

国 都 計 第 2 7 号
平成 1 9 年 6 月 1 日

各都道府県、政令指定都市の都市計画主務部局長 殿

国土交通省都市・地域整備局都市計画課長

競争抑制的な土地利用制限の排除について

標記については、「都市計画運用指針」（平成 1 2 年 1 2 月 2 8 日付け建設省都計発第 9 2 号建設省都市局長通知）において、技術的助言を行っているところであるが、このたび、その的確な運用に資するよう、「広域的都市機能の適正立地評価ガイドライン」を別紙のとおりとりまとめたので通知する。

なお、本ガイドラインは、地方自治法第 245 条の 4 の規定に基づき行う技術的な助言の性格を有するものであり、各地方公共団体におかれては、今後の都市計画制度の運用に当たって、参考とされたい。

広域的都市機能の適正立地評価ガイドライン

1. はじめに

改正都市計画法等が平成18年5月31日に公布された。今般の改正は、社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。（第一次答申）」において、「人口減少・超高齢社会を迎え、都市機能の無秩序な拡散に歯止めをかけ、都市の既存ストックを有効活用しつつ、都市圏内で生活する多くの人々にとって暮らしやすい集約型都市構造を実現していくことが必要である」との提言を踏まえ、都市構造に重大な影響を及ぼす大規模集客施設については、機能的な都市構造を確保する観点から、その立地をコントロールしようとするものである。

一方、大規模店舗等の立地コントロールについては、土地利用の規制をその手段とすることから、内閣府に設置された規制改革・民間開放推進会議より、「新たな法的仕組みでコントロールしようとする試みについては、既存の競合する店舗等との競争を抑制するなど需給調整や既得権擁護とならないよう措置するとともに、環境悪化、交通渋滞の激化、都市基盤施設の利用効率の低下、集積による利便の増進など、土地利用の外部性をコントロールする観点から運用されるよう措置すべきである」旨の答申が行われた。

これからのまちづくりは、都市の拡大成長の時代から人口減少時代へと転換する中で、都市の運営コストの増大を抑制しつつ、自動車利用困難者を含む多くの人々にとって暮らしやすい都市構造を実現することが都市政策上重要である。しかしながら、例えば中心市街地活性化については、街なか居住や公共公益施設等の集積促進など、整合性をもった地域政策のもとで総合的に取り組まれるべき問題であり、都市計画の運用が、こうした取組と離れて単なるレント・シーキング（企業の参入規制）に陥り、経済活動に対する不要な制限となることは回避しなければならない。

今般の法改正により大規模集客施設に係る用途規制が広域的に導入されるとともに、民間事業者等が都市計画提案制度を活用することができることとなった。民間事業者等からの提案は、地域の潜在的活力を引き出し、望ましい都市構造を実現するものである場合もあるかもしれないし、また、広域的に交通渋滞等のマイナスの影響を与えるものであるかもしれない。本ガイドラインは、立地規制の解除を求める計画提案がなされた場合に、その影響をどのように評価することが適当か等についてとりまとめたものである。

2. 都市計画における土地利用計画のあり方

(1) 「集積の外部経済」の向上

都市計画は、機能的な都市活動及び良好な生活環境の確保を図るため、主として民間主体が行う土地利用と公的主体が行う都市基盤施設の計画との整合を図るとともに、限られた土地資源を有効に配分し、都市を一体的に整備、開発、保全しようとするものである。

都市計画における土地利用計画の役割は、近接する土地利用間の相隣環境等の調整とともに、災害被害の防止、自然環境の保護、農林漁業との調和を図りつつ、都市基盤施設の計画と整合した都市機能の配置を広域的に図ることにある。このため、都市計画法では、用途地域を定める趣旨を「住居、商業、工業その他の用途を適正に配分することにより、都市機能を維持増進し、かつ、住居の環境を保護し、商業、工業等の利便を増進」するとしており、消極的なニューサンスの除去だけでなく、機能の増進という積極的な役割も担っている。

特に、都市機能の配置については、それが相互に整合性のない、無秩序な形で行われると、必要な公共コストが増加するなど、非効率な都市構造となるおそれがある。そもそも人や事業所等が都市に集まるのは、多様な活動が相互に依存、影響しあって、各機能の効果を高める等の「集積の外部経済」が期待されるからであって、また、集積により、公共交通の頻度等利便性が向上する等のメリットもある。このような「集積の外部経済」が最も有効に発現されるよう誘導することが、都市計画の重要な課題の一つである。

(2) 交通計画との調和・連携

土地利用による機能的な都市活動を実現するためには、これを支える都市基盤や交通施設等が適切に備わっていることが必要であり、土地利用計画と交通計画とが適切に調和・連携していることが不可欠である。これらの調和が図られず、土地利用に伴う交通負荷を適切に処理できない場合には、都市の機能を効果的に発現することはできない。

また、これからの超高齢社会において公共交通ネットワークが機能的に維持できるような都市構造が確保されることは重要であり、このためにも、土地利用計画と交通計画との連携を図ることが必要である。

3. 将来都市構造の事前明示

(1) 都市構造に関するビジョンの意義

行政は、インフラの整備・管理をはじめ、様々な公共サービスの提供・

調整を担っていることから、それらを計画する上で、将来都市構造に関するビジョンを持つことは当然必要なことである。

都市計画は、こうしたビジョンを明示し、計画策定プロセスを通じて様々な主体とビジョンを共有する機能を果たしているとともに、土地利用の規制を通じて、ビジョンに即した土地利用が実現されるように誘導する役割を担っている。

(2) 都市構造の分析

将来都市構造の検討に当たっては、以下の視点により都市構造の分析を行うことが望ましい。

① 集積による利便の増進

都市機能集積の現状を踏まえ、今後、適切に集積を誘導することで、多様な機能が集約されることに伴う「集積の外部経済」が、今以上によく発揮されるほか、広義の規模の経済により、公共交通機能の頻度等利便性の向上等が図られることが見込まれるか否か、また、その場合、過密による弊害等集積に伴う外部不経済には適切に対応できるか否かを分析する。

例えば、多様な都市機能の配置及び規模を踏まえ、各施設間の移動距離や移動時間の最小化を図る観点から、新たな都市機能の立地によって、「集積の外部経済」が発揮される地域の抽出を行うことが考えられる。

② アクセシビリティの確保

自動車利用困難者も含めた多くの人々にとって、必要な都市機能への円滑なアクセシビリティの確保が図られているか否かを分析する。

例えば、都市内の居住人口の分布状況と、それぞれの地域から徒歩、自転車、公共交通機関を活用した到達時間を考慮して、アクセシビリティに優れた地域（公共交通利便地域）の抽出を行うことが考えられる。

③ 都市基盤施設の利用効率

既存の都市機能集積地、又は新興の開発地等に存する都市基盤施設について、その整備目的に即した施設の有効利用が図られているかどうか、無秩序な新規開発によって整備目的が損ねられ、新たに生じる公共コストの増加を抑制できるかどうかを分析する。

例えば、道路については、通過交通の処理や速達性の確保等を目的とするバイパス道路等の沿道及びその周辺においては、その機能を確保するため、沿道利用を抑制する地域として、抽出を行うことが考えられる。ただし、道路機能を維持するための内部化措置（機能を回復するために必要な適切な開発者負担）がなされる場合には、土地利用に過度の制約

を課すことは適切ではないことにも留意する必要がある。

(3) 都市構造の目標等の明示

都市構造の目標は、上記の分析を踏まえた上で、将来の都市構造の望ましいあり方を示すとともに、それが本来達成しようとしている都市活動等の機能的な状況をより分かりやすくし、地域住民等がその達成状況等を把握することができるよう、一定の状況指標（パフォーマンス・インデックス）を併せて明示することが望ましい。

都市構造の目標については、中長期的な将来像とするだけでは、現在の土地利用に係る判断の規範となりにくいことから、例えば5年後など、目標年次を明示することが望ましい。

都市機能を集積させて「集積の外部経済」が適切に発揮されるよう誘導すべきか否かは、地域の判断による。例えば、既に相当程度の集積が進み、過密等の「集積の外部不経済」が認められる場合は、当該地域にこれ以上の集積を誘導することが望ましいかどうか、慎重に検討する必要がある。しかし、逆に、都市機能の無秩序な拡散が進み、都市基盤施設の投資や維持管理コストが追加的に必要になるなど非効率な都市構造となっているか、そのおそれがある都市の場合には、集積を適切に誘導することを目標とすることが考えられる。

なお、これらの決定に当たっては、地域住民や民間事業者等へ開かれたプロセスによって決定されていることが必要であり、状況指標の設定に当たっては、それが地域住民や民間事業者等にとって検証可能な指標となっていることを要する。

さらに、都市構造の分析を踏まえ、都市機能の集積を誘導する地域（集積誘導地域）をあらかじめ明示することが考えられる。この集積誘導地域は、後続手続である用途地域の都市計画変更等に関係するものであることから、都市圏の都市計画の指針である都市計画区域マスタープラン（整備、開発及び保全の方針）に位置づけ、都市計画の手続を経て行うことが必要である。但し、当該地域の選定に当たって、当該地域の道路が狭隘であったり、小規模な敷地が連たんしている場合等には、集積による外部不経済に対する考慮も併せて行うことも必要である。

集積誘導地域を位置づけた場合には、当該地域における集積の促進を図るため、商業地域等の用途地域への適切な見直しや、公共施設の整備改善、市街地再開発事業等の実施により民間事業活動の積極的な支援等を行うべきである。

なお、都市を取り巻く状況が常に変化することを踏まえ、状況指標の検証等と併せて、都市構造の分析は定期的に繰り返し実施することが重要で

ある。また、都市基盤施設の整備の進展や大規模集客施設、公共公益施設の新規立地の変化等を踏まえ、集積誘導地域の位置づけについても、硬直的にするのではなく、適時適切に見直しを行うことが望ましい。

4. 大規模集客施設の立地誘導の必要性

今般の法改正により用途規制の対象となった「大規模集客施設」とは、具体的には延べ床面積が1万㎡を超える店舗、飲食店、劇場、競技場等の用途を有する建築物である。商業施設について見れば、通常規模のスーパーマーケットなど、近隣住民のサービスが主の店舗は含まれず、商圈が広域に及ぶ巨大規模のものが対象となる。

地方都市（人口10万人～50万人）における中心市街地の総売場面積の平均が約7万6千㎡（平成14年）であることを考慮すると、これらの大規模集客施設は、1又は数施設をもって、中心市街地の集積に匹敵する。

このため、大規模集客施設については、立地に伴う都市構造等への影響が大きいことから、都市圏レベルの観点に立って、その立地について適切な誘導を行うことが必要である。

5. 都市計画提案の評価について

(1) 土地利用計画の観点からの評価

① 集積誘導地域内の場合

集積誘導地域において大規模集客施設の立地に関する都市計画の提案がなされた場合には、下記(2)の視点を踏まえつつも、原則として当該施設を含む都市機能の集積が図られるよう土地利用規制の変更を速やかに行うことが望ましい。

なお、3(2)②の「アクセシビリティの確保」が十分図られている集積誘導地域であり、公共交通の利用誘導方策等により、集積に伴う外部不経済が適切に対処されることが見込まれる地域の場合は、下記(2)のうち、交通に伴う広域的な影響についての評価を省略することも考えられる。

② 集積誘導地域外の場合

例えば、工場跡地の土地利用転換等によって、集積誘導地域外（集積誘導地域を位置づけていない場合を含む。）において、都市計画の提案がなされた場合には、外部性の内部化を適切な手段の下に可能とするという点も踏まえ、環境悪化、交通渋滞の激化、都市基盤施設の利用効率の低下、集積による利便の増進など、土地利用の外部性をコントロールする観点から、集積誘導地域として位置付けるべきかどうか評価を行うものとする。

その結果、下記(2)の影響が問題なく、当該地域における一定の集積

が土地利用上適当であると判断できる場合には、原則として、当該地域を集積誘導地域として位置付けるものとし、上記（１）①と同様に土地利用規制の変更を速やかに行うことが望ましい。

（２）周辺環境等への影響評価

上記（１）は、個別の施設立地に伴う影響ではなく、土地利用計画に関して、「集積」を誘導することが望ましい場所かどうかという観点の評価するものであるが、個別の施設立地に伴う影響については、当該大規模集客施設の立地による周辺環境等への影響、特にマイナスの影響について、別表「周辺環境等への影響評価項目及び評価方法」によって評価を行う。

立地に当たって各評価項目の影響を軽減するための代償措置がとられる場合には、この措置による効果も含めて評価を行う。

各評価項目の評価の結果、立地によるマイナスの影響が著しいと判断される場合には、立地に関する都市計画の提案を認めない。

なお、これらの評価については、可能な限り定量的で、第三者による検証可能な手法により行うものとする。

（３）評価に関する留意事項

① 競争抑制的な運用の排除

評価に当たっては、既存の競合する店舗等との競争を抑制するなど需給調整や既得権擁護とならないようにすることが必要である。

② 総合的な評価における客観的な手法の導入

総合的な評価を行うため、例えばヘドニック法等による客観的な手法が活用可能な場合には、これを取り入れた評価について十分な検討を行うことが必要である。

(別表)

周辺環境等への影響評価項目及び評価方法

評価項目	評価方法	評価基準の例
交通渋滞による損失	主要な道路における、渋滞の発生、道路渋滞による時間損失等について評価を行う。 地区発生集中交通量等の予測方法については、「大規模開発地区関連交通計画マニュアル」、道路渋滞による時間損失については、道路事業・街路事業の「費用便益分析マニュアル」の活用が可能である。 なお、この評価の対象とする圏域については、立地場所周辺だけでなく、商圈等を踏まえ適切に設定するものとする。	・混雑度が1.0を超えて、著しく悪化しないこと。 ・主要な交差点において、著しい交通集中が生じないこと ・道路渋滞による時間損失が現状より著しく悪化しないこと ・渋滞の解消を図るために公共コストの著しい増加が生じないこと 等
交通事故の増加	立地場所周辺における、通学路や特に歩行者の多い生活道路等への自動車交通の流入状況について評価を行う。また、必要がある場合には、交通事故による社会的損失等について評価を行う。 交通事故による社会的損失については、道路事業・街路事業の「費用便益分析マニュアル」の活用が可能である。	・周辺通学路等 歩車分離がない通学路や、特に歩行者の多い街路での安全性の低下がないこと ・交通事故による社会的損失が現状を著しく上回らないこと 等
自然環境への悪影響	周辺の良好な自然環境に対する悪影響について評価を行う。 この評価については、類似性のある立地条件等においてこれまで実施された環境影響評価又は条例等により保全する必要性が明らかにされているもの等を対象とする。	・保全すべき良好な自然環境に対して、著しい影響を及ぼさないこと 等
騒音、廃棄物の発生	周辺環境に対する騒音被害や廃棄物による悪臭等について評価を行う。 この評価については、騒音や廃棄物の発生により周辺住宅地等に著しい被害が見込まれる場合において評価を行う。 この評価に当たっては、大規模小売店舗立地法第4条の指針を準用することが可能である。	・周辺に住宅地等がある場合、騒音、廃棄物の発生が周辺地域の生活環境に著しい影響を及ぼさないこと 等
無秩序な周辺開発の誘引による公共コストの増加	当該開発が行われることに伴い、周辺で誘引されることが見込まれる土地利用の転換に関して、それらに伴い必要となる道路、上下水道等の整備・運営コストについて評価を行う。 この評価については、これが当該地域において通常想定される土地利用の場合の整備・運営コストと比較して大きいものであり、内部化されていない場合において評価を行う。	・新たな公共コスト(道路、公園、上下水道、学校、道路除雪等)の著しい増加が生じないこと 等
地域固有の価値の破壊	歴史・文化的環境等の地域固有の価値に与える影響について評価を行う。 地域固有の価値については、地域において守るべき資源として条例等によって明らかにされているものを対象とする。	・地域固有の価値の保持等に対して著しい影響を及ぼさないこと ・歴史・文化的環境による良好な景観を阻害しないこと 等
地球環境への悪影響	温室効果ガス発生等の地球環境への悪影響について評価を行う。 この評価については、地球環境問題に対する条例等が定められている場合に限り行うことを原則とする。	・温室効果ガスの発生等が著しく増加しないこと。 等

(参考)

都市計画運用指針（平成12年12月28日付け建設省都計発第92号建設省
都市局長通知）抜粋

Ⅲ．都市計画制度の運用にあたっての基本的考え方

Ⅲ－3 土地利用について

4．競争抑制的な土地利用制限の排除

大規模な集客施設については、著しく多数の人々を都市圏の広い地域から集めることにより、立地場所周辺環境、土地利用等に大きな影響を及ぼすだけでなく、都市構造のレベルでも、立地場所から離れた地域における広域的な交通流態等に甚大な影響を及ぼすおそれがあることから、都市計画区域及び準都市計画区域内の商業地域、近隣商業地域及び準工業地域以外の地域において立地の制限が行われているが、用途地域や地区計画の決定等による用途制限の解除等の都市計画制度の運用に当たっては、既存の競合する店舗等との競争を抑制するなど需給調整や既得権擁護とならないよう措置するとともに、環境悪化、交通渋滞の激化、都市基盤施設の利用効率の低下、集積による利便の増進など、土地利用の外部性をコントロールする観点から運用すべきである。