

中心市街地活性化基本計画における目標指標の設定とその傾向

正会員 ○鄒 大雪*¹ 準会員 洪 鉉*²
正 朝日照太*¹ 正 姫野由香*³

7.都市計画 —3.市街地変容と都市・地域の再生 d.中心市街地
中心市街地, 中心市街地活性化基本計画,

1 研究の背景と目的

1.1 研究の背景

中心市街地の空洞化や衰退が全国の市町村において共通の問題となっており、深刻化している。こうした動きに対応するため、「まちづくり三法」^{注1)}をはじめ、地域ごとの中心市街地活性化基本計画が策定され、積極的な整備や活動により、中心市街地の抱える様々な問題の改善に取り組む動きがみられる。

「まちづくり三法」により、全国で688の基本計画(平成18年6月30日時点¹⁾が策定されたが、定量的な目標が設定されていたのは、688の基本計画のうち15地区、全体の2%にとどまっていた²⁾。中心市街地活性化政策の成果が不十分なため、平成16年には、総務大臣から経済産業省・国土交通省等に対して「基本計画の的確な作成・評価等」の勧告が成された³⁾。この勧告や「中心市街地活性化に都市計画法が機能していないという経済団体等の批判」⁴⁾も契機となり、平成18年に「まちづくり三法」が改正された。「選択と集中」⁴⁾という観点から、基本計画は、内閣総理大臣が認定する形とされた(以下、「認定基本計画」と呼ぶ)。認定中活計画で用いられる「申請マニュアル」^{注2)}では、定量的な目標指標を設定することとされ、合わせて目標期間(概ね5年以内)の中間時にフォローアップを行い、目標指標の達成状況を検証した上で、必要な対策を実施するものとされている。認定中活計画は、現在120地区160計画^{注3)}(平成26年12月)である⁶⁾。

このような中心市街地活性化基本計画の進捗状況とその効果を検証するため、基本計画の中で目標指標の数値の達成状況を詳細に把握し、整理する必要がある。

1.2 研究の目的

本研究では、全国認定された160の認定基本計画と義務づけられたフォローアップ報告^{注4)}を活用して、目標指標設定の考え方や、その目標と達成状況を整理・分析し、認定基本計画における目標指標数値の設定の傾

向を明らかにする。さらに、第1期基本計画のフォローアップ報告を分析することにより、第1期基本計画のフォローアップと第2期基本計画の目標指標の変化を把握し、その傾向も明らかにすることを目的としている。

2 既往研究における本研究の位置づけ

認定基本計画に関する先行研究として、伊藤ら⁶⁾はフォローアップ報告を基に目標の達成状況について明らかにしている。外村ら⁶⁾は全国の観光都市における目標と事業とその達成状況を明らかにしている。しかし、認定された全計画のすべての目標指標について網羅した研究は見られない。そこで、本報では目標指標の設定状況と第2期計画と第1期計画との違いを把握し、認定基本計画の実施現状と変遷について、明らかにすることを目的としている。

3 研究の方法

本研究では、160の認定基本計画のうち、各地区が設定した目標について「i 市町村全体、DID 地区、中心市街地ごとに分けた人口動態」「ii 経済活力関係」「iii 都市機能関係」「iv 地域住民のニーズ分析」「v 観光関係」の5カテゴリごと^{注5)}に、考察を行う。また第2期基本計画目標設定状況に関して第1期基本計画と比較し、その変化について分析を行う。

4 認定基本計画の目標値の傾向

4.1 認定基本計画全体での傾向

認定基本計画全体の傾向を表-1に示す。全120市160計画において、466の目標指標が設定されている。そのうち、「i 市町村は全体、DID 地区、中心市街地ごとに分けた人口動態等」が99件(21.2%)、「ii 経済協力関係」が91件(19.5%)、「iii 都市機能関係」が212件(45.5%)、「iv 地域住民のニーズの分析」が10件(1.9%)、「v 観光関係」が55件(11.8%)となった。これより、「iii 都市機能関係」「i 市町村は全体、DID 地区、中心市街地ごとに分けた人口動態等」「ii 経済協力関係」が多く設定され、「v 観光関係」「iv 地域住民の

表-1 全体での傾向

項目	ⅰ市町村全体、DID地区、 中心市街地ごとに分けた 人口動態等	ⅱ経済協力関 係	ⅲ都市機能関 係	ⅳ地域住民ニーズの 分析	ⅴ観光関係
	目標指標設 定数	99	91	212	9
	21.2%	19.5%	45.5%	1.9%	11.8%
項目数	5	8	8	7	8
	13.9%	22.2%	22.2%	19.4%	22.2%

ニーズの分析』は目標設定が少ないことがわかる。

次に項目の数についてみていくと、「ⅰ市町村は全体、DID地区、中心市街地ごとに分けた人口動態等」が5項目(13.9%)、「ⅱ経済協力関係」が8項目(22.2%)、「ⅲ都市機能関係」が8項目(22.2%)、「ⅳ地域住民のニーズの分析」が7項目(19.4%)、「ⅴ観光」が8項目(22.2%)となった。これより採用される項目数はカテゴリーごとに大きな違いはないものの、「ⅰ市町村全体、DID地区、中心市街地ごとに分けた人口動態等」が他よりもやや少ない項目設定であることがわかる。

4.2 カテゴリーごとにみた目標指標の傾向

4.2.1 人口動態

認定基本計画カテゴリーに分けた目標指標の傾向を表-2に示す。「ⅰ市町村全体、DID地区、中心市街地ごとに分けた人口動態等」については、99件の目標指標が設定されている。全5項目の内容をみると『居住人口』が82件『居住人口の増減』が14件『昼間人口』が1件『夜間人口』が1件『人口密度』が1件となった。これより人口動態では、『居住人口』が目標指標と採用される傾向があることがわかった。

次に、現況数値^{注6)}と目標数値との増減率を見ると、居住人口は最大値が132%、最小値が97%(現状維持)となり、平均増減率は105%となった。居住人口の増減では、全体の64%にあたる9市が減少状態から減少無しの状態へと改善していることがわかった。

4.2.2 経済協力関係

「ⅱ経済協力関係」については、91件の目標指標が設定されている。全8項目の内容をみると『販売実態』に関するものが43件『店舗の変化』に関するものが43件、また『就業人数』に関するものが6件となった。これより「ⅱ経済協力関係」では、『店舗の動向とその実態』についての目標指標の設定が多いことがわかった。

次に、目標値の増減率を見ると、『小売業年間商業販売額』の最大値が138%、最小値が100%(現状維持)となり、平均増減率は107%となった。平均増減値も

表-2 カテゴリーごとにみた目標指標の傾向

項目	目標指標 件数	増減率			カテゴリー 全目標指 標数の割 合			
		総計	個数	平均		最大	最少	
ⅰ市町村全 体、DID地 区、中心市 街地ごとに 分けた人口 動態等	居住人口(人)	82	105%	132%	97%	17.6%		
	居住人口の増減(人)	14	106%	132%	110%	3.0%		
	昼間人口(人)	1	0%	—	—	0.2%		
	夜間人口(人)	2	105%	105%	105%	0.4%		
	人口密度(人/m ²)	1	124%	—	—	0.2%		
ⅱ経済協力 関係	販売実態 の項目	小売業年間商業販売額(百万)	40	106%	138%	100%	8.6%	
		サービス、飲食業のシェア(%)	3	134%	149%	108%	0.6%	
		主要大規模店の年間来店者数(人)	1	107%	—	—	0.2%	
	店舗の変 化の項目	店舗数(件)	13	103%	133%	84%	2.8%	
		空き地・空き店舗率(件・%)	27	73%	94%	28%	5.8%	
		新規出店舗(件)	4	140%	177%	113%	0.9%	
	就業人数 の項目	就業人口(人)	2	118%	132%	103%	0.4%	
		従業員数(人)	4	112%	136%	101%	0.9%	
	ⅲ都市機能 関係	歩行者通行量(人)	156	0%	0%	0%	33.5%	
交通機関利用者数(人)		3	108%	113%	105%	0.6%		
電車の一日平均乗車人数(人)		11	0%	0%	0%	2.4%		
バスの一日平均乗車人数		4	125%	253%	101%	0.9%		
文化・交流施設拠点利用者数(人、%は利用率)		34	0%	0%	113%	7.3%		
高齢者施設入込客数(人)		1	142%	—	—	0.2%		
新図書館利用者数(人)		1	358%	—	—	0.2%		
ⅳ地域住民 のニーズの 分析	活性化事 業に関する 項目	活性化事業への参加人数(人)	2	134%	149%	119%	0.4%	
		エコシール年間受取枚数(万枚)	1	146%	—	—	0.2%	
		街づくりサポーター制度登録者数(人)	1	742%	—	—	0.2%	
		NPOの実施事業数(人)	1	300%	—	—	0.2%	
		市民企画のイベント実施数(回)	2	138%	160%	116%	0.4%	
	街に対す る住民の 印象に関 する項目	住民が街の賑わいを感じているか(ポイント)	1	475%	—	—	0.2%	
		商業集積地の商店の質(ポイント)	1	100%	—	—	0.2%	
ⅴ観光関係	観光客数 の項目	年間観光入込客数(人)	24	118%	187%	106%	5.2%	
		年間の観光施設入場者数(人)	12	123%	177%	103%	2.6%	
	滞在時間 の項目	滞在時間(H)	2	117%	121%	112%	0.4%	
		観光客の滞在形態(※1)	滞在時間半日以上以上の観光客の割合(%)	7	115%	124%	107%	0.9%
			宿泊者数(人)	11	119%	—	—	0.2%
	観光と経 済に関す る項目	従業員数(人)	3	102%	—	—	0.2%	
		観光ガイド利用者数(人)	2	133%	150%	117%	0.4%	
総計	466	—	—	—	—	—		

103%となることから現状維持を目的としていることがわかった。

4.2.3 都市機能関係

「ⅲ都市機能関係」については、212件の目標指標が設定されている。全8項目の内容をみると『歩行者通行量』が156件『交通機関利用者数』が3件『電車の一日乗車人数』が11件『バスの一日乗車人数』が

4 件『文化・交流施設拠点利用者数』が 34 件『高齢者施設入込客数』が 1 件『新図書館利用者数』が 1 件となった。これより「iii 都市機能関係」では、『歩行者通行量』が目標指標と採用される傾向があることがわかった。

次に、目標値の増減率を見ていく。歩行者通行量は最大値が 171%、最小値が 100%(現状維持)となり、平均増減率は 116%となった。これより、大幅な通行量を設定している地区もあるものの、現状維持を目標にしている地区もあり、目標指標を設定する背景が異なることがわかった。

4.2.4 地域住民のニーズの分析

「iv 地域住民のニーズの分析」については、9 件の目標指標が設定されている。全 7 項目の内容をみると『活性化事業』に関するものが 7 件『街に対する住民の印象』に関するものが 2 件となった。これより『中心市街地活性化事業に関する動向』と、その影響についての評価についての項目が全てであることがわかった。

次に、目標値の増減率をみると、100%~200%であるのが件(67%)、200%を超えるものが 3 件(33%)となった。目標値を高く設定していることがわかった。

4.2.5 観光関係

「v 観光関係」については、57 件の目標指標が設定されている。全 8 項目の内容をみると『観光客数』に関するものが 36 件『滞在時間』に関するものが 7 件『観光と経済』に関するものが 14 件となった。これより、『観光客数』に関するものが目標指標と採用される傾向があることがわかった。

次に、現況値と目標値との増減率を見ていく。『年間観光入込客数(人)』は最大値が 187%、最小値が 104%となった。『年間の観光施設入場者数』は最大値が 177%、最小値は 105%となった。また平均増減率はそれぞれ 118%、120%となった。これより観光客の目標値については約二割の増加を目標値としていることがわかった。

5 第 1 期基本計画と第 2 期基本計画との変化

第 1 期基本計画と第 2 期基本計画の目標設定の変化について、全国では 37 地区が第 1 期基本計画を終え、第 2 期基本計画が認定された。そこで、37 市町村の第 1 期基本計画のフォローアップ報告結果、第 2 期基

本計画の目標数値の設定状況をまとめた結果、第 1 期基本計画の目標数値を達成し、さらに第 2 期基本計画で目標数値が増加した地区と、第 1 期基本計画の目標数値に達成せず、第 2 期基本計画でより現状に合致した目標数値を設定した地区も存在した。

5.1 第 1 期基本計画の設定状況と達成状況

第 1 期基本計画の目標指標設定状況、フォローアップ結果と第 2 期基本計画の目標設定状況を表-3 に示す。

37 地区第 1 期基本計画の 카테고리ごとにみた目標指標の設定状況と達成状況において、全体を見ると 5 カテゴリ計 113 目標指標が設定された。なかでも目標を達成したのは 33 件、目標に達成しなかったが基本計画設定時より増加したのは 38 件、目標指標に達成してなかったかつ基本計画設定時より減少したのは 53 件となった。目標指標の達成率は 29%にとどまっている。

また、「iii 都市機能関係」の『歩行者通行量』が 32%となり最も大きい割合を占めており、達成率は 25%である。その次は「i 市町村全体、DID 地区、中心市街地ごとに分けた人口動態等」の『居住人口』は割合率は 18%であり、達成率は 10%になった。「ii 経済協力関係」の『小売業年間商業販売額』の割合率は 12%で 3 番目となり、達成率は 15%である。大きい割合を占めた目標指標の達成状況が 10%~25%にとどまっており、達成率が低いことがわかった。

5.2 第 2 期基本計画の設定状況

第 2 期基本計画では、5 カテゴリ計 99 目標指標が設定されており、第 1 期基本計画目標指標数より少ないことがわかった。特に『小売業年間商業販売額』が全目標指標数での割合が 3%となり、第 1 期基本計画時の 1/4 となった。『歩行者通行量』と『居住人口』が全目標指標数での割合は第 1 期基本計画時と比べて、ほぼ変わらなかったことがわかった。

第 1 期基本計画から第 2 期基本計画への反映状況について、全 99 件目標指標の中で、目標指標第 1 期基本計画の目標指標を達成し、目標指標を増加したのは 26 件、変更したのは 12 件となった。第 1 期基本計画の目標指標を達成できず、目標指標を維持したのは 8 件、目標指標を減少させたのは 35 件、目標指標を変更したのは 34 件となった。これより第 2 期基本計画

で目標指標を減少させたのは全目標指標の3割にのぼることが分かった。

6 まとめ

本研究では、160の認定基本計画を対象とし、基本計画全体またはカテゴリごとの目標指標設定の傾向を把握した。また、第2期基本計画が認定された37地区の第1期基本計画との目標指標の設定変化と、第1期基本計画フォローアップ報告による目標指標の達成状況を明らかにした。

基本計画全体の目標数値設定状況について『歩行者通行量』『居住人口』では、目標数値を設定されている地区が多い。『地域住民のニーズの分析』では目標数値を設定されている地区が少ないことが分かった。37地区の第1期基本計画フォローアップ報告による目標指標達成状況と第2期基本計画

の目標指標の設定状況について、目標指標の達成件数は少なく、全体の29%に止まった。さらに、第2期基本計画の目標指標設定数と目標数値は第1期基本計画より減少し、または変更した計画数が半分以上になった。このことから、各地区の事業計画や目標指標の設定が、その地区の実情や抱えている問題と、合致してない傾向にあることが推察できる。

【補注】

注1)土地の利用規制を促進するための「都市計画法」、大型店の立地に際して、「周辺の生活環境の保持」の観点からの配慮を求める「大規模小売店舗立地法」、中心市街地の「市街地の整備改善」、「商業等の活性化」を一体的に推進する「中心市街地の活性化に関する法律」からなる三つの法律の総称。平成26年10月17日における認定状況(120市160計画)

注2)「中心市街地活性化基本計画認定申請マニュアル」平成20年4月1日(内閣府)

注3)平成26年10月17日における認定状況(120市160計画)

*1大分大学大学院工学研究科博士前期課程

*2大分大学工学部福祉環境工学科 学部生

*3大分大学工学部福祉環境工学科・助教 博士(工学)

*1 Graduate Student, Oita Univ.

*2 Undergraduate Student, Oita Univ.

*3 Research Associate, Dept. of Architecture, Faculty of Eng, Oita Univ., Dr.Eng

表-3 第1期基本計画の目標指標設定状況、フォローアップ結果と第2期基本計画の目標設定状況

項目	第1期基本計画						第2期基本計画								
	目標指標数	カテゴリ全目標指標の割合	達成状況(数)			達成率	計画数	カテゴリ全目標指標の割合	計画設定状況						
			○	△	×				■(目標指標をそのまま)	■(目標指標を減少)	■(目標指標を変更)	●(目標指標を増加)	●(目標指標を変更)		
i 市町村全体、DID地区、中心市街地ごとに分けた人口動態等	居住人口(人)	20	18%	2	5	13	10%	17	17%	1	10	7	2	0	
	居住人口の増減(人)	2	2%	0	2	0	0%	9	9%	0	1	1	0	0	
	夜間人口(人)	1	1%	0	1	0	0%	1	1%	0	0	1	0	0	
ii 経済活力関係	販売実態の項目	小売業年間商業販売額(百万)	13	12%	2	0	11	15%	3	3%	0	1	10	1	1
		サービス、飲食業のシェア(%)	1	1%	0	0	1	0%	0	0%	0	0	0	0	1
	店舗の変化の項目	店舗数(件)	2	2%	1	0	1	50%	6	6%	0	0	1	0	1
		空き地・空き店舗率(件・%)	5	4%	2	0	3	40%	2	2%	0	2	1	1	1
	就業人数の項目	就業人口(人)	2	2%	0	1	1	0%	1	1%	0	0	0	0	2
		従業員数(人)	2	2%	0	0	2	0%	2	2%	0	0	0	0	2
iii 都市機能関係	歩行者通行量(人)	36	32%	9	10	17	25%	36	36%	3	12	12	9	0	
	交通機関利用者数(人)	1	1%	1	0	0	100%	1	1%	0	0	0	1	0	
	電車の一日常乗車人数(人)	4	4%	1	3	0	25%	3	3%	0	3	0	1	0	
	バスの一日常乗車人数	1	1%	1	0	0	100%	1	1%	0	0	0	0	1	
	文化・交流施設拠点利用者数(人、%は利用率)	7	6%	5	1	1	71%	5	5%	0	1	1	4	1	
iv 地域住民のニーズの分析	活性化事業に関する項目	活性化事業への参加人数(人)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		エコシール年間受取枚数(万枚)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		街づくりサポーター制度登録者数(人)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		NPOの実施事業数(人)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	街に対する住民の印象に関する項目	市民企画のイベント実施数(回)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		住民が街の賑わいを感じているか(ポイント)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	商業集積地の商店の質(ポイント)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
v 観光関係	観光客数の項目	年間観光入込客数(人)	9	8%	4	5	0	44%	5	5%	1	4	0	3	1
		年間の観光施設入場者数(人)	2	2%	2	0	0	100%	2	2%	2	0	0	2	0
	滞在時間の項目	滞留時間(H)	1	1%	0	0	1	0%	2	2%	0	1	0	0	0
		観光客の滞在形態(※1)	2	2%	1	0	1	50%	2	2%	1	0	0	0	1
	観光と経済に関する項目	宿泊者数(人)	2	2%	2	0	0	100%	1	1%	0	0	0	2	0
総計		113	-	33	28	52	29%	99	-	8	35	34	26	12	

○目標数値を達成して △目標数値を達成していないが基本計画設定時より増加 ×目標数値を達成していないかつ基本計画設定時より減少 ■目標数値を達成していない ●目標数値を達成している

注4)フォローアップ報告は、「中心市街地活性化基本計画フォローアップ実施マニュアル(内閣府)」で示された実施方法に基づき実施されるものであり、各地区の目標指標の達成状況等の把握が可能な唯一の公的資料である。

注5)内閣府地域活性化推進室の平成25年度版中心市街地活性化基本計画申請マニュアルの中で、統計データ等の分析例として挙げられている4カテゴリと、観光に関する項目をまとめる「観光関係」を加えた計5カテゴリとした。

注6)現況数値は、各地区基本計画設定時の目標指標の値である。

【参考・引用文献】

- (1)矢作弘・瀬田史編(2006年)『中心市街地活性化三法改正まちづくり』p28,学芸出版社
- (2)国土交通省都市地域整備局、住宅局(2005)『中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザリー会議報告書(参考資料)』p61
- (3)総務省「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
- (4)矢作弘・瀬田史編(2006年)『中心市街地活性化三法改正まちづくり』p3,学芸出版社
- (5)伊藤伸一(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、公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.47, No.3, 2012-10
- (6)外村剛久(2012)観光統計を用いた都市の類型化による中心市街地分析と中心市街地活性化基本計画の連携について、公益社団法人日本都市計画学会都市計画論文集 Vol.47, No.3, 2012-10