

〈論文〉

都心型大規模商業開発の隆盛と地域商業の視点

畠 山 直

要 約

近年、わが国では大都市や一定規模以上の地方都市の中心部などでの大型商業ビルの開発が相次いでいる。ただし、同じ都心部を舞台とする商業集積整備であっても、地域商業の担い手が多数店舗を構える既成の商店街などを対象とする取り組みについては、全国的にみてもそれほどの活発さは確認されない。

本稿では、以上の動向に着目しながら、商業分野を対象とする都市計画制度の振興的・調整的な機能の向上とその政策領域における相対的な位置づけの高まりがその要因のひとつであることを明らかにした。次いで、昨今の商業活性化の主流が都市計画主導型に移行しつつあること、しかし都市計画とはあくまでもまちづくりの手段であるに過ぎないということを論じた上で、これからは高度化された都市計画を地域内で経済循環を活性化させる目的の下に活用することに加えて、都市計画事業の上位計画のなかで地域商業の視点を明確化することが必要であると主張した。そして、このような都市計画制度の高度化が、近年では都心部の商店街以外の場所での商業集積整備を促進させる「皮肉な都心回帰」ともいうべき事態を惹起しているということ、さらにはそれが商店街の内部問題と専門店チェーンの活動領域の拡張、ならびに都市計画制度の変遷による影響を受けつつ多年にわたって形成されたこれら2つの要素間の相互作用によってもたらされた側面があるということを描出した。その上で今後の在来型商業の強化をめぐって、商業をとおした経済の地域内循環を重視する考えに基づく「商業集積整備による地域経済への諸作用」と「外来型商業コンテンツの移植」の概念を提示するとともに、まちづくり会社の活用についての検討を行った。

1. はじめに
2. 都市計画制度と商業
 - (1) 都市計画制度の商業振興機能
 - (2) 都市計画制度の3つの優位性
 - (3) 手段としての都市計画
3. 商業集積整備と地域商業
 - (1) 都市流通システムの概念と移出産業としての大規模商業集積
 - (2) 商業集積整備の「皮肉な都心回帰」
 - (3) 地域商業と地域経済をめぐる秤量
4. おわりに—まちづくり会社の活用をめぐって

1. はじめに

近年、わが国では都心エリアでの大型商業開発が相次いでいる。その主なものには、例えば渋谷ヒカリエ（2012年、東京都）や虎ノ門ヒルズ（2014年、同）などが挙げられる。

ただし、こうした都心開発の活況は、なにも東京都などの大都市圏ばかりで目を引くものではないだろう。開発規模の度を別にすれば、各地の主要都市をはじめ、多くの地方都市の中心部でも同様の事業が活発化しているということが指摘できる⁽¹⁾。

一方、同じ都市中心部を舞台とする商業集積整備であっても、地域商業の担い手が多数軒を連ねる既成の商店街などを対象とする取り組みについては、全国的にみてもそれほどの活発さはないといってよい。

本稿では、都心型の商業開発をめぐって現下みられる以上2つの対照的な動きに焦点をあて、都市計画制度⁽²⁾やそれと関連する商業活動の側面からその要因を明らかにする。その上で、経済の地域内循環を重視する立場に基づきながら、都心部における地元主導型の商業集積整備事業の有効性に関わる検討などを行う。

2. 都市計画制度と商業

(1) 都市計画制度の商業振興機能

1990年代以降、大型店の都市郊外部への出店が加速し、それに伴い各地で中心市街地の空洞化問題が深刻化していった。また、当時この問題をめぐっては、大規模小売店舗法（1973年制定）を基調とする需給調整的な大型店出店の調整様式をめぐる批判とともに、それに代わる調整システムとして欧米諸国と同様の土地利用計画制度の導入を望む声が高まっていた⁽³⁾。

このような流れを受け、1998年に改正都市計画法（1968年制定）、ならびに新設の大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法の3つの法律からなる、一般に「まちづくり3法」と呼ばれる法体系が整備された（なお、大規模小売店舗法は2000年に廃止された）。

まちづくり3法のスキームについては、端的に言えば、大型施設等の立地を土地利用の観点からコントロールする都市計画法と、それらを騒音や交通渋滞の発生のおそれなど、周辺的生活環境保持を目的にチェックする大規模小売店舗立地法の2つの法律がいわばブレーキの役割を担い、一方の中心市街地活性化法が都市中心部の再生のための取り組みを支援するアクセル役を担うものとして示される。したがって、まちづくり3法とは、こうした各々の法制度間の連関性や役割の相補性などの側面からして、これらの法律が一体的に運用されることを前提に設計されたものであるということができよう。

ところで、わが国の流通研究においては、流通政策について、競争促進政策を基調としつつ調整政策と振興政策の2本柱から構成されるとする理解が存在する⁽⁴⁾。これに準拠すると、例えば需給調整期の代表的な流通政策であれば、前者に大規模小売店舗法が、そして後者には中小小売商業振興法（1973年制定）⁽⁵⁾が布置され、かつそれらが一對の関係をなすことになる。

以上の体系的なアプローチが用いられることはまちづくり3法をめぐっても同様であり、これまでにその概念枠組みとしていくつかのパターンが提起されている⁽⁶⁾。それらのなかで代表的なもののひとつといえるのが、石原武政（2000）による「中心市街地活性化法が振興政策の系譜に属するのに対して、都市計画法と大店立地法（大規模小売店舗立地法の略称、筆者）は調整政策の系譜に属する⁽⁷⁾」とする見解である。

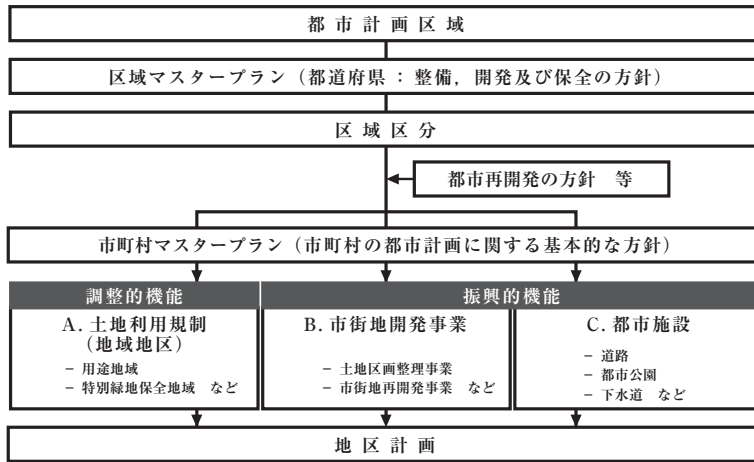
これは、前掲した3法の整備をめぐる政策意図や各法の表裏一体性の観点からしても、広く受け入れられやすく、明快なフレームワークであることは間違いないだろう。

ただし、ここで都市計画法のみに着目すると、以上の理解は正確なものではない。なぜなら、同法には土地利用の観点から商業施設の適正立地を図る調整的機能ばかりではなく、商業集積の整備や開発の分野と関連性の高い振興的機能が備わっているからである。

もっとも、この議論は「もちろん、都市計画法ははじめから流通政策とは別の世界で、都市区域における土地利用のあり方を制限するために制定されている法律である⁽⁸⁾」との配慮が付されていることから、3法それぞれの法律の役割や位置づけを流通研究領域の枠組みに即して便宜的に提示するために、都市計画法のそのような側面をあえて捨象したものであると考えられる。

ともあれ、都市計画制度には商業との関連をもつ振興的な機能がある。ここでは、日本の都市計画の全体的な体系を整理しながら、概略的にそのことをみておきたい（図表1）。

図表1 日本の都市計画体系



(出所) 国土交通省都市局都市計画課『都市施設計画』(2018年12月)を基に筆者作成。

はじめに都市計画では都市計画区域の設定が行われる。次に都道府県によって区域マスタープランが策定され、これに基づいて都市計画区域の区域区分がなされる(市街化区域、市街化調整区域、非線引き都市計画区域の3種類)。続いて、都市計画に関する基本的な方針となる市町村マスタープランが基礎自治体によって策定される。そして、これに基づき実際の都市計画事業として行われるのが、A.土地利用規制、B.市街地開発事業、C.都市施設の3つである⁽⁹⁾。

Aの土地利用規制には、住居系、商業系、工業系の別に市街化区域内の13種類の地域をゾーニングする用途地域制などの手法が属する。まちづくり3法下での調整政策の理解をめぐって先に触れたものがこれであり、ここでは都市計画制度の調整的機能としている。

一方の振興的機能と位置づける他の2つの分野であるが、まずBの市街地開発事業は商業集積の整備や開発などの取り組みと強い関連性をもつ。この分野で主要とされるのは土地区画整理事業と呼ばれる土地区画整理法(1954年制定)に基づく手法である。これは都市計画区域内での土地の区画を整えるために行われる。例えば、新たに必要となる事業用地を生み出すために土地所有者から所有地等の面積や位置などに応じて少しずつ土地を提供してもらう「減歩」や、土地の形状を整えるために再配置される「換地」などがある⁽¹⁰⁾。

この分野でもうひとつ商業集積整備との関連性が高いものに市街地再開発事業がある。これは都市再開発法(1969年制定)に基づき、細分化された敷地の統合、不燃化された共同建築物の建築などを行うことで都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の向上を図る事業である⁽¹¹⁾。

その主な仕組み、手続きは次のとおりである。①事業施行区域内にある建物は除去され、敷地を共同所有地とし、高度利用することにより施設用地を生み出す。②従前の権利者の権利は、高度利用で建てられた新しい建築物の一部を対象に、原則として等価で新しい再開発ビルの床に置き換えられ、与えられる（権利床）。③一部は保留床（処分床）として売却され事業費に充てられる⁽¹²⁾。以上はいわゆる「権利変換」の手法である。

最後にCの都市施設は、道路等の都市インフラや都市公園の整備事業などが属する分野である。いうまでもなく、これらは公共的・公益的な性格をもち、商業集積の整備自体を行うものではないといってよい。ゆえに都市施設事業とは、ここで注目する商業開発の側面に限ってみるならば、都市利便の増進などの観点からその基礎を整え、支える役割を担うものと捉えられよう。

さて、ここまでで明らかなように、上でBに分類したタイプの都市計画事業こそが商業振興的な性格をもつ手法であり、商業ビルなどの商業集積整備の取り組みとの関連性が高いものである。また、この種の事業は「〇〇地区市街地再開発事業」といった用語が一般的になっているように、すでに広く定着しているものであるといえる。これらは、例えば東京都の銀座エリアの再開発をはじめ、権利変換の手法を積極的に採用したことで著名な丸亀町商店街（香川県高松市）の整備事業など、大都市部から地方レベルにいたるまで取り組まれており、その実施数をあげるとすればまさに枚挙にいとまがない。

そのような観点からすれば以上の議論は自明的な内容を含むものではあるが、その点を考慮しつつもここで行った考察の目的については、わが国の都市計画制度が商業振興的な機能を備えていること、そして昨今各地で活発化する商業ビルなどの商業集積整備の取り組みがそれらに少なからず依拠するものであることを確認する点にこそあったのはいうまでもない。以上の検討を出発点としながら、次節以降では商業集積整備と都市計画をめぐる議論をさらに深めていくこととしたい。

(2) 都市計画制度の3つの優位性

ここまで日本の都市計画制度がもつ商業振興的な側面に着目してきた。あらためて、土地区画整理事業や市街地再開発事業などの市街地開発事業の分野に属する都市計画手法については、一般的にみて都市郊外部よりも土地所有の権利関係が輻輳することの多い都心部で商業開発が行われる場合ほど、そしてプロジェクトが大規模であるほどその機能を発揮するものといえるだろう。

だが、そのように複雑な権利関係があろうとも、また地価が高かろうとも、近年では都市

中心部を主な舞台として大型の商業開発が各地で活発に取り組まれている。加えて最近では、川端基夫(2013)の議論にもあるように、高層建築物の容積率の特例措置を講じる「空中権」の導入(2000年の都市計画法改正に基づく)などの規制緩和が進められており、大規模な商業ビル等の開発を支援する都市計画の機能がさらに拡張されている⁽¹³⁾。

以上については、一方に都市計画制度の拡充があり、他方に都心における開発需要の高まりやプロジェクトの大規模化などがあり、その上で、さながら互いが呼応しあいながら、共に高度化を遂げていくような状況として理解することができる。また、こうした事業者側の需要の高まりをあらわす動向をここまでの議論に基づきながらみた場合、これらの商業振興的な機能については、同制度のなかに単に用意されているというだけではなく、それらが都心部において多くの大型開発を促すほどの高い優位性を備えているということを指摘することができるだろう。

ただし、現在の日本の都市計画制度が商業分野でもつ優位性は振興的なものばかりではない。もうひとつの調整的な側面からも見出すことができるのである。以下ではそのことを主としてまちづくり3法との関わりから検討したい。

まず、1998年に3法が導入されたことの背景に都市中心部の空洞化問題の進展があったことは先に触れたとおりである。しかし、その政策効果が十分に発揮された例は全国的にみてもほとんどなかった。そればかりか、各地の中心市街地の衰退はその後かえって深刻の度を増していったといつてよい。

このような事態を受け、2006年にまちづくり3法の見直しが行われた。このとき都市計画法をめぐっては、①10,000㎡超の大規模商業施設の立地が可能な市街化区域内の用途地域を従前の6地域から商業地域、近隣商業地域、準工業地域の3地域に限定する ②都市計画区域の非線引き区域における10,000㎡超の大規模集客施設の立地を原則不可とする ③都道府県が市町村の都市計画決定等に関する協議を行う際には隣接自治体から意見を聴取するなどの広域調整手続きを必要とする、といった大幅な強化がなされた。

だが、こうした政策対応を経ても3法をめぐる状況は現在にいたるまで好転していない。このことは3つの法律のなかで唯一自治体から国への申請・採択を必要とする中心市街地活性化法の活用状況をみれば明らかである。2006年の法改正以後、同法が規定する支援制度の活用件数は低迷し続けた。そして、2014年には2度目の法改正が行われ、制度活用の裾野拡大を目的とする認定要件の緩和措置などが講じられた⁽¹⁴⁾。しかし、その効果も限定的なものにとどまり、2019年度にいたっては認定市町村数は82団体にまで減少している⁽¹⁵⁾。

その要因についてはここでは詳論しないが、ごく端的にいえば、同法の認定を受けること

が大半の自治体でハードルが高いものと受け止められていること、そしてこれまで中心市街地活性化法に基づく取り組みを行った都市の多くでその効果がほとんどあらわれておらず、そのためこれらの地域を中心として法への期待そのものが減退しているということが挙げられる。なお、後者の指摘については、活用実績のある市町村が1期5年間の認定期間の満了後に同法の継続申請を見送るなどのケースが近年増加していることが示すとおりである⁽¹⁶⁾。

ともあれ、このことから、3つの法律の一体的な運用を前提とするまちづくり3法が、中心市街地活性化法の活用の伸び悩みによって、現在では全国に1,700超ある基礎自治体のほとんどで適用されていない状況にあるということが指摘されよう。

一方、都市計画法をみた場合はどうか。これについては単純に、1990年代以降全国的な社会問題ともなった大型商業施設の郊外出店問題をめぐるコンフリクトなどについて近年ではあまり聞かれなくなったこと、そして特別用途地区制の追加措置などを定めた1998年の見直しから2006年の間までに計5度も行われた都市計画法の改正が、その後は一度も行われていないことを考えてみるとよい⁽¹⁷⁾。

以上は、ごく自然な理解として、2006年の同法改正による郊外立地規制の効果が少なからず発現していることのあらわれとみるべきだろう。また、前掲に即しつつ付言するならば、これは、②大規模施設の非線引き都市計画区域における立地不可の原則の確立、③広域調整制度の拡充措置という、郊外部での大型店の立地様式を強く意識した土地利用規制策が奏功したことによるものと考ええる。特に、基礎自治体間の立地調整をめぐる権限を都道府県に付与した③の政策対応については、市町村によるいわゆる「財政的ゾーニング⁽¹⁸⁾」の色合いが強大規模商業施設の誘致を抑止することにおいて、現在では一定の効果を発揮しているものと思われる。

いずれにせよ、このように2006年以後においては都市計画制度の商業立地調整に関わる機能が強化され、その実効性もたらされるようになったということができる。ここで、近年の都市中心部における大型商業開発の活況について再び持ち出すならば、その背景にある要因としては、大都市圏を中心とする好景気やグローバリゼーションの進展による交流人口の拡大なども挙げられようが、一方でこの段階でようやく都市計画制度による郊外立地規制が機能し、それによって大型店立地の都心回帰の動き（＝前掲①：3種類の用途地域への立地誘導）があらわれるようになったということが指摘できる。

以上をめぐって、ここでは、商業振興機能の充実化に着目しながら本節冒頭に挙げたものを商業分野での都市計画制度の第1の優位性と呼び、直上で示した大規模商業施設の郊外立地規制効果をその第2の優位性と呼ぶとしよう。そうすると、第2の優位性が第1の優位性

をさらに押し上げるという関係が形成されていることが理解されるであろう。

加えて、第3に指摘されるのが、都市計画制度が本来的に備えていた役割に、以上2つの優位性、そして中心市街地活性化法の不振やまちづくり3法の形骸化という相対的な要素が相まって、商業の領域に強く及ぶこととなったその地理的・空間的な優位性である。

具体的には次のように示される。まず都市計画法は、わが国の大半の人びとの居住地であり大多数の企業の事業地である都市計画区域を対象に、土地利用を規定する法制度として元来存立していた。かたや、その間の日本の商業立地調整は、大規模小売店舗法に基づく需給調整がおよそ四半世紀に及んで行われていた。そこに中心市街地の衰退問題の深刻化を受けて、1998年に都市計画法と他の2法からなるまちづくり3法が整備された。しかし、その効果は十分に発現せず、そのため2006年には3法の大幅な見直しが行われた。だが、そうした対応もその後の3法の一体的な活用にほとんどつながっていないことは上でみたとおりである。他方、都市計画法は1998年に流通部門との連携強化を果たし、またその後においては大規模商業施設立地の調整・振興の両側面で実効性をもつものとなった。

以上の結果として現在あらわれているのが、主としてソフト的な活性化事業を支援する中心市街地活性化法の認定地域は全国的にみて大幅に減少したが、一方の都市計画制度は都市計画区域制によって全国の都市部をそのまま広範にカバーし、しかも商業問題に対してハード的な観点から積極的に関与するようになったという状況である⁽¹⁹⁾。

もっとも、ここではソフト分野での商業活性化の取り組み自体が衰退したということをしていっているのではない。ソフト活動は必ずしも中心市街地活性化法の認定に頼らずとも、その他の国の政策メニューや自治体独自の支援制度などを活用して資金面での負担軽減を図ることができようし、また特に集客イベントなどの取り組みを念頭におきながらいうならば、企業等のマーケティング活動によるもの、あるいは地域の厚意や人びとの結びつきを基盤に行われるものなど、いわゆるソーシャル・キャピタル(社会関係資本)のあらわれや共助による活動なども少なくないはずである。

要するに、特定の政策の対象地を設定する認定地域や計画区域といった地理的・空間的な側面から現実の商業活性化支援の取り組みをみた場合、ハード分野でそれらの活動を規定する都市計画制度ないし都市計画区域制度は多くの都市で支持されているが、ソフト分野については個別的、機動的に対応される傾向が強くなっており、そのようなエリア設定による束縛が忌避されるようになってきているということがいえるのである⁽²⁰⁾。

(3) 手段としての都市計画

このように、近年では商業立地の調整的側面と振興的側面のそれぞれで都市計画制度の拡充が進み、それによってわが国の商業活性化支援事業は同制度を基調とするハード主導型へと方向転換してきているということがいえる。

日本はいよいよ本格的な人口減少の時代へと向かいつつある。しかし、そうした流れのなかで、大型開発事業の件数が減少することや開発の小規模化へのシフト、あるいは既存建物の活用を図るいわゆるリノベーション事業⁽²¹⁾が活発化するといった動きはこの先あるにせよ、事業者側の旺盛な開発意欲そのものがただちに失われるようなことはまず考えにくい。また、繰り返すように、現在多くの地域においては、商業分野でのソフト活動をめぐって機動的な対応、あるいは公助によらない活動が志向される動きが少なからずあるということが指摘できる。これらを考慮すれば、都市計画制度主導による商業活性化支援の流れは当面進展していくものとみてよいであろう。

それでは、このように今後の主流となっていくことが想定される都市計画制度主導型の商業活性化支援の取り組みとは、いったいどうあるべきなのだろうか。結論からいえば、都市計画は手段にすぎないということを、その起点で認識する必要があるだろう。

この点をめぐってはこれまでも多くの議論が提起されてきた。例えば、石原武政（2000）は、都市計画について専門家側の一般的な理解が次のようなものであることを説く。「『都市計画に過大な期待をしてもらっても困る。都市計画は手段なんだ』と。都市計画はたしかにまちをつくる。しかし、どんなまちをつくりたいかは、都市計画が決めるのではない。どんなまちをつくりたいのか、それを決めてくれば、都市計画はそのお手伝いをするにはできる」⁽²²⁾。また、明石達生（2006）は「都市計画制度は、一般則である」と強調した上で、それがあくまでも公正性の原則に立ち、都市計画区域全体をあまねく見渡す立場をとる手法にすぎないという趣旨の指摘を行っている⁽²³⁾。

ただし、前者の主張は1998年のまちづくり3法整備の際に都市計画法が土地利用の観点から商業立地調整を担うこととなった新たな対応を念頭においたもので、また後者は2006年の3法改正時に同法の郊外立地規制の強化が行われたことに主として焦点をあてた内容であって、いずれも都市計画制度の調整的側面に着目した議論であるといつてよい。

しかし、「手段としての都市計画」という指摘は、その振興的な側面にも同じくあてはまるものである。都市計画制度のなかで振興的な機能を持ち、商業開発と最も関連する事業が市街地開発事業であることは先にみたとおりであるが、その代表的な手法である土地区画整理事業について饗庭伸（2015）は次のように説明する。「土地区画整理事業とは、土地を持って

いる人たちが、お互いの土地を市場で交換しやすい財として仕立て上げる……財の交換型の手法である。……土地区画整理事業でつくられた土地は、道路に面した、形の整った交換性の高い財として市場に投入される。あとはその土地を購入した人が、その上に建物をつくることで都市の空間は完成である」⁽²⁴⁾。

以上の議論で、前半部分については、1954年制定の土地区画整理法に由来をもつ土地区画整理事業が高度成長期から現在にいたる日本の経済的な発展を開発・振興の側面から支えてきたことの意義、そしてそれが所有権の強いわが国の土地利用のあり方を前提として市場経済システムのなかに密接に組み込まれた手法であるということを明快に示した内容といえるだろう。なお、「財の交換」という表現が示すように、この指摘は権利変換の手続きなどに基づく市街地再開事業についてもほとんど該当する。

ただし、ここまでの検討に即する場合、より注目すべきは後半の内容であろう。ここではまず、前置きとしてこれら市街地開発事業による土地の整形が事業地の市場価値を高めることを目的に住宅利用や商業利用などの大まかな用途を想定しながら行われるものであるという趣旨のことが述べられている。それはともかくとして、特に焦点としたいのはこれに続く「あとは土地を購入した人が…」の議論である。ここからは、いささか極論しつついえば、そうした大まかな用途に適ってさえいれば、その後の建物の具体的な所有や利用形態などについては都市計画ではほとんど問われることがないという理解が導き出せるのである。すなわち、この指摘はそれら都市計画手法が開発支援のための手段ないしツールであるにすぎないということをつぶさにあらわすものであると考える。

それでは、都市計画の特性がそうであるとして、ここでなにが問題となるのか。それは、地元で在来する商人や地域商業の発展をめぐる考えや理念が都市計画のなかにはない、ということにほかならない。つまり、地域商業の視点が十分に備えられず、かつ市場ルールとしての「財の交換」の側面に依拠したまま都市計画手法が積極的に活用される場合、その使い方によっては大手小売資本の地域参入が後押しされ、そのことによって既存の地域商業の淘汰が助長されかねない懸念があるということが指摘できるのである。

なお、以上の点は、都市計画によって整えられた土地の上で行われる商業が純民間型のものであれば、一般的な資本主義の原則に照らすまでもなく強く問われるべきものではないだろう。また、そうした開発事業が東京都の都心エリアなどで行われる場合ならば、投資が次の投資を呼ぶような誘発効果が発現するとともに、その連鎖の過程で在来商業への波及効果が自然発生的にもたらされることが少なくないであろうし、よってこのような地域商業の視点の明確化などの対応が特段講じられる必要性もあまりないかもしれない。

だが、地方都市においては明らかに違う。特に、その中心部で近時盛んに取り込まれる官民共同型や行政支援型の商業開発プロジェクトの場合はそうである。そこでは、商店街の整備や開発ではなく商業ビルの建設が、なによりも政策支援の下に行われる、ということの重みが考慮されなければならないだろう。

このように主張する根拠は、大都市都心部のような大規模開発による在来商業への波及効果が、地方都市の場合にはもはやあまり期待できないこと、別言すれば自律的な経済基盤の弱体化が進んだ地方都市では地域商業に関わる独自資源が限られているということにこそ求められる。ただし、そのことを重視し過ぎて市場原理に基づく自由な経済活動が行政セクターの側からの過度な介入によって制限されることは現実的ではないし、また、極端な例えにはなるが時計の針をかつての需給調整の時代に巻き戻すようなことがあってはもろんならな

いと考える。

都市計画はあくまでも道具である。しかも、ここまでみたように、昨今では特に都心部での大型商業開発を支援するための都市計画の機能や位置づけが大きく向上している。さすれば、とりわけこうした地方都市中心部で行われるハード主導型の商業活性化事業をめぐっては、今後は道具としての都市計画を上手に活用することに加えて、その前提となる地域商業の視点や方向性を明確化し、地域内でその共有化を図ることが不可欠であるということがいえるだろう。

そうした基本となる考えについては、まずは地域内での適切な議論を踏まえ、その上で都市計画事業の上位計画である市町村マスタープランや、その「高度化版」とされる立地適正化計画などのなかで明示されることが望ましいと考える。

3. 商業集積整備と地域商業

(1) 都市流通システム概念と移出産業としての大規模商業集積

ここまで都市計画の商業分野へ関与の高まりに着目しつつ、商業活性化支援事業が都市計画制度主導型のものへシフトしていることを指摘した。本章では、主として地方都市のケースを想定しながら上で提起した議論、すなわち都心部での大規模な商業開発の活発化とそれに関わる地域商業の視点について、より具体的な検討を行っていくこととする。

その足がかりとしてはじめに明らかにしておきたいのが、ここでの「地域商業」をめぐる基本的な考えである。まず、一般的な「地域商業」についての理解とは、例えば加藤司(2009)の議論⁽²⁵⁾などにもみられるように、地域密着型の商業集積の代表格である商店街と、その主要な構成員である中小小売商の存在を強く念頭におくものといつてよいだろう。

そして、この点については本稿も同様の認識をもつものであることを示しておきたい。

ただし、上で強調してきたように、ここでは商店街ばかりではなく、それを含めた地域の事業者によって営まれる在来型の商業全体に意識をおいている。したがって、このような観点に基づく本稿での「地域商業」とは、外来の事業者が地域に参入して営む商業を在来型商業の対極に位置づけながら、事業者の出自が当該地域か地域外か、あるいは事業者の本社所在地がその地域であるか否かという点を重視するものとして示される。

こうした立場をとるのは、地域商業のもつ経済的側面、なかでも大規模商業集積の果たす移出産業としての役割に着目するからである。はじめに、その前提となる理解については、都市経済学や地域経済学の領域で提唱される移出ベース理論⁽²⁶⁾をごく単純化した以下の①～④のフローに基づきながら示すことができる。

①地元事業者が企業活動をとおして財を稼得し、利益に応じた税を地元へ納める。②地域外資本、特に高度にマニュアル化された経営システムを基盤とする大手資本が地方進出した場合、その地域からは非正規雇用によって従業者を賄うケースが多いのに対し、地域資本の場合は常用雇用によってその多くの確保を図ることが少なくない⁽²⁷⁾。③よって、以上の段階で後者が優勢であれば、安定的な雇用を通じて域内で一定水準の所得を得る生活者が増え、それによって域内での消費活動が活性化する(地元市場向産業)。④これらをとおして域内経済が深耕され、さらなる財の好循環が形成される。

なお、①の段階で地域内外からの財の獲得に寄与する移出産業が確立されている場合、続く②の段階では、それを担う地場の資本が地元在住者のなかから基幹社員などを採用する傾向が強くなり(他地域から流入する人材の増加を含めて)、それによってこの環はより太く、強いものとなっていく。

一方、地域外資本がその主要な担い手となればどうなるか。その場合、地域外資本による売上(利益)に相応する分の納税(法人住民税)はその地域ではなく、当該資本の本社所在地等になされることとなる。また、往々にして給与抑制的な非正規雇用が志向されるそれらの企業にあっては、従業者の所得水準の向上が大きくもたらされることはほとんど期待できない。したがって、その後の段階では所得に応じた法人・個人による納税、さらには域内での消費も細り、よってその総体としての域内の経済循環は細く、弱くなっていかざるを得ない。

以上は、単純な概念化を図り、さしあたり経済活動全般を想定して行った議論であるが、先に示唆したように、ここで述べたことは現実の流通活動、ならびに関連する諸活動をとおして都市にもたらされるさまざまな作用についても応用することができる。以下では、宇野

史郎（2005）による「都市流通システム」の概念に基づきながらそのことを確認しよう⁽²⁸⁾。

都市流通システムとは、流通活動を都市経済との空間的な関わりからみたときに、それが対外的取引活動と対内的取引活動に依拠した2つの流通システムから構成され、各々のシステムが相互に依存しあいながら発展していくものと捉えるものである。

対外的取引活動とは、域外との取引をとおして都市に財やサービスを移出入するものであり、ここでは「都市卸売流通システム」として主に卸売業が想定される。その活動をとおして域内での所得の発生、および域外からの所得の獲得がもたらされる。そして、それらの財が域内で循環されることによって都市の経済が形成される。一方、対内的取引活動とは、都市内部の住民に財やサービスを提供する役割を担うものであり、ここでは「都市小売流通システム」として主に小売業が想定される。その消費を通じた活動は、都市内部における所得循環の輪の拡大・深耕、そして都市経済の発展に寄与する⁽²⁹⁾。

以上は、端的にいえば、都市における卸売業と小売業という2つの流通活動に焦点をあて、それぞれが都市経済のなかで果たす役割とその相互関係を明らかにした概念枠組みである。この理論のすぐれた点は、卸売業を「都市を形成する産業」、小売業を「都市に奉仕する産業」と規定した上で、卸売業が移出産業としての性格をもつこと、そして小売業についても集積の規模に応じて同様の機能を果たし得ることを明らかにしたことにある。

一般に知られるように、商店街をはじめとする小売商業集積の規模別類型は、その規模によって近隣型、地域型、広域型、超広域型の4つに分けられる。宇野史郎（2013）はこの点に関連して加藤司（2009）の指摘⁽³⁰⁾を踏まえながら次のように説く。「近隣型と地域型のそれは『都市に奉仕する産業』であり、（超）広域型商店街の場合は商圏の拡大に伴い外貨を稼ぐ『都市を形成する産業』へと変質する。……『都市』を現実の行政区の都市として把握することを前提と（すれば、筆者加筆）、……（超）広域商圏を持つ小売商業集積が当該都市の行政区域を超えて、（超）広域から所得を稼ぐ産業として成り立つ関係にある」⁽³¹⁾。

ここでは主として商店街が想定されているが、その内容はいうまでもなく商業集積全般に該当する。つまり、上から導き出される理解をここまでの議論と総合しつつ示すならば、（超）広域型の小売商業集積は、消費活動をとおして地域の経済循環を促す本来の「都市に奉仕する産業」としてばかりではなく、域内外から多数の消費者を誘引し財を稼得する「都市を形成する産業」としても機能し、その相互作用をとおして都市経済を発展させる。しかし、その主要な担い手が外来資本である場合はそうはならない、ということになる。

無論、この点は、地場商品の仕入・販売の拡大をとおした地域貢献活動が大手小売チェーンを中心に近年各地で活発化していることからわかるように、外来の小売事業者とて全く

の無縁ではない。ただし、現地法人が設立される場合などでは別であるが、彼らの取り組みが進出先の自治体における法人住民税の納税や地元人材の常用雇用といった領域にまで及ぶケースは多くはないため、概してその適合性は低いといえる。

(2) 商業集積整備の「皮肉な都心回帰」

以上が地域商業のあり方をめぐって本稿で基底をなす考えである。そして、これを踏まえて次に焦点となるのは、こうした在来型の事業者主導による地域商業をどのように構想するか、ないしは現実の商業とどう適合させていくのかという点であろう。ただし、その検討は以下の問題に接近することから着手する必要がある。

繰り返すように、郊外部での出店規制の強化が行われた2006年の都市計画法改正以後においては、商業集積開発の都心回帰の流れが形成されつつあるとすることができる。さすれば、特に行政関与型の商業開発事業についていうならば、在来の小売事業者が集積する既存の中心商店街などに対して、その政策支援がいまこそ集中的に行われてもよいはずである。

だが昨今、そうした動きは全国的にみてもそれほど活発ではなく、そればかりか同じ都心部であっても商店街以外の場所で大型の商業ビルを開発することなどを志向する地域が少なくないといってよい。それも、高度化された都市計画の商業分野への活用をめぐって、地域内での合意形成などの手続き次第では商店街をその優先的な対象とすることが不可能ではないにもかかわらず、である。

以上は、まちづくり3法の目的や成り立ちなどを考えれば、商業集積整備の「皮肉な都心回帰」と呼んでもよいかもしれない。それはなぜ起こっているのか。

この問題の背景にある主な要因としては、議論を先取りしながら概略的に示すと、①都市計画をめぐる商店街の問題 ②大手専門店チェーンの高度化 という民間レベルでの2つの動向を挙げることができる。以下、順を追って検討しよう。

①都市計画をめぐる商店街の問題

ショッピングセンターなどの大規模商業施設は、端的にいえば、一定の面積を備えた事業地の上に巨大な建造物を整備し、その建物内の業種の構成や個店の誘致などの活動を計画的に行う商業集積である。

したがって、これらの施設においては、あらかじめ一定の売場面積を用意した段階からテナントの誘致が取り込まれるため、間取りの狭小さのために事業者が出店をみあわせるといった事態は起こりづらい。また、売場づくりが可変的であるため、例えばひとつの階に複

数のテナントが出店する従来の区画割りを見直して、単独の店舗がワンフロアを占めるレイアウトに変更するといった大掛かりな対応であっても比較的短期間で機動的に行うことができる。

それを可能とするのは、目標予算やそれに付帯する最低出店期間などの条件がデベロッパーと店舗との間で契約によって事前に定められることにある。契約に基づく関係であればこそ、デベロッパーは契約期間の満了にあわせて売上が振るわないテナントの退店を進め、同時に新規店舗の誘致を図るといった速やかな対応を講じることができる。

一方、一般に知られるように商店街は自然発生的に起こった商業集積地である。そのような成り立ちからして、従来、商店街には「ペンシルビル」や「うなぎの寝床」などとも形容されるような狭い間口と細長い間取りを特徴とする建物が建ち並び、またその多くが中小小売商によって所有されるという特異性があった⁽³²⁾。ただし、そのことはわが国の小売商店数が増加基調にあった時代にはほとんど問題とはならなかった。

だが、その数は172万店を記録した1982年の『商業統計調査』以後、同調査が行われるごとに落ち込み続けることとなったが、その減少分のほとんどは従業者数4人以下の中小小売商であった。そして、そのことが以上のような中小小売商が多く所有するテナント物件を商店街内の新陳代謝を阻害する要因へと変質させた。それは、これらの空き店舗が、たとえ商店街に面する好立地に発生したものであっても店内空間や物流スペースが十分でないなど利便性に劣り、また賃料が割高に設定される場合も少なくないためである。そのようなことから、こうした物件は新参の小売事業者たちから選好されにくくなってしまった。

この問題に対する有効な方途のひとつは、複数の狭小な建物を解体した上でまとまった商業ビルを新設し、従前の地権者間でそれを共同所有することであろう。もちろん、そうした対応が行われてきた例はこれまでも少なからずある。南方建明（2013）によれば、中小小売商業振興法に基づき中小小売商業者が共同で行う商業施設整備を支援する「共同店舗整備計画事業」は、創設年度の1973年度から2010年度までの期間で計567件行われている⁽³³⁾。

しかし、それらの取り組みは商店街全体からすれば部分的、または比較的少数の地権者間で行われた小規模なものが多いと考えられる。例外的なケースとして、既存の中心商店街の全体を都市計画事業によって用地整備段階から抜本的に更新するものを挙げるならば、おそらく丸亀町商店街（香川県高松市）の1例だけである。

ただし、それについては後論で触れることとして、ここでは、同じ中小小売商業振興法が定める支援制度のなかで、これまでに最も活用件数の多い「商店街整備計画事業」に着目したい。その活用状況について、同様に1973年度から2010年度までの期間をみると、個々の

店舗の改造とともに共同駐車場やアーケードなどを設置する商店街改造計画事業、そしてアーケード、カラー舗装、街路灯などの共同施設を設置する共同施設計画事業の2つからなる同事業制度に基づく実施件数は合計2,295件となっている⁽³⁴⁾。これは、全国の広域型以上の商店街を多く含むと思われ、またその点を考慮しながら、単純に現下全国で14,000以上あるともされる商店街の総数⁽³⁵⁾と単純に照らしてみるならば、必ずしも低い数値ではないと考える。

一方、都市計画との連携による商店街のハード事業については対照的である。例えば、「小売業を都市施設として位置づけ、小売業の適正配置をも含め⁽³⁶⁾」ようという目的で1970年度から行われた「商業近代化地域計画事業」では、1990年度までに基本計画が全国241地域で策定されたが、実施計画の件数については105地域にとどまった⁽³⁷⁾。そして、中小小売事業者による自主的なまちづくり活動を積極的に支援するために1984年度から実施された「コミュニティ・マート構想モデル事業」については、1990年度までに全国で行われたのは合計53件であった⁽³⁸⁾。また、中小企業事業団(1992)によれば、1964年から1990年までの期間に土地区画整理事業や市街地再開発事業などの都市計画事業と商店街近代化事業とが併行実施された件数は合計86件であったことが報告されている⁽³⁹⁾。以上の実施件数については、1998年のまちづくり3法制定によってはじめて都市計画と流通政策との連携強化が果たされたという通史的な側面を差し引いて考えても、いずれもけっして多くはないといえるだろう。

石原武政(2006)は、ショッピングセンターの活動の基盤といえるデベロッパーと店舗との間の契約による関係性に着目しながら、これを「仲間型組織」と呼び、商店街活動を行う商店街振興組合などの組織形態を「所縁型組織」と呼ぶ。その上で、それぞれを対極におきながら、共同事業をめぐる両者間の違いについて次のような知見を提供する。

まず、契約に基づき構成される前者は、「テナントはたとえ相互に既知ではなくても、同質性が高い集団⁽⁴⁰⁾」とみなすことができるため、「共同事業を最も遂行しやすい条件を備えた組織⁽⁴¹⁾」である。これに対して個店間のゆるやかな関係性や任意性を特徴とする後者は、「原則として、組織の側が、あるいは組織メンバーが他の組織メンバーを選択することができず、与えられたものとして受け入れなければならない⁽⁴²⁾」ため、「共同事業を遂行する条件をはじめから欠い⁽⁴³⁾」た組織である。また、商店街で店舗を構える経営者たちは商店街組織に属しながら、同時に経営する個店の地権者である場合が少なくない。

つまり、商店街における都市計画事業と商店街整備計画事業(中小小売商業振興法)の実施件数の差異がこれほど大きいものとなっていることの本質は以上の点に求められる。

それを主な活動別に例示すると次のようになる。まず、地権者を兼ねる経営者の多くは、

商店街組織が行う活動が比較的軽便なソフト分野のものならば、事業の内容にもよるであろうがそれらに対して協力的である場合が少なくないだろう。また、ハード的な取り組みであっても、アーケードや街路灯などの付帯設備の設置のような、自店の形質的な変更をそれほど伴わない商店街事業を行うケースであればおおむね同じことがあてはまるだろう。しかし、それが土地の整形などの、自らが所有する不動産の変質に関わる取り組みとなれば大きく違ってくる、ということである。

上でみたような、「ショッピングセンターを模範⁽⁴⁴⁾」とする「計画的な秩序⁽⁴⁵⁾」を導入することの必要性を認識する商店街組織は少なくはないと思われる。とはいえ、その前提には都市計画事業によって抜本的な土地利用の見直しや建物の更新などに取り組む必要が少なからずあるということ、さらにはそれ以前のこととして、商店街においてそのような事業に関わる合意形成を図ること自体が、所縁型組織と個店の所有権という2つの問題が横たわっているため、多くの場合困難を伴うものであるということがいえるだろう。

丸亀町商店街では、地権者間のコンセンサスを踏まえて、用地整備の段階から行う全面的な市街地再開発事業に2005年から乗り出した。その概要をごく簡潔に示すと次のとおりである。まず、商店街組織は商店街内の個店の所有と経営を分離し、地区内の施設の一体的な建て替えを行った。その上で、権利変換によって従前の所有部分に相当する権利床をそれぞれの地権者に提供するという対応を講じた。加えて、運営段階における組織面の対応として、テナントの出退店などの施設全体の管理をまちづくり会社が一元的に担う体制を整えた⁽⁴⁶⁾。

これは極めて稀な事例であることは間違いない。同時に、商店街組織の多くがこのような取り組みのために構成員間でしかるべき合意形成を図ることや、権利変換などに基づく大掛かりな都市計画事業を行うことはやはり難しいものといわざるを得ないだろう。

さて、すでに明らかなように、都心部での大型の商業開発をめぐる、商店街以外の場所が選好される傾向があることの本質的要因のひとつには、このような商店街における組織と所有の問題を指摘することができる。別言するならば、一定の広さを備え、業種やテナントの編成を可変的、機動的に行うことができる商業集積づくりが昨今志向されるなかで、以上の問題が所在するために、多くの商店街は大規模な商業開発事業の適地となり得ていないということである。

②大手専門店チェーンの高度化

先に商業集積整備の「皮肉な都心回帰」と呼んだ事態の背景要因を積極的なものと消極的なものに分けるとすれば、以上は現状において商店街がその対象となりにくいという、いわ

ば消去法的な検討を行ったものであるからして後者である。それに対して、都心型商業施設に出店する専門店チェーンの動向とそれに対応するテナントリーシング活動に主として焦点をあて、以下で検討するのは前者のたぐいのものである。

その考察を行うに際して、ここではまず、地方都市中心部を舞台とする近年の都心型大規模商業集積の開発事例について概略的に確認することとしたい。取り上げるのは、2019年9月に開業した熊本県熊本市の「SAKURA MACHI Kumamoto (サクラマチクマモト)」という商業施設(熊本市桜町地区市街地再開発事業)のケースである。

この開発事業は民間事業者(九州産交ランドマーク株式会社、本社熊本市)を主体に、熊本市との官民共同で行われたものである⁽⁴⁷⁾。同施設は物販、飲食、サービス店、シネマコンプレックスなどが出店する商業部分に、バスターミナル、ホテル、公共ホール、高層住宅などの多様な都市機能を加えた複合施設で、商業棟の延べ床面積のみで44,500㎡に及ぶ規模となる⁽⁴⁸⁾。また、同施設は市のシンボルである熊本城、および市内最大の繁華街である下通商店街、新市街などの中心商店街に近接する中心市街地エリアに位置する。

当該地にはもともと、百貨店や地下街などの商業施設をはじめ、バスターミナル、ホテルなどの施設が一体的に立地していた(2015年2月末まで)。しかし、2000年代に入ってから、大型店の郊外立地が相次いだことによる影響で市中心部への来街者数が減少したことや、施設自らの老朽化の問題等によりその拠点性の低下が顕著となっていた。

この再開発計画は、端的にいえば、以上の問題への対応を図るために構想され、事業化されたものである。ただし、この種の事業で多くみられるのと同様に、施設規模や売場面積が従前より大きく拡張されたことにその特徴のひとつがある⁽⁴⁹⁾。ゆえに、そうした規模の側面、あるいは中心市街地という立地特性からして、同施設の店舗構成をめぐっては、もとより都心型の専門店を中心に新規のテナントを多数確保する必要があったということがいえるのであるが、結果的にグランドオープンの段階では149テナントが出店した。その主な内訳は、熊本県初出店の店舗が47店、前身の商業施設からの継続店舗が17店、そしてデベロッパーの直営店および関連会社の運営店舗が17店などである⁽⁵⁰⁾。

この事例をめぐってまず注目したいのは、飲食分野を中心に、セレクトショップや物販、サービス業などの分野に及んで熊本初進出のテナントが多いことである。上で示した47店のなかには九州初出店の13店舗も含まれる。したがって、そうした点からすれば、以上については都心商業に相応しい専門店の誘致が一定程度実現されたものとみることができる。

ただ、そのテナント一覧をみたときに同時に指摘できることがある。それは、郊外のショッピングセンターなどの商業集積で目にする銘柄も少なくはないということである⁽⁵¹⁾。

なお、この点は同施設に限らず近年各地でみられる傾向ではある。つまり、全国的にみれば百貨店への出店など都心部での活動に限定する専門店チェーンが多数ある一方で、昨今では都心と郊外の別を問わず出店する小売資本なども相当数あるわけである。

ここで、後者の立地展開を行う専門店チェーンが都心の商業集積に出店するケースで、それらがいかにも郊外然としていて都心商業に似つかわしくないのかということを考えてみるならば、都心と郊外で屋号などを使い分ける小売資本などはともかく、同一的な展開を行う企業の場合であっても必ずしもそうとは限らないということがいえるだろう。というよりも、都心型の商業集積におけるそれら店舗が、例えばキーテナントとして位置づけられたり、あるいは上質な空間づくりに寄与するなど、当該施設の都市的な性格を特徴づける役割の一翼を担う場合すら少なくないであろう。

田村正紀（2008）は、飲食店や衣料品等の専門店をチェーン展開する大手小売資本の立地戦略に着目しながら、それが郊外部の大型ショッピングセンターやロードサイド等への出店を重視するものであることを指摘している⁽⁵²⁾。ただし、ここでは、この研究が発表されたのが、大型店の郊外出店規制とその都心部への立地誘導などを盛り込んだ2006年の都市計画法見直し（2007年11月施行）の直後の時期であったことを考慮する必要があると考える。

すなわち、以上の政策対応が浸透した現在では、大手専門店チェーンの主な出店戦略（実店舗）は次の3つからなるものに変容したということがいえるのである。その第1は、従来と同じく郊外型ショッピングセンターへの出店である。なお、念のためながら、2006年の都市計画法改正後においては、郊外部では大規模商業施設の新設こそ難しくはなったが、いうまでもなく同法改正以前からある施設の立地見直しまでもが問われる事態となったわけではない。つまり、専門店チェーンからすれば既存のショッピングセンターがテナントの入れ替えを行う際、そこへの出店を希望する途はそのまま残されているのである。第2は、同法改正の影響を受けたいわば修正モデルであるが、自社単独や他社との共同などによる店舗を、都市計画法が用途地域別に設ける規定面積未満の比較的小さな規模で市街化区域内の幹線沿いなどに構えることである⁽⁵³⁾。そして第3は、宇野史郎（2012）のいう「再都市化⁽⁵⁴⁾」の段階における新しいタイプとして、広く可変的な売場を備えた都心部の大型商業集積などに

出店することである。

以上をごく簡潔にまとめるならば、大手専門店チェーンの新規出店の主な選択肢には、従来の郊外やロードサイドばかりではなく都心部が新たに加わったということである。その上で、そのことがもたらしたものとして指摘できるのは、サプライ・チェーン・マネジメントの高度化や人材システムの合理化などを伴いながら、これらの小売資本では以前よりも多様

な事業活動を展開することが可能となったということである。

例えば、専門店チェーンによっては、先に触れたような、出店先の施設特性に応じて屋号やブランドを使い分けるといった方途を用いるケースなどがあるだろう。要するに、専門店を全国でチェーン展開する大手企業の多くについては、都心部を含めたさまざまな立地様式に速やかに対応し得る高度なビジネスモデル、ないし多様な出店フォーマットを現在までに構築するにいたったということがいえるのである。

この点については、専門店チェーンの側からすれば、立地戦略上の選択肢が広がったということに過ぎないのかもしれない。しかし、都心部で開発を手掛ける事業者側の捉え方はおそらく大きく異なる。それは、特に大規模商業ビルの場合を念頭におきながらいえば、施設の大型化を志向しながら、都心商業に相応な専門店を多数誘致しなければならないという、いわばトレード・オフの関係にある彼らの命題をめぐって、この「コンテンツ大量供給システム」ともいうべき専門店チェーンの即応的な対応を欠いては、開発計画の立案すら覚束ないものとなることが指摘できるからである。

また、熊本市の再開発施設のケースを再度持ち出せば、当該施設の開発費は事業地が地価の高い中心市街地エリアであることなどによって755億円に達する規模であるという⁽⁵⁵⁾。このことから加えていえるのは、こうした巨額の開発コストを要する都心部での商業ビル整備の場合は、当然ながら投資回収の観点がより重視されることとなるため、デベロッパーにとって家賃負担力のある大手チェーン資本の存在はひととき重要性を増すということである。

いずれにせよ、ここでは、このように近年専門店チェーンが優位性を増し、近年では飲食、衣料、サービス業などさまざまな分野にわたって多数勢力を伸張させていることを、各地で都心型の商業集積開発が活発化していること的主要因のひとつとして指摘することができる。

(3) 地域商業と地域経済をめぐる秤量

ここまで商店街の問題と専門店チェーンの動向を主に検証した。また、以上の分析をとおして、その両者が都市計画との関連を少なからずもつものであることを明らかにした。

その意味からしても、これら2つの要素は、近年の都心型商業ビル開発の活況の背景にあって表裏一体の関係をなすものであるということが指摘される。それも、その関係性は一朝一夕に起こったような新しいものではない。

まず、1990年代以降、都市計画制度の商業立地調整機能があまり実効的でなかった時期には、田村正紀(2008)がいうように、専門店チェーンの多くは商店街を事業活動の適地とは

みなさず、その場所を主として郊外のショッピングセンターや幹線沿いに求めた⁽⁵⁶⁾。そうしたなか、ようやく2006年の都市計画法改正によってその強化が果たされ、都心部の商業地としての位置づけが高まることとなった。しかし、所縁型組織と所有の問題による商店街の物理的な課題は今なおほとんど解消されていないことから、その後も彼らは同じ都心部でも商店街に面したいいわゆる居抜き物件などを敬遠し、広く可変的な売場づくりが可能な商業ビルへの出店を重視する傾向にある。

つまり、近時の都市中心部を舞台とする商業ビル開発の隆盛には、このように都市計画制度に媒介されつつ、長い年月をかけて形成された以上2つの要素間の相互作用をとおして呼び起こされた側面があるということがいえるのである。

ところで、あらためて本稿の立場とは、地域内の経済循環効果と在来の担い手たちによって主導される地域商業の重要性に着目するものとして示される。ゆえに、ここでは都心商業について、本来的には在来の商人たちが多数集う商店街などの地域に根ざした既成の商業地を中心に繁栄することが望ましいという考えを基底においている。

とはいえ、こうした近年の商業ビル開発の活発化については、上で示した2つの要素の関わりや経緯からしても、現実の商業活動として、あるいは不可逆的な動態として、特に地方都市においてはそれを受容しなければならないケースが増してきているように考える。

構成員を在来の事業者に絞り込むことや、取扱い品目を地元商品に純化することなどによって、純然たる地域内の経済循環を目指すことのできる商業集積は、おそらく郊外部に立地する産直品の物販施設などに限定されるであろう。対して都心型の商業集積の場合は、こうした生鮮三品（精肉、鮮魚、青果）などの最寄品を主に取り扱う商業施設と異なり、物販部門であれば衣料品や宝飾品などの買回品が主力となり、さらには飲食、娯楽などの時間消費型の多様な機能を加えて構成される必要があることはいうまでもない。例えば、伝統的な都心型の商業施設である百貨店がまさにそうである。

石原武政（2006）が「既存（周辺部のこと、筆者）の施設のすべてを外部性として利用できる」⁽⁵⁷⁾とする都心型小売業の外部性の議論をひとまず横におきながら、都心に立地する大規模商業施設の内部編成のあり方だけを考えるならば、その構成員を地元からのみで賄うことはほとんど不可能であるといつてよいだろう。

加えて、昨今の地域商業のあり様をみたとき、特に衣料や雑貨などの業種については在来型の事業者数が著しく減少しているということが指摘される⁽⁵⁸⁾。つまり、都心商業はかねてより外来型の小売資本の存在なくしては成立し得ないものであったが、近年ではこれら業種における在来型商業の退潮が鮮明となってきていることから、そこでは以前にも増して専門

店チェーンなどの大手小売資本の手を借りねばならない領域が拡大しているということである。

しかし現在、彼らは商店街に面した狭小で利便性に劣るテナント物件に関心を向けることは多くない。また、それらの物件は概して賃料が安くはなく、そのため地元の商人たちからの支持を十分に得ているともいえない。以上を踏まえると、都心型の商業ビルとはそのような地域商業をめぐるジレンマの上に成り立ち、そして急速に存在感を増しつつある商業集積のタイプであるということがいえるかもしれない。

とはいっても、所得の域外流出装置としての性格をもつ外来型の商業集積の進出が相次ぐ状況を追認するままであれば、商業をとおした地域内での所得創出と経済循環の機能は弱まる一方となるだろう。多くの地方都市では、すでに1990年代から2000年代後半までの時期を中心に、そのような性格を強くもつ郊外型の商業施設が多数立地している。こうした状況にあって、都心型の商業集積までもが地域外の事業者によって次々と開発、運営されることとなれば、地域内での経済的な損失はまさに測り得ないものとなりかねない。

この点は極めて重要であると考えられる。しかし、その一方で、今後はこのような必然的ともいえる大型商業ビル開発の活発化の流れをある程度受け容れることなくしては、とりわけ地方都市などにおいては、華やぎのある都心商業を存立させること自体が難しいものとなることが少なからず想定される。

これらを考慮すれば、今後は地域が主体となってこのような商業開発の時流に「乗りかかる」ことが、地域商業ないし商業をとおした地域経済の再生を図るための有効策のひとつとなり得るように考える。以下では、そのことを熊本市の桜町地区再開発事業のケースを再び引きつつ、地域経済の視点に基づきながら検討しよう。

まず、前掲したように当該施設は149店からなる大規模商業ビルであり、それらテナントからの賃料収入を得るデベロッパーが地元企業である。したがって、この事業を経済の地域内循環のメカニズムに即しつつみると、以上の活動をとおして稼得された財の多くについては、地域外資本が施設運営を行う場合とは大きく異なり、その後の段階において、納税あるいは地元市場向産業との間での受発注の活性化などのかたちで域内にとどまりやすく、還流しやすいということが指摘される。無論、このケースでは施設が大規模であることも相まってそれらの作用はより大きいものとなるであろう。つまり、このようなデベロッパー事業については、専門店チェーンなどの出店企業から賃料収入を稼得するという基盤的な事業活動そのものが、担い手が地元企業であることをもって地域経済への貢献性が高いものになるということがいえるのである。

そして、繰り返すように、この施設ではデベロッパーの直営店や関連会社によるフランチャイズ店（FC店）などの運営店舗が計17店出店している。なお、当該施設においては、それ以外の一般的な地元店舗の数が20店程度とその全体からすれば多くはない。

この種の施設でのテナントの編成は、いうまでもなくデベロッパーの裁量の下に行われるものとなる。とはいえ、その方式は、例えばデベロッパーが得手とする業種等によって直営店やFC店等の導入計画が先行することがあればその逆の場合もあるなど多様なものとなる。

ここで、上の例について、地元店舗の数に着目しつつ、仮に後者の方式が用いられるケース、すなわち施設計画のなかで地元店舗等の誘致が先行し、その後直営店やFC店の導入がなされる場合を描きながらひとつの想像をめぐらせてみたい（くれぐれもこの例が実際どうであるかは別として、である）。

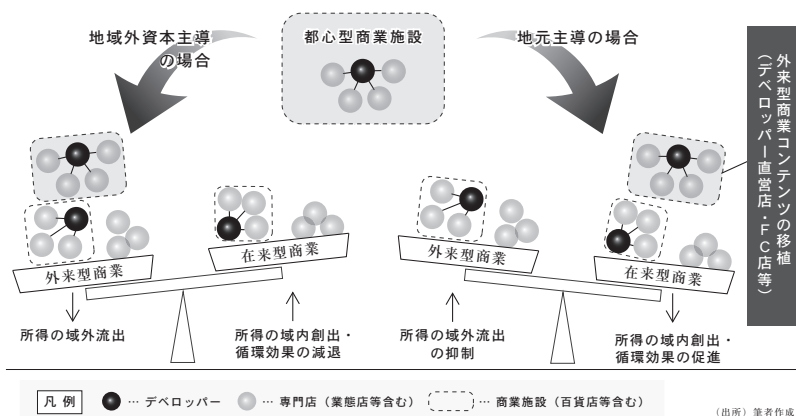
そうすると、このような流れを採るデベロッパーのテナント編成活動については、集積内においてそのままでは地元店舗数が少数になってしまう状況を事後修正するための手法として活用され得るという理解が成り立つであろう。

つまり、地元企業が近年隆盛する都心型商業開発の時流に乗りそれら商業施設の運営を担うことは、基本となる家賃収入の側面ばかりではなく、デベロッパーの裁量権の大きさとその先にある自社による店舗運営の領域、さらにはそこでのFC店の導入など、大手小売資本のもつ市場競争力の活用をも視野に含めた場合、所得の域内循環とその域外流出の抑制に少なからず寄与する、いわば次善の策となり得ると考えるのである。

以上の議論を模式化したのが図表2である。この「商業集積整備による地域経済への諸作用」とする考えについて、まず留意点をいくつか示すと、ここでの空間的な範囲については、

図表2 「商業集積整備による地域経済への諸作用」と「外来型商業コンテンツの移植」

※ 在来型・外来型商業間の財の域内稼働量が均衡的な状況にある地域（市町村）に、都心型商業施設が新たに整備される場合を想定



財の還流、なかでも法人住民税の流れに注目する立場から、その徴収と再分配の基礎的単位となる行政区域による区分、すなわち市町村をイメージしている。そして、考察の起点となる都心型商業施設が新設される前の段階での在来型・外来型の商業者および商業集積の数について、図中ではそれぞれ同数としているがこれは便宜上のものであって、実際の考えのなかでは地域内で両者の活動によって稼得される財の総量が均衡的な状況を念頭においている。この図は、そのような状況にある地域に都心型商業施設が新たに整備される場合、その開発・運営事業者が地元か否かによってその後の域内所得の還流をめぐる作用、ならびにその均衡関係が大きく異なってくるということをあらわすものである⁽⁵⁹⁾。

これらの点を踏まえながら、地元主導によって都心型商業施設が新設されるケース(右図)に注目しよう。まずデベロッパーの活動段階においては、専門店チェーンなどの個店からの賃料収入が彼らにもたらされる。なお、歩合制などの変動的な方式が採られる場合であれば、その収入は個店の売上に応じて得られるものとなる。

加えてこの段階で強調されるのが、デベロッパーがいわば「紐づく」格好で、外来型の専門店チェーンなどを自らの陣営に移植することが可能となることである(外来型商業コンテンツの移植)。つまり、この場合、テナントリーシングを専権するデベロッパーは、本来の施設運営事業ばかりではなく、FC契約などの手法を戦略的に用いることによって市場競争力のある店舗事業をある程度の主体性の下に展開することができ、⁽⁶⁰⁾ また外部からのテナントの誘致に依拠する場合よりも利幅の大きい活動を行えるようになる。ただし、そこでは市場トレンドなどのマーケティング上の諸要素が絶えず留意されなければならない、ゆえにこれらの活動は当然ながら相応のリスクを伴うものとなる。

そして、域内でこうした企業活動の件数が増え蓄積されていけば、その結果として、地域経済レベルでは外来型商業を通じた財の域外流出が抑制されるとともに、在来型商業を通じた所得の域内創出や経済循環の機能強化が果たされることとなる。

なお、この図で「地元主導」と表現しているのは、商業施設のデベロッパー役となるのに適当な既存の小売資本が地域に存在しないといたケースがあることを考慮したことによる。そのような場合においては、例えば、地元を挙げてこれら施設のデベロッパー機能に特化したまちづくり会社を設立するなどの対応を図ることが有効な方途のひとつとして考えられる。

4. おわりに - まちづくり会社の活用をめぐる

本稿では、はじめに商業分野を対象とする都市計画制度の振興的・調整的な機能の向上とその政策領域における相対的な位置づけの高まりに着目し、これらが近時において都市中心

部での大型商業開発を活発化させる要因のひとつとなっていることを明らかにした。

次いで、昨今の商業活性化の主流が都市計画主導型に移行しつつあること、しかし都市計画とはあくまでも手段であるに過ぎないということを論じた上で、これからは高度化された都市計画を地域内での経済循環を活性化させる目的の下に活用することに加え、その上位計画のなかで地域商業の視点を明確化することが必要であると主張した。

そして、このような都市計画制度の高度化が、近年では結果的に都心部の商店街以外の場所での商業集積整備を促進させる「皮肉な都心回帰」ともいべき事態を惹起しているということ、さらにはそれが商店街の内部問題と専門店チェーンの活動領域の拡張、ならびに都市計画制度の変遷による影響を受けつつ多年にわたって形成されたこれら2つの要素間の相互作用によってもたらされた側面があるということを描出した。

その上で、商業をとおした地域内の経済循環作用に着目しながら、こうした事態への対応として、今後は前掲したような必然ともいえる近年の商業開発のトレンドを地域が主体的、戦略的に取り入れつつ、外来型商業の活用によって在来型商業の強化を目指すことが有効策のひとつであるという考えを示した。また、これらの議論を総合しながら「商業集積整備による地域経済への諸作用」と「外来型商業コンテンツの移植」の概念を提示した。

以上を踏まえて、ここでは、先に触れたまちづくり会社の活用のあり方をめぐっていくつかの補足的な考察を行いたいと思う。

はじめに、まちづくり会社とは、1985年度のコミュニティ・マート構想モデル事業に採択された埼玉県川越市の調査から着想を得て整備された「街づくり会社制度」に由来をもつものであるということが示される（石原武政 [2011]）⁽⁶¹⁾。

以来、これらの団体を規定する制度は、経済産業省（旧通商産業省）の所管の下での特定商業集積整備法（1994年制定、2006年廃止）、1998年制定の旧中心市街地活性化法（経済産業省所管）におけるタウンマネジメント機関制度、そして2006年の改正中心市街地活性化法（内閣府所管）による法定組織化と、数次にわたる根拠法の変遷、ないし機能や役割の強化を伴いながら現在まで存続してきた。ただし、こうした法の位置づけなどの変容を経ながらも、これらの支援制度におけるまちづくり会社の主要な組織形態としては、公共性や公益性の観点から自治体や民間企業、商店街組織などの共同出資を想定した第3セクター方式が一貫して採用されてきた。

だが、ここでは詳論しないが、以上の各制度に基づき設立されたまちづくり会社の現状をみると、それら団体の多くは人材難や資金不足などの問題を複合的に抱えており、地域活性化の担い手としての機能を十分に発揮することができない状況にあるといつてよい⁽⁶²⁾。さら

には、現行の支援制度である中心市街地活性化法の活用件数が近年著しく低迷していることを先に指摘したことからも示されるように、昨今にいたってはこの種の法定団体を設置する動き自体が退潮傾向にある。

一方、このような事態を受けた動向として、2000年代からは行政機関の支援によらず、民間主導によって主としてハード的な観点から地域活性化に取り組むエリアマネジメント活動⁽⁶³⁾が勃興している。また、それらの取り組みがある程度普及した2010年代以降においては、都市再生推進法人制度⁽⁶⁴⁾の拡充をはじめ、民間のエリアマネジメント団体のみならず、従来の第3セクター方式の、いわゆる官製まちづくり会社などを含めたさまざまなタイプの組織による活動を支援するための政策対応が段階的に進められている。

まちづくり会社に関わる政策のこれまでの変遷過程については、ごく概略的に整理すればこのような流れで跡づけられるものとなるだろう。そして、以上を踏まえつつ、現在の支援政策にみられる主な特徴を挙げるとすると次の3つの点を指摘することができる。

第1は、新旧の支援制度に共通することとして、いずれも地域の発意や自主性を重視する立場をとるものであるということ。第2は、近年ではまちづくり会社の事業領域がいわば法に担保される格好で拡張しており、また各種の法制度の高度化とともに多元的なものになってきているということ。第3は、まちづくり団体への政策支援のあり方として、従来型の官製まちづくり会社による活用の拡大を引き続き模索しながらも、民間セクターへの開放を進めるものになってきているということである。

ところで、筆者はこれまで複数の地域団体を対象に、まちづくり事業の立案や調査研究などの業務に携わってきた。そのような立場からすれば、以上の第2と第3の点で示される近年のまちづくり団体向けの支援政策の方向性そのものについては、とりわけ今後の行財政の深刻化、ないしはそれへの対応としての公民連携や規制緩和のさらなる推進の必要性について認識するがゆえに、大いに評価されるべきものとは考えている。

しかし、他方では、そうした流れを受けた現場段階での動向に着目したときに憂慮を覚えることもある。それは、誤解を恐れずにいえば、昨今ではまちづくり団体にとって魅力的な制度が整備されつつあるが、それに伴って支援制度に関わる情報が複雑化しているがために、地域のなかで課題解決を図るための適切な理解をかえって導き出しづらくなっているような状況が少なからず見受けられるということである⁽⁶⁵⁾。加えて、より懸念の大きい問題を指摘すれば、それら団体が活用する(ないしは活用しようとする)政策メニューのなかで支援対象として規定されている事業が、はたして地域として活性化のためのリソース(ヒト・モノ・カネ)を優先的に投入すべき分野のものであるのか、その適合性が疑問視されるケース

が少なくないということが挙げられる⁽⁶⁶⁾。

このような問題が多く地域で所在、あるいは潜在すると前提しよう。そのような観点から今後のまちづくり組織の運営や事業展開について考えると、そこでは上で支援制度の第1の特徴として指摘した地域の発意や自主性などの要素が特に重要視される必要があるということがいえるだろう。さらに、これらの活動要素については、まちづくり組織のなかで、初動段階のみならずその後の運営段階にわたって適正に留意されるべき点であるということ、加えてそのことは種々の支援制度を活用する団体に限らずあらゆる組織にあてはまるものであるということが指摘できる。

国や地方の財政状況が深刻化するなか、今後は地域がまちづくり組織を助成金の獲得権利をもつ団体などとしてではなく、自律的な地域活性化を図るための機関として正しく認識し、かつそれを主体的・戦略的に整備し、運営していく取り組みが重要性を増していくことは間違いないと考える。その上で多くの地域で地域活性化のためのリソースが限られていることを考慮すれば、特に初動段階にある団体については、活動を多角的に展開するなどということは現実的にも、また持続可能性の観点からみてもおよそ適当ではなく、ゆえにそのような取り組みをめぐっては、地域や組織自らが一定の取舍選択を講じる必要があるということが指摘できる。別言すれば、そこでは地域課題の割り出しとそれに基づく活動内容の絞り込みや明確化が、ごくシンプルに、かつ適切に図られなければならないであろう。

本稿でその地域課題のひとつとして、特に地方都市の場合を念頭におきながら着目したのが、外来型商業の勢力伸長による地域商業の衰微、ならびにそれに伴う商業分野での経済の地域内循環機能の弱体化であり、そしてそれら課題の解決を図るための事業活動として提案したのが地元主導による都心型商業施設のデベロッパー事業である。無論、そこで担い手となる地元組織が官製まちづくり会社である必要はなく、純民間の団体であっても全くよいと考える⁽⁶⁷⁾。また、都心型商業施設の整備様式についていえば、大規模でなければならないとか、商店街以外が適当だ、あるいはあらゆる商店街では丸亀町商店街の方式を参照すべき、といったことを主張するつもりは毛頭ない。

都市計画制度の高度化を受けた商業開発の都心回帰の動きや、「外来型商業コンテンツの移植」などに関わるここまでの検討をとおしてすでに明らかなように、例えば商店街を舞台として街区単位などで取り込まれる比較的小規模なビル事業、または既存建物を対象とするコンバージョン（用途転用）やリノベーションなどの取り組みであっても少なからぬ事業性や有効性をもつものとする⁽⁶⁸⁾。要するに、在来の担い手がまちづくりの視点を具備しながら、こうした都心型商業施設の開発・運営事業の主体となることが、商業をとおした地域内

の経済循環を生み出す上で有用性が高いと考えるのである。

ともあれ、今後のまちづくり会社の活用をめぐることは、その期待される多様な役割や多元的な機能といった、ともすれば議論を複雑化させる諸要素をひとまず横におき、その上で、極端に言えばこのような域内所得の創出・循環装置となり得るとする観点のみをもって、あらためて検討されてもよいように思われる次第である。

[注]

- (1) 地方都市における都心型の大規模商業開発の主なものには、比較的新しいものに限っても、例えばJRおおいたシティ(36,000㎡、大分県大分市、2015年4月開業)や本稿で取り上げるサクラマチクマモト(熊本都市計画桜町地区第一種市街地再開発事業施設、44,500㎡、熊本県熊本市、2019年9月開業)など多数ある。くわしくは、一般社団法人日本ショッピングセンター協会ウェブサイト(<http://www.jcsc.or.jp>)を参照されたい。
- (2) わが国の都市計画に関する議論を行うにあたっては、いわば広義の都市計画として、2014年の都市再生特別措置法改正によって創設された立地適正化計画制度をその対象に含める必要性が近年では少なからず増してきているように考える。だが、本研究で焦点とする大規模商業集積についていえば、立地適正化計画の下でその整備等が行われた事例は、同制度の導入から日が浅いこともあり現時点では明確に確認することができない。そのようなことから、本稿での立地適正化計画に関わる言及は、これを「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」として位置づける国土交通省の定義に基づき、主としてその都市計画手法ないし都市計画事業の上位計画としての側面にとどまるものとした。なお、立地適正化計画制度の概要については国土交通省(2018)4~50ページを、その定義については国土交通省中国地方整備局都市・住宅整備課(2016)21ページを参照されたい。
- (3) こうした声がこの時期に本格的に高まることとなったのは、日本経済新聞社編(1990)や草野厚(1992)などの議論から確認されるように、日米構造協議(1989~1990年、計5回開催)による影響が大きかったということがいえる。一方、出店規制の対象を500㎡超に引き下げるなどの対応を盛り込んだ1978年の大規模小売店舗法改正(1979年施行)の直後の比較的早い時期から、同様の指摘がすでに行われていたことにも注目する必要があると考える。例えば、鶴田俊正編(1980)や杉原碩夫(1983)など。
- (4) これは、田島義博(1982)による理解に基づくものであり、石原武政をはじめとする多くの研究者によってしばしば提示される考えである。田島義博(1982)84~86ページ、および石原武政(2000)211ページ、石原武政編(2011)308ページなど。
- (5) 「中小小売商業振興法は、1963年に制度化された『共同施設事業』『小売商業店舗等共同化事業』『小売商業等商店街近代化事業』等の高度化資金助成制度をはじめとする流通近代化政策の流れの中で、中小小売商業の総合的・体系的な振興を目的として制定された」。南方建明(2013)、108ページ。
- (6) こうした流通政策の領域や関連する法制度の位置づけをめぐる理解として、近年では「まちづくり政策」という概念が導入されるとともに、それをういたパターンの多様化がみられる。例えば、山口信夫(2014)は、2本柱のひとつをまちづくり政策とし、もうひとつを調整政策と振興政策から構成される流通効率化政策であると位置づけながら、それら2つが流通政策によって包摂されるという概念枠組みを提示している。山口信夫(2014)7ページ。
- (7) 石原武政(2000)、211ページ。

- (8) 同上。
- (9) 国土交通省都市局都市計画課（2018）3 ページ。なお、この3つの都市計画手法のひとつである市街地開発事業について都市計画サイドでは「都市開発事業」と呼ぶ場合がある。例えば、饗庭伸（2015）136 ページを参照のこと。
- (10) 河上高廣（2019）68 ページ。
- (11) 同上。
- (12) 鈴木安昭（2003）56 ページ。
- (13) 川端基夫（2013）234 ～ 236 ページ。
- (14) 畠山直（2017）28 ～ 29 ページ。
- (15) これまでの中心市街地活性化基本計画の認定地区一覧を基に、筆者が現行の認定地区数を算出したもの。中心市街地活性化協議会支援センター「まちかつ」（https://machi.smrj.go.jp/about/establish_area/index.html）。2019年9月1日閲覧。
- (16) 畠山直（2017）35 ～ 37 ページ。
- (17) この間の5回にわたる都市計画法改正のそれぞれの概要を示すと以下のとおりである。① 1998年改正：特別用途地区の多様化 ② 2000年改正：準都市計画区域制の創設 ③ 2002年改正：提案制度の創設 ④ 2004年改正：特別容積率適用地区の設置 ⑤ 2006年改正：用途地域制の見直し、非線引き白地帯における大規模施設の立地不可の原則、広域調整制度の拡充。このように、③を除けばいずれも商業立地調整に少なからず関連する対応が行われているが、⑤についてはその他と比しても極めて抜本的な見直しであったことがあらためて理解されよう。
- (18) 原田英生（2008）267 ページ。
- (19) ただし、当然ながらこれまでに都市計画区域の見直しを行った地域は少なからずある。また、2000年の都市計画法改正によって都道府県が線引きの有無を選択できるようになったことで、香川県のように線引きの廃止という措置を講じる事例もあらわれている（くわしくは、野澤千絵 [2016] 165 ～ 166 ページを参照のこと）。よって、ここでの「都市計画区域制によって全国の都市部をそのまま広範にカバー」という表現については、おしなべてみた場合に全国の都市計画区域の範囲が大幅に減退しているなどの状況がみられないということを意図するものであって、それが従前より変わらず完全な姿で維持されてきたといったことを意味するものではないことを念のために断っておく。
- (20) 本文中では、特に中心市街地活性化法を念頭におきながら、地理的・空間的な側面に限ってその齟齬を取り上げているが、同法については1期5年間の認定期間といった時間的な制約要因や、数値目標による効果測定といった規定の厳格さについても同様のことが指摘される。くわしくは、畠山直（2017）を参照されたい。
- (21) まちづくりにおけるリノベーション事業の有用性をめぐっては、清水義次（2014）を参照されたい。
- (22) 石原武政（2000）242 ～ 244 ページ。
- (23) 明石達生（2006）33 ページ。
- (24) 饗庭伸（2015）、30 ～ 31 ページ。
- (25) 「最近では地域を支える商業を地域商業と呼び、地域住民の生活を支えるコンビニも大型店も地域商業とみなすべきであるという主張（大橋 [2005]）もないわけではないが、地域商業といえば、基本的には商店街やそれを構成する中小小売店を指してきたとってよからう」。加藤司（2009）3 ページ。
- (26) 佐藤康裕（2014）26 ～ 28 ページ。佐無田光（2008）131 ～ 133 ページなど。

- (27) もちろん、この点については業態間での差異があることを断っておきたい。なお、非正規社員への依存の程度が高い代表的な業態としては、外食産業や小売業、サービス業などを挙げることができる。東洋経済オンライン「非正規社員への依存度が高い500社ランキング」(<https://toyokeizai.net/articles/-/272456>) 2019年10月22日閲覧。一方、それが非正規雇用の依存度が低いことをただちに意味するものではないが、正規雇用者数の多い業態としては、大手製造業や通信、インフラ事業などが挙げられる。東洋経済オンライン「正社員数の多いトップ500社最新ランキング」(<https://toyokeizai.net/articles/-/269681>) 2019年10月22日閲覧。
- (28) 都市流通システム概念はChristaller (1933) の中心地理論が立論の出発点となっているが、そのフレームワークは「移出産業」と「域内需要産業」(地元市場向産業) という移出ベース理論に準拠した2つの要素を布置しながら構成されている。それゆえ、ここでは都市流通システム概念が移出ベース理論と通底するものと位置づけている。なお、都市流通システム概念については宇野史郎 (1998) 16～54ページを、移出ベース理論の基本的な概念枠組みについては佐無田光 (2008) 132ページを参照されたい。
- (29) 宇野史郎 (2005) 4～5ページ。
- (30) 加藤司 (2009) 5～7ページ。
- (31) 宇野史郎 (2013) 10～13ページ。
- (32) 石原武政 (2006) 94ページ。
- (33) 南方建明 (2013) 143～145ページ。
- (34) 同上。
- (35) 中小企業庁 (2019) 2ページ。
- (36) 石原武政編 (2011) 183ページ。
- (37) 同上
- (38) 渡辺達朗 (2014) 23～25ページ。
- (39) 中小企業事業団編 (1992) 12ページ。
- (40) 石原武政 (2006) 134ページ。
- (41) 同上。
- (42) 同上。
- (43) 同上。
- (44) 石原武政 (2006) 146ページ。
- (45) 同上。
- (46) 丸亀町商店街の取り組みをめぐっては多くの先行研究が存在する。主なものには、石原武政(2006) 172～173ページ、川端基夫 (2013) 211～216ページ、などがある。
- (47) 熊本市 (2018) 85ページ。
- (48) 熊本日日新聞「テナントなど発表 熊本市桜町の再開発ビル」2019年7月31日付記事。
- (49) 『全国大型小売店総覧2012年版』(東洋経済新報社刊) によれば、従前の商業施設の総床面積は27,445㎡(内訳: 県民百貨店 25,095㎡、ダイソー熊本交通センター店 1,284㎡、センタープラザ 1,066㎡)であった。
- (50) 熊本日日新聞社ウェブサイト (https://kumanichi.com/assets/news/20190730_press.pdf) 2019年8月2日閲覧。
- (51) 同上。
- (52) 田村正紀 (2008) 218～250ページ。

- (53) 2006年の都市計画法改正以後、10,000㎡を超える大規模集客施設の市街化区域内での立地が商業地域・近隣商業地域・準工業地域に限定されたことは先にみたとおりであるが、現行の用途地域制では、例えば3,000㎡以上10,000㎡未満の店舗の新設であれば、この3地域に加えて第2種住居地域・準住居地域・工業地域・工業専用地域をあわせた計7種類の用途地域で可能となる。また、1,500㎡以上3,000㎡未満であれば以上に第1種住居地域を加えた第1種住居地域を加えた計8種類を対象が広がり、さらに500㎡以上1,500㎡未満の場合はこれに第2種中高層住居専用地域を加えた計9種類の用途地域で可能となる。
- (54) 宇野史郎（1998）35～37ページ。
- (55) くまもと経済ウェブ版「桜町は事業費755億円」（<http://kumamoto-keizai.co.jp/content/asp/default.asp>）2019年3月29日付記事。
- (56) 田村正紀（2008）218～250ページ。なお、まちづくり3法以前の時期における商業施設の郊外立地の進展をめぐっては、都市計画法の実効性の欠如もさることながら、大規模小売店舗法（当時）の形骸化が1991年法改正以後進んだことについても考慮する必要がある。
- (57) 石原武政（2006）99ページ。
- (58) 産業分類細分類に基づく、これらの業種は「織物・衣服・身の回り品小売業」のカテゴリーに位置づけられる。『商業統計』によれば、この分野に属する全国の事業所数は1994年の調査では225,000店であったのが、2014年の調査においては109,000店と20年前の半数以下にまで減少している。
- (59) ここでの専門店の位置づけについていえば、カテゴリーキラーに代表されるような、主として外来型の小売事業者によって運営される業態店と旧来的な業種店との区別などは行っていない。また繰り返すように、現実には広域型商業施設が隣接自治体に立地する場合などの行政区域を越えて及ぼす経済的な影響力を考慮する必要があるだろうが、ここでは議論を単純化するためにそうした要素を捨象している。この概念は、あくまでも商業施設のデベロッパーが地元資本か地域外資本かによってもたらされる経済的な作用を基礎自治体レベルで捉えようとするものであることを重ねて断っておく。
- (60) ここでの「主体性」として、直営店はさておき、フランチャイズ契約形態を指して含意しているのは、フランチャイズ・チェーン・システムは合理性や本部主導による統制性を特徴とするものではあるが、かといって加盟店サイドでのボランタリー（任意性）の要素を全くもちあわせていないわけではないという考えである（当然ながら、フランチャイザー企業別に統制性の程度の差異などはあるだろうが）。もちろん、これは、ボランタリー・チェーン・システムが流通近代化政策（中小企業連鎖化事業、1966年～）による支援を受けたにもかかわらず現在までにほとんど普及しておらず、一方のフランチャイズ・チェーンは多数の小売商から支持され、現在では小売チェーン・システムの主流的形態となっているという現実的側面を踏まえたものである。なお、わが国におけるボランタリー・チェーンの展開やその評価などについては、矢作敏行（1988）、および石原武政編（2011）162～165ページを参照のこと。
- (61) 石原武政編（2011）229～234ページ。
- (62) これら法制度の下で設立された全国のまちづくり会社を対象に行われた実態調査によれば、全体の4割強の団体が人手不足や育成といった人材面での問題に慢性的に直面していることが指摘されているほか、多くの組織が資金不足や事業の収益性の低さなどのさまざまな課題を複合的に抱えているということが明らかにされている。くわしくは、経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室（2012）、および常陽地域研究センター（2014）を参照されたい。

- (63) エリアマネジメントに関わる研究はこれまで多数取り組まれているが、近年の代表的なものとしては小林重敬編(2015)がある。
- (64) 都市再生特別措置法改正に基づき2007年に創設された「都市再生整備推進法人制度」を前身とし、2014年の同法改正により現在の制度名に改称された。その内容をごく簡単にいえば、従来は行政セクターが都市公園や公道などの公的空間の管理を行い、また民間がそれらを活用する場合には収益目的による利用は抑制的であったのを、「発想の転換」に基づき、民間団体によるそれら空間での収益活動を積極的に認める一方で、当該団体に対して空間管理やまちの活性化に資する取り組みといった公共貢献を求めるというスキームで示される公民連携制度である。低利融資などの支援メニューや各種の協定制度などが用意されている。くわしくは、国土交通省都市局まちづくり推進課(2017)を参照されたい。
- (65) この点は、活動主体となるまちづくり組織ばかりではなく、国による支援制度の拡充や新設などの情報をまちづくり組織にガイダンスする役割を担う自治体の担当部局や商工団体等などにも少なからずあてはまるものと考え。自身の活動に即しながらその一例を挙げれば、これら団体においてそうした情報の更新があまりなされていないよううかがえる場合などがある。
- (66) これは、Granovetter(1973)を嚆矢とする「弱い紐帯の強さ」に関わる知見や、橋渡し型(ブリッジング)の組織における社会関係資本(ソーシャル・キャピタル)についてのPutnam(2000)の議論などを踏まえた見解である。さらにいえば、「われわれの抱える最大の集合的問題に対しては、まさに橋渡し型の社会関係資本が必要とされるが、それは作り出すのが最も難しい」(Putnam[2000])という考えに同感すればこそその指摘である。社会関係資本を重視するわが国のまちづくり主体の代表的な組織形態としては、「ソフトな仕組み」や「互酬性の世界」などのポリシーを掲げるエリアマネジメント団体を挙げることができよう(小林重敬[2018])。また、それら団体による活動の先進地例としては、東京都の「大丸有エリア」(大手町・丸の内・有楽町地区)や大阪市の「うめきたエリア」(JR大阪駅北側地区)をはじめとする大都市都心部での取り組みが著名であろう。これらの活動の報告事例をみると、たしかにそこでネットワークや互酬性の規範といった社会関係資本の領域で不可欠とされる諸要素が発現していることを確認することができる。しかしながら、それらの取り組みのなかから同時に少なからずうかがうことができるのは、事業地のそもそもの市場規模の大きさやスポンサー的な主体の存在などである。つまり、大都市都心部でのエリアマネジメントについては、橋渡し型の社会関係資本の形成に際して、マーケティング的な要素がある程度介在しているとみることができると考える。そのようなことから、筆者は、現在のわが国におけるまちづくり団体の活動について、大都市都心部の場合ですらもその駆動因としてマーケティング的な要素が導入される側面があるのだから、まして地方都市の場合は、地域資源の有限性、ないし事業そのものの戦略性や優先性、持続可能性などを重視する視点が必要であると考え次第である。なお、以上の引用について、「弱い紐帯の強さ」はGranovetter(1973、訳書2006)を、「橋渡し型」の社会関係資本はPutnam(2000、訳書2006)448ページを、エリアマネジメント活動のポリシーは小林重敬編(2018)25～26ページを、そしてわが国の主要なエリアマネジメントの活動事例は小林重敬編(2015)をそれぞれ参照されたい。
- (67) ここでの「純民間」の団体とは、まちづくりの観点から事業を展開する組織を意図するものであって、また商業ビル事業についていえば、地元主体によって担われるあらゆる取り組みを念頭におくものではない。そのように述べる理由は熊本市のレコード店「M」が2006年に廃業した以下の事例に基づく。地元老舗の大型レコード店として市中心部の下通商店街(広域型)に立地して

いたMは同年5月をもって閉店したが、その主な要因としては、当時の地元経済界や商店街関係者たちのコメントを総合すると、1995年9月に外資系の大手チェーン系レコード店が当該店舗に近接する地元の商業ビルに出店し、さらに2005年11月に同店が近隣の地場商業施設へ移転し売場面積を拡張したこと（<https://tower.jp/company/pressrelease/2005/10/03>）、つまりこれらの活動による影響を10年以上にわたって受け続けたということが指摘される。以上の外資系レコード店の誘致をめぐるテナントリーシングは、端的に言えば単なる市場原理に基づく事業活動に過ぎないであろうし、またそれを手掛けた商業ビルの側にしても、地元店や既存の地域商業に対する配慮などはほとんどちあわせていなかったであろうと考える。ともあれ、この事例は、たとえ地元の事業者が担い手となる商業ビル事業やテナントリーシング活動であっても、それがまちづくりの視点を欠いたものであるならば、必ずしも地域商業に資するものとはならないということをつぶさにあらわすものといえるだろう。

- (68) コンバージョンによる地域再生の主な事例としては、既出の丸亀町商店街のほか、大阪市における取り組み（西尾元宏 [2005]）などがある。一方、リノベーションについては、北九州市魚町商店街の「メルカート三番街」「ポポラート三番街」の再生事業などが著名である。くわしくは、清水義次（2014）104～111ページを参照されたい。

[参 考 文 献]

- Christaller, Walter (1933, 訳1969) Die Zentralen Orte in Süddeutschland. (江上譲爾訳『都市の立地と発展』大明堂)。
- Granovetter, Mark S. (1973, 訳2006) The Strength of Weak Ties (大岡栄美訳「弱い紐帯の強さ」野沢慎司編・監訳『リーディングスネットワーク論-家族・コミュニティ・社会関係資本』勁草書房、所収)。
- Putnam, Robert D. (2000, 訳2006) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, Simon & Schuster. (柴内康文訳『孤独なボウリング-米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房)
- 饗庭伸（2015）『都市をたたむ-人口減少社会をデザインする都市計画』花伝社。
- 明石達生（2006）「都市計画法等改正の本当の意味」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、所収。
- 石原武政（2000）『まちづくりの中の小売業』有斐閣。
- 石原武政（2006）『小売業の外部性とまちづくり』有斐閣。
- 石原武政編（2011）『商務流通政策 1980-2000（通商産業政策史4）』独立行政法人経済産業研究所。
- 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。
- 宇野史郎（2013）「地域の再生と流通理論」佐々木保幸・番場博之編『地域の再生と流通・まちづくり』白桃書房、所収。
- 加藤司（2009）「都市の発展と地域商業」石原武政・加藤司編『シリーズ流通体系 <4> 地域商業の競争構造』中央経済社、所収。
- 河上高廣（2019）「商店街改造の歴史-都市計画事業と中小小売商業支援策との併用に関する考察」『大阪経大論集』第69巻、第6号、2019年3月、大阪経済大学。
- 川端基夫（2013）『立地ウォーズ-企業・地域の成長戦略と「場所のチカラ」』新評論。

- 草野厚 (1992) 『大店法 経済規制の構造 - 行政指導の功罪を問う』 日本経済新聞社。
- 熊本市 (2018) 『熊本市中心市街地活性化基本計画 (第3期・第6回計画変更版)』 2018年11月。
- 経済産業省商務流通保安グループ中心市街地活性化室 (2012) 『まちづくり会社の実態とこれから - まちづくり会社に関する調査結果』。
- 国土交通省 (2018) 『都市計画運用指針 (第10版)』。
- 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 (2018) 『都市施設計画 (平成30年12月更新版)』。
- 国土交通省都市局まちづくり推進課 (2017) 『官民連携まちづくりの進め方 - 都市再生特別措置法等に基づく制度の活用引き』。
- 小林重敬編 (2015) 『最新エリアマネジメント - 街を運営する民間組織と活動財源』 学芸出版社。
- 小林重敬・森記念財団編 (2018) 『まちの価値を高めるエリアマネジメント』 学芸出版社。
- 佐藤康裕 (2014) 『都市・地域経済学への招待状』 有斐閣。
- 佐無田光 (2008) 「地方都市の内発的発展」 中村剛治郎編『基本ケースで学ぶ地域経済学』 有斐閣ブックス、所収。
- 清水義次 (2014) 『リノベーションまちづくり』 学芸出版社。
- 常陽地域研究センター (2014) 「まちづくり会社主導の地域活性化の可能性」 『常陽 ARC 4月号』 2014年4月号。
- 杉原碩夫 (1983) 『街づくりの時代 - 明日の商業政策を考える』 東洋経済新報社。
- 鈴木安昭 (2003) 「商業集積と都市計画」 『研究紀要』 第20号、2003年3月、豊橋創造大学短期大学部。
- 田島義博 (1982) 「小売商業調整政策」 久保村隆祐・田島義博・森宏編『流通政策』 中央経済社、所収。
- 田村正紀 (2008) 『立地創造 - イノベータ行動と商業中心地の興亡』 白桃書房。
- 中小企業事業団編 (1992) 『街が変わる店が変わる - 商店街の街づくり百科Ⅱ』 同友館。
- 中小企業庁 (2019) 『商店街実態調査報告書 (平成31年3月版)』。
- 鶴田俊正編 (1980) 『世界と日本の流通政策 - 商業立地と都市形成』 日本評論社。
- 西尾元宏 (2005) 「建築物の用途転用 (コンバージョン) とまちづくり」 石原武政・加藤司編『商業まちづくりネットワーク』 ミネルヴァ書房、所収。
- 日本経済新聞社編 (1990) 『大店法が消える日』 日本経済新聞社。
- 野澤千絵 (2016) 『老いる家 崩れる街 - 住宅過剰社会の末路』 講談社現代新書。
- 畠山直 (2017) 「転機を迎えた商業まちづくり政策 - 2014年改正中心市街地活性化法に関する検証をとおりして」 『流通』 第40号、2017年6月、日本流通学会。
- 原田英生 (2008) 『アメリカの大型店問題 - 小売業をめぐる公的制度和市場主義幻想』 有斐閣。
- 南方建明 (2013) 『流通政策と小売業の発展』 中央経済社。
- 矢作敏行 (1998) 「ボランティア・チェーンの再評価」 嶋口充輝・竹内弘高・片平秀貴・石井淳蔵編『マーケティング革新の時代4 営業・流通革新』 有斐閣、所収。
- 山口信夫 (2014) 「日本における商業者と地域コミュニティの関係を捉える視点 - 愛媛県今治市の中心商店街を事例とした探索的研究」 『流通研究』 第17巻、第2号、2014年12月、日本商業学会。
- 渡辺達朗 (2014) 『商業まちづくり政策 - 日本における展開と政策評価』 有斐閣。

Summary

The Activation of Large-scale Commercial Facility Development in Inner City, and the Viewpoint of Regional Commerce

Sunao Hatakeyama

In recent years, large commercial buildings are being developed one after another not only in the big city center but also in the center of local cities of a certain size or larger, in Japan. However, projects for existing commercial areas rooted in shopping districts and other places where traditional commercial players are concentrated are not so active.

At first in this study, I focused on these two contrasting movements, revealing that those main factors were improved coordination and facilitation of the commercial sector about urban planning system, and rising of its relative positioning. Then, I showed that the current mainstream of commercial revitalization is shifting to a city planning initiative, and that urban planning is only a means of town planning. Moreover, I pointed out that it is necessary to make good use of sophisticated urban planning and to clarify the perspective of local commerce from the standpoint of emphasizing local commerce and economic circulation within the region through commerce. In addition, I showed that these trends are due to the interaction of two factors, the problem of shopping streets about urban planning and the expansion of the domain of specialty store chains. So I insisted that it is essential to aim to strengthen conventional commerce through the strategic use of outpatient commerce, and due to this opinion, I suggested the concept of “Various effects on the local economy through commercial accumulation” and “Porting commercial contents from outside the region”, and examined the use of Town Management Companies.