

商業施設の集積したロードサイドでの地区計画事例の検証*
長野市を対象として*

A Verification Of District Planning Example In Roadside Area accumulated Commercial Facilities*
In The Case Of Nagano City*

浅野 純一郎**・瀬口哲夫***

By Junichiro ASANO**・Tetsuo SEGUCHI***

1. はじめに

車社会に適応した、幹線道路沿線、いわゆるロードサイドでの商業施設の集積が都市郊外で進行している。この現象は、車客の利便性の追求が時代のニーズに合致していることや、従来の駅前等の中心商業地に対し出店コストが安価であること等によるが、商業規模や商圈範囲の限られる地方都市においては一層鮮明である。この傾向の背景には小売流通分野での規制緩和と政策が影響しており、またその集積には都市計画的視野からの計画性が欠けていることが多い。こうした現状から、新設間もない幹線道路や元来農地内を通るような幹線道路沿道に短期間で商業施設の集積する現状の問題点の数々や、それらに対する全国一律の都市計画システムでの規制の限界が指摘されている²⁾。一方、その整備手法としては地区計画の策定があげられているが、当該ロードサイドでの地区計画の施行事例はまだ少ない上、その検証や報告はまだない。これらをふまえ、本研究は商業施設の集積した都市郊外ロードサイドでの地区計画事例を検証することにより、整備手法としてのあり方を問うことを目的としている。調査対象地としては、地方中心都市の一つで、郊外ロードサイドでの商業集積が数多く見られる長野市を選んだ。長野市は都市圏として独立しており、郊外の商業集積を分析するには適していると考えられるためである。

*キーワード：地区計画 土地利用

**正員、工修、長野高専環境都市工学科
(長野市大字徳間 716、TEL026-295-7102
FAX026-295-4950)

***正員、工博、名古屋市立大学芸術工学部視覚情報
デザイン科 (名古屋市千種区北千種 2-1-10、
TEL052-721-5255、FAX052-721-3110)

2. ロードサイドでの地区計画事例の検証

(1) 調査の方法と事例区域の背景

商業施設の集積するロードサイドでの地区計画制度の可能性を長野市稲田徳間地区計画区域の事例から検証した。対象地では、土地区画整理事業による道路整備の進行に合わせてロードサイドへの商業施設の立地が相次ぎ、94 年末から 95 年末までの 10 数ヶ月間だけでも 30 余店の進出があった。本調査は、稲田徳間地区における組合施行の土地区画整理事業施行から地区計画制定へと至った際の同地区まちづくり策定委員会の各種資料を用いると共に現地調査を行い、規制の実状を探った。また、資料分析の補足を同区画整理事業組合の理事長等へのヒアリング調査で補っている。

(2) 経過

表 1 は、稲田徳間地区のまちづくりの流れを示したものである。同地区は長野市北部に位置する約 45.3ha の土地であるが(図 1、2)、従前は農地面

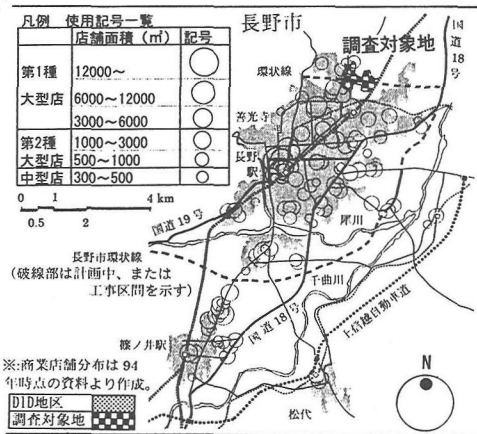


図-1 調査対象地の場所と長野市の大型店分布

表-1 稲田徳間地区のまちづくり関連年表

年、月	過程	事柄	法規制等
1982. 5(S57)		新田川氾濫…河川改修の要望上がる	
7		改修方式研究…河川本位、國策整備、区画整理等	
10		河川改修方法は区画整理方式と決定…準備委員会を組織	
1985. 9(S60)	区画整理案内容検討	基本計画案への検討が始まる…以後修正5回	
1986. 8(S61)	区画整理案内容検討	区画整理予定区域の市街化区域編入決定	
1987. 3(S62)	区画整理案内容検討	稲田徳間地区区画整理事業都市計画決定	
11	区画整理案内容検討	組合設立の認可、公告	建築の規制 計法53条
1988. 9(S63)	まちづくりへの 意識の高まり	事業計画案の認可、公告 (2回目)	区画整理 施行期間
1989. 2(H1)	まちづくりへの 意識の高まり	稲田徳間地区まちづくり基本計画策定業務始まる	
1990. 12(H2)	まちづくりへの 意識の高まり	区画整理区域内地権者へのアンケート調査実施1	
1991. 1(H3)	まちづくりへの 意識の高まり	第1回策定委員会(23日)※2	
2	まちづくりへの 意識の高まり	第2回会議 (28日)	
3	まちづくりへの 意識の高まり	先進地視察 (14～15、厚木、横浜、鎌倉等)	
4	まちづくりへの 意識の高まり	第4回会議 まちづくり基本計画、申し合せ案をまとめる	
1992. (H4)	協定締結	稲田、徳間両地区組合総会で計14～16回の説明会。 全員の合意をもって、まちづくり協定締結	建築行為等の 制限 区画法76条
1993 (H5)	協定締結	この頃より同地区内、幹線道路沿線へ店舗立地はじまる	
1995 (H7)	協定締結	1995年1年間で、約30の店舗が立地し、営業開始	
4	協定締結	まちづくり協定の内容を受け、地区計画施行	
1996. 10(H8)	協定締結	換地処分通知、公告予定	地区整備計画

※1 調査主体:組合 配布日:8～19日 配布数227、回収数20日 回収数199、回収率87.7%

※2 委員会メンバー…組合員21名、行政8名、F1・N・I9(「学識等」4名)

積 84.3%、住宅地 1.3%、道路や水路の公共用地でも 5.3%等という構成で、完全な田畑であった。ところが 1982 年 5 月の同地区内を流れる新田川 (図 2 参照) の水害を契機に河川改修の要望があがり、結局、将来長野市の環状線として同地区内を貫通する北部幹線、東豊線といった幹線道路が既に都市計画決定されていたこともあり、土地区画整理事業により整備されることとなる。区画整理事業の決定及び組合の設立認可、公告が 1987 年、そして工事が始まるが、この頃からより良いまちづくりへの要望が上がり始めた。その根拠は、同地区の地形が東西に緩やかな勾配を有する為に、西から北にかけて飯綱山、さらに東に向けて小布施町や高山村の扇状地から菅平や志賀高原の山々までを一望することが出来る等、景観や眺望が大変よく、緑あふれる背景が十分意識できたことや、近接するロードサイドでの看板乱立等、環境悪化を問題視した為という。こうしてまちづくり策定委員会を組合主導で設立するが、都市景観への行政側の取り組みの始まった時期とも重なり、委員会には行政側も参加することになる。その結果、まちづくり申し合せ事項 (実質上、協定) がまとめられたのが 1992 年、それを基に地区計画が施行されたのが 1995 年 4 月のことである。なお、前述したように同地区内の幹線道路沿道に商業施設の本格的進出が始まったのは、1994 年の後半から 1995 年にかけてである。

(3) 規制、調整の法的背景

稲田徳間地区の協定や地区整備計画は、地区内の特性により 4 地区に細区分されて策定されたが、以

下ではそのうち幹線道路沿住宅地区と定義された北部幹線道路沿線部 (図 2) について検証する。

表 2 では各規制項目やその規制状況を一覧しており、表中の建物ナンバーが図 2 中のナンバーと合致している。対象となる沿線での建物は 1995 年 10 月時点で 32 棟あり、業種は商業施設 20 棟 (62.5%) や飲食店 5 棟 (15.6%) が多く、その後も幹線道路志向型店舗の進出が相次いでいる。また表 2 には

規模の大きい中型小売店 (店舗面積 300～500 m²) 以上のものも示しているが、13 店舗 (40.6%) もある。このことから対象地が比較的規模の大きい店舗が集積しているロードサイドであることがわかる。

なお、表中の項目では、申し合わせ事項中での記載と現行の地区整備計画の項目を分けているが、申し合わせ事項では当初地区計画と予定されていた項目も、実質的には協定中の項目として調整項目に使用された。その運用過程は 1992 年の締結からは土地区画整合法 76 条を根拠に組合が出店店舗との調整にあたり、1995 年 4 月からは申し合わせ事項の内容の要請をうけた地区計画が施行された (表 1)。このように表 2 中の建物の全てが何らかの規制や調整をうけている。なお、1996 年 10 月予定の同区画整理事業の換地処分の通知、公告後は、申し合わせ事項の調整機会とその法的根拠が失われ、地区計画のみが存続することとなる。

(4) 規制内容と実状

表 2 より規制項目をみると、前述したように同地区が緩い勾配をもつ地形にあることから、その擁壁の処理に関するものや、周辺景観への視点から植栽の義務、建物の配置や店舗等の看板の種類やその面積規定が主である。緑化については申し合わせ事項中で特に具体的であり、また看板についても屋上看板の禁止や各看板の表示面積が片面 3 m²以下等、非常に厳しい内容となっているが、現行地区整備計画では長野県景観条例等との関連で、各種看板規制は若干緩和され、総表示面積という項目が加わった。これには、店舗出店が日常生活における買い物の便

利さに結び付くことから、同地区でも店舗進出を望む地権者もあり、看板規制等の強化が実質的に出店規制になるという意見が背景にあった。また申し合わせ事項中で具体的であった緑化関連の項目も現行地区整備計画では「道路に面する側を生け垣等で緑化するものとする」という表現に後退した。

さらに表2では、各項目に対して不、適を各々

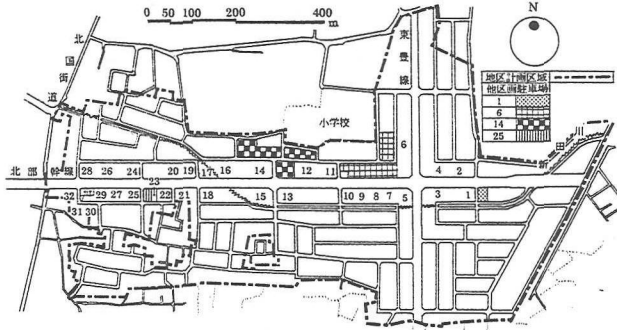


図-2 稲田徳間地区計画区域と調査建物ナンバー

表-2 地区計画や申し合わせ事項の規制項目でみる稲田徳間地区の幹線道路沿線整備状況

大項目	申し合わせ事項 協定	現行 地区 計画	小項目	用途記号一覧	商業	飲食店	サ・ラ・ビ・業	業・業務	住・住宅	指標 (単位は%)
				時期記号一覧	前	前	前	前	前	
				不適合率 = 不適合数 ÷ 総数	△	△	△	△	△	
				△率 = (△or△) 数 ÷ 総数	△	△	△	△	△	
				総数には「-」数を含めない						
建物概要			建物ナンバー	1	2	3	4	5	6	A
			建物用途	商	サ	飲	商	生	商	B
			出店、進出時期	前	後	前	後	前	後	△
用途			用途の適合 ※1	○	○	○	○	○	○	A+B
敷地			最低敷地面積180㎡	○	○	○	○	○	○	
			極端な盛り切りの禁止	○	○	○	○	○	○	
擁壁			擁壁上の70%積上げ禁止	○	○	○	○	○	○	
壁面位置			幹線道路から1.5m以上の後退	○	○	○	○	○	○	
			区画道路、隣地境界から1m以上	○	○	○	○	○	○	
デザイン			原色避け、落ち着いた色	○	○	○	○	○	○	
外構			幹線道路側の緑化	○	○	○	○	○	○	
緑化			区画道路側の緑化	○	○	○	○	○	○	
生け垣			地区内駐車場の緑化	○	○	○	○	○	○	
			駐車場隣地境界の緑化	○	○	○	○	○	○	
事業所			擁壁部の9割以上の緑化	○	○	○	○	○	○	
店舗			開口長さの5割以上の緑化	○	○	○	○	○	○	
看板			道路側の2/3以上の設置	○	○	○	○	○	○	
			透明・1.2m以下の高さ	○	○	○	○	○	○	
看板			不透明・0.8m後退、同上	○	○	○	○	○	○	
看板			けはばけい色彩避ける	○	○	○	○	○	○	
看板			下地・形・色以外を基調	○	○	○	○	○	○	
看板			色度は8階以下	○	○	○	○	○	○	
看板			屋上看板は不可	○	○	○	○	○	○	
看板			本体高さ13m以下	○	○	○	○	○	○	
看板			建物高さの10分の6以下	○	○	○	○	○	○	
看板			横にはみ出さない	○	○	○	○	○	○	
看板			垂直投影面積の4分の1以下	○	○	○	○	○	○	
看板			表示面積3㎡以下	○	○	○	○	○	○	
看板			個数1、共同店舗は各々1ヶ	○	○	○	○	○	○	
看板			高さ…軒高以下	○	○	○	○	○	○	
看板			10m以下、突出1.5m以下 ※2	○	○	○	○	○	○	
看板			片面3㎡以下	○	○	○	○	○	○	
看板			個数1、共同店舗は各々1ヶ	○	○	○	○	○	○	
看板			高さ…軒高以下	○	○	○	○	○	○	
看板			表示面積20㎡以下	○	○	○	○	○	○	
看板			片面3㎡以下	○	○	○	○	○	○	
看板			地盤面から13m以下の高さ	○	○	○	○	○	○	
看板			支柱は境界より0.8m以上後退	○	○	○	○	○	○	
看板			官民境界を出ない	○	○	○	○	○	○	
看板			個数1、共同店舗は各々1ヶ	○	○	○	○	○	○	
看板			総表示面積規制 ※3	○	○	○	○	○	○	
看板			敷地内では自己用看板のみ可	○	○	○	○	○	○	
看板			看板設置を1ヶ所にまとめる	○	○	○	○	○	○	
看板			ネオンサインの制限	○	○	○	○	○	○	
その他			自販機設置の有無	○	○	○	○	○	○	
			宣伝用のぼりの有無	○	○	○	○	○	○	
			駐車場の街灯の有無	○	○	○	○	○	○	

注 ※1 住居地域では、6・7・8・9・10・11・12・13・14・15・16・17・18・19・20・21・22・23・24・25・26・27・28・29・30・31・32

※2 幹線道路沿いでは最大突出1.5m以下、その他道路では1m以下

※3 敷地面積1000㎡以下では、総表示面積100㎡以下、敷地面積が1000㎡を超える場合は、敷地面積の10%以下で、かつ200㎡以下

※4 現行地区計画では、「長野市の景観を守り育てる条例」の大規模行為景観形成基準を満たしていることが前提となっている

△:量的判断で規制値に近いもの (このうち、独立看板の高さ規制13m以下については、10≤△≤13mを基準とした)

▲:質的判断で要件内容の適合が疑わしいもの -存在しないもの

□は、中堅小売店 (店舗面積300~500㎡) 以上の規模の大きな店舗を示す

「×」「○」で、また量的に規定値に近いものを「△」、質的に疑わしいものを「▲」で表し、実状を示している。まず、同地区整備計画の項目で建築条例に定められているものは用途規制と壁面位置の指定である。このため双方共、全ての対象建物で遵守されている。特に壁面位置では、隣地境界や前面道路以外の区画道路からの規定値である1mで立地する建物がほとんどで、この規定が有効に機能していることが窺われる。風通しの良さ等、隣地への配慮や防災時の緩衝空間の確保といった機能を得るためにも重要である。一方、最低敷地面積180㎡という敷地規模の項目は、商業店舗や業務施設のまとまった敷地が影響し、店舗兼用住宅の一つを除いて全てクリアしている。

同様に緑化関連の規定をみる。現行地区整備計画では「道路に面する側は生け垣等

がほとんどで、この規定が有効に機能していることが窺われる。風通しの良さ等、隣地への配慮や防災時の緩衝空間の確保といった機能を得るためにも重要である。一方、最低敷地面積180㎡という敷地規模の項目は、商業店舗や業務施設のまとまった敷地が影響し、店舗兼用住宅の一つを除いて全てクリアしている。

で緑化する」という規定であるが、現状を幹線道路側、他の隣地境界や区画道路側、他区画に駐車場がある場合の緑化の3項目に分けてみた。その結果、幹線道路に面する側、区画道路や隣地に面する側の双方共、植栽が皆無であったり、不十分である場合が5割を越え、規定にそぐわない点がかなり見られた。さらに、当初の申し合わせ事項での規定によれば、不適合が4割から9割を越えており、特にシンボルツリーの設置については達成度が低い。この結果は、申し合わせ事項から現行地区整備計画への過程における、緑化関連の規定内容の後退を反映したものとなっている他、現行地区計画の規定に客観的基準が表記されていないため、指導が徹底していない面もある。

看板や広告物では、袖看板の設置が全くなかったのが特徴である。屋上看板関連では、それを不可とする申し合わせ事項の規定に不適合なのが25%と数的には比較的低く、またそれらも現行地区整備計画の規定は全て満たしている。逆に、平看板については達成度が軒並み低く、設置の割合が高い。独立看板については、商業施設のほとんど全てが設置している上、しかも総数の44%が10mから13mの高さであり、沿道のファサードを見ると規格が統一されている感がある。また規定にないが、駐車場等へのぼりの類が設置されているのは全体の37.5%におよび、落ち着きを損ねるものとして問題である。

組合との調整があったという申し合わせ事項の内容が、運用の過程でどれほどの効果をあげたのかを表2でみると、土地造成や擁壁関連、建築物の色といった項目で規制の成果が大きい。また看板の色彩関連でも不適合が2~3割と比較的低く、独立看板では設置個数についての遵守が高い上(不適合3.7%)、片面3㎡という厳しい表示面積の規定でも不適合が3割と比較的低くなっている。さらにヒアリング調査によれば、屋上看板の見解や看板の色調等での調整が1年半に及んだ例(建物ナバ-10)や広告物や装飾の類が著しく押えられた例(同14)等があるという。また建物ナンバー12や27は、他の同チェーン店と比べれば広告物の形態は同じであるが、大きさが小規模になっているのが認められる他、他区画に大規模な駐車場のあるナンバー6や14(図2)でも、駐車場部分に大規模な植栽や街灯設置が施される等、

その効果の跡を探すのに難しくはない。とりわけ市外、県外資本の大手チェーン店出店時の調整に力点が置かれたようである。このように申し合わせ事項の内容は現実には反映されている。しかし、土地区画整理法76条が出店店舗との交渉機会の根拠を与えるものの、申し合わせ事項の各項目に法的根拠があるわけではない。その本質は、あくまで調整作用であり、それゆえにその調整の成果は組合の対応、あるいはその中でのリーダー的人材の存在やその人の価値観によるところが少なくない。また申し合わせ事項立案の際の行政側のサポートも特筆される。ともかく当事例では地区住民間での申し合わせ事項が、地区計画の補完として弾力的に作用した。

3.まとめ

稲田徳間地区では地区内河川の水害が契機となり、土地区画整理事業から地区計画へと実質上両者がセットとなって、まちづくりが進んだ。その為、地区内の区画道路基盤の整備や、幹線道路沿い等での歩道のインターロッキング敷設、電柱の処理や街路樹の設置等を含めてロードサイドへの店舗進出に対処することができた。地区整備計画の内容も壁面位置や広告物規制に一定の効果が見られる他、地区計画への過程として組合主導で進めた申し合わせ事項の存在が大きく、地区計画施行以前の店舗の急激な進出にも間に合った。その運用には組合の対応が献身的で、特に大手資本のチェーン店進出の際の調整に大きく貢献した他、広告物や緑化関連の規定において弾力的に機能した。このように、当地区は新市街造成に伴うロードサイドへの商業施設の店舗進出に対し、地区計画制度の可能性を示した事例といえる。

参考文献

- 1) 浅野純一郎・瀬口哲夫：幹線道路沿道に集積する商業施設の立地構造に関する基礎的研究 長野県の未線引き用途無指定地域を対象として、都市計画論文集 No.30, pp.169-174, 1995.
- 2) 中道弘之・中出文平：後背地の住環境を考慮した幹線道路の沿道集積のあり方に関する研究、都市計画論文集 No.30, pp.175-180, 1995.