

人口減少に直面する地方都市の再生 に向けた意見

—中心市街地の再生・活性化による地域経済好循環の実現を目指して—
概要

2023年7月20日

日本商工会議所

- 1. 地域経済の現状と地方都市再生の重要性**
- 2. 地方都市再生の核となる中心市街地の現状と課題**
- 3. 地方都市・中心市街地の再生に向けて講じるべき施策**

地域経済の現状と地方都市が直面する人口減少

- 製造業、観光、農林水産等の地域特性にあわせた稼ぐ産業の集積が進み、地方経済の成長率は全国平均を上回る状況。
- しかし、地方の若者・女性の転出(社会減)に歯止めがかからず、少子化(自然減)とあわせて、「二重の人口減少」に直面。
- 良質な雇用の確保とともに、地方都市の利便性・多様性を高め、若者・女性が「住みたい・働きたい・戻りたい」と思う魅力ある地域を創る必要がある。

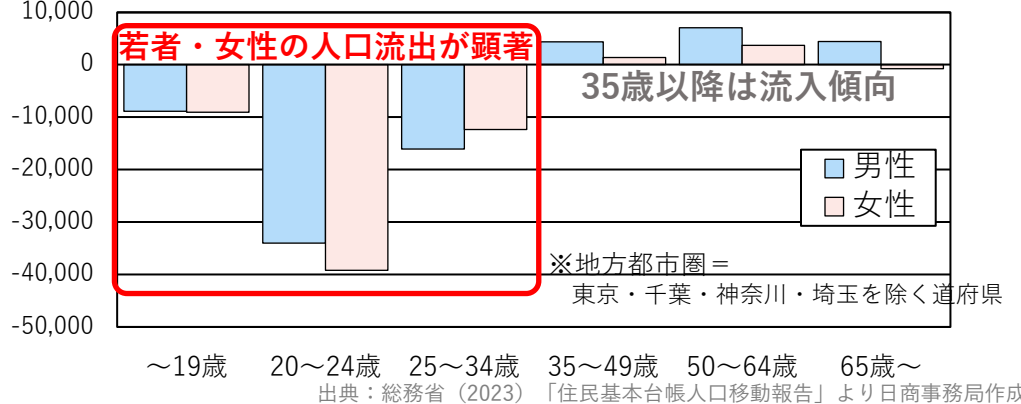
地方経済圏の成長率は全国平均より高い 地域別名目GDP成長率(2014年度→2019年度)

	東京圏	大阪圏	名古屋圏	その他の地域	全国
GDP	+8.0%	+7.1%	+4.0%	+7.2%	+7.1%
人口	+2.2%	▲1.0%	▲0.1%	▲2.5%	▲0.8%

→地方圏の成長は、主に製造業の寄与度が高い傾向

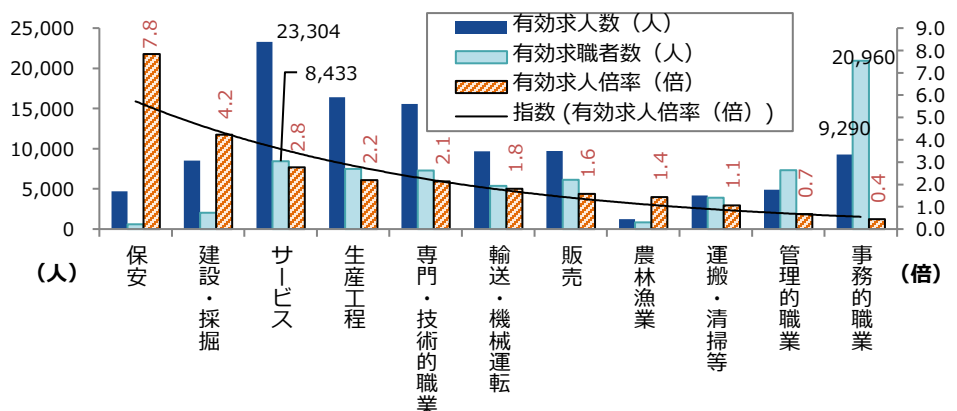
出典：内閣府「県民経済計算」より日商事務局作成

地方では若者・女性の人口流出が深刻 地方都市圏の人口移動の状況(2022年)



出典：総務省(2023)「住民基本台帳人口移動報告」より日商事務局作成

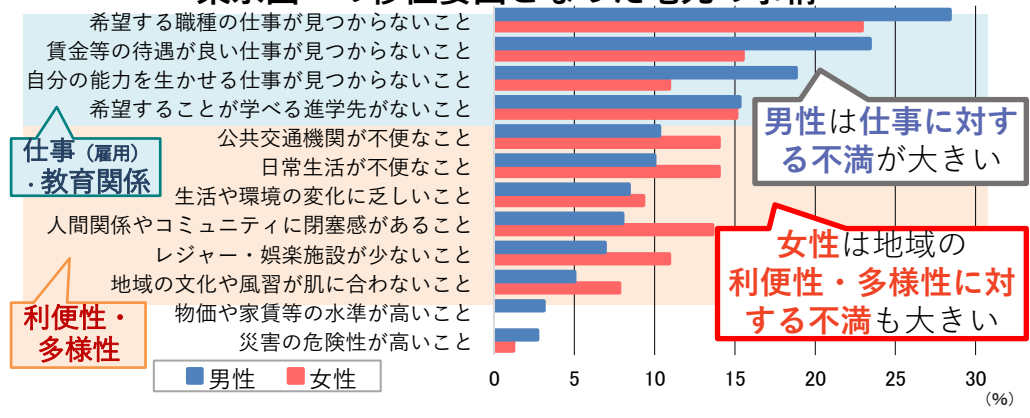
人口減少地域では職業のミスマッチが顕著 ＜有効求人倍率(職業間比較)(2022.9 宮城・福島・岩手県計)＞



※上記グラフは一例。職業のミスマッチの状況は地域によって異なる。

出典：厚生労働省「職業安定業務統計」

地域の利便性・多様性の低さが人口流出につながる 東京圏への移住要因となった地元の事情



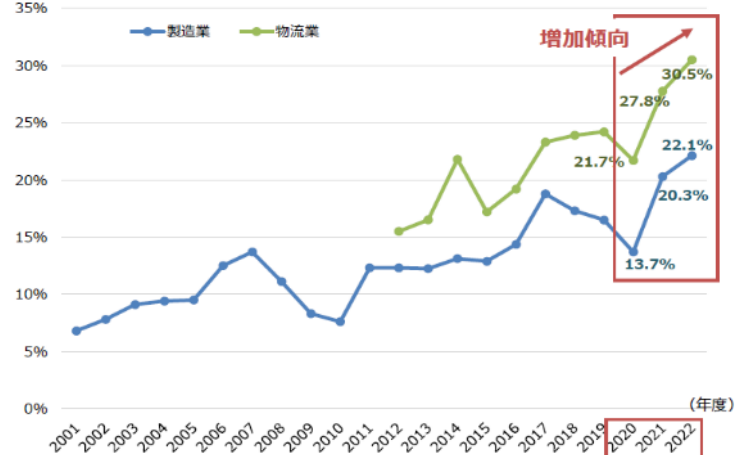
出典：国交省国土政策局「企業等の東京一極集中に係る基本調査」(2020/11)

(参考)産業立地、観光、地方都市の人口減少、空き店舗等の増加 [3]

- 製造業の国内回帰の機運の高まりやインバウンドの増加に伴う観光の活性化等により今後も「地域の稼ぐ力」の向上が期待される。
- 多くの地方都市では人口減少が続く一方で、人口集中地区人口(DID人口)は増加傾向がみられる。
- しかしながら、直近3年間で中心市街地における空き地・空き店舗の状況は、約5割の地域で「悪化」している。

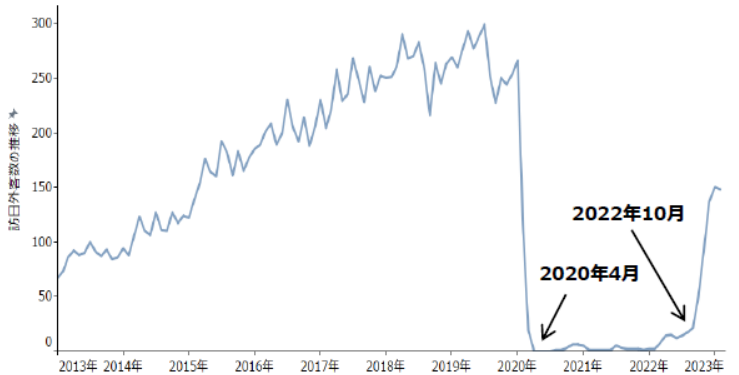
国内事業拠点の立地計画は3年間で大幅に増加

国内事業拠点に関する立地計画を持つ事業者の割合



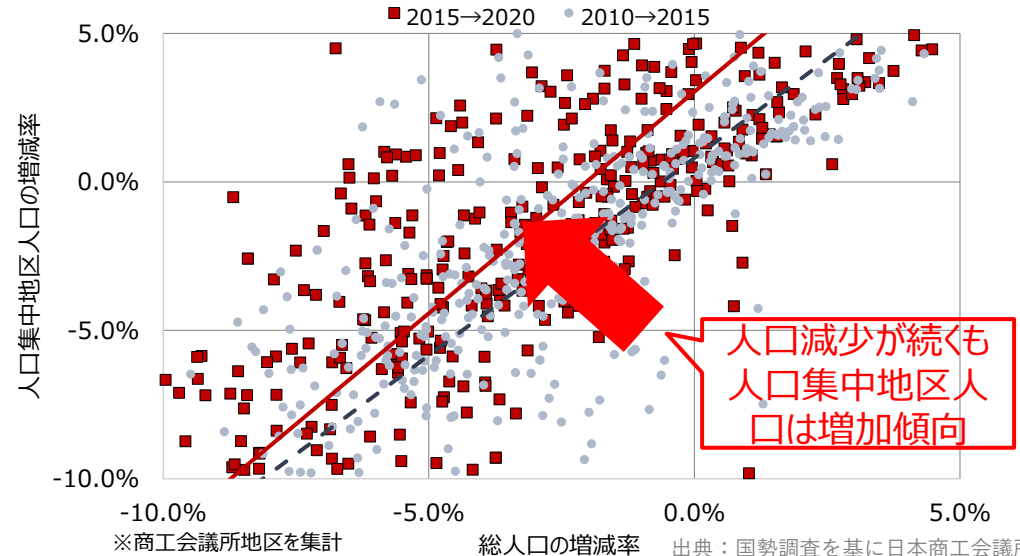
足元ではインバウンドが大幅に増加

訪日外客数の推移



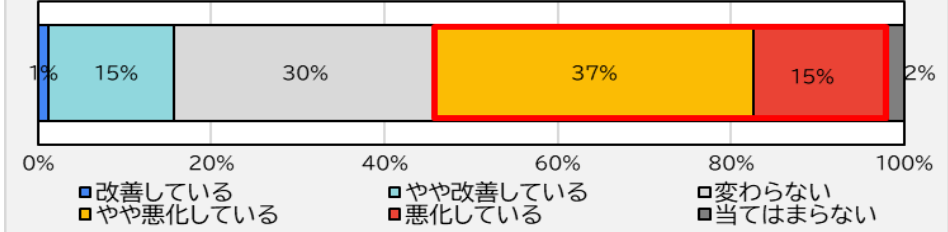
人口減少は続くもDID人口は増加傾向

主要都市の人口集中地区人口と総人口の変化



中心市街地の空き地・空き店舗の状況は悪化

2019年以降の3年間ににおける中心市街地の空き地・空き店舗等の変化

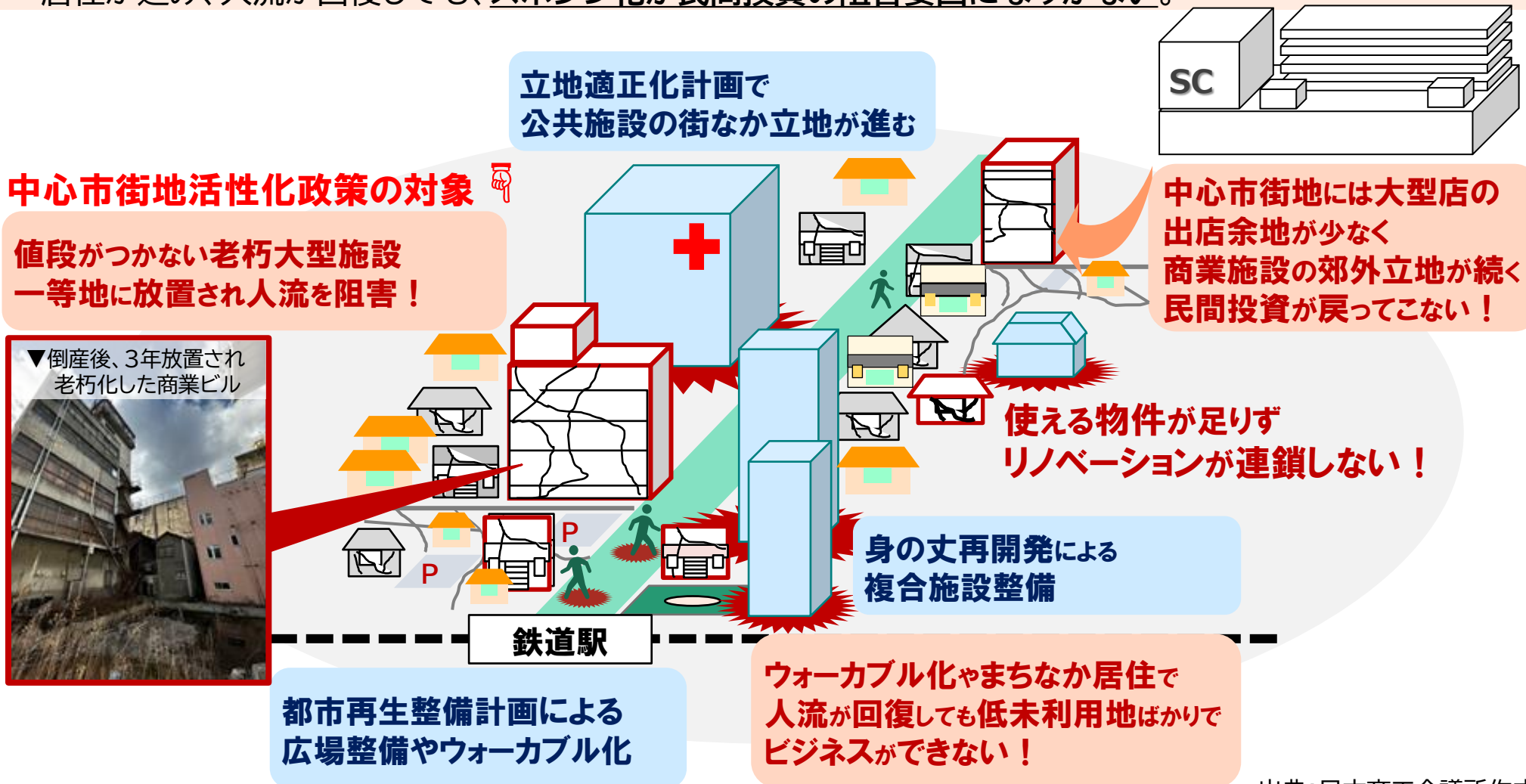


出典：上図・下図ともに、第23回産業構造審議会地域経済産業分科会（2023年5月24日）経済産業省資料

出典：日商「2022年度『中心市街地の活性化に関する実態調査』（2023年3月）（商工会議所向け）」

地方都市・中心市街地の再生を阻む「都市のスポンジ化」現象

- 人口減少による地域経済の縮小が続く中で、廃業等によって民間の商業施設や空き店舗が放置されたままの状態となる「スポンジ化」現象が深刻化。
- スポンジ化したエリアは、治安・景観の悪化等により地域の魅力・価値が低下。公共施設の立地やまちなか居住が進み、人流が回復しても、スポンジ化が民間投資の阻害要因になりかない。

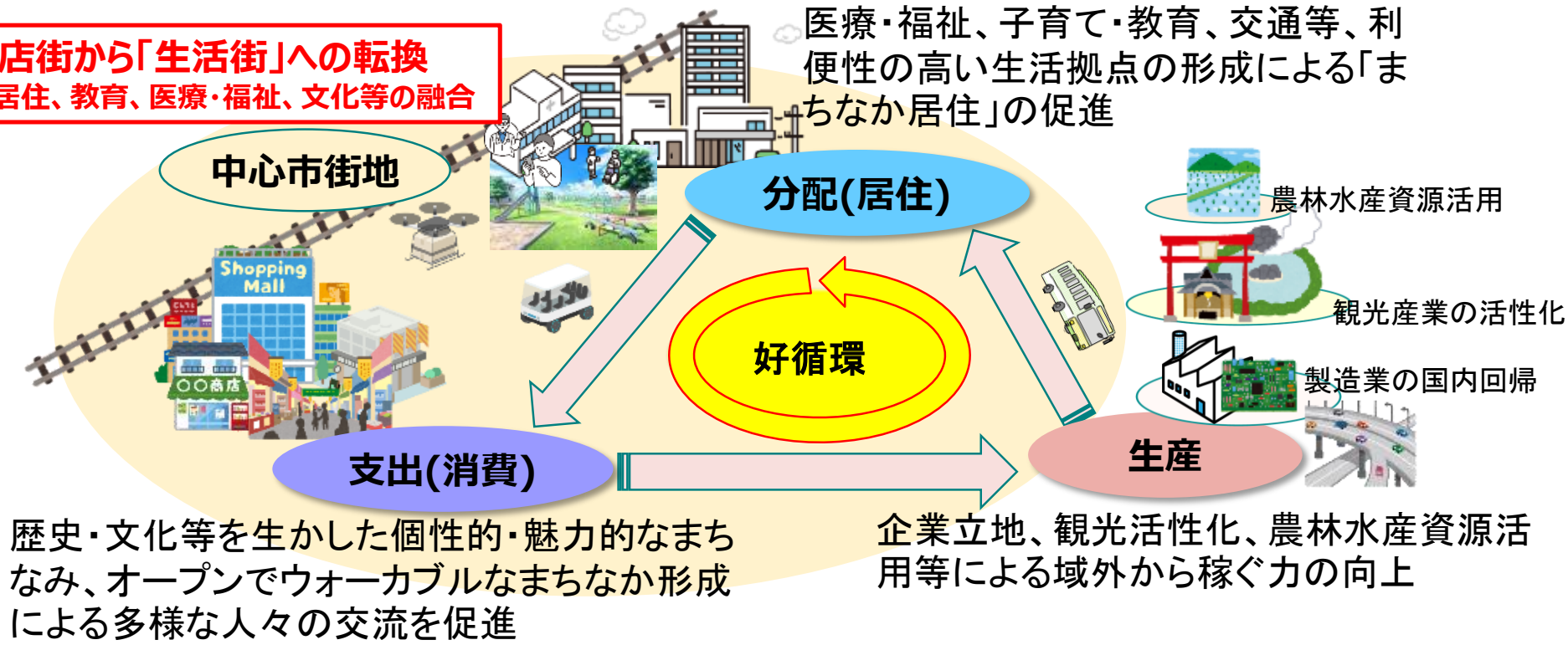


「地方の豊かさ」と「都市の利便性」の融合による地方都市の再生 [5]

- 地域の稼ぐ力(生産)を分配(まちなか居住)と支出(域内消費)へ繋ぐ地域経済循環の結節点として、地方都市の中心市街地は極めて重要な役割を担う。
- しかしながら、地方都市は、コロナ禍の3年間で、百貨店の撤退、空き店舗の増加による「都市のスポンジ化」が一層深刻化。産業立地・観光の活性化等による経済効果が地域に波及しにくい都市構造となり、更なる都市の衰退につながる恐れ
- 地域経済の好循環の実現に向け、「地方の豊かさ」と「都市の利便性」が融合した地方都市の再生が急務。

「地方の豊かさ」と「都市の利便性」の融合による地方都市の再生（イメージ）

商店街から「生活街」への転換
 商業、居住、教育、医療・福祉、文化等の融合



➡ **域内産業(小売・飲食・サービス業等)の自己変革・活性化→域内消費の増加→地域経済の好循環の実現、ローカルファースト・地域への誇りと愛着の醸成へ繋げる**

【事例】若者がビジネスチャンスを感じる“まちなか”

- 低未利用不動産が安価に流通しており、地域の個性が磨かれ、移住者や若者を受け入れる体制が整っている地域では、移住者による小さな飲食店や雑貨店等の起業も見られる。
- 開かれた空間、寛容な受け入れ体制は、旧来の商店主とは異なる多様な人々の起業に繋がっている。

おしゃれ田舎プロジェクト（長野県小諸市）

「若い世代が出かけたくなる“まちなか”」づくりを公民連携で推進
移住や創業希望者を募集し、空き物件のリノベ等をサポート



築百年の古民家をリノベした
老舗味噌店の新業態
自家製ハム・ソーセージ店



若者にも支持され東京進出
(恵比寿ガーデンプレイス)

商工会議所は創業を伴走支援

移住者によるリノベーション・創業も多数
↓三重県からの移住者による蒸しパン店の例



商工会議所での
出張販売→



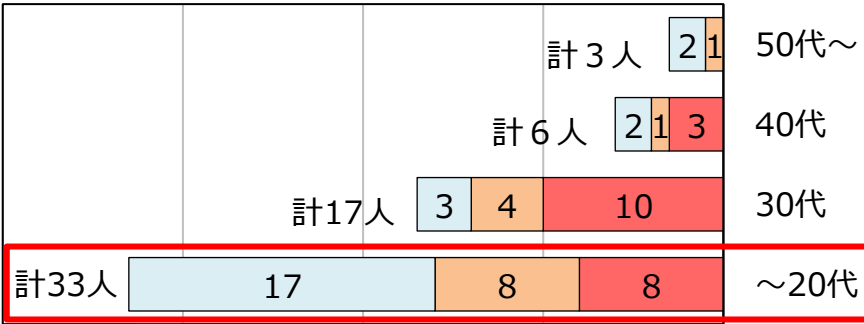
出典：おしゃれ田舎プロジェクトFB、
恵比寿ガーデンプレイスHP、セイ
ケンリノベーションFB、コモロノエト
セトラHP

若者や女性の起業の増加データ（長野県長野市）

長野県長野市
門前エリア

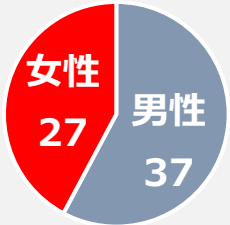
長野市でも空き物件のリノベーション・起業が連続。移住起業者のうち最も多いのは**20代女性**。

<移住者の起業時の年齢> ■ Iターン ■ Jターン □ Uターン



20代の移住・起業者のうち
半分以上が女性
(男性16人、女性17人)

<起業者全体の性別・年齢>
(地元在住の起業者5人を含む)



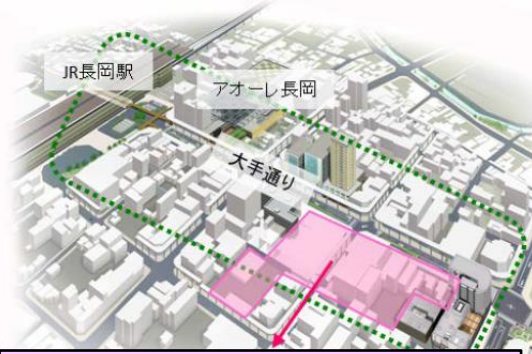
(参考) 各地商工会議所による創業支援の総数
47,038件 (2019年度)

出典：箸本健二・武者忠彦(2021)『空き不動産問題から考える地方都市再生』第7章

【事例】新潟県長岡市 | 大学を核としたまちづくりの推進

- 新潟県長岡市では、市内の4大学1高専(長岡技術大学、長岡造形大学、長岡大学、長岡崇徳大学、長岡工業高等専門学校)と協定を結び、「人づくり・産業振興」の拠点における機能や事業について、提案を受けるなど大学を核としたまちづくりに取り組むNaDeC構想を推進。

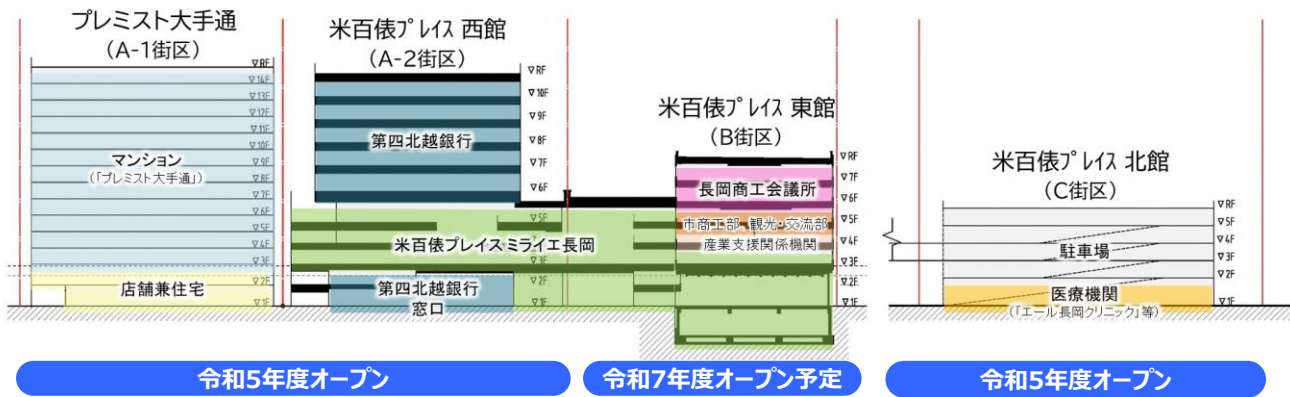
＜人づくり・産業振興の拠点となる米百俵プレイスの整備＞



大手通坂之上町地区市街地再開発事業

- ・“米百俵”発祥の国漢学校跡地
- ・事業期間 H30～R7
- ・概算事業費 約260億円

米百俵プレイスの階層イメージ (案)



＜交流によるイノベーションの創出＞



・コワーキングスペース、オープンコラボスペース、ものづくり工房の機能を備え、4大学1高専と企業がコラボする拠点

- ・段階的な起業支援を行う「ファーストペンギンプログラム」
- ・起業講座の「リーンローンチパッドプログラム」



➡学生起業家、大学発ベンチャー等の誕生を目指す

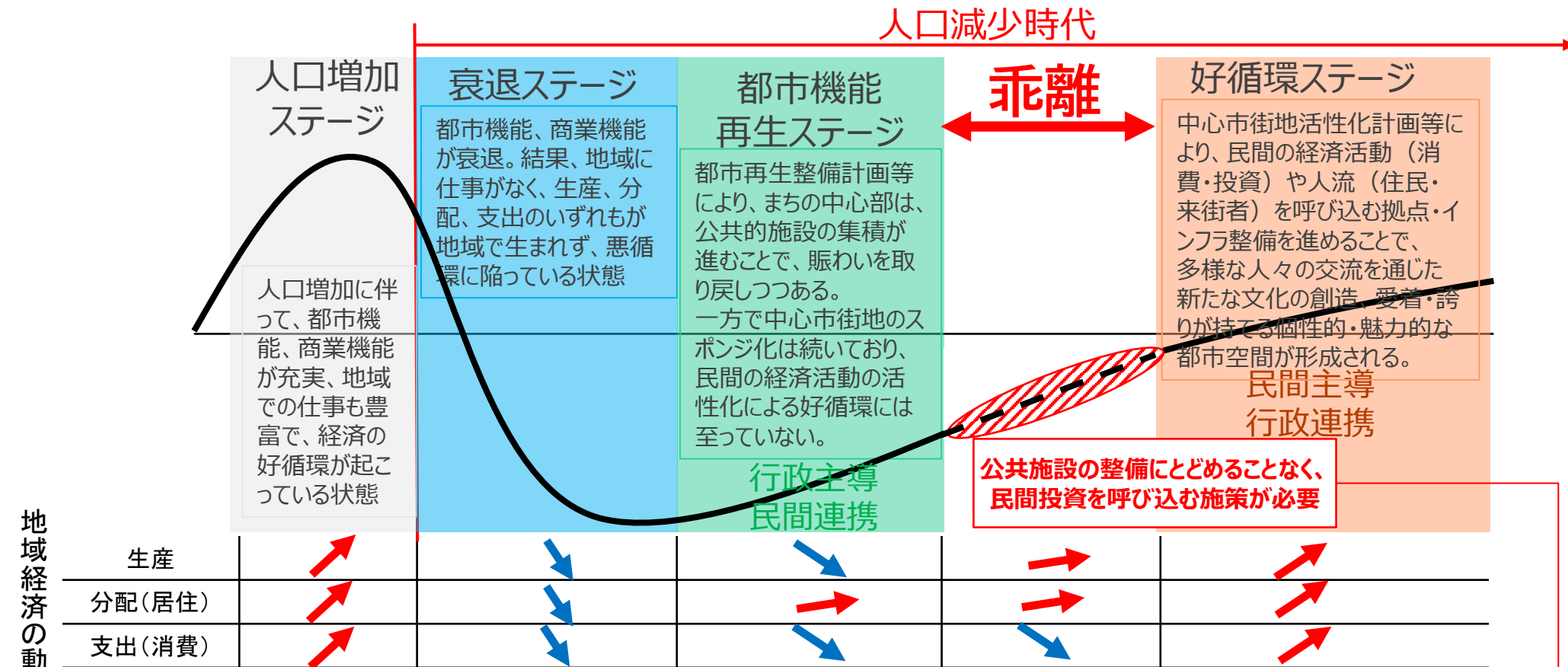
＜市内4大学1高専が中心となって行うまちづくり事業＞

- ①若者提案プロジェクト実現事業
- ②若者の出会い・居場所づくり支援事業
- ③長岡で学ぶ・働く魅力づくり事業



都市再生・中心市街地活性化政策の現状と課題

- 多くの都市で、公共空間の整備(子育て施設、図書館、医療・福祉施設等の中心部へ誘導・整備)を目指す「都市再生整備計画」が進められる一方、民間による都市の経済活力向上等を目指す「中心市街地活性化基本計画」の認定件数は減少傾向。
- まちづくりを持続可能な取組とするためには、公共施設の整備にとどめることなく、まちに自律的な民間投資を呼び込む「好循環ステージ」へ繋げていく施策の強化が必要。



【作成自治体数】

立地適正化計画 (都市再生整備計画)	中心市街地活性化基本計画
470	52

- 【中心市街地活性化基本計画】**
- ・特定中心市街地経済活力向上事業：登録免許税の軽減措置等の継続、身の丈に合った施設整備が対象となるよう要件緩和
 - ・暮らし・にぎわい再生事業：立地適正化計画や都市再生整備計画等の計画でも活用できるよう要件緩和
- 【立地適正化計画】**
- ・都市構造再現集中支援事業：まちなかの活性化のため、商業施設にも支援できるよう拡充

地方都市・中心市街地の再生に向けて講じるべき施策

- 地方都市・中心市街地の再生には、地域の人口や産業構造の変化、地理的条件(大都市との距離、地域交通網等)など、**都市の特性・課題を踏まえ、明確なビジョンの下で、公民一体となったまちづくりが不可欠。**
- 地域のまちづくり主体(行政、商工会議所、まちづくり会社等)が連携し、適切なリスク分担の下でその役割を最大限発揮できるよう、国は、都市政策、商業政策、地方創生関連の施策を総動員すべきである。

① 地域経済循環を促進する「まちなか再生」支援

- ・撤退した地方百貨店、空き店舗・アーケード等の除却・減築、リノベーションへの財政支援の抜本強化(官民ファンドの組成による支援等)
- ・歴史・文化を生かした街並み整備(古民家再生・活用、歴史的景観の維持、無電柱化、景観と調和した道路整備等)
- ・居心地が良く歩きたくなるまちなか(ウォークアブル空間)整備 等



倒産後、3年放置され
老朽化した商業ビル



撤退百貨店の
跡地



リノベーションによる
古民家ホテル

② 公民共創まちづくり体制の強化

- ・中心市街地活性化協議会・商店街等に対する面的伴走支援(まちなか再生プロジェクトに対する国による専門家支援の強化)
- ・都市再生整備計画と中心市街地活性化基本計画の連携強化(各種事業における商業施設の対象化、要件緩和等)
- ・まちづくり会社等の財務基盤の強化(出資インセンティブ強化、低利融資・税制措置による資金繰り支援等) 等



公民共創によるまちづくり (長岡市)



まちづくり会社による賑わい
創出事業 (飯田市)

③ 民間によるまちなか投資の喚起

- ・まちづくりGXの推進(民間の賑わい拠点の脱炭素化、木材活用等)
- ・大規模店舗等の立地アセスメント強化、商業施設のまちなか誘致支援
- ・公民連携(PPP手法)を活用したまちづくりプロジェクトの企画・実施支援、ローカルPFIの推進 等



中心市街地に立地する
商工会館の木質化 (飯能市)



LABVの活用 (山陽小野田市)

- 人口減少・地域経済が縮小局面にある地方都市においては、自律的な民間投資を呼び込むのは困難。民間単独ではリスクが高い事業について行政支援の強化が必要。
- 公民の適切なリスク分担の下、将来の人口減少を前提として、小規模・連鎖的にまちづくりを進めていくことが極めて重要。
➔ 撤退した商業施設、空き店舗等の再生・活用(除却・減築・リノベーション)、古民家再生等歴史的な街並み修景への支援強化が必要。官民ファンド組成等による民間への助成スキームを創設し、継続的に民間のまちづくりを支援すべき。

近年の百貨店等の閉店状況



出典：報道、日商調査等をもとに作成

小規模で連鎖的な街並みの整備 (福島県会津若松市・七日町通り)

駅前百貨店が全て撤退

まちづくり
会社

出資金、補助金等を用いて、
周辺の街並みの修景や
レトロ化を継続

平日の人通りが0だった街並み
2019年には
来街者**30万人**超へ

Before



After



出典：会津若松商工会議所資料、新会津風土記(左図)

大型施設の除却と減築による更新 (長崎県・諫早市)

2005年に大型店が撤退し、商工会議所内に設置した協議会で対応を検討。その結果、商店街組合が施設・土地を取得、補助を受けて施設を**除却し、4階建から3階建に減築**。調査をもとに不足業種を誘致した。

年間売上額は**10億円**程度で**黒字**を維持
テナントの家賃も7000円/坪に抑制し、各店の定着を促進

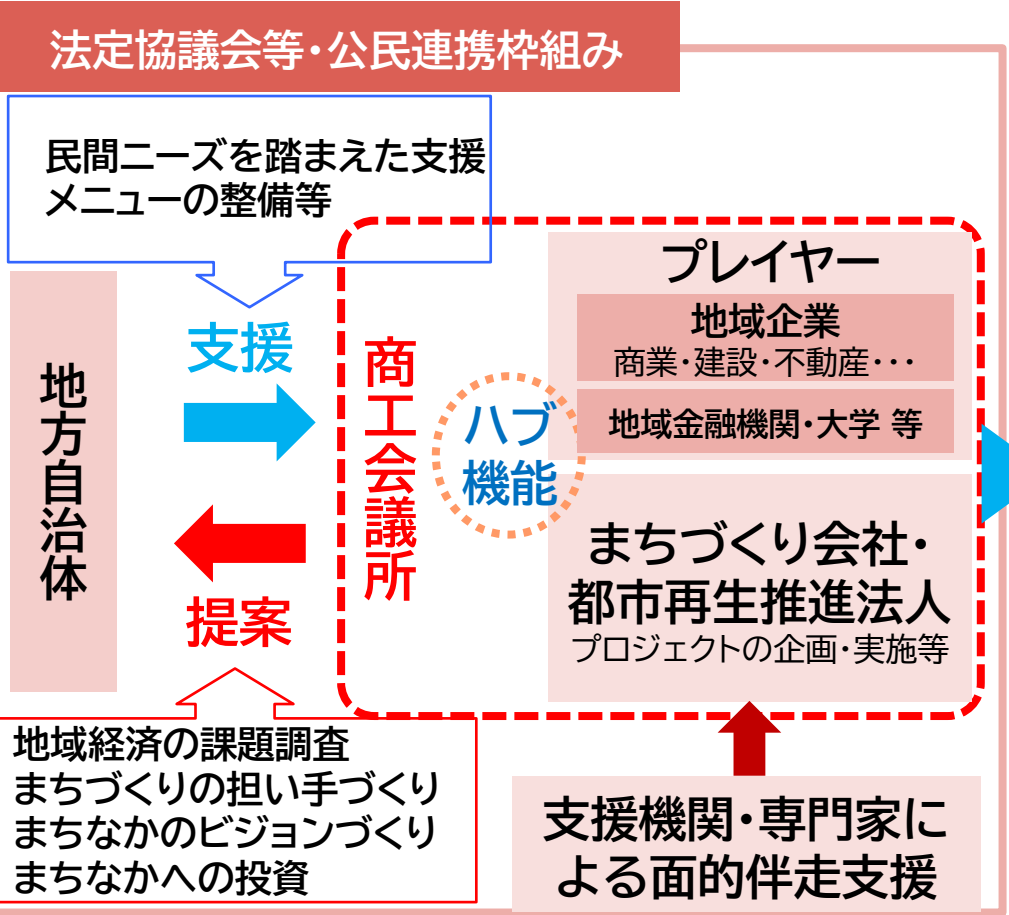
出典：経済産業省資料、箸本健二・武者忠彦(2021)『空き店舗問題から考える地方都市再生』第5章、諫早商工会議所

公民共創まちづくり体制の強化

■ 持続的にまちづくりを進めるためには、地域の特性・課題を踏まえたビジョンを共有しながら、公民一体となってプロジェクトを推進していくことが重要。一方、まちづくり会社等からは、「中心的人材・組織の不足」、「まちづくりの方針・ビジョン等が決まらない」等の課題が指摘。

➔ 合意形成やプロジェクトの企画・実施を支援する専門家等 (UR都市機構、中小企業基盤整備機構) による面的伴走支援の強化が必要。

地域の主体が連携してリスクを分担 空間の活用・エリアマネジメントを実施



まちづくりのビジョンを共有

「多様で寛容なまち」、「歩いて楽しいまちなか」
「若者がビジネスチャンスを感じる空間」

重点エリアの公有地で行うこと

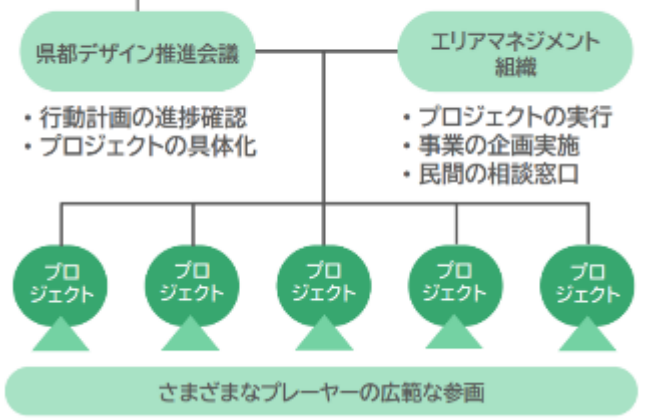
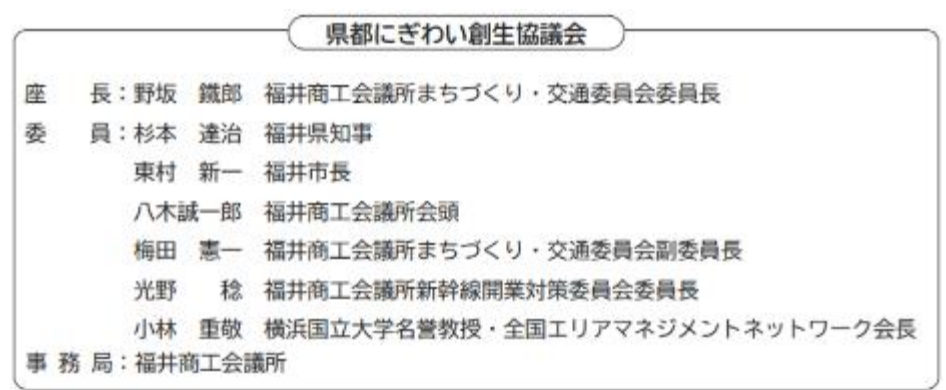
1. 公共空間を広く開放
2. **ローカルPFI**で地元民に親しまれる場づくり

重点エリアの民有地で行うこと

3. **低未利用不動産の再活用**で賑わい創出
→ リノベーション、換地、除却 等
4. **身の丈の市街地整備**
→ 除却や減築、小規模な区画整理や再開発

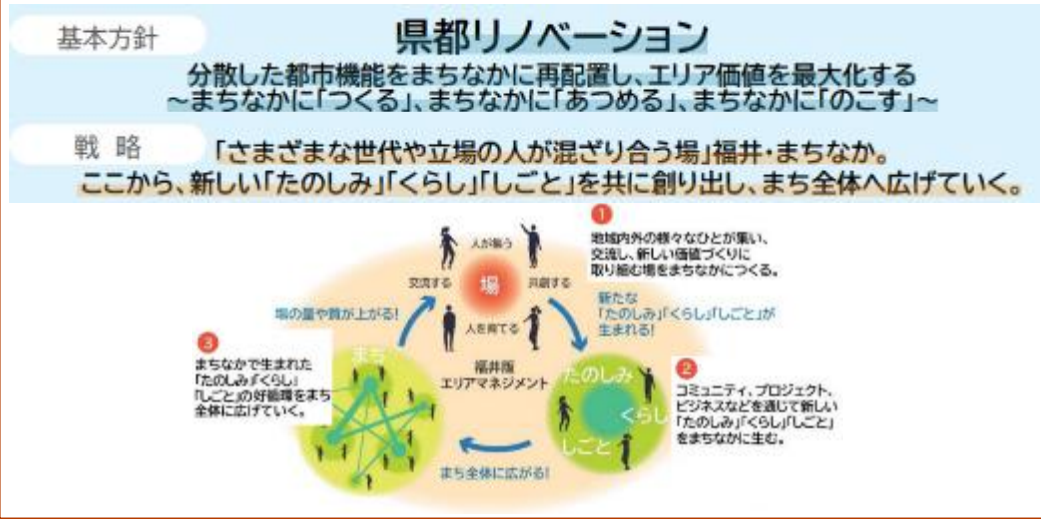
- 福井市では、商工会議所による提言を基に、同所が事務局を担い、県・市等と構成する「県都にぎわい創生協議会」を設置。
- 協議会では、2022年に「県都ランドデザイン」を策定。協議会の下に「県都デザイン推進会議」を設け、エリアマネジメント組織(まちづくり会社)・行政・民間等が実施するプロジェクトの進捗を確認。
- さらに、ビジョンに基づき、県と市が出資し、5年間で総額24億円のファンド事業を創設。ビジョンの実現に向け、中心市街地におけるリノベーション・施設整備を促進している。

県都にぎわい創生協議会の体制

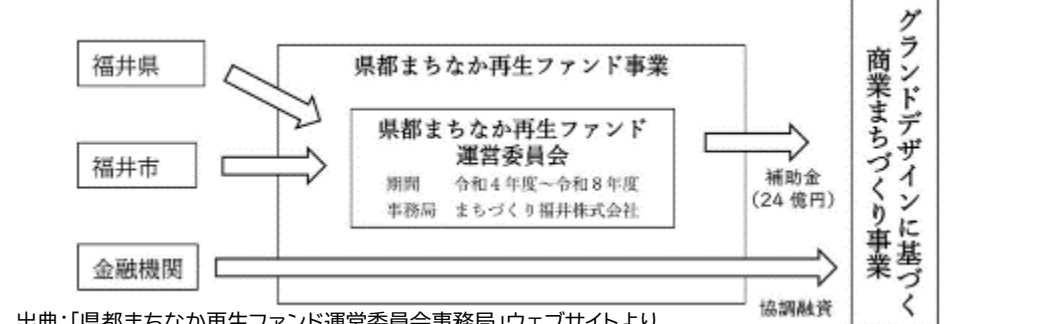


出典：県都にぎわい創生協議会「県都ランドデザイン(概要版)」より日商事務局一部編集

県都ランドデザインの考え方



「県都まちなか再生ファンド」のスキーム図



出典：「県都まちなか再生ファンド運営委員会事務局」ウェブサイトより

- まちづくり会社等は多岐にわたる活動を展開しているが、その事業は利益追求より社会課題解決の側面が強く、まちづくり会社等の事業拡大・新事業展開に伴う資金調達は、公的支援に頼ることが多い。
- 過度に行政支援に頼ることなく、民間による持続的なまちづくりを後押しするため、まちづくり会社等の経営基盤強化が必要。
➡ まちづくり会社等への出資インセンティブ措置の創設(例:ちいさな拠点税制、エンジェル税制等)、まちづくり会社等による都市開発事業に対する支援措置の拡充(民都機構等による低利融資、税制上の優遇措置等〔例:都市再生促進税制〕)

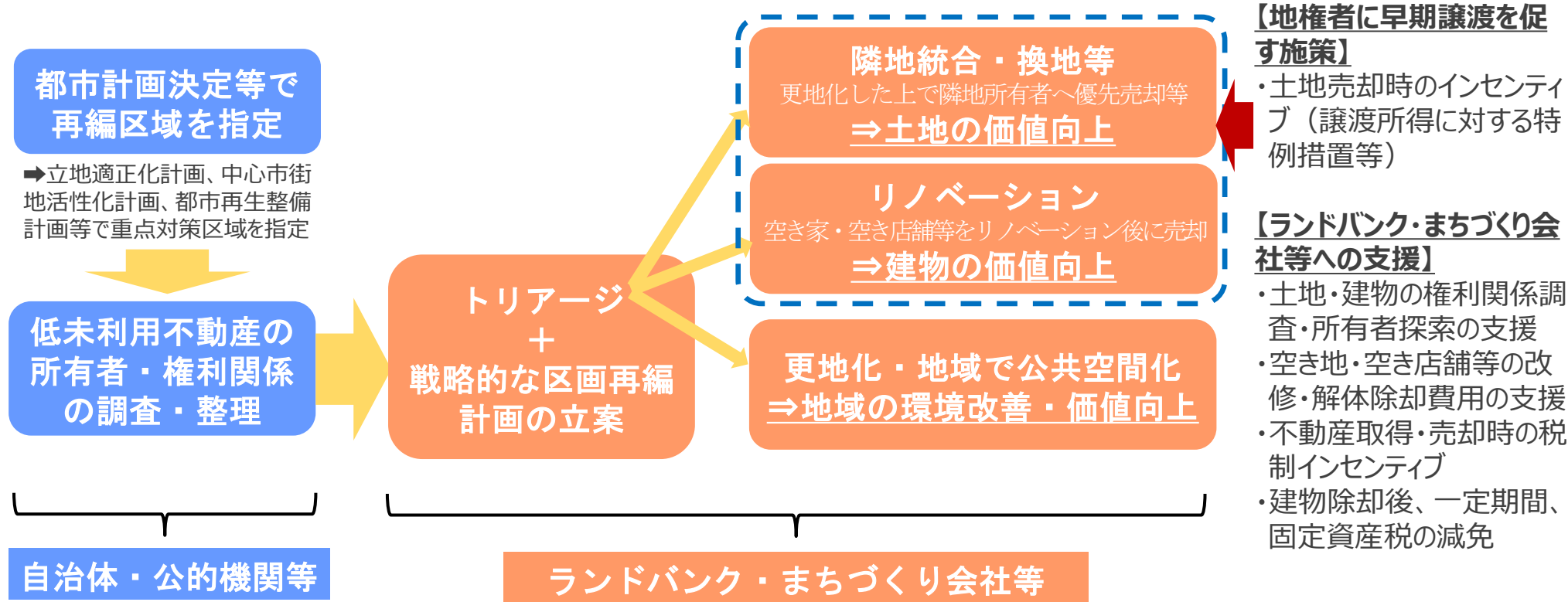
【事例】まちづくり会社主導による低未利用地の「ミニ開発」(長野県飯田市)

- ① 地権者の意向で地区一帯が低未利用化し、衰退の一途。
- ② 地権者から土地・建物を一括賃借し、リノベーション後に各出店者へ転貸。
- ③ 長年の信頼を基に、まち会社が地権者と利用者を仲介。
- ④ 出店者の募集時には、商工会議所等の組織と連携し、“創業塾”を開催。創業と出店を一体でサポート。



- 低未利用不動産の活用に向けた課題として、各地からは「権利面が複雑で莫大な調査費用が掛かる」「所有者が遠隔地にいてまちづくりへの参画意識が低い」「区画が狭い・不整形で活用しにくい」等の声が寄せられている。
- 公平性が求められる行政は民有地に対して能動的に働きかけることは現実的には困難。まちづくり会社やランドバンク等を活用し、**民間主導・行政支援による戦略的な面的整理を強力に後押しすべき。**
➔ **権利関係の整理・利害調整、建物の解体・撤去、整地等を推進できる専門人材による面的伴走支援の強化、地権者の早期合意形成を後押しするインセンティブ措置が必要**

低未利用不動産の価値向上に向けた手法・担い手イメージ



出典：日本商工会議所まちづくり・農林水産資源活用専門委員会：明治大学野澤千絵教授 講演資料を参考に日商再編加工

まちづくりGXの推進

- 中心市街地には築数十年以上経つビル、共同店舗や個店が多く存在。
- 地域における脱炭素化の道筋を示すことも中心市街地の役割であり、中心市街地における脱炭素化のインセンティブを設けることで、地域全体への波及効果が見込まれる。
 - ➔ 良質な都市の緑地を創出・維持するプロジェクト等を客観的指標で積極的に評価し、金融機関等からの資金調達を円滑化する仕組みの導入とともに、地方都市における都市の緑地を確保するプロジェクトの展開支援を進めるべき。
 - ➔ ZEH・ZEBなどの省エネ住宅・建築物に対する支援、国産材やCLT材を使った木質化支援など、省エネ・脱炭素支援施策と中心市街地活性化施策との連携を強化し、中心市街地に新たな民間投資を促すインセンティブを強化すべき

改正建築物省エネ法（2022年）

2025年までに小規模・非住宅の建築時に省エネ基準への適合が義務付けられた。

	現行		➔	改正	
	非住宅	住宅		非住宅	住宅
大規模 2,000m ² 以上	適合義務 2017.4~	届出義務		適合義務 2017.4~	適合義務
中規模	適合義務 2021.4~	届出義務		適合義務 2021.4~	適合義務
300m ² 未満 小規模	説明義務	説明義務		適合義務	適合義務

出典：国土交通省住宅局

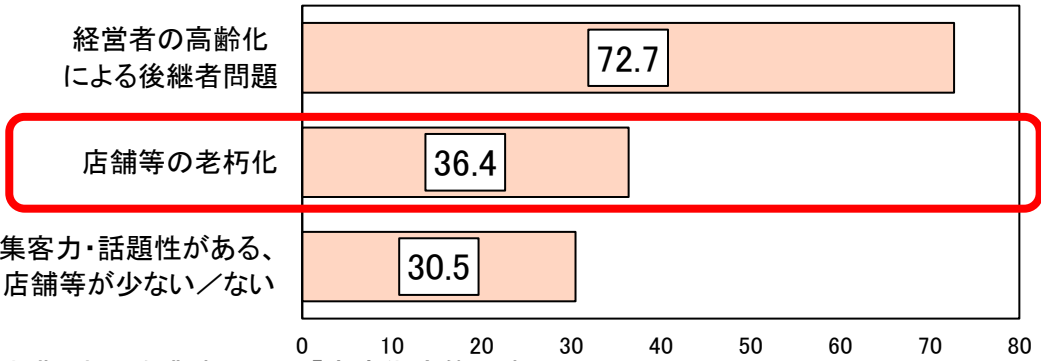
都市の緑地化に向けた取組

- ・都市部では、新たな都市開発により生み出された空間や屋上に、その時代と街にふさわしい豊かな緑地を創出する事業が実施されている。
- ・地方都市における都市の緑地確保の展開支援をあわせて進めるべきである。



▲アークヒルズ（東京都港区）

商店街における問題【3つまで選択・上位のみ】



出典：中小企業庁(2022)「商店街実態調査」

- ・飯能商工会議所（埼玉県）では、商工会館を地元木材を使い、木質化。中心市街地に立地していることから、多くの市民に地元木材の魅力を知ってもらい、地域に広く波及していくことが期待される。



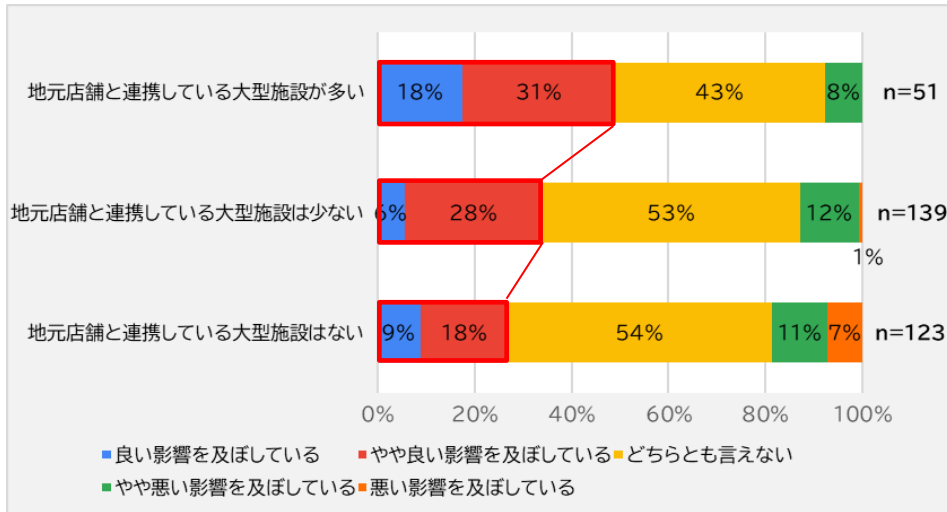
▲飯能商工会館

■ 日商調査によれば、大型小売店舗と地元店舗の連携によって、地域経済に全体に対して良い影響を及ぼす傾向がみられる。一方、大規模小売店舗の立地に際し、地元からは「地域に不足している業種の出店」や「地域の既存店との業種調整」等、地域経済への影響を考慮するよう求める意見が出されている。

➔ 現行の大規模小売店舗立地法では、立地に伴う生活環境への配慮を審査しているが、地域の商業売上高への影響など地域経済全体の活性化に寄与する観点からも審査すべき。また、都市再生整備計画や中心市街地活性化計画などの都市政策において、まちの中心部への商業施設の誘致インセンティブを拡充・強化すべき。

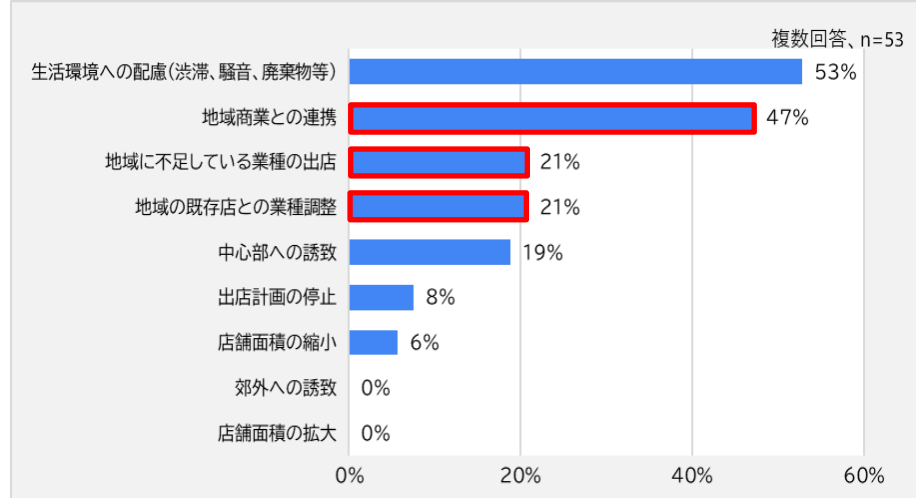
<地域経済全体に対する大規模小売店舗との立地の影響>

- 地元店舗と大規模小売店舗との連携が行われているほど、地域経済全体に良い影響を及ぼす傾向



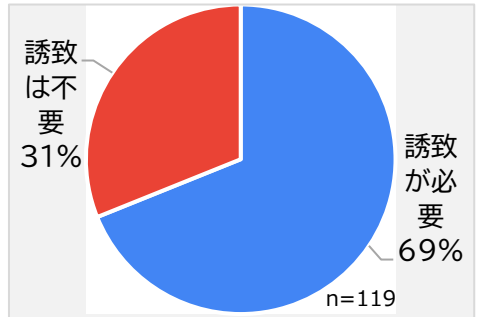
<大規模小売店舗の立地に対する意見の内容>

- 生活環境への配慮に次いで、地域商業との連携、地域に不足している業種の出店、地域の既存店との業種調整など、地域経済全体への影響を考慮することを求める意見が多くなっている。



<中心部への大型施設の誘致の必要性>

- かつてのように大型施設は郊外に誘致するのではなく、大型施設を都市の中心部に誘致する必要があるという考え方が広まっている。
- 都市の利便性確保のため、中心部に消費拠点である大型施設を誘致し、中心部にある地元店舗と連携することで波及を図っていく必要がある。



出典：日商「2022年度『中心市街地の活性化に関する実態調査』(2023年3月)(商工会議所向け)」

【事例】長崎県佐世保市 | まちなかの大型店と商店街の相乗効果 [17]

- 長崎県佐世保市の中心市街地には、4つの商店街が存在。最大の商店街には大手スーパーや百貨店が入店。さらに5つ目の商業集積として、大型複合施設が建設され、商店街とは徒歩5分の距離に立地。商店街と大型施設が協議会を組織し、商品券事業やWi-fi設置、スマホ決済を共同実施。
- 商店街沿いのボウリング場を改装したオフィスビルには、佐世保市が補助制度により人材派遣会社を誘致するなど、大型店、誘致企業がまちなかに集中。
- 同協議会には、まちづくり団体が組織され、中心市街地での創業支援やリノベーションによるサブリース事業を実施。同団体は中心市街地での創業キャンプも企画し、20人定員のところ40人が応募。実際に4人が創業に至るなど、大型店と商店街の相乗効果がみられる。

商店街と大型店がまちなかに立地



出典:「SASEBO CORE 6」JHP



出典:「タケウチ建設」JHP

複合施設
徒歩5~10分

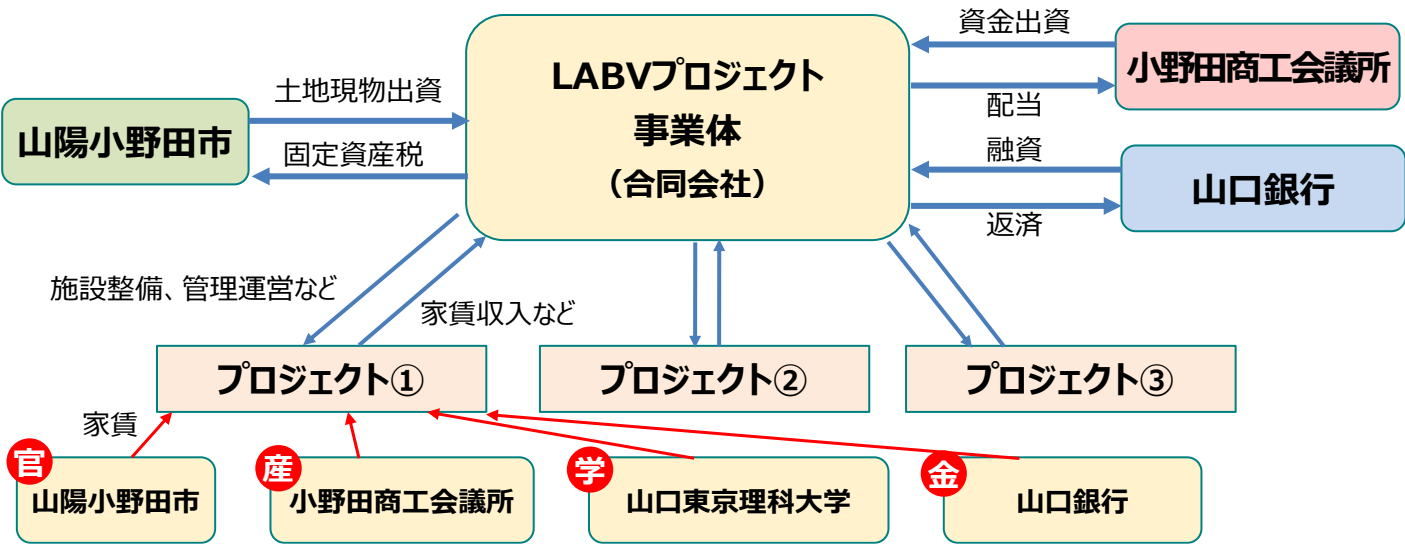


商店街沿いには誘致企業



- 新たなPPP手法であるLABV (Local Asset Backed Vehicle、官民共同開発事業体) は、公有地を活用した民間拠点の整備手法として、まちの賑わい創出など地域の課題解決に資する拠点整備への活用が期待される。
 - ➡ 公民連携事業を都市政策の中で実行していくためには、プロジェクトの企画・立案を支援できる専門家による伴走支援が不可欠。**PPP/PFI事業に係る豊富な実務経験や知識を有する専門家 (PPPサポーターなど) による支援制度の拡充が必要。**

【事例】山口県山陽小野田市のLABV事業スキーム



- ・民間の事業提案を基に、エリア全体を開発するため、「単なる拠点の開発」ではなく、「エリアの視点」に立った地域課題の解決に資する拠点開発として実施。
- ・商工センターには、公共施設のほか、商工会議所、地元銀行、大学の学生寮が入る産官学金の複合施設として、整備。
- ・本取組は「2022年度地方創生SDGsの達成へ向けた官民連携取組事例」で、最上位の「内閣府地方創生推進事務局長賞」を受賞。



(商工センターの完成予想図)

(表彰式の様子)

出典:山陽小野田市資料を参考に日本商工会議所再編

【LABVの特徴とメリット】

特徴	メリット(行政)	メリット(民間)
行政が土地を現物出資	行政の財政負担が大幅に軽減	土地があることで民間の費用負担も軽減されるとともに、行政の出資が民間投資の呼び水となる
行政は配当を受け取らず、経営に関与しない	<ul style="list-style-type: none"> ・経営責任は民間が持つ ・持続可能な事業が可能 ・固定資産税収入増加の可能性 	<ul style="list-style-type: none"> ・民間ならではの自由な発想で経営が可能 ・行政への配当がないため、経営基盤の強化が図られる