

中心市街地活性化基本計画の類型に基づく活性化実績への影響とその要因に関する研究  
秋田県 12 市町の事例から

都市アメニティ工学グループ  
M09C005 吉田 幸太

中心市街地 基本計画 地方都市  
まちづくり三法 活性化 類型化

1. はじめに

1.1 研究の背景

近年、地方都市において中心市街地の衰退問題は、経済的持続性の欠如や、まちの求心力の低下につながり深刻である。これまで旧中心市街地活性化法(以下、「旧法」)<sup>1)</sup>をもとに、市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的促進を掲げ、中心市街地活性化基本計画(以下、「基本計画」)を策定して広範な事業を計画してきた。しかし、中心市街地活性化には必ずしも十分に結びついていない計画もあり、その計画自体が抱える問題点が明らかになっていない。そのため、法の改正に伴い現在進行している基本計画の見直しに際して、旧計画の問題を明らかにし、実効性ある計画策定に結びつけることが求められている。

1.2 研究の目的と手順

本研究において、基本計画の実効性の違いは、重点ポイントをおいた計画や事業の実施主体に偏りがある計画などの基本計画のタイプが関係しているのではないかと仮説を立てる。この仮説に基づき、本研究の目的を旧法のもとで策定された秋田県内 12 市町の基本計画と中心市街地の活性化実績を比較し、影響とその要因を明らかにすることとする。なお、本研究で扱う基本計画は、策定年度の関係から合併前の旧市町のものを対象としている。

研究の手順として、まず各基本計画の概要を文献で把握した上、12 市町の収集、分析を行い、基本計画の類型化を行う。次に各類型の中心市街地活性化に関する取り組みを新聞記事数から調査し、分析する。その上で、特徴ある市町の統計データとヒアリングをもとに詳細調査を行い、その結果をもとに基本計画と活性化実績の影響と要因に関する考察を行う。

2. 基本計画の把握

2.1 基本計画に記す事項

旧法制定以前は、個々の活性化策がばらばらに行われ、ハード面に偏っていた。このことから、旧法は道路の整備等の市街地整備(ハード面)と空き店舗対策等の商業振興(ソフト面)とを、関係省庁・地方自治体・民間事業者等が連携して一体的に推進することを目的として施行された。この法律に基づき策定された基本計画は、活性化策を適応する区域や現状、活性化のための方針、市街地の整備や商業振興等の事業についての基本的な事項を記したものである。

2.2 基本計画の策定実績

全国で 619 市町村、690 地区が旧法に基づき基本計画を策定した。秋田県においては、12 市町が策定した。早期に策定した市町は、秋田市等の 1993 年 3 月に策定した基本計画があり、新しい基本計画は、五城目町等の 2003 年 3 月のものがある。

表 1 基本計画の策定年月

市町名	策定年月
秋田市	1999年 3月
大曲市	
湯沢市	
六郷町	1999年10月
大館市	2000年 1月
角館町	2000年 3月
本荘市	
鹿角市	2002年 3月
能代市	
横手市	2002年 8月
五城目町	2003年 3月
比内町	

2.3 全国的な基本計画の成果

2004 年 9 月、総務省は「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視」をまとめた。調査は、121 市町を対象に基本計画策定前後における 5 つの統計指標の変化から、中心市街地の活性化の分析を行っている。いずれの統計指標をみても、中心市街地の活力指標の数値が減少している市町が大半である。また、調査対象のうち 59%の市町が「中心市街地は活性化していない」と認識していることから、基本計画策定に関わらず、中心市街地の活性化が進んでいない。

表 2 中心市街地の活力指標の低下

・人口	69% ( 84/121市町) が減少
・商店数	93% (111/121市町) が減少
・年間商品販売額	94% (113/121市町) が減少
・事業所数	93% (112/121市町) が減少
・事業所従業者数	83% (100/121市町) が減少

2.4 基本計画の見直しの動向

上記のように法施行後、中心市街地の衰退に歯止めがかかっていない現状をうけ、2006 年 8 月、「中心市街地の活性化に関する法律」(以下、「新法」)に法改正された。新法には、新たに「数値目標」の導入、「中心市街地活性化協議会の制度化」等が導入された。それに伴い、現在、全国で基本計画の見直し、策定が行われ、現在までに全国で 53 市町村が策定している。秋田県内では秋田市のみが策定している。

3. 中心市街地活性化基本計画の類型化

3.1 類型化の方法

基本計画と中心市街地の活性化実績の間に存する要因を明らかにするために、まず基本計画を分析する。基本計画に記載された全ての事業に対し、事業対象と事業主体から基本計画を分析し、基本計画の類型化を行う。

研究対象は、秋田県内で基本計画を策定した 12 市町の基本計画に記載された全ての事業、533 事業とし、1 市町平均 44 事業とする。

### 3.2 基本計画の事業対象でみた分類

まず、事業対象に着目し、各基本計画に記載された全ての事業を、「都市基盤」「住環境整備」「商業」「観光」「その他」の5つに分類した(表3)。この分類に基づき、各市町を対象数別のバランスで分類した結果を図1、図2に示す。一般には、法の主旨である市街地の整備及び商業等の活性化の一体的促進から、各事業対象がバランス良く計画されたものが想定される。分析の結果、秋田県内においても、各事業対象の割合が各事業対象の平均割合に近似し、満遍なく計画されている「均等」タイプが7/12と過半を占めた。しかし、想定と異なり特定の事業対象の割合が平均割合より多く、基本計画の事業対象において偏りが見られる「特定重視」タイプも発見した。

### 3.3 基本計画の事業主体でみた分類

次に、事業主体に着目し、全ての事業を、「行政」「民間組織<sup>2)</sup>」「住民」「未記載」の4つに分類した。この分類に基づき、各市町を主体数別のバランスで分類した結果を図3に示す。その結果、行政が主体の事業が多い市町は「行政主導」、新たに導入されたTMO等が主体の事業が多い市は「民間組織主導」に分類した。また、行政、民間組織が主体の事業が多い中、主体に住民が関与している事業が平均割合<sup>3)</sup>の6.1%より多い市町は「住民関与」に分類した。尚、事業主体が記載されていない大館市と大曲市は、「未記載」とする。

### 3.4 基本計画の類型化

基本計画に記載された事業を事業対象別、事業主体別で分類した結果を表にまとめ、図4に示す。

#### (A) 連携まちづくり型

事業対象が「均等」、事業主体が「住民関与」で分類された3市町は、「連携まちづくり型」と名付ける。住民が関与することにより、行政、民間組織、住民が連携し、均等的に活性化事業を進める型である。

#### (B) 民間組織活力期待型

事業対象が「均等」、事業主体が「民間組織主導」で分類された2市は、「民間組織活力期待型」と名付ける。旧法で新たに導入されたTMO等の民間組織の働きに期待している型である。

#### (C) 自治体の意図明確型

事業対象が「特定重視」、事業主体が「行政主導」で分類された2市町は、「自治体の意図明確型」と名付ける。基本計画を策定した行政が自ら事業の主導となり、重視する事業対象が特定された型である。

#### (D) その他

事業対象、事業主体の組み合わせでの結果において、1市町しか見られなかったタイプを「その他」とする。

## 4. 基本計画類型別の活性化実績の分析

### 4.1 分析方法

基本計画と中心市街地の活性化実績の間に存する要因を明

表3 各事業対象の事業例

事業対象	事業例
都市基盤	道路整備事業、再開発事業、コミュニティバス運行等
住環境整備	住宅整備促進事業、バリアフリー化、福祉施設整備等
商業	空き店舗・空き地対策事業、テナントミックス等
観光	各種イベントの開催、観光拠点施設整備事業等
その他	支援事業、人材育成事業等

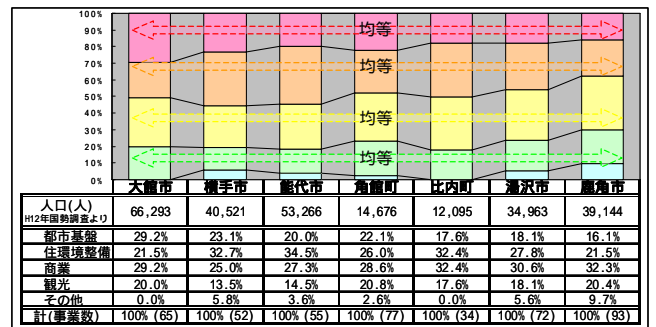


図1 事業対象別の分類(均等タイプ)

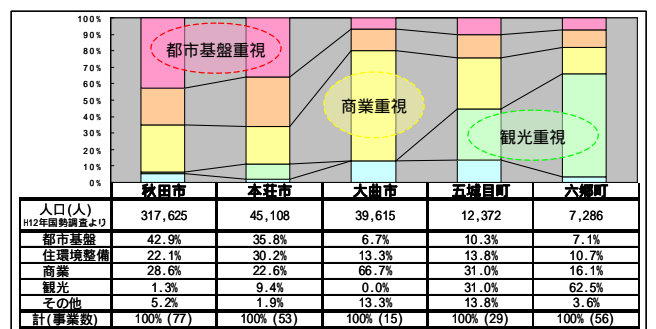


図2 事業対象別の分類(特定重視タイプ)

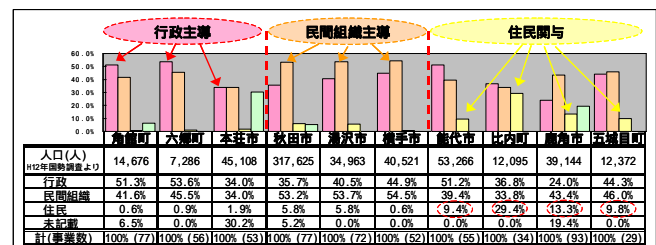


図3 事業主体別の分類

	(B) 民間組織活力期待型	(A) 連携まちづくり型		
事業主体	行政主導	民間組織主導	住民関与	未記載
均等タイプ	角館町	湯沢市 横手市	鹿角市 比内町 能代市	大館市
特定重視タイプ	本荘市 六郷町	秋田市	五城目町	大曲市
	(C) 自治体の意図明確型	(D) その他		

図4 基本計画の類型化

らかにするために、中心市街地の活性化実績を調査する。本研究は、異なる市町間で統一的な実績を把握するために、活性化事業に関連した記事数<sup>4)</sup>を扱う。全ての記事に対し、事業対象に着目した「都市基盤」「住環境整備」「商業」「観光」の分類と基本計画への記載の有無に着目した分類を行う。その結果をもとに、

表4 検索の方法と結果

検索期間	計画策定から5年間
検索キーワード	「まちづくり」「中心市街地」「都市」「活性化」「事業」
トータル記事数	285件
最多記事数	95件(横手市)
最少記事数	0件(比内町)
基本計画に記載された事業の記事	173/285件(60.7%)
基本計画に記載されていない事業の記事	112/285件(39.3%)

基本計画の各類型による活性化実績への影響を考察する。

調査対象は、前章で「その他」と類型されたものを除く3類型7市町の記事の合計285件を扱う。記事検索は、各基本計画策定終了時より5カ年を検索期間とし、河北新報<sup>5)</sup>の記事を扱う。

#### 4.2 新聞記事検索による活性化事業展開の把握

##### 4.2.1 基本計画に記載された事業の記事

まず、記事検索によって検出された記事の中で、基本計画に記載された事業に言及した記事を事業対象に着目し、分類した。この分類に基づいた類型毎の結果を図5に示す。

住民が関与した事業は、合意形成の図りやすさや、住民の活力などにより、活性化実績が高くなると想定される。また、基本計画に記載された事業は、基本計画通りに事業が進んでいるのが一般的だと考えられる。よって、事業対象の偏りは、活性化実績にも表れると想定される。各類型の結果を以下に示す。

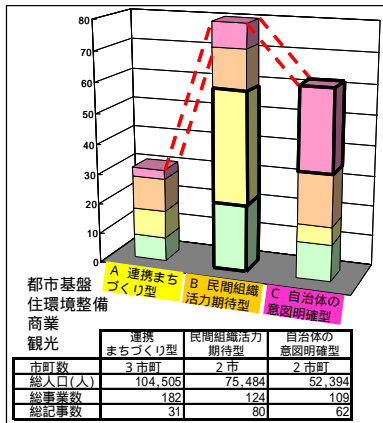


図5 記載された事業の記事数

##### (A) 連携まちづくり型

3市町が類型された「連携まちづくり型」の合計人口数は、3つの類型の中で一番多く、基本計画に記載された事業数も一番多い。しかし、記事数は、3つの類型の中で、一番少ない。

##### (B) 民間組織活力期待型

2市が類型された「民間組織活力期待型」は、人口数、記載された事業数共に、3類型の中では中間であった。しかし、記事数では一番多い。特に、商業、観光対象の記事が他の類型より2倍以上多い。

##### (C) 自治体の意図明確型

2市町が類型された「自治体の意図明確型」は、人口数、記載された事業数共に、3類型の中では一番少ないものの、記事数は、比較的多かった。特に、都市基盤対象の記事数が他の類型より極めて多い。

##### 4.2.2 基本計画に記載されていない事業の記事

次に、基本計画に記載されていない事業の記事を同様に分類した。この分類に基づいた類型毎の結果を図6に示す。

基本計画に記載されていない事業は、3類型全てに

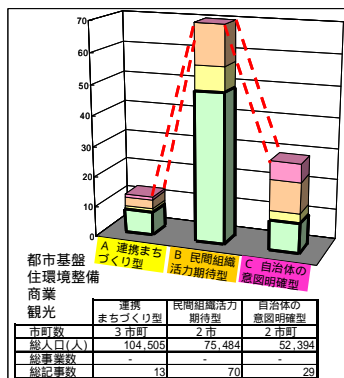


図6 記載されていない事業の記事数

において観光対象のものが多い。よって、観光に関する事業は計画に位置づけられていなくても展開されていると言える。

#### 4.3 類型別の活性化実績への影響

類型別の中心市街地の活性化実績を新聞記事数から分析したが、各類型間に活性化実績の「量」と「対象」に差がみられた。これは、類型別による基本計画の実効性の違いが表われたと言える。「連携まちづくり型」は、記事数が一番少ないことから、想定とは異なり、事業主体の連携体制に問題があったのではないかと考えられる。「民間組織活力期待型」は、全体の記事数が多く、特に商業、観光対象の記事数が多いことから、TMO等の民間組織が活躍したのではないかと考えられる。「自治体の意図明確型」は、全体の記事数も多く、特定の事業対象の記事数が多いことから自治体の目的が反映されている。

### 5. 実績への影響要因の考察

#### 5.1 考察方法

類型別の活性化実績への影響の差の確認を受けて、その要因を更に調査する。まず、活性化に大きく影響を及ぼすと考えられる各市町の地域ポテンシャルの程度を統計指標から把握する。次に、4章で分析した結果を裏付けるために、各自治体へ活性化事業の事業対象、事業主体についてヒアリングを行う。最後に、基本計画の各類型による活性化実績への影響要因について考察する。

#### 5.2 統計指標による地域ポテンシャルの把握

地域ポテンシャルは、「基本ポテンシャル」「都市基盤・住環境整備ポテンシャル」「商業ポテンシャル」「観光ポテンシャル」と分類し、対応する統計指標より把握する。

研究対象は、「その他」と類型されたものを除く3類型7市町から前章で記事数が少なかった鹿角市と比内町を除く5市町とする。

表5 各ポテンシャルに対応する統計指標

地域ポテンシャル	統計指標
・基本ポテンシャル	人口(都市規模) 財政力指数(財政力)
・都市基盤・住環境整備ポテンシャル	人口増減率(都市成長力)
・商業ポテンシャル	人口1人当たりの販売額
・観光ポテンシャル	1観光地当たりの観光客数

各ポテンシャルを把握するための統計指標は、表5に示す。

統計指標により各市町のポテンシャルを把握した結果を表6に示す。基本ポテンシャルを見ると、基本ポテンシャルと

活性化実績の「量」には、相関係数がなく、中心市街地の活性化実績は、都市規模や財

政力とは関係なかった。

#### 5.3 統計指標による地域ポテンシャルを踏まえた考察

次に、上記の地域ポテンシャルを踏まえた類型別の活性化実績の考察を行う。前章は、活性化実績の「量」について分析を行った。本章は、新聞記事数の対象別割合に着目し、事

地域ポテンシャル	地域ポテンシャル			
	基本ポテンシャル 人口 財政力指数	都市基盤・住環境整備ポテンシャル 人口増減率	商業ポテンシャル 人口1人当たりの販売額	観光ポテンシャル 1観光地当たりの観光客数
能代市			×	×
横手市				
湯沢市				
本荘市				×
六郷町	×			

基本、商業、観光ポテンシャル 「」...秋田県全市町村平均の2.5倍以上 「」...秋田県全市町村平均以下 「」...秋田県全市町村平均の1.5倍以上 「x」...秋田県全市町村平均以下 「」...人口増減率が0以上 「」...秋田県全市町村平均の0.7倍以上 「x」...秋田県全市町村平均以下

業対象や事業主体が与える活性化実績の「質」について分析を行う。

(A) 連携まちづくり型

能代市は、商業ポテンシャルは低いが、住民が多く関与している商業対象の事業を行うことにより、活性化実績では商業の割合が一番多い結果になっている(図7)

(B) 民間組織活力期待型

横手市は、民間組織が主導の事業対象は、活性化実績が出ている。しかし、湯沢市は、民間組織が主導の事業対象のうち観光対象は、実績が出ていない。これは、湯沢市の観光ポテンシャルが低いことが影響していると考えられる。つまり、民間組織主導の事業で活性化実績を出すためにはポテンシャルがある対象に限ると言える(図8)

(C) 自治体の意図明確型

本荘市は、事業対象が都市基盤重視である。都市基盤対象の事業に行政が主導となり事業を進めたことにより、重視した事業対象の実績は出ている。また、六郷町は、事業対象が観光重視である。行政が主導になった事業は、都市基盤・住環境整備の事業に多い。その結果、事業を多く計画した観光対象と行政が主導となった住環境整備対象に実績が出ている(図9)

5.4 行政へのヒアリング

上記の結果より、各類型に合った事業主体の事業対象に関しては、実績が出ることが明らかになった。そのことを裏付けるために、行政へのヒアリングを行った。ヒアリング対象は、各類型に合った事業主体になっていない六郷町を除く4市にヒアリングを行った。ヒアリングから得られた結果より、2つの質問についての結果を表7に示す。

表7 ヒアリング結果

ポテンシャル 内訳	民間組織や住民との連携		行政におけるポテンシャルの認識	
	高い	低い	高い	低い
能代市	あまり連携していない	基本・都市基盤・住環境整備	商業	
横手市	連携している	都市基盤・住環境整備	商業・観光	
湯沢市	連携している	都市基盤・住環境整備・観光	商業	
本荘市	連携していない	基本	都市基盤・住環境整備・商業・観光	

まず、事業主体の連携に対しては、「民間組織活力期待型」の2市は連携して事業を進めている。しかし、様々な主体の事業をもつ「連携まちづくり型」の能代市では、連携はできておらず、各主体で進めていることがわかった。つまり、前章の結果としてあげた「連携まちづくり型」の実績の少ない要因を、連携体制の不備と想定したが、それがヒアリングで確認できた。

次に、各行政の地域ポテンシャルの把握に関しては、統計指標にて把握した地域ポテンシャルと行政が認識する地域ポテンシャルに違いがあることが確認できる。湯沢市では、統計指標による地域ポテンシャルの把握では、観光ポテンシャルが低いのに、行政における認識では、観光ポテンシャルが高いとなっている。湯沢市が観光対象の活性化実績が出ていないのは、観光ポテンシャルが低いことが影響している

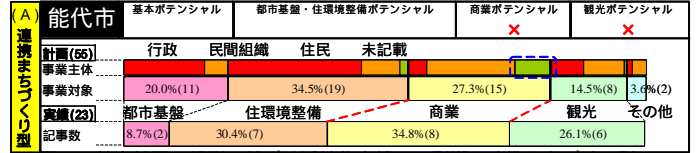


図7 基本計画の類型に基づく活性化実績への影響(連携まちづくり型)

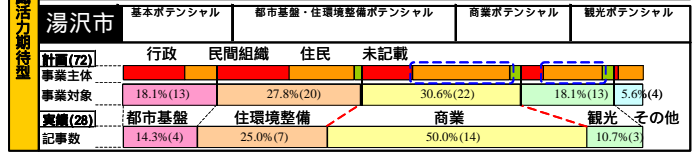
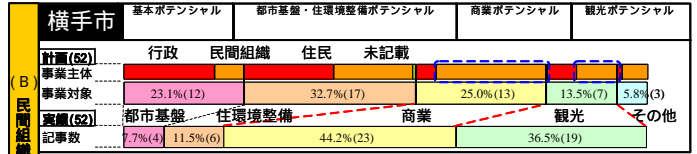


図8 基本計画の類型に基づく活性化実績への影響(民間組織活力期待型)

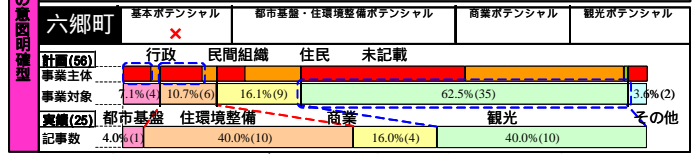
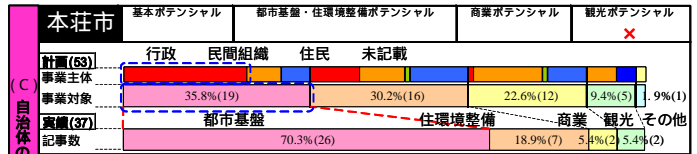


図9 基本計画の類型に基づく活性化実績への影響(自治体の意図明確型)

と想定したが、ポテンシャルが低いことを含め、行政における認識の誤りも影響していることがヒアリングで確認できた。

6. まとめ

基本計画の類型に基づく活性化実績への影響とその要因を調査した結果、活性化実績への実効性の違いは、基本計画の類型が影響していることを示し仮説を立証した。また、各類型に合った事業主体が主導になっている事業対象は、実績に出ることを示した。しかし、類型に合った事業主体を主導にした計画になっている場合でも、連携体制の不備や行政における地域ポテンシャルの認識不足が実効性につながることも示した。

【補注】

- 1) 1998年7月に「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」(旧中心市街地活性化法)が施行された。
- 2) ここでの「民間組織」は、TMO、商工会、観光協会等の民間組織を示す。尚、TMOとは旧法で新たに導入された中心市街地における商業まちづくりをマネージメント(運営・管理)する機関のことである。
- 3) 秋田県12市町の全ての事業に対する住民関与の割合。
- 4) 旧法には、数値目標を記載している市町は少なく、行政データでは統一的な把握が困難である。そのため、異なる市町間で統一的な実績を把握するために、活性化事業に関連した記事数を扱う。
- 5) 河北新報は、1991年8月から新聞記事のデータ化がされており、本研究で定めた検索期間にも適応している。また、秋田県の記事数が多いことから河北新報の記事検索を扱った。

【引用・参考文献】

- (1) 各市町中心市街地活性化基本計画
- (2) 総務省 中心市街地の活性化に関する行政評価・監視
- (3) 総務省統計局 国勢調査 2000
- (4) 秋田県 情報統計課 秋田県の商業 平成14年商業統計調査結果
- (5) 社団法人 日本観光協会 平成15年度全国観光動向
- (6) 横内律子(2006), 「まちづくり三法の見直し 中心市街地の活性化に向けて」
- (7) 河北新報社 河北新報データベース KD