

地域コミュニティにおける商業機能の担い手である
商店街に期待される新たな役割

～「商店が集まる街」から「生活を支える街」へ～

地域の既存ハード（商店街等）の利活用最適化に関する
中間とりまとめ

令和2年6月23日

地域の持続可能な発展に向けた政策の在り方研究会

目 次

1. 検討及び中間とりまとめの背景・経緯	1
2. 現状と課題（地域コミュニティにおける商店街に対するニーズの変化） ..	1
3. 今後の方向性（地域コミュニティにおける商店街に期待される新たな役割と支援の在り方）	2
3.1 従来型の商店街・中心市街地政策の課題	2
3.2 商店街の置かれた状況に合わせた対応	3
3.3 地方公共団体と国による支援の在り方	4
3.4 新型コロナウイルス感染症のまん延を通じて明らかになった課題への対応	7
4. 継続して検討すべき課題	8
（参考1）委員名簿	11
（参考2）検討スケジュール	12

1. 検討及び中間とりまとめの背景・経緯

- 我が国は現在、人口減少が進み、国内市場は縮小している。住民向けサービスを担う行政・公的機関の事務所や民間の事業所が縮小・減少する中、地域のコミュニティ機能の維持は、大きな課題となっている。
- コミュニティにおける日常生活のうち、買物を支える商業機能は、かつて、駅前等の中心市街地に所在する商店街（リアル）が担ってきた。
- 地方圏を中心として、人口減少に伴う需要の縮小に加え、郊外の大型店との競合、電子商取引（バーチャル）の普及等により、多くの商店街はかつてのにぎわいを失いつつある。
- 郊外の大型店の展開やネット通販の普及等により、全国的に見ると、商店街の商業機能に対する期待は、相対的に低下している。
- 一方、地域の住民やコミュニティは、身近なところでアクセスしやすい商店街に対し、高齢化・少子化への対応、介護・医療に関連したサービスの提供など、商業機能以外の機能を担うことを期待している。
- IoT技術の発展等により、地方圏を含め、生活の利便性は高まっているものの、社会の閉塞感や個人の不安が広がる中、国民の幸福度は低下している。リアルな存在である商店街が、他者とのふれあいや交流の場を提供することに期待する住民の声もある。
- 本研究会では、地域の商業機能の担い手として中核的な役割を果たしてきた商店街に着目し、人口減少下において、商店街が地域コミュニティを支えるために期待される役割、新たな役割を担う商店街の自己変革に対する効果的な支援の在り方について、第1回から第3回までの研究会において、集中的な議論を行った。
- その結果を踏まえ、令和3年度から新たな支援に着手することができるよう、同年度の概算要求を控えたこのタイミングで、当該領域にフォーカスした中間とりまとめを行うものである。

2. 現状と課題（地域コミュニティにおける商店街に対するニーズの変化）

- 従来、地域住民に買物の場を提供してきたのは、主に商店街であるが、近年、買物の場としての商店街の位置づけは、徐々に低下してきている。商業機能の面での商店街の魅力が低下した結果、全国的に「シャッター街」が増加。空き店舗の増加は、商店街が、地域の住民やコミュニティのニーズに的確に答えてこられなかったことの結果でもある。

- 地域の住民やコミュニティのニーズは変化している。交通インフラの脆弱化、高齢者支援（見守り等）の必要性の高まり、働き方改革の制約ともなりうる保育支援機能の不足などの社会課題が指摘される中で、商店街には、コミュニティの生活支援といった機能・役割を期待する声が大きくなってきている。
- 住民のニーズや経済社会情勢の変化に正面から向き合い、積極的なアクションを起こしている商店街では、来街者が増加し、その結果として、商店街全体の売上げ増にも繋がっている事例がある。「きめ細かなサービス」や「人とのふれあいの機会」が提供される、身近にアクセス可能な場としての評価が、再認識されつつあると考えられる。
- 商店街は、車を運転しなくてもアクセスでき、かつ、買物を通じて他者との心通うコミュニケーションが行えるリアルな場としての強みを有する。
- 今後、商店街には、そうした強みを活かし、専ら「商店」の街から、地域の住民やコミュニティが期待する多様なニーズに応える場として、地域にとってなくてはならない存在であり続けられるよう、自己変革すること（「商店が集まる街」から「生活を支える街」への変革）が求められる。
- 行政の政策支援の在り方としては、そうした商店街による覚悟を持った自己変革の取組に重点化されるべきである。

3. 今後の方向性（地域コミュニティにおける商店街に期待される新たな役割と支援の在り方）

3.1 従来型の商店街・中心市街地政策の課題

- 経済産業省が推進してきた、これまでの商店街・中心市街地政策を振り返ると、一言でいえば、買物の場を提供する商店街の商業機能を回復させ、又は、高めることを支援する施策が中心であった（KPI：売上高、歩行者通行量等）。商店街の売上増加を通じて、地域経済の活性化へ寄与するという視点を重視してきた結果とも言える。
- 商店街の商業機能の向上による地域経済の活性化への寄与といった視点は重要であるものの、それが、住民や来街者のニーズに合ったものでなければ、持続的な効果は期待できない。

- 地域の住民やコミュニティにとっての商店街の位置づけが「買物の場」から「多世代が共に暮らし、働き、交流する場」へと変化する中、そうした変化に対応した施策アプローチが、必ずしも十分でなかったと考えられる。
- 地域の住民やコミュニティのニーズに応える商店街への変革を促す行政の支援策についても、単にその売上増加を目的とするのではなく、「地域コミュニティの維持のために必要な、地域の住民やコミュニティのニーズに応える役割・機能を高めること」を目的とする方向へと転換すべきである。

3.2 商店街の置かれた状況に合わせた対応

- 人口減少の進展状況など、地域の実情は様々であるため、それぞれのコミュニティにおいて商店街の置かれた状況に合わせた対応が必要である。今後の商店街の在り方としては、「①（商業機能）単独型」¹、「②（地域コミュニティ支援機能との）複合型」²、「③転換型」³に分類することが考えられる。
- 全国各地の商店街が、今後、地域の暮らしを支える方向性を模索するに当たっては、それぞれが、上記の分類のうちいずれの類型に該当するのか、客観的な自己診断を行うことが必要である。
- その上で、商店街として、地域の住民やコミュニティのニーズを踏まえ、どのような形で地域に貢献するのか、地方公共団体とも目指すべき方向性を共有し、それに沿った形で具体的な取組を進めることが必要である。そのための中核的な運営チームづくりや地域の多様な関係者が協議を行う場を設けることも求められる。

¹ 「①（商業機能）単独型」…需要の集密度が高い地域において、商業機能によって、多くの来街者が期待できる商店街。

² 「②（地域コミュニティ支援機能との）複合型」…需要の集密度は高くない地域において、商業機能と地域コミュニティ支援機能を複合的に備えることによって、地域住民を始めとする来街者のニーズに応える商店街。

³ 「③転換型」…需要の集密度が低い地域において、来街を待つのではなく、地域住民のもとへ商品を届ける業態へと転換することによって、商業機能の維持に取り組む商店街。

表 類型別の課題と対応の方向性

	①単独型	②複合型	③転換型
特徴	<ul style="list-style-type: none"> 都市部の駅前や著名な観光資源の近くに立地し、商業機能のみで十分な来街が期待できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 生活圏の近くに立地し、地域住民のアクセスが容易。 	<ul style="list-style-type: none"> 過疎化が進む地方に立地し、地域住民の減少に伴い、来街が期待できない。
課題と対応の方向性	<ul style="list-style-type: none"> 来街者の更なる利便性の向上 域外の潜在来街者の受入体制整備・情報発信 <p>⇒ 利便性向上、域外からの来街者の誘客などにより、多様な商業需要を取り込む対応。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 地域住民が求める多様なニーズの把握 商業機能に加え、多様な住民ニーズに対応できるマルチな機能の担い手へと変革 <p>⇒ 商業需要以外の多様なサービス需要も取り込む対応。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 少ない住民にとって必要な商業機能を維持するための域外の事業者(アグリゲーター)との広域的な連携 <p>⇒ 個々の小売業者が連携先事業者を通じて住民に買物の機会を提供する対応。</p>

3.3 地方公共団体と国による支援の在り方

- 地域の住民やコミュニティの実情は様々であることから、その実情に精通し、また、その持続性確保に責任を有する地方公共団体（都道府県及び市区町村）の役割は、極めて重要である。
- 地方公共団体には、商業機能やその他の機能を通じて地域の暮らしを支える商店街の取組への支援に、従前以上の役割を果たすことが期待される。
- 多くの地方公共団体が、厳しい財政事情や職員数の減少等に直面する中において、民間の主体である商店街や中心市街地が、様々な社会課題への対応機能を担うこと（民の公共）は、それらの地方公共団体にとって有益である。これから人口減少が一層進んでいく地方公共団体は、商店街が「民の公共」の担い手であることを認識し、自らの役割を分担する商店街の取組への支援を、早急かつ抜本的に拡充すべきである。
- 地方公共団体には、商店街は、本来自らが担うべき役割・機能の一旦を担ってくれる「パートナー」であることを認識し、商店街の取組への支援のメインプレーヤーとなることが求められる。
- 一方、国は、広域的な視点、経済社会全体の大きな変化への対応等の観点から、地方公共団体と協調して、商店街による地域の暮らしを支える取組を支援することが必要である。
- 地域の住民やコミュニティのニーズに応えるために商店街が目指す方向性については、地方公共団体及び商店街の関係者が中心となり、地域の人口規模や周辺（生活圏）の人口分布、推移等も勘案しながら、「地域が主体的に選択」する。その上で、「地域の実情を踏まえ、住民の暮らしを支える視点」と、「広域的な視点、経済社会全体の大きな変化への

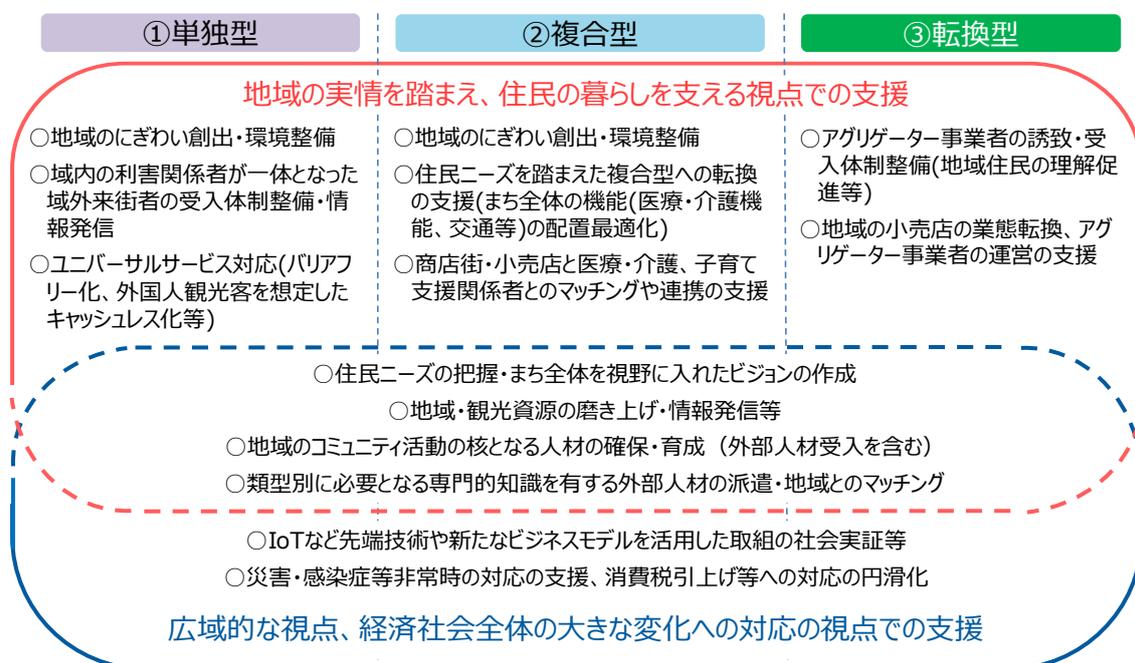
対応の視点」の両面から、地方公共団体と国が役割分担しながら、相乗効果を発揮する形で支援していくことが必要である。その際には、それらの効果を測るため、地域の住民やコミュニティのニーズを踏まえた新たな KPI を設定することも検討すべきである。

- 「単独型」を目指す商店街の場合には、例えば、来街者の利便性の更なる向上に向けた取組として、域内の利害関係者が一体となった域外来街者の受入体制整備・情報発信や、ユニバーサルサービス対応（バリアフリー化、外国人観光客を想定したキャッシュレス化等）への支援が有益であると考えられる。
- 「複合型」を目指す商店街の場合には、例えば、住民ニーズに対応した取組への支援として、まち全体の機能（医療・介護機能、交通等）の配置最適化や、医療・介護、子育て支援関係者とのマッチングや連携への支援が有益であると考えられる。
- 一方、「転換型」を目指す商店街の場合には、例えば、アグリゲーター事業者⁴の誘致・受入体制整備、商店街を構成する小売店の業態転換、アグリゲーター事業者の運営への支援が有益であると考えられる。
- とりわけ、取組の担い手となる人材の確保・育成は重要な課題であり、地域に不足する知見を有する域外人材の活用は極めて有効である。そのためには、地方公共団体が、地域において域外人材を受け入れるための積極的支援を行うとともに、その地方公共団体の取組を国も支援しつつ相乗効果を発揮していくことが必要である。
- それぞれの商店街には、商店街を住民のための生活の街として持続的に発展させていくため、そうした協調支援も活用しながら、域外人材と域内人材との間で目指すべき方向性やそのアクションプラン、実行のノウハウ等を共有した上で、着実に実現していくことが期待される。
- その際には、地方のデジタルイゼーションが更に進展する中で、都市部の大手企業に勤める副業（復業）・兼業人材等の域外人材⁵が、地方に移住することなくインターネット上で知見やノウハウ等を地方と共有することを含め、域内人材と域外人材のマッチングを支援する仕組みを、国の既存の施策も活用しつつ、構築することも考えられる。

4 「アグリゲーター事業者」とは、例えば、物販機能であれば、広域で需要を集約し、移動販売等により、サービスを提供するような事業者を指す。

5 例えば、所属する企業・団体等の業務に従事する傍らで、中小企業診断士の資格を活かして、地方創生にも資する商店街支援等の活動を行っている人材（いわゆる企業内診断士）を活用することも考えられる。

図 商店街の置かれた状況に合わせた地方公共団体と国による支援の在り方
【イメージ】



<研究会における関連する意見>

- ・地域社会の実情を熟知した地方公共団体が主体的に参加することが重要。そこに、商店街、まちづくり会社等も連携していくことが重要。
- ・まちづくりや都市政策、交通政策と一体的に考えることが必要。人口減少・少子高齢化社会においては、コミュニティ空間として歩いて楽しめるまちが必要。
- ・商店街を核とした地域ブランド価値の向上をKPIにして、見える化できると良い。
- ・地方公共団体と国が支援の方法を検討する際には、都市の人口規模や商店街周辺の人口分布等を踏まえた上で検討を行うことが必要。
- ・人口減少下においては、ある地域に人を集めれば、周辺地域では人が減るというネガティブな影響が生じうることも考慮することが必要。
- ・地域では、熱意を持って、ビジョンの策定から実行までをリードするキーマンが重要。地元人材はもちろん、ローカル志向が高まっている若い世代や、域外の人材登用も積極的に考えるべき。身近な地方公共団体がキーマンの熱

意を受け止め、必要なサポートを多面的に行うことが鍵。

人材ファーストとして、地元の人、域外から来る人を地方公共団体が積極的に支援した上で、地方公共団体から発信された取組について、国が真摯に受け止め支援するモデルが必要。

- 活動の中核を担う運営チームづくりと、それをマネージできる人材、アントレプレナーシップを持つ人材の育成が必要。
- アグリゲーターとしての活動を生業とする企業や、都心からのUターン人材・出向人材の活用も有益。
- 商店街が住民や顧客とともに新たな姿を考えるという過程も重要。成果だけではなく、プロセスから得られる知見の共有が重要。
- 地方公共団体には、地域のニーズを吸い上げるため、地域の関係者が皆で考える場を設けること、地域の担い手を商店街と一緒に育てること、域外の人材と繋ぐことが求められる。
- 人口減少により店舗数が減少していく中、残った店舗は、住民ニーズに沿った魅力的なものであり続けることが必要。地域のニーズをいかに汲み取れるか、地域の本気度が試される。
- まちづくりを効果的に進めるためには、全体を見渡す統括役 (Manager)、ニーズを集約して対応する者 (Aggregator⁶)、各事業の発案・実施運営者 (Player)、支援者 (Sponsor/Supporter)、組織・事務局 (Organizer) の要素⁷が必要。それぞれの人材育成・人材活用に当たっては、各者の役割が明確になり、自らが存在価値を認識できることが重要。域内人材を中核にしつつ、必要な場面で気軽にプロフェッショナル人材を活用できる環境が必要。

3.4 新型コロナウイルス感染症のまん延を通じて明らかになった課題への対応

- 商店街では、住民の外出機会・時間の減少に寄与する、配達・持ち帰り・web接客サービスの利用を促す、あるいは、病院が正しい手洗い方法の周知等を行う相談ブースの場所を提供するなど、感染症拡大の防止に協力する取組が行われている。

⁶ 3.3で言及した「アグリゲーター事業者」の考え方とは、必ずしも一致しない。ここでの「Aggregator」は、必ずしも広域のニーズを集約することは前提としておらず、また、事業者ではない個人が担う場合も想定される。

⁷ それぞれの頭文字を取り「MAP'S + O (マップス プラス オー)」と呼称することについて、委員から提案があった。

- 都市部への集中リスク（本社機能、住居）も指摘される中、今後は、テレワーク等による働き方など、ライフスタイルの変化が定着するほか、副業（復業）・兼業・ボランティアを含め、都市部の人材の地方への関わり方も広範かつ多様になっていく可能性がある。感染症収束後には、そうした潮流が強まり、とりわけ地方では、買物、介護・医療、子育て支援、リモートワーク拠点などの多様なサービスが、街なかにおいて、ワンストップ提供されることへの期待も高まっていく可能性がある。
- 身近な生活圏に所在し、飲食店等の生活関連サービスや各種のインフラが充実している商店街・中心市街地は、そうした多様なニーズの受け皿にもなり得る。
- 今般の事態を受けて再認識されるそうした役割・機能を通じて、地域社会に貢献しようとする商店街・中心市街地の新たな取組も、地域の実情に合わせて支援することが重要である。

<研究会における関連する意見>

- コロナウイルスの影響で、IT活用の重要性が再認識され、あらゆる場面でのIT活用が進展すると考えられる。
- コロナウイルスの影響で暮らしの在り方が変化するが、全てがITに移り変わるわけではない。買物に行けば、必然的に密にはなるが、商店街は大型商業施設ほど密を作らない。コロナウイルスの影響は、身近な居場所の重要性を再認識するきっかけにもなるのではないか。

4. 継続して検討すべき課題

- 本研究会では、「地域の既存ハード（商店街等）の利活用最適化」、「スマート技術の地域での実装」及び「地域の人々の持続的発展（担い手／資金）」という3つの視点で検討を行うこととしている。
- 今般の中間とりまとめは、主として、「地域の既存ハード（商店街等）の利活用最適化」に関する検討結果を先行的にとりまとめたものである。今後の政策対応については、この中間とりまとめに基づき、できるだけ速やかに令和3年度の概算要求等に反映していくべき事項もあれば、更に時間をかけて検討を深めるべき事項もある。

- 地域の住民やコミュニティのニーズ、地域が直面する社会課題は多様であり、国による画一的な支援や、特定の地域における先駆的な取組事例の単純な横展開は、十分な効果を発揮できない可能性が高い。
- したがって、国の予算面での具体的な施策の在り方、内容・メニュー等については、これまでの施策の実績・効果を検証しつつ、令和3年度以降の予算の検討過程を通じて、全国各地の商店街や地方公共団体の関係者との協議を行い、地方公共団体の主体性発揮に必要な環境整備や、空き店舗の活用促進を含め、地域の強みを活かす自己変革の取組を支援する方向で、検討していくことが適当である。
- 本研究会の議論では、地域のコーディネート機能の不足（担い手としての「組織」と「人材」の課題）、IT化の遅れ（「人材」と「資金」の不足や、データ利活用の環境整備の遅れ）、域外企業の地域への関与の不足・困難性といった課題も明らかになった。
- 商店街に、商業機能以外の多様な機能を担うことが期待されている中、地域の暮らしを支える主体としての商店街組織やNPOの活用を含め、多様な地域コミュニティの担い手の在り方と、その制度面の課題については、引き続き、検討していくことが必要である。
- これらの課題は、専ら「地域の既存ハード（商店街等）の利活用最適化」の領域には止まらず、むしろ、第4回以降に取り扱う「スマート技術の地域での実装」又は「地域の人々の持続的発展（担い手／資金）」の領域にも、深く関連する課題である。

<研究会における関連する意見>

- 複合型の取組は、地域のニーズをいかに汲み取れるかにかかっており、地域の本気度が試される。本気で取り組む地方公共団体や商店街を増やしていくため、支援の枠組みを提示するなどの環境整備が必要。
- 商店街は地域経済の舞台であり、そこで展開される政策は、商業政策はもちろん、都市政策、交通政策、コミュニティ政策、福祉政策や介護予防なども関わる。様々な政策に関わる領域であるため、縦割りを越えた政策統合が課題。
- 商店街の空き地・空き家問題には、土地が細分化されていることや、私的所有の問題がある。これに対応するためには、市町村や商工会議所が貸し手と借り手を仲介する、市町村や不動産会社などの民間団体が空き店舗を借り上

げてサブリースを行うなど、土地の利活用の最適化を図るためにコーディネートする役割が必要。

- 地域にとって必要な事業であっても、儲からなければ民間企業は参入しづらい。担い手として、行政から仕事を請け負うことができる信頼できる NPO の育成も重要。
- 地方の中小企業・商店街等では、人材と資金の不足が原因で、IT 化が遅れている。IT インフラの構築には、国・県・市町の援助が必要。
- 地域の実情を表すデータをリアルタイムに捉えることができる環境整備と、集めたデータを有効に活用することが重要。
- 多様な商店街を画一的に支援することは難しい。本気度を持つ商店街、覚悟を持って地域に飛び込む人材を支援し、それを民間企業も支援していく流れを作ることが重要。地域の有力企業の中には、地域貢献の場を求めている企業も多い。支援によって生まれた取組を情報発信し、民間が更に投資したくなる仕組みを作ることが重要。

(参考1) 委員名簿

地域の持続可能な発展に向けた政策の在り方研究会

委員名簿

(敬称略／◎：座長)

石原 武政	公立大学法人 大阪市立大学 名誉教授
大村 尚之	三井住友ファイナンス&リース株式会社 執行役員 営業推進開発部長
奥村 直幸	全国商工会青年部連合会 会長
加戸 慎太郎	株式会社 まちづくり松山 代表取締役社長
栗山 忠昭	奈良県 川上村 村長
西藤 崇浩	株式会社 滋賀銀行 常務取締役
伊達 美和子	森トラスト株式会社 代表取締役社長
田中 里沙	学校法人 先端教育機構 事業構想大学院大学 学長、株式会社 宣伝会議 取締役
永島 直史	日本ユニシス株式会社 執行役員 スマートタウン戦略本部 本部長
西 裕士	西日本電信電話株式会社 理事 ビジネス営業本部 クラウドソリューション部 部長
長谷川 康一	U i P a t h株式会社 代表取締役 CEO
広井 良典	国立大学法人 京都大学こころの未来研究センター 教授
松元 暢子	学習院大学 法学部 教授
室井 照平	福島県 会津若松市 市長
◎ 森田 朗	学校法人 津田塾大学 総合政策学部 教授
山田 昇	全国商店街振興組合連合会 副理事長

以上 16名

(参考2) 検討スケジュール

<第1回>

日時：令和2年4月28日（火）10：00～12：00

場所：WEB会議

議題：（1）議事の公開について

（2）地域経済の現状・課題と今後の検討に当たっての論点

<第2回>

日時：令和2年5月19日（火）15：00～17：30

場所：WEB会議

議題：（1）地域コミュニティにおける商店街に期待される新たな役割と支援のあり方

・事務局による説明

・ゲストスピーカーによるプレゼンテーション

流通科学大学 新 雅史 専任講師

株式会社油津応援団 黒田 泰裕 代表取締役

<第3回>

日時：令和2年6月5日（金）13：30～16：00

場所：WEB会議

議題：（1）地域の既存ハード（商店街等）の利活用最適化に関する中間とりまとめ（案）

・委員及びゲストスピーカーによるプレゼンテーション

株式会社とくし丸 住友 達也 代表取締役社長

東京R不動産（株式会社スピーク） 千葉 敬介 マネージャー

株式会社まちづくり松山 加戸 慎太郎 代表取締役社長

・事務局による説明