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

「大規模集積施設の郊外立地規制（改正都市計画法）についての エコノミストの考え方」

Economist's View on Renewed Urban Planning Law ;
Limited Location of Large Scale Shopping Mall at Suburban Area

Kazumi KUROKAWA : Hosei University

黒川 和美*

Urban Planners Have Been Requiring New Urban Planning Procurement and Urban Vision Set up Every Urban Area in Japan, Because Existing One Doesn't Have Enough Controlling Over Land Use Based on Total Vision. They Usually Make City Plans from City Center Cores Which Stock Urban Infrastructures, Road, Rail, Water Facilities, School, Governmental Office, Business Office, Hospital, Shopping Space and so on.

In Spite of Their Ideal Vision and Plan, Around Urban Periphery Developer Made Big Projects, Shopping Mall, Cinema Complex and Local Government Locate Public Facilities, Hospital, Apartments, Schools.

Japanese People Now Consider Sustainable Compact City Concept Needed Rather Than Economic Growth Structured by Population Less-Growth Age.

Economists Can Agree Some Parts of Urban Planer Ideas. Urban Planning With Total Visions, Efficient Urban Social Capitals Using, More Developed Center Cores. But Economists Require Keeping Competition Between Urban And Suburban Land Use. If Suburban Location Regulation Introduced, Land Owner in Center Core Area Can Possibly Get Monopolistic Rents. For Efficient Competitive Center Core, Economists Require Competitive Land Use Not Only Among Center Core Area But Also Between Urban And Suburban.

Economists Also Admit Some Certain Regulation on Suburban Developments in The Case of Technological Externalities Cancelled Out by Levying Pigoubian Tax.

keywords : Renewed Urban Planning Law, Compact city, Externality, Urban Social Capitals, Rent-seeking
改正都市計画法, コンパクトシティ, 外部性, 都市インフラ, レントシーキング

はじめに

まちづくり三法（改正都市計画法など）が平成18年5月末に交付された。この改正は社会資本整

備審議会第一次答申（新しい時代の都市計画はいかにあるべきか）において（人口減少・超高齢社会を迎え、都市機能の無秩序な拡散に歯止めをかけ、都市の既存ストックを有効活用しつつ、都市

圏内で生活する多くの人々にとって暮らしやすい集約型都市構造を実現していくことが必要である」という提言に基づき、都市の構造に深刻な影響を及ぼす可能性のある大規模集客施設については機能的な都市構造を確保するために立地を制限しようとする立場にある。

これに対して大規模店舗などの立地規制に対しその手段が土地利用規制となることから内閣府の規制改革・民間開放推進会議から（新たな法律的仕組みで立地規制をしようとする試みは既存の競合する店舗などとの競争を抑制することになる需給調整や既得権擁護とならないように措置するとともに、環境悪化、交通渋滞の悪化、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べきである）という答申が行われた。

これからのまちづくりは都市の拡大成長の時代から人口減少時代に適合したものへと転換する。都市の運営コストの増加を抑制し、自動車利用が困難な高齢者や若年者などを含む、多くの人々にとって暮らしやすい都市構造を実現することが都市政策として求められている。特に中心市街地活性化の問題が全国の、特に地方の核となる都市において発生しており、都心居住や公共公益施設設置など集積促進策が計画的で整合性を持った地域政策の中で総合的に取り組まなければならない。がしかし、これまでは都市計画の運用がこうした取り組みと連動せず単なるレントシーキング（適切な競争力の維持に努力せず、自己の利益を守るために規制に頼り、競争を抑制し、新規参入者を排除するために政治的意思決定に資金を投入することから社会に負担をもたらす非効率、企業の参入規制）に陥り、経済活動に対する不必要な制限を生み出す傾向が生じてきている。そこで本論では都市計画に関心を持つエコノミストの立場からまちづくり三法の改正について思うところを述べてみたい。

1. 都市集積の考え方について

この問題には多くの都市計画関係者の思いが込められている。たとえば、曖昧な土地利用を容認する未線引きの土地がなくなり、土地利用の問題が確立するとその土地利用ルールを基礎に財産権が適切に確定し、土地利用市場が成立し、土地利用に関する競争関係が生まれる。欧州型の都市計画制度が確立できるのだ。これまで都市計画区域でありながら未線引きの土地がある一方、都市計画地域と農業振興地域との間にその利用が不透明なエリアが計画的であれ偶然であれ作り出されてきている。農業土地利用においても適切に農業を振興するための農地が確保されなければならず、また、都市地域からすると、適切な社会資本整備、インフラの整備によって都市の成長を適切に誘導し集積の外部効果を計るように必要な上下水道やエネルギー資源、鉄道、道路などの交通インフラを整備する。さらには土地の集積を促進する学校、図書館、医療施設など多くの人々が必要とする公共施設の整備なども市民の生活にもっとも利便で、かつ効率的な社会資本の整備である。結果として都市の集積をほこるセンターコアエリアが作りだされるはずだ。しかしこのセンターコアエリアはなぜか適切な投資がこれまでは行われにくく、結果として急速に浸透したわが国の自動車社会のあり方にキャッチアップすることができない。鉄道駅前型中心市街地は平地の駐車場などに支配され、車社会の利便性は土地利用規制の無いいわゆる曖昧な郊外エリアに大規模集約施設が立地する状況を作り出してきた。中心市街地は自らその集積を失うような今から考えると愚かな行為をたくさん繰り返してきている。集積の基礎となる中心市街地の居住者はその土地を担保に、より居住環境の良い郊外に家族の住宅を確保し、中心市街地の居住人口はピーク時と比較にならないほど減少している。現に公共施設の多くは中心市街地に整備さ

れていたが、役所の庁舎や総合病院、郵便局などが車でアクセスし易い開発可能な郊外地域に進出し、中心市街地はあえてその集積の力を薄めて来た。平地駐車場を作ることで郊外の沿道沿いの商業施設と車社会の中で競争するという対応に終始してきた。郊外には中心市街地をバイパスする道路が整備され、その沿道には自動車社会に適用した全国展開するフランチャイズ型のさまざまな店舗が展開し、中心市街地活性化法が整備された時点でもう既に整備された中心市街地基本計画は有効に機能することが困難な状況に陥っていた。

経済学者は都市計画家よりも土地利用についてよりダイナミックに捉えるのが普通である。この戦後の60年でも経験したように私たちを取り巻く産業構造はどれほど普遍的なものとして想定しても歴史のほんの一幕にすぎず、その変化は私たちの想像をはるかに超えてきた。建築基準法で想定する用途容積は都市計画手法が確立し、農業用途の土地利用と都市計画用途の土地利用が完全に地図を覆うとき、工業地域が少しずつ削られ、農業地域が少しずつ削られ、いわゆる「スプロールと滲み出し」によって一方で曖昧な準工業地域に土地の高度利用が進み、住宅やオフィスが展開し、また、公共施設などが農地側に広がってきた。

例えば、わが国は第3次産業が80%超え、当然就業者の数も圧倒的にサービス産業に依存し、多くの人々の所得はサービス産業依存になっているが、わが国の国土利用計画では今でも海岸線に大規模な工業を予定し、また、ネットワークされた高速道路沿いには内陸型の工業用地が数多く保持され、低度、未利用のまま保持されている。今回の大規模店舗の郊外立地規制問題はこの内陸型工業団地の土地利用転換が進み始めるとき、より大きな問題を改めて引き起こす。なぜなら中心市街地には札幌、仙台、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、福岡などの中枢中核都市では地下鉄や新都市交通システムが整備され、鉄道ネット

ワークによるインフラの整備が進んできている。しかし、いまだ規模の小さいいわゆる地方中核都市や県庁所在地では中心市街地を構成する交通手段はバスが中心でわずかにトラムやLRTがいくつかの都市で活躍しているにすぎない。公共交通が十分に整備され、それによって日常生活が利便に維持されている公共交通依存型の中心市街地機能を保有する地域では、都心居住を促進することで人口減少時代に対応する都心の集積を維持し続けることができるかもしれないが、多くの場合、中心市街地に立地する大型店はその土地利用の非効率性から撤退し、低度未利用の土地が数多く生み出されてきている状況にある。

未線引きの土地が存在し、それをより低コストで利用するため大型店が立地するという構造から、都市計画手法が確立し、都市と農村の境界が明確になり、結果として土地計画区域内での都心と郊外、センターコアとペリフェリーの競争関係が既存の社会資本整備水準を基礎に低度未利用になっている都心空地と地価の安いバイパス沿いの土地との間での競争が進行しているのだ。

2. 国と地方の関係

まちづくり三法の改正の背景について考慮しておかなければならない問題の一つに、国と地方の関係がある。2000年の地方分権推進一括法以来、国と地方の関係はある意味で法的には対等になっている。実際、必ずしも国の地方に対する優位性は変わっていないが、都市計画手法においても国は一定の制約を地方に対して加える必要があると考えている。都市計画の改訂を行う場合、基本的には土地利用変更許可権限は知事に与えられているため、国と地方の関係は国、都道府県、市町村の関係でもある。基礎的自治体は自分達の町を自分たちのまちの振興を考え、それに必要な地域政策を実施し、その土地利用が有効であれば人口が増加し、中心市街地に商業業務が集積し、固定資

産税収入や都市計画税収入が増加する。しかし、全国の市町村が闇雲に競争に走ると、過当競争に陥り、税減免制度の乱発が発生する。また、都道府県は市町村に対し、もっぱら企業誘致を誘導する。広域のインフラ整備を行ってきている都道府県はそのインフラを有効活動されるように土地利用を誘導し、結果として都道府県の主要な税収となる事業所税収入を確保することができる。国は国土利用計画を立て、その土地利用が全国で整合的になるように都市地域や農業地域や山林地域の量を想定している。しかし、国の想定する人口や産業構造の変化はこれまでのところ、ことごとく楽観論で、計算間違いを犯してきた。産業構造の予測も狂っているし、それゆえ国の指導的な地位は常に後追いの形になっている。

近年、あらゆる行政分野において国と地方の関係が見直される傾向にあるが、土地利用規制においてもその重要な課題になっている。国と地方の関係と考える場合、国は多くの場合都道府県の担当者の意見を聞いている。しかし、都道府県の担当者と市町村の担当者間で大きな意見の相違がある。まして、自治体を先導している知事や市長は意欲的に地方分権の実をとうろうとしているが、都道府県の職員は優秀であればあるほど国の方針を正確に理解し、都道府県行政に持ち込もうとしている。それゆえ、都道府県が作成する総合計画や市町村が作成する総合計画は、それぞれの魂は宙に浮いたまま全国一律のデータ整備型総合計画に終始する傾向にある。

3. 都市空間活用と競争政策

地方の核となる中規模の都市をイメージすると、都市計画関係者が期待するように都市の中心センターコアエリアがかつての（自動車社会が一般化する以前の）中心機能をより発展させているところは、考えているほど多くはない。

1. 中心市街地に人が住まなくなっている。し

かし東京の都心居住が進展しているように、地方都市においても都心居住の傾向が生まれていることは確かだが、昭和30年代中頃と比べると、押しなべて中心市街地の人口は半分以下になっている。つまり、よりよい居住環境を求めて中心市街地で事業を営んでいた人々も郊外に移り住んでいる。

2. 自動車社会に行政サービス自体がうまく供給対応できなかった。どの都市でも見られることだが、病院や郵便局、大型店、役所などは中心市街地に駐車場などのインフラが整備されたにも関わらず、より自動車社会に利便な郊外の道路沿いに移転している。つまり、今、中心市街地に再集積をはかったとして、都心の機能が高度化するかどうかについては疑問がある。

3. 中心市街地に果たしてインフラの集積がどの程度あるのだろうか。多くの都市では中心市街地に鉄道駅があり、バスターミナルがあり、交通の結節点の機能を果たしている。しかし、昭和30年代40年代の我々の想定をはるかに超えて日本の経済は拡大し、空間当りの生産力も大幅に高まっていった。現在ストックとして集積されている地方核都市のインフラストックは果たして再集積を求めるのに十分なだけの潜在的な空間活力を備えているかどうか疑問になる。

4. 最も深刻な問題は中心市街地で区画整理事業が予定通り進行しなかったことだ。中心市街地の土地利用が家業型商業者に委ねられ、彼らの協力が十分に得られなかったことが時代に適用した特に自動車社会に適用した商業集積を中心とした都市集積を確保できなかった。例えば、中心市街地に現行以上の高度利用高い容積率を認めていたら、自動車社会に対応したインフラ整備や沿道拡大によるLRTなどの導入も可能であったかもしれない。中小工場農業商業は、家業型でその所有する不動産を効率的に活用する都市の都心機能を担うだけの高度利用を推進することが残念ながらできなかった。

5. 最も重要な要因は人々の日常生活圏が急速に拡大したということである。道路が整備され、鉄道の利便性も高まると、人々のライフスタイルはそれによって変化し、人々の日常生活圏いわゆるテリトリーは大幅に広がっている。地方都市では鉄道を利用するのが高校生などに限定され、多くの働き手は自動車に依存している。

様々な要素からわかるように、今新たな都市ビジョンを策定し、これまで培ってきた都市の形状をよりコンパクトで将来の人口減少に備えて、省エネルギーで車に頼らず、公共交通に依存する体質に変えていくには、相当な努力が必要であると思われる。もちろん、東京や大阪、名古屋、札幌、仙台、京都、神戸、広島、福岡といったいわゆる地方中枢中核都市では都心にセンターコアとなる鉄道駅があり、それらとネットワークする地下鉄やバス輸送がシステムティックに整備され、都心部の業務機能は家業型の商業には依存せず、土地利用は区画整理事業を通して大規模化し高度化しており、現在以上にコンパクトな都市空間活用が可能となる可能性がある。

4. 都市ビジョン確立の可能性

中心市街地に集積があり、それを支えるインフラもストックされている。このような場合にそれぞれの都市はどのような都市ビジョンを描きうるだろうか。中心市街地は人々が日常的に集う空間であり、毎日一度はそこに足を運ぶ、そのような場所として存在する。例えば、

1. 地域の顔として中心市街地には歴史的な建造物や大規模公園、行政施設、高等教育機関、総合病院、情報通信拠点としてのNTTや郵便局が立地し、町の顔としてそのたたずまいを備えている、と考えられる。鉄道駅があり、国道が通過している。ここに地下鉄や都市型新交通システムLRT、トラム、バス、などのネットワークがリンクし、誰もがこのエリアに日常的にアクセスすることに

なる。これらの顔を失うことは都市にとって致命的な打撃を与える。典型的な中心市街地の都市ビジョンを描くことができる地方核都市は果たしてどれほど存在するのだろうか。

2. 環境拠点 都市ビジョンの新たなコンセプトとしてコンパクトシティ論が論じられている。公共交通で人々は移動し、食住接近しており、中心市街地に人々がなおも居住している。周辺の農村地域から日常的に新鮮な野菜や果物、酪農製品が届けられ、人々はそれらの季節に彩られた作物を歩ける範囲、自転車で移動できる範囲で手にすることができ、都市で排出される有機物は周辺の農地に循環され、CO₂を削減し、窒素循環を確保した小規模な中心市街地の典型的なビジョンである。このコンパクトシティの概念が日本に適用されるためには、どのような工夫が必要だろうか。人々がまず都心に居住し始めなければならない。人々は自動車を利用せず、職場に行き、また日常生活を遂行できるヨーロッパの環境都市と呼ばれる多くの都市ではこの条件を満たしている。

3. 高齢化社会が進行することと人々の生活の利便は福祉の拠点としての機能を中心市街地が果たすことで都市の交通システムはシームレスでバリアフリーでなければならない。介護サービスやリハビリのために人々はできるだけ容易に都心にアクセスでき、特に高齢者は都心機能を十分に享受できるそのような社会資本ストックを中心市街地は備えていなければならない。

4. 情報拠点としての都心 季節感や人々が都心に集う必然性を作り出す都市を取り囲む農村地域に固有の季節感を求めることができる。都市の広場では周辺農村で育てられた柿が並び、周辺農村でとれた野菜や果実が手に入り、都市が提供する公共サービスやイベントの情報が地域FMや都市型CATVを通じて人々に新鮮な情報として届く。都心はある種の情報拠点でなければならず、そこには多くの情報発信を仕事とする事業者が集

積している。

5. 交通の結節点としての都心 日常的に通勤通学で都心に触れるメカニズムがあれば、人々はおのずと都心を交通の結節点として活用することになる。鉄道駅、地下鉄、新都市交通LRT、トラムなどの軌道形交通システムは都心に高度な機能を集積させる主要なインフラとなり、エネルギー、水、水処理などと共にライフラインを提供する拠点となりうる。

都市のビジョンを確立しようとする、都市の生い立ち、都市の規模、都市の機能などに大いに依存することになる。都市計画家のイメージする理想の中心市街地は地域の顔や環境制約、情報拠点機能、福祉サービスなどが日常的に供給される。しかも高度な付加価値の高い業務サービスが機能する都心に人々が居住しているという想定になる。果たして現状を考えるとこのような理想的な都市ビジョンを描くことが可能な地方の拠点となる都市はどれほど存在するのだろうか。中心市街地活性化基本計画が作られた都市は670を数える。しかし、今その計画がなかなか前進できない。そしてしばしばその理由を自動車社会の弊害と見なそうとしている。

5. エコノミストの見解

エコノミストは土地利用についても消費者主権いわゆる需要サイドに立って消費者の選択が最も優れたものとする。自動車社会は確かに来るべき高齢化社会に運転能力を持たない高齢者や若年者を排除する可能性を持ち、もし仮に公共交通が人々の不便をなくし、くまなくネットワークされているのであれば、人々が郊外の大規模集客施設に引き付けられようが、都心の中心市街地に引き付けられようが、あるいはその両者が互いに競い合うことで消費者の利便性がさらに高まっていくのであれば、それが最も望ましい姿であるとする。

大規模集客施設の郊外立地規制を必要と考える人々は駅を中心とした中心市街地にこれまででも多くの資金が社会資本整備として投資され、交通ネットワークは整備され、都心の土地の高度利用が可能になっているにも関わらず、より安価に郊外の沿道に立地することによって、中心への集積が抑制されている。もし中心市街地に十分なスペースがあり、中心市街地により便利な交通ネットワークが整備されており、その地代が十分にその土地の魅力を現しているものであれば、あえて郊外に周辺への負の外部性を抑止し、より多くの設備投資をして、事業者は郊外に立地する必要はない。しかし、郊外には都市計画未線引き地域がなお数多く存在し、また、農村地域には農地の転用が可能になる安価な大規模敷地が存在していると道路、上下水道、エネルギー施設、大規模駐車場などを自前で整備しても中心市街地より効率的に事業を遂行する可能性があるという点を示している。

さらに、郊外に大規模店が立地することを規制し、中心市街地に大規模店を誘導することが可能であれば、それは中心市街地の土地利用の効率性を示すことになる。しかし、中心市街地の土地利用はしばしば旧来の地権者が相続や納税を意識してその土地利用を共同化し、大規模化して効率的な活用に委ねることを妨げているかもしれない。特に、中心市街地の居住者がピーク時の半分以上に減少し、多くの人々がかつての中心市街地の居住者をも含めて郊外に居住しているとすれば、中心市街地活性化空洞化対策の更新に必ずしも市民はイエスと判断しないかもしれない。多くの市民は週末自動車に依存して大型店に買出しに出る。そのようなライフスタイルがまもなく果たして終わり、多くの人々が今一度中心市街地に興味を抱くことは生じるのだろうか。都市のビジョンを描かなければならない自治体の都市計画担当者は郊外開発か中心市街地の再開発かで大いに頭を悩ま

すことになるだろう。ただし、中心市街地の土地の共同利用による高度化を妨げている地権者が郊外の立地規制に大いに政治力を発揮して中心市街地の地権者として利益を得るように努力をすれば、これは公平な競争を明らかに阻害し、自分達の利益を守るために中心市街地に立地誘導を図って地権者の利益を守ろうとしているのかもしれない。重要な点は地権者が再開発土地区画整理事業などに積極的に協力し、中心市街地が郊外よりもより活用しやすく、市民にとってよりよい選択となるものでなければならない。

現在都道府県は市町村に企業設置を呼びかけている。しかし多くの市町村には産業構造の著しい変化から内陸型工業用地、そして、港湾地域、臨海工業用地の用途転用が求められてくる筈だ。この認可は知事に与えられた権限であるが、市町村、県それぞれ長期的な経済構造の変動を予測し、それぞれの立地について相対的な評価を与えてゆかなければならない。果たして、行政はこのような判断を適切に行なえる能力を有しているのだろうか。