特集【論説】 大規模集客施設の郊外立地規制について考える

都市計画法改正の概要

Policy Issues for the amendment of the City Planning Law

Kazuhisa SHIBUYA : Ministry of Land, Infrastructure and Transport

渋谷 和久*

The amendment of the City Planning Law does not intent to restrict large scale retail stores, but to empower citizens for positive planning of their cities. Today, population in Japan has started to decrease, though it had been continuously increasing in the past. And the rate of aged people is going higher. Therefore, the policy issue we face is whether we should change the structure of urban area into more compact form in order to ensure efficiency of managing cost of the cities, by using the existing infrastructure more effective, avoiding inefficient additional public investment. The outcome of this policy change is to ensure local decision with planning procedure for developments with regional impacts. For this reason, large scale institutions that attract large number of people have to be under strict land use regulations.

keywords : City Planning Law, policy issue, structure of urban area, local decision with planning procedure, developments with regional impacts

都市計画法, 政策課題, 都市構造, 都市計画手続による地域の判断, 大規模集客施設

1 はじめに

第164国会において、「都市の秩序ある整備を図るための都市計画法等の一部を改正する法律案」(注1)が、衆議院、参議院とも全会一致で可決成立、公布(本年5月31日)された。併せて、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律の一部を改正する等の法律案」(注2)も可決成立、公布(6月7日)された。俗に言う「まちづくり三法の改正」である。

「まちづくり三法」とは、平成10年に制定された「中心市街地における市街地の整備改善及び商業

等の活性化の一体的推進に関する法律」(中心市街地活性化法)、「改正都市計画法」、「大規模小売店舗立地法」を指す。(今回、大規模小売店舗立地法は改正していない。)その当時、地方都市を中心に、中心市街地における商業機能の空洞化が深刻化しており、大規模商業施設が全国各地に立地する中、中心市街地の再活性化へ向けた取組を総合的に進めようとするものであった。しかし、各種の取組にもかかわらず、その後も、都市の核となる中心市街地の衰退が深刻化しており、今回の改正は、この問題により根本的なところから対応しようとするものである。

都市計画法の改正に関しては、世上、「既存商店

街を保護するために郊外の大規模商業施設の立地を規制する」ことが目的ではないか、という根強い誤解がある。筆者は、法改正の作業に直接携わった者の1人であり、どのような検討を行い、どのような課題整理をして改正案をまとめたのか、そのロジックを中心に紹介することで、今回の法改正に関する建設的な議論の一助としたい。(なお、紙幅の都合で、改正内容の詳細を紹介することができない。(注1)のサイトを参照されたい。)

2 政策課題は何か

今回の改正に先立ち、「郊外に大規模商業施設が多数立地することで中心市街地の空洞化が進んでいる」(だから規制を強化すべき)という意見があった一方で、「大規模商業施設の立地は経済活動にプラスに作用し、消費者からも支持されており、むしろ問題は中心商店街にあるのではないか」(だから規制を強化するべきではない)との意見もあった。

政策を変更する際、政策分析(policy analysis)を行うことは当然であるが、その際、政策手段(規制等)の是非を議論する前に、政策課題(issue)、すなわち、現状(status quo)のどこに問題があって、何を变えるべきなのかを明らかにすることが必要である。国土交通省は、まずこの検討から始めることとし、平成16年11月、「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザリー会議」(座長：金本良嗣東京大学教授)を設置、全国の中心市街地や都市構造に関する分析を行った。(注3)

その結果、多くの地方都市において、

- ・都市の中心部から居住者、事業所が郊外に流出している
- ・市役所、病院等の公共公益施設も中心部から郊外に移転している

という状況が見られることが確認された。郊外に大規模商業施設が立地する前から、中心部におけ

る居住者、就業者及び公共公益施設等への来訪者が減少しており、それが中心市街地空洞化の主要因であるのではないかと考えられたのである。実際、中心市街地が元気である(中心部における小売販売額等の市全体に対するシェアが増加している)鹿児島市等の「成功事例」を分析すると、「街なか居住」推進により中心部の居住人口が増加していること、中心市街地における広域的な公共公益施設の集積を維持していることが確認された。

すなわち、中心市街地問題は、郊外大規模商業施設vs中心商店街という「商業」の問題ではなく、都市構造の問題であることがわかってきたのである。改正前の都市計画制度が作られた40年前の都市像では、中心市街地には諸機能が集積し、中心市街地の土地利用の高度化は自然な形で進展、従って都市環境を守る最低限の規制をしておけば、中心から郊外に向かってピラミッド型の土地利用が進むはずである、と考えられていた。しかし、上記分析によれば、事実としては、諸機能が中心部から郊外へ無秩序な形で流出、分散するという現象が生じていたということになる。「中心市街地を活性化させる」ことのみを政策目的と考えるのではなくて、都市圏の中において、諸機能が計画性のない形で拡散、分散し続ける都市構造の現状を政策的に変える必要性の有無が課題(issue)であるということが、アドバイザリー会議の結論であった。

3 都市構造改革の必要性

こうした分析結果を踏まえ政策論として方向性を検討することとなり、平成17年6月及び7月に社会資本整備審議会に対して諮問を行い、都市計画・歴史的風土分科会(分科会長：黒川洸財計量計画研究所理事長)に「中心市街地再生小委員会(委員長：小林重敬横浜国立大学大学院教授)」を設置し、中心市街地の再生に向けた都市計画制度のあり方について審議、また、建築分科会(分科

会長：村上周三慶應義塾大学教授)に「市街地の再編に対応した建築物整備部会(部会長：小林重敬横浜国立大学大学院教授)」を設置し、市街地の再編に対応した建築規制や市街地整備手法等のあり方について審議をいただいた。その結果、都市計画制度、建築規制等の制度改正の方向について、社会資本整備審議会の答申として、平成18年2月、国土交通大臣に提出された(注4)。なお、答申案に対するパブリックコメントとして、両分科会で併せて約3万5千通の意見が寄せられた。

この答申の主なロジックは下記の通りである。主たる問題意識としては、わが国が本格的な人口減少時代を迎えるという転換点に当たって、人口の増加を前提にした拡大・成長を基調とする都市構造を、「高齢者も含め都市圏内で生活する多くの人にとって暮らしやすいという観点」から見直す必要があるか否か、という点にある。

(1)都市機能が無秩序に薄く拡散することに伴う都市構造上の問題

人口減少時代にあっても、引き続き「広域的都市機能」(注5)をはじめとする各種都市機能が、無秩序に、薄く拡散していくと、提供する機能ごとに都市の「中心」が散在する状態となる。そうすると、人口や各種都市機能が集積している状態を前提に整備され、有効なストックとして機能してきた公共交通の維持が困難となり、高齢者等、自動車を利用しない者の都市機能へのアクセシビリティが低下する。

今後超高齢社会を迎えるに当たり、高齢者は一般的に自動車利用の比率が低く、公共交通機関への依存度が高いことから、過度に都市の構造が自動車依存型になると、生活利便性の低下が深刻な問題になることが懸念される。

また、このほかにも、各種都市機能が無秩序に薄く拡散すると、集積のメリットが失われることによる都市経営コストの増大、自動車利用加速に

よる環境への悪影響等の様々な問題が引き起こされる懸念がある。

(2)広域的都市機能のスプロール問題

以上の都市構造問題は、特に広域的都市機能の拡散によって大きく進む。そればかりでなく、広域的都市機能の中には、拡散立地により、予期せぬ箇所での交通渋滞等を惹起し、市街地環境及び公共投資計画へ、かつての「スプロール」よりも広域かつ重大な影響を与えているものがある。

具体的には、道路計画に想定していない交通の集中を招く広域的都市機能が郊外に立地することにより、予想外の交通渋滞の発生、バイパス機能への障害等、道路整備の効果に対する障害が発生する場合がある。

(3)課題解決へ向けた視点

こうしたことから、都市機能の無秩序な拡散傾向をこのまま放置することはできず、何らかの政策介入が必要である。具体的には、

- ① 広域的都市機能の立地が、市街地環境及び公共投資計画、さらには都市構造に広域的に影響を与えている点については、早急に、問題解決型手法によって対処すべき課題である。(こうした機能が、広域的な影響を与えるおそれのある場所に立地することを抑制することで、適正な場所への立地を確保するという対応が必要。)
- ② 都市機能が薄く拡散するという都市構造全体に係る問題については、こうした問題解決型手法に加え、各種の政策誘導的な手法(こういう場所に立地することが望ましいというポジティブな誘導)も含めて、総合的な対応を行うことが必要。

こうした、抑制と誘導の手法を組み合わせ、無秩序拡散型都市構造を見直し、「都市圏内で生活する多くの人にとって暮らしやすい、望ましい都市

構造」を実現するための「都市構造改革」を行うことが必要である。

審議会答申の骨子は以上である。答申が望ましいとしている都市構造は、「都市圏内の一定の地域を、都市機能の集積を促進する拠点（集約拠点）として位置付け、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる『集約型都市構造』」であると説明し、ただし現実にそのような都市構造に向けた政策誘導をするか否かは地域の選択であるとしている。

答申が、こうした課題整理をした上で、都市計画制度の見直しが必要であると結論づけたのは、2点の理由からである。

第一に、上記①にある通り、広域的都市機能が無秩序に立地することで現に問題が生じていることを踏まえ、これらの適正な立地誘導を図る必要があること。

第二に、これがより重要であるが、どのような都市構造を目指すかは、地域の判断である。しかし、特に都市圏内に生活する多くの人に影響する広域的都市機能については、無秩序な形の立地ではなく、地域が自ら選択した望ましい都市構造全体の目標に照らして適切かどうかを判断する、いわば全体として「よく判断」（ウェル・マネージ）された形で行われることが重要であって、都市計画制度を、そうした「地域の判断」が適切になされるためのツールとして適正に機能させることが必要であること。

国会における審議を通じて、手段としての規制のあり方についてもいろいろご意見を頂戴したが、上記答申で示された「集約型都市構造」の実現という政策課題については、基本的にそれを望ましいとするご意見が大半であったことを付け加えておきたい。

なお、ここまでの議論で「中心市街地」という言葉が登場しないが、集約型都市構造を目指す地域にあっては、都市機能の集積を誘導する「集約

拠点」を位置づける必要があるが、多くの中心市街地（特に都市圏における中核都市の中心市街地）は、これまで、公共交通ネットワークの拠点として整備され、現在でもその機能が継承されており、高齢者等自家用車を利用しない者を含む、大多数の都市生活者にとって、最もアクセスしやすい場所の一つであることから、集約拠点としての重要な候補となるのではないかと答申は指摘している。そうした前提で、上記②「各種の政策誘導的な手法」として機能するのが、今回の中心市街地活性化法改正等による都市機能集約のための誘導、支援方策であるが、この点については、残念ながら本稿で詳述する余裕はない。

4 都市計画制度の見直し

上記の新たな政策の方向性に照らして、都市計画制度をレビューしてみると、以下のような点が明らかになった。

改正前の都市計画法は、昭和30年代後半からの高度成長の過程で、都市への急速な人口・諸機能の集中が進んでいた社会経済状況を背景に、昭和43年に制定されたものである。以来、都市計画制度の運用は、スプロールの防止を図る一方で、開発抑制ではなく、計画的な新市街地の開発・誘導に重点を置き、集中する人口への対応と適切なインフラ水準を確保するという観点から行われてきたものといえよう。

そのうち、ゾーニングによる土地利用規制は、本来、地域ごとの将来像に即した土地利用の実現を担保することが目的であるが、ゾーニングの基本をなす用途地域では、一般に許容される建築物の用途の幅が広いものとなっているとともに、用途地域の定めのない白地地域においては、原則として用途制限がなされていなかった。

このため、例えば、特に集客力の大きい広域的都市機能である大規模商業施設についてみると、立地可能とされる地域が、商業系の用途地域だけで

なく、市街地の内外において極めて広範囲に存在することとなっていた。(都市計画区域内の約9割。国土の約7割を占める都市計画区域外では全て。)このような制度環境にあつては、そもそも地域社会で「よく判断」すること自体が困難である。ゾーニング制度を都市計画の基本としているアメリカにあつては、現状の土地利用を踏まえた詳細なゾーニング区分を定め、現状と少しでも異なる土地利用を行う場合は、原則としてゾーニング変更の申請をして、審議会都市計画の手続を経てゾーニング変更を行うという手法をとる。すなわち、住民参加のもと、社会的な判断プロセスを経ることを確保するために、いったん厳しく土地利用を制限した上で、「よく判断」してゾーニングを機動的に変更することとしているのである。筆者は20年前、アメリカのミシガン州アナーバー市役所で2か月間勤務していたことがある。ゾーニング変更に関する会議が頻繁に開催され、多くの住民が参加してまちづくりの観点から熱心に意見を述べている様子に感銘を受けたものである。我が国の都市計画を、このように、住民にとって身近なものにすることも、今回の制度改正の主眼の1つである。

改正前の制度では、大規模集客施設は前述の通りほとんどの地域で立地可能(まちづくりの観点が欠如)であつて、必要な場合に市町村が規制を行うことはできる(特別用途地区、特定用途制限地域)が、実施例がほとんどないという状況だった。今回の改正では、原則と例外を転換、大規模集客施設(床面積1万㎡超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等。法律では「特定大規模建築物」。)の立地は、商業地域等、限定された用途地域を除き、原則として都市計画手続を経ることとし、そのため、一部の用途地域を除いて、非線引き都市計画区域及び準都市計画区域の白地地域も含めて、大規模集客施設は原則立地不可ということとした。準都市計画区域については、

農地を含む土地利用の整序が必要な区域等に広く指定できるよう、区域の要件を緩和するとともに、指定権者を市町村から都道府県に変更した。

なお、制度改正の主眼が立地禁止にあるのではなく、「地域の判断」を求めることにあるので、都市計画手続を通じて立地を認める場合には機動的に変更がなされるような措置も併せて盛り込んでいる。具体的には、今回規制強化される用途地域及び非線引き白地地域において、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)を創設した。また、事業者を含む様々な主体の発意や創意を随時取り込むことのできる開かれた運用を確保するため、都市計画提案権者の範囲を一定の開発事業者等へも拡大した。このほか、広域調整強化の観点から、都道府県知事が市町村の都市計画決定等に対する協議同意を行う際に、関係市町村から意見を聴取できることとした。

これに加え、市街化調整区域内の大規模開発(原則20ha以上)を許可できるとする基準を廃止し、地区計画による基準に一本化することで、市街化調整区域内においても、大規模集客施設の立地には原則として都市計画手続を要することとした。併せて、広域的都市機能の拡散の防止を図るため、従来開発許可不要とされていた病院、福祉施設、学校、庁舎等の公共公益施設を開発許可等の対象とすることとした。

民間活動により形成される都市の土地利用を計画に従って規制・誘導し、そのための計画を開かれた住民参加プロセスを経て策定するという制度体系が都市計画であり、これは先進諸国共通に行われている社会の基本制度として認知されている。

大規模商業施設の郊外立地についても、先進諸国共通で課題となっており、例えばイギリスでは、我が国の開発許可制度に相当する計画許可制度の運用を通じて、中心市街地における立地を優先させるよう誘導するほか、特に大規模なものについ

ては、国が地方公共団体の運用に強制介入できる制度となっている。ドイツでは、新たな開発を行う場合、我が国の地区計画に相当する計画を策定することが要件となるが、その際、都市圏構造を規定する上位計画との整合を図ることが求められる。上位計画に位置づけがない郊外部に大規模商業施設を立地させる場合は上位計画の修正（郡等による）をまず行う必要がある。我が国の今回の制度改正は、アメリカの制度に近いものになっている（図参照）。

5 終わりに

今回の制度改正は、上記の通り、人口減少・超高齢社会が到来する中で、都市構造に広域的に大きな影響を与える大規模集客施設や公共公益施設

の立地について、その立地に際し都市計画の手続を経ることを通じて、地域の主体的な判断により的確に対応することを確保しようとするものである。

これについて、規制改革・民間開放推進会議の「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」（平成17年12月21日）は、「郊外部において、大規模店舗等の立地を都市計画、建築規制等による新たな法的仕組みでコントロールしようとする試みについては、既存の競合する店舗等との競争を抑制するなど需給調整や既得権擁護とならないよう措置するとともに、環境悪化、交通渋滞の激化、都市基盤施設の利用効率の低下、集積による利便の増進など、土地利用の外部性をコントロールする観点から運用されるよう措置すべきである。ま

た、中心市街地において、有効利用されずに放置されるといった、低未利用地に対する対策についても検討すべきである。」(注6)と指摘している。また、平成18年2月1日に開催された経済財政諮問会議において、同会議の宮内議長から、「今回の法改正は、上記答申に沿ったものと理解。今後、法制度の運用においても上記答申内容が確保されるよう監視してまいりたい。」と報告されている。(注7)

制度の全面施行は公布から1年半後であるが、その間、各地域で、多様な主体により、地域の目標像に関する自主的な議論、検討がなされ、新制度を効果的に活用して、暮らしやすいまちづくりが進められることを切に願うものである。

なお、本稿において、意見にわたる部分は筆者の私見であることをお断りしておきたい。

(注1) [http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/040206_2_.html)

040206_2_.html

(注2) http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/040206_.html

(注3) http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/04/040810_.html

(注4) http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_04.html

(注5) 答申では、「広域的な求心性を強く持ち、当該機能に関する限り、都市全体、さらには複数の都市の「中心」としての役割を発揮し、これゆえに、これまではこのような機能は都市の中心部に立地するはずであるということが、都市構造を考える上での前提になっていたもの」と定義している。

(注6) http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2005/1221/item051221_02.pdf

(注7) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2006/0201/item4.pdf>