

まちづくりに関する意見

— 地方創生の基盤となる「まち」の活性化に向けた仕組みの再構築を —

平成 28 年 5 月 30 日
日本商工会議所

I. 基本的考え方

日本商工会議所は、平成 25 年 5 月に、提言「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～」をとりまとめ、人口減少・高齢化が進む中、「今後、10 年がまちづくりの最後のチャンス」との認識のもと、官民協働のまちづくりの仕組みの構築や、コンパクトシティ形成の隘路である空き地・空き店舗の利活用促進に向けた具体的な方策を提示するとともに、政府に対し、その支援措置を早急に講じるよう求めた。

平成 26 年には、中心市街地活性化法、都市再生特別措置法、地域公共交通活性化・再生法が改正され、まち・ひと・しごと創生総合戦略においても、関連施策のアクションプランや成果目標等が盛り込まれた。

しかし、日本商工会議所の調査によれば、改正後の中心市街地活性化法に対する評価については、制度が活用しやすくなった等の声がある一方で、認定のハードルが高い、メリットが少ない等の指摘があり、実績としても中心市街地活性化の取り組みが増大しているとは言い難い。また、都市再生特別措置法の改正により新設された立地適正化計画制度については、200 を超える地方自治体で活用が検討されているものの、同計画策定への商工会議所の関与は非常に低く、官民一体となった取り組みは進んでいない。加えて、空き地・空き店舗等の所有者の不在・不明や、まちづくりのリーダー・担い手の不在が、まちづくりへの取り組みの大きな課題となっている。

「ひと・しごと」を支える基盤である「まち」の再生・活性化なくしては、地方創生の実現はない。前述のような諸課題を早期に解決し、地域の創意と発意に基づく官民協働のコンパクト+ネットワークのまちづくりを、今こそ加速しなければ、消滅都市の発生が現実味を帯びてくることにもなりかねない。

政府におかれては、こうした点を十分に踏まえたうえで、下記の措置を講じ、全国各地のまちづくりに向けた取り組みを支援されたい。

Ⅱ. まちの活性化に向けて政府が対応すべき事項

1. 「コンパクト」なまちづくりのさらなる後押しを

平成 26 年の都市再生特別措置法・中心市街地活性化法の改正によって、コンパクトシティの形成に向けた枠組みが再整備された。

しかし、一方で、特に地方圏においては、空き地・空き店舗の利活用が進まず、コンパクトなまちづくりの取り組みが停滞する事例も多い。コンパクトなまちづくりを一層進めるために、助成制度の創設や制度改革をはじめ、以下の対応を図られたい。

(1) 空き地・空き店舗等の利活用促進に向けた助成と制度の見直しを

日本商工会議所が各地商工会議所を対象として実施した調査では、人口規模に関わらず、多くの地域で空き地・空き店舗の存在がまちづくりを進めるうえでの課題となっている。空き地・空き店舗の問題を放置することは、生活機能低下に伴う居住人口の減少、消費の域外流出に伴う事業活動の停滞等をもたらし、都市機能の維持を困難なものとしかねない。空き地・空き店舗の継続的な利活用に向け、以下の措置を講じられたい。

①老朽店舗の解体・更地化に係る助成制度の創設

空き店舗や老朽化した店舗の解体・更地化を希望する所有者に対し、地方自治体が解体費用等を助成する制度を創設することが求められる。その際、更地化した土地の用途が確定するまでの間は、公的な土地利用（公園や緑地指定等）に供する、もしくは地方自治体が借り上げる仕組みとする等の措置も必要である。

②商業地区において空き地・空き店舗を利活用した所有者に対する税制優遇措置等の創設

都市計画法上の商業地域や近隣商業地域あるいは商機能が集積している地区において、一定期間内（10年間程度）に空き地・空き店舗を利活用した所有者に対し、改修費用の一部補助や固定資産税の減免等の税制上の軽減措置を講じることが求められる。

③地籍調査の推進による土地の流動化の促進

地籍調査は、土地の所有者や境界・面積等を一筆ごとに明らかにするものであるが、平成 27 年 3 月末時点における全国の地籍調査進捗率は、51%にとどまっており、とりわけ都市部（人口集中地区）では、24%と極めて低い。地方自治体の地籍調査に係る民間専門人材の積極的な活用促進等により、地籍調査を推進することによって、土地に係る基礎的情報を整備し、土地の利活用を促すことが必要である。

④登記制度の活用促進による土地・建物の所有者情報の明確化

被相続人が亡くなり、長期間が経過しているにも関わらず、相続登記がなされないことにより、土地・建物の所有者が特定できず、権利調整・移転などに困難をきたし、土地等の利活用促進が阻害されている。相続登記を促進することによって、空き地・空き店舗の所有者情報を明確化し、権利調整などを円滑化することが重要である。具体的には、登記制度において以下の措置を講じることが必要である。

- ・中心市街地活性化基本計画区域もしくは立地適正化計画の誘導区域において、都市機能の集積等に資すると認められる土地等の相続が生じた際の、一定期間内に相続登記を行った者に対する相続税の一部控除や登録免許税の軽減、手続き費用の軽減措置

- ・住民基本台帳法施行令に基づく被相続人の住所証明書類（住民票、戸籍の附票等）の保存期間の戸籍法施行規則に基づく閉鎖戸籍類の保存期間（150 年間）との統一化
- ・相続財産管理人制度や不在者財産管理人制度を活用する際の予納金への公的負担制度の導入

⑤土地収用法の適用対象の見直し

東日本大震災の被災地においては、所有者不明や相続登記未了等により事業用地の取得が遅滞したことを踏まえ、土地収用法において申請書類の簡略化や事業認定の迅速化などの特例措置が講じられた。被災地以外でも、すでに所有者不明等の問題が深刻化しており、都市機能の集積等に資すると認められる土地等に関しては、こうした手続き上の軽減措置が求められる。

また、土地収用法においては、収用または使用することができる事業として、都市計画法に基づく都市計画事業等が位置づけられているものの、中心市街地活性化法や都市再生特別措置法に基づく一部事業は規定されていない。これらの法律に基づき実施する事業（民間事業者が実施する事業を含む）についても、公共の利益に資するという観点からすれば、収用または使用することができる事業とすることが合理的である。また、収用事業認定においては、事業実施に伴う地域への経済的・社会的波及効果を重視することが求められる。

⑥空き地・空き店舗の利活用促進に資する支援の拡充

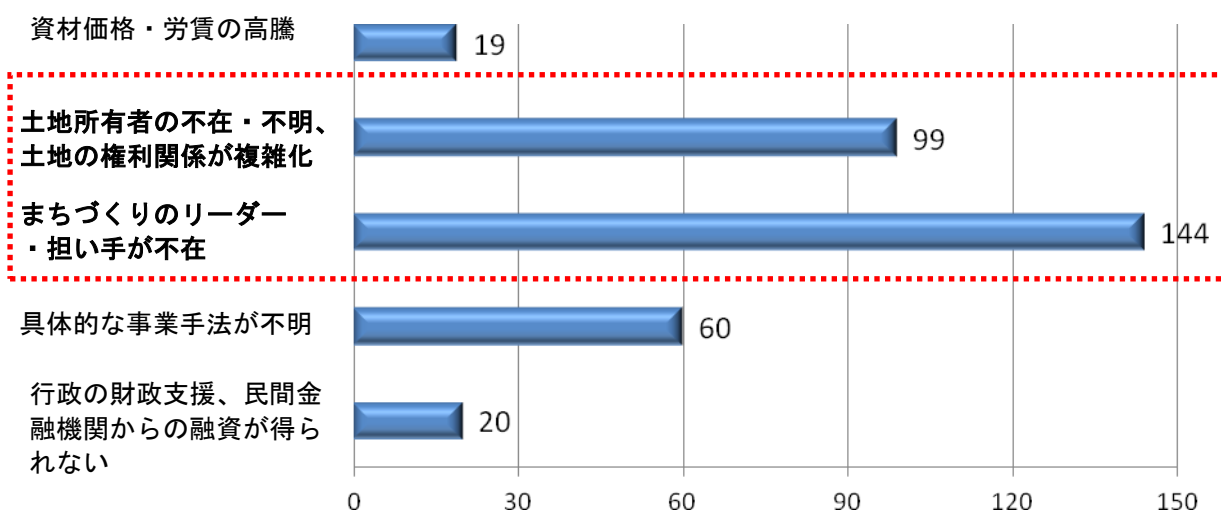
空き地や空き店舗を活用した交流施設等の整備やリノベーション事業等に関するノウハウの普及啓発を支援する「民間まちづくり活動促進事業」の拡充が求められる。

《参考》空き地・空き店舗の実態

(1) まちづくりに関する事業を実施する際の課題

○事業に取り組む際の課題としては、事業の推進役となる「担い手の不足」や「土地の権利調整」をあげる声が多い。【図－1 参照】

【図－1】まちづくりの取り組みに関する課題

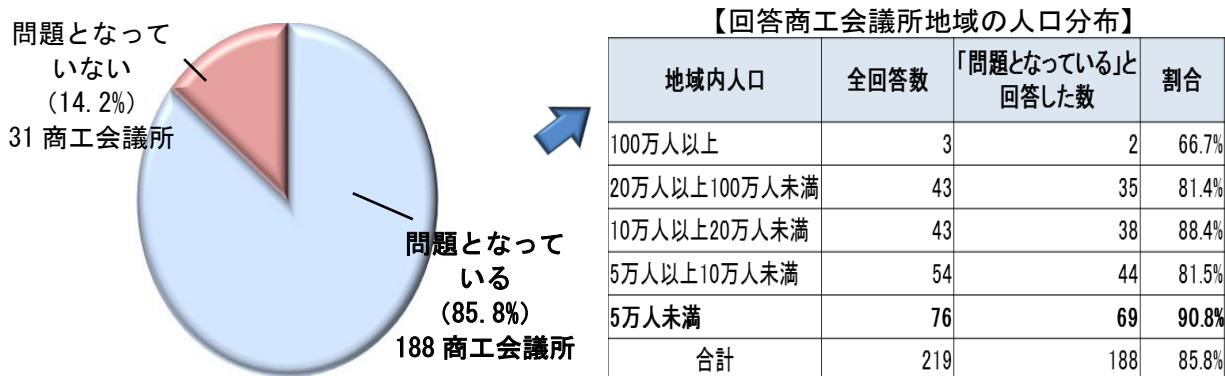


出典：日本商工会議所「商工会議所におけるまちづくりの取り組みに関する実態調査結果（中間集計）」
（平成 28 年 4 月・n=207、複数回答）

(2) 中心市街地の空き地・空き店舗の発生状況

○各地商工会議所を対象とした調査では、人口規模に関わらず、ほとんどの地域で中心市街地の空き地・空き店舗の問題が顕在化していると回答。特に、人口5万人未満の地域では、9割超で問題となっている。【図-2参照】

【図-2】中心市街地における空き地・空き店舗の問題発生状況

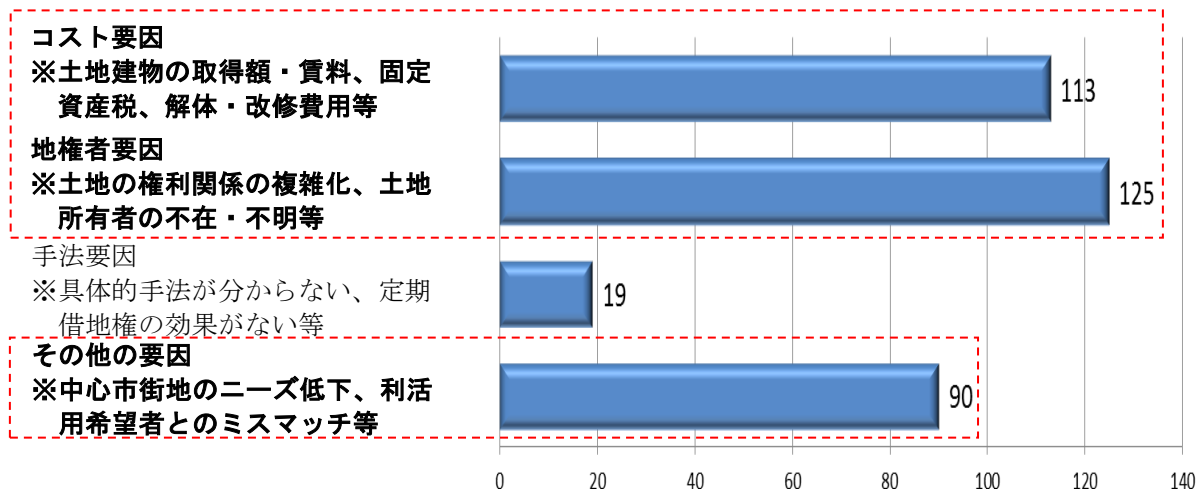


出典：日本商工会議所「中心市街地における空き地・空き店舗の利活用促進に関する実態調査結果」
(平成27年6月・n=219)

(3) 空き地・空き店舗の利活用が進まない理由

○利活用が進まない理由としては、空き地・空き店舗の取得費用や解体・改修費用等の負担、土地建物の所有者の権利調整の煩雑さ、中心市街地自体のニーズ低下等をあげる声が多い。【図-3参照】

【図-3】中心市街地の空き地・空き店舗の利活用が進まない理由

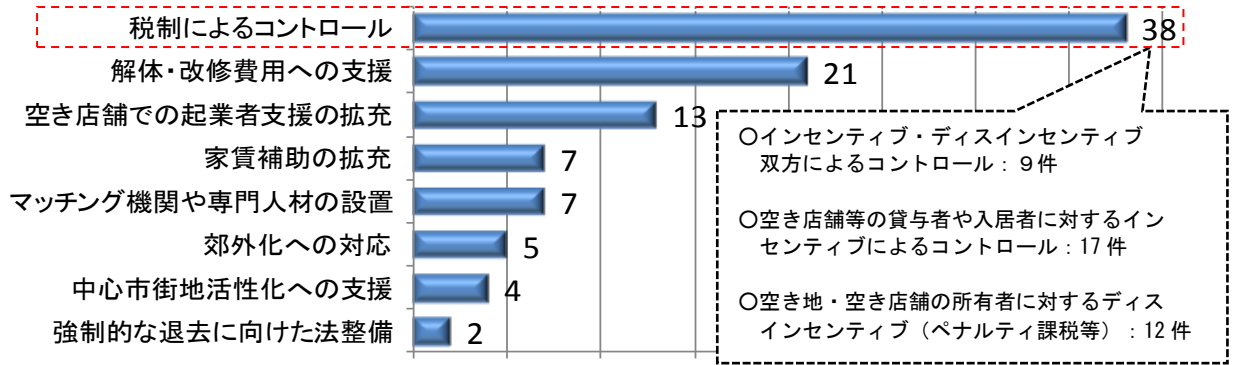


出典：日本商工会議所「中心市街地における空き地・空き店舗の利活用促進に関する実態調査結果」
(平成27年6月・n=219、複数回答)

(4) 空き地・空き店舗の利活用促進のために必要な対応

○各地商工会議所からは、利活用促進のために「税制によるコントロール」や「建物等の解体・改修費用への支援」「開業・創業支援」等が必要との声が多い。
○税制によるコントロールとしては、利活用に協力的な所有者に対するインセンティブ措置を求める声がある一方で、非協力的な者に対するディスインセンティブ措置（ペナルティ課税等）を求める声もある。【図-4参照】

【図－４】空き地・空き店舗の利活用促進に向け、法制度・支援策で見直すべきこと



出典：日本商工会議所「中心市街地における空き地・空き店舗の利活用促進に関する実態調査結果」（平成27年6月・n=137、複数回答）

（２）中小都市等におけるコンパクトシティ形成への取り組み拡大を

①中心市街地活性化に関する法制度の周知と効果的な取組事例等の普及

平成26年の法改正（※）では、中心市街地活性化の取り組みの裾野拡大が目指されたところであるが、法改正から約2年が経過した現在、その目的が十分に達成されているとは言い難い。小規模都市における取り組み促進に向け、制度活用の具体的なメリット等に関するより一層の分かりやすい周知を図るとともに、立地適正化計画制度などの他の支援制度を併用した効果的な取組事例等を全国に普及する必要がある。

（※）平成26年の中心市街地法改正により、「民間投資を喚起するための新たな重点支援制度の創設」「認定を受けた中心市街地活性化基本計画に対する道路占用許可の特例等の創設」「中心市街地活性化基本計画の認定要件の緩和」等の措置が講じられた。

②中心市街地におけるプロジェクト事業の認定要件緩和

平成26年の中心市街地活性化法の改正により創設された「特定民間中心市街地経済活力向上事業」（※）の認定要件（「年間来訪者数が中心市街地居住人口の4倍以上」「年間平均雇用人数が50人以上」等）について、地域の実情に応じた柔軟な基準とすることが求められる。

（※）中心市街地への来訪者や就業者、小売業の売上高を相当程度増加させる等の効果が高い民間プロジェクト事業（経済産業大臣が認定）。認定された事業には、予算措置の拡充や税制優遇措置等が講じられる。

③商店街の施設整備、空き店舗対策に関する支援策の拡充

民間の関与を高め、官民協働による中心市街地活性化を促すため、中心市街地活性化基本計画に基づく複合集客施設等の整備事業や空き店舗への出店促進等を支援する「地域・まちなか商業活性化支援事業」の事業対象の拡大など拡充が必要である。

④官民協働による立地適正化計画策定の促進

平成26年の都市再生特別措置法改正により創設された立地適正化制度については、既に多くの自治体で計画策定が進められているが、計画策定に関与している商工会議所は極めて少ない。立地適正化計画に基づく都市機能の集積等がもたらす経済的、財

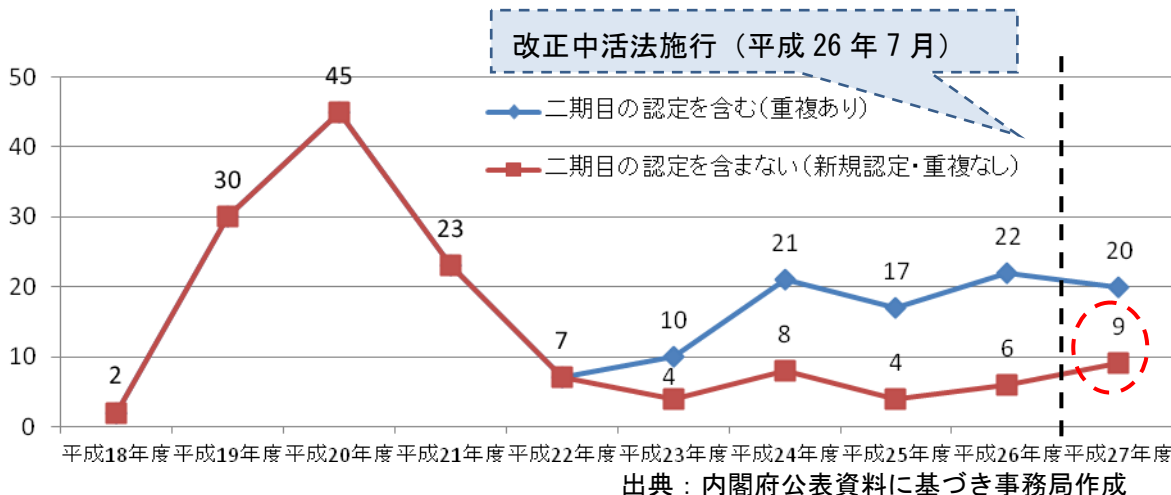
政的、社会的効果を明らかにする指標を開発するなど、見える化を推進することで、施策への理解を促すとともに、商工会議所をはじめとする地域のステークホルダーが、積極的に計画策定や事業の検討・実施等の各段階に参画できる仕組みを構築されたい。

《参考》まちづくり関連法制度の活用状況

(1) 中心市街地活性化法制度の活用状況

○中心市街地活性化法は、「民間投資の喚起、取り組みの裾野拡大」を目的として、平成26年7月に法改正が行われた。改正後、新たに認定を受けた地域は微増しているものの、二期目の認定を含む全体では横ばい傾向。【図-5参照】

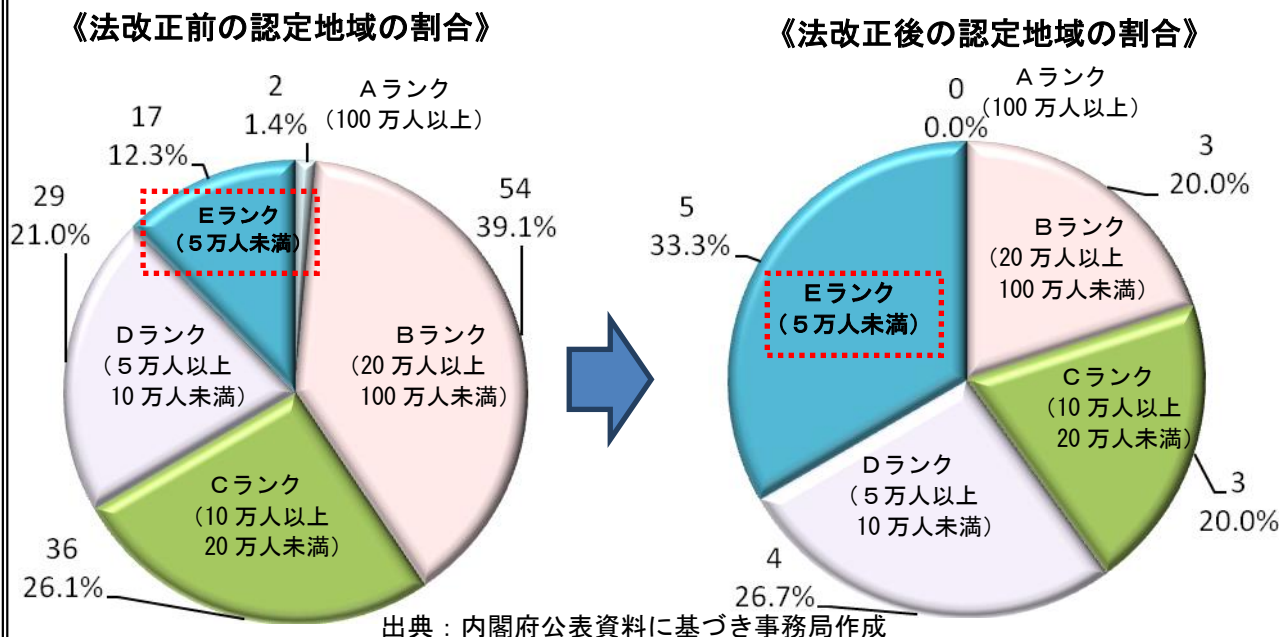
【図-5】法改正前後における認定地域件数の動向



○法改正前後の人口規模別認定地域の割合を比較すると、法改正後は人口20万人以上の地域の認定割合が大幅に縮小する一方、人口5万人未満の地域の認定割合が大幅に拡大し、中小都市での認定が浸透しつつある。【図-6参照】

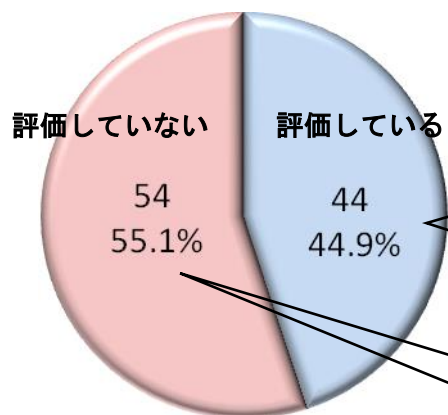
【図-6】法改正前後における人口規模別認定地域の割合変化

※二期目の認定を除く。計画期間が満了となった地域を含む。



○改正中心市街地活性化法に対する評価については、4割超の商工会議所が「評価している」と回答する一方、「評価していない」と回答は6割近い。【図－7参照】

【図－7】改正中心市街地活性化法に対する評価



《各地商工会議所の声》

- 認定要件が緩和されたことで、計画認定を受けやすくなった。
- 通訳ガイドについて、中活エリアでの特例ガイドが認められたことから、活用しやすくなった。
- 民間投資を喚起する方向性が打ち出された。
- 協議会の権限が強化され、行政に対して具体的な提言がしやすくなった。

《各地商工会議所の声》

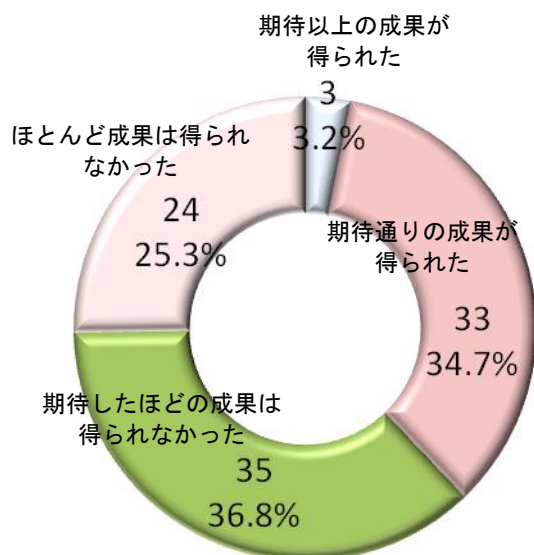
- 特定民間中心市街地経済活力向上事業のハードル（認定要件や手続き）が高い。
- 基本計画認定のメリットが少ない。

出典：日本商工会議所「商工会議所におけるまちづくりの取り組みに関する実態調査結果（中間集計）」（平成28年4月・n=98）

○中心市街地活性化法制度の活用による効果については、6割超の商工会議所が「期待したほどの効果ではなかった」「ほとんど効果は得られなかった」と回答。

【図－8参照】

【図－8】中心市街地活性化法改正の効果



《各地商工会議所の声》

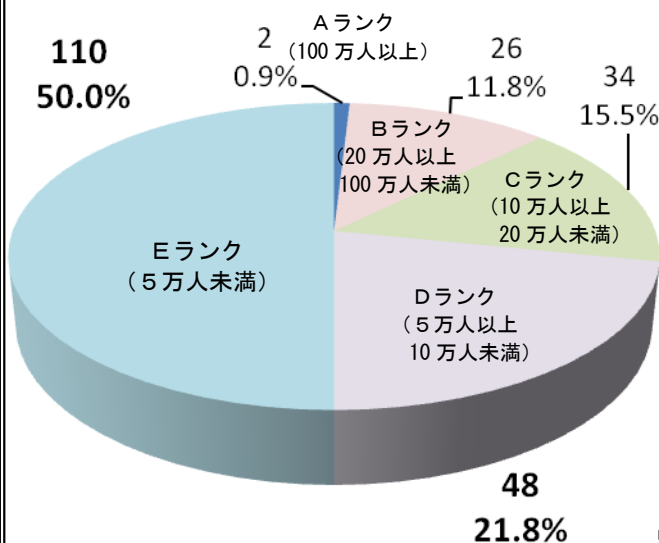
- 行政主導の事業は進んだが、民主導の事業は、自己負担財源の不足や事業を推進する人材不足等の問題がありほとんど進まなかった。
 - 事業によっては民意が反映されず、道路整備事業を進めた結果、空き地が増えてしまった。
 - 財源と人材不足で有効な事業が行われなかった。
 - 認定までのハードルがかなり高く、認定を受けるまでに時間と労力を要した。
- ※「期待したほどの成果は得られなかった」「ほとんど効果は得られなかった」と回答した地域の個別回答

出典：日本商工会議所「商工会議所におけるまちづくりの取り組みに関する実態調査結果（中間集計）」（平成28年4月・n=95）

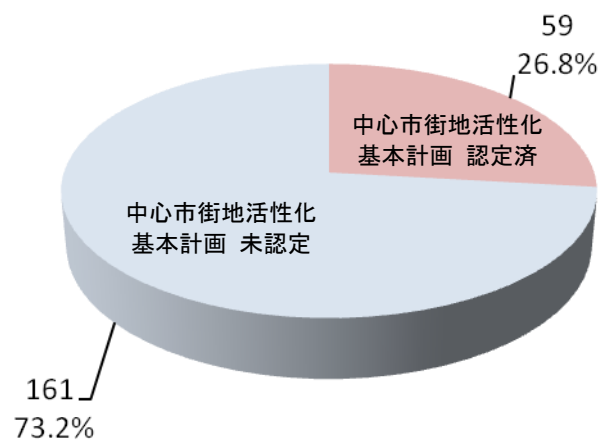
(2) 立地適正化計画制度の策定状況と商工会議所の関与

○平成 26 年 7 月の都市再生特別措置法改正により創設された立地適正化計画制度については、平成 27 年 12 月末時点で 220 の市町村が制度利用の意向を表明しており、そのうちの 7 割超が人口 10 万人未満の地域。また、中心市街地活性化法制度の認定を受けている地域との相関関係は薄い。なお、平成 26 年 7 月の中心市街地活性化法改正後、中小都市における同法の認定地域の割合が拡大したこと（人口 5 万人未満の地域の認定割合：33.3%）は、前述のとおりだが、立地適正化計画は、さらに中小都市での活用割合が高い。【図-9・図-10 参照】

【図-9】立地適正化計画制度の活用意向を表明している市町村の人口規模割合



【図-10】立地適正化計画制度の活用意向を表明している市町村に占める中心市街地活性化基本計画認定地域の割合

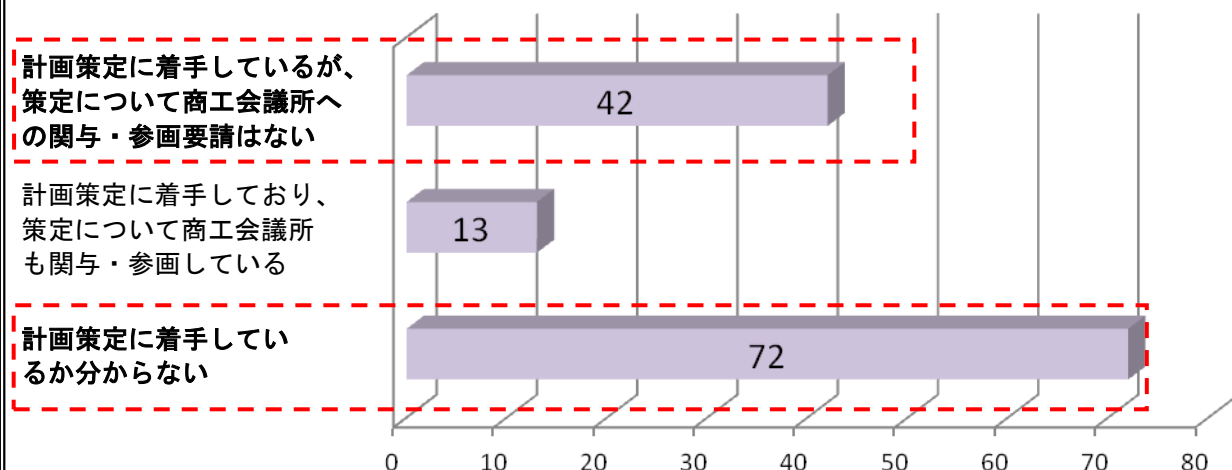


出典：国土交通省公表資料に基づき事務局作成

○立地適正化計画の策定に着手している地域において、商工会議所が計画策定に関与している割合は極めて低い。また、策定に着手しているか不明との回答も多い。

【図-11 参照】

【図-11】立地適正化計画の策定への商工会議所の関与状況



出典：日本商工会議所「商工会議所におけるまちづくりの取り組みに関する実態調査結果（中間集計）」（平成 28 年 4 月・n=127）

2. 交通「ネットワーク」の整備・再構築の推進を

本格的な人口減少・高齢社会においては、各都市がコンパクト化を目指す（個別最適）のみならず、各都市による都市機能の連携・分担（全体最適）を進めることも極めて重要となる。

このためには、まず、大中小、様々な規模のまちづくりの拠点（点）と拠点（点）を結び付け、人と物の流れをうみ出すハード面でのインフラ整備が不可欠であることから、以下の措置を講じられたい。

（1）まちづくりや観光振興と一体となったインフラ整備

高規格幹線道路のミッシングリンク解消や整備新幹線の早期完成、客船用港湾の整備促進など、ストック効果が大きく、コンパクト＋ネットワークの構築や観光振興、交流人口の拡大に資する社会資本整備を促進されたい。

（2）コンパクトなまちづくりに資する地域公共交通、二次交通の活性化

平成26年の地域公共交通活性化・再生法の改正においては、まちづくりと連携した計画のもとで、地域公共交通や二次交通の活性化、再生を図る施策が打ち出されたところであるが、地域の实情に応じた鉄道、路線バス、コミュニティバスなどの活性化、再生に向け、同法に基づく支援を積極的かつ着実に実施されたい。

（3）災害時の緊急避難やサプライチェーンの持続に資するインフラ整備

近年発生している大規模地震では、道路や鉄道等のインフラに多大な被害が生じ、住民の避難経路やライフライン、サプライチェーンが寸断されるなど、都市機能と住民生活の維持に大きな影響を及ぼしている。今後想定される大規模災害の発生に備え、安全・安心の確保を担う道路や鉄道等のインフラについては、多重性・代替性の観点からも早期かつ着実に整備することが不可欠である。

3. 関連施策との連携によるコンパクト＋ネットワークのさらなる深化を

コンパクトシティの形成推進は、拠点（点）のみの取り組みで実現できるものではなく、郊外部や近隣市町村等との連携・機能分担を踏まえた「面」の取り組みにより、実現するものである。コンパクト＋ネットワークによる都市全体の活性化に向けて、上記インフラ整備に加え、以下の措置を講じられたい。

（1）連携中枢都市圏制度等の活用による都市機能の連携・分担の促進

各地域による都市機能の連携・分担（全体最適）を促進する観点から、連携中枢都市圏制度（※）等の活用を促進されたい。その際、日本商工会議所が旅行者の各地への分散のための重要な方策として提唱している交流拠点都市を、同制度における連携中枢都市として選定・活用することも有効である。

また、人口減少等に対応し、公共施設等総合管理計画や立地適正化計画等に基づく公共施設の複合化、集約化さらにはその後の利活用の促進を図っていくことが必要である。

（※）相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための制度。市町村間で連携協約を締結し、連携中枢都市圏ビジョンを策定した連携中枢都市及び連携市町村の取組に対して、財政措置等が講じられる。

(2) 都市と農地の一体的な利用に向けた法制度整備

都市部と郊外農地等の土地利用を一体的に運用するため、都市再生特別措置法において、農業振興地域の整備に関する法律の対象となる地域を包括したより広い区域についての規定を設け、その中でコンパクトシティの形成に向けた取組を重点的に支援する制度を創設することが求められる。

4. まちづくり会社等の事業推進主体への支援の拡充を

まちづくり関連法制度を活用し、官民協働のまちづくりを促すためには、その推進役として中核的な役割を担う人材や、当該人材の活動を支援するまちづくり会社等の事業基盤を強化する必要があることから、以下の措置を講じられたい。

(1) 地域の多様な主体がまちづくりの取り組みを支援する仕組みの構築

中心市街地活性化基本計画や立地適正化計画等の内容や事業の進捗管理等について、地域の大学やシンクタンク、観光関連事業者、NPOなどが知見に基づき、タウンマネージャーやまちづくり会社等の事業推進主体をサポート、協働する仕組みを構築することが必要である。

(2) 地域のニーズに応じた柔軟な専門人材派遣の仕組みの構築

不動産管理や建築、法務、金融、商業経営、エリアマネジメントなど多様な分野の専門的な知見を有するOB人材等を組織化した人材データベースを構築し、地域のニーズにマッチした専門人材を、適時適切に紹介、派遣する仕組みを構築することが求められる。

(3) 事業推進組織であるまちづくり会社の活動基盤の強化

地域でまちづくりの理念を共有・具現化する組織として、空き店舗運営や集客イベントなどの事業実施のみならず、土地・建物の所有者との連絡調整等を行うまちづくり会社の活動基盤強化に向け、以下の措置を講じることが求められる。

- ・ 中心市街地活性化基本計画や立地適正化計画等に基づく事業や空き地・空き店舗の利活用事業を実施するまちづくり会社に対する不動産取得税や登録免許税等の減免措置
- ・ まちづくり会社の活動基盤強化に資する「民間まちづくり活動促進・普及啓発事業」「地域・まちなか商業活性化支援事業」等の継続・拡充

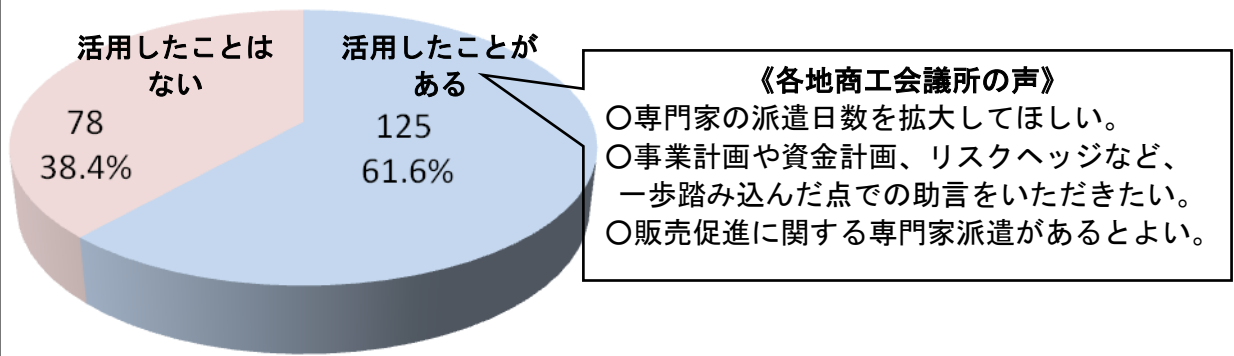
《参考》まちづくりに関する人材支援策の活用状況、推進組織の課題

(1) (独)中小企業基盤整備機構や(株)全国商店街支援センターによる専門家派遣制度等の活用状況

○6割超の商工会議所で制度活用経験があるが、活用した商工会議所からは「専門家の派遣日数の拡大」「事業に対する踏み込んだ助言」等を望む声がある。

【図-12 参照】

【図-12】 まちづくり等に関する専門家派遣制度の活用経験の有無



出典：日本商工会議所「商工会議所におけるまちづくりの取り組みに関する実態調査結果（中間集計）」
（平成 28 年 4 月・n=203）

(2) まちづくり会社の運営や事業実施面での課題

○まちづくり会社を設立している地域では、専従職員の不足や収益事業の欠如などを財政基盤の脆弱性が指摘されており、事業継続が困難であるとの声が多い。

《各地商工会議所の声》

- ・商工会議所の職員が出向し業務支援しているが、業務量に対してマンパワーが圧倒的に不足している。
- ・収益事業を実施しないため、出資金から人件費等を拠出しており、財源が不足している。
- ・まちづくり会社の業務が多岐に渡っており人手不足の状況。など

出典：日本商工会議所「商工会議所におけるまちづくりの取り組みに関する実態調査結果（中間集計）」より抜粋
（平成 28 年 4 月）

以 上