

## 特集：中心市街地の活性化と郊外土地利用コントロールのための 地方自治体の取り組み

### 都市構造の現状と法改正の概要

梶原文男

大分県 高速道対策局 主幹

#### 1. 現在の地方都市の課題のひとつとしての都市構造の現状と法改正の意味

近年、日本の各地で、モータリゼーションの進展等を背景として、都市の無秩序な拡散が加速化し、中心市街地の社会資本が有効利用されない一方で郊外では新規の公共投資が必要になるといった公共投資の非効率性、環境負荷の増大などの問題が生じている。

今後人口減少・超高齢社会が到来する中で、都市構造に広域的に大きな影響を与える大規模集客施設や公共公益施設について、その立地に際し都市計画の手続を経ることを通じて、地域の判断を反映させた適切な立地を確保する必要がでてきた。そのため、都市計画を通じて都市の秩序ある整備を図るため、都市計画法、建築基準法、駐車場法、新住宅市街地開発法などの一部を改正することとなった。(閣議決定 平成18年2月6日)

このなかで、新時代の都市計画では、広域的影響を考慮したゾーニングの強化を打ち出し、ゾーニングを住民参加のもと機動的に変更できるよう都市計画制度を見直すことになっている。一定規模以上の店舗、飲食店、劇場、映画館、展示場、遊技場、スタジアムなどインフラや周辺環境に大きな影響を与える施設の立地規制に強化を打ち出し、白地地域についても都市計画で区域を定め、用途制限を導入する予定である。

本法改正の成立後、中心市街地の再生で大きな役割を果たすのは自治体となり、「市町村にしっかりと都市計画ができるよう権限を持ってもらう」、「ある市が一生懸命に都市計画に取り組んでも、隣の市が自由だったら効果が減少してしまう。そのため、都道府県が広域的な調整を担う」ことが求められる。この広域調整に関して、報告書では「よく判断」という表現をしているが、「よく判断」とはどのようなことなのか、具体的な取り組みをどのようにすべきか、市町村、県の動きが重要となる。そこで、本稿では、全国的な法改正の概要解説および九州の実情と課題の整理を行う。

#### 2. 都市計画法・建築基準法の一部改正の概要

基本的に都市構造に影響を与える大規模集客施設の立地にあたっては、都市計画手続を経ることを明確にした。また地域の判断という表現で、県が「よき判断」を行なうとして、適切な立地を行なうために都市計画手続を経る意義を示した。

以下に一部改正の内容を整理する(国土交通省HPより筆者が作成)。

##### ①市街化区域、用途地域における立地規制

大規模集客施設が立地可能な用途地域を見直し、第二種住居地域、準住居地域、工業地域では、用途の変更、または用途を緩和する地区計画決定がなければ立地できないことになった。

- ②非線引き白地地域等における立地規制  
非線引き都市計画区域・準都市計画区域内の白地地域では、大規模集客施設は原則立地不可となった。
- ③用途を緩和する地区計画制度の創設  
上記、①②により規制強化される用途地域、および非線引き都市計画区域内の白地地域においては、大規模集客施設の立地も認めうる新たな地区計画制度（開発整備促進区）を創設した。
- ④準都市計画区域制度の拡充  
農地を含む土地利用の整序が必要な区域に広く指定できるよう、準都市計画区域の要件を緩和するとともに、指定権者を都道府県に変更した。
- ⑤都市計画手続等の円滑化、広域調整手続きの充実

一定の開発業者が都市計画提案を行なえるよう、都市計画提案権者の範囲を拡大。また広域調整の強化のため、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なう際に、関係市町村から意見を聴取できるようにした。

- ⑥開発許可制度の見直し  
市街化調整区域内の大規模開発を許可できる基準を廃止し、病院、福祉施設、学校、庁舎等の公共公益施設を開発許可の対象とした。

\*ここでは、詳細には記述する紙面がないため、以上の大きな改正点のみを記した。

以下に、九州地方の各都市での事例を紹介し、自治体の現状や今後の取り組み、最後に土地利用コントロールのあり方を考察する。

## 福岡県の取り組み

吉田信博

福岡県 建築都市部都市計画課長

### 1. 県内の中心市街地の現状

福岡市から東へ約 30km に位置する直方市では、中心市街地の販売額、歩行者数ともに、10 年前と比べて半分以下になっている状況にある（図 2-1、図 2-2）。

また、福岡市から南へ約 30km に位置する甘木市では、商業のみではなく、市役所、市民ホール、国の役所等も中心市街地から郊外部へ移転し（図 2-3）、中心市街地の商品販売額はピーク時の 2 割程度と大きく減少するなど、郊外への都市機能拡散の影響が大きいと考えられる（図 2-4）。

このような状況は、直方市や甘木市だけではなく、県内の各都市でも似たような状況となっている。

図 2-5 をみると、福岡県においては、1970 年代より以前は、大規模商業施設は中心市街地の商業地域に立地する場合がほとんどであったが、最近では工業地域や郊外の用途地域が指定されていない地域に立地するケースが増加している（図 2-5）。

また、市民文化センターや規模の大きい病院等の公共公益施設においても、近年、郊外の市街化調整

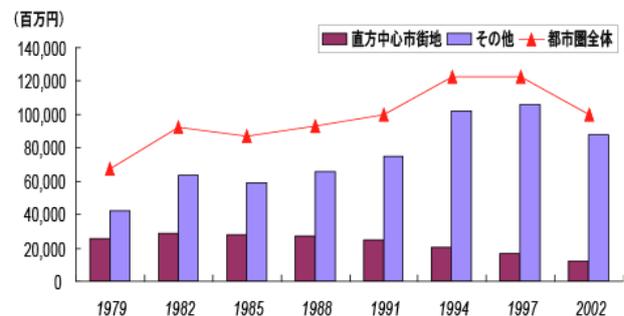


図 2-1 直方都市圏の商品販売額の推移

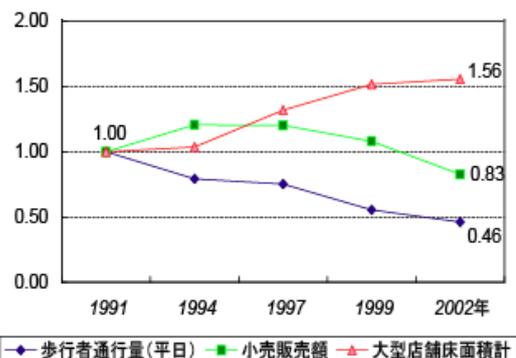


図 2-2 大型店の店舗床面積の伸びと中心商店街の歩行者交通量推移

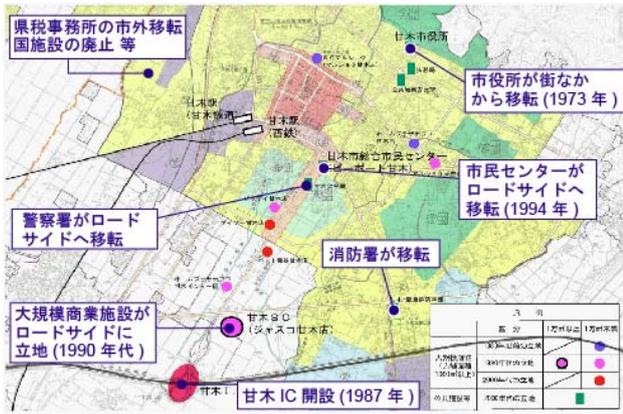


図 2-3 都市機能拡散の状況（甘木市）

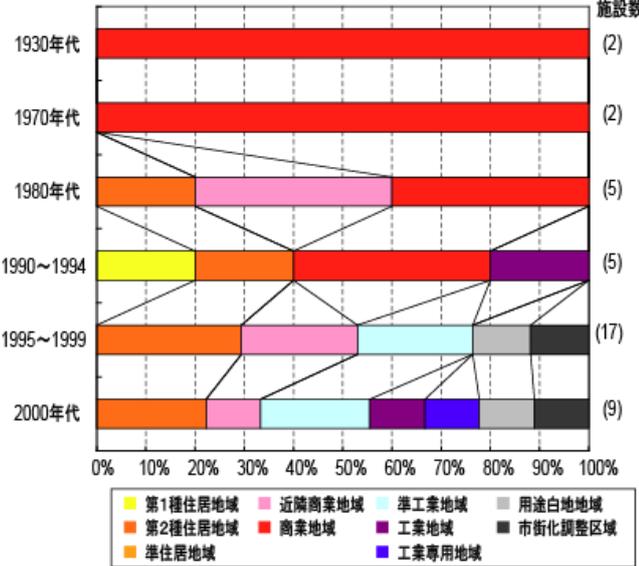
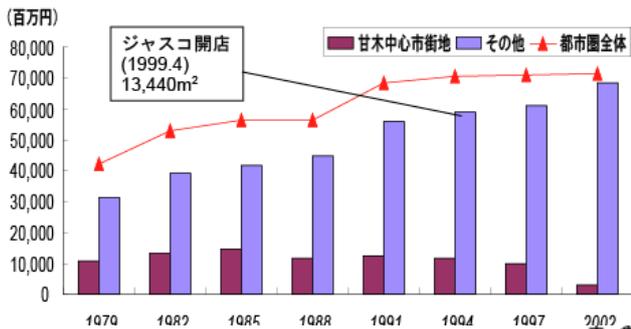


図 2-5 時期別の用途地域別大型店舗立地状況

区域や用途地域が指定されていない地域に立地するケースが増加してきている（図 2-6）。

このように、都市機能が郊外に拡散した結果、密度の薄い市街地が広がる結果となっており、DID 面積の拡大に合わせ人口密度が減少していることがデータでも明らかである（図 2-7）。このような、郊外に拡散する都市づくりがこのまま進展すると、自動車交通に過度に依存した環境負荷の大きい都市になり、また公共施設の維持管理費等が多く必要な行政費用のかかる効率の悪い都市になる等、多くの弊害

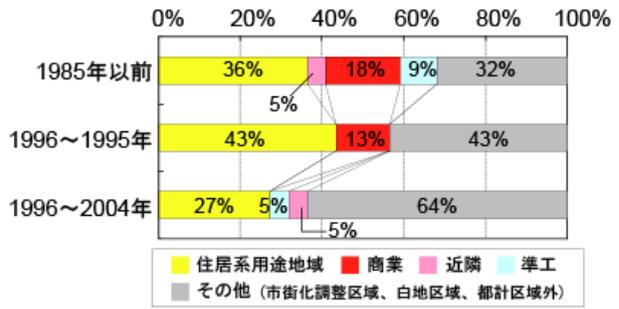


図 2-6 福岡県における市民文化センター等の立地状況

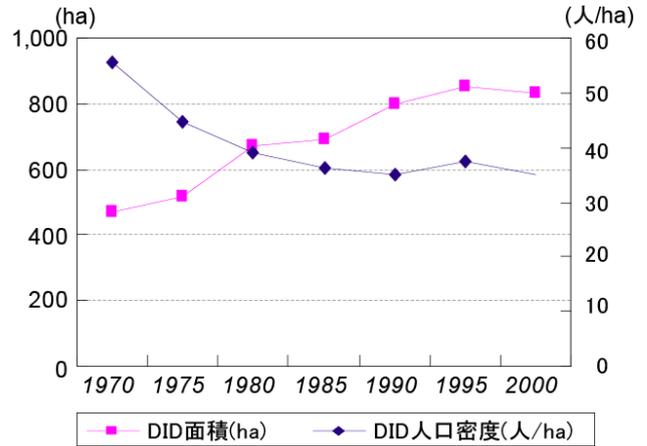


図 2-7 DID の変化（直方市）

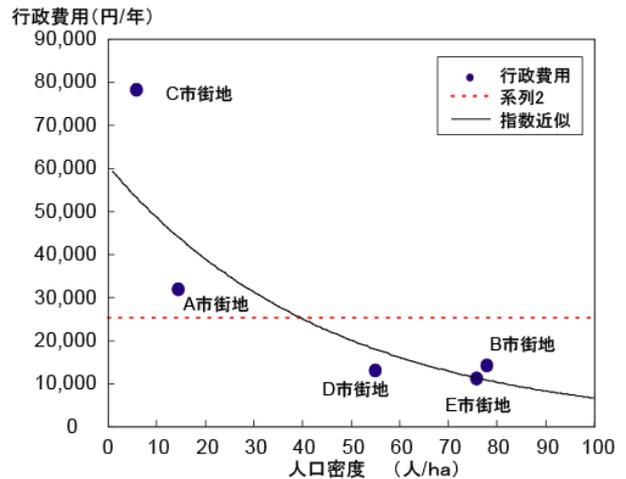


図 2-8 人口密度と住民一人当たりの行政費用（維持+更新）の関係

が生じることが想定される（図 2-8）。

## 2. 福岡県の基本的考え方

このため、福岡県では、これまでの都市機能が拡散する都市づくりから、都市機能を集積する都市づくりに変えていく必要があると考え、中心市街地に都市機能を集約し、にぎわいの場として再生する施策を推進することとした。

そして、その施策の柱として、①街なか居住の推進、②街なか集客力の向上、③大規模集客施設の適正立地、この 3 つを掲げ、重点的に取り組むことと

した。このうち、③について、より詳しく記述することとする。

中心市街地の再生のためには、まちづくりへの影響が大きい大規模集客施設の適正立地が不可欠で、特に、立地の影響範囲が一つの市町村を越える場合には、広域的観点から適切に立地することが必要である。このため、広域的な都市圏ごとに大規模集客施設の立地に関する基本的考え方を明示するとともに、大規模集客施設の立地を誘導する地域と、立地を抑制する地域を明示した大規模集客施設の立地ビジョンを県が策定することとした。この立地ビジョンに基づき、改正された都市計画法等を活用し、大規模集客施設の適正立地を実現することとしている（図 2-9）。

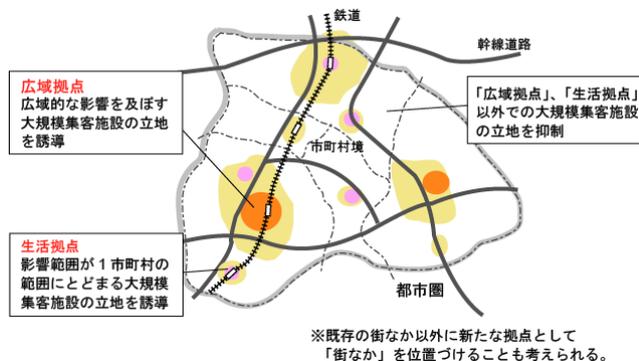


図 2-9 大規模集客施設立地ビジョンのイメージ

大規模集客施設の適正立地における、県と市の役割分担として、立地の影響が概ね一つの市町村の範囲内に留まる大規模集客施設は、市町村が適正立地の主体となり、立地の影響が一つの市町村を超える可能性のある大規模集客施設は県が主体となるべきと考えている（表 2-1）。

そして、広域的な影響のある大規模集客施設の立

表 2-1 大規模集客施設の適正立地における

県と市の役割分担

大規模集客施設の種類		県が調整の主体	市町村が調整の主体
商業/ 娯楽系	商業施設(スタジアム、文化ホール、劇場、映画館等の不特定多数の人が利用する施設)	・左記施設の床面積の合計が、10,000㎡超	・商業施設部分の床面積 3,000～10,000㎡
公共/ 公益系	公共施設(国、地方公共団体の拠点施設:庁舎、市町村役場、基幹図書館)	・国、県が整備する公共施設	・市町村が整備する公共施設
	病院	・なし	・病床数200床以上のもの
	福祉施設	・なし	・収容人数200人以上のもの
【対象】		立地の影響が一つの市町村を超える可能性のある大規模集客施設	立地の影響が概ね一つの市町村の範囲内に留まる大規模集客施設

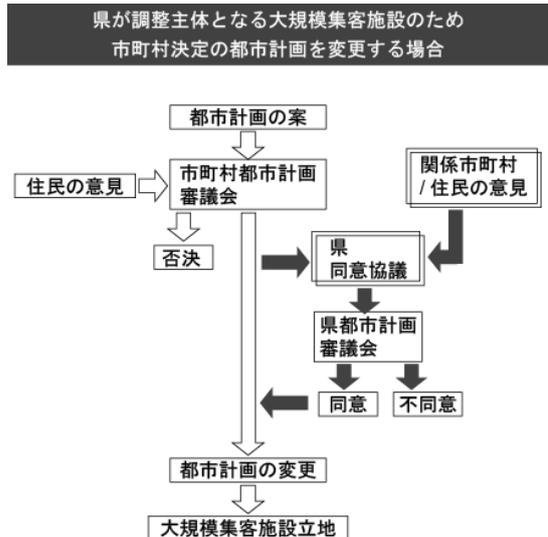


図 2-10 大規模集客施設適正立地のためのフロー

地の可否を判断する場合には、関係市町村の意見等が反映されるとともに、県都市計画審議会を活用するなど客観的な判断が反映される仕組みとすることとしている（図 2-10）。

さらに、大規模集客施設の適正立地のためには、郊外における抑制のみではなく、大規模集客施設の中心市街地への立地を促進する仕組みを確立するとともに、それを支援する総合的な施策を重点的に講じる必要があると考えている。

そして最後に、大規模集客施設の撤退対策が必要である。郊外型の大規模店舗は、数年の営業期間で撤退する店舗もあり、計画的なまちづくりを行う上で影響が大きく、都市構造への影響はきわめて大きいものがある（図 2-11）。このため、撤退の影響を緩和する措置を盛り込んだマニフェストを事業者が策定する等、郊外に新規立地する大規模集客施設の撤退による影響を緩和する施策を講じる必要があると考えている。



図 2-11 退店した大規模集客施設

3. 今後の福岡県の取り組み

前述のような基本的考え方にに基づき、今後、福岡県では、以下のような施策に、具体的に取り組むこととしている。

①大規模集客施設の立地ビジョンの策定

平成 18 年度中に、市町村と協議し、立地ビジョンを策定する。

②都市計画変更の判断のツールとなる評価手法の開発

都市計画変更の判断のツールとなる評価手法の開発を進め、地域の実情に合わせた各都市計画手法の適用を図ることができるようにする。

③都市計画提案制度の拡充への対応

法改正により、都市計画提案制度が拡充され、大規模店舗の事業者等も提案が出来るようになる。このため、既存不適格（既存の施設においても増改築が困難）となる大規模集客施設の事業者等から地区計画、用途変更等の提案が出てくるのが想定される。この提案に対してもすみやかに、判断することが求められる。

④特定用途地区の指定のためのガイドライン作成

中心市街地活性化基本計画の大臣認定等に向けた特定用途地区指定のため、市町村を対象としたガイドラインを作成する。

⑤準都市計画区域の指定

法改正により、都市計画区域外において、県が準都市計画区域を指定できるようになる。これを踏まえて、広域的、かつ、法施行後すみやかに準都市計画区域を指定する。

⑥改正都市計画法の全面施行までのかけこみ施設への対応

法改正において規制強化の部分が施行される来年の 11 月までの間に立地する大規模集客施設への対応

⑦県域を越える広域調整のあり方検討

九州知事会議に設置した協議会において検討する。

#### 4. 今後の都市政策について

今後のまちづくりにおいて、都市機能が集積したコンパクトなまちづくりを目指すという方向性は、基本的に変わらないと考える。

しかしながら、今回の都市計画法をはじめとしたまちづくり 3 法の改正や、前述の福岡県の取り組みによって、福岡県のすべての都市がコンパクトなまちになるとは思っていない。しかし、コンパクトなまちを目指して頑張る都市があれば、それが実現できるような仕組みとしたい。これまでは、そのような都市でも、それを実現する手立てがなかったことを考えれば、これからの取り組みは、大きな 1 歩と言えるのではないかと考える。

当然、今後、実際に取り組みをはじめるといくつ問題が発生すると思うが、その都度、適切に仕組み等を変えていくことも重要と考える。

さらに、大規模集客施設を中心市街地に誘導するなどして、中心市街地に人を呼び込むという課題については、相当困難な課題である。そのための施策メニューを充実させ、地域の特性に応じて、適切に組み合わせる有効な施策を実施する必要がある。当然、住民、商業者、行政等の努力も極めて重要である。

いずれにしても、改正都市計画法等を活用して、これから中心市街再生のために地方公共団体がやろうとしていることは、だれも知らない海に乗り出すようなものである。これを乗り切るためには、今回のシンポジウムに参画している都市計画学会のメンバーの方々の英知の結集が必要であると考えられる。

# 宮崎市の現状と課題

吉武哲信

宮崎大学工学部 助教授

## 1. 宮崎市での大規模集客施設の出店経緯と課題

宮崎市に2005年5月にオープンした大規模集客施設は、宮崎の中心市街地から車で10分程度のところの市街化調整区域であり、宮崎の中心市街地面積に匹敵する面積である。

この出店については、一度は出店を断念する経緯を持つが、二度目は、出店発表の前に地権者の合意をとりつけていた。

また、周辺市町村は出店に反対していたが、反対する制度が無いため、県に陳情をするしかなかった。結局、反対意見は公式な形で取り扱われることはなく、行政が事務局を持つ各委員会では、出店受け入れありきでの諮問が行われた。出店の判断は政策判断とされ、そのプロセスや判断根拠は不透明であった。

詳細な経緯の説明は、本稿では紙面の都合でできないが、本大規模集客施設の立地箇所は、県の区域マスでは調整区域のまま開発地区として位置づけられておらず、市都市マスとの整合が図られていないままである。これは、地方分権の中で、市町村がやることを出来るだけ阻害しないように県が配慮した結果としてみることもできるが、関与も可能であるとも言える。

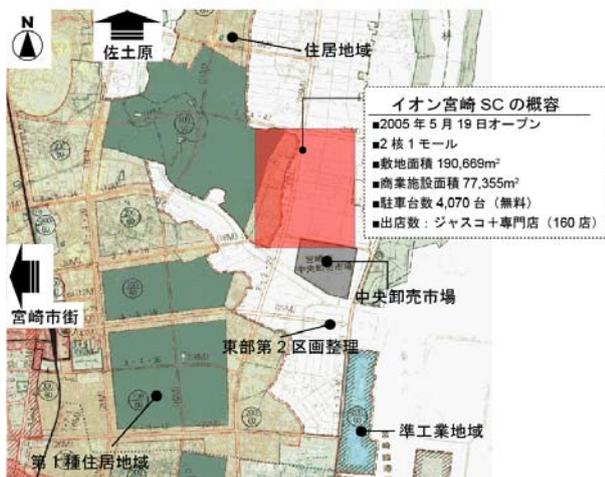


図 3-1 イオン宮崎の位置と概要

問題は、行政の姿勢ややり方によっては、改正される新しい法律の下でも、都市構造上、広いエリアで問題となる立地が発生することも予想できることである。

表 3-1 イオン宮崎 SC 認可から浮かび上がる課題

- 都市計画に関わる手続き・プロセスの問題
  - 計画の継続性と柔軟性
  - 地方分権と広域調整  
(計画の整合性、自治体の裁量)
  - 議会、諮問機関、外部機関システムと機能
  - 市民参加と情報戦略
  - 都市計画に関わる訴訟
- \* 宮崎の特異性 (他でもありうる)

## 2. 法改正後の手続きに関する課題

大規模商業施設の経営者側の立場で考えると、出店が面倒なところには出店せず、用途を変更してもらえるところ、あるいは、10,000m<sup>2</sup>以上とならないよう施設を分けるなどの工夫を考える。そうすると自治体間で誘致合戦が起き、結局何でも出来るのではないかという問題が発生する。この問題は、法律が過去にあったことに基いて成文化されたものである限り、解決できない。法律や条例の精神で議論できる機能が必要である。

たとえば、デンマークでは、国土の5%しか開発できず、95%はそもそも開発が出来ないようにしている。開発については、近隣自治体に拒否権があり、調整がつかない場合には、環境大臣に調整への介入権があることを紹介しておく。これは、自治体間の誘致合戦を防止する手だてである。

## 3. 今後の都市政策について

地方分権の流れの中で、厳しいコントロールを地方自治体に委ねるのは無理があるかもしれない。国が厳しいコントロールを示し、地方は実情に応じて緩和することができるような仕組みの方が良いのではないか。地方が厳しくやれと言うのも酷である。

そういう意味では、今後の都市計画、特に土地利用コントロールの面では、国と地方は両立して取り組む

べきだと考える。

## 久山町の現状と課題

玉田 孝二

都市環境研究所 九州事務所長

### 1. 大規模集客施設の出店経緯と評価

久山町は、環境保全と地域コミュニティ維持のために集落地区計画の導入を試みていたが、トリアス久山が属する集落では計画が出来なかった。そこに大店法の廃止(H12)に伴う商業施設の出店話が浮上した。これを行政がサポートし、農用地の転用を図るため農村活性化事業として整備し、トリアス久山が実現した経緯がある。

トリアス久山の用地は、土地信託制度を活用し農地を10~15年ぐらいで借りており、その後延長することになっている。元々農村振興のためにトリアス久山が計画され、敷地内に「元気市」などが併設されているが、住民の方々の中には環境が悪くなったことを危惧している人も多い。もともと久山町は、町域の96%を調整区域に指定し、環境・農業を守ってきたが、若者の流出等で行き詰まり政策転換を余儀なくされていた。町内には高齢者が多く、町の活性化・利便性向上にトリアス久山は寄与したと考えられる。地域の活性化と環境保全の相反する評価が存在するところに問題の難しさがある。

このような問題は、他の地域でも同様であるが、



図 4-1 幹線道路の両サイドに展開するトリアス久山  
(背後の自然環境とミスマッチな沿道景観)

地域住民、特に農地所有者の意向は、営農の継続より、賃貸料が収入として入る形態を望む者が多いことも事実である。

### 2. 久山町の都市構造

久山町には、もともと8つの集落がほぼ同規模であったこともあり、各集落にお店が数店あるのみで中心市街地と呼べるものは存在しない。トリアス久山の出店により、ここが久山町の中心市街地のような形となっているが、もっと広域に、福岡市やその周辺自治体から捉えた都市圏、都市構造から見ると、郊外の大規模集客施設の一つであることは紛れもない事実であろう。

計画当初は、年間300万人の入込み客の計画であったらしいが、現在は1,000万人超になっており関係する都市エリアの大きさを物語っている。現実山口からも来店がある。

圏域の問題から言えば、大分、長崎は福岡・天神にスポイルされたという見方もできる。天神が九州の中心であるという構造である。このように福岡都市圏の中での都市構造としてみるか、九州全体として見るかの見方によっても中心市街地への影響の見方が変わってくる。つまり、都市の構造といった言葉でくくられるエリアの議論は、その捉え方、切り口で異なるため、広域の調整や自治体の主体性、アイデンティティを考えると非常に難しい判断が必要であろう。

### 3. 今後の久山町の取り組み

8つの集落のうち、農村集落地区計画が未決定のままであった5つの集落では、その後の法改正を受け

て調整区域地区計画を目指して取組んでいる。地域コミュニティを維持し環境を守るためには、利用可能な宅地を準備し地域の活性化につなげることも必要である。そのため、まちづくり条例を制定し、都市計画マスタープランなどまちづくり計画の遵守、まちづくり団体の提案制度、企業との官民協働など基本的な枠組み等が準備されつつある。今後は、環境を重視しながら活性化を図るという微妙なバランス感覚とその実務的な取り組み、実践が必要であろう。

#### 4. 今後の都市政策について

これまで都市計画に携わってきた者の多くが、都市化や市街化は悪だとしてきた面が多分にある。地域には活性化という命題もあり、あるべき姿を一部の専門家のみで勝手に論じるわけにはいかない。そういった時代は過ぎた。都市には、「利便性」と「環境」のジレンマが存在する。そのため今後は、都市政策として総合的な判断をしなければならない場面がでてくるはずである。

## 熊本県の現状と課題

宇野史郎

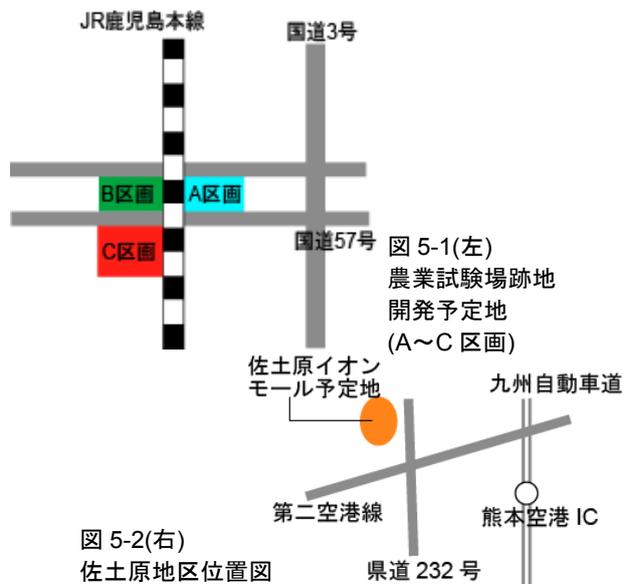
熊本学園大学大学院 教授

### 1. 熊本県内の大規模集客施設の出店の現状と課題

近年10年間に、熊本県内に出店した大型商業施設（床面積10,000m<sup>2</sup>以上）は、13件、そのほとんどがイオン・イズミ系である。寿屋、ニココ堂が経営破たんしたことにより、両者の草刈場と化している。出店のほとんどが市街化調整区域、白地、または準工地区である。

注目されているのが、熊本県が所有する農業試験場跡地への進出計画である。当初FAZとして計画していたが、断念し、コンペによりショッピングセンターを誘致する形をとった。熊本市の都市マスでは、良好な住宅ゾーンとして位置付けられており、その意味で一定の生活拠点施設の位置付けの必要性はあるものの、計画では、20,000m<sup>2</sup>を超える商業施設となっており、中心市街地への影響が懸念されている。

もうひとつ注目されているのが、熊本市佐土原地区へのイオンモールの出店計画である。現在、事前審査を進めている状況である。まだ検討段階であるが、どう考えても第二空港線の交通混雑悪化を引き起こすことが目に見えているので、まちづくりの視点から見て相応しくないと考えられる。今後、市がどう判断するのか注目している（本原稿執筆中に熊本市が開発を不許可とする旨の報道があった）。



### 2. 大規模集客施設の出店効果と影響

大型店の出店の効果について疑問がある。雇用効果、税収効果、そして買物利便性があると言われてはいるが、広域、かつ長期の視点から検討すると、必ずしもそうとは言い切れない。

雇用効果について見ると、近年従業人口が増加しているが、増えているのはパートタイマーだけで正社員は減少している。もちろん自営業主や家族従業者も減少している。注目すべきは、卸売業の従業者数は減少していることである。大規模商業施設は雇

用効果が高いと言われているが、パートタイマーだけが aumentando している状況で、効果があると果たして言えるのか疑問である。

税収の増加についても、佐賀市の中心市街地活性化基本計画によると、中心市街地の固定資産税は減少していることが示されている。

また、買物利便性効果についても、福岡広域都市圏の住民アンケート調査によると、住みやすくなった、および住みにくくなったと答えた人のその理由について見ると、日常の買物がベンチになったとの答えと同様に、日常の買物が不便になったというのが大きな問題となっており、便利不便の両面があることが示されている。

雇用効果、税収効果および買物利便性効果は局部的かつ短期的な効果の側面が強く、広域的かつ長期的まちづくりの視点から見れば問題なしとはいえない。小売業間の競争によって消費者への利便性は向上することは否定しえないが、基本的に小売業は消

費者の財布の中身を増やすのではなく、その選択に関わる産業であることを認識しておく必要がある。

### 3. 今後の都市政策について

熊本県では大規模集客施設出店に関するガイドラインを作成したが、これは地域貢献のあり方をメインにしている。地域貢献は対象エリアやその貢献の程度も曖昧で、調整が難しいと思われる。「調整」や「判断」は具体的な事例のなかで明らかになってくると考えられる。ただ、地域貢献については福島県で条例制定され、実施されることになっている広域調整のあり方と関連させて意味を持つものと考えている。

また、これまで都市計画分野と流通の分野はなかなかひとつになれていなかった。今後、両分野の融合を図り、発展することで、真の都市政策の発展があると考えられる。

## 土地利用コントロールのジレンマと都市政策のエリアの捉え方

梶原文男

大分県高速道対策局 主幹

### 1. 今後の地方自治体の対応について

大規模集客施設の立地については、もともと、二分された議論があり、自治体の首長の中にも歓迎と反対がある。また、規制論と市場論の問題に代表されるように、都市計画学者と経済学者の議論も存在する。都市計画の機能の面から言うと、県、市町村の権限の問題もある。現在は、立地規制が大きく取り上げられ、「店舗出店に関する条例化」を福島県などが先行して取組んでいる。

さらに、今回の法改正における1万m<sup>2</sup>の規模規定は、これまで都市計画の歴史の中で議論された「規模規定の課題」を再燃させないかという問題が考えられる。今回の法改正に伴い、立地企業から見ると、用途変更を願い出る方法、用途フリンジを狙う方法、市町村単位で判断される手続きを進める方法、地域

住民（特に農地所有者）の強い要望と活動をおおる方法、開発整備促進区を設定する方法、規模規定である10,000m<sup>2</sup>以下での出店を先行させ、増殖パターンで、沿道進出、敷地間連結でつぎはぎ店舗を作っていく方法など、いろいろと考えられる。法改正の意義と逆にマイナスの効果が出ることも考えられる。これらの対応も自治体に委ねられている。

また、焦点となっている大規模集客施設のみならず、都市構造を考える際、問題となるのが、住宅政策である。これまで、郊外大規模住宅開発を許容してきた地方自治体では、市街地拡大を住宅地の供給を開発許可などで行ってきた経緯があることも事実である。今、どこに、どんな方々が居住しているのか、これからどのような住宅政策を進めていくのか、総合的な分析が必要であると考えられる。これまでの住

宅政策や今後の予測や対処方法も含めて都市構造の分析が必要であると考えからである。

基本的に改正法が施行されると、これまでより、大規模集客施設の立地のコントロールが可能になることは言うまでもない。しかし、今回の法改正には、原則立地不可の裏に、地区計画を活用した誘導ツールや、用途変更による対応、面積規程の存在による抜け穴など、進出企業から考えるといろいろな抵抗も考えられる。

もともと自治体の中には、地域振興を目的に大規模集客施設を誘致するところも存在し、各自治体が一概に規制の方向にベクトルが向いているとは明言できない。ここで、広域調整という役割が、都道府県に委ねられが、都道府県の判断も難しくなる。

このため、進出企業の出現を想定した手続きフローや基準、あるいは条例などの準備をすることも一案であろう。このとき、都市構造への影響について、どのエリアで、どの程度の影響があるか、効果があるかなど、客観的に評価しなければならない。郊外立地を規制する場合、代替案として中心市街地への誘導が考えられるが、そのためのインセンティブが十分か、またそのための財源などの確保が可能か、中心市街地の既存土地利用の権利輻輳に関する対応策も必要である。

またこの場合の中心市街地の選定も課題となる。つまり、ひとつの自治体では判断できないので、広域調整という話しになるため、それぞれの自治体の中心市街地が存在することから、綱引きが始まる場合もある。都市構造の影響するエリアの設定が問題となり、郊外、中心地に限らず、各都市やその隣接都市との複数の自治体による都市エリアの客観分析が必要となる、という意味である。

そのため、都道府県には、郊外大型集客施設の規制を主目的にしても、都市構造の課題や今後の姿を明確にした上で、判断を行なう必要があり、そのための「準備」が必要であると考え。

都市計画法改正の施行までに、市町村のみならず都道府県の「準備」が必要であり、この準備には、調整の仕組み、その中にも現存の仕組みと新しい仕組みの構成、セクション間の調整も含まれる。また

最も難しい準備は、捉えるエリアの設定である。都市構造の変化が問題とされているが、どのエリアで構造的な問題があるのか、その影響範囲はどの程度なのかを考えなければならない。さらに関係自治体が複数の場合が多いため、誰が主体となって意思決定し、誘導していくのか、またその手段は何かについても検討しておかなければならない。その手法として、条例や法律か、あるいは行政のお願いか。環境保全と地域活性化のジレンマも根底にあるのも事実である。そこで、今後の都市政策のあり方に関する提案を次項に示す。

## 2. 都市政策のエリアの捉え方

現実、法改正に伴う自治体の準備には、「都市計画基礎調査」の方法や活用の変更など、行政側の運用の課題もあると考える。例えば、準都市計画区域の決定が都道府県になるが、準備はできているかも疑問である。もともと、都市計画の制度やツールは、相当長いタームで考えてきた。今後、行政が胸を張って、長期的な部分と、短/中期の施策とをわかりやすく提示しておくことが必要となる。市町村への権限移行によって都道府県が関与する余地は小さくなったが、市町村同士の調整も難しいと考える。広域調整の役割とその意義は、大規模集客施設の立地に限ったものではない。

土地利用コントロールの問題を考える際、どのエリアで、誰が問題と言っているのか、何のために、誰がコントロールすべきなのか、あるいはそうでないのかを見極めなければならない。さらに、コントロールするとすれば、どのようなやり方が良いのか、その効果や影響を検討するエリアはどの程度なのかの検討も必要である。加えて、エリアごとの対応策や他のエリアとの関係までも検討し、問題解決の構成を組み立てていかなければならない。このような「土地利用コントロールの問題解決・緩和のための方策を考えるための範囲に関する論理構成」を『エリアのイメージ (The Image of the Area)』と称し、以下にその進め方を示す。

これからの自治体は、「エリアのイメージ」を整理し、行政各セクション間の総合的調整を行なう主体

を明確にしたうえで、行政の **Responsibility**（主体的責任）と **Accountability**（説明責任）とを区別し、「インフォームドコンセント手続き」を行ないながら、区域内・外に関わらず土地利用コントロールの「責任」を果たしていかなければならない。

都市構造の調査・分析では、それぞれの都市におけるこれまでの市街地形成の経緯に始まり、様々な政策や社会経済情勢の変化を理解しながら各都市独自の調査・分析と予測を行なうことであり、今後の都市計画に重要な作業として位置付けておく必要がある。都市構造の『サーベイ』を行なうことは、都市政策を検討、公開する際の情報提供（**Informed**）にあたり、住民や議会等への納得（**Consent**）のために不可欠な手続きである。これまでの情報提供は、プランのみを提示し、それらに対する意見収集に偏っていると批判が多い。そこで、単に今後のことのみを記述するプランは説得力に欠けよう。つまり都市や各地区にとって、どんな課題があつて、その緩和や解決のために、どのようなプランが考えられるか、なぜそのようなプランになるのか、そして将来的にどんな影響があるかについて、わかりやすく提示していこうという姿勢が必要である。これが都市計画における『インフォームドコンセント』である。

地方都市の都市計画上の課題は各都市によって異なるものの、一部の専門家や行政によって決定していけるものではない。いかに広く住民に公開し、わかりやすい都市計画にしていくかは、基礎的な調査や分析結果の提示、検討の場を設定していくかにかかっていると考える。そのために住民に身近なエリアから検討し、異なったエリアとの比較を行ないながら都市全体の方針を検討していく方法を施行し、効果の計測も含め継続していかなければならない。さらにこの調査分析をもとに地方都市の中心市街地と郊外のジレンマ、都市の課題解決・緩和に向けて取り組んでいく『成長の相互管理』が必要である。

### 3. おわりに

最後に、大きく3つのことを整理する。

郊外と中心市街地を切り口に法改正が行われているが、都市計画全体に関わる重要な議論が多く隠されていることを最後に記しておきたい。

ひとつは、①郊外と中心市街地の捉え方の難しさ、②都市計画は誰が決めるのか、その仕組みと責任の所在、そして、③エリアの議論である。これらは相互に関係する部分もあるが、①の二極の構造的な整理には無理があるということである。それぞれの立場に言い分があり、相反しているとともにトレードオフの関係にもある。さらに自治体がこの二極化の問題をどれほど重く受け止めているか、今後の対応として、どれほど重点的に取り組むべきか結論が出ていないと考えるからである。そして、②の仕組みや責任の問題は、今後、自治体が真剣に取り組まなければならないテーマとして提示しておく。宮崎市の例のように、手続きが、法的に問題が無いように処理できることに対して、どのような切り口で問題提起をすべきかを考える必要がある。大型店出店の是非というより、その手続きを焦点とすれば、仕組みと責任の問題が大きいからである。

そして、③エリアの捉え方である。前項で記したような「エリアのイメージ」の分析と手続きが必要である。エリアの捉え方によっては、課題の取り組み方が異なり、出てくる答えや方針も異なってくる。久山町の例示は、その典型例であり、九州全域で見ると、福岡都市圏で見ると、久山町で見ると、で問題の捉えから異なる。エリアの議論のわかりやすい例である。

今後、地方自治体は、その行政区分というエリアに固執することなく、現実の都市活動を見据えたエリアを考慮した上で、都市構造のあり方を論じ、実践に移していかなければならないと考える。

■ 発行日：2006年7月

■ 編集発行：

社団法人 日本都市計画学会 国際委員会

〒102-0002 千代田区一番町10

一番町ウエストビル 6F

TEL. 03-3261-5407/ FAX. 03-3261-1874