

フォローアップと基本計画から見る 中心市街地活性化の基礎的研究

小松 大貴¹・平井 寛²・南 正昭³

¹学生会員 岩手大学大学院 工学研究科社会環境工学専攻 (〒020-8551 岩手県盛岡市上田四丁目3-5)
E-mail:t2514006@iwate-u.ac.jp

²正会員 岩手大学准教授 工学部社会環境工学科 (〒020-8551 岩手県盛岡市上田四丁目3-5)
E-mail:hirai@iwate-u.ac.jp

³正会員 岩手大学教授 工学部社会環境工学科 (〒020-8551 岩手県盛岡市上田四丁目3-5)
E-mail:minami@iwate-u.ac.jp

2006年に改正された「中心市街地の活性化に関する法律」では中心市街地活性化の基本計画を内閣総理大臣が認定し、国から支援が受けられるようになった。その計画は原則5年であるため、計画期間を終了する自治体が出始めている。

そこで本研究では、2014年4月現在に第2期中心市街地活性化基本計画を認定された33都市を対象とし、最終フォローアップと中心市街地活性化基本計画を用いて活性化の有無の傾向を研究した。その結果、施設入込者数では目標指標を達成している割合が高い一方で、販売額では目標指標を達成している自治体が1都市だけであった。原因としては景気低迷によるものが多かったが、地域の魅力を発信する施設を建設したことで改善が見られた。

Key Words : city center revitalization, the follow-up reports, provincial city, regional planning

1. はじめに

1998年（平成10年）の「まちづくり3法」制定以降、地域の実情に合ったまちづくりが進められてきている。中心市街地活性化の取り組みは各自治体で見られたものの、効果が目に見えるところは少なく郊外移転が進行したことから「まちづくり3法」の見直しが進められた。

2006年（平成18年）に改正された「中心市街地の活性化に関する法律」では、市町村が作成した中心市街地活性化基本計画を内閣総理大臣が認定する制度となった。これにより、国から商業活性化のための「戦略的中心市街地商業等活性化支援事業」や「まちづくり交付金」などの重点的な支援が受けられるようになった。中心市街地活性化基本計画（以下、「認定中活計画」とする。）は、2007年2月に青森市と富山市が認定を受けたのを始めとして、2014年4月現在で45道府県119都市155計画となっている。このうち、67都市では認定中活計画を終え、33都市では第2期に認定されている。

2. 既存研究のレビューと本研究の位置づけ

中心市街地活性化に関する研究は、これまで数多くなされてきた。しかし第1期認定中活計画が終了し始めている2014年4月現在、基本計画のフォローアップを題材にした研究は少ない。三菱総合研究所¹⁾は、中心市街地活性化の施策の効果を客観的な指標により分析している。具体的には2012年3月までに認定中活計画が終了した14都市を選出し、居住者や歩行者数など自治体が設定した目標値を達成できたかを報告している。伊藤ら²⁾は平成22年度での中間フォローアップ57都市を対象とし、各都市の目標値の設定の仕方を類型化した結果、多くが賑わっていた時代に戻る「回帰型」で設定されていることがわかった。他にも目標指標の改善効果が発現された典型都市を分析し、全市人口が減少している都市ではコミュニティを中心市街地に集積する「公的機能集約型」や全市人口が増加している都市では広域を対象とした店舗を中心市街地に整備して目標を達成させる「広域集約機能展開型」が挙げられている。しかし、各都市が目指す都市づくりは多様であり、共通の指標で判断することは困難であるとしている。

認定中活計画は現在進行で進んでおり、流動的であることから定期的に分析が必要と考える。

以上を踏まえて、本研究では各自治体に義務づけられている最終フォローアップと認定中活計画を収集し、中心市街地が活性化したかを考察するとともに、活性化していない場合はその原因と傾向を考察する。また第2期中活計画を策定した理由をまとめ、これからの中心市街地活性化への示唆を与えることを目的とする。

3. 認定中活計画都市の分析

(1) 研究対象の都市

研究対象とする都市は2014年4月現在、第2期認定中活計画を制定した33都市である。都市規模は50万人以上が2都市、30～50万人が13都市、10～30万人が13都市、10万人未満が5都市である。

(2) 研究方法

まず、認定中活計画の期間が終了した際に義務付けられ、自治体の公式サイトにある「最終フォローアップ報告」を用い、中心市街地が活性化したかを判断する指標の達成具合を収集・分析した。その際、共通となる指標

をまとめ、傾向を調査した。

その後、なぜ第2期を策定したか理由を各自治体の第2期認定中活計画もしくは公式ウェブサイトに記載されている内容を収集した。

(3) 第1期認定中活計画の成果

a)事業の進捗状況

まず、第1期計画の達成状況を収集した。各自治体が計画した事業数を「事業完了」あるいは「事業中」の数で除した値を「実施率」とすると、100%実施したのは6都市、80%～100%は23都市、80%未満は4都市であった。事業を実施しなかった理由としては、住民との合意形成が上手くいかなかったことや、2008年（平成20年）に起きたリーマンショックの影響で経済情勢が悪化したこと、2011年（平成23年）の東日本大震災発生による建設資材の高騰や人材不足が挙げられる。

次に事業の進捗と活性化の具合の関係を分析した。指標評価は内閣府や経済産業省が分類している評価方法を用いた。

A：計画した事業は概ね予定どおり進捗・完了。さらに、最新の実績でも目標値を超えている。

a：計画した事業は予定どおり進捗・完了しなかった。

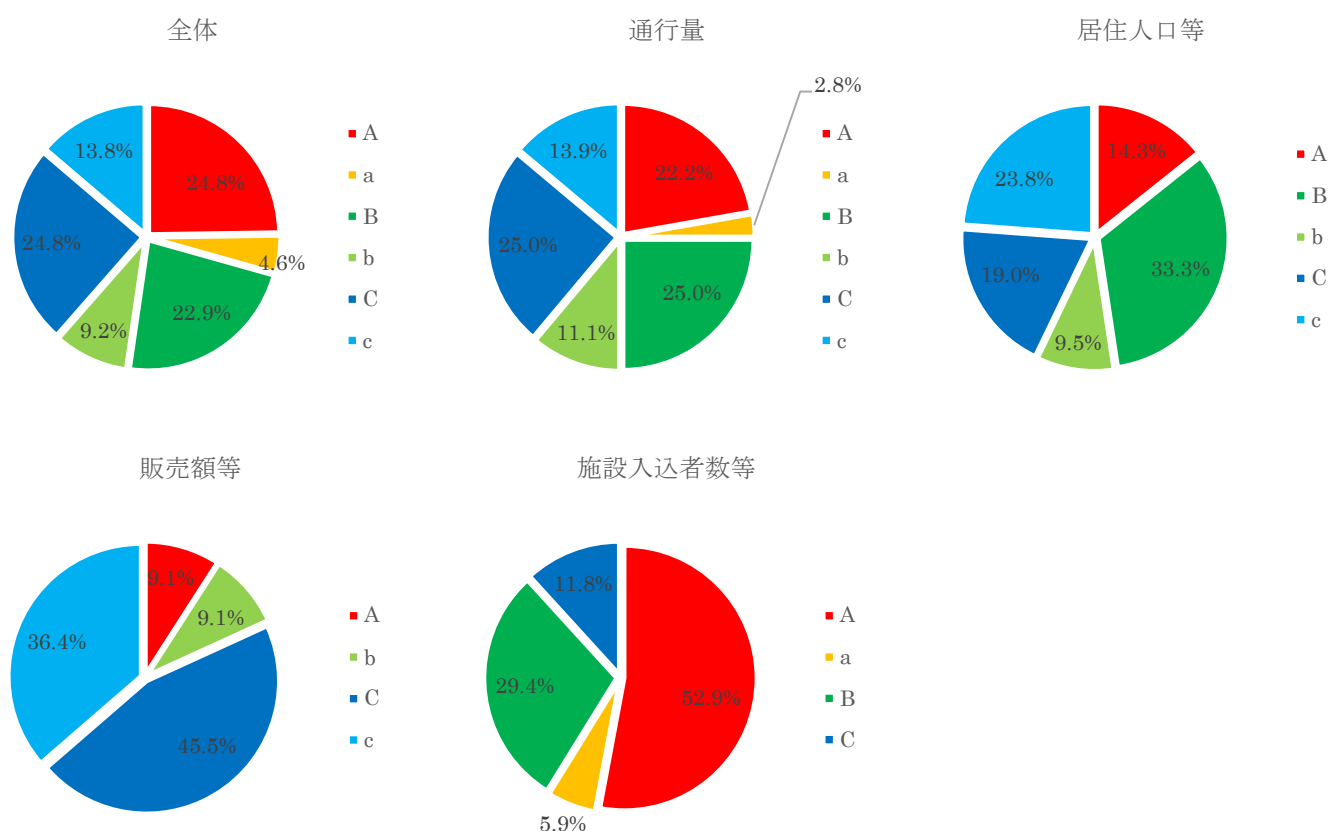


図-1 各事業の評価割合

一方、最新の実績は目標値を超えている。

B：計画した事業は概ね予定どおり進捗・完了。一方、最新の実績では基準値を超えたが、目標値には達していない。

b：計画した事業は予定どおり進捗・完了しなかった。また、最新の実績では基準値を超えたが、目標値には達していない。

C：計画した事業は概ね予定どおり進捗・完了。一方、最新の実績では目標値及び基準値にも達していない。

c：計画した事業は予定どおり進捗・完了しなかった。また、最新の実績では目標値及び基準値にも達していない。

ここで「基準値」とは各自治体が設定したもので、ほとんどの自治体が第1期認定中活計画が始まる前年度を設定しているが、高崎市・柏市・金沢市・藤枝市・豊橋市・大分市は前々年度、富山市・鳥取市は始まる年度、長浜市は前年度から5年間の平均を設定している。

対象都市の目標指標は表-1の分類に従い、通行量・居住人口等・販売額等・空き店舗等・施設入込数等・公共交通機関・その他に分けた。その目標指標をa)の事業評価に分類したものを表-2に記す。

表-1 目標指標分野の分野基準と主な取組例³⁾

目標指標分類	主な目標指標	主な取組例
① 通行量	歩行者・自転車通行量 等	公共交通整備、駐輪場整備、歩行空間整備、文化交流施設整備、商業施設整備、イベント開催 等
② 居住人口等	居住人口、年間社会人口動態 等	居住環境整備（土地区画整理、マンション建設、商業施設整備等）、家賃補助 等
③ 販売額等	小売業年間商品販売額、年間売上額 等	駐車場整備、集客拠点整備、イベント開催、新規出店・起業支援 等
④ 空き店舗等	空き店舗数、空き店舗数 等	テナントミックス、空き店舗情報の公開、新規出店・起業支援 等
⑤ 施設入込数等	観光施設入込客数、文化施設・都市福利施設の利用者数 等	複合施設整備、施設運営の民間委託、観光マップ・ルート整備、イベント開催 等
⑥ 公共交通機関利用	路面電車乗車人数、鉄道駅乗降客数 等	交通体系整備（ダイヤ・ルート）、ICカード等の活用 等
⑦ その他	上記①～⑥以外の目標指標として、平成24年度は、「第3次産業従業者数」「エコシール年間受取枚数」「事業所数」「まちづくりサポーター制度登録者数」等の指標がフォローアップの対象となっている。これらの目標指標に対して、情報通信関連企業の誘致事業、商店街における環境改善促進事業、人材育成事業等の取組が行われている。	

表-2 事業毎の事業評価の分布

事業評価	全体	通行量	居住人口等	販売額等	空き店舗等	施設入込数等	公共交通機関利用	その他
		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
A	27	8	3	1	1	9	2	3
a	5	1	0	0	0	1	1	2
B	25	9	7	0	3	5	1	0
b	10	4	2	1	0	0	2	1
C	27	9	4	5	2	2	2	3
c	15	5	5	4	0	0	0	1
合計	109	36	21	11	6	17	8	10

中心市街地活性化の指標は多い順に通行量、居住人口等、施設入込数等、販売額等となっている。次に、各評価の割合を図-1に記す。研究対象とした都市では施設入込数等の指標は目標値を超えているが、販売額の指標は基準値を超えなかった。

また、図-2に記すように事業の進捗具合と活性化の具合の関連性は明確ではない。つまり、図-1の「全体」か

らも言えるが、目標値を超えた都市もあれば、基準値を下回る都市もあった。各都市において活性化の具合が分かれた。

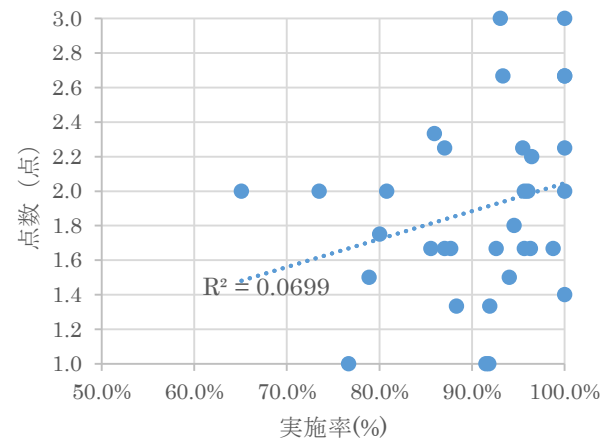


図-2 自治体ごとの活性化と実施率の分布
(活性化の「点数」はA、a評価を3点、B、b評価を2点、C、c評価を1点とし、事業数で平均をとった。)

b)「中心市街地が活性化した」とされる指標の傾向

ここで、「活性化した」とはA、a評価とB、b評価に当てはまる目標指標とする。B、b評価を入れた理由は、基準値より高くなっており、事業の効果が無視できなかったものと認識できるためである。

図-1に示すように、施設入込数等が活性化しやすい目標指標とである。具体的に、観光施設の整備で活性化した9都市が挙げられている。「築城〇〇〇周年」の記念行事や、大河ドラマを契機に整備した施設がある。その土地特有の文化が根付く地方都市において、観光資源を活かした取り組みが観光客を取り込んでいると考えられる。一方、市民ギャラリー、文化センター等の市民の文化活動を支援する目的で整備した事業も3都市あった。

通行量の指標では、駅前複合施設の整備とイベント開催が挙げられている。話題性があり、中心市街地への行動要因になると考えられる。今後イベント時だけでなく、通常時も賑わいがあるよう継続的なPR活動や市民へのイベント定着が必要であると考えられる。

居住人口等の指標では、民間マンション投資により人口が増加したことが挙げられている。また、中心市街地への新築住宅建設の補助等の街なか居住支援が行われている。民間の建築活動を自治体が適切に指導を行い建設する、優良建築物の整備が挙げられている。いずれも中心市街地の居住を促すものであるが、八戸市は1世帯当たりの人数が想定よりも低いがために目標指標を達成できなかったことが挙げられている。

c)「中心市街地が活性化していない」とされる指標の傾向

ここで、「活性化していない」とはC、c評価に当て

はまる目標指標とする。

図-1より販売額が活性化していない目標指標となっている割合が大きい。理由としては、6都市が2008年（平成20年）に起きたリーマンショックの影響とその後の景気低迷により売り上げが減少したことが挙げられている。他に、2都市が中心市街地から大型商業施設が撤退したことが挙げられる一方で、鹿児島市は大型商業施設が中心市街地に立地したことにより、販売額が減少したことを挙げられている。また、2都市は郊外店の影響を受けたことも挙げられている。しかし久慈市は、大型商業施設撤退後に観光センターと産直、バス停を整備し、賑わいを見せており、その土地の魅力を発信することが販売額上昇へつながっている事例もある。

通行量の指標では大型商業施設の撤退が要因として挙げられている。ファッションビルの撤退があり、若年層を中心に中心市街地へ行く機会が減ったことと考えられる。また、中心市街地の回遊性が挙げられている。中心市街地の核店舗の撤退や核店舗間の魅力が低かったことが原因として挙げられている。魅力あるまちづくりは自治体だけでなく、住民や事業者が深く関わることが重要と考えられる。

居住人口等の指標では、中心市街地が全市より高齢化している傾向から社会増よりも自然減が多くなっていること、事業の遅延により目標指標が達成できなかったことが挙げられている。

b)、c)に挙げた通行量と居住人口は活性化した事業としていない理由の双方に当てはまる。その都市の数を表-3に記す。

表-3 活性化の有無の理由
(表中の () の数字は都市の数である。)

	活性化した	活性化していない
通行量	イベント(6) 駅前複合施設整備(4)	回遊してない(4) 大型商業施設の撤退(2)
居住人口等	民間マンション建設(6) 街なか居住支援(5) 優良建築物等整備(2)	社会増<自然減(3) 事業の遅延(2)

(4) 第2期認定中活計画を行う理由

第1期を受けて、全ての都市で市民を対象としたアンケート調査を行っている。その調査から分かった第1期の取り組みの課題点の改善や見直しを第2期の理由に挙げられている。他には、18都市が第1期の取り組みを継承し、確実なものとすることや、3都市では第1期での住民意識の変化を今後も持続させ、確実なものとする事が挙げられている。

他には環境要因として、青森市・北陸3県・長野県・長崎県の都市は新幹線開業への準備、福井市では国体の準備、久慈市・白河市では東日本大震災の本格復興を理

由に挙げている。

4. おわりに

(1) 総括

本研究では中心市街地活性化において、認定中活計画とフォローアップに注目し、中心市街地が活性化するための目標とその指標の達成度を収集し、考察を行った。加えて、なぜ第2期認定中活計画を策定したか考察した。

その結果、施設入込数で基準値を超えている割合が高いことが分かった。一方で、販売額が基準値を超えていない割合が高いことが分かった。原因としては景気低迷が挙げられている。関連して不採算による大型商業施設の撤退が販売額の低下へとつながったことが挙げられた。ただ、久慈市にみられるように、大型商業施設撤退後、地域の魅力を発信する施設を開業したことで改善した事例が見られた。

目標指標のうち、通行量と居住人口等は達成度にばらつきが見られた。通行量の指標は基準値を超えた要因として、イベントや駅前複合施設整備が挙げられた一方で、基準値を超えていない要因は来街者が店舗間を回遊していないことが挙げられた。また居住人口等の指標は基準値を超えた要因として、民間マンションの建設や街なか居住支援といった事業が挙げられた一方で、基準値を超えていない要因として、社会増よりも自然減が多かったことや、事業の遅延などが挙げられた。

第2期認定中活計画を策定した理由は第1期の課題の改善や見直し・継承が挙げられた。

(2) 考察

目標指標は達成していても、そのための事業を個別に見ると、事業毎の目標値に達していないものもあった。今後、事業毎の分析は必要と考えられるが、対象とした自治体において事業毎の目標値を定めている現状にない。また、目標値を定めていても公式ウェブサイトで全てを公表していない。よって事業毎の分析は困難である。

第2期を策定した自治体は第1期認定中活計画終了後に各自治体はアンケート調査を行っており、市民のニーズは把握している。このことから第1期よりは市民を取り込みやすいものと考えられる。第2期では自治体・市民・事業者が一丸となって取り組み、活性化への機運を高めることで、中心市街地は活性化するもの考える。

自治体が第2期認定中活計画を策定したのは上記の総括で挙げられたこともあるが、計画期間が5年であり、期間内に目標指標を達成することが困難な事業もあることから第2期認定中活計画を策定したものと考えられる。しかし、一方で第1期認定中活計画が終了し、第2期を策定していない自治体がある。今後、そのような自治体の

目標指標や事業の傾向や分析を行う必要があると考える。
全国で少子高齢化が進み、人口減少が始まっている。
地方都市では大都市圏よりも減少している所が多い。地方都市にはそれぞれ地域に根付いた文化がある。次世代に継承するためにも、これからは都市の維持に取り組むべきであるとする。

参考文献

- 1) 三菱総合研究所：中心市街地活性化施策の効果分析報告書，2012.
- 2) 伊藤伸一，海道清信：中心市街地活性化基本計画における目標指標の特徴と達成状況，pp. 1027-1032，

日本都市計画学会 都市計画論文集，Vol. 47，No. 3，143，2012.

- 3) 内閣府地域活性化推進室 内閣官房地域活性化統合事務局：中心市街地活性化基本計画 平成 24 年度最終フォローアップ報告，2013
- 4) 外村剛久，宮下清栄：観光統計を用いた都市の類型化による中心市街地分析と中心市街地活性化基本計画の連携について，pp. 415-420，日本都市計画学会都市計画論文集，Vol. 47，No. 3，41，2012.
- 5) 経済産業省：平成 21 年版商業統計

(?)

THE RESEARCH OF DOWNTOWN REVITALIZATION VIEW FROM LOCAL GOVERNMENT PLAN AND FOLLOW-UP

Hiroki KOMATSU, Hiroshi HIRAI and Masaaki MINAMI