

中心市街地政策、商店街政策の現状と課題

— 岐路に立つ両政策に対して、打つべき手はあるのか —

柿沼 重志

東田 慎平

藤城 奈緒

(経済産業委員会調査室)

1. 行き詰まる中心市街地政策、商店街政策
2. 中心市街地政策の現状と課題
3. 商店街政策の現状と課題
4. 打つべき手はあるのか～考え得る政策～

1. 行き詰まる中心市街地政策、商店街政策

中心市街地政策については、世耕経済産業大臣から、「もう一度よく棚卸しをして、何かもう少し分かりやすい一元的なやり方がないのかどうか、あるいはもっと効果的なやり方がないのかどうか、あるいはやめた方がいいのかということも含めて抜本的に見直していきたい」旨¹の答弁がなされ、また、第193回国会における参議院決算委員会では、国会法第105条の規定²に基づき、中心市街地の活性化に関する施策の実施状況等について、会計検査院に対する会計検査の要請が行われた。

また、商店街政策については、2016年12月に中小企業庁に設置された「新たな商店街政策の在り方検討会」（以下「検討会」という。）の第1回において、政府側から「今の商店街政策がこれでいいかどうか非常に自信がない、時代の変化にどうやってついていったらいいのかというのを大変悩んでいる。簡単な解はないのだと思うが、それにしても、いろいろな制約の中で私どもがやっている商店街政策が有効ではないかもしれないと、そういう恐怖感が非常に強い」旨³の率直な危機感が表明されるに至っている。

¹ 第193回国会参議院決算委員会会議録第3号6頁（平29.4.3）

² 「各議院又は各議院の委員会は、審査又は調査のため必要があるときは、会計検査院に対し、特定の事項について会計検査を行い、その結果を報告するよう求めることができる」との規定。

³ 検討会（第1回）（2016年12月19日）議事録を参照（高島中小企業庁経営支援部長の発言）。

それぞれの時代において、政府は、各種の中心市街地政策や商店街政策を講じてきたものの（図表1）、人口減少、大型店の郊外進出、コンビニの出現・増加、ネット通販の拡大等の環境の変化や難題を抱える中で、それらの政策が目に見える効果を上げてきたとは言いがたい。中心市街地政策と商店街政策は、ともに行き詰まっており、前出の経済産業大臣の答弁等にもあるとおり、それぞれの政策について、棚卸し作業を行った上で、新しい政策の在り方を本格的に模索すべき時期にあると考えられる。

そうした問題意識の下で、本稿では、両政策の現状と課題、特に予算等でどのような政策が講じられてきたのかを中心に整理しつつ、新たな政策の在り方を模索する上で、留意すべき点やポイントになると思われる点について、提示することとしたい。

図表1 中心市街地政策・商店街政策をめぐる主な変遷

年	主な法改正、出来事等
1973年	大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律（大店法）を制定 （商店街を始めとする中小小売業者の事業機会の確保のため、同法に基づく商業調整が行われた）
1991年	日米構造協議により、大型店の出店を調整する役割を担っていた商業活動調整協議会（商調協）が廃止（これ以降、大店法の運用は大幅に緩和され、ショッピングセンターの進出が加速）
1998年	WTO勧告により大店法を廃止 【これまでの商業調整から、商店街と大型店の共存・共栄を図る方針に転換】 まちづくり3法（①中心市街地活性化法、②大規模小売店舗立地法（大店立地法）、③改正都市計画法）を制定 （大店法廃止の影響を最小限に食い止め、商業調整から都市計画法による大型店の立地管理への移行を図ることとし、まちづくりの中で商機能の在り方を考えることとした）
2006年	まちづくり3法を改正 （郊外への市街地の拡散や大型店の郊外立地によって、中心市街地及びその中の商店街の衰退が進行していることを踏まえ、無計画な郊外での大型店の立地の防止や郊外への市街地の拡散を抑制することで中心市街地の空洞化を防止しようとした）
2009年	地域商店街活性化法 ^{（注）} を制定 （商店街を地域コミュニティの担い手としても位置付け、地域と一体となったコミュニティづくりを促進することによって商店街の活力を推進することとした）
2014年	中心市街地活性化法を改正 （コンパクトシティの実現を目指すこととした）

（注）正式名称は、商店街の活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律。以下、本稿では略称を使用。
（出所）「新たな商店街政策の在り方検討会中間取りまとめ」（平29.6.7）等を参考に作成

2. 中心市街地政策の現状と課題

（1）中心市街地政策に関する法律

中心市街地政策に係る法律としては、中心市街地の活性化に関する法律（以下「中活法」という。）がある。中活法は、1998年に制定され、市町村が策定する中心市街地の活性化に係る基本計画を内閣総理大臣が認定し、認定された基本計画（以下「認定基本計画」という。）に対して関係行政機関が重点的に支援することで、中心市街地における都市機能

の増進及び経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進するものである。

(2) 中心市街地活性化予算・税制（経済産業省関連⁴）

平成 20 年度以降⁵の主な中心市街地活性化関連予算の変遷は、図表 2 のとおりである。

図表 2 主な中心市街地活性化関連支援措置

										(年度)	
平 20	21	22	23	24	25	26		27	28	29	
戦略的中心市街地 商業等活性化支援事業					中心市街地 魅力発掘・ 創造支援事業	商店街 まちづくり事業		中心市街地再興戦略事業			
中心市街地商業活性化診断・サポート事業											
中心市街地活性化協議会運営支援事業											
中心市街地商業活性化アドバイザー派遣事業											
中心市街地商業等活性化支援業務委託事業							まちプロデュース活動支援事業				

(注) そのほか、平成 26 年度補正予算に中心市街地再生事業、平成 27 年度補正予算に商店街・まちなかインバウンド促進支援事業等が措置されている。

(出所) 内閣府資料等より作成

ア ハード・ソフト両面からの事業支援

図表 2 の 1 行目にある事業は、名称や予算額こそ変化しているものの、内容はほぼ同様なものであり、主として、中活法に基づく認定基本計画の中で行われる事業のニーズ調査や商業施設の整備、イベント事業等の支援を行うものである。具体的に個々の事業について見ていくと、平成 20 年度から平成 24 年度まで本予算において戦略的中心市街地商業等活性化支援事業⁶が行われ、商業施設の整備やまちづくり会社による空洞化した中心商店街の区域を再生する事業等のハード事業や、イベント事業や調査等のソフト事業、中心市街地活性化協議会の設立・運営等の事業に対して支援されている。予算の規模は、平成 20 年度：61 億円、平成 21 年度：58 億円、平成 22 年度：33 億円、平成 23 年度：29 億円、平成 24 年度：24 億円と減少している。平成 25 年度本予算では、中心市街地魅力発掘・創造支援事業が行われ、調査・分析事業、商業施設整備、イベント事業、専門人材の招へい等に 10 億円が措置された。また、平成 25 年度補正予算における商店街まちづくり事業（中心市街地活性化事業）でも調査事業や商業施設整備事業に 45 億円が措置された。平成 26 年度から平成 29 年度までは、本予算において中心市街地再興戦略事業が行われており、平成 26 年度：7 億円、平成 27 年度：6 億円、平成 28 年度：5 億円、平成 29 年度：5 億円と措置されている。支援の対象となる事業内容は調査、専門人材の招へい、商業施設整備等で従来と変わっていないが、事業効果の見込まれる分野

⁴ このほか、国土交通省は主にインフラ面から中心市街地活性化を支援しているが（例えば、平成 29 年度予算では、土地区画整理、再開発事業、道路等の都市基盤施設の整備、都市福利施設の集積、中心市街地共同住宅供給事業、公共交通機関の利便の増進等）、紙幅の関係もあり、本稿では論じないこととする。

⁵ 本稿では、中心市街地活性化関連の予算等について、リーマンショックが起きた平成 20 年度時点を起点として論じることとする。

⁶ 同事業については、「事業仕分け」（2009 年 11 月）、「平成 24 年行政事業レビュー」（2012 年 6 月）などにおいて、縮減・廃止の方向性が示された。

に係る取組に対象を限定したため、予算規模が平成 26 年度以降大幅に減少している。

イ (独) 中小企業基盤整備機構による支援

平成 20 年度から平成 29 年度まで毎年度行われている事業としては、図表 2 の 2 行目から 4 行目の中心市街地商業活性化診断・サポート事業、中心市街地活性化協議会運営支援事業、中心市街地商業活性化アドバイザー派遣事業がある。中心市街地商業活性化診断・サポート事業では、(独) 中小企業基盤整備機構 (以下「中小機構」という。) がその専門的ノウハウを活かして、中心市街地活性化協議会や中活法による中心市街地活性化を検討する商工会議所、商工会、まちづくり会社、中小企業者等を対象に、個別事業等実施のためのセミナーや助言・診断を行うものである。また、中心市街地活性化協議会運営支援事業では、中心市街地活性化協議会の設立・運営に当たって、中小機構に設置された中心市街地活性化協議会支援センターを中心に、相談・情報提供事業や協議会交流事業、調査研究を行っている。中心市街地商業活性化アドバイザー派遣事業では、中心市街地活性化協議会等による中心市街地活性化の円滑な推進のため、中小機構が中心市街地商業活性化アドバイザーを派遣し、必要なアドバイスを行っている⁷。

ウ まちづくり人材の育成支援等

図表 2 の 5 行目の平成 20 年度から平成 25 年度までは中心市街地商業等活性化支援業務委託事業として、市町村等が行う中心市街地活性化の取組に対する専門家派遣や、まちづくりの中核となる人材育成、今後の中心市街地活性化の在り方等に係る調査・研究が行われた⁸。平成 26 年度からは、まちプロデュース活動支援事業として、地域のまちづくりを担うタウンマネージャーを育成するために研修や情報提供等が行われている⁹。

また、平成 26 年度補正予算では中心市街地再生事業 (商業施設改修等事業) として、認定基本計画に基づき民間事業者が実施する施設の改修・リノベーションに対して支援を行うため、22 億円が措置されている。平成 27 年度補正予算では、商店街・まちなかインバウンド促進支援事業として、民間事業者が実施する外国人観光客の消費を取り込むための施設整備事業を支援するため 4 億円が措置されている。

エ 中心市街地活性化関連の税制

税制については、地方税の不均一課税実施に対する減収補てん措置として、中活法に規定する事業により商業基盤施設等の設置をした事業者に対して、地方公共団体が条例を定めて不動産取得税、固定資産税の軽減を行った場合に、減収分の一部を国が地方交

⁷ 中心市街地商業活性化診断・サポート事業、中心市街地活性化協議会運営支援事業、中心市街地商業活性化アドバイザー派遣事業はそれぞれ中小企業基盤整備機構交付金の一部として措置されている。

⁸ 平成 20 年度：4.2 億円、平成 21 年度：3.9 億円、平成 22 年度：3.8 億円、平成 24 年度：2.4 億円、平成 25 年度：1.9 億円が措置された。

⁹ 平成 26 年度：1.9 億円、平成 27 年度：1.6 億円、平成 28 年度：1.2 億円、平成 29 年度：1.15 億円が措置されている。また、「まちプロデュース活動支援事業」は、平成 28 年度から「中小企業・小規模事業者人材対策事業」へ統合された。同事業の実施に当たっては、外部有識者から成る委員会を設け、受講者や地域のニーズを取り入れ、随時プログラムの改善が図られている。

付税交付金で補てんしていたが、利用実績が低調のため、2014年中活法改正で廃止された。また、平成21年度から平成29年度まで土地を譲渡した際の譲渡所得の特別控除として、個人又は法人が中小小売商業高度化事業¹⁰のために土地を譲渡した場合に、その譲渡所得から1,500万円を特別控除する措置が設けられている。さらに、平成26年度から平成29年度までは、土地・建物や設備等の取得時の減税措置として、中活法により経済産業大臣の認定を受けた特定民間中心市街地経済活力向上計画に基づいて行われる①建物及び建物附属設備、構築物の取得に対し、5年間30%の割増償却制度¹¹、②土地・建物の取得に対し、土地・建物の所有権の保存登記及び移転登記の際の登録免許税を2分の1とする措置が講じられている。

(3) 2014年中活法改正の効果

ここで、中活法について、2014年(前回)改正の柱である、①特定民間中心市街地経済活力向上事業の認定制度の創設及び②裾野拡大のための中心市街地活性化基本計画の認定要件の緩和の効果について、確認しておく。

まず、①特定民間中心市街地経済活力向上事業は、中心市街地への来訪者を増加させるなどの効果が高い民間事業を国が認定し、そこに政策支援を集中させることで、その効果を最大限発揮させ、中心市街地への民間投資を強力に喚起させていくために、新たに創設されたものである。同制度の創設の背景には、多くの中心市街地において民間事業者を中心とする投資が十分に流入せず、新規の事業活動が進まない等、経済活力の向上を果たしているとは言えないということがあった。しかしながら、同制度の認定件数は、2016年度末時点で10件程度にとどまっており¹²、制度の利用自体が低調である¹³。また、この制度の創設による効果を検証するためには、特定民間中心市街地経済活力向上事業計画の目標(来訪者の増加等)の達成状況を把握するとともに、どれだけ民間事業者による投資が増加したか等の制度の趣旨にあった項目について、効果を見ていく必要がある。

次に、②では、認定を受ける市町村の裾野拡大を図るために、中心市街地活性化基本計画の認定要件が緩和¹⁴された。この改正が行われた背景としては、計画の認定制度が設けられた2006年改正後に計画の認定を受けた市町村数が119と、約600市町村が計画を策定していた2006年改正前に比べて、著しく減少していることがあった。認定を受けた市町村数は、2014年改正後に22増えて、現在は141となっている(2017年6月時点)が、数と

¹⁰ 中心市街地における中小小売商業の高度化を図るための事業で、中小小売事業者等の経営の近代化を図るために行う商店街の整備事業や中小小売事業者が集団で立地環境の良い新たな区域に移転する事業等を指す。

¹¹ ①については、2017年3月31日の適用期限をもって廃止された。

¹² 第193回国会参議院経済産業委員会会議録第3号17頁(平29.3.9)

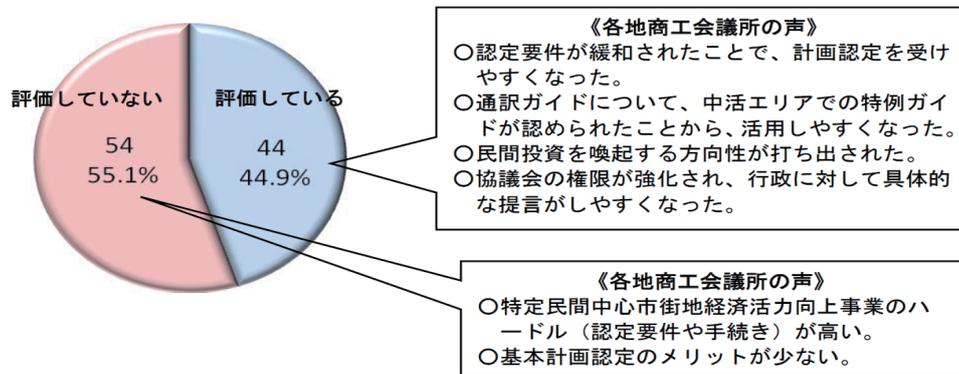
¹³ この理由について、世耕経済産業大臣は、「同制度の認定には、中心市街地と周辺地域への経済活力を向上させる波及効果があること等を示す必要があり、認定要件のハードルがある程度高いことや、波及効果のある大きな事業の案件形成にはそれなりの時間を要することである」旨の答弁を行っている(第193回国会参議院決算委員会会議録第3号5頁(平29.4.3))。

¹⁴ 本法改正後、2014年7月25日に中活法に基づく「中心市街地の活性化を図るための基本的な方針」が変更され、合理的な理由の記載があれば、4事項(市街地整備、都市福祉施設整備、居住環境向上、経済活力向上)それぞれについて新たな事業等を記載する必要がないことが規定された。

しては、改正の狙い（裾野拡大）が十分に達成されているとは言い難い¹⁵。

一方で、2014年改正に対する定性的な評価としても、日本商工会議所が2016年4月に行った調査では、各地の商工会議所の約55%が評価していないと答えている（図表3）。

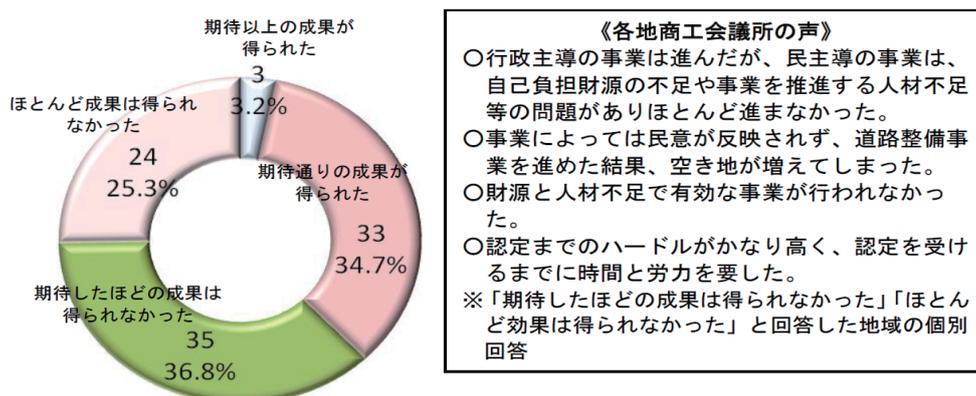
図表3 改正中活法に対する評価



（出所）日本商工会議所「まちづくりに関する意見－地方創生の基盤となる「まち」の活性化に向けた仕組みの再構築を－」（2016年5月30日）

同調査で、中活法改正の効果については、民間主導の事業は、自己負担財源の不足や人材不足等の問題からほとんど進んでいないなどの声があった。また、期待以上あるいは期待通りの成果が得られたと回答した商工会議所は約38%である一方、期待したほどの成果は得られなかった、あるいはほとんど成果は得られなかったと回答した商工会議所は約62%と過半数を占め、改正の成果についての評価は芳しくない（図表4）。

図表4 中活法改正の効果



出典：日本商工会議所「商工会議所におけるまちづくりの取り組みに関する実態調査結果（中間集計）」（平成28年4月・n=95）

（出所）日本商工会議所「まちづくりに関する意見－地方創生の基盤となる「まち」の活性化に向けた仕組みの再構築を－」（2016年5月30日）

¹⁵ 一方で、1999年4月の市町村数は3,229であったが、その後、平成の大合併が推進された結果、2010年4月には1,727と大幅に減少したことも認定件数が少ない一因として考えられる。

(4) 2014 年中活法改正時の附帯決議¹⁶を踏まえた施策

次に、2014 年中活法改正時の衆参の附帯決議を踏まえて、どのような施策が行われてきたかについて述べる。

ア PDCAサイクルの確立

附帯決議では、中心市街地活性化基本計画の実効性を確保するために定期的なフォローアップ¹⁷を行うなどのPDCAサイクルの確立が盛り込まれた。その後、2014 年7月に「中心市街地の活性化を図るための基本的な方針」が変更され、それまで計画期間の中間年のみ実施されてきたフォローアップを原則毎年行うこととなり、PDCAサイクルの強化が図られた。一方で、このフォローアップは市町村が自ら設定した目標指標に対する到達度合いを見ているものであるが、目標を達成した地域であってもにぎわいの再生ができていないと指摘される。その原因の1つとして、目標達成が直接にぎわいの創出につながるという関係になっていないことが考えられる。また、もう1つの原因として、元々の数値目標の水準が低く、それを達成してもまちは活性化しないという状況が起こりうると言われている¹⁸。今後計画を策定する際には、にぎわいの創出や経済活性化に直接つながるような目標指標を設定し、評価する必要があるのではないだろうか。

イ まちづくり人材の育成・確保

まちづくりに関する知識やノウハウを有するタウンマネージャー等の人材の育成・確保をすることや、まちづくり人材が活躍できるよう環境整備に努めることも附帯決議に盛り込まれている。人材育成については、平成26年度からまちプロデュース活動支援事業が措置され、まちづくり特有のスキルの習得を図る研修を実施し、タウンマネージャー等を育成する事業が開始された。経済産業省は同事業の成果目標として、平成26年度から平成30年度までの5年間で、①研修受講後に中心市街地や商店街の活性化に向けた事業を企画・実施する人材を90人以上輩出すること、②研修受講生が中心市街地や商

¹⁶ 附帯決議（第186回国会参議院経済産業委員会会議録第9号12頁（平26.4.17）、第186回国会衆議院経済産業委員会会議録第7号2頁（平26.4.4）を参照）には、中心市街地特例通訳案内士制度（基本計画の認定を受けた市町村の中心市街地において、試験によらず研修による資格付与を可能とする制度）の運用に当たって、通訳案内士の質を十分に確保することが盛り込まれていたが、同制度を設けているのは、岐阜県高山市（2015年11月から）のみである（2017年4月1日時点）。また、第193回国会で通訳案内士法が改正されたことに伴い、同制度は公布日（2017年6月2日）から9か月以内に廃止されることとなった。

¹⁷ 認定基本計画では、各市町村が複数の定量的な目標（目標指標）を掲げ、定期フォローアップと最終フォローアップを行っている。定期フォローアップとは、各目標指標について、各市町村が、計画期間中、原則毎年取組の進捗状況及び目標達成の見通し等を自己評価として報告することをいう。最終フォローアップとは、各市町村が、計画期間満了後に、取組が予定どおり進捗したのか、目標は達成されたのか等を自己評価として報告することをいう。最終フォローアップの各年度の目標達成割合は、平成25年度が21%、平成26年度30%、平成27年度が41%で、割合は上昇しているものの、達成割合は未だ半数以下である。2016年7月の総務省の行政評価・監視の結果に基づく勧告でも、「中心市街地活性化基本計画は所期の効果が発現している」とみることが困難」と指摘され、効果発現のための取組を強力に実施することや、改めて目標達成が困難な原因の分析、改善方法の検討・実施をするよう、内閣府に勧告が行われている。

¹⁸ 長坂泰之氏は、自治体が低い目標設定をする原因として、郊外規制が徹底できておらず、依然として隣接する市町村に大型ショッピングセンターが進出する可能性が否定できない現状で高い目標設定をすることはリスクが高いことがあると述べている（長坂泰之『中心市街地活性化のツボ』（学芸出版社、2011年）40-41頁）。

店街の活性化に寄与する取組を 90 件実施することとしている。成果目標については、毎年度の目標値も設定しており、①に関しては、平成 26 年度から平成 28 年度まで毎年度目標値を上回っており¹⁹、成果目標を達成する見込みが高い。一方、②に関しては、平成 27 年度までは、目標値を下回った²⁰。

ウ 計画区域内の遊休資産の有効活用を促すための税制措置

空き家、空き店舗など、計画区域内の遊休資産の有効活用のため、税制措置を含む施策を早急に検討することも附帯決議に盛り込まれている。平成 26 年度からは、遊休資産の有効活用を促す税制措置として、土地等を譲渡した際の譲渡所得の特別控除に加えて、土地・建物や設備等の取得時の減免措置が設けられた。

3. 商店街政策の現状と課題

(1) 商店街に関する法律

商店街に関する法律としては、「中小小売商業振興法」と「地域商店街活性化法」がある。まず、1973 年に制定された中小小売商業振興法は、商店街等が策定した商店街整備計画や共同店舗等整備計画などの高度化事業計画を認定することで、商店街の整備、店舗の集団化、共同店舗等の整備等の事業の実施を円滑にし、経営の近代化を促進するものであるが、対象がハード面に限られており、近年の利用は低調²¹である。次に、2009 年に制定された地域商店街活性化法は、商店街が「地域コミュニティの担い手」として行う地域住民の生活の利便を高める試みを支援することにより、地域と一体となったコミュニティづくりを促進し、商店街の活性化を図るとともに、商店街を担う人材対策を強化するものであり、ソフト事業を含めた商店街活動への支援が強化された。同法に基づく商店街活性化事業計画の認定により、税制優遇や高度化融資²²、中小企業信用保険法の特例を受けることができる。同法も、2015 年度、2016 年度とも認定件数は 1 件ずつであり、利用は大きく減っている（なお、2016 年 6 月 17 日現在の認定件数は 116 件）。同計画の多くが事業期間を終了してきていることから、今後、その効果を検証していく必要がある。

(2) 商店街に関する予算措置

商店街に関する近年の予算措置としては、平成 24 年度補正予算及び平成 25 年度補正予

¹⁹ 平成 29 年度行政事業レビューによると、平成 26 年度は目標値 18 人に対し実績値 23 人、平成 27 年度は目標値 36 人に対し実績値 41 人、平成 28 年度は目標値 54 人に対し実績値 60 人。

²⁰ 平成 26 年度は目標値 18 件に対し実績値 16 件、平成 27 年度は目標値 36 件に対し実績値 32 件。「まちプロデュース活動支援事業」は、平成 28 年度から「中小企業・小規模事業者人材対策事業」へ統合され、事業の主目的が人材育成となったことにあわせて、「育成人数」を成果目標の指標として設定している。そのため、平成 28 年度からの目標件数は設定されていない。

²¹ 施行から 2015 年度末までの累計の認定件数は 2,968 件であるのに対し、2009 年度から 2015 年度末までの認定件数は、わずか 41 件にとどまっている。

²² 高度化融資は、中小企業が共同で事業を行う場合に、その事業を行うのに必要な施設の取得するための資金を都道府県と中小機構が協調して貸し付ける制度で、貸付けの対象は、事業協同組合や商店街振興組合等の組合が中心である。

算²³において、消費税引上げに際しての商店街への激変緩和措置として、アーケード整備やカラー舗装等のハード整備、イベントの実施に対し重点的に支援が行われた（いわゆる、まちづくり補助金・にぎわい補助金）。しかし、アーケード整備は、メンテナンス費用等が多額になり、それが、商店街組合員の負担となって経営に影響するなど、必ずしも効果的とは言えなくなっている中で、平成 27 年度からは、ハード整備への支援をやめ、商店街組織が行う社会的課題に対応して行う全国的なモデルとなるようなソフト事業を集中的に支援している（地域商業自立促進事業²⁴）。

また、昨今の旺盛なインバウンド需要を受け、平成 27 年度補正予算及び平成 28 年度第 2 次補正予算²⁵においては、外国人観光客の消費需要等を取り込むための環境整備²⁶や消費喚起につながる IC 型ポイントカードシステム等の整備に対し、支援が行われている。

（３）その他商店街に関する施策

その他、政策金融（企業活力強化資金²⁷）による支援も実施されているほか、地域の暮らしを支える生活基盤として、地域の発展に貢献している商店街を「はばたく商店街 30 選」として選定すること等により、商店街活性化事例の周知・横展開が行われている。また、2014 年度から委託事業として「商店街活動における P D C A サイクル活用事業」²⁸を実施し、活用マニュアルの作成や、実証事業が行われている。さらに、(株) 全国商店街支援センター²⁹は、専門家派遣などを実施し、商店街の活性化をサポートしている。

（４）商店街の最近の景況と課題

商店街は、現在も、小売業全体の年間販売額の 36.8%（約 45 兆円）を占め、約 215 万人の雇用を支える大きな存在であり³⁰、以上のように、法律、補助金、税制、政策金融など様々なアプローチが講じられてきた。しかしながら、中小企業庁の「平成 27 年度商店街実態調査」によると、商店街の最近の景況について、「衰退している／衰退の恐れがある」と回答した商店街が 66.9%であるのに対し、「繁栄している／繁栄の兆しがある」と回答し

²³ 平成 24 年度補正予算における「商店街まちづくり事業」200 億円、「地域商店街活性化事業」100 億円。平成 25 年度補正予算における「商店街まちづくり事業」127 億円、「地域商店街活性化事業」53 億円。

²⁴ 社会構造の変化の中で、商店街が中長期的に発展していくために行う、6 分野（①少子・高齢化、②地域交流、③新陳代謝、④構造改善、⑤外国人対応、⑥地域資源活用）に係る事業を支援。平成 29 年度予算では「地域・まちなか商業活性化支援事業」17.8 億円の内数。同事業は、2018 年度までの事業。

²⁵ 平成 27 年度補正予算における「商店街・まちなかインバウンド促進支援事業」10 億円、平成 28 年度第 2 次補正予算における「商店街・まちなか集客力向上支援事業」10 億円。

²⁶ 免税手続カウンターの設置、免税処理の簡素化を図るパスポートリーダー等端末機器の設置、Wi-Fi 機器の設置、デジタルサイネージの設置、空き店舗を活用した外国人観光客に対応できる案内窓口の整備等。

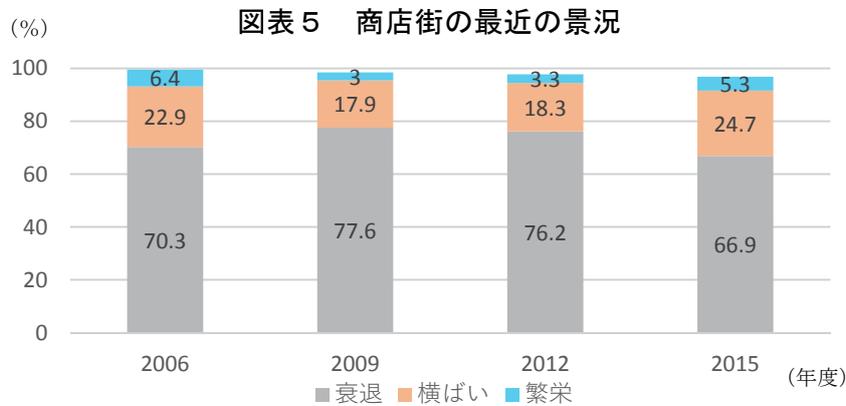
²⁷ 経営の合理化等に取り組む際に必要となる設備資金や一定の要件を満たす空き店舗へ出店する際の資金等について、(株) 日本政策金融公庫による低利な融資が受けられるもの。

²⁸ P D C A サイクル活用マニュアルの作成や当該マニュアルを活用した商店街での実証事業を行い、商店街への普及を目指す。

²⁹ (株) 全国商店街支援センターは、国と歩調を合わせて商店街を支援する組織として、中小企業 4 団体(全国商工会連合会、日本商工会議所、全国中小企業団体中央会、全国商店街振興組合連合会)が出資し、2009 年に設立。専門家約 60 名により、商店街の活性化支援（商店街よろず相談アドバイザー派遣事業、繁盛店づくり支援事業、トータルプラン作成支援事業）を行っている。

³⁰ 経済産業省「平成 26 年商業統計」

た商店街はわずか 5.3%であり、直近では、若干の改善は見られるものの、非常に厳しい状況が続いている（図表 5）。



(注) 衰退は、「衰退している」又は「衰退の恐れがある」と回答した割合の合計。
 横ばいは、「まあまあである（横ばいである）」と回答した割合。
 繁栄は、「繁栄している」又は「繁栄の兆しがある」と回答した割合の合計。
 なお、無回答があるため、合計は必ずしも 100 とはならない。
 (出所) 各年度商店街実態調査報告書（中小企業庁）より作成

このように衰退傾向が続く商店街における問題点の上位は、「後継者問題」、「集客力や話題性のある店舗・業種がない」、「店舗の老朽化」、「商圈人口の減少」となっている³¹。また、問題点の上位には入っていないものの、「空き店舗の増加」は、商店街の魅力を損ない、商店街内の個店の集積によるメリットを失わせるため、商店街における大きな課題の一つである。2015 年度の商店街における空き店舗数（平均）は 5.35 店、空き店舗率（平均）は 13.17%となっている（図表 6）。さらに、別の調査では、商店街にとって問題となると言われている「空き店舗の割合が 10%を超える」商店街は 47%と高い割合となっている³²。



(出所) 各年度商店街実態調査報告書（中小企業庁）より作成

³¹ 中小企業庁の「平成 27 年度商店街実態調査」では、商店街における問題として、「後継者問題」が 64.6%、「集客力や話題性のある店舗等がない」が 40.7%、「店舗の老朽化」が 31.6%、「商圈人口の減少」が 30.6%となっている（複数（3つまで）回答可）。なお、来街者が減った要因として最も多い回答は、「魅力ある店舗の減少」（59.2%）であり、個店に関する問題が、高い数値となっている。

³² 中小企業庁「平成 28 年度空き店舗に関する調査（商店街向け調査）」

空き店舗状態が続いている理由は上位から「賃貸／売却の相手先が見つからない」が約 54%、「この先どうするか検討中」が約 23%、「賃貸／売却しなくても生活に支障がない」が 19%、「補修・改修を行っていない」が約 17%となっている³³。そのため、行政としては、空き店舗情報の発信、出店希望者等への誘致活動を行うほか、改修費用の補助や低利融資なども行っていく必要があると考えられる。

一方で、平成 27 年度商店街実態調査では、土地・建物の貸し手側の空き店舗が埋まらない理由として、「貸す意思がない」が一番多くなっている³⁴ことから、課税強化などの「ムチ」も場合によっては必要となると考えられる。

日本商工会議所の「中心市街地における空き地・空き店舗の利活用促進に関する実態調査結果」（2015 年 6 月）によると、各地の商工会議所が回答した「空き地・空き店舗の利活用促進に向け、法制度・支援策で見直すべきこと」として、「税制によるコントロール」を求める意見が最も多く、その内訳としては、利活用に協力的な所有者に対するインセンティブ措置を求める声がある一方で、非協力的な者に対するディスインセンティブ措置（ペナルティ課税等）を求める声もあった³⁵。

2017 年 6 月 9 日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針 2017」においては、空き店舗活用に積極的に取り組む地方公共団体・商店街を支援するため、地方創生推進交付金を含む関係府省による地域全体の価値を高めるための重点支援措置や、固定資産税の住宅用地特例の解除措置等に関する仕組みを検討し、年内に結論を得ることとされた。後者の固定資産税については、現在、店が住宅を兼ねている場合は住宅扱いとなり、固定資産税が最大で 6 分の 1 に減免されているが、自治体が判断すれば、この優遇措置の対象外とすることができるよう、来年度の税制改正に向け、検討が進められることが想定されている³⁶。

4. 打つべき手はあるのか～考え得る政策～

「郊外」へのショッピングセンターの進出等により、中心市街地の多くが疲弊した状態から脱却できておらず、また、コンパクトシティの概念としての重要性は失われていないものの、成功している都市は少ない³⁷。一方、商店街の衰退にも歯止めがかかっていない。

我が国の財政状況が厳しさを増し、財政支出の拡大には制約がある中で、これらに対して、どのような手を打つべきかであるが、国が自治体や関係機関と一層連携を深め、これ

³³ 中小企業庁「平成 28 年度空き店舗に関する調査（所有者向け調査）」

³⁴ 貸し手側の上位の理由としてほかに、店舗が老朽化していて貸しにくい、家賃の折り合いがつかないがあり、借り手側の上位の理由としては、家賃の折り合いがつかない、商店街に活気・魅力がない、店舗の老朽化といった問題がある。

³⁵ 高崎経済大学の坪井明彦教授は「相続税や固定資産税の節約のためにあえて店舗を閉めたままにしておくオーナーの問題に関しては、課税の仕方を変えるしかないだろう」と指摘している（坪井明彦「地方都市商店街の活性化に関する考察」『地域政策研究』第 19 巻第 3 号（2017. 2）90-91 頁）。

³⁶ 『朝日新聞』（平 29. 5. 30）等。なお、空き店舗の内訳は、居住者のいる住居兼店舗が約 41%、専用店舗が約 30%、居住者のいない住居兼店舗が約 29%となっている（中小企業庁「平成 28 年度空き店舗に関する調査（商店街向け調査）」）。

³⁷ 例えば、コンパクトシティの先駆けとして注目された富山市、青森市も当時多くの注目を集めたが、ともに近年では市街地の通行量や小売業の商品販売業が芳しくないのが実情である。

まで講じてきた政策から浮かび上がってきた課題に対して効果的な手を打つことやあらゆる政策を総動員させることしか道はないのではないかと。

そうした点を踏まえ、いくつかの考え得る政策について、若干の考察を加えたい。

(1) 空き店舗情報の提供等

空き店舗は、まちのイメージ・魅力を損ない、商店街全体の活力に大きな悪影響を及ぼす。そうした点を踏まえ、「新たな商店街政策の在り方検討会中間取りまとめ」（2017年6月7日）（以下「検討会中間取りまとめ」という。）でも、「中小企業庁としても、関係省庁と連携して全国的に空き店舗を紹介できる仕組みについて検討していくことが求められる」とされており、空き店舗情報を提供するシステムを政府が構築することが喫緊の課題である。それと同時に、空き店舗の要因にもなっている後継者問題の改善に向けて、政府として、より積極的な支援を講じていく必要がある³⁸。

また、従前からその必要性が指摘されてきた「不動産の所有と利用の分離」³⁹を着実に進める必要があるほか、不動産の所有者が、「中心市街地の土地はいずれ上がるはず」といった土地神話を捨てるよう意識改革を行う⁴⁰ことが求められる。そして、「空き店舗にするぐらいなら家賃を下げてでも貸してしまった方がよい」という方向に、例えばペナルティ課税を使って誘導することが早急に必要であろう。

加えて、商圈の昼間人口の増大も必要であり、中心市街地や商店街について、土地や店舗の利用を商業以外も含めて検討することを政府が促すことも求められる⁴¹。

さらには、中小企業庁が実施した「平成27年度商店街実態調査」によれば、46.5%にも上る商店街が空き店舗の発生に対して特に関与しておらず、こうした実態も踏まえ、今後は商店街自身としての関与や取組を促していく必要がある。

³⁸ 世耕経済産業大臣は、「今後五年間、毎年五万人程度の経営者の方に対して、商工会、商工会議所、金融機関などで構成される事業承継ネットワークが、事業承継に向けた準備状況を診断シートを用いてセルフ診断してもらおうというきめ細やかなプッシュ型の情報提供を行って、経営者の皆さんに早期に承継の準備を進めることの重要性について自覚をしていただく。事業承継問題は重要な課題として腰を落ち着けて、対策をしっかり行いながら、中身に入って考えていきたい。」旨の答弁を行っている（第193回国会参議院経済産業委員会会議録第16号7頁（平29.6.6））。

³⁹ 経済産業省は、2008年3月に「不動産の所有と利用の分離とまちづくり会社の活動による中心商店街区域の再生について（中間とりまとめ）」を取りまとめ、当時からその必要性を指摘している。なお、香川県高松市の高松丸亀町商店街は、地権者が第三セクター「高松丸亀町まちづくり株式会社」と土地信託に近い契約を結び、建物は同社が所有する形で、不動産の所有と利用の分離を進めた好事例として知られている。

⁴⁰ 桃山学院大学の吉弘憲介准教授は、商店街活性化事例として、①鳥取県境港市中心部、②香川県高松市の丸亀町商店街、③北九州市小倉駅前の魚町銀天街の地価をそれぞれ分析し、観光地化した①の境港を除き、地方の平均と並行ないし、それを下回っているとした上で、「地価の回復を目指し観光地として商店街をとらえ直すのか、地価の下落を所与としながら生活空間として新たな価値を見いだすことを目指すのか。成功事例とされるエリアの土地価格の推移はそのような判断を我々に迫っていると見えなだろうか」との指摘を行っている（吉弘憲介「地価上昇、中心街活性化では困難」『週刊エコノミスト』第95巻第27号（2017.7.11）50-51頁）。

⁴¹ 例えば、宮崎県日南市の油津商店街では、IT企業がサテライトオフィスを置くなどして活気が生み出されていると言われている（坪井明彦「地方都市商店街の活性化に関する考察」『地域政策研究』第19巻第3号（2017.2）90頁）。

（２）まちづくり人材の育成

検討会中間取りまとめにおいても、「これからも、商店街が地域に求められ、地域の中で役割を担う存在であるためには、今後5年、10年、20年というまちづくりを考え、その中で地域の商機能はどうあるべきか、商店街はどうあるべきかについて、地域のなかで合意形成していくことが必要である」とし、商店街再生にはまちづくりとの連携が必要であると指摘されている。

例えば、先行的な取組をしている愛媛県松山市では、商店街や金融機関、自治体、商工会議所、鉄道会社が出資し、まちづくり会社である「まちづくり松山」を設立し、行政支援依存から脱した「民主導のまちづくり」を進めているとされており⁴²、こうした取組の横展開を一層進展させることが期待される。

また、2017年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017」では、「まちづくりについては、連携中枢都市圏等の形成を進め、日本版BID⁴³を含むエリアマネジメントの推進方策を検討する」とされているが、こうしたエリアマネジメント組織に集約される人、モノ、情報を商店街や中心市街地の活性化とマッチングさせることも再生への道となる可能性があると考えられる。

政府の政策としてできることは、それらの動きを補完的に支援することであり、具体的には、まちづくり人材の育成を支援していくことが重要ではないか。有能でやる気のある人材が存在するまちづくり会社やエリアマネジメント組織が各地で育っていかなければ、中心市街地や商店街の再生はあり得ない⁴⁴。そうした意味でも、PDCAのC（チェック）の観点から、タウンマネージャー制度がうまく機能しているとは言い難い状況であるのはなぜなのか、どうしたら、うまく機能するのかを政府は真摯に検討し、それを踏まえた政策を実行すべきである。例えば、タウンマネージャーの月額報酬から試算される年収は、約6割がサラリーマン平均以下⁴⁵となっており、収入面で十分な雇用条件とは言えない。こうしたタウンマネージャーの雇用条件の改善を図り、有能な人材を確保できるよう、政府による支援を実施していくことが肝要ではないか。

（３）地域未来投資促進法の活用

地域未来投資促進法⁴⁶の活用も打つべき手の一つとなろう。この点について、世耕経済産業大臣は、「中心市街地の中で地域経済を牽引する事業が出てくるのであれば、地域未来投資促進法では、そういう事業を支援することも考えているので、基本方針においても、中

⁴² 『日刊工業新聞』（平29.6.29）

⁴³ Business Improvement District の略。米国・英国等において行われている、主に商業地域において地区内の資産所有者・事業者が組織や資金調達等について定め、地区の発展を目指して必要な事業を行う仕組み。

⁴⁴ いきいき唐津株式会社専務取締役の甲斐田晴子氏は、「まちづくり会社は、（中略）未利用不動産に対して新陳代謝を起こす牽引役を担っていると考える。その点、違法でない限りどのような開発も認められる民間事業者とは一線を画し、常に中心市街地全体の利益とその政策との整合性を鑑みなければならない」としており、まちづくり会社の民間事業者との違い及びその役割の重要性を指摘している（甲斐田晴子「中心市街地活性化におけるまちづくり会社の役割と課題」『経済地理学年報』第62巻第2号（2016年）77頁）。

⁴⁵ 経済産業省「タウンマネージャーに関する調査・研究事業に関する報告書」（2010年3月）

⁴⁶ 正式名称は、「地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律」であり、2017年8月1日施行の予定。

活法との連携、商店街活性化との連携も明記していきたい」旨⁴⁷の答弁をしており、同法に規定される「地域における地域経済牽引事業の促進に関する基本的な方針」に、同法と中活法との連携、同法と商店街活性化との連携がそれぞれ明記されるものと考えられる。

地域未来投資促進法に基づく支援措置は、設備投資に対する支援措置（①先進的な事業に必要な設備投資に関する減税措置（機械装置等：40％特別償却、4％税額控除、建物等：20％特別償却、2％税額控除）、②固定資産税等を減免した地方公共団体に減収補てん）のほか財政面の支援措置（地方創生交付金の活用等）や金融面の支援措置等、やや総花的で新鮮さに欠けるものの、多岐にわたるメニューが用意されており、2017年6月9日に閣議決定された「未来投資戦略2017」では、今後、関係省庁が一体となって案件発掘を行うなど連携体制を構築し、3年で2,000社程度の支援を目指すとしている。

地域未来投資促進法の支援対象として、主として想定されるのは、中堅企業であると思われるが、中小企業・小規模事業者も対象から除外されるわけではない。よって、①中心市街地や商店街に近接する中堅企業が同法の支援措置を有効に活用することで、自らが活性化すると同時に、地域への経済的波及効果をもたらすことで、中心市街地や商店街に存在する中小企業・小規模事業者がメリットを享受する、あるいは②中心市街地や商店街に存在する中堅企業又は中小企業・小規模事業者自身が同法の支援措置を有効に活用することで、それら自らが活性化し、地域に経済的波及効果をもたらすことが期待される。

（４）中小企業等経営強化法の活用等

検討会中間取りまとめにおいても、「商店街に立地する主な業種である小売業、飲食サービスの労働生産性は他業種に比べ低い位置にあり、『稼げる商店街』となるためには、積極的な設備投資やIT化など、従来のやり方を変える攻めの取組を進める必要があると考えられる」とされているが、こうした生産性向上を進める上で、中小企業等経営強化法は最適な政策ツールである。

特に、同法に基づく固定資産税の半減措置について、平成29年度税制改正では、サービス業にも使い勝手が良くなるよう対象設備の拡大が行われたが、同税制は平成31年3月末までの時限措置であり、待ったなしである。

また、商店街への来街者が減った要因として、59.2％が「魅力ある店舗の減少」と回答しているが、個々の店舗が生産性を高めるだけでなく、来街者から魅力があると思われる店舗を増加させるといった視点も欠かせないと思われる。商店街にはどのような人材がいて、どのような歴史や文化、資産を持ち、資産所有者や顧客層など関係者は誰がいるのかを整理し、商店街の価値を可視化していくことは、商店街にとっても有用な情報となると思われ、そうした点について、政府が必要な支援を行うことは有意義であろう。

（５）「育てる金融」の実践

中心市街地や商店街の活性化にとっても、「育てる金融」の実践が鍵を握る。

⁴⁷ 第193回国会衆議院経済産業委員会議録第11号14頁（平29.5.10）

金融庁は、「十分な担保・保証のある先や高い信用力のある先以外に対する金融機関の取組みが十分でないために、企業価値の向上が実現できず、金融機関自身もビジネスチャンスを逃している状況」を「日本型金融排除」と問題視しているが、こうした事態が改善に向かい、金融機関の本来の使命である事業者を「育てる金融」が実践されるよう、金融庁がその行動を監視・指導していくことが期待される。

また、民間金融機関による「経営者保証に関するガイドライン」の活用実績を示す、新規融資に占める経営者保証に依存しない融資の割合は、2016年度で13.5%（前年度から1.6%の微増）にとどまっており、こうした数字がより上がっていくことも必要であろう。

（6）公的な空間の有効活用

郊外に大型のショッピングセンターが進出するなどして、多くの「モノ」は郊外に移転してしまい、そうした流れを阻止することは困難であるものの、「コト」について、中心市街地や商店街が役割を担える可能性は十分に残されているのではないかと。

「コト」、すなわちイベント等を開催することに関しては、近年、河川空間のオープン化の特例措置が講じられ、快適でにぎわいのある空間の創出が推進される等⁴⁸、前向きな動きも見られる一方で、店舗前の道路等の公的な空間の有効活用といった点については、消防、警察、保健所等の規制が厳しいことやそれら行政上の手続が煩瑣であることが障害になっているとの指摘がいまだにある⁴⁹。こうした指摘を踏まえ、安全性の担保には留意した上で、行政側も最大限前向きに配慮すべきである。

「コト」を契機とした公的な空間の有効活用によって、再活性化を実現する中心市街地や商店街ができるだけ多く創出されることが期待される。

【参考文献】

甲斐田晴子「中心市街地活性化におけるまちづくり会社の役割と課題」『経済地理学年報』第62巻第2号（2016）

倉持裕彌「エリアマネジメントを活用した商店街の空き店舗対策に関する考察」『日本政策金融公庫論集』第35号（2017.5）

坪井明彦「地方都市商店街の活性化に関する考察」『地域政策研究』第19巻第3号（2017.2）

長坂泰之『中心市街地活性化のツボ』（学芸出版社、2011年）

吉弘憲介「地価上昇、中心街活性化では困難」『週刊エコノミスト』第95巻第27号（2017.7.11）

（かきぬま しげし、ひがしだ しんぺい、ふじしろ なお）

⁴⁸ 例えば、隅田川（河川管理者は東京都）の「隅田公園オープンカフェ」や道頓堀川（河川管理者は大阪市）の「とんぼりリバーウォーク」が挙げられる。

⁴⁹ 検討会の委員でもあり、円頓寺商店街振興組合理事長でもある高木麻里氏は、「実はとても今も大変な思いをしてイベントをしているが、消防、警察、保健所、場合によっては土木にも許可を取ってイベントを行っており、許可が出ないこともある。そのことによってイベントをやらない商店街もある」旨を指摘している（検討会（第4回）（2017年3月21日）議事録を参照）。