

〈論文〉

商業まちづくり政策の展開と評価 － 中心市街地活性化法の制定・改正・再改正をとおして－

畠 山 直

要 約

2014年7月、「中心市街地の活性化に関する法律」（中活法）が改正された。今回の法改正は、前身の「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（1998年）の成立から数えると、2006年の見直しに続いて2回目となる。

中活法は、大規模小売店舗立地法、都市計画法とあわせた、いわゆる「まちづくり三法」のひとつとして整備された法であり、市町村が都市中心部の活性化を図るために行う事業に対して国が認定・支援する制度を規定したものである。また、わが国の商業まちづくり政策において、同法は、いわば基本法としての役割を期待されてきた法律である。しかしながら、2006年に行われた1度目の法改正によってもその効果はほとんど表れず、そればかりか、かえって中心市街地の衰退が全国で進展したことから、今回の法の再改正が行われるにいたった。

本研究では、わが国の商業まちづくり政策の展開について、高度経済成長期における取り組みから現行法であるこの2014年改正中活法にいたるまでのプロセスを跡づけるとともに、これまでの中活法の枠組みについての評価を行った。特に、2006年の法改正以後に顕在化した中活制度をめぐる課題と、それを解消するために行われた国レベルでの検討過程やそこでの主要な論点についての確認、そして、2014年再改正法の制度内容に関する検証を中心に分析した。

1. はじめに
2. 中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律
（旧中活法）成立まで
3. 中心市街地の活性化に関する法律（中活法）
4. 中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律（改正中活法）
5. 結びに

1. はじめに

2014年7月、「中心市街地の活性化に関する法律」（中活法）が改正された。今回の法改正は、前身の「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」（1998年）の成立から数えると、2006年の見直しに続いて2回目となる。

中活法は、大規模小売店舗立地法、都市計画法とあわせた、いわゆる「まちづくり三法」のひとつとして整備されたものであり、また、あらためていうまでもないが、市町村が都市中心部の活性化を図るために行う事業に対して国が認定・支援する制度（中活制度）について規定した法律である。しかしながら、2006年に行われた1度目の法改正を経ても、その政策効果はほとんど表れず、かえって「シャッター通り」に代表されるような都心の衰退がその後も全国で進展したため、今回2度目の法の見直しが行われるにいたった。

なお、前回の2006年においては抜本的な法改正が行われたが、2014年に再改正された現行法は、2006年中活法の枠組みを下敷きとしながら、新たな制度や改正措置を盛り込んだ内容となっている（法律名＝中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律）。

さて、このように、中活法について直近の法改正までの経緯を簡単に追ったが、本稿の研究目的は、現行法であるこの2014年改正中活法にいたるまでの商業まちづくり政策の展開プロセスを跡づけるとともに、これまでの中活制度の枠組みを確認し検証することである。

中活法は、1990年代後半以降のわが国の商業まちづくり政策において、いわば基本法としての役割を期待されてきた法制度である。その2度目となる法改正が行われた今、ここであらためて、これまでの商業まちづくり政策の系譜を確認しつつ、その制度内容を検証することは、今後の流通政策のあり方を構想する上でも大きな意味を持つものと考ええる。

なお、本研究における「商業まちづくり政策」とは、渡辺〔2014〕による定義に依拠したものである。渡辺は、これを「地域商業の問題を中心に据えながら、経済的側面だけではなく、社会的・文化的側面を含めた地域コミュニティのあり方に関する構想ないし計画、およびそれらの実現に向けた地域住民を巻き込んだ運動や活動」⁽¹⁾と示しているが、本書においても

同様に、商業を軸にしたまちづくりに関する政策、あるいはそのような政策領域のことを商業まちづくり政策と呼ぶこととする。

ところで、こうした商業まちづくり政策の展開や中活法の変遷をテーマとした先行研究は、宇野 [2012]、石原 [2011]、松島 [2009]、渡辺 [2014] [2016] など数多く行われているが、その大半は 2006 年中活法改正までの歩みを追ったものであり、2014 年の再改正における検討過程、あるいは、再改正法の法制度やその取り組み状況について検証した既往研究はない。⁽²⁾ また、そのため、これまで行われた研究のなかでは、1998 年法を中活法、2006 年法を改正中活法と略す場合が多い。こうしたことから、今回はそれぞれの便宜上の呼称を整理する必要があると考え、本研究においては、2006 年成立の「中心市街地の活性化に関する法律」を「中活法」とし、その 2014 年改正法は「改正中活法」あるいは「改正法」と、そして 1998 年旧法については「旧中活法」と示すこととした。

本稿の構成は以下のとおりに示される。第 2 章では、まちづくり三法整備までのわが国の商業まちづくり政策の流れを跡づけ、1998 年に導入された旧中活法のスキームを示す。その上で、旧中活制度をめぐる課題を整理する。第 3 章では、2006 年中活法の制度内容を確認するとともに、その問題点についての検討を行う。続く第 4 章では、2014 年中活法再改正にいたる国による検討の過程とそこでの主な論点を整理し、新たに成立した改正中活法の枠組み、および再改正後の中活制度の取り組み状況について確認する。最後に第 5 章では、2014 年中活法再改正における主要な政策対応となった「裾野拡大」と「重点支援」に関する評価を行うとともに、改正中活法や商業まちづくり政策をめぐる今後の研究課題を示す。

2. 中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（旧中活法）成立まで

(1) まちづくり三法整備以前の商業まちづくり政策

まちづくり三法整備以前の流通政策は、大規模小売商と中小小売商との競争秩序の整備を図ることに力点を置いた、いわゆる調整政策を基調とするものであった。特に、戦前の百貨店法にはじまり、戦後の第二次百貨店法、大規模小売店舗法と続く法体系下での商業調整の流れは、間違いなく日本の流通政策の主流を占めるものであった。⁽³⁾

だが、そうした時代にも流通政策のなかにまちづくりの概念を取り入れることの必要性が認識され、そのための数々の取り組みが行われてきた。ここでは、こうした三法以前における商業まちづくり政策の展開について概観することにする。

まず、流通政策のなかに都市計画等のまちづくり的な要素がはじめて明示的に位置づけられた政策対応は、1970 年の「商業近代化地域計画」であるとされる。⁽⁴⁾ 日本経済が高度成長

期へと移行し、国際競争の荒波にさらされていくなかで、わが国の流通政策はそれまでの中小保護的商業政策から流通近代化政策を推進する方向へと大きく舵を切った。そうした流れのなかで、中小企業庁から日本商工会議所への委託事業として開始された同計画事業は、市町村の都市計画等との調整を図りながら、地域全体としての商業近代化を図ることを目的としたものであった。

この事業は、同年を皮切りに、年度ごとに策定地域を順次選定して行われたが、⁽⁵⁾ 事業の実施にあたっては、日本商工会議所において、各地の商工会議所の代表のほか流通論、都市計画論、交通論等の様々な分野の専門家・学識経験者を結集した商業近代化委員会が設置され商業近代化地域計画策定の手法が開発された。そして、これを各地の商工会議所に設けられた地域部会に提示し、各地域部会でそれらの手法を参考にした地域計画を策定するという手順で進められた。⁽⁶⁾

結果的に、商業近代化地域計画の策定は1990年までの20年間で241の地域で行われた。しかしながら、策定された計画に拘束力がなかったため、ハード事業に著しく傾斜したケース、あるいは、そのまま実施に移されないケースが数多くあり、⁽⁷⁾ そのため、地域による濃淡はあったにせよ、総じてその成果は芳しいものではなかった。だが一方で、同事業については「多くの都市で商人が地域社会と向き合い、自らを見つめなおすきっかけを与えた」（石原・石井[1992]）など、商業まちづくりの萌芽的な取り組みとして評価する意見もあり、そうした側面においては少なからず意義ある試みとなった。

次に登場したのが、『80年代の流通産業ビジョン』（1983年、以下80年代ビジョン）である。同ビジョンは、商業近代化地域計画の流れを受け、コミュニティ機能の担い手という観点から流通政策にまちづくり的な要素を位置づけたものである。⁽⁸⁾ ここでは、特に商店街について「各地域の消費者ニーズを充たしていく上で地域住民にとって身近な存在であり、かつ、一定の集積を備えた商店街の役割には極めて大きいものがある」と再評価が行われ、その上で、商店街に期待する方向性として「地域文化の担い手として極めて重要な地位」や「地域社会全体の活性化のシンボルとしての役割」などが示された。⁽⁹⁾

加えて、この『80年代ビジョン』においては、こうした考えに基づく「コミュニティ・マーケット構想」が提示された。同構想においては、「買い物空間から暮らしの広場へ」というキャッチフレーズの下、地域商業計画に盛り込まれた商店街整備事業の実施を都市計画事業と総合的に推進することが提言され、加えて、中小小売業者による自主的なまちづくり活動に対する支援等が掲げられた。

コミュニティ・マーケット構想モデル事業は、1984年度からほぼ年間10ヶ所で実施された。こ

のなかでは、小売業を都市のなかに位置づけるとともに、長期的な視野に立って交通問題等をも考慮しながら都市に良質なストックを形成するという目的が示され、そのために商業系のみならず都市系の専門家も加わった取り組みが行われたが、こうした各地での議論が果たした役割は大きいものであったとされる。⁽¹⁰⁾ なお、松島〔2009〕は、同構想について、「商業近代化地域計画の系譜に位置づけられるものであり、これに地縁の人間関係、行商人との交流といったコミュニティの要素をもった人間的な都市商業空間を取り戻そうという『都市商業ルネッサンス』のイメージの彩りを加えたものであった」と評している。

そして、これに続いて策定されたのが『90年代の流通ビジョン』（1989年、以下90年代ビジョン）である。同ビジョンにおいては、『80年代ビジョン』のコミュニティ・マート構想から着想を得た「街づくり会社制度」や、「ハイ・マート2000構想」などの新たな施策が盛り込まれた。

しかしながら、この『90年代ビジョン』は、当時の日米構造協議における市場開放や規制緩和の流れを受けたものであったため、市場メカニズムを重視する姿勢を鮮明に打ち出した内容となり、そればかりか、一連の政策対応によって積み上げられてきたまちづくりの視点を大きく後退させるものとなった。かつての商業まちづくり政策において、経済的効率性と並列的な関係におかれていた社会的有効性の理念は、ここで一応継承されはしたものの競争メカニズムを補完する関係に置かれてしまい、それによって経済的効率性を志向する「本流」の流通近代化政策に回帰してしまったのである。⁽¹¹⁾

また、同ビジョンで示された「ハイ・マート2000構想」は、その後1991年に特定商業集積整備法（商業集積法）として法整備されたが、この法律は1990年代初頭から顕在化しつつあった大型店の郊外立地を助長するものとなった。商業集積法は、規制緩和が強く求められるなかで地域商業の新たな振興策を模索したものである。そのため、商業基盤施設を併設したショッピングセンターのなかに大型店と中小店との共存共栄の姿を見出そうと、大規模な商業集積を核としたまちづくりを構想した法律となった。⁽¹²⁾ また、同法の枠組みにおいては、大規模な商業集積の計画的整備が想定されるとともに、その開発タイプとして中心市街地と郊外の2つが用意されたが、実際に対象となったのは郊外立地タイプの高度商業集積型であった。⁽¹³⁾

この商業集積法は、3つの関係省庁（通商産業省〔現経済産業省〕、建設省〔現国土交通省〕、自治省〔現総務省〕）が基本方針を策定する旨を規定していること、そして、基本構想の策定主体を市町村と定めたことなど、のちの中活法の原型ともいえる枠組みを備えたものではあった。しかしながら、この法律が郊外への大型開発を誘導したことは間違いなく、⁽¹⁴⁾ そのよう

に地域商業に深刻な影響を与えた負の側面はあまりに重大であった。

同法の立法段階においては、中心市街地の衰退が、まだそれほど問題視されていなかったという背景があった。だが、その後、各地で大型店の郊外立地が急速に進展したことを受け、商業集積法は次第にその役割を喪失していき、そして、1998年の中活法制定によって事実上の停止状態へといたった（その後、2006年に同法は廃止された）。

さて、このような混迷を経て、1990年代半ばになると、わが国の流通政策はまちづくりの視点を重視するものへと再び方向転換していくこととなった。すなわち、まちづくり三法の整備に向けた本格的な取り組みの開始である。

まず、1995年には、それまでの累次の流通ビジョンを集大成するものとして『21世紀に向けた流通ビジョン』（以下21世紀ビジョン）が策定された。ここでは、商業施設の郊外立地と中心市街地の衰退に対する懸念が明確に指摘されたが、なにより特筆すべきこととして、はじめて「まちづくり」がビジョンのなかに位置づけられるという対応が行われた。また、商業集積については、その社会的・文化的な役割や機能を認めた上で、「これらの機能を総体としてとらえれば、商業集積が地域社会の基礎的なインフラとなっているという意味において、新たな社会資本として位置づけることが適切である⁽¹⁵⁾」として、その意義が再評価された。

こうした考えの下、産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議によって中心市街地活性化政策に関する議論が行われ、1997年8月には『中心市街地における商業振興について（中間とりまとめ）』とする報告書がまとめられた。そして、同年12月には、同合同会議によって大規模小売店舗法を廃止し、新法（大規模小売店舗立地法）の制定を求める中間答申『今後の大規模小売店舗に係わる施策のあり方について』が取りまとめられた。また、これらの動きと歩調をあわせるかたちで、旧建設省において都市計画中央審議会での議論が行われ、都市計画法の改正の方針が打ち出された。

以上の流れを経て、1998年に、中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（旧中活法）、大規模小売店舗立地法、改正都市計画法からなる、いわゆる「まちづくり三法」が成立した。

（2）旧中活法とTMO制度

このような経緯を経て整備されたまちづくり三法であるが、本節でははじめに、3つの法律のそれぞれの役割と特徴について整理しておきたい。まず、中活法は、市町村が中心市街地の活性化を図るために行う取り組みと、それに対して国が認定・支援する制度を規定したものである。旧中活法においては、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の

一体的推進に関する法律」の正式名が示すように、商業を軸としたまちづくりの取り組みがその支援対象とされた（なお、2006年の法の見直しによって、この商業・市街地整備改善の2分野に、都市福利施設整備とまちなか居住の2つを加えた計4分野へと中活法の支援対象は拡大された）。

一方、大規模小売店舗立地法は、店舗面積1,000㎡以上の大型店の出店を生活環境保持の観点から規制する法律である。また、1998年の改正都市計画法は、もともと土地利用を規定するための法律であったものを、商業施設を含めた様々な施設の立地をある程度コントロールすることを目的として見直したものであった。

このように、中心市街地における活性化事業を定めた中活法と、規制的な役割を持った他の二法とが互に関連することで、都市中心部の活力回復を図ることを狙った法体系が一般的にまちづくり三法と呼ばれるものである。そして、その枠組みのなかで、新たに商業まちづくり政策の基底をなす役割を担ったのが中活法である。したがって、以降では、この中活法に焦点をあてながら、わが国の商業まちづくり政策の展開と法制度について確認していくこととする。

まず、1998年に制定された旧中活法では、はじめに中心市街地活性化事業（中活事業）に関する定義が示された。すなわち、同事業について、国ではなく地域が主体となって自らの地域の活性化に取り組むものであり、その地域主体が地域事情に応じた独自性ある活性化策を講じるための取り組みであるとする趣旨の明示である。その上で、国が必要と認めた中活事業に対しては、当該地域に財政的支援が行われる旨などが盛り込まれた。

そして、これらの事業を推進するためのシステムとして導入されたのがタウンマネジメント機関（TMO）制度である。同制度では、中心市街地の商業集積をいわばひとつのショッピングモールと見立て、これを一体的かつ計画的に整えていくために、タウンマネジメントの手法が採用されるとともに、それらの事業を推進し、企画・調整と事業の実施を担う機関としてTMOを設立することが義務づけられた。

同法のスキームによれば、まず自治体が基本計画を策定する。これを受けてTMOになろうとする者がTMO構想を策定し、自治体の認定を受けることによってTMOとなる。さらにTMOは構想に盛り込まれた事業計画を作成し、経済産業大臣の認定を受けることによって初めて、国からの財政的支援を受けることができるというものである。また、TMOになれる団体として、商工会、商工会議所、第3セクターの特定会社や公益法人、NPO法人など4つの類型が定められた。

そして、TMOには、中活事業における「企画・調整」と「事業の実施」という2つの役割

が付与された。まちづくりは、本来、商業者や商店街団体、行政だけでなく、企業、住民、NPOなどの多様な主体が参画するべきものであるにもかかわらず、それまではそれぞれの主体が単独で事業に取り組むケースが多かった。それゆえ、ここで明示されたTMOの二つの役割については、まさに画期的なものといえた。前者の「企画・調整」については、TMOに対して、まちづくり事業の企画立案のみならず、関連する地域主体やステークホルダー間の議論形成など幅広い業務を担うことが期待された。そして、後者の「事業の実施」については、TMOは、商店街や商業施設の整備などのハード事業、イベント等のソフト事業など多岐にわたる事業の実施・推進役として位置づけられた。

このような内容を備えた制度として、また、国によってはじめて法定化されたまちづくりの仕組みとしてTMO制度は誕生した。そして、この新たな制度に寄せる各地の期待は大きく、すぐさまTMOの設立・認定に向けた取り組みが全国で行われていった。

しかしながら、そうした各地の動きも、実際の中心市街地活性化の取り組みまではいたらないことがほとんどであった。渡辺〔2016〕によると、旧中活法の最終局面（2006年2月）までに、中心市街地活性化基本計画をまとめたのは全国で683地区・624市町村に達したが、TMO構想をまとめ市町村に認定されたTMOは405団体に、さらに、そこから経済産業大臣の認定を受けたTMO計画にいたっては、わずか225にとどまるなど浸透せず、結果的にこの制度の活用は極めて限定的なものとなった。このような基本計画は策定したもののTMO構想に進まない例や、最終的なTMO計画の認定までいたらない例については、その要因として、資金的な理由からTMOを設立し事業を実施するまで踏み切れないことや、TMOにおける人材難などの問題があったとされる。⁽¹⁷⁾

また、最終的に国の認定を受けることができた地域についても、中心市街地活性化の取り組みは徐々に行き詰まるようになり、長続きしないケースが多く表れるようになった。たとえば、熊本市の場合、当時の熊本TMO（2001年7月認定）であった熊本商工会議所へヒアリングを行ったところによると、主要事業のひとつとして行っていた広報誌の発行が2003年度で終了したことをはじめ、その他のTMO事業も早々に活動停止状態に陥ったとのことである。

これについては、なにより、熊本商工会議所がTMOとして様々な地域主体をまとめることの難しさがあったという。⁽¹⁸⁾ すなわち、本来、地域の個店や商店街への指導・支援等を主業務とする商工会議所が、TMOとして中心市街地活性化における「企画・調整」と「事業の実施」の役割を担うことにそもそも無理があったという指摘である。

さて、こうした問題を受け、TMO制度は2006年の法改正によって、ついに中活制度の枠組みからその姿を消すこととなった。この制度の問題点については、これまで様々な先行研究

が指摘している。たとえば、都市中心部における商業活性化の範囲にとどまり、多くのケースにおいて、自治体の小売業を担当する部局の事業領域として位置づけられるに過ぎなかったことが挙げられている。⁽¹⁹⁾あるいは、まちづくりに関わる地域主体内部の問題として、人材・資金・経験の不足、さらには情報・ノウハウの不足など、TMOの事業主体としての資源の不十分さを問う指摘もなされている。⁽²⁰⁾

その他、中活事業の完了スケジュールの明示義務がなかったために、各地で未実施のままの事業が多かったことなどの問題も挙げられよう（その後、2006年の法改正によって、中活認定期間については原則1期5年間とすることが定められた）。

このように、TMO制度が早々にはころびを来たすことになった要因については、1998年のまちづくり三法制定の際、その制度設計に要する時間が十分ではなく、そのため、熊本市の事例が示すように、責任主体のあり方など、受け皿となるまちづくりの現場がそれに追いついていなかったこと、そして、そもそもTMO制度というものが現場の実態に即していなかったということに尽きるだろう。こうした反省を踏まえながら、2006年には抜本的な法の見直しが行われることになる。

3. 中心市街地の活性化に関する法律（中活法）

（1）中活法と中心市街地活性化協議会制度

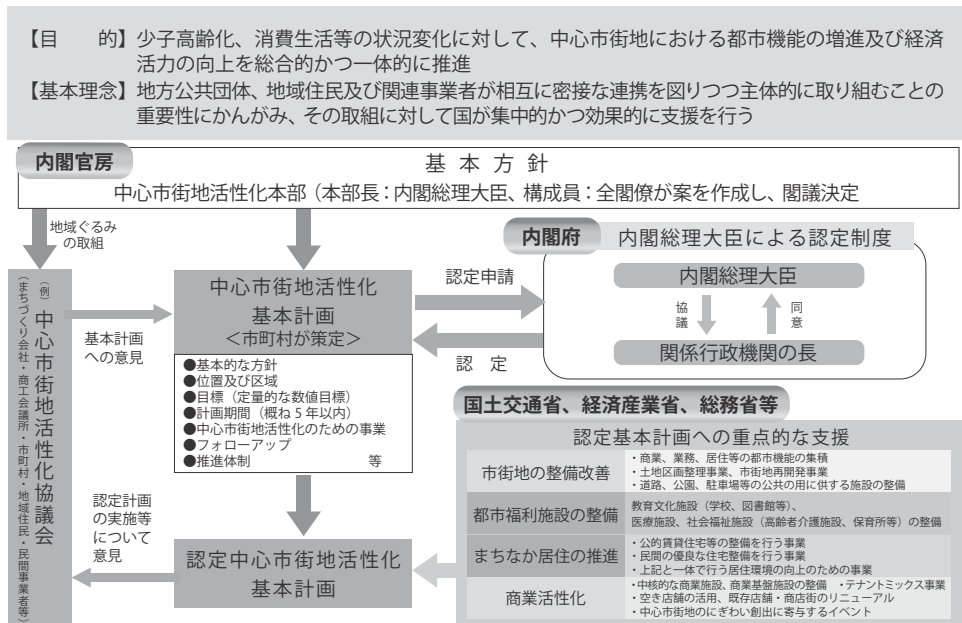
2000年代に入ると、折からの中心市街地の空洞化問題に加え、人口減少社会への対応が喫緊の課題となっていた。こうした危機感から、2006年のまちづくり三法見直しにおいては、無秩序な郊外開発からコンパクトシティへの転換をスローガンとして各法の再整備が行われた。

大店立地法については、深夜営業の拡大に伴う対応強化や、大型店の退店時の対応等の社会的責任を明示することが新たに求められた。また、新規出店の際に事業者課せられる諸要件について、中心市街地への立地誘導を促進しやすいものにするための特例措置が設けられた。見直し前は、駐車場の設置台数をはじめとする出店時の要件が都心部と郊外部と一律に厳格な内容で規定されており、そのことが事業者の中心市街地への出店を阻害する要因にもなっていたが、この措置はその内容を緩和した対応であった。

改正都市計画法においては、ゾーニング制度と広域調整の仕組みが取り入れられるなど大幅な強化が行われた。主な内容として、まず市街化区域における用途地域について、改正前は6地域で大規模集客施設の立地が可能だったが、改正後は商業地域・近隣商業地域・準工業地域の3地域に限定された。開発許可制度については、市街化調整区域における20ha以上の大規模開発に関して、従前の例外規定を廃止し、病院等の公共施設の立地や自治体等による開発

をも許可制の対象に含めるなどの見直しが行われた。都市計画区域の非線引き白地地域における10,000㎡超の大規模集客施設の立地については、それまでの「制限なし」から「原則立地不可」へと規制された。また、広域調整手続について、都道府県が市町村の都市計画決定などに対する協議同意を行う際に、当該自治体のみならず隣接自治体等からも意見を聴取することが新たに可能になった。

図表1 中心市街地の活性化に関する法律（中活法）概要



そして中活法に関しては、人口減少社会等の社会情勢の変化に対応すべく、中心市街地における都市機能の増進と経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進するという目的の下に全面改正された（図表1）。

まず、中心市街地活性化について、国、自治体、および事業者の責務規定が新設された。これは、国・自治体は施策を策定し実施する責務を有し、一方の事業者はそれらの施策の実施に必要な協力をするよう努めなければならないという内容である。

次に、支援スキームとして内閣に中心市街地活性化本部を新設、市町村が中活法による支援を受けるためには、国が新たに用意した基本方針に基づいて中心市街地活性化基本計画を策定し、内閣総理大臣による認定を受けなければならないと明示された。

あわせて、旧中活法において課題とされたバラマキ支援を是正し、国による「選択と集中」の姿勢が明らかにされるとともに、認定された事業については国が重点的に支援することが謳われた。加えて、この支援措置については、従来の支援策が商業活性化に偏っていた反省を踏まえて、市街地の整備改善や都市福利施設の整備、まちなか居住の推進などにも対象を広げること（認定4要件）、そして、こうした地域のハード的な取り組みをより重視する姿勢が打ち出された。

また、最大の懸案であった中活事業の枠組みについては、旧中活法下でのTMO制度にかわって、中心市街地ごとに中心市街地活性化協議会（協議会）を組織することが新たに定められた。従前の制度では、商業活性化の取り組みの企画・調整、および事業の実施推進のためにTMOを組織すること、そして、その対象者を商工会や商工会議所などに限定していたが、協議会については、商工会・商工会議所、中心市街地整備推進機構、まちづくり会社、事業者、市町村、地権者、地域住民等の多様な主体が共同で組織するものとされ、またその役割については、市町村が作成する「基本計画」ならびに「認定基本計画」、および事業の実施に関して、議論形成や事業活動の取りまとめを行い、地域のまちづくりを総合的かつ一体的に推進していくことが示された。

なお、基本計画の期間については原則5年ごととし、その推進のために、基本計画において中心市街地活性化の具体的な目標数値を設けること、およびそのフォローアップ体制を明らかにすることが求められた。

このように、国の責務や内閣総理大臣による認定スキームなど、中活法は、いうなれば中心市街地活性化の基本法として大幅な強化が図られた。そのなかで、新設された協議会制度については、TMOの失敗を踏まえて共同運営方式が採用され、多様な地域主体が参画しながらまちづくりをコーディネートし、推進していく体制が用意された。

そして、三法間においては各法の連携強化が図られ、その不整合の是正が目指された。特に、改正都市計画法に新たに付与されたゾーニング機能は、大型店の無秩序な郊外立地を抑制し、中心市街地への立地誘導を図るための支援策として強化された。いわば、中活法がまちづくりのアクセルとして、一方の都市計画法が郊外出店のブレーキとしての機能を担う狙いがあり、また、それによって中活事業の実効性を高める目的があった。

（2）中活認定自治体数の伸び悩みと目標達成率の低迷

以上、2006年の抜本改正によって、中活法には、コンパクトシティの理念に基づき、中心市街地活性化の事業効果を確保するための様々な施策が盛り込まれた。また、この新たな中活

制度については、まちづくり三法の他の二法の見直し、特に、都市計画法の強化改正が同時に行われたことで、三法間の連携による効果の発現が大いに期待された。

しかしながら、こうした政策対応によっても事態は目論見どおりには進まず、そればかりか、深刻な問題が次第に顕在化していった。その第1は、中活制度を活用する自治体の数が伸び悩んだことである。全国の基礎自治体数1,700超に対して、中心市街地活性化協議会(協議会)の設立数はわずかに162団体、また、中活の認定基本計画数も200にとどまるなど、中活制度にエントリーする市町村数が著しく低迷した。⁽²¹⁾

協議会数については、従前のTMOは法改正までの認定数が405団体あったことから、これとの比較でみればその数がいかに減少したかがわかる。また、前掲の認定基本計画数については延べ数であり、認定第1号となった富山市や青森市など、第1期の5年を終えて第2期基本計画に移行しているものも含まれる。よって、これを認定地区数で算出しておせば、140とさらに少ない数値になる。

こうした問題の要因としては、中活制度が、従前の商業活性化と市街地の整備改善に、都市福利施設の整備とまちなか居住の推進の2つを加えた4つの事業分野に支援対象が拡大されたことによって所管省庁が変更されるとともに、認定のために求められる計画の内容が厳格化されたことが挙げられる。つまり、改正後の中活制度は、それまでの経済産業省の担当領域だけでなく、国土交通省や総務省関連の分野にまで及ぶ内容となり、それに伴って新たに内閣府の所管制度へと格上げされたが、これによって、中活制度は内閣総理大臣による認定を要する制度となり、相応の重みを持つものとなった。

そして、こうした中活制度の認定スキームは、特に計画立案のための人材が不足しがちな小規模自治体にとっては非常に高いハードルとなった。その結果、大半の市町村が中活の認定を目指そうという意欲を失い、エントリーを見送るなどの逆作用が生じたのである。

また、そうしたなかで、市町村にとって最も難易度の高い要件となったのが、この4分野のすべてに新規事業を盛り込んだ基本計画を申請することが必要とされたことである。いわゆる「認定4要件」の問題である。後述するように、この認定4要件は2014年の再改正で緩和されることになるが、ここでは、当時の認定手続きにおけるハードルの高さを示す事例として、法改正前の2013年に中活を終了したA市のエピソードを紹介したい。

A市では、2006年の中活法成立からほどなく中活基本計画の認定を目指すこととなった。策定した基本計画は4つの事業分野すべてに新規事業を盛り込んだ内容で整えられ、それによって滞りなく国からの中活認定を受けることができた。そして、認定期間の5年間では様々な事業を実施し、特に、公共施設と小売施設を併設した複合ビルの整備やマンションの供給と

いったハード事業については、ほぼ予定どおりに完了することができた。しかし、こうした事業の実施によっても中心市街地活性化の効果は表れなかった。そのため、引き続き2期目の中活認定を目指すことになり、その計画策定が行われることとなった。

だが、すでに1期5年間での事業によって、中心市街地内には新たなハード施設を整備するための開発余地はほとんど残されていなかった。また、需要予測の観点からも、公共施設や商業施設、居住施設の整備などのハード事業を新しく打ち出すことは困難だった。

それでも、なんとか2期目の中活計画の申請にはいたった。しかし、認定4要件のそれぞれに目ぼしい新規事業を盛り込むことができなかったことの影響は大きく、その基本計画は不採択となった。その結果、A市は継続活用の意欲がありながら、わずか5年間で中活の取り組みを終了せざるを得なかったという。

これは、1期計画として初めての採択を目指してのものではなく、2期計画への継続に向かいながらも、それが国から認定されなかったケースである。なお、筆者は九州・中国地区の12の中活認定自治体に対して、この2006年改正中活制度の評価等に関するヒアリングを行う機会を得たが、その聞き取りの際に複数の自治体担当者が異口同音にコメントしていたのが「中活は1期よりも2期の認定が難しい。なぜならば、4つの事業分野で再び新規事業を盛り込む必要があるから」ということだった。いずれにしても、このことは、このときの中活制度がいかにハードルの高いものであったかということを、つぶさに表す事例といえるだろう。

そして、第2の問題は、中活認定自治体の大半が、取り組んだ事業の数値目標を達成できなかったことである。中心市街地活性化基本計画においては、中心市街地の歩行者通行量や居住人口、空き店舗率、年間小売販売額等の定量的な指標に基づく数値目標を各市町村が設定し、5年後にその測定を行うこととなっている。この達成状況について、内閣府・内閣官房が実施したフォローアップによれば、2012年度末までに基本計画が終了した30の市町村において採用された合計95の目標指標のうち、達成されたものは全体のわずか27%にとどまった。⁽²²⁾とりわけ、中心市街地における商業活性化に関する評価指標の達成率については、販売額等が14%、空き店舗等が13%と極めて低調なものになった。

また、同調査では中活事業の進捗状況に関する質問が行われており、これに対して自治体の約7割が「順調である」と回答したデータがあるが、これらの調査結果は、当初計画された中活事業が必ずしも数値目標の改善に寄与していないこと、さらにいえば、中活事業を計画どおりに実施したにもかかわらず中心市街地が活性化しないという、非常に深刻で根本的な問題が存在することをうかがわせるものとなった。

こうした状況について、国レベルの分析では、中心市街地に民間資本の流入が進まなかった

こと、そして、そうした都心への流入を図るべき民間資本が、逆に都市郊外やロードサイドへ流出したことがその主たる要因と考えられた。⁽²³⁾

以上の中活制度をめぐる2つの不具合、すなわち、制度を活用する自治体が極めて少ないこと、そして、少数ながらも認定を受け中活の取り組みを行った自治体において、その事業効果がほとんど現出していないということは、いずれも法制度のあり方にかかわる重大な問題であった。こうした課題に対応するために、中活法の再改正に向けた動きがいよいよ本格化することとなる。

4. 中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律（改正中活法）

（1）中活法改正をめぐる検討過程

2006年からの新しい法制度の下で中活事業に最も早く取り組んだ自治体は、2007年2月に第1号認定を受けた富山市と青森市をはじめ全国で約30団体あったが、これらの自治体が5年間の認定期間を満了する時期にあたる2012年度から、それまでの各地の中活事業に関する評価や、実施された事業効果についての分析が本格的に始められた。そして、こうした関係省庁を中心に行われた作業で明らかになったのは、前掲した認定4要件の問題や、認定自治体数の伸び悩み、目標達成度の低迷といった制度上の不具合に加えて、なによりも、多くの自治体で中心市街地の衰退がますます進展し、そうした状況が深刻化していることであった。

もはや、中活法は再改正が必要であるとの認識で大勢が占められていた。同年7月には、法改正を前提に中活施策を検証すべしとの閣議決定⁽²⁴⁾が行われ、これを受けた翌2013年には、関係省庁において具体的な議論がいよいよ着手されることとなった。

その重要な検討の場となったのは、経済産業省の産業構造審議会中心市街地活性化部会と内閣官房中心市街地活性化推進委員会である。本章では、はじめに、これらの中活法改正をめぐる国レベルでの検討過程に焦点をあて、その主要な論点を整理する。そして、こうした流れを踏まえた上で改正後の新たな中活制度の枠組みについて確認することとする。

まず、前者の産業構造審議会中心市街地活性化部会（産構審中活部会）からみていきたい。2013年2月から5月までの全7回にわたって実施されたこの会議では、経済産業省の担当者をはじめ、小売事業者（百貨店・スーパー・インターネット通販等）や銀行業、自治体（都道府県・市町村）、経済団体（商工会・商工会議所等）、まちづくり組織、学識者といった各界のメンバーを集め、新しい中心市街地活性化のあり方をめぐる様々な議論が行われた。

最初に取り組まれたものは、それまでの中活法の理念や意義についての評価である。そこでは、中活法の枠組み自体に対しては肯定的に受け止められるとともに、これを再評価する意

見が多数を占めた。たとえば「（中活法の）真髄というのは、ハードとソフトが一体になって、横断的に地域のエリアを決めたところで動かせるということがすごく魅力であり、今までこういう横断的な考え方をもった法律はない」⁽²⁵⁾ というものや、「市街地の整備という都市的なものと（中略）経済活動を一体的に整備できる法律として、実をいうと画期的な法律。さらに、まちづくり会社、協議会もつくっていいということで、まちづくりを一体的にできる。（中略）これを活かすことによってまちづくりの骨格をつくれる総合トータルな法律として、実はでき上がっていた」⁽²⁶⁾ といった声である。こうして、法制度の大枠については今後も踏襲するという方向性が確認された。

その上で、次に中活制度上の諸問題をめぐる具体的検討が行われた。ここでは、様々な課題が取り上げられ幅広い議論が展開されたが、特におもだった論点を取り上げると次のように示される。すなわち、中活に取り組む自治体の裾野拡大、中心市街地への民間投資の流入促進、都道府県による広域的な調整、そして中活の推進主体の体制強化 の4つである。以下、それぞれのテーマについて、出された意見や主な議論の内容を提示していきたい。

まず、第1の論点である「中活に取り組む自治体の裾野拡大」に関しては、小規模自治体の存在を強く念頭に置きながら、制度の改善を求める指摘が数多く出された。たとえば、「人口規模の大きいまちに偏っている。チャレンジできるまちが限られている。（中略）小さいまちでも取り組むことができることが重要なのではという観点で『気軽に』中心市街地活性化に挑戦できるような仕組みを考えてもいいのではないか」⁽²⁷⁾ とする意見が出されたほか、認定のハードルの高さを解消するために、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が提起された。

次に、第2の「中心市街地への民間投資の流入促進」については、中心市街地活性化に民間活力を有効に活用することの必要性が確認されるとともに、その方策についての議論が展開された。そこでは、自治体には使いやすいが民間には使いづらいとされる国の制度について、民間にも使いやすいようなメニューにして、民間にも投資等を頑張ってもう一度再生しようという気にさせるべきといった指摘をはじめ、民間資本を呼び込むための具体策として、中心市街地内に戦略ビジネスエリアのような集約したエリアを設定する案などの踏み込んだ提言も行われた。

第3の「都道府県による広域的な調整」については、中活に取り組む自治体への都道府県の役割に関する議論が行われた。たとえば、自治体の中活の取り組みについて、県は市町村に対してガイダンスを与える等の関与を行うべきであり、上位自治体である都道府県のそうした機能を明確化すべきという意見、あるいは、県から市町村に対してそれぞれの地域特性に応

じた中活の目標設定を求めることができる仕組みといった広域調整制度が必要であるという声が上げられた。

そして、第4の「中活の推進主体の体制強化」に関する議論であるが、ここで具体的に体制強化を図るべき対象とされたのは、中心市街地活性化協議会（協議会）とまちづくり会社の2つである。まず、協議会については、意欲的な市町村を支援するための国の認定制度（中活制度）において「多様な主体が参画する取り組みのエンジン」とし、その推進体制としての協議会制度そのものは肯定的にとらえられたが、その運営のあり方をめぐっては多くの意見が提起された。そのひとつは、協議会の活動の停滞と、その要因として自治体と協議会の連携性の欠如を問うものである。たとえば、自治体の中活基本計画の策定および申請の役割を担う一方で、協議会についてはその追認に終始する傾向がみられ、いわば市町村の下請け的組織となっているのではないかといった指摘がなされた。また、協議会をめぐっては、任意法人であるため主体責任がないことや、専従職員を配置しているのが全体の4分の1にとどまるなど事務局体制の整備が遅れていることも問題視された。

一方の、まちづくり会社についても、そのあり方を問う意見が数多く上げられた。なお、これについては、この産構審中活部会において最も議論の比重が置かれたテーマであるといっても過言ではない。

まちづくり会社は、協議会の主要構成員と位置づけられるとともに、中心市街地活性化における重要な推進主体として期待されるものである。それにもかかわらず、各地の取り組み状況をみると、その大半が目立った活動を行っていない。その要因としてここで大きくクローズアップされたのは、まちづくり会社の経営基盤の脆弱さである。具体的には、補助金や公益部門からの出資に頼りがちで、金融機関からの融資等を得られにくく、そのため、公益事業を行うための人件費や活動資金が十分に確保できていないという指摘である。これについては、まちづくり会社に法的位置づけを付与し、ステータスや信用力を強化することで、その財政基盤を強化すべきとの意見が多く示された。そして、このような対策を講じた上で、まちづくり会社に協議会の事務局としての役割を与えることや、既存の都市ストックや未低利用地といった中心市街地内の不動産を管理・開発を担う主体にまで発展させるべきという声が相次いだ。

以上のようなテーマのほか、産構審中活部会では、中活の目標設定のあり方として地域の独自色ある目標指標を認めることや、目標達成のためのフォローアップ（PDCA サイクル）の運用強化、タウンマネージャーの育成や雇用体制の確立等に関する検討も行われた。

そして、これらの議論は、最終的に『中心市街地の再活性化に向けて（提言）』として取りまとめられ、同年6月に発表された。そのなかでは、国が中心市街地活性化に引き続き関わる

ことの必要性や、中活制度をめぐる様々な課題とその具体的な対応の方向性が明示されるとともに、市町村や協議会、まちづくり会社、民間といった各地域主体別に、それぞれに今後期待される中活の取り組み方の方向性等が示された。

そして、これを受けて次に行われたのが、内閣官房中心市街地活性化推進委員会（内閣官房中活委、同年7～12月）であった。これは、各省庁でそれまでに行われた検討や、コンパクトシティ政策強化の方向性を打ち出した『日本再興戦略』⁽²⁸⁾を踏まえて開催されたものである。

この内閣官房中活委については、議事要旨のみがリリースされており、議事録が公開されていないため、残念ながらその検討過程や議論の詳細は明らかではない。しかしながら、その議事要旨においては、流通政策の分野では産構審中活部会での検討と概ね同様の議論が行われたこと、そして、関係省庁を横断する内閣官房による検討会であることから、流通政策の領域のみならず、国土交通省所管の都市計画や公共交通の整備等の分野も含めた幅広い議論が行われたことが記録されている。⁽²⁹⁾

内閣官房中活委は計5回にわたって行われ、報告書『中心市街地活性化に向けた制度・運用の方向性』として、最終とりまとめが行われた（同年12月）。そして、そこでは、新しい中活の具体的施策について、その方向性が次のように示された。

①認定市町村の「裾野拡大」②地域の実態に即した柔軟な区域設定 ③広域的な調整 ④波及効果が大きい事業への「重点支援」⑤実施体制の強化 ⑥計画目標、評価指標、フォローアップ（PDCA サイクル）の運用改善 の6つである。

かくして、経済産業省と内閣官房での2つの検討を経て、新たな中心市街地活性化施策の下地が整えられた。そして、翌2014年に中活法改正が行われるにいたる。

（2）改正中活法のスキーム

2014年7月施行の改正中活法においては、前掲した6つの政策の方向性について、それぞれ次のような対応が行われた。

①認定市町村の「裾野拡大」→基本方針改正

特に小さなまちについては、既存のストックがあれば、いわゆる認定4要件のうち、特定の事項に新たな事業がなくても積極的かつ柔軟に認定すること

②地域の実態に即した柔軟な区域設定 →基本方針改正

都市のなかに社会経済的に中心的な役割を果たしている拠点が複数ある場合は、複数の拠点を一体として認定すること

③広域的な調整 → 基本方針改正

都道府県が市町村の求めに応じて、条例等の活用によって積極的に広域的な調整を行うこと（指導・助言等）

④波及効果が大きい事業への「重点支援」→法改正,および予算・税制措置

「特定民間中心市街地経済活力向上事業制度」の創設

⑤実施体制の強化 → 基本方針改正

基本計画の策定や見直しの際に、市町村が中心市街地活性化協議会の意見を尊重すること（＝中心市街地活性化協議会の機能の明確化）

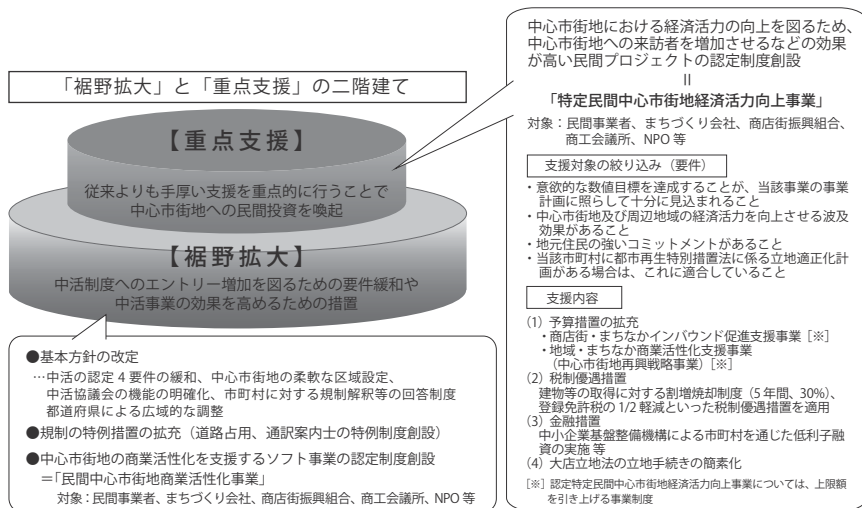
⑥計画目標、評価指標、フォローアップ（PDCA）の運用改善 → 基本方針改正

認定自治体は、地域の実情に即した独自の評価指標を自ら考え、設定すること。歩行者通行量等の基礎データについては毎年把握し、評価すること。認定基本計画は原則毎年フォローアップし、協議会機能を活用しPDCAを徹底すること

その他、改正法においては、中心市街地の商業活性化を支援するソフト事業の認定制度（民間中心市街地商業活性化事業）や、道路占用および通訳案内士法の特例制度の創設、国から市町村への規制解釈等の回答制度の整備といった措置も盛り込まれた。

こうして、図表2に示されるように、改正中活法は、様々な改正措置や新設制度を盛り込んだ内容となった。なお、先の内閣官房中心市街地活性化推進委員会（内閣官房中活委）にお

図表2 「中心市街地の活性化に関する法律」改正法と措置事項の概要



（出所）経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室「中心市街地活性化法関連法令の改正等について」（2015年3月）
および中小企業庁「平成28年度版中小企業施策利用ガイドブック」（2016年4月）を基に筆者作成。

いて検討された都市計画と公共交通の整備については、中活法の再改正と同時期に関連2法の改正が行われ、別の枠組みにおいてその対応が図られることになった（都市再生特別措置法、および地域交通活性化再生法）。

以上が、この法改正におけるトピックであるが、なかでもここで特筆しておきたいのは、①と④である。これらは、前章で2006年中活法の課題として挙げた2つの事柄、すなわち、中活制度を活用する自治体数が伸び悩んだこと、そして、認定自治体で実施された中活事業の効果がほとんど現出していないということに対応するために、改正中活法の二本柱として採用された主要政策となった。

まず①については、「裾野拡大」として、認定4要件（市街地の整備改善、都市福利施設の整備、まちなか居住の推進、商業活性化）の緩和措置が設けられた。具体的なケースとして、例えば既に民間事業者によって住宅が十分供給されている場合は、「まちなか居住」のための新たな措置を盛り込むことが不要とされた。あるいは、1期計画で十分な措置をとった分野については2期計画では新たな措置を不要とするなど、新規に整えることが非効率であると考えられる機能については整備しないことも認める方針が示された。⁽³⁰⁾

そして④については、「重点支援」として、特定民間中心市街地経済活力向上事業（特民事業制度）が新設された。この制度の目的は、民間投資の中心市街地への流入を図るとともに、こうした民間活力を活用した中心市街地活性化の取り組みを促進することである。そのため、この制度の活用主体としては、市町村ではなく、純民間やまちづくり会社等の民間主体が想定された。一方、ここでの市町村の役割については、こうした民間プロジェクトの国（経済産業省）への申請窓口という位置づけがなされた。

また、同制度の認定を受けるためには、意欲的な数値目標を達成することが当該事業の事業計画に照らして十分に見込まれること、中心市街地および周辺地域の経済活力を向上させる波及効果があること、地元住民のコミットメントがあること等の要件が課せられた。そして、こうした条件を満たした上で、同事業を活用する民間主体は、様々な予算措置や税制優遇、低利子融資等の金融措置といった手厚い支援を受けることができるという枠組みが示された。

なお、この制度は中活の認定地域のみが活用できる付帯制度である。つまり、同事業の活用については、プロジェクトの当該地区が認定中心市街地内であることが前提とされ、また、これにエントリーするか否かはそれぞれの中活認定地域の任意となっている。

このように、この中活法再改正において、従来の2つの懸案事項に関しては明確な政策対応が行われた。だがその一方で、中活の推進主体である中心市街地活性化協議会（協議会）の運営改善を図るための実効的な手立ては講じられないままとなった。

すなわち、この法の見直しにおける協議会をめぐる対応としては、市町村に対して協議会の意見を尊重することを求めるという趣旨を盛り込んだ基本方針の改正こそ行われたものの、これは両者の関係性を密にするべきであることを示したものに過ぎず、いわばマニュアルの強化にとどまる内容である。多くの協議会において組織の形骸化があることを考慮すれば、組織運営の側面からその抜本的な対応が図られるべきであったと考える。

次に、まちづくり会社については一定の政策対応が行われたといつてよい。先にみたように、このことは産業構造審議会中心市街地活性化部会（産構審中活部会）をはじめとする国の検討の場において最も議論されたテーマのひとつであった。産構審中活部会の提言書や内閣官房中心市街地活性化推進委員会（内閣官房中活委）の報告書では、その経営基盤の強化を図ることの必要性が提起されていたが、これに対応するかたちで、まちづくり会社を主たる活用主体に想定した支援制度として、民間中心市街地商業活性化事業制度（商業活性化事業制度）が創設された。

この制度は、中心市街地におけるプロジェクトを担う事業者の信頼度の向上等を目的として、当該事業者が行うソフト事業を国が認定し民間活力を引き出すためのものとされている。その認定事業者に対しては、中小企業基盤整備機構による人的支援と中小企業投資育成株式会社（投資育成会社）による投資支援の2つのメニューが用意されているが、特に後者の支援策に関しては、政府系金融機関である投資育成会社が出資支援を行い長期安定株主となることによって、まちづくり会社の信用力の向上を図る内容となっている。

以上、改正中活法の制度内容を概括するならば、中活制度の活用拡大のための要件緩和措置が設けられたこと、そして2つの事業制度（特民事業制度・商業活性化事業制度）が新設されたことについては大きな前進がみられるが、他方、中活の推進主体である協議会の対応をめぐっては、今後の課題として残されたままであるといえよう。

（3）改正中活法の取り組み状況

以上、中活法再改正までの政策展開と改正中活法の枠組みに関する考察を行った。これらを踏まえて、次に、この新たな中活制度に対する市町村の取り組み状況を確認したい。なお、ここでは、今回の法改正で政策二本柱となった「裾野拡大」と「重点支援」による効果の表れについて、それぞれ主に二次データを用いながら概観する。

まず、「裾野拡大」について、中活の新規認定を受けた自治体数の推移と、その認定自治体の人口規模別の割合変化を確認しよう。2016年5月に日本商工会議所がまとめた年度別の中活の認定自治体数の変化を示した調査資料（図表3）によると、改正後の2015年度において

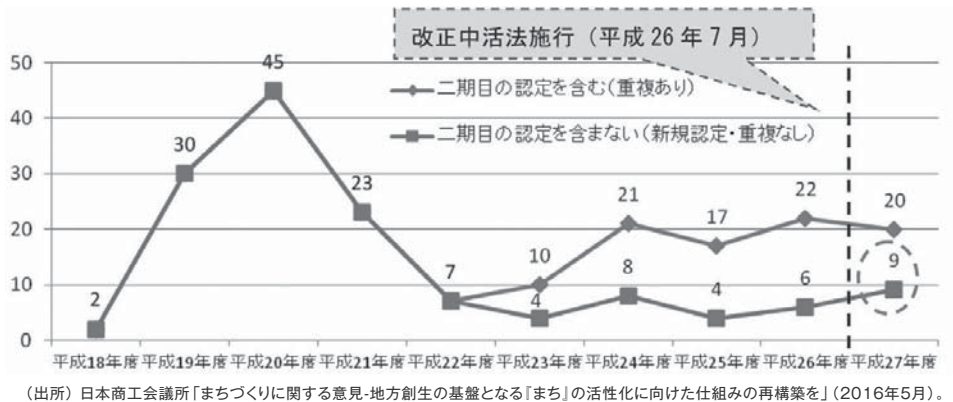
は、2期目の認定を含めた総数としては、前年度の28件から29件とほぼ横ばいであるものの、新規の中活認定を受けた地域に限れば前年の6件から9件と微増していることが示されている。また、法改正の前後で中活認定自治体の人口規模別割合を比較したデータ（図表4）では、改正後は人口20万人以上の自治体（グループ1）の認定割合が大幅に縮小している一方で、人口5万人未満の市（グループ4）のシェアが大きくなっている。

改正後における認定市の総数がこの調査が行われた時点では多くないため（n=15）、一概に従前との比較を行うことは難しいが、このことから、法改正以降、中活制度の活用が小規模レベルの自治体を中心に広がっているという傾向についてはみて取ることができる。加えて、その一方で、一定の人口規模を備えた都市へはそうした効果が波及していない、あるいは減少しているという側面も推察できる。

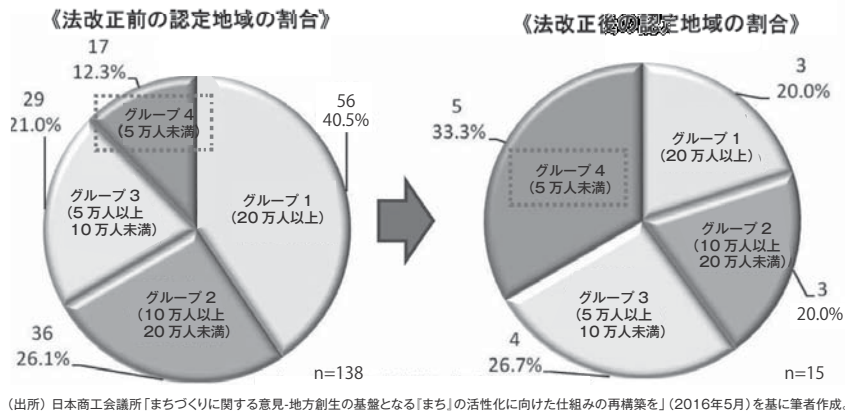
次に、「重点支援」であるが、これについては2014年7月の法改正で新設された「特定民間中心市街地経済活力向上事業」（特民事業）のこれまでの活用状況をみていきたい。

筆者が全国の特民事業の採択実績（2016年9月現在）をインターネットによる検索で調べたところ、その数がわずかに10件程度（図表5）にとどまっていることが明らかとなった。⁽³¹⁾ さらに、特民事業の認定を受けたこれらの都市について、それぞれの商圏規模をみた場合、滋賀県長浜市（商圏人口16万人）のケースを除いては、いずれも一定の商圏人口を備えた自治体であることが確認された。なお、長浜市については、滋賀県内で年間観光入込客数第1位の「黒壁の街」（約200万人）をはじめ、全市で年間約600万人の観光客が訪れるという地域特性がある。⁽³²⁾

図表3 中活法改正前後における認定地域件数の動向



図表4 中活法改正前後における人口規模別認定地域の割合変化



図表5 特定民間中心市街地経済活力向上事業 認定事業一覧（2016年9月現在）

自治体名	函館市 （北海道）	八戸市 （青森県）	川越市 （埼玉県）	小田原市 （神奈川県）	静岡市 （静岡県）
行政人口（人）	266,600	234,900	351,100	193,400	709,900
商圏人口（人）	480,000	670,000	730,000	450,000	1,600,000
認定事業概要	商業施設整備	商業施設整備	歴史的建造物の保存・活用	商業施設整備	市街地再開発 （商業・都市福利等）
事業活用主体	まちづくり会社	民間	民間・商店街等	民間	まちづくり会社等

自治体名	藤枝市 （静岡県）	長浜市 （滋賀県）	守山市 （滋賀県）	姫路市 （兵庫県）	高松市 （香川県）
行政人口（人）	142,200	120,400	81,600	534,800	205,100
商圏人口（人）	450,000	160,000	380,000	800,000	550,000
認定事業概要	商業施設整備	商業施設整備	商業施設整備	商業施設整備	複合施設整備 （商業・交通等）
事業活用主体	民間	まちづくり会社	民間	民間	民間

（出所）筆者作成。

注1）行政人口は各自治体のインターネットでの公表資料に基づくもの（2016年9月現在）。
 注2）商圏人口は三次商圏までの数値を、自治体のインターネット上の二次データから引用、または商圏内の自治体について個別に人口データを調べ、その合計値を算出したもの。

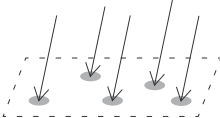
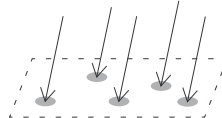
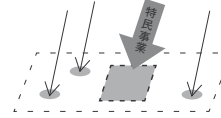
したがって、特民事業制度については、現状ではその活用がほとんど全国的に広がっていないこと、そして、同事業を活用する地域について、現状ではある程度の市場性を持った都市や交流人口の多い都市などに限られていることがうかがえる結果となった。

5. 結びに

ここまで、わが国の商業まちづくり政策の展開について考察するとともに、1990年代後半以降、その政策体系の中心に位置づけられてきた中活法に焦点をあて、その法整備期から2度目の法改正にいたるまでの制度内容について確認してきた。

この中活法について、立法時から再改正までの一連の流れと、それぞれの法制度の枠組みを整理すると図表6のように示される。まず、法制度の目的は、旧中活法においては商業活性化を軸とした中心市街地活性化であったが、2006年の全面改正によって、コンパクトシティの推進へと大きく方向転換され、商業を含めた多様な都市機能を都市中心部へ一体的に集約することで活性化を目指すものへと改められた。そして、この政策転換に伴って、中活制度における支援事業が、商業活性化、市街地整備改善、都市福利施設の整備、まちなか居住の4分野へと拡張され、あわせて、これらを中活の認定を受けるための4つの要件とすることが定められた。

図表6 中心市街地活性化法制度の変遷

	旧中活法 1998年～2006年	抜本改正 中活法 2006年～2014年	部分改正 改正中活法 2014年～
所管	経済産業省	内閣府	
実施体制	タウンマネジメント機関(TMO) [商工会議所、三セク、NPO法人等] 単独主体	中心市街地活性化協議会 多様な地域主体が共同で組織・運営	
目的	商業を軸とした中心市街地活性化	様々な都市機能の集約による活性化(コンパクトシティ)	
主な政策対応	商業活性化・市街地整備改善	商業・市街地整備改善・ 都市福利施設整備・まちなか居住を 一体とした中心市街地活性化 Ⅱ 認定4要件	商業・市街地整備改善・ 都市福利施設整備・まちなか居住を 一体とした中心市街地活性化 + ・認定4要件の緩和(=裾野拡大) ・中活の実効性を高めるための措置 …協議会の機能明確化等 新設 特定民間中心市街地経済活力向上事業 (=重点支援)※付帯制度
支援主体	TMO・自治体	自治体・協議会・ まちづくり会社・民間等	自治体・協議会・ まちづくり会社・民間等 主に純民間
支援イメージ	 認定中心市街地の区域：百～数百ha程度	 認定中心市街地の区域：百～数百ha程度	 認定中心市街地の区域：百～数百ha程度 プラス、波及効果が大い中心市街地内の事業

(出所) 横田清泰「新たな中心市街地活性化制度について」内閣官房地域活性化統合事務局(2014年6月)を基に筆者作成。

しかしながら、この新たな規定は、市町村にとってかえって高いハードルとなり、そのため、中活認定自治体数の伸び悩みという齟齬を引き起こした。また、多くの認定市町村で、民間投資の中心市街地への流入が進まず、逆にそれらが郊外へ流出したために、中活事業を実施してもその効果がほとんど現出しないという問題が顕在化した。

これらの不具合、すなわち、認定自治体数の低迷と、中心市街地への民間資本の流入不振という課題に対応するために、2014年の改正中活法では、それぞれ「裾野拡大」と「重点支援」と銘打った新たな対応が盛り込まれることとなったわけである。

以上のまとめとして、ここでは改正中活法が掲げるこの2つの政策対応に関する評価と今後の展望に関する考察を行いたいと思う。

まず、前者については、2006年以降、中活認定市町村数の伸び悩みが続いたが、とりわけ全国で1,700以上ある基礎自治体のうち、その活用が全体のわずか1割弱にとどまっていたこと、さらには、制度の活用が一定規模以上の自治体に偏っていたという状況は、いわば法制度の存在意義に関わる重大な事態であった。

こうした問題を解消するために採用された「裾野拡大」による認定要件の緩和措置は、特に規模の小さい自治体にとって望ましい対応であったことはいうまでもない。再改正以降、人口5万人未満クラスの市町村で中活の認定が増えていることについては前章にて示したとおりであるが、こうした傾向は今後も進んでいくものと思われる。

特に、認定4要件のうち既存のストックがある分野に関しては新規事業の盛り込みを厳格に求めず、柔軟に対処する旨の方針が示されたことについては評価できる対応といえる。これによって、中活制度は、認定中の自治体が継続活用しやすいものになったことは間違いなく、第3章でみたA市の事例のような、継続の意思がありながら中活の取り組みを終了せざるを得ないなどのケースが減少することが見込まれる。

ただし、今回の認定要件の緩和等の対応のみで十分な政策効果がもたらされるのか、あるいは、そうした効果の発現が十分ではなく、それによって追加対応が必要になるのかといったことの検証については、これからも不断に行っていかなければならないだろう。

そして、後者の「重点支援」、すなわち、新設された「特定民間中心市街地経済活力向上事業制度」（特民事業）についてであるが、その主たる政策目的は中心市街地への民間投資の流入促進とされている。そのために、同制度では、広範な行政区域を有する自治体の使い勝手とは一線を画したものとして、民間が取り組みやすいように事業対象エリアを狭域（もしくはピンポイント）に設定し、また、民間の投資意欲を喚起するための手厚いインセンティブを示すなどの制度設計が行われたのである。

しかし、この制度で企図されているものはそれだけではなく、民間主体の積極的関与による中心市街地活性化であり、そのような民間活力を活用した新たな中活の取り組みのモデル化であるだろう。つまり、今回の中活法再改正をめぐっては、前回改正からのコンパクトシティ政策そのものは踏襲しながら、これをさらに推進するという方向性が打ち出されたわけであるが、国の深刻な財政難という問題もあり、もはや自治体や協議会等を対象にした従来型の支援の枠組みだけでは、中活政策による効果を十分にもたらしことが難しくなりつつあった。

そうしたなかで、この特民事業制度には、単に中心市街地への民間投資の拡大というだけではなく、なにより中活の枠組みにおける民間主体の位置づけを強化・明示することで、中活事業に民間の活力やノウハウを取り入れるねらいがあったと考える。

とはいえ、特民事業は中活の認定を前提とした付帯制度であるため、これを活用する地域がただちに増加することは考えにくく、また、制度の性格上、市場性の小さい地域ほど活用が難しいことが懸念される。したがって、目論見どおりにこの制度が浸透していくのか否か、その進展については今後もつぶさに見ていかねばならないだろう。

以上、本稿では、わが国の商業まちづくり政策の展開を跡づけながら、改正中活法にいたるまでのその経緯と法制度の内容を明らかにした。最後に、この改正中活法について、今後さらに踏み込んだ研究を行うべき2つのテーマを提示してそのまとめとしたい。

その第1は、今回の改正中活法による効果や問題点を、より実態的に描出し、検証することである。本稿第4章においては、認定要件の緩和による効果の現出状況と新設された特民事業の活用状況について主に二次データを用いながら概観した。だが、こうした法改正による政策効果や課題については、実態的な調査を行った上で、よりつまびらかに検証を行う必要があると考える。

そして第2は、まちづくり会社への支援制度に関する検討である。今回の中活法再改正をめぐる国の検討過程では中心市街地活性化の取り組みにおけるまちづくり会社の重要性が再確認された一方で、その経営基盤の脆弱さが問題視され、そのため改正中活法では民間中心市街地商業活性化事業制度が新設されることとなった。

ここで注目すべきは、この制度が中活法に基づく支援制度であるとともに、なによりも明確にまちづくり会社の組織強化を目的として行われた政策対応であることである。このように新しい局面を迎えたまちづくり会社への支援をめぐっては、その現状と課題についての分析、ならびに同制度の枠組み等に関する検証をくわしく行いたい。

これらの研究については、別稿にてあらためて論じることとする。

[注]

- (1) 渡辺達朗『商業まちづくり政策 - 日本における展開と政策評価』2014年, 2ページ。
- (2) 渡辺 [2016] が, 改正中活法の制度概要を紹介しているが, その具体的な検証までは行っていない。渡辺達朗『流通政策入門 - 市場・政府・社会 (第4版)』2016年, 241～242ページ。
- (3) 石原武政『商務流通政策 1980-2000』2011年, 261ページ。
- (4) 渡辺達朗, 前掲書, 20ページ。
- (5) 渡辺達朗, 前掲書, 20～21ページ。
- (6) 松島茂「地域商業振興とまちづくり三法」石原武政・加藤司編『日本の流通政策』2009年, 203ページ。
- (7) 石原武政, 前掲書, 182～187ページ。
- (8) 渡辺達朗, 前掲書, 22ページ。
- (9) 通商産業省産業政策局中小企業庁『80年代の流通産業ビジョン』1984年, 68～70ページ。
- (10) 石原武政, 前掲書, 209ページ。
- (11) 宇野史郎『まちづくりによる地域流通の再生』2012年, 36～37ページ。
- (12) 石原武政, 前掲書, 226ページ。
- (13) 松島茂, 前掲書, 212ページ。なお, 特定商業集積整備法に基づく基本構想の最終的な認定数は, 3つの類型別に, 高度商業集積型 13件, 地域商業活性化型 38件, 中心市街地活性化型 1件となった。
- (14) 石原武政, 前掲書, 227ページ。
- (15) 通商産業省産業政策局中小企業庁『21世紀に向けた流通産業ビジョン - 我が国流通の現状と課題』1995年, 118ページ。
- (16) 渡辺達朗『流通政策入門 - 市場・政府・社会 (第4版)』2016年, 202～203ページ。
- (17) 渡辺達朗, 同上書, 203ページ。
- (18) 熊本商工会議所, および熊本中心商店街連合協議会関係者へのヒアリングによる。2016年1月。
- (19) 石原武政『中心市街地活性化 - 三法改正とまちづくり』2006年, 56ページ。
- (20) 渡辺達朗, 前掲書, 92ページ。
- (21) 中心市街地活性化協議会支援ウェブサイト <http://machi.smrj.go.jp/index.html> より (2016年9月29日閲覧)。
- (22) 中西信介「中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題 - 中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案」『立法と調査』第351号, 2014年, 100ページ。

- (23) 中西信介, 同上書, 101 ～ 102 ページ。
- (24) 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議事録』2013年, 23 ページ。
- (25) 経済産業省産業構造審議会『第5回中心市街地活性化部会議事録』2013年, 37 ページ。
- (26) 経済産業省産業構造審議会, 同上書, 2013年, 13 ページ。
- (27) 経済産業省産業構造審議会『第1回中心市街地活性化部会議事録』2013年, 7 ページ。
- (28) 中西信介, 前掲書, 104 ページ。2013年6月閣議決定の『日本再興戦略』において, 「地方都市においても, 街なかへの集約化による都市構造の再構築を行い, 人口が減少する中でも住宅・医療・福祉等の機能を街なかに誘導し, 都市の活力の維持・向上を図る」こと, あわせて, 「『コンパクトシティの実現』に向け, 民間投資の喚起を軸とする中心市街地活性化を図る」旨の方針が示された。
- (29) 内閣府地方創生推進事務局 ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/iinkai/index.html>
(2016年9月25日閲覧)。
- (30) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室『中心市街地活性化法関係法令の改正等について』2015年, 13 ページ。
- (31) 特定民間中心市街地経済活力向上事業の採択状況をまとめた二次データは存在していない。そのため, 本研究では, 全国の中活認定自治体の中心市街地活性化基本計画, および基本計画の計画変更に伴う新旧対照表等の資料をインターネットで検索の上, 該当するものを抽出した。図表はその調査結果に基づくもの(2016年9月7日閲覧)。
- (32) 長浜市『第2期中心市街地活性化基本計画』2016年, 14 ～ 15 ページ。

〔 参 考 文 献 〕

- 新雅史(2012)『商店街はなぜ減びるのか』光文社新書。
- 石原武政(2000)『まちづくりの中の小売業』有斐閣。
- 石原武政編(2011)『商務流通政策 1980-2000』(通商産業政策史 4) 独立行政法人経済産業研究所。
- 石原武政・石井淳蔵(1992), 『街づくりのマーケティング』日本経済新聞社。
- 石原武政・加藤司編(2009)『日本の流通政策』中央経済社。
- 宇野史郎(1998)『現代都市流通のダイナミズム』中央経済社。
- 宇野史郎(2005)『現代都市流通とまちづくり』中央経済社。
- 宇野史郎(2009)「都市流通とまちづくり三法」『日本中小企業学会第29回全国大会報告』。
- 宇野史郎(2012)『まちづくりによる地域流通の再生』中央経済社。
- 加藤司・石原武政編(2009)『地域商業の競争構造』中央経済社。
- 熊本商工会議所(2001)『熊本市商業タウンマネジメント計画策定事業報告書』。

- 経済産業省産業構造審議会中心市街地活性化部会（2013）『第1～7回中心市街地活性化部会議事録』。
- 経済産業省産業構造審議会中心市街地活性化部会（2013）『中心市街地の再活性化に向けて（提言）』。
- 経済産業省商務流通保安グループ（2013）『中心市街地活性化法を考えるに当たっての論点 - 参考資料』。
- 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室（2015）『中心市街地活性化法関係法令の改正等について』。
- 経済産業省中小企業庁（2016）『平成28年度版中小企業施策利用ガイドブック』。
- 国土交通省都市局都市計画課（2014）『都市再生特別措置法の改正等について』。
- 国土交通省都市局都市計画課（2015）『改正都市再生特別措置法等について（平成27年6月1日時点版）』。
- 通商産業省企業局編（1971）『70年代における流通 - 産業構造審議会第9回中間答申』大蔵省印刷局。
- 通商産業省産業政策局中小企業庁編（1984）『80年代の流通産業ビジョン』通商産業調査会。
- 通商産業省産業政策局中小企業庁（1995）『21世紀に向けた流通産業ビジョン - 我が国流通の現状と課題』通商産業調査会。
- 内閣官房地域活性化統合事務局中心市街地活性化推進委員会（2013）『中心市街地活性化に向けた制度・運用の方向性』。
- 中西信介（2014）「中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題 - 中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案」『立法と調査』第351号, 2014年4月。
- 日本商工会議所（2016）『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』。
- 矢作弘・瀬田史彦編（2006）『中心市街地活性化 - 三法改正とまちづくり』学芸出版社。
- 横田清泰（2014）『新たな中心市街地活性化制度について』内閣官房地域活性化統合事務局。
- 渡辺達朗（2013）「商業まちづくり政策における政策評価をめぐる試論 - 政策目標の設定と政策効果の測定・評価の方法に関連して」『流通情報』第502号（第45巻, 第1号）。
- 渡辺達朗（2014）『商業まちづくり政策 - 日本における展開と政策評価』有斐閣。
- 渡辺達朗（2016）『流通政策入門 - 市場・政府・社会（第4版）』中央経済社。

An Evaluation about the Development of Commercial Machidukuri Policy － Establishment and two revisions of Act on Vitalization in City Center － Sunao Hatakeyama

"Act on Vitalization in City Center" was revised in July, 2014. This revision was the 2nd time following 2006. This law is established as so-called one of "the three acts on city planning", and prescribed the system that a country authorizes and supports it to performed business for a city to plan for activation at the city center. And, this is a law that has been expected to play a role as a basic law in the commercial policy of our country.

However, the first legal amendment that took place in 2006 did not show its effect, and besides that, the decline of the central urban area progressed nationwide, so the revision of the law came to be carried out.

In this research, I have traced the process from the approach in the high economic growth period to the latest on the development of the commercial policy of our country, and also evaluated the framework of this law so far. In particular, I confirmed the problem of Act on Vitalization in City Center which became apparent after the revision in 2006 and the examination process at the national level and major issues there to resolve it., verified the contents of the law revised in 2014.