

# 「まちづくりに関する意見」

## ～コンパクトシティの実現と地域商業の再生との融合によるまちづくりの推進を～

平成 25 年 5 月 21 日  
日本商工会議所

### 基本的考え方

#### ＜依然としてまちは衰退している＞

まちづくり三法(中心市街地活性化法、都市計画法、大規模小売店舗立地法)は、1998 年に、大店法(大規模小売店舗法)が担っていた大型店(※)の出店調整にとどまらず総合的観点からまちづくりを行うことを目的として制定された。

その後、シャッター商店街の増加などによる中心市街地の疲弊や、集客施設・公共公益施設等の都市機能の拡散が深刻化する中で、住民や商業者など地域の多様な関係者が参画する中心市街地の活性化の必要性が指摘され、2006 年に三法の改正が行われた。この法改正は、コンパクトで暮らしやすく賑わいあふれるまちづくりの実現を目指し、中心市街地への都市機能の集約とその無秩序な拡散の防止を柱とするものであった。

三法改正から 5 年以上を経て、観光振興と一体となったまちづくりや土地・店舗の所有と利用の分離などの新しい手法によるまちづくりが進展した地域もある。その一方で、大半の地域では、中心市街地の停滞や都市機能の拡散、商店街等の地域商業の低迷等が続いており、依然まちは衰退していると言わざるを得ない。

※店舗面積が 1,000 m<sup>2</sup>を超える小売店舗(大規模小売店舗立地法第 2 条 2 項・第 3 条 1 項、同施行令第 2 条)

#### ＜早急に、まちづくり三法を見直し、中心市街地の活性化を＞

現在、まちづくりについては、「地域での理念の共有不足」「民の主体的取組の不足」「商店街の活性化だけで中心市街地を再生することの難しさ」等の問題が指摘されており、これら諸課題を解決しコンパクトで賑わいあふれるまちづくりを実現していかなければならない。

そのためには、改めて人口減少・高齢化社会におけるコンパクトなまちづくりの重要性について官民で共通認識を持つとともに、早急に、現行三法を見直し、地域の総意や特性に基づく取組みを促す仕組みを確立し、商店街や大型店等のさまざまな商業・集客施設、公共交通等の整備を促進することにより、各地の中心市街地の再生を加速化させることが求められる。同時に、こうした取組みの前提となる中心市街地の土地・建物等の有効活用を促進することが不可欠である。

#### ＜これからの 10 年がまちづくりの最後のチャンス＞

まちづくりには長い時間を要する。2025 年には高齢化率が約 30%に、人口は 1 億 1 千万人台となることが予測される中、これからの 10 年が、コンパクトなまちづくりの実現と地域商業の再生を軸とした持続可能なまちづくりを進める最後のチャンスである。中心市街地の再生を加速化させ、それを梃子として地域全体の活性化に繋げていく必要がある。

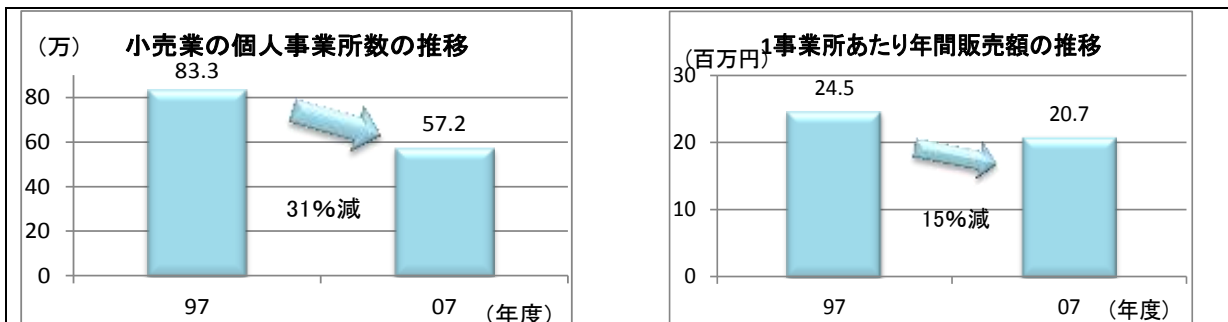
我々の基本的考え方は以上のとおりである。以下の各章において日本商工会議所としてまちづくりに関する現状の認識、問題点の把握を行ったうえで、まちづくり活性化の視点および取り組むべき具体的な方策を提示したい。

## 1. 地域商業と賑わい創出の核である商店街の疲弊と百貨店等の消失

### (1) 消えゆく中小商店・商店街

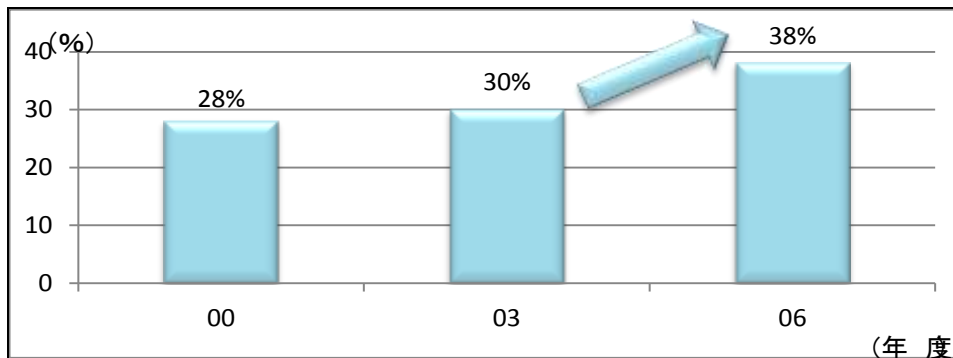
- 地域の中小商店や商店街は、その数も事業活動もここ 10 年間で急速に減退しており、シャッター商店街は全国で約 4 割にもものぼっている。【図－1、2 参照】
- 商店街の疲弊により、祭りなどによって生み出されていた賑わいや防災・防犯対策によって維持されていた生活環境が失われ、人々が交流し暮らす場となっていた商店街が、老朽化したアーケードや空き店舗の放置などにより防犯上危険な地区として認識され、住民から避けられるような事態に陥っている地域もある。

【図－1】小売業の個人事業所数、1 事業所あたり年間販売額の推移



出典：経済産業省「商業統計調査」を事務局加工

【図－2】シャッター商店街（※）の推移



※「商店街実態調査報告書」（中小企業庁委託事業）で、空き店舗率が 10% 超の商店街をシャッター商店街と定義 出典：中小企業庁 資料

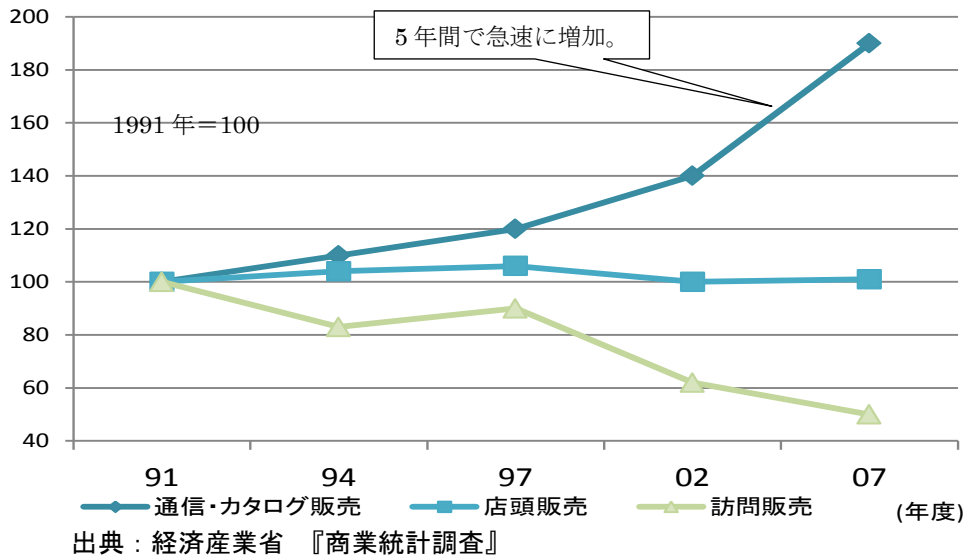
### (2) 多くの中小商店・商店街は、販売形態の多様化や高齢化に未対応

- インターネットの普及に伴い、ネットショッピングをはじめとする通信販売の年間商品販売額は直近 5 年間で 4 割近く増加している。購入先に占める割合もコンビニエンスストアを上回っており、通信販売は購買手段の一つとして消費者に定着している。

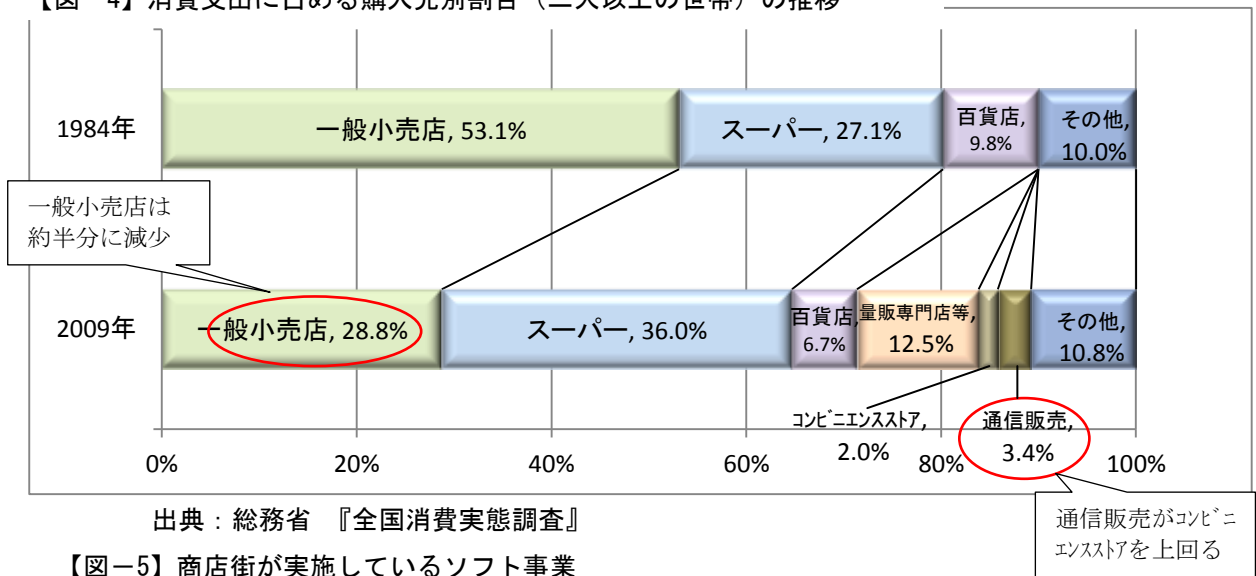
【図－3、4 参照】

- 店頭販売を主とする中小商店・商店街は、通信販売や宅配のニーズに十分に対応できていない。【図－5 参照】

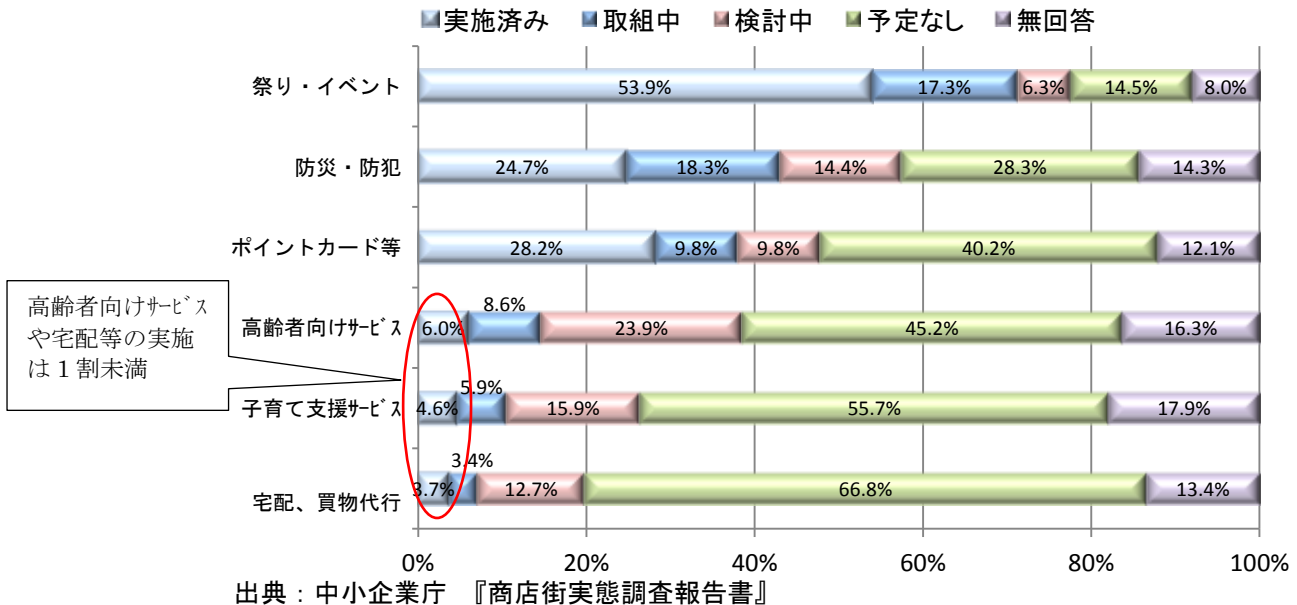
【図-3】販売形態別の年間商品販売額の推移（指数）



【図-4】消費支出に占める購入先別割合（二人以上の世帯）の推移



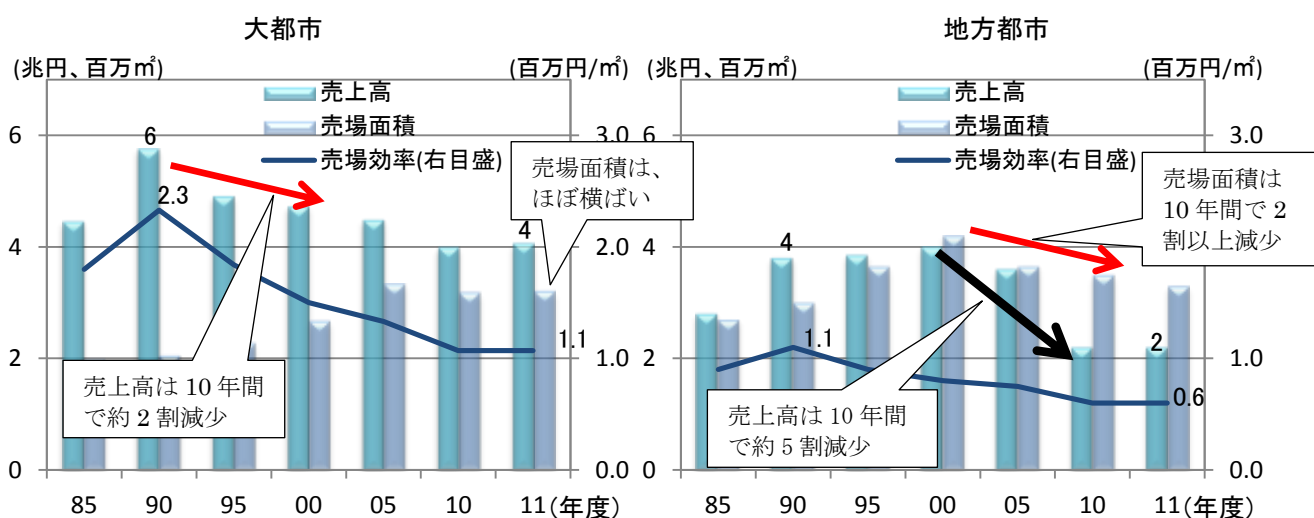
【図-5】商店街が実施しているソフト事業



### (3) まちなかの百貨店等の撤退

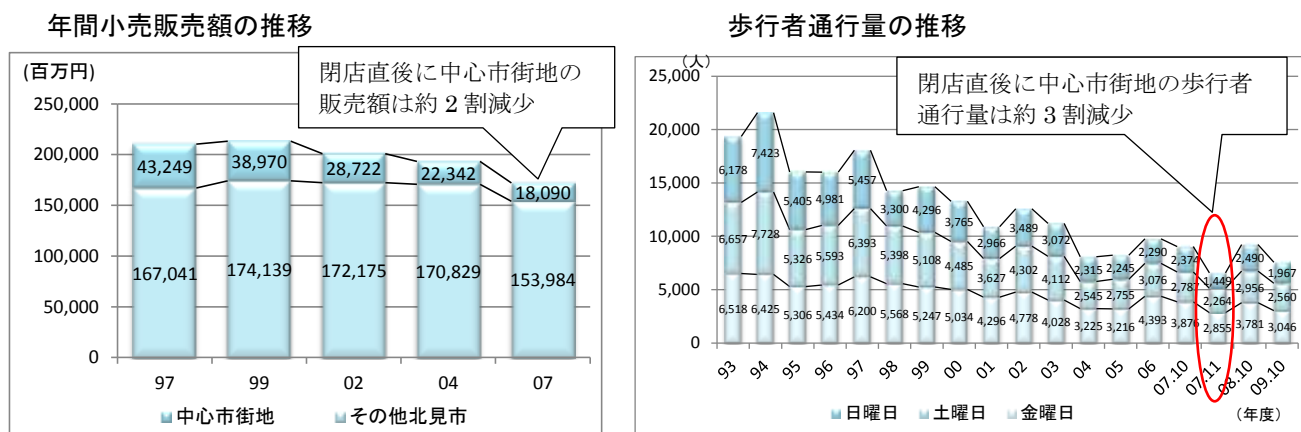
- 地方都市において強力な誘客力を持ち、賑わいをもたらしてきた百貨店は、消費者ニーズや消費行動の変化などに伴い、ここ10年間で売上高が大都市では約2割、地方では約5割も減少している。また、売場面積も、地方では2割以上減少するなど、撤退が相次いでいる状況がうかがえる。【図-6、7参照】
- 中核的な商業機能を果たし、商店街とともに地域商業を支え、まちの賑わい創出の担い手であった百貨店や地元スーパーの撤退は、市街地に広大な跡地を残し、まちの再生に深刻な影響を与えている。

【図-6】大都市（※1）と地方都市における百貨店（※2）の売上高、売場面積、売場効率の推移



※1 札幌、仙台、東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、福岡  
 ※2 日本百貨店協会の加盟社（86社、243店舗） 出典：日本政策投資銀行

【図-7】百貨店閉店による中心市街地の年間小売販売額、歩行者通行量への影響  
 （北見市における「きたみ東急百貨店」の閉店（平成19年10月）による影響）



出典：北見市中心市街地活性化基本計画（2011年3月策定）

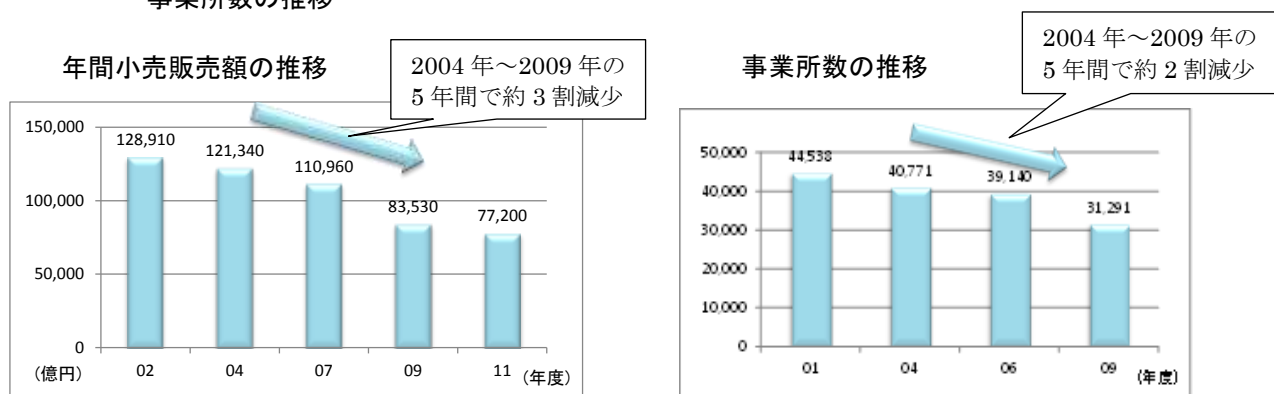
## 2. 止まらない中心市街地の衰退

- 国の認定を受け中心市街地活性化基本計画の計画期間（約5年）が終了した地域では、

居住人口は全国ベースを上回る増加となっているものの、小売販売額や事業所数は減少している。【図－8 参照】

- 中心市街地活性化法改正後の基本計画認定地域における活性化の取り組みの成果については、改善したとする地域が半数近くあるものの、悪化したとする地域もほぼ同数あり、法認定を受けた地域でも活性化は容易ではない状況にある。
- 人口 10 万人規模の都市では、ここ 10 年間で空き家は 4 割以上増加。「地権者に積極的な利活用の意思がない」「事業の収益性に対して地価関連コスト（取得額、固定資産税等）が高い」「権利調整や合意形成を促進する主体がない」等の理由により、不動産の利活用が進まず中心市街地の衰退に拍車をかけている。【図－9、10 参照】
- 中心市街地の衰退は、税収減による公共サービスの質の低下、雇用の縮小、事業活動の低迷のみならず、まちの魅力喪失による居住人口や来街者数の減少などをもたらしており、都市の機能を大幅に低下させている。

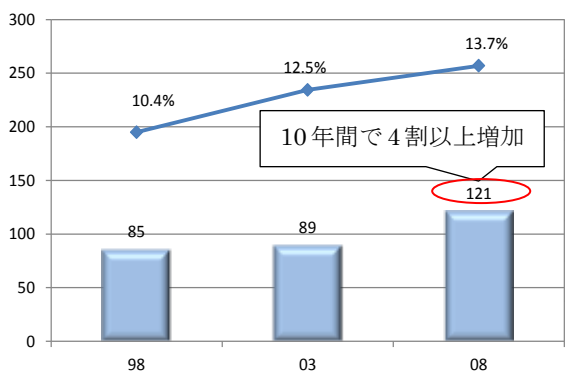
【図－8】中心市街地活性化基本計画期間が終了した地域（※）の中心市街地における年間小売販売額、事業所数の推移



※2012年3月までに計画期間が終了した14市（帯広市、青森市、千葉市、浜松市、長野市、富山市、金沢市、高岡市、宝塚市、和歌山市、府中市、豊後高田市、熊本市（熊本地区）、八代市）。

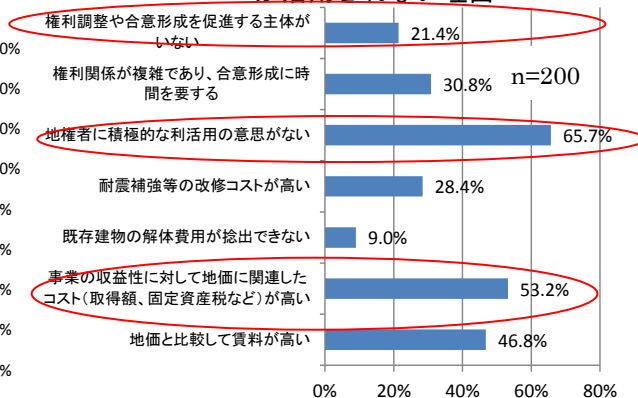
出典：「中心市街地活性化の効果分析事業」（2012年経済産業省委託調査事業）

【図－9】人口10万人規模の都市における空き家率・空き家数の推移



出典：国土交通省「第1回都市再構築戦略検討委員会（2013年4月9日）」資料

【図－10】中心市街地の空き店舗・未利用地が活用されない理由

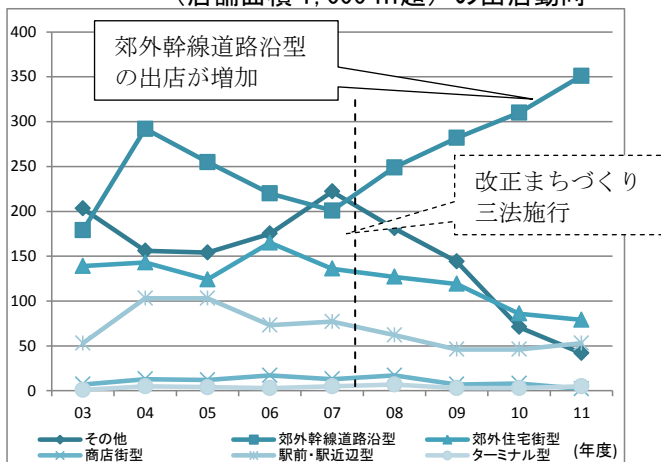


出典：経済産業省 各地商工会議所アンケート（平成24年3月実施）

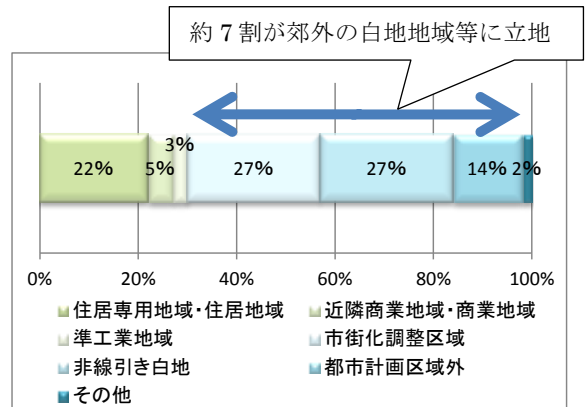
### 3. 拡散したままの都市機能

- 中心市街地よりも安価な郊外の地価、車社会の進展、都市計画法による土地利用規制の限界等のさまざまな要因により、床面積1万㎡未満の大型店の郊外幹線道路沿いへの出店がここ数年増加するなど、大型店や公共公益施設等が依然として郊外（ロードサイドや農地などの白地地域等）に立地している。【図－11、12参照】
- 都市機能の拡散は、居住の郊外化をもたらし、中心市街地をはじめとする商店街に影響を及ぼすとともに、道路や上下水道等の生活インフラへの追加投資や維持管理コストの増加などによる地方財政の圧迫、自動車への依存によるCO<sub>2</sub>排出量の増加などを引き起こしている。

【図－11】 開店年次・立地形態（※）別の大型店（店舗面積1,000㎡超）の出店動向



【図－12】 地方圏における福祉施設の立地状況



※立地形態

- ・郊外幹線道路沿型：駅から離れ、国道・県道など幹線道路沿いに立地
- ・郊外住宅型：商店街や幹線道路沿いではない、住宅街に立地
- ・商店街型：駅から離れた商店が集中している地域に立地
- ・駅前・駅周辺型：駅には接していないものの駅周辺に立地
- ・ターミナル型：駅ビル型を含み駅に接して立地

出典：「全国大型小売店総覧 2013」（東洋経済新報社）  
を事務局加工

※地方圏：三大都市圏以外の地域

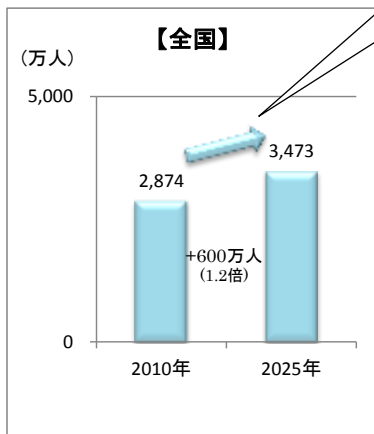
※福祉施設：老人福祉施設、児童福祉施設等

出典：国土交通省「第18回都市計画制度小委員会（2012年9月3日）」資料を事務局加工

### 4. 人口減少・高齢化の進展に伴い、買い物弱者・医療弱者が増大

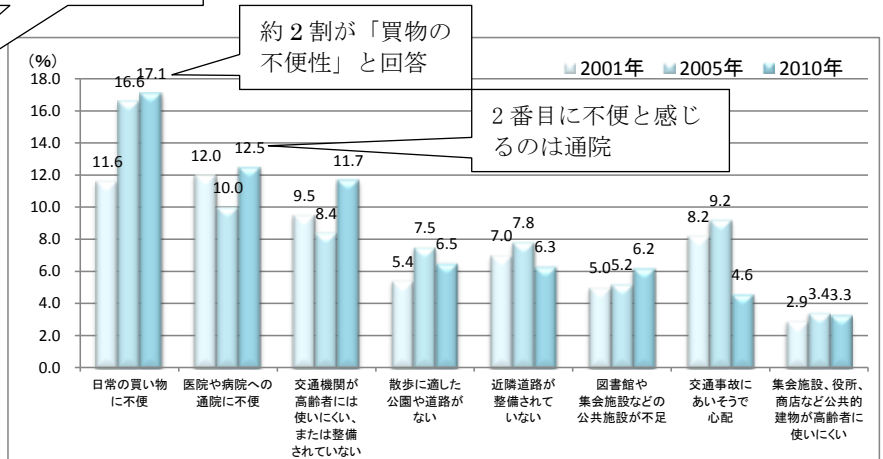
- 2025年には、2010年と比較して65歳以上の高齢者人口が約1.2倍に増加すると推計されている。60歳以上の高齢者は、日常生活において買物や通院の不便さをあげる声が多く、全国の買い物弱者は現在、600万人にのぼるとの試算もある。【図－13、14参照】
- 高齢化の加速に伴い、自家用車等を移動手段とする都市構造のもとでは、移動手段の限られた買い物弱者や医療弱者が確実に増加する。

【図-13】高齢者人口の将来推計



15年間で約1.2倍増加

【図-14】60歳以上が感じる地域における不便な点



出典：総務省『国勢調査』

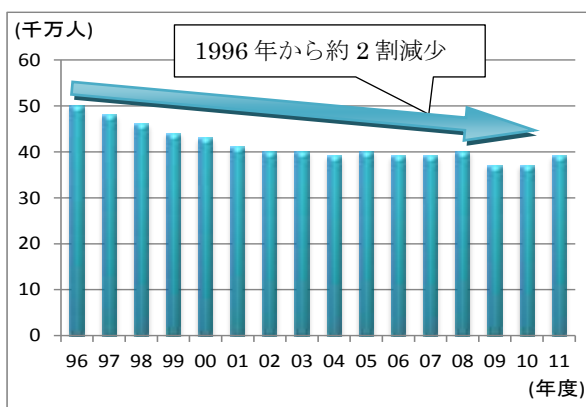
国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』

出典：内閣府『高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査』

## 5. 地域公共交通サービスは低下

- 地域鉄道、乗合バスの輸送人員は減少傾向にあり、ほとんどの公共交通事業者は赤字を抱えている。コンパクトなまちづくりの実現に資する地域公共交通サービスは大きく低下している。【図-15～18参照】
- 地域公共交通サービスの低下は、地域住民のみならず、観光客などの来街者の移動手段を制約し、交流人口の減少、地域内消費の縮小などの問題をもたらす。

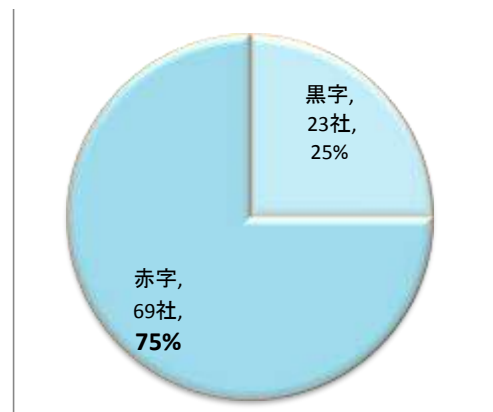
【図-15】地域鉄道事業者(※)の輸送人員の推移



出典：国土交通省『鉄道統計年報』等を事務局加工

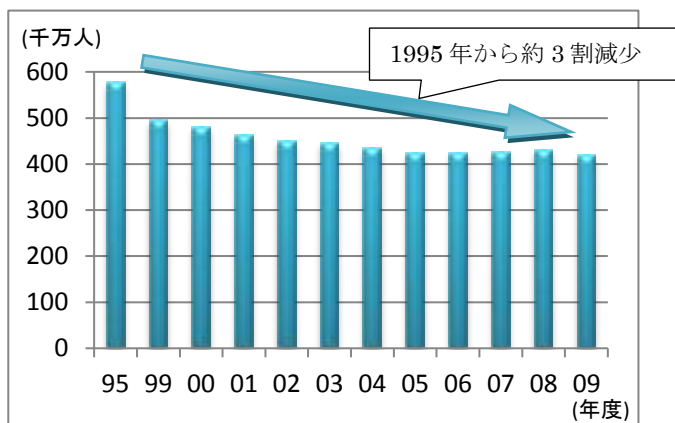
※新幹線、在来幹線、都市鉄道以外で、運営主体が中小民鉄、第三セクターであるもの

【図-16】地域鉄道事業者の経常収支(2011年度)



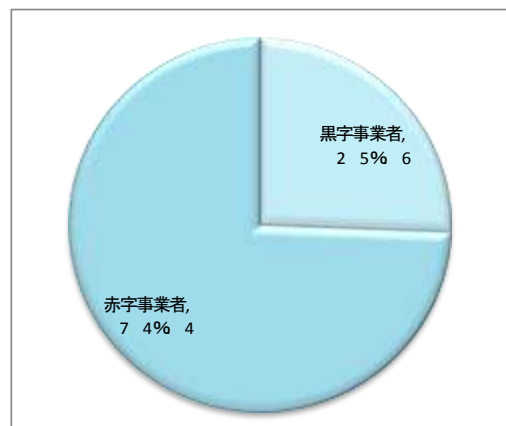
出典：国土交通省 資料『地域鉄道の現状』

【図-17】 営業用乗合バスの輸送人員の推移



出典：国土交通省「交通関連統計資料集」

【図-18】 乗合バス事業者の収支状況



出典：国土交通省資料（2011年）

## 6. 新たな取り組みによる中心市街地・商店街の活性化

- まちが衰退する中でも、中心市街地や商店街を再生させるべく、高齢化に対応した共同宅配、LRT（次世代型路面電車システム）を活用したコンパクトなまちづくり、共通カード事業による商店街と大型店の共生など、新たな試みに取り組んでいる地域もある。

### 【各地におけるまちづくりの取り組み例】

#### 《高齢化に対応した共同宅配の取り組み》

A商店街では、地域住民の高齢化に対応するため、電話で商品注文を受け自宅へ配達する買物代行サービスを実施。注文件数は1日約10件。同商店街では高齢者向けの移動販売（出張商店街）も実施している。

#### 《LRTを活用したコンパクトなまちづくりの取り組み》

B市では、日常生活に必要な商業・医療・行政サービス等の機能を、徒歩圏内の地域生活拠点として整備し、公共交通（LRT）によって拠点間あるいは拠点と中心市街地を結び付け、コンパクトなまちづくりを進めている。LRTの1日の平均利用者数は平日で約5,000人にのぼる。

#### 《商店街と大型店の共生の取り組み》

C商店街では、大型店との共同イベント等の共生の取り組みの一環として、双方で利用可能な電子マネーカードを発行。商店街独自の買物ポイントが付与されるだけでなく、図書館の貸し出しカードや診察券としても利用できる「市民カード」として地域に定着している。発行枚数は7,000枚以上にのぼる。



## 第Ⅱ章 まちづくりの課題は何か

なぜ目指すべき賑わいあるコンパクトなまちづくりが進まないのか、第Ⅰ章で述べたような状況の中でまちづくりをどのように進めていけばよいのか、各地商工会議所、有識者等へのアンケートやヒアリング、日本商工会議所まちづくり特別委員会での議論等を通じ検討したところ、以下の5つの課題に集約される。

### 1. まちづくりの理念が共有されていない

- 中心市街地の活性化や商店街の再生を図るうえで、「どのようなまちづくりを進め、その中で中心市街地や商店街がどのような役割を担うのか」に関し、統一的なまちづくりの基本的な考え方が行政、住民、事業者等の間で共有されているとは言い難い。特に、まちづくりを実質的に担う当該地域のさまざまな事業者の声が調整のうね一本化されたものとして、まちづくりを推進する行政に十分に伝えられていないことが理念の共有を妨げており、まちづくりの成果に繋がらない要因となっている。

### 2. まちづくりの要である地域商業が環境変化に十分対応できていない

- コンパクトなまちづくりを実現するためには、地域経済循環の柱であり、地域コミュニティの担い手である地域商業の再生が不可欠である。
- しかしながら中小商店や商店街は、個店の経営力低下や事業承継・土地権利調整の問題による廃業、通信販売をはじめとする販売・流通形態の多様化や高齢者の増加による顧客層の変化等への対応の遅れ、空き店舗の増加など依然減退している。その解決のためには個店の経営努力が必要であるが、いずれの課題も解決に長期間を要することから、商店街自らの努力のみでは限界があり、まちづくりの要としての役割を担うことが困難になってきている。
- 現行の地域商業への支援は、「今ある商店街等の商業者をいかに再生するか」に止まっているものが多く、「まちの再構築に伴って地域商業をどのように再設計・再生していくか」ということについての計画策定やその実行を促す有力な手段が十分に含まれているとは言い難い。

### 3. 商店街の活性化のみで中心市街地の再生を図ることは困難である

- 強力な誘客力により中心市街地に賑わいをもたらしてきた百貨店等の相次ぐ撤退や、多くの人々の来街を促してきた公共公益施設等の郊外立地は、「中心市街地の核の喪失」をもたらしている。商店街等の活性化だけでは中心市街地の再生を図ることは困難な状況にあり、大型店や地元スーパー、公共公益施設など、再生の核となる新たな集客施設が必要となる。一方で、それらの施設が郊外に立地することによるコンパクトシティ実現への影響については、依然として懸念する声が多い。

- コンパクトなまちづくりを実現するためには、その核となる中心市街地の再生を図ることが必要である。そのためには、中心市街地に商業や住居、医療福祉施設、公共交通など、さまざまな都市機能を一定程度集積させる必要があるが、官民でその実現に向けた理念が明確化、共有されていない。
- 中心市街地の活性化には、民の合意形成を図る組織として中心市街地活性化協議会（以下、「協議会」という）が、計画策定から事業遂行、事業終了後のフォローアップまで継続的かつ能動的に関与することが重要である。また、中心市街地において衰退に大きな影響を与えている空き地・空き店舗など、不動産の未利用・未活用の問題を改善する有効なシステムが必要である。

#### **4. まちづくりへの民の主体的取組が重視されていない**

- まちづくりに成功している多くの地域は民が主導しており、行政との協調体制のもと、商店街の発案による地域資源を活用した中心市街地活性化の取り組みや民間組織による市街地再開発、観光などのテーマ型のまちづくりの実施など、多様な取り組みが功を奏している。
- しかしながら、多くの地域では、行政のみによる計画策定や民の参加が希薄な施設整備などが行われていることにより、民間のまちづくりに対する無関心を蔓延させるなど、官民が協働でまちづくりに取り組む機運を損ねている。もはやまちづくりは、官のみあるいは民のみで行えるものではなく、双方が対等の立場で協働する体制にしなければ、進まない状況にある。

#### **5. 早急に中心市街地の再生を加速化させる必要がある**

- 都市機能の集約促進と拡散抑制を図り、コンパクトなまちづくりの実現を支援する法制度としてまちづくり三法が制定され、これまで各種措置が講じられてきた。しかし、同制度の対象外の地域への商機能や公共公益機能の流出が依然進行している。
- まずは、まちづくり三法の見直し等により中心市街地の再生を加速化させ、それを梃子に地域全体の活性化に繋げていく必要がある。

## 第三章 まちづくりに求められる視点と方向性

第Ⅰ章、第Ⅱ章で述べた現状や問題、課題を踏まえ、まちづくりに求められる取り組みの基本的な視点と方向性は以下のとおり。

### 1. 「まちづくり」の理念の共有

#### 〔視点〕

- 地域でまちづくりに取り組むにあたり最も重要なことは、「コンパクトなまちづくりをどのように進めるか、そのために中心市街地や商店街等の地域商業がどのような役割を果たすべきか」について統一的な理念を、行政や事業者、住民等が共有し、その理念に基づいて具体的なプランを策定し、まちづくりを進めていくことにある。まちづくりで成果をあげている地域では、必ず地域関係者間でこうした理念の理解と共有がみられる。

#### 〔方向性〕

- コンパクトなまちづくりの理念として不可欠な要素は、「中心市街地と周辺地域との間の経済循環を再構築し、地域全体として効率的、持続可能なまちづくりを行うこと」「地域内の生活圏で人々が歩いて暮らせる賑わいある良質な生活空間を提供すること」であり、行政や事業者、住民等全てのまちの関係者は、この理念を共有し、地域一丸となったまちづくりを進める必要がある。
- 中心市街地は、「まちの顔としてコンパクトなまちづくりを実現するための核であり、まちに賑わいをもたらす、そこに生活する人々と来街者との交流ひいては当該地域と他地域との文化、産業の交流を生む地域」である。人口減少・高齢社会の中でも人々の生活環境を維持し、個性溢れるまちとしての活力を取り戻し、地域全体の発展を図るためには、中心市街地の活性化が不可欠である。こうした認識を地域関係者が共有し、中心市街地の果たすべき役割を踏まえた具体的な取り組みを実行していくことが求められる。なお、中心市街地は、必ずしも一定の場所に固定されるとは限らない。
- また、商店街等の地域商業についても、「地域コミュニティの担い手として、交流創出や文化継承、安全・安心などの良質な生活空間をもたらすもの」として、上記と同様に地域関係者がその役割と必要性を理解し共有したうえで、地域商業の再生の取り組みを進めていくことが不可欠である。

### 2. 地域商業の再生等を重視したコンパクトなまちづくりの実現

#### 〔視点〕

- 「コンパクトなまちづくり」は、一定程度の都市機能を中心市街地に集積させることにより、地域内の生活圏で人々が歩いて暮らせるための快適な生活空間を創出するものであり、人口減少・高齢社会の中で強く求められる重要な機能である。この機能を回復

するには、地域コミュニティの担い手である地域商業の再生とともに住居、医療福祉施設等の中心市街地への適正配置が鍵となる。

#### 〔方向性〕

- 商店街等におけるITを活用した通信販売や高齢化を踏まえた宅配等の取り組みなどにより、中心市街地における地域商業の活性化を進めていくとともに、中心市街地以外の商店街の再生や郊外に立地している大型店などの集客施設等との共生、地域外の人材活用など、環境変化を踏まえた地域商業の再生に対するハード・ソフト両面での整備が求められる。また、公共公益施設、住宅、医療福祉施設等の中心市街地への配置や公共交通手段の確保の促進が必要である。

### **3. 官民協働によるまちづくりの仕組みへの転換**

#### 〔視点〕

- まちづくりは、民間の総意や知恵がその原動力となるため、地域の力を結集する仕組みが必要である。そのためには、協議会等を通じて民の間で、地域のまちづくりの理念や取り組み方針などを明確化にし、合意形成を行ったうえで、地域の経済団体等がその総意を吸いあげ、民間が主体となったまちづくりの取り組みを行政とともに推進していく仕組みへと転換していく必要がある。なお、行政においても、民間の総意を効率的にまちづくりに反映できるよう、ワンストップ窓口を設置することなどが求められる。

#### 〔方向性〕

- 官民協働の取り組みを実現するためには、まちづくり三法を改正し、下記のような仕組みを早急に構築する必要がある。
  - ・ 協議会を市町村と協働のまちづくり取り組み主体とする位置づけ
  - ・ 地域の特性に応じた中心市街地活性化基本計画の策定促進
  - ・ 大規模集客施設（※）や公共公益施設等の郊外立地に関する画一的な規制から地域実情に即した弾力的な規制への転換 等

※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。（建築基準法別表第2）

### **4. 「中心市街地の再生」を加速化する仕組みへの転換**

#### 〔視点〕

- コンパクトなまちづくりを実現するためには、まず、まちの核となり交流により賑わいをもたらす中心市街地を活性化させたうえで、地域全体の活性化に繋げていく必要がある。

#### 〔方向性〕

- 上記3. の官民協働によるまちづくりの仕組みへの転換を果たし、まずはまちの核である中心市街地の活性化と商店街等の地域商業の再生を加速化することが求められる。同時に、その前提となる中心市街地における土地や建物の有効活用を促進する仕組みを整備することが必要である。

第III章で述べた視点と方向性に沿って、まちづくりを推進する必要がある。そのためには、まず「中心市街地および商店街等の再生の加速化」に取り組まなければならない。

### 1. まちづくり三法の早急な見直し

#### 【中心市街地活性化法】

中心市街地活性化法については、以下の点について早急に改善する必要がある。

#### （1）「地域の総意」と「地域の知恵」を結集するための体制の強化

中心市街地活性化に成功した先導的な事例を踏まえると、その鍵となるのは次の3点である。

- (i) 地域の事業者等が長きにわたり議論し、まちづくりの理念を明確化のうえ民の間で合意形成を図り、民主導の事業計画案を行政に提示し、それを行政が吸い上げ実質的に民と官が連携して計画を策定したこと
  - (ii) 事業の遂行面において、協議会内の組織が事業の運営・進捗管理に関与、協力し、地域ぐるみの活性化が進められたこと
  - (iii) 行政側も窓口を一元化するなど、民と一体となった取り組みの促進を図ったこと
- 他方、失敗した事例の多くは、計画策定や事業実施に民は関与せず、行政主導となっており、結果的にハード整備に止まるなど、真のまちづくりに繋がらなかったといえる。

中心市街地活性化の取り組みを進めるうえでは、民主導の取り組みを可能とし、住む人々の創意を行政が吸い上げることが不可欠であり、そのためには、①協議会の継続的活動への支援強化、②協議会への能動的機能の付与、③多様な担い手が側面支援する仕組みの構築、④行政の一元的な取り組みの促進が必要である。

#### 【各地における中心市街地活性化協議会の取り組み例】

##### 《民の総意を協議会が吸い上げ、行政がその総意を尊重》

D市では、協議会に幹事会（商店街代表者や地権者、商工会議所役員等10名で構成）を設置。個別事業の進捗管理や事業内容等に関する協議会での指摘事項への対応状況等について、行政や民間事業者の担当者からヒアリングを実施。協議会や幹事会の意見に対し、行政が事業計画を変更した。

##### 《外部機関の側面支援を得て、協議会が合意形成や事業計画策定等を実施》

E市では、協議会に地元のタウンマネージャーを配置し、協議会事務局の職員（商工会議所職員が兼務）が事業の合意形成や事業計画・資金計画の策定等を実施。また、月1回の頻度で協議会事務局、タウンマネージャー、行政の担当者、民間事業者等によるタウンマネジメント会議を実施し、事業の進捗状況をチェックしている。

##### 《協議会と行政の連携が不十分》

F市では、行政がまちづくりの方針を明確に示さないまま、基本計画を策定し事業を実施。協議会からは行政に対し、「まちづくりの方向性を明確にすべき」等の意見書を提示したが、行政から明確な回答は得られず、中心市街地の跡地への大学誘致が頓挫し、郊外への大規模小売店舗の出店が決定するなど、中心市街地活性化と逆行する結果となった。

### ①中心市街地活性化協議会の継続的活動への支援強化

- 民主導の取り組みを進めるためには、協議会が基本計画策定や事業遂行、事業後の評価などのフォローアップに至るそれぞれの局面で関与していくことが必要である。そのためには、継続的な事業実施のための事業補助などの財政的支援を行うことが求められる。

### ②中心市街地活性化協議会への能動的機能の付与

- 市町村が策定する基本計画の内容や事業評価等の決定については、協議会の「了承」を要するとともに、事業遂行段階では「事業計画の変更提案」を行うことができるようにするなど、協議会に能動的機能を付与することが求められる。協議会の合意形成において、商工会議所が中核的役割を担う必要があることは言うまでもないが、協議会内に幹事会やワーキンググループなどの実働機関による合意形成や意思決定を促す仕組みの構築について、一定のルール化が必要である。

### ③多様な担い手が取り組みを側面支援する仕組みの構築

- 基本計画の内容や事業の進捗管理等に関する協議会の提案について、地域の知恵というべき大学・研究機関やまちづくりNPOの関係者、専門家などが知見に基づき市町村や協議会に対して助言を行う仕組みが必要である。この仕組みを機能させるために必要な事業については、上記①の財政的支援に含めることが求められる。

### ④行政の一元的な取り組みの促進

- 国において、関係省庁の連携を図るため、内閣府に中心市街地活性化本部が設置されたように、市町村においても中心市街地活性化の取り組みについて、一元的な対応部局を設けるなど、縦割りを排除し関係部局の連携を図ることが必要である。こうした取り組みは、依然として限られた自治体に止まっている。

## (2) 空き地・空き店舗の利活用促進とそれを担うまちづくり会社の活動基盤強化等

- 中心市街地活性化の最大の課題は、空き地や空き店舗の存在であり、土地・建物の所有者の参画を促し、空き地や空き店舗等の利活用を推進しなければならない。「不動産の所有と利用の分離」がそのために有効な手段とされるが、他者に貸与することに伴うトラブル・煩雑さといった問題や貸与のメリットが不明確であること等から合意形成に至らず、中心市街地活性化の取り組みが停滞している地域が多くみられる。
- 所有者の立場に立って、こうした問題の解決を図るためには、次の点が重要である。
  - (i) 地域でまちづくりの理念を共有・具現化する組織体として公的な役割を担うまちづくり会社が、事業主体の一員として永続的な責任を持ち、所有者間あるいは所有者と事業実施者との間に立って、意見調整や合意形成を図りながら事業を推進すること
  - (ii) インセンティブの付与等により、所有者のまちづくりへの積極的な参画を促すこと

- これらを実現するためには、まず、中心市街地活性化法において「行政や事業者、住民、地権者等とともにまちづくりの理念を共有し、その具現化に向けた事業推進主体の一員」としてまちづくり会社を明確に位置付ける必要がある。
- こうした位置づけのうえで、まちづくり会社の活動基盤の強化を図るとともに、所有者に対する目に見える支援措置を講じる必要がある。具体的には、下記のような方策が考えられる。

<まちづくり会社の活動基盤強化への支援>

- 事業活動への財政的支援や指定管理事業（駐車場管理等）の委託など、事業基盤強化への支援
- 中心市街地活性化基本計画に基づく事業を実施するまちづくり会社に対する不動産取得税、固定資産税の減免
- 中心市街地活性化基本計画に基づく事業を実施するまちづくり会社に対して、転居先不明等である土地等の所有状況（登記情報）を法務局が無償開示する制度の整備
- 中心市街地活性化基本計画に基づく事業を実施するまちづくり会社への寄附金に対する特定公益推進法人に認められているのと同様の所得控除の適用

<まちづくり会社に対する専門家活用に対する支援>

- 不動産管理や建築、法務、金融、商業施設経営等の専門家によるまちづくり会社へのサポートに対する財政的支援
- 中心市街地活性化の取り組みにおいて、専門的知識や多様な経験に基づき機動的役割を果たし、まちづくり会社の中核となるタウンマネージャー等の人材の育成、組織化、派遣など

<土地・建物の所有者に対する支援>

- 地方税の減免や特例措置の実施
  - ・ 空き地や空き店舗等の貸与を行った場合における固定資産税や都市計画税の減免
  - ・ 土地等の長期譲渡所得特例における事業区域面積制限（1,000㎡以上）の撤廃

【各地における土地・建物等の活用促進の取り組み例】

**《まちづくり会社が空き地を一括で借り上げ、テナントマネジメントを実施》**

G商店街では、まちづくり会社が空き店舗跡地の所有者と交渉し、中心市街地活性化と跡地利用の必要性の理解を得て、10年間の定期借地契約を締結。土地利用コンセプトの策定からマーケティング調査によるターゲット設定、施設デザイン等のプランニングもまちづくり会社が担い、飲食店2店舗と物販店6店舗を備えた商業施設を整備。

**《家賃スライド制（収益歩合制家賃）により、所有者にメリットを提示》**

H市では、商工会議所が中心となって、家賃相場を引き下げ空き店舗への出店促進を図る家賃スライド制（家賃がテナントの営業利益に応じて増減する制度）を考案。土地所有者や不動産会社に対して、中心市街地の衰退がもたらす資産価値・家賃相場の低下を防ぐ必要性、スライド制の導入による出店時のコスト削減等のメリットを伝え、協力体制を確立。平成24年度時点で制度対象8物件のうち、5物件が契約済み。

### (3)「地域の特性」に応じた計画策定の促進

#### ①基本計画の必須記載事項の見直しとテーマ（観光振興等）に基づく記載の容認

- 基本計画の必須記載事項として、①市街地の整備改善、②都市福利施設の整備、③住宅供給、④商業等活性化、⑤公共交通の利便増進（法9条2項）の各事業が定められており、これら5つすべての分野での事業実施が認定の前提となっている。これら必須記載事項が、画一的な計画策定の一つの要因となっているとの指摘があり、すべての記載事項を必須とする必要はないと考えられる。地域特性を活用した取り組みを促すために、これらの記載事項を、例えば観光振興のテーマのもとに有機的に組み合わせた記載も認めるべきと考える。

#### ②柔軟な計画期間の設定

- 概ね5年間と定められている中心市街地活性化基本計画の計画期間については、施設整備事業など、事業効果が現れるまでに期間を要するものもあることから、10年間以内での柔軟な期間設定を認めることが必要である。

#### ③多様な施設（介護等）整備へのかさ上げの拡充

- 高齢化社会への対応等を踏まえ、中心市街地への公共公益施設や住宅、医療福祉施設等の新たな核となる施設を整備するためのかさ上げの拡充が不可欠である。

### (4)「地域にとっての真の評価」を促すための目標項目等の見直し

- 「目標数値の達成＝中心市街地の活性化」と評価されがちであり、通行量や施設入込数など、地域への経済波及効果は必ずしも高くなくとも数値的に達成可能性の高い項目を目標に設定する傾向が強く、地域の個性を生かした真の中心市街地活性化に繋がっていないことが考えられる。例えば、小売販売額動向や従業者数など、地域経済への実質的な波及効果が把握できる目標を設定することが求められる。なお、これらの指標は景気動向等によって変化するため、外部要因による影響を勘案した適切な調整・評価を行う仕組みも必要である。
- 中心市街地活性化事業の評価において重要なことは、数字の達成度のみで評価することではなく、そこに住む人々の実感等を踏まえて評価することである。そのためには、アンケートの実施等によって得られた地域住民や事業者等の生の声を評価の材料として加える必要がある。

### **【都市計画法】**

都市計画法については、以下の点について早急に改善する必要がある。

#### (1) 地域の実情に応じた集客施設等の立地制限範囲の設定の明確化

- コンパクトなまちづくりを実現するためには、大規模集客施設や公共公益施設等が地



域の実情に応じて適正に配置される必要があるが、地域独自にそれらの施設の立地を制限することができる特別用途地区（※1）や特定用途制限地域（※2）は、その活用が進んでいない。

○ 上記の地区や地域内の建築物等を市町村が条例で制限し、市町村が独自に立地規制基準を設定することは可能であるが、これらの区域指定は、工場立地等を主としており、大規模集客施設等の立地規制を念頭に置いて創設された制度ではなく、それら施設の適切な配置を図ろうとする地域では規制値等の設定が困難で利用しづらい状況にある。2006年の改正は都市機能の拡散抑制に一定の効果をもたらしたが、地域からは、より円滑に独自の規制水準を設定できるよう求める声が強い。

○ 国は、市町村が条例により地域の実情に応じた弾力的な規制値の設定を円滑に行えるよう、都市計画運用指針に、特別用途地区や特定用途制限地域を定める場合あるいは自治体が独自にまちづくり条例等で大型店の立地制限を行う場合における範囲や目安を明示する必要がある。その際、地域の消費額の動向等を踏まえ、地域の消費購買力に対する小売店舗面積の割合等を考慮することが求められる。

現行の制限基準の上限については、維持することが不可欠である。

※1 地区特性にふさわしい土地利用の増進や環境保全等の実現を図るため、用途地域の指定に重ねて定める地区。地方自治体の条例により建築物の立地規制を調整することなどができる。

※2 用途地域が定められていない区域において、周囲の良好な環境形成を保全することを目的として、騒音や振動等の影響を及ぼす建築物の用途を制限するために定めることができる。

## **（2）広域調整機能の強化**

○ 広域調整が十分に行われないことから、周辺市町村への集客施設など都市機能の無秩序な拡散が続いている事例がみられる。都道府県は、市町村、地域経済団体、広域事務組合等の意見を踏まえながら、都市計画区域マスタープラン（※1）を再整備し、市町村と共同で目指すべき地域像や土地利用、商業集積等諸施設の適正配置等に関する新たな方針を示すことが求められる。この内容については5年ごとに検証・見直しを図るなど、形骸化を防ぐ措置が必要である。また、市町村は地域経済団体等の意見を踏まえ、都道府県が定めるマスタープランと整合性のとれた、新たな都市計画マスタープラン（※2）を策定する必要がある。また、国は、都道府県と市町村が広域調整について、具体的にどのような手続きや調査、検討を経て意思決定するのか、という事に関するガイドラインを整備することが必要である。広域調整機能の強化は、前項（1）の地域の実情に応じた集客施設等の立地にも資するものである。

※1 都道府県が、全ての都市計画区域における整備・開発・保全の方針を定めたもの。都市計画法第6条の2に基づいて策定が義務付けられている。

※2 市町村が、都市の将来のあるべき姿や都市づくりの方向性等について定めたもの。都市計画法第18条の2に基づいて策定が義務付けられている。

## 【大規模小売店舗立地法】

大規模小売店舗立地法については、以下の点について早急に改善を行う必要がある。

### （１）大型店の退店時の対応に関する規定の明記

- 地方都市では中心市街地などからの百貨店等の撤退が続いており、空き店舗や空き地が放置されたままとなっている地域も多い。現行の大店立地法は、退店に関しては早期の情報提供を促すに止まっており、地域への協力について何ら規定されていない。退店する大型店に対して、地域に悪影響を及ぼすと予想される場合には、後継店舗の斡旋・確保、建物の解体・改修費用等の負担協議への協力等を行う旨の規定を「大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針（以下、指針という）」に明記することが必要である。また、当該協議について行政が積極的に関与することが求められる。

### （２）地域貢献活動の拡充

- 全国展開チェーン店等にまちづくりへの協力や商店街組織、地域経済団体、中心市街地活性化協議会等と連携したコミュニティ事業などの地域貢献活動の実施を促すとともに、その活動内容を地域のニーズにマッチしたものとするため、積極的な対応がみられない者に対する、活動内容・成果等に関する地域関係者との意見交換、フォローアップの場への参画について、指針に明記する必要がある。

## 2. 地域商業の再生の取り組み強化

### —「多様な人材・機関との連携」と「新たな課題への取り組み」への支援の強化

まちづくりは、その枠組みを整備しただけで実現し得るものではなく、地域のにぎわい創出やコミュニティの担い手である地域商業の再生、まちづくりの舵取り役となる人材の育成・確保等が不可欠であり、コンパクトなまちづくりの実現と同時にこれらの課題解決に対する取り組みを強化する必要がある。

- 地域商業は、「物販・サービス提供機能」「コミュニティ維持・再生機能」「賑わい創出・誘客機能」の３つの機能を担っている。地域商業を再生するためには、今ある商店街の関係者のみではなく、外部の人材や機関の活用など、多様な取り組みによる個店の経営力強化と商店街の魅力向上が不可欠である。
- このため、多様な人材・機関との連携や新たな課題に対応しようとする中小商店や商店街の下記のような取り組みを積極的に支援することが必要である。

#### 【物販・サービス提供機能の強化に関する取り組み例】

##### ➤ IT化に対応した商店街の販売力強化

- ・ 商店街への高速無線LANの導入とモバイル端末への情報配信、商店街インターネットモールの開設、商店街組合ネットワークシステムの構築等

- ・顧客データベースシステム等の構築による需要動向・売れ筋把握等
  - 仕入、配送、情報の共同化・共有化
    - ・商店街における共同集配システムの構築 ・顧客ニーズの共有による品揃え強化 等
  - 農業者との連携
    - ・商店街の空き店舗を活用した農産物販売、地元飲食店における地産農産物食材の活用、地産農産物を活用した新商品開発等
  - 商店街と大型店の協同・連携
    - ・共通ポイントカードの運用、共同イベントの開催、廃棄物処理の共同化等
  - 大学・研究機関等との連携
    - ・地域の大学や研究機関等の協力によるマーケティング分析や新商品・サービス開発等
- 【コミュニティ維持・再生機能の強化に関する取り組み例】
- 商店街による高齢者向けの宅配サービス、送迎サービス等の買い物弱者対応事業
  - 見回りパトロール等の安全・安心確保事業
  - 医療機関との連携による空き店舗を活用した健康診断等の健康関連事業
  - 託児所や学童保育等の子育て支援事業 等
- 【賑わい創出・交流人口の増大に関する取り組み例】
- 歴史的な街並み整備や街ゼミ、街コン、百円商店街、スタンプラリー等の交流促進事業

### **3. 中心市街地再生後の地域全体のまちづくりへの取り組み（中期的課題）**

- まちづくり三法の見直し等により中心市街地の再生を果たした後は、それを梃子として地域全体の持続可能なまちづくりへと進化させていく必要がある。そのためには、中心市街地の活性化を主とした一極型のコンパクトシティの実現から、富山市における「公共交通整備等による中心市街地と周辺拠点の連携によるまちづくり」や鳥取市における「中心市街地と周辺生活拠点の再生による多極型のコンパクトなまちづくり」など、商店街等の周辺集積と中心市街地を結びつけ、地域全体として効率的で持続可能なまちづくりを図る多極連携型のコンパクトシティの実現を図る仕組みへの移行を図ることが求められる。こうした仕組みへの移行に関する検討を早期に進めることが必要である。

以 上