

# 中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告

## 目次

表紙(PDF)

前書き(PDF)

目次(PDF)

- 1 中心市街地の活性化の状況(PDF)
  - 2 中心市街地活性化基本計画の的確な実施と見直し(PDF)
    - (1) 基本計画の的確な作成
      - ア 基本計画作成に当たっての現況及びニーズの把握
      - イ 基本計画の内容の的確化
    - (2) 事業の着実な実施
    - (3) 基本計画の見直し
  - 3 国庫補助事業の効果的かつ効率的な実施(PDF)
-

中心市街地の活性化に関する  
行政評価・監視結果に基づく勧告

平成 16 年 9 月

総 務 省

## 前 書 き

中心市街地は、城下町や宿場町といったその地域の歴史的経緯を背景に、文化や伝統を育み、居住、商業、業務、公益等の各種の機能を担ってきた市町村の中心であり、これまでの歴史、文化、伝統等を含めた広い意味での社会資本が蓄積された地域である。他方、急速な車社会の進展、消費者の生活様式の多様化や中心市街地での地価の高騰等の影響を受け、人口の郊外への移転、大規模小売店舗の郊外展開等が進み、この結果として、中心市街地において、人口の減少、商業、業務等の都市機能の空洞化が進行している。

このような中で、中心市街地の活性化を図る施策として、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な推進に関する法律（平成 10 年法律第 92 号）が制定され、地域における創意工夫を生かしつつ、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を一体的に推進するための措置が講ぜられてきているところである。

しかしながら、中心市街地における人口や商店数等の減少傾向は続いており、さらに、大規模小売店舗の中心市街地からの撤退及び郊外への新たな進出等による商圈構造の変化など、中心市街地を取り巻く環境はますます厳しくなっており、中心市街地の活性化を図るための施策の効果的な実施が重要となっている。

この行政評価・監視は、このような状況を踏まえ、中心市街地の活性化の推進、国庫補助金の効率的な使用等を図る観点から、中心市街地の活性化の状況、中心市街地の活性化に関する基本計画の作成状況、同計画に掲げられた事業の実施状況、中心市街地の活性化に関する国の支援の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

## 目 次

|     |                        |    |
|-----|------------------------|----|
| 1   | 中心市街地の活性化の状況           | 1  |
| 2   | 中心市街地活性化基本計画の的確な実施と見直し | 10 |
| (1) | 基本計画の的確な作成             | 10 |
| ア   | 基本計画作成に当たっての現況及びニーズの把握 | 10 |
| イ   | 基本計画の内容の的確化            | 13 |
| (2) | 事業の着実な実施               | 19 |
| (3) | 基本計画の見直し               | 26 |
| 3   | 国庫補助事業の効果的かつ効率的な実施     | 31 |

## 1 中心市街地の活性化の状況

中心市街地の活性化に関する施策として、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な推進に関する法律（平成10年法律第92号。以下「中心市街地活性化法」という。）及び「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基本方針」（平成10年農林水産省、通商産業省、運輸省、郵政省、建設省、自治省告示第1号。以下「基本方針」という。）に基づき、全国の593市町村において、当該市町村の区域内の611の中心市街地について、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基本的な計画（以下「基本計画」という。）が、作成されており（平成16年3月31日現在）、これに則って各種の施策が実施されている。

基本方針において、中心市街地とは「商業、業務、居住等の都市機能が集積した地域」とされ、また、その活性化の意義については「人が住み、育ち、学び、働き、交流する生活空間としての中心市街地の活性化を図ること」や「中心市街地の商業集積が、商業機能に加えて地域コミュニティの場としての機能を有していることに着目し、中心市街地の商業全体を面的に捉えてその活性化を図ること」が重要とされている。

今回、調査した20都道府県において、平成10年度から13年度までに基本計画を作成した138市町のうち、12年度以前に基本計画を作成した121市町（注）について、中心市街地の活性化の状況を、居住、商業及び業務に関する統計指標の基本計画作成前後の動向等により調査した結果は、次のとおりである。

（注）後述する5つの統計指標について、基本計画作成前後の動向の把握が可能である平成12年度以前に基本計画を作成した市町を対象とした。

### 中心市街地の活性化に関する各統計指標の動向

調査した121市町について、中心市街地の活性化の状況を、5つの統計指標（中心市街地の人口、商店数、年間商品販売額、事業所数、事業所従業者数）により調査した結果、次のような状況が

みられた。

これら5つの統計指標の数値は、121市町の中心市街地全体として、いずれも基本計画作成前より減少

これら5つの統計指標に係る市町村全体の数値に占める中心市街地の割合についても、同様に、いずれも基本計画作成前より低下

#### ア 中心市街地の人口

中心市街地の人口について、住民基本台帳調査結果から、基本計画作成前の平成9年と直近の15年の数値を比較した結果、次のような状況がみられた。

121市町のうち、84市町(69.4%(パーセント))の中心市街地において、平成15年の人口が減少している。121市町の中心市街地全体で見ると、平成15年の人口は2.3%減少している。

また、市町村の全人口に占める中心市街地の割合から見ると、121市町のうち、87市町(71.9%)の中心市街地において、平成15年の割合が低下している。121市町の中心市街地全体で見ると、平成15年の割合は2.9%低下している。

さらに、中心市街地の人口とそれが市町村の全人口に占める割合についてみると、121市町のうち、78市町(58.7%)において、人口及び割合ともに減少又は低下しているほか、9市町(7.4%)では、人口は増加しているものの、その割合は低下している。

#### イ 中心市街地の商店数

中心市街地の商店数について、商業統計調査結果から、基本計画作成前の平成9年と直近の14年の数値を比較した結果、次のような状況がみられた。

120市町(注)のうち、111市町(92.5%)の中心市街地において、平成14年の商店数が減少している。120市町の中心市街地全体で見ると、平成14年の商店数は16.3%減少している。

(注)121市町から、中心市街地内の商店数が把握できない1町を除外している。

また、市町村の全商店数に占める中心市街地の割合からみる

と、120市町のうち、96市町（80.0%）の中心市街地において、平成14年の割合が低下している。120市町の中心市街地全体で見ると、平成14年の割合は8.9%低下している。

さらに、中心市街地の商店数とそれが市町村の全商店数に占める割合についてみると、120市町のうち、96市町（80.0%）において、商店数及び割合ともに減少又は低下している。

#### ウ 中心市街地の年間商品販売額

中心市街地の年間商品販売額について、商業統計調査結果から、基本計画作成前の平成9年と直近の14年の数値を比較した結果、次のような状況がみられた。

120市町（注）のうち、113市町（94.2%）の中心市街地において、平成14年の年間商品販売額が減少している。120市町の中心市街地全体で見ると、平成14年の年間商品販売額は28.4%減少している。

（注）121市町から、中心市街地内の年間商品販売額が把握できない1町を除外している。

また、市町村の全年間商品販売額に占める中心市街地の割合からみると、119市町（注）のうち、105市町（88.2%）の中心市街地において、平成14年の割合が低下している。119市町の中心市街地全体で見ると、平成14年の割合は19.5%低下している。

（注）120市町から、市町村の全年間商品販売額が「秘匿情報」となっている1町を除外している。

さらに、中心市街地の年間商品販売額とそれが市町村の全年間商品販売額に占める割合についてみると、119市町のうち、105市町（88.2%）において、年間商品販売額及び割合ともに減少又は低下している。

#### エ 中心市街地の事業所数

中心市街地の事業所数について、事業所・企業統計調査結果から、基本計画作成前の平成8年と直近の13年の数値を比較した結果、次のような状況がみられた。

120市町（注）のうち、112市町（92.7%）の中心市街地におい

て、平成13年の事業所数が減少している。120市町の中心市街地全体でみると、平成13年の事業所数は9.5%減少している。

(注)121市町から、中心市街地内の事業所数が把握できない1町を除外している。

また、市町村の全事業所数に占める中心市街地の割合からみると、120市町のうち、103市町(85.8%)の中心市街地において、平成13年の割合が低下している。120市町の中心市街地全体でみると、平成13年の割合は4.8%低下している。

さらに、中心市街地の事業所数とそれが市町村の全事業所数に占める割合についてみると、120市町のうち、99市町(82.5%)において、事業所数及び割合ともに減少又は低下しているほか、4市町(3.3%)では、事業所数は増加しているものの、その割合は低下している。

#### オ 中心市街地の事業所従業者数

中心市街地の事業所従業者数について、事業所・企業統計調査結果から、基本計画作成前の平成8年と直近の13年の数値を比較した結果、次のような状況がみられた。

120市町(注)のうち、100市町(83.3%)の中心市街地において、平成13年の事業所従業者数が減少している。120市町の中心市街地全体でみると、平成13年の事業所従業者数は8.1%減少している。

(注)121市町から、中心市街地内の事業所従業者数が把握できない1町を除外している。

また、市町村の全事業所従業者数に占める中心市街地の割合からみると、120市町のうち、87市町(72.5%)の中心市街地において、平成13年の割合が低下している。120市町の中心市街地全体でみると、平成13年の割合は4.5%低下している。

さらに、中心市街地の事業所従業者数とそれが市町村の全事業所従業者数に占める割合についてみると、120市町のうち、78市町(65.0%)において、事業所従業者数及び割合ともに減少又は低下しているほか、9市町(7.5%)では、事業所従業者数

は増加しているものの、その割合は低下している。

また、これら5つの統計指標の数値の動向について、全国数値と調査した市町における中心市街地の数値を比較した結果、次のとおり、いずれの統計指標も調査した市町における中心市街地の方が減少率が大きくなっている。

平成15年の人口については、全国では9年と比べ1.1%増加しているのに対し、中心市街地では2.3%の減少

平成14年の商店数については、全国では9年と比べ8.4%減少しているのに対し、中心市街地では16.3%の減少

平成14年の年間商品販売額については、全国では9年と比べ8.5%減少しているのに対し、中心市街地では28.4%の減少

平成13年の事業所数については、全国では8年と比べ5.5%減少しているのに対し、中心市街地では9.5%の減少

平成13年の事業所従業者数については、全国では8年と比べ4.2%減少しているのに対し、中心市街地では8.1%の減少

中心市街地の人口、事業所数及び年間商品販売額の動向

調査した119市町（注1）における中心市街地の活性化の状況について、居住機能を表す指標である人口、業務機能を表す指標である事業所数及び商業機能を表す指標である年間商品販売額から総体として把握した。119市町におけるこれらの3指標の動向を前述で用いた基本計画作成前後の数値を基にみると、78市町（65.6%）の中心市街地において3指標ともに基本計画作成前に比べ減少し、他方、3指標ともに増加しているものは2市（1.7%）の中心市街地にとどまっている。また、市町村全体の数値に占める中心市街地の割合の動向でも、118市町（注2）のうち、72市町（61.0%）の中心市街地において3指標ともに割合が低下しており、他方、3指標ともに割合が上昇しているものは2市（1.7%）の中心市街地にとどまっている。

（注1）121市町から、上記3指標の一部しか把握できない2町を除外している。

（注2）119市町から、市町村の全年間商品販売額が「秘匿情報」となっている1町を除外している。

また、中心市街地の人口、事業所数及び年間商品販売額とそれらが市町村の全人口、全事業所数及び全年間商品販売額に占める割合についてみると、118市町のうち、62市町（52.5%）において、人口、事業所数及び年間商品販売額並びにそれぞれの割合ともに減少又は低下している。

なお、119市町は、それぞれ、位置、人口規模等の特性が異なっていることから、これらの特性と中心市街地の活性化の状況との関係を把握した。119市町における位置、人口規模等の特性と中心市街地の活性化に関する指標の動向との関係をみると、次のとおりである。

#### ア 政令指定都市との関係

119市町が政令指定都市圏(注)に属しているか否かで見ると、政令指定都市圏に属していない64市町のうち、52市町(81.3%)、政令指定都市圏に属している55市町のうち、26市町(47.3%)において、中心市街地の人口、事業所数及び年間商品販売額ともに減少している。

(注)政令指定都市圏とは、国勢調査における「大都市圏」(東京都特別区部及び政令指定都市(以下「中心市」という。)並びにその周辺市町村)である。

また、「その周辺市町村」とは、原則として、中心市と接続し、かつ、当該中心市への15歳以上の通勤・通学者数の割合が常住人口の1.5%以上ある市町村である。

#### イ 人口規模との関係

119市町を当該市町村全体の人口規模で見ると、人口10万人未満の64市町のうち48市町(75.0%)、人口10万人以上30万人未満の32市のうち18市(56.3%)、人口30万人以上の23市のうち12市(52.2%)において、中心市街地の人口、事業所数及び年間商品販売額ともに減少している。

#### ウ 基本計画作成年度との関係

119市町を基本計画作成年度で見ると、平成10年度に作成した30市町のうち20市町(66.7%)、平成11年度に作成した41市町のうち29市町(70.7%)、平成12年度に作成した48市町の

うち29市町（60.4%）において、中心市街地の人口、事業所数及び年間商品販売額ともに減少している。

#### 中心市街地の人口の動向

調査した121市町における中心市街地の活性化の状況について、住民基本台帳調査結果を基に、基本計画作成前の人口の動向を平成6年と9年の数値の比較から、基本計画作成前後の人口の動向を9年と15年の数値の比較から把握した結果、次のとおり、連続して減少しているもの及び増加から減少に転じているものが84市町と7割弱を占めている。

連続して減少しているもの75市町（62.0%）

増加から減少に転じているもの9市町（7.4%）

減少から増加に転じているもの20市町（16.5%）

連続して増加しているもの17市町（14.1%）

また、市町村の全人口に占める中心市街地の割合の動向からみても、同様であり、121市町のうち、連続して低下しているものが80市町（66.1%）及び上昇から低下に転じているものが7市町（5.8%）と7割強を占めている。

さらに、中心市街地の人口とそれが市町村の全人口に占める割合の推移についてみると、121市町のうち、70市町（57.9%）において、人口及びその割合ともに連続して減少又は低下している。

#### 中心市街地の商店数の動向

調査した120市町（注）における中心市街地の活性化の状況について、商業統計調査結果を基に、基本計画作成前の商店数の動向を平成6年と9年の数値の比較から、基本計画作成前後の商店数の動向を9年と14年の数値の比較から把握した結果は、次のとおり、連続して減少しているもの及び増加から減少に転じているものが111市町と9割強を占めている。

連続して減少しているもの82市町（68.3%）

増加から減少に転じているもの29市町（24.2%）

減少から増加に転じているもの7市町（5.8%）

連続して増加しているもの2市（1.7%）

(注) 121市町から、中心市街地内の商店数が把握できない1町を除外している。

また、市町村の全商店数に占める中心市街地の割合の動向からみても、ほぼ同様であり、120市町のうち、連続して低下しているものが53市町(44.2%)及び上昇から低下に転じているものが43市町(35.8%)と8割を占めている。

さらに、中心市街地の商店数とそれが市町村の全商店数に占める割合の推移についてみると、120市町のうち、53市町(44.2%)において、商店数及びその割合ともに連続して減少又は低下している。

#### 中心市街地の年間商品販売額の動向

調査した120市町(注)における中心市街地の活性化の状況について、商業統計調査結果を基に、基本計画作成前の年間商品販売額の動向を平成6年と9年の数値の比較から、基本計画作成前後の年間商品販売額の動向を9年と14年の数値の比較から把握した結果は、次のとおり、連続して減少しているもの及び増加から減少に転じているものが113市町と9割強を占めている。

連続して減少しているもの85市町(70.1%)

増加から減少に転じているもの28市町(23.3%)

減少から増加に転じているもの5市町(4.2%)

連続して増加しているもの2市(1.7%)

(注) 121市町から、中心市街地内の年間商品販売額が把握できない1町を除外している。

また、市町村の全年間商品販売額に占める中心市街地の割合の動向からみても、同様であり、119市町(注)のうち、連続して低下しているものが88市町(74.0%)及び上昇から低下に転じているものが17市町(14.3%)と9割弱を占めている。

(注) 120市町から、市町村の全年間商品販売額が「秘匿情報」となっている1町を除外している。

さらに、中心市街地の年間商品販売額とそれが市町村の全年間商品販売額に占める割合の推移についてみると、119市町のうち、79市町(66.4%)において、年間商品販売額及びその割合ともに

連続して減少又は低下している。

#### 中心市街地の空店舗数及び歩行者通行量の動向

今回、上記の5つの統計指標のほか、市町村が独自に把握している空店舗数及び歩行者通行量について、121市町のうち、基本計画作成前後における空店舗数の動向を把握できた31市町（25.6%）、歩行者通行量の動向を把握できた42市町（34.7%）を調査した結果、次のような状況がみられた。

#### ア 空店舗数の動向

31市町の空店舗数の動向をみると、空店舗数が増加しているものが24市町と8割弱を占めている。

#### イ 歩行者通行量の動向

42市町の歩行者通行量の動向をみると、歩行者通行量が減少しているものが38市町と9割強を占めている。

#### 中心市街地の活性化に関する市町の認識

調査した121市町において中心市街地の活性化の状況に関する市町の認識を把握したところ、71市町（58.7%）が「活性化していない」と回答しており、「活性化している」と回答しているのは36市町（29.8%）と3割に満たない状況となっている。

71市町が「活性化していない」と判断した理由をみると、「人口の減少」（43市町、60.6%）及び「商業指標の減少」（42市町、59.2%）がともに約6割を占めており、また、「活性化していない」原因については、「まちづくり推進機関の取組不足（未設置を含む。）」（45市町、63.4%）、「郊外での大型店の立地」（38市町、53.5%）及び「実施事業の遅延（未実施を含む。）」（37市町、52.1%）とするものが多くなっている（複数の事項に該当する市町が存在する。）。

以上のように、調査した121市町の中心市街地における人口、事業所数、年間商品販売額等の統計指標の動向等から判断すると、中心市街地の活性化が図られていると認められる市町は少ない状況となっている。

## 2 中心市街地活性化基本計画の的確な実施と見直し

### (1) 基本計画の的確な作成

#### ア 基本計画作成に当たっての現況及びニーズの把握

市町村が作成する基本計画については、中心市街地活性化法第6条第2項において、( ) 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（以下「中心市街地活性化」という。）に関する基本的な方針、( ) 中心市街地の位置及び区域、( ) 中心市街地活性化の目標、( ) 市街地の整備改善及び商業等の活性化のための事業等を定めることとされている。

中心市街地活性化法における中心市街地は、( ) 相当数の小売商業者が集積し、及び都市機能が相当程度集積し、市町村の中心としての役割を果たしていること、( ) 土地利用、小売商業の店舗数や販売額等の状況・動向等からみて、機能的な都市活動の確保又は経済活力の維持に支障を生ずるおそれがあると認められること、( ) 中心市街地活性化が当該市町村及びその周辺の地域の発展にとって有効かつ適切であると認められることの要件に該当するものとされている。

基本計画の作成に当たっては、基本計画の対象とする市街地がこのような中心市街地の要件に該当するか否かを判断するため、また、中心市街地活性化の課題の把握や目標の設定、実施事業の選択等のための基礎資料とするために、人口及び商店数の推移、公益施設（文化施設、教育施設、スポーツ施設等）の設置状況等の中心市街地についての客観的かつ統計的な基礎データ（以下「基礎データ」という。）及びアンケートやインタビュー調査等による地域住民及び商業関係者の中心市街地に係るニーズを把握・分析することが重要である。

今回、調査した20都道府県において、平成10年度から13年度までに基本計画を作成した138市町について、基本計画の作成に当たっての中心市街地の現況並びに中心市街地活性化に関

する地域住民及び商業関係者のニーズの把握状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

#### 中心市街地の現況の把握

中心市街地活性化の根幹となる基本計画を作成するに当たっては、中心市街地の現況についての基礎データである人口及び商店数の推移、公益施設の設置状況等を把握・分析することはもちろん、関係者間の共通認識を醸成させる等のため、把握・分析した基礎データを基本計画の資料として関係者に提示することが重要である。

他方、基本方針においては、基礎データを把握・分析し、その結果を関係者に提示することについて具体的に示されていない。

調査した138市町における基礎データの把握状況をみると、基本計画を作成するに当たって、中心市街地の現況についての的確に把握するため必要な中心市街地における人口の推移を把握している市町が120市町（87.0%）、同じく商店数の推移を把握している市町が106市町（76.8%）、同じく公益施設の設置状況を把握している市町が106市町（76.8%）となっているものの、これら3つの基礎データすべてを把握している市町は76市町（55.1%）にとどまっている。さらに、これらを全く把握していない市町が2町（1.4%）ある。

#### 地域住民及び商業関係者における中心市街地活性化に関するニーズ等の把握

基本計画の作成に当たっては、基礎データの把握・分析、中心市街地の課題の把握、目標の設定を経て、実施事業の選択等を行っていくこととなるが、中心市街地の課題の把握や実施事業の選定等を的確に実施するためには、基礎データと併せて中心市街地について地域住民及び商業関係者がどのようなニーズを有しているか把握・分析することが重要である。さらに、関係者間の共通認識を醸成させる等のため、地域住民及び商業関係者のニーズの把握・分析結果等を基本計画の

資料として関係者に提示することが重要である。

他方、基本方針においては、地域住民及び商業関係者のニーズの把握・分析の実施及び関係者への提示並びにこれらの結果を踏まえての課題の関係者への提示について具体的に示されていない。

調査した138市町における地域住民等のニーズの把握状況をみると、基本計画の作成に当たって、地域住民のニーズを把握している市町が94市町(68.1%)、商業関係者のニーズを把握している市町が91市町(65.9%)となっているものの、両方のニーズを把握している市町は76市町(55.1%)にとどまっている。さらに、これらを全く把握していない市町は、29市町(21.0%)にのぼっている。

また、138市町のうち、基本計画作成からおおむね5年を経過した、平成10年度又は11年度に基本計画を作成した73市町について、地域住民及び商業関係者のニーズの把握の有無と基本計画作成後5年以内に着手する事業(以下「短期事業」という。)の着手率(基本計画に定めた事業のうち着手した事業の割合)との関係をみたところ、地域住民及び商業関係者のニーズを把握している市町が把握していない市町に比べ短期事業の着手率においていずれも約6ポイント高くなっている。このことから、地域住民及び商業関係者のニーズを把握・分析し、中心市街地活性化の課題の把握や実施事業の選定等に活かしていく方が、中心市街地活性化のための事業の着実な実施につながると推測される。

したがって、総務省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省は、的確な基本計画の作成を推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

人口及び商店数の推移等の必要な基礎データにより中心市街地の現況を的確に把握・分析し、その結果を関係者に提示することの必要性に係る基本方針の考え方について、その

具体的内容を明示すること。

地域住民及び商業関係者のニーズを把握・分析し、その結果とともにこれを反映した中心市街地活性化の課題を関係者に提示することの必要性に係る基本方針の考え方について、その具体的内容を明示すること。

#### イ 基本計画の内容の的確化

市町村が策定する基本計画については、中心市街地活性化法第6条第2項において、( ) 中心市街地の位置及び区域、( ) 中心市街地活性化の目標、( ) 市街地の整備改善のための事業及び商業の活性化のための事業等を定めることとされている。

また、市町村は、中心市街地活性化法第6条第6項において、基本計画を作成し、又は変更したときは、主務大臣及び都道府県に基本計画の写しを送付しなければならないとされている。

さらに、国は、基本方針において、基本計画の内容を先進性、独自性、熟度等の観点から評価し、総体として優れた基本計画に定められた事業に対して重点的に支援を行うこととされ、このため関係省庁（内閣府、警察庁、総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省）からなる中心市街地活性化関係省庁連絡協議会（以下「連絡協議会」という。）を設けて関係省庁間の緊密な連携を図るものとされている。

なお、平成10年度又は11年度に基本計画を作成した73市町における着手済の1,721事業のうち678事業に対しては、総額5,351億円の国庫補助金が交付されている。

今回、平成10年度から13年度までに基本計画を作成した138市町について、基本計画の作成内容及び基本計画の評価状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

基本計画の作成内容

目標の設定状況

市町村が基本計画に定める中心市街地活性化の目標については、基本方針において、「できる限り具体的かつ明確な目標を設定することが重要である」とされている。

目標の設定に当たっては、目標の達成状況を把握・分析・評価しやすくし、評価の結果を事業の推進や基本計画の見直しに活用すること、関係者の中心市街地の活性化に関する事業推進の意識の醸成・高揚を図ること等のために、適切な時点での、例えば、人口、小売販売額、歩行者通行量、店舗数、従業員数などの定量的な目標を設定することが有効と考えられる。他方、基本方針では、数値目標を設定すること、数値目標として掲げる指標及びその設定方法等について具体的に示されていない。

調査した138市町における目標の設定状況をみると、基本計画において目標が掲げられているものの、人口、歩行者通行量等の何らかの数値目標を掲げている市町は、14市町（10.1%）と少ない。残りの市町の目標は、標語（スローガン）、視点及び考え方（コンセプト）等定性的なものにとどまっている。

このようなこともあって、後述項目2（3）のとおり、基本計画の達成状況を把握している市町は、18市町（13.0%）と少なく、分析・評価を行っているものは13市町（9.4%）と更に少なくなっているものと考えられる。

また、数値目標を設定していない124市町についてその理由を調査したところ、

- ）中心市街地活性化法や基本方針に数値目標を設定することが示されていない（30市町、24.2%）
  - ）経済情勢の変動や環境の変化等の外部要因等が影響を及ぼすので設定が困難（22市町、17.7%）
  - ）数値目標の設定の認識がなかった（20市町、16.1%）
  - ）適切な指標や算定方法がわからない（14市町、11.3%）
- などとなっており（複数の事項に該当する市町がある。）

数値目標の設定の有効性の認識が低い状況等がうかがわれる。

また、数値目標を設定することに関し意見を有している125市町の意向を調査したところ、数値目標を設定することが望ましいとしたものが67市町（53.6%）みられた。さらに、数値目標を設定する場合、設定することが適当とする指標について67市町の意向を調査したところ、歩行者通行量（34市町、50.7%）、小売販売額（29市町、43.3%）、人口（27市町、40.3%）などが挙げられた（複数の指標に該当する市町がある。）。

#### 区域の設定状況

中心市街地の区域を設定するに当たっては、中心市街地活性化法第2条及び基本方針において、対象とする市街地は、次の要件を満たし、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ものであることとされている。

）相当数の小売商業者が集積し、及び各種事業所、公益施設等都市機能が相当程度集積し、市町村の中心としての役割を果たしていること。

）土地利用、商店数や販売額等の状況・動向等からみて、機能的な都市活動の確保又は経済活力の維持に支障を生じ、又は生ずるおそれがあると認められること。

）中心市街地活性化が当該市町村及びその周辺の地域の発展にとって有効かつ適切であると認められること。

また、その規模等は、基本方針において、土地利用や諸機能の集積の実態、想定される事業の実施範囲等の観点から、一体性があり、集中的かつ効果的な取組が可能な適切な広さになるよう定めることが必要であるとされている。

他方、基本方針においては、このように中心市街地の区域設定に当たっての考え方が示されているものの、居住、商業、業務等の機能の集積の有無及びその程度並びに想定

される事業の実施の有無及びその実施範囲と面積の関係について具体的に示されていない。

調査した138市町の基本計画に記載されている中心市街地の区域面積は、中心市街地や市町の現況等がそれぞれ異なることもあって、最小が12ha(当該市町の面積の0.12%)、最大が900ha(同1.19%)、平均で138.8ha(同0.74%)となっている。

138市町ごとの中心市街地の区域の設定状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

) 中心市街地の区域内では商店が点在しており、商業統計の調査対象となる商店街がない、又は新たな市街地を形成する目的で区域を設定しており、市町村全体に占める区域内の商店数が少ない等区域要件に該当しているとはみられない区域を中心市街地としているもの(2市町)

) 旧市街地のほかに、新たな都市拠点を含めて区域を設定しているため、競合により旧市街地の活性化に支障のおそれがあるとしているもの(2市)

) 離れた2つの駅周辺地域とそれを結ぶ地域を含めて区域設定しているものの、一方の地域において事業が計画・実施されていない等区域として設置する必要性の乏しい地域が含まれているもの(3市)

基本計画の評価状況等

連絡協議会等における基本計画の評価状況等

基本方針においては、「国は、(中略)基本計画に定められた事業に対する支援に当たっては、その内容を独自性、先進性、熟度等の観点から評価し、そうした点において総体として優れた基本計画に定められた事業に対して重点的に支援を行う」こと、このため、「関係府省からなる中心市街地活性化関係省庁連絡協議会を設けて緊密な連携を図るものとする」こととされている。

これを受けて、平成10年8月に連絡協議会が設置され、年4回（5月、8月、11月及び翌年3月）、定期的に課長級会議が開催されている。

基本計画の内容の評価に関しては、関係府省が重点的な支援を行うために協議し連携を図るための共通の視点が関係府省間で取りまとめられている。また、連絡協議会においては、「基本計画に定められた事業に対する支援の方針」を議題として連絡協議が行われている。

しかしながら、連絡協議会及び関係府省における基本計画の内容の評価については、それぞれの基本計画に定められた個々の事業に対する所管府省の支援の有無は整理されているものの、基本計画の評価の結果については取りまとめられておらず、的確な評価が行われているとは認められない。

#### 基本計画の内容（事業の選定等）

調査した138市町の基本計画の内容について、中心市街地活性化法及び基本方針に沿ったものとなっているかについて見たところ、前述のとおり、区域の設定に関し基本計画の内容が不十分と認められる7市町のほか、次のとおり、事業の選定に関し基本計画の内容が不十分と認められる市町が14市町（注）みられた。

）市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進という中心市街地活性化法の趣旨があるにもかかわらず、商業の活性化のための事業を全く実施しないもの（1市）

）実施予定のない国・都道府県の事業を前提とした事業を計画したため、当該事業及び関連事業が着手できていないもの（3市町）

）核となる事業の検討が不十分なため、当該事業及び関連事業が実施できず、短期事業に全く着手できていないもの（1町）

）想定される事業を網羅的に計画しているため、今後の実施の見込みのない事業が多数を占めているもの（6市町）

）実施事業の種類が偏っている等のため、基本方針で求められている一体的、集中的な事業の実施が行われていないもの（2市）

）事業の実施地域に偏りがあるため、区域全体の活性化につながらないおそれがあるもの（3市）

（注）上記の調査結果については、複数の事項に該当する市町がある。

また、平成10年度又は11年度に基本計画を作成した73市町の未着手事業（826事業）について、その理由を調査したところ、

）地元住民、商店街等の合意形成等が不十分（246事業、29.8%）

）事業実施の必要性又は可能性が低い（225事業、27.2%）

）前提となる又は関連する事業の遅延、中止等（126事業、15.3%）

などとなっている（複数の事項に該当する事業がある。）。

以上のように、市町において、区域の設定や事業の選定の検討が不十分なまま基本計画を作成している状況がみられた。

基本計画に掲載された事業への国庫補助金の交付

前述のとおり、連絡協議会等における基本計画の評価が的確に行われていない一方、基本計画に掲載されている事業の中には、中心市街地の活性化を直接の目的とするものではなく、基本計画への位置付けが要件となっていない事業が存在することもあり、前述のとおり中心市街地活性化の観点から内容が不十分と認められる基本計画に掲載されている事業に対しても、国庫補助金が交付されている場合がみられる。

したがって、総務省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省は、的確な基本計画の作成の推進及び国庫補助金の効率的な使用を図る観点から、次の措置を構ずる必要がある。

）基本計画における数値目標設定の有効性並びに数値目標として掲げる指標、（ ）中心市街地の区域設定に当たっての要件に係る基本方針の考え方について、その具体的内容を明示すること。

連絡協議会等を活用して優れた基本計画に対し重点的な支援を行うため、基本計画の内容を的確に評価すること。

## (2) 事業の着実な実施

基本方針では、中心市街地活性化のため、市街地の整備改善のための事業（以下「市街地整備改善事業」という。）及び商業等の活性化のための事業（以下「商業等活性化事業」という。）をともに基本計画に盛り込み、それらが互いに連携して相乗効果を生み出すように、集中的に実施することが重要であるとし、また、事業を円滑かつ効果的に実施していくためには、関係者間の十分な情報交換及び連携が必要であり、このため、必要に応じ民間事業者も含めた連携を推進するための体制整備が必要であるとしている。

市街地整備改善事業及び商業等活性化事業の選択に当たっては、基本方針では、それぞれの目標に沿って最も適切かつ実現性の高い事業等を選択することが重要であるとし、原則として、当該事業の種類、実施予定者、おおむねの位置又は区域、おおよその実施時期等を、それぞれ基本計画に記載するものとしている。

また、中心市街地の活性化、特に商店街等の商業集積を広く面的に活性化していくためには、中心市街地活性化法第4条第5項に規定する中小小売商業高度化事業の実施が有効であるとし、同法第18条第1項において、商工会、商工会議所又は政令で定める要件に該当する第三セクター（以下「商工会等」という。）は、基本計画に同事業が記載されている場合は、同事業に関する総合的

かつ基本的な構想（以下「TMO構想」という。なお、TMOは、Town Management Organizationの略である。）を作成し、市町村の認定を受けること（以下、当該認定を受けた者を「TMO」という。）ができることとされている。このTMO構想は、中心市街地における商業等活性化事業の具体的な計画として位置付けられるとし、これを推進するTMOについては、中小小売商業高度化事業の実施や推進だけではなく、行政、商業者、住民等の様々な事業実施主体間を横断的かつ総合的に調整しながら、商業等活性化事業全体の推進を担うことが期待されている。

今回、調査した138市町における基本計画に基づく各種の事業（以下、総称して「中心市街地活性化事業」という。）の実施状況及びTMO構想の策定状況を調査した結果は、次のとおりである。

#### 中心市街地活性化事業の実施状況

##### 推進体制の整備状況

基本方針では、中心市街地活性化事業を円滑かつ効果的に実施していくためには、基本計画の作成段階やそれぞれの事業準備段階から、関係者が十分に情報交換を行い、連携を図ることが必要であり、このためには、市町村の行政担当部局間の連携のみならず、必要に応じ民間事業者も含めた連携のための推進体制の整備に努めることが必要であるとし、次のような推進体制の例を掲げている。

- ）市町村における関係部局間の連絡調整を行うための会議
- ）中心市街地の活性化に関する企画立案や広報、関係部局間の連絡調整事務、情報の収集・整理、対外的な窓口業務等を市町村において一元的に行う組織
- ）商工会議所又は商工会を始め、中心市街地の活性化に一体となって取り組む民間組織との連携を円滑にするための協議会等

しかしながら、調査した138市町について、上記（ ）及び（ ）のような市町村の部局間の連携のための推進体制（以下「市

町村における推進体制」という。)並びに上記 )のような民間事業者も含めた連携のための推進体制(以下「民間連携のための推進体制」という。)の整備状況をみると、

)両推進体制を整備している市町は、40市町(29.0%)

)市町村における推進体制のみ整備している市町は、32市町(23.2%)

)民間連携のための推進体制のみ整備している市町は、27市町(19.6%)

)いずれの推進体制も整備していない市町は、39市町(28.2%)

と、両推進体制を整備している市町は、少ない状況となっている。

また、このような推進体制の整備の有無と短期事業の着手率の関係をみると、両推進体制を整備している市町における短期事業の着手率は58.9%であり、いずれの推進体制も整備していない市町の38.3%に比べて20ポイントもの差が生じている。さらに、基本方針において、その整備に努めることが市町村の判断に委ねられている民間連携のための推進体制について、その整備の有無と短期事業の着手率の関係をみると、整備している市町における短期事業の着手率は56.1%であり、整備していない市町の44.7%に比べて10ポイント以上の差が生じている。これらのことから、中心市街地活性化事業を計画的かつ着実に推進するためには、市町村における推進体制だけでなく、民間連携のための推進体制も併せて整備することが有効であると認められる。

なお、これらの推進体制を整備している99市町の中には、活動実績が皆無である市町及び2年以上活動が休止状態にある市町が16市町(16.2%)認められる。

#### 中心市街地活性化事業の実施状況

中心市街地の活性化に向けては、基本計画に基づき、市街地整備改善事業と商業等活性化事業が一体となって、着実か

つ的確に実施されることが重要であり、基本方針においても、両事業が互いに連携して相乗効果を生み出すように集中的に実施すること及び最も適切かつ実現性の高い事業等を選択することとしている。

調査した138市町の中心市街地活性化事業は、総数6,146事業となっており、うち市街地整備改善事業が2,924事業（47.6%）、商業等活性化事業が2,761事業（44.9%）等となっている。このうち、短期事業の実施状況をみると、総数3,361事業に対し着手済のものは1,621事業（着手率48.2%）と低調である。

これを、基本計画作成からおおむね5年を経過した、平成10年度又は11年度に基本計画を作成した73市町に限って着手率をみても、10年度作成30市町で54.9%、11年度作成43市町で54.2%とともに5割強にとどまっており、中には、着手率が3割に満たない市町が、両年度で4市町ある。

また、138市町全体で市街地整備改善事業と商業等活性化事業の着手率を比較すると、商業等活性化事業では44.1%であり、市街地整備改善事業の54.1%と比べ低い状況にある。

さらに、138市町ごとに両事業の着手率を比較すると、44市町（31.8%）では30ポイント以上の差が生じており、このうち9市町では、一方の事業が全く着手されていないなど、市街地整備改善事業と商業等活性化事業の一体的な推進が図られていない状況が認められる。

次に、平成10年度又は11年度に基本計画を作成した73市町の未着手事業（826事業）について、その理由を調査したところ、

- ）地元住民、商店街等の合意形成等が不十分（246事業、29.8%）、
- ）事業実施の必要性又は可能性が低い（225事業、27.2%）、
- ）前提となる又は関連する事業の遅延、中止等（126事業、15.3%）

などとなっており（複数の事項に該当する事業がある。）関係者間の合意の取りまとめや実施事業間の調整等が進まないため、事業の着手に至っていない状況がみられた。

また、前述項目 1 において中心市街地の活性化の状況を把握した平成10年度から12年度に基本計画を作成した121市町における中心市街地について、「平成6年から9年」及び「平成9年から15年」の人口の動向と中心市街地活性化事業の着手率及び完了率の関係をみたところ、

）連続して減少している75市町：着手率48.0%、完了率15.8%、

）増加から減少に転じている9市町：着手率35.8%、完了率10.5%、

）減少から増加に転じている20市町：着手率47.7%、完了率15.9%、

）連続して増加している17市町：着手率62.7%、完了率22.8%

と、（ ）の人口が連続して増加している市町と（ ）の人口が増加から減少に転じている市町とでは、着手率において25ポイント以上、また、完了率において2倍以上の開きが認められる。

#### TMO構想の策定状況

基本計画においてTMO構想の策定を盛り込もうとする場合には、中心市街地の活性化を図る上で、商工会等は、基本計画作成・変更段階の早い時期からTMO構想の策定に着手し、TMO構想を速やかに策定するよう努め、基本計画に記載された商業等活性化事業を推進していくことが有効である。

他方、基本方針では、TMO構想について、その趣旨、想定すべき構想期間、事業対象、推進体制等は示しているものの、TMO構想の策定に着手する時期については言及していない。

調査した138市町のうち基本計画にTMO構想の策定を予定しない1市を除いた137市町について、TMO構想の認定状況

をみると、37市町（27.0%）では認定に至っておらず、また、100市町（73.0%）では認定に至ってはいるが基本計画作成からTMO構想の認定までに2年以上の長期を要した市町が23市町ある。

これらのTMO構想を未認定の37市町及び認定までに長期を要した23市町の合計60市町について、その理由を調査したところ、

- ）地元商店街等との合意形成が進まない、又は、合意形成に時間を要した（23市町、38.3%）
- ）TMOの設立母体の決定が進まない、又は、決定に時間を要した（21市町、35.0%）
- ）基本計画作成時にTMOについて十分検討しなかった（17市町、28.3%）

などとなっており（複数の事項に該当する市町がある。）基本計画作成に際し、TMO構想に関する関係者との検討や合意形成が不十分なことが、TMO構想の策定の遅れや未策定の原因となっているものと考えられる。

このような状況の中、TMO構想の策定着手時期をみたところ、基本計画作成からTMO構想の認定まで6か月未満の22市町では、いずれも基本計画作成前にTMO構想の策定に着手していたのに比べ、基本計画作成からTMO構想の認定までに2年以上の長期を要した23市町では、基本計画作成後TMO構想の策定着手までに平均338日を要している。

また、TMO構想の策定事業については、商業タウンマネジメント計画策定事業費補助金（以下「TMO構想策定補助金」という。）が交付されている。上述したTMO構想の認定が行われた100市町のうち、TMO構想の策定に当たって、商工会等がTMO構想策定補助金の交付を受けている90市町について、基本計画作成時期とTMO構想策定補助金の交付時期との関係別に、基本計画作成からTMO構想の認定までの期間について調査した結果、次のような状況がみられた。

) 基本計画作成年度前に T M O 構想策定補助金の交付を受けている17市町では、平均193日

) 基本計画作成年度と同一年度に T M O 構想策定補助金の交付を受けている40市町では、平均366日

) 基本計画作成年度の翌年度に T M O 構想策定補助金の交付を受けている29市町では、平均686日

) 基本計画作成年度の翌々年度に T M O 構想策定補助金の交付を受けている4市町では、平均1,064日

これらの状況をみると、基本計画作成から T M O 構想策定補助金の交付までの期間の長短が、そのまま、T M O 構想認定までの期間に反映しており、商工会等に T M O 構想を速やかに策定させるためには、T M O 構想策定補助金の交付対象を、基本計画作成年度以前に T M O 構想の策定に着手することを予定している者とするのが有効な状況がうかがわれる。

さらに、平成10年度又は11年度に基本計画を作成した73市町について、基本計画に T M O を事業主体として予定していた商業等活性化事業のうち短期事業の着手率をみたところ、T M O 構想を認定済の58市町が53.0%であるのに比べ、T M O 構想が未認定の15市町では27.7%と約2分の1にとどまっており、T M O 構想の未認定が商業等活性化事業の進ちょくに相当の影響を与えているものと認められる。

したがって、総務省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省は、中心市街地活性化事業を計画的かつ着実に推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

中心市街地活性化事業の推進に当たっては、市町村における推進体制だけではなく、地元住民や関係事業者等を含めた民間連携のための推進体制も併せて整備し、活動することの有効性に係る基本方針の考え方について、その具体的内容を明示すること。

また、市街地整備改善事業と商業等活性化事業を一体として、

集中的かつ効率的に推進するよう、市町村に対し、助言を行うこと。

基本計画においてTMO構想の策定を盛り込もうとする場合には、基本計画作成・変更段階の早い時期から商工会等がTMO構想の策定に着手し、TMO構想を速やかに策定することの有効性に係る基本方針の考え方について、その具体的内容を明示すること。

また、経済産業省は、今後基本計画にTMO構想の策定が盛り込まれる場合には、TMO構想策定補助金の交付対象を、原則として、基本計画を作成・変更する年度以前にTMO構想の策定に着手することを予定している者とする必要がある。

### (3) 基本計画の見直し

市町村が作成する基本計画については、計画期間が複数年度にわたるものであることから、基本計画に基づく事業の進ちょく状況や計画期間中に生じた社会経済情勢の変化等により、基本計画の内容が中心市街地の現状等とそぐわなくなったり、そのようなことが見込まれる場合には、見直しが必要となってくる。

このため、中心市街地活性化法第6条第5項及び第6項では、市町村は基本計画を変更することができる」とされている。また、基本方針では、「基本計画の変更についても、市町村が、環境の変化その他の必要に応じて適切な時期に行うことが望ましい。」とされている。

今回、調査した138市町における基本計画に基づく事業の進ちょく状況の把握の状況、基本計画の見直しの実施状況、国の財政支援の状況等について調査した結果は、次のとおりである。

#### 基本計画の見直しの実施状況等

##### 基本計画に基づく事業の進ちょく状況の把握の状況

基本計画に基づく事業を着実に推進するためには、事業の進ちょく状況及び未着手の事業がある場合には未着手となっ

ている原因・理由について把握することが有効である。他方、基本方針では、事業の進ちよく状況を把握すること等については示されていない。

調査した138市町における基本計画に基づく事業全体の進ちよく状況の把握の状況をみると、事業の進ちよく状況を把握しているものは96市町（69.6％）にすぎず、把握していないものは42市町（30.4％）となっている。

また、把握していると回答している96市町の中で、未着手事業のある92市町のうち、事業の未着手の原因・理由まで把握しているものは、12市町（13.0％）と少ない状況にある。

さらに、事業の未着手の原因・理由を把握している12市町における短期事業の着手率をみると、調査した138市町の着手率の平均（48.2％）に比べて12ポイント高くなっている。

なお、事業の進ちよく状況を把握していない42市町について、未把握の理由を調査したところ、

）事業が進ちよくしておらず、進ちよく状況を把握する必要性がないとするものが18市町（42.9％）

）事業の進ちよく状況は各課が把握しており、全体として把握しなくても支障はないとするものが17市町（40.5％）

）進ちよく状況の把握は必要であると認識しているものの、把握するための組織体制を整備していないとするものが11市町（26.2％）

などとなっている（複数の事項に該当する市町がある）。

#### 基本計画の達成状況の把握の状況等

中心市街地活性化事業を着実に推進するためには、基本計画の達成状況、未達成の原因・理由や今後の達成可能性の有無等について把握・分析・評価することが有効と考えられる。他方、基本方針では、「環境の変化その他の必要に応じて適切な時期に基本計画変更を行うことが望ましい。」としているにとどまり、把握・分析・評価の方法については示されていない。

調査した138市町における基本計画の達成状況の把握・分析・評価の実施状況をみると、達成状況を把握しているものは18市町（13.0％）と少なく、また、これを分析・評価しているものは13市町（9.4％）にとどまっている。

また、分析・評価を行っていない125市町について、未実施の理由を調査したところ、

）基本計画において具体的な数値目標を設定していないため分析、評価が困難とするものが45市町（36.0％）

）達成状況を把握し、分析・評価するための指標や方法が分からないため実施していないとしているものが12市町（9.6％）

）国が基本計画の達成状況を把握し、分析・評価することを求めているため実施していないとするものが4市町（3.2％）

などとなっている（複数の事項に該当する市町がある）。なお、事業を実施中であり把握を行う段階にないとするものが35市町（28.0％）みられる。

#### 基本計画の見直しの実施状況等

基本計画の内容が中心市街地の現状等とそぐわない場合などには、早期に基本計画を見直すことが必要であることはもちろんのこと、中心市街地活性化事業を計画的かつ着実に推進するためには、事業の進ちょく状況や基本計画の目標の達成状況を定期的に把握し、基本計画を見直すことが有効であると考えられる。他方、基本方針においては、基本計画の変更は適切な時期に行うことが望ましいとするのみである。

調査した138市町における基本計画の見直し状況をみると、見直しを行っているものは46市町（33.3％）と少なく、計画的に見直しを行っているものは2市町（4.3％）とわずかである。

また、社会経済情勢の変化等に対応した全般的な見直しを行っているものは8市町（17.4％）のみで、残り38市町

(82.6%)は、基本計画に記載することが必要とされる国庫補助事業等を実施するために基本計画に当該事業を追加するなどにとどまっている。

さらに、平成10年度又は11年度に基本計画を作成した73市町について、未着手となっている短期事業(826事業)の今後の実施予定を調査した結果、次のような状況がみられた。

) 今後の実施予定が無い事業があるもの26市町(35.6%)

) 今後実施するか否かが未定の事業があるもの23市町(31.5%)

(注)上記の調査結果については、複数の事項に該当する市町がある。

これら44市町や前述2(1)イに示した市町については、基本計画の見直しが必要な状況にある。

また、基本計画を作成した市町に対する国庫補助金の交付状況をみると、短期事業の着手率が低調であり、基本計画の見直しを行う必要があるなど中心市街地活性化の観点から内容が不十分と認められる基本計画に掲載されている事業について、国庫補助金が交付されている場合もみられる。

これらの状況をみると、進ちよく状況等に応じた基本計画の見直しを行うことが必要であると考えられる。

一方、前述項目2(1)イのとおり、連絡協議会等では、基本計画についての的確に評価が行われていない。

したがって、総務省、農林水産省、経済産業省及び国土交通省は、中心市街地活性化事業の計画的かつ着実な推進及び国庫補助金の効率的な使用を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

基本計画に掲げられた事業の進ちよく状況及び中心市街地の活性化の達成状況の定期的な把握並びにそれを踏まえた基本計画の見直しを行うことの必要性に係る基本方針の考え方について、その具体的内容を明示すること。

また、連絡協議会等を活用して、優れた基本計画に対し重点的な支援を行うため、上記の進ちよく状況や達成状況の把握に

基づいた的確な基本計画の見直しが行われたか否かについても的確に評価すること。

### 3 国庫補助事業の効果的かつ効率的な実施

国は、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を推進するため、基本計画を作成した市町村等が行う( )道路の拡幅、街並みの統一、公園や広場の整備等の環境整備、( )多目的ホール、催事場、駐車場等の施設の整備、( )各種イベントの開催、人材の育成等のソフト事業等に対して、補助金による財政的支援を実施している。

国の補助金については、補助金等に関する予算の執行の適正化に関する法律(昭和30年法律第179号)第3条において、各省各庁の長は、補助金が国民から徴収された税金その他の貴重な財源で賄われていることに特に留意し、補助金が法令等で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるよう努めなければならないとされている。

このため、中心市街地の活性化に係る補助金についても、財政資金の効果的かつ効率的な使用を図る観点から、補助金を交付する各省等が補助事業の採択に当たって、事業効果の見込み等について厳正に審査をすることなどが重要である。

また、国の補助金に関しては、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(平成15年6月27日閣議決定)の「国庫補助負担金等整理合理化方針」において、国庫補助負担金については原則として廃止・縮減を図っていくとともに、国の義務付けの縮減、交付金化、統合メニュー化、統合補助金化、運用の弾力化等の改革を進めるとされているところである。

今回、中心市街地の活性化に係る補助金については、多種多様にわたっているため、このうち、補助金交付要綱の内容から主として中心市街地の活性化を目的としていると判断されるもの、及び基本計画に基づく事業に対する交付実績が相当数あると判断されるものを、中心市街地の活性化と密接な関係を有する補助金として次のとおり選定し、調査した(注)。

補助金交付要綱の内容から主として中心市街地の活性化を目的

としていると判断される補助金

）事業の実施を基本計画に盛り込むことが交付の必須要件となっている補助金

〔総務省：マルチメディア街中にぎわい創出事業  
経済産業省：商業・サービス業集積関連施設整備費補助金  
中心市街地商業等活性化総合支援事業費補助金〕

）中心市街地内で実施する場合に、優遇措置（他法律に基づいて実施される場合に比べ補助率が高い等）がある補助金

〔経済産業省：中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金  
中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業〕

）補助事業者が中心市街地活性化法に基づく T M O に限定されている補助金

〔経済産業省：T M O 自立支援事業費補助事業〕

）事業の実施を基本計画に盛り込むことが交付の一つの要件となっている補助金

〔経済産業省：新事業支援施設整備費補助金〕

基本計画に基づく事業実績が相当数あると判断される補助金

〔経済産業省：商店街等活性化事業費補助事業〕  
〔国土交通省：バス利用促進等総合対策事業〕

(注) 選定に当たっては、中心市街地の活性化の一体的推進の対象である「市街地の整備改善」及び「商業等の活性化」並びに「その他（市街地の整備改善及び商業の活性化と一体的に推進する事業）」にそれぞれ分類した上で行ったが、「市街地の整備改善」に該当する補助金等、一部の補助金については、平成 16 年度からその内容等が大幅に改められたため、分析から除外した。

## (1) 的確な採択審査の実施及び指導・助言等

9 補助金の交付を受けて実施された事業のうち、調査した 138 基本計画に記載され、かつ、平成 10 年度から 14 年度までに採択された 179 事業（国庫補助額約 126 億円）について、採択審査の実施状況、事業効果の発現状況、事業実施後の事業効果の把握状

況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

ア 補助事業の採択審査の実施状況等

(ア) 9補助金の交付を受けて実施した事業について、補助事業者等が交付要望時等において、商店数、商店街の年間販売額及び歩行者通行量のそれぞれの増加や空き店舗数の減少等、当該事業又は当該事業と関連する他の事業とが中心市街地の活性化にもたらす効果(以下「活性化効果」という。)の見込みや施設・設備等の利用についての見込みを設定している場合には、当該見込みに対する実績、そのような見込みを設定していない場合において、歩行者通行量の推移等、事業実施の前後で比較することが可能な指標が把握できた場合には、当該指標等を用いて、それぞれ事業効果の発現状況をみたところ、施設・設備等の利用実績が見込みに達していないものや歩行者通行量が事業実施前後を比較したところ減少しているものなどが、6補助金において次のとおりみられた。

| 所管省名  | 補助金名                         | 調査事業数 | 左のうち、事業効果測定可能なもの | 左のうち、施設・設備等の利用実績が見込みに達していないものや歩行者通行量が事業実施前後を比較したところ減少しているもの等 |
|-------|------------------------------|-------|------------------|--|
| 総務省   | マルチメディア街中にぎわい創出事業            | 8     | 4                | 3  |
| 経済産業省 | 商業・サービス業集積関連施設整備費補助金         | 42    | 8                | 6  |
|       | 中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金    | 35    | 16               | 10   |
|       | 中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業 | 25    | 7                | 2  |
|       | 商店街等活性化事業費補助事業               | 49    | 12               | 1  |
|       | TMO自立支援事業費補助事業               | 5     | 5                | 4  |

なお、9補助金においては、活性化効果や施設・設備等の利用についての見込みを設定しておらず、歩行者通行量等も把握していないものなどが、調査した179事業中118事業を占めており、これらの事業については、事業効果の測定は不

可能であった。

- (イ) 中心市街地の活性化のための補助事業の採択に当たっては、財政資金の効果的かつ効率的な使用を図る観点から、各省は、活性化効果の見込み等の事業効果について厳正に審査する必要がある。また、その際当該事業が、利用実績を把握できる多目的ホール、駐車場等の施設・設備を整備するもの又は宅配サービス事業等のソフト事業である場合には、当該施設・設備又はソフト事業の利用が活性化効果と密接な関係を有することから、活性化効果の見込みに加えて、地域住民や近隣商業関係者への需要調査結果等、客観的な検証データに基づいた施設・設備等の的確な利用見込みを審査することが重要である。

しかしながら、前述(ア)に掲げた6補助金について、活性化効果の見込みや施設・設備等の利用見込みに関する審査の実施状況を調査した結果、次のように、的確な採択審査が行われていないものがみられた。

2補助金については、活性化効果の見込み及び施設・設備等の利用見込みを審査することとされていない(マルチメディア街中にぎわい創出事業、商店街等活性化事業費補助事業)。

1補助金については、施設・設備等の利用見込みは審査することとされているものの、活性化効果の見込みを審査することとされていない(TMO自立支援事業費補助事業)。

2補助金については、「事業採算性」を記載することとされているものの、その内容が実施する事業の種類に応じて、活性化効果の見込み及び施設・設備等の利用見込みを設定することとされていない(中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金、中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業)。

- イ 事業実施後の事業効果の把握及び指導・助言の状況

(ア) 国の補助金に関しては、中央省庁等改革基本法（平成 10 年法律第 103 号）第 44 条第 2 項第 3 号において、「補助の効果ができる限り客観的に評価して公表する仕組みを整備すること」とされており、かつ、前述ア(ア)に示したとおり、今回調査した補助金の中には、施設・設備等の利用実績が見込みに達していない事業や歩行者通行量が事業実施前後を比較したところ減少している事業などが相当数みられることなどから、補助金を受けて実施された事業の効果を、前述ア(イ)のとおり事業の種類に応じた的確に把握し、評価することが重要となっている。

また、中心市街地の活性化のためには、これに加えて、事業効果を把握した結果、効果が不十分であると認められる場合において、補助事業者に対し、市町村が基本計画を見直す際に活性化効果や利用実績の状況を踏まえた改善を行わせるなどの指導・助言を行うことが重要である。

しかしながら、調査した 9 補助金について、活性化効果や施設・設備等の利用実績の把握状況及び指導・助言の状況を調査した結果、次のとおり、活性化効果や利用実績を報告させる仕組みがないものやこれらの事業に係る指導・助言が行われていない状況がみられた。

6 補助金については、活性化効果及び施設・設備等の利用実績を報告させておらず(注)、また、活性化効果や利用実績が不十分な場合における指導・助言も行われていない（中心市街地商業等活性化総合支援事業費補助金、新事業支援施設整備費補助金、中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金、中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業、商店街等活性化事業費補助事業、TMO 自立支援事業費補助事業）。

(注) 中心市街地商業等活性化総合支援事業費補助金及び新事業支援施設整備費補助金については、平成 16 年度から活性化効果及び施設・設備等の利用実績を経済産業省に報告することとされた。

2 補助金については、活性化効果及び施設・設備の利用実績について、事業の種類に応じて報告させるべきにもかかわらず、どちらか一方のみを一律に報告させており(注)、また、活性化効果や利用実績が不十分な場合における指導・助言も行われていない(マルチメディア街中にぎわい創出事業、商業・サービス業集積関連施設整備費補助金)。

(注) 商業・サービス業集積関連施設整備費補助金については、平成 16 年度から活性化効果及び施設・設備等の利用実績を経済産業省に報告することとされた。

- (イ) 前述ア(ア)に示した施設・設備等の利用実績が見込みに達していない事業や歩行者通行量が事業実施前後を比較したところ減少している事業などがある補助金の中には、次のようなものがみられた。

交付要望件数及び交付件数が低調なもの(マルチメディア街中にぎわい創出事業)

交付要望件数が伸びず、予算額に対する執行額が低調なもの(中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金)

## (2) 補助金の統合

今回、9 補助金について、補助金の効率化、利便性の向上、補助事業者等の負担軽減等の観点から、補助目的、補助対象者、補助対象事業、事務手続等を調査した結果、次のような状況がみられた。

中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金(平成 16 年度当初予算額 28 億 5,000 万円)と中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業は、主に TMO 計画等に基づき、アーケードやイベント広場等の「商店街・商業集積の活性化を図るとともに一般公衆の利便に寄与する施設」を整備する第 3 セクターや商店街振興組合等に補助を行う都道府県等に対し補助を行うものであり、いずれも中小企業庁経営支援部商業課が

所管している。

両補助金では、補助対象者はほぼ同一である。また、補助対象事業は、公債金対象経費(注)である中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金がアーケード、多目的ホール等の一般公衆の利便に寄与する施設を主な対象とし、公債金非対象経費である中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業が中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金の対象とならないイベント広場等の一般公衆の利便に寄与する施設やテナントミックス(商店街に不足している業種等を補うこと。)に資する店舗等の商業施設を主な対象とする関係にあるが、いずれも商店街・商業集積の活性化を図る施設を主な対象としている点において、両補助金の趣旨、内容は実質的に同一のものと認められる。さらに、中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業は、中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金等により整備された施設を利用したソフト事業も対象とするなど、商店街・商業集積の活性化をソフト面からも支援するものとなっている。このようなことから、今回調査した両補助金に対応する都道府県補助金を設置している 19 都道府県のうち、12 都道府県においては両補助金を一本化している。

(注) 財政法(昭和 22 年法律第 34 号)第 4 条の規定に基づき、公債を財源とする公共事業費をいう。

今回の調査においては、1 施設内で中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金と中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業を併用している例が複数みられており、補助事業者である都道府県から、両補助金が並立していると手続きが煩雑になるため、統合してもらいたいとの要望が複数提出されている。

また、中心市街地活性化推進室が平成 15 年 2 月から 3 月にかけて行った「中心市街地活性化に関するフォローアップ調査」においても、都道府県から「両補助金の仕組みはほぼ同様のものであり、事務の煩雑さの解消等のため、補助要綱上も一本化しても

らいたい。」との要望が出されている。

なお、中心市街地の活性化に係る補助金については、内閣官房地域再生推進室が平成 15 年 12 月から 16 年 1 月の間に行った、地域再生を推進するために必要な政府の支援措置についての要望の募集に対し、複数の都道府県、市町村等から、補助金の統合が要望されているところである。

したがって、総務省及び経済産業省は、補助金の効果的かつ効率的な使用、利便性の向上等を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

的確な採択審査の実施及び指導・助言等

補助事業の採択において、実施する事業の種類に応じて、活性化効果の見込みや客観的な検証データに基づいた施設・設備等の利用見込みについて審査することを補助金交付要綱等に明示し、これに基づき、厳正な採択審査を行うこと。

総務省：マルチメディア街中にぎわい創出事業

経済産業省：中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金

中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業

商店街等活性化事業費補助事業

TMO 自立支援事業費補助事業

補助事業の実施後において、実施する事業の種類に応じて、活性化効果や施設・設備等の利用実績を定期的に報告させ、活性化効果や利用実績が不十分と認められるものがある場合には、補助事業者に対し、市町村が基本計画を見直す際に活性化効果や利用実績の状況を踏まえた改善を行わせるなどの指導・助言を行うこと。

また、上記の結果補助金の効果が不十分と判断されるもの及び交付要望件数や予算執行率等からニーズに乏しいと判断される補助金については、廃止・縮減等補助金の在り方について

検討すること。

総務省：マルチメディア街中にぎわい創出事業

経済産業省：商業・サービス業集積関連施設整備費補助金

中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備  
費補助金

中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備  
事業費補助事業

商店街等活性化事業費補助事業

TMO自立支援事業費補助事業

中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備費補助金及び中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業については、公債金非対象経費である中心市街地等商店街・商業集積活性化施設整備事業費補助事業の交付対象を段階的に拡大すること等により統合する方向で検討すること。（経済産業省）