

地域と商業



日本経済新聞社 編集委員

矢作 弘

Hiroshi Yahagi

まちな顔でもあった中心市街地が空洞化し、
商店街の衰退が大きな問題になっています。
中心市街地衰退の背景や国の施策などを通じて、
全国的な見地から、
都市の空洞化問題と今後の地域商業、
まちづくりについて、
日本経済新聞社編集委員である
矢作弘氏にお話をうかがいました。

——中心市街地の衰退ということで、都心部の空洞化が大きな問題として取り上げられるようになった背景をどのようにお考えですか。

矢作 要因の一つは人口動態の影響です。日本は確実に高齢化に向かっており、高齢者の多くは都心部に住んでいます。一方で戸建て志向が強い若い世代は郊外に住むようになり、高齢化と核家族化が都市の空洞化に大きな影響を及ぼしたと考えています。また、社会現象としては70年代後半から急速に車社会が進展し、都市の構造が車社会の利便性を図るようになってきました。その結果、公共交通機関の間引きや大型商業施設の郊外立地、あるいは公的機関である市役所や総合病院の郊外移転へと発展しました。人口10万人程度の都市では、雇用力からみて市役所や総合病院は大きな産業と考えられます。病院の外来患者や見舞い客、病院や市役所に納品のために訪れる業者、そこで働いている人など、人の出入りがあることで、商業という観点から総合病院と市役所は重要な意味を持っていたのです。しかしそれらが車社会で郊外に移転してしまい、この15～20年間にそのツケがボディブローのようにきいてきたのです。

法律の面から考えてみると、これまでは大規模小売店舗法（大店法）が大型店立地を規制してきました。一方で88年に都市計画法が全面的に改正され、都市化・開発を推進する市街化区域と、開発を抑制する市街化調整区域という線引き制度ができましたが、大型店や大規模施設の立地規制という点ではあまり機能してこなかったと思います。90年代に入って日米構造協議の場で、大店法の廃止や規制緩和の要求が高まり、大店法は規制緩和と運用緩和、92年には法改正も行われています。88年以降、都市計画法が存在していたにも関わらず、90年代に入って、第1種大型店舗だけで出店数は3、4倍に急増

● インタビュー

Interview

REGION & COMMERCIAL

しました。これは大店法のみが出店規制に機能していたということだと考えています。このようにして大量出店時代を迎えることになり、これが中心市街地の衰退という面で決定打になりました。

また、流通業界では大型店の対象にならない規模の食品スーパーや専門大店というディスカウンターが登場しました。90年代の初めから半ばまでは、価格破壊という言葉があちこちで聞かれましたが、当時、紳士服や家電製品、パソコン等を専門に扱う、大店法の枠にはまらない業態の店がロードサイドに出店し、チェーン展開しました。その影響を受けたことも要因の一つでしょう。また都心部を含めてコンビニエンスストアが大量出店し、既存商店のお客さんがコンビニエンスストアに流れたということもあります。

趨勢としては、20～25年ほど車社会がバックグラウンドレベルで進んでいて、規制緩和の流れが決定的な影響を中心市街地に与えたということでしょう。

——制度面で、日本の都市計画制度が有効に機能しなかったということは私的所有の欲求が強いという日本の風土的な問題でしょうか。それとも政策の進め方として問題があったのでしょうか。

矢作

日本の場合には欧米に比べて土地所有に対する私権が圧倒的に強く、それを制限するのはなかなか難しい状況です。88年の都市計画法の線引きでさえも、市街化区域はかなり水膨れされています。地主側は市街化調整区域だと地価が上がらなくなるので、市街化区域に入れると要求したわけです。その結果、将来都市化される区域の見通しを越えて市街化区域として線引きされました。ですから今でも市街化区域では全く開発が行われていないところがたくさんあります。

さらに都市計画法は国が管理しているので、実際に運用されるとき、景気対策として規制が緩和されることがあります。今までにも市街化調整区域の開発に関する手続きの緩和や、市街化区域についても容積率の緩和などの措置が取られていますが、この狙いは景気対策なのです。景気対策のために土地制度や都市計画制度を利用するという先進国の例はほとんど聞いたことがありません。分権化されて都市計画権限が地方にあれば、こういうことは起きないでしょう。自分たちのまちをどうするのかというマスタープランがあって、それに沿って、この地区は容積率を緩めて空間の高度利用をしましょうとか、ここは緑を確保するので土地は絶対売らないとか。視点がまちづくりにあれば、景気対策でそれがゆがめられてしまうことはないはずです。以上の2点が都市計画法上の問題ではないかと考えています。

——都市の空洞化に向けて、政府としては中心市街地活性化法、都市計画法の改正、大規模小売店舗立地法（大店立地法）といった、いわゆるまちづくり三法を打ち出していますが。

矢作

都市計画法は、88年以来30年ぶりといわれている大幅な改正ですが、最も大きなポイントは、市街化区域と市街化調整区域の線引き制度を、義務から都道府県の選択に変えるという点です。これは分権の流れに従って、権限・判断を都道府県に預けるということと、都市化の圧力が今までよりも弱まるという認識があるようです。建設省は、「都市化社会」から「都市型社会」へという表現をしており、21世紀は既存の市街地の再生が重要であると説明しています。都市はもう膨張しないのだから、都市の成長限界線として機能した市街化調整区域の線引き制度は都道府県に任せるという認識です。しかしその一方で準都市計画区域を作ることになって

います。都市計画区域は国土の4分の1程度で、それ以外の地域についての開発は、現在ではほぼ野放図になっているため、乱開発の恐れがあるところについては、事前に市町村の権限で都市計画区域に準ずる土地利用制限ができるようにするもので、ある種のスプロールをここで食い止める意味があります。また未線引き地域については乱開発を阻止する手法として特定用途制限地域の設定もできるようになっています。未線引き区域は、計画がなければ開発行為が可能という思想から開発はできると認識されています。欧米では計画なきところは開発はダメです。結果的に、わが国では未線引き区域で乱開発が行われました。特定用途制限地域は、未線引き区域の開発に事前に規制の網をかけられるようにしようという考え方です。「〇〇はダメ」というネガティブゾーニングは今回が初めてで、そういう意味では画期的な仕組みです。しかしいずれにしても未線引き区域でスプロールを阻止したいという考え方ですから、一方で都市化の圧力がないからと線引き制度をやめて、もう一方でスプロールを心配して制度をつくるということになります。法律としての一貫性がないように思います。

また、都市計画法の改正案が練られた最初の段階では、都道府県レベルでマスタープランを設定するという議論がありました。これは都市計画区域外も含めて、各都道府県に一つのマスタープランをつくるという考え方です。日本の場合、都市計画区域外の土地利用規制が甘いので、計画区域外の地区を含めたマスタープランづくりは、非常に意義があるのですが、実現しませんでした。また大型商業施設だけでなく、大規模都市施設の開発について都道府県への届け出制度も検討されましたが、これも実現しませんでした。

今後の都市のスプロール化についての見解が、今回の都市計画法の改正では矛盾を感じることで、都

市計画区域外の大規模施設の開発をどうするのかという点で、国も十分な措置ができなかったという反省があるのではないかと考えています。

大店立地法は6月から施行となりましたが、これは経済的規制をしないことになっているので、そもそも中心市街地活性化対策にどれくらい関係があるのかという点に疑問があります。どこに出店するかは、基本的には問われないわけで、あくまでも生活環境に対する影響がこの法律の対象です。この法律では、衆参両院の付帯決議をしていて、そのなかに「生活の利便性や地域のまちづくりにも配慮すること」をうたっています。しかし、法律の運用指針では、駐車場問題や騒音問題、ゴミ問題といった生活環境に絞った議論のようで、国会の付帯決議を考慮しているようには思えません。このため、条例や要綱をつくる自治体が増えているようです。横浜では駐車場の設置義務台数を増やす、渋谷区では深夜営業の規制をする、杉並区では住民と環境協定を結ばせるなど、大都市部では上乗せ規制の動きがあります。しかし大都市部ですから中心市街地の活性化、いわゆる地方都市の中心市街地問題とは、性格や様相が違います。中心市街地活性化対策として大店立地法がどのように役立つのかという前に、そもそもこの法律がどう関係しているのか、理解できないのです。そうすると都市計画法に期待するしかないのですが、これも難しいような気がします。ただ、長野県穂高町では、開発事業の手続きを盛り込んだ、おもしろいまちづくり条例ができたという話も聞いています。

大店立地法については、今後、各地で条例や要綱が出てくると考えています。車の規制も含めた住民の環境対策など、おもしろい上乗せ規制が出てくるのではないのでしょうか。また、都市計画法は改正後に、準都市計画区域や特定用途制限地域について、各自治体でどのような取り組みがあるか興味深いと

ころです。

中心市街地活性化法については、最近はどこもかしこもTMOをつくっているようですが、TMOをどういう組織体でやるのか、企画立案のための組織にするのか、あるいは不動産開発部門も含めた大掛かりなディベロッパー事業をやるのか。そういった点が十分議論されていないままで、かつ組織的にも財政的にも裏打ちされたものもないように思います。TMOをうまく機能させていくことは非常に難しいでしょうし、TMOに対する意識も地域によってずいぶん温度差があるように思います。

——前回の都市計画法改正で実現した特別用途地域制度を使って大型店舗の規制・誘導をしていくという動きもあるようですが。

矢作

しかし、昨年夏に建設省が調査したところでは、3都市4地区でしか指定されていません。豊田、山形、長野のどこかだったと思いますが、一昨年10月に改正されて、すでに一年半ほど経っていますが、ほとんどの自治体で手をつけていない状況です。地主との調整が難しいのかどうかわかりませんが、あまり期待はできないように思います。

——全国を取材で歩かれているなかで、印象に残っている取り組みや、まちはありますか。

矢作

歴史的街並み・建造物を生かすことがまち並み再生のトレンドのように思います。また、地域振興の手法としてエコマネー（地域通貨）への関心も高まっているようです。しかし、それがお客さんを引きとめる効果があるのかどうかはわかりません。とはいえ、中心市街地活性化や都市の空洞化を食いとめる即効薬はないわけですから、いろんなことをやってみるしかないのです。

富山市では市内の中央通り商店街と共同で、空き店舗対策として『フリーク・ポケット』というミニ・チャレンジショップを運営しています。これは一人当たり約2坪の売場を1年間だけ安い家賃で貸し出すもので、出店者はインターネットで募集しています。97年にスタートしたのですが、東京からも20代の若者など、ずいぶん応募があったそうです。ここでおもしろいのは、売場が狭いので出店者はこだわりの商品しか置けず、それでベトナムやジャワ、台湾などから仕入れた個性的な商品が並んだ一角ができたわけです。さらに店主は1年で独立しなければならないので、半年ほど経つと、新しい店舗を探す必要に迫られます。お客さんは若者が中心ですが、個性的な商品に加え、1年で店が入れ替わるので、いつも新しい売場がある店舗になります。そんな仕組みで成功した事例ですが、ショップ付近では人通りが増え、また商店街の方たちが地価が下がっているのに家賃が下がっていないと、家主に交渉してくれて、チャレンジショップの卒業生が商店街に店を出すといった状況もあったようです。これは行政が指導したわけではなくて、自然発生的に地元の人が自発的に行動したというもので、1兆円あれば中心市街地が活性化するというものではないのだと感じました。

——地方の悩みを聞いていると、担い手の有無、人材の問題があるように思います。

矢作

人はどこにでもいると思います。こういう話題になると、最終的にリーダー論にいきつくことが多いのですが、リーダー論は説得力はあるのですが、実は何も解決してくれません。例えば滋賀県長浜市の成功は、もっぱら笹原さんというバイタリティーのある人材がいたからという結論になります。でも、それですべて成功理由を説明できると

いうことは、実は何も説明していないのと同じです。どこのまちでも笹原さんのような人が出てくる条件や余地はあります。リーダーの登場は結果に過ぎないのです。ただリーダーが最も活動しやすい環境づくりという意味では、商工会議所や市役所の体質、首長の意識も影響はあると思います。有能な市民をどううまく走らせて、走り出した市民をどうバックアップするかという点は、リーダーの登場に大きな影響を与えます。でもリーダーはどこのまちにも存在していて、それを支える環境の差が地域によってあるだけです。

——地方都市の空洞化問題を突き詰めて考えていくと、それは都市を支えている産業の活性化の問題につながります。自治体の役割として、例えば地元調達率を高めるような産業政策の視点が必要ではないでしょうか。

矢作 地域経済の理想的な形態は、内発的な循環型地域経済の形成にあります。人・物・資本の地域循環を考えてみると、人については地方は戦後一環して供給側でした。地元で教育投資しても、東京か大阪、北海道ならば札幌に出ていってしまっただけで循環していません。資本についても地銀が集めた3割の資金は地元に戻らず、東京に吸い上げられています。地元で資金需要がないという要因もありますが、金も地域循環していません。そして今度は物です。例えば食品の場合、中央流通資本であれば地元の仕入れ率は4割前後程度で、残りは東京・大阪、あるいは東北なら仙台、九州なら福岡という大都市部からの仕入れになり、6割の消費活動が地域で循環していません。中央の大手流通資本が立地すると、地元で発生した所得が流出することになり、人と資本に加えて、物も地域循環型経済の形成を妨げられる図式になっているのです。だからといって市場経

済社会ですから、行政は地元の仕入れ率を高めろというバイ・ローカル運動はできません。岐阜県大垣市では、大垣市公設地方卸売市場の利用対策ということで、地元に出店する大手中央流通資本に大垣市地方卸売市場での取引を行うよう要綱に盛り込んでいますが、これもあくまでも精神的な規制で、強制力をもって発動させることはできません。結局は地元で何が作れるかということになるのです。地元で魅力のあるものがつくられれば、地元で循環し、域外輸出も可能になり、所得も増え、雇用も増えることとなります。道府県や市町村がローカルな企業、ローカルな魅力ある商品を育てる産業政策に積極的に取り組んでいくことは意義のあることだと思います。またその際に地域の大学や研究機関が、製品改良や新製品開発にどのように協力できるのかという点も重要な意味を持ってくるでしょう。

——行政の広域化という課題も出てきていますね。

矢作 今は車での移動範囲が広いので、1自治体の範囲内で土地利用や都市計画に規制をかけても、隣りまちで大型店や大型施設を誘致されてしまうと対抗できないという現実があり、限界もあります。長野県上田市を中心とした広域連合で土地利用について調整する取り組みがありますが、本格的な土地利用計画の調整ではありません。道路建設についての調整や、市の境界線での異なった用途のゾーニングを調整するようなもので、商業調整や大型施設の調整ではありません。極論すると、税収に関連してくるので、市町村合併しないと解決しない問題でしょう。アメリカでは、いくつかおもしろい事例があります。ミネソタ州ミネアポリスとセントポールのメトロポリタンエリアでは、タックス（税）シェアリングを行っています。あるまちが工場や住宅を開発したり、大型商業施設を誘致すると固定資

産税が増えるので、誘致に走るまちが出てくるのですが、周辺のまちに影響を及ぼしてしまう。そこで、ある基準年以降の固定資産税の増加分については、一定割合を広域でプールし、それを再配分するのです。日本のなかでこのようなことが可能かどうか分かりませんが、アメリカではそんな事例もあります。いずれにしても土地利用制度、都市計画制度については、行政側の政策が非常に重要だと考えています。

——急速な車社会の進展に対して、都市内公共交通機関の役割が再認識されてきているようですが。

矢作 東京や大阪と、地方都市では大きな違いがあります。東京都では中心部におけるロード・プライシングが検討されていたり、大阪府豊中市が都心乗り入れ車の規制をする動きがあります。鎌倉でもパーク&ライドといった手法で車規制への取り組みが見られています。アメリカでも2人乗り以上でないと走れない高速道路レーンがあったり、通勤時の乗車シェアリングも見られています。大都市やその郊外都市については、車規制が出てくるかもしれませんが、地方都市ではどうでしょうか。私は基本的に車のモビリティそのものを直接管理することは、非常に難しいと考えています。その一方で公共交通機関については、武蔵野市や金沢、東北などでワンコインバスなどが取り入れられて話題になっているようです。今まで大きなバスが入れなかった狭い道路を経由するなど、中心部の新しい足として役立っています。路面電車復活の議論も盛んです。しかし、そうした動きが都市社会全体のモビリティの形態を大きく変えることは難しいように思います。悪いことではありませんが、モータリゼーションに対抗する決定打にはならないように思えます。結局はこの点もいろいろやってみるしかないのです。

——北海道は冬の問題もあるので、車志向を制約することについて難しい点もあります。公共交通機関の技術的な改良が進んでいるので、うまく活用できないかと思うのですが。

矢作 そうですね。長崎市では、路面電車が非常によく機能しています。路面電車の線路には車が入れないようになっていて、料金も安い。急いでいるときは、車よりも電車のほうが早いので、バスより利用度が高い。ただ最終的には、車から電車に移行するかというと、一度車に乗ってしまうと、麻薬中毒のようなもので、なかなか車から抜け出せないのではないのでしょうか。

——最後に、中心市街地活性化のみならず、広い意味で地域と商業という視点で、政策的な提言や考えがあればお聞かせください。

矢作 車社会が続く限り、私はスプロールは続くと考えています。これを食いとめるための行政の重要な政策は、土地利用制度をどうするかということです。商業が元気になるかどうかは、商業者自身が考えていくべきことで、行政がお金をつぎ込んだから商業が活性化するという問題ではないと思います。しかしその土俵としての都市計画をどうするかは行政の重要な仕事です。スプロール型の都市開発が進まないように土地利用をしっかり規制していくことが、非常に重要です。そういう意味で、私は都市の成長管理はまだ必要だと考えています。日本の場合、成長の限界線というものは線引き制度になっているのですが、この制度はまだ必要ではないかと感じています。

——今日はありがとうございました。

PROFILE プロフィール

日本経済新聞社 編集委員

矢作 弘 (やはぎ ひろし)

47年東京生まれ。横浜市立大学卒業。71年に日本経済新聞社に入社。流通経済部、米国オハイオ州立大学客員研究員、ロサンゼルス支局長などを経て、現在、同社編集委員。著作に「都市はよみがえるか〜地域商業とまちづくり」(岩波書店)、「地方都市再

聞き手

釧路公立大学教授・地域経済研究センター長 小磯 修二 (こいそ しゅうじ)