

第五章 欧米主要国における商業立地の規制・誘導制度

5-0 目的と概要

この章の目的は、英・独・仏・米の都市計画における商業施設立地の規制・誘導制度と近年の動向を概観するとともに、これら諸外国の制度を郊外型大型店の立地コントロールという側面に焦点を絞って比較検討することで、実効性ある商業機能の立地制御を行うため、都市計画制度が備えるべき要件を改めて浮き彫りにするとともに、わが国都市計画制度の改革の示唆を得ようとするものである。方法は、各種文献調査によった。

各国制度は、制度の成り立ちが各々全く異なるため単純化して論ずることは適切でないが、規制環境がなければモータリゼーションや流通業の発展で郊外型大型店が自由に展開する素地があることは共通している。ここでは、前章までのわが国の制度と実態の分析を踏まえて、制度の立地制御力に深く影響すると考えられる要素を、①大型店に対する国の政策の存否と内容、②土地利用規制の統率力、③広域的な行政主体の関与、④国の法令の拘束力、の4点である仮定して、これらの各観点から各国制度を考察し、各国における郊外型大型店普及の実情と比較しながら、立地制御の実効性にとって何が必要であるのかを探ることとした。また、都市計画の制度には、規制の実効性ととも、参加プロセスの民主性や計画変更を受け容れる柔軟性といった要素も重要であることから、⑤規制変更手続きの開放性という観点も追加して考察することとした。

これらの結果、都市計画による郊外型大型店の抑制には、①国レベルにおける政策の存在が重要であり、とくにイギリスにおけるサステナブル・デベロップメントのような、個々の都市計画よりも上位の国家政策の存在が有効であること、②開発や用途の規制が厳格であるとともに、そのような厳格な規制が原初的に国土の広い範囲をカバーしていることが必要なこと、③土地利用規制や立地可否判断を市町村のみで決定するのではなく、広域的影響のある対象については広域行政庁の実質的関与が不可欠であること、とくに、ドイツにおける州のFプラン認可、イギリスにおける国の政策指針（PPG）の存在が、税収や雇用を優先する自治体の郊外型大型店誘致に歯止めをかけており、反対に広域行政庁の関与のないアメリカではゾーニング規制がきめ細かく厳格であるにもかかわらず郊外型大型店が著しく普及していること、④とくに、ドイツの建築利用令第11条3項による1,200㎡を越える大型店の立地可能地区の限定、イギリスにおける国のコール・インに裏付けられたPPG6のシーケンシャル・アプローチや郊外立地のリージョナル・ショッピングセンター（5万㎡超）の原則禁止、フランスのラファラン法による中小店舗保護の仕組みなど、国の法令規範によって自治体や事業者の行動を拘束できる力が必要なこと、等の必要性が鮮明になった。

なお、アメリカでは、郊外に大型店を出店する場合、多くは事業者によるゾーニング変更アピールによって行われている。これは、結果的に郊外型大型店の多数立地をもたらしてはいるものの、その判断が市民参加機会を含むプロセスによって行われることを考慮すると、透明性・民主性という意味において、都市計画判断という方法をとることの重要な利点が示されている。

5-1 欧米主要国の商業立地規制の概要

5-1-1 イギリス

(1) シーケンシャル・アプローチ

イギリスの土地利用規制は、計画許可制度 (planning permission) によって担保されているが、計画許可の運用のあり方や、前提となる都市計画 (development plan) の策定のあり方については、中央政府が PPG (Planning Policy Guidance) という文書を発出して指針を示している。PPG は、実施の権限を持つ地方自治体の計画当局を直接に拘束する法的位置づけにはないものの、都市計画の作成や許可の実施にあたって考慮することが求められ^(5.1.1)、実際に強い影響力があり、重要な役割を果たしている。

商業用途の土地利用計画・規制に関しては、一律的な規制制度はなく^(5.1.2)、PPG6 (Town centers and retail development) が指針とされている。PPG6 は、最初 1988 年に公表されたが、この時は大型店舗が中心市街地以外に立地することに関して、必ずしも明快な立場をとっていなかった。しかし、1993 年の改定により、郊外型大型店の抑制と中心市街地への立地誘導のスタンスが鮮明に打ち出され、さらに 1996 年の改定により、方法論が詳しく体系化された。PPG6(1996)の考え方は、都市交通計画に関する PPG13(Transport)(2001 改定)とも呼応して定着したものとなっており^(5.1.3)、現代英国都市計画における基本的思想の一画を形成したものと言っても過言ではない。

PPG6(1996)における都市計画の立場は、集約して言えば、「既存の中心市街地 (town centres) の活力と発展性を維持・強化すること」と、「自動車利用を抑制すること」の2点である。このために、商業関係の開発投資を、中心市街地に集中させていくことを目指している。すなわち、既存の中心地の階層秩序 (中心市街地(town centres)、地区センター(district centres)、ローカルセンター(local centres)) を前提にしつつ、既存商業地の競争力確保を図ろうとするものである。ただし、競争の抑制、既存店舗の利益保護や進歩の妨げが計画制度の役割でないことも、明言している。こうした政策の背景にあるのは、1980 年代のサッチャー政権の時代に展開した大型商業施設の郊外開発に対する強い反省と、1990 年代前半に明確になった持続可能な開発 (sustainable development) という政策理念である。

PPG6(1996)の小売店舗に係る開発規制の基本的な考え方は、①「計画主導の対応」(plan-led approach) と、②「順を追った対応」(sequential approach、以下「シーケンシャル・アプローチ」という) により構成されている。このうち、シーケンシャル・アプローチは、商業立地規制の根幹をなす極めて重要な方法論であり、PPG6(1996)で初めて提示されたものである。

シーケンシャル・アプローチとは、商業施設の立地選定にあたり、まず中心市街地内のあらゆる選択肢を検討し、次に中心市街地隣接地、地区センター、ローカルセンターを検討し、それでもなお適地がない場合に限って中心地外 (out-of-centre) の立地が候補となるが、そこであっても自家用車以外の多様な交通手段の選択が可能な土地を選定する、という手順のことである。シーケンシャル・アプローチは、地方自治体が都市計画を策定する場合に適用することはもちろんのこと、都市計画が商業施設用地を明確にしていなくても、地方自治体と開発申請者の両方に対して、この手順による徹底的な評価を要求するものである。

商業開発の申請者は、店舗のグロス延べ床面積が 2,500 m²を超える場合、次のことを自ら立証することを求められている。

- 申請者が、選定した敷地と適当な代替地の利用可能性について、シーケンシャル・アプローチによる比較検討を行ったかどうか。
- 中心市街地、ローカルセンター及び村落に対する経済的影響の見通しはどうか。（これには、最近完成した開発や主要な計画許可の累積による影響が含まれる。）
- 申請敷地が、複数の交通手段の選択によるアクセシビリティが確保される場所かどうか。また、顧客の交通手段分担率の見通しはどうか。
- その他重要な環境上の影響はどうか。

一方、地方自治体は、新規の商業開発が既存の中心地の外で提案された場合においては、既存中心地の活力と発展性を維持・強化すべき観点から、その開発提案を次の事項の評価により審査することが求められている。

- 都市計画の意図（development plan strategy）に与える影響
- 既存中心地の活力と発展性に与える影響
- 自動車以外の交通手段にかかるアクセシビリティ
- その立地が自動車依存と交通発生の抑制（多目的交通の推進）に与える影響

（2）リージョナル・ショッピングセンターの規制強化

また、PPG6(1996)では、リージョナル・ショッピングセンター（グロス延べ床面積 50,000 m²以上の商業開発）は、他の大型店舗とはまったく別格に取り扱っており、中心地以外においては原則として許可されないという、極めて厳しい扱いとしている。詳しく言うと、リージョナル・ショッピングセンターを認める場合には、先ず RPG（Regional Planning Guidance：政府が地方ブロックごとに作成する圏域レベルの整備方針）における位置づけが明確であることを必要とし、仮に必要性があるとしても、都市計画の手続きはストラクチャープランレベルから始められるべきとし、さらに立地選定や内容に関して様々な条件を課している。このように、ほとんど不可能とも見える要件を示した上で、「ほとんどの地域において、既存の中心市街地の活力と発展性に影響を与えずしてこの規模の新たな開発が見通されることはないだろう」と述べている。

イギリスにおいても、リージョナル・ショッピングセンターのような大規模商業施設は、現実に多数存在している。表 5-1 は、イギリスの大規模ショッピングセンターの件数を見たものであるが、施設のグロス延べ床面積が 15,000 m²超のものが 386 件あり、そのうち 36 件はリージョナル・ショッピングセンタークラスの 50,000 m²超のものである。これらの多くは、80 年代から 90 年代前半に開発されたが、中には政府主導で進められたものもある。例えば、ゲーツヘッド市におけるメトロセンター^(5.1.4)は、延べ床面積 19 万 m²、駐車台数 1 万 7 千台という巨大なもので、高速道路のインターチェンジ直近の立地という典型的な「super-scale, out-of-town」型のリージョナル・ショッピングセンターである。これは 80 年代中期に完成しているが、特徴的なのは、中央政府によるエンタープライズゾーンの指定を受けた開発であることである。このように、イギリスにおいても、サッチャー政権時代には民活と規制緩和が強調され、都市政策の最優先課題となった影響で、郊外立地の大規模商業開発もむしろ推進された時期があった。しかし、80 年代の後期頃から、こうした大規模

商業開発がもたらす中心市街地の活力や存続可能性への影響が懸念されるようになり、1993年と1996年のPPG6改定によって、はっきりとした政策転換がなされたと見るべきであろう。

しかしながら、PPG6(1996)においても、中心市街地やその隣接地区での立地が困難であることを認めている種類の店舗もある。その例が、ウェアハウス (retail warehouses) と呼ばれるじゅうたん、家具、家電、DIY用品など、かさばる (bulky) 品物を扱う専門大型店である。また、ウェアハウスが3店舗以上集積する地区はリテール・パーク (retail parks) と呼ばれており、多くは共通の駐車場を備えるなどコーディネートされた一体的開発で、住宅地周辺のロードサイドや工業地区などに立地している。リテール・パークは、80年代にイギリス各地で大きく伸びた商業集積の形態で、地方自治体の拒否感も少ないと言われるが、これは扱う品揃えから見て中心市街地の既存小規模店舗と競合することが少ないことが理由のようである。

(3) 中心市街地に立地できない理由

ところで、店舗が扱う商品の種類は、シーケンシャル・アプローチにおいても重要な意味を持っている。商品の種類は、大別すると日用品 (convenience shopping) と買い回り品 (comparison shopping) に分けられるが、中心市街地の活力には買い回り品店の存在が重要であると考えられている。特に、申請される店舗が「中心市街地に立地できない理由」を審査するに当たり、申請者側からはしばしば形態や規模 (format or scale) を理由に中心市街地には適地がないという主張がなされるが、この理由で中心部以外の立地を認めることは避けるべきであるとされている。中心部以外の立地がやむを得ないのかどうかは、形態や規模で検討する (format-driven approach) のは適切ではなく、扱う品目で検討する ("class of goods" approach) べきということである。また、PPGでは、許可条件 (planning conditions) の活用にも言及している。これは、計画許可を行った中心地以外の商業開発が、その後において多数の小規模店舗に改装されるなどして品揃えの種類や幅が増加し、中心商業地を脅かす内容に変質することを避けることがねらいである。

一方、これに関連する問題として、中心部における店舗開設適地の供給不足がシーケンシャル・アプローチを適用する上での隘路となっており、行政が中心市街地において商業施設立地の受け皿となる土地供給を確保する対策の必要性が論議されている。このことは、郊外立地を抑制する対策だけでは、車の片側車輪だけの施策となるおそれを指摘している点で、大変興味深い。

なお、扱う品目 (class of goods) の面においては、中心商業地の重要な機能は買い回り品にあるとして、食品や日用品は住居の近くで購買されるので必ずしも中心商業地と競合するものではなく、また、家具やじゅうたん、DIYなどかさばる品目を扱う店舗 (retail warehouse) は郊外でもよいとしている。これは、商業用途の立地のあり方における品目分類の重要性を示唆している。

シーケンシャル・アプローチにおいて、中心市街地の隣接地 (edge-of-centre) という地区概念は、特徴的である。PPGでは、比較的小さい中心市街地や歴史的都市の場合に、中心市街地隣接地において駐車場を備えた食料品店やスーパーが立地することを好ましいとしている。自動車利用の買い物客が中心市街地にも歩いて行けると、1回の自動車トリップで複数の目的を達することができるし、それらの人々によって中心市街地が賑わい繁盛することで、中心市街地の魅力が高まることから、自動車以外の交通手段利用者も増加して、結果的に自動車依存率が低下すると考えられるからである。多くの場合、中心市街地には必ずしも大型店に適した敷地があるとは限らないが、大型店

表5-1 イギリスの大規模ショッピングセンターの件数(UK:15,000㎡超)

床面積(グロス)	件数	件数			
		SC	RP	SP	FO
15,001㎡～ 50,000㎡	350	251	103	10	6
50,001㎡～ 100,000㎡	26	23	2	1	-
100,000㎡～	10	10	-	-	-
合計	386	264	105	11	6

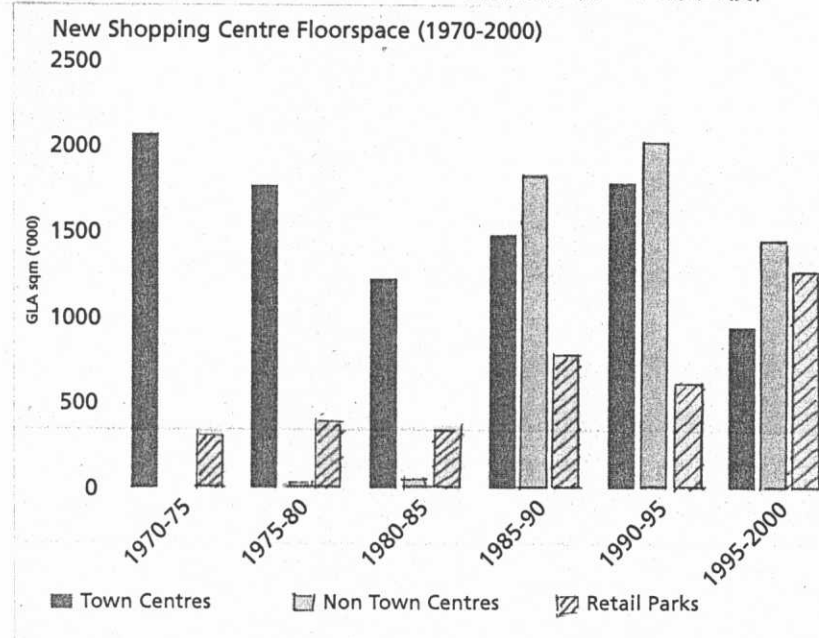
・BCSC資料より作成。(2003年10月16日時点)

・SC:Shopping Centre, RP:Retail Park, SP:Shopping Park, FO:Factory Outlet

図5-1 新規ショッピングセンターの立地別推移(件数)



図5-2 新規ショッピングセンターの立地別推移(グロス床面積)



・出典:「The Shopping Centre Industry: Its Importance to the UK Economy」(BCSC,2001)

の立地を中心市街地隣接地に誘導することで、中心市街地との一体的活性化が期待できる。一方、中心市街地から離れた場所での店舗立地では、1回のトリップで買い物だけしか用を足せないため、トータルの交通発生需要が増加するとともに、既存の公共交通の利便性がよくないために自動車依存度が高まらざるを得ず、都市の持続可能性が損なわれることになるので好ましくない、というのが、PPG6の考え方である。

(4) コール・イン

イギリスの都市計画制度では、国と地方自治体の意見が相違した場合において、国が地方計画庁に替わって都市計画の策定や計画許可を行う仕組みが法定されており、これを通称「コール・イン」という。このコール・インは、大型店の計画許可の場合に、実際に発動されることがある。

事例をあげると、ストックポート区 (Stockport Metropolitan Borough) の郊外におけるイケア (大規模店チェーン) の計画許可申請 (1999年9月提出) について、地方計画庁は許可する方針であったが、2001年7月、国が地方計画庁に替わって審査することを通知した。途中、国の不許可の決定に開発者側が提訴し、高等裁判所が手続きの瑕疵を理由に決定を破棄したが、再度のインスペクターによる審査を経て、2004年6月、最終的に国が地方計画庁に不許可を通知した^(5.1.5)。不許可とした主な理由は、次の3点である。

- ① RPG (国の地方計画指針) において、この地域は「中心部以外における新規のサブ・リージョナルな商業施設を必要としない」と述べており、これに反する。ただし、国務大臣はサブ・リージョンにおける買回り品店舗に若干の量的な余地があることを認めるものの、イケアの提案は商圈がストックポートのサブ・リージョンより広いこと。
- ② サブ・リージョンの商圈となるように店舗規模と駐車場台数を縮小し、さらにコールセンター (事務所) を分離すれば、中心市街地周辺に適地が全くないとは言えない。このことから、PPG6のシーケンシャル・アプローチ及びUDP (都市計画) の商業立地方針に反すること。
- ③ 提案の規模の店舗であれば、公共交通が広域的に集まり、自動車以外の交通機関が真に選択可能でなければならない。バスはあるものの、大多数の者にとってここに歩いてアクセスすることは困難である。このことから、PPG13に反すること。

計画許可のコール・インは、都市農村計画法(1990)第77条を根拠としており、これに基づく通達 (Directions)^(5.1.6)において、計画許可を行おうとする場合に、地方計画庁が国務大臣に通知しなければならない開発申請の内容が書かれている。これによると、通知を要するのは、150戸以上の住宅開発と並んで、小売店舗の床面積が1万㎡以上の開発とされ、いずれも都市計画 (UDP) に適合しない開発申請を地方計画庁が許可しようとする開発申請 (departure application) が対象とされている。

このように、イギリスの計画制度では、都市計画や計画許可の権限を一義的には地方自治体におきつつも、国の政策に沿わない決定に対しては、地方自治体の権限を国に吸い上げ、国が直接判断する仕組みが用意されており、しかも時折実際に発動されている。PPGという国の政策指針文書が実際に拘束力を持っていることには、国によるコール・イン制度が機能していることも一因となっている。

イギリスの大型店にかかる計画許可のコール・イン事例

1 コール・インの対象

- 根拠法令
 - 都市農村計画法(1990)第 77 条、及びこれに基づく 1992 年通達(Directions)
- 国務大臣への通知が必要なもの
 - 都市計画に適合しない開発申請を地方計画庁が許可しようとする場合であって、150 戸以上の住宅開発、又は、小売店舗の床面積が 1 万㎡以上の開発、等

2 ストックポートにおけるイケアの事例

- 概要
 - イケア(家具類を中心とした大店舗チェーン)による大規模小売店舗と一部事務所の開発案件
 - 小売店舗(2 階建て、28,000 ㎡)、事務所(3 階建て、2,000 ㎡)、駐車場(1,400 台)
(注)通常 50,000 ㎡以上が Regional、25,000 ㎡以上が Sub-Regional とみなされる。
 - 敷地は、高速道路(M60)のインターを挟んで中心市街地と反対側の幹線道路沿い
- 経緯
 - 1999 年 9 月 イケアからの開発申請の受理
 - 2001 年 7 月 国がコール・イン(申請は地方計画庁にかわって国務大臣が審査する旨を通知)
 - 2002 年 10 月 国務大臣が不許可を決定
 - 2003 年 2 月 高等裁判所が国務大臣の決定を破棄(理由は、都市農村計画法第 288 条に基づく他の命令等の適合性審査手続きの問題)
 - 2003 年 6 月 国務大臣が審査を再開
 - 2004 年 1 月 インスペクターが報告書を提出(却下すべし)
 - 2004 年 8 月 副首相府からストックポート区(地方計画庁)に対して不許可を通知
- 不許可の主な理由
 - RPG(国の地方計画指針)において、この地域は「中心部以外における新規のサブ・リージョナルな商業施設を必要としない」と述べており、これに反する。ただし、国務大臣はサブ・リージョンにおける買回り品店舗に若干の量的な余地があることを認めるが、イケアの提案は商圈がストックポートのサブ・リージョンより広い。
 - サブ・リージョンの商圈となるように店舗規模と駐車場台数を縮小し、さらにコールセンター(事務所)を分離すれば、中心市街地周辺に適地が全くないとは言えない。このことから、PPG6 のシーケンシャル・アプローチ及び UDP(都市計画)の商業立地方針に反する。
 - 提案の規模の店舗であれば、公共交通が広域的に集まり、自動車以外の交通機関が真に選択可能でなければならない。バスはあるものの、大多数の者にとってここに歩いてアクセスすることは困難である。このことから、PPG13 に反する。

(5) 駐車台数の「上限」基準

ここで、ひとつ特筆しておかなければならないことがある。それは、近年イギリスにおいて、駐車場整備に対する考え方が大きく転換しており、駐車台数の「上限」の基準が打ち出されたことである。これは、イギリスの最近の都市交通対策や中心市街地活性化施策において、わが国の施策や考え方とはまったく正反対の方向^(6.1.7)へと向かっている点であり、非常に興味深い。

2001年に改定された PPG13 (交通) では、駐車台数の「上限基準」という考え方が明確になった。表 5-2 は、PPG13 別添 D に示された各施設用途ごとの駐車場の上限基準である。これは、人々が自動車利用を選択するにあたり、駐車場の整備水準が大きく影響すること、つまり、駐車場が十分にあると自動車の利用度が上昇してしまうことが根拠になっている。特に、仕事目的の場合には、たとえ公共輸送機関がよく整備された至近の立地であったとしても、駐車場があれば自動車利用が多くなるとされる。また、駐車場はスペースを使うので、開発の密度を低下させたり、施設を中心部の敷地におさまりにくくする。こうした理由から、開発に伴う駐車場の整備をむしろ抑制することが、サステナブルな交通選択の推進に重要であるという考え方である。同様に、駐車場の整備水準を高めることは、自転車の利用度を高めるので、好ましいとされる。さらに、PPG13 は、身障者用駐車場を除き、駐車場の「下限基準」を設けるべきではないとも述べている。

イギリスが駐車場政策を転換し、中心市街地さえも含めて駐車場整備水準を抑制する施策を打ち出してきたことは、都市の自動車依存の是正にそれだけ真剣に取り組んでいることの表れと言える。自動車利用を抑制するためには、たとえ公共輸送機関が整備されていても自動車で行くことに不便がなければ自動車利用を選択してしまうという人間心理の現実を直視して、あえて駐車場設置を不十分にして自動車の利便性低下を図ろうとするところまで、公共政策が関与するということである。こうした考え方が国家政策レベルのコンセンサスを得るまでになっていることには、注目しなければならない。翻ってわが国を考えると、2000年施行の大規模小売店舗立地法では、大型店の駐車待ち行列に起因する渋滞や周辺環境悪化を起こさない目的で、駐車台数整備の比較的厳しい「下限」基準が始まったところであり、また、日本の中心市街地活性化対策では、郊外に対抗して自動車でのアクセス利便を高める考え方から、駐車場整備の促進が採られている。日本とイギリスは正反対の方向に動いている。

ただし、イギリスの上限基準も、基準台数をみると必ずしも低い値ではない。表 5-3 は、同じ規模の地方都市の郊外型大型店を想定して駐車台数基準を試算したものであるが、この試算では、イギリスの下限基準が 1 台あたり 18.4 m²、日本の大店立地法指針における上限基準が 1 台あたり 16.6 m²^(6.1.8) (いずれも店舗の延べ床面積ベース) と、イギリスの上限値と日本の下限値は近い値となっている。ある意味で両者とも現実的な数値を設定した結果と考えられる。ともあれ、たとえ数値は近くても、あえて不便にしてでも自動車利用を減らそうとする政策と、混雑防止のためピーク時においても自動車の利便を確保することで周辺環境への負荷を減らそうとする政策とは、方向がまったく逆である。このことは、自動車と都市計画の関係のあり方を考える上で、極めて重要な問題を提起しており、大いに議論が必要な論点である。

(6) PPG6 の評価と課題

さて、以上がイギリスの商業立地に関する都市計画・規制の概要であるが、PPG6(1996)による商

表5-2 PPG13における駐車台数の上限基準

	国の駐車場上限基準 (1台当たりグロス床面積)	適用建築物 (グロス床面積)
食料品店	14㎡に1台以下	1000㎡以上
食料品以外の店舗	20㎡に1台以下	1000㎡以上
映画館・会議施設	5席に1台以下	1000㎡以上
会館・スポーツ施設	22㎡に1台以下	1000㎡以上
業務(事務所等)	30㎡に1台以下	2500㎡以上
高等教育施設	スタッフ2名に1台＋ 生徒15名に1台以下(注1)	2500㎡以上
スタジオ	15席に1台以下(注2)	1500席以上

(注)

- 1生徒数の基準は、常時出席者相当数ではなく、教育施設の出席者総数とする。
 - 2スタジオでは、自動車駐車場とは別扱いで自治体の指導により十分なバス駐車場を用意すること。バス駐車場は自動車の駐車に利用されないよう設計・管理される必要がある。
 - 3.身障者用駐車場は、上限基準に追加する。開発提案は適切な数と設計による身障者用駐車場を用意する必要がある。
 - 4.複合用途開発では、合計駐車台数の計算には各用途に割り当てられたグロス床面積を用いる。これらの基準に当てはまらない土地利用については、地域の最も厳しい基準を適用する。
- ・PPG13(2001) ANNEX D をもとに作成。

表5-3 駐車場台数基準の日英比較

	試算(延床面積15,000㎡(店舗面積12,000㎡)の小売店舗を想定)	基準台数
イギリス PPG13 (2001)	(食料品店部分3千㎡、その他の店舗12千㎡の場合) 食料品店 1台/14㎡ × 3千㎡ 食料品以外の店舗 1台/20㎡ × 12千㎡ ----- 合計上限台数 → 814台	1台/18.4㎡ (上限)
日本 大店立地法 第4条の指針 (1999)	(人口50万人の都市、商業地区以外の立地の場合) A:1日の来客者数 1000人/千㎡ × 12千㎡ B:ピーク率 15.7% C:自動車分担率 70% D:平均乗車人数 1.5 + 0.055 × 12千㎡ → 2.16 E:平均駐車時間係数 (65 + 2 × 12千㎡)/60 → 1.48 ----- 必要台数 AxBxC/DxE → 904台	1台/16.6㎡ (下限)
日本 駐車場法 標準条例 (2004)	(人口50万人の都市、近隣商業地域立地の場合) 百貨店その他の店舗 1台/150㎡ × 15千㎡ ----- 必要台数 → 100台	1台/150㎡ (下限)

(注) 大店立地法指針は2004年の数値。2005年改定で、B:ピーク率が14.4%、C:自動車分担率が65%に緩和される見込み。

業施設の立地制御は、果たしてどの程度機能しているのだろうか。この点については、現時点では統計的には必ずしも明らかになっていない。図 5-1 と図 5-2 は、BCSC (British Council of Shopping Centres) が公表している立地別ショッピングセンターの推移である。これによれば、中心市街地以外のショッピングセンターは、件数、床面積とも 1986~90 年に急増し、1996~2000 年に至っても依然として中心市街地の割合は 3 割程度に過ぎず^(5.1.9)、1993 年以降の PPG6 改定による政策転換の効果が表れているとは言い難い。ところが一方、ODPM (副首相府) の公表している資料においては、1996 年以降、それ以前に手続きが進行していた残事業があるものの、「主要な都市においては PPG6 の成功は明白である」とするもの^(5.1.10)や、「PPG6 の政策は幅広く支持を集めており、政府の政策でこれほど多く支持されるものは滅多にない」と言及しているもの^(5.1.11)も見られる。

しかしながら、PPG6 の成功を宣言している資料においても、計画制度や地方自治体に対する問題点の指摘が見られる。ひとつは、「計画主導の対応」(plan-led approach)に関する運用上の問題で、中心市街地及び隣接地における商業用地供給の問題である。これは、都市計画の指定上商業用途に供すべき土地が十分に用意されていないことに関する問題と、適切な規模の商業施設用敷地の確保に事業的な意味での積極的対応が行われていないことに関する問題の、両方の指摘されており、エリア・アクション・プラン(Area Action Plans)の活用や、用地確保のため強制収容の積極的活用の必要性が指摘されている。2003 年以降、イギリス政府では従来の PPG を PPS (Planning Policy Statement) に改定する作業が順次進められているが、PPS6 にはこうしたことが盛り込まれる予定とのことである。

もうひとつは、シーケンシャル・アプローチに関する運用上の問題である。シーケンシャル・アプローチは、中心市街地や隣接地に適当な土地がない場合に限り、その他の地域での店舗立地を認めるものであるが、店舗の形態から規模が大きくならざるを得ないことを理由に、中心市街地に適当な敷地がないとして、その他の地域での立地を安易に認めるケースが、現実にはあるようである。

シーケンシャル・アプローチの批判には、中心市街地の隣接地 (edge of centre) における大型店開発を誘導しており、それが必ずしも既存商業地の再活性化につながっていないという批判もある。その理由は、駐車場であるが、中心市街地の隣接地に立地する大型店の駐車場は、多くの場合 2 時間といった無料時間の制限がされており、それゆえ自家用車利用の買い物客が既存商業地に足を伸ばさずに帰宅してしまうというものである^(5.1.12)。一方、シーケンシャル・アプローチに肯定的な見方には、大手小売企業の出店戦略が顕著に変化し、中心商業地に合ったサイズの中小規模店舗のラインナップを開発^(5.1.13)して、目抜き通り (high street) などで盛んに出店展開を行っており、その結果、大手資本の力によってであるが、既存の中心商業地が各地で着実に再活性化してきているというものがある。

このように、近年イギリスの都市計画では、1990 年代において大型店の中心市街地以外での立地が好ましくないことを中央政府が明確に打ち出し、シーケンシャル・アプローチや駐車台数の上限基準などの新たな方法論を編み出して、実行に移した。この施策は成功し、政策目的の達成に着実な成果をあげつつあると言われてきているが、制度の効果を高いものとして評価するには、なお精査が必要と思われる。

5-1-2 ドイツ

(1) 都市計画における地域と建築許可基準の構成

ドイツの都市計画は、自治体 (Gemeinde) が定める F プランと B プランの二段階により構成される。F プランは、建設法典において準備的建設誘導プラン (Volbereitender Bauleitplan) とも呼ばれ、自治体行政区域の全域をカバーするが、一般地権者の行う個別の建築行為を直接的に拘束するものではないとされる。一方、B プランは、拘束的建設誘導プラン (Verbindlicher Bauleitplan) とも呼ばれ、規制事項が明示され、個別の建築行為の可・不可や内容を直接に拘束する計画であるが、策定地域は一般に市街地の一部と新規開発予定地区であり、B プランのない地域が広く存在する。

土地利用の計画と市街地環境は、建築許可により担保される。地域と許可基準の関係は、大きく5つに分類できる。第一は、「適格 B プラン」の定められた地域 (建設法典第 30 条 1 項) である。適格 B プランとは、①建築的利用の用途と密度、②敷地内の建築許容範囲、③地区内交通用地、の 3 要件を含む B プランのことであり、この地域においては、B プランによる指定に反せず、かつ地区整備が確保されている建築案 (建築主による許可申請) が許可される。

第二は、上記 3 要件のいずれかが欠けた「簡易 B プラン」の定められた地域 (建設法典第 30 条 3 項) であり、許可の基準は、B プランで指定のある事項はこれに反しないこととされ、それ以外の事項は次の「連たん市街地」又は「外部区域」と同様とされる。

第三は、「連たん市街地」(im Zusammenhang bebauten Ortsteil) (建設法典第 34 条) という、B プランがなく、建物が連たんしている市街地の地域又は市街地に囲まれた土地である。この地域における建築許可では、「近傍の特徴に適応する」(同条 1 項) ことが求められ、周囲に現存する建築物が判断の基準となる。用途については、一般に周辺に同種の用途が存在していれば許可可能と言われるが、周囲の市街地が建築利用令における用途地区の特定の種類に対応していると判断される場合は、その用途地区において許容される用途しか認められない (同条 2 項) とされている。

第四は、「外部区域」(Außenbereich) (建設法典第 35 条) という、B プランがなく、連たん市街地でもない区域である。この地域では、一般的な建築行為は認められず、農業用施設、通信施設など限定的な用途に限って建築が許可される。従って、この地域において市街地開発を行おうとする場合には、先ず B プランを策定することが必要である。このことは、「計画なきところの開発なし」という有名な言葉でわが国に紹介されてきた。

第五は、「プロジェクト型 B プラン」(建設法典第 12 条、同第 30 条 2 項) と呼ばれる特別な場合である。これは、デベロッパーと自治体が協議して VE (Vorhaben Erschließung Bebauungsplan) プランと呼ばれる計画を策定し、かつ、デベロッパーが地区整備費用の全部又は一部の負担を引き受けた場合に適用される。プロジェクト型 B プランにおける建築規制は、一般の B プランと異なり、VE プランの区域内では建築利用令に拘束されず、協議して定めた VE プランの内容がそのまま B プランの構成要素となって、建築許可の基準となる。この制度は、元々は 1990 年に制定された東西ドイツ統合に伴う連邦建設法典特別措置法で導入された時限措置であったが、1996 年改正により恒久的な制度となったものである。

(2) 建築利用令第 11 条 3 項

さて、都市計画における建築用途の計画は、大分類である用途区域 (Baufläche) と、細分類である用途地区 (Baugebiet) の指定により行われる。用途区域は、住居区域 (W)、混合区域 (M)、産業区域 (G)、特別区域 (S) のわずか 4 種類であり、F プランにおいて表示される。用途地区は、菜園住居地区 (WS)、純住居地区 (WR)、一般住居地区 (WA)、特別住居地区 (WB)、村落地区 (MD)、混合地区 (MI)、中心地区 (MK)、産業地区 (GE)、工業地区 (GI)、特別地区 (SO) の 10 種類であり、B プランにおける用途の指定に用いられる (建築利用令第 1 条) が、F プランにおいても用途地区が表示される場合がある。各々の用途地区における建築物の用途規制の内容は、建設法典第 2 条 5 項に基づく政令である「建築利用令」(BauNVO) に定められている。

ここで、大型店に関する「用途地区」の規制内容をみると、建築利用令第 11 条 3 項において特別の規定が設けられており、延べ面積が 1,200 m² を超える店舗については、「中心地区」と、ショッピングセンター及び大規模商業のための地区として指定された「特別地区」以外における建築が、原則として認められないこととされている。この規定は、次のように書かれている^(5.2.1)。

■ 建築利用令(1990)第 11 条 その他の特別地区

(1)~(2) (略)

(3)1, ショッピングセンター

2. 大規模な小売業施設で、用途、位置または規模から考え、地域計画の実施、または都市計画的な発展と秩序に対して少なからぬ影響を及ぼし得るもの。

3. その他の大規模商業施設で、最終消費者への販売および影響から考えて第 2 号に掲げた小売業施設に匹敵するもの

は、中心地区以外においては、そのために指定された特別地区にのみ許される。第 1 文 2 号及び 3 号の影響とは、特に連邦公害防止法第 3 条にある環境上の有害な影響、およびインフラストラクチュア、交通施設、第 1 文に述べた商店の購買圏内の住民への供給、当該自治体または他の自治体の中心商店街の発展、地区の景観と景域、ならびに自然への影響をいう。第 2 文の意味する影響は、第 1 文 2 号および 3 号に該当する施設においては、延べ面積が 1,200 m² を超える場合は原則としてあるものとみなす。第 3 文の原則は、影響が 1,200 m² 以下で既に存在する、あるいは延べ面積が 1,200 m² を超えるが存在しないという根拠がある場合には適用せず、その際の第 2 文の影響に関しては、特に自治体とその地区の構成と規模、住民の居住地近くにおける供給の確保、および企業が供給する商品を考慮するものとする。

このように、ドイツの都市計画法制における大型店の立地規制は、非常に厳格なものとなっている。同時に、建築利用令第 11 条 3 項を読み解いていくと、都市計画制度が大型店のどのような「影響」を問題としているかがよく理解できる。すなわち、列挙されている「影響」には、インフラや自然環境への影響と並んで、他の自治体に存するものを含む「中心商店街の発展」に及ぼす影響が含まれるとした上で、延べ面積 (売場面積以外の部分を含んでおり、売場部分はその 3 分の 2 程度と想定^(5.2.2)されている) が 1,200 m² を超える場合には、原則として「影響がある」とみなして、延べ面積の規模による規制を行うという構成^(5.2.3)となっている。また、この規模基準には例外が設け

られており、その判断は、自治体の規模の大小、住民に対する近傍での購買利便性のほか、店舗が扱う商品を考慮するとしている。これは、商品の種類によって必要売場面積や購買圏が異なり、地域計画の実施、または都市計画的な発展と秩序に対する影響に違いがあるため、例外判断を認めているものと考えられる。

建築利用令第11条3項を歴史的に辿ると、この項が最初に挿入されたのは1968年の改正であった。当初は、ショッピングセンターと大規模スーパーを対象とした比較的シンプルな規定^(5.2.4)であったが、規模基準が設けられておらず、「位置、規模、目的から主として自治体の区域を超える供給を行うと判断されるもの」という定性的・裁量的規定に止まっていた。これは問題とされるに至り、1977年改正により、対象を大規模スーパーに限らず大規模な小売業施設に拡大した上で、「延べ面積1,500㎡」という規模基準が導入された。1986年改正により、規模基準は1,200㎡に規制強化され、同時に園芸用品や家具店など商品特性に対応した例外規定が措置されて、現行の条文となった。

以上のように、ドイツの都市計画制度においては、大型店の立地制御が非常に重要視されており、外部区域において他の都市的用途と同様に開発が認められないことはもとより、Bプラン策定区域においても、全国一律的な法令基準により規模規制が行われ、延べ面積1,200㎡を超える店舗は、都市計画の用途地区により「中心地区」と大型店立地を目的に指定した「特別地区」以外では立地できないという、非常に厳しい立地規制が行われていることがわかる。

(3) 厳格な大型店立地規制における限界的事象

さて、この一見完璧に見える大型店立地規制の都市計画制度にも、規制の及ばない地域が存在する。それは、Bプラン非策定の連たん市街地と、用途地区の定められていない簡易Bプランの地区、それに1977年建築利用令改正以前のBプランの地区という、3種類の地域である。

前述したように、連たん市街地等においては、建築許可の判断基準は「近傍の特徴に適應する」ことが原則とされているが、用途が混合している市街地では、周囲に比較的大規模な店舗があれば大型店の建築許可がなされるなど、大型店についても許容性が高い運用がなされているようである。特に、連たん市街地における工場跡地については、周囲の状況が工業地区等の用途地区に対応しているとして大型店の建築許可をしない場合（建設法典第34条2項の適用）もあるが、周囲の状況が特定の用途地区に対応させ難い場合には、制度上不許可とするのは困難と考えられる。実際、売場面積数千㎡規模の大型店が許可されている例も少なくないようである^(5.2.5)。

また、大型店の影響圏は自治体の区域を越える場合があるが、大型店の誘致をめぐって自治体間の競争^(5.2.6)や紛争^(5.2.7)が起こることも少なくないようである。これらの中には、周辺自治体との競争を考慮して、大型店出店の可能性を知らながら、規制のかからない古い工業系Bプランを放置している自治体もあるとのことである^(5.2.8)。このように、大型店の郊外展開を早くから地域政策的な問題にとらえ、これを封じ込める厳格な土地利用規制制度を構築してきたドイツにおいても、なお各論的にはその厳格さを必ずしも貫徹し切れない現実が存在している。そこには、自治体という主体に対して都市計画・土地利用規制のほとんど全ての執行権能を委ねた分権型制度と、その管轄区域を越える広域的圏域で競争しあう民間大型施設の展開という、規制制度の主体と客体の間における地理的レベルの不一致が根底にあるものと感じられる。また、実際のところ、大型店はプラスの影響としてその地域の雇用創出に寄与し、地域の商業機能を高める一方、既存商業地の売上に影

響を与えるものであり、ドイツの都市計画が手続き上議会の議決を要することもあって、決定には政党の議席数の影響なども作用し、政治的なプロセスを逃れ得ないこと^(5.2.9)も否めない。

しかし、ドイツの都市計画における郊外型大型店の立地規制は、このような例外的な弱点地域があるにせよ、あくまで例外であって、全体的にみればわが国とは比較にならない秩序維持が行われている。これは、建築の許可制が大前提にあり、土地の利用は計画に従って行うことの原則が、体系的に貫かれているからにほかならない。計画なければ開発なしという言葉に象徴される制度体系と、規制することに行政的合意がなければ規制が行われず、規制がない限りは土地利用は自由という制度体系とでは、よって立つ規範概念が正反対である。確かに、ドイツにおいても郊外型大型店が皆無ではないが、そのことを殊更にとりあげても、本質とは違う議論にしかならないと感ぜられる。

(4) 郊外型大型店の抑制における州の役割

建築利用令第 11 条 3 項で、延べ面積 1,200 m²を超える小売店舗は、中心地区又はその目的による特別地区に立地が限定されることは先に述べたが、いかに制度が厳格な構成であっても、都市計画で郊外に大型店目的の特別地区を定めれば、郊外型大型店の立地はできるはずである。結局は、このような特別地区の指定が容易にできるかどうかによって、実態上の厳しさ・柔軟さが決まってくる。この点は、B プランを定める自治体レベルの運用によることとなるが、特別地区の B プランを定めるに至るまでの過程も、実際にはかなり厳しい運用がされているようである。特に、郊外型立地の歯止めには、州の計画との整合・序列関係が強く作用しているとみられる。

自治体レベルの運用に関しては、阿部誠治、姥浦道生らによって、ドルトムント市の事例が紹介されている。同市はノルトライン・ヴェストファーレン州に属するが、B プランは F プランに整合している必要があり、F プランは州の同意が必要である。商業機能の立地に関し、州は地域計画において人口等を指標として中心地構成を定めており、大型店を許容する B プランの策定は、上位又は中位中心地に指定されている市町村でなければ困難であるとされる^(5.2.10)。また、建設法典では都市計画が国土計画および州計画の目的に適合することを定めている(第 1 条 4 項)が、州計画において、大型店目的の特別地区指定に関しては、州開発プログラム法第 24 条 3 項に「大型店のための特別地区指定は、市街地核(Siedlungsschwerpunkt)との空間的・機能的整合がある場合に限りなされるものとする」と定められている。

「市街地核」とは、F プランにおいて区または住区の中心として重点的に整備すべきと指定した場所^(5.2.11)であり、州の同意を経て決められたものである。「空間的整合」とは、市街地核と場所的に正しく秩序立てられていること(小売店舗立地に関する州通知)であり、F プランで位置づけられた市街地核に空間的に属していることを意味しており、「機能的整合」とは、大型店の開発内容が当該市街地核の持つべきサービス内容や商圈などの機能と整合していること(同州通知)である。ただし、品目について、州通知は、衣服や書籍、宝石時計等が中心地・近隣供給品目としており、大型家具や日曜大工用品などは郊外での取扱が認められるとしている^(5.2.12)。このように、郊外型大型店を目的とする特別地区を自治体が B プランで指定することは、不可能ではないものの、それには州の同意を得なければならないので、州計画との整合の観点からして、決して容易とは言えない。結局、大型店目的の特別地区を郊外に指定することの歯止めには、州の存在と力が実際にはかなり作用してい

るものとみられる。

州による郊外型大型店の抑制作用を、逆の立場から示している例に、ブレーメン市の事例がある。ブレーメン市郊外には総売場面積 125,000 m²というドイツ最大規模の郊外型ショッピングセンター「ヴェーザーパーク」が立地している。これが立地した顛末は姥浦道生が紹介している^(5.2.13)が、この商業開発は、周辺市町村に立地する大型商業施設への対抗と市の経済的不振を脱却する目的から、市が積極的に認めたもの^(5.2.14)である。ブレーメン市は、1980年代以降において、ここ以外にも郊外部に4箇所の大型商業集積地区を設定した。このようなことが市の判断で可能となっているのには、ブレーメン市が都市州であって、通常の市町村のように州の関与を受けず、土地利用計画を自己決定できる立場にあることが大きいと考えられる。ただし、ヴェーザーパークに関する限り、都市計画上の地域区分は旧建築利用令に基づくBプラン地区として、Bプランの変更をすることなく建築されている。

なお、大型店新規出店をめぐる具体的な案件において、自治体レベルのプロセスは、姥浦道生らの紹介するドルトムント市の事例によれば、実質的には政治的決定過程でありながらも、市街地核との空間的整合および機能的整合と供給構造の維持というテーマをめぐって、Bプラン決定の是非が議論されている。このことは、反競争的な政策をとることができないという原則を尊重しながらも、ドイツ特有の都市計画的「衡量」の問題に置き直して、中心市街地における既存機能との競合問題に対処していることの表れと考えられる。つまり、WTOの競争原則は、表向き効いているのである。

5-1-3 フランス

(1) 都市計画制度における商業用途規制の構成

フランスの都市計画制度は、2000年12月の「都市の連帯と再生に関する法律（SRU法）」制定によって、旧SD（schéma directeur、指導スキーム）がSCOT（schéma de coherence territoriale、広域統合スキーム）に、旧POS（plan d'occupation des sols、土地占用プラン）がPLU（plan local d'urbanisme）に置き換えられるなど、大幅な修正が加えられた。しかし、新制度の内容はわが国で未だ十分に明らかな紹介がなされていないため、ここでは改正前の制度を前提に話を進める。

フランスの都市計画制度は、マスタープランであるSDと、建築規制を定めるPOSの二段階で構成されており、いずれも市町村が定める。POSは、ゾーニング型の土地利用規制制度であり、自然区域と都市区域に大別した後、それぞれについてさらに地域区分を指定する。自然区域については、将来の開発可能性や保全の必要性の位置づけによりNA、NB、NC、ND^(5.3.1)に地域区分する。都市区域については、市町村によりゾーニングの類型が異なる^(5.3.2)が、市街地の土地利用の性格に応じて十数種類の用途地域が指定される。

用途地域では、建築用途の制限、建築物の外観や面積、壁面の位置の制限、容積率（土地占用係数）等を、用途地域の種類ごとに定める。用途の制限では、禁止する用途を定めるほか、用途別の容積率を設定することが可能であり（建設法典第123-1条(3)4^o）、実際に用いられている。このように、ゾーニング指定により開発規制や用途・形態規制を行うという制度構成については、わが国の制度と類似しているが、用途地域の種類や規制の中身については法律の規定がなく、また、商業施

設に関する規模別規制が一般には行われていない点については、基本的な相違がある。

なお、一団の開発・再開発事業区域においては、ZAC (zone d'aménagement concerté、協議整備区域) の指定により POS による一般規制を事業計画に即した区域整備プラン (PAZ = plan d'aménagement de zone) の規制内容に置き換えることができる。ZAC には、SD 及び POS との間の整合性を確保するという制約があるが、幅広く活用されており、1980 年代にはショッピングセンター等の開発にも活用されていた^(5.3.3)。

(2) ラファラン法の仕組み

一方、大型店の出店規制については、都市計画制度とは別に、ラファラン法 (商業及び手工業の発展促進に関する 1996 年法、1996 年改正以前はロワイエ法と通称されてきた) が担っている。この法律は、一定規模以上の小売店舗に対する出店許可制度を有しており^(5.3.4)、1973 年に制定^(5.3.5)され、1990 年代には 3 回の改正により規制強化が行われ、現在も存続して強く機能している。公権力により出店規制を行う目的は、「商業・手工業のあらゆる企業形態の発展が可能となるように配慮し、とりわけ流通の新しい形態の発達が大規模企業の倒産及び商業施設の過剰を招くことを阻止する」(同法第 1 条 3 項) こととされる。大型店規制の基本目的が「中小事業者の保護」であることには、留意しておく必要がある。

ラファラン法の仕組みは、売場面積が一定規模以上の小売店舗を新設 (既存の建築物の用途変更及び既存店舗の拡張の場合を含む) する場合、県の商業施設委員会^(5.3.6) (第 28 条) の許可を受けなければならない。この対象店舗の売場面積規模は、従来は 1,500 m²以上 (人口 4 万人未満の市町村は 1,000 m²以上) であったが、1996 年の改正により、現在は売場面積が一律 300 m²以上という、非常に厳しいものとなった (第 29 条)。許可権者である県の商業施設委員会は、6 名で構成され (第 30 条)、4 票以上^(5.3.7)で申請が許可される (第 31 条)。委員会は、申請があった日から 4 ヶ月以内に許可、不許可又は条件付き許可の決定をしなければならず、期間内に決定がない場合は許可されたものとみなされる (第 32 条)。委員会の決定に不服がある場合は、国の商業施設委員会 (第 33 条) に対して再審査を申請することができる。

許可の審査に当たっての考慮事項は、①地域の商業・手工業の構造状況、②当該県及び近隣地域における商業施設の発展、③都市及び農村の活動方針、④商業形態の間の望ましい均衡、⑤関連する商業地における各業態の需給関係、⑥中・大型店の密度、⑦当該計画が商業・手工業者施設の業態間の望ましい均衡に対し与える影響、⑧各業態間での十分な競争の必要性、⑨計画が雇用面に与える影響等とされている^(5.3.8) (第 28 条)。このことから、許可に関する判断基準の中心は、商業施設の地域的な需給調整にあると行うことができよう。

なお、フランスは、WTO の GATS (General Agreement on Trade in Services) において、大規模店舗に関し、市場アクセスの一般協定事項を留保している。具体的には、GATS において、加盟国は別段の定めをしない限りサービス提供者の数の制限等を行ってはならないこととされている (第 16 条)が、フランスは、特定の約束を定める表において、「大型店に対する経済的必要性の審査 (Economic needs test for larger department stores)」を書き込んでいる。フランスにおいて、商業者間の需給調整を行う法律が現在も行われているのは、このような政府の姿勢のためである。ちなみに、GATS における同様の留保は、EU においてはベルギー、デンマーク、イタリア、ポルトガ

ルが行っている。なお、イギリス、ドイツ、アメリカ、日本は、大型店に関するそのような留保はしていない。

(3) 1996年の規制強化

1996年の法改正(ロワイエ法→ラファラン法)は、出店規制の明らかな強化である。このことは、日本が旧大店法という類似の制度を持ちながら同じ時期に大幅な規制緩和を押し進めたことと、極めて対照的であったとすることができる。ラファラン法では、上に述べた対象店舗の規模の大幅引き下げによって、規制対象とする店舗の売場面積が300㎡以上となった。法の目的はもともと中小企業者の保護であるが、もはや大型店対策というよりは、中規模店舗を含めた小売店舗の出店に関する一般的な管理施策に変質してしまっているというほかはない。

1996年改正では、このほか、売場面積6,000㎡以上の小売店舗の出店計画に関して、公聴会(ebquete publique)の開催の義務を課すことになった。公聴会は、経済的影響とともに、国土整備(地域整備)の観点も対象とする。さらに、規制対象が大型店以外にも拡大され、ホテル、大規模映画館、店舗付きガソリンスタンドも許可対象に追加された。また、改正法に基づくデクレにより、出店計画申請の際の添付書類において、当該出店計画における商業区域(商圈)の境界や対象市場規模、地域における競争状況などに関する調査書の提出も求めることとなった。

フランスが1990年代においてこのような規制強化措置に踏み切った原因は、ハイパー・マーケット(フランスの場合売場面積2,500㎡以上の小売店舗をいう)の増加とともに、当時のロワイエ法による規制対象規模を若干下回る郊外立地の安売り店の増加が、既存の中小小売商店を圧迫したためと言われている。根拠のひとつが1990年代初頭に行われた調査結果であり、人口当たりのハイパー・マーケットの件数が近隣諸国と比較して多いなど、小売店舗が過剰であるとの報告がされた。また、失業率の高さも独立小売業保護の動きの要因となっているとされる。実際、同法第28条の判断基準の項目に、需給関係、大型店の密度、業態間均衡等が明記されたのが1993年改正であり、さらに雇用面の影響が追加されたのが1996年改正である。規制対象店舗の規模が売場面積300㎡以上にまで引き下げられたのは、400㎡程度までの中途半端な引き下げであると、大企業系列がこの規模の店舗を開発して商店街近くに入り込むことによって、かえって中小企業者と競合してしまうことを懸念したためと言われる。

なお、1993年と1996年には、一時的ではあるが大型店舗の出店凍結措置が行われた時期がある。1993年の措置は、バラデュール首相のイニシアチブによって行われたもので、通達に基づき、1993年4月15日から12月末まで、1,000㎡以上の一定の小売店舗に対する出店凍結措置が行なわれた。この強硬措置の背景には、1990年のロワイエ法改正で従来規制をのがれていたいわゆる「疑似大型店」(基準面積にわずかに満たない同一系列企業の近接した複数店舗)を規制対象とする規制強化が行われたが、にもかかわらず1991年、1992年の許可面積が従来を上回る過去最高となったことがある。2回目の出店凍結措置は1996年4月から6ヶ月間の時限措置として行われたが、300㎡を超える出店が対象とされ、改正法(ラファラン法)施行前^(5.3.9)のいわゆる駆け込み許可を回避する措置とされる。

以上のように、フランスの制度は、土地利用規制がゾーニング型である点や、都市計画制度とは別に大型店の出店調整を行う制度を持つ点において、わが国と共通点がみられる。しかし、1990年

代の状況を見ると、わが国が大規模小売店舗の出店規制を大幅に緩和したのに対して、フランスでは、WTOの国際協定を留保してまで、厳しい規制強化が進められた点において、両国の対応はまさに正反対とすることができる。1996年改正によるラファラン法の影響は非常に大きいことが指摘されており(5.3.10)、フランスにおける小売店舗開発のあり方を一変させたと言われている。

なお、フランスでは、商業政策と都市計画・国土整備との連携が度々謳われることから、都市計画制度が大型店立地制御に大きな役割を果たしているような紹介のされ方をすることがあるが、これは誤解によるものと思われる。もちろん、自然区域内に大型店が立地しないことや、用途の制限が用途地域に従うことなど、ゾーニングに基づく土地利用規制が商業用建築物にも働くものであるが、これは当然のことであり、わが国とも大きな隔たりはない。また、ラファラン法第25条から第27条において、都市計画等の作成における商工会議所・手工業会議所の参加等に関する規定があるが、都市計画の作成過程における関連部局等の意見反映に関する手続き規定はどの国の都市計画制度にも何らかの形で見られるものであり、形式的な面で特別なものではない。このように、都市計画の制度面からみて、フランスの制度が商業用途の立地制御に特別積極的な役割を果たしている様子は、認められない。

1996年改正に当たり、当時の商業・手工業相ラファランは「ロワイエ法という商業調整の考えに終止符を打ち、経済区域によって定義される国土計画案によって取り替える」と発言したと伝えられる(5.3.11)。しかし、その内容を制度的に考えると、判断基準の面では、出店計画申請の際に理論上の商圈設定やその区域内に分布している既存店舗に与える影響等を予測した調査書の添付を求めていること、手続きの面では、県の商業施設委員会の人数を絞り込み、審査が利害関係者間の直接的調整にならないよう透明性を高めるとともに、6,000㎡以上の広域影響店舗の出店申請には公聴会を義務づけたことなどが、この発言に該当するものと考えられる。このようなことであれば、日本が1990年代において旧大法に基づいて行っていた「需給調整」的な出店調整と類似したものではないかとも考えられる。ただし、近年の許可実績においては、申請した店舗の面積の一定割合相当を都市再活性化地区等に別途出店することを条件とされる場合が少なくないとも言われ(5.3.12)、こうした運用が都市整備との関連を有していると言えなくもない。

なお、ラファラン法の審査は県の商業施設委員会において行われ、市町村は首長が多数決制の1委員になるに過ぎない。フランスでは、近年国家的な地方分権政策の流れにより、都市計画制度に関する市町村への大幅な権限委譲が行われたが、フランスでは市町村の数が約3万と細分化が著しく、市町村が決定権者となる土地占有プランでは、広域的な動きをとる商業立地の制御に的確な機能を果たし得ない(5.3.13)と考えられる。特に、用途地域の規制内容は、ドイツのように国の法令で一律的に大型店に厳しい内容として決められているのではなく、種類を含めて市町村できめ細かく決める仕組みとなっている。ラファラン法が中小企業者の保護を目的とした法律であることとともに、計画・規制の主体と客体の空間的な不一致ということも、商業政策と都市計画との連携が謳われながらも、都市計画制度が商業立地規制の表に立つことにならない一因なのではないか、と筆者は推察している。

5-1-4 アメリカ

(1) ゾーニング条例における一般的な用途規制の構成

アメリカでは、都市計画は主に自治体（市町村）又は郡（county）のゾーニング条例により行われており、連邦レベルの統一的な法制度はない。これは、土地利用規制の法的権限は州に属するものとされており、都市計画の土地利用規制は、一般に州の授権法により自治体に権限委譲されているためである。このため、アメリカの都市計画制度にはかなりの多様性があり、一律に論ずることは適当でないが、ここでは、大枠的な共通点を念頭におきつつ、最近の動向を紹介する。

ゾーニング条例では、ゾーニングの種類（zoning districts）を、住居系、商業系又は業務系、工業系の大枠に関して、それぞれ数種類に区分して設定しているのが一般的である。これは、日本では用途地域に相当するベースのゾーニングであり、ここでは仮に「基本地区」（primary districts）と呼ぶこととしよう。ただし、日本の用途地域は12種類だが、アメリカの基本地区では、大きなカテゴリーは住居系でも建て方や階数によって細分化されていて、種類の数がかなり多いのが一般的である。基本地区は、通常市町村の全域に指定されるため、あらゆる場所が何らかの用途地区に指定されている。また、特定の地区について固有事情により基本地区の内容では不十分な場合においては、特別の種類ゾーニングが指定される。これは、日本では特別用途地区などの地域地区または地区計画に相当するものであるが、ここでは仮に「上乗せ地区」（overlay districts）と呼ぶこととする。都市によっては、特別ゾーニング地区（special zoning districts）と言うこともある。

用途の制限は、基本的にはゾーニングの種類ごとに許容される用途が条文中で列挙されるが、用途制限の構成には、わが国の建築基準法別表第二のように、より規制の厳しいゾーンで認められる用途はより規制の緩いゾーンでも認められるというような階層的な構成をとる場合や、機能の共通性や迷惑特性（nuisance characteristics）に着目して個別の用途を十数種類の「用途グループ」（use group）にまとめ、ゾーニングの各種類に対して用途グループのどれとどれを適用するかをあてはめる方式をとる場合^(6.4.1)がある。ただし、各種類ごとの許容される用途の内容は、いずれも種類の目的に即してかなり限定的に選択される傾向があり、少なくとも住居系、業務系、工業系の大枠のカテゴリーごとには、趣旨にあわない用途が幅広く許容されることは少ない。

一般論として、アメリカのゾーニングの用途規制と日本のそれとを比較して考えると、制度構成に大きな違いが見出される。例えば、ミネアポリス市の場合、基本地区（Primary District）は、各々数種類の住居系、オフィス住居系、商業系、産業系および中心市街地の地区に分類され、市内の全域が何らかの基本地区に指定されている。日本では、白地地域がなく、全域が用途地域で塗りつぶされている状況に相当する。上乗せ地区は、特別に必要な地区に対して指定されるもので、その地区の目的や態様により必要な規制の上乗せや緩和が行われる。日本では、特別用途地区や地区計画などに相当する。基本地区で許容される用途は、住居、商業、工業などの用途の趣旨にかなり忠実であり、例えば住居系地区では高密度の地区でも商業用途の立地は一切と言ってよいほど認められないし、工業系地区でも建材やオフィス関係、飲食店などごく一部しか認められない。

また、もうひとつの大きな違いに、条件付き許可の制度である。例えば、ミネアポリス市の場合、建築できる用途は、「許容用途」（Permitted Uses）と「条件付き用途」（Conditional Uses）に分けら

れ、いずれも具体的用途がリストアップされている。許容用途は、申請すれば権利として(as of right)許可されるもので、日本の用途地域に従った建築確認と大差はない。一方、条件付き用途は、位置の特定やその他の条件及び基準に従っている場合において、公聴会などの手続きを経て許可される道が用意されているものであり、許可にあたって条件(conditions)が付されたり約束事項(guarantees)を求められる場合がある。ちなみに、ショッピングセンターは、商業系の基本地区においても条件付き用途に分類されている。

(2) 郊外型ショッピングセンターの普及

商業用途の規制に関しては、一般にゾーンの種類に応じて、許容用途または条件付き許容用途として建築できる店舗の種類や規模がゾーニング文書(zoning text)に定められており、必要に応じて階数や間口等に関する規制も追加される。大型店の郊外立地に関して言えば、通常郊外の住宅地や非開発地域には、広い敷地規模の規制による一戸建て専用住宅などを限定的にしか認めないゾーンが指定されることが多いので、出店可能地の自由度が一般的にそれ程緩い状態にあるとは考えにくい。

ところが、一方で、週末にモールと呼ばれる郊外型大規模ショッピングセンターに自動車で行きつけ、食料品や日用雑貨を大量に購入してくるという生活様式が、ステレオタイプながら典型的なアメリカ的ライフスタイルとして定着したイメージの感もあるように、アメリカの各都市では事実として郊外型大型店が広く普及している。

表 5-4 は、大型店の件数と床面積に関して日米を比較したものである。大型店の定義が、日本では旧大店法における第一種大規模小売店舗相当のもの(売場面積 3,000 m²以上)、アメリカではショッピングセンター(核店舗と複数の専門店を備えた一団の開発、総賃貸面積(GLA)が概ね 2,790 m²以上)というように、データの基準が異なるので一概な比較はできないが、人口 10 万人当たりで比べると、アメリカの大型店数は 16.1 店舗で日本の 3.8 倍、店舗の床面積では 186.3 m²で日本の 5.8 倍、小売総販売額に占める大型店のシェアでは 53.5%と日本の 2.4 倍と、アメリカ人の生活における大型店の普及状況は日本を大きく上回っている実情にある。大型店の種類では、表 5-5 のように、比較的規模の小さな NSC が件数ベースでは 6 割以上を占めるが、床面積ベースでは 4 分の 1 に止まり、逆に件数では 5%に満たない巨大な RSC,SRSC が、床面積では約 3 割に達している。いずれにしても、アメリカ人にとって、ショッピングセンターは生活上非常に身近な存在であると言える。

アメリカのゾーニングは、制度から見ると、郊外に大型店が立地できる余地がそうあるとは考えられないのに、実際には、どうしてこんなに郊外型ショッピングセンターが普及しているのだろうか。それは、おそらくゾーニング変更の申請(appeal for rezoning)や、ゾーニングに合致しない建築の特別許可(special permit)^(5.4.2)という制度を用いているものと推測される。アメリカのゾーニングは、一般にかなりきめ細かく指定されているが、郊外型店舗があるところでは、その部分だけスポットで商業系地区が指定されていることが見られる^(5.4.3)。こうしたスポット的な商業系指定の意味を考えると、おそらくは事業者によるゾーニングの変更申請に基づいて、リゾーニングの手続きを経て立地したのではないかと思料される。ゾーニングの変更申請や特別許可という仕組みは、定着した制度となっている。

表5-4 大型店の数量に関する日米比較

	(A)アメリカ(SC)	(B)日本(第一種店舗)	(A)/(B)
大型店の店舗数	46,438	5,350	8.7
大型店の総面積(千㎡)	536,429	40,858	13.1
総人口(千人)	287,974	127,435	2.3
人口10万人当たり大型店数	16.1	4.2	3.8
人口10万人当たり床面積(㎡)	186.3	32.1	5.8
対小売売上高シェア	53.5%	22.4%	2.4

・アメリカはショッピングセンター(概ねGLA(総賃貸面積)2,790㎡以上に相当)(2002)、日本は旧大店法の第一種大規模小売店舗(売場面積3,000㎡以上)(1999)

・出典は、アメリカがSC白書2003年度版(社団法人日本ショッピングセンター協会) p43、日本が商業統計表(1999)。

表5-5 アメリカのショッピングセンターの状況

	件数	総賃貸面積(千㎡)	店舗規模
NSC (Neighborhood)	28,818	132,323	9,300㎡以下
CSC (Community)	15,357	248,108	9,301-37,200㎡
RSC (Regional)	1,839	105,417	37,201-93,000㎡
SRSC (Super Regional)	424	50,581	93,001㎡以上
SC 合計	46,438	536,429	

・出典は、SC白書2003年版p40より作成。元資料はNational Reserch Bureau Shopping Center Database.

このように、アメリカの都市計画制度を日本と比較しながら考えると、同じようにゾーニング型の土地利用規制をとりながらも、アメリカでは、①市内全域を用途地区で埋め尽くしている点（日本では用途地域の塗られていない白地の方がはるかに大きい）、②基本となる用途地区(primary zoning)の排他性が強い点（日本では用途地域の許容力が大きく重ねがけする地区(overlay zoning)で大型店規制が可能）、③特殊な用途や同じ地区内で多数を構成するものでない用途はあらかじめ条件付き許可(conditional permit)に分類して一件審査で対応する点（日本では用途別表の許容度が大きい反面、例外許可はあくまで例外でしかない）において、日本よりもはるかに厳格な土地利用コントロールが可能な枠組みになっている。一方、事業者がゾーニング変更や特例許可を申請する制度が定着しており、郊外型大型店の多くがこの制度を活用して立地しているものと推察される。

（３）リテール・ゾーニング

アメリカの商業活性化施策とゾーニングの関係では、「リテール・ゾーニング」と呼ばれる試みが採り上げられることがある。リテール・ゾーニングは、通常中心市街地に適用されるもので、建築物の規制・誘導手法によって、通りの賑わいと連続性を形成することを主なねらいとするものである。このため、建物の1階部分については商業利用に関連する規制が必ず設けられ、通りに面する部分の間口や床面積の一定割合以上を店舗等^(5.4.4)とすることを義務づけることが多い。上層階については、むしろ複合利用の方が中心市街地の多様な活力を引き出すことから、住宅なども推奨される。商業地の魅力には、用途だけでなく街並みのデザインも重要であることから、壁面の位置やファサードについてもきめ細かい制限・義務が規定される。これらの規制とあわせて、活力を高める一定の貢献に対して容積率の割増しが権利として (as of right) 組み込まれる場合も多い。

リテール・ゾーニングは、初期のものは1970年代後半から大都市で実施された^(5.4.5)が、これらには先導的な試みが多く見られ、とりわけ商業振興を目的とした容積率割増しの工夫が、重要な誘導手段になっていた。この意味では、本書の第五章で検討した日本の東京銀座における機能更新型高度利用地区の試みも、こうしたタイプのリテール・ゾーニングの系譜に属するものと考えられる。しかし、ゾーニングによる規制誘導措置の問題点は、利用や立地を強制する手段ではないため、ポテンシャルの小さい地域では連続性の確保という目的が促進されにくいことである。アメリカでも1980年代後半以降、リテール・ゾーニングの手法が中規模都市や小都市の中心部にも導入されるようになると、誘導促進策としての容積率割増しの重要性は薄れ、替わってゾーニングそのものよりも活動母体となる人的組織の活力やノウハウが重要視されるようになった。リテール・ゾーニングを採用し、一定程度成果を上げている都市では、大都市や中規模都市においては BID (Business Improvement District) もしくは DID (Downtown Improvement District) 等^(5.4.6)の設立やこれによる CRM (Centralized Retail Management) ^(5.4.7)的な取り組み、小都市においてはメインストリート・プログラム^(5.4.8)の支援を受けたボランティア活動などとの組み合わせが、よく見られる。

（４）リテール・サイズ・キャップの広まり

さて、最近の動きで注目すべきことであるが、「リテール・サイズ・キャップ」(Retail Business Size Cap)と呼ばれる動きが、アメリカの各都市で急速に広まりつつある。リテール・サイズ・キャップ

とは、条例等により、小売店舗の面積規模に上限を設定するものであり、その多くは全市域を対象にしている。表 5-6 は、この動きの例をまとめたものである。これをみると、この動きは、比較的中小規模の都市において、1990 年代末期以降、むしろ 21 世紀に入ってから広まってきていることがわかる。

リテール・サイズ・キャップ導入の契機は、多くの場合、ウォルマート (Wal-Mart) やターゲット (Target)、ホームデポ (Home Depot) といった大型店^(5.4.9)の郊外 (outskirts of town) 出店問題が突然持ち上がることに端を発している。規模上限は全市域を対象に設定される場合が多いが、ゾーニング条例により一部の商業系ゾーンのみが対象になっている場合でも、その他のゾーンでは商業用途そのものが排除されていることがあるので、実質的に全市域で規模上限が適用されるという場合もある。リテール・サイズ・キャップ条例の動きが従来のリテール・ゾーニング等と違うのは、従来は、店舗規模規制を行うとしてもその目的が中心市街地の街並みデザイン形成上の配慮からのっぺりした巨大な箱が出現しないようにすることであったのに対して、最近のこれらの条例は、郊外型大型店から中心商業地の機能を保護することを目的としていることである。それにしても、アメリカにおける大型商業施設の郊外展開は今に始まったことではない^(5.4.10)にもかかわらず、最近になって突如急速にこの種の条例が広まってきた事実については、注目せざるを得ない。

ここで、リテール・サイズ・キャップ条例について確認しておくべきことが、2つある。第一は、状況認識に関してであるが、こうした大型店を排除する規模上限設定の動きは、各地に急速に広まりつつあるとはいえ、現時点でこれを実施しているのは一部の都市に過ぎないことである。これを、国全体の動きととらえるのは、早計である。アメリカの動きに関しては、各都市それぞれ独自の取組みが行われ、その中には独創的なものや先鋭的なものなどがあり、都市計画の研究には興味深い話題が様々にあるが、ジャーナリズムなどでは、ともすると、そうした一部の都市の取組みをあたかも全米の動きであるかのように紹介されることがある。この点、アメリカを研究には、冷静な調査が必要である。

第二は、大型店規制の法的・行政的な性格についてであるが、規制の主たる目的を地元商店の商業活動の保護であるとしている自治体においても、規制の根拠についてはゾーニング条例に位置づけている場合が多く、さらに都市計画委員会 (City Planning Commission) が執行権限をもつなど、都市計画の部局が対応している場合が主流である。こうした実態から見ると、これらの条例や政策は、経済法、産業政策というよりも、都市法、都市計画行政に分類されているのが、アメリカ自治体行政の主流ではないかと考えられる。

(5) 近年アメリカの状況認識

ところで、アメリカの開発許可行政には、モラトリアム (Development Moratoria) という制度がある。これは、開発申請に対する許可・不許可の決定を期限を定めて一時的に留保するものであり、基本的には条例によって行われる。モラトリアムの目的は、大型店開発による影響を検討し、必要に応じて総合計画 (comprehensive plan) やゾーニング条例の変更等を行うための時間的猶予を得ることである。このため、通常、モラトリアム条例には、モラトリアムの対象・期限とともに、決定を一時留保する理由、市が調査・検討すべき事項等が記される^(5.4.11)。表 5-3 に掲げた事例においても、モラトリアムを行ったことが明らかになっている自治体はいくつかある。

表5-6 アメリカにおける店舗規模規制(Retail Size Caps)の例

市・町・郡	州	年	規模規制の概要	備考
Ashland	OR	(不明)	15,000sq.ft.を上限、(Detail Site Review Zoneに適用)	
Boxborough	MA	2000	25,000sq.ft.を上限	住民投票で決定
Bozeman	MT	2003	75,000sq.ft.を上限	前年からモラトリアム実施
Kansas City (Brookside Neighborhood)	MO	2000	10,000(食料品店は25,000)以上を規制 ドライブスルーレストラン等も制限	special zoning district内
Clermont	FL	(不明)	100,000sq.ft.を上限	
Coconino County	AZ	2001	70,000sq.ft.を上限,25,000sq.ft.以上を用途条件付き許可	
Easton	MD	2000	65,000sq.ft.を上限、(これを上回る規模の特例許可も制限)	合計500,000sq.ft.超の複数の申請に半年間モラトリアム
Hailey	ID	(不明)	屋根面積36,000sq.ft.(業務地区),同24,000sq.ft.(サービス商業産業地区)を上限	
Homer	AK	2003	20,000sq.ft.(中心業務地区),40,000sq.ft.(その他の商業地域)を上限	アセスメント型条例策定まで6ヶ月間の措置
Mequon	WI	(不明)	20,000sq.ft.を上限	
Milford Township (Pike County)	PA	2001	80,000sq.ft.を上限	
North Elba (Village of Lake Placid)	NY	1998	40,000sq.ft.(小売店),68,000sq.ft.(SC)を上限	1996に80,000sq.ft.のウォルマートを拒否、裁判所が支持
Mountain View	CA	1999	50,000sq.ft.以上を規制	
Northhampton	MA	2002	90,000sq.ft.を上限、20,000sq.ft.以上は歩行者配慮の2階建とするか\$5/sq.ft.を支払い	5\$はmitigation feeとして中心市街地の活動に充当
Old Saybrook	CO	2002	88,000sq.ft.(一部地域25,000sq.ft.)を上限	
Rockville	MD	2000	65,000sq.ft.を上限、25,000sq.ft.以上にデザイン・配置指針を適用(Rockville Pike Corridor地域,C-2地域)	前年からモラトリアム実施
San Francisco (North Beach NCD)	CA	1999	ノース・ビーチ近隣商業地区について4,000sq.ft.を上限、2,000sq.ft.以上を条件付き用途許可	
Santa Fe	NM	2001	150,000sq.ft.(1店舗)を上限(複数店舗で上回り可)、30,000sq.ft.超にデザイン基準を適用	
Scottsdale	AZ	2001	市北部の環境保護地域で75,000sq.ft.を上限	
Skaneateles	NY	(不明)	45,000sq.ft.(gross leasable area)、敷地15acre(SC)を上限、	150,000sq.ft.の申請に6ヶ月モラトリアムを3回連続実施
Stratham	NH	2000	80,000sq.ft.を上限(小売店、軽工業、オフィス)	住民投票で決定
Taos	NM	1999	80,000sq.ft.を上限、30,000sq.ft.以上は特別許可	
Tolland	CT	(不明)	52,000sq.ft.を上限	
Walpole	NH	2000	40,000sq.ft.を上限(小売店・飲食店)	
Warrenton	VA	(不明)	50,000sq.ft.以上は特別許可	
Warwick	NY	2002	60,000sq.ft.(店舗),80,000sq.ft.(SC)を上限	1999総合計画で「小さな地域所有の中心市街地
Wilton	CT	(不明)	30,000sq.ft.を上限	
Westford	MA	1994頃	60,000sq.ft.を上限、30,000sq.ft.以上は特別許可	

・「The New Rule Project」(www.newrules.org/, 2003年12月時点)、「Community and Economic Developmet Toolbox」(2001),Cornell University and Pennsylvania State, 「Big-Box Sprawl (And How to Control It)」(2002),Constance Beaumont and Leslie Tucker, 他より筆者が作成。

このほか、一定規模以上の商業開発をアセスメントの義務対象としている都市が見られる。この場合のアセスメントは、いわゆる環境アセスメントに止まらず、市財政に与える影響や市民生活に与える影響など、経済・社会的な影響予測を含むものである^(5.4.12)。これらは、コミュニティ・インパクト・アセスメント^(5.4.13)と呼ばれることがある。2004年8月、ロサンゼルス市議会が大都市では初めて大型店を対象とする条例を採択^(5.4.14)したが、これは安売りと低賃金労働の大型店の進出による失業増加と賃金低下の予測に関するものである。

市町村の行政区域と規制の実効性の関係に関しては、アメリカにおいても、大型店の商圈は市町村の行政区域よりも広いため、ある自治体が立地規制を行うと隣の自治体の区域に大型店が出店し、規制を行った自治体の中心市街地がさびれるばかりか、大型店による税収は隣の自治体に行ってしまうことが、時折問題となる。この対策として、自治体間協定（*intergovernmental agreement*）を締結した例^(5.4.15)や、複数の町を含む地域の住民が土地利用計画・規制を行うひとつの機関を設立した例^(5.4.16)などが紹介されている。自治体の境界外で行われる大型開発に対しても条例でアセスメントを求める自治体も現れた^(5.4.17)。しかしながら、これらの例はむしろ非常に珍しい例と考えるべきであり、現時点ではこのような市町村の行政区域を越えた広域的対策が進んでいるという状況にはない。

以上のように、アメリカでは、連邦レベルの統一的な法制度がないため一律的に論ずることは適切でないものの、大部分は自治体のゾーニング条例によっている。ゾーニングは、一般に住居系、商業系、工業系などの多種類の用途地区が基礎的ゾーニングとされるが、これらの用途地区の指定が市内全域を埋め尽くし、市内には白地地域がない形となっているとともに、用途規制の内容も用途地区の種類のために即して決められ、許容用途の幅もわが国と比較して狭いため、一般的に言って大型店が無限定に簡単な手続きで出店できる余地は少ないと考えられる。しかし、ゾーニング指定がきめ細かい反面、開発者のアピールによるゾーニング変更も一般的に活用されており、ショッピングセンターの敷地を対象にスポットで商業系地区が指定される状況も普通に見られるとともに、現実には郊外型ショッピングセンターが諸都市で普及しており、アメリカの郊外ファミリー層の暮らしを象徴する典型的ライフスタイルを形成するに至っている。1990年代末期以降、*Big-Box Sprawl*と呼ばれる大型店の郊外出店問題に対抗して、条例で小売店舗の一律的規模制限を定めるリテール・サイズ・キャップという動きが各地の中小都市等で急速に広まりつつあるが、現在のところ国全体の動きと言える状況には達していない。

5-1-5 欧米主要国制度のまとめ

イギリスでは、中央政府のPPG（*Planning Policy Guidance*、近年PPSへの改訂が進行中）が地方計画庁の都市計画や計画許可の運用における重要な指針となっているが、商業開発に対する中央政府の政策は、1993年以降郊外型大型店の抑制へと転換し、1996年のPPG6（中心市街地と商業開発）改訂により、シーケンシャル・アプローチの導入やリージョナル・ショッピングセンターの原則禁止など、都市計画の方法論が確立された。その背景には、中心市街地（*Town Center*）の活力と発展性の増進という都市政策の他に、近年、持続可能な開発（*sustainable development*）という政策が、上位の国家政策に打ち立てられたことが大きい。1980年代、民間活力による都市の経済

的再生を促進する一環において、巨大なリージョナル・ショッピングセンター開発すら政府関与で推進してきたイギリスが、1990年代に大幅な政策転換を行い、大型店開発に対する体系的な規制強化に踏み切った理由は、ひとえに持続可能な開発が上位の基本政策となったためであり、さらにその背景にはEUの政策方針が影響している。これによって、自動車を利用すること自体の抑制という方針が明確にされ、商業開発の中心部誘導、郊外型大型店の立地抑制の具体的施策の根拠となっている。さらに近年では、2001年のPPG13（交通）の改訂では駐車台数の「上限」基準が打ち出されるなど、施策が強化されている。PPG6の評価では、これを都市計画分野において成功している政策の代表例と紹介する論調も聞かれる^(5.5.1)が、各地域での現実の運用には精査が必要であり、政策転換の実態的な成否を評価できる段階には至っていない。

ドイツでは、建築利用令第11条3項により、延べ面積1,200㎡超の店舗については「中心地区」と一部の「特別地区」以外では建築許可が認められないといった、大型店に対する非常に厳格な立地規制が行われており、郊外化・拡散化は厳しく抑制されている。しかしながら、Bプランのない連たん市街地など、大型店の建築規制が作用しない地域が存在しており、現実に工場跡地などでの大型店立地の例が認められる。また、大型店誘致をめぐる自治体間競争も見られ、厳格な土地利用計画制度の枠組みにおいても、大型店立地の完璧な制御には若干の課題を抱えているが、少なくとも郊外型大型店が都市計画の関与を受けないまま外部地域に進出するようなことは、制度上起こり得ないことであり、ドイツ都市計画の土地利用制御力には、やはりわが国とは比較にならない確実性を認めざるを得ない。また、大型店開発には、自治体がBプランにおいて中心地区又は特別地区を指定するにあたり、Fプランとの整合が要求されることから、Fプランの同意を要する州の州計画との整合を求められ、中心地の序列秩序、市街地核との空間的・機能的整合など、州計画の拘束性が強く働く実態もある。

フランスでは、自然区域における開発規制があるものの、都市区域に指定される用途地域では商業施設の規模別規制が一般には行われておらず、大型店立地に対する都市計画の関与は弱い。大型店対策は、通称ラファラン法（1996改正以前はロワイエ法と呼称）という、小規模企業の保護育成を主眼とした別途の法体系が担当している。この関係は、日本の大店法・大店立地法の体制と非常に類似したところがあるが、日本が1990年代以降一貫して大型店の規制緩和を進めたのに対して、フランスは規制強化をかなり強く押し進め、比較的近い制度状況から出発しながら、日仏の対応は同時代において正反対のものとなった。WTOの協定においても、「大型店に対する経済的必要性の審査」を留保事項に明記している。1996年の法改正では、許可制の対象店舗を従前の売場面積1,500㎡以上から300㎡に引き下げるなど、新規出店を極めて厳しくした。このことが、仏系小売企業の積極的な海外展開の要因とも指摘されている。

アメリカでは、都市計画に関し連邦レベルの統一的な法制度がないが、一般的には自治体のゾーニング条例により土地利用がきめ細かく規制されており、かつ、市域全域に相対的に厳しい用途規制が及んでいるが、他方、衆知のように現実には郊外型ショッピングセンターが各地で普及しており、米国ファミリー層の典型的ライフスタイルを語る上でのアイテムとなっている。これは、開発者の申請により特例許可やリゾーニングが比較的頻繁に行われ、ゾーニングマップの変更自体が許可制度的に運用されているためと考えられる。大型店の郊外立地の抑制については、従来、訴訟となったケースが紹介されてきたものの、都市計画による特別な対応が紹介されることは少なかった。

表5-7 各国の商業用途に関する規制制度

	イギリス	ドイツ	フランス	アメリカ
都市計画における商業用途の規制	<p>・開発・建築には地方計画庁の計画許可を要するが、許可の判断においては周辺状況との適合、都市計画(Development Plan)との整合、中央政府の発出するPPG (Planning Policy Guidance) を考慮。商業施設の立地については、PPG6 (Town Centre and Retail Development) が運用指針を詳細に提示。</p>	<p>・都市計画の土地利用規制は、Bプラン(適格、簡易、プロジェクト型の3種類)の策定区域、Bプランのない連たん市街地、外部区域に区分。</p> <p>・用途規制は、大分類の用途区域(4種類)をFプランに表示し、用途地区(10種類)を原則Bプランで指定。用途地区表示のない区域では、「近傍の特徴に適合」が許可の判断基準。</p>	<p>・PLU(旧POS)によるゾーニング型土地利用規制。都市区域と自然区域に区分し、自然区域は開発を抑制。都市区域は用途地域を指定。</p> <p>・用途地域の種類・規制内容は市町村が定めるが、用途別容積率が用られる一方、一般に店舗規模による規制はみられない。</p>	<p>・連邦レベルの統一的法制度はないが、大部分の自治体がゾーニング条例を制定。ゾーニングは一般に市全域に指定されるため、白地はない。</p> <p>・ゾーニングの用途規制は、基本をなす種類(primary zoning)と上乘せ地区(overlay zoning)で構成。一般に種類の目的に即した用途規制とされ、商業目的の地域以外では店舗の種類を厳しく限定。</p>
郊外型大型店の立地規制	<p>・PPG6(1996)に示されたシーケンシャル・アプローチの考え方により、大型店の立地を先ずタウン・センター、次にエッジ・オブ・センターを検討。不可能な場合に初めてその外側で許可。その場合も自動車以外の交通手段を利用できることが条件。</p> <p>・また、リージョナル・ショッピングセンター(延べ面積50,000㎡以上)は、RPG(中央政府の地域計画指針)に位置づけが必要で、事実上原則禁止。</p>	<p>・連邦建築利用令第11条3項により、延べ面積1,200㎡超の店舗は、用途地区で「中心地区」又はショッピングセンターを目的とした「特別地区」を指定した地区に限定。</p> <p>・特別地区をBプランで郊外に位置づけるのは市町村権限で可能に見えるが、計画間の整合のため必要となるFプラン変更には州の認可が必要。州は中心地の序列秩序を重んずる観点から通常郊外の特別地区を認めない。</p>	<p>・ラファラン法(旧ロワイエ法の改正)により、売場面積300㎡小売店舗を、県の商業施設委員会の許可により規制。かなり厳しく運用。同法は、中小企業者の保護育成を目的とした競争抑制型の出店許可制度。</p>	<p>・ゾーニングにより一般に郊外部においても大型店が立地できる余地は少ないと見られるが、実態的には郊外型大規模SCが普及。これは事業者申請によるゾーニング変更や特別許可の活用が多いものと推察。</p> <p>・通りの賑わいと連続性を目的とした規制・誘導は「リテール・ゾーニング」と呼ばれ、中心部に活用された。</p>
近年の動き	<p>・中央政府は1993年以降郊外型大型店の抑制に政策転換。持続可能な開発が上位政策とされたため。</p> <p>・PPG13(交通、2001年改定)により、自動車利用を抑制する目的で駐車台数の上限基準を導入。</p>	<p>・ドイツ統一に伴い、VEプラン(民間事業者と自治体の協議によるプロジェクト型Bプラン)制度を創設。</p>	<p>・1996年のラファラン法により、出店規制の対象を従前の原則1,500㎡→300㎡に規制強化。</p> <p>・もともと制度構成が類似していた日仏の90年代の動きは対照的。背景には仏がWTOのサービス協定を大型店に関し留保した政治的な違い。</p>	<p>・1990年代末期以降、自治体の行政区全域を対象に店舗規模上限を定める「リテール・サイズ・キャップ」の動きが、各地の中小都市で急速に広まる。ただし、国全体の動きと言える段階には達していない。</p>

しかしながら、1990年代の末期から最近になって、リテール・サイズ・キャップと呼ばれる店舗規模の上限規制を条例化する動きが、各地の中小都市で急速に広まってきた。ただし、これは現在までのところ全米的な動きと言える程度には達していない。

5-2 立地制御力に影響する各要素からみた各国制度の比較考察

ここまで、大型店の立地制御という側面から、各国制度の状況を概観してきたが、ここでは、これら諸外国に日本を加えて、制度の立地制御力に強く影響すると考えられる要素を仮定し、各要素に焦点をあてつつ、各国の大型店郊外立地の実情と比較しながら、各国制度を改めて考察することにより、立地制御の実効性にとって何が必要であるのかを探ることとする。

制度の立地制御力に強く影響すると仮定する要素は、前章までのわが国の制度と実態の分析を踏まえて、①大型店に対する国の政策の存否と内容、②土地利用規制の統率力、③広域的な行政主体の関与、④国の法令の拘束力、の4点であるとした。また、都市計画の制度には、規制の実効性ととも、参加プロセスの民主性や計画変更を受け容れる柔軟性といった要素も重要であることを考慮し、ここでは特に、⑤規制変更手続きの開放性、という観点も追加して考察することとした。

(1) 大型店に対する国の政策の存否と内容

最初に、「国の政策」という観点について考察する。

大型店を特別に対象とする国の政策が存在しているか否かをみると、英、独、仏および日本で存在し、米では存在していない。アメリカでは、近年リテール・サイズ・キャップと呼ばれる方法により自治体の行政区域内で一定規模を上回る大型店の新設を禁止する条例が広まりつつあるが、これはあくまで一部の自治体の自治権の範囲におけるものであって、連邦政府の関知する領域とは考えられていない。

大型店に対する特別の政策を有する国の中で、フランスは、中小企業の保護政策の立場から大型店の出店抑制政策をとっている点で特異である。かつての日本も旧大店法により中小既存小売業の事業活動保護の立場から大型店の出店調整を行っていたので、当時はフランスと同じ政策類型であったが、現在は完全になくなった。フランスが現在でも小売業の出店調整の政策を崩さず、むしろ1996年の法改正を含めて中小店舗保護の立場をより強めていることは、フランスがWTOのGATS（サービスの貿易に関する一般協定）第16条を一部留保し、自国が大型店の経済的必要性に関する審査を行うことを国際的に認めさせていることに関係している。これに対し、英、独、米、さらに日本では、GATS第16条を小売業に関しては無条件で批准しているため、フランスのような競争制限的な政策をとることはあり得ない状態となっている。

英、独の政府が大型店の出店に政策的介入を行っている根拠は、土地利用計画である。米国でも自治体によるゾーニング規制は存在し、大型店の出店が可能なエリアと不可能なエリアを区分している。また、各国とも大規模開発に環境影響評価を義務付ける制度については、国及び州レベルの法制を何らかの形で有しているとともに、イギリスのシーケンシャル・アプローチの際のアセスメントや米国ロサンゼルス市の条例^(5.6.1)のように、特に大型店の新設に限って適用するものも実施されている。このように、WTOルールを認める諸国においても、土地利用規制や影響評価の実施を大型

店対応の手段として用いることについては、企業間競争の制限を目的とするものではなく WTO ルールに反しないと解釈され、是認されている。

大型店に対する政府政策の積極的な立場を鮮明にしている国は、イギリスである。イギリスでは、持続可能な開発（sustainable development）を国家の上位政策に掲げ、その政策体系のもとで、郊外立地の大型店を持続可能な開発政策に適合しないものとして、抑制方針を打ち出している^(5.6.2)。この場合の持続可能性の主たる要素は、自動車利用の抑制と中心市街地の活力維持である。従って、既存の中心市街地の活力を維持する政策は、土地利用計画に基づく商業機能の立地政策であって、新規参入を排除するものではないから、反競争的ではないという解釈と考えられている。

ドイツでは、大型店の立地規制を行うことの意味をことさら強調する状況は近年みられないが、1968年に導入され、1977年以降大型店の規模規制が明記された建築利用令第11条3項に基づき、伝統的に連邦法令による土地利用規制体系の一環において、大型店の立地を限定する政策が行われている。ドイツにおいても、適正な土地利用を計画的手段で実現していくことについては、基本的に競争政策には中立的であると受け止められている。

日本では、1998年制定の大規模小売店舗立地法が「周辺の地域の生活環境の保持」を目的として、駐車場の確保、騒音及び廃棄物対策に関して事前の影響評価を求める政策介入を選択した。この際、同法第13条において自治体が条例や要綱等で独自に行う背景についても「地域的な需給状況を勘案することなく、この法律の趣旨を尊重して行う」ことを義務付け、これによって、地方分権が進展する状況下においても、自治体が国の政策に反して反競争的な事業調整を行う道を法律によってふさいでいる。他方、自治体が商業機能の立地政策を都市計画体系による土地利用規制によって行うことについては、政府は中立的に奨励してきたが、自治体レベルにおいてこれが機能しなかったことは、すでに見たとおりである。

（２）土地利用規制の統率力

次に、手段体系の実効力という観点から、土地利用規制の統率力について考察する。しかし、これには各国土地法制の根本的な部分が大きく関わっており、多くの既往研究が指摘しているように、土地所有者の権利行使や土地の計画的利用ということに対する各国制度の根本的な発想の違いに起因することの影響が大きく表れざるを得ない。

英、独、仏といった欧州諸国においては、土地の建築的利用に関する土地所有者の権利行使の幅について、本来的に抑制的な思想から出発していると言われる。即ち、土地利用の制限が原初的に全国的に広がりて通用されている状態を出発点にして、その厳格な規制状況の上に都市計画制度が構築されているため、規制制度の厳格性においても広域性においても、わが国とは基本からして大きな違いがある。

この点に関し、イギリスでは、土地利用の現状変更に係るほとんどあらゆる行為が計画許可の対象とされており、許可の可否の基本的な判断基準が周辺状況との適合性若しくは都市計画との適合性であるので、計画許可の可否の判断は、土地利用の現状変更には一般に極めて保守的である。ただし、計画許可は一件ごとの裁量審査であるので、事前明示性が必ずしも高くはなく、その分硬直的でない面もあって、その時々政策の影響を受けやすい。大型店について言えば、1980年代の規制緩和政策の時代には、郊外立地型の巨大ショッピングセンターが認められるケースも少なくなか

ったが、1993年のPPG6改定により大型店の郊外拡散を抑制する政府の方針が打ち出され、次いで1996年のPPG6改定によりシーケンシャル・アプローチという方法論が提示されると、それ以降、郊外立地型大型店の計画許可が急速に減少した。ここで注目すべきは、国の政策方針の変更が直ちに現場における土地利用の可否判断に反映される力の存在である。これは、国の自治体に対する統率力とともに、土地利用における都市計画制度の統率力が非常に大きいことを示している。

ドイツとフランスは、両者の都市計画制度の仕組みはかなり異なるが、両者とも土地利用計画の事前明示性が高く、都市的土地利用の計画が定められた区域内ではそこでの用途規制に従った建築行為が認められるが、外部の地域においては基本的に都市的土地利用が認められない点において共通している。ドイツの場合には、連たん市街地の外側の地域においてはBプランを定めない限り都市的利用のための開発行為が許可されず、連たん市街地の内側においては、Bプランのない地域では周辺状況に適合する用途のみが許可され、Bプランの策定地域でもプランに定める用途規制は建築利用令に従ったものとなる。この場合、延べ床面積1,200㎡以上の店舗は非常に限定的な場所であれば許可されない制度となっているので、大型店の立地に対する都市計画の統率力は非常に大きいと言わざるを得ない。

また、フランスでは、用途地域を含むゾーニングであるPOSが定められていない地域では、都市的利用のための開発行為は原則許可されず、POSが指定された地域では、その内容に従うことになる。しかし、この中でNB地域以上の開発抑制地域において大型店の立地が原則許可されないことはほぼ全国共通と推察されるが、用途地域についてはその種類および用途規制の具体的内容が自治体の条例で決められるため、様々な定め方が考え得る。これに関する仏国全土的な状況については、わが国の既往研究では必ずしも十分に紹介されていないので、大型店の立地に対するPOSの統率力の程度をこれ以上評価することは困難である。ただし、この件については、フランスと日本の間で国民性などの社会条件に大きな違いがないとするならば、仮にラファラン法による中小企業保護政策を廃止し、大型店の出店可否を土地利用規制のみで行う方式に転換した場合を考えると、制度の構成からして、おそらく現行の都市計画制度のままでは、むしろ日本と同様に、大型店の郊外立地化を止めることができないであろうと推察される。

一方、アメリカでは、土地利用規制は原則各自治体のゾーニング条例で行われており、条例の方法等を拘束する規範は全く存在していないため、一概に全体を論ずることは適切でないという制約があるが、少なくとも、原初的な法的状態において土地の利用を抑制するという欧州諸国のような思想は存在していない。従って、土地利用規制の広域性という観点で見れば、規制はゾーニング条例を定めた自治体の区域内を対象に地域限定的に適用されるものであり、しかも自治体が組織されているのは広大な連邦領土から見れば一部の地域に過ぎないことから、土地利用規制が及ぶ地理的範囲にはもともと一定の限界が存在している。また、規制は各自治体の条例によってそれぞれ行われることから、各々の自治体の政策が強く反映されることになるが、特に米国の自治体は財政的にも独立性が高いという特徴があり、それゆえ自治体政策における財政経営的な影響は大きく、当然周辺自治体との競争関係も強いことから、税込や雇用の増大を志向することが自治体の基本的な行動原理となることは避けられない。このため、大型店の出店に関しては多くの自治体が積極的というのが米国における偽らざる傾向と見られる。実際、自治体が大型店のリテール・サイズ・キャップを導入するか否かを議論する場合においても、政策論争は主に大型店の出店が真に税込や雇用に貢

献するかどうかを巡るものである。

このように、自主独立の都市間競争を根底におく米国の仕組みは、土地利用計画の広域的なガバナンスという点において、基本的な限界を抱えている。しかしながら、各自治体の管轄下の地域に限定して自治体によるガバナンスを考えれば、米国のゾーニング条例は、行政区域内においては原則いわゆる白地地域が存在しないなど、全域をかつちり掌握していると言ってよい。また、一般にゾーニングの類型が多数で、かつ、確認用途（as of right）は非常に限定的で、大型施設が認められる場合でも条件付き許可用途（conditional use permit）とされるケースが多いので、厳格性という面での土地利用規制の掌握力も強いと言ってよい。しかしながら、米国に特徴的なのは、大型開発の場合、しばしば開発者から提起されるゾーニング変更のアップールによって案件が処理されることである。このことを考えると、土地利用規制自体があたかも許可処分のように動いてしまうので、安定性が弱いとも言えるが、都市計画変更であるから公聴会等を含む参加プロセスを経ることになるので、透明な手続きによる計画変更に過ぎないとも言える。これらを総合して考えて、規制の厳格性の観点から見れば、米国制度は計画の統率力が大きいものと認められる。

日本では、都市的土地利用に対する規制は都市計画区域を対象に適用されるが、都市計画区域の地理的範囲は国土の一部に過ぎず、しかも、都市計画区域内においてさえ何の立地規制もない非線引き白地地域が大きく存在するため、広域性の観点においては、都市計画の統率範囲が非常に限定されていると言わざるを得ない。また、第二章で見たように、用途地域内においてすら、建築できる店舗の規模に上限のない地域が幹線道路沿道のほとんどに指定されている実態からしても、大型店の立地制御に対する都市計画制度の統率力は著しく低いと言わざるを得ない。

（３） 広域的な行政主体の関与

次に、広域的な行政主体の関与という観点から、各国制度の特徴を比較する。これは、広域商圈を対象とする大型商業施設の立地政策については、先に見たとおり、行政区域の狭い自治体の視点では適切な計画判断が理論的に可能でなく、かつ、実態的にも理論を裏付ける障害が監察されることがあり、こうした計画判断の空間的スケールに係る問題を、各国制度が是正する仕組みを有しているかどうかは、重要な観点である。ところが、これについての状況は、各国制度の間でかなり異なっている。

まず、法令的に自治体の独立性がそもそも強いアメリカに関しては、州の授権法を根拠としつつも、自治体の行うゾーニングの運用に州が直接関与できる可能性は、少なくとも法的には非常に小さい。しかしながら、各自治体では困難な広域的視点を補完することを目的に、州のイニシアチブによって広域的な計画調整を行ったり広域的影響のある開発の影響評価を州レベルで審査したりする事例は、散見されるところである。こうした取り組みが州法に基づいて行われている例としては、例えば、オレゴン州ポートランド都市圏における広域行政機関の設置^(5.6.3)や、ヴァーモント州の Act250^(5.6.4)、フロリダ州等における DRI（Development of Regional Impact）^(5.6.5)といった制度や取り組みが、わが国でも紹介されている。ただし、このような形で行われている土地利用規制の広域化等の取り組みは、実際のところ米国の一般的な状況と見るのが適切とは言えず、一部の地域における先進的な動きと評するのが妥当と考えられる。

イギリスについては、近年、地方（Region）レベルを単位とする行政が重視される方向での改革

の動きが認められるが、この地方レベルを司る行政主体は、政府又は国の地方機関であり、地方自治体ではない。つまり、イギリスにおける広域的な行政主体の関与とは、地方政府や地方自治体ではなくて、国の関与となって表れる。空間計画で見れば、地方スケールの計画は国が策定主体であるRPG (Regional Planning Guidance、近年RSSに改定中)ということになる。PPG6においては、床面積5万㎡以上のリージョナル・ショッピングセンターについて中心市街地以外での新設を許可する場合には、RPGにおける位置付けが明確であることを求めており、これにより、国の政策として、事実上リージョナル・ショッピングセンターの郊外立地を禁止している。また、床面積1万㎡以上の商業開発には国による計画許可のコール・インを行いうる制度があり、これは実際にも時折発動されて、先に示したストックポートの事例のように、地方自治体の判断が覆される場合もある。このように、イギリスの場合には、自治体の範囲を越えた広域的な見地からの是正措置は、国が直接行う制度体系となっており、しかも形式的な権限が伝家の宝刀のようにおかれただけというのではなく、具体の案件に対して実際に関与が発動されている。この仕組みが、企業と自治体が結託して行う開発動向に対して、国の正論的な都市政策を現場において実行し得る根源的な力となっている。

ドイツにおいては、広域的な行政主体は州である。この場合、計画制度の仕組みにおいては、Fプランの認可権の果たす役割が非常に大きい。ドイツの制度は、わが国において自治体の計画高権という言葉が強調されて紹介されてきたため、州の役割にはこれまで余り注目されてこなかった。しかし、なる程Bプランは原則自治体権限のみで定められるものの、その規制メニューや策定手続きは法令によって指定されているのであり、自治体の計画行政といえども結局のところ法制度の適用(implementation)を行っているに過ぎないという表現も否めない。特に、大型店の立地制御に関しては、1,200㎡以上の店舗を建築可能な用途地域が連邦の定める建築利用令で非常に狭く限定されていることが、功を奏しているのは明らかである。さらに、計画における部分と全体の関係が非常に合理的体系となって作用しているので、計画間の整合性というものが表面的な形式に止まらず実質的にも要求され、Fプランの審査過程のみによって、新規開発の可否や広域的な土地利用秩序の形成に関して、州の立場から反映させることが可能である。とりわけ、大型店に関する可否判断に特徴的なのは、自治体間における中心性の歴史的な序列秩序が、州の関与によって維持されていることである。いずれにせよ、自治体の自由意志による誘致活動がもたらしがちな巨大店舗の拡散立地を起こさないことに、州の認可権が効いていることは、否定できない事実である。

フランスについては、大型店対策はラファラン法による出店調整で行われており、都市計画の作用は限定的と言わざるを得ない。ただし、広域行政との関係で見れば、ラファラン法により出店可否を決めているのは県に設置された商業施設委員会であり、その意味では県レベルの視点が反映される仕組みと見ることができよう。

しかし、日本については、大店立地法の行政主体は都道府県であるが、この法律の主眼は駐車場や騒音、廃棄物といった周辺地域の生活環境への影響をチェックすることであるので、旧大店法とは異なり、そもそも法的には立地可能な場所において周辺環境対策の内容を審査しているに過ぎず、フランスのように実質的な出店可否を審査するものではない。即ち、広域的な観点の反映といったものは大店立地法のプロセスには含まれていない。

日本の都市計画制度では、市町村が定める都市計画の大部分は都道府県知事の「同意を要する協

議」が必要であり、その場合の都道府県知事の協議の観点については、都市計画法第 19 条において「都道府県知事は、一の市町村の区域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、前項の協議を行うものとする」と規定されている。従って、一見、広域的観点の反映が可能な仕組みのように見える。ところが、大型店の立地制御に関する限り、実際には実効性が上がらないが、それは次の三つの原因がある。第一に、指定する用途地域の種類選択において、広域的に是正を要求する理由がたてにくいことである。用途地域の用途制限は、法律で認められる許容範囲が広く、住居系用途地域、工業系用途地域でも店舗の規模制限のない種類がある。このため、市町村が大型店の誘致を目的として用途地域を変更する場合においても、例えば第二種住居地域や準工業地域の指定に対し、都道府県が広域的観点から不同意処分とするのは困難である。第二に、都市計画決定の不作为を是正する規定がないことである。特別用途地区や特定用途制限地域を用いれば大型店の無秩序な拡散化を防止することが可能であっても、市町村が指定のアクションを起こさない限りは、広域行政庁との協議同意の仕組み自体が作動しない。第三に、運用上の問題であるが、都市計画区域マスタープランが実用的に定められていないこともあって、何が都道府県知事の観点なのかがあいまいであり、そもそも同意・不同意の根拠となるべき計画的観点が必ずしも明確になっていないことである。このように、日本の都市計画制度は、構成上はドイツの制度に比較的類似しているが、以上のような問題があることから、広域的な行政主体の関与については、実効性が上がりにくい構造となっている。

（４） 国の法令の拘束力

国の法令の拘束力という観点は、上に述べた土地利用規制の厳格性や広域性の確保、および広域的な行政主体の関与の観点と、密接に関係している。

上述の内容から考察すると、土地利用の即地的なあり方に広域的な視点から見たあり方を反映するためには、①土地利用変更プロセスにおいて、広域行政主体の関与の位置づけが法的にしっかりなされていることと、②法定制度において自治体に執行義務が課される基本メニューに関し、その規制の内容が厳しく土地利用の限定性が強いことの、二つの条件が必要である。

ドイツの制度は、F プランに対する州の認可権の存在と、連邦建設法典第 34 条および連邦建築利用令第 11 条 3 項の規定によって、この両者がほぼ整っているため、大型店の立地制御が厳格に可能となっている。イギリスは、国土全般にわたって土地利用変更を厳しい許可制においている都市農村計画法の前提状況と、同法第 77 条に基づく国のコール・インの仕組みが機能していることによって、両者の条件が満たされている。そのことは、国の政策が転換して大型店の郊外立地を抑制する国の計画方針ガイダンスが発出されて以降、民間商業開発が中心市街地周辺へと向かう結果となって表れている。

これに対して、アメリカでは、後者の条件が一定程度認められるものの、一般に広域行政主体の関与の位置付けがない。このことは、例えば、財政ゾーニング（fiscal zoning）と呼ばれるような、自治体が経営的な動機から郊外地域のゾーニングを変更し、広域圏を持つ大規模商業施設を誘致する動きについても、歯止めをかける力学が働きにくい構図となっている。

フランスは、市街地の用途地域については種類・内容とも自治体の条例によって定めることとされており、実際の例をみても用途制限の許容度が比較的緩く設定されている^(5.6.6)ことから推測して、

都市計画制度の枠組みにおいては大型店の立地制御を行う上で必ずしも十分な条件を備えているとは言えないと考えられる。実際には、都市計画制度とは別のラファラン法によって大型店の新規出店が厳しく制限されているが、この状態は旧大店法が厳しく運用されていた1980年代の日本の状況と類似したものと推察される。

日本の都市計画制度では、用途地域などの法定基本メニューにおける用途規制の許容度が大型店舗に対して極めて緩い状況にあることと、それを厳しい規制に強化するメニューが存在するものの市町村の任意選択に委ねられているとともに、市町村の不作為を是正する強制力が都道府県に備わっていないことから、法令による土地利用の拘束力は各国に比較して著しく弱体である。出店規制として別途作用していた旧大店法の枠組みが緩められるとともに、出店企業のイニシアチブによって大型店の郊外拡散立地が進行することは、国の法令の内容からみて必然的な事態であったと言うほかはない。

(5) 規制変更手続きの開放性

最後に、規制変更手続きの開放性という側面を比較する。これは、ここまでの検討項目とはやや異質な観点であるが、地権者や民間事業者側から提起される現状変更要望を、どれだけ計画プロセスそのもののテーブルにおいて扱えるかということの制度の性能に関するものであり、ある意味で都市計画制度の透明性あるガバナンスを表す要素である。

都市計画の変更という手続きは、単なる申請の許認可とは異なり、行政計画の内容自体の変更が対象となるとともに、一定の住民参加プロセスを含むことから、土地利用の公認手続きという面では、すぐれて総合的かつ民主的な判断過程であると言えることができる。規制を伴う行政制度においては、経済活動を行う市場のプレーヤーや生活を営む地域住民にとって事前明示性が重要であることは言うまでもないが、同時に、これとは一見対立するようにも見えるが、外的諸条件に変化があれば、それを受け入れて必要な修正を行うことのできる開放性や柔軟性という性能もまた重要である。ただし、規制が緩いということについては、緩過ぎれば計画目的を達成する力が弱いので、地権者にとって土地利用の現状変更が容易であっても、これは制度の柔軟性ということを意味しない。他方、いったん決められた規制が社会の変化に感応せず、変更することのハードルがいたずらに高ければ、それは硬直的というマイナスの評価を意味することになる。そのように考えると、規制制度というのは、基本はリジッドであるとともに、必要な変更には開放的というのが、理想の姿ではないかと考えられる。

こうした側面から各国の制度を考えると、アメリカのゾーニング制度というのは、用途規制がきめ細かくリジッドである一方、ゾーニング自体の変更提案を一定の手続きに乗せる高い開放性も有しており、このことは高く評価することができよう。これは、地権者や民間事業者から提起されるゾーニング変更アピールというものが、行政手続きとして一般的に確立しているためである。特に、郊外立地型の大規模商業施設については、自治体があらかじめサイトを用意して誘致する場合でない限り、多くはゾーニング変更アピールのプロセスを経て立地しているものと推察される。このことは、都市計画変更というものがあたかも許可処分に近いような形でなされているようにも見えるが、結果を考えると、こうした柔軟性こそが、各国に群を抜いて多数の郊外立地型大型店を生んできたことにつながっているのも事実であろう。けれども、この結果は市民参加を含めた計画プロセ

スの中で選択されたことであり、一概に問題視すべきこととも言い難い。

イギリスの計画許可制度は、事前明示性は必ずしも高いとは言えないが、個々の開発申請については一件ずつ裁量性を伴って審査するので、周辺の状況に必ずしも適合していないプロジェクトや、都市計画（development plan）に必ずしも即しているとは言えないプロジェクトであっても、許可審査のテーブルに載せることが少なくとも可能であり、申請が認められることもあり得ると考えると、高い開放性を有していると言うことができる。また、この許可処分の判断に不満であれば、インスペクターによる公開審問を要求することもできる。しかも、インスペクターは、許可処分の手続き的事項の審査に止まらず、しばしば計画と申請内容の整合性の解釈や計画自体の妥当性にまで踏み込んだ審査を行うこともある。こうしたことを考えると、計画許可制度は、単なる行政処分の手続きというより、計画許可（planning permission）という名称にのみ示されているように、計画プロセスの側面が強いと言える。

日本の都市計画制度では、規制変更手続きの開放性という観点での法定プロセスが弱かったが、2002年改正で導入された「都市計画提案制度」（都市計画法第21条の2～第21条の5）によって、マスタープランを除く全ての都市計画の決定・変更を土地所有者等が提案できるという形での、本格的な手続き規定が整備された。これによって、それまで法令上は行政独占の状態にあった都市計画決定・変更に関する発議権^(5.6.7)が、土地所有者等^(5.6.8)にも開放されたため、規制変更手続きの開放性という側面については、法的には米国とほぼ同等の水準に達したものと言うことができる。

ただし、司法的な側面を考えると、日本の場合、都市計画の決定・変更については、判例では処分性なしとしてそれ自体を訴えの対象にしておらず^(5.6.9)、諸外国と比較してかなり閉鎖的な状態にある。また、そのような司法の状態とともに、行政制度においても、例えば英国のインスペクター制度のような専門性のある第三者機関が準司法的審査を行うといった体制もない^(5.6.10)ので、都市計画提案制度が整備されたものの、発効した計画制限に対する事後救済的な側面については、開放性の観点でなお課題を考える余地があるという指摘も可能である。

（6）まとめ（実効性確保の条件）

最後に、ここまでに見た制度の各側面における各国の状態と、現実の郊外立地型大型店の立地状況とを比較することにより、土地利用コントロールの実効性確保の条件は何かを考察する。

実態において、大型店の郊外立地の抑制が認められる国は、1996年 PPG6 改定以降のイギリス（1980年代は民活の観点から郊外の新規大型開発がむしろ奨励されていた）、ドイツ（特に旧西独地域）、1996年ラファラン法規制強化以降のフランスであり、反対に大型店の郊外立地が多い国は、アメリカ、それに1990年旧大店法の規制緩和以降の日本である。

ここまでの検討結果と、これらの実態とを、一覧にまとめたものが表 5-8 である。各国の状況はそれぞれの制度の基礎状態がユニークで全く異なるが、各観点ごとに実態と比較し、何が立地制御力にとって大切かを内容に即して考察していくこととする。

まず、国の政策と政策手段の観点である。これは、大型店の出店に介入を要するとする政策が国レベルで存在しないアメリカでは、郊外型大型店が群を抜いて発展しているが、これは、郊外型大型店というビジネスモデルの優位性のもとで、政策不在の市場放任主義の状況では、歯止めがかかるとは言えないであろう。また、近年の日本では、大型店を対象とした政策が一応存在す

表5-8 大型店の立地制御力に影響する各要素からみた各国制度の比較

		イギリス	ドイツ	フランス	アメリカ	日本
大型店を対象とする国の政策の存否		存在	存在	存在	存在しない	存在
大型店の出店に対する政策手段		土地利用規制	土地利用規制	中小企業保護政策	なし(土地利用規制が利用可能)	周辺環境保持の基準(土地利用規制も可能)
土地利用規制の統率力	厳格性	厳格な許可制、一件審査で事前明示性は少ない	土地利用計画の統制力が強く厳格。原則周辺環境適合用途のみ許可。逸脱するにはBプラン策定が必要	用途規制はゾーニングにより事前明示的。用途地域内における用途規制は比較的緩い	用途規制はゾーニングにより事前明示的。一般に基本ゾーニングの種類ごとに許容される用途が限定的	用途規制はゾーニングにより事前明示的。12種類中6種類の用途地域で店舗の規模規制がない
	広域性	国土全域が対象	国土全域が対象、連たん市街地の外側では詳細計画がなければ開発を禁止	都市計画を定めない地域は厳しい開発規制	原則として市町村の行政区域の全域が対象。ただし国土の一部に過ぎない	都市計画区域内でも用途規制のない白地が広範に存在
広域的な行政主体の関与		都市計画・計画許可のいずれにも国による「コールイン」が可能であり、時折実施される	土地利用計画(Fプラン)の変更には州政府の認可が必要。(外部区域での大型店開発は原則認可に該当)	ラファラン法の商業調整は県の商業施設委員会が実施	ゾーニングが市町村に授権されれば、州政府の関与はない	土地利用規制は線引きを除き原則市町村決定。規制が緩いため、県の同意協議は機能せず。開発許可も中核市等では県の関与なし
国の法令の拘束力		都市計画の内容・計画許可の判断は自治体の裁量で実施。ただし、国のガイダンスに反する場合、コールイン、公開審問で却下がある	用途規制の種類・内容は、原則連邦建築利用令による。特に大型店については令11条3項で自治体を拘束	ゾーニングの基本区分は法令による。ただし、用途地域の種類・内容は市町村条例	なし	用途地域の種類・規制内容は建築基準法による
規制変更手続きの開放性		計画許可の不服についてはインスペクターによる公開審問制度があり、活用されている	都市計画の変更を求める法定制度はない。ただし、開発事業者と自治体の協議で定めるVEプランが活用可能	都市計画の変更を求める法定制度はない。ただし、開発事業者と自治体の協議で定めるZACが活用可能	開発事業者がゾーニング変更を求めるアピールが制度化されており、頻繁に活用されている	2002年改正により、土地所有者等が都市計画変更を求める提案制度が法定化
大型店の郊外立地状況		国の政策転換以降郊外新設が大幅に減少	少数	少数。特にラファラン法強化以降大型店新設が減少	非常に多数	多数

るものの、大型店の郊外立地化に歯止めがかからない。これは、市場介入における国の政策の着眼点を、狭域的な迷惑（nuisance）排除主義に限定し、フランスのような中小企業保護政策を否定するとともに、同時に、英・独のような土地利用計画の観点については地方公共団体の自治事務の分野と観念し、土地利用のあり方に関しては政策も執行も自治体任せの状態になっているためと考えられる。このように、大型店の郊外拡散化の抑制については、自治体発意の政策が起こりにくい分野と見られるので、国の政策方針が存在しなければ成立しにくいものと考えられる。

次に、土地利用規制の統率力の観点である。欧州諸国においては国土の全域において現状変更型の開発行為を原初的に厳しく抑制しているという法的状態から出発しているのに対して、アメリカと日本では、自治体が発意した場合に、発意した地域において必要な土地利用規制を導入できるとしており、出発点に大きな違いがある。英・独では、開発行為を行うには必ず規制の解除または緩和を得なければならないのだから、必然的に全ての郊外立地店舗を制御下におくことができる。しかし、日・米のように、都市計画の規制とは、地域それぞれにおいて、その必要性が顕在化した場合に限って必要最小限の範囲に限定して導入すべしとする発想から出発する限り、諸機能の郊外拡散立地化というベクトルで生じる開発を完全に制御下におくことは非常に困難であり、理論的には不可能である。

なお、フランスについては、用途地域の外においては大型開発が原初的に抑制されているものの、用途地域についてはそれらの種類と規制内容を市町村が各々条例で定めるとしてのので、この制度構成から考えると、仮にラファラン法の中小企業保護政策に基づく大型店の出店抑制が廃止ないし大幅緩和された場合を想定すれば、おそらく都市計画制度のみでは大型店の郊外拡散立地化に歯止めをかけることは難しいであろうと予測できる。これは、日本の経験と同じである。

次に、広域的な行政主体の関与と、国の法令の拘束力の観点を考える。これらの点については、ドイツにおける州の認可、イギリスにおける国のコール・インの発動という、実際に行われている広域行政庁の介入が、税收や雇用の確保を目指す自治体の経営的動機に基づく郊外型大規模商業施設の導入に、確かに待ったをかける役割を担っている。その場合、ドイツにおいては連邦建築利用令（大型店の場合、特に第11条3項）が関与を可能とする制度的枠組みとなっており、イギリスにおいては政府の発出する政策指導文書（大型店の場合、特にPPG6及びPPG13）が関与の理由を裏付ける規範となっている。他方、郊外型大型店が普及しているアメリカでは、一般にはそのような仕組みはなく、まさに自治体間の経営的競争こそが大規模商業施設の郊外立地を促進していると推察できる。

ところで、日本においては、都道府県という広域行政庁の認可の仕組みが外形的には一見整っているように見えるが、非線引き白地地域の存在や、用途地域という建築用途規制の基本メニューにおける店舗の規模規制が著しく緩いなどの法定規制の甘さによって、大型店の立地制御に関する都道府県認可の実効性が、実態は骨抜きになっている。加えて、市町村の不作为に対して、都道府県が能動的に権限を発動できる規定がない。従って、市町村の利己的な行為や不作为の是正に関して、日本の都道府県は、ドイツ型・イギリス型のいずれの実力も所持していない。

さて、最後に、以上とは性質の異なる観点であるが、都市計画制度における規制変更手続きの公開性という観点がある。この点に関し、日本は最近になって都市計画の提案制度が整備されたため、従来法的には行政の独占状態にあった都市計画の発議権が、地権者やNPO法人に開放され、参加プ

プロセスの民主性が大幅に改善された。しかしながら、アメリカの実情を見ると、規制の強化とは反対に、民間事業者による都市計画変更のアピールが、大型店の郊外出店に極めて大きな役割を担っている。そもそも事業者側からのアピールは、規制緩和要求が主になりがちであるし、逆に地域住民からのアピールは、環境保全要求が主になる傾向があるが、大型店が出店を企図する場合の都市計画変更アピールが周辺に住居の少ない郊外地域で行われることを想定すると、反対者は少ないと予想されるので、理論的には受け入れられやすい案件であると考えられる。このように、規制変更プロセスの開放性を高めると、大型店の郊外拡散化にとってはむしろ促進側に働くと考えられるが、そうであっても、可否の判断が計画プロセスに載せて行われることは、透明性、民主性という意味で、極めて重要な利点を有しているものと言うべきであろう。

以上のように、各国の制度を比較してみたところ、日本の現行制度が、大型店の郊外立地化をコントロールするための要件をいかに欠いた状態にあるかが、クリアに浮き彫りになった。また、米国において郊外型大型店が広範に普及しているという事実からは、国の政策の不在と、広域的関与のない自治体間の自立・競争主義をとる限り、土地利用規制の内容がいかに厳密・詳細であったとしても、郊外立地型大型店をむしろ促進する結果になってしまうという教訓を示している。

5-3 わが国都市計画制度への示唆

最後に、これら各国の制度が、わが国都市計画制度の改革のあり方に示唆するところを考察する。

① 原初的規制状態の効果

イギリスおよびドイツは、そもそもの原初的な一般則において、新たな開発や建築は「周囲の状況に適合していない限り」認められないことが前提となっている。すなわち、両国の土地制度では、特別な必要がなくても、もともと厳しい規制が存在しているところが出発点なので、これは、逆に特別な必要がなければ規制はできないとする日本の状況とは、出発点が180度違う。都市計画行政を行う以前の制度基盤が、イギリス・ドイツと日本とは正反対なのである。

厳しい規制状態が出発点ということは、理論的に考えれば、自治体が計画行為を行うことが、即ち規制の解除や緩和を意味することになる。つまり、都市計画を策定すれば、それに合致した許可が可能となるということを考えると、都市計画の策定とは、規制の解除や緩和の要件を決めるプロセスである、ということに等しい。このことは、英・独と日本における都市計画行政の本質の違いを表している点で、極めて重要である。例えば、ドイツの制度の説明の際に、「計画なければ開発なし」という言葉がよく使われるが、これを対偶で言えば、「計画が定められれば開発ができる」ということになる。これに対して、日本の土地制度は、いわば「計画が定められなければ規制ができない」という、全く反対の構成となっている。

日本の自治体は、自らの意思で規制を加えることに努力しなければならないので、英・独の自治体に比して、意義ある土地利用行政を行うこと自体が難しいというハンディがある。このことは、日本の自治体の大部分が、戦略的で力強い都市計画行政ができないでいる最大の原因ではないかと思われる。

海外主要国と日本のこの違いは、実はアメリカに対してすら当てはまる。アメリカは、法律なく

して自治体自らが各々独自のゾーニング規制を定める国なので、一見日本以上に規制することの努力が自治体にあるように見受けられる。確かに、アメリカの自治体都市計画の歴史は、訴訟の歴史でもあり、新しい地平を切り開くにあたっての自治体の知恵と決断は、法律に守られている日本の自治体とは比較にならない側面があることは事実であろう。しかし、いったん導入された規制制度の運用という側面を考えると、アメリカ各都市において既に適用されているゾーニング規制は、種類に応じて非常に用途限定性の強いものであり、このため、定常的な都市計画行政の中味は、開発事業者からのゾーニング変更等のアピール、即ち規制緩和要求から案件処理が始まると言っても過言ではない。つまり、対象区域全体における厳格な規制適用が所与の状態であるという出発点については、日本と米国ですら大きな差異がある。

欧州諸国と日本の土地法制の根本に由来するこの問題は、一般社会規範の文化の相違とも言える決定的な違いであり、わが国の参考になるかどうかを論じてははじまらない面があることは否めない。しかし、イギリス・ドイツ両国において、土地利用の制御に都市計画が強い実効性を有しているのは、この一般規範の原初的な状態に根源があり、原則禁止から出発する土地制度の構成が秩序ある都市づくりにとっていかに理想的であるかについては、ひとまず理解しておく必要がある。そのことは明白なのであるから、日本の都市計画法制においても、理想的な状態に少しでも近づけることを目指すべきであろう。自治体都市計画が力強く戦略的に機能するのは、所与の厳しい規制状態から出発する「緩和行政」の場合にはほかならないという真実を、我々は直視する必要がある。

② 土地利用規制のない地域をなくす

英・独の状況は理想的としても、少なくとも同じゾーニング規制をとるアメリカの状況には、日本の原初的な規制状態を近づける努力は必要であろう。

日米の差は、①自治体の行政区域内においては、ゾーニング規制のない「白地地域」が原則存在しないこと、②ゾーニングの種類ごとの用途規制が、種類の目的の達成のため抑制的であり、許容される用途の幅が狭いこと、③確認用途 (as of right) と条件付き許用途 (conditional use permit) の区分があり、ゾーンの主要用途ではないものや周辺環境に影響の大きいものについては、設計条件等を協議するプロセスがあること、の3点である。実は、最近までこれに加えてゾーニング変更のアピールが土地所有者等に認められていることがあったが、都市計画法 2002 年改正による都市計画の提案制度 (第 21 条の 2～第 21 条の 5) の創設をもって、これについてはほぼ同等に近い状態になった。また、③については、一般的には建築基準法別表第二の大きな課題であるが、こと大型店に関する限り、2000 年施行の大規模小売店舗立地法のプロセスをもって、ほぼ同等に近い協議プロセスが実現している。従って、①と②が残された問題である。

上記①については、結局、非線引き白地地域と都市計画区域外の問題である。アメリカでは、自治体がゾーニングによる土地利用規制を行うことについては、各州の授権法を根拠としつつ、有名なユークリッド判決(1926)等を経て確立してきたが、基本的にはニューサンス (nuisance) を根拠としつつも、自治体全域をゾーニング規制下におくことも、一般的に確立 0000 している。その場合、市街地の外の区域については、ニューサンスの予防措置として、現状を勘案して敷地規模の大きい戸建て住宅のみを許容するゾーニング指定をすることが一般的なので、1 こうして自治体区域全体において厳しい抑制的な原初的な規制状態が実現した。

日本の場合、アメリカに比較すると、市街地の外側の区域におけるニューサンスの予防がかなり狭く捉えられている。これは、都市計画法制が、一般的土地法制や国土利用法制が検討される以前に発達し、もともと都市の整備を目的に形成されてきたことと深く関係があると推察される。このため、都市の整備が必要な地域において特別に適用する制度として、都市計画区域の設定から始まるとともに、都市整備の公共投資が図られない地域は主に農林行政が担当する地域と考えられるようになり、空間計画におけるこうした関係は、1960年代末期の市街化調整区域と農業振興地域を重ね合わせる制度によって、ほぼ確立した。しかし、この際、線引き制度が急激な都市化に対する市街地の膨張対策として導入され、それゆえ、市街化調整区域が現状居住者ではない一般市民に提供される自己用住宅開発をも禁止する厳しい開発規制の制度となったため、これを適用する地域が比較的規模の大きな都市等に当分の間限定されることとなり、この結果、いわゆる「未線引き都市計画区域」が出現することとなった。

未線引き白地地域の出現は、日米の差を生んだひとつの要因であるが、より根本には、建築物の規制が用途を含めて建築基準法に委ねられたこと、即ち都市の計画ではなく「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準」を定める法体系に委ねられたことがある。この問題は、第三章において詳しく検討したが、白地地域のほか市街化調整区域等を含めた「用途地域外」の規制が著しく緩いのは、建築基準法の論理構成に原因がある。建築基準法では、用途の最低基準性の根拠を都市計画法上における用途地域の目的の実現においており、従って、都市計画が市街地形成の目的を持たない白地地域においては、建築基準法としても用途の最低基準を設定する根拠がない。建築物が集団的に建設される市街地的利用を想定しないのであれば、周辺環境へのニューサンスも発生するはずがなく、建築基準法の論理の範疇では規制の根拠を失ってしまっている。

このように、アメリカでは、ゾーニングはニューサンス法とされつつも、土地利用の一元的な計画体系と捉えられているが、日本では、国土の土地利用は多元的な行政目的の下で分担される関係にあり、市街地の外の区域においては都市計画が市街地形成の目的を示せないことに加えて、計画法規と規制法規が分離されており、規制法規においては目的の示されていない地域での規制は行えない。この体制と論理の違いが、市街地の外の地域の「予防的規制」に対する日米の差を生んだものと考えられる。しかし、商圈の広い大型店の郊外立地は、狭い意味でのニューサンスはともかく、広域に及ぶ外部性を有するものである。日本においても、アメリカ並みの厳しさを達することは困難としても、せめて広域的な外部性を根拠にした規制ぐらいは、導入が考えられるべきであろう。

③ プライマリー・ゾーニングの規制強化

日米の差には、上記②に示したように、ゾーニングの種類ごとの用途規制が、種類の目的の達成のため抑制的であり、許容される用途の幅が狭いことがあげられる。これは、プライマリー・ゾーニングの問題である。

一般に、ゾーニング型の都市計画制度は、基本をなす種類のゾーニング（「プライマリー・ゾーニング」と呼ぶ）と、地区の状況や特別の目的のためベースのプライマリー・ゾーニングに重ねがける種類のゾーニング（「オーバーレイ・ゾーニング」と呼ぶ）の2種類のゾーニングによって構成される。こうした構成自体は、日米ともに共通である。

ところが、日米のゾーニングを比較すると、規制適用の面から見た制度の組み立て方が、両者では

逆転していることに気付く。アメリカでは、プライマリー・ゾーニングが自治体の区域を基本的に埋め尽くすとともに、許容用途がゾーニングの目的とする土地利用にかなり即応しており、開発の自由度が小さく、さらに基本用途（principle uses or permitted uses）と条件付き用途（conditional uses）を使い分けることで、土地利用の制御力を強めている。一方、オーバーレイ・ゾーニングは、一部の特別な地域を対象に特殊な規制を適用するもので、特別の目的からする誘導的ゾーニングの役割となっている。オーバーレイ・ゾーニングには、その地区独自の誘導目的から形態規制などに凝ったものも多く、日本の制度で言えばむしろ地区計画の役割に近いと言えるかもしれない。

こうしたアメリカの状況に対して、日本の場合、プライマリー・ゾーニング（すなわち用途地域）は、まず都市計画区域の一部に指定されるに過ぎず、都市計画区域の中でさえ規制のまったくない白地地域を広範に生み出しているとともに、用途地域の内容については、種類ごとに都市計画法第9条に示す土地利用の目的と目標市街地像を各々想定しているものの、許容用途の排他性がかなり薄く、当該地域本来の主要用途以外であっても幅広く、かつ、無条件（即ち確認手続きのみ）で受け入れているので、土地利用計画の手段としては、目的的な土地利用形成力が非常に弱い。日本の土地利用計画の手法は、このように、制限の緩いプライマリー・ゾーニングをベースとしながら、必要ならばオーバーレイ・ゾーニング（特別用途地区、地区計画など）を重ねがけすれば、それなりに用途限定的な状態とすることも可能であるという考え方で、制度が組み立てられている。

そうした考え方が元になっているので、大型商業施設のような特殊な建築物についても、アメリカでは先ずプライマリー・ゾーニングがしっかりと効いて、地域の主要目的でない用途であればまず排除するところから始まるのに対して、日本の場合は、ベースとなる用途地域の規制がまさに最低限の環境保護のみを担当し、超巨大規模の店舗すら幅広く許容しているので、これらの無秩序な立地を抑制しようとするならば、自治体自らがそのような決断をした上で、一念発起してオーバーレイ・ゾーニングをかけるしかない。つまり、米国のゾーニングでは、大型商業施設の配置は都市計画行政が始めから掌握できる状態にあるのに対して、日本の場合には、自治体が一念発起で規制の導入に立ち上がらない限り、大型商業施設の配置を都市計画の対象にすることすらできない制度構成なのである。

確かに、アメリカでは、郊外立地型のインドアショッピングモールやビッグボックスと呼ばれる大型店が実際に著しく発達しているので、必ずしもアメリカの都市計画が大型店に厳しいということではないと言うことはできるだろうし、それが実態を反映した正しい見方だと考える。けれども、そうした郊外立地型の大型店の多くは、元のゾーニングでは立地が認められない地域において、開発事業者側からのアピールによってゾーニング変更が行われたものと推察され、従って、都市計画行政の判断のもとに立地が認められたプロセスを経たものである。日本の場合には、都市計画行政の関与すらない状態で、多くの場所において事業者と土地所有者の意図のみで無条件に立地することを許している。たとえ郊外立地型の大型店が多いという結果が両国で類似していても、日米の都市計画の統率力には雲泥の差があると言わざるを得ない。

日本の制度には、既に見たように、規制の根拠を建築基準法においていることによる論理的な限界が存在することは事実である。しかし、米国をヒントに、用途地域の目指す市街地像の本来目的ではない用途については事前明示的な条件付き許可制度（例えば建築基準法別表第二を「確認用途」と「条件付き許可用途」の二段書きにする）の導入や、さらには床面積が大規模な場合にはそれを

根拠に地域の本来目的でない用途の建築を排除するような、許容用途の限定性を強化することが考えられてよいし、むしろそうでなければ、用途地域は、都市計画という優れて政策的な土地利用誘導行政を実施するための基本ツールの役割を果たし得ない。それには、都市計画法第9条の各用途地域の目的において、同条の規定に「環境の保護」だけでなく「機能の増進」という書きぶりがなされていることを、改めて制度全体の中で捉えなおすことが、ひとつの手がかりになるのではないかと考えるが、しかし、これを建築基準法の規制の論理に取り入れることにどうしても無理があるのなら、用途地域よりもさらに上位に位置する新たなプライマリー・ゾーニングの仕組みを導入することも、検討に値するのではないかと考える。

④ 広域的影響を根拠とした規制対象の区分

原初的規制状態の導入やプライマリー・ゾーニングの規制強化といった上に揚げた制度改革は、なるほど欧米制度がそのような態様となっており、それが都市計画の実効性の源泉であるということは真実としても、日本の制度をそうなるように根本から改革することは困難かもしれない。しかし、本書でみたように、大型化した商業施設の無秩序な郊外立地化には、広域的影響の点で問題が認められるので、根本的改革はさておき、少なくともこの問題に対処するという対処療法的なアプローチも考えられよう。そう考えた場合、大型店を独立の用途カテゴリーと捉えて土地利用規制を行っている例として、ドイツとイギリスの方法が参考になる。

ドイツでは、既に見たように、建築利用令第11条3項によって大型店舗を、まさに異例の厳しい立地規制下においている。その場合、建築利用令が問題としていることは、「地域計画の実施、または都市計画的な発展と秩序に対して少なからぬ影響を及ぼし得る」ことであり、その場合の「影響」とは、「特に連邦公害防止法第3条にある環境上の有害な影響、およびインフラストラクチャー、交通施設、第1文に述べた商店の購買圏内の住民への供給、当該自治体または他の自治体の中心商店街の発展、地区の景観と景域、ならびに自然への影響をいう」とした上で、この「影響」について、「延べ面積が1,200㎡を超える場合は原則としてあるものとみなす」として、延べ面積1,200㎡超の店舗を、連邦法令上特別なカテゴリーにおいている。

イギリスでは、もう少し複雑で、PPG6においては大型店舗の規模を2段階で区分している。こゝつは、食料品及び日用品が中心の店舗であって売場面積が2,500㎡を超えるものをスーパーストア(superstores)と呼び、2,500㎡を下回る規模で食料品が中心のスーパーマーケット(supermarkets)と区別して、シーケンシャル・アプローチの運用を行っている。これは、わが国の同類型店舗の実態と比較するとやや規模が大きめなように思われるが、スーパーストア以上のカテゴリーを特に区別して都市計画的立地判断のもとにおくことを表している。

さらに、イギリスで注目すべきは、PPG6(1996)において、リージョナル・ショッピングセンター(延べ床面積50,000㎡超)の立地を、中心地以外では原則禁止とした点である。これは、正確には禁止と書かれたわけではなく、政府の広域計画であるRPG(Regional Planning Guidance)において必要性が位置づけられることを求めたものであるが、そのような位置づけが行われることはほとんどの地域でないであろうということにも、PPGの中で言及している。いずれにしても、リージョナル・ショッピングセンターは、広域的な影響力を非常に強く持つものと認識されており、そうしたものの新增設は、広域空間計画の管理下におくべきことを要求しているものである。

これらのような、広域的影響の存在を根拠として、店舗の規模や種類を限って特別の立地規制を構成する方法については、わが国の制度においても十分参考になるものと考えられる。

⑤ 広域行政庁の実質的関与

広域的影響が根拠の規制については、その運用は広域的視点を有する行政主体が掌握しなければ、実務的にも機能しないであろう。この点については、まずドイツの仕組みが参考になる。

ドイツでは、土地利用計画により地域を区分し類型化するという意味で、結果的にゾーニングと類似した構成をなっていて、ある意味で日本の制度構成に近い面もある。しかし、内容はわが国よりもはるかに厳格かつ緻密であり、例えば、外部地域における開発や周辺状況と異なる建築については、地区詳細計画（Bプラン）の策定を経なければ許可されない。Bプランは、都市計画（建設誘導プラン：Bauleitplan）の一部を構成するので、法律上はFプランから「展開する」（建設法典第8条1項）と位置付けられ、両者は整合していることが求められる。このため、外部地域の開発や土地利用の大きな変更のためのBプラン策定は、Fプランの変更をも必要とし、通常はいわゆる並行手続き（同第8条2項）によって両者の変更が同時に進められる。

広域行政庁との関わりでは、ドイツの場合には州（実質的には州管区政府）が自治体に対する上級官庁と位置付けられており、Fプランの策定に際しては州の認可を受けなければならない（同第6条1項）。大型店が郊外立地については、ほとんどの場合上記の理由からBプランだけでなくFプランの変更も必要とされるので、州によるFプランの認可がなければ立地できないことになる。州は、「Fプランが適法の策定されていない場合、建設法典に基づいて公布された法令又はその他の法令に反する場合に限り、認可を拒否することができる」（同第6条2項）とされており、州の関与の判断基準が規定されている。

州に認可を通じた拒否権があるといっても、拒否権を発動するには、理由が合法的に明らかでなければならないのは当然であろう。これについて、ドイツの場合、大型店立地に関する州の判断は、一般的には連邦国土整備法（Raumordnungsgesetz）第6条1項又は第9条1項に基づいて州が定める計画（州計画又は地域計画）が根拠となり、例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン（NRW）州の例では、さらに州計画の一部をなす州法に基づいて、大型店の立地に関してこれらの法令解釈や運用を明らかにした「小売店立地に関する州通知」が発出されている。これには、NRW州が州開発プログラム法第24条3項に定めた州の関与の規準とされる「市街地核との空間的・機能的整合」の内容が書かれており、州はこれに基づいて自治体との協議を行っている^(5.7.1)。

イギリスでは、自治体に対する国のコール・インという伝家の宝刀の制度（都市農村計画法第77条）があり、しかもこの伝家の宝刀は、前に見たとおり、時折実際に抜かれている。そうした国の介入を可能としているのは、国の政策指針PPGと、国の地域計画RPGが整備されており、関与の観点や判断の規範があらかじめ明らかにされているためである。

都市計画は自治体を実施する行政事務であるが、わが国に比べて地方分権が確立していると紹介される両国においてすら、国の法律制度によって広域的な問題の判断を自治体の自由に委ねない枠組みがしっかりと敷かれていることには、注目しておく必要がある。さらに重要なのは、制度が形式的にあるだけではなく、国や州の介入が実際に行われ、それによって大規模商業施設の郊外立地に歯止めがかけられている事実であって、それを可能としているのは、国や州の関与の規範があ

らかじめ明確にされているためであることに、十分留意しなければならない。

⑥ 上位政策の重要性

大型店の郊外立地は、わが国の実態分析でも明らかなように、モータリゼーションと流通産業の発展によって、自然な状態で進展していく流れである。この流れの存在は、先進諸国共通のものと考えられ、流れが抑制されている国では、何らかの規制による政府の介入が存在している。第一章では、日本において、規制が緩んだ途端に大型店の郊外立地が急増したという、旧大店法の規制緩和前後の劇的ともいえる変化から、郊外型大型店と規制の関係を実証したが、この章で見た各国比較においても、このことが表れている。

日本の場合には、1990年を境に、国の政策の変化によって大型店の郊外立地が急増したが、イギリスやフランスでは、反対に、1990年代後半以降、国の政策の変化によって大型店の郊外立地が抑制された。このように、国の政策の動向は重要である。ここまでの考察では、土地利用規制の制度について、大型店の郊外立地に歯止めをかけることを可能とするための条件を考察してきたが、土地利用規制の仕組みだけからでは、こうした結果は出てこない。アメリカにおいて郊外型大型店が著しく普及している状況も、国レベルの政策の重要性を示す好例である。税収や雇用をめぐる厳しい都市間競争の環境下では、郊外型大型店を抑制しようとする自治体が大多数を占める状況になるのは、理論的に困難であろう。大型店の立地問題は、広域的な空間秩序に関する事柄なので、国または少なくとも州レベルでの政策に左右されることは否めない。

ところで、欧州諸国の政策は、わが国の今後において参考になるのであろうか。フランスの場合、中小企業の保護が柱であるので、旧大店法を否定したわが国にとって、これは論外と言わざるを得ない。ドイツの場合、国土レベル、または州レベルにおける歴史的な空間秩序の維持という思想が基本にあるように思われる。これは、具体的には州計画と呼ばれる広域的な計画に反映されており、それが自治体の土地利用計画（Fプラン）に関する州の判断基準となっている点に関しては、わが国における市町村決定都市計画の都道府県同意協議において、実態的にほとんど機能しているとは言えない都道府県の都市計画区域マスタープランの規範性を改善する上で、重要な示唆を投げかけているものと考えられる。しかし、これは本質的な問題ではあるが、多分に技術的、計画手法的な問題であって、政策そのものの問題ではない。確かに、歴史的空間秩序の維持という思想もひとつの大きな政策には違いないが、欧州ほどに守るべき空間秩序が明白でない日本にとっては、参考にはなりにくいと思われる。

イギリスが、1993年辺りを境に導入した「持続可能な開発」という政策は、地球環境問題と関連して世界各国に広まりつつあり、現代的で普遍性のある政策理念といえる。しかし、イギリスの場合に徹底しているのは、これをナショナル・ポリシーに設定して様々な具体的施策に反映させることを志向した結果、空間計画の運用についてもこれを最上位の政策において再編成するところまで至ったことである。

例えば、大型店の立地選定におけるシーケンシャル・アプローチという手法も、持続可能な開発から派生したものである。シーケンシャル・アプローチが目指す2つの目的は、「中心市街地の活力と発展性の維持」と「自動車依存型立地の抑制」である。前者の中心市街地の活力と発展性についても、持続可能な開発には経済的な側面を含むので、サステナブルの概念に当てはまるとしている。

また、後者については、商業施設をタウンセンターに商業施設を誘導する理由のひとつに、公共輸送機関の利用可能性の重視を掲げている。シーケンシャル・アプローチでは、仮に、どうしても中心部では適地が見つからないとされた場合においても、次に選択される立地場所でもやはり同様に、複数の交通手段が利用可能であることを要件とする。このように、大型店の郊外立地をコントロールすることの目的は、都市計画自体に自己完結的にあるのではなく、都市計画よりも上位に位置づけられた国家政策の実現におかれているので、規制を行うことの意味や根拠を、都市計画の独善ではないところに求めることが可能となっている。

日本では、持続可能な開発については、総論的には国家政策の一部におかれている状況にはあるものの、少なくともこれまでのところ、空間計画や土地利用規制に取り入れ可能なほどの上位概念には至っていない。イギリスほどの重大性、緊迫性をもって、日本社会に受け容れられているとは言い難く、具体的な土地利用規制を地球環境問題から説き起こすことには、説得力を持つだけの社会的コンセンサスを得るところまで至るとは考えにくい。イギリス直輸入の体系を、わが国でつくることには、無理があろう。

しかし、大型店の郊外拡散化の問題を実効性ある土地利用コントロールのもとにおくためには、各自治体ではなく法律レベルでの制度体系の再構築が不可欠なことは、前章までの分析から明らかになっている。大型店の規制は、周辺環境に対する単純なニューサンスの外部性から導き出すことは困難である。都市計画で新たな規制手法を導入すべき根拠を明確にするためにも、国レベルの確固たる政策が都市計画の上位政策として確立されることが、強く求められるところである。

⑦ フランス制度から参考になること

フランスは、ラファラン法により、中小事業者保護のための出店調整の仕組みを 1990 年代に強化し、継続している。これは、WTO におけるサービスの貿易に関する一般協定 (GATS) を、大規模店舗に関しフランスが留保していることによっている。日本が 1998 年に旧大店法の仕組みを廃止したのは、日米構造協議のプロセスを経て反競争的な政府介入を放棄する政策判断を行った結果であり、WTO を含む世界的潮流に即したものである。時代を後戻りさせるような政策選択は好ましくないと考えると、大型店の問題に関する限り、フランスを参考とできる部分は少ない。

しかしながら、商業機能の立地制御という全体的観点から、都市計画制度についてフランスを見ると、用途別容積率の存在に気付く。フランスの用途地域は、一般に用途別容積率を採用しており、各用途地域の目的に合致した用途は最大容積率まで利用可能な一方、目的に必ずしも即していない用途は、混合を許容しても低い容積率しか与えないことで抑制する。容積率の規制値自体はわが国と比較すると低密度のレベルにあるので、そのまま参考にはできないが、誘導する用途と、誘導はしないが許容する用途の間に、容積率の数値の違いを設ける手法については、ポジティブな都市計画の対応として、特に特定用途の集積促進を図る上で、合理的な手法と考えられる。イギリスでは、新規商業立地に対応した中心部の土地供給が課題とされているが、この問題の解決にも関連して、用途別容積率という仕組みは、日本の制度のあり方にも大いに参考になると考えられる。このことは、大型店の立地制御ではないので研究の本筋ではないが、都心部における誘導手法という意味においては、土地利用規制による商業機能の立地制御の一環であるため、本書では補論を設けて、用途別容積率のわが国における可能性を検討することとしたい。

5-4 小括

各国制度は、制度の成り立ちが各々全く異なるため単純化して論ずることは適切でないが、規制環境がなければモータリゼーションや流通業の発展で郊外型大型店が自由に展開する素地があることは共通している。ここでは、前章までのわが国の制度と実態の分析を踏まえて、制度の立地制御力に深く影響すると考えられる要素を、①大型店に対する国の政策の存否と内容、②土地利用規制の統率力、③広域的な行政主体の関与、④国の法令の拘束力、の4点である仮定して、これらの各観点から各国制度を考察し、各国における郊外型大型店普及の実情と比較しながら、立地制御の実効性にとって何が必要であるのかを探った。また、都市計画の制度には、規制の実効性ととともに、参加プロセスの民主性や計画変更を受け容れる柔軟性といった要素も重要であることから、⑤規制変更手続きの開放性という観点も追加して考察した。

これらの結果、都市計画による郊外型大型店の抑制には、①国レベルにおける政策の存在が重要であり、とくにイギリスにおけるサステナブル・デベロップメントのような、個々の都市計画よりも上位の国家政策の存在が有効であること、②開発や用途の規制が厳格であるとともに、そのような厳格な規制が原的に国土の広い範囲をカバーしていることが必要なこと、③土地利用規制や立地可否判断を市町村のみで決定するのではなく、広域的影響のある対象については広域行政庁の実質的関与が不可欠であること、とくに、ドイツにおける州のFプラン認可、イギリスにおける国の政策指針（PPG）の存在が、税収や雇用を優先する自治体の郊外型大型店誘致に歯止めをかけており、反対に広域行政庁の関与のないアメリカではゾーニング規制がきめ細かく厳格であるにもかかわらず郊外型大型店が著しく普及していること、④とくに、ドイツの建築利用令第11条3項による1,200㎡を越える大型店の立地可能地区の限定、イギリスにおける国のコール・インに裏付けられたPPG6のシーケンシャル・アプローチや郊外立地のリージョナル・ショッピングセンター（5万㎡超）の原則禁止、フランスのラファラン法による中小店舗保護の仕組みなど、国の法令規範によって自治体や事業者の行動を拘束できる力が必要なこと、等の必要性が鮮明になった。

なお、アメリカでは、郊外に大型店を出店する場合、多くは事業者によるゾーニング変更アピールによって行われている。これは、結果的に郊外型大型店の多数立地をもたらしてはいるものの、その判断が市民参加機会を含むプロセスによって行われることを考慮すると、透明性・民主性という意味において、都市計画判断という方法をとることの重要な利点が示されている。

第五章 補注：

- (5.1.1) 中井検裕・村木美貴(1998)「英国都市計画とマスタープラン」、学芸出版社、p15 参照。
- (5.1.2) 都市農村計画法 (Town and Country Planning Act) の体系では、用途類型政令 (Town and Country (Use Classes) Order) があり、商業用途は A1(shops)、A2(financial and professional services)、A3(food and drink) の 3 種類とされているが、これらは用途転用の場合に計画許可が必要かどうかの類型を定めている規定に過ぎない。
- (5.1.3) Keith Hill (2003)「British Council of Shopping Centres annual conference」(speech)、Parliamentary Statement (2003)「Parliamentary statement on town center planning policies」The Government's Response to the Environment, Transport and Regional Affairs Committee(2000)「Environmental impact of supermarket competition」など。いずれも www.odpm.gov.uk/
- (5.1.4) イギリス都市拠点事業研究会(筆者を含む)(1997)「イギリスの都市再生戦略」、風土社、p208-218 参照。
- (5.1.5) わが国の大規模小売店舗立地法に基づく指針では、平均的な休祭日のピーク 1 時間に予想される来客の自動車台数を基本として、駐車場必要台数の下限値を設定している。
- (5.1.6) ODPM, 2.August.2004, APP/C4235/V/01/1070491,
- (5.1.7) The Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) Directions 1992
- (5.1.8) 2004 年時点の基準による。ちなみに 2005 年改定案で計算すると 14.2 m²となる見込み。
- (5.1.9) edge-of-centre を town-centre、non-town centre のどちらに取り扱っているかは不明。
- (5.1.10) Keith Hill (2003)「British Council of Shopping Centres annual conference」(speech)、ODPM
- (5.1.11) The Environment, Transport and Regional Affairs Committee (2000)「Environmental impact of supermarket competition」、ODPM
- (5.1.12) Friend of the Earth (2004)「Why the new PPS6 damage town centres」
- (5.1.13) 例えば、大手小売企業の TESCO は、中心商業地向けの中規模フォーマットの店舗タイプである TESCO METRO を開発した。
- (5.2.1) 翻訳は、阿部成治(2001)「大型店とドイツのまちづくり」、学芸出版社、p242 によった。
- (5.2.2) 阿部成治(2001)前掲書、p20
- (5.2.3) 正確には、第 1 号の「ショッピングセンター」は規模にかかわらず規制されている。
- (5.2.4) 「ショッピングセンターならびに大規模スーパーで、中心地区以外に建設され、かつ位置、規模、目的から主として自治体の区域を超える供給を行うと判断されるものは、特別地区として表示し、指定することとする。」翻訳は(注)と同じ。
- (5.2.5) 阿部成治(2001)は、前掲書 p23 において、ノルトライン・ヴェストファーレン州のアルンスベルク州管区政府の資料として「1985～1994 年に新たに計画・許可した大型店」の件数と総売場面積を紹介している。これによると、F プラン変更によるものが 66 件、総売場面積 626,583 m²、連たん市街地における建築許可によるものが 161 件、545,366 m²となっている。
- (5.2.6) ドルトムント市の全市商業構想では、同市が「郊外大型店の進出を抑制してきたものの、周辺自治体は必ずしも同じ方針で臨まなかったため、市の周辺で大型店の進出が進み、結果的にドルトムントの中心性が低下してきたこと」を説明している(阿部成治(2001)前掲書、p226)。
- (5.2.7) 阿部成治(2001)前掲書、p27-32
- (5.2.8) 阿部成治(2001)前掲書、p21
- (5.2.9) 姥浦道生ら(2002)は、ドルトムント市における大型店目的の都市計画決定をめぐるプロセスの事例を詳しく紹介している(姥浦道生、小泉秀樹・大方潤一郎(2002)「自治体レベルにおける大規模小売店舗開発の立地コントロールの規準とその運用に関する研究—ドイツ・ノルトライン・ヴェストファーレン(NRW)州・ドルトムント市を事例に—」、都市計画論文集 No.37,pp811-816)。
- (5.2.10) 阿部成治、姥浦道生(2000)「ドルトムント駅への大規模商業プロジェクトをめぐる地域の動き」、都市計画論文集 No.35, p146
- (5.2.11) ドルトムント市の場合、計 20 ヶ所が三段階の階層構造で一重から三重の丸印によって示されている(姥浦道生ら(2002)前掲論文 p811)。
- (5.2.12) 姥浦道生ら(2002)前掲論文、p811-812
- (5.2.13) 姥浦道生(2003)「ドイツにおける大規模小売店舗開発の立地コントロールに関する研究」、東京大学博士論文、pp230-234
- (5.2.14) このショッピングセンターを視察した廣瀬隆正氏の談。
- (5.3.1) NA は将来都市区域に編入して開発を予定する地域(わが国の線引き制度の運用における特定保留地区に類似)、NB は公共施設と建築物が部分的に存在するが都市整備を予定しない地域、NC は優良農地等の保護すべき自然的資源がある地域、ND は景勝地、自然的・歴史的環境の保護、災害や公害の防止等により保全すべき地域。
- (5.3.2) 例えばバリの用途地域は、UF(金融地域)、UA(業務地域)、UCa(歴史的な中心地域)、UCb(モンマルトルの旧村落地域)、UCc(カーユの丘地域)、UHa(住宅優先地域)、UHb(住宅専用地域)、UMa(複合地域-東部周辺)、

- UMb(複合地域・南部周辺)、UI(工業専用地域)、UN(鉄道用地)、UO(再開発地域)、UP(臨港地域)、UL(村落地域)。
- (5.3.3) 1990年のロワイエ法改正では、従来出店規制をのがれていたいわゆる「疑似大型店」(基準面積にわずかに満たない同一系列企業の近接した複数店舗)を規制対象とする第29条の改正が行われたが、この際に改正法公布日前の建築許可申請分を適用除外とする経過措置が盛り込まれた。この措置は、主にZACを活用して大型店誘致を行っていた事業に配慮したものとされる。
- (5.3.4) ラファラン法は、法律の正式名称からもわかるように、大型店規制のみを担う法律ではない。法律の構成は、第一編「政策原理」、第二編「社会保障規定」、第三編「経済的規定」、第四編「職業教育及び職業訓練」、第五編「雑則」となっている。大型店の規制を定めているのは、第三編のうち第二章「商業施設及び商業都市計画」の一部である。
- (5.3.5) ちなみに日本の旧大店法は、1973年制定、74年に施行されている。
- (5.3.6) 県商業施設委員会は、1993年改正以前は県商業都市計画委員会という名称であった。この改正は、「贈収賄防止並びに経済活動及び公的手続きの透明性に関する法律」(通称サパン法)との関連で行われたものであり、ロワイエ法の許可に関しても贈収賄疑惑が少なくなかった。
- (5.3.7) 県の商業施設委員会の構成は、議長が県地方長官、委員は政治家数名(予定地の市長を含む)、商工会議所、手工業組合、消費者団体の各代表者が一般的と言われる。議長は票決に参加しない。なお、従前は20名であったが、1993年改正で7名に大幅削減され、1996年改正で6名とされた。従前は業態別商業代表の個人営業者や市議会議員などが多数を占めていたため、直接的利害関係者を排除し、いわゆる「ロワイエ法スキャンダル」を防止することが改正の理由と言われる。票決については、1996年改正以前は全会一致原則が法に規定(旧第31条)されていた。
- (5.3.8) ①～④は1973年法、⑤～⑧は1993年法による追加、⑨は1996年法による追加。
- (5.3.9) ラファラン法(商業及び手工業の発展促進に関する1996年法)は、1996年7月5日に施行。なお、ロワイエ法のタイトルは「商業及び手工業の方向付けに関する1973年法」。
- (5.3.10) (財)自治体国際化協会パリ事務所の報告によれば、オート・ド・セーヌ県(人口約140万人)の県地方庁ヒアリングで、1998年の同県のラファラン法審査件数は26件で、店舗開設5件、店舗拡張11件、ホテル6件、映画館1件を許可し、3件を不許可とされた。許可のうち1件は、国への再審査要求によるものである。このように新設よりも店舗拡張型が中心となったが、小規模業者の店舗拡張にも許可が必要となったため、負担増大等の副作用も指摘されている。また、ハイパー・マーケット大手のカルフルが日本進出を含む21ヶ国(2001年)の世界展開を進める背景に、国内の規制強化を指摘する声は多い。
- (5.3.11) 榊野村総合研究所(2000)「フランスロワイエ法の実態調査報告書」、中小企業庁委託調査, p35
- (5.3.12) 伊藤公一(1997)「欧米の都市計画法制と商業施設開発規制」、流通とシステム No.94, p11によれば、「食品小売企業の場合、(中略)許可に際してふつうは、(中略)都市内の再開発地区もしくは村落の一定地区に、申請した売場面積の10%相当の食品小売店舗を開設すること、という条件」をつけられると紹介している。
- (5.3.13) 大型店から得られる営業税(市町村事業税)については、当該大型店が立地する自治体だけでなく、関連する周辺自治体(市町村の全域又は一部分が商業集積の一端から5km(売場面積が5,000㎡以上の場合は10km)の距離にある自治体)の間において分配を行う規定が法定化されている(税法第1648AA条)。この規定は、1990年のロワイエ法改正とあわせて行われた税法改正により導入されたものである。
- (5.4.1) シカゴ市は前者の階層的構成に近い例、ニューヨーク市は用途グループ方式の例。
- (5.4.2) やむを得ない事情による小さな不適合の場合には、変則適用(variance)を申請する場合もある。
- (5.4.3) 例えば、シカゴ市のゾーニングマップには、商業系地区が郊外の比較的大きな敷地にスポットで指定されている場所が随所に見られる。
- (5.4.4) 銀行の店舗や航空会社営業所などは、夕刻に閉店され通りの連続性を損なうことから、むしろ排除される場合もある。
- (5.4.5) ニューヨーク市の五番街特別地区など。
- (5.4.6) アメリカでは、自治体以外で、特定の地域において特定の公益活動を担う一種の自治組織を設立できる制度があり、そのひとつに特別区(Special District)があるが、BIDやDIDは特別区に当たる自治組織である。これらは州法に基づき設立され、一定の公益活動を行うとともに、その財源となる負担金を地域内の受益者から徴収する権限が付与される。ただし、組織形態や活動内容はかなり多種多様である。女性リーダーが多いのも特徴と言える。
- (5.4.7) デベロッパーがショッピングセンターで行っているようなテナント・ミックスのコントロールや統一的イメージづくりなどの「ソフトの一元管理」を、既存の商店街にあてはめて実施しようとする試み。CRMの言葉は1985年にHUD(連邦住宅都市開発省)等がモデル事業を実施したことで広まった。実際の活動では、所有権の分散した商店街において一定の強制力ある形でのテナント・ミックス等を行うのは難しく、共同のパブリシティ、防犯や美化、店舗の経営指導、ストリート・ベンダー(露天商)の導入、イベント実施などが中心のようであるが、中には出店計画の審査や共通契約書の作成等を行っている地区もある。
- (5.4.8) NTHP(歴史的環境保全のための国民基金、National Trust for Historic Preservation)内に設置されたナショナル・メイン・ストリート・センター(NMSC)が行っている商店街等の支援活動。NMSCが専門家を指導者として派遣し、NPO法人やボランティアを中心に組織づくりを行い、街並み再生や商業振興等の諸活動を支援する。
- (5.4.9) 最近ではその外観から「Big-Box store」とも呼ばれる。グロス延べ面積通常80,000~120,000 square feet,

のものが多く、最近では 250,000sq.ft.程度のもも増えていると言われる。大型店の郊外展開は「Big-Box sprawl」と呼ばれることもある。

- (5.4.10) 大型店の郊外出店を巡る地域紛争は、かなり以前からしばしばある。例えば、原田英生(1999)「ポスト大店法時代のまちづくり」(日本経済新聞社)では、ヴァーモント州バーリントン市周辺で 1976 から始まるショッピングセンターの郊外出店を巡る紛争など、数事例が紹介されている。
- (5.4.11) 例えば、コロラド州 Fort Collins 市のモラトリウム条例(1994)では、市が土地利用を規制する正当な権限を有していること、総合計画が目的としていること、最近申請等のある大型店(superstores)は規模等から特殊なものであるが、市には適切な立地決定や景観デザイン・交通インフラ関連の判断基準がなく、その検討が長期的計画目標を継続的に保証するために不可欠なこと等を述べた上で、市が分析・確立すべき事項を指定し、80,000sq.ft.以上の小売施設に関して、6 ヶ月間において、モラトリウムに替わる立法措置を目指すことを規定している。
- (5.4.12) 例えば、Greenfield 市 (MA)では、床面積 20,000sq.ft.超又は自動車トリップ 500 以上を対象にアセスメントを義務づけているが、交通、給排水施設、環境、コミュニティ、財政に影響評価必要事項としている。
- (5.4.13) CIA(community impact assessment)は、近年 FHWA(Federal Highway Administration)がマニュアルを整備する(1996, `Community Impact Assessment – A Quick Reference for Transportation’)など、ハイウェイ計画において発展してきた影響評価である。歴史的には、1970 年の連邦ハイウェイ法 (Federal-aid Highway Act) において、考慮すべき社会的・経済的影響を幅広く指定したことに始まる。
- (5.4.14) ロサンゼルス市議会が 2004 年 8 月 16 日可決した条例は、10 万 sq.ft.以上で売場の 10%以上を食料品等に於ける店舗に対して、小売業者に経済影響分析の費用の支払いを求めるもの。経済影響分析は、失業増加、賃金低下、近隣ビジネスの阻害を市内多地区について予測する。報告書は市の計画局に提出され、市議会で検討される (Los Angeles Times Aug. 17 2004)。この条例の直接の契機は Wal-Mart の出店計画である。
- (5.4.15) オレゴン州の小都市 Hood River が、周辺のカウンティと建築面積 50,000sq.ft.を超える店舗を禁止する協定を締結した例がある。
- (5.4.16) マサチューセッツ州の Cape Cod Commission は、1990 年に Barnstable County 内の 15 の町が連携して設立した地域自治体 (Regional Government) である。マスタープラン (Regional Policy Plan) を作成し、地域レベルの開発規制を実施。近年 Big-Box との戦いに成果を上げていると言われる。
- (5.4.17) ニューヨーク州 Mamaroneck 町が 2000 年に制定した条例。しかし、隣町の New Rochelle に出店しようとした 270,000sq.ft.の大型店に対して、Mamaroneck 町の区域内を通る狭い道路沿いに出店という理由でアセスメントを求めたところ、訴訟となり、裁判所は、町が条例制定に当たり関連する 5 つの隣町に当該条例が与える影響を評価する手続きを怠ったとして、2001 年に条例を無効とする判決を言い渡した。
- (5.5.1) Department of Transport, Local Government and the Region (2001) “Planning Green Paper”, 4.56(p25)
- (5.6.1) ロサンゼルス市議会は、2004 年、10 万平方フィート以上で売場の 10%以上を食料品とする大型店を建設する事業者に対して、市内各所における雇用の削減、賃金の低下、生活関連事業への悪影響などの経済分析に要する費用の支払いを求める条例を採択した。ウォルマートの出店に対抗した措置と言われる。
- (5.6.2) PPS6(2005)の冒頭には、「Sustainable development is the core principle underpinning planning. The planning system has a key role in facilitating and promoting sustainable and inclusive patterns of development, including creation of vital and viable town centres」と書かれており、政策目的がより鮮明になった。
- (5.6.3) 村上威夫(2003)「スマートグロース、Chapter3 オレゴン州 成長管理の先進州の新たな挑戦」学芸出版社、pp56-62
- (5.6.4) 矢作弘(1997)「都市はよみがえるか 地域商業とまちづくり」、岩波書店、大野輝之(1997)「現代アメリカ都市計画 土地利用規制の静かな革命」、学芸出版社、pp75-78、原田英生(1999)「ポスト大店法のまちづくり アメリカに学ぶタウン・マネジメント」、日本経済新聞社、pp34-37
- (5.6.5) 西浦定継(2003)「スマートグロース、Chapter2 フロリダ州 州計画体系の見直しと再構築に向けて」学芸出版社、pp41-44
- (5.6.6) 原田純孝(1993)「フランスの都市計画制度と地方分権化」、社会科学研究抜粋、pp171
- (5.6.7) この事柄について都市計画法の関係規定整備の過程を沿革的に見ると、地権者等の発議権という意味では、1988 年の再開発地区計画制度の創設による区域内の地権者等が建築規制を含む詳細計画の策定を全員同意で「要請」できる規定の導入(都市再開発法第 7 条の 8 の 4、現行法では都市計画の提案制度の創設により削除)が最初であり、その後 2000 年改正による地区計画の案の「申し出」条例の規定(都市計画法第 16 条 3 項)、2002 年の都市再生特別措置法における事業者等が都市再生特別地区等の「計画提案」をできる規定(都市再生特別措置法第 37 条～第 41 条)、同年の都市計画法改正による都市計画全般(マスタープランを除く)を地権者等の 3 分の 2 の同意により「計画提案」できる規定(都市計画法第 21 条の 2～第 21 条の 5)が、順次整備された。
- (5.6.8) 土地所有者及び借地権者のほか、NPO 法人や公益法人等も都市計画の提案権を有する。ただし、いずれの場合も土地所有者等の 3 分の 2 以上の同意が前提となる。
- (5.6.9) 2004 年の行政事件訴訟法の改正によりいわゆる「確認訴訟」の規定(第 36 条及び第 37 条)が拡充されたことから、今後はこれを活用した訴訟も考えられる。
- (5.6.10) 行政不服審査法に基づく審査請求手続きは都市計画についても適用されるが、これは手続きの瑕疵等に関する形式事項の審査が一般的で、英国のように計画の内容に踏み込むことは少ない。

(5.7.1) 姥浦道生(2002)「自治体レベルにおける大規模小売店舗開発の立地コントロールの規準とその運用に関する研究 ドイツ・ノルトライン＝ヴェストファーレン(NRW)州ドルトムント市を事例に」、都市計画論文集 No.37, pp811-816。なお、建設法典においても、都市計画は「地域計画の目標に適合することとする」との規定がある。

第六章 商業集積の立地制御に関する都市計画制度の再構築の方向

6-0 目的と概要

この章の目的は、前章までの実証的研究を踏まえ、総括的考察と補足検討を行った上、都市計画による商業機能の立地制御に関し、都市構造形成の観点から制度提案を行うものである。考察の手順は、都市計画が商業機能の立地制御力を失ったことの原因の総括、制度改革のあり方の考察、制度改革案の提案の順に行った。

最初に、近年、郊外立地型の大型店が増加した背景を整理した。これは、①モータリゼーションの大幅な進展により道路網が高度に整備されると、自動車利用が主体の施設にとっては、中心部よりも郊外の方が立地優位になるという逆転現象が生じること、②施設規模の大型化と1人当たり面積の拡大があらゆる用途で進展したが、商業施設では、郊外の大規模敷地に低層建築で大型化することがコスト的に有利となったこと、③居住人口分布の郊外化により消費人口の比重が郊外部に移ることで、商業機能の立地分布も郊外化したこと、④産業構造の転換により、工場跡地や耕作放棄地など大規模土地の供給圧力が高まったこと、があげられる。

続いて、都市計画が商業集積地の立地制御力を失った理由を整理した。これは、①「集積は中心部や駅周辺で進む」という従来の土地利用パターンが崩壊し、鉄道優位が道路に替わったこと、②「大規模集積は高密度」という常識が崩れ、密度規制中心主義の集積地立地制御が機能しなくなったこと、③商業施設のような独立型施設は、住宅地のスプロールとは異なる立地挙動をとること、④土地利用規制を担う基礎自治体は税収や雇用をめぐり互いに競合し、広域自治体は責任がなく無関心で、立地規制に動機を持つ行政主体がないこと、⑤現行制度がインフラ整備と必要宅地の絶対的不足を前提に組み立てられているため、道路インフラが発達すると開発規制の根拠が薄れること、があげられる。

商業施設の立地管理が必要な理由については、①広域商業核間の競合による都市構造の混乱、②交通施設に係る効率性と持続性の確保、と整理した。①は、生活圈域内の需要がゼロサムである小売商業では、大型店同士が競合しあって出退店を繰り返す結果、広域商業核が無秩序に生々流転してしまうこと、②は、商業核は広域大量の交通を集中させるため、位置が動くとき交通施設計画の前提が狂い、公共投資の非効率を生み、公共交通サービスの持続性を低下させることである。

次に、この問題を、都市計画のイニシアチブによって対応することの妥当性を整理した。これは、①都市計画では、土地利用と交通施設の双方を一体的に計画・管理できる点、②立地が可能・不可能な地域が事前明示的に示され、透明・無差別な競争条件による立地管理が行われるとともに、都市計画を変更する場合は市民参加を含む開かれた社会的判断となる点である。

以上のことから、この研究の主題である「土地利用規制により商業機能の立地制御を行うこと」の大きなねらいは、大型商業施設の広域的影響に着目して、「商業集積地（＝「都市の核」）の配置をコントロールすることで、都市構造全体を管理すること」である。その目的は、①大規模集客施設の位置を確定することによって、交通施設の整備・維持コストに無駄をつくらないこと（土地利用と交通施設の効率的整合）、②公共交通サービスの利便性の保持を図ることで、あらゆる都市住民にとって暮らしやすい

都市構造を形成すること（都市構造の自家用車依存化の抑制）、③人口減少など非成長化は・マイナスサム化に向かう中であって、経済活動による土地の使い捨てを防ぎ、長期的な社会的コスト増を抑制すること（ストック有効活用型の土地利用管理）の3点と整理した。

これらにより、制度提案は、①一般大型店に対するもの、②巨大商業施設に対するもの、の2つに区分した。①の一般大型店対応の制度は、広域自治体である都道府県が必要があると認める場合に活用する制度とし、自治体の活用しやすさに配慮して、都市計画決定の効力を届出・勧告制による弾力的対応が可能な行政指導レベルに止めるとした上で、制限を条例化することで強制力を付与する構成とした。②の巨大商業施設への対応は、目的を「都市の基本構造に関する持続性と戦略性の保持」とし、売場面積が大都市圏3万㎡以上、その他の地方圏1.5万㎡以上のものを対象に、自治体に立地制御を義務化する構成とした。具体的には、これらの商業施設が立地可能な区域を都市計画で位置付けられた商業地域等に限定することを、法令で規定する。ただし、その他の地域において事業者が出店を企図する場合には、都市計画変更の提案申請によるものとし、これを透明な都市計画プロセスによって社会的に判断することとした。

制度提案②の方式は、一定規模以上の巨大商業施設に関して、甚大な影響が広域かつ長期に及ぶことを根拠に、法令で原初的に規制する制度であり、自治体の都市計画行政は、立地可能な区域を定めるという規制解除型で対応することとなるため、欧米型の計画主導型行政の実施を可能とするものである。

6-1 都市計画が商業機能の立地制御力を失った理由

最初に、わが国の都市計画制度が、商業集積地という都市の核の位置を決めるという、極めて根本的な土地利用に関する制御力を、なぜ失うに至ったのかを考察する。

1990年代初頭に始まった旧大店法の規制緩和は、流通革命の弾き金を引き、大型店の急増と郊外立地化を引き起こした。これ以降、わが国の地方都市の圏域が、商業集積地の立地拡散という空間構造的な変容を遂げていることは、既に見たとおりである。しかし、流通革命で店舗の規模が大型化することと、店舗の立地が郊外部に拡散化することとは、元来独立な事象である。既存商業者との調整する必要がなくなったために、大型の店舗の出店が容易になったことに加えて、それらの立地場所までもが変化したのは、なぜだろうか。しかも、都市計画が商業機能の集積を意図した商業地域ではなくて、住居系地域や工業系地域、さらに用途地域指定のない都市の外側の地域が選択されていったのは、一体どうしてだろうか。

都市計画における問題の本質は、店舗の大型化にあるのではなく、大型化した店舗の立地場所を計画の想定どおりにコントロールできていないことにある。これには、社会の大きな変化があって、制度の想定が大幅に狂ったために起こった事態と考えられる。

(1) 商業集積地の立地拡散の背景となった社会的な変化

① モータリゼーションの大幅な進展

モータリゼーションは、道路網の整備水準の向上と、一般家庭における自動車保有の高まりとの、両方が相まって進展する現象である。図 6-1 は都市計画幹線街路整備の推移と自家用乗用車保有台数の推移を重ねてみたものであるが、1976年から2001年までの25年間に、幹線街路の整備済み延長はほぼ倍増し、自家用自動車の保有台数は3倍近くに増加した。

道路網の整備水準が高まると、自動車の行動範囲が広がり、日常生活圏が拡大するとともに、広い範囲からの往来が容易になる。幹線道路の沿道の土地は、遠くからも自動車で訪れやすく、沿道という条件では均質なので、あらゆる土地の広域的なアクセス利便性が高くなる。これによって、広域商圈を対象とする商業施設にとっても、適地を探す選択肢がどんどん拡大し、立地選定の自由度が大幅に向上する。このようにして、モータリゼーションが進展することは、都市の諸機能の立地が拡散化することの基礎条件を生み出していく。

さらに、自動車を交通手段とした場合のアクセシビリティを考えると、都市の中心部よりも、むしろ郊外部の方が便利になるという場合がある。それは、中心部に行こうとすると起こりやすい交通渋滞を回避できることや、土地が安く広いので、到達地における駐車場を確保しやすいためである。このことは、モータリゼーションがもたらす「アクセシビリティの逆転現象」と表現することができる。

② 施設規模の大型化と1人当たり面積の拡大

近年、あらゆる建築空間は、規模拡大、ゆとりの向上へと動いてきた。最近の統計データと1985年前後の状況とを比較してみると、商業施設については人口千人当たりの売場面積が1.54倍（表

6-1)、事務所については従業者1人当たり床面積（東京都区部）が1.66倍（表6-2）、住宅については1人当たり居住室の床面積（DID地区）が持ち家1.31倍、借家1.36倍（表6-3）となっており、いずれも短期間において大幅に拡大したことがわかる。このように、わが国の都市では、近年、あらゆる建築用途において、大型化と「空間的ゆとり」の向上が確実に進んでいる。

施設の大型化は、都市の空間利用において、土地利用の高密度化（高容積化）か、若しくは敷地の大規模化を必要とする。この結果、事務所ビルでは高容積化が進み、都心のスカイラインが一変するほどの変化を生じさせた。一方、商業施設では、安価で大規模な土地と、単価の安い低層建築物の経済的利点を求めて、「郊外部立地における大規模駐車場を備えた低層巨大店舗」が、一斉に展開することとなった。特に、流通革命を進展させた1990年代における大手チェーンストア間の競争の激化は、大規模化と郊外立地化の動きに拍車をかけることとなった。

③ 居住人口分布の郊外化

都市圏の居住人口分布は、近年、郊外部へ薄く広く拡大する変化を続けてきた。都市化の受け皿となった郊外開発の人口集積が厚くなると、日用品・実用生活用品を扱う店舗やファミリー層向けの飲食店などの立地も、顧客近接性の需給関係によって、自然に郊外部に展開していく素地ができる。逆に、中心部の人口は空洞化し、それが中心部における商業機能の衰退を招いたひとつの要因に挙げられている。

表6-4は、各都市の人口と商業売上の全市域に占める中心市街地のシェアの推移であるが、大なり小なり多くの地方都市において、中心市街地における居住人口のシェアが低下するに連れて、商業売上高のシェアも低下していくという相関傾向がみられる。これを逆に言えば、郊外居住人口のシェアが高まるに連れて、郊外部における売上高シェアも高まることであるので、「居住人口の郊外化は、商業機能の郊外化を招く」と言うことができよう。実際、住宅地が近くにあるところの沿道にロードサイド型店舗が発展していく様子は、それが郊外居住者にとって便利な立地であることを反映している。

④ 産業構造の転換による周辺部の土地供給

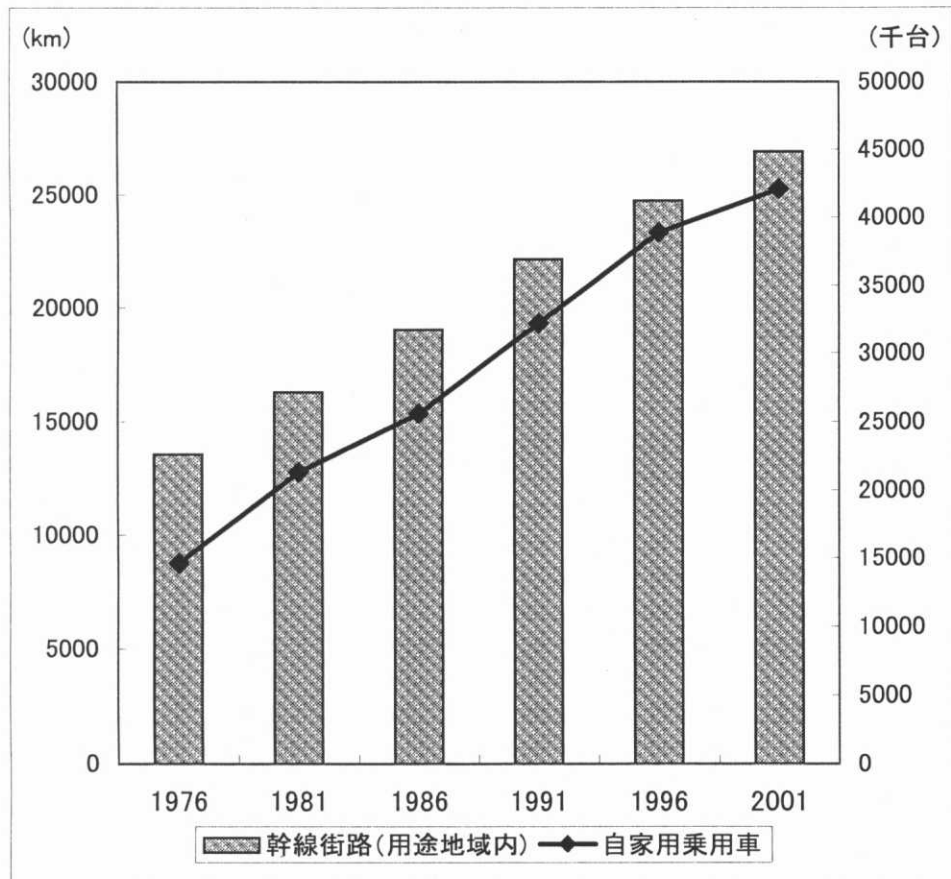
大型施設の郊外立地が進む背景には、郊外部における大型土地の豊富な供給圧力も関係している。近年、工業の構造変化が加速しており、海外との競争の激化や、わが国企業の工場そのものの海外転出の動きが強まり、以前は安価な労働力等により工場移転の受け皿であった地方都市においても、状況はまったく変わり、空洞化が進行するようになった。これらの動きは、企業保有の工場跡地を発生させている。

企業は、遊休土地があれば、当然にその有効活用を求めることになる。このようにして、工場跡地という、面積が大きく、しかも広幅員道路による自動車アクセスが確保された土地が次々と市場に供給され、それが大型化した郊外店舗の用地供給源となっている。加えて、従来から土地面積当たりの収益性が他の産業に比べて大幅に低い農地についても、大規模用地の潜在的な供給源となっており、これらの第一次産業、第二次産業の構造転換が、大規模な土地を必要とする郊外型大型店に対して、安価に大量の用地を供給することとなった。

図6-1 都市計画街路整備延長と乗用車保有台数の推移

	1976	1981	1986	1991	1996	2001
幹線街路(用途地域内)	13,564	16,298	19,032	22,141	24,746	26,909
改良済延長(km・指数)	100	120	140	163	182	198
自家用乗用車	14,579	21,293	25,595	32,177	38,847	42,109
保有台数(千台・指数)	100	146	176	221	266	289

・自家用乗用車は、軽自動車を含まない。



・「都市計画年報」(A+B区域)、「数字でみる自動車」より筆者作成。

表6-1 人口千人当たり売場面積の推移

(単位: m²)

都道府県名	1985	1988	1991	1994	1997	1999	2002
北海道	872.7	948.7	1,004.0	1,072.6	1,142.8	1,171.7	1,182.3
青森県	889.1	953.7	1,015.8	1,049.9	1,168.8	1,254.3	1,264.9
岩手県	840.2	887.8	952.6	1,002.7	1,107.2	1,148.1	1,181.7
宮城県	809.9	849.9	902.0	1,053.3	1,067.6	1,116.1	1,189.2
秋田県	915.2	999.0	1,012.9	1,192.8	1,137.3	1,236.7	1,314.8
山形県	886.7	936.1	995.0	1,091.4	1,212.3	1,227.8	1,379.9
福島県	803.0	839.6	932.2	987.7	1,064.9	1,085.0	1,236.6
茨城県	792.7	857.7	914.4	996.9	1,073.9	1,158.9	1,199.0
栃木県	886.7	935.6	1,057.7	1,049.3	1,204.8	1,256.5	1,336.6
群馬県	811.0	878.1	973.4	1,060.7	1,151.7	1,248.6	1,338.0
埼玉県	639.8	684.6	737.9	781.6	818.6	858.3	904.0
千葉県	697.6	706.9	765.0	833.5	894.1	942.4	982.6
東京都	703.4	750.3	766.1	832.1	872.7	889.1	899.4
神奈川県	611.7	642.9	681.1	734.7	760.3	819.2	840.0
新潟県	835.7	912.4	982.8	1,109.4	1,181.1	1,209.3	1,286.0
富山県	1,007.0	1,083.2	1,125.9	1,192.7	1,254.9	1,290.7	1,420.9
石川県	981.9	981.6	983.9	1,141.8	1,269.5	1,317.3	1,352.7
福井県	1,005.7	1,080.8	1,182.3	1,269.9	1,288.1	1,312.6	1,344.5
山梨県	864.4	920.6	1,022.9	1,089.7	1,087.1	1,173.8	1,283.6
長野県	830.0	889.3	934.2	1,057.0	1,217.9	1,318.4	1,411.8
岐阜県	836.6	877.4	926.6	976.8	1,137.9	1,184.2	1,298.3
静岡県	800.2	859.7	900.4	1,040.1	1,104.7	1,121.1	1,161.3
愛知県	831.1	878.2	947.9	1,029.9	1,075.8	1,081.8	1,157.6
三重県	868.4	1,012.5	1,092.0	1,298.9	1,235.7	1,277.1	1,341.5
滋賀県	756.9	833.8	869.1	933.8	1,039.4	1,124.2	1,149.7
京都府	712.0	832.3	852.1	926.9	955.7	1,034.3	1,062.7
大阪府	716.1	746.7	793.2	844.1	861.0	868.8	914.6
兵庫県	714.7	792.8	838.9	921.5	960.9	1,008.3	1,015.4
奈良県	633.5	784.2	863.1	954.8	897.2	936.7	955.9
和歌山県	832.1	876.2	941.8	1,136.1	1,094.4	1,072.4	1,099.9
鳥取県	859.9	918.1	994.5	1,130.6	1,147.0	1,221.8	1,351.5
島根県	890.0	890.1	946.3	1,199.8	1,152.0	1,230.3	1,279.6
岡山県	884.6	901.2	1,041.0	1,209.5	1,136.5	1,236.0	1,205.4
広島県	838.7	883.7	1,000.3	1,226.3	1,125.7	1,178.2	1,252.0
山口県	887.8	940.1	971.9	1,081.3	1,186.3	1,256.0	1,270.4
徳島県	920.4	1,198.3	1,262.2	1,135.8	1,175.0	1,251.2	1,302.8
香川県	920.0	988.7	1,085.9	1,154.7	1,356.5	1,419.4	1,539.2
愛媛県	876.5	887.1	1,016.6	1,105.5	1,194.8	1,154.8	1,262.7
高知県	924.1	941.1	1,072.3	1,347.8	1,097.2	1,149.7	1,244.0
福岡県	886.9	876.4	980.2	1,121.6	1,173.5	1,196.3	1,197.3
佐賀県	834.9	899.7	943.7	995.5	1,137.3	1,239.6	1,341.2
長崎県	767.9	823.3	799.4	892.0	924.3	992.7	1,079.8
熊本県	823.9	941.1	919.0	899.2	1,046.8	1,118.0	1,232.5
大分県	960.4	988.6	1,029.4	1,193.3	1,129.7	1,218.1	1,290.7
宮崎県	896.7	934.6	968.8	1,046.0	1,142.2	1,159.9	1,224.3
鹿児島県	827.2	835.4	892.6	985.9	1,009.9	1,084.7	1,218.2
沖縄県	831.6	866.9	967.3	1,019.1	966.2	951.2	1,038.4
全国	787.5	837.3	892.4	978.3	1,022.6	1,063.6	1,209.3
(指数)	100	106	113	124	130	135	154

・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6-2 事務所の1人当たり床面積の推移(東京都区部)

(千㎡,千人,%,㎡/人)

		1986	1991	1996	2001
東京都区部	延べ床面積	40,272	54,121	73,316	81,060
	従業者数	3,561	4,159	4,308	4,177
	空室率	0.2%	0.2%	4.7%	3.2%
	1人当たり床面積	11.3	13.0	16.2	18.8
	指数	100	115	144	166

・延べ床面積は課税資料(東京の土地、東京都都市計画局)、従業者数は事業所・企業統計(民営・形態別、総務省統計局、空室率はビル実態調査(東京都、社団法人日本ビルディング協会連合会))

表6-3 住宅の床面積の推移

(㎡/戸、㎡/人)

			1983	1988	1993	1998
全国	持ち家	戸当たり延べ面積	111.7	116.8	122.1	122.7
		1人当たり居住室面積	15.8	17.7	19.3	20.7
		指数	100	112	122	131
	借家	戸当たり延べ面積	42.9	44.3	45.1	44.5
		1人当たり居住室面積	9.9	11.0	12.2	13.4
		指数	100	111	123	135
DID地区	持ち家	戸当たり延べ面積	101.5	105.3	110.3	110.2
		1人当たり居住室面積	15.2	17.0	18.6	19.9
		指数	100	112	122	131
	借家	戸当たり延べ面積	41.1	42.5	43.6	42.9
		1人当たり居住室面積	9.8	10.9	12.1	13.3
		指数	100	111	123	136

・住宅・土地統計調査より筆者が作成。

表6-4 中心市街地の人口シェアと売上高シェアの推移

都市名	区分	居住人口(人)					事業所従業者数(人)				小売業年間販売額(億円)			
		1980年 S55年	1985年 S60年	1990年 H2年	1995年 H7年	2000年 H12年	1986年 S61年	1991年 H3年	1996年 H8年	2001年 H13年	1979年 S54年	1985年 S60年	1991年 H3年	1997年 H9年
北海道 函館市	市 全 域	320,154	319,194	307,249	298,881	287,637	118,016	128,891	132,877	123,877	2,556	3,403	4,279	4,242
	中心市街地	9,927	7,258	6,842	5,823	4,962	16,470	15,998	14,900	13,740	611	557	608	465
	割合(%)	3.1	2.3	2.2	1.9	1.7	14.0	12.4	11.2	11.1	23.9	16.4	14.2	11.0
岩手県 盛岡市	市 全 域	258,770	272,776	278,497	286,478	288,843	138,217	147,608	161,910	155,020	2,268	2,963	3,632	4,116
	中心市街地	31,882	30,617	30,052	27,670	27,630	65,957	67,759	72,803	65,818	1,145	1,280	1,448	1,471
	割合(%)	12.3	11.2	10.8	9.7	9.6	47.7	45.9	45.0	42.5	50.5	43.2	39.9	35.7
山形県 鶴岡市	市 全 域	99,752	100,200	99,889	100,538	100,628	46,898	47,060	47,643	45,788	814	1,013	1,202	1,306
	中心市街地	13,899	12,196	10,829	9,901	8,928	13,350	11,188	11,136	9,909	353	349	313	272
	割合(%)	13.9	12.2	10.8	9.8	8.9	28.5	23.8	23.4	21.6	43.4	34.4	26.1	20.9
福島県 会津若松市	市 全 域	114,528	118,140	119,080	119,640	118,118	58,293	61,179	64,067	60,061	1,027	1,298	1,642	1,991
	中心市街地	17,300	15,984	14,624	13,817	13,101	17,053	15,632	14,094	12,037	391	488	508	445
	割合(%)	15.1	13.5	12.3	11.5	11.1	29.3	25.6	22.0	20.0	38.1	37.6	30.9	22.4
茨城県 水戸市	市 全 域	225,376	239,067	245,520	246,347	246,739	133,906	150,301	161,337	154,064	2,177	3,189	4,669	4,286
	中心市街地	15,662	14,688	13,806	12,534	11,317	46,326	48,523	48,398	39,191	980	1,127	1,528	1,324
	割合(%)	6.9	6.1	5.6	5.1	4.6	34.6	32.3	30.0	25.4	45.0	35.3	32.7	30.9
群馬県 伊勢崎市	市 全 域	105,729	112,459	115,938	120,236	125,751	56,546	62,449	66,307	63,412	722	1,053	1,445	1,765
	中心市街地	13,336	11,852	11,001	10,077	9,219	10,271	9,587	8,633	8,030	294	341	351	267
	割合(%)	12.6	10.5	9.5	8.4	7.3	18.2	15.4	13.0	12.7	40.7	32.4	24.3	15.1
石川県 金沢市	市 全 域	417,684	430,481	442,868	453,975	456,438	244,801	268,077	286,956	267,985	3,287	4,676	6,461	6,723
	中心市街地	33,658	31,666	30,133	27,356	25,341	62,756	64,621	62,139	54,308	1,235	1,532	1,915	1,672
	割合(%)	8.1	7.4	6.8	6.0	5.6	25.6	24.1	21.7	20.3	37.6	32.8	29.6	24.9
福井県 福井市	市 全 域	240,962	250,261	252,743	255,604	252,274	148,856	159,221	166,208	154,693	2,013	2,979	3,965	4,167
	中心市街地	8,080	7,400	6,406	5,644	4,735	28,728	28,427	26,221	21,833	542	634	714	587
	割合(%)	3.4	3.0	2.5	2.2	1.9	19.3	17.9	15.8	14.1	26.9	21.3	18.0	14.1
長野県 長野市	市 全 域	324,360	336,973	347,026	358,516	360,112	171,095	189,610	207,773	202,593	2,561	3,285	4,696	5,408
	中心市街地	44,778	42,293	40,113	38,335	35,463	63,543	66,443	68,174	63,156	928	1,075	1,366	1,178
	割合(%)	13.8	12.6	11.6	10.7	9.8	37.1	35.0	32.8	31.2	36.2	32.7	29.1	21.8
鳥取県 鳥取市	市 全 域	131,060	137,060	142,467	146,330	150,439	76,342	81,524	89,108	85,478	1,177	1,448	1,888	2,280
	中心市街地	22,274	19,692	18,191	16,668	15,730	26,263	25,018	25,225	22,695	490	524	534	505
	割合(%)	17.0	14.4	12.8	11.4	10.5	34.4	30.7	28.3	26.6	41.6	36.2	28.3	22.1

・「中心市街地」は、中心市街地活性化法に基づき作成された中心市街地活性化基本計画の区域に概ね相当する町丁目又は商店街。

・「居住人口」は、国勢調査による。ただし、伊勢崎市、金沢市、長野市、鳥取市は、中心市街地活性化基本計画等に記載のある数値を用いた。

・「事業所従業者数」は、事業所・企業統計から集計。「小売業年間商品販売額」は、商業統計「立地環境特性格別特性編」の商店街から集計。

・集計は、筆者の依頼に基づき、森田茂樹氏(社会開発研究センター)が行った。

以上をまとめると、近年、商業機能の立地拡散化が急速に進展したことの背景には、大きな社会的潮流の変化がある。これは、物理的には、幹線道路網の整備水準の著しい向上と、建築物の大型化の大幅な進展ということがあり、また、社会的には、自家用自動車保有の大幅な増加と、居住人口分布の郊外化が進行したことがあげられる。さらに、第一次、第二次産業の構造転換は、集団農地、工場跡地という形で、収益のある利用を求める大規模敷地の供給圧力を発生させた。これらは、都市と都市計画が受け入れざるを得ない、歴史的・構造的な変化である。

(2) 都市計画制度が前提としていたことの崩壊

現在のわが国の都市計画は、急増する大規模商業施設に対して立地場所を想定どおりにコントロールできず、大多数の地方都市において、都市構造の計画的な制御に失敗した状況になってしまっている。これは、制度が当初前提としていた状況が、時代が変わったことによって、大きく変貌したことにも原因があるのではないかと考えられる。

ここで、行政システムが当初の想定どおりに機能しなくなった場合というものを観念的に分類してみると、一般に、次の4つのパターンが考えられる。

- A) 制度の前提状況が当初想定していたものではなくなり、大きく変貌してしまった場合、
- B) 目的の達成手段に限界がある場合、
- C) 制度を上手に運用すれば対処できるにもかかわらず、実施主体の問題によって利用されない場合、
- D) 制度を成立させている上位の政策に欠落がある場合、

大型店の郊外展開という現象に対し都市計画がコントロールできなくなった理由には、多かれ少なかれ、上記4つに分類した理由のいずれもが関係しているのではないかと思われる。そこで、以下、これら4つの理由をひとつずつたどりながら、商業機能の立地制御に関する都市計画の制度的な欠陥について、その所在を明らかにすることを試みる。

① 中心部に集積するという土地利用パターンの崩壊

まず、理由A)の「制度の前提状況が当初想定していたものではなくなり、大きく変貌してしまった場合」から考えてみる。

用途地域に容積率制が組み込まれ、8種類ながら現行の枠組みが確立したのは、1970年法改正であった。用途地域のうち「商業地域」は、近隣住民サービスに限らない商業一般の利便の増進を目的においた唯一の用途地域であるが、当時の想定では、容積率のメニューが最低でも400%とされたことに反映されているように、いわゆる都心や主要鉄道駅周辺といった地区の市街地像をイメージしたものであったことは明らかである。当時は、旧大店法の前身の百貨店法が施行されていたが、大型商業施設といえば百貨店の時代であったので、むしろ、都市レベルを対象とするような商業機能の集積地は、高密度の市街地像しか想定していなかったと言ってもよいだろう。時代をたどれば、いわゆる郊外のロードサイドショップの出店が活発化したのが1980年前後からであり、郊外型大型店の出店が急増したのが1990年代であったので、こうした展開を1970年時点でまったく想定しな

かったことに、不思議はない。

このように、「商業機能の集積地は、都市の中心部において高密度に形成される」という都市の土地利用パターンが、用途地域制度の前提をなしている。

さて、ある場所において特定の都市機能が集積することの要因を考えると、一般に、①その場所の交通上の立地優位性と、②「集積が集積を呼ぶ」と言われる機能立地相互間の相乗効果とがあると考えられる。このことを商業機能に関して歴史的に考えてみると、モータリゼーションが発達する以前の時代においては、鉄道と徒歩が交通手段の中心であったため、鉄道駅が最も人々が集散する交通の要衝であり、中心市街地の狭い範囲における商業機能の集積が人々を吸引する力を持っていたと考えることができる。このことについて、交通インフラを道路系と軌道系に分けて考えると、モータリゼーションが発達する以前においては、軌道系の影響力が道路系に大きく勝っていたということであろう。自家用車利用が少ない状況下では、商業集積地のような方々から人が集まってくる機能の立地は、鉄道駅に依存して形成されるか、もしくは既存の集積地の成長によることが、経済活動の自然な力学と考えられる。中でも、鉄道結節点など公共交通機関の集中度（広域利便性）が高いほど、集積の度合いや成長力が高くなり、大規模もしくは高次の機能集積が図られる。

このように、かつては民間の経済活動自体が鉄道依存型の立地志向を持っていたと考えられ、都市構造が公共交通網を軸にして形成されていく自然な力が存在していたとすることができる。用途地域・容積率制度が「商業機能の集積地は、都市の中心部において高密度に形成される」という都市の土地利用パターンを前提としたのは、モータリゼーションが本格化する以前の 1970 年当時におけるこうした集積力学を前提としたためであろう。

今日、このような前提条件はすでに大きく変化し、少なくとも地方都市の商業集積に関しては崩壊したと言っても過言ではないだろう。確かに最近でも政令市レベルの中核都市のターミナル駅では百貨店や駅ビル型 SC の出店が盛んな場合が見られるが、これは例外である。一般的な地方都市においては、商業機能に関する限り、鉄道優位の集積形成力は大幅に失われている。

この変化は、なぜ起こったのか。それは、商業施設開発のコスト構造の変化にも原因がある。

企業が大型店舗の開発を行う場合、要するコストを考えると、郊外型の店舗は中心市街地での再開発型の高層建築に比べて、かなり安価に行い得る。既成市街地では、一般に敷地が小規模で権利関係も錯綜しているとともに、土地コストが高く、また、売場面積や駐車場を確保するには高層化を要するなど、建築コストもかさみやすい。これに対して、郊外の農地や工場跡地であれば、広々とした安価な土地で、多くは借地で行われ、権利調整や補償等のコストもなく、土地コストがはなはだ安いとともに、低層建築に平面駐車場といった形態がとれるので、ハード面の建築コストも低廉である。極端に言えば、都市のいわゆる「中心市街地」機能といえども、既存の中心市街地を苦勞して更新していくよりも、まっさらな土地に総合的機能を備えたセンター地区を新規開発する方が、経済的に安上がりとも言える。即ち、郊外に新設される巨大規模のショッピングセンターは、中心商業地自体を新設するビジネスというものが民間企業ベースでの事業採算的に成立し、そのほうが既存中心地に立地を求めて既存の集積を利用していくよりも、コスト的に有利になっているのである。

このことは、「商業機能の集積地は、都市の中心部において高密度に形成される」という土地利用パターンの経済的優位性が、今や崩れてしまったことを示している。これは、用途地域の制度設計

の前提をなす状況の崩壊を意味しているので、理由 A)の「制度の前提状況が当初想定していたものではなく、大きく変貌してしまった場合」に該当する点と考えられる。

②低密度巨大集積の出現

郊外に次々誕生する巨大商業集積が用途地域のコントロール下から外れていった原因を、密度規制との関係で考えてみよう。

用途地域制度もその後幾度かの法改正を経ており、中でも 1992 年改正は、用途地域の種類が 8 種類から 12 種類に増えるなど、大きな改正であった。しかしながら、この時点においても、第二の想定違いが生まれている。それは、都市構造制御に対する容積率への過信と、容積率 200%の過小評価という問題である。

1990 年代初頭には、すでにロードサイドにおける中規模店舗の立地は一般化の様相を呈しており、大型店の郊外立地も始まっていた。このことは 1992 年の改正当時にはすでに意識されており、それは準住居地域というメニューの追加にも表れている。準住居地域は、都市計画法上の目的が、「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ため定める地域とする」(第 9 条 7 項)とされており、商業という言葉を含んではいない。

「道路の沿道としての地域の特性にふさわしい業務」は、建築基準法別表第二の規定からは修理工場を持つ自動車ディーラーや簡易な製造・加工工場を追加したものであるが、その他の用途制限は近隣商業地域と同じであり、改正前の「住居地域」を細分化するにあたり、日用品店舗や飲食店の沿道立地化の流れを追認したものであった。しかしながら、この時期においては、中規模のロードサイド店舗は一般化していたものの、郊外立地型巨大店舗はまだかなり珍しい状況であったし、大型の各種店舗が郊外沿道に急増するきざしは見えていても、これが問題視されるほどには社会的関心を持たれていなかった。

他方、1992 年改正は、第二章で見たように、商業用途についても意欲的に改正に取り組んでいる。主として専用系の住居地域については、住居兼用店舗、コンビニ、ドラッグストア、食品スーパー、総合スーパーといった店舗形態に対応して、50 m²、150 m²、500 m²、1,500 m²、3,000 m²という規模上限で、体系的な整理を行った。これは、当時定着しつつあった店舗形態を、居住環境の軸から住宅地の市街地像の想定に組み入れたものであり、その意義は評価されるべきである。ところが、その一方で混合系の用途地域については、新設された第一種住居地域を除き、まったく店舗規模上限のないままに残された。これは、既往決定の都市計画との連続性を保つ見地から、主として既存不適格建築物を出さないための配慮に基づく措置であったが、結果的には、このことがその後の商業施設形態の変化に関して、予定せざる都市構造の大きな変容を招いた。これは、問題意識が希薄な時代状況であったとはいえ、一種の見込み違いと言うことができよう。

この見込み違いを生んだ要因には、容積率 200%という値が過小評価されていたことが影響しているのではないかと考えられる。その後に発展した大規模商業施設の実態は、第三章で提示したように、近年の商業施設は延べ面積が巨大なものでも、ほとんどが容積率 200%未満に収まっている。しかし、改正当時は土地バブルの真っ只中であつたため、容積率こそが集積をコントロールする手段であるという観念から抜け出せていなかったものと推察される。

また、この時の改正においては、商業地域の容積率にも 200%の最低値メニューが追加されたが、

これは、地方都市中心部等の実態を踏まえたものと説明されている。いずれにしても、200%という容積率上限は、十分に低い密度水準という認識で、混合系用途地域において最低限保証されるべき建築密度と整理されており、容積率 200%ならば滅多に巨大集積を生むはずがないという当時の想定があったものと考えられる。

このように、「低密度巨大商業集積」という、今日では一般化した施設形態が、12 種類になった 1992 年改正の用途地域制度においても、なお想定の外であった。低密度・大規模敷地の大型店がこれほどまでに都市を変貌させることが想定されていなかったことは、理由 A) の「制度の前提状況が当初想定していたものではなくなり、大きく変貌してしまった場合」に該当する第二の点と言うことができよう。

③住宅地の拡大とは異なる型のスプロール

次に、理由 B) の「目的の達成手段に限界がある場合」に該当する点を考えてみる。これは、開発規制の適用区域という、地理的な守備範囲の設定に関する問題が考えられる。

郊外部における大型店の新設は、都市計画が商業機能の立地を本来予定していない市街地の外側の地域において行われることが多いが、こうした開発形態を抽象的に言うと、「個別開発による都市的土地利用の無秩序な拡散現象」と表現できるような形態となる。これは、従来から「スプロール」と言われてきた現象と、意味的に一致している。

しかし、従来のスプロールは、住宅地の開発によって生ずるものが主であり、その原動力は都市化に伴う人口圧力にあった。つまり、人口増加や必要な住宅地需要による市街地の「膨張圧力」というものが基底にあって、このため、都市計画の課題は、必然的に拡大せざるを得ない市街地を、どのように秩序を持たせながら効率的に拡大させていくかということにあった。スプロール対策を目的に創設された線引き制度は、こうした「市街地は拡大せざるを得ないもの」という認識に立って、農林漁業との調和と公共投資の効率性を確保しながら宅地供給をコントロールするための制度であり、このため、土地区画整理事業などによる面的な都市基盤整備の実施を条件にしながら、計画的に農地を順次後退させていくシステムという形で、制度設計がされている。

ところが、近年の大型店の立地拡散による「商業機能のスプロール」は、従来の住宅地のスプロールとは、かなり挙動が異なる現象と見られる。

大型店と住宅地の本質的な違いは、立地選択の際の利便性に関する違いによるものではないかと考えられる。住宅地の場合は、個人の住まい方の選択によって非常に多様な立地や形態があり得るものの、日々の通勤・買い物の便や義務教育施設・上下水道の整備状況などから、一定の連たん性や集住規模を形成していないと不便であり、かつ、中心部から遠くなるほど不便になるという感覚が、一般的にあらう。しかし、郊外立地型の大型店の場合には、立地選択に当たって、お客となる商圏内人口や道路交通量などが当然考慮されるものの、かつての中心商業地のように人通りや賑わいには依存していないため、住宅地以上に独立性が高く、立地利便性の観点が違っている。

大型店の場合、集客施設の点的な開発であり、幹線道路網に依存する立地性向があるものの、通過交通量の見込める道路沿いならば市街地との連たん・乖離に余り関わりなく、立地場所が遠隔化する場合がある。これは特に、広域商圏を対象とする大規模な商業施設の場合に顕著である。ハフモデルに従えば、規模が大きくなればなるほど商圏が広域化し、市街地からの距離がある程度離れ

ても立地的な成立性が生じるので、むしろ周辺の住宅地等との立地的な依存関係は低下する。このため、例えば大規模な土地がインターチェンジへ向かうルートにおいて安価に確保できる場合などでは、市街地を取り巻く農村地帯を突き抜けてさらにその外側に立地することも少なくない。また、巨大規模のショッピングセンターになると、ホテルモデルそのままに、2つの都市や3つの都市の中間の何もない場所を理論上の最適立地と考え、好んで陣取る場合も見られる。中には、アウトレットモールのように、高速道路網を主たるアクセスにして大都市の80km圏というような超広域的な立地選択をする業態も現れた。つまり、従来の距離感覚を超越してどこにでも出現する様相を呈している。

負の影響の発生仕方、住宅地と大型商業施設とは異なっている。住宅地のスプロールの場合、主な負の影響は、周辺における公共施設の後追いの整備需要や、公共サービスの効率性の低下となって現れる。一方、大型商業施設のスプロールの場合には、直接周辺での公共サービスに負の影響を与えることは少ない代わりに、商圈の大きさを反映して、遠く離れた場所の都市機能に影響を及ぼす場合がある。これは、しばしば市町村の圏域を離れて起こる。

こうした住宅地と大型商業施設の間における立地選択の仕方や問題発生の起こり方の違いと、これらの対策のために開発規制を適用する場合における圏域の広がり方の関係を比較してみると、住宅地の傍聴圧力が相手である場合には、人口成長力のある都市の市街地及び周辺農地等という圏域を開発規制の対象地域に設定すれば、基本的には対応できた。ところが、近年の大型商業施設の立地性向に対しては、中心都市の市街地と周辺農地程度の広がりでは守備範囲が狭すぎる事態も生じている。実際、第一章でみた中・東毛地域の例のように、線引き都市計画区域を飛び越えて、その外側の非線引き都市計画区域の白地地域に突然巨大店舗が立地している場合は、しばしば見られるところである。こうした広域商圈ゆえに生ずる大型店の拡散立地を確実に制御下におこうと考えれば、急峻な山岳地域は別としても、かなり広範な圏域を覆い尽くすところまで、開発規制の守備範囲を広くとらなければならないだろう。

このように、規制の適用区域の大きさは、市街地の膨張対策で設定した線引き都市計画区域の広がりでは、十分ではない。この問題をつきつめて考えると、理論的には、規制の適用区域を設定するという行為そのものについて、イタチごっこ的な状態になってしまうような、根本的な無理がある可能性が見出される。

第五章でみた諸外国の状況を思い返してみると、大型店の郊外拡散立地の抑制には、ドイツおよび政策転換後のイギリスにおいて成功していることが見られたが、この2国に共通なのは、国土の全域にわたって原初的に開発規制が適用されていることである。即ち、開発規制の制度の組み立てが、特別の理由や必要性のあるなしにかかわらず、周辺環境と異なる現状変更に関しては、そもそも許可されないところから始まっている。これに対して、日本では、土地の利用は地権者の自由意志に委ねられているのが原則であり、土地利用の規制は特別な必要性がある地域に限って行うべしというところから出発しているので、土地利用の規制は原則として対象区域を伴っている。このことが、欧州の2国と日本の制度の根元的な差異である。

このことを手法に置き直して表現すると、土地利用制度における「ゾーニング主義の限界」ということができよう。わが国の制度がゾーニング型の土地利用規制をとっている根源的な理由は、規制というものはおしなべて原初的に存在するべきではなく、必要性が明白な場合に限って限定的に

行うべきとしているためと考えられる。その結果、地域的な環境形成のための規制は、規制する地域を極力絞り込んで適用することが原則となり、そのため、ほとんどの土地利用規制が全国どこでも適用ということではなく、対象地域を設定した上で適用されている。これが規制の土俵である。しかし、土俵というものはその外側が常に存在し、そこには規制が及ばない。

欧州の2国と日本の制度的差異は、国民の権利保護と法規制のあり方に関わる根元的な問題であるので、あらゆる建築行為を原初的に規制するところまで行き着くことは、到底困難と結論せざるを得ない。ただし、例えば、開発許可の技術基準については、2000年改正により1万㎡以上の開発行為ならば全国どこでも適用されることとなっている。このように、対象を限定すれば、地理的な守備範囲を大きくとることは、必ずしも不可能なこととは言えない。広域圏を持つ大型店のフットルースな立地選定に対しては、目的達成のための十分な実効力を付与する必要から、超広域的な影響の観点から立論することで、例外的に原初的な規制状態をつくり出す道を探る必要がある。

④基礎自治体間の競合と広域自治体の無関心

これは、理由C)の「制度を上手に運用すれば対処できるにもかかわらず、実施主体の問題でしっかり利用されないという場合」に該当する点である。

現行制度は、現在備えている手法の全体をもってしても、大型店の郊外立地を規制することが不可能な状態にあるのだろうか、という問を考えてみる。この答えは、ひとまずノーである。これは、第二章と第三章で詳しく見たとおりであり、確かに用途地域の用途制限には大きな欠落があり、店舗の規模上限がない用途地域が6種類もあるため、大部分の幹線道路沿道や工場跡地などでいかなる規模の大型店でも規制されないとともに、用途地域の指定のないいわゆる非線引き白地地域が存在し、ここではそもそも用途規制そのものがないため、幹線道路を利用して大型店がどこでも自由に立地できてしまう。しかしながら、都市計画制度においては、用途地域という根幹の規制だけでは不都合な問題が生じた場合にも対処できるように、用途地域の画一性、一律性を修正する制度もまた、用意されている。

特別用途地区は、用途地域の用途規制を修正（強化と緩和）できるゾーニング制度であり、1998年都市計画法改正において、特別の用途制限をする目的と種類の設定が自治体の判断と創意でできるように自由化されたため、用途地域内のどこでも大型店の新規立地を規制することが、原理的には不可能でなくなっている。これは、旧大店法廃止に対応した措置でもあった。また、続く2000年法改正では、特定用途制限地域が創設されたが、これは、非線引き白地地域及び準都市計画区域において特定の用途を規制できるゾーニング制度である。これにより、それまで都市計画の弱点であった線引きの適用されない場合の用途地域外とともに、都市計画区域外においても準都市計画区域と併せて活用できるため、結局、これらにより原理的には国土のあらゆる地域で大型店の実施規制を適用することが可能となった。こうして、用途地域内で用途規制を上乗せするツールと、用途地域外で用途規制を設定するツールが、それぞれ用意された。しかも、これらの補完制度は、郊外型大型店の進展に歯止めをかけようとする場合を意識して措置されたものである。

ところが、これらの制度は、実際には活用例が極めて少なく、機能していないことも、先に見たとおりである。規制の道具は揃っていないながら、使い手が現れない。その原因を考えると、確かに、大型店を規制することに対するコンセンサスが全体的に低調であることも否めないものの、制度上

の障害も存在し、第三章において、市町村間で利害が競合する事項であるにもかかわらず、これらの制度が決定権限を市町村におかれているためと分析した。

モータリゼーションによる移動距離と生活圏域の広域化に比べ、国道を数 km 走るだけで通り抜けてしまうような市町村の行政区域は、いかにも小さい。大型店の立地は、市町村の行政区域よりもスケールの大きな範囲で展開している。このような広域的に展開する企業の経済活動を前に、各市町村は、互いに利害を競合する関係にならざるを得ない。経済波及効果があり、税収や雇用の増大に寄与する大型店に対して、多くの市町村が、自らの行政区域内での立地を歓迎する傾向にある。逆に、各市町村にとっては、大型店が他の市町村に立地してしまうことによって、自らの住民の消費活動がそちらへ吸引されてしまうことは、是非とも避けなければならない事態であろう。ましてや、ある中心市の中心市街地を衰退させないために、周囲の市町村が自らの意志で大型店の立地規制を行うことなど、動機を想定することすら困難である。第四章でみた新潟都市計画区域の状況は、こうした市町村の思考パターンを裏付ける調査結果であった。道具を使う動機を持たない者を使い手に想定したところで、実際に使う者が現れるはずはない。加えて、基礎自治体は地元に近い立場にあるため、市町村にとって、大型店に土地を提供する地主の意向、たとえば工場を廃業した跡地を有利に活用して利益を得たり負債を返済したいと考える地主企業の意向や、大型店事業者から農業経営の収入に比べて一桁大きい賃貸料を提示された農地所有者の思惑などが、無視しがたい圧力となることも否めない。

以上のことから、市町村が自ら大型店の立地規制をかけていくことは、理論的に困難であり、実績がないことにも裏付けられているとおおり、ハードルが高すぎる。少なくとも、規制を行う主体は、広域自治体である都道府県としなければ無理である。

ところで、広域自治体である県の対応はどうであろうか。

第四章の事例を考えれば、新潟県と福島県は、県の都市計画部局が大型店立地可否に自らコミットしたが、宮崎県は、周辺市町からの要請があったにもかかわらず、ほとんど見解を示した形跡もない。その理由は、県の直接所掌に属することが課題となったがどうかの違いによるものと考えられる。即ち、新潟県と福島県では、市街化区域への編入の是非という、県の権限と責任に属する行政判断が直接焦点になったのに対して、宮崎県の場合には、開発許可という一義的には中核市の行政判断に属する形で議論が進んだ。宮崎県が巨大ショッピングセンターの開発是非といった内容に関与しようとして、市のマスタープランの位置付けのような、もっぱら市が行う計画行政の手順・手続きの適切性にしか関心を示さなかったのは、県の責任範囲と認識されなかったためであろう。

結局、行政機関の権限と責任は、法令によって規定されるものであり、法令において基礎自治体の責務と整理されている事項については、広域自治体といえども関与することはないという、行政機関の行動原理が、これらのケースにおいても確認されているに過ぎない。

これらのことから、基礎自治体は法令で道具が用意されていてもそれを行使する動機がなく、広域自治体は法令で権限も責任もおかれていないので、関心を持つこともないという構図が読み取れる。この状況は、まさに「制度を上手に運用すれば対処できるにもかかわらず、実施主体の問題によって利用されない場合」に該当している。

なお、一步進めて、都道府県に規制の決定権限が委ねられさえすれば、大規模商業施設の適切な立地規制がなされることになるのであろうか。この命題は、後で制度提案を検討する際に考察する

こととしたい。

⑤インフラさえあれば開発は認められるという思想

これは、理由D)の「制度を成立させている上位の政策に欠落がある場合」に該当する問題点である。これを考察することは、今後の「ポスト・インフラ不足」の時代における土地利用計画を構築する上で、開発規制の根本をどこに求めるかを考える核心と関連することになる。

現行の都市計画制度において、開発と保全のバランスを図ろうとする目的で構成された制度は、線引き制度のみである。線引きを適用しない都市計画区域においては、緑地保全地区など特殊な地域を除いて、開発を抑制しようとする発想自体が存在しない。しかも、その線引き制度においてさえ、市街化を抑制することを目的とした市街化調整区域において、大規模な計画開発を是認する許可制度（都市計画法第34条10号イ）を有している。

線引き制度と、都市計画法第34条10号イの開発許可制度について、これらがよって立つ根拠を分析していくと、わが国の都市計画制度の本質が見えてくる。それは、「インフラの絶対的不足」と「良質な宅地の絶対的不足」という状況を前提に組み立てられた、都市整備促進のための体系とすることができる。

線引き制度は、都市整備のための公共投資の効率性確保と、都市化と農林漁業との調和の確保を目的とした、開発規制の枠組みである。即ち、都市整備の公共投資は市街化区域において優先的に行うこととし、反対に市街化調整区域においては優先度を劣後させることとして、集中的な投資を可能とするとともに、市街化調整区域における民間開発を規制することによって、非効率で後追いの公共投資需要を未然に抑制しようとするものである。対をなす形で、市街化調整区域には農業振興地域を指定し、農業投資の効率性の確保にも寄与することになる。

線引き制度が前提としている状況認識は、都市には市街地の膨張圧力が強く存在し、かつ、それに対するインフラ整備は大きく立ち遅れているというものである。この認識こそが、市街化調整区域における厳しい開発規制の根拠を形成するものであり、逆説的ながら、それが都市計画法第34条10号イによる大規模開発を許可することの根拠にもなっている。

第34条10号イによる許可規定は、開発面積が大きいことを条件としており、これは、開発面積が大きいとそれ自体が「計画的な市街化」となり得るとする考え方に基づいている。開発許可を受ける場合には、都市計画法第33条各号に基づく技術基準によって、開発区域内のインフラ整備と、開発区域外の主要道路との接続に関するインフラ整備を求められるが、それらの整備は、一般に民間の開発事業者の自己負担（最終利用者に転嫁）によって行われる。開発区域が一定の面積以上になると、いわゆる面整備となり、開発区域内のインフラは技術基準によって一定の水準以上で面的に設計されるため、少なくとも区域内については計画的市街地と言い得る水準となる。そのような開発であれば、公共の行うインフラ整備に支障はなく、市街化調整区域といえどもはや制限する理由が乏しくなる。宅地需要が旺盛な時代においては、むしろ積極的に許可すべきものとして扱われてきたものである。

第34条10号イの規定は、「市街化区域における市街化の状況等からみて当該申請に係る開発区域内において行うことが当該都市計画区域における計画的な市街化を図る上に支障がないと認められるもの」という、都市計画の全体判断と関連させた慎重な規定ぶりで書かれてはいる。しかし、「支

障がないと認められる場合」という消極的判断規定に表れているように、都市計画法の世界においては、市街化調整区域といえども、必ずしも保全的な思想でもって規制の根拠が貫かれているわけではない。実際、「支障がある」ことを立証するのは、結構難しいものである。

このように、現行制度の基本は、あくまで公共投資によって整備されるべき都市インフラの立ち遅れと、都市化の圧力のために市街地の拡大は避けられないという認識に立って、市街化調整区域というものの性格を規定しているのであり、もしも開発者側の負担において、インフラ整備を伴いスケールメリットを備えた計画開発がなされるのであれば、開発を規制する理由は乏しくなり、むしろ都市の膨張圧力の受け皿として積極的に活用すべきという考え方が基底にある。

以上は住宅地開発を中心に組み立てられた考え方であるが、ところで、大型店の郊外部における新規立地は、「インフラ整備と開発規制」という観点でとらえると、どう評価されるものであろうか。

集客施設の開発がもたらすインフラ負荷の影響について、都市中心部に集積させる形態と郊外部に拡散立地する形態を比較してみると、道路混雑の問題に関する限り、一般的に考えて、中心部の集積の方が不利となる。これは、交通混雑というものが、交通が集中する場所でおこりやすいからである。

ある地域に諸機能が集積すれば、土地利用が生成する交通量も大きくなり、そこに交通が集中する。交通の集中を起こさせないためには、むしろ諸機能が分散立地する型の土地利用の方がよい。また、道路には反対側の車線もあるので、道路のキャパシティでは、同じ量の交通ならば逆方向にも分散させた方がよい。このためには、交通の目的地が拡散している方がよい。つまり、自動車交通に依存した都市では、集客施設が集積する核があるよりも、核を持たず、目的地が幹線道路網に沿って分散立地しているような都市構造の方が、混雑を起こしにくい。

大型店は、規模の大きな集客施設であるので、それ自体が交通の集中をもたらす土地利用である。従って、大型店が既存の商業集積地の中や近くに立地すると、既存の交通集中に大型店の生成する交通が上乘せされるので、混雑が激化する。従って、道路混雑の観点でいえば、中心部よりは郊外の方が負荷が小さくて済む。ジャスコ会長であった岡田卓也氏の「狐や狸の出る国道沿いの場所が一番立地がいい」という発言は有名だが、この言葉は、交通混雑を回避する観点においても、あながちおかしいものではないと言える。

幹線道路網の整備水準は、近年かなり高まったし、今後もますます向上する。インフラがあるのならば、少なくとも交通混雑での外部不経済は生じにくいので、整備された幹線道路を利用する郊外型大型店の立地を拒否すべき理由が、この点からは少なくなっている。

それでは、「スプロールの公共コスト」という観点ではどうだろうか。一般に、住宅地が拡散的に開発されることについては、仮にアクセスとなる幹線道路があったとしても、学校などの公的施設の整備コストや福祉等の公共サービスのための移動コストの発生など、非効率で余分な公共負担の発生が問題点として指摘されている。しかし、大型店の郊外立地の場合には、住宅地のような明らかに顕在化する公共負担の発生を指摘することは難しい。例えば、積雪地域の国道の雪かきコストは、沿道に大型店があろうがなかろうが生じるものであり、インフラへのフリーライドという批判は必ずしもあたってはいない。

このように、道路系の交通混雑や開発後の直接的な公共負担増だけを判断基準とした場合、郊外部における大型店の開発を規制する理由は、住宅地開発以上に乏しい。現行制度の開発規制は、厳

しい線引き制度を適用している場合でさえも、規制の根拠を公共投資の効率性に求め、基本的にはネガティブチェックの思想に立っている。ましてや、市街化調整区域以外にあっては、あるのは技術基準だけで、立地制御の観点はない。開発規制の根拠がこのようなものでは、大型店をはじめ、諸機能の拡散立地化を止める根拠を、現行制度の中に見出すことはできないだろう。

即ち、現行制度は、「制度を成立させている上位の政策に欠落がある」と言い得る状態にある。

6-2 商業集積の立地管理が必要な理由

都市計画制度に商業機能の立地制御力を取り戻すに当たり、まず、現行制度ではほとんどしぼりがなく、それゆえ事業者の自由意志に委ねられている状態にある「大型店を立地場所の選択」を、どうして公的管理の下で行わせなければならないかということの論拠を整理する。

これは、公共財政に負担増をもたらす外部不経済に関わる問題があるかどうか、若しくは、広域商圏であるがゆえの広域的に及ぶ影響によって引き起こされる大きな社会的秩序の破壊に関わる問題があるかどうかを、検討していくことが筋道であろう。このように考えを進めていくと、①土地利用の想定外の変化というものが公共コストに影響することの問題と、②商業機能の需要が都市圏全体でゼロサムであるがゆえに生ずる問題との、大きく2つの問題が浮かび上がってくる。

(1) 広域商業核間の競合による都市構造の混乱

第一に、大型店の商圏が広域であることを捉えて、立地の影響が広域的に及び、それが大きな社会的秩序の破壊を招くような場合を考えてみる。それには、生活圏域全体では需要がゼロサムであるという、商業機能が持つ特徴をあわせて考えることが必要であろう。

小売商業は、住民の日々の生活需要を賄うための物品供給機能であることから、物品売上げの総量は地域全体の需要以上にはなり得ない。従って、小売店舗は全体としてゼロサムの競合状態にあるが、これは個々の店舗間の競争だけでなく、商業集積同士についてもあてはまる。

特に、近年の規模の大きな商業施設では、単独若しくはたった数店舗でもって、都市圏の中心商業地の総売場面積に匹敵するような巨大なものもある。これらの大型商業施設の影響は広域に及ぶため、中心商業地の機能に大きな打撃となるだけでなく、郊外型大型店同士も互いに競合関係にあることから、ある大型店の新規出店は他の既存大型店にも負の影響を及ぼすことになろう。この結果を理論的に考えると、商業施設が様々な場所に出退店を繰り返す現象が、果てしなく続いていくこととなる。

このように、大型店の影響は、その規模ゆえに広域に及ぶため、いわゆる外部性を考えると、周辺環境へのニューサンスに止まらず、はるか離れた場所においても負の影響をもたらすことが問題である。ただし、この影響は、それが個々の店舗間の関係に止まるものならば、企業間競争の必然と捉えるべきであり、公共政策の介入は不要と考えるべきであろう。しかし、それが都市における商業核という、広域的な都市機能もしくは地区同士のレベルにおけるつぶし合いの構図に発展するならば、影響が都市の公共的機能にまで波及するため、競争の結果と簡単に話を終わらせることは適当ではない。商業核が無秩序に生々流転を繰り返していけば、都市の諸機能や諸活動に様々な副次的影響を与えることが、容易に想像されるからである。

また、こうした中で、特に取り返しのつかない問題と考えられるのは、用地や林地など自然的土地の際限のない宅地化転用である。自然的な土地利用は、市場で生み出す経済的価値が相対的に小さく、しかも復元するには多額のコストを要するので、一度宅地化されると容易には再生できないという、不可逆な特徴がある。ゼロサムの下で店舗新設目的の宅地化転用が行われれば、現状の商業用地と競合するので、何処かに空き地を生ずることになる。こうしたことが続けられていけば、全体としてみれば、自然的環境の過剰破壊を招き、都市は不要な空き地を蓄積していく。これらは、長期的に社会に負の効果をもたらすこととなる。

以上のように、広域商業核が競合する結果、無秩序に生々流転を続けるような現象は、「都市構造の混乱」と言うことができるのではないか。このような現象は、事業者間の自由競争の下において、現実には起こりつつある負の問題ということが出来るが、これは土地利用の管理が計画的に行われず、地域レベルにおいて失敗していることの表れであろう。こうした都市の土地利用管理に関する問題を計画的に予防し、巨視的観点から最適な状態へと誘導する行政手段が、即ち都市計画の本来の役割のはずである。ゆえに、広域的に影響を及ぼす大型店の立地選択は、都市計画によって計画的に制御されることが必要である。

(2) 交通施設に係る効率性と持続性の確保

第二に、土地利用が想定外のものに変化することによって、公共コストの無駄や増大を招く場合の問題点を検討する。これは、主として都市基盤施設に関わる公共投資への負の影響が考えられる。以下、交通施設を例にして説明する。

都市の交通は、土地利用によって生み出される。都市のどこに、どのような種類の土地利用がどれだけの量で営まれるかということが、交通生成の原因である。従って、適正な交通ネットワークは、土地利用の配置の将来予測に基づいて計画されるものである。

商業用途の土地利用は、買い物や物品搬入といった交通を集中させるが、特に商業集積地は広域から多数の交通が集中する場所であるので、その位置と規模は、都市の交通施設を計画する上で非常に重要な前提条件となる。近年の大型商業施設には、単独でも既存の中心商業地の何割かに達するという床面積を持つものが珍しくないが、こうしたものは広域商圈を対象とするまさにひとつの商業集積地として考えるべきである。これらは、非常に多くの買い物客を都市の広い範囲から集めてくるため、交通ネットワークに与える負荷が大きく、かつ、広い範囲に及ぶ。従って、大型商業施設の新設は、都市の交通ネットワークのパフォーマンスを左右するほどの影響となる場合も十分に想定されるところである。

従って、都市の交通施設計画は、本来、商業集積地の立地や規模が基本的に固定していなければ、適切な計画立案はできないはずであり、前提とした土地利用配置が限度を越えて狂ってくれば、ネットワークは計画が意図した性能を発揮できないものになってしまう。

また、交通施設を実際に整備するには、長い時間と多額の費用がかかるものである。このため、こうした公共投資は計画的に年々順々に進められるものであり、計画を途中で変更すれば、過去に費やした投資が無駄になるなど、機動的に動かせる性格のものではない。従って、仮に前提とした土地利用が大きく変化すれば、同様に、無駄な投資や後追い投資を発生する原因になる。

さらに、多数の買い物客の目的地となる商業集積地は、その位置が公共交通機関の利用に至便な

場所であるかどうかによって、公共交通機関の利用者数に影響し、ひいては公共交通機関の経営採算にも影響する。公共交通サービスは、都市の暮らしやすさに大きな役割を果たす社会資本であり、それらの持続性を確保することは、過去の公共投資によるストックの効用の維持とともに、都市における社会的厚生の見地からも極めて重要な課題である。このような意味でも、商業集積地の位置は、都市生活にとって大きな意味を持つ。

以上、いずれにしても、交通施設にかかる公共投資の効率性と持続性が保証されるには、少なくとも大きな交通需要を生成する機能の配置が、交通施設計画と整合するように定まっていなければならない。このような、都市における諸機能の配置を、計画に即したものとなるようにコントロールする手段が、土地利用規制である。ゆえに、大量の集客交通を生み出す大型店については、事業者の意図のみで計画に即さない場所に立地されることのないよう、土地利用規制の下で適切に立地管理がなされる必要がある。

6-3 都市計画のイニシアチブによることの必要性和利点

かつてわが国では、大型店の立地管理を、旧大店法に基づく商業者間の出店調整という形で行ってきた。この方法が適切でないことは、競争制限的に新規参入を排除してしまう問題が指摘され、廃止されたとともに、国際的にも WTO の協定という形で認識されている。従って、商業者間の出店調整という政策手段の選択肢は、既に消去されている。

それでは、大型店の立地管理を、都市計画で行うことが適切である根拠は何だろうか。

都市計画の特徴は、①地理的なベースで空間管理を行う仕組みであることと、②決定プロセスにおいて市民参加や第三者審査が組み込まれていること、の2点があげられる。この2点の特徴こそが、都市計画システムを利用することの妥当性を表しているものと考えられる。以下に、そのことを論証する。

(1) 空間計画の総合性確保の見地

先にも述べたように、ゼロサム競争下において商業集積地の適正配置を誘導し、交通施設にかかる公共投資の効用を確保するためには、大型商業施設の立地等を公的に管理することが必要である。その場合、商業集積地の適正配置は土地利用の計画的誘導に関することであり、交通施設の効用確保は土地利用計画と交通施設計画の整合性に関することである。

また、自然的環境をいたずらに破壊せず、焼き畑商業と言われるような使い捨て型土地利用の氾濫を防止することについては、土地の状態の不可逆性に基づく問題なので、流動的な財に対する手法はなじまない。こうした問題は、即地的に土地利用を制限する手段によらなければ、担保は困難であろう。

都市計画手法によらない代替案としては、立地にかかわらず、大型店舗という形態そのものの出店を抑制する方法がある。しかし、問題は立地であって、大型の形態を一律的に規制することは本旨ではない。一律的な規制の理由は、旧大店法下の商調協やフランスのラファラン法のような、中小店舗保護の目的が考えられるが、これは競争制限的な新規参入規制であることから、政策選択の国際的流れに照らして、とるべき途ではない。

都市計画の優れた点は、土地利用と交通施設の双方について、空間計画の形において整合を図り、一体的な計画とできることである。加えて、開発の規制や土地利用の誘導と、交通施設の整備といった実効手段と連動した計画であるという点もあげられる。交通施設の整備のための即地的計画は、いずれにしても必要となる。都市計画手法は、この整備予定部分を含む交通ネットワーク計画と土地利用の計画を一体的に策定することにより、望ましい都市構造を直接計画できる手法であるとともに、そこから直接導かれる実現担保の手段として、大型店の立地規制を含む土地利用の規制を定めることができる手法である。

また、これは大型店が立地可能な区域と可能でない地域を事前明示的に提示するものであって、事業者に対して無差別なため競争制限的な要素はないし、企業の新規参入を規制するものでもない。土地利用規制のルールの下に、事業者間の競争を保障する制度であると言うことができる。

このように、都市計画による土地利用の規制という手段を用いることは、計画に総合性があり、合目的的でわかりやすいとともに、事業者間の競争を無差別に保障するものであるため、十分に妥当性のある介入手段であると言うことができる。

（２）事前明示性と変更における参加プロセス

都市計画制度の重要な特徴のひとつに、決定プロセスがある。都市計画決定プロセスを要素に分けて考えると、①透明性、②一定の市民参加、③行政機関における総合的な調整、④第三者機関の中立的審査、の４点があげられよう。これら４つの要素は、社会的な意思決定過程においていずれも重要なものであるが、都市計画の決定プロセスには、これら４要素が全て備わっており、法令をもって保証されているという特徴がある。このことが、土地利用や公共施設整備に関する社会的意思決定を行う場合に、都市計画システムを用いることの重要な意義である。

都市計画は、当初に決定することに加えて、しばしば変更がなされる。即ち、都市計画といえども永久不変ではなく、必要が生ずればこれを変更することが当然あるが、その変更プロセスにおいても、これら４つの要素が適用されることになる。

また、日本の都市計画制度に関しては、事前明示性ということも重要な特徴のひとつである。日本の都市計画制度は、土地利用規制においてゾーニングと地区詳細計画を併用しているが、いずれも建築計画や開発行為に関する可・不可の内容があらかじめ明示されるので、わかりやすさがメリットといえる。特に、経済活動を行う事業者にとっては、その土地の利用可能性が明確であれば、行政との間における時間費用や不確実性に伴う取引費用が少なくなるため、事業の計画が立てやすいという利点がある。

しかし、日本の都市計画制度の問題点は、先にあげたように、土地利用規制が内容的に緩く、ゾーニングにおいて建築可能な用途の範囲が幅広いことがある。これは、経済活動を行う事業者の事業展開できる立地選択の自由度が大きいという側面があるとともに、逆説的であるが、周囲の既往環境と調和しない開発計画が提出された場合に、しばしば周辺住民とトラブルを生じ、これを行政規範とは別に事業者自身が任意に解決に努力することを社会的に迫られるなど、時間費用や取引費用を増大させるという、不利益な側面もある。このことは、反対する周辺住民にとっても、自ら反対の交渉をしなければ環境が守れないのであるから、決して利益にはなっていない。要は、緩いゾーニング規制というのは、事前明示的であっても、実態的に時間費用や取引費用を生む場合がある

ということである。

大型店に関して、それらの立地管理を都市計画システムで行うということは、ゾーニング規制を全体的に強化し、立地できる店舗の規模制限がない地域がやたらと広がっている現状を改め、大型の店舗が立地できる地域を限定的にすることを意味している。このような政策を選択すれば、大型店の事業者にとっては新規立地が可能な土地が大幅に縮小され、新規の事業展開を行う機会が減少することになるだろう。もちろん、郊外部の大規模土地の所有者にとっても大型店事業者に土地を貸すことができなくなるので、例えば不動産担保価値が減ることを恐れる工場敷地所有者等も、規制強化に反対するかもしれない。

けれども、ゾーニング規制が強化されれば、事前明示的な都市計画であることの本来のメリットが引き出されることになる。郊外立地型の大規模店という形態の新規展開が難しくなることは確かであろうが、流通関連企業は新しい社会規範の下での事業戦略を考案し、店舗の立地が事前明示的に可能な地域での事業展開に有利なビジネスモデルを打ち立てて、互いに競争することになるだろう。既得権保護が目的の政策ではなく、競争を保証する立場にあることが、都市計画の大きな政策的意義でもある。

都市計画を強化する方法が市場にマイナスの副作用をもたらすことがあるとすれば、それは経済的需要に対して土地供給が不足する場合か、若しくは、事業形態の進歩に対して規制が硬直的に働く場合が考えられる。小売商業は都市圏人口が増加しない限りにおいてはゼロサム的であるので、オーバーストアという声もある中で、わが国地方都市の現下の状況を考えれば、郊外立地型大型店の新規出店が減ることをもって、直ちに一般消費生活者の不利益につながるとは考えにくい。ただし、大規模店舗の立地が可能とされた地域の地価が上昇しながらその地域における店舗床の供給増に結びつかないような事態があれば、都市計画の変更を機動的に行うことで対処する必要があるし、将来の流通革命のさらなる進展をもたらすような新規事業形態の誕生に対して、受け容れる道が全く塞がれていては問題である。

この都市計画変更の機動性の問題に関しては、わが国の都市計画制度は最近までフォーマルな手段を位置づけていなかったが、2002年法改正による「都市計画の提案制度」の創設（都市計画法第21条の2～第21条の5）をもって、この問題は大幅に改善された。以前における都市計画制度の課題は、法律制度上における都市計画変更の発議権が行政独占の状態にあって、陳情その他の方法によって土地所有者や事業者の意向を事実上汲み上げることはあっても、それが正規の手続きによって判断される道がなかった。しかし、都市計画の提案の手続きが法定化され、提案を受けた行政側の応答義務や、その場合における都市計画審議会の関与などが定められたことで、都市計画の変更を発議することについても、今では土地所有者等に門戸が解放されている。

このように、都市計画提案制度の創設という制度改善も含めて考えると、大型店の立地管理の問題に関しては、まずゾーニング規制を厳しくし、目的とする土地利用の実現に関する都市計画の掌握力を強化しながら、事前明示性のメリットを向上させた上で、さらに事業者側からのゾーニングに即さない立地要求に対しても門戸を開き、法律に基づく都市計画の変更提案を契機として、都市計画プロセスに組み込まれた市民参加プロセスによって広く各方面からの意見を集約し、中立的第三者機関である都市計画審議会の審議を経て、必要な場合には規制を変更するという、都市計画制度の開かれた社会的判断プロセスを用いることが、極めて適切ではないかと考えられる。

もちろん、都市計画変更には、提案制度を用いたとしても、一定の時間費用と不確実性に伴う取引費用が生ずることになる。これに関しては、現在の状況が、巨大店舗の出店が広域的に大きな影響を及ぼすものであるにもかかわらず、大店立地法による周辺環境対策を除いてそのような社会的判断のプロセスを経ないことから、大規模な収益事業を行う事業者に対して、余りにこうした社会的コスト負担がなき過ぎる状態と言えなくもない。ゾーニング規制による限り、立地可能な地域は限定されても一定の範囲の区域が事前明示的に定められており、少なくともこの地域においては行政との間の時間費用や取引費用はほとんど生じない。この地域における事業者間の競争は、公平かつ自由である。その状態を前提にして、さらに立地可能地域外における規制解除要求に門戸を開くものであるので、社会的意思決定に係る負担は、むしろ生じるのが当然ではないかと考える。

都市計画変更プロセスの意義は、参加の対象が幅広く市民全体であり、商業事業者間の利害調整ではないことが大きい。なお、現行制度で不十分な点を考えると、現在の提案制度では、提案権を持つ主体が同意率3分の2以上による土地所有者等と、同じく3分の2以上の土地所有者等の同意を得たNPO法人等とされていて、土地所有者ではない事業者が含まれていない点であろう。米国制度で触れたゾーニング変更アピール並みの開放性を持たせるためには、一步進めて、この都市計画変更の法定発議権を予定企業にも認める改善があつてよいと考える。

6-4 土地利用規制による商業機能の立地制御の目的

大型店に着目して、土地利用規制により商業機能の立地制御を行うことの大きなねらいは、「商業集積地(=「都市の核」)の配置をコントロールすることによって、都市構造全体を管理する」というものである。

先の分析において、現行制度が商業機能の立地制御力を失った要因には、「制度を成立させている上位の政策に欠落がある」ことを指摘した。確かに、社会的に負の問題が発生することを防止する必要性から、大型店の立地を行政的に管理することの根拠といったものが認められるにしても、都市を計画する目的の制度を改革するからには、もっと積極的な立場から、将来の社会をどのような方向に導こうとしているのか、どのような都市を理想としているのか、といった上位の政策展望が明らかであるべきである。

しかし、政策展望に関して論ずることは、実証的考察の域を越えてしまう。ここでは、少なくとも、大型商業施設の立地制御によって都市構造を管理することの目的を改めて明確化することで、制度改革が目指そうとする都市のあり方に敷衍することとしたい。

立地制御を行う目的は、つぎの3点に整理できる。

(1) 土地利用と交通施設の効率的整合

これは、大規模集客施設の位置を都市計画において定めることで、交通施設計画の前提条件を確定させ、交通施設の整備・維持コストに無駄をつくらないことである。

土地利用の規制と交通施設計画は、当然整合が図られるべきであるが、実態は別々の工程でつくられており、あまり省みられることも少ない。土地利用が生み出す施設負荷と基盤施設の容量との関係という意味で、関連づけられることがあるのは容積率指定の基準であるが、近年の大型商業施

設は、低密度大規模開発であるので、容積率では制御できない。幹線道路沿道に対する認識では、むしろ前面に良好な基盤があるとして、自動車利用型の集客施設を配置するのがふさわしいとする見解すら聞かれる。しかし、これは局所的な交通処理の問題であって、広域的な交通流動まで見通したものではありません。

幹線道路の整備水準が大幅に向上し、インフラの絶対的不足の状況ではなくなるとともに、それにつれて公共施設の蓄積が量的に増大しており、維持管理負担も増えている。今後の交通施設整備は、絶対的不足を補う時代ではないことから、無駄をつくらないように、一層計画的に行われる必要がある。

交通需要を生み出す原因は、土地利用である。交通施設の効率性を確保するには、少なくとも多数の交通を集散する土地利用の位置が、前提として確定されていなければならない。それにもかかわらず、現行の土地利用規制は、サービス系用途の混合に対して、極めて粗く、立地制御力がない。この状態を改善し、都市構造の制御力を高めることが必要である。

(2) 都市構造の自家用車依存化の抑制

これは、公共交通サービスの利便性の保持をはかることで、あらゆる都市住民にとって暮らしやすい都市構造の形成を目指すことである。

将来のわが国の都市を、どのような理想や目標をもって計画していくのか。これは、都市計画というアプローチをとる以上、極めて重要であり、手法以前に十分展望されているべきであろう。その手掛かりとして、集客機能の立地拡散が招く弊害を採り上げ、都市構造の自家用車依存化の抑制を上位目的に位置付けることが、適当と考えられる。

諸機能の立地拡散化は、計画規範が不在な状況下においては、必然的に進んでしまうことが様々な調査で確認されており、旧大店法の効力がなくなった後、大規模な商業施設であっても例外ではなくなったことが第一章で確かめられている。自家用車の保有が大衆化した今日、商業事業者にとっては、顧客の大部分が自家用車を利用するので、自家用車のアクセス利便性さえ確保できれば、その他のコストを抑えることで、事業的な利益を上げることができる。こうした事業者の経済行動によって、住民の生活行動の選択が制約を受け、自家用車に依存せざるを得なくなるような都市空間が形成されていく傾向が認められる。

しかし、都市生活者のすべてが自家用車を利用するわけではない。先に掲げた「小売店舗等に関する世論調査」(1997)によれば、20歳以上で「買物に行く際、自動車をあまり利用しない」又は「ほとんど(全く)利用しない」と答えた者は約3分の1に達しており、その理由は「自分で車を運転しないから」が42%、「車がないから」が23%となっている。自動車を利用できない人々は、視力など身体的理由のほか、若年・高齢ともに年齢的理由、自家用車保有の経済的理由、運転の性格的な向き・不向きなど、現実に都市生活者のかなりの割合を占める。マイカー利用者は確かに多数派だが、非マイカー派もまたマイノリティではない。

商業集積地は、都市の核であり、人々が集い、賑わう場所である。商業集積地の楽しさを享受することは、精神的・文化的・社会的な意味でも、都市で暮らすことの生活の質の豊かさに関連している。これからの都市のあり方には、バリアフリー化を広い視点で捉え、都市の核へのマルチ・モーダル・アクセスを原則化していく観点が求められよう。

(3) ストック有効活用型の土地利用管理

これは、従来の成長主義が終焉し、人口減少など非成長化・マイナスサム化という変化にあって、経済活動による土地の使い捨てを防ぎ、長期的な社会的コストを抑制することである。4

国民人口の減少が見通される中で、これからの都市は、総量としての土地需要が減少していくことになるだろう。しかし、土地需要の減少が市街地の縮退化につながるとは限らない。むしろ、土地需要の減少は、土地の過剰供給を生み出し、有利な活用先を求める供給圧力から利用と撤退を繰り返す形で、ブラウンフィールドと呼ばれる遊休土地を蓄積しながら、都市は拡散化を続けることになるだろう。

この様相は、工場跡地や集団的農地での大型店出店に、既に表れている。近年の郊外立地型大型店の大多数は定期借地方式によっており、コストを抑え、契約期間内で事業収支をとった後、撤退も視野に入れた事業モデルで計画している。定期借地の契約期間は一般に20年で、郊外立地型大型店が急増したのが1990年以降であるから、これまでのところ郊外における大型商業施設の撤退例は多くない。しかし、それ以前に出店した中心市街地の大型店では近年撤退が相次いでおり、過当競争となった郊外店舗の撤退は、今後急増する可能性がある。こうした遊休土地の無秩序拡散的発生を未然防止するためには、そもそも土地利用計画に基づいて、開発が立地管理されていなければならない。

自由な事業活動によって生ずる土地の使い捨てや、それに伴って生ずる市街地面積の拡大という現象は、長期的には社会的コストの増大をもたらすおそれがある。市街地の維持保全に要する公共コストをいたずらに増大させないためにも、今後は、蓄積された良質な都市ストックを手掛かりにして、これらが極力有効活用されるように、土地利用を管理していくことが求められる。

6-5 制度改革の基本的考え方

(1) 立地制御の対象

① 規模の大きな店舗に絞り込む

第一章の調査結果から、商業集積地が郊外部に生ずるという都市構造的な問題は、売場面積ベースで見ると、少数の大規模店舗によって牽引されており、ロードサイド店舗といわれる中小規模の店舗については、店舗数が多数であるものの、大きな集積形成に至ることは少ないことが判明している。

中小のロードサイド店舗は、コンビニやドラッグストアなどの日用品店舗、食品スーパー、衣料品や家電などの大型専門店、自動車ディーラー、ファミリーレストランなどが主であるが、郊外住宅地居住者の生活に密接に関連したものが多く、広域的な都市構造に対する影響が必ずしも大きいとは言えない。都市計画には、広域的観点で合理性のある都市構造を形成することとともに、日常生活の利便性、選択肢の多様性、創意工夫が生まれる自由度など、多様な観点を包摂することも求められる。

以上のことを考慮して、立地制御の対象は、売場面積が一定規模以上の大型店に絞り込むことが適当である。

② 一般大型店と巨大商業施設を区別する

郊外立地型の大型店とひとくちに言っても、それらの規模にはかなりの幅がある。第一章でみたところによれば、地方都市圏における中心都市の中心市街地の総売場面積は約5万㎡から15万㎡の間に大多数があるが、他方、近年の郊外立地型大型店では、単独の大規模小売店舗でもって売場面積が数万㎡に達するものが散見されている。こうした巨大な商業施設では、それ自体が広域商業核を新設することに相当しており、生活圏域でゼロサムとならざるを得ない小売商業にとっては、こうした巨大商業施設の新設が、離れた場所に位置する他の商業核にも大きな影響を及ぼすことは必ずである。また、大きな商圈と巨大な集客力ゆえに、都市の交通流動に与える影響も無視できるものではない。

以上のことから、売場面積が数万㎡に達する巨大商業施設については、その他の一般大型店とは区別して、必ず都市計画の立地管理下におかなければならない対象と位置づけて対応することが適当であると考えられる。

(2) 土地利用計画の主体

① イニシアチブは広域行政庁が担う

第四章の事例分析により、基礎自治体である市町村と、広域自治体である県との間の、計画行政における機能的な違いが鮮明に示されたところである。即ち、新潟都市計画区域の事例では、市町村は互いに大型店誘致で競合し、中心都市ですら郊外店舗の立地枠を要求するほどに、基礎自治体は広域合理性に立った判断をなし得ないこと、宮崎市の事例では、広域都市計画区域の市街化調整区域という一の市町村を超える観点で行った規制でも、裁量権が市に渡れば、広域的観点は考慮されず当該市の利害のみに基づく判断しかなし得ないことが、示された。

これらによって得られた知見は、空間計画とそれを管理する行政主体は空間スケールを一致させる必要があり、権限配分を事務能力の有無の観点で行ってはならないということである。

また、両事例における県の対応の違いから、行政機関の対応が積極的になる場合と消極的になる場合の違いは、自らに権限と責任がおかれているかどうかによって分かれる。行政機関の権限配分は法令によって行われるため、法定制度の設計は極めて重要である。こうしたことは、ドイツにおける連邦建築利用令と州政府の計画認可権限が自治体の判断を拘束する状況や、イギリスにおける国のコール・インの発動事例からも、普遍性のある事実であると判断できる。

以上のことから、商圈が広域に及ぶ商業機能の立地判断は、市町村ではなく、広域行政庁（都道府県）の権能として位置付けるとともに、計画の担保手段まで含めて、広域行政庁に判断責任がおかれる制度設計とする必要がある。

② 用途地域よりも上位の位置付けで制御する

特別用途地区や特定用途制限地域といった手段が活用されなかった理由には、両制度が市町村の決定権限に位置付けられたことがある。しかし、市町村の決定権限とされた理由を考えると、結局、両制度が用途地域の規制に対して上乘せ修正または横出し付加をする関係、即ち「用途地域の補完」という位置づけであるからにほかならない。

このことから明らかになったことは、区域内の相隣環境的なニューサンスにしか規制の根拠を立脚できない用途地域という制度は、都市機能の広域的競合の問題を扱うことができないため、広域的影響のある土地利用の問題において、プライマリー・ゾーニングと位置付けることは不適當であり、この問題の解決には、都市計画体系において用途地域よりも上位に位置付けられる土地利用規制制度を創設する必要があるということである。

また、第二章の実態調査で明らかになったように、現行制度の大きな弱点が非線引き白地地域の存在である。第五章の欧米主要国の制度からも、およそ都市計画の対象区域については、その全域に厳しい土地利用規制が原初的に適用されているところを計画行政の出発点としているのであり、非線引き白地地域のようなガードのない地域を広く有する例は、国際比較においても極めて稀有である。モータリゼーションによる行動圏域の広域化の時代にあつて、大型店の立地管理を行う場合の地理的範囲は、用途地域の指定のない外側の地域をも広く含まなければ意味がない。

以上のことから、商業機能の立地制御を行う土地利用規制について。都市計画体系における位置づけは用途地域より上位のものとするとともに、制度の対象とする地理的範囲には、用途地域の指定のない外側の区域をも広くを含むようにする必要がある。

(3) 規制方式

① 立地規制と規模調整

大型店の新設が都市に与える影響をコントロールする方式には、店舗の立地場所を制御する方式と、店舗の規模を調整する方式とが考えられる。これら2つの方式の得失を考えると、どちらがより目的に直接的に込え得るかが重要であろう。目的は都市の広域的な構造を制御することであるので、立地場所の規制の方が直接的である。ただし、この場合にも、制御の対象とする店舗を何らかの指標で選別しなければならない。

店舗のもつ商圈や集客力の程度は、売場面積のほか、扱う品目、営業時間等によって異なるが、表 2-7 のような商圈分類が目安とされてきたように、店舗の機能と規模は密接に関連しており、また、第一章で見たように、ロードサイド型専門店や近隣商圈の食品スーパーと広域商圈のSCの間には、かなりはっきりとした規模格差が認められる。こうしたことから、規模を基本に対象店舗を峻別し、立地場所の制御を行うことが適切な方法であると考えられる。

なお、規模調整による方法では、立地場所を自由にしながら、場所に応じて出店の影響を個別に評価し、必要に応じて規模を抑制することで対応する方法も考えられるところであろう。しかし、この方法では、大型店が近接して複数出店する場合に出店の順序で異なる制限とせざるを得ない場合があるなど、公平性や事前予見性の確保が難しい。また、こうした個別対応が、結果として競争抑制的な介入と捉えられやすいという短所もある。」

② 立地規制区域を定める都市計画

これは、大型店の立地が認められない区域を、地方自治体が都市計画決定するものである。わが国の土地利用規制は、ほとんどがこの方式である。

この方式における国の法令と地方自治体の都市計画行政の関係は、国が法令によって強制力を伴った規制の道具を提供し、地方自治体が、必要と認めた場合において、この道具を使って具体的な

規制を定める。従って、この方式の場合、規制を行うかどうかは各地方自治体の決断と努力に委ねられており、地方自治体の意志なくして規制が行われることはない。また、規制がなぜ必要なのかの理由や、どの地域にどのような規制を行うことが必要であるかについての説明責任も、道具を使う地方自治体が自ら担うことになる。

この方式の問題点は、地方自治体が決断と努力をしないために、法令制度があり、かつ、理論上の社会的必要性があっても、実際に機能しないおそれが予想されることである。

大型店の立地制御に現行制度が機能しない理由のひとつには、規制の導入に踏み切る決断をする地方自治体が著しく少ないことがある。前章までの分析では、その主たる理由を市町村間の潜在的競争関係にあるとした。しかし、都市計画の決定権限を都道府県に移行しさえすれば、都市の核の位置を制御するという都市計画の適正化が、各地で円滑に行われるのであろうか。地方自治体にとっては、そもそも規制導入の説明責任を自ら負うこと自体に、高いハードルがある。大型店の誘致を望む市町村との利害調整や議員の圧力、企業活動は自由であるべきといった主張、既に出店した大型店の存在とのバランスなど、規制の導入には、単なる行政判断に止まらない非常に大きな努力を必要とするため、首長の強いリーダーシップか、若しくは外圧の存在といった大きな動機がないと、なかなか踏み出せるものではない。実際、過去を顧みると、線引きの都市計画決定が全国各地で実施されたのは、地方自治体の自主的判断だけではなく、国の告示と圧力が背景にあったからにほかならない。こうした都市計画行政におけるこれまでの経験から考えて、たとえ決定権限が都道府県におかれたとしても、道具が利用されず、都市計画の適正化が進まない可能性は小さくないであろう。

しかし、この方式は、自治体決定主義という、わが国都市計画の王道に従っている。土地利用の混乱をどの程度制御するかは、地域の自己責任に属する問題であると考えれば、大型店の立地規制についても、一般的には地方自治体が地域の实情に応じて自らの意思で決定するという、従来からの方式にのっとって選択されるべきものであろう。

③ 立地可能区域を定める都市計画

これは、上記とは原則を逆転させ、規制されない場合の方を例外とする制度構成である。都市計画では、一律的に規制された土俵を前提に、立地を認める地域の方を定める。このため、都市計画を定める行為は、規制を緩める地域とすることの可否判断となる。わが国の現行制度には極めて例外的にしか存在しないが、ドイツをはじめ欧州諸国では、むしろ一般的な制度構成である。

この方式における国の法令と地方自治体の都市計画行政との関係は、国の法令において特定の行為を対象とした一律的な規制の枠組みを決定した上で、地方自治体が、都市計画決定や許認可によって、必要な場合に例外的な形で規制を解除していくという関係になる。この方式の場合、規制制度の正当性に関する説明責任は法律制定時に国において行われているので、規制すること自体の説明責任は地方自治体にはなく、規制導入のための決断と努力は必要でない。逆に、大型店の立地を認める地域を都市計画決定することについては、判断と責任が生じる。このような関係で制度を構築すれば、都市計画による商業機能の立地制御は、必然的に機能することになるだろう。

欧米主要国の制度の運用実態から導かれる普遍的真理というべきものは、自治体の都市計画行政は、与件としてあらかじめ付与された厳しい規制状態を前提に、これを例外的・裁量的に規制解除

する仕組みを運用する場合において、真に優れた能力を発揮するという事実である。「計画なきところに開発なし」と言われるドイツの都市計画は、裏返せば「計画が公定されれば開発を認める」という構図の中で、質の高い計画行政が行われている。この場合、行政努力を成立させている原初的な規制環境は、連邦の法令によって予め提供されている。これに対して日本の場合、「計画なきところに規制なし」という形式であり、計画の不在な白地地域には規制がなく、自治体は規制をするために計画行政を行う構図となっている。このような制度環境の下で、あらゆる自治体が自発的に高い理想と不退転の決意を固めて、実効性ある土地利用規制の構築に努力することを期待するのは、論理的に無理がある。

原初的な規制環境を法令レベルで創出できれば、立地制御の実効性は確実に期待できる。必要なのは、法令レベルで規制することの根拠である。

現行制度で原初的な規制状態が形成されているのは、建築基準法第 51 条の建築物である。これらはいずれも公益上不可欠な機能を担う施設類であって、かつ、周辺環境に負の影響を及ぼすおそれの高いものである。特殊なものではあるが、立法例が存在する。さて、大型店についてはどうだろうか。

商業機能は一般的な都市機能であるため、これ自体を原初的に規制することはあり得ない。しかし、前述したとおりこの機能は生活圏域においてゼロサムであるので、全体として常に互いに競合関係にある用途である。また、商業機能が大規模になった商業集積地は、多くの交通を広域から集中させるとともに、他の高次都市機能とも関連して集積のメリットを形成する要素ともなり、都市圏レベルにおける効率的・合理的な都市構造の形成に、大きく関連している。従って、著しく規模が大きくなると、影響は広域に及び、他の商業集積地に与える影響の甚大さを含めて、都市構造の健全性や、公共投資の効果にも影響する。従って、商業事業者間の競争には不介入としつつも、都市構造に影響するような規模の商業集積については、その立地場所を制限することが必要である。

これらのことから、大型店一般を一律的な規制の対象とすることは適切でないとしても、影響が広域に大きく及ぶような巨大商業施設については、都市圏全体の健全な発展を図ることの公益性を確保するため、立地管理が必要である。これが、地方自治体が特別の計画をつくる以前に、原初的な規制を必要とする根拠である。

以上のように、特に規模の大きな巨大商業施設に関しては、立地を制限する区域を都市計画で定める方式ではなくて、元々法令で一律的に制限した上で、立地を認める区域を都市計画で定めるような制度構成をとることが必要である。なお、この場合、都市計画法の目的に沿って、商業地域の用途地域に指定された区域においては、巨大商業施設であっても当然に立地が認められるものとしておくことが必要であろう。

(4) 使いやすさへの配慮

① 一般大型店には「柔らかい対応」を可能とする

上述のとおり、一般大型店を制限することについては地方自治体の都市計画決定に委ねるが、大型店問題に対する自治体のこれまでの対応を見ると、都市計画による対応が極めて少ないこととともに、何らかの対応を行った自治体においても、規制の導入という明確な手法には、ためらいが見られる。例えば、京都市^(6.5.1)、金沢市^(6.5.2)の場合は、条例を根拠とした指針による行政指導であり、

長野市の場合は、市街化調整区域の開発を許可するかどうかを対象とした市の方針決定手続きを定めた要綱である。また、都道府県については、兵庫県の条例^(6.5.3)は大型集客施設を対象とした庁内事前審査窓口の一本化を定めるに止まったものであり、また、福島県の条例案^(6.5.4)は、巨大規模の商業施設を対象に県による行政指導を行おうとするものである。

問題認識のある自治体においても、規制という手段を敬遠し、強制力の乏しい手段を選択したこととの背景には、大型店の面積規模など数値基準の設定を含めて、良し悪しをはっきりさせてしまうことに対する一種の自信のなさがあり、柔軟性の余地のある方策により行政指導を実施しながら個別案件ごとに弾力的に対応していきたいという思惑の存在が推量される。また、実務的には、大型店対策は従来から商工部局が窓口で行ってきたこととの関係で、都市計画部局側のノウハウ不足もあるものと考えられる。こうしたことから、地方自治体の実務の側には、少なくとも取り組みの初期段階においては、規制型の明確な手段ではなく、行政指導型の弾力性のある方法の方が踏み出しやすいという事情があるものと推察される。

大型店の立地制御をすることは、都市計画を実効性あるものとする上で不可欠であるが、現状では、大型店の郊外立地に対して規制による介入をすることそのものについて、必ずしも社会的コンセンサスが高まっているとは考えにくい。制度設計においても、こうした事情にも配慮して、都市計画行政の担い手が取り組みやすくする必要があるだろう。

② 巨大商業施設には都市計画変更提案を活用する

また、上述のとおり、単独でも商業集積地の規模に匹敵するような巨大商業施設については、広域的な都市構造を適切に制御することに不可欠なことから、都市計画のイニシアチブを確実なものとするため、法令をもって立地を商業地域等に限定することが必要である。しかし、この場合にも、各々の都市の計画は、住民や事業者など多くの関係者に開かれているべきである。

都市計画は、百年の大計などと呼ばれることもあるが、不変である必要はなく、むしろ法的には必要が生じたときには遅滞なく変更することが定められている（都市計画法第 21 条）。また、都市計画は行政計画のひとつであるものの、都市の将来のあり方については、行政の持つ展望が常に最適であるとは限らない。それゆえ、都市計画は、様々な見識や意見を反映できるように、常に開かれている必要があり、その中には、経済活動のプレーヤーである民間事業者の声も含まれるものである。

重要なのは、多くの人々に大きな影響のある重要な意思決定が、開かれた形で行われることとなるプロセスの保証である。その点、都市計画のプロセスは、住民やあらゆる関係者の参加が、透明性のある手続きによって総合的に行われることの仕組みが確立している。しかし、従来は、都市計画を変更することの発議権が、法定手続きにおいては地方自治体に独占されていたという隘路があった。これが、2002年改正による都市計画の提案制度の創設（第 21 条の 2～第 21 条の 5）によって、法的にも地権者等に開放されることとなった。これにより、都市計画の規制を変更することについては、地権者等の側の発意によって、いつでも公式な議題に採りあげることができるようになっている。

以上のことから、巨大商業施設の立地については、用途地域の商業地域など、商業機能の増進を目的として定められた地域に限定することをベースとしつつ、現状でそうした地域に指定されてい

ない土地においても、立地が不可能ということではなく、民間側の申請行為によって、広く市民に開かれたプロセスを経ながら、都市計画的な判断にかからしめていくことが理想と考えられる。ただし、現行の都市計画提案制度では、提案できる主体が地権者と地権者の3分の2以上の同意を得たNPO法人等に限定されているため、これに地権者の同意を得た事業者（出店企業）にも拡大することが検討されるべきである。

6-6 制度提案

(1) 制度提案の前提

制度の構成の仕方については、現行法令の根幹をまったく変更するものまで含めれば、論理的には様々な代替案が考えられるところであるが、ここでは、以下のような方針に従い、制度提案を検討する。

- i) 制度の枠組みは、国の法令によって構成するものとする。これは、欧米主要国の考察の結果から考えて、国の法令による高次の枠組みなくして、自治体の条例にのみ依存する構成では、米国の状況のように都市間競争の論理が優先される結果、広域合理性のある立地コントロールが普及することは困難と見られるためである。
- ii) 計画実現の担保手段は、建築確認制度や開発許可制度といった現行の枠組みを活用するものとする。土地利用規制の実効性を本質的に改善することを考えれば、例えば英国のように厳格な原則禁止型の許可制度に根本原則を改めるところから出発する提案も考え得るが、こうした方法を採用すると、商業機能の立地制御という問題に止まらず、影響が制度全般の様々な側面に波及してしまう。しかし、制度体系の根本原則を変更する場合に関する考察については、本研究の範囲では射程外とならざるを得ないためである。
- iii) 国を含む上級行政庁の能動的な関与については、自ら定める法令や計画による範囲に限定する。即ち、指示・代行等の発動は、前提としない。例えば、英国におけるコール・インのような対応を考慮した提案も考え得るところであるが、わが国ではこうした制度が「伝家の宝刀」と呼ばれるように、現行制度にも存在しながら実際には発動されないという傾向があるためである。
- iv) 商業施設の立地の可否は、土地利用の規制によるものとする。6-5 (3) ①でも立地規制と規模調整の得失を述べたところであるが、例えば仏国のような中小店舗保護を目的とした新規参入調整となると、WTO のサービス協定 (GATS) の原則にも抵触するおそれがあり、わが国に関する制度提案としてはふさわしくないと思料されるためである。また、本研究の目的自体が土地利用規制制度の再構築であることから、これは当然の前提である。
- v) 用途地域制度に関しては、これが現行制度のまま存在することを前提に解決策を組み立てるものとする。用途地域制度自体を変更する提案は現実にはあり得るものと考えられるが、本研究では、第三章において、その意義を否定的に結論づけた。用途地域制度における用途規制は、その法的根拠が地区レベルでの周辺環境に対するニューサンスであって、都市レベルの機能配置計画を行うことが目的の規制とは本質的に異なることが論証されたためである。このため、用途地域の規制を強化する型の改善策は、便宜的な方途に止まらざるを得ないことから、あり得るとしても妥当な案とはしがたいためである。
- vi) 制度運用の権限主体については、都道府県を想定するものとする。これについては、基礎自治体に権限をおきつつ、広域的事項を基礎自治体同士の調整に委ねる制度構成も考えられるが、本来、利害の相反する主体同士の水平調整は、論理的には合意に達しない場合の解決がで

きないことから、法的制度としては不十分である。また、基礎自治体の申請・協議に基づく広域自治体の認可・同意を中心とした間接関与による制度構成も考えられるが、もともと規制が緩く土地利用の許容範囲が広いわが国制度の一般状況に照らして、規制の抜け道が多くなりがちなため、受け身の立場では有効な主体的関与が可能な制度を構成しにくい。なお、県境等を挟んで都道府県同士の利害が相反する場合も当然想定されるが、自治体に権限をおく以上必ず境界問題は存在するため、最も広域の自治体の権限とすることをもって、考慮の外とする。

以上のような前提によって、本研究で得られた知見を最大限導入し、以下の制度提案にまとめた。制度のディテールについてはさらにバリエーションも考えられるが、具体的な姿にまとめることが、本研究の到達点をわかりやすく提示できる方法と考え、ひとつの制度提案としたものである。

制度提案は、前述6-5(1)②を踏まえ、一般大型店を対象とした制度と、巨大商業施設を対象とした制度の、2つに分けて行う。

(2) 一般大型店の立地制御を行う制度提案

① 目的と性格

一般大型店について、立地制御を行う目的は、「一体的な都市圏において、都市構造の計画的な形成を図ること」とする。この考え方は、都市計画を定める者が、望ましい都市構造のあり方を設定して、その実現を図るために土地利用規制を行うものであり、従来からの都市計画の目的の範疇にあるものである。ただし、土地利用規制の観点とは、広域的な機能配置の視点に立つものとする。

従って、この制度案における公的介入の性格は、自治体が定める都市計画の実現そのものに公共性を認めて、地権者等の土地利用権に一定の制約を課すというものである。自治体の定める都市計画の合理性は、地域的な特性や、自治体による都市経営的な選択によって説明されるものであり、一定の決定手続きを経ることにより公定化されるものである。そのため、立地規制を行うかどうかの制度適用の可否、どの規模等の大型店を規制の対象とするかといった要件などについては、基本的に自治体の裁量に委ねるものである。

② 対象店舗

規制の対象とする大型店の要件は、都市の規模など地域的な特性に基づいて設定する。ただし、都市構造形成に影響の少ない店舗まで対象とするような過度の規制となることを避けるとともに、郊外居住者など各地域における生活利便性の確保にも配慮して、立地場所を含む事業者の一般的競争環境と創意工夫の自由度を保証するため、地方都市圏においても売場面積概ね3千㎡以上を対象の目安とし、少なくとも1千㎡未満を規制対象としないことが相当と考えられる。

この対象店舗の決定は、広域自治体である都道府県が、都市圏の一体的な都市構造形成の観点から、都市計画において定めることとする。

③ 制度の構成

制度は、次の3段階により構成する。

第一段階は、制度適用の適否に関する決定と、都市構造形成の方針に関する説明責任である。ここにおいて、商業集積地の望ましい配置のあり方、それを望ましいとする根拠、立地制御の対象とする店舗の要件などを明確にし、立地制御を行うことを公定するものである。これは、広域自治体レベルのマスタープラン（行政指針）という位置付けとし、「商業集積地の配置の方針」若しくは「都市構造形成の方針」を定めることにより行う。

この場合、現行制度上は都市計画区域マスタープランが相応するが、マスタープランの変更は実務上動きが重くなる側面のあることが否めないとともに、都市計画区域が必ずしも都市圏的広がりでは定められていないことも多いため、都市計画区域マスタープランとは切り離して、第二段階の規制を定める都市計画における方針部分として、方針と規制を一体化した制度構成とするのがよいと考えられる。すなわち、地区計画と同様の構成で、都市計画区域マスタープランの代理をする「方針部分」があるという構成である。

第二段階は、立地制限に関する基準を都市計画決定する段階である。具体的には、「商業集積誘導地区」の区域を指定するとともに、この地区以外の対象地域における立地制限店舗の基準（規模および種類）を定めるものである。これの法的効果は、届出・勧告制による行政指導とする。この中間的ステップをあえて用意するのは、自治体の使いやすさに配慮し、強制力を伴わずに弾力的対応が可能な「柔軟い仕組み」からスタートすることを可能とすることで、リジッドな規制のとっつきにくさを緩和することがねらいである。法制的な側面から見れば、大型店の規制は用途そのものではなく規模要件を限定するに過ぎないのであるから、都市計画決定の手続きのみをもって無補償の規制としても差し支えないと考えるが、制限を柔軟かくすることに異存はないであろう。

この場合、都市計画は、目的との関係で単純明快な表示となることを重視し、用途地域の内外、市街化区域の内外に関わりなく、合理的な都市構造形成の観点から大型店立地を抑制する地域を指定する。これは、2以上の都市計画区域にまたがって決定することもあり得るものとする。立地制御の対象とする店舗の内容もここで定めることとし、一定規模を上回る大型店とするとともに、ドイツやイギリスの例を参考に、店舗の種類（扱う品目）によって立地規制の対象を仕分けることも考えられる。

第三段階は、強制力の付与手続きである。これは、第二段階の都市計画の内容を、都道府県条例化することによる。このような手続き構成は、ちょうど地区計画制度の手続きを市町村から都道府県に置き直した形となっており、都市計画制度のスケールをマイクロなものから広域的なものに転換したに過ぎない。議会の議決プロセスを経ることにより、行政指導の段階から、建築確認・開発許可と連動し、行政代執行の対象となる強力な規範となることになる。

なお、この方法であれば、届出・勧告の対象の店舗規模と条例化による規制の対象の店舗規模を違えることも可能であり、行政指導の対象を広く捕まえながら、厳しい規制の対象は絞り込むという運用をとることもできる。

④ 立地制御の主体

都市圏レベルの広域的観点から行う立地制御であるので、決定主体は広域行政庁である都道府県とする。計画を担保する執行手段については、届出・勧告の主体は計画決定主体と同じ都道府県とするとともに、建築確認については裁量性がないので特定行政庁または民間建築確認検査機関に委

ねて差し支えないものとするが、開発許可については市街化調整区域における現行第34条10号イなどの裁量性に基づく規定が適用できないように措置した上で、開発許可権者である自治体の許可に委ねることとする。

なお、この提案では、新制度を現状において円滑に機能させるため、2以上の都市計画区域にまたがって決定する運用を考えたが、本来は、ベースとなる都市計画区域の設定が、都市圏単位の広域的な範囲によって行われることが望ましい。現在の都市計画区域の指定範囲は、都道府県によって様々な運用がなされているが、自治体の二層制を前提に、広域自治体としての都道府県の役割が真に発揮されるようにすべきであり、そのためには、都市計画区域の指定範囲を見直し、広域的な都市圏ベースに対応したものに再編成することが必要である。

(3) 巨大商業施設の立地規制を行う制度提案

① 目的と性格

巨大規模の商業施設については、立地制御を行う目的を、「都市の基本構造に関する持続性と戦略性の確保」とする。ひとつひとつの施設が極めて巨大なため、それ自身が「都市の核」となる場所を形成し、影響が広域かつ将来にわたって甚大に及ぶことから、立地可能区域を限定するとともに、それ以外の区域における立地要求については、都市計画プロセスにおいて判断する枠組みを構築するものである。

大規模な商業集積地は、大量の人々を集散する「都市の核」である。都市の基本構造は、「都市の核」の位置、規模、機能がどうであるかによって、大きく左右される。最低限、「都市の核」の位置が定まらなければ、都市の基本構造は計画できないと言っても過言ではない。

都市の基本構造は、都市の移動手段における選択性という指標によって、都市に暮らす人々の生活の質に大きく影響するとともに、都市基盤施設に関わる公共投資の効率性や維持保全のための公共負担にも影響する。例えば、都市の諸機能が拡散立地する型の都市構造では、公共交通サービスの維持は困難となり、自家用車に依存せざるを得なくなる結果、自家用車を利用しない少なからぬ割合の都市住民が、住まいの位置をどこに求めようとも、アクセシビリティの低下を余儀なくされることになる。都市の基本構造は、公共の介入による特段の制御をしなければ、拡散化に向かう傾向があり、長期的に、土地利用の混乱、交通施設の効率低下、これらに伴う公共負担の増大と、移動手段の自家用車依存による市民多数の生活の質の低下を招くことになる。

こうした問題の普遍性と重大性にかんがみ、特に巨大な商業施設については、出店を企画する事業者に対して、立地の選定は都市計画のイニシアチブに従うことを義務づけるとともに、都市計画の運用主体である自治体に対して、都市計画による立地制御を必ず行うことを義務化するものである。

② 対象店舗

立地規制の対象とする店舗は、根幹的・普遍的問題であることから、国レベルの法令で規定する。規模的には、地方都市圏においては売場面積1万5千㎡以上、大都市圏においては3万㎡以上を対象とする。

③ 制度の構成

制度の基本は、一定規模以上の巨大商業施設について、商業地域等都市計画で指定された一定の地域においては立地可能とし、それ以外の地域では建築できないこととした上で、その他の地域における立地を要求する場合には、事業者からの都市計画変更提案の申請を受けることによって、開かれた透明なプロセスで社会的判断を行おうとするものである。これによって、制度の構成は、事前明示型のエリア指定によるものと、事業者からの提案に関する個別審査によるものとの、二段構成となる。

その場合、都市計画変更提案に関しては、立地選定の良否を判断するための、基本的な判定基準が必要となるだろう。それは、都市の基本構造に係る性能を評価する指標として、都市生活者の普遍的な利便を追求する観点から、巨大な商業集積地についてはマルチ・モーダル・アクセスによる立地性能を要求することが適当と考えられる。

第一の事前明示型のエリア指定については、鉄道駅又は路線バス州中軸から至近距離にあって、かつ、都市計画で定められた商業地域または商業機能の集積を目的とする特別用途地区においては、商業施設の規模に上限を設けず、巨大商業施設を立地可能とする。鉄道駅からの距離を基本要件にして、都市計画を補完的要件においたのは、この場合の基本要件はマルチ・モーダルなアクセス性能と都市構造の持続可能性の確保であって、市町村指定の用途地域は制度的にみても必ずしも広域的合理性を反映しないことによるものである。なお、これによって、反射的に国土全体のその他の区域においては、巨大商業施設の立地が原則禁止の扱いとなる。

第二の性能評価型の個別審査については、都市構造形成に与える影響評価に基づいて、都道府県都市計画審議会において判断することを基本とする。この際、審査においては透明性ととも判断根拠の提示が必要となるが、これは公共輸送機関によるマルチ・モーダル・アクセスの立地性能を重視することが適当と考えられる。

こうした枠組みを構築することにより、大手流通企業による出店競争は、郊外立地型の巨大商業施設という形態から離れ、むしろ街なかに適地を求めやすい出店形態が企画開発されるとともに、企業間競争の主戦場が商業地域等に移行することが考えられる。こうなることによって、競争を制限することなく、企業の投資力を持続性のある都市構造形成に寄与する地域に振り向けることが誘導されることを期待するものである。

④ 立地制御の主体

立地制御の主体は、広域行政庁である都道府県が担うことになる。ただし、法令によってあらかじめ立地可能とされる区域が限定されることから、都市計画行政の運用は、規制を行うことに努力するのではなく、規制を解除する形となる立地可能区域を定める場合の対応に精力を集中することになるため、欧米型の質の高い計画主導型の行政スタイルへ向かうことが可能となるだろう。

表 6-5 は、以上をまとめたものである。

表 6-5 大型店の立地制御を目的とした制度の枠組み

	一般大型店の立地制御	巨大商業施設の立地規制
目的	<ul style="list-style-type: none"> 一体の都市圏における都市構造の計画的な形成 	<ul style="list-style-type: none"> 都市の基本構造に関する持続性と戦略性の確保
公的介入の性格	<ul style="list-style-type: none"> 地域性に応じた合理的な土地利用形成に属する課題と捉え、自治体の選択と計画裁量に委ねる 	<ul style="list-style-type: none"> 公的介入がなければ「都市の核」が拡散立地化する傾向を普遍的問題と捉え、国民生活の自家用車依存化と長期的に生ずる公的負担の増大を抑制
規制対象	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県が指定 (地方圏で売場 3 千㎡以上が目安) 	<ul style="list-style-type: none"> 法令で指定 (大都市圏で売場 3 万㎡以上、地方圏で売場 1.5 万㎡以上が目安)
制度の構成	<ul style="list-style-type: none"> 次の 3 段階で構成 ① 都道府県が「商業集積地の配置の方針」を策定 (特別のマスタープラン) ② 「商業集積誘導地区」とそれ以外の地域における制限対象店舗の要件 (規模、種類 (品目)) を都市計画決定。を定める。これにより、届出・勧告制の行政指導で、弾力的に対応 ③ 都道府県条例で規制する店舗の規模等を定める。これにより、建築確認・開発許可に連動させ、強制力を付与 	<ul style="list-style-type: none"> 法令で次の枠組みを規定 ① 巨大商業施設の立地可能地域を、鉄道駅又は路線バス集中軸から至近距離にあって、かつ、都市計画で定められた商業地域または商業機能の集積を目的とする特別用途地区に限定 (企業の競争と投資をこのエリアに誘導) ② 上記以外の地域においては、事業者からの都市計画変更提案の申請に基づき、都市計画プロセスによって判断。この際、マルチ・モーダル・アクセスの性能要件を審査 (住民参加を含む開かれた判断プロセスと、都市構造形成に係る都市計画のイニシアチブを確保)
立地制御の主体	<ul style="list-style-type: none"> 広域自治体である都道府県が、必要と認める場合に、都市計画で定める 	<ul style="list-style-type: none"> 広域自治体である都道府県。ただし、規制は法令で一時的に行われるため、立地可能区域を都市計画で定める役割
特記事項	<ul style="list-style-type: none"> 自治体が自らの決断と努力で規制を行うため、活用されにくい。届出・勧告という柔軟い対応を中間ステップにおくことでハードルを下げる 	<ul style="list-style-type: none"> 甚大な影響が広域かつ長期に及ぶため、自治体に対して、立地制御を義務化する効果。

- ・ 売場面積とは、物品販売を行うための店舗の用に供される床面積。通路、共同施設部分、物品販売以外の店舗、駐車場などは含まない。

6-7 研究の結語

本研究の問題意識は、都市構造の形成や都市機能の配置といった都市のマクロな土地利用計画に関して、都市計画の実効性を回復したいというところにあった。商業機能が幹線道路に沿って郊外へ流出していく現象は1980年代頃から顕著になってきたが、1990年代に入り、旧大店法の規制緩和が契機となって、ますます大型化した店舗の郊外立地が加速し、予定せざる場所が突如商業集積地に変貌する現象が一般化した。商業集積地は、多数の都市生活者が集まる「都市の核」であるが、その根幹的な土地利用の立地制御能力を、現行の都市計画はほとんど失った状態に至っている。

大型商業施設の無秩序な郊外拡散現象は、すでに多くの都市のフィジカルな形態と都市生活のスタイルを大きく変貌させてしまったが、商業機能の立地変化の流れは未だ安定的状態に落ち着いたわけではない。流通業界における企業間競争は熾烈さを増しており、従来大型チェーンストア対中小個人店舗、郊外立地型大型店対既存商店街というような単純対比の枠組みを越えて、今や全国展開のチェーンストアにおいてさえ経営に行き詰まる企業が現れることも珍しくなくなり、片や売場面積6~8万㎡、開発面積約20haという巨大なリージョナルクラスのショッピングセンターが出店の動きを加速している。都市構造をダイナミックに変貌させる大きな力の渦の中に、依然として都市計画はおかれている。

都市は、経済活動の力学を受けて、今後も常に変化を続けるだろう。多くの地方都市はすでに自家用車依存型に変貌してしまった感があり、この流れは今後も避けられないというのが客観的な見方かもしれない。しかし、都市には自家用車の利便性を享受しにくい人々が少なからず生活しており、自家用車依存が過度に進めば、都市生活の機会均等における根本的な問題を拡大することになる。都市の形態を可能な限り多数の人々にフレンドリーなものにし、可能な限り多数の人々の「都市生活の質」を確保できるものに再編成することが必要であり、そのためには、せめて不特定多数の人々を多方面から集客する「都市の核」については、公共交通網との関係を手掛かりにした立地選定がなされるように、都市計画制度の枠組みを再構築する必要があると考える。

この章で行った制度改革の提案は、このような着眼点に立って、都市構造という広域的観点に立ったマクロな土地利用規制を復権させることの必要性を主張したものであるが、最後に今一度、本研究が明らかにした知見について、総括しておきたい。

① 現象的な事項について

a 大型店は、規制のない状況下では、郊外部に拡散立地化する。

大型店の増加とこれらの郊外立地化が1990年代に急激に進展したのは、それまでこれを抑制していた旧大店法の規制が緩和されたためである。旧大店法の施行は1974年であったが、その後、道路整備水準と自家用車保有率が大幅に向上し、店舗立地の前提条件が大きく変化した。現在では、流通革命の効果もあいまって、規制のない状況下においては、大型の店舗が幹線道路を利用して拡散的に立地していく傾向が認められる。

b 「商業集積地の無秩序な郊外化」という現象は、少数の大型店によって牽引されている。

モータリゼーションによる商業機能の立地変化については、いわゆるロードサイド店舗が幹線道路沿道に多数立地している状況が目につくが、これらの多くは売場面積が1千㎡前後と大きくはない。都市の広域構造に大きな影響を及ぼす商業機能の集積地という観点で見ると、これら多数の中小ロードサイド店舗よりも、数の上では少数の大型商業施設の影響力の方が、格段に大きい。

c 近年の大型店には、中心商業地の集積に匹敵する規模の巨大なものがある。

地方都市圏ベースにおける最大中心市街地の売場面積規模は平均約10万㎡（1997年）であるが、近年の郊外立地型ショッピングセンターには一の施設で売場面積が7万㎡に達するなど、中心市街地の集積に匹敵するような巨大規模のものが出現している。大型店と一口に言ってもその規模は多様であるため、都市構造への影響を考えるにあたり、一般大型店と巨大商業施設とを区別して検討することが適当である。

② 現行制度の限界について

d 「大規模な商業施設は高密度」という前提が崩れ、商業施設には容積率による立地コントロールが無意味になった。

近年新設の大型店の大部分は、容積率が100%にも満たない。一方、用途地域の指定状況は、幹線道路沿道では少なくとも200%の容積率上限が指定されており、かつ、用途における店舗面積規模にもほとんどの沿道地域で制限がない。郊外立地型の大型店は、安価で広大な敷地に低層建築でコストを抑えるとともに、同時にこの建築形態が、無料駐車場と大型カートやバリアフリー化といった消費者の利用しやすさを生み出した。かつて駅前百貨店型が全盛の時代には、集積の配置を密度規制で誘導する手法が通用してきたが、今や都市計画は大型商業施設の立地制御力を喪失した状態に陥っている。

e 建築基準法の規制の根拠は、周辺環境へのニューサンス。広域的な弊害は、建築物の最低基準にはならない。

都市計画で指定する用途地域の実現手段は、建築基準法に規定する規制の内容によっているが、一方、建築基準法は「建築物に関する最低の基準」という独自の目的で構成された法体系である。このため、用途地域の用途規制は、用途地域の種類に応じた周辺環境の保護に関する最低の基準という観点で作られており、許容用途が広いとともに、他の地区における特定の土地利用の増進のために当該地域の土地利用を規制するという広域的な計画目的は、規制の根拠になり得ない。また、都市計画が市街地の将来像を示さない白地地域や都市計画区域外では、用途を規制する根拠を持ち得ない。

大型店は、「周辺環境への悪影響は必ずしも大きくないが、広域的に支障のある影響を生ずることがある」という従来見られなかった型のニューサンスであるが、これをプライマリー・ゾーニングである用途地域制度において立地制御するのは、原理的な困難がある。

③ 空間計画と行政権限の関係について

f 市町村間で利害が競合する施設のように、市町村の権限とすると機能しない都市計画がある。

一体的な生活圏域の中において、市町村という形で地域経営の単位が分割されていると、大型店の新設場所がどの市町村に属するかによって、税金、雇用などの面で市町村間の利害競合が生じることになる。このため、大型店を対象とする立地規制は、たとえ適正な土地利用の実現に必要なものと認識されても、利益競合の関係において自らに不利な束縛をかけるおそれがあるため、原理的に発動されにくい。わが国で大型店の立地規制がほとんど行われないのは、規制手段の権限を市町村においているためである。

g 土地利用計画の所掌に関する行政主体の権限配分は、扱う対象の空間的スケールとの適合性に準拠する必要がある、行政能力の有無を基準としてはならない。

広域的役割を果たす商業集積地の位置をどうするかは、都市圏レベルの都市構造に関連する広域的計画事項であるため、広域自治体の所掌に属する行政事項である。従って、これの実現担保手段である規制制度や許可制度や権限は、広域自治体が担うことが必要であり、逆に、広域的計画の裁量判断を、事務能力があることを理由に市町村に分権すれば、弊害を招くことになる。特に、市街化調整区域内の開発許可制度には、権限配分の混乱による弊害の例が認められる。

④ 土地利用規制の基本システムについて

h 日本の都市計画行政が機能しないのは、規制の導入を自治体自らの決断と努力で行わなければならない、欧州の制度と逆転していることが一因である。

欧州主要国において計画主導型の都市計画が機能しているのは、土地利用の厳しい規制環境が国の法令によって原初的に存在しており、自治体の都市計画行政は、法令による規制環境を前提として、計画実現のために自ら規制をかけるというよりは、規制を解除する可否を判断する役割で計画の実現を誘導しているためである。このような規制環境の形成は、自治体が行う都市計画が真の力量を獲得する上で不可欠な初期状況であり、少なくとも広域的・根幹的な土地利用計画の対象に関しては、欧州型の状態に近づける必要がある。

最後に、本研究の成果の意義について、総括しておきたい。

本研究が研究対象に採りあげた大型店の郊外立地展開という現象は、現行都市計画制度の問題点を、最も先鋭的に浮かび上がらせている事象のひとつであると言えるであろう。即ち、「集積は都市中心部で進む」とか「大規模店舗は高密度」といった従来常識と考えられてきた土地利用パターンの崩壊、道路整備水準と自家用車保有率の大幅向上による人々の生活圏域の広域化、流通革命と呼ばれるビジネスモデルの変化や産業構造転換による周辺部の土地余り現象など、制度の想定を上回る社会・経済の普遍的变化が根底にありながら、同時期に進められた地方分権化政策における基礎自治体中心主義の流れや規制緩和政策における民活主義の流れが、期せずしてこうした問題に対する都市計画制度の根本的改革を一層難しくしてきた面があるからである。

一方、本研究では、こうした今日の問題を解決するにあたり、都市計画システムを用いることの適切性についても、今日的観点から提示した。即ち、土地利用計画と交通計画の関係や、開発と保全の関係といった「空間計画の総合性の見地」については、従来からの基本論に加え、大型店同士

の競争の時代においては多数の人々が集まる「都市の核」自体が拡散立地化と生々流転を続ける傾向があることを見通して、ストックの維持管理コストを含めた公共投資の効率性の観点や不可逆な自然的環境の過剰破壊防止などの観点を提示するとともに、ルールの事前明示性という民間経済活動の効率性にとっての利点や、変更プロセスにおける透明で無差別な参加プロセスといった都市計画制度のソフトな利点についても示した。これらの観点は、モータリゼーションという後戻りできない技術革新を踏まえつつ、人口減少化など今後の脱成長型時代における対応や、市民の参加意欲の高まりにおける公正な社会的判断過程の必要性など、進行しつつある変化や価値観の潮流にも合致したものと言えるであろう。

また、都市計画制度の再構築の方向について、本研究では、商業機能の立地制御という側面からではあるが、都市計画制度が適切に機能するための基礎的条件を考察し、特に広域的観点に着目して、空間計画と権限主体のスケールを一致させることの必要性や、自治体の都市計画行政の行動原理に着目して、欧州制度で一般的な法令制度による原初的規制環境の必要性などを提示した。

以上の研究成果は、ここで改めて考えてみると、本研究が対象とした大型店の郊外立地問題だけでなく、わが国都市計画制度の今後の改革のあり方に関して、共通的・一般的な方向性を示しているものと言い得るのではないかと考えられる。こうしたことから、本研究の成果の意義は、商業機能の立地制御の問題に止まらず、わが国都市計画制度の再構築の基本的方向性において、ファンダメンタルな視点を併せて提示したものと位置付けることができるだろう。

補 集積の促進策の必要性

ところで、合理的な都市構造形成を目指すにあたり、集積を予定しない地域における大規模施設の規制のみを措置して、集積を図るべき場所における集積の促進策を講じないならば、ブレーキだけでアクセルのない一面的な対策に止まることになる。広域的土地利用規制の負の側面として、かつて線引き制度で経験したように、規制を受ける地域の潜在的不満とともに、規制を受けない地域が開発の権利だけを享受し、労せずして地価が上がったうえ、都市づくりの能動的努力に協力しない事態が発生することも懸念される。線引き制度の例を評価すれば、制度が最も積極的な機能を果たしたのは、フリンジにおける市街化区域編入にあたり土地区画整理事業等を義務づけた運用であった。土地所有者の利益の享受は、努力と協力を前提とされたからである。商業集積地の立地制御をポジティブに行おうとするならば、集積を図るべき場所における集積の促進策も検討しなければならない。

しかし、積極的な促進策を考えると、土地利用規制という手段の限界に突き当たる。本研究は都市計画の土地利用規制を研究対象としたが、一般に規制という手段が有効なのは、開発圧力の存在する場合においてのみと言っても過言ではない。けれども、地方都市の中心部において、かつてのように商業機能の集積を吸引する経済活動の自然な力が存在するとは考えにくい。このため、土地利用規制制度の範疇において、集積誘導策を検討することには、現実的な壁があると言わざるを得ない。

ところが、このような規制手段による商業集積の積極的誘導策が、実際に功を奏している実例が存在する。それは、東京都心部の銀座地区である。もちろん、この地区の潜在力やおかれた状況は、一般の地方都市の中心部とはまったく異なるものであり、地方都市圏への応用可能性はほとんどないであろう。しかしながら、都市計画の土地利用規制という手段による、商業機能の集積の誘導と考えると、例外的なケースであっても、本研究の主題の範疇に抵触する問題と言わざるを得ない。さらに、先に掲げた公共輸送ストックを持続的に有効活用する土地利用の誘導という上位政策についても、大都市が対象ならば大きな可能性が広がっている。

そこで、主として大型店の郊外展開という問題を題材としてきた、本研究の本論はここで綴じるところとするが、本研究には補論を付録し、東京銀座地区における例外的事例を題材としながら、商業機能集積の誘導を図る上での土地利用規制制度の新しい可能性について、言及することと致したい。

第六章 補注：

(6.5.1) 京都市土地利用の調整に係るまちづくりに関する条例（2001年制定）

(6.5.2) 金沢市における良好な商業環境の形成によるまちづくりの推進に関する条例（2001年制定）

(6.5.3) 兵庫県大規模集客施設の立地に係る都市機能の調和に関する条例（2005年制定）

(6.5.4) 福島県良好な小売商業機能が確保された誰もが暮らしやすいまちづくりの推進に関する条例案（2005年3月パブリックコメント）