

統計学はお嫌いですか？ —政策を「鳥の目」で評価する—

中央大学 名誉教授 細野 助博

1.はじめに

どこかの大統領がうそぶいた「単なる新型の風邪」では収まらない、コロナ禍が世界中を覆っています。中世の猛威を振るったペスト（黒死病）や20世紀初頭のスペイン風邪が引き起こしたパンデミック同様、おそらく世界史的重大事件でしょう。スペイン風邪は、第1次大戦の敗戦国ドイツに過度な懲罰を課すことに反対した第28代米国大統領W・ウイルソンの命を奪い、次の大戦を引き起こす遠因にもなりました。

さて今回は、世界史的ベストセラー『聖書』にある「初めに言葉（ロゴス）ありき」をもじって、政策には「初めに証拠（データ）ありき」として、データを活用しての政策評価をテーマにしましょう。

2.「中心市街地活性化政策」の流れ

かつて新自由主義（効率第一主義）を公共政策に適用する政策論で、私も急先鋒の一人でした。出店規制で中小店舗の保護を目的に1974年に施行された「大規模小売店舗法」を即刻廃止し、高コスト社会からグローバル競争に勝てる日本型流通システム構築が必要だ、米国流のショッピングセンター（以下SCとする。）を手段としてインフレ基調からの脱却を狙うべきだと主張しました。当時は強い「外圧」が米国から吹いていました。一方的な貿易黒字を転換せよ、米国流通業の参入規制を廃止せよ、内需を拡大し日米間の貿易収支のアンバランスを是正せよと日米構造協議（1998年）の場で米国の圧力は相当なものでした。トランプ政権による対中国バッシングと同様、とても感情的な光景が日米間でも見られたのです。ちょうどブッシュ（父）

とクリントン両大統領の頃です。

彼らの外圧に抗しきれず、日本政府は2000年に「大規模小売店舗法」を廃止しますが、政策激変を少しでも緩和したいと、いわゆる「まちづくり三法」を1998年頃から準備します。その大幹である「中心市街地活性化法」は1998年施行です。ちょうどその頃米国で生活し、この国のスプロール化放置のまちづくりに衝撃を受けて、私はかつての「効率一辺倒」路線から180度転換しました。帰国後は「中心市街地活性化」の重要性を訴え、まちの商店街を守る活動と研究をすることにしました。モータリゼーション（車社会化）との進展と規制緩和で小売大企業は、地価の安い郊外で大規模商業開発に乗り出します。米国で実感したのは、まさしく中心市街地の衰退と、車依存の生活パターンを助長する郊外型ショッピングセンター（SC）の乱立でした。

2001年から2008年まで年平均70店舗余りのSCが全国で「今がチャンス」とばかりに、それも大型化して新規出店します。ちょうど、1980～1990年代の米国でも同じような光景が出現しました。米国の場合、中心市街地は衰退し犯罪の温床になり、担税力のある中堅層は郊外へ脱出しました。当然郊外では例外なく車依存生活を余儀なくされます。大学への往復の道では毎回の様に大小の交通事故に遭遇していました。私の「変節」はこんな実体験からです。「超高齢化社会」がもうすぐやってくる日本ではどう考えても米国流の高リスクなまちづくりはだめだと確信し、1998年帰国した直後、中心市街地が廃れたために中心市街地活性化計画策定を急ぐ郡山で講演したことを覚えています。

「中心市街地活性化法」は紆余曲折を経て、2006年に「まちづくり三法」の大幅改正があり、市区町村に計画策定を全面依存するのではなく、国（内閣総理大臣）の認定を受ける形に変わりました。全国各地で豊富な補助金欲しさに雨後の筍の様に計画が策定された反省からです。しっかりした計画か、各種の補助金を使うことでどれだけの効果を出したのか、順次フォローアップさせるというPDCAサイクルを基本とする行政評価を義務付けることになりました。これまで野放しにしてきた地方の計画がとにかく市街地活性化補助金を目当てにした「絵に描いた餅」同然だったからです。

他方、規制（立地場所や駐車場面積、農地転用などのガイドライン）が緩くなったSCの新規出店は、中心市街地の事情など二の次にして業界内での出店競争に明け暮れます。結果として「金太郎飴SC」が、まち全体の様相をどんどん変えていきます。中心市街地の商店街は「空き店舗」が増加し、軒並みシャッター通りなどと揶揄されたのです。私はこの危機感を座視できず、日本各地の商店街を中心に調査を開始しました。「中心市街地活性化」のお手伝いやデータ分析を通じて、「まちづくりはひとつ」の重要性を痛感しました。

でもその間に、地方を中心に人口減少と高齢化がどんどん進んでゆきます。若い人たちと老人たちの購買力には雲泥の開きがあります。ですから空き店舗の増加も加速化し、中心市街地の商店街の衰退は一層進みます。そこで政府は2014年に「中心市街地活性化法」を再度改正し、都市機能の拡散は地域社会を混乱させるので、市街地の整備改善によって「コンパクトシティ」（百貨店などの大型店舗も含めて、中心市街地に多機能な衣食住サービスを凝縮した空間を作る）構築に向けて誘導したい。その為思い切った規制緩和と民間投資を募るとともに、多様な民間主体が参画する「中心市街地活性化協議会」の法制化という方針も明確にしました。ところが、以前から総務省や財務省など予算を査定する側に中心市街地活性化には税金をつぎ込んで

も「何の効果も出ない」という声がありました。この声に対して、経済産業省や国土交通省など促進したい側は防戦に大わらわになります。そうこうしているうちに、地方の活力を取り戻したいという政治からの声も次第に強くなります。

双方のせめぎあいの結果として、地方版アベノミクスの金看板として「地方創生」が打ち出されたのがきっかけとなり、権限が強化された内閣府・内閣官房を中心に「地域活性化」策の一本としてまとめられることになりました。そして、「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」に基づいて第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」にも「中心市街地活性化」の主要部分が本格的に組み込まれることになりました。

さて「中心市街地活性化」をめぐる政策の流れをざっと見てきましたが、では、「政策効果があったのかどうか」。それをデータで検証するのが今回の目的です。

3.「中心市街地活性化基本計画」認定状況

中心市街地活性化法が改正されてからの基本計画策定と認定を受けた市町数を、人口5区分に分けて傾向を図1で見てください。東京都では八王子市、青梅市、府中市の3市が含まれます。全国の趨勢をみると、法改正の模様見と準備期間を経て二年後の2008年の認定数が最も多く27%でピークを迎えますが、その後認定される数は次第に減少してゆきます。危機感をお持ちの商店街の皆さんも申請する行政も大変な労力とお金をかけないといけないのですが、その割には効果がどうなのかと思い始めたのかもかもしれません。

さて、10万から30万人規模のまちでの認定が全体の40%弱で占め群を抜いています。これは、都道府県のナンバー2のまちの危機感を反映しているのでしょうか。全国いたるところのまちで「若者がいなくなった」という声が聞かれます。若者の減少に合わせて、まちの賑わいも購買力も着実に失われてゆきます。さらにモータリゼーションの進展で、都道府県のナンバー1