

大型店の立地調整のあり方について：熊本県の制度を事例に（嵯峨一郎教授退職記念号）

著者	畠山 直
雑誌名	熊本学園商学論集
巻	18
号	2
ページ	111-128
発行年	2014-03-28
URL	http://id.nii.ac.jp/1113/00000298/

〈論文〉

大型店の立地調整のあり方について — 熊本県の制度を事例に —

畠 山 直

キーワード: 大型店 中心市街地 郊外店 立地調整 都道府県 まちづくり 都市計画法

1. はじめに

近年、地方都市における商業環境が大きく変化している。いわゆる「郊外店問題」である。1990年代初頭、外国系流通資本の日本市場への参入が本格化したことに端を発し、それ以降、わが国の流通資本による店舗展開の大規模化が進んでいった。このことは、都市空間レベルにおいては郊外へのスプロール（無秩序な拡大）と中心市街地の空洞化というダイナミックかつ不均衡な発展を引き起こすこととなった。⁽¹⁾

都市流通のあり方を是正すべく、1998年にまちづくり三法（中心市街地活性化法、大規模小売店舗立地法、都市計画法）が制定されたものの、事態の進展に歯止めをかけることはできなかった。法制度自体が規制緩和の流れを受けたものであったため、かえって大資本の郊外立地に拍車をかけるとともに、都心部における中小小売業の淘汰を助長することになったのである。

2006年の都市計画法改正によって、ようやく無秩序な大型店の郊外立地を抑制するための枠組みが示されることになった。都市機能の無秩序な拡散を防止するため開発許可制度が見直しされ、市街化調整区域における20ha以上の大規模開発に関する例外規定が廃止に、そして公共公益施設の立地が許可制の対象になるなど郊外立地が抑制された。また都市計画区域の非線引き白地地域における10,000㎡超の大規模集客施設の立地について、改正前の「制限なし」から「原則立地不可」へと規制された。さらに市街化区域における用途地域については、改正前は大規模集客施設の立地が6地域で可能だったが、改正後は商業地域、近隣商業地域、準工業地域の3地域に限定された。また、広域調整手続きの充実化が図られ、都道府県知事が市町村の都市計画決定等に対する協議同意を行う際に関係市町村からの意見を聴取することが可能になった。

一方、この法改正と同じ時期に、都道府県レベルにおいても商業立地制度の整備・強化が

始まった。まちづくり三法を補完し、大型店の適正配置を促進することを目的とした、県独自の制度の導入である。

従来、商業立地は財政に潤いをもたらすものとして、基礎自治体は大型店の誘致に腐心し、そのために土地利用計画を変更するなどの方策をしばしば用いてきた。しかし、こうした手法は、必ずしも安定的・持続的な豊かさの実現にはつながらず、かえって周辺の自治体を巻き込んだ大型店の誘致合戦という“負の連鎖”の呼び水にさえなった。また、これまでの人口増・高度成長社会においては、商業者もこのような店舗展開を行うことが可能だったが、今後のゼロサム社会下での過当競争は大型店の退店・閉店を促し、地域社会の荒廃を引き起こすことになりかねない。人口か所得の増加が見込めない限りは、小売業の競争はゼロサムゲームであるからである。こうした時代の転換期において、広域行政府である都道府県が、広域的見地から基礎自治体間の立地調整を担うことの意味は大きいといえる。

また、近年においては、都心の再生や賑わい創出を目的とした中心市街地活性化基本計画の認定事業や市民レベルのまちづくり活動が広がりをを見せている。しかし、一方で郊外部における大型店の出店が続けば、こうしたまちづくりの取組みは実効的なものとはならない。そればかりか、商業地の拡散が続くことは、中心部と郊外部の両エリアで行政コストを増大させることになる。よって、大型店の立地調整においては、まちづくり活動への意識と旧来の商業環境に対する配慮が不可欠であると考ええる。

本研究では、この「人口減少社会に対する時代認識」と「まちづくりへの意識」の2点を分析・考察上の視点としながら、熊本県における大型店の立地調整のあり方について検討していく。県レベルによる大型店の立地調整制度については、法との関連性や内容、拘束力の度合いにおいて県間で差異があるため、熊本県の商業立地調整における問題点を明らかにする上では、他県の先行例との比較を行うことが有用と考える。姥浦(2007)が、英独の立地コントロールシステムと比較しながら、わが国の商業立地制度の課題を明らかにした研究を行っているが、⁽²⁾ これと同様の手法を採り、各県の先行制度に関する考察を交えながら熊本県の制度について検証を行うこととする。

2. 熊本県における郊外店問題と商業立地調整

(1) 郊外店の進出と中心市街地の衰退

近年、熊本県における郊外店問題は深刻さを増している。とりわけ、寿屋(2001年12月)とニコニコドー(2002年4月)の地元小売大手2社が相次いで経営破綻して以降は、イオン系とイズミ(本社広島市)による大型店の郊外進出が加速している。そして、この両資本に

よる郊外での出店競争は、県内最大の都市である熊本市周辺のみならず県南部の八代市などの各地域で相次いでおり、地域の商業環境に激しい変化をもたらしている。

熊本都市圏においては、2004年にイズミによる「ゆめタウン光の森」(店舗面積36,000㎡)が、翌2005年には「ダイヤモンドシティ熊本クレア」(同52,000㎡・現イオンモール熊本クレア)がオープンした。いずれも熊本市の隣接町に立地し、シネマコンプレックスなどを併設する広域型複合施設である。ともに開業後は周辺の市町村から多くの買い物客を吸引しており、その影響は熊本市の中心商店街における通行量の減少にも表れている。2003年においては平日1日当たりの通行量377,100人だったが、ゆめタウン光の森が開業した2004年においては337,000人(対前年比10.6%減)と大きく落ち込んだ。2005年には322,000人(同4.8%減)と緩やかにはなったが、以降も減少が続き、直近の2012年の調査では295,000人となっている。⁽³⁾

県内第2都市の八代市においては、状況はより深刻である。2004年に「イオン八代ショッピングセンター」(同23,000㎡)、2005年に「ゆめタウン八代」(同28,000㎡)が市郊外部に相次いで開業したことにより、市中心部は大打撃を受けることになった。2006年、中心繁華街の本町商店街近くにあった「八代サティ」が閉鎖した。さらに、中核施設を失ったことによって本町アーケードの人通りは激減した。2003年時点では商店街の平日1日当たりの通行量は21,000人であったのが、イオン八代がオープンした翌年では16,900人(対前年比20.3%減)、さらに翌年のゆめタウン八代開業後においては11,400人(同32.5%減)にまで減少した。⁽⁴⁾ 2007年には、中心市街地活性化法に基づく交付を受けて、食品スーパーなどが入居する複合商業施設「八代ショッピングセンター」が八代サティ跡地に開業したが、通行量は増えておらず、シャッター通り化が進んだ本町商店街の活気は今も回復を見ないままである。

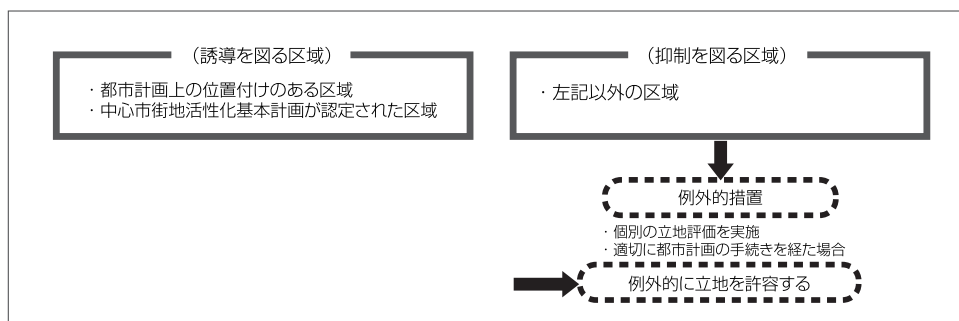
福岡県境に位置する荒尾市では、2005年8月に「ダイエー荒尾店」が閉店した。1997年に「あらおシティモール」(店舗面積27,000㎡・当初は核店舗ニココドー、ゆめタウンが後継)、2001年には隣接する福岡県大牟田市に「ゆめタウン大牟田」(同30,000㎡)がオープンしたが、ダイエーの閉鎖はこれらの新規出店による競争激化の煽りを受けたものであった。ダイエー荒尾店は、長らく地元の西原町商店街の核店舗として栄えていた。しかし、1997年度に約50億円を誇った売上高が、2004年度には約24億円にまで落ち込み赤字に陥っていた。なお、ダイエー撤退後、地元ではその後継店として食品スーパーの誘致を目指していたが、結局はパチンコ店の進出が決定した。2006年にイオン系のスーパーセンター「ロックタウン荒尾」(同7,700㎡)が近くに開業したことも、小売店舗の誘致を困難にした一因となった。⁽⁵⁾

(2) 熊本県における商業立地制度と運用状況

郊外店問題が全国的に進行していったことを受けて2006年にまちづくり三法が見直しされ、都市計画法の改正によって大型店の郊外立地問題への対応が図られたこと、そしてこれと同じ時期に、都道府県レベルでの商業立地制度の策定・整備が行われたことは上述したとおりである。県レベルの商業立地調整制度については以下で詳述するが、大規模商業開発計画に関してその隣接市町村にも意見を与え調整を行う「広域調整型」、そして出店できる地域と出店できない地域とをゾーニングにより区分する「立地規制・誘導型」の2種類の制度が主に採用されている。⁽⁶⁾ また、いずれの型の場合でも、立地調整を規定する内容は各県によって異なっているため、拘束力の強い制度とそうでないものがある。

熊本県においては、「大規模集客施設の広域調整に関する方針」が、2007年に大型店の立地調整を規定する県レベルの制度として策定された。改正都市計画法に準用した広域調整制度として、関係市町村からの意見聴取の手続きと、都市計画法上の商業地域や近隣商業地域などへの立地誘導を図るための「誘導を図る区域」と「抑制する区域」からなるゾーニング計画を盛り込んでいる(図1)。

図1 熊本県「大規模集客施設の広域調整に関する方針」



(出所) 熊本県大規模集客施設の広域調整に関する方針。

しかしながら、このゾーニング規定は大きな問題点を抱えているといわざるを得ない。それは誘導区域と抑制区域を定めてはいるが、その一方で抑制地域にも大型店を立地できる「例外的措置」なる“抜け穴”を認めているからである。上述したように、熊本県内各地で大型店の郊外立地に起因する中心市街地の衰退が加速している。このような状況下で大規模開発のために都市計画が変更できるような手続きがなおも用意されていることは、今後も基礎自治体による大型店の誘致を容易にしまい、新たな誘致合戦などの火種になるのではな

いかという懸念が残る。

ここで、実際にこの制度が運用された興味深い事例を取り上げたい。熊本市の南隣に位置する宇土市における「宇土市水町開発計画（仮）」である。この計画は、当該地について従前の工業地域を商業地域へ用途地域変更を行った上で、床面積約 30,000㎡の複合商業施設（小売施設、遊技場、SPA等が入居予定。のちに床面積 22,000㎡に変更）を立地するというものである。なお、計画地は宇土市の中心地からほど近い国道 3 号線・57 号線の交差点角というアクセス性の高い場所に位置する。2007 年 1 月、当該計画に関して、広域調整手続きに基づき関係市町村連絡会議の開催と関係市町村からの意見聴取が行われた。この協議内容については、検討小委員会によって取りまとめられ、立地評価報告とそれに対する県の対応方針、そして再び小委員会による意見として示された。

立地評価報告では、まず評価対象範囲を 3 次商圏⁽⁷⁾ までと設定した上で、「都市構造の観点」として公共交通からのアクセス性、環境への負荷、都市機能の集積などの 5 項目の評価が、また「土地利用の外部性」から主要な道路における渋滞・交通安全への影響、自然環境への影響などの 5 項目の評価がそれぞれ行われている。そして、この 2 つの観点において、立地計画が不適當ではない旨の判断が示されるとともに、本計画が「宇土都市計画マスタープラン」に位置付けられており上位計画の土地利用方針と整合していることが付記され、「総合的に勘案すると、『不同意』とするような明らかに決定的な問題があるとはいえない」との総合評価が行われている。⁽⁸⁾

次に県の対応方針では、この検討小委員会による立地評価の結果を踏まえ、開発計画について「問題なし」と追認した上で、今回立地評価を行った区域において床面積 10,000㎡以上の大規模集客施設の床面積の総和を 30,000㎡とする特別用途地区の設定を宇土市に求めるなどの追加対応が示されている。⁽⁹⁾

そして最後に、検討小委員会によるまとめとして、「結果を総合的に判断すると、都市構造及び土地利用の観点から、明らかに決定的な問題があるとはいえないものとする県の評価は、妥当と考える」旨が示されるとともに、県が対応方針で示した特別用途地区の設定を支持するという意見が述べられている。⁽¹⁰⁾

以上を見ると、自治体に対して特別用途地区の設定を要望するなど、県が広域的な観点から調整に関わっているという印象を受ける。しかしながら、一方で注目すべき点が 2 つある。ひとつは、「中心市街地の空洞化について」「地域コミュニティや地域固有のイベントへの影響について」といった周辺自治体からの懸念の声が正式な意見ではなく、参考意見に付されていることである。そしてもうひとつは、こうした意見が上がっているにもかかわらず、

2007年1月25日実施の関係市町村の意見聴取に関する記述が「反対意見なし」とされていることである。⁽¹¹⁾

ここに、上述した土地利用計画における“抜け穴”の指摘に加えて、新たに広域調整の運用上の問題点が浮かび上がってくる。広域調整が、立地計画に関する都市計画手続きが適法か否かということ以外に、周辺自治体が問うことができないものになっている。

関係市町村が意見できる対象が、立地市町村が立地計画のために取った都市計画法上の手続きに関する事柄のみに限定されているため、ここでの広域調整手続きは、土地利用計画上のツールとして機能しているに過ぎず、まちづくりの観点からの要請が十分に反映されたものとはなっていない。この制度では、大型店の立地計画に際して、都市計画法の上で用途制限のある地域(工業地域等)を、立地自治体が用途制限のかからない商業地域などへ用途地域の変更を行いたい場合、余程その手続きに法的な問題がない限りは、周辺自治体はこれを容認せざるを得ない。

現時点において、この宇土市の事例が「大規模集客施設の広域調整に関する方針」に基づく広域調整手続きの唯一の適用例となっている。⁽¹²⁾「宇土市水町開発計画(仮)」においては、さほど目立った反対運動は行われなかった。店舗面積が20,000㎡超程度であり、立地による既存の商業環境への影響が極端に大きいものではないという判断が、結局は大勢を占めたように思われる。しかし、今後これを上回る大規模な計画が持ち上がった場合、あるいは既存の商業地に近接性が高く、甚大な影響を及ぼすことが懸念される場所で立地計画が進められた場合は、この制度の下でいかにして都市計画手続きを行うのであろうか。

この方針は、「大規模な集客施設は、著しく多数の人々を広い地域から集めることにより、立地場所周辺の環境等に影響を及ぼすだけでなく、広域的な交通渋滞など都市構造レベルで大きな影響を及ぼす恐れがあるという特性を有しており、その立地については、広域的な影響についての地域判断を反映した適切なコントロールを行うことが必要である」との趣旨を謳い、また、都市づくりの基本目標として「コンパクトな都市づくり」などの考え方を掲げている。

しかし、肝心の制度内容がその実効性を伴っていない。大型店の適正配置を有効に進めるため、ゾーニング規定における拘束力の確保と広域調整手続きの運用のあり方について、いま一度見直しを行う必要がある。その方向性については、以降にて詳しく考察したい。

3. 商業立地調整の先行例

ここまでは、熊本県における郊外店問題を取り上げるとともに、熊本県で現在導入されてい

る商業立地制度の内容を概観した。そして、「熊本県大規模集客施設の広域調整に関する方針」に関して、「例外的措置」によって抑制区域における立地が許容される仕組みと、広域調整の運用の2点において課題があることを指摘した。

以上を踏まえ、本章では他県における商業立地調整制度とその運用に関する検証を行っていきたい。各地の商業立地調整制度は、県によって条例・要綱・方針・ガイドラインなどシステム上の差異が見られるとともに、上述したように、内容においても広域調整型と立地誘導・規制型という類型上の相違がある。

そのなかで、ここでは実質的拘束力のあるゾーニング計画やまちづくりに配慮した広域調整の仕組みを有している大型店の立地調整制度を取り上げ、その内容や実施状況などに焦点をあてたい。山形県「市町村土地利用計画の広域調整要綱」、そして福岡県の「大規模集客施設の立地ビジョン」と準都市計画区域制度による取組みである（なお、熊本県を含む3県の制度概要を表1に示した）。

それぞれ、策定経緯を跡付けるとともに、その制度内容、施策の実施状況などを考察しながら検証を行っていくこととする。

表1 3県の商業立地調整制度の概要

	山形県	福岡県	熊本県
制度名	「山形県中心市街地再生まちづくり基本方針」 ※旧・市町村土地利用計画の 広域調整要綱	「福岡県大規模集客施設の 立地ビジョン」及び 準都市計画区域の指定	「熊本県大規模集客施設の 広域調節に関する方針」
施行年・月	2006.04	(立地ビジョン) 2007.06 (準都) 2008.03	2007.08
類型	広域調整型	立地誘導・規制型	広域調整型 立地誘導・規制型
都市計画法との関連	独立	準用	準用
立地調整の対象床面積	10,000 m ² 以上	10,000 m ² 以上→広域拠点 3,000 m ² 超 10,000 m ² 以下→拠点	10,000 m ² 以上

(出所) 筆者作成。

(1) 山形県「市町村土地利用計画の広域調整要綱」

1) 策定の経緯と制度の内容

山形県における広域調整制度は、2002年に県総合政策審議会の「広域的な土地利用のあり方を探るべき」との答申を受け、広域的な土地利用調整に関する検討が行われたことからスタートしている。審議会では、まず現状や将来的な予測を踏まえた上で、「市町村の行政圏を

超えた広域的な対応」「土地利用の適正化などの観点からのアプローチ」「コンパクトな街づくりを理念とすること」の3つの方向性が掲げられた。その後、改正まちづくり三法の施行に先立つ広域的な土地利用調整にかかる取組みとして、大規模な集客施設の立地を目的として市町村が土地利用に関する計画を変更する場合に周辺市町村の意見を聴く場・機会を設けることなどの3つの項目が検討方向として付加されていた。

これらの検討を経て、「市町村土地利用計画の広域調整要綱」が2006年4月1日から施行された。この要綱では、市町村が広域的集客施設の立地を目的として農振法や都市計画法に基づく土地利用に関する諸計画を策定・変更する場合には、その広域的調整を図るため、関係市町村等連絡調整会議が開催される旨を定めている(要綱第3条)。

この関係市町村等連絡調整会議による調整手続きは、以下の流れで示される。まず立地自治体は、床面積が10,000㎡を超える広域的集客施設の立地を目的として農振法や都市計画法に基づく土地利用に関する諸計画を策定・変更する場合には、それに関して県に報告を行う。その報告に基づき、県は周辺市町村と調和の取れたまちづくりの推進を図る観点から、当該土地利用各種計画の策定などに関する関係市町村長の意見を聴取するために関係市町村等連絡調整会議を開催する。会議に参加するのは、立地市町村、周辺市町村、立地市町村を所管する総合支庁の関係各課および県庁政策企画課である。この会議においては、立地市町村は周辺市町村に対して当該土地利用各種計画の策定などについて説明を行う。会議の開催後、周辺市町村長は、立地市町村の土地利用各種計画の策定などに関する意見を知事に対して提出する。知事は、周辺市町村から提出された意見を取りまとめて立地市町村に通知する。立地市町村は、周辺市町村等から提出された意見への対応を検討するとともに、対応の状況を県に報告する。

2) 制度の検証

2007年3月に、山形県は中心市街地再生のための新たな政策方針として、「中心市街地再生まちづくり基本方針」を策定した。この基本方針は中心市街地の活性化を目的としたものであるが、要綱による従前の広域調整制度はこの方針に盛り込まれることとなった。そのなかで、広域調整は中心市街地活性化事業の実効性を確保するための支援策として重視され、中心市街地再生の取組みとの一体化が図られることとなった。

同時に、適正な土地利用の誘導を推進するための広域調整制度の強化も行われた。方針のなかで、改正都市計画法の効果的な運用、市街化調整区域における公共公益施設の立地の適正化、農振法の適切な運用などの方策と「土地利用に関する広域調整制度の充実」が一体的

に運用される枠組みが整備された。これによって、都市計画区域外の平野部に多く存在する県内の優良農地の大半が土地利用計画の新たな対象となり、郊外における無秩序な大規模開発を抑制することが可能になったとのことである。⁽¹³⁾

表2 山形県広域調整 県・周辺自治体からの意見とそれへの対応方針

	①東根市東根地区案件 【調整会議 2006.06.16】		②尾花沢市尾花沢地区案件 【調整会議 2006.06.16】		③東根市長静地区案件 【調整会議 2006.10.06】	
	床面積 12,000㎡・敷地面積 30,000㎡		床面積 25,000㎡・敷地面積 91,000㎡		床面積 30,000㎡・敷地面積 85,000㎡	
	出された意見等	対応方針等	出された意見等	対応方針等	出された意見等	対応方針等
周辺市町村	<ul style="list-style-type: none"> 周辺地域の商業環境に配慮した計画にしてほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> 現行法規制の中では明確な実効性ある確約を開発者へ求めることは困難 市内の既存店の立地計画であり、周辺に及ぼす影響も少ないと考えられるが、今後の開発者との協議の際には、周辺市町から提出された意見を開発者へ伝えると共に、意見を尊重するよう申し入れる。 	<ul style="list-style-type: none"> 周辺地域の商業環境に配慮した計画にしてほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> 本開発を通じて他地域への激しい消費流出に歯止めをかけ、地元での購買意欲を向上させ、地域の活性化につなげたい。 既存店との施設形態や商品揃え、サービス等を差別化することで、客層の住み分けを図り、消費者に選択肢を与える機会とする。 これらにより地元での消費はSC以外でも増加することが見込まれ、SCから市内業者への発注を通じて地元の消費底上げが図られ、地域の活性化になると推測される。 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の商業環境との調和を図ってほしい。 周辺地域の商業環境に配慮した計画にしてほしい。 	<ul style="list-style-type: none"> 当該店舗の出店はその店舗規模から少なからず影響あるものと認識。現行の法規制では自由な商業活動を制限することが困難だが、地域の声を考慮する必要がある。 周辺市町から提出された意見を開発者へ伝えると共に、意見を尊重するよう申し入れる。 さらに、地元商工団体への会員加入を要請し、地域の商業環境との調和を促す。
県	<ul style="list-style-type: none"> 農用地利用計画変更に関する市の都市計画担当部局との調整。 その際の都市計画担当部局から出された意見の内容及び都市マス等との整合。 	<ul style="list-style-type: none"> 平成16年度から協議・調整を図る。 都市計画担当部局の意見の内容：「開発計画は都市マスとの整合性が図られていないので望ましいものではないが、規模等の理由により開発計画はやむをえないと判断」。 	<ul style="list-style-type: none"> 本開発予定地は優良農地が連担している農業生産を振興すべき地域であり、土地利用型農業の生産振興の観点から問題。 	<ul style="list-style-type: none"> 計画地は周辺四面を道路に囲まれているため、土地利用の混在や農地の集団性については周辺農地の土地利用に与える影響はない。 	<ul style="list-style-type: none"> 当該地は土地利用マスでは農業保全ゾーンに位置付けられているがこれとの整合について。 	<ul style="list-style-type: none"> 本案件は、地形地物から分離される一団の区域であり、農地周辺の土地利用状況や住民の意向等を考慮し、やむをえず用途へ転換するもの。 集団の確保、高度利用に適していると判断。
	<ul style="list-style-type: none"> 都市マスと整合しない開発の場合には、開発計画または区域マス・都市マスの変更を行い、当該開発区域を用途地域に決定すべき。 	<ul style="list-style-type: none"> 用途地域は単なる局地的・相隣的な土地利用の調整の観点にとどまらず、都市全体にわたる都市機能の配置及び密度構成の観点から検討し、積極的に望ましい市街地の形成を誘導するために定めるものであり、当該開発区域は開発促進地域と農地保全地域の境目に位置した一部区域の開発にとどまるため、用途地域への変更は予定せず。 	<ul style="list-style-type: none"> 市の都市計画担当部局との調整において出された意見の内容及び都市マス等との整合。 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画を含む関係各課で協議・調整を図る。 他に数地区について検討したが、まとまった面積の確保、地域構成や交通事情などを比較検討した結果、本地区が最適と判断。 	<ul style="list-style-type: none"> 周辺市町からの意見に対し、東根市としてどのように理解を求めるのか。 市としては市内や周辺地域への誘導方策を検討したうえで大型店の計画を進めるべきではないのか。 	<ul style="list-style-type: none"> 市として、消費者を周辺市町へ誘導するような方策は困難であることから、広域調整で提出された周辺市町の意見を開発事業者へ伝え、理解を求め、尊重するよう申し入れることが市としてできる周辺市町の商業環境への配慮と考えている。理解してほしい。

(出所) 国土交通省国土交通政策研究所『地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究(中間報告)－大規模小売店舗の立地における広域的観点－』、及び山形県への取材を元に筆者作成。

これまでに関係市町村等連絡調整会議による調整手続きが行われた事例は、東根市の2例と尾花沢市の1例である(2009年12月現在)。この3つの案件はいずれも、計画地が都市計画法上は非線引き用途無指定地域であるため規制内容の変更は不要だが、農振法上は農用地区域指定がされているため、開発を進める上では農用地利用計画を変更し当該地を農振農用地区域から除外する必要があるものであった。よって、3件の関係市町村等連絡調整会議は、いずれもこの農振法上の計画変更について周辺市町村と県への説明を行う目的で開催されたものである。

表2では、姥浦による研究資料と2009年10月に山形県で行った取材をもとに、調整会議における周辺市町村および県からの意見と立地自治体の対応方針についての要点をまとめた。この3例の協議内容をみると、「当該立地計画が既存の商業環境に与える影響」に関する質問など、この広域調整制度が周辺市町村に対してかなり踏み込んだ意見を認めていることがわかる。前章の宇土市の事例で見たように、熊本県における広域調整が、周辺自治体からの意見を、立地自治体が立地計画のために取る都市計画手続きが適正であるかどうかという事柄に限定していることとは対照的である。

また、「当該計画と都市計画の整合性」に関する意見など、県が広域的見地から調整に関わっている点も評価できる。特に、3例目の東根市長瀬地区案件になると、県は立地自治体に対して、「市内や周辺地域への誘導方策を検討した上で大型店の計画を進めるべき」と、先の2例よりも踏み込んだ姿勢を見せるようになっている。

しかし、議論上の齟齬が見られる部分もある。東根市の2案件においては、周辺市町村からの「周辺地域の商業環境への影響」に関する意見に対して、立地自治体の対応方針は、「現行法規制の中では明確な実効性ある確約を開発者へ求めることは困難」との前提で、「開発者へ意見を尊重するよう申し入れる」という程度の回答にとどまっている。また尾花沢市尾花沢地区案件におけるやり取りでは、立地自治体は、当該施設は既存施設との差別化を図ったものであるとし、出店によって既存施設との回遊性が高まり地域の活性化につながるということが推測されるという、根拠に乏しく抽象的な対応方針を行っている。また、東根市の2件について、都市計画との整合に関する県からの質問に対する対応方針は、「やむをえず」農用地から他用途への転換を行うものと、曖昧な回答になっている。

なお、調整会議を経て、東根市東根地区案件では開発実施、尾花沢市尾花沢地区と東根市長瀬地区の2案件は計画取り止めと、異なる結果になった。調整会議は、それ自体は立地計画を承認する、あるいは差し止めるなどの権限は持っていないため、これらの結果の直接的な要因ではない。後2者については、中止の理由は開発者の経営上の事情によるものとされて

いる。しかし、実際には既存商圈への影響の甚大さを懸念した地元商工団体等による反対運動が少なからず影響したようである。⁽¹⁴⁾

長瀬地区案件における立地自治体への追及に見られるように、県が周辺自治体の意向を考慮しつつ強い姿勢で協議に臨んでいるため、現状では曖昧さを含んだ立地自治体の答弁は制度上の拘束力を損ねるまでのものとはなっていない。しかし、今後に向けては、立地自治体からの対応方針に対するチェック機能の強化などが検討課題となるだろう。

(2) 福岡県「大規模集客施設の立地ビジョン」と準都市計画区域制度

1) 策定の経緯と制度の内容

2006年の都市計画法の改正で、大規模集客施設の立地が可能な地域が商業地域などに限定されたことによって、それまで約81%あった福岡県内の都市計画区域における大規模集客施設の立地可能な区域が、法改正後は約5%にまで限られた。⁽¹⁵⁾ それにより大規模集客施設の立地を目的とした用途地域の変更や地区計画の指定についての要望が見込まれたため、同意を行う際の基準を明確にし、大規模集客施設の適正立地を実現する必要が生じた。このため2006年5月に「大規模集客施設適正立地専門委員会」が設置され、ここでの検討を経たのち、2007年6月に「大規模集客施設の立地ビジョン」が策定された。

一方、都市計画区域内については、大規模集客施設の立地ビジョンによって大型店の適正立地の対応ができるものの、県土の約40%を占める都市計画区域外では、大規模集客施設の立地について何も規制がなく迷惑施設の立地が散見されるなど、環境を保全するための措置を講ずる必要性があった。加えて、法改正によって都市計画区域内の大型店の立地が可能な区域が限定され、都市計画区域外への開発圧力が強まるおそれが高まったことで、新たに準都市計画区域の検討が行われることとなった。

当初、県では区域指定の時期について2007年11月末の時点を想定して区域案の作成を行っていた。しかし、2007年11月の福岡県都市計画審議会での関係市町村などからの意見で、「区域指定により建築基準法の集団規定が適用になることで、山間部の既存建築物の立て替えの際に問題になること」への懸念や、「周知期間が必要である」などの声が上がったため、同年度末までの周知期間が設けられた。そして、これらの手続きを経たのち、2008年3月に県内66市町村のうち26市町において準都市計画区域の指定が行われた。

なお、この「大規模集客施設の立地ビジョン」と準都市計画区域制度に関する、それぞれの制度内容は次のとおりである。

(i) 大規模集客施設の立地ビジョン

「大規模集客施設の立地ビジョン」では、まず冒頭で、集約型都市構造を実現するには、各種の都市機能が集積した「拠点」の形成が必要であるとの認識を示している。その上で、この「拠点」について、都市機能(商業、業務、居住、文化、福祉、行政等)が集積し、多くの人が集まる場所で、かつ徒歩・公共交通等によって多くの人が到達可能な場所であると定義している。さらに、一つの市町村を超える広域的で、多様な都市機能が集積し、広域から多くの人が集まり、公共交通によるアクセスが確保されている拠点を、より上位の「広域拠点」と位置付けている。

その拠点配置については、都市機能の集積状況や徒歩でアクセスできる地域の人口、鉄道駅・バスターミナル等からのアクセス性、道路、上下水道などの都市基盤の整備水準、そして人口密度の高さなどが考慮されることが示されている。これらの評価基準に基づき、県内に107拠点、そのうち37拠点が広域拠点到設定された(のちに110拠点、38広域拠点到拡大)。

大規模集客施設の適正立地の実現方策としては、拠点到大規模集客施設の立地を誘導し、同時に拠点以外での立地を抑制する旨の土地利用の方針を示すとともに、都市計画の適用基準とすることを定めている。具体的には、1万㎡を超える大規模集客施設等については広域拠点へ誘導し、3,000㎡を超え1万㎡以下の大規模集客施設等(立地による影響がひとつの市町村域にとどまる程度の商業施設)については拠点へ誘導することとしている。

(ii) 準都市計画区域制度

準都市計画区域制度は、2006年の都市計画法改正で拡充された制度である。法改正によって、都道府県が農用地区域を含めて準都市計画区域の指定を行うことが可能になり、また準都市計画区域を指定した場合は非線引き都市計画区域と同じ扱いとなり、大型店の立地が原則不可になった。

福岡県では、準都市計画区域の指定によるメリットとして、開発や建築の水準を一定に保つことができるようになること、一定の幅員がある道路を確保することにより消防車・救急車等の緊急車両の円滑な通行、災害時の避難経路等の安全安心なまちづくりが促進されること、地域の方々と市町村が協力して、計画的で良好なまちづくりを進めることが可能となることを挙げている。⁽¹⁶⁾

なお、2007年11月の県都市計画審議会後に県と関係市町村の間で行われた区域案の見直しにおいては、山間部のまとまりのある平地が無い区域を除外する市町や、環境を保全する観点から森林を区域に含める自治体など、地域事情を考慮した対応が取られている。⁽¹⁷⁾

2) 制度の検証

2008年12月に、「大規模集客施設の立地ビジョン」は、県内の全55都市計画区域の都市計画区域マスタープランに盛り込まれ、新たに法定計画として位置付けられた。これは、立地ビジョンに法的拘束力を付与することを目的とした強化策であり、評価される動きである。また、施行後においても、上述したように立地ビジョンが定める拠点・広域拠点数の変更が行われている。変更に至らなかったケースでも、飯塚市で広域拠点の対象地域の拡大について検討・協議されており、地域実情に応じた取り組みを今後も柔軟に行っていく姿勢を示している。

また、福岡県は隣接する佐賀県と、県境を越える集客力を持つ大型店立地の際の県間調整や、両県の準都市計画区域のあり方等について協議を行っているという。⁽¹⁸⁾ 福岡・佐賀両県は久留米都市圏と佐賀都市圏とが平野部でつながっており、近年においてはイオン系、ゆめタウン、西友等の大型店の郊外出店が両市域で相次いだことによって、単独の県域を越えた広域商圈化が顕著になっていた。

この協議は、佐賀県が2009年7月に県内5市町において準都市計画区域の指定⁽¹⁹⁾を行ったことが契機となり実現したものであるという。全ての都道府県が大型店の立地調整に関する制度を採用しているわけではないため、郊外店問題の“越境化”は今後も起こり得るものである。現状のシステムにおいては、大型店の立地コントロールの対象となるのは基礎自治体であり、そこで立地調整を行うことができる主体は都道府県のみである。そうしたなかで、この両県の取り組みは、都道府県のレベル、既存の枠組みを超えた新たな商業立地調整のモデルとして評価される試みであろう。

4. まとめ

以上、山形・福岡の2県の商業立地調整制度について、その制度内容と取り組み状況に関する考察を行った。山形県の広域調整については、調整会議において周辺市町村からの懸念の声などが制約されていないこと、及び県が広域的見地から調整に関与していること、また福岡県の取り組みについては、「大規模集客施設の立地ビジョン」が拠点・広域拠点という2種類の立地誘導地域を設定する内容で、のちに県内全ての都市計画マスタープランの中に位置づけられ法的拘束力を有する制度として強化されたことが、それぞれ評価できる内容である。

ここで、これらを熊本県における商業立地調整と比較したい。上述したように、熊本県の「大規模集客施設の広域調整に関する方針」は、「誘導を図る区域」と「抑制する区域」につ

いて定義しているが、同時に「例外的措置」によって抑制区域での大型店立地を認めているため、このゾーニング規定は実質的な拘束力を持つものではない。また、この方針による広域調整の場は、周辺市町村の意見が都市計画法上の手続きに関する事柄に制約されているため、大型店を誘致したいという立地自治体の意思が通りやすいものになっている。

現在熊本県では、県内の複数地域を対象に準都市計画区域の指定を行うことを調整中であるという。しかし、準都市計画区域制度によって都市計画区域外における土地利用規制を行う一方で、中心地への立地誘導を目的とする制度については、現段階では新たに導入する予定はないという。⁽²⁰⁾ おそらく、「大規模集客施設の広域調整に関する方針」や現行の都市計画制度をもって、立地の誘導・規制と広域調整に対応していく考えであろうと思われる。しかし、先行2例との比較を通して考察したように、熊本県の現行制度においては立地調整上の実質的拘束力の強化を図ることが喫緊の課題である。

先の法改正で、都市計画法に都道府県による広域調整手続きの充実が盛り込まれたが、都市計画法はどのような広域調整を行うかは都道府県の任意という立場を取っている。つまり、広域調整にいかなる拘束力を付与するかは各県の判断次第である。

ここで検討され得るシステム上の方策は、次の2つであると考えられる。ひとつは都市計画法の枠組みのなかで商業立地調整策を拡充することであり、もうひとつは都市計画法のフレームから離れたところで商業立地調整制度を別に用意することである。

前者は、福岡県がモデル事例である。福岡県では、「大規模集客施設の立地ビジョン」と準都市計画区域制度をセットで運用し、また、この立地ビジョンを都市計画区域マスタープランに組み込み法的計画に位置付けることで、法的拘束力のある商業施設のゾーニング計画を行っている。土地利用の一般則である都市計画法に基づき都市計画手法を採りながらも、商業立地問題を強く意識した取組みである。

後者については、山形県のケースが当てはまる。「山形県市町村土地利用計画の広域調整要綱」を見たように、広域調整や立地誘導・規制の制度が、必ずしも都市計画法に準用するものでなければならないということはない。

いずれにせよ、このシステムのどちらを用いるにしても、重要なのは実質的拘束力の強化という制度の中身であることはいままでもないが、この制度設計において肝心になるのは、冒頭で分析・考察上の視点にも掲げた「人口減少社会に対する認識」と「まちづくりへの配慮」である。そのため、商業立地調整制度においては、自治体や地権者にとっての土地利用ツールとしての機能だけでなく、ソフト面を重視した内容が備わっていることが望まれる。

山形県の広域調整制度は、「山形県中心市街地再生まちづくり基本方針」で見たように、中

心市街地活性化の支援策という位置付けがなされている。商業立地調整と中心市街地活性化事業を両輪として位置付け、両者の一体的な運用を目指そうとする考え方である。

また、このようなハード面・ソフト面が一体化した商業立地調整を推進する上で、県の体制づくりについても言及したい。たとえば、福島県においては商業立地調整の担当部局は県商業まちづくり課であるが、この部局には土木部の都市計画専門職員が配置されており、ハード・ソフトの両者がワンセットになった業務体制が敷かれている。⁽²¹⁾ 商政系、あるいは都市計画系の専門職員に限った体制では、商業立地調整を推進する上で、いずれかの分野が片手落ちになってしまうことが懸念されたために取られた対応である。

熊本県では、大型店に対して立地に地域への貢献を求める「大型店の立地に関するガイドライン」⁽²²⁾ を商工政策課が、そして広域調整制度の「大規模集客施設の広域調整に関する方針」を都市計画課がそれぞれ担当しており、現状ではまちづくりと土地利用の適正化の2つの施策が融合されているとは言い難い。制度の見直しと併せて、県の体制整備が今後の検討課題となるだろう。

なお、人口問題研究所の将来推計人口（2002年）によれば、既に2005年から人口減少が始まり、2050年には中位推計で2700万人、低位推計で3500万人以上も減少すると予測されている。特に、熊本県においては、高齢化率が25.6%（2010年10月1日現在）と全国的にも高い水準で推移している。

こうした状況でも、今なお、商業立地は自治体財政に潤いをもたらすものと認識され、自治体は個別の商業開発のために、その都度、都市計画の変更を行うなどしている。小売業においては、郊外部における施設の大規模化・多店舗化への展開意欲は依然として根強いものがある。また、一般の消費者については、中心市街地再生に関する気運も徐々に高まりつつあるが、その一方では、依然として、利便性や価格面で優位に立つ郊外店やロードサイド店などを利用する層が多い状況にある。

しかしながら、大型店の郊外立地を可能にしてきた人口増・高度成長時代は終わりを迎えつつある。今後は我が国の全体の人口が減少するとともに、最も消費購買力のある若者層の人口が下降線を辿り続けていくことになる。従来型の大規模郊外店舗の立地モデルは、中長期的に見れば過剰投資、過剰開発となりかねない危うさを孕んでいる。将来的に起こり得る郊外店の閉店問題や生活環境の荒廃などを考慮すれば、大型店の郊外立地は、もはや自治体や業者だけでなく生活者にとっても、豊かさを持続的かつ安定的に享受することにはつながらないのである。

「開発のための計画変更」、あるいは「開発のための例外的措置」からの脱却。この商業立

地パラダイムの転換は時代の要請である。時代の立ち位置を見つめ直すことを商業立地問題の出発点とし、豊かな地域社会の姿を描く議論に発展させることが、今こそ求められている。

[注]

- (1) 宇野史郎「都市流通とまちづくり三法」『日本中小企業学会第29回全国大会報告』2009年、1ページ
- (2) 国土交通省国土交通政策研究所『地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究(中間報告)－大規模小売店舗の立地における広域的観点－』2007年、1ページ。
- (3) 『平成24年度商店街通行量調査結果報告書』熊本市・熊本商工会議所、2012年。
- (4) 井村知章「大型店閉鎖時代到来－全国縦断ルポ・熊本」『激流』国際商業出版、2009年7月、48ページ。
- (5) 同上書、48ページ。
- (6) 国土交通省国土交通政策研究所、前掲書、5ページ。
- (7) 商圏各市町村への購買力流出率が10%以上30%未満の市町村によって形成される地域。宇土市水町開発計画(仮)においては、宇土市・富合町(2008年10月に熊本市と合併)・宇城市・城南町(2010年3月に熊本市と合併)・上天草市の一部(旧大矢野町)等が挙げられている。『宇土都市計画用途地域変更に係る立地評価報告』2007年、5ページ。
- (8) 『宇土都市計画用途地域変更に係る立地評価報告』2007年、10ページ。
- (9) 同上書、13ページ
- (10) 『宇土都市計画用途地域変更に係る検討小委員会からの意見』2007年。
- (11) 同上書。
- (12) 時系列上は、宇土市水町開発計画(仮)が「大規模集客施設の広域調整に関する方針」の施行よりも早い、この頃には既に同方針の施行、及び広域調整制度の導入が決まっており、そのため、この宇土市の案件では広域調整を適用する特例措置が取られることとなった。
- (13) 山形県商業活性化推進室でのヒアリングによる。2009年10月21日。
- (14) 「プラント、東根出店を断念」『山形コミュニティ新聞ホームページ』、<http://www.yamacomi.com/639.html>、2007年8月10日記事。
- (15) 小川博之「福岡県大規模集客施設の立地ビジョンと準都市計画区域の指定について」『新都市』第63号2009年、46ページ。
- (16) 『準都市計画区域の指定について』福岡県、2008年。
- (17) 小川博之、前掲書、48ページ。
- (18) 福岡県都市計画課への電話取材による。2009年11月6日。
- (19) 2009年7月1日付で、佐賀県は武雄市・小城市・神崎市・みやき町及び江北町の5市町において、準都市計画区域の指定を行った。『佐賀県ホームページ』、<http://www.pref.saga.lg.jp/web/junto.html>、2009年12月20日閲覧。
- (20) 熊本県都市計画課でのヒアリングによる。2009年11月27日。
- (21) 鈴木浩「『福島県商業まちづくりの推進に関する条例』は地域再生の第一歩」『住民と自治』2006年3月、71ページ。
- (22) 大型店の立地に関して大型店が行う地域貢献活動を定めた制度。地場産品の仕入れや地元雇用の確保など、大型店の地域への貢献活動や協働事業を規定している。2005年12月策定。

〔 参 考 文 献 〕

- 宇野史郎（1998）、『現代都市流通のダイナミズム』中央経済社。
- 宇野史郎（2005）、『現代都市流通とまちづくり』中央経済社。
- 宇野史郎・吉村純一・大野哲明編（2008）、『地域再生の流通研究』中央経済社。
- 阿部真也・宇野史郎編（1996）、『現代日本の流通と都市』有斐閣。
- 鈴木浩（2007）、『日本版コンパクトシティ』学陽書房。
- 矢作弘・瀬田史彦編（2006）、『中心市街地活性化 三法改正とまちづくり』学芸出版社。
- 国土交通省国土交通政策研究所（2007）、『地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究（中間報告）－大規模小売店舗の立地における広域的観点－』。
- 熊本県（2009）、『大型店の立地に関するガイドライン－大型店による主体的な地域貢献の推進－』。
- 熊本県（2007）、『大規模集客施設の広域調整に関する方針』。
- 熊本県（2006）、『熊本県の都市計画』。
- 熊本県（2007）、『宇土都市計画用途地域変更に係る立地評価報告』。
- 熊本県（2006）、『平成18年度熊本県消費動向調査報告書』。
- 山形県（2007）、『山形県中心市街地再生まちづくり方針』。
- 福島県（2006）、『福島県商業まちづくりの推進に関する条例』。
- 福岡県（2007）、『大規模集客施設の立地ビジョン』。
- 宇野史郎（2009）、「都市流通とまちづくり三法」『日本中小企業学会第29回全国大会報告』。
- 姥浦道生（2007）、「大規模商業施設立地の広域調整に関する研究－山形県を事例に－」『日本建築学会大会学術講演梗概集』。
- 小川博之（2009）、「福岡県大規模集客施設の立地ビジョンと準都市計画区域の指定について」『新都市』第63号。
- 東江真人（2010）、「広域的な大規模集客施設の立地コントロールの運用実態と課題に関する研究－福岡県を事例として－」『2010九州大学修士論文集』
- 「特集：都市計画制度を構想する－2019年都市計画法に向けた課題」『都市計画』第272号。
- 「エリアレポート熊本 大型店ガイドラインの『効果』と『課題』」『財界九州』2009年3月号、財界九州社。
- 「大型店閉鎖時代到来－全国縦断ルポ」『激流』2009年7月号、国際商業出版。

Consideration about the way of the system to regulate the location of large-scale stores -The case study of The system of Kumamoto Prefecture-

Sunao Hatakeyama

In late years, it is the issue of suburbs store to adversely affect the commercial environment in Japanese local cities. By Urban Planning Act revision of 2006, the real frame for the purpose of controlling suburbs location of chaotic large store was shown. And, at time same as this law revision, maintenance and the reinforcement of the commercial location system were begun in prefectures. It is the introduction of the prefecture original system to promote the appropriate location of the large store while supplementing Three Town Development Laws.

Many basic local governments recognized that own finance became rich by inviting large stores in own town until now. Therefore, the fight that rolled up the neighboring local governments has been developed. However, the large-scale population that enabled it has begun to turn to decrease. The conventional commerce location model was led by the local government and has been pushed forward. But under the future Zero-Sum society, it promotes withdrawal and closing of large stores, and includes danger to cause the dilapidation of the community.

Now in the turning point of the times, it has a big meaning that prefectures covering broad-based areas take the commerce location adjustment between the basic local governments.

Based on such recognitions, this study argues about the way of the location adjustment system of the prefecture level through commercial location adjustment of Kumamoto Prefecture. At first, I lecture about the institutional problems by inspecting the issue of in Kumamoto suburbs store and the operative examples of the present system. And I discuss about future system design and system maintenance in Kumamoto Prefecture while being based on the comparison with the system of other prefectures.