

〈論文〉

都市施設としての小売商業 —商業近代化から立地適正化計画へ—

畠 山 直

〈要約〉

2014年の都市再生特別措置法改正に基づき「立地適正化計画」が創設された。立地適正化計画とは、ごく簡単にいえば、人口の減少に伴いこの先増大することが予想される各種の都市基盤の維持管理コストを抑制することなどを目的として、いわゆる「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を推進するために市町村によって策定される新しいまちづくりの計画制度である。

この制度をめぐる注目される点のひとつに、従来制度である都市計画の都市施設とは区別された「都市機能増進施設」という仕組みを取り入れ、その対象に小売商業などの民間施設を位置づけたということがある。このことから次の2点を指摘することができる。ひとつは、立地適正化計画が導入された背景として、一般に知られる将来的な人口減少の問題への対応ばかりではなく、従来の都市施設問題への対応を図る目的もあったということ。もうひとつは、立地適正化計画においては、都市計画に準拠しながら小売商業の位置づけを都市施設のひとつとして捉え直そうという立場がとられているということである。

本研究では、近年このように新たな展開をみせることとなった「都市施設としての小売商業」の位置づけをめぐる政策に注目し、商業近代化政策以後におけるその展開過程を振り返った。また、それらの考察を踏まえながら、立地適正化計画に焦点をあて、都市機能増進施設がもつ理論的意味についての検討を行った。

目次

1. 問題の所在
2. 都市計画体系と主な都市計画事業—都市施設を中心に
3. 商業近代化期の展開
 - (1) 中間答申『流通近代化の課題と展望』から「商業近代化地域計画」まで
 - (2) 『80年代の流通産業ビジョン』と「コミュニティ・マート構想」
4. 規制緩和期の展開
 - (1) 『90年代の流通ビジョン』と「ハイマート2000構想」
 - (2) 特定商業集積整備法
5. まちづくり3法
 - (1) 旧まちづくり3法（1998～2006年）
 - (2) 改正まちづくり3法（2006年～現在）
6. 立地適正化計画
 - (1) 現行都市計画制度の問題
 - (2) 立地適正化計画の概要
 - (3) 都市機能増進施設
7. 結語

1. 問題の所在

道路や公園、下水道などが都市計画上の都市施設に位置づけられるのに対して、小売商業施設はそうではない、というのが都市計画の世界においては基本となっている。その根拠となる考え方や理由については、明示的に登場するものがないため推測するしかないが、おおむね該当するであろうこととして次の2つを挙げることができる。

第1は、小売商業施設の整備に関わる私権性、特に土地所有権に対する配慮が少なからずはたらいてきたということ⁽¹⁾。第2は、小売商業、少なくとも実店舗型のそれは、出店場所や施設規模などの決定に際して、機会損失を避けるための即時的な対応が必要であるため、都市施設として位置づけ、一定の時間を要する都市計画決定の手続きを経ることが馴染みにくいと思なされてきたことである。なお、この点は、同じ商業であっても、流通近代化以降、計画的な立地決定が行われるようになった卸売商業についてはあまりあてはまらないであら

う。実際、流通業務団地などの卸売商業施設が比較的早くから都市計画上の都市施設として位置づけられてきたことはそのことをよくあらわしている。⁽²⁾

ともかくも、そのようなことから、わが国では、小売商業施設が都市計画上の都市施設として位置づけられ、都市計画決定の対象とされるケースは、1970年代に大阪府枚方市の樟葉駅前で行われた買物公園事業などの例を除けば従来ほとんどなかったといってよい。⁽³⁾

しかし、こうした対応が当然のごとく行われてきたことによって、その反面では小売商業の適正配置を図るための「要」となるべき要素が捨ておかれるままとなっていた。生田(2012)は、都市計画における都市施設の位置づけをめぐる、小売商業などの民間施設の果たす機能と立地様式のそれぞれを念頭におきながら次のように主張する。「(都市計画法において、筆者)認められている都市機能から外れている機能を果たしているものは、たとえ、それが今日、都市において極めて重要な意味を持つものであったとしても……都市計画とは無関係に整備され……無秩序に立地するような場合には、都市に大きな影響を及ぼしているような状況が見られるに至っている」(56ページ)。

つまり、以上は、これまでは小売商業などの民間の立地活動をコントロールするための都市計画の手段として区域区分や用途地域制などの土地利用規制手法こそ用いられてきたが、都市施設の領域にまでは踏み込まず、それら施設を都市施設として都市計画決定してこなかったために、肝心の立地規制の実効性が減殺されてきたとする趣旨の指摘である。⁽⁴⁾

このことは、2006年都市計画法改正後の現在では、同法の見直しによる土地利用規制強化の主な対象となった大型店よりも、法改正の影響をその後もそれほど受けていない比較的規模の小さい小売商業施設などにあてはまるものといえる。別言すれば、都市施設とは小売商業の適正配置の「要」である、と先に述べたことの真意はこの点にこそある。

こうした流れにあって、今後進展する人口減少問題への危機意識が高まったことを受け、2014年の都市再生特別措置法(2002年制定)の改正に基づき、「立地適正化計画」が創設された。立地適正化計画とは、ごく簡単にいえば、人口の減少に伴いこの先増大することが予想される各種の都市基盤の維持管理コストを抑制することなどを目的に、それら都市機能の適正配置を図る土地利用計画を基盤に経済的措置などを組み合わせた、いわゆる「多極ネットワーク型コンパクトシティ」を推進するために市町村を主体として取り組まれるものである。

この制度をめぐる注目される点のひとつに、「都市機能増進施設」という「都市施設とは区別された新種の都市的施設概念」(亘理 2016, 120 ページ)を取り入れ、その対象に小売商業などの民間施設を位置づけたということがある。つまり、立地適正化計画が導入された背景には、将来的な人口減少の問題ばかりではなく、従来の都市施設問題への対応を図る目的があったわけである。なお、立地適正化計画の整備は、都市計画法の隣接法である都市再生特

別措置法の下で行われたもので、2014年の各法の改正では、都市法体系の本体をなす都市計画法については都市施設の種類の見直しなどは行われなかった。とはいえ、立地適正化計画においては、都市計画に準拠し、またそれと密接しながら、小売商業の位置づけを都市施設のひとつとして捉え直そうという立場がとられているのである。

本稿では近年このように新たな展開をみせることとなった「都市施設としての小売商業」の位置づけをめぐる政策に注目し、流通政策サイドの視点からその潮流を跡づけてみたい。ただし、繰り返すように、わが国において従来小売商業は、卸売商業とは異なり都市計画上の都市施設として位置づけられてこなかった。そうしたことから、ここでは、特に小売商業の政策領域を対象とし、当該領域内でこれまで行われた都市政策との連携をめぐる国レベルでの取り組みの流れを俯瞰しつつ、そのなかから都市施設、およびこれに関連する政策動向を逐次抽出するという手法をとることとしたい⁽⁵⁾。そして、それらを踏まえながら立地適正化計画に焦点をあて、都市機能増進施設がもつ理論的意味を中心に検討する。

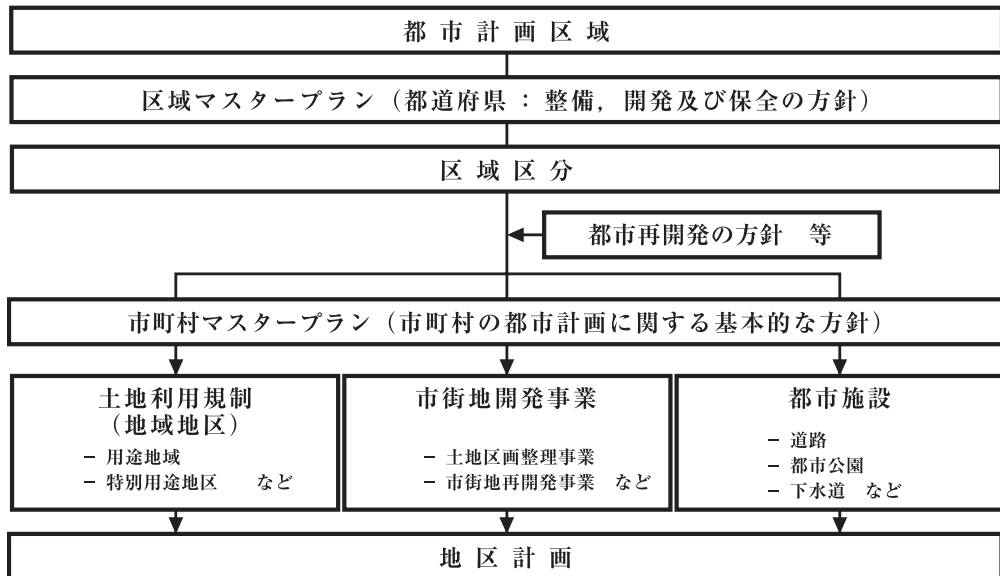
なお、このような本稿の立場を明らかにした上で、関わる留意点として2つの点を以下示しておきたい。第1は本研究における「都市施設」の定義である。流通研究分野において、都市施設に関わる研究はこれまでに少なからず発表されているが、その理解については研究者によって差異がみられる⁽⁶⁾。これはこの用語自体に明確な概念規定がないことによるものといえるが、この点を踏まえ、以下での「都市施設」については、ごく狭義に都市計画上の都市施設のことを含意して用いるものとする。第2は、立地適正化計画について本稿で検討の対象とするものである。上述したようにここでの目的は主として小売商業との関連から都市機能増進施設が導入されたことの意味を明らかにしようとするにある。そのため、制度の検証や政策評価については考察の対象外としている。

2. 都市計画体系と主な都市計画事業 ―都市施設を中心に

わが国流通政策の展開をみていく足がかりとして、以下では、本研究でのメルクマールとなる都市計画における都市施設、ならびにその他の主要な都市計画事業について概略的にみていくこととしたい。それにはまず、都市計画全体のなかで占めるそれぞれの位置づけや役割について、体系的な流れに沿いながら整理することから着手する必要がある（図1）。

都市計画では、はじめに都道府県全域を見渡ししながら、都市計画事業の対象となる都市計画区域が設定される。次に都道府県により区域マスタープランが策定され、それに基づき都市計画区域内で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）。続いて基礎自治体によって都市計画の基本的な方針となる市町村マスタープランが

図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（2018）3 ページ。

策定され、それに基づき都市計画事業が行われる。これには土地利用規制，市街地開発事業，都市施設の3つがある。

土地利用規制は地域地区とも呼ばれ，建築物の用途や大きさなどの土地利用上のルールを指定するための各種の手法が属する。この分野で小売商業との関わりが大きいものとしては，住居，商業，工業の目的別に主に市街化区域内の13種類の地域をゾーニングする用途地域制や，1998年のまちづくり3法導入時に注目された特別用途地区制などがある。

市街地開発事業は，公共施設の整備改善や宅地の利用増進など市街地の大規模な整備開発を行うために自治体などによって実施されるもので，7つの手法がここに属する。そのなかで，小売商業と特に関連してきた主な手法としては，土地区画整理法（1954年制定）に基づき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土地区画整理事業と，都市再開発法（1969年制定）に基づき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ために，細分化された敷地の統合などを行う市街地再開発事業がある。

都市施設は，その定義として「円滑な都市活動を支え，都市生活者の利便性の向上，良好な都市環境を確保するうえで必要な施設」（国土交通省2018, 223ページ）とされているが，上の2つとは違い小売商業との関わりを従来ほとんどなかった。その対象施設として法が具体的に想定するものは以下のとおりである（都市計画法第11条1項各号）。⁽⁷⁾

道路、都市高速鉄道、駐車場、自動車ターミナル、空港、その他の交通施設、公共空間（公園・緑地・広場・墓園等）、水道、電気・ガス供給施設、下水道、汚物処理場・ごみ焼却場その他、河川、運河その他、学校、図書館・研究施設等、病院・保育所・社会福祉施設等、市場・と畜場・火葬場、一団地の住宅施設（50戸以上）、一団地の官公庁施設、流通業務団地、一団の津波防災拠点市街地形成施設、一団地の復興再生拠点市街地形成施設、一団地の復興拠点市街地形成施設、その他政令で定める施設

これらが都市計画決定されると、都市計画事業として行うことが可能となる。そのメリットとしては、「計画段階においても、対象となる土地の上で行われる事業の妨げとなる行為を制限できること、本来公共性に乏しいと考えられるものでも都市計画決定の段階で『公共性』が認められる場合があること」などがあるとされている（生田 2012, 55～56 ページ）。なお、それら施設を都市計画決定するためには、人口や土地利用等の現状について基礎調査を行い、これに基づき計画立案を行った上で、都市計画審議会（市町村・都道府県）の議を経るなどの手続きを踏まえる必要がある（石井ほか 2000, 27～38 ページ）。

国土交通省（2018）は、こうした施設を都市施設として都市計画に定めることの意義として、①計画段階における整備に必要な区域の明確化、②土地利用や各都市施設間の計画の調整などを挙げている。①の具体的内容としては、都市施設の整備に必要な区域をあらかじめ都市計画において明確にすることで、長期的な視点から計画的な整備を展開することができ、円滑かつ着実な都市施設の整備を図ることができるということが述べられている。②については、都市内における土地利用や、各都市施設相互の計画の調整を図ることにより、総合的、一体的に都市の整備、開発を進めることができるとしている（223 ページ）。

ところで、付言しておきたいのが、前掲したすべての種類の施設がこれまで各地の都市計画に定められてきたわけではないということである。というよりも、むしろ「道路等の交通施設、公園、下水道等については……都市計画に位置づけ、その整備が図られて」きたのに対して、病院や社会福祉施設などの「主に民間が整備する都市施設については、都市施設として都市計画決定し、都市計画事業として整備を行うこともできるが、従前、必ずしも積極的に都市計画として定められなかった」（223 ページ）のが現実であった。

以上について、生田（2012）は「都市施設に当たるものであっても、『その都市に必要で、しかも都市計画法の手続きによって整備する方が都合が良いもの』」だけが都市計画決定されてきたにすぎないと批判的に述べている（55 ページ）。いずれにせよ、このことは、法が都市施設として想定する民間施設であっても従来ほとんど都市計画に定められてこなかったという、その運用面での不明瞭性をつぶさにあらわすものといえる。

3. 商業近代化期の展開

(1) 中間答申『流通近代化の課題と展望』から『商業近代化地域計画』まで

わが国において小売商業と都市政策との連携が図られた起点となる政策としては、1962年の商店街振興組合法の制定を位置づけることができる⁽⁸⁾。同法は、「公共施設を含む共同施設の整備を、共同経済事業とともに行うことを主眼として制度化され、街ぐるみという点で……都市政策の一端を包含した」（鈴木 2001, 213 ページ）と評価されるように、商店街における市街地開発事業との連携の途を開いたものであった。また、この法律は、翌 1963 年の中小企業近代化資金助成法や 1973 年の中小小売商業振興法の制定へと発展するその後の政策展開の基礎となったということがいえる。⁽⁹⁾

一方、小売商業の政策領域において土地利用規制との連携概念がはじめて明示的に登場したのは、産業構造審議会流通部会第 6 回中間答申『流通近代化の課題と展望』（1968 年）である。この答申は第 5 回までの中間報告を「総括するもの」（石原 2011b, 160 ページ）として発表されたもので、主としてこの時期の流通活動を取り巻く種々の環境変化を指摘しながら、その効率化や合理化の必要性を説く内容となっている。

ここでは都市問題をめぐって、当時の高度経済成長を背景としたモータリゼーションや都市化、人口移動の進展による外部不経済の増大等の問題に対する懸念が示されているが、そのうち特に小売商業に関わるものとしては、「都市圏内における人口の郊外移動—いわゆる『ドーナツ化現象』—による購買力の地域移動」による影響として「商品の性質に応じて小売市場の分化が生じ、一部の商品市場は人口移動とともに次第に外延的に拡散して行くこととなろう」（通商産業省企業局編 1968, 12～14 ページ）との指摘がみられる。

その上で「今後 5 年間における流通政策の具体的内容」として、「今後、大規模な流通関連施設が数多く建設されるのに備えて、流通関連施設の広域適正配置計画を定め、それに則って個々のプロジェクトの調整をはかる」とした上で、「従来都市計画や総合開発計画の策定にあたって、流通関連施設とくに商業施設の整備計画は副次的にしか考慮されていたにすぎないうらみがあるので、今後はこの点を改め、総合的見地からこれらの適正配置を考えることが望ましい」という考えが示されている（88 ページ）。

これを後継しつつ、より具体的なガイドポストとして取りまとめられたのが、第 8 回中間答申『流通近代化地域ビジョン』（1970 年）であった。ここでは、小売商業をめぐる考えとして、主に大都市の場合を想定したものながら、「単（寡）心的から多心的集積へ」の推進の必要性が強調され、またそれらの取り組みについて、「小売機能の集積を図るのみにとどまらず、都市計画の一環としての総合的な推進が必要である」と述べられている。

また、このなかでは都市施設に関わる指摘として、「小売機能は都市機能の重要な一部」であるため「他の都市機能と密接な関係にあり、機能的、空間的にどのように連携していくかが都市における今後の小売商業立地を考える」上での重要なポイントであるとし、小売業が果たす都市機能としての側面にまで踏み込んだ言及を行っていることが注目される（通商産業省企業局編 1970, 46～51 ページ）。

なお、それぞれの中間答申のなかでは都市計画についてたびたび触れられているが、このようにこの時期にそれへの注目が流通政策関係者の間で高まったことについては、都市計画法（新都市計画法, 1968 年制定）と都市再開発法（1969 年制定）という、主要な都市法が同じ時期に制定され、建築基準法（1950 年制定）や土地区画整理法（1954 年制定）といった従来法との体系化が図られたことが主な背景として挙げられるであろう。ともあれ、ここまでの展開をみる限りでは、この時期に整備が進んだ都市法体系と小売商業政策との連携をめぐる、流通政策サイドにおいて当時高い期待があったことがうかがえる。

ところが、こうした流れを受け、小売商業や卸売商業の近代化を目的に通産省の主導で 1970 年より開始された「商業近代化地域計画」は、都市政策との連携性を十分に確保したものとはならなかった。もっとも、この計画事業は、その目的を「都市計画、広域市町村圏、地方生活圏等の関連地域計画との調整を図り、その地域におけるトータル・システムの一部としての地域の発展段階にに応じて常に十分な商業・流通機能を発揮しうよう」な計画を策定し、「地域ぐるみの商業近代化を推進することによって、以上の要請にこたえよう」（石原 2011a, 66 ページ）と位置づけた点においては画期的であった。また、都市施設としての小売業という視点に即しながらみるならば、「小売業を都市施設として位置づけ、小売業の適正配置も含めて考えよう」（石原 2011b, 183 ページ）との政策理念を掲げた点において、わが国流通政策史のなかでもすぐれた試みのひとつであったと考える。

しかし、1990 年度まで実施されたこの事業は、そのような理念の実現を図ろうと用いられた手段の多くが、他省庁との連携によらず通産省の枠内で独自に講じられたものであったために、特に小売業の適正配置の問題に対してほとんど実効性を発揮することができなかった。そのような結果にいたったことの主な要因には、流通政策を所管する通産省と都市法を所管する建設省との間での不一致があったことなどが指摘されている（石原 2011b, 184～185 ページ）。

ともかくも、商業近代化地域計画については、都市政策との連携の側面に限って言及するならば、石原（2011a）が「都市計画が商業配置を誘導する途を閉ざした以上、その内容はせいぜい『用途地域にしたがって』というほど以上の意味はもちえなかった」（66 ページ）と結論づけているように、先の 2 つの中間答申で掲げた理念が政策実務としては十分に反映され

なかったこと、さらには「小売業を都市施設として位置づけ」ようとしたせつかくの視点を形骸化させてしまった点で問題があったということがいえる。⁽¹⁰⁾

(2) 『80年代の流通産業ビジョン』と「コミュニティ・マート構想」

その後、商業近代化地域計画に基づき、駅前での小売商業集積整備などの取り組みが1970年代をとおして各地で進められていった。そのような時期を経て、1983年に発表されたのが『80年代の流通産業ビジョン』であった。同ビジョンにおいて、特に都市政策との関連から注目されるのは、地域商業計画に盛り込まれた商店街整備事業の具体的実施を都市計画事業と総合的に推進していくことなどを目的として「都市商業政策」の理念を打ち出したことである(宇野 1998, 247～248 ページ)。これは、大型店の出店問題が激化し、国際化などの環境変化が加速するなかで、地域住民の日常生活に直結した小売業、ないしは地域に根ざした商業の役割を再評価しようという視点に基づくものであった。

しかしながら、そのなかでは、前提として「都市計画と商業集積のあり方とは相互に密接な関連」があるとの考えが示されているものの、具体的な内容としては、各地の商業政策当局などの関係主体が「都市計画当局との連絡を密にした『都市商業政策』を推進することが求められている」ということが提示されるのみとなっている(通商産業省産業政策局・中小企業庁編 1984, 94 ページ)。つまり、通産省サイドが都市計画サイドとの協調によらず、あくまでも「都市計画という異なった官庁の政策を内部化」(川野 2017, 215 ページ)させようとしたことにおいて、この理念は本来的な意味での都市政策との連携という、従来からの課題を克服し得るものではなかったといつてよい。

さて、このビジョンの下で「『買い物空間』から『暮らしの広場』へ」というキャッチフレーズを掲げ、商店街などの小売商業をハード・ソフトの両面から支援すべく1984年から1990年度まで実施されたのが「コミュニティ・マート構想」である。ここではそのハード面での内容についてごく簡単に触れるのみとするが、この事業では、アーケード設置やカラー舗装といった商店街を主とする小売商業機能に関わるものばかりではなく、一帯におけるコミュニティ・ホール等の教養文化施設や体育施設などの整備についても支援の対象とする「商業基盤施設整備事業」が導入されている(渡辺 2014, 23 ページ)。なお、商業基盤施設の整備に関わるこの種の支援制度は、後述するように1991年制定の特定商業集積整備法以降さらなる拡充が図られていくこととなる。

4. 規制緩和期の展開

(1) 『90年代の流通ビジョン』と「ハイマート2000構想」

こうした流れを受け、1990年代におけるわが国の流通政策、および流通産業のあり方を展望するものとして発表されたのが『90年代の流通ビジョン』（1989年）である。

このビジョンについては、流通の果たす社会的有効性の側面への一定の配慮がみられる点では、地域商業の役割を再評価した『80年代の流通産業ビジョン』の方向性が一応継承されたとみることはできるものの、多くの先行研究が指摘するように、全体的な議論としては競争メカニズムの発揮や流通基盤の整備といった経済的効率性の側面に重心が移ったとみるのが適当であろう（宇野 1998, 250 ページ。川野 2017, 217 ページ）。さらにいえば、その内容は、大型複合商業施設の開発志向の立場を鮮明にしている点で、バブル期という当時の時代背景を色濃く反映したものといえることができるだろう。

このような性格で特徴づけられる同ビジョンであるが、これをとおして打ち出された提言のなかで特に小売商業政策と都市政策との連携に関連し、かつビジョンそのものを象徴するものとして挙げることができるのが「ハイマート2000構想」である。

その概要は次のとおりである。まず前提として、消費者の流通業への期待が物販だけではなくショッピング自体の楽しさやショッピング空間の快適性へと移行し、かつ多様化しつつあるという認識に立ちながら、こうした課題に応えるために「サービス業と複合した未来型の商業集積の形成をうながすこと」が重要であるとの認識が示されている。その上で、こうした取り組みに対する政策支援の方向性、ならびにその具体的内容として、「専門店に重点をおきつつ、百貨店、量販店も加えた商業施設と……レストラン等のサービス施設の複合により構成され、地域特性を踏まえ、地域経済の活性化にふさわしい相当規模の経済効果を有するとともに、国際性を備えた大手中小の小売業が共存共栄し得る商業サービス業の集積を図ることとし、その実現に向けて各般の政策的支援措置を講じていく」ということが述べられている（通商産業省商政課編 1989, 160 ページ）。

(2) 特定商業集積整備法

以上の「ハイマート2000構想」の流れをくみつつ、いわゆる大店法改正関連5法の下で規制緩和の推進役を担う法律として、1991年に制定されたのが特定商業集積整備法である。この法律は、「店舗の集合としての商業施設と、コミュニティ・ホール、イベント広場、アーケード、カラー舗装等コミュニティ・アメニティ機能を発揮する商業基盤施設」が一体的に設置された施設を特定商業集積として指定し、こうした施設を整備するために民間事業者または

地方公共団体が主体となって取り組まれる事業に対して、国が支援を講じることを規定したものである（通商産業省商業集積推進室編 1991, 13 ページ）。

この「商業基盤施設」として法が指定する公共施設のなかには、都市計画上の都市施設と同一の「道路・街路等、市街地再開発等、公園、河川」が含まれる（22 ページ）。このように、特定商業集積事業は都市計画法に基づく都市基盤整備や地方自治法に基づく教育施設などの公益的施設整備の領域にまで及ぶものとなったことから、同法の運用にあたっては、通産省、建設省、自治省の3省共管という画期的な体制がとられることとなった。

こうした枠組みを基本としつつ、この法律においては、初期の段階では主に郊外での計画的な複合施設の開発を想定した「高度商業集積型」などの2種類の支援事業が用意され、1996年に「中心市街地活性化型」が追加された。しかし、以上3つのメニューからなるこの事業制度は、当初の期待に反してほとんど活用が進まず、結果的に全国での採択件数はわずかに52件と低迷した。

特定商業集積整備法の運営手法は、それまで主に採られてきた通産省の枠内における都市政策的手法の内部化などではなく、小売商業政策と都市計画の連携を実際の体制上図ったものであるはずだった。それにもかかわらず、この法律がほとんど活用されなかったことについてはさまざまな要因が指摘されている。流通活動に関わるものとしては、商業基盤施設を併設することが小売事業者にとって過剰な負担となったということが挙げられている（渡辺 2014, 42 ページ）。また、都市政策関連のものとしては、石原（2011b）が、建設省が都市計画上の位置づけを明確にすることを厳格に求めたことや、事業化にあたっての要件が厳しいものであったことを、さらには、通産省と建設省での間の関係性が微妙なものであったことなどを挙げている（221 ページ脚注、および 225 ページ）。

なお、1995年の『21世紀に向けた流通ビジョン』において、特定商業集積整備を推進していかこうとする考えが示されたものの（通商産業省産業政策局・中小企業庁編 1995, 119 ページ）、その後も制度の活用は広がらず、特定商業集積整備法は2006年に廃止された。

ただし、同法をめぐっては「商業政策においてたびたび言及されていた商業政策と都市計画との整合性は、特定商業集積整備法によって初めて法文上確保された」（川野 2003, 49 ページ）と評価される一面があることもたしかである。以上をまとめると、特定商業集積整備法については、法の運用上の問題があったとはいえ、小売商業政策と都市政策の調和という従来の課題の解消が少なくとも制度の枠組みや実務体制の面で試みられ、それらが以後の政策に継承された点において一定の前進があったということはいえるであろう。

5. まちづくり3法

（1）旧まちづくり3法（1998～2006年）

1991年に大規模小売店舗法（1973年制定、2000年廃止）が改正され、商業活動調整協議会の廃止をはじめとする規制緩和が行われたことに端を発して、以後大型店の都市郊外への進出が活発化し、またそれに伴い各地で中心市街地の空洞化が進展していった。そして1990年代後半になると、こうした事態がさらに深刻化の度を増していったことから、その対応として流通政策と都市政策との連携強化が強く求められるようになった。

このような動向を受け1998年に整備されたのが、改正都市計画法、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（以下、中活法と略す）の3つの法律からなる、いわゆる「まちづくり3法」である。その枠組みについては、端的に言えば、大型施設等の立地活動を土地利用の観点から広域的にコントロールする都市計画法（に基づく区域区分や土地利用規制など）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を行う大規模小売店舗立地法の2法がいわばプレーキ役を担い、一方の中心市街地活性化法が都心再生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。

これら3法のなかで、特に流通政策と都市政策との連携に関わるものであり、また小売商業分野への影響力が大きいものであったのが都市計画法と中活法の2つの法律である。

都市計画法については、土地利用規制の強化を図るための対応として、1998年の同法改正に基づき、従来制度である特別用途地区制の見直しが行われた。これは、従前の用途地域制が「小売店の立地規制としてあまり有効な制度となっていなかった」（渡辺 2016, 215 ページ）ことの反省を踏まえ、その対応として、市町村が用途地域に「上塗り」する格好で独自に大型店の出店規制地区を設けることができるという点を特徴としていた。

だが、この制度の全国での活用件数は、2004年度末までの段階で10件と伸び悩んだ。その不振の要因には、しばしば「囚人のジレンマ」の例えが用いられるように、特別用途地区制に基づき大型店の立地規制地区を設ける市町村があるかたわらで、周辺自治体が大規模商業施設を誘致するなどの不調和があったことが指摘されている（217～218 ページ）。

一方、中活法は、中心市街地の再生を図るために、各地が主体的に取り組む商業活性化などのソフト事業を主として支援するものである。そのなかでは、国による支援の要件として、これらの取り組みの推進役となるタウンマネジメント機関（TMO）の設置、およびそれに基づく中心市街地活性化基本計画の策定から国がそれを認定するまでの手続きなどが規定された。また、同法の運用について、特別商業集積整備法の体制をさらに発展させたかたちで、通商産業省や建設省をはじめとする関係13省庁による共管体制がとられた。

この法律に基づく支援対象のうち、特に目を引くのは関係省庁間の連携・協力に基づく関連施策として位置づけられた各種のハード事業である。その具体的な事業例としては、道路・駐車場の整備、区画整理事業、各種公共施設の整備などが提示されている。

つまり、この内容からは、中活法のなかに都市施設と市街地開発事業という2つの主要な都市計画事業が導入されたということを読み取ることができよう⁽¹¹⁾。なお、このことは、各地の中心市街地活性化基本計画を一瞥し、計画中の個別事業ごとに記載される支援措置の出所に注目するという、ごく単純な作業をとおして確認できるものでもある。

ともあれ、以上の事業例から示されるように、同法が想定した都市施設はあくまでも都市計画上のそれに準拠したものであり、小売商業を射程に入れたものではなかった。また、一般にいわれるように、この法の主な支援対象がソフト事業であったことは明らかである。

このような支援内容を用意することで、中活法は各地の中心市街地の空洞化問題に取り組もうとした。しかし、その認定スキームの複雑さやハードルの高さゆえ、国の認定にまでいたったTMO計画数が225にとどまるなど、中活法を活用する自治体数は低迷した。さらに、TMO計画の認定を受けた地域においても、予定事業が着手されないなどの多くの問題が発生した（畠山2017, 44～45ページ）。以上を受け、2006年にまちづくり3法は改正されるが、なかでも都市計画法と中活法については全面的な見直しが行われることとなる。

（2）改正まちづくり3法（2006年～現在）

2006年の3法改正に際しては、その前年に大規模小売店舗立地法の運用指針の改定が行われたが、これは法自体の見直しにまで及ぶものではなかった。それとの比較からしても、ここで都市計画法と中活法のそれぞれに行われた対応は、まさに抜本的な改正であった。

都市計画法においては、従来の土地利用規制の強化を目的とするさまざまな対応が講じられた。小売商業分野に関わる主要なものとしては、10,000㎡超の大規模集客施設の立地が可能な用途地域が従前の6地域から商業地域、近隣商業地域、準工業地域の3地域に制限されたことが挙げられる。また、厳密には土地利用規制の分野ではなく、都市計画体系のなかでより上位に位置づけられる対応であるが、非線引き都市計画区域における10,000㎡超の大規模集客施設の立地を不可とする原則が打ち出されたことも挙げることができる。

加えて、以上に関連する対応として、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、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う規定が新たに盛り込まれたことが注目される。これは、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ものであり、市町村によるいわゆる「財政的ゾーニング」（原田2008, 267ページ）の色合いが強い、恣意的な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

の効果を發揮しているものと思われる（畠山 2020, 59 ページ）。

一方の中活法については、旧法時の運営方式が TMO による単独主体によるものであったことが、事業運営の混乱などの問題を引き起したとする反省に基づき、その対応として小売業などの民間事業者や行政、市民等の多様な地域主体から構成される中心市街地活性化協議会制度が新設された。また、地域が中心市街地活性化基本計画を策定した上で申請し、国がそれを認定するという流れ自体は旧法時と変わらないものの、その策定主体が市町村に変更されるときともに、省庁間の体制強化を図る観点から法の所管が内閣府に移管された。

なお、法の正式名称が、従前の「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」から「中心市街地の活性化に関する法律」となったことが端的に示すように、改正法においては「商業」の位置づけが大きく後退することとなった。すなわち、改正法に基づく支援事業の具体的内容として、①市街地の整備改善（商業・業務等の都市機能、市街地開発事業、道路・公園等の施設整備）②都市福利施設の整備（医療施設、社会福祉施設等）③まちなか居住の推進（公共、民間による住宅整備等）④商業活性化（商業施設・商業基盤施設の整備、既存店舗・商店街のリニューアル、イベント等）の4つが規定され、また基本計画の申請にあたっては、「認定4要件」として、以上のすべての分野に新規事業を盛り込むことが必要とされたのであった（畠山 2017, 47 ページ）。

ここからは、④の領域でハード事業が志向される傾向が増していることもさることながら、4分野の全体として旧法時よりも都市施設と市街地開発事業の占める領域が拡大しており、都市計画事業に依拠する法の性格が以前よりも強くなっているということは否めない。なお、この改正法においても都市施設は小売商業を含むものとはなっていない。

以上で示される 2006 年の 2 法の全面改正であるが、都市計画法については、上でも触れたように、法の見直しによる郊外立地規制効果がその後は少なからず発現しているものと思われる。そう述べる理由は、外形的に明らかに確認できるものとして 2 つある。

ひとつは、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。もうひとつは、1998 年の見直しから 2006 年の間までに、主に区域区分や土地利用規制の見直しなどを目的に計 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である。⁽¹²⁾

だが、中活法についてはそうではない。2020 年 7 月時点での中活法に基づくこれまでの認定市町村数は 150⁽¹³⁾ と、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多くはない。その主な要因には、「認定4要件」が中小規模の自治体を中心にハードルが高いものとして受け止められたことなどが挙げられる（畠山 2017, 48～49 ページ）。

このような問題を受け、2014 年に中活法の再改正が行われ、「裾野拡大」と「重点支援」と

いう2つの追加施策が打ち出された。前者は認定4要件を緩和するための措置である。後者は認定中心市街地で民間が手掛けるハード事業のうち、特に地域経済への波及効果が見込まれるものを対象に、国が民間事業者に財政・金融・税制などの支援を直接講じるというものであり、その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。

6. 立地適正化計画

立地適正化計画は都市法分野において整備されたという出自をもつ。したがって、これを流通政策の一環として位置づけようとすればかなりの無理があろう。とはいえ、その点を考慮はしながらも、ここでは、先に触れたように立地適正化計画が土地利用計画としての性格を基盤とし、その上で小売商業などの民間施設の整備支援を目的とする経済的な手段を備えたものであるという点に注目したい。それは、土地利用と経済的措置という各々異なる役割をもつ複数の法制度からなるものか、あるいは単独の法制度がそれらの機能を内部化しているかという点での外形上の違いは別として、中身の構成要素のみをみれば、立地適正化計画とまちづくり3法との間には少なからぬ共通性があるといえるからである。

なお、上で触れたように、2014年の中活法再改正では、民間事業者による大型のハード事業を対象に、国から各種の直接支援を行う特定民間中心市街地経済活力向上事業が導入されたが、同年創設の立地適正化計画においてもこれとほぼ同様の内容をもつ「民間誘導施設等整備事業計画」が整備されている⁽¹⁴⁾。つまり、前者は経済産業省、後者は国土交通省と、それぞれ所管が異なるものでありながら、両制度のスキームには少なからぬ類似性があるわけである。この点は、立地適正化計画をめぐる両省間の連携体制が図られていることのあらわれである⁽¹⁵⁾と考える。

このようなことから、立地適正化計画については流通政策の系譜の延長線上に布置することは適当でないとしても、ここまでの考察の連続性の下に検討する必要がある。かかる立場から、以下では立地適正化計画についてみていく。それにはまず、この制度が導入されたことの直接の要因といえる都市計画の問題を確認することから着手したい。

(1) 現行都市計画制度の問題

都市計画に基づく郊外立地規制について、2006年の都市計画法改正により区域区分や土地利用規制などの強化が図られたことで、以後においてはその効果が少なからず発現している、ということを先に述べた。だが、あくまでこれは、主として非線引き都市計画区域などの都市

郊外における大型店の立地活動の抑制効果について指摘したものである。

現下の都市計画制度において、都市内部における中小規模の小売商業施設やサービス施設などの立地調整については、都市計画が用意する各種の土地利用規制手法のうち、主に用途地域制によって対応されることとなる。しかし、用途地域制は、まず3,000㎡以上10,000㎡未満の店舗の新設であれば、商業地域・近隣商業地域・準工業地域に加えて第2種住居地域・準住居地域・工業地域をあわせた計6種類の用途地域で可能であり、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計7種類となり、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⁽¹⁶⁾を加えた計8種類の用途地域で可能、というように、そうした民間の立地活動をそれほど抑制できない。⁽¹⁷⁾

加えて、用途地域制が基本とする中心地体系と今後の縮退社会との整合性という問題も新たにみられるはじめている。つまり、今後は新增築される建物のみならず空き家や空き店舗の問題への対応も必要となる。すなわち、中心地体系の考え方にに基づき、都市中心部に商業系の地域を配し、その周囲のエリアに住宅系の地域を設定していく用途地域制は、小売商業や住宅などの現実の立地動態とこの先適合しなくなるおそれが高いということである⁽¹⁸⁾。なお、そのような立地動態としてイメージされているのが、都市内各所に小さな孔がランダムに空いていく動きなどを特徴とする、いわゆる「都市のスポンジ化」である。⁽¹⁹⁾

以上をまとめると、現在の用途地域制は、こうした比較的小さい単位で発生する土地利用問題に対して、今後はこれまでも増して十分に対応し得えなくなるということである。このことは、「緩やかな地域地区の規制」（生田2012, 57ページ）という手法の、さらには現行都市計画制度の限界性と表現することができるであろう。

（2）立地適正化計画の概要

この問題に、新たな土地利用規制や各種の経済的措置などをもって、都市計画と相補しながら対応しようとするのが立地適正化計画である。ここでは、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」の推進を図るこの制度について大まかにみていきたい。

まず、立地適正化計画は市町村によって策定・公表されるものであるが、その全体的な仕組みは次の①～④のように示される。①はじめに、市町村が都市計画に基づく都市計画区域と一致するかたちで立地適正化計画区域を設定する。同時にその内部を、居住ならびに医療、福祉、小売商業などの「都市機能増進施設」の立地を誘導すべき2種類の区域（誘導区域）と、そのような立地を排除すべき区域（誘導区域外）とに切り分ける。②誘導区域は、居住を誘導すべき区域である「居住誘導区域」と都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域である

「都市機能誘導区域」からなる。③都市機能誘導区域は、特に都市機能増進施設の立地を誘導するために指定される区域として居住誘導区域内を対象に設定される。つまり、誘導区域は居住誘導区域が都市機能誘導区域を包含するという2層で構成されるもので、これが計画区域内の地域拠点などに複数設けられる。④誘導区域への各種都市機能の誘導の実効性を担保するために、財政・金融・税制上の優遇措置や公共交通網とのアクセス確保などの手段が講じられる。誘導区域外については、一定の開発行為等をチェックするために市町村への事前の届出が義務づけられる(巨理 2016, 105～110 ページ)。

以上の概略によって示される立地適正化計画において、小売商業などの民間施設の適正配置を念頭において取り組まれるものが、都市機能誘導区域への都市機能増進施設の立地誘導である。その誘導を実現するために用いられる各種の優遇措置は、A. 国などが直接行う施策、B. 国の支援を受けて市町村が行う施策、C. 市町村が独自に講じる施策の3つに大別される。それぞれの具体的手段として想定されているものは以下のとおりである。

A. 誘導施設に対する税制上の特例措置や、都市再生特別措置法で規定されている民間都市開発推進機構による金融上の支援措置など。B. 市町村による誘導施設の整備や歩行空間の整備等のほか、民間事業者による誘導施設の整備に対する支援施策など。C. 民間事業者に対する誘導施設の運営費用の支援施策や、公共施設の再編、公有地の誘導施設整備への活用等の市町村が保有する不動産の有効活用など(国土交通省 2018, 39～40 ページ)。

(3) 都市機能増進施設

以上を踏まえ、この都市機能増進施設が、民間向けの優遇の対象となるなど、従来の都市施設とは異なった姿で登場したことの意味について理論的側面から考えてみたい。

まず、その前提として確認しておきたいのが、従来制度である都市計画は、自ら経済措置を講じるものではないということである。

その点で特に誤解されやすいのは市街地開発事業であろう。例えば、その代表的な手法である土地区画整理事業は土地の造成を目的とするものだが、それが用いられることで、たしかに土地が新たに財の交換の対象となるような場合がある。だが、そこでの都市計画の役割は、あくまでも土地を整形するための手法を提供することに限られている。⁽²⁰⁾

もっとも、こうした場合には、都市計画とセットで他分野から経済措置を活用することが「事実上の配慮措置として」(巨理 2016, 117 ページ)一般的に行われるであろう。例えば、まちづくり3法に基づく中心市街地での商業開発事業などがまさにそうである。ただし、そこで経済支援を行うのは中活法であって都市計画ではない。

なお、土地利用規制は建物の用途などの土地利用のルールを定めるもの、また都市施設は都

市に必要な施設を都市計画決定するものである。したがって、都市計画が自身では経済措置を備えていないということはその主要3事業すべてに共通する。

それに対して、立地適正化計画はさまざまな経済支援措置を自らが提供し、小売商業などの民間施設をそれらの優遇措置の対象に位置づけた点、そしてその対象化のための都市機能増進施設を導入した点で都市計画とは大きく異なる。さらにいうと、この都市機能増進施設は、都市計画が抱える問題点の克服を図りつつ、関連するさまざまな要素を一体化する役割を担っている点で、そうした従来制度とは決定的に異なっている。

そのことは次の3つの側面から示すことができる。第1に、立地適正化計画では複数の誘導区域が都市計画区域に上塗りして設定されるが、その意図は主として中心地体系に基づく用途地域制の脆弱性を補うことにありといえる。したがって、そうした誘導区域制の実効性を確保するには、つまり誘導区域の拠点性を高めるには、その区域内に都市機能増進施設という吸引装置を設ける必要があった。第2に、それら施設については、都市が「行政が整備した施設のみではなく民間施設が中心となって構成されている」（国土交通省2018, 224ページ）ものである以上、民間部門の活用を図ることが不可欠だった。そのため、都市施設とは異なるがそれに準じた「新種の都市的施設」という位置づけが都市機能増進施設に付与された。第3に、その実効性を高めるには、こうした公共性の付与ばかりではなく、民間へのインセンティブとして作用する経済的便宜が必要だった。ゆえに、従来の都市法体系⁽²¹⁾にはなかった民間施設整備のための支援措置がここに埋め込まれた。

すなわち、都市機能増進施設とは以上の諸側面が統合された結果の産物であるといえる。ともかくも、ゾーニングの限界性の問題に対しては、土地利用規制の見直しばかりではなく、適正配置の実効性を確保するための「要」をシステムのなかに据えることが必要であったが、結果としてそれは従来の都市施設によるものではなく、公共性と経済的手段とを併せもつ新しい都市的施設の開発によって一応の対応が図られた、ということになる。⁽²²⁾

7. 結語

本稿では、都市計画に基づく都市施設を小売商業の適正配置の「要」と位置づけ、これに大きく注目しながらわが国の小売商業に関わる政策の流れを振り返ってきた。

日本の流通政策領域で都市政策との連携概念が登場したのは1960年代のことであったが、その後の商業近代化地域計画（1970年）は「小売業を都市施設として位置づけ」ようという当初の理念をほとんど反映したものとはならず、また実務体制の面でも通産省内での対応に終始するなどの課題を残した。続く1983年の『80年代の流通産業ビジョン』で示された運

営上の考え方もこれとほぼ同様であったが、1991年の特定商業集積整備法の制定がその点においてひとつの変曲点になったといえる。同法を後継し1998年に制定された中活法は、法の枠組みと実務体制の両面で都市計画との連携を強め、2006年改正後においては都市計画事業に依拠する立場をより鮮明にしている。一方、土地利用規制については、特に2006年の都市計画法改正によって、現在では大型店の郊外立地の抑制効果は高まったとみてよいだろう。

だが、こうした土地利用規制強化の影響をそれほど受けていなかったのが中小規模の小売商業施設などであった。それは、土地利用規制のもつ緩やかな性格によるものだった。加えて、土地利用規制をめぐるのは新たな問題として中長期的な側面に目が向けられるようになった。つまり、今後進展する「都市のスポンジ化」の問題であるが、現行都市計画制度は、それへの対応力の面において、もはや限界があると考えられた。

以上の問題への対応として2014年に創設されたのが立地適正化計画であった。それが内包する都市機能増進施設は、都市計画上の都市施設に準じた公共性の付与と経済的な便宜という手法を統合的に用いることで、従来の土地利用規制の限界性を克服し、小売商業の適正配置の実効性を確保しようとするものであるといつてよい。

ときに、立地適正化計画はコンパクトシティの実現を図るものだと述べた。その側面から立地適正化計画が語られる場合、計画の運用を行う市町村の消極性などがしばしば指摘される⁽²³⁾。しかし、こうした問題に着目することはもちろん重要なのだが、コンパクトシティのあり方を構想する際に第一に基底におかれるべきは、住まい手の立場に即してみることであるとする。

そのような観点から注目したいのが、熊本市が近時行った住民向けの調査である。それによると、徒歩等で利用できる日常サービスに期待するものとして、生鮮品などを取り扱う商店街や小売店を挙げる回答が約9割を占め最上位であった（熊本市2015, 5ページ）。⁽²⁴⁾

このように、近隣型に位置づけられる商店街などに対しては、日常生活機能としての市民からの高い支持がある。加えて、これらはコミュニティ型小売業としての一面をもつ。

これらを考慮すれば、コンパクトシティをめぐるのは、今後はより丁寧な議論が必要となるであろう。特に、最寄型小売商業の適正配置をめぐるのは、買物利便性効果などの経済的効率性の側面に偏った無味乾燥な議論もときにみられるが、そうではなく、こうしたコミュニティ性というみずみずしさの側面、さらには小売商業とその周辺との間で形成される外部性などの現実的な側面にも光をあてた取り組みを進めていくことが求められよう。

[注]

- (1) このことを裏付けるものに、例えば、「日本が土地を徹底的に市場に組み込み、経済成長のための手段として利用した国」であるとして、わが国の土地所有権の強さを指摘する饗庭（2015）の議論がある。また、同様のものとして、都市再開発法の制定（1969年）に向けた検討のなかで「日本人の土地所有に対する根強い執着感を無視するようなものであってはならない」との配慮事項が示されたという鶴井（1991）の論文も挙げられる。饗庭伸（2015）、22ページ。鶴井哲夫（1991）、131ページ。
- (2) このことを端的にあらわすのが、1966年に「流通業務市街地の整備に関する法律」（流市法）が制定されたということである。同法は、「都市計画法の定める手続によって、流通業務団地を都市計画として決定するものとする」（第7条）と、流通業務団地が都市施設として位置づけられるものであることを規定している。また、卸売市場については、これを都市計画区域内の新たな敷地に新築する場合、建築基準法第51条および建築基準法施行令第130条の2の2に基づき、その敷地の位置を都市計画決定しなければならないとされている。なお、流通近代化政策の展開という観点から付言しておきたいのは、中小企業近代化資金助成法に基づく「中小企業卸売業店舗集団化助成制度」が1963年にすでに創設されていたことである。同制度は、「卸商業団地」の近代化や大規模化、共同事業化、ならびにその適正立地の取り組みを促すことを目的とするものであり、関連する一連の政策整備の流れをみた場合、石原（2011b）の議論にもあるように、こうした施策が先行して導入されていたことが、のちの流市法の制定につながったということがいえる。石原武政（2011b）、177～182ページ。
- (3) わが国における買物公園の建設は、当時の西ドイツなど欧米各国で流行したのにならって1972年に北海道旭川市が建設したのが最初で、その後各地に広がったとされる。田村（1980）は、こうした買物公園の取り組みに注目し、「たんなる単なる買物の場以上の都市施設としての充実を目指す動き」と評している。ただし、石井ほか（2000）は、大阪府枚方市の樟葉駅前における事業（くずはモール）は「都市計画のもとに新しい駅前広場と買物公園とを設けた」ものであったが、それ以外については「旭川市を含めて既設の商店街の街路を買物公園に改造しただけ」だったとしている。鈴木安昭・田村正紀（1980）、242ページ。石井一郎・湯沢昭・亀野辰三・熊野稔・深井俊英・栗本典彦（2000）、242ページ。
- (4) 鈴木（1985）もこれと同様の指摘を行っている。鈴木（1985）は、『80年代の流通産業ビジョン』（1983年）に基づく都市商業政策に注目し、都市計画と商業政策とを融合するために、これらの取り組みの主要な舞台となる商店街について把握することが必要であるとした上で、商店街を把握する場合に考慮されるべき点のひとつとして「商店街は都市施設の一部である」という考えを掲げている。そう述べられることの根拠は必ずしも明示的ではないが、その前後に、歩道などの小売店舗周辺の共同施設について、明らかに「公共性の強い内容である」、または「街づくりに関しては規制が必要」、といった言及があることをみると、以上の指摘は、商店街などの小売商業集積を、周辺の公共施設などと同様に都市計画上の都市施設として位置づけることが適当、という考えを含意したものであると考えられる。鈴木安昭（1985）、11～13ページ。
- (5) この点についてあらためて断っておくと、本研究は、都市施設に関わる日本の小売商業政策の潮流を通商産業省（現経済産業省）の立場から振り返りながら、土地利用規制と市街地開発事業というその他2つの主要な都市計画事業に関連する動向についても適宜言及するという立場をとるものである。ので、わが国流通政策の系譜を網羅的に捉えようとするものではない。特にまちづくり3法以前の流通政策についていえば、競争促進政策を基調としつつ振興政策と調整政策の2本柱から構成されるとする通説的理解（田島1982、石原2011aなど）があるが、ここでは後者についてはほぼ触れていない。より具体的にいうと、商店街振興組合法（1962年）や中小小売商業振興法（1973年）などの振興政策については、市街地開発事業との関連からそれぞれ若干の考察を行っているものの、百貨店法（第1次：1937～1947年、第2次：1956～1973年）や小売商業調整特別措置法（1959年）、大規模小売店

舗法（1973～2000年）といった調整政策領域に属する諸政策については、いずれも需給調整方式に基づくものであり、都市法領域との連携の意図そのものが確認されないことから、本稿では基本的に考察の対象外としている。田島義博（1982）84～86ページ。石原武政（2011a）56ページ。

- (6) 例えば、石淵（2011）は、「『都市施設』の一般的な定義はない」とし、そしてその議論のなかで「都市施設」とするものが「都市計画法でいう『都市施設』とも異な」と断った上で、それを「飲食施設、休憩場所、レジャー施設、イベントや文化的催しに関する施設」として位置づけている。つまり、ここでは小売商業施設の付帯施設を都市施設とみなす立場がとられている。また、石原（2006）もおおむねこれと同様で、都市施設を買い物施設の周辺施設と位置づけた上でこの両者を対置させている。石淵順也（2011）、266ページ。石原武政（2006）、125～126ページ。
- (7) 念のためながら、ここでの「市場」は卸売市場のみを指すものである。注(2)のとおり、卸売市場については法文上明確に都市計画決定の対象とされているが、小売市場は含まれていない。そのことは、小売市場の開設計可等について規定する小売商業調整特別措置法（1959年制定）が都市計画的な視点を具備していないことから明らかである。小売商業調整特別措置法の内容および運用等の詳細については石原武政（1994）を参照のこと。
- (8) 本文中では「小売商業政策領域における都市政策との連携の動き」の側面から言及しているが、これとは逆の「都市政策領域における小売商業政策との連携」の萌芽としては、1952年制定の耐火建築促進法を挙げることができる。石原（2011a）は、静岡県沼津市で1953年から行われた商店街を含めた市街地一帯の改良事業が同法に基づき行われたことに注目した上で、耐火建築促進法より連なるこの時期の都市法分野での法整備―すなわち、1954年の土地区画整理法と1961年の防災建築街区造成法の制定―が、「流通政策というよりも都市政策として、建設省によって対応され」たものながら、「それらが小売業と密接な関係をもっていた」という考えを示している。なお、防災建築街区造成法は1969年制定の都市再開発法に後継された。石原武政（2011a）、59～60ページ。
- (9) 中小企業近代化資金助成法は、中小企業振興資金助成法（1956年）の流れをくむ中小企業振興資金等助成法（1961年）を改正・改称して1963年に制定された。注(2)で触れたように、同法は卸売商業向けに「中小企業卸売業店舗集団化助成制度」を用意していたが、ここでの「店舗の集団化」の明確化は小売商業を含めた商業全般に及ぶものだった。このように、中小企業近代化資金助成法は立法段階においても画期的な内容を備えるものであったが、翌1964年には「商店街近代化計画に基づき店舗その他の施設を設置する」事業が追加され、商店街整備支援などを目的にさらなる拡充が図られた（その後、1967年の中小企業振興事業団法の制定に伴い廃止された）。以上の一連の政策展開の詳細については、石原武政（2011b）、154ページを参照のこと。一方、1973年制定の中小小売商業振興法は、商店街整備、店舗共同化、経営近代化、連鎖化事業などへの支援を主な内容とするものである。同法は、このうち前2者の取り組みについて、都市計画に基づく市街地開発事業との連携性を確保しようとする姿勢を強く打ち出している。例えば、同法においては、商店街改造事業と共同施設事業について、「計画の認定後1年以内に着工し、かつ、着工後2年以内に完成する見込みがあること。ただし、市街地再開発事業、区画整理事業等のその他の事業と併せて行われる事業であって、上記の事業の進捗状況が当該商店街改造事業の実施期間に影響を与える場合等特別な事情がある場合にはこの限りではない」という配慮事項が設けられている（中小小売商業振興法第4条第1項から第3項まで及び第6項の規定に基づく高度化事業計画の認定の基準及び事務処理要領）。
- (10) 1971年の第9回中間答申『70年代における流通』では、「都市の再開発においては、道路、公共施設等の社会資本の整備はもちろん、商業施設とりわけ商店街・問屋街が都市機能の重要な一翼になう点から、これら施設を地域商業の近代化の方向に沿って社会資本の拡充とあわせて一体的に整備し、地域ぐるみの均衡のとれた住みよいまちづくりを進めることが必要である」といった言及こそみられるものの、第8回までの中間答申とは違い、その全編をとおして「都市計画」という文言が

一切みられなくなってしまう。このことは、その前年から開始された商業近代化地域計画の立場を反映したものであると考えられる。通商産業省企業局編（1971）, 79～80ページ。

- (11) 中心市街地活性化法（1998年旧中活法）への2つの都市計画事業の導入の経緯について、それぞれの都市計画事業別に考えた場合、都市施設（ただし小売商業を含まない）に関しては特定商業集積整備法（1991～2006年）の流れをくむものといえるが、市街地開発事業については特定商業集積整備法ばかりではなく、商店街振興組合法（1962年）や中小小売商業振興法（1973年）などの系譜も継いでいる、という理解も成立するだろう。
- (12) この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。①1998年改正：特別用途地区の多様化、②2000年改正：準都市計画区域制の創設、③2002年改正：提案制度の創設、④2004年改正：特別容積率適用地区の設置、⑤2006年改正：用途地域制の見直し、非線引き白地区域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関連する対応が少なからず行われている。
- (13) 認定市町村数は150だが、1期5年間の認定期間満了後に2期目以降の再認定を受ける自治体があるため、認定計画数は延べ数で248となっている。内閣府地方創生推進事務局ウェブサイト「認定された中心市街地活性化基本計画」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/nintei.html>, 閲覧日：2020年7月23日。
- (14) 立地適正化計画に基づく民間誘導施設等整備事業計画事業は、本稿で注目する都市機能増進施設のなかでも、特に誘導区域の拠点性の向上に寄与することが見込まれる民間施設の誘致を想定して導入されたものであると考えられる。これまでに、山形県鶴岡市（2017年4月）、愛知県岡崎市（2017年9月）、愛知県名古屋市（2020年2月）、広島県広島市（2020年3月）の4つの民間開発事業がこの制度の採択を受けている。国土交通省ウェブサイト「民間都市開発」<https://www.mlit.go.jp/toshi/mint/news.html>, 閲覧日：2020年7月29日。念のためながら、民間事業者が同事業制度を活用するためには、それらの事業が行われる市町村が立地適正化計画の策定・公表を行っていることが前提となる。この点は2014年改正中活法に基づく特定民間中心市街地経済活力向上事業についても同様で、民間がそれを活用するには事業地となる自治体が中心市街地活性化基本計画の認定を受け、かつ当該事業を基本計画中に記載することなどが必要となる。なお、特定民間中心市街地経済活力向上事業のこれまでの採択件数については、2019年9月時点で計18事業となっている。内閣府地方創生推進事務局（2019）, 17ページ。
- (15) 加えていえば、特定民間中心市街地経済活力向上事業については、経済産業大臣による認定要件のひとつとして、「当該市町村に都市再生特別措置法に係る立地適正化計画がある場合には、これに適合していること」が掲げられており、このことから経産省が立地適正化計画との連携を重視する立場をとっていることが看取される。内閣府地方創生推進事務局（2019）, 17ページ。
- (16) ただし、第2種中高層住居専用地域における物販等の用に供する施設については、面積規定に加えて「2階以下」という構造上の制限も設けられている。
- (17) 例えば、生田（2012）は、土地利用規制は「詳細な形で行われて」おらず、住宅・商業・工業などの「土地利用相互間の摩擦を最小限度にしようとする」ものである以上「十分なコントロールができない」と指摘している。生田長人（2012）, 57ページ。
- (18) 例えば、このことを端的にあらわすのが、饗庭（2015）による「中心×ゾーニングモデル」と「全体×レイヤーモデル」による対比である。「中心×ゾーニングモデル」とは、都市の「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」もので、具体的には用途地域制のことを指している。そして、これまでの通念的な都市縮小の概念が、このような都市像を前提として都市の辺縁部から中心部に向かって計画的に縮小させていくという考え方に基

づくもの、つまり以上の「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」だけのものではあったが、実際の都市の縮小様式は、商業や住宅などのそれぞれの空間が「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」とする。この理解に基づく都市縮小モデルが「全体×レイヤーモデル」である。饗庭伸（2015）、155～166ページ。

- (19) 「都市のスポンジ化」の特徴には、「場所のランダム性」のほかに、「脱市場化を前提とした超小規模化」、「多方向化」、「不可視化」がある。饗庭伸（2015）、99～101ページ。
- (20) 土地区画整理事業に基づき土地の整形を行うための主な手法には「減歩」と「換地」がある。「減歩」は、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ために行うものである。「換地」は土地の形状を整えるために再配置を行うものである。
- (21) 民間施設ではなく、公共施設（都市計画に基づく都市施設など）を主な対象に支援を行うのであれば、例えば、都市再生特別措置法に基づく「都市再生整備計画」（旧まちづくり交付金、2004年創設）などがこれまでも存在した。
- (22) ここで述べたことは、都市機能増進施設がもつ理論上の意味としては指摘できるものであろうが、実際には当然ながら首尾よくいかないケースも少なくないだろうと考える。実際の運用においては、都市機能増進施設が、民間の施設整備を対象とするものでありつつ、一方で都市計画上の都市施設に準じる位置づけを付与されたものである以上、とりわけ民間事業者の私権性を確保しながらいかに公共性を担保するかという点での難しさがあることは間違いないであろう。また、そのような観点から懸念される最悪のケースのひとつに、道路などの都市施設の整備事業が都市計画決定されても長年着工されないなどの、いわゆる長期未着手問題を挙げることができる。特に、既存施設の活用によるものではなく新規に施設整備を行うものを念頭においた場合、都市計画道路などをめぐってしばしばみられる数十年単位での未着手状態とまではいかなくとも、それらの取り組みが市町村の自主性に委ねられている以上、これと類似した事態が民間の事業分野で発生する可能性が今後まったくないわけでもないように思われる。
- (23) 例えば、日本経済新聞社が、2017年末までに立地適正化計画の策定を行った全国116市町に対して行った調査によると、誘導区域外での民間開発を抑制するために求める開発届出をめぐる対応について、全体の57.7%が「何もせず」と回答したほか、現状において郊外での開発規制緩和を講じていることについて、全体の64.7%が見直しの「変更予定なし」と答えている。日本経済新聞、2018年4月21日付。
- (24) くわしくは、「あなたは、自宅から自家用車を使わずに行けるところ（公共交通や自転車、徒歩等で行けるところ）にどのような日常生活サービスがあれば、生活しやすいですか（複数回答/3つまで）」という問いに対して、「生鮮食品や日常生活用品などが揃う商業施設や商店街」との回答が全体の89.4%という結果であった。ただし、それとは別に「あなたは、どのような地域に住みたいですか（複数回答/2つまで）」という設問については、「日常生活サービス施設（スーパーや病院など）が充実している地域」を選択した回答が全体の74.7%を占める一方で、「地域コミュニティ活動が活発な地域」を選んだ回答が同5.2%と低い割合となっている。なお、これらの数値はいずれも全年齢層の回答（n=2,068）を総合した割合であり、本報告書ではそれぞれの設問についての年齢層別の数値は明らかにされていない。ただ、後者の問いの「地域コミュニティ活動が活発な地域」の回答割合については、年齢が高いほど高い結果であったということが付記されている。

〔参考文献〕

- 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。
- 生田長人（2012）「都市基盤施設に関する都市計画の改善」『国土交通政策研究』第102号，2012年3月，国土交通省国土交通政策研究所。
- 石井一郎・湯沢昭・亀野辰三・熊野稔・深井俊英・栗本典彦（2000）『最新都市計画（第3版）』森北出版。
- 石原武政（1994）『小売業における調整政策』千倉書房。
- 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（2011）「地域商業政策の系譜」『商学論究』第58巻，第2号，2011年1月，関西学院大学。
- 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。
- 石淵順也（2011）「都市施設は商業集積の魅力を高めるか」『商学論究』第58巻，第4号，2011年3月，関西学院大学。
- 宇野史郎（1998）『現代都市流通のダイナミズム』中央経済社。
- 川野訓志（2003）「商業集積と公共政策—小売商業集積を念頭にして」専修大学マーケティング研究会編『商業まちづくり—商業集積の明日を考える』白桃書房，所収。
- 川野訓志（2017）「商業政策の変容—商業近代化からまちづくりへ」矢作俊行・川野訓志・三橋重昭編『地域商業の底力を探る—商業近代化からまちづくりへ』白桃書房，所収。
- 熊本市（2015）『平成27年度市政アンケート調査結果報告書』。
- 国土交通省（2018）『都市計画運用指針（第10版）』。
- 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）』。
- 鈴木安昭（1985）「都市商業政策における『公』と『私』」『流通政策』第20号，1985年2月，流通政策研究所。
- 鈴木安昭（2001）『日本の商業問題』有斐閣。
- 鈴木安昭・田村正紀（1980）『商業論』有斐閣。
- 通商産業省企業局編（1968）『流通近代化の展望と課題』。
- 通商産業省企業局編（1970）「流通近代化地域ビジョン（産業構造審議会中間答申）」『地域経済と流通近代化』，所収。
- 通商産業省企業局編（1971）『70年代における流通』。
- 通商産業省産業政策局・中小企業庁編（1984）『80年代の流通産業ビジョン』。
- 通商産業省産業政策局・中小企業庁編（1995）『21世紀に向けた流通ビジョン—我が国流通の現状と課題』。
- 通商産業省商業集積推進室編（1991）『特定商業集積整備法の解説—魅力ある商業集積づくり』。
- 通商産業省商政課編（1989）『90年代の流通ビジョン』。
- 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。
- 鶴井哲夫（1991）「都市再開発法と再開発」『日本の都市再開発史』住宅新報社，所収。
- 内閣府地方創生推進事務局（2019）『中心市街地活性化施策について（第1回中心市街地再生方策検討会）』。
- 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と市場主義幻想』有斐閣。
- 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して」『流通』第40号，2017年6月，日本流通学会。
- 畠山直（2020）「都心型大規模商業開発の隆盛と地域商業の視点」『熊本学園商学論集』第24巻，第1号，2020年1月，熊本学園大学。
- 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。
- 渡辺達朗（2016）『流通政策入門（第4版）』中央経済社。
- 巨理格（2016）「立地適正化計画の仕組みと特徴—都市計画法の意図の解明という視点から」『都市空間のガバナンスと法』信山社，所収。

Summary

Retail Commerce as one of Urban Facilities : from Commercial Modernization to Location Normalization Plan

Sunao Hatakeyama

In Japan, "Location Normalization Plan" was established in 2014. This system aims to promote the "Multipolar network compact city" as a response to the problem of population decline in the future, and to improve various problems surrounding the conventional urban facilities. I focused that this system adopts a new concept of the urban facilities that is distinct from the traditional urban ones based on city planning and targets retail facilities. Because I consider that the Location Normalization Plan complies with city planning and relates closely to it, and takes the position of reconsidering the positioning of retail facilities as one of the urban facilities.

At first in this study, I focused on the policies related to the retail policy concerning the urban facilities after Commercial modernization in Japan, and arranged the deployment. Then, based on these considerations, I examined about specific contents of Location Normalization Plan and theoretical meanings of the new urban facilities.