

## 第2回 中心市街地活性化評価・推進委員会

### 議事要旨

■日時:令和5年5月23日(火) 10時00分～12時00分

■場所:永田町合同庁舎7階特別会議室(対面)及びMicrosoft Teams(オンライン)

■出席委員:足立委員長、阿部委員、落合委員、國廣委員、後藤委員、野澤委員、宮澤委員

#### ■議事次第

##### 1. 開会

##### 2. 議事

(1)ゲストスピーカーからのプレゼンテーション(吉田氏、泉山氏)

(吉田氏)

- 中心市街地活性化には、地域交通の存在感を高めることが重要である。家計支出において、車の維持費が増加する一方、公共交通の運賃は減少している。今回の地域公共交通活性化・再生法改正による地域交通再構築は、従来の縮小均衡以外に解を求めようとするものである。
- 福島大学の学生たちは、高校や中学時代に習い事とか通学で親御さんに送迎してもらっている。彼ら彼女らは、自分が親になって送り迎えをしないとイケないと思うと不安が残り、その街に居続けることが想起できない。その結果、車以外の選択肢を求めて首都圏等に流出する。
- 自家用車の依存度が高い地域は、家計にも生活時間にも余裕が生まれない。いくら地方創生を進めても難しい。だからこそ、「選ばれる」地域交通を都市戦略として創る必要がある。
- 地域交通に求められるキーワードは、「存在感・信頼感(Reliable)」と「楽しいこと(Enjoyable)」である。
- 地域交通の「存在感と信頼感」については、中心市街地であればバスの大幅増便やわかりやすいダイヤ設定による「品質保証」、郊外であれば地域住民の通院や買い物に行くことができる「性能担保」の視点が重要となる。性能担保の取組をした幹線軸では、人口の減少が緩和される等の効果も出ている。LRTや鉄道でなくても、工夫することでバスを使ってもらえる。
- 地域交通だけではまちは「楽しく」ならない。市内のバス路線を全廃してオンデマンド交通にしたが、郊外の量販店に客足が遠のき駅前のお店がなくなり、かえって不便になった例もある。
- 八戸市のようにまちなか自体をバスターミナルに見立てたり、北上市のようにデパートの店内そのものをバスターミナルにしたり、地域交通の拠点をどう作るかということは、中心市街地活性化と大いに関係がある。こうした取組は全国どこでもやろうと思えばやることができる。
- 地域交通の提供に当たり、従来型の委託契約ではなく、利用者に対するインパクトを第三者が評価する成果連動型契約を取り入れられないか、研究・検討を進めている。

(泉山氏)

- 近年、都市再生や官民連携まちづくりの制度等が発達し、中心市街地活性化の制度と一部“かぶり感”が出てきている。「中心市街地ならでは」という施策がもう少しできると良い。いろいろな施策、制度があるが、都市、エリア、プレイスという3つのスケール毎の施策展開をするべきである。
- プレイスメイキングは、世界中で広がっており、人々が一丸となってコミュニティの中心となってパブリックスペースを再考する共通の理念と言われている。誰も使っていなかったり、ただそこに存在するだけであったような場所(スペース)を、人々にとって思い入れのある場所(プレイス)に変えていったりする継続的な取組である。現在進行形というか、終わりのないプロセスである。
- 中心市街地において目的地をつくっていくのが重要である。目的地をつくることは、人の楽しみ方を増やして、その多様性を増やすことであり、プレイスの種類や量が多いということや、道路、公園、公共空間で人が楽しむことをまちとして許容していくということが重要なのではないか。都市が成功するためには人々を魅了するような目的地が必要で、地域社会にアイデンティティを与え、新しい住民やビジネス、投資を呼び込むのに役立つ場所が必要と言われている。
- プレイスゲームでは、参加者で街歩きをしてそれぞれが場所を診断・評価して、結果を参加者でグループワークをして、良い／悪い評価を議論する。ハードとか行政施策は行政、コンサル、専門家で閉じて議論しがちであるが、プレイスゲームの良いところは、地域の商店街の方や住民の方が誰でも参加して自分たちの場所を評価できることである。
- イノベーション地区の経済的資産やネットワーク資産、スタートアップの話等、中心市街地活性化でやるべきこともあるのではないか。ウォークアブル施策と連携してアイレベルといわれる1階・低層階をアクティブにすることは重要である。
- エリアプラットフォームで公・民でしっかりフラットに議論する場が重要である。行政等の関係者だけでなく、プレイスメイキングに関わるようなプレイヤーとか場所に関わる人と一緒に議論し、ビジョンやプレイスゲームの実践をしていくことが重要である。

(2) 委員からのプレゼンテーション (落合委員、後藤委員、宮澤委員、阿部委員)

(落合委員)

- 地方都市に関する課題自体の変化として、地域全体の沈下、災害の激甚化に伴う比較的安全な中心市街地の再評価、カーボンニュートラルやデジタルといった新たな取組の促進、物流 2024 年問題や介護業界等での人材不足、事業承継の円滑化の必要性、生活に直結するサービスの存続可能性等に関するものが挙げられる。こうした課題変化を踏まえ、中心市街地の意義も見直しながら議論をしていくことが重要である。
- 「アジャイル・ガバナンス」という考え方がある。分離していたローカルとグローバルが溶け込んできている。環境や技術、社会が急速に変化し、目指すべき「ゴール」自体が変化しやすくな

っている時代であるから、制度自体の意義も常に見直し続けていくことが重要である。こうした時代変化のなかで、政府がすべての施策を担うというのが難しくなっており、企業やコミュニティとの協力関係や対話がより一層重要になってくるであろう。

- 中心市街地活性化基本計画の認定数については減少傾向にある一方で、地域再生計画等は利用促進が図られている印象であり、地方創生に関する複数の政府施策が競合している。今後の検討にあたって政府の支援措置の内容、効果や支援数、地方自治体の用途等を踏まえて中心市街地活性化の枠組みに必要な取り組みを洗い出していくことが必要ではないか。
- 地域商業機能の維持が重要と考えており、地域の百貨店の機能を支援するソフト事業のようなものがなかったように認識している。そのような支援や事業承継の円滑化も含めた商業面での取り組みも必要ではないか。
- 郊外と中心市街地の連携を見据えた取組も必要ではないか。郊外に産業集積を進めることは中心市街地の促進と直ちに一致しない可能性がある。また、自家用車を利用する住民が公共交通・徒歩を利用することが、現実的な選択肢になる状況を作れるかを考えていく必要もある。
- 中心市街地の利用促進として、防災的な側面や郊外の産業集積との関係も踏まえて、居住空間を整備することも有益ではないか。また、大規模な中心市街地の再開発土地開発公社、UR 等が土地を取得して第三者に提供して再開発を推進する業務を追加するなど、大規模再開発を進められるようにすることも重要ではないか。
- 中心市街地活性化に関する法の施行状況の検討における視点として、総理大臣認定であることも含めて比較的重厚な枠組であり、それに見合った効果があるか、というのは重要である。他の使いやすい制度・政策と比べて、あえて中心市街地活性化制度を使ってもらう意義がどこにあるのかが見えるような枠組の整備が重要ではないか。

(後藤委員)

- 中心市街地活性化という概念は曖昧で様々に因数分解はできるだろうが、ひとつは、「多様な人を包摂する場」として再生していくことが重要ではないか。
- 若い世帯は地価の安い郊外に家を求め、郊外に住み、郊外とインターネットで消費や娯楽を行うため、中心市街地に足を運ぶ機会が減っている。子どもも中心市街地へ行く機会が減っているため、まちへの愛着が湧きにくい。これが長期化すると、そうした子どもたちが大人になったとき、「このまちは大事だ」と果たして思うだろうか。大人になったときに、「別にここ必要ないよね」といった議論が起きかねず、長期的にまちへの持続性に影響を及ぼすのではないか。
- 中心市街地の価値の再認識が必要である。中心市街地は、単なる消費のための空間ではなくて、様々な文化や歴史、時間が蓄積するなかで、子どもや若者を含む多様な人が住んでおり、そうした人たちを包摂できる場所なのではないか。そのような場所を増やしていく、多様な人のまちの居場所を増やしていくことが大事なのではないか。
- 日本は OECD 諸国で最も社会的孤立が高いとされているが、社会的孤立を回避する意味からも、色々な人をつなげる場としての可能性が中心市街地にはあるのではないか。

- 保育園は子どもたちが1日の大半を過ごす生活の場であるが、保育指針では、家庭連携・支援の拠点であると同時に地域の拠点でもあり、地域の多様な主体と連携して保育にあたることされている。高齢化した地域で夏祭りができないというなかで、保育園が出店して若いお母さんや子どもたちが来てくれて、子どもも多様な経験できた例もある。中心市街地に保育園がある場合は、まちづくりの担い手とか、コミュニティの拠点として、是非再評価してほしい。
- 一方で、「保育園は地域のコミュニティ拠点だから、中心市街地に大きく作ればそれで良い」という考え方は不適切である。老朽化への対応で統合しようとして失敗した例もある。地域や施設の特性を踏まえた再配置のあり方を考えなければならない。

(宮澤委員)

- 中心市街地の意義について、これまでの「郊外対まちなか」と捉えるのではなく、地方都市そのものの役割が重要になっている。「地方の豊かさ」と「都市の利便性」の融合、最近では、ウェルビーイング、多様性、寛容性といったことも重要になってきている。地方都市は、人口減少下において、地方への人の流れを創出し、人口増加に転じ、日本の持続的成長の基盤となる役割を担っている。
- 政府の産業集積を進める動きや、コロナ禍のアフターフォローとして観光再生が急ピッチで進んでおり、地方の成長という意味ではチャンスを迎えている。
- 一方、地方圏における女性の社会減が続いている。希望する仕事の有無や働きやすさの問題等もあるが、女性ほど、地域の利便性や多様性を重視している。寛容性が評価されている地域ほど、若者のUターン志向が強く、若い世代は都市的な暮らしを求めているとされている。地方都市の役割は、こういった機能を備えることにある。
- 持続可能なまちづくりのためには、経済的価値だけでなく、環境価値、社会的価値も創造していく必要がある。
- 郊外に産業集積を進める中で、まちなかに居住(分配)、支出を持ってくることを中心市街地活性化で強化していくべきである。
- 開業・新規出店の多くは、商業や住宅等が集積するまちなかに集中している。また、近年では海外を含む他の地域出身者による企業・創業が増加傾向にある。多様性・寛容性の観点からも、創業は極めて重要である。「起業・創業の場」として、中心市街地の重要性が一層高まっている。
- 公共施設のまちなか立地は進んでいるが、肝心の民間側の取組が追い付いていない。その要因は、不動産の流動化ができておらず、老朽建物が固まって動かないためである。民間側にニーズはあるが様々な問題があり手を出しにくい、行政側としても民間の土地には手を出しにくく、一種のお見合い状態となっている。空き地・空き店舗といった低未利用不動産の解消は、我が国にとって本当に重要である。この問題の先送りは解決をより困難にするため、早期解決が必要であり、そのためのインセンティブが必要であろう。
- 都市再生整備計画と中心市街地活性化基本計画は、両計画とも都市の中心部の活性化を

目指しており、公共施設・民間施設を一体的に整備するため、施策の連携が必要であろう。

- 民間資本によるまちなかへの投資喚起を行うためには、民間投資の呼び水として民間単独ではリスクが高い事業への公的なマネーによる支援が必要ではないか。
- 人口減少下において、大規模施設やより大きなものを作るという考え方ではなく、小規模連鎖的なまちなみ整備の推進や、複雑な権利が絡み合った建物・土地の除却、リノベーション、減築など、将来の人口減少に見合ったまちづくりを進めていることが必要である。
- 空き家対策、所有者不明土地対策、脱炭素などを、中心市街地で優先的に進めるためのインセンティブ付与も必要ではないか。
- 大規模小売店舗立地法においても、まちなかにできるだけ大規模商業施設の立地を進めるという観点で、環境への配慮のみではなく、地域全体の売上高への影響といったことにも配慮していく必要がある。
- まちづくり会社がエリアマネジメントに取り組んでいるが、経営基盤がぜい弱であるということもあり、まちづくり会社への出資インセンティブやまちづくり会社の行う事業に対する支援措置の強化も必要である。
- 人的支援の観点でも、タウンマネージャー、建築・建設等の専門人材確保、UR都市機構や中小機構などによる支援も必要である。
- 公民共創の観点から、PFI手法はどうしても公共施設中心となってしまう。LABVのような官民のリソースを持ち寄って民間施設を再開発する手法を促進するための支援措置の拡充も必要である。

(阿部委員)

- 現在、多くの自治体が中心市街地活性化基本計画から都市再生整備計画へと移行している。実施事業の小規模化、民間主導の独自財源化が進んでいる。センスのある若者が単独で事業化したりしているのが実態で、中心市街地活性化基本計画による位置づけではなく、都市再生整備計画による位置づけもしくは無計画で実施され成果をあげている。
- 現状、まちづくり会社は形骸化や弱体化している例が多い。健全なまちづくり会社は、ビジョンや目的が明確であり、PDCA サイクルをきちんと回せている。それゆえに、伴走型支援から自立し独自に収益が上げられている。
- まちづくりをサポートするべき各組織は、多様化するまちづくりへの対応に様々な要因でついていけない状況であり、現場のまちづくりと乖離している。
- 中心市街地活性化において、どのような都市の規模を想定するかは重要な視点で、都市の規模と観光要素によりまちづくりは劇的に変化すると考えている。
- 中心市街地活性化の取組で最も重要な施策は伴走型支援である。支援措置を抜本的に見直し、再構築することで、自治体救済や地域再生を加速させることができる。必要なメニューは、地域やエリアによって異なるから、薬の処方と同じで、伴走型支援をしながら分析・調査をした上で、そこに合った効果的な支援措置を講じていく必要がある。

- 中心市街地は、高齢者の場、子育て支援の場、外部の若者を招き新陳代謝を図る場である。このためのソフト・ハード整備を行うためのプランをつくり、伴走型支援をすることで、歩きたくなるまちなか、人と人がつながる「生活街」、ウェルビーイングにつながってくるのではないかと。
- 人口減少、少子高齢化の時代において、持続可能性を地域につくるというのは必須である。そこでは、「ローカルファースト」という考え方が重要である。地元の住民や事業者が豊かなライフスタイルを実現するための考え方や価値観を、自治体の人たちには持ってほしい。郊外の農地を転用して大型店を立地することは、その地域の持続可能性を損ねることにはなる。
- こうした「ローカルファースト」の考え方を根付かせるには、地元金融機関の連携の更なる強化をはじめとした事業資金調達の変化する円滑化が必要である。そのため、一定の精査は必要だが、信用性担保のための国からの出資を検討してほしい。長期的な会社の経営を考えた場合には、信用担保としての出資が最も有効である。
- 持続可能なまちづくりを進めることが地方創生につながってくるのではないかと考えている。

### (3) 質疑応答・意見交換

委員等から主に以下の発言があった。

(委員)

- 資金調達時の信用性担保の問題は非常に大きな問題である。まちづくり会社の社長が、全ての事業に対して個人保証を行っているという現実について、もっと目を向けるべきである。この現実に対して、国は具体的な支援ができるはずである。
- まちづくり会社の収益性を高めるために士業や経営者等の専門家の助力も得るのが良いのではないかという意見があったが、当然必要な専門家には相談をした上で、事業の継続や収益化を図り持続するのが難しいのが”衰退した地域”というフィールドであり、ビジネスとして成立しづらく協力を得られないケースも現実的に多数ある。まちづくり会社として残っているのは、比較的利益率が高い事業を営める市街地規模にある会社や、経営を持続させる何らかの便宜が自治体から提供される＝首長等の後押しがある会社を中心とする。不動産サブリースや不動産開発、駐車場事業等の利益率の高い事業を衰退した場所でやり続けるためには、自治体の協力的な優遇や財源化できる土地建物の提供などがあることもひとつの要素であり、そうした便宜が地域の議会からの批判の対象になりやすい。事業で浮いたお金で人材を動かすことができ、収益事業は積極的にやればよい筈だが、「なぜ中心市街地を重視するのか」「(公益性をもっているにも関わらず)特定の会社が収益をあげる」ことに、市が明確な態度が取れない場合には、特定地域への注力を容認しない地域側の意見も出てきがちであり、そこに法定まちづくり会社のジレンマがある。
- オープンなプレイスメイキングは、その過程でライトな合意形成も必要となり、それを運営に関わる市民が経験できることが大きい。地域のビジョンを運営者が共有することで、自分たちもまちづくりの一員であるという認識を持ち、利害調整の苦労を経験すれば、中心市街地への批判を一定程度抑制できる。こうしたことが効果的になる。ストリート活用等に代表されるプレイス

メイキングは、サードプレイスづくり、呼ばれることもあるが、こうした新たな場づくりと、公共施設などがよりオープンにサードプレイス化を志向することは概念として分けて考えた方が良くとと考えている。

- 学生にアンケートを取ったことがあるが、子ども時代に過ごしたまちでの思い出が空欄になる学生は、住みたいまちの具体名や都市像も空欄だった。どのようなまちでも、そこに住む子どもたちに対して、どのような思い出をつくることができるかは非常に重要である。コミュニティ拠点づくりも重要だが、コアメンバーとしてフォローできる人数に限りがある(経験的に30人程度と言われる)。一方で、商店街実施のイベントはにぎわいを感じさせることができる。それが「祭り」であって、「広場」や「公共空間のあり方」を考えることにもつながるから、そのあたりの認識を整理する必要がある。

(委員)

- 保証の関係でいうと、わが国の人的保証を取る慣行自体があまり良くないではないかという議論も強まってきている。経営者保証ガイドラインでいうと、会社が完全に形骸化しているのであれば保証をつけるべきだという話ではあるが、まちづくり会社においてそのような状態になっているのは極めて稀であろうから、もう少しやり方を考えていくのが良い。

(委員)

- 都市規模や観光資源の有無等で中心市街地活性化も変わってくる。マンション建設をすればうまくいくような中心市街地と、「もうそこしかない」という中心市街地とで、活性化の方向性や方策は分けて考えないといけない。
- 議論としては付加価値付与による魅力向上等があるが、大前提として、民有地を動かせる・使えるようにするための支援策はやはり必要である。硬直化した不動産に対して、なんとかして若い個人がイノベーションをしたりして頑張っていくといったことが連鎖して、面として成り立っていくことにつながるような支援策を考えるべきである。
- 中心市街地のコンパクト化も必要である。減築の支援、すなわち解体費を支援しながら解体跡地のフォローをしていくということ、伴走型支援という形で新しい土地利用に変えていくことが重要である。
- 中心市街地でさらなる相続が見込まれることから、事業承継・相続の機会を捉えた土地利用の転換やそれに対する支援に踏み込まないといけない。都市再生では行政系の支援策が多いとあったが、中心市街地活性化は民間が中心になっており成果が上がりにくいとされている。民間は“うっ血”しているような状況だと考えているが、その血の流れをもう少しスムーズにするための支援策は何なのか議論していくと良い。

(委員)

- 行政・民間どちらか一方だけではできないということで「公民共創」というのを掲げているが、こ

れはリスクの分担という意味合いも非常に強い。特に、地方都市は、大都市と異なり、人口の減少・流出が深刻で、民間だけでは自然発生的に投資は起きないし、かといって行政だけでも民間投資の可能性はなかなか高まらない。このあたりを、中心市街地活性化という分野のなかでどうやって実現していくかを議論していくことが、地方都市については一番重要だと考えている。

(委員)

- やはりまずは理念の議論をしっかり固めた後で、細かな議論になってくるのではないかな。
- 中心市街地活性化法において、民間中心でできるはずだがまだできていない部分があるのではないかな、その部分をもっとうまく動かすことができれば、もっと法律の利用が高まっていくのではないかと考えている。そのなかで、リスクの分担というのは重要である。
- 本日の議論で「出資」というキーワードが出た。出資をすることで経営者になる、そうすることで責任やリスクを取るということになる。こうした観点はこれまであまり顕在化していなかったもので、その辺りをピックアップする必要があるのではないかな。
- 他にも、子育ての場所や交通、都市再生整備計画との関係性等、これまでの議論をうまく重ねて利用できる部分もあるのではないかな。
- 他の法律とで重なっている部分のうち、これは中心市街地活性化が負けているのではないかな、他の法律の方が使いやすいのではないかな、便利ではないかといったことが地元レベルで言われているようなものがあるかどうか。このあたりを精査した上で、この法律を強めるような方向に向かっていく、そういった意味での各委員のプレゼンだったと捉えている。

3. 事務連絡

4. 閉会