

中心市街地活性化と都市計画の理念

南 眞 二

- I. この稿の目的
- II. まちづくり三法改正の内容
- III. 中心市街地をめぐる現状と問題点
- IV. 「コンパクトなまちづくり」への理念の転換
- V. 大規模小売店舗の立地規制・誘導
- VI. まとめ

I. この稿の目的

中心市街地に立地する商店の販売額の減少や空き店舗の増加が問題になって久しい。この間、「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（以下、「中心市街地活性化法」という。）」などが制定され、対策が講じられてきたが、中心市街地の居住人口の減少やいわゆる「シャッター通り」と称される商店街の衰退は地方都市においてすさまじい現象として現れている。総体的に三大都市圏が比較的繁栄しているのに対して、地方都市における中心市街地の衰退が甚だしい上に、地方都市間での地域格差も大きなものがある。この稿では、第164国会において改正された「まちづくり三法」の改正内容を分析するとともに、改正法を①コンパクトシティの理念としての正当性、②今回の都市計画法改正等はコンパクトシティ実現の枠組みとして十分か、③都市計画法改正で中心市街地（商店街）は活性化できるのか、④改正中心市街地活性

法の枠組みで問題はないか、⑤法律を補完するものとして制定された条例の仕組みに問題はないかといった観点から論証していきたい。

Ⅱ. まちづくり三法改正の内容

「まちづくり三法」（改正前）とは、④中心市街地活性化法、⑤大規模小売店舗立地法（以下、「大店立地法」という。）、⑥都市計画法の三つの法律を指す。このうち、⑤大店立地法の改正はなかったが、⑥都市計画法は「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」として平成18年5月24日可決成立（公布は同年5月31日）、④中心市街地活性化法は「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等の法律」として平成18年5月31日可決成立（公布は同年6月7日）により、それぞれ重要な内容の改正が行われた。

(1) 都市計画法の改正

都市計画法及びこれと連動した形で建築基準法の改正が行われたが、都市計画法改正の理由としては、①モータリゼーションの進展等を背景とした都市の無秩序な拡散の加速化による問題（高齢者等が公共公益施設に歩いて行けない）、②中心市街地の社会資本が有効利用されない一方で、郊外では新規の公共投資が必要となるといった公共投資の非効率性、環境負荷の増大などの問題、③今後人口減少・超高齢社会の到来を見据え、①②に対応するため、都市構造に広域的に大きな影響を与える大規模集客施設（法律では「特定大規模建築物」と定義）や公共公益施設について、その立地にあたって都市計画手続を経ることにより、地域の判断を反映させた適切な立地の確保があげられており、都市計画を通じた都市の秩序ある整備を図ることとしている。関連する条文は次のとおり。

○用途地域内の建築物の制限(建築基準法48条13項)

第一種低層住居専用地域、……(以下「用途地域」と総称する。)の指定のない区域(都市計画法第7条第1項に規定する市街化調整区域を除く。)内においては、別表第二(わ)項に掲げる建築物は、建築してはならない。ただし、特定行政庁が当該区域における適正かつ合理的な土地利用及び環境の保全を図る上で支障がないと認め、又は公益上やむを得ないと認めて許可した場合においては、この限りでない。

*別表第二(わ)

劇場、映画館……店舗、飲食店……の床面積の合計が1万㎡を超えるもの

○開発整備促進区(都市計画法12条の5第4項)

次に掲げる条件に該当する土地の区域における地区計画については、劇場、店舗、飲食店その他これらに類する用途に供する大規模な建築物(以下「特定大規模建築物」という。)の整備による商業その他の業務の利便の増進を図るため、一体的かつ総合的な市街地の開発整備を実施すべき区域(以下「開発整備促進区」という。)を都市計画に定めることができる。

- 1 現に土地の利用状況が著しく変化しつつあり、又は著しく変化することが確実であると見込まれる土地の区域であること
- 2 特定大規模建築物の整備による商業その他の業務の利便の増進を図るため、適正な配置及び規模の公共施設を整備する必要がある土地の区域であること
- 3 当該区域内において特定大規模建築物の整備による商業その他の業務の利便の増進を図ることが、当該都市の機能の増進に貢献することとなる土地の区域であること
- 4 第二種住居地域、準住居地域若しくは工業地域が定められている土地の区域又は用途地域が定められていない土地の区域(市街化調整区域を除く。)であること

(2) 中心市街地活性化法の改正

中心市街地活性化法改正でまずあげられるのが、①題名が「中心市街地の活性化に関する法律」に変更されたこと、②法律の目的・基本理念の変更されたことである。②については、中心市街地を都市機能が集積する「街の顔」と位置づけ、地域の経済・社会の発展に果たす役割の重要性を強調した上で、少子高齢化の進展、消費生活の変化等に適切に対応し、中心市街地における都市機能の増進、経済活力の向上を総合的・一体的に推進するためとしている。

指摘されている改正前法の限界としては、(a)多様な都市機能の集積促進策や居住人口の増加推進策が不十分、(b)やる気のある市町村への国の支援の仕組みや地域の自主的な取り組みを促す仕組みの未整備があり、これらを克服するため、題名変更も含めて、法律の目的・基本理念が改正されるに至ったのである。

③改正の主な内容は次のとおりである。

- a. 内閣に中心市街地活性化本部を設置し、基本方針案の作成等を行い（法56・57条）、それに基づき、政府が基本方針作成（法8条）
- b. 内閣総理大臣の市町村基本計画認定制度の創設と意欲的に取り組む市町村の「選択と集中」による重点的支援（法9条1項）
- c. 中心市街地整備推進機構や商工会議所などの民間主体等が組織する中心市街地活性化協議会の法制化と市町村基本計画への意見の反映（法15条）。基本計画の認定を受けた市町村は中心市街地活性化協議会又は商工会議所等に写しを送付し、内容を公表（法9条10項）
- d. 支援措置の大幅拡充一大店立地法の特例措置創設など（法16条～39条）

○大店立地法の特例措置

- (a) 第一種大規模小売店舗立地法特例区域（法36条）

認定中心市街地区域のうち、大規模小売店舗の迅速な立地を促

進することにより中心市街地の活性化を図ることが特に必要な区域を都道府県・政令指定都市が定める。

特例措置としての大店立地法の規定の一部不適用の内容は新設・変更に関する届出、説明会の開催、生活環境の保持の配慮、都道府県知事による報告徴収等である。

(b) 第二種大規模小売店舗立地法特例区域(法55条)

中心市街地の区域で大規模小売店舗の迅速な立地を促進することにより中心市街地の活性化を図ることが必要な区域を都道府県・政令指定都市が定める。

特例措置としての大店立地法の規定の一部不適用の内容は変更の届出とそれに関する説明会の開催等である。

e. 認定基本計画に記載された特定民間中心市街地活性化事業を実施しようとする者の計画作成と主務大臣への認定申請が必要であるが、中心市街地活性化協議会の協議を経て作成し、市町村を経由して認定申請を行う(法40条)

f. TMO(認定構想推進事業者)規定(改正前法19条1項)を削除するとともに、中心市街地活性化協議会への参加主体として、中心市街地整備推進機構、商工会議所等の他に、まちづくり会社が規定される(必須ではない)。これは、法の目的の変化(計画の名称も中小小売商業高度化事業計画から特定民間中心市街地活性化事業計画に変更)が背景にある。なお、中心市街地整備推進機構は改正前法10条でも規定していた。

<参考>改正前法の仕組み

TMO(認定構想推進事業者)とは、市町村による中小小売商業高度化事業構想の認定を受けた者であるが、20条(4条5項)の中小小売商業高度化事業計画の認定を受け、中小小売商業高度化事業を認定構想推進事業者は単独、又は他の者(商店街振興組合、商工会議所等)と共同で実施

g. 特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法の廃止

特定集積とは、例えば商業施設（店舗）と商業基盤施設（コミュニティホール、イベント広場等、観客や地域住民の生活の利便性向上施設又は小売業者の共同利用施設）とが一体的に設置されるものであるが、要件が厳しく法の制定目的が十分には達成されなかった。商業活性化の支援措置を中心市街地に集中的に講ずるとの観点からこの法は廃止となる。

Ⅲ. 中心市街地をめぐる現状と問題点

中心市街地をめぐる現状と問題点について整理してみると、まず中心市街地に関する調査結果をあげると次のとおりである。

(1) 中心市街地の状況調査

- ① TMOアンケート調査（平成16年）—『産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議中間取りまとめ』（平成17年7月）所収

中心市街地における課題は、商店主の意識不足により魅力ある店づくりへの未対応（25.22%）、消費者ニーズに対応した業種構成未対応（19.51%）、後継者・新規開業者不足（19.01%）の順となっており、これら商店主・商店街の努力不足による住民ニーズからの乖離が多く、中心市街地での衰退要因となっているとしている。

- ② 小売店舗等に関する世論調査（平成9年6月）総理府広報室—『中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について・アドバイザー会議報告書・参考資料』（平成17年8月）所収

○ 中小小売店への不満は、品揃えの悪さ（35.8%）、一度に買い物できず（23.1%）、価格が高い（19.0%）、駐車場等の未整備（16.7%）、

早い閉店時間(14.9%)の順

- 大規模商業施設の満足度は、a. 品揃えが十分、b. 駐車場等の整備、c. 気軽な身なりで買い物可能、d. 遅くまで営業、e. 価格が安いという順
- ③ 新潟県『〔消費動向調査〕中心市街地に関する県民意識・消費動向調査結果(平成16年度版)』
 - 中心市街地の利用目的は、買い物(80.6%)、公共的施設の利用(50.9%)、飲食(20.3%)の順
 - 中心市街地に足りないものは、商業機能の充実(69.0%)、駐車場等の整備(48.5%)の順
 - 中心市街地が必要な理由は、地域の活力や個性を代表する「街の顔」(47.2%)、商業機能(13.5%)、市町村役場等の様々な機能(11.8%)の順
 - 中心市街地に望むことは、日常の買い物に便利(33.7%)、商業施設・公共施設等の充実した「街の顔」(31.4%)、高齢者が安心して利用(13.5%)の順
- ④ 新潟県産業労働部『平成17年度新潟県商店街実態調査』(平成18年3月)
 - 商店街の活性化のために重視する取組は、個店の改善・活性化(48.1%)、空き店舗対策(28.1%)、後継者の育成(24.7%)の3項目の割合が高く、そのうち個店の改善・活性化対策としては品揃えの強化が64.7%と飛びぬけて高い。ただし、店舗誘致に取り組んでいる商店街は全体の18.4%、後継者育成に取り組んでいる商店街は全体の5.8%にとどまっている。

これらの調査結果の内容は共通したものが多く、ここからは商店街自身が内在的に抱えている要因が読み取れる。また、商店街衰退の要因については、分析した論文が幾つかあるが、それらをまとめると次のとおりとな

る⁽¹⁾。

- (a) 家業型経営が多いため、各店舗の事業展開が個別の経営・財務状況、店主の年齢、後継者の有無等に左右される。このため、商店街が一体となった取り組みが困難であり、このことが商店街の魅力低下、衰退につながった。
- (b) 商店街では狭い店舗が多く、居住環境が劣悪なため、若年世代から郊外のより快適なすまいを求めて流失していった。このため、店舗の営業時間も制限されがちになる。
- (c) 地価が高い場所に個々が独立して立地しているため、開発事業による空間再配置が容易でなく、事業展開を考える者にとっては郊外地域の新規開発の方が容易である。自動車利用に配慮した商店街への見直しも困難であった。

この他、商業者の努力不足や需給のミスマッチがあげられ、従来どおりの業種・業態構成では商店街の振興を図ることは困難であり、新たな消費を支える商業・サービス業の新規出店が必要との指摘がなされている⁽²⁾。

(2) 中心市街地活性化の失敗原因

こうした状況の中で、行政の対応は十分だっただろうか。中心市街地活性化法に基づき、多くの中心市街地活性化計画が作成されたが、認定構想事業の推進役となるべきTMOも商工会議所を中心とした極めて類似の組織が乱立し、その結果どの地域にも補助が行き届かず、事業目的も十分達成されないままに終わっている。まちづくりといっても、商店街・商業集積に目を向けた事業であり、担い手が商工会議所等が中心になっていることもあって、現に商業活動に携わっている商業者が事実上前提になっていた⁽³⁾。これについては、商店街全体としての魅力向上、換言すれば生業的な商業者のレベルに合わせることなく、活性化に意欲を持った商業者の活動できる環境整備を重視すべきとの考えも示されている⁽⁴⁾。補助金については、財政状況の逼迫により、まちづくり総合整備事業（補助金）からま

ちづくり交付金へと国の政策転換が行われ、自治体の計画と地域再生方針策の内容が援助対象の決定要因となっていくた。なお、中心市街地活性化法では、中心市街地を都市における人流、物流、情報流の結節点であると位置づけているが、都市計画法のゾーニング規制においては、中心市街地はそれ以外の商業系地域と比べて特別な位置づけは与えられていない⁽⁵⁾。

「まちづくり会社」は、1991年に特定商業集積の整備の促進に関する特別措置法により制度化されたのであり、商店街組織以外に構想・事業を担う主体として位置づけられ、多くのまちづくり会社が設立されたが(滋賀県長浜市の(株)黒壁など)、十分な成果をあげられなかった。その原因として、開発利益を会社に還元させる仕組みやまちづくりを行う人材が十分でなく、個別具体的な事業手法を開発できなかったことがあげられている⁽⁶⁾。

大規模商業施設(延べ床面積1万㎡以上)の立地状況調査では、近年は商業地域の割合が大きく減少し、三大都市圏では工業系地域、地方圏では工業系地域、非線引き白地地域の割合が増加している。特徴としては、(a)大規模商業施設は増加傾向にあること、(b)大型化が進んでおり、特にショッピングセンターに顕著、(c)地方圏ではここ数年、超大型店(3万㎡超)の出店数増加があげられる⁽⁷⁾。

中心市街地の衰退は郊外地開発という人為的・意図的な政策が原因となっている。郊外開発の急速な進展により中心市街地は都市としての機能・魅力が減少し、既存商店街では消費者のニーズに答えられなくなってしまったのである。商店街の崩壊は中心市街地衰退化の主要な1つの現象であり、原因ではない。中心市街地の衰退化は都市構造・都市計画の問題である⁽⁸⁾。また、自治体財政の悪化も一因となって、都市の拡散に伴う公共施設拡散の非効率性が強く意識されるようになってきた。即ち、道路・上下水道・教育施設等は土地利用密度が薄いほど設置効率が悪いのである。人口減少時代における「持続的な自治体財政」「コミュニティ維持」を実現するため、この中心市街地から郊外へ薄く広く拡がる都市政策を改める理

念として、コンパクト・シティの推進が掲げられたのである。その内容は (a)中心市街地への都市機能の集約、(b)中心市街地のコミュニティとしての魅力向上に向けた取り組みの推進であり、大型店に限定せず、都市機能全般を視野に入れたゾーニング（用途制限）による規制手法を基本とすることにしたものである⁽⁹⁾。

IV. 「コンパクトなまちづくり」への理念の転換

コンパクトシティ（Compact City）とは、1970年代に G.B.Dantzig と T.L.Saaty によって提唱された概念で、空間形態として、①高密度居住、②自動車依存が少ない、③複合土地利用が、空間特性として、④生活多様性、⑤明確な境界で周辺部と隔離される、⑥それゆえ独自性を持つと、機能として、⑦社会的公平性、⑧日常生活の自足、⑨自治による自立といった都市形態・空間構造・社会的特性を持ったものとして定義されており、郊外へのスプロールに対立する概念である。1990年以降持続可能な都市のあり方として、特に EU 諸国において活発な論争が展開され、今、持続可能な都市開発戦略として見直されているものである⁽¹⁰⁾。

持続可能な都市＝サステイナブル・シティ（Sustainable City）は、1990年に EC 委員会から公表された『都市環境に関する緑書』がきっかけとなり、「サステイナブル・シティ戦略」が欧州全体の最重要課題となったが、現在、サステイナブル・シティの都市像として国際的に極めて関心が高いキーワードが「コンパクトシティ」となっている。サステイナブルな環境という観点からは、都市を拡大させずに無駄なエネルギーを省き、市街地を充実させて、まとまりのよいコンパクトな都市を創ることが先進諸国の都市の課題となる⁽¹¹⁾。

1996年に欧州委員会環境総局のプロジェクト報告書として発表された『欧州サステイナブル・シティ（European Sustainable Cities）』では、

サステイナブル・シティ発展原則として次の四つをあげている。

- ① 都市管理の原則—持続可能な都市管理には環境、社会、経済にわたる包括的な対策が必要であり、都市プランは一般に認識されているよりも広範囲で強力なものとなる。
- ② 包括政策の原則—異なる政策が協調的に包括的に効果をあげるためには、政策相互の補完性と広い意味での共同責任が必要である。
- ③ エコシステム論の原則—生態系のみならず社会系も含めた二つの系として都市のエコシステムを論じる（各都市がそれぞれ一つの社会的エコシステム）。
- ④ 協力と連携の原則—持続可能性は異なる組織や異なる立場の人々が相互に協力と連携をすることにより達成される

報告書『欧州サステイナブル・シティ』では、市場経済が公共財を管理できないとの立場から、都市管理の原則を考察するにあたって、「市場の限界」を前提とした議論の建て方をし、持続可能な都市管理の政策手段は「事業活動や市場の動きを変更・制限する」ものでなくてはならないとしている⁽¹²⁾。

また、サステイナブル・シティでは、サステイナブルの概念が公平性の原理（「世代」「社会」「地域」「手続」「種」の5つの分野における公平性）によって組み立てられているため、従来の環境調和都市や環境共生都市と区別される⁽¹³⁾。

なお、コンパクトシティについては定義が明確でないこともあって論争が混乱していたり、異議・疑問も出されているが、日本におけるコンパクトシティ構想では次の目的が特に重視されている⁽¹⁴⁾。

- ① 財政的に破綻しつつある公共投資の効率性—集約による建設費・維持費の低減
- ② 急速に進む高齢社会への対応—自動車に頼らず生活サービス受給
- ③ 市民主体のまちづくり等の促進—コミュニティ意識を高め、住民参加促進

- ④ 空洞化の進む中心市街地の活性化—都心に居住する人口・交流人口の増加
- ⑤ 地球環境問題への対応—密度を高めることによる省エネルギー効果の増進
- ⑥ 人口減少への対応—既成市街地への開発集中による都市の活力維持

V. 大規模小売店舗の立地規制・誘導

これまでも、大規模小売店舗に対する対策は不十分ながらも法制度上とられていたが、都市計画法による対策と条例による対策に分けて考察する。

(1) 都市計画法による対応

改正前の用途地域指定では、広範囲な大規模小売店舗の立地が可能なことから、特別用途地区（法8条1項2号、9条13項）や特定用途制限地域（法8条1項2の2号、9条14項）による大規模小売店舗の立地規制が行われてきたが（表1・2）、その指定が都市計画区域に限定されることなどもあって、十分な成果をあげられなかった。また、準都市計画区域（農振法の農用地区域以外の区域で設定可能）も十分活用されていない。特定用途制限地域は市町村が特定の建築物を立地させないエリアを部分的に明確にするもので、それ以外の地域では容認されることになる。

* 都市計画法9条13項

特別用途地区は、用途地域内の一定の地区における当該地区の特性にふさわしい土地利用の増進、環境の保護等の特別の目的の実現を図るため当該用途地域の指定を補完して定める地区とする。

* 都市計画法9条14項

特定用途制限地域は、用途地域が定められていない土地の区域（市街

化調整区域を除く。)内において、その良好な環境の形成又は保持のため当該地域の特性に応じて合理的な土地利用が行われるよう、制限すべき特定の建築物等の用途の概要を定める地域とする。－非線引き都市計画区域

* 建築基準法68条の9

6条1項4号の規定に基づき、都道府県知事が関係市町村の意見を聴いて指定する区域内においては、地方公共団体は、当該区域内における土地利用の状況等を考慮し、適正かつ合理的な土地利用を図るため必要と認めるときは、政令で定める基準に従い、条例で、建築物又はその敷地と道路との関係、建築物の容積率、建築物の高さその他の建築物の敷地又は構造に関して必要な制限を定めることができる。

表1. 特別用途地区の例(平成17年4月1日現在、国土交通省調べ)

市町村	名称	目的	大規模商業施設の規制(床面積)	決定/変更告示日
茨城県 大洗町	大洗港水産業 振興地区	大洗港港湾計画の水産ふ頭地区 としての土地利用を図りつつ地 場産業の振興	水産業関連施設 以外を制限	H16.10.25
長野県 岡谷市	水辺体育地区	市民の健康増進、スポーツ振興 及び地区の良好な環境の保護	500㎡超	H11.2.10
愛知県 豊田市	浄水学術研究 特別用途地区	学術研究にふさわしい業務の利 便の増進、周辺の住宅環境との 調和	3,000㎡以上	H11.3.31
愛知県 豊田市	浄水国道沿道 サービス特別 用途地区	国道沿道にふさわしいサービ ス業務の利便の増進	3,000㎡以上	H11.3.31
愛知県 蒲郡市	医療関連施設 特別用途地区	医療関連業務の利便の増進	3,000㎡以上	H12.10.31
愛知県 新城市	新城南部産業 振興地区	工業の利便性の増進及び工場従 事者の生活に配慮した土地利用 の誘導	3,000㎡以上	H14.3.29

大阪府 高槻市	文教・医療地区	地区の学校その他の教育施設及び医療施設等の良好な環境の保護	学校、各種学校、病院、診療所等以外を制限	H16.12.28
福井県 丸岡町	特別情報産業地区	情報通信関連産業の集積	情報関連業務以外の施設を制限	H13.10.1
福岡県 太宰府市	門前町特別用途地区	参拝客等を対象とした商業核としての市街地育成	3,000㎡以上	H12.12.28
福岡県 太刀洗町	西太刀洗草分線沿道南等	沿道業務機能と周辺住環境との調和	3,000㎡以上	H14.2.1

注) 平成10年改正以降（変更は除く）。なお、特別用途地区全体としては全国569地区で43,275ha 指定（平成16年3月31日現在）。

表2. 特定用途制限地域の例（平成17年4月1日現在、国土交通省調べ）

市 町 村	大規模店舗の規制（床面積）	決定／変更告示日
岐阜県美濃加茂市	1,500㎡超	H17.4.1
岐阜県富加町	（沿道以外）1,500㎡超	H17.4.1
山口県宇部市	1,500㎡超	H16.10.8
香川県高松市	（沿道以外）1,500㎡超	H16.5.17
香川県丸亀市	（沿道以外）3,000㎡超	H16.5.17
香川県牟礼町	500㎡超	H16.5.17
香川県宇多津町	（沿道）3,000㎡超（沿道以外）1,500㎡超	H16.5.17
愛媛県新居浜市	（市街地周辺）1,500㎡超（田園地域）3,000㎡超	H16.5.14
愛媛県西条市	（沿道等以外）3,000㎡超	H16.5.14
熊本県荒尾市	1,500㎡超	H16.5.17

注) 特定用途制限地域を定めているのは全国で12市町村（平成17年4月1日現在）

(2) 条例による対応

都市計画法に基づく地域・地区指定では大規模小売店舗の規制・誘導に十分な効果が期待できないことから、いくつかの自治体で自主条例が制定

された。その概要は次のとおりである。

- ① 尼崎市住環境整備条例(平成16年10月1日改正条例施行)
- a. 10,000㎡以上の開発事業を行おうとする者(小売業の場合は、1,500㎡以上)は事業計画作成の着手前に大規模開発事業の構想を届け出て、市長と協議—15条の2
 - b. 市長による公告縦覧、事業者は説明会開催、市民による意見書提出—15条の3・4(小売業の場合は、この規定の適用なし)
 - c. 市長による指導助言—根拠：都市計画法18条の2に基づき策定した尼崎市都市計画に関する基本的な方針その他規則で定めるまちづくりの方針—15条の6
 施行規則3条の10—条例15条の6第1項の規則で定めるまちづくりの方針は、次に掲げるものとする
 (1) 尼崎市商業立地ガイドライン (2) 尼崎市緑の基本計画
 - d. 市長による勧告・公表、罰金
 ○ 尼崎市商業立地ガイドライン
 目標—(a)地域特性に配慮した商業立地、(b)出店に伴う周辺道路の混雑等、環境悪化の防止、(c)地域への貢献を促す
 土地利用とまちづくりの観点から8種類のゾーンに分け、まちづくりと商業機能の方向性を示すとともに、大型商業施設について誘導・規制の考え方を示す
- ② 京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例(平成12年6月1日施行)
- a. まちづくりの方針—地方自治法2条4項に規定する基本構想及び基本計画並びにこれらに基づき定められた別に定めるまちづくりに関する方針—2条1号
 施行規則2条—条例2条1号に規定する別に定めるまちづくりに関

する方針は次の各号に掲げるものとする

- (2) 京都市都市計画マスタープラン (3) 商業集積ガイドライン 他
- b. 市街化区域内の開発で開発事業者は設計等の着手前に開発構想を届出、市長と協議—10,000m²以上の開発（物品販売業等の集客施設は1,000m²以上10,000m²未満）—6条
- c. 市長による公告縦覧、開発事業者による説明会開催、市民による意見書提出—7・8条
- d. 市長による指導助言、勧告、公表（罰則はなし）

○ 京都市商業集積ガイドプラン

地域ごとのまちづくりと商業集積の方向、大型店の誘導・規制の考え方を示す

目標—コンパクトで個性的な地域の形成と地域が機能的に連携した都市づくりなど

商業集積の現状や地域の特性を考慮して、市内を7種類のゾーンに分け、都市構造、地域構造に与える影響が大きい商業施設については店舗規模の上限を目安として記述一例。近隣型商業育成ゾーン1,000m²、ただし、幹線道路沿いは3,000m²

*当該条例が問題となったケースとして、島津製作所跡地の大型店開発（開発面積48,614m²、売場面積36,300m²）があるが、この地域は産業機能集積ゾーンのうちの既成市街地内工業地域として、20,000m²以内でかつ、立地条件を考慮した店舗規模とされていた。論点の一つはまちづくり方針を施行規則に委ねていたことであるが、最終的には店舗面積の20,000m²への縮小、高齢者・障害者配慮による2,000m²上積みで合意した⁽¹⁵⁾。

③ 金沢市における良好な商業環境の形成によるまちづくりの推進に関する条例（平成14年4月1日施行）⁽¹⁶⁾

- a. 事業者が市街化区域内で、1,000m²以上の集客施設（物品販売業務

- の店舗等)の建築等を行おうとする時は、設計着手前に市長と協議—6条1項
- b. 市長はまちづくりに関する施策その他市のまちづくりに関する計画との調和を図るため、助言指導—6条2項、勧告・公表—7・8条施行規則3条—条例6条2項に規定する良好な商業環境の形成によるまちづくりに関する施策は、次に掲げるものとする。
- (1) 金沢市商業環境形成指針 (2) 金沢市中心市街地活性化基本計画
(3) 前2号に掲げるもののほか、良好な商業環境の形成によるまちづくりを推進するために必要な施策
- 金沢市商業環境形成指針
- 7種類のゾーニングを行い、商業機能の立地誘導から目安となる店舗面積の上限を規定一例。地域拠点形成ゾーンの幹線道路沿いは5,000m²、その他は1,000m²
- ④ 福島県商業まちづくりの推進に関する条例(平成18年10月1日施行)
- a. 環境負荷の少ない持続可能なまちづくりや歩いて暮らせるコンパクトなまちづくりの考え方にに基づき、特に大規模な小売商業施設を広域の見地から適正な配置を推進
- b. 対象は規則で定める面積以上の店舗—店舗面積が1,000m²以上(算出困難な場合は延べ床面積が10,000m²以上)—2条7項
- c. 商業まちづくり基本方針の策定(市町村が定める基本的な構想の指針、対象となる店舗の立地の誘導・抑制などの事項)—6条
- d. 事業者による新設等届出書(立地市町村の商業まちづくり基本構想等との適合についての見解・理由及び周辺市町村の商業まちづくり基本構想等に与える影響についての見解・理由を含む)、知事による公告縦覧、事業者による説明会開催、知事による関係市町村の意見聴取、知事による勧告・公表、20万円以下の罰金

⑤ その他

ア．長野市商業環境形成指針（平成16年11月1日策定）一条例等は未制定

商業集積の配置・誘導のための指針であり、開発面積が概ね5haまたは店舗面積5,000㎡以上となる大型店等の出店・増床について事業計画書の提出

イ．渋谷区特定商業施設の立地調整に関する条例（平成12年3月31日施行）

大規模商業施設（1,000㎡を超える飲食店等）などを対象—新設等に伴う周辺地域の生活環境・商業環境に与える影響についての事前評価

ウ．商店街で事業を営む者の商店会への加入等を唱った条例—世田谷区・港区・渋谷区・足立区

エ．各種の土地利用調整条例・まちづくり条例が、無秩序な開発防止、都市の拡散防止等の目的で制定されている。

オ．都市計画マスタープランに「コンパクトシティ」概念を明文化—青森市・札幌市・秋田市

①②③の条例は、都市計画法改正前の用途地域における規制に上乘せする形で制定され、ゾーニングの設定と一定規模以上の店舗建設にあたっての市長との事前協議を経て、指導助言に従わない場合の勧告・公表という手続は共通している。また、条例で指導の根拠となる条文を設けた上で、施行規則で具体的なガイドラインを明記するという手法をとっており、尼崎市の場合は条例に規則への委任規定を置いているが、京都市の場合は「別に定める」とのみ規定し、金沢市の場合は委任規定もない定め方になっている。公表・罰金という制裁措置を伴う場合には、明確な施行規則への委任規定が必要であろう。国法レベルで委任立法の限界が問題となった例としては、(a)酒税法54条による帳簿に記載する事実の命令への委任（最高裁

昭和33年7月9日大法院判決) — 「違憲でない」、(b)農地法80条による売
払農地認定の政令への委任(最高裁昭和46年1月20日大法院判決) — 「委
任の範囲を超え、無効」、(c)銃砲刀剣類所持等取締法14条による鑑定の基
準等登録に必要な細目の省令への委任(最高裁平成2年2月1日第一小法
廷判決) — 「委任の趣旨を逸脱していない」、(d)監獄法50条による接見制
限の命令への委任(最高裁平成3年7月9日第三小法院判決) — 「委任の
範囲を超え、無効」があるが、条例による規則への委任についても、委任
の根拠規定を置くと共に範囲、程度を可能な限り明確に定めておかなけれ
ばならないだろう。

その他、福島県の場合は広域で規制すべき必要性から条例制定されたも
のであるが、長野県は行政指導に留まっている。商店会への加入を唱った
条例は、大規模店舗が地域貢献に無関心で、地域の集積にただ乗りしてい
る状況を踏まえ、制定されたものである。

(3) 都市計画マスタープランと土地利用調整条例

平成4年の都市計画法改正により、18条の2で市町村は議会の議決を経
て策定された基本構想並びに都市計画区域の整備、開発および保全の方針
に関する基本的な方針に即して都市計画に関する基本的な方針(以下、「都
市計画マスタープラン」という。)を定めることとされた。この都市計画マ
スタープラン(市町村マスタープラン)制度の創設に続いて、平成12年の
都市計画法改正では6条の2で都道府県の都市計画区域の整備、開発及び
保全の方針(以下「都市計画区域マスタープラン」という。)が都市計画
決定の対象になった。そして、市町村の具体的な都市計画は、都市計画マ
スタープランに即したものでなければならないという義務規定も定められ
た。しかし、都道府県の都市計画区域マスタープランが法定計画になって
いるにもかかわらず、市町村の都市計画マスタープランは都市計画決定の
対象でないことなどの理由から都市計画マスタープランは開発の決定には
実際に役立つものとなっていない⁽¹⁷⁾。従って、コンパクトシティ概念を都

市計画マスタープランに明文化した青森市等もそれは行政指導の根拠とはなりえても、実効性が担保されたものではない。

こうした中で、都市計画マスタープラン等を条例に位置づけて実効性を持たせようとする市町村として、神奈川県真鶴町、熊本県氷川町がある。真鶴町まちづくり条例（平成6年1月1日施行）では、建設行為の規制・誘導の基準となる「まちづくり計画」に都市計画マスタープランを読み替え・適用するとともに、議会の議決を経ることで条例上の位置づけを明確にしている。氷川町を守り磨き上げるまちづくり条例（平成17年10月1日施行）は合併前に条例制定していた旧宮原町域にのみ適用される条例であるが、旧国土庁補助により策定した土地利用調整基本計画を条例上で位置づけ、開発建築行為の審査基準として用いている⁽¹⁸⁾。これらの条例は建設行為等を行おうとするときに、届出書を町長に提出することにより、開発許可・建築確認といった法で定める手続の事前手続として機能させようとする点では、大規模小売店舗の規制・誘導に関する尼崎市条例等と同様である。この他、土地利用調整条例や紛争の予防調整に関する条例を活用する方法も考えられる。紛争の予防・調整については、中高層建築物、産業廃棄物といった分野で条例が制定されている⁽¹⁹⁾。

VI. まとめ

コンパクトシティの理念の正当性については、仮にコンパクトシティを中心市街地を唯一の核、街の顔とする都市を想定するならば、それは非現実的である。合併によるまでもなく、既に多くの市町村の区域には複数の核が存在するし、ニュータウンの建設、区画整理・再開発による整備が政策的かつ、積極的に進められてきたからである。これは中心市街地等で暮らしていた人々の自然にあふれた田園地帯・郊外でゆとりのある生活を送りたいという要求に応じてきた結果でもある。大規模小売店舗の郊外への

展開も住宅の郊外化などに伴うもの、あるいは自動車に頼らざるをえない地方中小都市の住民生活に適合した結果である。従って、複数の核を前提にしながら、都市間あるいは都市内で如何にモータリゼーションにより連携させていくかが問われなければならない⁽²⁰⁾。

次に、今回の都市計画法改正等はコンパクトシティ実現の枠組みとして十分かであるが、大規模小売店舗の中には法に規定する1万㎡を若干下回る面積の店舗建設で適用を免れようとする動きも見られる。中心市街地への立地を誘導する積極的なインセンティブ措置が必要であるし、住民の中心市街地回帰・都市回帰への誘導策、魅力づくりも必要である。ただし、都市計画法だけでは限界があるので、実効性を持つ自主条例によるまちづくり、特に広域的対応は必要と言える。法律を補完するものとして制定された条例の仕組みの問題点については、先に述べたとおり、規則に委任する場合には委任の根拠規定を置くと共に、範囲、程度を可能な限り明確に定めておかなければならない。併せて、行政計画である都市計画マスタープランの条例への読み込みや、条例と法律の連携の工夫も求められるだろう。

さらに、都市計画法改正で中心市街地(商店街)が活性化できるかについては、今回の改正により用途地域による大規模小売店舗の建築制限や地区計画による大規模小売店舗の誘導(開発整備促進区)など、いくつかの仕組みが制度化され、新たな授権規定はないものの、地区計画や用途地域を活用したまちづくりがある程度は可能となっているが、先に述べたように十分とは言えない。また、各種アンケートに見られるように、中心市街地の商店街が内在的問題を抱えており、都市計画法の改正のみで商店街や個々の商店が活性化すると考えることは到底できない。商店街として、まちの顔にふさわしいまちづくりを行うとともに、顧客のニーズに対応した商店街に生まれ変わることなしには、活性化できないことは明白である。

最後に、改正中心市街地活性化法の枠組みで問題はないかということについては、中心市街地活性化協議会を中心市街地整備推進機構や商工会議

所等で構成する点は改正前とあまり変わらないが、大店立地法の特例がどの程度機能するかということと、「選択と集中」による重点的支援の内容にかかってくるであろう。ただし、生業的な商業者中心の取り組みでは、改正前と同様な結果をもたらすことは疑いないであろう。

-
- (1) 黒川和美「地域に根ざした商業再生戦略の展開」神野直彦他編著『自立した地域経済のデザイン』（有斐閣、2004）58～62頁。同「都市の商店街を再生する」植田和弘他編『都市経済と産業再生』（岩波書店、2004）104頁。『産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議中間取りまとめ—コンパクトでにぎわいあふれるまちづくりを目指して』（2005）7頁参照。
 - (2) 宗田好史「街並整備の経済効果—魅力ある都心を創る」都市問題95-1、32～34頁。矢野裕児「中心市街地における商業活性化に向けての課題」都市問題95-1、22頁は「価格の安さ、利便性だけでの競争には無理があり、商品、サービスの独自性をつけることが重要」とする。
 - (3) 石原武政『小売業の外部性とまちづくり』（有斐閣、2006）163頁。
 - (4) 大西隆『逆都市化時代—人口減少期のまちづくり』（学芸出版社、2005）82～83頁。
 - (5) 荒井良雄・箸本健二『日本の流通と都市空間』（古今書院、2004）79頁。
 - (6) 前掲『小売業の外部性とまちづくり』168～175頁。
 - (7) 『産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議中間取りまとめ（参考資料）』（2005年7月）、『中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について・アドバイザー会議報告書（参考資料）』（2005年8月）より。
 - (8) 前掲『逆都市化時代』56～57頁。野口和雄「都市政策の課題」今井照編著『自治体改革3・自治体政策のイノベーション』（ぎょうせい、2004）162～163、166～170頁。野口は、中心市街地への回帰現象といわれるものも、限られたオフィス需要と甘い展望の中で大量の業務床を生む大規模業務開発は、その周辺やオフィスが移転した地区に衰退化現象を発生させており、「都市回帰現象」「都市再生」と呼べるものになっていないとしている。
 - (9) 前掲『産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議中間取りまとめ』3・13～14頁。

- (10) 松永安光『まちづくりの新潮流—コンパクトシティ／ニューアーバニズム／アーバンビレッジ』(彰国社、2005) 34～35頁。海道清信『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』(学芸出版社、2001) 24～30頁。伊藤達雄「持続可能なコンパクト・シティの在り方と実現方策に関する研究」(<http://www.airies.or.jp/wise/j/J03H0800.htm>)。Nikos A.Salingaros: Compact City Replaces Sprawl (<http://www.math.utsa.edu/sphere/salingaros/compactcity.html>)。
- (11) 伊藤滋「21世紀における都市の課題」『欧米のまちづくり・都市計画制度—サステナブル・シティへの途』(ぎょうせい、2004) i～vi頁。他に、植田和弘「持続可能な地域社会」植田和弘他編著『持続可能な地域社会のデザイン』(有斐閣、2004) 7～12頁。
- (12) 白石克孝「サステナブル・シティ」植田和弘他編『都市の再生を考える8・グローバル化時代の都市』(岩波書店、2005) 170～171・183頁。
- (13) 大西隆「サステナブルなまちづくり—欧米の思想」前掲『欧米のまちづくり・都市計画制度』339～340頁。アメリカにおける開発抑制・開発管理の理念であるスマートグロース (Smart Growth) については、同書342～353頁参照。なお、アメリカにおける大型店をめぐる紛争については、矢作弘『大型店とまちづくり—規制進むアメリカ、模索する日本』(岩波書店、2005) が参考になる。
- (14) 前掲『コンパクトシティー持続可能な社会の都市像を求めて』174～189・224～228頁。
- (15) 野口和雄『まちづくり条例のつくり方—まちをつくるシステム』(自治体研究社、2004) 44～59頁。京都市のまちづくりについては、前掲「街並整備の経済効果」40～44頁。
- (16) 金沢市のまちづくりについては、木谷弘司「保全と開発の調和を目指した条例によるまちづくり」中出文平+地方都市研究会編著『中心市街地再生と持続可能なまちづくり』(学芸出版社、2003) 182～189頁参照。
- (17) 野口和雄「まちづくり条例と成長管理」矢作弘・小泉秀樹編著『都市再生3・定常型都市への模索—地方都市の苦闘』28～29頁。水口俊典「地域による総合的な土地利用管理のための新たな枠組みのあり方」『都市・農村の新しい土地利用戦略』(学芸出版社、2004) 230～232頁。
- (18) 前掲、野口和雄「まちづくり条例と成長管理」30～32頁。他に、内海麻利「まちづくり条例による郊外の総合的土地利用誘導」前掲『都市・農村の新しい土地利用戦略』159～172頁を参照。なお、これらの文献で紹介されている穂高町まちづくり条例は平成17年10月1日合併後の安曇野市で5年間の暫定例規として施行されている。
- (19) 内海麻利「まちづくり・開発規制条例」磯崎初仁編著『自治体改革4・政

- 策法務の新展開～ローカルルールが見えてきた』（ぎょうせい、2004）317～321頁。北村喜宣『分権改革と条例』（弘文堂、2004）219～223・231～233頁。
- (20) 前掲『逆都市化時代』56～57・60～61・67頁参照。また、2006年7月29日～30日に大阪で開催された行政法務シンポジウム「国土・都市整備法政策と行政法」では多くの示唆を得たことに感謝申し上げる。