

中心市街地活性化法の現状と課題

佐々木 保 幸

1998年5月に、大規模小売店舗立地法(以下では、大店立地法とよぶ)と中心市街地活性化法(中心市街地における市街地の整備及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律)が制定され、あわせて都市計画法が改正された。これによって、「まちづくり3法」と称されるあらたな小売商業の調整および振興政策がすすめられることとなった。

大店立地法は、制定からおよそ2年後の2000年6月1日に施行されたが、中心市街地活性化法は1998年7月23日に施行令がだされ、今日では、6年間の実績が築かれたことになる。実際、2004年8月13日の時点で620市区町村(642地区)が同法にもとづく基本計画を提出している。しかしながら、この提出数に比べて、同法を活用した中心市街地の活性化あるいはまちづくりが、全国的にすすんでいるとはいえない。

反対に、「2002年商業統計」に示されたように、現在、小売商店数は約130万店まで減少している¹⁾。1999年調査では、小売商店数はかろうじて140万店を保っていたのだから、まちづくり3法の施行下で、10万店規模の小売商店が消滅したことになる。もちろん、小売商店の減少には、小売商店(小零細小売商)自身の抱える問題が作用しているのであるが、まちづくり3法を柱とする現下の流通政策にも原因があることは間違いなか

1) 大店法規制緩和期および大店立地法施行下における小売商業の構造変化については、拙稿「日本における大型店出店規制政策と今日の小売商業構造の変化」大阪商業大学比較地域研究所『地域と社会』第7号、2004年7月で考察した。あわせて参照されたい。

ろう²⁾。

このような状況を踏まえて、本稿では、7年目を迎える中心市街地活性化法の制定から今日にいたるまでの経緯を整理し、その過程で、同法の抱える課題を析出していくこととする。それでは、まず中心市街地活性化法の制定からみていこう。

1 中心市街地活性化法の制定

(1) 「90年代の流通ビジョン」における中心市街地活性化論

中心市街地の活性化を目途とする新法の取りまとめは、大店法（大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律。以下では、大店法とよぶ）の廃止および大店立地法の制定論議の過程で同時にすすめられた。その議論を主導したのが、通商産業省（現在の経済産業省）内の産業構造審議会（以下では、産構審とよぶ）流通部会と中小企業政策審議会（以下では、中政審とよぶ）流通小委員会の合同会議であった。

大店法改廃論議の約10年前の1989年7月に、同合同会議は、「90年代における流通の基本方向について—90年代流通ビジョン」をまとめる。そのなかで、商店街の活性化には商店街の社会的・文化的機能を高めることが肝要であり、そのためには、商店街にコミュニティ施設などを敷設し、商店街の整備をまちづくりと一体的におこなう必要があると説いている³⁾。また、このような商店街整備を推進するには、各種助成制度の受け皿となる「街づくり会社」を、地方自治体や商店街振興組合などが共同出資する第3セクター方式で設置していく必要があると唱えている⁴⁾。

2) 大店立地法の問題点については、拙稿「大規模小売店舗法の廃止と大規模小売店舗立地法の制定」『大阪商業大学論集』第131号、2004年1月で考察した。あわせて参照されたい。

3) 通商産業省商政課編『90年代の流通ビジョン』通商産業調査会、1989年、151-152ページ。

4) 同上書、152ページ。

当時は、大店法の規制緩和がおしすすめられ、かつ商集法（特定商業集積の整備に関する特別措置法。1991年5月24日公布・施行。以下では、商集法とよぶ）制定前で、郊外型の大規模商業施設の建設が標榜されていた時期であるので、まちづくりと一体化した商店街整備は、国の政策としては、抽象的レベルにとどまるものであったが、その後の中心市街地活性化法につながる要素が提示されている。

（2）「21世紀に向けた流通ビジョン」における中心市街地活性化論

つづいて、同合同会議は1995年6月に「我が国流通の現状と課題（中間答申）」として、「21世紀に向けた流通ビジョン」を発表した。ここでは、商業のもつ社会的側面も重視し、まちづくりと商業の連関をより積極的に提起している。同ビジョンは、90年代以降の中心市街地商業を取り巻く環境変化として、商業機能の郊外化の進展、都市間競争の進展、中心市街地の商業の低迷（中心市街地の「商業の空洞化」）、まちづくりと商業の問題にたいする関心の高まり、という4点を指摘し⁵⁾、商業を核としたまちづくりを強調している。

そして、上記の諸問題に対応するには、「中心市街地に展開している商店街を中心とした地域内の商業施設、商業基盤施設及び公共施設の一体的な整備を促進すること、サービス・アミューズメント施設を有機的に商業集積と融合させること、さらには大型店については商店街の競合相手としてでなく共生すべきものとしての役割を積極的に評価するとともに、商店街と大型店が一体となり中心市街地を面的に整備し、活性化を図る等の方策を検討する」⁶⁾と記している。みられるように、このビジョンの発表段階になると、中心市街地活性化法に結実する概念が、かなり明確に示されるようになっていく。

5) 通商産業省産業政策局・中小企業庁編『21世紀に向けた流通ビジョン』通商産業調査会、1995年、112-115ページ。

6) 同上書、144ページ。

ただし、ビジョンにおいて「大型店については商店街の競合相手としてでなく共生すべきものとしての役割を積極的に評価するとともに、商店街と大型店が一体となり」と明記されているように、中心市街地活性化の考え方は、大店法の規制緩和や商集法施行を背景としてすすんだ大型店の郊外立地を、少しでも中心市街地によびこもうとするもので、「結果としての共存共栄政策から当初から予定された共存共栄政策」⁷⁾を企図するものである。大型店の無秩序な郊外立地を規制する方策をなんら打ち出すことなく、最初から、商店街を構成する多くの小零細小売店と大型店との経営諸能力の格差を放置した「自由競争」が前提となっている点は見逃してはならない。

(3) 中心市街地活性化法の制定

90年代後半に入ると、大店法の改廃論議はいっそう具体的にすすめられ、同合同会議は、1997年5月から11回に及ぶ審議をおこなうこととなった。そして、中心市街地活性化にかんしては、同年8月21日に、「中心市街地における商業の振興について（中間とりまとめ）」にまとめられた。この報告書は、「21世紀に向けた流通ビジョン」で確認された中心市街地の商業を取り巻く諸変化がいっそう顕著になっているとの認識に立ち、さまざまな都市機能の郊外流出と中心市街地における「商業の空洞化」の進行によって、中心市街地全体の経済的・社会的機能の低下が著しいことを問題視し、中心市街地活性化の意義を訴えている⁸⁾。

その中心市街地活性化のすすめ方として、つぎの3つを示している⁹⁾。第1に、市区町村が策定する活性化策を国が柔軟に支援するという立場をとる。第2に、商業・サービス業の振興、街路、駐車場などのインフラ整

7) 加藤義忠「都市計画法の改正と中心市街地活性化法の制定」『関西大学商学論集』第44巻第2号、1999年6月、80ページ。

8) 通商産業省産業政策局流通産業課編『これからの大店政策—大店法からの政策転換—』通商産業調査会、1998年、18-19ページ。

9) 同上書、20-21ページ。

備、公共施設の配置、公共交通機関の整備、住居の整備などを一体的・有機的連携をもたせてすすめる。そのためには、各省庁の連携・協力を図る。第3に、地域の特性を踏まえた計画を策定した地域を政策対象とする。そして、中心市街地における商業振興には、特定商業集積(点)や商店街(線)の整備、強化だけでなく「面的」な整備が必要であるとして、欧米諸国にみられるような地域全体の「テナントミックス」を采配できるタウンマネジメントをおこなえる主体の確立を主唱している¹⁰⁾。

中心市街地活性化法案は、おおむねこの「中間とりまとめ」に沿って、まとめられていくこととなる。同年12月24日には同合同部会の「中間答申」が発表され、あらたな小売商業政策の方向が示された。この「中間答申」の主内容は大店法の廃止を論拠づけ、それにかわる大店立地法の枠組みを提示することにあるのだが、中心市街地活性化については、8月の「中間とりまとめ」にあらわされた中心市街地の活性化のための総合的な施策の展開を再度強調している。

同年12月2日には、通産省内の別の審議会（工業立地及び工業用水審議会工場立地調査部会）によって、「中間報告」がだされた。この「中間報告」では、中心市街地の空洞化が、都市機能の停滞を招き、地域経済の活力を低下させるとの認識に立ち¹¹⁾、商業集積の整備と各種の都市基盤の整備を一体的に推進することを主張している。その点では、産構審と中政審の合同会議による「中間とりまとめ」と同様の政策方向を示しているのであるが、「都市型産業」の育成を重視している点が特徴的である¹²⁾。いずれに

10) 同上書、21-22ページ。

11) 通商産業省環境立地局立地政策課編『よみがえれ街の顔—中心市街地の活性化—』通商産業調査会、1998年、26-27ページ。

12) 「中間報告」では、都市型産業を個人消費者対応型製造業（ファッション産業、福祉用具産業ほか）、事業者対応型製造業（試作品や小ロット・短納期製品分野ほか）、個人消費者対応型サービス業（映画、フィットネスクラブ、コンテンツ産業ほか）、事業者対応型サービス業（ソフトウェア業、情報サービス業、人材派遣業ほか）に分類し、具体例をあげている（同上書、46-53ページ）。

しても、中心市街地活性化の方法は、商業分野のみに政策対応するのではなく、中心市街地に包含されるさまざまな機能を一体的に整備する方向ですすめられることでコンセンサスが形成されていく。

1998年になると、まちづくり3法の概要が整っていく。1月23日に通産省と建設省、自治省が「中心市街地活性化法案」要綱をまとめ、結局、中心市街地活性化法と大店立地法、改正都市計画法は4月28日の衆議院商工・建設連合審議会での審議をへて、5月8日に衆議院を通過し、同月27日に参議院も通過して、6月3日に公布された。そして、中心市街地活性化法は、同年7月23日に施行令がだされ、24日から施行されることとなった。

2 中心市街地活性化法の内容と支援体制

(1) 中心市街地活性化法の主な内容

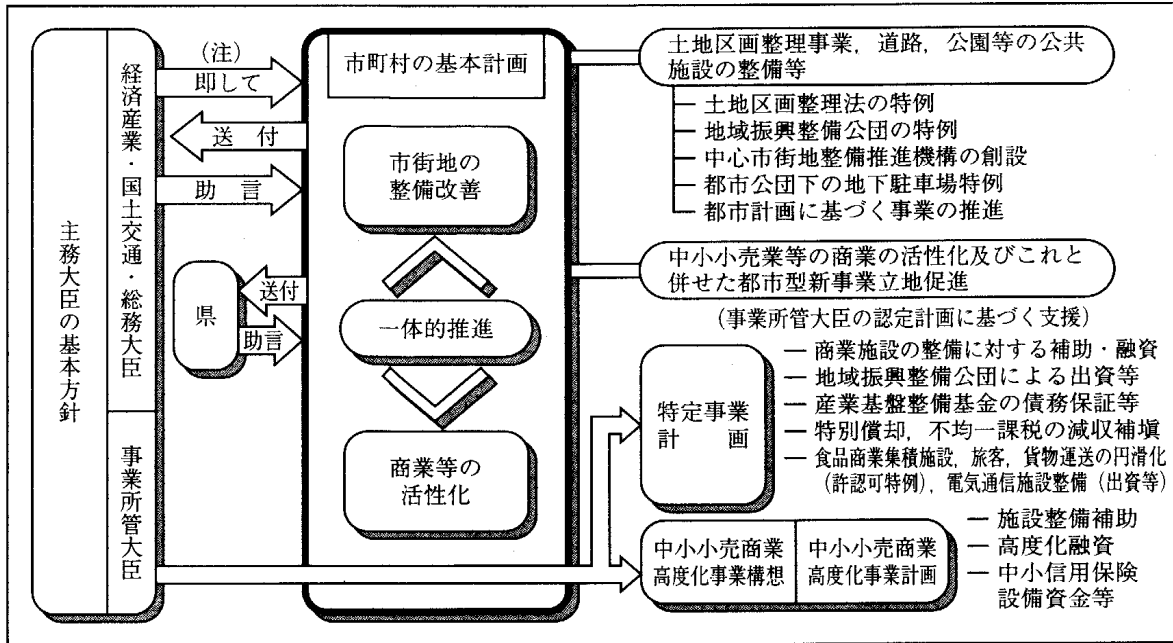
同法は雑則を含めて41条から構成されるが、まず第1条で、「この法律は、都市の中心の市街地が地域の経済及び社会の発展に果たす役割の重要性にかんがみ、都市機能の増進及び経済活力の向上を図ることが必要であると認められる中心市街地について、地域における創意工夫を生かしつつ、市街地の整備改善及び商業等の活性化を一体的に推進するための措置を講ずることにより、地域の振興及び秩序ある整備を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」と法の目的を掲げる。

第2条では、中心市街地とは市町村を念頭においた都市の中心の市街地をさし、集積要件や趨勢要件、広域効果要件に該当するものであると位置づける¹³⁾。それは、「中心市街地における市街地の改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する基本的な方針」の「留意事項」に示されるように、地域の事情に応じて複数の中心市街地を認める場合もあるが、基本的には

13) 通商産業省産業政策局中心市街地活性化室編『中心市街地活性化法の解説』通商産業調査会、1998年、97ページ。

1 市区町村に1区域が前提となる¹⁴⁾。

図表1 中心市街地活性化法の概要



(出所) 中心市街地活性化推進室「制度の概要」(<http://chushinshigaichi-go.jp>) より作成。

そして、同法の仕組みはつぎのようになっている（図表1）。まず、国が基本方針を策定し、それを踏まえて市区町村が基本計画を作成する。その基本計画にもとづいて、市区町村や民間事業などが土地区画整理事業、市街地再開発事業、道路、駐車場、公園などの都市基盤施設にかかわる「市街地の整備改善に関する事業」、魅力ある商業集積の形成、都市型新事業の立地促進など「商業等の活性化に関する事業」、必要に応じて公共交通の利便性向上、電気通信の高度化に関する事業などを一体的にすすめる¹⁵⁾。

中心市街地活性化法にもとづく支援メニューとしては、「商業の魅力向上等」、「公益機能の導入等」、「様々な機能の受け皿づくり」、「イベント開催等」、「来訪者へのサービス向上や観光資源開発」、「歩きやすい環境づくり」、「憩いの場づくり」、「中心市街地へのアクセス改善等」、「駐車場の整備等」、「公共交通の利便性向上」、住宅整備等、「計画づくり」、「専門家や

14) 同上書，70ページ。

15) 中心市街地活性化推進室「制度の概要」(<http://chushinshigaichi-go.jp>) を参照。

まちづくりの人材育成等」が用意されており、これらのメニューに各府省庁の具体的な支援事業が該当することとなる。

(2) 中心市街地活性化法の支援体制

市街地の整備改善と商業などの活性化を一体的に推進することによって、都市機能の増進や経済活力の向上を図るには、行政の縦割りの仕組みを越えた連携体制が必要となる。実際、同法には10を超える省庁（現在は8府省庁）が関与することになる¹⁶⁾。それゆえ、市区町村との対応を一元化したり、事務処理を円滑化したり、関係省庁間の連絡を図るために、「中心市街地活性化推進室」が統一窓口として設置された。また、あわせて「中心市街地活性化関係府省連絡協議会」が設けられ、市区町村の取り組みにたいする支援の連携・重点化にかんする協議などがおこなわれている¹⁷⁾。

また、財政的にも関係省庁をあわせると、1998年度の中心市街地活性化法関連予算で1兆円程度の支援措置が実施された。ただし、建設省と運輸省の予算がその大半を占めている点には、留意する必要がある¹⁸⁾。これまでも、従来の市街地再開発事業にたいして、都市の既存商業集積や地域を大規模な開発へと誘導し、都市や地域における商業を開発経済の市場にすると批判されてきたが¹⁹⁾、この省庁別予算編成をみるかぎり、中心市街地

16) 当初は、通産省、建設省、自治省、農林水産省、運輸省、郵政省、文部省、厚生省、労働省、警察庁、国土庁、北海道開発庁、沖縄開発庁の13省庁が関係し、現在は省庁の統合によって、経済産業省、国土交通省、総務省、農林水産省、警察庁、文部科学省、厚生労働省、内閣府の8府省庁が関与している。

17) 中心市街地活性化推進室「関係省庁連絡協議会」(<http://chushinshigaichi-go.jp>)を参照。

18) 1兆円にのぼる予算の内訳は、通産省1,000億円、建設省4,995億円、自治省950億円の内数（地方債および交付税措置）、警察庁171.5億円の内数、国土庁319.5億円の内数、文部省142.5億円の内数、厚生省3,504.6億円の内数、農林水産省100.3億円の内数、運輸省4,405.2億円の内数、郵政省73.1億円の内数、労働省134億円である。

19) 樋口兼次「大型小売店」平和経済計画会議・独占白書委員会編『国民の独占白書』第14号（日本の流通産業）御茶の水書房、1991年、76ページ。

がいわゆる開発市場とされる恐れが否めない。2003年度当初予算でも、総額1兆円程度の関連予算のうち、国土交通省の予算が6,000億円を超えており²⁰⁾、「ハード面での整備を重視する従来型の公共投資」²¹⁾の側面が依然強調されているのである。

一方、2001年5月、内閣総理大臣を本部長とする「都市再生本部」が発足し、2002年4月には「都市再生特別措置法」が成立した。同法を背景に、今日では、大資本主導の大規模な大都市内部の開発がいわゆる進行している。それにたいして、都市再開発事業や区画整理事業は困難になってきているのが現状である。多くの再開発事業は土地や建物価値の増加を見込んでいるのだが、現在では土地・建物の過剰化がすすみ、開発利益が低減している。「『都市再生』政策は大規模開発業者を規制緩和と税制・金融で支援するが、開発利益のない事業には、有効な打つ手がない」²²⁾のである。中心市街地活性化法と同時並行で、このような施策が推進されていることも認識しておく必要がある。

また、上記の中心市街地活性化法の個別事業は、各省庁の既存事業の寄せ集めでもあり、既存の補助事業メニューとの差異や国の補助選定基準の不明確さが、早い段階から問題視されている²³⁾。

いずれにしても、中心市街地活性化法の運用については、同法を適用してすすめられた中心市街地の活性化事例と当該地域の状況を細かに検証していく必要がある。このような作業は、他の機会にゆずりたい。

この項の最後に、中心市街地活性化にかんする国の支援の仕組みを具体

20) 2003年度当初予算では、中心市街地活性化法関連予算は、経済産業省266億円、国土交通省6,038億円、総務省1,183億円、農林水産省70億円の内数、文部科学省105億円、厚生労働省3,452億円、警察庁175億円の内数である。そして、厚生労働省予算3,452億円は、居住環境の整備1,677億円、公共施設等の整備1,479億円で占められている。

21) 『日経流通新聞』1999年6月22日付。

22) 建設政策研究所編『「都市再生」がまちをこわす』自治体研究社、2004年、46-47ページ。

23) 『日経流通新聞』1998年10月29日付。

的にみておくと、計画の中核となる大規模な商業施設について、国が建設費を補助するのであるが、商業ビルや商店街、駐車場などを整備する場合、基盤設備の2分の1までを補助し、無利子融資や空き店舗対策として家賃の約3分の1の補助もおこなう、というモデルになる²⁴⁾。

3 中心市街地活性化法の現状と課題

(1) 基本計画の提出状況と中心市街地活性化法の課題

ここまで、中心市街地活性化法の概要をみてきたが、結局、初年度(1998年度)において、同法にもとづく市区町村の基本計画は83件提出された(最終変更を含む)²⁵⁾。ただし、基本計画の対象自治体は25程度にしかならず、この結果を受けて、1998年4月の衆議院商工委員会で、対象自治体を増やすことや、大型商業集積の郊外立地を促進しないように商集法の基本指針を改定すること等が議論された²⁶⁾。商集法にかんしては、中心市街地の商業施設と競合するとみられる「高度商業集積型」(主に郊外立地の大型商業施設)を法対象からはずして、中規模の商業施設から成る「地域商業活性化型」に支援を集中させることにした²⁷⁾。また、中心市街地活性化推進室が1999年8月上旬までに基本計画を提出した市区町村を対象におこなった調査結果によると、中心市街地衰退の最大の要因は「商業・サービス施設の郊外移転」であった²⁸⁾。

中心市街地活性化において、併行して採用しなければならない政策が、商業施設の郊外立地対策であることは、これらの動きからも明白である。この点にまったくとっていいほど対応できないことが、まちづくり3法

24) 同上紙, 1998年7月23日付。

25) 中心市街地活性化推進室「基本計画の提出状況」(<http://chushinshigaichi-go.jp>)。

26) 『日経流通新聞』1998年4月28日付。

27) 同上紙, 1999年1月21日付。

28) 同上紙, 1999年11月16日付。

を中心とした今日の流通政策の問題点なのである。大型店の無秩序な郊外立地や、各種商業施設の郊外流出を調整する制度を併存させずにすすめられる中心市街地活性化の限界が、この点に端的に示されるのである。

さて、市区町村の基本計画は、法施行後2年目から4年目にかけて毎年100件以上を数えるようになる（図表2）。初年度のとりわけ最初の数ヶ月間に、基本計画の提出がほとんどみられなかったが、これには、自治体が基本計画の策定そのものに取りかかれないう要因のほか、後述するTMO（タウンマネジメント機関）の設立問題や法体系のわかりにくさといった問題があった²⁹⁾。

図表2 基本計画提出数の推移（地区）

年 度	提出数
1998	83
1999	133
2000	163
2001	101
2002	80
2003	51
2004（8月13日時点）	31

（出所）中心市街地活性化推進室「基本計画の提出状況」
 (<http://chushinshigaichi-go.jp>) より作成。

そして、中心市街地の区域の設定が、いくつかの自治体では懸案となっていた。とりわけ、政令指定都市や大都市などの場合は、中心市街地に該当する区域が複数存在し、区域設定にたいする地域住民の合意を得ることが困難であった³⁰⁾。

このような問題に対処するのみならず、基本計画提出後の計画具体化の遅れに対応するために、経済産業省（中小企業庁）は2001年に基本計画の診断、見直しを支援する専門家の派遣や成功事例の情報提供などに着手し

29) 30) 同上紙、1998年10月29日付。とりわけ、東京都の自治体は、ほぼ全域が市街地で中心部が絞り込めない場合が多い（同上紙、2001年3月20日付）。

た。具体的には、都市工学の専門化やタウンマネジャー、中小企業診断士などを各地区に派遣し、活性化目標の指標となる人口動態、商店街の実態などを再検討するほか、再開発や観光資源を生かしたイベントなどの中核事業の効果を分析する³¹⁾。1999年度以降に基本計画の提出が増加しているが、このような施策が講じられるということは、基本計画の増加が内容に問題のある計画の増加をも示唆しているといえよう。

また、中心市街地以外の商店街を支援できるように、2000年4月に経済産業省（当時は通産省）が空き店舗対策などに利用できる「商店街競争力強化基金」を創設・交付した³²⁾。この基金には260億円が用意され、空き店舗に入居する新店の家賃補助や、高齢者向け電動カートのレンタル、カード事業を開始する際の研究費用など商店街の活性化を目的としたソフト面での事業支援に供される³³⁾。

（2）基本計画の特徴

現在提出されている642地区の基本計画に盛り込まれている取り組みは、図表3のように20の事業に分類できる。これをみると、「イベント等の開催」が121件と最も多く、つづいて「文化・交流・学習機能の導入」（65件）、「街並み・景観整備」（65件）、「商店街の環境整備」（55件）、「新規事業者の育成」（45件）、「各店舗の誘致・テナントミックス等」（44件）などの事業が連なり、基本計画の内容は特定の事業に集中しているわけではない。

そして、中心市街地活性化法が標榜するように、ハード面の整備事業からソフト面の事業推進まで、基本計画に「面的な」事業の広がりが確認できる。また、「商店街の環境整備」に代表される従来型の事業に加えて、「アミューズメント機能の導入」、「新規事業者の育成」、「文化・交流・学習機能の導入」、「福祉・健康増進機能の導入」など今日的な課題への対応が取り込まれていることが認識できる。

31) 同上紙, 2001年4月10日付。

32) 33) 同上紙, 2000年3月28日付。

図表3 基本計画にもとづく事業分類（2004年8月17日時点）

事業の分類	事業数
各店舗の誘致・テナントミックス等	44
商店街の環境整備（パティオ・共同店舗整備を含む）	55
商業のサービス向上（ソフト事業）	62
アミューズメント機能の導入	12
新規事業者の育成	45
文化・交流・学習機能の導入	65
福祉・健康増進機能の導入	17
情報関連機能の導入	34
その他の公共機能の導入	17
イベント等の開催	121
観光客へのサービス向上や観光資源開発	48
区画整理・再開発等の面整備	19
歩きやすい環境の整備	32
公園等憩いの場の整備	25
街並み・景観整備	65
自動車交通環境の向上	14
駐車スペースの確保等	21
公共交通の利便性向上	20
住宅の供給	6
その他	35

（注）1つの基本計画のなかで複数の事業が包含され、それらが各項目で重複するために、総事業数は基本計画数より多い。

（出所）中心市街地活性化推進室「取り組み分類別の取り組み事例一覧」（<http://chushinshigaichi-go.jp>）より作成。

具体的な事業内容をみると³⁴⁾、「各店舗の誘致・テナントミックス等」には「チャレンジショップ事業」が目立ち、「空き店舗活用事業」を含めると14地区が該当する。この両事業は、「商店街の環境整備」や「新規事業者の育成」など他の事業分類にも多く含まれており、今日の中心市街地活性化において、商店街の商業集積としての機能強化が、最重要課題であ

34) 中心市街地活性化推進室「取り組み分類別の取り組み事例一覧」（<http://chushinshigaichi-go.jp>）。

ることがわかる。

このような商業のもつ機能の強化ないし再構築のみならず、「まちづくり交流センター」の設置（栃木県宇都宮市ほか）、地域通過の導入（山梨県甲府市ほか）、空き店舗を利用したインキュベート施設の設置（千葉県千葉市ほか）や子育て支援（岐阜県大垣市ほか）、SOHO支援（東京都台東区ほか）、地域内循環バスの運行（山形県山形市ほか）などにみられるように、今日的な事業の推進による都市機能の向上が企図されている。

中心市街地活性化推進室も提出された基本計画の特徴をまとめているが（2003年5月12日時点、573地区）、これによれば、以下の諸点を指摘することが整理できる³⁵⁾。第1に、基本計画を提出した地区における中心市街地は、街道沿いの宿場町（183件）と城下町（181件）が過半を占め、歴史性を有する中心市街地が衰退しており、その活性化が焦眉の課題となっていることを示している。

第2に、中心市街地の衰退原因として「中心市街地の店舗構成の魅力低下」（222件）、「商業・サービス施設の郊外移転」（217件）、「モータリゼーションへの対応の遅れ」（200件）の3要因が突出しており、現下の中心市街地の衰退が、商業機能の低下によって引き起こされていることがあらためて確認できる。いうまでもなく、それは商業機能をはじめとする多様な都市機能の郊外移転によって加速されているのである。

第3に、「市町村が重要と考えている取り組み」の上位10項目があげられているが、そこでは「区画整理事業等の面整備」（148件）、「TMO」（131件）、「商店街の環境整備」（128件）、「幹線道路等の整備」（114件）、「文化・交流・学習施設等の整備」（102件）事業が上位を占めている。基本計画において、実にさまざまな事業が提示されるのであるが、この結果をみるかぎり、自治体としては区画整理や道路整備といった都市開発ないし再開発事業を重視していると理解できる。前述した中心市街地活性化法を用いた

35) 中心市街地活性化推進室「提出された基本計画の特徴について」(<http://chushinshigaichi-go.jp>)。

都市の開発市場の拡大問題が、ここからも懸念されるのである。また、現実にも、和歌山県橋本市の商工会議所が、道路の拡幅や商店街の移転再配置などを盛り込んだ市の基本計画（1999年4月22日提出）にたいして、行政主導の計画であり地元に基づいた構想が打ちだせないと批判している事例もある³⁶⁾。つまり、行政側と地元商業者等との間に、どのようにして中心市街地を活性化するかという合意形成に問題がある場合もみられるのである。

中心市街地活性化推進室は、2000年2月に1999年11月29日までに基本計画を提出した182の自治体にたいして、アンケート調査をおこなっており、「基本計画に基づく取り組みの進捗状況」では、市区町村の45.6%が「どちらかといえば順調」と答えているが、「どちらかといえば順調でない」が16.5%、「どちらともいえない」が34.1%を占めている³⁷⁾。すなわち、市区町村の半数以上で、基本計画提出後の取り組みがあまりすすんでいないことになる。その理由として、「事業の実施に向けた商業者、地域住民等の意欲が低く、合意形成に苦慮」、「市町村の財政状況や景気の状態を反映して事業資金の確保が困難」、「事業が補助要件に適合しない場合があることや、用地費に対する支援制度の不足」などがあげられているが、上記の「市町村が重要と考えている取り組み」で2番目に多かったTMOにかんして、「TMOに関する資金や人材の確保、設立に向けた合意形成」が課題として抽出されている³⁸⁾。

実際、TMOの設立や運営は、中心市街地活性化事業を遂行していくうえで最大の懸案となっている。それでは、つぎにTMOの現状を概観し、TMOの抱える問題点を探っていこう。

36) 『日本経済新聞』1999年7月19日付。

37) 38) 中心市街地活性化推進室「町村等アンケートの結果」(2) (<http://chushinshigaichi-go.jp>)。

(3) TMOの現状と課題

中心市街地活性化法では、TMOが具体的な事業の推進母体となる。TMOは事業の推進に際して、まず中心市街地活性化策の策定にあたり、さまざまな関係者の意見を調整し合意形成を図る企画調整をおこない、つづいて実際の事業を実施する、という2つの役割を果たす³⁹⁾。2002年7月に日本経済新聞社が実施した調査によると、実際、TMOの設置効果として最も回答が多かったのは「合意形成・調整」(17.9%)であり⁴⁰⁾、中心市街地活性化事業では、前項で指摘した自治体と商業関係者のみならず、広く関係者間で合意形成を図ることが重要となる点を再度指摘できる。

TMOの主体は地域ごとに異なるが、商工会議所、商工会、第3セクター(特定会社、公益法人)のいずれかが、基本計画に沿ったTMO構想を作成し、それが市区町村によって認定されれば、正式に設立されることとなる。つぎに、TMOはあらためて、TMO構想に沿って取り組むべき事業の具体的内容や目標、実施時期、資金などを精査してTMO計画をまとめる。この計画が経済産業大臣によって認定されると、構想段階から補助金も得られ、その後、事業の実施に移ることになる。

TMOは、1998年度に岩手県遠野市を第1号として7件認定され、1999年度33件、2000年度78件、2001年度68件、2002年度61件、2003年度46件、2004年度8件、累計300(2004年8月13日時点、地区ベースであるため4件は同一のTMO)という認定状況である。TMOの設立は着実に増加している点ではあるが、基本計画の提出数と比べると、その進展が遅々としている点是否めない。加えて、TMO計画の認定となると、その数はいっそう少なくなる。たとえば、2002年7月24日時点の数値でみると、基本計画提出が532件で、そのうちTMO認定が241件であり、TMO計画は83件にすぎ

39) 渡辺達朗『流通政策入門』中央経済社、2003年、181-182ページ。

40) 『日本経済新聞』2002年8月26日付。同調査では、「合意形成・調整」以外に、TMO設置効果として「チャレンジショップ事業」(12.5%)、「集客イベント」(12.5%)がみられ、「街の情報提供・宣伝活動」、「店舗誘致」、「再開発・商業ビルの管理運営」が、それぞれ回答の5%以下を占める。

ない⁴¹⁾。

前出の日本経済新聞社調査によれば、TMO構想がすすまない理由として、「商工会・商工会議所に主体になってもらいたいが、協力が得られない」(25.2%)が多数を占めており⁴²⁾、現在のTMO構想が、ほとんど商工会ないし商工会議所に依存するかたちですすめられている点に、問題を認識することができる。そして、「特定会社を予定しているが採算性に不安がある」(4.4%)という回答に端的に示されるように⁴³⁾、資金面での脆弱さが構想段階から不安視されているのである。

TMO計画段階になると、資金の調達や借入がいつそう現実的な課題となるが⁴⁴⁾、それだけでなく、多くのTMOには専従の職員を配置することができず、TMO活動を担う人材の不足と人件費の確保の問題が重くのしかかっている⁴⁵⁾。その他、TMO計画がすすまない要因として、地権者の合意形成の難しさや、強力なリーダーシップの欠如、まちづくりに精通し

41) 『日経流通新聞』2002年8月1日付。

山川充夫氏はTMOの所在市区町村を人口規模別に分類し、人口10~20万人と5~10万人クラスに全体の4割が集中していることから、このクラスの都市の中心市街地が衰退していることと、そこでのTMOへの関心の高さを導出されている(山川充夫『大型店立地と商店街再構築』八朔社、2004年、157ページ)。

42) 43) 『日経流通新聞』2002年10月3日付。同調査では、その他「地元商業者の協力が得られない」(7.4%)や「基本計画が現実的でなかった」(3.7%)、「既存組織で商業振興は可能である」(0.7%)といった回答もよせられている。

TMOの財政的基盤の確立や人材確保支援等については、日本商工会議所「街づくりに関する提言」(2001年3月22日)でも、強く要請されている。

44) タウンマネジメント推進協議会の調査によると、TMO構想と計画の問題点として、ともに「地元コンセンサスの形成」が多く回答されている。そして、TMO計画段階では2番目に多く「資金調達・借入計画」があげられる(タウンマネジメント推進協議会『タウンマネジメント』第2号、2000年4月、67ページ)。

日本商工会議所の2002年度調査でも、TMOの課題として「運営費の捻出」(89.5%)、「人材の確保・育成」(78.4%)、「コンセンサス形成」(77.6%)が多数を占める(『日経流通新聞』2003年2月20日付)。

45) 同上書、65ページ。

た専門家の不在、自己負担の割合などがある⁴⁶⁾。

その結果、日本経済新聞社による同調査では、TMO設立済みの自治体で「活性化の兆しが見え始めた」と答えたものが46.8%を占めるが、「変化はない」という答えも49.7%に達し⁴⁷⁾、TMO計画や事業推進の困難さが浮き彫りとなっている。

前に述べたように、TMOを支援するため、経済産業省（中小企業庁）は2001年度から「TMOサポート事業」を実施しているが、上記のような現状に対応すべく、2002年度にはあらたに11地区を選定し⁴⁸⁾、専門家による支援体制を強化している。さらに、2004年度からは「新型TMOサポート事業」を立ち上げ、従来のような地域の要望を優先して提言をまとめる方式をあらため、全国9カ所の経済産業局と中小企業総合事業団、中小企業庁から事業委託を受けたプロパティマネジメント（PM）会社などが、地域ごとの中心市街地活性化事業を個別に診断する仕組みをとるようになった⁴⁹⁾。

こういった国の支援もなされてはいるが、TMOの運営は、滋賀県長浜市の「黒壁」のような一部の成功事例があるだけで、全体的には、上述のごとく資金や人材の面での困難が払拭されないのが現状である。その最たる例として、2001年の第3セクター「まちづくり佐賀」の破たんがある。まちづくり佐賀は、1996年にTMOに認定され、1998年に佐賀市中心市街地再開発ビルを開業し、それを管理・運営していたが、郊外の大型店との競争、中心地の大型店の撤退、テナントの減少、高コスト体質などを背景に、2001年7月に自己破産することとなった⁵⁰⁾。これは第3セクター方式

46) 『日経流通新聞』2002年8月1日付。

47) 『日本経済新聞』2002年8月26日付。これより1年後の日本商工会議所の2002年度調査では、TMO設置済み自治体で、まちづくりが「進んでいる」と回答したものが39.5%を数えるようになる（『日経流通新聞』2003年2月20日付）。

48) 『日経流通新聞』2002年8月27日付。

49) 同上紙、2004年6月5日付。

50) 同上紙、2001年7月14日付。『日本経済新聞』2003年8月19日付。

をとるTMOの事例であり、多くのTMOは商工会や商工会議所依存型で設置・運営されているのであるが、まちづくり佐賀が直面した諸問題は、大半のTMOにも該当する。

TMOの運営のみならず中心市街地活性化政策に、資金や人材の裏づけが必須であることはいうまでもないが⁵¹⁾、結局、大型店やショッピング・センター（SC）等商業施設や商業集積の郊外立地を調整する政策が、中心市街地活性化政策と同時併行的におこなわれる必要を、あらためて主張しなければならないのである。

（４）中心市街地活性化法のその他の課題

ここまで、中心市街地活性化法の制定までの流れを概観し、同法の内容や課題について考察してきた。最後に、昨今の商店街の状況を素描するとともに、最近あいついで発表されたまちづくり3法にたいする各種「提言」を取り上げ、同法の課題にもう少し言及することで結びとしたい。

2004年3月に「平成15年度商店街実態調査報告書」が発表されたが、ここでは、商店街の景況として「衰退している」と答えたものが43.2%（前回調査38.6%）、「停滞している」と答えたものが53.4%（同52.8%）と⁵²⁾、前回調査よりも商店街のおかれた状況が悪化していることが明らかになった。

51) 石原武政氏は、TMOを公的支援型と自立事業型とに区分され、リスクを負いながら事業採算のなかで補助金を活用する重要性を述べられる（石原武政『まちづくりの中の小売業』有斐閣、2000年、223-229ページ）。同時に、TMOの企画・調整と事業実施の2つの機能に目を向けられ、とりわけ前者の場合の資金難を指摘されるが、「TMOの本来的な考え方からすれば、TMOは自らこのお金の流れをつくりださなければならない。TMOがプロデュースすることによって中心市街地が活性化してくると、地域全体に利益がもたらされる。…地域の活性化利益の一部をこのTMOの運営経費として還流させることはできないだろうか」（同上書、230-231ページ）と主張される。

52) 全国商店街振興組合連合会『平成15年度商店街実態調査報告書』2004年、25ページ。

衰退・停滞の割合は、これまでの調査と同様に、商圈の狭い小規模な商店街で高くなっている。具体的には、「衰退している」の回答比率が、近隣型商店街49.7%、地域型商店街37.1%、「停滞している」の回答比率が、それぞれ48.5%と58.8%という数値であり⁵³⁾、衰退ないし停滞している地域密着型の商店街が圧倒的多数を占める結果となっている。

また、商店街の位置する都市の規模別にみると、「衰退している」の回答比率は、都市の人口規模が小さくなるにしたがって高くなっており、町村レベルで60%を超える回答である⁵⁴⁾。反対に、「停滞している」比率は、政令指定都市や特別区、人口20万人以上の都市で60%前後であり、人口5万人～20万人未満の都市でも50%を超えている⁵⁵⁾。

中心市街地活性化法が施行されて6年以上を経過したが、これが今日の中心市街地を構成する要素である商店街の実態なのである。同調査では、商店街の抱える問題として、後継者難や構成店舗の弱さが6割を超える水準で回答されている（「経営者の高齢化等による後継者難」67.1%、「魅力ある店舗が少ない」66.3%、「核となる店舗が少ない」51.8%）⁵⁶⁾。全国商店街振興組合連合会（全振連）が要望するように、商店街の活性化には、なによりもまず各個店の競争力強化が不可欠であり、「個店同士が連携して取り組める商品力強化策や経営指導をするアドバイザーの派遣」⁵⁷⁾が、現実の商業者から求められている。このように、中心市街地を中長期的な期間で「面的」に活性化しようとする同法のあり方と、商店街をなるべく

53) 54) 55) 同上書, 26ページ。

56) 同上書, 49ページ。

57) 『日経流通新聞』2001年8月30日付。全振連の小野寺一夫理事長（当時）は「『街づくり』とか『商店街の活性化』という言葉が上滑りし過ぎてはいないか。まず、商店街を構成する各個店の競争力強化が不可欠だ。それがいずれは商店街全体の魅力向上につながる。もちろん、一匹おおかみの経営者が多い商店街で直接、口を出すのは難しい」と述べられる。

一方、「商業施設のココ入れやイベント開催に力を尽くしても、ビジネスの振興や人口増などを含めた総合的な対策を打ち出さないと、中心街に活力を呼び戻すのは難しい」（『日本経済新聞』2002年8月26日付）ことも事実である。

早く「点」や「線」的に機能強化したい現下の商業者の意識との乖離がみられる側面もある⁵⁸⁾。

もう1つ、中心市街地の活性化にとって、現在問題となっているのが、大型店の中心市街地からの撤退である。今日の大型店の出店政策は、郊外に大規模なSCを建設し、市街地の旧型店を閉鎖するスクラップ・アンド・ビルド政策を中心にすすめられている。中心市街地活性化法にもとづく基本計画を策定し、市街地活性化を推進する過程で大型店が撤退することによって計画の見直しを迫られるケースも現出している⁵⁹⁾。跡地利用は困難な場合が多く、とりわけ土地や建物が大型店の自社物件となっていると、その傾向は顕著となる⁶⁰⁾。この問題には、跡地利用を円滑にすすめるテクニカルな対策も求められるが、根本的には、大型店の撤退や郊外立地にかんする調整政策の必要が問われているといえよう。

以上のように、中心市街地活性化法やそれを含ままちづくり3法には、さまざまな重大な課題がある。これにたいして、注目すべき3つの提言が2004年にあいついで発表されている。1つは、福島県広域まちづくり検討会「広域的なまちづくりのあり方に関する提言～地域との共生による大型店の立地に向けて～」(2004年3月)、2つめは、大阪商工会議所流通活性化委員会「『大阪における小売商業のあり方』～大阪に賑わいを創り出す小売商業ビジョン～」(2004年6月)、3つめは日本共産党の政策提言「大型店の身勝手をゆるさず、地域の商店街・中小商店の値打ちがいきる『まちづくり』のルール確立を」(2004年5月)である。

福島県広域まちづくり検討会の提言では、店舗面積1万5000平方メートルから2万平方メートル超で、「商圈を広域に設定する特に規模の大きな大型店」(特定大型店)の出店による影響を重視しており、市町村がゾー

58) たとえば、滋賀県大津市にある中央銀座商店街の奥村憲治氏は、「市の計画は10年、20年サイクルの話。商店街として足元を見つめ直し身近なことからやろうと考えた」(『日本経済新聞』2001年8月16日付)と、中心市街地活性化法と現実の商店街活性化の溝について訴えられる。

59) 60) 『日経流通新聞』1999年12月14日付。

ニングをおこなえるように県が立地にかんするビジョンを策定することと、個別の出店計画ごとに調整する仕組みを提示している点に特徴がある。みられるように、「提言」の骨格は独自の大型店出店調整政策から成るが、それだけでなく、「提言」は特定大型店の出店計画にたいして、計画の概要とあわせて関係市町村への地域貢献や各種の対策を記した資料（マニフェスト）の提出を求めており⁶¹⁾、中心市街地の活性化やまちづくりにつながる要素を重視しているのである。

大阪商工会議所流通活性化委員会のビジョンは、まちづくり3法が個別の法として問題を抱えることのみならず、3法の連関がうまくいっていないことを問題視し、中心市街地活性化法には大阪市の実態を反映するかたちで複数の候補地を選定できる仕組みにすること、大店立地法には自治体への大幅な権限の委譲を要望する一方、自治体が主導的役割を發揮できるあらたな制度（「まちづくり基本法」）の整備を訴えている⁶²⁾。

日本共産党の政策提言は、大店立地法を抜本的に改正しつつ、「まちづくり条例」などを制定する権利を全面的に自治体に委譲することを求める一方で、大型店出店の地域への環境影響評価（「大店・まちづくりアセス」）や深夜営業の制限などを掲げている。中心市街地活性化法については、第1に住民、市民・事業者、NPO（非営利法人）、行政が一体となった小規模な地区単位の計画作成、第2に住民参加型で利用しやすいTMOの運営を要請している。

小売商業問題は、きわめて地域に密着した問題である。中小小売商の振興のみならず中心市街地全体の活性化を標榜する昨今の流通政策において、地域が主体となり地域の特性に応じた、地域独自の商業振興やまちづくりが、今日いっそう強く求められているのである。最近の中心市街地活

61) 福島県広域まちづくり検討会「広域的なまちづくりのあり方に関する提言～地域との共生による大型店の立地に向けて～」2004年3月、10ページ。

62) 大阪商工会議所流通活性化委員会「『大阪における小売商業のあり方』～大阪に賑わいを創り出す小売商業ビジョン～」2004年6月、15-18ページ。

性化およびまちづくりには、百貨店やチェーン店などの大型店との連携も必要視されている⁶³⁾。このような中心市街地活性化の実態研究については、他日を期したい。

63) 日本百貨店協会は2004年6月11日に開いた地方百貨店協議会で、百貨店を核とした地方都市の中心市街地活性化を図る「地域商業活性化プロジェクト」を発足させた（『日経流通新聞』2004年6月12日付）。また、同年6月1日には東京都商店街振興組合連合会（都振連）・東京都商店街連合会（都商連）や日本チェーンストア協会など8団体によって、中小店とスーパー、コンビニエンスストアなどのチェーン店が地域の再生と活性化に貢献していくことを共通の目的とし行動する「連携・協働の商業まちづくり共同宣言～連携・協働して地域のまちづくりと地域商業活性化を～」が発表された（<http://www.toshinren.or.jp>）。