

# 都市計画法の改正と 中心市街地活性化法の制定

加 藤 義 忠

## 1 はじめに

1998年5月27日の国会において大店法（正式名称，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）の廃止が決まり，それに代わって大規模小売店舗立地法（以下では，大店立地法とよぶ）や中心市街地活性化法（正式名称，中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律）の成立と都市計画法の一部改正がセットでなされたのは，周知のとおりである。前稿<sup>1)</sup>において，大店立地法を中心に，その成立経緯や法の内容と問題点等を解明したが，大店立地法と密接に関連しながら，そのさいあまり言及しなかった都市計画法の一部改正（これは大店立地法が機能する前提条件となるもの）および大店立地法といわば表裏の関係にある中心市街地活性化法の制定について，それらの経緯や改正法や新法のポイント，法の意義や問題点などを考察するのが，本稿の主たる課題である。なお，本稿は前稿のいわば姉妹篇といえることができる。

---

1) 加藤義忠「大店法の廃止と大店立地法の制定」(I)(II) 関西大学『商学論集』第43巻第6号，1999年2月，同上誌，第44巻第1号，1999年4月。

## 2 都市計画法の改正

### (1) 都市計画法改正の経緯

1997年6月に都市計画中央審議会は、「都市計画ビジョン」のなかで新しい都市政策の視点として、地方の自主性の尊重、情報公開、街づくり協議会、都市プランナーなどの活用をうちだす。これは、必ずしも大店法の廃止を予定して示されたものではなかったが、大店法の廃止とそれに代わる大店立地法の制定を推し進めた政策理念に通じるものがある<sup>2)</sup>。

大店法廃止等をうちだした産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会の合同会議の1997年12月24日の中間答申のなかで、都市計画体系の見直しの必要性が提言されているが、これを受けるかたちで建設省は都市計画法の改正作業にはいる。現行の都市計画法では、用途地域を工業地域、商業地域、第1種住居地域など12に分類し、これを補完するものとして文教地区、厚生地区、小売店舗地区、特別業務地区など11の特別用途地区（都市計画法で4種、政令で7種）をもうけている。改正法案のポイントは、法令にもとづく特別用途地区の指定をやめ、地方自治体が地域の実情にあわせて柔軟に運用できるようにすることにある。この結果、用途地域が商業地域でも自治体の計画次第では大型店の出店を認めない小規模小売店舗地区といった線引きが可能となる。また、第2種住居地域では大店法にそって手続きをすれば大型店の出店ができるが、自治体が住環境形成地区といった特別用途地区に指定すれば、一定規模以上の店舗や事務所の開設は制限される<sup>3)</sup>。しかも、都市再開発方針（マスタープラン）の策定対象人口が約10万人以上に緩和され、現行の22都市から約400都市に拡大される<sup>4)</sup>。

---

2) 『日経流通新聞』1997年12月2日付、同年12月27日付。

3) 同上紙、1998年1月27日付。

4) 同上紙、1998年2月24日付。

以上が都市計画法の改正法案の骨子であるが、なお付言すればこの法案にたいしてすでに、都市計画法が改正されても用途地域の大半はかわらないだけでなく、国土の75%程度を占める都市計画地域外は規制の網がかからないといった問題性が指摘されていた<sup>5)</sup>。

## (2) 都市計画法の改正ポイント

上記のような改正法案をもとに1998年5月22日の通常国会で成立し、5月29日に公布された改正都市計画法は、同年11月に施行されたが<sup>6)</sup>、山本正亮建設省都市局長の注解を参考にしながら、改正法のポイントをもう一度確認しておこう。

制定から約30年が経過した都市計画法は主として、市街化区域について都道府県か市町村が建物の用途を制限する用途地域（12種類）を定めている。たとえば、商業地域や第2種住居地域などでは原則としてすべての店舗が出店可能なのに、第1種住居地域では床面積3000平方メートル以内、第2種中高層住居専用地域は同1500平方メートル以内というように制限される。現在、用途地域のうち約7割の土地がなんらかの出店規制を受けているが、改正後も用途地域の制度はかわらない。都市計画法には、用途地域によって分類された土地に重ねて市町村が用途を制限しうる特別用途地区制度があるが、改正法ではこの特別用途地区のあり方が見直される。法改正によって、市町村は現行11種類の特別用途地区の類型にとらわれず、独自の用途区域を設定できるようになる。現行法でも小売店舗地区という類型はあるが、たとえば小規模小売店舗地区を新たにもうけ、大型店の出店を制限することも可能になる。各自治体が地域の土地利用を柔軟に設定できるようになれば、計画的な街づくりが容易になる。これが法改正の趣旨であるが、大型店の出店規制の強化ないし緩和は、各市町村の考え方次

---

5) 同上紙、1998年1月27日付。

6) 同上紙、1998年5月28日付。

第というわけである。大型店の規制強化をおこなう自治体があれば、逆に積極的に誘致しようというところもでてこよう。もっとも、特別用途地区の変更や設定はまったく自由にやれるものではなく、手続きが必要である。都市計画地方審議会や市町村の審議会などを開く必要があり、地元住民も意見を述べることができる<sup>7)</sup>。

### (3) 都市計画法改正の意義ないし問題点

上述が都市計画法の改正ポイントであるが、引き続きこの改正都市計画法の意義ないし問題点を析出する。

第1に、わが国のこれまでの土地利用計画であるが、国土利用計画法にもとづいて都市地域、農業地域等の5種類の地域が指定され、そのなかの国土面積の25.7%<sup>8)</sup>の都市地域については都市計画法にもとづいて、市街化区域(国土面積の3.9%)、市街化調整区域(国土面積の10.3%)、未線引き地域(国土面積の11.5%)に応じた開発行為の許可要件が定められている。原則建築自由<sup>9)</sup>で「市場主義的都市計画」<sup>10)</sup>体系といってよいこれまでの

7) 同上紙、1998年9月15日付。なお、1998年4月から5月にかけておこなわれた日経産業消費研究所の調査(全国570市と東京23区を対象)によれば、159市区が特別用途地区を「設定する方針」ないし「設定を検討」と設定を前向きに検討していると回答する。同調査では、そのうち64市区が中小小売店集中配置地区を、また21市が大型店誘致地区を設定したいと答えている(渡辺達朗「大店立地法における出店審査のあり方」『流通とシステム』第97号、1998年9月、21ページ)。

8) 三船義行「『街づくり』三法は大型店出店を規制できるか」『議会と自治体』第4号、1998年9月、30ページ。なお、以下の%も同論文による。

9) 同上論文、29ページ。また、本間重紀氏も「もともと日本の都市計画法制は、計画・規制立法というよりは都市スプロールの放任・促進立法というべき本質をもっており、中央集権的で、地方自治体内部でも市町村にほとんど固有の権限がなく、住民参加はないに等しいという、先進資本主義国では最悪の法制である」(『暴走する資本主義』花伝社、1998年5月、66ページ)と書かれている。

10) 岩見良太郎「商業立地政策と都市計画」『生活協同組合研究』1998年9月号、17ページ。

「都市計画法は大型店の出店調整に関してほとんど機能しなかった<sup>11)</sup>といわれるように、用途規制も商業施設の規制にはほとんど役立っていなかったから、国土利用計画法や都市計画法の基本的な枠組みをかえないかぎり、都市計画法を部分改正しても<sup>12)</sup>、大型店の出店を規制する保証にはならない<sup>13)</sup>。たとえば、原則開発をしないとされる市街化調整区域でも、比較的簡単な手続きで用途変更ができるし、また農業地域でも用途変更がなされ、巨大な郊外型ショッピングセンターが建設され、いわゆるスプロールの開発が推し進められることもあったのである<sup>14)</sup>。したがって、石原武政氏がいわれるように「今回の大店法の廃止にともなう都市計画法の一部改正等の措置が、この点を意識したものであることは間違いない<sup>15)</sup>が、しかし市街化区域と未線引き地域のごく一部の用途地域指定区域（国土面積の0.8%）において特別用途地区（国土面積の4.7%）が指定できる程度にすぎない都市計画法の一部改正では、後ほど少し立ち入ってみるように市街化区域等の特別用途地区指定可能区域内でも十分に大型店の出店を規制できるとはいいがたいし、その他のところでは大型店の出店は基本的に規制できない

---

11) 矢作弘「流通論壇—中心市街地復活の条件—」（下）『日経流通新聞』1998年9月8日付。石原武政氏も都市計画法が「期待どうりの成果をあげているかといえばはなはだ疑問が多い」（「ポスト大店法時代の出店調整」『RIRI 流通産業』1998年3月号、8ページ）といわれ、ほぼ同様の評価をされている。

12) 都市計画法改正の中途半端さについて、大店法廃止を容認される立場からではあるが、渡辺達朗氏は次のように記されている。「大店法に代えて、より都市計画システムとの連動を必要とする新法を制定するのであれば、都市計画関連の法制度も一現在の改正作業の眼目の1つとされている大型店の出店誘導地域と制限地域との線引きなどの問題にとどまらず一抜本的に改変する必要がある」（「大型店政策の転換と街づくり問題」『流通情報』No.345、1998年2・3月、7-8ページ）。

13) 『しんぶん赤旗』1998年3月18日付。

14) 石原武政、前掲論文、8ページ、前田重朗「大店法の廃止と大店立地法の成立」『生活協同組合研究』1998年9月号、9ページ、三船義行、前掲論文、29-30ページ。

15) 石原武政、同上。

といわなければならない<sup>16)</sup>。したがってまた、特別用途地区指定可能区域が国土面積のほんのわずかであるにすぎないから、矢作弘氏が指摘されているように「郊外型大型店がそれ以外の区域で開発されている現状を考えると、今度の都市計画法の改正は、地方都市の中心性を確保するための手法としては不十分」<sup>17)</sup>なのである。

第2に、都市計画法改正の問題点について石田頼房氏の指摘などを参考にしながら、少し立ち入って考えてみよう。今回の改正で市町村が特別用途地区を独自に設定できるようになれば、この積極面を生かす可能性が広がることはたしかである<sup>18)</sup>。しかしながら、市町村が新しい制度を住民のために使う努力をおこたると、マニュアルでがんじがらめにされてしまうかも知れない。今後も、政府は政省令や通達・指導などのかたちでかなり細かいところまで関与しようとするだろう。政府が中小小売店舗地区などというモデルをもちだすこと自体、市町村に権限を委譲するという法律改定の趣旨に反していると思われぬ。通産省がいうように特別用途地区の多様化が大店法の代わりになるかといえば、それは無理なことではなかろうか。都市計画法の地域地区制は都市環境の確保と業務の利便を増進することが目的であり、中小小売商の営業機会の確保という観点は直接的に

---

16) 樋口兼次「ポスト大店法の調整スキームとまちづくりの課題」『生活協同組合研究』1998年9月号、23ページ、三船義行、前掲論文、30ページ。

17) 矢作弘「中心街区に開発を誘導」『日本経済新聞』1998年5月22日付。同趣旨の主張を清成忠男氏もおこなっている。「こうした郊外での出店規制をどのように行うかが不明確である。もっとも、市街化調整区域において『地区計画』を策定できるようになるが、地区計画によって大型店の立地規制にどの程度の効果が期待できるか疑問である」(「大店法と今後の小売業政策」『RIRI 流通産業』1998年3月号、16ページ)。

18) 「特別用途地区は自治体が独自に設定できるわけであるから、大型施設の立地を禁じることができるような類型の設定を様々工夫すれば、間接的に大型小売商施設の立地をかなりの程度制限できる余地は残されている」(岩見良太郎、前掲論文、19ページ)。また、前田重朗、前掲論文、8ページおよび三船義行、前掲論文、30ページも参照されたい。

ははいっていないからである。また、改正法では特別用途地区の定義として、「当該用途地域の指定を補完して定める地区」（第9条の13）と書き込まれているが、たとえば商業その他の業務の利便を増進することを目的とし、売り場面積に制限のない商業地域において、一定規模以上の大型店の立地を制限する中小小売店舗地区を設定することは用途地域の指定を補完するという点からみて制約を受ける可能性がある。第1種住居地域ですら売り場面積3000平方メートル以内の店舗が立地できるのに、商業地域でそれ以上強い制限をくわえることができるかという問題も発生する。さらに、都市計画法の用途地域は、隣接する地域や地区の関係およびかぎられた範囲での土地利用の相互関係から規制を考える仕組みになっているし、しかも特別用途地区はかぎられた範囲の用途地域のなかで、さらにかぎられた範囲の規制となる<sup>19)</sup>。ともあれ、改正都市計画法では都市地域の市街化区域等（用途地域）に特別用途地区が指定できるにすぎず、しかも用途目的の趣旨をかえない範囲でという条件付きだから、大型店規制の実効性はほとんど期待できないのである<sup>20)</sup>。かりに、「大型店を出店できない地域を設定できても、その地域に影響を与える地点に大型店が出店すれば中小小売店地区の近代化事業の成果は水泡に帰してしまう<sup>21)</sup>」。それだけではない。市街化調整区域の中小規模の開発についても、市町村の地区計画（マスター

---

19) 石田頼房「都市計画法改正案」『しんぶん赤旗』1998年4月8日付。ちなみに、これまでの特別用途地区の活用数は、全国3236市町村のなかでわずか271市町村にすぎない（三船義行、同上）。

20) 三船義行、同上論文、29-30ページ。また、岩見良太郎氏も同様の懸念を表明されている。「特別用途地区の指定によって、大規模小売店の立地を規制しようとするれば、ほとんどのエリアを指定せざるをえない。しかし、特別用途地区は用途地域に重ねて、用途規制を厳しくしようという趣旨で設けられたものであり、したがって、その設定エリアは自ずと制約せざるをえない。特別用途地区の指定によって、大規模小売店の出店を規制することはきわめてむずかしいと言えるのである」（前掲論文、19ページ）。

21) 鈴木安昭「大規模小売店舗法から街づくり3法へ」『流通とシステム』第97号、1998年9月、9-10ページ。三船義行、前掲論文、30ページをもみられたい。

プラン) に適合すれば、大型店の出店が許可できるように規制が緩和されることにもなっている<sup>22)</sup>。したがって、市街化区域等で大型店を制限する特別用途地区をもうければ、市街化調整区域等への大型店の出店傾向が逆に強まることにもなろう<sup>23)</sup>。「これではとても大型店出店を規制することはできず、かえって郊外型大規模ショッピングセンター (S C) 出店を促進する効果のほうが大きいものになってしまう」<sup>24)</sup>のである。かくして、都市計画法を一部改正しても「少なくとも都市計画の現状をみる限りでは、これによって大規模店の出店を、社会的観点からだけでも、地域の実情に応じて規制できるようになるわけではない。現実には、とても『実効性のある政策対応』などといえるものではない」<sup>25)</sup>。

第3に、改正都市計画法の運用の面での困難を予想するかのよう、今野秀洋通産省商務流通審議官は下記のようにいわれている。「日本は私権が非常に強いらしく、都市計画はあるが、比較的規制の網の目は大きい。きちっとゾーニングができるかどうか」<sup>26)</sup>。また、今回の中間答申をだした合同会議のメンバーの1人である石原氏でさえ、改正都市計画法について次のような不安を表明される。「今回成立した商業関連3法の中で、特別用途地域を設ける改正都市計画法に不安を感じている。どういう判断基準で運用するのかあいまいだからだ。土地利用は突き詰めれば国土利用の問題であり、地方自治体レベルでは手に余るのではないか」<sup>27)</sup>。いずれにせよ、欧米諸国で採用されているゾーニング制度の手法をそのままちこめば、商業施設をつくれないうゾーンに線引きされた地域では地価の下落が予想され、地権者の反発をまねきかねないので、都市計画体系の見直しはきわめ

---

22) 三船義行、前掲論文、30ページ、『しんぶん赤旗』1998年3月17日付。

23) 同上紙、1998年3月17日付。

24) 八幡一秀「大店法廃止で地域経済はどうなる」『前衛』1998年5月号、68ページ。

25) 前田重朗、前掲論文、8ページ。

26) 『日経流通新聞』1997年4月17日付。

27) 同上紙、1998年7月2日付。



て難しいものと思われる<sup>28)</sup>。ただし、「新たな用途規制や都市計画事業を示された住民は自分の土地の値段への影響を判断の基準にする」<sup>29)</sup>からである。

### 3 中心市街地活性化法の制定

#### (1) 中心市街地活性化法の成立経緯

従来の支援方式にそって中心市街地活性化策の延長線上の施策として、中小企業庁は1998年度からタウンマネジメント制度を導入する方針をうちだす。これは、地方自治体や商工会議所などを窓口として、商店街活性化策の策定や空き店舗を借り上げて店舗を再配置し、魅力的な事業者を誘致するなどの事業計画の立案を財政的に支援したり、さらに販促活動などを展開できる人材の育成にも取り組む等といったものである。こうした制度は、1997年7月に自民党の中心市街地再活性化調査会（5月発足）がつくった「中心市街地活性化に関する中間提言」にも盛り込まれているし、また日本商工会議所の報告書でもふれられているものである<sup>30)</sup>。

如上のタウンマネジメント制度の導入等の施策策定と連動して、産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会流通小委員会の合同会議は、大店法廃止を盛り込んだ中間答申の作成に先行して中心市街地活性化について審議し、「中心市街地における商業の振興について」（中間とりまとめ）を1997年8月21日に発表した。その骨子は次のとおりである。

急速なモータリゼーションの進展、消費者のライフスタイルの多様化、中心市街地での地価の高騰等の影響を受け、人口の郊外移転やこれにともなう大型小売店の郊外展開などが進んでいる。この結果、中心市街地にお

---

28) 同上紙、1997年12月27日付。三船義行、前掲論文、30ページと渡辺達朗「大店立地法における出店審査のあり方」21ページも参照されたい。

29) 吉野源太郎「街づくりに競争原理導入」『日本経済新聞』1998年6月23日付。

30) 『日経流通新聞』1997年8月5日付。

いて空き店舗の増加や大型店の中心部からの退店等により、商業機能の空洞化が進んでいる。これまでも商店街で様々な取り組みがなされてきたが、個々の商店街レベルでの努力では解決困難な課題が多数存在する。商業は、中心市街地におけるヒト・モノ・情報等の交流の中核的担い手であるから、その空洞化は中心市街地全体の機能の衰退をもたらすことになる。それゆえ、「21世紀に向けて活力ある経済・社会を構築していく上で、中心市街地における商業・サービス業機能の集積を図っていくことは極めて重要な課題である」(中間答申別紙, 11ページ)。それだけでなく、高齢化の進展やエネルギーや環境問題の高まりのなかで高齢者等にとっても住みやすく、エネルギー消費や環境負荷の小さな街づくりも大切な課題であり、この点からも中心市街地活性化の意義はますます増大するであろう。

このように、中心市街地における商業空洞化の現況とその活性化の必要性を説いた後で、中心市街地活性化策の進め方について下記のように述べられている。第1に、それは当該地域の特色や実態にそくした内容とならねばならない。市町村のイニシアティブや地元商業関係者・消費者・生活者等の対応が活性化の成否をにぎるから、「国は、市町村が策定する活性化策やこれを実現する事業に対して、利用可能でかつ柔軟なメニューの整備を行うという立場でこれに臨むべきである」(同上)。第2に、中心市街地の活性化のためには、商業やサービス業の振興、街路や駐車場等インフラの整備、公共施設の配置、公共交通機関の整備、住居の整備など広範な対策が必要である。「重要なことは、これらの関連施策が一体的・有機的連携を持って進められることである」(同上, 11-12ページ)。第3に、中心市街地活性化は市町村の規模や実情に応じて、関係者自身の意欲とアイデアによって進められるべきものであり、したがって国の支援は「人口等一律の基準によるのではなく、地域の特性を踏まえた、熟度の高い優れたプランを有する地域が対象とされるべきであり、バラマキ的な支援を避け、真に効果的な支援が可能となるような仕組みが構築されることが必要である」(同上, 12ページ)。

上記のように、中心市街地活性化のために総合的な取り組みの必要性が語られ、その中心的な対策の1つである商業振興の具体的施策について以下のように指摘される。1つめは、「魅力ある商業集積づくりのためには、個店又は特定商業集積（点）や商店街（線）の整備・強化だけでなく、より広い『面的』展開を視野に入れた支援策が必要である。……特に商業の活性化を促すことが適当とされる地域に対しては、ハード・ソフト両面から総合的かつ集中的な支援措置を講じていくことが必要である」（同上）。2つめは、なんらかのインセンティブをあたえて中心市街地への商業・サービス業の立地を促進するために、「大規模なモデル的事業への支援を含め、中心市街地における中核的な商業施設、商業基盤施設の整備条件の改善を図るほか、これら施設の整備主体の充実・強化を進めるべきである」（同上）。3つめは、魅力的な商業集積づくりのために、「望ましい業種ミックスや大型店と中小店のミックスといった地域全体のテナントミックスのマネジメント（いわゆる『タウンマネジメント』）という手法をとることが重要であり、そのための主体の確立が必要である」（同上）。4つめは、街づくり、商業集積づくりのコンセプトないしビジョンを策定し実施していくさいには、「タウンマネジメントをはじめ様々なノウハウを持った専門家の活用・育成が不可欠であり、これらの街づくりの専門家の育成や招聘のための支援の仕組みが重要である」（同上、13ページ）。5つめは、中小店等にたいして「創業支援を含めて新業態・新サービスの開発や製配販のネットワーク作り、電子商取引の導入促進、商店街の情報化等への支援を強化すべきである」（同上）。6つめは、効率的な物流システムの構築、商業と密接な関連を有する都市型産業の振興を図るほか、新たな社会環境に適合した社会インフラの整備、土地利用等にかんする諸規制の見直しや運用の弾力化、各種公共施設の立地促進、公共交通機関の整備、ソフト面での街づくり支援措置の充実などをおこなう。なお、中間とりまとめのおわりの部分で通産省において関係省庁と連携しつつ、必要な法的措置を含め具体的検討を進めるよう求めている。

この中間とりまとめにたいして、同年9月17日に日本商工会議所は「中心市街地・商店街活性化のための総合的対策に関する要望」をだしたが、ここでは大店法のこれ以上の規制緩和は厳にさけるべきであるとしたうえで、「中心市街地の活性化のためには、大規模な予算措置はもとより、関係省庁が一体となった継続的な対応が不可欠である。このため、政府として、活性化対策を総合的・持続的に進めることを目的とした『中心市街地活性化法』（仮称）を新たに制定されたい」等々の要望が書き込まれている。

ともあれ、このような中間とりまとめ等をもとに、政府は当初5～10年の時限立法（最終的には恒久法となる）として、大店法廃止の見返りに急ぎ中心市街地活性化法案を1998年の通常国会へ提出する方向で検討し始める。これは、従来通産省、建設省などの各省が個別に実施していた街づくりの施策を拡充し、組み合わせることによって政策の効果を高めようとするものである。ここでは、駅前など指定された半径500メートルから1キロメートル程度の空洞化の深刻な中心地域の一体的整備が想定され、地価の安い郊外にシフトしている大型店の誘致などによって街の再生を図ろうとする。しかも、事業主体の第3セクターにたいして最大1割程度の国の出費を認めるほか、中核商業施設の建設費や賃貸料の3割程度の補助、各種税率の軽減等が考えられていた<sup>31)</sup>。いずれにせよ、これは、現行の特定商業集積法が大規模ショッピングセンターやモールなど商業地域の主要施設の個別整備にとどまっているのにたいして、整備対象を個別から集合に、いわば点から面に広げるのがねらいである<sup>32)</sup>。

その後、前記の合同会議が中間答申をだすにさいして、政府は例によって中小小売商の懐柔を試み、大店法廃止といういわゆるムチ的政策にたいするいわゆるアメ的政策として、1998年度商店街対策（商店街活性化にむけたソフト面とハード面の支援等）予算をとりあえず約350億円（前年度に比べ倍増）とし、さらに中間答申案では大店立地法の運用にさいして地元

31) 同上紙、1997年8月19日付、同年12月2日付。

32) 『日本経済新聞』1997年5月8日付。

住民の意見表明主体として明記されていなかった商工会や商工会議所の役割が、最終的には地元住民に含まれるように記述を変更する。なお、このアメ的政策の延長線上に、恒久法にまで格上げされた中心市街地活性化法の制定やこれに関連した1兆円規模の予算措置が位置づけられる<sup>33)</sup>。

さて、前記の中心市街地活性化法案は1998年5月27日に参議院本会議でも可決され、6月3日に公布される。そして、中心市街地活性化法は同年7月24日から施行される。中心市街地活性化法には、通産省、建設省、自治省など11の省庁が関係しているが、上記のように1998年度予算に事業費総額1兆円規模<sup>34)</sup>（1999年度も同規模予算）の中心市街地振興策（約150種類の支援事業）が盛り込まれる。全国40～50カ所程度<sup>35)</sup>がこの助成事業の対象になるが、初年度は合計約130の意欲的な区市町村のなかから独自性の強いものが選定される<sup>36)</sup>。なお、ここでの助成の方式は均等に支援するいわゆるばらまき助成ではなく、近年はやりの集中助成方式といってよいが、ちなみに支援対象地域は自民党商工族幹部の選挙区と不思議と重なるのではないかとも報道されている<sup>37)</sup>。

## (2) 中心市街地活性化法のポイント

中心市街地活性化法のポイントを整理しておく。まず、中心市街地活性化法のねらい等について鵜田勝彦中小企業庁長官に話してもらおう。鵜田氏いわく。「大規模小売店舗立地法（大店立地法）や改正都市計画法と組み合わせ、整備対象地域をこれまでの『点』から『面』に拡大する。各省庁バラバラの支援ではなく、通産省や建設省など10を超える省庁が協議会と

---

33) 『日経流通新聞』1997年8月4日付。

34) 同上紙、1998年9月1日付。

35) 同上紙、1998年5月28日付、同年7月23日付。なお、当初25カ所前後といわれていたのが、いつのまにか初年度から2年間で40～50カ所になった（『日本経済新聞』1998年8月24日付）。

36) 『日経流通新聞』1998年7月7日付、同年9月15日付、同年10月13日付。

37) 『日本経済新聞』1998年2月28日付。

いう1つのテーブルで区市町村に対する支援措置を決める。区市町村は、街づくりのための一体的な整備が可能になる。……商業団体や商店街にとって街づくりにまで大きく踏み込んだ活性化策の実施は未経験で、それだけ責任は重くなると思う。……区市町村はこれまで、どちらかという受け身の対応が目立った感がある。今後は自治体の意欲やセンスがより強く問われることになるだろう」<sup>38)</sup>。

ところで、中心市街地活性化法では市町村が中心市街地（基本的に1市町村に1区域）<sup>39)</sup>について街づくり基本計画をまとめ、これをもとに第3セクターなど、たとえば商工会議所や商工会等のタウンマネジメント機関（TMO、市街地調整と商業振興を一体的に進めるための調整役）<sup>40)</sup>が具体的な事業計画（特定事業計画と中小小売商業高度化事業計画の2種類）<sup>41)</sup>を策定する。国がこの計画を認めれば、対象地区の土地区画整理事業や道路・駐車場などの公共施設の整備、商店街の空き店舗対策（これはすでに多くの自治体で取り組まれてきたもの）<sup>42)</sup>などに補助金や低利融資など各種の助成措置や特例制度が適用される<sup>43)</sup>。

なお、付記すれば関係予算が11省庁（後に13省庁に拡大）にまたがり、補助・助成事業の内容も多岐にわたるので、対応窓口の一本化を求める自治体からの声の強まりを受け、通産、自治、建設の3省を中心に同法の関

---

38) 『日経流通新聞』1998年7月28日付。

39) 同上紙、1998年7月30日付。

40) 『日本経済新聞』1998年8月24日付。

41) 田中哲「流通の規制緩和と中小業者、地域社会」角瀬保雄編著『大競争時代』と規制緩和』新日本出版社、1998年11月、168ページ。

42) 『日本経済新聞』1998年8月24日付。

43) 『日経流通新聞』1998年6月11日付。なお、中心市街地活性化法のポイントについて、山口貴久男生活行動研究所所長は下記のようにいわれている。「最も大切なのは、市町村が策定する基本計画だ。大規模小売店舗立地法、改正都市計画法と合わせて、自治体とタウンマネジメント機関（TMO）が協力することが前提となるが、土台となる計画が単なる商業戦略では、成功しない。どんな街を作りたいのかという理念が必ず必要だ」（同上紙、1998年6月30日付）。

係省庁は、同法施行にあわせ1998年7月24日に合同の相談窓口（中心市街地活性化推進室）をもうける<sup>44)</sup>。

### (3) 中心市街地活性化法の評価と問題点

中心市街地活性化法について、各界からの代表的な評価を紹介しておこう。まず、大規模小売商サイドからのものであるが、中内功日本チェーンストア協会会長は「大型店を誘致して中心市街地活性化につなげるのは難しいのではないかと。モータリゼーションが進む中で、駐車場などが整備されていない場所に大型店を出店するのは無理」<sup>45)</sup>だといわれ、新法の効果を疑問視される。これにたいして、当事者サイドの岩井滉日本専門店連盟政策委員長は、期待をこめて次のように評価される。「一言に集約すれば、街づくりの主体が変わる。現在の大規模小売店舗法（大店法）は地域商業者と大規模店との経済的関係しかなかったが、これからは地域住民が主体となって街づくりに取り組む社会的な関係がクローズアップされる。ここで言う住民には、同活性化法の基本計画を作成する自治体だけでなく、地域の商工団体、商店街、個別の専門店、さらには地域の居住者も含まれる」<sup>46)</sup>。他方、合同会議のメンバーの1人として中心市街地活性化法制定を基本的に推進していた石原氏は、「中心商店街活性化についても、商店街振興など地方への利益誘導の便宜性が強調され過ぎている。法律の背景には地域一番の商店街が地盤沈下することで発生する社会問題への警鐘があり、単に地方商店街を救済しようというのではない」<sup>47)</sup>と若干の疑義を示される。

如上が新法にたいする各界からの評価であるが、この中心市街地活性化法には下記のような問題点がはらまれている。

この新法は、大店法廃止によって一段と空洞化が進むと思われる商店街

---

44) 同上紙，1998年6月11日付，同年7月28日付。

45) 同上紙，1998年7月7日付。

46) 同上紙，1998年7月28日付。

47) 同上紙，1998年7月2日付。

なかでも中心市街地の商店街の振興・活性化のため、郊外に出店する可能性の大きな大型店にインセンティブをあたえてよびこみ、商店街の活性化をいわば共存共栄で推進しようとするものである。しかも、これは従来の大規模小売商と中小小売商の利害の調整政策（内容的には、大型店へ傾斜した調整と中小小売店へのわずかな振興策）、いいかえれば結果としての共存共栄政策から当初から予定された共存共栄政策（実質的には、大型店へのいっそうあからさまな多面的な支援とごく少数の中小小売店への援助といえそうなので、今後もかたちだけのものになりそうだ）への小売商業政策の転換ということができよう<sup>48)</sup>。

だが、「90年代に大型店の郊外進出に拍車がかかったのは、直接的には、大店法緩和の影響がある」<sup>49)</sup>と矢作氏がいわれるのはまちがいないし、そのうえ大店法が廃止されれば大型店の無秩序な出店<sup>50)</sup>や閉店がさらに促進されることにもなろうから、中心市街地の活性化は絵にかいた餅になるのではなかろうか。すなわち、「大型店の出店規制なしには中心市街地活性化事業がうまくいかない」<sup>51)</sup>のである。それだけではなく、中心市街地活性化法では、主要には長期にわたる都市再開発事業などの大規模公共事業が想定されているので、自治体や地元住民や商店街に犠牲と浪費を強いることにもなろう<sup>52)</sup>。しかも、総額1兆円程度の予算規模では、全国の商店街のうち

---

48) 『しんぶん赤旗』（評論特集版）1998年3月2日・9日合併号、37-40ページ。

49) 矢作弘「流通論壇—中心市街地復活の条件—」（下）。

50) もっとも、中心市街地活性化法では、中心街への大型店の出店にさいしても財政的な支援等がなされるから、大型店にとっても多少のメリットは期待できるものの、他方大店立地法では、中心街への大型店の出店にたいしても郊外地区への出店の場合と同様に生活環境面から規制されるので、大型店の中心街への出店のほうが郊外への出店よりも困難になり、コストアップになることが予想される。だから、実際には郊外への大型店の出店がいっそう進むことになるであろう。

51) 吉井英勝「大型店の進出規制は世界の流れ」『前衛』1998年5月号、56ページ。本間重紀、前掲書、65ページもみられたい。

52) 三船義行、前掲論文、31ページ。



ほんのわずかししか活性化施策がおよばないのではなからうか<sup>53)</sup>。

ともあれ、このような中心商店街の衰退あるいは空洞化は、主に郊外大型店の増加と都市中心地からの大型店の撤退によって惹起され、傾向的に進展しているということが出来る<sup>54)</sup>。日本商工会議所の「平成8年度商店街空き店舗対策モデル事業報告書について」（1997年4月23日）によれば、空き店舗の4分の3が再改正大店法施行後の1992年以降に発生しているし、また同会議所の「商店街に関する実態調査」（1997年10月）によれば、空き店舗比率が10%をこす商店街は全国商店街のうち1997年には42.4%となり、1994年の34.65に比べて8ポイント近い増加となっている<sup>55)</sup>。

都市構造が変化し、地価の高い中心市街地から郊外へ人口が移動し、同時にこれに地方から大都市なかでもその郊外地域への大量の人口流入がくわわり、いわゆるドーナツ化現象が高度経済成長期から進行したわけだが、それだけではなく、モータリゼーションの進展<sup>56)</sup>によって車を利用した買

---

53) 田中哲，前掲論文，168ページ。矢作弘『都市はよみがえるか』岩波書店，1997年12月，4ページでも同様のことが記されている。。

54) 八幡一秀，前掲論文，66ページ，中井久「街の存立を危うくする規制緩和」『前衛』1998年5月号，82-83ページ，小林昌富「規制緩和で軽視された商店街の役割」同上誌，同上号，85-86ページ，田中哲，同上論文，155-157ページ，三船義行，前掲論文，30ページ。

55) 『しんぶん赤旗』1998年7月1日付。ちなみに，通産省が1998年4月2日に発表した1997年（6月1日現在）の「商業統計速報」によれば，小売業の商店数は1994年の前回調査に比して，5.4%減の約142万店になり，なかでも常時従業者が1～2人規模の零細店が約5万5千8百店も減少した。減少率は7.3%である。一方，郊外専門店など（専門スーパーやコンビニ）が急増した。零細店を多くかかえる古くからの商店街の地盤沈下がいっそう進んだ（『日本経済新聞』1998年4月3日付，田中哲，同上論文，150-155ページ）。

56) 岩見良太郎，前掲論文，16ページ。また，矢作弘氏も同趣旨のことを語られている。「車社会が郊外の外部経済を肥大化させ，それ故にゆがんでしまった都市構造が，大型店を郊外に誘引している。この仕組みを変えなければいけない。……今度の中心市街地活性化対策を，都市交通のあり方を構造的，根本的に見直す好機にしたいし，それを抜きにしては地方都市・中心市街地はよみがえらない」（『流通論壇—中心市街地復活の条件—」（下））。

い物機会が増える反面、中心市街地では住民の高齢化なども進む。これらの基礎的な外的要因のうえに、内的要因が重なる。1つは、1990年代になって一段と大店法の規制緩和が進むなか、大型店の郊外進出<sup>57)</sup>が激増し、主としてその影響を受けて顧客が減少した商店街の中小小売商の経営が悪化し、これに基本的に規定されて後継者難<sup>58)</sup>が引き起こされたことであり、もう1つは商店街間あるいは地域間、都市間の競争が激しくなるなか、共存共栄をうたい文句に出店した都心の大型店が採算を考えて閉店ないし撤退<sup>59)</sup>したことである。ちなみに、郊外に出店する中央資本の大型店は、地方都市経済の循環的成長をさまたげるものでもある<sup>60)</sup>。

---

57) 相対的に地価が安く、中小小売商による出店抵抗も少ないためである(『日本経済新聞』1997年10月23日付)。なお、国民金融公庫のデータによれば、1967年以前は67.4%の大型店が人口10万人以上の都市の中心市街地に出店していた。しかし、1991年～95年には同じ地域への大型店の進出は14.7%に落ち込んでいるのに、同期に38.5%の大型店が人口10万未満の都市の郊外に出店している。しかも、24.6%の大型店が人口5万人未満の都市の郊外に出店している(矢作弘「流通論壇—中心市街地復活の条件—」(下))。ちなみに、1996年時点の大型店の立地タイプをみると、店舗数では中心部立地が25.5%、郊外立地が54.7%、店舗面積では中心部立地が36.2%、郊外立地が43.9%となり、いずれも郊外立地の大型店が多くなっている(日本商工会議所「『大型店問題に関するアンケート調査』の集計結果について」1997年5月12日)。

58) 「最近3、4年の間に、商店街の空き店舗が急速に増えてきているのは確かだ。その意味では、大店法の緩和が商売人をめざす人々を含めて、潜在的な跡継ぎ候補の意欲をそいできた面はある」(石原武政「商業に都市機能の視点を」『日本経済新聞』1997年11月30日付)。

59) チェーン店本社の経営戦略によって地方支店の営業が左右されるのである(同上紙、1997年10月23日付)。なお、通産省が1997年におこなった全国レベルの「撤退・空き店舗調査」によれば、大型店の閉鎖件数が年々増加し、閉鎖店の4割は空き店舗のままだということが分かる(同上紙、1998年6月28日付)。

60) 矢作弘「中心街区に開発を誘導」。逆にいえば、「地域商店街・商店会の中小小売店での購買は資金が他の地域に逃げていかない。……地域内の資金循環があると、その地域はいっそう豊かなものとなっていく」(八幡一秀、前掲論文、72ページ)のである。

#### 4 むすび

以上の考察から明白なように、高齢化社会の進展する状況下で、体系として機能し、いわば「1つの生態系」<sup>61)</sup>ともいえる商店街の衰退は消費者や住民の生活にとってのみならず、街づくりにとっても大きなマイナスとなろう。消費者にとり選択購買の機会が減り、とくに高齢者や障害者などにとっては不便な買い物をしいられるからである。それだけではない。商店街は買い物の場であるだけでなく、地域住民に各種のサービスを提供する場、地域住民のいこいの場、そしてコミュニティーの場でもあり、ここでは自治活動や伝統文化の継承やお祭りやイベントや防犯・防災活動などもおこなわれているからである<sup>62)</sup>。

岩見良太郎氏は都市計画的な視点からではあるが、的確に中心商店街の再生策を示されている。岩見氏の記述を引用し、むすびとする。「中心商店街を再建するには、都市計画のありかたそのものを変えていかなければならない。しかし、それはたんに都市計画において、市場原理に代えて、計画原理を強化すれば足りるというわけではない。住民の意識的共同行為としての都市計画を強めなければならない」<sup>63)</sup>のである。

---

61) 矢作弘，前掲書，3ページ。

62) 本間重紀，前掲書，68-70ページ，田中哲，前掲論文，171-174ページ，小林昌富，前掲論文，87ページ。

63) 岩見良太郎，前掲論文，21ページ。