

## 商業集積と都市計画

鈴木 安 昭

### はしがき

「街は賑わっている。今日は週日の昼前。中高年ばかりでなく、たくさんの幼児とその親も見かけられる。観光地でもない人口わずか数千人から数万人の、しかも人口がすこしずつ減っている街がどうしてもこんなに賑やかなのだろうか。西ヨーロッパの小さな都市を訪ねるたびに、日本の小都市ではまず味わうことのない、躍動にも似た街の息吹に驚かされる。しかもそれらの国々では、ここ数十年間一貫して日本より経済成長率は低かったのである。」<sup>1)</sup>

人口推計が示すように、わが国の人口が数年先に頂点に達し、以後は減少に転ずることは避けられない。その後のわが国にはどのような社会、どのような都市が出現するであろうか。広範な影響を検討する立場にはないが、流通機構、とくに小売業の研究者としてかねてから関心をもっていた商業集積が、望ましい方向に展開していくかどうか、冒頭に引用したような賑わいある街が出現しうるかどうか、に大きな関

心を抱いてきている。すでに商業集積については研究報告を行っており<sup>2)</sup>、また商業集積に関連した旧著をいずれ改訂したいと願って若干の準備をしていたため、本紀要の20号記念に寄稿を求められた期に、わが国の商業集積が直面し、将来に影響を及ぼす問題の一端を整理してみたい。

### 1. 都市の形成・成長と商業集積

人口が密集した地域である都市は、それを取り巻く広い地域の中心であり、人間生活の様々な側面においてそれらの地域と結びついて歴史的に形成されてきた。都市は、都（みやこ）としての政治的要因、市（いち）としての商業から鉱工業、サービス業等の産業を基盤とした要因、道路、鉄道、港等に立脚した要因、さらには信仰や観光等の要因などのいずれかの個別の要因を基盤に、要因が相互に関連し、累積して形成されてきた。

いずれの要因が主であっても、形成された都市が人口の集積した地域であり、広い地域の中心であるところから都市内外の人口の生活のための消費財を供給する小売業

1) 松谷明彦・藤正巖『人口減少社会の設計』（中公新書）2002年、i ページ。

2) 例えば「都市と商業集積—流通政策と商業集積の整備」（『流通政策』No. 55, 1994年、鈴木安昭『日本の商業問題』2001年に所収）。

の機能は不可欠であり、そのための小売店舗とその集積（商業集積<sup>3)</sup>）は不可欠である。

都市の人口の増加につれて、そして都市が対象とする商圈の人口が増加するにつれて、そして所得水準等の人口の属性の変化につれて、都市の小売業の機能への需要は増加する。この店舗開設の事業機会に対応して企業（法人・個人）により店舗（単独店・本店・支店）が開設される（無店舗販売も多様な形態で増加しているが）。

店舗開設の立地は、①売上を期待できる事業機会と②開設時・開設後の費用あるいは公的な建築規制等の制約条件、に依存する。その事業機会は人口や都市の諸施設等の環境諸条件に対応して、①顧客創出型（商圈内から、その店舗を買物場所として選択する顧客を、吸引する店舗）、②近隣店顧客依存型（近隣の店舗によって吸引された顧客が、ついでに購入していく店舗）、③通行量依存型（買物目的でなく、駅等を利用するなどの目的で通行する者が利用する店舗）に分類することができる。<sup>4)</sup> 通常はそれらが重複しており、事業機会に対応し、個別企業の意思決定により商業集積が時間とともに形成される。ショッピング・センターとよばれる形態の場合は集積が全体として計画され、造成されるが、時間とともに内外ともに変化する。

こうして古くから道路沿いの要所に店舗が集積し、伝統的に「商店街」とよばれてきた。都市の成長は商業集積の数を増加させたばかりでなく、それらの間に格差を

生じさせ、都市の中心的な場所、都心には都市内外から広域的に顧客を吸引する、より上位の商業集積が形成された。そして購買力の集積と都市内交通の発展を背景に、小売業に大規模店舗である百貨店が登場し、都心に立地した。その結果として都市内に数多くの、商圈の狭い、小規模な集積から、少数の商圈の広い、大規模な集積まで商業集積の階層体系が成立した。さらに、それは都市間の相対的な関係にも及び、大都市の上位の商業集積の商圈は周辺の中小都市に及び、中都市の上位の商業集積の商圈は周辺の小都市に、小都市のそれは周辺の町村に及ぶというように広域的な地域での諸都市の体系を包含して商業集積の体系が成立する。

その商業集積は、人口増加、住居の郊外化、通勤型世帯の増加、乗用車の普及、道路の改良等の環境諸条件の変化あるいは集積内の小売店舗の変動、特に新しく出現したスーパー等の大型店の出店あるいは撤退等によって成長ないし縮小し、さらには新しい商業集積の出現があり、階層体系における相対的地位が変動する。

## 2. 都市計画の展開

小売店舗の立地や商業集積の形成に制約を与える環境条件のうち、公権力を伴った強制力をもつものの中心に都市計画がある。

都市に存在する施設には、言うまでもなく商業集積（卸売集積を含め）のみでなく、

3) 卸売業の集積と区別するためには「小売商業集積」とすべきであるが、以下では「商業集積」と略する。

4) Nelson の Generative business, Shared business, Suscipient business による。

Richard L. Nelson “The Selection of Retail Locations” 1958. p. 53.

(suscipient は原文に複数箇所利用されている語である。)

立法、行政、司法、生産（非農林水産業の製造業、サービス業等）、金融、教育、教養・娯楽、信仰、医療、交通・輸送、情報伝達等のための施設が存在する。

近世、江戸時代の城下町では、封建的権力の下に、都市が計画的に設計され、城郭、武家屋敷、職人・商人の町人町、神社や寺院・墓地等が、地形や道路に応じて配置された。しかも武士の石高や職能、町人の業務により細分された。道路は歩行を前提として、狭小で、土のままであり、晴れば黄塵、降れば泥濘となった（欧米では馬車を利用した時代から、道路は幅広く、碎石等で固めてあった）。

産業革命を経過した、近代社会では、都市に人口が集中し、多様な都市施設が累積するとともに、社会的な問題も累積してきた。住宅・衛生条件、交通条件、自然環境の悪化が生ずるとともに、官公庁街、ビジネス・センター、大規模工場地帯、道路・鉄道・港湾等を建設する必要が生じた。

したがって望ましい都市を作り上げるには、私有財産権を基盤とした私的な行動に任せるのではなく、公的な規制・助成の必要が意識された。そのため「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地事業に関する計画」（「都市計画法」第4条）である都市計画が先進諸国において制定されており、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準」（「建築基準法」第1条）の規制も伴っていた。

近代的都市計画制度は、産業革命を最初に経験し、農村から都市への人口移動がみられた、イギリスにおいて、19世紀後半

に最初に生み出された。わが国の都市の政府による近代化は、1872（明治5）年の東京の大火後の銀座における煉瓦街商店街の建設に始まり、1888年には「東京市区改正条例」が制定されて都市計画の源流となった。<sup>5)</sup>そして1919（大正8）年には都市計画法と市街地建築物法が公布された。これにより、都市計画事業に決定された都市施設区域内で私権を制限でき、ゾーニング制度が創設されて建築物の用途、構造、高さ、建ぺい率などが規制でき、区画整理制度が創設され、受益者負担金の制度が創設された。しかし内務省の原案にあった国庫補助の義務化、土地増価税・閑地（未利用地）税、超過収容という事業実施の財源、開発利益の公共還元のための条項は削減されるか、骨抜きにされた。<sup>6)</sup>

第二次大戦後、1950（昭和25）年に市街地建築物法は建築基準法に改められ、旧法でほとんど政令に委任していた建築物の制限の具体的内容を法律で詳細に規定することとした。そして1968年に都市計画法の旧法を廃止して新法が制定され、市街化区域と市街化調整区域の区分、開発許可制度の導入、決定権の建設大臣から都道府県知事・市町村への委譲、都市計画事業は原則として地方公共団体が許可を受けて施行する等を骨子とした。その後、都市計画法と建築基準法は数度にわたり改正された。1970年には地区計画制度が創設され、1992年には市町村マスタープランの創設、用途地域制度の細分化などかなり大きな改正がなされた。1998年の改正法は特別用途地区の種類の例示を削除して、多様化を進め、また市街化調整区域に地区計画を適

5) 藤森照信『明治の東京計画』（同時代ライブラリー版）1990年、とくに第1, 3, 5章。

6) 越沢明『東京の都市計画』（岩波新書）1991年、第1章。越沢明『東京都市計画物語』2001年、第1章。

用するなどを定めたが、大規模小売店舗法の廃止とからんで「街づくり3法」（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）の一つとされた。

さらに「急速な都市化の時代を経て、安定・成熟した都市型社会を迎えている」との都市計画中央審議会の答申を受けて、「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律」が2001年5月から施行された。その改正法においては、①都市計画区域についての都道府県のマスタープランの制定、②良好な自然環境の確保のための制度の充実、非線引き白地地域の用途制限、③土地の高度利用のための特例容積率適用区域制度の創設、建ぺい率制限の緩和、地区計画の策定対象地域の拡大、④都市計画区域外に、市町村が、準都市計画区域を指定することができ、また都市・準都市計画区域外に開発許可制度を適用できる、⑤都市計画決定システムを透明化し、住民参加を促進する。<sup>7)</sup>

### 3. 都市計画と商業集積

都市計画の規制が存在する地域では商業集積の形成、存続、発展に対して影響を与えるが、都市計画区域外における商業集積の形成も既存の商業集積に影響を与える。

都市計画を適用すべき「都市計画区域」は、都道府県知事が、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保存する保全する必要があるとして指定する区域である（都市計画区域外で将来における都市としての整備、開発、保全に支障が生じるおそれがあると認められる区域を市町村は「準都市計画区域」として指定することが出来る）。

都市計画区域について、無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るために、市街化区域（すでに市街化を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域）と市街化調

表1 用途地域と小売店舗の建設

用途地域	面積 (ha)	小売店舗の建設
第1種低層住居専用地域	347,376.7	住居兼用小規模店舗
第2種低層住居専用地域	14,687.3	床面積 150㎡以内
第1種中高層住居専用地域	254,741.2	床面積 500㎡以内
第2種中高層住居専用地域	98,043.7	床面積 1,500㎡以内
第1種住居地域	412,747.5	床面積 3,000㎡以内
第2種住居地域	83,864.6	可
準住居地域	25,386.6	可
近隣商業地域	71,407.1	可
商業地域	72,321.2	可
準工業地域	194,175.6	可
工業地域	101,007.9	可
工業専用地域	145,608.5	不可
計 (2001.3.31現在)	1,821,367.9	

(資料) 国土交通省監修『都市計画ハンドブック2001』2002

7) 建設省監修『平成12年改正都市計画法・建築基準法の解説』2000年、第1章。

整区域（市街化を抑制すべき区域）との区分（区域区分）を定める（線引きする）ことができる。ただし三大都市圏等は法令で線引きが義務付けられる。両区域のいずれにも属さない区域は未線引き都市計画区域（白地）と呼んでいる。

2001年度末のわが国の国土面積は3,779万 ha であるが、都市計画区域数は全市数(671)を含む1,313であり、都市計画区域内の面積は987万 ha で、全国土の26.1%に過ぎない。さらに市街化区域・市街化調整区域の線引きを決定している都市計画区域は338であり、その面積は521.3万 ha であって都市計画区域の52.8%である。その線引き区域のうち市街化区域は143.8万 ha (27.6%)（全国土面積の3.8%）であり、市街化調整区域は377.5万 ha である。<sup>8)</sup>

市街化区域（および未線引き区域のごく一部）には地域、地区制度（zoning）が定められている。1992年以来12種類に区分されている用途地域は2001年度末に182万 ha の地域に適用されている。用途地域によって地域内の建物の用途と形態（延床面積の床面積に対する割合である容積率、建築面積の敷地面積に対する割合である建ぺい率、高さ・斜線、日影など）が規制される。

12の用途地域のうち商業集積に最も関連するのは近隣商業地域と商業地域である。近隣商業地域は近隣の住民が日用品の買物をする店舗等の業務の利便の増進を図る地域である。また商業地域は銀行、映画館、飲食店、百貨店、事務所等の業務の利便の増進を図る地域であるとされる。

ただし、小売店舗の設置はこれら2地域に限られるものではなく、表1に示されているように、小売店舗を建設することが許されない用途地域は工業専用地域のみである。

この用途地域に加えて文教地区、美観地区、高度地区あるいは流通業務地区のような地区を特定でき、それぞれの土地利用形態を保護し、あるいは促進する。70年には地区計画が新設され、一体として整備・保全するための地区整備計画を定めることができ、土地の区画、形質の変更、建築物の形態・意匠等について制限を設けることができるが、商業集積を対象とした例もある。

さらに2000年改正法では新たに特定用途制限地域制度が導入され、都市計画決定権者である市町村が制限すべき用途を決定する。その対象のうちには多人数が集中し、周辺の公共施設に著しく大きな負荷を発生させる大規模な店舗、ホテル、レジャー施設等が含まれる。<sup>9)</sup>

さて、都市計画によって道路、公園等の都市の公共施設の位置、規模、構造などを定め、計画的に整備しているが、その都市計画事業に当たっては必要とされる土地を強制的に収用できるというように商業集積内の構成員に公的な権限が行使されることがある。その都市計画事業は市町村が都道府県知事の認可を受けて施行する。商業集積に関係の深い都市計画事業には、次のような諸事業を含めて、各種の事業がある。

#### ① 街路事業

都市計画で決定された道路を新設ないし

8) 都市計画協会『都市計画ハンドブック2001』2002の資料による。

9) 注7)と同じ。88ページ。

改良する。道路が拡幅されると道路用地の買収が行われるので、店舗改築の自己資金として利用して、商店街近代化事業が行われることがある。しかし道路が拡幅され、さらに自動車交通が増加すると、道路の両側の商業集積の一体性が失われることになる。また店舗敷地の奥行きが浅いと敷地の削減で店舗が成り立たなくことも起こりうる。

### ② 土地区画整理事業

土地の区画、形質の変更および公共施設の新設または変更に関する事業である。街路、公園等の公共施設の新設・改良を行うが、そのための用地は区域内の権利者に共同負担させる減歩という方式で行い、また土地の権利を換地によって移し、整然とした市街地を作り出す。しかし商業集積のまとまりが損なわれる可能性があり、しかも個店の敷地は減歩された上にそれが無償であるから店舗への再投資資金が生み出されない。この事業は個人や組合等が施行者になることもありうるが、商店街近代化事業と併用する場合は公共団体施行が通常である。

### ③ 市街地再開発事業

都市再開発法に基づき、細分化された敷地の統合、不燃化された共同建築物の建築、公園、広場、街路等の公共施設の整備等を行うことにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図る事業であり、都市計画で高度利用地区の指定を受けた地区でなければ行えない。

事業施行区域内にある建物は除去され、敷地を共同所有地とし、高度利用することにより、公共用地を生み出す。高度利用で建てられた新しい建築物の一部は旧権利

者（土地・建物の所有者と借地権者）に原則として等価で与えられ（権利床）、一部は保留床（処分床）として売却され、購入者が権利を持ち、売却代金は事業費にあてられる。保留床を大型店に一括して売却することが行われてきたが、住宅や公共的な用途に売却することも行われるようになった。

このような権利変換による再開発事業の長期化等の問題を解決するために、市街地再開発事業の新しい方式が生まれ、第二種とされ、従来の個人または組合が施行者となる権利変換方式を第一種と呼ぶようになった。第二種は管理処分方式または用地買収方式とされ、公共性・緊急性が特に高い事業に適用され、施行地内の建物・土地等を地方公共団体、都市基盤整備公団、地方住宅供給公社等の施行者が買収または収用し、買収・収用された者が希望すれば、その代償として再開発ビルの床を与える。

## 4. 商業集積の問題点と都市計画

わが国における商業集積のあり方については多様な問題点が指摘されている。空き店舗の問題はその一つであるが、その問題を生み出した基盤に小売店舗の減少がある。小売店舗数は長期にわたって増加を続けたが、1980年代初めから減少に転じている。しかし新設店舗はかなりあるものであり、それを上回る廃業があったので減少したのである。事業所・企業統計による1996年から99年にかけての店舗数の動きをみると、期末店舗の12.9%、182,540店は新設店舗であった。しかし期首店舗の18.6%、286,964店が廃業したために127,998店の純減をみたことになる。しか

もこの新設小売店舗の新設立地が、廃業小売店舗の店舗立地と必ずしも一致しないところから商店街の空き店舗問題という形で既存の商業集積の衰退が生じた。

さらに新設の商業集積の量・質の優位性が既存の商業集積に影響を及ぼした。「小麦畑の中にスーパーやホームセンター、映画館、衣料品専門店などが並ぶベイシア西部モール（群馬県伊勢崎市）」<sup>10)</sup>という郊外型商業集積の例は全国的にみられる。

都市計画は商業集積の望ましい配置に関与するであろうか。それにはいくつかの問題点がある。先ず上記のように都市計画が指定されている地域が国土の26%と限られている上に、用途地域が定められている市街化区域は4%に過ぎない。しかも用途地域のうちで店舗が禁止されるのはごく一部である。さらに用途地域の変更は可能である。そのため変更を前提とした大規模店舗の計画がなされることがある。また未線引き区域への出店が、しかも公的資金を投入して整備した農業振興法対象の優良農地の指定を解除しても、行われることがある。例えば、宮崎市に2005年に開業を予定している、敷地22万m<sup>2</sup>、売場面積10万m<sup>2</sup>のショッピング・センターの計画地は農地であり、市の「都市マスタープラン」によって商業施設建設が制限されているが、市長は同プランの見直しに着手する方針で、市は都市計画法に基づく開発許可・市街化区域編入と農地転用許可の申請をする。市長は、2千人の雇用と商圈の拡大が、市民へのメリットであるとする。<sup>11)</sup>

もともと商業地域や準商業地域の指定

は、商業等の事業所の用地として望ましい地域を計画的に指定しておくというのではなく、既存の商業等の事業所の所在地域や幹線道路の両側を指定するという傾向が強いと思われる。

反面に都市計画による道路整備等の事業が商業集積にとってマイナスになる場合も生ずる。かつて筆者が見聞した例では、県庁所在都市に近接する小都市で、都市計画道路が中心商店街を分断していた。商業政策面からは大都市への流出を防ぎたいとのことであったが、この道路計画が実現すればこの商業集積の吸引力が弱まると思われた。

この都市計画と商業集積の問題に関しては、すでに1968年の産業構造審議会流通部会第6回中間答申『流通近代化の展望と課題』に取り上げられている。そこでは「立地条件の適正化」が論ぜられ、「従来都市計画や総合計画の策定にあたっては、流通施設とくに商業施設の整備計画は副次的にしか考慮されていないうらみがあるので、今後はこの点を改め、総合的見地からこれらの適正配置を考えることが望ましい」とした。

これを受けて1970年度から「商業近代化地域計画」が、延べ394地域、そのうち重複しない基本計画のみで241地域において、商工会議所を中心に、作成されるなど、各都市における商業の望ましいあり方、商業政策と都市政策の連携の強化の必要が論ぜられてきた。<sup>12)</sup>しかしこれらの計画には強制力は無く、規制を免れてこれらの計画では想定しなかった新立地に展開した大型

10) 「日経流通新聞」2001年10月1日。

11) 同、2002年7月18日。

12) 鈴木安昭『日本の商業問題』2001、214ページ。

商業施設によってもたらされた商業集積の相互関係の変動、道路・公共施設等の都市施設の新設・変動、車社会の出現等による消費者の買物行動の変化によって、結果として都市、特に中小都市、に問題を発生させた。このように都市計画によっては商業集積等の都市施設の配置の好ましさからぬ展開を抑制できず、1998年に中心市街地活性化法の制定がなされなければならないような事態をもたらした。

もちろん都市計画によって都市が整備され、その事業の結果として望ましい商業集積が形成される場合もある。地区計画制度の活用の事例として、東京都渋谷区では、原宿駅と青山通りを結ぶ表参道の、高級ファッション街としての街並みを維持し、住環境との調和を図るため、表参道地区地区計画を決定し（2002年4月1日）、「渋谷区地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例」（同年5月1日施行）を定めた。約8.7haの区域の新築や建替えは高さ30m以下で、地上部は8階建て以下、1階部分は原則として店舗、飲食店、展示場などに限定し、パチンコ店、工場（自家販売のための店舗付属の食品製造を除く）、倉庫、マージャン店、ゲームセンターに使う建物は許可されない。景観維持のため屋上広告塔も禁止する。

より一般的には街路事業、土地地区画整理事業や市街地再開発事業という都市計画事業が小売商業商店街近代化事業と併用されて商業集積の近代化事業が行われた。さらにより大規模な市街地再開発事業により造成された街区の一部に大規模小売店舗を含む商業集積が形成されている。

## むすび

このように都市計画は商業集積のあり方に影響を与える。都市計画は都道府県あるいは市町村が、都市計画審議会の議を経て、決定するが、都市計画の案を作成しようとする場合には、必要があると認めるときは、公聴会の開催等で住民の意見を反映させるための措置を講ずるとされ、また都市計画案は公告し、縦覧に供するが、縦覧期間中に関係者は意見を提出することができるし、特定街区に関する案は利害関係者の同意を必要としている。

したがって商業集積の関係者は都市計画の内容について大きな関心を持ち、必要に応じて意見を表明しなければならない。特に都道府県および市町村の両段階での、都市計画区域のマスタープラン（都市計画区域の整備、開発、及び保全の方針）、あるいは準都市計画制度の創設に関心を払う必要がある。

さらに地方自治体に認められている条例の制定を行って、開発行為の誘導や規制、環境や景観の保持等を図ろうとする動きもみられる。「京都市土地利用の調整に係わるまちづくりに関する条例」はその一例であり、小売店舗を含む各種の集客施設の新設・増設、用途変更に対して、良好なまちづくりの推進との関連で、指導・助言し、勧告できるとした。そのためのガイドラインとして市内を7種類のゾーンに分け、商業集積や大型店のあり方を示した。<sup>13)</sup> このような街づくりに関する条例は、憲法や地方自治法で認められた地方自治体の自治

13) まちづくり推進連絡協議会『続・まちづくり条例をつくろう！』2000、27ページ。

権に基づいて、「法律の範囲内」で、定められたものである。議会の審議を経ないで首長が定めた規則やさらに簡易に定める要綱で指導する場合もある。

冒頭に引用した西ヨーロッパの都市の中心部の賑わいの背後には、本稿では触れなかった、諸国における都市計画制度、大型店の出店場所の規制制度あるいは中心市街地活性化策がある。わが国でも「大規模小売店舗立地法」（1998年6月公布）に対する衆議院商工委員会の付帯決議に「本法が広く生活環境の保持、住民利便の確保を目的とするにかんがみ、欧米諸国同様、一定の街づくりの重要性に留意する」と記されているところに反映し、さらに「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」とまで言及している。<sup>14)</sup> 諸国の規制・助成についての調査・研究も進展している。

しかしわが国において上記のように長年にわたって「商業の振興及び良好な都市環境の形成」（1991年、商業集積法第1条）の両立をはかることの必要性が論ぜられ、制度の整備が図られ、中心市街地活性化法（1998年）による活性化基本計画の策定、まちづくり機関（TMO）設置が行われながら、成果は不十分である。<sup>15)</sup>

個別の商業集積の内部努力も不可欠であり、別に論じなければならないが、それだけに期待することは無理である。都市計

画を含めた政治のあり方で、今後の人口減少社会に対応した都市の形成を目指し、その中でそれぞれの商業集積を活性化させるとともに、商業集積の体系を考慮しなければならない。その場合に避けて通れないのは、一方で営業活動の自由を活発化させながら、他方で必要な公的規制を課するということである。

都市計画に関していえば、都市施設の質に応じた立地規制があげられる。広域から多数の人々を吸引する上位の施設は、交通施設と関連させて、特定の区域に集中させなければならない。そのためには他の区域にそのような施設を立地させないという、土地所有者の権利の制限を伴うことになる。西ヨーロッパの都市の中心部の賑わいはこうして維持され、広域対象の商業集積の活性化が実現する。

他方では狭い範囲で利用したい施設、例えば最寄品中心の小規模な商業集積や市立図書館の分館、の存立を妨げるような上位施設の過度の成長も抑制しなければならない。「買物砂漠」<sup>16)</sup> という語がジャーナリズムで使用されたが、高齢化を迎え老人のみの世帯が増加しているわが国では重要である。ヨーロッパではつとに店舗、サービス施設への到達の容易さが、社会全体の暮らし良さのための目標に含まれていたという。<sup>17)</sup>

このような規制は実現できるだろうか。これまで意識されながら実現できなかった

14) 全国中小企業団体中央会『街づくり3法資料集』54ページ。

15) 日本経済新聞社の中心市街地活性化法施行後4年間の調査によると、活性化基本計画策定を策定した市区は59.9%、そのうちTMOを設立・認定した市区は46.7%、認定予定は15.6%であった。TMO活動で「活性化がかなり進んだ」のは2.3%、「活性化の兆しが見え始めた」のは46.8%に対し、「変化はない」は49.7%に達した（「日本経済新聞」2002年8月26日）。

16) 「日本経済新聞」1998年6月28日。

17) 1977年のOECDのソーシャル・コンサーン Social Concern 体系表による。（横森豊雄「小売商店数減少と商業政策」（「専修商学論集」第43号、1987年3月、243ページ））。

ことはその実現の困難さを示している。上記の宮崎市に関する事例は市当局が市内の最上位の商業集積を超える集積を郊外に開発することを了承し、助成していることを示していて、筆者が考える望ましさととは異なった方向である。人口が例外的に集中している東京では、上記のような表参道のような事例がみられるが、他の多くの地域では更なる混乱を経て、新しい商業集積の体系が成立することになるのであろうか。政治的な課題に関する研究と重ね合わせなければならない。しかも商業集積は都市施設であるが、道路や広場とは異なり、都市内外の住民の生活の便宜を供給しながら、小売企業の経営が行われ、経営目標を実現させなければ存立できない施設であるという点でも困難さを抱えている。