

都道府県における大規模集客施設の立地に係る計画調整ガイドラインに関する研究*

Study on Guideline for Location Control of Large Scale Commercial Facility at the Regional Level*

平井健二**・川上光彦***

By Kenji HIRAI** Mitsuhiko KAWAKAMI***

1. はじめに

中心市街地の活性化や無秩序な都市空間の拡大を防ぐことを目的として、1998年、「まちづくり三法」が制定された。また、2006年5月に一市町村の範囲を超えて広域的に都市構造やインフラに影響を与える大規模な集客施設に係る立地制限の強化し、都市機能の郊外への拡散を抑制することを目的として都市計画法が改正され、2007年11月に施行された。

これにより、大規模な集客施設は商業地域、近隣商業地域、準工業地域以外では立地を制限されることとなり、それ以外の区域で大規模集客施設の立地を可能とするためには、用途地域等に関する都市計画の決定又は変更が必要となった。

また、中心市街地活性化法では、特別用途地区等の活用により準工業地域における大規模集客施設の立地を制限することが、中心市街地活性化基本計画の認定条件となっている。^{注1)}

しかし、大規模な集客施設は広域から多くの人々を集めることが考えられるので、立地する地区の周辺環境だけでなく、市町村を超えた広域的な交通渋滞や住環境の悪化などの、広域的な影響について考慮した適切なコントロールを行う必要がある。このため、広域調整の制度が設けられた。

ここで、広域調整の制度とは、市町村が大規模集客施設の立地制限を解除する都市計画決定等にいたる手続きにおいて、都道府県が広域的な都市構造上の見地からその必要性・妥当性についての検討を行い、適正な立地について判断した上で、都道府県知事が同意することである。また、都道府県知事が関係する市町村からの意見の聴取を行うことを可能とする手続きも整備されている。

これにともない、近年、都道府県が行う広域的な調整に対して必要な事項を定めたガイドライン、要綱などが整備されてきている。

*キーワード：都市計画、土地利用

**学生員、金沢大学大学院自然科学研究科社会基盤工学専攻

***正員、工博、金沢大学理工研究域環境デザイン学系

(〒920-1192石川県金沢市角間町、

TEL:076-234-4914、FAX:076-234-4915)

2. 既存研究と本研究の位置づけ

既存研究では、大規模小売店舗等の商業施設の立地動向や都市計画制度の運用に関するものとしては、阿部¹⁾が大店立地法の運用にあたり、全都道府県と一定規模以上の大型店に配布したアンケートを基に分析し、大店立地法の運用状況を把握し効果と問題点を明らかにしている。その他には、姥浦らが、ドイツのドムトムント市を事例とした自治体レベルの大規模小売店舗開発の立地コントロールに関する研究²⁾や、京都市を事例として条例を通じた自治体レベルにおける大規模商業施設の立地コントロールの状況を把握し、その効果及び課題を明らかにする研究³⁾を行っている。また2005年には明石⁴⁾が土地利用に関する都市計画制度において、広域的観点における計画的制御に関し、現行制度での行政権限の不一致などの問題点を挙げ、制度的な理由と本来のあり方を考察するという研究を行っている。このように、大店立地法に関する研究や、ある自治体を事例として取り上げた広域的観点から立地調整の実態を明らかにした研究は存在する。

しかし、全国において、近年策定されてきている広域調整のガイドラインから全国的な傾向を考察し、広域調整を行う際に生じる課題について論じる研究はほとんど行われていない。そこで本研究では、各都道府県で行われている大規模集客施設の立地に係る広域調整の実態の把握と課題の抽出を目的とする。

3. 研究方法

研究の方法としてはまず、2009年12月までに策定された広域調整に関するガイドライン等を各都道府県のホームページ(以下HP)から収集する。HPに掲載されていない県については、各自治体の担当部局に直接提供の依頼及び必要な事項についてアンケート調査を行った。これらを比較、分析することにより大規模集客施設の立地に係る広域調整の手法の全国的な傾向を考察する。また、各都道府県で行われた広域調整の実態について、アンケート調査を行い考察した。なお、アンケート調査は、全国の都道府県の都市計画担当部局に対して、2010年1月にE

メールおよび郵送により行った。

4. 全国の広域調整システムの概要

表-1は、各都道府県のHPに公表されている広域調整に関するガイドラインとHP上にない都道府県の担当者へのアンケート調査から得られた内容についてまとめたものであり、ガイドラインを策定していない栃木県、埼玉県、東京都、滋賀県、奈良県の5都県および、未回収の神奈川県を除く41都道府県についてまとめることができた。

広域調整の方法は、

- ① 事前に大規模集客施設の立地誘導を行うエリアや、立地を抑制するエリアを定め、そのゾーニングに基づき立地コントロールを行う方法

- ② 事前には基準を設けず、大規模集客施設を立地可能とする都市計画の案が提出されてから、関係市町村との協議、意見の聴取などを行う方法に大きく分けることができる。

表-1より①の方法をとるのは、11都道府県にとどまり、これらを除く30の都道府県が②の方法をとっていることが分かる。

また、広域調整に伴い必要な手続きは、

- ・都市計画素案の作成時に行う「素案の相談、関係機関への情報提供及び立地評価」
- ・都市計画素案作成時、都市計画原案作成時及び都道府県知事の同意協議時に行う「関係市町村からの意見聴取、協議」

がある。そこで表-1に挙げた関係市町村の範囲、立地評価、関係市町村からの意見の聴取、関係市町村との協議、ガイドラインの見直しの5項目について以下にま

表-1 広域調整に関するガイドラインの策定状況^{注2)}

	策定(改定)時期(年)	事前のゾーニングの有無	広域調整の実態の有無	関係市町村の範囲			立地評価				意見の聴取				協議				ガイドラインの見直し時期		
				隣接する市町村	同じ都計区域内の市町村	その他	有無	主体			有無	時期			有無	時期			必要があれば	予定無し	
								都道府県	立地予定市町村	その他		素案作成時	原案作成時	同意協議時		その他	素案作成時	原案作成時			同意協議時
北海道	2009		無し			○	有り	○		有り				○	有り					○	
青森県	2007		無し	○			有り		○	有り			○	有り	○					○	
岩手県	2007		無し	○	○		有り		○	有り				有り	○					○	
宮城県	2007	無し	有り	○			有り		○	有り				有り		○				○	
秋田県	2007	無し	無し		○		無し			有り		○	○	有り			○			○	
山形県	2008	無し	有り	○			有り							有り						○	
福島県	2008	有り	無し	○	○	○	無し			有り			○	有り		○				○	
茨城県	2007	無し	有り	○			有り		○	有り			○	有り	○					○	
群馬県	2008	無し	有り	○	○		有り		○	有り		○	○	有り						○	
千葉県	2007	無し	無し			○	有り		○	有り		○		有り		○				○	
新潟県	2007	無し	有り			○	無し			有り						○				○	
富山県	2008	無し	有り	○	○		無し			有り		○	○							○	
石川県	2008	無し	有り	○			無し			有り			○	有り		○				○	
福井県	2007	有り	無し	○	○	○	無し			有り			○	有り				○		○	
山梨県	2009	無し	有り	○	○		無し			有り		○	○	有り		○				○	
長野県	2007	無し	有り	○	○	○	無し			有り			○	有り	○	○	○			○	
岐阜県	2007	無し	無し	○	○		無し			有り		○		有り		○				○	
静岡県	2007	無し	有り	○	○	○	有り		○	有り		○								○	
愛知県	2007	無し	有り		○		有り		○	有り			○	有り	○					○	
三重県	記載なし	無し	無し	○		○	有り		○	有り			○	有り		○				○	
京都府	記載なし	有り	有り		○		無し			有り		○		有り		○				○	
大阪府	2007	有り	無し			○	無し			有り			○	有り			○			○	
兵庫県	2007	有り	解答なし			○	無し														
和歌山県	2007	無し	有り	○		○	有り		○	有り	○			有り	○					○	
鳥取県	2009	無し	解答なし	○	○		無し							有り						○	
島根県	未定	無し	無し	○	○		有り		○	有り	○		○	有り	○					○	
岡山県	2009	無し	有り	○	○	○	無し			有り				有り	○					○	
広島県	2008	無し	無し	○	○		有り		○	有り			○	有り	○					○	
山口県	2008	無し	有り				無し					○	○	有り		○	○			○	
徳島県	2008	無し	有り	○	○		無し			有り		○	○	有り		○				○	
香川県	2007	有り	無し	○		○	有り	○		有り				有り		○	○			○	
愛媛県	2008	無し	無し	○	○		有り		○	有り	○	○		有り		○				○	
高知県	2008	無し	無し		○		有り		○	有り				有り	○		○			○	
福岡県	記載なし	有り	解答なし				無し			有り			○							○	
佐賀県	2009	有り	無し	○		○	無し			有り				有り	○	○	○			○	
長崎県	2007	有り	有り	○			有り	○		有り			○	有り		○				○	
熊本県	2007	無し	無し			○	有り		○	有り				有り		○	○			○	
大分県	2009	有り	無し	○			有り		○	有り				有り	○					○	
宮崎県	2009	有り	無し	○		○	有り		○	有り			○	有り		○				○	
鹿児島県	2008	無し	無し	○		○	有り		○	有り				有り	○		○			○	
沖縄県	2007	無し	無し			○	有り		○	有り				有り	○					○	

とめる。

(1) 関係市町村の範囲

事前のゾーニングを行っていない都道府県では、その多くが関係市町村の範囲について定めている。その内訳は13の県が「隣接する市町村」と「同じ都市計画区域を形成している市町村」の両方を関係市町村と定め、

「隣接する市町村」のみは5県、「同じ都市計画区域を形成している市町村」のみは3県であった。ただし、個別の案件ごとに、その特徴に対応するため、知事の判断により関係市町村の変更を可能とする県がほとんどであった。

その他の項目については、「大規模集客施設の設置者が作成する出店計画に記載された集客市町村」、「影響を受けると申し出た市町村」、「交通インフラへの影響が及ぶ市町村」などが挙げられた。また、関係市町村の範囲に県外の市町村を含む旨の記載がされているのは群馬県のみであったため、多くの県では県境付近で広域調整が必要な都市計画の案件が発生した際の対応が困難であると思われる。

(2) 立地評価

立地評価については、23の県で定められており、その評価項目は、「上位方針との整合」や「交通インフラへの影響」など様々であるが、ここでは、立地評価を行う主体についてまとめた。立地評価を行う23の県のうち、立地予定市町村が主体となって行う県が17県と最も多く、都道府県が主体となって行うのは3県である。また設置者が行うよう定めている県もみられた。

しかし、大規模集客施設の立地を可能とする都市計画の構想時期に行われることや、立地予定市町村が財政や経済効果などの観点から立地に前向きであることが多いことを考慮すると、立地評価を行う主体は都道府県であることが望ましいと考えられる。

(3) 関係市町村からの意見の聴取

意見の聴取については、山形県、兵庫県、鳥取県ではガイドラインに具体的な記載がなされていなかったが、それ以外の県では聴取を行う時期についても明記されているものが多い。素案策定時のみに聴取を行う県は1県、原案作成時にのみの県は5県である。都道府県知事の同意協議時のみは13県と最も多いが、都道府県知事の同意協議時には、都市計画原案の公告、縦覧や住民、都市計画審議会からの意見聴取などが終わっている場合が多く、関係市町村からの意見が積極的に反映されるとは考えにくい。また、関係市町村間での意見の対立が起こった場合の調整方法が明確でないなどの問題も考えられる。

(4) 関係市町村との協議

関係市町村との協議については、35の都道府県で具体的に定められている。

協議を行う時期については様々であるが、複数回協議を行う県は5県あり、また、立地計画が明らかになったできるだけ早い段階で協議を行う仕組みをとっている県、具体的な期間が設けられ、関係市町村はその期間内であればいつでも意見を提出できるような仕組みをとっている県もみられ、これらの県では早い段階から意見を提出が可能であること、意見が反映されない場合に再度意見を提出する機会があることなどから、広域調整を積極的に行うことが可能であると考えられる。

(5) ガイドラインの見直し

ガイドラインの見直し時期については、「必要があれば見直しを行う」としている県がほとんどであるが、千葉県、岐阜県、三重県、沖縄県の4県では見直しの予定はないとしている。なお、期間を定め一定期間ごとに見直しを行うとする県は見られなかった。

5. 全国の広域調整システムの運用実態

広域調整を行った実績があるのは表-1より17県であるが、^{注3)}それぞれの県で広域調整を行った件数を表-2に表した。

表-2 広域調整の実施状況

都道府県	件数(件)	都道府県	件数(件)
宮城県	3	静岡県	3
山形県	2	愛知県	3
茨城県	5	京都府	3
群馬県	3	和歌山県	1
新潟県	5	岡山県	2
富山県	2	山口県	2
石川県	1	徳島県	1
山梨県	2	長崎県	3
長野県	7	合計	48

表-2によると、広域調整を行った17県のうち14の県が複数の案件について広域調整を行ったことがわかる。とくに、長野県7件、茨城県と新潟県各5件が多い。これらの県では、該当案件の有無にもよるが、比較的積極的に広域調整の運用に取り組んでいることが推察される。

また、広域調整を行った実績のある県に対して、代表的な案件に関するアンケートを行った。その結果、広域調整を行ったすべての県の代表的な案件で知事が同意し都市計画決定がなされていることが分かった。

広域調整の仕組みは、市町村のエリアを超えた影響に対して考慮した都市計画決定を行うことが目的であるが、この仕組みが十分に機能しているのかどうかについては、具体的な案件についてより実態的な調査について分析す

る必要がある。

6. おわりに

本研究では、各都道府県で行われている大規模集客施設の立地に係る広域調整の実態の把握と課題の抽出を目的とし、各都道府県で策定された広域調整に関するガイドラインの比較、分析や、広域調整の実態の把握を行った。これにより全国的な広域調整の手法の特徴や広域調整の課題が明らかとなった。以下にそれぞれについてまとめ、結論とする。

(1) 全国的な広域調整の手法

- ・広域調整を行う方法は大きく2種類に分けることができる。1つは事前にゾーニングを行うことで大規模集客施設の規制、誘導を行う方法、もう1つは、大規模集客施設を立地可能とする都市計画案件が出てから協議などの手続きを行う方法である。
- ・広域調整の手続きは関係市町村の範囲の設定、立地評価、関係市町村からの意見の聴取、関係市町村との協議、などがあり、都道府県ごとに基準、時期が異なっている。また、意見の聴取、協議については複数回行う機会を持つ都道府県もみられる。

(2) 広域調整における課題

全国の都道府県に行ったアンケートから明らかとなった課題を以下に示す。

- ・関係市町村からの意見の聴取や、広域調整のための協議を行った際、関係市町村間での意見の対立が起こった場合の調整方法が明確でないこと
- ・関係市町村の範囲について、県内のみを対象としている県がほとんどであるため、県境の市町村で広域調整の対象となる案件が発生した場合、影響を受けると考えられる他県の市町村についてどのように扱えばよいのか。また、逆に隣接する他県で広域調整の対象となる案件が発生した場合の対応策がないこと
- ・大規模集客施設の立地を可能とする都市計画変更が広域調整の対象となるため、具体的な都市計画変更が発生しない立地案件のケースが考えられ、この場合、都道府県による広域調整が発動せず、また、関係市町村にとつても影響があるとしても、意見の機会がないことになる。
- ・関係市町村から商業調整に近いと思われる意見が出された場合、または、具体的でない意見が出された場合などについて、対応が必ずしも明確ではないこと

(3) 今後の課題

最後に今後の課題及び今後の展望を以下に示す。

- ・本研究では広域調整のためのガイドラインを策定していない県について触れていないが、ガイドラインを策定しない理由なども調査する必要がある。
- ・事前にゾーニングを行いそれに基づき立地コントロールを行っている県は、大規模集客施設の規制、誘導を積極的に行っている県だと考えられる。今後、該当の都道府県の担当部局へのヒアリング調査などを行うことにより、大規模集客施設の規制、誘導に関して自治体間の計画調整のあり方について考察を行うことが必要である。
- ・本研究では広域調整の実態について、実施実績のある県に対して代表的な案件についての調査のみを行った。この結果、調査したすべての案件について知事が同意しているものとなった。これらを含め、具体的な事例について、より実態的な調査を行い、分析を行うことが必要であると考えられる。

補注

- 1) 特別用途地区等の活用により準工業地域における大規模集客施設の立地を制限することが、中心市街地活性化基本計画の認定条件となっているのは、三大都市圏・政令指定都市を除いた地域である
- 2) 策定(改定)時期については、複数のガイドラインがある場合、最も新しく策定(改定)された年を記した。
- 3) 但し、島根県については現在策定作業中であり、ガイドライン案の内容である。

参考文献

- 1) 阿部成治、「大規模小売店舗立地法の運用状況に関する研究」、都市計画論文集、No. 38-3、pp. 259-264、2003
- 2) 姥浦道生ほか、「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基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一」、都市計画論文集、No. 37、pp. 811-816、2002
- 3) 姥浦道生、「自治体レベルの大型商業施設の立地コントロールの効果と課題に関する研究—京都市まちづくり条例を事例として—」、都市計画論文集、No. 39-3、pp. 73-78、2004年
- 4) 明石達生、「広域的観点が必要な土地利用規制における開発計画と行政権限の不一致に関する考察—地方都市郊外の大規模商業開発を例として—」、都市計画論文集、No. 40-3、pp. 421-426、2005