。

- 「空き店舗・空地増→まちの魅力低下→来街者減→経営難、投資減、後継者難→空き店舗・空地増」の悪循環（負の外部効果）が断ち切れなくなっている。
- 中心市街地における店舗の閉鎖等は、長期化すれば、まちの景観、求心力低下などに及ぼす影響も大きい。
- 一方、飲食・サービス業関連の目標を設定している認定市の多くが当初よりも改善しており、比較的健闘している。まちの活性化における「食」やこれを媒介とした人々のつながり、コミュニティの形成の機能が高まっているのではないか。

### （3）「まちなか」の「ナカ」の外部化現象

- 駅と直結した「エキナカ」の商業施設などの進展は、中心市街地への来訪者の増大が期待されるが、ともすれば、当該商業施設内で人の流れがとどまってしまい、駅周辺の既存の商業地域にとっては、従前に比し売上減などの影響が発生する可能性がある。
- 駅前マンションなどの整備は、中心市街地の居住者増が期待されるが、ともすれば、これら居住者は、便利な公共交通機関や車によって、沿線外部の地域や郊外部と交流し、周辺のまちとの関係が希薄なままとなるおそれがある。
- このように、まちなかに活性化した拠点が生まれても、これが細胞内の小胞体のように、独立した空間を形成し、これが外部と直接つながることで、まちなかの活性化につながっていないような状況も生まれてきているのではないか。（注）
- なお、旧来の市街地への集積促進の観点から、新設された大規模な駅の周辺について、大型商業施設の出店抑制が図られている例もある。

（注）生物学者福岡伸一氏の著書「生物と無生物のあいだ」（2007年、講談社）に、「内部の内部は外部である」との章があり、細胞内の小胞体が細胞外と直接物質のやりとりをする機能をこのように表現している。

### （4）中心市街地の「非経由」、「素通り」

- 住居や各施設等の郊外展開、車利用発達により、旧来の城下町や鉄道駅前等を核とした中心市街地を経由しない人の流れが形成されやすい。
- 通勤などで中心市街地の駅を利用する場合も、遠距離通勤等の時間的制約などがあると、駅周辺のまちは「素通り」されてしまい、賑わいに繋がらない場合も生じる。

**(5) 活動の広域化・拡散化と広域調整**

- モータリゼーションの進展等に伴い、活動範囲が広域化、拡散化しており、計画的土地利用についても広域的取組が必要となってきた。
- 中心市街地活性化は、市町村単位での取組が中心となっており、その範囲内で計画的な土地利用を推進しようとしても、隣接自治体での対応方針との齟齬がみられると、計画的土地利用の実効性が損なわれる可能性がある。関係市町村や都道府県の役割について議論が必要である。

**(6) 「車」中心のまちづくりの進展**

- モータリゼーションを背景に、まちづくりが車の流れを中心に形成されがちで、歩行者や自転車などにとっては、広い車道、狭い歩道、立体歩道橋など、「動きにくいまち」となり、こうした場合には人々のまちでの回遊を阻んでいる可能性がある。

**(7) 細分化された権利関係と土地、建物の未活用**

- 商店街においては、個々の土地、建物の権利関係が細分化されているケースが多いことなどから、全体的なタウン・マネジメントに取り組みにくい状況がある。
- 経営者の高齢化・後継者不足、土地所有者の値上がり期待、高止まりした賃料などから、中心市街地の土地や建物の有効活用、更新などが阻害されるケースがみられる。
- 閉店した元店舗において、店舗の奥や2階で居住が継続している場合などでは、通りに面した公共性の高いところであっても、店舗等として有効な利用がなされにくい場合も多い。

**(8) まち全体を支える雇用の喪失、人材の流出など**

- 産業の国際競争の激化等に伴い、地域に立地した工場等の閉鎖、海外移転、従業員削減などが進展すると、地域の人口の社会減、高齢化が進行しやすい。こうした場合、関連する商業、サービス機能の需要が減少するとともに、地域を支える人材が不足していくとみられる。
- 特に、地方部においては、正規雇用の口が少ないとの指摘がなされている。
- 中心市街地周辺地域を故郷とする人々も、大学進学や就職により地域を離れ、それ以降戻ってこない現象がみられる。また、優秀な人材の

流出が進んでいるとの声が聞かれる。

## 2. 構造的な制約・課題

- 日本は、多くの構造的課題に直面しているが、まちづくりや中心市街地活性化にあたっては、これらの課題、制約が集約されてあらわれてくるとされる。
- 個々の点についての把握をさらに進める必要があるが、これら制約の克服を成長、発展の糧とするような、「課題解決型」のまちづくりが求められる。

### (1) 人口減少・高齢化制約

- 「若者世代人口」×「出生率」の双方が低下、低位推移することにより、長期的、構造的に人口減少、高齢化が進展している。
  - 若者が集中する都市部では「出生率」が低く、事態は深刻といえる。
  - これまで、日本が経験したことのない、構造的な人口減少社会を迎え、都市部、郊外を問わず、活動密度の希薄化、土地・建物・団地の空き地、空き家、不良資産の増大が必然的に進行していくとみられる。
  - 地域を需給双方で支える「人口」が減少することは、中心市街地活性化の大きな制約となりえる。
  - 経済的な余力が残されているうちに、早急に、コンパクトなまちづくりへと切り替えていくことが必要である。
  - 高齢化の進展は、新たな投資、事業活動の継続等にとって抑制的に働くと考えられ、長期的な視点に立ったまちづくりに支障をきたす可能性がある。
  - 都市部においても、核家族を前提とした住宅、ニュータウンが多く、その場合、子供が独立すると必然的に高齢者のみの、さらには、高齢者独居世帯が増加していくとみられる。
  - いわゆる「買い物難民」が増加しており、対応が必要である。
- 一方、少子化については、一人当たりの資産の増加効果が期待される。また、個々人の視点に立てば、長寿命化に伴い、いわば「人生多毛作」的なライフスタイルへの展開が期待される。こうしたメリットの発現

が促進されるまちづくりの視点も重要といえる。

## (2) 環境・エネルギー、災害対応制約

- 都市などにおける人々の各種活動においては、エントロピー増大の自然則の下、大量のエネルギーを必然的に要するとともに、利用資源、活動領域の拡大などを通じ、地球温暖化、資源枯渇、生物多様性破壊など、環境への影響が懸念される。
- 日本の温室効果ガス排出量のうち、89.7%がエネルギー起源の二酸化炭素排出であり(2011年度速報値)、低炭素とエネルギー問題は密接不可分といえる。
- まちづくりにあたっては、こうした外部性を有する環境・エネルギー問題と調和し、持続的発展が可能となるよう、最大限の努力が求められる。(注)
- さらに、東日本大震災における原発事故を契機に、地震が多い地学的条件を踏まえ、地域分散型のエネルギー確保や人口集中部の防災、減災など、従来にも増して、まちづくりにおけるエネルギー、災害対応の重要性、必要性が高まっている。

(注) 政府においては、平成20年に、低炭素社会への転換を目指し、高い目標を掲げて先駆的な取組にチャレンジする都市を「環境モデル都市」として、13都市選定している。また、平成24年には、都市・交通の低炭素化、エネルギー利用の合理化などの成功事例を蓄積し、その普及を図るべく、「都市の低炭素の促進に関する法律」が施行された。

## (3) 財政制約

- 公共施設等の更新投資の増加が見込まれ、高齢化に伴う社会保障等の増大ともあいまって、地方財政を強く圧迫するおそれがある。
- 拡大した郊外部の行政負担増、疲弊する中心市街地からの税収減なども大きな課題になっている。
- 今後、引き続き、厳しい財政事情が継続することが見込まれる中、公共インフラ更新時の財政負担等を考慮すれば、多くの地域では、公共公益施設等の都市機能の集約化(コンパクト・シティ化)が強く求められる。

## (4) 制約をめぐる視点

- 上記(1)～(3)のような制約については、単に後ろ向きに防御的にとらえるのみならず、課題解決に資する新たな産業、技術開発、雇

用等につなげ、成長の原動力としていく視点も重要といえる。

## Ⅱ. 中心市街地の機能、コンパクト・シティがもたらす効果

～中心市街地活性化、コンパクト・シティ化はなぜ必要か

～まちづくりにあたって、どのような方向性に留意すべきか

- 社会活動に対する多角的な視点としては、「経済」、「社会」、「環境」のいわゆる「トリプルボトムライン(注)」の考え方があるが、まちづくりに関し、文化・ライフスタイル面を切り出し、中心市街地集約やコンパクト・シティの機能、効果等について種々指摘されていることを分類、整理した。
- これらの個々の点についても、数値的把握を含めた精緻化を進めていくことが必要である。
- なお、これらの機能、効果は、中心市街地への集約等によってもたらされるもののほか、市街地一般にも期待されるものも含まれるが、人口減少下においては、一般に、集約化された地区において機能・効果が一層発揮されるとみてよいのではないか。
- まちづくり、中心市街地活性化にあたっては、これらの様々な点に画一的に取り組むべきではなく、多角的視点に立ち、地域の実情に応じた形でこれらの機能、効果を引き出すことが求められる。
- いわば、戦国時代の領国経営のごとく、基礎的自治体（の長）を中心に、戦略的に活性化策を構築していくことが必要といえる。
- なお、環境・防災機能、文化機能は、経済機能とトレードオフの関係が発生する場合が考えられ、評価基準の設定など、適切な行政対応が求められる。

(注) 事業活動を、「経済」の側面のみでなく、「環境」と「社会」という側面からも評価しようという考え方。なお、平成23年には、「新成長戦略」に基づき、環境・超高齢化対応等に向けた、人間中心の新たな価値を創造する都市を「環境未来都市」として、11都市を選定している。

## 1. 経済・社会面での機能

### <中心市街地活性化、コンパクト・シティ化の効果>

- 中心市街地において、商業、サービス業、居住、行政、文化、医療・福祉、教育、オフィスなどの経済・社会的な諸機能をコンパクトに集積させることで、これらを利用する人々の効率性、利便性の向上に寄与するとみられる。特に高齢者にとっての効用は高い。これは、中心市街地機能の中核といえる。
- 商品、各種サービス等の供給面においても、中心市街地への集積は、過去の投資を有効に活用できるなどのメリットが見込まれる。
- これらの需給両面にわたる中心市街地への集積効果は、日本経済の競争力強化にもつながる重要な経済基盤といえる。
- 中心部に機能の集約した市街地を形成し、中心部と周辺郊外部とを結ぶ公共交通の整備により、中心部への人の流れの形成を促進し、ヒト、モノの結節点とすることが、全体としての効率的な交通体系を形成する。
- 中心市街地の活性化により、固定資産税などの税収増効果が期待される。また、コンパクト化による財政支出の抑制効果、効率的投資も期待される。政策投資を集中する地点とすべきではないか。
- また、地方、中央双方の政府における、中心市街地活性化に向けた取り組みが明確であると、中心市街地への民間投資を呼び込みやすい環境整備につながる。
  
- 中心市街地周辺は、歴史等を背景とした観光機能を有することも多く、来街者からの観光収入等が期待される。中心市街地は、様々な文化的価値等（2. 参照）を市場化する仕組み、場ともいえる。ただし、人口減少の中、地域間での競争は激化が予想される。
- 経済が低迷する中、中心市街地は、創業・起業の場、中小企業や個人の活躍の場、雇用創出の場などとしての機能が期待される。
  
- 中央―地方の視点に立つと、地域の独自性の高い中心市街地を活用したブランド形成や体制づくりに成功すると、東京や大都市に依存、経由せずに、直接各地域や海外とのネットワークを構築していくことも可能とみられ、大都市に吸い取られない富の蓄積、地域活性化への効果も期待される。

- 公共交通や徒歩を軸に据えたまちづくりは、車利用の場合と比べ、アルコールを含む飲食機能等の需要を増すとともに、人々のまちでの滞在、交流時間の増加をもたらす。物販機能の経済環境が厳しさを増す中、中心市街地の機能として飲食機能の重要性が相対的に向上しているのではないかと。

### <まちづくりにあたって留意すべき方向性>

- 構造的な人口減少社会を迎える中、活動密度の向上、効率化に向け、戦略的、長期的視点に立った「スマート・シュリンク（注）」などの取組が求められる。
- 郊外農村部での農産品や特産品にとって、中心市街地は、いわば「ショー・ケース」としての役割を有していることから、中心市街地と郊外部が経済的に連携し、総体としての地域ブランド形成効果が期待される。
- 地域ブランドの形成に向けた様々なネットワーク構築、ノウハウ蓄積等は、それ自体が新たなパッケージ型の経済・輸出資源等として位置づけられる。
- また、高齢者向けサービスなどによる経済活性化も考えられる。
- 職住近接、在宅勤務等の環境整備、まちづくりは、時間的制約が軽減されるなどの効果を通じ、需要拡大、労働力掘起しなど地域経済活性化に寄与するとみられる。
- 経済活性化、少子化対応の側面からは、女性や高齢者の雇用が一層進展するような仕組みづくりが極めて重要とみられる。

（注）少子高齢化という社会の脆弱性進行と自然の力の増大が同時に進行していく時代に、国土と社会をしなやかにして余裕を持たせるための戦略であり、「かしこい凝集」を意味している。長期的、戦略的視点に立ち、費用対効果の高い地区などを選定し、都市機能等を集約、移転等を行うもの。

## 2. 文化・ライフスタイル面での機能

### <中心市街地活性化、コンパクト・シティ化の効果>

- 中心市街地は、江戸時代の城下町、街道沿の宿場町等や鉄道駅周辺を核として形成されている場合が多く、歴史、文化、祭礼などがしみ込んだ、地域の人々の「誇り」の場、連帯感・コミュニティ・求心力形成の場、としての役割が期待される、まちの「顔」といえる。中心市街地の活性化は、これら機能の維持増進に不可欠といえる。
- みち筋やまち並、建築物、川や橋、さらには城郭などが織りなす景観が、居住者、来訪者にもたらす効果も大きい。
- 日々まちを歩き回ることや社会参画などが、健康増進や豊かな人間性の維持といった効果をもたらすことも重視されてきている。

<まちづくりにあたって留意すべき方向性>○文化性の形成やまちの景観保持などは、長期的、継続的な措置が不可欠であり、外部性を有することから、効果的な施策実施が行政に求められている。

- 中心市街地は、住民からみた場合、「買い物をする場」としてのみならず、様々な活動に自ら主体的に参画する場、「自分のまち」として位置付けられると、高い求心力を発するのではないか。
- 「働く場（コミュニティ）」と「住む場（コミュニティ）」とを異にする場合が多いが、現役の勤労者が、住む場においてもコミュニティを形成し、そのまちづくりや祭礼、行事などにも主体的に関与したりすると、まちの活力が自ずと高まるのではないか。また、世代間の文化等の継承にも重要といえる。
- まちでの買い物、まち歩きは、コミュニケーション形成の場ともなりえる。顧客を名前と呼ぶことなどで成功した地域スーパーの例もある。
- 超高齢化対応等に向けた、人間中心の新たな価値を創造する都市を構築することが必要である。
- 少子・高齢化社会の到来において、子育て環境の充実、在宅での医療・介護などのためにも、多世代交流のライフスタイルが望ましいとされる。まちなか居住においても、例えば、三世代「同居」、「近居」の進展が望ましいと指摘されている。

- また、多くの子どもの子育てが可能となるような、余裕のある住環境の整備等が、郊外部のみならず、まちなかでも、一層重要性を増している。
- 少子化の克服としては、子育てや女性の就労等を円滑にする仕組みづくりなどが必要となる。また、都市部を中心とした晩婚化の是正も重要な要素であるが、各種イベントや「街コン」など、地域住民や勤務する人々の出会いの場の増大に資する取組も有効とみられる。
- 職住近接、在宅勤務環境の整備などは、まちに滞在する時間、機会の増大などを通じ、生活の質の向上、コミュニティ形成などに寄与するとみられる。
- 現在は、「現役＝仕事」、「子供、高齢者＝地域活動」といった直線的なライフスタイルが中心であるが、今後は、例えば、長期にわたる人生を前提とした「人生多毛作」的なワーク・ライフ・バランスの構築なども望まれ、まちづくりにおいては、これらに対応したような取組みも重要と考えられる。
- 人口減少の中で一人当たり資産の増加が見込まれ、例えば、「二地域居住」により、都市部と郊外部の双方に特徴的な活動拠点、居住環境を形成するなど、長期間化する人生における生活の質の向上が期待される。

### **3. 環境・エネルギー、災害対応面での機能**

～取組事項、対応事例等は下記参照

#### **<中心市街地活性化、コンパクト・シティ化の効果>**

- 環境・エネルギー制約に対しては、総合的、多面的な取組みが不可欠であるが、コンパクト・シティ化、集約化によって、経済効率を維持しつつ、活動単位あたりの環境負荷（温室効果ガス排出量など）を抑制、削減する効果が期待される。
- また、防災上の観点から、地域によっては、人口増大とともに拡充してきた市街地地域の集約化なども、検討が必要となっている。

#### **<まちづくりにあたって留意すべき方向性>**

- 環境・エネルギー問題や防災・減災などへの対応は、あらゆる場面で想定、対処していくことが必要であり、中心市街地活性化に向けた事業の構築においても、経済・社会的な機能のみならず、これら課題への対処に最大限の配慮が必要不可欠である。
- 対応に当たっては、再生エネルギー掘起しなど地域資源を最大限に活用することは論を待たないが、これに加え、高効率なコジェネレーションシステムなど、最先端の技術、システムを積極的に地域に取り込むなど、人々が集積する市街地において、象徴的に取り組むことが求められる。
- 環境・エネルギー、防災対応等は、外部不経済性を伴い、行政対応が必要といえる。

## 【環境・エネルギー、防災面での機能への対応項目及び事例】

### ①省エネルギー、ピーク・カットなど

- ・まちの構造をコンパクトにすることにより、使用エネルギーの総量を抑制。
- ・公共交通を軸としたシステムや、徒歩、自転車を積極的に位置づけるまちづくりも、エネルギー総量の抑制に寄与。
- ・エネルギー・マネジメント・システム（EMS）、スマート・グリッドなどを市街地エリアのビル、住宅、エリアなどに導入するとともに、時間帯によるエネルギー単価の差別化などにより、まちぐるみでエネルギー使用の節減、ピーク・カットに寄与。
- ・建築物の材質、構造や設備・家具等を省エネ型に切り替える。
- ・窓際の緑化、雨水の打ち水への活用など、日々の活動、生活様式の積重ねも重要。

### ②化石燃料の有効利用

- ・エネルギー需要が高い市街地エリアにおいて、地域ぐるみでコ・ジェネレーション・システムや効率的な燃料電池の導入が進展すると、化石燃料のエネルギー効率の増加に寄与。
- ・都市部周辺の工場排熱等の有効利用も、状況によっては、大きな効果が期待される。
- ・電気自動車などの利用環境整備も、化石燃料の有効利用に寄与。

### ③再生可能エネルギーの利用、創出促進

- ・市街地においても、太陽光エネルギーの利用促進等が効果的。
- ・郊外部における、地域特性に根差した再生可能エネルギー利用と連携することにより、効果的・効率的な成果が期待される。

### ④非エネルギー起源の低炭素化

- ・市街地緑化の促進など。

### ⑤資源循環、廃棄物活用

- ・都市部で発生する廃電化製品などからレアメタルを抽出することは、希少金属の確保

にも寄与。～「都市鉱山」

- ・石油由来の廃プラスチックは、廃バイオマスと分離した上で、高度リサイクル、カスケード利用、熱源利用等を適切に行えば、低炭素化に寄与するとともに、希少な石油資源の節減にも寄与。～「都市油田」
- ・バイオマス資源についても、安易に熱源利用するのみならず、地域の取組みにより、木質製品へのリサイクルを優先するなどのカスケード利用を推進し、資源の効果的利用・循環を図ることが重要。

⑥自然共生

- ・緑地帯、ビオトープの整備、湧水の活用やみつばちプロジェクトなど、まちと自然を結びつける取組促進がみられる。

⑦分散型エネルギー体制の整備

- ・災害時対応として、地域分散型エネルギー供給体制の整備が期待される。

⑧防災、減災都市の形成

- ・人口の集中する都市部における防災・減災対応は、緊急の課題であるとともに、費用対効果の面でも効果的。

### Ⅲ. 今後の中心市街地活性化策施策の基本的方向、検討課題

～中心市街地活性化、コンパクト・シティ化のためにどうすればよいか

- 今後、中心市街地活性化のための施策を検討するにあたり、Ⅰ. Ⅱ. に示したような、中心市街地を巡る状況、構造的制約、コンパクト・シティ化の効果、まちづくりにあたっての留意点などの各事項について、数値的検証をさらに進めていくことが必要である。
- これに加えて、中心市街地活性化、コンパクト・シティ化を進めるために、次のような対応、検討が求められる。

#### 1. 中心市街地活性化に向けて再認識すべき重要な視点

- 法令の改定などを伴わずに早急に対応することが可能なものもあり、基本計画の認定運用などにも反映させていくことが望ましい。

##### (1) まちの特性、類型、身の丈に見合った、戦略的な活性化

～基本計画の「部分」(点)から「構造」(面)への展開

- 日本の中心市街地の多くは、①江戸時代までの城下町、宿場町、港町、門前町などの人口集積地、②明治以降の鉄道駅からの動線、などを核として形成された「繁華街」、「市街地」である。これが、都市機能の拡散、自動車の発達などに伴い影響を受け、衰退している、というのが共通的状况である。
- こうした共通的状况はあるものの、まちは、形成経過、地理的条件、人口規模、地域資源、文化、産業、土地利用、交通環境などにおいて多様な特性を有し、また、それら特性は、中心市街地、周辺部、郊外部、地域外との関係、日々の動きなど立体的、構造的に形成される。
- 活性化にあたっては、これらのまちの「構造」を十分に踏まえた、戦

略的な取組が必要である。

- 「数値目標」、「実施事業」、「効果」の間の「部分」（点）の方程式のみならず、長期的な人口動態、一日の間の人の流れ、地域別居住状況、交通環境、市街地に対する認識等や、総合的なまちづくりとの整合性、事業地点周辺への波及、まちの郊外またはその中間部を含めた面的広がりなども含め、構造的な状況を踏まえた、総合的な計画策定、検証等に留意する。
- また、「身の丈」を越えた事業は、後年度の負担や賃料の増加などを招くおそれも強く、さらに、構造的な少子高齢化制約を踏まえ、かつての繁栄の回復を期待するばかりの取組などには十分注意するべきといえる。

## （２）中心市街地の有する多様な機能の発現による課題解決

- 中心市街地の活性化にあたっては、「経済・社会面」、「文化・ライフスタイル面」、「環境・エネルギー、防災面」などにわたる多様な機能に十分留意した取組が重要といえる。
- 助成対象となる事業のみならず、Ⅱ．に記載したような、スマート・シュリンクの取組み、住民の主体的参加の促進によるまちへの求心力形成、環境・防災機能等への取組みなどについても、基本計画にあわせて位置づけていくことが望まれる。
  - ①経済・社会面の機能
    - ～コンパクト・シティ化、スマート・シュリンクの推進など
    - Ⅱ． 1． 参照
  - ②文化・ライフスタイル面の機能
    - ～住民主体、人間中心のまちづくり
    - Ⅱ． 2． 参照
  - ③環境・エネルギー、防災機能の機能
    - Ⅱ． 3． 参照

## （３）活性化効果の発現

～まちなかのパワーをまちなかに向ける

- さまざまな取組や事業活動により、中心市街地の居住者増、拠点施設の活性化が進展している。

- しかしながら、I. 1. (3) でみたように、ともすればこれらのパワーがまちに向かわないような場合がある。
- まちなか居住によるまちの活性化（にぎわい）効果は、①「まちなか居住人口」×②「個々の居住者がまちへと向かう率」で概括できるが、①のみならず②についても向上するよう留意が必要である、
- エキナカ開発等による集客力増加効果が、駅周辺の市街地などにも波及するよう、これを促す仕組み、事業などの構築に配慮することも必要ではないか。
- 特別用途地区の活用など制度を工夫して、地域に合った効果的な取組を進めるべきである。

#### (4) 施策間の連携

- 特定地域再生（注1）、構造改革特区（注2）、都市再生、環境モデル都市等の地域活性化施策との連携を促進していく。また、総合特区、環境未来都市などに指定された都市については、その活用、連携も求められる。
- また、都市計画法、低炭素まちづくり法、商店街活性化法、歴史まちづくり法等との連携を推進し、先進事例をモデル的に周知することなども進めるべきである。
- さらには、現場の声を踏まえ、まちづくり関連施策と、環境・エネルギー施策、地元産品振興策、医療・福祉施策などの一体的取組を促進するなど、縦割毎の施策実施に陥りがちな点を除去するよう、努めていくべきである。

（注1） 少子高齢化、地域資源の有効活用など特定課題への対応に向けた地域の取組について、地域再生支援制度を上乗せ支援。まちにおける高齢化対応や地域資源を活用した環境・エネルギー対応等について連携が可能。

（注2） 構造改革の突破口として、規制等を規定する本則を保持したまま、まず特定の自治体地域において、社会実験的に特例措置を講じるもの。中心市街地における規制特例等に向けた適用が期待される。

## 2. 今後の重要な検討課題

### (1) 中心市街地活性化スキーム

- 活性化スキームを構成する「中心市街地の設定」、「状況把握、ビジョン、目標」、「取組、事業スキーム」、「資金、財政措置、制度・規制対応」、「推進体制、担い手」などの各々のあり方について、詳細な検討が必要である。
- 経済産業省の有識者会議においても、対象とすべき「中心市街地」、地域の主体の関わり方、役割分担、推進主体の機能強化、中心市街地の経済的機能別の課題、具体的な支援策、などについて、詳細な検討が必要としている。
- 中でも、推進主体、支援策、基本計画認定については、以下のような指摘がなされている。

#### ①推進主体

##### (a) 中心市街地活性化協議会など

- ・会員構成、事務局体制、事業予算の不備などにより、活動が形骸化していないか。これに伴い、関係者とのネットワーク形成、ノウハウ蓄積などが十分になされていないのではないか。
- ・基本計画の内容等を真に協議する体制となっているか。
- ・必要に応じて、課題解決のための専門機関の活用を図るべきでないか。
- ・土地や建物の所有者など、受益者、利害関係者が主体的に参画することが必要ではないか。

##### (b) まちづくり会社

- ・まちづくり会社が自立・継続的に取り組める環境整備が重要ではないか。

#### ②支援策

- 政府の財政状況が厳しさを増す中、中心市街地に対する民間投資を誘発させることがますます重要となっている。
- 資金スキームや制度面に対する支援策について、関係省庁を中心に、詳細な検討が求められる。
- このほか、支援策の内容、運営等に関し、以下のような指摘がある。

- ・個人、中小企業業態の創業・開業、後継者難対策等の支援が必要。
- ・現場の声を踏まえ、まちづくり関連施策と、環境・エネルギー施策、地元産品振興策、医療・福祉施策などの一体的取組を促進するなど、縦割毎の施策実施に陥りがちな点を除去していくべき。
- ・中心市街地の活性化に資するアイデアを公募し、優れたものに対し助成する仕組みを導入すべき。
- ・市町村の規模に応じた支援措置が考えられないか。
- ・支援措置について、アーケード等の共同施設のみならず、個々の店舗建物の老朽化対策に対して適用できないか。

### ③基本計画及びその認定、検証

- 基本計画の内容、構成、認定等に係る面については、引き続き検証しつつ、可能なものについて、Ⅳ. のような運用見直しを行っていく。
- 今後とも検討が必要な論点として、以下のような指摘がなされている。
  - ・中心市街地の範囲について、どのようにとらえるべきか。
  - ・PDCA サイクルによる検証は引き続き重要。効果検証に当たっては、覆面調査など、真の意見を引き出せるような工夫も必要ではないか。

## (2) 重要な制度的論点

### ①コンパクト化、スマート・シュリンクに向けた制度的対応など

- 本格的な少子、人口減少社会を迎え、また、環境・エネルギー上、財政上の構造的課題を抱え、経済余力のあるうちに、まちの計画的、戦略的コンパクト化に向けた対応を促す制度を検討するべきではないか。
- 具体的には、撤退・移転・再集結する地区・施設などの設定及び移転等の誘導策、中心市街地内での建替え・リニューアルの促進、効率的な除却や跡地の有効活用などの検討である。
- また、自治体における機能集積への取組と計画認定との関係について、さらなる厳格化の必要性についても議論が必要である。

### ②土地・建物の個々の権利関係と公共性

- 中心市街地の公共性と個々の権利関係の調整等のため、以下のような

点の議論が必要と考えられる。

- ・公共性の高い地域における空き地・空き店舗の有効活用を促進するための、税制、助成制度などを含めた制度上の対応。
- ・権利が細分化された地区全体のマネジメントを推進するための制度的対応（所有と利用の分離など）。
- ・景観などの地域らしさを維持し、魅力を向上する上でのルール（コード）の形成、これを遵守させる仕組み。

### ③計画的土地利用のための規制・助成、広域調整等に関する検討

○計画的土地利用に関して、次のような指摘がなされている。

- ・より強力な立地規制（特にロードサイドの規制）が必要ではないか。
- ・三大都市圏における大規模集客施設のあり方についても検討が必要ではないか。
- ・広域調整のための岩手県モデル（大規模集客施設の立地に係る広域調整の判断基準）などを参考に、まちづくり条例の制定、活用を検討するべきではないか。
- ・大店法立地法における大規模小売店舗に対する措置は、生活環境面からの観点に限定されており、いわゆる商業調整のためのものではないことに留意が必要。

### ④競争環境の整備

○商業、サービス業では、様々な立地形態等がみられるが、メンテナンスを含めたインフラ整備、公共投資などの費用や、土地の有する収益力などに見合ったコスト負担など、公平な競争環境の整備の観点から、税制などを含めた議論が必要ではないか。

### ⑤受益者の主体的関わりのあり方

○商業者は、人通りの多いところに出店し、利益を得ることができるが、突き詰めていけば、長期的にみた場合の中心市街地活性化効果の真の経済的受益者は、その土地や建物の所有者といえる。これらの受益者がリスクをとって主体的に関与する仕組みの検討が必要ではないか。

## (3) 個別重要事項

### ①タウン・マネジメント、地域ブランド構築など

○地域活性化の成功事例を踏まえ、次のような取組が重要とする指摘がなされている。

- ・コンパクト・シティに向けたスマート・シュリンクのデザイン、ルールを構築。
- ・市街地と郊外部などが一体となって、地域文化、地場産品、風土に根差した魅力ある業種、業態、市街地公共空間を形成。圏域全体で濃密なネットワークを形成するとともに、地域相互間の構造を「ツリー構造」から地域が相互に協力しあう「セミラチス型」へと変換。これらにより、日本独自の個々の地域の「ライフスタイルのブランド化」、産業化を図る。
- ・実施スキームとしては、住民や地元企業が中心となった「まちづくり会社」を推進主体とし、タウン・マネジメントとして、所有と経営の分離等の権利調整や資金調達等を推進。
- ・これらのノウハウ等を含めた地域活性化システムは、海外展開も可能。(COOL JAPAN)

## ②情報通信技術の有効活用

○情報通信技術については、以下のような活用方策が指摘されている。

- ・物流や経営合理化等の汎用性への活用。
- ・少子高齢化制約、環境・エネルギー制約等への対応基盤。
- ・地域ネットワーク、コミュニティの濃密化ツール。
- ・中心市街地、商店街活性化として、スマートフォン、タブレット型端末へのリアルタイム情報（特売情報など）の配信や、バーチャル空間（江戸時代の復元ストリートビューなど）の表示など。

## ③国土政策的観点

○日本の人口が総体として構造的に減少し、かつ、地方部から大都市部への人口流出傾向が継続する一方、中心市街地の継続的活性化のためには、圏域人口の集積度の向上・維持などが必要とみられる。

○地方都市から大都市への人口流出をくいとめる「人口ダム」機能をどのような地域にどのように形成していくかなど、国土政策的観点からの検討が必要である。

## ④産業、雇用、人材回帰など根本的対策

○市街地活性化、まちづくりを需給両面で支える人口、人材を地域に保持、回帰させるため、以下のような様々な指摘がある。

- ・地域独自のライフスタイルを背景とした産業形成、市場化（(②参照)が重要。
- ・観光その他の地域資源の最有効活用等を通じた中心市街地の活性化には、地元の人材育成・活用が不可欠。手厚い支援策を講じるべきではないか。これにより、若者の地元回帰を促進するべき。
- ・基礎となる雇用、産業等の確保策、企業誘致策は依然として重要ではないか。
- ・年少期からの地域祭礼参加など、ふるさと意識の醸成も重要。
- ・高度人材を惹きつける拠点としても、大学、行政、医療機関、企業などの役割が重要。

#### (4) 被災地における中心市街地活性化のあり方

- 東日本大震災の被災地のまちづくり、中心市街地活性化等について、次のような指摘がなされている。
  - ・被災地は、市街地拡大、少子高齢化、環境エネルギー問題など、日本が抱える課題について、時間を早回りして直面しているような状況。その対応は今後の日本全体にとっても重要であり、国際的ブランドにもなる。
  - ・若者世代を中心に被災地からの流出がみられ、特に放射能の影響を受けている地域では深刻。文化、祭礼などの継承においても懸念。
  - ・まちへの求心力を維持、増大させるためにも、被災地の中心市街地の活性化に向けた取組が必要。
  - ・ハード事業を核とした補助の大きい事業に目がいきがちであり、ソフト面を含めたまちづくりの観点が希薄になるおそれがある。「復旧」段階から「復興」段階へと進んできており、今後を見通した戦略的、計画的取組みの促進が重要。
  - ・被災地の中心市街地は、もともと人口減少地域であり、身の丈に合った復興が必要。
  - ・被災地では、環境、エネルギー問題への対応に強い関心がある。
  - ・被災地に係る「中心市街地活性化基本計画」の認定に当たっては、中心市街地地域の厳格な線引きを不要とするなど、柔軟な配慮が必要。

## IV. 基本計画の認定運用等に関する緊急点検項目

○以上の論点を踏まえると、認定運用等に関し、当面、以下のような点検が必要ではないか。

### 1. 認定対象の想定

～「フルセット型」のみならず「一点突破型」にも拡充

○基本計画の認定の判断が、「フルセット型」にかたよっていないか。

- ・基本計画の認定要件の一つが、「当該基本計画の実施が当該市町村における中心市街地の活性化の実現に相当程度寄与するものであると認められること」（法9条7項2号）となっている。
- ・これを受け、基本方針においては、原則として、法定5事業（「市街地整備」、「都市福利施設整備」、「街なか居住」、「商業活性化」、「公共交通・特定事業」）の全ての実施を求めている。ただし、新たな事業等を必要としない理由がある場合はその限りではないとしている。
- ・このフルセット型事業の構築要請は、ともすれば、事業メニューの固定化、小規模なまちづくりの排除などにつながってしまう可能性がある。
- ・このため、小規模なまちづくりや、特定の分野を際立たせるような「一点突破型」取組で活性化を行おうとする場合などでも認定が可能となるよう、運用を行うこととしてはどうか。
- ・今後、認定申請案件のほか、計画期間が終了したが2期計画の認定申請を行っていない地区、未認定の人口概ね30万人程度以上の市や道府県庁所在市、東日本大震災の被災市などについても、検証が必要ではないか。

## 2. 計画策定の動機、目的

○計画策定の動機、目的が、補助対象となるハード事業中心となっていないか。

- ・地域活性化に向けた戦略的な方針や、ニーズを踏まえ、これに見合った補助制度があれば、これを積極的に活用すべきである。しかしながら、ともすれば、補助獲得自体が目的となってしまうのではないか。
- ・数値目標は、経済規模縮小の中であっても、現状を上回ることが求められ、これに伴い、過度に「ハード事業」中心となりがちではないか。
- ・例えば、市としては様々な中心市街地活性化策に取り組んでいる場合であっても、認定によって補助事業の嵩上げがあるような核となるハード事業がない場合には認定申請を行わない、といったことになっていないか。
- ・また、補助対象とならないような民間施工の事業などについては、基本計画に記載されないことも多いが、中心市街地活性化に寄与するものについては、あわせて記載するとともに、実態的にも連携していくなどの対応が求められる。

## 3. 基本計画の構成

～「部分」(点)のみならず「構造」を踏まえた戦略的対応

○中心市街地を取り巻く構造的状況(人口規模、歴史的成りたち、地理的条件、地域資源、地区別の居住・世帯等状況、年齢構成、長期的な人口の社会動態、昼夜間の人の流れ、人々のまちに向かう意識、交通状況、土地利用、商店街地区における権利関係、周辺の地域との関係等々)を把握し、基本計画に記載し、戦略的対応の判断材料としていくことが求められる。

○また、こうした構造自体を変えていく視点も重要であり、構造的状況に関する数値、定性的目標設定等をさらに進めることも有効ではないか。

- ・基本計画の構成は、当該地域の基本状況を踏まえ、居住者数、来街者数、売上高、空き店舗率などの「数値目標」を設定した上で、そ

の実現のために数多くの「事業」（再開発事業、施設設備、イベント実施など）を計画し、当該各事業による「効果」（〇〇人増等）を積み上げ、目標を達成しようとするものとなっている。

- ・取組のフォローアップも、各事業の進捗状況及び目標の達成状況の検証を中心としている。
- ・このような運用は、事業や数値目標の達成状況を「PDCA サイクル(注)」の観点から検証するため、必要かつ効果的な方法であるとみられる。
- ・しかしながら、ともすれば「目標」と「事業」、「効果」の関係の検証作業に集中するあまり、その中心市街地の基本的な構造や全体的なまちづくり計画などとの関係が希薄となり、いわば「部分」（点）の計画に陥るものも生じるおそれがあるのではないか。
- ・まちの特性、個性が十分に反映されていない、他の計画に類似した計画策定、認定作業となっていないか。

○単に、中心市街地の区域を特定した上で、そこに重点的に支援を投入すればよいということではなく、まちづくり全体の中で、中心市街地の位置付けを考え、どうしていくかを考えるべきではないか。

○中心市街地以外の地域における対応なども連携していくことが必要ではないか。

(注) 事業活動における生産管理や品質管理などの管理業務を円滑に進める手法の一つ。Plan（計画）→ Do（実行）→ Check（評価）→ Act（改善）の4段階を繰り返すことによって、業務を継続的に改善する。

## 4. 目標

○目標設定について、以下のような指摘を踏まえた対応を個々に検討してはどうか。

- ・数値目標の設定は重要かつ必要であるが、定性的目標を補完的に設定することも必要ではないか。
- ・数値目標は、統計上の制約もあることを踏まえた対応が必要ではないか。
- ・例えば、居住人口の増を目標とした場合、その数値上の増減ばかりが重視され、個々の居住者がまちに向かっているか否かなどの質的な検証も重要ではないか。

- ・ 居住人口のみならず、まち全体からみた中心市街地、郊外、隣接市町村の相互動態も検証する必要があるのではないか。
- ・ 中心市街地活性化策の効果を都市経営の観点(税込増等)から捉えることも必要ではないか。
- ・ 経済圏人口の社会増は、地域の実力を総合的に示す重要な指標ではないか。

## 5. 事業の範囲

### (1) 中心市街地の有する多様な機能の発現に資する事業の盛込み

○中心市街地集約が有する「経済・社会面」、「文化・ライフスタイル面」、「環境・エネルギー、防災面」などにわたる多様な機能が十分に発現される取組が重要といえる。

○このため、中心市街地の活性化にあたっては、助成対象となる事業のみならず、スマート・シュリンクの取組み、住民の主体的参加の促進によるまちへの求心力形成、環境・防災機能等への取組みなどについても、基本計画にあわせて位置づけることが求められる。

→Ⅱ. 参照

### (2) 活性化効果の発現に資する事業の盛込み

～まちなかのパワーをまちなかに向ける

○例えば、まちなか居住の増加によるまちの活性化（にぎわい）効果を高めるため、「個々の居住者がまちへと向かう率」が向上するような事業も基本計画に位置付けることができないうか、検討が必要である、

○エキナカ開発等による集客力増加効果が、駅周辺の市街地などにも波及するよう、これを促す仕組み、事業などを基本計画に位置付けることができないうか、検討が必要といえる。

### (3) 施策間連携に資する事業の盛込み

○以下のような施策連携について、可能なものについて、基本計画に盛り込むことを検討。

- ・ 特定地域再生、構造改革特区、都市再生、環境モデル都市等の地域活性化施策との連携。
- ・ 総合特区、環境未来都市などに指定された都市について、その活用、連携。

- ・都市計画法、低炭素まちづくり法、商店街活性化法、歴史まちづくり法等との連携。
- ・まちづくり関連施策と、環境・エネルギー施策、地元産品振興策、医療・福祉施策などの一体的取組。

#### (4) その他

- Ⅲ. 2. にあるような検討課題に先行的に取り組んでいるものがあれば、それら取組も計画に記載することが望まれる。
- まちの特性、構造的状況を踏まえた「身の丈」にあった事業構築が重要。
- 「今ある地域資源を活かす」、「地域の独自性を踏まえる」ことが必要。
- さらに、困難、かつ、重要な課題の解決、改善に寄与するような先進的な事業、技術などについては、当該地域の特性等と関連しないものである場合も含め、これら技術等を積極的に取り込むことも必要。

## 6. その他の計画認定関連事項

- 認定された基本計画は、「100%問題なし」とするものではなく、市町村と国との間で、今後の取組に当たって留意すべき事項などについての認識を共有化すべきではないか。
- 認定された基本計画については、中心市街地の区域、計画期間、目標値を含め、事業内容の変更等の状況変化に応じて、柔軟な見直しを図られるべきではないか。