

### 第三章 大型店の立地制御における用途地域等の法制度的限界

#### 3-0 目的と概要

この章の目的は、郊外型大型店の立地制御に関する現行制度の限界を確認し、その限界が規制制度を成立させている法制度上の根拠の観点に照らして突破可能な問題なのか否かを検証するとともに、都市計画制度が商業機能の立地制御の実効性を獲得するには、どのような制度改善のアプローチが必要なのかを検討する。方法は、各制度の規制の根拠に関する分析・考察を、法制度的観点から行うことである。

最初に、実態認識をさらに明瞭にするため、第二章で得られた実態データを相関分析することにより、用途地域の各種類の目的とは全く無関係に、規制がなければそこで大型店の立地が行われているという実態を、改めて確認した。このことは、規制がされない状況下では、大型店の立地は拡散化していくことを、併せて実証している。

次に、用途地域の建築基準法別表第二を構成する根拠について、法制度上の観点から分析的検討を行い、制度改善によって大型店の立地規制がどこまで拡大可能と見込まれるかを検討した。この結果、用途地域制度を郊外型大型店の実効性ある立地規制が可能ないように制度改善することは、理論的に極めて困難であることを立証した。主たる理由は、建築基準法が目的とする最低基準性にある。用途地域における建築物の用途規制は、用途地域の種類ごとに想定される市街地環境を確保するために必要な狭域的な外部性を根拠としており、そのことを建築物の最低基準としているため、都市レベルの広域的な機能配置の目的では、用途規制の根拠を形成できない。平たく言えば、地域内の環境形成の観点では特に支障がないにもかかわらず、ある地域の商業機能を育成する目的をもって、他の地域における商業用途を規制することの根拠には法制度上できないということである。

そこで次に、用途地域の用途規制を補正するその他のゾーニング制度（具体的には特別用途地区と特定用途制限地域）に関し、これらが規制手段として法律で用意されているながら、なぜ実際には活用されないのかを検討した。結論は、市町村を決定主体としているため、空間的広がりや決定主体の間に不一致があることが理由である。つまり、商圏の広い大型店では、出店者側の立地選択は市町村の行政区画を越えた広域的な視点で行われるが、一方、市町村側にとっては、とりわけ中心都市でない周辺市町村にとって、大型店は税収や雇用の面で歓迎すべき対象であり、逆に他の市町村に立地すると住民の購買力を奪われてしまうので、市町村同士は互いに競合関係にあるから、進んで立地規制を行うことは想定しにくい。そこで、決定権限を広域行政庁である都道府県に引き上げることが可能かどうかを法制度面から検討したところ、用途地域の補完という位置づけにある限り、用途地域が原則市町村決定であるため、困難であるとの結論を得た。このことから、用途地域よりも上位の位置づけを持つ土地利用規制の枠組みを設け、権限主体を広域行政庁とする必要性を明らかにした。

また、建築基準法第51条型の個別的立地判断の仕組みの可能性も検討したが、これは迷惑施設の位置づけにおける現行制度の対象拡大は困難であるが、極めて威力のある立地制御手法であり、超広域的な商圏の巨大ショッピングセンター対策に限定して理論構築することが考えられる。その場合、規制を根拠づける強力な上位政策の存在が必要であることを指摘した。

### 3-1 用途地域と立地分布の関係

ここでは、制度の考察に先立って、第二章のデータ分析をさらに一步進め、大型店の立地分布の実態が用途地域指定の目的を反映していないことを実証する。

まず、用途地域指定の目的について考える。用途地域の各種類は、「住居の環境の保護」、「商業その他の業務の利便の増進」、「主として工業の利便の増進」というように、法令上においてそれぞれ土地利用に関する目的を有している（都市計画法第9条）。これら法令上の文言からは、商業機能の集積立地を目的に含む用途地域は、商業地域と近隣商業地域の2種類だけと読みとれる。

したがって、現実の大型店の新規立地が、2種類の商業系用途地域であるかそれ以外の種類の用途地域であるかに関わりなく展開し、商業機能の増進がそれを目的としていない用途地域においてどんどん進行していることが実態だとすれば、用途地域制度は本来の目的どおり機能しておらず、都市の土地利用計画は達せられないこととなる。以下、このこと、すなわち「近年の大型店立地が商業系用途地域であるか否かに関わりなく行われている」という仮説を実証することとする

ところで、都市計画法上の目的とは別に、用途地域の種類による建物用途の規制内容は、建築基準法により定められている。建築基準法上店舗の規模制限がなくて、第一種大規模小売店舗の立地が許容されている用途地域の種類には、2種類の商業系用途地域のほか、第二種住居地域、準住居地域、準工業地域、工業地域がある。これら6種類の用途地域を、ここでは第一種大規模小売店舗の「許容用途地域」と呼ぶこととしたい。

図3-1は、許容用途地域各種類の指定面積の割合と第一種大規模小売店舗の立地件数の割合とを対照したグラフである。このグラフを一見しただけでも、両者の間には関連した傾向がありそうなことが見てとれる。これをさらに分析し、仮に指定面積と立地店舗数の間における関連の度合いが高いことが実証されたとすれば、それは大型店の立地が、商業系用途地域であるか否かに関わりなく、規制がされない地域ならばどこでも同じように行われていることを意味しており、仮説が実証されたことになる。これにより、都市における商業機能の計画的配置という目的が、用途地域制度という手段によっては達成されないことが、鮮明になる。

表3-1は、このような考え方に立って、許容用途地域の指定面積と立地店舗数の相関係数を求めたものである。サンプルは、表3-3に示した。相関係数は、4県全体<sup>(3.1.1)</sup>で0.74、群馬県では0.94に達しており、指定面積と立地店舗数の間には、総じて高い関連性が認められると考えてよい。また、商業機能の集積量は売場面積で代表されるが、用途地域別の指定面積と売場面積との関連においても、ほぼ同様の関係が認められる。

また、表3-2は、こうした相関関係を店舗の規模別に見たものである、こうしてみると、大型店の規模が大きくなるにつれて、相関係数の値がやや低下する傾向がみられ、売場面積12,000㎡以上の店舗では0.43となっている。このことは、第二章の表2-14で見たように、規模の大きな大型店ほど商業地域での立地割合が高いことと関連していると考えられ、立地分布と用途地域の目的とが近づく傾向と言えなくもない。しかし、この相関係数の値も、一般に関連性が薄いとされる値ではない。ちなみに、この表では、相関係数とともに、無相関の検定<sup>(3.1.2)</sup>を実施した結果を付記した。いずれの結果も、「関連性がない」という命題は棄却されている。

図3-1 適格用途地域の指定面積割合と第一種大規模小売店舗の立地分布割合

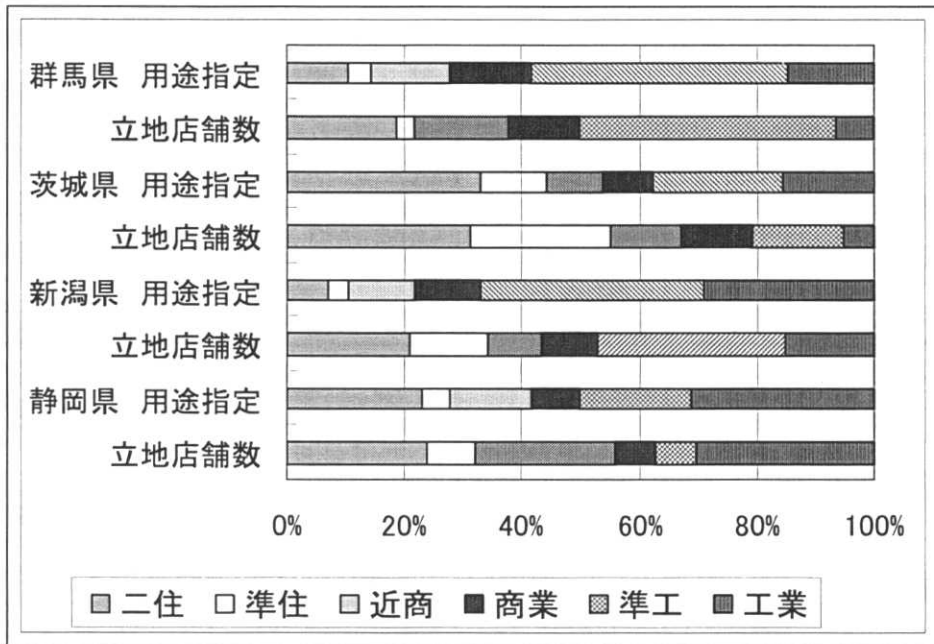


表3-1 適格用途地域指定面積と第一種大規模小売店舗立地の相関係数

	群馬県	茨城県	新潟県	静岡県	4県全体
店舗数	0.94	0.61	0.67	0.51	0.74
売場面積	0.82	0.45	0.55	0.59	0.65
サンプル数	6	6	6	6	24
全店舗数	33	58	53	59	203
商業系立地率	27.30%	24.20%	18.80%	30.50%	25.20%

・商業系立地率は、商況系用途地域内店舗数/全店舗数

表3-2 売場面積による相関係数(4県全体)

	3,000㎡以上	6,000㎡以上	12,000㎡以上
店舗数	0.74 (0.000)	0.52 (0.009)	0.43 (0.034)
売場面積	0.65 (0.001)	0.50 (0.013)	0.41 (0.048)
サンプル数	24	24	24
全店舗数	203	91	37
商業系立地率	25.20%	28.60%	40.50%

・( )内は、無相関の検定によるP値

表3-3 用途地域面積と第一種大規模小売店舗立地件数・売場面積の相関関係

用途地域面積と立地店舗数

	用途地域 (ha)	店舗数		
		3千㎡以上	6千㎡以上	12千㎡以上
群馬二住	1,003	6	4	2
群馬準住	366	1	0	0
群馬近商	1,260	5	3	2
群馬商業	1,341	4	1	1
群馬準工	4,188	15	6	2
群馬工業	1,394	2	1	1
茨城二住	4,652	18	6	3
茨城準住	1,593	14	6	1
茨城近商	1,358	7	5	4
茨城商業	1,198	7	4	3
茨城準工	3,107	9	2	2
茨城工業	2,237	3	0	0
新潟二住	968	11	8	0
新潟準住	463	7	4	1
新潟近商	1,486	5	3	2
新潟商業	1,544	5	3	1
新潟準工	5,195	17	8	2
新潟工業	3,899	8	4	2
静岡二住	4,396	14	4	2
静岡準住	923	5	1	0
静岡近商	2,651	14	6	1
静岡商業	1,578	4	1	1
静岡準工	3,719	4	2	1
静岡工業	5,990	18	9	3
4県合計	56,509	203	91	37

相関係数

	用途地域面積	3千㎡以上	6千㎡以上	12千㎡以上
用途地域面積	1	0.736	0.520	0.434

無相関の検定

	相関係数	サンプル数	統計量T	P値
3千㎡以上	0.736	24	5.095	0.000042
6千㎡以上	0.520	24	2.857	0.009171
12千㎡以上	0.434	24	2.259	0.034112

・6千㎡以上、12千㎡以上の件数・面積は、3千㎡以上の内数。

用途地域面積と売場面積合計

	用途地域 (ha)	売場面積合計(㎡)		
		3千㎡以上	6千㎡以上	12千㎡以上
群馬二住	1,003	74,148	64,350	43,941
群馬準住	366	3,018	0	0
群馬近商	1,260	59,851	51,990	44,990
群馬商業	1,341	28,588	13,684	13,684
群馬準工	4,188	121,844	84,478	47,150
群馬工業	1,394	18,233	13,248	13,248
茨城二住	4,652	132,019	85,447	60,978
茨城準住	1,593	88,952	55,727	13,592
茨城近商	1,358	86,784	76,579	68,906
茨城商業	1,198	71,622	57,878	46,923
茨城準工	3,107	69,948	44,123	44,123
茨城工業	2,237	12,167	0	0
新潟二住	968	109,711	97,010	39,495
新潟準住	463	63,476	48,750	20,843
新潟近商	1,486	49,043	39,109	32,465
新潟商業	1,544	46,467	37,545	18,974
新潟準工	5,195	136,641	96,885	44,806
新潟工業	3,899	68,623	49,193	33,100
静岡二住	4,396	92,302	48,519	34,874
静岡準住	923	28,578	9,867	0
静岡近商	2,651	91,671	56,799	16,000
静岡商業	1,578	35,790	24,556	24,556
静岡準工	3,719	34,496	25,292	15,810
静岡工業	5,990	141,723	99,375	50,592
4県合計	56,509	1,665,695	1,180,404	729,050

相関係数

	用途地域面積	3千㎡以上	6千㎡以上	12千㎡以上
用途地域面積	1	0.653	0.501	0.408

無相関の検定

	相関係数	サンプル数	統計量T	P値
3千㎡以上	0.653	24	4.040	0.000547
6千㎡以上	0.501	24	2.715	0.012636
12千㎡以上	0.408	24	2.099	0.047540

以上から、近年の大型店の新規立地は、用途地域の目的とは関わりなく、大型店の立地が禁止されない用途地域ならば種類によらずほぼ偏りなく分布することが確かめられた。この結果、商業系用途地域内よりも、指定面積で勝る商業系以外の許容用途地域において、より多くの大型店が拡散立地して行き、結局、目的に応じた土地利用を図るはずの用途地域内においても、大型店立地の拡散化が進むことが明らかになった。

このことは、用途地域指定の趣旨・目的がどうであれ、建築行為に対する作用は規制の有無によるのであるから、規制のない場所においては一様に新規立地が進行していくという、ある意味では当然のことを明白にしたに過ぎないとも言えるが、言い方を変えれば、都市計画で目標としていないはずの土地利用の分布が広範に形成され、その結果都市構造自体が変貌してしまうことを、現行の用途地域制度は制御できないという事実を物語っている、とも言うことができる。

また、この事実は、同時に、大型店の立地は、規制のなされない状況下においては、拡散化していくということを、併せて実証したものとなっている。

店舗規模制限のない「大型店の許容用途地域」は、一般に郊外部を含めて幹線道路沿いに広く指定されているので、自動車交通に依存する郊外型大型店の立地にとっては好都合である。しかし、第一章でみたように、商業集積地の郊外化による都市構造の変貌は、数の上では少数の大型店の新規立地によってリードされており、大型店の立地をコントロールできなければ、都市構造の変化を制御することができない。こうしたことから、現行の用途地域制度では、都市的レベルで影響のある商業集積地の位置のコントロールについて、何らの積極的作用を果たし得ないのが実態である(3.1.3)と結論づけられる。

### 3-2 用途地域の法制度的限界に関する考察

以上のとおり、実態面の分析において、現行の用途地域制度が、都市構造形成に影響のある郊外型大型店による新たな商業集積地の発生に対して、立地制御機能を果たし得ていない事実が明らかとなった。このことは、本質的には制度そのものの限界に由来するものであらうと考える。そこで、ここでは、用途地域制度の法制度的側面に焦点をあてた考察により、こうした問題がなぜ生じているのか解明するとともに、改善の可能性と限界を明らかにする。

#### (1) 用途規制の根拠

用途地域は、12種類の指定の目的が都市計画法第9条に規定されるとともに、具体的な用途規制の内容は建築基準法別表第二に規定されている。商業用途の建築規制について、別表第二の構造を(い)号、(ろ)号、(は)号と順に見ていくと、許容される店舗の床面積が順次緩和されていき、(へ)号(第二種住居地域)以下(る)号(工業地域)まで制限がなくなっている。このことは、商業用途の規制の必要性が、建築基準法では主に地域内の居住環境保護の必要度合いという軸によって整理されていることを示している<sup>(3.2.1)</sup>。

別の言い方をすれば、別表第二の最低基準性の判定は、主に住居の環境水準との関係に重点をおいた禁止用途の峻別によって構成されているとも言うことができる。例えば、工業地域を例にとってみると、工業地域では、大型の工場も、住宅の立地も認められ、店舗についても規模上限は設けられていない。そうすると、住居の環境水準で考えて大型の工場の混在が許容されるのであれば、店舗が大型だからといって排除する必要はなさそうである。また、工業の利便で考えて、喧騒を嫌う住宅の混在が支障ないのならば、賑わいが好ましい店舗の混在を排除する理由もなさそうである。このように考えると、住居の環境水準と比較して、近隣レベルの最低基準性が確保できるのならば、大型店も自ずと認められることになる。

すなわち、別表第二の規制がこのように構成されているのは、用途規制の判断基準を近隣レベルの狭域的な環境保護においているためであり、その理由は根元的には建築基準法の目的である「建築物に関する最低の基準」に依拠したものと考えられる。つまり、集団規定においては、建築物が集合して形成する市街地レベルの環境の保護ないし機能の増進を考えて、規制の内容を判断していくことになるが、その場合、目的とする土地利用状況を形成していこうとする積極的な立場で考えるのではなくて、用途地域の種類による都市計画の位置づけを考慮しつつも、行われる建築行為に対して消極的、受動的な立場に立って、特定の用途の混入が、用途地域の種類に応じた環境水準に照らして近隣的な観点において支障を生じるものかどうかを判断し、支障が生じるとされないのならば、その用途を一律に規制する必要性はない、というように考えることになる。

問題は、この「最低基準性の判断」においては、用途地域の種類に応じた環境水準という観点で都市レベルにおける立地的状況が間接的に考慮されてはいるものの、都市構造の形成といった広域的視点に立って積極的に土地利用形成を制御しようとする観点が含まれていないことである。例えば、閑静な住宅地において喧噪を伴う商業施設が進入することの防止は、「建築物に関する最低の基準」を保護するという意味において、建築基準法の用途規制の趣旨に合致していると言える。けれども、商業集積地の広域的な適正配置を図ることを目的にして、環境水準論の判断軸を離れて大型

店の立地場所を限定し、地域間の競合を積極的に整序しようとすることを考えると、用途地域の多くの種類において大型店を用途規制する必要が生ずることになる。しかし、建築基準法の規制の判断軸はあくまで「建築物に関する最低の基準」にあるので、広域的レベルでの競合の整序という価値観は、建築物の最低基準性に該当するとは言い難い。結局、用途地域の各種類における許容される他の用途との関係において、市街地の環境水準的観点から大型店用途が特段に支障を生ずるとまで言えないとすれば、大型店を規制するにはあたらぬということになってしまう。

勿論、用途地域制度自体が、広域的視点による諸機能の適正配置を目指す思想をまったく持たないわけではない。都市構造形成のような、都市レベルの土地利用計画は、本来都市計画図におけるゾーニングの即地的な指定により達すべきものと考えられている。先にあげた工業地域の例で言えば、工業地域に指定された区域は、都市計画により「主として工業の機能を増進する」地域と定められているわけである。しかしながら、建築基準法において、「機能の増進」は非常に消極的、受動的な捉え方となっている。工業地域の例で言えば、用途地域の目的が「主として工業の利便の増進」とされていても、大規模マンションにも大規模ショッピングセンターにも変貌することが許容されているわけである。結局、このような手段をもってして、指定する用途地域の選び方だけで、都市レベルにおける土地利用の適正配置を実現することには、無理があると言わざるを得ない。

用途地域制度が、都市構造形成の広域的な観点から、都市計画法第 9 条に提示する土地利用の目的を達することができる実効性を獲得するためには、少なくとも、「機能の増進」や「環境の保護」という目的を積極的にとらえて、主たる土地利用に直接関係のない用途については、一定規模以上の混入を禁止できるように改める必要があるだろう。さらに積極的に都市計画の趣旨を実現するには、たとえゾーン内部の環境保護の理由では特定の用途に関する規制の必要性が立証できないとしても、都市構造形成に影響し、都市レベルで競合するおそれのある用途に関しては、他のゾーンにおける土地利用の増進のために、当該ゾーンにおける立地を抑制することを根拠とした規制<sup>(3.2.2)</sup>へと改める必要があるだろう。要は、都市構造的スケールにおける計画の実現に支障をきたすという外部不経済が、建築物の最低の基準を定めるという建築基準法の論理の範疇にあるものとして、規制の根拠に認めうるかどうかということが、論点である。

以上のように考えると、用途地域制度を都市構造形成に有効に関与し得るツールとするためには、用途規制の思想的根拠を、現行の消極的な観点から転換し、都市レベルにおける適正な土地利用の形成・配置を誘導するという積極的な観点を持つように、再構築することが求められる。こうしたことが法制度的にみて可能であるのかどうかを、以下に考察する。

## (2) 大型店に関する用途規制拡大の可能性

ここでは、店舗の規模規制のない 6 種類の「許容用途地域」に関し、商業地域以外において、大型店を排除する規制を導入できる理論上の根拠があるのかどうかを考察してみる。これが困難と結論されるならば、理論的にも用途地域制度では都市レベルにおける大型店の立地コントロールをなし得ないことの根拠が補強されることになる。

住居系では、2 種類の用途地域において店舗の規模規制が設けられていない。このうち第二種住居地域は、「主として住居に係る良好な環境の保護」が目的とされ、「住居に係る良好な環境の保護」を目的とした第一種住居地域とは、単に「主として」があるかないかの違いによって店舗の規模規

制(3,000㎡以内)が導入されているかどうかが区別されている。両者のこのほかの差異は、マージャン屋、ぱちんこ屋等の類型<sup>(3.2.3)</sup>とカラオケボックスの類型だけであり、「市街地像」に大きな差異があるとは考えにくい。そもそも第二種住居地域が設けられた経緯は、旧住居地域(目的は「主として住居に係る良好な環境の保護」)に事務所・店舗の規模規制を導入するにあたり、規制適用の連続性の観点から緩和対策として旧規定が存置されたものである。すなわち、第二種住居地域という種類は経過措置的な産物であり、種類が存在すべき積極的意義は薄いと言える。このため、実際の都市計画の変更において、現に第二種住居地域に指定されている地域が、近い類型にある第一種住居地域か、又は準住居地域若しくは近隣商業地域へ塗り分けが進んで行き、第二種住居地域の指定地域が少なくなれば、意義を失ったとして第二種住居地域という種類自体を廃止するという整理も、理論的には考えられる選択肢である。もとより規制を強化する方向の変更には既存不適格建築物の発生を伴うという問題は避けられないが、用途地域の種類構成を理論的に考えれば、積極的意義の薄い第二種住居地域の種類自体を消滅させることも十分考え得るものであり、これによって大型店の立地可能地域を限定することは、理論上は特段おかしくないと考えられる<sup>(3.2.4)</sup>。

一方、準住居地域は、目的において「道路の沿道としての地域の特性にふさわしい業務の利便の増進を図りつつ、これと調和した住居の環境を保護する」としており、市街地像の想定においては沿道利用を第一目的において考えられているものと考えられる。すなわち、土地利用の組み合わせは、先ず沿道利用型の業務用途を立地するとして、それが住居の環境に支障があるとされない限りにおいて、極力許容していこうとする考え方であろう。このことを大型店についていえば、例えば、現在の大規模小売店舗立地法の指針では、周辺に与える騒音の予測・評価にあたって、旧環境庁告示による「騒音に係る環境基準」の基準値を援用し、これが遵守されることを事前に評価することとしている。この指針に従って、周辺に住宅が存する地域においても現に大規模小売店舗の出店が認められているのであるから、こうした指標における住居の環境の保護は、大型店においても図りうるわけである。ちなみに、表3-4は、住居系用途地域内において行われた大規模小売店舗立地法による新設店舗の届出があったものの例である。当然のことながら、等価騒音レベルの予測値は、いずれの店舗も基準値の範囲に収まっている。つまり、これらの大型店では、少なくとも外部に排出する騒音に関する限り、現行の環境基準が要求する住宅地の性能水準を遵守するという意味では受忍限度の範囲内と言うことができ、外部不経済の存在を立証するには至らない。むしろ、店舗の規模が多少大型化しても、騒音基準を守れるような造り方は可能だということが実証されている。こうした事実と、都市計画法における準住居地域の目的規定とをあわせて考えると、準住居地域において大規模店舗の用途を環境上の外部不経済の観点で排除することは、論理的に困難と言わざるを得ない。(あえて付け加えれば、店舗規模の上限規制導入の正当化に残された可能性は、市街地像の視点を持ち出して、沿道利用という範疇を越えたあまりに大きな敷地面積となるような巨大店舗までもを許容範囲と整理することの妥当性がどうかという論点くらいではないだろうか。)

工業系においては、3種類中2種類の用途地域において店舗の規模規制が設けられていないが、工業専用地域では、店舗の規模規制ではなく「物品販売業を営む店舗」自体が禁止されている。工業専用地域は、「工業の利便の増進」が目的とされており、住宅の立地が禁止されている唯一の用途地域となっているが、一方、工業地域と準工業地域においては、店舗だけでなく、住宅の立地も許容されている。ここで、住宅と店舗を比較すると、住宅は人が居住し生活する用途であり、工業の



表3-4 住居系用途地域における大店立地法の騒音レベル届出値

店舗名称	所在地	主たる用途地域	店舗面積 (㎡)	駐車場 (台)	昼間の等価騒音レベル		夜間の等価騒音レベル	
					住宅側 【db】	沿道側 【db】	住宅側 【db】	沿道側 【db】
カスミ平須店	水戸市	準住居地域	2,128	100	46.0	41.0	43.0	36.0
姫子ファッションビル(しまむら・パ・スアイ)	水戸市	第二種住居地域	2,053	93	46.5	45.0	37.3	29.9
(仮称)カスミひたち野牛久店	牛久市	準住居地域	3,417	195	40.2	37.1	37.4	33.8
(仮称)カワチ薬品鮎川店	日立市	第一種住居地域	2,886	225	42.0	36.0	26.0	20.0
ヤマダ電機テックランド 下館店	下館市	準住居地域	2,705	126	52.7	43.2		
ファッションセンターしまむら谷和原店	谷和原村	第一種住居地域	1,329	55	44.8	47.0	33.4	33.4
ベルク美茂呂店	伊勢崎市	準住居地域	2,589	250	45.8	42.8	40.5	32.4
カルナカましん戸祭店	宇都宮市	第一種住居地域	1,168	138	42.5	51.8	34.2	17.6
ヤマダ電機テックランド 大田原店	大田原市	第二種住居地域	1,621	94	42.0	44.0		
ヤオハン 大平店	大平町	第一種住居地域	2,329	107	45.0	40.0	30.0	23.0
ファッションセンターしまむら青梅新町店	青梅市	第一種住居地域	1,334	46	54.5	41.4	47.3	37.9
Fuji瀬谷店	横浜市	準住居地域	3,159	184	44.0	55.0	36.0	39.0
ミクチャーナ相模原中央店	相模原市	第二種住居地域	1,655	101	45.1	38.6	18.4	23.4
ワンダーグー東金店	東金市	準住居地域	1,649	88	43.0	41.0	36.0	32.0
(仮称)リブレ京成アルビス前原店	船橋市	第一種住居地域	1,193	54	35.0	36.0	30.0	30.0
(仮称)ケーヨーデイツー伊豆島店	木更津市	第二種住居地域	3,831	208	43.0	42.0		44.0
カインズホーム八日市場店	八日市場市	準住居地域	14,145	1116	52.0	50.0	30.0	30.0
ファッションセンターしまむら東浦和店	さいたま市	第二種中高層住宅専用地域	1,198	50	49.1	52.5		
ベルク緑ヶ丘店	大井町	第一種住居地域	2,020	157	45.7	47.4	29.2	30.8
マミーマート白岡店	白岡町	第一種住居地域	1,922	98	51.7	52.3	37.7	46.9
マルエツ久喜青毛店	久喜市	第二種住居地域	1,492	76	45.0	45.5	41.2	41.2
マルエツ佐知川店	さいたま市	第一種住居地域	1,439	61	50.4	52.8	36.2	42.4
南浦和飯田ビル(サトームセン)	さいたま市	第一種住居地域	1,639	67	51.0	54.0		
イオン蕨塚越SC(マックスバリュ)	蕨市	第二種住居地域	5,723	330	51.4	45.3	44.8	41.5
ベルク玉井店	熊谷市	第一種住居地域	2,023	200	52.3	52.5	25.1	23.0

注)データは、大規模小売店舗立地法に基づく店舗新設届出の閲覧により、アイ・シー・エム企画の川口弘之氏が作成したもの。  
関東地方の2003年における4ヶ月間の届出分。ただし、南関東4都県は1月～4月、北関東3県は5月～8月の届出。

(参考)騒音に係る環境基準について

- 療養施設、社会福祉施設等が集合して設置される地域等特に静穏を要する地域 ⇒昼間：50db以下、夜間：40db以下
- 専ら住居の用に供される地域及び主として住居の用に供される地域 ⇒昼間：55db以下、夜間：45db以下
- 相当数の住居と併せて商業、工業等の用に供される地域 ⇒昼間：60db以下、夜間：50db以下

利便にとっては、最も扱いの難しい施設と考えられる。これに対し、店舗は人が多数集まる用途であるが、必ずしも静穏な環境を必要とするものではなく、むしろ適度な喧騒や交通量が賑わいとして好ましいとされる施設であるため、工業の利便にとっては、住宅ほど組み合わせが難しいとされる施設ではない。むしろ大型店に関して言えば、施設形態的には流通業務施設と近い面もあり、大きな敷地規模を要するため隣接敷地の建物との間に相当の距離が確保できるとともに、工場が一般的に営業するウィークデーと、大型店がにぎわう休日との間に、相補関係が成立するとも言え、工業の利便に支障があるとする根拠は乏しいと考えられる。このように、工業の利便の観点から住宅と店舗を比較すると、住宅を許容しながら店舗を許容できないとする理屈は構成しがたいと考えられるため、工業系の2種類の用途地域においても大型店を排除することは、理論的に困難と結論できる。

ところで、商業系用途地域についても考察すると、商業地域は「主として商業その他の業務の利便を増進」することが目的であるから、商業集積を促進する大型店を一律に禁止するのは理由がない。しかしながら、近隣商業地域については、その目的が「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その他の業務の利便を増進する」とされており、市街地像を考えると、広域商圈を対象とするような非常に規模の大きな商業集積を想定しているとは考えにくい。また、近隣商業地域の指定は、基本的に住居系用途地域と接して指定される場合が通例であるため、「住居の環境の保護」を直接の目的とはしていないものの、「近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給」というところで、住宅地との密接な位置関係が想起される。第二章において店舗規模と商圈の関係について簡単に触れたが、「日用品の供給」というところで考えれば、毎日の生活必需品を扱う「近隣商圈」の一次・二次商圈、および実用生活用品を扱う「地域商圈」の一次商圈あたりが想定され、表2-6から商圈距離にして約3km以内と考えられる。こうしたことから、近隣商業地域については、店舗の規模上限を設定する蓋然性がないとは言えず、その場合の規模規制の値は、表2-7から売場面積ベースで6,000㎡未満とすることが考えられる。

以上のように、第一種大規模小売店舗に関する6種類の許容用途地域を考察したところ、各種類の都市計画法上の目的と照合して、建築基準法の規制の観点である地域内部の環境保護や機能増進の関係において、少なくとも準住居地域、準工業地域、及び工業地域の3種類については、店舗の規模規制を設ける根拠を見出し難いことがわかった。これら3種類の用途地域は、大型店の出店に有利な幹線道路沿道の大規模敷地を有する地域に指定されることが多く、このことから、用途地域制度によって大型店の郊外展開を制御することが非常に困難であることは、一層明白になった。

### (3) 用途地域制度の限界の理由

ここで、用途地域の規制内容がこのような限界を持たざるを得ない根元的な理由として、建築基準法の規制の性格を考えてみたい。これは、一言で集約すれば、建築基準法は「規制法であって、計画法ではない」ということである。

用途地域の規制は、用途規制、容積率規制、建ぺい率規制、高さ規制、日影規制などから構成されている。このうち、用途規制は用途地域の種類によって一律的に決まり、容積率規制、建ぺい率規制は、建築基準法に列挙されたメニューの中から都市計画で定められた値が適用される。また、高さ規制は、いわゆる斜線制限などであるが、基本的には用途地域の種類に応じて建築基準法で決

められている。日影規制は、住居系の用途地域にのみ適用され、規制値は建築基準法に示されたメニューの中から条例で選択する。用途地域の特徴は、このように規制値が建築基準法において定められており、都市計画はこれらを選択する関係になっているところにある。

建築基準法に規制値のメニューがあるのは、用途地域の種類ごとに一定の「市街地像」というものを想定した上で、各々の「市街地像」に対応した「建築物の最低限度の基準」を考え、これを規制の根拠としているためである。この場合において、都市計画の役割は、各々の土地の区域に対してどの「市街地像」を当てはめることが適当かという与件を決定し、建築基準法の規制につなげることである。即ち、市街地像の与件が定まることで、適用される規制値の内容は、建築基準法において自己完結的に定まる<sup>(3.2.5)</sup>ことになる。

このように、用途地域制度においては、「計画制度である都市計画」が、その土地の区域をどの種類の用途地域とし、密度規制をどの値とするかを選択する役割を担っている。一方、そのようにして決定された土地の区域に関する与件に基づいて、「規制法としての立場からの建築基準法」が、最低限度の基準という判断によって、規制内容の詳細を決定するわけである。ここにおいては、都市における広域的な位置づけとしての各地区の立地的判断というものは、用途地域の種類と容積率による密度規制値を都市計画が選択すると言うことに尽きている。

さて、用途地域制度において、用途規制の内容は、具体的には建築基準法別表第二において、用途地域の各種類ごとに「一律」に定められている。用途地域における規制を大別すると、用途規制と形態規制に分けられるが、このうち用途規制は土地利用を担い、活動そのものの性質を規定するものであるため、市街地像を具体的に規制に反映する上で、建築物の形態に優先して、基礎をなす根幹的な規制と考えられている。このことから、用途規制の内容は、想定する市街地像の種類に対応して、一定のものとならざるを得ない。

各用途地域内で排除されるべき用途を選別する原理は、各種類の目的に対応した市街地像を想定し、それぞれの市街地像を達成する上で必要な最低限度の規制を行う趣旨に基づいて、その地域では許容できない用途を特定することである。この考え方に立って、「環境の保護」を妨げる用途、または「利便の増進」に支障のある用途というものを、具体的に特定することになる。現行の建築基準法別表第二の構成は、工場と住宅の組み合わせを原動機の出力や危険物の量を軸に区分けし、事務所・店舗と住宅の組み合わせを施設の床面積を軸に区分けすることが基本となっているが、このほかにも業態や公益性で仕分けるなど、様々な要素で用途の選別が行われている。この場合、環境の保護という面での選別についても、騒音、振動、悪臭といった公害防止的な事柄に止まらず、風紀上の環境やライフスタイルにおける外食性向など、社会的な事柄も含めた総合的な判断に基づいて行われており、明確ではないながらも市街地像というものが暗黙の判断基準となっていることが伺える。

したがって、大型店にかかる用途規制の強化についても、市街地像を一層明確化することにより、必要があれば用途地域の種類の増減を含めて、現行の許容用途地域において規制を導入することが考えられる。しかし、この検討結果は、上記(2)で行ったとおりであり、そもそも商業の増進を目的とする商業地域は別にして、残り5種類のうち少なくとも3種類の用途地域で大型店の規制を導入することは困難というものであった。以上により、このアプローチでは、目的を達成することはできない。この限界は、最初に述べたように、建築基準法が「規制法であって、計画法でない」

ことに集約することができる。

そうすると、次の方策として、別の観点に基づいて用途規制を行う論理を構築できるかどうかを検討しなければならない。もともと大型店の郊外立地の問題は、都市計画が本来想定していない地域において商業機能の集積地が発生し、これが間接的な要因となって、本来商業機能の増進を図るべき地域において逆に衰退に拍車がかかることであった。この対策には、広域的に競合する土地利用を、都市レベルの計画秩序の観点から制御するための規制手段が求められる。用途地域制度において、このような目的に基づく対応がとり得るかどうかである。

この命題は、「ある用途の床面積が一定規模以上の建築物は、この用途にかかる環境の保護又は機能の増進を目的とした種類以外の用途地域では認めない」ということを規制の原則とすることが、「建築物の最低限度の基準」に該当するかどうか、と考えられる。すなわち、一般に「通常の規模の施設であれば主たる用途の集合環境に害を及ぼさないが、大規模になると支障をきたす」と考えて、最低基準性の解釈の問題に落とし込もうとするアプローチである。この解釈が成立するならば、許容用途地域のうち、少なくとも第二種住居地域、工業地域及び準工業地域(3.2.6)においては、巨大店舗の立地を認めないことが可能となるだろう。

しかし、この考え方の問題点は、「用途地域の目的に直接関連しない用途については、大規模なもの認められない」ことを一般原理にしてしまうと、現実には多種多様な建築用途があるので、限定列举によるたかだか数種類のカテゴリーに分類し尽くすことには、かなり無理がある可能性があり、用途によっては、一定規模を上回るとどの種類の用途地域においても立地できないものが生ずるおそれがあることであろう。また、そもそも用途地域は既成市街地及び将来市街化する地域をおしなべて包摂する原則の土地利用規制であるので、制度論的に考えて、大規模建築物の一般的禁止概念というものがなじまないおそれが高いとも考えられる。

とはいうものの、この考え方は、「大規模建築物の一般的許可制」につながる考え方であり、しかも、一般的規模規制を前提にすれば、「用途地域内では、目的に即した用途ならば、自動的に禁止が解除される」という形で、用途地域制度が、計画目的を根拠にして、一般的許可制という厳しい規制を包括的に緩和する役割での関与が構成できる可能性がある。これは、本論文が問題と指摘している「土地利用計画の実効性」を強化する解決策に関連するものであり、上記のような制度論的に困難な問題が存在するものの、検討に値する課題だと考えられる。

しかしながら、ここまできてわかるように、用途地域制度の限界には、用途地域外の白地地域の存在という、別の大きな問題が存在している。第二章でみたとおり、少なくとも郊外型大型店については、白地地域での立地がかなりの割合を占めているのが実態である。すなわち、都市レベルにおいて競合する都市機能の整序は、用途地域内だけを対象に規制を強化しても不十分なことは、この実態により立証されている。したがって、大型店の規制に関しては、用途規制の最低基準性の根拠を一步進めて改正したとしても、規制の及ぶ空間的範囲が用途地域の指定地域内に止まらざるを得ない限り、目的を達し得ないことは明らかである。

ここで、用途地域と白地地域の関係を規制の根拠論で考えると、用途地域内は、建築物が集合して市街地を形成し、土地利用が稠密になされるがために、集団的なルールがないと地域共同の環境や財産権が保護されないということが根拠になって、用途規制を行うものであるが、その反対に、白地地域は、都市計画区域であるものの、一般的に稠密な市街地の形成や活発な建築活動が想定さ

れないという地域状況に加えて、土地利用の計画が存在せず、市街地像が想定されないため、用途規制を行うべき根拠がない、と整理されるものである。すなわち、「最低限度の規制」の根拠という観点で見たときに、白地地域については、用途地域内と同列の考え方で整理することができない。「計画なきところに、規制なし」なのである。

以上のように、現行の用途地域制度は、用途規制の趣旨が狭域的な環境保護やゾーン内部の機能増進におかれ、都市レベルの広域的な観点において競合する土地利用を整序するという観点を持っていないとともに、仮に、最低基準性との折り合いをつけながらこのような観点に基づき規制を構築し直すことが成し得たとしても、用途地域外の白地地域における大型店立地の実態からして、用途地域制度の範囲内において、規制の目的を達成することは困難である。

### 3-3 用途地域を補完する立地規制制度に関する考察

都市計画制度による大型店対策については、特別用途地区と特定用途制限地域の2つのゾーニング制度が、これに該当するものとして紹介されてきた。制度の概要については第二章で触れたところであるが、ここでは、これらの制度の現状における制度上の問題点と可能性を、改めて整理する。また、建築基準法において、特殊な用途の建築物を用途地域による用途規制から切り離して都市計画的な立地制御を行う第51条の規定があるため、この可能性についても考察を行う。

#### (1) 特別用途地区

特別用途地区は、用途地域による一律的な用途規制の組み合わせを修正する機能を担うゾーニング制度と位置づけられる。1998年の都市計画法改正において、従前法令で列挙されていた種類名称そのものを、都市計画決定権者の判断で自由に付けられるように改められた。この改正は、都市計画法の沿革においてはいわゆる地方分権改革の流れの中で権限委譲を越えて制度自体の自由化へ展開する一環と位置づけられるべきものであるが、同時に旧大店法の廃止と時期が重なり、廃止以後の商業対策の枠組みとされたいわゆる「まちづくり三法」のひとつと位置づけられて、国会審議が行われた経過がある。これにおいては、新法の大規模小売店舗立地法が大型店の周辺地域の生活環境保持の観点による一種のアセスメント手続きを担うとともに、都市計画には土地利用規制によってやみくもな郊外出店を抑制する機能が期待された。このように、特別用途地区には、従来旧大店法が担っていた既得権益保護的な出店調整の仕組みをとり止めるに当たり、米国が受容可能な廃止後の秩序維持の仕組みとして「都市計画のゾーニング」が打ち出され、大型店の無秩序な新規出店に歯止めを設ける措置と紹介されてきた経緯がある。

特別用途地区の種類という改正が、大型店の立地規制対策に有効とされた理由は、用途地域の不足点を補うにあたり、その当時においては大型店を対象に用途規制を補強できる手段が地区計画制度のみであったため、これでは幅広い空間領域をカバーする活用は困難と考えられ、その対策として、ゾーニング型の制度である特別用途地区の自由度を高めることにより、少なくとも法律上は対応可能な状態になると考えられたためである。確かに、大型店という用途の規制を目的とした特別用途地区が実行されれば、大型店の許容用途地域でも立地を規制することが可能となる。特別用途地区の種類を都市計画決定権者が各々の判断で自由に創設できるようになれば、大型店の

無秩序な立地を抑制する意志を持った自治体は、そのための特別用途地区の種類を創設的に定め、これを許容用途地域に対応させて、幹線道路沿道を含めてくまなく指定することであろう。このようにすれば、都市計画の決定権を持つ自治体の認識と判断により、用途地域内における大型店の予定されざる立地をつぶし尽くすことも、原理的に不可能ではない。

しかし、特別用途地区という制度も、用途規制を行うことの本来的な趣旨を考えると、制度本来の目的は地区的特性に基づいた個々の地区固有の土地利用目標に従って、用途地域の規制を一部修正するに過ぎず、その意味では親の制度である用途地域制度の規制の趣旨と、本質的に変わるところはない。手法的にはゾーニング型であるため、地区計画よりも幅広い空間領域を対象にしやすい特徴があるものの、本来的性格は各地区固有の状況に即した特別の目的のためにする用途規制の修正であり、都市全体の用途地域に対して一律的に修正をかけることをもともと想定した制度ではない。

また、都市計画の決定主体のあり方という側面を考えると、特別用途地区の都市計画決定権限は市町村におかれている。ところが、一方、大型店の立地選択の挙動は、すでにみたように、市町村の行政区域という空間スケールを越えて、非常に広域的に展開している。この空間スケールの不一致ということを少し具体的に考えてみると、例えば、大型店は幹線道路を使って広域の商圈を相手にするが、こうした幹線道路は市町村の行政区域を貫いて縦横無尽に走っていて、その道路に関連するいずれかの市町村が単独で沿道に特別用途地区を指定しても、その市町村の区域内にあるわずか数 km 区間が立地規制されるだけで、都市圏レベルでの立地規制にはならない。このため、規制が有効に働くには、複数の市町村が一致協同して特別用途地区を定め、沿道全体や都市圏全体が対象とされなければならない。しかしながら、実情は、中心市を取り巻いている周辺の町村部において、各町村が互いに競って大型店の誘致競争を繰り広げていることが少なからず見られる。このような実情を考えると、競合関係にある市町村同士が複数集まって計画調整を行い、一致団結して大型店の郊外立地を規制するという対応は、理念的にあり得ても、実際問題かなり困難であると考えられる。

以上をまとめると、特別用途地区の種類を自由化は、大型店の規制を目的とする特別用途地区の種類を都市計画決定権者の判断で創設できることになったことで、原理的には、用途地域内における大型店の立地を限定することが不可能ではなくなった。しかし、制度の本来的な趣旨は、各地区の状況に即した特別の目的のためにする用途規制の修正であり、都市全体の用途地域に対して一律的に修正をかけることを想定したものではない。また、実際のところ、決定権限が市町村におかれていることから、利害の競合する市町村同士が行政区域を越えた計画調整を自発的に行い、協調行動が成立することは想定しにくいと、活用されにくい。したがって、特別用途地区を大型店の広域的立地制御の手段に用いることには、基本的な部分で限界があると言わざるを得ない<sup>(3.3.1)</sup>。実際、旧大店法廃止時の国会審議で想定されたような、幹線道路沿道等を広く網羅的に特別用途地区を指定した例がこれまでのところないことは、市町村が都市圏全体で協調して大型店を規制するという形をとることがいかに難しいかの証左であり<sup>(3.3.2)</sup>、市町村決定都市計画の限界を裏付けているものと考えられる。

また、特別用途地区は、用途地域内にしか適用されない制度である。非線引き白地地域を中心に、大型店の少なからぬ割合が用途地域の外に出店している実情があるが、特別用途地区はこのことに

は対応していない。この規制適用可能区域に関する法律上の限界は、2000年改正の特定用途制限地域の創設を待たなければ充足されなかった。

## (2) 特定用途制限地域

特定用途制限地域は、2000年の都市計画法改正により創設された制度である。決定権限は、特別用途地区と同様、市町村におかれている。この制度は、創設の直接の契機となったのは、線引き制度を選択制としたことにあり、線引きを廃止した場合において、従来市街化調整区域に指定していた地域で規制が急速に緩まることに伴う問題に対応した措置とされたものである。けれども、これに止まらず、線引き廃止を伴わない都市計画区域でも指定できる一般制度であるので、非線引き白地地域対策とともに、準都市計画区域の創設とあわせて、都市計画区域外での大型店立地規制にも使うことができる。この制度の創設により、非線引き白地地域や都市的要素を持たないインターチェンジ周辺の地域など、1990年代の都市計画制度ではウィークポイントとして残っていた地域においても、特定用途として大型店を規制することが可能となったため、現在は、都市計画決定権者である市町村が判断さえすれば、あらゆる地域において大型店立地を規制することが、原理的には不可能でなくなった。

特定用途制限地域は、施行後しばらくの間都市計画決定をした市町村がなかったが、2004年5月に至り、線引き廃止を行った香川県、愛媛県、熊本県の一部の都市計画区域で決定され、建築基準法に基づく条例も措置された。表3-5は、このうち香川県の3市3町における制限の概要を示したものである。この制限内容をみると、各市町で若干の違いがみられるが、概ね住宅地の環境保護に主眼をおいており、共通的には風俗営業施設、ホテル・旅館、環境悪化のおそれのある工場や危険物貯蔵施設などを制限するとともに、牟礼町を除き、幹線道路沿道において制限を緩和している。大規模店舗については、全域を第二種中高層住居専用地域並みの制限として牟礼町と、沿道地域を第一種住居地域並みの制限とした宇多津町では、幹線道路沿道にも店舗規模による規制がされているが、面積的に主要な高松市、坂出市、丸亀市、国分寺町においては、幹線道路沿道地域での店舗規模規制をまったく定めていない。このうち、高松市では沿道の指定幅を4車線以上で50mとしているが、丸亀市では100m、坂出市と国分寺町はそもそも店舗規模規制自体を全域で定めておらず、かなり規模の大きな大型店でもこの圏域で立地場所を探すことが困難ではないと考えられる。

このように、これらの市町では、線引きの廃止に伴い、従来の市街化調整区域が用途地域内以上に制限の緩い地域となることを是正することの必要性により、香川県より特定用途制限地域を指定して何らかの土地利用規制を措置するよう指導を受けた<sup>(3.3.3)</sup>ため、県の指導に応じて特定用途制限地域を導入した。しかし、その使い方は、各市町共通して住宅の環境保護に主眼をおくものとなっており、沿道立地の郊外型大型店を規制する発想は持たなかったか、少なくともあまり強調されなかったものと推察できる。

以上、特定用途制限地域は、これまでのところ利用された例が数少なく、しかも郊外型大型店を規制の主眼とした例はみられない<sup>(3.3.4)</sup>状況にある。では何故、特別用途地区や特定用途制限地域といった制度は利用されないのであろうか。それは、大型店の立地制御というのは、市町村の行政区域の空間スケールを上回る広域的な事柄であって、しかも市町村間で利害が競合しがちな事柄であるにもかかわらず、その決定権限を個々の市町村においていることに、根元的な原因がある。すな

わち、これは広域的計画事項なのに所管区域の狭い市町村が計画決定権を持っているため、広域行政庁のイニシアチブが働きにくい制度構成<sup>(3.3.5)</sup>となってしまうている。では何故、両制度は市町村に決定権限がおかれているのであろうか。その理由は、用途地域の決定権限が、原則市町村におかれているためである。用途地域の決定権限が市町村である以上、その補完制度と位置づけられた両制度の決定権限は、当然、これを上回ることはない。

このように、両制度が機能しない理由は、大型店という対象の空間的スケールを反映せず、用途地域とは性格が異なるにもかかわらず、用途地域の補完制度と考えて都市計画の決定主体を整理したことにある。従って、これら2つの制度を統合化して、目的に即したシンプルな形にした上、決定主体を広域行政庁におくという制度改正を考えるならば、都市計画による大型店立地制御の突破口となり得る有力な案と考えられる。制度改革の提案は第六章で行うが、ここでは問題の根本が計画の空間的スケールと運用主体が対応しない形での「行き過ぎた市町村分権」にあるということ、特に指摘しておきたい。

### (3) 位置の決定を要する特殊建築物

建築基準法には、第51条において、卸売市場、火葬場又はと畜場、汚物処理場、ごみ焼却場等の処理施設の用途に供する建築物に関する立地規制の規定がある。この規定では、これらの施設については、一定規模以下のもの<sup>(3.3.6)</sup>を除き、①都市計画においてその敷地の位置が決定しているもの、又は、②特定行政庁が都市計画地方審議会の議を経てその敷地の位置が都市計画上支障がないと認めて許可した場合でなければ、新築又は増築することができないことが定められている。

この規定の意味するところは、俗に迷惑施設とも呼ばれているが、都市になくってはならない重要な施設であるものの、周辺の環境に特に大きな影響を及ぼすおそれのあるもので、かつ、数多く存在する性格のものではない種類の施設に関しての立地の規制である。都市になくってはならないという意味では一定の公益性を持つものであるが、周辺環境への影響が大きいことから立地場所に制約を設ける必要があり、数が少ない特性から、個別審査になじみやすい性質もある。また、これらの施設の配置については、都市における供給処理計画との関連が想定されるとともに、周辺地域の環境維持の面も含め、都市計画上の観点から判断されるべきもの<sup>(3.3.7)</sup>と考えられる。こうしたことから、施設の位置の都市計画決定、又は、都市計画地方審議会の議を経ることによって、立地の可否を判断する手続きがとられている。

さて、この規定では、卸売市場が対象とされている<sup>(3.3.8)</sup>ことから、これを大規模小売店舗にも拡大して適用する可能性があるのではないかと、ということが論点となり得ると考えられる。この論点は、立地制御の仕組みと手続きにおいて、大型店の立地の可否を都市計画判断の下におき、いわば許可制とすることにつながるものであるので、意義のある論点と言える。この場合、課題となるのは、①施設の用途類型の面からみて、大型店というものをこのような例外的に厳しい規制対象におくことが適当かどうか、②仮にこの規定を適用することとした場合、規制の運用において的確にワークする仕組みとなるのかどうか、の2点である。

第一の観点である施設の用途類型については、他の建築基準法第51条対象施設に共通の性格を考えると、①数は少ないものの都市になくってはならない重要な施設であり、かつ、②周辺の環境に特に大きな影響を及ぼすものである、というものである。この要件に大規模小売店舗が合致するかど



表3-5 香川県の特定用途制限地域

	丸亀市		宇多津町		坂出市		国分寺町		高松市		牟礼町
	幹線道路の沿道	その他の白地地域	幹線道路の沿道	その他の白地地域	幹線道路の沿道	その他の白地地域	幹線道路の沿道	その他の白地地域	幹線道路の沿道	その他の白地地域	白地地域の全域
大型店舗等の制限	制限なし	3,000㎡を超える物品販売業を営む店舗	3,000㎡を超える店舗、事務所等	3階以上の部分又は1,500㎡を超える店舗、事務所等	制限なし		制限なし		制限なし	1,500㎡以上の店舗、事務所等	1,500㎡を超える店舗、事務所等
その他の商業系用途の制限	風俗営業		ホテル・旅館、風俗営業		風俗営業	ホテル・旅館、パチンコ店、風俗営業	風俗営業	ホテル・旅館、風俗営業	客席200㎡以上の劇場・映画館、風俗営業	ホテル・旅館、遊戯施設、劇場・映画館、風俗営業	ホテル・旅館、風俗営業
その他の主な用途制限	一定の工場・危険物貯蔵施設等		概ね第一種住居地域の制限	概ね第二種中高層住居専用地域の制限	一定の工場・危険物貯蔵施設等		一定の工場・危険物貯蔵施設等		一定の工場・危険物貯蔵施設等		概ね第二種中高層住居専用地域の制限
沿道の指定幅	100m	—	30m	—	50m	—	50m(4車線以上) 30m(4車線未満)	—	50m(4車線以上) 30m(4車線未満)	—	—
都計区域面積	4,102ha		807ha		8,768ha		2,625ha		16,195ha		1,648ha
白地面積比率	44%		34%		79%		85%		68%		70%

- ・2004年5月線引き廃止に併せて都市計画決定したもの。
- ・幹線道路は、国道、県道、2車線片側歩道以上の市・町道。
- ・「香川県の都市計画が変わります」(香川県パンフレット)等より作成。

うかを考えると、大型店の規模にもよるものの、①については、数がやたらと多くなるとは考えにくい、「都市になくてはならない重要な施設」という概念には、大型店が合致するとは言い難い。商業機能というものが都市になくてはならないことは疑いないところであるが、それが大規模小売店舗という形態をとらなければならない公益的必要性は乏しいと考えるからである。②については、商業施設が大型化すれば、来客数も大きくなり、自動車の出入りに伴う騒音や周辺道路の混雑の影響などが想定されるとともに、品物の搬入や荷下ろし作業がもたらす騒音の影響も考えられる。実際、2000年施行の大規模小売店舗立地法においては、このことに関する予測方法と数値基準を定め、届出手続きにおいて事業者に対し予測値等の公表と対策に関する説明責任を課している。しかし、大規模小売店舗と卸売市場とを比較すると、大規模小売店舗は一般消費者が利用するのに対して、卸売市場は事業者が相手の業務機能であり、代表的な食肉市場や青果市場を想定して考えると、施設の機能に不可欠な大型貨物車や集散量や施設の主たる活動時間帯など、周辺環境への影響の性格は両者でかなり異なると言うことができる。また、卸売市場が一定の集積規模を持つことは施設の性格上避けられないことであるが、小売店舗が巨大化しなければならない公益性はない。このように、大規模小売店舗と卸売市場を比較した場合、物品流通機能の一部を担う大規模施設というアナロジーがあっても、公益性や周辺環境への影響の性格を考えると両者はかなり異なるものであり、大規模小売店舗が他の建築基準法第51条対象施設と類似の要件に相当すると考えることは困難であろう。

しかし、正攻法ではこのような結論となるものの、これを逆さの側からよく考えてみると、商業機能の大規模な集積地というものは、それが一施設の形態であるかどうかは別にして、都市において数は多くないがなくてはならないものと考えすることは、定性的にはできなくはない。消費機能が集積して繁栄している地区にこそ、都市で生活する大きな魅力があるからである。また、そうした消費機能の集積地というものが、集積規模の大きさや繁華街というものの特性からみて、周辺地区の居住環境の保持等に一定の影響があると主張することも、できなくはない。このように、商業機能の大規模集積地という見方で見れば、都市計画的な立地コントロールの下におくべきとする根拠が、まったく成立しないということではないだろう。現に行われている大規模小売店舗立地法に基づく一種のアセスメント手続きは、公益的観点の立地判断こそないが、周辺地域の生活環境への影響に関する立地判断を行う枠組みとなっているものである。

第二の観点である規制の運用の面については、現状における実態を考えると、建築基準法第51条対象施設共通に、特定行政庁が許可を行う場合における都市計画地方審議会が議を行うにあたり、都市計画判断が的確に働いているとは言い難い実情にあると思われる。これは現行建築基準法第51条許可の基本的問題と言うことができるが、申請された施設の立地が都市計画上からみて適切であるかどうか（もしくは不適切でないかどうか）を判断するにあたり、現状における制度運用の実態は、都市計画判断の適切性に関し拠り所を欠いていると思われる。これを打開するには、都市計画のマスタープランか、もしくは都市計画的立地判断の性能基準のようなものにおいて、都市計画判断の拠り所となり得る指針が、あらかじめ明らかにされている必要があると考える。このことについては、仮に大規模小売店舗を建築基準法第51条対象施設とした場合においても、同様の問題を避けることはできない。

以上のことから、大型店を建築基準法第51条対象施設と位置づけて立地規制をおくことについて

は、法的要件の面からも、運用の的確さの面からも、現行の枠組みを前提とする限り適切ではないと考えられる。しかしながら、この検討は、適切な制度のあり方に関し、興味深い示唆を与えている。それは、現行制度の枠組みと問題点を逆の観点から考えていくと、商業機能の大規模集積地を都市計画判断の下におくことの妥当性や、立地の可否を適切に判断し得る枠組みとするために、判断の拠り所となる指針の必要性が、明らかにされたことである。このことは、大型店の立地を一般的許可制におくという強い規制を採る道が、必ずしもあり得ないものではないことを示していると考えられる。

### 3-4 郊外型大型店に対する容積率規制の限界

用途地域による土地利用コントロールのツールには、容積率もあるという反論があるかもしれない。確かに、用途地域の容積率メニューでは商業地域に高い規制値が割り当てられており<sup>(3.4.1)</sup>、これがかつて百貨店などに対して一定の立地誘導効果を果たしてきた面がある。これは、密度規制を手段とした都市レベルでの広域的な機能配置誘導と行うことができる。しかし、果たして容積率規制で立地を抑制することが、最近の大型店の対しても有効な手段たり得るであろうか。このことを検証してみる。

大型店舗のある建物の利用容積率の実態を調べるため、SC名鑑<sup>(3.4.2)</sup>のデータから、4県所在の売場面積 3,000 m<sup>2</sup>以上のショッピングセンターについて、建物延床面積を敷地面積で除した割合（容積率<sup>(3.4.3)</sup>という）を算出した。結果を頻度分布にして年代比較したのが図 3-2 である。

これをみると、ショッピングセンターには総じて容積率の低い建物が多く、近年さらに低容積率化した傾向がみられる。特に、開設時期が 1990 年代(90~99 年)のものでは容積率 100%以下が実に約 7 割、200%以下が約 85%に達し、400%超は約 4%に過ぎない。図 3-3 は、1990 年代開店分を売場面積別に比較したものであるが、かなり大型のショッピングセンターでも大部分は容積率 200%以下に収まっている。

大規模商業施設の物理的形態を考えると、従来型の百貨店のように地上 8 階建て程度のビル形式のものは、売場面積当たりの建設コストが割高となる上に、売場ごとに階が異なるため導線計画上も不便が生じ、必ずしも高容積化が効率化につながらないのに対して、郊外型の大型店では、施設が非常にローコストで建設でき、固定費負担が軽減できるのに加えて、広い単層階に多様で豊富な品目をおき、カートを使って垂直移動を伴わずに買物ができるため、立地や地価、品目の種類にもよるものの、近年では低層型の方がかえって経営的に有利になるのが一般的と言われる。もっとも、最近でも大都市のハブターミナル地区においては百貨店型商業施設の大型化競争が行われる場合が見られるが、自動車利用客が支配的な地域において大規模低密度のショッピングセンターが増加しているのは、このような理由によるものと考えられる。上の調査結果は、こうした傾向を裏付けるものとなっている。

以上のことから、用途地域の都市計画において、商業地域ならではの高容積率指定についても、近年の大型商業施設の傾向から、立地誘導力が低下しているとともに、一般に容積率 200%が指定される郊外部の沿道地域についても、事実上容積率の規制自体は立地選定の制約要素になっていないとすることができる。

さて、容積率の規制値については、2002年の建築基準法改正においてメニューが拡大され、店舗の規模上限のない6種類の大型店許容用途地域のうち、商業地域を除く5種類について、100%と150%の2つの規制値が追加された。これにより、都市計画決定権者の判断によって、沿道地域の容積率を100%まで引き下げることが可能となったわけである。そこで、仮にこの容積率引き下げを発動すれば、大型店の立地規制にどの程度効果があるのかということであるが、図3-2をみると、1990年代のショッピングセンターでは約7割が容積率100%以内であり、100%から200%の間にある件数割合はわずかに約1割に過ぎない。このことから、現在200%指定を一般的とする郊外部沿道地域の容積率を、一律100%に引き下げたと仮定しても、目立った効果は得られないであろう。容積率規制が郊外型大型店の制約要素とならないことは、最近の建築基準法改正後も違いはない。

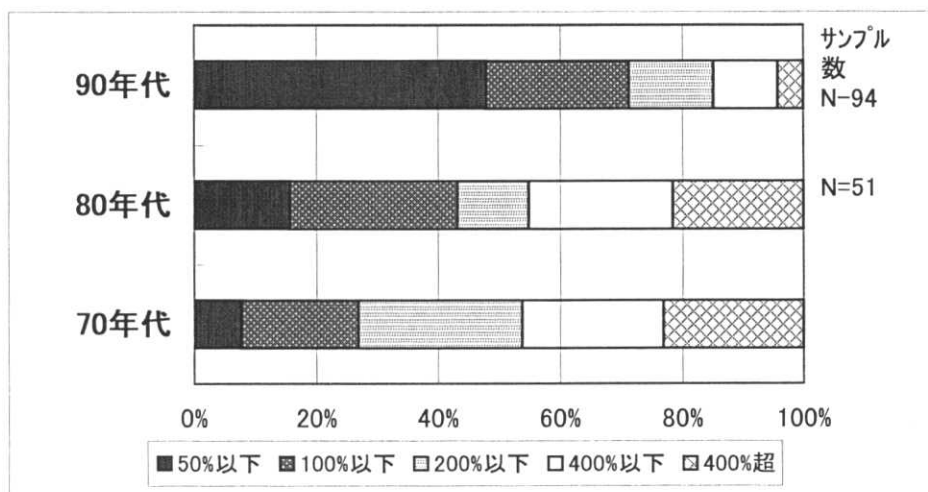
ここで、幹線道路沿道の容積率に関して、法制度面についての若干の考察をしておきたい。上の検討で、仮に郊外部沿道地域の容積率を一律100%に引き下げたとしても、実態調査の結果から、目立った効果は得られないとした。ところで、図3-3によれば、売場面積1万2千㎡以上の大型のショッピングセンターを取り出して考えると、容積率100%以下では6割余りの件数があるが、容積率50%以下まで引き下げると、件数割合は4割弱にまで低下する。このため、容積率の規制値をさらに50%にまで引き下げのならば、特に規模の大きなショッピングセンターの制限にまったく効果がないというわけではなさそうである。では一体、用途地域の容積率の引き下げは、制度上どこまで可能なのであろうか。

容積率の規制値を定める考え方は、一般に、①公共施設容量とのバランス、②形態規制の一部として、市街地像との整合性、③規制自体に内在する観点として、公平性の確保と過度の制限とならないこと、の3点とされる。これらのうち、幹線道路の沿道地域において100%を下回る規制値への引き下げを考えるとすれば、①を立証することは困難であろう。例えば、交通負荷に対する影響として、店舗への出入り交通が渋滞を引き起こす場合を指摘するにしても、その対策は自動車出入口のルート制限や敷地内待機車線の設置などを開発許可基準等によって求めるのが筋であり、これ以上の密度規制の強化によることが妥当とは言えない。

②の市街地像を考えていくと、一般に100%上限ならば商業用途での建て詰まりは回避されていると考えるべきであり、むしろ連続性のない街並みを助長する方が心配される。しかもこの場合、規制強化のターゲットとする大型店は、売場面積ベースでも3,000㎡以上のものであり、敷地換算すれば建ぺい率上限60%として少なくとも5,000㎡を優に上回ることになる。容積率を100%よりも引き下げるということは、大型店のような大規模建築物に限られるとは言っても、極めて広大な最低限敷地規模を反射的に要求することを意味している。市街地像とは、建築物が連続して形成する空間的状況のことであるから、このような超大規模敷地の超低密度利用が連続する姿を市街地像とすることは、現に存在する地区があるという意味では想定できなくはないが、一般規制が前提とする市街地像の一般的類型と主張するには、説得性に欠ける感は否めないであろう。このような市街地像を追求する場合には、用途地域の一般規制型でアプローチするよりは、やはり地区計画等の計画規制型のツールによって、個別具体の地区に関する固有の建築規制として、絶対高さ制限や敷地規模規制などと併せて適用するのが筋と考えるべきであろう。

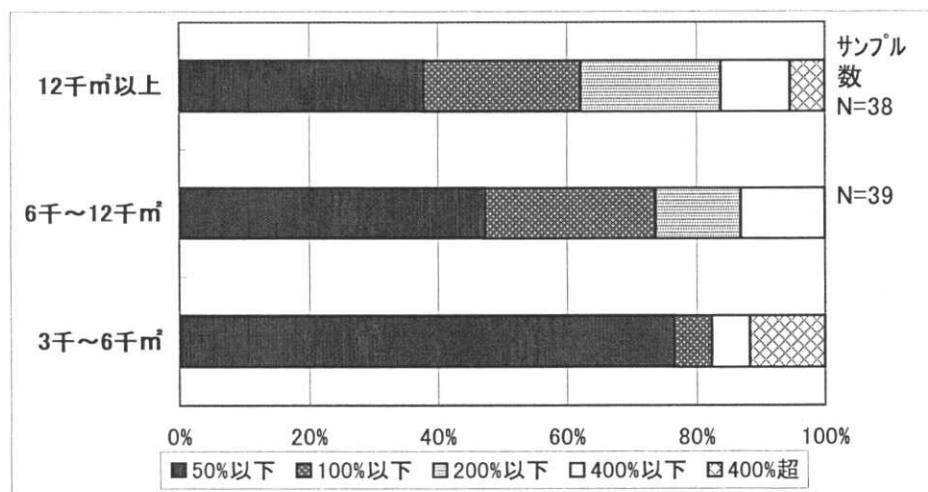
③の規制自体に内在する観点からのチェックについては、環境の相互保持的観点で行う密度規制の規制値において、目的を逸脱して実態的常識を越えた過度の制限となったり、用途地域相互間の

図3-2 ショッピングセンターの推定容積率(年代別)



・調査対象4県(群馬県、茨城県、新潟県、静岡県)所在の売場面積3,000㎡以上のSC。  
 ・SC名鑑2001((社)日本ショッピングセンター協会)のデータより筆者が作成。

図3-3 ショッピングセンターの推定容積率(90年代、売場面積別)



・調査対象4県(群馬県、茨城県、新潟県、静岡県)所在の売場面積3,000㎡以上のSC。  
 ・SC名鑑2001((社)日本ショッピングセンター協会)のデータより筆者が作成。

均衡を逸するような値となったりしていないかが問題となる。現行の用途地域で100%を下回る容積率規制値のメニューが用意されているのは、低層系の住居専用地域のみである。これらは、戸建て住宅相互間の特に静穏で質の高い居住環境の保持を目的としているので、沿道地域の場合と同義ではない。しかも、こうした地域であっても、実態上の規制値は100%以上が選択されている地域も多く、近年80%未満の数値を適用する場合は、むしろ特別な事情のある地域に限定されている。こうしたことから、沿道地域に一律的に100%を下回る規制値の適用を意図するならば、低層住居専用地域との間で規制値の逆転が頻発することも容易に想定されると言うべきである。加えて、そのような厳しい規制値をゾーニング型規制のメニューに仕組む目的を考えると、一般的形態の建築物による地区内環境の相互保持的観点というよりは、例外的に発生する大型店用途を排除することに主眼がある。しかし、それならば用途規制で対処するのが筋であって、容積率規制で対処するのは間接的効果を期待するに止まるわけで、用途地域の種類間における規制値のバランスを考慮すると、100%を下回るのはさすがに規制の行き過ぎと結論づけてもおかしくない。

以上のことから、容積率規制による大型店の立地制御力は、現行指定の沿道200%は郊外型大型店にとってほとんど制約要素として作用しておらず、これを2002年法改正で追加された100%の規制値まで強化しても大きな効果はないと推測される。これをさらに制度改正して100%を下回る規制値を導入することについては、用途地域制度の下では上の①から③のいずれにも妥当性を立証できず、極めて困難である。そもそも大型店用途の立地制御を密度規制により行うのは本筋と言えないが、このアプローチは実態と法制度の両方の観点から実効性がないと結論できる。

### 3-5 用途地域よりも上位の用途規制制度の必要性

郊外型大型店の立地規制は、市街化区域を含む用途地域内においては特別用途地区制度、市街化調整区域においては開発許可・建築許可による立地規制、非線引き白地地域においては特定用途制限地域、都市計画区域外においては準都市計画区域と特定用途制限地域によって、規制を行うことが可能である。すなわち、制度的には規制を行うことのできる道具は揃っている。しかし、現実にはほとんど全くワークしていない。この原因は、地域のコンセンサスとか、自治体のやる気とかいったことに求めることも可能であるが、ほとんど全く活用されない事実から見れば、本質的には、何らかの制度的欠陥によるものとするのが妥当ではないかと考える。

活用されない原因と考えられるのは、規制の決定権限を持つ市町村の間の競合関係であろう。市町村は、それぞれの発展と、税収の確保と、住民に対する利便や雇用機会の増進を図るものであるとともに、周辺自治体と一定の協調関係は築きつつも、利害が競合しかねない事柄について、一方的に権利放棄したり自主規制することは、本来の行動原理に即してはいない。そもそも多くの市町村が大型店の出店を歓迎するような姿勢にあるのは、このことから十分理解できる行動様式であるとともに、仮に歓迎しないまでも、自らの住民が利用する商業サービス機能が他の市町村に行くことをよしとするような行動を選択するとは、考えにくい。商圈が広域的な大型店について、郊外立地が一般的な中で、立地をひとり自主規制しても、周辺自治体を利するだけである。従って、このような広域的事項は、少なくとも個々の市町村ではなく、広域行政主体である都道府県が決定権限をもたなければ、機能しがたいと考えられる。

では何故、特別用途地区や特定用途制限地域の指定権限が市町村におかれているのか。その理由は極めて単純で、これらが「用途地域を補完する」位置づけの制度だからである。用途地域は、都市計画法上は地域地区の一般的カテゴリーと整理されており、決定権限は原則市町村（ただし三大都市圏の既成市街地・近郊整備地帯等のみ「一の市町村の区域を越える広域の見地から決定すべき地域地区」として都道府県）におかれている<sup>(3.5.1)</sup>。特別用途地区は用途地域の用途の制限を一部修正するものであり、また、特定用途制限地域は用途地域の指定されないエリアにおいて用途の制限を課するものであって、いずれも用途地域の画一性、限定性を補う位置づけにあるため、決定権限の法制的序列からして、原則市町村権限とならざるを得ない。

この章では、用途地域の用途規制の根拠は、市街地像に基づく狭域的な環境保護や機能増進であって、広域的な観点にはないことを詳しく検討し、明らかにした。法的効力の内容が相隣環境的な狭い範囲におけるものであり、しかも、一般的な地方都市の市街地の広がりが一の市町村の区域内に止まることを考えると、用途地域の本来の性格は広域的なものではないと結論できる。大規模な店舗の都市レベルにおける立地規制を、用途地域は制度的に担えない。とすれば、これを適切に行うには、用途地域を上回る、広域的な観点からする土地利用規制制度が必要と考えられる。

従来、用途地域は、都市計画における用途規制の根幹と考えられてきた。根幹と考えたからこそ、各種問題に対応して、補完する制度の整備が行われてきたところである。しかし、この章で検討してきたことの結論は、用途地域では扱えないほどに、都市にとって根幹的な建築的土地利用が存在するということである。このことは、現行制度の想定外であり、かつ、現行制度の考え方の延長上で用途地域制度の改善を試みても、この章の検討のとおり、結局、実効性ある制度にはなり得ない。従って、この問題の適切な解決には、広域的な都市機能の適正配置を目的として、広域行政主体である都道府県に権限をおき、用途地域を補完するのではなくて、用途地域よりも上位の位置づけによる、土地利用規制制度を創設することが、どうしても必要ではないかと考える。

### 3-6 小括

用途地域制度は、法律上は都市計画法と建築基準法の二段階で構成され、都市計画法では種類ごとに土地利用の目的を提示し、そのための用途規制を建築基準法で規定している。しかし、現行の用途地域制度の下では、店舗の規模上限がない用途地域が6種類あって、商業地域を除いてそれらが商業機能の増進を目的とするものではないにもかかわらず、大型店の出店・蓄積により商業集積地に変貌するケースが多く見られる。

実態調査の結果を相関分析してみると、6種類の店舗規模上限のない「大型店の許容用途地域」においては、種類ごとの指定面積に相関するように大型店の立地件数及び売場面積合計が分布している。このことから、用途地域が都市計画法における趣旨・目的に対応した土地利用の形成に適切に作用しておらず、郊外型大型店の時代における計画的な都市構造形成に対して、用途地域制度がほとんど寄与していないことが実証された。

そこで、制度改善の可能性を法制度的に考察すると、規制を司る建築基準法の目的が「建築物に関する最低の基準」に立脚しており、集団規定においては建築物が集合して形成する市街地レベルの環境の保護ないし機能の増進を機軸にして、規制の内容を判別している。用途規制においては、

別表第二の構成が、主に住居の環境との関係において禁止用途を峻別しており、例えば、工業地域において、住居の環境水準の観点で大型工場の混在を許容するのであれば店舗だけ大型のものを排除する必要性はない、若しくは、工業の利便にとって喧騒を嫌う住宅の混在が支障ないならば賑わいを好む店舗の混在を排除する理由もない、というように、最低基準性の根拠が近隣レベルの狭域的な観点におかれている。このため、都市レベルの広域的な観点から積極的な土地利用形成の発想に立つ規制を、最低基準性を根拠とする建築基準法の内容に組み入れることには、法制度的に考えて本質的な限界があり、用途地域制度の改善による郊外型大型店規制の可能性は難しい。

用途地域には容積率規制があり、密度規制値の選択を通じた都市計画による広域的な土地利用形成の誘導手段として機能してきた。しかし、近年の郊外型大型店は、従来型の駅前百貨店と異なり、床面積は巨大でも、容積率では極めて低密度のものが大部分であり、現行の郊外部沿道に適用される200%の上限値も、実態上ほとんど制約にならない。これを最近の法改正で創設された100%上限に引き下げたとしても、目立った効果は期待できず、さらに低い容積率メニューを用途地域制度で創設することには、法制度的に無理がある。

用途地域を補完する制度に、特別用途地区と特定用途制限地域があり、理論的には、これらの活用により、郊外型大型店の無秩序な立地を規制することが可能となっている。しかしこれらは、これまでのところ活用実績がほとんどない。法制度的な問題点を考えると、これらの制度は決定権限が市町村におかれており、大型店の立地問題が町村部の誘致競争に象徴されるように広域的な対処が必要な事項であるのに対して、都道府県のイニシアチブがとりにくいといった、問題の空間的広がりや決定主体の不一致が挙げられる。このことは、根元的には、「用途地域を補完する」という位置づけに原因がある。用途地域の決定権限が原則市町村におかれている以上、用途地域を補完する制度の決定権限もこれを上回ることはならないためである。

以上の検討から、用途地域制度には、都市計画が目指す広域的レベルでの適正な土地利用の配置・形成というその目的に対して、適切な手段となり得ない場合が存在する。規制の根拠を建築基準法の最低基準性に求める限り、法制度的に考えて、用途地域制度によって商業集積地の立地制御を図ることについては、実効性のある抜本的な改善は困難である。

従って、大型店の郊外立地に関し、都市計画が実効性ある的確な立地コントロールを行えるようにするためには、改善が困難な限界を抱えた用途地域制度よりも上位の位置づけを持つ、広域的観点に立った新たな土地利用規制の枠組みが、創設されなければならない。



### 第三章 補注：

- (3.1.1) 4 県全体の相関は、許容用途地域 6 種類×4 県の 24 サンプルにより、それぞれ用途地域面積と店舗数(又は売場面積合計)の数値間でとったものである。
- (3.1.2) 表 3-2 における P 値は、「無相関の検定」によるもので、統計量  $T = \text{相関係数} \times \text{SQRT}(\text{サンプル数} - 2) / \text{SQRT}(1 - \text{相関係数の}^2)$  を求め、これが自由度  $N - 2$  の t 分布に従うとして求めた。これによれば、表 3-2 の値はいずれも 5% 有意の範囲内である。
- (3.1.3) 準住居地域は「道路の沿道としての地域の特性にふさわしい業務の利便の増進を図りつつ、これと調和した住居の環境を保護する」ことを目的としているが、第二種住居地域に比べて自動車修理工場、ミニシアター等の用途が緩和されているのみであり、都市レベルでの商業機能集積を意図したものではない。
- (3.2.1) 別表第二のこのような性格について、島崎(1995)は「サービス系施設の住環境に与えるインパクトの大きさは、もっぱら集客状況に伴う騒音等に依存し、これが主として業種により、また補完的には床面積を代理指標とする建物の規模によって規定され得るものと認識されているためである。」(島崎勉「建物用途規制に関する基礎的研究」、横浜国立大学博士論文、P276)と述べている。
- (3.2.2) 例えば線引き制度は、市街化区域において概ね 10 年以内に優先的市街化を図ることを目的に、市街化調整区域で厳しい開発規制を行う構成のゾーニング制度である。
- (3.2.3) ぱちんこ屋等に関しては、実態的には風俗営業適正化法の条例において、大部分の都道府県で第二種住居地域を含めた営業規制がされており、この類型における第一種住居地域と第二種住居地域の差異は非常に少ない。
- (3.2.4) 沿道型の用途地域指定では 3000 m<sup>2</sup> 超の店舗を禁止する第一種住居地域の取り扱いがポイントとなるが、環境庁通達では騒音に係る環境基準のあてはめを従来「住居系用途地域」かどうかで分けていたため、沿道の第一種住居地域指定が抑制された時期がある。この通達は 98 年に改正され、現在では騒音レベルの適用を「住居専用系用途地域」かどうかを基準に切り分けるよう改められている。
- (3.2.5) 例えば、非線引き白地地域において容積率 150% というようなメニューが設けられていないのは、そもそも想定する市街地像がないからである。
- (3.2.6) もっとも、準工業地域は、一般に大規模な流通関連施設や交通関連施設の区域に適用されているので、許容される大規模用途を「環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便」に絞ると支障が生じ、目的の改正自体が求められる可能性がある。
- (3.3.1) 特別用途地区制度は用途地域の補完と位置づけられ、1998 年都市計画法改正において種類名称の自由化が行われた際、同時に提出された大店法の廃止等とともに今後の大型店対策の有力手段と説明された経緯があるが、2001 年末時点でこの制度を広域的な大型店立地規制の目的に活用して都市計画決定した市町村はない。
- (3.3.2) 理論上は圏域を構成する全ての市町村が協議・協調してそれぞれ市町村決定のゾーニングで規制する方法も考えられるが、一般に周辺部の町村は大型店の誘致に積極的であり、中心市街地を有する市も立地するならば自らの市域の郊外へ誘致する傾向があるため、市町村の水平調整は現実的ではない。第四章では、このことを新潟都市計画区域(4 市 7 町の広域都計区域)の実例で示す。
- (3.3.3) 2004 年 6 月 1 日香川県都市計画課よりヒアリング。
- (3.3.4) ちなみに同時期に線引き廃止に伴い特定用途制限地域を決定した愛媛県東予市においても、沿道地域を店舗規模規制のない準住居地域並みの規制としている。
- (3.3.5) 都市計画制度において、広域行政庁のイニシアチブは形式的には都道府県の定めるマスタープランということになるが、市街化区域の人口フレーム設定における農林部局調整など一部事項を除き、わが国においてマスタープランが働いていない実態は、多くの研究者が指摘しているとおりである。なお、都道府県が定める都市計画区域マスタープランは 2000 年法改正(2004 年 6 月までに策定義務)で創設されたものであるため、線引き都市計画区域には従来から都道府県の定める「整備、開発及び保全の方針」があったが、非線引き都市計画区域においては 1990 年代には都道府県のマスタープランが法定制度上も存在していなかった。
- (3.3.6) 卸売市場については、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域、又は都市計画区域内の用途地域外にある場合に限り、延べ面積 500 m<sup>2</sup> 以下のものは許可等を経ずに建築できる。
- (3.3.7) 建設省住宅局監修(1991)「詳解建築基準法<改訂版>」ぎょうせい、pp693-699 参照。
- (3.3.8) 卸売市場の都市計画は、全国で 391 箇所、1,794ha(2003.3 月末)となっている。
- (3.4.1) 商業地域の容積率は、1994 年改正以前は 400% が法定メニューの最低値であった。
- (3.4.2) 「SC 名鑑 2001(CD-ROM)」、(社)日本ショッピングセンター協会。
- (3.4.3) 建物延床面積には駐車場等が含まれ(容積率上昇要因)、敷地面積に隔地の駐車場等を含むケース(容積率下落要因)も想定されるため、建築基準法上の容積率とは必ずしも一致しないが、傾向はとらえられる。
- (3.5.1) 都市計画法第 15 条 1 項 5 号、第 87 条の 2、同施行令第 9 条 1 項 1 号。

## 第四章 線引き制度の運用技法における大型店立地制御の可能性と限界

### 4-0 目的と概要

この章の目的は、現行制度の中で大型店の立地規制に実効性を有する線引き制度を対象に、運用面における実態を検証し、実効性ある制度再構築に向けた知見を得ることである。

方法は、事例検証によるものとし、新潟都市計画区域における線引き定期見直しプロセスを中心に採り上げた。この事例は、各市町村から提出された大型店出店目的による異常に大量の市街化区域編入要望（都市計画区域全体の既存売場面積の約 8 割に相当）を、都市計画決定主体である県が 4 分の 1 に絞り込んだ特徴的な事例であり、プロセスの中に多くの考察すべき研究対象を含んでいる。

この結果、大型店の誘致で互いに競合する市町村とこれを調整する広域行政庁（県）という構図が成立していること、調整にあたり「商業フレーム」を設定する計画技法には有効性があること、この商業フレームは立地可否判断に重要な役割を果たしたにもかかわらず整備・開発及び保全の方針には記載されず、マスタープランの役割が形骸化していること、しかし線引きのような一定の規制があらかじめ適用された状況が与件となっていれば、制度の運用責任を持つ行政主体の行動に計画的思考に基づく対応を期待することは可能であること、等の知見を得た。

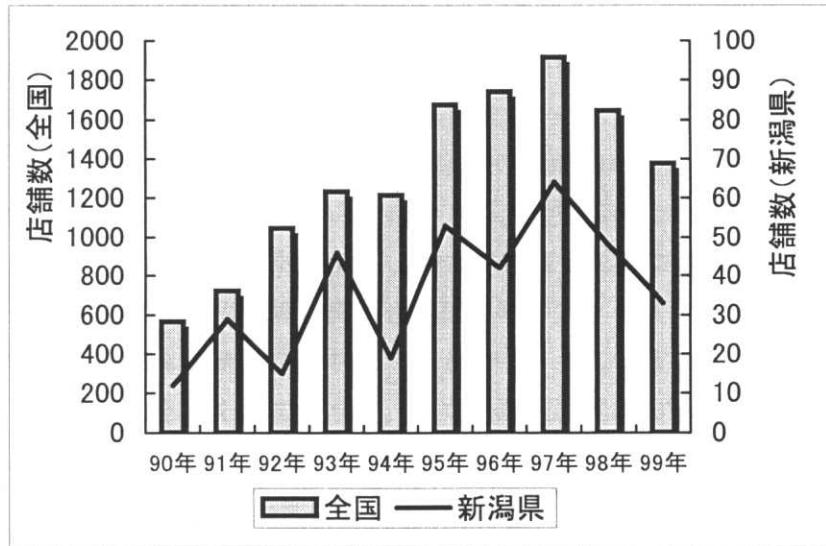
また、線引き制度の別の事例として、福島県伊達町と宮崎県宮崎市の市街化調整区域における二つの対照的な事例について比較検討を行った。両者はともに売場面積 6~7 万㎡クラスの巨大ショッピングセンターの開発計画であり、ほぼ同時期に浮上した案件であるが、立地可否判断は全く異なる結果となった。その違いは一点だけ、伊達町が線引き・開発許可ともに福島県に権限があるが、宮崎市は開発許可権限が地方分権改革で市に移譲されたことである。この事例研究によって、空間計画のガバナンスは、広域性の有無や程度といった計画論で一貫して整理すべきであり、行政組織の事務能力論によって整理すべきでないことを実証した。

### 4-1 新潟都市計画区域の事例をとりあげる意味

#### (1) 大型店立地目的による膨大な市街化区域編入要望

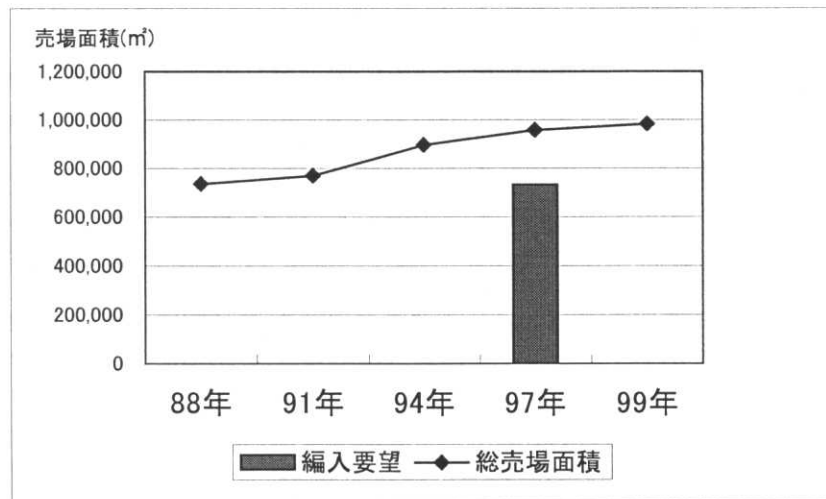
大規模小売店舗の出店は、1992 年の大規模小売店舗法の規制緩和以降大きく増加し、全国的には 1997 年に開店数がピークとなり、新潟県でもピークとなった（図 4-1）。同じ 1997 年、新潟都市計画区域では、市街化区域と市街化調整区域の区域区分（以下「線引き」という。）の見直し作業の時期と、大型店の出店競争の時期とが重なった。この結果、1997 年 6 月から行われた県の市町ヒアリングにおいて、市町から提出された線引き変更要望のうち、大型店の新規出店を予定した市街化区域への編入希望が、かつてない膨大なものとなった。その規模は、第一種大規模小売店舗の売場面積で約 73 万㎡分の新規市街化区域編入希望であったが、これは新潟都市計画区域全体における既存

図4-1 開店年別の大規模小売店舗数



・全国大型小売店舗総覧2000(東洋経済)より作成

図4-2 新潟都市計画区域の総売場面積と編入要望店舗面積



(売場面積ベース、単位:m<sup>2</sup>)

	88年	91年	94年	97年	99年
総売場面積	735,377	770,718	896,150	957,063	981,993
編入要望	-	-	-	731,765	-

・商業統計表と新潟県資料より作成

・編入要望は、97年定期見直しにおける商業系用途のもの。

の小売店舗面積合計の約8割に相当する異常な規模であった(図4-2)。

新潟県は、線引き都市計画の決定権者として編入箇所の適否の整理を迫られた。県が用いた方法は、都市計画の目標年次2005年における売場面積の将来フレームを算定し、上限枠を設定した上で、個別地区の市街化区域編入可否の調整を行うことであった。従来から、線引きの見直しに当たり、「将来人口フレーム」を算定して住宅地の市街化区域拡大面積を決める方法は、建設省通達に基づき全国的に定着している。しかし、いわゆる「将来商業フレーム」を設定し、これを根拠にして線引き変更のシビアな調整を行った例は、筆者の知る限りこれが初めてである。

この都市計画の変更は、2000年2月に告示され、大型店の土地利用として13地区、店舗面積184,146㎡に相当する土地面積178.6haが、新たに市街化区域に編入された。これに関する既往研究をみると、同じ新潟都市計画区域の線引き見直し時のプロセスについて、内田・中出が主に行政機関間の調整実態に着目して詳しく分析している(4.1.1)が、この論文では商業フレームによる調整の過程についてはほとんど触れられていない。また、既往研究においては、線引き制度やその変更プロセスに関する研究は数多いが、線引きの変更プロセスと郊外型大型店の出店との関係を分析した研究は見られない。

大型店の立地の可否を都市計画で判断するにあたり、線引きの都市計画変更というプロセスは、都市全体の将来展望が同時に問われるという意味で、あらかじめ決定された土地利用規制の枠組みの下で事務的に確認・許可を行う場合と比較して、すぐれて総合的な判断を要求される場面である。大型店の郊外展開に対して、わが国の都市計画制度の運用主体がどのような立場をとり、土地利用計画としてどのような思想と技術で運用されるのか、非常に興味深い研究機会を提供しているものと思われる。

そこでこの章では、新潟都市計画区域の線引き変更プロセスを事例にとりあげることとし、このプロセスにおいて都市計画決定権者が行った検討・判断及び調整の過程を分析することで、土地利用計画制度の実効性の観点から、線引き制度が大型店の郊外展開に対して有効に機能する場面における、新しい運用技法を考察する。

## (2) 新潟都市計画区域における大型店立地動向と都市計画の関係

最初に、新潟都市計画区域の状況を把握しておくため、近年の新潟都市計画区域関係市町における大型店の立地動向と、都市計画の土地利用規制との関係に触れておく。

表4-1は、旧大店法改正による出店規制の緩和が施行された1992年1月以降で、最近の旧大店法廃止に伴う経過措置の適用が切れる2001年1月以前に開店した第一種大規模小売店舗(建物内の売場面積の合計が3,000㎡以上のもの)について、新潟都市計画区域関連市町の行政区域内のものを一覧にしたリストである(4.1.2)。この期間を対象としたのは、同一の制度条件の下で出店傾向を見ることができるためである。表4-2は、これをさらに、都市計画の土地利用規制区分別にまとめたものである。

これらを見ると、新潟の旧来からの中心市街地に立地しているのは、商業地域内の2件だけであり、近隣商業地域を含む商業系用途地域の指定地域内に拡大しても4件、売場面積の比率で出店全体の14.5%にすぎない。すなわち、新潟都市計画区域においても、第一種大規模小売店舗の新規立地による商業床供給の大部分は、商業系用途地域以外の区域において行われており、現行の都市計

表4-1 新潟都市計画区域における改正大店法施行期間に開店した第一種大規模小売店舗

市町村名	店舗名	用途地域の種類	店舗面積 (㎡)	開店日
新潟市	NEXT217フォーレ原宿新潟	商業地域	8,108	1993年5月
新潟市	海老ヶ瀬SCジャスコ新潟東	工業地域	21,484	1993年7月
新潟市	新潟SP(イトヨーカドー木戸)	工業地域	14,600	1993年11月
黒埼町	黒崎SCパルス(コメリパワー)	調整区域→準工業地域	7,690	1993年12月
聖籠町	ラパーク聖籠	調整区域→近隣商業地域	18,012	1994年3月
新潟市	DeKKY401(トイザらス)	近隣商業地域	14,453	1994年9月
新潟市	ランドクラブ新潟	準住居地域(一部一住)	11,644	1995年4月
新発田市	ひらせいHC新発田東	準工業地域	5,079	1995年8月
新津市	HCムサン新津	近隣商業地域(一部一住)	5,040	1995年11月
新発田市	新発田トップカルチャーモール	準工業地域	4,828	1996年4月
黒埼町	山下の家具黒崎	準工業地域	7,052	1996年8月
新潟市	万代シティ・ビルホートプレイス	商業地域	10,463	1996年10月
新津市	ひらせいHC新津	準工業地域	4,235	1997年4月
新津市	新津SC	第二種住居地域	7,296	1997年11月
新津市	グリーンプラザSC	第二種住居地域	8,252	1997年11月
新発田市	新発田舟入SCコモ(HCムサン)	準工業地域	13,725	1998年3月
新発田市	ひらせいHC加治	都市計画区域外	4,826	1998年10月
新潟市	関屋SC(テックランド)	第二種住居地域	7,027	1999年11月
新潟市	ニトリ新潟	準住居地域	7,528	2000年5月
横越町	ひらせいHC横越	調整区域→準工業地域	5,193	2000年6月
新潟市	新潟サティ	準住居地域(一部準工)	30,236	2000年11月
亀田町	アピタ新潟亀田(ユニー)	調整区域→商業地域	37,295	2000年11月
亀田町	山下の家具亀田(増床)	調整区域→準工業地域	8,940	2001年1月
	新潟都市計画区域内合計		263,006	

・全国大型小売店舗総覧2000のデータと都市計画図を照合して筆者が作成。

表-2 都市計画の土地利用規制区分と第一種大規模小売店舗の立地

	用途地域	件数	店舗面積(㎡)
商業系の用途地域	商業地域	2	18,571
	近隣商業地域	2	19,493
その他の用途地域	第二種住居地域	3	22,575
	準住居地域	3	49,408
	準工業地域	5	34,919
	工業地域	2	36,084
	市街化調整区域から編入	5	77,130
	都市計画区域外	1	4,826
	合計	23	263,006

画のもとで、大型店の郊外展開が進行する実態をみることができる。

それでは、新潟の都市計画は大型店の郊外立地を無制限に許容しているのかというと、そうではない。新潟都市計画区域は線引きを適用しているので、市街化調整区域内の立地には開発許可が必要であるが、開発許可権者の新潟県は、市街化調整区域における商業目的の開発行為を原則認めない方針で臨んでいるため、市街化調整区域への郊外展開は基本的に防止されている(4.1.3)。このように、大型店の郊外立地は、線引きと開発許可によって、市街化区域に包摂される一体の連担した都市的土地利用の区域内でのみ許されている。

#### 4-2 大型店を目的とした線引き見直しの経緯

ここでは、新潟都市計画区域の第4回線引き見直しの過程において、大型店関連地区の編入適否の判断・調整が、どのような経過で行われたかを概説する。使用した資料は、説明会・連絡調整会議において県が市町に提示したペーパーであり、これをもとに県の担当者から補足説明を受けた(4.2.1)。

大型店を目的とした市街化区域編入要望をめぐって、新潟県が行った線引き見直しの調整作業は、1997年6月から翌1998年5月まで、約1年間に及んでいる。図4-3は、この間に新潟県都市計画課が行った調整作業の全体像を、フローにしたものである。

調整作業の始まりは、1997年6月から行われた「編入候補地に関する県の市町ヒアリング」であった。新潟都市計画区域は全体で4市7町(当時)に及ぶが、ヒアリングの結果、4市4町から、合計27地区において、大型店を目的とした市街化区域新規編入要望が提出された。その規模を合計すると、第一種大規模小売店舗の売場面積にして合計731,765㎡に達した。表4-3は、編入要望27地区のリストと、各地区がその後の調整過程においてどのように取り扱われたかを、一覧にまとめたものである。

売場面積約73万㎡という規模は、新潟都市計画区域関連市町における既存の売場面積総計が約93万㎡(1997年)(4.2.2)であるから、これに迫る膨大な規模である。このため、県は、提出された編入候補地のすべてにおいて実際に商業機能が立地し、大型店の営業が持続すると想定すること自体が、到底現実的ではないと認識し、編入を認める地区と認めない地区の選別を行うことを開始した。資料4-1は、新潟県がこの異常な規模と箇所数の編入要望について、都市計画上の問題点をまとめた資料である。

選別作業にあたり、大枠として用いられたのが「商業フレーム」である。商業フレームは、計画の目標年次において都市計画区域内で必要となる売場面積の総量を推計し、商業用途の土地需要見通しを立てる基礎とするものであり、土地利用計画の技術的手法としては古くから存在するものである<sup>3)</sup>。しかし、線引き見直しの行政間調整において、商業フレームを根拠にして具体的な編入地区の選別がシビアに実施されたことは過去に例がなく、これを実際に行うことは、県としては決断となった。承知のとおり、住宅地需要に対応した「将来人口フレーム」は、建設省通達に位置づけられており、農林関係機関との調整ルールとして定着しているが、商業フレームには統一的調整ルールがなく、人口フレームほど重要な役割を果たしていない。

結局、県は線引き都市計画の目標年次2005年における小売店舗売場面積の必要量を推計し(推計

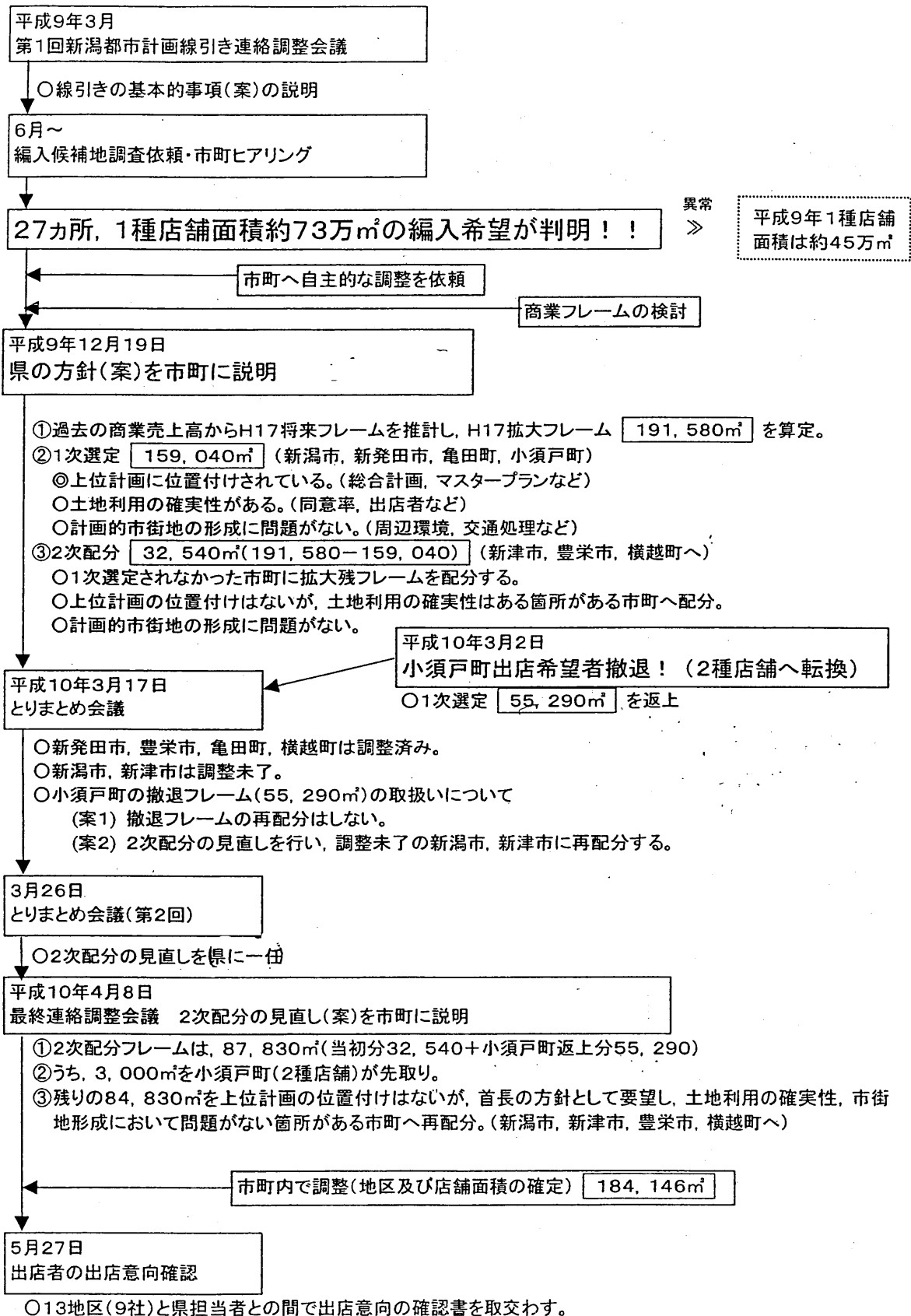
方法の概要は後述)、その増加分となる約 19 万㎡をすべて市街化区域拡大にかかる郊外型大型店に割り当てることとして(4.2.3)、個別編入箇所の選定を開始した。

個別編入地区の選定手順は、2段階の作業で行われた。1次選定は、計画的な位置づけを重視する観点で行われ、市町の総合計画や都市計画法第 18 条の 2 に基づく市町村マスタープランなど、上位計画に位置づけのある地区から選定した(選定基準は後述)。これにより、1次選定では 2 市 3 町の合計 6 地区、売場面積約 16 万㎡分の区域の編入を内定した。2次配分は、当初段階では県において個別地区の選定をせず、残りのフレームを 1次選定から漏れた市町に対する調整枠として取り扱った。ここまでの作業結果は、1997 年 12 月 19 日に、県の方針として市町に提示されている(4.2.4)。

2次配分の最終決着までには、若干の紆余曲折があった。1997 年 12 月 19 日の方針では、県は 1次選定に該当のなかった 2 市 1 町に対して、行政区域人口と現況小売店舗面積の相関関係式から市町ごとの小売店舗面積の不足量を理論的に算出し、その比率に基づいて残りのフレームを按分することとしていた。しかし、これに対して、2次配分の対象からはずれた新潟市が異を唱えた。そうした調整の途中で、1次選定で編入を内定したうちの 1 地区、約 5 万 5 千㎡分が出店を取りやめ、第二種大規模小売店舗(店舗面積 500 ㎡以上 3000 ㎡未満)に転換したため、この分 2次配分に用いることのできるフレームが増加した。結局、県は、理論式の算定において、行政区域の夜間人口だけでなく昼間人口をも加味した方法を考案し、新潟市を含めた 3 市 1 町に残りのフレームを割り当てた。これによる最終案は、1998 年 4 月 8 日に県から市町に提示された(4.2.5)。

以上が、市街化区域編入箇所を決定するプロセスの、経過の概略である。この結果、最終的な編入決定箇所は 13 地区、土地の面積で 178.6ha となった。図 4-4 は、個別の編入地区の位置関係を示したものである。

図4-3 新潟都市計画区域線引き見直しにおける商業調整の経緯



・新潟県都市計画課より提供(2001年3月14日)



表4-3 大型店にかかる市街化区域編入要望27地区の調整経緯

H13.3.13

市町名	No.	地区名	店舗名	当初店舗面積(m <sup>2</sup> )	開発手法	H9. 12. 19		H10. 4. 8		H10. 5. 27	H12. 2. 29(決定告示)		備考
						1次選定(m <sup>2</sup> ) ①	2次配分(当初)(m <sup>2</sup> )	2次配分(変更)(m <sup>2</sup> ) ②	最終配分(m <sup>2</sup> ) ①+②	最終調整店舗面積(m <sup>2</sup> )	繰引き編入地区名	編入面積(ha)	
新潟市	1	内野戸中才	ムサシほか	53,590	民間開発								
	2	新通	原信ほか	15,756	民間開発								
	3	亀貝	ムサシージャスコ	60,000	区画整理								
	4	小新白鳥A	ダイエー	49,500	民間開発					22,600	小新(その2)	7.8	
	5	姥ヶ山大日南田	ムサシほか	35,500	民間開発	35,500		31,700	67,200	25,000	姥ヶ山	13.5	亀田町あり(+2.3ha)
	6	中野山大塚外	ウオロクほか	12,268	民間開発								
	7	中野山大塚外、西野切添	原信ほか	23,972	区画整理								
	8	河渡	コメリ・原信ほか	36,960	民間開発					15,000	河渡	14.6	
	9	小新白鳥B	トステム・ハコメリ	5,290	区画整理					4,600	小新(その1)	8.4	コメリ撤退 別店舗誘致
	10	竹尾前沢	ニトリ	13,000	民間開発								
新潟市 計				305,836		35,500		31,700	67,200	67,200		44.3	
新発田市	11	舟入	コメリ	25,321	民間開発								
	12	富塚	未定	20,000	区画整理	20,000			20,000	20,000	西新発田	42.0	ジャスコ(予定)
	13	上中山	未定	10,000	民間開発								
新発田市 計				55,321		20,000			20,000	20,000		42.0	
新津市	14	車場	ダイナマート	44,620	民間開発								
	15	善道	ウオロク	22,775	民間開発		16,150	22,500	22,500	13,980	善道	8.9	
	16	程島	コメリ	14,855	民間開発					8,500	程島	7.6	
新津市 計				82,250			16,150	22,500	22,500	22,480		16.5	
豊栄市	17	正尺	マックス	15,800	区画整理					7,062	城山・正尺	32.9	
	18	横井	ジャスコ	56,000	区画整理		12,400	16,600	16,600				
	19	柳原	原信ほか	8,880	民間開発					5,500	茗塚	3.7	
豊栄市 計				80,680			12,400	16,600	16,600	12,562		36.6	
亀田町	20	鶯ノ子	ダイエー	33,250	民間開発	33,250				33,250	鶯ノ子	12.4	ユニー併 へ地位継承
	21	早苗	山下の家具	15,000	民間開発	15,000			48,250	15,000	早苗	6.0	
	22	早通	ニッカイ	4,950	民間開発								鮮魚センター
	23	砂崩	ライオンドー	10,000	民間開発								
亀田町 計				63,200		48,250			48,250	48,250		18.4	
小須戸町	24	舟戸	ジャスコほか	55,290	民間開発	<del>55,290</del>		3,000	3,000				1次配分後 撤退
	小須戸町 計				55,290		<del>55,290</del>		3,000	3,000			
黒埼町	25	川根湯	ジャスコ	70,000	民間開発								
	黒埼町 計				70,000								
横越町	26	横越	清水フードほか	13,000	区画整理		4,000	13,700	13,700	8,500	横越南	11.8	ライオンドー (予定)
	27	新田郷	ひらせい	6,188	区画整理					5,154	横越東	9.0	
	横越町 計				19,188			4,000	13,700	13,700	13,654		20.8
新潟都市計画区域 合計(商業系)				731,765 (27地区)		159,040 (5地区)	32,550 (3市町)	87,500 (5市町)	191,250 (5市町)	184,146 (13地区)		178.6 (13地区)	

H17 拡大フレーム	編入 店舗面積
191,580	184,146

・新潟県都市計画課より提供(2001年3月14日)

資料4-1 大型店にかかる市街化区域編入要望について新潟県がまとめた問題点

2 新潟都市計画区域の大型小売店舗の市街化区域編入にかかる都市計画上の問題点

都市計画上の方針や都市政策上の方針が明確となっていない

- ① マスタープラン未策定の市町村が多いため、都市計画上の位置づけがほとんどない。(計画性に欠ける)
- ② 全体面積が非常に大きいため、中心市街地商店街に与える影響が非常に大きいと思われるが、それらの問題に対する方針が明確となっていない。
- ③ 市街地の広範囲に乱立することとなり、自動車を利用できない高齢者等交通弱者に対し買い物の不便を強いる事となるが、それらの問題に対する方針が明確となっていない。
- ④ 人口の伸びが期待できない中、現市街化区域ボーダー周辺農地の編入手段として、安易に大型小売店舗を導入する傾向が見受けられる。(箇所数と面積の増大)

将来の土地利用の確実性が担保出来ない。

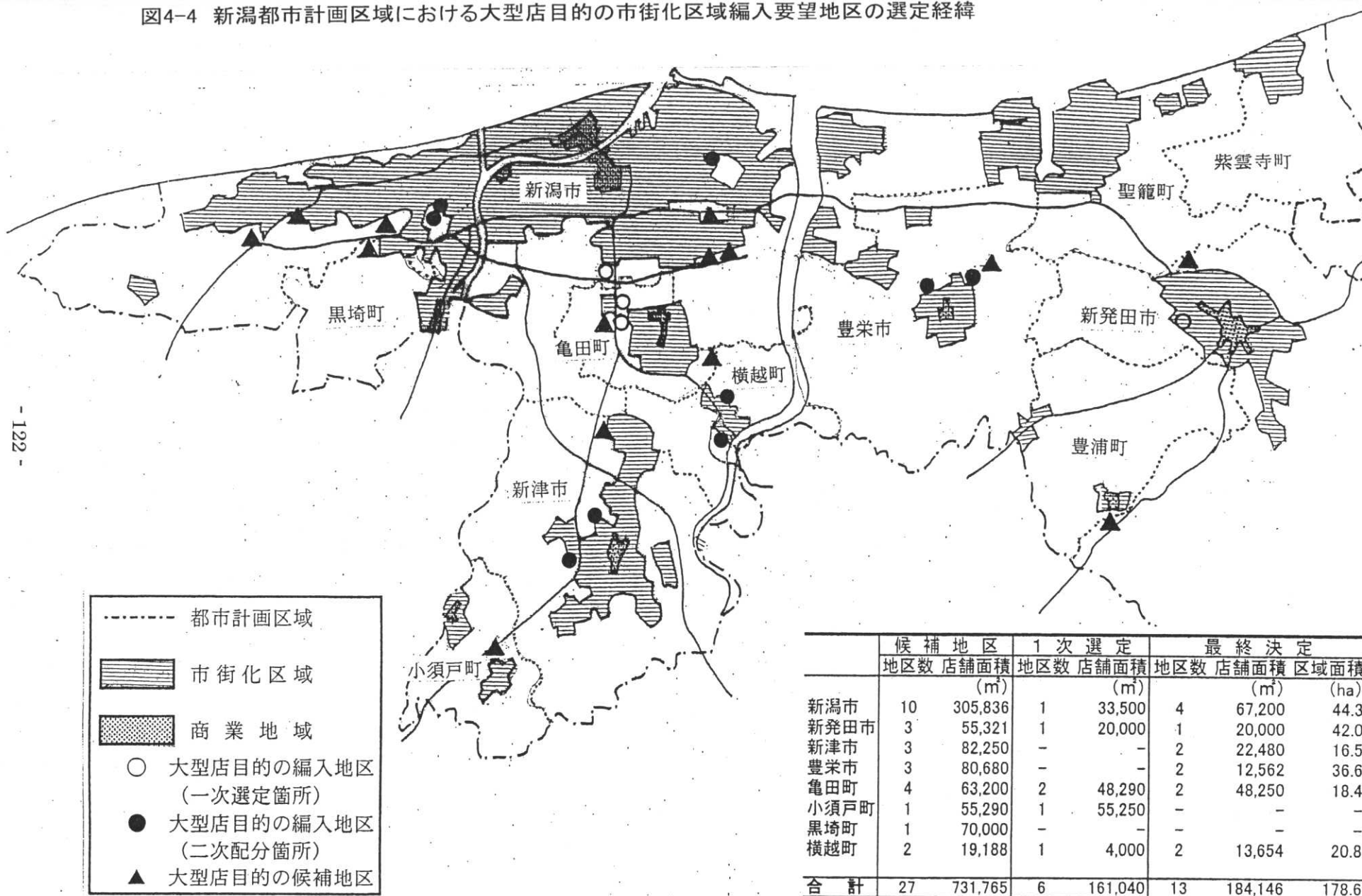
- ① 開発の確実性はあっても、出店者が流動的な箇所が多い。
- ② 小売り店舗面積が過大となることから商店間の競争激化が予想され、その結果営業の持続性が期待できない店舗が出てくることが予想される。そのため、店舗が撤退した場合の大規模未利用地が発生することが懸念される。

小売り店舗面積が過大すぎる

- ① 大型小売店舗の編入要望面積73万㎡は、平成6年度の全小売店舗面積90万㎡と比べても、異常なボリュームである。

・1997年12月19日説明会における新潟県都市計画課提出資料より抜粋。

図4-4 新潟都市計画区域における大型店目的の市街化区域編入要望地区の選定経緯



#### 4-3 線引きの決定主体がたどった思考過程の分析

##### (1) 商業フレームの推計方法とその性格

ここでは、新潟県が行った商業フレームの推計方法を整理・分析し、その性格を明らかにする。まず、推計の手順を概説すると、次のとおりである

- ① 新潟都市計画区域における過去の商品売上高の推移から、計画の目標年次である 2005 年の商品売上高の推計値を算出<sup>(4.3.1)</sup>。具体的には 1985 年 (745,800 百万円) から 1994 年 (983,915 百万円) までの売上高の実績値をもとに、2005 年を 1,349,959 百万円と推計した。図 4-5 は、新潟県が行った推計をグラフで再現したものであるが、2005 年の推計値は、指数による予測値と直線による予測値との平均値を用いたものである。
- ② 直近のデータ (1994 年) から単位床面積当たりの商品売上高 (原単位) を算出し、①の結果とあわせて、目標年次における都市計画区域内の必要小売店舗面積を算定。具体的には、新潟都市計画区域内では 983,915 百万円を小売店舗面積 896,350 m<sup>2</sup>において売上げている実績値から、原単位を 1.098 百万円/m<sup>2</sup>とし、①の推計結果を原単位で除して、目標年次の 2005 年における新潟都市計画区域の小売店舗面積の合計を 1,229,471 m<sup>2</sup>と推計した。
- ③ 小売店舗売場面積の現状値について、この時に商業統計で把握できる最新の値 (1994 年時点) に、それ以降の出店にかかる第一種大規模小売店舗の売場面積を大店法の届出に基づいて加え、推計時点 (1997 年) の現状店舗面積を 1,037,776 m<sup>2</sup>と修正した。
- ④ 市街化区域への新規編入にかかる商業フレームについて、③の現状面積と②の推計結果との差 191,695 m<sup>2</sup> (推計時点(1997 年)以降の小売店舗売場面積の増加分) を、そのまま新規編入地区に適用する枠の上限とした。図 4-6 は、このことを図化したものである。

次に、この推計方法の分析から、新潟県が行った商業フレーム推計の性格と課題について述べる。

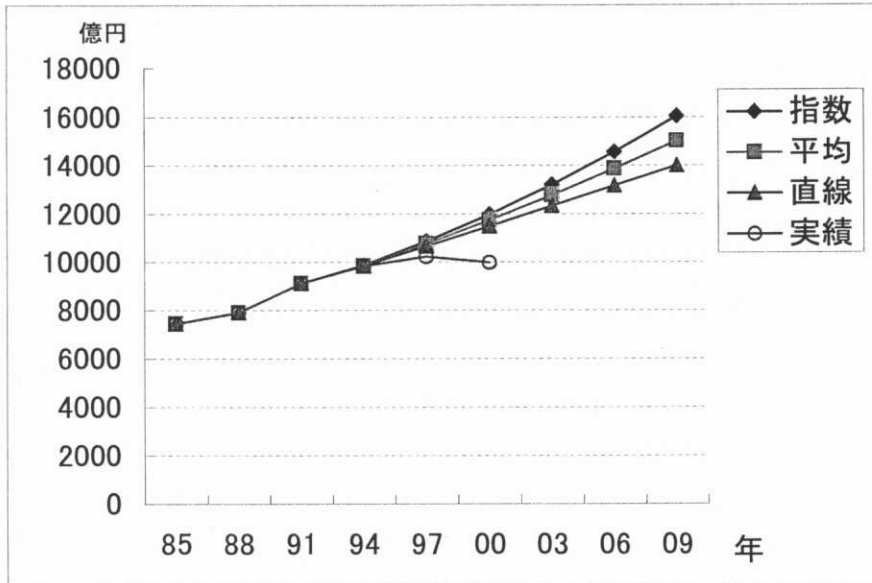
小売店舗面積に関連する統計指標の近年の動向をみると、一般に商圏人口がほぼ横ばいにもかかわらず、小売店舗の売場面積総量は堅調に増加する傾向が見られる。図 4-7 は、新潟都市計画区域における近年の推移であるが、小売店舗の売場面積は年々増加している一方、商品の購買者である人口は横ばいに近い。つまり、商圏人口の増加をベースにして将来の店舗面積を推計するという従来の方法は、近年の傾向からは実態に即したものではなくなっている。

新潟県が用いた方法は、商品売上高の増加トレンドによって、将来の総売場面積を推計するというものであった。これについては、図 4-7 をみると、1997 年まで増加してきた販売額も 1999 年のデータではやや減少に転じており、売上高が増加するにつれて小売店舗面積も右肩上がりが増加するという、推計の前提が崩れてきていることが指摘できる。

また、売場面積が増加する一方、店舗数は一貫して減少しており、新設店舗の一店舗あたり床面積が確実に増えているという実態がある。大型店の郊外展開は、空間あたりのコストを低減して、広い土地に広い店舗をつくるという商業施設の質的变化を引き起こしているが、フレーム推計の信頼性を高めるためには、こうした変化を適切に反映した推計方法の開発が今後の課題と言える。

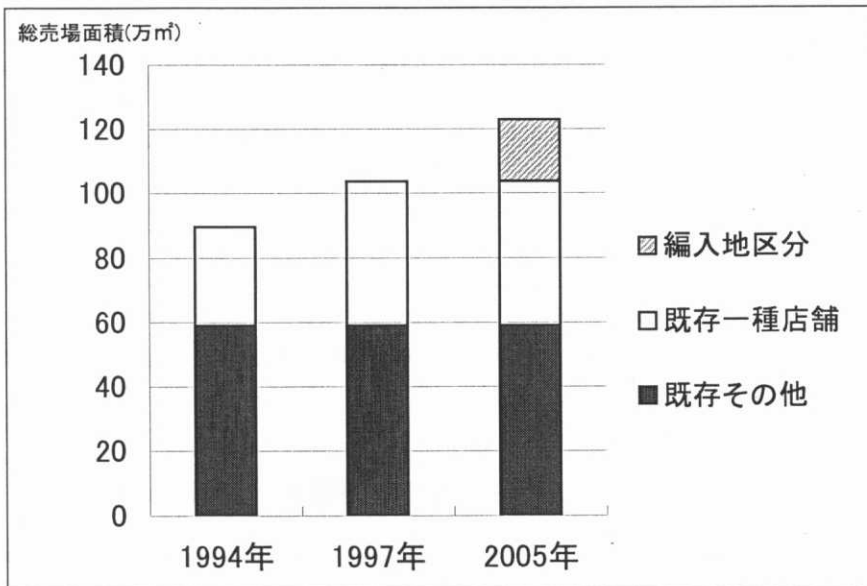
ちなみに、図 4-8 は、人口千人当たりの小売店舗売場面積の推移をみたグラフである。新潟県のほか、第三章で調査対象とした茨城県、群馬県、静岡県についてもみているが、いずれも同様の傾向で大きく増大している。表 4-4 は、三大都市圏と地方圏について、人口千人当たりの小売店舗売

図4-5 新潟都市計画区域における売上高の推移と予測



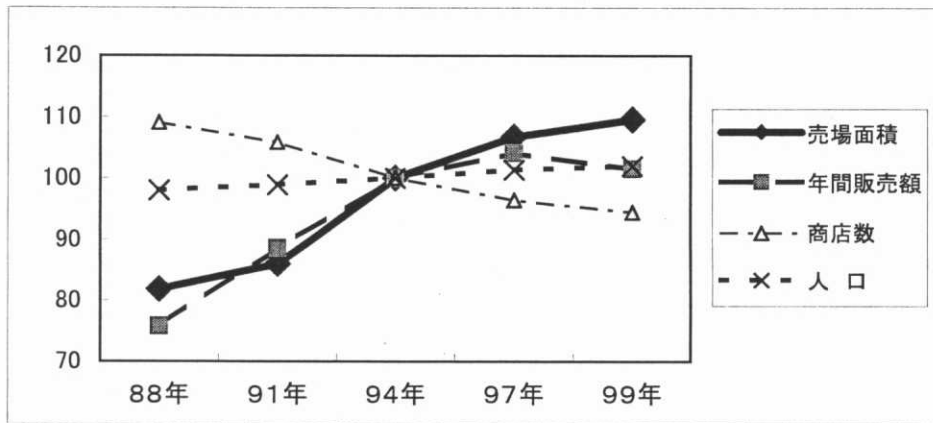
・実績値は商業統計表。新潟県が行った推計を筆者が再現したもの。

図4-6 商業フレームにおける新規編入地区の配分



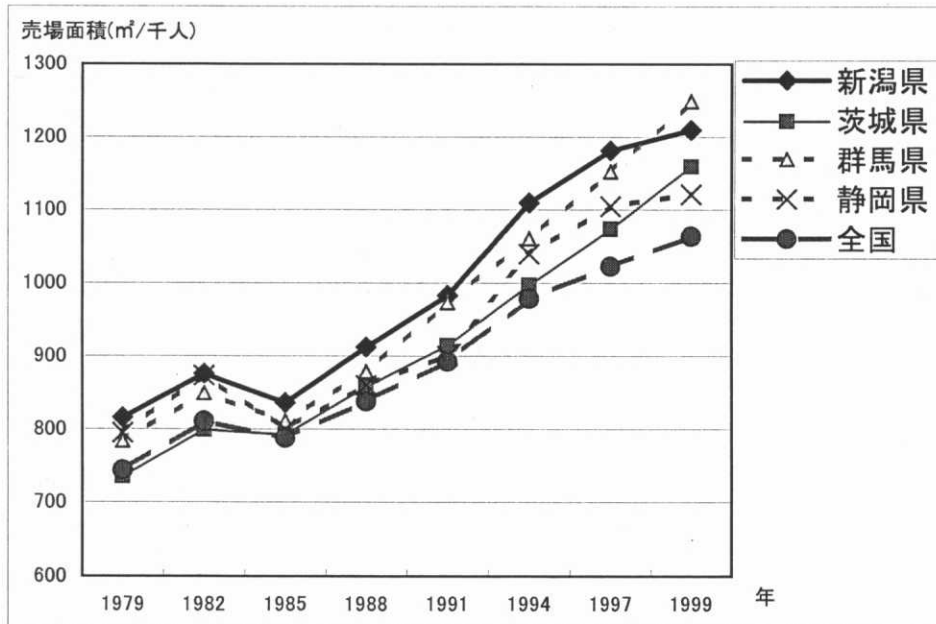
・新潟県が行った商業フレームの配分を筆者がグラフにしたもの。

図4-7 新潟県における売場面積等と人口の変化



・商業統計表(小売業計)、住民基本台帳のデータにより作成。

図4-8 人口千人当たりの小売業売場面積の推移



・商業統計表(小売業計)、住民基本台帳のデータにより作成。

表4-4 人口千人当たり売場面積の増大

(単位: m<sup>2</sup>/千人)

	1985	1999	倍率
三大都市圏	703.3	937.8	1.33
地方圏	861.3	1,187.2	1.38
全国	787.5	1,063.6	1.35

- ・三大都市圏は、東京都、千葉県、埼玉県、神奈川連、愛知県、京都府、大阪府。
- ・地方圏は、三大都市圏以外。
- ・三大都市圏と地方圏の値は、信頼区間95%、正規分布とした母平均を推定。
- ・商業統計表(小売業計)、住民基本台帳のデータにより作成。

場面積の平均値を推定し、これが増大する以前の 1985 年と直近の 1999 年を比較したものである。この間の増大は全国で 1.35 倍となっているが、三大都市圏、地方圏いずれもほぼ同様の倍率で増大している。また、新潟県など上の 4 県の値は、いずれも全国値を上回っていたが、地方圏でみると平均的な値を示している。都市計画のフレームは、基本的には消費行動を行う人口をベースとして、地域的特性を加味した原単位により求めるのがオーソドックスな方法と考えられるが、その原単位は、15 年程度の短期間に約 1.35 倍もの増大を起しているわけである。

一方、商業フレームと新規編入地区への配分枠との関係についてみると、新潟県の方法は、図 4-6 で示したとおり、都市計画区域内における総売場面積の増加分全体を、そっくりそのまま新規編入地区分に充てている。つまり、市街化区域内の小売店舗売場面積は現状横ばいと仮定し、さらに今後の大型店の新規立地はすべて新規編入地区で行われる、と仮定したと同じになっている。しかし、既設定の市街化区域内においても、土地利用規制上大型店の新規立地が可能な地区は多数ある<sup>(4.3.2)</sup>で、当然のことながら、こうした想定は現実に即した妥当なものであるとは言えない。ただ、少なくとも、市町から提出された膨大な床面積の要望を、約 4 分の 1 の量に押え込むことについては、調整の技法として効果を発揮した事実が認められる。「どんなに大きくてもこれ以上にはならない」、という意味では、調整の場面においては説得性のある根拠になっていると言える。

以上から、新規編入の上限として用いられた商業フレームの数値は、既設定の市街化区域内における新規出店の可能性を考慮していないという点において、過大となっており、「計画上の技術」というよりは「調整上の枠組み」として用いられたという性格となっている。確かに、こうした調整の場面では、「仮に最大限に見積もっても」という数値が説得力を持つことがしばしばあるが、商業フレーム方式を計画上の技術的手法として確立するには、より信頼性の高い推計方法の開発が課題であると言えよう。

## (2) 新規編入地区の選定基準とその意味

ここでは、個別箇所の選定において県が用いた方法をレビューすることにより、選定作業全体の性格を明らかにする。

個別編入箇所の選定は、商業フレームの総量枠の範囲内において、2 段階で行われた。1 次選定の基準は、①上位計画（市町の総合計画やマスタープラン等）に位置づけられていること、②土地利用の確実性があること（地権者の同意率及び出店者の確定）、③計画的市街地形成に問題がないこと、の 3 要件を備えていることとされた。

これらの要件のうち、県が最も重視したのは①の要件である。ここで、基準で「上位計画」と呼んでいるものは、市町による地域レベルの構想であり、都市圏を視野に入れた広域的レベルでの構想を意味していない点には、留意しておかなければならない。すなわち、1 次選定の基準は、市町レベルでの行政方針における位置づけの有無に依存したものであり、広域的視点からあるべき形を選別する性格のものではない。形式的に言っても、線引きは県を決定権者とする都市計画であり、市町村の行政区域を越えた都市圏レベルの土地利用計画なので、市町村の定めるマスタープラン等は形式的にも本来線引きの上位計画ではない。

なお、2 次配分の基準は、①都市計画上の位置づけがないが、土地利用の確実性があること、②計画的市街地形成に問題がないこと、が要件とされ、1 次選定に該当がなかった市町に残フレーム

を按分で配分することとされた。したがって、作業の性格は、計画的観点ではなく、もっぱら行政的調整とすることができる。

総合して言えば、この一連のプロセスにおいて、県は、商業フレームによる総量制限枠を、計画上の意志として明確に持つこととなった。一方、具体的な商業機能の配置については、県は計画上の積極的方針を持たず、その部分は市町レベルでの位置づけの有無と土地利用の確実性を判断する形で行政的調整過程に委ねた、と結論づけることができる。

### (3) マスタープランとの関係

さて、ここで、線引きに直接対応したマスタープランである「整備、開発又は保全の方針」（以下「整開保」と略す）における商業機能の位置づけを見ることで、大型店の郊外展開に対するマスタープランの限界について触れておきたい。

表 4-5 は、各編入地区の整開保での位置づけを整理したものである。これをみると、整開保においては、大半の編入地区が具体箇所名によって商業地とする旨の記述がなされており、一見、都市における商業機能の配置のあるべきビジョンが、具体的に提示されているように見える。しかし、前述の線引き変更の作業プロセスを振り返れば、整開保での地区名の記述は、編入の可否を決定した後の後追いに過ぎず、商業機能の具体的な配置について、都市づくりのビジョンが先行したわけではないことが明らかになっている。

一方、意外なことに、整開保には商業フレームに関する記述が含まれていない。前述の線引き変更にかかる作業プロセスの分析では、計画上の基本思想が商業フレームによる総量規制にあったことを明らかにしたが、本来整開保が都市計画の基本方針を説明する役割を担うのであれば、商業フレームこそ位置づけられる必要がある。

ところで、自動車利用を主体とした郊外型店舗の立地選好は、幹線道路があれば極めてフットルースであり、しかも経済社会変動の影響を受けやすい。マスタープランとの関係で言えば、都市計画の計画者が、都市のあるべき姿から解き明かして、あらかじめ大型店を配置すべき用地を限定的に見出すことなど、現実にはまったく困難である。そこで、総量規制ということを計画上の上位の思想に置いて対処したのが、今回の作業プロセスであったと考える。都市計画のビジョンを提示し、土地利用規制の適用方法を拘束する位置にある整開保において、商業フレームが明記されなかったことは、整開保がまさしく形式化しており、計画ツールとしての実質的役割を担っていないことを明白にしたとも言えよう。

なお、表 4-5 には、編入と同時に指定された用途地域の種類も示したが、商業系用途地域の指定は少ない。このことから、用途地域の種類の選択についても整開保の記載とは余り連動せず、規制レベルの都市計画がマスタープランに必ずしも拘束されていない実態が伺える。



表4-5 編入地区の「整備・開発・保全の方針」での位置づけ

地区名	整備・開発・保全の方針の位置づけ			用途地域
	用途配置	密度構成	住区整備	
姥ヶ山	○	—	○	準工業地域
小新(その1)	○	○	○	第二種住居地域
小新(その2)	○	○	○	第二種住居地域
河渡	○	—	○	準工業地域
西新発田	—	—	○	近隣商業・一種中高層
善道	—	—	—	近隣商業・第二種住居
程島	—	○	—	第二種住居地域
城山・正尺	—	—	○	近隣商業地域
葛塚	—	—	○	第二種住居地域
鶉ノ子	—	○	○	商業地域
早苗	—	—	—	準工業地域
横越南	—	—	—	準住居・一種中高層
横越東	—	—	—	準住居・一種中高層

- ・用途配置の○印は「主要用途の配置方針」の商業地の欄に地区名の記述があるもの
- ・密度構成の○印は「密度構成に関する方針」の商業地の欄に地区名の記述があるもの
- ・住区整備は「住区構成とその整備方針」に商業地の記述がある地区
- ・用途地域は主たる指定を示し、区域面積の概ね2割以下のものを省略している

#### 4-4 商業フレーム方式の評価

商業という用途は、様々な土地利用の中でも、経済環境の変動に著しく左右されやすい性向を有している。商業はつねに激しい競争によって店舗間の盛衰の起こる用途であり、その結果、出店・退店も頻繁に行われる。郊外におけるロードサイド型店舗や大型店の出店が増大した一方で、中心商業地においては空き店舗の増大が問題とされているが、近年では大型店同士の競争も激しくなり、カテゴリーキラーと呼ばれる郊外立地志向の大型専門店によって総合スーパーの売上げが低下したり、巨大規模のショッピングセンターの進出が一般大型店にも打撃となる状況もよく聞かれるようになってきた。このようにして、退店による空き店舗の発生は、中心市街地ばかりでなく、郊外店舗にも及び始めており、こうしたことから、商業目的の土地利用は、安定性という面で必然的に不確実な要素をはらんでいる。

一方、線引きの変更と表裏一体の関係にある農地の転用は、いったん転用されると元に戻すことは極めて困難という、不可逆的な特徴を持つ。農業経営をめぐる経済社会環境には近年厳しいものがあり、人口の増加や移動に伴う住宅地需要が鈍化した今日にあっても、農地の転用圧力は和らいではない。こうした中であって、線引き制度は、都市地域における土地需給制御の根幹を担う役割を、実際に果たしている。

大型店の出店競争が白熱する時期にあって、市街化区域に隣接する幹線道路沿いの大規模農地は、大型店用地の優れた供給源として脚光を浴びる。しかし、めまぐるしく変わる経済環境にあって、出店競争の白熱も長続きはせず、短期間での撤退も珍しくはない。近年の土地利用計画は、時としてそうした激しい経済環境への対処を求められる。

新潟県は、こうした大型店の出店競争の事態に直面して、商業フレームによる編入上限枠を設定して土地利用の転用をコントロールしたわけだが、このことは線引き制度の新しい運用のあり方を示していると言える。フレーム設定による市街化区域拡大の制御という方法は、人口フレームの場合でもそうであるように、一見単なる調整用のツールに見えながら、実は総量抑制という明確な計画上の目的をもっている。

前述したように、統計的に見て小売店舗面積の総量は拡大を続けている。是非の議論は別にして、出店側・消費者側の双方にとって、自動車利用を前提に空間コスト面で有利な郊外型大型店の増大が、小売店舗面積拡大を牽引している状況にある。こうした傾向は、現象面だけをとらえれば、戸建て住宅を求める住宅地需要が市街地拡大の圧力となってきた状況と、類似性がある。線引き制度は、都市的土地利用拡大の需要に対して、土地の転用を計画的に制御するための計画ツールであるが、住宅地の需要に対して適用されてきた「将来フレームの設定」という運用技法が、商業地の需要に対しても応用可能性があることを、新潟都市計画区域の事例は示している。

ところで、表 4-3 の最終決定の数字を単純に割り算すると、1 地区当たり平均編入面積が 13.7ha に上り、売場面積を編入地区の区域面積で除した割合は 10%に過ぎない。これは編入地区の区域において主たる編入目的の敷地以外の土地が含まれてしまうというフリンジ特有の現象<sup>(4.4.1)</sup>とともに、大規模土地を低密度利用する郊外型大型店の形態<sup>(4.4.2)</sup>に起因する。もとより土地利用の確実性を判断した上での編入であるから、編入面積を直ちに過多とするにはあたらないであろう。しかし、先にも触れたが、このように大きな面積で市街化区域に新規編入される土地について、厳しい競争環

境下で出退店も激しい商業用途の場合には、都市計画が前提とした土地利用の安定性・継続性において、かなりな潜在的課題があることを改めて指摘しておきたい。

これに関連して、商業地の用地需要推計について、商業販売額の推計から直接的に商業地の用地需要自体を推計しようとする従来の技法<sup>(4.4.3)</sup>には、中心地区での商業地を想定していると考えられるため、広大な平面駐車場等に特徴のある大型店の郊外展開に対してそぐわない面がある。商業地の用地需要推計技法の改善は、土地利用計画のひとつの課題である。

なお、この新潟都市計画区域のケースでは、「商業フレーム」という方法によって県が市町村の調整にあたったのであるが、このような商業フレームという方法が適用されたのは新潟県下で新潟都市計画区域だけであり、その他の都市計画区域では考えられていない。即ち、この対応は、あくまでこの時期この地域において突発した特異な状況を前にしての工夫なのであって、前もって計画されたものではなく、その後一般化されてもいない。また、この商業フレームは、市街化区域編入の可否の決定に大きな役割を果たしたにもかかわらず、マスタープランである「整備、開発及び保全の方針」に何の記述もされなかった。このような事実から、現在の都市計画行政の行動様式ということを考察すると、都市の土地利用に関して、あるべき論を示す上位政策が特段存在していない状態であったとしても、線引き制度といった形で、一定の規制がもともと適用されている状況となっていたならば、異常事態の発生に対して、制度の運用責任を持つ行政主体が、都市圏全体の将来の土地利用のあり方を考えた上で、良識ある指導性を発揮するという優れた役割と対応が行われることについて、期待することができるということができよう。けれども、こうした対応の方法論も、マスタープランという都市計画の基本方針を表明する文書において、説明責任の形式を整えるということには、行政主体の関心がない。このように、現状において行政主体のしっかりした計画的対応を引き出し得る制度的枠組みとは、都市のあり方から説き起こして規制制度を適用するのではなく、規制制度があらかじめ与件となるような状況とした上で、規制制度の運用責任を持たせることであろう。

このような意味で、扱う事柄の空間的スケールと行政主体のテリトリーが対応していることとともに、開発規制が一般的前置の状態にあること（規制をしなければならない対象が具体的に明らかでなくても規制がかけられているということ）が、無秩序な土地利用に対する歯止めの実効性において非常に重要であることを、このケースは実例をもって立証しているということができる。

#### 4-5 線引きに関わるその他の事例

ここで、郊外型大型店の広域的な立地調整に関する線引き制度の実効性の論点を深めるため、2つの事例を補足する。いずれも市街化調整区域における開発面積が約20ha、売場面積が約7万㎡クラスの巨大ショッピングセンターに関するものであるが、福島県伊達町のケースは県が広域的観点から開発計画を止めた事例、宮崎市のケースは開発許可権限が市に分権化されたために市の意向によって開発許可が認められた事例で、両者は対照的な結果となっており、比較研究の興味深い事例と考えられる。

##### (1) 福島県伊達町の事例

福島県伊達町は、福島市に接する人口約1万4千人の町で、福島市を含む広域の県北都市計画区域にあって、線引き制度が適用されている。1998年10月、線引きの定期見直しの作業過程において、伊達町の市街化区域に隣接する約27haの土地について、売場面積約77,000㎡の大規模ショッピングセンターの出店目的により市街化区域の編入要望が出された。この土地は、国道4号線に面した農地であり、福島市の中心市街地から約8kmに位置している。

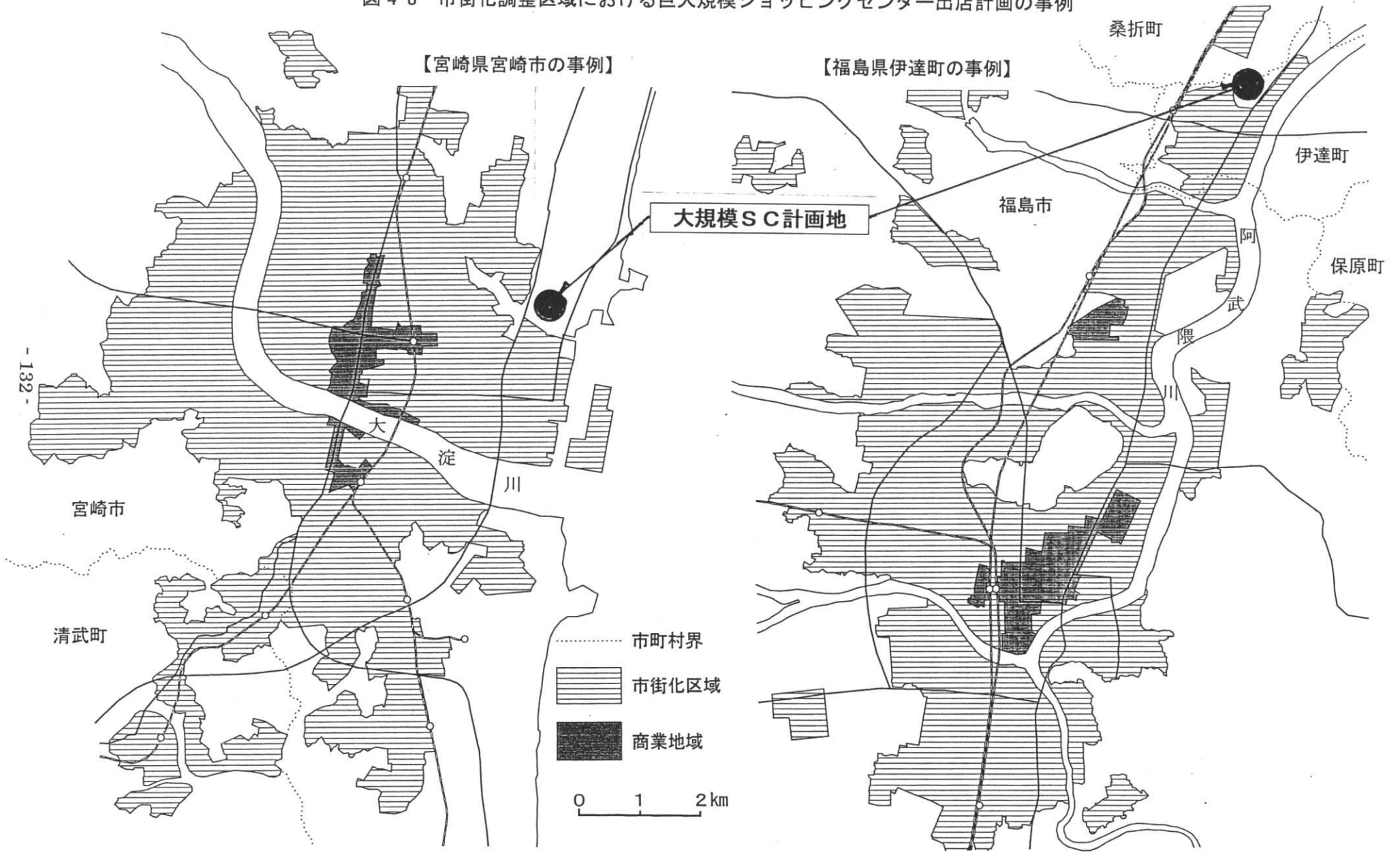
ところが、線引きの都市計画決定権者である福島県は、周辺市町との調整が終わっていないこと、および、現段階ではショッピングセンターの出店が確実とは言えないことを理由に、2000年3月公表の線引き見直し素案にこの区域を含めず、保留とした。その後、商工団体等から出店反対運動が行われたこともあるが、伊達町の要望にもかかわらず、福島県は2004年現在に至るまで市街化区域編入に応じていない。なお、この土地は、市街化調整区域にあるものの、規模から言えば都市計画法第34条10号イによる開発許可の対象となり得るが、伊達町の行政区域は開発許可の権限が県におかれているため、県が姿勢を変えない限り開発許可が行われることはない。

この事例は、広域的行政主体である県が、基礎的自治体である町の意向に優先して、都市計画の変更留保と開発許可の留保という権限を行使したために、大規模ショッピングセンターの郊外開発が止められた例である。従って、この事例も、大型店の郊外立地制御における線引き制度の有効性を示した事例のひとつであると言える。なお、その後福島県は、大型店の立地を対象とした広域まちづくりに関する検討会を設け、2004年3月に提言をとりまとめた<sup>(4.5.1)</sup>が、この中において「近年、複数の市町村にまたがるような広域な範囲を商圈として立地する大型店が見られ始めており、各市町村のまちづくりに大きな影響を与えていることから、このような大型店の立地については、広域的自治体である県が、広域的な観点から調整を行うことが必要である」という記述があり、検討会の提言ではあるが、大型店に対する県の広域調整の必要性を表明するに至っている。

##### (2) 宮崎市の事例

次に、福島県とは対照的な事例を見ることとする。宮崎市は、2004年5月、市街化調整区域において、敷地面積20.9ha、店舗面積65,700㎡、延べ床面積95,700㎡、駐車台数約5,800台の大規模ショッピングセンターにかかる開発許可を行った。この事例で特徴的なのは、線引きの都市計画決定権者は県であるが、開発許可権者は県ではなく宮崎市であって、都市計画の計画主体と担保手段の執行主体が異なっていることである。これは、2000年施行の都市計画法改正によって、開発許可

図 4-8 市街化調整区域における巨大規模ショッピングセンター出店計画の事例



の権限が、従来の県から中核市及び特例市（人口 20 万人以上）に移譲されたため、最近生じた現象であり、このケースでは一種のねじれ現象のようになっている。このように、近年の都市計画制度における市町村分権化の進展は、線引き制度の広域調整効果に関して、上にあげた新潟県や福島県における状況とは、かなり異なる事情を生じ始めてきている。

経過をたどると、2001 年 7 月、宮崎市中心部から約 3km に位置する市街化調整区域内の約 21ha の土地において、事業者から大規模なショッピングセンターの出店表明がなされた。この区域は、市街化区域に接してはいないが直近の位置にあり、大部分が農地である。出店表明の直前の時期から、宮崎市商店街振興組合連合会より市議会に請願が出されるなど反対の動きがあったが、市はむしろショッピングセンター計画に前向きな姿勢で臨んだ。理由は、当時宮崎市中心市街地において既存百貨店が暫定閉店中で民事再生手続きに入りつつあったことから、大規模 SC 出店が市域における商業機能の充実に寄与すると考えたためとされており<sup>(4.5.2)</sup>、逆に立地に消極的になることによって大規模 SC が他の市町村の区域に進出することを警戒したとも言われている。

宮崎市は、その後、都市計画法第 18 条の 2 に基づく市町村マスタープラン（市町村の都市計画に関する基本的な方針）を変更し、この地区を市街化調整区域のまま「拠点」と位置づけ、2003 年 3 月公表した。一方、周辺の 13 市町村<sup>(4.5.3)</sup>は、大規模 SC 出店計画に反対の姿勢を明らかにし、県に対し要望書を提出した（2002 年 8 月）。ここで注目すべきは広域行政庁である県の対応であるが、この事例について宮崎県のとった立場は、至って中立的と見える。県は、自らに権限のある線引きの都市計画を変更してショッピングセンターの立地を推進する考えは持たなかったが、法改正で宮崎市に権限が降りた開発許可の運用に関して、市の判断に異を唱えることもしなかった。かくして、この件は 2004 年 5 月に宮崎市によって開発許可が行われ、同日付けで農林水産省による農地転用許可も出されている<sup>(4.5.4)</sup>。

宮崎市の事例が示唆することは、線引き制度における場合であっても、開発許可権限を行使する主体が分権化により広域行政庁ではなくなると、広域の観点に立った立地制御については、実効性の確保が困難になるということである。市街化調整区域においては、大型店目的の開発・建築行為は制度上も事前明示的には認められておらず、従って規制することが可能なのであるが、他方、都市計画法第 34 条 10 号という裁量性のかなり高い許可規定が存在しているので、この許可規定の運用如何によっては、巨大店舗の立地であっても認めることができる。すなわち、大型店を立地させるかどうかは、開発許可権限を持つ行政主体の意向が左右する仕組みとなっている。一方、今日の状況では、行政主体間の関係は、県市の関係といえども権限の所在による役割分担を尊重する傾向が強まってきており、そういう意味では分権化が定着してきているため、上位の行政機関であっても、自ら判断を求められる法的立場にない事柄について、異議をはさむコミットはとりがたくなっている。権限のないところに意志的判断は生まれにくい<sup>(4.5.5)</sup>からである。

宮崎市の事例を見ると、市も県も、各々の立場において合理的な判断を行ったものと考えられ、結果は市街化調整区域において巨大規模のショッピングセンターが立地することとなったが、市や県の行動を批判すべきものとは考えない。問題とすべきは、大型店の広域的な立地調整に効果を発揮してきた線引き制度の効力が、開発許可権限の分権化によって、ほころびが見られるようになったことである。いわば「行き過ぎた市町村分権化」の弊害が垣間見られると言うことができよう。

この制度的な「ねじれ現象」が生じた原因を考えると、都市計画制度の地方分権化の場合は、計

画事項の広域性・根幹性の有無・程度によって都道府県と市町村の事務分担を整理したのに対して、開発許可制度の権限移譲の場合は、計画の性格ではなく、中核市、特例市といった行政組織の事務能力論で整理したことに起因している。建築確認制度と比較して考えると、これも都市計画の実現に関するもうひとつの執行手段であるが、建築主事をおく特定行政庁という形で、行政組織の事務能力論で分担関係が整理されている。しかし、建築確認の執行には基本的に裁量性がなく、近年では民間機関にも事務執行が解放されているように、どの主体が担当しても結果は同じはずであるから、官民間問わず事務能力論で整理して差し支えない。また、特定行政庁の単独権限に残された許可・認定も存在するが、これも法的には最低基準性の範囲内における特例に止まっているので、都市計画の前提から逸脱することがない建前となっている。これに対して、開発許可制度における第34条19号イの許可（市街化調整区域における大規模一体開発の許可）については、そもそも法的にも裁量性が前提であるとともに、裁量的運用の幅によっては都市計画が計画決定段階で予定していない大きさまで踏み込むことが可能である。これは、開発許可の個別判断が計画行為の一部をなす可能性を意味するものであり、計画行政の意志という観点では、計画と執行を同一主体に一致させておくか、若しくは許可の執行にあたって計画主体の同意を要する仕組みにしておかないと、計画の一貫性を保つことができなくなる。このように、この「ねじれ現象」は、計画の実効性における制度設計の根幹的な問題であることを、特に指摘しておきたい。

結論をまとめると、このケースが語る重要な真実は、計画の立案権限と担保手段の執行権限が一致した主体におかれなければ、裁量性のある運用が認められる制度においては、究極的には齟齬の発生を避けることができない、ということである。

#### 4-6 小括

線引き制度が、大型店の無秩序な郊外立地に対する一定の歯止めとして有効に機能していることは、第二章で示したところであるが、新潟都市計画区域の詳細な調査からも、このことが確認された。線引き都市計画の一清見直しにおいて、都市計画決定権者が上記のような緊迫した調整過程を行うこととなったことも、線引き制度の有効性の証左である。

大型店の立地と撤退は、厳しい競争環境下で行われる経済活動であるため、経済環境の変動に左右されやすく、土地利用の安定性には懸念がある。一方、農地や林地から宅地への土地の転用は不可逆性が強く、国土空間の管理として慎重さと計画的対応が必要である。このことを考えると、線引き制度が、大型店目的の宅地転用に歯止めをかけている意義は、土地利用計画に極めて重要である。

特に、郊外型大型店は、自動車利用が主であるので立地選好は幅広く、立地がフットルースに拡散しやすい性向がある。道路整備が進展し、自動車が一般的に普及した時代においては、このような性向を持った土地需要が発生しやすい。このため、広い範囲を対象に面的に開発規制をかける線引き制度は、人口増加圧力が見込まれない時代においても、モータリゼーションの成熟化による無秩序、虫食的な開発需要を制御する手段として、有用性を積極的に評価すべきである。

線引き制度の運用における市街化区域拡大の調整は、従来から「将来人口フレーム」という方法が用いられてきた。これは、計画年次までの人口や世帯数の増加予測に基づき、住宅需要と必要な新規住宅地供給量を予測して市街化区域拡大必要量の総量枠（フレーム）を設定し、これを総量規制枠として個別具体の市街化区域編入地区を調整する方式であり、線引き都市計画の調整ルールとして定着し、なくてはならない確立した運用技法となっている。

新潟都市計画区域において、大型店目的の市街化区域拡大の調整に用いられた「商業フレーム方式」は、住宅地の調整に用いられる人口フレーム方式と同様の考え方に立つ運用技法である。この新しい運用技法の採用は、新潟都市計画区域の実例において、調整ルールとして一定の成功を収めたと評価することができる。この実例から、市街化区域拡大の圧力に対して「総量規制枠」をもって対応するという都市計画の技法の有効性が、大型店目的での応用に関しても確認できたと言える。

ただし、新潟都市計画区域における商業フレームは、売場面積の増加見込み分をそっくりそのまま新規市街化区域編入地区の上限枠として用いているので、既定の市街化区域内での商業開発もあると考えると計画には必ずしも妥当な使い方とは言えず、「仮に最大限に見積もっても」という調整用の上限枠と性格づけられる。総量規制枠として作用するのも新規市街化区域編入による宅地転用量に対してのみであり、既設定の市街化区域内における新規出店分には制約とならない。また、近年の商業施設の大型化によって売場面積の原単位も大幅に変化しているが、この点に関しては近年の実態に対応した信頼性のある推計手法が開発されていない。こうしたことから、商業フレーム方式については、調整技法としての有効性は確認されたが、計画技術としての科学的根拠については課題が残っている。

この事例では、大型店の誘致で互いに競合する市町村とこれを調整する広域行政庁（県）という構図が成立している。線引き変更プロセスによる大型店の立地制御が一定の成果を収めたのは、線引きの都市計画決定主体が広域行政庁である県におかれ、4市7町(当時)を含む広域都市計画区域を



ベースに、各市町の競合する要望を判別する立場に立てたためである。仮に市町村に決定権限がおかれていたら、このような広域的総量規制枠による土地利用制御は不可能であったろう。問題となる対象事項の空間的広さと都市計画決定主体の一致性は重要であり、広域的事項には広域的行政庁が対応した場合において効力を生ずることが、この事例のプロセスからも確認された。

線引き制度は、市街地の面積量と形態形成(formation)を制御するとともに、農地や林地等の虫食的な宅地転用を制限する制度である。このため、大型店の無秩序な拡散立地を規制し、宅地転用の総量を制限することには、一定の制御力がある。ただし、限界を言えば、商業フレーム方式で対応できるのは宅地転用の総量制限までで、大型店による新規の商業集積地のあるべき位置を上位計画で特定することは困難であり、そもそも郊外型大型店を否定するには至っていない。また、既設定の市街化区域内における立地制御については、線引き制度の範疇外である。

なお、この事例では、商業フレームの設定が立地可否判断に大きな役割を果たしたが、それにもかかわらず「整備、開発及び保全の方針」には何の記述もされなかった。これは、わが国都市計画におけるマスタープランの形骸化の実態を物語るとともに、たとえマスタープランが存在していなくとも、線引きのような一定の規制があらかじめ適用された状況が存在すれば、異常事態が発生した場合であっても、制度の運用責任を持つ行政主体の行動に良識ある指導性を期待できることを実証した例になっている。このように、わが国都市計画の運用現場の現実には、マスタープランに基づいて自ら新たに規制を設定することにはハードルが高いが、規制があらかじめ与件として適用されている状況であれば、行政主体の計画的思考に基づく対応を引き出すことは可能であり、実効性ある制度の構築において、規制を自治体の個別判断ではなく原初的に適用する制度的枠組みの有効性が確認できる。

ところで、線引き制度による県の広域調整機能については、福島県伊達町の事例で、広域都市計画区域内の町から提出された、市街化調整区域における大規模ショッピングセンター出店目的の市街化区域編入要望を、県が止めたケースにおいても、その効果が確認できる。しかし、2000年都市計画法改正で開発許可の権限が中核市及び特例市まで分権化されたことにより、この効果には変化が生じている。宮崎市の事例では、伊達町の場合と同様に広域都市計画区域の市街化調整区域における大規模ショッピングセンター出店の案件であったが、周辺市町村の反対にもかかわらず、市が市域内の商業機能拡充の観点から開発許可を行った。これは、県が定めた線引きの都市計画にとって、計画実現の担保手段である開発許可の権限が、地方分権改革により市に属することになったことが、原因となっている。線引き制度の広域調整機能の実効性にも、ほころびが見え始めている。

この問題は、空間計画のガバナンスというものを、広域性の有無や程度といった計画論ではなく、中核市・特例市といった行政組織の事務能力論によって、権限移譲を整理したことに原因がある。宮崎市のケースは、都市計画のような空間計画の行政には、空間的広がりに関する規制対象と行政主体の即応性が必要であるとともに、計画の担保手段に裁量性がある場合においては、計画立案の権限と担保手段の執行権限が同一の主体に属していなければ、究極的には齟齬の発生を避けることができないということ、立証した事例である。

#### 第四章 補注：

- (4.1.1) 内田一平・中出文平(2000)「線引き見直し時における行政機関間の調整実態と市街化区域設定に関する研究—新潟都市計画区域をケーススタディとして—」、都市計画論文集No.35、pp877-882
- (4.1.2) 東洋経済新報社「全国大型小売店総覧 2000」の掲載データにより開店日が1992年1月以降2001年1月以前(開店予定日を含む)の第一種大規模小売店舗を拾い出し、市販の地図による位置と都市計画図とを照合した。敷地が複数の用途地域にわたる場合は沿道部分の用途地域名で整理した。
- (4.1.3) 市街化調整区域の開発許可を受けたのは、黒崎 SC パルス、ラパーク聖籠、アピタ新潟亀田の3件。いずれも2000年2月告示の線引き変更により市街化区域に編入。このうち黒崎と聖籠は線引き見直し作業開始以前に出店済みのため、本稿の研究対象とした商業フレームによる調整の対象外。亀田は1次選定の鶴ノ子地区であるが、旧大法廃止との期間の関係で早期着工を希望したため、線引き変更の調整終了後に開発許可を行っている。
- (4.2.1) ヒアリングは、新潟県都市計画課の担当者に対して2001年3月13日に行った。
- (4.2.2) 通商産業省「商業統計表」。
- (4.2.3) 県は補注(4.2.4)の資料において小売店舗面積に占める第一種店舗の割合の増加傾向を説明しているが、将来増加分すべてを編入分に割り当てる論拠は示していない。
- (4.2.4) 1997年12月19日の説明会において、県は市町に対して「大型小売店舗(1種店舗)にかかる市街化区域編入方針(案)」と題するペーパーを配布している。この資料には、県の問題認識、商業フレームの算定根拠、1次選定の基準及び選定箇所、2次配分の方針が詳しく述べられている。
- (4.2.5) 1998年4月8日の最終連絡調整会議において、県は市町に対して「大型小売店舗(1種店舗)にかかる市街化区域編入方針(案)における2次配分の見直しについて」と題するペーパーを配布している。
- (4.3.1) 県の資料では1985年から1994年(消費者物価指数で補正した実質値)のデータに基づき、指数回帰式と直線回帰式による予測値の平均で右肩上がりのトレンド推計がされている。
- (4.3.2) 新潟都市計画区域の市街化区域内における用途地域では、線引き告示前の1999年時点で約31%が第一種大規模小売店舗の立地可能な地域(第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域)に指定されている。
- (4.4.1) 編入区域には公共施設部分や地形地物境界との間の土地、隣接する既存建物敷地等が含まれる傾向がある。
- (4.4.2) 例えば編入区域の一つ姥ヶ山地区では、店舗面積25,000㎡、編入面積15.8haに対して、建築基準法上の延べ面積66,300㎡、敷地面積9.5haで容積率70%、敷地以外の部分は道路と敷地外平面駐車場である。
- (4.4.3) 例えば、3)社団法人日本都市計画学会(1982)、「都市計画の手引き 都市計画区域・市街化区域及び市街化調整区域・用途地域編」、pp88-89
- (4.5.1) 福島県広域まちづくり検討会(会長:鈴木浩福島大学地域創造支援センター教授)(2004)「広域的なまちづくりのあり方に関する提言 ～地域との共生による大型店の立地に向けて」
- (4.5.2) 市長は2002年3月12日市議会において「寿屋の民事再生法に基づく民事再生手続きの提出期限までに、宮崎山形屋の増床と寿屋宮崎店の再開の両方が満足された場合にのみイオンSCを認めない」と述べており、同年7月16日の市議会において「所定の期限までに寿屋宮崎店の再開の目途がたたなかったことから、イオンSCを認める方向で作業に入る」と述べている。なお、寿屋宮崎店は2003年3月に再開しており、「市長のイオンSC容認発言が寿屋の再開を遅らせた」として、寿屋のテナント等が市及び市長に対して損害賠償請求を提訴した。
- (4.5.3) 西都市、佐土原町など近隣13市町村長及び同市町村議会議長で構成する「イオングループ対策会議」
- (4.5.4) 4haを超える農地の転用許可は農林水産大臣(この場合九州農政局)の権限であるが、農林水産省はこの農地が約20haの集团的農地であるものの、農振農用地に指定されておらず、周辺状況から過半が第3種農地と判定し、基準に合致するとして転用許可を判断した。
- (4.5.5) 宮崎県は、その後宮崎広域都市計画区域のマスタープラン(都市計画法第6条の2に基づく「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」)を策定(2004年5月告示)したが、この中において、「大規模商業施設などの都市機能に与える影響が大きいと考えられる施設については、市町村が策定する「都市計画に関する基本的な方針」(都市計画法第18条の2に規定する基本的な方針をいい、周辺の都市の現況及び見通しなどを勘案して定めたもので、中心市街地の再生に向けた取り組みを踏まえて、開発を容認し得る地域が備えるべき要件などの開発方針を示したもの)に即して配置を検討する」と記載している。これは、上位のマスタープランが下位の計画主体に判断を丸投げしているようにも見える記述であるが、分権化で権限を持たない部分が大きくなった県の立場を象徴している。