

仙台市商業地域における土地利用と用途地域制の関連*

Reration between Land Use and Zoning in Commercial Area of Sendai City

村山 文人**・増田 聡***・稲村 肇****

By Fumito MURAYAMA, Satoshi MASUDA and Hajime INAMURA

1. はじめに

日本の用途地域制度は土地利用の純化を目標としているが、基本的に禁止用途列挙型であるため土地利用の混在を許容し、新たな用途形態が出現したときにその用途を制限することが困難となっている。また、現行の建築確認制度では途中の用途変更を規制できず、仮に違法用途があってもその用途を差し止めることは実務上困難である場合が多い。さらに、用途制限の内容が規制前の土地利用と整合性がとれていない場合、不適格用途が多すぎて規制と実際の市街地の状況が合わず、結局あまり実効性のない規制となってしまう。そのため現状追認型の比較的緩やかな指定にせざるを得ない。

そのうち商業地域は本来、商業・業務活動の利便性の増進、土地利用高度化を図る地域と考えられている。特に東京圏都心部などでは、地価負担力の強い商業・業務系用途が弱い住宅を駆逐して、コミュニティの喪失、郊外住宅からの通勤による交通渋滞、行政による生活基盤施設の非効率化が問題になっている。逆に地方部では、地方中枢都市である仙台市でも都心周辺の高容積率指定の地区に中高層の集合住宅が立地し、都心居住の受け皿として機能している。今後より一層の人口流入、それに伴う経済規模の拡大が考えられ、現段階では、商業・業務活動の利便性と住環境の保全という2つの視点で商業地域指定を理解する必要がある。

このような背景をふまえて、本研究は、商業・業務機能と住機能の両面から仙台市の商業地域の実態と土地利用の現況を評価することを目的とする。特に本稿では商業活動の変化と商業・業務・住宅の現況を容積率から分析した。

* キーワーズ：都市計画，土地利用

** 学生員 東北大学情報科学研究科

(〒980 仙台市青葉区荒巻字青葉)

*** 正会員 工博 東北大学 助教授 情報科学研究科

**** 正会員 工博 東北大学 教授 情報科学研究科

2. 仙台市における用途地域制と商業地域の変化

仙台市では、まず昭和4年市街地建築物法第1条の規定によって初めて同法適用区域内に用途地域（住居地域・商業地域・工業地域及び未指定地域）の指定を受け、同年8月10日より施行された。この基本的な考えは環境を最も厳しく守るべき地域として住居地域、ついで商業地域、最後に工業地域を位置づける段階的構造で、商業地域の規制内容も中規模以上の工場を禁止するというもので、商業の利便性増進を目的とした規制がなされたわけではなかった。

昭和25年、市街地建築物法の建築基準法への改正に従い、仙台市でも商業地域の再検討により若干の見直しがされた。

仙台市における都市化の進展も全国的な動向と同じように、市街地は無秩序に郊外へ拡大し、都市公害といわれる交通渋滞・自然環境の悪化、または生活環境施設の不備など多くの都市構造の歪みが潜在化してきた。このような情勢に対応するために昭和41年に新しい用途地域計画が策定された。特に商業系用途地域には、小売店舗地区及び事務所地区等の特別業務地区を指定し、各地域、地区の特性に応じたきめ細かな地域・地区の指定を行ったとされているが、実際には既存の商業・業務が集積した地域と新たに商業地域として積極的に開発を進める地域（駅東口：卸商団地）を面的に指定しただけだった。

市街地の高密度化が進むと、今までの住商工という大雑握な分類では用途間の調整がしきれなくなり、これを受けて昭和45年に都市計画法・建築基準法が大改正され、これまでの4用途から8用途に細分化された。仙台市でもこれに伴い昭和48年に用途地域の改正を行い、用途地域内の用途制限を強化した。

以上のように細かい改正はあったものの、現在までの用途地域制はこれを引き継ぎ、特に商業地域に

関しては、現在も禁止用途が中規模以上の工場と設定当時と変わらず、あらゆる用途の立地を許容する形となっている。

表 1 用途地域面積の変化（商業地域）

商業地域 (ha)	指定変更の概要	法改正の動向
502.2	s4 都市計画区域の指定	T8 市街地建築物法制定（住・商・工・未指定）
549.65	s30 戦災復興に伴う用途変更	s25 市街地建築物法→建築基準法
1407.7	s41 都市計画の全面変更	
820	s48 建築基準法の改正に伴う用途変更	s45 都市計画法・建築基準法の大改正

3. 仙台市商業地域の位置付け

図 1 は全国で人口 30 万以上の都市を抽出し、人口と商業地域指定面積をプロットした。この図から、仙台市の商業地域指定は人口規模に対して商業地域が幾分広く設定されているといえる。

図 2 に小売業の売り上げ効率と商業地域の指定面積の関係を示した。解釈が難しいが、図中の都市を地方部県庁所在都市とその他の都市（主に地方中枢都市＋三大都市周辺都市）に 2 分類し、それぞれに回帰直線を引いて考えると、商業地域指定面積が狭いほど売り上げ効率が高く、中心商業地への集積を選択した方が商業活動の利便性が高くなっているといえるのかもしれない。

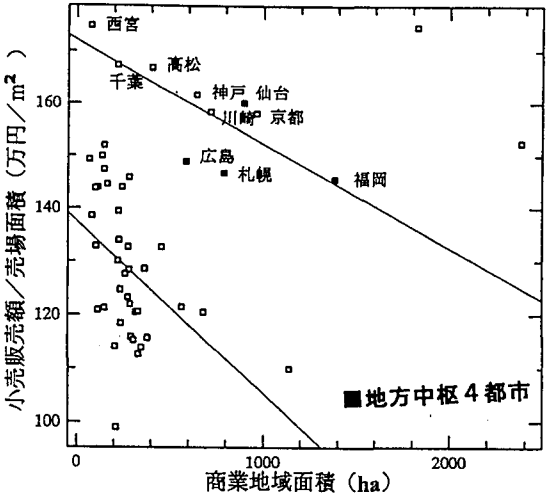


図 2 商業地域面積と売り上げ効率の関係

4. 商業地域中心部の土地利用ミクロ分析

仙台市では駅の東西に商業地域が指定されているが、東口は現在開発を進めている地域なので、既存の商業・業務が集積している「仙台駅西口の用途地域で商業地域と指定されている範囲」を対象地域とした。基礎資料としては、仙台市都市計画課作成による「中心市街地建物調査集計報告書」と仙台市統計課作成による「仙台市の商業」「町丁別年齢別男女別人口」を用いた。

4.1 充足率

平成 2 年の街区単位での充足率（法定容積率に対する現況建物延べ床面積の割合）の分布（図 4）と商業・業務・住居の容積構成比（図 5）を図示した。図 4 から高充足率の地域を取り囲むように低充足率の地域が商業地域のフリンジ部分に分布し、高幅員道路に沿って充足率の高い街区が分布している。また、商業・業務に特化している街区（商業・業務の構成比が 80%以上と定義）の充足率は高いが、住宅の比率が高い街区（住宅の構成比が 80%以上と定義）の充足率は低くなっている。

以上のことから用途地域で同じ商業地域に指定されていても十分高度化されている街区がある一方、住宅が多く充足率が低くなっている街区もあることが把握できた。

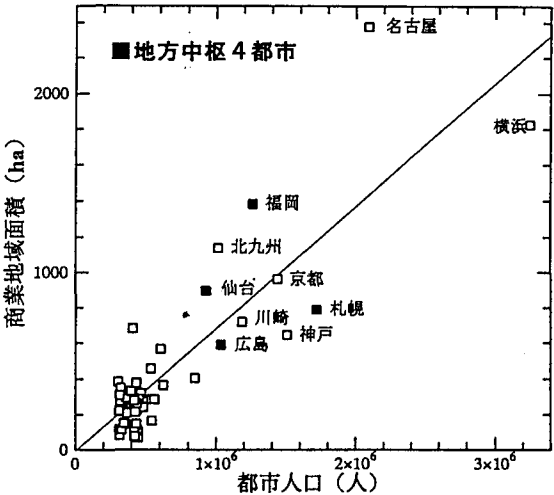


図 1 商業地域面積と都市人口の関係



図3 対象地域

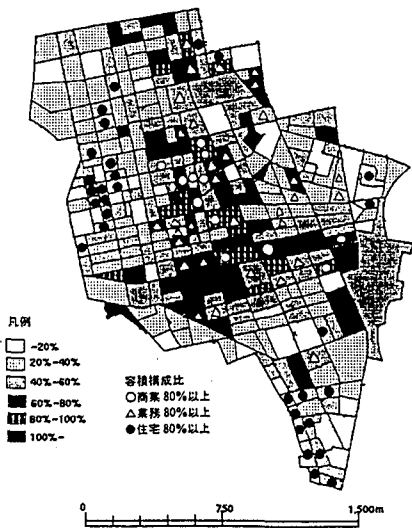


図4 充足率の街区単位分布図

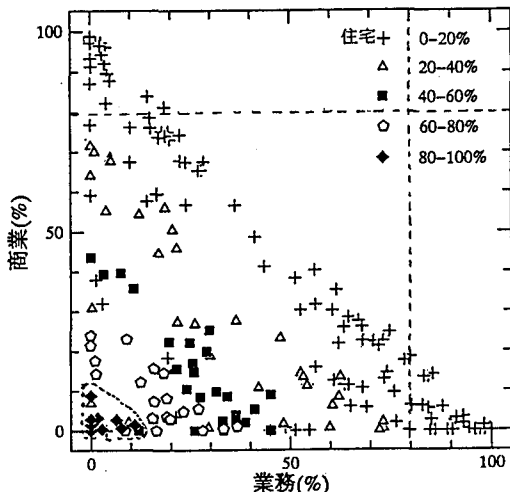


図5 商業・業務・住宅の容積構成比

4.2 人口密度変化

図6は各町丁目ごとの人口密度の変化を表している。この図から、大部分の町丁目では人口が減少しているが、中心商業地から距離の離れた商業地域のフリンジ部分では人口密度が増加している町丁目もある。このことは商業地域内部でも、中高層住宅地として進行していく可能性のある町丁目が存在していることを示している。

4.3 小売り販売額

さらに、昭和60年から平成3年にいたる各町丁

目の小売業の売り上げ効率を売り場面積に対する小売り販売額の割合を指標として、その変化を示した。図5から街区単位の構成比を町丁目に集計し、地区区分を設定した²⁾。商業の容積構成比が最も高い町丁目で売上効率が高くなっているのはある程度当然のことであるが、住宅の容積構成比が最も高くなっている町丁目で売上効率ののびが見られる。これは商業に特化せずに住宅が多く存在しても売上効率は高くなるということを示しており、一種の現代型の近隣商業のようなものだと考えられる。

5 おわりに

以上のことから次のことが明らかになった。

(1) 仙台市の商業地域指定面積は全国的にみると、人口規模に対しては広く設定され、将来の商業規模の拡大を十分に予測した指定であると思われる。

(2) マクロ的には商業地域面積と小売業の売り上げ効率は反比例関係にあるといえるが、今後より詳細な分析が必要である。

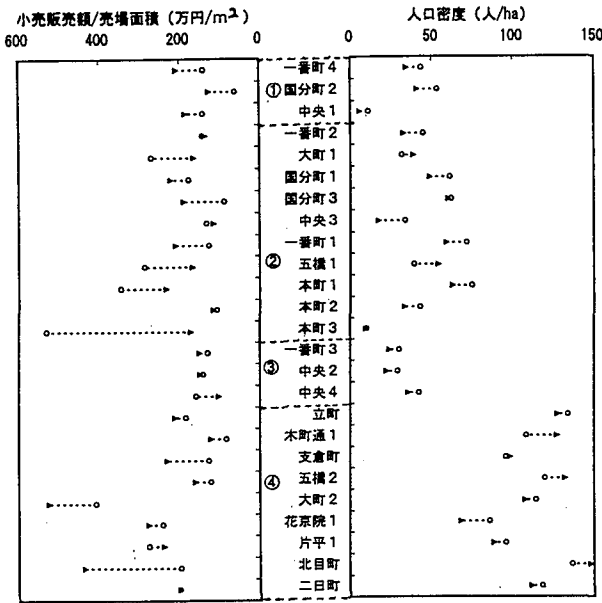
(3) 商業地域中心部は充足率が高く商業・業務の集積が見られるが、フリンジ部分は住居の容積構成比が高く、人口密度も増加しており、中高層住宅地としての性格が強くなってきている。

(3) 商業地域のフリンジ部分に存在する住居の容積構成比が高い町丁目でも、小売業の売り上げ効率

がのびている。

以上のことから、仙台市では商業地域内部でも商業が集積し売り上げ効率が低い地域がある一方、住居の占める割合が多く近隣商業的な地域のあることが確認できた。これは商業地域を広く設定し、商業の集積のみを考えていたのではなかったの、商業活動の利便性増進と都心居住が可能になったのではないか。

今後、商業・業務機能という観点から、土地利用変化と商業・業務活動の関連性を、住機能という観点から都心居住と発生交通量の関連性を詳細に分析することで、仙台市の商業地域指定を評価する予定である。



○昭和60年 ▲平成3年

地区区分²⁾

- ①商業の容積構成比が最も高い。
- ②業務の容積構成比が最も高い
- ③商業と業務の用途構成比がほぼ同じ（前後5%）
- ④住宅の容積構成比が最も高い。

図6 各町丁目の人口密度、売上効率の変化

【補注】

- 1) 人口2百万をこえる2都市（横浜、名古屋）は回帰直線のデータに含まれていない。
- 2) 4.1の街区単位では、それぞれ用途の容積構成比が80%以上で特化していると定義したが、一つの町丁目に10から20の街区が含まれているので、街区単位と同じ各用途の特化基準が設定できなかった。

【参考文献】

- 1) 枝村俊郎(1983):神戸市における用途地域の指定効果に関する考察,日本都市計画学会学術研究論文集, pp.73-78
- 2) 横谷克昌(1984):新築建築物の立地動向からみた用途地域指定の効果に関する研究,日本都市計画学会学術研究論文集, pp.427-432
- 3) 池田禎男(1987):ゾーニングと土地利用純化,都市計画 no.145, pp.47-145
- 4) 中井検裕(1990):事業所床の変化における用途地域制の影響に関する実証的研究,日本都市計画学会学術研究論文集, pp.541-546
- 5) 川上洋司(1994):地方都市における用途地域指定と土地利用推移の關係に関する実証的分析,日本都市計画学会学術研究論文集, pp.475-486
- 6) 八田達夫(1994):東京一極集中の経済分析,日本経済新聞社, pp.95-130
- 7) 「平成2年中心市街地建物調査集計報告書」(仙台市開発局都市計画課)
- 8) 「昭和60,平成3年町丁別年齢別男女別人口」(仙台市企画局統計課)
- 9) 「昭和60,平成3年仙台市の商業統計」(仙台市企画局統計課)
- 10) 「平成6年都市計画年報」(財団法人都市計画協会)
- 11) 「地域経済総覧'95」(東洋経済新報社)