

# 都市商業環境形成とまちづくり条例 ～金沢市の事例を中心に～

A Study on the Formation of the Urban Commercial Environment and its City Ordinance  
～ The Case of Kanazawa City ～

小西 滋人  
Shigeto Konishi

〈キーワード〉

まちづくり条例 大店立地法 改正都市計画法 中心市街地活性化法  
市場の失敗 政府の失敗 成長管理 メインストリート・プログラム  
ゾーニング 委任条例 自主条例 市街化区域 金沢市商業環境形成指針

〈目次〉

1. はじめに
2. 都市商業環境形成指針の背景～商業（流通）政策の大転換と高齢化社会に対応する商店街活性化～
  - 2-1 都市商業環境の変化の動向と政策的対応
  - 2-2 商店街活性化の枠組み・戦略的アプローチ（手法）と政策的対応
3. 都市商業環境形成の政策手法～土地利用規制・誘導（ゾーニング）に関する都市計画法と条例
  - 3-1 都市計画法による土地利用規制・誘導と都市計画法の大改正
  - 3-2 自治体の条例（まちづくり条例）による土地利用規制・誘導
4. 金沢市商業環境形成指針と「まちづくり条例」
  - 4-1 金沢市商業環境形成指針策定とその条例化の経緯
  - 4-2 金沢市商業環境形成指針策定とその条例化の評価と課題
5. むすびにかえて  
関連資料

## 1. はじめに

今日、高齢化社会を迎え、次のような視点との関連から「まちづくりにおける小売業のあり方」が問われている。

- ①地方分権化を背景とする経済規制から環境規制へのわが国流通政策の大転換
- ②中心市街地空洞化の進行の中での郊外商業、中心地商業、および地域拠点商業の棲み分け、総合スーパーの伸び悩み、新業態の参入を含むグローバル競争の進展等、商業競争環境の動態

本稿は、まずこうした変革期にある都市商業環境変化の動向と、地域商業活性化の戦略的アプローチ（方法論）を検討することによって、**地方政府（自治体）による政策的対応の位置付けとその意義**を展望する。次に、有効な都市商業環境の形成において、**自治体に期待される政策対応としての「まちづくり条例」**について、金沢市を事例にして、「金沢市商業環境形成指針」策定の経過と、これを基盤とする「金沢市商業環境形成まちづくり条例」の制定の実情を検討する。最後に、開示されている市民の意見を吟味しながら、これらの政策の評価と課題を論究しようとする。

なお、本稿では、「まちづくりにおける小売業のあり方」を自治体による商業環境形成の目的から考察するため、その

政策対象としての商業集積（商店街、中心地商店街と地域拠点商店街を含む）に焦点を当てているが、今日の地域商店街活性化や中心市街地活性化の問題解決は、**まちづくりを目的とする視点**で捉える必要があることは大方のコンセンサスであり、この点は本稿のすべての議論で商店街活性化と言う場合は、そうした認識を前提としている（中心市街地活性化問題の今日的意義については、拙稿「都心再開発マーケティング再考～中心市街地活性化戦略の理論と実際～、『金沢経済大学論集』第34巻第3号、2001年3月、8頁参照）。

また平成10年度北陸経済調査会受託研究調査として実施・報告した、『地方都市の都心活性化対策についての基本調査報告書～中心市街地活性化の持続的成功の共通因子に関する一考察～』は、2-2で示されている中心市街地活性化の枠組みに基づく、金沢市商店街に関する物理的商業建造物集積のハード・データ調査・分析であり、その枠組みにおける「地方政府の態度」に、本稿の主題が中心市街地のリハビリテーション・プログラムの一翼として位置付けられる。2-1の末尾において警告しているように、まちづくりにおける商業環境形成に果たす行政の役割に、過大な期待を抱かないためにも、こうした**総合的な視角**が重要である。

## 2. 都市商業環境形成指針策定の背景

### ～商業（流通）政策の大転換と高齢化社会に対応する商店街活性化～

#### 2-1 都市商業環境の変化の動向と政策的対応

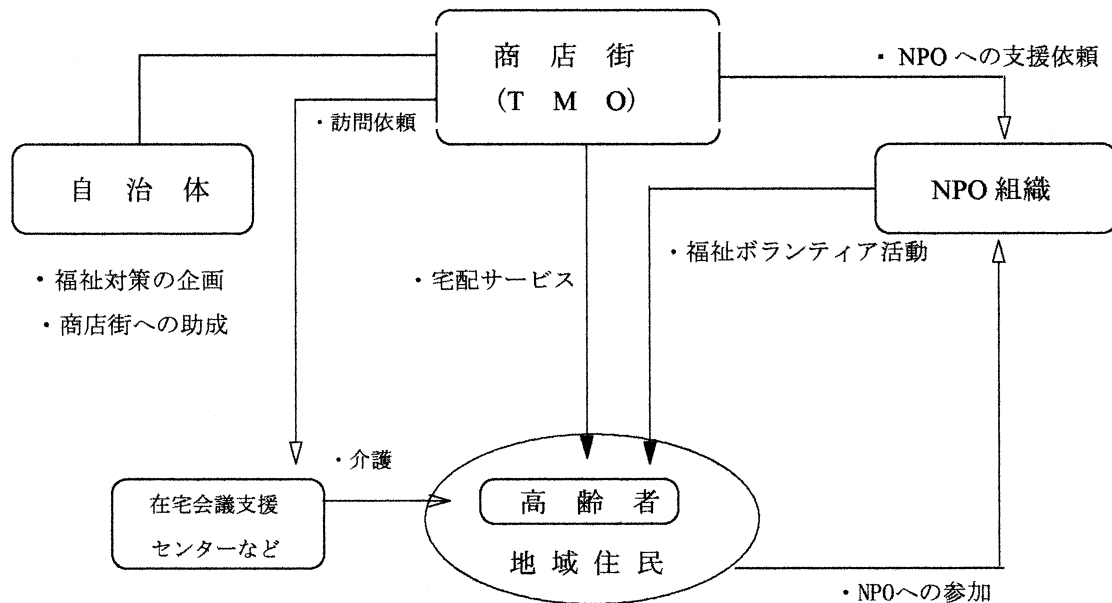
今日わが国の商店街（中心地商店街と地域拠点商店街を含む）の動向に影響する環境変化の要因は、**社会経済的なマクロ環境要因**（競争のグローバル化、情報化、サービス化、業際化、地方分権化と規制緩和等）から**個別経営に関わるミクロ環境要因**（経営者の高齢化や後継者不足等）まで、きわめて多岐にわたり、それらのインパクトの大きさもその時代の地域社会の求める価値意識によって変化すると考えられる。

21世紀における日本の商業を大きく左右する要因として、山本景英（やまもと・みつてる、流通問題研究協会会長）氏は、**少子高齢化社会という社会構造の変化**と、1998年大店法に代わって制定された大店立地法、改正都市計画法、中心市街地活性化法の三つの新法に見られる**商業（流通）政策の変化**の二つを端的に挙げられている（山本景英稿「少子高齢化社会に対応したまちづくり」、久保村隆祐・流通問題研究協会編、『中小流通業革新への挑戦～専門店がまちづくりを担う～』、日本経済新聞社、1999年、302-316頁）。筆者はこれら二つに加えて、差し迫った課題として少子高齢化社会に伴う現象としての**後継者不足の問題**と、**少なくとも中長期的にわが国の商店街の命脈を左右する要因として、流通外資の市場参入の動向**を挙げておきたいと思う。

すなわち、**社会構造の変化**については、厚生省（当時）の資料によると、わが国の人口はゆるやかに増加して2007年に1億2,778万人のピークに達し、その後減少に転じ、2050年にはピーク時の21.3%減の1億0,050万人となり、さらに2100年には6,700万人とピーク時に比べて半減すると推定されている。しかも、人口構成としては、1997年に65歳以上の高齢人口が15歳未満の年少人口を上回り、2015年には総人口の25%の3,188万人、4人に1人が高齢者となると見られる。ことに2020年高齢化世帯が全世帯数の3分の1に達し、また10世帯に3世帯が1人暮らしという、世帯の少人数化が進行すると予測されており、こうした変化が、顧客主導ビジネスとしての小売流通経営を左右することは明らかであり、**シニア顧客層**に期待の集まる中心地商業の活性化に特別の意味があると言えよう。

**高齢者に優しいまちづくり**のポイントとして、渡辺重郎氏は図1のような商店街を中心とする高齢者対策連携を構想した上で、以下の三点に絞って鋭い指摘を行っている。（渡辺重郎稿「高齢者に優しいまちづくり」、三橋重昭・小田澄男・樋口泰雄編『地方分権時代のまちづくり～中心市街地の再生とTMO戦略～』、社団法人中小企業診断協会東京支部、中心市街地活性化研究会、2000年）

図1 商店街を中心とする高齢者対策連携図



すなわち、現在の高齢者世代は、平均的に金融資産が多く消費購買力が高い。加えて、新規参入するニューシルバー（団塊の世代）は、健康で多様な価値観を持ち、かつ行動的である。これらの購買層の確実な経時的変化に対して、商店街の店舗構成、品揃えは、変化に対応させようとし、これによってニューカマーを吸引しようとする。第一のポイントは、**商店街の新陳代謝の促進**で、高齢者に好かれる商店街は、必ずしも福祉・介護器具専門店を増やすことではなく、多様な価値観を持つ雑多な来街者向けの新しいニーズを先取りして、新業態店を開発することである。そのために、①商業者が商圈内の流れを的確に捉え、自店の対応を考える学習を続けることと、②空き店舗の活用等により、新規創業を促進することが望ましい。第二のポイントは、**混合世代の「まち」の創造**で、商店街は高齢者優位の「まち」ではなく、地域の中の多層な年代の人が集まり、買い物から交流までを楽しむことで地域から支持され、「まち」に活気を維持できる。そのために、**便利性、安全性、高品質性、サービス性**の中で多様な店舗で構成されることが望ましい。第三のポイントは、**シビルミニマム**で、高齢者対策は地方自治体がすでに制度的に深く関与してきている問題であるが、中心市街地の中の特に商店街においては、地域の事情を考慮したハード・ソフト面での対策をとる中で「まち」の住民と商業者の共通認識としての最低基準を持つことが必要である。このためには、商店街（TMO）に地域住民、NPO組織を加えた高齢者対策グループの合意による「まち」独自の**高齢者に優しい基準**をつくり、関係各層がこれを支持するよう努力することが望まれる。

他方、**流通政策の変化**については、大店法に代わって成立した大店立地法と改正都市計画法、中心市街地活性化法のいわゆる「まちづくり三法」であり、従来の直接的商業規制による需要調整から地域住民主体の社会環境規制へという流通政策の今日的パラダイム・シフトを表わす（石原武政著『まちづくりの中の小売業』、有斐閣選書、2000年、第7章参照）。すなわち、大店法の廃止にともなう商業調整（需給調整）の廃止は、調整政策を**競争の強度の調整から競争の土俵の調整**への大転換であり、都市計画法で土地利用の在り方から大型店の立地の適否を検討し、大店立地法で立地が適切であるとの判断を前提として周辺生活環境への影響をチェックし、これらのチェックをクリアできなければ、その限りで事業機会が制限される（大店法のように中小小売商への影響は直接問題とはしない）。なお、大店立地法と改正都市計画法は**調整政策**の系譜に属し、中心市街地活性化法は**振興政策**の系譜に属する。双方は車の両輪で、振興政策が有効に機能するほど調整政策の比重は小さくてすみ、逆に調整政策が前面に押し出されるときは振興政策の実効があがりにくくなる傾向がある。

実態として、たとえ郊外型SCにおける大型店の店舗面積を調整できたとしても、特に**都心流入遮断（インターセプター-interceptor）立地**を占拠された中心市街地が、商業立地として本来モータリゼーションに**弱い立地特性**を持つというハンディキャップに加えて、経営者の高齢化・後継者不足・商店街の財政基盤や運営組織の脆弱性等の内部事情から、

スプロール（虫食い開発）化・空洞化の進行を防げなかったことは事実である。しかし同時に、一方で、わが国の中小都市の中心市街地は、当時すでに中心部人口の著しい減少率と顕著な空店舗率に示されるバイタリテイの喪失から見て、総じて**市街地荒廃の臨界点**に達しており、また資源、環境問題から避けて通れない都市の構造改革と少子高齢化社会にとって不可欠な商店街の再生という点からも、中心市街地の**リハビリテーション**は誰の目にも急務であるにも関わらず、他方で、モータリゼーションの展開と国際競争の自由化の波は内外資本による郊外型の巨大商業開発に向かっており、これが中心市街地空洞化に拍車をかけるという「**ジレンマ**」に陥っており、何らかの積極的施策が必要なことも事実であり、「**まちづくり三法**」による**流通政策の大転換**は、こうした局面の打開を図ろうとする試みであったと見る事が出来る。

すなわち、三法とも地方公共団体を運用母体とし、一方において**大規模小売店舗立地法**（**大店立地法**、2000年、平成12年6月施行）により、交通渋滞・騒音・ゴミ等の、大型店（1000平米以上）の周辺生活環境に与える**負の外部効果**を、社会的規制の観点から大型店出店を審査すると同時に、**改正都市計画法**（1998年、平成10年11月施行）によって、市街地の土地利用に関して、在来の12種類の大枠で定める用途地域を補完する、11種類の特別用途地区（例えば「**文京地域**」、「**特別工業地域**」等）を、今回の改正で市町村が地域の実情、都市ビジョン、まちづくり計画等を勘案し、「**中小小売店舗地区**」といった具合に自由に設定出来るようになった（なお、この都市計画法は平成12年5月に大改正され、翌13年5月に施行されるが、その内容と意義については、まちづくり条例との関連で次章において論ずる）。他方において、前述のように**中心市街地活性化法**（1998年、平成10年7月施行）により、市街地の整備改善と商業等の活性化の一体的推進を図るため、市町村の基本計画に基づくTMO構想事業に補助金、無利子融資、税制措置等のこれ迄にない手厚い支援が与えられ、中心市街地活性化への新たな形の直接的施策となっている。三法それぞれにおいて、例えば、大店立地法においては地域による運用の温度差、広域調整の仕組みや罰則の欠如、改正都市計画法においては都市計画区域が国土の25%という制約、土地所有の権利関係の合意形成の困難性、また中心市街地活性化法においては1地区1カ所指定の原則、物販に限った対象の制約等、問題点や不備も当初より指摘されており（野口智雄著『**流通メガ・バトル**』、日本経済新聞社、2000年）、それらがアメかムチかの議論はあるが、総じて**地域のまちづくりに対する熟度**が運用成果を左右すると言え、以下に述べるように、**流通政策の政策基準**としても、また**政策推進の枠組み**としても、上述の**ジレンマ**を打開するための時宜を得た前向きな**ポリシー・ミックス**であったと言える（上原征彦稿「**ポスト大店法時代におけるSCの環境問題への対処**」、『**ショッピングセンター**』、（社）日本ショッピングセンター協会、1998年9月）。

新たな「まちづくり三法」に関するこうした現実的理解について、**産業組織政策の一環としての流通政策における政策基準**の視点から吟味すれば（拙稿「**流通政策と小売商業調整序説**」、『**金沢経済大学経済研究所研究年報**』第13号、1993年3月、および石原武政／池尾恭一／佐藤善信著、新版『**商業学**』、有斐閣、2000年、第6章参照）、まず産業組織政策における中心的政策基準である、**競争促進政策**が前提としている市場メカニズムは、様々な不完全要因（市場参加者の行動規準の非合理性、買い手の売り手への依存性、情報の不完全性、参入・退出障壁の存在等）によって歪められ、市場の効率性が損なわれる「**市場の失敗**」と、特に流通部門の市場の失敗を矯正するための政府の経済過程への介入（流通政策）に関する「**政府の失敗**」とが問題となる。

**市場の失敗**には、例えば「**規模の経済**」のような、原則として受け入れねばならないもの（有効競争）と、環境問題のように、原則として回避せねばならないものがあり、後者を外部から矯正するための、**政府や地方公共団体の公的介入の一環が流通政策**である。公的介入の方法には、統制、禁止、振興、調整があり、このうち**振興**は、競争主体の環境変化への適応を促進することにより、市場の失敗としての適応時間を、自由競争下で実現するより短縮し、**調整**を最小限にとどめることを目的とする。流通政策における市場の失敗の特殊性は、①競争秩序ないしルールの問題で、流通内部の競争が不正な競争手段により確保・維持出来ない場合があること、②適応速度の問題で、経営資源の特定化により外部環境への適応化のタイムラグが生ずること、③市場の外部目的から説明される問題で、効率的な市場メカニズムにおける交換でも処理できない（例えば、小売商業が単に交換の場だけではなく人と人が触れ合うコミュニティ機能の担い手であるといった）面があること、等にある。これらの特殊性については、都市商業の立地戦略における、前述のインターセプター立地に象徴されるような中心商業地の立地特性、都心再開発に伴う権利変換等に要する長期性、まちに求められるアメニティや猥雑性等、流通や商業に関わる特徴的な問題が避けがたい。



流通政策に関わる**政府の失敗**もまた避けられないのは、①市場の失敗をどの程度まで受け入れるのが妥当かの明確な基準がないこと、②特定化された資源の適応時間を作り出すため、**新たな資源導入を抑制的に調整**するといったような市場の失敗の受け入れは、理由がどうあれ、市場メカニズムを働かせようとする政策と矛盾し、**政策目標にトレードオフ関係が生ずること**、③介入手段の有効性であり、調整による旧資源の保護が、適応を促進する保証はなく、既存のパワー関係の温存になりかねないこと、等による。今日、**規模の経済性**に加えて多角化・品揃えのメリットをあらゆる**範囲の経済**、機会損失・在庫ロス回避の**速度の経済**、生・販統合の**連結の経済**等、受け入れるべき市場の失敗は経済の動態的進展とともに拡がっており、また振興政策としての市街地活性化法は旧資源の適応速度を短縮しようとする政策であり、しかも大店立地法は、大店法のような新たな資源導入の抑制的調整を避け、しかも回避すべき市場の失敗（環境問題）に焦点を当てた政策であるから、都市計画法の運用如何にもよるが、これら三法が必ずしも単純なトレードオフではなく**相互補完的に運用**される限り、**動的かつ規範的なポリシー・ミックス**と期待される。

石原氏の論述によれば、流通政策は現実的にしばしば市場の失敗と政府の失敗との間を揺れ動き、それ自身ある程度まで避けられないが、市場の失敗だけでなく政府の失敗をも極小化するものでなければならないとされており、このたびのまちづくり三法も、こうした意味から**運用を適正化**するとともに、**制度自体を改善**して行く必要がある。

\*\*\*\*\*

以上、高齢化社会における商店街をめぐる環境変化としての二大要因について、問題の基本的性格と実態を要説した。今日デフレ不況の中、大手百貨店やスーパーの経営破綻や、リストラで店舗を統廃合するスーパーが増加し、撤退した後の後継店が決まらないため、中心市街地の空洞化に拍車がかかっており、中央政府としては、経済産業省、中小企業庁、国土交通省などが**制度運用への様々な工夫**を相次いで発表している（経済産業省は中心市街地にある大型小売店の空き店舗の再活用を支援する補助制度の創設、中小企業庁は大型空き店舗活用支援事業を強化して家賃や改装費補助、国土交通省はこれまで対象にならなかった既存建物改装も補助対象にして周辺の商店の集客力向上をはかる等）。また地方政府レベルとして、第4章において検討を加える通り、京都市に次いで、平成13年度に市街化区域を対象として**金沢市商業環境形成指針を市民の意見を反映させた形で策定**し、同年度においてそれを基盤として**条例制定を実現**したことは、一般に自治体が条例による土地利用計画に基づいて、大型店の出店を規制ないし計画的に誘導しようとするには、以下のような諸条件をクリアする必要がある点から見て、一定の評価が出来よう。すなわち、①**住民の財産価値への影響を越えて郊外の開発が都市全体のマイナスといった大きな合意が可能か**、②**中心市街地の活性化に積極的反対はしないとしても、果して郊外住民が郊外開発の抑制を望み、しかも市議会の合意が可能か**、③**都心再生への住民、地権者のおよその合意が条例の条件**。④**郊外出店の抑制が自動的に中心部の活性化をもたらすものではないが、人口減少を前に双方が競争し発展することは夢であり、郊外規制は中心部の活性化の十分条件ではないが必要条件である**といった市民の認識が可能か、等である（石原武政著、前掲書、第7章）。本稿が主題とする金沢市におけるこうした施策は、基本的枠組みとして次節の図2において提示する商店街活性化のプログラムにおける、供給サイドの要因としての「**地方政府の態度**」に相当するものと認識できることは、第一章末尾に述べた通りである。

「まちづくり三法」の調整政策（大店立地法と改正都市計画法）と振興政策（中心市街地活性化法）との関係は、前述の石原氏の見解のように、一種のトレード・オフの関係にあり、いかなる政策が展開され実施されても、その実効があるか否かは、商店街レベルであれ個店レベルであれ、これをどう受け止め、**補助金依存症**となることなく事業者が自助努力と連帯性を発揮できるかに、大きくかかっていることは言うまでもない。

## 2-2 商店街活性化の枠組み・戦略的アプローチ（手法）と政策的対応

本稿冒頭でも述べたように、今日**商店街活性化は、まちづくりの観点に立って施策を講じなければならないことが**、一つの一般的認識である。渡辺達朗氏はこの点を、商店街がその主たる担い手である「**地域商業の活性化とまちづくりの関係**」として次のように論じられている（渡辺達朗稿「まちづくりと地域商業」、財団法人中小企業総合研究所編『**地域経営まちづくり**』、同友館、2002年）。すなわち、地域の社会的・経済的活力は、その地域の商業機能の強弱と密接不

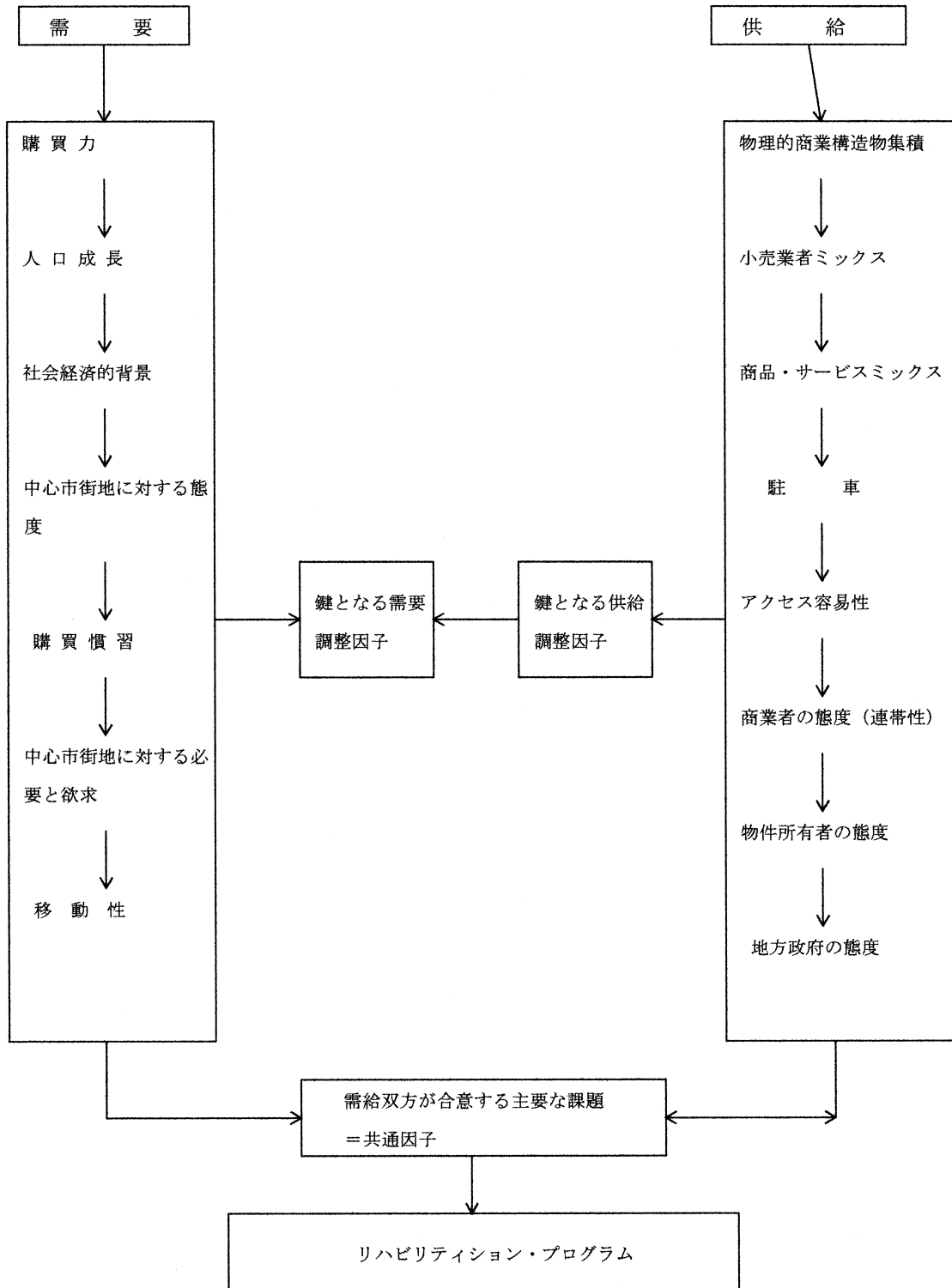
可分・相互規定的な関係にあり、地域の商業機能が活性化すればその地域そのものの活力も高まり、これによってさらに商業機能の活性化につながるといった相乗効果も生じるという認識に立って、まちづくりの観点に立った地域商業の活性化は、従来のような「**商業者のための商店街活性化**」とは異なる目標、方策、手段で行われるはずである。また、そこで追求されるのは、かつてのような経済的成長・拡大一辺倒の路線ではなく、むしろ成長を一定程度コントロール（**成長管理**）することによって、生活の質や暮らしやすさ、うるおい、文化的価値、等の向上を第一義とする「**持続可能な成長**」といった方向にシフトしていくべきである（成長管理については、*Smart Growth: Myth and Fact*, ULI-the Urban Land Institute, 1999年；原田英生稿「まちづくりと商業論」, 石原武政先生還暦記念論文集『流通理論の透視力』, 千倉書房, 2003年, 203-209頁参照）。

まちづくりと地域商業との関係で重要な点は、**まちづくりという目的を実現するための一つ的手段として商店街活性化を位置付ける**という発想である。その際の注意すべきこととして渡辺氏は、①まちづくりという名目で行われる大型店誘致やSCなどの開発・再開発が、**まちづくりの総合的構想の一環としてでなく、単独のプロジェクトとして実施された場合**、米国の経験からも必ずしも地域全体の活性化につながらないケースが多かったこと、②地域住民などに商業者への不信感を持たせないだけでなく、地域の広範な関係者を巻き込んだ一大運動に育てるためにも、**関係者間の合意形成プロセスのあり方**が重要な問題であること、の2点を挙げられている。

本稿の主題とする自治体による政策対象としている商店街は、都市における中心地立地商店街と地域拠点商店街の双方を含んでおり、上述の発想からあくまで「**まちづくりの観点からの商店街活性化**」が政策目標である。こうした意味における商店街活性化プログラムのモデルとして、以下の図2に示されている中心市街地のリハビリテーションの枠組みを基盤として利用することが出来る。次章以降で吟味する都市商業環境形成指針やそれを基盤とするまちづくり条例による政策対応とその評価は、こうした総合的活性化プログラムのなかで検討すべきである。

**商店街活性化への戦略的アプローチ（手法）**について、日本に先行してアメリカにおける1960年以降の永年にわたる中心市街地の荒廃と、少なくとも四半世紀近くに及ぶその血の出るような再生の軌跡に、我々が学ぶところが大きいことを、筆者の実体験や実査、文献サーベイを通じて、早い時期から注目し、地方中小都市のケース・スタディを含めて報告してきた（研究の軌跡とその概要については、拙稿「都心再開発マーケティング再考～中心市街地活性化戦略の理論と実際～」『金沢経済大学論集』第34巻 第3号, 2001年3月参照）。（財）**区画整理促進機構**は、土地区画整理事業の推進を支援する一方で、機構内に1998年「街なか再生全国支援センター」を設置し、中心市街地活性化に取り組んでいる地方公共団体やコンサルタント等に対して、様々な支援業務を行うと同時に、そのための新たなノウハウの企画や開発にも積極的に取り組んできた。同センターは今回、同様な視点に立ち、特に土地区画整理事業の道路等の基盤整備だけでは、中心市街地を活性化する上で不十分だと言うことが、基盤施設が整備されていたアメリカの都市で衰退を生じたことで明らかであるとの認識を持って、全米組織であるナショナルメインストリートセンターによる、**歴史的建築物の保全とそのため不可欠な都心の再活性化を結びつけたメインストリート・プログラム**を紹介している（『新たな都市再生・中心市街地活性化の展開～米国メインストリート・プログラム, 4つのアプローチに学ぶ～』財団法人 区画整理促進機構, 街なか再生全国支援センター, 2003年11月）。

図2 中心市街地の計画における需要・供給分析

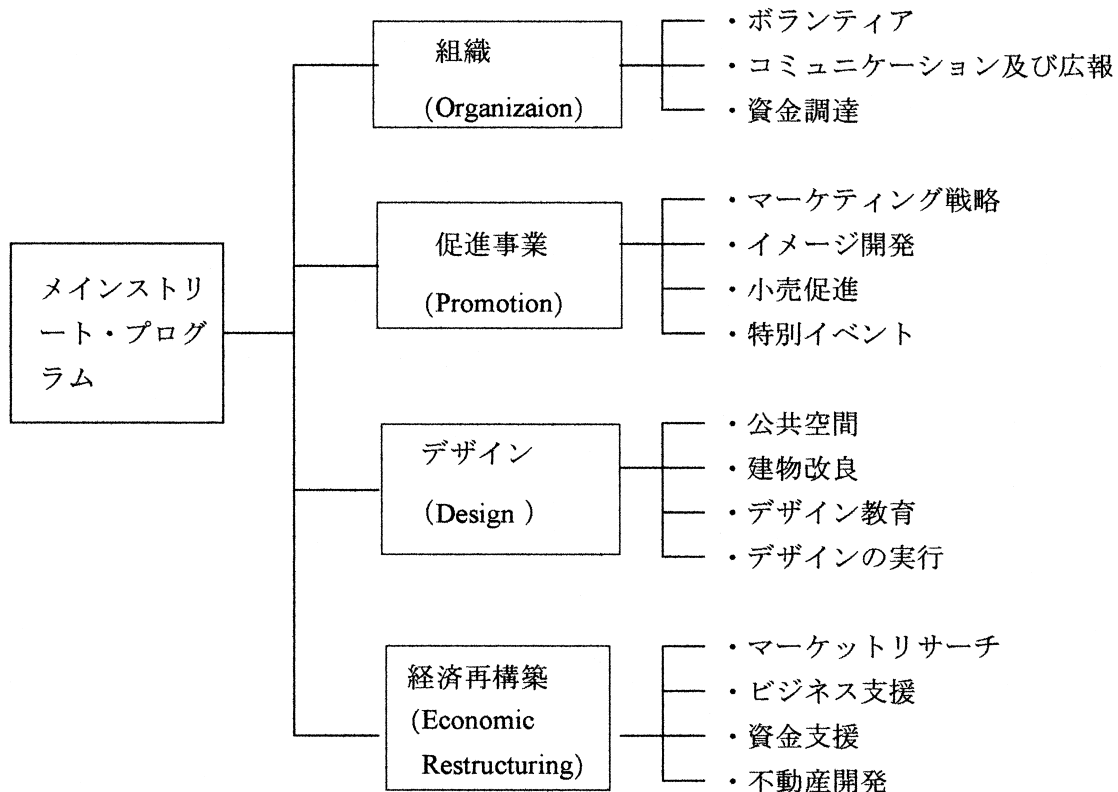


出所：A.Coskun Samli: *Strategic Marketing for Success in Retailing*, Quorum Books, 1998, pp.97

同プログラムは、その明快な構成・内容からハード・ソフト両面で大きな成果が期待でき、多様な都市への適用性の高い**包括的なまちづくりのアプローチ（手法・方法論）**として注目されている。同センターはワシントン DC にある NPO である「歴史保存ナショナル・トラスト (National Trust for Historic Preservation)」(連邦議会の承認を得て市民の手による市街地の保存を手がけている唯一の組織で、寄付等の税制で優遇のある 501C3 団体)が、1970 年代後半のパイロット・プロジェクトの成果を踏まえて、プログラムを本格的に拡張・展開するために、1980 年に同トラストの一部門として設立された。当初は 3 都市だけに関与する「小売型」で実施したが、1980 年から 6 州で各 5 都市、計 30 都市で

拡張プログラムを展開し、「卸売型」として州毎の指導者養成に目標が置かれている。同組織の特徴は、「歴史保全を背景とした経済再生」という認識にあり、経済再生の必要性は認めつつも自組織の所管分野でないことを理由に敬遠するといった、縦割り組織にありがちな弊害もなく、歴史保全を目的としつつ、これを達成するために必要な経済活性化と財源確保を手がけていくという、NPOのダイナミズムが評価されている。2002年現在、38州にメインストリート組織があり、対象都市・地区は累計で約1,700にのぼる。当初は5,000～50,000人の人口規模の都市を対象としていたが、同プログラムが大都市内のコミュニティでも機能することがわかり、現在大都市での導入が進んでいる（ボストン21地区、ボルチモア7地区、ワシントン5地区等）。

図3 4つのアプローチの内容構成



メインストリート・プログラムは、①組織 (Organization)、②促進事業 (プロモーション Promotion)、③デザイン (Design)、④経済立て直し (Economic Restructuring) の4つのアプローチ (The Four Point Approach) から成り、それらの内容構成は図3の通りである。

わが国が米国のメインストリート・プログラムから学ぶべき点としては、(財) 区画整理促進機構、街なか再生全国支援センターによって整理された次の8点に集約される。

1. 地域の資源 (歴史, 文化, 自然, 人材) に根ざした, 段階的な積み重ねによる再開発 (コミュニティ・デベロップメント) の推進
2. そのための多様な住民参加の仕組みと意思決定方式
3. 中心市街地活性化・都市再生のための専門組織設立と専任スタッフの配置
4. ソフト (経済活性化, プロモーション等) とハード (基盤整備, 建築デザイン等) の有機的一体的推進)
5. 自主財源確保のための種々の工夫 (寄付, イベント等) と地方自治体等による財政援助
6. 特定地域からの資金調達の仕組み (例えば, TIF, Tax Increment Financing 民間都市開発が計画される地区で, 市もしくは再開発部局が開発前の固定資産税評価額をフィックスし, 開発後の土地の価格上昇に伴う評価額の増分を返済財源とした債券を発行して資金を調達し, 主として基盤整備に充当するもの。良い開発をするほど増分が大きくなり, 一般財源からの支出と異なり行政のふところが痛まないなどメリットが多く, わが国でも再開発財源の仕組みとして注目されている。或いは, BID, Business Improvement District ダウンタウンにおける包括的な計画



策定やマネジメントの財源を確保する区域を指定する制度であり、アメリカ、カナダで千数百実施されている。区域内のビジネスオーナーの多数決によって設定し、自主課税権が与えられ、ビジネスオーナーから徴収できる。州によりBIDを法制化していない場合もあるが、同様の仕組みを持つ制度が種々展開されており、不動産所有者から徴収する場合も多い。確保した財源の用途については、州法により種々なオプションが用意され、自治体が選択可能な場合もある。）

7. ダウンタウンへの民間投資誘発

8. 同様の状況にあるまち同士が連携しあい、助け合う（対：郊外モール）仕組み、研修、情報ネットワークの構築

こうした米国のNPOによる包括的なまちづくりのアプローチからすれば、公共と民間のパートナーシップのなかでの自治体の役割が戦略的視点（特に財源確保の面）から理解され、わが国における行政による商業環境形成指針やまちづくり条例の評価においても念頭に置くべきものであり、このことは本稿の末尾において再度指摘している。

\*\*\*\*\*

以上を要するに、少子高齢化社会における都市商業環境の変化の動向を検討する中で、一方でモータリゼーションの展開と内外資本による郊外型巨大商業開発に直面し、他方で臨界点に達している**中心市街地空洞化問題の深刻な「ジレンマ」**をまちづくりの視点から解決するため、「郊外出店の抑制が自動的に中心部の活性化をもたらすものではないが、人口減少を前に双方が競争し発展することは夢であり、**郊外規制は中心部の活性化の十分条件ではないが必要条件である**」といった前述の石原氏の認識に立って（石原武政著、前掲書、246頁。関根孝氏も同様の視点から、「人口の増加や消費需要の拡大があまり期待できない成熟経済では、ある商業集積が繁栄すれば、周辺の商業集積が影響を受けるのは必至である。**既存の集積すべてが繁栄することは殆ど期待できない**」とされ、商業基本計画の必要性を主張されている。関根孝著『小売競争の視点』、同文館、2000年、127-128頁）、**行政による土地利用規制・誘導（ゾーニング）に関する都市計画法と条例の意義**を指摘した上で、そうした自治体の政策を市街地（商店街）活性化の枠組み・戦略的アプローチの中で位置付けている。

「小売競争は都市計画という一定の枠組みないし土俵の上での公正かつ自由な競争ということになる。中心地に階層性やゾーニングは所与であり、そうした条件が整備された下で、異形態間競争を含めて活発な公正かつ自由な競争が行われれば理想的である」という同氏の見解は、**小売競争のあり方と公共政策との関係**を最も本質を突いて適切に表現されたものであり、同氏は大型店の出店規制が、欧米でもフランスを除いて、大店法時代のわが国のような経済規制によるのではなく、都市計画の一環として実施されていることを指摘されている（関根孝著、前掲書、140頁、ゴチックは筆者）。

まちづくりにおける商業環境形成と政策との関係についてのこのような理解を前提に、以下においては、**商業環境形成に有効な政策手法として期待される、土地利用規制・誘導のための都市計画法の仕組みと最近の展開、および条例化の意義と課題**を論じ、こうした手法を金沢市の事例を中心に検証しようとする。

### 3. 都市商業環境形成の政策手法～土地利用規制・誘導（ゾーニング）に関する都市計画法と条例～

#### 3-1 都市計画法による土地利用規制・誘導と都市計画法の大改正

国土利用法により、わが国の国土は都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の5地域に大別されている。都市計画法は国土の約4分の1の都市地域の利用計画を定めている。この**都市地域**のうち、市街化の進んでいる地区で自治体はその用途を定めた区域（住居系、商業系、工業系の12用途地域）は**市街化区域**（国土の4%弱）である。用途を定めない区域は**未線引き地域（白地地域）**と呼ばれ、そこに大都市周辺では当面市街化を抑制する区域として**市街化調整区域**を指定可能であり、これらが都市計画区域である。用途地域は階層的ないし累積的な構造を持っており、住宅系の用途地域である第1種低層住居専用地域に最も厳しい用途制限が適用され、順に制限が緩くなる。最も制限が緩いのは商業地域と準工業地域であり、工業地域、工業専用地域については、逆に制限が厳しくなる。用途地域の指定は、**都市計画審議会**等の一定の手続きを経て、市町村が主体となって行い、都道府県知事の承認をもって決定と

されることになっている。なお、農地については、**農業振興法**による農業振興地域の指定がなされる（渡辺達朗著『流通政策入門』、中央経済社、2003年、197頁）。

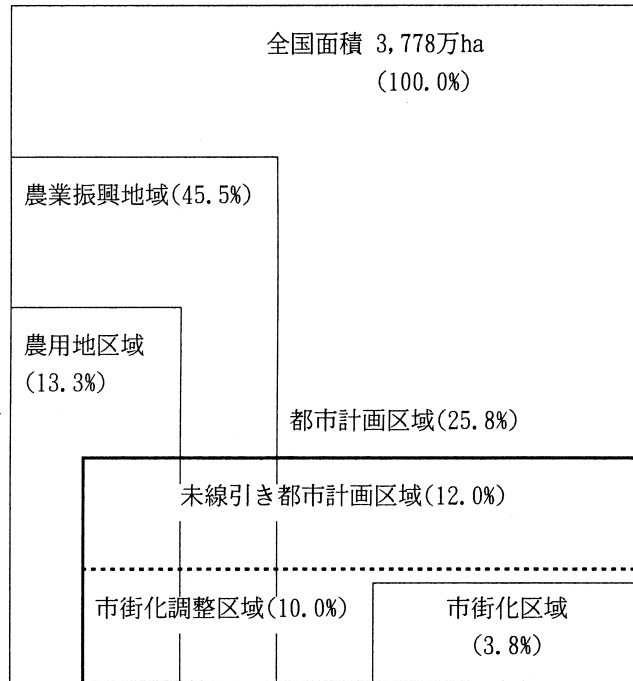
前章で述べたように、1998年（平成10年）11月における**都市計画法の一部改正**により、12の大枠用途地区について、自治体が従来11の**特別用途地区**（文教地域、特別工業地域など）から2重制限してきたものを、特別用途地区の種類を撤廃し、市町村が都市ビジョンやまちづくり計画などを勘案し、「中小小売店舗地区」といった自由な**特別用途の指定**が可能となった。

**改正都市計画法の課題**としては、①1998年（平成10年）11月施行された改正法の適用が市街化区域（都市区域の6分の1）だけで、SCの郊外出店はほとんど市街化区域外の白地地域、農業地域であること、②市街化調整区域には開発許可という手続きがあるが弾力的に運用されており（すなわち、都市計画区域内の建物の建築には必ず開発許可が必要であるが、日本の開発許可は、単純に用途地域の規制に合致しているか等をチェックするだけで、諸外国のように中心市街地への影響等を勘案することはない）、都市地域の白地地区では実質的に規制は困難である。農業地区はそもそも都市計画法の射程外であり、また準工業区域の工場跡地は絶好の商業開発候補地であること、③市街化区域外の規制は、**自治体の条例**で対応可能であるが、実効性は困難であること、④**特別用途の指定は地元の合意と要請が前提**であり、その手続きは容易ではないこと、⑤ある自治体で、仮に大型店の立地を規制する特別用途地区を指定する合意が得られても、**隣接する自治体も同一歩調をとらねば**、実質的に意味のある立地制限とはならず、**広域的視点が欠如**していること、等である（石原武政著、前掲書、233-236頁、および、渡辺達朗著、前掲書、198-199頁）。

これらの課題に向けて、**商業立地を都市計画の枠組みで捉えることが、都市機能としての商業の評価として重要**であり、また「**未線引き都市計画区域**」や「**都市計画区域外**」では**無秩序な開発**が行われやすく、農地転用の問題と併せて、計画的なまちづくりのための対応が必要との観点から、総合的な土地利用制度へ大きく前進した**都市計画法の抜本的な再改正**が行われた（2000年、平成12年5月改正、2001年、平成13年5月施行）。改正のポイントとしては、①**準都市計画区域**（都市計画区域外であっても、一定の地域については市町村が「準都市計画区域」を指定し、用途地域等の土地利用に関する都市計画を決定）、②**特定用途制限地域**（非線引き白地地域、すなわち、未線引きの都市計画区域のうち、用途地域が定められていない区域において、市町村が「特定用途制限地域」を定め、良好な環境の形成・保持の観点から望ましくない用途の建築物等の建築を制限）、③**都市計画区域及び準都市計画区域外における開発許可**（1ha以上の大規模な開発行為について、開発許可制度を適用）といった制度が設けられた（『入門まちづくり条例Q&A』、まちづくり推進連絡協議会、2001年11月、8-9頁）。これらの改正と同時に、中心市街地については、土地の有効利用と活力ある都市核づくりを目指して、未利用容積の活用、建ぺい率の緩和、地区計画（80年改正で導入された制度で、街並み等の地区独自のまちづくりのルールとして、住民等の意見を反映させて市町村が策定）の**策定対象地域の拡大**等の制度改正が実施されている（渡辺達朗著、前掲書、199-200頁、なお、都市計画法の改正と農振法の改正の変更点の明細については、『続・まちづくり条例をつくろう！』、まちづくり推進連絡協議会、平成12年11月、2-5頁参照）。

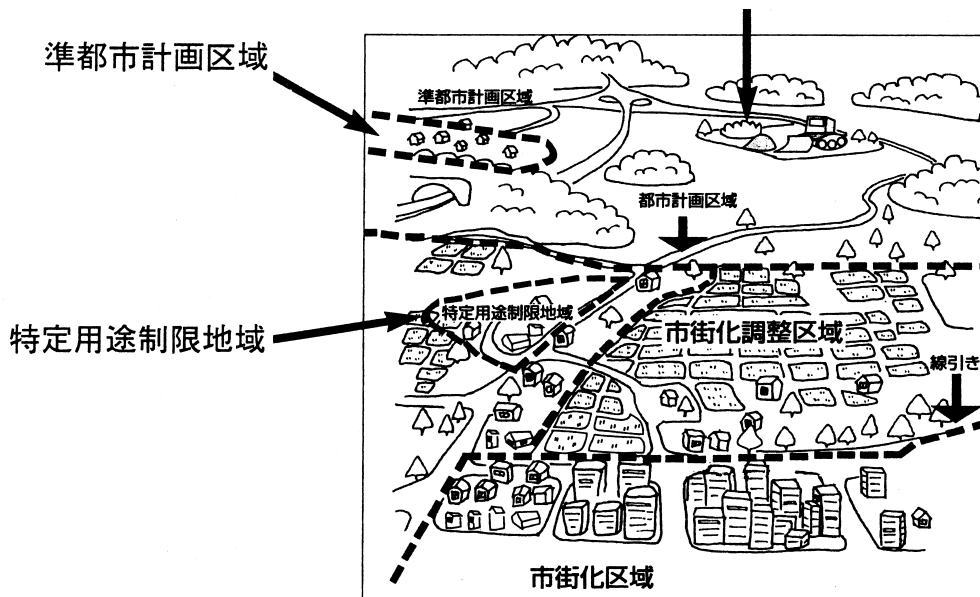
この制度再改正の評価として渡辺氏によれば、都市計画法のまちづくりのツールとしての限界がすべて克服されたわけではないが（上記の④と⑤の課題は手つかずに残されている）、少なくとも**郊外部におけるスプロール的な開発に一定の歯止めをかけることを可能にする制度と、市町村がまちづくりに主体的に取り組むための制度の整備**については、今回の法改正で実現したとされている（渡辺達朗著、前掲書、200頁、ゴチックとアンダーラインは筆者）。同氏の見解は、以下において検討する自治体によるまちづくりの主体的取り組みと、金沢市の事例の**法的条件整備**として、きわめて適切な評言となっている。

図4 都市計画・農地等関連の面積の割合 (平成11年3月末現在)



※ ( ) 内は国土に占めるシェア 関係省庁の調査値を本協議会でまとめたもの

図5 都市計画区域及び準都市計画区域外における開発許可



### 3-2 自治体の条例(まちづくり条例)による土地利用規制・誘導

1998年(平成10年)7月に中心市街地活性化法が施行されて以来、同年11月都市計画法の一部改正・施行、2000年(平成12年)6月大店立地法の施行、そして2001年(平成13年)5月都市計画法の大改正・施行と、相前後してまちづくり三法が施行されたが、それらの成果を評価するにはまだ日が浅い。

本稿2-2ですでに述べたように、商業集積の調整政策としての大店立地法と改正都市計画法と、その振興政策としての中心市街地活性化法とは、「まちづくり三法」として一括されながら、振興政策が有効に機能すれば調整政策の比重が少なくすみ調整政策が前面に出ると振興政策の実効があがりにくいという意味で、本質的にトレード・オフ関係にあり、三法が規範的ポリシー・ミックスとして適正に運用されることによって、小売競争の公正な成果が期待されてきたといえる。

しかし**現実の運用の実態**として、少なくとも**都市商業環境として均衡のとれた商業集積**という視点からすれば、大店立地法と都市計画法は共に大型店の郊外出店を後押しする効果を持ち、中心市街地活性化法の商業集積効果を減殺し、互いに**矛盾しあう政策効果**を有している（すなわち、大店立地法は、郊外部に比して都市中心部において駐車場の設置台数をはじめとした出店等の審査基準がより厳しく設定されているため、コスト面から都市中心部の出店を減少させる方向に作用し、また、都市中心部立地の既存店が改修・増床等を行うことを困難にする効果を有することから、都市中心部からの店舗の撤退を加速する方向に作用する可能性もある。同様に、都市計画法についても、2000年改正でようやく郊外部の規制強化が着手されたものの、都市中心部よりも郊外において、大型店の出店が容易な制度体系になっている。渡辺達朗，前掲書，200-201頁）。

以上三法をめぐる問題は、2-1で述べた「市場の失敗」（経営資源の特定化による外部環境への適応化のタイムラグや商業のコミュニティ機能等）や「政府の失敗」（調整による旧資源の保護が適応を促進する保証とならず、既存のパワー関係の温存になりかねないこと等）の結果であるといえよう。

結局、高齢化社会におけるまちづくりの視点から見た中心市街地空洞化の問題解決の手掛かりは、**都市計画法等でのゾーニング的手法の活用による土地利用規制・誘導**に求められることになる。先に述べたように、今回の都市計画法の抜本的な大改正により、**都市計画における地方分権**が推進され、市町村の定める都市計画の範囲が拡大される等、**法的条件整備による総合的な土地利用制度へ大きく前進した**といえる。しかし、**準都市計画区域**には農振・農用地区を含むことは想定されない等、都市計画法や農振法等土地利用規制に関する法律が、制度的に一体化されておらず、また、都市計画法の用途地域では商業立地に対する規制が甘い、開発許可制度も一定の技術基準を満たしていれば機械的に開発が許可されてしまい、開発による中心市街地へのダメージ等の観点から追加的にチェックする仕組みになっていない等の課題が含まれている（前掲『入門まちづくり条例 Q & A』，10頁）。改正法施行後日も浅く、新制度を運用する地方自治体の体制整備や事例の蓄積はこれからであるが、そうした法律の運用体制の充実を待つ間も、全国各地で大規模開発が進行し、地域のまちづくりに影響を与えている。**自治体による具体的対応**としては、**市町村が独自に開発規制の指針・要綱を作ったり、まちづくり条例を制定する地域が見られる**。そうしたなかで**意欲的に都市商業機能の適正配置への規制・誘導に踏み込んで京都市に次いでスタートした事例が、次に検証する金沢市の商業環境形成指針とまちづくり条例である**。

国が法律を制定するのと同様、地方自治体も法律（条例）を制定することが、憲法や地方自治法で認められており、「景観条例」「定住まちづくり条例」「居住環境保全条例」「まちづくり条例」等様々な名称と内容を有するが、これらを総称して「**まちづくり条例**」と呼ばれている。自治体の条例による開発規制としては、「**委任条例**」と「**自主条例**」とがあり、前者は都市計画法にある「特別用途地区」制度によって決められた建築物の用途（種類）、容積率や建ぺい率、高さなどに上塗りして、市町村が条例により独自の判断で制限を加重（または緩和）する場合のように、国の法律で地方自治体に規制を「委任」しているものであり、また後者は、地方自治体が地方自治法第14条を根拠に、開発行為に関する独自の制度を「まちづくり条例」として定める事例であり、近年増加している。条例による規制は「**国の法令で定められている範囲内**」とされているから、自治体独自の開発許可制を条例化する場合、**指導や協議の手続きを越えて**、開発事業者に法律よりも厳しい規制を強制することは難しいとされている。この点は、2-1の末尾に述べた条例化に関する困難性と課題に加えて、「**まちづくり条例**」の効力についての**運用上の課題**である。

なお、「まちづくり条例」による**大型店の出店規制の合法性**については、国会でも政府は、国の法令に違反しない範囲であれば、まちづくりにおける商業の適正配置等の趣旨から大型店等の立地を制限する条例の制定が可能であると答弁している（大店立地法に関する衆議院商工委員会付帯決議等の関連資料とその解説の詳細については、『「まち」のあり方を考えよう！』，まちづくり推進連絡協議会，21-32頁および付録を参照）。すなわち、大店立地法では大型店のみを対象にして同法と同じ仕組みで規制を行うときは、同法を越えて規制してはいけない旨を定めているが、①大型店以外のサービス施設等を含めて規制対象にするもの、②ゾーニングの手法を用いたもの、③地域内の商業の適正配置など大店立地法とは異なる目的で行うものは、何ら問題ないとされている（前掲『入門まちづくり条例』，11頁）。

こうした解釈は、大店立地法が別法体系であるとはいえ、一見その趣旨において同法と矛盾した印象を与えることは



否定できないが、それだけ今回の法令の趣旨が、地方自治体が個別事業への対応を行うに当たって、地域の実情を柔軟に反映できるよう配慮し、都市計画法体系等により、立地可能地域の限定と、身近な購買機会の確保や街づくり計画への影響、の二本立てで規制を行っている欧米諸国と同様に、との意図と理解される。

条例に関する以上の論点から見れば、以下の金沢市における「まちづくり条例」は、明らかに「自主条例」であり、上記の①②③のすべてに該当する内容を具備した、自治体による独自の積極的対応といえよう。

#### 4. 金沢市商業環境形成指針と「まちづくり条例」

##### 4-1 金沢市商業環境形成指針策定とその条例化の経過

###### [背景と趣旨]

金沢市においても、1998年（平成10年）金沢市都市計画マスタープラン策定に続いて、2000年（平成12年）に、まちづくり条例として、「市民主体」「市民参加」の認識のもと、市街化区域内を対象とする「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」と市街化区域外（市街化調整区域および都市計画区域以外の区域）を対象とする「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」の2つの条例を制定した。いずれも、市、市民、事業者が相互の信頼と理解によって、協働で実施するもので、地区住民自らがまちづくりの方向やルールを考え、「まちづくり計画」をつくり、これを実現するために市長と「まちづくり協定」を結ぶことによって、地域にふさわしい市民主体の活力あるまちづくりを推進し、個性豊かで住みよい金沢の都市環境を形成することを目指している。まちづくり協定区域内での開発事業と協定区域外での開発事業とでは手続きは異なるが、着手前に市への届け出や住民への告知および市との協議が必要とされる。特に大規模な開発（市街化区域内では土地面積10,000㎡以上、市街化区域外では5,000㎡以上）では、基本方針について事前協議が義務付けられている。

これら2つの条例が制定された当初から、市内全体での土地利用のあり方自体を対象にしたルールがないことが問題とされ、特に市や商工会議所、地域事業者等が協力してTMOを立ち上げ（99年認定）中心市街地の活性化に取り組む一方で、郊外部の大型店の出店（計画）が相次いだことから、後者が前者を阻害するとの懸念が高まり、市議会でもその対応が議論されてきた（渡辺達朗著、前掲書、204頁）。

この間、金沢市でも、2-1で述べたような空洞化や廃業等の商業環境の深刻な変化が進展した結果、都市のアイデンティティを担う中心市街地の活性化と、大切な地域コミュニティ形成の場である地域商店街の個性豊かな振興、ならびに区画整理等の新市街地での適切な商業環境の形成と活力ある都市構造の実現を図るための方向性を定めることが必要となり、いわば「商業版まちづくり条例」の制定を視野において、2000年（平成12年）9月に（筆者を含む）学識経験者、事業者、消費者それぞれの代表の10名から成る「商業環境形成指針検討委員会」を立ち上げるに至った。

###### [商業環境形成指針検討委員会審議経過]

2000年9月の第1回検討委員会から指針案決定（2001年4月10日出市市長に指針案を提出）迄の6回の委員会と、市民や関係団体からのパブリック・コメント（意見募集6月末締め切り）に基づく7月から8月迄の3回の委員会の、合計9回の委員会で検討し、同年（平成13年）9月11日に「金沢市商業環境形成指針」（本稿末尾添付資料「形成指針要約版」参照）を市長に答申した。この間の審議内容の概要は金沢市のホームページ（<http://www.city.kanazawa.isikawa.jp/j-koukai/kaigi/economy/commerce>）に開示されている。

同指針案は、市域（市街化区域）を中心市街地活性化ゾーン、駅西都心軸業務集積ゾーン、歴史・観光特化型ゾーン、地域拠点形成ゾーン、近隣型商業育成ゾーン、生活環境整備ゾーン、産業集積ゾーンの7地区に分け、JR金沢駅から香林坊・片町迄の都心軸周辺地域を除き、1,000、3,000、5,000、10,000、20,000㎡の5段階に店舗面積の上限を設定しており、地域ごとに店舗面積の上限を定める指針は京都市に次いで全国2例目である。

指針案提出迄の6回の検討委員会での審議状況の流れは以下の通りである。

第1回（平成12年9月4日）は、金沢市の商業の現状と都市計画の概要を踏まえて、今後の検討の進め方を協議し、各委員より「都市マスタープランの土地利用の考え方と連動すべきである」、「郊外大型店が増え、車を持たない高齢者等にとって買い物が不便となってきた」、「指針やガイドラインを数字で決めるだけでなく、世論を形成してゆくべきで



ある」といった意見が出た。

第2回（平成12年10月10日）は、商業集積地域の抽出および商業環境形成の考え方（本稿末尾添付資料「金沢市商業環境指針策定に向けて」参照）を協議し、「今後の都市政策においては、楽観的な人口の伸びや経済の拡大を考えるような都市政策を見直すべきである」、「都市計画の政策において、土地の用途などをきめ細かく設定すべきである」、「行政の政策が、単に現行の商業者の生き残りを手助けすることであってはならない」といった意見が出た。

第3回（平成12年11月20日）は、商業環境形成指針策定に向けて、金沢市商業を取り巻く状況と商業立地の課題点を、これまでの商業振興ビジョン、都市計画マスタープラン等の既存計画との整合性に留意した上で、ゾーニングによる望ましい商業環境の将来像の提示および大型店立地の誘導・規制という取り組み方向を打ち出すべき、という考えを提示し、協議した。

第4回（平成12年12月27日）は、商業環境形成指針における商業集積区分およびゾーニングの考え方について、最初に商店街特性に基づく商業集積の区分を行い、これに基づいて、上述の7種類のゾーンを設定して、ゾーンごとのまちづくりの方向性、商業集積の方向性、新規出店する際の目安となる店舗面積の上限を協議した。

第5回（平成13年2月23日）は、商業環境形成指針の考え方とゾーニングの方向性について、21世紀の都市ビジョンにおける中核都市金沢市の先進的役割と、そのまちづくりや商業集積のあり方を、欧州の都市事例も参考にしながら、都市戦略として定時に見直すといった指針のタイムスパンを含めて確認した上で、駅西都心軸業務集積ゾーンや地域拠点形成ゾーン等のゾーニングを具体的に協議し、さらに本節冒頭のまちづくり条例との補完的連動関係にも言及した。

第6回（平成13年3月26日）は、指針の最終案を協議し、行政主導のまちづくりの具体化策としての今後の対応について、経済の右肩上がり時代とは異なった時代の転換を行政として明確に示しつつ、関係各層へのアピールと幅広いパブリック・コメントの収集を展開することを確認した。

以上6回にわたる商業環境形成指針検討委員会の協議における明確な方針（想い）は、良好な生活環境を確保しながら、無秩序な商業開発を抑制し、押さえるところは押さえ、伸ばすところは伸ばす、メリハリの効いた商業機能の誘導、形成を進めて、**開発と保全の調和のとれた歴史文化の香り高いまちづくり**を進めていきたいという点において、一致していたことを指摘しておきたい。

#### [市議会の一般質問、各種説明会と意見募集]

2001年4月12日指針案発表前後を含め、主に6月末迄の3ヶ月間に都合25回の説明会を、市議会（経済常任委員会）、消費者（金沢市校下婦人会連絡協議会他）、商工会議所（合同委員会）をはじめ、事業者（石川県プロダクトデザイン協会等）、商業者（石川県スーパーマーケット連絡協議会他）の各種関連組織の集会において実施した。同時に、7,000部におよぶパンフを関係支所や諸団体に配布し、6月末迄に意見を求めた。

**市議会の一般質問**の趣旨（2001年平成13年6月20日）として、山野、増江、大桑の3氏より質問が行われたが、ここでは質問のポイントと市長答弁の要旨のみを簡潔に列挙しておく。

- ①指針に対する思いや受け止め方について～（答弁）商業環境の大きな変化は、中心市街地の空洞化、地域商業の衰退等、まちづくりに深刻な影響を与えている。これを踏まえ、金沢にふさわしい商業集積を図るため、地域それぞれの特性、実情に応じたゾーニング手法により、適正な都市形成を図っていくものである。
- ②金沢市だけの指針では効果がないのではないか～（答弁）金沢経済圏全体でも、商業集積はすでに飽和状態（オーバーフロア状態）にある。指針は市域に限定せざるをえないが、周辺部でも大型店撤退による空き店舗、市街地の空洞化も起きており、指針は金沢経済圏全域をにらんで策定したものである。
- ③指針策定の条例化について～（答弁）指針はまちづくりに深く関わることであり、実効性を確保する観点からも、まちづくり条例と何らかの法的な仕組み、裏付けが必要と考えている。6月末まで広く市民・関係方面からの意見を集約し、7月から再度検討委員会で議論を願い、その後に市として最終的指針として確定したい。
- ④既存不適格店舗の取り扱いについて～（答弁）指針案では明文化されておらず、何らかの位置付けが必要で、今後検討する。
- ⑤指針と都市・まちづくりのあり方、区画整理事業について～（答弁）指針は大型店の出店規制を目的としたものではなく、広域的商業機能をどう集積・配置すればよいのか、高齢化社会の中での身近な地域商店街をどう守っていくか

を考えるものである。指針策定により商業機能の適正な誘導を進め、これを実体面でフォローする中心市街地活性化法と地域商店街振興（本市独自の施策）の両面から施策展開を進める。区画整理事業地内にも店舗は必要な施設であるが、指針に適合したものであって欲しい。

- ⑥指針策定への意見・住民参加について～（答弁）各界各層への説明会，市民への意見募集をはじめ，今後も機会を捉え市民の理解と協力を求めていく。
- ⑦生活環境整備ゾーンの幹線道路沿い等ゾーニングが甘すぎる（指針の強化）～（答弁）検討委員会の審議結果を尊重したい。

[各種団体からの要望書と意見書の集計結果]

●要望書

賛成2通（金沢市商店街連盟，大学門前街づくり賑わい創出実行委員会）

反対2通（金沢市土地区画整理組合連合会，金沢市無量寺生産組合）

見直しを求めるもの1通（戸水町会，大友町会，南新保町会，戸水区画整理対策委員会，連名）

●意見書（平成13年7月10日集計で304通）

意見	意見書数	(%)
1. 賛成（商業環境形成指針を必要とするもの）	154	50.7
2. 指針内容の修正、見直しを求めるもの	35	11.5
2-1. 指針内容の強化	7	2.3
2-2. 指針内容の緩和	17	5.6
2-3. 指針のあり方の見直しが必要	11	3.6
3. 反対（商業環境形成指針を不必要とするもの）	91	29.9
4. その他（金沢市商業への提言、新たな提案を示すもの）	24	7.9
合計	304	100.0

（意見書の年齢別構成比の特徴は、40～59歳で約48%を占めている点である。）

[検討委員会の見直しの経緯と検討内容]

これらの要望書や意見書を詳細に吟味し指針案を見直すため，第7回（平成13年7月16日），第8回（平成13年8月8日），第9回（平成13年8月26日）の都合3回の検討委員会で慎重な審議が行われた（審議概要は前記HPを参照）。

検討委員会では，行政主導で指針を形成し，この段階で広くパブリック・コメントを求め，市民から商業への関心を得ることが出来たことに一定の評価をした上で，「規制緩和に逆行している」といった総論的反対意見に対して，全国画一的な都市行政から分権的・個性的行政のあり方が求められること，無秩序なスプロールの商業開発により，都心への新規参入・新規投資がストップし，まちを破壊すること，規制緩和と分権化はセットで論じられるべきこと，といった指針策定の意義を再確認した。各論的な意見についても，既存不適格店舗の問題等を含めて検討した。

「指針の京都市における必要性和金沢市における必要性」の議論については，京都市南部地域（高度商業集積ゾーン）で大規模商業施設の出店が想定しにくいといった地域の特性に加えて，金沢市のような中小規模の地方都市こそスプロール化の弊害が深刻であることも，欧米で実証されていることが意見として出された。また，「大型複合レジャー，物販施設に若者の志向意識が変化しており，中心市街地や駅西だけの大型施設ゾーンでは限られ，消費者の行動パターンに沿わない」という反対意見については，指針が金沢の商業の活性化のためにあることを前提にして，「大規模店が若者のニーズに応える」という言い方は，必ずしも適切ではなく，もっと金沢らしい都心の多様な小売商業が若者のニーズに応えることも必要であって，単に東京を小さくしたようなショッピングセンターの中で若者が賑わうということは，金沢の商業の活性化のためにはならない。若者が集まり，多様な消費ニーズを充たせる場所というのは，実は都心でしか存在し得ない。「近隣市町に指針の規制がおよばない」という点に対しては，周辺部には周辺部での商業の在り方があり，今後近隣市町と金沢市が協議を行い，都市圏としての商業の活性化を目指すのが次の責務であり，それが地域産業全体

の活性化につながるのだ、といった先見性のある意見が陳述され印象的であった。「既存不適格店舗」については、指針が建築基準法のような強権を持たないから、基本的に既得権を認めるべきで、あくまで新規のゾーニングであるという立場が表明された。「郊外型区画整理事業」については、高齢化が進む時代において、その保留地処分と併せて大型店を誘致する時代は終わった、といった所見が表された。

特に問題となったのは、**駅西都心軸業務集積ゾーン**における店舗面積の上限であり、この問題は私見としては、石川県庁の駅西地区への移転の是非と同様に、行政であれ商業であれ広域都市機能としての将来展望に関わる判断とその時間的パースペクティブの問題とも言えると考えられる。この点について検討委員会では、最終会議まで継続して慎重審議した結果、下記の報告の通りの結論に至った。

なお、検討委員会の報告書のまとめ方として、「反対意見について」という形で始まるのではなく、まず最初に委員会としての基本姿勢を述べて、それから意見を展開すべきであることも了承された。

**指針案への意見・要望についての検討結果の報告（市長答申、平成13年9月11日）**の結論的ポイントを、特に問題となった点にのみ絞って挙げておく。

- ①指針全体に対する賛成意見としては、市民・商業者・開発業者・行政が相互に信頼関係を深め、パートナーシップを確立し、中心市街地の活性化と地域商店街の振興、周辺市街地での適切な商業機能の形成と活力ある都市構造の実現を目指すべきであり、個性ある金沢を守るため具体的なまちづくりのコンセプトが必要である、といった意見に代表されるように、本稿の第2章を中心にこれまで述べてきた形成指針の背景とその必要性の趣旨を受け入れた意見が多く、高齢化社会に対応できないまちになり、まちが死滅することへの警鐘である。
- ②指針全体に対する反対意見としては、金沢のみの規制では意味がない、京都市には金沢にない広域の面積制限を設けないゾーンがある、若者の意識が変化しており、消費者の行動パターンに合わない、地価の高いところに大型店は出来ない、既存商業の保護に重点が置かれている、中心部は自動車社会への対応が足りない、郊外の活性化のためにショッピングセンターは必要である、区画整理を推進して網をかけるのはおかしい、といった厳しい意見が出された。これらについては、上述の前後9回の検討委員会の審議経過や見直しの検討状況で述べた見解や、6月と12月の市議会での市長答弁に端的に開陳されている通りであるが、報告書においても、指針が秩序ある商業環境の形成を目指したものであり、まち全体で経済の公正な競争を保証し、様々な小売商業が活力ある商業活動を営み、健全な発展を図る一方、少子高齢化社会やライフスタイルの変化等に対応し、世代を越えた消費生活者の利便性とサービスが提供され、充実した市民生活を保証するためのものであること、と同時に、歴史・文化がストックされた金沢に相応しい商業振興を考えて、本市の固有性に立脚した個性的な商工業の発展が望まれること、そして、中心市街地活性化基本計画と共に指針の趣旨を広く市民に周知徹底を図っていくべきであること、などの見解がまとめられている。
- ③特に議論を呼んだ**駅西都心軸業務集積ゾーン**における店舗面積の上限については、無制限または20,000㎡に見直すように（下記の12月市議会では10,000㎡に戻す意見が出された）との意見に対して、以下のような見解をとっている。駅西地域は確かに、金沢市都市計画マスタープランにおいて「新都心を形成する業務を中心とした高次都市機能の集積を図る」地域として位置付けられ、計画整備が進められている。しかし、中心市街地と駅西地域の両方を都心商業地とすることは範囲が広大に過ぎ、急激な進行は影響が大きく、これまでの各種計画においても商業以外の業務、行政等の機能集積に重点が置かれていることから、駅西地域は、当面、中心市街地と広域商業機能を分担し補完する集積を図るべき地区として、都市計画道路金沢駅港線（通称50m道路）沿いについての店舗面積上限を原則10,000㎡とすることは適当と考えられる。ただし、都市機能の整備を図るため、駅西地区および西部・鞍月地区について、すでに高さ最低限や土地の共同利用等の地区計画およびまちづくり協定（基本方針については「金沢西部副都心整備計画」、石川県土木部都市計画課・金沢市都市建設部都市計画課、平成9年を参照）が制定されている状況を考慮し、駅西都心軸業務集積ゾーンのビジョンに沿った商業形成として、一街区一体利用が行われる場合に限り、店舗面積上限を20,000㎡とする。

なお、無量寺地区の区画整理事業に伴う大型店誘致の要望については、上述の検討委員会における見解を念頭に置きつつ、指針が現行の都市計画用途地域区分に従いゾーニング設定をするもので、当該地区は、平成13年現在、商業立地出来ない工業専用用途地域であることから、ゾーニング区域外としたものであり、この点は今後都市計画用途地域の見直しの中で検討されるべき課題である。

- ④既存店舗が、改装したり所有者が変わったりする際の、既存不適格可能性についても、上述の検討委員会の見解に沿って、指針の目的が今後の大型店新設について、良好なまちづくりの観点から、適切に誘導配置を行おうとするもので、しかも既存の大規模小売店舗は旧大店法の手続きを経て適正に建築され、現状において重要な商業機能を担っていることを前提として指針を策定したものであり、商業者のみならず住民の生活の既得権は保証されねばならない。このため、既存の大規模小売店舗については、大店立地法の手続きとの整合性も考慮し、「店舗面積の合計に全体の1割分あるいは1,000㎡のどちらか小さい面積を加える場合」および「店舗面積を減少する場合」並びに「大規模小売店舗を譲り受け（相続・合併等を含む）、地位を承継する場合」については、指針（これに係わる条例等の手続きを含む）の適用を除外するものとする。
- ⑤指針とまちづくり協定との関連性については、（下記の市議会での質問②に対する答弁の趣旨と同様）、指針が、商業立地の土地利用に関するマスタープランであって、都市計画マスタープラン同様に、まちづくりに関して定めた基準の一つであり、まちづくり協定がこれらの基準を緩和するものであってはならない。なお、指針内容の強化を住民が望む場合には、指針への理解を踏まえた上で、地域ごとのさらなる検討も可能とする。

#### [指針案検討結果報告に関する要望書]

金沢商工会議所より平成13年10月31日付けで、商業集積のガイドラインとしての「商業環境形成指針」に関する要望書が出され、以下の3点への配慮が求められた。

- ①大店立地法の指針では、駐車場の分散確保を認めているが、交通渋滞の解消や消費者の安全確保の面から、同指針に定める台数を同一敷地内で確保出来ない増床等を規制する。
- ②中小小売業者にとっての生活環境を阻害しないため、中小小売業者の殆どが専門店型業態であるから、専門店に限って10,000㎡（迄）と指導する。
- ③平成10年の都市計画法改正による特別用途地区の多様な設定可能性を利用し、金沢駅西開発協議会が提案する「官公庁の一団地化」といった特別用途地区を設定し、不必要な機能を排除する。

①については、社会環境規制としての大店立地法においても、過去の大店法同様、駐車場の分散確保が認められており、今回の指針が道路で区画される一つの街区ごとの店舗面積基準を示したもので、駐車場部分を含んでいない。②についても、大店法時代より業種・業態に関わる調整は行われておらず、また業態間競争を含む動態的な小売競争の実態から考えても、固定的な概念規定の困難な専門店に限定して制限することは困難である。③については、条例化に際しての下記の市議会での審議でも一番議論となった当該地区での大規模商業機能の配置の問題であり、これについての判断は、上記の検討結果報告で述べたとおりであり、関連しての市長答弁は下記の通りである。

#### [条例化]

当初、市は指針案を基に市議会9月定例会で指針の条例化を予定していたが、指針案に反対や修正を求める意見が4割を越えたことから、慎重を期して予定より遅れることとなった。特に駅西都心軸業務集積ゾーンについて、金沢駅港線沿いの店舗面積の上限に関して、一街区一体利用に限り10,000㎡を20,000㎡に変更した点が、特定の利害のためといった誤解を招いたり、趣旨が十分理解され難かったことは、反省すべきことであり、事実、深刻な中心市街地の空洞化に直面しての**規制緩和と分権化（秩序）**との兼ね合いの問題だけに、大方の理解を得るのに努力を要した。

**市議会での質疑応答の趣旨**（平成13年12月12日および14日）として、升、森尾、渡辺の3氏より、次のような要旨の、**総じて9月提出の指針に対する規制強化の意見**が出され、概ね下記の趣旨の答弁がなされた。

意見としては、①店舗面積上限を、駅西についてはもとの10,000㎡に、また地域拠点形成ゾーンは5,000㎡を3,000㎡にしなければ、大型店を規制ではなくて誘致することになる、②店舗面積の上限を示した指針を条例に明示すべきである、③情報公開に関する明記がなく、審議会を公募とすべきである、④道路を挟んで店舗や駐車場がある場合、一区画に納める指導をすべきである、等に集約出来る。

答弁として、①については、金沢商工会議所の要望③と同様に、先の検討結果説明で触れたこと、②については、施策の一環として指針を定めたもので、より広い施策としてその中に、中心市街地活性化基本計画や地域商店街振興施策も含める意味合いであること、③については、3,000㎡以上の土地の開発、中高層の大型施設について、既存の市民参画



まちづくり条例に基づく説明会の開催が義務づけられ、市民が意見を述べる機会は担保されており、また審議会は、利害関係の調整の側面ももっているから、公募はしないが委員の構成等には十分配慮すること、④については、会議所の要望の①で述べた内容、等の応答がされた。

さらに、市長より、計画段階で広く意見を聞くパブリック・コメント制度（市が計画を策定したり、規制の制定・改廃を行おうとする場合、あらかじめ市の原案を市民の皆様公表し、寄せられた意見を考慮して最終決定するための一連の手続き。<http://www.city.nabari.mie.jp/contents>）に従い、集約した意見を検討委員会で公正に判断したものであること、そして、国全体が規制緩和の方向にある中で、適切な商業環境を求めようとして、重い荷物ながら、全国に先駆けて中心市街地活性化方策に積極果敢に取り組んでいること、といった事情に対する理解が求められた。

こうした経緯を経て、本市は平成13年12月定例会市議会において、その立地や開発が大きく市内の土地利用に影響しやすい商業施設に関して、市としての手続きや一定のルール等について定めた、「金沢市における良好な商業環境の形成によるまちづくりの推進に関する条例」（略称「金沢市商業環境形成まちづくり条例」）（本稿末尾添付資料参照）を、2001年（平成13年）12月19日に制定するに至った。

#### 4-2 金沢市商業環境形成指針策定とその条例化の評価と課題

本指針策定とその条例化の意義は、地域ごとの店舗面積の上限を定める指針の策定が京都市に次いで全国2例目になされたこと、および、本稿2-1末尾で指摘したように、都心再生への住民の理解や地権者の合意の必要性等の、条例化を可能にする諸条件をクリアすることは容易ではないと見られている中で、条例化が実現したことにあると考えられる。「まちづくり条例」の展開について先進的な検討をされている渡辺達朗氏は、その代表事例の1つとして、金沢市の事例を取り上げられ、かなり意欲的な内容と評価されている（渡辺達朗著、前掲書、202-205頁）。

本市において、商業開発スペースに踏み込んだゾーニングを含む条例化が、京都市に次いで実現した理由として、次の諸点を挙げておきたい。

- ① 1974年（昭和49年）の施行以来、四半世紀にわたって、紆余曲折を経て適用されてきた大規模小売店舗法（大店法）の末期（大店立地法施行2000年6月の8ヶ月後の2001年2月に制度の移行期間終了）において、少なくとも大規模小売店舗審議会石川審査会の金沢市での意見聴取会議における、消費者（地域住民）側の意見として、数年前とは異なり、「大型店は十分充足されている」といった意見が顕著に出されており、生活環境等への影響をめぐる議論が付随的ながら盛んに行われていたこと。
- ② 本市が、人口規模をはじめ多くの指標において県内でガリバー都市としての位置付けが明確であり、周辺市町村は勿論、広域都市圏におけるリーダー的役割が市民の間に周知されていること。
- ③ 「世界都市金沢」としての市のビジョンが明解に示されてきており、これを裏付ける個性豊かで多彩な歴史・文化資産が、戦災を免れ都心に集積しており、「最良の再開発は保全である」という言葉通り、旧市街のユニークな個性を大切に、それとの調和のもとで新都市機能を含む適切な都市商業環境形成の意義が、多くの市民に先進的に理解されていると思われること。
- ④ 本稿冒頭にも述べたように、小売業のグローバル化による流通外資の市場参入の重圧やデフレ経済の進行等の影響から、当地域においても中心市街地は言うまでもなく市域外でも大型店の撤退や破綻が急速に目立つようになり、都市のスプロール化の懸念への認識が深まっていたこと。

自治体の条例等の効力には一定の限界があり、本市における条例の運用に注目されるという、渡辺氏の指摘通り、地方分権化や自治体統合化といった大きな転換期において、条例自体の運用に加えて、周辺市町村との調整、市街化区域外におけるまちづくり条例の運用等、既に本稿で述べてきた挑戦的課題が横たわっている。

今回の指針策定とその条例化という施策が、「**地方政府の失敗**」となることを極力避け、同時に「**市場の失敗**」をも最小にするためにも、審議会の活用等による条例の適切な運用とその改善が必要であることは言うまでもなく、指針には、今後の都市計画の用途地域の見直し、経済状況等に大きな変化があった場合、商業環境形成指針を見直すことがあることを明記している。「大型店規制に議論尽くせ」といった地元マスコミの論評（北国新聞社説、平成13年6月18日付）をはじめ、市民、県民の多様な意見を厳しく受け止め、条例の運用に活かさねばならない。



## 5. むすびにかえて

近年、郊外へ拡張する「都市化社会」から成熟へ向かう「都市型社会」への歴史的転換期と言われており、都市の再構築の意味からも、本稿で中心的に扱ったゾーンごとのまちづくりと、そこでの商業集積の方向性を打ち出すことが重要であり、それがひいては金沢市の全体の活性化につながっていくものと考えられる。

本稿2-2末尾で強調しているように、成熟経済において、郊外規制は中心市街地活性化にとって必要条件であって、十分条件ではないことは確かであり、大型店の規制が必ずしも商店街の活性化に結びつくわけではないが、だからといって都市のスプロール化（乱開発による虫食い現象）を放置すれば良い訳ではなく、「都市の個性」を保ち生活者のアメニティを選択するという、先の山野市議会議員の識見を実現するには、欧米の多くの先例に見られるように、土地利用とまちづくりの計画性が必要である。

なお、「まちづくり条例」の制定方法には、提案者の違いにより「行政提案（市町村長）」、「議員提案（議員定数の8分の1以上）」、「住民の直接請求（有権者総数の1/50の署名が必要）」の3つの方法がある。本市の商業版まちづくり条例は、最も一般的な**行政提案型**であり（平成11年度の中小企業庁の調査でも、732条例中、710の97%が行政提案である。全国のまちづくり条例の状況については、『続・まちづくり条例をつくろう！』、まちづくり推進連絡協議会、平成12年参照）、基本的には、行政が原案をつくり、住民の意見を聴いて修正を加え、議会に提出するという、行政提案の内でも最近増加している、住民参加の類型に属すると言える。

しかし、まちづくりの視点からの地域商業の活性化の主役は地域住民であり、本稿の2-1および2-2で紹介した活性化モデルにおいても、**地域住民参加を伴うNPOの役割**がますます高まっている。今後の行政提案型のまちづくり条例の運用と改善においても、「官民協調型のまちづくり」の理想を目指して、地域住民への接近方法を工夫せねばならない（伊藤英一稿「市民満足は都市経営の座標軸」、『マーケティングホライズン』2003年2月、6-8頁）。

## 謝辞

小稿をまとめるに当たり、田島義博学習院院長を中心とする流通行政研究会の石原武政大阪市立大学教授（日本商業学会会長）、原田英生流通経済大学教授（同副会長）、渡辺達朗専修大学教授をはじめ会員の諸先生より、研究会および本稿文中に明示している諸著作から多大な啓発を受けている。また、金沢市商業環境形成指針検討委員会の川上光彦金沢大学教授、佐々木雅幸立命館大学教授、宗田好史京都府立大学助教授、紙谷邦蔵金沢商工会議所流通委員会委員長、直江茂行金沢駅西協議会理事、東川庄一金沢市商店街連盟会長、今村たまき金沢市校下婦人会連絡協議会会長、大西節子石川県生活科学センター館長、吉田寿子連合金沢地域協議会女性委員会事務局長の委員の皆様には、指針決定迄の長期にわたる積極的なご協力を頂いた。同時に指針案検討過程において、広く金沢市民と諸団体の関係者各位より、強い関心と真剣な意見・要望が寄せられた。さらに、山野之義金沢市議会議員はじめ関係議員各位は議会で熱心な質疑を展開された。行政関係者としては、近藤義昭金沢市経済部長、廣田 健同経済部商業振興課長、木下浩之同商業振興課主査等により、積極的かつ適切な業務推進がなされた。以上の各位に対し、深い敬意と感謝の意を表すると共に、紙幅の都合で多くの意見を十分かつ的確には集約できていない恐れがあることと、文中における論旨や解釈の責任はすべて筆者にあることを明記するものである。

## 関連資料

- 金沢市商業環境形成指針策定に向けて
- 金沢市商業環境形成指針と金沢市商業環境形成まちづくり条例～個性豊かで住みよい都市環境の形成に向けて～（同資料のカラー版は、同市商業振興課より配布されている）。

# 金沢市商業環境形成指針策定に向けて

### 金沢市商業をとりまく状況と商業立地の問題点

一 金沢市商業をとりまく状況

- 商業立地政策の転換
  - 商業をとりまく環境の変化
  - 消費者の生活様式や社会環境の変化
  - 多様な業種の展開と商業集積の競争の激化
  - 環境問題やまちづくりへの関心の高まり
  - 規制緩和、地方分権の推進など行政改革の流れ
- 今後の小売業のあり方
  - 消費者の購買機会の提供
  - 高齢者の課題(高齢者世帯に対する利便性など)へのきめ細やかな対応
  - 大型店に対する政策転換の必要性

大型店の地域社会に与える影響に着目して、大型店の立地に伴う計画的な地域づくりや交通・環境に与える諸問題を解決するための実効性のある政策的対応の必要性

- 改正都市計画法
  - まちづくり3法の施行
    - 特別用途地区の種類(11種類)の限定を廃止し、大型店の立地の可否を予めきめ細かく定めることが可能となった。
    - 大規模小売店補立地法
    - 大規模小売店補立地法
  - 地域の環境保持の観点から運用を行うことができる。
- 中心市街地活性化法
 

市町村が独自に中心市街地活性化基本計画を策定し、国が認定する。また、地域においてTMOを設立し、基盤整備と商業の活性化を一体的に実施する。

一 金沢市における商業立地の問題点

- 既存小売商業の低迷による既存商業集積の空洞化
- 新たな大型店の立地がまちづくりや生活環境へ及ぼす負の影響
- 市のまちづくりの方向に合致しない大規模商業開発

### 金沢市における商業環境形成の考え方

商業環境形成の必要性

- 尾善社会の到来、環境問題への関心の高まり、ライフスタイルの多様化などの社会環境変化に対応したサービスの提供が必要
- 成熟型の都市生活を形成するために市民の買い物利便性を高めるとともに、高齢者・身障者へのサポートの提供や地域コミュニティを形成することが必要
- 無秩序な大規模商業開発を抑制し、開発と保全の調和のとれたまちづくりを進めることが必要
- 都市間競争への対応、金沢市の内発的発展に向けて地域の活性化が必要

商業環境形成の目標

- 〇 都心軸を核とする中心市街地の活性化及び地域拠点の形成と商業機能の集積を図る。
- 〇 商業系用途地域以外の地域については、まちづくりの方向を踏まえて、商業施設立地の適性な誘導・規制を行う

商業環境形成の政策方針

- 〇 まちの活性化と地域の持続的な発展をすすめるため、適正な地域、特に都心軸において商業機能の立地を誘導
- 〇 地域の居住者の生活環境の保全、まちづくりの方向との整合性を図るため、商業系用途地域以外における無秩序な大型店の立地を規制

### 金沢市の商業振興の基本的な考え方

【金沢市商業振興ビジョン(平成5年3月策定)】

■ 基本的方向

- 北陸圏域における広域的な商業機能の拡充
  - ① 都心軸に沿った高次の都市・商業機能の拡充
  - ② 金沢らしさを活かした歴史・文化機能との連携強化
  - ③ 都心部へのアクセシビリティの向上
- 多様な生活者ニーズに対応した商業地の形成
  - ① 都心部・高次都心商業地としての機能拡充
  - ② 周辺部・地域型商業地の育成・誘導
- 生活基盤としての商業地の一体的活性化推進
  - ① まちづくりと一体になった商業地整備の推進
  - ② 公民連携による一体的推進体制の確立
  - ③ 商業地としての一体的運営体制

■ 2つの構想

中心市街地活性化「まちなかライフスタイル構想」  
 地域型商業地の育成整備「生活出城構想」

### 金沢市の都市計画の基本的考え方

【都市計画マスタープラン(平成10年3月策定)】

都市づくりの7つの目標

- ・歴史・文化・伝統を活かしたまちづくり
- ・活力と個性豊かな特徴あるまちづくり
- ・質の高い住環境の形成をめざすまちづくり
- ・総合交通体系の確立による安全で快適なまちづくり
- ・自然と共生するまちづくり
- ・高齢者や障害者等が安心して住める人にやさしいまちづくり
- ・災害に強いまちづくり

土地利用の方針(商業地)

- ・中心商業地: 日本海沿岸の中枢都市にふさわしい核として、都心軸およびその周辺の都市拠点を位置づける。
- ・地域商業地: 地域拠点として、誘致圏に配慮しながら既存の商業集積地を基本に位置づけ、積極的に生活利便施設の誘導を図る。

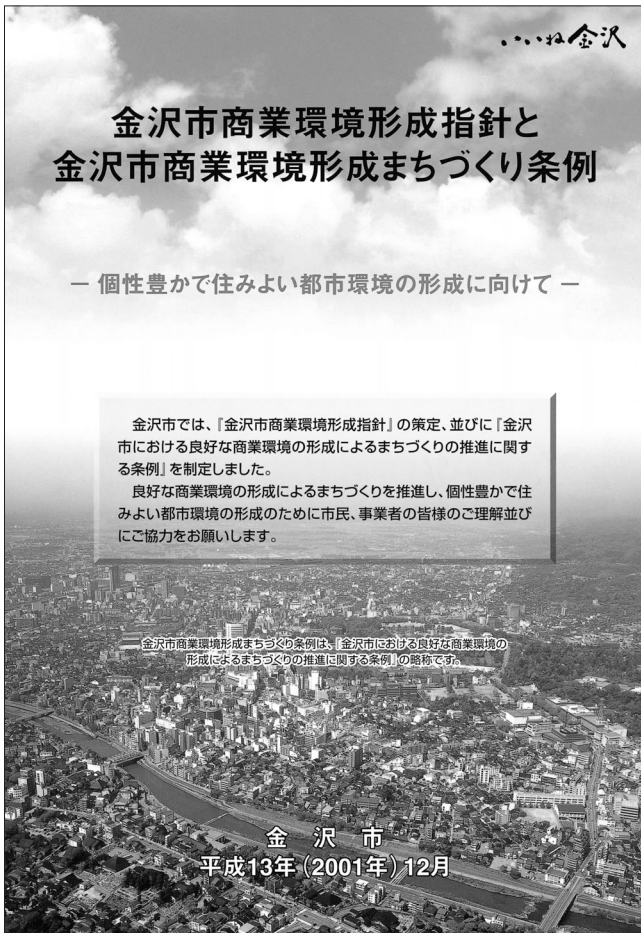
### 商業環境形成の取組方向(案)

- ゾーニングによる望ましい商業環境の誘導・規制および大型店立地の誘導
- 都市計画手法の活用
  - (1) 用途地域の厘直し
  - (2) 特別用途地区の指定
  - (3) 地区計画等の活用
- 中心市街地活性化法の活用
- まちづくり条例の適性な運用
- 商店街のまちづくりへの取組支援

### 金沢市商業の課題

- 都市構造
  - ① 都心機能の強化
  - ② 都心部アクセシビリティの改善
  - ③ 歩行者空間の整備とネットワーク化
- 商業構造
  - ① 都市間競争への対応
    - ・中心市街地の活性化
    - ・都心部への広域型商業機能の導入
    - ・観光関連施策との連携による広域顧客の促進
  - ② 地域の商業集積の充実・強化
    - ・地域のモータリ商業核の形成
    - ・近隣型商業核の充実・強化
- 商店街
  - ① 商店街組織の強化と共同事業の推進
    - ・テナントミックス、駐車場確保、核施設づくり、販促イベント、地域のまちづくりとの連携など
  - ② 個店経営の強化
    - ・モデル的な核施設の整備(元気のある個店の強化)
    - ・後継者育成
    - ・新たなサービス(宅配サービス、福祉サービスなど)の導入





## 金沢市商業環境形成指針

金沢市では、平成12年9月に金沢市商業環境形成指針検討委員会を設置し、金沢市にふさわしい商業環境形成の実現に向けての指針の策定を検討してまいりましたが、指針(案)に対する市民、事業者の皆様からのご意見・ご提言、更には、検討委員会での慎重な審議を踏まえ、ここに「金沢市商業環境形成指針」をとりまとめました。

金沢市にふさわしい活力あふれる商業環境づくりの指針として、市民、事業者のご理解とご協力をいただきながら、個性豊かで住みよい都市環境の形成に努めてまいります。

- 金沢市商業環境形成指針策定のこれまでの経緯**
- 平成12年9月 金沢市商業環境形成指針検討委員会を設置
  - 平成13年3月 金沢市商業環境形成指針(案)策定
  - 平成13年4～6月 指針(案)説明会並びに意見募集(要望書5通、意見書304通のご意見、ご提言をいただきました)
  - 平成13年9月 指針(案)に対する意見、要望への検討結果報告
  - 平成13年12月 金沢市商業環境形成指針の確定

**Q.** 金沢市商業環境形成指針とは、どのようなものなのでしょうか？

**A.** 既存の商業集積や地域特性に基づきながら市域(市街化区域)を商業環境形成の観点から7種類のゾーニング(区分け)設定を行い、中心市街地、都心輪沿線及び地域拠点における商業機能の立地誘導を行うとともに、都市全体として適正な商業機能の配置を目指す方向性を示したものです。

今後も様々な小売業が活力ある商業活動を持続的に営み、健全な発展を図る一方、少子高齢化社会やライフスタイルの変化などに対応し、世代を越えた消費生活者の利便性とサービスが提供され、充実した安心のできる市民生活が保証できる環境づくりを目指しています。

(※詳細は、後述する「金沢市商業環境形成指針の考え方(要約版)」及び「商業環境形成に向けたゾーニング」をご参照下さい。)

**Q.** なぜ、指針を策定したのですか？

**A.** 商業機能は、都市にとって極めて重要な機能であり、まちづくりの根幹に関わってくるものです。消費の多様化、競争の激化など、商業を取り巻く環境は著しい変化をみているが、金沢市でも市街地の拡大等に伴う商業の広範な展開は、中心市街地の空洞化、地域商業の衰退、コミュニティの保持に大きな影響をもたらしており、まちづくりの面からも放置することのできない状況になっています。

こうした状況下において、地域ごとの商業環境形成の考え方をお示するとともに、都市機能の適正配置など、まちづくりの方向性を明確にし、個性豊かな都市環境の形成を図るために指針を策定しました。

**Q.** 指針の目標は、どのようなものですか？

- A.** 目標としては、
- ①消費者の利便性向上に向けて大型店と地域の商店街が共存するまちづくり
  - ②世界都市金沢にふさわしい中心市街地の形成に向けた商業機能の誘導
  - ③都市機能の中核性を高めるための駅西地区における都市機能の誘導
  - ④既存の商店街を中心とした地域拠点の形成
  - ⑤商業地域以外の用途地域における商業施設立地の適正な誘導を掲げています。

**Q.** 指針は、大型小売店舗の出店を抑制するために策定されたものですか？

**A.** 指針は、市全体としてのゾーニングに基づく適正な商業機能の配置により、個性豊かな都市環境の形成を目指したものであって、大型小売店舗の出店を抑制するために策定したものではありません。

**Q.** 指針の考え方をどのようにして、まちづくりに反映させるのですか？

**A.** 「金沢市における良好な商業環境の形成によるまちづくりの推進に関する条例(略称：金沢市商業環境形成まちづくり条例)」に基づいて、大型の集客施設の建築を行う前に事業者の皆様と市が事前に協議を行い、本市のまちづくりに関する計画等とともに、指針の考え方を反映させていただきます。

## 金沢市における良好な商業環境の形成によるまちづくりの推進に関する条例

(略称：「金沢市商業環境形成まちづくり条例」)

まちづくりにおいて、良好な商業環境づくりを進めることは、非常に大切なことです。

とりわけ大型の集客施設は、まちづくりの根幹に影響を与えかねない面があり、その立地に関しては、行政のみならず、市民、事業者のご理解をいただきながら、金沢市にふさわしい活力あふれる商業環境づくりを進め、個性豊かで住みよいまちづくりを目指していかなければなりません。

金沢市商業環境形成まちづくり条例は、そんなまちづくりを実現していくため、市街化区域における集客施設の建築手続の仕組みを定めたものであり、平成13年12月19日に公布されました。

○金沢市商業環境形成まちづくり条例は、以下の内容から構成されています。

**条例の目的**

良好な商業環境の形成によるまちづくりの推進のために集客施設<sup>(\*)</sup>の建築等の手続を定め、都市機能の適正配置を図ることにより、個性豊かで住みよい都市環境づくりを目指します。

<sup>(\*)</sup>集客施設 …… ① 物品販売業を営む店舗  
 ② 劇場、映画館、演芸場又は観覧場  
 ③ ボーリング場、スケート場又は水泳場  
 ④ その他①～③までに掲げる施設に類するもので市長が必要と認めるもの

<p><b>【市の責務】</b>                  良好な商業環境の形成によるまちづくりを推進するための施策<sup>(*)</sup>を定めるとともに、市民及び事業者の理解と協力を得ます                  ※「金沢市商業環境形成指針」がこれに該当します。</p>	<p><b>【市民の責務】</b>                  良好な商業環境の形成によるまちづくりについて関心を深めるとともに、市のまちづくりの施策に協力します。</p>	<p><b>【事業者の責務】</b>                  良好な商業環境の形成によるまちづくりを推進するための措置を講じるとともに、市のまちづくりの施策に協力します。</p>
--	---	--

## 金沢市商業環境形成指針の考え方（要約版）

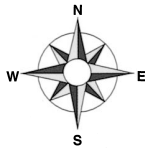
ゾーンの名称	まちづくりの方向性	商業集積の方向性	商業集積（商店街）	目安となる店舗面積の上限	
①中心市街地活性化ゾーン	世界都市金沢の骨格を形成する都心軸沿いの広域的商業地域及びその機能を重層的に補完する周辺の商業地域において、中心市街地活性化関連事業とも連携をとりながら、賑わいと風格あるまちづくりを積極的に推進していく。	金沢都市圏のみならず北陸地区を代表する商業集積地として都心軸沿線を中心に積極的に魅力を高めるとともに、金沢駅、武蔵、香林坊・片町地区の拠点商業集積間の回遊性を高め、高次な商業・文化機能の整備・拡充を図っていく。	（都心軸沿線） 金沢駅、武蔵、南町通り商工会、香林坊・片町地区（周辺商業地） 駅前別院通り商店街、三和商店街、英町商店街、玉川町通り商店街、横安江町商店街、近江町市場商店街、尾張町商店街、彦三商店街、尾山神社前商店街、竪町商店街、せせらぎ通り商店街、柿木畠商店街、木倉町商店街、新竪町商店街、伝馬町商弘会、新天地商店街、里見町あかねや橋商店会 等	①金沢駅～武蔵～香林坊・片町地区の都心軸沿い ②上記①を除く重点整備地区内の幹線道路沿い及びその後背地 ③上記①、②以外の重点整備地区内 ※歴史・観光特化型ゾーン（長町、広坂、兼六地区）を除く。	特に定めない 20,000㎡ 3,000㎡
②駅西都心軸業務集積ゾーン	駅西都心軸沿線地区において、広域的な行政、業務、商業機能などを集積していくことにより、都市機能の中核性を高めたまちづくりを推進していく。	地区計画等のまちづくり計画との整合性を図りながら、交通の要衝としての特性を活かした広域的な集客力のある商業施設を形成していく。	金沢駅港線沿線	都市計画道路金沢駅港線（通称：50メートル道路）沿い	10,000㎡ ※一街区一体利用が図られる場合に限り20,000㎡
③歴史・観光特化型ゾーン	歴史的なまちなみなど、景観の保全を図るとともに、観光関連施設との連携により、歴史・観光関連の物販・飲食店等の商業施設の集積により、金沢らしさをアピールしたまちづくりを推進していく。	地場産品等の特定品目を扱う店舗や観光関連の物販・サービス業を営む商業施設の整備・拡充を図っていく。	浅野川商店会、大野町商工振興会、広坂振興会、兼六町商店街、石引商店街、寺町台地区商店街	①幹線道路沿い ②上記①以外の地域	3,000㎡ 1,000㎡
④地域拠点形成ゾーン	地域における商業拠点として、利便性の高い商業・業務機能の集積を高めたまちづくりを推進していく。	生活圏の中心として都市機能の集積を図り、近隣型商業地では充足できない買回り商業機能を強化するとともに、地域の顔としての環境整備を進めていく。	森本商店街、金石町商店街、社の里商店街、野町弥生地区商店街、新野町商店街、増泉大通り商店街、平和町大通り商店街、平和センター共同組合、西金プリンスロード商店街、額振興会等	①幹線道路沿い ②上記①以外の地域	5,000㎡ 1,000㎡
⑤近隣型商業育成ゾーン	近隣地区住民のための日常的な消費生活に対応するとともに地域のコミュニティ・情報等の機能をも併せ持つ、地域密着型商業地としてのまちづくりを推進していく。	地域拠点ゾーンを補完しつつ、地域の生活者（特に高齢者、障害者等）にきめ細やかなサービスの提供を図る商業施設の整備を進めていく。	粟崎商店街、西部商店街、諸江地区商店街、橋場町振興会、入江商店街、兼六大通り商店街、伏見台振興会、円光寺・山科地区商店街等	①幹線道路沿い ②上記①以外の地域	3,000㎡ 1,000㎡
⑥生活環境整備ゾーン	住宅系の用途地域においては、良好な住環境への配慮に重点をおいた個性豊かな住みよいまちづくりを推進していく。	生活環境への配慮に重点をおきながら地域に密着した商業機能の向上を図る。	—	①幹線道路沿い ②上記①以外の地域	3,000㎡ 1,000㎡
⑦産業集積ゾーン	生産機能地区、都市型産業地区、流通業務地区の機能分担を通じて、都市の活力を推進していく。	周辺地域とのバランスを考慮しながら、適正な規模の商業集積を図る。	—	①幹線道路沿い ②上記①以外の地域	3,000㎡ 1,000㎡

（注）

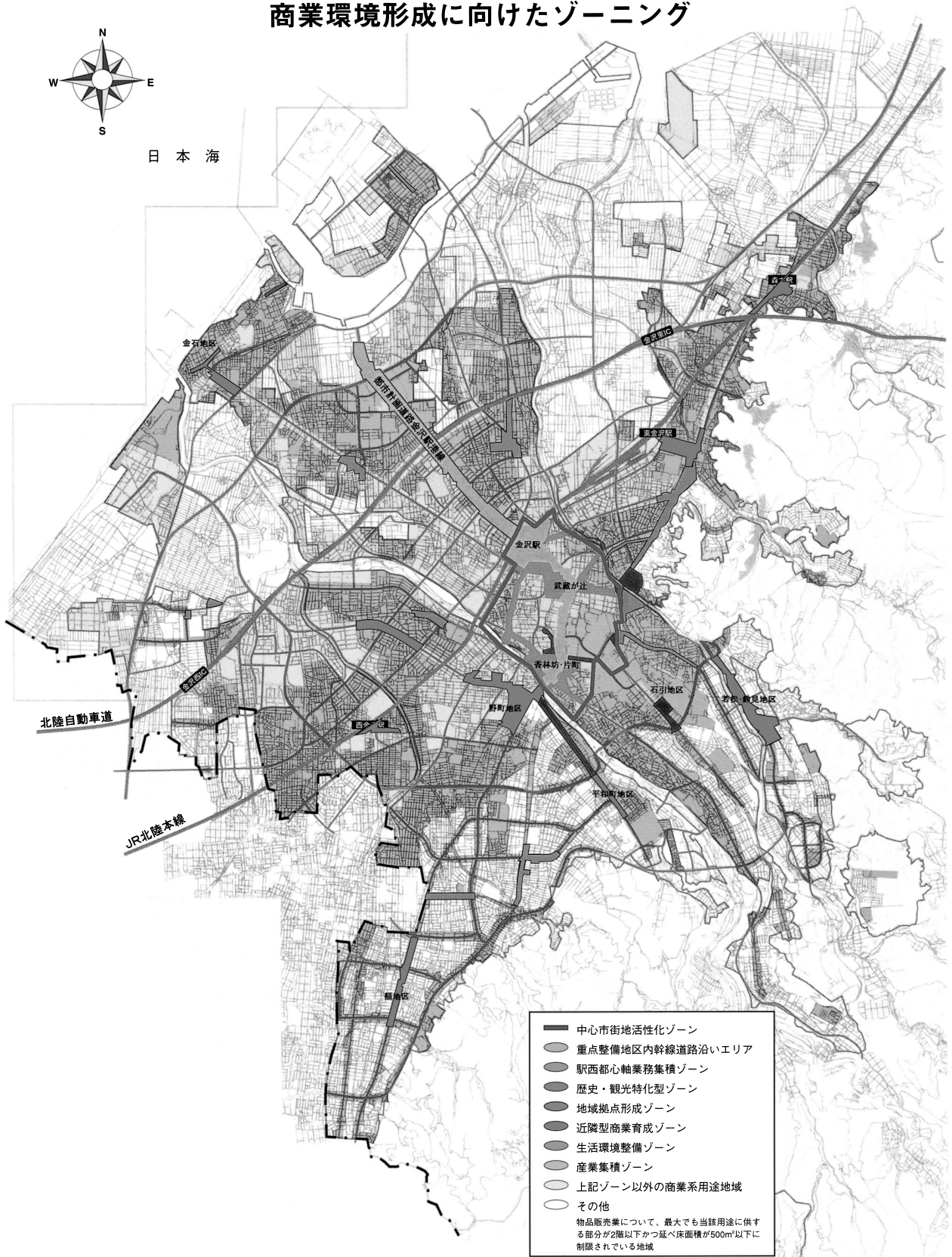
- 重点整備地区：金沢市中心市街地活性化基本計画における重点整備地区をいう。
- 幹線道路：幅員が、概ね16メートル以上の道路をいう。
- 面的整備事業地（土地区画整理事業等、現在進行中又は計画中の事業地であって、今後、概ね5年以内に土地利用が図られるものをいう。）における幹線道路沿いの店舗面積上限は5,000㎡とする。
- 上記ゾーン以外の地域で、都市計画において商業地域又は近隣商業地域に指定されている地域での店舗面積の上限は、幹線道路沿いにおいては3,000㎡、それ以外の地域では1,000㎡とする。
- 今後の都市計画の用途地域の見直し、経済状況等に大きな変化があった場合、金沢市商業環境形成指針を見直すことがある。



## 商業環境形成に向けたゾーニング



日本海



- 中心市街地活性化ゾーン
  - 重点整備地区内幹線道路沿いエリア
  - 駅西都心軸業務集積ゾーン
  - 歴史・観光特化型ゾーン
  - 地域拠点形成ゾーン
  - 近隣型商業育成ゾーン
  - 生活環境整備ゾーン
  - 産業集積ゾーン
  - 上記ゾーン以外の商業系用途地域
  - その他
- 物品販売業について、最大でも当該用途に供する部分が2階以下かつ延べ床面積が500㎡以下に制限されている地域

※各ゾーンの境界とも概ねの位置を示すものです。



**事前協議等**

事業者は、床面積の合計が1,000平方メートル以上の集客施設の建築等<sup>1)</sup>を行おうとするときは、設計の着手前に、建築物の用途、規模等について市と協議が必要です。

市は、協議内容が、良好な商業環境の形成によるまちづくりに関する施策（金沢市商業環境形成指針、金沢市中心市街地活性化基本計画等）、その他のまちづくりに関する計画との調和を図るため、事業者に助言又は指導を行うことができます。

また、指導に従わないときは勧告を行い、勧告に従わない場合は、金沢市商業環境形成審議会の意見を聴いて、その旨を公表します。

<sup>1)</sup>建築等 …… 施設の新建、増築、又は用途の変更が該当します。

**金沢市商業環境形成審議会**

良好な商業環境の形成によるまちづくりを推進するため、学識経験者、市民代表、事業者等から組織された「金沢市商業環境形成審議会」が設置されます。

**施行日**

この条例は、平成14年4月1日から施行されます。

○ 既存の金沢市まちづくり条例（「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」、「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」）との関係について

金沢市商業環境形成まちづくり条例は、郊外部での大規模な集客施設の立地が、都心の空洞化、地域商業の衰退等、まちづくりに大きな影響を及ぼしかねないことを考慮し、大型の集客施設の立地については、金沢市商業環境形成指針、金沢市中心市街地活性化基本計画やその他のまちづくりに関する計画との調和を図りながら、地域の特性に応じた適正な配置・誘導を目的とするもので、既存の金沢市まちづくり条例と併せて、個性豊かで住みよい都市環境の形成を目指します。

まちづくりは、市民の皆様、事業者の皆様と行政のパートナーシップにより進めていかなければなりません。

『金沢市商業環境形成指針』並びに『金沢市商業環境形成まちづくり条例』に関するご意見、ご質問は、お気軽に商業振興課までご連絡下さい。

**お問い合わせ先**

〒920-8577 金沢市広坂1丁目1番1号  
金沢市経済部商業振興課  
TEL 076-220-2193 FAX 076-260-7191  
e-mail:syougyou@city.kanazawa.ishikawa.jp

条例及び規則は、金沢市ホームページの金沢市例規集で見ることができます。（※平成14年2月下旬以降を予定）  
<http://www.city.kanazawa.ishikawa.jp>