

中心市街地活性化基本計画に基づいた 事業のあり方に関する研究

真鍋 耀平¹・中川 義英²

¹学生会員 早稲田大学大学院創造理工学研究科（〒169-8790 東京都新宿区大久保三丁目4-1）

E-mail:you2you25@akane.waseda.jp

²正会員 早稲田大学理工学術院教授（〒169-8555 東京都新宿区大久保三丁目4-1）

E-mail:naka@waseda.jp

わが国では商業近代化計画以降、商業と都市計画との整合性について本格的な議論がはじまり、2006年に中心市街地活性化法が改正された。新中心市街地活性化法では、中心市街地活性化基本計画に基づく事業の進捗や効果を公表する義務が生じた。そして2011年以降、基本計画を終え、計画に基づく事業の結果について公表している自治体もみられるようになった。中心市街地活性化基本計画の認定数も継続的に一定数あることから、これまで行われてきた事業について評価する必要がある。そこで本研究では中心市街地活性化基本計画を終えた自治体の計画を対象として、計画に基づく事業の実態を明らかにし、効果的な中心市街地活性化策について考察する。小稿では、中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップを用い、計画における活性化事業の実態と傾向を明らかにした。

Key words : The central city activation plan, final follow-up, Project description

1. 研究の背景・目的

(1) 背景

わが国では表1-1に示されるように、1962年の商店街振興組合法による政策より、都市計画・地域政策視点からの商業施策が行われた¹⁾。1970年の商業近代化地域計画においては、商業と都市計画との整合性の重要性について言及された。それ以降も交通条件の変化や消費者の購買行動の広域化などにより、都市計画・地域計画的視点からの商業政策の位置付けが高められ、1998年に中心市街地活性化法が制定された²⁾。

しかし、中心市街地活性化法の下で、市街地の整備改善及び商業の活性化の一体的な推進による中心市街地の活性化を目指されたが、市街地の整備改善に関する事業の進捗が乏しいという問題があった³⁾。また、事業効果が事業単独に留まり、市民が中心市街地全体の活性化を実感できないという課題も存在した。

そのような背景もあり、2006年に中心市街地活性

化法が改正された。新中心市街地活性化法における中心市街地活性化基本計画では、その地域の実情に基づいた計画を策定し、定量的な指標を用いて効果を検証することが義務付けられている³⁾。また、検証された事業効果をフォローアップとして政府に報告し、一般に公表することとなっている。2014年には中心市街地活性化法の一部が改正され、自治体の認定条件が緩和され、新規に計画認定に向けて動きだす自治体も増えている。しかしながら現時点では、中心市街地活性化基本計画に基づいて行われた事業に関して事業の効果について考察した論文は少ない。これまでは計画期間中の自治体が多く、最終的な事業結果をフォローアップした自治体が少なかったことも一因と考えられる。

1962年	商店街組合法
1964年	商業近代化事業
1970年	商業近代化地域計画
1971年	70年代における流通
1984年	80年代の流通ビジョン
1989年	90年代の流通ビジョン
1995年	21世紀に向けた流通ビジョン
1997年	中心市街地における商業の振興について(中間とりまとめ)
1998年5月	中心市街地活性化法が制定
1998年7月	中心市街地活性化法が施行
2006年	中心市街地活性化法が改正

表1-1. 中心市街地活性化法改正までの法律制定と流通政策展開の流れ⁴⁾⁵⁾

(2) 目的

本研究では、中心市街地活性化法の枠組みの中で、どのような事業が効果的か考察することを大目標とする。しかし、そのためには計画における事業の実態を把握する必要がある。そこで小稿では、基本計画終了後、自治体から国への最終報告書である中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップを活用し、中心市街地活性化を目的とした事業の実態を把握した上でその事業内容を評価する。

2. 既存研究の整理と本研究の位置付け

(1) 既存研究の整理

伊藤⁶⁾らの研究では全国の中心市街地活性化基本計画と計画の中間時点で作成が義務付けられているフォローアップ報告を基に目標指標設定の考え方、達成状況や高い達成水準を示す地区の特徴を明らかにしている。その上で、計画における目標指標設定の考え方を明らかにしている。その結果、中心市街地活性化基本計画における目標値が「中心市街地が賑わっている状態に回帰する」という「回帰型」の考え方で設定されている地域が多いと結論付けている。鈴木⁷⁾らの研究では2009年時点で認定されている中心市街地活性化基本計画に基づく事業の特徴を典型的に把握することで、今後の中心市街地活性化に向けた計画のあり方について考察している。その結果、中心市街地の面積や総事業数、事業内容が都市の特性によりばらつきがあることを明らかにし、都市の性格により事業が多面的に行われていると結論づけている。雛⁸⁾らの研究では第2期中心市街地活性化基本計画を策定する自治体が出てきたことを背景に、第1期中心市街地活性化基本計画と比較しての目標指標設定の変化について考察している。比較の結果、1期と2期で計画における目標指標設定の数値が減少し、計画を変更する自治体が半数以上にのぼったことから、事業計画の策定に課題があるのではないかと考察している。

(2) 研究の位置付け

伊藤らの研究では、中間フォローアップを活用して中心市街地活性化基本計画における目標指標の考え方を横並びの比較・解析している。しかし、この研究は目標指標の考え方のみにとどまっており、目標に基づく事業内容、その事業に基づく事業の効果については考察されていない。

雛らの研究では、第1期計画と第2期計画とを比較しての目標指標の設定の変化と達成状況について考察しているが伊藤らの研究と同様に事業内容に踏み込んだ考察はされていない。

鈴木らの研究は、事業内容に踏み込んで考察している点で本研究と似ているが、事業が多面的に行われていることに言及するにとどまっており、事業の結果と紐づけての考察はされていない。

本研究では、最終フォローアップを活用して、中心市街地活性化基本計画における指標とその改善状況を調査する。その上で、計画における事業内容の傾向とその事業効果を考察する。今後、様々な自治体が中心市街地活性化法に基づき、都市の特徴を踏まえた中心市街地活性化策を展開する上での一助とすることを本研究の意義とする。

2.3. 研究の流れ

本研究の流れを、図2-1に示す。

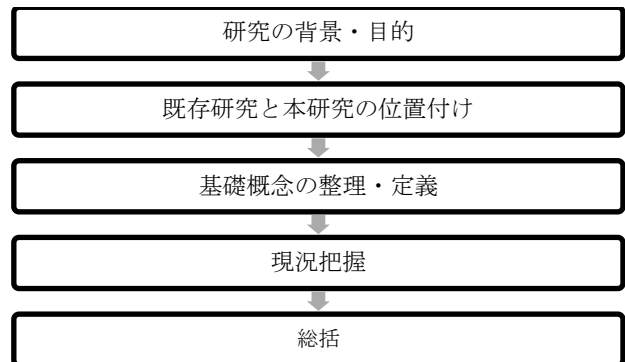


図2-1. 研究の流れ

まず3章で、本研究で必要となる基礎概念および新しく導入する概念の定義を提示する。そして4章で中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップより、計画に基づく事業の実態を把握し、5章でまとめを行い、今後の予定を述べる。

3. 基礎概念の整理・定義

(1) 中心市街地活性化法

平成10年以降に制定されたまちづくり3法のうちの1つで市街地の整備改善と商業活性化を軸とする支援策を提供する法律である。平成18年に全面改正され、中心市街地活性化協議会の設立の義務付けによる多様な主体の参加や中心市街地活性化策の拡充が行われた³⁾。

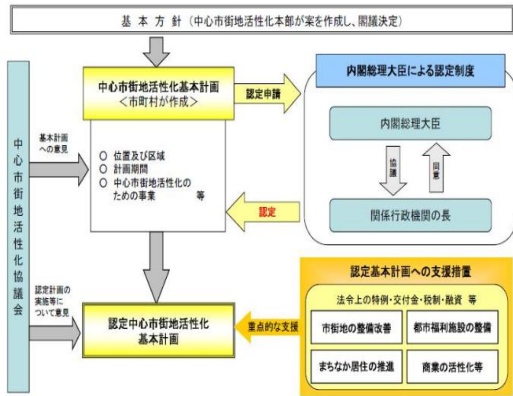


図3-1. 中心市街地活性化制度の概要⁹⁾

(2) 中心市街地活性化基本計画

中心市街地活性化基本計画は、中心市街地活性化法に基づき事業を行う際に策定される計画である。旧中心市街地活性化法においては、基本計画の認定を必要としないシステムであったため、安易な内容の計画が提出され、事業が行われていた。また、計画において定量的な目標を設定する義務がなかったため、その事業を振りかえることができないという問題があった。そのような反省を踏まえ、新中心市街地活性化法においては、事業計画に対して国が審査を行い認定する仕組みになっている。また、計画において自治体が事業により目指す都市の姿を目標として掲げた上で、目標を達成できたか評価する定量的な指標とその達成状況を定期的、最終的に政府に報告書として報告し、一般公開することになっている。

(3) 最終フォローアップ

本研究では、中心市街地活性化基本計画の計画期間を終了した後に政府に提出する報告書を最終フォローアップと定義する。

4. 現況把握

(1) 対象となる計画

本研究では、内閣府が発表した最新の最終フォローアップを踏まえ、平成27年3月31日までに計画を終了している108自治体の中心市街地活性化基本計画を対象とする。基本計画の期間は事業が終了し、効果が発現するまでの時間を考慮して決められているため、本研究では事業を行っている基本計画は対象としないものとする。

(2) 中心市街地活性化基本計画の認定数の推移

中心市街地活性化基本計画の認定数の推移を図4-1に示す。中心市街地活性化法改正直後の2007年、2008年における計画の認定数が多くなっている。2007年、2008年の計画の認定数が多いのは、旧中心市街地活性化法の流れで計画を提出した自治体が多かったためと考えられる。2011年から2012年にかけて認定数が増加しているのは第1期基本計画を終えて、第2期基本計画の認定を受けた自治体が多いためである。図4-1より継続的に一定数の計画の認定が続いていることも分かる。

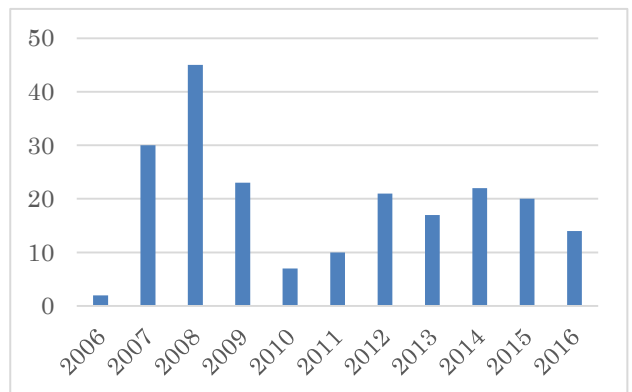


図4-1. 中心市街地活性化基本計画認定数の推移

(3) 評価指標の分類

対象となる中心市街地活性化基本計画において使用される評価指標の分類を行う。内閣府や各自治体が公開している最終フォローアップ¹⁰⁾を活用し、各基本計画における評価指標を分類した結果を表4-1に示す。それを図示したものを図4-2に示す。なお、計画数と評価指標数が一致しないのは、計画における目標を評価する際に複数の評価指標を採用する自治体があるためである。この結果、評価指標を7つに分類することができた。

また、自治体が都市の目指す姿として掲げた目標

と目標指標の例を表4-2に示す。この表により、店舗数や販売額を指標とした計画は商業の活性化を目的として行われていることが分かる。

表4-1. 中心市街地活性化基本計画で用いられる評価指標の分類

評価指標の分類	採用数	構成比 (%)	評価指標の具体例
通行量	109	34.8	歩行者通行量
			自転車通行量
居住人口等	64	20.4	居住人口
			中心市街地の居住人口
販売額等	37	11.8	小売業年間商品販売額
			中心市街地の小売業年間販売額
店舗数等	18	5.8	空き店舗数
			商業店舗数
施設入込数等	55	17.6	文化・観光施設の年間入込客数
			都市福祉施設の利用者数
公共交通等	9	2.9	コミュニティバスの利用者数
			路面電車の年間乗車人数
その他	21	6.7	市民の企画によるイベント回数
			事業所従業者数

表4-2. 中心市街地活性化基本計画における目標と評価指標の例

自治体名	自治体が掲げた目標	評価指標	目標指標の分類
富士市	賑わい拠点の創出	中心商業地区の歩行者交通量	通行量
高岡市	まちなか居住の推進	中心市街地における居住人口	居住人口等
青森市	中心市街地の商業の活性化	小売業年間商品販売額	販売額等
岐阜市	商業活性化の増進	空き店舗数	店舗数等
松江市	健康・交流	中心市街地内の観光入込客数	施設入込数等
金沢市	過度に自動車に依存しない中心市街地	金沢ふらっとバスの乗員人数	公共交通等
宝塚市	市民自らが「いきいきと活動できる」まち	NPOが実施する事業の数	その他

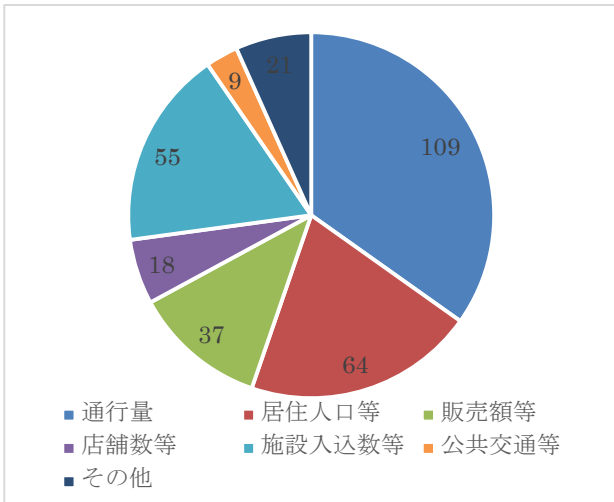


図4-2. 中心市街地活性化基本計画において活用された目標指標の割合

(4) 評価指標別の事業進捗と改善率

それぞれの事業による指標指標の改善率について調査した。公共交通とその他の項目を計画における評価指標として掲げている自治体は少ないため、まず本研究ではそれ以外の5つの項目における評価指標の進捗状況を調査し、比較した。その結果を図

4-3に示した。そして、計画前後の評価指標の改善動向について評価したものを図4-4に示す。

図4-3より計画においてどの評価指標においても事業は比較的順調に進んだことがわかる。その一方で事業結果を見ると、居住人口、販売額を評価指標として扱った計画において、計画前後を比較して評価指標の数値が悪化したものが多いとわかる。この結果から、居住人口と販売額の増加を目標に掲げている事業において事業内容に何らかの問題があったのではないかと考えられる。

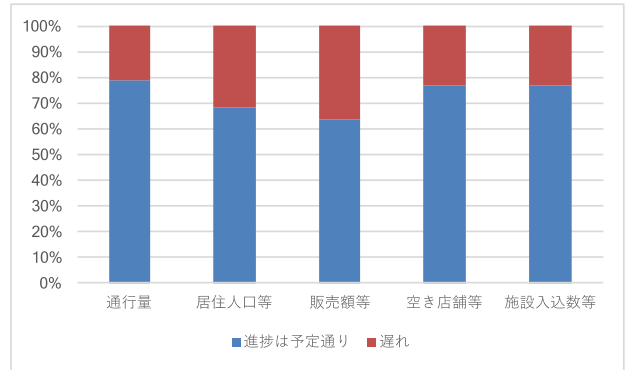


図4-3. 評価指標別の最終的な事業の進捗状況

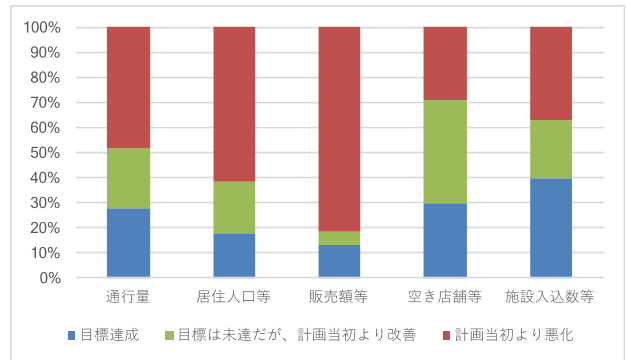


図4-4. 評価指標別の計画前後での改善動向

(5) 自治体人口別にみた事業展開

最終フォローアップ¹⁰⁾が提出されている自治体の人口別に計画で使用されている評価指標の割合を調査した。人口10万人未満、人口10～20万人、人口20～40万人、人口40万人以上の自治体の4グループに分けて考察した。人口は、計画を開始した時点のものとする。その結果を表4-3、図4-5に示す。図4-5より人口規模が小さい自治体は中心市街地での居住人口の増加を目的として事業を展開している傾向があると考えられる。また、人口規模が大きい自治体においては、販売額等の商業の活性化を目的として事業を展開している傾向があることがわかる。

表4-3. 自治体の人口規模別でみた
評価指標の設定状況

	自治体数	通行量	居住事業等	販売額等	空き店舗等	施設入込数等	公共交通機関	その他	計
10万人未満	32	37.5%	23.8%	10.0%	3.8%	17.5%	0.0%	7.5%	100.0%
10万人～20万人	28	35.9%	23.1%	9.0%	6.4%	20.5%	2.6%	2.6%	100.0%
20万人～40万人	30	34.4%	20.4%	11.8%	6.6%	17.2%	2.2%	7.5%	100.0%
40万人以上	18	30.6%	12.9%	17.7%	6.5%	14.5%	8.1%	9.7%	100.0%
計	108	34.6%	20.0%	12.1%	5.8%	17.4%	3.2%	6.8%	100.0

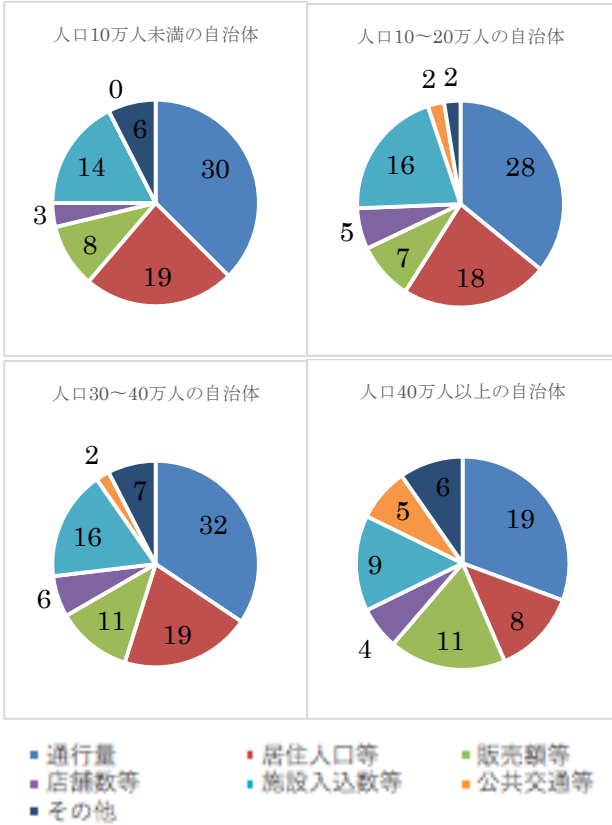


図4-5. 自治体の人口規模別でみた
評価指標の使用率

(6) 自治体人口別にみた評価指標の改善率

中心市街地活性化基本計画の認定を受けた自治体を人口20万人未満の自治体と20万人以上の自治体に分け、評価指標ごとに改善率の動向を比較したものを図4-6に示す。空き店舗等、公共交通、その他を指標として行われた事業は少ないため、それ以外の4項目において比較した。その結果、前章で述べたように人口20万人未満の自治体において居住人口等を評価指標とした事業が数多く行われているにもかかわらず、計画前後で評価指標が改善した事例が少ないことが分かった。

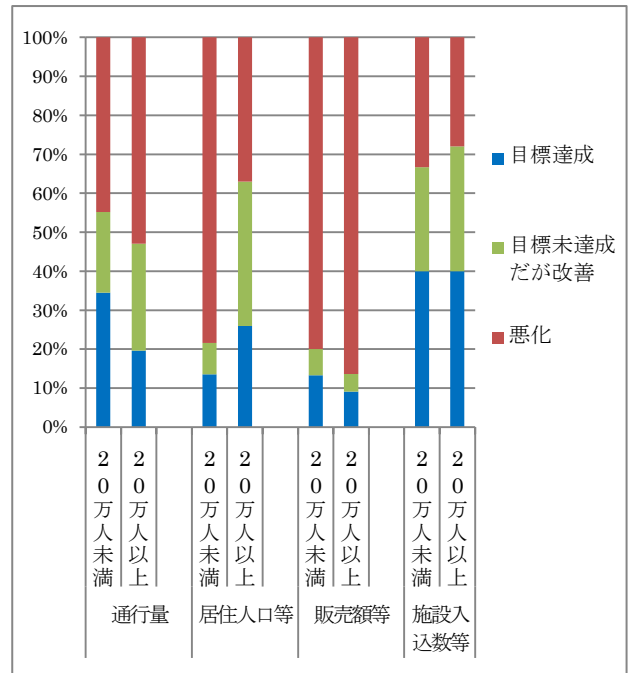


図4-6. 人口規模別でみた評価指標の改善動向

5. 総括

(1) まとめ

基礎概念の整理として中心市街地活性化基本計画においての事業の評価指標を類型化した。その上で、自治体の人口別での評価指標の割合から、事業の傾向を明らかにした。その結果、人口が少ない自治体では居住人口等を評価指標として基本計画を策定する自治体が多く、人口が多い自治体では、商業の活性化を目標に計画を策定する傾向があることが明らかになった。また人口規模が小さい自治体は、居住人口の増加を目指す事業に取り組んでいるが、結果に結びつかない傾向があることを明らかにした。

また、類型化した評価指標ごとに事業の進捗状況と計画前後の評価指標の改善率を比較し、居住人口等を評価指標とした事業と販売額等を評価指標とした事業において、事業の効果が薄い事が分かった。

(2) 今後の予定

今後の予定として、評価指標として採用されることが多いが、事業の効果が小さい居住人口、販売額の指標に基づいて行われている事業の事業内容を調査する必要がある。特に事業で成果を上げた自治体における成功要因について見ていく必要がある。

また、目標指標別に事業の効果が大きい自治体と小さい自治体を取り上げ、事業内容等を比較することで中心市街地活性化策について考察予定である。

＜参考文献＞

- 1)岩永忠康「現代日本の流通政策 小売商業政策の特徴と展開」創成社,pp165,2004
- 2)加藤義忠・佐々木保幸・真部和義「小売商業政策の展開」同文館出版,pp210-212
- 3)矢作弘・瀬田史彦「中心市街地活性化三法改正とまちづくり」学芸出版社,pp28-31
- 4)佐々木保幸「中心市街地活性化法の現状と課題」関西大学商学論文集 第49巻第3・4号合併号 pp65-87 2004年10月
- 5)岩永忠康「現代日本の流通政策 小売商業政策の特徴と展開」創成社,pp165-169 2004
- 6)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の特徴とその達成状況」日本都市計画学会 都市計画論文集No.3, 2012年
- 7)鈴木正輝・土久菜穂・山本明「中心市街地活性化基本計画に関する研究」日本建築学会大会学術講演梗概集, 2009年
- 8)雛大雪・朝日照太・洪鉉・姫野由香「中心市街地活性化基本計画における目標指標の設定とその傾向」日本建築学会九州支部研究報告第54号,pp289-292,2015年
- 9)内閣府地方創生推進事務局ホームページ「中心市街地活性化制度の概要」
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/pdf/chukatu_gaiyo.pdf
- 10)内閣府地方創生推進事務局ホームページ「最終フォローアップに関する報告」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/followup/140708followup.html>

(?)

A STUDY ON WAYS OF PROJECT
BASED ON THE CENTRAL CITY ACTIVATION PLAN

Yohei MANABE, Yoshihide NAKAGAWA

After the publication of Commercial Modernization Plan in Japan, a full discussion of integration between commerce and urban planning began, and the Central City Invigoration Law was revised in 2006. The new Central City Invigoration Law mentions that, it has obligation to publish the progress and effect of the project based on the Central City Activation Plan. After the year of 2011, municipalities that finished the plan and announced the result of the project based on the plan. Since the number of certified Central City Activation Plan also continues to be constant for a certain number, it is necessary to estimate the project which has been done up to now. Therefore, in this research, the plan that published by municipalities who has finished the Central City Activation Plan will be the target, so that to clarify present situation of the planning project and consider effective methodologies of Central City Activation Plan. In addition, final follow-up of the central city activation plan will be used to clarify present situation and tendency in this study.