

まちづくり3法の見直し

加藤 義忠

I はじめに

2004年9月から本格化した大規模小売店舗立地法（以下では、大店立地法とよぶ）の指導指針いわゆるガイドラインの見直し作業と関連して、都市計画法と中心市街地活性化法をふくめたいわゆるまちづくり3法の見直し議論が活発に展開され¹⁾、福島県や熊本県等の地方自治体で条例やガイドライン²⁾として制定されていたコンパクトで「ワン・ストップ・サービス」³⁾の提供される凝縮型のまちづくり構想⁴⁾をいわば追認するかたちで、2006年5月から6月にかけて都市計画法と中心市街地活性化法の改正が相次いでおこなわれた。その背景として、1998年になされた都市計画法の改正、大店立地法の制定、中心市街地活性化法の制定、いわゆるまちづくり3法の整備当初から懸念されていた中心市街地の空洞化・疲弊が一段と進行したことにたいする総合的な対策の要請が、全国各地の事業者や住民や地方自治体から高まってきたことが考えられる。

まちづくり3法が当初の意図どおりの効果をもたらさなかったことについて、産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会商業部会の合同会議のメンバーである石原武政氏は、次のようにきわめて率直に語られている。まちづくり3法を制定した「制度改正の意図は実現できたといえるのだろうか。残念ながら、結果としては完全に否と答えなければならない。都市計画法は大型店の郊外立地を規制するのにはあまりにも無力であった」⁵⁾。また、国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課長の大藤朗氏もこの点にかんして、石原氏とほぼ同様な状況認識をされている。まちづくり3法施行後から「今日まで様々な対策が講じられてきたにもか

-
- 1) この間のより詳しい経緯については、関田一行「まちづくり3法見直し議論の経過と課題」『流通情報』No.444, 2006年6月号, 11-12ページ, 渡辺達朗「まちづくり政策の転換をめぐる政策過程と政策理念」同上, 21-22ページに述べられている。
 - 2) より詳しくは、矢作弘・瀬田史彦編『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』学芸出版社, 2006年, 2部「都市圏構造の課題」を参照願いたい。
 - 3) 横森豊雄「改正まちづくり三法と中心市街地活性化」『生活協同組合研究』2007年5月号, 8ページ。
 - 4) 渡辺達朗, 前掲論文, 22-24ページ。
 - 5) 石原武政「まちづくり三法見直しの意義」『流通情報』前掲号, 5ページ。

かわらず、近年におけるモータリゼーションの進展、消費生活の変化等の社会経済情勢の変化により、居住人口の減少、公共公益施設の郊外移転など、地方都市を中心に中心市街地の空洞化が深刻化している状況にあ⁶⁾る。

以下において、まちづくり3法見直しの背景や経緯とまちづくり3法のなかの都市計画法と中心市街地活性化法の改正の意義、すなわち改正のねらいないし目的や改正の効果ないし影響およびそれへの大規模スーパー等の対応行動、そしてそこからすけてみえる問題点について考察する。

II まちづくり3法見直しの背景

(1) 商店街の衰退状況

全国の小売業の商店数は、1982年の172万1千店をピークに、それ以後傾向的に減少し、2004年には123万8千店にまで減った。この傾向は、中心市街地の核となっている商店街を構成する中小零細小売商なかでも零細規模層の減少によるものである。他方、大規模小売商はこの間一貫して店舗数を増やしたが、その主たる立地場所は郊外の巨大なショッピングセンターであった⁷⁾。たとえば、大型店(床面積1万平方メートル以上)の出店地域調査によれば、郊外立地(準工業地域、工業地域、工業専用地域、市街化調整区域、非線引き白地地域、都市計画区域外)は1986~90年には28%にすぎず、90年代前半でも33%にとどまっていたのが、それ以降の流通規制緩和期に一気に郊外化が加速し、1996~2000年には45%になり、2000~05年には48%にまで達した⁸⁾。また、経済産業省の国会での報告によれば、2002年6月時点でおよそ15,700店あった大規模小売店舗のうち約1,600店がその後の2年間に撤退し、同じ2年間に約3,100店が出店したが、このうちの66.3%は郊外出店であった。この結果、商店街の衰退・空洞化はさらに進行し、2003年度の商店街実態調査によれば、繁栄していると回答した商店街はわずか2.3%にすぎない惨状となっている⁹⁾。

(2) 商店街衰退の要因

上記の状況から、シャッター通りと形容される商店街の衰退・空洞化を推し進めた主要な要因は、郊外立地を有利とみる大規模小売商なかでも大規模スーパー等の資本の論理であるとい

6) 大藤朗「まちづくり3法改正でコンパクトなまちを」『都市問題』2006年10月号、5ページ。

7) より詳しくは、番場博之「中小商業の現状」加藤義忠・齋藤雅通・佐々木保幸編『現代流通入門』有斐閣、2007年、269-272ページを参照願いたい。

8) 矢作弘「まちづくり三法のねらいと土地利用の課題」矢作弘・瀬田史彦編、前掲書、14-15ページ。

9) 吉村文則「『まちづくり』へ高まる地域住民・中小業者の共同をさらに大きく」『前衛』2006年8月号、163-164ページ。

うことが分かる。さらに、それを促進した要因として、大規模小売商を基本的にサポートする政府が大規模小売店舗法いわゆる大店法を廃止して大店立地法を制定し、それとセットで都市計画法の改正¹⁰⁾と中心市街地活性化法の制定をおこない、まちづくり3法の制度を整備して流通規制緩和を強力に推進したことがあげられる。

商店街を核とする中心市街地の衰退は、まちのコミュニティとしての活力を弱めるものであるのはいうまでもないが、このような衰退現象はとくに地方都市でいちじるしい¹¹⁾。統一的管理にもとづいて組織的に行動する大規模小売商が郊外に大型店を集中的に展開し、それを国家が政策的にサポートする条件下において、主として小規模ながらも土地と店舗を所有しているがゆえに自立的性向が強く、いわば一国一城の主的特質をもつ小規模零細小売商によって構成されている多くの商店街が、時代の大きな流れに抗して商店街の活力を維持したり、活性化させたりすることはきわめて困難な事業であるといわなければならない。しかし、数は少ないとはいえ、なかには商店街の活性化に成功している事例がないわけではないから、商店街の衰退要因の1つとして商店街の自助努力の足りなさをあげることはまちがいではないが、しかしそれは決して主要な要因とはいえない。その主たる要因は、上記のような大規模小売商の資本の論理とそれをサポートする政府の流通規制緩和策である。この点について、石原氏は的確に次のように指摘されている。「中心部における小売業の疲弊は一層進んだ。そのすべての原因が大型店の郊外進出にあったとはいえないが、それが大きな原因の1つであったことは間違いのない。しかも、大型店の倒産や再編が進み、中心部に大型空き店舗が見られるようになった¹²⁾。このことは、中心市街地衰退の要因は郊外への大型店の出店であるとする内閣府がまとめた『地域の経済2006』によっても裏付けられている¹³⁾。

10) この時の都市計画法の改正によっても、この法の問題点としてよく指摘されていた開発規制が緩いといった状態は基本的に変わらなかった。「ゾーニングを活用できるのが、都市計画区域（国土面積のわずか26%）に限られていたこと、そもそも土地利用規制が郊外に行くほど規制が緩い、『開発は原則自由』の仕組みとなっていたため、たとえ市町村がゾーニングで規制しようとしても、単にピンポイントでの効果しか発揮しえず、周辺の市町村への大型店出店に対して、何の歯止めにもならなかった」（佐田珠実『改定まちづくり三法』と国会論戦』『前衛』同上号、223ページ）。

11) 地方都市で中心市街地の衰退がとくに激しい様子について、古賀哲矢氏は次のように描写されている。「地方都市では中心市街地の疲弊が著しい。特に商店街の衰退は解決が非常に難しく、これまで有効な解決策が打ち出されず、全国共通の重要課題となっている。三大都市圏や元気のいい福岡、札幌などの中枢管理都市以外では、ほとんどの商店街は『シャッター通り』といわれるありさまだ。何割かが空き店舗という通りはざらで、すべての店舗が閉まった通りすら珍しくない。県庁所在都市でも例外ではない。その一方で、大規模ショッピングセンターが続々と郊外にきて、休日には周辺道路が渋滞するほどで、消費者の購買場所は完全に郊外に移っている。都心の商店主たちはそれを苦々しく思っても、商店街再興に向けた動きは弱い」（古賀哲矢『コンパクトシティをめざす地方自治体の取り組み』『生活協同組合研究』前掲号、15ページ）。

12) 石原武政、前掲論文、6ページ。

13) 『日本経済新聞』2007年1月6日付。

Ⅲ まちづくり3法見直しの経緯

まちづくり3法を今次のかなり大きな見直しに導くにいたった背景としての状況変化の概要は如上のとおりであるが、このようなまちづくり3法をとりまく環境変化のなかで生じた直接の利害関係者の動きとこれらの動向を反映した政党や政府の対応行動および国会での審議状況について、次にみてみよう。

(1) 中小小売商サイドの動き

まず、中小小売商サイドの動きであるが、以下のように大型店の郊外立地を規制する立場から、まちづくり3法見直しを強く求めた。

大店立地法の指針見直し議論が本格化する前の2004年7月に、日本商工会議所・全国商工会連合会・全国中小企業団体中央会・全国商店街振興組合連合会の中小企業4団体は政府に「まちづくりに関する要望」をだした。このなかで、次のように述べている。まちづくり3法によって当初期待された効果はえられず、中心市街地は活性化するどころか、3法制定時よりさらにさびれている。市場主義の行き過ぎにより、コミュニティが衰退し、伝統・文化の継承が困難となり、治安や青少年問題が深刻化し、また高齢者が生活の不便を強いられる等の様々な社会問題が大きくなっている¹⁴⁾。また、同じ中小企業4団体は2005年7月に「まちづくり推進のための新たな枠組みの構築に関する要望」を公表した。そのなかで、中心市街地活性化法を改正し、都市計画法や大店立地法の上位法としてのまちづくり推進法(仮称)とすることなどを提唱した¹⁵⁾。

全国商工団体連合会(全商連)も、2005年7月に「まちづくり3法の抜本改正と中小業者・国民本位の商業政策をめざす緊急提言」を発表した¹⁶⁾。

(2) 大規模小売商の動向

同じ大規模小売商といっても、百貨店と大規模スーパーでは姿勢が異なっていた。

2004年9月から本格化した大店立地法の指針見直し議論のなかで、日本百貨店協会は地方百貨店の苦況に対応するために、はやばやと中心市街地再生のためのコンパクトシティ構想を主張した¹⁷⁾。

これにたいして、大規模スーパーの動きであるが、まちづくり3法の見直しについて、イオ

14) 吉村文則, 前掲論文, 164ページ。

15) 関田一行, 前掲論文, 13ページ。

16) 佐田珠実, 前掲論文, 224ページ。

17) 関田一行, 前掲論文, 12ページ。

ンの岡田元也社長は「本来は再開発などで魅力ある中心市街地をどうつくるかという話をすべきなのに、郊外大型店だけを規制するというのは議論のすり替え」¹⁸⁾であり、「規制緩和に逆行する暴挙だ。世界に発信する（マイナス）のイメージは大きい」¹⁹⁾と批判した。

このような百貨店側と大規模スーパー側の異なる意見を包含した日本経団連の動きであるが、2005年11月に中心市街地再生にかんするワーキンググループを設けて議論を始め、規制強化の色合いのこい議論の流れの引きもどしに努め、コンパクトシティの形成といった考え方には反対しなかったものの、郊外開発を抑制するための用途地域規制の強化や市街化調整区域における開発許可特例の廃止に反対を表明した²⁰⁾。

（3）政党の対応

①自民党の取り組み

自民党のまちづくり3法見直しにたいする取り組みであるが、2004年11月にまちづくり3法見直し検討ワーキンググループを設置し、2005年10月に「まちづくり3法見直しに関する中間取りまとめ」をおこなった。そこでは、①中心市街地活性化法を基本法的な法律とするために改正する、②内閣に中心市街地活性化本部をおく、③大型商業施設等の立地は都市計画法によって規制する、④現行法上のTMO（タウンマネジメント機関）を見直し、中心市街地活性化協議会を設置するなどの改正法案の骨格が示された²¹⁾。そして、2005年12月に最終報告をまとめ、法改正の方向性について政府に提言した。ちなみに、自民党の新藤義孝衆議院議員はまちづくり3法の改正理由について、次のように語られている。少子高齢化が進む時代において、「市街地が郊外に拡散され、都市生活を支える公共施設や大規模な集客施設が無秩序に立地されると、高齢者を始めとする自動車を利用しない人々が都市機能へアクセスしづらくなるなどの問題が生まれます。また、人口減少と高齢化の進展は、自治体の税収減をもたらしことになり、財政の観点からも自治体の都市基盤整備は維持管理コストや行政サービスコストを抑えられるよう、より効率的かつ計画的な事業が求められることとなります」²²⁾。

なお、都市計画法の改正案の土台となった自民党の取りまとめでは、床面積1万平方メートル超の大規模集客施設の立地可能地域は当初は商業地域と近隣商業地域であったが、最終局面での利害関係者間の調整の結果²³⁾、それら以外にも準工業地域がふくめられることとなった。

18) 『日本経済新聞』2005年12月22日付。

19) 吉村文則、前掲論文、170ページ。

20) 関田一行、前掲論文、14ページ。

21) 同上論文、13ページ。

22) 新藤義孝「まちづくりに問われる品格」『都市問題』前掲号、11ページ。

23) この調整の経緯について、渡辺達朗氏は次のように述べられている。「2005年末の政府・与党案とりまとめのぎりぎりの段階で問題になったのは、規制される用途地域の範囲であり、そのうちでもとりわけ準工業地帯の扱いが焦点になった。もともと準工業地帯は新たな規制対象に組み入れられていたが、規制強メ

ただし、準工業地域の取り扱いにかんして、3大都市圏や政令指定都市以外の地方都市においては、中心市街地活性化基本計画の認定申請のさいに準工業地域に特別用途地域等の規制をおこなうことが条件とされた²⁴⁾。

②公明党の姿勢

公明党は2005年4月にまちづくり3法の見直し議論を始め、『『歩いて暮らせるまちづくり』の実現へ—まちづくり3法見直しについての中間報告—』を公表した。そのなかで、中心市街地活性化法と大店立地法を統合してコンパクトシティ形成促進法(仮称)に改正し、これをまちづくり基本法として位置づけ、さらに都市計画法で郊外開発を抑制し、コンパクトシティを実現するといった趣旨の主張をおこなった²⁵⁾。

③共産党の主張

2004年5月に、共産党は「大型店の身勝手をゆるさず、地域の商店街・中小商店の値打ちがいきる『まちづくり』ルールの確立を一にぎわいのある商店街と地域の主人公である住民が暮らしやすい『まち』のために—」という政策提言を発表した。ここには、大型店の出店による影響評価の義務づけや大型店の出退店のルールづくりや大型店出店にさいしての広域調整の仕組みの導入等の提言が盛り込まれ、まちづくり3法の抜本的な改正の必要性が訴えられている²⁶⁾。

(4) 政府の対応

以上のような動きのなかで、政府は今回の場合もまちづくり3法見直しについて関係する審議会²⁷⁾を開催して議論させ、まちづくり3法見直しの基本的スタンスや具体的な改正法案の骨子づくりをおこなった。

ゝ化に反対の立場をとってきた日本チェーンストア協会—ただし大手総合スーパーと中堅以下の食品スーパー—とは立地規制問題で利害が180度異なり、決して一枚岩とはいえない—が、日本経済団体連合会—工業跡地等の遊休地の再開発問題を抱えている大手製造業を主要なメンバーとしている—と連携して巻き返しを図るなどして、条件付きで立地可能な地域とされるに至った(渡辺達朗, 前掲論文, 25ページ)。

24) 関田一行, 前掲論文, 14ページ。

25) 同上論文, 12-13ページ。

26) 佐田珠実, 前掲論文, 224ページ。

27) まちづくり3法関係審議会にたいして、大規模小売商側から次のような疑問がだされていた。日本チェーンストア協会専務理事の鈴木善統氏いわく。「従来の都市計画法の下では、住宅を中心に、病院、学校、市役所などの公共的な施設、大型店などのまちとしての大切な機能が郊外に拡散することについて、地方自治体の判断に任せたまま国としても一貫してそれを容認してきた。他方、大型店の郊外立地の規制など今回の改正の内容については、そのほとんどが従来の都市計画法の下でも地方自治体ができる気になれば実現できたものである。それを国が乗り出して規制するという、従来の考え方と180度異なる方向への転換に当たり、極めて限定されたメンバーでの審議会において、しかも関係者の意見聴取もされずに結論が出されてよかったのかどうかということである。とりわけ規制の対象が大規模商業施設にターゲットがしぼられたという点からみても、公平かつ公正なプロセスであったかどうかという点で疑問を持たざるを得ない(鈴木善統「大型店と地域の連携を探る」『都市問題』前掲号, 20ページ)。

①産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会商業部会の合同会議

2005年9月に開いた経済産業省の産業構造審議会流通部会と中小企業政策審議会商業部会の合同会議において、まちづくり3法の見直し議論が本格的におこなわれ、「中間とりまとめ—コンパクトでにぎわいのあふれるまちづくりを目指して—」がなされ、空洞化の進む中心市街地の活性化策が検討された。この中間とりまとめでは、中心市街地活性化法にかんしては選択と集中の考え方にもとづいて抜本的に見直され、都市計画法にかんしてはゾーニング手法にもとづいて、大型店を中心とする大規模商業施設の立地規制を強化するという法改正の基本方向が明確化された²⁸⁾。しかも、中心市街地活性化法を基本法的な法律として改正することも記されている²⁹⁾。

その後、この議論をふまえて、9月から10月にかけて国民むけ意見募集（パブリックコメント）をおこなった。そして、2005年12月22日に上記の合同会議は、大型店の郊外出店への規制を都市計画法改正によって強化するように提言した中間報告をまとめた。その報告では、人口減少社会における地域のコミュニティの維持や大型店の郊外出店にともなう基盤整備のための自治体財政の負担等を考えるとコンパクトでにぎわいのあるまちづくりが望ましいから、都市計画法の改正が必要である点が強調されている³⁰⁾。

②社会資本整備審議会

2005年7月から国土交通省は、都市計画法・建築基準法の改正に本格的に着手した³¹⁾。

国土交通省の社会資本整備審議会の都市計画部会が中心市街地再生問題を専門的に検討する小委員会を立ち上げ、2005年の秋に関係団体からヒヤリングした³²⁾。2006年2月に社会資本整備審議会が、空洞化した地方都市の中心市街地の再生を目指す答申をだした。この答申は、都市計画法改正を担当した中心市街地再生小委員会と建築基準法見直しを進めてきた建築物整備部会が前年末に作成した最終とりまとめ案に、パブリックコメントを反映したものである。答申のポイントであるが、ここでは都市計画法で定める用途規制（ゾーニング）を強めて、床面積1万平方メートル超の大型店が出店できる地域を現行の6地域から中心市街地の商業用地など3地域に限定する方向が示された。原則出店できない地域については、市町村や都道府県にたいして都市計画法を提出し、自治体が判断する。また、現在土地所有者と特定非営利活動法人（NPO法人）だけに認められている都市計画法を、地権者の了承を前提にしてスーパーやディベロッパーなども提出できるようにする。さらに、現行の都市計画法では大型店出店のさ

28) 渡辺達朗，前掲論文，25ページ。

29) 関田一行，前掲論文，13ページ。

30) なお、この報告では、大店立地法で謳われている需給調整の禁止規定はそのままにして、地方自治体が条例などで大型店を規制することを牽制している（『しんぶん赤旗』2005年12月23日付）。

31) 関田一行，前掲論文，13ページ。

32) 『日経流通新聞』2005年8月15日付。

いに判断する期間の規定がなかったが、法改正後の運用指針によって、自治体に1年以内の判断を求める。審議の公正性や透明性をいっそう図るために、消費者代表の意見を反映させる等々³³⁾。

(5) 国会での審議

①都市計画法と中心市街地活性化法の改正案

2006年2月6日の閣議で、都市計画法改正案³⁴⁾と中心市街地活性化法改正案は了承され、2月8日に国会に上程された。

都市計画法の改正案では、これまで床面積1万平方メートル(店舗面積に換算すると6~7千平方メートル)超の大型商業施設が出店できた用途地域6地域のうち、第2種住居地域、準住居地域、工業地域には出店できなくなる。近隣商業地域、商業地域、準工業地域には現行どおり出店できるが、ただし地方都市の準工業地域については、中心市街地活性化法の基本計画の国による認定を受ける場合には、この地域への大型店の出店を抑制するということが条件となる³⁵⁾。しかも、規制対象はこれまで物販店だけだったが、映画館や飲食店やアミューズメント施設や展示場などにも広げられる。さらに、土地利用の方向性が決まっていない非線引き白地地域にも、大型店は原則として立地できないようになる³⁶⁾。それだけではなく、都道府県知事が市町村の都市計画の決定に同意するさいに、広域調整をおこなえる仕組みも導入する³⁷⁾。

このように都市計画法を改正して郊外開発を抑制しながら、他方中心市街地の開発を促進するために、中心市街地活性化法を改正しようとするわけであるが、その改正案では国による選択と集中が強化されている。内閣に中心市街地活性化本部を設置し、市町村が策定する基本計画を認定する。都市機能の集約と中心市街地の再生を同時に推進するために、意欲的な自治体を重点的に支援する。商工会議所などの多様な民間主体によって構成される中心市街地活性化協議会を法制化し、市町村が基本計画を作成するさいに意見を反映させる³⁸⁾。しかも、大型店出店のさいの届出や説明会の開催義務の免除、都道府県等の勧告や公表規定の適用除外など、大店立地法の規定を大幅に緩和する大店立地特例区域が設けられる。つまり、内閣総理大臣の認定を受けた中心市街地活性化基本計画の区域内では、第1種大店立地特例区域を定めることができる。特例区域案の公告縦覧をおこない、区域を決定した後は、大型店の出店にさいして

33) 同上紙, 2006年2月3日付。

34) 日本商工会議所常務理事の篠原徹氏は、都市計画法改正案について「準工業地帯の扱いを除くと日商の主張通りになった」(同上紙, 2006年1月11日付)と評価した。

35) この結果、3大都市圏と政令指定都市をのぞいた地方圏においては、大規模商業施設が出店できる地域は7割強減ることになると予想されている(同上紙, 2006年2月8日付)。

36) 同上。

37) 佐田珠実, 前掲論文, 225ページ。

38) 『日経流通新聞』2006年2月8日付。

大店立地法上のすべての手続きが不要となり、すみやかな出店が可能となる。認定区域以外の中心市街地では、第2種大店立地特例区域を定めることができる。特例区域案の公告縦覧をおこない、区域を決定した後は、大型店の出店にさいして大店立地法にもとづく届出および説明会の開催のみで、出店ができるのである³⁹⁾。

② 共産党と社民党の修正案

上記のような趣旨の都市計画法の改正案が2006年2月8日に衆議院と参議院の国土交通委員会に提出されたが、これにたいして共産党と社民党が共同で修正案を提出した。その骨子は、1つは大規模集客施設の立地が制限される用途地域に準工業地域⁴⁰⁾を追加すること、もう1つは規制対象となる大規模集客施設の規模要件の床面積を1万平方メートル超から3,000平方メートル超に変更すること、3つめは開発整備促進区の規定を削除すること、4つめはディベロッパーも都市計画を提案できるとする都市計画提案権者の対象拡大規定を削除することであった。この修正案は賛成少数で否決されたが、原案は全会一致で可決された。

他方、中心市街地活性化法の改正案にたいして、共産党や社民党は市町村のまちづくりを国が選別する仕組みを導入するだけでなく、大店立地法を骨抜きにする大店立地特例区域を創設し、自分たちのまちは自分たちでつくといいまちづくりの基本に逆行するものが盛り込まれているとして反対した⁴¹⁾。

IV 都市計画法と中心市街地活性化法の改正の意義

上で述べたような国会での審議を経て、都市計画法（正式名称「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律、2006年5月31日公布）と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一部を改正する法律」、2006年6月7日公布）が改正されたが、今回の両法改正の最大のポイントは、郊外開発を抑制し、中心市街地へ都市機能を再集約するコンパクトシティへの方針転換であるといつてよい。次に、両法改正の意義、すなわち改正のねらい・目的と効果・影響および法改正への大規模小売商とくに大規模スーパー等の対応行動について、少し立ち入って考察しよう。

（1）改正都市計画法のねらいと効果および大規模スーパー等の対応行動

① 改正都市計画法のねらいと効果

39) 佐田珠実、前掲論文、225ページ。

40) 2000年6月から2006年2月までに届出申請のあった店舗面積1万平方メートル超の大型店451件のうち、もっとも多いのは準工業地帯で全体の23.5%を占めている（『日本経済新聞』2006年5月25日付）。

41) 佐田珠実、前掲論文、226ページ。

今次の改正都市計画法の最大のねらいは、郊外にいくほど規制が緩くなっていたこれまでの都市計画法を180度転換し、大規模集客施設の立地について、原則自由、例外規制であったものを、原則規制、例外自由としたことであるということが出来る⁴²⁾。すなわち、「機能的で暮らしやすい都市構造を実現するため、広域から大量の人々を集める施設を都市のどの位置に配置するかを、都市計画によってコントロール可能にすることにある。現状のように、土地利用の規制が緩く、どんな大型施設でもほとんどどこでも自由に立地できるのでは、都市構造の制御は不可能である。そのために、適切な判断を行うための前提条件として、いったん土地利用が規制されている状態とすることが必要」⁴³⁾だったのである。しかも、都市構造に大きな影響をあたえる大規模集客施設や公共公益施設の立地にさいして、1つは地域の判断を適切に反映しようとし、もう1つはそれらの影響が広域におよぶから、立地の判断を広域的に調整しようとした⁴⁴⁾。

このようなねらいに加えて、今回の改正では郊外の開発を抑制することによって少子高齢化社会や環境負荷の少ない持続可能な社会への対応を図ろうとしたのもたしかである⁴⁵⁾。具体的には、国や自治体の財政難が深刻化する昨今において、スプロール化にともなう都市施設の整備や維持などの社会的費用を節減しようとするのである⁴⁶⁾。

また、まちづくり3法見直しとりわけ都市計画法改正の国際的視点からのねらいについて、矢作弘氏は次のように指摘されている。「少なくともこの15年余、欧米諸国・都市は環境とまちづくりの面から大型店対策を強化してきた。しかし、唯一日本だけがそっぽを向き、その逆走ぶりはいささか異常であった。この逆走状態を解消することが今度のまちづくり三法改正のもう1つのねらいであった」⁴⁷⁾。

それだけではない。都市計画法改正の隠されたねらいとして見逃すことができない点は、小売業の売上高が低迷を続けている現況に加えて、少子高齢化・人口減少社会への移行に直面して、大規模小売商のとりわけ郊外への激しい出店競争によって生じた大型店の過剰状況に国家が法的にブレーキをかけようとしたことである。ちなみに、この過剰状況を示す数値をあげれば、大型店(売場面積は百貨店の場合、東京都特別区と政令指定都市では3,000平方メートル以上、その他では1,500平方メートル以上、スーパーの場合、1,500平方メートル以上で売場面積の50%以上がセルフサービス方式)の年間販売額が1997年に23兆4,100億円と最高になって

42) 経済産業省商務流通G中心市街地活性化室・中小企業庁経営支援部商業課「中心市街地活性化から見た三法見直しのねらい」矢作弘・瀬田史彦編、前掲書、28ページ、新藤義孝、前掲論文、12ページ、横森豊雄、前掲論文、10ページ。

43) 明石達生「都市計画法等改正の本当の意味」矢作弘・瀬田史彦編、同上書、43ページ。

44) 大藤朗、前掲論文、7ページ、8ページ図2も参照願いたい。

45) 関田一行、前掲論文、15ページ。

46) 石原武政、前掲論文、6ページ、渡辺達朗、前掲論文、27-28ページ、横森豊雄、前掲論文、6ページ。

47) 矢作弘、前掲論文、18ページ。

以降、低減ないし低迷しているなかで、新規出店が続き、2000年には4,000店を突破して2003年には4,111店に達した。したがって、1店当たりの売上高は低下し、1997～2003年のあいだに28%激減することとなったのである。ちなみに、1996～2005年までの10年間に小売業販売額は約146兆円から約130兆円に1割以上減少した⁴⁸⁾。

これらのねらいは法の施行にともなって、当然実現されて十分な効果を発揮することが期待されるものだが、もっともなかには十分な効果を発揮しない場合もあろう⁴⁹⁾。だが、上でみたねらいは明確に意図されたものであれ、隠されたものであれ、かなりの程度実現され、現実の流通にプラスないしマイナスの効果や結果を生みだし、各方面に様々な影響をおよぼすであろうことはまちがいない。

この点に関連して看過してはならないことがある。それは法改正において当初からねらいとして定められたものではないが、以前の百貨店法や大店法においても法の施行の結果として発揮された、いわゆる既得権益効果である。都市計画法の改正によって郊外での大型店の立地がかなり制限されることになるから、すでに郊外に立地している大型店にとってはそれ以上に競合店舗が増えず、この面では有利な条件をうることになる。すでに立地している大型店にとって、改正都市計画法もいわば防壁となって競合者の参入を防ぎ、既得利益をもたらすのである。このことについて、渡辺達朗氏は次のようにいわれる。「今回の措置は、イオン等の大型SCを開発しようとする企業に、一方的な不利益をもたらすかということ、必ずしもそうではない。もちろん大型SC開発企業は新たな事業機会を失うことになるが、その反面ですでに開発した大型SCは、ライバルからの競争にさらされることがなくなるという先行利得ないし準レントを享受できるようになる」⁵⁰⁾。

②改正都市計画法にたいする大規模スーパー等の評価と対応行動

都市計画法の改正によって郊外への大型店の出店がかなりきびしく規制されることになるわけであるが⁵¹⁾、大規模小売商なかでも大規模スーパー等は改正法にたいして、大店法時代に逆戻りするといったような、大規模スーパー等からすれば自然なことなのだろうが、否定的な評価がなされた。たとえば、日本チェーンストア協会専務理事の鈴木善統氏は次のようにいわれ

48) 同上論文、14ページ、矢作弘『大型店とまちづくり』岩波新書、2005年、2-6ページ、経済産業省商務流通G中心市街地活性化室・中小企業庁経営支援部商業課、前掲論文、24ページ。

49) 大型店は利便性や品揃えで消費者の支持をえているから、都市計画法を改正して郊外への大型店の立地を規制しても商店街に顧客がもどり、商店街が活性化する保証はないといった予想もなされている（『日本経済新聞』2005年12月21日付）。

50) 渡辺達朗、前掲論文、30ページ。

51) いうまでもなく、都市計画法の改正によって影響を受けるのは大規模スーパーだけではない。大型ショッピングセンターの郊外立地と歩調を合わせて発展してきた衣料専門店やホームセンターなども経営戦略の見直しをせまられよう。ちなみに、床面積1万平方メートル以下の店舗を軸に郊外出店する大手ドラッグストアなどはこの法改正を歓迎している（『日経流通新聞』2006年1月4日付）。

る。「都市計画法の改正及びこれを契機として生じた地方自治体の独自の動きは、その運用しだいではその真のまちづくりには結びつかず、商業調整の手段として使われるおそれが残されている。まさに昔の大店法時代への逆戻りである。それを避ける原則は、地方自治体が行う手続きにおける公正さと公平性の確保と、それらに伴って出された意見などがきちんと公開される透明性の確保である」⁵²⁾。

上記のような批判的な評価をあたえる大規模スーパー等は、都市計画法の改正によって郊外出店がかなり規制されることになるので、それにたいして大規模スーパー等はとりあえず法が施行(2007年11月30日)される前に、いわゆる駆け込み店をおこなおうとするだろう⁵³⁾。実際、その兆候があらわれている。改正都市計画法公布翌月の2006年6月からの約1年間に、床面積1万平方メートル以上の大型店(売場面積8千平方メートル以上)の店出届出件数は2003年、2004年と比べて2割増の106件に急増している⁵⁴⁾。

駆け込み店出店は法施行前の大規模スーパー等の対応行動であるが、法施行を想定して下記のようなことを考え、実行しようとしている。大規模スーパー等のなかでも、ダイエーや西友などのように駅前立地の店舗を多くもつ企業とイオンなどのように郊外に大規模なショッピングセンター(SC)を大量開発している企業への改正都市計画法の影響には当然に差があらう⁵⁵⁾から、もちろん一律には論じられない面があるが、おおむね次のような対応策を講じるであろう。第1は、既存店なかでも中心市街地の店舗の販売活動を強化することである⁵⁶⁾。たとえば、郊外に自由に店舗をつくれないう状況下では、都心部の店舗は貴重な財産に変わり、中心部の店舗の買収や百貨店のショッピングセンター化(そごう心齋橋本店にみられる都心での縦型のSC化)などが追求されよう⁵⁷⁾。第2は、新しい小売業態を開発することであり、第3は郊外とくに幹線道路沿いに床面積1万平方メートル以下の店舗の出店を増やすことであろう⁵⁸⁾。

52) 鈴木善統, 前掲論文, 24ページ。また、日本経済新聞論説委員の吉野源太郎氏も同趣旨のことを主張されている。今回の都市計画法改正の背景として中心市街地の衰退や地域社会の崩壊があげられ、その責任が大型店だけにおしつけられているが、「その結果、都市計画に名を借りた経済規制が行われ、競争が後退するのは必至だ。本来、中心市街地衰退の当事者として最も重い責任がある中小団体が、被害者として『地域の声』を代弁する。大店法時代の商業調整とそっくりに見える」(『日本経済新聞』2005年10月16日付)。

53) 『日経流通新聞』2006年5月31日付。

54) 『しんぶん赤旗』2007年8月22日付。なお、改正都市計画法の全面実施までの時期の、いわゆる駆け込み店出店を抑制するために、山形県や北海道などの地方自治体は要綱やガイドラインを策定した(『日経流通新聞』2006年4月28日付)。

55) 『日経流通新聞』2005年12月23日付。

56) 渡辺達朗, 前掲論文, 29ページ。中沢孝夫・栗原一「商店街はどのようによみがえるか」矢作弘・瀬田史彦編, 前掲書, 80ページ。

57) 『日本経済新聞』2005年12月29日付。

58) 渡辺達朗, 前掲論文, 29-30ページ。この点にかかわって、石原武政氏は次のように記述されている。「もちろん、抑制対象の1万㎡自身がかなり大規模であり、それ未満の規模での開発を模索する動きもないわけではない。その意味で、今回の措置が外的条件を整えるに十分なものであるかどうかは疑わしいの」

（２）改正中心市街地活性化法のねらいと効果

従前の中心市街地活性化法では商業振興策が中心であり、まちなか居住の推進や図書館、病院等の都市機能の集積促進といったような中心市街地を生活空間として再生する措置が少なかったのはたしかである。今回の法改正におけるねらいは、改正中心市街地活性化法を中心市街地活性化のための基本法的性格をもつものとして位置づけ、都市機能の増進と経済活力の向上を総合的かつ一体的に推進させるために、国が重点的に支援しようとした点にあるとすることができる。また、これまで商業振興にかたよりがちであったことの反省に立って、今後のまちづくりを推進するにあたって、中心市街地活性化協議会を法制化し、地権者をふくめた地域住民が中心市街地の活性化に主体的に参加することをめざす⁵⁹⁾。

如上のことは法改正によって当初から意図されたものといってよいが、意図されないマイナスの効果ないし結果として地価や賃料等の引き上げも生じよう⁶⁰⁾。

V 改正都市計画法と改正中心市街地活性化法の問題点

（１）改正都市計画法の問題点

改正都市計画法は、これまでの開発促進政策から開発抑制政策⁶¹⁾への転換を方向づけようとするものであり、この点は評価できる⁶²⁾。だが、以下の3つの点で問題が残されている。

第1に、今次の改正都市計画法の最大の問題点は、当初の案では規制地域にふくまれていた準工業地域が、地方都市では既述のような条件付きではあれ、基本的に規制対象外になったこ

ゝも事実である。しかし、一つの方向は確実に示された。今回の抑制が中心市街地の活性化のための手段として導入されたものである限り、もしそれが十分な効果をもたないとなれば、近い将来、あらためてそのことが議論になることは間違いないであろう。制度はその意味では生き物であり、今回の見直しもよりよいまちづくりを目指しての一コマであると考えべきなのである」（石原武政「TMOへの期待と現実」矢作弘・瀬田忠彦編、前掲書、63ページ）。

59) 大藤朗、前掲論文、6-7ページ。なお、改正中心市街地活性化法にもとづいて、政府は2007年2月8日に富山市と青森市の基本計画を第1号計画として認定した（『日本経済新聞』2007年2月9日付）そして、8月末現在の認定数は18市である（『日経流通新聞』2007年9月12日付）。

60) 渡辺達朗、前掲論文、30ページ。なお、『日経流通新聞』2006年2月8日付でも同様のことが指摘されている。

61) 郊外開発の抑制によるコンパクトなまちづくりとは、都市機能の分散状況を中心市街地集中型に切り替えることだということができるが、これは郊外に必要な都市機能を整備しなくていいということの意味するものではない（横森豊雄、前掲論文、8-9ページ）。

62) 矢作弘、瀬田史彦の両氏は、「改正都市計画法が中心市街地重視の姿勢を明確に打ち出したことは、欧米諸国と足並みを揃えるものであり、評価に値する」（矢作弘・瀬田史彦編、前掲書、まえがき、3ページ）といわれている。また、渡辺氏も次のように評価される。「現在、スプロール的な郊外開発による都市機能の拡散を止めることがまず必要であり、それを目標の1つとしたまちづくり3法の抜本的見直しは時宜を得たものと評価できる」（渡辺達朗、前掲論文、27ページ）。

とである。それだけではない。規制対象となる大規模集客施設の規模基準は床面積1万平方メートル超というふうにかなり大きい⁶³⁾。少なくとも、東京都特別区と政令指定都市では床面積6,000平方メートル超、地方都市では床面積3,000平方メートル超に規制対象となる規模基準を引き下げ、規制対象施設を増やすべきであると考ええる。

第2に、今度の都市計画法改正では大型店の郊外立地にかんして、開発整備促進区(土地利用規制を緩和する地区計画を策定した地区)という抜け穴が用意されている。第2種住居地域、準住居地域、工業地域、白地地域で市町村が開発整備促進区を定めれば(知事の同意が必要)、計画的な土地利用であると判断され、大規模商業施設の立地が可能となるのである。そのさい、基礎自治体の姿勢が問われ、しっかりしたまちづくりの方針を提示し、それと整合性のある説明責任が求められよう⁶⁴⁾。

第3に、床面積1万平方メートル超の大型店は、地方都市においては基本的に商業地域と近隣商業地域以外には出店が困難となろうが、運用するさいに郊外に延伸する近隣商業地域の扱いが問題となろう。この点について、矢作氏は下記のように指摘されている。「一般的に地方都市郊外を走る国道やバイパス沿いは、近隣商業地域か準工業地域、あるいは準住居地域に用途指定されている。都市計画法は近隣商業地域を『近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする商業その他業務の利便を増進するために定める地域とする』(第9条)と定義している。近隣商業地域の実態がこの都市計画法の定義と激しく乖離している状態は、蔓延するロードサイドビジネスに象徴されている。……車依存のロードサイドビジネスが中心市街地商業の脅威となっていることは明らかである。醜悪なデザインの店舗と原色系の看板が連担する光景は、自然豊かな地方都市郊外で景観破壊の元凶となっている。こうした問題を抱えた近隣商業地域については、今度の改正都市計画法では手付かずのままである」⁶⁵⁾。

(2) 改正中心市街地活性化法の問題点

中心市街地活性化は、商業者だけではなく消費者や市民の視点から総合的に取り組むことが重要であることはいままでもないが⁶⁶⁾、改正中心市街地活性化法には次のような3つの問題点がある。

第1に、これまで多くの市町村で中心市街地活性化基本計画を策定し、創意工夫をこらしたまちづくりが進められていた⁶⁷⁾。しかし、今回の中心市街地活性化法の改正によって、市町村

63) 佐田珠実、前掲論文、225-226ページ。

64) 矢作弘、前掲論文、20ページ。

65) 同上論文、20-21ページ。

66) このことについて、矢作氏は次のように述べられている。「郊外型大型店の規制は、中心市街地活性化にとっての必要条件に過ぎない。中心市街地の商業者、行政、そのまちに暮らす市民の、中心市街地活性化のための協働作業があってはじめて必要条件が備わることになる」(矢作弘、前掲論文、22ページ)。

67) 旧法にもとづいて策定された基本計画数は、690地区であった(大藤明、前掲論文、5ページ)。

の基本計画を国が認定し、認定された計画だけに支援する方式に変わったため、これまでに策定された基本計画は効力を失い、多数の中心市街地ないし商店街は支援の対象からはずされることとなる。認定を受けようとするれば、計画を大幅に見直しをしなければならなくなろう。しかも、旧法に比して内閣総理大臣の権限が強化され、いわば中央集権化されただけでなく、財政事情の悪化のなかで市町村によって提出された基本計画⁶⁸⁾が選別され、認定された中心市街地⁶⁹⁾に資金を集中しようとするだろう⁷⁰⁾。認定を受けた中心市街地は活性化を実際に計画どおりに達成できるかどうか分からないけれども、少なくともその可能性を獲得することができたが、他方その選考からはずれたところや申請そのものを断念したところでは衰退の度合いが強まり、したがって中心市街地間の格差はますます拡大することとなる。

第2に、同法の改正によって大店立地特例区域が導入されたが、この仕組みはこれまで構造改革特区で限定的におこなわれていた大店立地特区をさらに規制緩和して全国展開しようとするものである。これは、中心市街地では大型店にたいして周辺的生活環境の保持といった大店立地法の規制を骨抜きにするものであるといわなければならない⁷¹⁾。

第3に、中心市街地活性化協議会⁷²⁾の性格も不明な点が多い。関係者の協議調整機関として、どのような権限と責任をもつのか、また意思決定はどのようにしてなされるのか等々の点であ

68) 認定手続きなどを盛り込んだ中心市街地活性化基本方針のなかで、改正中心市街地活性化法にもとづき市町村が作成する基本計画の認定基準として、①数値目標を盛り込んでいること、②活性化実現への寄与度が高いこと、③計画の円滑・確実な実施が見込まれることが明記された。認定後は、基本計画の進捗状況の報告が市町村に求められ、目標が未達成であったり、計画内容の大幅な変更にせまられた時には認定の取り消しもありうるとした。数値目標はおおむね5年以内を計画期間と定め、居住人口や歩行者通行量、事業所数、従業員数、年間小売販売額といった項目をどの程度増やすか、あるいは空き店舗をどれくらい減らすかといった定量的な指標を示させ、これによって地元の取り組みや国の支援策の効果を測定するのである（『日経流通新聞』2006年8月9日付、同年8月23日付）。

69) たとえ認定を受けたとしても、地域特性を考慮しない支援となってしまうかねない。「新しい地域活性化の法律を前にして考えさせられるのは、日本の法律の欠陥は『まちのサイズ』や地域ごとに異なる文化や特徴を無視してしまうことである。つまり全国を一律で『支援』の対象にしてしまうのだ」（中沢孝夫・栗原一、前掲論文、79ページ）。

70) 佐々木保幸「流通政策とまちづくり」加藤義忠・齋藤雅通・佐々木保幸編、前掲書、336ページ。

71) 佐田珠実、前掲論文、229-230ページ。なお、渡辺氏は特例措置について政策効果を高める可能性があるとして評価したうえで、「しっかりした計画がないと商業地の無秩序な開発を促進し都市環境そのものを悪化される可能性がある」（渡辺達朗、前掲論文、32ページ）といった懸念を表明されている。

72) 改正中心市街地活性化法では、中心市街地活性化協議会が法的に規定されることとなった。このことと関連して、あまり成果をあげてこなかったとはいえ、旧法では法的に根拠づけられていたTMOの扱いについて、「既設のTMOはどうなってしまうのだろうか」（渡辺達朗、同上論文、33ページ）といった不安が述べられている。この種の不安にたいして、石原氏は次のような主張をされている。「すでに立ち上げられたTMOのすべてをカバーするような法的な位置づけはなくなった。しかし、実際に機能してきたTMOがそれによって存在意義を問われるようなことはありえない。……TMOが新法の中でも引き続き重要な役割を担い続けることは間違いない。むしろ、そのことを自治体を含めて関係者が広く理解することが大切である」（石原武政「TMOへの期待と現実」65ページ）。

る⁷³⁾。公正で民主的な運営がおこなわれなければ、中心市街地活性化法の改正によって支援されるのは商店街を核とする中心市街地の活性化ではなく、新たな土木・建設開発事業への新たな支援策になりかねない⁷⁴⁾。

73) 渡辺達朗, 同上。

74) 『しんぶん赤旗』2007年4月16日付。