

デンマーク計画法における小売商業の位置づけとその運用について*

The stipulations and management concerning retail trade in Danish planning Act *

吉武哲信**

By Tetsunobu YOSHITAKE**

1. はじめに

近年、わが国の土地利用計画において、小売商業の位置付けが極めて重要になってきている。特に、都市部における中心市街地問題、郊外部あるいは農村部における大規模店舗の進出と既存小規模商店の衰退等の問題は深刻である。

これらの問題に対しては、平成 12 年の大規模小売店舗立地法施行、平成 12,13 年の改正都市計画法の施行等がなされたが、問題解決には至っていない。この背景には、コンパクトシティの概念を含む適正な土地利用の実現と市場経済の円滑化という、時として相反する社会的要請の中で、国土形成のあり方に関する抜本の方針が脆弱であることが指摘できる。

他方、土地利用計画の上で、既成市街地での商業の活性化および郊外・農村部での大規模店舗の立地抑制が図られている事例は海外に多く、それらに関する研究・報告も多い^{1),2)}。ただし、北欧諸国に関する研究は多くない。デンマークでは、1997 年の計画法改正により、郊外型大規模店舗の立地が原則として禁止された^{3),4),5)}。この意味で、同国の土地利用計画における小売商業に関する方針と具体的位置付けは、わが国の今後の土地利用計画に有用な情報を提供すると考えられる。

本稿では、デンマークの計画法における小売商業の位置付けを明らかにするとともに、それらが抱える課題に関し検討するものである。

2. デンマークの国土・都市計画システムの概要⁶⁾

デンマークは、14 の県 (Amt. 英名でカウンティ)

と、275 の基礎自治体(Kommune、以降、コミューネ)の 2 層の自治体で構成される。

国土・都市計画の基幹法は計画法 (Lov om Planlegning, 英:The Planning Act)³⁾である。同法に規定される計画主体、計画の名称と計画の性格を表-1 に示す。国レベルでは国土・都市計画の全体的な方向を示す国土計画レポート (Landsplanredegørelser, 英:National Planning Report)と、大規模プロジェクトに関する国土計画指針 (Landsplandirektiver, 英:National Planning Directives)がある。また、カウンティは地域計画 (Regionplaner, 英:Regional Plan)を、コミューネはコミューネ計画 (Kommuneplaner, 英:Municipal Plan)と地区計画 (Lokalplaner, 英:Binding Local/Neighborhood Plan)を策定する。

3. 計画法における小売商業の位置付け

(1) 計画法の概要

計画法は 1992 年から施行されている。改正は数度行なわれているが、小売商業に関しては、'97 年改正において小売商業計画が位置付けられ、'02 年改正で関連規定に小規模な修正が加えられた⁴⁾。

計画法の特徴は、地方分権、市民参加、海岸ゾーンおよび小売商業に対する特別な配慮、ローカル・アジェンダ 21 の推進、大規模開発への環境影響調査の 5 つである⁴⁾。これは、表-2 に示す計画法の章構成からも明らかである。すなわち、計画法では、第 2 章「国レベルの計画(National planning)」の中(2b)に特に小売商業(Retail trade)が位置付けられている。また、第 3 章「地域計画」と第 4 章「コミューネ計画」では実施すべき調査と計画内容が規定され、第 5 章「地区計画」では、主に周辺環境(景観や交通)との調和に関する規定がある。

*キーワード：地域計画、市民参加、デンマーク

** 正会員 博(工) 宮崎大学助教授 工学部土木環境工学科

(〒889-2192 宮崎市学園木花台西 1-1 Tel. 0985-58-7331

Fax. 0985-58-7344, E-mail t.yoshi@cc.miyazaki-u.ac.jp)

表－1 デンマークの国土・都市計画の枠組み

レベル	主管	対象人口	計画の種類	法的効果
国	環境エネルギー省	500万人	国土計画レポート	助言的ガイドライン
			国土計画指針	カウンティ、コミューネを拘束
地方	14 Amt (カウンティ)	平均 約3万5千人	地域計画	カウンティ、コミューネを拘束
基礎 自治体	275 Kommune (コミューネ)	平均 約2万人	コミューネ計画	コミューネを拘束
			地区計画	地権者を拘束

表－2 計画法の構成

第1章	目的	6	計画策定と廃止	12	管理
2	国土計画	6a	ローカルアジェンダ21	13	行政的規定
2a	海岸地域の計画	7	ゾーニングと農村ゾーン管理	14	異議申立および法的手続
2b	小売商業計画	8	サマーコテージエリア	15	合法化と罰則
3	地域計画	9	地役権	16	行政への強制介入と暫定手段
4	自治体計画	10	ゾーニングの変更		
5	地区計画	11	収用、買い取り		

その他、第 6 章「計画策定と廃止」、および第 6 章 a「ローカル・アジェンダ 21」に関連事項が記述されている。本稿では、小売商業の国土・都市計画における位置付けを明示している国レベルの計画、地域計画、コミューネ計画に着目することとする。

(2) 国レベルの計画における小売商業の位置付け

計画法第 2 章 b は、国土計画レポートと国土計画指針の内容というよりは小売商業に対する国の基本姿勢であり、カウンティ、コミューネが従うべき基本的事項を示すものといえる。

表-3に第2章bの記述のすべてを示す。表より、国の小売商業に対する基本姿勢の特徴として、①商店の多様性の確保、②アクセシビリティの確保、③都市中心部の重視と郊外での開発の制限、および④計画によるコントロール、の4つを挙げることができる。すなわちデンマークでは土地利用規制を通じて、都市・農村部を問わず小規模商店を保護し、また環境的側面からのみならず福祉的側面からも交通弱者が身近にアクセスできる商店を保護することを目指している。この目的の下で、郊外部での商店（特に大規模店舗）の立地を規制するものである。

(3) 地域計画における小売商業の位置付け

第 5 条 g～第 10 条が地域計画に関する規定である。小売商業に関連する条項のみを抜き出し、表-4に示す。地域計画では、小売商業の地域構造(Regional Structure of retail trade)（その内容は次章で解説する）の考慮が義務づけられている。また、ガイドラインには、大規模店舗（一般商品では床面積 3,000m²、

表－3 計画法第 2 章 b の内容

第 2 章 b	小売商業の計画
第 5 条 c	計画は
1)	中小規模の町および大都市内の個々の地区における商店の多様性を推進しなければならない。
2)	特に徒歩、自転車および公共交通を含む、総ての交通手段によって良好にアクセスできる地区が小売商業地区として指定されなければならない。
3)	人々が買い物のために移動する距離を制限するような、社会的に持続可能な小売商業構造を推進しなければならない。
第 5 条 d	小売商業の目的に指定された地区は、町中心部でなければならない。大都市とコペンハーゲン大都市圏においては、小売商業目的の地区は都市地区(city district)の中心に指定することができる。
2.	以上にかかわらず、次のものについては、町あるいは都市地区の中心部以外で指定することができる。
1)	町や都市地区、村、サマーコテージ地区その他の中の限定された部分にのみ供用される商店のための小さな地区。
2)	町や都市地区内には収容出来ない、非常に大規模な床面積を要する特定の商品のみを扱う商店のための地区。
3)	製造施設と隣接した、その会社の製品を販売するための小さな商店のための地区。
4)	価値ある都市環境の保全のために町の中心で十分な面積を指定することが不可能な場合の小売商業の地区。
3.	非常に大規模な床面積を要する特定の商品は、自動車、木材、建設資材、植物および園芸商品、家具及び台所ユニット等の、本質的に大規模な商品あるいは大規模な展示スペースを必要とする商品である。
第 5 条 e	環境大臣は 2 年ごとに国会の環境および地域計画委員会にレポートを提出しなければならない。レポートは、計画法第 1 条、第 5 条 c および d に基づいて、小売商業構造に関する地域計画、コミューネ計画、地区計画の傾向とその診断を記述しなければならない。
第 5 条 f	小売目的の総床面積は、建築基準における床面積算定方法の規定のとおりに計算されなければならない。ただし、地下室において天井と地表面の差が 1.25m 以下の部分の床面積を含む、との建築基準の規定は（総床面積の計算から）除外する。

専門商品では 1,500m² 以上）の開発・出店に関する計画的観点(planning consideration)からの判断が含まれる。この判断は、当該店舗の面積だけでなく、当該地区内店舗の総床面積まで規定する。すなわち総

表－４ 地域計画における小売商業関連条項

第3章 地域計画 第5条 g 略 第6条 コペンハーゲン大都市圏およびその他のカウンティは地域計画を策定しなければならない。ボーンホルムは、地域・コミュニーネ計画を策定しなければならない。地域計画またはボーンホルムの地域・コミュニーネ計画は、12年の期間のカバーしなければならない。 1～2 略 3. コペンハーゲン大都市圏、カウンティまたはボーンホルムにおける開発の全体的なアセスメントに基づいて、地域計画、ボーンホルムにあっては地域・コミュニーネ計画は、以下に関するガイドラインを含まなければならない。 1)～4) 略 5) 小売商業の地域構造（第6条 b 参照） 6)～14) 略 4.～5. 略 6. 地域計画またはボーンホルムの地域・コミュニーネ計画は、計画に基づく前提条件を記述するレポートを添付しなければならない。同レポートは、想定する計画実施順序、以前に実行された計画と管理を含む。 7. 略 8. 商店の規模に対するガイドラインを含む地域計画、ボーンホルムにあっては地域・コミュニーネ計画の一部分をカバーするレポートは、一般商品については総床面積 3,000m²、専門商品では 1500m²を越える店舗の建設に対して、計画的な考慮にもとづく特別な理由を記述しなければならない。 第6条 a 略 第6条 b 計画部局は以下の事項に対し地域計画ガイドラインを作成しなければならない。 1) 店舗面積が、一般商品では総床面積 3,000m²、専門商品では 1500m²を越える場合、商店の位置と許可される最大の店舗総床面積、および 2) 都市地区および 2 次的中心地区における小売商業目的のための開発における位置と最大許可面積。第5条 d-1、一つの区画で全床面積が 3,000m²を越える場合は第5条 2-4 参照。 以下 略

量規制が存在する。大規模店舗の出店が地域計画に位置付けられて初めて可能になること、開発・出店許可が総量規制の観点からも行なわれることは、わが国の土地利用計画では位置付けられてないことに対比して、大きな相違を見いだせる。

(4) コミュニーネ計画における小売商業の位置付け

コミュニーネ計画には第4章(第11～12条)が該当する。表-5に小売商業関連の条項を抜粋して示す。コミュニーネ計画の大きな特徴は、第11条8に規定されるレポートであろう。このレポートでは、現在の商店カテゴリー毎の床面積、アセスメントに基づいて決定された、新設あるいは用途転換によって将来的に許容される床面積の上限の指定が記述されなければならない。さらに、これらがコミュニーネ計画の目標に沿っていることを明示的に要求するものである。

表－５ コミュニーネ計画における小売商業関連条項

第4章 コミュニーネ計画 第11条 各コミュニーネはコミュニーネ計画を策定しなければならない。 2. 略 3. コミュニーネ計画は、コミュニーネ全域の全体構造と、コミュニーネ内の特定の地域に対する地区計画のフレームワークを確立しなければならない。 4. 全体構造は、コミュニーネ内の開発と土地利用の全体的な目的を示さなければならない。それは、住宅、業務、交通サービス、サービスの供給、市民庭園地区および他のレクリエーション地区の開発を含む。 5. コミュニーネ内特定地区の地区計画のためのフレームワークは、以下の事項のために定められなければならない。 1)～2) 略 3) 既存都市域内の都市再開発 4) 公的および私的サービスの供給 5)～9) 略 7. コミュニーネ計画は、計画に基づく前提条件を記述するレポートを添付しなければならない。同レポートは、想定する計画実施順序、以前に実行された計画と管理を含む。 8. 商店の供給に対するガイドラインを含むコミュニーネ計画の一部分をカバーするレポート（5-4 参照）は、以下を含まなければならない。 1) 商店の大分類ごとの、各町および都市地区における小売目的に使用される現在の床面積、および分類ごとの総売上に対するアセスメント 2) 小売商業目的での新規開発または既存建築の用途転換に対する必要性のアセスメント 3) 限定された地区内で許可されている商店群の商圏を含む、小売商業構造の目標の概略 4) コミュニーネ計画がいかにコミュニーネの全体構造の目的を推進するかに関する情報。これは、提案が、どのように中小規模の町、および小売商業目的として指定されることを提案された地区の都市的環境における商店の多様な供給を推進するかを含む。 5) 小売商業目的に指定された地区に様々な手段を利用して移動する人々のアクセシビリティの概略 6) 店舗面積が一般商品では総床面積 3,000m²を、専門商品では 1500m²を越える店舗の設立に対する特別な理由に関する情報
--

4. 小売商業に関わる規定の運用とその課題

以上が具体的にどのように実現されているかを、北ユトランド・カウンティおよびオールボー・コミュニーネを事例として明らかにする。

’97年の計画法改正後、中心都市オールボー(Aalborg)を含む全コミュニーネはカウンティと共同で第6条6のレポートを’99年に公開し⁷⁾、カウンティは域内全コミュニーネのレポートの総括レポートを同年に公表した⁸⁾。なお、カウンティ議会は’97年に策定した地域計画に対し、’97年改正に伴う補足事項を2000年に可決し、翌年に公表した⁹⁾。

(1) レポートの内容と特徴

北ユトランドおよびオールボーが発行したレポートの大まかな構成を、それぞれ表-6と表-7に示す。

表－6 カウンティのレポート構成

1) はじめに	7) 衣料
2) 現況と開発の展望	8) その他の商品
3) 商店の構造	9) 商圏の推定
4) 観光	10) 店舗面積と規模
5) 消費と地区別のシェア	11) 全国的な進展傾向
6) 日用品	12) 定義と手法

表－7 コミュニティのレポート構成

1) コミュニティ内の地区別・商品カテゴリー（日用品、衣料、一般品、専門品）別の商店数
2) 地区別・系列（資本系列、自主的系列、個店）別の商店数
3) 地区別・商品カテゴリー別の総床面積
4) 地区別・商品カテゴリー別の総取引額
5) 地区別・商品カテゴリー別消費額
6) 地区別の購買シェア
7) 総括

それぞれの目次構成は若干異なるものの、コミュニティのレポートで記載された内容がカウンティのレポートに整理されていると考えてよい。前章(3)の「小売商業の地域構造」は計画法では限定されていないものの、表-7の事項が、その内容として了解されているといえる。これらの内容は、わが国では商業系の調査や TMO による計画により調査されることが通常であるが、デンマークではこれらの調査を実施し、それに基づいて土地利用規制計画を策定し実施している点で、規制が現実化されているといえる。

(2) 地域計画補足事項 No.66⁹⁾の内容と特徴

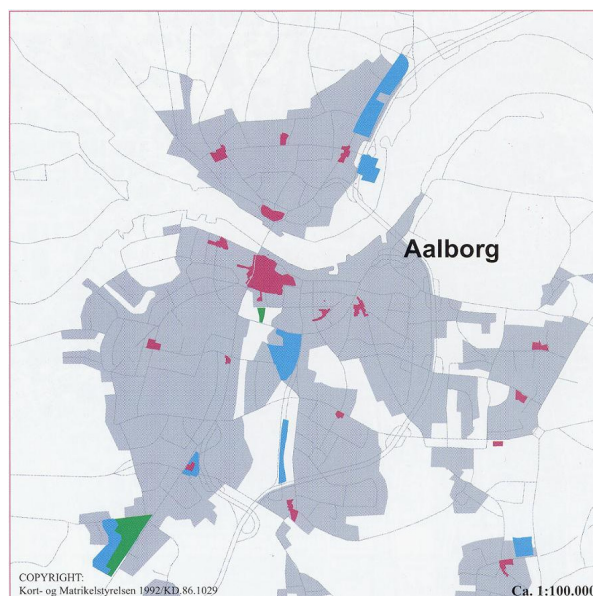
地域計画補足事項⁹⁾は大きくは、a)小売構造、b)ガイドラインとコメント、c)地図の3部構成になっている。a)には、計画法が定める目標(第5条)とともに、カウンティの2つの目標が記述されている。

①コミュニティの中心と大きな地区の中心における日用品商店は維持され、強化されなければならない。また地域中心と大きなコミュニティの中心における商店の多様性も維持され、強化されなければならない。

②都市地区(urban area)および都市地区(town district)の中心は、商業サービスの供給の拠点とならなければならない。同時に、商店は街の環境とその地域の中心機能を支援しなければならない。

すなわち、小規模店舗を含む多様な商店を維持することと、既存の都市域の中心での商業を維持・強化することのために、郊外型大規模店舗を規制することが読み取れよう。

以上の目標を実現するための地区指定が地図上に示されている。ちなみに、図-1はオールボーでの地区指定の概略を示す。これらの地区ごとに、小売目



図－1 オールボー・コミュニティにおける小売地区指定

的の床面積の現況、および将来的に新設あるいは用途転換によって許容される床面積の上限値が、b) ガイドラインとコメントの中で定められている。

5. おわりに

以上のように、デンマークでは国土、カウンティ、コミュニティ各々のレベルの計画において、小売商業に関する方針と規制が明確に位置付けられていると言える。しかし現実的には、「日用品」や「大規模な床面積を要する特定の商品」、あるいはアセスメント実施の要件である「大規模開発」の解釈には幅があり、結果的に郊外部における大規模商業施設の立地が許容されている例も存在する¹⁰⁾。これらの内容に関しては、講演当日に報告する予定である。

参考文献

- 1) 阿部成治：大型店とドイツのまちづくり、学芸出版社、2001。
- 2) 宗田好史：にぎわいを呼ぶイタリアのまちづくり、学芸出版社、2000。
- 3) Ministry of Environment: The Planning Act in Denmark Consolidated Act No. 763 of 11 September 2002, 2000.
- 4) Ministry of Environment: Spatial Planning in Denmark, 2002.
- 5) Ministry of Environment Denmark *et al.*: Planning for retail trade in the Nordic countries, 2000.
- 6) European Commission : The EU compendium of spatial planning systems and policies - Denmark, Office for official publication of the European Communities, 1999.
- 7) Aalborg Kommune, Nordjyllands Amt: Detailhandelen i Aalborg Kommune (Nordjyllands detailhandel Delrapport), 1999.
- 8) Nordjyllands Amt: Nordjyllands Detailhandel (Hovedrapport), 1999.
- 9) Nordjyllands Amt: Regionplantillæg nr.66, 2000.
- 10) Michael Tophøj Sørensen: Controlling the Retail Sector – Planning and Regulation of the Retail Trade in Denmark to Protect the Inner City Environment and to Prevent Unhealthy Competition, Planning Practice & Research (印刷中), 2003.