

4 既存施策の評価

(1) 中心市街地活性化施策

① 基本計画の運用に係る問題点

ア 不明確な目標設定

イ 区域設定の広狭

- ・数値目標を明示している地区は僅か(15地区、全体の2%)。
- ・目標設定の基礎となるべき分析を定量的に行っている地区も極めて少ない。
- ・区域設定の具体的要件が不明確で、広さも2~900(平均134)haと、地域によってまちまち。
- ・基本計画の策定後に計画の見直しを行っている地区も153(23%)にとどまる。

・数値目標を明示している地区

15地区
(2%)

・目標設定の基礎となるべき分析を定量的に行っている地区

固定資産税収について	2地区
都市運営コストについて	2地区
経済活動への影響について	1地区
環境負荷への影響について	0地区

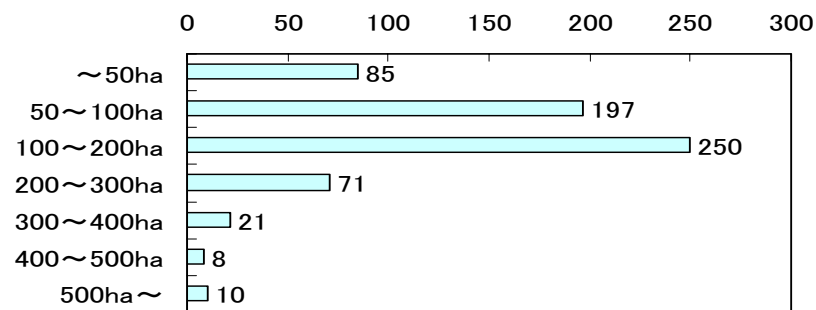
・基本計画策定後に計画の見直しを行っている地区

153地区
(23%)

「中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する基礎調査」

(平成17年2月国土交通省調査《基本計画作成市町村に対する調査》)による

・中心市街地の区域の広さ(平均134ha)



規模の大きい地区	規模の小さい地区
福島県郡山市(900ha)	滋賀県虎姫町(2ha)
石川県金沢市(860ha)	長野県信州新町(8ha)
岐阜県岐阜市(650ha)	滋賀県栗東市(8ha)
岡山県岡山市(614ha)	群馬県沼田市(10ha)
愛知県名古屋市(580ha)	静岡県湖西市(11ha)

② 事業実施面の仕組みに係る問題点

イ 国又は都道府県によるチェック

中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告の概要

平成16年9月15日に総務大臣が、中心市街地法に基づく基本方針の策定主体である経済産業省、国土交通省、総務省、農林水産省に対し、行政評価・監視結果に基づき勧告。

●結果の概要

※5つの統計指標の基本計画作成前後の動向が把握可能であるH12年度以前に基本計画を作成した121市町について把握・分析

○いずれの統計指標をみても、中心市街地の数値が減少している市町が大半

- ・人口 : 69% (84市町) が減少
- ・商店数 : 93% (111市町) が減少
- ・年間商品販売額 : 94% (113市町) が減少
- ・事業所数 : 93% (112市町) が減少
- ・事業所従業者数 : 83% (100市町) が減少

○これらの統計指標に係る市町全体の数値に占める中心市街地の割合が低下している市町が大半

- ・人口 : 72% (87市町) が減少
- ・商店数 : 80% (96市町) が減少
- ・年間商品販売額 : 88% (105市町) が減少
- ・事業所数 : 86% (103市町) が減少
- ・事業所従業者数 : 73% (87市町) が減少

○人口、年間商品販売額及び事業所数の3つを合わせてみると、中心市街地の割合が低下している市町が多数

- ・3指標とも低下 : 61% (72市町)
- ・1指標のみ上昇 : 27% (32市町)
- ・2指標のみ上昇 : 10% (12市町)
- ・3指標とも上昇 : 2% (2市)

○中心市街地が「活性化していない」と認識している市町が59% (71市町)

統計指標の動向等から判断すると、中心市街地の活性化が図られていると認められる市町は少ない状況。

●勧告の概要

1. 基本計画の的確な作成

数値目標設定の有効性や中心市街地の区域設定に当たっての要件について具体的内容を明示すること。

2. 事業の着実な実施

民間連携のための体制整備やTMO構想の速やかな策定の有効性について具体的内容を明示すること。

3. 基本計画の見直し

事業の進捗状況等の定期的把握や基本計画の見直しの必要性についてその具体的内容を明示すること。

4. 基本計画の的確な評価

優れた基本計画に対し重点的な支援を行うため、基本計画の内容を的確に評価すること。

(2) 都市計画・建築規制制度

① 現行制度と社会経済状況の変化

ア. 雑多な土地利用を追認する用途地域

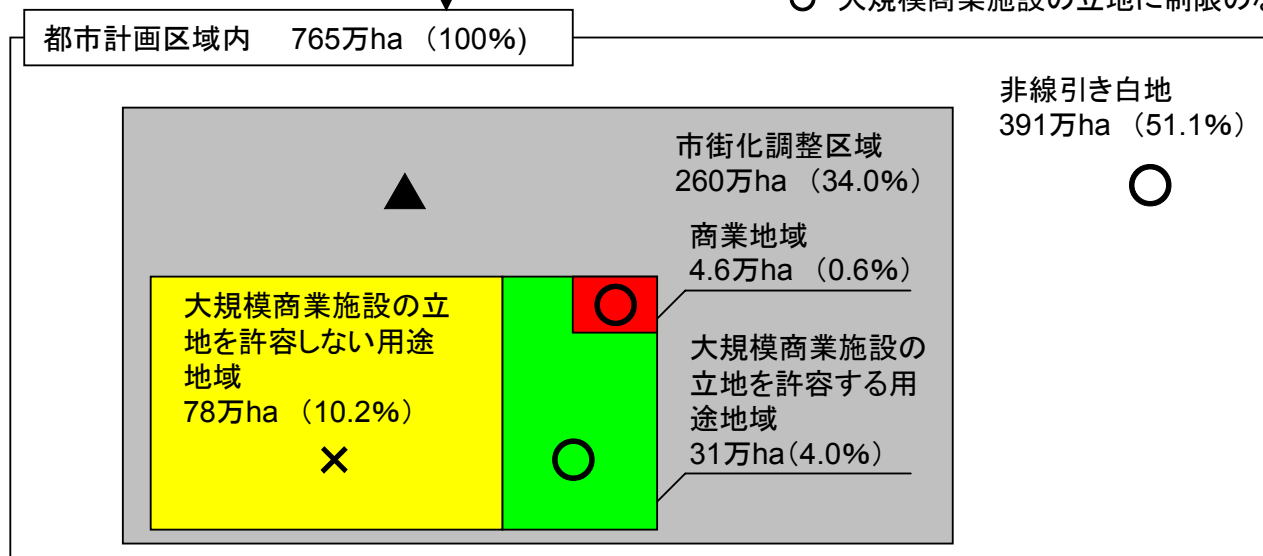
1) 大規模商業施設の立地と用途制限

建築基準法上、大規模商業施設(床面積3,000㎡以上)については、商業地域だけではなく、工業地域、準工業地域、近隣商業地域、準住居地域、第2種住居地域や非線引き白地でも建築可能であり、地方都市においては広範な面積である。

地方圏における都市計画区域内の大規模商業施設(床面積3千㎡以上)規制状況別の面積割合

全国都市計画区域面積 995万ha(26.3%)	内、地方圏都市計画区域面積 765万ha(22.5%)
全国都市計画区域外面積 2,784万ha(73.7%)	内、地方圏都市計画区域外面積 2,641万ha(77.5%)

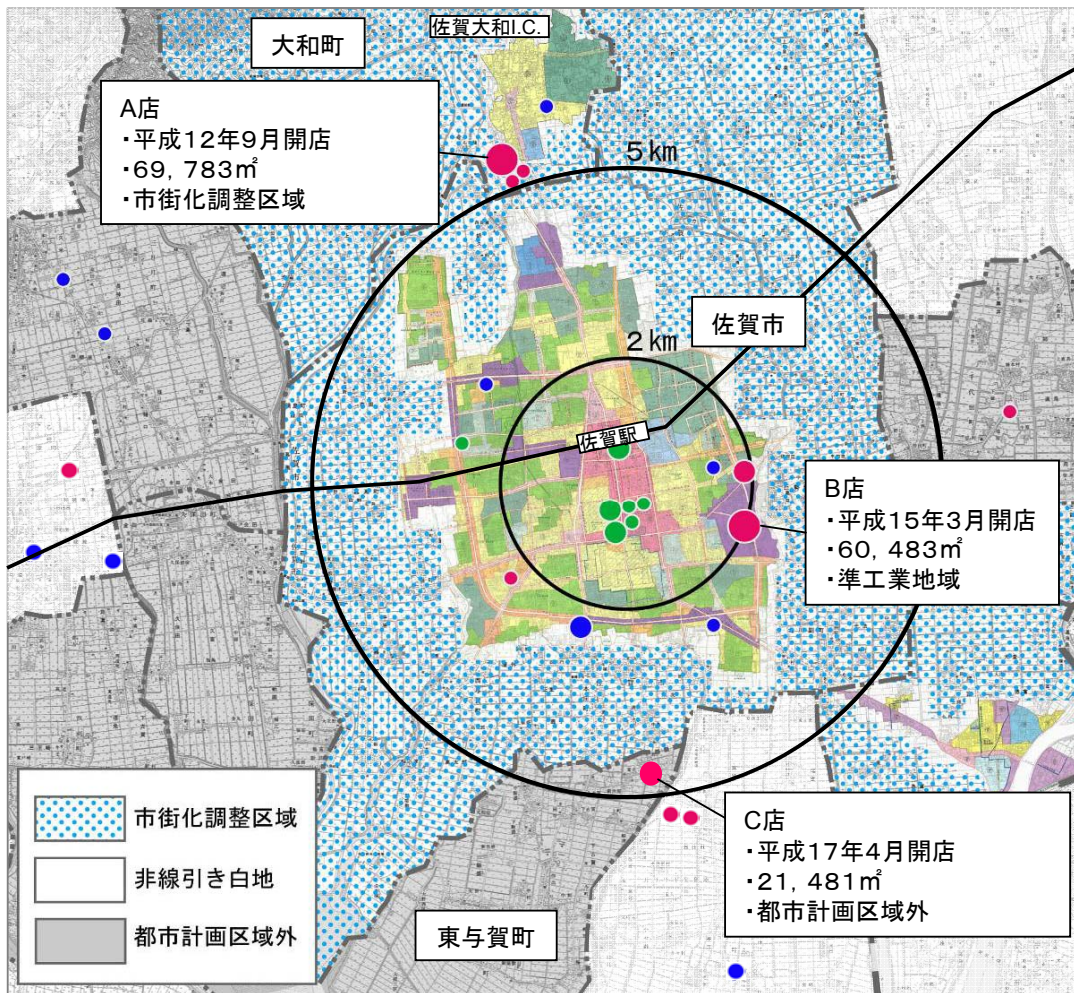
- × 大規模商業施設の建築が禁止される用途地域
- ▲ 大規模商業施設の建築が原則禁止される区域
- 大規模商業施設の立地に制限のない区域



- ※地方圏は、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県以外の地域。
- ※非線引き白地の面積は、市街地化調整区域及び用途地域以外の都市計画区域の面積。
- ※大規模商業施設立地を許容しない用途地域は1低、2低、1中高、2中高、1住、工専。
- ※大規模商業施設立地を許容する用途地域は2住、準住居、近商、工業。
- ※平成16年3月31日現在。

2) 地方都市の大規模商業施設立地 (佐賀市)

地方都市における床面積3千㎡以上の大規模商業施設の立地状況 (佐賀県佐賀市及び周辺)



開店時期	昭和 63年 以前	平成 元～ 10年	平成 11年 以降
延べ床面積 3万㎡～	●	●	●
延べ床面積 1万～3万㎡	●	●	●
延べ床面積 3千～1万㎡	●	●	●

	大規模商業施設の 立地
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	×
第二種住居地域	○
準住居地域	○
近隣商業地域	○
商業地域	○
準工業地域	○
工業地域	○
工業専用地域	×
市街化調整区域	▲
非線引き白地	○
都市計画区域外	○

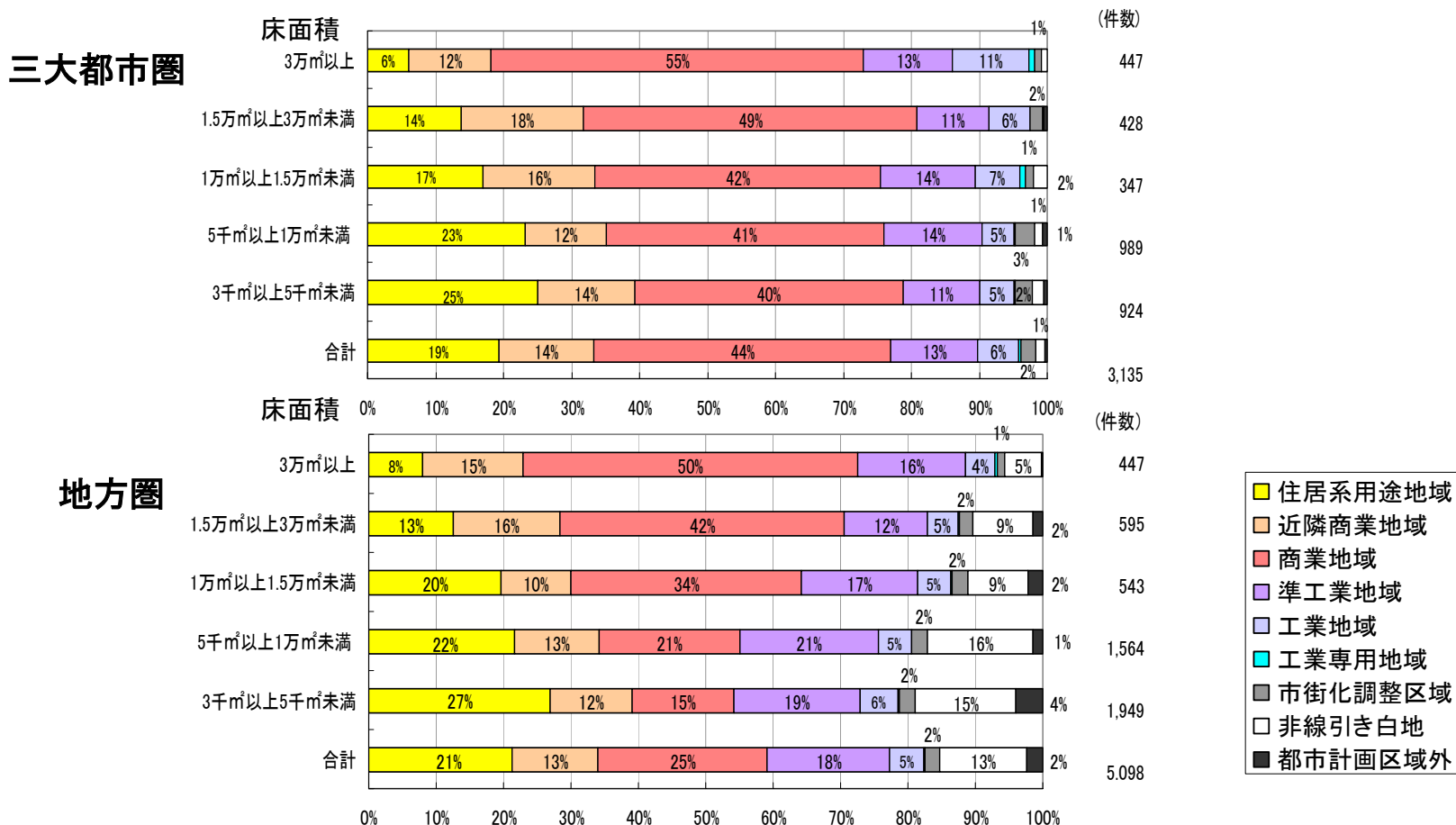
大規模商業施設(床面積3,000㎡以上)が立地可能な地域

- × 大規模商業施設の建築が禁止される用途地域
- ▲ 大規模商業施設の建築が原則禁止される区域
- 大規模商業施設の立地に制限のない区域

3) 規模別立地動向

延べ床面積3千㎡以上の大規模商業施設は、三大都市圏では約半数が商業地域に立地しているのに対し、地方圏では約1/4。

大規模商業施設(延べ床面積3千㎡以上)の規模別立地状況

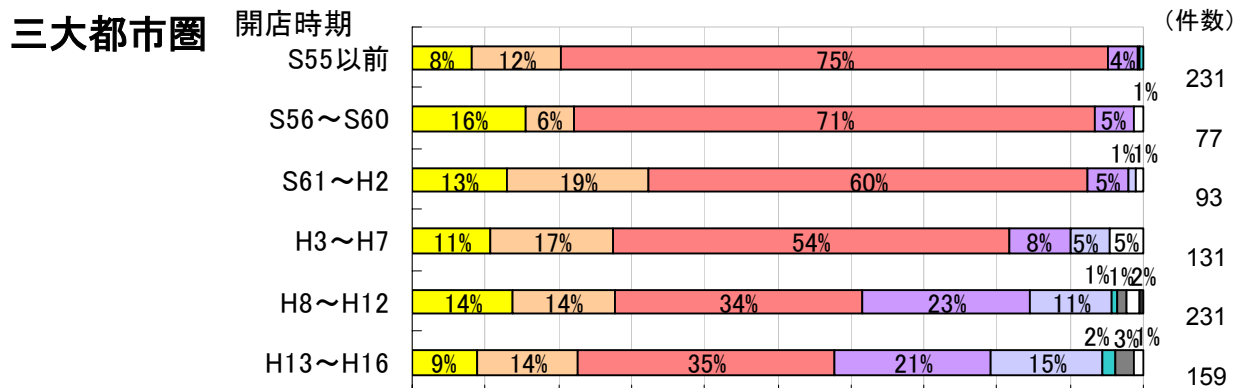


※三大都市圏は、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県。地方圏は三大都市圏以外の地域。
 ※建築基準法上の延べ面積3,000㎡以上の物品販売業を営む店舗について集計。
 ※平成16年末現在。
 ※データは一部未集計のため、確定値ではない。

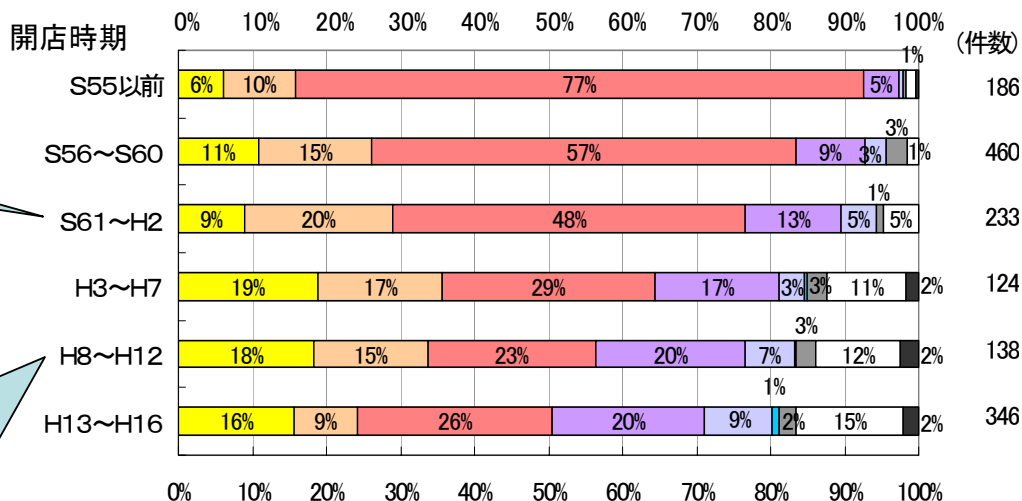
4) 時期別立地動向

近年は、商業地域への立地割合が大きく減少し、三大都市圏では工業系用途地域、地方圏では工業系用途地域のほか非線引き白地への立地割合が増加。

大規模商業施設(延べ床面積1万㎡以上)の開店時期別立地状況



地方圏



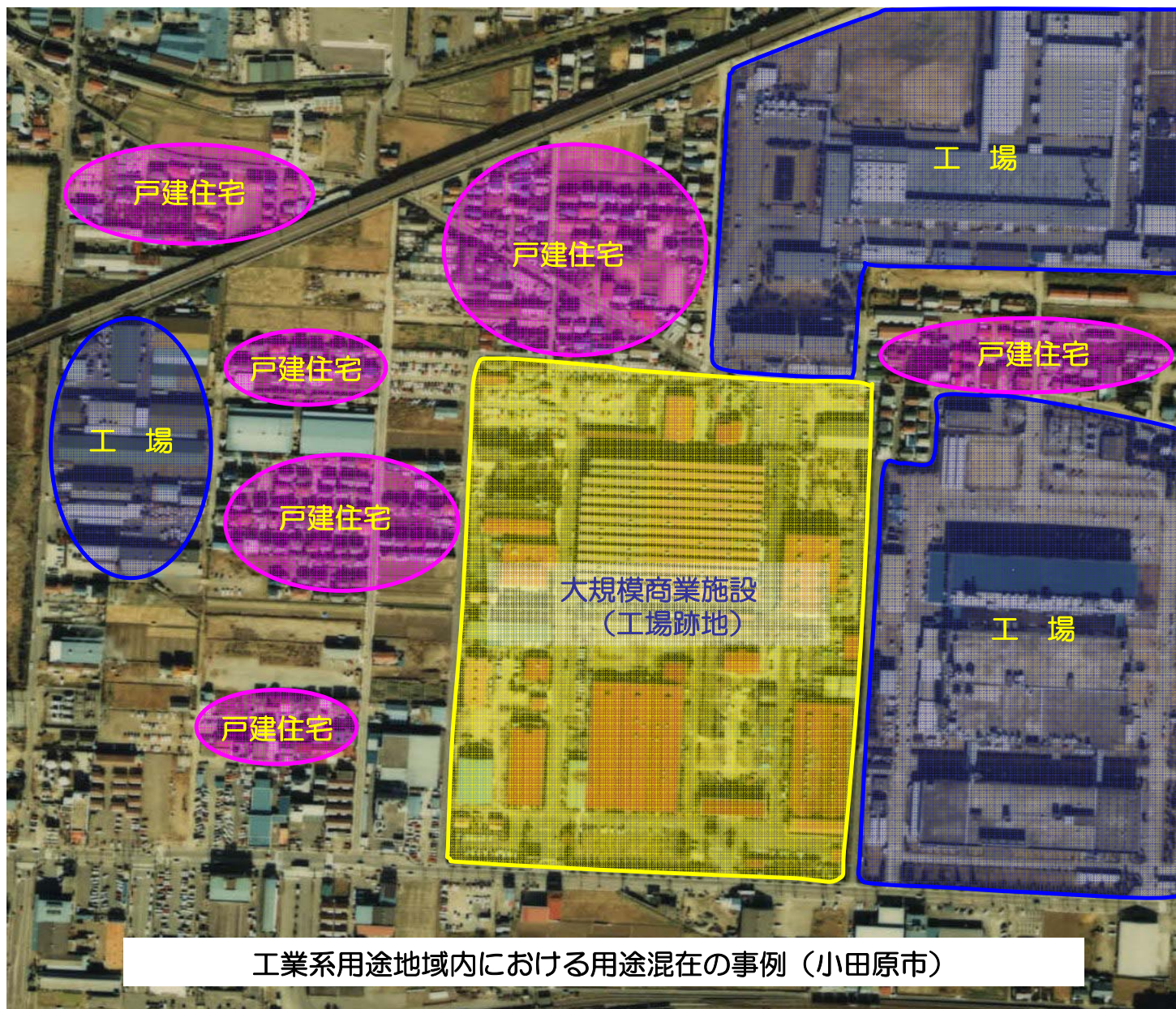
平成2年
大店法運用適正化措置による緩和

平成10年 まちづくり3法
大店立地法制定
都市計画法改正
(特別用途地区追加)

平成12年
大店立地法施行
都市計画法改正
(特別用途制限地域追加)

※三大都市圏は、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県。地方圏は三大都市圏以外の地域。
 ※建築基準法上の延べ面積10,000㎡以上の物品販売業を営む店舗について集計。
 ※平成16年末現在。
 ※データは一部未集計のため、確定値ではない。

5) 工業系用途地域内における用途混在の事例（小田原市）



工業系用途地域内における用途混在の事例（小田原市）

6) 大規模商業施設立地規制を含む特別用途地区一覽

大規模商業施設立地規制を含む特別用途地区を定めているのは、平成17年4月1日時点で9市町。

市町村	名称	目的	大規模商業施設の規制(床面積)	決定/変更告示日
茨城県 大洗町	大洗港水産業振興地区	大洗港港湾計画の水産ふ頭地区としての土地利用を図りつつ地場産業の振興	水産業関連施設以外を制限	H16.10.25
長野県 岡谷市	水辺体育地区	市民の健康増進、スポーツ振興、及び地区の良好な環境の保護	500㎡超	H11.2.10
愛知県 豊田市	浄水学術研究特別用途地区	学術研究にふさわしい業務の利便の増進、周辺の住宅環境との調和	3,000㎡以上	H11.3.31
愛知県 豊田市	浄水国道沿道サービス特別用途地区	国道沿道にふさわしいサービス業務の利便の増進	3,000㎡以上	H11.3.31
愛知県 蒲郡市	医療関連施設特別用途地区	医療関連業務の利便の増進	3,000㎡以上	H12.10.31
愛知県 新城市	新城南部産業振興地区	工業の利便性の増進及び工場従事者の生活に配慮した土地利用の誘導	3,000㎡以上	H14.3.29
大阪府 高槻市	文教・医療地区	地区の学校その他の教育施設及び医療施設等の良好な環境の保護	学校、各種学校、病院、診療所等以外を制限	H16.12.28
福井県 丸岡町	特別情報産業地区	情報通信関連産業の集積	情報関連業務以外の施設を制限	H13.10.1
福岡県 太宰府市	門前町特別用途地区	参拝客等を対象とした商業核としての市街地育成	3,000㎡以上	H12.12.28
福岡県 大刀洗町	西大刀洗草分線沿道南等	沿道業務機能と周辺住環境との調和	3,000㎡以上	H14.2.1

平成10年改正法施行以降。既成11類型以外。変更は除く。平成17年4月1日現在、国土交通省調べ

なお、全体としては、特別用途地区は、全国569地区で43,275ha指定されている(平成16年3月31日現在)。

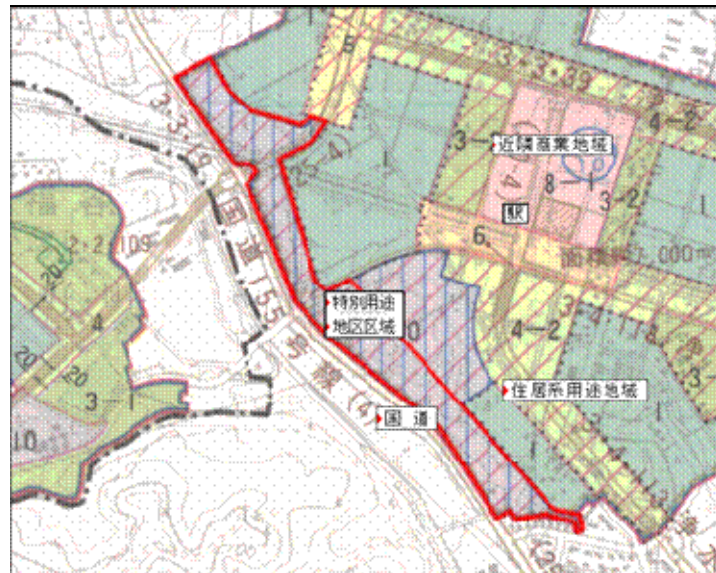
【愛知県豊田市】

愛知県の中央部、名古屋市の東方約30kmに位置し、矢作川が市域を南北に貫流する。人口は約35万人である。1938年にトヨタ自動車工業の工場を誘致して以来、自動車産業を核とした内陸工業都市となっている。

豊田市では、駅周辺の近隣商業地域に商業機能の集積を図り、かつ、後背の住宅地との環境の調和を図るため、特別用途地区により、国道沿道(準工業地域)については、

- ・200㎡以上の劇場、映画館等
- ・3,000㎡以上の店舗、飲食店
- ・3,000㎡以上の工場

等の立地を制限している。

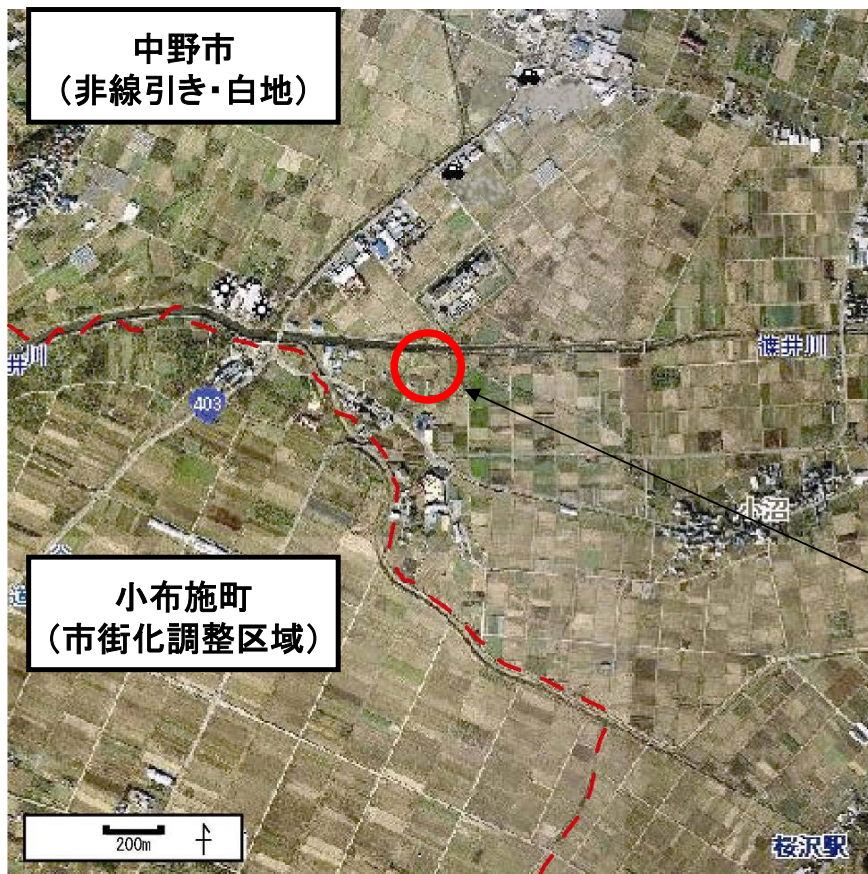


イ. 白地地域等における緩い土地利用規制

1) 白地地域における開発許可（長野県中野市と小布施町）

用途白地地域で行われる開発に関しては、技術基準への適合性のみが開発許可の要件であり、開発許可で立地を抑制することは困難。

<長野県中野市の大規模商業施設>



中野市（非線引き）の用途白地地域で、隣接する小布施町の市街化調整区域との境界付近の農地に、大規模商業施設の立地計画。小布施町長が町議会で「大規模商業施設の立地は町内の小売業者への影響が大きい。農村風景がダメになる。」と、出店反対を表明するも、開発許可権者である長野県は、出店計画地が白地地域のため、技術基準に適合していれば許可せざるを得なく、開発行為を許可。

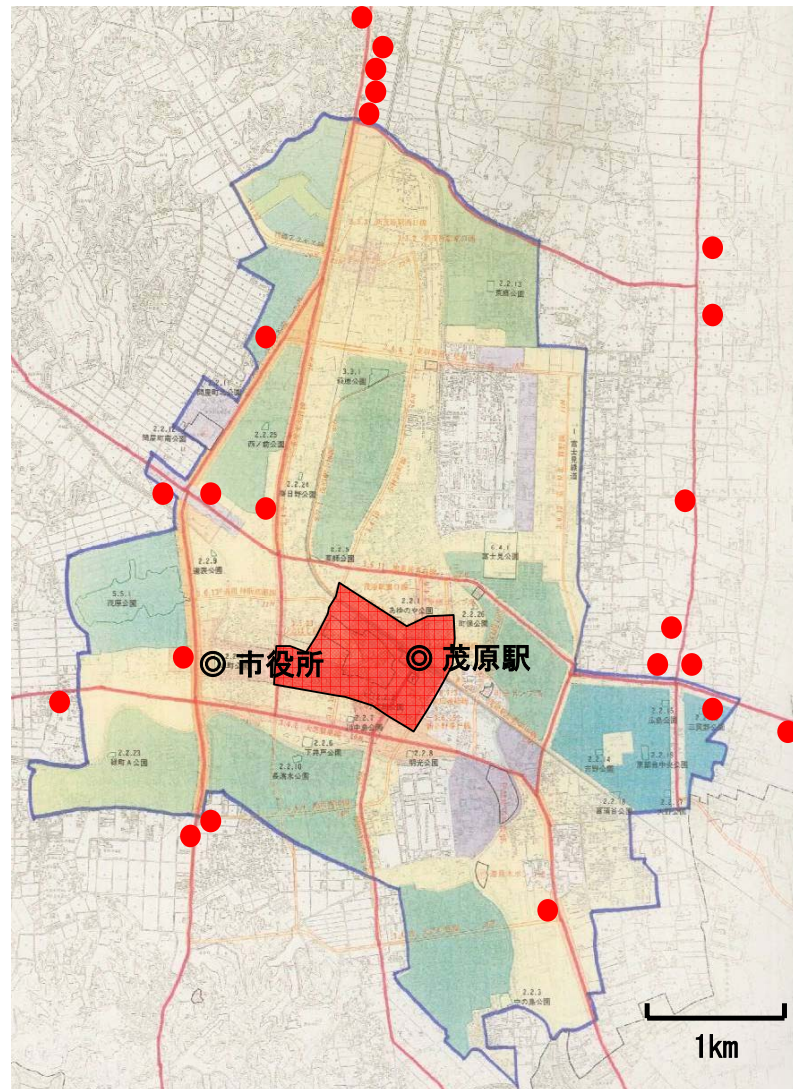


2) 白地地域における開発の事例

地方都市郊外部では、用途地域周辺の用途白地地域にも多数の大規模商業施設が立地している。

【千葉県茂原市】

- 非線引き都市計画区域の中で、用途地域外(白地)の幹線道路沿いに、多くの大規模店舗が立地している。(右図の●は、平成3年以降に立地した1,000㎡以上の店舗。)
- 業種は食品スーパー、日曜雑貨、書籍、各種専門店等多岐にわたっており、市内の小売業店舗面積の7割が、ロードサイド型を中心とする大規模店舗で占められている。
 - ※ 用途地域の面積は約1,500ha。(都市計画区域面積の約15%)
 - ※ 茂原駅前商店街等、中心街の商品販売額、来訪者数は一貫して減少傾向にあり、空き店舗率も20%を超える。(駅前の百貨店は平成12年に撤退。)
- 市が策定した中心市街地活性化基本計画(平成12年)は、茂原駅周辺の商業地域を中心とした約60haの区域(右図の■)を対象。ビル床(百貨店撤退後)活用事業、区画整理事業等の活性化プロジェクトを位置付けている。



3) 特定用途制限地域一覽

大規模商業施設の立地規制を含む特定用途制限地域を定めているのは、平成17年4月1日時点で10市町。

特定用途制限地域一覽

地道府県 市町村	大規模店舗の規制 (床面積)	決定/変更 告示日	
岐阜県	美濃加茂市	1500㎡超	H17.4.1
	富加町	(沿道以外) 1500㎡超	H17.4.1
山口県	宇部市	1500㎡超	H16.10.8
香川県	高松市	(沿道以外) 1500㎡超	H16.5.17
	丸亀市	(沿道以外) 3000㎡超	H16.5.17
	坂出市	—	H16.5.17
	牟礼町	500㎡超	H16.5.17
	宇多津町	(沿道) 3000㎡超 (沿道以外) 1500㎡超	H16.5.17
	国分寺町	—	H16.5.17
愛媛県	新居浜市	(市街地周辺) 1500㎡超 (田園地域) 3000㎡超	H16.5.14
	西条市	(沿道等以外) 3000㎡超	H16.5.14
熊本県	荒尾市	1500㎡超	H16.5.17

【山口県宇部市】

宇部市は、人口17万人。山口県西南部、瀬戸内海に面する工業都市。

特定用途制限地域による用途の制限は、良好な環境の形成又は保持を図るため、周辺の公共施設に著しく大きな負担を発生させる床面積が1,500㎡を超える店舗の立地を規制。

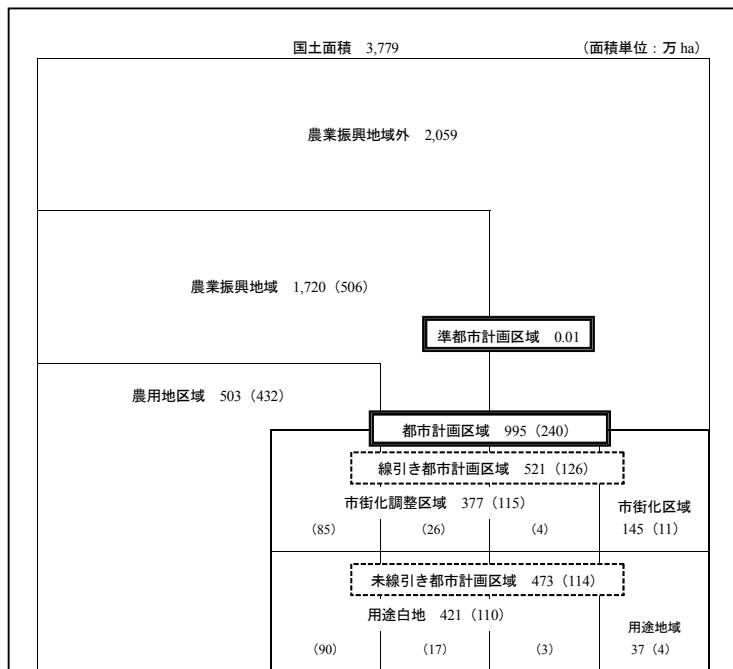


ウ. 都市計画規制の及ばない農用地等の開発

1) 準都市計画区域の運用

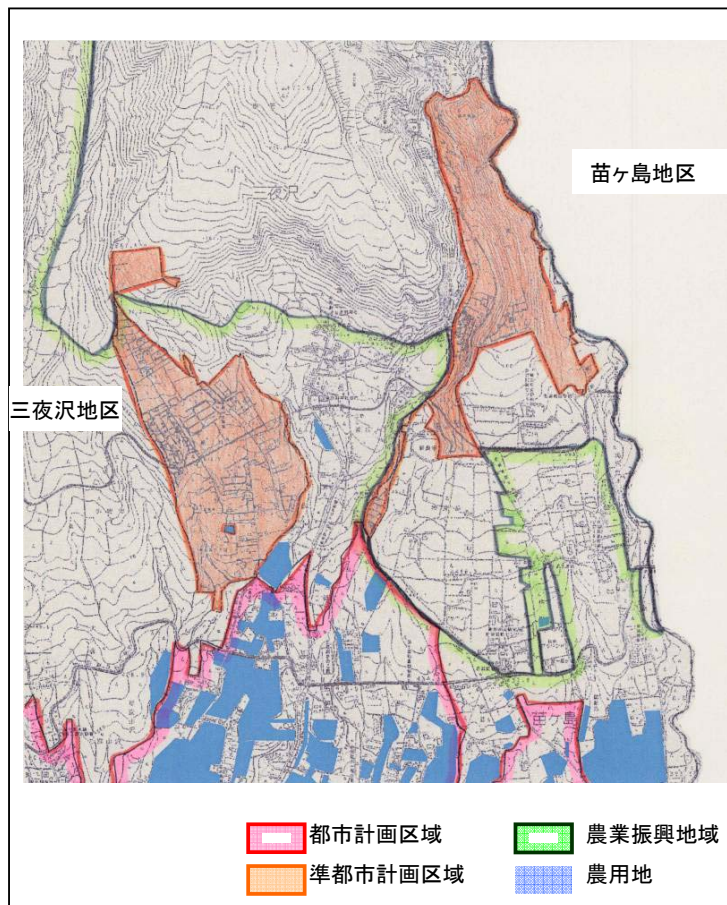
都市計画区域外で用途規制を実施することができる「準都市計画区域」は農振法の農用地区域以外の区域で設定。

農業振興地域と都市計画区域の関係



- 注: 1 国土面積は、国土交通省調べ(平成16年版土地白書)
 2 数値は区域面積、()内数値はその区域内の農地面積(生産緑地面積1.6万ha含む)
 3 農業振興地域、農用地及び市街化区域内面積は農水省調べ(速報値)
 4 その他の農地面積は、第3次土地利用基盤整備基本調査(平成5年3月)を基に、都市計画年報(平成9年3月)及び国土庁の土地利用基本計画における5地域指定重複状況等の調査(平成10年3月速報値)を用いた農水省による推計
 5 都市計画区域面積等については、国土交通省調べ(平成16年度都市計画年報)
 6 四捨五入の関係で計が合わない場合がある
 7 準都市計画区については、国土交通省調べ(平成17年4月)(指定面積は149ha)

【群馬県前橋市(旧宮城村)】



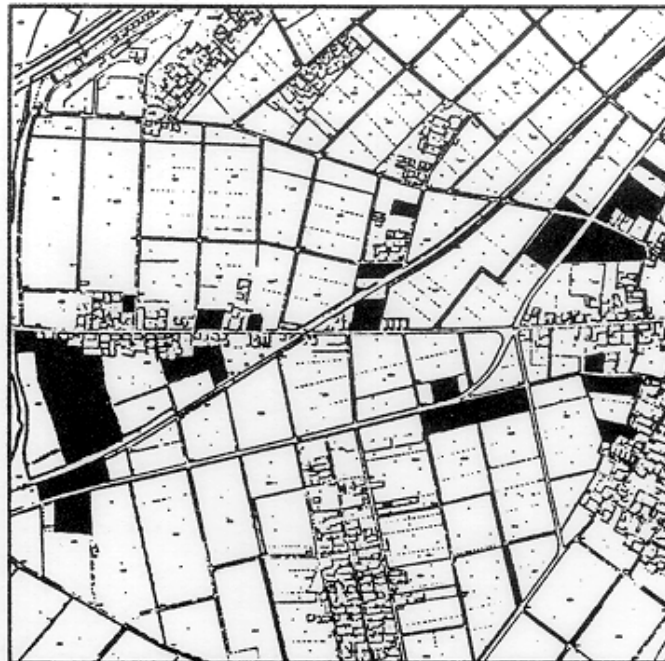
2) 農地転用による市街化の事例

都市計画区域及び準都市計画区域以外の区域の農地が転用された場合には、都市計画上の制約なしに市街化が進む。

農地の中に建つ建築物



農用地区域から農地が除外された状況



■ は、農用地区域から除外された農地

出典：農林水産省

食料・農業・農村基本問題調査会 農村部会

工. 市街化調整区域における計画開発の容認

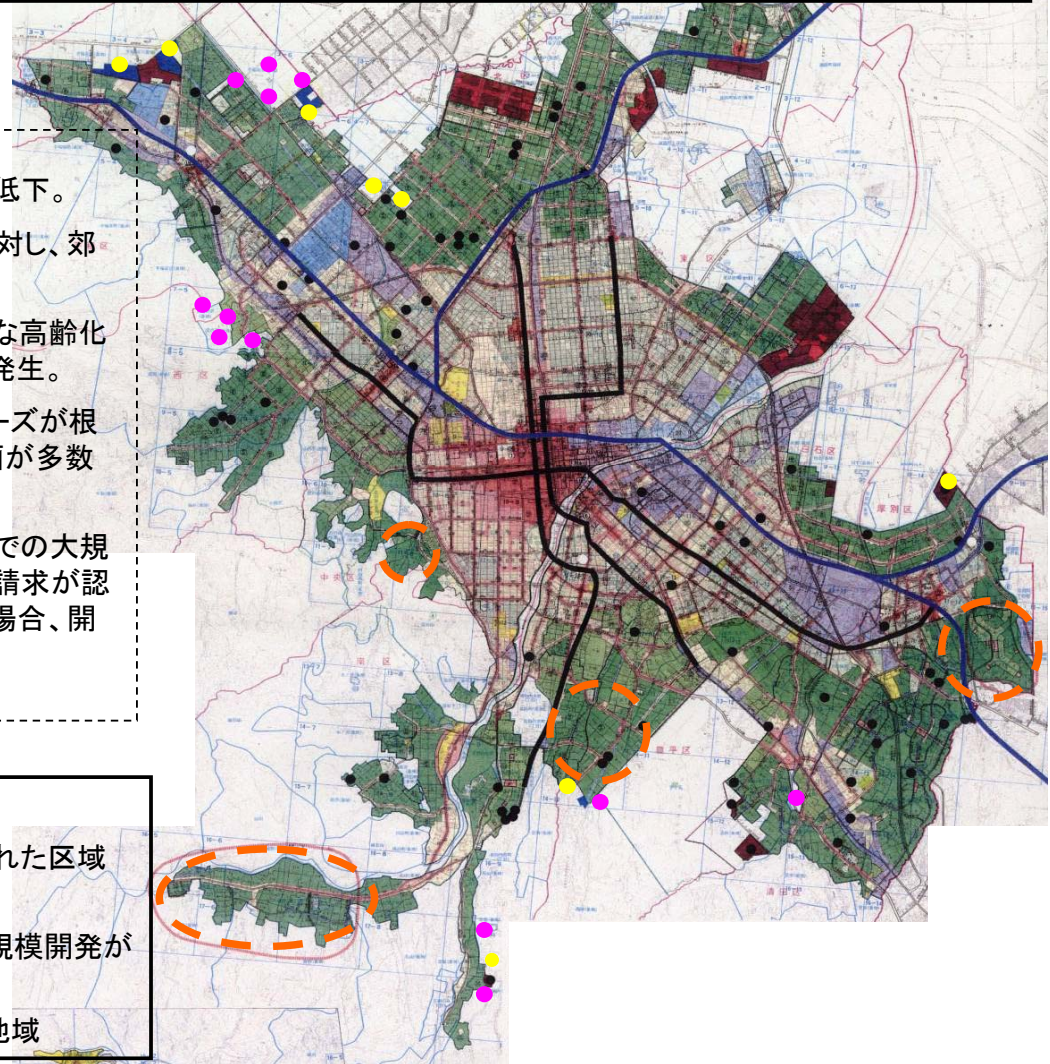
市街化区域縁辺部では著しい人口減少が進展。しかし、市街化調整区域(特に市街化区域縁辺部)における大規模開発の需要は旺盛。許可権者が意に反して認容せざるを得ない状況も見られる。

【札幌市の事例】

- ・ 人口は自然増かつ社会増だが、増加率は徐々に低下。
- ・ 都心地域では人口増加数が上昇基調にあるのに対し、郊外住宅地ではここ数年人口増加が急激に鈍化。
- ・ 市街化区域の縁辺部では、既に人口減少や急激な高齢化等、「オールドタウン問題」が発生している地区が発生。
- ・ その一方、地権者等による低未利用地の活用ニーズが根強く、市街化調整区域における大規模開発の計画が多数存在。
- ・ 市は行政指導や開発不許可処分により調整区域での大規模開発を極力抑制する施策をとっているが、審査請求が認容された事例もあり、事業者の協力を得られない場合、開発を許容せざるを得ない状況。

【凡例】

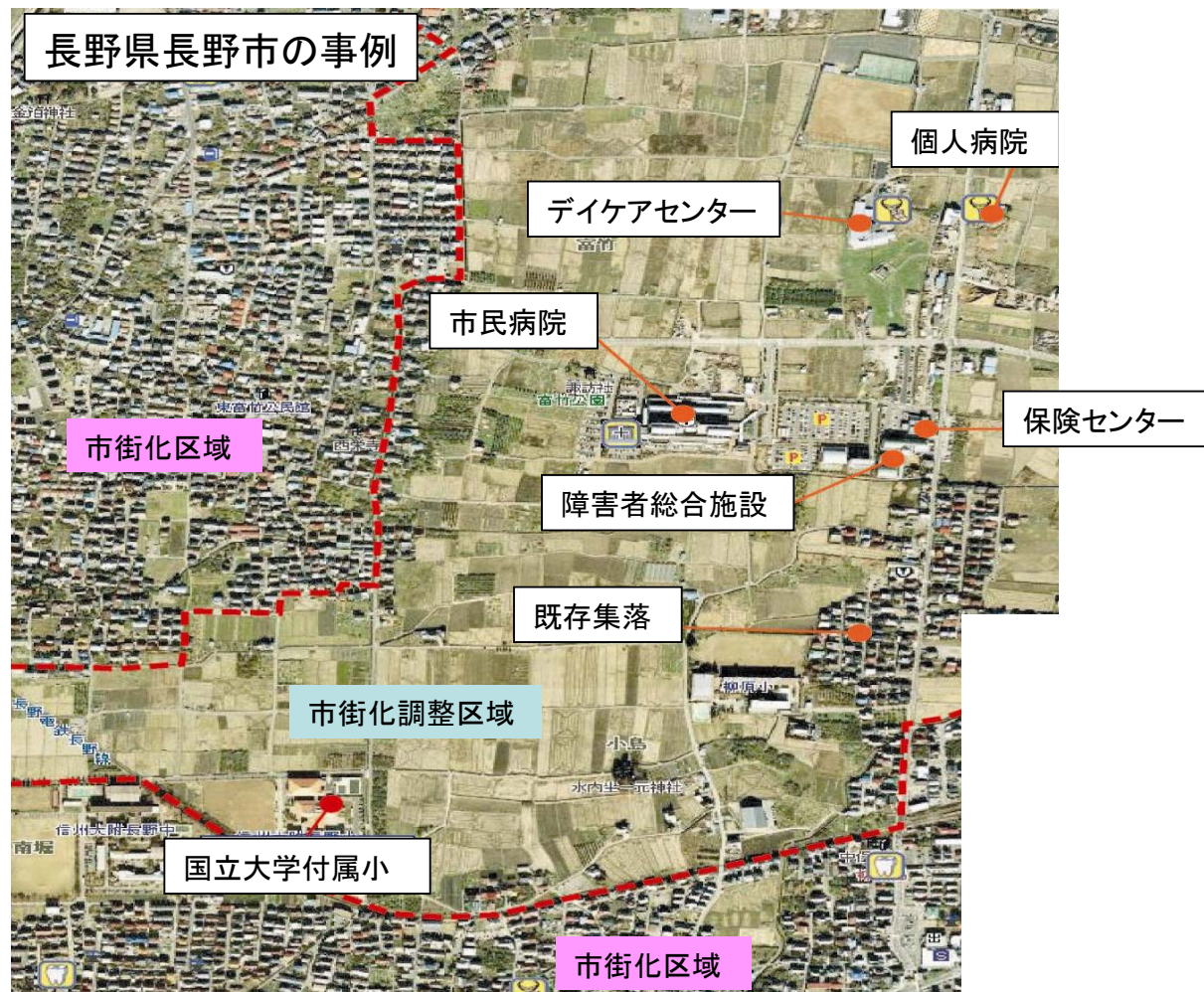
- …市街化調整区域における大規模開発が実施された区域(平成10年以降)
- …市の指導等により市街化調整区域における大規模開発が保留された区域(平成10年以降)
- …人口減少、高齢化等の問題が顕在化している地域



オ. 公共公益施設について開発許可の適用除外

1) 市街化調整区域に立地する病院・福祉施設の事例

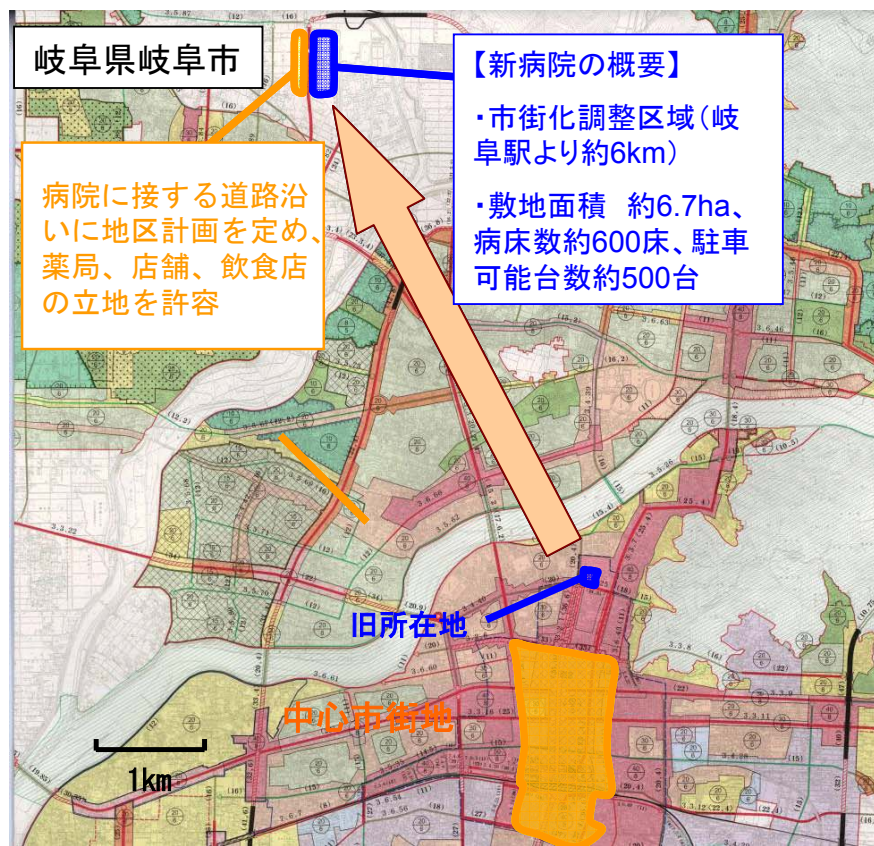
病院や社会福祉施設等が、開発許可不要とされているため、これら施設が地価の安い市街化調整区域等に立地する場合が多い。



2) 病院の郊外移転とその周辺への関連施設の集積

病院の郊外移転に伴って、薬局や店舗、飲食店等の関連施設もその周辺に集積している。

事例① 岐阜市



事例② 庁舎、病院の建設をきっかけとして、幹線道路沿いに薬局等の店舗が建設され、農地への開発のしみ出しが見受けられる例



出典: 第19回食料・農業・農村政策審議会 企画部会資料

力。運用指針による助言

政策課題対応型都市計画運用指針（PPG）「中心市街地の機能回復」

地方公共団体による都市計画制度の的確な運用を支援するための技術的助言として、国土交通省が策定、公表。（平成15年11月10日付け国都計第95号国土交通省都市・地域整備局長通知）

問題意識

町のアイデンティティ(歴史・文化等や新たな文化・雇用等を創出する場)の喪失

多様なサービスが集積し、車を使わずに歩いて暮らせる居住の場の形成

環境と調和した持続可能な経済社会の実現

基本的な考え方

個性あるまちづくり対応

高齢社会問題対応

地球環境問題対応

多様な機能の導入

中心市街地戦略の策定

都市計画手法の活用

中心市街地戦略を市町村マスタープランに位置づける

中心市街地の機能分担

各種機能の立地方針

公共交通政策

郊外部との役割分担

中心市街地の居住人口・来街者の増加を図る

良質な住宅・公共施設の立地誘導

歩行者ネットワークの形成

建築デザインの配慮

○用途地域の見直し ○市街地再開発事業・地区計画等の活用

中心市街地以外の地域における開発への対応

中心市街地との役割分担

優良な農地等景観資源の保全

インフラ負荷の抑制

○特別用途地区、特定用途制限地域等の活用 ○開発許可制度の的確な運用

② 地方分権の推進

1) 市町村への都市計画、開発許可の権限委譲

◇ 平成3年 都市計画法施行令改正

- ・ 10ha未満の緑地保全地区(三大都市圏等の都市計画区域を除く)及び4ha未満の公園、緑地等に係る都市計画の決定権限を市町村へ委譲 等

◇ 平成5年 都市計画法施行令改正

- ・ 従来すべて都道府県知事決定とされていた三大都市圏の都市開発区域等を含む都市計画区域内の用途地域の決定権限の一部を市町村へ委譲 等

◇ 平成6年 都市計画法及び施行令改正

- ・ 開発許可の許可権限を中核市へ委譲
- ・ 三大都市圏等の都市計画区域内の10ha未満の緑地保全地区に係る都市計画の決定権限を市町村へ委譲

◇ 平成10年 都市計画法及び施行令改正

- ・ 重要港湾以外の臨港地区の決定権限を市町村へ委譲
- ・ 三大都市圏の既成市街地等、指定都市の区域を含む都市計画区域以外の用途地域の決定権限を市町村へ委譲
- ・ 10ha未満の公園、緑地等に係る都市計画の決定権限を市町村へ委譲 等

◇ 平成11年都市計画法改正(地方分権一括法)

- ・ 都市計画の決定等に関する事務について、原則として自治事務に整理
- ・ 開発許可の許可権限を特例市へ委譲 等

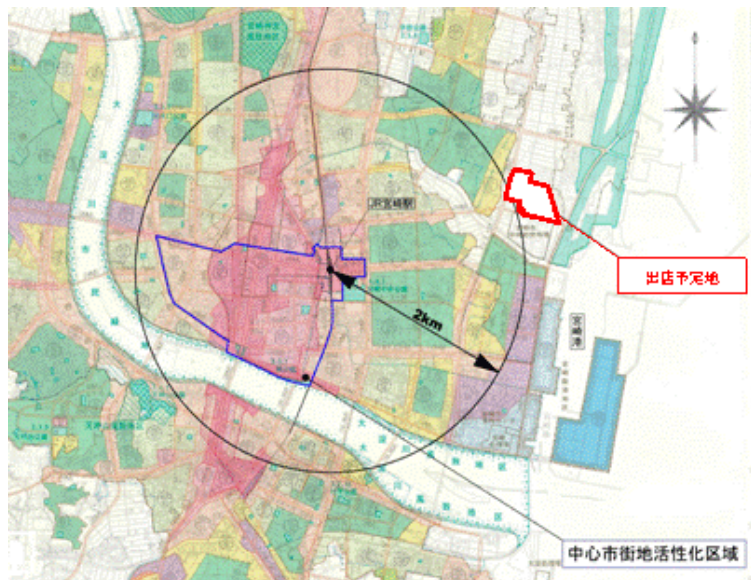
◇ 平成12・13年都市計画法及び施行令改正

- ・ 10ha未満の風致地区の決定権限を市町村へ委譲
- ・ 開発許可の技術基準の条例による強化・緩和 等

2) 市街化調整区域における開発許可（宮崎市・伊達町）

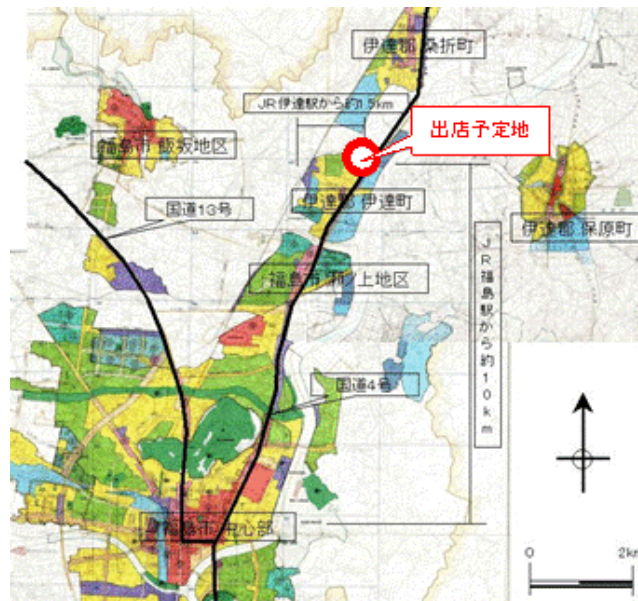
市街化調整区域に大規模商業施設が立地する場合、開発許可が必要。調整区域では本来、こうした施設の立地が抑制されるが、市が許可権者である場合、市の判断で開発が許容されることがある。

＜宮崎県宮崎市の大規模SC＞



周辺13市町村の長、商工会議所会頭等で構成する「対策会議」が計画反対の要望書を県に提出。しかし、**開発許可権者である宮崎市**は宮崎市都市計画マスタープラン及び第三次宮崎市総合計画を一部改訂、出店予定地である新別府地区をレジャー・交流拠点と位置付けた上で、**開発行為を許可**。

＜福島県伊達町の大規模SC計画＞



伊達町内の市街地化調整区域での大規模商業施設の建設計画に関して、伊達町から福島県に対し、市街化区域への編入を要望。近隣4町の議会は、都市計画の変更にあたっては地域経済、住民生活、街づくり等への影響を調査すべき旨の意見書を県に提出。**開発許可権者である福島県は、開発許可、市街化区域への編入を行わない方針**。