

## ISSUE BRIEF

# まちづくり三法の見直し

## 中心市街地の活性化に向けて

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 513 (FEB. 22. 2006)

平成 10 年、地域の実情を反映したまちづくりを目指し、「まちづくり三法」が制定された。しかし、その後も中心市街地の空洞化には歯止めがかからず、まちづくり三法自体の不備も指摘されてきた。中心市街地活性化法に基づく活性化策の実効性が薄い点、都市計画法による大型店等の立地調整機能が弱い点が特に問題とされている。こうした状況を受け、近年、三法見直しの気運が高まり、具体的な動きも見られるようになった。

今回の見直しは、市街地の郊外への拡散を抑制し、街の機能を中心市街地に集中させるコンパクトシティの考え方に基づいた内容となっている。都市計画法の改正による大型店の立地調整の強化と、中心市街地活性化法の改正による意欲的な中心市街地への多様な支援策の集中を、両輪として推進するとしているのが特徴である。

経済産業課

よこうち りつこ  
(横内 律子)

調査と情報

第 5 1 3 号

## まちづくり三法と中心市街地活性化

### 1 まちづくり三法制定の経緯

わが国の中心市街地においては、近年、人口や事業所数、商業販売額が減少し、空き店舗が増加する等、衰退の傾向が顕著である<sup>1</sup>。衰退の理由は、車社会化、公共公益施設や大型店の郊外立地、消費生活の変化等が、相互に関連を持ちつつ進んだためといわれている<sup>2</sup>。

わが国のまちづくり<sup>3</sup>は、「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」（平成 10 年法律第 92 号。以下「中心市街地活性化法」という。）、「大規模小売店舗立地法」（平成 10 年法律第 91 号。以下「大店立地法」という。）、「都市計画法」（昭和 43 年法律第 100 号）の、いわゆる「まちづくり三法」に基づいて行われている。かつては「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」（昭和 48 年法律第 109 号。以下「大店法」という。）により、大規模な集客が予想される大型店の出店に際して、既存の中小店を保護するため、店舗の規模や閉店時間等の調整が行われていた。しかし、近年の中心市街地の衰退状況から、出店するのが中心市街地か郊外かという立地場所も焦点となってきた上、規制緩和や地方分権の流れもあり、平成 9 年、大店法の廃止が決定された。そして、平成 10 年、大型店の出店調整にとどまらない総合的な観点から、関連法を一体的に推進し、地域の実情に合ったまちづくりを行うことを目的として制定（都市計画法は改正）されたのが、まちづくり三法である。

以下の通り、三法は各々、中心市街地のにぎわい回復、大型店の周辺環境への適応、都市計画による大型店等の適正配置という面でまちづくりに資することを目指している。

#### 中心市街地活性化法

同法制定以前は、個々の活性化策がばらばらに行われ、またハード面の整備に偏っているとされていたことから、道路の整備等の市街地の環境整備（ハード面）と空き店舗対策等の商業振興（ソフト面）とを、関係省庁・地方自治体・民間事業者等が連携して一体的に推進することを目的として制定された。市街地の整備は市町村が行うこととする一方、商業振興は民間のまちづくり組織 Town Management Organization 以下 TMO とする。）が中心になって進めるのが望ましいとしているのも特徴である。

#### 大店立地法

大型店の店舗面積や閉店時間等の調整を行っていた大店法の廃止と同時に施行された。大型店の出店や増設を行おうとする事業者に対し、周辺地域の環境の保全のため、駐車場の整備や、騒音・廃棄物の抑制等、周辺の環境への配慮を求めるものである。同法の下では、環境に配慮すれば、大型店の出店は原則自由であり、商業施設を適正な立地場所に誘導する機能は、都市計画法にゆだねられている。

#### 都市計画法

地域の実情に応じた柔軟な都市づくりを目的として改正された。地域の将来像に合った土地利用のため、市町村が独自に様々な用途の地域を定めることを可能にし、商業施設の

<sup>1</sup> 国土交通省社会資本整備審議会答申『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)』〔補足説明資料〕2006.2, pp.20-21,23,27-29. <[http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin\\_04.html](http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_04.html)>

<sup>2</sup> 同上 pp.5-8,13-18,32.

<sup>3</sup> 一般に、都市のインフラ整備等のハード面と生活環境改善や商業振興等のソフト面を併せた取り組みの意。

立地調整を含む土地利用規制（ゾーニング）が推進されることを目指した。

## 2 まちづくり三法施行後の現状

現状では、中心市街地の衰退には歯止めがかかっておらず、また、中心市街地活性化法に基づく活性化策も当初の目的どおりに進捗しているとはいえない。

### （１）中心市街地の現状

総務省の調査<sup>4</sup>は、まちづくり三法制定前後の中心市街地の状況を比較すると、人口・商店数・販売額等が低下していることや、調査対象となった市町の半数以上が中心市街地の活性化がなされていないとの認識を示したことから、活性化が図られている市町は少ないと結論付けている。また、日本商工会議所による調査<sup>5</sup>では、中・長期的にみた中心市街地の方向性として、衰退又は変化なしとの回答が70%近くを占めた。

なお、特に中心市街地に限定したものではないが、全国の商店街を対象とした中小企業庁の調査<sup>6</sup>では、96.6%の商店街が停滞又は衰退していると回答している。衰退の原因としては、従来、大型店との競合等の影響が多く挙げられてきたが、近年は、後継者難や個別の店舗の魅力不足等、商店街自体の問題を指摘する答えが増加している。

### （２）活性化策の現状

会計検査院の決算検査報告<sup>7</sup>では、TMOによる中心市街地活性化策について、事業の実施体制、実施状況、効果測定全ての点において不十分であり、効果が上がっていると測定されたケースも少数であること等が指摘されている。また、前述の日本商工会議所の調査<sup>8</sup>では、中心市街地の活性化への取り組みが進捗しているかについて、「どちらともいえない」「後退している」との回答があわせて70%に上る。

## まちづくり三法の現状

こうした中心市街地の現状からも推測できるが、まちづくり三法とそれに基づく中心市街地活性化策については、各種の報告書や論文等で問題点が指摘されている<sup>9</sup>。以下では、各法によるまちづくりの枠組みと、その問題点等について具体的にまとめる。

<sup>4</sup> 総務省『中心市街地の活性化に関する行政評価・監視』（報道資料）2004.9.p.2.

<[http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040915\\_1\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040915_1_1.pdf)>

<sup>5</sup> 日本商工会議所『「平成16年度まちづくり問題に関するアンケート調査」集計結果』2005.5.p.3.

<<http://www.jcci.or.jp/machi/h050817tyousa.pdf>>（\*全国の商工会議所を対象とした調査。）

<sup>6</sup> 中小企業庁『平成15年度商店街実態調査の概要』2004.5, pp.1-2.

<[http://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/20040519\\_syoutengai\\_hokokusyo\\_doc.pdf](http://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/20040519_syoutengai_hokokusyo_doc.pdf)>

<sup>7</sup> 会計検査院「タウンマネジメント機関（TMO）による中心市街地の商業活性化対策について」『平成15年度決算検査報告の概要』2004.11. <<http://www.jbaudit.go.jp/gaiyou15/5kensa/11.htm>>

<sup>8</sup> 日本商工会議所 前掲注(5) p.1.

<sup>9</sup> これ以降の記述は主に以下の資料を参考とした。経済産業省産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会経営支援分科会商業部会合同会議『中間報告』2005.12. <<http://www.meti.go.jp/report/data/g60106aj.html>> ; 国土交通省社会資本整備審議会答申『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』2006.2. <URLは前掲注（1）に同じ> ; 会計検査院 前掲注（7） また、2005年9月に行った福島県・福島市・会津若松市・青森県・青森市における現地調査の結果も踏まえている。

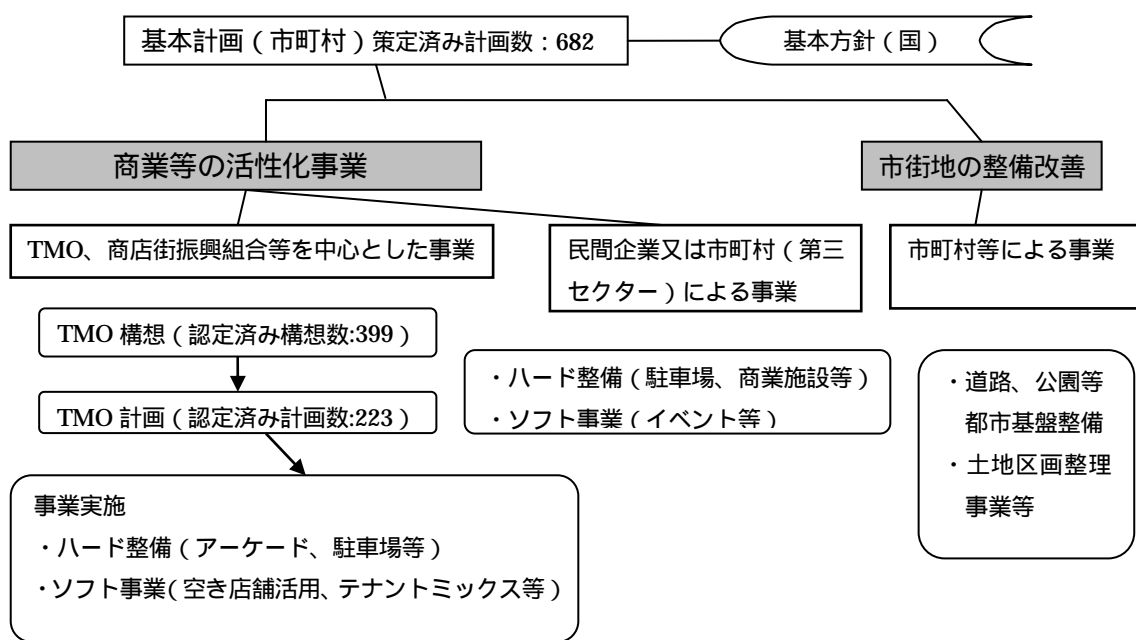
# 1 中心市街地活性化法

## (1) 枠組み

市町村は、国が公表する中心市街地活性化の基本方針<sup>10</sup>に基づき、活性化策の対象とする地域や方針、市街地の整備や商業振興等の事業についての基本的な事項を記した中心市街地活性化基本計画(以下、基本計画という。)を策定し、国に提出する。基本計画に定められた活性化策のうち、市街地の整備に関する事業は主に市町村が行い、商業振興等の活性化事業については、TMO 等が推進する。(活性化の枠組みを図1に示した。)

TMO 等による商業等の活性化事業は、基本計画に基づき、TMO になろうとする組織<sup>11</sup>が、事業の基本的な内容を含む中小小売商業高度化事業構想(以下、TMO 構想という。)を策定することから始まる。TMO 構想が市町村に認定されると、その組織は法定 TMO となる。TMO 構想に盛り込まれた個別事業については、事業の実施主体となる TMO や商店街振興組合等が、具体的な内容・必要資金額等を中小小売商業高度化事業計画(以下、TMO 計画という)に定める<sup>12</sup>。これが経済産業大臣に認定されると、国から、より手厚い補助金等の支援を受けて事業を実施できる。なお、TMO 計画に基づいて行われるのは、一般に、比較的大規模な事業等であり、その他の中心市街地活性化関連事業も実施される。

図1 中心市街地活性化の枠組みの概要



(出典) 経済産業省 前掲注(9)[参考資料集] p.36. をもとに作成。(図中の数値は2005.11.30.現在。)

<sup>10</sup> 「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基本的な方針」(平成10年7月31日付け 通商産業省、建設省、自治省、農林水産省、運輸省、郵政省共同告示)

<<http://chushinshigaichi-go.jp/kihonnhoujin.files/guideline.htm>>

<sup>11</sup> 中心市街地活性化法で定める、TMO になることが可能な組織は、商工会・商工会議所、第三セクター特定会社・財団法人、社団法人、NPO 法人である。

<sup>12</sup> TMO は、TMO 自体が事業の主体となる場合は単独で、また、商店街振興組合等が事業の主体となる場合はそれらと共同で、TMO 計画を作成・実施する。

## (2) 問題点

活性化が進まない背景には、基本計画及びその運用に関する総合的な問題と、計画に基づく、市街地の整備・商業等の活性化事業の各々に関して問題があるといわれている。

まず、基本計画の策定に際し、事前の現状分析や事業効果の評価が不十分で、明確な数値目標もない場合が多い。また、計画とそれに基づいて行われる事業について、事後的に有効な評価や柔軟な見直しが行なわれないことも多い<sup>13</sup>。国や都道府県が基本計画や事業の評価や審査を行う仕組みも確立されていない。基本計画は、市町村の地方自治法に基づく基本構想や、都市計画マスタープラン等と整合性を持たなければならないと規定されているものの、実際には一体的に推進されていない例も見られるといわれている<sup>14</sup>。

また、市町村が進める市街地の整備は、道路の整備等のハード事業に偏っていたり、商業振興等と一体的に進められていない場合もあるといわれる<sup>15</sup>。

さらに、商業振興等の活性化事業については、下記の通り多くの問題が指摘されている。

### 自治体の支援不足

市町村が基本計画の策定を行うのみで、その後のフォローが不足している<sup>16</sup>。また、市町村がもっとイニシアティブを持って振興策を進めるべきという意見もある。

### TMO自体の問題（人材・資金不足等）

まず、組織の性格や位置づけの問題として、役割が商業の活性化に偏り、多様な視点からのまちづくりが行われていない点、行政等他の関連主体との役割分担があいまいで責任の所在が不明確になりがちな点が挙げられる。

次に、人件費の不足等から専任の運営スタッフを置けないTMOが多く、事業を推進するにあたってのリーダー的存在、専門的な人材も不足している。資金面でも充分ではない。TMO自体の運営や活性化事業の実施に要する費用は、行政の補助や事業の収益等でまかなわれるが、資金が不足し経営基盤が安定しない場合が多い。

TMOはその母体となる組織により果たす役割や抱える問題が異なる。実際にTMOの母体となっているのは、商工会議所が約7割、第三セクターが約3割といわれる<sup>17</sup>。商工会議所型のTMOは既存の組織が母体であるため、運営経費等は抑えられるが、組織の性格上、事業を主体的に進められず企画・調整の役割にとどまる、コンセンサス形成が難しく意思決定に手間取る等のデメリットがある。逆に、第三セクター型のTMOは、主にTMO事業を行うために設立されており、収益事業の主体となることができる、意思決定が早い等のメリットがある一方、経営基盤が脆弱である等の問題を抱えている。

### 関係者間の連携協力体制の不備及び意欲不足

活性化事業に関わるTMO、商工会・商工会議所、商業者、行政等、各主体の連携・協力体制が確立していない点も指摘されている。活性化策には多様な要素が含まれるため、行政内部でさえ、都市計画系、商工系、企画系等の関連部局間の連携が難しい面がある。

また、商業者や地権者、住民等の中心市街地活性化への意識が低かったり、考え方が統一されていないため、活性化事業等へのコンセンサスや積極的な参加が得られにくいとい

<sup>13</sup> 会計検査院 前掲注(7)

<sup>14</sup> 及川亘弘「加速する中心市街地の衰退」『生活起点』2004.3,p.51.

<sup>15</sup> 佐々木保幸「中心市街地活性化法の現状と課題」『関西大学商学論集』第49巻3・4号合併号 2004.10,p.78.

<sup>16</sup> 国土交通省 前掲注(1)p.30.

<sup>17</sup> 中小企業庁『今後のTMOのあり方について』2003.9,p.1.

<[http://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/download/0919tmo\\_hokoku.pdf](http://www.chusho.meti.go.jp/shogyo/shogyo/download/0919tmo_hokoku.pdf)>

う問題もある。商業者の中には、後継者難等から意欲に欠けたり、個店・商業振興の視点に偏り、中心市街地全体の活性化という意識が薄い者もいる。地権者は、高い賃料へのこだわり等から、空き店舗の利用提供に積極的でない場合がある。

## 2 大店立地法

### (1) 枠組み

店舗面積が 1,000 m<sup>2</sup>を超える大型店の立地に関して、国は、周辺地域の環境保持への配慮を求め、駐車場の整備や渋滞、騒音、廃棄物等に関する指針を定めている。出店や増設を計画する事業者は、都道府県等に届出を行い、国の指針に基づく審査を受ける。都道府県は、市町村や地域住民等の意見も踏まえて、改善が必要な場合は意見を表明し、それでも有効な改善策が提示されない場合には、改善の勧告を行う。なお、大型店側が勧告に従わない場合でも罰則等はない。

### (2) 問題点

大店立地法は、大型店に対し周辺地域の環境への配慮を求める社会的な規制であり、大型店が及ぼす広域的影響や、商業施設が住民生活に必要なインフラであるという経済的側面については考慮されていない。また、同法に沿って出店する場合、郊外の方が、配慮を要する周辺住民等が少なく、地価が低いため駐車場整備費用等が抑制できるなど、コストがかからない。同法の影響の一つとして、この点が郊外出店を促進したともいわれている。

## 3 都市計画法

### (1) 枠組み

都市計画法は、都市部において、地域ごとに土地利用の用途等を定めておくことにより、計画的な開発・整備を促すことを主旨とする。

具体的には、まず、都道府県が、都市計画の対象となる都市計画区域を定め、優先的に開発を進める「市街化区域」( )と開発を抑制する「市街化調整区域」( )に区域区分(「線引き」)する。(都市計画区域の概要を図 2、立地調整の現状を p.9 の表 1 に示した。以下文中の 、 、 …は、図 2・表 1 の 、 、 …に対応する。)ただし、大都市圏等以外では、線引きをしないことも可能であり、そのような都市計画区域は「非線引き都市計画区域」( )と呼ばれる。 の全域と、 の任意の場所には、市町村が用途地域( )を設定することにより、住居・商業・工業等の土地利用の大枠が定められる<sup>18</sup>。 においては、設置可能な建築物の用途が制限されるが、これを補うものとして、市町村は、特定の目的のため独自に用途の制限を行う「特別用途地区」を用途地域内に設定できる。平成 10 年の都市計画法改正は、従来限定されていた特別用途地区の種類を、地域の実情に即して柔軟に定められるようにしたことが特徴である。これにより地方の事情に応じた大型店の立地調整等が行われることが期待された。

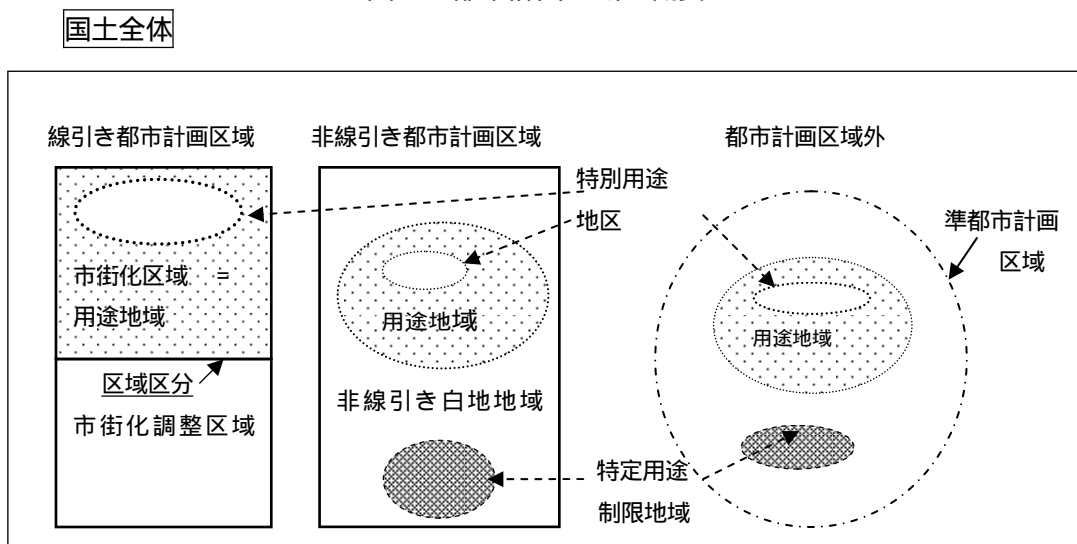
なお、平成 12 年には、郊外部における大型店出店等の開発を抑制する方向での再改正があった。具体的には、都市計画区域外( )においても用途地域の設定を可能にする、「準都市計画区域」制度が導入された。また、 のうち、用途地域の定められていない地域<sup>19</sup>(「非線引き白地地域」( ))や、準都市計画区域内で用途地域の設定のない地域

<sup>18</sup> 用途地域の指定は、市街化区域においては必須だが、非線引き都市計画区域においては必須ではない。

<sup>19</sup> 用途地域の定められていない部分のことを、「白地地域」と呼ぶ。

( )においても、特別用途地区と同様に大型店の規制を可能にする、「特定用途制限地域」の新設も行われた。

図2 都市計画区域の概要



(出典) 経済産業省 前掲注(9)[参考資料集] p.45.; 荒木 前掲注(20) p.77.を参考に作成。

## (2) 問題点

都市計画法は、大型店の立地調整の面では、ほとんど機能していないといわれている<sup>20</sup>。その理由としては下記の点が挙げられる。

### 立地に関する規制が緩い

による建築規制は緩やかで、商業系ではなく、住宅系や工業系の地域とされる場所でも、3,000㎡超の大型店が出店可能な所があり(p.9.表1) 実際の立地も増加傾向にある<sup>21</sup>。

においては、原則として開発が抑制されるが、一定の条件<sup>22</sup>に合えば、大規模開発に係る開発許可の制度により、例外的に大型店の出店が許可される場合がある。

は、土地利用規制が緩く、大型店の進出が顕著である<sup>23</sup>。

には、準都市計画区域となっている場合を除き、用途地域が設定できない。こうした土地は全国土の70%以上を占めるが、農地として農業振興の観点から規制される場合以外は、大型店の出店は規制されない。また、準都市計画区域は、都市計画区域外の農地には、原則として設定しないこととなっている。このため、農地が他の用途に転用された場合、都市計画の観点からも農業振興の観点からも規制がかからなくなる。転用は容易に行える場合があるため、農地転用後の土地に大型店が出店する例が目につく。

### 地方自治体独自の運用が困難

市町村独自の立地調整に利用できる特別用途地区は、地域のコンセンサスを得るのが困

<sup>20</sup> 荒木俊之『『まちづくり』3法成立後のまちづくりの展開』『経済地理学年報』第51巻,2005,pp.78-82.

<sup>21</sup> 国土交通省 前掲注(1) pp.55-56.

<sup>22</sup> 市街化調整区域における20ha(200,000㎡)以上(条例により5ha(50,000㎡)以上に引き下げが可能)の開発行為で、計画的な市街化を図る上で支障がないこと。

<sup>23</sup> 国土交通省 前掲注(1) p.56.

難等の理由で定めにくくなっており、大型店の規制を行う特別用途地区は全国で 10 地区にとどまる<sup>24</sup>。特定用途制限地域も同様で、大型店の規制を行う特定用途制限地域が実際に定められているのは 12 地域と少数にとどまっている<sup>25</sup>。

#### 大型店設置等の広域調整が困難

都市計画法に基づく土地利用規制は、主に市町村単位で行われる。たとえある市町村が市町村の境を越えて影響を及ぼすような大型店誘致を行ったとしても、近隣の市町村は意見を述べられない。またこうした場合に、都道府県が間に入って調整を行う仕組みもない。

#### 公共公益施設の取り扱い

都市計画区域及び準都市計画区域内においては、建築物の建築等を行う場合、都道府県による開発許可が必要であり、開発を抑制すべき区域である市街化調整区域( )では、原則全ての開発行為が規制される。しかし、学校・病院等の公共公益施設の建築を行う場合は、この開発許可が不要であるため、地価が安い、スペースが広く取れる等の理由で、などに立地する例も多い<sup>26</sup>。これに伴い店舗や住居、来街者の郊外流出も見られる。

## 4 各法の連携の問題

中心市街地活性化法と都市計画法を連携させた運用がなされていない点も、問題として挙げられる。都市計画制度による広域の立地調整が行えないため、ある市町村が中心市街地活性化に熱心に取り組んでいても、近隣の市町村に想定外に大型店が出店し、活性化の推進に支障が出る事例も見られる。

## まちづくり三法見直しの概要

現状のまま中心市街地が衰退し、市街地の機能が郊外へ拡散していくと、少子高齢化により人口が減少に転じる中で、地方財政が都市のインフラ維持のためのコストに耐えられなくなる、高齢化や治安の悪化等によりコミュニティが荒廃するといったおそれもある。こうした危機感から、近年、市街地の郊外への拡散を抑制し、まちの機能を中心市街地に集中させるコンパクトシティの考え方が提唱されている。世論も、平成 17 年の内閣府の世論調査<sup>27</sup>では、大型店の新規出店に規制が必要との回答が 60%を超えている。

また近年、主に市や特別区のレベルで、大型店の適正な配置を目的とした立地場所の制限・誘導や、大型店の地域貢献の促進を定めたまちづくり条例や指針を独自に制定する例が各地に見られる。平成 17 年には、福島県が、複数の市町村のまちづくりに影響を与える大型店の出店に際し、県レベルで広域的な調整を行う条例を制定し、注目された。

こうした状況を背景に、近年、国土交通省と経済産業省を中心として、まちづくり三法の見直しが進められてきた<sup>28</sup>。政府は、振興と調整の要素を連動させた総合的な中心市街地活性化の推進に向け、平成 18 年の通常国会に中心市街地活性化法と都市計画法の改正

<sup>24</sup> 国土交通省 前掲注(1) p.61. (愛知県豊田市など。)

<sup>25</sup> 同上 p.62. (山口県宇部市など。)

<sup>26</sup> 同上 pp.14-15,67-68.

<sup>27</sup> 内閣府大臣官房政府広報室『小売店舗等に関する世論調査』2005.5.  
<<http://www8.cao.go.jp/survey/h17/h17-kouri/>>

<sup>28</sup> 経済産業省 前掲注(9); 国土交通省 前掲注(9)



案を提出する（なお、大店立地法についても、商業施設以外の娯楽施設等も対象とする等の見直しを求める意見があるが、今回は改正の対象にはなっていない）。改正案の概要を以下に述べる。

## 1 実効性のある活性化事業（中心市街地活性化法の改正）

中心市街地の振興策を強化するため、中心市街地活性化法を改正し、国のチェック機能や意欲ある主体への重点的な支援の仕組みの導入、連携の取れた推進体制の整備等を行う。

**基本法的な位置づけ** 現在の法律名に含まれる「市街地の整備改善」、「商業等の活性化」とどまらず、幅広い活性化策を進める必要性から、より一般的な「中心市街地の活性化に関する法律」へ名称変更する。また、多様な魅力を持った中心市街地の形成に向け関係主体が連携して取り組み、それに対し国が集中的・効果的に支援を行うという、活性化の基本理念を新たに定める。

**国の体制等の強化** 内閣総理大臣を本部長とする中心市街地活性化本部を設置して関連省庁の連携・調整を図り、施策の総合的な推進体制を整える。また、本部においては、活性化事業の実施状況のチェック等も行う。

**基本計画の適正化** 市町村が策定した計画について、実現可能性や活性化への寄与度を基準とし、内閣総理大臣が認定を行う制度を導入する。

**意欲的な中心市街地への集中的な支援** 国が認定した基本計画に沿った商業活性化等の事業に対して、補助事業の実施等の支援を重点的に行う。

**国・地方公共団体及び事業者の責務規定** 国及び地方公共団体が、新たに定められる基本理念に基づいて、活性化のための施策を策定し実施すること、また事業者は、それに協力するよう努めることを、責務として定める。

**総合的な推進体制の整備** TMO を発展的に改組し、商工会・商工会議所等に加え、市街地の整備や住宅開発等を行う事業者等、多様な関連主体が参加する中心市街地活性化協議会を新設する。協議会は、基本計画に対する関係者の意見をとりまとめて市町村と協議したり、基本計画に基づく事業を実施する各主体が事前協議を行ったりする場とする。これにより、商業関係者、開発事業者、市町村等、まちづくりに関連する多様な主体が目標を共有し、連携をとりつつ、効果的に事業を推進できる体制を整備する。

## 2 市街地への都市機能集約（中心市街地活性化法の改正）

コンパクトシティを考える場合に重要な視点である、市街地での質の高い生活の確保という側面から、商業の活性化やハード面の整備に留まらず、多様な都市機能の中心市街地への集約を行うため、中心市街地活性化法を改正する。

**中心市街地への居住等の促進** 中心市街地への住宅供給を促進するための支援として、国に認定された基本計画が定める中心市街地での、マンション建築費用の助成等を行う。また、そのような中心市街地における公共公益施設の建設や、空きビルの転用に伴う改修等に対して支援を行い、都市機能の中心市街地への誘導を図る。

**中心市街地整備推進機構の拡充** 税制上の特例等の優遇をうけて再開発や区画整理を進める組織である中心市街地整備推進機構を拡充し、まちづくり活動を一層促進させる。

**中心市街地への大型店出店の促進** 中心市街地において、空き店舗周辺等迅速な活性化が必要と考えられる「特例区域」を都道府県が指定できることとする。その区域内に大型店が出店を計画する場合、大店立地法の特例として、大店立地法上必要な地域説明会の

開催等の手続きを免除するなど、大型店側の負担を大幅に緩和する。

### 3 適正な立地誘導（都市計画法の改正）

都市計画法の改正案は、大規模集客施設の立地調整の仕組みを適正化し、郊外への都市機能の拡散を抑制するものである。この場合の大規模集客施設とは、延べ床面積が10,000㎡を超える施設を指し、店舗以外にも、飲食店、劇場、映画館、展示場等が含まれる。

立地規制の厳格化（表1参照）

用途地域による規制を厳格化し、大規模集客施設は、原則、商業地域、近隣商業地域、準工業地域にのみ立地可能とする<sup>29</sup>。さらに準工業地域については、地方都市においては原則として特別用途地区を指定し、大規模集客施設の立地を抑制することとする。

市街化調整区域内の開発許可制度を見直し、現行の、一定の条件を満たす大規模開発を例外的に許可する規定を廃止する。

非線引き白地地域や、準都市計画区域内で用途地域が定められていない地域においても、原則、大規模集客施設が立地できないよう規制する<sup>30</sup>。

表1 大型店等立地調整の現状、及び主な見直し内容

		現行	改正案		
(全国土に占める割合 %)		床面積 3,000㎡超	3,000㎡超 10,000㎡以下	10,000㎡超	
都市 計 画 区 域	用途 地域 (4.8%)	商業地域、近隣商業地域(0.38%)			
		準工業地域(0.52%)		*	
		工業地域(0.27%)		× *	
		第二種住居地域、準住居地域(0.29%)		× *	
		第一種・二種低層住居専用地域、第一種・二種 中高層住居専用地域、第一種住居地域(2.99%)	×	×	×
		工業専用地域(0.39%)	× *	× *	× *
		市街化調整区域 (10.0%)	* *	× *	× *
	非線引き白地地域 (11.1%)			× *	
都市計画区域外 (約70%)		一部の農地には、運用 上、準都市計画区域を 設定していない。	農地を含め、必要な区域に は広く準都市計画区域を設 定できるようにする。		

… 出店可能      ×… 出店不可

\*… 3大都市圏と政令指定都市を除く地方においては原則規制する。

\* \*… 原則不可だが、計画的な大規模開発は許可される。また、学校・病院等の公共公益施設の立地には許可が必要ない。

× \*… 原則不可。地区計画決定等の必要な手続きを踏めば立地可能となる。

(出典) 経済産業省 前掲注(9)〔参考資料集〕p.47.; 荒木 前掲注(20)p.75.; 『日経流通新聞』2005.12.23.  
等を参考に作成。

<sup>29</sup> 新たに規制が強化される工業地域、第二種住居地域、準住居地域においても、用途地域の変更や、新設される地区計画制度の利用により、大規模集客施設の立地が可能となる場合がある。

<sup>30</sup> 用途地域の指定や、地区計画制度の利用（非線引き白地地域のみ）により、立地可能となる場合がある。

都市計画区域外の取り扱いを見直し、農業関係の規制と連携させる。具体的には、準都市計画区域制度を見直し、農地を含め、秩序ある土地利用が必要な区域に、幅広く準都市計画区域を指定できるようにする。

#### 広域調整の仕組みの整備

都道府県が広域的な視点から望ましい立地を調整できるような仕組みを整備する。市町村が用途地域の変更等を行う場合には、都道府県知事の同意が必要となるが、その際、関係する他の市町村の意見を求めることを可能とする。また、準都市計画区域の指定権者を、現行の市町村から、広域的視点で指定が行える都道府県に改める。

#### 公共公益施設の中心市街地への誘導

現行では都道府県の開発許可が必要ない、学校・病院等の公共公益施設の建築を目的とする開発についても、開発許可制度を見直し、許可の対象とする。

## おわりに

今回のまちづくり三法見直しにおける、中心市街地への都市機能の集中策や、大型店の立地調整の強化に対しては、昨今の厳しい財政状況の中、継承者のいない農地や閉鎖された工場跡地を活用したい農業従事者や産業界、大型店を誘致し雇用や税収を上向かせたい自治体、営業活動の自由を制限される可能性のある大手小売業者等からは、その必要性・有効性に関する疑問の声も上がっている。

中心市街地への機能集約の必要性の根拠としては、政府を始めとして、前述のコンパクトシティの考え方が挙げられることが多い<sup>31</sup>。ただし同時に、個別地域により中心市街地の特性や事情は異なり、全国一律にあてはめられない点に留意すべきともいわれる。地域の現状を正確に把握し、活性化させるべき中心市街地を見極めることが、活性化策の前提となる。

また、施策の有効性を確保する意味からは、活性化に意欲的な主体に国の支援を集中する方向性が強く打ち出されている。既存の法律の下でも活性化策が効果を上げている事例はあり<sup>32</sup>、法制度を活用していく意識や意欲の高さも重要と考えられる。そうした主体に資源を集中し、成功事例を生み出すことは、他の主体の意識を高める効果も期待される。

現在の所、今回の見直し事項の中で、大型店の立地調整の強化に注目が集まっている感があるが、調整策を有効なものとするには、市街地の魅力を向上させる振興策も連動させなければならない。その際には、核家族化・高齢化への対応という意味からも、公共公益施設等の中心市街地への誘導等に加え、既存の商店街等に商業以外の多様な機能を付与するなど、中心市街地活性化法の改正で新設される基本理念に描かれた、中心市街地のコミュニティとしての機能の強化を実現させていくことが重要であろう。

中心市街地の衰退は、様々な要因が絡み、長期間を経て進行したものである。活性化に成功するためには、衰退に至った時間、もしくはそれ以上の期間が必要となるかもしれない。衰退の現状に鑑みると、活性化への取り組みは迅速に進められなければならないが、あわせて長期的な視点をもってこれを推進していくことが求められよう。

<sup>31</sup> 経済産業省 前掲注(9) pp.15-17.

<sup>32</sup> 同上 〔関連事例集〕(青森県青森市など。)