

まちづくり3法見直しの背景

神 保 充 弘

I はじめに

ここ数年、まちづくりは時代のキーワードになった感が強い。こうした中でまちづくり3法の見直しが行われ、2006年5月には、都市計画法と中心市街地活性化法の改正法が成立することとなった^{*1}。

この法改正の1つの特徴は、都市計画法の改正によって大規模集客施設の立地規制を厳格化するとともに、中心市街地活性化法の改正によって意欲のある主体に対して多様な支援策を集中的に講じようとしたところに求められる^{*2}。

たとえば、都市計画法についてみた場合、今回の法改正によって、大規模集客施設は、原則として近隣商業地域、商業地域および準工業地域にのみ立地することが認められることとなった。このうち、準工業地域については、地方都市では原則として特別用途地区を指定して、大規模集客施設の立地を抑制することとされた。また、非線引き都市計画区域、準都市計画区域内の白地地域では大規模集客施設は原則として立地できないこととなった。さらに、市街化調整区域内の開発許可制度を見直し、現行では一定の条件を満たす大規模開発についてはこれを例外的に許可するという規定が廃止されることになった。これらのことから明らかなように、これまで郊外を中心に展開されてきた大規模集客施設の開発は大きく制約され

ることになった。

一方、中心市街地活性化法については、従来の「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」という法律名称を「中心市街地の活性化に関する法律」に改めるとともに、中心市街地活性化の基本理念をうたい、国、地方公共団体および事業者の責任規定を盛り込むことによって、「まちづくり基本法」的な性格をもたせることとなった。その上で、中心市街地活性化施策を総合的かつ効果的に推進する観点から、内閣に中心市街地活性化本部を設置するとともに、自治体が策定する基本計画に対する内閣総理大臣の認定制度を創設した。このことにより、認定された基本計画に基づき、多様な魅力をもった中心市街地の形成に向けて意欲的に取り組む主体に対して、政府が重点的に支援する仕組みが整えられることになった。

このように、中心市街地活性化の支援という「アクセル」とゾーニング等の計画的な土地利用規制という「ブレーキ」を巧みに組み合わせることで機能させることにより、具体的な成果が確認できるような形でまちづくりを推進しようとしている点に今回の法改正の1つの特徴を見出すことができる。

しかし、今回の法改正で忘れてならないのは、都市計画法の改正により、従来は都道府県の開発許可の必要がなかった学校や病院等の公共公益施設の建設を目的とする開発についても、開発許可制度を見直すことを通じて、許可の対象とする一方、中心市街地活性化法の改正により、中心市街地への居住の促進、大型店出店の促進、公共公営施設の建設や空きビルの転用に伴う改修等に対して支援を行う施策が盛り込まれるなど、市街地への都市機能の集約が目指されていることである。今回の法改正で、こうした諸施策がとられることになったのは、まちづくりの、あるいは都市開発の基本的な政策理念が従来のスプロール的な郊外開発からコンパクトシティへと転換されたためであった。

コンパクトシティの概念は論者によって異なるが、ここでは、「投資を

既成市街地に誘導し、既存の都市施設を有効活用する一方、郊外のスプロール型開発を規制し、全体として高密度な都市空間を追求³しようとする都市思想という意味で用いることにする。

本稿では、コンパクトシティという政策理念のもとで、まちづくり3法の抜本的な見直しが実施されることになった背景を探ることを目的とする。

Ⅱ まちづくり3法見直しの背景

ここでは、まちづくり3法の見直しがなされた背後にはどのような事情が存在していたのかを考察することが主たる課題であるが、それに先だつて、まちづくり3法成立の経緯を振り返ることを通じて、まちづくり3法の意図を確認しておくことにしよう。

1. まちづくり3法の意図

1980年代後半から90年代初頭にかけての時期は、大店法による商業調整政策が規制強化局面から規制緩和局面へと移行した時期であった。とくに重要な転機となったのが1989年から翌年にかけて行われた日米構造協議であった。この場でアメリカ側からは大店法が非関税障壁として機能しているという批判がなされ、制度そのものの存廃を含めた抜本的な改善が必要であるという要望が出された。結局、同協議では、こうしたアメリカ側からの要望をふまえ、運用の適正化、法改正、法の存廃を含めた運用の再見直しという3段階にわたる緩和プログラムが提示されることになった⁴。こうした大店法の規制緩和は結果として大型店の出店ラッシュをもたらすこととなった。たとえば、大型店の出店届け出件数は運用の適正化がなされた1990年度には1,667件、翌91年も1,392件と高水準で推移した。また、改正大店法が施行された1992年度には1,692件と過去最高を記録した⁵。これらのすべてが実際に出店にこぎつけたわけではないし、売り場面積の削減も行われたが、出店そのものは円滑に進められていった。

この大店法の規制緩和のプロセスで少なくとも2つの問題が顕在化してくるようになった。1つは周辺環境問題を含む広い意味でのまちづくりにかかわる問題であった。大店法が規制緩和に伴い、大型店の進出が加速化されるようになると、交通渋滞・交通安全問題、駐車・駐輪問題、騒音問題、廃棄物問題などの生活環境に関わる問題が急速に顕在化しはじめるようになり、これらへの適切な対応の必要性が指摘されるようになった。また、大型店の立地に伴う計画的な地域づくりとの整合性の必要性も論じられた⁶。しかし、こうした問題の解決には大店法はほとんど無力であった。大店法のもとでは、その政策目的に規定されて、審査対象は「調整4項目」(店舗面積、開店日、閉店時刻、休業日数)に限定されているため、いくら社会的規制の観点に立った主張を展開したとしても、出店者に対して実効性のある措置を迫ることは現実的には難しかったからである⁷。

いま1つは中心市街地における商業の空洞化にかかわる問題であった。すでに述べたように、大店法の規制緩和によって大型店の出店が活発化することになったが、この時期の大型店は従来のような市街地ではなく、郊外に立地するケースが多くなった。とりわけ、ショッピングセンターをはじめとする大規模商業施設が都市近郊や郊外に出店することにより、商店街との商業集積間競争が激化することになった。その影響から、既存の中心市街地における商業は疲弊の度合いを深めていくことになった。こうして、大店法の規制緩和は中心市街地における商業の衰退を急速に進行させ、シャッター街と揶揄される商店街さえ生むこととなった。いうまでもなく、大店法は中小小売商の事業機会の確保を主たる目的とするものであった。その意味では、大店法による規制が緩和されたことにより、商店街を構成する中小小売商の疲弊がもたらされたといえなくもなかった。しかし、1982年以降、大店法の規制が強化されたにもかかわらず、1985年の「商業統計」を境にわが国の中小小売商は大幅な減少傾向を示すようになったことから、大店法の存在意義に疑問が呈されるようになっていた。

そもそも、大店法が諸外国、とりわけアメリカから問題視されるように

なったのは、それが中小小売商の事業機会の確保の観点からの商業調整であったからであった。大型店の出店が地元の小売業や都市構造に影響を与えるのはどの国においても同じである。そうだとすれば、それに対して反対の声があがるのもまた基本的には同じはずであった。事実、フランスをはじめ、アメリカ、イギリス、ドイツ、イタリアなど先進諸国はそれぞれに大型店の出店を規制する法制度をもっていた。しかし、それにもかかわらず、フランスのロワイエ法を含めて、他の国の類似の規制法が国際的に問題になることはなかった。これは、それらの国々における規制法が、都市計画ないし土地利用計画の観点からの規制であることを全面に押し出していたからであった。結果的にそれが大型店の出店を抑制することになっても、それは結果であって、それ自身が直接の目的ではなかった*8。

規制緩和と自由競争の促進といった時代の潮流が形成される中で、いま、ここに見てきたような諸々の問題点を内包する大店法を維持することはもはやきわめて困難な情勢になっていた。しかし、その時点で、わが国は世界的にみてもっとも大型店が出店しやすい国とされていた。したがって、大型店がまったく自由に出店できるようにすることもまた現実的にはありえなかった。

以上のような事情を背景として、大型店の立地の適否は改正都市計画法によって決定する一方、立地が適当であると判断されたのちに周辺地域の生活環境を保持するために大規模小売店舗立地法が制定されることになった。さらに、衰退感を強めつつあった都市の中心部に公的資金を集中的に投入するために中心市街地活性化法が制定された。

これらのことから明らかなように、流通政策と都市政策を連動させたまちづくり政策を推進させることにより、「これらの3つの法律がそれぞれの役割を発揮しつつ、連携することで、中心市街地の空洞化を解決し、地域全体の活性化を図っていく*9」ことを意図して、まちづくり3法は成立することになったのである。

2. まちづくり3法の運用成果とその要因

3法を一体として活用すれば、大型店の立地調整を含むまちづくりに支障はない。これがまちづくり3法制定当時の政府の考え方であった。しかし、現実には、まちづくり3法は望ましい成果をもたらしたとは言えなかった^{*10}。たとえば、渡辺達朗氏は、まちづくり3法の「政策効果については、各方面から厳しい評価が下されてきている^{*11}」として2つの評価結果を挙げている。

1つは2004年9月に発表された、総務省による「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」である。これによれば、調査を行った20都道府県において、1998年度から2001年度までに基本計画を作成した138市町のうち、2000年度以前に基本計画を作成した市町について、中心市街地活性化の状況を、居住、商業及び業務に関する統計指標の基本計画作成前後の動向等により判断すると、中心市街地の活性化が図られていると認められる市町は少ない、と結論づけられている^{*12}。

いま1つは会計検査院による「タウンマネジメント機関（TMO）による中心市街地の商業活性化対策について」である。これは、中心市街地活性化法に基づく中小小売商業等活性化事業に関連して、2002年度末までに認定されたTMOのうち、北海道ほか42都道府県の167TMO、同期間の国庫補助金等の交付額94億1547万円を対象として、①TMOが本来の趣旨に沿って機能し、コーディネーター的役割を適切に果たし、総合的なマネジメント機能を十分に発揮できているか、②従来型のハード事業にとどまらず、ソフト事業に積極的に取り組んでいるか等に着眼して行われた検査結果報告である。この中で「本件施策の実施からおよそ6年を経過した現在、一部では本件施策の実施等により、中心市街地の衰退に歯止めがかかり好転の兆しが見えてきたものも見受けられるが、全般的にはこれまでの衰退傾向が反転するまでには至っていない状況である^{*13}」という会計検査院の所見が示されている。

それでは、なぜまちづくり3法は望ましい運用成果を挙げることができ

なかったのか。この問題については、これまで多くの論者によってさまざまな指摘がなされてきた。

たとえば、横森豊雄氏は、3法のそれぞれについて個別に問題点を指摘している¹⁴。まず、中心市街地活性化法については、総務省が指摘した問題点を紹介する形で、次のような問題点を挙げている¹⁵。すなわち、基本計画に関する問題（不十分な住民ニーズなどの把握、不十分な目標設定、総花的な事業の羅列による事業選択の甘さ、事業計画の不十分な見通し、広すぎる対象地域、商業集積なき地区での中心市街地設定など）、事業実施体制に関する問題（推進体制の整備不足、TMO構想策定の遅れ）、主体にかかわる問題（各事業者の活性化に向けた認識がバラバラであること、地権者の参画がないこと、タウンマネジメントの不足とその必要性についての認識が希薄であること、中心市街地の価値低下に対する市町村の問題意識が希薄であること、地権者・市町村ともTMO任せになっていること、調整力・指導力を有する人材（とくにタウン・マネージャー）の不足）、財務基盤の脆弱性に関する問題、事業者・地権者・商工会・商工会議所・行政の連携不足に関する問題、支援策に関する問題（基本計画の審査が不十分なままの支援、支援策の効果や実績を報告させる仕組みがないこと、活性化効果や利用実績が不十分なものへの支援）、などである。

都市計画法については、国土交通省が指摘した問題点を紹介する形で、次のような問題点を挙げている¹⁶。すなわち、大規模商業施設などの郊外立地を抑制する特別用途地区などの制度が十分に活用されていないこと、活用された場合でも立地抑制の効果が他市町村に及ばないため十分な効果が上がりにくいこと、開発許可も含め、都市計画手法は広域的観点で反映されにくいこと、市街化調整区域でも大規模開発は許可がなされること、病院など公益施設は許可対象外であること、中心市街地の都市的魅力を高める都市計画上の誘導策も十分ではないこと、などである¹⁷。

大店立地法については、大店立地法で大型店設置者に求められている配慮事項は、駐車場の収容台数、荷さばき施設の位置、廃棄物などの保管施

設の容量などの技術的基準のみで、まちづくりへの配慮は求められていない点を挙げている。

これに対して、渡辺達朗氏は、3法全体の整合性あるいは一体性の観点から次のように述べている¹⁸。すなわち、大店立地法については、駐車場の設置台数をはじめとした出店等の審査基準の関係から、大型店にとっては、出店等に要するコストや用地確保の容易さ等の面で、中心部は郊外部よりも格段に出店しにくくなる。その結果、中心部における出店を減少させ、郊外部における出店を促進してきた側面がある。また、既存店が改修・増床等を行う場合、駐車場の整備状況等についてあらためて審査手続きをとらなければならないことの影響から、既存の大型店の中心部からの撤退を促してしまう側面も指摘できる。

都市計画法についても、大型店にとって中心部よりも郊外部の方が出店が容易な制度体系になっていたことが指摘できる。たしかに、2000年改正によって、都市計画区域外において準都市計画区域の制度が導入されるとともに、非線引き都市計画区域（用途地域なしのいわゆる白地地域）および準都市計画区域において特定用途制限地域の制度が導入され、一定規模の大型店の立地を制限することが可能になり、郊外部の規制強化が実施されたものの、その効果はまだそれほどあがっていない。

これに対して、中心市街地活性化法は、いうまでもなく都市中心部における商業等の集積性を高め、活動を活発にすることに狙いがある。しかし、同法に基づいて、都市中心部に対してさまざまな政策的支援が行われても、上述のように他の2法が大型店の郊外出店を後押ししたため、その政策効果は大幅に減殺されることになった。

両者の見解の大きな相違点は、横森氏がまちづくり3法それぞれの問題性を指摘しているのに対して、渡辺氏は個々の法に内在する問題よりもむしろ、3法間の、あるいは3法全体の不整合性の問題を強調している点にあるように思われる。

それはともかく、いまここに挙げた事例からも容易に推察されるように、

まちづくり3法が意図したような成果を挙げられなかった理由としては3法それぞれに関わる問題のほか、3法の連携あるいは整合性に関わる問題も存在しており、多岐にわたるものと考えられる。しかし、政策効果という観点から見た場合、主要な要因は、3法の成立当初から大型店を適正な立地に誘導する役割を担った都市計画法がまったく有効に機能しなかったことと、中心市街地活性化法に基づく支援策の実効性が乏しかったことの2点に求められるのではないかと思われる¹⁹。

3. 中心市街地の衰退の深刻化

まちづくり3法は諸々の問題点を内包していたことから、十分に機能することはなく、また期待されたような運用成果をもたらすこともなかった。その結果、地方都市を中心に、中心市街地の衰退はますます進展し、深刻化の度合いをいっそう深めていくこととなった。

都市における機能や施設の配置構造について考えた場合、都市はその全域にわたって均等に同様の機能や施設を集積させるわけではない。「日常的な生活に密着した買い物施設や町会施設などは、それぞれの生活ブロックごとに配置される必要があるが、それ以外の多くの施設は拠点や中心部に配置される。市役所をはじめとする公共機関だけでなく、商工会議所や病院などの民間施設も同じである。各ブロックには支所や診療所などが配置され、中心部には本庁や基幹病院が集まる²⁰」。こうした施設が集積する場所がその都市の中心地として機能してきた。

しかし、1970年代以降、こうした状況に変化が見られるようになった。まず、人口の郊外化が進展することとなった。わが国の人口は、戦後一貫して増加し、とくに高度経済成長期には毎年百万人を超える急速なスピードであったが、都心部の地価の上昇や過密化などによって住環境が悪化したこと、より環境が良く、広い居住空間に対するニーズが高まってきたこと、通勤・通学的手段として鉄道・自動車が完全に定着し、都心部等の工場やオフィス、学校などへの通勤・通学が可能になったことなどを背景と

して、それまで都心部に集中してきた人口の郊外への移動が促進されることとなった。

また、公共公益施設の郊外化が生じた。人口の郊外化に伴って、それまで都市の中心部に立地していた市役所、総合病院、文化施設等の施設が郊外に移転するようになった。市役所については1970年代から、病院や文化施設については1980年代以降に郊外への移転が顕著となり、近年は移転の動きが様々な公共公益施設に広がって加速する傾向が見られるようになった。このうち、とくに中心部に立地していた病院や大学等の郊外への移転については、機能の充実や駐車場の建設等のため、施設の増改築や更新の需要が契機となることが多い。この場合、近年求められる水準（病床当たり床面積など）の確保のため、延べ床面積の拡大を行わざるをえないことが多い。しかし、現在の敷地では手狭であり、また周辺での拡張用地を確保することが困難である場合には、広くて地価の安い郊外への移転を選択することになる。このようにして、病院や文化施設の多くが市街化調整区域や非線引き白地地区等の郊外部に立地することとなったのである^{*21}。この結果、従来、中心部を構成していた重要な機能や施設が中心部から姿を消すこととなり、中心部には小売業をはじめとするにぎわい施設のみが残ることとなった^{*22}。

さらに、商業施設の郊外化が顕著になった。とくに、1990年代から始まった規制緩和の流れの中で、郊外におけるショッピングセンター開発が積極的かつ本格的に行われるようになった。図表1はショッピングセンターの地域別立地状況を示したものである。これを見ても明らかなように、都市の中心地域や周辺地域への立地が年を追うごとに比率を低下させているのとは対照的に、郊外地域への立地の比率が急速に高まってきており、ショッピングセンターの立地が都市の中心部から郊外へとシフトしてきていることが理解できる^{*23}。

このような大型店の郊外への進出は、大店法が廃止され、都市計画法の再改正が行われた2000年以降もやむことはなかった。この間、大型店の

図表1 ショッピングセンターの地域別立地状況

	1969年 以 前		1970～ 1979		1980～ 1989		1990～ 1999		2000～ 2006	
	実数	比率 (%)	実数	比率 (%)	実数	比率 (%)	実数	比率 (%)	実数	比率 (%)
総 数	131	100.0	502	100.0	626	100.0	1,007	100.0	493	100.0
中心地域	80	61.1	209	41.6	181	28.9	166	16.5	76	15.4
周辺地域	37	28.2	131	26.1	160	25.6	220	21.8	81	16.4
郊外地域	14	10.7	162	32.3	285	45.5	621	61.7	336	68.2

(注1) 本表は「SC調査」(2006年実施)に基づいた2006年12月末日時点で営業中のSCを表記した。

(注2) 中心地域は当該市町村の商業機能が集積した中心市街地、周辺地域は中心市街地に隣接した商業・行政・ビジネス等の都市機能が適度に存在する地域、郊外地域は都市郊外で住宅地・農地等が展開されている地域。

(出典) 日本ショッピングセンター協会ホームページ (<http://www.jcsc.or.jp>) のデータをもとに作成。

規模はますます巨大化することとなったが、とりわけ、その傾向は地方部において顕著であった。まちづくり3法の制定された当初においては、せいぜい2～3万㎡の規模に過ぎなかった郊外型ショッピングセンターは、今日では9万㎡を超える規模のものが登場するに至っている。

巨大化した大規模商業施設の郊外進出により、中心部に最後まで残っていた小売業までもが壊滅状態に陥ることになった。その結果、中心部は文字通り、灯が消えたような状態となり、治安の問題さえも危惧されるようになった。とりわけ地方都市の多くでは、中心部がかつての面影を残す余地もないほど無惨な姿をさらすようになった。このように、中心部の小売業の衰退をいっそう深刻化させたすべての原因が大型店の郊外進出にあるとはいえないが、それが大きな原因の1つであることはおそらくだれも否定できないであろう²⁴。

都市の中心部の小売業がなぜ衰退したのかについて考える場合、いま1つ、忘れてならないのは、中心部における小売業の営業面における自助努力の問題もさることながら、彼らの経営を成り立たせるだけの都市基盤が

失われてしまったのではないかということである。つまり、中心部の居住人口が大幅に減少したり、公共公益施設やその他の商業施設をはじめとする集客施設が都市の中心部から郊外に移転するといったような状況のもとで、小売業だけが活力を維持することはきわめて困難であると考えられる。

しかし、ここでより重要なことは、ただ単に中心部の商業の衰退が進行したということではなく、最後まで中心部に残っていた小売業（それはこれまで都市ににぎわいと活気をもたらしてきた）が空洞化したことにより、中心市街地の衰退が深刻化し、地域社会や都市の持続可能性が問われるような事態にまで発展したということである。

2005年7月5日に日本商工会議所をはじめとする中小企業関係4団体が政府関係者に要望活動を展開するためにとりまとめた「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書」の冒頭に書かれた次の文がそのことを如実に物語っているように思われる。「『まちづくり3法』（中心市街地活性化法、大店立地法、改正都市計画法）が制定されて約7年が経過したが、当初期待された効果は得られず、中心市街地の衰退は一層深刻さを増している。これに伴い、コミュニティが衰退し、社会・文化・生活・環境面、行財政面など、様々な分野で弊害が発生しており、これらが構造的な停滞感・閉塞感をもたらし、『地域全体の危機』とも言える状況にある^{*25}」。

4. 人口減少と高齢化社会の到来

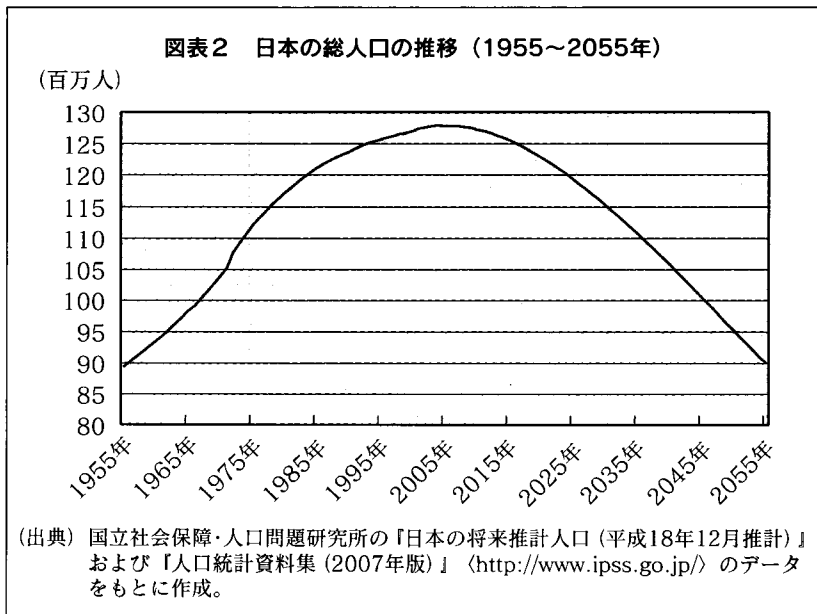
みられるように、まちづくり3法の施行以降も、中心市街地の空洞化はとどまるどころか、ますます進行し、問題は深刻化の度合いをますます深めていくことになった。こうした状況のもとで浮上してきたのが人口減少と少子高齢化社会にかかわる問題であった。

2005年12月、わが国の人口は国勢調査を開始して以来、初めて減少に転じることとなった^{*26}。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」（平成18年12月推計）によれば、わが国の総人口は2005年に

は1億2,777万人、2030年には1億1,522万人、そして2050年には9,515万人（いずれも、出生中位・死亡中位推計）と1億人を割り込むことが予測されている（図表2）。

戦後、わが国の経済成長は確実な人口増加によって支えられてきた。しかし、近年、出生率の低下が指摘される中で、やがて人口が減少時代に突入することは確実視されていた。当初それは2007年とされていたが、実際には2年も早く、現実のものとなったのである。しかも、こうした傾向は今後100年間は続くであろうと予測されており、きわめて長期的な傾向である。その意味で、わが国の人口の動きはいままさに転機を迎えているわけであり、これまでわが国が体験したことのない状況に転換することとなるが、とりわけ、その動きは地方部において早いと予測されている²⁷。

また、これからのわが国ではより一層高齢化が進行することになる。人口構成について見てみると、今後、年少人口（14歳以下の人口）及び生



産年齢人口（15～64歳の人口）の割合が減少する一方で、高齢者人口（65歳以上の人口）の割合は、2000年時点では17.4%であったが、2025年には28.7%と約3割にまで増加することが見込まれている²⁸。

こうした人口減少と高齢化の進展は、まちづくりや中心市街地活性化との関連から見た場合、様々な問題を引き起こすことが考えられる。

第1に、郊外開発に伴って発生するコストの問題が挙げられる。人々が郊外に居住する場合、あるいは市役所や病院などの公共公益施設や商業をはじめとする各種集客施設が郊外に立地する場合、不可欠なのが、道路整備のほか、上下水道、電気、ガス等を供給するためのいわゆるインフラ基盤の整備である。これらのインフラ施設は、その建設にコストがかかるだけでなく、維持管理についても同じく費用が発生する。

周知のように、すでに地方財政は逼迫した状態であり、国の財政もそれを許すほどの余裕はなくなっている。街の広がりを後追いする形で道路や上下水道などの施設を整備する拡散型の街づくりは国や自治体の財政が厳しさを増す中で早晩立ちゆかなくなる。最近はこうした理解が支配的になりつつある²⁹。

第2に、自治体の税収や行政サービス等にかかわる問題が挙げられる。一般に、高齢者の所得は中年層のそれにははるかに及ばないものと考えられる。退職金を含めて、ストックとして資産をもつとしても、フローとしての収入はそれほど期待できない。それだけ国や自治体の税収は伸び悩むことになる。また、高齢化に伴って、生活のほとんどあらゆる面で消費量も購買額も減少する。それは小売業の販売額に影響を及ぼすだけでなく、消費税にも影響を及ぼすことになる³⁰。

一方、いまはたとえ元気な高齢者であったとしても、年齢が増すにしたがい、彼らの多くも、いずれは福祉の対象者となっていく。その結果、福祉に関わる行政サービスに対する社会的ニーズはますます増大することが予想されるが、当然のことながら、そこには相当のコストがつきまとうこととなる。こうした行政サービスコストをいかに低く抑えることができる

かということが重要な課題として浮上してくることになる。

第3に、コミュニティの維持・発展にかかわる問題が挙げられる。人口減少と高齢化の進展により、まちの担い手が減少・高齢化し、さらに車社会の進展等に伴って住民同士の顔なじみの関係が薄れる中では、当該地域固有の「社会・文化の継承」はもとより、顔なじみ同士の協力関係である「コミュニティの維持」すら困難となる。中心市街地の衰退は、人々の中心市街地ひいてはまちへの愛着心の喪失につながり、かつてのにぎわいを取り戻せないという危機意識をもたらすこととなる³¹。

第4に、交通弱者である高齢者へのケアの問題が挙げられる。人口が減少する時代には、市街地が郊外に拡散され、都市生活を支える公共公益施設や大規模集客施設が無秩序に立地されると、交通弱者的な立場にある高齢者は様々な都市機能へアクセスしにくくなるなどの問題が生じてくる。

Ⅲ おわりに

まちづくり3法は、改正都市計画法、大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法の3つの法律がそれぞれの役割を発揮しつつ、相互に連携することにより、中心市街地の空洞化を解決し、地域全体の活性化を図ることを意図したものであった。

しかし、まちづくり3法は当初想定されたような思わしい運用成果を挙げるができなかった。その要因として、3法それぞれに関わる問題や3法の連携あるいは整合性に関わる問題がよく指摘されるが、政策効果という観点から見た場合、主要な要因は、3法の成立当初から大型店を適正な立地に誘導する役割を担った都市計画法がまったく有効に機能しなかったことと、中心市街地活性化法に基づく支援策の実効性が乏しかったことの2点に求められるのではないと思われる。

このように、まちづくり3法はいくつかの問題を内包していたため、十分に機能することはなく、望ましい成果をもたらすことはなかった。こう

して、まちづくり3法の施行後も、地方都市を中心に、中心市街地の衰退はますます進展し、深刻化の度合いをいっそう深めていくこととなった。その結果、コミュニティが衰退し、社会・文化・生活・環境面、行財政面など、様々な分野で弊害が発生する一方、これらが構造的な停滞感・閉塞感をもたらし、『地域全体の危機』とも言えるような状況を現出することとなり、もはや事態は看過できないレベルに達するようになった。

また、人口減少と高齢化社会の到来は、都市や地域社会のあり方を考える上できわめて重大なインパクトを与えることになった。長期的な人口の減少傾向と高齢化の進展は、まちづくりや中心市街地活性化との関連から見ると、郊外開発に伴って発生するコストの問題、自治体の税収や行政サービス等にかかわる問題、コミュニティの維持・発展にかかわる問題、交通弱者である高齢者へのケアの問題など、多様な問題を引き起こすことが考えられる。

中心市街地の衰退の深刻化と高齢化が進展する中での人口減少という背景のもとで、地域社会あるいは都市の持続可能な発展という視点から見て、このまま郊外開発型のまちづくりを継続していった場合、取り返しのつかない事態になってしまうのではないか。そうした危機意識が、右肩上がりの経済成長と人口増加を前提とした、従来型の郊外に市街地を拡散させる開発から、都市機能や都市施設を中心市街地に集約し、効率的で効果的なインフラ整備を推進するコンパクトシティへの転換を強力に後押しする原動力として機能することになった³²。

本論では触れることができなかったが、すでに一定の成功を収めつつあったコンパクトシティの先行事例の存在も重要な影響を与えたのではないかと思われる。周知のように、わが国で全国に先駆けてコンパクトシティの考え方を実践面でいち早く導入したのが青森市であった。1999年に都市計画マスタープランにコンパクトシティの考え方を組み込むとともに、都市づくりの方向を市街地の内側に向ける、機能的で効率的な都市構造を目指し、都市をインナー、ミッド、アウターの3つに区分し、地区の特性

に応じた都市整備を推進するなど、コンパクトシティの実現に向けた具体的なアクションを次々に起こしていった。その結果、青森市のコンパクトなまちづくりに向けた動きは先進の成功事例と評価されている。青森市のコンパクトシティの事例は、まちづくり3法の見直し論議に影響を与えると同時に、地方都市を中心に、今後の都市のあるべき姿を考察する上できわめて大きな示唆を与えたと推察される。

まちづくり3法がコンパクトシティの実現という政策理念のもとで抜本的に見直されることとなった背後にはこのような事情があったものと考えられる。

【付記】

本研究は平成17・18年度長崎県立大学学長裁量研究費に基づく研究成果の一部である。

-
- *1 都市計画法の改正案は2006年5月24日に成立し、同月31日に交付された。また、中心市街地活性化法の改正案は同年5月31日に成立し、同年6月7日に交付された。なお、これら2法の改正は、すでに2005年より適用がなされていた大規模小売店舗立地法の運用指針の改定とあわせて「まちづくり3法の見直し」と称される。
 - *2 大規模集客施設とは、床面積1万㎡超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等を指す。
 - *3 矢作弘『大型店とまちづくりー規制進むアメリカ、模索する日本ー』岩波書店、2005年、165ページ。
 - *4 大店法の規制緩和プログラムの具体的な内容に関しては、田島義博『規制緩和』日本放送出版協会、1994年、44～52ページを参照せよ。
 - *5 通商産業省産業政策局流通産業課編『これからの大店法』通商産業調査会、1994年、124ページ。ちなみに、1982年に出店抑制の行政指導が行われて以降、1989年までの年間平均届け出件数は500件強であった。
 - *6 通商産業省産業政策局流通産業課編『これからの大店政策』通商産業調査会出版部、1998年、6ページ。
 - *7 渡辺達朗『流通政策入門』中央経済社、2003年、160～161ページ。

- *8 石原武政「まちづくり三法見直しの意義」『流通情報』2006年6月号、2006年6月、4～5ページ。
- *9 宇野史郎「現代都市流通とまちづくり」中央経済社、2005年、161ページ。
- *10 まちづくり3法の政策効果については多くの論者が否定的な見解を示している。たとえば、石原、前掲論文、5ページ、宇野、前掲書、206ページ、横森豊雄「わが国の中心市街地再生への取り組みと課題」『運輸と経済』第66巻第3号、27ページ、などが挙げられる。
- *11 渡辺達朗「まちづくり政策の転換をめぐる製作過程と政策理念」『流通情報』2006年6月号、20ページ。
- *12 総務省「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」2004年9月15日、1,9ページ (http://www.soumu.go.jp/hyouka/kohyo_f.htm)。
- *13 会計検査院「タウンマネージメント機関 (TMO) による中心市街地の商業活性化対策について」2004年11月9日 (<http://report.jbaudit.go.jp/org/h15/2003-h15-1003-0.htm>)。
- *14 このほか、原田英生氏も、論点は異なるものの、3法のそれぞれについて問題点を指摘している (原田英生「わが国のまちづくりにおける問題と今後のあり方」『運輸と経済』第66巻第3号、2006年3月)。
- *15 横森、前掲論文、27～29ページ。
- *16 国土交通省「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザリー会議」(第5回)、2005年4月。
- *17 なお、ここでは建築規制に関する問題点として、建築基準法上、大型店 (3000㎡以上) の建築は、商業地域だけでなく、工業用地、準工業地域、近隣商業地域、準住居地域、第二種住居地域や非線引き白地でも建築可能であることも指摘されている。
- *18 渡辺、前掲論文、20～21ページ。なお、宇野史郎氏も、渡辺達朗氏と同様、3法間の連携・整合性の無さを問題点として指摘している (宇野、前掲書、171～172ページ)。
- *19 なお、都市計画法については、当初からその実効性が疑問視されていた。たとえば、「・・・この改正だけで、大型店の立地規制や誘導が十分に行えるか否かについては疑問も多い。改正法が適用されるのは市街化区域だけであり、それは都市区域の中でも6分の1程度にすぎない。しかも、この間、問題となってきたSCの郊外出店はほとんどが市街化区域の外であった。市街化調整区域の場合にはまだ開発許可という手続きが取られるが、白地地域では実質的に規制をかけることは困難で、農業地区ともなれば、そもそも都市計画法の射程の外にある。これら市街化区域外について規制が必要な場合には、自治体の条例で対応できるものとされているが、その実効性にも疑問が投げかけられている」という指摘がなされている (石原武政・池尾恭一・佐藤善信『商業学』有斐閣、

2000年、287ページ)。また、原田英生氏は「わが国の国土の9割近くが白地地域や都市計画区域外で都市計画法上での規制が及んでいないとか（農振地域等の別の開発規制対象となっていることはありうるが）、特別用途地区指定ができる市街化区域は国土の4％に満たないという、多くの批判者からなされている問題からすると、スプロールの抑止ということではあまり機能しないであろう」と述べている（原田、前掲書、211ページ）。

- *20 石原武政「まちづくり三法見直し後の小売業」『季刊イズミヤ総研』第68号、2006年10月、6ページ。
- *21 社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか」（第1次答申）2006（平成18）年2月1日、3ページ。
- *22 中心市街地における公共公益施設等の郊外移転は次の2つの意味において中心市街地にインパクトを及ぼすと考えられる。①それら都市施設が中心部からなくなることにより、都市の空洞化を招く、②それらが中心部からなくなることにより、中心部の商業にインパクトを与え、商業の衰退を招く。
- *23 これらの中には、郊外居住の進展に伴う、居住者の日常生活に必要な店舗等もある。しかし、近年は、広範囲の商圈をもち、都市全体、さらには複数の都市から集客する広域的な商業施設の郊外立地が目立つ。
- *24 郊外の大規模商業施設の影響は中心部の中小小売業だけにとどまるものではなかった。中心商店街において集客施設の一角を担ってきた大型店が倒産したり、再編が進んだ結果、中心部に大型の空き店舗が散見されるようになったからである。まちづくり3法制定時には、こうした大型店の撤退は想定されていなかった（東京商工会議所「大規模小売店舗立地法指針見直しに関する意見」2004年11月10日（<http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/teigen/2004/161110.html>））。
- *25（http://www.jcci.or.jp/nissyio/iken/4youbou_s.pdf）。
- *26 日本の総人口のピークは2004年12月の1億2784万人であった。また、まちづくり政策の方向性をコンパクトシティへと転換させたを決定的要因は人口減少という社会構造の変化であったという指摘がなされている（渡辺、前掲論文、26ページ、石原、前掲論文（2006年10月）、7ページ）。
- *27 もっとも、地方部においては、すでに人口減少が進展していたという見方もある。「ここ数年の地域別の人口の増減を見ると、人口が増加しているのは、大都市部を中心とした一部地域のみであり、出生後の移動による社会減（いわゆる過疎化）を含め、すでにかなりの地方で人口減少が進んできている」（中小企業庁編『中小企業白書2006年度版』ぎょうせい、2006年、235ページ）。
- *28 社会資本整備審議会「人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について」（答申）2006（平成18）年2月、3ページ。
- *29 郊外化に伴うスプロール・コストに関しては、原田、前掲書、206～208ページ。

ジ、渡辺、前掲論文、28ページ、林良嗣「都市の未来3 郊外撤退と市街地再生」『日本経済新聞』2005年8月4日付、日本商工会議所『実践!まちづくり』日本商工会議所、2006年、100~101ページなどを参照せよ。

- *30 石原、前掲論文 (2006年10月)、7~8ページ。
- *31 経済産業省商務流通G中心市街地活性化室・経済産業省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『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、26ページ。
- *32 政治の舞台で、まちづくり3法の見直し論議がなされるようになった背景には、こうした危機意識を高めつつあった日本商工会議所をはじめとする中小企業関係4団体等によるまちづくり3法改正を求める運動が精力的に展開されていた事実を忘れることはできない(日本商工会議所、前掲書、3~7ページ)。また、渡辺達朗氏の論文(渡辺、前掲論文)には、まちづくり政策の転換をめぐる政策過程が詳細に描かれており、3法見直しの舞台裏を知る上で非常に興味深い。