

博士学位論文

転機を迎えた商業まちづくり政策

－ 2014 年の立地適正化計画制度の創設を踏まえて －

2017 年度

畠山 直

熊本学園大学大学院
商学研究科商学専攻

2014年、中心市街地活性化法（中活法）の改正が行われた。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3法」のひとつとして1998年に制定された法律であり、この法改正は2006年に続いて2度目となる。

中活法は、市町村が都心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）を規定した法律である。同法は、当初は商業活性化を軸にした中心市街地再生の取り組みを主たる支援対象とするものであったが、2006年の法改正でまちなか居住や都市福利施設整備などの分野にその対象が拡大され、それによって都市基盤整備の支援制度としての色彩が強い内容となった。ただし、現在においても、中活法は流通政策の流れをくむ法制度として位置づけられるとともに、上記のような内容を備えていることから、単一の中心市街地へ様々な都市機能の集約を図る「単心型コンパクトシティ制度」として定義される。

一方、この中活法再改正と同年に、改正都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画制度（立適制度）が創設された。同制度は、都市内に複数の地域拠点を設定し、その各所へ様々な都市機能を誘導するとともに、そうした各拠点間のアクセス性を公共交通網の整備によって確保するという内容であり、従来の中活制度と対比して「多極ネットワーク型コンパクトシティ制度」として示されるものである。

この立適制度は人口減少によって縮退する地域社会への対応を「攻めの姿勢」で図るという政府方針の下に整備されたもので、土地利用の観点を重要視する内容となっていることが特徴である。また都市計画法と密接に関連し、土地計画制度としての役割を基調としながら、行政区内の複数の地域拠点に向けて商業や医療・福祉などの都市機能の集約・配置を推進するものであり、なによりも流通政策の系譜とは異なる由来を持った法制度である。

さてこのように、現在のわが国では、従来の単心型の中活制度と新設の多極型の立適制度という異なるコンパクトシティ制度が並立している状況にある。そして、この両制度の活用をめぐる自治体の動きとしては、後発制度である立適計画の策定に取り組む市町村が非常に早いペースで増加しつつある一方で、中活制度に取り組む市町村数については伸び悩み、ないしは減少傾向がみられるなど、極めて対照的な状況となっている。

以上の政策動向、特にこの“中活離れ”ともいふべき自治体の動きを、ここまで概観してきたことを踏まえつつみるならば、わが国の流通政策は現在大きな局面を迎えつつあるということが指摘できるだろう。本研究ではこうした問題意識に基づくとともに、宇野 [2012] による商業施設の適正配置に関する議論を論考の基盤として据えながら、この中活と立適の2つの制度に焦点をあて、渡辺 [2014] が提示する「商業まちづくり政策」の観点からそれぞれの法制度の整備にいたる政策過程や枠組み等に関する検証を行った。

本論文の本編は4つの章から構成される。それぞれの概要は以下のとおりである。まず、本稿の導入部分として位置づけた第1章「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」では、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基底をなす役割を担ってきた中活法に主として焦点をあてながら、その立法段階から2014年の再改正にいたる流れを確認するとともに、それぞれの法制度の枠組みについてくわしく検証した。

次に、第2章「転機を迎えた商業まちづくり政策－2014年改正中心市街地活性化法に関する検証をとおして」では、前章で行った2014年中活法に関する考察が2次データ等に依拠したものであったことを踏まえ、実態調査を基にこれらの検証を行うことの必要性について提起した上で九州および中国地区の計12の中活認定自治体へのヒアリング調査を行い、本調査から得られた知見に基づきながら同法による効果と課題とを明らかにした。

続く第3章「立地適正化計画制度における地域商業の位置づけに関する考察－わが国のコンパクトシティ政策の変遷をとおして」では、2014年に創設された改正都市再生特別措置法に基づく立適制度に関する検証を行い、その期待される実効性について考察した。その上で、同制度においては、流通政策の位置づけや地域商業の捉え方に着目した場合、非常に重大な懸念がみられるということを指摘した。

最後に、第4章「まちづくり会社の現状と支援制度に関する考察－民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度に着目して」では、わが国の中心市街地活性化の取り組みにおける重要主体であるまちづくり会社について、組織設立時の根拠となった法制度の新旧によってそれらを分類しながら、それぞれの組織を取り巻く現状と課題について分析するとともに、2014年中活法改正で新設されたまちづくり会社を対象とする投資支援制度を中心として取り上げ、今後の同制度の活用をめぐる課題を抽出した。

以上の議論をとおして、本稿では次の3点を明らかにした。第1は、2014年中活法再改正、および立適制度の整備によって大きなターニングポイントを迎えることとなった商業まちづくり政策の現在地である。具体的には、この2つの法制度の整備後、小規模自治体においては中活法再改正に基づく「裾野拡大」による効果も相まって中活制度に対する期待の高さがみられるものの、その一方で一定規模以上の自治体においてはそうした同制度への期待感や取り組む意欲が減退しつつあることを実態調査に基づきながらつまびらかにしたこと、そして、こうした中活制度をめぐる市町村の動向について、その一因が立適制度の導入によるものであることを描き出したことである。

第2は、この立適制度をめぐる流通政策サイドからの懸念である。すなわち、同制度は様々な政策分野にわたって細やかな将来予測を要するものであることなど、今後の縮退社会への対応として高い政策効果が期待されるものであるが、現状のその枠組みにおいては商業の視点が十分に反映されていないという問題点があることを指摘した。これを踏まえ、同制度をめぐるのは地域経済のなかで地域商業が果たす役割や有効性について再評価し、これを政策的に埋め込む必要があるということを提起した。

第3は、まちづくり会社をめぐる課題と支援制度の問題点である。ここでは、特に2006年中活法改正以後に設立された団体について、資本金を極端に抑制して立ち上げられたケースが多いこと、そしてそのことに起因した数多くの問題を複合的に抱える傾向がみられることを明らかにした。また、2014年改正中活法に基づき新設されたまちづくり会社を対象とする投資支援制度について、制度の周知不足や配当をめぐる運用面での課題があることを指摘した。

以上のとおり、本研究において展開した議論はわが国の商業まちづくり政策について制度論の側面からアプローチを試みたものであった。そして、今回取り上げた中活制度や立適制度をめぐるっては、同様の問題意識や分析枠組みの下に今後も取り組んでいくべきテーマであると考えている。

ただし、まちづくり会社をめぐる研究については、制度論からのアプローチもさることながら、今後は組織の取り組みや民間主体の参画のあり方などにより焦点をあてる必要があるだろう。すなわち、エリア価値の向上といったまちづくり会社に本来求められる役割について構想するとき、その組織運営や事業活動をめぐっては多数の市民や地元企業などの参画によって推進されることがその目指すべきひとつの方向性であり、またそうした点に着目した研究を行う場合においてはソーシャル・キャピタルの概念をはじめ、地域主体間の紐帯のあり方を重視した異なる分析枠組みが必要と考えるからである。この点については、今後残された筆者の研究課題として示しておきたい。

目 次

| | | |
|-----|---|----|
| 序章 | 本研究の目的と構成 | 1 |
| | 1. 本研究の目的と問題意識 | |
| | 2. 本研究の構成 | |
| 第1章 | 商業まちづくり政策の展開と評価 | 6 |
| | － 中心市街地活性化法の制定・改正・再改正をとおして － | |
| | 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 | |
| | （1）まちづくり3法整備以前の商業まちづくり政策 | |
| | （2）旧中活法とTMO制度 | |
| | 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 | |
| | （2）中活認定自治体数の伸び悩みと目標達成率の低迷 | |
| | 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 | |
| | （2）改正中活法のスキーム | |
| | （3）改正中活法の取り組み状況 | |
| | 5. 結 び に | |
| 第2章 | 転機を迎えた商業まちづくり政策 | 29 |
| | － 2014年改正中心市街地活性化法に関する検証をとおして － | |
| | 1. はじめに | |
| | 2. 2014年改正中心市街地活性化法の重点政策に関する検証 | |
| | （1）緩和措置に関する評価等について | |
| | （2）特定民間中心市街地経済活力向上事業の活用意向と評価について | |
| | 3. 中心市街地活性化法に基づく支援制度のメリットに関する考察 | |
| | 4. 結 び に | |

| | | |
|-----|-----------------------------------|----|
| 第3章 | 立地適正化計画制度における地域商業の位置づけに関する考察 | 42 |
| | － わが国のコンパクトシティ政策の変遷をとおして － | |
| 1. | はじめに | |
| 2. | わが国におけるコンパクトシティ研究の展開 | |
| | (1) 理念の導入段階 | |
| | (2) 実態研究への移行段階 | |
| 3. | わが国におけるコンパクトシティ政策の展開 | |
| | (1) 中心市街地活性化制度による単心型コンパクトシティ政策 | |
| | (2) 立地適正化計画制度による多極型コンパクトシティ政策 | |
| 4. | 立地適正化計画制度における地域商業の位置づけについて | |
| 第4章 | まちづくり会社の現状と支援制度に関する考察 | 66 |
| | － 民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度に着目して － | |
| 1. | はじめに | |
| 2. | まちづくり会社の展開と意義 | |
| | (1) まちづくり会社制度の成り立ち | |
| | (2) まちづくり会社の必要性 | |
| 3. | まちづくり会社の現状と課題への対応 | |
| | (1) 設立時期別にみるまちづくり会社の現状と課題 | |
| | (2) 中心市街地活性化法再改正に基づく新設制度の概要 | |
| 4. | 民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度 | |
| | (1) 事業制度のスキーム | |
| | (2) 投資支援制度の活用をめぐって | |
| 5. | 結びに | |
| 終章 | 本研究のまとめと今後の課題 | 89 |
| 1. | 各章のまとめ | |
| 2. | 本研究の意義と今後の課題 | |

序章 本研究の目的と構成

1. 本研究の目的と問題意識
2. 本研究の構成

1. 本研究の目的と問題意識

2014年、中心市街地活性化法（中活法）と都市再生特別措置法の改正が行われた。

前者は、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3法」のひとつとして1998年に制定された法律であり、今回の法改正は2006年に続いて2度目となる。同法については、端的にいうならば、市町村が都市中心部の活性化を図るために行う事業を国が認定の上、それらの認定事業に対して様々な財政支援等を行う制度（中活制度）を規定した法律として示される。

まちづくり3法の整備は、1990年代初頭より大型店の郊外立地とそれによって引き起こされた中心市街地の衰退が各地で急速に進展したことを受けた対応であった。しかしながら、その後もこうした事態の進行に歯止めが効かなかったため、2006年に3法の改正が行われたのは周知のとおりである。

この3法の見直しをめぐる検討が行われた時期においては、折からの中心市街地の空洞化問題に加えて、将来的な人口減少社会への対応が喫緊の課題として認識されはじめていた。こうした時勢を受け、この3法改正では、大型店の郊外出店の規制強化などの内容を盛り込んだ都市計画法の改正が行われるとともに、中活法においては中心市街地活性化のための推進体制が従前のタウンマネジメント機関方式から中心市街地活性化協議会方式へと一新されたほか、中心市街地に居住や様々な都市機能の集約を図るためのコンパクトシティ制度としての役割が付与されるなどの全面的な見直しが行われた。

だが、その後も各地の中心市街地を取り巻く状況は好転することはなかった。そして、中活制度をめぐっては、中心市街地活性化の取り組みに対する支援制度としての側面のみならず、コンパクトシティ制度としての側面からみた場合も期待された政策効果をほとんど発揮することはできなかった。

こうした事態への対応として2014年に中活法の再改正が行われた。ここでは、従来の中活制度における認定のハードルの高さを緩和するための措置（裾野拡大）が設けられたほか、それまで中心市街地への民間資本の流入が十分に進まなかったことを受け、その誘導を図る方策として、民間事業者等による都心部での大規模プロジェクトを対象とした支援制度「特定民間中心市街地経済活力向上事業」が新設されるなどの対応が行われた（重点支援）。

ただし、コンパクトシティ政策に関しては、それまでの中活法の枠組みは維持しながらも、新たに別の法制度が用意されることとなった。それが、後者の2014年改正都市再生特別措置法に基づき創設された立地適正化計画制度（立適制度）である。

この2つのコンパクトシティ制度について簡単に整理すると、まず従来の中活制度が1ヶ所の中心市街地への居住や都市機能の集約を目指す「単心型コンパクトシティ」とされるのに対して、新設された立適制度は、都市内に複数の地域拠点を設定しその各所へ様々な都市機能を誘導するとともに、そうした各拠点間のアクセス性を公共交通網の整備によって確保するという内容であり、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」として定義されるものである。

なお、前者の制度は、前身の1998年旧法の名称が「中心市街地における市街地の整備改善及び商業の活性化の一体的推進に関する法律」であったことが示すように、元々は商業活性化を軸にした中心市街地再生の取り組みを支援するために導入されたものである。その後、2006年の法改正で都市福利施設やまちなか居住施設整備が中活制度の対象事業に加えられ、それによって同制度は都市基盤整備の支援制度としての色彩が強い内容となったものの、現在においても流通政策の流れをくむ制度として位置づけられる。

一方、後者の制度は人口減少によって縮退する地域社会への対応を「攻めの姿勢」で図るという政府方針の下に整備されたもので、土地利用の観点を重要視する内容となっていることが特徴である。この立適制度は都市計画法と密接に関連し、土地利用計画制度としての役割を基調としながら、既述したように行政区内の複数の地域拠点に向けて商業や医療・福祉などの都市機能の集約・配置を推進するもので、またなによりも流通政策の系譜とは異なる由来を持った法制度である。

現在これらの制度をめぐっては、まず中活制度については、同制度が現行の枠組みとなった2006年以降の認定計画数が延べ数で200程度にとどまっているのに対して、一方の立適制度については、2014年8月の制度化以降、同制度に基づく立地適正化計画（立適計画）の策定・公表を目指す自治体数が309団体に達するなど非常に早いペースで各地に普及しつつあるという対照的な状況がみられる（2016年12月末現在）。

こうした政策動向を踏まえ、本研究ではこの2つの法制度、すなわち2014年改正中活法に基づく中活制度と改正都市再生特別措置法に基づく立適制度に焦点をあて、渡辺[2014]が提示する「商業まちづくり政策」の観点から、それぞれの法制度の整備にいたる政策過程や枠組み等に関する検証を行うこととする。

ちなみに、渡辺はこの「商業まちづくり政策」について「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⁾」と定義しているが、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。

なお、これまでに行われた商業まちづくり政策、あるいはまちづくり3法や中活法の変遷をテーマとした研究の大半は2006年の法改正までの歩みを追ったものであり、それ以降の展開について取り上げた先行研究はほとんど行われていない。同様に、立適制度についても都市計画論からのアプローチが主となるものであるため、商業論の立場から論じた研究はこ

れまでに発表されていない。本論文においてこの2014年に整備された2つの法制度を研究テーマに据えるのは、こうした学術的動向を受けたものでもある。

ところで、このような概要で示される本研究については、宇野〔2012〕による商業施設の適正配置に関する考えが基底をなすものであることに言及しておきたい。すなわち、宇野は都市空間における流通システムの動態に着目しながら展開したその議論のなかで、2006年のまちづくり3法改正に関する評価を行いつつ次の2点を主張した。第1は、大型店の適正配置について、市場競争による活力維持を基本としながらも市場メカニズムに全面的に委ねるのではなく、都心部（中心都市）と郊外部（周辺地域）との関係や周辺の地方自治体への影響をも考慮しつつ、広域的かつ長期的なまちづくりの視点から立地規制と誘導によって進めていく必要があるということ⁽²⁾、第2は、市町村自らが事業の選択と集中の方針の下にまちなか再生に取り組む必要があるということである⁽³⁾。

以上の2つの指摘は、2006年以後における実際の政策動向と通底するものといえる。つまり、ここまで触れたように、宇野の第1の指摘である大型店の適正配置をめぐっては、2014年に導入された立適制度によって適正立地の観点から商業をはじめとする様々な都市機能の集約が目指されており、そして、第2の指摘である自治体による事業の選択と集中に基づくまちなか再生については、2014年の中活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制度によって中心市街地への民間資本の誘導促進が図られるところとなっているのである。

このように、本研究は宇野によって提起された問題意識に基づくものであること、そして2006年の3法改正後における政策動向のなかにこうした宇野が提示した考えとの共通点を見出したものであることをはじめに示しておきたい。

2. 本研究の構成

以下、本研究の構成を示す。まず、第1章「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」では、主に中心市街地活性化法（中活法）に焦点をあてながら、その立法時から2度の法改正にいたる流れを確認するとともに、それぞれの法制度の枠組みを検証する。

そのためには、1998年のまちづくり3法（中活法、大規模小売店舗立地法、改正都市計画法）の整備以前の商業まちづくりの系譜を確認することが極めて重要となる。したがって、ここでははじめに高度経済成長期におけるそれらの政策展開を跡づけ、流通政策のなかにまちづくりの視点を取り入れようといわれたその一連の取り組みについて概観する。

その上で、中活法の変遷プロセスとこれまでの法制度の内容について確認する。ただし、同法をめぐっては、1998年の法制定から2006年の法の見直しにいたる政策展開、および1998年旧法と2006年改正法それぞれの制度の問題点等については数々の先行研究によって明らかにされている（宇野〔2012〕、石原〔2011〕、渡辺〔2014〕など）。

これらの既往研究を踏まえつつ、ここではこれまでほとんど研究対象とされることがなかった2006年法改正以降の商業まちづくり政策に主として焦点をあてることとする。すなわち、2006年以後に顕在化した中心市街地活性化政策をめぐる問題とそうした課題の解消を図るために行われた国の検討過程などについてくわしく考察するとともに、それらの問題への対応として整備された2014年改正中活法のスキーム、および同法に基づく新たな事業制度や改正措置によってもたらされつつある効果や課題を検証することに主眼を置きながら議論を進める。

次に、第2章「転機を迎えた商業まちづくり政策－2014年改正中心市街地活性化法に関する検証をとおして」では、前章で行った2014年中活法に関する考察が2次データ等に依拠したものであったことを踏まえて、実態調査を基にこれらの検証を行うことの必要性について提起する。その上で、この調査から得られた知見に基づきながら同法による効果と課題とをつまびらかにする。具体的には、2014年改正中活法における主要施策である「裾野拡大」と「重点支援」について、ここでは九州・中国地区の計12の中活認定自治体に対するヒアリング調査を実施し、その活用主体である市町村からの評価等をとおしてその政策効果と問題点について説明することを試みる。

なお、本調査からは、2014年の中活法再改正後、人口5万人以上の中活認定自治体を中心として中活制度に対する期待や同制度に基づく活性化事業に取り組む意欲が減退しつつあることが確認された。こうした市町村の動きを、ここまで概観した中心市街地活性化政策の展開プロセスを踏まえながらみるならば、わが国の商業まちづくり政策は今まさに大きな局面を迎えつつあるということがいえよう。そうしたことから、同章においてはその要因を分析するとともに、現行の中活制度のメリットやデメリット等についてくわしく考察する。

続く第3章「立地適正化計画制度における地域商業の位置づけに関する考察－わが国のコンパクトシティ政策の変遷をとおして」では、2014年に創設された改正都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画制度（立適制度）に関する検証を行う。これは、このように多くの自治体で中活制度に対する期待感が減退しつつあることの一因をこの立適制度の導入によるものとみることができることに加えて、同制度に基づく立地適正化計画（立適計画）の策定に取り組む市町村数が現在非常に早いペースで増加していること、そして、なによりもこの制度が土地利用計画としての色合いを強く持つもので、累次の商業まちづくり政策の系譜を継ぐ制度ではないことに着目したものである。

なお、既述のとおり、従来の中活制度が「単心型コンパクトシティ」であるのに対して、新設の立適制度はいわゆる「多極ネットワーク型コンパクトシティ」として定義される。ここでは、この単心型から多極型へといたるわが国のコンパクトシティ政策の変遷過程について学術的な動向との関連性を示しながら跡づけるとともに、それぞれの制度内容を整理する。

そして、現在の立適制度の枠組みや自治体の立適計画策定の取り組みについて、流通政策の立場からみて重大な懸念があることを提起した上で、宇野〔2005〕による「都市流通シ

システム」の概念を提示しながら、地域経済において地域商業が果たす役割や有効性の観点から同制度のあり方について論じる。

最後に、第4章「まちづくり会社の現状と支援制度に関する考察－民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度に着目して」では、わが国の中心市街地活性化の取り組みにおける重要な主体として位置づけられるまちづくり会社をめぐる現状とその支援制度に関する考察を行う。

まちづくり会社は中心市街地のエリア価値向上を図ることや、公的部門では対応しづらい公益的事業を担うことを期待されるまちづくりの推進組織である。しかしながら、大半のまちづくり会社をめぐる現状はこうしたあるべき姿とは程遠いもので、十分な事業活動を展開することができないばかりではなく、様々な組織上の課題を複合的に抱える状況がみられる。そして、このようなまちづくり会社を取り巻く種々の問題については多年にわたって指摘されているところである。

そうしたことから、ここでははじめに、1980年代後半に整備された旧街づくり会社制度以来のまちづくり会社を規定する法制度についてその一連の変遷プロセスを概観するとともに、現在のまちづくり会社を組織設立時の根拠法の新旧によって分類しながら、設立時期別にそれぞれの団体の現状と課題についてくわしく分析を行う。

以上を踏まえ、次に2014年の中活法改正によって創設されたまちづくり会社を支援対象とした事業制度に着目する。なかでも、同法改正で新設された「民間中心市街地商業活性化事業」に基づく投資支援制度に焦点をあて、その枠組みや期待される効果などに関する考察を行う。そして、まちづくり会社へのヒアリング調査などから得られた知見に基づきながら、同制度の活用拡大を図る上での課題を指摘するとともに、まちづくり会社における今後の検討課題について論じる。

[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) 宇野史郎『まちづくりによる地域流通の再生』2012年、17ページ。
- (3) 宇野史郎、同上書、16ページ。

第1章 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 －

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
 - (1) まちづくり3法整備以前の商業まちづくり政策
 - (2) 旧中活法とTMO制度
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
 - (2) 中活認定自治体数の伸び悩みと目標達成率の低迷
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
 - (2) 改正中活法のスキーム
 - (3) 改正中活法の取り組み状況
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3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）を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、本章で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ながらそれぞれの法制度の検証を行う。

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られる。

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年の再改正にいたるまでの政策の齟齬、あるいは、再改正後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。⁽¹⁾ 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、ここでは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年改正法については「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。

本章の構成は以下のとおりに示される。第2節では、まちづくり3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年に整備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節では、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節では、2014年中活法再改正にいたる国レベルでの検討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に対する自治体の取り組み状況について確認する。最後に第5節では、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、次章以降にて詳論する研究課題を提示する。

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3法整備以前の商業まちづくり政策

まちづくり3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。⁽²⁾

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3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。⁽³⁾ 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、⁽⁴⁾ 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。⁽⁵⁾

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、⁽⁶⁾ 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。⁽⁷⁾

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。⁽⁸⁾ すなわち、同ビジョンは、流通産業を考える場合において、経済的効率性ばかりではなく、全体として一体感のある安定的な社会システムの維持・形成という社会的有効性の理念についても配慮する必要性を示す内容となった。⁽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的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3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』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おい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3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3法であるが、本項でははじめに、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2法とが互いに関連することで、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3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制度内容の変遷過程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。次に、これを受けてTMOになるようとする者が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はじめて、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、元来、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2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に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⁽¹⁶⁾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。例えば、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に対して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。例えば、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 制度が早々にほ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 3 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となった。

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

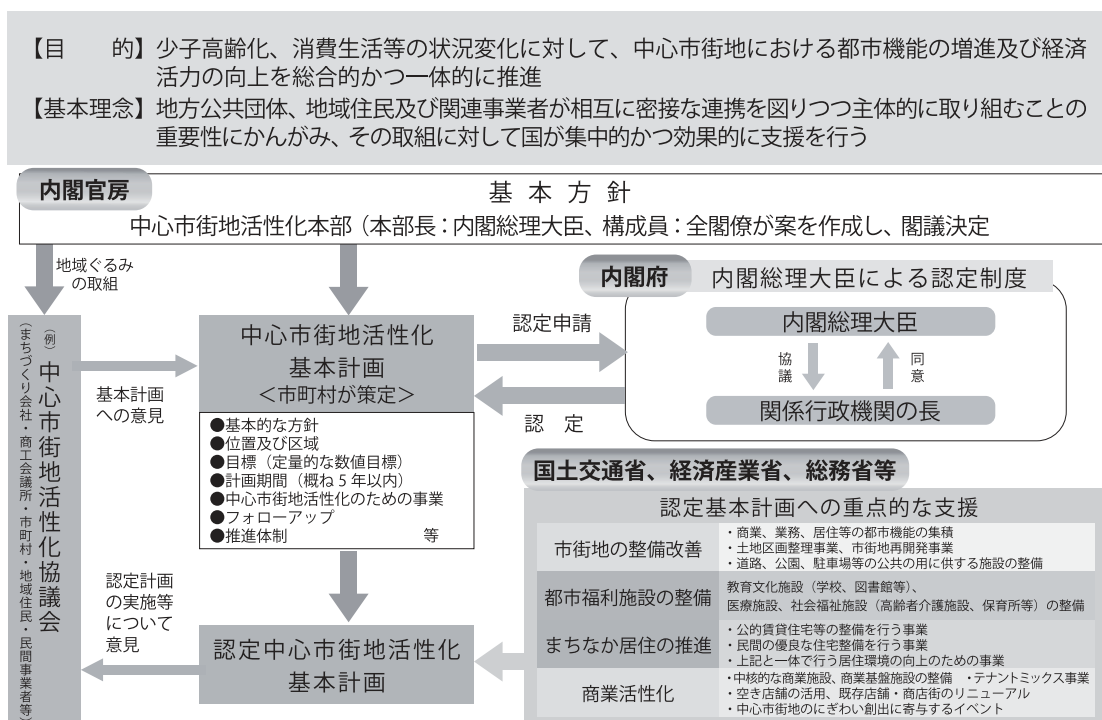
2000 年代に入ると、折からの中心市街地の空洞化問題に加え、人口減少社会への対応が喫緊の課題となっていた。こうした危機感から、2006 年のまちづくり 3 法見直しにおいて

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。

大規模小売店舗立地法については、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（第2種住居地域・準住居地域・商業地域・近隣商業地域・工業地域・準工業地域）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1-1 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 1-1）。

まず、中心市街地活性化の取り組みについて、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推進体制については、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、第 3 セクターのまちづくり会社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と示された。

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、3 法間で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ものである。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3法の他の2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、3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⁽²¹⁾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。

協議会数については、従前のTMOは2006年の法改正までの認定数が405団体あったことから、これとの比較で見ればその数がいかに減少したかがわかる。また、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直せば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、この2006年中活法の評価についてヒアリングを行う機会を得たが(第2章参照)、そ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実例といえるだろう。

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所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、ついに中活法の再改正に向けた動きがいよいよ本格化する事となった。

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市町村は、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事となった。

その重要な検討の場となったのは、経済産業省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。本節では、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。ここでは、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4つが示される。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み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がられた。

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）における「多様な主体が参画する取り組みのエンジン」として評価されるとともに、その推進体制となる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指摘がなされた。また、協議会をめぐっては、任意組織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、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。

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回にわたって実施され、そこでの議論は報告書『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。

すなわち、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）

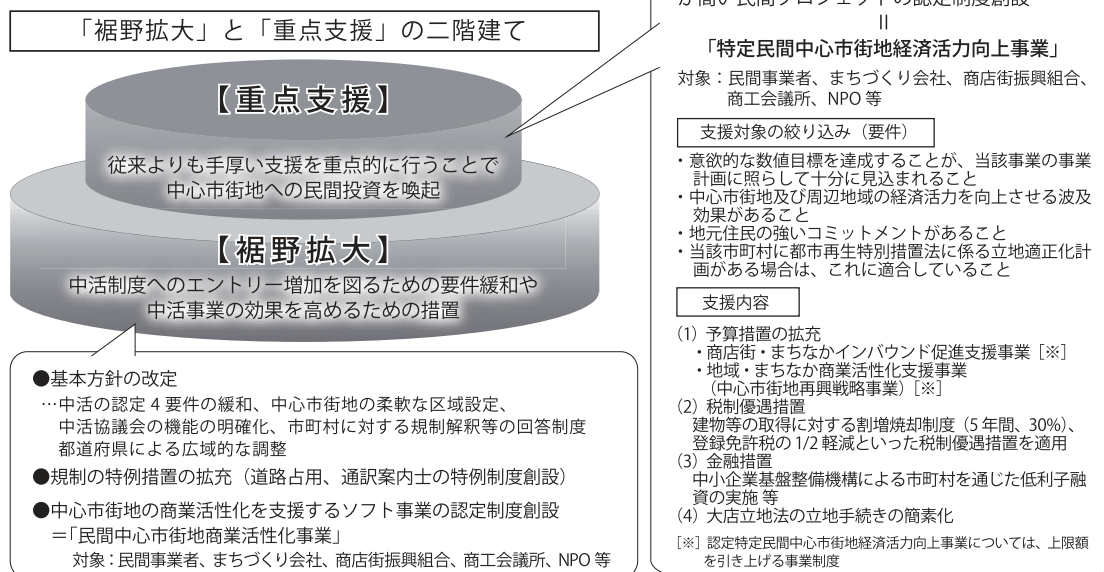
⑥計画目標、評価指標、フォローアップ（PDCA）の運用改善 →基本方針改正

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1-2**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、内閣官房中心市街地活性化推進委員会にお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

図表1-2 「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。

活性化再生法、第3章参照）。

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、前節で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2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制度（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あってよい。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ることは、今後の課題として残されたままであるといえよう。

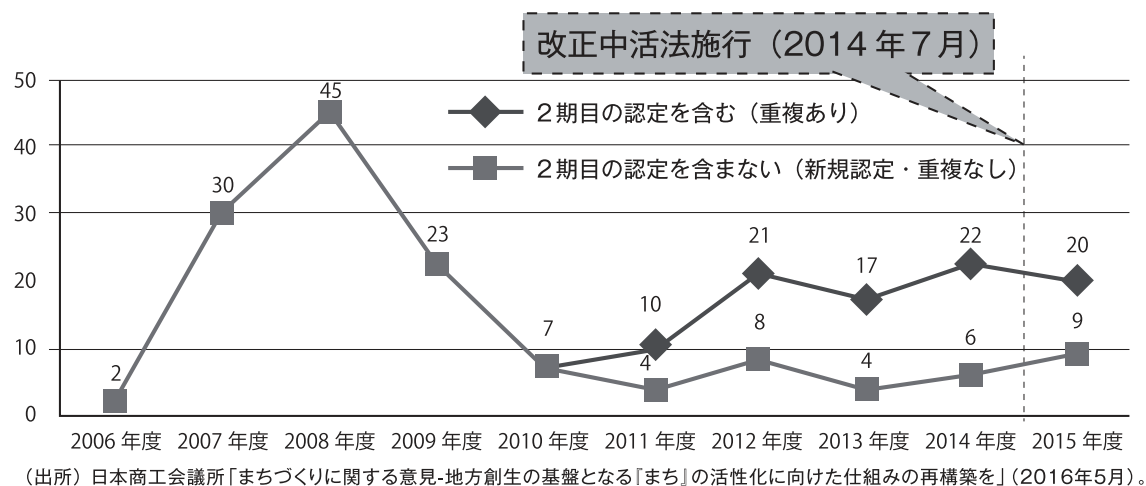
（3）改正中活法の取り組み状況

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、

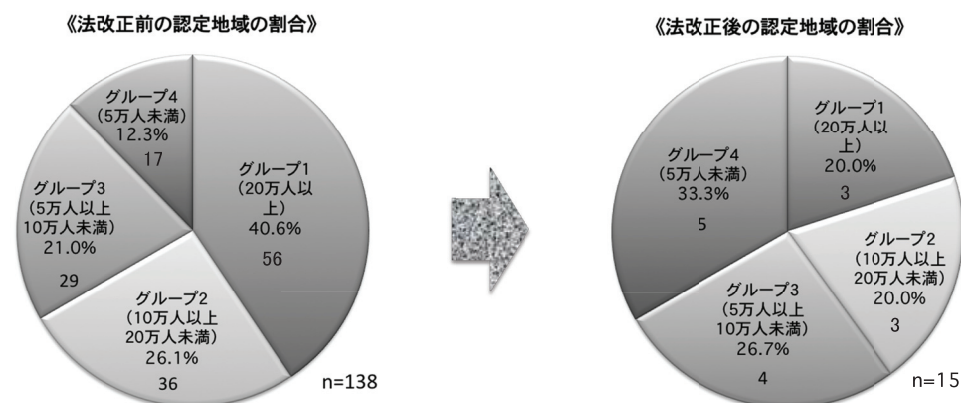
ここでは、今回の法改正で2本柱として位置づけられた「裾野拡大」と「重点支援」による効果の表れについて、それぞれ主に2次データを用いながら概観する。

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1-3）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1-4）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。

図表1-3 中活法改正前後における認定地域件数の動向



図表1-4 中活法再改正前後における人口規模別認定地域の割合変化



（出所）日本商工会議所「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」（2016年5月）を基に筆者作成。

図表1-5 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。

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1-5)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⁾

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。

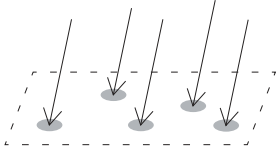
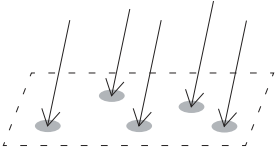
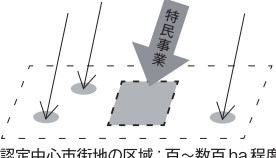
この中活法について、立法時から再改正までの一連の流れと、それぞれの法制度の枠組みを整理すると図表1-6のように示される。まず、法制度の目的は、旧中活法においては商業活性化を軸とした中心市街地活性化であったが、2006年の全面改正によって、コンパクトシティの推進へと大きく方向転換され、商業を含めた多様な都市機能を都市中心部へ一体的に集約することで活性化を目指すものへと改められた。そして、この政策転換に伴って、中活制度における支援事業が、商業活性化、市街地整備改善、都市福利施設の整備、まちなか居住の4分野へと拡張され、あわせて、これらの中活の認定を受けるための4つの要件とすることが定められた。

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

図表1-6 中心市街地活性化法制度の変遷

| | 旧中活法 1998年～2006年 | 中活法 2006年～2014年 | 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 + 方針改正 ・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、波及効果が大き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。

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問題であった。

こうした事態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節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、本章第3節でみた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することを余儀なくされるなどのケースが今後は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す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、本章では、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、次章以降で踏み込んだ研究を行う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2次データを用いながら概観した。だが、この法改正による政策効果等については、実態的な調査を行った上でよりつまびらかに考察する必要がある。そうした考えから、本稿第2章では複数の中活認定自治体へのヒアリング調査、および同調査から得られた知見を交えながら再改正法の効果と課題についてつぶさに検証する。

そして第2は、まちづくり会社への支援制度に関する考察である。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るのは、第4章にて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。

【注】

- (1) これまでに渡辺 [2016] や横森 [2016] が改正中活法の制度概要に触れた研究を発表しているが、その主要施策等に関する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。および、横森豊雄「中心市街地の活性化方策」『アカデミア』第117号、2016年、26ページ。
- (2) 石原武政『商務流通政策 1980-2000』2011年、261ページ。
- (3) 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、20ページ。
- (4) 渡辺達朗，同上書，20～21ページ。
- (5) 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。
- (6) 石原武政，前掲書，182～187ページ。
- (7) 渡辺達朗，前掲書，22ページ。
- (8) 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。
- (9) 宇野史郎『まちづくりによる地域流通の再生』2012年，33～34ページ。
- (10) 石原武政，前掲書，209ページ。
- (11) 宇野史郎，前掲書，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について3つの類型別にその内訳を示すと, 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ー我が国流通の現状と課題』1995年, 118ページ。
- (16) 渡辺達朗『流通政策入門ー市場・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『中心市街地活性化ー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ー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。

第2章 転機を迎えた商業まちづくり政策

－ 2014年改正中心市街地活性化法に関する検証をとおして －

1. はじめに
2. 2014年改正中心市街地活性化法の重点政策に関する検証
 - (1) 緩和措置に関する評価等について
 - (2) 特定民間中心市街地経済活力向上事業の活用意向と評価について
3. 中心市街地活性化法に基づく支援制度のメリットに関する考察
4. 結びに

1. はじめに

第1章では、わが国の商業まちづくり政策の展開について、主として中心市街地活性化法（中活法）の変遷過程に焦点をあてながら、2006年の法の見直しから2014年の再改正にいたるまでの政策の齟齬とその対応をめぐる国の検討過程、そして2014年改正中活法の制度内容を中心に検証してきた。さらには、この新たな中活制度に対する自治体の取り組み状況等について考察を行った。

あらためてここまでの要旨を整理すると、以下のように示される。まず、2006年の法改正以後に顕在化した中心市街地活性化政策をめぐる課題は次の2点であった。第1は中活にエントリーする自治体数が著しく低迷したこと、そして、第2は少数ながらも認定を受け中活事業に取り組んだ自治体においてその事業効果がほとんど現出しなかったことである。

前者については、同法が規定する中心市街地活性化事業（中活事業）の事業分野が従前の2つから4つに拡張されるとともに、その全てに新規事業を盛り込んだ計画の申請が必要とされたことなど、認定要件のハードルの高さによるものと考えられた（認定4要件）。また、後者については、都市中心部への民間資本の流入が促進されず、逆にそれらが郊外やロードサイドに流出したことがその主因とされた。

そして、こうした問題の解消を図るために、2014年の改正中活法では「裾野拡大」および「重点支援」と銘打った2つの政策対応が用意されることとなった。まず、「裾野拡大」については、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、都市中心部に既存のストックがあると認められる事業分野に関しては新規の事業計画を必要としない方針が打ち出された。一方、「重点支援」については、中心市街地への民間プロジェクトの流入を促進するために、主に民間事業者を支援対象とした特定民間中心市街地経済活力向上事業（特民事業）制度が創設された。

以上を踏まえつつ、前章では再改正法における2本柱と位置づけられたこれらの政策について、主として統計資料に基づきながら自治体への波及状況や取り組み状況等を確認すると

ともに、現状におけるそれぞれの問題点について分析した。その結果、「裾野拡大」については、中小の都市クラスにおける中活認定自治体数の増加という政策効果の発現が確認できる一方で、それ以上の都市クラスでは逆に認定割合が減少していることがうかがえた。また、「重点支援」については、新設された特民事業制度の活用がこれまでほとんど行われていないことが明らかとなった。

ただし、これらはいくまでも2次データ等に依拠しながら導き出した傾向である。

そのため、この2014年改正中活法に基づく2つの重点施策による効果と課題のそれぞれについては、現地調査を行うことによってあらためて実態的に描出する必要があると考えた。このような問題意識に基づき、本章では複数の中活認定自治体を対象としたヒアリング調査を行い、そこから得られた知見に基づきながら以上の点をつぶさに描き出すこととする。

なお、本調査においては、2014年以降の中活制度に対する評価や活用をめぐる、一定の都市クラス以上の中活認定自治体において、いわば“中活離れ”ともいうべき傾向が表れはじめていることが確認された。前章における一連の政策プロセスに関する考察を踏まえながらこのような動向をみるならば、わが国の商業まちづくり政策は今まさに大きな局面を迎えつつあるということが指摘できよう。こうしたことから、本章では中活制度に対する自治体の今後の活用意向等に関する考察をあわせて行うこととする。

本章の構成は次のとおりに示される。第2節では、はじめに今回の調査に関する概要を示す。その上で、2014年改正中活法に基づく2つの重点政策による効果と課題について、この実態調査から得た発見や理解に基づきながら明らかにする。続く第3節では、現行の中活法に基づく支援制度のメリットについて、他の法制度との比較を交えながら検証する。最後に第4節では、今後の中活制度の活用拡大、そしてわが国の商業まちづくり政策のあり方をめぐりいくつかの検討課題を提示しながら本章のまとめを行う。

2. 2014年改正中心市街地活性化法の重点政策に関する検証

前章では2014年改正中活法の2本柱である「裾野拡大」と「重点支援」のそれぞれの効果と課題について2次データを基に分析を行った。

あらためて以上の考察を振り返ると、まず前者については、2014年の法改正以降、従来の懸案であった中小クラスの自治体における中活認定数の増加という政策効果は現出しているものの、その一方で人口20万人以上の都市の認定割合が低下傾向にあることから、その効果が限定的になっていることがみて取れた。そして後者については、これまでの特定民間中心市街地経済活力向上事業（特民事業）制度の活用が一定規模のマーケット性を備えた都市などに限定されており、全国的にほとんど波及していないという現状が浮かび上がった。

ここでは、導出されたこれらの検討課題に関する検証を、中活認定自治体へのヒアリング調査に基づきながら実態的に行うこととする。

図表2-1 ヒアリング先自治体一覧

| グループ1 20万人以上 | グループ2 10万人以上20万人未満 | グループ3 5万人以上10万人未満 | グループ4 5万人未満 |
|---|--|-----------------------------------|-------------------------------|
| 大分市(大分県) 469,300人 I期:2008~2012, II期:2013~2017 | 八代市(熊本県) 137,500人 2007~2011 ※終了 | 三原市(広島県) 98,900人 2015~2020 | 倉吉市(鳥取県) 48,400人 2015~2019 |
| 長崎市(長崎県) 433,500人 2015~2020 | 飯塚市(福岡県) 131,400人 2012~2016 | 大村市(長崎県) 88,000人 2009~2014 ※終了 | 小林市(宮崎県) 46,200人 2016~2020 |
| 久留米市(福岡県) 306,400人 I期:2008~2013, II期:2014~2019 | 唐津市(佐賀県) 122,900人 I期:2010~2015, II期:2016~2020 | 日南市(宮崎県) 56,500人 2012~2016 | 竹田市(大分県) 23,600人 2015~2020 |

(出所) 各市の人口統計データ, および中心市街地活性化基本計画を基に筆者作成。
注) 各セルの上段は市名と行政人口(2016年9月現在), 下段は中活認定期間(年度)

本調査の概要については次のとおり示される。まず、調査対象については現行の中心市街地活性化協議会(協議会)制度下で中活の認定を受けた自治体の担当部局とした。2006年以降の中活制度において、市町村は内閣府をはじめとする国の関係機関との間で制度の活用等に関するやり取りを行う窓口主体である。一方で、基本計画の策定を行うだけでなく、当該計画の認定後においてはハード・ソフト両面に及んで様々な協議会事業を実施する主要主体でもある。

よって、一部の中活事業のみを担当する商工会議所等ではなく、このように国と地域の双方に対して深い関わりを持つ立場にある自治体を対象として、そこから様々な「現場の声」を得ることが中活制度のあり方を考察する上で有用性が高いと考え、本調査では各認定市の担当部局に対して聞き取りを行うこととした次第である。

こうした考えの下、今回、九州および中国地区の認定自治体に取材依頼を行い、結果として図表2-1に示す12の市から協力が得られた⁽¹⁾。なお、調査先の自治体については、人口規模やマーケット性等の差異により、自治体によって中活の取り組み方や課題の表れ方が異なるであろうという点に留意し、特定の都市クラスにサンプルが偏ることがないように4段階の人口規模別で選定した(図表中のグループ1~4の都市分類については前章の図表1-4を準用した)。

この調査をとおして、本節では次の2点について考察する。第1は、2014年改正中活法に基づく「裾野拡大」について、いわゆる認定4要件の緩和対応に対する自治体の評価を明らかにするとともに、法の再改正以後における各地の取り組み事例をとおしてその政策効果を検証する。第2は、「重点支援」として新設された特民事業制度について、自治体の活用意向や評価などを踏まえながらその枠組みをくわしく検証する。あわせて、同制度の活用が広がっていないことについての現状分析を行った上でその問題点を指摘する。

(1) 緩和措置に関する評価等について

今回の法改正の重点政策である「裾野拡大」については、中心市街地の柔軟な区域設定の容認などのメニューが盛り込まれたが、なかでも最大のものでこ入れ策となったのが基本計画認定の要件を緩和する基本方針の改定、すなわち中活の認定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)の緩和措置である。

それによると、例えば、既に住宅が十分供給されている場合は「まちなか居住」のための特別な措置を盛り込むことが不要とされた。そして1期計画で十分な措置をとった分野においては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明らかにされた。

さて、こうした国の政策対応に対する市町村の反応であるが、今回ヒアリング調査を行った自治体からは一様に好意的な意見が示された。特にグループ3および4に属する人口規模の小さい市ほど歓迎的な評価であった。

また、今回の法改正後に初めての中活認定を目指して内閣府とやり取りを行った市町村からは、「国の対応に、聞かれていたほどの厳格さはなかった」、あるいは「4要件の中で、すでに既存ストックがあると認められた分野に関しては、新規事業の基本計画への盛り込みを要求されなかった」などの意見が示された。そして、再改正前に1期計画を実施し、再改正後に2期の継続認定を受けた自治体からは「従前との比較で、基本計画に対する国の要求が明らかに緩やかになった」との声もあった。こうしたコメントからは、今回の再改正後においては、規定上の対応として中活認定要件の緩和方針の提示が行われたばかりではなく、その運用面における国の対応にも変化が表れていることをみて取ることができる。

次に、再改正以降に認定を受けたいくつかの中活基本計画の内容に目を向けると、例えば竹田市(人口23,600人、2015年6月認定)の場合、基本計画中の「市街地整備改善」「都市福利施設の整備」「商業活性化」の3分野においては駐車場や公園、コミュニティセンターの整備といった新規事業が並べられているものの、「まちなか居住」の事業メニューとしては、空き家・空き店舗の改修事業や景観保全対策としての老朽危険空き家等の除却促進事業等のみであり、大掛かりな住宅供給計画等は盛り込まれていないものとなっている⁽²⁾。

また、唐津市の2期計画(人口122,900人、2016年3月認定)では、1期計画で中高一貫校の誘致に伴う学生寮の整備等の住宅政策が行われたこともあり、「まちなか居住」のカテゴリーで国の支援を受けて行う新規事業数がゼロだった、といった事例も表れている⁽³⁾。

以上の現場の声や事例からは、裾野拡大の方針に基づく今回の中活認定4要件の緩和措置について、国が柔軟な制度運用を行っていることも相まってその政策効果が現出しつつあることを確認することができた。

(2) 特民事業制度の活用意向と評価について

ここでは、2014年改正中活法に基づく「重点支援」、すなわち特定民間中心市街地経済活力向上事業制度(特民事業制度)について、同じく中活認定自治体へのヒアリング調査を基に検証していきたい。

最初にこの制度の枠組みを再確認しておきたいが、まず、支援対象となるのは、中活基本計画に基づく認定中心市街地での民間プロジェクトである。そ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ている。そして、こうした条件をクリアした上で、特民事業の活用主体となる民間事業者は、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ものである（前章図表1-2）。

このようなスキームで示される特民事業制度について、今回の調査では各中活認定市町村に対して同制度の活用意向とその理由、そして評価について質問を行った（中活の認定期間が終了している八代市と大村市を除いた10市が対象）。

まず、同制度の活用に関しては、「制度は知っているが検討したことがない」「検討したが現状ではその予定はない」という回答が10の自治体のうち9市から寄せられた。

この結果は、2014年の制度創設以来、特民事業の活用件数が著しく低迷している全国的な傾向をまさに顕著に表したものであるといえる。それではなぜ、これほど多くの地域がこの制度の活用に積極的ではないのか、次にその取り組み状況や理由を確認していこう。

ここでは、前章の2次データに基づく考察から導き出された傾向、すなわち特民事業制度の活用実績のある地域が一定の商圏性を有する都市にほぼ限られているという与件に基づきながら、人口の多寡によって2つの都市カテゴリー（グループ1・2、および同3・4）に分類しこれらを整理していきたい。

まずは、グループ3・4に属する都市についてである。ここで唯一、特民事業の活用に前向きであると回答したのは三原市であった。⁽⁴⁾ 同市が特民事業の認定を目指す理由は、その商圏特性によるものである。三原市は人口規模や商圏規模こそ大きくないものの（商圏人口15万人）、広島県中央東部に位置する独立型商圏の中心都市である。⁽⁵⁾ そうした地域特性があり、また同制度が定める「中心市街地および周辺地域への波及効果」の観点から同市では地元小売業者を事業主体とした商業施設の整備計画を構想中とのことであった。

たが、この都市カテゴリーにおいては、三原市を除くすべての自治体が同制度の活用に消極的であった。その理由としては、ここまでに推察したとおりであるが、この制度に基づく事業を実施するための市場性が小さいためという答えが大多数であった。

次に、グループ1・2である。こちらのカテゴリーについては、いずれも10万人以上の行政人口と相応規模の市場性を備えた都市が属しているにもかかわらず、すべての自治体から特民事業制度の活用に消極的な意見が示された。

その理由について、例えば大分市や久留米市では、これまでの中活計画で様々な事業を完了しており、現状では同制度を活用して行う新規案件がないという意見が上がった。また、長崎市においては、中心市街地に平地が少ないという地勢的な理由もあり、同制度に基づく大規模な民間プロジェクトを実施できる開発余地が乏しいという声が上がられた。

このように、人口規模によって分類した2つの都市カテゴリー別に、特民事業の活用をめぐる中活認定地域の取り組みや見解について確認を行ったが、以上をまとめると次の2つのことが指摘できる。

第1に、この制度は、やはり都市の行政人口や交流人口の多寡、商圈規模の大小などの当該地域の市場規模によって活用できる地域が概ね限られるものであるということである。

すなわち、グループ3・4に属する自治体が、1市を除き市場性の乏しさを理由に同事業の活用に消極的であること、そして、一方のグループ1・2の自治体については、同じくこれに消極的立場を示したとはいえ、その理由はあくまでも中心市街地内における事業案件の有無によるもので、市場規模によるものではないということが示すとおりである。ただし、こうした市場性の大小のみならず、三原市のケースのように、商圈内における当該都市の拠点性の程度が、特民事業制度の活用をめぐる動向に影響を与える要素となるケースもあることには留意する必要がある。

第2は、グループ1・2に属する多くの都市が、中心市街地内に事業適地が確保できないことを特民事業の活用に否定的な理由に挙げていることについて、見方を変えるならば、今後はこうした市場性や拠点性を備えた自治体などを中心にしかるべき取り組みが行われ、それによって、この事業の活用が波及していくことが想定されるということである。

特民事業制度は創設から日が浅いため、現状でタイミングよくこの制度を活用できない地域が多いことについてはいたし方のない側面があるといえる。だが、同制度は民間事業者を対象とした手厚いインセンティブを盛り込んだものであり、民間活力を活用した中心市街地活性化を図る地域にとっては魅力的な内容である。したがって、これを活用できるポテンシャルを有する自治体が民間プロジェクトに適した種地を整えるといった取り組みはこれから拡大していくことが考えられる。

しかしながら、それでも今後この特民事業の活用件数が飛躍的に増加することはないように思われる。それは、今回の調査で、この事業を担当できる地元の民間主体を調整することが極めて困難であると、大半の自治体が言及していたことに基づく指摘である。

すなわち、この事業については、活用主体が市町村ではなく民間事業者やまちづくり会社等と規定されており、そしてその手続き上の流れとしては、これらの事業者が国に対して制度の活用を直接申請することはできず、市町村を介することになっている。

このように、この制度は市町村が民間主体の申請窓口となる枠組みであるため、まず当該企業については、自治体から国に推挙されるだけの信用力や経営基盤が担保されていることが必要であり、さらには、特民事業制度は中活の付帯制度ということもあって、自治体のみならず多様な地域主体とのコミットメントや強い連携が求められる。

換言すれば、以上は特民事業の認定要件である「地域のコミットメント」の問題であるが、このことが同制度の活用をめぐる各地で非常に高いハードルとなっているのである。

この点については、多くの地域にとって特民事業制度の活用を目指す上での最大の阻害要因であるといっても過言ではない。なぜならば、今回の中活法再改正において中心市街地活性化協議会（協議会）の運用改善のための実効的な対応が行われず、それによって大半の中活認定都市では、今なお中心市街地活性化の取り組みをめぐる地域主体間のコミットメントを十分に形成することが困難であるからである。

2014年の中活法再改正をめぐる国の検討過程では、多くの中活認定地域において、例えば総会を年に数回行うのみといった協議会の形骸化があることが問題視されていた⁽⁶⁾。しかし、今回の法改正ではその解消を図るための実質的な策が盛り込まれることはなく、中活基本計画の策定主体である市町村は中活事業の運営・推進主体である協議会からの意見や提案を尊重すべしという趣旨の基本方針の改定が行われたのみであり、いわばマニュアルの強化にとどまる対応となった（中活法基本方針第9章「協議会の機能の明確化」）。

なお、今回のヒアリング調査では、この基本方針の改正によって協議会の取り組みの活発化などの効果が現在もたらされているかという質問を10市に対して行ったが、いずれもそのような変化はなく、協議会の活動も活発ではないという回答であった。

こうした現状は、多くの中活事業の運営が、協議会との意思疎通が十分ではないまま自治体主導で進められているケースが多いことを示唆するものである。通常の中活事業でさえもこのような不全状態にあるなか、ましてその付帯事業制度である特民事業について、自治体と民間事業者の間で議論形成が行われる素地が各地に整っているとは考えづらい。

法の再改正をめぐる国の検討会での議論を再び引用すると、そこでは中活法について市街地の整備などの都市計画的なものと同様に一体的に整備できる法律であるということ、そして協議会については「多様な主体が参画する取り組みのエンジン」として中活制度における重要な推進体制であることが再確認されていた⁽⁷⁾。

このような再評価がなされた中活制度の枠組みにおいて、いうまでもなく、協議会は地域のコミット性を醸成し、様々な事業活動の基盤となるシステムとして欠かせないものである。そして、その付帯制度である特民事業はその認定要件に「地域のコミットメント」を掲げるものである。新しい中心市街地活性化政策において重点施策と位置づけられるこの事業制度については、地域体制の確立を促すための法的整備、つまり協議会の抜本的な運用改善策とセットで対応を図る必要があるということをここでは強く指摘しておきたい。

3. 中心市街地活性化法に基づく支援制度のメリットに関する考察

以上、2014年改正中活法において「裾野拡大」と「重点支援」という2つの政策目標が掲げられたこと、そして前者についてはその要件緩和対応によって一定の政策効果が表れているが、一方の后者、すなわち特定民間中心市街地経済活力向上事業制度に関してはその活用拡大を図る上で協議会の活動不全が大きなネックとなっていることを確認した。

しかしながら、そのような改善の余地を残す課題があるとはいうものの、中活制度それ自体は市町村の中心部を対象に4つの事業分野に及んで国の手厚い支援を受けることができるという内容を備えたものであり、自治体にとっては魅力的な制度であるはずである。

だが、特に人口20万人以上の都市クラスを中心として、現在、中活制度の活用が低下傾向にあるということは前章において確認したとおりである。こうした状況については、どのように理解すればよいのであろうか。

このような観点から、ここでは現行制度下における自治体にとっての中活制度のメリットやデメリットを明らかにするとともに、今後の同制度の活用をめぐる市町村の動向について実態的に検証を行うこととする。

なお、それを知る手がかりとして、今回の中活認定自治体へのヒアリング調査においては、今後の中活制度の継続活用の意向、および現行中活制度の評価等に関する聞き取りを行った（中活認定期間が終了している八代市と大村市には、再認定を目指す予定があるかを質問した）。

その結果、今後の中活の継続活用について、グループ1～3に属する自治体（人口5万人以上）においては、「認定を目指さない」、または「おそらく次期の申請はない」といった消極的な回答が全体の約半数にも達した。

一方、グループ4（人口5万人未満）に分類される3市については、いずれも新規に認定を受けたばかりということもあり、すべての自治体から中活の取り組みに対して期待や意欲を示す回答が寄せられた。

まず、中活制度の今後の活用に消極的な意見を示した都市について、その理由として上げられたのは次の2つである。第1は、中活制度そのものに対する魅力の低下である。これらの自治体では、今回の再改正で認定要件の緩和対応等が行われたとはいえ、これまでの中活の取り組みを振り返ると、そこから得られた便益がかかるコスト（時間・労力）に見合ったものとはいえ、今後もあまり期待を持ってないということであった。

第2は、立地適正化計画制度（立適制度）への移行を検討しているという理由である。立適制度は改正都市再生特別措置法（2014年8月施行）に基づき創設された支援制度であるが、その特徴を端的に言えば、都市内に複数の地域拠点を設定し、そこに居住や各種の都市機能を誘導した上でそれらの拠点間のアクセス性を確保するための公共交通網の整備を図る、という枠組みで示されるものである⁽⁸⁾。なお、中心市街地のみへの集約を目指す「単心型コンパクトシティ」の中活制度と異なり、この制度は「多極ネットワーク型コンパクトシティ」として定義される。

立適制度は、中心市街地のみならず準中心市街地や副都心等へも様々な都市機能の立地誘導を図ることができるものであるため、例えば「平成の大合併」によって旧合併町村の市街地など複数の拠点エリアを有することになった自治体にとっては、この制度の活用によって行政区内の各所で総合的なまちづくりを目指すことができる。

また、中活制度とは異なり、この制度には都市郊外部の住民や郊外選出の議員等からの幅広い理解が得られやすいという優位性がある。さらには、同制度は国土交通省の所管制度ということもあり中活制度よりも予算規模が大きく、また補助率の大きい補助金が用意されるなど、自治体にとっては財政・金融上のメリットも多い内容となっている。

この立適制度に基づく立地適正化計画（立適計画）については、2016年2月の箕面市を皮切りにこれまでに4つの都市が作成・公表済みである。また、全国で309の自治体と同計画策定のための具体的な取り組みを行っているところであるが（いずれも2016年12月末現

在) , 中活制度が現行の中心市街地活性化協議会体制となった2006年以降における認定地域数が140にとどまっている状況と比べるとその浸透の早さは際立っており、立適制度が多くの自治体にとっていかに魅力的な支援制度として受け止められているかがわかる。

以上、人口5万人以上の中活認定都市(グループ1~3)へのヒアリング結果をまとめると、この都市クラスにおいては、中活制度への諦めがあることに加え、立適制度が創設されたことによって中活制度の魅力低下が増幅されており、そうしたことから、いわば“中活離れ”ともいべき傾向が表れはじめているということが明らかとなった。なお、このグループでは、中活制度の継続活用の意向を示しつつ、立適制度との併用を検討中とする自治体もいくつかみられた。

一方、グループ4(人口5万人未満)の自治体については、本調査においてはすべての自治体の中活の取り組みに意欲的な姿勢を示したわけであるが、このことは前章でみたこの都市クラスにおける全国的な認定自治体数の増加傾向を裏づける結果になったといえる。

このように小規模自治体を中心として中活制度への支持が多い傾向については、次の2つの要因が指摘できる。第1は、規模の小さい自治体であるほど中活制度そのものに対する期待が依然として大きいことである。

そのことを如実に示す事例として、倉吉市(人口48,400人、中活認定2015年6月)の2014年9月議会で同市が答弁した以下のコメントをみてほしい。「中心市街地活性化基本計画は、これからの倉吉市にとって本当に大事な取り組みになってくる(中略)倉吉にとっても最後のチャンス、本当に難しい時期にこれから来ているので、しっかりと今取り組んでいかないといけない⁽⁹⁾」。これは、小規模自治体における中心市街地の衰退の深刻さと、そうした問題への地域の強い危機感、さらには活性化の頼みの綱として中活制度に託す期待や思いの強

図表2-2 自治体の中活・立適各制度に対する評価および活用意向等について
(本調査でヒアリングを行った自治体)

| グループ | グループ1(人口20万人以上) | | | グループ2(人口10万人以上20万人未満) | | |
|--------------------------|-----------------|----------------------|----------------------|-------------------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | 自治体名 行政人口 | 大分市(大分県) 469,300人 | 長崎市(長崎県) 433,500人 | 久留米市(福岡県) 306,400人 | 八代市(熊本県) 137,500人 | 飯塚市(福岡県) 131,400人 |
| 「裾野拡大」 認定4要件の緩和に対する評価 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 「重点支援」 現状での特民事業制度の活用 | × | × | × | — | × | × |
| 今後の中活制度の活用 | △ 今後検討 | ○ | △ 今後検討 | ※認定期間終了のため × 再申請の可能性はある | 立適で民間活力の 活用拡大を図る方針 × 立適にシフト | 今後検討の可能性あり ○ |
| 立適計画の策定に向けた動き | ○ | ○ | ○ | × | ○ | × |

| グループ | グループ3(人口5万人以上10万人未満) | | | グループ4(人口5万人未満) | | | |
|--------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | 自治体名 行政人口 | 三原市(広島県) 98,900人 | 大村市(長崎県) 88,000人 | 日南市(宮崎県) 56,500人 | 倉吉市(鳥取県) 48,400人 | 小林市(宮崎県) 46,200人 | 竹田市(大分県) 23,600人 |
| 「裾野拡大」 認定4要件の緩和に対する評価 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 「重点支援」 現状での特民事業制度の活用 | ○ | — | × | × | × | × | |
| 今後の中活制度の活用 | ○ | ※検討段階 | ※認定期間終了のため × | 事業案件がない × | 市場性・実施主体の問題 ○ | 市場性・事業主体の問題 ○ | 市場性・実施主体の問題 ○ |
| 立適計画の策定に向けた動き | ○ | ○ | × | 総合的に検討して × | ○ | × | ○ |

(出所)筆者作成。
注)各自治体の担当課への取材に基づくもの(いずれも内容は2016年8月末時点)。

さを表すエピソードではなかろうか。

そして第2は、小規模都市にとっては立適制度と比べて中活制度のほうが取り組みやすいということが挙げられる。規模の小さい自治体の場合は、概して行政区内に立適制度で地域拠点とするほどの人口集積地がそれほど多く存在せず、そのため複数の地区で様々な検討や手続き等を行う必要がある立適制度よりも、かかる労力と得られる利を照らし合わせた場合、中心市街地のみを対象とする中活制度のほうがより取り組みやすい。

いくなれば、小規模都市の場合は、中活認定の緩和対応も相まって、中活と立適それぞれの制度に対するベネフィットとコストの捉え方が中規模以上の自治体のケースとは逆転しているということが指摘できる。

なお、ここまで考察した12の自治体による2つの制度に対する評価、および今後の各制度の活用意向等について整理すると**図表2-2**のように示される。

4. 結 び に

ここまで、2014年改正中活法について、中活認定自治体へのヒアリング調査に基づきながら、その政策効果や課題について実態的に検証を行ってきた。以上を踏まえて、本節ではここまで取り上げた各論点について若干の考察を加えながらまとめを行うこととする。

まず、この再改正法の2本柱のひとつである「裾野拡大」による認定4要件の緩和措置については、活用自治体数の増加を示すデータや市町村からの評価等をとおして確認したように、小規模都市を中心としてその効果は表れつつあるとあってよいだろう。

ただし、こうした政策効果を確認した上で、中小規模の都市へさらなる中活の浸透を図るための今後の検討課題をひとつ付言しておきたい。それは、現行制度で原則1期5年間とされる認定期間に延長措置を設けることである。

今回調査を行った複数の中小規模の自治体からは、「ハード事業を実施・完了するだけで5年、次にソフト事業という段階では中活の認定期間が終了してしまう。よって、認定期間を最大10年程度までとすることを認めてほしい」という趣旨の意見が挙げられた。

こうした認定期間をめぐる対応としては、前掲した唐津市のケースのように、ひとまず1期を終え、次に取り組む2期計画で新規事業を軽減する等の策が、今後も各地で促進されればよいのではないかといった意見があるかもしれない。しかしながら、中活が10年程度のスパンで腰を据えて事業に取り組める制度であることが、自治体にとってははるかに活用しやすく、未実施の市町村に対してもエントリーする意欲を喚起するものになることは明らかである。それは、最大5年間の認定期間では基本計画がハード面を優先し、それに偏った事業構成になりがちであること、またタウンマネージャー等の雇用契約が短期的にならざるを得ないなど、人材の確保において大きな懸念があるためである。

今回の中活法再改正は、中小自治体による中活制度の活用がはじめて強く意識されるものとなり、それによって小規模都市による中活のエントリー数増加という政策効果は現出しつ

つある。しかしながら、さらなる制度の裾野拡大を図っていく上では今後もこうした市町村からの実態的な意見に耳を傾けていく必要があるだろう。

そして、特定民間中心市街地経済活力向上事業（特民事業）制度について、その活用拡大を図るためには協議会の運営改善との一体的対応が必要であることは既述したとおりであるが、ここでは付帯事項として次の2つの課題を提起したい。

第1は、同制度の活用に至るまでの手続き期間の長さである。すなわち、各地でヒアリングしたところによると、この事業の申請から採択までの期間は短くて1年で、概ね2年程度を要するとのことであった。

たしかに特民事業は経済産業大臣の認定制度という重みを持つものであり、また認定された事業に対して総事業費の3分の2という高い補助率が設定されるなどの規定がある以上、一定の手続き期間は必要だろう。だが、制度を活用する民間事業者になれば、商業環境の変化や機会損失がないうちに少しでも早く事業に着手したいはずである。

商業者が郊外やロードサイドに立地することの本質は、そこに市場性や採算性があることに加えて、事業を実施する際の機動性が確保されているからではないだろうか。同制度の活用が広がらない現状については、こうした認定スケジュールの長さが民間のニーズと乖離しているということも無関係ではないと考える。

そして第2は、特民事業に盛り込まれている「商店街・まちなかインバウンド促進支援事業」と「地域・まちなか商業活性化支援事業」の2つの支援メニューについて、特民事業制度のスキーム（前章図表1-2）のなかで、それぞれ特民事業の認定があればその支援上限額を引き上げるとされていることである。つまり、この表現を逆に読んだ場合、この2つの事業制度は、特民事業の認定がある場合よりも得られるインセンティブこそ減少するものの、同事業の認定を必須とすることなく活用できるものとなっているのである。

加えて、ここで懸念されるのが後者の「地域・まちなか商業活性化支援事業」の制度内容である。この制度は、多くの地域住民や観光客等が利用し近隣商店等への買い回りが発生するなどの波及効果が見込まれる中心市街地におけるハード施設の整備、あるいは先進事例の少ない先導的・実証的な商業施設の整備などを対象に支援を講じるものとされている⁽¹⁰⁾。すなわち、ここでの「波及効果」などの表現やハード整備を想定した制度趣旨からうかがえるように、同制度は特民事業制度と極めて近似した内容となっているのである。

なお、この点に関しては2014年の法改正前から国レベルでも認識されており、このような「二重の措置」があることで特民事業による中心市街地への民間投資の拡大がどれほど図れるのかと疑問視する声もあったようである⁽¹¹⁾。いずれにせよ、以上の支援措置の位置づけについては、特民事業制度の実効性の確保、そして同事業制度の活用拡大の観点からみた場合、著しく整合性を欠いたものといわざるを得ないだろう。

さて、本章の結びとして、ここからは中活制度に対する自治体の評価や活用意向をめぐって変化が表れつつあることについて、新設された立地適正化計画制度（立適制度）との比較を交えながら、商業まちづくり政策の今後の方向性について論じたい。

まず、それぞれの制度について、ここまで分析してきたことを踏まえると、[中活＝小規模自治体メイン、立適＝中規模以上の自治体メイン]という、両制度をめぐる活用主体の図式はこれからさらに鮮明になっていくことが想定される。

中活制度については、認定4要件の緩和のみで活用自治体の裾野拡大が促進されるかということについて検証を行うことはもちろん今後も必要であるが、ここまでの考察を踏まえるならば、この制度を活用する市町村数は、小規模自治体を中心として当面は増加するとみてよいだろう。そうしたなかで、特に新規に同制度を活用する小規模都市においては、中活に基づくコミュニティビジネスの起業や創業支援事業などの取り組みがこれから活発化することが期待される。

一方、立適制度については、都市の縮退を強く意識したものとして、従来の都市計画法に基づく市町村マスタープランや土地利用規制等とは異なる側面を持ち合わせたものであり、所管の国土交通省による定義を引用するならば、「市町村マスタープランの高度化版」として位置づけられるものである。つまり、同制度において、市町村には都市全域を見渡しつつ様々な政策分野で詳細な将来予測を行うことなど、非常に細やかな検討が要求されるものがあるが、そうした細やかさゆえに、また、財政支援策が充実していることもあって、この制度は高い実効性が期待されるものであると考える。

現在、立適計画策定のための動きが極めて早いペースで各地に広がっていることは、以上のような内容を備えた立適制度が今後の縮退社会への対応として多くの自治体の支持を集めているということにはほかならない。この立適計画に基づく多極ネットワーク型コンパクトシティの取り組みが、早晚わが国のまちづくりの主流となることは間違いないだろう。

ただし、このような側面を取り上げた一方で、流通政策の観点からその枠組みを眺めた場合、現在の立適制度については非常に重大な懸念がみられるということを指摘したい。

それは、国の『立地適正化計画作成の手引き』のなかで、拠点別の商業の誘導イメージについて、中心拠点であれば相当規模の商業集積、地域拠点であれば食品スーパーやコンビニといった規模や機能に関する想定がなされているのみで、商業の視点からの制度設計が十分に行われていないこと、そして既に策定・公表が行われた立適計画において商業活性化を盛り込んだ中心市街地活性化基本計画との連携に関する具体的な明示が行われていないなどの実例が表れていることである。

これまでの商業まちづくり政策が志向してきたように、土地利用と商業の関係は一体不可分のものである。しかし、以上からは立適制度において計画の基盤となる都市計画や土地利用計画の側面が重要視されている一方で、そこでの商業の位置づけについては、残念ながら著しく後方に追いやられているような印象を抱かざるを得ないのである。

こうした立適制度と流通政策、ないしは同制度における地域商業のあり方をめぐる懸念については、次の第3章にてくわしく考察することとする。

[注]

- (1) 今回九州・中国地区でヒアリング調査を行った団体および部局名は次のとおり [カッコ内は調査訪問日]。①八代市商工政策課 (2016年1月14日) ②三原市商工振興課・三原商工会議所 (同1月15日) ③久留米市まちなか整備課・商工政策課 (同3月29日) ④日南市地域振興課 (同7月20日) ⑤小林市商工観光課・小林まちづくり株式会社・小林商工会議所 (同7月21日) ⑥竹田市都市デザイン課 (同7月26日) ⑦飯塚市地域連携都市政策室・商工観光課 (同8月2日) ⑧倉吉市総合政策課 (同8月9日) ⑨大村市企画調整課・商工労政課 (同8月12日) ⑩唐津市商工ブランド課 (同8月15日) ⑪大分市商工労政課 (同8月16日) ⑫長崎市まちなか事業推進室・商業振興課 (同8月23日)。
- (2) 竹田市『竹田市中心市街地活性化基本計画』2015年, 101～123ページより。ただし, 基本計画に盛り込んではいないが, 認定中心市街地に近接する地域において, 相当規模の住宅分譲地の整備計画が進められているとのこと (2016年7月26日実施のヒアリングから)。
- (3) 唐津市『唐津市中心市街地活性化基本計画 (第2期)』2016年, 86～105ページ。
- (4) 三原市商工振興課への質問に対する回答 (メールによる追加取材とその回答による。2016年9月5日)。
- (5) 三原市都市開発課『三原市都市計画マスタープラン』2010年, 8ページ。
- (6) 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, 14～29ページ。
- (7) 経済産業省産業構造審議会, 前掲書, 13ページ。
- (8) 国土交通省都市局都市計画課『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)』2015年, 73ページ。
- (9) 倉吉市『倉吉市中心市街地活性化基本計画』2015年, 95ページ。
- (10) 中小企業基盤整備機構中心市街地活性化協議会支援センター『平成28年度版中心市街地活性化支援策ハンドブック』2016年, 96～97ページ。
- (11) 中西信介「中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題ー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, 109ページ。

第3章 立地適正化計画制度における地域商業の位置づけに関する考察

－ わが国のコンパクトシティ政策の変遷をとおして －

1. はじめに
2. わが国におけるコンパクトシティ研究の展開
 - (1) 理念の導入段階
 - (2) 実態研究への移行段階
3. わが国におけるコンパクトシティ政策の展開
 - (1) 中心市街地活性化制度による単心型コンパクトシティ政策
 - (2) 立地適正化計画制度による多極型コンパクトシティ政策
4. 立地適正化計画制度における地域商業の位置づけについて

1. はじめに

2014年8月、改正都市再生特別措置法に基づく「立地適正化計画制度」（立適制度）が創設された。これは、いわゆる「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を推進するための制度であり、端的に言えば、都市内に複数の地域拠点を設定した上で、その各所へ居住や商業・医療・福祉等の様々な都市機能を誘導し、あわせて、それらの拠点間のアクセス性を確保するための公共交通網の整備を図る、という内容で示されるものである。

一方、この立適制度より前に整備された国のコンパクトシティ制度としては、2006年の改正中心市街地活性化法（中活法）に基づく中活制度がある。ただし、この制度は1ヶ所の中心市街地に都市機能の集約を図る「単心型」であるが、当初期待されたほど多くの自治体で活用されず、また数少ないながらも同制度に基づく中心市街地活性化事業に取り組んだ自治体において、その効果が表れることはほとんどなかった。こうした問題を受け、2014年には2度目となる中活法の改正が行われ、それによって現行の中活制度はこうした従前の不備を解消するための様々な対応が図られた内容となっている。

したがって、現在のわが国では、従来の単心型の中活制度と新設の多極型の立適制度という異なるコンパクトシティ制度が並立していることになる。また、この両制度をめぐっては、立適制度に基づく立地適正化計画の策定に取り組む自治体数が先行制度である中活制度の認定自治体数よりも多く、その活用に向けた動きは現在も拡大しつつあるという状況である。

以上のような流れで、概略的に示されるわが国のコンパクトシティ政策の変遷であるが、本章のテーマは、こうした日本のコンパクトシティ政策の展開過程や制度内容を確認するとともに、新設された立適制度と商業との関わりについて考察することである。

なお、立適制度は創設から日が浅く、立地適正化計画の策定と公表を行った自治体は現状では少ないものの、今後その数は非常に早いペースで増加することが見込まれている。一方、

土地利用計画制度としての役割を基盤とする立適制度について、これまでに流通論の立場から論じた研究はない。そうした動向を踏まえ、本章においては、立適制度における流通政策や地域商業の位置づけについて検証し、その課題を明らかにすることを主たる目的とする。

ところで、これまで、わが国のコンパクトシティ政策の展開過程においては学術的な動向が密接に関わってきた。よって、こうした政策プロセスを考察するにあたっては、その前提として、日本におけるコンパクトシティ研究の系譜を確認し、その政策サイドとの関連性を裏づけることから行いたい。ただし、わが国のコンパクトシティ研究はこれまでに様々な分野で数多く行われているが、本研究はあくまでも国の政策との関連性が高い主要な研究のみを取り上げ、その流れを概観するものであることをあらかじめ断っておく。

以上を踏まえて、本章の構成を次に示す。まず第2節では、わが国におけるコンパクトシティ研究の展開について整理する。続く第3節では、わが国のコンパクトシティ政策の展開プロセス、すなわち、単心型の中活制度と多極型の立適制度の2つの制度について、それぞれの枠組みや取り組み状況等を確認する。最後に第4節では、流通政策の観点から立適制度における課題を明らかにするとともに、描出された課題への対応について論じる。

2. わが国におけるコンパクトシティ研究の展開

まず、ここでは日本におけるコンパクトシティ研究の系譜について確認する。

これまで、わが国のコンパクトシティに関する研究は様々な学術分野において行われているが、コンパクトシティ論は都市政策と密接したテーマであるため、特に都市計画論や建築学、政策学等の領域を中心に学術的発展の道をたどってきた。ここでは、これらの学術分野で行われた主要な先行研究を取り上げながら、その流れを概観する。

また、こうした日本におけるコンパクトシティ研究の展開について、本研究では次のような2つのタームに分けて考察する。すなわち、コンパクトシティの理念の導入や浸透に重きが置かれていた段階と、コンパクトシティを現実社会にいかに関染ませるかということに研究の軸足がシフトした段階の2つである。このような前提の下、前者を「理念の導入段階」、後者を「実態研究への移行段階」としてそれぞれ設定し、本節では各々の時期において展開されたおもだった議論に関する確認を行う。

なお、こうした設定の下に先行研究を整理することの意図について、後述する内容を若干先取りしていえば、当初は「単心型」の中心市街地活性化制度（中活制度）のみであったわが国のコンパクトシティ政策は、のちに「多極型」、または「多極ネットワーク型」を志向し、立地適正化計画制度の創設へといたることになるが（本章第3節）、この一連の政策転換に対して、学術界におけるトレンドの変化が少なからず影響を与えたという側面をより明らかに描き出したいためである。

(1) 理念の導入段階

1990年代になると、大型店の郊外立地とそれに端を発する中心市街地の衰退問題が全国各地で進展していった。そして、わが国のコンパクトシティをめぐる研究は、こうした深刻な都市問題への危機意識の高まりとともに1990年代後半から本格化していった。

この新たな研究において、先導的役割を担ったのは都市計画学の分野であった。蓑原ら[2000]は、「経済の停滞、人口の減少、高齢化などにより、今や日本の都市は、成長・膨張期を終え、成熟・凝縮期を迎えている。(中略)中心市街地の再生を図りながら、できるだけコンパクトな街を造ることが、これからの都市計画の目標となる⁽¹⁾」として、都市計画論の立場からコンパクトシティを推進することの必要性を提示した。また、当時深刻化の様相をみせはじめていた中心市街地の空洞化問題について、「コンパクトな都市ができれば、街が成立し、維持される可能性は極めて高い⁽²⁾」と述べ、コンパクトシティ政策による中心市街地活性化の可能性を示した。

こうした萌芽的な動きを体系的に整えたのが海道[2001]である。海道は、1970年半ばの都市計画学者であるG.B.ダンツィクらの研究を嚆矢とし、その後1990年代のM.ジェンクスらによるサスティナブル・シティ論などの研究によって発展をみせていた欧米のコンパクトシティ論をわが国にはじめて導入し提示した。

その著書『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』のなかで、海道はそうした諸外国での学術論争や各都市の取り組み事例などを紹介するとともに、「日本型コンパクトシティ」のあり方について次のように論じた。すなわち、近隣生活圏で都市を再構成する、交通計画と土地利用の結合を強める、多様な機能と価値を持つ都市のセンターゾーンを再生・持続させる、徒歩の時代の「町割り」を活かす、都市の発展をコントロールして環境と共生した都市を持続させる、といった内容である⁽³⁾。

その提言は非常に画期的なものであった。だが、残念ながら理念の提示に傾斜しており、日本型コンパクトシティに関する提案としては、その実現のための具体性や熟度をいささか欠いた内容であった。しかし、海道が提供したコンパクトシティの理念そのものに極めて大きなインパクトや示唆があったことは間違いなかった。これらの議論は、その後、日本のコンパクトシティ研究の基盤となっていく。

さて、2000年代半ばになると、わが国では折からの中心市街地の空洞化問題に加えて、将来的な人口減少社会の到来が重大な社会問題として認識されるようになった。そして、こうした時勢を受け、コンパクトシティを日本でどのように推進するかということへの関心がかつてないほどの高まりをみせていった。

自治体レベルでは、1999年に神戸市が策定した『コンパクトシティ構想ー持続可能な都市づくり、地域発意のまちづくり』報告書などをはじめ、その取り組みが全国に広がりつつあった。そして、国政レベルでは、コンパクトシティの考えの下、2006年に「まちづくり3法」の全面改正が行われた。

このような流れのなかで、鈴木は2007年に『日本型コンパクトシティー地域循環型都市

の構築』を刊行した。鈴木はここで、海道が提示したコンパクトシティ論を深化させるとともに、政策学の立場から日本におけるコンパクトシティの展開について論じた。

そのなかで鈴木は、まず、目指すべきコンパクトシティの方向性について、「豊かなコミュニティの維持発展と自律的な地域社会の持続的発展をめざした都市の姿である」とし、加えて、「人々がゆっくりと歩いて過ごせる賑わいと交流、そして市民サービスが得られる中心市街地があり、職場と居住地とが公共交通手段や自転車などでも通い合える都市」、さらには、「広域的なネットワークで結ばれた都市が相互に共存・共生する連携と役割分担を發揮できるそれぞれの都市の姿であり、さらに周辺の農村や自然環境との共生によって、その自律的で持続的な発展をめざす都市」という定義を示した。⁽⁴⁾

そして、鈴木は日本版コンパクトシティのためのポイントとして次の4点を掲げた。すなわち、①グローバル化をどのように受け止め、ローカリゼーションをどう展開するか ②想像を超えた急速な人口減少・高齢社会への突入による地域社会や自治体の萎縮がみられることにどう対応するか ③地球規模の深刻な環境・資源問題があること ④地方都市の衰退を問題にすると、地方都市・市街地の周辺に広大に広がる農村や農業をあわせて考えなければならないこと、の4つである。⁽⁵⁾

その上で、鈴木は、「日本版コンパクトシティの政策的原則」として11の条件を提示した。⁽⁶⁾ 以下にその主要なものを抜粋する。

- ・都市計画区域以外はもちろん、都市計画区域における用途地区指定地域外の地域の開発を基本的に抑制し、中心市街地への集積効果をあげる施策を積極的に取り組む
- ・中心市街地への周辺市町村地域からの公共交通マネジメントについて政策的に取り組む。中心市街地周辺におけるパークアンドライドのシステムなどを積極的に導入し、自動車だけでなく交通手段やアクセスの重要性を高める
- ・周辺の農村部や中山間地域などにおいても適切な土地利用計画の策定とその運用を図り、豊かで美しい農村や漁村をめざす施策を展開する
- ・既成市街地における街なか居住政策を展開させる

以上の議論の特徴としては、都市と農村部との関係性を重要視していること、中心市街地と周辺部間のアクセスおよび中心市街地内における公共交通の整備が不可欠であるとしていること、そして、「歩いて暮らせる」都市として中心市街地を想定しており、そこへの居住推進の重要性を提唱していることなどが挙げられる。

鈴木のこうした主張は、どちらかという、政策論としてよりも計画哲学としての色彩を強く帯びたものであったように思われる。しかしながら、その研究は、鈴木自らが『福島県商業まちづくり条例』（2005年）の策定に関わったことをはじめ政策サイドに少なからず影響を与えるものであった。また、前掲したように、この時期においては2006年のまちづくり3法改正によって、はじめて日本に国策としてのコンパクトシティ政策が導入されたわ

けであるが、まちづくり3法のなかでも、特に改正中心市街地活性化法と改正都市計画法においては、都市機能の中心市街地への誘導策と郊外における規制策の一体的運用の明示など、鈴木のとおり通じる理念が多分に含まれていた。

だが、後述するように、この3法改正によるコンパクトシティ政策はのちに不具合がみられるようになり、こうした鈴木による主張についても、結果的にはこれと軌を一にして不完全さを表すこととなった。すなわち、ここで構想されたコンパクトシティ像は、中心市街地の位置づけを高め、そこへ居住や都市機能の集約を図ることを目指した「単心型」、または「単一中心地集約型」ともいうべきモデルであった。だが、こうしたモデルが実際の都市の縮み方とは異なっているということが、その後次第に明らかになっていったのである。

結果的にこうした齟齬が表れたことについては、欧米各国のコンパクトシティの成功事例にみられる単心型モデルに、わが国の都市計画制度が整合しなかったことがその大きな要因として考えられた。つまり、都市計画制度の用途地域制による土地利用区分と、それによって決定される路線価などの土地の価値の問題である。

このことについては、鈴木も次のように指摘していた。すなわち、商業地域や工業地域といった土地の用途純化による用途地域制とその運用のあり方について、「現実の用途混在を許容している地域の広範な存在とその運用が、都市のあるべき姿を描きにくくしているのではないだろうか」と懸念を示し、その上で「重要なのは、基本的な土地利用や交通システムを示した計画と空間的な集積やその質などを明示した地区計画による二段階の都市計画が必要⁽⁷⁾」であると提起した。

続けて、鈴木は、わが国において地方都市の都市構造を決定づけてきたのが道路体系であるとし、「土地が路線価で示されるように、前面に接する道路によって土地の価値も決定づけられてしまう（中略）道路が沿線の空間価値を決定し、それによって地域構造を形づくってってしまうのではコンパクトシティの実現は難しい。コンパクトシティの考え方に基いて現在の都市計画図を眺めるとやはり、用途地域制による土地利用区分を根本的に見直さなくてはならない⁽⁸⁾」と論じた。

これは、わが国の用途地域制が都市郊外やロードサイド等の土地の価値を維持させていることの要因であり、ひいてはコンパクトシティの推進を図る上での大きな問題点となっているということを指摘した意見である。しかし、残念ながら、わが国の都市計画制度は今日にいたるまでこのような問題を内包したままとなっている。

いずれにせよ、海道と鈴木を中心としてこの時期に展開された研究については、ここまでみたように、特にコンパクトシティの理念の浸透という側面において、その果たした役割が大きいものであったことはたしかである。また、これらの議論には、交通システムの整備との一体的推進の必要性など、のちの「多極ネットワーク型コンパクトシティ」へとつながる方策が提示されていたことなど極めて大きな意義があった。

さて、わが国のコンパクトシティ研究は次なる段階へと移り、単心型コンパクトシティから「実際の都市の縮小」を重視したものへとシフトしていく。これについては、次項にてく

わしく考察することとする。

(2) 実態研究への移行段階

2006年にまちづくり3法のひとつ、中心市街地活性化法（中活法）が改正され、これによって、国の認定・支援制度としてのコンパクトシティ政策が導入された。そして、2007年2月に認定第1号となった富山市と青森市を皮切りに、この制度（中活制度）の下で中心市街地への居住や都市機能の集約を図る取り組みが各地に広がっていった。

しかし、中活制度の認定を受け事業に取り組む地域が増えるにつれ、コンパクトシティをめぐる重大な問題が明らかとなった。それは、1ヶ所の中心市街地に人口、あるいは様々な都市施設の集約を図ることの難しさである。

あらためて例示するまでもないが、都市外縁部にある住居をたたんで都市中心部に建て直す場合、その意思決定を行うのは地権者である。同様に、郊外のロードサイドに立地する店舗を中心市街地に移転するケースにおいては、その意思決定者は事業者となる。

なにより、これは財貨の移転を伴うものであるし、加えて、住民の場合は、それまで慣れ親しんだ地域から離れるかといった判断、そして、事業者の場合ならば、新しい土地で事業性が見込めるかなどの判断が関わってくることである。しかし、車社会が成熟し、都市郊外においても十分な住環境や商業環境が提供されているなかで、郊外の住民や事業者が、そこまでのリスクを払ってまでこうしたアクションを起こすことはほとんどない。

また、公的機関としては、コンパクトシティの考え自体が都市の維持コストの問題に着目したものでもあり、その推進のための費用をすべて負担するわけにはいかず、基本的には住民や事業者に対して、任意で中心市街地への転入を促すという立場を取らざるを得ない。

つまり、1ヶ所の中心市街地へ居住や産業の集約を図る「単心型コンパクトシティ」の考えには次の4つの問題点があった。第1は、誘導先が相対的に地価の高い都心部であり、相当額の費用が発生するという点。第2は、なんらかの補助金やインセンティブ等があったにせよ、そうしたコストの相応分については、住民や事業者等が自ら負わねばならないということ。第3は、ともすれば郊外部の切り捨てというロジックにも映るために理解が得られにくいこと。さらにいえば、基本的には多数の住民や事業者の意思決定に委ねるよりほかはないものの、それを促すための説得力や推進力が乏しいということ。第4は、本来的には数十年スパンで進めていくべき取り組みであり、短期的な達成が極めて困難であるということである。

このような単心型コンパクトシティの限界については、2007年の中活制度の認定開始からほどなく顕在化することとなった。一方、こうした問題を受けて、わが国のコンパクトシティ研究は、都市の維持管理コストの抑制や環境負荷の軽減といったコンパクトシティが目指す考えそのものは支持しながらも、単心型とは異なる手法を模索するもの、あるいは、実際の社会の動きを重視するものへとシフトしていった。

この次なる段階に移ったコンパクトシティ研究で、新しく示されたのが「多極型コンパクト

トシティ」という集約モデルである。まず、その端緒となったのは和田ら〔2010〕による「多心シナリオによるコンパクトシティ」という議論であった。

和田らは、低炭素社会を目指す上でコンパクトシティの推進が必要であるという立場から、従来の議論がコンパクトシティをどのようなシナリオで目指すのかが不明確であるとした上で、現状のまま市場原理に任せる（市場シナリオ）、単心型による集約を進める（単心シナリオ）、ポテンシャルの高い多数の中心をつないだエリアを市域として整備していき、ゆるやかなコンパクト化を進める（多心シナリオ）の3つを提示し、2050年までで総合的にCO₂排出量が最も少ないのが多心シナリオであると結論づけた。⁽⁹⁾これは、あくまでも環境コストの抑制という側面からコンパクトシティのあり方を考察したものではあったが、多心型という新しいモデルを示し、その後の研究に示唆を与える有用な議論となった。

一方、この時期に取り組みが活発化したのが実態研究であった。例えば、都市周辺部の戸建て持ち家層の住み替え需要の調査など、社会動態に着目した研究が数多く行われた。⁽¹⁰⁾

そして、こうした学術的取り組みのなかで大きなインパクトを与えた研究が、饗庭〔2011〕による「全体×レイヤーモデル」の概念であった。饗庭は、居住や産業などが縮小していく現実の社会動態として「実際の都市の縮小モデル」を提示し、その上で、これが従来考えられてきた「都市の縮み方」とは異なっているということを示した。

饗庭による議論は次のように示される。まず、前掲した地権者や事業者等の問題について、「多数に所有される都市において、そこに住む全ての人たちが同じ目的をもつ可能性は低い（中略）私たちが所有する敷地の限りにおいては、私たちは自身の意思によって、自身の目的のためにそれを使うことができる⁽¹¹⁾」とし、以降の論考の前提として、所有が各々の意思決定に委ねられている現状については、やむを得ないものであるという考えを提示した。

一方、わが国の都市計画について、都市拡大期においては、都市の中心地を意識した「中心×ゾーニングモデル」に基づきながら都市を区域に分け、それぞれに商業・工業・農業の3つの産業と住宅の機能をあてはめたもの（用途地域制）であったが、現在では、モータリゼーションが進展していることや、地権者や事業者等の個別の立地決定が原則となっていることなどを理由に挙げ、もはやこうした伝統的な用途地域への集積は期待できないと指摘した。⁽¹²⁾

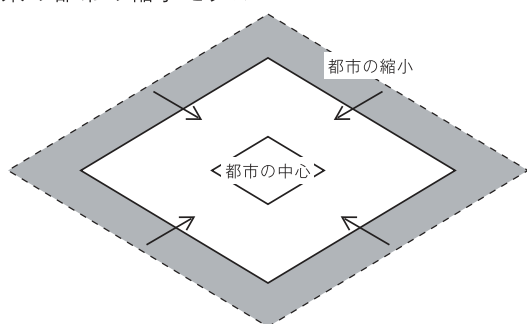
そして、現在の日本における都市の縮小の様態について、「都市の大きさが小さくなるわけではない。都市の大きさ自体はほとんど変化せず、その内部のランダムな場所において、それは中心部の商店街かもしれないし、郊外の戸建て住宅地であるかもしれないが、小さな敷地単位で都市の密度が上がったり下がったりすることになる」とし、こうした「（都市全体としての）大きさが変わらず、内部に小さな孔がランダムにあいていく動き」のことを「スポンジ化」と定義した。

また、このスポンジ化の特徴については場所のランダム性に加えて、都市の中心部の距離とは強い関係を持たずに起きるものであること、見えにくい現象であること、その内部は新陳代謝を繰り返す、やがて都市全体として低密化することなどを挙げた（図表3-1）。⁽¹³⁾

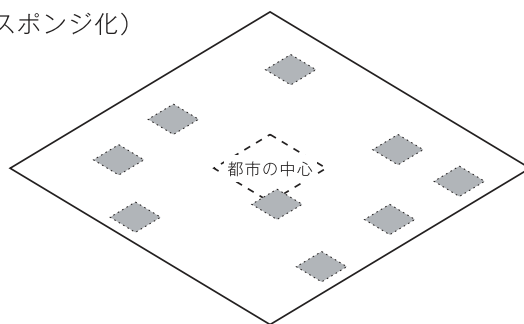
さらに、都市拡大期に「中心×ゾーニングモデル」という単純な空間モデルによって都市計画を動かしてこられたのは、都市のかかる力が「成長」という単純な一つの目的に統合されており、統合されたその力が強かったためであること⁽¹⁴⁾、そして、従来の都市の縮小様式である「単心型コンパクトシティ」については、都市拡大期における中心とゾーニングの関係を反転させただけのものであるとし、この中心×ゾーニングという空間モデルそのものを考え直す必要があると論じた⁽¹⁵⁾。

図表 3-1 都市の縮小モデル

従来の都市の縮小モデル



実際の都市の縮小モデル
(スポンジ化)

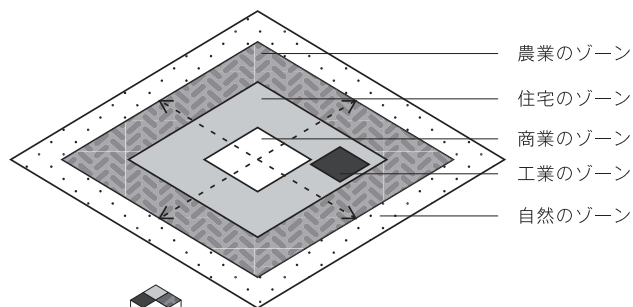


(出所) 饗庭伸『都市をたたむ』(2015年12月)。

図表 3-2 都市の縮小モデル + 都市機能

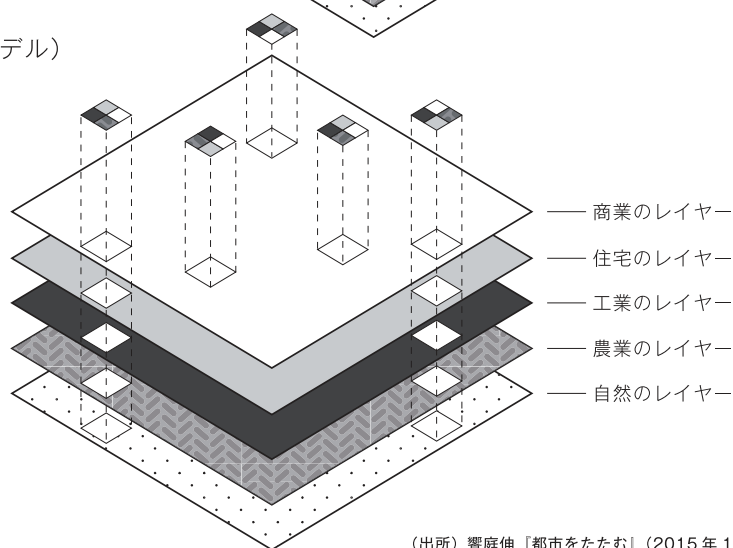
従来の都市の縮小モデル

(=中心 × ゾーニングモデル)



実際の都市の縮小モデル

(=全体 × レイヤーモデル)



(出所) 饗庭伸『都市をたたむ』(2015年12月)。

以上を踏まえて提示されたのが、「全体×レイヤーモデル」というコンセプトである。従来の中心×ゾーニングモデルについては、中心を設定し、商業の論理で変化する空間、工業の論理で変化する空間、農業の論理で変化する空間、住宅の論理で変化する空間を平面的に広がった空間の上に大きくゾーンにわけて配置するというイメージであった。

これに対して、全体×レイヤーモデルとは、実際に都市が縮小していく様子について、「それぞれの空間はもはやバラバラな論理で動いており、隣あった空間は異なる方向に異なる力で異なるスピードで動き、その合算がスポンジのように顕在化している」ものであるとし、その上で、都市空間の変化の全体を「様々な力によって変化する空間の平面的なせめぎあいではなく、異なる論理で変化している空間（レイヤー）の重なり⁽¹⁶⁾」として理解しようとする考えである（図表3-2）。

このように、饗庭はレイヤーという概念によって、商業・工業・農業の3つの産業と住宅の各層が個別の論理で変化を繰り返していることを示しながら、単心型コンパクトシティが実際の社会動態とは整合していないことを指摘した。また、「実際の都市の縮み方」について、都市全体の大きさが中心に向かってコンパクト化するのではなく、あくまでも都市内部における低密化の現象であるということ、そして、それがこうした幾層にも分かれるレイヤー（都市機能）の重なるの結果であることを明らかにした。

加えて、今後のコンパクトシティの進め方について、饗庭は次のような考えを示した。「長期的には（単心型の）コンパクトシティを実現すべきだが、短期的な実現は不可能である。そのため、短期的にはスポンジ化の構造を活かしたかたちで都市空間をつくり、公共投資を介在させない方法で長い時間をかけてコンパクトシティを実現すべき（中略）目標像は同じだが、そこに至るプロセス、時間を丁寧にデザインするべきである⁽¹⁷⁾」。

これは、スポンジ化によって低密化する様々な都市機能を都市内の複数の拠点に向けてゆるやかに集約させていこうという都市縮小の道筋を示したものであり、まさに多極型コンパクトシティ推進の基底となる考えである。

以上、本項では、実態研究を重視するものへと移行したわが国のコンパクトシティ研究について、2010年代を中心に、その主要な議論に焦点をあてながら概観した。この時期のコンパクトシティ研究に関してまとめるならば、2000年代に提示された理念については支持しながら、現実の社会動態を見つめ直すこと、また、都市が実際に縮小していく姿を明らかにすることに力点を置いたものであったということがいえるだろう。

そして、こうした「実際の都市の縮み方」に着目した研究については、多極ネットワーク型コンパクトシティ政策である立地適正化計画制度（2014年制定）に反映されることとなる。次節では、こうした国レベルでのコンパクトシティ政策の展開についてみていくこととする。

3. わが国におけるコンパクトシティ政策の展開

ここまで、わが国のコンパクトシティ研究について2つのタームに分けながら、それぞれの時期において学術サイドで展開された主要な議論を概観した。

あらためて、以上を簡単に整理すると、「理念の導入段階」においては、コンパクトシティの理念の浸透に重きが置かれ、また、ここで想定されていたコンパクトシティ像は単一の中心市街地を想定した「単心型モデル」であった。そして、続く「実態研究への移行段階」では、それまでの研究によるコンパクトシティの理念そのものは認めながらも、実際の都市の縮み方を明らかにしようとする実態的な研究へと軸足が移り、その結果、より社会動態に即した集約モデルとして「多極型モデル」が提示されるにいたった。

本節では、国レベルでのコンパクトシティ政策が、こうした学術サイドでのトレンドと歩調を同じくしつつ変遷していったことを示しながら、中心市街地活性化制度（単心型）と立地適正化計画制度（多極型）の2つのコンパクトシティ制度について、それぞれの枠組みや取り組み状況等を中心に考察することとする。

（1）中心市街地活性化制度による単心型コンパクトシティ政策

1990年代初頭より、大型店の郊外立地とそれによって引き起こされた中心市街地の衰退が各地で急速に進展し、その対応として1998年に、中心市街地活性化法（中活法）、大規模小売店舗立地法、都市計画法からなる、いわゆる「まちづくり3法」が整備された。

しかしながら、その後もこうした事態の進行に歯止めが効かなかったため、早くも2006年には3法の改正が行われることとなった。

このまちづくり3法の見直しをめぐる検討が行われた時期においては、折からの中心市街地の空洞化問題に加えて、将来的な人口減少社会への対応が喫緊の課題として強く認識されはじめていた。そのため、3法改正においては、「コンパクトシティへの転換」というスローガンの下、大規模集客施設の郊外立地規制（改正都市計画法）や中心市街地へ都市機能の集約を図るための法制度の抜本的見直し（改正中活法）などの対応が行われた。

中活法は、市町村が都市中心部の活性化を図るために行う事業（中活事業）に対して、国が認定・支援する制度（中活制度）を定めた法律である。同法の支援対象となる中活事業は、この法改正前は商業活性化と市街地整備改善の2分野であったが、改正後は、この2つに都市福利施設の整備とまちなか居住の2つを加えた計4分野へと拡大された。

つまり、中活制度は、2006年の改正前は商業を軸にした中心市街地活性化がその目的であったが、改正後においては様々な都市機能の集約による中心市街地活性化、そして、中心市街地へのコンパクトシティの推進を目的とする制度へと位置づけが強化された。

同制度に基づいて、自治体が国の支援を受けるための枠組みについては以下のように示される。第1に、市町村は中心市街地ごとに中心市街地活性化協議会（協議会）を組織しなければならない。そして、協議会は、商工会・商工会議所、まちづくり会社、民間事業者、住

民，市町村等の多様な地域主体によって構成されなければならない。第2に，認定・実施までの流れは次のとおりである。まず，市町村は中心市街地活性化基本計画（中活計画）を策定し，これを国（内閣府）に申請する。国は申請された基本計画案を協議の上，採択したものについては認定基本計画とする。そして，この認定基本計画に盛り込まれた4分野からなる中活事業については，協議会が主体となって事業活動の実施や取りまとめを行う。第3に，認定基本計画の期間については原則5年ごととし，且つ，同計画においては中心市街地活性化の具体的な目標指標を設定し，それを明示しなければならない。

このように，多様な地域主体の参画による協議会体制などの新たなスキームを備えた中活制度については，その効果の発現が大いに期待された。だが，こうした政策対応によっても事態は好転せず，同制度をめぐっては，ほどなく重大な問題が顕在化することとなった。そのひとつは，大半の自治体が同制度の活用を見送り，結果的にその認定自治体数が低迷したことである。これまで国の認定を受けた中活認定地区は140を数える（2016年10月現在）。しかしながら，この中活制度の活用状況は，全国の基礎自治体の総数が1,700超であることを考えれば，けっして芳しいものではない。

そして，もうひとつは，認定自治体における中活の取り組みが，ほとんど功を奏しなかったことである。2012年度末に1期5年間の中活計画を満了する30の市町村を対象として内閣府・内閣官房が行った最終フォローアップ報告によると，当初設定された目標指標の達成度が，わずか全体の27%にとどまったという結果が示された⁽¹⁸⁾。

この2つの問題について，前者は4つの事業分野の全てに新規事業を盛り込むことが必要とされるなど認定に要するハードルが高かったこと，そして，後者に関しては，中心市街地への民間資本の流入が進まず，逆に郊外部やロードサイド等へその流出が進んだことがそれぞれの主因として考えられた⁽¹⁹⁾。

加えて，これらの中活制度をめぐる齟齬については，その単心型コンパクトシティ制度としての側面からみた場合も，それぞれ次のような課題があった。

まず，前者の中活制度を活用する自治体数の伸び悩みについては，以下の3つが挙げられる。第1は，コンパクトシティの推進のために都市計画マスタープラン（都市マス）や条例といった手法が多く自治体で選択されたことである。これは，都市マス等は市町村が独自に策定できる地域計画であり，多様な地域事情に対応しやすい特性があることによるものであった。ただし，コンパクトシティの名称を用いながらも目標のみの提示にとどまるものが少なからずあるなど，策定されたこれらの計画の内容には地域によって濃淡がみられた⁽²⁰⁾。

第2は，1ヶ所の中心市街地だけでなく，副都心や準中心市街地といった複数の拠点をも有する自治体にとって単心型コンパクトシティが馴染みにくかったことである。「平成の大合併」によって複数の市街地を有することになった市町村などがこれに該当する。

第3は，前節でみたように，単心型コンパクトシティの考えが都市外縁部の住民や事業者の理解を得られにくかったことである。さらにいえば，郊外選出の議員，合併自治体の場合であれば旧市町村の住民や議員についても同様のことがいえる。

一方、中活の取り組みによる効果が表れなかったという後者の問題に関して、特にコンパクトシティに関わるものとしては、「まちなか居住」の不振が挙げられる。これについては、内閣府・内閣官房による最終フォローアップ報告のデータを再び用いたい。中活認定自治体が設定した目標指標とその最終的な達成率をまとめたその報告書によると、中心市街地内における「歩行者通行量」や「年間小売販売額」など、全目標指標の達成率の平均値は27%であったが、「居住人口」に関する率のみをみると、その数値は18%⁽²¹⁾と全体の数値を大きく下回るものであった。すなわち、中心市街地への居住の集約が目論見どおりに進まず、他の施策と比してもその達成度が極めて低いことが明らかになったのである。

いうまでもなく、まちなか居住は中心市街地へ人口の集約を図るものであり、単心型コンパクトシティ政策における最重要施策のひとつである。それがこうして振るわなかったということは、1ヶ所の中心市街地を想定した居住の集約というものが、前掲した移転時のコスト負担の問題等によって、そもそも多数の支持を得られにくいものであるということに尽きるだろう。

さて、以上、2006年の法改正によって整備された中活制度について、コンパクトシティ制度としての枠組みや取り組み状況を中心にみてきたが、ここまで確認したように、この制度は政策効果を十分に発揮することができなかった。そのため、中活法は2014年7月に2度目の改正が行われ、それまでの法制度の不備を解消するための様々な対応が図られた。以下では、この2014年改正中活法に基づく中活制度について、主にコンパクトシティ制度としての側面からどのような見直しが行われたのかを確認することとする。

まず、この法改正をめぐる国の検討過程では、中心市街地のあり方について、高度な都市機能を来街者が利用することを念頭に置きながら、「歩いて楽しいまち」、あるいは「歩いて用がまとめて足せるまち」⁽²²⁾とするフレーズが登場した。これは、中活制度の基底となる中心市街地の位置づけについて、従前の「歩いて暮らせるまち」に代表される中心市街地内の住まい手の存在を重視したものから、より幅広い交流人口を想定し、中心市街地の拠点性を高めるものと発展させようとする新しい考え方の提示であった。無論、この政策転換の背景には、それまでのまちなか居住政策の不振もあった。

こうしたコンセプトの下、2014年中活法においては、周辺への波及効果が高い中心市街地内の民間プロジェクトを手厚く支援するための事業制度として、「特定民間中心市街地経済活力向上事業」が創設された。

また、中活法の基本方針が改正され、地域の実態に即した柔軟な中心市街地の区域設定を認める旨が定められた。これは、例えば、都市のなかに中心的な役割を果たしている拠点が複数ある場合は、それらの複数の拠点を一体として認定するという内容である。

この緩和措置についてはまだ適用例がない(2016年10月現在)。ただし、これは中活制度が従来の単心型コンパクトシティを基本としながらも、複心型、あるいは多心型をも認めるということを示したものであるため、これを適用した中心市街地活性化基本計画の認定などの今後の動向については非常に注目されるところである。

(2) 立地適正化計画制度による多極型コンパクトシティ政策

2014年、改正都市再生特別措置法が施行され、同法に基づく新しいコンパクトシティ制度として「立地適正化計画制度」（立適制度）が新設された。

同制度の制定までの経緯を簡単に整理すると、同年2月に「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、これを受けてその翌月に開催された「国土交通省社会資本整備審議会第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会」における議論、そして、国会での審議を経て同年5月に成立したという流れで示される（施行は8月）。

以上の国の検討過程においては、立適制度の導入の背景として、将来的な人口減少社会の到来を見据えた都市の維持管理コストの圧縮といった従来の議論に加えて、国際競争におけるわが国の優位性を確保するための政策資源の集中という文脈が用いられた。⁽²³⁾

これは、グローバリゼーションが進展し、特に近隣各国の主要都市の影響力が近年急速に増しつつあることへの強い危機感の表れであった。つまり、逼迫化の一途をたどり、将来的にさらに深刻な状況が予測されるわが国の財政については、国際競争における日本の競争力の強化という観点からみて、より一層の「選択と集中」を推し進める必要があること、そして、そのために、人口減少によって縮退する地域社会への税財源の投下のあり方を抜本的に見直すことが喫緊の課題であるということがここで強調されたわけである。

このような政府の意気込みの下に、立適制度は全く新しいコンパクトシティ制度として創設された。この制度の特徴については以下の2つが挙げられる。それぞれ、従来のコンパクトシティ制度（中活制度）との相違点を明らかにしながら示していきたい。

その第1は制度の法的位置づけである。すなわち、中活制度が、流通政策の色合いが強かった旧中活法（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年立法）を前身とするものであるのに対して、立適制度は都市計画法と密接に関連し、土地利用計画の色彩を強く帯びたものとなっている。

しかしながら、その一方で、同制度は都市の縮退を強く意識したのものとして、これまでの都市計画法に基づく都市計画マスタープランや土地利用規制等とは異なる側面を持ち合わせている。それは、従来の土地利用規制等で都市をコントロールするだけではなく、立適制度においては、都市の住民・企業等の活動等に着眼し、量ではなく質の向上を図るために都市を「マネジメント」するという視点が必要としていることである。⁽²⁴⁾

加えて、従来の都市計画手法によって調整区域の規制や都市計画施設の見直し、民間活力を活用した開発といった取り組みの高度化を図りながら、一方の立適制度では、従来の都市計画で明確に位置づけられてこなかった各種の都市機能に着目し、それらを都市計画のなかに位置づけ、その魅力を活かすという役割が期待されていることも挙げられる。⁽²⁵⁾

以上について、所管の国土交通省による定義を引用してまとめるならば、立適制度は、市町村がその全体を見渡し、居住・商業・医療・福祉・公共交通等の様々な都市機能を対象として立地を計画するための制度であり、市町村マスタープラン（都市計画マスタープラン）の「高度化版」として位置づけられるものである。⁽²⁶⁾

そして、第2の特徴は、従来の中活制度が単心型コンパクトシティ制度であるのに対して、立適制度が立地適正化計画（立適計画）に基づく「多極ネットワーク型コンパクトシティ」、または「コンパクト・プラス・ネットワーク」とされる制度であることである。

この立適計画については、策定にいたるまでの検討の進め方が最も重要視される。したがって、制度のスキームについて触れる前に、ここではまず、『立地適正化計画作成の手引き』（国土交通省）の内容に沿いながら、その策定の手順を以下に整理することとする。

立適計画の策定にあたって、市町村は、最初に前提としてどのようなまちづくりを目指すのかという「まちづくりの方針（ターゲット）の検討」を行わねばならない。その上で、都市全体の観点から、上位計画や関係施策との整合性・相乗効果や目指すべきまちづくりの方針等を見据えながら、人口や都市機能施設、公共交通施設が集積し、主要な公共交通路線の結節点等として公共交通アクセス性の高い「中心拠点」および「地域／生活拠点」を設定しなければならない。あわせて、沿線に相当の人口集積があり、将来も一定の運行水準を維持すると見込まれる公共交通路線であり、なおかつ各拠点をネットワークする「基幹的な公共交通軸」の設定を行わなければならない⁽²⁷⁾。これらは、同計画策定のフローにおいて「目指すべき都市の骨格構造の検討」として位置づけられるものである。

そして、この「中心拠点」と「地域／生活拠点」の拠点類型別に想定される各種の都市機能として、例えば、行政機能の場合であれば、前者は本庁舎、後者は支所や福祉事務所などの各地域事務所であるとされている。また、商業の場合であれば、前者は相当規模の商業集積、後者については食品スーパーやコンビニなどと想定されている⁽²⁸⁾。

なお、これらの検討にあたって、国土交通省の手引書のなかでは、地区別人口データをはじめ、都市の骨格構造、公共施設の配置、各種生活サービス施設の配置等の将来見通しに関する様々なレイヤーを多層的に重ね合わせた予測分析が必要であるとして、前節の「全体×レイヤーモデル」による分析手法が紹介されている⁽²⁹⁾。

次に、これらを踏まえて、具体的な課題解決のための施策・誘導方針（ストーリー）を明確化することが重要であると明示されている⁽³⁰⁾。例えば、「高齢者の健康寿命を〇年延ばす」というターゲットの場合であれば、公共交通利便の高い場所に高齢者の健康づくり施設を誘致するといった、高齢者が歩き、運動するための仕掛けづくりなどである。

ここまでを受けて、その次に設定しなければならないのが、「都市機能誘導区域」、および「居住誘導区域」である。都市機能誘導区域については、各拠点地区における土地利用の実態や公共交通施設、都市機能施設、公共施設の配置を踏まえ、徒歩等の移動手段による各種都市サービスの回遊性など、地域としての一体性等の観点から具体的な区域の検討を要するものである⁽³¹⁾。また、同区域ごとに、「誘導施設」として立地を誘導すべき都市機能増進施設（商業、医療、福祉等）について検討しなければならない。そして、その設定にあたっては、都市の現在の人口構成や将来の人口推計、施設の充足状況や配置を勘案しながら進める必要があるとされている⁽³²⁾。

一方、居住誘導区域については、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口を基に、

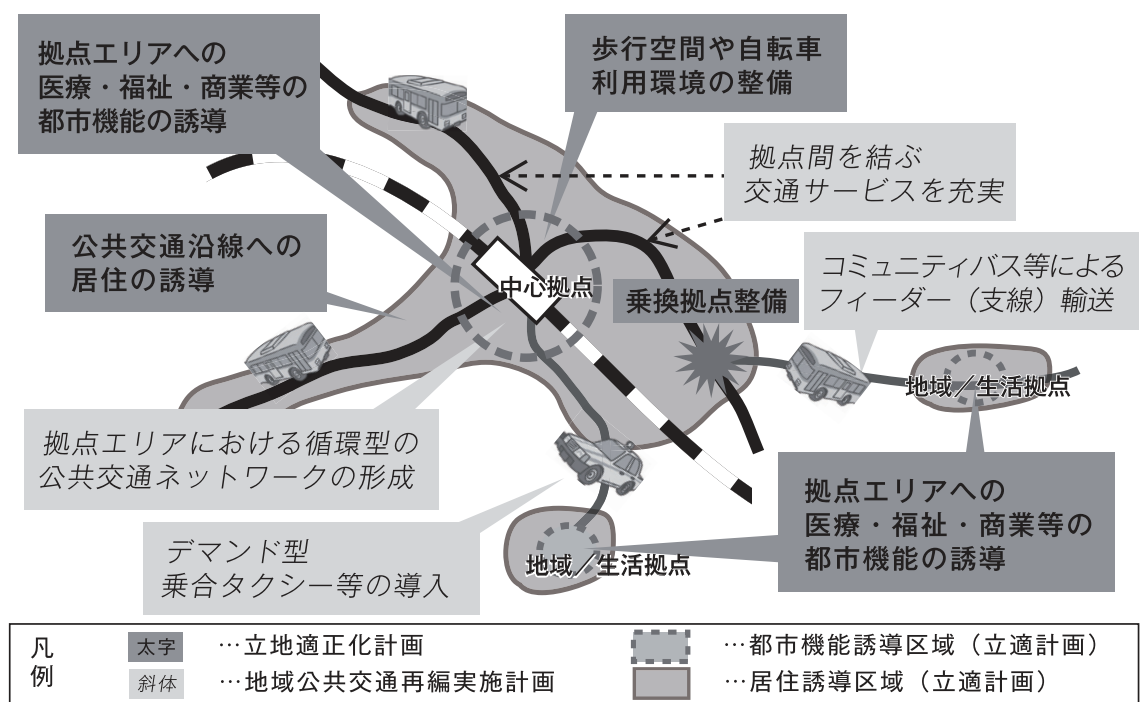
長期的な地区別人口予測を行いつつ、具体的な区域を検討しなければならない。なお、ここでの検討における重要なポイントとして、徒歩や主要な公共交通路線等を介した拠点地区のアクセス性、区域内の人口密度水準を確保することによる生活サービス施設の持続性、対象区域における災害等に対する安全性等が挙げられている。⁽³³⁾

そして、最後に検討しなければならないのが、具体的な「誘導施策」、および「目標値」と「施策の達成状況に関する評価方法」である。⁽³⁴⁾ 誘導施策については、例えば、都市機能誘導区域内で都市計画の特例を定めることによって、誘導施設を有する建築物の容積率や用途制限を緩和するといった措置などである。一方、目標値の設定と達成状況に関する評価の手法については、目標指標とその目標値を設け、事業満了年度に現状値との比較からその達成度を測定するというもので、概ね中活制度と同様の手順になる。ただし、中活制度では目標指標が中心市街地の「歩行者通行量」や「空き店舗率」などの6～7種類にパターン化されており、また、事業期間が原則1期5年間で定められているのに対して、立適計画については、目標指標が地域事情に応じた細やかなものであること、そして、フォローアップを行う時期が一律ではないという特徴がある。

以上の検討を、市町村、および市町村都市再生協議会で行い、立適計画素案を整える。そして、その素案について、住民（パブリックコメント・公聴会等）や市町村都市計画審議会からの意見を反映した上で、策定・公表されるのが立適計画となる。

その枠組みについては図表3-3のとおり示される。図示するように、立適計画には改正地域公共交通活性化再生法（2014年11月施行）に基づく「地域公共交通再編実施計画」

図表 3-3 コンパクトシティ+ネットワーク 概念図



(出所) 国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課「立地適正化計画制度によるコンパクトなまちづくり」(2016年7月)を基に筆者作成。

との連携が求められる。⁽³⁵⁾ この2制度の連携によるスキームこそが、同制度が「多極ネットワーク型コンパクトシティ」と定義される所以である。

現在、この立適計画の作成のための具体的な取り組みを行っている都市は、全国で309団体を数える。このうち、計画を作成・公表済みの都市は、箕面市・熊本市・花巻市・札幌市の4団体で、また、2016年度中に作成・公表予定の都市は115団体となっている（いずれも2016年12月現在）⁽³⁶⁾。全国の基礎自治体数が1,700超であり、また、制度の導入から間もないことを考慮すると、この時点で立適計画の策定に取り組む自治体数は非常に多く、そして極めて早いペースで普及しているといつてよいだろう。

なお、ここまでみたように、市町村が立適計画を策定するためには、同制度を所管する都市計画系の部局のみならず、他部局との横断的な検討や他部局担当の関係法令との調整等を重ねながら、相当に細やかで高度な分析や検討作業を行わねばならないなど、手続き上のハードルが非常に高いものであることが看取できる。

それにもかかわらず、このように同計画の策定に取り組む自治体が多いことについては、この制度が多極型コンパクトシティ制度であり、今後縮小していく社会動態に即した内容を備えたものであるということがその大きな要因であることはいまでもないが、それ以上に、ここで取り上げて強調したいのが次の2つである。

第1は、市町村にとって、立適制度が財政上のメリットが大きいものであることである。すなわち、国の財政状況と同様に、大半の基礎自治体の財政も非常に厳しい状況にある。そうしたなか、立適制度は国土交通省所管の制度として予算規模が大きく、また、中活制度をはじめとする他の支援制度よりも補助率の大きい補助金が用意されるなど、市町村にとってはインセンティブが大きく魅力的な内容となっている。

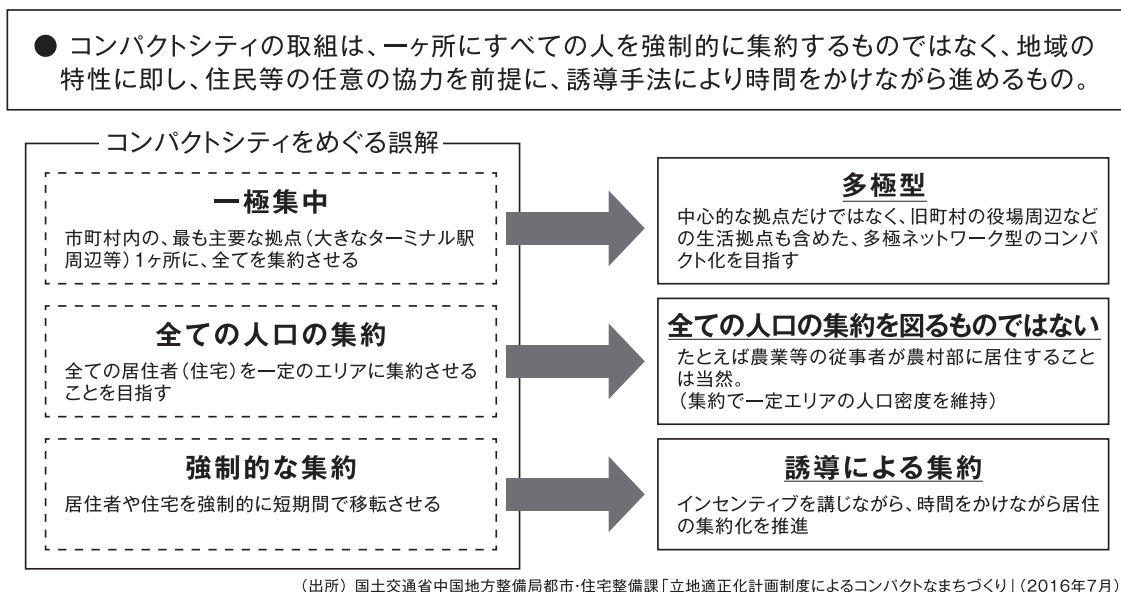
第2は、国による積極的な周知活動である。つまり、従来のコンパクトシティ政策をめぐることは、単心型であることの理解の得られにくさに加えて、コンパクトシティの考え方そのものに対する誤解が少なからずあることが指摘されていた。

そのため、政府は、立適制度の普及にあたって、まずその理解浸透を図るための対策から講じることとなったのであるが、そのひとつが、「コンパクトシティをめぐる誤解」(図表3-4)という考えの提示である。ここでは、立適制度について、全ての人口の集約を図るものではないことや、あくまでも誘導によって、時間をかけながら居住の集約を目指すものであることなどが明確に掲げられている。

また、国土交通省の立適計画作成の手引書においても、次のような注目すべき説明がなされている。すなわち、コンパクトシティ政策について「これまで人口減少、財政事情の悪化等への対応として『守り』の側面を強調して説明されてきましたが、賢い土地利用により人口密度を維持することで生産性向上など『稼ぐ力』の引き出し(中略)など都市の課題解決に対して『攻め』の対応で貢献する施策であることに注目することが重要⁽³⁷⁾」であるとする方向性の提示である。

これらは、非常に明示的で説得的な内容であるといえる。計画策定に取り組む自治体数の

図表3-4 コンパクトシティをめぐる誤解



増加については、こうした周知活動による効果もあることは間違いないだろう。

さて、ここでのまとめとして、論点を中活制度と立適制度との関係に戻したい。

2014年8月の立適制度の創設以降、わが国では、単心型の中活制度と多極型の立適制度という異なるコンパクトシティ制度が並立する状況となっている。これについて、政府は同年成立の3法の連携を図り、それによって地方都市再興に向けた取り組みを推進する方針を示している⁽³⁸⁾。その3法とは、改正中活法(中活制度)、改正都市再生特別措置法(立適制度)、そして、改正地域公共交通活性化再生法(地域公共交通再編実施計画制度)である。

あらためて中活と立適の両制度の特徴を簡単に整理すると、前者は、中心市街地におけるハード・ソフト事業を国が認定・支援する総合まちづくり制度といえる。そして、この制度は1998年の「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」によるタウンマネジメント機関制度の流れをくむ中心市街地活性化協議会制度をはじめ、商業活性化の色合いが強いものである。

対して後者は、従来の都市計画法の不備を補完しつつ、同法と両輪となって機能する役割を基盤としながら、各種の上位計画や関係法令を組み合わせ、都市全体を対象にまちづくりを検討するための制度である。したがって、立適制度は土地利用計画制度としての性格を基底に据えたものである。また、各制度を所管する省庁は、前者が内閣府、後者が国土交通省となる。

このように、それぞれの制度にはコンパクトシティ制度という共通点こそあれ、非常に大きな違いがある。一方で、2016年4月に立適計画を作成・公表した熊本市(2007年度より中活認定、継続中)のようにひとつの自治体が両制度を併用するケース、あるいは、中活のみを活用する自治体と立適のみを活用する自治体が近接する場合など、⁽³⁹⁾ 今後は様々なケース

が想定される。そうしたなか、各地で両制度の調和がどのように図られるのかということについては、これから非常に注目される場所である。

4. 立地適正化計画制度における地域商業の位置づけについて

ここまで、わが国におけるコンパクトシティ研究の流れを概観するとともに、国レベルでのコンパクトシティ政策の変遷について考察した。その結果として、まず、学術サイドについては、「スポンジ化」や「全体×レイヤーモデル」の概念などによって、多極型コンパクトシティに高い適性があるとする研究にいたったことを明らかにした。一方、政策サイドについては、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」として整備された立地適正化計画制度（立適制度）が土地利用計画制度としての性格を基盤としながら、都市全体を対象にまちづくりを検討するための制度であること、また、同制度が多くの自治体から支持されており、その策定に向けた取り組みが急速に広がりつつあるということを確認した。

なお、こうして各地で立適計画の策定を目指す動きが活発化している状況に関しては、筆者は、2016年に九州・中国地区の12の自治体を対象に行ったヒアリング調査（第2章参照）によってもうかがうことができた。この調査では、全体の半数超の7団体から立適計画の策定に取り組み中であるとの回答が得られた（大分・長崎・久留米・飯塚・大村・三原・竹田の7市）。

以上を踏まえ、ここでは立適制度と流通政策の関わりについて考察していくこととする。

まず、立適計画については、「都市計画マスタープランの高度化版」という位置づけが示すように、都市全域を見渡しつつ、様々な政策分野で詳細な将来予測を行う必要があるなど非常に細やかな検討を求められるものであるが、そうした細やかさゆえに、また、財政支援制度が充実していることもあって、高い実効性が期待されるものであると考える。

しかし、そうした立適制度において、流通政策がどのように位置づけられているか、あるいは、地域商業がどのように捉えられているかということに目を向けると、残念ながら、商業の視点が著しく後方に追いやられているような印象を受けるとともに、そうした現状に対して大きな懸念を抱かずにはいられないというのが率直なところである。

このことに関しては、以下の3つの側面から指摘したい。その第1は、実際に策定された計画において、立適計画と中心市街地活性化基本計画（中活計画）との連携についての明示がほとんどみられないことである。

これについては、熊本市の例を紹介する。2016年4月に作成・公表された『熊本市立地適正化計画』においては、中心市街地を含めた16の都市機能誘導区域が設けられるとともに、それぞれの区域に商業や医療、金融等の主要な都市機能を誘導することが定められている。また、そのなかでは、中心市街地について、他の15区域にはない都市圏の発展を牽引する「高次都市機能」を備えた区域であるという表現が用いられながら、その中心市街地には都市圏の中心として質の高い芸術・文化、幅広い交流等を提供する役割があり、都市圏全

体の魅力や都市活力の向上を図る高次都市機能を提供する施設を誘導するという考えが示されている。そして、そこでの誘導施設については、『熊本市中心市街地活性化基本計画』に位置づけられている大型集客施設が挙げられている⁽⁴⁰⁾。

だが、同計画においては、中活計画に盛り込まれている都市機能についてこのように取り上げられているのみで、立適計画と中活計画をどのように連携し、推進を図るかということについては全く示されていないのである。

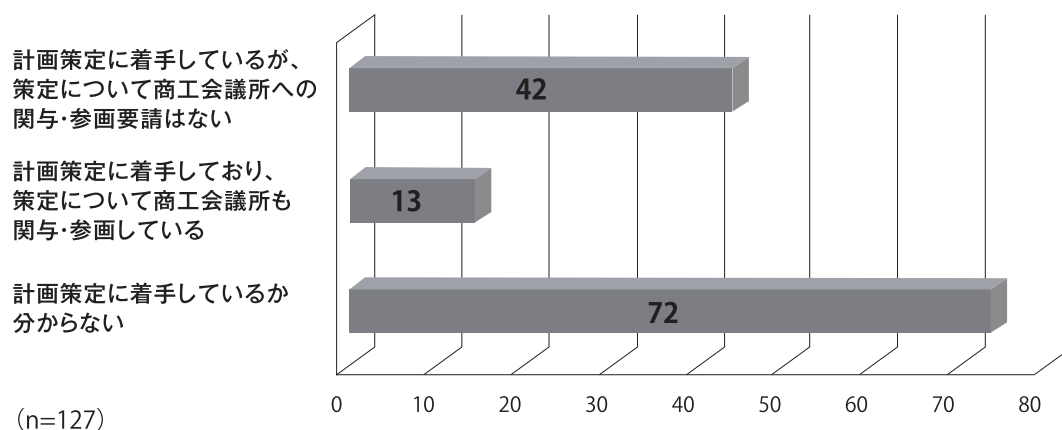
これに関しては、まず、立適制度が他の関連施策と細やかな調和を求めていることとの相違が指摘できるだろう。また、地方都市再興に向けた取り組みを推進するという政府方針、すなわち、前節で触れた中活制度・立適制度・地域公共交通再編実施計画制度の3制度の連携を図るという国の方向性との不整合についても同様のことがいえる。

だが、流通政策の立場からそれ以上に強調したいのは、中活計画が商業活性化の分野を備えたまちづくり計画であるということである。各地の中活計画のなかでは、中心市街地で行う商業活性化の取り組みについて、ハード・ソフト両分野の事業計画が明示的に盛り込まれているのである。いうまでもなく、立適計画においては、こうした中活計画事業との連携に関する事前明示性が必要である。

そして、第2は、立適計画策定の取り組みにおける経済団体の関与事例が極めて少ないことである。これについては、次の調査結果を取り上げる。2016年4月に、立適計画の策定に着手している自治体の商工会議所(127団体)を対象に日本商工会議所が行った調査(図表3-5)によると、計画策定に着手しているが、策定について自治体から商工会議所への関与等の要請はないとする回答が42件(全体の33%)を数えた。さらに、自治体が計画策定に着手しているか商工会議所では分からないとする回答は72件(同57%)にも達した。

こうした状況については、各地の自治体で立適計画の策定を担当しているのが商工団体との接点をほとんど持たない都市計画系の部局であることが主たる要因として考えられる。なお、これは商工会議所地区の自治体についてのデータであるが、おそらく商工会地区の地域

図表3-5 立地適正化計画の策定への商工会議所の関与状況



(出所) 日本商工会議所「商工会議所におけるまちづくりの取り組みに関する実態調査」(2016年4月)。

においても同様の状況にあると思われる。

いうまでもなく、商工会や商工会議所は、地域による会員数の差はあるが、概ね数百から数千にのぼる会員企業を有する経済団体であり、地域の個店への指導や支援等を行うだけでなく、中活制度に基づく商店街活性化事業をはじめ、様々な地域の活性化活動に携わる地域主体である。したがって、商工団体については、立適計画策定の取り組みへの関与が必要であるとともに、同計画のなかでその位置づけを明確にすることが求められる。

なお、このことは、先に示した『立地適正化計画作成の手引き』における立適制度の方向性、すなわち、同制度が地域の「稼ぐ力」を引き出すことや、民間活力の活用拡大を目的としたものであるということからも指摘できる。

ただし、こうした立適計画策定をめぐる商工団体の関与状況については、以上のデータをもって、現段階でその是非を判断することが難しいということをここでは付言しておく。それは、立適計画は土地利用計画を基幹とするものであり、そうした中核部分が十分に整えられてからでなければ、計画を地域団体に諮り、意見聴取等を行うことが難しいという側面があること、そして、ここで策定に着手済みとされている自治体のなかには、こうした初期の検討段階にあるところも含まれており、今後はこのなかから商工団体の関わりが発生する件数が増えることが考えられるためである。したがって、その取り組みについては、いましばらく各地の進捗をみた上であらためて実態的に検証する必要がある。

しかしながら、この調査で自治体が計画策定に着手しているか不明とする商工会議所の回答が全体の約6割を占める状況については、地域主体間のコミュニケーション、そして、地域経済の振興という観点からみて明らかに問題がある。立適計画の意味や重みを考慮するならば、たとえ作業が初動段階にあったとしても、あらかじめ商工団体へのアナウンスを行うなど、自治体はその関係性を密にしなければならないだろう。

最後に第3は、立適制度が、都市機能誘導区域への誘導を図る商業施設について、その種別や規模しか提示していないことである。すなわち、既述した『立地適正化計画作成の手引き』のなかで想定されている商業の誘導イメージについて再掲すると、「中心拠点」と「地域／生活拠点」の拠点類型別に望まれる商業機能として、前者は相当規模の商業集積、後者については食品スーパーやコンビニなど、ということだけが示されている⁽⁴¹⁾。

しかしながら、拠点への誘導を目指す商業施設について示される方向性がこれのみであるならば、特に地域拠点クラスの地区においては、バイイングパワーに長けた地元外資本のスーパーやチェーン系ドラッグストア等の参入が助長されるとともに、それによって、いよいよ地域商業の衰退が加速されるのではないだろうか。

こうした懸念は、市町村での立適計画策定の所管が都市計画系の部局であり、その計画策定のプロセスにおける商業政策系の部局の関与については自治体ごとの任意であるということ、つまり商業系の部局の関わり方に地域差があるという前提に立ったものである。

例えば、ある自治体においては、土地利用計画の側面が優先されながら立適計画の検討が進められた末に、各拠点の小売事業者については全国の業者を対象にした競争入札で決定さ

れる、といった流れが起こり得ることがここからは想定されるのである。

したがって、そうした事態を防ぐために、立適制度のなかで、拠点へ誘導を図る商業施設の事業者については地元事業者を基本とする方針を示すことが必要であると考えられる。

もちろん、地域拠点クラスの地区における日用品を扱う小売店舗について、地元店が退店してしまい、全国チェーン店が出店するのみとなっているケースは多いと考えられる。

筆者が住まう熊本市を例に挙げると、今般の『熊本市立地適正化計画』に基づく都市機能誘導区域としては八景水谷・清水亀井地区が筆者の居住地からの最寄りになるが、同地区においては、かつて地域の最寄品店が軒を連ねていた亀井商店街が完全にシャッター街と化した一方で、住宅集積地として一定の日用品の需要があるため、県外大手資本によるスーパーやドラッグストア、コンビニ等の立地が近年相次いでいる状況がある。ここでは、オーバーストア状態といえるほどの熾烈な業者間競争が展開されており、地元事業者に限らず、新規の事業者がこの地区に最寄品店を出店するメリットは、もはやほとんどないといってよい。

このような現実も理解するがゆえに、現実的な落としどころとして、地元事業者を「基本」として商業施設の誘導を図るべき、と表現したわけである。また、各地の地域商業の衰退については、市場競争の結果によるもの、あるいは、消費者の選択の結果として表出しているものであるという側面もある。よって、そうした市場原理に基づく自由な経済活動を一律的に制限することは現実的ではないだろう。

とはいえ、地元事業者が地域商業の主要な担い手となることによって、地域経済にもたらされる波及効果が大きいことはたしかである。それは、流通大手をはじめとする地域外資本の場合、地元の人材を雇用する際に非正規で雇うことが多いことや、当該地区での売上（純利益）に係る法人税が本社所在自治体に流出することなど、所得の発生や域内還流という観点からその効果が甚だ疑問視されるためである。

そのことを示すために、ここでは、宇野〔2005〕が都市経済を空間的視点から分析する枠組みとして提示した「都市流通システム」の概念を取り上げたい。これは、流通活動が都市を舞台に展開する対外的市場取引側面と対内的市場取引側面に着目し、前者を当該都市が域外との交易をとおして財やサービスを移出入する役割を担う「都市卸売流通システム」として、後者を都市内部の住民に財やサービスを提供する役割を担う「都市小売流通システム」として位置づけながら、都市経済のあり方を理解しようとしたものである⁽⁴²⁾。

宇野がそこで重視したのは、都市経済が、都市の対外的市場取引活動をとおして発生・獲得する所得の域内循環によって成立し、対内的市場取引活動をとおして、その所得循環の輪が拡大・深耕することによって発展していくプロセスであった⁽⁴³⁾。

この考えを援用した上で、地域経済における地域商業の役割として捉え直すならば、それは財の「域内生産」、「域内流入」、「域内還流」として示される。つまり、地元事業者が地域商業の主たる担い手となることによって、地域内に安定的な雇用や所得が生まれるとともに、地域外からの財の呼び込みが促進され、それらによって地域内経済が発展する。次に、消費や納税等によって地域内経済における財の循環が促されるというメカニズムである。

こうした概念は、国の財政の深刻化を受けて、地域社会により一層の自助努力が求められつつあること、さらには、立適制度がそうした国・地方自治体双方の深刻な財政状況を背景に創設されたものであるということを考慮すると、今後の地域社会のあり方を構想する上で極めて重要な視点となる。すなわち、立適制度については、地域経済のなかで地域商業が果たす役割と、その役割を地元事業者が担うことの有効性を認めた上で、今後の対応を図らなければならないと考える。

それは、前掲した地元事業者に関する基本方針の明示などの、国レベルでの対応のみならず、自治体における立適計画の運用上の対応についてもいえることである。例えば、業者選定のために競争入札や企画コンペを行う際に、場合によってはその参加資格者を地元事業者に限るなど、自治体レベルではその制度運用を柔軟に行うことが求められる。

以上の3点が、現状の立適制度と流通政策のあり方をめぐって指摘される課題とその対応である。とりわけ、第3の課題に対する懸念は極めて大きいものがある。いずれにせよ、地域の民間主体の活用拡大を図り、民間活力を引き出すという立適制度の目的を考えるならば、同制度における地域商業の位置づけについて、いま一度捉え直す必要があるということは間違いないだろう。

[注]

- (1) 蓑原敬・河合良樹・今枝忠彦『街は要る！ー中心市街地活性化とは何か』2000年、101～102ページ。
- (2) 蓑原敬・河合良樹・今枝忠彦、同上書、50ページ。
- (3) 海道清信、『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』、256～271ページ。
- (4) 鈴木浩『日本版コンパクトシティー地域循環型都市の構築』2007年、14ページ。
- (5) 鈴木浩、同上書、28～30ページ。
- (6) 鈴木浩、同上書、206～207ページ。
- (7) 鈴木浩、同上書、182ページ。
- (8) 鈴木浩、同上書、183ページ。
- (9) 和田夏子・大野秀敏「多心シナリオによるコンパクトシティー長岡市の2050年の都市像とCO2排出量評価」『日本建築学会大会学術講演概要集（北陸）』2010年、526ページ。
- (10) 例えば、北原啓司（2007）や岡本浩一（2009）など。
- (11) 饗庭伸『都市をたたむー人口減少社会をデザインする都市計画』2015年、127～128ページ。
- (12) 饗庭伸、同上書、151～152ページ。
- (13) 饗庭伸、同上書、153ページ。
- (14) 饗庭伸、同上書、158ページ。
- (15) 饗庭伸、同上書、155ページ。
- (16) 饗庭伸、同上書、157～158ページ。
- (17) 饗庭伸、同上書、34～35ページ。

- (18) 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。
- (19) 中西信介，同上書，101～102ページ。
- (20) 国土交通省都市局都市計画課『立地適正化計画作成の手引き（平成28年4月11日改訂版）』2016年，2ページ。
- (21) 中西信介，前掲書，100ページ。
- (22) 経済産業省産業構造審議会『第7回中心市街地活性化部会議事録』2013年，6ページ。および、『中心市街地の再活性化に向けて（提言）』2013年，12～13ページ。
- (23) 国土交通省社会資本整備審議会第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会及び第18回歴史的風土部会合同会議『第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会及び第18回歴史的風土部会合同会議議事録』2014年，16～22ページ。
- (24) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，3ページ。
- (25) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，3ページ。
- (26) 国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課『立地適正化計画制度におけるコンパクトなまちづくり』2016年，21ページ。
- (27) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，49ページ。
- (28) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，52ページ。
- (29) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，53ページ。
- (30) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，54ページ。
- (31) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，56ページ。
- (32) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，60ページ。
- (33) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，56～59ページ。
- (34) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，62～67ページ。
- (35) 国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課，前掲書，8ページ。
- (36) 国土交通省ウェブサイト「立地適正化計画作成の取り組み状況」<http://www.mlit.go.jp/common/001143261.pdf>より（2016年11月1日閲覧）。
- (37) 国土交通省都市局都市計画課，前掲書，3ページ。
- (38) 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，17ページ。
- (39) 市町村の主体性の重要性と，都道府県が広域的観点から調整を行う必要性について示されている。国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課，前掲書，21ページ。
- (40) 熊本市『熊本市立地適正化計画』2016年，87ページ。
- (41) 立適計画作成の手引書のなかでは，このようにガイドラインとして商業の誘導イメージが示されているが，策定・公表済みの立適計画について同様の記述の有無を確認したところ，小売業に関する何らかの位置づけや考え方の提示を行っているのは箕面市・熊本市・花巻市の3団体の計画であった。箕面市は，都市機能誘導区域への誘導を図る商業施設について「大型スーパーマーケットなど」であるとした上で，4つの区域別にそれぞれの誘導施設を示している。例えば，西部都市機能誘導区域であれば「リノベーションに資する複合的商業施設」，東部都市機能誘導区域であれば「食料・日用品店舗」などである。そして，熊本市は，同区域への誘導施設として「生鮮食料を取り扱う，店舗面積1,000㎡以上の施設（共同店舗・複合施設等含む）」であると示している。また，花巻市は，立

適計画で設定した4つの拠点において、生鮮食料品などを取り扱うスーパーなどの小規模小売店舗について、当面は既存店舗での存続・維持が可能であり、その立地を規制しないことが適切であること、そして、その各拠点の「まちなか」においては、商業施設や映画館などの集客施設が誘導すべき施設であるという考え方を提示している。このように、策定済みの立適計画においても、誘導を図る小売施設については、概ねその種別や規模のみの提示にとどまっていることが確認された。箕面市『箕面市立地適正化計画』2016年、182～209ページ。熊本市、前掲書、88ページ。および、花巻市『花巻市立地適正化計画』2016年、105ページ。

(42) 宇野史郎『現代都市流通とまちづくり』2005年、4～5ページ。

(43) 宇野史郎、同上書、4ページ。

第4章 まちづくり会社の現状と支援制度に関する考察

－ 民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度に着目して －

1. はじめに
2. まちづくり会社の展開と意義
 - (1) まちづくり会社制度の成り立ち
 - (2) まちづくり会社の必要性
3. まちづくり会社の現状と課題への対応
 - (1) 設立時期別にみるまちづくり会社の現状と課題
 - (2) 中心市街地活性化法再改正に基づく新設制度の概要
4. 民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度
 - (1) 事業制度のスキーム
 - (2) 投資支援制度の活用をめぐる
5. 結びに

1.はじめに

近年、大都市都心部を舞台とした都市再生や地域管理の取り組み、いわゆるエリアマネジメント活動への注目が高まっている。

このエリアマネジメントの特徴には、以下のような点が上げられる。第1はエリア価値を向上させる目的の下で、公平性の観点から公的機関では対応しにくい特定の地区を対象としたまちづくりを、国の認定支援制度などに基づかず民間主導によって行う点、第2はフリーライダーを発生させないことを重視する点、第3はそうしたポリシーに基づきながら、当該エリアの価値向上に関連性の高い大手ディベロッパーなどのステークホルダーや企業、住民など多くの関係主体の参加を実現している点、そして第4は、そのような地域の参画によって組織された推進主体の下で、ハード・ソフト両面にわたって様々な事業を展開している点である。⁽¹⁾

このエリアマネジメント活動については、代表事例として著名な東京都の大丸有地区（大手町・丸の内・有楽町）をはじめ、横浜や大阪、名古屋、福岡などの各都市の都心部で一定の成果を上げていることが小林 [2015] らの研究によってこれまでに報告されている。

ただし、これらの取り組みはこうした大都市にマーケット性で劣る地方都市レベルにまでは波及していない。前掲したその特徴の数々をみても、エリアマネジメントは大都市中心部ならではの公民連携、地域連携に基づくまちづくりの手法といえることができるだろう。

一方、地方都市レベルでの都心再生の取り組みには、中心市街地活性化法（中活法）に基

づく国の認定・支援事業（中活事業）がある。そして、同法の枠組みにおいてはまちづくり会社はその推進主体のひとつとして位置づけられている。

まちづくり会社はエリアマネジメント団体と同様に、エリア価値の向上を図ることを目的として構想された組織であるとともに、公的部門では行き届きにくい様々な公益的事業を担うことを期待される地域主体である。しかし、各地のまちづくり会社の取り組みをめぐっては、ごく一部の地域を除いてこれまでにほとんど成功例が表れていない。そればかりか、組織基盤が極めて脆弱であるため、十分な事業活動を行うことができない団体が大半を数えるといってよい。

なお、あらためていうまでもなく、大都市でのエリアマネジメントのみならず地方での中活事業など、あらゆるまちづくりの取り組みは地域の発意を基盤とするものである。だが、近年においては国の財政状況が深刻化していることに加え、木下〔2015〕などの議論に代表されるように、補助金等に依存した従来型の地域活性化への批判が高まりをみせており、そうした風潮を受けて、このような地域の熱意や創意工夫に基づくまちづくりの必要性がこれまで以上に強調されるようになってきている。

しかしながら、そうした自助努力に重きを置きながらまちづくりを推進し、その成果を得ることができるのは、ある程度取り組みが成熟した一部の地域に限られることは明らかである。もちろん、地域が補助金等に対して過度に依存する体質であることは問題があるが、特に地域活性化の取り組みが十分に確立されていない地方の自治体に対しては、少なくともそれらが軌道に乗るまでの間は法制度等に基づく支援が不可欠である。

このように考えたとき、法制度等を整備し支援を行なうべき対象のひとつが中活法に基づくまちづくり会社であるということが出来る。それは、先に触れたとおり、まちづくり会社は中活事業の推進主体であるにもかかわらず、その多くが組織上の深刻な課題を抱えているからである。

加えて、大都市におけるエリアマネジメント団体に組織としての成熟がみられ、かたや地方都市ではまちづくり会社をめぐってこのような状況が多く表れていることは極めて重大である。そうした事態を前にして、各地のまちづくりの推進主体の整備・強化について、今後も自助努力の側面が重視され続けるならば、地域間格差の拡大が助長される結果となることは明白である。よって、そこには法制度等によって政策的に明確な対応を図る必要がある。

こうした考えを踏まえ、本章では中活法に基づくまちづくり会社の現状を考察するとともに、その支援制度のあり方に関する検討を行う。なお、2014年に中活法の再改正が行われ、それによって同法の枠組みにおいてまちづくり会社を活用主体とした2つの事業制度が創設されたが、この新設制度のひとつである民間中心市街地商業活性化事業（商業活性化事業）は、特に組織基盤の弱いまちづくり会社を想定した支援メニューを盛り込んだ内容となっている。こうしたことから、本研究においては主としてこの制度に焦点をあて、その枠組み等についてくわしく検証を行うこととする。

本章の構成は次のとおりに示される。第2節では、わが国におけるまちづくり会社を規定

する法制度の起源とその変遷プロセスを整理するとともに、まちづくり会社に期待される機能や役割等について確認する。第3節では、組織設立時の根拠となった法制度の新旧によって現在のまちづくり会社を分類しながら、それぞれの現状と課題について分析し、その上で2014年の中活法改正において新設された2つの支援制度の概要を確認する。第4節では、その支援制度のひとつである商業活性化事業に基づく投資支援制度に注目し、その枠組みをくわしく考察するとともに同制度の活用をめぐる課題について検討する。最後に第5節では、まちづくり会社における株主配当の重要性や正当性に関する考えを示しながら本章のまとめを行う。

2. まちづくり会社の展開と意義

まちづくり会社は中心市街地活性化法（中活法）に基づく主要主体であり、市町村が中心部の活性化を図るために行う中心市街地活性化事業（中活事業）の重要な担い手である。

また、この中活事業に対して国が認定・支援を行うことを定めた同法の枠組みのなかでは、まちづくり会社の法的位置づけについて次のように定められている。それは、市町村がその認定を受けるために多様な地域主体から構成される中心市街地活性化協議会（協議会）を組織することが必要であり、その構成員のひとつにこの組織を加えなければならないというものである。

以上のスキームにおいて、中活認定自治体におけるまちづくり会社は協議会の必須構成員であり、いふなれば法定協議会に紐づいた法定組織である。また、そのような位置づけであるがゆえに、中活認定地区におけるまちづくり会社が株式会社である場合は、公共性および公益性の観点から当該市町村から総資本額の3%以上の出資を受けることが条件とされている（中活法施行令第5条第1項）。

ただし、このように示されるまちづくり会社に関する規定は2006年の中活法改正以後のものである。すなわち、1980年代後半にまちづくり会社が制度化されて以降、1998年の中活法制定とこの2006年の同法改正が行われており、それに伴って、これまでにまちづくり会社の法的位置づけは2度にわたる変遷を経たものとなっている。

本節では、まず第1項において、そうしたまちづくり会社を規定する国の法制度の変遷プロセスについて、上に示した一連の政策転換に基づき3つの時期に分けながら概観する。続く第2項では、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必要性について考察する。

（1）まちづくり会社制度の成り立ち

わが国の流通政策のなかに、まちづくり会社に関する考えがはじめて明示的に掲げられたのは、1989年に策定された『90年代の流通ビジョン』における「商店街の活性化と『街づくり会社構想』」である。これは、『80年代の流通産業ビジョン』（1983年）に基づくコミ

ユニティ・マート構想の実現に向けた取り組みとして掲げられたもので、商店街活性化のために商店街組織を中心とした戦略的な取り組みと自治体の積極的な関与が必要であることを強調した内容であった。⁽²⁾

また、そのなかでは、「市町村等の地方公共団体及び商店街振興組合等が出資または拠出して第3セクターを設立し、地域が一体となって商店街の公共的共同施設等の整備を進めることに対する融出資に係る支援を行うという『街づくり会社構想』が推進されつつある」との言及がみられるが、ここでの「推進されつつある」という表現からは、この街づくり会社構想が実際の取り組み事例から着想を得たものであることが看取できる。

すなわち、この構想は川越市における調査事業から得られた知見に基づくものであった。1985年にコミュニティ・マート構想モデル事業の指定を受けた同市が行ったこの調査は、商店街を活性化するためには土地・建物、とりわけ空き地・空き店舗の有効活用を凶らねばならないこと、そしてそのためには、改築・改装等の資金の調達や「町づくり規範」等に則ってその実現を保証する等の方策を講じる必要があるとの認識を示す内容となった。さらにこの調査においては、これらの対応について何らかの機関による「全体的観点から総合的に統括するシステム」が求められるとし、その上で「組合事業を補完する組織（例えば、公益法人、株式会社等の組織形態）」について検討することの必要性が言及された。⁽³⁾

次に、こうした考えは同調査に関わったメンバーを中心に行われた総合研究開発機構の研究事業（1987年）に引き継がれることとなった。同事業では川越市の取り組みに関する総括を踏まえた研究が行われたが、空き地・空き店舗等の土地利用の問題とそれへの対応は、単に川越のみで見られる課題ではなく他都市にも当てはまる課題であった。そうしたことから、同事業の報告書は十分な企画力・経営力を持った恒常的組織体、つまり「町づくり会社」を組織することの必要性について提唱する内容となった。⁽⁴⁾

この提言を受けるかたちで、1989年度から「街づくり会社制度」が開始された。同制度において、当初の街づくり会社は公益性を担保するために公益法人に限定されていたが（街づくり会社パートⅠ）、その後、事業における機動性の確保や事業主体の多様性の観点から既存の商店街においてコミュニティ施設の整備事業を行うもの（同パートⅡ）、および商店街または郊外部においてショッピングセンターとコミュニティ施設を併設した総合的商業集積を整備する事業を行うもの（同パートⅢ）の計3種類が用意された。⁽⁵⁾

さらに1991年にこれらの3つのタイプの街づくり会社は「商店街整備等支援事業」として統合され、それによって街づくり会社は、「第3セクターである公益法人又は株式会社が、中小企業振興法の認定を受けた計画に基づいて、商店街あるいは新商業集積地にコミュニティ施設若しくはコミュニティ施設を併せ持つ共同施設を整備する事業」と規定された。⁽⁶⁾

この制度は、なにより国の支援制度として整備されたことにおいて大きな意味を持つものであった。当時衰退の様相をみせはじめていた商店街問題への対応として整備された同制度の意義について、松島〔2005〕は次の3つを指摘している。第1は、商店街を含む中心市街地の再生について、商業者を構成員とする組合だけの対応ではなく市町村の積極的な関与

を期待するものであったこと。第2は、商店街振興組合が行っていた従前の環境整備事業の垣根を越え、都市の機能を担い得る施設・設備を整備することの必要性を示したこと。そして第3は、そうしたまちづくりにおける意思決定を柔軟に行っていくために組合制度以外の組織制度を活用する道を拓いたことである。⁽⁷⁾

さて、こうして整備された街づくり会社制度の下で、第3セクター方式による街づくり会社を設立する動きが各地に広がっていった。しかし、同制度をめぐってはその後1990年代後半に入りターニングポイントを迎えることとなる。すなわち、この頃各地で大型商業施設の郊外立地が相次ぎ、それによって中心市街地の衰退が進展し深刻化の一途をたどったことである。商店街の域を越え、すでに都市全域に及ぶものとなっていたこれらの問題に対しては、もはや新たな法制度の整備による対応が必要であった。そのため1998年に中活法、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3法」が整備された。

この3法のなかで新たにまちづくり会社を規定する役割を担ったのが中活法（旧中活法）であった。同法は市町村が中心市街地一帯の活性化を図るために行う中活事業とそれへの国の認定・支援の枠組みを定めたものであり、その支援事業については商業活性化と市街地整備改善の2つの分野とされた。この2分野を対象とする事業支援は、従前の街づくり会社制度における商業機能とコミュニティ機能の一体的整備の推進という方向性を踏襲した内容である。ただし、同制度は経済産業省による所管制度となったため、実際には商業を軸とした中心市街地活性化の側面に重点を置いたものとなった。

また、以上の枠組みにおいて、各地の中活事業を推進するシステムとして採用されたのがタウンマネジメント機関（TMO）制度である。その認定スキームについては以下のように示される。まず、市町村による中心市街地活性化基本計画の策定を受け、TMO 予定者はTMO 構想を策定し、この構想が当該市町村の認定を受けることで正式にTMO となる。次に、TMO は同構想を基に事業計画を作成し国に申請する。そして、その事業計画を国が認定し支援を行うという流れである。

このTMO に対しては、中活事業の「企画・調整役」および「事業の実施役」という2つの機能が付与された。つまり、自治体や商店街団体、市民、NPO 等の多様な地域主体間の議論調整とこれを踏まえた事業計画の策定などを主導的に行う役割、そしてそれらの事業の運営を担う責任主体としての位置づけである。

こうして示されるように、旧中活法における中活事業の推進体制はTMO による単独主体方式であった。ただし、このTMO にはどのような組織もなることができるわけではなく、同法がこれに該当する組織として定めたのは、①商工会 ②商工会議所 ③第3セクターの特定会社や公益法人 ④NPO 法人 の4種類の公益的組織のみであった。

この規定に基づいて、国からの中活認定を目指す地域においては、既存団体を活用するパターンとして①または②をTMO とする例が多く見られたが、その一方で③の型が選択されるケースも少なからずあった。それは、法制度のなかでTMO 自身が行う事業に対して高い補助率と補助限度額を設定することが示されたこと、さらにはTMO 構想に基づいて第3セ

クターが再開発ビルを取得する際に高度化無利子融資を受けることができるといった優遇措置が設けられた⁽⁸⁾ことなどによるものである。それによって、同法制定以降、新規に第3セクターのまちづくり会社を設立しこれをTMOとする例が各地で相次いだ。

さて、このように地域の主体的なまちづくりの取り組みに国が認定・支援を行う枠組みを定めた旧中活法であったが、同法の整備後も状況が好転することはほとんどなかった。そればかりか、その後も各地で中心市街地の空洞化が進展したため、早くも2006年にはその全面的な見直しが行われることとなった。

この法改正における最大の変更点となったのが、中活の認定のための対象事業が4つの分野に拡大されたことである。つまり、国の認定・支援の対象となる中活事業が、旧法では中心市街地での商業活性化事業と市街地整備改善事業の2つであったのが、改正法においては、これらに都市福利施設の整備とまちなか居住の推進の2つが加えられ、中心市街地に様々な都市機能および人口の集約を図るものへと一新された。加えて、このように対象事業において国土交通省の担当分野が多数を占める内容になったことから、中活制度の所管が経済産業省から内閣府へと移管された。

また、旧法をめぐっては、特に中活の推進体制であったTMO制度が各地でほとんど機能せず期待された成果をもたらすことができなかった。その要因についてはTMOに人材や資金、ノウハウ等が不足していたことなどが挙げられるが、なにより組織内部にそうした問題を抱えるTMOが単独主体として中活事業を取り仕切ることにあまりにも無理があった。

こうした問題を受け、2006年の法改正においては新たな中活事業の推進方式として中心市街地活性化協議会（協議会）制度が導入された。これは従前のTMO制度が単独体制であったことの反省を踏まえたもので、商工会・商工会議所や民間事業者、市町村、住民等の多様な地域主体からなる協議会を組織し、共同で中活事業に取り組むシステムである。

ここで注目すべきは、この制度のなかで、商工会・商工会議所を経済活力向上の役割を担う構成員として、そしてまちづくり会社については都市機能増進の役割を担う構成員として、それぞれを協議会のなかに位置づけることが必要である旨が示されたことである。

そのため、特に旧中活法時に商工会や商工会議所がTMOを担い、それによってまちづくり会社を設置しなかった地区では、新たな法制度の下で中活の認定を受けるためにまちづくり会社を新設する必要が生じることとなり、この法改正以降、再びまちづくり会社の設立が各地で活発化することとなった。

（2）まちづくり会社の必要性

以上、わが国のまちづくり会社の法的位置づけとその移り変わりについて、それを規定する法制度の変遷に沿いながら確認した。

ところで、現在活動が確認される全国のまちづくり会社は、ここまでみた3つの法制度、すなわち、旧街づくり会社制度、1998年旧中活法、そして2006年改正中活法のいずれかに基づいて設立されたものである。それぞれの時期におけるまちづくり会社の設立数につい

ては、これまでに解散した団体も多く、また統計データがないため残念ながら不明であるが、現状での団体数のみに限るならば、後述する資料が示すように少なくとも全国で 130 社以上あると推計されている。

まず、1990 年代初頭を中心として旧街づくり会社制度の下で設立された街づくり会社は、旧通産省の支援を受けた団体に限れば 44 団体（1989～2000 年度）であるものの、それ以外にも多数に上るとされている⁽¹⁰⁾。当時、川越市の街づくり会社の設立に関わった西郷 [1991] が、その頃の街づくり会社の先進事例として黒壁社（長浜市）の活動事例を紹介している⁽¹¹⁾が、同社は街づくり会社制度に基づいて設立された団体ではなく、また必ずしも同制度に基づくことが街づくり会社の設立要件とはされていなかったため、この時期においては黒壁社と同様のケースで設立された団体も少なからずあったことが想定される。

同じく 1998 年中活法、および 2006 年改正法に基づく設立団体数についても正確な数値は明らかではないが、現行制度の下で中活認定を受ける自治体が公表している中心市街地活性化基本計画のなかで、まちづくり会社の設立時期に関する記載があるものを確認する限りではそれぞれ相当数に上る。

なお、九州・中国地区の中活認定自治体に対して 2016 年に筆者が行ったヒアリング調査（第 2 章参照）においては、調査対象の 12 市のうち、1 市のまちづくり会社が旧街づくり会社制度に基づいて設置された組織（久留米市）で、旧中活法下で設立された団体が 1 市（倉吉市）、そして 10 市の会社が 2006 年以降の設立であり、そのうち 2010 年代に入って創設された比較的社歴の浅い団体が 4 社を数えた⁽¹²⁾。

さて、このように現在のまちづくり会社をめぐる状況については、旧制度に基づいて設立されその後新しい法制度の下で活動を継続する組織がある一方で、現行制度に基づき今なお新規に設立される団体もあるという 2 つの側面がみられる。つまり、このことは、法制度の新旧の如何を問わず、まちづくり会社というシステムに対する需要が長年にわたって存在し、そして現在もそうしたニーズが少なからずあるということを表している。

こうしたまちづくり会社の必要性について、2010 年に経済産業省が発表した『中心市街地再生に係る調査・研究事業報告書—まちづくり会社等による中心市街地再生の推進』からの引用を基に、若干の考察を加えながら整理すると次のとおりに示される。

まず、その前提となる中心市街地活性化の取り組みの基本的な考え方として、次の 2 つが挙げられる。第 1 は中心市街地の集客対象の設定である。中心市街地に主に誰を集めるのか、誰にとっての価値を高めるのかということ考えたとき、地域内の市民・企業等は欠かせない対象である。そして、そこにいかなる消費・生活ニーズがあるのかを把握した上で、自分たちが望む暮らし、街とは何かという目標を定めることが取り組みの起点となる。場合によっては、当該地域を越えてより広域からの観光客や買い物客等を含めることも考えられる⁽¹³⁾。第 2 は、そうした取り組みに活用するための資源の確保である。再生事業に必要な資源（人・モノ・カネ）やノウハウをどのように得るかということ考えたとき、ここでも地域内からの調達が出発点となる⁽¹⁴⁾。

前者は、ターゲット設定からはじまり、競合分析やセグメンテーション、プロモーションといった全般的なマーケティング活動が中心市街地活性化の取り組みにおいて重要であることを指摘する内容である。また後者は、こうした活動において地域内の資源を掘り起こしそれらを活用することが不可欠であること、そして、もし必要な資金やノウハウを地域内で確保することが難しい場合は地域外からの活用も視野に入れる必要があるとともに、高度な運用スキルやコスト管理能力が求められるということを提示したものである。

まとめるならば、以上は、中心市街地再生の取り組みはエリア価値向上の観点を重視し公共性や公益性が勘案されたものでなければならないが、行政レベルでの活動のみでは限界があり、地域内の資源として特に民間活力を活用しながら推進しなければならないというものであり、いわば中心市街地活性化に取り組むための基本的な方針である。さらには、そこには多様な地域主体の参画と連携が不可欠であるとともに、その取り組みの主体的組織として専門性や機動性を備えたまちづくり会社が必要であるということの基底となる考えといえる。

これらを踏まえて、まちづくり会社に求められる基本的な機能や役割については以下の2つが示される。第1は、まちづくり（エリア価値向上）の持続的な推進主体としての位置づけである。すなわち、多様な関係者の参画と連携による多面的、かつ複合的な取り組みの推進に向けて、まちづくり会社には、民間や行政等の個々では実施しにくい領域について先導的に事業を実施することや、気運醸成を図る担い手となることが期待される。さらに、そうした地域事業を進める責任主体として、個店では担えないようなリスクを担いつつ機動的に事業を展開する役割なども求められる⁽¹⁵⁾。

第2は、地域のネットワーク、ないしは協働の要としての機能である。具体的には、エリア価値の向上という共通目的のために、地域で個々の事業の推進、あるいは連鎖的な事業の展開を行うにあたって、まちづくり会社が行政と民間、民間相互、または地域内外の多様なリソースのネットワークの要（プラットフォーム）となることである⁽¹⁶⁾。

以上が、わが国の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必要性の根拠となる考えである。実際のまちづくり会社の取り組みをめぐっては、ハード・ソフト両面で多角的に事業を手掛ける団体からソフト面を中心に活動する組織まで様々であるが、ここで掲げた項目は、いずれのタイプのまちづくり会社にとっても事業活動の理念となるものであり極めて重要である。

なお、2006年法改正以後の中活制度における推進主体は協議会であり、まちづくり会社はその構成員のひとつという位置づけにはなったが、以上のような高度な機能やノウハウを備えた専門機関としての側面、そして地域の取り組みの責任主体としての側面のそれぞれで求められる役割をみれば、むしろまちづくり会社への期待は従前にも増して大きいものといえる。それは、協議会が中活の推進役ではあるものの任意組織に過ぎず主体責任を持たないこともあるが、なによりも2006年以降のまちづくり会社の位置づけが協議会の必須構成員として法律上明確化されたことから明らかだろう。

3. まちづくり会社の現状と課題への対応

(1) 設立時期別にみるまちづくり会社の現状と課題

ここまで、わが国のまちづくり会社制度について、旧街づくり会社制度（商店街整備等支援事業）から 1998 年の中活法制定、2006 年同法改正にいたる流れを概観するとともに、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必要性や意義について考察した。

以上を踏まえて、ここではまちづくり会社の現状と課題について確認したい。

ところで、これまで2度にわたってまちづくり会社を規定する根拠法が変わり、そのなかでその重点事業をめぐる変遷があったことを考えれば、現在のまちづくり会社については設立時の法制度の違いによって組織上の特徴が異なることが想定される。つまり、設立の根拠となった法制度がまちづくり会社の事業についてハード面、あるいはソフト面のいずれを重視するものであるかによって、その組織体制に差異がみられるであろうということである。

このような観点から、以下では、現行の中活制度下で活動するまちづくり会社について、それを規定する法制度の変遷に基づき3つの設立時期に分類しつつ、2次データを用いながら各々の組織の現状と課題を考察することとする。なお、その区分と略称について、ここでは旧街づくり会社制度の時期を第Ⅰ期、1998年中活法制定から2006年法改正までの時期を第Ⅱ期、そして2006年以降を第Ⅲ期と示す。

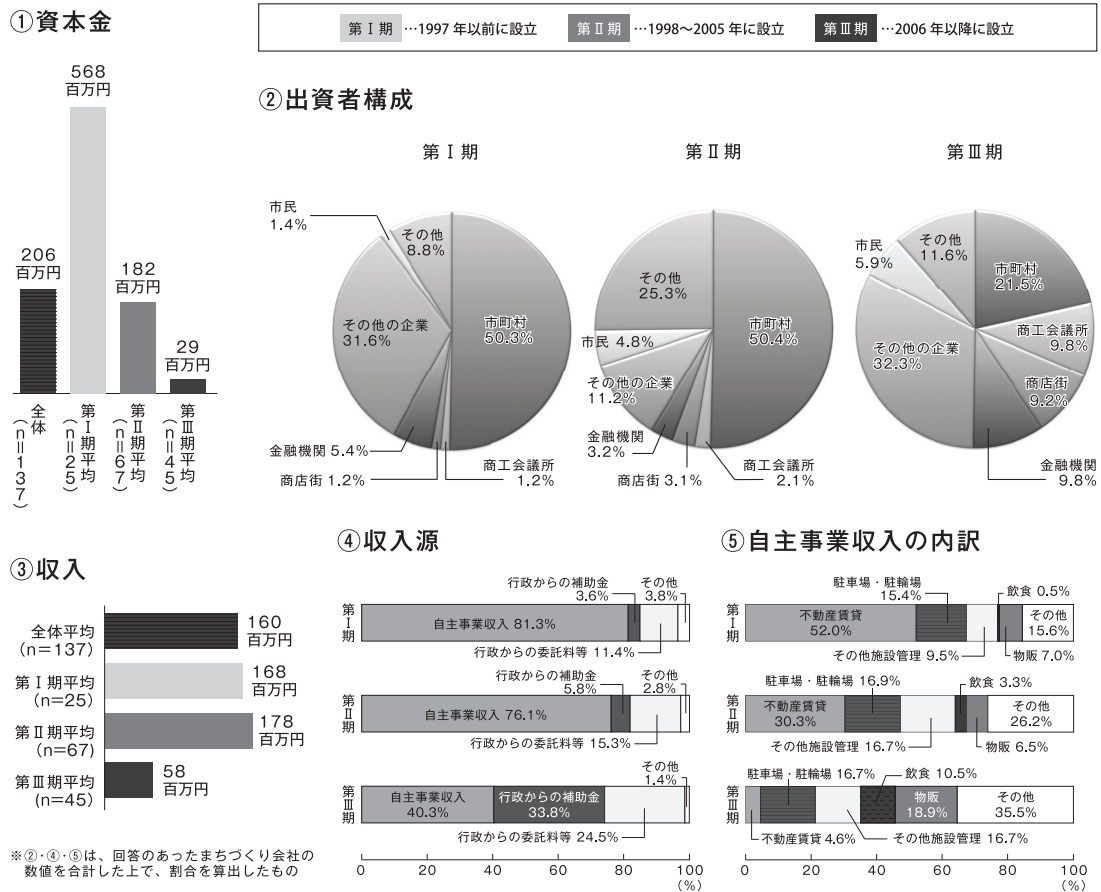
最初に、各期のまちづくり会社の資本金および売上げに関するデータを確認しよう。2012年に経済産業省が全国のまちづくり会社137団体を対象に行った調査（図表4-1）によると、ここではまず資本金の面でそれぞれの間にかなりの開きがあることがわかる。第Ⅰ期のまちづくり会社の平均が資本金5億円超であるのに対し第Ⅲ期の平均が3,000万円弱と、特にこの2者の間に相当な差がみられる。また、出資者の構成について、第Ⅰ期および第Ⅱ期では市町村の出資割合が約5割を占めている一方で、第Ⅲ期においてはそのシェアが20%程度になっていること、そして第Ⅰ期と第Ⅲ期における企業等の出資割合が全体の約3割に及んでいることが特徴的である。

次に、それぞれの売上げ状況をみると、第Ⅱ期のまちづくり会社の平均額が1億8,000万円弱と最も高く、第Ⅰ期も1億7,000万円弱とそれとほぼ同じ規模であるが、一方で第Ⅲ期については6,000万円弱と全体平均と比してもその額が著しく低いものとなっている。

また、各々の収入源の内訳をみると、第Ⅰ期と第Ⅱ期についてはそれぞれ自主事業収入の割合が全体の約8割と高いが、第Ⅲ期においてはそのシェアが約4割に低下するとともに、行政からの補助金の割合が全体の30%以上を占めるまでになっている。

さらに、自主事業収入の内訳については、不動産事業の割合が第Ⅰ期では全体の半分以上を占めているのが、第Ⅱ期ではそのシェアが3割に低下し、第Ⅲ期にいたっては5%未満にまで落ち込んでいる。加えて第Ⅲ期にみられる傾向として、飲食や物販などのサービス業のシェアが第Ⅰ・Ⅱ期よりもかなり大きくなっている。こうしたことから、第Ⅲ期のまちづくり会社の多くは、安定した収益の柱となりやすい不動産事業が確立されておらず、その一方

図表 4-1 まちづくり会社の資本・売上状況（アンケート）



で収益性の低い小売事業などを数多く展開しているということが看取できる。

さて、ここからはこれらのデータを基にしながらか各期のまちづくり会社についての分析を行うこととするが、以上のなかで特に注目すべきは資本金の差異である。

資本金については、まちづくり会社をはじめ第3セクター形式を採る中小規模の株式会社に一般的に当てはまることであるが、増資や減資が行われることはあまりなく、設立時の資本規模でその後も推移するケースが少なくない。したがって、これについては、まちづくり会社が設立された時の法制度、ないしはその当時の政策のトレンドを概ね反映するものであるといえる。

まず、第Ⅰ期の資本金額が大きいことについては、旧街づくり会社制度が土地利用の観点から商業機能とコミュニティ機能の一体的整備を企図したものであり、ゆえにこの時期設立されたまちづくり会社の多くが土地の取得や保有などの不動産事業を担うことを重視した組織であったためである。なお、この点については、第Ⅰ期の自主事業収入の内訳において不動産賃貸事業の割合が高いことから明らかである。

一方で第Ⅱ期、そして第Ⅲ期と移るにつれて資本規模が小さくなっていることについては、

同様にまちづくり会社を規定する法制度、すなわち中活法の側面から次のように理解できる。

まず、第Ⅱ期のまちづくり会社は、旧中活法に基づき主としてTMOを担うために設立されたものである。しかしながら、既述したとおりここでのまちづくり会社の位置づけは中活事業全般の責任主体ではあったが、旧中活法下で実際に軸足が置かれた事業分野は商業活性化であった。そのため、従前の街づくり会社のようなディベロッパーとしての機能はTMOに対してはあまり重視されないものとなった。このようにTMOに不動産事業を展開することの必要性が減退したことが、この時期に設立されたまちづくり会社の資本金が抑制されたことの主な要因として指摘できる。

そして第Ⅲ期のまちづくり会社の資本規模が極端に小さいことについては、2006年の法改正によって中活事業が4分野に拡張されたこと、および、中活の推進体制が中心市街地活性化協議会（協議会）方式に変更されたことが大きく関係している。

つまり、この法改正では、中活事業の軸足が公共施設や居住施設といった都市機能の整備事業全般へと移ることとなったが、こうした都市基盤整備は都市計画等の高度な専門性を要する分野であるとともに、本来自治体が所管する事業領域である。また、協議会においてはまちづくり会社と同様に自治体も必須構成員である。そのため、多くの中活認定地域においてこうしたハード面の事業は自治体が担当するものとなり、まちづくり会社が担う必要性が著しく減退することとなったのである。

なお、誤解を恐れずにいえば、法改正によるこの2つの政策変更に加えて、まちづくり会社が協議会の必須構成員と位置づけられたことは、その設立をめぐる一部の地域で極めて体裁的な対応をもたらした。すなわち、法改正に基づくこれらの措置は、中活の認定を受ける目的のために半ば便宜的に設立されるまちづくり会社を生み出すという逆作用を呼んだのである。このことは、第Ⅲ期のまちづくり会社を中心として職員が商工会議所や行政からの出向者のみの数名で占められているケースが多いことや、さらには役員のみで現場の職員数がゼロという、いわばペーパーカンパニー状態の例すらあることによって示される。

さて、いずれにせよ、ここまでの検証からは、とりわけ第Ⅲ期に設立されたまちづくり会社において組織基盤の脆弱さが極めて顕著であるということが確認された。

ただし、この時期に設立されたまちづくり会社については、エリア価値向上の目的の下に相応な資本規模で組織され、地域のニーズに応えた事業をハード・ソフト両面で幅広く展開する団体もある。例えば、唐津市のまちづくり会社（いきいき唐津株式会社、2010年設立⁽¹⁷⁾）などのケースである。よって、以上の指摘はその全てに当てはまるものではなく、例外が少なからずあるということは断っておきたい。

一方、便宜的なまちづくり会社の設立例があることについては、いささか穿った見方をすれば、こうした対応は中活認定を受けることによって得られる補助金など、地域としての利の獲得に重きを置いたテクニックともとれるが、残念ながらこれは法制度に照らして問題があるものではない。また、なによりも、まちづくり会社の強化を構想することが本章のテーマであるため、ここではこの問題に関するこれ以上の言及は控えたい。

ここで焦点となるのは、こうした資本金の抑制等によって組織に問題を抱えるまちづくり会社のなかに、人員数の増強や事業内容の改善などに意欲的であり、様々な問題意識を抱えながらも、そうした課題を解消することが困難と捉えている団体が多いことである。2014年4月に、常陽地域研究センターが全国のまちづくり会社を対象として同様に3つの設立時期別に分類して行った状況調査によると、第Ⅲ期の会社（41社、複数回答）が抱える課題として挙げたなかでとりわけ多数を占めたものが「人手が不足している」56%、「事業の収益性が低い」48%、「事業のノウハウが不足している」34%などであった⁽¹⁸⁾。

先の図表4-1とこのデータを総合するならば、第Ⅲ期のまちづくり会社については、飲食・物販業などの事業を手広く展開している一方で、それらの取り組みによる収益性は低く補助金や助成金に依存する傾向が強いこと、さらには職員数が少なく専門知識に乏しいなかで多角的な事業展開を余儀なくされている団体が多いという実態が浮かび上がる。

そして、こうした複合的な問題については、まちづくり会社の資本規模の小ささに起因するものであることが指摘できる。すなわち、会社が十分な資本金を備えていなければ人件費をはじめとする固定費はそれに見合う規模に抑制せざるを得ない。一方、まちづくり会社はそもそも公益事業を担うことを期待された組織であり、収益事業については民業圧迫のおそれなどのため多くの場合において展開できるものが限られる。そうなれば、金融機関から十分な融資を受けることは難しく、活動原資は不足したままとなる。そのような状況で、ノウハウを持った優秀な人材を確保することや、事業モデルの改善ないし拡大を図ることは極めて難しい。これらの困難は、いわば会社の資本金の抑制に端を発する負のスパイラルである。

また、換言すれば、このような限られた条件下でまちづくり会社が収益モデルを構築するためには、地域の十分な理解や協働が必要であることはもちろん、会社自体に一定の組織基盤と高度な専門知識を持つ相応数の人材が備わっていないなければならない。

以上、ここではまちづくり会社をめぐる現状と課題について考察した。あらためてまちづくり会社の必要性や意義について考えるならば、特に第Ⅲ期に設立された団体を取り巻く状況はそのあるべき理念とは相反しており極めて深刻であるといえる。

ただし、こうした問題に対しては2014年の中活法再改正によってその解消が図られることとなった。すなわち、まちづくり会社を支援対象とする2つの事業制度の新設である。

次項では、まちづくり会社による活用を想定して創設されたこれらの支援事業制度の概要や特徴について確認する。

（2）中心市街地活性化法再改正に基づく新設制度の概要

ここまで、まちづくり会社を設立時期別に3つのパターン（第Ⅰ～Ⅲ期）に分類し、各々の組織の現状と課題について2次データを用いながら分析を行った。以上の考察からは、特に2006年の中心市街地活性化法（中活法）改正以降に設立されたまちづくり会社（第Ⅲ期）について、第Ⅰ期、および第Ⅱ期に設立された団体と比べても出資額を極端に抑制されて設立された例が多く、そのため事業の収益性をめぐる問題やマンパワーの不足といった様々な

課題を複合的に抱える状況が多くみられることを確認した。

こうした問題を是正するために、既述のとおり 2014 年に 2 度目となる中活法の改正が行われ、それによってまちづくり会社を活用主体として想定した事業制度が創設されることとなったのであるが、ここではその制度の枠組みについて触れる前に、まずこの法改正にいたる国レベルでの議論とその検討内容に焦点をあて、まちづくり会社をめぐって何が課題として認識され、それらに対してどのような対応が提起されたのかを確認したい。

その検討が取り組まれ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（産構審中活部会、2013 年 2～5 月）である。中活施策全般に関する検証が行われたこの会では、まちづくり会社の問題が最大の焦点のひとつとなった。そして、その主要な論点として取り上げられたのは、まちづくり会社をめぐる①資金不足の問題 ②事業の収益性の低さ ③人材不足の問題 ④不動産事業の強化の必要 ⑤ステータスの向上 の 5 つの課題であった。

まず①については、多くのまちづくり会社は補助金や自治体等の公的部門からの出資金を基に運営されているが、銀行の融資がなくても活動に支障がないようにする必要があった提案がなされた。⁽¹⁹⁾

②に関しては、まちづくり会社は自らの事業で収益を上げる仕組みが作れていないか、あるいは作る必要もないまま組織が立ち上げられるケースが多く、補助金がなくなるとそれらの事業は継続が困難になりがちであるということ、加えてそうした段階では金融機関から通常の融資を受けることが難しいということが指摘された。⁽²⁰⁾

③については、社長が兼任、あるいは専任スタッフが数人のみという会社が多く、このような人員体制ではまちづくり会社がハード事業や地元の協議・調整等を図る上で支障が大きいといった声が上げられた。⁽²¹⁾

④に関しては、まちづくり会社の目指すべきモデルとして、不動産を所有するという立場をはっきりと打ち出すべきであるという指摘がなされた。これはまちづくり会社等に土地の調整をできる権限を付与し、移転集約を含めてスピード感のある対応を行うことが必要であるという認識に基づいた議論である。⁽²²⁾

最後に⑤については、まちづくり会社の法的位置づけを強化し、そのステータスを向上させるべきという意見が出された。ここでの法的位置づけとは、まちづくり会社が強固な経営基盤の上に事業を展開できるようにするためのものである。なお、上の④とも通じる趣旨であるが、そのような観点からこの議論のなかでは地域内の権利調整における機能をまちづくり会社に与えることを検討すべきという声も上げられた。⁽²³⁾

こうした産構審中活部会での検討は、次に同年 7 月から行われた内閣官房中心市街地活性化推進委員会へと引き継がれることとなった。そして、そこでの議論を踏まえ報告書『中心市街地活性化に向けた制度・運用の方向性』（同年 12 月）のとりまとめが行われた。

以上の流れを受けて翌 2014 年 7 月に中活法の再改正が行われ、この改正法の枠組みにおいてまちづくり会社が活用することのできる 2 つの支援制度、すなわち、特定民間中心市街地経済活力向上事業（特民事業）制度と民間中心市街地商業活性化事業（商業活性化事業）

制度が新設された。

それぞれの概要を示すと次のとおりである。まず前者は、周辺への波及効果が高い中心市街地内の民間プロジェクトを手厚く支援するための事業制度である。その認定を受けるためには、当該事業に中心市街地や周辺地域の経済活力を向上させる波及効果があることや、地元のコミットメントがあることといった要件をクリアする必要がある。こうした条件を満たした上で、特民事業の認定事業者は補助金、税制優遇、無利子融資等の金融措置、大規模小売店舗立地法の特例措置などの支援を受けることができる。

一方、後者は、中心市街地における商業活性化に資する事業への支援、および、そうした事業を手掛ける事業者の信頼度の向上などを目的に2つの施策を盛り込んだ制度である。具体的には、商業活性化事業計画を策定・申請し、国からの認定を受けた事業者は、中小企業基盤整備機構（中小機構）による専門家派遣等のソフト支援、または中小企業投資育成株式会社（投資育成会社）による投資支援を受けることができるという内容である。

なお、いずれの制度も中活の認定地域のみが活用できる任意の付帯制度であり、その活用については当該事業が中活法に基づく認定中心市街地内で行われることが前提とされる。また、それぞれの制度の活用主体についてはまちづくり会社等の地域主体とされている。

さて、この2つの制度について、各々の主な支援策をカテゴリ別に整理すると図表4-2のように示される。ここからは、両制度とも様々な対応措置が盛り込まれていること、そして、特に財政支援系のメニューが多岐に及ぶものとなっていることがわかる。

ただし、ここで留意すべき点がある。それは、特民事業制度について、その枠組みのなかでまちづくり会社が活用主体のひとつとして示されているものの、同制度は中心市街地内における大型のハード事業を主として支援するものであり、またそうした大型プロジェクトに民間活力の活用拡大を図る目的があるため、主たる活用主体としては民間企業などが想定されているということである。

以上を踏まえ、ここではまちづくり会社の組織強化を図る観点からそれぞれの制度の特徴について考察することとする。

まず、特民事業制度については、施設整備をはじめとする不動産事業において高い実効性

図表4-2 2014年改正中活法に基づくまちづくり会社を対象とした事業制度とその主な支援内容

| | 財政的支援 | | | | ソフト支援 |
|-------------------------|---|--|---|--|---|
| | 予算措置 | 投資支援 | 金融措置 | 税制優遇措置 | 人的支援等 |
| 特定民間中心市街地 経済活力向上事業制度 | <ul style="list-style-type: none"> 中心市街地再生事業費補助金 中心市街地再興戦略事業費補助金 戦略的中心市街地エネルギー有効利用事業費補助金 | | <ul style="list-style-type: none"> 市町村が認定事業者に貸付を行う際、貸付額の80%を上限に中小機構が市町村に無利子融資 施設運営者および当該施設テナント業者への低利子融資 | <ul style="list-style-type: none"> 建物等の取得に対する割増償却制度（5年間、30%） 登録免許税の1/2軽減など | |
| 民間中心市街地 商業活性化事業制度 | | <ul style="list-style-type: none"> 中小企業投資育成株式会社による投資支援 株式会社の設立時の発行株式の引受け・保有 増資株式の引受け・保有など | | | <ul style="list-style-type: none"> 中心市街地商業活性化診断・サポート事業 中心市街地商業活性化アドバイザー派遣事業 |

注) いずれの制度も活用主体（支援対象）についてまちづくり会社のほかに、民間事業者・商店街振興組合・商工会議所・NPO法人等と規定。（出所）中小企業基盤整備機構中心市街地活性化協議会支援センター『平成28年度版中心市街地活性化支援策ハンドブック』（2016年10月）を基に筆者作成。

が期待されるものといえる。だが、この制度はそもそも民間事業者による活用を強く意識したものであり、このなかで掲げられている中心市街地での大規模なハード事業を担えるほど体力のあるまちづくり会社はさほど多くないことが想定される。また、この制度が定める補助金や無利子融資といった各種の財政支援策は、あくまでもそうした大型プロジェクトを盛り込んだ事業計画を実施する認定事業者が受けることのできるインセンティブである。

一方、商業活性化事業制度については、民間事業者などいくつかの活用パターンが想定されているなかで、その主要な活用主体として明確に示されているのがまちづくり会社である。そして、同制度におけるソフト支援と投資支援の2つのメニューについては、前者は人材難やノウハウの不足といった課題への対応を中小機構からの専門家の派遣等によって図るものであり、後者は投資育成会社による出資支援策として、新会社設立の場合の発行株式、または増資株式の引受け・保有といった措置を講じるもので、それぞれここまでみたような組織基盤の弱いまちづくり会社を念頭に置いた内容であるといえる。

ここでとりわけ目を引くのが後者の支援策である。それは、多くのまちづくり会社が抱える様々な問題の根源がその資本金の乏しさにあることが指摘できるからである。また、そのように考えたとき、この支援策については、特に既存会社が増資によって資本増強を図る方策が打ち出されていることに大きな意味があると考えられる。

すなわち、2006年以降に設立された団体を主として、大半のまちづくり会社をめぐる最大の問題はその組織基盤の脆弱さにある。ここで強調したいのは、投資支援以外の一般的な財政支援については、どちらかという組織としてある程度成熟した団体に適したものであり、こうした閉塞状態にある多くのまちづくり会社にとっては、それらの策は企業体質の強化を図るための対応とはなりにくいものであるということである。

まず、補助金や助成金による支援に関しては、多くの場合において組織強化を目的としておらず、あくまでも個別事業を対象としたものであるということが指摘できる。また融資支援について、最も代表的な金融機関等からの借入れの場合でいえば、まちづくり会社の大半は財務状況が脆弱であるため、貸付の際の与信額が低く設定されるなどによって十分な事業資金を調達することが困難であることが考えられる。そして税制優遇措置については、こうした団体のほとんどは保有資産が少なく、また事業の収益性が低いために各種の税の減免によって得られる恩恵があまり多くないということがいえる。

翻って、この投資支援制度に基づく増資の場合はどうであろうか。その期待される点を端的に示すならば次のとおりである。第1は、政府系金融機関である投資育成会社が株式の引受けおよび保有を行うとしていることである。公的機関による株式の引受けは一般的な金融機関からの借入れとは異なり、会社の自己資本比率を向上させ財務基盤の改善に寄与するものである。また、保有については中長期的にこれを安定させる効果が見込まれる。

第2は、この投資支援制度がソフト事業を主たる対象とするものであることが示されていることである。投資支援によって一定の資本金が備わり経営基盤が強化されるだけでなく、その使途がハード部門に限定されないことによって、人材不足や事業の収益性の問題などの

様々な懸案が解消され、まちづくり会社の事業計画の幅が広がることが期待される。

このような考えの下、次節ではこの商業活性化事業および同制度に基づく出資支援制度について、その枠組み等をくわしく確認する。

4. 民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度

(1) 事業制度のスキーム

民間中心市街地商業活性化事業（商業活性化事業）制度の枠組みについては、**図表 4-3**のように示される。まず、その活用主体については、民間事業者をはじめ商店街組織などの様々な地域主体が挙げられているが、所管の経済産業省によると、なかでもその主要な活用主体としてまちづくり会社を想定していることが明示されている。

そして、その趣旨については、中心市街地の商業の活性化に資する事業の認定、ならびに、これにかかる支援措置によって中心市街地の活性化を図ること、そして、そうした中心市街地における事業を担う事業者の信頼度の向上等を目的として、当該事業者が行うイベント等のソフト事業を認定することで、民間活力を引き出すこととされている。

既述したように、この事業制度はソフト事業を主な対象とするものとされているものの、

図表 4-3 「民間中心市街地商業活性化事業」制度概要

- ・中心市街地の商業の活性化に資する事業の認定並びにこれに係る支援措置により、中心市街地の活性化を図る
- ・事業者の信頼度の向上等を目的として、まちづくり会社等が行うイベントや研修事業を認定することで、民間の活力が十分に発揮されることを促進

| | |
|------------|---|
| 対 象 | 民間事業者、まちづくり会社（※）、商店街振興組合、商工会議所、NPO 等 <small>（※）自治体、商工会議所や地域金融機関等の出資を受け、地域コミュニティの活性化を図るための事業をはじめ、まちづくりに必要で一定の公共性を持った事業を展開する会社</small> |
|------------|---|

| | |
|-------------|--|
| 支援内容 | 小売業の顧客の増加や小売業の経営の効率化を支援するソフト事業計画を経済産業大臣が認定する制度認定を受けた事業計画に対して以下の支援策を講じる |
|-------------|--|

- (1) 中小企業基盤整備機構が、中小企業支援策に係る知見を活用してソフト事業に係る情報提供等の協力を実施
 - ① 中心市街地商業活性化診断・サポート事業
 - ② 中心市街地商業活性化アドバイザー派遣事業
- (2) 中小企業投資育成株式会社による支援について、資本金が3億円を超える中小企業者に対しても行えるよう支援対象を拡大
 - ・株式会社の設立に際して発行される株式の引受け及び保有
 - ・増資株式の引受け及び保有
 - ・新株予約権の引受け及び保有
 - ・新株予約権付社債の引受け及び保有

| | |
|---------------|--|
| 事業イメージ | <ol style="list-style-type: none"> 1. 商業活性化に取り組む人への支援事業 <ul style="list-style-type: none"> ・商店街を対象に、まちゼミの開催手法や後継者育成のため、中小機構の支援により講師として派遣された専門家を中心となり研修会を実施 ・商店街等がイベントを企画する際、効果的な宣伝手法や他地域でのモデル事業の運営ノウハウを提供 2. テナントミックス・開業支援事業 <ul style="list-style-type: none"> ・中心市街地の魅力が高まる店舗構成となるよう、出店希望者に適切な物件を紹介 ・市・会議所・地元金融機関等と連携して、出店希望者と一緒に事業計画を立案するとともに、開業後においても事業が軌道に乗るよう多角的な支援を行うことで新規開業をサポート 3. 中心市街地の魅力を磨き上げることで来訪者の増加を図る事業 <p>中心市街地エリアに残る城下町や門前町等の歴史的なまち並みの保存・復元をコーディネートしてエリアの魅力を高めることで、外部からの来訪者を誘致し、中心市街地の商業活性化に寄与</p> 4. 小売業の経営効率化のための事業（ファシリティマネジメント） <p>中心市街地に位置するビルが個々に発注しているビル管理業務を、まとめて一つの業者に大口契約する他、物品の購入や資源ごみ回収を共同で行う等、コスト削減の取組を行い、削減したコストの一部を商業活性化に寄与する事業に還元</p> |
|---------------|--|

（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。

ここではその事業イメージについてイベント等のほかにテナントミックス事業やまち並みの保存・復元などが例示されていることから実際にはハード事業も支援対象に含まれる。なお、同事業の認定を受けるには、こうした取り組みに関する計画を盛り込んだ商業活性化事業計画を申請しなければならないが、これは経済産業大臣による認定を要するものであり、相応の熟度が要求されることとなる。

次に、認定された商業活性化事業計画事業者への支援策としては次の2つのメニューが用意されている。ひとつは中小企業基盤整備機構によるアドバイザーの派遣等による支援、もうひとつは中小企業投資育成株式会社（投資育成会社）による出資支援である。

前者は、従来、中心市街地活性化協議会のみを支援対象としていた制度を、まちづくり会社が活用できるようにするために、2014年の法改正でこの商業活性化事業制度に基づく施策のひとつとして位置づけたものである。これは、近年、まちゼミや100円商店街などのソフト事業が各地で活発化していることを受けた対応であり、そうした取り組みに対するノウハウの提供や専門家の派遣など、主に人的支援を内容とするものである。

一方、後者の制度が本研究のなかで注目する投資支援制度である。これは、従来の投資育成会社による出資支援について、資本金3億円以下の株式会社、または、資本金3億円以下の株式会社を設立しようとする事業者のみを対象としていた同社の出資規定を緩和し、認定商業活性化事業者に対しては資本金の額が3億円以上の場合も適用することを定めたものである。また、その支援内容については、新会社の設立や増資に際して発行される株式の引受けおよび保有などと示されている。

このようなスキームで示される商業活性化事業に基づく投資制度について、その主なメリットには次の3つが挙げられる⁽²⁴⁾。

第1は、投資育成会社からの投資が借入れ等の負債ではなく、基本的には返済の必要のない資金であるため、まちづくり会社の自己資本比率の向上に寄与するものであることである。これは、同社が公的機関であり、また、キャピタルゲイン（株式売却益）ではなく、投資によるインカムゲイン（配当益）を目的とする会社であることによる。

第2は、政府系金融機関である同社が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が増すということである。いうまでもなく、それによって一般の金融機関から融資を受ける場合に十分な事業資金を調達できるといった効果もたらされる。

第3は、原則として、同社が投資先の経営陣の経営判断を尊重するスタンスを取っていることである。すなわち、ここでの投資育成会社の立場はあくまでも中立的なものであり、外部株主としての関与にとどまるものであるため、それによって、まちづくり会社は安定的な企業経営を行うことができる。

一方、この制度のデメリットとしては、支援を受けた会社が投資育成会社への配当を毎年出さねばならず、さらに投資額等の条件によっても異なるが同社への配当は概ね6%程度とされており⁽²⁵⁾、その利回りがけっして低くはないことが挙げられる。この点は、まちづくり会社が同制度を活用する際の最大のネックであるだろう。

ところで、この出資支援制度の規定について、従来のルールを緩和し「資本金の額が3億円以上の場合も適用する」ものであることを国の提示に沿いながら上で紹介したが、この制度は資本金額が3億円未満の場合であっても支援を受けることができるものであることを念のため付言しておく。例えば、支援前の会社の資本金が500万円で、増資を受けることによって1,000万円となるケースなど、増資の前後それぞれの資本金額が3億円未満の場合でも同制度の活用は可能である⁽²⁶⁾。

(2) 投資支援制度の活用をめぐる

さて、このような枠組みで示される商業活性化事業に基づく出資支援制度について、同制度の所管である経済産業省中心市街地活性化室（経産省中活室）に対してその活用状況を確認したところ、2014年7月の制度化以降、まだまちづくり会社による活用例はないとのことである（2017年3月3日現在）。

しかし、前項でみたように、この制度は少なからず活用によるメリットが期待されるものである。また、その一方で同制度には懸念材料があることもたしかである。先に指摘したデメリットが、このように制度の活用が振るわないことの要因であるのか、そして投資支援制度への期待について、特に組織基盤の弱いまちづくり会社の強化を図る観点からここまで考察を行ってきたが、実際にはこの制度はそうした団体からのニーズはないものなのか。

それらのことをくわしく検証するために、以下では筆者が2016年1月から8月にかけて九州・中国地区の12の中活認定市（自治体の担当部局、まちづくり会社等）を対象として行ったヒアリング調査（第2章参照）から得た知見を取り上げる。

なお、本調査は、2014年改正中活法に対する現場レベルでの評価や新設制度の活用意向等を問うために実施し、その一環として、同改正法に基づいて創設された商業活性化事業制度に関する質問をあわせて行ったものである。

まず、この調査では、実に全体の約3分の2を数える団体から、同制度についての詳細をよく知らないとする回答が挙げられた。具体的には、国が作成する支援制度のガイドブックや手引書等によってこの制度が新設されたことは知っているが、その内容については正しく理解していないといった声そのほとんどであった。

したがって、大半の団体に対してはそれ以降の聞き取りを行うことができなかったが、同制度について理解していると回答した団体に対してはその活用意向に関する質問を行うこととした。だが、結果としてはこの制度の活用の予定はないという声その大勢を占めた。

数少ないながらもここで「活用しない」とした回答の内容をいくつか紹介すると、まず自らの財務状況や経営基盤が安定しているというまちづくり会社の1社からは、この制度を活用し資本の増強を行う必要性がないという考えが明確に示された。また、これとは逆に自らの会社が安定的な経営状況にはないというある団体からは、補助金などの従来の支援制度に意識を置いているため増資等の検討はしていないとの意見が示された。

そうしたなかで、わずか1社ながら同制度に「興味を持っている」とのコメントが挙げら

れた。なお、先にみたように、この事業制度は投資育成会社の出資について認定商業活性化事業者であれば資本金3億円以上の会社も対象とすることを定めたものである。対して同制度への関心があると回答したこの会社は、2006年中活法改正以後に設立された資本金1,000万円程度の小さな組織であり、また自らの組織体制や事業の収益性などに問題があると認識している団体である。

同社は、制度を活用する場合は、あくまでも事業を軌道に乗せることを目的とした適正規模の資本増強にとどまるだろうということだった。また、この会社はこの投資支援制度がソフト事業を対象としており、その拡充に利用することができる点を評価していた。

さて、このように、本調査からはこの出資支援制度に対してごく少数ながらもまちづくり会社からの関心があることを確認することができた。ここで注目すべきは、こうした資本規模のけっして大きくないこの会社が、この制度に関して活用の際の方向性のある程度具体的に示したことである。

すなわち、2006年中活法改正後に設立された団体を中心として、大半のまちづくり会社は資本金が少なく、またそうした資本規模の小ささに起因する課題を数多く抱える傾向にあることは前節でみたとおりである。これと同様の状況にあるこの会社は、この投資支援制度の活用をめぐる検討内容について、相応規模の増資によって組織の立て直しやソフト事業の充実化を図ることなどであることを示しているが、これらのコメントは他の団体にとっても非常に示唆に富むものであるといえる。

しかしながら、このような知見が得られた一方で、ここでの考察においては、大多数のまちづくり会社がこの制度に対する理解や関心が乏しいということをやはり大きく問題視せざるを得ない。

こうした状況については、各地でのヒアリングをとおした所感として、同制度が従来の中活制度にはなかった投資支援という手法を採るものである一方で、投資とは通常あまり関わりのないまちづくり会社や自治体においてその仕組みに関する予備知識が十分に備わっていないという側面が少なからずあるように思われる。

加えて、これについては国が示す商業活性化事業制度のスキーム（前掲図表4-3）のわかりにくさも指摘される。例えば、このなかでは投資育成会社への配当や利回りの算定等に関する規定など、制度の核心部分について必要最低限の情報すら記載されておらず、そうした点からはこの制度の周知をめぐっていきさか説得性に欠ける印象があることは否めない。

このように、まちづくり会社によってこの投資支援制度の活用がこれまで行われていないことについては、制度の活用主体となるまちづくり会社や、関係主体に対して法制度のガイダンスを行う立場にある自治体においてその理解が十分でないこと、そして制度を所管する国側の周知の取り組みが不足していることがその主たる要因であると考えられる。

そして、こうした問題点を指摘した上で、以下ではまちづくり会社による同制度の活用をめぐって今後の焦点と考えられるひとつの課題を提示したい。

それは、出資元である投資育成会社への配当について、どのような運用が行われるのかと

いうことである。すなわち、出資先の企業が投資育成会社へ配当を毎年行わなければならないことと、その利回りが6%程度とされていることは既述したとおりであるが、これは中活法に基づく商業活性化事業制度の枠組みとは関係なく、投資育成会社があらゆる企業に適用する共通ルールとなっている。また、筆者が経産省中活室に取材したところでは、認定商業活性化事業者であるまちづくり会社がこの投資支援制度の活用を申請した場合であっても、現状ではこうしたルールに特段の措置を設ける予定はないとのことだった。⁽²⁷⁾

だが、配当に関するこれらの条件は一般的な中小企業であってもけっして低いハードルではない。例えば、一般財団法人熊本県起業化支援センターが所管する同様の投資支援制度においては、株式の引受け上限額が2,000万円、保有期限が原則10年以内ではあるものの、引受けにかかる額についてはその10年の期間のうちに償還すればよく、必ずしも毎年の配当は求められない。また、利回りについても企業の負担にならない範囲のものとされている。⁽²⁸⁾ この制度はもちろんまちづくり会社による活用を想定したものではなく、ベンチャー支援等を主な目的とするものであるが、この内容と比較するならば、商業活性化事業制度に基づく投資支援の条件は取り立てて魅力的なものではないということがいえる。

しかし、ここで焦点としているのは、通常の民間企業ではなく中活法に基づく公益的企業であるまちづくり会社である。この制度における配当の時期や頻度、利回りなどの一般の会社組織にとっても高いハードルと考えられる条件については、まちづくり会社の場合に限っては従来のルールとは一線を画す必要があり、その例外措置や緩和対応などの方策が検討されてしかるべきものとする。

なお、株式会社まちづくり佐賀（2001年7月破産）や宝塚まちづくり株式会社（2009年2月破産）の例にみられるように、第3セクター方式のまちづくり会社といえども必ずしも安定が保証された組織形態ではないことはたしかであるが、この2つの事例に限っていえば、いずれも商圏性や採算性に見合わない過度な大規模開発事業を担ったこと、そして倒産にいたるまでの財務上のチェックが不十分だったことによるものである。

だが、この商業活性化事業制度は、そもそもソフト事業を主たる支援対象としており大掛かりなハード事業を想定したものではない。また、商業活性化事業計画の申請・認定時に財務チェックや事業の収支予測を細やかに行い、投資支援後も経産省あるいは投資育成会社による単年ごとの経営診断を行うといった対応によって、上に示した事例のような事態を未然に防ぐことができると考える。

商業活性化事業に基づく投資支援制度については、政府系金融機関が株式の引受けと保有を行うことによってまちづくり会社の財務基盤の強化を図るというその方向性は適正であるだろう。ただし、その活用拡大をめぐっては、現状の制度内容を踏まえつつ以上のような追加対応の検討が必要であるということをここでは指摘しておきたい。

5. 結 び に

前節では2014年の中活法改正によって創設された民間中心市街地商業活性化事業（商業活性化事業）に基づく投資支援制度に焦点をあて、その制度内容を検証するとともに、まちづくり会社による同制度の活用をめぐる課題を指摘し、その対応に関する検討を行った。ただし、これらは、制度の周知徹底やまちづくり会社を支援対象とした緩和措置の検討など、この投資支援制度の運用面で主に対応されるべき問題点である。

ここでは、これとは別に、まちづくり会社が株主配当を行うケースを想定した国の指針の内容とその現場レベルでの捉え方について、同制度の活用拡大を図る上で、さらには今後のまちづくり会社のあり方を考える上での懸念がみられることを指摘するとともに、その対応についての考えを示しながら本章のまとめを行うこととする。

その懸念とは、2010年に出された国のガイドライン（国土交通省）のなかで、公益的観点からまちづくり会社は配当を出さないことが望ましいという任意の考えが示されていること⁽²⁹⁾、そしてこの内容に沿ってその旨を定款に記載する、あるいは暗黙の了解として、剰余金が生じた場合には配当を行うべきではないというスタンスを取るまちづくり会社が少なからずあることである。

まちづくり会社が株主配当を出すか否かについては各々の団体の裁量に委ねられるものであり、加えて、まちづくり会社において配当を行えるほど利益が発生した例が従来ほとんどなかったため、この問題に関してはこれまでクローズアップされる機会があまり多くなかったものとする。

しかしながら、まちづくり会社が配当を行うことについては多くの組織が再検討すべきテーマである。それは、いうまでもなく増資によって財務基盤を強化し、それによって人材の確保や事業の収益性の改善を図ることが多くのまちづくり会社にとって優先されるべきことであるからである。そしてなにより、投資育成会社等からの出資支援を受ける場合に限らず、地元企業や市民等から資金調達を図る場合なども含めて、株主配当はまちづくり会社が増資を行う際の根拠となるものであると考えるからである。

したがって、まちづくり会社は事業活動の結果として利益が生じることや配当を行うことを過剰に忌避する必要はない。例えば、長浜まちづくり株式会社のように株主配当に前向きな姿勢を明らかにしている団体もある⁽³⁰⁾。

また、このガイドラインは、2014年の中活法改正によって組織基盤の弱いまちづくり会社への対応を図るための支援制度が整備される以前に策定されたものであり、本研究でここまでみたとおり、現在のまちづくり会社をめぐる政策の方向性はその頃とは明らかに異なっている。

こうしたことから、まちづくり会社は自らの公益的側面に過度に依拠すべきではないのである。さらにいえば、多くの団体は、利益や株主配当を正当なものとして再認識し、その上で今後の株主との関わり方を考え直す必要がある。

以上のことを、ここでは、まちづくり会社が増資によって組織強化を図ることを重要視する観点から強調しておく。

[注]

- (1) 小林重敬『エリアマネジメントー地区組織による計画と管理運営』2005年、21ページ。および小林重敬『最新エリアマネジメントー街を運営する民間組織と活動財源』2015年、4～5ページ。
- (2) 石原武政『商務流通政策 1980-2000』2011年、217ページ。
- (3) 石原武政、同上書、229ページ。
- (4) 石原武政、同上書、230ページ。
- (5) 渡辺達朗『商業まちづくり政策ー日本における展開と政策評価』2014年、29ページ。
- (6) 石原武政、前掲書、232ページ。
- (7) 松島茂「中小小売商業政策・中心市街地政策をどう読むか」日本建築学会編『中心市街地活性化とまちづくり会社ーまちづくり教科書第9巻』2005年、44ページ。
- (8) 福川裕一「タウンマネジメント機関による中心市街地活性化の成立条件ーTMOの位置と役割を考える」『流通とシステム』第97号、1998年、28ページ。
- (9) 渡辺達朗、前掲書、92ページ。
- (10) 石原武政、前掲書、233ページ。
- (11) 西郷真理子「まちづくりと『街づくり会社』」『地域開発』第322号、1991年、62～63ページ。
- (12) 今回の調査先のうち2010年代に入ってまちづくり会社が設立されたのは、唐津市（2010年）飯塚市（2011年）小林市（2014年）竹田市（2015年）の4地域。
- (13) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室『中心商店街区域再生に係る調査・研究事業報告書ーまちづくり会社等による中心市街地再生の推進』2010年、2ページ。
- (14) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室、同上書、2～3ページ。
- (15) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室、同上書、24～25ページ。
- (16) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室、同上書、24～25ページ。
- (17) くわしくは、甲斐田（2016）を参照されたい。
- (18) 常陽地域研究センター「まちづくり会社主導の地域活性化の可能性」『常陽ARC 4月号』2014年、23～30ページ。
- (19) 経済産業省産業構造審議会『第3回中心市街地活性化部会議事録』2013年、18ページ。
- (20) 経済産業省産業構造審議会、同上書、32ページ。
- (21) 経済産業省産業構造審議会、同上書、32ページ。
- (22) 経済産業省産業構造審議会、同上書、42ページ。および、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、27ページ。
- (23) 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、8ページ。
- (24) 東京中小企業投資育成株式会社ウェブサイト <http://www.sbic.co.jp/main/investment/index.html>（2017年3月13日閲覧）。
- (25) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室への取材に基づく（2017年3月3日電話取材）。
- (26) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室への取材に基づく（2017年3月3日電話取材）。

- (27) 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室への取材に基づく（2017年3月3日電話取材）。
- (28) 熊本県中小企業家同友会ウェブサイト <http://doyu-kumamoto.gr.jp/special/teigen/2252/>（2017年3月15日閲覧）。
- (29) 国土交通省都市局まちづくり推進課『まちづくり会社の設立・活動の手引き Q&A』2010年，5ページ。
- (30) 吉井茂人『第3セクターといえども株式会社』財務諸表入門，2015年，14ページ。

終章 本研究のまとめと今後の課題

1. 各章のまとめ
2. 本研究の意義と今後の課題

1. 各章のまとめ

ここでは各章のまとめを行う。

第1章の「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」では、本研究における導入として、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基底をなす役割を担ってきた中心市街地活性化法（中活法）の変遷プロセスに主に焦点をあて、これまでの中活制度の枠組みを確認しながらそれぞれの法制度に関する検証を行った。

まず本研究における論考の出発点として、同章でははじめに1998年のまちづくり3法制定以前の商業まちづくり政策の展開過程について概観した。ここでの考察においては、商業調整の流れを主流とするものであったわが国の高度経済成長期の流通政策のなかに、まちづくりの概念を取り入れようとする試みが幾度かの浮き沈みはありながらも不断に続けられてきたこと、またその一連の流れにおいて商業と土地利用との調和を図ることの必要性が強く認識され、そのための取り組みが連綿と行われてきたことを確認するねらいがあった。

そのような政策過程を経て、また1990年代初頭から顕在化した中心市街地の空洞化問題への対応としてまちづくり3法が整備された。しかし、それでもこうした事態が好転することではなく、そのため2006年に3法の強化改正が行われたものの、その後も都心の衰退が各地で深刻化の一途をたどったことは周知のとおりである。

そのため、続く3法整備後の商業まちづくりの流れに関する考察では、この2006年法改正までの中活法の変遷を整理した上で、先行研究によってこれまで明らかにされていなかった2006年改正以後の中心市街地活性化政策をめぐる齟齬と2014年中活法再改正をめぐる国レベルでの検討過程をつぶさに描き出すとともに、再改正法のスキームとその取り組み状況についての検証を行うことに力点を置いた。

以上の検討をとおして、2006年の中活法見直し以降のわが国の中活施策において「認定4要件」に代表される中活制度へのエントリーをめぐるハードルの高さや、中心市街地への民間資本の流入不振という2つの問題が浮き彫りとなったこと、その対応として2014年の再改正法において「裾野拡大」および「重点支援」と銘打った2つの政策が整備されたことを確認した。さらには、この2つの政策対応によってもたらされつつある効果と残された課題を分析するとともに、今後の中活制度をめぐる展望について論じた。

ただし、ここでの現状分析は2次データ等に依拠したものであったため、こうした再改正法による効果と課題については、あらためて現地調査に基づきながら実態的に描出する必要

があるとした。そして、これを受けるかたちで、第2章「転機を迎えた商業まちづくり政策－2014年改正中心市街地活性化法に関する検証をとおして」では、九州・中国地区の計12の中活認定自治体に対するヒアリング調査を行い、同調査から得られた知見を基にしながら、2014年改正中活法に基づく「裾野拡大」と「重点支援」によってもたらされた効果や問題点を解明することを試みた。

この調査からは、まず前者については、新規に中活認定を受けた小規模自治体や認定中の自治体が継続認定を受けたケースなど規模や背景の異なる様々な市町村からの評価をとおして、改正中活法による認定4要件の緩和措置や国の運用面での緩和対応によってその効果が現出しつつあることが確認された。

一方、後者に関しては、中活法に基づく認定中心市街地への民間資本の流入促進策として創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）制度について、各地でのヒアリングに基づきながら都市の行政人口や交流人口の多寡、あるいは当該地域の商圈規模の大小などによって活用できる地域が概ね限られるものであることを明らかにした。

その上で、自治体による同事業制度の活用をめぐることは、その認定要件である「地域のコミットメント」が多く在市町村にとって高いハードルとなっていること、そして、そのような地域主体間の連携性を醸成するためのシステムであるべき中心市街地活性化協議会（協議会）が大半の地域で機能していないことを指摘した。

こうした協議会の機能不全については、2014年の中活法再改正をめぐる国の検討過程において強く認識されていたにもかかわらず、実効的な手立てが講じられなかった課題であった。そうしたことから、特民事業制度の活用拡大を図る上では、協議会の抜本的な運用改善策と一体的に対応する必要があることを論じた。

また、この調査では、現行の中活制度をめぐる、2014年法改正による「裾野拡大」による効果も相まって小規模自治体からの支持は得られているものの、人口5万人以上の自治体を中心として同制度への期待感が減退しつつあることが確認された。

本研究では、こうした“中活離れ”ともいうべき傾向の要因について、これまで中活事業を実施してきた自治体において、多年にわたるその取り組みの成果が十分に得られていないことなどから同制度に対する魅力が低下していること、そして、2014年に創設された立地適正化計画制度（立適制度）に寄せる期待が大きいためであることを指摘した。

なお、この2制度についてあらためて簡単に整理すると、従来の中活制度が単一の中心市街地へ都市機能の集約を目指す「単心型コンパクトシティ」であるのに対して、立適制度は行政区内に設定した複数の地域拠点に向けて居住や様々な都市機能を誘導するとともに、それらの拠点間を公共交通網の整備によって結節を図る「多極ネットワーク型コンパクトシティ」として定義される制度である。

そして、前者は旧中活法以来の商業まちづくり政策の流れをくむ制度であるが、後者は商業まちづくりの系譜を継ぐものではなく、土地利用の側面を重視する国土交通省の所管制度である。また、この立適制度をめぐることは、現在多くの自治体が立地適正化計画（立適計画）

の策定に取り組んでおり、極めて早いペースで各地に普及しつつあるという状況にある。

そうしたことから、第3章「立地適正化計画制度における地域商業の位置づけに関する考察—わが国のコンパクトシティ政策の変遷をとおして」では、立適制度の導入後、このように大きな転換期を迎えつつある流通政策のあり方について考察するために、はじめに同制度の整備までのコンパクトシティ政策の展開プロセスを跡づけるとともに、立適計画のスキームに関する検証を行った。

そこではまず、わが国のコンパクトシティ政策が単心型（中活制度）から多極型（立適制度）にいたる展開過程において、学術的な動向が密接に関わってきたことを明らかにした。すなわち、当初の日本におけるコンパクトシティ研究は理念の導入や浸透に重きを置くものであったが、その後実際の都市の縮み方に着目した実態研究へとその軸足が移り、「スポンジ化」や「全体×レイヤーモデル」などの概念が提示されるにいたった流れである。

こうしたコンパクトシティ研究の発展過程に関する考察を踏まえつつ、次に政策サイドの変遷プロセスを跡づけた。ここでの考察においては、単心型コンパクトシティ制度としてその効果が期待された中活制度であったが、移転に伴う市民等のコスト負担の問題などによって推進力を欠くものであったため政策的に振るわなかったこと、そして新設された立適制度については、「都市計画マスタープランの高度化版」と位置づけられるように、都市全域を見渡しつつ様々な政策分野で細やかな予測分析を要するものであるなど、今後縮退していく社会動態に対応し得る内容を備えたものであり、また財政支援措置が充実していることなどからも高い実効性が期待されるものであることを確認した。

しかしながらその一方で、この立適制度については、同制度における流通政策の位置づけや地域商業の捉え方に着目した場合、非常に重大な懸念があることを指摘した。つまり、同制度においては基底となる土地利用計画の役割が重視されるあまり、商業の位置づけがあくまでも数ある政策分野のひとつに過ぎないものとして著しく後退している側面がみられるということである。ここでの議論においては、現在の立適制度における商業のイメージが規模と種別のみを想定したものとなっているため、特に同制度が定める地域拠点クラスにおいて地域商業の衰退を助長するものとなりかねない懸念があることを提起した。

加えて、宇野による「都市流通システム」の概念を提示しながら、現状の立適制度をめぐっては、地域経済のなかで地域商業が果たす役割とその役割を地元商業者が担うことの有効性を認めた上でしかるべき制度設計と制度の運用を行う必要があるという考えを示した。それは、いうまでもなく商業と土地利用は一体不可分の関係であり、主従的關係に置かれるものではないからである。このことは、第1章でみたようにこれまでの商業まちづくり政策が絶えず志向してきた方向性でもある。したがって、立適制度においては商業の視点や流通政策の位置づけが明確にビルトインされていなければならない、その対応が今まさに急務であるといえよう。

最後に第4章「まちづくり会社の現状と支援制度に関する考察－民間中心市街地商業活性化事業に基づく投資支援制度に着目して」では、わが国の中心市街地活性化の取り組みにおける重要主体であるまちづくり会社の現状とその支援制度に関する考察を行った。

本稿第1章でみたように、まちづくり会社はまちづくり3法以前の『90年代の流通ビジョン』における「街づくり会社制度」に由来するものである。そして、近年においては2014年の中活法再改正をめぐる国の議論においてその組織基盤の脆弱さが指摘されるなど、わが国の流通政策研究において長らく様々な検討や構想が重ねられてきたテーマである。

そうしたことから、ここでははじめに、旧街づくり会社制度以来の累次の法制度を概観するとともに、本来まちづくり会社に期待される機能や役割についての確認を行った。その上で、現在のまちづくり会社を組織設立時の根拠となった法制度の新旧によって分類しながら、それぞれの組織を取り巻く現状と課題について分析した。

これらの考察をとおしては、特に2006年中活法改正以後に設立されたまちづくり会社について、資本金を極端に抑制されて起業されたケースが多いこと、そしてこの資本金の抑制に起因して、マンパワーの不足や事業の収益性の乏しさといった問題を複合的に抱える傾向がみられるなど、多くの組織が不全状態にあることを明らかにした。

こうした現状分析を踏まえながら、次に2014年の中活法再改正によって創設されたまちづくり会社を対象とする支援制度について、主に民間中心市街地商業活性化事業（商業活性化事業）に基づく投資支援制度に焦点をあてながら考察した。

ここでは、中小企業投資育成株式会社がまちづくり会社の株式の引受けおよび保有を行うとするこの投資支援制度の枠組みに特に着目した。そして、同制度に期待されることとして、組織基盤の弱いまちづくり会社への対応を念頭に置きつつ、政府系金融機関である同社からの増資によって既存会社が財務基盤の改善を図ることができる点や、ソフト事業を主たる支援対象とするものであるため人材確保や事業の収益力強化などに活用できる点を挙げながらその評価を行った。

しかしながら、この制度をめぐる活用事例がまだ表れておらず、そのため本稿では各地のヒアリング調査等を交えながらこうした状況の分析を行うこととした。その結果、同制度の活用が行われていないことの要因として、まちづくり会社や自治体においてこの投資支援制度に対する理解が十分でないことや、国側の周知徹底の取り組みが不足していることなどの課題が浮かび上がった。

加えて、同制度をめぐる今後の運用面での課題を指摘した。すなわち、現状において、この投資支援制度は一般的な中小企業を対象とする既存制度をこの商業活性化事業制度の枠組みにあてはめたものに過ぎず、取り立てて魅力的な支援内容とはなっていないこと、それゆえ、まちづくり会社による活用の場合においては、配当の時期や利回り等の規定に関して同制度に特段の措置を設ける必要があるということをも主張した。そして、まちづくり会社が増資を行うこととの前提として、利益追求や株主配当を行うことの正当性に関する考えを示しながらまとめを行った。

2. 本研究の意義と今後の課題

本稿では次の3点を明らかにした。第1は、2014年の中心市街地活性化法（中活法）改正、および立地適正化計画制度（立適制度）の整備によって大きなターニングポイントを迎えることとなった商業まちづくり政策の現在地である。ここでははじめに、商業まちづくり政策の展開過程を確認しつつ、これまでの法制度に関する評価を行った上で、直近の政策対応となった2014年改正中活法についての検証を行った。そして、以上を踏まえた上で実態調査に基づきながらこの2014年改正中活法をめぐる課題をつまびらかにした。この考察においては、現行の中心市街地活性化制度（中活制度）における問題点として、同改正法に基づく新設制度である特定民間中心市街地経済活力向上事業の活用が広がっていない現状を取り上げ、その要因として各地の中心市街地活性化協議会の機能不全があることを指摘した。さらには、小規模自治体においては中活制度に対する期待の高さがみられるものの、その一方で一定規模以上の自治体においてはそうした同制度への期待感や意欲が減退しつつあることを描き出すとともに、その一因が立適制度の導入によるものであることを明らかにした。

第2は、この立適制度をめぐる流通政策サイドからの懸念材料である。同制度については、様々な政策分野にわたって細やかな将来予測を要するものであることなど、今後の縮退社会への対応として高い政策効果が期待されるものである。しかしながら、現状のその枠組みにおいては商業の視点が十分に反映されていないという問題点がみられることをここでは提起した。その上で、同制度をめぐるのは地域経済のなかで地域商業が果たす役割について再評価し、これを政策的に埋め込む必要があるという議論を行った。

第3は、まちづくり会社をめぐる課題と支援制度の問題点である。具体的には、特に2006年中活法改正以後に設立された会社について、極端に資本金を抑制して立ち上げられたケースが多いこと、そしてこれに起因する多くの問題を複合的に抱える傾向がみられることを明らかにした。また、2014年改正中活法に基づき新設されたまちづくり会社を対象とする投資支援制度について、制度の周知不足や配当をめぐる運用面での課題があることを指摘した。

以上のとおり、本研究において展開した議論はわが国の商業まちづくり政策について主として制度論の側面からアプローチを試みたものであった。

そして、ここで取り上げた中活制度や立適制度をめぐるのは、引き続き同様の問題意識の下に流通政策研究の立場から取り組んでいくべきテーマであると考えている。

まず、中活制度については、2014年法改正に基づく「裾野拡大」と「重点支援」による政策効果や課題に関する検証を今後も行っていく必要があることはいままでもない。なお、「裾野拡大」については、その効果として現在表れつつある小規模自治体による中活へのエントリーはこれからも増加すると考えられる。そうしたなかで、既述したように、新規に中活認定を受ける小規模都市においては、従来の中規模以上の認定自治体ではほとんどみられなかったコミュニティビジネスなどの新たな商業活性化事業のモデルが創出されることが

想定される。こうしたことから、今後は流通政策研究における新しい対象としてこのような自治体における動向にも着目していく必要がある。

次に、立適制度に関しては、制度内容において地域商業の位置づけが不十分である側面がみられるとともに、熊本市の事例で示したように、策定済みの自治体の立地適正化計画（立適計画）についても中活計画との不調和がうかがえるなど商業分野との連携が十分に行われたものとはなっていない。本研究では、こうした立適計画における不具合について、計画策定の取り組みをめぐって自治体によって商業政策系の部局による関与に濃淡があるためであることを指摘した。現状では立適計画の策定・公表を済ませた自治体数は多くはないが、2017年度以降においてはその数が大幅に増えることが見込まれていることから、今後はこうした各地の動きに注目するとともに、策定された計画の内容をつぶさに検証することによって、地域商業のあり方をめぐる議論をさらに深めなければならないだろう。

一方、まちづくり会社をめぐる研究については、制度論からのアプローチもさることながら、それよりも組織の取り組みや民間主体の参画のあり方などに焦点をあてる必要があると考えている。本稿第4章においては、地方都市における中活事業、およびその推進主体であるまちづくり会社と対比させるべく、大都市都心部におけるエリアマネジメント活動とエリアマネジメント組織について触れた。これについては自らの立場を明らかにしておきたいが、筆者はエリアマネジメントの取り組みに対して否定的なスタンスではなく、また、これを単に都市の規模やステークホルダーの存在といったマーケット性の側面によって片づけるべきものではないと考えている。むしろ、これらの取り組みから地方都市におけるまちづくりに応用するための示唆を得るべきであるという立場である。

筆者は、例えば、エリアマネジメントの取り組みにおいて地域の価値を高め維持することが必要であるとする議論のなかで、ソーシャル・キャピタルの概念に基づきながら、地域に関わる地権者や商業者、住民、開発事業者などによって形成される社会的組織の重要性が提示されている点などに注目している。それは、まちづくり会社はエリアマネジメント団体と同様にエリア価値向上を目的とする組織として様々な地域主体を巻き込んだ取り組みが必要であり、そこでとりわけ欠かせないのが市民の参画であると考えているからである。

本研究においては、中小企業投資育成株式会社による投資支援制度について考察した。これは、初動期もしくは機能不全状態にあるまちづくり会社への対応として、政府系金融機関による投資支援策に高い実効性が期待されるとの認識に基づいたものであった。

ただし、エリア価値の向上などのまちづくり会社に本来求められる役割について構想するとき、その組織運営や事業活動をめぐっては多数の市民や地元企業などの参画によって推進されることが目指すべきひとつの方向性として導き出されるだろう。またそうした問題意識に基づくならば、今後は住民のまちづくり会社への資本参加などについての議論を深めていく必要があるだろう。

だが、こうした課題については、本稿で展開した制度論の側面から捕捉することは極めて困難であった。したがって、ここではこの点を残された今後の研究課題として示しておきたい。

[参考文献]

- Florida, Richard (2004, 訳 2010) *Cities and the Creative Class*. (小長谷一之訳『クリエイティブ都市経済論—地域活性化の条件』日本評論社)
- Jacobs, Jane (1961, 訳 1977) *The Death and Life of Great American Cities*. (黒川紀章訳『アメリカ大都市の死と生』鹿島出版会)。
- Jacobs, Jane (1984, 訳 2012) *Cities and the Wealth of Nations, Principles of Economic Life*. (中村達也訳『発展する地域 衰退する地域—地域が自立するための経済学』ちくま学芸文庫)。
- R. D. Putnum (2000, 訳 2006) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. (柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房)
- 饗庭伸 (2011) 「全体×レイヤーモデルと都市建築空間」『都市計画』第 60 巻, 第 3 号, 2011 年。
- 饗庭伸 (2015) 『都市をたたく—人口減少社会をデザインする都市計画』花伝社。
- 足立基浩 (2010) 『シャッター通り再生計画』ミネルヴァ書房。
- 足立基浩 (2013) 『イギリスに学ぶ商店街再生計画—「シャッター通り」を変えるためのヒント』ミネルヴァ書房。
- 阿部真也 (2006) 『いま流通消費都市の時代—福岡モデルでみた大都市の未来』中央経済社。
- 阿部真也・宇野史郎編 (1996) 『現代日本の流通と都市』有斐閣。
- 新雅史 (2012) 『商店街はなぜ減るのか』光文社新書。
- 飯塚市 (2012) 『飯塚市中心市街地活性化基本計画』。
- 飯塚市 (2016) 『平成 27 年度 認定中心市街地活性化基本計画のフォローアップに関する報告』。
- 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。
- 石原武政編 (2013) 『タウンマネージャー —「まちの経営」を支える人と仕事』学芸出版社。
- 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 (2005) 『商業まちづくりネットワーク』ミネルヴァ書房。
- 石原武政・加藤司編 (2009) 『日本の流通政策』中央経済社。
- 石原武政・西村幸夫編 (2010) 『まちづくりを学ぶ—地域再生の見取り図』有斐閣ブックス。
- 伊東維年・田中利彦・出家健治・下平尾勲・柳井雅也 (2011) 『現代の地域産業振興策—地域活性化への類型分析』ミネルヴァ書房。
- 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 (2012) 『まちづくりによる地域流通の再生』中央経済社。
- 宇野史郎・吉村純一・大野哲明編 (2008) 『地域再生の流通研究』中央経済社。
- 大分市 (2008) 『大分市中心市街地活性化基本計画 (第 1 期)』。
- 大分市 (2013) 『認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告』。
- 大分市 (2013) 『大分市中心市街地活性化基本計画 (第 2 期)』。
- 大分市 (2016) 『平成 27 年度 認定中心市街地活性化基本計画のフォローアップに関する報告』。
- 大村市 (2009) 『大村市中心市街地活性化基本計画』。

- 大村市（2015）『認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告』。
- 大橋松貴（2016）『地方都市における中心市街地の再構築に関する研究－滋賀県長浜市のネットワーク分析を中心に』
2016年2月，滋賀県立大学大学院人間文化科学研究科博士論文。
- 岡本浩一（2009）「札幌市の郊外戸建住宅地居住者にみる住み続け／住み替え意識の実態－居住者意識に配慮したコンパクトシティ実現のための基礎的研究」『都市学研究』第3巻，第10号，2009年，北海道都市地域学会。
- 小栗幸夫（2015）「コンパクトシティ論と政策の経緯と展望－コンパクト・クリエイティブ・コミュニティと地域主権論に向けた試論」『国分台経済研究』第25巻，第3号，千葉商科大学経済研究所。
- 甲斐田晴子（2016）「中心市街地活性化におけるまちづくり会社の役割と課題」『経済地理学年報』第62巻，第2号。
- 海道清信（2001）『コンパクトシティ－持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社。
- 加藤司（2014）「地域商業と流通政策との関係を分析する枠組み－東アジアにおける国際比較の視点」『流通研究』第17巻，第2号，日本商業学会。
- 加藤司・石原武政編（2009）『地域商業の競争構造』中央経済社。
- 唐津市（2010）『唐津市中心市街地活性化基本計画（第1期）』。
- 唐津市（2016）『認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告』。
- 唐津市（2016）『唐津市中心市街地活性化基本計画（第2期）』。
- 北原啓司（2007）「コンパクトシティにおける住み替えの可能性に関する研究」『日本建築学会大会学術公演概要集（九州）』2007年8月。
- 木下斉（2014）「地方経済を再生する、まちづくり会社最前線」『常陽ARC 4月号』2014年4月号。
- 木下斉（2015）『稼ぐまちが地方を変える－誰も言わなかった10の鉄則』NHK出版新書。
- 熊本学園大学付属産業経営研究所編（2010）『グローバル化する九州・熊本の産業経済の自立と連携』日本評論社。
- 熊本市（2016）『熊本市立地適正化計画』。
- 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』。
- 熊本城東マネジメント株式会社（2009）『熊本城東マネジメントアニュアルレポート2008－2009』。
- 熊本城東マネジメント株式会社（2012）『熊本城東マネジメントアニュアルレポート2010－2012』。
- 倉吉市（2015）『倉吉市中心市街地活性化基本計画』。
- 久留米市（2008）『久留米市中心市街地活性化基本計画（第1期）』。
- 久留米市（2014）『認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告』。
- 久留米市（2014）『久留米市中心市街地活性化基本計画（第2期）』。
- 久留米市（2015）『平成26年度 認定中心市街地活性化基本計画のフォローアップに関する報告』。
- 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平（2008）『都市と地域の経済学（新版）』有斐閣。
- 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（2010）『中心商店街区域再生に係る調査・研究事業報告書－まちづくり会社等による中心市街地再生の推進』。
- 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室（2012）『まちづくり会社の実態とこれから－まちづくり会社に関する調査結果』。

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』。

国土交通省社会資本整備審議会第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会及び第18回歴史的風土部会合同会議（2014）『第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会及び第18回歴史的風土部会合同会議議事録』。

国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課（2016）『立地適正化計画制度におけるコンパクトなまちづくり』。

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）』。

国土交通省都市局都市計画課（2015）「立地適正化計画等の作成に向けた取組一引き、Q&A、具体的取組都市一覧の紹介」『新都市』第69巻、第8号、2015年。

国土交通省都市局都市計画課（2016）『都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画概要パンフレット みんなで進める、コンパクトなまちづくりーいつまでも暮らしやすいまちへコンパクトシティ・プラス・ネットワーク』。

国土交通省都市局都市計画課（2016）『立地適正化計画作成の手引き（平成28年4月11日改訂版）』。

国土交通省都市局まちづくり推進課（2010）『まちづくり会社等による収益事業の実践ヒント集』。

国土交通省都市局まちづくり推進課（2010）『まちづくり会社の設立・活動の手引き Q&A』。

小谷正守・出家健治編（1997）『商業理論と流通政策』ミネルヴァ書房。

小林市（2016）『小林市中心市街地活性化基本計画』。

小林重敬（2005）『エリアマネジメントー地区組織による計画と管理運営』学芸出版社。

小林重敬（2015）『最新エリアマネジメントー街を運営する民間組織と活動財源』学芸出版社。

西郷真理子（1991）「まちづくりと『街づくり会社』」『地域開発』第322号。

佐々木保幸・番場博之編（2013）『地域の再生と流通・まちづくり』白桃書房。

常陽地域研究センター（2014）「まちづくり会社主導の地域活性化の可能性」『常陽ARC4月号』2014年4月号。

鈴木浩（2007）『日本版コンパクトシティー地域循環型都市の構築』学陽書房。

全国商店街振興組合連合会（2015）『商店街とまちづくり会社との協働ー商店街近代化推進シリーズ60』。

竹田市（2015）『竹田市中心市街地活性化基本計画』。

田村正文（2015）「コンパクトシティにおける制度的枠組みについてー都市再生特別措置法の改正に着目して」『八戸学院大学紀要』第50号。

中小企業基盤整備機構中心市街地活性化協議会支援センター（2016）『平成28年度版中心市街地活性化支援策ハンドブック』。

通商産業省企業局編（1971）『70年代における流通ー産業構造審議会第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ー我が国流通の現状と課題』通商産業調査会。

辻井啓作（2013）『なぜ繁栄している商店街は1%しかないのか』阪急コミュニケーションズ。

出家健治（2008）『商店街活性化と環境ネットワーク論ー環境問題と流通（リサイクル）の視点から考える』晃洋書房。

出家健治・藤本寿良（2015）「リサイクル流通における社会システムとNPO・社会的企業・社会的資本について（1）

- －社会的経済領域の形成と市場と非市場の連携に関連して』『大阪経大論集』第66巻，第2号，2015年7月。
- 出家健治・藤本寿良（2015）「リサイクル流通における社会システムとNPO・社会的企業・社会的資本について（2）－社会的経済領域の形成と市場と非市場の連携に関連して』『大阪経大論集』第66巻，第4号，2015年11月。
- 出家健治・藤本寿良（2016）「リサイクル流通における社会システムとNPO・社会的企業・社会的資本について（3）－社会的経済領域の形成と市場と非市場の連携に関連して』『大阪経大論集』第66巻，第5号，2016年1月。
- 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。
- 長坂泰之編（2012）『100円商店街・パル・まちゼミ－お店が儲かるまちづくり』学芸出版社。
- 長崎市（2015）『長崎市中心市街地活性化基本計画』。
- 長崎市（2016）『平成27年度認定中心市街地活性化基本計画のフォローアップに関する報告』。
- 長瀬光市（2017）「人々が住み続けることのできる地域政策のあり方』『アカデミア』第120号，2017年1月。
- 日南市（2012）『日南市中心市街地活性化基本計画』。
- 日南市（2016）『平成27年度認定中心市街地活性化基本計画のフォローアップに関する報告』。
- 日本建築学会編（2005）『中心市街地活性化とまちづくり会社－まちづくり教科書第9巻』丸善。
- 日本商工会議所（2013）『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』。
- 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』。
- 畠山直（2014）「大型店の立地調整のあり方について－熊本県の制度を事例に』『熊本学園商学論集』第18巻，第2号，2014年3月。
- 久繁哲之介（2010）『地域再生の罫－なぜ市民と地方は豊かになれないのか』ちくま新書。
- 畢滔滔（2014）『よみがえる商店街－アメリカ・サンフランシスコ市の経験』中央経済社。
- 福川裕一（1998）「タウンマネジメント機関による中心市街地活性化の成立条件－TMOの位置と役割を考える』『流通とシステム』第97号，1998年9月。
- 福島潤司（2012）「まちづくり会社等の実像（アンケート調査より）」『新都市』第66巻，第4号。
- 牧瀬稔（2016）「人口構造の変化と政策形成－いかにして人口減少を勝ち抜くか』『アカデミア』第116号，2016年1月。
- みずほ総合研究所（2012）『まちづくり会社の実態とこれから－まちづくり会社の抱える課題と新たな取り組み』。
- 南方建明（2005）『日本の小売業と流通政策』中央経済社。
- 南方建明（2013）『流通政策と小売業の発展』中央経済社。
- 三原市（2015）『三原市中心市街地活性化基本計画』。
- 三原市（2016）『平成27年度認定中心市街地活性化基本計画のフォローアップに関する報告』。
- 宮脇淳（2014）「国の財政と地方財政』『アカデミア』第109号，2014年4月。
- 民間都市開発推進機構（2012）『平成22・23年度まちづくり会社支援のあり方に関する調査報告書（要約版）』。
- 荻原敬・河合良樹・今枝忠彦（2000）『街は要る！－中心市街地活性化とは何か』学芸出版社。

- 養原敬・饗庭伸・姥浦道生・中島直人・野澤千絵・日埜直彦・藤村龍至・村上暁信（2014）『白熱講義 これからの日本に都市計画は必要ですか』学芸出版社。
- 八代市（2007）『八代市中心市街地活性化基本計画』。
- 八代市（2012）『認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告』。
- 矢作敏行・川野訓志・三橋重昭編（2017）『地域商業の底力を探る－商業近代化からまちづくりへ』白桃書房。
- 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。
- 矢部拓也・木下斉（2009）「中心市街地活性化法と地区経営事業会社－熊本城東マネジメントによる地区経営の取り組み」『徳島大学社会科学研究』第22号。
- 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。
- 横張真（2015）「改正都市再生特別措置法と立地適正化計画について」『土地総合研究』2015年春号。
- 横森豊雄（2016）「中心市街地の活性化方策」『アカデミア』第117号，2016年4月。
- 吉井茂人（2015）『第3セクターといえども株式会社』財務諸表入門 経済産業省経済産業政策局中心市街地活性化室ウェブサイト『まちげんき』<https://www.machigenki.go.jp/211/k-2012>。
- 吉田克己・角松生史編（2016）『都市空間のガバナンスと法』信山社。
- 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。
- 和田夏子・大野秀敏（2010）「多心シナリオによるコンパクトシティ－長岡市の2050年の都市像とCO2排出量評価」『日本建築学会大会学術講演概要集（北陸）』2010年9月。