

◇◇ 貪欲に成長していく国家的ムードを◇◇

最近の高校生の子どもの持つ親の悩みは、世の中の先行きがわからないため、子どもに対して明確に「こうしたほうが良い」と諭すことができないことだと言う。そのため「あなたの好きなことをやりなさい」というアドバイスしかできず、例えば“マンガが好き”という理由だけで、漠然と大学や短大のマンガコースに進学するといった子どもが増えているらしい。将来が見通せない、あるいは将来に希望が持てないことから積極的な努力や投資を行わず、短絡的に自分の好きなことに埋没してしまう。親としても、努力や投資をしたところで本当にその見返りがあるのか確信が持てないから“何も言えない”ということであろう。

翻って中国の経済成長率は、ここ10年ほど毎年10%前後で推移している。2012年3月開催の全国人民代表大会で決められた今年の経済成長率目標は7.5%と、2011年の8%から引き下げられたとはいえ、日本と比較して遥かに高い水準のままである。現在の中国は、国としてのGDPの総額が日本を超えたとはいえ、一人当たりGDPは日本の1割程度に過ぎない。それでも消費意欲が旺盛なのは、経済成長が継続し、現状よりも将来のほうが必ず豊かになるという期待があるからであろう。

中国の成長と比較して、目下のわが国の政治的論点は、社会保障の維持・充実であり、格差是正であり、そのための増税（特に消費税）である。最近の企業への社会的要請も、コンプライアンス（法令遵守）やダイバーシティ（多様性）など、いかに成長するかというよりも不正をなくすことや弱者を守るといった観点の話題が多い。

性別や国籍などの多様性を認めてダイバーシティマネジメントを推進していくことの重要性に異議を申し立てるつもりはないが、働き手側がそもそも「なぜ働くか」という観点で働き方の多様性を主張することが散見されるように感じる。「なぜ働くか」については、「顧客のために働く」あるいは「会社・組織のために働く」という方向性は一定であるはずで、本来、そこに多様な価値観は存在し得ない。その前提のもと、顧客あるいは会社・組織に対して多様な価値を提供すべく、多様な取り組みを進めるならば推奨されるべきであろう。

ダイバーシティと同様に、企業への要請として「ワーク・ライフ・バランス」の重要性もよく言われる。しかしながら、労働生産性（就業者一人当たり名目付加価値）の国際比較を見ると、日本は68,764ドル（約766万円）でOECD加盟34カ国中20位（2010年、日本生産性本部調べ）であり、財政危機の渦中にあるギリシャとほぼ同じというのも事実である。ワーク・ライフ・バランスを進める理由として、“働き過ぎの日本人がもっと休みをとるべきだ”という論調ではなく、生産性を高めるための方策として本当に効果があるという観点での主張がもっと展開されることが求められる。

現状に妥協することなく努力を続け、成果を上げていこう、生産性を高めていこうという国家的ムードをつくる必要があるのではないか。4月の入社季節にそのようなことを感じた。

平成24年4月 編集担当 三崎 富査雄

【シリーズ:「成熟国家 日本」のあるべき統治システム】

【第2回】新たな都市の統治システム構築に向けて

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部

上級コンサルタント 持丸 伸吾

1. はじめに

第1回では、わが国が置かれている環境を概観した上で、道州制や大都市制度の議論の概括を行った。

筆者は、2001年10月の拙稿「道州制導入による新しい中間政府の実現」(<http://www.nri.co.jp/opinion/chitekishisan/2001/pdf/cs20011008.pdf>)において、道州制の意義を「役割を絞った“小さな中央政府”と“自ら国をつくるという高い意識を持った中間政府”の実現が不可欠」と提起した。そこでの国家観や中間政府の位置づけとしての見解は現時点でも有効と考えており、単なる数合わせや組織形態の変更にとどまらない中間政府成立は、わが国の長期的な課題として取り組むべき事項であると認識している。

特に、筆者が「ダモクレスの剣」と表現した状況は、変わっていないどころか、むしろ緊迫した状況に近づいているときえ言える。つまり、道州制を含む日本の統治システムを考えることは、国家財政による支援を前提とした地方財政制度の見直しを問いかけるものであり、自ら稼ぎ自ら使うという地域の経営をどのように実現すべきかについて熟慮することを各地域に突きつけるものである。

そこで本稿では、「稼ぎ」からみた都市制度について論点を提示したい。まず、都市制度を含む統治システムについては、これまで十分に議論が進んでいない。今後、より大きく取り上げられるべき視点は経済的繁栄の追求である。

次章で都市制度の議論を振り返って整理するが、これまでは「国」という外部から何か(=裁量で事務事業を実施できる権限等)を得るために行われてきた経緯がある。

一方で、財政調整制度については、概して都市制度の議論では大きく取り上げられずに進められてきており、「国」からの分配を前提として、大都市が稼いで地域内で配分するという視点はあまり見られなかった。

しかしながら、少なくとも現時点で「国」は何かを与えられる主体ではなくなっているという認識を持つ必要がある。つまり、今後の議論では、いかにして自らの地域が合理的に「稼ぐ」ための都市制度をつくり上げるか、との視点で設計を行うことが重要である。

これまでのように「国」(もしくは「中央」、「東京」、場合によっては「大都市」等)という自分たち以外の誰かが、自分たちのために当然の義務として分配を行ってくれるという期待ができない以上、自分たちで稼ぐ「地域」を目に見える形でつくり、その中で改めて配分を行う仕組みづくりが不可欠であろう。

逆に言えば、そのような仕組みとすることで、受益と負担の関係を自治体や組織、個人が明確に理解し、どこまでの負担とサービスを整合させるべきかについて、さらに議論を進めることが必要になろう。それこそが、統治システムの見直しの原点となるはずである。

本稿では、わが国が置かれている環境を踏まえ、新たな統治システムの一つとして、都市制度についてのいくつかの視点を提示してみたい。

2. わが国における都市制度の変遷

これまで、わが国における都市制度は、原則として都道府県からの役割分担の業務の拡大という形で進められている。最初にこの点を確認しておきたい。

まず、わが国の代表的な都市制度は「政令指定市」制度であろう。これは、戦後まもない時期に、五大都市（大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市）では、他の市よりも自由に行政事務が行われるべきとの論点から発している。結果として、1956年の地方自治法改正において、各分野（厚生、衛生、まちづくり、教育）が府県から大都市への事務移譲を行い、府県の監督を廃止する措置が講じられている。この時点では、現在の都市に求められる経済的牽引役としての機能についてはまったく考慮されておらず、増大する住民福祉ニーズに的確に対応するための制度として設計されていることが明白である。

つまり、より効率的な行政事務運営のために、一部の事務処理権限を都道府県ではなく市で行えることを目的としている。1990年代以降に制度化された中核市制度や特例市制度でも基本的な考え方に変化はなく、「政令指定市」の基準に満たない市に対し、その市の規模等に応じた役割を分担する制度設計となっている。そのため、戦後の制度にさまざまな変革が必要と考えられている現時点での課題が十分に反映されていないことに留意すべきである。このように都市制度の変遷をみると、1章で述べたとおり、新たな分配機能を強化するための都市制度というよりは、県と市の配分の境界（役割分担）の変更の議論が行われてきていることがわかる。

ところで、戦後すぐ（1947年）に制定された地方自治法には「特別市」制度があり、原

則として都道府県に属する行政事務をすべて実施することにしており、さらに都道府県の区域外にすると規定されていた。また、特別市には「区」を置いて、その長を公選制としていた。すなわち、現在の政令指定市制度とは異なり、大都市固有の問題に対応するため、現在の都と特別区の関係と類似する大都市制度が想定されていた。ただし、現在の都が特別区以外の区域を含むのに対し、特別市制度では特別市の中で区に分けることから、より「都市の課題」に特化した行政機関として設計されていた。

一方で、その後成立した政令指定市制度では、前述の特別市の特徴が大きく変更された。具体的には、都道府県の行政事務のうち政令で定めるもののみを都道府県の区域内で実施し、区長は事務吏員としたこと等で、「都道府県の外にある特別な市」ではなく、「他の市よりも行政事務の権限が大きい市」という性質に変わっている*1。

この変更は、急速に都市化し経済発展が進んでいた大都市の税収を中心とした経済的メリットが府県外に流出することは、当然、府県からは座視できなかつたためと理解できるが、その結果として現在に至る「二重行政」問題を引き起こしたとも言える。仮に、当初想定された特別市制度が導入されていれば、現在の都道府県と政令指定市（特別市）の関係性は大きく異なっていたであろう。

本シリーズ第1回でも紹介したとおり「大阪都構想」が公表されているが、そこでの「特別自治市」は、ほぼこの特別市のイメージに近いものと考えられる。ある意味では、わが国の現代的な課題に対応する一つの考え方として、都道府県の範囲外に特別市を置く、という統治システムが機能する可能性を示唆していると考えられる。

*1 政令指定都市の制度化に伴い、特別市制度の地方自治法上の規定は削除された。

図表 1 都市制度の推移

制度	年	内容
東京都の成立	1943年東京都制	国家的性格に適応した確固たる体制を帝都たる東京に確立することを目的に都と長官の設置
東京都制の改正	1946年東京都制改正	都長官の直接公選制導入
特別区（23区）	1947年地方自治法制定	区を原則として市と同一機能に「特別市」制度の規定
政令指定都市	1956年地方自治法改正	政令で指定する市を「指定都市」とする政令指定都市制度創設、特別市規定の削除 大阪市、名古屋市、京都市、横浜市、神戸市
	(政令)	北九州市（63年）、札幌市、川崎市、福岡市（72年）、広島市（79年）、仙台市（88年）
中核市	1994年前年の第23次地方制度調査会答申を踏まえ創設、翌年施行	宇都宮市、新潟市、富山市、金沢市、岐阜市、静岡市、浜松市、堺市、姫路市、岡山市、熊本市、鹿児島市（12市96年）現在41市
特例市	1999年前年の地方分権推進計画閣議決定を受け制度創設、翌年施行	函館市、盛岡市、小田原市、大和市、福井市、甲府市、松本市、沼津市、四日市市、呉市（10市、00年）現在40市

3. 海外における新たな大都市制度の位置づけ

一方で、海外では国からの一部役割の委譲という考え方を脱し、都市制度を明確に「経済発展のツール」と位置づけている例も見られる。

英国の首都ロンドンでは、広域行政を担う主体としてグレーター・ロンドン・オーソリティ（GLA：Greater London Authority）が2000年に創設された。注目すべきは、その設立根拠となるGLA法（Greater London Authority Act 1999）において、GLAの主要な目的として挙げられた次の3点である。

- ①大ロンドンエリアにおける経済開発と富の創造の促進
- ②大ロンドンエリアにおける社会の発展の促進
- ③大ロンドンエリアにおける環境改善の促進

すなわち、首都ロンドンでは、基礎的自治体である33自治体（32区（London Borough Council）とシティ（City of London））と国との間に位置づけられる中間政府（わが国の都道府県に該当）について、その設立根拠となる法に「経済開発と富の創造」が政府の目的として明確に記されていることになる。

わが国とは根本的に地方自治にかかる法制度体系が異なるとは言え、同じ「先進成熟国」である英国において、2000年にこのような法が成立していることは、示唆に富むものである。

もともと英国においても、ロンドン地域の広域自治体としてグレーター・ロンドン・カウンシル（GLC：Greater London Council）が存在していたが、サッチャー保守党政権下で、さらに「小さな政府」を志向する政治思想のもとGLCが1986年に廃止され、中央政府と基礎的自治体しかない状態であった。

その後、ロンドンの首都としての発展戦略を担う主体がないという問題に対し、1997年に政権党となった労働党により、前述のとおり2000年にGLAが設立された。ただし、この設立に際しては、GLCが広域の地方公共団体として担っていた業務をそのまま引き継がずに、新たな戦略的機能のみに絞り込んでいることに注目すべきである。

つまり、初等・中等教育の提供や住宅供給、ごみ収集等の直接の住民サービス業務はすべて区が引き継ぎ、GLAは、中央政府に移管されていた交通・経済・都市計画等の広域的戦略計画の策定権限と、公共交通の運営の各業務を行うこととされた。その結果、GLC時に

数万人いた職員が、GLA 発足時には 700 人程度に限定された。業務内容も地下鉄等の一部の広域的な業務を除いたロンドン全域にわたる戦略企画は GLA が担い、その計画の具体的な実施はそれぞれの区が担うという明確な役割になっていることが特長である。

このことから、GLA は通常の市民サービス業務を提供する基礎自治体やその業務を補完する広域行政体ではなく、首都都市としての経済発展を計画し実行することに特化した、極めて戦略的な都市制度・統治システムといえるのではないだろうか。もちろん、このような大胆な試みが最初から順調に移行したわけではないことも、非常に示唆に富んでいる。

並行して、GLA の制度設計時には、ロンドン地下鉄を PPP スキームにより刷新するプロジェクトを通じ、都市機能の向上と新たな民間活力導入の実現が目論まれていた。しかしながら、初代ロンドン市長 (Mayor of London) には、その制度導入を主導した労働党推薦候補ではなく、もともと労働党に所属しながら選挙時に無所属から立候補した者が当選した。これにより、ロンドン地下鉄の PPP スキームは迷走し、結果的には数年で再公営化に至っており、失敗に終わったと評価されている。一方で、急増する需要に対応した運行に関する定時性等の各種指標は、この PPP 実施期間に多くが改善されたため、その点では効果があったとする評価もある。

いずれにしても、都市の利便性や経済発展の根幹をなす事業を、より広域的で戦略的な視点を持つ機関が専門的に実施する「大都市制度の視点を生かした取り組み」であったことは注目に値する。また、発足から 10 年を経た GLA の実績を踏まえて、更なる権限の付与が検討されているほか、英国第二の都市であるマンチェスター都市圏でも広域的戦略機関の設置に向けた動きが始まっている。

4. わが国に求められる「戦略的都市制度」

これまで述べたとおり、わが国の統治システムにおける都市制度は、自治体の規模（人口等）拡大や住民ニーズ拡大に対応するための都道府県から市への事務委譲であり、戦略的な経済発展や成長を実現するために設計された仕組みではない。長期にわたり運営されているのは、基本的には戦後すぐの成長期に設計された大都市制度であり、今後の都市圏における急速な経済の成熟化には対応できない可能性がある。

一方で、英国では大都市の権限機能を一旦すべて基礎自治体に任せただけで、広域的な戦略を実施する機関を作り直し、新たな経済的繁栄に向けた戦略を実施し始めている。ただし、その実施や成果の享受には 10 年単位の時間を要しており、長期を見通した統治システムの構想と実現が必要である。

都市制度を含む統治システムは、その時代や環境に即している必要があり、国民の権利を侵害するものでなければ、より柔軟にその仕組みを構築すべきであろう。

そのような視点から見れば、現在のわが国における都市制度には、少なくとも 3 つの論点がある。1 点目は、基礎自治体としての機能の問題であり、2 点目は区域の問題、そして 3 点目が広域行政の多重性の問題である。

まず 1 点目は、基礎自治体としての機能が数百万人を擁する横浜市や大阪市、名古屋市等において、一人の首長および一つの議会で十分な機能を発揮し得るのかという問題である。制度導入検討時の 1950 年代前半の人口は、大阪市で 220 万人程度、横浜市では 100 万人程度であったのに対し、現在は人口規模が拡大し、かつ環境政策や介護事業等の行政の役割は多様化している。そのような中で、果たして基礎自治体としての機能が十分に果たしているのかとの論点である。

2点目は、大都市制度でありながら、都市特有の高密度区域だけではなく、広く市域を有していることから、必ずしも大都市としての課題解決に集中できないという論点である。

さらに3点目であるが、頻繁に指摘される府県との役割分担の不全による二重投資のために非効率性が存在するとの論点である。

これらの解消を進めつつ、都市のサービス向上と経済成長を実現するためには、都市部の行政単位をより小さくすることが有効と考えられる。つまり、人口や機能が密集する大都市地域こそ、行き届いたサービスが可能な人口規模の小さい基礎自治体が必要であり、広域的な視点で施策を実行する主体はさらに広域自治体に統合することが合理的である。

理由としては、大都市地域にはその中枢性によって、より広域の機能を有する行政機関、民間企業、文化施設、スポーツ施設等が必ず立地し、基礎自治体はその機能を中枢的・広域的役割の機関と張り合っ強化せずに、基本的な住民サービスに限定することで相互補完的に機能するからである。

一方で、広域での産業基盤や交通基盤の計画や整備については、基礎自治体ではなく、周辺を含めたより広域の利益追求ができる機関が行うことが合理的であろう。

例えば、ロンドンにおける基礎自治体は、義務教育の実施やごみ収集等の基本的な住民サービス業務しか有していないが、ロンドン中心部ではさまざまな都市機能の集積により、高い都市利便性を有している。そして、広域的な戦略に特化したGLAが、経済成長実現のための広域戦略を計画するという役割分担に徹している。

従って、わが国における新たな都市制度としては、政令指定市等の大都市の「分割」による、より小さな基礎自治体の設置と広域的戦略統治機能の設立が望ましいと考える。ただし、広域的戦略統治機能の設立には、都道

府県と財政調整を前提とした完全な役割分担が必要であり、現在の都市制度を含む統治システムの全体的な再構築が求められる。

こうした統治システムの再構築は、一定の時間をかけて実施することが不可欠である。しかし、わが国の経済財政状況からは一刻も早く手を打つ必要に迫られており、戦後に構想され実現した大都市制度を見直し、新たな経済社会システムを現世代で構築していくことは必須であるとする。本稿がそのような議論の一助になれば幸いである。

[参考文献]

- ・「英国の地方自治(概要版)」2011年改訂版 財団法人自治体国際化協会
- ・第30次地方制度調査会諮問事項「大都市制度のあり方」関連資料

筆者

持丸 伸吾 (もちまる しんご)

株式会社 野村総合研究所

公共経営コンサルティング部

上級コンサルタント

専門は、官民連携、インフラファイナンスなど

E-mail: s-mochimaru@nri.co.jp

適正な商業集積形成のために必要な広域での指針づくり

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント 佐々木 一彰

1. はじめに

平成 18 年に中心市街地活性化基本法（改正）が施行されてから 5 年が経過し、法律に基づいて計画認定を受けた国内各地の中心市街地のいくつかは、計画期間の満了を迎えつつある。ただ、計画に基づくこれまでの取り組みの進捗や成果をみる限り、特に商業については、当初の計画どおりとは言えない状況である。

中心市街地活性化計画に基づく事業を効果的に進めるための方策の一つとして、市町村域全体、さらには広域を対象とした適正な商業集積形成のための指針の導入が考えられる。本稿では、その必要性和実現に向けた方策及び、国や自治体の役割について論考する。

2. 中心市街地活性化計画に基づく取り組みの現状

国の認定を受けた中心市街地活性化基本計画のうち 58 について、取り組みの進捗状況及び目標達成の見通し等のフォローアップ結果（平成 22 年度の実績に基づく自己評価）が内閣府によってとりまとめられている。その結果によると「目標指標ごとの事業の進捗に関し、公共交通機関利用、空き店舗等、施設入込数等に関する目標指標については、取り組みの進捗が予定どおりであるものが比較的多い。他方、販売額等、居住人口等、通

行量に関する目標指標については、取り組みの進捗が一部予定どおりでないものが比較的多い。」と指摘されている。特に販売額の指標については、「進捗、見通し、実績数値すべてにおいて非常に厳しいものと言える」との指摘があり、中心市街地の商業の活性化について、計画どおりに進んでいないことがうかがえる。

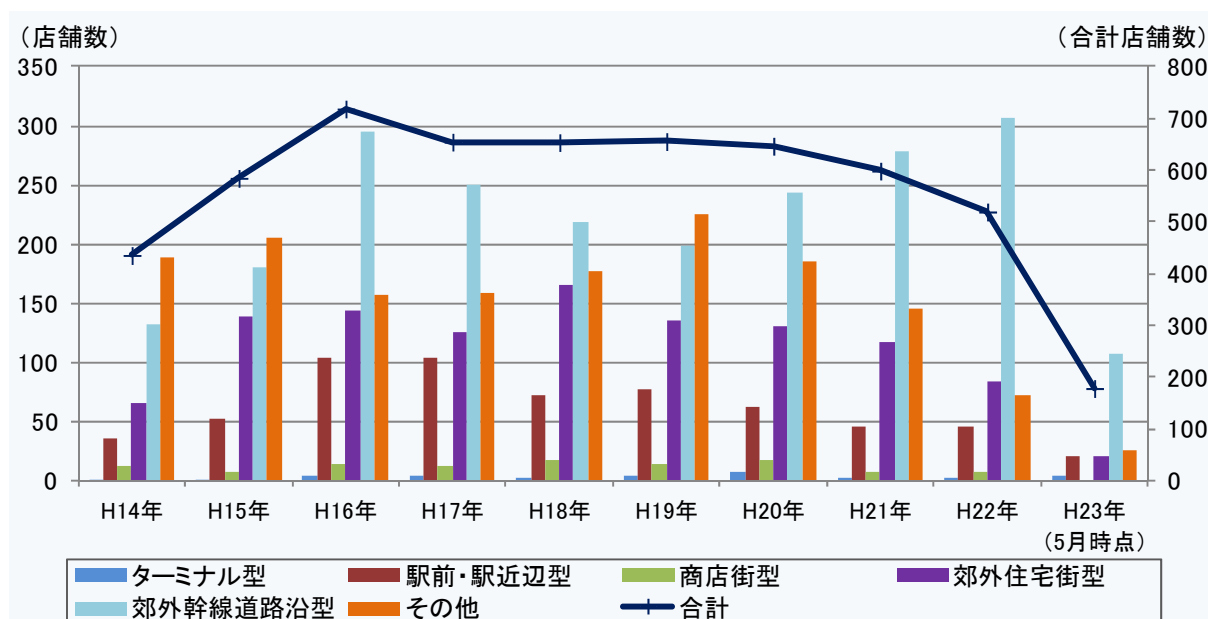
3. 中心市街地活性化が効果的に進まない背景

近年の経済情勢によるところも大きいと思われるが、中心市街地活性化に向けた取り組みが効果的に進まない背景として、中心市街地の計画の外部、特に郊外に大型店が立地することで、中心市街地の商業集積が影響を受けていることが挙げられる。また、既存の法制度に基づく、中心市街地外部への大型店の立地への対応に限界があったと言える。

1) 郊外への大型店立地等による影響

大型店の立地動向を立地形態別にみると、新規出店の総数は平成 16 年をピークに減少傾向にあるにもかかわらず、郊外幹線道路沿道への新規出店は平成 19 年以降も増加している。国内各地でコンパクトなまちづくりが提唱され、実際に取り組みされている中でも、依然として郊外では大型店立地が続いている。その結果、中心市街地では、大型店の撤退や既存商業集積の縮小などの影響がみられる。

図表 1 立地形態別の大型店新規立地動向



出所) 東洋経済「大型小売店立地要覧」より NRI 作成

2) 郊外の商業立地に対する法制度の限界

中心市街地への商業集積を進めて活性化を図りたいのに、郊外部に大型店等が立地することにより、中心市街地における取り組み効果が十分に発揮されない。このような事態を想定して、既存の法制度でも対策は準備されている。

都市計画法（改正）では、床面積 1 万㎡以上の大規模集客施設（商業施設を含む）が立地可能な区域は、商業地域、近隣商業地域、準工業地域に限定されている。また、中心市街地活性化基本計画を策定した市町村に対して、準工業地域への 1 万㎡以上の大規模集客施設（商業施設を含む）の立地を規制する特別用途地区の設定が求められている。その結果、中心市街地の商業集積に大きな影響を及ぼす総合ショッピングセンター等（概ね 2 万㎡以上の売場面積を有する）が、準工業地域にある工場跡地等に敷地を確保して立地することは事実上できなくなった。

ただし、前述のフォローアップの結果からは、それらの対策が十分に機能したとは言えない状況にある。詳しくは後述するが、市町村全域あるいは広域の観点から、商業立地の

誘導・規制の考え方が示されてこなかったことが背景にあると考えられる。

4. 中心市街地活性化の取り組み課題

中心市街地活性化の取り組み効果を高めるためにも、市町村や都道府県といった自治体が、商業集積の望ましい姿を示して実現することが求められる。しかし、現在のところ、商業集積の将来像と誘導・規制の指針を決める動きは、国内の一部の自治体にとどまっている。

以下に指針の導入等の対策を講じるための問題点を挙げ、現実的な対応方法をみていく。

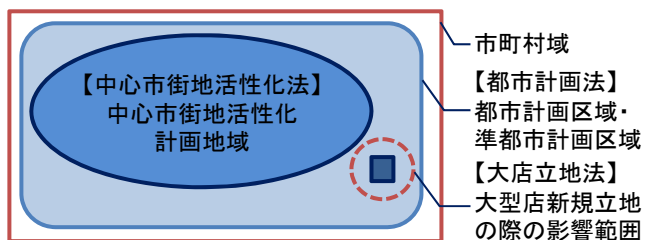
1) 商業政策とまちづくり政策の一体的な推進

一つ目の問題として、市町村域全体についての商業政策とまちづくり政策が、必ずしも一体的に進められてこなかったことが挙げられる。同一の市町村で、中心市街地活性化の取り組みを進めながら、同時に郊外部で商業機能を含む市街地開発事業を実施している例も少なくない。

商業政策とまちづくり政策の接点で求められるのは、市町村域全体を対象とした適正な商業集積形成であり、郊外への大型店立地を規制することのみが重要ではない。その点では、既存法制度の組み合わせで対応するには限界がある。実際、まちづくり三法（中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、都市計画法）のそれぞれの対象範囲は以下のように異なることから、商業集積の形成において、一体的な対応が難しい状況にある。

「中心市街地活性化法」は、認定を受けた計画対象地域における活性化のための取り組みの実施を目的としているので、対象範囲は計画地域となる。「大規模小売店舗立地法」は、大型店が新規に立地する際に周辺地域への影響をもとに立地の適正を判断する仕組みであり、対象範囲が新規立地店舗周辺の半径 1km 程度に限定される。用途地域によって、大規模集客施設の立地に対して誘導・規制を行う「都市計画法」も、やはり対象範囲（都市計画区域・準都市計画区域）が限られる。

図表 2 まちづくり三法が対象とする範囲



このような問題に対応した適正な商業集積を実現するための方策として、行政域を望ましい将来像の商業集積の観点からゾーン区分して、誘導・規制の方針を決めていく取り組みが挙げられる。これまで、京都市や金沢市、浜松市等で導入され、一定の成果を上げている。静岡市でも、平成 24 年度の導入に向けて策定が進められている。

図表 3 事例 1：金沢市「商業環境形成指針」

金沢市では、市内商業集積の適正な立地を目的として、「金沢市商業環境形成指針」、「金沢市商業環境形成まちづくり条例」（平成 14 年）を導入し、市域について 7 種類の区域設定を行い、中心市街地への商業機能の立地誘導をはじめ、適正な商業機能の配置を目指す方向性を示している。

商業環境形成指針とまちづくり条例の施行後、指針に示された商業集積の誘導を図る 2 つのゾーン以外で、店舗面積 5,000 ㎡を超える大型店の出店は見られず、逆に、誘導を図るゾーンにはブランドファッションの専門店がテナントとして入居する商業施設が新規に立地している。

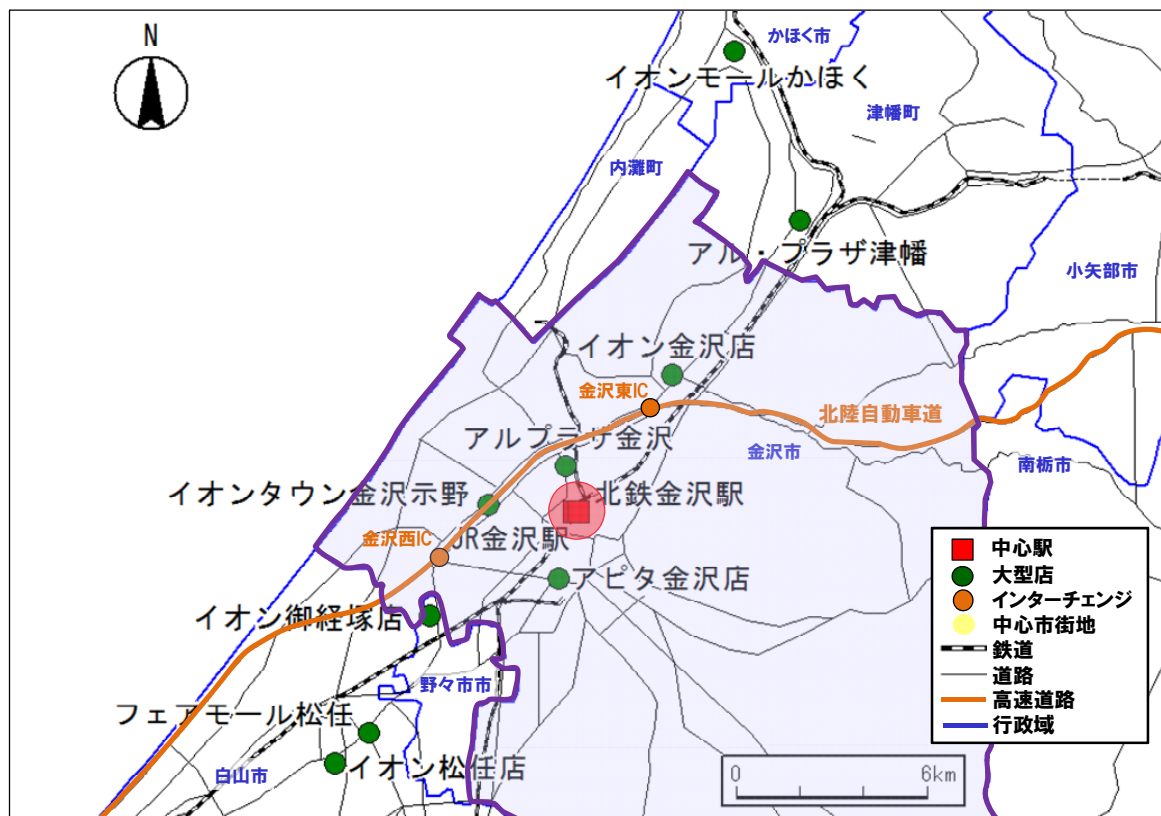
2) 大型店の立地に対する広域的な視点

もう一つの問題として、複数の市町村を含む広域的な視点から、商業集積のあり方の検討が難しかったことが挙げられる。

複数の市町村からなる広域の商圈・影響圏を有する大型店の立地に対して、単独の市町村の取り組みの有効性は限定的である。例えば、隣接する自治体に大型店が立地した場合、立地に対して規制はできないが、影響は受ける。

先に紹介した金沢市の事例においても、金沢市域内では、商業環境形成指針に基づいて、大型店の中心部への立地誘導と市内の郊外への立地抑制が有効に機能しているのに対し、市域を越えた隣接または近接の市町村では、大型店誘致の方針を打ち出しているところもある。このことから、金沢市域を越えた広域における大型店立地等により、市の中心市街地の商業集積が影響を受けている。

図表4 金沢市郊外の立地状況（2万㎡以上）



注) 金沢市の中心市街地内の大型店は表示していない
 出所) 東洋経済「大型小売店立地要覧」より NRI 作成

商業の立地を含め、市街地をどのように形成するかは、原則として市町村が主体となって計画をする。特に商業施設の誘致については、市町村間が自由に競争する環境が前提となるため、近接する市町村が対等の立場で広域における商業集積のあり方を協議することは難しい。そのため、国または都道府県が大

きな方針を示す、もしくは調整役を果たすことが必要となる。実際に、福島県や京都府、兵庫県等では、広域における商業集積の形成を目的とした商業まちづくりの方針や市町村による方針づくりの枠組みを提示することで、広域における適正な商業集積の形成を実現している。

図表5 事例2：京都府「地域商業ガイドライン」

京都府では、京都府域（京都市を除く）を対象として、平成19年5月に「地域商業ガイドライン」を導入し、府内7つの地域ブロックで、誘導エリア及び抑制エリアを関連する市町村の協議に基づいて設定している。ガイドラインの策定では、構成市町村の中心市街地エリアを設定した上で、大型店立地の誘導エリア及び抑制エリアの指定を行うこととしており、中心市街地内に誘導エリアを設定する場合には、中心市街地（周辺市町村域での中心市街地も含む）と商圈の棲み分けに配慮することとされている。

地域商業ガイドラインの導入以降、1万㎡以上の大型店舗の立地は、ガイドラインで誘導エリアに指定されていた1件のみとなっている。抑制エリアについては、1万㎡以上の店舗が立地しておらず、立地の抑制については十分に効果を上げている。

5. 国・自治体に求められる今後の取り組み

適正な商業集積形成とは、必ずしも郊外への商業機能の立地すべてを抑制することではないし、無条件に大型店の立地を規制することでもない。生活圏の近くに商業機能を配置して生活者の利便性を確保すること、人が集まる拠点を形成して新たな商業・サービスを創出するためのルールを作り共有することが求められる。

今後の取り組み方向として、市町村レベルでは、市町村域全体を対象とした商業・まちづくりの方針を商業部局とまちづくり部局が連携して検討すること、そして、市町村を超えた広域レベルにおいて、商業集積形成の方針を協議・調整することが挙げられる。

1) 同一自治体における部局間の連携

中心市街地活性化の取り組みを効果的に進めるためには、市町村内のエリア全域における中心市街地の位置付け・役割を明確にしながら、一体的な政策形成を図ることが重要となる。特に、まちづくり政策での中心市街地以外の拠点形成について、市町村域全体における商業集積の適正な配置を共有した上で、必要となる商業機能の導入方向を決めていく進め方が求められる。

施策展開では、自治体間の連携や自治体内の商業部門と都市計画部門との連携が重要である。また、まちづくりに関する法・制度体系が、都市計画法、大規模小売店舗立地法、農業振興地域の整備に関する法律等の縦割りで構成されていることも、一体的なまちづくりを阻害している可能性がある。

さらに、国・自治体のそれぞれの商業振興政策とまちづくり政策の担当部局が連携し、一体的な政策として展開することが求められる。例えば、まちづくり政策における郊外の商業拠点開発（大型店の誘致など）と、商業

振興政策における中心市街地の商業の立地促進施策といった取り組みが両立する場合に、一体的な商業まちづくりの方針に基づいて、互いに協議しながら取り組み内容を調整することが考えられる。

2) 広域で協議する仕組みづくり

地方分権が進展する中で、商業集積の拠点形成等について近接する市町村間で商業機能の誘致競争が展開され、その結果、互いの商業振興に関する政策の効果が半減する事態が国内各地で起こることが予想される。

都市間や事業者間の自由な競争自体を制限することは望ましくないが、適正な商業環境の形成に向けて競争のルールを定めることは有効であり、関連する市町村間での合意形成により実施可能である。

ただし、商業環境の適正化に向けた指針の導入・実施に際して、市町村レベルのみでは競争関係にあるため、方向性をまとめることは難しい。国または都道府県が、協議の枠組みをつくり、市町村が協議に参加して、互いの政策の調整も含めてとりまとめを行うことが現実的と考えられる。

3) 望ましい商業集積の適正化を進めるためのモデルの提示

構成する市町村のまちづくりの方針に配慮しつつ、広域における適正な商業集積の形成のイメージを共有するという観点からは、前述した京都府が導入している「地域商業ガイドライン」の事例が参考となる（図表5）。

今後の政策のあり方として、例えば国が主体となり、既存の仕組みの成果と課題を踏まえて広域における商業立地形成の指針策定と運用のモデルをつくり、実際に問題が顕在化しつつある地域で、国・都道府県・市町村の役割とそれぞれのかかわり方等を検証しながら仕組みの精緻化を図ることが考えられる。

6. まとめ

これまで、中心市街地活性化をはじめとするコンパクトなまちづくりの中で商業振興を効果的に進めるための方策として、広域の観点からの商業集積の適正化を紹介してきた。最後に、国・都道府県・市町村の連携によって一体的な取り組みが進むことを期待しながら、このような商業集積の形成に対して、国や自治体が関与することの意義について確認したい。

商業集積の適正化のための仕組みの導入にあたって、自由競争を妨げているという批判もみられる。特に、郊外の大型店の立地を規制することは、生活者の買い物利便性をも阻害しているという指摘がなされることが多い。

商業立地適正化の考え方としては、郊外の大型店の新規立地すべてを規制するわけではなく、市町村全域または広域の観点から、地域ごとにどの程度の規模の商業集積が適切かどうかについて協議し、判断する基準を設けることを重視している。その協議の結果として、中心市街地ではない地域に大型店を中心とする商業集積が必要との判断がなされることもあろう。

また、商業者間の競争を制限するのではなく、ある一定のルールのもとで商業活動を展開できる環境整備を目的としており、その中では健全な競争と新規出店や撤退などの新陳代謝は活発に行われるべきである。従来、商業政策で取り上げられることの多い「大型店」対「商店街」という構図は重要ではなく、いずれも対等の立場で地域の商業やまちづくりに参画することが期待される。

さらに、国・自治体の役割として、地域の商業にかかわる多様な主体が地域の魅力と賑わいづくり、そして生活者の買い物利便性向上に向けた取り組みに参画することができる枠組みを用意していくことが求められる。

筆者

佐々木 一彰 (ささき かずあき)
株式会社 野村総合研究所
公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、都市計画、商業振興政策 など
E-mail: k-sasaki@nri.co.jp