

## 地域視点からの大型店出店問題と地方自治体の規制手法

金倉 忠之\*

The Problems of Big Stores from Local Viewpoint and Technique of Regulation by Municipalities

Tadayuki KANAKURA

### Abstract

In Japan, City Planning Law has been amended toward “the Compact City”. Municipalities will regulate and lead the location of big stores by land use regulations from now. This paper examines the techniques and subjects for regulating large-scale retail development, and introduces the difference of contribution to local economy between locally owned stores and big stores. It is necessary to work out the countermeasure by the growth management or smart growth against the large-scale retail development.

### はじめに

わが国では、競争促進政策にもとづき、大型店出店の規制緩和が幾度も進められ、最終的には、経済的規制の根拠となっていた大規模小売店舗法が、1998年に廃止された。同年、まちづくり関連三法と呼ばれる、大規模小売店舗立地法、中心市街地活性化法、改正都市計画法が制定され、全国の地方都市での商店街の衰退など中心市街地における大規模小売店舗法廃止後の空洞化対策がとられることになった。

まちづくり関連三法の枠組みは、中心市街地活性化法のもとで、空洞化が進む中心市街地の整備改善と商業の活性化のために、国の総合的支援を受けて、市町村が各種事業・施策を進めるとともに、大型店に対しては、市町村が、改正都市計画法の特別用途地区制度を利用して、土地利用面から大型店の出店を計画的に誘導・制限する。大型店立地が可能となれば、大規模小売店舗立地法によって、都道府県等により環境や交通問題など、出店にともなう地域の生活環境への影響がチェックされることで、生活環境の保持をはかる。この制度的

---

\* 北見工業大学教授 Professor, Kitami Institute of Technology

な整備に特徴的なことは、いずれも、地方自治体の主体性が打ち出されたことである。

このように、中心市街地活性化法は、中心市街地の整備改善と商業活性化のための振興政策であり、改正都市計画法と大規模小売店舗立地法は、商業施設の誘導・制限と生活環境保持のための規制という調整政策である。

しかし、1998年のまちづくり関連三法は、次のような制度自体の問題をはらんでいた。<sup>1</sup>

都市計画法の改正では、市町村は、それぞれの土地利用方針にもとづく「特別用途地域」を独自に決められることになり、特別用途地域は、住居地域、商業地域、工業地域のそれぞれを細分する12種類の用途地域に重ねて上塗りされる。今回、用途制限を緩和あるいは加重するために11種類に限定されていたこれまでの特別用途地域を廃止し、地域の判断で多様な特別用途地域の種類を設定できるようにしたわけである。

問題は、実際に特別用途地域が設定されているところは、基本的には市街化区域であるのに対し、大型店の進出先は、市街化調整区域内あるいは都市計画区域外が多いことである。つまり、新設された特別用途地域制度は、大型店の立地地域に適用できない制度となっていた。改正都市計画法では、市街化区域以外での大型店出店対策は考慮されておらず、これについては、政府は、自治体の条例に委ねることになった。

こうして、まちづくり三法の枠組みの一角としての改正都市計画法にもとづく大型店の立地調整については、従来から指摘されていた問題がそのまま残され、地方自治体の開発抑制の決意がなければ、大型店の誘導・制限の効果は期待できなかったのである。

大規模小売店舗立地法については、その対象はあくまでも、大型店立地にとまなう周辺住民の生活環境への影響であり、それを事前にチェックするという社会的規制（その基準となる指針を通産省がまとめている）が行われるため、そこでは、立地法第13条で規定した地方自治体の商業調整を目的とする条例・要綱ばかりではなく、生活環境の保持を目的とする条例・要綱による上乗せ規制に対しても牽制するものであった。

だが、指針は、地方自治体からみれば、規制基準が緩いものとみられ、立地法施行前に、自治体のなかには、条例や要綱で独自基準を設けて上乗せ規制をする動きが広がっていた。

中心市街地活性化法については、市町村が自主的に基本計画を策定し、施策を選択できることや、タウン・マネージメント機関（TMO）というこれまでにない仕組みが制度化されたことなどに、中心市街地活性化法の斬新さが現れて

<sup>1</sup> 金倉忠之「中心市街地活性化の課題と自治体のイニシアティブ—まちづくり関連三法を中心に—」『北見工業大学研究報告』第32巻第2号、2001年3月。

いるわけであるけれども、それだけに、まさに市町村のイニシアティブが問われることになる。しかし、政府は、TMOの第三セクター化を誘導するため、事業化する際の組織を第三セクターにすれば、補助の条件が有利になるように設定した。TMOという新たな制度を創設したにもかかわらず、政府自体が旧来からのやり方を踏襲するなかで、中心市街地の活性化の課題に対応しえるのか、支援制度のいっそうの改善が求められていたといえる。

まちづくり関連三法は、こうした制度自体の問題を抱えていたことを含め、中心市街地の空洞化対策としてはほとんど有効性をもちえなかったのである。

以上のような背景のなかで、福島県など大型店の郊外出店規制条例を制定する地方自治体が現れ、2006年、まちづくり関連三法とりわけ都市計画法の大幅な改正が行われた。

以下、本稿では、2006年に都市計画法がどのように改正されたかを踏まえて、禁止された大型店に対する経済的規制の根拠はどのようなものか、法律を補完する地方自治体の大型店出店規制の手法と課題を、福島県と北海道を事例として、広域調整・立地誘導・地域貢献の側面から検討し、米国の地方自治体の事例から、大型店と地元商店の地域経済への貢献度の違い、大型店出店規制の手法を探り、今後の大型店出店問題を成長管理やスマート・グロースによるまちづくりのなかで捉えていく必要性を指摘している。

## 1 2006年まちづくり関連三法の改正

1998年のまちづくり関連三法の改正後も、中心市街地の空洞化に歯止めがかからず、三法の不備が指摘されてきたことから、コンパクトシティの考え方にに基づき、2006年に、まちづくり関連三法が、再度、改正されている。ただ、改正されたのは、三法のうち都市計画法（施行は2007年11月）と中心市街地活性化法<sup>2</sup>のみであり、大規模小売店舗立地法はそのまま維持された。

---

<sup>2</sup> 中心市街地活性化法の主な改正点は、①中心市街地活性化本部（本部長：内閣総理大臣）の創設（基本方針の案の作成、施策の総合調整、事業実施状況のチェック・レビュー等）、②基本計画の内閣総理大臣の認定制度（法律、税制の特例、補助事業の重点実施等）。地方都市においては、準工業地域における大規模集客施設（床面積1万㎡超）の立地規制を基本計画に明記し、特別用途地区を都市計画決定することが大臣認定の条件  
③多様な民間主体が参画する中心市街地活性化協議会の法制化などである。

表1 2006年都市計画法改正による大型店規制対象地域

用途地域など	改正前	改正後
第一種低層住居専用地域 第二種低層住居専用地域 第一種中高層住居専用地域 第二種中高層住居専用地域 第一種住居地域	50㎡超不可 150㎡超不可 500㎡超不可 1,500㎡超不可 3,000㎡超不可	同 左
第二種住居地域 準住居地域 工業地域	制限なし	大規模集客施設については、用途地域の変更又は用途を緩和する地区計画決定により立地可能
近隣商業地域 商業地域 準工業地域		制限なし
工業専用地域	用途地域の変更又は地区計画決定が必要	同 左
市街化調整区域	原則不可。ただし、計画的な大規模開発は許可	大規模集客施設も含め、原則不可。地区計画を定めた場合、適合するものは許可
非線引き都市計画区域 準都市計画区域の白地地域	制限なし	大規模集客施設については、用途地域の指定により立地可能。また、非線引き都市計画区域では、用途を緩和する地区計画決定でも立地可能

出所：国土交通省資料による。

とくに大きく変更されたのは都市計画法である。その主要な改正点としては、1つは、1万㎡を超える大規模集客施設の立地可能な用途地域を、表1「都市計画法改正による大型店規制対象地域」のように、改正前の6地域から、商業地域、近隣商業地域、準工業地域の3地域に限定したことである。これにより、大規模集客施設は、それまで立地可能であった第二種住居地域、準住居地域、工業地域には、今後、原則として出店できなくなったわけである。2つは、開発を抑制する市街化調整区域については、改正前、計画的な大規模開発の場合は立地が許可されていたが、改正後は計画的な大規模開発も含めて原則禁止となったことである。3つは、用途が決まっていない白地地域については、改正前、大規模集客施設の立地に制限はなかったが、改正後では、原則禁止となったことである。4つは、今回規制強化される地域においては、大規模集客施設の立地も認めうる新たな地区計画制度（開発整備促進区）が創設されたことである。5つは、市町村が都市計画の決定などを行う場合、都道府県知事との協議・同意手続きを通じて、広域的な見地からの調整をするため、関係市町村からの意見の聴取等を行えるようにしたことである。

今回の都市計画法改正は、郊外型の大型店出店を制限する一定の効果を期待しうる内容とみることができるものの、問題は、大規模集客施設が床面積1万㎡超の店舗等を対象としていることと、準工業地域が立地制限の対象から外されたことである。

ただ、準工業地域については、「中心市街地の活性化を図るための基本的な方針」（2006年9月閣議決定）で、とくに地方都市では、大規模集客施設の立地制限には特別用途地区を活用することとされており、これを中心市街地

活性化法の基本計画の国による認定の条件とすることが明記されている。<sup>3</sup>

このように今回の都市計画法改正は、大型店の立地を3用途地域に限定するというものであるが、出店禁止とされた第2種住居地域、準住居地域、工業地域の3地域については、「大規模集客施設については、用途地域の変更又は用途を緩和する地区計画決定により立地可能」（表1参照）とされたように、用途地域の変更の厳格さ如何による。日本チェーンストア協会は、都市計画制度見直しの与党合意の段階で、「与党合意に対するコメント」を出している。そのなかで、「今回の都市計画制度の見直しにおいては、・・・原則としては制限しつつも用途の変更を弾力化することにより当該地域に大規模集客施設が設置できるという道を残している。今後、用途の変更に際して必要となる都市計画手続きやその運用においては、例えば、用途変更の審議が1年以内に行われること、自治体の都市計画審議会に中立的な者として消費者代表が必ず加えられることなど迅速性、公平性、透明性がきちんと担保されるよう強く求めたい。用途の変更に商業調整の観点加わることは厳かに避けるべきであり、大店法時代に逆戻りするようなことがあってはならない」<sup>4</sup>と要望している。

ここでコメントとして出された意見の内容は、実際、都市計画法の改正において、開発事業者を都市計画の提案者に加えたことと相俟って、規制強化される地域での大規模集客施設立地を可能とする開発整備促進区の創設や、都市計画手続きの円滑化等として盛り込まれたものであり、大型店出店規制の抜け道ともなりうるものである。

## 2 大規模小売店舗立地法による経済的規制問題

1998年に廃止された大規模小売店舗法では、大型店が出店する際、事前に地元事業者、消費者、学識経験者からなる商業活動調整協議会の意見を聴き、必要な場合には、調整4項目である店舗面積、営業時間、年間休業日数、閉店日を変更することが定められていた。

このような商業調整による経済的規制については、新設された大規模小売店舗立地法第13条で、「地方公共団体は、小売業を行うための店舗の立地に

<sup>3</sup> 「準工業地域は多様な用途を許容する地域であるが、地方都市において、準工業地域に大規模集客施設が立地した場合、中心市街地の活性化への影響が大きいと考えられることから、三大都市圏及び政令指定都市以外の地方都市においては、特別用途地区等の活用により準工業地域における大規模集客施設の立地の制限が行われる場合について、基本計画の認定を行うものとする。また、三大都市圏及び政令指定都市においても、必要に応じて、特別用途地区等を活用するものとする。」（「中心市街地の活性化を図るための基本的な方針」『中心市街地活性化基本計画の認定と準工業地域における大規模集客施設の立地制限』2006年9月閣議決定）

<sup>4</sup> 日本チェーンストア協会「『都市計画制度等の見直し』の与党合意に対するコメント」2005年12月。

関し、その周辺の地域の生活環境を保持するために必要な施策を講じる場合においては、地域的な需給状況を勘案することなく、この法律の趣旨を尊重して行うものとする」と明記した。<sup>5</sup>

経済産業省『大規模小売店舗立地法の解説』（2007年）では、「この法律は、地域の需給状況を勘案して調整を行うものではなく、大規模小売店舗の周辺的生活環境の保持を目的とするもの」であり、「1995年1月にGATSが発効し、地方公共団体が行う措置であっても、透明性の確保や、合理性、客観性、公平性、内外無差別等の規定への整合性が求められるようになってきている。・・・とりわけ、特定の事業者の事業機会を確保するため地域における需給状況を勘案するといった、大店法で採られていた考え方を採用することのないよう、『地域的な需給状況を勘案することなく』と規定している」とある。

GATS (GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES=サービスの貿易に関する一般協定) では、加盟国は、サービス提供者の数の制限、サービス事業の総数・サービスの総産出量の制限の措置を維持し、または、とってはならないとされている。<sup>6</sup>

つまり、地方自治体が、地域的な需給状況や大型店出店による商店街への影響を勘案して条例等を制定することを禁止したわけである。

わが国では、今後、もっぱら土地利用規制面からの大型店立地の誘導・規制が行われることになるが、しかしながら、GATSのもとで、大型店の立地調整という経済的規制が認められていないわけではない。中小企業4団体の「まちづくりに関する要望」のなかで、「『まちづくり3法』の制定にあたり、政府は『WTO・GATS（世界貿易機関・サービス貿易協定）の下では、大店法を廃止せざるを得ないが、3法を一体として活用すれば、大型店の立地調整を含む街づくりに支障はない』と説明した。・・・WTOの下で、フランス・イタリアは、GATSを留保し、大型店の出店調整を行っている。日本と同様GATSを批准しているイギリス・ドイツにおいても、都市計画の観点から、大型集客施設の立地調整を行って

<sup>5</sup> 「そもそも大型店の立地調整をしていた大規模小売店舗法（大店法）が廃止された背景には、米国政府から市場開放の圧力を受けた政府が、GATS（サービス貿易に関する一般協定）違反を指摘されることを恐れて政策転換した、という事情があった。」（矢作弘・服部正弘「市場略奪型ショッピングセンターの規制を―福島県商業まちづくり条例論争をめぐって―」『世界』2006年2月号）

<sup>6</sup> サービスの貿易に関する一般協定 (GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES, GATS) 第16条第2項「加盟国は、・・・次の措置を維持し又はとってはならない。」  
 ・サービス提供者の数の制限（数量割当て、経済上の需要を考慮するとの要件、独占又は排他的なサービス提供者のいずれによるものであるかを問わない。）  
 ・サービスの事業の総数又は指定された数量単位によって表示されたサービスの総産出量の制限（数量割当てによるもの又は経済上の需要を考慮するとの要件によるもの）。  
 同第一条第三項「加盟国は、この協定に基づく自国の義務及び約束を履行するに当たり、自国の領域内の地域及び地方の政府及び機関並びに非政府機関による当該義務及び約束の遵守を確保するため、利用し得る妥当な措置をとる。」（経済産業省『大規模小売店舗立地法の解説』2007年5月、46頁）

るが、これらはGATS違反とは見られていない<sup>7</sup>という指摘がなされている。

### 3 地方自治体の大型店出店規制の手法と課題

まちづくり三法の見直し案が国会で審議される以前から、地方自治体では、大型店の郊外出店を規制する動きが始まり、その後も、法律を補完するか、あるいは、県内市町村間の広域調整を目指した独自策としての制度化に踏み切る自治体が増えてきている。

大型店の出店規制に乗り出した地方自治体では、表 2 のように、条例、要綱、方針、ガイドラインなどの多様な形態の制度を整え、6,000 m<sup>2</sup>以上か 1 万 m<sup>2</sup>以上の小売商業施設あるいは大規模集客施設を対象とし、独自条例による立地規制・誘導、都市計画法による立地規制・誘導、広域調整手続き、地域貢献などの規制手法をとっている。

ここでは、独自条例による立地規制・誘導型として福島県、都市計画法による立地規制・誘導型として北海道を取り上げ、その規制内容と手法を検討する。

表 2 各道府県の大型店出店への取組み状況

都道府県名	制度	規制手法	対象施設	対象面積	
福島県	条例	・独自条例による立地規制・誘導 ・地域貢献	小売商業施設	店舗面積	6,000m <sup>2</sup> 以上
山形県	要綱	・広域調整手続き	大規模集客施設	床面積	10,000m <sup>2</sup> 超
兵庫県	方針	・都市計画法による立地規制・誘導	大規模集客施設	床面積	6,000m <sup>2</sup> 超
北海道	方針 ガイドライン	・都市計画法による立地規制・誘導 ・地域貢献	大規模集客施設	床面積	10,000m <sup>2</sup> 超
福井県	方針	・都市計画法による立地規制・誘導	大規模集客施設	床面積	10,000m <sup>2</sup> 超
京都府	ガイドライン	・都市計画法による立地規制・誘導 ・地域貢献	大規模集客施設	床面積	10,000m <sup>2</sup> 超
福岡県	ビジョン	・都市計画法による立地規制・誘導	大規模集客施設	床面積	10,000m <sup>2</sup> 超
佐賀県	方針	・都市計画法による立地規制・誘導	大規模集客施設	床面積	10,000m <sup>2</sup> 超
長崎県	方針	・都市計画法による立地規制・誘導	大規模集客施設	床面積	10,000m <sup>2</sup> 超
熊本県	広域調整方針 ガイドライン	・都市計画法による立地規制・誘導 ・地域貢献	大規模集客施設	床面積	10,000m <sup>2</sup> 超

出所：宮崎県「まちづくり三法改正に伴う他県の動向」2007年7月。

<sup>7</sup> 日本商工会議所・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「まちづくりに関する要望」2004年7月26日。

### (1) 福島県の商業まちづくり条例～6,000㎡以上を規制、広域調整、地域貢献～

福島県は、「広域のまちづくりの観点から特定小売商業施設を適正に配置するとともに、地域貢献活動を促進する」<sup>8</sup>ことを目的として、2005年、大型店に対する出店規制の条例である「商業まちづくりの推進に関する条例」を全国で初めて制定している。

この条例は、3つの柱からなる。1つは、小売商業施設の立地ビジョンとなる「商業まちづくり基本方針」であり、7つの生活圏ごとに、「一定の人口や都市機能が集積し、県民が公共交通機関を利用することで容易にアクセスできる場所」<sup>9</sup>に特定小売商業施設（店舗面積6,000㎡以上の小売商業施設）を集積させるとともに、郊外への特定小売商業施設の立地を抑制する。とくに、都市計画法上の市街化調整区域、用途が決まっていない白地地域などでは「厳かに抑制する」としている。

2つは、特定小売商業施設の立地についての広域の見地からの調整である。特定小売商業施設を新設しようとする事業者に対し、県は、新設計画の届出を義務づけ、その計画について、関係する市町村・住民などの意見や、「商業まちづくり基本方針」、市町村の各種土地利用関係計画を踏まえ、商業まちづくり審議会の意見を聴いたうえで、広域の見地から、その立地の適否の意見を事業者へに通知する。その際、「事業者の対応が県の意見を適切に反映しておらず、商業まちづくりの推進に著しく支障を及ぼすと判断される場合には、県は『商業まちづくり審議会』を開催した上で必要な措置を勧告することになる。」<sup>10</sup>

3つは、特定小売商業施設の地域貢献活動の促進である。特定小売商業施設の新設届出者は、新設届出書に「地域貢献活動の基本的方向」を記載した書面を添付し、立地市町村内で説明会を開催する。関係市町村や住民がその内容について意見を述べ、県は意見を新設届出者に通知する。新設届出者はこれら意見に配慮し、地域貢献活動計画を県に提出し、これを県が公表するという流れになる。

そこでは、大型店の地域貢献活動に対し、関係市町村や住民が意見を述べ、それらが地域貢献活動計画に反映されるようなしくみがつくられている。

「地域貢献活動ガイドライン」では、県が特定小売商業施設の設置者に期待する地域貢献活動の例として、表3で挙げた地産地消の推進、地域雇用確保への協力、撤退時の対策、地域貢献活動担当部署等の設置を含め12項目を挙げ、

<sup>8</sup> 佐藤栄佐久『『共生の論理』が導く福島県独自のまちづくり』（分権型政策制度研究センター『RCD NEWSLETTER』2006年 Mar.）

<sup>9</sup> 福島県「商業まちづくり基本方針」2006年。特定小売商業施設の立地を誘導する地域としては、まちづくりにおける商業の集積に関する方針が定まり、商業や人口が集積し、人が集まる条件が整っているという要件を満たす誘導市町村において、①中心市街地内の商業地域、②中心市街地内の近隣商業地域という優先順位が置かれている。

<sup>10</sup> 佐藤栄佐久「持続可能な歩いて暮らせるまちづくり—福島県商業まちづくりの推進に関する条例—」『都市問題』2006年10月号。

環境対策、中心市街地活性化への参加・協力、教育訓練への協力などにも及んでいることが特徴となっている。

表3 地域貢献活動の例（福島県、北海道）

項目	福島県	北海道
地産地消の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県産農林水産物や県内で加工・製品化された商品を積極的に販売、店内の飲食店においても県産品を使用。</li> <li>・店内における県産品イベントの開催、県産品の常設コーナーの設置など県産品のPRや販売促進の協力。</li> <li>・地域経済の循環を一層促進する観点から、県内事業者との取引促進に努め、テナント企業と県内事業者との取引を奨励。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道産品コーナーや生産者等が直売できるコーナーの設置等、道産品のPRや販売促進への協力。</li> <li>・設置者やテナント事業者の地域及び道内企業との取引促進やこれら企業のテナント入居促進にできる限り配慮。</li> </ul>
地域雇用確保への協力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・従業員の採用に当たっては、地域又は県内からの雇用に優先する。</li> <li>・従業員の採用に当たっては、可能な限り正社員として採用する。パートタイマー等、希望や能力に応じ正社員採用の機会を設ける。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・従業員の採用に当たっては、地域及び道内からの優先的雇用にできる限り配慮。</li> <li>・従業員に採用に当たっては、地域における安定的な雇用に配慮。</li> </ul>
撤退時の対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・撤退時期やその後の対応策等について、可能な限り早期に情報提供を行う。</li> <li>・設置者と核テナント事業者等が協力して、後継店や大型店承継者を確保する。</li> <li>・従業員には、離職者の再就職や配置転換を円滑に行う。</li> <li>・大型店として利用する建物を建築する際には、撤退時の再利用に留意する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・撤退やその後の対応策について、早い段階で、十分な情報提供を行う。</li> <li>・取引先企業への店舗閉鎖情報の早期提供や後継店への紹介に努める。</li> <li>・設置者とテナントが一致団結して、キーテナントを含めた後継店舗等の早期確保に努める。</li> <li>・離職者の再就職や配置転換が円滑に進むよう十分努める。</li> </ul>
地域貢献担当窓口	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域貢献活動担当部署等を設置するなど実施体制を整備する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域貢献担当窓口を設置する。</li> </ul>

出所：福島県「地域貢献活動ガイドライン」（2006年）、北海道「大規模集客施設の立地に関するガイドライン」（2006年）より作成。

福島県の条例の特徴は、制度の形態が強制力を持つ条例であることであり、その後、独自策として制度化に踏み切った自治体では、強制力をもたない要綱、方針、ガイドラインなどという形態をとっている。また、他の道府県や改正都市計画法が1万㎡超の大規模集客施設を対象としているのに対し、福島県では、店舗面積6000㎡以上の小売商業施設を対象として上乗せしていることである。さらに、この条例は、都市計画法の改正前であったため、複数自治体のまちづくりに影響を与える大型店の出店調整は、現行法だけでは解決できないことから、広域調整も含めて条例を制定したという背景もある。

それゆえに、この条例に対する反発も大きかったといえよう。たとえば、

イオングループから、条例は、大型店の出店の原則自由を認める大規模小売店舗立地法第13条に抵触するとした「通知書」が福島県知事へ提出されている。この「通知書」に対しては、「大店立地法一条は、その立法趣旨として『その周辺の地域の生活環境の保持のため、・・・小売業の健全な発達を図る』ことを目的としている・・・郊外の大型店の出店が中心市街地の商店街を衰退させるだけでなく、結果として地域全体の福祉の総和を減少させ、子供の教育環境や安全上の問題まで生じさせているのであれば、……立法趣旨をかえって損ない『小売業の健全な発達』を図っていることにはならない」<sup>11</sup>という立法趣旨を鑑みた反論も出されているが、やはり、立地法第13条は、自治体による大型店規制を大きく拘束していることには変わりはない。立地法第13条は、後述するような米国などの大型店出店規制のあり方をも阻んでいることは問題である。

## (2) 北海道のガイドライン～ゾーニングの活用と地域貢献～

北海道は、2006年に、「大規模集客施設の立地に関するガイドライン～コンパクトなまちづくりをめざして～」を策定・施行している。ガイドライン策定の目的を、『市町村によるゾーニングの活用等』を進めるとともに、周辺地域のまちづくりへの影響が大きい大規模集客施設の設置者に対して、『市町村等との事前手続』と『主体的な地域貢献』を求め、コンパクトなまちづくりの観点から大規模集客施設の適正立地に寄与すること」としているように、市町村に、ゾーニング手法（用途地域等による制限）の活用を促し、大規模集客施設の設置者に、市町村等との事前手続や地域貢献を求める内容となっている。

市町村におけるゾーニングの活用については、①市街地の無秩序な拡大を抑制するため、都市計画区域外の準都市計画区域において特定用途制限地域を指定すること、②大規模集客施設が立地可能な準工業地域などの地域で、必要な場合、特別用途地区など都市計画制度の積極的な活用を図ること、③道は、広域的な観点から、市町村の都市計画の変更などへの同意を行う際、関係市町村の意見を踏まえて判断することなどが盛り込まれており、都市計画法による立地規制・誘導と道による広域調整を打ち出していることが特徴である。

大規模集客施設の設置者による市町村等との事前手続や地域貢献については、大規模集客施設の設置者は、あらかじめ出店計画書と地域貢献計画書を知事に届け出ることにより、市町村や住民の意見が反映されるような手続きがとられている。<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 矢作弘・服部正弘、前掲論文。

<sup>12</sup> 出店計画の手続きとしては、①大規模集客施設を新設（増床を含む）する場合、あらかじめ出店計画書を知事に届け出る。②知事は、出店計画書と届出一覧表を公表し、住民などから意見を募集する。③出店計画書の届出者は、出店計画説明会を開催する。④市町村と住民は知事に意見を述べる。⑤知事は、出店計画書の届出者に意見を述べる、という流れになる。

つまり、大型店の出店計画に対して、地方自治体や住民が、事業者が法的手続きを開始する前に、意見を表明する機会を設けたわけである。地域貢献計画においても（地域貢献活動の例は表3参照）、出店計画と同様、地方自治体や住民が意見を表明する機会が設けられ、大規模集客施設の設置者はこれらの意見を反映させながら地域貢献計画を実施することになる。<sup>13</sup>

北海道のガイドラインの課題の1つは、条例ではなく強制力や罰則がないガイドラインであることである。法律を補完するためには条例化が適切であるが、ただ、ガイドラインでも、地元自治体や住民が意見を表明する機会が設けられていることにより、出店への抑制効果が期待できないわけではない。

課題の2つ目は、他の多くの府県と同様、対象となる大型店が床面積1万㎡超であることである。ガイドラインでは、出店計画書・地域貢献計画書の届出対象となる施設として、「当面は、大規模集客施設のうち、周辺地域のまちづくりへの影響が懸念される床面積が1万㎡を超える商業施設（小売店）を対象」<sup>14</sup>としているが、それに続けて「なお、ガイドラインの施行状況や経済情勢の変

また、地域貢献計画の流れとしては、①大規模集客施設を新設（増床を含む）する場合、あらかじめ地域貢献計画書を知事に届け出る。②地域貢献計画書には、地域貢献活動、地域との連携推進、地産地消や産消協働の取組への協力、地域雇用の確保、防災・防災対策の推進、環境対策の推進、撤退時の的確な対応、まちづくりへの協力等を記載する。③地域貢献計画書に記載された地域貢献活動の実施状況については、地域貢献実施状況報告書を毎営業年度、知事に届け出ること。④地域貢献計画書の届出者は、地域貢献説明会を開催する。

<sup>13</sup> 大型店は、地域貢献計画に具体的などのような内容を盛り込んでいるのか。ここで、一例として、イオン北海道株式会社ボスフル北見店の「地域貢献実施状況報告書」（2008年3月提出）により、地域貢献実施状況のなかの地域連携、地産地消、地域雇用についてみてみよう。

「(1)地域との連携推進」のうち、「②中心市街地活性化の取組への協力」としては、「商工会議所主体のイベント協力及び中心商店街の店舗PR等連携と協働体制での取り組みを増進」があり、「ぼんち祭り及び冬祭りへの人的支援と協賛」を実施している。

「(2)地産地消等産消協働の取組」のうち、「①地域企業や道内企業との取引促進」としては、「北見地方卸売市場との取引及び地場商品の積極的販売取組み・取引企業数21社」の計画に対し、「豊産マルキタ3億、水産丸中4億他約11億の取引実績。東急閉店後オホーツク地域産業振興会オホブラ参画」を実施している。また、「③道産品の積極的販売、PR、需要拡大に向けた情報提供」としては、「中元・お歳暮ギフトでの積極的拡大販売及びオホーツク特産品コーナーの常設」の計画に対し、「(中元)訓子府メロンの拡大、(お歳暮)雄武産シャケ、常呂しんやのホタテ貝柱、雄武出塚のカマボコ、ハッカランドのハッカギフト等拡大販売。特産品コーナー化は19年度銘店にてコーナー設置。北見情報技術と連携ネット販売開始」を実施している。

「(3)地域雇用の確保」のうち、「①地域及び道内からの雇用促進」としては、「道内大学・地元高校からの定期採用、社員・準社員への登用」の計画に対し、2007年度採用実績は「高校1名、大学1名、計2名。東急閉店により社員登用4名、準社員登用4名、パート2名採用」である。「②安定的雇用の確保」としては、「準社員及びパート社員の雇用促進」の計画に対し、実施状況は、「地域ハローワークとの連携による雇用確保、準社員13名、パート202名、アルバイト103名。」2008年にはパートの組合化が予定されている。

<sup>14</sup> 1万㎡の床面積については、「公道等により、施設敷地が分割されている場合等も含め、一体的な開発と判断されるときは、各々の施設の床面積が1万㎡以下であっても、その合計の床面積が1万㎡を超えれば、届出が必要」とされている。（北海道「大規模集客施設の立地に関するガイドライン～コンパクトなまちづくりをめざして～」2006年7月）

化などを踏まえ、必要に応じて、対象施設の見直しを行」うとして含みをもたせているようにみえる。

ガイドラインで、市町村に対し、都市計画区域外の準都市計画区域において特定用途制限地域を指定するか、あるいは、大規模集客施設が立地可能な準工業地域などの地域で、特別用途地区など都市計画制度の積極的な活用を図ることを勧めていた。市町村では、これを受け、準工業地域における特別用途地区の指定や、準都市計画区域における特定用途制限地域を指定する市町村が広がってきている。

たとえば、砂川市は、2007年9月に「砂川市特別用途地区内における建築物の制限に関する条例」を制定し、また、滝川市は、2007年12月に「滝川都市計画大規模集客施設制限地区建築条例」を制定して、いずれも、準工業地域に、大規模集客施設制限地区として特別用途地区を指定し、床面積1万㎡を超える大型店等を規制している。富良野市でも条例案がすでに出されている。

名寄市では、改正都市計画法の施行（2007年9月）前の2007年6月に「名寄市特別用途地区建築条例」を制定し、工業地域に特別工業地区を指定して1万㎡を超える大型店等を規制しようとしたが、スーパー・ポスフルが以前から計画していた名寄店の着工を条例施行前に終えたことから、名寄市の条例の拘束力はなくなっている。

以上のように、道府県では、条例による立地規制・誘導、都市計画法による立地規制・誘導、市町村間の広域調整、そして地域貢献などの規制手法をとりつつ、地方自治体の立場から大型店の適正立地を目指してきた。それは、法律の補完や上乘せ・横出しを伴う条例等の制定であったかもしれない。だが、地方自治体にとって、法律の不備やわが国特有の偏りを含む制度的問題を看過し得ない状況が地域で生じていたことが、その背景にある。

中心市街地における小売商業の集積低下に伴い、住民の地域への愛着・誇りの低下、交流機能の低下、地域のコミュニティや固有の伝統・文化、街並みの維持の困難さ、高齢者・障害者の生活の不便さのみならず、今後、既存の社会資本を十分に活用しないまま、新たな社会資本の整備や維持管理に必要なコストの増加、優良農地や景観の優れた地域での環境負荷の増大、どここのまちでも類似した風景の出現が想定される<sup>15</sup>など、まちづくり総体の危機的問題が現れているのである。

### (3) 地域貢献における大型店と地元小売業

以上のような地方自治体による大型店出店規制の動きを、大型店サイドでは

<sup>15</sup> 福島県「福島県商業まちづくり基本方針」2006年6月。

どのように捉えているのか。

地域貢献を求める自治体の制度化に対し、日本チェーンストア協会サイドから、次のような意見が出されている。「まちづくり3法の改正と軌を同一にするように、いくつかの地方自治体において、条例やガイドラインにより社会貢献を求める例が出てきている。具体的には、条例等で社会貢献の例を具体的に示した上で、進出しようとする店舗にこれらの例を参考にした社会貢献計画を提出させ、これに対する住民や関係市町村の意見を集めてこれらに配慮した最終的な貢献計画を作らせるというやり方である。これらのプロセスが地方自治体独自で設けた出店のための調整プロセスと同時に行われるような場合では、社会貢献計画そのものが大型店にとって縛りとなる可能性もある。」また、企業の社会貢献という場合、大型店だけでなく、他の大企業や中小企業も果たすべき社会貢献があるとして、「大型店だけを対象に社会貢献計画を届出させ、たとえ強制ではないとしても結果として押し付けられる可能性を含むような制度というのは問題がある」<sup>16</sup>というものである。

地方自治体の出店の調整プロセスと地域貢献が連動することへの警戒と、大型店だけを対象とした地域貢献への不満が示されているわけであるが、前者については、自治体として、大型店を立地規制・誘導したうえで、出店するならば地元商店と同様な地域貢献を期待しているといえよう。このことは、後者の問題とも関連する。

たしかに、その市町村に立地する企業が地域貢献を求められるとすれば、それは大型店舗だけに限定するのは問題といえよう。もともと地域のなかに根付いて活動する中小企業は、むしろ地域に貢献することで存続してきた性格が強いのにに対し、外来の大規模工場などにも地域貢献を求めることは当然であり、地域貢献計画提出の対象とすべきであろう。

福島県の「地域貢献活動ガイドライン」では、今日、企業の社会的責任（CSR：Corporate Social Responsibility）を重視した経営が求められていることについて、「短期的な利潤追求に偏重した経営でなく、社会を構成する一員として、中長期的な視野に立った豊かな地域社会の構築に向けた取り組みを行うことが、人々から存続を望まれる企業となるために必要であるだけでなく、それにより結果として企業としての自らの価値を高め、持続的な発展を遂げることにつながる」として、地域社会構築への参加を企業の社会的責任とみる。

また、中小企業については、「CSRは、すべての企業が自らの判断のもとで対応すべきものですが、中でも小売業は、『人々の暮らしを支えながらそれぞれの時代の文化を育むなど、県民生活と深く関わるとともに、まちの魅力の形成に寄与してきた』と「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」の前文でも述

<sup>16</sup> 鈴木善統・日本チェーンストア協会専務理事「大型店と地域の連携を探る」『都市問題』2006年10月号。

べているように、地域密着型の産業として消費者である地域住民との直接の接点を有するという特性を有しています」と、小売業を地域密着型の産業とみて、とくに小売業の地域貢献を重視する。

北海道のガイドラインも、「社会的責任は、店舗等の規模や業種にかかわらず取り組むべき課題ですが、地域密着型の産業である小売業にあって、大規模な商業施設の出店や撤退は、消費者の利便性のみならず、その規模故に、周辺地域のまちづくりに大きな影響を与えることから、とりわけ地域社会への貢献が期待されています」とある。

つまり、消費者と直接接点をもつ地域密着型産業である小売業は、その規模にかかわらず地域貢献が期待されており、とくに、まちづくりに大きな影響を与える大型店への期待がますます大きくなる。

日本チェーンストア協会は、2006年、「地域商業者等との連携・協働のためのガイドライン」を作成し、そのなかで実効性を高めるための具体的行動事例を列挙している。<sup>17</sup>

ガイドラインの各項目は、先にみた地方自治体のガイドラインの項目のうちの一部と重なるものであり、地元商店街では参加することが当然のまちづくり活動が、改めて「ガイドライン」として打ち出されているのをみても、むしろ、これまでの大型店の地域でのあり方の問題が浮き彫りになっているといえる。

では、大型店と地元商店の地域貢献には、どのような違いがあるのだろうか。とくに、地方自治体が大型店に対して規制する理由には、その地域経済への影響が中心にあるとあってよく、地域経済への貢献度の違いは重要である。以下では、それを、アメリカの例でみていくことにする。

#### 4 地域経済視点からの大型店出店問題～米国の事例～

##### (1)シカゴ・アンダーソンヴィル地区の事例

地元商店と大型店のそれぞれの地域経済へ与える効果の違いをみるために、調査研究所のシビック・エコノミクス (Civic Economics) が行った、シカゴ市のアンダーソンヴィル地区における地元商店と全国チェーン店の比較研究を

<sup>17</sup> ガイドラインのなかで、「今後も地域商業者等との連携・協働に係る活動の実効性を高めていくため、・・・会員社の各店舗において既に取組んでいる事項や取組みを予定している事項を具体的活動の事例として掲げ、これを参考に実態を確認しつつ適宜適切に対応していくための道標として本ガイドラインを作成することとした」として、以下の7項目の具体的行動事例を列挙している。(1)地域経済団体等の活動への積極的な協力及び参画、(2)地域経済団体等の活動に対する助言、大型店として有する経験・知識・人脈などに関する情報の提供、(3)地域のタウン・マネジメント活動等「まちづくり」への協力、(4)地域のイベント、地域的美観・景観等生活環境推進への協力及び参画、(5)地域の防犯・防災、未成年者非行防止、環境保全等への対応、(6)地元商工会議所、商店会等への加入についての協力、(7)地域商業活動からの撤退(退店)に係る早期情報開示等。(日本チェーンストア協会「地域商業者等との連携・協働のためのガイドライン」2006年6月。)

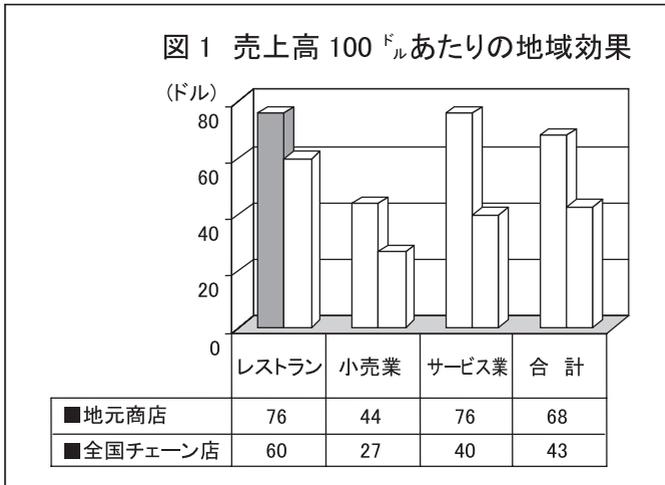
みてみよう。<sup>18</sup>

調査の対象は、地区内の地元商店 10 店舗と、その競争相手であり、シカゴに本社を置いていない全国チェーン店 10 店舗の計 20 店舗であり、それぞれ、小売業、レストラン、サービス業の業種を対象としている。

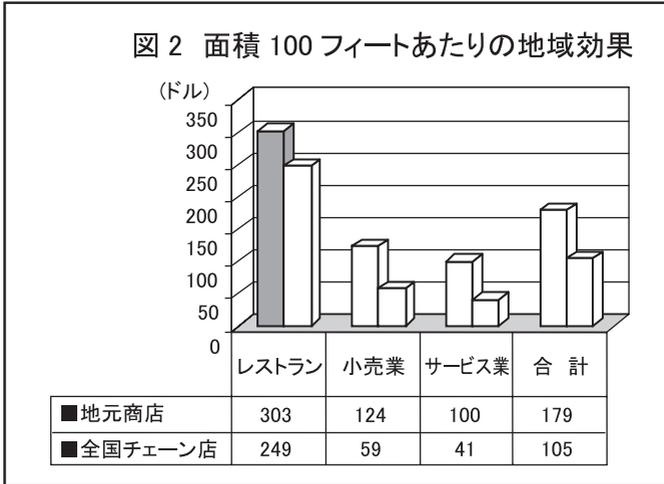
この調査研究は、シカゴ市内の地域経済にとどまる両者の支出額の推測を目指しており、まず、直接効果として、給料、利潤、地元調達そして慈善事業への寄付の 4 項目について推定し、その連続的な循環である間接効果と誘発効果を、乗数を用いて推測する。

地域経済への経済効果は、公平な比較を可能とする a. 売上高 100 ドルあたりの効果、b. 面積 100 フィートあたりの効果として計算される。

調査結果は、図 1 のように、地元商店の場合、100 ドルの消費支出あたり、シカゴの地域経済に 68 ドルがとどまるのに対し、全国チェーン店の場合、43 ドルがとどまるにすぎない。また、地元商店では、図 2 のように、店舗面積 100 平方フィートあたり、179 ドルの地域経済効果があるのに対し、全国チェーン店では、105 ドルの地域経済効果があるにすぎない。



<sup>18</sup> Civic Economics, *The Andersonville Study of Retail Economics*, Oct. 2004.



地元商店の方が全国チェーン店より地域経済効果が高いのは、レストラン、小売業、サービス業のどの業種でも共通している。その理由は、4つの支出項目ごとに説明されている。

第1に、地域労働への支出は、全国チェーン店より、地元商店の方が、経営費のなかで大きな割合を占める。全国チェーン店は、簿記やマーケティングのような管理機能を中央の本社に統合できるが、地元商店は、それらの機能を、自社内か、あるいは、コミュニティ内で外部委託しなければならない。総売上高のうちの労働費については、地元企業が29%、全国チェーン店が23%を支出している。

第2に、地元商店が得た利潤の大部分は、地域経済にとどまるのに対し、全国チェーン店では、本社に利潤をもたらし、それはその後、グローバル戦略により再投資されるか、一部は株主に分配される。いずれの場合も、地域経済に循環する全国チェーン店の利潤はごくわずかでしかない。

第3に、地元商店は、広範な商品やサービスを地域市場で調達する。地元商店(総売上高の6.0%)の方が、全国チェーン店(同2.9%)より、おおよそ2倍高い。

第4に、地元商店の優位さを示す小さくない貢献は、慈善事業への寄付である。地元商店の経営者や従業員は、その商店のある近隣に奉仕する傾向があるのに対し、全国チェーン店は、本社の近くの慈善事業に寄付する傾向がある。

以上の調査結果にもとづき、次のような政策的意義を強調する。①地元商店

は、全国チェーン店より大きな地域経済的効果をもたらすこと。②全国チェーン店が地元商店に取って代わることは、地域経済全体の活力を弱めること。③消費者がその支出の購買先を替えることが、大きな地域経済効果をもたらすこと。④公共政策の決定が、地元商店に不利益を与えないよう十分注意しなければならないこと、以上である。

### (2)メイン州ミッドコースト圏の事例

同様な結果は、地域自立研究所 (Institute for Local Self-Reliance) がメイン州のミッドコースト地域で行った調査研究でも報告されている。<sup>19</sup>

地域社会が直面している、大型店の出店を支持すべきか、あるいは、開発を制限し、地元小売業の発展に焦点を合わせるべきかを決定するための情報として、研究所は、ミッドコースト圏の地元企業（8店）の経済効果を調査し、これを典型的な大型店（メイン州内に店舗をもつ州外本社の2店）の経済的貢献と比較している。

調査結果は、地元企業が、その売上高の53.3%を州内で支出する。支出の内訳は、地元の従業員に支払われる給料（売上高の28.1%）、他の地元企業から購入する商品・サービス（16.9%）、利潤（5.4%）、自治体や州政府への税金（2.4%）、地元の慈善事業への寄付（0.4%）となり、残り46.7%は州外へ出て行く。これに対し、大型店については、公表された情報・報告書等からの推定によると、州内には、ほとんど給料の形態で売上高の14.1%を支出し、それ以外は州外の業者への支出か本社に還流する。

これらの結果から、地元企業は、地元の製造業者、銀行、印刷業者、会計士などの多様な地域の企業を支え、地域経済に派生効果をもたらしており、高い費用をかけて大規模な雇用主を新たに誘致するのと同じ経済効果を生み出すと結論づけている。

### (3)サンフランシスコの事例

シビック・エコノミックスが、サンフランシスコ市の小売業を対象に行った調査研究でも、全国チェーン店との比較で地元商店の経済効果を示している。<sup>20</sup>

調査結果は、表4のとおり、本屋、おもちゃ屋、スポーツ用品店、レストランの各業種いずれも全国チェーン店より地元商店の方が地域経済効果がかかなり高いことを示している。

地元企業は、雇用、サービス、利潤を通じて、地域経済で循環させる資金が、より多くの生産高、所得、雇用をサンフランシスコ市内にもたらす。これはまた、小売売上高の増加を生み、増加所得は公共サービスのために課税される。

<sup>19</sup> Institute for Local Self-Reliance, *The Economic Impact of Locally Owned Business vs. Chains—A Case Study in Midcoast Maine*—, September 2003.

<sup>20</sup> Civic Economics, *The San Francisco retail diversity study*, 2007.

こうして、地元企業は、競争相手の全国チェーン店より、実質上、より大きな地域効果をもたらすという。

表4 各商店の売上高と地域効果

(単位: 100万<sup>円</sup>、%)

	本屋			おもちゃ屋			スポーツ用品店		
	a売上	b地域効果	b/a	c売上	d地域効果	d/c	e売上	f地域効果	f/e
地元企業	167.0	54.0	32.3	60.0	20.0	33.3	84.0	28.0	33.3
全国チェーン店	42.0	8.0	19.0	27.8	5.4	19.4	52.1	10.2	19.6

出所: Civic Economics, The San Francisco retail diversity study,2007.より作成。

	レストラン		
	g売上	h地域効果	h/g
地元企業	511.2	287.2	56.2
全国チェーン店	249.1	107.5	43.2

出所: Civic Economics, The San Francisco retail diversity study,2007.

以上、3つの事例研究にみられるとおり、地元商店と域外大型店では、雇用効果、原材料の地元調達率、利益の再投資先、寄付金などの面で、地域経済への貢献度が異なっており、このちがいが、地方自治体に大型店出店を規制する根拠の1つとなっている。

わが国でも、大型店に対し、地元商店と同様な地域貢献を求め始めているが、全国レベルの大型店の対応には限界があることはいうまでもない。とりわけ、原材料の調達先については、グローバル戦略に基づいて設定された価格は、大型店の最大の強みとなっているからである。

わが国では、すでにふれたように、大規模小売店舗法が廃止された後、大型店出店に対する経済的規制が全くなり、今後は、商業調整という経済的規制を排除した、土地利用規制面からの大型店立地の誘導・規制が行われることになる。だが、米国では、次にみるように、大型店の店舗面積に上限 (Store size Cap) や、出店の一時凍結 (Moratorium) などを設ける地方自治体が増えており、むしろ、競争制限的な経済的規制を含む大型店規制が広がっている。

米国では、こうした手法を使いながら、2008年8月現在、395の市町村で、大型店の出店を少なくとも一度は撤回させてきた。<sup>21</sup>

では、米国の多くの自治体で、経済的規制を含む大型店出店規制がどのように実施されているのか、これを次にみてみよう。

<sup>21</sup> Sprawl-Busters, "Victorious Secret"による。そこでは、市町村名が列挙され、その状況を知ることができる。

## 5 ゾーニングにもとづく大型店出店規制策

米国では、大型店出店規制はゾーニング（土地利用規制）にもとづいて行われている。

「米国では多くのゾーニング条例が大型店の参入を制限し・禁止し、地元の商業者を保護・育成することが地域経済にプラス（税収増や雇用確保など）であり、地域社会の福祉に貢献する、すなわちそれがまちづくりである、という趣旨のことを明確な表現で記載している」<sup>22</sup>といわれる。開発の管理を目的とするゾーニングを通じて、競争制限的な経済的規制がおこなわれているのである。

わが国のように、土地利用規制が経済的規制を含むかどうかは問題となることは、米国では少ないといわれる。それは、公平な参入の機会を保障すること、差別がない制限であること、そして制限するならば「まちづくりの利益」により担保されることが確保されているからである。<sup>23</sup> その上で、大型店をめぐる土地利用規制が経済的規制を含むのは当然のこととみなされている。

つまり、米国では、大型店の出店を規制しようとするれば、土地利用規制条例に依拠するほか手段がない。その行使が自ずと経済的規制を含むのである。したがって、大型店規制問題は、単なる経済的規制問題ではなく、生活環境の視点からの土地利用規制の延長として経済的規制に及ぶものとみられる。

ここで、大型店規制の手法である、店舗面積に上限を設けるキャップ制度と、出店の一時的な凍結であるモラトリアムについてみてみよう。

### ①小売業のキャップ制度

米国の多くの市町村では、中心街の経済的活力を維持するため、また、小売業の過剰問題やスプロールへの対策として、大型店の規模を制限する小売業のキャップ制度を条例化してきた。

たとえば、ワシントン州のベリンガム市では、2007年、全小売店舗の規模の上限（Cap）を90,000平方フィートに設定している。また、コネチカット州のフェアフィールド市は、2007年、近隣業務地区に立地する小売店舗やレストランを4,000平方フィート以下に制限する規制を条例化している。<sup>24</sup>

<sup>22</sup> 矢作弘『大型店とまちづくり—規制進むアメリカ、模索する日本—』岩波書店、2005年、77頁。「米国では、大型店や全国チェーン店の進出を制限・禁止（参入障壁）する競争制限的な——その意味では明らかに経済的規制となる政策を、『地域社会の健康、安全、道徳、そして一般的福祉』のために不可欠であるという論理によって合法化している。ゾーニング条例が本質的には「開発の管理」をねらいとする以上、競争制限的となるのは自然である。」（同書、77頁）

<sup>23</sup> 「米国では、ゾーニング条例が経済的規制を含むかどうかは、さほど問題にならない。実際のところ、ゾーニング条例の場合も、純粋な社会的規制はごく少ない。大方は、経済的規制と重なっている。しかし、その違いを争うことは神学論争になる。プラグマティズムの米国では、そうした議論はおきかないのである。（矢作弘、前掲書、92-93頁）

<sup>24</sup> Institute for Local Self-Reliance, "Retail Store Size Cap and Moratorium — Bellingham, Washington ", "Store Size Caps".

ゾーニング条例が、長い間、建物の高さや容積を制限してきたのと同様、公共の利益を護るために制度化された小売業のキャップは、合法的なプランニングの手段とされる。その際、地方自治体が、私的財産権を護るための法的必要条件に従うことは不可欠であり、自治体は、小売業キャップ条例により公共目的が維持されることを明確に説明しなければならない。

この大型店の規模を制限する制度の法的根拠については、伝統的なゾーニング規制内で、直接、建物の高さや規模について条例化することから、一定のタイプの企業を排除するという排除の装置ではないといわれる。<sup>25</sup>

## ②開発モラトリアム

スプロール対策の効果的な方法の1つは、中心街の活性化を積極的に促進する条例を制定することであるが、そうした適切な立法措置のない市町村でも、プランニングやゾーニング条例を検討し、強化する間、現状維持のための一時的開発制御を行うことができる。<sup>26</sup>

たとえば、ワシントン州のベリンガム市では、2006年、アメリカ最大の小売大型店であるウォルマートが、既設のベリンガム店を、食料雑貨類を含む巨大ショッピングセンターに拡張する計画を公表した後、市は、すぐに、10万平方フィート以上の店舗の建設・拡張に関する一時的モラトリアムを採用した。その後、規模のキャップ制度が、2007年に採用されたことは先にみたとおりである。<sup>27</sup>

このように、開発モラトリアムは、市町村が、提案された開発の影響、すなわち、大型店のスプロール開発にともなう交通量の増加、市町村の個性の喪失、経済的な変化などの問題を検討する余裕をあたえ、それに対応する適切な手段をとることができるように、新たな開発を一時的に停止させるものである。<sup>28</sup>

## むすびにかえて—スマート・グロース政策による大型店対策—

以上のように、米国では、ゾーニング条例にもとづいて大型店規制が行われているわけであるが、そこで採用されている小売業のキャップや開発モラトリアムの制度は、多くの地方自治体の都市計画で1960年代末以降採用されてきた開発誘導手法としての成長管理（Growth ManagementあるいはGrowth Control）政策の手法でもある。

成長管理政策とは、開発のタイプ、速度、位置、タイミング、質、特性を誘

<sup>25</sup> National Trust for Historic Preservation, "Retail Caps—Smart Growth Tools for Main Street—", 2002.

<sup>26</sup> National Trust for Historic Preservation, "Temporary Development Controls—Smart Growth Tools for Main Street—", 2002.

<sup>27</sup> Institute for Local Self-Reliance, op.cit.

<sup>28</sup> National Trust for Historic Preservation, "Temporary Development Controls", op.cit.

導するための計画的な意図をもつ政策であり、居住環境を維持するために、都市計画の伝統的な手法であるゾーニングを補完するものとして行使されてきた。

これまで採用されてきた成長管理政策の手法はきわめて多様であり、開発の上限規制 (Cap) とモラトリアムのほかに、たとえば、ゾーニング規制、インフラの整備に沿った段階的な開発、境界線の外側では開発が認められない都市成長境界線、開発基準を満たすとポイントが与えられるポイント評価制度、高密度な開発を進めるため空き地に建物を建てるインフィル等というように、伝統的な手法から新規の手法まで幅広い範囲に及んでいる。これは、ほとんどのゾーニングのテクニックが成長管理の目的のために利用されるからである。<sup>29</sup>

成長管理政策は、ときには訴訟を伴うことがあったものの、居住環境を護る有効な手法として多くの自治体に広がった。それは、もちろん、大型小売店舗の開発のみを対象としているわけではなく、住宅開発やビル開発などを含むすべての都市開発を対象とするなかで、開発を進めようとする大型小売店舗も含まれていたわけである。

このような成長管理の考え方にもとづき、1990年頃から、戦略的な計画概念として「スマート・グロス」 (Smart Growth) の概念が提案され、計画や政策として実施されるようになっていく。

スマート・グロスについては、多様な捉え方がなされているが、成長管理とスマート・グロスのちがいは、後者が、地域の経済、コミュニティ、環境のいずれにも寄与する開発のあり方を指すこと、郊外への開発抑制と中心市街地の開発促進を一体的に管理すること、つまり、コンパクトな都市を目指していること、資金調達など財政的枠組みを考慮することなどにおいて違いがあるといわれている。

保井美樹氏は、スマート・グロスを次のように捉えている。「米国の『スマート・グロス』とは、主に、郊外における無秩序な開発によって深刻化している環境、社会、経済面の諸問題を解決・軽減させるために、1970年代以降、幾つかの先進地域で発達した成長管理による計画の考え方をもとに、各地域で抱える課題と実情に応じて、種々の制約を踏まえても実施可能な手法を探ろうとする戦略的な地域成長管理の計画概念である。主に、スプロールを防御し、都市中心部を再活性化させ、新たな都市デザインのあり方を追求し、自然環境を保全し、公共交通を重視したまちづくりを進め、アフオーダブル住宅が十分に整備された地域を形成するための種々の政策によって成り立つもので、その施策には施設の立地誘導を行うものが多くある。」<sup>30</sup>

<sup>29</sup> 金倉忠之「アメリカにおける都市の成長管理政策についてのサーヴェイヤーB. チニツの所説を中心に」『都市問題』1996年3月号。

<sup>30</sup> 保井美樹「米国スマート・グロス政策に見る広域での開発誘導インセンティブ」東京市政調査会研究部『スマート・グロス政策に関する研究』東京市政調査会、2005年、41-42頁。

スマート・グロースは、郊外の無秩序な開発を抑え、中心市街地、自然環境、公共交通、手頃な住宅などを重視した戦略的な地域成長管理といわれるように、居住環境の保全に重点を置いていた成長管理に比べ、広域的で、多目的で、対象が広範なことに特徴があるが、そのために困難さを伴うものとみられる。しかし、そうした違いはあっても、スマート・グロース政策により都市を管理する手法は、キャップやモラトリムのように、成長管理政策と重なっている。ただ、広域的成長管理計画であるスマート・グロースの場合は、「その財政的側面にあたる都市基盤整備計画に連動させることにより法的根拠を持った規制手法として取り込まれ」<sup>31</sup>ていることが異なっている。

ところで、わが国では、既述したように、コンパクトシティを目指して都市計画法が改正され、地方自治体が、大型店出店との関連で、中心部への立地誘導や地域貢献を求める条例やガイドラインなどを策定して補完するようになってきた。地方自治体は、今後、都市計画などの土地利用規制にもとづき、大型店の規制・立地誘導を行うことになる。

その際、わが国でも、米国と同様、都市計画を補完する成長管理あるいはスマート・グロース政策による手法を行使することが効果的とみられ、そこでは、土地利用規制には経済的規制が伴うことはいうまでもない。

地方自治体による大型店出店対策は、大型店と地元商店の地域経済への貢献度のちがいを考慮しつつ、あくまでも、自然環境保全、公共交通の重視、郊外の無秩序な開発の制御、中心市街地の活性化、コンパクトシティ構築という公共目的の維持のため、あるいは、まちづくりの利益により担保されることが必要といえよう。

成長管理政策あるいはスマートグロース政策の手法を経済学的に分類すれば、直接規制型（上限規制やモラトリアムなど）と市場連動型（課税や補助金など）があり、都市経済学者の経済学的評価は、市場の働きという視点から、既存立地者のための既得権擁護や新規参入への不公平などの問題を発生させる直接規制型ではなく、市場連動型を重視する。たしかに、市場メカニズムを計画や税制などで修正し、計画に経済的誘導装置を組み込むようなバランスの必要性は重要な意義をもつとみられるが、しかしながら、これは、米国のような土地利用の用途規制や開発規制が厳しく行われてきたところでの問題と対応である。わが国の都市計画の推移をみるかぎり、むしろ市場の動きに合わせて都市計画

<sup>31</sup> 「自治体が実施する成長管理プログラムでもって新規開発に対して何らかの規制をかける場合、その一つの法的根拠は都市基盤施設に対する過剰な負荷、すなわち計画の中で決められているサービスレベルを著しく低減することである。この場合、・・・その整備費用をどのような財源で賄うかまで都市基盤整備計画の中で位置づけられていることが不可欠となる。すなわち、サービスレベル値の設定、整備事業の優先順位、財源、計画期間の各要素でもって都市基盤施設への負荷を根拠に開発許可審査を行い、開発の速度、量、タイプ、位置を規制することとなる。」（西浦定継「成長管理の再考と広域計画の意義：グロースマネジメントからスマートグロースまで」『RP レビュー』2001年3月）

の規制緩和をすすめてきたのが実状ではないだろうか。<sup>32</sup>

たとえば、2002年の都市再生特別措置法による都市再生緊急整備地域の制度を導入することにより、民間事業者が公共事業を提案し、実施できるようになり、しかも、都市再生特別地区では都市計画法や建築基準法による一切の規制がなく、密集した超高層ビルを建設することが可能になるという世界的にも類を見ない制度がつくられている。<sup>33</sup>

その意味では、わが国の都市計画はきわめて柔軟に適用されてきたのであり、むしろそうして都市計画による規制を抑制しながら無秩序な開発を放任してきたことが問われるべきではないだろうか。そこでは、都市計画あるいは成長管理政策に対していわれるような硬直性などの問題はきわめて希薄であるようにみえる。<sup>34</sup>わが国では、米国以上に、地方自治体が、条例などにより法律を補完していく必要性は高いものとみられる。

---

<sup>32</sup> 金倉忠之「都市の成長管理政策に対する経済学的評価について」『都市問題』第88巻第2号、1997年2月号。

<sup>33</sup> 金倉忠之「東京一極集中問題と『大都市再生』政策」北見工業大学『人間科学研究』第4号、2008年3月。

<sup>34</sup> 金倉忠之「都市の成長管理政策に対する経済学的評価について」前掲。