

空き地・空き店舗の 利活用促進に関する研究会 報告書

～地方創生の基盤となる「まち」の活性化に向けて～

平成27年12月

日本商工会議所

《目 次》

はじめに	2
第1章 中心市街地の空き地・空き店舗の利活用促進に向けて	3
第1節 空き地・空き店舗はどのような状況にあるのか	3
1. 多くの地域で中心市街地の空き地・空き店舗の問題が顕在化	3
2. 空き地・空き店舗の利活用が進まない理由	4
3. これまでの空き地・空き店舗対策の取り組みと成果	5
4. 空き地・空き店舗の利活用促進のために必要な対応	6
第2節 空き地・空き店舗問題への取組事例からみる対策のポイント	7
1. 事例1：北海道富良野市	7
2. 事例2：長野県長野市	8
3. 事例3：高知県四万十市	9
4. 事例4：佐賀県佐賀市	10
5. 事例5：福岡県飯塚市／宮崎県都城市	11
第3節 空き地・空き店舗の利活用促進のために必要なことは何か	12
1. 利活用に向けた地域のコンセプトと推進体制づくり	12
2. コンセプトの実現を後押しする仕組みづくり	29
第2章 中心市街地以外の土地利用について	45
第1節 中心市街地以外の土地利用について考えるべきこと	45
第2節 地域の視点に立った中心市街地以外の土地利用の考え方	47
第3節 地域一体的な土地利用の実現に向けて残された課題	49
参 考 諸外国（英・独）における土地利用の考え方	52

はじめに

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、中心市街地活性化における主要な課題となっている空き地・空き店舗の利活用促進の必要性を主張するとともに、政府に対しその支援措置を早急に講じることを求めた。

平成26年度には、中心市街地活性化法、都市再生特別措置法が改正され、地域の実情に応じたコンパクトシティ実現に向けた措置が講じられ、各地商工会議所においても、中心市街地活性化に取り組む機運が高まっているが、一方で、「空き地・空き店舗の利活用が進まず、中心市街地活性化やコンパクトシティ実現に向けた取り組みが停滞している」との声が多く聞かれる。

日本商工会議所が各地商工会議所を対象に実施した調査によれば、中心市街地の空き地・空き店舗は、人口規模に関わらず、多くの地域で深刻な問題となっており、利活用が進まない理由として、「土地建物の解体・改修費用や賃料の負担等によるコスト要因」「土地の権利関係の複雑さや所有者の不在・不明等による地権者要因」「中心市街地自体のニーズ低下等による要因」が指摘されている。

これら諸課題を解決するためには、地域のステークホルダーが、まちづくり・中心市街地活性化のコンセプトを改めて策定し、その中で空き地・空き店舗の利活用を位置づけることや、法制面での対応を通じて継続的に空き地・空き店舗が利活用される仕組みを構築しなければならない。同時に、中心市街地以外のエリアを含めた地域一体的な土地利用計画等を策定し、官民がコンパクトシティの実現や中心市街地活性化の必要性について、認識を共有することが不可欠である。

今後、人口減少・高齢化が加速度的に進行していく中で、空き地・空き店舗の問題を放置することは、「買物・医療等の生活機能低下とそれによる居住人口のさらなる減少」「消費の域外流出とそれによる事業活動の停滞と雇用喪失」「地方自治体の税収減とそれによる公共サービスの質の低下」等をもたらし、都市機能の維持が困難となる。「まち」(都市)は、「ひと・しごと」を支える基盤であり、「まち」の活性化なくしては、地方創生の実現はない。

こうした基本認識のもと、日本商工会議所では、平成26年12月に設置した「空き地・空き店舗の利活用促進に関する研究会」において、利活用促進に向けた方策等について実務面・制度面から検討し、本報告書を通じて具体的な方策等を提示するに至った。

本報告書が空き地・空き店舗の利活用にとどまらず、全国各地の中心市街地活性化やコンパクトシティの実現に向けた取り組みの一助となることを期待する。

なお、日本商工会議所では、本報告書を参考に、改めて、空き地・空き店舗の利活用促進をはじめ、まちづくりの推進に向けた提言の検討・策定を予定している。

平成27年12月

第1章 中心市街地の空き地・空き店舗の利活用促進に向けて

第1節 空き地・空き店舗はどのような状況にあるのか

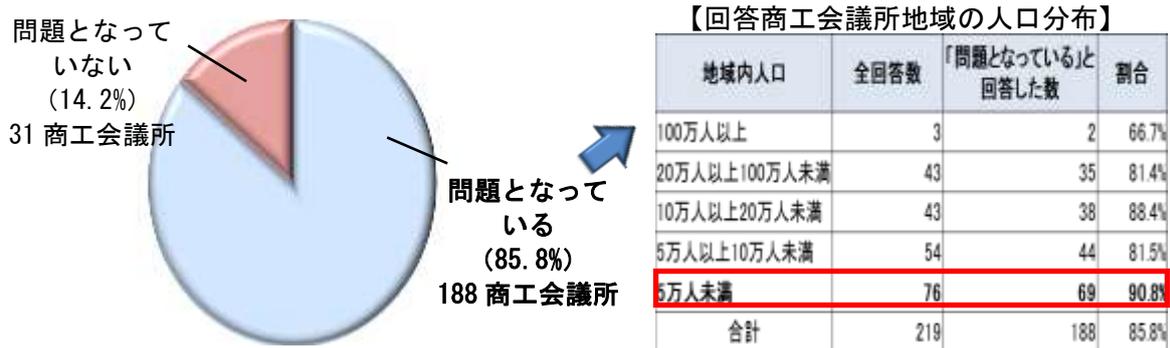
【ポイント】

- 人口規模に関わらず、多くの地域で中心市街地の空き地・空き店舗問題が顕在化。
- 解体・改修費用や所有者不在、中心市街地ニーズの低下等の要因により空き地・空き店舗の利活用は停滞。
- 各地商工会議所では、家賃補助やチャレンジショップ等による対策を講じているが、その効果は一過性に止まっているとの声が多い。

1. 多くの地域で中心市街地の空き地・空き店舗の問題が顕在化

- 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、多く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-1参照】

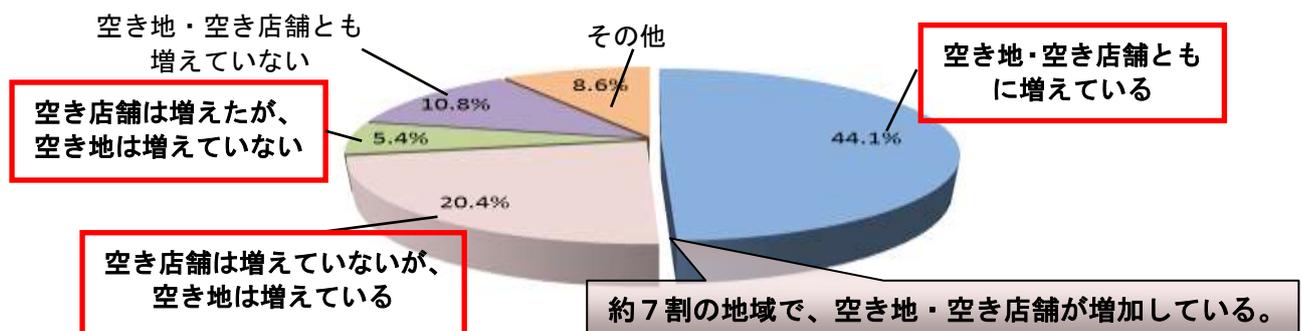
【図-1】中心市街地における空き地・空き店舗の問題発生状況



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)

- 中心市街地活性化法に基づく基本計画の認定を受けている地方自治体においても、直近5年間（平成20年～平成24年）で中心市街地の空き地・空き店舗は増加している。【図-2参照】

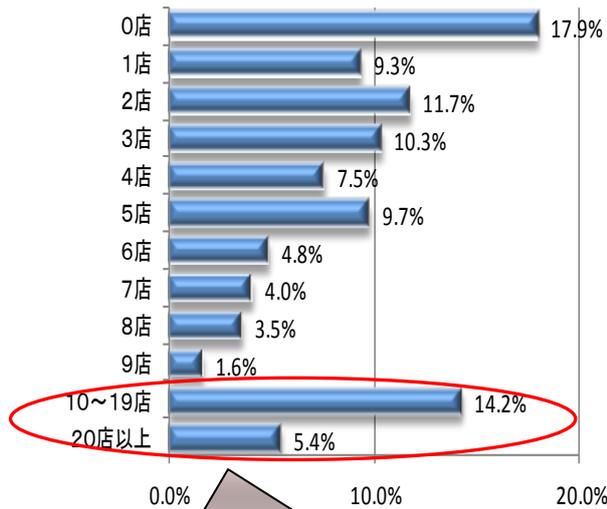
【図-2】中心市街地活性化基本計画の認定市における空き地・空き店舗の状況



出典：経済産業省 産業構造審議会 第4回中心市街地活性化部会資料（平成25年3月）（n=93）

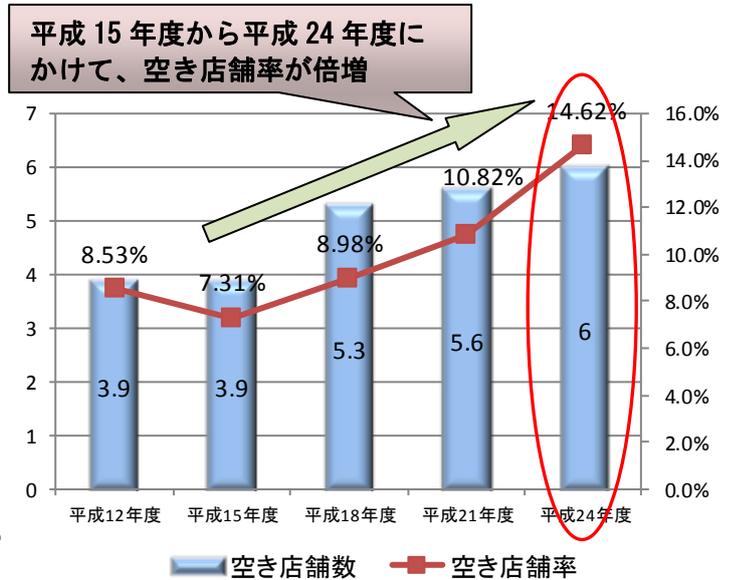
○商店街の空き店舗率は、平成24年度時点で約15%にのぼり、その割合は年々増加している。【図－3、4参照】

【図－3】1商店街あたりの
空き店舗数の推移



10店以上の空き店舗を抱える商店街は、全体の約2割

【図－4】1商店街あたりの空き店舗数
・空き店舗率の推移

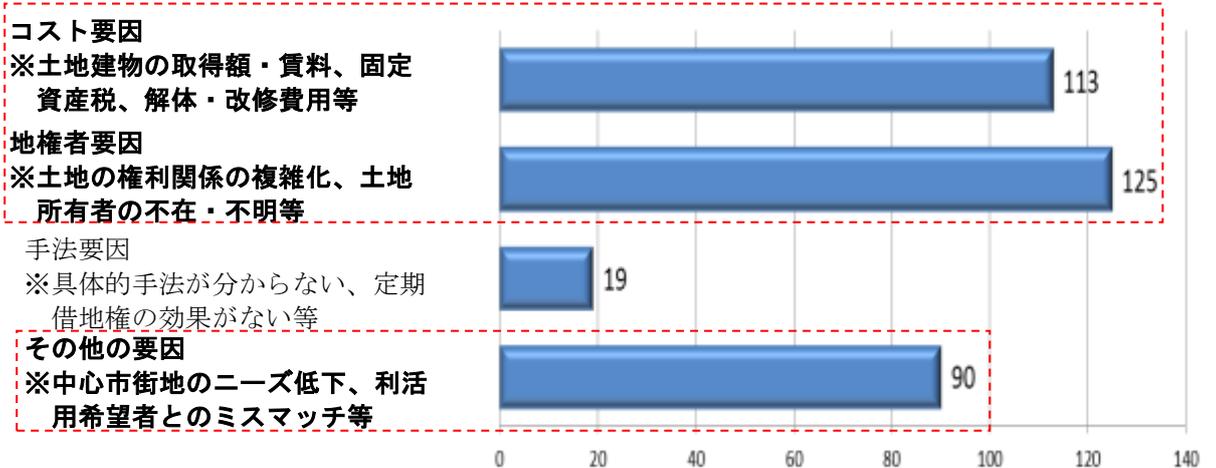


出典：中小企業庁委託事業
「平成24年度商店街実態調査報告書」
(n=2,647)

2. 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－5参照】

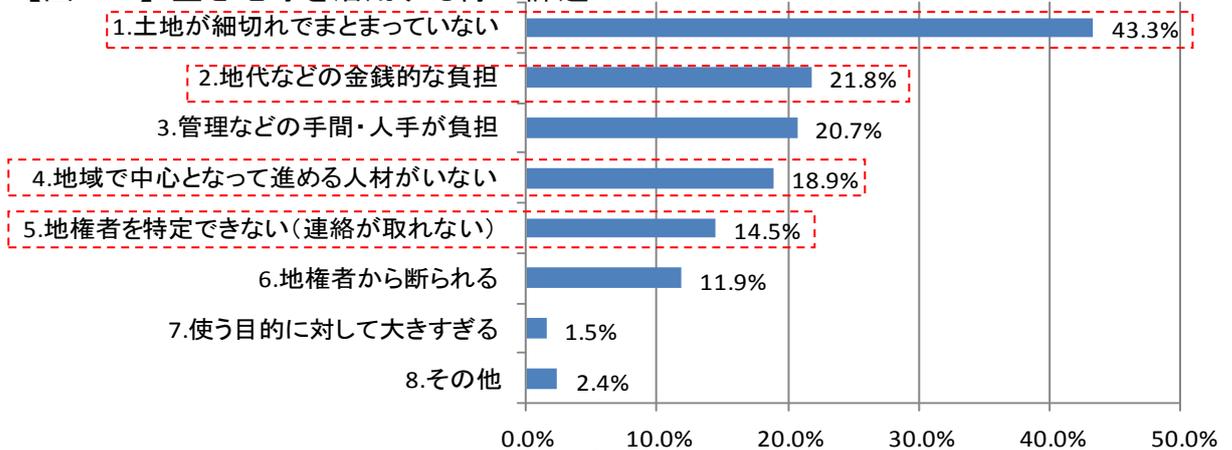
【図－5】中心市街地の空き地・空き店舗の利活用が進まない理由



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)

○空き地に着目すると、利活用が進まない理由としては、土地の細分化（面的な集約化が困難）や地代等の金銭的な負担、利活用を推進する人材の不足、地権者特定の困難さ等が多くあげられている。【図－6 参照】

【図－6】 空き地等を活用する際の課題



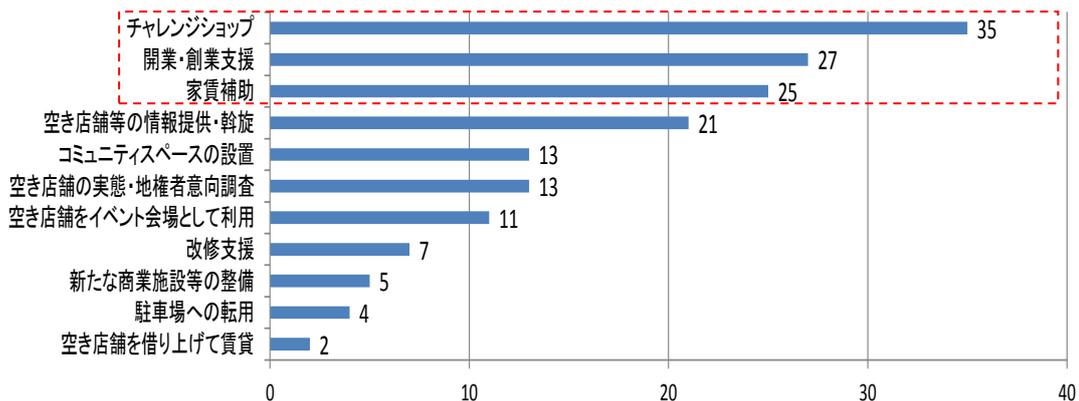
出典：国土交通省 国土交通政策研究所「オープンスペースの実態把握と利活用に関する調査研究」を事務局加工（平成24年、n=455）

3. これまでの空き地・空き店舗対策の取り組みと成果

○各地商工会議所では、空き地・空き店舗対策として、チャレンジショップや開業・創業支援、家賃補助等の取り組みが多く実施されているが、支援が終了した後の継続性がなく、根本的な解決に至っていないとの声が多い。

【図－7 参照】

【図－7】 各地商工会議所が実施している空き地・空き店舗対策の取り組み



取り組みの成果（各地商工会議所の声）

- チャレンジショップ：商店街への誘客や創業支援に結びついた等の効果はあったが、**補助金が切れると維持することが難しい。**
- 開業・創業支援：商店街への新規出店者が増えた一方、**補助終了後の継続性に問題**がある。
- 家賃補助：家賃と内装設備工事費を補助しているが、**補助が終了すると廃業するケースが多い。**空き店舗を減らす目的の事業であるが、**根本的な解決に至っていない。**

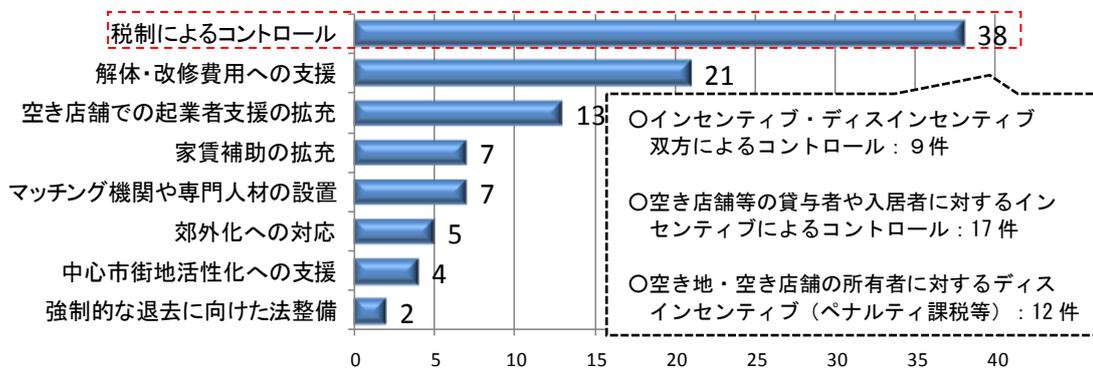
出典：日本商工会議所「中心市街地における空き地・空き店舗の利活用促進に関する実態調査結果」

（平成27年6月・n=116）

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）を求める声もある。【図－8参照】

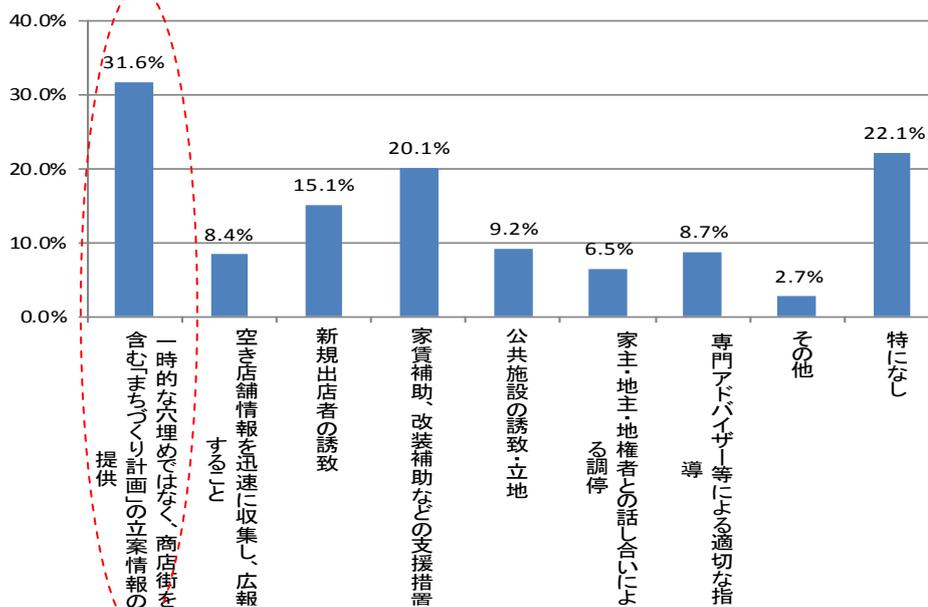
【図－8】 空き地・空き店舗の利活用促進に向け、法制度・支援策で見直すべきこと



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）

- 商店街は、空き地・空き店舗問題に必要な行政支援として「家賃補助」や「新規出店者の支援」よりも、「一時的な穴埋めではなく、商店街を含む『まちづくり計画』の立案情報の提供」を求めている。【図－9参照】

【図－9】 空き地・空き店舗問題に必要な行政支援



出典：中小企業庁委託事業「平成24年度商店街実態調査報告書」（n=2,866）

第2節 空き地・空き店舗問題への取組事例からみる対策のポイント

【事例1】北海道富良野市

商工会議所・まちづくり会社の民主導で病院跡地をにぎわいの中心に フラノ・マルシェ(富良野商工会議所・ふらのまちづくり(株))

- 富良野商工会議所・ふらのまちづくり(株)等が中心となり、中心市街地の病院跡地を「フラノマルシェ」として開発。
- 平成27年春には、医食住機能を備えた第2期事業「フラノマルシェ2」を竣工。商工会議所が継続的・主体的にまちづくりに参画することで、同市中心市街地では空き店舗が解消され、マルシェ周辺の地価も上昇に転じる等、民間主導による中心市街地の活性化とコンパクトシティの形成が促進されている。

【利活用推進のための工夫・成果】

- 富良野市を訪れる年間180万人の観光客を中心市街地に呼び込み、空き地となった病院跡地の利活用推進を検討するため、富良野商工会議所とふらのまちづくり(株)が中心となり、中心市街地活性化協議会を設立。同協議会において作成された「中心市街地活性化基本計画構想(骨子)」が、後の中心市街地活性化基本計画のベースとなるなど、まちづくりの構想段階から、商工会議所・まちづくり会社が主体的に参画。
- 病院跡地の開発にあたっては、富良野商工会議所がリーダーシップをとり、ディベロッパーとなるまちづくり会社の体質強化のため、7,000万円以上の増資資金を調達。テナントが販売する商品開発は、地域力活用新事業∞全国展開プロジェクト(中小企業庁補助事業)を積極的に活用。
- マルシェ内にある飲食店はテイクアウトのみとし、イートイン飲食は周辺飲食店への誘導・波及を促す仕組みづくりを行っている。
- 平成27年春には、隣接する街区に「フラノマルシェ2」を開発。クリニック・賃貸マンション・市営保育所等を併設し、民間主導による歩いて暮らせるコンパクトシティ形成を後押ししている。



中心市街地外に移転した病院の跡地をマルシェとして開発



平日の日中から多くの買物客でにぎわう

Copyright 2015 The Japan Chamber of Commerce and Industry. All rights reserved.

【商工会議所の役割】

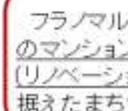


【事業者の声】



出店事業者
(喫茶・軽食店)

地元の民間主導で企画から運営まで一貫して行っていることにより、「都会的な雰囲気」と「普段使いできる雰囲気」を上手く両立させています。地元の方に普段使いしていただける店づくりを行うことで、年間を通して、安定した収益確保ができています。



フラノマルシェ2の整備にあたっては、あえて賃貸方式でのマンション開発を行うことにより、将来世代が建替・修繕(リノベーション)を行う際のリスクを軽減するなど、将来を見据えたまちづくりを進めています。



ふらの
まちづくり(株)

【事例2】長野県長野市

専門知識・ノウハウを持つ民間企業との連携による効果的なマッチングとマネジメント 善光寺門前エリアにおける空き家再生事業(株式会社MYROOM)

- 株式会社MYROOMでは、エリア内の空き家を1件1件訪問して、活用可能な物件を掘り起し。商品化可能な物件は、地元クリエイターと連携して開催している「空き家見学会」などを通じて、入居希望者とのマッチングを実施。
- 地域の多様な立場の関係者を巻き込みながら、リノベーション事業を実施することにより、まちの再生・活性化に寄与することを目的としている。

【利活用推進のための工夫・成果】

- 株式会社MYROOMは、空き家・空き店舗の仲介・建築設計・施工・賃貸管理を主な事業として平成22年に設立。設計や建築、デザイン等の専門知識や資格を有する社員で構成され、建築基準への適合性や耐震性確保等のコンプライアンス面でのサポートも行っている。事業開始から4年間での空き家・空き店舗の再生件数は、約60件にのぼる。
- 物件の掘り起しにあたっては、あえて他の不動産業者が価値を見出さない物件を個別訪問し、「解体ではなく活用を望む所有者の想い」を判断基準に商品化するかを判断。商品化できる物件は、地元クリエイター企業が月に1回実施している「空き家見学会」を通じて、創業希望者等に紹介。同見学会は、平成22年から現在までに52回開催。物件を紹介する際は、「以前にどのような人が生活し、どのような用途に使われていたか」というストーリーを説明し、参加者に活用イメージを持ってもらうという工夫をしている。入居希望者には、「どのような使い方をしたいか」をヒアリングしたうえで、物件をマッチングしている。昨年からは、エリア全体をキャンプ場に見立て、面的に空き家・空き店舗の活用を進める「CAMP不動産プロジェクト」を始動。

- 物件の改修費用は、入居者が全額を負担し所有者負担はゼロ(行政の補助金は活用しない)。入居者が費用負担することで、初期投資の意識が生まれ継続的な事業実施が期待できるとともに、改修費用の回収等に関する事業プランを持った優良な入居者を確保することができる。



空き家見学会の様子



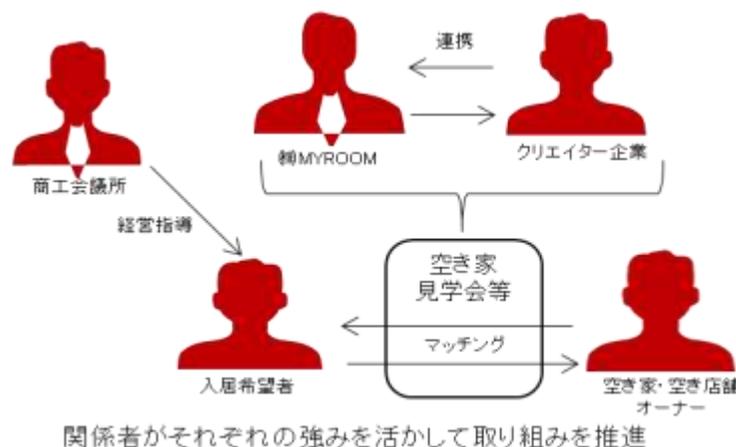
食堂をカフェにリノベーション



CAMP不動産定期会議

Copyright 2015 The Japan Chamber of Commerce and Industry. All rights reserved.

【商工会議所の役割】



【関係者の声】



株式会社MYROOM

- ・良好な物件であっても、所有者に貸す意思がなければ、深入りしません。我々の取り組みに関心を示すことがあれば、再度接触します。
- ・入居された方々は、事業意欲が旺盛で、「まちを活用しよう」という意識の方ばかりです。こうした店舗が増えることで、エリア全体の魅力が高まると思います。

MYROOMの活動により、空き店舗が減少しただけではなく、まちの雰囲気が変わりました。商工会議所では、入居者への経営指導を中心にサポートしています。



長野商工会議所

【事例3】高知県四万十市

行政・商店街・商工会議所が一体となったチャレンジショップから独立開業までの一貫支援 チャレンジショップTJB事業(天神橋商店街)

- 高知県四万十市の天神橋商店街では、行政・商店街・商工会議所等が一体となってチャレンジショップ事業を実施。各組織の得意分野を活かした支援により、これまでに商店街内に3店の独立開業を実現。
- チャレンジショップから商店街内への独立開業にあたっては、商店街側が出店者と地権者のマッチングを行うなど、小都市・小規模商店街ならではの「顔の見える関係」を活かしたサポートを実施している。

【利活用推進のための工夫・成果】

- 天神橋商店街では、高知県のチャレンジショップ事業費補助金を活用し、平成24年3月よりチャレンジショップ「ちゃれんじ shop TJB」を開設。同店舗は、商店街の空き店舗活用や商業者育成を目的として、出店者がチャレンジショップ内において6ヶ月～1年間営業し、その後の独立開業につなげることを目的として運営されているもの。
- チャレンジショップでの出店期間中、出店者と行政(県・市)・商店街・商工会議所等が毎月アドバイザリー会議を開催することで、出店者の経営指導や独立開業に向けた支援を包括的・継続的に実施。
- チャレンジショップ卒業後、商店街内への独立開業にあたっては、商店街側が出店先のマッチング等を支援することにより、補助金等に依存することなく、独立開業を手助けしている。
- これまでに8店舗が卒業し、同商店街内に3店舗が独立開業している。



ちゃれんじshop TJB外観
3店分の出店スペースを有する

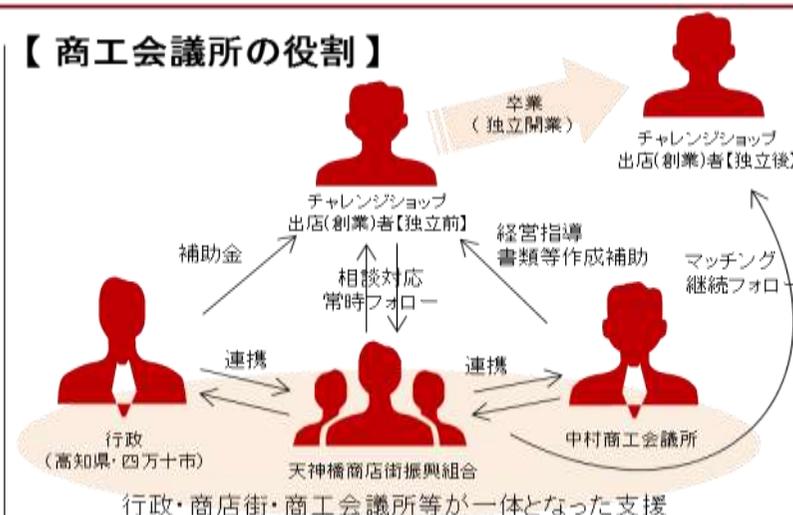


ちゃれんじshop TJBに
出店中の靴修理専門店



ちゃれんじshop TJBから
商店街内に独立開業した自転車店

【商工会議所の役割】



【事業者の声】



チャレンジショップ
出店事業者
(靴修理専門店)

今春、関西から1ターンで四万十市に移住し、チャレンジショップ制度を活用して出店しました。行政・商店街・商工会議所が一体となった支援は地域に溶け込むうえでも心強いですし、地方移住を促進する意味でも、このような取り組みは有難いです。

本事業により、チャレンジショップ出店から独立開業まで一貫したサポートをいただきました。このうち商工会議所には、独立に際しての経営指導や各種書類等の作成指導等をしていただき、助かりました。



チャレンジショップ
卒業店(独立開業)
(自転車店)

【事例4】佐賀県佐賀市 「空き地」と「コンテナ」のコラボレーションにより地域交流拠点を創出 「わいわい!!コンテナプロジェクト」(佐賀市街なか再生会議)

- 街なかで増加している空き地や青空駐車場を借り、中古コンテナを配置。コンテナを図書館や市民交流施設として活用し、街なか回遊の拠点を創出。
- コンテナ周辺エリアのにぎわいを活かし、空き店舗対策の取り組み(オープンシャッタープロジェクト)を展開。空き店舗を多様な用途に転用し、新たなビジネスを創出。

【利活用推進のための工夫・成果】

- 佐賀市では、平成22年に策定された「佐賀市街なか再生計画」に基づき、中心市街地活性化の取り組みを進めてきたが、増加する空き地の問題が浮上。同問題を解決し、街なかに賑わいを再生するための組織として、平成22年11月に住民、商店街、行政が連携して、「佐賀市街なか再生会議」を設立。
- 同会議では、「限られた投資をできる限り有益、かつ、効率よく運用する」との視点から、空き地を借りあげ、中古コンテナを設置し、市民交流空間を創出するという社会実験(わいわい!!コンテナプロジェクト)を実施。神戸港から6基のコンテナを運び込み、街なかに図書館がなかったことから、コンテナ内部を図書スペースとして活用。コンテナ周辺の地面に芝生を敷設したり、コンテナと地面の段差に木製の階段を設置するなど、景観面にも配慮。初年度は約1万4千人が図書スペースを利用した。
- 平成24年からは、「わいわい!!コンテナプロジェクト2」に着手。新たにコンテナを配置し、市民交流スペースや読書スペース、チャレンジショップ、公衆トイレ・倉庫に機能分化させた。配置にあたっては、交流スペースを敷地の中心に設置し、隣接する水路沿いに図書館とテラスを設置するなど、空間の持つ魅力を発揮できるよう工夫した。市の補助金を活用して常駐スタッフを3名雇用。
- コンテナを配置したエリアに回遊性が生まれたことから、エリア周辺で空き店舗対策として「オープンシャッタープロジェクト」を展開。行政の補助金を活用し、家賃を月2~3万円に設定。テナント募集の際は、20件の募集に対して、40名から申し込みがあった。申込者の大半は、佐賀県内の20~40歳代。



わいわいコンテナ2の外観



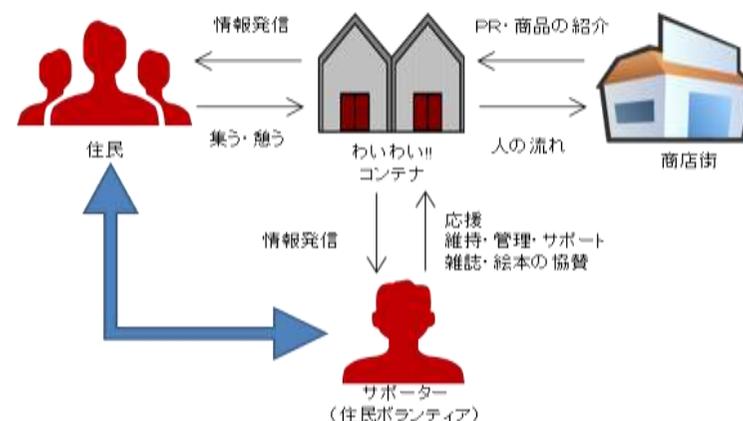
コンテナ内部(図書館スペース)



オープンシャッタープロジェクトにより開店した子供向けの本屋

Copyright 2015 The Japan Chamber of Commerce and Industry. All rights reserved.

【プロジェクトの概要】



住民の視点による活用を促進し、住民主体で維持管理・運営
⇒ 住民が当事者としてまちづくりに関与

【関係者の声】



佐賀市街なか再生会議

・コンテナは、そのまま他の敷地にも移設可能で、街なか再生を持続的に支える「動産」ツールです。新たなスタイルの「まちづくりビジネス」に展開させたいと考えています。

・空き地を活用することで、まちの基礎体力をつけてエリア全体の価値を向上させたいと思っています。今後は、佐賀市特有の水路(クリーク)とコンテナをコラボできないか検討しています。

【事例5】福岡県飯塚市／宮崎県都城市

まちづくり会社・商工会議所を中核とする推進体制の確立

(株)まちづくり飯塚・飯塚商工会議所／都城商工会議所

○まちづくり会社が空き店舗対策をトータルで実施

(株)まちづくり飯塚

○株式会社まちづくり飯塚では、中心市街地の土地・建物所有者や不動産事業者と定期的にランドオーナー会議を実施。同会議は、コミュニケーションの場としてだけではなく、空き店舗対策を検討する場としても機能。

【利活用推進のための工夫・成果】

○株まちづくり飯塚は、平成24年3月に認定された中心市街地活性化基本計画に基づき、同年に市民有志の出資により設立。空き店舗情報の提供や空き店舗ツアー、起業塾、創業者への店舗改修費支援等のみならず、ランドオーナー会議や空き店舗実態調査(貸与意思の有無・店舗の経営計画等のヒアリング)を通じ、所有者や不動産事業者等とのコミュニケーションの受皿としても機能。



起業塾の様子



店舗改修費の支援を受けて
オープンした惣菜店

【関係者の声】



株まちづくり飯塚

・まちづくり会社の現在の主な収益源は、賃貸住宅の仲介手数料です。経営状況は決して盤石ではありませんが、まちづくりに関わる事業は、収益が出るまで時間がかかると割り切っています。
・最終的には、まちづくり会社が主体となって、リノベーション事業や所有者との交渉を進めていくことを目指しています。

○地域でまちづくりプランを共有しながら、空き店舗対策の推進人材を招聘

都城商工会議所

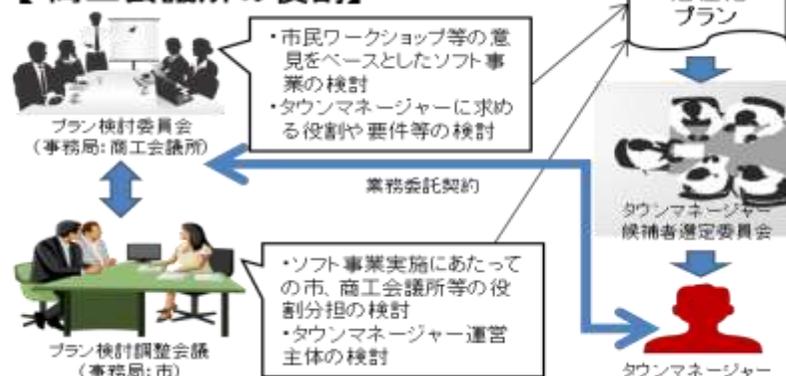
○商工会議所が「まちなか活性化プラン検討委員会」の事務局として、市民ワーキンググループや行政の会議と連携しながらプランを策定。同プラン実現の推進役となる人材を独自の判断基準で公募・招聘。

【利活用推進のための工夫・成果】

○都城市では、平成26年10月より「まちなか活性化プラン検討委員会」(事務局:商工会議所)、「まちなか活性化プラン検討調整会議」(事務局:市)を立ち上げ、中心市街地活性化に向けた課題の整理や解決策等について、市民ワークショップと連携しながら検討。

○平成27年3月にプランが策定され、同プランで示された「商業・賑わい機能の向上」「まちの原動力となる人材・組織の育成」という課題を解決できる人材の公募を決定。公募にあたっては、商工会議所・行政・市民等からなる選定委員会を組成。同委員会を通じて、求められる人材(タウンマネージャー)像を検討・共有したうえで、空き店舗対策を主業務とする募集要項を策定。1名の応募に対し約30名の募集があり、市民公開のもとで審査した後、平成27年8月1日付で商工会議所がタウンマネージャーと業務委託契約を締結。

【商工会議所の役割】



第3節 空き地・空き店舗の利活用促進のために必要なことは何か

【ポイント】

- 空き地・空き店舗の利活用の前提となる中心市街地活性化のコンセプトを再構築することが必要。
- 対策を実施する際は、所有者・利活用者双方のニーズを踏まえ、「初動」「計画」「運営」の段階に応じた事業実施体制を整備することが必要。
- 地籍整備や登記の促進等、コンセプト実現を後押しする制度面の見直しが必要。

1. 利活用に向けた地域のコンセプトと推進体制づくり

(1) コンセプトづくりにあたって考えるべきこと

① 中心市街地は誰のためのものか

中心市街地・まちなかの空洞化が叫ばれて久しい。中心市街地の空き地・空き店舗問題も同様である。その対応策として、平成10年に中心市街地活性化に関する法律（以下、「中心市街地活性化法」）が施行された。同法は、中心市街地における商店街の空き店舗解消策など、中心市街地の商業活性化に主眼が置かれた。

同法の下で、商業活性化の効果が十分に発揮されない中、平成18年の法改正により、商業活性化とともに、都市機能の充実・適正配置が意識されることになった。さらに、平成26年の法改正では、中心市街地への民間活力の積極的な導入のための諸方策とコンパクトシティ推進の考えが再確認された。

中心市街地活性化対策の底流にあるのは、中心市街地の活性化は、もはや単なる商店街の空き地・空き店舗対策では実現し得ず、中心市街地エリアのみの問題として捉えることでは限界があることを示唆している。地域産業の再興と、より広域的な「まち」のエリアマネジメントの視点から、地域のポテンシャル向上の必要性を明確に意識しなければ、中心市街地の活性化は実現できない。

具体的にいえば、一方の軸は、商業活性化から都市機能・生活機能の充実へ、もう一方の軸は、中心市街地エリア固有の問題から地域・まち全体の産業振興を含めた地域戦略の問題へと大きく方向転換しているのである。

中心市街地は誰のためのものか。それは、そこで暮らし・活動し・働く人や訪れる人、すなわち「まちの使い手＝ユーザー」である生活者の視点を第一義に考える必要がある。中心市街地の活性化は、中心市街地エリア固有の問題ではなく、地元の事業者のみの問題でもない。まち全体の方向性が問われているのである。

②まち全体のエリア戦略としての中心市街地活性化へ

中心市街地は、単なる「まち」の限られたエリアではない。地域全体・まち全体の10年後、20年後のエリア戦略の中で、中心市街地をいかに位置づけるかということが中心市街地活性化のコンセプトとなり、戦略設計には不可欠な要素となる。

「まち」の中心部・周辺部・郊外部には、それぞれに様々な人々が生活・活動し、多様な都市基盤施設等が整備されている。

エリアごとの特性を活かしながら、全体として有機的に結合・連携し、地域全体・まち全体が活性化する方策を見出す必要がある。「まち」全体のエリア戦略の中で、中心市街地の存在意義を明確にすることが中心市街地活性化に向けた道筋となる。戦略設計のキープレーヤーとなるのは、行政等との連携・調整を図る商工会議所となろう。

③ビジョンの形成・共有とプレーヤーの役割認識

中心市街地活性化のビジョンづくりを行う際には、中心市街地の空き地・空き店舗の所有者や事業者等のサプライヤー視点に偏らず、「まちの使い手＝ユーザー」である生活者のニーズの把握が最も重要となる。

形成されたビジョンは、中心部の人々だけではなく、周辺部や郊外部に住み、働き、活動する多様な生活者や事業者とも共有されなければならない。こうした視点から、中心市街地を拠点とした周辺部や郊外部とのネットワーク形成や地域における農業・製造業・商業・観光・福祉等の多様な業種連携が見えてくるはずである。

こうした多様な主体によるビジョンの共有の中で、はじめて中心市街地活性化の重点施策等が形作られ、中心市街地活性化の取り組みのスタート地点に立つことができる。ここでも、地域産業活性化の牽引者となる商工会議所の果たす役割は大きい。

④多様なステークホルダーのニーズやボトルネックの把握

中心市街地のビジョンを構築・共有した後は、その実現に向けて、行政や商工会議所、まちづくり会社等のまちづくり関係者、空き地や空き店舗の所有者、地域内外の新規参入事業者、周辺部・郊外部の農業・漁業・製造業・観光業等の事業者、商業者、中心市街地の活性化を望む市民・NPO等の各プレーヤーのニーズ・役割を明確化することにより、活性化を阻むボトルネックは何であるかということをはっきりさせることが必要である。

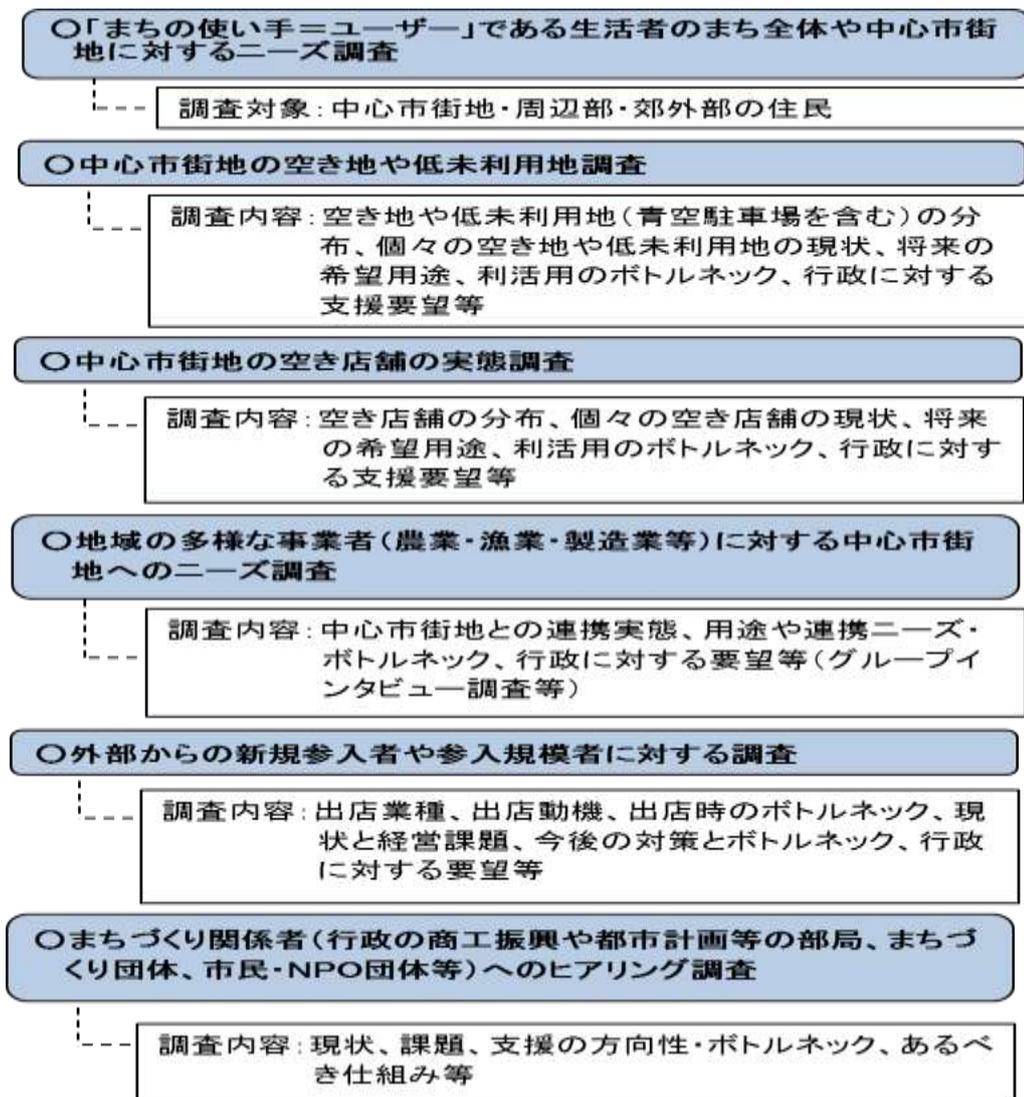
商業者においても、事業継続を志向する商業者と店仕舞い（廃業）を模索する商業者では、ニーズとボトルネックは異なるであろうし、中心市街地

に新規参入を希望する事業者においても、商業・サービス系や住宅系、福祉系等の業種によって異なる。また、外部から参入を目指す起業マインドを持つ若者も異なるであろう。

ステークホルダーやプレーヤーごとの役割・ニーズ・ボトルネックを具体的かつ明確にすることが、活性化の取り組みに求められる。そして、これらの視点や作業をなおざりにすると、途中で頓挫してしまい、スタート地点に引き戻され、同じことの繰り返しとなるのが、これまでの中心市街地活性化の轍であったように思われる。

ステークホルダーやプレーヤーごとの役割・ニーズ・ボトルネックを把握するためには、調査を実施することが不可欠である。ここでは調査内容の詳細にまでは踏み込まないが、以下に、必要な調査項目を列記しておく。

※ニーズやボトルネック把握のために必要な調査

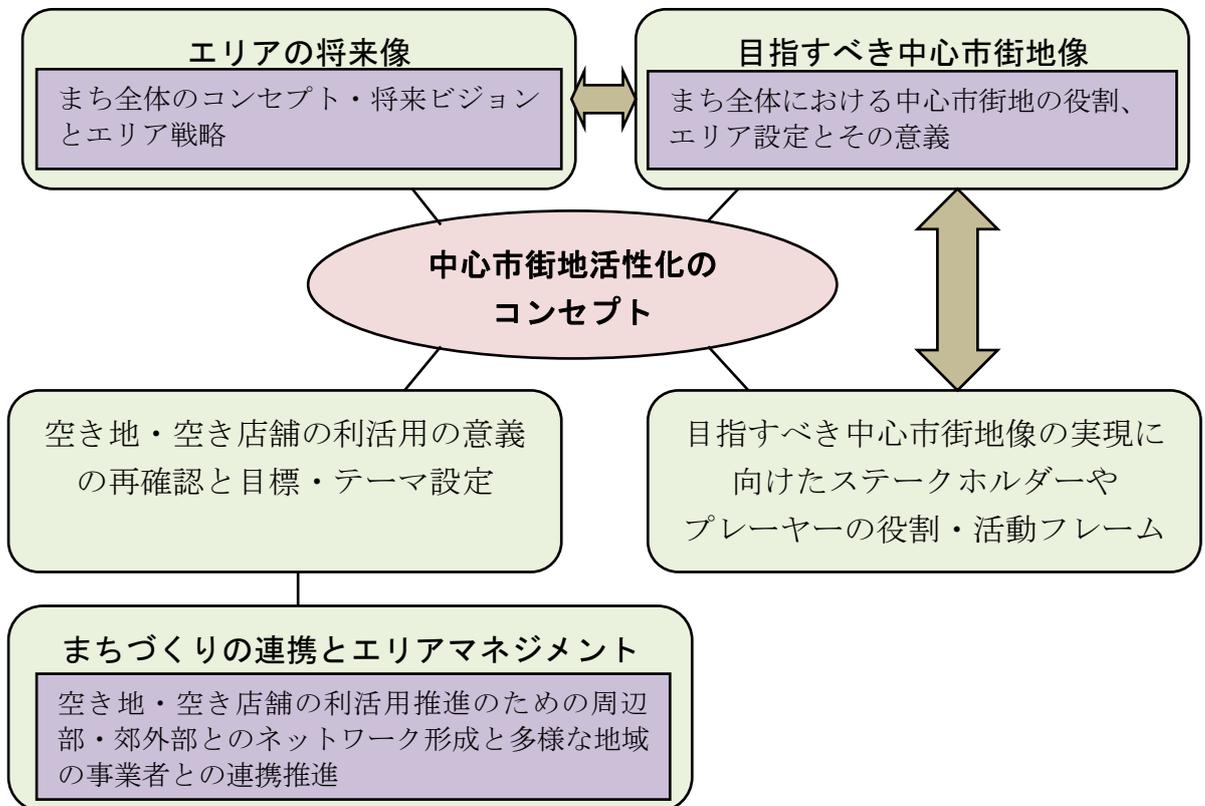


こうした調査を実施する中で、なぜ空き地や空き店舗の利活用が進まないのか、要因分析をしっかりと行うことが不可欠である。調査を実施する際のノウハウの提供においても地域活性化のキープレーヤーである商工会議所が大きな役割を担うことが期待される。

⑤ 中心市街地活性化のコンセプトに盛り込むべきこと

以上の流れの中で、コンセプトが構築されるが、改めて中心市街地活性化のコンセプトに盛り込むべきことを、以下に整理しておく。

【中心市街地活性化のコンセプトに盛り込むべきこと】



以上のように、まち全体のビジョンの中で、まず中心市街地の将来像を明確化し、各ステークホルダーやプレーヤーの役割分担を明示しながら、目標を設定したうえで、その実現に向けたまち全体の連携と相乗効果（エリアマネジメント）を発揮することが求められる。

《参考》滋賀県長浜市の取り組みに見るコンセプトづくりのキーポイント

長浜市では昭和52年に郊外に国道8号バイパス（6km）が全線開通し、昭和55年には北陸自動車道・長浜インターチェンジが設置された。これにより、行政施設が徐々に郊外へ移転し、郊外への急速な民間投資が行われるようになると、中心市街地から人が姿を消し、モノ（空き店舗）が増えるという市街地の衰退が始まった。

昭和54年、中心市街地に立地する2つの大型店から郊外バイパス沿いへの出店申請がなされると、商店街は騒然とし、危機感が高まるとともに分裂していった。その後、官民一体となって、中心市街地活性化策を模索していく中で、大型店問題への対応の方向性や都市活性化策（工場誘致・ホテル誘致・商業活性化）を求める声が高まり、それに呼応して商業者もひとつに収斂されていった。

大きな転換期は、昭和58年4月、市民からの寄付金（約4億3千万円）を元に、長浜城が博物館として再興されたことである。翌年には「博物館都市構想」が策定され、都市のあり方が示された。

中心市街地活性化においては、昭和60年に「長浜地域商業近代化基本計画」を策定することとなった。その際にあげられた論点は、以下のようなものであった。

- ①中心市街地商店街の衰退要因は何か
雑多な複合機能⇒単一機能（商業機能特化、都市の重心移動）
- ②都市の魅力とは何か
地方文化（潜在的資源）と地域コミュニティ（曳山祭り）
- ③都市機能とは何か
ヒト・モノ・情報の集積
- ④都市の性格を変える近代化を進めるか、都市の固有性を維持するか
古い町割と伝統的町家の景観保全
- ⑤賑わいの主役は何か
商業×観光

以上のような論点について議論・検討を重ねる中で、官民が共通認識を持ち、信頼関係を構築したうえで、事業を実施する仕掛けを提案した。そして、次のような事業が推進された。

- ①まちかど整備事業——快適な空間づくり（ポケットパーク整備）
- ②商業観光パイロット事業——個店改装推進（ファサード整備支援と空き店舗活用）
- ③民間交流使節団——人的ネットワークの構築



(出典：長浜商工会議所ホームページ)

その後も時代の転換期ごとにプランを策定し、ストーリーを描いていくことで、点から線へ、そして面的広がりのある環境整備を推進した。さらに、まちづくり会社である株式会社黒壁のダイナミックな事業展開がビジネスチャンスを生み、その後の事業を加速させることとなった。その結果、今日までに、空き店舗・空き家の活用件数は100件余りという成果を挙げた。

しかし、賑わいの回復は達成したものの、真の限界性の回復には至らず、最近では来街者数が減少傾向にある。まちなか居住をはじめ、個店の専門性の強化が求められるなど、今また、新たなまちづくりの転換期に移行しつつある。

《参考》大分県大分市の取り組みに見るコンセプトづくりのキーポイント

大分市では、第二期中心市街地活性化基本計画の実行段階において、「いかにまちを経営するか」という観点から、「大きく変化するまち 経営スキームによるまちづくり戦略の構築」を基本コンセプトに位置づけている。

このコンセプトは、中心市街地活性化事業の推進母体である、まちづくり会社（株式会社大分まちなか倶楽部）が展開してきた事業手法や考え方であり、まちに関わる多数の関係者との協議を経て決定したものである。

特に、まちづくり会社が主体となって、積極的に推進してきたテナントミックス事業(空き店舗対策事業)では、データマーケティングの活用を主として、まちの経営を考慮した事業を展開してきた経緯によるところが大きい。

こうした事業を推進するうえで、まちの形成を大きく左右する空き地・空き店舗対策は、非常に重要である。

中心市街地活性化事業を推進する根幹には、エリアクオリティを高めることによる民間投資の向上という側面があるが、シャッター通りとなっている商業エリアに投資する民間事業者が現れることはなく、まちの形成を妨げる主因で

ある空き地・空き店舗問題を早急に解決することが最も重要である。

大分市の空き店舗対策や賑わい創出のためのイベント等に関する年間予算は7,000万円強と、他の都市と比較しても多額の予算配分の下で、事業に取り組んでいる。

なお、空き地・空き店舗は、商業エリアの最大の課題である反面、商業エリアの再編を可能にするツールでもある。商店街が寂れている主たる要因は、魅力ある店舗の欠如と新陳代謝の低さにある。これを改善できる可能性を有するのが空き地・空き店舗であり、その活用方法を誤らなければ、商業エリアの再生は不可能ではない。

しかしながら、どの地域においても、寂れた商店街で取り組む事業は、一過性のイベント事業に終始しており、改善の兆しが見えてこないのが実態である。

中心市街地活性化基本計画の認定を受けている地域、あるいは認定を受けようとしている地域には、「中心市街地活性化協議会」が存在するが、一般的に50を超える企業・団体等で構成されていることが多く、機能しづらい状況にある。そのため、中心市街地活性化事業を実施する際は、事業推進母体である「まちづくり会社」をどう機能させるかが鍵となる。

大分市では、まちづくり会社が中心となって「まちなか出店サポートセンター」を運営しており、空き店舗対策事業やイベント事業、ICカード運営事業、共通駐車券事業、各種商店街サポート事業（商店街組織の事務局機能）等を面的に展開するとともに、新たに開業・開館した「大分駅ビル」や「大分県立美術館」と商店街との連携事業を広域的に展開することで、一定の成果を挙げている。



なお、まちづくり会社のタウンマネージャーは、商工会議所からの出向という形で派遣され、事業全般の統括管理を行っている。

（２）コンセプトを推進する体制づくり

中心市街地活性化のコンセプトを構想(想い)段階で終わらせないためには、実現に向けた体制整備と仕組みづくりが不可欠である。

昭和50年代から顕著になってきた中心市街地の衰退と空き地・空き店舗問題は、一朝一夕には解消できない。30年、40年かけて衰退し、歯止めが利かなか

ったものであり、数年で解決できるものではない。そこには、活性化の具体的な取り組みと並行して、中長期の視点に立った仕組みづくりが必要となる。

①空き地・空き店舗の利活用を推進する体制づくり

空き地・空き店舗の利活用には、段階的に取り組む必要がある。

まず、空き地や空き店舗の利活用が可能であるかを明確にするための「初動」の段階である。次に、利活用が可能な場合、どのように利活用するかという「計画」の段階に移る。さらに、利活用をどのように効果的かつ持続的なものにするかという「運営」の段階がある。

上記の3段階（「初動」―「計画」―「運営」）に沿って、空き地・空き店舗の利活用を推進するための体制整備と支援スキームを整理する。

(i) 利活用の「初動」段階における体制の整備

この段階では、ステークホルダーの立場によって必要な体制が異なる。プレーヤーとしては、空き地・空き店舗の所有者、空き地・空き店舗の利活用を希望する事業者、両者を結ぶ調整機関やまちづくり関係者があげられる。

まず、空き地・空き店舗の所有者については、利活用することがメリットとなる体制を整備する必要がある。未活用の不動産を放置しておく、機会損失を生むというデメリットを明確にするとともに、利活用すれば収益を生むという機運をいかに醸成するかが問われる。

具体的には、税制面の措置等があげられるが、資産の有効活用の視点から、ビジネスモデルを提案できる体制が必要であろう。その際には、自ら活用を希望する人と、他者に貸与したい人を区分したうえで、具体的な支援や体制を検討する必要がある。

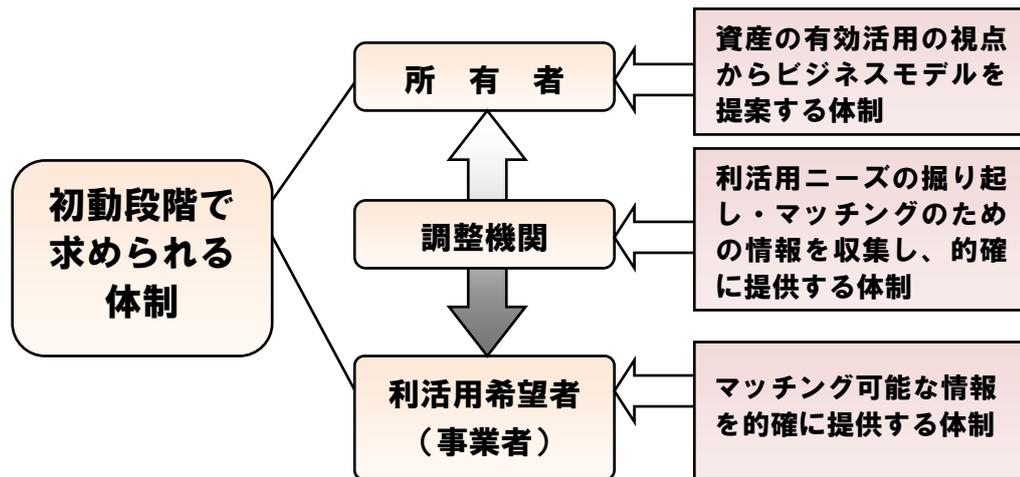
利活用を希望する事業者に対しては、ニーズに対してマッチングが可能な情報を的確に提供することが求められる。一方で、地域の空き地や空き店舗の情報収集を行い、利活用を希望する事業者に対して、ワンストップで即時に情報提供できる体制を整備することが不可欠である。これらの役割は、商工会議所やまちづくり会社等が担うことが期待される。

また、利活用を希望する事業者への支援体制や支援メニューは、地域の事業者と地域外の新規参入者とで異なる。さらに、同じ地域内であっても、農業関係者・製造業者と商業者、福祉・教育関連事業者では異なる。それらの利活用希望者に対しては、空き地・空き店舗の情報だけではなく、関連する地域のマーケット特性まで情報提供できる体制を整備することが重要である。

空き地・空き店舗の所有者と利活用を希望する事業者を結ぶ、調整機関やまちづくり関係者については、利活用ニーズの掘り起こしとマッチングのための情報収集や的確な情報提供を継続的に実施することが可能な体制づくりが求められる。そのためには、地域の中で、これらの組織が十分に役割と指導力を発揮できるための公的な支援や位置づけを明確にすることが必要となる。加えて、行政内にタウンマネージャーのような推進役となる人材が求められる。

北海道札幌市や長野県飯田市、滋賀県長浜市等で取り組まれている、まちづくり会社をさらに発展させた「都市再生推進法人」も、行政を補完する新たな担い手として期待される。

所有者と利活用希望者の双方を仲介する組織として、タウンマネジメント機関の果たす役割は、非常に重要である。中心市街地活性化の基本コンセプトを踏まえて、空き地や空き店舗の利活用を、エリア全体で統一的に推進する組織が必要である。

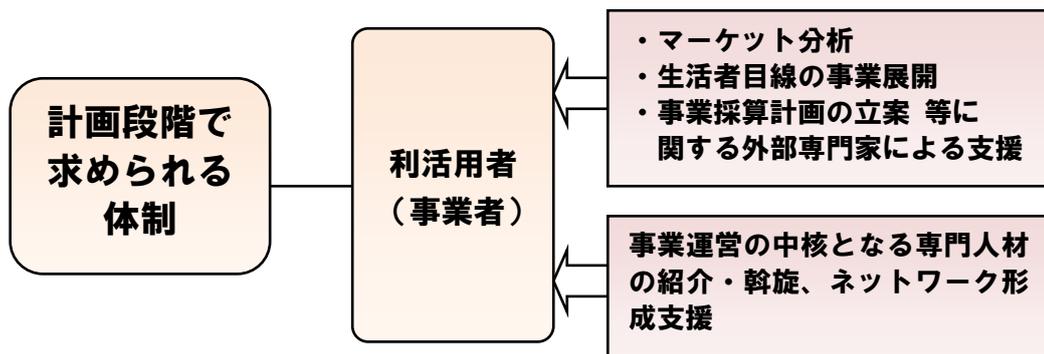


(ii) 利活用の「計画」段階における体制整備

中心市街地活性化の基本コンセプトを踏まえ、適切なマッチングが行われた後、事業者は利活用に向けた具体的な事業計画策定の段階に移る。

この段階での体制整備に必要なこととしては、一つには、マーケット調査や事業計画作成への支援、初期投資等への財政支援が考えられる。例えば、マーケットポテンシャルの的確な把握分析から、過剰投資にならない適正な事業規模の設定、生活者目線の魅力的で独自性のある事業展開メニューづくり、無理のない事業採算計画や投資回収計画・資金計画等の立案や事業スキームづくりに対して、外部の専門家等による的確な助言や支援体制も必要となる。

もう一つは、事業運営の中核となる専門人材の紹介・斡旋やネットワーク形成支援である。空き地・空き店舗の利活用には、商業だけではなく、福祉や子育て支援施設など、中心市街地のマーケット特性に適合した利活用の多様性が求められる。その中で、ケアマネージャーや保育士等、転用後の施設運営に関する知見を持った専門人材を巻き込んでいく必要がある。そのような人材の紹介・斡旋やネットワーク形成支援は、その後の事業運営を成功に導くためには不可欠である。



(iii) 利活用以降の「運営」段階における体制の整備

上記のような支援を行い、ようやく事業がスタートしても、その後の事業運営が上手くいくかどうかは課題となるが、「初動」段階や「計画」段階の支援に偏り、事業展開後の支援体制の整備については、手薄であると感じざるをえない。固定資産税の優遇措置等の多様な支援を行い、単に空き店舗を貸与・開業して終わりではなく、事業を継続させ、軌道に乗るまでの支援体制を構築することが求められる。

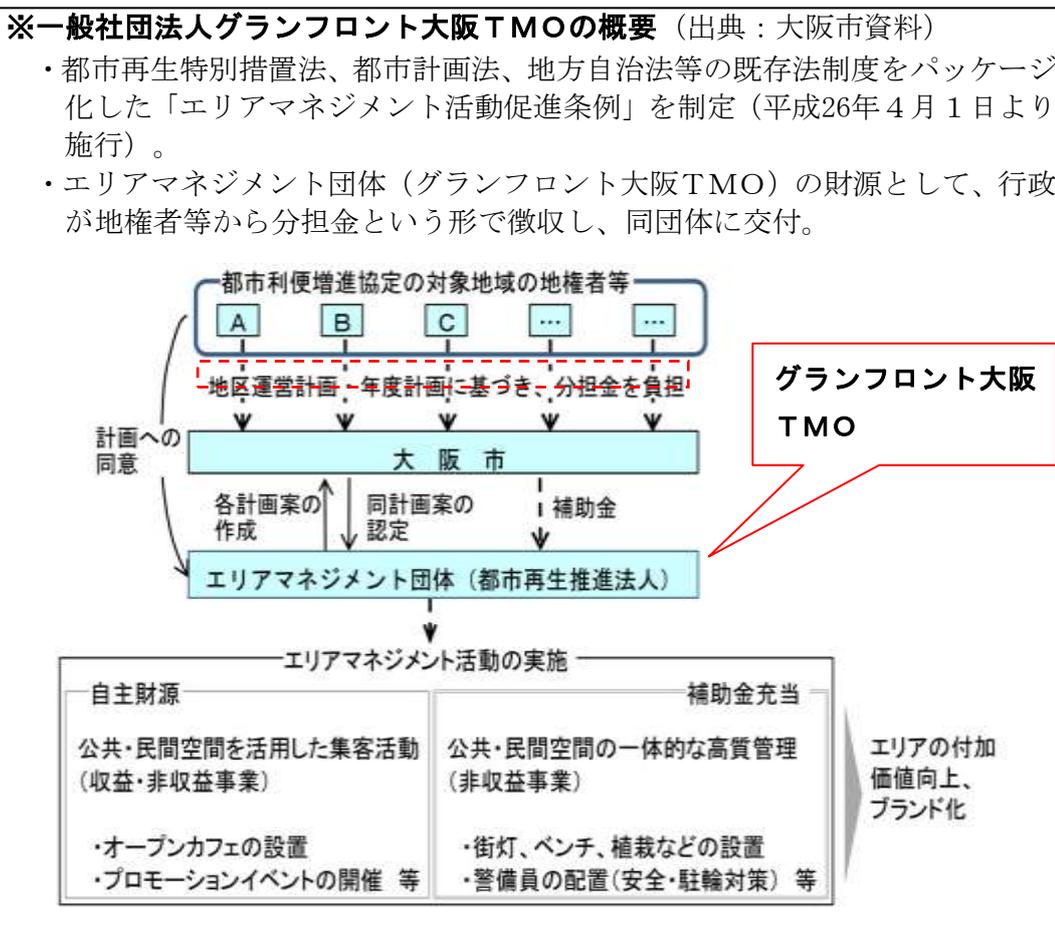
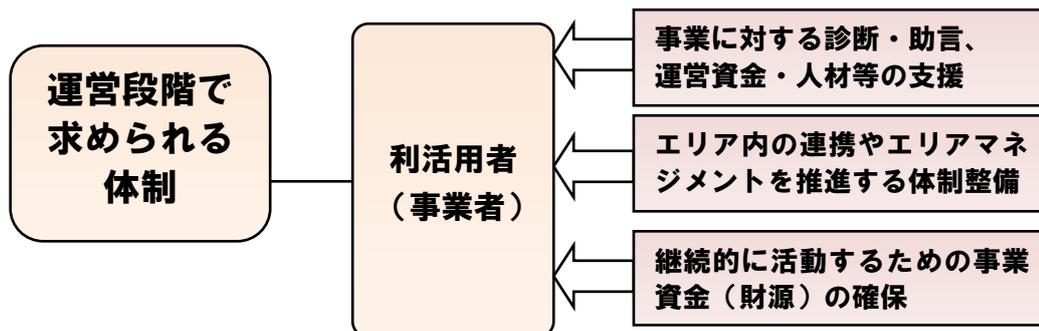
例えば、開業後の事業に対する診断・助言や運営資金、人材等の支援も必要である。また、事業が軌道に乗るまでの下支えとして、転貸する側が家賃スライド制（初期家賃を低廉に設定し、テナントの売上に応じて家賃を変動させる仕組み）等を導入することにより、継続的な事業環境を整えることも考えられる。

さらに、事業を効果的に推進するためには、エリア内の連携やエリアマネジメントを推進する体制整備も求められる。宮崎県宮崎市の「D o まんなかモール委員会」や大分県大分市の「株式会社大分まちなか倶楽部」のようなエリアマネジメント組織の育成も、体制整備の一環として重要な役割を果たす。すでに言及した「都市再生推進法人」もその一つである。

また、事業主体が自立的かつ継続的に活動するための財源確保の仕組みとして、B I D¹なども検討の必要がある。B I Dは、特定のエリアについ

¹ Business Improvement District. ビジネス改善地区。米国の州法に基づく特別行政区。地区

て、民間のエリアマネジメント組織に資金的な裏付けを与え、持続的なまちづくり活動を支援する制度である。民間が行うエリアマネジメント活動の資金を地方自治体が再配分し、公共空間の管理も一体的に任せたいうで、まちづくりを推進する。欧米では盛んであるが、日本でも大阪市において、独自のB I D（グランフロント大阪TMO）が発足している。



内の不動産には、通常の不動産税とは別に追加的に負担金を課し、それを財源として地区内不動産の資産価値の維持向上のための各種事業が行われる。(経済産業省 産業構造審議会 中心市街地活性化部会 報告書 平成 25 年 6 月)

②空き地・空き店舗の利活用促進のために求められる仕組み

①で述べた体制整備の他にも、空き地・空き店舗の利活用やエリアマネジメントの推進には、様々な手法が考えられる。以下に、いくつかの例を列記する。

(i) 特区（国家戦略特別区域）の活用

兵庫県姫路市の「エリアマネジメントに係る道路法の特例」では、道路法の特例を活用し、世界遺産「姫路城」周辺において、駐輪場と駐輪設備の整備を行い、まちの回遊性向上を図った。また、愛知県常滑市の「農業生産法人に係る農地法等の特例」では、農業者が農地法等の特例を活用した特例農業法人となって、市内において農畜産物の生産・加工・販売を行えるようにした。

※姫路市「道路法の特例を活用したまちなかのにぎわい創出」

(出典：内閣府資料)

姫路城周辺エリアで、道路法の特例（占用許可基準の緩和）を活用し、道路空間を利用したコミュニティサイクルポートを設置。
⇒外国人観光客等の交通利便性の向上を図り、まちなかの賑わいを創出。



(ii) まちづくり協定（条例）に基づく取り組み

「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」では、各地区のまちづくり協議会が、まちの将来像や方針をまとめ、そのうち特にルールとして決めておくことが必要な事項を条例化した。また、「金沢市まちづくり条例」では、住民自らが自分達の住む地域の目標とする将来像を描き、それに基づくまちづくりのルールを自主的に定め、住民の3分の2以上の同意を得て、住民と市の間で条例を締結した。両市ともこれらの条例によって、エリアマネジメントを推進している。

※神戸市「まちづくりの進め方」(出典：神戸市ホームページ)



(iii) 暫定・多段階利用等の取り組み

空き地であることの弊害と利活用の利点・課題を示し、空き地の利活用を促すためのアプローチ手法として、暫定利用や多段階利用がある。空き地の見方を変え、新しい価値を提示する手法である。分散した小規模な空き地を集約することによって利活用を促進し、所有者の私的利用から地域利用への転換を図り、地域コミュニティの場としての「溜まり場・活動の場」を創造する契機となる。具体的には、都市農園やコミュニティガーデン、屋台村等の飲食空間等、様々な利活用が考えられる。こうした取り組みによって集約化した小規模の空き地を、さらに集積することでコンパクトシティの形成に繋げていくことが期待される。

(iv) コンバージョンによる対応

コンバージョンは、空き家、空きビル等の既存建物を改修して、福祉施設やレストラン等の他用途に転用して利活用を推進する手法である。兵庫県丹波市をはじめとして、老朽化した町家や蔵などの地域資源を有効に活用している事例が全国に数多く存在している。

以上述べてきたように「空き地・空き店舗の利活用促進の取り組み」に対しては、多岐にわたる施策を実施することが喫緊の課題である。これらの課題の解決に向け、各地商工会議所は、地域活性化のキープレーヤー（コーディネーター）としての役割を發揮することが期待される。

また、地域の活性化に向けて確実な成果を得るためには、仕組みづくり・人材育成・支援体制の整備等に関する国の総合的な施策サポートが必要となる。商工会議所は、様々な「地域の思い（ニーズ）」をすくい上げ、国等に的確に情報を提供し、施策に反映させる役割が望まれる。

《参考》滋賀県長浜市の取り組みに見る体制づくりのポイント

長浜市のまちづくりの大きな方向性は、五者協（長浜市、長浜市議会、長浜商工会議所、長浜商店街連盟、商業近代化協議会の5者のトップで構成）で決定していたが、一定の道筋をつけることができたため、平成3年に解散した。その後は、市・商工会議所・商店街が一体となり、環境整備を具現化してきた。

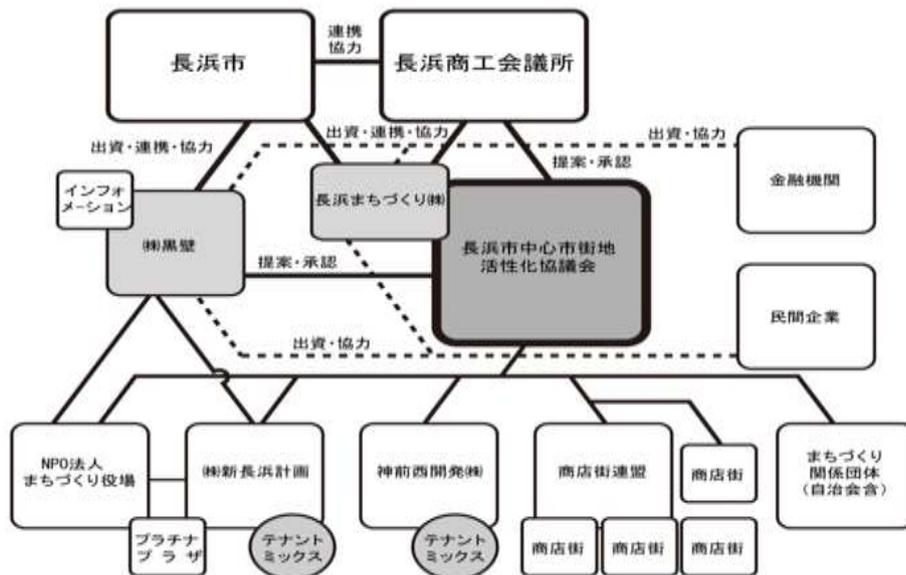
また、長浜市の特色として、株式会社黒壁をはじめ、複数のまちづくり組織が有志によって設立され、統一コンセプトに基づいて事業が推進されてきたこともあげられる。

商店街の環境整備については、昭和62年に各商店街の会長、理事長を30～40歳代とすることで若返りを図り、事業の具現化の一つとして、まずC I²戦略の策定事業に取り組んだ。委員会には、一般市民の女性や“変わり者”を加えて、“会議を楽しく”をモットーに開催し、「家族と住めるまち」という方向性の合意を取った。その後、ハード整備のプランやソフト事業の実施を重ね、環境整備へと繋げていった。

このような一連の取り組みを、商工会議所が主導してきたのである。環境整備事業費の自己負担金は、地元金融機関、日本政策金融公庫を通じて調達している。

中心市街地活性化事業では、まちづくり会社や一般社団法人等が事業を行うことによる波及効果もあり、平成21年以降、47件の空き店舗が活用された。長浜まちづくり株式会社は、中心市街地エリア180ha内のトータルマネージメントを担う組織として平成21年8月に設立された。

※長浜市の事業推進体制



² Corporate Identity。まちづくりの理念や行動に一貫性を持たせるための意思統一。

《参考》大分県大分市の取り組みに見る事業実施のポイント

商業街区における空き地・空き店舗の利活用を推進していく場合、初動段階で重要となるのが、調査と分析である。過去5～10年程度の期間をさかのぼり、商業街区における商業集積の業態率の変化を調査し、地域トレンドを明確にする。そのうえで、調査と分析の結果データを踏まえ、今後の傾向を予測し、現時点での適正な業態率を算出し、エリアごとの誘致業態・不要業態を選択する必要がある。

こうした結果を商店街組織や地域の不動産事業者、行政等と情報共有し、今後の商業街区のあり方を協議することで、方向性を決定していく。

なお、この時点で業態ごとの収益状況についても調査を行う必要がある。収益状況を把握することにより、商業街区がオーバーストアか否かを見極めることが可能となる。

ただし、収益状況を把握するためには、個別の事業者と一定の信頼関係を構築することや特殊なヒアリング手法が必須となるため、調査には半年から1年程度の期間を要する。

一般的に、各地域で実施される空き店舗対策事業では、こうした調査・分析を実施せず、申請があった事業者に対し補助金を交付するだけであるため、新規出店した店舗の閉店率が高いのが実情である。

大分市では、こうした考えに基づき、行政・商工会議所・商店街組織・不動産事業者・まちづくり会社が一体となったテナントミックス事業（空き店舗対策事業）の実施スキームをまちづくり会社（まちなか出店サポートセンター）が中心となって構築している。平成19年からの取り組みでは、180店舗を超える新規開業を導いてきた。結果として、新陳代謝率が向上した商業街区では、歩行者通行量も向上している。

具体的にどのようなスキームとなっているのか。各者の役割は、以下のとおりである。

○まちづくり会社

まちの業態率、業態ごとの収益状況、ICカードによる交通・商業利用動態データ等を活用する中で、開業希望者をベストポジションへ誘導。事業計画作成や補助申請等のサポートから商店街への加入促進も実施。

○行政

補助制度の運用窓口であり、提出された申請書類等の審査会を開催。

○商工会議所

事業計画書の精査、開業後の店舗経営のサポートを定期的にも実施。

○商店街組織

出店希望者をサポートセンターへ誘導。開業決定後に加盟手続き。

○不動産事業者

物件紹介や契約をする前に、出店希望者をサポートセンターへ誘導。サポートセンターでベストポジションを決定後、賃貸契約を締結。ただし、この時点で誘導した不動産会社とは別の会社で契約を交わす場合もある。

※大分市「まちなか出店サポートセンター」の体制

(出典：株式会社大分まちなか倶楽部ホームページ)



こうしたスキームの構築においては、当然ながら、事前協議が重要となる。特に、商業街区で事業を展開する10社程度の不動産事業者との協議では、エリアクオリティを高めることにより、管理不動産の価値向上を図るという目的でテナントミックス事業を展開することについて、理解を得られたことが最大のポイントであった。これにより、本来であれば難題となる地権者交渉も、比較的スムーズに進めることができた。

加えて、総合窓口である「まちなか出店サポートセンター」を運営するまちづくり会社が商業街区の収益状況や消費データ、交通動態データを活用する中で開業者をサポートしてきたことが、一定の成果を挙げることができた要因である。

こうした取り組みにより、開業希望者は増加し続け、現在では数十人がベストポジションとなる空き店舗の発生を待機している。

また、開業までに一定期間を要する補助金の活用を見込んだ開業者は激減し、

有力スポットが空き店舗となった場合には、速やかに次の開業者が事業展開を図るという好循環が形成されつつある。

ここまでは、新規開業率の向上や商業街区の新陳代謝率の向上について述べてきたが、もう一つの重要な点が、新規開業者の事業継続性である。

大分市で実施しているテナントミックス事業については、この点を商工会議所が経営のプロとして、新規開業者に対する定期的な経営指導や店舗の経営状況を随時チェックする仕組みを導入し、閉店率の低減化に寄与している。

その効果として、これまで行政が直接的に実施していた空き店舗対策事業と比較すると、開業後1年以内の閉店率が30%超から10%未満となり、劇的に改善した。

こうした取り組みは、一定の都市規模のまちにのみ有効であるとの指摘があるが、都市規模とは関係なく実行可能である。都市規模から有効稼働が可能な商業床面積を算定し、その総面積に対して、新陳代謝率の低い商業街区でのテナントミックス事業を展開する。また、事業精度を高めるために、様々なデータを取得・分析・活用することも必要である。

事業実施に際しては、行政・商工会議所・商店街組織・不動産事業者・まちづくり会社がそれぞれの得意分野を活かして、より成果を追求できるスキームとすることが求められる。現在、複数の都市において、こうした取り組みの水平展開を始めたところである。中には、人口が10万人未満の都市も存在する。

2. コンセプトの実現を後押しする仕組みづくり

(1) 地籍整備の促進による土地の基礎情報の明確化

今後、より一層人口減少・高齢化が進行する中で、空き地・空き店舗の利活用を促進するためには、土地の所有者や境界、面積等の基礎的な情報を明確化することが不可欠である。

しかしながら、平成27年3月末時点における全国の地籍調査の進捗率は、51%にとどまっており、とりわけ、都市部（人口集中地区：人口が5,000人以上で人口密度が40人/ha以上の地域）では、24%と極めて低い。また、全国の約3割の地方自治体では、地籍調査自体が行われていない。

地籍は、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り、地籍を不明確なまま放置することは、個々の円滑な土地取引を阻害するのみならず、都市再生に資する土地区画整理事業や市街地再開発事業等の面的事業にも深刻な影響を与え、結果として空き地・空き店舗の利活用が停滞する要因となる。

特に、中心市街地等の人口密度が高いエリアにおいては、土地が細分化されていることや土地に関する権利関係が複雑化していること等により、調査

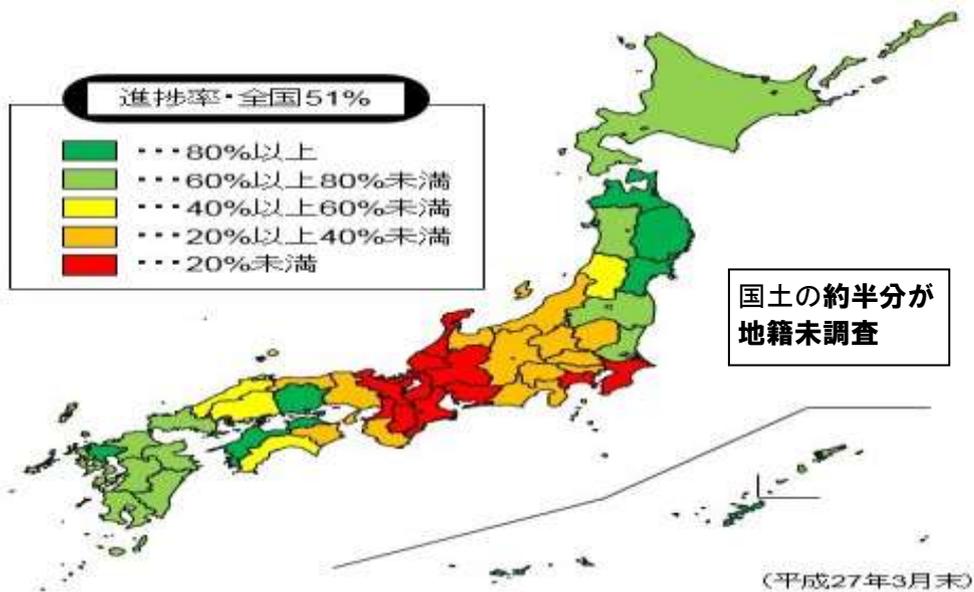
の実施に多大な費用や人材、期間が必要となる。

地籍調査は、国土調査法に基づき、都道府県、市町村等が実施することとされているが、平成22年の同法改正により民間事業者に委託することも可能となったことから、民間の専門人材の積極的な活用を促進することが求められる。

また、市町村が調査を実施する場合の経費については、国が2分の1、都道府県が4分の1をそれぞれ負担することとし、両者の負担経費の8割が特別交付税措置の対象とされている。地方自治体の財政状況等を踏まえれば、国の地籍調査関係予算を拡充することが必要である。

※都道府県別の地籍調査進捗率（平成27年3月末時点）

（出典：国土交通省「地籍調査Webサイト」）



※地区別の地籍調査進捗率（平成27年3月末時点）

（出典：国土交通省「地籍調査Webサイト」）

		対象面積 (km ²)	実績面積 (km ²)	進捗率 (%)
DID(人口集中地区)		12,255	2,884	24
DID以外	宅地	17,793	9,484	53
	農用地	72,068	52,435	73
	林地	184,084	80,928	44
合計		286,200	145,731	51

➡ 人口集中地区の進捗率は、24%にとどまっている。

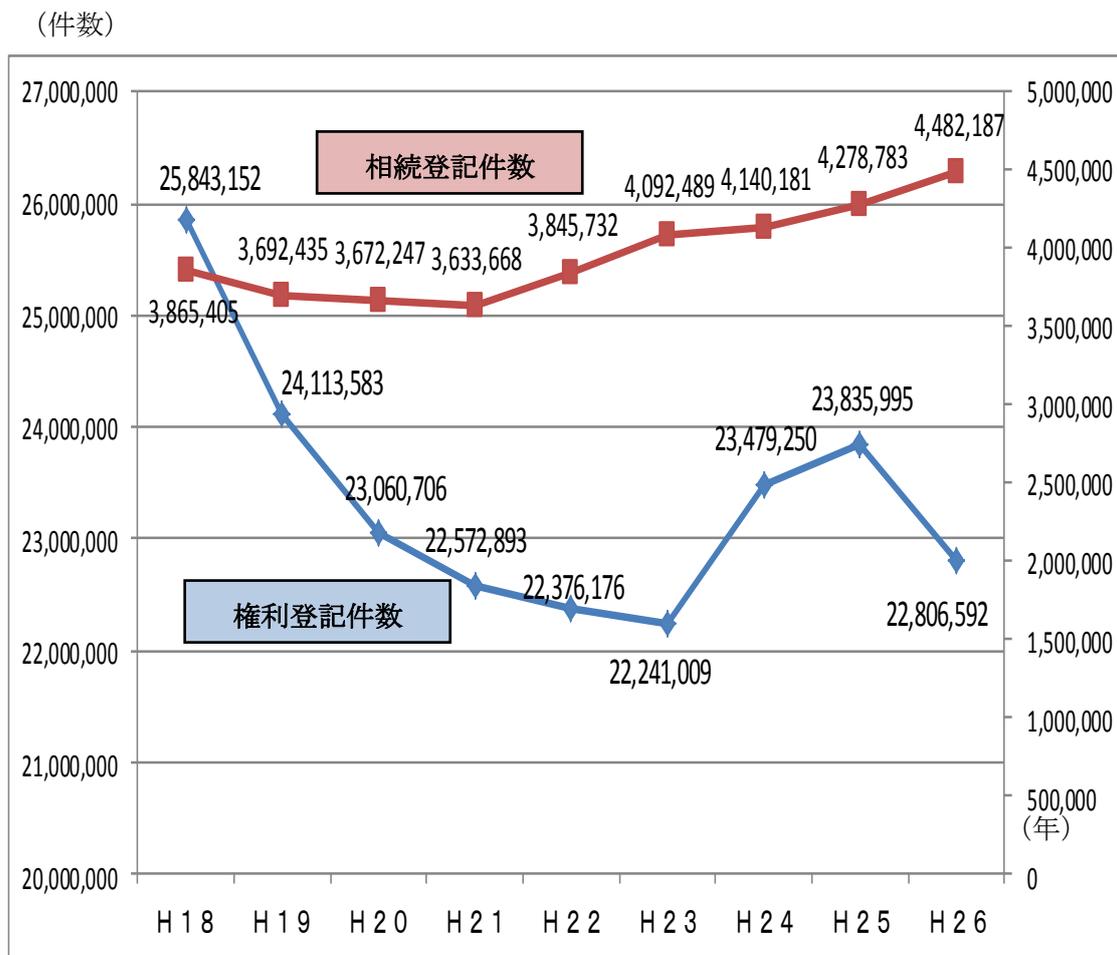
(2) 登記制度の活用促進による土地・建物の所有者情報の明確化

平成26年の不動産権利登記は、筆个数³ベースで22,806,592となっている。国内における年間不動産総個数は、約2億とされていることから、1割程度が権利登記の対象となっていることになる。また、相続登記の個数は4,482,187であり、過去10年間で権利登記全体の個数は13.1%減少した一方で、相続登記の件数は27.4%増加している。

また、東日本大震災前と比較すると、権利登記の全体数は微増であるのに対し、相続登記の個数は16.5%も増加した。権利登記全体が微増にとどまっているのは、不動産流通の停滞と考えられるが、東日本大震災以降、顕著となっている相続登記の大幅な増加は、国民の権利意識の変化や社会的インフラ整備の必要性が再認識されたことによるものと考えられる。

※不動産権利登記・相続登記の件数推移（個数ベース）

（出典：法務省「登記統計」に基づき事務局加工）



³ 土地の筆数または建物の戸数を1つの単位とするもの。

相続開始後、相当期間が経過しても相続登記がなされないことが様々な社会問題の原因となっている。相続登記に申請義務はないものの、申請すること何ら障害がないにも関わらず、いつまでも登記されないことは問題である。また、時間経過によって、相続に関する問題がさらに複雑化したり、相続人が多数にのぼることもある。このことは、固定資産税や都市計画税の徴収が滞る大きな要因にもなっており、看過できない課題である。

相続登記がなされると、例えば、公共事業において、相続人の特定が困難となる。また、相続人が特定できたとしても、相続登記の申請権利者に申請意思の有無を確認しなければならないが、連絡が取れない等により、意思が示されない場合も多々あり、事業停滞の原因となる。国が申立人となって相続財産管理制度を利用しようとする際も、財産権等の侵害に対する配慮から法務局との協議が必要とされている。今般施行された、空き家対策特別措置法に基づく特定空家等においても、同様に、命令等の対象者や代執行義務者全員を特定する必要があるが、特定するための手段は、固定資産税の課税情報を内部利用できる程度であり、有効策とはなっていない。

一般承継⁴である相続について、登記義務を定めることは、国民的理解が進んでいない現時点では難しいと思われるが、相続登記を行うことについて、何らかのインセンティブを付与し、相続登記の促進を図ることが考えられる。また、一定期間、例えば相続開始後10年間、相続登記が申請されない場合、相続人に相続登記の申請意思がないと推定することを、法定化する方法も想定される。無論、推定に過ぎないため反証は可能であるが、推定することによって相続財産管理人や不在者財産管理人の選任、代位⁵や代執行における円滑な事務遂行が期待できる。相続登記は、相続人が複数存在してもその中の一人だけで申請することが可能なため、相続登記が行われていない場合は、相続人全員に申請意思がないものと推定されることになる。

大韓民国では、相続による不動産取得についても地方税法によって取得税（日本の不動産取得税に相当）が課されている。相続開始日から6ヵ月（納税者が外国に住所を置いた場合には9ヵ月）以内に申告納付しなければならない、その期間を経過した場合は、無申告加算税（20%）と納付不誠実加算税（1日0.03%）の対象となる。大韓民国においても相続登記の申請義務はないが、相続登記申請時には、上記取得税の納付が義務づけられているため、結果として相続登記を早期に申請しなければ、経済的不利益を被ることとなる。日本でも同様に、相続登記に関して何らかの税制上の手当てを導入して、早期に相続登

⁴ 被相続人の権利義務を一括して承継すること。相続により被相続人の権利義務を包括的に継承する相続人や合併により被合併企業の権利義務を包括的に継承する企業等が該当する。

⁵ 債務者が自らの権利を行使しない（無資力等）場合、債権保全のため、債務者に代わって権利を行使できる債権者の権利（民法第423条第1項）

記を行う誘因とすることが有効と考える。

なお、相続登記の時期については、相続税申告が被相続人が死亡したことを知った日の翌日から10ヵ月以内に行うことになっていることから、これを目処とすることが妥当と思われる。

遺産分割方法の指定を含む遺言がある場合、一義的には遺産分割協議が不要になり、かつ、遺産分割によって不動産を取得した相続人は、対抗要件としての相続登記を経なければならぬため、結果として相続登記は促進される。

このため、相続が開始した場合に、有効な遺言に基づく相続登記を一定期間内に行えば、相続税の一部控除や登録免許税の軽減措置がなされる制度を創設することが考えられる。これにより、一定の紛争予防効果も期待できる。また、登録免許税法に規定する相続財産の種類を定めて、個別に相続税控除や登録免許税の軽減措置を定めることも検討が必要である。

なお、遺言にはいくつかの方式があるが、有効性を事前に担保するため公正証書遺言であることが望ましい。したがって、公証人の公正証書遺言の作成手数料についても、一定の負担軽減措置が講じられることが望ましく、相続登記手続の相当部分を受託している司法書士の報酬についても同様である。

自治会や町内会などの認可地縁団体⁶が所有する不動産に係る登記については、平成27年の地方自治法の改正によって、不動産登記の特例制度が創設された（地方自治法第260条の38～第260条の39）。

同制度は、市町村長公告によって、相続人が直接関与しなくても認可地縁団体が単独で不動産登記を行うことができることとし、当該団体が不動産を所有する意思をもって、平穏かつ公然と10年以上占有すれば適用される。

相続登記の問題は、すでに顕在化しており、手続きの合理化も含めて直ちに立法による解決が図られるべきである。これにより空き家・空き地等の問題だけでなく、耕作放棄農地、管理放棄森林、未登記道路等の問題解決の一助となる。

所有者を特定するための登記情報は、住所と氏名のみである。相続登記手続において、相続証明書としては相続人を明らかにする戸籍類と登記名義人が被相続人と同一人であることを示す住所証明書が必要である。住所証明書の代表的なものには、住民票と戸籍の附票がある。これらは、被相続人の死亡により閉鎖されることが多いが、いずれも保存期間は閉鎖後5年とされている。

相続登記は、実態として、相続開始から相当な期間を経過した後になされることが多く、その時点で被相続人の住所を示す公的書類が存在しないこともしばしばであり、このことが相続登記を停滞させている要因の一つとなっている。実際の保存期間は地方自治体によって異なっており、法令による統一した扱い

⁶地方自治法等に定められた要件を満たし、手続きを経て法人格を得た自治会、町内会等。

が必要と考えられる。また、平成22年の戸籍法施行規則の改正により、閉鎖戸籍類の保存期間が80年から150年に延長されたことを踏まえれば、住所証明書類についても、法令によって同一の取り扱いがなされることが妥当であり、早急な実現が望まれる。

相続財産管理人制度や不在者財産管理人制度の利用には、主に管理人報酬となる予納金を納付しなければならないが、これは申立人の負担となる。予納金は通常、数十万円から百数十万円と高額である。管理人報酬等は管理財産から支払われるが、財産がないまたは少ない場合は、申立人負担となる。東日本大震災で問題となった未成年後見制度⁷を含め、制度利用促進のために報酬や費用の公的負担制度の導入が必要である。また、公共的な事業を行う主体が利害関係人として申立人となれることについて、明確な法的位置づけが求められる。

民法第918条第2項の相続財産管理人とは別に、相続発生時から相続財産を管理する制度を創設し、相続財産管理制度や不在者管理制度と同様に、家庭裁判所が選任する管理人が、同裁判所の監督下で財産を管理するとともに、許可を得て処分可能とすることも考えられる。この制度は、相続人が存在しても相続財産を第三者が管理するケースが多いことから、特に公共用地の取得や特定空家等の対策において有効である。また、民法第918条第2項の相続財産管理人は、選任要件が定かではなく、相続放棄の熟慮期間⁸中であることや遺産分割調停中であることを要件として求める家庭裁判所もあり、制度利用は限られている。

公共用地の取得は、実際には任意取得⁹が中心であり、土地収用等は二次的・代替的な位置づけがなされているため、まず土地所有者等に権利関係を確定するよう求めることから始まる。登記簿上の所有者が相続登記未了等により不明であるにも関わらず、現に占有していることをもって所有権を主張する者は一定数存在するが、相続調査自体が困難であり、遺産分割調停等の司法手続きを要する場合も多く、権利確定に至らないことも多々ある。東日本大震災の復興事業では、土地所有者等の権利調整は起業者の責務ではないため、遺産分割協議中であっても土地所有者不明として裁決手続きを進めることも可能であるが、実情を把握している事業者が当事者の事情や意向を無視して事業を進めることは困難である。遺産分割協議を迅速かつ簡便に行えるよう、遺産分割協議書等の作成代行や遺産分割に関する提案・助言など、当事者を援助する制度の構築が望まれる。

⁷未成年後見人となるべき者がいないときは、家庭裁判所が未成年被後見人、またはその親族その他の利害関係人の請求によって、未成年後見人を選任する制度。(民法第840条第1項)

⁸相続人は、相続を放棄する場合、自己のために相続開始があったことを知った時から3ヵ月以内に行わなければならない。(民法第915条第1項)

⁹当事者の合意に基づく民法上の売買(契約)の形式で取得すること。

(3) 所有者が確定できない場合における土地収用法の活用促進

憲法第29条第3項は、正当な補償の下に私有財産を公共のために用いることができる」と定めている。また、民法第1条第1項においても、私権は公共の福祉に適合しなければならないと定めている。私有財産権が尊重されなければならないことは当然であるが、法律による適正な手続きの下であれば、一定の制限を受けることも受容されなければならない。土地収用法は、公共用地の取得に関する特別措置法とともに、厳格な手続きによって財産権を保障すると同時に、公共のための私有財産利用について定めている。

同法は、自ら適用範囲を定めているが、その他の個別法にも定めがあり間接的に適用されている。しかし、中心市街地活性化や都市再生に関する個別法については、適用の必要性があるにも関わらず、その適用範囲から遺漏しているものも少なくない。

例えば、都市再生特別措置法に基づく都市再生推進法人は、都市再生に必要な施設整備等を重点的に実施すべき区域において、市町村長の指定を受け、まちづくりを推進する組織体であり、必要に応じて収用または使用（以下「収用等」という）の起業者たり得るが、現行法制下では適用範囲に含まれていない。また、事業面においても、中心市街地活性化法に基づく特定民間中心市街地経済活力向上事業や都市再生特別措置法に基づく都市機能立地支援事業では、民間事業者による収用等が認められていない。さらに、都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画に位置づけられる都市再構築戦略事業が収用対象事業とされていない。

収用等の主体や事業認定については、慎重さが求められるが、恣意的に主体を排除したり範囲を狭くすることは適切ではない。

東日本大震災の被災地においては、所有者不明や相続未処理、多数共有等により事業用地等の取得が円滑に進まないケースが多数存在していることを踏まえ、東日本大震災復興特別区域法が一部改正された。

同改正では、収用事業認定のための処理期間の短縮や裁決申請書の記載内容・添付書類の省略による申請・裁決の早期化、緊急使用期間¹⁰の延長等、土地収用法の特例措置が講じられた。例えば、裁決申請書には「土地所有者及び土地に関して権利を有する関係人の氏名及び住所」を記載しなければならないが、大きな障害となっていたが、これらは登記簿に記載されたもので足りるとされた。また、所有者等の署名押印を原則として要する土地調書の添付が省略可能とされたことも、実務上大きな変更である。元々同法は、所有権登記の名義人

¹⁰収用事業を緊急に施行する必要がある場合で、事業が遅延することにより、公共の利益に著しく支障を及ぼすおそれがある場合は、直ちに当該土地を使用することができる（土地収用法第123条第1項）。同使用期間は6ヵ月（同法同条第2項）。

等しかできない筆界特定申請¹¹を、その所在が判明しない者の承諾を得ることなく、復興整備事業の実施主体に許可する不動産登記法の特例を設けたり、債権者不確知による損失補償額の払渡し弁済供託¹²の要件について「過失なく」から「重大な過失なく」に緩和する民法の特例を設けるなど、復興推進のための特別な規定を設けている。

しかし、例え緊急性があったとしても、登記簿・戸籍・住民票等の公簿により調査を行うことは必要であり、調査自体が困難であることや実施不能であることが問題となっている。この調査は、戸籍謄本等の公用請求に基づいて行われ、専門家である司法書士等に委託されることが多いが、代理請求の制度がないため、非効率な手続きとなっている。この改善には法改正は不要であることから、直ちに代理請求制度を適用することが求められる。これらは被災地以外の空き地や空き店舗の利活用にも資するものである。

不明裁決¹³の場合は、いかに徹底的に調査を実施したかが問われるが、多くの場合は徒労となっている。不明裁決の対象となる土地は、事前調査の段階で裁決される可能性が高いことが判明しており、早い段階で対象地として認定する制度を導入すべきである。

東日本大震災の復興事業では、所有者の氏名・住所等が明らかでない土地は、いち早く不明裁決の手続きを完了したが、所有者の住所・氏名が登記されている土地は、特定が困難かつ経済的合理性がなくても、個々の所有者が存在しないことを証明（不存在証明）する手続き等を経なくてはならず、復興の支障となっている。不明裁決の対象地は、公共性の認定を経た土地であることから、補償の確保を前提として、所有者の不存在証明手続きの合理化等を図ることが必要である。

公共用地の取得に関する特別措置法は、特に必要かつ緊急施行を要する事業について、緊急裁決制度¹⁴、適正な損失補償の確保に関する措置、裁決代行制度¹⁵等の強力な施策により事業を推進することを想定しており、土地収用法に

¹¹土地の所有者として登記されている者等の申請に基づき、筆界特定登記官等が現地における土地の筆界の位置を特定する制度。

¹²債権者が弁済の受領を拒み、または受領することができない場合は、弁済者は弁済の目的物を供託することで、その債務を免れることができる。弁済者が過失なく債権者を確知できない場合も同様とされる。（民法第494条）

¹³収用委員会は、土地所有者や関係人の氏名・住所等を明らかにして裁決する必要があるが、裁決までにこれらを確知できない場合は、明らかにならなかった部分を不明として裁決することが可能とされている。（土地収用法第48条第4項）

¹⁴特定公共事業に係る収用裁決の遅延により、事業施行に支障を及ぼす恐れがある場合、起業者の申立てがあった際は、損失補償に関して審理未了であっても、裁決を可能とする制度。（公共用地の取得に関する特別措置法第20条）

¹⁵収用委員会が法定期間内に裁決しない場合で、起業者から異議申し立てがあった場合において、収用委員会に代わり国土交通大臣が裁決を行う制度。（公共用地の取得に関する特別措置

はない制度を有している。これらは、東日本大震災復興特別区域法や大規模災害からの復興に関する法律¹⁶にも存在しない。

土地収用法は、昭和41年と平成13年に法改正が行われたが、本質的な部分は制定時と変わりが無い。先の改正では、事業認定手続きや収用適格事業¹⁷について、事業実施に伴う地域への経済的・文化的波及効果の確保や事業認定手続きにおける周辺住民等の利害関係者の参画等の課題が残された。社会情勢の変化や東日本大震災の経験を踏まえ、適切かつ抜本的な改正が望まれる。

事業と私権の調整については、事業認定手続きにおいて情報公開と住民参加手続きを保障し、透明性・公正性・合理性を確保したうえで、公益性を審査し、起業者の事業遂行能力等を審査することで図られている。さらに、収用裁決は収用委員会で検討・決定されている。重要な点は、土地収用は、空き地・空き店舗対策を含むまちづくりや中心市街地活性化のコンセプト・計画と連動し、それらの下で周辺住民の諸手続きへの参画等のプロセスを経たうえで、活用されるべきということである。

(4) 空き地・空き店舗の流動化を促進するための手法

中心市街地は土地の権利関係が錯綜しているケースが多く、土地の流動化が難しい。特に、土地所有者個人の資産保有状況や相続等の状況等に大きく影響される。その結果、不動産の売買・賃貸などの市場についても、特に供給曲線が価格に反応しにくい。マーケット価格とは異なる(土地所有者の)主観的な取引価格が存在するからである。例えば、バブル期において土地の利潤率が上昇した場合、通常であれば土地所有者は、土地売却(供給)を増やすと思われがちであるが、土地所有者に「先祖代々の土地」としての所有インセンティブが強い場合には、「いざという時以外に土地を切り売りしない」という仮説がある。

この仮説は、商業用地にもある程度、応用可能である。商業者にとっても、長年愛着を感じた土地は、後世に残したいものであるため、通常需要供給関数とは異なり、需要の低下が家賃の低下につながらず、売却価格の低下にはならない。その結果、郊外型店舗の存在など、一般的に競争が激化する中で、商店街が低価格化をもって競争力を増やすことは難しくなる。

このような土地に関する個人の考え方は、主に①土地に関わる相続、②居住用の土地の固定資産税の減免措置の存在、③建物の取り壊し費用の負担等

法第38条の3)

¹⁶ 東日本大震災への対応における法制度の課題を踏まえ、復興の枠組みに関する事項(復興に関する組織、復興計画の作成等、復興計画等における特別の措置等)を定めたもの。平成25年6月21日公布・施行。

¹⁷ 土地を収用することができる事業。道路、鉄道、河川、学校、社会福祉施設等の整備など、公共の利益となる事業。(土地収用法第3条)

の理由による。

日本の財産所有権に関する強力な法体系やその下での個人属性の要件に鑑みた場合、土地を流動化させるためには、不動産に係る税制上の手当て等を用いる手法が考えられる。

【所有者、活用者双方の視点で求められる手法の提案】

○案1：地域ごとの家賃スライド制の導入

新規に空き店舗等を借りて営業活動を行う事業者に対して、まちづくり会社等が所有者と事業者を仲介したうえで、最低家賃（例：一坪あたり2,000円程度）を適用。同金額を上回る収益が出た場合には、所有者に還元するシステムを構築する。これにより、家賃水準は市場ベースに近づくものと思われる。

※新潟商工会議所（新潟県）における家賃スライド制の取り組み

新潟商工会議所は、空き店舗への出店を促進するため、入居者の営業利益に応じて家賃を増減させる「家賃スライド制」を考案。

低廉な基本料に、月々の売上に応じてプラスした家賃を支払う仕組み。入居者にとっては、通常では借りられない物件への出店が可能で、事業開始から安定した収入確保につながる。物件所有者にとっては、不動産の資産価値や家賃相場の低下防止につながる仕組みとなっている。



家賃スライド制を活用して出店した駄菓子店

○案2：漏電等が懸念される老朽店舗の解体・更地化に係る地方自治体助成

空き店舗等を解体し、更地化することを希望する所有者に対する地方自治体による助成制度を創設する。更地にした場合、3年間は売却できず、その間の土地利用は公的なものとするか（公園や緑地指定等）、公的機関が借り上げる。また、当該土地は、可能な限り証券化したうえで、市民ファンドとして一般市民からの出資を募る。本制度により、複数の土地が更地化されることで、都市のダウンサイジング（縮小化）が促進され、まとまった空き地が面的に創出されることにより、円滑な再開発が可能となる。

○案3：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

特定の地域におけるコンパクトシティの推進を条例等で明記したうえで、該当地域の特に商業地区に存在する空き地・低利用地の転用・売却を促すことを目的として、税制優遇措置を講じる。

※優遇措置のイメージ

商業地区において、一定期間内（10年間程度）に空き地や空き店舗を有効利用した所有者に対しては、改修費用の一部補助を含め、3年から5年ほど固定資産税の減免措置を適用する。また、高度利用への転換に応じた所有者に対しては、相続税の一部減免措置を講じる。

《補足》日本の都市計画制度では、商業地や住宅地などの利用区分が存在するものの、両者が混在しているケースも多く、商業地に住宅地が混在するために商業政策を打ち出しにくいというデメリットがある。今後、地方自治体の財政難や買い物難民といわれる高齢者の負担を軽減するためにも、コンパクトシティ化への誘導は不可欠であり、こうした目的の下で、中心部の土地利用転換を促す必要がある。

（5）地方独自の対策を後押しする条例の活用促進

これまでのまちづくりに関する条例は、土地利用規制を行うことを目的の一つとして開発時のルールを定め、民間開発に対する規制的手段として、建物等の立地、用途、形態、質の基準への適合を義務づけ、または誘導するものであった。

しかし、このようなタイプの条例は、開発行為があつて初めて効果を発揮する「待ちの制度」であることから、中心市街地の活性化には、十分な効果を発揮することができない。

また、まちづくり条例では、住民参加により地区ごとにまちづくりの計画を定め、住宅地や商店街の保全や修復を行うことも定められているが、この地区まちづくり制度を活用している地方自治体は限られる。

出店意欲が起きづらく、空き地や空き店舗が増加傾向にある局面では、中心市街地に民間需要が誘導される環境を積極的に創出することが必要である。すでに一部の地域では、市民（あるいは市民グループ）が起業する、空き地・空き家を地域の拠点として利活用する、起業資金を公募する（クラウドファンディング）等の事例が生まれている。これらの新しい動きと地方自治体による土地利用規制、景観形成等の施策が連携することにより、中心市街地に民間需要が集まり、魅力的な地域が創造、再生されることが必要である。

土地需要が減退する局面では、まちづくりの成否は、「地域の市民の力＝地域力」にかかっている。条例の制定過程においては、地域におけるステークホルダーの合意形成が欠かせないことから、地域力が試されることとなる。

まちづくり条例は、まちづくりの目的、理念、そして仕組みを定めるものであるため、市民と議会、行政が協働して条例を制定することにより、地域独自の中心市街地活性化の意欲が高まる。

①空き地・空き店舗対策と条例の役割

中心市街地の空き地・空き店舗対策には、大きく外的要因への対策と内的要因への対策に分けられる。

外的要因は、都市機能が郊外に分散・移転したことに伴い、中心市街地における住宅や集客施設等の立地優位性が失われたことに起因するものである。対策としては、土地利用調整条例等による郊外地立地規制が行われてきた。

しかし、条例による土地利用規制の法的限界や商圈の広域化、地域経済の衰退、中心市街地の魅力づくりの遅れ等により、規制的手法だけでは十分な効果を発揮することはできない。根本的には、地方自治体の都市計画により都市構造を変える必要があることはいまでもない。このことから、国は、都市再生特別措置法等によるコンパクトシティの形成に力をあげているところである。

内的要因は、中心市街地が持つ魅力が減退しているということに起因するものである。これに対して地方自治体では、地区まちづくり条例や景観条例等により、市民との協働による中心市街地の景観形成や街並み再生、賑わいづくり、地区まちづくりが行われてきた。

一方で、都市の衰退や中心市街地の人口減少等により、集約化した施設がオーバーフローとなり、空き地・空き家等が増加したことから、一部の観光地等を除いて、取り組みの効果が顕れていない。そこで、地方自治体では、空き地・空き家等の対策としての条例を制定する動きが増加した。

空き地・空き家等の対策は、発生予防や土地建物の適正な管理、不良建築物等の除却、利活用の推進に分けられる。地方自治体による不動産の所有や管理、利用に関する直接的な介入には法的制約があることから、条例では、規制緩和や技術的・金銭的支援を通じた民間不動産市場の円滑な流通促進、民間事業者による利活用推進のためのスキームが盛り込まれているケースが多い。

また、条例には、世論喚起という役割もある。すでに多くの地方自治体により空き地・空き家に関する条例が定められており、これら条例制定の動き

が空き家対策特別措置法の制定を促した。制定されている条例では、所有者に対して適正な管理努力を促すという理念条例や基本条例が多いが、共通することは、空き家の発生は社会的問題であり、公共の福祉を担う行政としても看過できないという認識に基づいて、行政が可能な対策を講じるという政策判断を行うことを規定していることにある。したがって、条例を制定した地方自治体では、空き家の適正管理にとどまらず、利活用についても施策を講じている。

※空き家問題への制度的対応

出典：野口和雄氏作成資料に基づき事務局加工

基本的対応	論点	市制度(例、要綱等)	他事例(その他)
A. 発生予防	①所有者の財産管理対策(承継含む)と意識の向上 ②高齢化に伴う住み替え対策	・火災予防条例 ・市民の美しく健康的な生活環境を守る条例	・近隣地を含めた空き家(空き地)の集約化「ランドバンク」【鶴岡市】
B. 空家管理	③空家情報把握と調査の徹底 ④空家管理システム(地域、民間、NPO等) ⑤指導、啓発 ⑥特定空家認定基準 ⑦税制度との連携		・特措法を先取りした適正な空き家管理【大仙市】 ・詳細な調査マニュアル【大分県】 ・空き家バンク【多数】 ・老朽空き家撤去補助【長崎市】
C. 利活用	⑧利活用可能物件調査(所有者確認、物件調査等)と措置 ⑨利活用団体(グループ) ⑩契約と行政関与	・日常生活圏内での良好な住宅の整備促進 ・持ち家高齢者の転居に伴う資産運用	・NPOによる空き家コンシェルジュ【奈良県】 ・防災空地整備【神戸市】 ・コーディネーター派遣【京都市】 ・提案公募【江津市】
D. 全体、その他	⑪良質な賃貸住宅市場の活性化(新築、中古) ⑫空家特措法に基づく市の役割 ⑬事務の増加と対処		・家賃補助【横須賀市】 ・中古住宅改修費【福岡県】 ・適法シェアハウスへの改装【民間】

②条例のポイント

条例を制定する狙いとしては、①理念を定めることにより、「土地や建物を適切に使用する必要がある」という「まちづくりのマインド」を醸成すること、②基本的な施策を定めることにより、主として行政に施策実施の責務を負わせること、そして、③市民や事業者の権利義務を定めることにある。

- ・ 理念条例

老朽化した空き家の自主的な解体、空き地・空き家の管理や利活用を地域コミュニティと連携して進める取り組みが生まれている。背景に、空き地・空き家問題に対する市民意識の高まりがある。実効性が弱い理念条例であっても、条例を制定する過程や理念を定めることにより、個人の財産である土地や建物の利活用について、市民マインドを醸成する長期的効果が得られる。

- ・ 基本条例

地方自治体による空き地・空き家対策や中心市街地活性化対策は、行政内部の連携と民間セクターも含めた横断的な組織連携が必要となるため、条例で市民、地権者の責務と基本的な施策体系を明確にする。可能であれば、官民によるプラットフォームを立ち上げ、施策の実行管理を行うことを位置づけることも必要である。各地では、空き家をグループで買い取る事例や空き家を利活用して起業する事例、高齢者や子育てのサロンとして活用する事例等が生まれている。これらの事例を育てるためには、官民の役割の明確化と連携が不可欠である。

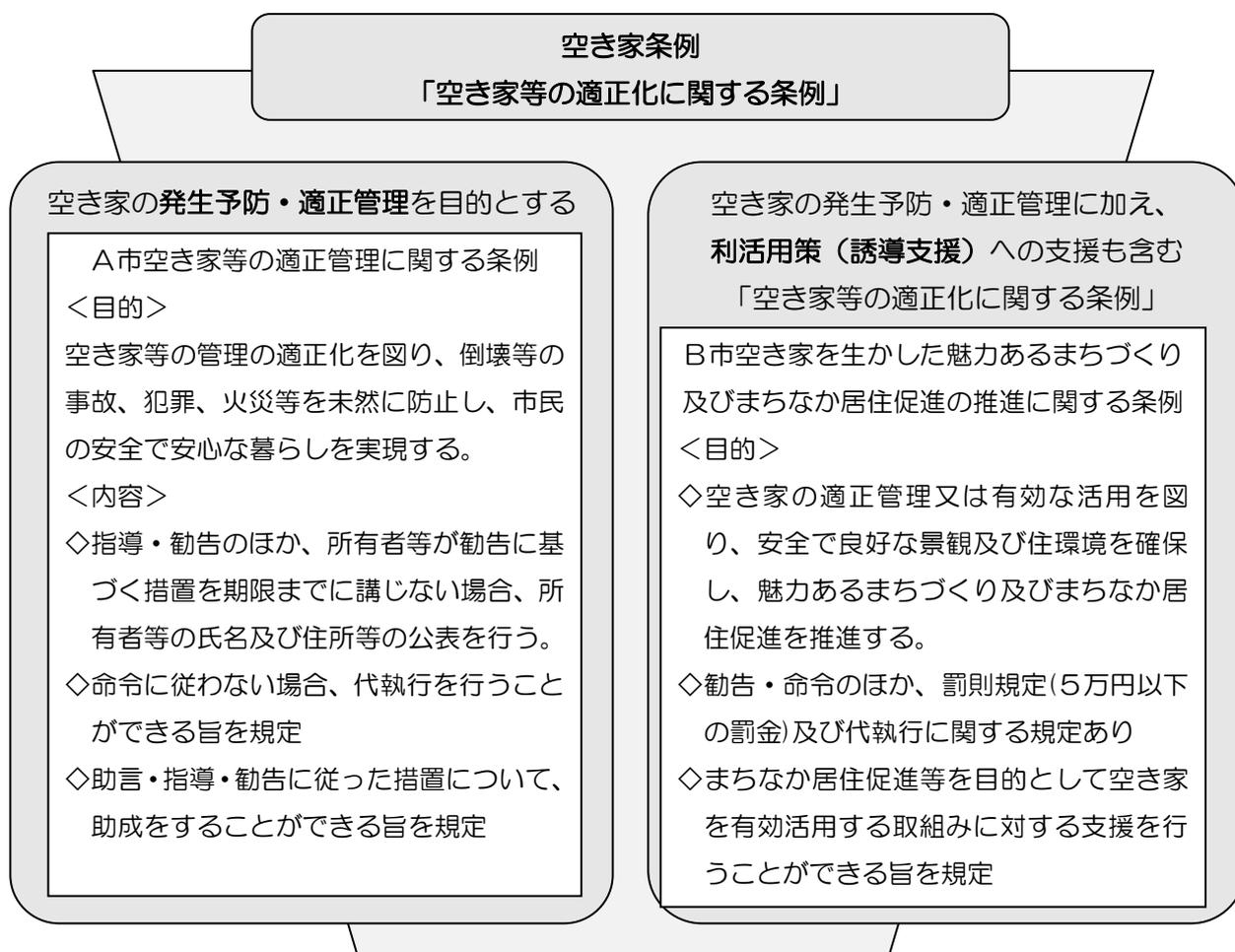
- ・ 権利義務条例

中心市街地では、所有者には土地・建物の利用義務、特に商業地域では集客施設として利用する義務があるとすれば、例えば、建物1階部分は集客施設とするよう義務づける都市計画（特別用途地区）を定める方策もある。

しかし、需要が見込めないエリアでは、空き地や空き店舗に対して利用を義務づけることは難しい。そこで、土地建物の所有者に一定の努力を促し、利活用した場合の貸し手と借り手に対するインセンティブの付与、専門相談員の派遣や相談窓口の設置、入居者の斡旋、耐震化費用や改装費用の一部助成等の支援措置等をセットで制度化することが必要である。

※空き家条例の種別例

出典：野口和雄氏作成資料に基づき事務局加工



③条例の実効性確保

条例の実効性を高めるためには、市民や市民セクター、民間事業者、行政の連携が必要であることはいうまでもない。特に、民間の力を引き出すために、行政はまちづくりのプラットフォームを立ち上げ、まちづくりの主体を繋ぐ役割を負う必要がある。

行政の役割には限界があることから、商工会議所は、市民や民間の多様なセクターを繋ぐコーディネーターとして、また、市民や事業者にとって起業のための身近なポータルサイトとしての役割を果たすことが求められる。

(6) 中長期的に検討を要すること

空き地・空き店舗の利活用を促進するためには、税制面等でのインセンティブ措置を講じることが有効と考えるが、その効果が発揮されない場合には、ディスインセンティブ措置を講じることが検討することも考えられる。

例えば、中心市街地の商業地区において、長期にわたり空き地や空き店舗が放置される場合には、地方自治体が是正勧告を行ったうえで、一定の猶予期間を経ても改善がみられなければ、当該地権者名を公表するといった措置も考えられる。

また、例えば、都市計画区域内の市街化区域内農地などでは、平成4年の生産緑地法の改正により「市街化区域内農地の宅地並み課税」が導入されている。本制度は、10年以内に市街化（都市的な土地利用）を図るべき土地が農地のままとまっている場合に、農地用の低い税率ではなく、宅地並みの高い税率を適用することにより、土地所有者に対して都市的な土地利用を促すものである。前述のような地方自治体による是正措置によっても改善がみられないような場合には、市街化区域内農地と同様の制度を検討することも考えられる。

第2章 中心市街地以外の土地利用について

第1節 中心市街地以外の土地利用について考えるべきこと

【ポイント】

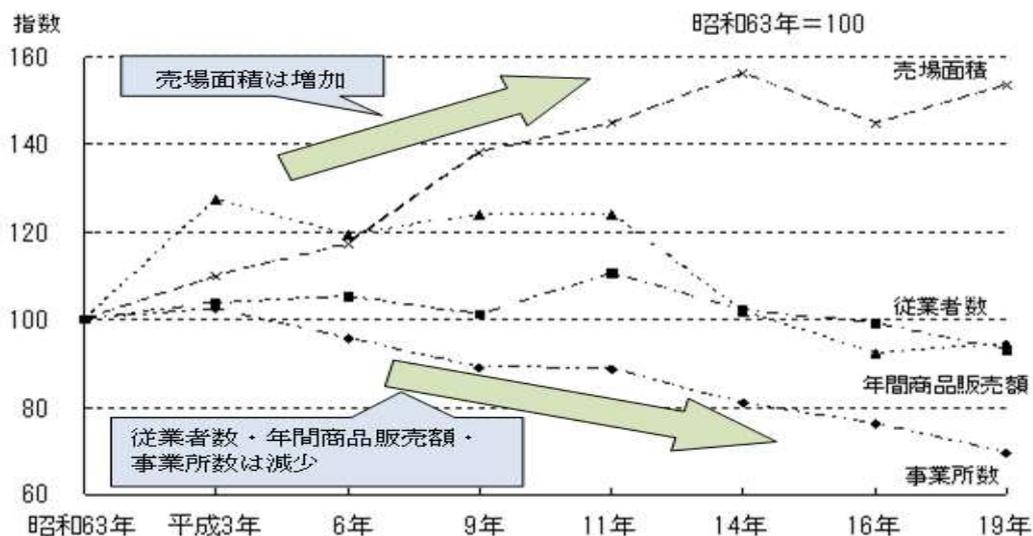
- 中心市街地のみならず、郊外（市街化調整区域等）を含めた土地利用構想を構築し、同構想を踏まえた地区ごとの整備計画等を策定することが不可欠。
- 条例の活用による土地利用コントロールなど、地域の実情に応じた手法の活用が必要。

現在の都市計画制度では、市街化区域と市街化調整区域により都市計画区域を分類しており、特に市街化調整区域については「調整」すなわち、コントロールを通じて開発を抑制してきた。

しかし、一定の条件を満たせば「調整」エリアでも開発は可能であり、このことが開発抑制につながらず、スプロール化等の問題を生んでいるとの指摘もある。今後、人口密度が低下していく中で、従来の開発抑制自体のあり方が問われている。

香川県高松市では、平成16年に線引き制度を廃止して、土地利用規制を実施した結果、市街化調整区域での開発が急増している。一方で、小売業の売場面積は増加傾向にあるが、「販売量」「従業員数」「事業所数」は減少傾向にある。郊外型の大型店の増加は、売場総面積の増加を意味するが、従業員数が減少傾向にあることを鑑みると、「線引きの廃止」が結果として地元商店街等の店舗数を減少させ、雇用減少を招く可能性が存在することが指摘される。また、線引き廃止に伴う郊外化の進展は、人口減少社会を前提とした都市のコンパクト化の考え方に反するものである。

※香川県における主要商業統計指標の推移 出典：香川県「商業統計調査結果報告」

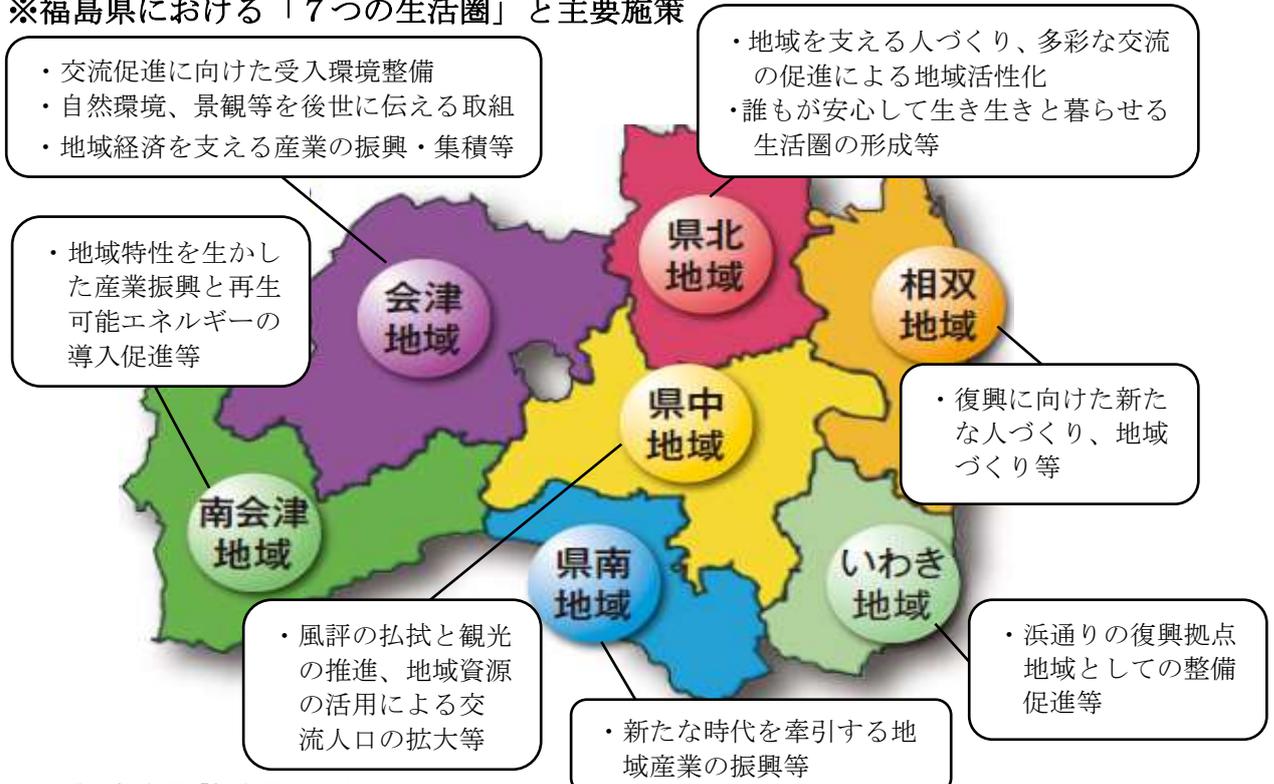


一方、富山県富山市では、すでにコンパクトシティを推進する形で交通計画や都市政策を進めている。この結果、人口の約4割が中心市街地に居住するようになった。

また、こうした都市計画制度の空白地帯を埋めるために、都市計画の専門家からは、①都市計画制度を全国に広げて活用する、②(市街化区域外の)郊外における開発許可については、地区計画を重視すべきである等の指摘がなされている。今後は、郊外における一定のコントロール方法として、以下の方策が考えられる。

第1は、市街化調整区域における土地利用構想を構築し、長期的なビジョンの下で土地利用計画を策定したうえで、地区ごとの整備計画を設定する手法である。第2は、条例を用いて土地利用をコントロールする手法である。第3は、広域でコントロールする手法である。福島県では平成18年6月に制定した条例において、市町村を超えた「広域的」な土地利用の方針が示された。県下を7つの生活圏に分けて、生活圏ごとに広域の見地から商業をはじめとした都市機能の適正な配置を行うものであり、この方針は現在の県総合計画でも踏襲されている。先述の香川県においても、広域的な土地利用調整を柱とする広域的な行政システムをスタートさせている。市町村単独の都市計画では、例えば単一の市町村において開発調整区域での開発抑制策を実施しても、隣接する市町村で大規模な開発が実施されれば、商業面でのダメージは大きい。都道府県はもちろん、より大きな地域圏の中で土地利用調整が図られるべきである。

※福島県における「7つの生活圏」と主要施策



出典：福島県「福島県総合計画」

第2節 地域の視点に立った中心市街地以外の土地利用の考え方

【ポイント】

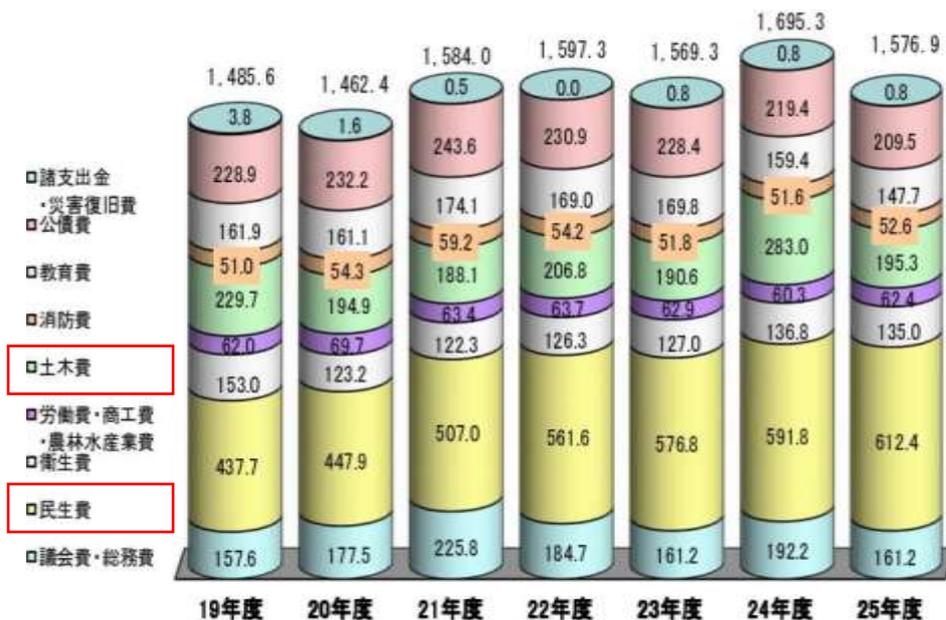
○地方都市の郊外における土地利用については、中期的な対策（リノベーションによる空き家活用、住居から福祉への転用等）と長期的な対策（公共インフラの縮小等）に区分して検討することが必要。

中心市街地以外の土地利用、その中でも空き地・空き家の利活用は、最も難しい問題である。

国内では、今後も少子高齢化が進行することが予測されており、地方行政においては、目的別の歳出に占める民生費（扶助費）率の上昇に歯止めがかからない状況にある。

大分市における平成25年度の歳出総額に占める民生費の割合は38.8%であり、土木費の3倍以上となっている。

※大分市・行政目的別歳出の推移（単位：億円） 出典：㈱大分まちなか倶楽部資料



国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、大分市の総人口（現在は48万人）は平成27年度をピークに減少に転じ、平成42年度には生産年齢人口は約3.7万人減少すると予測されている。一方で、高齢者人口は約4.6万人増加し、全人口に占める割合は、31%になるとされている。また、将来の担い手である年少人口も3%程度の減少が予測されている。

こうした人口構成割合の変化は、税収の減少や民生費（扶助費）の上昇を意味し、大分市の財政への影響は必至である。

また、空き家の状況については、国内の住宅総戸数（平成25年度）6,063万戸に対して、820万戸が空き家という状況にある。空き家率は13.5%であり、5年前と比較すると63万戸も増加している。大分県でも同様の状況にあり、住宅総戸数569,500戸に対して、89,900戸が空き家（空き家率は15.8%）という極めて深刻な事態となっている。

地方都市のこうした現状や将来予測から、政府では中心市街地活性化法に基づく「コンパクトシティの実現に向けた中心市街地の活性化」、都市再生特別措置法や地域公共交通活性化再生法に基づく「コンパクト・プラス・ネットワーク」の方向性が打ち出されている。

こうしたことを踏まえ、地方都市における郊外の土地利用においては、中期的な視点に立った対策と長期的な視点に立った対策に区分したうえで、検討することが重要である。

中期的な対策としては、例えば、郊外の団地エリアにおける空き家問題については、空き家バンクの創設による情報発信やマッチング、民間主体のリノベーションによる空き家の利活用、住居から福祉施設等への転用、NPO法人等へのレンタルなどによって、その利活用を模索することが必要である。

長期的な対策としては、郊外の空き地・空き家については、現在でも資産価値が低下の一途にあり、今後、都市そのものをコンパクト化していく過程で、道路・上下水等の公共インフラも縮小させていくことが必要になる。

その結果、近い将来、郊外の団地（遠隔地）については、資産価値をゼロベースで見直し、中心市街地などに集約移転することが必要となることも考えられる。長期的には、このような事態に対応していくことが求められる。

地方自治体が財政逼迫に陥った例として夕張市があげられるが、平成24年度に策定された「夕張市まちづくりマスタープラン」には、分散した市街地の集約化という方向性がすでに示されている。地方都市はこうした地域の取り組みに学び、地域の将来ビジョンを策定すべきである。

※夕張市「将来都市構造へのプロセス」

出典：夕張市まちづくりマスタープラン



第3節 地域一体的な土地利用の実現に向けて残された課題

【ポイント】

- コンパクトシティの実現のためには、「農地（緑地）と都市の共存」による環境面に配慮した都市空間の創出が不可欠。
- 郊外農地を維持しつつ、都市機能のコンパクト化を推進するため、農業振興法と都市計画法の一部を統合し、一体的に運用する制度を構築することが必要。

日本の土地利用に関する法制度は、国土利用計画法を根拠法として、都市計画法、農業振興地域の整備に関する法律（以下、「農振法」）、森林法、自然公園法、自然環境保全法による土地利用方針を策定し、各法の連携強化を図ることとされている。

このうち、都市計画法については、効率的かつ優良な都市的土地利用を促進することを目的として昭和43年に制定（新都市計画法として改定）され、同法で規定される市街化区域については、一定の規制はあるものの、原則として開発可能とされている。一方、農用地区域や市街化調整区域については、開発行為は抑制されている。

市街化調整区域内の農地については、平成4年の生産緑地法の改正により、生産緑地と市街化を図るべき農地に区分されたが、一定の要件を満たせば市街化調整区域においても開発行為が可能とされており、このことが都市の郊外化を招いたとされている。

このような法律改正がなされた根拠として、バブル期の地価高騰があげられるが、近年の人口減少や地価の下落傾向、さらに昨今の都市のコンパクトシティ化を鑑みた場合、「農地（緑地）と都市の共存」による環境にやさしい都市空間の創出が必要である。

この動きを後押しするかのよう、都市農業振興基本法が平成27年4月に施行され、①都市農業の有する機能の適切・十分な発揮とこれによる都市の農地の有効活用・適正保全、②人口減少社会等を踏まえた良好な市街地形成における農との共存等が基本理念として掲げられた。また、平成26年に改正された都市再生特別措置法においても、「多極ネットワーク型のコンパクトシティ化」の必要性が示されている。従来の農振法の対象である郊外農地を積極的に維持しつつ、コンパクトな都市機能を推進する法律が整いつつある。

なお、和歌山県では、平成27年9月に市街化調整区域の優良農地（農用地区域内農地）の除外基準を厳格化し、幹線道路沿いの転用を原則として認めない運用基準に改正した（未定部分を含む）。市街化調整区域を有する和歌山市と和歌山県が連携して定めた基準といえる。都市外縁部や郊外での開発を抑制し、優良農地の無秩序な転用を防ぐことが目的である。

優良農地を守るための転用ルールの明確化は、県の地方創生プランである「和

歌山県まち・ひと・しごと創生総合戦略」の具体化策の一環でもある。和歌山県が目指すように、地方創生戦略としては、都市部と郊外を一体として考える視点が必要である。

「コンパクトシティ」と「(郊外の) 農業区域の保護」は、セットで推進されるべきものであり、対立関係にある都市計画法と農振法という2つの法律を、地方自治体レベルで、それぞれの意味付けを強化している例として和歌山県のケースは参考になろう。

※和歌山県「まち・ひと・しごと総合戦略」(平成27年6月)

○まちの再生「計画的なまちづくりの推進」

《進捗管理目標》

- ・ 都市の外延的拡大を現在の水準以上に進ませない
- ・ 郊外の開発抑制に向けた都市計画の策定着手数⇒全23市町 (H31)
- ・ 空家等対策計画の策定市町村数⇒全市町村 (H31)
- ・ コンパクトシティ実現に向けた計画策定市⇒5市 (H31) 等

《行動指標》

- ・ 郊外の開発抑制に向けた都市計画の策定を市町に要請
- ・ 農地転用の抑制を可能とする制度の整備
- ・ 既存市街地などの拠点地域の再開発など企画立案
- ・ 空家等対策計画の策定および対策を実施する市町村への支援
- ・ 市町の都市計画の見直しに向けた土地利用案の策定・提案 等

元々、都市計画制度は「資産所有者の資産価値最大化」がすべての土地で行われた場合に「最適化が達成できない(合成の誤謬)」ことが明らかとなってきたために創設された経緯がある(景観保全や乱開発の防止などを目的)。

開発を避けた結果として生じる、「土地の価値の下落」を防ぐ都市的利用と農地の利用をバランスよく考慮することで、都市の価値(土地からの収益=土地の価値)を最大化する施策が今後望まれる。

イギリスには「都市農村計画法」が存在するが、日本では農振法と都市計画法が分離されている。今後は、機能を一体化したうえで、両法の一部を統一させ、日本版都市農村計画制度の中に「コンパクトシティ推進に関する法律(仮称)」を位置づけることも考えられる。

つまり、これまでの線引き制度とは一線を画し、中心市街地活性化法において、農振法・農地法を包括したより広い区域の概念を設ける。その中で、「コンパクトシティ推進に関する法律(仮称)」に基づき、一定年限を区切ったうえでコンパクトシティ化を重点的に図るべき区域を設定・構想し、同時に市街地・

郊外を含め、空き地等を対象に日本版グリーンベルト地区（＝開発バッファ区域）を創設することが求められる。

平成 26 年度に都市再生特別措置法等の一部を改正する法律が施行されたが、同法に都市機能誘導区域、居住誘導区域に加えて「開発バッファ区域（開発は可能であるが、都市環境維持のために開発実施のハードルを上げる区域）」を設ける。さらに、当該バッファ区域では、地域での十分な議論のもと、コンパクトシティ推進に反しない範囲で必要に応じて開発許可を出すことも認める。

イギリスでは、開発区域の周辺に開発バッファゾーンとしてグリーンベルトゾーンを設けている。郊外開発がある程度抑制されているために、中心市街地の投資を加速させ、メリハリのある都市構造を形成している。10年後には再度見直しが行われ、その時点で最適な都市の形が再検討されれば、郊外の土地所有者からの合意も得やすい。バッファ区域内の土地所有者は、開発価値が下がるとして反対することが予想されるが、その点については、相続税と固定資産税の一部緩和措置を導入する、といったことも検討することが必要である。

参考 諸外国（英・独）における土地利用の考え方

1. イギリスにおける土地利用の考え方

(1) 「PPS 4」（PPG 6）とは何か

英国では、日本と同様、郊外型ショッピングセンターが存在するが、地方の商店街はあまり廃れていない。日本の場合は、郊外型のショッピングセンターの出現は、そのまま中心市街地の商店街を疲弊させてきたと指摘されることが多いが、英国ではこのような状況はほとんどみられていない。これは以下の理由による。

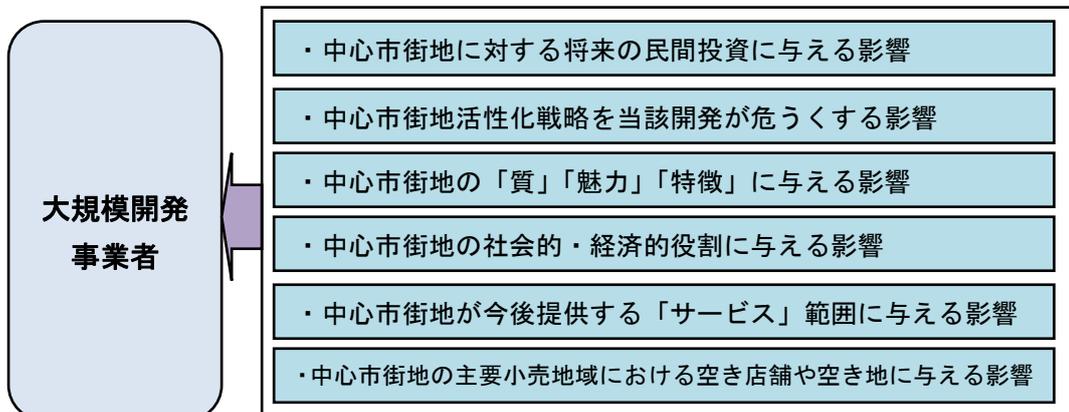
第1に、英国では、店舗の新規出店については「郊外よりも中心市街地が優先される」というPPG 6（《Planning Policy Guidance No. 6都市計画指針第6号》、後にPPS 4《Planning Policy Statements No. 4》に変更）が1993年より導入されている点があげられる。PPG 6の導入以降、郊外型の大型小売店舗の出店に対し、見事なまでに歯止めがかかった。このルールの下では、中心市街地に空きスペース・空き店舗がない場合に限り、郊外への出店が許可される。しかし、この時点ではすでに大型資本が中心部に多数進出しているため、郊外店は中心部と競合しないように工夫を施すことで共存が図られる。さらに、英国では郊外開発は積極的に行われていないため、財政や環境に配慮したまちづくりがなされてきた。

日本では、人口減少の傾向が強いが、中心市街地における土地の利活用に関する利害調整の困難さや、企業収益性の観点から郊外開発が好まれる傾向にある。これらは、車社会を前提にしたものであり、こうした郊外開発型のまちづくりは、環境面でもエネルギー面でも持続可能とはいえない。一方で、日本に英国型のPPG 6を導入することは、都市計画法の改正などが前提となるので、ややハードルが高い。

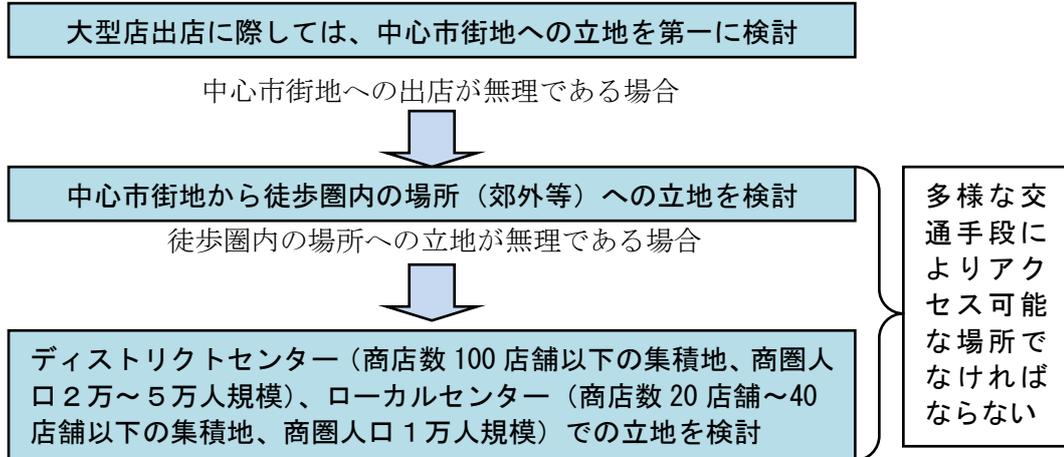
※PPS 4のポイント 出典：足立基浩著「イギリスに学ぶ商店街再生計画」

i) 郊外型の大規模開発事業者に対し、中心市街地への影響調査を義務付け。

当該影響調査を行ったうえで、郊外型の大型店の立地許認可を検討。



ii) 開発・再生を優先する地区の設定方針（シーケンシャル・アプローチ）



第2に、英国では土地の所有権は個人に属するが、開発権は個人に属さず地方自治体に属している。その結果、個人所有の不動産の売却を伴う用途変更（開発等）はあまりなされず、所有地を親族以外の第三者に貸与するシステムが構築されている。英国の商店街は、7割以上が全国チェーンの店舗で占められている。その背景に、土地の流動性が高い点があげられる。一方で、日本の商店街は、個人経営のいわゆる独立店舗が極めて多く（地方都市では全国チェーン店舗は約3割）、土地を第三者に貸与しない傾向にある。節税対策や改修費等を負担できない等の理由により、空き店舗であるにも関わらず、所有し続ける土地所有者が多い。個人経営であっても魅力的な店舗が多いことも事実であるが、そのみでは、商店街の衰退が始まると、後継者が決まらず経営が行き詰ってしまう。

第三者に土地を貸与することによる新たな店舗の誘致やバランスのとれた全国チェーン店舗の存在も必要であろう。例えば、土地が有効利用された場合には固定資産税の減税措置を適用するなど、インセンティブ（誘引）による流動化策が必要である。これは、地方自治体よりもむしろ中央政府の役割といえる。

第3に、英国では、中心市街地の商店街において土地利用に関する徹底的なオリジナルティ（差別化）戦略が存在している。郊外型の大型小売店舗の苦手な分野といえば、①屋外市場（いちば）の設置、②街並みを活かしたレストランや鮮度を重視した食材店の設置、③歴史的景観の存在等であるが、英国の中心商店街は、これら全ての機能を備えており、観光客の呼び込みにも成功している。



ダーフォード市（ロンドン郊外）の屋外市場

街並みは古く伝統的な佇まいを残したまま、店舗のサービスをリニューアルするという「コンバージョン型（リノベーション）」の再生策が主となっている。



ダーフォード市（ロンドン郊外）
の中心市街地

（２）日本への適用可能性と論点

以下に、英国の中心市街地活性化策の日本への適用可能性とその限界について言及したい。

①日本版PPG6（PPS4）の導入について

先述のように英国では、中心市街地からの都市再生を図るための指針（PPG6）が導入されている。この指針が導入された1993年以降、中心市街地の投資は連続的に増加している。

ところで、英国では開発行為に対して個別審査による許可制度が採用されており、地方自治体に与えられた裁量が極めて大きい。いわゆる日本のゾーニング制度とは異なるシステムが英国の都市計画制度の特徴といえる。

一方、日本では、開発申請があった際に、法令等で定めた一般的な基準に該当している限りにおいては、許可を与えなければならないというゾーニングの仕組みとなっており、PPG6（PPS4）のようなガイドライン（中心市街地から優先的に都市再生を図る）を定めても、それを実現する手段がないのではないかと指摘がある。

確かに英国では、開発にあたっては、個別の許可制が採用されており、日本や米国のようなゾーニング制ではない。しかし、平成18年の都市計画法の改正では、店舗面積が1万㎡超である店舗が郊外に立地する際には、商業・近隣商業地域、準工業地域等に誘導される策がとられている。

この仕組みこそがPPG6（PPS4）に類似したものであるが、店舗面積が1万㎡以下の店舗については、依然として郊外やロードサイドへの立地が可能となっている。

そこで、現行法において、例えば3千㎡から1万㎡以下の店舗の郊外立地を考える場合、当該店舗は、まず都市中心部の「商業地区」への出店を優先的に検討する、というガイドラインを作成し、それを順守した企業には、一定期間、家賃等の補助を付与するという手法が考えられる。

都市の郊外化により、中長期的に中心部の地価が下落し、固定資産税収入

が減少する可能性はすでに指摘されている。中心市街地に都市的な集積誘導を促すための助成金によって衰退が食い止められるメリットは大きい。

英国はPPG6（PPS4）により助成金の必要はないが、ゾーニング制度を採用する日本の場合は、制度上の工夫が必要である。

②英国の都市政策における推進体制（SRB, Single Regeneration Budget）は日本でも必要か

英国におけるSRBといわれる都市再生のための包括予算（1994年から省庁予算を統合したものとして実施。現在は終了している）については、日本でもその導入の必要性が問われることが多い。

しかし、日本でもすでに社会資本整備総合交付金等により、都市開発については、ほぼすべての事業が対象となる包括的な交付金が制度化されている。同交付金については、「交付先が地方自治体に限られており、地方自治体が補助金として支出しない限りは、民間団体に資金は流れない」との指摘があるが、効果促進事業などは地方鉄道の増便実験などにも使われており、運用実態としても英国と同様の効果が得られている。

このように、SRBの性質については、現行の社会資本整備総合交付金と類似しているが、英国では、包括的な予算を扱う主体であり「都市再生を実施する」主たる機関は、県や市町村ではなくエージェンシー化されたRDA（地域開発庁、Regional Development Agency）に統一され、現在ではそれを発展的に解消させたLEP（Local Enterprise Partnerships、2010年保守党政権以降）が担っている。同機関が行政区域を跨いで広域的に都市再生事業を実施している。

また、補助事業を申請する際は、「産官学等のパートナーシップを組むこと」が条件とされており、官民がバランスよく連携する仕組みの中で、民間に効率的に補助金が流れるようになっている。都道府県と市町村との間で補助金が二重に交付される可能性をはらんでいる日本の制度に対し、英国における統一型のシステムは参考になる制度といえる。

③建物の老朽化の問題点

中心市街地での再開発については、英国のように容易ではないとの指摘があるが、その根拠として「既存不適格物件の存在」がある。日本の「まちなか」にある老朽化した建築物が、幾度かの震災等を経て厳格化した現行の建築基準法の基準に適合せず、「既存不適格」という扱いになることや基準に適合するよう改修をしようにも、図面が残っていないこと等の課題があるとの指摘がある。

確かに、既存不適格物件の存在は大きな問題であるが、リノベーション事業等により、既存物件の耐震化や景観向上を図ることは可能である。この分野では福岡県北九州市小倉地区や東京都千代田区神田などの他、最近では和歌山県和歌山市でも試験的に実施されている。不動産のリノベーションを促進する税制措置（リノベーションを実施した場合には、その後1年間にわたり固定資産税を一部減免する等）が必要であろう。

④英国のようなB I D（ビジネス改善地区）は日本でも導入できるのか

B I D（ビジネス改善地区、Business Improvement District）の導入については、大阪市において固定資産税の不均一課税や地方自治法に規定する分担金として実現できないかという検討がなされている。

法律上は、いずれの対応も可能であるが、B I Dのように負担者の同意を得るプロセスがないことが課題である、との指摘がある。

英国では、地権者の過半数の同意を要件として、5年間の期限付きでB I Dが実施されるという制度があるが、日本では英国のように特定地域での課税は困難である。おそらく、現行制度の範囲内でも、商店街振興組合法の範囲で共益費として支払うことが可能であり、同法の範囲を地権者に拡大適用して、例えば特定地権者組合（仮称）などの位置づけで共益費を徴収することが現実的と思われる。無論、共益費については強制力が弱いので、試験的に特区制度を活用して日本版B I Dを実施することなども検討に値する。

※英国・ヒッチン市におけるB I D（ビジネス改善地区）



出典： <http://www.tangram.co.uk/Tangram-Contact.html>

2. ドイツにおける土地利用の考え方

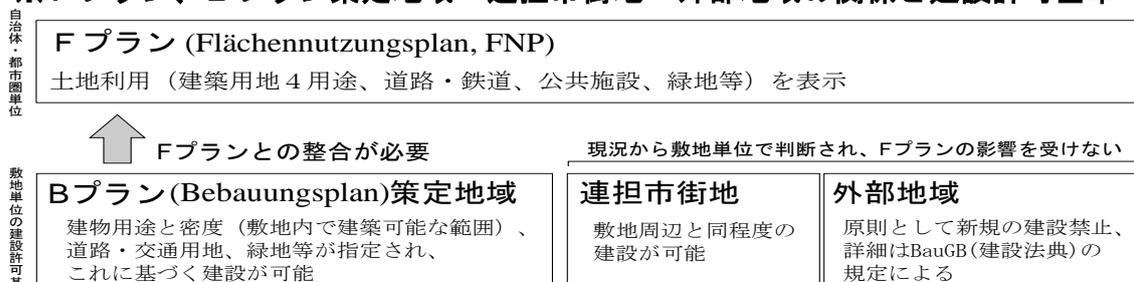
(1) ドイツにおける土地利用制度の概要と所有権の考え方

ドイツは連邦制国家であるため州により制度が若干異なるが、いずれの州においても、連邦法であるROG (Raumordnungsgesetz/空間計画法。国土計画法とも訳される) に基づき制定されるLEP (Landesentwicklungsplan/州発展計画) が具体的な上位計画となる。このLEPは、州内における都市の位置づけ (中心都市、小都市等) を定めるとともに、交通・自然・エネルギー等も含めた総合計画であり、これに準拠する形で広域連合等によるREP (Regionalentwicklungsplan/地域発展計画) や自治体等によるFプラン (Flächennutzungsplan/土地利用計画) が定められる。Fプランは、わが国の用途地域と似た性質を持つが、建築予定地の用途の他、広域交通 (鉄道・幹線道路等) 用地や緑地等もあわせて定めている。建物の位置、道路・通路、緑地等まで細かに指定するBプラン (Bebauungsplan/地区詳細計画) の策定にあたっては、Fプランとの整合性が求められる。

Bプランが策定されている地区については、同プランにより建設の可否が判断されるが、これが策定されていない地区では、Fプランの影響を受けず、現況から敷地単位で個別に建設の可否が判断される。Bプランが策定されておらず、既成市街地と連担している土地については、敷地周辺と同程度の建設が可能とされ、外部地域においては原則として新規の建設は認められない。

Fプランで定められる用途には、住宅 (Wohnbauflächen)、混在 (gemischte Bauflächen)、業務 (gewerbliche Bauflächen)、特別 (Sonderbauflächen) の4種があり、Bプランではこれを細分化する形でさらに住宅系4地域、混在系3地域、業務系2地域、特別1地域の計10用途地域が指定できる。わが国の地域地区制度と大きく異なるのは、それぞれの地域における土地利用の自由度の低さ、指定の細かさである。加えて、Bプランが策定されていない地区においては、現状の個別判断による土地利用コントロールが行われていることが特徴としてあげられる。

※Fプラン、Bプラン策定地域・連担市街地・外部地域の関係と建設許可基準



出典：国土交通政策研究第67号「ドイツ、フランス、オランダの郊外の土地利用コントロールに関する研究」ー我が国の人口減少社会における土地利用コントロールに向けてー

(平成18年3月、国土交通省国土政策研究所 頼あゆみ、丸茂悠) に基づき事務局加工

個人の所有権については、わが国の憲法にあたるドイツ基本法(Grundgesetz)第14条に定められており、同条第1項で所有権と相続権を保障する一方、第2項では所有権には義務が伴い、かつ公共の福祉に寄与すべきものとされ、第3項では法に基づき収用が可能である旨定めている。また、同法第15条では、土地・床・天然資源および生産設備については、法に基づき公有化できるとされており、その補償は上述の第14条3項に基づき行われる旨記述されている。

(2) 大型店の立地コントロール

大型店の立地に対する考え方も州により異なるが、たとえば、旧西ドイツのヘッセン州(戦後の占領下では米国が管理)では、先述のLEPに大型店(großflächiger Einzelhandel/大面積小売業)に対する考え方が掲げられている。

まず、大型店は州内の10都市(人口10万を目安とする)と小規模93都市の中心地区のみで立地可能とされ、小規模自治体においては、地域の需要を満たすことを目的とする場合に、当該自治体の中心地区でのみ立地が認められる。いずれの場合も、立地にあたっては中心市街地への影響等を考慮することとされ、あわせて、郊外立地の場合には、その取扱品目に制限が設けられている。具体的には、中心市街地でのみ取り扱うことができる品目と、郊外でも取り扱いができる品目を指定し、商業機能が郊外に流出することを抑制している。取扱品目指定はドイツでは一般的であり、地域の事情に応じ柔軟な対応がなされている。

これはあくまでも連邦法ROGに規定されたLEPに基づく措置であり、いわゆる商業調整には該当しない。

※立地地域による取扱品目コントロールの例

中心部取扱品目			中心部取扱品目外			
骨董品	カーテン	音楽関連商品	浴室設備	染料	台所	タイヤ
薬局・衛生用品	室内装飾	映像・音響装置	建築用品	タイル	(システムキッチン)	シャッター
健康用品	布	眼鏡	建設資材	庭用品	日除け	ブラインド
乳幼児用品	家庭用電化製品	供物用品	照明器具	庭用小屋	塗料	壁紙
工作洋品	カメラ・写真用品	靴	金具	柵	農機具	絨毯
衣類	飲料	玩具	床材	木材	機械	泥炭
花卉	ガラス・陶磁器製品	スポーツ用品	ボート	コンロ	バイク	道具類(大型)
切手	家庭用品・雑貨	動物	燃料	オープン	バイク用品	フェンス
書籍・雑誌	部屋着・下着	飼育用品	事務用家具	冷蔵庫	家具	
学校・オフィス用品	狩猟用品	時計・貴金属	キャンプ用品	洗濯機	石油製品	
文房具	化粧品	娯楽電化製品	キャンピングカー	(白物家電)	木材	
礼拝用品	美術品・工芸品		コンピュータ	配線器具	植物	
医薬品	洋品・手工芸品		鉄製品	自動車	鉢	
施設用品 (家具を除く)	食料品		土	自動車用品	肥料	
	皮革製品		自転車		芝	

(出典) Zweckverband Raum Kassel, Kommunalen Entwicklungsplan Zentren 2007 (KEP Zentren) より作成

(3) 空き店舗の発生と対策

上述のとおり、ドイツではわが国よりも厳しい土地利用制度や取扱品目規制が設けられているが、市街地外縁部や都市郊外に大型店が出店・集積しているケースが散見され、地域の商業環境に少なからず影響を与えている。郊外出店は自治体がBプラン等を策定し、大型店を許容する土地利用を認めた場合に行われ、新規開発の他、工業団地として造成された土地に大型店が出店するケースも珍しくない。規模の小さな自治体が大規模SCを誘致・新設し、隣接自治体の中心市街地に影響を与えることもある。大規模店舗の郊外出店のみならず、インターネット通販の伸びも小売商業環境に少なからず影響を与えている。

かつて商店街は個人経営の独立店舗を中心に成立していたが、現在は地域により差はあるものの、チェーン店がその中核を占めることが多く、郊外でも取扱可能とされている品目（とくに家具）については、中心市街地でこれを取り扱う店舗が激減している。

ドイツにおける空き店舗率は平均 10%を超えているが、都市間格差のほか都市内格差も顕著である。建物の耐用年数が長いこと、都市によっては保存建築物に指定されている建物が多いこと等を理由として空き地の発生は多くないが、長期にわたり空き店舗となっている建物も多い。特に旧東ドイツ地域においては、統一から 20 年以上経過し、連邦の支援制度による建物のリノベーション・リニューアル等も進み、街並みは大きく改善しつつあるが、人口の流出や郊外開発の影響により中心市街地が疲弊している地域が多く、いまだ街なかに多くの空き店舗・廃墟が目立つ状況である。

旧西ドイツ側においては、大都市の大通りでは稀であるが、中小都市や大都市の主要地区以外では空き店舗が多くみられる。特に、移民や移民背景を持つドイツ国民（ドイツ国籍を持つ移民 2 世等）、失業者・低所得者が多く居住するエリアでその傾向が強くみられる。



賑わう中心市街地の大通りと周辺の空き店舗（ヘッセン州カッセル市）

地域活性化の観点から欠如した外国人が中心市街地の土地・建物所有者となり、空き店舗化やテナントの質の低下が進むこともある。ドイツでは外国人の不動産所有に制限はなく、これらの問題を防ぐ手だてがないのが実情である。

ドイツにおいても、商工会議所（IHK）による空き物件情報の提供や細分化された店舗の集約化等、各地で空き店舗を減らす試みがなされているが、小売商業のマーケットが縮小している中で抜本的な解決に至っていない。旧東ドイツ各州においては、連邦の支援制度によるリノベーションやリニューアルが行われ、状況が劇的に改善されている地区がある一方、所有者の意向により事業が進まないケースやリノベーションを行ったものの新たな出店者（入居者）がなく、空き店舗のままとなる例もある。

個人・独立の専門店が閉店した後の入居者がみつからず、そのまま空き店舗となる例も多いが、空き店舗となる前段階で、入居する店舗の質の低下が顕著となる例もみられる。具体的には、個人経営の専門店が閉店し、全国チェーンのディスカウント店が入居した後にオイロショップ（日本でいう100円ショップ）、カジノ（パチンコ）、空き店舗と推移する流れである。この過程で周辺の住環境も変化し、住民の質も次第に低下することで活性化は一層困難となり、施策の主眼が活性化から治安の維持・安全の確保に移行していくケースも見受けられる。

これらの問題を包括的に改善する手段として、BIDの手法を用いて地域をマネジメントする取り組み等が各地でなされているが、全国的な広がりを見せるまでには至っていない。



旧東ドイツ地域におけるリノベーション・リニューアル実施の例
(左：フランクフルト・アン・デア・オーダー市内、右：ゲルリッツ市内)

(4) わが国への適用可能性

ドイツの事例からわが国が取り入れられるであろう考え方・要素と適用可能性について、以下に整理する。

①大規模集客施設の立地コントロール

わが国においては、都市計画法に基づき用途地域をはじめとする地域地区を定め、建築基準法においてそれぞれの用途地域で建築可能な建築物の用途を定めている。用途地域は、一見するとドイツのFプランと類似しているようにも捉えられるが、日本の用途地域が直接的に建築物の用途規制に効力を発揮するのに対し、ドイツにおいては、(Fプランに即することが必須となっている) Bプランがある場合はBプランに基づき、Bプランがない場合は敷地別かつ個別に建築の可否が判断され、Fプランが直接的に土地利用のコントロールを行っているわけではない。わが国の地区計画制度は、詳細な規制による権利制限を行うものであるため、住民同意が困難で一般的なものとはなっておらず、現状で活用可能性が高いとは言い難い。

大規模集客施設(店舗・飲食店等の床面積の合計が1万㎡を超える建築物)に関しては、平成18年の都市計画法等の改正により商業地域・近隣商業地域・準工業地域にのみ立地可能とされたが、各地の状況を見ると、都市が拡大することを前提とし、または暗黙のうちにこれを念頭において、必要以上に商業地域を大きくとり、幹線道路に沿って近隣商業地域を指定したうえ、使い勝手のよい準工業地域を広範に指定している例も目立つ。

わが国における開発・建築行為が法令上の基準に適合している限り、認められることを考えれば、適切な土地利用のコントロールを行うためには、まずその基準となる地域地区が実態に見合ったものとなっているか検証し、必要に応じてこれを見直していく必要がある。

立地政策としての取扱品目の制限は、わが国においても導入に向けた検討が求められる。本来であれば強制力を伴う制度とすることが望ましいが、強い抵抗が起こると考えられることから、まずは規制緩和や補助制度等、何らかの支援策と併用しつつ、その実現を図ることが考えられる。

用途地域の見直し等については、平成26年に改正された都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画の策定を通じて実施されていくことが期待されるが、自治体の意欲・進捗に差があるほか、都市機能の立地適正化に意欲がある自治体がこれを策定し郊外開発を抑える一方、周辺市町村が計画を策定せず、大規模集客施設の立地を許容するばかりか、積極的にこれを誘致する事態が予測される。これを防ぐためにも、国のサポートのもと、都道府県が広域的な観点から用途地域の見直しや都市外における取扱品目の制限等

について主導的な役割を果たすことが求められる。

②空き店舗のリノベーションと所有者対策

わが国において空き地・空き店舗の問題が深刻化しているエリアに共通していることは、建物の老朽化である。ドイツと比べて一般的に建物の耐用年数が短いことに加え、その多くが現行の耐震基準が設けられた昭和 56 年以前に建築されており、リノベーション費用が嵩むことも課題である。

また、従前の店舗や敷地がそれぞれ小規模・細分化されている場合、複数棟に分断された土地・建物を一体化する工夫やそのための支援、例えば企業やまちづくり会社等による複数地権者のとりまとめ等も考えられる。いずれの場合においても、まず、所有者に貸す意志がなければ実現せず、インセンティブ・ディスインセンティブをあわせ、「人に貸す意欲」を醸成する措置が必要である。

加えて、わが国ではまだ顕在化していないが、今後、外国人や域外企業等、地域との関係が希薄で地域活性化やまちづくりの観点が欠落している所有者が増加することも考えられ、インセンティブが効かないことも想定されることから、相応のディスインセンティブをあわせて設定することが効果的である。また、地域全体の活力低下の原因となるテナントの質の低下に対応することも必要である。ハンブルクのベルゲドルフ地区では、すでに 10 年以上にわたり B I D が地域のマネジメントを行っており、わが国においても、長期的視点からエリアマネジメントに取り組む組織が自発的に活動し、事業を継続できる環境（例えばエリアマネジメントの事業費を捻出するための収益事業の強化、人材の育成・確保等）の構築が求められる。

空き地・空き店舗の利活用促進に関する研究会 委員名簿
(順不同、敬称略)

座長

足立 基浩 和歌山大学 経済学部 教授

委員

加藤 博 有限会社PMO 代表取締役社長

筒井 光康 筒井企画事務所 代表

野口 和雄 法政大学現代法研究所 研究員

牧 昭市 株式会社大分まちなか倶楽部
タウンマネージャー兼事業統括部長

山内 鉄夫 日本司法書士会連合会 前副会長

吉井 茂人 長浜まちづくり株式会社 コーディネータ

研究会報告書
執筆協力

遠藤 俊太郎 一般財団法人運輸調査局 調査研究センター研究員

空き地・空き店舗の利活用促進に関する研究会開催実績

第1回（平成26年12月8日）

- （1）空き地・空き店舗の利活用促進に関する研究会の概要について
- （2）空き地・空き店舗の利活用促進に向けた論点について

第2回（平成27年3月27日）

- （1）空き地・空き店舗の利活用促進に向けた制度面での短期的な解決方策について
- （2）「中心市街地における空き地・空き店舗の利活用促進等に関する実態調査」について

第3回（平成27年6月2日）

- （1）地方都市の中心市街地における市街地整備について
国土交通省 都市局 市街地整備課 課長 武政 功 氏
- （2）内閣府「包括的政策パッケージ検討会議」について
- （3）中心市街地における空き地・空き店舗の利活用促進等に関する実態調査結果について
- （4）中小企業施策要望および税制改正意見への対応について
- （5）「空き地・空き店舗の利活用促進に関する研究会」報告書とりまとめに向けた検討について

第4回（平成27年9月7日）

- （1）空き地・空き店舗の利活用促進に向けた政府の動きについて
- （2）「中心市街地における空き地・空き店舗の利活用促進に向けた報告書（仮称）」骨子（案）等について

第5回（平成27年10月21日）

- （1）ドイツにおけるまちづくり政策について
一般財団法人運輸調査局 調査研究センター研究員 遠藤 俊太郎 氏
- （2）「中心市街地における空き地・空き店舗の利活用促進に向けた報告書（素案）」について

日本商工会議所 流通・地域振興部

〒100-0005 東京都千代田区丸の内 2 - 5 - 1

T E L : 03-3283-7862 F A X : 03-3211-4859

U R L : <http://www.jcci.or.jp/>