

ブレーキとアクセル

今回の法改正は、わかりやすくブレーキとアクセルで例えられている。都市計画法による土地利用規制は、規制というブレーキと、誘導というアクセルの手段を持っている。このブレーキとアクセルを組み合わせることによって、政策を実現するのである。

一方、中心市街地活性化法は、ブレーキという手段は持っていない。アクセルと、アクセルが効果的に働くように、エンジンとガソリンの役割を担っている。アクセルを踏み込んでも、強力なエンジンと、十分なガソリンがなければ、車は走らない。さらに、肝心なことがある。それは、ドライバーである。高性能の車を持つたとしても、ドライバーの運転技術が問題である。ドライバーは、地方自治体の行政であり、事業者であり、そして、市民である。そこで、まず、都市計画法改正によるブレーキとアクセルの組み合わせは、効果的であるのだろうか、考えてみよう。

都市の拡大は抑制されるか

今回の都市計画法の改正によって、大型店の郊外地立地は抑制されるであろうか。まず、今回の改正でブレーキがかかるのは、都市計画区域内の「白地地域」、市街化調整区域、そして、用途地域が指定されている地域では、第二種住居地域、準住居地域、工業地域である。「白地地域」とは、市街化調整区域と市街化区域の「線引き」が行われていない地域で、かつ、用途地域が指定されていない地域である。

第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、工業専用地域では、改正前から、大型店の立地はできなかった。改正法でも変わらない。その上で、大型店が立地できる地域、要するに、アクセルがかかる地域は、商業地域と近隣商業地域、準工業地域だけになった。

大型店が認められる地域

改正法によって、大型店の立地が認められるのは、商業地域と、近隣商業地域、準工業地域だけかと言えば、そうではない。都市計画区域外では、引き続き大型店の立地が可能なのである。都道府県が、準都市計画区域を指定すれば、大型店の規制は可能となるが、都市計画法による土地利用規制の対象となっていない。国土の約四分の三を占める都市計画区域外に、準都市計画区域を指定し、新たに規制を定めるのは簡単ではない。問題は、地方都市では、中心市街地から車で数十分のところに都市計画区域外が広がっていることである。この都市計画区域外で、大型店の立地の可能性がある地域に、準都市計画区域を指定し、大型店を抑制できるかどうか。これは、ドライバー（市町村行政）の腕にかかっている。

専門大店の立地は規制されない

今回の改正により、対象となる大型店は、法律では、特定大規模建築物と言いつ、床面積一万平方米以上の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等だ。床面積一万平方米以下の建築物は対象とならない。大規模ショッピングセンターや複合的大規模ショッピングセンターは、規制の対象とはなるが、一万平方米以下の大型

スーパーや専門大店は、規制の対象とはならないのである。したがって、一つの建築物で構成されている大規模ショッピングセンターは開発できないが、一万平方メートル以下の店舗が、それぞれ、分離して建築されるショッピングゾーンを形成することは可能だ。そこで、以下のような事態が生まれる。

「白地地域」の幹線道路沿道、用途地域が指定されている地域で、幹線道路の沿道に指定されることが多い、第二種住居地域、準住居地域を想像してみよう。

従来から洋服店、家電、パソコン、家具、大工用品等の専門大店やファミリーレストランが、個別に立地し、商業ゾーンを形成している。これらの店舗は、それぞれ一万平方メートル以下である場合が多く、規制の対象ではないのだから、無秩序に専門大店等が乱立する可能性は大きい。では、どのように対処したら良いのだろうか。

特別用途地区と特定用途制限地域

「白地地域」において、建築物の用途を制限することができる制度として、「特定用途制限地域」がある。また、用途地域が指定されている地域では、「特別用途地区」がある。

いずれも、都市計画法で定められている制度で、建築物の用途を限定して、制限を加えることが可能であり、市町村が都市計画に定める。例えば、五〇〇〇平方メートル以上の床面積の店舗等を規制する旨を、都市計画に定めるのである。いずれにせよ、これらの対策もドライバー（行政）の腕にかかっている。

緩和制度の活用を戒める

改正法では、一万平方メートル超の大型店規制を緩和できる制度も創設される。白地地域、第二種住居地域、準住居地域において、開発整備促進区を定めた「地区計画」を活用することによって、一万平方メートル超の規制を緩和できるのである。

地区計画は、住民等が提案できるから、規制されている地域に土地を所有する地権者が、この緩和型の地区計画を市町村に提案することができる。また、都市計画提案制度もある。

例えば、準住居地域に土地を所有する地権者等が、準住居地域を大型店に対する規制がない、準工業地域や近隣商業地域に変更することを、地権者の三分の二の同意を得て、市町村や都道府県に提案できる制度である。

これらの地区計画の提案制度や都市計画の提案制度は、提案を受けた市町村や都道府県が、提案を採用するかどうかを判断する。地方自治体の裁量によって採否が決まる。当然、採否の判断をするためには、合理的な根拠が必要であり、地方自治体が、これらの提案を安易に採用しない姿勢をとることが重要となる。

都市政策の転換

大型店が郊外地に立地してきた責任は、大型店だけにあるとは言えない。郊外地に幹線道を整備し、住宅地開発を認め、庁舎、福祉施設、文化施設、医療機関を郊外地に建設してきたのは、地方自治体でみる。まず、地方自治体が、郊外地開発を改める必要がある。改正法では、市街化調整区域における大規模開発を認める規定を改めている。開発区域の面積が二〇畝以上の場合（地方自治体が条例で五畝まで下げることができる）は、例外的に、開発が認められる。改正法案では、この制度を廃止する。

また、病院等の公共公益施設については、開発許可の対象ではな

かったが、改正法では、公共公益施設についても、開発許可の対象となつてゐる。

このように市街地調整区域では、大型店の開発はできないこととなる。しかし、郊外化を促進する原因ともなつてきた、病院等の公共公益施設の建築については、許可の対象となるだけで、規制の対象としてゐるわけではない。

コンパクトシティを実現するためには、都市計画法の改正案の適切な運用によるだけでなく、地方自治体が、みずから、従来の政策を改めることが必要なのである。

中心市街地活性化

中心市街地活性化法は、アクセルと、アクセルが効果的に働くように、エンジンとガソリンの役割を担つてゐると、先に述べた。

では、どのように活性化法を活用したら良いのであろうか。

既に、ある地方自治体は、本年度予算に、国の認定を受けるため、中心市街地活性化基本計画の見直し予算を計上した。国による基本計画の認定と支援を受けるためである。この地方自治体は、見直し作業を急がなければならない事情を理解していた。それは、中心市街地活性化法の改正法では、「選択と集中による支援」をうたつており、国は、見直しをした基本計画を全て認定するとは限らないからである。おそらく、一都道府県に数カ所に限られると言われている。であるとすれば、早く国の認定を受ける必要があり、見直し作業を急がなければならないのである。

基本計画の見直し

国の認定を受けるための基本計画の見直しは、容易にできるので

あろうか。

改正法によると、国の認定を受けるためのハードルは、決して低くない。市町村の総合的政策判断と、具体的な決意が必要だからである。

基本計画の見直しのためには、中心市街地活性化協議会を設立する必要はある。これは、それほどハードルは高くはない。

市町村には、既に、開発公社等の第三セクターがあるが、TMOが第三セクターである場合、第三セクターと商工会議所、あるいは、商工会が中心となつて、協議会を設立すれば良いのである。TMOが第三セクターでない場合は、市町村ごとに設立している、開発公社等の第三セクターの定款に、中心市街地活性化の業務を位置づければ良い。

課題は三つある。

第一は、大型店が立地できる準工業地域に、特別用途地区を活用して、一万平方メートル超の大型店等を規制する旨の政策を掲げ、特別用途地区を都市計画で定める必要がある。準工業地域に土地がある地権者の多くは、工場であるか、工場に土地を賃貸している土地所有者であり、将来の土地利用を考えれば、土地所有者が、大型店を建設できない特別用途地区を指定することに、反対する可能性がある。地方自治体は、土地所有者を説得する必要がある。

活性化事業の担保

第二に、基本計画に、市街地の整備改善、商業の活性化だけでなく、都市福祉施設の整備、まちなか居住の推進を、具体的に掲げる必要があるのである。

なぜ、このことが高いハードルかと言えば、中心市街地に、教育

文化施設、医療施設、社会福祉施設等の「都市福祉施設」を整備する計画を掲げなければならないのである。

これらの「都市福祉施設」の整備計画を位置づけるためには、行政の関連セクションとの調整が必要になる。関係する行政セクションの具体的な施策を、コンパクトシティの実現のため、集約しなければならぬ。

そのためには、首長、議会のリーダーシップと、関係行政セクションの協力が欠かせない。場合によっては、関連する行政セクションの施設整備事業の計画も見直す必要が生じるかもしれないのである。

第三に、市街地の整備改善と商

業の活性化等について、事業のメニューリスト案を掲げておきさえすれば良かった、従来の基本計画を、実効性の担保がある施策として位置づけ、基本計画を見直す必要があるという課題がある。これらの事業の実現の担保とは、事業の実施主体と、それぞれの主体による事業計画案が策定され、計画地にある土地や建物所有者の一定の理解を得ている必要がある。

実際に、基本計画で、どのように記述するか、事業の担保をどの程度まで確保すればよいか、要するには、認定と支援を受けるためのハードルが、どこまで高いかは、現時点ではわからない。中心市街地活性化法公布後の、国の政省令が固まるまで待つ必要がある。

コンパクトシティ

基本計画の見直しは、国の認定と支援を受けるために必要なので

あろうか。そうだとすれば、支援を受ける必要性を感じない地方自治体は、都市の郊外地拡大と中心市街地の活性化、要するに、コンパクトシティへの政策転換を図る必要性がない。しかし、そうとも言えない。コンパクトシティへの政策転換は、少子高齢化社会、成熟社会のもと、また、地方自治体の財政逼迫化等、地域の抱えている課題を解決するために必要な政策転換であることを、認識しなければならぬのではないだろうか。

だからと言って、決まったタイプのコンパクトシティを強要するのは誤りである。地方自治体には、それぞれの地域性がある。市町村合併が進み、一つの地方自治体に、一つの中心市街地しかない、ということではない。また、都市の形成過程から、市街地が分散して存在する地域もある。中心市街地は隣接する母都市にある、中心市街地を持たない農山村型自治体もあるだろう。

コンパクトシティの形は、地域の歴史的形成過程や地形的自然的条件によって異なるのであり、地域性にあったコンパクトシティを追求する必要がある。このことは、基本計画を策定するかどうか、国の支援を受けるかどうかという時限の問題ではない。

広域調整

ある地方自治体が、コンパクトシティを掲げ、都市計画法の効果的な運用を図り、郊外地の大型店の立地を抑制し、中心市街地の活性化に取り組んだとする。しかし、大型店の商圏は、コンパクトシティを追求する都市を超えて存在する場合が多い。隣接する市町村が、大型店を誘致する政策を掲げたらどうなるであろうか。実際に、金沢市は、中心市街地の活性化を図る施策の一つとして条例を制定、一定規模以上の大型店の立地を規制誘導する施策を実施しているが、隣接する都市の境界には、金沢市内を商圏に抱

える大型店が立地しはじめている。

大型店の商圈は、広域にわたるため、幹線道路等の条件などにより、一地方自治体の努力には、限界があるということである。このことを認識した福島県が「商業まちづくりの推進に関する条例」を昨年一〇月に制定した。施行は、本年一〇月一日の予定である。

この条例では、床面積で六〇〇〇平方メートル以上の大型店(特定小売商業施設)の新設にあたって、県への届出を義務づけており、県は、立地する市町村だけではなく、隣接する市町村、周辺市町村や、その住民等の意見を聞くとともに、県が定める「商業まちづくり基本方針」、市町村が定める「商業まちづくり基本構想」に基づいて、指導することができるものとなっている。

福島県では、現在、七つの生活圈域ごとに、大型店の商圈を勘案して、生活圈域内で充足し、他の地域に広域的影響を及ぼさないように、圏域ごとの大型店の床面積の総量を検討しているところである。

都道府県の広域的役割

改正法案の効果的な運用を図るためには、市町村の行政区域を超えた広域ごとに、一定のガイドラインを定める必要があるだろう。ガイドラインがなければ、大型店等を規制する判断、これとは逆に誘致する判断は、政策判断が異なる市町村に委ねざるをえないことになる。

市町村の行政区域を超えて、商圈を持つ大型店等についての調整は、広域的事務を処理する、地方自治体としての県が行う必要があるものであり、そのことを認識し、福島県が条例を制定したことは、改正法下のまちづくりを推進するためには、大きな参考となるだろう。