

都市の姿と中心市街地活性化基本計画における目標の達成状況に関する研究

広島大学大学院社会科学研究科 原田弘子*
広島大学大学院社会科学研究科 戸田常一

1. はじめに

(1) 法改正後の中心市街地活性化の取り組み

平成 18 年の中心市街地活性化法の改正以降 7 年が経過し、おおよそ 5 年の中心市街地活性化計画の計画期間を満了した都市も出てきている。

表 1 新たに認定された

表 1 の通り、近年では、新たに国による中心市街地活性化計画認定を目指す都市は減少傾向にある。

経済産業省産業構造審議会中心市街地活性化部会は平成 25 年 6 月、「中心市街地の再活性化に向けて（提言）」を公表している。同審議会は、この中で活性化目標の達成度合いについて、以下のように取りまとめている。

認定年	新規認定数	2 期計画認定数
平成 19 年	24	
平成 20 年	43	
平成 21 年	25	
平成 22 年	11	
平成 23 年	5	
平成 24 年	5	8
平成 25 年	6	13

① 目標達成状況

計画期間が終了した都市数が多くなく、また目標は各市町村の自主的な設定であるため、目標指標の達成状況だけを持って評価することは難しいが、十分に成果が上がっているということもできない。

② 居住機能、公共公益機能

一定程度、都市機能の集約化が進展したものの、中心市街地が郊外に対して十分な求心力を回復したとはいえる状況には至っていない。

③ 商機能

商業、業務面における下支え効果があったものの、中心市街地が求心力を回復しているとは言えない。

④ 地域の意見の集約、協議会組織の活性化

地域の意見集約の場として中心市街地活性化協議会が組成されて、市民の参加が推進されているが、形式に陥っている面も否定できない。

⑤ 認定にチャレンジする市町村の数

認定都市が少なく、また中心市街地活性化の理念が全国に十分浸透して、まちづくりの「うねり」が起こっている状況とは言えない。

また、同審議会は、これらの原因を以下の 5 項目に整理している。

- ① 中心市街地活性化の理念の共有不足
- ② 自治体の論理、事業者の論理が先行しており、住まい手からの目線が弱い
- ③ 中心市街地活性化の意義が郊外の住まい手に伝わっていない
- ④ 中心市街地活性化認定のインセンティブとなる施策の厚みの不足
- ⑤ 基本計画に規定すべき「市街地の整備改善」、「商業の活性化」、「都市福利施設の整備」、「居住環境の改善」

の4つの要素を充足する事業を総合的、一体的に推進することの困難さ

一方、国土交通省は平成25年7月に都市再構築戦略検討委員会中間とりまとめを公表した。この中では、地方都市の現状として空洞化の進行が指摘され、将来展望としてまちの衰退が予測されている。

(2) 本研究の目的

これまでの研究では、中心市街地の性格によって求められる中心市街地像が異なるという仮説のもとに、都市を分類し、その中心市街地活性化計画の目標と事業の関係について考察を行ってきた。その結果、都市の性格と活性化の目標、活性化のための事業に整合性がある部分も見受けられるものの、全体的に目標は画一的であり、活性化事業も商業活性化事業に偏る傾向が見受けられた。

本研究では、これまでの研究を受け、都市の性格と中心市街地活性化計画の目標達成状況にどのような関係があるかを分析する。現行の中心市街地活性化計画の運用に適合する都市の性格と、適合が困難な都市正確を明らかにするとともに、似た性格の都市において、どのような要素が活性化目標の達成に影響するのかを考察し、現行制度の見直しの一助としたい。

(3) 先行研究

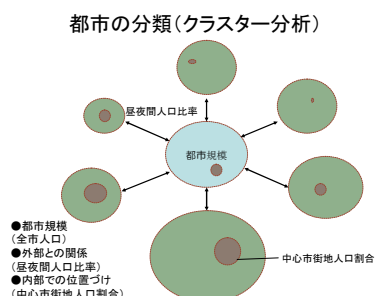
中心市街地活性化計画の評価に関する研究では、細川・高見沢(2008)が基本計画の業績評価の現況を整理しており、メイン・ストリートプログラムとタウン・センター・プログラムの2つの海外事例について「分析／課題抽出においては、隣接または広域における他の中心市街地との関係性をふまえたうえで、当該中心市街地に求められる機能・役割を決定している。(p.17)」と指摘している。

伊藤・街道(2012)は、中心市街地活性化計画において多く目標指標として採用されている通行量、定住人口、施設入込数、販売額などの関係性を分析し、中心市街地活性化計画における目標指標の在り方を検討している。この中で、「通行量や居住人口等では、目標値が『中心市街地が賑わっていた時期に回帰する』という『回帰型』の考え方で設定されている地区が多(p.1032)」く、「このような目標値の設定は住民には認知(イメージ)されやすいが、中心市街地の都市における位置づけが変貌してきているという現実から乖離していることが、目標達成の地の低さにつながっている」と考察している。また、「施設入込客数等と通行量の間にはある程度関係性が見られたが、通行量と販売額の関係性は見られなかった(p.1032)」と分析し、「指標と人口規模の関係性に着目していく必要性」を指摘している。

これらは、中心市街地活性化評価及び目標指標の在り方について研究を行っている。しかし、都市の構造や性格と、中心市街地活性化計画の目標達成に着目した研究は見られない。

(4) これまでの研究

平成22年6月末までに中心市街地活性化基本法100の計画について、図1の通り、①都市規模、③外部の都市との関係性、の3つの視点で都市をけし、それぞれグループについて性格付けを行っの都市グループが目指している中心市街地像にり考察を行った。



計画が認定され
②都市の中心性、
7つにグループ分
た。また、これら
について表2の通

図1 都市分類のフロー

表2 都市グループごとの中心市街

グループ1【大規模衛星都市】このグループは大都市へ通勤する人口が多く、市民の日常の暮らしの質や満

足度を高める方向の計画が策定、実施されていると考えられる。
グループ2【地方中心都市】これらの都市は、より拠点性が高い都市や郊外大型店への消費流出を懸念しており、通行量や人口の増加を商業の活性化につなげたいと推測できる。
グループ3【地方拡散型都市】都市の郊外化が顕著な都市であり、商業の衰退が既に進行しているが、商業活性化に有効な施策や、活性化の方向性が見いだせていないと推測できる。
グループ4【地方小規模都市】小規模で人口密度が極めて低いが、周辺都市からの吸引力があり、中心市街地に人が集まって暮らしている。商業、産業、観光等の経済の活性化を志向し、財政的にハード整備事業は実施しにくいものと考えられる。
グループ5【地方中核都市】グループ2より規模が大きく地方の中心となる大都市であるが、商業の衰退に対する危機感が強いことが推測される。いくつかの都市は、都市型雇用や事業所数、就労人口の増加を指標として採用しており、商業に限らない経済発展を目指していると考えられる。
グループ6【地方集中型都市】都市の郊外化が比較的穏やかな都市である。商業の活性化を目標とする都市が少なく、観光振興を目標とする都市が多い。都市が持つ資産を活かして周辺都市との差別化を図っていこうとするものと推測できる。
グループ7【大規模都市】このグループに含まれる都市は、全国第3位の人口を擁する名古屋市のみである。市街地整備事業を多く実施し、都市の競争力を中心市街地活性化計画によって、ハード面から強化しようとしたことが推測される。

(5) 本研究の分析方法

本研究では、まず2章で、平成22年6月末までに中心市街地活性化基本計画が認定された100の計画のうち、平成24年4月時点でインターネット上において確認できた86都市のフォローアップ報告をもとに、目標指標の達成状況及び、基準値からの変化状況を都市グループごとに確認する。これを通じて現行の中心市街地活性化法のフレームにおいて成果が出やすい都市像と、成果が出にくい都市像を明らかにする。次に第3章で、各都市グループ内の個別都市について、目標の達成率が高い都市と低い都市を比較し、中心市街地活性化に取り組む背景や取り組みのスキームの違いについて検証する。これらをもとに4章では、都市の性格ごとに、目標達成のための効果的な取り組みを整理する。

2. 都市グループごとの目標達成状況

(1) 目標達成状況及び、基準値変化率の算出方法

現行の中心市街地活性化基本計画は、旧法の反省をふまえ、定量化できる目標指標の設定と、定期的な確認、報告を義務づけている。この目標指標は都市によって異なるが、おおよそ2～4程度の指標を設定する。前述の通り、この目標指標はほとんどの都市で通行量を採用し、加えて小売販売額や空き店舗の解消等商業活性化関連の目標指標や、中心市街地の人口を設定する都市が多い。この他、都市福利施設の利用者数や観光客数、交通施設の利用者数などを目標とする都市もある。これらの目標指標については、定期的なフォローアップと報告が義務づけられているが、フォローアップの時期は各都市にゆだねられている。

分析は、平成23年度までのフォローアップ（市町村の自己評価）結果をもとに、目標指標の対基準年変化率、フォローアップ時点での目標指標の達成率を指標の分野ごとに算出する。目標指標は、①通行量、②人口、③商業、④観光、⑤産業、⑥コミュニティ、⑦交通、⑧環境、⑨施設利用の9分野に分類した。

(2) 都市グループごとの達成率と変化率

①目標指標の達成率

表3 都市グループごとの目標指標達成率

都市グループ	目標	通行量	人口	商業	観光	産業	コミュニティ	交通	環境	施設利用	平均
1.大都市衛星都市	達成率	91.8%	96.4%	13.9%	168.0%		94.6%			81.1%	91.0%
	度数	9	1	6	2	0	2	0	0	5	
2.地方中心都市	達成率	83.9%	92.7%	58.8%	95.0%	95.1%		90.7%	309.4%	105.5%	116.4%
	度数	32	20	14	5	2	0	6	1	5	
3.地方拡散型都市	達成率	82.3%	93.2%	60.5%	95.8%	96.9%	104.7%	102.4%		86.6%	90.3%
	度数	26	16	14	6	3	1	1	0	3	
4.地方小規模都市	達成率	71.4%	92.9%	-53.1%	93.9%						51.3%
	度数	3	3	3	1	0	0	0	0	0	
5.地方中核都市	達成率	90.6%	93.6%	81.2%	110.9%	103.9%		109.9%		103.8%	99.1%
	度数	10	5	8	3	4	0	1	0	3	
6.地方集中型都市	達成率	88.2%	90.1%	126.0%	88.9%	100.2%		47.9%		88.8%	90.0%
	度数	12	7	6	7	1	0	1	0	1	
7.大都市	達成率	100.3%								78.7%	89.5%
	度数	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
平均		86.9%	93.2%	47.9%	108.8%	99.0%	99.6%	87.7%	309.4%	90.7%	

表3は、計画に位置づけられた目標指標の達成状況であり、平成24年4月時点で公表されていた最新値データである。約75%の指標が平成23年度に測定されたデータであり、約24%が平成20年～22年度二測定されたデータである。

都市グループ別に見ると、2.地方中心都市の達成度だけが100%を超えているが、これは豊田市独特の環境分野の目標指標、「エコシール年間受取枚数」の達成率が300%を超えていることが大きく寄与している。当該達成率の影響を除くと、グループの達成率は88.8%となり、他都市に比較しても達成率は高くない。豊田市の影響を除いた場合、達成率が最も高いのは都市グループ5.地方中核都市であり、最も達成率が低いのは都市グループ4.地方小規模都市である。

また、目標分野ごとに達成率を見ると、これも豊田市のみが採用している環境分野の達成率が高いが、これを除くと観光分野の目標達成率が高いことがわかる。一方、商業分野の達成度は極めて低い。特にグループ1.大都市衛星都市は、商業分野の達成度が極めて低い。これは、商業分野6指標のうち2指標が空き店舗を減少させることを目標としており、これが大きく悪化している影響が大きい。特に宝塚市では、小売販売額と空き店舗率の2指標を目標としているが、小売販売額の達成率は100%であるのに対し、空き店舗数は増加しており、達成率は-186.8%となっている。このように商業分野の目標指標においては、店舗数や販売額を増加させる目標よりも、空き店舗数を減少させる目標の未達が平均値を悪化させる。

このことから達成率には都市規模及び、目標指標の選択方法方法が大きく影響していることがわかる。

②目標指標の基準値からの変化率

変化率は全体的に達成率よりも高く、全体的には、目標には至らないものの、基準値よりも指標は改善の傾向にあると言える。表4の通り、都市グループ別に見ると、1.大都市衛星都市のコミュニティ分野の指標が大きく変化している。これは、伊丹市の「まちづくりサポーター制度登録者数」、宝塚市の「NPOが実施する事業の数」が大きく増加している影響である。また、5.地方中核都市の施設利用変化率は千葉市の指標別に見ると、通行量は基準値から微増にあるにもかかわらず、商業分野の指標は悪化傾向にあり、ここでも通行量と商業指標との相関は見られない。また、施設利用分野の目標は大きく改善している都市が多い。さらに、件数は少ないもののコミュニティ分野の指標が大きく改善しており、中心市街地活性化の分野においても、市民のまちづくりへの参加促進は成果を上げていると言える。

表4 都市グループ別の目標指標の

都市グループ	目標	通行量	人口	商業	観光	産業	コミュニティ	交通	環境	施設利用	平均
1.大都市衛星都市	変化率	103.5%	96.9%	46.0%	233.0%		460.8%			110.1%	175.1%
	度数	9	1	6	2	0	2	0	0	5	
2.地方中心都市	変化率	98.3%	98.5%	63.3%	104.6%	98.3%		102.9%	386.7%	116.0%	133.6%
	度数	32	20	14	5	2	0	5	1	5	
3.地方拡散型都市	変化率	98.6%	98.2%	75.9%	123.3%	106.0%	167.5%	121.7%		138.5%	116.2%
	度数	26	16	14	6	3	1	1	0	3	
4.地方小規模都市	変化率	91.7%	96.6%	51.2%	96.8%						84.1%
	度数	3	3	3	1	0	0	0	0	0	
5.地方中核都市	変化率	105.1%	106.6%	78.5%	130.2%	107.9%		111.3%		300.2%	134.2%
	度数	10	5	8	3	4	0	1	0	3	
6.地方集中型都市	変化率	104.5%	93.9%	90.2%	111.6%	100.2%		48.5%		97.7%	92.4%
	度数	12	7	6	7	1	0	1	0	1	
7.大都市	変化率	117.1%								95.1%	106.1%
	度数	1	0	0	0	0	0	0	0	3	
平均		102.7%	98.5%	67.5%	133.3%	103.1%	314.2%	96.1%	386.7%	142.9%	

3. 同一都市グループ内の達成状況の差

(1) 同一都市グループ内の算出方法

前章と同じく、フォローアップ結果から各都市の平均達成率、変化率を算出する。都市間の差を明確にするため、各指標を2乗して加算したものを指標数で除したもの ($x^2 + y^2 \cdots n$) を用いて達成度及び変化度を表した。さらに、この達成度、変化度を合計して成果指標(*)とし、グループごとに成果指標の高い都市と低い都市を個別に確認した。なお、グループ4. 地方小規模都市、グループ7. 大都市については、サンプル数が少ないため、今回の分析からは除外することとし、目標指標が特異であるなどの理由で達成率が外れ値である伊丹市、豊田市、千葉市は除外した。

(2) 都市グループ内の成果指標

表5は、都市グループ内の成果指標の高い都市と低い都市の事業実施率、達成率について、平成23年度のフォローアップ計画もとに抽出したものである。全体的には、人口や商業関係の目標指標は達成度が低く、施設利用の達成度がたかい。以下に個別の都市グループについて考察する。

- ① 大都市衛星都市では、藤枝市はすべての指標で目標を上回っている。特に、スポーツ大会の誘致等による宿泊客増加が成果指標に大きく寄与している。一方、石岡市は評価対象期間が短いものの、特にまちなか居住促進事業で事業見直しが多く、まちづくり会社が実施する事業に未着手が多い。
- ② 地方中心都市では、飯田市で未着手事業が多いものの、ハードとソフトを合わせた福祉拠点施設の利用率が高くなっている。また、飯田市ではシンボルロードの整備と継続的なイベント実施により店舗が増加、通行量も増加傾向にある。一方、弘前市では観光分野に重点的に事業を実施しているが、東日本大震災を発端とした百貨店の民事再生や小売店の廃業、観光客数の減少が影響している。
- ③ 地方拡散型都市では、下関市は、評価対象期間が短く、通行量1指標についてのみフォローアップを実施している。通行量を計測した日はイベントが開催されており、中心市街地活性化の効果とは言いがたい。青森市は事業実施は順調であったにもかかわらず、大幅な目標未達となっている。特に空き店舗の増加が大きく影響しているとともに、また新しく整備した観光施設の来館者が中心市街地を回遊せず、通行量の増加にもつながらなかった。
- ④ 地方中核都市は、熊本市で、熊本城周辺の整備により観光客数が大幅に増加した。しかし、来街者の回遊性が確保できず、通行量は未達となっている。一方北九州市黒崎地区では、共同住宅建設支援が功を奏し、民間の共同住宅が増加している。しかし、平成15年に閉店した再開発ビルの再生な

どの主要事業が遅れており通行量の目標は達成できていない。

- ⑤ 地方集中型都市の高岡市では、古城公園の整備を核とした活性化事業で市民の評価を得ている。その結果、直接的に観光客が増える等の効果は薄いものの、まちの雰囲気が変わり、空き店舗対策事業と相まって新規開業者の増加につながっている。一方、三沢市は拠点施設の経営不振により小売販売額、通行量ともに大幅に未達となっている。

表5 都市グループ内の成果比較

	1.大都市衛星都市		2.地方中心都市		3.地方拡散型都市		5.地方中核都市		6.地方集中型都市	
	藤枝市	石岡市	飯田市	弘前市	下関市	青森市	熊本市	北九州市(黒崎)	高岡市	三沢市
成果指標(*)	632.5	139.1	314.1	110.5	328.3	131.9	354.3	149.9	374.4	135.4
	H20.3-H24.3	H21.12-H24.3	H20.7-H24.3	H20.7-H24.3	H21.12-H24.3	H19.2-H24.3	H19.5-H24.3	H20.7-H24.3	H19.11-H24.3	H19.11-H24.3
評価対象期間	4年1ヶ月	2年4ヶ月	3年8ヶ月	4年7ヶ月	2年4ヶ月	5年2ヶ月	4年11ヶ月	3年9ヶ月	4年5ヶ月	4年5ヶ月
活性化事業	総事業数	72	50	54	56	76	26	52	58	92
	完了率	33.3%	22.0%		19.6%		46.2%	48.1%	19.6%	38.0%
	実施率	56.9%	48.0%	55.6%	73.2%	92.8%	53.8%	51.9%	73.2%	57.6%
	未着手率	9.7%	30.0%	44.4%	7.1%	0.0%	0.0%	0.0%	6.9%	4.3%
目標指標達成率	通行量	104.0%	65.9%	93.2%	76.5%	124.2%	57.6%	94.0%	68.6%	95.7%
	人口		96.4%				90.8%		101.1%	90.2%
	商業				32.7%	-221.9%		115.3%	288.9%	64.0%
	観光	200.0%			85.7%		84.9%	159.0%		97.1%
	交通						109.9%			
	施設利用	106.2%		127.2%						

4. おわりに

現行の中心市街地活性化法の運用における目標指標の達成状況について、以下の点が明らかになった。

- ① 目標の達成率は地方中核都市が最も高く、地方小規模都市が低い。また、商業分野の指標の達成度合いは低く、観光分野の達成状況が良い。地方集中型都市では、他のグループに比べ商業や産業等の業務分野の達成率が高い傾向が見られる。
- ② 変化率では、商業分野を除き概ね改善方向に変化している。特にコミュニティ関係や、施設利用者の増加など、市民参加、市民サービスの指標は改善しているものが多い。比較的、地方拡散型都市にこの傾向が強く見られ、都市機能面で都市のコンパクト化に一定の効果があつたと言える。
- ③ どのような指標を選択するかによって、達成度、変化度が大きく異なる。特に空き店舗の解消を目指した都市の達成度が低い。空き店舗の解消には、空間整備やソフト事業の実施によりまちのイメージを改善した後の取り組みが効果的であると考えられる。
- ④ 経営不振となった商業施設の再生は常に計画変更の可能性をはらみ、民間だけでの再生は困難なケースが多い。また、事業計画では主体の経営力の見極めが重要である。

<参考文献>

1. 伊藤伸一・海道清信(2012)「中心市街地活性化基本計画における目標指標の特徴と達成状況」日本都市計画学会、都市計画論文集47、p1027-1032
2. 経済産業省(2014)「中心市街地の再活性化に向けて(提言)」
http://www.meti.go.jp/committee/sankoushin/shigaichi/pdf/report01_01_00.pdf
3. 国土交通省(2014)「都市再構築戦略検討委員会 中間とりまとめ」<http://www.mlit.go.jp/common/001006353.pdf>
4. 谷口守、宮本祐任(2011)「まちづくり交付金活用自治体による評価指標設定と自己評価の傾向分析」都市計画論文集 Vol.46 No.3, pp.1003-1008
5. 原田弘子・戸田常一(2012)「都市の姿と中心市街地活性化の取り組みに関する研究」地域学研究第42巻第3号, pp.777-789