

【寄稿 1】

## 中心市街地の活性化に関する研究 ～大店法問題と大店法以後について～

番場 哲 晴

### はじめにー中心市街地活性化問題とは何か

昨年来、にわかに中心市街地活性化問題が世間を賑わしている。政府・与党が、直接的には今夏の参議院選挙を睨んでこの対策を講じようとするのはある意味で当然である。当センターでもこれに関してささやかな研究を実施している。内容の一端を紹介する機会を与えて頂いたことに感謝申し上げます。

中心市街地（活性化）問題とは、ある程度の規模の地方都市における中心市街地の商店街での空地・空き店舗の増大によって映される都市構造の変化のことである。

一都市内の中心機能の更新・移転・拡大はその都市の創設以来常に行われる。今日只今中心市街地であるといっても、超長期で見れば全てかりそめのもので、未来永劫中心市街地であるわけではない。筆者の素性は役人で、現在は偶々当センターに所属し都市関係の研究とコンサルタント業務を遂行している。職務上、同業の都市計画コンサルタントが頻用する（正しくはクライアントである自治体（のおそらく理事者）が愛好すると言うべきか（?））、都市の「顔」「品格」「ぬくもり」「触れ合い」「交流拠点」などの手垢のついた言葉及びその順列・組み合わせを良く目にし、その度に内心違和感を持つが、皮肉な意味でなくまさしくこうした言葉で表現されるべき市街地が危機に瀕している。

中心市街地の空洞化は単に市域内の中心部と外延部とのゼロサム的な購買力の移転だけではなく、地場資本と外部資本との対立とその決着を通じて地場産業全体の低下、既存のインフラ投資の遊休化、中心部居住者（ことに高齢者、身体障害者等のハンディキャップを持つ人々）の生活上の利便喪失、回復困難な都市構造・景観上の損失を意味し、この現状を放置すると都市全体の衰退につながる恐れがあると考えられる。

それ以上に戦後50年東京一極集中を避けようとしながら結果的にそれに邁進していった国土づくり、スプロール化を避けようとしながら結果的にそれを招いてきた街づくりの政策が改めて問われていると言っても過言ではない。右肩上がり経済の終焉を迎えた我が国にとって、都市の中心部の活性化なくして、高齢化社会の到来・公共投資削減・環境負荷の軽減等の重苦しいキーワードの数々と正面から立ち向かうことは困難である。

### 1 問題の所在を明確にするための都市等の分類

中心市街地とはどういう都市のどういう市街地をさすのか。概念的には次の表になる。

表1 都市等の分類

	中心市街地	周辺市街地
東京、大阪、名古屋	①	⑦
他の政令指定市	②	⑧
三大都市圏の周縁都市	③	⑨
地方中核都市	④	⑩
人口10~30万人の地方都市	⑤	⑪
人口10万人以下の地方都市	⑥	⑫

表で、中心市街地とは、東京、大阪等を除けば都市に1つしかない文字通りの中心を指す。周辺市街地とは、これ以外でその周辺にある市街地を言い、中心市街地と都市外延部のロードサイド店の多い地区との間に存する（平凡な）地区を指す。①は銀座、新宿、渋谷、梅田、なんば等、⑦は東京の場合、山手線外側の各区の中心的な商店街の類をイメージすると分かり易い。③は藤沢市、船橋市、奈良市などの中心市街地。

市街地活性化施策を国のレベルで講じることが自ずと諒解される市街地とは何かを考究した場合、概念的には⑤に限られるのではないかと当センターでは考えている（勿論、実際の制度上の手当がそこまで精緻にかつ排他的に行われる必要性はないが）。

それは何故か。①~④までが自立的な発展が可能であると見られるに対し、⑤はこれまでは曲がりなりにもそうであったのが、今後は必ずしもそうと言えないものがあるのではないと思われるからである。⑤と⑥の間には人口規模の差、程度の差しかないはずだが、敢えて質的な差を強調すれば、100近い、⑤を持つ都市は概ね県庁所在地やそれに準じる県内のある地方の中心都市であり、⑥はそうでない都市の中心市街地である。⑥は⑦以下との判別が明確には困難になるのではないかとも思われる。⑦~⑫は、その数があまりにも多すぎ、集積・発達の程度も区々で、言うに足るだけの市街地でないものもあり、特別視してとらえることが困難であると考えられる。

このような「仕切り」がある程度有効なのは、次のような組織とその参加団体の通性からも類推できる。

#### ア 全国市長会の「中心市街地活性化対策研究会」

市長会経済分科会内の本研究会に、函館、青森、古川、福島、金沢、須坂、茅野、熊谷、松戸、宇都宮、佐野、岐阜、岸和田、泉大津、加西、宇部、松江、松山、前原、佐世保の計20市（松戸等の大都市圏の市や宇都宮等の40万人以上の市も）参加。

#### イ 建設省都市局区画整理課の「地方都市中心市街地問題研究会」

函館、青森、八戸、遠野、山形、酒田、高岡、上越、横手、福井、上田、安城、加西、宇部、坂出、佐賀、日向、益田の計18市（文字通り地方圏の30万以下の市）が参加。アとの重複も4市ある。

3の対象の選定も基本的に上の考え方に拠っている。

## 2 大店法問題

経済のグローバル（なアメリカン・スタンダード）化はわが国における今春からの金融ビッグバンに結果しているが、流通の分野においても、大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律（以下「大店法」）は維持しきれなくなった。これまでの大店法の運用は不透明さを感じさせる面が多かった。昨年来中心市街地問題が盛んに論議されるようになったのは、大店法という「玩具」又は「刃物」を中小商工業者から取り上げる代わりに振興策（例えば建設省は98年度予算において、街なか再生土地区画整理事業の創設の他いくつかの新規事業予算項目を計上するとともに、「中心市街地の整備の促進に関する法律」の制定、都市計画法の改正を行う。通産省は「大規模小売店舗立地法（仮称）」の立法化と合わせて、98年度予算において商店街の再生を目的とし、大型店誘致のための商業施設や駐車場整備に関し278億円を計上している）というアメを与えるため、という見方は容易であるし、その見方にもなにほどこかの真実はあろう。

5(2)の実例の際にも時系列的に紹介しているし、今更説明するまでもないだろうが、大店法の仕組みは、大店法第3条により建物設置者の届出（届出だが「3条『申請』」という言葉が使われている）を、1種大型店については都道府県知事を経由して通産局に、2種店には都道府県に、対して行うことから始まる。届出後4か月のうちに地元説明を行い、小売業者の届出（「5条『申請』」）を行う。

その後、大規模小売店舗審議会（「大店審」）において、学識経験者、小売業者（又はその団体）、消費者（又はその団体）、地元商工会議所等から意見を聞き、審議を行う。県知事、市町村長は意見を申し出ることが出来る。この手続きは大店審が結審した後、通産大臣又は都道府県知事がオープン日、売場面積等について勧告して最長8か月以内で終わることになる。3条申請から始めて1年で終わることになる。

この流れで街づくり上最も関係があると思われるのは、売場面積の扱いだらうか。大店法の運用実態については、例えば年々の届出件数（面積ランク別）のデータはあるが、いわゆる（結審段階での）カット率に関しては、個別には勿論発表されるものの、当センターが無知なだけだろうか、全国的なデータ（ $1 - \text{結審面積} / \text{届出面積}$ ）は取れて集計されていないようである（後述のフランスでは、これに相当するものが公表されている）。

一般的には大店側が地元商工会議所から「（カット率の）2割3割は当たり前」という強硬な言い分を押し付けられるというイメージがあるが、個々の市町村、商工会議所の対応も意外に区々である。当センター研究員が実地調査に行った都市から選べば、秋田市のように商工会議所が「基本的に設置凍結（即ちカット率100%）」という強い姿勢をHOME

PAGE上で誇示しているところもあれば、一方浜松市のように商調協（商業活動調整協議会 92年改正法施行前まで存在していた調整機関）廃止後は、商工会議所組織の弱体・無関心もあってかカット率がゼロに等しい都市もある。上田市や松本市もほぼ同様である。売場面積のカットは必ずしも延床面積・建築面積ひいては敷地面積の減を招かない（事業

者側が駐車場や飲食店舗に振り向けることがある)ので、これに関連するインフラ整備も直ちに影響を受けるわけではない。そもそも事業者はギリギリの採算点で申請しているはずであり、高いカット率を受け入れても事業遂行可というのでは、届出面積の信憑性が疑われる。実際そのようであり、流通業界の激しい競争の中で他社牽制だけのダミー申請、既存店の防衛的ダミー増床申請もあると聞くが、5(2)のように40%カットで事業の基本的見直しを図るところも出てくる。

本稿作成時点(1月下旬)では、大規模店舗立地法案(仮称)の閣議決定がまだなので、素が役人の筆者としてはコメントを避けるが、国・県レベルでの調整から市町村レベルでの調整へと移ることで却って、長年にわたり大店法の規制緩和を求めてきたアメリカ政府や一部の大手流通業から従来以上の手続きの煩瑣化や長時間化を招くのではないかとの疑念も抱かれていたようである。法の建前と運用の実態との間にはずれがあるのが普通だが、新法下での運用がどうなるか今後一層のウォッチが必要であろう。

### 3 中心市街地の状況把握～名張市のケース

現地調査の対象として実際に選んだのは、津山、松江、上田、松本、青森、秋田、浜松、名張の計8都市である。昨秋から今年初めにかけて当センター研究員がお邪魔し、貴重なお話を聞かせて頂いた。ご多忙の中ご協力賜った関係者にこの場を借り御礼を申し上げる。

紙幅の関係上全てを紹介することはできないが、一例として名張市を取り上げる。

#### (1)位置及び交通インフラ

三重県の北西部は旧国名で伊賀、伊賀国の南西部が名張市である。西は奈良県室生村に接する。淀川水系木津川の支川名張川沿いにある。主要都市への直線距離は津市34km、名古屋市96km、大阪市55km、奈良市27km、京都市53kmである。JR線はなく、鉄道は名古屋～大阪(上本町)を結ぶ近鉄大阪線に頼る。名張駅から上本町へ67km、快速急行で1時間4分。国道は近鉄線と平行に東西方向の165号線、これと交差する368号線がある。

#### (2)沿革

名張市は戦後の54年に人口3万人余で市制施行した。70年頃から名張駅より1つ名古屋寄りの桔梗が丘駅周辺で、近鉄系のディベロッパーが住宅地として分譲を開始したが、75年当時でも人口は依然3万人台だった。桔梗が丘駅・名張駅～上本町駅は若干距離があるとはいうものの、大阪へ通勤可能であり、桔梗が丘の他百合が丘、つつじが丘、梅が丘などの団地も開発・販売された。人口は急増し、97年末には8万4千人余を数えている。簡単には旧住民3万人に対し、大阪通勤者とその家族に当たる新住民が5万人とカウントされている。長期的には将来人口12万人の予測がある。

#### (3)中心市街地、新住宅地の現況

中心市街地は、名張川の湾曲部と近鉄線に囲まれた地区である。普通には「名張地区」又は「旧町(きゅうちょう)」と呼ぶ。名張駅の北西の小高い場所にある領主の館跡を中

心とした、80haほどの地区である。この地区内に名張小学校・中学校・高校他の施設があり、10年前までは市役所もここにあった。他の城下町、宿場町と同様、旧町の道路は道幅概ね4～6mと狭く、自動車利用を想定していないものである。中心市街地には13の商店街で約300店舗（(4)で紹介する94年商業統計よりさらに減少）があるが、撤退傾向には歯止めがかからない。筆者らは実際に13商店街の中町商店街などを歩いた。街路幅は4m程であり、平日の正午前という時間帯であるが、徒歩又はスクーターの通行者はいるものの、商店の自家用車駐車とおぼしきもの以外の自動車は見かけない。

新住宅地は桔梗が丘駅周辺と名張駅から2、3km離れた丘をけずって造成された場所であり、家庭の主婦は自動車で買い物に出かけるが、旧町内の道路事情は女性の運転技術に余るものと敬遠されており、冗談か本当か、新住民の中には転入以来一度も旧町に足（車輪）を踏み入れていない人までいるという。

#### (4)商業統計で見る名張市

名張市の商圈としては、隣接の上野市等を含む三重県内及び奈良県東部で約20万人である。名張市民の名張市内での買物率は89年、92年、95年と低下傾向にある。

名張市及び旧町に関する、店舗数、販売額、売場面積の74～94年の商業統計を見ると、市全体では人口が倍以上になり、店舗数は1.25倍、年間販売額は8倍、売場面積は（76年から見て）2.8倍となったが、この間旧町は店舗数が100（416→314）減少し、販売額構成比は半減（77.6%→36.4%）した。

#### (5)大型店舗の出店状況

市内には1種・2種、既設・計画併せて大型店が16ある。既設12店舗分の売場面積は約5万6千㎡、市内の占有率は50%であり、今日ではさほど高いものではない。16店のうちロードサイド店が2/3を占めている。大店法の運用状況を見ると、旧町にある後述のリバーナの場合（地元が一致して設置を求めた施設であるが）、約10%程度の削減率、同時期の他の施設も同様だった。一方、国道165号線から少し入った場所のユニー名張店（中心市街地から4km程度）に対しては40%という高い削減率の意見が市長から出された。

(4)、(5)から言えることは、今更ながら旧町の吸引力の低下であり、大型店の増大である。名張市の小売業にとっては、大阪通勤者の増大という外発的な事情で市内の購買力が増大したが、旧町ではうまく受け止められなかつただけに止まらず、外来の大型店が旧町の購買力をも奪ったということになり、その点では他の7市と同様と考えるべきだろう。

#### (6)中心市街地対策

こうした状況下、旧町の集客力維持のため、基盤整備に関して市は中央西区画整理事業や名張駅前再開発事業を進めている（再開発は93年に核店舗確保の点で頓挫したが）。

一方、旧町にあった大型店（ジャスコ）が老朽化し、集客難から、同社の店舗政策上の常道に従い同市内の郊外部への移転計画（GMSではなくパワーセンター型）を表明したことに対し、地元市・商工会議所等が移転反対、現地建て替えを希望し、その結果最終的に特定商業集積法の制度により、SCリバーナの建設という形で大型店側が現地建て替えに応

じたという珍しい例が発生した（96年春稼働開始）。大型店を現位置に止めることで中心市街地の活性化を図ろうとした市・商工会議所等の熱意及びそれに応えたジャスコ側の協力というある種の「美談」（ジャスコの岡田会長が同県四日市市出身であることが一因というか主因とまでされている）に、当センターとしては大きな興味を抱いた。

市や商工会議所がジャスコの引き留めを図ったことはある意味で理解しやすいが、同時にそれだけで問題が済んだのだろうか。新住宅地の家庭の主婦が旧町に足を運ばないという神話が過去の伝説となるほどに、旧町が活性化するにはどうしたらよいか。

勿論名張市固有の対策と全国に共通する対策との双方が必要であり、関係者がどのような施策を打ち出せるかが問題である。

## 4 外国の大規模小売商業に関する都市計画及びその他の制度

わが国の一連の制度改正論議の背景には欧米と比較しての視点が見え隠れする。大店法の審査過程が不透明であっても、別に外国の類似制度が完璧なものであることを意味しないが、比較のためにその制度・実態についても考究した。フランス以外は都市計画上指定された用途地域では建築可能という制度が普通である。

### (1)イギリス

都市計画の根拠は90年制定の都市農村計画法Town and Country Planning Actである。

大規模商業施設規制の根拠は、地方自治体が策定するdevelopment plan開発計画である。個別の開発案件は地方議会で決定される。開発者が決定に不服がある場合、環境大臣に提訴（アピール）できる。影響が複数の行政区域にまたがる場合や大規模案件（2万3千㎡以上）等については、当初から環境大臣が案件を審査（コール・イン）することもある。

70年代以降スーパーマーケット（2,500㎡以上）・スーパーストア業態が出現し、それまでの都市計画に沿ってできたtown center既存小売中心地と違う場所に進出しはじめたことから、自治体との間に紛争が生じた。中央政府は求めに応じ覚書や通達を出し、この集大成の最新版が、96年6月の「大規模小売施設の開発に関する計画指導要綱」*Planning Policy Guidance: Town Center and Retail Developments[PPG6]*である。

この中で小売業の新設に関する審査基準の部分は次の通りである。

#### 4 新規小売商業開発の審査

4.1 新規小売商業開発は、既存のタウンセンターを維持強化しようとする政府の目的と合致すべきものであり、また、開発計画で示された小売商業開発戦略とも一致すべきものである。

#### 4.2 開発計画戦略への影響

開発計画は、既存のタウンセンターの活力・生命力を維持・増進する小売商業開発のための望ましい場所を特定するものとする。その他の場所における新規の小売商業開発の申請は、そのような開発計画の戦略に照らして審査され、その戦略を損なう場合には

拒否されるものとする。

4.3 近隣のタウンセンター、地域センター、ローカルセンターに対して影響を及ぼす恐れのある開発申請を審査するに当たっては、地方計画庁は下記の事項を考慮しなければならない。

ア タウンセンターの戦略を危うくする度合い、その進行段階特に公共投資を伴っているものを勘案する必要がある。

イ タウンセンターの活力・生命力を守るために将来必要となる民間部門の将来投資に起こりうる可能性のある影響

ウ タウンセンターの外形的条件の変化

エ タウンセンターが将来とも供給し続けるサービスの範囲の変化

オ 一次的小売商圈内で増加する可能性のある空き店舗数

## (2) フランス

都市計画法典に基づき、市町村（又は市町村連合体）がマスタープランである都市整備計画（SD: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme）を策定する。

SDを承け市町村が具体的な土地利用に関する土地占用計画（POS: Plan d'Occupation des Sols）を策定する。POSは建築に関する様々な制限を伴う用途地域、その他の地域・地区、公共施設予定地等を定める図書で、POSに適合しない建築行為、画地分譲行為は原則禁止である。用途地域は大別してUとNとがあり、Uは都市区域：原則として建築可能な区域であるが、さらに細かい用途地域に分かれる。

60年代以降スーパーマーケット（400～2,500㎡）やハイパーマーケット（2,500㎡以上）が急増し始めると、伝統的中小小売商への影響が明確となり、商業及び手工業の方向づけに関する法律 Loi n° 73-1193 du Décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat（ロワイエRoyer）法が73年に制定された。この法律は、複合的な中小小売業保護法で、床面積3,000㎡以上、売場面積1,500㎡以上の小売店舗は以下の規制に服した。

- ・ 都市計画法典に基づく建築許可に先立ち県の商業都市計画委員会（CDUC）に申請。
- ・ 申請受理日から3ヶ月以内に許可・不許可の決定。
- ・ 県レベルの決定に不服がある場合は、2ヶ月以内に商業・手工業大臣に不服申立が出来る。同大臣は国家商業都市計画委員会（CNUC）に諮問し3ヶ月以内に決定。

ロワイエ法は96年7月に規制強化の法改正（提案者であるJean-Pierre RAFFRAINの名前にちなんでラファラン法）が行われた。

- ・ 売場面積を、300㎡以上の小売店舗の新築に引き下げ
- ・ 売場面積2,000㎡以上の小売店舗の業種変更（変更後の業種が食品小売業である場合は、売場面積を300㎡以上）を対象に。
- ・ 売場面積6,000㎡以上の小売店舗に関する特例を設け、適否について一般公衆の意見を求め、その概要を許可申請の際に添付。

県段階ではCDUCに変え県の商業施設委員会CDEC（Commissions Départementales d'Eq-

ipment Commercial)へ申請を行う。商工会議所会頭、消費者代表などの計6人が委員である。新規立地により供給されるモノ又はサービスに対する当該地域における需給バランス、既存の大規模商業施設の立地状況等を審査の基準とし、申請受理日から4ヶ月以内に許否の決定をする。

不服申立は、国家商業施設委員会CNEC (Commission Nationale d'Equipment Commercial) に対して行う。国務院の評議員、会計検査官他の計8名からなる。

ロワイエ法下での県への申請・許可・却下の状況は公表されている。県段階で却下されたもの(即ちカット率100%)は80年代後半の数値で、毎年申請件数の50~60%で、面積的にも同様のものが認められなかった。

紙幅の関係上、ドイツ、アメリカについては省略するが、基本的には限られたゾーンでは他の要素への配慮無く、出店可能である。それだけきめ細かくゾーニングがなされている、ということである。

## 5 大店法以後について

2でも述べた方針通り閣議決定前の法案の内容については触れないが、8都市及びその他我々の知った情報から新しい制度下での問題点も予測されうる。予測は予測であって必ずしも価値評価を伴わない。

### (1)青森県下田町の事例

8都市には含まれないが、青森県下田町へのイオン・グループの出店の例も参考になる。

下田町は勿論表1の⑤に当たる都市ではない。下田町内にはそもそもこの出店と競合するような商店はなかった。出店は高速道路のIC脇の近隣商業地域として指定されていた場所で行われたが、これは市町村境を超え八戸市、三沢市の商店に影響を及ぼすものとされた。従来の大店法審査では「商業圏」に入る者が利害関係者であるが、都市計画は基本的には市町村単位であり、かつ現在の1市町村の領域は決して大きくないので「商業圏」との間で不整合を生じる可能性も高いと思われる。IC脇で接道状況も良い下田町の土地は、欧米風のゾーニング制の下ではまず出店自由とされるべきだろうが、出店時も昨年の増床申請時も大幅削減を求められた。出店抑制圧力が依然としてある以上、大店法廃止後、圧力はマスタープラン段階での総量規制、或いは逆に建築段階での協議義務化等に変形するのではないかと考えられる。

### (2)調布市国領の事例

大型店と言っても、一般的には駅前の法定再開発ビルに出店するデパート等への反対運動はない。既存商店も集客の視点で共存を目指すからで、現下のような景気後退時には出店してくれる大型店を探すことが困難となっている。法定再開発への出店確保策のいわば反射的效果としての、近接地でのロードサイド出店への出店抑制圧力についても調査したものがあるので、紹介する。

### ①法定再開発の経緯

ア78年 調布市が国領駅周辺市街地再開発等調査を実施。

イ86年5月 国領駅南口地区市街地再開発研究会を設立。

ウ89年3月 国領駅南口地区市街地再開発準備組合設立。同月の「国領駅周辺市街地再開発事業に伴う商業調査報告書」で「調布駅周辺地区及び仙川駅周辺地区と連帯し調布市全体として周辺都市間競争に耐えうる構造へと編成していくための重要な地区」と位置付け。

エ94年6月 第一種市街地再開発事業の都市計画決定告示。

オ94年8月 キーテナントの富士シティオ株式会社と「出店に関する基本覚書」締結。

カ95年10月 組合設立認可公告。

### ②JUKI工場跡地開発の経緯

ア95年 JUKI株式会社・株式会社西友間で「出店に関する基本協定書」締結。

イ95年12月 JUKI本社工場跡地（調布市国領町8-2-1 国領駅から1km/敷地面積51,161㎡）において、西友がJUKIより土地・建物を賃借する形で出店することを正式表明。

ウJUKIは経営再構築の一環として、本社工場の生産機能を栃木県大田原市や海外拠点へ移転（97年3月までに、現在地で存続させる研究事務所等を除き移転完了）。

エ96年4月26日 大店法3条申請（建物設置者の届出）「店舗面積 29,930㎡、開店予定日98年10月1日」。

オ96年10月1日 店舗面積がまとまらぬまま時間切れとなり、5条申請（小売業者の届出）へ移行。その後、意見集約会議が4回もたれた。

カ97年3月11日、大店審に報告がなされた。

キ結審に先立ち、3月26日、青島都知事より通産大臣へ、「西友出店は再開発事業に影響を及ぼし、『計画的な街づくりが困難になる』」とする意見書が提出された。

ク5月21日 大店審関東部会は、核店舗ベースで30%面積を削減（店舗面積24,913㎡）、開店予定日を半年遅らせる（99年4月1日開店）結審を出した（94年の大店法の運用基準緩和以来、都内では最大の削減率）。

これを受けて事業者側は出店見直しの事態に至った。

### ③問題点の整理

本件で最も特徴的なのは、大店法の枠組みの中で都市計画上の位置付けを理由に、一般の出店より法定再開発の出店の方が優先されるべしという意見が出された点である。法定再開発ではないが、不均一カット率の意見は名張市の例とも若干似通ったところがある。

JUKI本社工場は準工業地域で、都市計画法上大型店の建設は勿論可能である。東京100km圏外に生産機能に移転し、跡地の有効活用を図るのは企業としては無理のない戦略である。「法定再開発のために」JUKI跡地で店舗面積を縮小させようとする動きも理解できるが、両者間の優先劣後の関係は関係者にも一般の消費者にとっても、一義的に明

白なものとして理解されるものだろうか。4のドイツの場合、延べ面積が1,200㎡を超える店舗を建築できるのは中心地区（ほぼ日本の商業地域に相当する）と大型店のための特別地区に限られており、その分明快である。日本の場合、欧米に比べ用途地域の細分化が不十分で、商業、近隣商業、準工業、2種住居といった多種の用途地域で大型店が立地可能になっていることが逆に難と言え難である。都市計画といっても歴史が浅く、現状追認が多いところに土地所有者がむやみに「高容積」「広用途」を求める傾向が強いこともその一因であろうか。

次に大店審に至るまでの対応である。JUKIでは3条申請の何年も前から工場移転、土地利用転換の計画の準備を進め、調布市とは何度も接触の機会があったと思われる。しかし、市側の認識としてはJUKIの計画は「唐突」なものであったようである。20年近く前から話のあった①と唐突に話が来た②とでは対応が違って当然なのだろうか。

さらに、交通渋滞の発生が問題となるのは確かである。本件の場合、JUKI跡地から国領駅へ向かうバス通りは狭い2車線の道路で、JUKI跡地で開店した場合の渋滞は必至である。一般的に出店に伴う交通渋滞が都市計画との整合如何として問題にされる可能性がある。現実の街路整備状況からすれば、成功した出店では殆ど全て週末の午後の時点では尋常ならざる交通渋滞を惹起しているはずで、これをクリティカル・パスとして衝けば、およそ全ての出店を止めることが可能になるのではないか。

## 6 中心市街地の再生について～提言～

98年度予算に盛り込み済みのことや立法化されることは、提言の意味がない。現在役人でないことを奇貨として、制度の成否に余り囚われずに次の事項について検討した上で提言してみたい。

- ①新型の区画整理事業の活用
- ②当機構の積極的活用
- ③駐車場整備問題についての方策

現時点でアイデアを無責任に出せば次のようである。

- ①区画整理については新手法が導入されることになっている（2参照）。やや事情通めい  
て言うと、区画整理の「新手法」と称するものには殆ど新味はない。筆者はかつて「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」（89年法律61号）の「一体型土地区画整理事業」に関する条文を作った（真のLOW MAKERである国会議員を差し置いてこのような不遜な言い方が許されればの話であるが）。その後「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」（92年法律76号）でも、「拠点整備土地区画整理事業」が導入された。実はこれらの特例がなくとも、実務的には区画整理の換地設計上、地権者の支持を得てかなり自由なものが行われている。ただ一つ許されていないものが、「地下」である。区画整理では事後「宅地」と「公共

施設」が峻別される。一つの土地が「宅地」でもあり「公共施設用地」でもあることはない。③の問題でもあるが、中心市街地内に地下通路や広がりのある地下駐車場を創設できる区画整理手法が導入できれば、極めて効果的である。

②当機構の参加・融資業務の対象のざっと半分は大型店関連であり、駐車場分建設費用などを参加の目安としている。筆者は当機構の実務部門担当ではないので別段分野拡大を主張する責任も能力も無いが、中心市街地整備に直結する物件に関しては、従来以上の条件緩和が理論付けられないかとも思われる。現在は低金利状況下にあって、利率優遇では余り意義が感じられないだろうが、それ以外の積極的な（必ずしもリスク・テイク志向ではないものの）関与が世間からも要望されているように感じられる。

③現地調査をして改めて、「駐車場がないところに人は買物に行かない」という事実気付く。中心市街地と郊外店とで駐車場整備のイコールフィッティングがなされない限り、全ての活性化プランは空振りである。2で見たように建設省関連の10年度予算・税制で多様なメニューが用意されている。民間や第3セクターによる整備に限界があるとなれば、市自体が巨額の費用負担をして行うしかないのか。区画整理手法では市が先買いした土地を駐車場用地として換地するとか、立体駐車場として立体換地するとかが可能であるが、さらに進んで①のような地下駐車場整備も検討の余地はあろう。

## おわりに

冒頭に述べたように中心市街地活性化問題は、戦後の街づくり策の帰結である。自動車に乗らない高齢者や身体障害者の方のためだけでなく、我々普通の市民にとってどういう街が好ましいか、それを実現する能力が我々にあるのかが問われていると筆者は考えている。

〔ばんば てつはる〕

〔民間都市開発推進機構 都市研究センター 主任研究員〕