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

福島県における大規模商業施設の立地動向と都市計画の取組み

The Present Situation of City Planning in Fukushima Prefecture

Toichi ENDO : Fukushima Prefecture

遠藤 東一*

The present situation of city planning in Fukushima prefecture is explained. Then author discusses the problems of the large-scale commercial facilities, and proposes the opinion about the revised city planning law and also reports the tougher regulation, the urbanization policies and the future city planning policy of Fukushima prefecture-scale.

keywords : city planning in Fukushima prefecture, large commercial facilities, declining of urban center, the tougher regulation, the future city planning policy

福島県の都市計画, 大規模小売店舗, 中心市街地空洞化, 規制型条例, 将来に向けた都市政策

福島県の都市計画区域図

図-1

遠藤 東一* (えんどう とういち) 福島県土木部都市領域都市計画グループ参事

はじめに

福島県では、まちづくり三法の見直しに関連して新しい時代に対応できるまちづくりに取り組んでいる。本稿では、県内の都市の現状と課題、大規模集客施設の立地の動向とその影響等を報告するとともに、県内の都市の課題を踏まえながら改正都市計画法の効果と問題を検討している。更に、商業まちづくり推進条例等のまちづくりに関する県独自の取組み、改正都市計画法の適切な運用を図りながら、将来のまちづくりのための都市計画の運用指針の策定等について報告する。

1 福島県の都市計画の現状

福島県は約138百km²の広大な県土面積に、61の市町村があるが、このうち市街化区域及び市街化調整区域を定めた、いわゆる線引き都市計画区域は福島市等の県北都市計画区域など、4都市計画区域の10市町、この他の非線引き都市計画区域が29区域の35市町村で構成されており、これらの33都市計画区域は県土の約25%を占めているが、この区域に県人口の約87%が集中している。

県人口は平成9年の約213万7千人をピークにその後減少傾向にあり、平成17年度の国勢調査では210万人を下回っており、高齢化率は22%を超えて、少子超高齢化が進行している。また、都市計画区域の人口は県北、県中都市計画区域では伸び率は鈍化しているものの依然として増加傾向にあるが、その他の区域では平成7年以降は減少傾向を示しており、都市部においても全県同様の傾向を示している。

県内の主要な都市では、昭和40年代の高度成長期以降、都市内人口の増加や過密な都市問題等に対応する政策のもとに、市街化区域の拡大と都市施設の整備を推進して、郊外部における幹線道路のバイパスの整備、工場・住宅等の団地の造成が行われ、大学や公立病院等の公共施設の郊外への

移転が進められた。また、市民のライフスタイルの変化、モータリゼーションの更なる進展により、大型店等の大規模集客施設は広い敷地と駐車場を求めて、郊外の幹線道路沿線に立地、集積が進行して、都市を取り巻く情勢が変わり、現在もこの傾向は続いている。これらの結果、都市内の人口、産業が郊外流出し、平成以降、主要都市の駅前等の中心市街地では、県外資本のデパートの撤退、地元老舗デパートの閉店などが続き、空き店舗、駐車場の増加により商店街の衰退と空洞化が深刻化し、街なかの居住環境、伝統文化・コミュニティの維持や景観、防犯などの問題が大きな課題となっている。都市は中心市街地と郊外部という二極の形態となり、郊外部の新たな社会資本の整備とともに街中の施設の管理が必要であり、それぞれの社会資本の整備、管理の財政負担の増大も新たな問題となっている。

かつて、大規模に開発された郊外のニュータウンにマイホームを求めた市民の年齢層は、一定層に限られていたため、人口構成は極めて偏ったものであり、子供たちは成長とともに県外に転出し、郊外の学校には空き教室が残り、人口減少とともに中高年層の団地に変わりつつある。

最近では、郊外の団地から中心市街地のマンションへ転居する熟年世代が増えていることからマンション建設が伸びており、商業施設等を併設する複合的住宅なども整備されている。県庁所在地の福島市では、かつて減少する一方だった都心人口が平成14年以降増加に転じ、郡山市では中心市街地における来街者数の増加等、市民の都心回帰という傾向も見られている。

県は平成16年に、「自然と共生する環境負荷の小さい美しいまちづくり」の理念に基づき、都市計画区域マスタープランを策定して、今後20年後の将来のまちづくりビジョンを示しており、このマスタープランに即して市町村は都市マスタープランを策定して、住民に身近なまちづくりを進めて

いる。県としては、7つの生活圏の地域特性を生かした「ひと、ところ、暮らし」に軸足を置いた都市政策を推進するための3つの基本理念に基づいた、「個性と魅力ある美しいまちづくり」など5つの基本目標を目指して県民が豊かで生き活きと暮らせる市町村のまちづくりを支援している。

2 福島県の大規模集客施設の立地動向

今回の都市計画法、建築基準法改正によって、規制される大規模集客施設（大型小売店、劇場、店舗、飲食店等）について、顕著なものは大規模小売店舗であり、この立地に誘引されて飲食店・サービス業が集積する傾向が認められる。

県内の線引き都市計画区域では都市計画法により開発を規制しているため、商業地域等の大規模小売店が立地可能な市街化区域には集積しているが、市街化調整区域には原則立地できない。しかし、最近の傾向は、市街化区域でも郊外部の幹線道路の沿線地域及び遊休地・未分譲となっている工場用地等での立地傾向が目立っており、モータリゼーションの進展と相まって、地価の高い中心市街地内の商業地域への立地は限られている。

その他の非線引き都市計画区域では、都市計画法で開発の規制ができないため、農業振興地域の整備に関する法と農地法等の手続きにより立地は可能である。このため、特に大規模な小売店舗（以下「大型店」という。）は、中心都市に隣接する非線引き都市計画区域内の用途地域が定められていない、いわゆる白地地域に立地する傾向がある。これらの大型店は、モータリゼーションを活用して、立地する自治体の商圈を遥かに超える規模の店舗面積を持ち、大きな商圈を手に入れて企業活動をしている。最近の傾向としては、従来に

おいて大型店の立地が全く想定されなかった主要都市の間に位置する、人口が数千人規模の自治体の広大な優良農地を転用して立地する傾向があり、現在も1万数千㎡から3万㎡を超える店舗面積の大型店の出店計画が進行しており、この立地動向に対して法改正以前の都市計画法での対応には限界がある。

県内には、約400の大型店（店舗面積1,000㎡超）があるが、郡山市等の都市部に集積しており、立地傾向としては、約6割が3千㎡以下で、1万㎡を超える店舗は30件、約7%となっている。

大規模小売店舗立地法が施行された平成12年以降に届出のあった大型店は55件、全て都市計画区域内の立地であり、都市化が進んでいる線引き都市計画区域の市街化区域に7割、残り3割は非線引き都市計画区域に立地している。用途地域では、準工業地域が13件の約23%、工業地域が11件の約20%と工業系で4割を超える。また第一種住居地域も2割弱であるのに対して、商業地域は2件、近隣商業地域は5件と商業系では約13%である。非線引き都市計画区域の白地の立地は6件、約1割であるが、店舗面積は1万6千㎡の店舗を筆頭にいずれも大規模な店舗である。土地利用種別では、農地が24件の43%、工場等の跡地が13件23%となっている。中心市街地での立地は7%の4件で他は市街地外縁や郊外での立地である。改正都市計画法では、1万㎡超の大型店は商業地域等3用途地域以外では制限されるため、改正法施行後は56店の内、工業地域、白地地域に立地している8店舗は建築基準法の既存不適格建築物となり、同様の立地が制限されることになる。また、立地可能となる用途地域内での立地は2件に過ぎない状況である。

表－1 大規模小売店舗の立地動向（平成12年以降）

都市計画区域	線引き	非線引	計
第二種中高層住居地域	1	0	1
第一種住居地域	9	2	11
第二種住居地域	1	2	3
準住居地域	1	2	3
近隣商業地域	4	1	5
商業地域	2	0	2
準工業地域	9	4	13
工業地域	10	1	11
用途指定の無い地域※	－	6	6
計	37	18	55

・用途地域は店舗の主要な部分が占めるもの

※：いわゆる非線引き白地地域

平成9年頃に県北都市計画区域の伊達市（旧伊達町）の市街化調整区域内の農地において、大規模SCの出店が計画された事例の動向は全国的に注目されている。伊達町は出店計画を受けて、県に市街化区域編入を要望したが、近隣の4町の議会は地域経済、住民生活、まちづくりへの影響から市街化区域の編入をしないことを求める旨の意見書を議決し県に提出した。県はこれらの状況を判断して、市街化区域の編入を行わなかったため、現在も市街化調整区域のままで、開発許可はされていない。

その後、大規模SCは計画規模を縮小して出店する計画を進めており、誘致を推進する団体は平成18年度になり住民に署名活動呼びかけながら、市街化区域編入を要望しているが、これに対し周辺の商工団体等は反対の活動を行っており、この出店計画の動きは国土交通委員会でも論議され、報道機関、各自治体からも関心が寄せられている。

県としては、現在、出店計画地域の周辺の広域的な合意形成ができていないこと、都市計画区域マスタープランとの整合性などの理由から市街化

区域の編入を行わない方針を堅持している。

3 改正都市計画法等に対する意見等

(1) 大規模集客施設の立地の規制

いわゆる「まちづくり三法」は平成10年に制定され、都市計画法も改正されて、商業調整をしない大規模小売店舗立地法に対して、都市計画のゾーニングで対応する制度とされたが、この制度は活用されないまま、郊外部の大型店の立地には歯止めが効かない状況は既に紹介したとおりである。

事業者は消費者を確保しやすく地価の安価な郊外部の幹線道路沿いの農地を求め、農家も営農より遥かに収入が得られる農地の借地に同意して、広い駐車場を持つ大型店は、都市計画法の制限を受けずに農地法の手続きにより立地できた。

市町村は、税収と雇用の確保を求めて、積極的に大型店を誘致したのであって、大型店の立地を規制する都市計画制度は、消費者である住民、市町村、事業者の意向に反するもので、活用はされなかったのである。

しかし、この結果は、中心市街地の衰退とともに、立地する自治体と周辺自治体との間に軋轢を生じさせている。

改正都市計画法により、新たな大規模集客施設の立地が制限されて、商業地域等の誘導すべき地域に限定して立地させることは、都市の郊外化に対する抑制効果となり、持続可能なコンパクトなまちづくりの推進に寄与するものと考ええる。

また、大型店を立地させたい市町村は、用途地域の見直しや開発整備促進区を指定することができるが、都市計画の手続きにおいて、知事の同意に関係市町村の意見が反映されて、広域的に調整を図る点では評価できるが、依然として郊外の幹線道路沿いやIC周辺は近隣商業地域や準工業地域に指定されていることが多く、今後とも郊外部での大型店の出店が可能であり、効果を疑問視す

る見方もある。

また、既に大型店の立地が充足状況で過剰な立地とも言われており、商業統計において県内の小売業について平成14年、16年を比較すると販売額では約3%減少、事業所数では約5%減少しているにも拘らず、店舗面積は地域差があるものの全県では逆に約2%増加している。果たして、今回の改正時期が適切であったのか疑問を呈する意見もある。

都市郊外の幹線道路周辺の拠点では、既に大規模集客施設の集積地として機能しており、今後とも継続して営業ができることから、利用する市民のライフスタイル上、大きな影響はないが、今後は立地可能な地域が制限されるため、既存店舗にとっては出店攻勢という淘汰から息を入れることにもなる。

これに対して、日本チェーンストア協会等は、我が国の人口当たりの大型SC数はアメリカに比べるとまだ少なく、国内商業市場には100以上の大型商業施設の開発余地があると想定しており、今後の出店戦略上、大きな影響を受けることに対し強く反発しており、「時代に逆行する法改正である。」と批判している。また、大型店を誘致して、税収、雇用確保により、地域興しを図ろうとする市町村と、誘致推進の遊休農地を持つ農家などは土地の資産価値の制限に対し反対の意向であり、郊外的大型店等を日常的に利用している消費者も賛同はしていない。改正法の施行は1年半以内に3段階において施行されることになっているが、その間も大型店の立地は進んでおり、いわゆる駆け込みの出店も想定される。また、規制される大型店は1万㎡超に限定されるため、規制に適応する出店戦略に方針転換しようとする企業も出現している。

まちづくり三法として、中心市街地活性化法も改正されたが、大規模集客施設の立地規制により中心市街地が活性化するものではなく、中心市街

地のあり方は「選択と集中」の観点から、都市全体、強いては行政区域全体の中で検討すべきものであり、市民の合意のもとに進めていく必要がある。

(2) 準都市計画区域

県内には現在、準都市計画区域の指定はない。都市計画区域外は基本的に中山間地であり、複雑な山地地形も多く、今後とも開発動向の顕在化は想定されないため当面指定をする状況にはないが、将来の大規模開発等の動きも見据え、都市計画法の改正を契機として、指定検討をすることになると考える。

(3) 開発許可制度の見直し

市街化調整区域内の大規模開発が規制され、学校、病院等の公共施設の立地をする際に開発許可が必要になることは、大規模集客施設の立地制限とともに、都市機能の郊外流出の歯止めとなり、将来のまちづくりビジョンの実現に効果的制度と考える。

一方、急激な人口減少・超高齢社会の進展や営農環境の変化などを受け、特に市街化調整区域における旧役場があった集落や旧街道沿いにある既存集落等の地域社会（コミュニティ）が著しく衰退しつつある。このため本県では、コミュニティの維持再生と美しく活力のある田園地域の形成を図る観点から、一定の社会基盤が整っている集落において自己用住宅の新築等を許可する、いわゆる3483条例の制定を進めている。

4 福島県独自のまちづくりの取組み

(1) 福島県商業まちづくり推進条例

県では、持続可能な歩いて暮せるまちづくりの実現を図るために、特定小売商業施設（店舗面積が6千㎡以上の小売店舗）の立地について、県が広域のまちづくりの見地から調整するとともに、特定小売商業施設の事業者の地域貢献活動を位置付けること等を規定する県の条例を、平成17年10

月18日に制定し、県と市町村等の緊密な連携と住民等との協働をもとに運用することとしており、県は市町村の商業まちづくりの推進の支援に配慮している。

特定小売商業施設を立地しようとする事業者は、出店前に県に届出を行い、県は届出内容について住民・関係市町村、商業まちづくり審議会の意見を聴き、この結果を踏まえて、立地の適否を審査して事業者に意見を通知することとしている。なお、特定小売商業施設の立地の適否に関する考え方は、商業まちづくり基本方針に示されている。さらに、市町村は、この基本方針を踏まえて、それぞれの小売商業施設の配置方針を示す商業まちづくり基本構想を策定することを位置付けている。この条例は本年10月1日から施行される。

(2)「新しいふくしまのまちづくり」の取組み

県は、「車」中心から「人」中心のまちづくりを推進するために、新しい時代にふさわしいまちづくりのあり方等を検討するために、庁内でまちづくりプロジェクトチーム内に専門のチームを設置するとともに、まちづくりビジョンの策定にあたり、専門的見地から調査・検討するために、学識経験者で構成する検討委員会を設置しており、本年秋には郡山市を皮切りに順次、県内の主要都市の中心市街地において「歩いて暮せる社会実験」を実施し、車両の乗り入れを制限する区域を設定して、オープンカフェやバザーなどのイベントを開催しながら、街なかの賑わい創出に関する実験を行い、まちづくりビジョンを検討することとしている。

(3)「新しい時代に対応した都市政策」の策定

県は、人口減少等の今後の社会経済情勢を踏まえ、本県の地域の実情や特性に応じた独自の都市計画制度の運用指針「新しい時代に対応した都市政策」を策定するため、本年5月に県都市計画審

議会内に都市政策・地域政策等の学識経験者等で構成する標記の専門小委員会を設置して、平成19年を目途に運用方針を策定することとしている。

具体には都市と田園環境の共生等のあり方、新たな土地利用・交通施策、準都市計画区域も含めた都市計画区域等のあり方、改正都市計画法の内容も踏まえた都市計画運用方針、都市計画の広域調整の方法や同意規準などについて検討を進め、将来を見据えた都市計画を推進することとしている。

おわりに

まちづくり三法のうち、都市計画法と中心市街地活性化法が改正されて、新しいまちづくりが進められることになるが、中心市街地の衰退や都市計画の課題が直ちに解決されるものではない。まちづくりはその都市の歴史・文化が積み重なり、その時々々の社会情勢の中で多様な変化を示しながら醸成され、将来に綿々と受け継がれていくものである。

県では、7つの生活圏の各都市の様々な地域特性を活かして、県民や市町村等との連携のもとに、都市と田園の共生のあり方を踏まえた、目指すべき新たな都市像を構築して、その具現化を図るための、将来の都市構造のあり方を検討しながら、新しい時代に対応できる実効性のある都市計画制度の実現を図り、「県民誰もが暮らしやすく、魅力的で持続可能なまちづくり」を進めていきたいと考えている。

【参考文献】

- 1) 福島県の都市計画
- 2) 福島県都市計画年報
- 3) 福島県商業統計
- 4) 福島県大規模小売店立地店舗台帳