

〈論文〉

立地適正化計画制度における 地域商業の位置づけに関する考察 －わが国のコンパクトシティ政策の変遷をととして－

畠 山 直

要 約

2014年8月、改正都市再生特別措置法に基づく「立地適正化計画制度」（立適制度）が創設された。これは、いわゆる「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を推進するための制度であり、端的に言えば、都市内に複数の地域拠点を設定した上で、その各所へ居住や商業・医療・福祉等の様々な都市機能を誘導し、あわせて、それらの拠点間のアクセス性を確保するための公共交通網の整備を行う、という内容で示されるものである。

この立適制度の導入によって、現在のわが国では、従来の単心型の中心市街地活性化制度（中活制度）と、この多極型の立適制度という異なるコンパクトシティ制度が並立していることになるが、この両制度をめぐっては、立地適正化計画の策定に取り組む自治体の数が、先行制度である中活制度の認定自治体数よりも多く、また、その活用に向けた動きは現在もさらに拡大しつつあるという状況である。

本稿では、こうした日本におけるコンパクトシティ政策の展開過程について、わが国で行われてきた主要なコンパクトシティ研究との関連性を示しながら跡づけるとともに、立適制度と商業との関わりについて考察を行った。特に、本研究においては、流通論の立場から立適制度の枠組みやその取り組み状況に関する検証を中心として行ったが、それによって、同制度においては流通政策や地域商業の位置づけをめぐって課題があることを明らかにした。

1. はじめに
2. わが国におけるコンパクトシティ研究の展開
3. わが国におけるコンパクトシティ政策の展開
4. 立地適正化計画制度における地域商業の位置づけについて

1. はじめに

2014年8月、改正都市再生特別措置法に基づく「立地適正化計画制度」（立適制度）が創設された。これは、いわゆる「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を推進するための制度であり、端的にいえば、都市内に複数の地域拠点を設定した上で、その各所へ居住や商業・医療・福祉等の様々な都市機能を誘導し、あわせて、それらの拠点間のアクセス性を確保するための公共交通網の整備を図る、という内容で示されるものである。

一方、この立適制度より前に整備された国のコンパクトシティ制度としては、2006年の改正中心市街地活性化法（中活法）に基づく中活制度がある。この制度は1ヶ所の中心市街地に都市機能の集約を図る「単心型」であるが、全国でその活用が広がらなかったことや、同制度に基づく中心市街地活性化事業に取り組んだ自治体でその効果がほとんど表れなかったことを受けるかたちで、2014年には2度目となる中活法の改正が行われ、それによって現行の中活制度はこうした従前の不備を解消するための様々な対応が図られた内容となっている。

したがって、現在のわが国では、従来の単心型の中活制度と新設の多極型の立適制度という異なるコンパクトシティ制度が並立していることになる。また、この両制度をめぐっては、立地適正化計画の策定に取り組む自治体数が先行制度である中活制度の認定自治体数よりも多く、その活用に向けた動きは現在も拡大しつつあるという状況である。

以上のような流れで、概略的に示されるわが国のコンパクトシティ政策の変遷であるが、本稿のテーマは、こうした日本のコンパクトシティ政策の展開過程や制度内容を確認するとともに、新設された立適制度と商業との関わりについて考察することである。

なお、立適制度は創設から日が浅く、立地適正化計画の策定と公表を行った自治体は現状では少ないものの、今後その数は非常に早いペースで増加することが見込まれている。一方、これまでに立適制度について流通論の立場から論じた研究はない。そうした動向を踏まえ、本研究においては、立適制度における流通政策や地域商業の位置づけについて検証し、その課題を明らかにすることを主たる目的とする。

ところで、これまで、わが国のコンパクトシティ政策の展開過程においては学術的な動向が密接に関わってきた。よって、こうした政策プロセスを考察するにあたっては、その前提とし

て、日本におけるコンパクトシティ研究の系譜を確認し、その政策サイドとの関連性を裏づけることから行いたい。ただし、わが国のコンパクトシティ研究はこれまでに様々な分野で数多く行われているが、本研究はあくまでも国の政策との関連性が高い主要な研究のみを取り上げ、その流れを概観するものであることをあらかじめ断っておく。

以上を踏まえて、本稿の構成を次に示す。まず第2章では、わが国におけるコンパクトシティ研究の展開について整理する。続く第3章では、わが国のコンパクトシティ政策の展開プロセス、すなわち、単心型の中活制度と多極型の立適制度の2つの制度について、それぞれの枠組みや取り組み状況等を確認する。最後に第4章では、流通政策の観点から立適制度における課題を明らかにするとともに、描出された課題への対応について論じる。

2. わが国におけるコンパクトシティ研究の展開

まず、ここでは日本におけるコンパクトシティ研究の系譜について確認する。

これまで、わが国のコンパクトシティに関する研究は様々な学術分野において行われているが、コンパクトシティ論は都市政策と密接したテーマであるため、特に都市計画論や建築学、政策学等の領域を中心に学術的発展の道をたどってきた。ここでは、これらの学術分野で行われた主要な先行研究を取り上げながら、その流れを概観する。

また、こうした日本におけるコンパクトシティ研究の展開について、本研究では次のような2つのタームに分けて考察する。すなわち、コンパクトシティの理念の導入や浸透に重きが置かれていた段階と、コンパクトシティを現実社会にいかに関染ませるかということに研究の軸足がシフトした段階の2つである。このような前提の下、前者を「理念の導入段階」、後者を「実態研究への移行段階」としてそれぞれ設定し、本章では各々の時期において展開されたおもだった議論に関する確認を行う。

なお、こうした設定の下に先行研究を整理することの意図について、後述する内容を若干先取りしていえば、当初は「単心型」の中心市街地活性化制度（中活制度）のみであったわが国のコンパクトシティ政策は、のちに「多極型」、または「多極ネットワーク型」を志向し、立地適正化計画制度（立適制度）の創設へといたることになるが（第3章）、この一連の政策転換に対して、学術界におけるトレンドの変化が少なからず影響を与えたという側面をより明らかに描き出したいためである。

（1）理念の導入段階

1990年代になると、大型店の郊外立地とそれに端を発する中心市街地の衰退問題が全国各地で進展していった。そして、わが国のコンパクトシティをめぐる研究は、こうした深刻な都市問題への危機意識の高まりとともに1990年代後半から本格化していった。

この新たな研究において、先導的役割を担ったのは都市計画学の分野であった。蓑原ら[2000]は、「経済の停滞、人口の減少、高齢化などにより、今や日本の都市は、成長・膨張期を終え、成熟・凝縮期を迎えている。（中略）中心市街地の再生を図りながら、できるだけコンパクトな街を造ることが、これからの都市計画の目標となる」⁽¹⁾として、都市計画論の立場からコンパクトシティを推進することの必要性を提示した。また、当時深刻化の様相をみせはじめていた中心市街地の空洞化問題について、「コンパクトな都市ができれば、街が成立し、維持される可能性は極めて高い」⁽²⁾と述べ、コンパクトシティ政策による中心市街地活性化の可能性を示した。

こうした萌芽的な動きを体系的に整えたのが海道[2001]である。海道は、都市計画学者のG.B. ダンツィクら[1974]を嚆矢とし、その後M. ジェンクスら[1996]の研究によって発展をみせていた欧米のコンパクトシティ論をわが国にはじめて導入し提示した。

その著書『コンパクトシティ - 持続可能な社会の都市像を求めて』のなかで、海道はそうした諸外国での学術論争や各都市の取り組み事例などを紹介するとともに、「日本型コンパクトシティ」のあり方について次のように論じた。すなわち、近隣生活圏で都市を再構成する、交通計画と土地利用の結合を強める、多様な機能と価値を持つ都市のセンタースゾーンを再生・持続させる、徒歩の時代の「町割り」を活かす、都市の発展をコントロールして環境と共生した都市を持続させる、といった内容である。⁽³⁾

その提言は非常に画期的なものであった。だが、残念ながら理念の提示に傾斜しており、日本型コンパクトシティに関する提案としては、その実現のための具体性や熟度をいささか欠いた内容であった。しかし、海道が提供したコンパクトシティの理念そのものに極めて大きなインパクトや示唆があったことは間違いなかった。これらの議論は、その後、日本のコンパクトシティ研究の基盤となっていく。

さて、2000年代半ばになると、わが国では折からの中心市街地の空洞化問題に加えて、将来的な人口減少社会の到来が重大な社会問題として認識されるようになった。そして、こうした時勢を受け、コンパクトシティを日本でどのように推進するかということへの関心がかつてないほどの高まりをみせていった。

自治体レベルでは、1999年に神戸市が策定した『コンパクトシティ構想 - 持続可能な都市づ

くり、地域発意のまちづくり』報告書などをはじめ、その取り組みが全国に広がりつつあった。そして、国政レベルでは、コンパクトシティの考えの下、2006年に「まちづくり三法」の全面改正が行われた。

このような流れのなかで、鈴木は2007年に『日本型コンパクトシティ－地域循環型都市の構築』を刊行した。鈴木はここで、海道が提示したコンパクトシティ論を深化させるとともに、政策学の立場から日本におけるコンパクトシティの展開について論じた。

そのなかで鈴木は、まず、目指すべきコンパクトシティの方向性について、「豊かなコミュニティの維持発展と自律的な地域社会の持続的発展をめざした都市の姿である」とし、加えて、「人々がゆっくりと歩いて過ごせる賑わいと交流、そして市民サービスが得られる中心市街地があり、職場と居住地とが公共交通手段や自転車などでも通い合える都市」、さらには、「広域的なネットワークで結ばれた都市が相互に共存・共生する連携と役割分担を発揮できるそれぞれの都市の姿であり、さらに周辺の農村や自然環境との共生によって、その自律的で持続的な発展をめざす都市」という定義を示した。⁽⁴⁾

そして、鈴木は日本版コンパクトシティ実現のためのポイントとして次の4点を掲げた。すなわち、①グローバリゼーションをどのように受け止め、ローカリゼーションをどう展開するか ②想像を超えた急速な人口減少・高齢社会への突入による地域社会や自治体の萎縮がみられることにどう対応するか ③地球規模の深刻な環境・資源問題があること ④地方都市の衰退を問題にすると、地方都市・市街地の周辺に広大に広がる農村や農業をあわせて考えなければならないこと、の4つである。⁽⁵⁾

その上で、鈴木は、「日本版コンパクトシティの政策的原則」として11の条件を提示した。⁽⁶⁾以下にその主要なものを抜粋する。

- ・都市計画区域以外はもちろん、都市計画区域における用途地区指定地域外の地域の開発を基本的に抑制し、中心市街地への集積効果をあげる施策を積極的に取り組む
- ・中心市街地への周辺市町村地域からの公共交通マネジメントについて政策的に取り組む。
中心市街地周辺におけるパークアンドライドのシステムなどを積極的に導入し、自動車だけでない交通手段やアクセスの重要性を高める
- ・周辺の農村部や中山間地域などにおいても適切な土地利用計画の策定とその運用を図り、豊かで美しい農村や漁村をめざす施策を展開する
- ・既成市街地における街なか居住政策を展開させる

以上の議論の特徴としては、都市と農村部との関係性を重要視していること、中心市街地と周辺部間のアクセスおよび中心市街地内における公共交通の整備が不可欠であるとしていること、そして、「歩いて暮らせる」都市として中心市街地を想定しており、そこへの居住推進の重要性を提唱していることなどが挙げられる。

鈴木のような主張は、どちらかというと、政策論としてよりも計画哲学としての色彩を強く帯びたものであったように思われる。しかしながら、その研究は、鈴木自らが『福島県商業まちづくり条例』（2005年）の策定に関わったことをはじめ政策サイドに少なからず影響を与えるものであった。また、前掲したように、この時期においては2006年のまちづくり三法改正によって、はじめて日本に国策としてのコンパクトシティ政策が導入されたわけであるが、まちづくり三法のなかでも、特に改正中心市街地活性化法と改正都市計画法においては、都市機能の中心市街地への誘導策と郊外における規制策の一体的運用の明示など、鈴木のと通じる理念が多分に含まれていた。

だが、後述するように、この三法改正によるコンパクトシティ政策はのちに不具合がみられるようになり、こうした鈴木による主張についても、結果的にはこれと軌を一にして不完全さを表すこととなった。すなわち、ここで構想されたコンパクトシティ像は、中心市街地の位置づけを高め、そこへ居住や都市機能の集約を図ることを目指した「単心型」、または「単一中心地集約型」ともいうべきモデルであった。だが、こうしたモデルが実際の都市の縮み方とは異なっているということが、その後次第に明らかになっていったのである。

結果的にこうした齟齬が表れたことについては、欧米各国のコンパクトシティの成功事例にみられる単心型モデルに、わが国の都市計画制度が整合しなかったことがその大きな要因として考えられた。つまり、都市計画制度の用途地域制による土地利用区分と、それによって決定される路線価などの土地の価値の問題である。

このことについては、鈴木も次のように指摘していた。すなわち、商業地域や工業地域といった土地の用途純化による用途地域制とその運用のあり方について、「現実の用途混在を許容している地域の広範な存在とその運用が、都市のあるべき姿を描きにくくしているのではないだろうか」と懸念を示し、その上で「重要なのは、基本的な土地利用や交通システムを示した計画と空間的な集積やその質などを明示した地区計画による二段階の都市計画が必要」⁽⁷⁾であると提起した。

続けて、鈴木は、わが国において地方都市の都市構造を決定づけてきたのが道路体系であるとし、「土地が路線価で示されるように、前面に接する道路によって土地の価値も決定づけられてしまう（中略）道路が沿線の空間価値を決定し、それによって地域構造を形づくっていっ

てしまうのではコンパクトシティの実現は難しい。コンパクトシティの考え方に基づいて現在の都市計画図を眺めるとやはり、用途地域制による土地利用区分を根本的に見直さなくてはならない」⁽⁸⁾と論じた。

これは、わが国の用途地域制が都市郊外やロードサイド等の土地の価値を維持させていることの要因であり、ひいてはコンパクトシティの推進を図る上での大きな阻害要因であるということを指摘した意見である。しかし、残念ながら、わが国の都市計画制度は今日にいたるまでこのような問題を内包したままとなっている。

いずれにせよ、海道と鈴木を中心としてこの時期に展開された研究については、ここまでみたように、特にコンパクトシティの理念の浸透という側面において、その果たした役割が大きいものであったことはたしかである。また、これらの議論には、交通システムの整備との一体的推進の必要性など、のちの「多極ネットワーク型コンパクトシティ」へとつながる方策が提示されていたことなど極めて大きな意義があった。

さて、わが国のコンパクトシティ研究は次なる段階へと移り、単心型コンパクトシティから「実際の都市の縮小」を重視したものへとシフトしていく。これについては、次節にてくわしく考察することとする。

(2) 実態研究への移行段階

2006年にまちづくり三法のひとつ、中心市街地活性化法（中活法）が改正され、これによって、国の認定・支援制度としてのコンパクトシティ政策が導入された。そして、2007年2月に認定第1号となった富山市と青森市を皮切りに、この制度（中活制度）の下で中心市街地への居住や都市機能の集約を図る取り組みが各地に広がっていった。

しかし、中活制度の認定を受け事業に取り組む地域が増えるにつれ、コンパクトシティをめぐる重大な問題が明らかとなった。それは、1ヶ所の中心市街地に人口、あるいは様々な都市施設の集約を図ることの難しさである。

あらためて例示するまでもないが、都市外縁部にある住居をたたんで都市中心部に建てなおす場合、その意思決定を行うのは地権者である。同様に、郊外のロードサイドに立地する店舗を中心市街地に移転するケースにおいては、その意思決定者は事業者となる。

なにより、これは財貨の移転を伴うものであるし、加えて、住民の場合は、それまで慣れ親しんだ地域から離れるかといった判断、そして、事業者の場合ならば、新しい土地で事業性が見込めるかなどの判断が関わってくることである。しかし、車社会が成熟し、都市郊外においても十分な住環境や商業環境が提供されているなかで、郊外の住民や事業者が、そこまでの

リスクを払ってまでこうしたアクションを起こすことはほとんどない。

また、公的機関としては、コンパクトシティの考え自体が都市の維持コストに着目したものでもあり、その推進のための費用を全て負担するわけにはいかず、基本的には住民や事業者に対して、任意で中心市街地への転入を促すという立場を取らざるを得ない。

つまり、1ヶ所の中心市街地へ居住や産業の集約を図る「単心型コンパクトシティ」の考えには次の4つの問題点があった。第1は、誘導先が相対的に地価の高い都心部であり、相当額の費用が発生するという点。第2は、なんらかの補助金やインセンティブ等があったにせよ、そうしたコストの相応分については、住民や事業者等が自ら負わねばならないということ。第3は、ともすれば郊外部の切り捨てというロジックにも映るために理解が得られにくいこと。さらにいえば、基本的には多数の住民や事業者の意思決定に委ねるよりほかはないものの、それを促すための説得力や推進力が乏しいということ。第4は、本来的には数十年スパンで進めていくべき取り組みであり、短期的な達成が極めて困難であるということである。

このような単心型コンパクトシティの限界については、2007年の中活制度の認定開始からほどなく顕在化することとなった。一方、こうした問題を受けて、わが国のコンパクトシティ研究は、都市の維持管理コストの抑制や環境負荷の軽減といったコンパクトシティが目指す考えそのものは支持しながらも、単心型とは異なる手法を模索するもの、あるいは、実際の社会の動きを重視するものへとシフトしていった。

この次なる段階に移ったコンパクトシティ研究で、新しく示されたのが「多極型コンパクトシティ」という集約モデルである。まず、その端緒となったのは和田ら〔2010〕による「多心シナリオによるコンパクトシティ」という議論であった。

和田らは、低炭素社会を目指す上でコンパクトシティの推進が必要であるという立場から、従来の議論がコンパクトシティをどのようなシナリオで目指すのかが不明確であるとした上で、現状のまま市場原理に任せる（市場シナリオ）、単心型による集約を進める（単心シナリオ）、ポテンシャルの高い多数の中心をつないだエリアを市域として整備していき、ゆるやかなコンパクト化を進める（多心シナリオ）の3つを提示し、2050年までで総合的にCO₂排出量が最も少ないのが多心シナリオであると結論づけた。⁽⁹⁾ これは、あくまでも環境コストの抑制という側面からコンパクトシティのあり方を考察したものではあったが、多心型という新しいモデルを示し、その後の研究に示唆を与える有用な議論となった。

一方、この時期に取り組みが活発化したのが実態研究であった。例えば、都市周辺部の戸建て持ち家層の住み替え需要の調査など、社会動態に着目した研究が数多く行われた。⁽¹⁰⁾

そして、こうした学術的取り組みのなかで、非常に大きなインパクトを与えた研究が、饗庭

[2011] による「全体×レイヤーモデル」の概念であった。饗庭は、居住や産業などが縮小していく現実の社会動態として「実際の都市の縮小モデル」を提示し、その上で、これが従来考えられてきた「都市の縮み方」とは異なっているということを明らかにした。

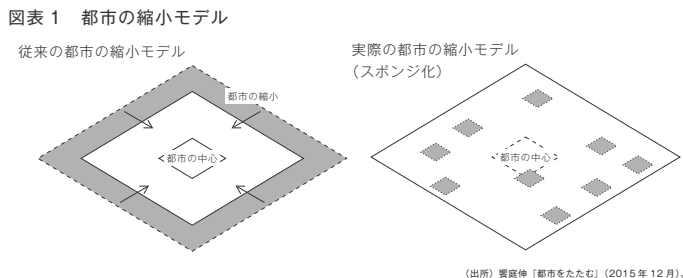
饗庭による議論は次のように示される。まず、前掲した地権者や事業者等の問題について、「多数に所有される都市において、そこに住む全ての人たちが同じ目的をもつ可能性は低い（中略）私たちが所有する敷地の限りにおいては、私たちは自身の意思によって、自身の目的のためにそれを使うことができる」⁽¹¹⁾ とし、以降の論考の前提として、所有が各々の意思決定に委ねられている現状については、やむを得ないものであるという考えを提示した。

一方、わが国の都市計画について、都市拡大期においては、都市の中心地を意識した「中心×ゾーニングモデル」に基づきながら都市を区域に分け、それぞれに商業・工業・農業の3つの産業と住宅の機能をあてはめたもの（用途地域制）であったが、現在では、モータリゼーションが進展していることや、地権者や事業者等の個別の立地決定が原則となっていることなどを理由に挙げ、もはやこうした伝統的な用途地域への集積は期待できないと指摘した。⁽¹²⁾

そして、現在の日本における都市の縮小の様態について、「都市の大きさが小さくなるわけではない。都市の大きさ自体はほとんど変化せず、その内部のランダムな場所において、それは中心部の商店街かもしれないし、郊外の戸建て住宅地であるかもしれないが、小さな敷地単位で都市の密度が上がったり下がったりすることになる」とし、こうした「（都市全体としての）大きさが変わらず、内部に小さな孔がランダムにあいていく動き」のことを「スポンジ化」と定義した。

また、このスポンジ化の特徴については、場所のランダム性に加えて、都市の中心部の距離とは強い関係を持たずに起きるものであること、見えにくい現象であること、その内部は新陳代謝を繰り返し、やがて都市全体として低密化することなどを挙げた⁽¹³⁾（図表1）。

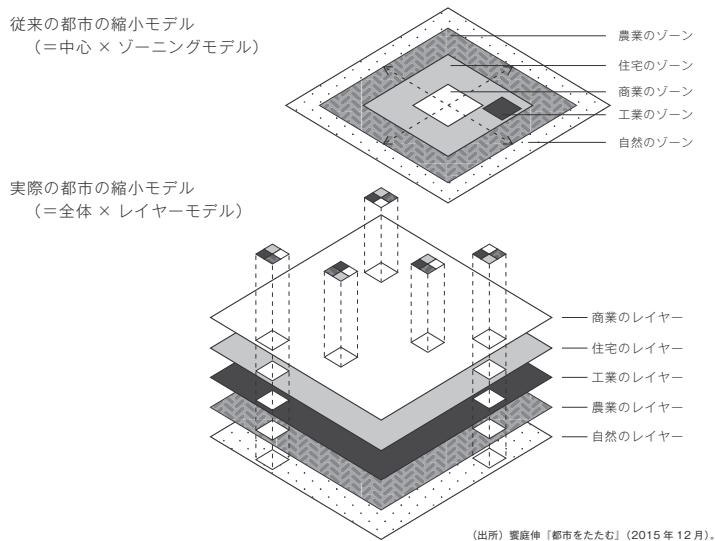
図表1 都市の縮小モデル



さらに、都市拡大期に「中心×ゾーニングモデル」という単純な空間モデルによって都市計画を動かしてこられたのは、都市のかかる力が「成長」という単純な一つの目的に統合さ

れており、統合されたその力が強かったためであること、⁽¹⁴⁾そして、従来の都市の縮小様式である「単心型コンパクトシティ」については、都市拡大期における中心とゾーニングの関係を反転させただけのものであるとし、この中心×ゾーニングという空間モデルそのものを考え直す必要があると論じた。⁽¹⁵⁾

図表2 都市の縮小モデル+都市機能



以上を踏まえて提示されたのが、「全体×レイヤーモデル」という概念である。従来の中心×ゾーニングモデルについては、中心を設定し、商業の論理で変化する空間、工業の論理で変化する空間、農業の論理で変化する空間、住宅の論理で変化する空間を平面的に広がった空間の上に大きくゾーンにわけて配置するというイメージであった。

これに対して、全体×レイヤーモデルとは、実際に都市が縮小していく様子について、「それぞれの空間はもはやバラバラな論理で動いており、隣あった空間は異なる方向に異なる力で異なるスピードで動き、その合算がスポンジのように顕在化している」ものであるとし、その上で、都市空間の変化の全体を「様々な力によって変化する空間の平面的なせめぎあいではなく、異なる論理で変化している空間（レイヤー）の重なり」⁽¹⁶⁾として理解しようとする考えである（図表2）。

このように、饗庭はレイヤーという概念によって、商業・工業・農業の3つの産業と住宅の各層が個別の論理で変化を繰り返していることを示しながら、単心型コンパクトシティが実際の社会動態とは整合していないことを指摘した。また、「実際の都市の縮み方」について、都市全体の大きさが中心に向かってコンパクト化するのではなく、あくまでも都市内部にお

ける低密化の現象であるということ,そして,それがこうした幾層にも分かれるレイヤー（都市機能）の重なりの結果であることを明らかにした。

加えて,今後のコンパクトシティの進め方について,饗庭は次のような考えを示した。「長期的には（単心型の）コンパクトシティを実現すべきだが,短期的な実現は不可能である。そのため,短期的にはスポンジ化の構造を活かしたかたちで都市空間をつくり,公共投資を介在させない方法で長い時間をかけてコンパクトシティを実現するべき（中略）目標像は同じだが,そこに至るプロセス,時間を丁寧にデザインするべきである」⁽¹⁷⁾。

これは,スポンジ化によって低密化する様々な都市機能を都市内の複数の拠点に向けてゆるやかに集約させていこうという都市縮小の道筋を示したものであり,まさに多極型コンパクトシティ推進の基底となる考えである。

以上,本節では,実態研究を重視するものへと移行したわが国のコンパクトシティ研究について,2010年代を中心に,その主要な議論に焦点をあてながら概観した。この時期のコンパクトシティ研究に関してまとめるならば,2000年代に提示された理念については支持しながら,現実の社会動態を見つめ直すこと,また,都市が実際に縮小していく姿を明らかにすることに力点を置いたものであったということがいえるだろう。

そして,こうした「実際の都市の縮み方」に着目した研究については,多極ネットワーク型コンパクトシティ政策である立地適正化計画制度（立適制度,2014年制定）に反映されることとなる。次章では,こうした国レベルでのコンパクトシティ政策の展開についてみていくこととする。

3. わが国におけるコンパクトシティ政策の展開

ここまで,わが国のコンパクトシティ研究について2つのタームに分けながら,それぞれの時期において学術サイドで展開された主要な議論を概観した。

あらためて,以上を簡単に整理すると,「理念の導入段階」においては,コンパクトシティの理念の浸透に重きが置かれ,また,ここで想定されていたコンパクトシティ像は単一の中心市街地を想定した「単心型モデル」であった。そして,続く「実態研究への移行段階」では,それまでの研究によるコンパクトシティの理念そのものは認めながらも,実際の都市の縮み方を明らかにしようとする実態的な研究へと軸足が移り,その結果,より社会動態に即した集約モデルとして「多極型モデル」が提示されるにいたった。

本章では,国レベルでのコンパクトシティ政策が,こうした学術サイドでのトレンドと歩調を同じくしつつ変遷していったことを示しながら,中心市街地活性化制度（単心型）と立地

適正化計画制度（多極型）の2つのコンパクトシティ制度について、それぞれの枠組みや取り組み状況等を中心に考察することとする。

（1）中心市街地活性化制度による単心型コンパクトシティ政策

1990年代初頭より、大型店の郊外立地とそれによって引き起こされた中心市街地の衰退が各地で急速に進展し、その対応として1998年に、中心市街地活性化法（中活法）、大規模小売店舗立地法、都市計画法からなる、いわゆる「まちづくり三法」が整備された。

しかしながら、その後もこうした事態の進行に歯止めが効かなかったため、早くも2006年には三法の改正が行われることとなった。

このまちづくり三法の見直しをめぐる検討が行われた時期においては、折からの中心市街地の空洞化問題に加えて、将来的な人口減少社会への対応が喫緊の課題として強く認識されはじめていた。そのため、三法改正においては、「コンパクトシティへの転換」というスローガンの下、大規模集客施設の郊外立地規制（改正都市計画法）や中心市街地へ都市機能の集約を図るための法制度の抜本的見直し（改正中活法）などの対応が行われた。

中活法は、市町村が都市中心部の活性化を図るために行う事業（中活事業）に対して、国が認定・支援する制度（中活制度）を定めた法律である。同法の支援対象となる中活事業は、この法改正前は商業活性化と市街地整備改善の2分野であったが、改正後は、この2つに都市福利施設の整備とまちなか居住の2つを加えた計4分野へと拡大された。

つまり、中活制度は、2006年の改正前は商業を軸にした中心市街地活性化がその目的であったが、改正後においては様々な都市機能の集約による中心市街地活性化、そして、中心市街地へのコンパクトシティの推進を目的とする制度へと位置づけが強化された。

この中活制度に基づいて、自治体が国の支援を受けるための枠組みについては以下のように示される。第1に、市町村は中心市街地ごとに中心市街地活性化協議会（協議会）を組織しなければならない。そして、協議会は、商工会・商工会議所、まちづくり会社、民間事業者、住民、市町村等の多様な地域主体によって構成されなければならない。第2に、認定・実施までの流れは次のとおりである。まず、市町村は中心市街地活性化基本計画（中活計画）を策定し、これを国（内閣府）に申請する。国は申請された基本計画案を協議の上、採択したものについては認定基本計画とする。そして、この認定基本計画に盛り込まれた4分野からなる中活事業については、協議会が主体となって事業活動の実施や取りまとめを行う。第3に、認定基本計画の期間については原則5年ごととし、且つ、同計画においては中心市街地活性化の具体的な目標指標を設定し、それを明示しなければならない。

このように、多様な地域主体の参画による協議会体制などの新たなスキームを備えた中活制度については、その効果の発現が大いに期待された。だが、こうした政策対応によっても事態は好転せず、同制度をめぐるのは、ほどなく重大な問題が顕在化することとなった。そのひとつは、大半の自治体が同制度の活用を見送り、結果的にその認定自治体数が低迷したことである。これまで国の認定を受けた中活認定地区は140を数える（2016年10月現在）。しかしながら、この中活制度の活用状況は、全国の基礎自治体の総数が1,700超であることを考えれば、決して芳しいものではない。

そして、もうひとつは、認定自治体における中活の取り組みが、ほとんど功を奏しなかったことである。2012年度末に1期5年間の中活計画を満了する30の市町村を対象として内閣府・内閣官房が行った最終フォローアップ報告によると、当初設定された目標指標の達成度が、わずか全体の27%にとどまったという結果が示された。⁽¹⁸⁾

この2つの問題について、前者は4つの事業分野の全てに新規事業を盛り込むことが必要とされるなど認定に要するハードルが高かったこと、そして、後者に関しては、中心市街地に民間資本の流入が進まず、逆に郊外部やロードサイド等へその流出が進んだことがそれぞれの最たる要因として考えられた。⁽¹⁹⁾

加えて、これらの中活制度をめぐる齟齬については、その単心型コンパクトシティ制度としての側面からみた場合も、それぞれ次のような課題があった。

まず、前者の中活制度を活用する自治体数の伸び悩みについては、以下の3つが挙げられる。第1は、コンパクトシティの推進のために都市計画マスタープラン（都市マス）や条例といった手法が多く自治体で選択されたことである。これは、都市マス等は市町村が独自に策定できる地域計画であり、多様な地域事情に対応しやすい特性があることによるものである。ただし、コンパクトシティの名称を用いながらも目標のみの提示にとどまるものが少なからずあるなど、策定された計画の内容には地域によって濃淡がみられた。⁽²⁰⁾

第2は、1ヶ所の中心市街地だけでなく、副都心や準中心市街地といった複数の拠点を有する自治体にとって単心型コンパクトシティが馴染みにくかったことである。「平成の大合併」によって複数の市街地を有することになった市町村などがこれに該当する。

第3は、前章でみたように、単心型コンパクトシティの考えが都市外縁部の住民や事業者の理解を得られにくかったことである。さらにいえば、郊外選出の議員、合併自治体の場合であれば旧市町村の住民や議員についても同様のことがいえる。

一方、中活の取り組みによる効果が表れなかったという後者の問題に関して、特にコンパクトシティに関わるものとしては、「まちなか居住」の不振が挙げられる。これについては、内

閣府・内閣官房による最終フォローアップ報告のデータを再び用いたい。中活認定自治体が設定した目標指標とその最終的な達成率をまとめたその報告書によると、中心市街地内における「歩行者通行量」や「年間小売販売額」など、全目標指標の達成率の平均値は27%であったが、「居住人口」に関する率のみをみると、その数値は18%と全体の数値を大きく下回るものであった。⁽²¹⁾ すなわち、中心市街地への居住の集約が目論見どおりに進まず、他の施策と比してもその達成度が極めて低いことが明らかになったのである。

いうまでもなく、まちなか居住は中心市街地へ人口の集約を図るものであり、単心型コンパクトシティ政策における主要施策である。それがこうして振るわなかったということは、1ヶ所の中心市街地を想定した居住の集約というものが、前掲した移転時のコスト負担の問題等によって、そもそも多数の支持を得られにくいものであるということに尽きるだろう。

さて、以上、2006年の法改正によって整備された中活制度について、コンパクトシティ制度としての枠組みや取り組み状況を中心にみてきたが、ここまで確認したように、この制度は政策効果を十分に発揮することができなかった。そのため、中活法は2014年7月に2度目の改正が行われ、それまでの法制度の不備を解消するための様々な対応が図られた。

以下では、この2014年改正中活法に基づく中活制度について、主にコンパクトシティ制度としての側面からどのような見直しが行われたのかを確認することとする。

まず、この法改正をめぐる国の検討過程では、中心市街地のあり方について、高度な都市機能を来街者が利用することを念頭に置きながら、「歩いて楽しいまち」、あるいは「歩いて用がまともに足せるまち」⁽²²⁾ とするフレーズが登場した。これは、中活制度の基底となる中心市街地の位置づけについて、従前の「歩いて暮らせるまち」に代表される中心市街地内の住まい手の存在を重視したものから、より幅広い交流人口を想定し、中心市街地の拠点性を高めるものへと発展させようとする新しい考え方の提示であった。無論、この政策対応の背景には、それまでのまちなか居住政策の不振もあった。

こうしたコンセプトの下、2014年中活法においては、周辺への波及効果が高い中心市街地内の民間プロジェクトを手厚く支援するための事業制度として、「特定民間中心市街地経済活力向上事業」が創設された。

また、中活法の基本方針が改正され、地域の実態に即した柔軟な中心市街地の区域設定を認める旨が定められた。これは、例えば、都市のなかに中心的な役割を果たしている拠点が複数ある場合は、それらの複数の拠点を一体として認定するという内容である。

この緩和措置についてはまだ適用例がない(2016年10月現在)。ただし、中活制度が従来の単心型コンパクトシティを基本としながらも、複心型、あるいは多心型をも認めるというこ

とを示したものであるため、同措置を適用した新たな中活認定など今後の動向については非常に注目されるところである。

（2）立地適正化計画制度による多極型コンパクトシティ政策

2014年、改正都市再生特別措置法が施行され、同法に基づく新しいコンパクトシティ制度として「立地適正化計画制度」（立適制度）が新設された。

同制度の制定までの経緯を簡単に整理すると、同年2月に「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、これを受けてその翌月に開催された「国土交通省社会資本整備審議会第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会」における議論、そして、国会での審議を経て同年5月に成立したという流れで示される（施行は8月）。

以上の国の検討過程においては、立適制度の導入の背景として、将来的な人口減少社会の到来を見据えた都市の維持管理コストの圧縮といった従来の議論に加えて、国際競争におけるわが国の優位性を確保するための政策資源の集中という文脈が用いられた。⁽²³⁾

これは、グローバリゼーションが進展し、特に近隣各国の主要都市の影響力が近年急速に増しつつあることへの強い危機感の表れであった。つまり、逼迫化の一途をたどり、将来的にさらに深刻な状況が予測されるわが国の財政については、国際競争における日本の競争力の強化という観点からみて、より一層の「選択と集中」を推し進める必要があること、そして、そのために、人口減少によって縮退する地域社会への税財源の投下のあり方を抜本的に見直すことが喫緊の課題であるということがここで強調されたわけである。

このような政府の意気込みの下に、立適制度は全く新しいコンパクトシティ制度として創設された。この制度の特徴については以下の2つが挙げられる。それぞれ、従来のコンパクトシティ制度（中活制度）との相違点を明らかにしながら示していきたい。

その第1は制度の法的位置づけである。すなわち、中活制度が、流通政策の色合いが強かった旧中活法（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、1998年立法）を前身とするものであるのに対して、立適制度は都市計画法と密接に関連し、土地利用計画の色彩を強く帯びたものとなっている。

しかしながら、その一方で、同制度は都市の縮退を強く意識したものとして、これまでの都市計画法に基づく都市計画マスタープランや土地利用規制等とは異なる側面を持ち合わせている。それは、従来の土地利用規制等で都市をコントロールするだけでなく、立適制度においては、都市の住民・企業等の活動等に着目し、量ではなく質の向上を図るために都市を「マネジメント」とするという視点が必要としていることである。⁽²⁴⁾

加えて、従来の都市計画手法によって調整区域の規制や都市計画施設の見直し、民間活力を活用した開発といった取り組みの高度化を図りながら、一方の立適制度では、従来の都市計画で明確に位置づけられてこなかった各種の都市機能に着目し、それらを都市計画のなかに位置づけ、その魅力を活かすという役割が期待されていることも挙げられる。⁽²⁵⁾

以上について、所管の国土交通省による定義を引用してまとめるならば、立適制度は、市町村がその全体を見渡し、居住・商業・医療・福祉・公共交通等の様々な都市機能を対象として立地を計画するための制度であり、市町村マスタープラン（都市計画マスタープラン）の「高度化版」として位置づけられるものである。⁽²⁶⁾

そして、第2の特徴は、従来の中活制度が単心型コンパクトシティ制度であるのに対して、立適制度が立地適正化計画（立適計画）に基づく「多極ネットワーク型コンパクトシティ」、または「コンパクト・プラス・ネットワーク」とされる制度であることである。

この立適計画については、策定にいたるまでの検討の進め方が最も重要視される。したがって、制度のスキームについて触れる前に、ここではまず、『立地適正化計画作成の手引き』（国土交通省）の内容に沿いながら、その策定の手順を以下に整理することとする。

立適計画の策定にあたって、市町村は、最初に前提としてどのようなまちづくりを目指すのかという「まちづくりの方針（ターゲット）の検討」を行わねばならない。その上で、都市全体の観点から、上位計画や関係施策との整合性・相乗効果や目指すべきまちづくりの方針等を見据えながら、人口や都市機能施設、公共交通施設が集積し、主要な公共交通路線の結節点等として公共交通アクセス性の高い「中心拠点」および「地域／生活拠点」を設定しなければならない。あわせて、沿線に相当の人口集積があり、将来も一定の運行水準を維持すると見込まれる公共交通路線であり、なおかつ各拠点をネットワークする「基幹的な公共交通軸」の設定を行わなければならない。⁽²⁷⁾ これらは、同計画策定のフローにおいて「目指すべき都市の骨格構造の検討」として位置づけられるものである。

そして、この「中心拠点」と「地域／生活拠点」の拠点類型別に想定される各種の都市機能として、例えば、行政機能の場合であれば、前者は本庁舎、後者は支所や福祉事務所などの各地域事務所であるとされている。また、商業の場合であれば、前者は相当規模の商業集積、後者については食品スーパーやコンビニなどと想定されている。⁽²⁸⁾

なお、これらの検討にあたって、国土交通省の手引書のなかでは、地区別人口データをはじめ、都市の骨格構造、公共施設の配置、各種生活サービス施設の配置等の将来見通しに関する様々なレイヤーを多層的に重ね合わせた予測分析が必要であるとして、前章の「全体×レイヤーモデル」による分析手法が紹介されている。⁽²⁹⁾

次に、これらを踏まえて、具体的な課題解決のための施策・誘導方針（ストーリー）を明確化することが重要であると明示されている。⁽³⁰⁾ 例えば、「高齢者の健康寿命を〇年延ばす」というターゲットの場合であれば、公共交通利便の高い場所に高齢者の健康づくり施設を誘致するといった、高齢者が歩き、運動するための仕掛けづくりなどである。

ここまでを受けて、その次に設定しなければならないのが、「都市機能誘導区域」、および「居住誘導区域」である。都市機能誘導区域については、各拠点地区における土地利用の実態や公共交通施設、都市機能施設、公共施設の配置を踏まえ、徒歩等の移動手段による各種都市サービスの回遊性など、地域としての一体性等の観点から具体的な区域の検討を要するものである。⁽³¹⁾ また、同区域ごとに、「誘導施設」として立地を誘導すべき都市機能増進施設（商業、医療、福祉等）について検討しなければならない。そして、その設定にあたっては、都市の現在の人口構成や将来の人口推計、施設の充足状況や配置を勘案しながら進める必要があるとされている。⁽³²⁾

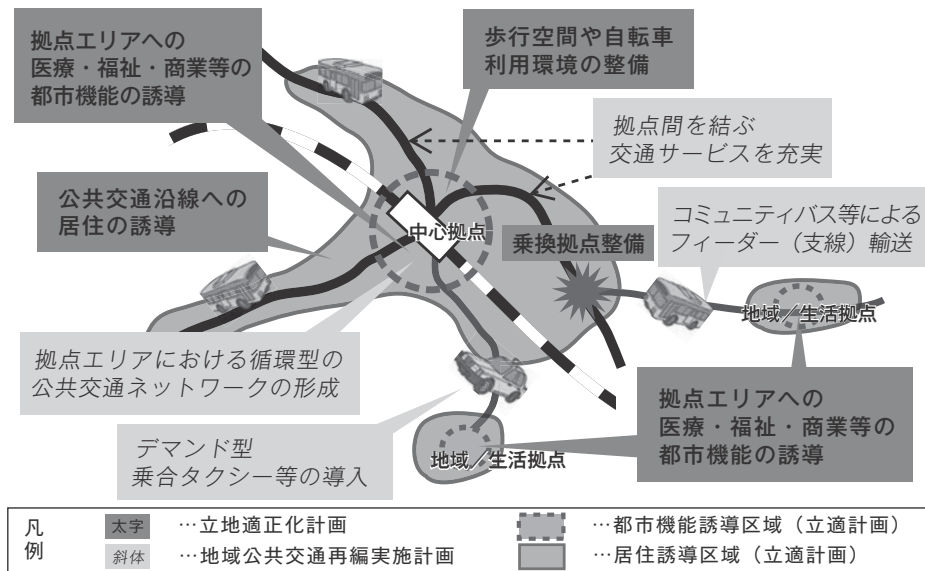
一方、居住誘導区域については、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口を基に、長期的な地区別人口予測を行いつつ、具体的な区域を検討しなければならない。なお、ここでの検討における重要なポイントとして、徒歩や主要な公共交通路線等を介した拠点地区のアクセス性、区域内の人口密度水準を確保することによる生活サービス施設の持続性、対象区域における災害等に対する安全性等が挙げられている。⁽³³⁾

そして、最後に検討しなければならないのが、具体的な「誘導施策」、および「目標値」と「施策の達成状況に関する評価方法」である。⁽³⁴⁾ 誘導施策については、例えば、都市機能誘導区域内で都市計画の特例を定めることによって、誘導施設を有する建築物の容積率や用途制限を緩和するといった措置である。一方、目標値の設定と達成状況に関する評価の手法については、目標指標とその目標値を設け、事業満了年度に現状値との比較からその達成度を測定するというもので、概ね中活制度と同様の手順になる。ただし、中活制度では目標指標が、中心市街地の「歩行者通行量」や「空き店舗率」などの6～7種類にパターン化されており、また、事業期間が原則1期5年間と定められているのに対して、立適計画については、目標指標が地域事情に応じた細やかなものであること、そして、フォローアップを行う時期が一律ではないという特徴がある。

以上の検討を、市町村、および市町村都市再生協議会で行い、立適計画素案を整える。そして、その素案について、住民（パブリックコメント・公聴会等）や市町村都市計画審議会からの意見を反映した上で、策定・公表されるのが立適計画となる。

その枠組みについては図表3のとおりに示される。図示するように、立適計画には改正地域公共交通活性化再生法（2014年11月施行）に基づく「地域公共交通再編実施計画」との連携が求められる。⁽³⁵⁾ この2制度の連携によるスキームこそが、同制度が「多極ネットワーク型コンパクトシティ」と定義される所以である。

図表3 コンパクトシティ+ネットワーク 概念図



（出所）国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課「立地適正化計画制度によるコンパクトなまちづくり」（2016年7月）を基に筆者作成。

現在、この立適計画の作成のための具体的な取り組みを行っている都市は、全国で289団体を数える。このうち、計画を作成・公表済みの都市は、箕面市・熊本市・花巻市・札幌市の4団体で、また、2016年度中に作成・公表予定の都市は115団体となっている（いずれも2016年10月現在）。⁽³⁶⁾ 全国の基礎自治体数が1,700超であり、また、制度の導入から間もないことを考慮すると、この時点で立適計画の策定に取り組む自治体数は非常に多く、そして極めて早いペースで普及しているといっていよいだろう。

なお、ここまでみたように、市町村が立適計画を策定するためには、同制度を所管する都市計画系の部局のみならず、他部局との横断的な検討や他部局担当の関係法令との調整等を重ねながら、相当に細やかで高度な分析や検討作業を行わねばならないなど、手続き上のハードルが非常に高いものであることが看取できる。

それにもかかわらず、このように同計画の策定に取り組む自治体が多いことについては、この制度が多極型コンパクトシティ制度であり、今後縮小していく社会動態に即した内容を備

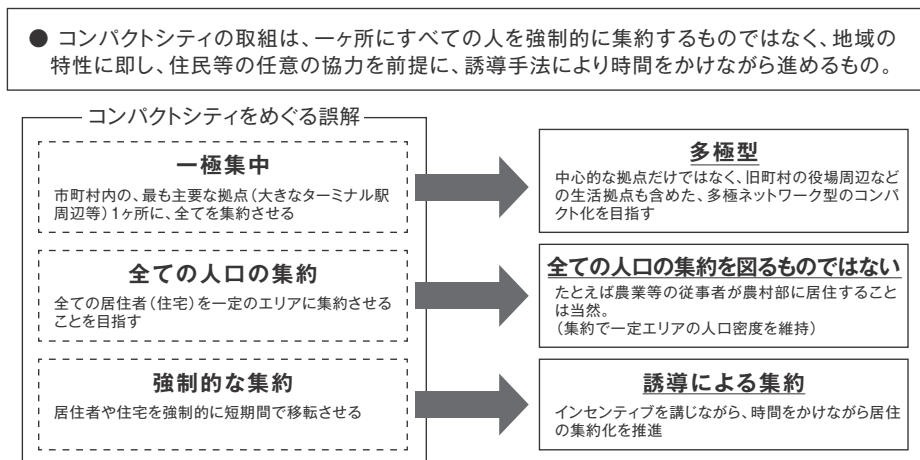
えたものであるということがその大きな要因であることはいうまでもないが、それ以上に、ここで取り上げて強調したいのが次の2つである。

第1は、市町村にとって、立適制度が財政上のメリットが大きいものであることである。すなわち、国の財政状況と同様に、大半の基礎自治体の財政も非常に厳しい状況にある。そうしたなか、立適制度は国土交通省所管の制度として予算規模が大きく、また、中活制度をはじめとする他の支援制度よりも補助率の大きい補助金が用意されるなど、市町村にとってはインセンティブが大きく魅力的な内容となっている。

第2は、国による積極的な周知活動である。つまり、従来のコンパクトシティ政策をめぐる、単心型であることの理解の得られにくさに加えて、コンパクトシティの考え方そのものに対する誤解が少なからずあることが指摘されていた。

そのため、政府は、立適制度の普及にあたって、まずその理解浸透を図るための対策から講じることとなったのであるが、そのひとつが、「コンパクトシティをめぐる誤解」（図表4）という考えの提示である。ここでは、立適制度について、全ての人口の集約を図るものではないことや、あくまでも誘導によって、時間をかけながら居住の集約を目指すものであることなどが明確に掲げられている。

図表4 コンパクトシティをめぐる誤解



（出所）国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課「立地適正化計画制度によるコンパクトなまちづくり」（2016年7月）。

また、国土交通省の立適計画作成の手引書においても、次のような注目すべき説明がなされている。すなわち、コンパクトシティ政策について「これまで人口減少、財政事情の悪化等への対応として『守り』の側面を強調して説明されてきましたが、賢い土地利用により人口密度を維持することで生産性向上など『稼ぐ力』の引き出し（中略）など都市の課題解決に対

して『攻め』の対応で貢献する施策であることに注目することが重要」⁽³⁷⁾であるとする方向性の提示である。

これらは、非常に明示的で説得的な内容であるといえる。計画策定に取り組む自治体数の増加については、こうした周知活動による効果もあることは間違いないだろう。

さて、ここでのまとめとして、論点を中活制度と立適制度との関係に戻したい。

2014年8月の立適制度の創設以降、わが国では、単心型の中活制度と多極型の立適制度という異なるコンパクトシティ制度が並立する状況となっている。これについて、政府は同年成立の三法の連携を図り、それによって地方都市再興に向けた取り組みを推進する方針を示している。⁽³⁸⁾その三法とは、改正中活法（中活制度）、改正都市再生特別措置法（立適制度）、そして、改正地域公共交通活性化再生法（地域公共交通再編実施計画制度）である。

あらためて中活と立適の両制度の特徴を簡単に整理すると、前者は、中心市街地におけるハード・ソフト事業を国が認定・支援する総合まちづくり制度である。そして、この制度については、1998年の「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」によるタウンマネジメント制度の流れをくむ中心市街地活性化協議会制度をはじめ、商業活性化の色合いが強いものといえる。対して後者は、従来の都市計画法の不備を補完しつつ、同法と両輪となって機能する役割を基盤としながら、各種の上位計画や関係法令を組み合わせ、都市全体を対象にまちづくりを検討するための制度である。したがって、立適制度は土地利用計画制度としての性格を基底に据えたものである。また、各制度を所管する省庁は、前者が内閣府、後者が国土交通省となる。

このように、それぞれの制度にはコンパクトシティ制度という共通点こそあれ、非常に大きな違いがある。一方で、2016年4月に立適計画を作成・公表した熊本市（2007年度より中活認定、継続中）のようにひとつの自治体が両制度を併用するケース、あるいは、中活のみを活用する自治体と立適のみを活用する自治体が近接する場合など、⁽³⁹⁾今後は様々なケースが想定される。そうしたなか、各地で両制度の調和がどのように図られるのかということについては、これから非常に注目される場所である。

4. 立地適正化計画制度における地域商業の位置づけについて

ここまで、わが国におけるコンパクトシティ研究の流れを概観するとともに、国レベルでのコンパクトシティ政策の変遷について考察した。その結果として、まず、学術サイドについては、「スポンジ化」や「全体×レイヤーモデル」の概念などによって、多極型コンパクトシティに高い適性があるとする研究にいたったことを明らかにした。一方、政策サイドについては、

「多極ネットワーク型コンパクトシティ」として整備された立地適正化計画制度（立適制度）が土地利用計画制度としての性格を基盤としながら、都市全体を対象にまちづくりを検討するための制度であること、また、同制度が多くの自治体から支持されており、その策定に向けた取り組みが急速に広がりつつあるということを確認した。

なお、こうして各地で立適計画の策定を目指す動きが活発化している状況に関しては、筆者は、2016年に九州・中国地区の12の自治体を対象に行ったヒアリング調査によってもうかがうことができた。⁽⁴⁰⁾ この調査では、全体の半数超の7団体から立適計画の策定に取り組み中であるとの回答が得られた（大分・長崎・久留米・飯塚・大村・三原・竹田の7市）。

以上を踏まえ、ここでは立適制度と流通政策の関わりについて考察していくこととする。

まず、立適計画については、「都市計画マスタープランの高度化版」という位置づけが示すように、都市全域を見渡しつつ、様々な政策分野で詳細な将来予測を行う必要があるなど非常に細やかな検討を求められるものであるが、そうした細やかさゆえに、また、財政支援制度が充実していることもあって、高い実効性が期待されるものであると考える。

しかし、そうした立適制度において、流通政策がどのように位置づけられているか、あるいは、地域商業がどのように捉えられているかということに目を向けると、残念ながら、商業の視点が著しく後方に追いやられているような印象を受けるとともに、そうした現状に対して大きな懸念を抱かずにはいられないというのが率直なところである。

このことに関しては、以下の3つの側面から指摘したい。その第1は、実際に策定された計画において、立適計画と中心市街地活性化基本計画（中活計画）との連携についての明示がほとんどみられないことである。

これについては、熊本市の例を紹介する。2016年4月に作成・公表された『熊本市立地適正化計画』においては、中心市街地を含めた16の都市機能誘導区域が設けられるとともに、それぞれの区域に商業や医療、金融等の主要な都市機能を誘導することが定められている。また、そのなかでは、中心市街地について、他の15区域にはない都市圏の発展を牽引する「高次都市機能」を備えた区域であるという表現が用いられながら、その中心市街地には都市圏の中心として質の高い芸術・文化、幅広い交流等を提供する役割があり、都市圏全体の魅力や都市活力の向上を図る高次都市機能を提供する施設を誘導するという考えが示されている。そして、そこでの誘導施設については、『熊本市中心市街地活性化基本計画』に位置づけられている大型集客施設が挙げられている。⁽⁴¹⁾

だが、同計画においては、中活計画に盛り込まれている都市機能についてこのように取り上げられているのみで、立適計画と中活計画をどのように連携し、推進を図るかということにつ

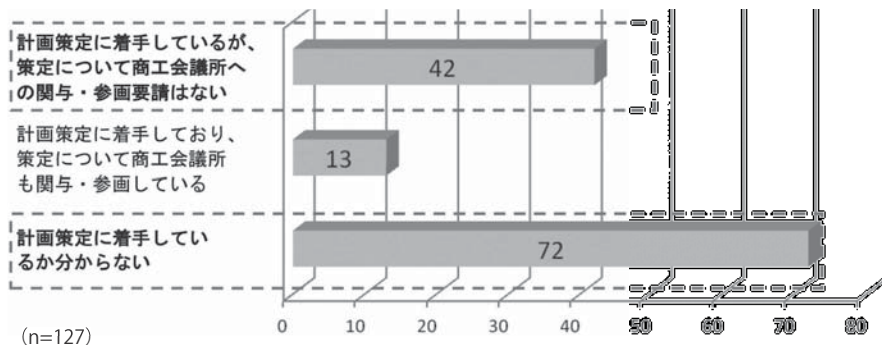
いては全く示されていないのである。

これに関しては、まず、立適制度が他の関連施策と細やかな調和を求めていることとの相違が指摘できるだろう。また、地方都市再興に向けた取り組みを推進するという政府方針、すなわち、前章で触れた中活制度・立適制度・地域公共交通再編実施計画制度の3制度の連携を図るという国の方向性との不整合についても同様のことがいえる。

だが、流通政策の立場からそれ以上に強調したいのは、中活計画が商業活性化の分野を備えたまちづくり計画であるということである。各地の中活計画のなかでは、中心市街地で行う商業活性化の取り組みについて、ハード・ソフト両分野の事業計画が明示的に盛り込まれているのである。いうまでもなく、立適計画においては、こうした中活計画事業との連携に関する事前明示性が必要である。

そして、第2は、立適計画策定の取り組みにおける経済団体の関与事例が極めて少ないことである。これについては、次の調査結果を取り上げる。2016年4月に、立適計画の策定に着手している自治体の商工会議所（127団体）を対象に日本商工会議所が行った調査（図表5）によると、計画策定に着手しているが、策定について商工会議所への関与・参画要請はないと回答が42件（全体の33%）を数えた。さらに、自治体が計画策定に着手しているか商工会議所では分からないと回答は72件（同57%）にも達した。

図表5 立地適正化計画の策定への商工会議所の関与状況



（出所）日本商工会議所「商工会議所におけるまちづくりの取り組みに関する実態調査」（2016年4月）。

こうした状況については、各地の自治体で立適計画の策定を担当しているのが商工団体との接点をほとんど持たない都市計画系の部局であることが主たる要因として考えられる。なお、これは商工会議所地区の自治体についてのデータであるが、おそらく商工会地区の地域においても同様の状況にあると思われる。

いうまでもなく、商工会や商工会議所は、地域による会員数の差はあるが、概ね数百から数千にのぼる会員企業を有する経済団体であり、地域の個店への指導や支援等を行うだけでなく、中活制度に基づく商店街活性化事業をはじめ、様々な地域の活性化活動に携わる地域主体である。したがって、商工団体については、立適計画策定の取り組みへの関与が必要であるとともに、同計画のなかでその位置づけを明確にすることが求められる。

なお、このことは、先に示した『立地適正化計画作成の手引き』における立適制度の方向性、すなわち、同制度が地域の「稼ぐ力」を引き出すことや、民間活力の活用拡大を目的としたものであるということからも指摘できる。

ただし、こうした立適計画策定をめぐる商工団体の関与状況については、以上のデータをもって、現段階でその是非を判断することが難しいということをここでは付言しておく。それは、立適計画は土地利用計画を基幹とするものであり、そうした中核部分が十分に整えられてからでなければ、計画を地域団体に諮り、意見聴取等を行うことが難しいという側面があること、そして、ここで策定に着手済みとされている自治体のなかには、こうした初期の検討段階にあるところも含まれており、今後はこのなかから商工団体の関わりが発生する件数が増えることが考えられるためである。したがって、その取り組みについては、いましばらく各地の進捗をみた上であらためて実態的に検証する必要がある。

しかしながら、この調査で自治体が計画策定に着手しているか不明とする商工会議所の回答が全体の約6割を占める状況については、地域主体間のコミュニケーション、そして、地域経済の振興という観点から明らかに問題がある。立適計画の意味や重みを考慮するならば、たとえ作業が初動段階にあったとしても、あらかじめ商工団体へのアナウンスを行うなど、自治体はその関係性を密にしなければならないだろう。

最後に第3は、立適制度が、都市機能誘導区域への誘導を図る商業施設について、その種別や規模しか提示していないことである。すなわち、前章で紹介した『立地適正化計画作成の手引き』のなかで立適計画において想定されている商業の誘導イメージを再掲すると、「中心拠点」と「地域／生活拠点」の拠点類型別に望まれる商業機能として、前者は相当規模の商業集積、後者については食品スーパーやコンビニなど、ということだけが示されている。⁽⁴²⁾

しかしながら、拠点への誘導を目指す商業施設について示される方向性がこれのみである

ならば、特に地域拠点クラスの地区においては、バイイングパワーに長けた地元外資本のスーパーやチェーン系ドラッグストア等の参入が助長されるとともに、それによって、いよいよ地域商業の衰退が加速されるのではないだろうか。

こうした懸念は、市町村における立適計画策定の所管が都市計画系の部局であり、計画策定のプロセスにおける商業政策系の部局の関与については自治体ごとの任意であるということ、つまり、商業系の部局の関わり方に地域差があるという前提に立ったものである。

例えば、ある自治体においては、土地利用計画の側面が優先されながら立適計画の検討が進められた末に、各拠点の小売事業者については全国の業者を対象にした競争入札で決定される、といった流れが起り得ることがここからは想定されるのである。

したがって、そうした事態を防ぐために、立適制度のなかで、拠点へ誘導を図る商業施設の事業者については地元事業者を基本とする方針を示すことが必要であると考ええる。

もちろん、地域拠点クラスの地区における日用品を扱う小売店舗について、地元店が退店してしまい、全国チェーン店が出店するのみとなっているケースは多いと考えられる。筆者が住まう熊本市を例に挙げると、今般の『熊本市立地適正化計画』に基づく都市機能誘導区域としては八景水谷・清水亀井地区が筆者の居住地からの最寄りになるが、同地区においては、かつて地域の最寄品店が軒を連ねていた亀井商店街が完全にシャッター街と化した一方で、住宅集積地として一定の日用品の需要があるため、県外大手資本によるスーパーやドラッグストア、コンビニ等の立地が近年相次いでいる状況がある。ここでは、オーバーストア状態といえるほどの熾烈な業者間競争が展開されており、地元事業者に限らず、新規の事業者がこの地区に最寄品店を出店するメリットは、もはやほとんどないといってよい。

このような現実も理解するがゆえに、現実的な落としどころとして、地元事業者を「基本」として商業施設の誘導を図るべき、と表現したわけである。また、各地の地域商業の衰退については、市場競争の結果によるもの、あるいは、消費者の選択の結果として表出しているものであるという側面もある。よって、そうした市場原理に基づく自由な経済活動を一律的に制限することは現実的ではないだろう。

とはいえ、地元事業者が地域商業の主要な担い手となることによって、地域経済にもたらされる波及効果が大きいことはたしかである。それは、流通大手をはじめとする地域外資本の場合、地元の人材を雇用する際に非正規で雇うことが多いことや、当該地区での売上げに係る法人税が本社所在自治体に流出することなど、所得の発生や域内還流という観点からその効果が甚だ疑問視されるためである。

そのことを示すために、ここでは、宇野〔2005〕が都市経済を空間的視点から分析する枠組

みとして提示した「都市流通システム」の概念を取り上げたい。これは、流通活動が都市を舞台に展開する対外的市場取引側面と対内的市場取引側面に着目し、前者を当該都市が域外との交易をととして財やサービスを移出入する役割を担う「都市卸売流通システム」として、後者を都市内部の住民に財やサービスを提供する役割を担う「都市小売流通システム」として位置づけながら、都市経済のあり方を理解しようとしたものである。⁽⁴³⁾

宇野がそこで重視したのは、都市経済が、都市の対外的市場取引活動をととして発生・獲得する所得の域内循環によって成立し、対内的市場取引活動をととして、その所得循環の輪が拡大・深耕することによって発展していくプロセスであった。⁽⁴⁴⁾

この考えを援用した上で、地域経済における地域商業の役割として捉え直すならば、それは財の「域内生産」、「域内流入」、「域内還流」として示される。つまり、地元事業者が地域商業の主たる担い手となることによって、地域内に安定的な雇用や所得が生まれるとともに、域外からの財の呼び込みが促進され、それらによって地域内経済が発展する。次に、消費や納税等によって地域内経済における財の循環が促されるというメカニズムである。

こうした概念は、国の財政の深刻化を受けて、地域社会により一層の自助努力が求められつつあること、さらには、立適制度がそうした国の深刻な財政状況を背景に創設されたものであるということを考慮すると、今後の地域社会のあり方を構想する上で極めて重要な視点となる。すなわち、立適制度については、地域経済のなかで地域商業が果たす役割と、その役割を地元事業者が担うことの有効性を認めた上で、今後の対応を図らなければならないと考える。

それは、前掲した地元商業者に関する基本方針の明示などの、国レベルでの対応のみならず、自治体における立適計画の運用上の対応についてもいえることである。例えば、業者選定のために競争入札や企画コンペを行う際に、場合によってはその参加資格者を地元事業者に限るなど、自治体レベルではその制度運用を柔軟に行うことが求められる。

以上の3点が、現状の立適制度と流通政策のあり方をめぐって指摘される課題とその対応である。とりわけ、第3の課題に対する懸念は極めて大きいものがある。いずれにせよ、地域の民間主体の活用拡大を図り、民間活力を引き出すという立適制度の目的を考えるならば、同制度における地域商業の位置づけについて、いま一度捉え直す必要があるということは間違いないだろう。

[注]

- (1) 蓑原敬・河合良樹・今枝忠彦『街は要る！中心市街地活性化とは何か』2000年,101～102ページ。
- (2) 蓑原敬・河合良樹・今枝忠彦,同上書,50ページ。
- (3) 海道清信,『コンパクトシティ-持続可能な社会の都市像を求めて』,256～271ページ。
- (4) 鈴木浩『日本版コンパクトシティ-地域循環型都市の構築』2007年,14ページ。
- (5) 鈴木浩,同上書,28～30ページ。
- (6) 鈴木浩,同上書,206～207ページ。
- (7) 鈴木浩,同上書,182ページ。
- (8) 鈴木浩,同上書,183ページ。
- (9) 和田夏子・大野秀敏「多心シナリオによるコンパクトシティ-長岡市の2050年の都市像とCO2排出量評価」『日本建築学会大会学術講演概要集（北陸）』2010年,526ページ。
- (10) 例えば,北原啓司（2007）や岡本浩一（2009）など。
- (11) 饗庭伸『都市をたたむ-人口減少社会をデザインする都市計画』2015年,127～128ページ。
- (12) 饗庭伸,同上書,151～152ページ。
- (13) 饗庭伸,同上書,153ページ。
- (14) 饗庭伸,同上書,158ページ。
- (15) 饗庭伸,同上書,155ページ。
- (16) 饗庭伸,同上書,157～158ページ。
- (17) 饗庭伸,同上書,34～35ページ。
- (18) 中西信介「中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題-中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案」『立法と調査』第351号,2014年,100ページ。
- (19) 中西信介,同上書,101～102ページ。
- (20) 国土交通省都市局都市計画課『立地適正化計画作成の手引き（平成28年4月11日改訂版）』2016年,2ページ。
- (21) 中西信介,前掲書,100ページ。
- (22) 経済産業省産業構造審議会『第7回中心市街地活性化部会議事録』2013年,6ページ。
および,『中心市街地の再活性化に向けて（提言）』2013年,12～13ページ。
- (23) 国土交通省社会資本整備審議会第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会及び第18回歴史的風土部会合同会議『第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会及び第18回歴史的風土部会合同会議議事録』2014年,16～22ページ。

- (24) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 3 ページ。
- (25) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 3 ページ。
- (26) 国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課『立地適正化計画制度におけるコンパクトなまちづくり』2016 年, 21 ページ。
- (27) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 49 ページ。
- (28) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 52 ページ。
- (29) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 53 ページ。
- (30) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 54 ページ。
- (31) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 56 ページ。
- (32) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 60 ページ。
- (33) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 56 ～ 59 ページ。
- (34) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 62 ～ 67 ページ。
- (35) 国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課, 前掲書, 8 ページ。
- (36) 国土交通省ウェブサイト「立地適正化計画作成の取り組み状況」<http://www.mlit.go.jp/common/001143261.pdf> より（2016 年 11 月 1 日閲覧）。
- (37) 国土交通省都市局都市計画課, 前掲書, 3 ページ。
- (38) 横田清泰『新たな中心市街地活性化制度について』内閣官房地域活性化統合事務局, 2014 年, 17 ページ。
- (39) 市町村の主体性の重要性と, 都道府県が広域的観点から調整を行う必要性について示されている。国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課, 前掲書, 21 ページ。
- (40) 筆者がヒアリング調査を行った団体・部局名は次のとおり〔カッコ内は調査訪問日〕。①八代市商工政策課（2016 年 1 月 14 日）②三原市商工振興課・三原商工会議所（同 1 月 15 日）③久留米市まちなか整備課・商工政策課（同 3 月 29 日）④日南市地域振興課（同 7 月 20 日）⑤小林市商工観光課・小林まちづくり株式会社・小林商工会議所（同 7 月 21 日）⑥竹田市都市デザイン課（同 7 月 26 日）⑦飯塚市地域連携都市政策室・商工観光課（同 8 月 2 日）⑧倉吉市総合政策課（同 8 月 9 日）⑨大村市企画調整課・商工労政課（同 8 月 12 日）⑩唐津市商工ブランド課（同 8 月 15 日）⑪大分市商工労政課（同 8 月 16 日）⑫長崎市まちなか事業推進室・商業振興課（同 8 月 23 日）。
- (41) 熊本市『熊本市立地適正化計画』2016 年, 87 ページ。
- (42) 立適計画作成の手引書のなかでは, このようにガイドラインとして商業の誘導イメージが示されているが, 策定・公表済みの立適計画について同様の記述の有無を確認し

たところ,小売業に関する何らかの位置づけや考え方の提示を行っているものは箕面市・熊本市・花巻市の3団体の計画であった。箕面市は,都市機能誘導区域への誘導を図る商業施設について「大型スーパーマーケットなど」であるとした上で,4つの区域別にそれぞれの誘導施設を示している。例えば,西部都市機能誘導区域であれば「リノベーションに資する複合的商業施設」,東部都市機能誘導区域であれば「食料・日用品店舗」などである。そして,熊本市は,同区域への誘導施設として「生鮮食料を取り扱う,店舗面積1,000㎡以上の施設(共同店舗・複合施設等含む)」であると示している。また,花巻市は,立適計画で設定した4つの拠点において,生鮮食料品などを取り扱うスーパーなどの小規模小売店舗について,当面は既存店舗での存続・維持が可能であり,その立地を規制しないことが適切であること,そして,その各拠点の「まちなか」においては,商業施設や映画館などの集客施設が誘導すべき施設であるという考え方を提示している。このように,策定済みの立適計画においても,誘導を図る小売施設については,概ねその種別や規模のみの提示にとどまっていることが確認された。箕面市『箕面市立地適正化計画』2016年,182～209ページ。熊本市,前掲書,88ページ。および,花巻市『花巻市立地適正化計画』2016年,105ページ。

(43) 宇野史郎『現代都市流通とまちづくり』2005年,4～5ページ。

(44) 宇野史郎,同上書,4ページ。

[参考文献]

- Jacobs, Jane (1984, 訳2012) *Cities and the Wealth of Nations, Principles of Economic Life*. (中村達也訳『発展する地域 衰退する地域 - 地域が自立するための経済学』ちくま学芸文庫)。
- 饗庭伸 (2011) 「全体×レイヤーモデルと都市建築空間」『都市計画』第60巻,第3号,2011年。
- 饗庭伸 (2015) 『都市をたたく - 人口減少社会をデザインする都市計画』花伝社。
- 石原武政・西村幸夫編 (2010) 『まちづくりを学ぶ - 地域再生の見取り図』有斐閣ブックス。
- 宇野史郎 (1998) 『現代都市流通のダイナミズム』中央経済社。
- 宇野史郎 (2005) 『現代都市流通とまちづくり』中央経済社。
- 宇野史郎 (2012) 『まちづくりによる地域流通の再生』中央経済社。
- 小栗幸夫 (2015) 「コンパクトシティ論と政策の経緯と展望 - コンパクト・クリエイティブ・コミュニティと地域主権論に向けた試論」『国分台経済研究』第25巻,第3号,千葉商科大学経済研究所。
- 岡本浩一 (2009) 「札幌市の郊外戸建住宅地居住者にみる住み続け/住み替え意識の実態 - 居住者意識に配慮したコンパクトシティ実現のための基礎的研究」『都市学研究』第3巻,第10号,2009年,北海道都市地域学会。
- 海道清信 (2001) 『コンパクトシティ - 持続可能な社会の都市像を求めて』学芸出版社。

- 北原啓司（2007）「コンパクトシティにおける住み替えの可能性に関する研究」『日本建築学会大会学術公演概要集（九州）』2007年8月。
- 熊本市（2016）『熊本市立地適正化計画』。
- 黒田達朗・田淵隆俊・中村良平（2008）『都市と地域の経済学（新版）』有斐閣。
- 経済産業省産業構造審議会中心市街地活性化部会（2013）『第1～7回中心市街地活性化部会議事録』。
- 経済産業省産業構造審議会中心市街地活性化部会（2013）『中心市街地の再活性化に向けて（提言）』。
- 経済産業省商務流通保安グループ（2013）『中心市街地活性化法を考えるに当たっての論点・参考資料』。
- 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室（2015）『中心市街地活性化法関係法令の改正等について』。
- 国土交通省社会資本整備審議会第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会及び第18回歴史的風土部会合同会議（2014）『第8回都市計画・歴史的風土分科会第15回都市計画部会及び第18回歴史的風土部会合同会議議事録』。
- 国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課（2016）『立地適正化計画制度におけるコンパクトなまちづくり』。
- 国土交通省都市局都市計画課（2015）『改正都市再生特別措置法等について（平成27年6月1日時点版）』。
- 国土交通省都市局都市計画課（2015）「立地適正化計画等の作成に向けた取組・手引き、Q&A、具体的取組都市一覧の紹介」『新都市』第69巻、第8号、2015年。
- 国土交通省都市局都市計画課（2016）『都市再生特別措置法に基づく立地適正化計画概要パンフレットみんなで進める、コンパクトなまちづくり・いつまでも暮らしやすいまちへ・コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』。
- 国土交通省都市局都市計画課（2016）『立地適正化計画作成の手引き（平成28年4月11日改訂版）』。
- 上念司（2015）『地方は消滅しない』宝島社。
- 鈴木浩（2007）『日本版コンパクトシティ・地域循環型都市の構築』学陽書房。
- 田村正文（2015）「コンパクトシティにおける制度的枠組みについて - 都市再生特別措置法の改正に着目して」『八戸学院大学紀要』第50号。
- 中西信介（2014）「中心市街地活性化政策の経緯と今後の課題 - 中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案」『立法と調査』第351号、2014年4月。
- 日本商工会議所（2016）『まちづくりに関する意見 - 地方創生の基盤となる「まち」の活性化に向けた仕組みの再構築を』。
- 増田寛也編（2014）『地方消滅』中公新書。
- 荻原敬・河合良樹・今枝忠彦（2000）『街は要る！中心市街地活性化とは何か』学芸出版社。
- 荻原敬・饗庭伸・姥浦道生・中島直人・野澤千絵・日埜直彦・藤村龍至・村上暁信（2014）『白熱講義 これからの日本に都市計画は必要ですか』学芸出版社。
- 矢作弘（2014）『縮小都市の挑戦』岩波新書。
- 横田清泰（2014）『新たな中心市街地活性化制度について』内閣官房地域活性化統合事務局。
- 横張真（2015）「改正都市再生特別措置法と立地適正化計画について」『土地総合研究』2015年春号。
- 和田夏子・大野秀敏（2010）「多心シナリオによるコンパクトシティ - 長岡市の2050年の都市像とCO2排出量評価」『日本建築学会大会学術講演概要集（北陸）』2010年9月。

A Study on the Positioning of Regional Commerce in Urban Facility Location Plan — Transition of Compact City Plan in Japan — Sunao Hatakeyama

In August 2014, Act on Special Measures concerning Urban Reconstruction was revised, and "Urban Facility Location Plan" was established. This is a rule for promoting "Compact City of multi-polar network type", and a system that induces various urban functions to multiple regional bases set in the city and connects these bases by public transport.

By introducing this system, there are currently two compact city systems in Japan. These are Act on Vitalization in City Center and Urban Facility Location Plan. The number of municipalities that tackle the planning of Urban Facility Location Plan is more than that of municipalities that utilize Act on Vitalization in City Center, and the number is still increasing now.

I arranged the Compact City Policy development process in Japan while showing the relevance to major Compact City Research, and considered the relationship between Urban Facility Location Plan and commerce. In particular, I examined the framework of Urban Facility Location Plan and the situation of its approach from the standpoint of commercial theory. According to these verifications, I have revealed that there is a problem concerning the position of commercial policy and regional commerce in the Plan.