

大型商業施設の立地をめぐる広域調整

東北大学大学院工学研究科准教授 姥浦 道生

大型商業施設を代表とする大規模集客施設は、自治体域を越えた広域的な空間的影響を有し、地域拠点構造を決定する重要な要素である。したがって、広域的な空間構造を望ましいものにするためには、その広域的立地をコントロールすることが重要になる。本稿ではまず、法律による立地コントロールの制度について紹介した上で、その先進的運用事例として福岡県の取り組みを概観した。また、そのような法律の枠組みを越えた自主条例に基づく取り組みとして、福島県と兵庫県の制度と運用実態を概観した。その上で、今後の広域調整制度のあるべき姿について、「調整の対象」の観点からは対象拡大に必要性を、「調整の基準」の観点からは都市圏計画の必要性を、「調整の手続」の観点からは県の主導的役割の必要性を指摘した。

1 大型商業施設立地の広域調整

都市計画的な意味における「広域調整」とは、自治体間、特に中心都市と周辺自治体との間の、成長による利益の配分を調整することを意味する。

歴史的には、急激な都市化に伴う都市の単純な意味での拡大・郊外化プロセス——過密による問題を抱えた中心都市から周辺部に適切な密度で市街地が拡大していくプロセス——から、その成長が安定化してくるに伴って、またモータリゼーションが進展するに伴って、成長の相対的中心、すなわち各種都市機能の立地の重心が周辺自治体へと移り、中心都市の衰退が引き起こされるという状況

が生じるようになってきた。具体的な都市機能としては、居住機能、工業・産業機能、商業機能が挙げられるが、この中でも都市構造に対するインパクトが大きいのが、都市の中心部の主要な構成要素である商業施設である。

大型商業施設も、百貨店を中心として、従来は都市の中心部に立地していた。しかし近年は、モータリゼーションの影響やショッピングセンターなどの業態の変化により、郊外に分散的に立地するようになってきている。そして、それ自体がセンターとしての機能を有し、広域的な都市構造自体を改変させる影響力を持っている。

ドイツの都市計画家、ハンス・アドリアンは、このようなセンター機能を中心とした広域的な都市構造のあり方として、以下の4つを示している（参考文献（1））。

- ①保全都市（ヨーロッパ旧市街型）：中心市街地を保全し、郊外型のセンターの建設に伴う分散的都市成長を阻止するモデルである。ただし、現代民主主義社会においては、実現不可能なモデルである。
- ②調整された複数センターを有する都市（旧西独型）：中心市街地を最も重要な商業地域として維持した上で、広域的に分散する居住地に物やサービスを供給するための補完的なショッピングセンター（SC）が立地するモデルである。ただし、歴史的中心地の文化的特質は失われていく。
- ③衰弱都市（旧東独型）：郊外型の超大型SCが都市や地域へのモノやサービスの供給を担う。中心市街地は伝統的建造物が保全され、観光機能を有することになるが、基本的には衰弱化し、特別な住宅地へと転換していく。
- ④人工的世界の都市（アメリカ・中欧型）：専門化・機能最適化・システム化されたセンター群が広域圏内での物やサービスを供給し、旧中心市街地もその中の一つとして機能する。面的な交通ネットワークによってアクセス性は維持される。

そして彼は、「中心地理論」や「分散的集中」といった従来型のいわば理想論的広域計画理論からの脱却を訴え、以下の4点が重要であると示した。

- ・開発を再びコントロール可能にするための

広域行政の改革

- ・大都市の要素として郊外居住を認めること
- ・重要な田園空間を、大規模かつ持続的に保全または活用すること
- ・核都市が単に規制的手段に頼らず積極的に競争の中に身を置くこと

我が国の地方都市の多くが類型③と④の間に位置付けられることについては、異論はないだろう。しかし一方で、多くの計画を見る限り、各県・自治体が類型②を目指しているように思われる。しかし、このようなバランスの取れた都市圏構造は、自治体間の自由競争を通じては実現することができない。個別自治体による利益の追求が、地域全体で希求する空間構造を形成することに、必ずしも結びつくわけではないのである。そのため、これらのギャップを埋めるための——アドリアンが述べるように、単純に規制的手段のみによることは逆に地域全体の活力を失わせることにつながるが、一定の開発コントロール手法を用いつつ——調整が必要になるのである。

では、我が国においては、このような広域調整——特にその中でも都市構造に大きな影響を有する商業施設の立地に関する広域調整——はどのように行われているのだろうか。

2 広域調整に関する制度とその運用実態

(1) 大店立地法に基づく広域調整

昭和40年代頃からの「流通革命」によるスーパーマーケットの進出に伴い、周辺中小小売業の事業活動機会の確保のための調整制度を定めた大規模小売店舗法が制定された。これは、その後のモータリゼーションによる

郊外型大型商業施設についても適用されていた。しかし、規制緩和の流れの中、2000年のまちづくり三法改正に伴い同法は廃止され、大規模小売店舗立地法が新たに制定された。

この大店立地法は、大店法と異なり、地域の生活環境保全を目的としている。そのため、審査内容も周辺の交通渋滞や騒音等に関するものであり、都市圏の空間構造に関しては、その対象にはなっていない。

(2) 都市計画法に基づく広域調整

ア 広域調整制度

前述のまちづくり三法の改正により、都市計画法上、床面積1万㎡以上の大規模集客施設の立地が可能なのは、都市計画で商業地域、近隣商業地域、準工業地域の指定がされている区域内においてのみである。

したがってまず、市街化区域と市街化調整区域の区分がされている地域のうち、市街化調整区域においてそのような開発を行う場合には、市街化区域への編入が必要となる。いわゆる線引きの変更である。この線引きの変更権限は県にある。県は、将来予測に基づき商業系市街地の必要と見込まれる面積、いわゆる「商業フレーム」を算出・設定し、それを自治体間に割り与えることによって、新たに市街化区域に編入する商業系用途地域面積の調整を行う。

次に、市街化区域内で商業地域等以外の用途地域が指定されている場所や、いわゆる線引きのされていない都市計画区域内の商業地

域等以外の場所において大規模集客施設の建設を行うためには、その場所の指定用途を商業地域等に変更しなければならない¹。この変更権限を有するのは市町村であるが、変更の際には、市の場合には県と協議を行わなければならない。また町村の場合には県と協議した上で、同意を得なければならない。

県は、「市町村との当該協議に当たっては、一の市町村を超える広域の見地からの調整を図る観点又は都道府県が定め、若しくは定めようとする都市計画との適合を図る観点から行うものとされて」（参考文献(2)）いる。また、「都道府県知事は、当該協議に当たり、必要があると認めるときは、関係市町村に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができることとされている。これは、都道府県が当該市町村以外の市町村の状況を円滑に把握できるよう設けられたものであり、都道府県知事は、市町村が定めようとする都市計画による影響が広域に及ぶと目される場合には、広域の観点からの判断を適正に行うため、必要に応じて、関係市町村に意見の開陳等を求めることが望ましい」（同）ともされている。

このような県の協議プロセスにおいては、明確な都市圏構造に関する基準が定められているわけではない。都市計画区域マスタープランは、その際の基準となりうるが、しかし、都市計画区域が広域で、都市圏全体をカバーして設定されている事例はほとんどないため、これが必ずしも都市圏域のマスタープラ

1 工業地域や非線引き白地地域等においては、地区計画（開発整備促進区）の策定によって用途規制の緩和を行い、大規模集客施設の立地を認めることもできるが、基本的にこの地区計画は、「特定大規模建築物の立地により広域的に都市構造に大きな影響を及ぼさないと認められる区域において」指定されるべきものとされている（『第10版都市計画運用指針』）。

ンとして、調整基準として機能するわけではない。そこで、県によっては大規模集客施設の開発調整のための計画・基準を独自に定めている。以下では、福岡県の事例を見ていく。

イ 福岡県：福岡県都市計画基本方針／都市計画の運用方針

福岡県においては、2003年に都市型社会に対応した都市づくりを効率よく戦略的に推進していくための方針として「福岡県都市計画基本方針」を定め、それを広域的な都市計画行政の基本的な方向性を示す論拠として活用してきた。さらに2007年に、大規模集客施設の立地基準として「大規模集客施設の立地ビジョン」を策定し、2008年にその内容を法定都市計画区域マスタープランに取り込むことで、法定計画としての位置づけを与えている。その後、「大規模集客施設の立地ビジョン」は、2016年12月に一部改定されて、他の

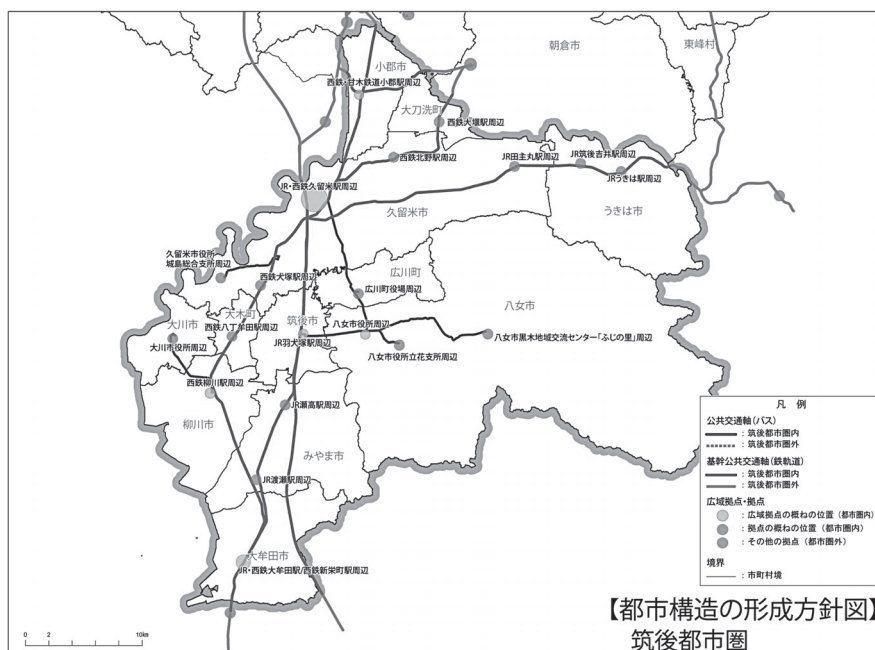
ガイドライン・方針と共に「福岡県都市計画の運用方針」として位置づけられている。

都市計画区域マスタープランでは、広域的で多様な都市機能の集積を図る区域である「広域拠点」38ヶ所と、身近な地域において都市機能の集積を図る区域である「拠点」73ヶ所(図1)が、「都市構造の形成方針図」に位置づけられている。また、広域拠点や拠点の都市機能を補完する目的で、公共交通軸の沿線の駅やバス停付近が「公共交通軸の沿線」として位置づけられている。床面積1万㎡以上の大規模集客施設を認めるような用途規制の緩和については、このうち広域拠点と基幹公共交通軸沿線において認める、とされている。

「広域拠点」は、都市計画区域マスタープランにおいて即地的に定められている。

これらの拠点内においては、それに適合する規模の大規模集客施設等の立地が認められるが、その区域外においても、ガイドライン

図1 筑後都市圏都市計画区域マスタープランにおける「広域拠点」「拠点」分布図



に基づき評価を行い、適切と認められれば変更が認められることになる。この際の評価は、都市計画変更により拠点としての機能を追加することが都市構造上妥当であるかどうかという「都市構造の観点からの評価」と、立地によって土地利用の外部不経済を発生させないかどうかという「土地利用の外部性からの評価」の2つの観点である。このうち後者は交通や騒音等による周辺への影響に関する事項であり、本稿と関係が深いのは前者である。

この「都市構造の観点からの評価」にも、「公共交通等でのアクセシビリティ」や「環境に対する負荷」など、いくつかの評価項目があるが、その中でも本稿と関連が深いのは「多様な都市機能の集積」である。これに関しては、ハフモデルを用いて当該集客施設の利用者数である「集中人口」を算出した上で、①立地後の評価対象地区の集中量が広域拠点の集中量より小さく広域拠点の都市機能集積に影響がない場合、に加えて、②立地後の評価対象地区の集中量が広域拠点の集中量と同程度以上であり、かつ評価対象地区において、広域拠点と同程度の商業、業務、文化等の多様な都市機能が集積するなど都市構造の観点から広域拠点としての役割を果たすことが見込まれる場合にも用途地域変更を認めるとしている。このように、新たな広域拠点を形成することも認めている点が興味深い。

ただし、このような評価プロセスを経るのは、あくまで法定の用途地域変更が必要となる場合である。都市計画法上、立地可能な用途地域であり、その変更が不要な場合には、この手続きを経ることなく、大店立地法の手

続きに進むことになる。

(3) 自主条例に基づく広域調整

ここまで述べてきた法定のプロセスでは、拠点として位置づけられていない近隣商業地域や準工業地域などにおいても大規模集客施設の立地が認められるなど、コントロールが十分に効かない場合がある。特に、用途地域指定は市町村事務であるため、広域的な空間構造に影響がある場合であったとしても、市は県との「協議」の上、最終的には変更するということもありうる。

このような問題に対応するためには、自主条例を制定する必要がある。以下では、このような対応を行っている事例として、福島県と兵庫県についてみていくこととする。

ア 福島県：福島県商業まちづくり推進条例

福島県においては、「福島県商業まちづくり推進条例」が制定されている。この条例は、「将来に向かって、環境への負荷の少ない持続可能なまちづくりや歩いて暮らせるコンパクトなまちづくりの考え方にに基づき、県にあっては特に規模の大きな小売商業施設について広域の見地から適正な配置を推進し、地域住民及び小売事業者等にあっては魅力あるまちづくりに向けて相互に協力し地域に貢献することが必要である」(同条例前文)との問題意識に基づき制定された。内容的には、「①商業まちづくりの推進に関するビジョンの策定」「②特定小売商業施設(店舗面積6千㎡以上)の立地に関する広域の見地からの調整」「③特定小売商業施設の地域貢献活動の促進」の3本の柱から構成されている。本稿と関係

するのは、このうち特に①と②である。

まず、商業まちづくりの推進に関するビジョンとして、『福島県商業まちづくり基本方針』を策定し、各生活圏の都市機能等が集積されている地域に特定小売商業施設を集積させることや、郊外部への特定小売商業施設の立地を抑制させることなどを基本的な方向として示した。その上で、「生活圏ごとに人口や都市機能が集積されており、商業の集積を図る必要がある市町村への立地を促進」することを目的として、特定小売商業施設を誘導する市町村に関する条件設定を行っている。具体的には、県の都市計画区域マスタープランにおいて商業を集積させる方針を明記していること、公共交通機関の結節点があり周辺市町村からのアクセスが良好であること等、6要件である。これらの条件すべてを満たすのが、福島市、二本松市、郡山市、須賀川市、白河市、会津若松市、喜多方市、南会津町、南相馬市、いわき市平地区・小名浜地区・勿来地区の合計9市町（3地区）である（参考文献（4））。さらに、この市町村の中で誘導する地域として、認定中心市街地内の商業地域等を示し、優先順位を設定している。

一方、「誘導する地域」以外、特に市街化調整区域や農振農用地区域等においては、立地を抑制する方針が示されている。

特定小売商業施設を新設しようとする場合は、設置者は商業まちづくり推進条例に基づく県への届出が必要になる。そして県は、関係市町村や住民等の意見、県商業まちづくり基本方針、県商業まちづくり審議会の意見等を踏まえて、広域的な見地から立地の適否に関する意見を設置者に通知する、という流れ

になる。

これまで条例に基づき届出が出されたのは、小名浜イオンモール（店舗面積 32,933㎡）1件のみであり、これに対して関係市町村、県等からの意見は特段出されていない。

イ 兵庫県：兵庫県大規模集客施設条例

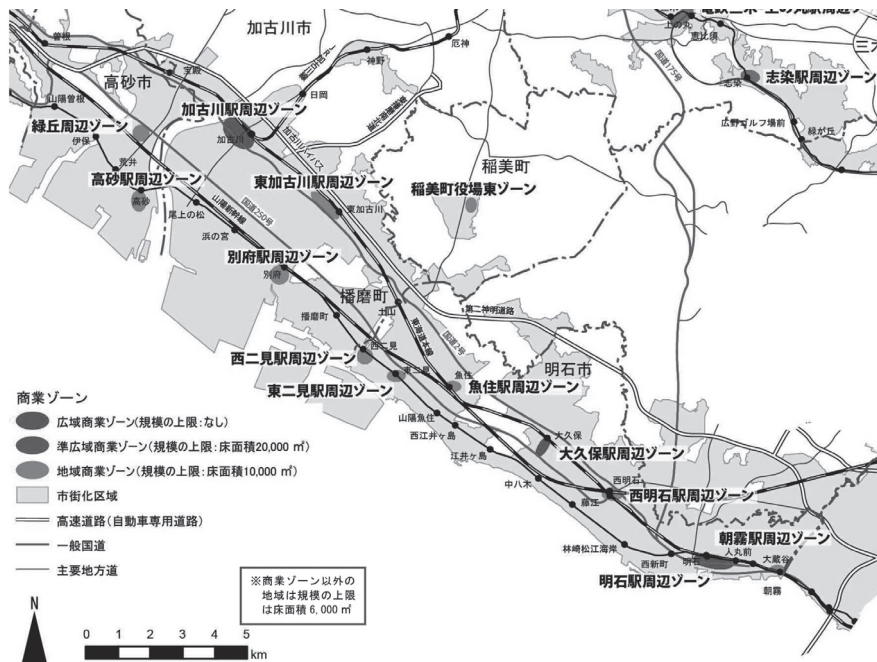
兵庫県においては、立地計画の早期の段階で事業者と知事が協議を行い、知事が関係行政機関の意見を総合的に調整した上で、事業者に対し必要な対策について意見を通知する手続を定め、もって地域社会の健全な発展に寄与することを目的として（参考文献（5））、2005年に大規模集客施設条例を制定した。

事業者は、大規模集客施設の新築等をしようとするときは、周辺道路の交通量の変化その他の大規模集客施設が周辺地域の都市機能に及ぼす影響に関する調査を行い、その結果を踏まえて基本計画書を作成し、建築確認申請や大店立地法に基づく届出の前に、知事に提出しなければならない（条例第3条）。知事は、周辺市町村等の関係行政機関及び関係公共施設の管理者の意見を聴き、事業者が講ずべき対策について、大規模小売店舗等立地審議会の意見を聴取した上で、知事意見書を作成し、事業者に通知する（同第4条）。

その際の基準として、広域的な土地利用の適正化の観点から、都市構造に対して広域的に影響を与える大規模な集客施設の立地に対する誘導・抑制の指針として「広域土地利用プログラム」を定めている。

このプログラムにおいては、「商業機能を中心としたまちづくりの方針が定まっていること」「多数の来訪者に対応可能な交通基盤

図2 兵庫県「商業ゾーン」の指定状況（一部）



が整っていること」「一定の商業集積があること」という条件すべてを満たす地区について、その位置づけや規模等に応じて「広域商業ゾーン（立地規模の上限なし）」「準広域商業ゾーン（同床面積2万㎡）」「地域商業ゾーン（同1万㎡）」に指定している（図2）。このゾーン以外の地域においては、床面積6千㎡までしか商業施設の立地は認められない。なお、本プログラムは2016年に改正され、「特に地域創生に資する取り組みを行う場合の特例」として、通常の準広域商業ゾーンや地域商業ゾーンにおいて認められる上限床面積それぞれ2万㎡、1万㎡が1.5倍になる緩和特例が新たに設けられた。

平野他（2016）によると、各ゾーンにおいてプログラムの上限床面積を越えて立地した店舗は、条例施行前の約4年半（2001年4月1日～2005年9月30日）で18件だったが、最近約7年間（2008年7月1日～2015年3月31日）では3件となっており、そのいず

れもがプログラムの緩和規定が適用された事例である。このようにゾーニング対象地域においては条例改正後に開発件数が激減していることから、条例による立地規制の効果が見られる、とされている（参考文献（6））。

3 広域調整の将来像

終わりに、ここまで見てきた実態と課題をもとに、商業施設の立地をめぐる広域調整のあるべき姿について、調整の対象、調整の基準、調整の手続の3点から描いてみよう。

(1) 調整の対象：対象立地場所の拡大必要性
調整の対象に関して、面積要件としては延べ床面積1万㎡が一つの基準として想定されている。それを越えると、広域的な都市構造への影響がある可能性が出てくる、ということである。

広域的都市構造への影響の有無は、単に面積のみならず、立地場所や取扱品目などさま

ざまな要素によって決定されるものではある。しかし、それを一つ一つ検討しなければならなくなると、行政コストや出店者の経済的コストがかかることになる。その意味では、自主条例を参考にしても、延べ床面積1万㎡というのには一定の合理性を有しているといえるだろう。

一方で、立地要件に関して、商業地域のみならず近隣商業地域や準工業地域においてもこれが基本的には認められるというのは、課題であろう。近隣商業地域は、あくまで「近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする商業」（都市計画法第9条第9号）が立地する地域であり、また準工業地域は「環境の悪化をもたらす恐れのない工業」（同第11号）が立地する地域である。いずれも広域的影響のある商業施設の立地を無条件に認めているとは、到底読み取することはできないからである。

したがって、商業地域指定区域以外における立地については、用途地域変更のための広域調整手続きを経なければならない、とすべきであろう。

(2) 調整の基準：都市圏計画の必要性

調整に際しては、その判断の基準となる都市圏の計画が必要となる。本来的にはこの都市圏計画は、単に大型商業施設の立地コントロールのためだけにあるのではなく、各種都市機能の立地誘導、さらには土地利用や公共交通網などの指針となる、都市圏空間の総合的なマスタープランとなるべきものであろう。

この計画の内容については、即地的に示す

方法から文言で示す方法まで、多様な方法が考えられる。即地的に示す場合も、敷地レベルまで正確に示す場合から、概ねの位置を示すにとどめる場合まで、いろいろある。または、文言規定と即地的指定を組み合わせる方法も考えられる。明らかに認められる区域については事前確定的に即地的に指定した上で、それ以外の区域においても、一定の基準を満たし、手続きを経れば立地が認められる、というやり方である。

広域的観点から商業施設の立地が認められる区域を即地的に示すことによって事前明示性は高まる。しかし一方で、その範囲を明確かつ限定的にしすぎると、状況に応じたフレキシブルな対応が困難になるという運用上の問題が生じることになる。逆に文言規定のみとすると、空間イメージの共有が困難になることにより規制の実効性が失われる可能性が生じるという問題が出てくる。

各県は、このような事前明示性の確保、フレキシビリティの確保、規制の実効性の確保等の観点をバランスさせるために、さまざまな計画手法をとっているといえる。

(3) 調整の手続：県の主導的役割の必要性

調整手続に関しては、実態として特に地方分権後に相当程度の権限が市町村に移譲されたこと、また実態として市町村間に「お互い様文化」がみられることを勘案すると、市町村間での水平的調整のみに委ねることは難しい。また、現状での広域調整も、県が一定の役割を果たして行われている。

したがって、県が主導的役割を果たしつつ、調整を行っていく必要がある。その際に

は、——前項とも関連するが——県には単に足して二で割る消極的仲裁主体としての役割だけではなく、積極的に地域像を示し実現する主体としての役割も期待される。この調整結果の実現性担保のためには、市による都市計画決定に対する県の「同意」条件が必要である。もちろん、この同意を拒否することができるのは、広域的観点からの理由に限定されることは言うまでもない。

参考文献

- (1) トマス・ジーバーツ著，蓑原敬監訳『「間にある都市」の思想』水曜社，2017
- (2) 国土交通省（2018）『第10版都市計画運用指針』
- (3) 中村匠平，姥浦道生「都道府県における即地的誘導区域の設定を通じた大規模集客施設の立地コントロールに関する研究」都市計画論文集 51（2），167-173，2016
- (4) 山川充生「まちづくり三法が大型店の立地行動と地方都市の土地利用に与える影響」平成19年度～21年度科学研究費補助金研究成果報告書，2010
- (5) 兵庫県ウェブサイト https://web.pref.hyogo.lg.jp/ks21/wd24_000000012.html（最終閲覧：2019年1月22日）
- (6) 平野頌之，岡井有佳「兵庫県の条例による大規模小売店舗の立地適正化の効果と課題に関する研究」都市計画論文集 51（3），769-776，2016