

中心市街地活性化の課題と自治体のイニシアティブ —まちづくり関連三法を中心に—

金倉 忠之

Downtown Revitalization and its Initiative of Local governments

Tadayuki KANAKURA*

Abstract

In many local cities the decline of downtowns has been brought about. Deregulations concerning big store location until the abolition of the economic regulation law is the immediate cause, but there are other deeper-rooted causes behind the decline. The policy for the revitalization by the so called "three related laws of downtowns" is now in operation. Will downtowns be revitalized now?

These three laws grant municipalities the responsibility for city planning. Inhabitants expect municipalities to take the initiative in deciding the own standard for revitalization of downtown.

Downtowns have once had many functions. Today their role is questioned by the inhabitants. It is difficult for municipalities to invest much money without the consensus of inhabitants.

*北見工業大学共通講座

はじめに

全国の地方都市で、商店街の衰退など中心市街地の空洞化現象が生じている。その空洞化対策として、まちづくり関連三法と呼ばれる、大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法、改正都市計画法が制定され、現在、具体的に動き出しつつある。

これらまちづくり関連三法によって、中心市街地は活性化できるのか。住民にとって、中心市街地の活性化とは、どのような意味をもっているのか。

本稿では、まず、まちづくり関連三法制定の背景となった大型店出店規制緩和の経過をたどり、まちづくり関連三法のそれぞれについて、その可能性と特徴・問題点を探る。そして、具体的な事例として、北見市を取り上げ、中心市街地の空洞化、大型店出店の状況、活性化対策を検討し、中心市街地の盛衰を左右する郊外開発対策と原因療法の必要性を欧米の事例からくみ取り、中心市街地活性化の意義を考える。以上を検討することを通じて、地方自治体のイニシアティブの必要性を指摘する。

大型店の進出による地元商店街とのトラブルは、ふるくから大型店問題として、全国的に噴出していった問題であった。全国各地に大型店が進出し、地元商店街との摩擦が頻発していた昭和40年代後半に、大型店の出店規制が必要とされたことから、1974（昭和49）年3月に、大規模小売店舗法が施行されることになった。これは、百貨店、スーパー、専門店などの大型店が出店する際、事前に地元商業者、消費者、学識経験者からなる商業活動調整協議会（商調協）の意見を聴き、必要な場合には、調整4項目である店舗面積、営業時間、年間休業日数、閉店日を変更することを定めたものである。

ところが、大規模小売店舗法が運用されるにつれて、法に規制される店舗面積の基準以下の中小型スーパーが大量に出店するようになり、全国各地の地元商店街とのトラブルをいっそう増大させる結果となった。このため、多くの自治体では、条例や要綱を定め、大規模小売店舗法の基準以下のスーパーやコンビニエンス・ストアも規制の対象にするようになる。地方自治体による条例、要綱による規制の動きのなかで、政府においても対策を講じざるをえず、1979年、大規模小売店舗法を改正し、売場面積500㎡以上の店舗も対象とすることになった。

だが、こうした規制の方向は、1986（昭和61）年に米国に提示した国際協調のための経済構造調整研究会の報告書（いわゆる前川レポート）や、日米の貿易不均衡の是正を目的に開かれた、1989～90年の日米構造問題協議などを契機に大きく転換する。前川レポートは、経常収支の大幅黒字が基本的にはわが国経済の輸出指向型経済構造に根ざすものであり、今後、構造調整という画期的な施策を実施することが急務であるとする視点からの経済構造調整政策の提言であり、その大きな柱として打ち出されたのが、民間活力の活用を中心とする内需拡大策である。日米構造問題協議において、米国から日本に対する改善要求として出された項目は、公共投資拡大、土地供給拡大の政策推進、内外価格差の是正、金融・企業系列の障壁排除、排他的取引慣行の是正とらんで大規模小売店舗法など流通制度改革の6項目であり、多くは、前川レポートで取り上げられたものである。つまり、日米構造問題協議は、前川レポートという「対米公約」の実行を迫る場として位置づけられ、大規模小売店舗法などによる規制の改善をすすめることがわが国の課題として設定されたわけである。¹⁾

大規模小売店舗法については、これ以降、2000年5月末に廃止されるまで、大型店出店の規制緩和を強めていく。まず、規制緩和の第一次措置として、1990年に、大規模小売店舗法の運用適正化措置が実施され、出店調整処理期間が実際の約半分の期間となる1年半以内とされたことなどのほか、地方自治体に対し「上乘せ規制」（例：基準未満店の規制）や「横出し規制」（例：調整4項目に駐車場・騒音等を追加）などの独自規制の是正が求められた。

1991（平成3）年には、第二次措置として、大規模小売店舗法自体の改正となって現れるが、この改正で大きく変わったのは、第一に、これまでの第一種と第二種の種別境界面積が3,000㎡から6,000㎡に引き上げられたこと、第二に、商業活動調整協議会（商調協）が廃止されたことである。商調協に代わって、通商産業大臣または都道府県知事が設置する大規模小売店舗審議会（大店審）による審査体制が強化されることになったが、これは、出店調整の中央集権化にはかならない。この大型店の出店規制の緩和により、これまでかなり長引いていたケースも多かった調整手続きが1年以内になっている。

さらに、第三次措置である1994（平成6）年の大規模小売店舗法改正では、手続き関連と閉店時刻・休業日数関連のなおいっそうの緩和が進められている。

この間、小売業の商店数は、商業統計によると、1994～97年で、1～2人規模が5万5千店減（減少率7.3%）、3～4人規模が2万店減（同5.6%）、5～9人規模が1万店減（同4.5%）であ

り、10人未満の小売店は8万6千店が減少したことになる。これに対し、50～99人規模が10.1%増、100人以上が13.5%増とそれぞれ高い増加率を示している。

第四次にあたる大型店出店の規制緩和措置では、大規模小売店舗法廃止という抜本的な改革が打ち出される。大規模小売店舗法の見直し作業を進めていた産業構造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、1997年12月、大規模小売店舗法を廃止して、大規模小売店舗立地法の制定を求める答申をまとめた。

答申では、大型店に関する政策については基本的な考え方の転換が必要であるとして、次のように提言している。

く近時、地域住民のなかで、消費者や小売業者といった経済的な立場とは別に、生活者あるいは地域コミュニティの構成員としての社会的な視点から、大型店出店の際の交通渋滞、駐輪・駐車、騒音、廃棄物等の問題や、計画的な地域づくりとの整合性の確保等の必要性など、周辺環境問題を含む広い意味での街づくりへの関心が高まっている。また、中心市街地における商業等の都市機能の空洞化の進展は、街づくりへの問題意識をいっそう高めている。

しかし、現行大規模小売店舗法は、その目的、手段の構成上、そのような近年高まりつつある社会的要請に応えることを予定したシステムとなっていない。大型店の実態に鑑みれば、大型店の出店に際しては、交通・環境問題への対応、計画的な地域づくりとの整合性の確保等の観点から、地域社会との調和を図ることが特に必要とされるものであり、大型店に係る今日的な意味での小売業の健全な発展という点からも重要である。

一方で、現行スキームにより大型店における事業活動の調整を行うことについては、諸々の環境変化の下で、その有効性が低下し、また、革新的努力を通じて多様かつ質の高い購買機会を提供する上での制約効果にはなお無視できないものがある。こうした規制のコストと便益との比較の中で、現行大店法による規制を維持することは困難になっている。更に、現行大規模小売店舗法では、高まりつつある種々の社会的要請への対応ができないとの問題点がある。

したがって、大型店に関する政策としては、大型店の立地に伴う計画的な地域づくりや交通・環境に与える諸問題を解決するため、新たな実効性ある政策的対応へ転換すべきである。＞

答申では、大規模小売店舗法による事業活動の調整の有効性が低下しているだけでなく、多様な購買機会を阻んでさえいるということと、大型店問題についてはまちづくり視点が重要になってきているにもかかわらず、現行大規模小売店舗法はそれに対応できないことが指摘されている。

そこでは、事業調整の制度的な廃止への中小小売業者からの批判を避けるために、事業調整という経済的規制からまちづくり視点の社会的規制へという異質な転換を、同質的な改革の流れであるかのように示しているようにみえる。

答申では、この「大型店に関する政策転換の必要性」のもとに、大型店に関する政策の方向について、①都市計画体系における法改正等とその柔軟かつ機動的な活用と、②大規模小売店舗立地法の制定を提言している。前者については、商業施設に関し、「その適正な立地に関する地域の考え方が当該地域の計画に反映され、その結果、大型店の立地の可否が予めよりきめ細かく決められるようにするため、都市計画の体系の中で、用途に係る規制を、地域の実情・特性に応じて、柔軟かつ機動的にできるように、制度に係る法改正等を行うことが必要である」と述べている。

大規模小売店舗立地法の制定については、次のように提言している。①対象となる大型店の規模は1000㎡超の店舗であること。②大型店と地域社会との調和・地域づくりに関する事項として、

具体的には、たとえば交通渋滞・交通安全問題、駐車・駐輪問題、騒音問題、廃棄物問題などが挙げられること。③基本的な手続きの流れとしては、a)大型店の新增設等の届出と地域住民への説明、b)住民及び自治体の意見表明、c)自治体と出店者との協議、d)自治体による勧告等。④自治体の役割としては、都道府県及び政令指定都市が本制度の運用主体となることを基本とし、手続の過程で大型店が立地する市町村の意見が十分反映されるような仕組みとすること。⑤手続に要する期間については、1年を超えないことなどである。

なお、産業構造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では、この1997年12月の答申以前に、すでに、「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）」（1997年8月）を公表している。当合同会議では、1997年5月以降、「小売商業振興とりわけ中心市街地の魅力ある商業のあり方及び大規模小売店舗に係る施策のあり方」について討議を行ってきており、「中心市街地における商業の振興」と「大規模小売店舗に係る施策のあり方」については、それぞれ別個の答申としてまとめられている。後者の答申については、すでに述べたとおりであるが、「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）」では、中心市街地における商業の空洞化の現況とその活性化の必要性を踏まえ、商業振興策として、面的な展開を視野に入れた支援策、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」）という手法の重要性とそのための主体の確立の必要性、こうした主体が市町村と一体となっていく空き店舗の活用事業、既存店舗のリニューアル、基盤整備、ソフト事業等の各種街づくり関連の事業への支援などの必要性が提言されている。これは、1998年5月に成立する中心市街地活性化法制定の提言となっている。

つまり、大規模小売店舗法を廃止することを含め、大型店に係る施策のあり方として提言された大規模小売店舗立地法および都市計画体系における法改正と、中心市街地における商業の振興として提言された中心市街地活性化法とは、ワンセットとして提言されたものであり、まちづくり関連三法といわれるゆえんである。

2. まちづくり関連三法による活性化の可能性と課題

0 まちづくり関連三法の枠組みは、中心市街地活性化法のもとで、空洞化が進む中心市街地の整備改善と商業の活性化のために、国の総合的な支援を受けて、市町村が各種事業・施策を進めるとともに、大型店に対しては、市町村が、改正都市計画法の特別用途地区制度を利用して、土地利用のあり方から大型店の出店を計画的に誘導あるいは制限し、大型店立地が可能と判断されれば、大規模小売店舗立地法によって、都道府県等により環境や交通問題など、出店にともなう地域の生活環境への影響がチェックされることで、生活環境の保持をはかる、というものである。今回の制度的な整備に特徴的なことは、いずれも、地方自治体の主体性が打ち出されたことである。

ここにみられるように、中心市街地活性化法は、中心市街地の整備改善と商業活性化のための振興政策であり、改正都市計画法と大規模小売店舗立地法は、商業施設の誘導・制限と生活環境保持のための規制という調整政策である。

一般に、流通政策には、競争促進政策を基本として、経済主体の活動を支援し、その競争力を強化しようとする振興政策（たとえば、流通近代化や高度化事業など）と、経済主体の活動を抑制的に調整しようとする調整政策（たとえば、百貨店法や大規模小売店舗法など）があるとされる。振興政策と調整政策がそれぞれ必要とされるのは、競争のなかでは、環境適応力の劣る主体への支援という振興政策と、競争の行われる土俵の設定と強度の調整という調整政策とが車の両

輪として機能することが不可欠となるからである。²⁾ まちづくり関連三法とよばれる三つの法律には、このような相互関係があるといわれている。

調整政策のうち、競争の強度の調整は商業調整とよばれ、明らかにそうした性格をもっていた大規模小売店舗法の廃止は、「商業調整の廃止は調整政策を競争の強度の調整から競争の土俵の調整へと大きく転換させることとなった」³⁾と指摘されているが、その競争の土俵とは、あくまでも環境面のみから設定されたものであることはいうまでもない。

では、まちづくり関連三法において、どのようにして大型店の立地の可否を判断し、生活環境をチェックし、また、いかにして小売商業者を支援しようとしているのか。これら三法によって、中心市街地を活性化する枠組みづくりが調べられたといえるのだろうか。つぎに、まちづくり関連三法のそれぞれについて、その特徴と問題点をみていくことにする。

2.1 改正都市計画法の特徴と問題

1998(平成10)年の都市計画中央審議会の答申を受けて、同年、都市計画法が改正され、市町村が、それぞれの土地利用方針にもとづく「特別用途地域」を独自に決められることになった。特別用途地域は、住居地域、商業地域、工業地域のそれぞれを細分する12種類の用途地域に重ねて上塗りされるものである。今回、用途制限を緩和あるいは加重するために11種類に限定されていたこれまでの特別用途地域を廃止し、地域の判断で多様な特別用途地域の種類を設定できるようにしたわけである。通産省では、新たに設定できる特別用途地域の例として、中小小売店舗地区、特別住居地区、住工共生地区、沿道業務機能地区を挙げている。

では、今回の改正都市計画法にもとづく大型店立地の誘導・制限により、中心市街地の空洞化対策としてはどのような効果が期待されるのであろうか。

問題は、実際に特別用途地域が設定されているところは、基本的には市街化区域であるのに対し、大型店の進出先は、市街化調整区域内あるいは都市計画区域外であることである。つまり、新設された特別用途地域制度は、大型店の立地地域に適用できない制度となっているのである。

なぜ、開発が抑制されている市街化調整区域において、大型店が進出できるのか。

市街化調整区域においてそれが可能なのは、「既存宅地」という制度があり、市街化区域と市街化調整区域との線引き以前にすでに開発されていた地域は、線引き後、市街化調整区域になっても、既存宅地扱いとして再開発することができるからである。また、未線引き区域では、計画が定まっていないため開発は可能となっており、ただ、未線引き区域であっても、市町村が用途地域を指定すれば、その上に特別用途地区を重ねて制限することはできる。これは、市町村の意思次第である。さらに、店舗・飲食店の建物面積が3,000㎡以下に規制されている第一種住居地域でも、3,000㎡以下の店舗を二棟並べて建設することができるなど、都市計画上の大型店出店にはさまざまな抜け道がある。⁴⁾

改正都市計画法では、市街化区域以外での大型店出店についての対策は考慮されていない。これについては、政府は、自治体の条例に委ねたのである。⁵⁾

こうして、まちづくり関連三法の枠組みの一角としての改正都市計画法にもとづく大型店の立地調整については、従来から指摘されていた問題がそのまま残されており、地方自治体の開発抑制の決意がなければ、大型店の誘導・制限の効果は期待できないものとなっている。

2.2 大規模小売店舗立地法と自治体の上乗せ規制

大型店の立地を生活環境面から調整しようとする大規模小売店舗立地法は、2000年6月1日

に施行（1998年6月公布）されたが、廃止された大規模小売店舗法と異なる特徴は、表1に示されているように、目的については、中小小売業の保護から周辺的生活環境の保持へ、運用主体面では、国から都道府県へ、審査対象面では、経済的規制（店舗面積、閉店時間等）から社会的規制（車公害、ゴミ等）へそれぞれ転換していることである。

表1 大規模小売店舗法と大規模小売店舗立地法のちがい

	大規模小売店舗法	大規模小売店舗立地法
法の目的	中小小売業の保護など	周辺的生活環境の保持など
運用主体	国と都道府県	都道府県と政令指定都市
対象となる大型店の規模	店舗面積 500㎡超	店舗面積 1,000㎡超
審査対象	店舗面積、閉店時間、年間の休業日数など	駐車場台数、交通渋滞、交通安全、騒音対策、廃棄物など
出店の届出から手続き終了までの期間	1年	8カ月

大規模小売店舗立地法では、大型店立地の適否判断がなされるわけではなく、それは、都市計画法による土地利用規制というゾーニング的手法で対応するものとされている。

産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議が、1999年5月に出した答申「大規模小売店舗立地法第4条の指針（案）の策定に当たって」によれば、大規模小売店舗立地法は、「土地利用規制の手続き（ゾーニング的手法）を経て立地が可能となった出店事案について、施設の配置及び運営方法に関し、その範囲で配慮を求めるものである。したがって、本法のかかる趣旨に基づき、立地の適否の判断に直接的にかかわるものについては、ゾーニング的手法で対応すべき」であるとしている。

立地法では、あくまでも土地利用規制により立地が可能とされた大型店に対して、生活環境面から調整することが前提とされているのである。

さらに同答申では、「従来のような店舗の大きさの差に着目して経済上の利益を調整することから、交通や騒音等の大型店周辺的生活環境の保持という社会的要請に応えることに転換することとし」たのであるから、「大型店の出店による既存中小商業者への商業上の影響を理由に大型店の出店を調整するという考え方は大規模小売店舗立地法の趣旨に反するものであり、かかる観点是指針のみならず運用においても排除されるべきものである」とし、地方自治体における商業調整を目的とする条例・要綱は認められないことを強調している。のみならず、「大型店の周辺的生活環境の保持を目的とする地方の条例・要綱であっても、大規模小売店舗立地法及びその指針がナショナルスタンダードを示すものであることから、法で定める手続きや指針の内容について大型店の設置者の負担を増大させるような規定（いわゆる『上乗せ規制』）を置くことができない旨自治体への十分に周知徹底を図」ることが必要だとしている。

ここでは、地方自治体の商業調整を目的とする条例・要綱ばかりではなく、生活環境の保持を目的とする条例・要綱による上乗せ規制に対しても牽制していることがわかる。

大規模小売店舗立地法では、大型店の出店にともなって発生する、交通混雑や車公害、騒音公害、ゴミ問題をはじめとする廃棄物などのいわゆる外部不経済を除去し、大規模小売店舗の立地に関し、その周辺の地域の生活環境の保持のための適正な配慮がなされることが目的とされている。

立地法の対象はあくまでも、大型店立地にともなう周辺住民の生活環境への影響であり、それを事前にチェックするという社会的規制が行われる。出店者は、周辺の影響についての交通量や騒音の調査・予測が求められる。この社会的規制の基準になる指針を通産省がまとめており、都道府県は、この指針に沿って出店調整をすることになる。

だが、この指針は、地方自治体からみれば、規制基準が緩いものとみられており、すでに、立地法施行前に、自治体のなかには、条例や要綱で独自基準を設けて上乗せ規制をする動きが広がっている。⁶⁾

答申が言うように、大規模小売店舗立地法とその指針はあくまでも「ナショナルスタンダード」なのであり、これが、それぞれの都市の実態に適応するとはかぎらない。たとえば、横浜市では、駐車台数の数値基準について、「面積が2万㎡以上で商業地域にあり、店舗が駅に隣接している場合、立地法の基準では120台程度で済んでいる。だが、横浜の基準を適用すると最低660台が必要となる。」⁷⁾ このように「保持すべき生活環境」というのは、地域的な特性が大きいものである。指針が実態と大きく乖離しているとすれば、独自の基準を設定する必要性は高いといえよう。

大規模小売店舗立地法を、地方自治体が運用主体として調整権限をもち、まちづくりの視点から外部不経済を除去し、周辺的生活環境を保持するために社会的規制を行うという、地方分権的な流れに位置づけようとするのであれば、なお、各地方自治体が、地域的な条件の違いがあるそれぞれのまちづくりに向けて、「ナショナルスタンダード」に対し「上乗せ・横出し」して独自の基準を設定できるような自治能力をいっそう高める必要がある。それは、立地法の制定の際になされた「欧米諸国同様、一定の街づくりの重要性にも留意するとともに、地方自治体が個別事業への対応を行うに当たっては、地域の実情を柔軟に反映できるよう、配慮すること」という衆議院での付帯決議の趣旨でもあったはずである。

2.3 中心市街地活性化法と市町村のイニシアティブ

すでにみたように、中心市街地活性化法は、空洞化が進む中心市街地の整備改善と商業活性化のための振興政策として、1998（平成10）年に制定・施行されたが、これは、大規模小売店舗法の廃止により、「不安を抱える商店街への見返りという色彩が強い」⁸⁾ものとみられている。

この法律の基本的な考え方は、通産省によると、①市町村のイニシアティブ、②市街地の整備改善と商業等の活性化が車の両輪であること、③都市化社会から都市型社会への歴史的転換期に当たっての都市の再構築、④個店や商店街に着目した「点」・「線」から、「面」的な商業活性化策へ、⑤各省協議会等、関係省庁の連携による各種措置の一体的推進ということになっている。

基本的な仕組みとしては、(1)国が、「基本方針」を作成し、(2)市町村が、基本方針に即して、一定の条件を満たす区域を「中心市街地」として定め、その区域における市街地の整備改善及び商業等の活性化を中核として、関連施策を総合的に実施するための「基本計画」を作成し、国及び都道府県が助言する。(3)市町村の「基本計画」に沿って、中小小売商業の高度化を推進する機関（商工会議所等が設立するタウンマネジメント機関;TMO）・民間事業者等が作成する商

店街整備や中核的商業施設整備等に関する事業計画を国が認定し、関連のハード事業を中心とする補助金の交付、高度化無利子融資、税制措置等の支援をするという流れになる。

国は、市町村による基本計画の作成や関連事業の推進を支援するため、150に及ぶメニューを用意し、そのなかから、市町村が自主的に選択する。1999年度当初予算でみれば、関係13省庁で総額数千億円から1兆円規模の国費が確保されている。ただ、事業メニューについては、ほとんどが、既存の支援制度に特例を設けたり、対象を広げたりしたものが多い。

このように、市町村が自主的に基本計画を策定し、施策を選択できることや、TMOというこれまでにない仕組みが制度化されたことなどに、中心市街地活性化法の斬新さが現れているわけであるけれども、それだけに、まさに市町村のイニシアティブが問われることになる。

3. 中心市街地活性化対策の現状—北見市の事例—

まちづくり関連三法による中心市街地活性化対策は、実際に各地域でどのように進められているのだろうか。ここでは、北見市における中心市街地の空洞化の状況と大型店出店状況、そして活性化対策についてみていくことにする。

表2 北見市における商業集積地区別小売業状況（1997年）

	商店数		従業者数(人)		年間販売額(百万円)		売場面積(m ²)	
山下町商店街	7	2%	32	1%	571	1%	464	1%
西部商工振興会 駅(中心市街地)周辺	60	17%	514	18%	12,341	17%	6,296	8%
夕陽ヶ丘通り	183	52%	1,205	42%	29,175	40%	38,396	51%
イトーヨーカドー周辺	33	9%	142	5%	3,047	4%	2,013	3%
イトーヨーカドー周辺	38	11%	646	22%	17,254	23%	16,194	22%
北見メッセ周辺	27	8%	305	11%	10,611	14%	11,475	15%
卸売団地	4	1%	38	1%	684	1%	198	0%
北見市 計	352	100%	2,882	100%	73,683	100%	75,036	100%

(出典) 通商産業大臣官房調査統計部『平成9年商業統計表 立地環境特性別統計編(小売業)』1999年12月。

最初に、中心市街地における小売業の集積状況を、表2によりみておこう。北見市の商業集積地区⁹⁾は7地区あり、そのなかで、駅(中心市街地)周辺地区は、商業集積地区合計に占める割合(1997年)が商店数で52%、従業者数で42%、年間販売額で40%、売場面積で51%にのぼり、とくに商店数と売場面積では半ば以上の集積を示し、これに次ぐ西部商工振興会地区やイトーヨーカドー周辺地区を大きく引き離していることがわかる。

北見市の中心市街地の区域は、北見市中心市街地活性化計画では、次のように設定されている。位置は、JR北見駅周辺で、東4丁目通、学園通、夕陽ヶ丘通、西4丁目通、山下通、西5丁目通、北5条通、石北大通、そしてJR石北本線をまたいで駅南側の小町泉通、東5丁目通で囲まれる約117haの区域とされている。

この区域の市街地は、表3に示されているように、中心市街地活性化法第2条の中心市街地の要件である、(1)小売業者・都市機能が集積し、市の中心的役割を果たしていること、(2)機能的な都市活動の確保や経済活力の維持に支障が生じている(または、生じるおそれがある)こと、(3)その活性化が市や周辺の地域の発展に有効であることを満たすものとされている。

一般に、区域設定については、人口規模の大きな都市のように、複数以上の商業集積があるところでは、中心市街地を定めることに合意を得る困難さがともなうが、北見市では中心核が一つであるため問題は少ないといえる。

表3 中心市街地の要件

<法第2条 中心市街地>	<確認事項>
<p>① 当該市街地に、相当数の小売商業者が集積し、及び都市機能が相当程度集積しており、その存在している市町村の中心としての役割をはたしている市街地であること。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当該市街地には、法人化された商店街が4組織、任意の商店街2つが存在する ・ 地区にはJR北見駅、バスターミナルが存在し交通結節点機能を有している。 ・ 市役所をはじめとする各種官庁施設、郵便局、NTT、テレビ局、金融機関その他の業務サービス施設等の中心機能を有している。 ・ 北見赤十字病院等の圏域医療の拠点が存在し、都市の中心として機能している。
<p>② 当該市街地の土地利用及び商業活動の状況等からみて、機能的な都市活動の確保又は経済活力の維持に支障を生じ、又は生ずるおそれがあると認められる市街地であること。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当該地区の容積達成率は平均30%前後と、土地の有効活用がなされていない状況にある。 ・ 近年、当該地区における商店街の空き店舗の発生が多くみられる。 ・ 当該地区における商業現況は、平成6年と9年との比較で、小売店舗数、従業員数、年間販売額、売場面積及び売場効率等において、減少している。
<p>③ 当該市街地において市街地の整備改善及び商業等の活性化を一体的に推進することが、当該市街地の存在する市町村及びその周辺の地域の発展にとって有効かつ適切であると認められること。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 北見市は、オホーツク圏における拠点都市としての役割を担っており、また当該地区は、都市拠点整備地区を包含しており、当該地区の活性化推進は、オホーツク圏全体の発展にとって有効かつ適切なものと考えられる。

(出典) 北見市『北見市中心市街地活性化基本計画』2000年3月。

この中心市街地において、居住人口の減少、空き店舗の発生といった空洞化現象が顕著に現れている。中心市街地における人口の推移をみると、北見市全体では増加傾向にあるのに対し、中心市街地を含む条丁目地区は、1975（昭和50）年（6,795人）以降減少し続けており、1995（平成7）年では、45.9%減の3,677人となっている。しかも、人口減少とともに、住民の高年齢化も進行しつつある。¹⁰⁾

空き店舗の状況については、2000年9月現在30軒の空き店舗が生じている。中小商店ばかりではなく、大型店についても、近年、北見駅前到大正14年から創業していた第一種大規模小売店舗が閉店し、1999年には第二種の寄合小売店舗が閉店している状況である。

空き店舗は、たとえそれが生じても、すぐに店舗経営者の交替があれば問題にはならず、むしろ、商店の新陳代謝が活発であるほど、商店街は活性化する傾向がある。¹¹⁾しかし、新規の出店を誘引できない商店街の状況に深刻さがある。

では、北見市における大型店の出店はどのような状況なのか。

1998年12月現在、第1種大規模小売店舗（店舗面積3,000㎡以上）では5店舗、店舗面積33,950㎡であり、これは、網走支庁管内の大型店の店舗面積の64.4%を占めている。また、第2種大規模小売店舗（店舗面積500㎡以上3,000㎡未満）では38店舗、店舗面積50,783㎡であり、これは、網走支庁管内の大型店の店舗面積の55.3%を占める。大型店合計では、北見市の網走管内シェアは55.9%となっている。¹²⁾ここに、網走支庁管内における北見市の大型店の集積の大きさが示されている。

表4 北見市における年代別・地域別大型店出店状況

	1969年以前	70-74年	75-79年	80-84年	85-89年	90-94年	95-99年	計
中心市街地								
第一種	1 (5,008)			1 (12,500)				2 (17,508)
第二種	3 (3,168)	1 (776)		2 (2,001)	1 (1,460)	2 (1,978)		9 (9,383)
西部地区								
第一種					1 (6,250)	2 (10,192)		3 (16,442)
第二種		1 (1,253)	5 (7,749)	3 (4,381)		7 (10,903)	6 (7,322)	22 (31,608)
東部地区								
第一種								-
第二種		1 (874)	1 (1,472)	1 (820)	1 (1,200)	2 (3,411)	1 (2,015)	7 (9,792)
計								
第一種	1 (5,008)			1 (12,500)	1 (6,250)	2 (10,192)		5 (33,950)
第二種	3 (3,168)	3 (2,903)	6 (9,221)	6 (7,202)	2 (2,660)	11 (16,292)	7 (9,337)	38 (50,783)

(注1) 数字は店舗数で、()内は店舗面積(m²)。

(注2) 中心市街地を中心に、南北に、西部地区と東部地区に分けている。

(出典) 北見市商工部『北見市の商工業』(2000年3月)より作成。

表4は、北見市における年代別・地域別大型店出店状況をみたものであるが、特徴的なことは、1960年代までは、大型店が中心市街地に集中的に集積していたのに対し、70年代後半以降には、西部地区での立地が進むようになる。82年に、市内で唯一の業態であるきたみ東急百貨店が中心市街地に進出し、商業集積を強化することになったが、大型店出店の規制緩和が進められた90年代において、市内に進出した第一種の2店舗と、第二種の18店舗の大半が西部地区へ出店している。東部地区では、第二種大型店のみの散発的な出店がみられるが、その市境に近い端野町には、95年に、第一種の東武端野店(9,662m²)が立地している。(図1参照)。

その結果、大型店の地区別店舗面積のシェアは、第二種では、中心市街地が西部地区に大きく水をあけられており、第一種では、ほぼ拮抗している。だが、表4には示されていないが、2000年9月に巨大店舗である北見サティ(21,630m²)がすでに開店しており、第一種でも差を広げつつある。

なお、大型店の進出地域を用途地域別で見ると、イトーヨーカドーが準工業地域、北見メッセが第二種住居地域、北見サティが第二種住居地域と第二種中高層住居専用地域、アクロス北見が雪印乳業跡地の準工業地域となっている。

中心市街地がこうした状況にあるなかで、1998(平成10)年に設立された、商工関係者等による北見市中心市街地活性化推進協議会は、次のような中心市街地の問題点の整理を行ったうえで、課題を設定している。

図1 北見市における大型店の立地状況



(出典) 表3に同じ。

図1の付表

	第1種大規模小売店舗の名称	業 態	開 店	店舗面積(m ²)
A	金市館ビル (ラルズ北見店)	スーパー	S.36. 5	5,008
B	北見東急ビル (きたみ東急百貨店)	百 貨	S.57. 8	12,500
C	博泉ビル (イトーヨーカドー北見店)	スーパー	S.60. 3	6,250
D	ショッピングセンターメッセ	スーパー	H. 4. 6	6,892
E	ホームセンター ヤマキ北見店	専 門	H. 6. 9	3,300
F	ザ・東武	スーパー	H. 7. 9	9,662
G	北見サティール	スーパー 百貨店	H. 12.9 (予定)	21,630

	第2種大規模小売店舗の名称	業 態	開 店	店舗面積(m ²)
1	丸正デパート (平成11年 閉店)	寄合	S.36.12	1,595
2	西銀デパート	寄合	S.42.11	544
3	ふくやビル	スーパー	S.44.10	1,029
4	サンプラザ	寄合	S.45.11	776
5	(株)小柳商店	専 門	S.47.10	874
6	インテリアステージ TAISEI-is	専 門	S.49. 3	1,253
7	長谷川みわ店	専 門	S.50. 5	2,407
8	(株)家具サロン 北 装	専 門	S.51. 7	1,205
9	100満ボルト北見店	専 門	S.51. 7	1,472
10	フクハラタイガー店	スーパー	S.51.10	1,214
11	サンサンショッピングプラザ 北見本町店	スーパー	S.52. 5	1,946
12	高栄ファミリータウンベアーズ (ラルズマート高栄店)	スーパー	S.53.12	977
13	(株)長谷川本店	専 門	S.55.10	1,205
14	北信ビル春光店	専 門	S.57. 7	820
15	北光ファミリータウンベアーズ (ラルズマート北光店)	スーパー	S.58. 4	1,158
16	(株)ニュー勉強屋	専 門	S.59.10	796
17	BINKYOYA Pバル	専 門	S.60. 3	1,460
18	DIYホームセンターグットマン	専 門	S.61. 8	1,200
19	そごう電器YES北見店	専 門	H. 1. 7	1,940
20	(株)ホームセンター坂本	専 門	H. 1.12	1,283
21	201ゲート	寄合	H. 2. 1	619
22	岩崎ビル (ニトリ北見店)	専 門	H. 2. 6	2,000
23	ベアーズ青葉店 (ラルズマート青葉店)	スーパー	H. 2.11	1,350
24	洋服の青山北見店	専 門	H. 3.10	750
25	NASH CLUB	専 門	H. 4. 4	1,269
26	日専連駐車場ビル	寄合	H. 4. 4	1,359
27	(株)北見バス興産 三輪ビル(ダイゼン)	専 門	H. 5. 3	2,641
28	ベアーズ小泉店 (ビッグハウス小泉店)	スーパー	H. 5. 4	2,061
29	ゼビオ北見店	専 門	H. 5.11	2,780
30	オートハローズ西北見店	専 門	H. 6. 2	719
31	北見東急ストア高栄店	スーパー	H. 6.11	744
32	阿部スポーツ スポルタ店	専 門	H. 7. 7	793
33	サンバリュール桜町店	スーパー	H. 7.12	2,015
34	フクハラとん田西町店	スーパー	H. 8. 6	1,351
35	北見東急ストア若葉店	スーパー	H. 9. 6	944
36	フクハラ三輪店	スーパー	H. 9.10	985
37	MEGA YES北見	専 門	H. 9.11	2,700
38	北見東急ストア清見店	スーパー	H.10.12	549

	生 協	業 態	開 店	店舗面積(m ²)
1	MAZI 北見店	スーパー	H. 5.11	2,750
2	MAZI みわ	スーパー	H. 9.12	2,250

中心市街地の問題点と課題

<問題点の整理>

- ・人口等～中心市街地の人口減少と高齢化比率の増加。
- ・施設分布～商業施設、業務、行政、医療等の施設が相当数集積しているが、施設間の連携が不足しており、利便性が悪い。交流施設機能に欠ける。
- ・土地建物状況～土地が高度利用されていない。木造老朽の建物が多く、防災上の観点から危険性がある。
- ・商業環境～中心市街地小売店の年間販売額は、減少傾向にある。店舗の老朽化、空き店舗の発生等による賑わいの不足。レストラン等の飲食店が不足。商業地の歩行者交通量の減少。
- ・市街地整備～公園やまとまりのある緑空間の不足。
- ・交通環境等～数は多いが、まとまった駐車場が少なく、各施設利用時の使いやすさに問題がある。道路交通規制の案内不足。

<課題＝市街地の整備改善>

- ・(中心市街地居住の推進) 中心市街地における人口減少対策。
- ・(中心市街地における中心機能の向上) 既存都市機能の向上と新たな高次都市機能の導入。高齢社会を見据えた福祉機能等の充実。情報社会への対応。
- ・(環境への配慮と地域個性の創出) 地域資源の保全、活用。
- ・(交通環境の向上) 自動車・歩行者動線の明確化。駐車場の利便性向上。

<課題＝商業等の活性化>

- ・(地元関係者等の活性化に向けた合意と協働) 生き残りをかけた取り組み。
- ・(集客性の高い商店街) 集い・憩い・楽しめる商店街への再編。空き店舗等の活用。
- ・(商店街の個性と付加価値づくり) 地域資源等を活用した取り組み。郊外大型店とは違う新たなソフト展開。
- ・地域産業との連携。
- ・高齢者等にやさしい商店街の形成。

(出典) 北見市中心市街地活性化推進協議会『北見市中心市街地活性化基本構想—概要書—』1999年3月。

ここに、中心市街地が抱えるさまざまな問題性が挙げられているが、同時に、商業施設、業務、行政、医療等の施設・機能が集積しているという特徴にも目を向ける必要がある。それは、後述するように、集積自体が中心市街地の魅力を形成していることを忘れてはならないからである。

中心市街地の問題点に対し、「市街地の整備改善」と「商業等の活性化」に分けて設定された課題にもとづいて、先に活性化法の基本的仕組みでみたような、活性化計画の流れに乗っていくことになる。

北見市中心市街地活性化推進協議会は、「中心市街地活性化基本構想」をまとめ、1999年3月、北見市に提出した。この構想は、既存商店街を中心とする中心市街地の心臓部であり、活性化の核となる商店街再編を推進する区域に、用途別に広場を商業施設等が囲み、地下には駐車場を建設するという中心商業業務複合ゾーンをはじめ、大胆な構想となっている。それも、住民合意、予算規模、複雑な権利関係等をあえて考慮せずに描かれたものである。¹³⁾

北見市では、この基本構想をもとに、現行の市の諸計画等を勘案しながら、基本構想に比べて現実的な内容をもつ「中心市街地活性化基本計画」を策定し、2000年4月に、国へ提出している。

基本計画では、北見市の中心市街地活性化に向けた「市街地の整備改善事業」と「商業等の活性化のための事業」を一体的・総合的に進めることになるが、前者は、ほとんどが公共が主体的に行う事業であり、後者は、主に、まちづくりの新しい組織となるタウンマネジメント機関

(TMO)が直接的、間接的に関わる事業からなる。

中心市街地活性化事業は、中心市街地を一体として捉え、ハード、ソフト両面の事業を総合的に推進するものであるが、TMOは、商業等の活性化について横断的・総合的マネジメントの役割を担うことになる。2000年6月、21きたみTMO策定推進会議がまとめた「北見市タウン・マネージメント構想」は、基本計画のうち商業部門の具体策を示したものである。

TMOとしては北見商工会議所が担当し、事業主体となる商業団体、市民団体、企業等と行政が協同ですすめるまちづくり事業の企画・調整機能を中心に、フォーラム（合意形成機関）としてその役割を担うことになっている。

表5 プロジェクト別TMO事業（北見市）

プロジェクト名	中小小売商業高度化事業	TMOの関わるその他事業	事業概要	実施主体
A:情報発信プロジェクト		■市民合意形成事業	・市民フォーラム ・アンケートの実施 ・市内学生等の協力体制づくり	TMO
		■インフォメーションセンター事業	・HP管理運営 ・各種情報案内機能充実 ・案内、相談窓口開設 ・休憩施設への情報展示 ・タウン誌発行	TMO 商店街団体
	□情報基盤整備事業 (複合商業施設整備との連携)		・情報基盤施設整備 (インターネット情報網、ネット ワークビジネス構築、商店街ポ イントカード・電子マネー・カ ード事業、バーチャルタウン事 業、中心商店街メールボックス)	TMO 商店街団体
B:ハートフルまちづくりプロジェクト		■景観形成市民活動事業	・市民緑化活動、ゴミゼロ活動 ・景観形成現地調査、ルールづくり	TMO 商店街団体
		■ハートフルまちづくり事業	・空店舗活用による市民ギャラリー 運営管理、フリーマーケット開催、 店舗運営、各種フェスティバル、 ガーデンニング教室開催 ・店先ガーデンニング、荷物一時預かり 所設置、商店街マップ作成 ・各種イベント開催(学生等の協力、 まちづくりへの参加・場の提供)	TMO 商店街団体
C:ソーラー・エコプロジェクト		□ソーラー・エコ関連事業	・新エネルギー活用をめざすイベント事業 ・ソーラーハイブリッドバス運行に 向けた検討 ・ゼロミッション化に向けた検討	TMO
D:商店街活性化プロジェクト		■店舗等バリアフリー化事業	・人に優しい店舗をめざしたまちづ くりルールの検討、整備	TMO 商店街団体 民間(整備)
		■エコシティ北見実験事業	・リサイクルフリーマーケット、イ ベント開催 ・商店街エコバック導入 ・護美箱、乾電池回収ボックス設置	TMO 商店街団体
		□共同配送事業	・商品宅配サービス、一括受注配送 ・販売促進共同事業	TMO 商店街団体
		□情報基盤整備事業(再掲)		
E:TMO企画・管理プロジェクト		■テナントミックス管理事業	・テナントミックス管理事業計画策定 ・必要な業種・業態の適正配置 (複合商業施設、個別店舗) ・複合商業施設の管理・運営	TMO
		■コミュニティFM局活用事業	・民間主体のFM局の支援	TMO
		■公設民営事業導入検討調査	・必要な公共公益施設の検討及び公 設民営化の可能性検討・調査	TMO
		■チャレンジ・ミニショップ事業	・空き店舗活用による新規開業者用 店舗提供	TMO
		■駐車場、うるおい空間検討事業	・中心市街地内に利便性の高い駐車 場やうるおい空間確保の検討	TMO
	□都市型新産業育成事業	・シルバースーパースタッフ(給食サー ビス等のソフト事業、福祉サー ビスと連携する居住施設の提供等) ・都市型新事業(IT産業等)の受入れ	TMO 商店街団体	

注記) 事業メニュー：■は平成12～13年度着手事業、□は平成12～13年度以降着手(5年以内)の事業
(出典) 21・きたみTMO策定推進会議『北見市タウン・マネージメント構想』2000年3月。

TMOの活動は、TMO全体の運営を行いながら、中小小売商業高度化事業を骨格に、その他活性化に資する個別事業を進めていくことになる。中心市街地活性化制度のなかで唯一新規の制度といえるのは、TMOの設立を前提とした中小小売商業高度化事業である。北見市の中小小売商業高度化事業としては、中心市街地商店街のテナントミックスと情報基盤整備とがある。¹⁴⁾ TMOの事業は、表5のとおり、5つのプロジェクトごとに分けられている。2000年8月には、TMO企画・管理プロジェクトのなかで、独立開業希望者の発掘・育成と空き店舗対策を目的としたチャレンジ・ミニショップ事業として、若者による3つの新店舗が開店した。また、ハートフルまちづくりプロジェクトのうち、空き店舗を活用して、市民の趣味を生かした手作り品を販売するフリーマーケットが開かれるなど、商店街活性化への新たな試みが動き始めようとしている。

以上のような基本計画で描かれた市街地整備改善事業と商業等の活性化事業を進めていくうえで、いくつかの課題が想定される。

一つは、このTMO構想のなかで、「TMOによる中心市街地まちづくりへの幅広い市民合意の面で、まだまだ不足しているとの指摘もあり、今後TMOが中心となり、市民合意形成に向けた活動推進が必要されています」とあるように、市民合意という課題がなお残されているが、これは、中心市街地が住民自身のためのものであるという市民のコンセンサスがなければ、多大な資金負担をとまなう事業を進めることはむずかしいことを示すものである。

二つは、とくに市街地整備改善事業を進めるためには、中心市街地を用途区域分けする必要も生じてくるが、それには地主、店子など数多くの複雑な権利・利害を調整しなければならない。こうした調整の問題は、今回はじめて直面するわけではない。これまで商店街では、たとえばソーラーシステム導入構想、アーケード設置構想、電線の地下化構想など、活性化のためのさまざまな取り組みを試みてきた。しかし、各商店の利害は共通ではなく、地権者全員の合意の必要や権利関係の複雑なことが進展を阻んでいたことや、電線の地下化構想への取り組みでは、長期間の工期を要するが、その間、客が入れない状態になるための対策として、予算をまとめる組織がないこと、電気事業法による制約のため、ロードヒーティングの配電盤を屋上に設置できない規制など、多くの試みは挫折を余儀なくされてきている。

今後、複雑な権利関係をどのように調整して事業を進めていくのか、法制度的な制約に関して関係当局と粘り強い交渉を通じて成果を得ることができるといえるのかなど、事業を進めるためには、周辺の事業環境を整えていくことが必要とされているのである。

三つは、資金的な問題であり、北見市の商店街は、収益事業（例：割賦販売、スタンプ事業）をもたないため、財政基盤が弱い。これは、北見市の商店街に特有の問題といわれている。そのため、現在、4商店街を統合するための統合委員会がつくられている。

活性化事業のなかで、とくにハード面での整備事業については、TMOの構成員としての商店街・商店の資金負担は高額にのぼるものと予想される。これは、市の中心市街地活性化事業への資金拠出などの関与の度合いが、どの程度、住民のコンセンサスを得られるかにかかっているわけであり、それによって、商店街・商店の資金負担つまり活性化事業への意欲もちがってくる。

こうした従来から抱えていた課題が、今回の活性化計画を進めるうえで、基本的に条件が変化しているわけではない。従来では挫折を余儀なくされていた状況を、活性化推進協議会の「基本構想」にあるように、地元関係者等の活性化に向けた合意と協働について、「生き残りをかけた取り組み」が、地方自治体による支援を含め、どこまで可能なかが問われているといえよう。

四つは、制度的な問題として、「北見市タウン・マネジメント構想」のなかで、「北見商工会

議所がTMOとなり事業推進を図っていくこととしていますが、今後の事業展開においては民間等の出資によるまちづくり運営会社設立の検討や、必要に応じて第三セクターとしての組織化も模索していくこととしています」とあるように、政府は、TMOの第三セクター化を誘導するため、事業化する際の組織を第三セクターにすれば、補助の条件が有利になるように設定している。たとえば、通商産業省の支援策である「中心市街地商店街等リノベーション補助金」では、補助率（補助限度額）が、①市町村が1/2以上出資する第三セクターの場合は1/2（7.5億円）、②TMOであって市町村が1/4以上出資する第三セクターの場合は1/3（5億円）、③TMO、商店街振興組合連合会等の場合は1/3（4億円）、④商店街振興組合、事業協働組合等の場合は1/4（3億円）とされている。

このように、第三セクターへの自治体の出資比率により補助の条件が異なっている。つまり、政府は、第三セクターという形で自治体を巻き込むことにより、補助の担保をとろうとしているわけである。TMOという新たな制度を創設したにもかかわらず、政府自体が旧来からのやり方を踏襲するなかで、中心市街地の活性化の課題に対応しえるのか、支援制度のいっそうの改善が求められているといえる。

4. 郊外開発対策と中心市街地の衰退原因対策

4.1 郊外開発とまちづくり関連三法

以上みてきたように、まちづくり関連三法による中心市街地の活性化対策は、区域設定された中心市街地だけの対策を想定するものであった。しかし、基本的に問題となるのは、中心市街地の盛衰を左右する郊外開発対策が、まちづくりの全体像として射程に入っていないことである。

15)

今後とも、郊外での大型店立地が制限されないとすれば、市街化区域における特別用途区域の設定はあまり意味をもたず、中心市街地活性化法に基づく事業の効果も減殺されてしまう。¹⁶⁾

実際、大規模小売店舗立地法では、駐車場や騒音問題などの面から環境規制が進められることから、その対応が都市中心部ではむずかしいため、大型店側の立地戦略としては、比較的対応しやすい郊外部での新規出店に向かう傾向にある。¹⁷⁾

結局、まちづくり関連三法という新たな中心市街地活性化の枠組みが効果的に機能するためには、市街化区域以外の地域における適切な立地規制が前提となる。しかしながら、これは、すでに1998年の改正都市計画法についてみたように、従来から指摘され、今回の改正では回避された問題であった。大型店立地の可否を判断するのは、関連三法のうち改正都市計画法しかなく、大型店立地問題は、都市計画法を中心とするまちづくり体系の問題に帰着することになる。

その後、30年ぶりの抜本改正といわれる都市計画法の改正が2000年に成立した。この法改正では、都市計画区域外に準都市計画区域が定められ、この区域内では、用途地域、特別用途地域などを設定できるほか、一定規模以上の開発は開発許可の対象となる。これは、都市計画法の対象区域外の乱開発を阻止しようというものである。また、未線引き区域についても、自然環境や優良な農業環境を保全するために、特別用途制限地区を定めることができるようになった。これらに共通する考え方は、これまでの法制度が対応できずにスプロール開発を認めてきた郊外にも、新たに規制の網をかぶせようとするのである。

しかし、この法改正は、開発圧力の管理について矛盾しているとみられている。それは、市街化区域と市街化調整区域を分ける線引きの制度を、義務から都道府県の選択に委ねた（三大都市圏を除く）ことである。スプロール開発に対する規制強化の一方で、規制緩和がなされたのであ

る。¹⁸⁾

とはいえ、準都市計画区域と、未線引き区域における特別用途制限地区の設定権限が市町村に付与され、都道府県に線引きが委ねられたことは、地方分権の流れに沿ったものとみることができ、今後、地方自治体の意思がいつそう問われることになる。それは、未線引き白地地域や準都市計画区域での規制強化にしても、運用次第では、郊外開発をいつそう進めるといっておそれがないわけではない¹⁹⁾ことを考えれば、なおいつそう自治体の役割が期待されるからである。

4.2 中心市街地の衰退原因と対策

中心市街地の空洞化の原因としては、直接的なきっかけが大型店立地に関する規制緩和にあることはすでにみた。大型店立地の規制緩和以前に、少なくとも、2000年の都市計画法改正を含むまちづくり三法のような、自治体によるまちづくり権限を強化し、中心市街地活性化策の枠組みがつくられていたならば、今日、全国的に生じている地方都市中心部の空洞化現象をこれほどまでに激化させることはなかったように思われる。内需拡大の外圧への対応を急ぐあまり、地域の活性化対策が後回しにされてきた結果、深刻な事態を生じさせたことは否めない。地方分権推進委員会の勧告がトーンダウンし、地方分権がなかなか進まない状況もその背景にある。

「大規模小売業の地方出店にかかわる紛争は、きわめて地域的なものであるから、地域分権的な調整システムの導入を将来にわたって考慮する必要」があり、「本格的な形で地域分権がみえてこない現時点での大店法の廃止は時期尚早のように思う」²⁰⁾との指摘もある。

しかしながら、中心市街地の空洞化の根底には、根深い原因が横たわっていることはまちがいない。一般的に指摘されるのは、(1)車社会化により、好きな場所から好きな場所への移動能力という個人のモビリティが急速に高まったこと、(2)それにともない、郊外地の居住地・商業地・業務用地としての使い勝手・効用が上昇し、場合によっては市街地との効用が逆転したこと、(3)それでも、郊外地に比べ、中心市街地への再投資のコスト（地価・家賃・まとまった土地の利用可能性など）が相対的に高水準にとどまっていること、(4)そのため、市街地への再投資が進まず、市街地の住民・事業者・建物設備の新陳代謝が不足することになり、これが、中心市街地のいつそうの人口高齢化、機能陳腐化、魅力喪失を引き起こしていることである。²¹⁾

多くの地方都市の中心市街地では、空洞化に対処して、これまでアーケード設置、カラー舗装、商店の外装整備など、魅力的な商店街にするためのさまざまな対策が試みられてきたことはたしかである。しかし、これらの対策が効果的ではなかったのは、とすれば取り組みやすい対症療法の組み合わせに流れていたことは否定できない。わが国のこうした対応は、欧米とは対照的なものとされている。

欧米では、「自分の街の中心市街地の衰退の原因がどこにあるのかについてのしっかりした分析、次いでそうした原因に対処するための実効的な方策の立案と実行というプロセスが、共通して存在している」²²⁾といわれる。

以下では、欧米の事例にみられる中心市街地活性化の考え方をみることにしよう。²³⁾

＜欧米では、中心市街地の空洞化に対する原因療法に取り組む前に、自分の街の市街地は、誰にとって、なぜ必要なのか、なぜ市街地が空洞化してはいけないのかという議論が公の場でなされる。そこでは、「地域住民全員の消費アメニティ維持・向上のための中心市街地商業の振興」という観点はあっても、「市街地の既存事業者の、従来通りのスタイルの商売の保護」といった観点が希薄とみられている。多様な利害関係を有する住民の広範な指示を得たうえで、市街地活性化のための立ち入った原因療法が行われうるのは、「市街地は直接の利害関係者の既得権のた

めのものでなく、ほかならぬ住民自身のためのものである」という理念が明確に掲げられているからである。

そのため、議論のなかで支持された中心市街地の意義の強弱に応じて、市街地空洞化を防止するコストを、どの程度まで負担してよいかについての住民間のコンセンサスが形成されている。それゆえに、自治体（住民）の多大な資金負担をとまなう、あるいは、住民自身の自由の制約をとまなう、思い切った原因療法を採ることが可能なわけである。

欧米の事例を知ることは、何よりもわが国においてこれまで欠けるきらいがあった以下の2つの視点を学ぶ意味で重要である。①中心市街地活性化の必要性を、街ごとにきちんと議論し、一定のコンセンサスを得た上で自分の街の哲学として掲げることによって、市街地の活性化に向けた多大なコスト負担や実効的な利害調整を実現する。②このようなコンセンサスを前提に、一歩踏み込んだ各種の原因療法をクリエイティブに創案し、住民参画の手続きを経て実践する。＞

住民による議論を踏まえたコンセンサスの有無が、中心市街地に対する見方のちがいともなっていることに留意しなければならない。

むすびにかえて

まちづくりにおける自治体のイニシャティブ・役割を發揮する前提として、中心市街地についての住民の合意が不可欠といえよう。

商店街側だけからの見方ではなく²⁴⁾、住民にとって、中心市街地がなぜ必要なのかについて十分に議論し、コンセンサスをを得る必要があることは、欧米の例をみるまでもないことかもしれない。そのためには、中心市街地の問題イコール商店街の問題として短絡せず、商店街を、中心市街地のなかの施設・機能として有機的に関連づけることが必要とされる。そのうえではじめて、商店街を含めた中心市街地活性化の必要性が説得力をもちうるものと思われる。

では、住民にとって中心市街地の活性化は、どのような意義をもっているのだろうか。

経済的な意義としては、第一に、消費者にとって、購買機会の提供にとどまらない生活需要を満たす消費環境となっていることである。これは、商店街のみならずサービス施設、娯楽施設、公共施設などの利用も含まれ、多様な機能や施設の集積による利便性もある。

第二に、その多様な機能・施設の集積や、道路、上下水道、電気通信あるいはアーケードなどの社会資本の蓄積等から得られる外部経済が形成されていることである。外部経済は、事業所等が金銭的な負担をせずに、取引上、立地上などで外部から受ける利益であるが、もともと、中心市街地には、外部経済を内部化するために、商店、事業所等が集積してきたという経緯がある。まさに、商店街は、中心市街地のなかで、個々の商店が集積することによってその魅力を發揮し、顧客を吸引してきたはずである。しかし、多くの期間と資金が投下されて形成されてきた中心市街地が空洞化することは、そうした蓄積が十分に活用されなくなることである。そして、郊外での開発には、新たな公共投資の投下がともなうことである。

とくに、中心市街地の空洞化が深刻な米国の場合、社会資本（インフラ）について、「本来少しの更新投資で維持できたはずのものが市街地ではいったん廃物に帰してしまい、他方同じ機能のインフラが広大な郊外地域において多大な初期投資の下に再建されるという現象が生じている」²⁵⁾のである。さらに、郊外開発には、開発規模の拡大による自然環境の破壊をとまなうことはいうまでもない。

第三に、中心市街地は、地域の原材料、雇用、資金面等で大きな需要を生む可能性をもっていることである。とくに商店街は、地場製品の販売を通じて、地域の経済力を高めるうえでの役割

が期待されている。

地域的な所得循環の視点からみれば、大型店の営業活動から生ずる波及効果の多くが地域外へ流出し、地域経済に還流する割合が少ないことは、外来依存型の工場誘致の場合と類似したものとみることができる。その意味では、進出した大型店に対しても、地域的な貢献が求められているといえよう。

経済的意義以外では、コミュニティへの帰属意識、地域の発展のシンボル、地域の文化など、中心市街地がコミュニティ・アイデンティティを育ててきた役割も決して小さくはない。商業機能に特化した郊外大型店に対し、多様な機能をもつ中心市街地は、住民が共同で利用するコミュニティ施設、あるいは、アメニティを備えた空間になりうる可能性をもっている。都心居住により、自ら備えなくとも、多様な施設・機能を内部化して利用できるという利点もある。

こうした中心市街地活性化の意義は、本来、住民が中心市街地に依拠して得ていた効用であったはずである。住民にとってその必要性がかつてほど感じられなくなってきたところに、中心市街地の取り組むべき課題が突き付けられているといえる。商業機能に特化した中心市街地には、大型店ほどの吸引力を望むことはできないのである。

中心市街地の問題は広く地域全体の問題でもあるという住民の意識が希薄化しているなかでは、改めて、中心市街地のあり方についてのコンセンサスが求められている。それは、中心市街地のみにかぎられる問題ではなく、地域全体のまちづくりの課題であるのかもしれない。その枠組みをつくるためにも、地域的な問題については、全国的な画一制度によるのではなく、それぞれの地方自治体が、地域特性に応じたまちづくり条例などを活用するなかで、主体性を発揮する環境づくりを進めていくことが、地方分権の流れのなかで強く求められているといえよう。

[注]

1) その後も、米国は、わが国における大型店出店の規制緩和を要求し続けている。たとえば、「平成8年6月、米国は、流通政策等日本政府の関連措置によって外国製フィルムの日本市場へのアクセスが阻害されていること及び大店法等の法規制がサービスの貿易に関する一般協定に違反していることについてWTO提訴を行った。」(産業構造流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議中間答申、1997年12月)

2) 「競争を通して期待されているのは、事業者が新しい技術を駆使し、新しい環境に積極的に適応して、よりよいサービスを地域社会や消費者に提供することである。振興政策は、そのままでは適応力が劣っていると考えられる主体に対して支援することによって、その環境適応を促進しようとするものである。それに対して、調整政策は競争の行われる土俵を設定することによって予想される競争の副作用を事前に回避したり、競争の強度を調整することによってその作用を緩和することを目的としている。その意味では、振興政策と調整政策はいわば車の両輪のようなものといえる。」(石原武政『まちづくりの中の小売業』有斐閣選書、2000年6月、211-212頁)

3) 同書、213頁。

4) 矢作弘「瀕死の地方都市中心街区」『世界』1998年8月号、『地方都市再生への条件』岩波書店、1999年、30-32頁。

5) 「郊外型SCが outlet する先は市街化区域中ではない。そのほとんどは、市街化調整区域であり、白地地域であり、農業地域であった。中心市街地の疲弊の原因がすべて郊外型SCの開発にあったとはいわないが、すくなくともそれが重要な影響を与えたことは否定できない。1998年の都市計画法の改正は、この点については何もふれていなかった。この点はもちろん早くから意識され、法案審議の過程でも何度か国会で取りあげられてもいる。そして、これに対する政府の答弁は、『自治体が条例でこれをカバーすることができる』というものであった。」

(石原武政, 前掲書, 239頁)

6)日本経済新聞社の各都道府県・政令指定都市対象の調査によると、とくに大都市部で規制を強化する動きが出ている。仙台市では、立地法に沿った運用だけでは、郊外の渋滞緩和は解消できないとして、人口の増加が著しい特定の地域を対象に必要な駐車場台数の基準を立地法の指針より引き上げる方針という。横浜市では、他の自治体に先駆けて、独自の運用基準をつくっており、立地法の定める必要駐車場台数の数値基準を、立地場所によって大きく上回るなど、厳しい規制内容を盛り込んでいる。東京都では、立地法では1000㎡以下の店舗はカバーできないため、公害防止条例を改正し、深夜営業の規制対象にスーパーなど小売業を盛り込む。川崎市では、「公害防止等生活環境の保全に関する条例」を制定し、深夜営業する小売店の騒音規制を項目に盛り込む方針だという。東京都渋谷区では、「特定商業施設の立地調整に関する条例」を策定し、深夜営業をする店舗面積300㎡を超える小売店に、届け出や住民説明会を義務づけている。(日本経済新聞, 2000年4月20日)

7)日本経済新聞, 2000年4月20日。

8)日本経済新聞, 1998年11月2日。

9)ここでいう「商業集積地区」とは、「都市計画法第8条に定める用途地域のうち、近隣商業地域および商業地域であって、商店街を形成している地域をいう。概ね一つの商店街を一つの商業集積地区とする。一つの商店街とは、小売店、飲食店及びサービス業が近接して30店舗以上あるものをいう。また、『一つの商店街』の定義に該当するショッピングセンターや多事業所ビル(駅ビル、寄合百貨店等)は、原則として一つの商業集積地区とする」とされている。(通商産業大臣官房調査統計部『平成9年商業統計表 立地環境特異別統計編(小売業)』1999年12月, 9頁)

10)中心街区における住民数の変化を、字別人口の推移でみると、付表1にみられるとおり、1975年から95年まで、中心市街地を含む条丁東と条丁西地区ではいずれも一貫して減少し続けており、条丁目地区の合計では45.9%の減少となっている。

付表1 北見市中心市街地における人口の推移

	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	95/75年(%)
条丁東	3,842	3,070	2,672	2,365	2,154	-43.9
条丁西	2,953	2,145	1,966	1,725	1,523	-48.4
条丁目計	6,795	5,215	4,638	4,090	3,677	-45.9

(出典)北見市『北見市中心市街地活性化基本計画』2000年3月。

また、条丁目地区と北見市全体を比較した年齢構成比についてみると、付表2のように、条丁目地区は、65～74歳層で3.5ポイント、75歳以上層で3.3ポイントそれぞれ高く、65歳以上の構成比が、市全体の13.3%を大きく上回る20.1%にも達しており、高齢化の進展が顕著に現れている。

付表2 北見市条丁目地区における年齢階層別構成比

	北見市	条丁目地区
15歳未満	18,205 (16.5)	375 (10.2)
15～64歳	77,578 (70.2)	2,563 (69.7)
65～74歳	9,224 (8.4)	436 (11.9)
75歳以上	5,416 (4.9)	302 (8.2)
計	110,452 (100.0)	3,677 (100.0)

(出典)北見市『平成7年国勢調査 地方集計 結果報告書』(1998年12月)より作成。

11) 商店街の販売増加額（1994年から97年）における上位200商店街と下位200商店街を比べた場合、前者では、年平均開業率13.0%、年平均廃業率5.3%であり、後者では、それぞれ5.2%、9.6%となっており、業績の良い商店街では、開業率が廃業率を大きく上回っている（中小企業庁編『中小企業白書（2000年版）』2000年5月、178頁）。

12) 北見市商工部『北見市の商工業』1999年3月、27頁。

13) この基本構想については、「予算の住民合意などの前提条件をつけずに考えた構想だけに、実現への課題は多く、本年度中に市が策定する基本計画にどの程度反映されるかは未知数だ。」「広場を設置したり用途区域分けするには200、300とも言われる地主、大家、店子などの権利、利害調整をはじめ、『ある種の試算では市の一般会計にも匹敵する600億円』（北見商工会議所）という予算など、難題ばかりが浮かび上がる。ある業者は『街路整備だけでも組織割れするほどなのに、絶対無理だ』と冷かに受け止めている。」（北海道新聞、北見・オホーツク版、1999年4月14日）

14) 中心市街地には、現在4つの商店街振興組合を中心に第1種大型店2店、第2種大型店9店、専門店等約300店で構成されており、テナントミックスはこれらを一体的・総合的に捉えて行うため、高度化事業の導入が不可欠となる。

15) 「郊外部で進むスプロール開発をどう規制するのか。郊外の土地利用に対して毅然とした方針を基本計画の中で示している市町村はほとんどない。だが、中心市街地が衰退する要因になっている郊外開発を見過ごしたまま、まち中が大変だからと幾ら税金をつぎ込んでも無意味である。」（矢作弘『地方都市再生への条件』岩波書店、1999年、39頁）

16) 「地域開発や出店および競争の自由の美名の下に郊外への出店計画をほとんど無制限に認めるとすれば、3法のひとつとして当面最も注目されている中心市街地活性化法に基づく事業は十全な効果を発揮できないし、市街化区域における特別用途区域の設定も、ほとんど意味をもたないであろう。そうなっては、土地利用計画や都市計画を放棄するにも等しくなる。そうならないためには、用途変更を公平かつ公正に行う手続きルールをぜひ確立しなければならない。」（石原武政「出店調整政策の転換と地域商業の今後」『都市問題』1998年10月号）

17) 大規模小売店舗立地法下の流通戦略について、北海道内の有力小売企業のトップは、「郊外型の店舗は大店法と比べて出店しにくいことはない。都市部と違い広いスペースがあり、交通渋滞や騒音対策も打ちやすい。」（ラルズ社長・横山清氏）、「大店立地法での手続きで一番難しいのが、駐車場の確保。都市部ではそれがネックになる。逆に、郊外ではあまり心配する必要がない。」（マイカル北海道社長・大川裕一氏）、「環境規制に盛り込まれている駐車場や騒音問題を考えると、新規出店は郊外中心にならざるを得ない。」（カウボーイ社長・中野晃氏）（日本経済新聞北海道版、2000年6月14、15、17日）

18) 「郊外開発の規制強化を目指しながら一方で規制緩和するというのは、矛盾した政策で理解しがたい。実際のところ宮崎県都城市が線引きを廃止したら、それまで市街化調整区域だった地域で開発が急に増え、既存市街地の空洞化に拍車がかかったと報告されている。」（矢作弘「都市関連二法で中心市街地は活性化するか」『世界』2000年6月号）

19) 「もっとも不満のたまっている市街化調整区域は緩和となった。・・・このままでは、（都市計画中央審議会の）第二次答申の『市街化調整区域がなし崩し的に開発可能地として広がることのないよう』という懸念が現実のものとなるおそれ大きい。規制が強化されたように見えるそれ以外の区域でも、必ずしもみかけ通りではない。たとえば、非線引き白地地域に用意された規制には、緑地等の保全が視野に入れられていない。したがって、線引きから非線引きへ変わった場合は、環境保全の手法が欠落する。準都市計画区域が開発予備地域の先取りになるおそれ、逆に規制が弱い区域へ市街地のいっそうの拡散をうながすおそれもある。」（福川裕一「規制緩和路線の上に描かれた見取り図—2000年都市計画法改正法案のポイントを探る—」『住民と自治』2000年6月号）

20) 長谷川秀男『地域産業政策』日本経済評論社、1998年、80、83頁。

- 21) 日本政策投資銀行編『海外の中心市街地活性化』ジェットロ(日本貿易振興会), 2000年5月, 240頁.
 22) 同書, 241-242頁.
 23) 同書, 242-244頁. ここで, 中心市街地の空洞化が急速に進んだ米国の事例として, コロラド州デンバー市とメイン州ポートランド市をとりあげてみよう.

① [デンバー市(コロラド州)の16番街]

デンバー市の中心市街地は, 郊外型のショッピング・センターとの競争激化により, 1960年頃から徐々に衰退の危機に見舞われ, 慢性的な交通渋滞, 大手百貨店の相次ぐ撤退, 歩行者の著しい減少など, 空洞化現象は深刻になりつつあった. 市街地活性化と新交通体系の一体的整備のために打ち出されたのが, 公共交通機関(シャトルバス)以外は16番外を歩行者専用のブロードとする計画である. この計画は, 中心市街地再生のみならず交通渋滞・大気汚染対策のための切り札として, 市政府や地元住民, 経済界の強い支持を受け, 連邦からの補助金も受けられることになった.

今日, デンバー市の16番街モールは中心市街地再生の米国における成功事例の一つに挙げられているが, このプロジェクト成功の最も大きな要因は, 一般の車を完全に排除し, 公共交通システム(シャトルバス)と歩行者専用レーンをうまく融合させ, トランジットモールを形成し, 歩行者のためのアメニティと利便性向上による人の回帰と環境問題(渋滞と大気汚染)に対応しようとしたことである.(同書, 119-127頁)

② [ポートランド市(メイン州)]

人口6万人のポートランド市の中心市街地は, 高層建物がなく, コンパクトにまとまり, 歩いて回れる大きさであり, 公共交通機関はバスのみで, 自動車交通に依存した街づくりとなっている. 1980年代以降, 中心市街地から車で20分の所に, 大型ショッピング・モールが数店でき, 中心市街地の店舗は衰退を余儀なくされた.

そこで, 中心市街地が, 郊外型ショッピングセンターとの差別化を進めるため, いくつかの方策が試みられた. 一つは, ローカル・コンセプトの強い街づくりを実現させたことである. ポートランド市では, 多くの都市の中心市街地に見られる全国ブランドはほとんどなく, 小売りの9割以上はギャラリー, 宝石店, レストランなどのローカル・ビジネスが占めている. 中心市街地には, 地元で採れる魚, 野菜, 肉, チーズ等を販売するパブリック・マーケットも建設されている. 二つは, 市が, 高い賃料と駐車場不足から郊外へ移転したオフィスを中心市街地に呼び戻し, 歩行者を増やすため, ビル改装の補助, 駐車場の整備, 郊外型ショッピング・センターとは異なる魅力を備える方策をとったことである. 郊外型大型店との差別化を進めるために, TMOが, 清掃状況の監視, コミュニティ・ポリスという仕組みによる犯罪防止, リピーター観光客を確保するためのタウン・ガイド, ホームレスなどに対するソーシャル・サービスを行って, 街の魅力をつくっている. 三つは, 郊外型ショッピングセンターとの差別化を進める上で, 中心市街地の一画に「芸術地区」を設け, 芸術家のインキュベーション(孵化・育成)に力を入れたことである. 廃業して空家になったデパートをリニューアルして, メイン・カレッジ・オブ・アートとして, 芸術を志す人を受け入れるほか, 多くの芸術家が集中したり, 美術館, 私設ギャラリーも集積している. 市は, 「芸術と歴史の街」としてアピールしている.

買い物をするだけであれば郊外型SCに行けばよく, 中心市街地では, それに加えたアイデンティティが求められるのである. また, 中心市街地への居住促進を進めるため, 市がアパートを建設している. こうして, 郊外型ショッピング・センターの出現により, 一度衰退を余儀なくされたポートランドでは, 同じものを売っているだけでは, 絶対にモールに勝つことはできないし, 駐車場の数をそろえるだけでは人はやってこないとして, よりコンセプトの強い中心市街地の形成を目指したのである.(同書, 59-64頁)

24) 中小企業庁による商店街を構成する小売業者の意識調査によれば, 「小売業者が考える商店街が持つ存在価値」は, 「高齢者等住民の身近な購買機会の提供」(47.5%)が飛び抜けて高く, 以下, 「地域のにぎわいの創出」(18.8%), 「他の公共機能等と相まった利便性の提供」(14.1%), 「地域の文化・伝統の担い手」(8.6%), 「町内会等の地域活動の担い手」(4.2%), 「創業機会の提供」(2.5%), 「街の治安や防犯への寄与」(2.3%), 「街並みや歴

史的資産の保存」(1.8%)と続いている。これは、第1位として挙げられたものである。(中小企業庁編『2000年版中小企業白書』2000年5月, 183頁)

25)日本政策投資銀行, 前掲書, 21-22頁.