

# まちづくり3法見直しの政治過程

## Political Process of Amendments of the Central City Invigoration Law and the City Planning Law

藤原 真史

Masafumi FUJIHARA

### 1. はじめに

2006年5月、第164回国会において「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の一部を改正する等の法律」(以下、改正中心市街地活性化法)および「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律」(以下、改正都市計画法)が成立した。この2法は、今回、法改正の対象とはならなかった「大規模小売店舗立地法」(以下、大店立地法)とあわせて「まちづくり3法」とも称され、1998年に「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)が廃止<sup>1</sup>された後の地方自治体のまちづくりに大きな影響を及ぼしてきた法律である。

今回の2法の改正は、国会における担当大臣の趣旨説明にも見られるように、都市機能の集約・増進によるコンパクトなまちづくりを進めることで都市の無秩序な拡散を一因とする中心市街地の衰退・空洞化に対処しようとするものであり、中心市街地活性化に関わる取り組みに各種支援措置を講ずるとともに、都市構造に広域的に大きな影響を与える大規模集客施設や公共公益施設について都市計画の手続を通じて適切な立地を確保することを意図したものである。改正中心市街地活性化法は現行の取り組みを「選択と集中」により強化・改善することを主たるねらいとしているが、改正都市計画法は、大店法廃止の際にもその必要性が説かれながら実現しなかった郊外開発の規制<sup>2</sup>に道を開くものであり、「計画なければ規制なし」から「計画なければ開発なし」への政策転換を打ち出すものである<sup>3</sup>。それゆえ、04年に始まった法改正に至るまちづくり3法の見直し論議では、転換を支持する日本商工会議所などの中小企業団体とそれに反対するイオンを先鋒とする大手流通業者や日本経済団体連合会なども巻き込み激しい駆け引きが展開され、最終局面では構造改革の司令塔を自認する経済財政諮問会議の民間議員からも異論が呈される場面もあった。

本稿では、構造改革を錦の御旗に規制改革を進めてきた小泉政権下において、様々なアクターの利害や関心が錯綜する中、いかにしてまちづくりの政策転換が実現したのかを、見直し論議の着手から法改正の実現までの政治過程を時系列的に記述<sup>4</sup>することによって明らかにしていくことを目的とする。

### 2. まちづくり3法の機能不全

1998年に成立したまちづくり3法が打ち出した政策枠組みの柱は次の通りであった。まず、都市計画法では、特別用途地区の類型廃止により地方自治体にまちづくりの観点からの立地誘導の道を開いた<sup>5</sup>。次に、大店立地法では、立地に都市計画上問題のない大型店(1,000㎡超)の新増設届出があった場合に、出店地の都道府県(政令指定都市)が国の指針に定められる環境などの配慮事項に関して地元自治体や住民らの意見を聴取し、調整が必要となれば意見を述べ、意見に対して届出者は対応策を提示し、都道府県(政令指定都市)がなお著しい問題があると判断すれば勧告(勧告に不当に従わない場合は公表)できることとした。最後に、中心市街地活性化法により、国の基本方針に基づいて

市街地整備や商業活性化などを盛り込んだ基本計画を市町村が作成して国に提出し、各種支援措置を受けつつ中心市街地の整備を実現することが目指された。

この政策枠組みについて、産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議で議長を務めた田島義博氏(学習院大学教授、当時)は、「モータリゼーションの進展で郊外型の商業施設が必要な半面、働く主婦の増加や高齢社会に対応するためには近隣型の商業機能も維持していかななくてはならない。この相反するニーズが同時に高まっている。大店立地法が郊外型商業の整備を受け持ち、一方で、活性化法が近隣型商業を支援する。その両方を都市計画体系の中で実現していくために、改正都市計画法がある<sup>6)</sup>」とその政策意図を説明していた。また甘利明氏(自民党副幹事長、当時)は、「大店立地法では、大型店が地域住民から出店を望まれる体制を整備するよう求め、改正都市計画法により自治体が街づくり計画に沿う形で大型店の出店地域を定めることが出来るようにした。活性化法では、自治体が空洞化の進む中心市街地を復興させる施策を用意した<sup>7)</sup>」と3法の役割分担を整理していた。

しかし、その後の展開はそうした政策立案に携わった当事者の期待を裏切るものであり、年を追う毎に大規模小売店舗の郊外出店の加速、中心市街地の衰退の深刻化および都市計画法の機能不全が際立ってくることになる<sup>8)</sup>。まちづくり3法の見直し論議が本格化した時期のデータをもとに、その状況を概観しておこう。

#### (1) 大規模小売店舗の郊外出店の加速

大店立地法が施行された2000年6月1日から04年7月末までの約4年間で見ると、大規模小売店舗の新設届出が2,292件、開店・閉店時間等の変更届が7,487件あったのに対し、都道府県・政令指定都市が意見を述べたのはそれぞれ244件、164件に止まり、その後の勧告まで至ったのはわずかに1件のみである<sup>9)</sup>。需給調整的な立地規制を行っていた大店法の時代に大型店対地方自治体の出店紛争が多発していたことに比べれば、社会的規制に舵を切った大店立地法は大規模小売店舗の出店に相対的にゆるやかな規制効果を発揮するに止まっていると言えよう。これは、当初大手流通業者から示されていた大型店の出店が難しくなるとの懸念<sup>10)</sup>が杞憂に終わったことを意味している。

また、この間に進んだのは、流通各社の郊外出店の加速である。例えば、大規模小売店舗が大半を占める総合スーパー業態では、97年と02年で比較すると、駅周辺への立地が30.6%から26.2%に、市街地への立地が17.4%から13.9%にそれぞれ減少したのに対し、より郊外の国道(およびこれに準ずる主要道路)のロードサイドへの立地が12.9%から18.9%へと大きく増加した。さらに、大規模小売店舗の象徴的存在であるショッピングセンター<sup>11)</sup>に注目すると、2000年から03年に開業したショッピングセンターの約65%が郊外地域(都市郊外で住宅地・農地等が展開されている地域)に立地しており、年次による変動はあるが15,000㎡を超える大規模小売店舗が50%を上回る水準で推移(03年に限って見れば、45%が30,000㎡超)するなど、郊外出店、大型化が加速している。

#### (2) 中心市街地の衰退の深刻化

98年に施行された中心市街地活性化法は、市街地の整備改善と商業等の活性化を一体的に推進することを目的としていた<sup>12)</sup>が、その柱は中心市街地の商業機能、換言すればそこに位置する商店街の活性化にあった。しかしながら、その成果は芳しくない。04年5月に公表された中小企業庁の「平成15年度商店街実態調査<sup>13)</sup>」によると、「商店街の最近の景況感」は「繁栄している」(2.3%)、「停滞している」(53.4%)、「衰退している」(43.2%)と、3年前の調査と比べ景況感の悪化を示す結果となった。また、空き店舗率は7.31%と3年前の調査よりも1.22%改善しているものの、この中には駐車場や住宅への転換による見かけ上の数字の改善も含まれているものと考えられ、それを裏付けるかのように、今後の見通しは空き店舗が「増加する」(43.4%)と「変わらない」(26.6%)が、「減少する」(8.0%)を大きく上回っている。本調査のサンプルと中心市街地活性化の対象地区が完全に一致するわけではない

が、毎年多額の予算が中心市街地活性化に投じられていることに鑑みれば、活性化の効果が上がっているとは言い難い状況が浮かび上がる。

### (3) 都市計画法の機能不全

ポスト大店法時代の大規模小売店舗の立地の適否は、都市計画法により判断されることになっていた。前回の法改正時に山本正堯氏（建設省都市局長、当時）は、「それぞれの自治体がある地域の土地利用を柔軟に設定出来るようになれば、計画的な街づくりが容易になるというのが法改正の趣旨だ。従って、大型店の出店規制の強化・緩和は、各市町村の考え次第だ。大型店の規制強化を進める自治体がある半面、積極的に誘致しようというところも出てくるだろう<sup>14</sup>」との見通しを語っていた。しかしながら、計画的なまちづくりが遅々として進まないばかりでなく、計画的なまちづくりを阻害する制度的な欠陥が露わになってきた。

98年の都市計画法の改正では、市町村が独自の判断で特別用途地区を自由に設定できるようになったが、大型店の規制を行う特別用途地区はわずか10市町が指定しているに過ぎない。さらに、2000年の都市計画法の改正で創設された特定用途制限地域にしても、12市町で5万3,171haが指定されているだけである<sup>15</sup>。これらの数字が意味するところは明らかである。すなわち、独自に「大型店の規制強化」を進めた市町村は全国的に見れば少数派であり、その結果、大店法の廃止も相まって、都市計画区域でさえも、住居専用地域など用途地域のごく一部を除けば、大規模小売店舗は相当程度自由に立地できる「権利」を手に入れたのである。さらに、こうした都市計画区域は国土の1/4に過ぎず、残る都市計画区域外では都市計画法の網自体が及ばない。

さらに、「大型店の規制強化」が一部の市町村に止まった結果、大きな矛盾が発生することになった。よく知られているのが、愛知県豊田市の例である。豊田市は、99年に国道沿道を準工業地域に指定する際に、特別用途地区の制度を活用して3,000㎡以上の店舗等の立地を制限した。ところが、その後、周辺市町に大規模小売店舗の立地が相次ぎ、結果、豊田市は売場面積、年間販売額シェアをともに大きく落とすことになったのである<sup>16</sup>。また、石川県金沢市でも「商業環境形成指針」によって地区毎に店舗面積の上限の目安を定めることにしているが、その隣接市町には金沢市からの集客を見込んだ大規模小売店舗の進出が相次いでいるという<sup>17</sup>。

このように、まちづくり3法の一翼を担う都市計画法が大規模小売店舗の立地に関し自治体間の誘致競争を抑止したり調整したりするには非力であることは、もはや誰の目にも明らかであった。

## 3. 見直し論議の始動

まちづくりは決して一朝一夕に進むものではないが、ここまで見てきたように、まちづくり3法はそのスタートから数年経った段階で、早くもその限界を露呈し始めていた。そうした中、2004年にまちづくり3法の見直し論議がスタートするのであるが、この時期の着手には理由があった。すなわち、大店立地法は「大規模小売店舗の立地に関し、その周辺の地域の生活環境の保持を通じた小売業の健全な発達を図る観点から、大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針」（以下、指針）を経済産業大臣が定めることを規定していたが、指針（案）を検討した産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議が「今後の技術的な蓄積等を行い、施行後遅くとも5年以内に（指針の＝筆者註）見直しを行うことを予定することが適当である」との見解を1999年に示していたのである<sup>18</sup>。また、01年以来数次にわたって改訂されてきた「規制改革推進3か年計画」（04年より「規制改革・民間開放推進3か年計画」）においても、「平成16年度中を目途とする見直しに向けた調査等を早急に行う」ことが明記されており、04年中には指針の見直しが始まるであろうことは早い段階から予想されていた<sup>19</sup>。

それを見越していち早く動き出したのが、日本商工会議所である<sup>20</sup>。04年7月の夏季政策懇談会で

取りまとめた「政策アピール」にまちづくり3法の抜本の見直しを盛り込み、全国商工会連合会、全国中小企業団体中央会、全国商店街振興組合連合会（以下、日本商工会議所と併せて中小4団体）と連携して政府・与党への働きかけを開始したのである<sup>21</sup>。中小4団体の主張は同月26日に公表された「まちづくりに関する要望」に詳しいが、①ゾーニングに関しては郊外開発の規制等が行われ得ることをコミットしたが現実には機能していない、②都道府県知事に大型集客施設の立地について広域調整を行う権限がないため、隣接市町村に大型集客施設が立地することにより中心市街地活性化の努力を水泡に帰させている、との問題認識を示したうえで、③まちづくり3法の現行制度・運用実態が適正かどうか検証し、広域調整の仕組みの創設や計画的な土地利用制度の確立など現行制度の総合的・抜本的な見直しを検討期間を明確に決めて行われたい、と要望するものであった。

この時期、中小4団体には追い風が吹いていた。7月11日に執行された第20回参議院議員通常選挙において、野党の民主党が改選38議席を上回る50議席を獲得する一方で、自民党が改選50議席を割り込む49議席に止まり敗北したのである。春先から、まちづくり3法のフォローアップのために日本商工会議所などからヒアリングをしていた自民党への働きかけの甲斐あってか、8月末までには経済産業省から自民党に「大店法からまちづくり3法への政策転換以降の小売業の環境変化を踏まえ、その間の関連政策についてのレビュー」を行う方針が示され<sup>22</sup>、指針の見直しに止まらないまちづくり3法見直し論議の着手が固まった。

見直し論議の舞台となったのは、産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会商業部会合同会議（以下、合同会議）である。合同会議は26人の委員（のち1人追加）で構成されており、10余名の学識経験者を除くと、まちづくり3法に直接的な利害を有する地方自治体首長、流通業界団体代表、中小4団体首脳らが名を連ねていた。第1回会合は9月6日に開かれ、明治大学大学院教授の上原征彦氏を議長に選出した後、経済産業省の迎商務流通審議官からまちづくり3法移行後の関連政策のレビューと指針の見直しの審議という会議の2つの開催目的が示された。そして、指針の見直しを検討する専門調査会の設置が決められ、当面は専門調査会の報告を待ちつつ合同会議ではまちづくりに関する有識者からのヒアリング、フリーディスカッションを行っていくこととなった。

合同会議が審議入りした直後の9月15日には、総務省が「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視」の結果を公表した。総務省は、2000年度以前に中心市街地活性化の基本計画を作成した121市町について人口・商店数・年間商品販売額・事業所数・事業所従業員数の5つの統計指標の動向を分析した結果、中心市街地の活性化が図られていると認められる市町は少ないとの判断を下した。そのうえで、基本計画の的確な作成、事業の着実な実施、基本計画の見直し、基本計画の的確な評価のための改善措置を講ずるよう総務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省に勧告したのである。また、この時期、都市計画法を所管する国土交通省の北川一雄大臣が、地域再生の具体策として、まちづくり3法の効果をしっかり検証することに加え、「市町村長が都市計画の権限を持っているが、都道府県が広域的にまちづくりを調整できる機能を持つことも考えられる」と、中小4団体の要望に沿う考えを明らかにしていた<sup>23</sup>。さらに10月7日には、中心市街地活性化法に基づき全国で活性化事業に取り組んでいるTMOで「計画倒れ」が続出している実態が、会計検査院の調査で明らかになった<sup>24</sup>。

こうした状況の中、合同会議委員を含む13名の学識経験者で構成される専門調査会が指針改定案の検討を進める<sup>25</sup>一方で、合同会議の間では有識者や地方自治体からのヒアリング、フリーディスカッションが積み重ねられ、徐々に郊外開発の規制や広域調整をめぐる賛否両論が出てくるようになった<sup>26</sup>。11月に入ると、中心市街地衰退の構造的要因分析と既存施策の評価を中心に調査分析を行うために、国土交通省がアドバイザー会議を設置する動きも見られた<sup>27</sup>。また日本商工会議所も、3法の見直しを視野に入れてまちづくりの方策を検討するために、「まちづくり特別委員会」を立ち上げる方針を明らかにしている<sup>28</sup>。

さて、まちづくり3法移行後の関連政策のレビューに先行して進められていた指針の見直しであるが、12月22日に開かれた第6回会合において専門調査会がまとめた指針改定案が報告され、「指針改定案の策定に当たって」とともにパブリックコメントに付すこととなった。05年2月23日の第7回会合では、このパブコメの結果を踏まえて修正した指針改定案および「指針改定案の策定に当たって」が承認され<sup>29</sup>、ここに合同会議の設置目的の一つである指針の見直し作業は決着を見たのである。

#### 4. 見直し論議の本格化と決着

パブリックコメントを残し指針の見直し作業に目処が立った第6回会合以降、合同会議の議論の焦点はまちづくり3法移行後の関連政策のレビューに移ることとなった。この時期には、合同会議の動向をにらみつつ、各界の動きも一層活発化していく。先に触れた日本商工会議所の動きの他にも、全国商工会連合会が住・職・学・遊といった多様な都市機能を中心市街地に集積する欧州型のまちづくりを目指すべきとする提言をまとめている。また、政党においても、自民党が2004年11月に中心市街地再活性化調査会の下に「まちづくり三法見直しワーキングチーム」を設置、公明党が05年3月に「まちづくり三法見直し検討プロジェクトチーム」を設置、民主党が4月に「商店街活性化対策本部」と「まちづくり対策プロジェクトチーム」を設置するなど、与野党挙げてまちづくり3法の見直しに向けた本格的な活動が開始された。

こうしてまちづくり3法見直しの気運が日を追う毎に高まる中、合同会議は第8回、第9回会合と中心市街地活性化に関するヒアリング、フリーディスカッションを行った後、第10回会合（05年6月23日）から第12回会合（9月8日）にかけて論点整理および「中間取りまとめ（案）」の作業を進めていった。7月8日に開かれた第11回会合で原案が明らかとなった「中間取りまとめ（案）」は、まちづくり3法に基づく現行施策について、その法的枠組みに一定の意義は認められるものの中心市街地衰退の歯止めとして必ずしも機能していないとの評価を下したうえで、「コンパクトでにぎわいあふれるまちづくり」の実現に向けて、郊外ではなく中心市街地に都市機能全般を集約させることと、来街者や住民のニーズを踏まえて中心市街地における商業機能の強化や中心市街地のコミュニティとしての魅力向上に向けて取り組むことを一体的に進める必要性を強調するものであった。この「中間取りまとめ（案）」に対しては、日本チェーンストア協会の委員などから多少の懸念が示されたものの、最終的には9月21日から10月28日にかけてパブコメに付すこととなった。

合同会議の外の動きにも目を向けておこう。7月5日には、中小4団体が「まちづくり推進のための新たな枠組みの構築に関する要望」を公表し、中心市街地活性化法を発展的に改めて「まちづくり推進法（仮称）」を制定することや、予め定められたゾーン以外では一定の手続きなしには開発できない制度とする都市計画法の抜本的改正の必要性などを訴えた。7月末には、国土交通省と経済産業省が大型商業施設や公的施設の郊外立地を規制・抑制する方向で検討に入ったと、具体的な立地規制の内容を交えて報じられた<sup>30</sup>。8月には、国土交通省のアドバイザー会議が「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方について」と題する報告書をまとめ、「都市の外では無秩序散在型都市構造へ向かう流れにブレーキをかける一方で、都市の中では、街なか居住等都市機能の誘導・集約化により、中心市街地自体の振興を図る、つまりアクセルをかけることを同時に行っていくことが必要」、「選択と集中」の観点から、明確な政策目標を持ち、効果的な施策の実施に積極的に取り組む市町村、都市経営の観点から、住民や地権者も巻き込みながらやる気と責任をもってまちづくりに取り組む主体に対して積極的な支援を行うべき」との考えを打ち出した。さらに、7月には社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会中心市街地再生小委員会が、8月には社会資本整備審議会建築分科会市街地の再編に対応した建築物整備部会が設置され、都市計画法や建築基準法の改正に向けた検討が本格化している。8月8日には郵政民営化法案が参議院で否決されたことを受けて小泉首相が衆

議院を解散したが、9月11日の衆議院議員選挙に向けて主要政党が打ち出した選挙公約にまちづくり3法の見直し論議に関わる記述が盛り込まれ<sup>31</sup>、法改正が既定路線となるおまけもあった。合同会議のパブコメの締め切り前日である10月27日には、自民党のまちづくり三法見直しワーキングチームが「まちづくり三法見直しに関する中間取りまとめ」を公表し、ゾーニング強化と広域規制の導入、農地関連規制の強化、予算に関する「選択と集中」の強化など、中心市街地の活性化に取り組むための7つの方向性を打ち出した。この時期、日本経団連もようやく対応を本格化させ、11月には流通委員会および国土・都市政策委員会のもとに「中心市街地再生に関するワーキンググループ」を設置し、12月には「『まちづくり三法の見直し』問題に関する考え方」を取りまとめ市街化区域の立地規制強化に反対する立場を鮮明にし、自民党や公明党に対し働きかけを強めている<sup>32</sup>。11月末から12月初めにかけて社会資本整備審議会の2つの小委員会・部会が相次いで報告のとりまとめを行い、ゾーニングの強化等を柱とする広域的都市機能の適正立地と中心市街地への機能集積を誘導する支援方策を見直しの方向として打ち出した<sup>33</sup>。

前回の会合から3か月ぶりとなる12月12日に、合同会議の第13回会合が開催された。「中間取りまとめ(案)」に対するパブコメには4,733の個人・団体等から意見の提出があり、それを踏まえて修正された「合同会議中間報告(案)」がこの日の検討材料となった。ところが、日本商工会議所の委員から、社会資本整備審議会の小委員会・部会の報告のとりまとめとの関係で異論が挟まれ議長一任がならず、22日に第14回会合が設定されることとなった。その前日の21日には自民党のまちづくり三法見直しワーキングチームが「まちづくり三法見直しに関する最終取りまとめ」を公表し<sup>34</sup>、合同会議における見直し論議の決着を待たずまちづくり3法の改正案が固まることとなった。22日の第14回合同会議では再修正された「合同会議中間報告(案)」が大きな異論もなく承認され、パブコメ待ちの社会資本整備審議会の報告を残すものの、ここにまちづくり3法見直し論議は一応の決着を見たのである。なお、26日の経済財政諮問会議において、まちづくり3法をめぐるような一悶着があった。この日の会議に4名の民間議員が連名で「大型店の立地規制について」と題する資料を提出し、大型店の立地規制が構造改革に逆行するのではないかという懸念を示し、その必要性を説く二階俊博経済産業大臣と議論となったのである<sup>35</sup>。その後、政府・与党で検討が行われ、まちづくり3法の改正案に5年程度の見直し条項を追加することが決まった<sup>36</sup>。

まちづくり3法の改正案<sup>37</sup>は、年明け06年2月6日に閣議決定のうえ国会に提出され、改正中心市街地活性化法案は4月25日に衆議院、5月31日に参議院を、改正都市計画法案は4月11日に衆議院、5月24日に参議院をそれぞれ通過した。この2法はいわゆる対決法案ではなく、最終的にほとんどの政党の賛成により可決されたのである。

ここで、法改正後のまちづくり3法の政策枠組みを確認しておこう。まず、改正中心市街地活性化法である。法律の名称が「中心市街地の活性化に関する法律」に変更され、中心市街地活性化のねらいが商業機能に限定されないことが明確にされた。また、選択と集中の強化の観点から内閣に中心市街地活性化本部を設置するとともに、市町村が作成する基本計画に対する内閣総理大臣の認定制度が創設された。さらに、従来のTMOに代わるものとして、より多様な関係者が加わる中心市街地活性化協議会を組織できることや、各種支援措置の新設・拡充も規定されている。全体的に、総務省の行政評価・監察や会計検査院の指摘を踏まえ、国の関与や市町村の主体性を高め施策の実効性を担保する方向での改正となっている。次に、改正都市計画法<sup>38</sup>である。こちらは、大規模集客施設(10,000㎡超の店舗・飲食店・劇場・映画館等)が立地可能な用途地域を商業地域・近隣商業地域・準工業地域に限定すること、非線引き都市計画区域における立地規制、都道府県による広域調整手続の充実などにより、立地を一旦制限したうえで都市計画手続に則った適正立地の確保をねらうものである<sup>39</sup>。

## 5. おわりにかえて—政策転換の要因

今回のまちづくり3法見直しの眼目は、改正都市計画法によって実現した大規模小売店舗に代表される大規模集客施設の立地規制にあった。この立地規制は、対象を限ってはいるものの「都市計画無力の形勢を……一気に逆転しようとするもの<sup>40</sup>」であり、地味ではあるが大きな政策転換の一步を踏み出すものである。だが、管見の限りでは、この政策転換が実現した要因を真正面から取り上げた論考は未だない。もとより、ここまで詳述してきた政治過程は入手資料の制約等から完全なものではないが、そうした限界を弁えつつも時系列的な整理から浮かび上がってきたいくつかの要因を探ってみることにしたい。

まず、集票力に定評のある中小4団体の果たした役割の大きさは見逃せない。これら団体は、早い段階から指針の見直しを好機と考え、アジェンダ設定を単なる指針の見直しに止まらずまちづくり3法のレビューにまで拡げることにねらいを定め成功を収めた。98年にまちづくり3法が検討された際に喧伝されていた新しい政策枠組みが機能不全に陥っていることは明らかであったため、レビューが何らかの法改正につながる蓋然性は相当程度高かったのである。これに対して、もう一方の当事者たる大手流通業界の足並みは、ついぞ揃うことがなかった。中心市街地に店舗を多く構える百貨店業界は中小4団体と並んで郊外立地の規制にむしろ積極的で、傘下に百貨店と郊外型ショッピングセンターの両業態を抱える企業の中にも「(まちづくり3法は)最適ではないが、あった方が良さだろう」との認識を示す向きさえあった<sup>41</sup>。それに対し、郊外出店を加速させてきた企業は立地規制、とりわけ郊外の立地規制に強い抵抗感を示していた。その急先鋒とも言えるのが小売2強の一角を占めるイオンで、「まちづくりの名を借りた中心市街地の既得権保護」、大型店だけをねらい打ちにするのは「不透明、不公正」と批判を続けた<sup>42</sup>。しかし、合同会議の議事録を見る限り、中小4団体の存在感に比べ大手流通業界団体の存在感はきわめて薄かったのである。また、いわゆる「危機と補償<sup>43</sup>」の観点を援用すれば、当時の政治情勢は中小4団体にとって千載一遇の好機とも言えるものであった。2004年の参議院議員通常選挙に加え05年には衆議院議員総選挙の実施が突如決まっており、見直し論議の微妙な時期に発生したこれら政治イベントが与党からサポートを引き出すのに大きく寄与したであろうことは想像に難くない。なお、大手流通業界の側も全く「補償」を受けなかったわけではなく、例えば郊外立地規制の強化はすでに新店出している先行者利得を固定化するものであるし、立地規制も3大都市圏の準工業地域が外されるなど、最終局面で中小4団体が求めてほぼ確定していたと言われる厳しい水準よりは後退させることに成功している。

次に、法改正に進んだ場合に選択可能な政策オプションが、非常に限定されていたという要因も指摘できよう。98年の政策転換の直後から、郊外への立地規制を伴わなければ大規模小売店舗の郊外出店を加速させ中心市街地の一層の衰退を引き起こすとの指摘はされており、まさしくその通りの事態が出来た。また、当時、衆参両院で付された附帯決議にも、「改正都市計画法等を活用して諸外国でも行われている中心市街地活性化等のための郊外開発の規制等は行われ得ることを明らかにし、この旨を周知徹底すること」が明記されていた。さらに、今回の見直し論議の際にしばしば参照された青森市などのコンパクトシティに向けた取り組みは、厳しい財政状況に鑑みれば国や多くの地方自治体にとって真剣な検討に値する数少ない政策オプションであったのである。さらに、各地で頻発する大規模小売店舗の出店をめぐる自治体間の対立は、明らかに郊外規制と広域調整の強化によってしか解決し得ない種類のものであった。

また、議論の場が複雑に分散していたこと、すなわち決定点<sup>44</sup>が時間だけでなく場においても分散していたことが議論の行方に影響を与えた可能性も指摘できよう。当初、見直し論議は大手流通業界団体の代表も委員に名を連ねる合同会議で始まった。ところが、まちづくり3法見直しの眼目となる都市計画法の検討の主舞台は、合同会議ではなく、国土交通省が設置したアドバイザー会議を経て、

社会資本整備審議会に移っていた。これらは何れも、立地規制に一定の理解を示す学識経験者を含む会議であった。また、各会議、より正確にはそれぞれの会議で事務局を務める経済産業省と国土交通省の間の意思疎通は必ずしも十分だったとは言えなかったため<sup>45</sup>、結果として、それぞれの会議で展開された議論が他の会議の議論に的確に反映される状況にはなかったのである。このことは、代表の場が限られる大手流通業者の側には相対的に不利に働いたと考えられる。

こうした戦略的あるいは偶発的要因が重なり合って、今回のまちづくりの政策転換は実現したのである。

- 1 大店法廃止の経緯については、拙稿「大店法廃止の政治過程」『早稲田政治公法研究』62号、1999年、153～182頁、を参照のこと。
- 2 たとえば、大店法見直し論議の舞台となった産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議で委員を務めた石原武政氏(大阪市立大学教授、当時)は、「都市のストックは中心街区にある。(農地転用を厳しく制限するなど)郊外開発を規制しながら、中心街区の底上げになる場所に大型店を誘導すべきだ」との考えを示していた(『日本経済新聞』1997年11月30日付朝刊)。
- 3 これを、「パラダイム転換」(石原武政「三法改正で目指すまちづくりのパラダイム転換」『地方自治職員研修』2006年6月号、19～20頁)や「理念転換」(櫻井敬子「行政法講座25コンパクトシティと商店街」『自治実務セミナー』2006年10月号、10頁)と位置づける論者もある。
- 4 この記述方法の利点は、飯尾潤『民営化の政治過程』東京大学出版会、1993年、第1章、に詳しい。
- 5 なお、2000年の都市計画法の改正においても、まちづくり3法の政策枠組みに密接に関係する規定が盛り込まれている。具体的には、「非線引き都市計画区域の白地地域」において市町村が定める大規模小売店舗などの特定の用途を規制できるようにするために特定用途制限地域が創設されるとともに、都市計画区域外における土地利用を規制できるようにするために準都市計画区域が創設されたのである。
- 6 『日経流通新聞』1998年7月14日付。
- 7 『日経流通新聞』1998年6月23日付。
- 8 まちづくり3法の実効性には早い段階から疑問の声も寄せられていた。代表的なものとして、矢作弘『地方都市再生への条件』岩波書店、1999年、25～40頁、を参照のこと。
- 9 経済産業省流通産業課「大規模小売店舗立地法の指針の見直しについて」2004年10月5日、7頁。
- 10 たとえば、中内功氏(日本チェーンストア協会会長、当時)は、「大型店は出店しづらくなる」との問いに対し、「そうなるだろう。出店計画も立てられなくなる」との見通しを述べていた(『日経流通新聞』1998年7月7日付)。
- 11 日本ショッピングセンター協会によると、ショッピングセンターとは「明確なコンセプトのもとに開発・計画された商業集積で、1つのマネジメントする機関のもとに一体として運営されている集合体」を指し、具体的には「百貨店やGMS(総合スーパー)、SM(スーパーマーケット)、ホームセンター、ディスカウントストアなどの大型店、アパレルや雑貨などの専門店、レストランやカフェなどの飲食店、クリニックやホテル、公共施設などのサービス施設」などから成る施設のことである。
- 12 都市の中心の市街地が地域の経済及び社会の発展に果たす役割の重要性にかんがみ、都市機能の増進及び経済活力の向上を図ることが必要であると認められる中心市街地について、地域における創意工夫を生かしつつ、市街地の整備改善及び商業等の活性化を一体的に推進するための措置を講ずることにより、地域の振興及び秩序ある整備を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする(中心市街地活性化法1条)。
- 13 この調査は、全国の商店街より、8,000の商店街をサンプルとして抽出して調査票を郵送し、2003年10月1日現在での回答を回収したものである(回収率は43.2%)。

- 14 『日経流通新聞』1998年9月15日付。
- 15 池田克樹「まちが変わる(8)大型店問題と自治体条例」『ガバナンス』2005年12月号、88頁。
- 16 豊田市の事例については、明石達生「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、2006年、35～36頁、に詳しい。
- 17 『日本経済新聞』(地方経済面)2005年8月12日付。
- 18 産業構造審議会流通部会・中小政策審議会流通小委員会合同会議「大規模小売店舗立地法第4条の指針(案)の策定に当たって」1999年5月31日、6頁。
- 19 これに先立ち、2003年には自民党の「日本経済を活性化し中小企業を育てる会」の中で、大規模小売店舗に対する規制強化の方向でのまちづくり3法改正の話が出ていた(『日経流通新聞』2003年8月21日付)。また、同年11月10日には国土交通省が「政策課題対応型都市計画運用指針(A.中心市街地の機能回復)」を公表し、あくまで地方自治法上の「技術的助言」という位置付けではあるが、中心市街地とそれ以外の地域の「望ましい」役割分担等について考えを明らかにしている。
- 20 中小企業団体の動きは、関田一行「まちづくり3法見直し議論の経過と課題」『流通情報』2006年6月号、10～18頁、に詳しい。
- 21 『日経流通新聞』2004年7月17日付。
- 22 関田、前掲論文、11頁。
- 23 『日本経済新聞』2004年10月4日付朝刊。
- 24 『日本経済新聞』2004年10月7日付夕刊。
- 25 専門調査会は10月12日の第1回会合を皮切りに12月14日の第5回会合まで開催され、その間、ワーキンググループも設置された。なお、議事録によると、専門調査会では指針の見直しすなわち大店立地法の範囲に止まらない問題提起もなされたが、最終的にはまちづくり施策全般のあり方と関わりの深い問題は合同会議で引き続き検討することとされた。
- 26 この時期までの流通業界団体代表の発言や提出資料を見ると、日本ドゥ・イット・ユアセルフ協会や日本チェーンストア協会が郊外開発の規制等に反対・懸念を示すのに対し、日本百貨店協会が都市計画法の活用による郊外開発から既成市街地重視の整備への転換を支持するなど、業界内での意見の不一致は明らかであった。
- 27 アドバイザリー会議のメンバーは、2人の合同会議委員を含む学識経験者5名、福島県知事、金沢市長、マスコミ関係者、の8名であり、2004年11月5日から05年7月8日まで6回の会議が開かれた。
- 28 『日経流通新聞』2004年10月25日付。
- 29 2004年12月28日から05年2月4日まで実施されたパブリックコメントには194の個人・団体等から意見が提出され、特に「指針改定案の策定に当たって」の中で合同会議の今後の検討のあり方に触れた「まちづくりのあり方」に対しては、地域商業者団体を中心に多数の意見が寄せられた。これら意見を踏まえ、「指針見直しに当たって提起されたまちづくり施策全般と関わりの深い問題についても引き続き検討を進めることとし、夏までには方向性についてとりまとめることとしたい」と、見直し論議に一定の期限が切られることとなった。
- 30 『日本経済新聞』2005年7月25日付朝刊。
- 31 自民党の「政権公約2005」には『「まちづくり三法」を見直し、都市機能の市街地集約とにぎわい回復を理念とする基本法的な法律を次期通常国会に提出する』ことが、公明党の「マニフェスト2005」には「まちづくり三法を抜本的に見直し、大規模施設等の立地について広域的・社会環境からのアセスメントや調整が可能な仕組みを盛り込んだ新法『コンパクトシティー形成促進法』を制定」することが、民主党の「マニフェスト2005」には「都市計画法をあまねくすべての地域を対象とする『まちづくり法』に大胆に改変」することがそれぞれ盛り込まれていた。

- 32 『日本経済新聞』2007 年 12 月 7 日付朝刊、同 15 日付朝刊。日本経済団体連合会「2005 年度事業報告」。
- 33 この 2 つの小委員会・部会の「報告の取りまとめ」はパブリックコメントに付された後、都市計画部会や建築分科会です承され、最終的には 2 月 1 日に社会資本整備審議会より「新しい時代に対応した都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」、「人口減少等社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について」として答申された。
- 34 この段階で最大の焦点となったのは、大規模小売店舗を含む大規模集客施設の立地可能地域をどこまで認めるか、だったとされる(関田、前掲論文、14 頁)。この点について、合同会議の委員でもあった日本商工会議所常務理事の篠原徹氏は「結局、準工業地域は市町村の裁量範囲を広く持たせる条件で出店可能になり、経団連の主張が通った」と振り返る(『日経流通新聞』2006 年 1 月 11 日)。
- 35 「平成 17 年第 31 回経済財政諮問会議議事要旨」9～10 頁。
- 36 『日本経済新聞』2006 年 1 月 8 日付夕刊。なお、実際には見直し条項の追加ではなく「事後評価を行うとともに、その結果について情報開示に努める」との附帯決議が付されるに止まった。
- 37 正確には、大規模小売店舗立地法を除く中心市街地活性化法と都市計画法の 2 法の改正案であるが、一般的にまちづくり 3 法の改正案とされているので、本稿でもそれに倣うこととする。
- 38 なお、都市計画法の改正に関連して、建築基準法等も一部改正されている。
- 39 より詳しくは、黒田昌義「まちづくり 3 法見直し後の中心市街地活性化法、都市計画法等の改正について」『地域開発』2006 年 8 月号、44 頁～51 頁、大藤朗「まちづくり 3 法改正でコンパクトなまちを」『都市問題』2006 年 10 月号、4～9 頁、などを参照のこと。
- 40 明石、前掲論文、37 頁。
- 41 天満屋社長の伊原木隆太氏の発言(『日本経済新聞』(地方経済面)2006 年 4 月 6 日付)。
- 42 『日本経済新聞』2006 年 1 月 24 日付夕刊。
- 43 Kent E. Calder, *Crisis and Compensation*, Princeton University Press, 1986.
- 44 決定点については、飯尾、前掲書、10 頁を参照のこと。
- 45 議事録を見ると、合同会議の第 13 回会合が紛糾した背景には、そうした意思疎通のまずさへの委員の憤りがあった。