

第7章

商業調整の過渡期におけるローカルルールの制定と大型店の出店調整－京都市のまちづくり条例を事例に－

第1節 はじめに

第7章では、第6章で示した大店法の運用に基づく大型店の出店過程をめぐる都市間比較と並んで、都市における大型店の出店をめぐる地域的対応をみるために、2000年代初めにあらわれた「まちづくり条例」と称したローカルルールが実際の大型店の出店をどれだけコントロールできるのか、について京都市を事例に、大型店の立地動向と関連づけた検討を行う。

1990年代以降、国による大型店の出店規制は大きな転換期を迎えた。具体的には、1974年に施行された大店法の改正（1992年1月施行）を中心とする同法の運用緩和と2000年6月の大店立地法の施行、ならびに1998年から数回にわたる都市計画法の改正があげられる。前者の大店法の運用緩和は、第6章でみたように、1970年代後半～1980年代までの大店法の運用が中小零細小売業者による事業機会の保護を重視した結果、厳格な出店規制の性格を強めていたのとは対照的に、出店調整の対象となる店舗面積の引き上げや調整期間の短縮化、そして調整機関であった商調協の廃止から構成される（渡辺，2007）。大店法の運用緩和は、大型店をもつ大手小売企業にとって、多店舗展開による企業規模の拡大を図る好機と位置づけられ、その出店行動はより積極的になった（山川，2004；兼子，2000，2004，2005，2007）。また、大店法運用緩和後における大型店の出店先は都市部に留まらず、人口規模が小さな農村部にも広がった（坪田，2001；伊藤，2007a）。

他方、大店立地法は、以下の点で大店法とは異なる。第1に、実質的な運用主体が各市町村の商工会議所・商工会から各都道府県ならびに政令指定都市へ移ったことがあげられる。第2に法律の目的が、中小零細小売業者との利害調整を図りながら大型店の立地自体を規制するものではなく、あくまでも大型店の周辺地域に対する生活環境の保全にある点が指摘できる。また、改正都市計画法をみると、第2章で述べたように、1998年と2000年の改正では、都道府

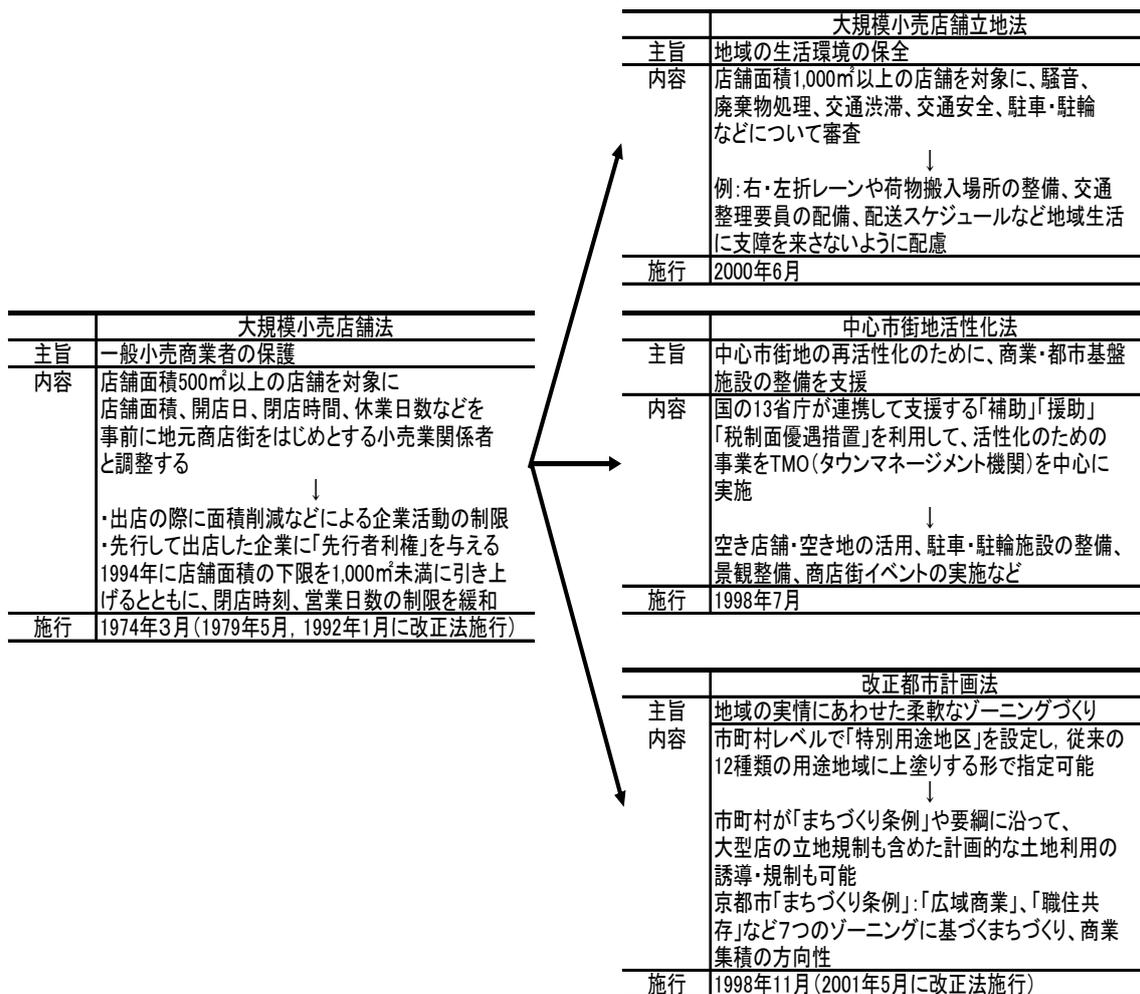


図7-1 大店法とまちづくり三法(大店立地法・中心市街地活性化法・改正都市計画法)のスキーム(2006年改正前)
出所：山下(2001b, p.160)を加筆・修正

県や市町村といった地方自治体による「特別用途地区」の見直しや、区域区分制度（線引き）の活用を通じた大型店の出店規制や誘導が期待された。しかし、これらの制度を運用した地域は限定されており、その実効性に対する疑問が表出した。それをふまえた 2006 年の再改正では、大型店を含む延床面積 10,000 ㎡以上の大規模集客施設の立地が可能な地域をゾーニングの中でも商業地域、近隣商業地域、準工業地域の 3 つに限定し、郊外地域における大型店の出店規制が始まった（国土交通省，2006a）。以上の大店立地法と改正都市計画法は、小売活動の調整という経済的側面からの検討に終始してきた大店法の限界を認識しつつ、欧米各地でみられるように都市計画の視点から大型店の出店調整を目指しており、中活法と並んで「まちづくり三法」と称される（図 7-1）。

ところで、都市における大型店の出店規制とその空間的影響を分析する場合、

ナショナルルールである大店法や大店立地法、改正都市計画法に加えて、特定の地方自治体で限定的に運用されるローカルルールにも着目し、それらが大型店の立地にどのように関わるのかについても検討しなければならない。大型店の立地をめぐる代表的なローカルルールのひとつとして、第6章で紹介した1970年代後半～1980年代にかけての「横出し規制」「上乗せ規制」に代表される競争調整を目的とする規制があげられる。「横出し規制」が大店法による調整対象以下の店舗面積での出店も規制に加えているのに対し、「上乗せ規制」は大店法に基づく大型店の出店申請に際して、大型店の出店者と地元小売業関係者の間で出店同意書の締結を必要とするものである。これらは、主に中小零細小売業者から構成される地元小売業関係者の既得権益を守るために作られた規制であり、大店法の運用強化と深く関わる。

もうひとつは、大型店の出店に際して、店舗周辺の環境保持を目的とした独自規制があげられる。大店法の運用緩和が進み、大型店の大量立地が本格化した1990年代以降、大型店周辺の交通渋滞や騒音問題、廃棄物処理をはじめ、非行問題に代表される青少年の健全育成といった大店法の運用では対応できない諸問題が表面化した。その中で1990年代後半になると、地方自治体によっては、先述した大店立地法の目的を先取りする形で「環境要綱」などの名称で大型店の立地に対する独自指導を行うところもあらわれた(渡辺, 2007, pp.184-187)。2000年代になると、地方自治体によっては、ゾーニングも考慮に入れながら要綱よりも拘束力の強い「まちづくり条例」の策定を通じて大型店の立地を調整するところもみられる。こうした動きは、先述した2006年の改正都市計画法の再改正を先取りする形で行われたものであると同時に、今後の都市における大型店の出店規制とその空間的影響を検討する上でも重要である。

以上の点をふまえて、本章では京都市を事例地域に選び、大店法や大店立地法というナショナルルールの運用時期別に大型店の立地動向を分析した上で、大型店の立地に関わるローカルルールとして、2000年6月の大店立地法の施行と同時に制定された「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例(以下、まちづくり条例)」の運用状況を考察することによって、それらが大型店の新しい出店調整となり得るのかどうかを検討する。

本章の対象である京都市は戦災を受けなかったために、第二次世界大戦前か

らの商店街が数多く残存し、全国でも中小零細小売業者の勢力が強い都市とみなされる。大店法施行後の1970年代後半～1980年代にかけては、後述の通り、中小零細小売業者の事業機会を保護するためのローカルルールが策定された。しかし、大店法の運用が緩和された1990年代には、他の都市と同様に大型店の立地件数が増加している。こうした中、2000年には京都市ではまちづくり条例が制定され、大型店の立地をめぐる新たなローカルルールとして注目を集めた¹⁾。よって、都市における大型店の出店規制と小売業の立地の関係を考察する上では重要な地域といえる²⁾。

分析に際しては、『商業統計表』、京都商工会議所『「大規模小売店舗立地法」京都市関連資料集』などの公刊資料をはじめ、京都市役所ならびに地元紙である京都新聞社のホームページも併用した。

第2節 京都市における大型店の立地動向

1. 1980年代以前における大型店の出店規制

本節では、1980年代以前の京都市における大型店の立地動向について、前提条件となる大店法を中心とする国レベルの規制と、京都市を対象とするローカルルールの双方に着目しながら明らかにする。

1974年に施行された大店法の目的は、店舗面積1,500㎡（東京23区および政令指定都市では同3,000㎡）の大型店を出店するに際して、開店日、営業時間、閉店時刻、休業日数の調整から、中小零細小売業者による事業機会の確保と消費者利益の保護を図る点にあった。しかし、大店法は1979年5月に改正され、出店調整の対象となる店舗面積が500㎡に引き下げられるとともに、従来の調整対象に該当する店舗は第1種大型店、新たな調整対象のそれは第2種大型店として区別された。その後も国による大型店の出店規制はますます強化された。その代表例として、1982年に通産省産業政策局長によって出された「大規模小売店舗の届け出に関する当面の措置」通達があげられる。第2章で述べたように、同通達では、人口3万人未満の町村部が出店抑制地域に設定されたのをはじめ、総合スーパーに代表される大手小売企業の新規出店に対する売場面積の総量規制が行われた結果、大型店の新規立地はきわめて困難になった。

上記の国レベルの規制とは別に、地方自治体レベルでは、中小零細小売業者

表7-1 大店法運用下の政令指定都市における小売業総売場面積に占める大型店の割合
(1985～1999年。単位：%)

	1985年	1988年	1991年	1994年	1997年	1999年
京都市	29.0	27.7	30.3	30.2	38.7	41.5
札幌市	41.7	41.2	46.2	44.9	55.6	53.8
仙台市	---	---	35.8	35.3	47.6	49.8
千葉市	---	---	---	59.0	59.9	65.8
東京特別区	36.4	37.0	39.8	38.1	42.5	44.1
横浜市	45.2	49.0	48.8	50.8	56.4	54.9
川崎市	35.1	39.4	39.3	40.1	42.8	47.1
名古屋市	34.9	35.8	38.8	40.9	43.2	47.7
大阪市	36.9	36.9	39.2	41.5	44.1	46.7
神戸市	41.4	40.7	47.0	50.3	51.9	51.9
広島市	39.4	38.7	39.6	39.3	48.9	54.2
北九州市	40.5	44.8	44.2	43.4	48.8	51.9
福岡市	43.9	47.2	45.8	43.3	50.7	51.8

注)：仙台市は1989年、千葉市は1992年に政令指定都市となった。

出所：『商業統計表・大規模小売店舗集計編』

の勢力が強い地域を中心に、前述した「横出し規制」「上乗せ規制」といったローカルルールに基づく大型店の出店規制が強化された。それは、大型店の出店に際して、「3条申請」（建物設置者による出店申請）の前に行われる「事前説明」や、3条申請から「5条申請」（小売業者による出店申請）の間で行われる「事前商調協」の段階で、地元小売業関係者が大型店の立地に厳しい条件を提示することに象徴されており、結果的に出店調整が長期化した（図2-1）。

京都市における大型店の立地をめぐるローカルルールの具体化は1977年12月に遡る。そこでは、店舗面積500㎡以上の店舗を新設あるいは増床するに際して、地元商店街の上部団体である京都商店連盟と京都市小売商総連合会の同意を求める出店要綱が出された。内容からわかるように、同要綱は「上乗せ規制」「横出し規制」双方の性格をあわせもつ。また、同要綱の改正は、改正大店法の施行から半年後の1979年11月に行われ、調整対象の店舗面積は400㎡に引き下げられた。その後も、1981年3月の市議会において、全国の政令指定都市では初となる「スーパーなど大規模小売店舗の出店凍結に関する決議」（以下、出店凍結決議）が採択され、1986年までの5年間にわたって大型店の出店は事実上凍結された（松田，1991；二場，1994）³⁾。その結果、京都市は全国でも大店法の運用が厳しい都市となった。

『商業統計表・大規模小売店舗集計編』と店舗面積6,000㎡以上の大型店の分布を基に、1980年代までの大型店の立地動向をみると、大型店の厳しい出店

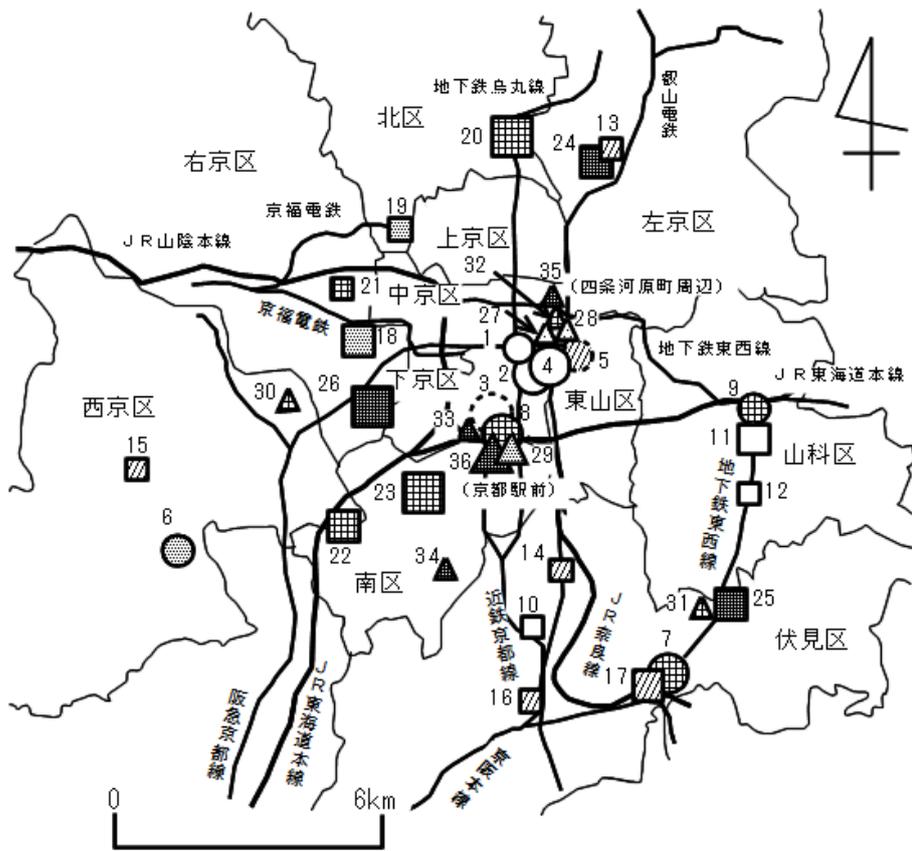
規制の実態はより明瞭になる（表 7-1・2，図 7-2）。まず、『商業統計表』から、1985 年の小売業総売場面積に占める大型店の割合をみると、それはわずか 29%に留まり、その値は政令指定都市のなかでも最も低い。続いて大型店の店舗分布をみると、1970 年代には山科区や伏見区を中心に、スーパーの立地が増えている反面、1980 年代における大型店の出店件数は、先述の市議会による出店凍結決議を反映して少なく、わずか 5 店を数えるのみである。1980 年代に開店した大型店の中には、高島屋洛西店のように、郊外住宅地である洛西ニュータウンにショッピングセンターの核店舗として入居したものもある反面、イズミヤ北野白梅町店のように、前述した地元小売業関係者との出店調整が難しかったことを反映して、出店表明から開店まで 13 年を要したところもある（草野，1992，pp.56-68）。

以上をまとめると、国および地方自治体の双方で大型店の出店規制が強化された 1980 年代までの京都市では、地元小売業者ならびに市役所による厳格なローカルルールの導入により、大型店の立地は抑制された。このことは、中小零細小売業者の勢力が強い地域における大型店の立地政策が、大型店の立地動向を強く規定したことを示す。

2. 1990 年代における大型店の立地動向

大型店の立地を厳格に規制する性格が強かった大店法の運用は、1992 年の大店法改正以外にも、1990 年の「大店法運用適正化措置」や 1994 年の「大店法運用緩和」という 2 つの通達も加わって次第に緩和された。その過程で、「横出し規制」「上乘せ規制」をもたらず不透明な出店調整を行うことは次第に困難になり、結果的に大型店の自由な立地が進んだ。京都市においても例外ではなく、大型店の出店件数は急増した。そして、大店法下の小売業総売場面積に占める大型店の割合も上昇し、1999 年時点で 41.5%に達した。この値は政令指定都市のなかでは最も低い点に変化はないものの、他都市との格差は縮小している（表 7-1）。

再び大型店の分布をみると、主力業態は、スーパーと百貨店に大別される（図 7-2）。スーパーのうち、京都市内に既存店舗をもつ業者では、ダイエー、イオン（ジャスコ）、マイカルの 3 社が新たに立地した。一方、京都市内に既存店



店舗面積 (m²)

核店舗の 6,000～ 10,000～ 20,000～
業態 9,999 19,999

店舗の立地年次

百貨店	○	○	○	●	1973年以前	●	1990～2000年5月
スーパー	□	□	□	●	1974～1981年	●	2000年6月以降
専門店	△	△	△	●	1982～1989年	○	閉鎖店舗

図7-2 京都市における店舗面積6,000m²以上の大型店の分布 (2010年)

注1) 番号の店舗属性は表7-2を参照。番号3は、近鉄京都店の閉鎖店舗として記載した。

注2) 東海道新幹線は省略した

出所：東洋経済新報社編(2009)『全国大型小売店総覧2010』

舗をもたなかった業者として食料品スーパーの大手業者であるライフが、1997年に右京区太秦に食料品スーパーとしては大規模な約7,500 m²の面積をもつ店舗を立地させた⁴⁾。

一方、百貨店では、都心と郊外の両地域に出店先が大別できる。都心地域に出店した百貨店としては「ジェイアール京都伊勢丹」(現在は三越伊勢丹。以下、伊勢丹)があげられる。伊勢丹の関西第1号店として、1997年京都駅ビル

表7-2 京都市における店舗面積6,000㎡以上の大型店の概要(2010年)

番号	店舗名	店舗面積(㎡)	核店舗の業態	開店年月	備考
1	藤井大丸	15,237	百貨店	1870年10月	
2	大丸京都店	46,500	百貨店	1912年10月	
3	プラッツ近鉄(近鉄百貨店京都店)	38,700	百貨店	1920年9月	2007年2月閉店。建て替えを経て2010年11月ヨドバシカメラが出店
4	高島屋京都店	46,406	百貨店	1950年10月	
5	四条河原町阪急	8,765	百貨店	1976年10月	2010年8月閉店。2011年4月、丸井が出店
6	洛西NTショッピングセンター(高島屋洛西店)	15,915	百貨店	1982年4月	
7	MOMO(近鉄百貨店醍醐店)	25,223	百貨店	1996年10月	
8	京都駅ビル(ジェイアール京都伊勢丹)	43,236	百貨店	1997年9月	店舗面積は、専門店街「ザ・キューブ」分も含む
9	RACTO-B(大丸山科店)	14,458	百貨店	1998年10月	2010年8月、大丸の売場縮小
10	イズミヤ伏見店	9,285	スーパー	1970年3月	
11	ジャンボスクエア山科(西友山科店)	10,561	スーパー	1972年12月	
12	グルメシティヒカリ屋山科店	6,937	スーパー	1973年11月	
13	イズミヤ高野店	9,894	スーパー	1974年6月	
14	ダイエー藤の森店	6,910	スーパー	1975年6月	
15	西友桂店	7,163	スーパー	1978年6月	
16	伏見サティ	8,656	スーパー	1978年11月	
17	イズミヤ六地藏店	11,517	スーパー	1981年1月	
18	京都ファミリー(ジャスコ京都西店)	14,150	スーパー	1982年11月	1995年2月近鉄百貨店撤退
19	イズミヤ白梅町店	9,219	スーパー	1989年11月	
20	北大路ビブレ(マイカル)	23,213	スーパー	1995年3月	
21	ライフ太秦店	7,496	スーパー	1997年2月	
22	ダイエー桂南店	11,426	スーパー	1997年4月	
23	ジャスコ洛南ショッピングセンター	30,173	スーパー	1998年7月	
24	カナート洛北(イズミヤ)	19,279	スーパー	2000年11月	
25	パセオ・ダイゴロー東館(平和堂醍醐店)	18,214	スーパー	2001年1月	
26	イオンモール京都ハナ(ジャスコ京都五条店)	22,000	スーパー	2004年3月	
27	河原町ビブレ(マイカル)	7,037	専門店	1970年10月	2010年7月閉店
28	ファッションビルBAL	6,461	専門店	1970年11月	
29	アバンティ(フィスミー京都店)	14,682	専門店	1984年3月	
30	京タンス店	6,434	専門店	1992年3月	
31	パセオ・ダイゴロー西館(ヤマダ電機)	7,660	専門店	1997年3月	
32	河原町OPA	12,438	専門店	1998年11月	
33	ビックカメラJR京都駅前店	8,000	専門店	2007年8月	
34	ニトリ京都南インター店	6,945	専門店	2008年3月	
35	ミーナ京都(ユニクロ)	7,000	専門店	2008年4月	
36	イオンモールKYOTO	45,200	専門店	2010年6月	

出所:東洋経済新報社(2009):『全国大型小売店総覧2010』および新聞記事

内に開店した同店は約 36,000 ㎡の広い店舗面積をもつ。また、郊外地域では 1996 年近鉄百貨店が伏見区桃山の幹線道路沿い、1998 年には大丸が JR 山科駅前の再開発ビルにそれぞれ出店した。このように 1990 年代の京都市内には、さまざまなスーパー、百貨店が立地するようになり、企業間競争が進んでいるのが確認できる。

1990 年代の京都市において、スーパー、百貨店の相次ぐ新規立地をもたらした要因は次のように考えられる。第 1 に、駅前再開発と公共交通機関の整備があげられる。この事例として京都駅ビルのほか、山科駅、そしてマイカルが「ビブレ」を出店した北大路両駅前があげられる。また、公共交通機関の整備として、1997 年に地下鉄東西線の二条～醍醐間が開通したことは重要である。沿線

に位置する山科駅前が交通結節点としての性格を強め、広範囲にわたる集客が期待できたことが当該地域におけるスーパー、百貨店の出店を可能にしたと推察される。

第2には、大規模な土地の確保が容易になったことが指摘できる。それは、一般的に指摘されている大規模工場の跡地に留まらない。例えば、伏見区の近鉄百貨店は娯楽施設、ライフ太秦店は映画撮影所が従前の土地利用であった。

他方で、大店法の運用緩和による大型店間の競争激化から淘汰される店舗もあらわれた。その一例として、1995年に近鉄百貨店が右京区に立地するショッピングセンター「京都ファミリー」から撤退した。1982年に開業した京都ファミリーの管理運営は、近鉄百貨店の親会社である近畿日本鉄道（以下、近鉄）とジャスコの共同出資によるダイヤモンドファミリーが行っていた⁵⁾。その経緯から開業当初の京都ファミリーでは、近鉄百貨店はジャスコと並ぶ核店舗を構成していた。しかし、大店法の厳格な運用を反映して、京都ファミリーにおける近鉄百貨店の売場面積はわずか5,100 m²に留まり、百貨店としてはきわめて狭かった。このことが大店法の運用緩和により、大型店の立地が容易になる中で京都ファミリーから近鉄百貨店の撤退をもたらしたと考えられる。京都市内における近鉄百貨店による店舗の再編成は、京都ファミリーのほか京都駅前にも及んだ。京都駅前に立地する近鉄百貨店（以下、近鉄京都店）は、1920年に創業した「丸物百貨店」を引き継ぎ、伊勢丹の開店までは同地に立地する唯一の百貨店であった。ところが、京都駅から街路（塩小路通）を越えて立地する近鉄京都店は、京都駅ビル内にある伊勢丹に比べてアクセスで不利な条件にあったために、その来店者は伊勢丹の開店後に減少を続けた。そこで、同店は1999年の改装において直営売場を減らしながら、パソコンや書籍などの大手専門店をテナントに誘致し、店舗名称を「プラッツ近鉄」に変更することで伊勢丹との差別化を図ろうとした。しかし、これらの施策も来店者の増加には直結せず、近鉄京都店は2007年2月に閉店した。

3. 2000年代における大型店立地の再編成

2000年代における大型店の立地をめぐる新たな動きとしては、百貨店および専門店を中心とする店舗立地の再編成が指摘できる。

まず、百貨店では、閉鎖ならびに売場の縮小がみられつつある。例えば、前述の近鉄京都店に続き、阪急阪神百貨店の持ち株会社である H2O リテイリングは 1976 年に出店した「四条河原町阪急」を 2010 年 8 月に閉鎖し、その跡地には丸井の入居が決まり、2011 年 4 月「京都マルイ」の名称で開店した⁶⁾。また、大丸山科店も同時期に衣料品売場の閉鎖を伴う店舗規模の縮小がなされた⁷⁾。

対照的に、大型店の新規立地を主導しているのは専門店である。この動きは、都心地域の京都駅前と四条河原町周辺で顕著にみられる。まず、京都駅前についてみると、家電量販店では、2007 年 8 月にビックカメラが京都駅北口の駅ビルに店舗を新規立地させたのをはじめ、2010 年 11 月には前述した近鉄百貨店の跡地を建て替えた上でヨドバシカメラが新規出店した。これらの店舗が集積する京都駅の北側に対して、南側の既存大型店は、「アバンティ」のみであった⁸⁾。しかし、2010 年 6 月には、アバンティに近接する松下電器産業（現在はパナソニック）の工場跡地に、イオンモールが「イオンモール KYOTO」を立地させた。ここは、イオンモールの既存店舗とは異なり、総合スーパー「イオン」を核店舗としたものではなく、「ユニクロ」「無印良品」など約 130 にもわたる専門店の集積と 12 のスクリーンをもつシネコンの併設によって他のショッピングセンターとの差別化を図ろうとしている。

他方、四条河原町周辺では 2008 年 4 月に「ユニクロ」を展開するファーストリテイリングの管理運営によるショッピングセンター「ミーナ京都」が映画館の跡地に新規立地した。ミーナ京都は、ユニクロを核店舗にファッション関連の専門店をテナントに入居させることで、若年層の集客力を高めようとしている。だが、その周辺では、マイカルが 1970 年に「ニチイ河原町店」の名称で開店して以降、40 年間営業を続けた「河原町ビブレ」が 2010 年 7 月に閉店するなど、専門店における店舗立地の再編成が急速に進んでいる。

こうした店舗立地の再編成をもたらした要因のひとつとして、大手小売企業による経営再編成の影響も見逃すことができない。例えば、百貨店の中でも、阪急百貨店や大丸はそれぞれ同業他社であった阪神百貨店や松坂屋と経営統合を行うことで存続を図っているが、その過程で売上高や収益が低下している店舗の選別が求められた。四条河原町阪急は、自社系列による鉄道ターミナルへの立地という好条件にありながら、周辺に老舗の先発業者である藤井大丸、大

丸、高島屋に比べて売場面積も狭いという店舗間競争では不利な一面も併せもっていた。加えて、2008年以降のリーマン・ショックに端を発する不況は、潜在的に採算が取れない店舗の閉鎖を促す契機になったと思われる。

マイカルによる河原町ビブレの閉鎖もイオングループによる店舗網の再編成策の一環といえる。第6章で述べたように、2001年の経営破綻後、イオンの傘下に入ったマイカルは、イオングループ全体の経営を再編成させる過程で同社が1980年代～1990年代にかけて高級感をもった品揃えで、他社との差別化を象徴していた「ビブレ」の店舗立地を見直さざるを得なかった。こうした中、河原町ビブレの近隣にミナナ京都が立地すると、同店の競争力は低下することが予測された。店舗の老朽化が進んでいた河原町ビブレの閉鎖もまた、企業として店舗周辺それぞれの環境変化が激しくなる中で採られた企業行動のひとつであったと解される。

一方、スーパーの立地動向をみると、2000年代前半に後述する右京区の島津製作所五条工場跡地へのイオンをはじめ、イズミヤ、平和堂が左京区、伏見区で大型ショッピングセンターの核店舗として入居しているが、その後の立地はみられない。この理由として、後述するまちづくり条例の運用のほか、京都市内では大型ショッピングセンターの開発用地が減少していることが考えられる⁹⁾。

第3節 京都市におけるまちづくり条例の運用とその影響

1. 「まちづくり条例」と「商業集積ガイドプラン」の概要

前節では、京都市における大型店の立地動向を紹介した。これに対して、本章では、今後の大型店立地が地域社会とどのように関わるのかを捉える手がかりとして、まちづくり条例とその運用状況に着目する。

まちづくり条例では、土地面積1,000 m²以上の集客施設を開発する場合に、開発事業者（以下、事業者）が事業区域および構想の概要を市長に提出することが義務づけられている（図7-3）。以下ではその手順を概説する。

まず、事業者は、市長への開発構想の届出日（土地面積10,000 m²以上の大規模開発では、届出書の公告日）から3週間以内に住民説明会を開催すると共に、その結果を市長に事後報告する必要がある。そして、市長は提出された開発構

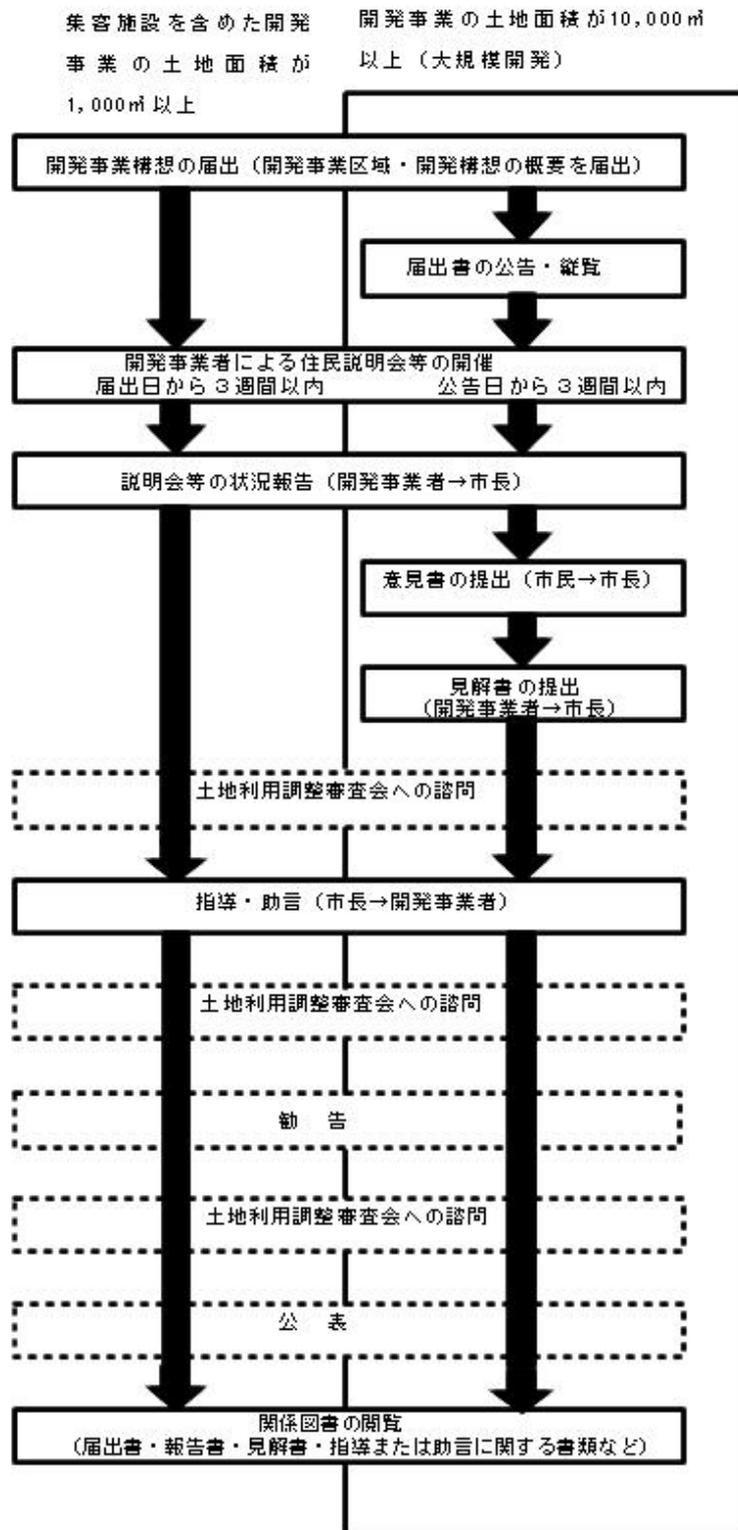
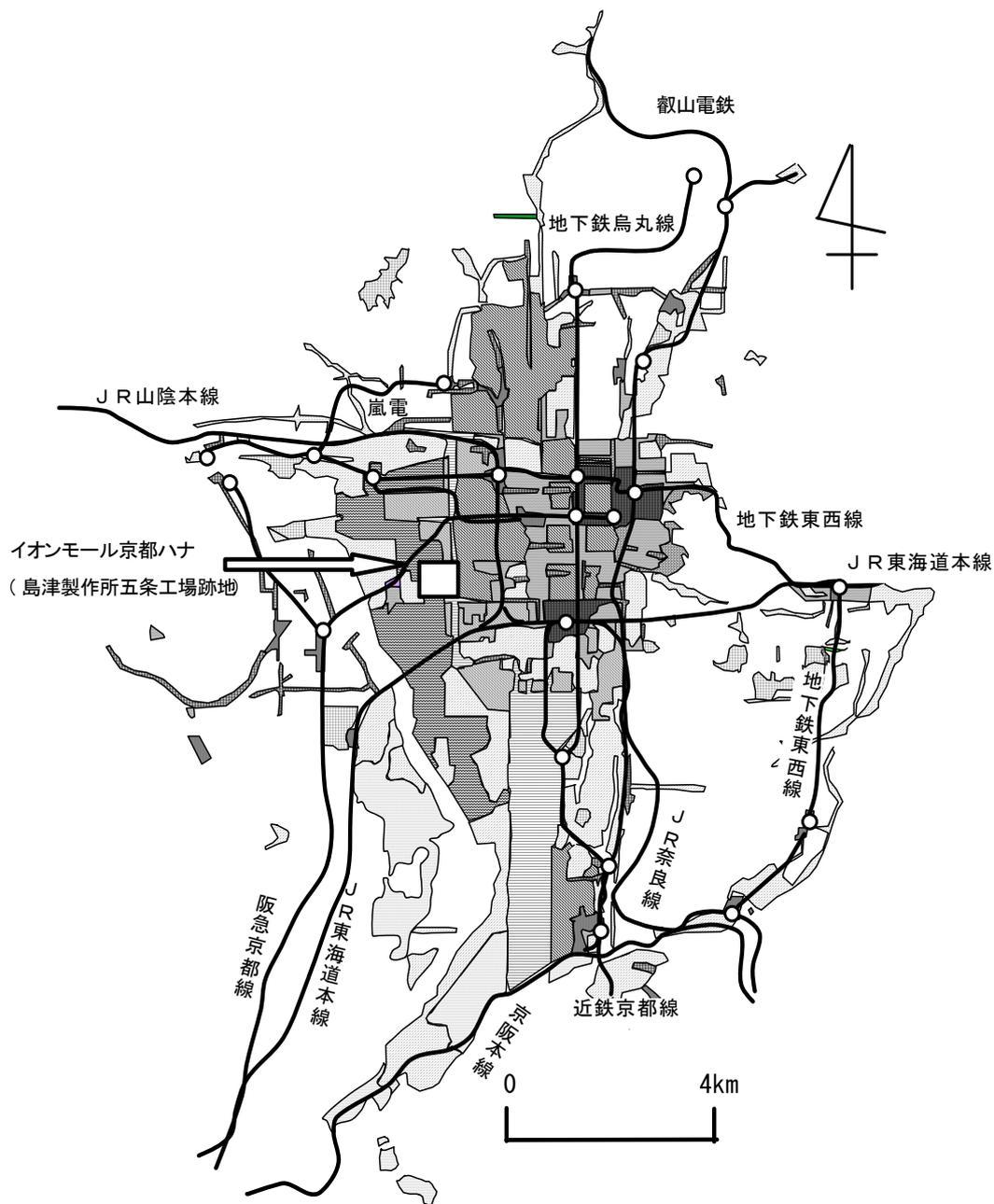


図7-3 京都市のまちづくり条例に基づく開発構想の事前協議
 出所：京都商工会議所(2000)：『「大規模小売店舗立地法」京都市
 関連資料集』，京都商工会議所、p.84を一部修正



(ゾーンの名称)

- | | | | | | | | |
|--|---------|--|---------|--|-----------------|--|----------------|
| | 広域型商業集積 | | 地域型商業集積 | | 近隣型商業育成 | | 特化型商業誘導 |
| | 職住共存 | | 住居系用途地域 | | 既成市街地内
準工業地域 | | 既成市街地内
工業地域 |
| | 高度集積地区 | | 郊外エリア | | 島状エリア | | その他の商業地域 |

図7-4 京都市商業集積ガイドプランに基づくゾーン区分図（2000年）

注）各ゾーンの特徴については，表7-3を参照

出所：京都市役所ホームページ（<http://www.city.kyoto.jp/sankan/koho/guide/>，2001年6月12日検索）

表7-3 京都市商業集積ガイドプランに基づいたゾーニングとまちづくり・商業集積の方向性

ゾーンの名称	ゾーニングの主な指定地域	まちづくりの方針	商業集積の方針	大型店の誘導・規制
広域型商業集積ゾーン	四条河原町・京都駅前	①都心にふさわしい広域的な商業・業務・文化機能の向上 ②にぎわいと魅力ある市街地形成	都市間競争に対応し、回遊性を高めつつ、一層の集積を図る	特に定めない
地域型商業集積ゾーン	JR山科駅前・四条大宮など	交通拠点の利便性を重視し、地域の中心としての市街地形成	大型店と専門店との連携強化による地域ニーズへの対応	特に定めないが、立地条件を考慮した店舗規模
近隣型商業育成ゾーン	近隣型商店街をもつ地域	居住機能と生活関連サービス機能の向上を図り、生活利便性の確保を目指す	地域コミュニティの核となる近隣商業の集積づくり	1,000㎡(幹線道路沿いは3,000㎡)
特化型商業誘導ゾーン	特定商品の専門店および観光資源と密着した商店街が集積する地域 例:寺町通、夷川通など	地域特性および特定商品を販売する集積特性を生かした魅力ある市街地形成	京都の地域特性に応じた専門店の集積	1,000㎡(寺町通、夷川通の一部は3,000㎡)
職住共存ゾーン	都心商業地域(四条河原町・京都駅前)の周辺および西陣地域など	①特色ある商業や伝統工業などと居住機能が一体となった職住共存の市街地形成 ②都心部の幹線街路沿いの街区に囲まれた地域では、「職住共存地区ガイドプラン」を策定	歴史・文化のストックを生かした商業施設の立地	1,000㎡(幹線道路沿いは3,000㎡)
生活環境保全・共存ゾーン① (住居系用途地域)	住居系用途地域(西京極など)	生活環境に配慮した住宅地形成	生活環境に配慮しつつ、地域密着による商業機能の向上を図る	1,000㎡(幹線道路沿いは3,000㎡)
生活環境保全・共存ゾーン② (既成市街地準工業地域)	準工業地域	近代工業と居住機能が一体となった職住共存によるまちづくり	生活環境に配慮しつつ、地域密着による商業機能の向上を図る	1,000㎡(幹線道路沿いは3,000㎡)
産業機能集積ゾーン① (既成市街地工業地域)	工業地域(山ノ内など)	ものづくり機能が立地し、持続的な都市活力が維持される住工共生のまちづくり	大規模な土地利用転換に際しては、周辺環境に配慮した商業集積の形成を図る	20,000㎡以内で立地条件を考慮した店舗規模(ただし、バリアフリー対策を行うことで上限を1割増は可能)
産業機能集積ゾーン② (高度集積地区)	京都市南部(油小路通など)	「高度集積地区整備ガイドプラン」を策定し、自然・歴史環境と新しい活力が調和した先端的創造都市の形成を図る	「高度集積地区整備ガイドプラン」に即して、先端産業の集積に基づいた商業施設の立地を誘導	特に定めない
産業機能集積ゾーン③ (郊外エリア)	久世、淀など	工業・流通・商業などの多様な都市機能と計画的住宅地との共存	拠点地域への立地促進と地域密着の商業振興	3,000㎡
産業機能集積ゾーン④ (島伏エリア)	原谷、梅津など	工場転出に伴う住宅地への展開、職住共存によるまちづくり	周辺地域の環境を勘案して決める	3,000㎡

注1) 各ゾーンの分布は図7-4を参照。

注2) 「幹線道路」とは、都市計画において商業地域、近隣商業地域、第二種住居地域、準住居地域に指定されている地域で概ね幅員11m以上の道路を指す。

出所:京都市役所ホームページ(<http://www.city.kyoto.jp/sankan/koho/guide/>, 2001年6月12日検索)

想の内容に異議がある場合、「まちづくり」¹⁰⁾の方針に適合するように指導あるいは助言を行うことができる。また、市長が委嘱した6名以内の学識経験者から構成される京都市土地利用調整審査会(以下、審査会)は、前述した開発構想の住民説明会の終了後に開かれ、事業者の開発構想に対する指導・助言の参考となると同時に、市長による指導・助言をもつてもなお開発構想が「まちづくり」の方針に適合しない場合にも開かれ、その審査結果に基づいて事業者の開発構想の修正勧告が書面で行われる。しかし、審査結果に対してなおも開発構想が「まちづくり」の方針に適合しない場合、市長には事業者への事前通知を行った上で、市の勧告内容と事業者の対応を公表する権限が与えられている。

こうした京都市による「まちづくり」の方針のうち、大型店の出店に関わる項目として、「商業集積ガイドプラン（以下、ガイドプラン）」の存在も重要である。ガイドプランは、まちづくり三法の成立を背景に1999年7月に設置された京都市商業集積検討委員会によって2000年4月に発表されたものであり、大店立地法の施行と同じく2000年6月から運用が開始された。ガイドプランでは、京都市内を7種類のゾーンに分けるとともに、工業地域や住居系用途地域などでは、さらなるゾーニングが行われている（図7-4、表7-3）。大型店の立地に関しても区域によっては、出店可能な店舗面積に一定の規制を加える形で誘導が行われている。京都市における大型店の出店では、ガイドプランで定められたゾーニングとの適合性が、まちづくり条例における「まちづくり」の方針として重視される。それらは、大店立地法に基づく出店手続に先駆けて行われるローカルルールとして明文化されているのである。

こうした中、前述した2000年代に大型店の出店が多かった四条河原町や京都駅前には、「広域型商業集積ゾーン」と定められ、店舗面積の上限を定めていない点は注目される。このことは、表7-3にある「商業集積の方針」でも示しているように、京都市が鉄道交通のターミナルである当該地域を広域集客に基づく小売活動の一大拠点として認識しているために、結果的に大型店の誘導が進んでいることをあらわす。

2. まちづくり条例とその運用－島津製作所五条工場跡地の事例－

前項で検討したように、京都市のまちづくり条例では、ガイドプランにあるゾーニングに基づいて店舗面積の上限を定めた地域が存在する。しかし、それが大型店の立地に際して、どれだけ拘束力をもつのかどうかについては、より詳細な事例研究を蓄積させるべきである。先述の島津製作所五条工場跡地へのショッピングセンター開発をめぐる問題は、島津製作所と京都市のほか地元小売業関係者を巻き込んだ論争に発展した。このことは、都市における大型店立地をローカルルールでどこまでコントロールできるのかという問題提起を行った点で貴重な事例である。以下では、島津製作所五条工場跡地の開発論争に関する経緯を、島津製作所、京都市、地元小売業関係者の三者による対応を整理しながら明らかにする（表7-4）。

表7-4 島津製作所五条工場跡地問題の経過

年	月	島津製作所	京都市	地元小売業関係者
2000	4月 6月1日	五条工場の閉鎖。	大規模小売店舗立地法(以下、大店立地法)の施行。 「京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例」 (以下、まちづくり条例)の施行。	
	7月3日	まちづくり条例に基づいて、ジャスコを核店舗とする複合型 ショッピングセンター(店舗面積:45,000㎡)を五条工場跡 地に建設する構想を京都市に提出。		
	7月10日		市議会において、五条工場跡地の開発規模を「商業集積 ガイドライン」に基づいて、店舗面積45,000㎡から20,000㎡ へ縮小するように要請(7月19日、市長も同様のコメント)。	
	7月14日			地元商店街で組織される「商業とまちづくりを考える京都 ネットワーク」が説明会の開催を島津製作所、京都市に 要望。
	8月2日			京都商店連盟など13の団体が開発規模の縮小を求める 意見書を京都市に提出。
	10月18日	五条工場跡地の複合型ショッピングセンター建設を当初 の構想通りに行う見解書を京都市に提出。		
	10月31日			京都商店連盟・京都市小売商総連合会が、「島津製作所 五条工場跡地商業開発対策協議会」を設立。
	11月9日		副市長が京都府中小企業団体中央会との懇談会で、 まちづくり条例の手続きを終えない限り、五条工場跡地 の大店立地法による届け出を受け付けないことを表明。 まちづくり条例に基づいた「土地利用調整審査会」の初 会を開く。	
	11月21日			
2001	1月26日		「土地利用調整審査会」が五条工場跡地の開発規模の 縮小を市長に答申。	
	2月18日		まちづくり条例に基づいて五条工場跡地の開発規模の 縮小を島津製作所に指導。	
	4月4日			地元商店街代表ら13名がまちづくり条例の指導を遵守 する要請文を島津製作所、京都市に提出(翌日、京都商 店連盟・京都市小売商総連合会も同様の要請を京都市 に提出)。
	4月12日	五条工場跡地の開発規模縮小を検討するために、まち づくり条例に基づく勧告の延期を京都市に要請。		
	6月6日	京都市による運用基準の緩和を受けて、五条工場跡地 の開発規模を店舗面積22,000㎡に縮小することで京都 市と合意(6月14日、京都市に構想案を提出)。	五条工場跡地の開発について、高齢者や障害者へのパ リアフリー対策を行うことを条件に「商業集積ガイドラン」 で定められた店舗面積の上限を一部増やすことを認める 運用基準の緩和を行う。	
2004	3月3日	「ジャスコ」を核店舗とするショッピングセンター 「ダイヤモンドシティ・ハナ」の名称で開店 (2007年9月、「イオンモール京都ハナ」に改称)		

出所:京都新聞社のホームページ(<http://www.kyoto-np.co.jp/kp/enterprise/kanren/shimadu.html>)。2001年5月14日、6月7日、6月12日検索および「日本経済新聞」(2001年6月7日付)

1942年に操業が開始された島津製作所五条工場の閉鎖を含めた土地利用の有効活用が検討されたのは1996年頃である。1999年4月には、有効活用策としてジャスコを核店舗とする複合型ショッピングセンターとして開発することを決め、開発業者にはイオングループのダイヤモンドシティ(現在はイオンモ

ール) が選ばれた。そして、島津製作所が五条工場を閉鎖したのは 2000 年 4 月である。

五条工場の閉鎖から 3 ヶ月後、島津製作所はまちづくり条例に基づいて、ショッピングセンターの開発構想を京都市に提出した。しかし、この構想に対しては、京都市をはじめ地元の中小零細小売業者からも根強い反対が起こった。まず、京都市では市長および市議会が開発構想提出から間もなく、ショッピングセンターの開発規模を島津製作所側が提出した店舗面積 45,000 m²から同 20,000 m²への縮小を強く求めた。これに対して、島津製作所は 7 月 30 日に住民説明会を開催するとともに、10 月 18 日京都市に提出した見解書において、当初の開発構想通りで実施することを明らかにした。だが、京都市は依然として開発規模の縮小を求めた。このことは、まちづくり条例に基づいて設立された審査会においても支持され、その結果に基づいて市長による島津製作所への開発構想縮小の指導・勧告が行われた。以上の京都市側による動きとは別に、地元の中小零細小売業者で組織される京都商店連盟や京都市小売商総連合会も対策協議会を設立し、五条工場跡の開発縮小を求める京都市の方針を支持する動きを続けた。

2001 年 4 月、島津製作所は五条工場跡地の開発規模縮小に向けて動き出した。島津製作所は、まちづくり条例に基づく市長からの開発縮小に対する勧告の延期を京都市に要請した。6 月 6 日には、高齢者やバリアフリー対策を考慮して開発規模を店舗面積 22,000 m²に縮小する形で京都市と合意し、6 月 14 日の京都市への開発構想提出をもって五条工場跡地のショッピングセンター開発をめぐる紛争は幕を閉じた。ショッピングセンターは、2004 年 3 月「ダイヤモンドシティ・京都ハナ（現在はイオンモール京都ハナ）」の名称で開業した。

京都市がまちづくり条例による事前協議段階で、島津製作所五条工場跡地の開発規模縮小を強く要請した根拠としては、五条工場跡地がガイドプランの「既成市街地工業地域」に属しており、当該地域で出店可能な大型店の店舗面積の上限が 20,000 m²に定められたためである（表 7-3）。ガイドプランで定められた店舗面積には法的な強制力はない。しかし、島津製作所五条工場跡地の事例からは、大型店の立地に際して、まちづくり条例による事前協議が必要となった結果、ガイドプランを通じてまちづくり方針への適合性が判断されると

共に、大型店の開発規模によっては、まちづくり条例が拘束力のきわめて強いローカルルールになることが明らかになった。

また、これらの運用は中小零細小売業者によって支持された点も看過できない。中小零細小売業者は、大店法の運用が厳格に行われた 1980 年代までは、京都市における大型店の出店規制を強く推し進めたが、大店法の運用緩和が進んだ 1990 年代になると大型店の自由出店が進む中、中小零細小売業者がそれを止めることは事実上困難になった。その中で、まちづくり条例がガイドプランと連動して運用されたことは、中小零細小売業者にとって再び大型店の出店規制を行うことが可能な条件が整ったことを示す。

第 4 節 小括

本章では、大店法の運用緩和と大店立地法の施行という大型店の立地をめぐる環境変化が進む中、京都市を事例に取り上げ、大型店の立地動向と、今後の大型店の立地を左右すると思われるまちづくり条例の運用をめぐる事例研究を取り上げることで、都市における小売業の立地が再編成される様子を明らかにした。その結果は以下にまとめられる。

大店法の運用が厳格に行われていた京都市においても、それが緩和された 1990 年代になると、大型店の立地が急増し、小売業の総売場面積に占める大型店の割合は次第に高まった。特に、京都駅前における伊勢丹の出店をはじめ、鉄道駅前の再開発と郊外地域におけるスーパー、百貨店の出店が盛んになったのは注目される。伊勢丹の出店は都心地域にある小売商業地として京都駅前の性格を強めた一方、アクセスで同店に劣る老舗の近鉄京都店の閉鎖をもたらした。他方、四条河原町や京都駅前は大店立地法下の 2000 年代以降、百貨店に代わって専門店の出店が増えており、商業集積の目まぐるしい変化がみられる。ターミナルでもある当該地域は広域集客が可能であり、京都市の商業集積に関するローカルルールであるガイドプランの中でも大型店の出店に関する自由度が高い地域に指定されている。その反面、当該地域では 2010 年現在、長期間にわたって営業を続けていた百貨店や専門店の閉鎖がみられる。また、山科駅前の大丸のように百貨店の売場が縮小されたところもある。以上の動きは、1990

年代まで続いた大型店の出店競争が激化した後、2000年代後半以降の不況によって、厳しい経営環境に置かれた大手小売企業による既存店舗の選別が進んだ結果であると考えられる。

一方、大店立地法と同時に施行されたまちづくり条例は、同法による審査に先駆けて行われる大型店出店の事前協議として不可欠なものになっている。ゾーニングに基づいて大型店の出店調整を行うという考え方は、現在の改正都市計画法による大型店の出店規制の動きを先取りした試みとして評価できる。実際に、島津製作所五条工場跡地でのショッピングセンターの立地過程に関する事例をみると、まちづくり条例は、ガイドプランによる大型店立地の誘導・規制と照らし合わせた厳格な運用を行った結果、大型店の開発規模によっては、大店法の運用強化期と同様の出店規制につながる可能性が高いことが明らかになった。島津製作所五条工場跡地における店舗規模の縮小を要請する京都市の動きに中小零細小売業者の団体が同調したことからわかるように、まちづくり条例の運用は、中小零細小売業者の勢力が強い京都市の地域特性も強く反映していたといえる。

しかし、まちづくり条例の運用が本来の「まちづくり」とは乖離して、大店法の運用強化期にみられたように、中小零細小売業者による事業機会の保護を目的に行われることには疑問が残る。広義の「まちづくり」とは、公共の福祉の観点から、中小零細小売業者の事業機会保護に留まらず、居住環境の改善や高齢化対策を含めた広範囲な領域が含まれる（渡辺，2007，pp.177-178）。また、大型店の利用が日常生活で不可欠な現在、単なる大型店の排除を唱えるのみでは、消費者の意向を十分に考慮したものとは言い難い。むしろ、大型店の出店調整におけるまちづくり条例は、居住環境に加えて周辺住民の消費活動も十分に考慮しながら運用されるべきであると考えられる。

注

- 1) 京都市と同様に、都市計画のゾーニングを考慮に入れたまちづくり条例による大型店の出店調整を行っている都市として、金沢市があげられる。金沢市では、2002年4月に「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」が施行され、延床面積の合計が 1,000 m²以上の集客施設の設置に際して、開発事業者が市長との事前協議を行うことになっている。また、福島県で 2006 年 10 月に施行された「福島県商業まちづくりの推進に関する条例」をはじめ、大型店の出店調整に関する都道府県単位のローカルルールも 8 つの道府県で確認されている（渡辺，2007，pp.260-268）。各地の事例については、木谷（2003），瀬田（2006），矢作（2006），山川（2007）に詳しい。

- 2) 本章と同様の問題意識から、京都市のまちづくり条例，商業集積ガイドプランの内容を検討している成果として，都市計画学の姥浦（2004）がある。姥浦（2004）は，まちづくり条例の施行前後における大型店の立地状況や，同条例に該当する集客施設全般の開発届出状況を検討している点で示唆に富む。しかし，本章では大都市における小売業の立地がどのように再編成されたのかについて，大店法の運用強化期に遡りながら大型店の立地に関するローカルルールとの関係で分析するものであり，姥浦（2004）とは一線を画す。
- 3) 図 7-2 や表 7-2 からわかるように，実際には出店凍結期間中に開店した大型店もあるが，それらは出店凍結宣言前から立地が決まっていたものである。
- 4) ただし，ライフ太秦店は大店審での調整段階で，店舗面積は当初の予定から 49.2%も削減されている（山川，2004，p.49）。
- 5) なお，京都ファミリー以外でダイヤモンドファミリーが管理していたショッピングセンターとして，1972 年開業の「奈良ファミリー」があげられる。なお，ダイヤモンドファミリーは，近鉄がその運営から撤退したこともあり，2006 年にイオングループのショッピングセンター開発業者であるダイヤモンドシティに吸収合併された。その後，ダイヤモンドシティも 2007 年イオンモールに合併されて現在に至る（イオンモールホームページ http://www.aeonmall.com/about/history_dc.html，2010 年 6 月 10 日検索）。
- 6) 丸井本社ホームページのプレスリリース（<http://www.0101.co.jp/kyt/plan.html>，2011 年 6 月 14 日検索）による。
- 7) 縮小された衣料品売場の跡には，2010 年 12 月，大手家具専門店であるニ

トリの出店が決まった（京都新聞ホームページ <http://www.kyoto-np.co.jp/economy/article/20101216000027>, 2010年12月29日検索）。その後、ニトリは2011年4月に開店した（http://www.nitori.co.jp/shop/kyoto/popup_kyoto07.html , 2011年6月14日検索）。

- 8) 「アバンティ」は、もともと京都市の第三セクターである「京都シティ開発」によって管理運営されていたが、同社の累積赤字を解消するために2005年4月から核店舗である「フィスミー」を運営するイズミヤにショッピングセンターの管理運営を委託した（京都経済新聞ホームページ <http://www.kyoto-keizai.co.jp/modules/wordpress/index.php?p=1762>, 2010年6月10日検索）。
- 9) こうした中、2011年2月、キリンホールディングスは、京都市南区と向日市にまたがって立地していたキリンビール京都工場（1999年閉鎖）の跡地のうち、83,574 m²をショッピングセンターの開発用地としてイオンモールに売却したことを発表した。このことは、京都市における大型店の立地をめぐる新たな動きとして注目される（キリンホールディングスホームページ http://www.kirinholdings.co.jp/news/2011/0210b_01.html, 2011年8月27日検索）。
- 10) 京都市の「まちづくり条例」における「まちづくり」とは、都市整備や開発・保全といったハード面の性格が強くあらわしたものである（京都市役所都市計画課ホームページ『まちづくり条例の手続きについて』 <http://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/cmsfiles/contents/0000002/2691/tetuduki.pdf> 2011年6月13日検索）。