

中心市街地の活性化に関する施策について

1 検査の背景

本院は、内閣官房、内閣府、警察庁、総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省を対象に、①中心市街地の活性化に関する施策の実施体制及び実施状況、②中心市街地の活性化に関する施策の有効性を検査し、その結果を報告することを求める要請を受けた。

2 検査の着眼点

本院は、9府省庁等、都道府県及び市町村における中心市街地の活性化に関する施策の実施体制及び実施状況について、①施策を確実に実施するための事業推進体制の整備や充実が図られ、国、都道府県、市町村、中心市街地活性化協議会等の連携や調整は適切に行われているか、②市町村が作成して、認定された中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための基本的な計画(市町村が作成する計画を「基本計画」、認定された基本計画を「認定基本計画」)に記載された事業(認定事業)は、認定基本計画期間中に円滑に実施されているか、認定基本計画期間終了後においても、継続して実施されているか、③大型店(大規模集客施設又は大規模小売店舗)の立地抑制や誘導を図るために、特別用途地区の設定や大規模小売店舗立地法(大店立地法)の特例措置を活用した対策は適切に行われているか、④評価のための指標は、適切に設定され、測定されているか、認定基本計画は適切に見直されているか、また、施策の有効性等について、①国の支援措置は、市町村が活用しやすいように設定され、認定基本計画に適切に位置付けられて有効に活用されているか、②中心市街地の活性化に関する施策の実施は、都市機能の増進及び経済活力の向上に関する指標の改善に寄与しているか、③認定基本計画の評価の結果は、中心市街地の活性化の状況を適切に反映した有効なものとなっているか、などに着眼して検査を実施した。

3 検査の結果

(1) 中心市街地の活性化に関する施策の実施体制

国は、中心市街地活性化本部を設置し、①中心市街地活性化法に定める特別の措置(法定措置)、②基本計画の認定を要件として支援の対象、支援対象項目の拡大又は支援要件が緩和されるなどの認定と連携した特例措置(拡大支援措置)、③中心市街地の活性化以外にも活用が可能な支援措置(通常支援措置)、④拡大支援措置や通常支援措置以外の中心市街地の活性化に資するその他の支援措置(その他の措置)に区分された支援措置の整備を行い、市では、市町村の中心市街地活性化に係る事業を担当する関係部局を統括する組織(中活課室)等を設置するなどして、実施体制の充実が図られてきている。一方、基本計画の作成や認定事業の実施に当たって、バリアフリー事業が完了していなかったり、大店立地法の特例措置に係る情報提供等を実施していなかったり、拡大支援措置である認定基本計画に位置付けられた空き店舗対策等のソフト事業に対して交付する特別交付税(中活ソフト特別交付税)の算定対象となるソフト事業に位置付けられていなかったりするなどして、国、道県、市等における連携等が十分に図られていない状況となっていた。

(2) 中心市街地の活性化に関する施策の実施状況

ア 認定事業の実施状況等

国は、平成28年度末までに141市の211計画を認定して、認定基本計画に基づく中心市街地の活性化の取組を支援(国庫負担額8700億円)している。会計実地検査を行った90市の134計画についてみたところ、同年度末までに認定基本計画期間が終了した74市の80計画のうち76計画では一部のハード事業が完了していなかった。そして、76計画のうち、60計画において関係者の合意形成が図られていなかったことなどにより、認定基本計画期間終了時点で達成を見込む指標値(目標値)の達成に寄与するとされている事業(主要事業)とされているハード事業の全部又は一部が認定基本計画期間終了時点で完了していなかった。一方、74市の80計画について、主要事業となっている認定基本計画期間終了後のソフト事業の継続状況をみたところ、53計画においては、市の補助事業等による財政的な支援等の体制が整わないことなどにより主要事業とさ

れたソフト事業の一部が継続されていなかった。

イ 都市計画手法の活用及び経済活力向上事業の実施状況

準工業地域への大型店の立地の制限について、対象面積を10,000㎡以下にしたり、近隣商業地域、商業地域等の準工業地域以外の用途地域に設定したりすること(多重制限)等を行っていた市(多重制限市)12市と多重制限等を行っていない市(多重制限未実施市)78市について、18年度から28年度までの間に中心市街地区域外に立地した大型店の店舗面積の変化を比較したところ、1,000㎡を超える大型店の店舗面積が増加していたのは、多重制限未実施市では74市(94.8%)、多重制限市では10市(83.3%)となっていた。また、中心市街地への影響が大きいとされる店舗面積が10,000㎡以上の大型店の店舗面積が増加していたのは、多重制限未実施市では24市(30.7%)、多重制限市では2市(16.6%)となっていた。さらに、24道県について、基本方針等を踏まえて、大型店の立地に関して広域的な調整を図るための条例等を定めているかをみたところ、大型店を立地できる市町村の地域や店舗面積を定めたり、大型店の立地予定の市町村及び隣接する市町村に店舗面積等を通知して中心市街地の活性化の見地から意見等を聴取したりなどしていたのは、9道県にとどまっていた。

90市について、認定基本計画における大店立地法の特例措置の活用状況をみたところ、25市は大店立地法の特例措置を活用していたが、65市は活用していなかった。また、中心市街地への集客効果が大きいと考えられる店舗面積5,000㎡以上の大型店の店舗面積は、大店立地法の特例措置を活用していた市では8市(32.0%)において増加していた一方、大店立地法の特例措置を活用していなかった市で増加していたのは11市(16.9%)にとどまっていた。

ウ 評価の実施状況

1回以上フォローアップが実施された88市の129計画について目標及び指標の設定状況をみたところ、「にぎわいの創出」等4種類の目標分類で計354目標が設定されており、これらの目標の達成状況を把握するために「通行量」等7種類の指標分類で計404指標が設定されていた。88市の129計画に係る404指標のうち、28年度末までに認定基本計画期間が終了した74市の80計画に係る239指標について、目標値の達成状況をみたところ、168指標(70.2%)が目標値を達成しておらず、このうち114指標(67.8%)については、認定基本計画期間開始時点での指標値(基準値)に達していない状況となっていた。

74市の80計画に係る239指標のうち、全ての定期フォローアップにおいて認定基本計画期間終了時点での目標達成が困難であるとされていた50指標について、定期フォローアップの評価結果の反映状況をみたところ、26指標については、市が認定基本計画の変更に相当程度の時間を要すると判断したり、適当な改善策がないと判断したりするなどして、認定基本計画の見直しが実施されていなかった。また、Ⅱ期の認定基本計画で継続して測定することとしているなどの指標116指標を除いた123指標について、市による最終フォローアップ後の実績値の測定状況及び測定されている場合の実績値の状況をみたところ、43指標については、最終フォローアップ後に実績値の測定が実施されておらず、実績値の評価に基づく主要事業の評価や、評価結果を中心市街地の活性化に係る取組に反映することができなくなっていた。

(3) 中心市街地の活性化に関する施策の有効性

ア 国の支援措置の活用状況

18年度から28年度までの間の各年度に、国が基本方針等で示している支援措置の数は、法定措置225措置、拡大支援措置193措置、通常支援措置265措置、その他の措置380措置、計1,063措置となっていた。そして、1,063措置がどの程度活用されているかをみたところ、活用されていたのは法定措置26措置(11.5%)、拡大支援措置136措置(70.4%)、通常支援措置180措置(67.9%)、その他の措置102措置(26.8%)となっていた。一方、活用されていなかった支援措置は619措置となっていて、このうち法定措置は199措置(32.1%)に上っていた。そして、各支援措置のうち、法定措置については、大店立地法の特例措置の活用のための情報提供が15道県におい

て十分でなかったことなどから、65市において大店立地法の特例措置が活用されていなかった。また、拡大支援措置については、中活ソフト特別交付税の算定対象となるソフト事業について、留意事項の周知が十分でなく、中活課室等の理解も十分でなかったことなどから、43市において認定基本計画に適切に位置付けられていない状況となっていた。

イ 活性化関連一般指標の推移等

28年度末までに認定基本計画期間が終了した74市の市域全体人口は、18年度2026万人、28年度2014万人と18年度から28年度までの間の推移は微減となっていた。一方、74市の中心市街地区域内人口の合計は、18年度75万人、28年度77万人と微増となっていた。74市それぞれの中心市街地区域内人口について、18年度と比較して28年度に中心市街地区域内人口が増加しているのは29市(39.1%)、減少しているのは45市(60.8%)となっており、29市においては、認定基本計画の実施の効果が一定程度発現していることが認められる状況となっていた。

74市内の217地点の都道府県地価調査価格の平均価格の推移は、18年度205,129円/㎡、28年度182,433円/㎡となっており、18年度から28年度までの推移は増減を繰り返しつつ、18年度と比較して28年度は下落している。18年度と比較して28年度に中心市街地区域内の都道府県地価調査価格が上昇しているのは10市(13.5%)、下落しているのは64市(86.4%)であり、認定基本計画の実施の効果が一定程度発現していることが認められるのは10市にとどまっていた。

74市の固定資産税収入額の合計額の推移は、18年度の1兆3326億円から23年度の1兆3934億円まで増加した後、24年度に1兆3278億円に減少し、28年度に1兆3628億円となっており、回復基調となっている。74市それぞれの住民1人当たりの固定資産税収入額について、18年度と比較して28年度に住民1人当たりの固定資産税収入額が増加しているのは39市(52.7%)、減少しているのは35市(47.2%)であり、39市においては、認定基本計画の実施の効果が一定程度発現していることが認められる状況となっていた。

上記のとおり、活性化関連一般指標の数値が増加し、又は上昇している市においては、認定基本計画の実施が中心市街地の活性化に一定程度寄与していると思料される状況が見受けられる一方、指標ごとに数値が増加し、又は上昇している市は区々となっていて、特定の指標だけで中心市街地の活性化の状況を評価することは困難であり、多様な指標による評価を検討することが必要であると思料された。

ウ 都市機能の増進及び経済活力の向上に関する指標の状況

都市機能の増進の状況に影響する指標(都市コンパクト化指標)の区分で上位群となっていた13市のうち、6市は経済活力の向上の状況に影響する指標(経済活力向上指標)の区分が上位群、3市は中位群となっていた一方、4市は下位群となっていた。また、経済活力向上指標の区分で上位群となっていた15市のうち、6市は都市コンパクト化指標の区分が上位群、4市は中位群となっていた一方、5市は下位群となっていた。

都市コンパクト化指標及び経済活力向上指標がいずれも上位群となっている6市については、都市機能の増進と経済活力の向上がバランスよく推進されており、認定基本計画の実施の効果が一定程度発現していることが認められると思料された。また、都市コンパクト化指標又は経済活力向上指標の上位群のうち、いずれか一方が中位群となっていた7市についても、都市機能の増進と経済活力の向上が一定程度推進されており、今後、中心市街地の活性化に向けた取組を継続的に行うことが重要であると思料された。一方、都市コンパクト化指標及び経済活力向上指標がいずれも下位群となっている24市については、認定基本計画の実施の効果は限定的と考えられ、今後、中心市街地の活性化に向けた取組の新たな展開が必要となっていると思料された。

エ 達成状況と最終評価の関係

最終評価に当たっては、25年3月の基本方針等の改正により「かなり活性化が図られた」「若干の活性化が図られた」「活性化に至らなかった(計画策定時と変化なし)」又は「活性化に至らな

った(計画策定時より悪化)」の4種類の評価から選択することとされた。また、基本方針等によれば、最終評価に当たっては、当該市町村だけではなく、協議会の意見及び市民意識の変化を記載することとされている。

そこで、28年度末までに認定基本計画期間が終了した74市のうち、25年3月の評価の方法の改正以降に最終フォローアップを行った69市の最終評価をみたところ、市による最終評価では64市(92.7%)が、協議会による最終評価では65市(94.2%)が、「活性化が図られた」としていた。一方、市民による最終評価では、57市(82.6%)が「活性化が図られた」としていた。

最終フォローアップにおける市の最終評価と指標の達成状況をみたところ、64市が「かなり活性化が図られた」又は「若干の活性化が図られた」を選択して「活性化が図られた」としているが、指標の達成状況をみると、このうち24市は、目標値に達していなかった。そして、これら24市のうち9市は指標の達成状況が目標値及び基準値に達していないなど、最終評価と指標の達成状況にかい離が生じている状況となっていた。

4 検査の結果に対する所見

国として、社会経済情勢が大きく変化している中であって、国民生活の向上と健全な発展に向けて、中心市街地の活性化を図るために、内閣府において、関係府省庁等、都道府県、市町村等と十分に連携して、今後、次の点に留意して、中心市街地の活性化に関する施策の実施に適切に取り組む必要がある。

(1) 中心市街地の活性化に関する施策の実施体制及び実施状況について

ア 市町村に対して、基本計画の作成及び認定事業の実施に当たって、国、都道府県、市町村、協議会等の関係部局間における連携や調整を綿密に行うことの重要性を明確に示すこと、また、国としてそれらを実施するための体制の整備及び充実に努めること

イ 市町村に対して、市町村が基本計画を作成するに当たり、事業が円滑に実施できるよう、都道府県、市町村、民間事業者等の様々な利害関係者間で協議及び調整を十分に行うことを周知徹底するとともに、認定基本計画期間終了後も認定事業を継続して行うことの重要性を明確に示すこと

ウ 市町村に対して、市町村が基本計画を作成するに当たり、中心市街地の活性化を図るために、大型店の立地の抑制や誘導の対策の検討を行うよう留意事項を明確に示すこと

エ 市町村に対して、主要事業との関係が明確でPDCAサイクルの運用が可能な指標の設定及び測定に努めること及び評価結果に応じて事業の追加や見直しを含めた認定基本計画の変更等を適時適切に実施することを周知徹底すること

オ 都道府県に対して、アからエまでについて、市町村がより効果的に中心市街地の活性化を推進できるよう、市町村に適時適切に助言するとともに、広域的な観点から関係市町村の効果的な調整を図るよう努めることを周知徹底すること

(2) 中心市街地の活性化に関する施策の有効性について

ア 市町村に対して、基本計画を作成するに当たり地域に合った支援措置を適切に選択して活用して、中心市街地の活性化に資することが可能となるよう各支援措置の活用事例や留意事項を明確に示すこと

イ 市町村に対して、中心市街地の活性化に関する施策は、地域全体の都市機能の増進や経済活力の向上を図るためのものであることに留意して多様な指標による評価を広く検討して施策の実施に取り組むことの重要性を明確に示すこと

ウ 市町村に対して、認定基本計画の最終フォローアップにおける評価を適切に行うことの重要性を明確に示すこと

本院としては、中心市街地が地域の経済及び社会の発展に重要な役割を果たすものであり、その活性化が我が国における地域活性化の重要な施策の一つであることから、国、地方公共団体の中心市街地の活性化に関する施策の実施状況等について、今後も引き続き検査していくこととする。