

中心市街地活性化のための政策プロセスと 推進組織に関する研究

D082134 原 田 弘 子

1. 本論文の背景

かねてから我が国の地方都市では、中心市街地の空洞化が進行し、社会問題化してきた。これに対し、政府は中心市街地活性化法（以下、中活法）の制定など、さまざまな政策を講じてきているが、実際に活性化された中心市街地は少ないとされている。また、中活法施行以降も様々な都市再生や地域の活性化に関する法律や制度が施行されているが、これらの新しい制度の実行性を高めるためには、中心市街地活性化のための政策プロセスにおける課題を様々な視点から検討する必要があると考える。

2. 問題意識と研究目的

政策としての地方都市の活性化や再生には、すべての都市に適用可能な共通の制度枠組み、すなわち、制度としての「共通性」が前提となる。

しかし、中心市街地の活性化は、それぞれの都市のおかれている環境、保有する資源、衰退の進行度合いなどが異なるため極めて個別性が強く、都市の目指すべき都市像や必要な事業は異なると考えられる。そこで本論文では、都市の性格に着目して中心市街地の活性化を検討し、地方活性化のための制度運用、すなわち政策プロセスのあり方を検討することを研究の目的とする。

3. 本論文の内容

3-1 法律および制度上の課題整理

第2章では、政策上の課題を明らかにするため、各種調査や提言、勧告などから、我が国の中心市街地活性化政策に関する制度の変遷を確認し、イギリスの都市再生制度をレビューした。

3-2 先行研究と本研究の分析視点の提示

第3章では、都市の性格に即した柔軟な制度運用を検討するため、都市計画、商業政策、中心市街地活性化政策の3つの政策分野について政策プロセスごとに先行研究を整理し、先行研究における限界を明らかにした。これを踏まえ、本論文における以下の2つの分析視点を示した。

(1) 分析視点1

中活法のスキームは、その都市がもつ性格を十分に反映することができているか。

(2) 分析視点2

中心市街地活性化計画（以下、中活計画）を推進する組織である中活協とまちづくり会社についての役割

を明らかにするとともに、まちづくり会社の経営について検討を行う。

3-3 都市の性格と中心市街地活性化の方向性

第4章では、分析視点1の検討を行うために、100の中活計画について、①都市の規模、②外部都市との関係、③都市内部での中心市街地の求心力を指標として用い、都市を7つに分類した。その後、この分類をもとに都市の性格付けを行い、それぞれの目標指標をもとに中活計画で目指している活性化の方向性を明らかにし、さらに、活性化事業との整合性を確認した。この結果、都市の性格と活性化の方向性には一定の対応関係が見られるが、中活計画に採用される目標指標の種類が極めて限定的であることを明らかにした。こうした画一的な目標指標の採用は、政府による政策評価を行いやすくする一方、計画が都市のニーズに合致しなくなる可能性や、目標指標の達成度を低下させる原因となっていると考えられる。

3-4 推進組織の分析

第5章では、分析視点2を検討するために、民間側の政策実施組織である中心市街地活性化協議会（以下、中活協）とまちづくり会社について、その役割を明確化し、特にまちづくり会社の経営の実態を明らかにした。

中活協には都市の様々な関係者が参加することにより都市のニーズが反映されるものと考え、第4章で分析した都市と同じ対象に、都市の性格と中活協の構成員との関係を検討した。その結果、それほど強い相関関係は見られないことを確認した。中活協は、バランスよく地域の意見を収集し、構成員の間の合意を形成することを狙いとした組織となっており、具体的な事業の実施や民間投資の促進は、まちづくり会社が担っていくと考えられる。

一方、まちづくり会社の経営状況を検討するために、代表的な5都市のまちづくり会社に対してヒアリング調査と損益計算書から事業内容や財務構造を明らかにした。この結果、これらのまちづくり会社には、事業内容や収支構造、地域における戦略的協働において以下の共通点が見出された。

(a) ドメインの拡大・変更

まちづくり会社設立以降、その役割は変化、拡大しており、それに合わせて事業ドメインの変更、拡大または、新組織の設立等を行っている。

(b) 収入の構造

まちづくり会社の収入は、主に自社売上、行政売

上、補助金で構成されており、拠点性の高い都市においては、民間からの協賛や売り上げによる収入が確認できる。

(c) 事業内容

まちづくり会社の多くは、補助金によって事業リスクを低減しつつ、民間企業に先んじて投資を行い、これらの事業を通じて新しいマーケットを創造し、民間事業者が参入しやすい環境づくりを行っていた。また、いずれも事業者の誘致や開業支援を行っており、遊休不動産の活用を事業のひとつとして実施している。

(d) 地域における協働に果たす役割

地域における協働については、小島・平本（2009）による「協働の窓モデル」を援用して検討した。この結果、まちづくり会社は、取り組みの初期段階においては「企業」としての役割を果たし、次いで「NPO」として中間支援の役割を果たしたのち、協働そのものを実現する「協働アクティビスト」としての役割を担っていることが確認できた。

3-5 政策プロセスの確認と組織の代替可能性についての検討

第6章では、まちづくり会社が活動していない1都市を事例として取り上げ、ヒアリング調査を通じて地方自治体における政策プロセス進行、及び、まちづくり会社の他の組織による代替の可能性について検証を行った。

(a) 政策プロセスの検証

政策決定段階では、政策資源の獲得、つまり交付金や助成金が必要な誘引となっていた。政策の実施段階では、まちづくり会社の代替組織による活動が、NPO法人の設立や事業者の活動の活性化につながった。政策評価においては、目標指標の設定には第4章で指摘したように固定的であるが、計画期間終了後には見直し、2期計画に反映させている。つまり、当該都市における政策プロセスは決定、実施、評価のサイクルと、時間の経過と事業の積み上げを背景にしたフローの組み合わせであることを確認した。

(b) まちづくり会社の代替可能性

中活協の活動と商工会議所の支援、協働アクティビストの存在により、一定程度まちづくり会社の代替機能を果たすことを明らかにした。しかしこの場合、協働アクティビストの存在が重要であり、その継続的な確保に課題が残った。

4. 本論文の評価

学術的な貢献として、第一に、都市の置かれている環境に着目して都市の性格付けを行い、中心市街地活性化の方向性との関連を分析したことである。第二に、民間における政策実施組織として中活協及まちづくり会社について、役割を明確にしたことである。また、従来は個別的に取り扱われてきたまちづくり会

社の経営について、事業ドメインと収支構造、戦略的協働における役割の面から、経営面においての共通性を明らかにした。第三に、中心市街地活性化政策について政策プロセス上の課題を明らかにし、特に2期計画を策定する地方自治体において、政策プロセスが、決定、実施、評価のサイクルと、時間の経過と事業の積み上げを背景にしたフローの組み合わせであることを確認した。

実務的貢献としては、第一に、都市の性格付けの視点として、都市規模、外部都市との関係性、衰退状況の3つを示した。第二に、中心市街地活性化政策の実施にあたり、有効な組織スキームを示すことができた。第三に、中活法の運用において、国の方針に定められたフォローアップは、政策目標に対する達成度の評価よりも、当該計画終了以降においても継続的な取り組みを検討する上で有効であることを確認した。

5. 今後の研究課題

都市の性格をいかに測定し、政策に反映させるかという点と、政策評価手法に関する点、さらには中心市街地活性化におけるマネジメント人材の職務及び職能に関するテーマがある。特に政策評価においては、活性化の状態をいかに設定するかが難しく、データの整備を含めて、中長期かつ、分野横断的に、的確な評価を行う方法の確立が求められる。