国土交通政策研究 第78号

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 10月

国土交通省 国土交通政策研究所 客員研究官 姥 浦 道 生 客員研究官 松 川 寿 也 主任研究官 森田 真弘 研 究 官 馬場美智子

はじめに

本報告書は、平成 18 年度より実施している「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」の中間報告書である。

まちづくりの地方分権化は、国民にとってより身近な自治体がまちづくりを担当するという利点がある一方で、それぞれの自治体の独自性や能力に基づく自治体間競争を活発化させることになる。その結果は、特に隣接している自治体同士において、人口の奪い合い、産業の奪い合い等の利害対立として表れてくることになる。例えば、新たな宅地開発の可能性をめぐって市町村合併協議が不調となったケース、周辺商圏にも影響を与える大規模商業施設の進出をめぐって調整が不調に終わったケース等も出てきている。

さらに、こうした自治体間競争の結果は、既存市街地の衰退や開発エリアの拡散等、地域全体・国全体として回避すべき事態をももたらしかねず、我が国の人口が減少に向かい、 投資余力の減退も予想されるなか、広域的な判断に基づく調整が、今後より重要になるものと考えられる。

本研究は、海外の制度と運用、国内の実態と課題等を調査検討することにより、我が国における広域的な調整方法や調整が必要なケースにおいて留意すべき事項等を明らかにすることを目的とするものであり、本中間報告書では、平成 18 年度に実施した調査研究の中から、特に大規模小売店舗の立地問題に関するものをとりあげ、ドイツ及び英国における制度と運用並びに国内の一部の都道府県における広域調整の取り組みについての調査結果を報告する。

本研究の実施に当たっては、「地方分権社会における都市整備に関する研究会」を設置し、 長岡技術科学大学環境・建設系 中出文平教授、千葉大学工学部 村木美貴准教授にご指 導いただいている。また、国内、海外の現地調査では、関係機関等の方々から多大なご協 力をいただいた。ここに厚く感謝の意を表したい。

2007年10月

国土交通省国土交通政策研究所 客員研究官 姥浦道生

(大阪市立大学大学院工学研究科助教)

客員研究官 松川寿也

(長岡技術科学大学環境・建設系助教)

主任研究官 森田真弘

研 究 官 馬場美智子

要旨

本報告書は、大規模小売店舗の立地規制・誘導について、日本(山形県、京都府、兵庫県)ドイツ及び英国において、国、自治体等の間で行われる調整に関する制度や方策を調査し、比較考察したものである。

我が国において、大規模小売店舗の立地に関しては、改正都市計画法等の平成 19 年 11 月施行を控え、各都道府県が独自の制度等を整備している又は準備している最中である。 その取組みの中から山形県、京都府、兵庫県の事例を取上げ、立地規制における広域的な 判断基準、都道府県と市町村の役割等について考察している。制度等の内容は都道府県間 でそれぞれ特徴がみられ、立地規制・誘導型と広域調整型に分類することができる。

山形県の「市町村土地利用計画の広域調整要綱」は全国に先駆けて、立地自治体、周辺 自治体、県の間で大規模開発に関する情報及び意見を交換する規定を設けている。この調整結果として立地自治体から出される対応方針は、制度上は特に位置づけられていないも のの、運用上県との複数回のやり取りを経て出されている。しかし、判断の基準が示され ていないため、調整による決着をどのようにつけるかについて問題を残している。

京都府の「地域商業ガイドライン」は、京都市を除く府全域を対象として、ガイドラインにおいて大規模小売店舗の立地を誘導する区域を空間的に明確に設定し、その他のエリアを抑制区域としていることが特徴である。この区域設定の原案は自治体から提案され、府がそれらを取り纏めて区域を設定している。

兵庫県は都市構造に対して広域的に影響を与える大型商業施設の立地の誘導・抑制を、「広域商業ゾーン」と「地域商業ゾーン」の設定により行っている。県はゾーニングを都市計画区域マスタープランに位置づけ、市町にも都市マスタープランへの位置づけと、大規模な集客施設の立地の規制を図るべき地域について、特別用途地区などの都市計画や条例・要綱などの活用により、具体的な土地利用規制を行うよう求めていくこととしている。

欧州の大規模小売店舗の立地規制の先進事例として、ドイツと英国を取上げ、関連する 都市計画制度及び運用状況について取り纏めている(図1、図2)。

ドイツでは、大規模小売店舗の立地規制に関して、広域計画の枠組みの中で調整を行っている。大規模小売店舗は、原則として中心地区または地区計画(Bplan)に指定された大規模小売店舗特別地区においてのみ立地を認められ、同特別地区の指定は、自治体レベルのマスタープランであるFplanにおいて「大規模小売店舗特別地域」に指定されている地域に限定されている。しかし、どこにおいてもこの地域指定が可能というわけではなく、自治体の意見が広域的観点から調整されたり、州との協議を重ねたりした上で決定されている。調整の際の主要な基準としては、開発による地域の商圏構造への影響が重視されている。

英国では、開発案件に対して、自治体は国の指針や地域レベル及び自治体レベルの計画に即した判断を下しているが、その判断が正しいとはいえないケースに対しては、国が強制介入し自治体に代わって許可又は不許可の決定を行うコールイン制度がある。大規模小売店舗の立地は広域的な影響を派生させる問題であるが、これに関して国の計画指針

(PPS6)の中で示されている観点は、中心地間のネットワークと序列、 RSS の位置づけ、の2点である。これらの観点は、広域計画との整合性や、規模・立地の妥当性等の事項において評価される。許可/不許可の判断の際には、地域活性化や雇用創出といったその他の考慮事項も併せて評価され、総合的に判断されている。

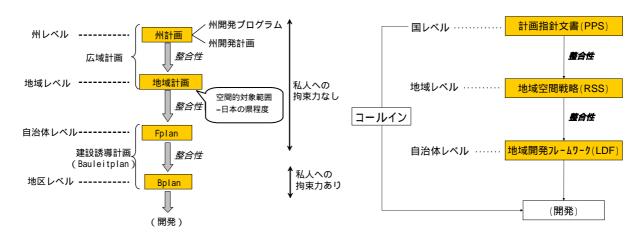


図1ドイツにおける計画間調整

図2 英国における計画間調整

ドイツ及び英国と国内の制度や方策について、 調整メカニズム、 広域行政組織と自 治体の役割、 広域的観点、 実効性の確保の観点において比較し考察を加えた。

調整メカニズムについてみると、ドイツでは計画の変更手続きの枠組みにおいて、定められた広域調整の基準と手続きに基づいて、周辺自治体からの意見聴取や州管区政府の許可/不許可の判断が下されている。また、自治体連合での協議という形で水平方向の調整が図られる仕組みとなっている。英国では、広域計画である RSS の策定主体が自治体の代表者で構成される地域議会(RA)であることから、複数自治体による水平調整が実現されている。一方、コールイン制度は、自治体と国の間で直接的な調整が行われる非定型な制度といえる。また、コールイン制度では、周辺自治体、住民や民間企業の誰でもがコールインを要求できるという点において、直接的な協議はないにしても異議を唱える機会が与えられている。我が国では、広域調整の手続きの整備を進めている都道府県がいくつかみられるが、すべての事例で調整の基準も同時に整備されているわけではない。広域調整に関わる基準の有無や内容は各都道府県の判断に任されていることから、都道府県ごとに運用にばらつきがみられる。広域調整の実現性は基準を明確にできるかどうかが成功の鍵となることから、今後の検討の余地を残している。

広域行政組織と自治体の役割についてみると、ドイツ及び英国では、国が定める方針等に基づき、州又は地域レベルの広域的な組織が大規模小売店舗の立地を含めた広域計画を策定し、自治体がそれと整合をとって都市計画を策定している。一方で、我が国では、都道府県が都市計画区域マスタープランを策定し、市町村がそれに即して都市マスタープランを定めることが規定されている。また、大規模小売店舗立地に関しては、都道府県が別途、立地規制・誘導や広域調整方策を整備し、その中で市町村に計画間の整合や店舗の立地に関する意見の提出、対応を求める取組みが始まっているが、市町村の役割は都道府県

の方策ごとに異なっている。

広域的観点についてみると、ドイツと英国では中心地の活性化に重点をおいた政策と、 広域計画と都市計画との整合において確保されている。ドイツは「中心地構造」、英国は「中 心地間のネットワークと序列化」という、中心地への小売機能の集中の考え方が広域計画 及び都市計画に原則的には位置づけられ、大規模小売店舗の立地規制・誘導が行われてい る。コールインされた開発案件に対する許可/不許可の判断も、これらの観点は重要な評価 の一つとなっている。一方、我が国では、広域的観点に基づいて設定された大規模小売店 舗の立地規制・誘導地区が都市計画区域マスタープランに位置づけられ、市町村の都市マ スタープランとの整合が図られることはまだ稀であるが、これらの整合を図ろうとする試 みも始まっている。

広域的観点の実効性の確保についてみると、ドイツ及び英国においては、大規模小売店舗の中心地以外での立地を厳しく制限する国の方針が、計画システムにおいて一貫性を保つことが担保されている。一方、我が国においては、開発案件の許可に関する判断において、都市計画マスタープランにおける位置づけは必ずしも求められていない。そのため、広域的な観点から好ましくないと思われるような場合でも許可せざるを得ないケースが発生する可能性を孕んでいる。広域的観点が開発コントロールにまで効力を発揮するか否かは、都道府県の自発的なイニシアティブに大きく依存しているのが実情である。

キーワード:地方分権、大規模小売店舗、広域調整、立地規制・誘導、強制介入

Summary

This report is an interim report of a study "Urban Improvement from the Regional Perspective in a Decentralized Society" conducted from FY2006.

The decentralization of city planning has been promoted since the amendment of the City Planning Act and other planning-related laws in June 1999, when a package of laws (a total of 475 laws) concerning decentralization was amended.

One of the advantages of decentralization is that city planning can be carried out by local governments, who are more familiar with the local citizens. On the other hand, local governments tend to compete with each other in trying to attract residents and businesses. Sometimes a decision by a local government is not favored by neighboring local governments, resulting in conflicts among them. Sometimes a local government's decision may have a significant impact on the area as a whole and may conflict with national policy.

Already there have been cases in which the merging of municipalities has failed because the cities and towns to be merged have competed with one another in housing development, and coordination with local shops has failed when plans to develop large-scale commercial facilities has been introduced.

This interim report focuses on the development of large-scale commercial facilities. It has compiled the results of surveys on development control and guidance from a regional perspective and on inter-governmental coordination conducted in FY2006.

Before the revised City Planning Act coming into effect in November 2007, prefectural governments have prepared or are preparing their own rules and regulations on the development of large-scale commercial facilities. The interim report introduces approaches taken by three prefectures (Yamagata, Kyoto and Hyogo) on controlling development projects having regional impact beyond the local region, and inter-governmental role-sharing among prefectural governments and municipalities. The approaches of these local governments can be roughly divided into two types: control-and-guidance-oriented, and regional-coordination-oriented ones.

This report then introduces advanced policies of Germany and the UK, and examines how their city planning systems are operated to control the development of large-scale commercial facilities. A field survey was conducted in the UK to examine how the call-in system is operated in practice by the central government in controlling/coordinating large-scale commercial development projects.

Germany has a designed a system whereby a mechanism of regional development control of commercial facilities functions within the context of coordinated regional and local planning. The UK also controls development from a regional perspective by coordinating regional and local plans. Development in town or city centers is prioritized and the linkage between and hierarchy of centers is

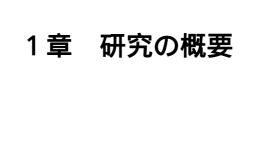
emphasized.

 $Key\ \ words:\ \ Decentralization,\ \ large-scale\ \ commercial\ \ facilities,\ \ call-in,\ \ regional\ \ coordination,\ development\ control\ and\ guidance$

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 - 大規模小売店舗の立地における広域的観点 -

目次

1章	研究の概要
	1.研究の背景と目的1
	2 . 研究の内容1
	3 . 研究の進め方2
	4 . 中間報告書の内容3
2章	我が国における大型小売店舗の立地規制・誘導と広域調整
	1.我が国における大規模小売店舗の立地規制・誘導と広域調整5
	2 . 山形県における大型小売店舗の広域調整の運用実態7
	3 . 京都府における「地域商業ガイドライン」による
	大型小売店舗の立地規制・誘導20
	4 . 兵庫県における「広域商業ゾーン」と「地域商業ゾーン」の
	設定による大規模な集客施設の立地誘導・規制30
3章	欧州における大型小売店舗の立地規制・誘導と広域調整
	1.ドイツにおける大型小売店舗の開発時の広域調整39
	2 . 大型小売店舗の立地における英国のコールイン制度52
4章	まとめ75
資料約	
1 . ∄	段が国における大型小売店舗の立地規制・誘導と広域調整の取組み
2 . 弟	英国の大型小売店舗の立地に係るコールインに関する指示通達
3 ‡	笠国のコールインケーフスタディ



1章 研究の概要

1.研究の背景と目的

まちづくりの地方分権化は、平成 11 年 7 月の地方分権一括法による都市計画法改正等により積極的に図られてきており、さらなる分権化の要請も強い。地方分権は、国民にとってより身近な地方自治体がまちづくりを担当するという利点がある一方で、それぞれの地方自治体の独自性や能力に基づく自治体間競争を活発化させることにもつながる。

都市整備の現場では、自治体間の競争は、一つには特に隣接している自治体同士において、人口の奪い合い、産業の奪い合い等の利害対立として表れてくることになる。例えば、新たな宅地開発の可能性をめぐって市町村合併が破綻したケース、周辺商圏にも影響を与える大規模商業施設の進出をめぐって調整が不調におわったケース等も出てきている。こうした競争の結果は、一自治体にとっては税収増につながるなど望ましいものであっても、都市圏や地域といった広域的な視点からは単なるパイの奪い合いに過ぎず、周辺自治体にとっては大きな痛手となり、生活の場としての市街地の荒廃を招きかねない。さらに、都市圏や地域における開発エリアの拡散は、長期的には、地域全体・国全体としての都市整備コストを増大させることになる。

今後、我が国が人口減少に向かい、投資余力が減退していくことが明らかな中では、このような自治体間競争による奪い合いの結果は、環境保全、国土保全、国民生活の充実等の観点から見た地域全体・国全体の都市整備のあるべき方向としては回避すべき事態を招きかねない。そのようなケースにおいては、対等な立場にある自治体同士の調整(水平方向の調整)だけに任せきりにすべきではなく、広域的な判断に基づく垂直方向の調整が不可欠になると考えられる。

本研究は、都市計画における地方分権の進展下において、自治体による自立したまちづくりの推進に寄与することを目的として、広域的な観点から自治体と広域行政組織間での計画調整の枠組みのあり方について検討する。広域的な都市整備の観点が必要な問題を取り上げ、海外の制度と運用、国内の実態と課題等を調査検討することにより、我が国において、自治体毎の判断や自治体間の利害対立の結果が地域全体・国全体としての判断と食い違う場合の広域的な判断に基づく垂直方向の調整の方法、また、調整が必要なケースとして何を想定すべきかなどを明らかにする。

2. 研究の内容

我が国では、今後都市計画における地方分権化がさらに推進される上で、自治体の自立と権限を確保すると同時に、広域的な観点から自治体間及び広域行政組織と自治体間の調整を図るための方法を確立する重要性が高まってきた。本研究では、このような広域行政組織と自治体間の広域調整の方法、広域調整が必要なケースとして想定すべき事項等について、海外の制度・運用や国内の実態と課題等の調査を通して考察する。さらには、これらの調査結果をふまえ、我が国における広域調整の対象や方法等の検討を行うものである。

平成 18 年度は、大規模小売店舗の立地問題を中心にとりあげることとした。このような大規模小売店舗の問題を取り上げる理由として、大規模小売店舗の立地問題は、民間市場に委ねてしまうと、無秩序な大規模小売店舗の立地により長期的に社会的な厚生を低下

させる危険性を孕んでおり、広域的な都市整備の観点から扱われるべき問題であると考えられるためである。また、個々の基礎自治体の判断に任せておくと、規制を強化している自治体が損をして、策を講じていない自治体に結果的に大規模小売店舗が立地するという、不公平が生じてしまう。そのようなことが起こらないようにするためにも、広域行政組織が果たすべき役割は大きい。

平成19年11月に施行となる改正都市計画法において大規模小売店舗の立地規制が強化されるとともに、立地に関わる都道府県による広域調整に関する規定の充実が図られ、それぞれの取組みが始まっているところである。今後、都道府県が広域的観点からの大規模小売店舗の立地規制・誘導や広域調整の枠組みを整備又は改善していく上で、国内外の先進事例を考察して、自治体と広域行政組織の役割や調整メカニズム、判断における要因や基準等を整理し示すことは有用であると考える。

3.研究の進め方

(1)研究体制

「地方分権社会における都市整備に関する研究会」を設置し、調査の進め方や、調査結果について検討を行った。平成 18 年度は 2 回開催した。研究会のメンバーは以下の通りである。

<委員>

長岡技術科学大学環境・建設系教授 中出文平氏 千葉大学工学部准教授 村木美貴氏

<客員研究官>

大阪市立大学大学院工学研究科助教 姥浦道生 長岡技術科学大学環境・建設系助教 松川寿也

<事務局>

国土交通政策研究所 所長 有木久和

総括研究官早田俊広主任研究官森田真弘研究官馬場美智子

(2)調査概要

国内外の広域調整に関わる制度と運用を把握することを目的として、文献調査やインターネットによる調査に加えて、関連機関へのヒアリング調査や現地調査を実施した。詳細は以下の通りである。

国内調查

国内の事例調査として、大規模小売店舗の立地に関わる広域調整のための枠組みづくり を進めている都道府県のうち、山形県、京都府、兵庫県を対象にヒアリング調査や現地調 査を実施し、制度と運用の実態を調査した。調査概要を以下に示す。

ヒアリング日時	ヒアリング対象	ヒアリング者
平成 18年 11月 13日	山形県政策企画課土地政策班	松川、姥浦、馬場
平成 18 年 2 月 2 日	京都府商工課、都市計画課	姥浦、馬場
	兵庫県県土整備部まちづくり課	

海外調查

英国における広域的な観点からの大規模小売店舗の立地規制に関わる制度及び運用状況を把握することを目的として、ヒアリング調査や現地調査を実施した。特に、個別の開発許可における地方自治体の権限に対して強制介入するコールイン(Call in)制度に着目し、事例調査を通して実証的に検証した。調査概要については、第3章2.(2)を参照のこと。

4.中間報告書の内容

本書は平成 18 年度に実施した調査を基にした中間報告書である。特に、大規模小売店舗の立地問題に焦点をあて、広域的な観点から立地規制に関わる制度及び運用について、国内外で調査を実施し取り纏めた。

第1章では、本研究の概要や調査内容について記述している。第2章では、国内の取組状況について整理し、考察している。第3章では、欧米の先進事例としてドイツ、英国の制度と運用状況を調査し、考察を加えている。第4章では、全章を通した考察とまとめを記している。第2章と第3章の内容については、概略を以下に示す。

第2章では、国内の事例として、山形県、京都府、兵庫県の3つの事例を取上げ、大規模小売店舗の立地規制・誘導や広域調整に関わる制度の概要や運用状況について説明し、 考察を加える。

第3章では、海外事例としてドイツと英国における大規模小売店舗の立地に関わる制度 と運用状況を把握し、広域的な観点や広域調整について考察を加える。

ドイツでは、大規模小売店舗の立地規制に関して、広域計画の枠組みの中で調整を行っている。そこで、広域計画と調整に関わる法制度や計画の枠組みについて整理するとともに、いくつかの事例を通して運用状況を考察している。

英国では(本書では特にイングランドを示す)、大規模小売店舗の立地規制への取組みが日本より先行しており、中心地(Town Centre)の活性化の成功事例も多い。開発案件に対して、地方自治体は国の方針や計画に即した判断を下しているが、その判断が正しいとはいえないケースに対しては、国が強制介入し地方自治体に代わって許可又は不許可の決定を行うコールイン制度がある。そこで、大規模小売店舗のコールイン案件における国の広域的な観点に着目し、我が国における大規模小売店舗の立地における広域調整の枠組みの運用を検討する上で有用となる情報を収集することを目的として、調査を実施した。同章では、英国における大規模小売店舗のコールイン案件の事例調査を通して、大規模小売店舗の立地規制における国の広域的な判断基準を考察する。

<事例報告執筆担当者>

・国内事例報告(第2章第2~4項:山形県・京都府・兵庫県) 大阪市立大学助教 姥浦道生

・欧州事例報告(第3章第1項:ドイツ) 大阪市立大学助教 姥浦道生

(第3章第2項:英国) 国土交通政策研究所研究官 馬場美智子

2章 我が国における大型小売店舗の 立地規制・誘導と広域調整

2章 我が国における大規模小売店舗の立地規制・誘導と広域調整

1. 我が国の取り組み状況

我が国でも、2007 年 11 月施行となる都市計画法等の改正により、大規模小売店舗の立地規制が強化されることとなる。都道府県は広域調整を行うことが期待されているため、多くの都道府県が大規模小売店舗立地における広域調整や規制・誘導のための制度等の整備に取組んでいる。これらの形式は都道府県ごとに異なり、条例、要綱、ガイドライン、指針、方針等がある。

都道府県の取組みは、大きく、立地規制・誘導型、広域調整型、地域貢献型の3つのタイプに分類することができる。立地規制・誘導型の制度の特徴としては、都市計画的な視点から、大規模小売店舗の立地場所を条件や基準に基づいて立地を規制又は誘導すべきエリアを設定し、都市計画区域マスタープラン等に位置づけた上で、広域的な観点から立地規制・誘導を図ろうとするものである。広域調整型の制度は、大規模小売店舗の立地が周辺市町村に与える影響が懸念されるようなケースにおいて、都道府県が市町村間の協議の場を設け広域的な調整を図るための手続きや基準を設定している。地域貢献型は、立地しようとする大規模小売店舗に対して、中心市街地の活性化への貢献策を示し実行するよう求める制度で、中には、既存の大規模小売店舗に対しても同様の貢献策を求めるものもある。地域貢献策自体が広域調整として機能することはないため、立地規制・誘導や広域調整の機能と併せて活用されることがほとんどのようである。また、立地規制・誘導と広域調整の両方の機能を備えた制度もみられる。

都市計画手法を活用した制度としては、1番目の立地規制・誘導型の制度があげられる。 広域調整型は、制度の枠組みに都市計画法の運用に関わる調整手法や判断基準が含まれて いる場合には都市計画的な制度と考えられるが、単に市町村間の協議の場を設けることだ けでは必ずしもそうとはいえない。一方、地域貢献型は都市計画とは異なる観点からの対 処法と考えられる。そこで本章では、立地規制・誘導と広域調整の機能に焦点をあてるこ ととする。

立地規制・誘導型の制度においては、都市計画法に準じた上で、規制・誘導ゾーンの設定やそれらを設定するための基準の設定が必要となる。これらの判断基準が必要な場面としては主に、立地可能な地区において規制強化する場合(準工業地域での規制方針を含む)と、原則立地不可な地域地区において規制緩和して立地させる場合、の2つが挙げられる。 の場面では、広域的な観点から立地場所を設定することで、都市計画区域マスタープランや市町村マスタープランにおいて、都市のビジョンとして位置づけられることから積極的な規制といえる。一方、のケースは地区計画や用途変更による立地規制の緩和要件を示すもので、規制強化の基準以上に重要であるといえる。

広域調整型の制度では、調整の手続きが定められているが、前述のように調整の場を設定するだけでは結論を導くことはできない。周辺市町村と立地市町村が合意できるような調整の結果を導出するための枠組みが必要となるであろう。

立地規制・誘導型又は広域調整型にしても、制度の望ましい運用のためには、都道府県と市町村それぞれの役割が、都市計画の枠組みの中でうまく分担されていなければならな

い。今回の都市計画法等の改正では、それが可能となるような仕組みが整えられており、その意図に即した運用を行うことにより効果的な規制・誘導又は広域調整が実現できる。以上のような観点から、本項では、先進事例の一部について、都市計画的な視点から、制度の特徴や、都道府県、市町村の役割等について整理した。(制度の概要を参考資料 1に示す。なお、同資料の表の内容については、HP に掲載されている資料等を元にして、平成 19 年 7 月末現在で取り纏めた。)

これらの都道府県の中から、京都府、兵庫県、山形県の3つの都道府県において聞取り調査や現地調査を実施し、詳細について平成19年3月現在で取り纏めた。広域調整型の山形県の制度と運用状況については2項で、立地規制・誘導型の京都府、兵庫県の制度については3項及び4項で示すこととする。

2. 山形県における大型小売店舗の広域調整の運用実態1

(1)広域調整制度導入の背景

山形県においては、大規模小売店舗法(大店法)の廃止および大規模小売店舗立地法(大店立地法)の施行のなされた平成 14 年に、県総合政策審議会が「広域土地利用調整のあり方を探るべき」との答申を出した。それを受けて県は、広域的な土地利用調整に関する検討を行った(図 2-1)。

まず、現状や個別規制法による対応の問題点、今後の経済・人口動向等を検討した結果、 コンパクトな市街地の整備を行うことで、拡散的な都市構造から集約的な都市構造を目指 す必要性が確認された。これに、まちづくり三法の改正案が提出予定であり、都市計画法 改正により将来的には広域調整の強化が図られるという国レベルの状況を踏まえた上で、 県における検討のポイントとして、以下の3点が導出された。

- ・ 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

そして、県としては広域的な土地利用調整は喫緊の課題であるとの認識から、改正まちづくり三法の施行に先立って、以下の3つの広域的な土地利用調整にかかる取り組みを行うことを検討方向として挙げている。

- ・ 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 等に、周辺市町村の意見を聴く場・機会を設けること
- ・ 市町村の土地利用に関する変更等にかかる協議に対して県としての意思を調整・確認 するため、総合支庁において関係課による「ブロック別土地利用調整会議」を開催す ること
- ・ 市町村が土地利用の方向性を示した「土地利用マスタープラン」の策定・変更を行う場合に、周辺市町村の意見を聴く場・機会を設けること

この検討の結果、「市町村土地利用計画の広域調整要綱」(以下、単に「要綱」という。) が平成18年4月1日から施行された。

ここで、広域調整システムを条例ではなく要綱で位置づけた理由としては、条例の場合には議会決定を経ることや周知期間が必要なことなど、制定・施行に時間がかかるというデメリットがある一方、要綱であっても対象が民間事業者ではなく市町村であるため問題が生じるとは考えられなかったこと、の2点が挙げられた。

-

¹ 平成 19年3月現在。

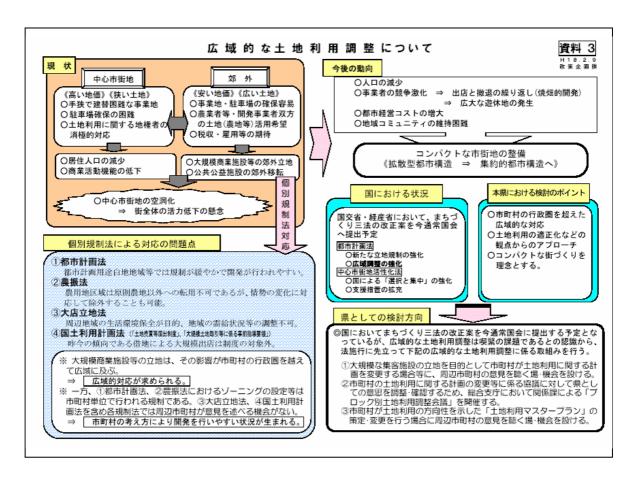


図 2-1 県の広域的な土地利用調整に関する検討資料

(2)広域調整制度の概要

1) 広域調整制度の目的

要綱の目的は、広域的集客施設の建築を目的とした開発行為に起因して、土地利用に関する各種計画を策定または変更しようとする場合に、県が広域的な視点から土地利用について調整を図るために必要な事項を定め、当該市町村が周辺市町村と調和の取れたまちづくりを推進し、もって県土の適正かつ合理的な土地利用を図ること、とされている(要綱第一条)。ここで「土地利用に関する各種計画」とは、農振法に基づく農用地利用計画やいわゆる 27 号振興計画、都市計画法の用途地域や地区計画等を意味しており(同第2条1項)、都市計画法上の規制のみならず農振法に基づく規制も扱っている点が特徴的である。

また、「広域的集客施設」とは、店舗、飲食店、映画館等の用途に供する建築物で、その用途に供する部分の床面積の合計が 10,000 ㎡を超えるものをいう。ただし、構想段階で床面積が不明確な場合には、敷地面積が 20,000 ㎡を超えるものを広域的集客施設としている(同第2項)。

「周辺市町村」とは、広域的集客施設の立地自治体に隣接または近接し、立地市町村と 一体的な広域的生活圏を構成している市町村および広域的集客施設の影響を受けると認め られる県内の市町村で、知事が定めるもの、とされており(同第3項) 開発内容に応じ てフレキシブルに対応が可能になるような規定になっている。

2) 関係市町村等連絡調整会議

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(要綱第3条)、以下にその手続を述べる(図2-2)。

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等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(都市計画・農政・商工)および県庁政策企画課(調査 日当時。平成 19 年 4 月に担当部署が政策企画課から都市計画課に移行)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等について 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等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。

ヒアリング時点で調整手続の終了した事例は、東根市の案件と尾花沢市の案件の2つの みである。以下ではその調整経過を詳細に見ていく。 【対象案件】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(農振除外、用途地 域変更、地区計画策定等) 【対象面積】床面積が 10,000 m²超 (構想段階で床面積規模が不明の場合は敷地規模 20,000 m²超)のもの 【メンバー】周辺市町村、総合支庁、県庁 【手続フロー】 周辺市町村 立地市町村 県 土地利用各種計画の 策定等に関する報告 関係市町村等連絡調整会議の開催 意見の提出 意見の取りまとめ 通知 対応の検討 対応の状況の報告 土地利用計画等の策定・変更に関する法定手続の開始

図 2-2 関係市町村等連絡調整会議における手続フロー

(3) 関係市町村等連絡調整会議」の運用実態

1) 東根市東根地区案件

東根市・東根地区の概要

東根市は山形県の中央部の村山盆地に位置し、東は仙台市、南は山形市、天童市に隣接した、温泉の湧き出る自然豊かな田園都市である。人口約 46,000 人で、東北地方では数少ない人口が増加し続けている都市でもある。市の南北を山形新幹線(奥羽本線)および国道 13 号が走っており、また東北中央自動車道の現在の北端である東根 IC が市の南西部にある。県都山形市まで車で、東北中央自動車道経由で約 10 分、国道 13 号経由では約30 分と近く、また山形空港が市内に立地しているなど、県内でも交通利便性が高い自治体に位置づけられる。

農業では、さくらんぼの生産高が全国一であり、山形新幹線の停車駅「さくらんぼ東根駅」という個性的な名前の由来にもなっている。また工業に関しては、大森工業団地というハイテク広域的工業拠点も立地している。

東根地区は、東根市の中心部であり、昭和 50 年代半ばから土地区画整理事業が進められ、市役所などの公共施設やジャスコ(店舗面積 21,000 ㎡) ヨークベニマル(同約 9,000 ㎡) などの商業施設が立地している。また、周辺部は果樹園となっている。

開発計画の概要

市役所等の公共施設の立地する街区の向かいが、開発予定地である(写真 2-1)。現況土地利用は果樹園であるが、南隣には商業施設が立地している(写真 2-2)。ここに、すでに東根地区に出店しているホームセンターとスーパーが、共同で出店の計画を立てた。開発予定区域面積は 4.8ha であり、建築物の床面積は約 11,700 ㎡である。

当該開発候補地を選定した理由は、以下の通りである。

まず都市計画用途地域内で候補地を検討したが、 開発必要面積約 50,000 ㎡を確保することが困難 であった。また農振白地地区においても検討を行 ったものの、利便性および商業の活性化につなが る適地を確保することが困難であった。

一方、候補地は土地区画整理事業の施行地区の 東側に位置し、南側は農振農用地からすでに除外 され店舗が立地している地区、住居地域、工業専 用地域と続いている。また、当地区は沿線の開発 が目覚しい都市計画道路長瀞神町線の沿線にあり、 市街化の傾向が進んでおり、利便性にも恵まれた 格好の地である。



写真 2-1 東根地区開発予定地



写真 2-2 東根地区開発予定地に 隣接する白地地域内小売店舗

開発地の諸規制・計画における位置づけ

a) 都市計画法·農振法上の規制

都市計画法上は、当該開発地は非線引き用途無指定地域である。したがって、当該開発 を行うにあたり、特段の規制内容の変更を行う必要はない。

一方、農振法上は、当該開発地は農用地区域指定がされている。したがって、当該開発 を行うにあたり、この区域除外を行う必要がある。そのため、関係市町村等連絡調整会議 が開催されることとなった。

b) 東根都市計画区域マスタープラン(平成16年5月策定、図2-3))

東根都市計画区域マスタープランの土地利用構想図においては、当該開発地は特段の区域指定はされていない。ただし、「主要用途の配置の方針」において、商業・業務地は「市役所周辺、東根本町地区と神町地区、さくらんぼ東根温泉地区に配置します」「JR さくらんぼ東根駅から市役所にかけての地区に拠点となる商業・業務地区を配置します」と規定されている。また「土地利用の方針」の「優良な農地との健全な調和に関する方針」においては、「まとまりのある市街地を形成するため、用途地域の周辺に広がる農地は原則として保全し、都市にゆとりと潤いを提供する空間として位置づけ、虫食い状に宅地化が進むのを抑制します。」と規定されている。



図 2-3 東根都市計画区域マスタープラン 土地利用構想図

c) 東根市都市マスタープラン(平成13年4月策定、図4)

都市マスタープランの地区別構想においては、当該開発地は農用地区指定がされている。

そして、「市街地周辺に広がる農地については、農業環境の維持、自然・生態系の保全等を考慮し、 生産の場、身近な自然と触れ合う場として、農業施策と連携しながら保全と活用を促進します」と記述されている。



図 2-4 東根市都市計画マスタープラン 将来構想図

d) 東根市国土利用計画(平成14年3月策定、図5))

山形県においては、市町村国土利 用計画の策定率は 100%であり、東 根市においても平成 14 年に第三次 計画が策定されている。

この東根市第三次国土利用計画に付されている土地利用マスタープランにおいては、当該開発地は農業保全ゾーンに指定されている。そして、「優良農地を保全し、都市的開発を規制する区域とする。安定した食糧供給を引き続き行うため、農業生産基盤の充実を図るゾーンとする」と記述されている。



図 2-5 東根市国土利用計画 土地利用マスタープラン

周辺市町村・県からの意見等の内容と対応方針(表 2-1)

本事例においては、周辺市町村から出された意見は、周辺地域の商業環境への配慮に関してのみである。しかしこれに対しては、現行法規制の中では実効性ある確約を開発者に求めることは困難であるため、当該意見を開発者へ伝えると共に尊重するよう申し入れる程度の対応方針しか示されていない。ここでは、周辺地域の商業環境への「配慮」の具体的内容や、少ないと考えられる「周辺に及ぼす影響」の具体的内容に関しては、特段述べられておらず、抽象的にお互いの主張を述べ合っているにとどまっている。また、規模に関しては自治体にはコントロールする権限がないため、「周辺市町から出された意見を開発者に伝えると共に、意見を尊重するよう申し入れる」という、ほとんど実効性の持たない回答になっている。

また県から出された意見は、農地の無秩序な開発に関する問題、都市計画部局との調整、都市計画マスタープラン・用途地域との関係に関する問題、の3点である。このうち、前二者に関しては、規模等の理由によりやむをえないという回答である。また後者については、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との回答が出されている。

表 2-1 周辺市町村・県からの意見等とそれへの対応方針の概要

校2-1 周週市副刊 米がらの意光寺ことも、の対応が到の城安				
出された意見等	対応方針等			
・周辺地域の商業環境に	・ 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			
配慮した計画にしてほ	は困難			
LII	・ 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			
・ 無秩序な農地の開発に	・ 今回の事例は規模等の理由により、都市計画用途地域、農振白地地			
はつながらないのか?	域への誘導が困難であることからやむをえないと判断した。			
	・ 今後とも、農振農用地を保全確保し、無秩序な農地の開発を抑制す			
	ర			
・ 農用地利用計画変更に	・ 平成 16 年度から協議・調整を図る			
関する市の都市計画担当	・ 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			
部局との調整	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			
・ その際の都市計画担当	り開発計画はやむをえないと判断」			
部局から出された意見の				
内容及び都市マス等との				
整合				
・ 都市マスと整合しない	・ 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			
開発の場合には、開発計画	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			
または区域マス・都市マス	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			
の変更を行い、当該開発区	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			
域を用途地域に決定すべ	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			
き				
	出された意見等 ・周辺地域の商業環境に配慮した計画にしてほしい ・無秩序な農地の開発にはつながらないのか? ・農用地利用計画型等に関するとの際の都市計画担当部との際の都市計画見の内容とがあると整開発ではです。と整開発では区域でストはに対して、当該開発には変更を行い、に決定すべ			

2)尾花沢市案件

尾花沢市の概要

尾花沢市は山形県の北東に位置しており、北は舟形町や最上町、新庄市に、東は宮城県に、西は JR 奥羽本線の駅がある大石田町に、南は村山市や東根市に隣接または近接している。冬の季節風が月山や御所山等の稜線にさえぎられ、雪を多く降らせるため、平野部でも積雪が 2mを超えることがある、東北地方有数の豪雪地帯でもある。人口は約 21,000人で、減少傾向にある。また買回品の地元購入率は 41.7%(平成 15 年度)と低い値になっており、またこの数値も低下傾向にある。

市の南北に国道 13 号線が走っており、そこから東に入ったところに中心市街地(本町地区)がある。この本町地区は羽州街道の宿場町として歴史的に発展した町であり、丹生川南側・最上川東側の河岸段丘上にコンパクトにまとまって形成されている。一方、その周辺、特に丹生川沿岸には優良な農地が広がっている。

開発計画の概要

開発予定地は、丹生川左岸の中心市街地から近い、田町地区である。国道 13 号と国道 347号の交差する地点であり、付近には将来的には東北中央自動車道の IC (仮称:尾花沢 IC)の設置が計画されている。開発面積は 9.1ha であり、建築物の床面積は約 25,000 ㎡である。

開発地の諸規制・計画における位置づけ

a) 都市計画法・農振法上の規制

都市計画法上は、当該開発地は非線引き用途無指定地域である。したがって、当該開発 を行うにあたり、特段の規制内容の変更を行う必要はない。

一方、農振法上は、当該開発地は農用地区域指定がされている。したがって、当該開発 を行うにあたり、この区域除外を行う必要がある。そのため、関係市町村等連絡調整会議 が開催されることとなった。



写真 2-3 尾花沢開発予定地



写真 2-4 国道 13 号から望む 尾花沢開発予定地

b) 尾花沢都市計画区域マスタープラン(平成16年5月策定、図2-6)

尾花沢都市計画区域マスタープランの土地利用構想図においては、当該開発地は農地の指定がされている。また「主要用途の配置の方針」においては、商業・業務地は「商業・業務機能を担ってきた地区(既存商店街・官公庁施設など)を中心に商業・業務地を配置します」とされている。さらに「土地利用の方針」の「優良な農地との健全な調和に関する方針」においては、「優良な農地は保全します」「市街地周辺に広がる農地は、農業生産基盤だけでなく、地域の環境を良好に維持する面からも重要です。まとまりのある市街地形成と効率的な土地利用の点から、用途地域の周辺に広がる農地を保全し、無秩序に開発が進むのを抑制します」と規定されている。



図 2-6 尾花沢都市計画区域マスタープラン 土地利用構想及び都市施設配置図

c) 尾花沢市都市計画マスタープラン(平成13年策定、図2-7)

尾花沢市都市計画マスタープランにおいては、当該開発予定地は何らの指定もされていない。ただし、約700m離れているIC予定地区には、「周辺の田園や丹生川と一体的に地域特性を演出し、地域情報の発信基地」とするための観光物産を扱う「広域交流拠点地区」

の指定がされている。想 定されているのは道の駅 的な施設である。



図 2-7 尾花沢市都市計画マスタープラン

d) 尾花沢市国土利用計画(平成14年策定、図2-8)

尾花沢市第三次国土利用計画に付されている土地利用マスタープランにおいては、当該 開発地は農業振興ゾーンに指定されている。そして「良好な営農環境の保全のため、営農

環境の向上に役立つよとのは土地利用を基本、優良農地を保全し、無秩が上します。」と記述を保証がある。」と記述されている。なお、IC付近については、産業れている。



図 2-8 尾花沢市国土利用計画 土地利用マスタープラン

周辺市町村からの意見の内容と対応方針

本開発計画に対して周辺自治体から出された意見は、周辺地域の商業環境への配慮、雇用や仕入れ等に関する配慮、及び法改正の趣旨を踏まえた規模とすべきという3点である。このうち、周辺地域の商業環境への配慮に関しては、地域の活性化につながる旨の回答がされているものの、周辺自治体側から出されている「配慮」の具体的内容と回答されている「地域の活性化」の具体的内容は、共に明確ではない。

また、県からは都市計画マスタープランを開発と整合するように変更する必要性がある 旨の意見が出されているが、他の候補地に関する記述はあるものの、その点に関しては特 段回答がなされていない。都市計画マスタープランの変更には時間を要するため、変更は 行わないものと考えられる。

なお、市がこの対応方針の作成するに当たっては、県とのやり取りを 5,6 回行っている。

表 2-2 周辺市町村・県からの意見等とそれへの対応方針の概要

	衣 2-2 同位山町113 宗か500息元号C C16 (100X3)心力到 07城安				
	出された意見等対応方針等				
	・ 周辺地域の商業環境に	•	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		
	配慮した計画にしてほ	購買意欲を向上させ、地域の活性化につなげたい。			
	UN	•	既存店との施設形態や商品品揃え、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		
周			性化になると推測される。		
i刀	・ 雇用、商品仕入れ、テ	•	雇用はほとんどが地元採用になると考えている。		
72	ナント出店等に際して	•	地元物産販売コーナーを設置する予定している。		
自	は、地域へも配慮願い	•	既存商業者については、テナントとしての事業参加などを積極的に呼		
治	たい		びかけ共存共栄を図るよう事業者に対し協力要請する		
	・ 改正都市計画法施行後	•	建物面積で概ね25,000㎡を想定しているが、今後事業者とつめていく		
体	は大規模集客施設の立		中で、周辺市町から出された意見を踏まえ、施設全体として適切な規		
	地ができない地域とな		模となるよう検討を行っていく。		
	る、その法改正の趣旨	•	現行法では大規模商業施設の立地を規制するものではなく、また都市		
	を十分に踏まえて適切		マスでは IC 付近は「広域交流拠点地区」として位置づけられており、		
	な規模とすべき		交流人口 200 万人を目指す本市としては必要な施設である。		
		•	なお、当該計画の進捗状況によっては関係法令に基づいた対策(用途		
			地域変更等)も必要と考えている。		
	本開発予定地は優良農	•	土地利用型農業が主力であるがため農業収入が不安定となっている。		
	地が連担している農業生		高齢化や後継者不足など、集落の存亡は危機的状況にある。本計画に		
	産を振興すべき地域であ		より農家所得の向上、もって農業振興・定住促進を図る。		
	り、土地利用型農業の生産	•	計画地は周囲四面を道路に囲まれているため、土地利用の混在や農地		
県	振興の観点から問題		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。		
	・ 市の都市計画担当部局	•	都市計画を含む関係各課で協議・調整を図る。		
	との調整において出され	•	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		
	た意見の内容及び都市マ		交通事情などを比較検討した結果、本地区が最適と判断。		
	ス等との整合				

(4)まとめ

山形県においては、全国に先駆けて立地自治体、周辺自治体、県の間で大規模開発に関する情報提供をする場が設けられ、意見を交換する機会が設けられている。このような場がなければ、そもそも調整が成立せず、また、このような情報・意見交換の場を通じて、自治体間や県と自治体との間の信頼関係の醸成にも結びつく可能性があるといえる。

以下では、このような山形県における調整の実態に関して、特に周辺自治体等から出された意見や立地自治体の対応方針を分析し取り纏める。

制度上は調整内容が明確にされていないが、実態上は、近隣自治体からは規模の適切性と雇用や仕入れ等のいわゆる「地域貢献策」に関する意見が、また県からは計画変更の許容性、関連計画や他部局との調整に関する意見が主に出されている。

この調整結果として立地自治体から出される対応方針は、制度上は特に位置づけられていないものの、運用上県との複数回のやり取りを経て出されている。これにより、議論が すれ違ったり言いっ放しになったりという問題を回避することが可能となる。

一方で、特に以下の三点が課題として指摘できる。

一点目は、調整時の議論が抽象的なものになり、単にそれぞれの意見を表明しあうだけになりがちとなることである。これは、以下の二つの原因が考えられる。一つ目は、開発に伴う地域構造への影響に関する定量的評価を行うことなく調整が行われている点である。二つ目は、どのような開発であれば「広域的な影響がない」といえ、認められるのかという点に関する基準が設けられていないことである。どの程度明確または詳細にすべきかについては議論の余地があるにせよ、何らかの基準を設けることを今後検討する必要も出てくるかもしれない。

二点目は、調整結果の実現手法に関してである。近隣の自治体から規模を縮小するようにとの意見が出されても、自治体としてはそれを実現するための権限を有していないため、結局は開発者に対して「意見を尊重するよう申し入れ」を行うなり、「協力の要請」を行うなりするにとどまりがちである。したがって、調整結果を実現するための権限をどの主体にどのような形で持たせるべきかについて、検討が必要であるといえる。

三点目は、開発とマスタープランの整合性に関してである。本調査で対象とした開発案件はいずれも市町村都市計画マスタープランに明確には位置づけられていないが、市町村都市計画マスタープランをどのように活用して開発をコントロールするかについては、今後検討される余地がある。県が改定する権限をもつ都市計画区域マスタープランについても同様である。

3.京都府における「地域商業ガイドライン」による大型小売店舗の立地規制・誘導

(1)調整制度検討の経緯

京都府においては、これまで全国で問題となっている数万㎡という超大型店の出店で問題となった事例はほとんどない。ただし平成 12 年に府の北部の町において持ち上がった、スーパーセンターの開発計画に関しては、周辺市町村も巻き込んだ大きな反対運動が起こった。計画されたのは都市計画区域外における約 15,000 ㎡のスーパーセンターの開発である。この開発計画に対しては、地区住民に加えてその商圏となる周辺市町村からも反対意見があり、議会においても反対決議が行われた。しかし当時は、府には広域調整の仕組みがなかったため、十分な調整を行うことができなかった。

一方、国レベルではまちづくり三法の改正が確定的になり、広域調整の仕組みが制度化される流れが明らかになってきた。

これらの状況を踏まえて府は、平成 17 年 12 月に学識経験者等を中心メンバーとした「京都府中心市街地活性化懇話会」を設置し、そこで三法改正に伴う府の中心市街地の活性化と大型店立地の広域調整に係る施策に関して検討を行った。

その結果、以下の4点に関する提言が出された(図2-9)。この提言の作成に際しては、時間的制約もあり、他自治体の事例は参考にされていない。そしてこれらの提言に基づき、府下の各地域について地域商業ガイドラインを策定し、その運用を軸とした大型商業施設の広域調整が行われることになった。これは、中心市街地の活性化を効果的に進めるためには、特に広域に影響を及ぼす大規模小売店舗は郊外部への無秩序な立地を抑制し、中心市街地へと誘導することが必要であるとの認識によるものである。

地域区分は、「広域調整に適する地域範囲」を基準に、以下の7地域とされた(表2-3)。

なお、京都府内においては、中心市街地活性化基本計画を策定しているのは舞鶴市(東舞鶴・ 西舞鶴) 福知山市、綾部市、木津町、南丹市(園部) 京都市(伏見)であり、このうち改正 法に基づく基本計画の認定申請を予定しているのは、現在2までのところ福知山市のみである。

.

² 平成19年3月現在。本稿では以下同様。

1、中心市街地活性化の基本方針 機能的な都市活動を支える「まちなか」の再生 京都府の基本方針 市町村の基本方針

2、 地域ごとの商業ガイドラインの策定

中心市街地エリア及び大型店出店抑制・誘導エリアの明示 地域商業ガイドラインの策定と公表 地域商業ガイドラインの変更 都市計画法による実効性確保

大型店の地域貢献

3、 広域調整の仕組み

広域調整を目的とした協議会の設置 広域調整のルール及び基準 事後における個別案件に対する調整の仕組み 京都市及び隣接府県との関係

4、 中心市街地エリアの活性化施策 新法に基づく基本計画の認定 全ての中心市街地エリアを対象とした支援 新たな視点による施策 中心市街地活性化施策の展開促進 将来目標と住民コンセンサス

図 2-9 京都府中心市街地活性化懇話会からの提言の骨子

表 2-3 京都府における広域調整に係る地域区分

丹後地域	宮津市、京丹後市、与謝野町、伊根町
中丹地域	福知山市、舞鶴市、綾部市
南丹地域	亀岡市、南丹市、京丹波町
乙訓地域	向日市、長岡京市、大山崎町
山城北地域	宇治市、城陽市、八幡市、京田辺市、久御山町、井手町、宇治田
	原町
相楽地域	山城町 、木津町 、加茂町 、笠置町、和束町、精華町、南山城
	村
学研地域	京田辺市、木津町及び精華町の関西文化学術研究都市区域

市町村合併(平成19年3月12日)により木津川市

(2)エリアの設定基準

ガイドラインの主たる適用対象となるのは、特定大規模小売店舗である。これは、大規模小売店舗のうち、特に広域に影響を及ぼすと考えられるもので、当該建物の床面積の合計が1万㎡を超えるものをいう。なお、改正都市計画法の施行後は、「改正後の建築基準法第48条により建築が制限される床面積の合計が1万㎡を超える建築物に該当する大規模小売店舗」となる。

ガイドラインの主たる内容は、

- ・ 当該地域における商業まちづくりの基本方向の設定
- ・ 中心市街地エリアの指定
- ・ 中心市街地の将来目標の設定
- ・ 大型店の抑制・誘導エリアの指定
- ・ 大型店に求める地域貢献策の規定

である。中心市街地エリアと、それ以外で特定大規模小売店舗の出店誘導を行うエリア(以下「誘導エリア」)の設定基準は、以下の通りである(図 2-10、2-11)。

また、地域商業ガイドラインにおいては、大型店に求める地域貢献策についても規定することとされており、地域事情を考慮した上で内容を決定するものとされている(図 2-12)。

(1) 中心市街地の適否

都市計画区域内であること

近接し30軒以上の小売・サービス業の店舗が存在すること(大型店等各種商品取扱い店は、取り扱い業種(小分類)ごとに1店舗に換算)

の店舗について、最寄品(食料品・日用品)は概ね揃い、買回り品(衣料品、電機製品等)を扱う店舗も一以上存在すること

公共交通機関の複数路線(鉄道とバス、バスの複数路線等)の駅(バス停)が存在すること

銀行・郵便局などの金融機関が一以上存在すること

役所・医療福祉施設・文教施設等の公共公益施設が一以上存在すること の店舗のうち、もっとも来客の多い店舗について、大店立地法指針による自動車 分担率が、概ね南部で70%以下、北部で80%以下であること

~ については計画中の店舗等を含むものとする

各市町村において複数存在することも想定

- (2) 中心市街地の範囲
 - (1) の店舗のうちもっとも来客の多い店舗、(1) の主たる駅及び(1) の主たる施設のうちの何れかから概ね 1km 以内にあたる範囲で設定すること

中心市街地の区域は、市町村区域内の町界・字界、河川、鉄道等の施設によって土地の範囲を明確に表示すること

(3) 中心市街地エリアにおける特定大規模建築物に該当する大型店の出店誘導エリアの 範囲

原則として、商業地域及び近隣商業地域内とする

図 2-10 中心市街地エリア等の設定基準(京都府地域商業ガイドライン策定基準より)

- (1) 原則として商業地域内であること、または
- (2) 原則として都市計画区域内であり、次のいずれにも該当すること

市町村の総合計画をはじめとしたまちづくりに関する上位計画等において、商業集積を図る地域 として位置づけられていること

大店立地法指針に拠る自動車分担率が、概ね南部で 70%以下、北中部で 80%に抑えることが可能な地域であること

周辺の中心市街地エリアと共存・共栄を図れる地域であると認められる地域であること

- 適正な商業機能の配置
 - 中心市街地(周辺市町村域の中心市街地も含む)と商圏のすみわけができること
- 都市構造上の位置関係
 - 公共交通機関の複数路線(鉄道とバス、バスの複数路線等)の駅(バス停)が存在する こと
 - エリアは、各駅 (バス停)から概ね 1km 以内の範囲で設定すること

図 2-11 中心市街地以外での誘導エリアの設定基準(京都府地域商業ガイドライン策定基準より)

(1) 地域のまちづくりへの支援

行政や自治会等が取り組む安心・安全のまちづくりへの参画 周辺地域における歩道や街路灯の設置、街路樹等緑化への協力 歩いて暮らせるまちづくりへの協力(コミュニティバス運行への協力等) 店舗周辺の清掃、放置自転車の整理など環境美化対策への協力 災害備蓄など緊急時対応への協力

地球温暖化対策、循環型社会推進への理解と協力

(2) 地域コミュニティへの支援

地域の祭り、花火大会等の伝統催事・恒例行事への協力 自治会等の地域団体が行う活動への積極的参加や協力 高齢者等に配慮した店舗づくり(ユニバーサルデザインの導入等) 青少年健全育成のための行政、学校等の取り組みへの協力 店舗内のコミュニティスペース(展示場、会議室、子育て広場等)の確保

(3) 地域の経済社会への貢献

地域の商工会、商工会議所、商店街振興組合等の活動への参加 地元雇用、特に安定的雇用の確保や障害者雇用促進への協力 地域の地産地消の取組みや地域ブランド商品の販路開拓への協力 地域の卸売業者との取引促進、地元小売業者のテナント出店への協力 各テナント撤退等の早期情報提供

食品等の安全・安心の確保など行政の消費者保護の取組みへの協力

図 2-12 特定大規模小売店舗に求める地域貢献策の基準 (京都府地域商業ガイドライン策定基準より)

(3)策定手続

地域商業ガイドラインの策定手続は、18年8月から19年3月にかけての、約半年間で行われた。

8月に府が策定基準を決定し、9月に全市町村に対し照会を行った。それに基づき市町村ごとに原案の策定が行われた。12月から1月にかけて、地域商業ガイドライン策定協議会が各地域に設置・開催された。その後、原案の公表とパブリックコメントの募集を行った上で、地域ごとに最終案の策定が行われた。そして、改正まちづくり三法施行に先立って指導・運用を開始する予定になっている。それにより、法改正前のいわゆる駆け込み出店に対して行政指導できることになる。

地域商業ガイドライン策定協議会は、京都府の担当部局長と、地域内の市町村長、商工会議所の会頭、商工会長、及び地域内各市町村の消費者代表者(各市町村長の推薦による)によって構成されている。この協議会においては、ある自治体の原案に対して近隣の自治体から意見が出てくることがほとんどなかった一方で、商工会議所や消費者の代表者からは、比較的活発に意見が出されたとのことである。

(4)指定状況

エリアの指定は 1/25,000 の地図上で行われており、その空間的範囲はかなり明確なものとなっている(図 2-13)。山城北地域を事例としてその指定状況を見ると(表 2-4)、複数の中心市街地エリアを設定している自治体もあれば、まったく指定を行っていない自治体もある。また、誘導エリアを中心市街地エリアに限定している自治体もあれば、それ以外の区域においても積極的に指定している自治体も見られる。ただし、中心市街地エリアではない郊外部で誘導エリアに指定されている区域は、ほとんどがすでに大型店の立地している場所である(例えば、久御山町森大内:ジャスコ、八幡市八幡一ノ坪:コーナン・イズミヤ、宇治市菟道平町:アルプラザ)。

· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·					
白沙体包	中心市街地エリア	誘導エリアの	中心市街地エリア	誘導エリア	
自治体名	の指定数	指定数	兼誘導エリアの数	単独指定地区	
宇治市	4	7	3	4	
城陽市	3	2	2	0	
京田辺市	3	3	3	0	
八幡市	0	3	0	3	
久御山町	0	1	0	1	

表 2-4 山城北地域商業ガイドラインにおけるエリア指定状況

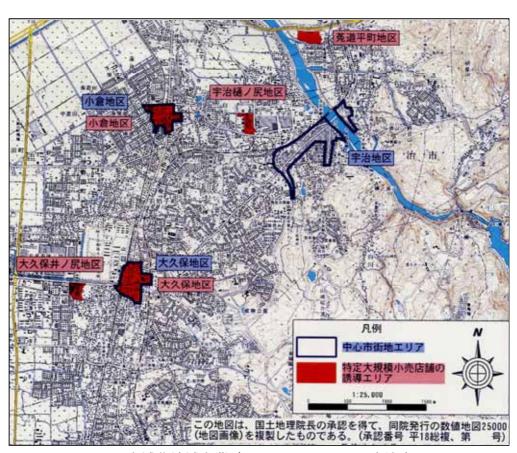


図 2-13 山城北地域商業ガイドライン エリア図(宇治市)(一部)

また地域商業ガイドラインでは、中心市街地エリアや誘導エリアに指定されたそれぞれの区域の概要が示されている。このうち、中心市街地エリアについては、区域、エリアの現況・特色と総面積、中心市街地活性化基本計画の策定状況、エリアの現状と将来目標が記されている。また誘導エリアについては、エリアの区域(字名等、現況用途地域)と総面積、周辺地域の現況、主要駅(バス停)及び距離が記されている。

また、地域貢献策についても記されているが、その内容は府の示した基準を基本とし地域毎 の意見を加えている。

地区指定の原案は各市町村が作成したが、近隣市町村からの意見もほとんど出されなかった。 そのため、ほとんどの場合に市町村の提案がそのままガイドラインのエリア図に反映されることとなった。また、地域商業ガイドライン策定協議会の委員会も、1 地域を除いて1回のみの 開催で地域商業ガイドライン(中間案)を策定することとなった。

(5)実効性の確保

都市計画との関係で課題になると考えられるエリア指定に関しては、以下の通りの対応等が なされる予定である。

表 2-5 用途地域との関係から見たガイドラインのエリア指定の状況

衣 2-5 用途地域との関係から見たガイトブイノのエリア指定の状況				
用途地	ガイドライ	指定・対応 (予定)状況		
域指定	ンのエリア			
	指定			
商業・近	抑制エリア	各自治体の中心部または近隣センターで、法規制上は開発が認め		
隣 商 業	(x)	られるが、地域商業ガイドラインでは認められない区域。		
地 域		市町からの原案提示も含め反対意見は特段なかった。そもそも小		
()		規模な敷地が多く、大規模開発の可能な敷地が少ないことが理由		
		に挙げられる。特別用途地区の指定についても検討することにな		
		ర ం		
準工業	抑制エリア	主に郊外部で、法規制上は開発が認められる(=中活法認定申請		
地 域	(×)	予定自治体はほとんどない)が、地域商業ガイドラインでは認め		
()		られない区域。		
		商業サイドは指導で抑制を図る予定である一方、都市計画サイド		
		は法的拘束力を持たせるため、自治体に特別用途地区の指定を促		
		していく。ただし、自治体の特別用途地区指定の必要性の認識度		
		合いは高くないため、指導することとなる。		
都市計	抑制エリア	遠郊部の、法規制上は開発が認められるが、地域商業ガイドライ		
画区域	(x)	ンでは認められない区域。府としては対応の必要性は認識してお		
外()		り、現在具体的な対策を検討中である。準都市計画区域の設定も		
		しくは、地区計画をかけることが可能な都市計画区域の拡大で対		
		処する予定。		
二種住	誘導エリア	法改正に伴い開発が認められなくなるが、地域商業ガイドライン		
居・準住	()	においては開発が認められる指定になっている区域。該当するの		
居・工業		は 11 区域であり、そのうち 7 区域には既存店舗が立地している。		
地域		既存店舗がある場合には、そもそも建築基準法に基づき 1.2 倍ま		
(x)		での増改築は認められることになる。ガイドラインで誘導の追認		
		をしており、都市計画としてどのように対応するか (開発整備促		
		進区指定等)は今後の検討課題。		
市街化	誘導エリア	市街化調整区域であるため法規制上は開発が認められないが、地		
調整区	()	域商業ガイドラインにおいては開発が認められる指定になって		
域(x)		いる区域。大型店の増床が予想される2箇所については、現在手		
		続きを進めている線引き見直しで市街化区域への編入を予定し		
		ており、このような指定になっている。		
都計白	誘導エリア	指定なし		
地地域	()			
(x)				
都計区	誘導エリア	指定なし		
域外	()			
()				

京都府においては現在、都市計画区域マスタープランの改定作業及び南部の都市計画区域の 線引き見直し作業を行っている。その改定される都市計画区域マスタープランの中に、地域商 業ガイドラインに関する記述を盛り込む予定にしている。ただし、記述は文言にとどめ、付図 への記載までは行わない予定にしている。これは、区域マスタープラン等の都市計画は、機動 性に欠けるためである。

(6)ガイドラインの運用

誘導エリアにおいて新たな特定大規模小売店舗の設置の申し出がなされたときには、府と立地自治体は、その設置者に対して事業計画の概要書とガイドラインに基づく地域貢献策の実施計画書の提出を指導する。それがガイドラインに照らし適切と判断される場合には、協議会の委員に対して情報提供を行うと共に、関係法令にかかる事前協議及び事前相談等の手続に入ることとする。

すなわち、本ガイドラインに関する手続が、その設置手続の最も早期に位置づけられている。 一方、ガイドラインの中心市街地エリア及び誘導エリア以外の区域(特定大規模小売店舗の 抑制エリア)への新たな特定大規模小売店舗の設置については、立地不可として指導する。た だし、鉄道駅、バスターミナル等の交通基盤が整備された場合等で、以下の要件が満たされる 場合には、誘導エリアへの改定も可能となっており、柔軟な運用が意図されている。

- ・ 地元市町村の総合計画等において、商業集積を図る地域として位置づけられていること
- ・ 自動車分担率 70%以下(北中部は80%以下)に抑えることが確実な計画であること
- ・ ガイドラインで定めた地域貢献対策の実行が確実な計画であること
- ・ 関係法令・指針、環境・防犯・青少年育成等の条例・指針等に反しない計画であること

(7)まとめ

京都府は、ゾーニングに基づき開発コントロールを行おうとしているが、本格的な運用はこれからである。以下では、その運用の際に課題となりうる点も含め、まとめとしていくつかの点を指摘しておく。

京都府においては、京都市を除く府全域を対象として、ガイドラインにおいて大規模商業施設開発を誘導する区域が空間的に明確に設定されている。この区域設定の原案は自治体が出したが、それに対して近隣の自治体から意見が出てくることがほとんどなかった。これは第一に、府が予めかなり明確な指定要件を定めており、かつその内容が既存のロードサイド商業集積についても認めるという比較的緩いものであり、自治体がそれに概ね従ったこと、第二に、ある自治体に対して意見を言うということに周辺自治体側にやや抵抗感があったことが理由と考えられる。一方で、商工会議所や消費者の代表者からは、比較的活発に意見が出されたとのことであるから、単に自治体関係者のみならず、幅広い利害関係者の参加も重要であることが示唆される。

また、京都府は政令指定都市である京都市を域内に抱え、特に郊外部(京都市南部や西部など)については、周辺市町村と相互に与えあう影響が大きい。したがって、同市と密接な連携

を取り、境界部分の開発の調整を行っていく必要がある。

4. 兵庫県における「広域商業ゾーン」と「地域商業ゾーン」の設定による大規模な集客施設の立地誘導・規制

(1)調整制度検討の経緯

大店法の廃止と大店立地法による開発コントロールの導入に伴い規制が緩和されたことに伴い、兵庫県においては特に平成 14 年から 15 年にかけて市境付近において大型店の開発が行われる事例が発生し、広域的な問題となってきた。そのため、平成 16 年から 17 年にかけて、県がイニシアチブを取って広域調整に関する検討を始めた。

担当したのは、大店立地法も所管するまちづくり局まちづくり課である。商業担当部局ではなく、都市計画部局が担当している理由は、都市機能の一つとして商業施設の立地を許容すべき場所のコントロールを意図しているためであり、商業調整(出店調整)ではないという点を明確にするためである。

なお、兵庫県においては、現在3中心市街地活性化基本計画を策定した自治体は、宝塚市、尼崎市、伊丹市、明石市、加古川市、姫路市等、24 自治体にのぼるが、改正法に基づく認定を受ける予定の自治体の数は、まだ不明である。

当初は、県が商業立地の誘導・抑制ゾーンの大枠を作り、各市町がそれに基づき地域の状況に応じて独自のガイドラインの策定や都市計画制度(特別用途地区・地区計画等)の活用を通じて、立地のコントロールを行うことが予定されていた。その際の誘導ゾーンは、後述する集客圏が市町域を超えるような広域ゾーンのみが位置づけられることが想定されていた。

しかし、最終的な段階で、市町域を集客圏とするようなゾーンについても、広域的なバランス等から一定の指針が必要であろうとの考えから、新たに地域商業ゾーンが加えられると共に、 広域・地域ゾーン以外のゾーンにおける床面積の上限が設定され、現在に至っている。

.

³ 平成19年3月現在。本稿では以下同様。

(2)ゾーン設定

兵庫県におけるコントロールの主たる内容は、「広域商業ゾーン」と「地域商業ゾーン」の ゾーニングによる、都市構造に対して広域的に影響を与える大型商業施設の立地の誘導・抑制 である。適用対象となるのは、物品販売業を営む店舗、飲食店、映画館劇場または観覧場、そ の他これらに類する用途に供する部分の床面積が、およそ 6,000 ㎡を超える施設である。

ゾーニングの種類と内容は、以下の通りである。

広域商業ゾー	市町域を超えた広域的な範囲から集客する商業ゾーンで、敷地規
ン	模の上限は設けられていない。
地域商業ゾー	市町域を集客圏とする商業ゾーンで、立地できる集客施設の床面
ン	積の上限は 10,000 ㎡程度とする。
上記以外の地	立地できる集客施設の床面積の上限は6,000 m²程度とする。なお、
域	この地域の大半は、すでに都市計画法の用途地域による規制によ
	り、上限が3,000㎡~50㎡に制限されている。
大規模開発関	まちづくりと一体となって行う大規模開発 (原則として概ね 5 ha
連	以上、ただし再開発の場合は概ね 0.5ha 以上)の一環として整備
	する大規模店等で、県、地元市町及び周辺市町と協議が整ったも
	のは、規模の制限を受けないものとする。

ここで地域商業ゾーンにおける面積上限を 10,000 ㎡にしているのは、市町域を集客圏とする施設の上限の面積がその程度であると考えているためであり、建築基準法(改正後の2種住居等)との整合を図っている。またゾーン無指定地域の上限が6,000 ㎡となっているのは、第1種住居地域における制限が3,000 ㎡であることから、地域商業ゾーンの面積上限10,000 ㎡との間で、その倍程度の値というイメージである。

広域商業ゾーンの設定方針は、以下の通りである(図 2-14)。また、地域商業ゾーンは、これに準じたものとして設定されている。

図 2-14 広域商業ゾーンの設定方針

商業施設を中心としたまちづくりの方針が定まっている地区

都市構造上の役割や土地利用計画について、広域的な都市核形成に向けた行政の意志が明らかになっている地区として、都市計画マスタープランや都市再開発方針、各市町の総合計画、中心市街地活性化基本計画などで、都市核形成についてその方向性が明らかになっている地区であること。

人が集まる条件がある地区

広域から多くの来訪者が集まる条件として、鉄道、バス、船舶などによる公共交通の拠点 性が高く、相応の基盤の整った地区であること

都市核の形成

一定規模以上の商業集積がすでにあり広域的な都市核を形成しているか、今後具体的な商業集積の見込みがある地区であること。

(3)ゾーン指定手続

これまで4のところ、阪神地域と東中播地域臨海部に関してゾーン指定手続を終えている。平成 19 年度には東中播地域内陸部のゾーン指定を行い、作業を終了する予定である。対象としているのは、神戸市と西播地域を除く線引き都市計画区域である。西播地域と線引き都市計画区域外(非線引き都市計画区域や都市計画区域外)については、開発圧力が低いと考えられることから、ゾーン指定は行わない方針である。

広域商業ゾーンの指定は、県が自ら設定した基準に基づき県が主導的に行っている。一方で 地域商業ゾーンの指定は、自治体が主導的に行った上で県が調整を行った。市町からは、概ね 総合計画や都市マスタープランに基づき原案が出されてきたが、自治体によって考え方にばら つきがあるため、県が調整・削除を行った。

広域商業ゾーンに関しては、拠点駅にある商店街などの、その広域的な位置づけは隣接する市町にも既に認知されている場所を中心に設定することとし、また具体的な設定場所についてはワーキング部会等でも検討されている。また、地域商業ゾーンは隣接する市町に関わらず、市町が独自で設定できる性格のものであるため、隣接市町との調整は原則として必要ないと考えられた。したがって、いずれのゾーニングについても自治体間での個別的な意見調整は行われていない。

ゾーン指定の見直しは、5 年ごとに行う予定である。ただし、個別具体の開発に伴う見直し についても、市の方針と合致するものについては必要に応じて随時行う予定である。

_

⁴ 平成19年3月現在まで。

(4)ゾーン指定状況

規模の上限のない広域商業ゾーンは、阪神間においては 11 箇所、東播・中播臨海地域においては 5 箇所が指定されている(図 2-15、2-16)。最も多い尼崎市で 3 箇所(うち 1 箇所は伊丹市に跨っている)が指定されており、その他は概ね 1 自治体につき 1 箇所となっている。一方床面積 10,000 ㎡までの立地が認められる地域商業ゾーンについては、阪神間においては 10 箇所、東播・中播臨海地域においては 9 箇所が指定されている。自治体ごとに見ると、最も多い明石市で 5 箇所となっているほかは、概ね 1 自治体につき 1,2 箇所の指定数となっている。

ゾーン指定されている場所は、ほとんどが駅周辺である。また都市計画法上は、ほとんどが商業系の用途地域が指定されている。一方で郊外部に立地している既存店については、ほとんど考慮されていない。これは、「たまたま現在立地している」という状況を追認するのではなく、基盤整備や商業集積の状況から、今後立地誘導をすべき区域を明確にするという県の意思によるものである。ただし、一部については、さまざまな事情が考慮されて、必ずしも駅周辺ではない区域についても指定されている場合がある。例えば緑丘周辺(高砂市)については、市内の高砂駅周辺に地域商業ゾーン指定がされている古くからの商業集積があるが、商業集積の度合いはジャスコ等が立地する緑丘地区が上回っており、そのバランスを考慮して郊外ロードサイドではあるが地域商業ゾーン指定がされた。また、東加古川駅周辺(加古川市)については、市が副都心的扱いをしているところであり、かつ現在もサティ等の大規模集積が見られることから、駅周辺に加えてロードサイド付近にまで広く地域商業ゾーン指定がされている。図面上、ゾーンの空間的範囲は、必ずしも明確にはなっていない。これは概ねの範囲を示したものであり、具体の規制にあたってのエリア指定は市町の裁量に委ねられている。

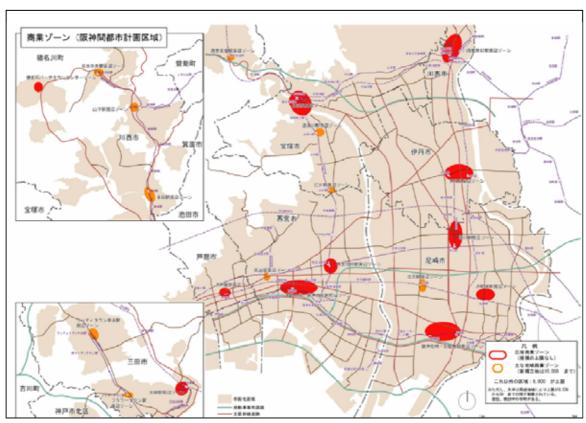


図 2-15 商業ゾーン指定状況(阪神間都市計画区域)

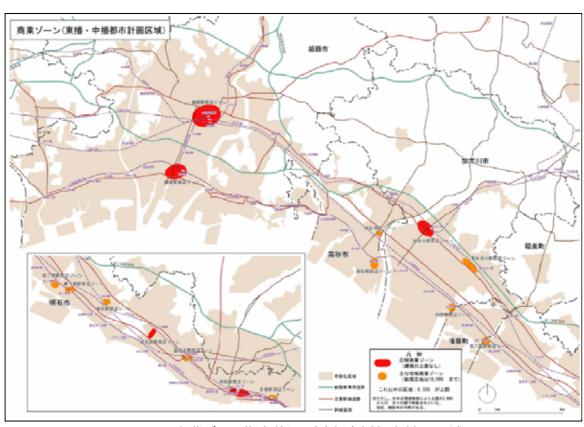


図 2-16 商業ゾーン指定状況(東播・中播都市計画区域)

(5)実効性の確保

本ゾーニングは、直接的な拘束力を有してはいない。条例化し、拘束力を持たせなかったのは、まちづくりは第一義的に市町の役割であり、県は方向性を示すにとどまるべきであるとの考えからである。ただし、ゾーニングの規模制限に反し、かつ市の方針とも整合しない開発案件が出された場合には、都市計画法上の規制に合致するものであったとしても指導を行うことを予定している。(なお前述の通り、市の方針と整合する場合にはゾーニングの変更手続を行う。)しかし、法的拘束力を有さないため、不安定な運用を迫られる可能性がある。

そのため、県はまず、都市計画区域マスタープランの見直しの機会に、このゾーニングを都市計画区域マスタープランに位置づけることを予定しており、現在はその作業中である(図 2-17)。

また、市町にも都市マスタープランへの位置づけと、大規模な集客施設の立地の規制を図るべき地域について、特別用途地区などの都市計画や条例・要綱などの活用により、具体的な土地利用規制を行うよう求めていく予定でいる。

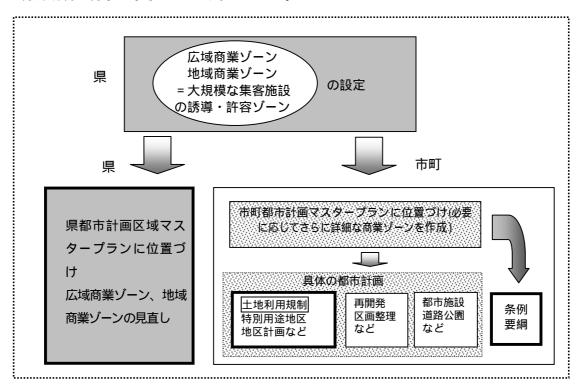


図 2-17 商業ゾーン指定の実効性確保の仕組み(出典:兵庫県資料)

県下自治体のうち尼崎市と西宮市は、このゾーン指定に先立って、独自に商業施設の立地コントロールのためにガイドラインを定めている(図 2-18、表 2-6)。

このうち尼崎市は、尼崎市住環境整備条例に基づき、大規模開発の構想段階で事業概要等を 届出する必要がある。その際に、「まちづくりの方針」の一つであるこの商業立地ガイドラインとの整合性も審査される。

ガイドラインの計画内容に関して、県のゾーン指定では阪神尼崎・出屋敷駅付近、JR 尼崎

駅付近、塚口駅付近が規模制限のない広域商業ゾーンに、立花駅周辺が 10,000 ㎡までの立地が認められる地域商業ゾーンに設定されている。しかし市の商業立地ガイドラインでは、広域型商業集積ゾーン指定はほぼ県のゾーニングと一致しているものの、立花駅周辺に加えて阪神杭瀬駅や阪急武庫之荘駅、阪急園田駅周辺や国道 2 号沿道についても地域型商業集積ゾーンとして店舗面積の上限が定められていない。このように、市のガイドラインで商業系のゾーニング指定がされている区域の全てが県の商業ゾーン指定を受けているわけではないため、県のゾーン指定が市のゾーン指定よりも厳しくなっている場合がある。

また逆に、住工共存ゾーンにおいては店舗面積が原則 1,000 ㎡とされており、県のゾーン指定の 6,000 ㎡以下と比較して厳しくなっている。このように、県のゾーニングでは一律 6,000 ㎡以下とされている大規模商業施設を抑制するエリアについては、市のゾーニングではより詳細に上乗せ的に規制が厳しくなっている場合も見られる。

基本的には、広域的な影響が大きいと考えられる 10,000 ㎡以上の建築を認めるゾーン指定に関しては県の指定が厳しく、市が面積上限を定めていない場合でも上限を 10,000 ㎡や 6,000 ㎡としている場合が見られる一方で、県が一律 6,000 ㎡を上限としているその他の区域の一部については、市レベルでより厳しい基準が詳細な地区区分に基づき設けられている。また同様の問題は、西宮市についても指摘することができる。

このように、自治体レベルのガイドプランがある場合には、自治体レベルの観点からの市レベルの規制と広域レベルの観点からの県レベルの規制のダブルスタンダードになっているということがいえる。

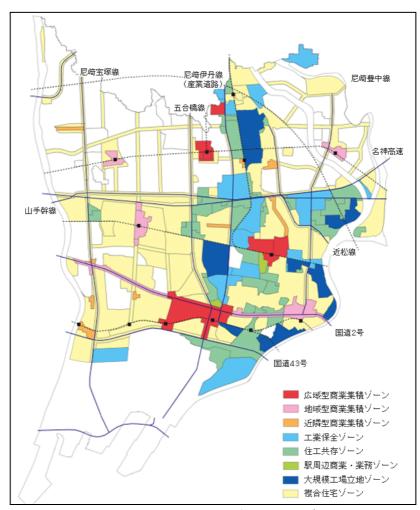


図 2-18 尼崎市商業立地ガイドラインゾーン図

表 2-6 尼崎市商業立地ガイドライン

	ゾーン名	大型店の誘導・規制の考え方
商業系	広域型商業集積ゾーン	広域方商業集積としての機能を保持・促進するため、店舗面積
		の上限は特に定めない
	地域型商業集積ゾーン	駅を中心とした商業集積で、地域の拠点として利便の高い商業
		集積を図るため、または広域感染沿道の高度利用を促進するた
		め、店舗面積の上限は特に定めない
	近隣型商業集積ゾーン	近隣型商業集積を形成し、周辺住宅と調和を図るため、店舗面
		積を 3,000 ㎡以下とする。
工業系	工業保全ゾーン	店舗面積を 3,000 ㎡以下とする。ただし山手幹線に接する場合
		は店舗面積を 10,000 ㎡以下とする。
	住工共存ゾーン	店舗面積を 1,000 ㎡以下とする。ただし一部広域幹線道路に接
		する場合は、店舗面積を 3,000 ㎡以下とする。
	駅周辺商業・業務ゾーン	地域の拠点として利便性の高い商業集積を図るため、店舗面積
		の上限は特に定めない。
	大規模工場立地ゾーン	基本的に全ての店舗を立地規制し、開発構想段階で個別に対応
		する。
住居系	複合住宅ゾーン	店舗面積を 1,000 ㎡以下とする。ただし一部広域幹線道路に接
		する場合には 3,000 ㎡以下とする。

(6)まとめ

兵庫県は、ゾーニングに基づき開発コントロールを行おうとしているが、本格的な運用はこれからである。以下では、その運用の際に課題となりうる点も含め、まとめとしていくつかの点を指摘しておく。

兵庫県のゾーニングの特徴は、まずゾーニングの対象が播磨地域の線引き都市計画区域周辺に限定されていることである。しかし、非線引き都市計画区域や都市計画区域外においても開発が行われる可能性はあり、実際に店舗面積が 2 万㎡を超える大型店がすでに立地している。このような開発についても広域調整の対象とする必要性は高く、ゾーニングの対象区域を拡大する必要性があるといえる。一方ゾーン設定は、6,000 ㎡以上の大規模商業施設が可能な場所がほぼ駅周辺に限定されているという点、すなわちロードサイドにおける大規模商業施設の新規立地をほぼ完全に抑制する計画になっているという点で、京都府と比較して非常に厳しいものになっている。ただし、このゾーニングも必要に応じて見直しを行うこととされており、今後どのように運用されるかが 当初指定はされていない「大規模関連」地区の運用も含めて興味深い。なお、兵庫県においては自治体レベルでガイドラインを定めている事例も見られ、このような自治体レベルの規定と県レベルの規定との間の調整も、今後さらに求められる。また、兵庫県は政令指定都市である神戸市を域内に抱えるという、特殊な構造をしているが、特に郊外部(神戸市北部など)については、周辺市町村と相互に与えあう影響が大きい。したがって、同市と密接な連携を取り、境界部分の開発の調整を行っていく必要がある。

3章 欧州における大規模小売店舗の 立地規制・誘導と広域調整

3章 欧州における大規模小売店舗の立地規制・誘導と広域調整

1.ドイツにおける大規模小売店舗の開発時の広域調整

(1)ドイツの都市計画システム

ドイツの都市・地域計画体系は州レベルから地区レベルまでの、4 層構造になっている⁵ (図 3-1)。以下、それらの内容、特徴等を簡単に説明する。

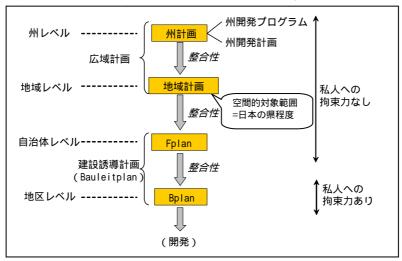


図 3-1 ドイツの都市計画システム

1)州計画

最上位に位置づけられるのが、州計画である。計画の空間的対象範囲は州全域であり、 概ね日本で議論されている「道州」に相当する広さである。

この州計画は、さらに2つに分けられる。一つは広域計画や都市計画のあり方の基本原則を示した州開発プログラム(Landesentwicklungsprogramm)である。これは州法として、議会によって定められる。もう一つは州レベルの空間的計画を図面や文書を用いて示した州開発計画(Landesentwicklungsplan)である。これは州政府(行政)によって策定される。図面は、自治体の中心地システム(後述)における役割や交通軸などの抽象的な内容が中心となっている 1/1,000,000 の縮尺で描かれている図面と、州レベルで重要な保全すべき森林・緑地等の概略が描かれている 1/500,000 の縮尺の図面とがある。

2)地域計画

_

州計画と整合するように定められるのが、地域計画である地域開発計画 (Gebietsentwicklungsplan)である。空間的対象範囲は、州を 5 区分した州管区政府の 管轄区域全域であり、概ね日本の県に相当する広さである。地域計画の原案を作成するの は、州政府の下部行政組織である州管区政府であり、区域内の自治体や郡の議員から構成

⁵ 都市計画制度体系は全国画一であるが、広域計画制度体系は州の規模によって異なる部分がある。ここではわが国への示唆を得るという観点から標準的と考えられるノルトライン・ヴェストファレン(NRW)州を事例として述べていく。

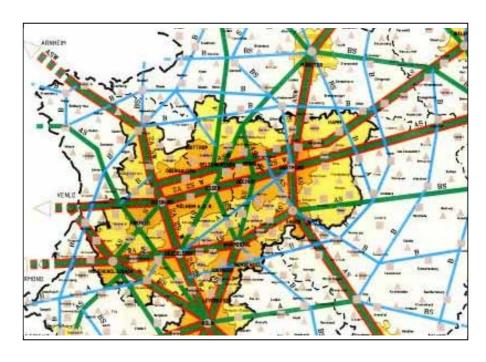


図 3-2 NRW 州州開発計画の図面 (一部、縮尺なし)

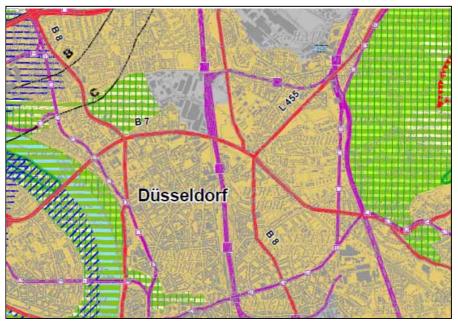


図 3-3 デュッセルドルフ地域計画の図面(一部、縮尺なし)

される広域計画議会の議決と州の許可を経て発効する。

計画は図面と文書からなる。図面は、1/50,000の縮尺で作成されており、原則として 10ha 以上の土地利用についてのみ規定し、詳細な土地利用までは規定しない。ゾーニングの内容は、市街地に関しては基本的に「一般市街地」と「産業用地」の 2 種類であり、オープンスペースについては、「一般的オープンスペース及び農用地区域」、「森林区域」「内水面」等に分類されている。

3) Fplan

自治体レベルの土地利用マスタープランは Fplan と呼ばれ、地域計画と整合するように 定められなければならない。空間的対象範囲は自治体全域である。自治体行政が作成した 原案をもとに議会で審議が行われ、最終的には議会の議決と州管区政府の許可を経て計画 は発効する。その間には、住民参加の他、近隣自治体の参加手続があり、そこで出された 近隣自治体等からの計画の内容に関する意見に対して、自治体は「衡量」の過程で対応方 針とその理由を示さなければならない。

計画は図面と理由書からなり、図面は概ね 1/10,000 の縮尺で作成される。ここに、市街地に関しては住居地域、産業地域、混合地域、特別地域の地域指定を行っていく。ただし、すべての土地利用を詳細に、敷地レベルで規定することは、計画策定においても、またその運用においても困難であることから、概ね $1\sim2$ ha 以上の土地利用についてのみ規定するものとされている。

4) Bplan

Fplan から展開して策定されるのが Bplan である。この計画の空間的対象範囲は、自治体域の一部地区であり、概ね数 ha である。この Bplan は、私人に対する直接的な拘束力を有する規制を示した地区計画であり、策定プロセスは基本的には Fplan と同じであるが、原則として州管区政府の許可は不要であり、議会の議決のみで発効する。

計画は図面と理由書からなり、図面は概ね 1/1,000 の縮尺で作成される。ここに、詳細な敷地レベルの用途や建蔽・容積率、建築線等に関する規制が示される。



図3-4 Fplan(ドルトムント市、一部、縮尺なし)



図 3-5 Bplan (アーヘン市、一部、縮尺なし)

(2) 広域レベルの商業施設の立地コントロール

1)連邦法令の規定:建築利用令第11条第3項(図3-6)

建築利用令第 11 条 3 項 1 文には、以下の通り大規模小売店舗は、原則として中心地区または大規模小売店舗特別地区においてのみ立地を認める旨の規定がされている。

「1、ショッピングセンター

大規模小売店舗で、その種類、位置または規模から、国土整備および州計画の目標または都市建設の発展と整備に対し、単に重要ではないとはいえない程度の影響を与える可能性のあるもの

その他の大規模小売施設で、最終消費者への販売および影響の観点から、第 2 号に 挙げた小売店に比肩するもの

は、中心地区以外ではそのために指定された特別地区においてのみ許可される。」

ここで「影響」とは、公害等の環境への悪影響、インフラ整備や交通、自然景観への影響に加えて、商圏内の住民への供給、自治体内または他の自治体内の中心市街地や地区センター等への影響についても含まれる(同第2文)。そして、延べ床面積が1,200 ㎡以上の小売店舗については、ここでいう広域的都市域的影響を有すると推定される(同第3文)。したがって、「大規模」小売店舗は、日本と比較して非常に広く捉えられていることがわかる。

立地が認められる地区のうち、「中心地区」とは通常各自治体に一つ指定される中心市街地である。すなわち、それ以外の区域で大規模小売店舗の開発を行う際には、Bplanにおいて、当該敷地を「大規模小売店舗特別地区」に指定する必要がある。そして、Bplanは Fplan から展開して策定されなければならない、すなわち Fplan と整合していなければ

(第1文)

- 1、ショッピングセンター
- 2、大規模小売店舗で、その種類、位置または規模から、国土整備および州計画の目標または都市建設の発展と整備に対し、単に重要ではないとはいえない程度の影響を与える可能性のあるもの
- 3、その他の大規模小売施設で、最終消費者への販売および影響の観点から、第2号に挙げた小売店に比肩するもの
- は、中心地区以外では、そのために指定された特別地区においてのみ許可される。

(第2文)

第1文第2号および第3号の意味における影響とは特に、連邦公害防止法第3条の意味における有害な環境影響、インフラ施設、交通、第1文で挙げた小売店の商圏における住民への供給、立地自治体内または他の自治体内における中心地構造をもった供給地域の発展、地区景観および自然景観、自然収支に対する影響をいう。

(第3文)

第2文の意味における影響は、第1文第2号及び第3号に定める小売店においては、床面積が1,200㎡を越える場合には原則として存在すると推定される。

(第4文)

第3文の規定は、影響が1.200 ㎡以下の床面積で存在する場合または1,200 ㎡以上の床面積で存在しない場合には、適用しない。その際には、第2文で挙げた影響に関しては、特に自治体およびその地区の構造および規模、住民への居住地近隣における供給の確保、店舗の提供品目に配慮しなければならない。

図 3-6 建築利用令第 11 条第 3 項の規定

ならないため、Fplan においても当該敷地を「大規模小売店舗特別地域」に指定する必要がある。したがって、中心市街地以外で大型店の開発を行う際には、ほぼ常に Fplan の変更が必要となってくる。そして、この変更手続においては、周辺自治体や州管区政府等からの意見聴取や、さらには最終的には州管区政府の許可が必要となる。

また、場合によってはその Fplan が整合していなければならない広域計画の変更も必要となる。その際には、その点に関して自治体や郡の議会の代表者から構成される地域議会で議論が行われることとなる。

ドイツにおける大規模小売店舗の立地に際しての広域調整は、これらのプロセスを通じて行われることとなる。

2)州計画における規定

ここまで Fplan において「大規模小売店舗特別地域」指定がされていないと大型店の開発が認められないということを見てきた。しかし、どこにおいてもこの地域指定が可能というわけではない。では、どのような条件が満たされれば Fplan において「大規模小売店舗特別地域」の指定が認められるのか。それを規定するのが州計画や地域計画であり、以下ではその内容を見ていく。

まず NRW 州開発プログラム第 24 条 1 項においては、一般的な開発の原則として、

「自治体は市街地空間における市街地構造を、第6条で定めた市街地核に合わせるものとする。その際には、中心地構造の観点から望ましい市街地空間における市街地核と、既存のまたは計画中の交通機関、特に公共交通とは整合させられるものとする」と規定されている。

「中心地構造」とは、各自治体がその有すべき機能に基づき「下位中心」「中位中心」「上位中心」と階層的に位置づけられている構造を意味し、それによって住民への物やサービスの供給を最適にし、州全域において均質な生活環境を創出することを目的としている。また、市街地核とは、各自治体に一つまたは複数の指定がされている中心市街地または地区センターのことを意味し、その指定は Fplan に記載される。複数の場合には階層構造で指定されている場合もある6。

そして、第3項においては、

てして、第3項にのいては、「中心地域及びショッピン

「中心地域及びショッピングセンター、大規模小売店舗ならびにその他の大規模卸・小売業のための特別地域は、そこで許容される用途の種類、位置及び規模が望ましい中心地構造ならびにそれにより確保されるべき住民への供給と整合している場合で、空間的、機能的に市街地核に統合されている場合にのみ指定されるものとする」と規定されている。

空間的に市街地核に統合されているとは、当該指定地がセンターの内部に位置しているということを意味する。また機能的に市街地核に統合されているとは、想定されている業種に関する購買力の流入範囲が立地場所の供給範囲を本質的に上回らないことを意味する(州小売店通達 3.1.1.2)。ただし、州計画の目標や原則、その他の必要条件に配慮している場合には、例外的に本条項に反する場合でも、地域指定が認められる。具体的には例え

⁶ 例えば図4で示した Fplan はドルトムント市の中心市街地であり、自治体内の各センターが三層構造で市街地核指定されているうちの最上位に位置しているため、三重丸で示されている。

ば、非中心地関連商品⁷を取扱う店舗で、それによって近隣供給圏における住民への十分な量的質的供給が阻害されることがなく、かつ州計画の目標や原則、その他の必要条件に配慮している場合が挙げられる(同 3.1.1.3)。

3)地域計画における規定

以下では、州内 5 つの州管区のうちの一つであるデュッセルドルフ州管区において策定されている地域計画における大規模小売店舗の立地に関する規定を見る。

地域計画においては、一般市街地に関する目標の4番目に、大規模小売店舗の立地を中 心地構造に適合した適切な場所に誘導する旨が規定されている。具体的には、

「建築利用令第 11 条 3 項に規定するショッピングセンター、大規模小売店舗及びその他の卸・小売業のための地域は、一般市街地指定地域においてのみ計画が許容される。開発が中心地構造に基づく供給機能と整合すると認められるのは、想定されている業種に関する購買力の流入範囲が立地場所の供給範囲を本質的に上回らない場合である。ショッピングセンター、大規模小売店舗、特にそれらのうち中心地関連商品を取扱うものに関しては、Fplan において規定されている市街地核に空間的機能的に秩序付けられていなければならない。」

とされている。したがって、例えば地域計画で緑地系の指定がされている敷地において 大規模小売店舗等の開発を行う際には、地域計画も一般市街地指定に変更する必要がある ことになる。この変更を行うのは地域議会であり、この場においても広域調整が行われる こととなる。

⁷ ドイツにおいては、小売店舗で取り扱われる商品が、日用生活用品のほか、中心部において取扱われるべき品目(中心地関連商品)と郊外部においても取り扱いが認められる商品(非中心地関連商品)に分類されている。前者に該当するのは、書籍、衣料品、靴、宝石・時計・眼鏡、香水等であり、後者に該当するのは主として大型品であり、DIY 用品、自動車関連用品、家具等が挙げられる。

(3)地域レベルの独自の調整

1)はじめに

NRW 州における大規模小売店舗の広域的立地調整は、これまで述べてきた基準に従って行われている。しかし、基準として例えば「購買力の流入範囲が立地場所の供給範囲を本質的に上回らないこと」と規定されているが、具体的に空間的・規模的にどの程度の流入範囲であれば「本質的に上回」ると判断されるのかという点に関しては個別的な対応・運用に任されている。また、Fplanへの近隣自治体の参加手続についても、基本的には近隣自治体の意見を聴取し、それへの回答をすればよいため、必ずしも十分な調整が行われるわけではないという問題点があった。

そこで、NRW 州においては都市圏レベルで独自に定めた基準や手続に基づき調整を行うことが推奨されている。例えば、デュッセルドルフ州管区政府の管轄 68 自治体のうち、4 都市圏、40 自治体がこのような自由意思に基づく非法定の広域調整基本計画を策定し、それに基づき調整を行っている。これは、自治体にとっては以下のメリットがある8。

- ・ 売場面積拡張スパイラルに歯止めをかけることで破滅へとつながる競争を回避 すること
- ・ 広域的、都市域的に適切な立地場所においてさらに小売店舗の開発を支援する ことに関して、広域的な合意形成を図ること
- ・ 小売店舗開発の決定プロセスを透明化し、開発者に予測可能性を与えること

以下では、東ルール地域とブレーメン広域圏(ブレーメン・ニーダーザクセン州)を事例としてその調整の仕組みを明らかにする。

2) 東ルール地域における独自の広域調整

東ルール広域圏は、NRW 州のほぼ中央部に位置する人口集積地帯ルール地方の一部で、アーンスベルクとミュンスターの2つの州管区にまたがる地域である。ドルトムント市(人口約60万人)、ボーフム市(同約40万人)、ハーゲン市(同約21万人)、ハム市(同約18万人)の4つの特別市と、17の郡に属する自治体、合計21の自治体から構成される。総人口は約215万人である。この21の自治体とこの地域を管轄する2つの州管区政府に加え、小売店連盟や商工会議所が参加して、独自の広域調整が行われている。

調整の基本となっているのは、2000年に ECON コンサルティング会社が策定した東ルール地域広域商業計画である。ここには現状分析が行われた後、調整基準や調整手続の提案が書かれており、各自治体がそれを批准する形で調整が行われている。

調整基準

大型店開発を行う際のコントロール基準として、以下の4項目の指標が定められている (図 3-7)。ここでは、例えばホームセンターや家具店の開発に際しては、ある商品部門に

⁸ デュッセルドルフ州管区政府のウェブページより

望ましい中心地ネットワークの維持

都心や近隣中心の立地ネットワーク=中心地ネットワークの維持が重要な課題である。大型店立地においては、まずそれによってこのネットワークが損なわれることがないかを検討しなければならない。

立地場所の質

開発は、都心または近隣中心と整合していなければならない(州小売店通知 3.1.2.2)。これは開発がそれぞれの商店街の中に、またはそれと空間的な障壁なしに徒歩で往来が可能な場所になければならないということを意味する。

中心地度

ある商品部門について、自治体の中心地度が、100 を越えてはならない。すなわち、ある自治体においてその自治体の購買力を越える売上高を実現してはならない。この指標はホームセンター・園芸用品店および家具・インテリア店の開発についてのみ用いられる。前者については比較的厳格に、後者については比較的柔軟に運用を行う。

立地自治体外からの流入の売上高に占める割合

開発によって、供給域を本質的に超える範囲から、購買力を吸引してはならない(州小売店 通知 3.1.1.2)。 具体的には、ある開発に関する立地自治体以外からの購買力の流入比率が、当該 開発の売上全体の 20%を越えてはならない。

図 3-7 東ルール地域における広域調整基準

ついて自治体の中心地度⁹が 100 を超えてはならないという点や、ある開発に関する立地 自治体以外からの購買力の流入比率が、当該開発の売上全体の 20%を超えてはならないな ど、地域の購買力の流出入に関する非常に具体的な数値基準が定められている点が特徴的 である。

調整手続(図3-8)

調整手続は、以下の3段階のプロセスとなっている。

このうち最も重要になるのが第二段階である。ここでの利害関係者の会議はほぼ毎月1度の頻度で開催されており、各自治体が開発予定計画や問題のある開発についての情報・意見交換を会議形式で行っている。参加するのは、行政部門であるが、助役・局長クラスという幹部クラスである。これは、自治体の意思決定機関と調整主体とが一体とすることで、調整が実質的なものになるようにとの配慮からである。

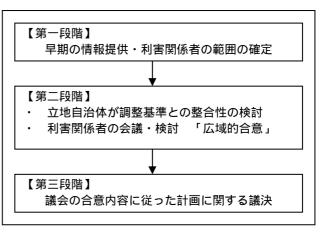


図 3-8 東ルール地域における広域調整手続

⁹ 購買力の流出入率 (= 当該自治体の販売額/当該自治体の潜在購買力)とほぼ同じ。

3)ブレーメン広域圏における独自の広域調整10

ブレーメン広域圏は、ブレーメン市とその周辺自治体とは属する州が異なるのみならず、ブレーメン市に接する州管区政府は3つ、郡または特別市は5つと、非常に複雑な行政構造をしているため、さまざまな分野で必要な広域的な調整を行うことが困難な状況にあった。そのため1991年に、このブレーメン広域圏の32の自治体によって、ニーダーザクセン/ブレーメン自治体連合(Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.、以下「自治体連合」という)が結成された。この自治体連合が中心となって、1999年から独自の基準と手続を定めて広域調整を行っている。

調整基準(図3-9)

調整基準としては9項目定められており、この基準に該当する開発は、近隣自治体または地域の商業構造に悪影響を与えるものと推定される。この条項はコンサルタント会社が経験則に基づき設定した。

この調整基準は、特に広域的な商業構造に与える影響に関する基準に関して、売上高の流出の大きさや総売場面積や中心地度の変動の大きさなど、多くの基準が規定されており、非常に詳細なものとなっている。

調整手続(図3-10)

建築利用令第 11 条 3 項に規定する店舗面積 1,200 ㎡以上の小売店舗の開発を行う際には、法定手続前に立地自治体は自治体連合に届け出な

基本構想に定める全体のまたは特定の取扱商品部門の 適正開発総面積を本質的に越える場合

立地自治体の総売場面積を 10%以上増加させる場合 売上の半分以上が立地自治体以外からの流入による場合

関連取扱商品部門について、商圏内で合計 10%以上、または立地自治体以外の商圏の一部もしくは特定の近隣自治体において 20%以上の市場占有率となるような場合

商圏内の特定の自治体において、小売業の売上全体の 5%以上が当該開発に移転する場合

立地自治体の中心地度を小売業全体について 10 ポイント以上、または該当する取扱商品部門について 20 ポイント以上上昇させる場合

開発が Bplan 策定地区外もしくは計画された都市拡張の一部を構成していない場所、または住宅地もしくは職場と何ら秩序立てられていない場所にある場合

小売利用のための拡張の余地が法律上自動的に認められてしまいうる場合

売場面積 5,000 ㎡以上の、主として中心地関連商品を扱う開発で、公共交通によるアクセスがない場合

図 3-9 ブレーメン広域圏における広域調整基準

ければならない。そして、売場面積が一定規模を越える場合には、協議を申請しなければならない。この規模は、立地自治体の中心地構造に占める位置及び当該開発の中心地との関連性によって決定される(表 3-1)。

第一段階の協議は、この申請を受けてから2週間以内に行われる。参加するのは、自治体連合、管轄する商工会議所、コンサルタントと立地自治体である。近隣自治体は参加せず、協議結果も教えられない。法定手続前の協議であるため、開発に関する秘密の保持をより重視するからである。協議の結論は全会一致で決定され、開発に対してネガティブな結論が出た場合には勧告が出される。

第二段階の協議は、立地自治体がこの勧告に対して異議がある場合に、4 週間以内に行

 $^{^{10}}$ なお運用実態の詳細に関しては、姥浦道生「ドイツにおける大型店開発の非法定広域立地調整システムとその運用に関する研究 ブレーメン広域圏をケーススタディとして 」日本都市計画学会都市計画論文集 $39\cdot 2$ 、 $pp.25\cdot 36, 2004.10$ を参照されたい。

われる。この段階では、第一段階での参加者に加えて、近隣自治体も参加する。協議の結論は多数決で決定され、開発に対しネガティブな結論が出た場合には、勧告が出される。 この勧告に立地自治体が従わない場合には、自治体連合はその旨を公表する。 以上の手続が終了した後に、法定の計画策定手続または許可手続が開始される。

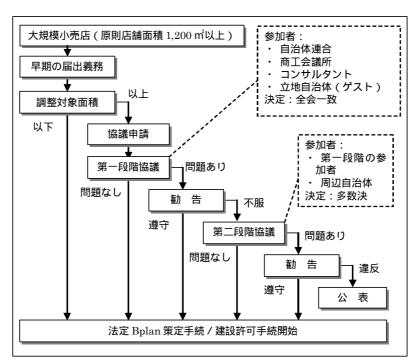


図 3-10 ブレーメン広域圏における広域調整手続

表 3-1 ブレーメン広域圏における調整対象となる開発の売場面積規模

	中心地関連商品	非中心地関連商品
上位中心	5,000 ㎡以上	10,000 m²以上
中位中心	3,000 ㎡以上	5,000 m²以上
下位中心	1,000 ㎡以上	2,000 m²以上

(4)調整結果の計画への反映

調整の結果として出される具体的な商業施設の内容と床面積は、Bplan はもとより、Fplan にも記載されることになる(図 3-11)。それによって、今後増床や業種の変更が行われる場合には Fplan の改定が必要となる。それはすなわち常に広域調整の対象となるということを意味する。変更も含めて、開発を認める際には常に地域の構造への影響をチェックさせるプロセスに掛からしめているのである。

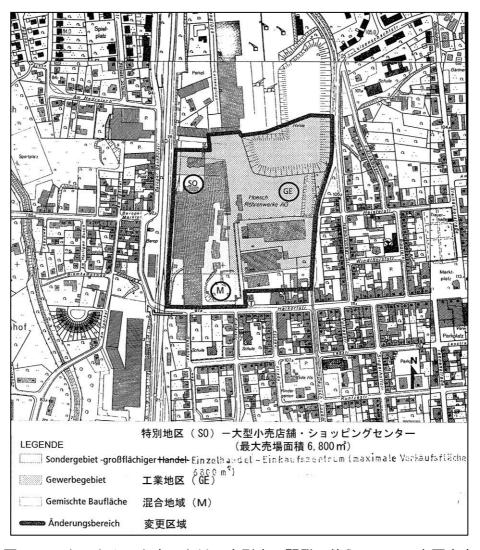


図 3-11 ドルトムント市における大型店の開発に伴う Fplan の変更内容

(5)まとめ:日本との比較を踏まえつつ

ドイツにおいては、物やサービスの供給を中心地システムに基づき行うことを通じて、 地域ひいては国土全域において均質な生活環境を創出するということが希求されている。 そのような目標を達成するための一環として、商業施設立地の広域調整も行われているの である。

調整の際の主要な基準としては、開発がどの範囲からどの程度の購買力を吸引するのか、という点が挙げられる。すなわち、開発による地域の商圏構造への影響が重視されているのである。この点は、日本において売上高や購買流等の数値を用いたコントロールは商業調整になるとしてほとんど行われていないことと比較すると、対照的である。これはドイツにおいては、商業調整とは特定の店舗を保護することを目的として行われる調整であり、あるエリア全体を保護することを目的として行われる調整は都市計画的調整として捉えられていることによる。したがって念のため書き添えておくと、中心地の内部における競争は自由放任であり、その結果特に各自治体のメインストリートにおいては地元資本の個店を競争力で上回る全国チェーン店の占める割合がわが国と比較して圧倒的に大きくなっている。

また調整結果は、通常マスタープランに売場面積まで示され、その内容に変更がある際には再度広域調整が行われる。これは、1万㎡以上の開発が認められる場合には自動的に無制限に開発が認められるようになる一部の都道府県における調整システムと大きく異なる点である。言い換えると、1万㎡をやや超える規模の開発と、10万㎡の開発とを同様に扱うか、それともそれらは地域構造に与える影響が異なるものとして別個に扱うかの差である。その意味で、ドイツにおいてはよりきめ細かい規制・対応がとられているといえる。

最後に調整手続については、第一に、ドイツにおいては書面レベルの法定調整に加えて 幹部級の自治体間の非法定の調整会議が開催されている地域が増加している点が特徴的で ある。大型商業施設の立地問題は、高度に政治的な判断が求められるため、会議方式で調 整を行う場合には、自治体の幹部級の出席が不可欠であることが示唆される。第二に、広 域調整の結果は、最終的には広域行政庁によってその適否が判断されるが、その判断の際 に広域行政庁は、地域の商業施設の立地構造に与える影響についても考慮する権限を有し ている点も特徴的であるといえる。

2.大規模小売店舗の立地における英国のコールイン制度

(1)はじめに

英国では(本稿では特にイングランドを示す) 中心地(Town Centre¹¹)の活性化を目 的とした、大規模小売店舗の立地規制への取組みが日本より先行していることから、英国 の大規模小売店舗の立地規制・誘導における広域的な都市整備のあり方に関する国の判断 基準や、広域的な調整方法について考察を加えることとする。

大規模小売店舗の開発案件に対する判断は、原則的には、個別の開発案件に関する許可 権限を有する地方自治体が主体となって判断を下している。しかし、その判断が正しいと はいえない開発案件に対しては、国が強制介入し地方自治体に代わって許可又は不許可の 決定を行うコールイン (Call in)制度がある。大規模小売店舗はコールインされる案件の 中でも比較的多い。これは、大規模小売店舗の立地問題は立地自治体の中心地の活性化に 悪影響を及ぼすだけでなく、立地自治体の境界を越え周辺自治体に影響を及ぼす可能性が あり、広域的に検討すべき問題に発展することが多いためと考えられる。

そこで、コールインされた大規模小売店舗の開発案件を調査し、下された判断とその理 由を調査し、広域的な観点から立地の問題点や判断における要因、許可・不許可を分ける 判断基準等を明らかにする。本項では、始めに英国の 2004 年度に改正された計画制度と コールイン制度の概略を説明する。次に、大規模小売店舗のコールイン案件の事例調査を 通して、大規模小売店舗の立地規制における国の広域的な判断について考察を示す。

(2)調査概要

本調査では、英国の都市計画全般の主管官庁であるコミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government、以下「DCLG」)¹²を訪問し、コ

国	コミュニティ・地方自治省(Department for Communities and Local Government)	
	コールイン担当部局 (Planning Casework Central Division)	
	マーク・プラマー氏 (Mark Plummer)、ジャン・ノバック氏 (Jean Novak)	
地方自治体	ストックポート・メトロポリタンバラ・カウンシル(Stockport Metropolitan Borough	
	Council) 環境・経済開発課(Environment & Economic Development Division)ス	
	ティーブ・ラム氏 (Steve Lamb)	
	クロイドン・バラ・カウンシル(Croydon Council, London Borough of Croydon)(資	
	料調査及び文書での回答)	
	チャーウェル・ディストリクト・カウンシル (Cherwell District Council)	
専門家	マイケル・バック氏 (Michael Bach : コンサルタント、副首相府 ¹³ (Office of Deputy	
	Prime Minister) の元都市計画担当官)	
	ドナルドソンズ (Donaldsons : 民間コンサルタント)、ジョナサン・バルドック氏	
	(Jonathan Baldock)	
現地調査	チャーウェル・ディストリクト・ヘムズワース (Hemesworth, Cherwell District)	
	リッチフィールド・ディストリクト・バーントウッド(Burntwood, Lichfield District)	

表 3-1 調査対象

¹¹ 立地のタイプは、中心地(Town Centre) 中心地の縁辺部(Edge-of-centre) 中心地の外部(Out-of-center) に分類される。中心地の縁辺部は、中心地の境界から300mの範囲とされる。

^{12 2006}年6月の改組により、都市計画全般の所管省庁となった。

¹³ コミュニティ・地方自治省 (DCLG) の前身。2006 年に改組された。

ールイン制度の全般、大規模小売店舗に関わるコールイン制度の概要や関連する法制度、 運用状況等について聞取り調査を実施し、資料収集を行った。また、広域的な観点から、 開発案件への判断を考察することを目的として、大規模小売店舗のコールイン事例を抽出 し、関係地方自治体においてヒアリングや現地調査を行った。さらに、英国内の都市計画 専門家から大規模小売店舗の立地における広域的な観点について意見を聴取した。調査対 象の一覧を表 3-1 に示す。

(3)都市·地域計画体系

1)概要

英国では、全国をカバーする国土計画は存在せず、ロンドンを含む 9 つの地域ごとに作成する広域地方計画が最上位の計画である。基本となる法制度は都市農村計画法(Town and County Planning Act)であるが、2004 年に制定された計画・強制収用法(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)により、都市・地域計画体系は変更された。図 3-12 に示すように、従来の国、地域14、カウンティ(County Council)、基礎自治体の 4 段階の計画体系から 3 段階の体系となった15。カウンティが策定していたストラクチャープラン(Structure Plan)は廃止され、地域レベルの計画に吸収されることになった。この改革により計画体系が簡潔となり、基礎自治体と地域レベルの計画が直接的に結びつき、それらと国の計画方針との整合性が図られることにより、計画の一貫性が高まることが期待される。

制度改革後に順次それぞれの計画は新制度のものに置き換えられているが、すべての計画が新制度に合致するまではまだ時間を要するところである。

以下に、国、地域、カウンティ、基礎自治体、それぞれの計画の概要について説明を加える。

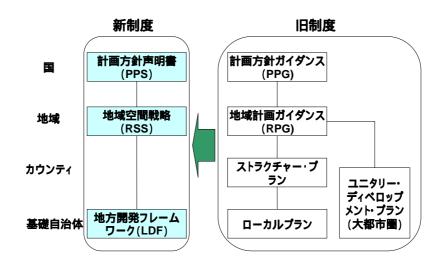


図 3-12 都市計画・広域計画システム

¹⁴ 地域計画組織 (Regional Planning Body)が策定。

¹⁵ 大口ンドンなどの大都市圏では 3 段階のままユニタリー・ディベロップメントプラン (Unitary Development Plan) から地方開発フレームワーク (Local Development Framework) に置き換えられた。

2)国の計画方針

国は、広域計画や都市計画、またその他各 分野における様々な計画策定のために、各種 の方針を策定しており、都市計画の個別内容 ごとの指導書である計画方針文書(Planning Policy Statements、以下「PPS」) 鉱業採掘 に関する計画指針文書 (Mineral Policy Statements)を策定している。

都市計画における国の空間計画指針は、25 のPPSが重要な役割を果たしており(表2) 基礎自治体や地域レベルの計画であるディベ ロップメントプラン (Development Plan) を策定するにあたって、国の計画指針を考慮 しなければならないほか、個々の開発許可申 請の判断基準となっている。また、PPS は、 計画策定プロセスにおいて重要な指針となる だけでなく、コールインにおける判断の基準 となる。さらに、不服申立 (appeal) ¹⁶にお ける決定にも活用されている。

計画及び強制収用法の制定以降、PPS は現 在行われている一連の都市計画制度改革の中 でより簡潔にされるとともに、計画方針ガイ ダンス (Planning Policy Guidance、以下 「PPG」) から順次望ましい事例 (good practice guides)を含んだ内容に置き換えら れている。

PPS は国土計画とはいえず、あくまで国の

表 3-3 計画方針声明書(PPS 又は PPG)

	,	
PPS1	持続可能な開発における計画方針	
PPG2	グリーンベルト	
PPS3	住宅	
PPG4	小規模産業・商業開発	
PPG5	簡易計画ゾーン	
PPS6	タウンセンターにおける長期計画方針	
PPS7	郊外部の計画方針	
PPG8	テレコミュニケーション	
PPS9	生物の多様性と地質上の保護	
PPS10	廃棄物処理計画	
PPS11	地域空間戦略 (RSS)	
PPS12	地方開発フレームワーク (LDF)	
PPG13	交通	
PPG14	開発不適地における開発	
PPG15	計画と歴史的環境	
PPG16	考古学と都市計画	
PPG17	体育施設とレクリエーション	
PPG18	計画規制の実施	
PPG19	広告規制	
PPG20	沿岸計画	
PPG21	観光	
PPS22	エネルギーの再利用	
PPS23	都市計画と公害規制	
PPG24	都市計画と騒音	
PPS25	開発と洪水リスク	

政策・方針であり、RSS の基になる文書であるが、分野別のガイドラインであるため即地 的な内容は含まない。

大規模小売店舗に関わる計画指針は PPS6 や PPG13 などがある。他にも必要に応じて すべての計画指針が活用される。

3)地域レベルの計画

地域空間戦略の概要

2004年の計画・強制収用法による都市計画制度の改革により、非法定の計画ガイダンス

¹⁶地方自治体への開発許可申請において不許可となった場合や、条件付で許可された場合等に、開発申請者は 所管大臣に対して不服申立を行うことができる (Town and Country Planning Act 1990 第 78 条)。 不服申立 審査は、行政内部における準司法的な手続きで、所管大臣又は後述の計画審査官が開発内容を審査し判断を下 すが、それらの判断は判例のように蓄積され、後々の自治体の判断に影響を及ぼす 。 所管大臣に不服申立を して不許可となった場合は、法廷(司法)にもちこむことができる。

であった地域計画ガイダンス(Regional Planning Guidance notes、以下「RPG」)は、法定文書である地域空間戦略 (Regional Spatial Strategies、以下「RSS」)に変更された。 RSS は、イングランド内の 9 つの地域ごとに策定される空間戦略であり、国土計画としては最上位となる。 PPS11 の策定指針と分野ごとの PPS に基づき、開発プロジェクトの大まかな地理的範囲を示した概念図(キーダイアグラム)が添付され、敷地の特定はディベロップメントプランに委ねることになっている。

RSS の主な目的は、基礎自治体が地方開発フレームワーク(Local Development Framework、以下「LDF」)や交通計画 (Local Transport Plans)等を作成する際に、 $15 \sim 20$ 年後を見据えた地域レベルの枠組みを提供することにある。また、当該地方における新規住宅供給の量と配分、環境、交通、インフラ、経済開発、農業、鉱物、廃棄物処理についての優先順位などについて示すべきものとされている。

新制度では、RSS が法定計画となり地域政策の重要性が高められたことで、基礎自治体レベルの都市計画との結びつきが強まり、計画主導(plan-led)システムが強化される結果となった。また、郡が策定していたストラクチャープランが廃止されたため、同プランの策定主体であったカウンティが RSS の策定に関与していくことにより、地方自治体より上位の機関の広域的観点が確保されることが期待されている。また、策定主体が地方自治体の代表を含む広域組織に委ねられたことから、RSS はディベロップメントプランの一部と位置づけられた。

策定体制

制度改革以前は、地域協議会(Regional Chamber)が国の地方支分局と連携して RPG を策定していたが、2004 年以降、地域計画組織(Regional Planning Body、以下「RPB」)として地域議会(Regional Assembly、以下「RA」)が RSS の正式な策定主体として認定された。 RSS の原案を最終的に国がチェックし承認した上で RSS が公表されることになった。 RA は、国立公園管理局(National Park Authorities)及び地方自治体からの代表者を中心として(最高 7 割まで)、英国産業連盟(Confederation of British Industry)や商工会議所等の地域のステークホルダーを 3 割以上含む、多様な主体で構成されることが求められている。これは地域レベルの計画の策定権限の分権化ととらえられる。

4)地方自治体レベルの都市計画

地方自治体は、カウンティ(County Council)と基礎自治体(City Council, District Council, Metropolitan Borough Council, Metropolitan District Council)に分類される。これらは、地方自治体以外の計画組織も含めて地方計画庁(Local Planning Authority、以下「LPA」)と総称される¹⁷。LPA は、主に 2004 年の計画及び強制収用法による都市計画制度の改革で、上位計画としてカウンティが策定していたストラクチャープランが廃止されたことにより、都市計画におけるカウンティの明示的な役割は縮小した。一方で、これまでのローカルプラン(Local Plan)¹⁸またはユニタリー・ディベロップメントプラン

_

¹⁷ Moore (2005)

¹⁸ 日本の市町村都市計画マスタープランに相当するもの。

(Unitary Development Plan) は LDF^{19} に変更され、ディベロップメントプランの一つとなった。引き続き基礎自治体が策定し、地域レベルの計画である RSS との整合性がより重視されることになった。

開発 20 コントロール (Development control) は LPA が有する都市計画の実現手段であり、開発許可 (Planning permission)の判断において大きな裁量権が与えられている。開発許可は、土地利用の用途(ゾーニング)に基づいて行われるのではなく、開発行為を個別に審査する方法がとられている 21 。その際、国の計画方針 (PPS 又は PPG)と地域レベルの計画 (RSS)に即して策定された LDF で示された開発方針に照らし合わせて、開発許可の判断が行われている。コールインにおける判断でも、ディベロップメントプランとの整合性は焦点の一つとなる。

(4)都市計画における地方分権

ここで、英国においてコールイン制度が成立する背景を明らかにするために、都市計画に関わる地方分権について考察を加えることとする。英国は、中央政府による地方自治体の強力なコントロールが可能な行政システムをしくことで、中央集権的な体制をとっているといえる。しかしながら、地方の裁量や地方自治を許容しないということではない。英国の都市計画制度では、国の方針との整合性を基軸とする中で、地方自治体の裁量権が供与されている。一方で、地方自治体の計画や開発コントロールにおいて、国の方針に即していない場合は、コールイン制度のような国がそれを正す権限を留保している。それは、単に法律で規定されているということだけではなく、実際に介入を実施するための体制、手順や基準が整備されている。

法制度をみると、英国では、私法律(private act)²²、地方法(local act)という個別法による授権という中央統治スタイルをとっており、日本のような包括法により地方自治体に包括的機能を付与するやり方とは異なり、地方に権限委譲しようとする場合は、地方ごとに法律を改正しなければならない²³。

(5)コールイン制度の概要

1)コールインの基本方針

英国の都市・地域計画の根底には、計画主導システム(plan-led system)がある。計画 主導システムでは、申請された開発に対する許可/不許可の決定は、当該地域のディベロッ プメントプランに沿うことを原則としている。さらに、ディベロップメントプランは、国 の方針に沿って策定されるべきものであることから、理論的には国の政策が末端の開発許

56

¹⁹ LDF は、RSS に即する形で基礎自治体の都市計画として策定され、大臣の承認が必要になった。基礎自治体レベルの都市計画となる LDF は、都市計画文書を項目別に 10 種類に分け、法定の文書とオプションで作成する文書に整理することにより、作成義務のある文書を減らしてスピードアップすることを目的としている。20 開発とは、都市農村計画法の第 55 条において「土地の中、上、上空で、又は下において、建築、土木工事、鉱物の採掘その他の活動を行うこと、又は、いかなる建築部や土地の利用に関して重大な変更を行うこと」と定義づけられ、土地に関するいかなる開発を行うに際して開発許可を得る必要がある(第 57 条)。開発許可を得ないで行われる開発は違法であり、地方計画庁による強制執行(enforcement action)の対象となる。

²¹ 中井・村木 (1998)

²² 日本でいう私法を示すものではない。

²³ 下條美智彦 (1999)

可まで行き渡るような仕組みとなっている。しかし、すべてのケースにおいてその原則が守られるというわけではなく、広域的な観点からは望ましくないと思われるような開発や、国の指針に反すると思われる開発が、LPAによって認められないとも限らない。英国の都市・地域計画システムでは、国の方針が伝達され、RSSと LDFが連携する枠組みの中で、垂直的な広域調整が行われる仕組みを内包しながら、調整機能が充分に果たされない場合のセーフティネットとして、国が LPA の都市計画権限に関与する強制介入するコールイン制度が用意されている。

コミュニティ・地方自治省の所管大臣は、LPA が有する都市計画の二つの手段であるディベロップメントプランの策定と開発許可権限の両方において、「必要があればコールインできる権限」を都市農村計画法(Town and Country Planning Act1900)で定められている。そのうち、開発案件に対する強制介入権限は、同法第77条で規定されている。国はすべての開発案件にコールインできるが、コールインを実施する際の基本方針となるのは以下の5つの事項からなる「カボーン・クライテリア(Caborn Criteria²⁴)」である。

- ・ 重要な事柄において国の政策と対立する可能性がある
- ・ 当該地域を超えて重大な影響を及ぼす可能性がある
- ・ 地方又は国レベルの大きな論争を提起する
- ・ 建築・都市デザイン上重大な事項がある
- ・ 国の安全又は外国政府の関心事項を含む可能性がある

本研究では、特に1番目の項目の「国の政策との対立」と、2番目の項目の「当該地域を超える重大な影響」に該当する開発問題として、大規模小売店舗の立地問題に着目した。すなわち、LPA レベルで解決するのが困難であり、さらに広域的な行政組織が広域的な観点から制度設計を行い、判断を示すことが必要であることから、広域的判断の基準の設定における考え方や調整のあり方をみることができる。

コールインされる開発案件で最も多いのは住宅開発で、次いで商業施設開発の件数が多く、小売業、レジャー施設を合わせて約25%を占めている(図3-13)。これは、PPS6等で示されている中心地の活性化の重要性と、それに関連した大規模小売店舗の立地規制・誘導に関わる国の方針との整合性を問題として、大規模小売店舗の開発が「国の政策との対立」が懸念される問題となる可能性があることを示している。また、2番目の「当該地域を越えて重大な影響を及ぼす可能性がある」とされる項目において、大規模小売店舗の立地が立地市町村だけでなく近隣に影響を及ぼすことが懸念される問題であることから、個別開発がコールインの対象となっていると考えられる。

_

²⁴ 1999 年 6 月 16 日付国会答弁、当時の所管官庁だった環境・交通・地域省 (Department of Environment, Transport and Region)のカボーン(Caborn)副大臣が、文書で答弁した内容が通達(Circular 05/00: Planning appeals procedures, Annex 5: Called-in Planning Applications) として発出された。

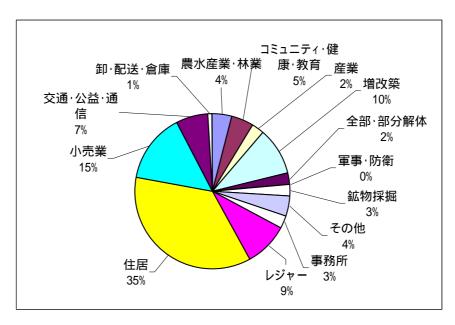


図 3-13 開発種類別コールイン件数(コミュニティ・地方自治省のデータ25を元に作成)

2)コールインの根拠

大臣は基本的にいかなる開発案件にもコールインする権限を有する²⁶。しかし、どのような案件に対してコールインするかについては、「指示通達」(Direction Circular)によって示されている。コールインに関する指示通達は5つ発出されている。そのうち、大規模小売店舗に関係するのは、「ディペロップメントプランに位置づけられていない開発に関する指示通達」と、「小売店に関する指示通達」の2つである(表 3-4)。これらの指示通達によると、コールインの対象となる小売店は、ディベロップメントプランへの位置づけがない5,000 ㎡以上の店舗、または、20,000 ㎡以上の店舗となっている。加えて、「小売店

表 3-4 大規模小売店舗のコールインに関する都市農村計画法の「指示通達」27

ディベロップメントプランに位置づけられていない開発に関する指示通達: The Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) (Departures) Direction 1999

150 戸以上の住宅開発

5000 ㎡を超える商業施設、レジャー施設、複合オフィスビル

LPA または関連主体所有の土地での開発

小売店に関する指示通達: Town and country planning (Shopping development) (England and Wales) (No. 2) Direction 1993

20,000 ㎡以上の小売店、または、

2,500 m³以上、20,000 m³未満の小売店で、申請中又は 5 年以内に許可された 10 マイル以内の同種の小売店との累計で、20,000 m³以上となるような開発案件が申請された場合、政府の地方支分局(Government Office)に報告する義務がある。

58

²⁵ http://www.databases.communities.gov.uk/planning/

²⁶ Cullingworth and Nadin (2003)

²⁷ 参考資料2を参照のこと。

に関する指示通達」により、既に商業集積のある立地においては 2,500 m²以上の店舗はコールインの対象となる場合がある。

「小売店に関する指示通達」は 1993 年、中心地と小売開発に関する国の計画運用指針である PPG6 (Town Centres and Retail Developments) の公表時に発出された。その背景には、政府の計画方針が緩和された 1980 年半ば以降に、大規模開発 (20,000 ㎡を超える)が増加したことと、郊外における開発が累積することによる効果が無視できなくなり、それらに対応する必要が生じていた。そのため、新政策を実施する際の指針として、「小売店に関する指示通達」が発出された。この頃すでに、あちこちの地域で相当規模の郊外開発が進んでいたこともあり、2,500 ㎡という小さいと思える規模が、国務大臣に判断を仰ぐ閾値として設定された。「小売店に関する指示通達」は 1996 年に、中心地における新規の商業・レジャー・オフィス開発を促進するという国の政策が強化されてから、特に重視されるようになった。

これらの指示通達は、開発業者と LPA の双方に対して、政府が断固として政策を実施することを明らかにし、政策の変更を浸透させようとする姿勢を示すものである。すなわち、どのような開発案件が報告され、国がどのような案件に対して介入すべきであるか、そしていかなる根拠(evidence)に基づいて不許可の決定を下すかについて、国の規範を示している。さらに、これらのプロセスを通じ、政府の政策をどのように解釈し適用するのかについて、LPA や国民に示しているのである。

小売店に関するコールイン件数は、1996年から 2000年までに約 30件にまで増加し、その中には郊外の開発(郊外のショッピングセンター、倉庫型小売店、スーパーマーケット、工場直送のアウトレットセンター)も、中心地における大規模開発も、小都市や町の中心地やその縁辺部の大型店(たとえばある地域の中心地またはその縁辺部でのスーパーマーケット建設)も含まれていた。いずれも開発規模がその中心地の規模と比べて大きすぎると判断されたケースである。これらの案件がきっかけとなって、個々の開発計画と政策との整合性が検討されることとなり、さらに決定に対する判断を通じて大規模小売店舗の立地に対する国の考え方に関する強力なメッセージが発信された。

先述のようなプロセスを経ずにコールインされるような案件もある。それは、開発の影響が地域社会、あるいは町や市の中心部の景観に及ぶとして、地元で反対運動が起こり (例:オックスフォードやヨークの大規模ショッピングセンター) 大臣による介入を要求するようなケースである。これは大臣が単に開発の場所や規模ではなく、開発による潜在的影響や自治体内外への影響を懸念して介入するようなケースである。

一方で、立地に関しては国の政策と対立しているようなケース、すなわち中心地以外に 立地が計画されているケースであるにもかかわらず、コールインされないような案件もあ る。これは他の政策事項、たとえば経済開発、地域活性化や社会的な配慮など、開発を「可 能」とする必要性の方が、商業開発の立地場所に関する政策より重要と判断されるような 場合である。つまり、介入するかどうかについては、開発申請の内容を総合的に評価して 決定した上で通知されるのである。

3)コールインのプロセス

ここで、コールインの一般的なプロセスを図 3-14 に示し、説明を加える。LPA は、許可申請された開発案件の中で先述の「指示通達」に関わる案件について検討を行い、LPA が許可したい場合に地方支分局(Government Office)に報告することが義務付けられている。不許可とする場合は、LPA で対応することになるため、報告する必要はない。報告されたすべての案件はまず地方支分局が、必要に応じて地域社会・地方政府省のコールイン担当部署(Planning Casework Central Division、以下「PCCD」)の意見を聞きつつ検討する。検討対象となる各申請は、個別の事情ではなくむしろ国全体の計画政策に基づいて評価され、国務大臣が介入すべきか否かを検討する。

介入すべきと判断した場合、地方支分局は開発申請の問題点を要約した国務大臣宛の提出文書を準備し、開発申請をコールインするか否かの判断を仰ぐ。それを受けた大臣によるコールインの要否に関する決定は、カボーン・クライテリアに照らし合わせた上行なわれる。しかしながら、LPAが地方支分局に報告する案件の中で、実際にコールインの候補案件として大臣に提出されるのはごく一部の案件である。その際、地方支分局はPCCDと協議の上、大臣に提出する重要案件を決定することが多い。

コールインすることが決定された案件は、開発申請者と当該 LPA に通知される。コールインされた案件は、まず計画審査庁 (Planning Inspectorate)に送付され、計画審査庁は公開審問会を開催し、計画審査官が事実関係を確認した上で、自身による所見、結論、勧告をまとめ、国務大臣に報告書 (Inspector Report、以下「IR」)を提出する。大臣は PCCD

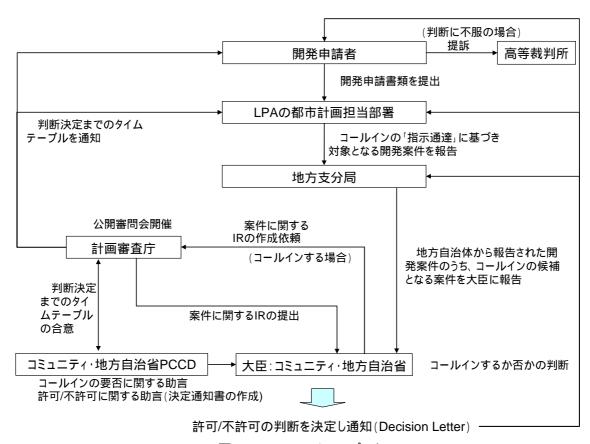


図 3-14 コールインのプロセス

の助言を得てコールイン案件に対する許可/不許可の判断を下す。大臣の判断を受けた PCCD により決定通知書が作成され、LPA 及び開発申請者に発出される。

コールインの各プロセスに要する期間はターゲットが定められている。地方支分局から 国務大臣に対して案件をコールイン対象候補として提出するかどうかの決定は 21 日以内 で行うように求められている。また、計画審査庁は 22 週間以内に公開聴聞会を開催する ことが求められる。聴聞会開催後、計画審査庁と PCCD は最終決定までのスケジュールを 調整し、通常の 16 週間かそれ以上の期間を要するのかを決定する。

4)コールイン案件評価における計画審査官の役割

コールイン案件の許可/不許可の判断において、計画審査庁及び計画審査官が果たす役割は大きい。計画審査官は、公開審問会を開催し、開発業者、LPA、小売業者や地元住民を含むその他の関係者(第三者)から聴聞し、根拠の収集を行う。多くの場合、LPA は開発の許可を希望しており、開発業者サイドに立っていることから、収集した根拠を相反的な視点から検証することは困難である。したがって、計画審査官が開発業者と LPA という主要当事者に加え、地元の反対者などの「第三者」から、どの程度精度の高い根拠を得られるかが重要となる。

計画審査官はその後、国務大臣に宛てた IR を作成する。国務大臣の決定を仰ぐこととなるコールイン案件を扱う地域社会・地方政府省の担当部局 PCCD は IR の内容を検討し、当該大臣に助言する。大臣はそれらにもとづいて最終的な許可/不許可の判断を決定し、各関係者に通知(Decision Letter の発出)する。多くの場合、大臣は計画審査官の勧告に従って決定を下しているが、それに反対する正当な理由がある場合は、大臣が勧告に反する判断を下すこともある。ただしその場合、その決定を裏付ける根拠が不十分であるとして、裁判を起こされる危険性もある。

5) 大臣によるコールイン案件の評価と判断

コールインされた案件は、25 分野において示された PPS を中心に、すべての側面から評価された上で、許可又は不許可が決定される。小売店の案件であっても、小売店固有の問題だけではなく、あらゆる観点から評価される。すなわち、コールインの要否を決定する際は、カボーン・クライテリアに照らし合わせて、検討すべき問題が特定されているのに対し、許可/不許可の決定は開発に関わる問題をすべて考慮した上で、総合的な判断のもとに下される。

決定通知書の作成にあたっては、大臣が根拠に基づいた評価及び決定を下したことを示す必要がある。最高意志決定者である国務大臣が下した決定に異議がある場合は、開発許可申請者は裁判所(High Court)に提訴することができるが、これをなるべく避けるためには、国務大臣の決定が合理的な判断に基づくものであることを示さなければならない。すなわち、大臣のコールイン案件に対する評価が計画審査官の評価とは異なる場合には、それらを裏付ける充分な根拠を用意する必要がある。特に不許可とする際にはそれを裏付ける十分な根拠が必要である。コールイン案件は、不服申立(Appeal)に比べても裁判所で争われるケースが多い傾向にあり、いったん裁判に持ち込まれると決定にはさらに時間を要する。さらに、申請者が勝訴した場合には、国務大臣はその案件について再度決定を

行なわねばならない。

(6)大規模小売店舗のコールイン案件の判断における広域的な観点と判断基準

1)広域的な観点

コールイン案件の評価において、発出されている 25 あるすべての計画方針文書が参照 されるが、そのうち、大規模小売店舗の開発案件に対する判断を示す際に、国の重要政策の一つである「中心地の活力と成長の促進」の考え方に基づく指針である PPS6(Planning for Town Centre) が主要な判断基準の一つとなる。この中心地優先の方針は、都市・地域の持続的な発展(Sustainability)の考え方にもとづいており、これは EU 全体としての方針に沿ったものである。2005 年に改訂された PPS6 は、1996 年に作成された PPG6 (Planning Policy Guidance: Town Centres and Retail Developments) の内容が整理され、方針がより明確になっている。ここでは、PPS6 に沿って、表 3-5 に示すようなコールインにおける広域的な観点と判断基準について説明を加える。

PPS6 では、広域的な観点の重要性が特に記述されているわけではなく、基礎自治体が計画を策定したり開発許可に関する判断を行ったりする際に考慮すべき項目が整理され、まとめられている。しかし、それらの項目には、広域的な都市整備の観点から基礎自治体レベルで考慮すべき視点が包含され、広域計画である RSS との整合性と、「中心地間のネットワークと序列化(Networks and Hierarchy of Town Centres)28」として示されている。序列は、Regional、Sub-regional、District、Local の 4 段階で表される。域内に複数存在する中心地間のネットワークと序列化の方針は RSS の中で位置づけられ、LDF の中でその方針と整合性を保ってそれぞれの中心地を軸とした集客施設(小売・レジャー)の開発方針が策定されなければならない。中心地間のネットワークと序列の具体的な検討事項としては、規模の大きな中心地への集中を避ける必要があるか、再開発や活性化が必要な中心地への投資の必要はないか、機能を強化する中心地や新しく選定する中心地があるか、等が挙げられている。また、これらの序列はあくまで計画の中で位置づけられるものであり、個別の開発案件において再検討されるべきものではない。

開発案件は、RSS とそれに即して策定された LDF において示された集客施設(小売・レジャー)関係の開発地区の計画方針と整合しているか、すなわち計画の中で位置づけがあるかどうかについて評価される。RSS 及び LDF の中で、中心地、中心地の縁辺部、中心地の外部を地理的に位置づけ、そこで行うべき開発を規定している。また、中心地以外での開発の必要性があれば、RSS と LDF において位置づけておく必要があるため、これらのプランに位置づけのない中心地以外の開発に対しては、プランの内容との整合性が問題となってくる。

2) 立地評価項目

開発案件の立地を評価するために、 開発に対するニーズ証明、 開発規模の適正性、 立地選定におけるシーケンシャル・アプローチ 29 (Sequential approach) 既存の中心地への影響評価、 交通アクセス評価、の 5 つの立地審査に関する評価項目がある。こ

²⁸ 村木 (2007) が詳しい。

²⁹ 次頁表 4 参照のこと。

れらのうち、ニーズ、規模、シーケンシャル・アプローチ、既存の中心地への影響評価は、 中心地間のネットワークや序列に関連する評価項目であることから、広域的な観点が包含 されていると考えられる。

開発規模に対して立地が適しているかどうかを評価する際に、開発が近隣の中心地の役割や機能及び商圏の大きさに適合しているか、また、地域内の中心地間の序列を崩さないか、さらに、近隣の中心地に悪影響を及ぼすことはないか、といった点について検討されなければならない。その目的は、開発をその種類と規模に見合った中心地に配置し、中心地に適合した役割と機能を補完するかを確認することにある。

表 3-5 PPS6 における評価項目

RSS・RPG(一部スト		開発案件の立地場所が、RSS または RPG(一部ストラクチャープラン)における
ラク	チャープラン)と	中心地及び商業地の方針に整合しているかを評価する。
の整	合性	
LDF	「(ローカルプラ	LDF において、案件が計画する立地における開発が位置づけられているかどうか
ン・	UDP)との整合	を判断する。
中心	地間のネットワ	RSS 又は RPG (一部ストラクチャープラン)において、地域内の中心地の関係性
ーク	と序列の保持	を序列化し、位置付けておくことが求められる。LDF(又はローカルプラン)では
		その序列にもとづいて、中心地及び商業地の計画を策定する。
その	他の政策考慮事	再開発による再生、地域活性化、雇用創出、ソーシャル・インクルージョン(社会
項		のあらゆるセクターを取り込むための計画その他の意志決定における積極的な活
		動30)
	開発に対する	中心地の縁辺部または中心地の外部での開発や、最新のディベロップメントプラン
	ニーズ証明	 に位置づけられていない開発は、申請している開発内容に対するニーズがあること
		を示す。200㎡以上の増床についても、開発に対するニーズ証明が求められる。
5	開発規模の妥	ディベロップメントプランで定められた規模に対して、申請された開発の規模が適
2	当性評価	当であるかを確認する。
の ユ	立地選定にお	小売店の計画にあたって、初めに中心地及び縁辺部で検討を加えたが適正な立地が
立	けるシーケンシ	見つけられない場合、その結果として、郊外に立地することが適当であるという結
地	ャル・アプロー	論に至ったことを示す必要がある。
審	チの適用	200 ㎡以上の増床についても、シーケンシャル・アプローチを適用する。
査	既存の中心地	中心地の縁辺部または外部に、本来中心地に立地されるべき小売店を計画している
	への影響評価	場合はすべて、中心地への影響を評価しなければならない。
価		特に 2,500 ㎡ (総床面積)以上の大規模商業・レジャー施設の開発の場合は、地域
項		の空間計画や中心地のヒエラルキーへの影響、商圏範囲内の周辺の中心地への影響
目		等に関する評価が求められる。
	交通アクセス	自動車に加え、公共交通、徒歩、自転車等の多様な交通手段によるアクセスのよさ
	評価	を評価し、施設の立地による交通渋滞等の周辺交通への影響を評価する。
		L

³⁰ planningportal.gov.uk 参照のこと。

_

シーケンシャル・アプローチでは、近隣の中心地だけでなく、商圏内のすべての中心地における立地の可能性を検討することが求められる。立地の適正を評価する際に、地域内の中心地間の序列と、商圏の中での中心地の役割と機能に照らし合わせて、開発規模の適性を検討する必要がある。

中心地への影響評価においては、開発が地域の空間計画戦略と特定の中心地または中心 地のネットワークに関わる戦略にどれだけリスクを与えるか、また、中心地の序列におい てその役割を変える可能性についても考慮しなければならない。

これらの項目は、新規立地の店舗だけでなく既存店の増床についても求められ、200 ㎡ 以上の増床の場合は、ニーズや規模、既存中心地への影響を評価し、許可申請を行うことが求められる。これは、規模が大きくなることで周辺の中心地や店舗への悪影響が増大することを避けるためであり、単に規模の拡大を防ぐものではない。

3)他の政策考慮事項

以上のような評価項目に加え、他の政策考慮事項として、再開発による再生、地域の活性化、雇用の創出、ソーシャル・インクルージョン (social inclusion)を挙げている。これらの評価項目は、地域ごとに社会・経済事情が異なることから、一律に立地評価だけで判断できないようなケースにおいては、他の政策考慮事項もシステマチックに取り込んで考慮できるよう加えられている。これらの点も併せて考慮することを PPS6 において明示することで、すべての評価事項が客観的な根拠に基づき評価され、広域的な観点も含めて総合的に判断されることを可能としている。

(7)大規模小売店舗のコールイン事例

コールイン事例を広域的な観点から実証的に考察することを目的に、大規模小売店舗 31 の事例を6件抽出することとした 32 。事例の抽出にあたっては、DCLGのホームページのデータベースからダウンロード可能な小売店のコールインの決定通知書を元に、広域的な判断に関わる案件を抽出することとした。 2000 年1月から 2006 年12月の間に小売店の開発申請に対するコールインの決定件数は 108 件あった。そのうち、内容が確認できた決定通知書を元に算出した結果、許可(条件付を含む)が 38 件、不許可が 12 件であった。ここでは、そのうちの 6 件(不許可 3 件、条件付許可 3 件)のコールイン事例をとりあげ(表 $^{3-6}$)決定通知書の内容を元に、小売店の開発案件に対する国の判断と基準について考察し、広域的な観点から着目すべき要因を考察する。

_

 $^{^{31}}$ 大規模小売店舗は、日常品の買物(Convenience shopping)と買回りの買物(Comparison shopping)の 2 種類に分類される。日常品を販売する大規模小売店舗は、スーパーマーケット(1,000 以上 2,500 ㎡以下の床面積)とスーパーストア(2,500 ㎡超の床面積)に分類される。

³² 参考資料3のケーススタディ等を元に事例を抽出した。

表 3-6 事例の開発内容

	店舗の種類	店舗規模	立地条件	その他
ストックポート・メトロポリタン・	大型家具店	28,000 ㎡(小売部	中心地の外部(中	工場跡地
バラ (Stockport Metropolitan		分延べ床面積)	心地から 800m)	西隣にスーパー
Borough)				
リッチフィールド・ディストリク	ファクトリー・ア	21,000 m²	中心地の外部	レジャー・飲食店
► (Lichfield District)	ウトレット			の併設
クロイドン・バラ (London	スーパーストア	4,145 ㎡ (小売部	中心地の外部	工場跡地
Borough of Croydon)	(オフィス等が	分の延べ床面積)		リテイルパーク
	付帯)			内
エドモントン・バラ(London	大型家具店	28,000 m²(小売部	中心地の外部	産業立地エリア
Borough of Edmonton)		分延べ床面積)		
イーリング・バラ (London	スーパーストア	5,160 m²	中心地の外部	
Borough of Ealing)				
ウェークフィールド・メトロポリ	スーパーストア	5,367 ㎡ (延べ床	中心地の外部	スーパーストア
タン・ディストリクト(Wakefield		面積)		の跡地
Metropolitan District)				

1)不許可と判断されたコールイン案件の事例

1万㎡以上の小売店舗の事例

1万㎡以上の小売店舗の事例として、ストックポート・メトロポリタン・バラ(Stockport Metropolitan Borough)においてコールインされた大型家具店を取り上げ、不許可の判断理由を表 3-6 に示す。

本案件は、RPG³³で示された商業・レジャー施設等の立地方針との整合に問題があることが不許可の理由の一つとして挙げられている。RPG における立地方針は具体かつ詳細ではないが、客観的にみて、本案件の立地条件が中心地内ではないことは明らかであり(図 3-15) 整合性がないという判断は妥当であるといえる。

中心地間の序列に関してみると、ストックポートのディベロップメントプランでは、中心地を小地方圏(Sub-regional)、地区(District)、近隣(Local)の3つのレベルに序列化している。ポートウッド(Portwood)は小地方圏レベルの中心地に位置づけられているが、本案件は店舗の規模が大きく、想定される商圏が小地方圏レベルより広いことが問題とされた。本案件へのニーズは証明され、ストックポート内の既存中心地への悪影響はないとされている。しかし、行政界を超えた広域的な観点からみると、中心地間の序列に反して商圏が広すぎることは、より上位の中心地(地方圏の中心地)への悪影響の懸念があることを意味している。

さらに、本案件は、ストックポートの中心地の外以外、すなわち中心地とその縁辺部で の適地の有無の検討をシーケンシャル・アプローチを踏まえて充分検討したことが証明さ

_

 $^{^{33}}$ ストックポート・ディベロップメントプランは法改正以前に策定され現在も有効である RPG for the North West (RPG13)に即して策定されている。

れていないことや、自動車以外での交通アクセスがよくないことなどが問題とされている。本案件の計画敷地は工場跡地の利用で、その点では地域活性化に貢献すると考えられるが、問題とされた点を補う程の重大性はないと考えられ、すべての点での評価を総合的に判断して不許可と判断された。

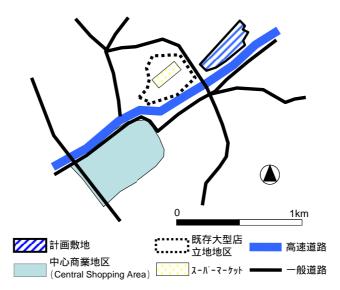


図 3-15 ストックポートの計画敷地と中心地の位置関係

1万㎡以上の複合施設内の小売店舗

高速道路やアクセス道路、基盤施設、駐車場等の整備に伴う、小売店(ファクトリー・アウトレットセンター)、レジャー及び飲食施設を含んだ大規模なリッチフィールド(Lichfield District)のバーントウッド(Burntwood)の事例を考察する。まず、本案件はローカルプランとユニタリープランに位置づけられていないと判断されているが、これらのプラン自体がそもそも PPS、PPG に即していないと指摘し、ディベロップメントプランとの整合より、国の計画指針である PPS や PPG との整合により比重をおいて評価する必要性を示している。

中心地の序列の観点からみると、ストラクチャープランにおいてバーントウッドの中心地は、「小都市の中心地及び地区レベルの中心地」と位置づけられている。決定書では、「カボーン・ステートメント(Caborn Statement)³⁴」において、「シーケンシャル・アプローチを適用して立地を検討する際に、開発規模と商圏に応じた中心地において立地を探すこと」が求められていることを示し、本案件は小地域圏レベルの中心地に立地すべき開発規模であることから、シーケンシャル・アプローチの適用による立地検討が不十分であるとの見解を示している。

一方で、計画審査官の報告書 IR では小都市レベルの中心地が中都市レベルの中心地へ発展することは問題ないとしているが、そのような考え方については、ストラクチャープランで示されているべきであり、当該ストラクチャープランではそれが示されていないことが指摘されている。なお、2004 年以降は、RSS において中心地の序列化を示しておく

 34 1999 年 2 月 11 日にカボーン副大臣 (当時) が発出した小売・レジャー施設開発におけるニーズ評価に関する文書

必要がある。

計画されたファクトリー・アウトレットセンターの規模は、バーントウッドの中心地の機能と商圏に対して過大であると評価された。立地に関しても、シーケンシャル・アプローチに即して検討されたとは評価できず、開発の規模を縮小したり分散したりすれば、他に適した立地がないとはいえないと判断された。本案件の計画敷地における小売・レジャー施設の立地は、バーントウッドのタウンセンターの活性化には貢献するが、規模が大きいため、それだけの需要があるかについては明確ではないと判断されている。本案件では、これらの評価を総合的に考慮して、不許可と判断された。

1万㎡未満の小売店舗

次に、ロンドン南部郊外に位置するクロイドン(London Borough of Croydon)における $1 \, \text{万m}^2$ 未満の小売店舗の事例について、不許可の理由を考察する。本案件は、 $5000 \, \text{m}^2$ 未満という決して大規模とはいえない案件であるが、複数の小売店舗の集積による影響が懸念される案件であることからコールインされた 35 。

本案件の計画敷地は中心地から 1km 程離れたリテイルパーク36に位置する(図 3-16)。このリテイルパークは、1996年に策定されたディベロップメントプランに位置づけられているが、プラン自体が PPG6 に即していないと判断された。また、立地の検討段階において、シーケンシャル・アプローチに沿って十分に検討されたことが証明されていないことが問題とされた。本案件は既存中心地への悪影響は小さく、工場跡地を利用することで地

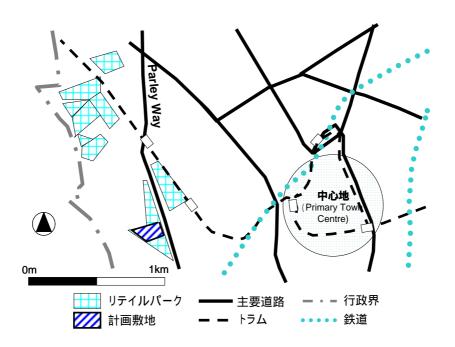


図 3-16 クロイドンの計画敷地と中心地との関係

-

^{35「}小売店に関する指示通達: Town and country planning (Shopping development) (England and Wales) (No. 2) Direction 1993」に基づくコールイン。

³⁶ 大型日用品小売店(食料以外の家庭用品、DIY 関連商品を扱う店舗:Retail Warehouse)が3店以上集積する計画された地区。

域の再生に貢献すると評価されているが、複数の中小規模の小売店が集積することにより、 大規模な小売店が立地するのと同様の悪影響が発生することが懸念されることから、大規 模とはいえない小売店に対してもコールインされるケースがある。

2)許可されたコールイン案件の事例

1万㎡以上の小売店舗

本案件は、1万㎡以上の大型店でありながら許可された、エドモントン(London Borough of Edmonton)の事例である。本案件では、ユニタリー・ディベロップメント・プランとの不整合と、シーケンシャル・アプローチによる立地の検討が不十分であることが問題点として指摘されている。しかしながら、開発に対するニーズが存在すること、周辺の中心地への目立った悪影響はないことや、自動車以外の交通機関によりアクセスがよいことが評価された。さらに、他の政策考慮事項において、多くの貢献が期待できることが挙げられている。特に、立地場所の有効利用や周辺のエリアの活性化が評価された。また、産業用地である本計画敷地には、将来的に他の産業立地が見込めないことから、小売店舗の立地は許容できると判断された。

1万㎡未満の小売店舗

本案件は、1万㎡未満のスーパーマーケットの開発申請に対してコールインされたイーリング・バラ(London Borough of Ealing)の事例である。案件は、ディベロップメントプランには位置づけられているが、中心地間のネットワークと序列において問題がある可能性が指摘された。案件が計画されたパークロイヤル(Park Royal)は地区レベルの中心地であり、開発案件は地区レベルに立地する店舗規模として妥当かどうかについて、明確に示されているとはいえないと評価された。

一方で、開発に対するニーズは存在すると評価しており、立地選定におけるシーケンシャル・アプローチの適用は不十分であるとしながらも、他に候補となる中心地ではニーズが小さく、案件に適した立地は他には考えにくいことを認めている。また、中心地間のネットワークと序列の保持の点で問題点の可能性が指摘されたが、中心地への悪影響は深刻ではないと評価された。さらに、交通アクセスもよく、地域の活性化に寄与すると評価され、それが問題とされる事項を考慮しても上回ることから、総合的に評価して許可と判断された。

1万㎡未満の小売店舗の増床

ウェークフィールド・メトロポリタン・ディストリクト (Wakefield Metropolitan District)のヘムズワース (Hemesworth)における小売店舗の事例を考察する。本案件では、当時の PPG 6 で示されている地域内の中心地間の序列をみると、序列の中で立地場所に近隣するヘムズワースの中心地としての役割が過度に大きくなってしまうことが懸念され、中心地間の序列において問題があると評価された。しかし、本案件の小売店が中心地の活性化に寄与し、ひいては地域の活性化にもつながると評価され、他の問題を考慮してもなお、許可すべきであるとの判断に至っている。

本案件のように、中心地間の序列の維持や立地評価項目において問題があるとされる開

発案件に対しても、PPS6 で示されたその他の政策考慮事項等を評価し、それらを総合的に判断した結果、許可されるような案件もある。

(8)コールイン案件に対する判断にみる広域的な観点

これまでみてきたように、コールインが実施される場面の一つとして、広域的な影響が 懸念されるような開発問題がある。

大規模小売店舗の立地は広域的な影響を派生させる問題であるが、これに関して PPS6 の中で示されている観点は、 中心地間のネットワークと序列、 RSS の位置づけ、の 2 点である。

中心地の序列については、既存の中心地の機能を高めることを目的として、異なる中心 地間の構図や序列上の関係を考慮するとしながらも、最大中心地が過剰な商圏を持つので はなく、中心地としての用途や活用におけるより公平な配分と、日常のニーズに関しては 近隣レベルの中心地内の店舗の利用促進に配慮すべきとしている。

通常、近隣レベルの中心地は大規模な開発には適していないことから、大規模開発における立地検討におけるシーケンシャル・アプローチで、近隣レベルの中心地は検討候補地に含まれるべきでない。LPA は、中心地のタイプごとに許容可能な開発規模の上限設定を検討し、この上限より大きな開発はより序列が上位の中心地に誘導することが求められる。

中心地間のネットワークと序列は、RSS やその前身である RPG において広域的な観点から定められることから、RSS と RPG が果たす役割は大きい。中心地間の序列の変更に関しては、時の経過で変わるものであることは認めながらも、それは開発許可ではなく都市計画の変更手続きで行うべきとするとともに、特に広域地方レベルの事柄に関しては、LDF ではなく、先ずは RSS で検討及び変更されるべきであるとされている。また、5 万㎡を上回る巨大なショッピングセンターが中心地の外では近年まったく新設されなくなったのは、1996 年の PPG6 において国が RPG における位置づけを求めたことに起因する。この方針は、PPS にも引き継がれている。

RSS に関してもう一つの重要な視点として、LDF と RSS との整合がある。LDF への位置づけがあるかどうかは、コールインされる場合の重要な観点であるが、LDF は RSS 又は RPG に即して策定されることにより、広域的な調整が図られているとの前提から、それらに位置づけられていない開発は広域的な影響を及ぼす可能性がないかを確認される。

加えて、コールインでは、LDF 自体の国の計画方針との整合も確認され、判断が下される。

以上をふまえ、6件のコールイン案件の評価を表 3-7にまとめ、許可/不許可の判断に関わる要因について考察を加える。不許可となった3つの案件の内2つの案件で、広域計画である RSS・RPG との整合性及び中心地間のネットワークと序列の保持の点で問題がみられる。開発ニーズ及びシーケンシャル・アプローチでも2件で問題が指摘されているが、リッチフィールドではすべての問題点が関連していると考えられる。その他の政策考慮事についてみてみると、これらの案件では貢献がみとめられないと評価されている。一方、クロイドン・バラでは、広域性の問題は認められないが、バラ内での開発ニーズとシーケンシャル・アプローチの問題が厳格に評価されたことで不許可と判断されている。

許可された案件をみると、2 件で中心地間のネットワークと序列の保持の問題が指摘されている。しかしすべての案件において、開発ニーズがあり、自動車以外での交通アクセ

表 3-7 各ケーススタディの評価

評	都市評価項目		リッチフィ ールド・ディ ストリクト	ク ロ イ ド ン・バラ	エドモント ン・バラ	イ ー リン グ・バラ	ウェークフ ィールド・メ トロポリタ ン・ディスト リクト
	RSS・RPG(一部ストラクチャープラン)との整合性		× (ストラクチ ャープラン)	1		Ι	_
	子 (ローカルプラン又は P) との整合		×		×		
中心の保	地間のネットワークと序列 持	×	×	_		×	×
によ創出	他の政策考慮事項(再開発 る再生、地域活性化、雇用 、ソーシャル・インクルー ン)		×				
	開発に対するニーズの証 明		×	×			
立地	開発規模の妥当性評価	_	×			×	
立地審査5項目	立地選定におけるシーケ ンシャル・アプローチ		×	×	×		
項目	既存の中心地への影響					×	
	交通アクセス評価		×				
許可		×	×	×			

スがよく、その他の政策考慮事項における貢献が問題点を上回ると評価されていることから、総合的に判断して許可されている。RSS・RPG との整合性については特に記述はないことから、特に問題がないものとみられる。

以上のように、広域的な観点から立地に問題があると判断されるような案件は不許可と なる傾向があると考えられる。しかしながら、すべての項目における評価を踏まえ、全体 的な評価に基づいて許可/不許可が判断されている。

(9)広域調整

広域調整の観点からコールイン制度を考察する。コールイン制度においては、個人、組織、地方自治体を問わず、誰でも開発案件への介入を国に要請することが可能である。すなわち、開発案件を抱える基礎自治体の周辺基礎自治体が、問題がある案件だと考えれば、国による広域的な判断を仰ぐ機会を得ることができる仕組みとなっている。これは広義での広域調整といえるかもしれない。しかしながら、本来コールインは広域調整を行うためのものではなく、別途調整の仕組みが必要である。広域調整のメカニズムとしては、RSSとLDFが連携する広域計画の枠組みがあるが、2004年の法改正でそれらの整合性が高められ、広域調整の強化が図られている。別の見方をすれば、コールイン制度は広域計画を補完しながら、大規模小売店舗の規制と望ましい都市開発の誘導に貢献しているといえる。

(10)決定に対する基礎自治体の反応

コールインされた開発案件の許可権者である LPA は、基本的に案件を支持する側に立っていることがほとんどである。したがって、表 3-8 に示すように、コールインされた案件に対して下された国の不許可の判断に対して、落胆を示す意見もある。しかしながら、広域的な観点からみると、基礎自治体の考え方や方向性がいつも正しいとはいえないようなケースもあり、そのような場合には個々の基礎自治体の意向と必ずしも一致しない。一方で、示された国の判断に即して土地利用の見直しを行ったり、開発方針を修正したりするなど、コールインの判断に沿った対応をとっている LPA もある。クロイドンの事例は、むしろ開発案件に対して中立的な立場で、国の基準に照らし合わせて、計画方針を確認し

表 3-8 基礎自治体の反応

ているとも考えられる。このことから、コールイン制度が国の計画方針とその運用におけ

国の判断に対する基礎自治体の感想

・大型家具店の立地を支援していたため、非常に残念である。(ストックポート)

る基準を示す上で、有効な機能を果たしていると考えられる。

- ・非常に小規模の開発に対するコールインは双方にコストがかかり、メリットが少ないというケースもあるのではないか。(キドリントン)
- ・コールインは国の方針を示すよく出来た制度であり、LPA としてはそれに従って開発規制・誘導を進めていく。(クロイドン)

基礎自治体のその後の方針

- ・大型家具店の予定地だった場所には、カーディーラーなど小売業以外の店を誘致し、中心地の活性化にさらに力を入れていく。(ストックポート)
- ・国の方針に従い、住宅開発など別の用途での開発を誘導していく。(クロイドン)

(11)おわりに

基礎自治体が望んでも、広域的な観点から重大な影響があると考えられる開発案件に対しては、国が直接介入し判断することができる。そして、これを実行することによって、国の計画方針を徹底させ、基礎自治体の理解を促進しているといえる。英国のコールイン事例をみると、広域的な観点からの大規模小売店舗の立地に関する判断は、国の計画方針である PPS・PPG や地域レベルの計画である RSS・RPG に基づいて中心地の活性化を軸に広域的な影響を評価するとともに、地域経済や雇用への効果といった地域の事情も評価している。しかし、特例として個別に許可を与えるのではなく、あくまでも PPS に示した国の方針に即した「根拠(evidence)」に基づいて判断している。個々の判断に違いがあるように見えるのは、個々の事情が異なることにより、総合的な判断が異なったという結果によるものである。

一方で、コールインに関連した制度の見直しの動きもある。現在のコミュニティ・地方 自治省の大臣の下ではコールインの件数を削減する傾向にあるが、これはグリーンフィー ルドに関わるコールインを以前に比べて抑制したことにもよる。グリーンフィールドに関 わるコールインは主に住宅開発におけるコールインケースでよくみられたが、一時期件数 が増加し、政府、基礎自治体、開発者の時間的・経済的負担が問題となったことからそれ らを軽減しようとする意図もあった。グリーンフィールドに関する指示通達 37 は 2007 年 4 月に廃止されている。 2002 年には 118 件あったコールイン件数が、 2006 年には 51 件となっているが、これはグリーンフィールドに関わるコールインが徐々に減らされてきたことによる 38 (図 3 - 18)。

他方、小売店だけをとりあげてみてみると(図 3-19) コールインの検討対象となる開発件数は微増傾向にある。実際にコールインされた件数を見てみても、増加傾向にはないが、開発全体の傾向のようには減少していない。このことから、大規模小売店舗の立地規制が、都市計画の上で重要と位置づけられていることがわかる。

さらに、都市計画・土地利用計画制度の硬直性や非効率性を極力排除し、経済効率性を さらに高めることや、市場の競争原理を維持することを目的に、制度改革が検討されてい る。これは、土地利用や都市計画においても、経済発展の側面をより考慮した政策の推進 を提言したバーカーズレビュー³⁹を受けた土地利用政策の見直しの一環である。例えば、 大規模小売店舗のコールイン案件の判断基準となっている PPS 6 における 5 つの立地評価 項目のうち、開発に対するニーズ分析を廃止することが決定された。これは、基礎自治体 や開発者に対する負担を減らすとともに、経済活動の一層の促進を図ろうとしている。

このように、その時の政権や大臣の方針で多少の変更は加えられてはいるが、コールイン制度は開発の規制・誘導における「警察官」のような役割を果たし⁴⁰、個々の基礎自治体の利害を超えた判断を直接的に下す権利を有している。ここで下される個々の開発案件に対する判断は、国の方針に基づきながら、広域的な観点と地域の事情のバランスを考慮して示される一つの指針であるといえる。

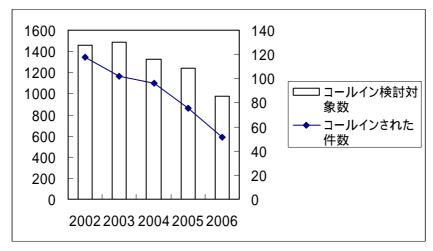


図 3-18 コールイン件数の推移 (コミュニティ・地方自治省のデータ41を元に作成)

³⁷ グリーンフィールドに関する指示通達: 開発に含まれる土地は、40%未満のグリーンフィールド(開発されていない土地)と60%以上のブラウンフィールド(既に開発された土地)を含まなければならない。

³⁸ コミュニティ・地方自治省への聞取り調査による。

³⁹ Barker (2006)。土地利用計画と経済発展に関する答申。

⁴⁰ コミュニティ・地方自治省の聞取り調査による。

⁴¹ http://www.databases.communities.gov.uk/planning/

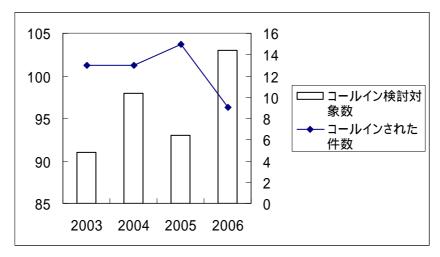


図 3-19 大規模小売店舗のコールイン件数の推移 (コミュニティ・地方自治省のデータ42を元に作成)

参考文献

- Cullingworth, B. and Nadin, V. (2003) Town & Country Planning in the UK, London: Routledge
- · Department for Communities and Local Government,
- · http://www.communities.gov.uk/, (2007年3月20日)
- · Kate Barker (2006) Barker's Review of Land Use Planning, Interim Report-Analysis
- Moore, V. (2005), A Practical Approach to Planning Law (ninth edition), New York: Oxford
- Office of the Deputy Prime Minister, PCCD Brief for Incoming Ministers-Introductory Note
- ・森田真弘・馬場美智子(2006)「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」, PRI レビュー22 号, pp.26-33
- ・下條美智彦(1999)イギリスの行政,早稲田大学出版部
- ・国土交通省国土計画局地方計画課(2005)広域ブロック計画策定・推進等における多様 な主体の参画に関する調査報告書
- ・中井検裕・村木美貴(1998)英国都市計画とマスタープラン、学芸出版社
- ・村木美貴(2007) で商業における都市間の広域調整について思うこと』 土地総合研究 2007 年冬号 3」

-

⁴² http://www.databases.communities.gov.uk/planning/

4章 まとめ

第4章 まとめ

本章では、大規模小売店舗の立地における広域的な観点に関する国内の取組み状況と海外の制度を比較分析し、我が国における制度の課題について整理する。特に、「調整メカニズム」、「広域行政組織と自治体の役割」、「広域的観点」、「実効性の確保」の4点について論点を整理し、考察する。

1.調整メカニズム

ドイツでは広域計画や都市計画に位置づけられていない中心地以外の開発案件を許可し ようとする場合計画の変更が必要であるが、計画の変更の際には周辺自治体からの意見聴 取や州管区政府の許可が必要となる。すなわち、このような計画の変更手続きの枠組みに おいて、広域調整手続きが行われている。また、店舗面積 1,200 ㎡以上の小売店舗の開発 を行う際には、決定手続き前に複数の自治体で構成される自治体連合に届け出るとともに、 一定規模以上の場合は自治体連合で協議し、広域調整が図られることとなる。その際、定 められた広域調整の基準と手続きに基づき進められる。具体的には、Bplan に取扱商品ご との、及び合計の最大売り場面積を詳細に書き込み、コントロールの実現を図っている。 英国では、広域計画である RSS が地域内の自治体の代表者等から構成される地域議会 (RA)により策定されており、計画策定過程において複数自治体による広域調整が行われ ている。一方、コールイン制度は、自治体と国の間で直接的な調整が行われることから、 通常の計画システムにおさまらない非定型な制度といえる。また、周辺自治体、住民や民 間企業の誰でもがコールインを要求できるという点において、直接的な協議はないにして も異議を唱える機会が与えられている。コールインされた案件については公開審問会が開 催され、案件に関する情報を得ることも可能である。後の判断は国の計画指針である PPS 又は PPG に即して行われるが、この点において、コールイン制度は広義の意味で広域調 整といえるかもしれない。

我が国においては、一定規模以上の大規模小売店舗の開発案件に対しては、周辺自治体から意見を聴取し、立地自治体に対して対応を求めるといった、広域調整の手続きの整備を進める都道府県がいくつかみられる。しかし、これらの手続きにおいて調整の基準も同時に整備されているわけではない。広域調整に関わる基準の有無や内容は各都道府県の判断に任されていることから、都道府県ごとに運用にばらつきがみられる状況となっている。広域調整の実現性は基準を明確にできるかどうかが成功の鍵となることから、今後の検討の余地を残している。

2. 広域行政組織と自治体の役割

ドイツの広域計画策定においては、大型小売店舗の立地に関する方針について、州政府が法律に即して広域的な方針を示し、自治体がそれと整合をとっている。州によっては、州と自治体の間の組織である自治体連合が策定する広域計画がある場合は、州政府及び自治体の計画との整合が求められる。英国では、国は、RSSと自治体レベルの計画であるLDFとが依拠する計画指針(PPS又はPPG)を制定している。計画指針に即して、自治体、郡の関係者、地域のステークホルダー等で構成される地域議会(RA)が主体となって

地域レベルの計画である RSS を策定し、その中で大規模小売店舗の立地に関する広域的な方針を示している。 RSS に即して自治体は LDF を策定する。このように両国では、各組織が計画間の整合を保ちながら、計画策定を行っている。また、英国のコールイン制度では、国が、大きな裁量権を付与されている自治体の開発許可権限に関与し、広域的な観点を考慮して開発案件に対して直接判断を下す権限を留保しているが、本制度は通常の計画制度から逸脱した開発に対するセーフティネットの役割を果たしているといえる。

一方、我が国では都道府県が都市計画区域マスタープランを策定し、市町村がそれに即して都市マスタープランを定めることが規定されている。また、大規模小売店舗立地に関しては、都道府県が別途、立地規制・誘導や広域調整の方策を整備し、その中で市町村に計画間の整合や店舗の立地に関する意見の提出及び対応を求める取組みが始まっているが、市町村の役割は都道府県の方策ごとに異なっている状況である。

3. 広域的観点

ドイツ及び英国の計画制度における大規模小売店舗の立地に関わる広域的な観点は、原則的には中心地に小売機能を集中させるという国の政策と、広域計画と都市計画との整合によって確保されている。ドイツでは、開発を行う際には原則として地区計画である Bplanの策定が必要となる。その場合、その Bplan が整合していなければならない自治体レベルのマスタープランである Fplan の変更、さらには、その Fplan が整合していなければならない広域計画の変更も同時に行われる。それによって、開発が計画に位置づけられることとなる。そこで重要となるのは、「中心地構造」の考え方に基づいて中心地が規模による階層別に分類され、一貫性をもってそれらの計画に位置づけられていることである。英国においても、国が示す「中心地間のネットワークと序列化」の考え方に基づき序列化された中心地が RSS に位置づけられ、自治体はそれに即して策定した LDF に基づいて開発コントロールを行うことが原則となる。しかし、広域計画及び自治体レベルの計画との整合性の面で問題となるような開発を自治体が許可しようとする場合、それらの計画における位置づけが重要とされるが、計画の変更まで行わなくても建設が可能な場合もある。コールイン制度では、このような開発案件に対して、先述のような広域的な観点を示した国の計画指針に照らし合わせて、国が直接判断を下している。

一方、我が国では、広域的な観点に基づいて、都道府県の都市計画区域マスタープランと市町村の都市マスタープランの整合が図られることはまだ稀であり、特に大規模小売店舗の立地に関わる整合性はほとんどみられない。しかしながら、都道府県が都市計画区域マスタープランにおいて広域的な観点から商業開発や大規模小売店舗の立地規制・誘導地区を設定し、市町村が都市マスタープランの中で整合を図る形で具体化することは望ましい。その点で、兵庫県が設定した立地規制・誘導地区を次の都市計画区域マスタープランの見直し時に反映させ、市町にも都市マスタープランにおいて整合を図るよう働きかけようとしているのは、先進的な取組みであるといえる。

4. 実効性の確保

ドイツ及び英国において、特に大規模小売店舗の立地は、中心地構造の維持や中心地の 活性化を優先する考え方に基づいて規制・誘導されており、中心地以外での立地は厳しく 制限されることになる。その考え方は各レベルの計画において位置づけられ、計画間及び開発と計画の間で整合することが求められる。ドイツでは、地区計画で位置づけがない開発案件は許可されず、また地区計画は広域計画と整合が図られていることから、広域的な観点から適切でない開発案件の実現は不可能である。英国の制度でも原則的にはディベロップメントプランに位置づけがない一定規模以上の開発は許可の対象とはならないが、完全に拒否されるわけではない。しかし、自治体がこのような開発案件を許可したい場合には、国が広域的観点から直接判断するコールイン制度により、開発への抑止力が機能するような仕組みを有している。言い換えるならば、自治体は開発許可権限において大きな裁量権を付与されているが、その裁量範囲が広域的な観点から必要に応じて制限される仕組みがあることで、開発コントロールの制度が成立しているといえる。

一方、我が国においては、2007年11月に施行となる都市計画法等の改正によって、大 規模な集客施設が立地可能な用途は限定されることとなった。しかしながら、開発案件の 許可に関する判断において、都市マスタープランにおける位置づけは必ずしも求められず、 用途に従い、技術基準や立地基準を満たしていれば、広域的な観点から好ましくないと思 われるような場合でも許可せざるを得ない。法改正で、立地に関わる都道府県による広域 調整に関する記述が加わったが、都道府県がどのように広域調整を行うかは任意であるた め、都道府県が整備している制度や方策で実現できることにはばらつきがある。例えば、 立地規制・誘導や広域調整における判断基準が明確に規定されていない場合、判断にゆら ぎが生じたり、判断が下せないといったりした事態が予測される。また、都道府県が策定 した立地規制・誘導のガイドラインにおける区域設定と都市計画における規制との間に齟 **齬がある場合、特に、ガイドライン(ゾーニング)においては抑制エリアに指定されてい** るが、都市計画サイドでは規制されていない区域が問題となる。そのような区域について は、基本的には「指導」によって開発のコントロールを行うことが予定されているが、都 市計画法上の規制がないため、その「指導」が効力を発揮しない場合も想定される。この すり合わせ、すなわち都市計画による規制強化は今後の課題として残されている。都市計 画区域外については、都道府県の判断で適宜準都市計画区域または都市計画区域への編入 が必要となるだろう。また準工業地域については、特別用途地区の指定権限が市町村にあ るため、都道府県がどの程度指導力を発揮できるかが問題となる。このように、広域的観 点が開発コントロールにまで効力を発揮するか否かは、都道府県の自発的なイニシアティ ブに大きく依存しているのが実情である。

本中間報告書では、都市計画的な問題の一つである大規模小売店舗の立地問題をとりあげ、広域的な観点と広域調整について調査し、考察を加えた。ドイツと英国における先進事例と、我が国における取り組み状況を考察することにより、都市計画問題全般における広域的な観点と調整の仕組みを検討するための第一段階として所要の成果を得られたと考えている。



1. 我が国における大型小売店舗の立地規制・誘導と広域調整の取組み

(平成19年3月時点の調査)

	福岡県	兵庫県	十川 19 4 3 月 時点の調査 / 京都府
種別	立地規制・誘導型	立地規制・誘導型	立地規制・誘導型、広域調整型
制度等の 名称	大規模集客施設の立地ビジョン (建築都市部都市計画課)	兵庫県広域土地利用プログラム (県土整備部まちづくり局まちづくり課立地 調整係)	地域商業ガイドライン策定基準 (H18.8.31施行) (商工部商工総括室商業室)
対象施設	大規模集客施設:都市構造に大きな影響がある大規模小売店舗、病院、社会福祉施設、大学、自治体の公共施設(役場やコミュニティセンター等)などの公共公益施設	特定小売商業施設(床面積6,000㎡超)	特定小売商業施設(床面積1万㎡以上)
立地規制 ・誘調整の 手続き		立地を許容する地域のゾーニングの策定・「広域商業・地域商業ゾーン」の設定 広域商業ゾーン:上限なし 地域商業ゾーン:(上限)床面積10,000㎡程度 その他:(上限)床面積6,000㎡程度 大規模開発(原則、概ね5ha以上)関連:地元・周辺市町と協議、上限なし 誘導・抑制の仕組み・・県・都市計画区域マスターブランへの位置 付け ・市町:都市計画区域マスターブランへの位置付け 特別用途地区等の都市計画や条例・要綱の活用	地域商業ガイドラインの策定・まちづくりの基本方向・中心市街地のエリア指定・将来目標・大型店立地の抑制・誘導エリアの明示、求める地域貢献策 地域商業がイドライン策定協議会で協議・調整 大型店の立地抑制は、ガイドラインと都市計画法に基づく土地利用規制の連携により実効性を確保 誘導エリアへの新たな特定大規模小売店舗の設置に事業計画概要書、地域貢献計画書の提出を求める
判断や設定の基準	拠点の設定方針 ・居住、業務、商業、公共公益機能が現状において高度に複合して集積していること。 ・公共交通の集積、結節機能等があり、自動車に頼らないアクセシビリティが確保されていること。 ・これまでの都市づくりの蓄積として、一定以上の都市基盤施設ストックが整備されていること。 ・移動等の人に対する負荷が小さいことなどにより都市機能の維持集積が見込まれること。 拠点設定の要件 ・都市計画基本方針(都市計画区55区域)マスタープランにおいて中心拠点等に位置づけられている。 ・用途地域が商業地域、近隣商業地域に指定されている。	定まっている地区都市構造上の役割や土地利用計画について、広域的な都市核形成に向けた行政の意志が明らかになっている地区として、都市計画マスターブランや都市再開発方針、各市町の総合計画、中心市街地活性化基本計画などで、都市核形成についてその方向性が明らかになっている地区であること。人が集まる条件がある地区広域から多くの来訪者が集まる条件として、鉄道、バス、船舶などによる公共交通の拠点性が高く、相応の基盤の整った地区であること。都市核の形成一定規模以上の商業集積が既にあり広域的な都市核を形成しているか、今後具体的な商業集積の見込みがある地区であること。	広域調整のルール及び基準 ・広域調整については、府の中心市街地活性化取り組む基本方針、以下の4つの基準、地域商業ガイドライン策定協議会の設置と運営等の手続き基準に基づき、透明性を確保しながら公正かつ適切に取り組みが必要広域調整に係る地域区分中心市街地エリア等の基準中心市街地エリア等の基準中心市街地エリア等の基準中心市街地エリア以外で、特定大規模建築物に該当する大型店の出店誘導エリアを設定する場合の規準特定大規模建築物に該当する大型店を出店する事業者に求める地域貢献策
県の役割	設定された拠点の都市計画区域マスター プランへの位置付け	広域土地利用ゾーニングの作成・公表・市街地の標準類型の提示・施設規模の上限を設けない広域商業ゾーンを設定 都市計画制度の活用・反映・都市計画区域マスタープラン、再開発方針へ反映・用途地域など土地利用規制へ反映 広域土地利用ゾーニングの弾力的な見直し・条件変化に応じた適時見直し・県及び市町による連絡調整組織	市町村域を超えて、広域的な視点から協議・調整が必要な場合、京都府と地域内の市町村の協働による取り組み
市の役割	ガイドラインに即した、市町村の総合計画・都市計画マスターブラン等における拠点の位置付け	地域ゾーニングの作成・公表 ・標準地域類型を活用し、市街地を測地的 にゾーニング 市町の都市計画への反映 ・市町の都市計画マスタープランに反映する とともに、特別用途地区などの活用を促進 事業者との協議調整 ・事業者や土地所有者と将来の姿について 協議調整	まちづくりの観点から、中心市街地の活性 化に関わる自らの判断による中心市街地エリアの設定や計画策定等への主体的な取り 組み

	福島県	茨城県	山形県
種別	立地規制·誘導、広域調整型	立地規制·誘導、広域調整型	広域調整型
制度等の 名称	商業まちづくりの推進に関する条例 (H18.10.1施行) (商工労働部商業まちづくりグループ)	大規模な集客施設の立地に係る都市計画 指針(土木部都市局都市計画課)	市町村土地利用計画の広域調整要綱 (H18.4.1施行)(都市計画課)
対象施設	店舗面積6千㎡又は床面積1万㎡以上	大規模集客施設(床面積 10,000㎡超)	大規模集客施設(床面積 10,000㎡超)
立地規制 ・誘導、広の 手続き	商業まちづくり基本方針の策定 ・県の基本方針に基づき、市町村が特定小売商業施設の立地誘導・抑制地区を指定・商業地域、近隣商業地域に誘導、その他は抑制 スキーム・新設届出書の提出(公告・縦覧)、説明会の開催・関係法令の許認可等に関する手続きに先立ち、市町村・住民等からの意見聴取(広告・縦覧)、聴取した意見の事業者への通知・県の意見(公告・縦覧)・動告(公告)・公表 大型店に「地域貢献活動計画」の提出要請	大規模な集客施設の立地規制・誘導に活用	広域的土地利用調整 ・県は協議・同意の際に関係市町村から意見聴取 スキーム 事前報告(各種計画の策定(変更)の際、関係法令に基づ(知事の同意までに)関係市町村等連絡調整会議の開催・立地・周辺市町村、県による周辺市町村の意見通知 立地市町村への意見通知(周辺市町村の意見集約) 個別法令に基づく同意判断 ・ブロック別土地利用調整会議・市町村土地利用マスターブラン連絡調整会議
判断や設定の基準	市町村の立地要件まちづくりにおける商業の集積に関する方針が定まっている市町村商業の集積する市町村人が集まる条件が整っている市町村立地誘導地域の設定基準中心市街地内の商業地域又は基本高齢を誘導する地域内の商業地域又は基本商業を誘導する地域内の商業地域以は小売商業施設を誘導する地域内の商業地域以は小売商業施設を誘導する地域内の商業地域和制地域の設定基準市街化の見通しが明確でない地域集団性の高い優良な農地景観の優れた地域自然環境を保全することが特に必要を地域商業まちづくりの推進に影響を及ぼす地域	第二種住居地域、準住居地域、工業地域:周辺の3用途地域の土地利用等を勘案し、支障がない場合は次により立地可能。その見込みがある場合 用途地域の変更、以外の場合 地区計画(開発整備促進区)決定・工業専用地域:周辺の土地利用等を勘案し、支障がない場合は、準工業地域等適切な用途地域への変更又は地区計画(再開発等促進区)の決定により立地可能	
県の役割	県の商業まちづくりに関する基本的方向の明示・商業まちづくり基本方針の策定・市町村の基本構想や商業まちづくりの推進のための事業実施の促進x特定小売商業施設の広域的な見地からの調整・特定小売商業施設の立地の誘導及び抑制に関する地域の考え方地域貢献活動の促進・地域貢献活動がイドラインの策定及び地域貢献活動計画と実施状況の公表	市町村が定めようとする大規模な集客施設の立地に係る都市計画の知事同意にあたり、都市計画法第19条第5項の規定に基づき、隣接する市町村(県外市町村は除く)に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求める。	市町村間の意見交換の場の提供
市の役割	市町村の商業まちづくりに関する基本的な方向の明示 ・商業まちづくりの推進に係る基本的な方針・小売商業施設の誘導及び抑制を図る地区に関する事項 ・商業まちづくりの推進のための施策に関する事項 主体的なまちづくりの推進・住民との協働、商業の振興と適正な土地利用の一体的な取組み・商業振興に関する施策の計画的実施	重要な拠点整備等の市町村都市計画マ スタープランへの位置づけ	立地市町村に対する意見の提出 提出された意見への対応

2 . 英国の大型小売店舗の立地に係るコールインに関する指示通達

Circular 07/99: The Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) (Departures) Directions 1999

- 1. At Annex 1 to this Circular is a copy of the Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) (Departures) Directions 1999 which come into force on 30 August 1999. These replace, in England, the Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) Directions 1992 contained in Annex 3 to DOE Circular 19/92.
- 2. Annex 2 to this Circular provides policy guidance on the new Directions. The Directions require certain planning applications which do not accord with the provisions of the development plan, and which the local planning authority do not propose to refuse, to be notified to the Secretary of State. Local planning authorities are advised that, as regards applications referred under paragraph 3(c) of the Directions, only significant departures described in paragraph 7(4) of this guidance should be notified. The Secretary of State will maintain his policy of, in general, only calling in for his own determination those applications which raise planning issues of more than local importance.
- 3. Paragraph 2 of, and Annexes 2 and 3 to, DOE Circular 19/92 are hereby cancelled insofar as they relate to applications for planning permission to develop land in England.

Christopher Bowden Assistant Secretary

Annex 1

The Secretary of State fort the Environment, Transport and the Regions in exercise of the powers conferred on him by articles 10(3), 14(1), 17 and 27 of the Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995, and all other powers enabling him in that behalf, hereby gives the following directions –

Commencement, Applications and Interpretation

1. (1) These directions shall come into force on 30 August 1999 and shall apply to applications for planning permission relating to land in England made on or after that date.

(2) In these directions -

"departure application" means an application for planning permission for development which does not accord with one or more provisions of the development plan in force in the area in which the applications site is situated;

"the 1995 Order" means the Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995 (see endnote 1);

and "requisite notice" has the meaning given by article 8(7) of the 1995 Order.

Restriction On The Grant Of Planning Permission

- 2. (1) Without prejudice to the requirements of article 8 of the Order, and subject to sub-paragraph (2), a local planning authority shall not grant planning permission on a departure application unless they have complied with any requirement imposed in relation to that application by <u>paragraph 3</u> of these directions and the relevant period set out in <u>paragraph 4</u> has expired or the Secretary of State has issued a decision.
- (2) A local planning authority may grant planning permission on a departure application without complying with <u>paragraph 3</u> if they impose such conditions on the permission as will ensure, in their opinion, that if the development is carried out in accordance with those conditions it will be in accordance with the provisions of the development plan.

Notification Of Departure Applications To The Secretary Of State

3. Where a departure application which a local planning authority do not propose to refuse is for -

- (a) development which consists of or includes the provision of -
 - (i) more than 150 houses or flats; or
 - (ii) more than 5,000 square metres of gross (see endnote 2) retail,

Leisure, office or mixed commercial floor space;

- (b) development of land belonging to a planning authority by that authority or any other party, or for the development of any land by such an authority, whether alone or jointly with any other person; or
- (c) any other development which, by reasons of its scale or nature or the location of the land, would significantly prejudice the implementation of the development plan's policies and proposals,

the authority shall send to the Secretary of State -

- (i) a copy of the application (including copies of any accompanying plans and drawings);
- (ii) a copy of the requisite notice;
- (iii) a copy or any representations made to the authority in respect of the application;
- (iv) a copy of any report on the application prepared by an officer of the authority;
- (v) unless contained in a report supplied pursuant to sub-paragraph
- (iv), a statement of the material considerations which the authority consider indicate otherwise for the purposes of section 54A of the Town and Country Planning Act 1990;
- (vi) copies of any statement of any views expressed on the application by a government department, another local planning authority or a parish council.

Relevant Period Before Granting Permission On A Departure Application

- 4. The relevant period referred to in paragraph 2(1) is -
- (a) where $\underline{\text{paragraph 3}}$ does not apply, the period specified in the requisite notice for making representations; or
- (b) where a copy of the application is sent to the Secretary of State pursuant to <u>paragraph 3</u>, the period of 21 days beginning with the date notified to the local planning authority by the Secretary of State as the date of receipt of the items specified in that paragraph. If, before the expiry of that 21 day period, the Secretary of State has notified the local planning authority that he does not intend to issue a direction under section 77 of the Town and Country Planning Act 1990 in respect of that application, the local authority may proceed to determine the application.

Consultation On Certain Highway Proposals

5. A local planning authority shall consult the Secretary of State before granting planning permission on any application made by a local highway authority (not being an application falling within <u>paragraph 3</u>) for development which consists of or includes the construction of a road, the route of which is not proposed in the relevant local plan or, as the case may be, in Part 11 of the relevant unitary development plan.

Copies Of Certain Permission To Be Sent To The Secretary Of State

6. Where the local planning authority grant planning permission on a departure application, they shall send a copy of the permission to the Secretary of State as soon as is reasonably practicable.

Cancellation And Saving

7. The Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) Directions 1992 are hereby cancelled insofar as they apply to applications for planning permission to develop land in England, save that they shall continue to apply to any departure application made these directions come into force.

Singed by authority of the Secretary of Stare for the Environment, Transport and the Regions

13 August 1999

Endnotes

- 1. SI 1995 No. 419 as amended.
- 2. For the purposes of this direction, floorspace shall be calculated by external measurement.

Annex 2

The Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) (Departures) Directions 1999

- 1. At Annex 1 to this Circular is a copy of the Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) (Departures) Directions 1999. These Directions come into force on 30 August 1999 and cancel from that date the Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) Directions 1992 (previously contained in Annex 3 to DOE Circular 19/92) as respects applications for planning permission to develop land in England, save that they shall continue to apply to any departure application made before these directions come into force.
- 2. Research commissioned by the Department (see endnote 3) suggests that the 1992 Directions and guidance on them have not been providing the Secretary of State with a consistent reporting system, and that there is wide variation between authorities in their interpretation of the requirements of the Directions. The purpose of this version of the Directions is essentially for clarification, in order to promote consistency in the interpretation of both the definition of a departure, and the definition of a departure which is significantly prejudicial to the implementation of the development plan's policies and proposals. The changes to the Directions and Guidance are not expected to impose a significant additional burden on local planning authorities.
- **3.** The Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) (Departures) Directions 1999, together with article 8 of the Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995 ("the 1995 Order") reflect the Government's commitment to the plan-led system. Article 8 requires publicity to be given to planning applications for development which would constitute a departure from the development plan; the Directions require that some departure applications must also be notified to the Secretary of State.
- **4.** The notification requirements provide the Secretary of State with an opportunity to check general compliance with development plan policies, and to consider whether an application should be called in for his own determination. The Secretary of State will, however, continue to be very selective about calling in planning applications and will, in general, do so only if planning issues of more than local importance are involved.
- **5.** Where there is both an adopted plan and an emerging plan, the decision on whether an application is a departure must be considered against the adopted plan. Moreover, where a

structure plan has been updated and the structure plan authority has issued a statement indicating that the local plan is no longer in conformity, the former prevails. For further guidance, authorities should refer to the section in PPG 12 entitled 'Precedence of Plans'.

- **6.** Attention is drawn particularly to paragraph 3 of the Directions which set out the requirements for authorities notifying departure applications to the Secretary of State. Authorities should only notify applications which they do not propose to refuse and which either fall within the terms of paragraphs 3(a) and (b) or, in the case of any other development under paragraph 3(c), would significantly prejudice the implementation of the development plan's policies and proposals. It is for local planning authorities to take a reasonable view on whether departure applications fall within paragraph 3(c). Applications should not be notified on a "safety first" basis. If in any **doubt, local planning authorities should consult the relevant Government Office** at an early stage. If the authority considers that an application does not fall within the terms of paragraph 3, they may grant permission without notification to the Secretary of State.
- **7.** In carrying out the duties imposed by the 1995 Order and by the Directions, local planning authorities may find it helpful to approach the question in the following sequence:
- (1) Does the application accord with the provisions of the development plan in force in the area?

If it does not, article 8 of the 1995 Order requires the local planning authority to publicise the application by means of a site display and local advertisement as soon as possible after receipt to facilitate efficient development control. Under article 20(5) of the 1995 Order, they must not determine departure applications before the end of a period of 21 days beginning with the date when the site notice was first displayed and before the end of a period of 14 days beginning with the date on which the advertisement was first published (whichever is the later). The site notice and local advertisement should make it clear that the application does not accord with the provisions of the development plan. Guidance on publicising planning applications is given in DOE Circular 15/92 "Publicity for Planning Applications".

(2) Does the authority propose to refuse planning permission, or to grant it subject to conditions such as will ensure that if the development is carried out in accordance with those conditions it will be in accordance with the provisions of the development plan?

In such a case, no further duty arises under the 1999 Directions.

(3) *If not, is the application for:*

- (a) development which consists of or includes the provision of (i) more than 150 houses or flats; or (ii) more than 5,000 square metres of gross retail, leisure, office or mixed commercial floor space; or
- (b) development of land belonging to a planning authority by that authority or by any other person, or for the development of any land by such an authority, whether alone or jointly with any other person.

If so, the authority must notify the Secretary of State, by sending him the items listed in paragraph 3 of the Directions.

(4) Is the application for any other development which constitutes a departure from the development plan and which, by reason of its scale or nature, or the location of the land, would significantly prejudice the implementation of the development plan's policies and proposals?

In deciding this question, local planning authorities should consider each case on the facts. Although it is a matter for the local planning authority to determine that a proposed development may cause significant prejudice to the implementation of the development plan's policies and proposals, this decision must be made lawfully and is subject to review by the courts. Among the matters the local planning authority should take into account are the size of the proposed development, its impact on the area and the type of development. The following are examples of the types of **development proposal which might significantly prejudice the implementation of the development** plan's policies and proposals:

- (i) applications for development of major importance having more than local significance, eg major industrial developments and major retail, leisure, office or mixed commercial developments (other than those notified automatically to the Secretary of State);
- (ii) applications which raise important or novel issues of development control, eg major infrastructure projects;
- (iii) applications for major proposals involving the winning and working of minerals, or waste disposal, storage, treatment or processing facilities, eg clinical or special waste incinerators or waste-to-energy power plants;
- (iv) applications significantly affecting national parks, areas of outstanding natural beauty, sites of special scientific interest and conservation areas, Grade I and ll* listed buildings, and scheduled monuments;

- (v) applications involving development for which an environmental impact assessment is required;
- (vi) applications involving inappropriate development in the Green Belt and Metropolitan Open Land in Greater London. Advice on what constitutes inappropriate development is set out in the revised PPG2 "Green Belts" (1995) and RPG3 "Strategic Guidance for London Planning Authorities" (1996);
- (vii) applications involving development that would result in the loss of open space or playing fields both publicly and privately owned;
- (viii) applications which, through their cumulative impact with existing and / or proposed development, may have a significant impact on the implementation of the policies and proposals in the development plan.
- **8.** Paragraph 3 of the Directions also specifies the material that should be sent to the Secretary of State when a local planning authority decides to notify a departure application. The Secretary of State considers it essential to be aware of the reasons why the local planning authority does not propose to refuse a planning application which departs from the adopted development plan. It is therefore necessary for the local planning authority to forward, amongst other things, a copy of their officials' report on the application, where this report does not include it, a statement of the material considerations which the authority consider indicate otherwise for the purposes of section 54A of the Town and Country Planning Act 1990, and copies of any statement of any views expressed on the application by a government department, another local planning authority or a parish council.
- **9.** When considering departure applications, district planning authorities should give particular weight to the representations of the county planning authority in response to consultations required by paragraph 7 of Schedule 1 to the Town and Country Planning Act 1990, which they have a statutory duty to take into account. When a departure application is notified to the Secretary of State, and where the county planning authority's views have been made known, they should be enclosed. The Secretary of State will take them into account in deciding whether to call in the application. Similarly, when a county planning authority sends a departure application to the Secretary of State they must also enclose the views of the district planning authority given under article 12(1) of the 1995 Order and under paragraph 3(vi) of the Directions.
- 10. Paragraph 5 of the Directions contains a provision requiring the local planning

authority to consult the Secretary of State about any planning application by a local highway authority which is, while not a departure application falling within paragraph 3 of the Directions, for development which consists of or includes the construction of a road whose route is not proposed in the relevant adopted local plan or Part 11 of the unitary development plan. This provision, taken together with paragraph 3(b), meets the commitment given in PPG12 to make a direction to require a local highway authority seeking to grant themselves planning permission for a new road scheme, which has not been subjected to local plan procedures or is in conflict with the plan, to notify the application to the Secretary of State. When the Secretary of State is consulted under Paragraph 5 of the Directions, he will find it helpful if authorities send him the material referred to in paragraph 3(c)(i)-(vi) of the Directions.

Endnotes

3. Cambridge University, Department of Land Economy: "Departure Applications. The Effectiveness of The Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) Direction 1992", Department of the Environment, Transport and the Regions (1997).

Circular: 15/93

(Department of the Environment)

Circular: 61/93 (Welsh Office)

Joint Circular from the Department of the Environmebt 2 Marsham Street, London SW1P 3EB

Welsh Office Cathays Park, Cardiff CF1 3NQ

Town and Country Planning (Shopping Development) (England and Wales) (No.2) Direction 1993

- 1. The Secretary of State has made a new direction to replace the Town and Country Planning (Shopping Development)(England Wales) Direction 1993. It supersedes the one published in annex D of Planning Policy Guidance note 6 (Revised) "Town Centres and Retail Developments". The replacement (see Annex) corrects an error in the provision which is currently sub-paragraph 3(1)(b) of the existing Direction. It includes a minimum floorspace criterion, of 2,500 square meters, in relation to applications for planning permission made on or after 5 November 1993. There are no other changes.
- 2. Any enquiries about this Circular should be directed to Development Plans and Policies Division. Department of the Environment, Room C13/18, 2 Marsham Street, London SW1P 3EB (telephone 071-276 3845/3935) or Planning Division, Welsh Office, Room G040, Cathays Park, Cardiff CF1 3NQ (telephone 0222 823479).

RICHARD G. WAKEFORD, Assistant Secretary H. R. BOLLINGTON, Assistant Secretary

Annex

TOWN AND COUTRY PLANNING (SHOPPING DEVELOPMENT) (ENGLAND AND WALES) (NO.2) DIRECTION 1993

The Secretary of State for the Environment, as respects England, and the Secretary of State for Wales, in experience of powers conferred on them by articles 14(1), 18(3) and 30 of the Town and Country Planning General Development Order 1988, and of all other powers enabling them in that behalf, hereby direct local planning authorities in England and Wales as follows-

- 1. This direction shall come into force on 5 November 1993.
- 2. (1) In this direction, "shopping floorspace" includes floorspace comprised or included in any development of land of use partly for wholesale purposes and partly for the sale of goods to persons who are entitled to have access to the land provided that they are participants in a membership scheme or have access on a similar basis.
 - (2) For the purposes of this direction, floorspace shall be calculated by external measurement.
- 3. (1) This direction shall apply to any application for planning permission relating to land in England or Wales, made on or after 5 November 1993 for development which comprises or includes the provision of
 - a) in respect of which an application for planning permission has been made but not finally determined on the date an application to which this direction applies is made:
 - b) in respect of which planning permission has been granted within the period of 5 years immediately preceding that date:
 - c) substantially completed within the period of 5 years immediately preceding that date.
 - (2) The development mentioned in sub-paragraphs (i) to (iii) above must be situated within a radius of 10 miles from any part of the development which is the subject of an application to which this direction applies.
- 4. Before granting planning permission on any application to which this direction applies, a local planning authority shall, in England, consult the Secretary of State for the Environment, and, in Wales, consult the Secretary of State of Wales.
- 5. (1) Where a local planning authority are required to consult by paragraph 4 above they shall as soon as reasonably practicable send a copy of the material specified in sub-paragraph (2) to the relevant Secretary of State a the appropriate office.
 - (2) The material referred to in sub-paragraph (1) above is-
 - (a) a copy of the application (including copies of any accompanying plans or

drawings):

- (b) a copy of any representation s made to the authority;
- (c) a statement of the issues involved in the decision and of any views expressed on the application by a government department or another local planning authority.
- (3) The appropriate office in Wales is the Welsh Office and in England the appropriate office is the appropriate Regional Office of the Department of the Environment.
- 6. Where a local planning authority are required to consult by paragraph 4 above they shall not grant planning permission on the application until the expiry of a period of 21 days from the date on which the material was sent to the Secretary of State.
- 7. The Town and Country Planning (Shopping Development) (England and Wales) Direction 1993 is hereby cancelled, save that that direction shall continue to apply in relation to any application for planning permission made, or any relevant resolution such as is mentioned in regulation 4(1) or 5(2) of the Town and Country Planning General Regulations 1976, before this direction comes into force.

Signed by authority of the Secretary of State for the Environment

R.G. WAKEFORD An Assistant Secretary in the Department of the Environment 20 October 1993

Signed by authority of the Secretary of State for Wales

H.R.BOLLINGTON An Assistant Secretary in the Welsh Office 21 October 1993

3.英国のコールインケーススタディ

コールインされた理由

ケース スタディ 番号	場所	ディベロッ ブメントブラ ントとの整 合	開発ニーズ /規模	シーケン シャル・アプ ローチ	中心地の活 性化への影響	交通アクセ ス	周辺交通へ の影響 / 自 動車トリップ 数		地域活性化	許可/ 不許 可
No. 1	Ashton Road, Denton	х	х	х	х		х			許可
No. 2	Weston Mill, Plymouth	х	х	х	х	х	х		х	不許可
No. 3	High Street, Chasetown, Burntwood	х	х	х	х	х	х		х	不許可
No. 4	Marine Road West, Morecambe	х	х	х	х	х	х		х	許可
No. 5	Land at Glover Drive, Edmonton	х	х	х	х	х	х	х	х	許可
No. 6	Tiviot Way, Stockport	х	х	х	х	х	х		х	不許可
No. 7	Purley Way, Croydon	х	х	х	х	х	х			不許可
No. 8	Ben Travers Way, Burnham-on- Sea	х	х	х	х	х	х	х		不許可
No. 9	Longfield Road, Tunbridge Wells	х	х	х	х	х	х	х		許可
No. 10	Tewkesbury Road, Cheltenham	х	х	х	х	х	х	х		許可

不許可となった理由

ケース スタディ 番号	場所	ディベロッ ブメントブラ ンと整合し ていない	確でない 規模が大き すぎる	シーケン シャル・アプ ローチが適 用されてい ない	中心地の活性化に悪影響がある	交通アクセ スが悪い	周辺交通へ の悪影響/ 自動車ト リップ数	駐車場整備 が不足して いる	地域活性化 への貢献が 不十分であ る
No. 2	Weston Mill, Plymouth		х	х	х		х		х
No. 3	High Street, Chasetown, Burntwood	х	х	х		х			х
No. 6	Tiviot Way, Stockport		х	х		х			х
No. 7	Purley Way, Croydon		х	х		х			
No. 8	Ben Travers Way, Burnham-on- Sea	х	х		х				

ケーススタディ1

	事例の概要
場所	テームサイド都市州議会
	デントン市 Ashton Road西方の敷地
開発内容	開発申請の概要:
	· 用途区分 A1 (非食品系各種小売)の最大床面積 19,430 m ²
	で、うち上限 2,530 ㎡がバルク商品・DIY 用
	・ 300 ㎡が用途区分 A3
	· 上限 500 m ³ が用途区分 A1(日用品)
	・ 駐車台数:最大 800 台
コールインの日付	2000年9月5日
コールインの理由	本開発案件は、重要事項に関する国家政策に相反する可能性があ
	ప 。
	主な懸案事項:
	・ 開発計画との整合性
	・ シーケンシャル・アプローチ*
	・中心地の活力や存続に及ぼす影響
	・ニーズ
	・ 交通創出や移動パターンへの影響
決定	2001年9月27日許可
許可理由	・ 開発予定地はテームサイド ユニタリー・デベロップメン
	ト・プラン(UDP)が指定する雇用促進地域に立地している
	が、開発予定地の環境状況がよくない、雇用促進という用途
	指定が原因とも考えられる住宅・環境問題の並存により、予
	定地は当該用途にふさわしくなく、よって例外を認めてもさ
	しつかえないと判断された。
	・ 本案件は国の政策に整合していると判断された。
	・ シーケンシャル・アプローチ上、適切な代替地はないと判断
	された。
	・ 開発は、デントンの商業売上高全般(複数目的の利用者
	-linked trip- が増えるための消費増が小規模な業態転換を
	上回る)や、ここ数年衰退が続く中心地にプラスの影響を及
	ぼすと認められた。業態転換が他の中心地に及ぼす影響も小
	さくはないものの、本案件はこれらの中心地全体としての活
	気や存続を脅かすものではないとみなされた。
	・ 交通需要への影響は容認可能で、持続可能な開発政策に沿っ
	ていると判断された。

背景情報

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、1996 年テームサイド ユニタリー・デベロップメント・プラン(UDP)である。

用途地域・指定

テームサイド UDP では、雇用促進地域(employment or working area)に指定されている

既存小売店を含む周辺地域の状況

デントンはイングランド北西部の都市で、ストックポートの北東約6.5キロ、マンチェスターの東8キロに位置する。

2001年の地区人口 213,043人、世帯数 89,984。

デントン中心地の主な小売店:なし

主要中心地からの距離

周縁部

アクセス・交通状況

主要道路に直接アクセス可能で、高速道路(motorway)のジャンクションに隣接している。 デントン中心地からは近くを運行する多くのバス路線や徒歩でアクセス可能で、道路や高 速道路を跨ぐ歩道橋を通って来ることもできる。

ケーススタディ2

	事例の概要
 場所	プリマス市議会
	プリマス市 Weston Mill
開発内容	・ 食品スーパーASDA (床面積 6,950 ㎡)
	・ 事務所 (床面積 763 m²)
	開発計画には全天候型の陸上競技場とサッカー等の新競技場3か
	所の建設、およびこれらに付随するスポーツクラブハウス・グラ
	ンド整備・公民館の新設および関連駐車場の整備が含まれてい
	た。
コールインの日付	不明
コールインの理由	本開発案件は、重要事項に関する国家政策に相反する可能性があ
	వ .
	主な懸案事項:
	・ 本案件は、ニーズやシーケンシャル・アプローチ、小売店へ
	の影響、アクセス、移動パターン全般などへの影響に関して、
	法定開発計画に含まれる小売店政策や国の政策指針(policy
	guidance)に沿ったものか
	・ 景観への悪影響、オープンスペースの減少、交通への影響な
	から問題が生じないか
	・ 本案件がプリマス市西部における「社会的な疎外」にとって
	どういう意味を持ちえるか、また指摘された政策との対立な
\ \ \ \ \ \ \ \ \ \ \ \ \ \ \ \ \ \ \	どのマイナス要因を打ち消すに足るような事項があるか
決定	2000 年 2 月 9 日不許可
不許可理由	・ 市西部において日用品の販売店(床面積)が不足しているこ
	とは認識しているが、本案件の提案内容ほど不足していると
	は考えられない。さらに大型スーパーを1店建設するだけで
	不足が解消され、既存の中心地を維持・強化するための国家
	政策や開発計画目標により即した方法は他には考えられな ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・
	い、という点にも納得がいかない。
	・ 評価基準として提示した店舗の最小面積 2,500 ㎡という条件
	を受け入れたことで、申請者がある程度の柔軟性を示した点は認識している。しかし、地域や地帯の本がより落
	は認識している。しかし、地域や地元の中心地の方がより適
	切であると考えられることから、最小面積 2,500 ㎡ですら広
	すぎることが懸念される。 ・ 本案件は、Transit Way の地区中心地や F7 Walsalay Bood
	・ 本案件は、Transit Way の地区中心地および Wolseley Road,
	Keyham, North Prospect, Peverall Comer などの地元の中

心地に打撃を与えると判断された。したがって開発申請は既存の中心地を維持・強化するという目標や都市再生の必要性などの整合性が確保されておらず、したがってストラクチャー・プランの要件を満たしていないという結論に至った。

大半が車で来店する可能性が高い。その結果、バイパスの交通量が増えて主要物流幹線道路としての機能が損なわれることとなり、これはストラクチャー・プラン(基本計画)やローカル・プラン(地方計画)の趣旨に反すると判断された。

背景情報

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、デボンストラクチャー・プラン 1999 年第 1 改定版と、 プリマス市ローカル・プラン 1996 年第 1 修正版である。

用途地域・指定

なし

既存小売店を含む周辺地域の状況

プリマス市はイングランド南東部有数の商業地である。主な商業施設にショッピングセンターの Drake Circus やリテールパークの Crownhill などがある。

2001年の地区人口 240,720人、世帯数 102,524。

中心地の主な小売店:

Boots (大手ドラッグストア)

Marks and Spencer (大手デパート)

Argos (カタログショッピング)

Woolworths (ディスカウントショップ)

Debenhams (デパート)

WH Smith(コンビニ)

BHS(ファッション・チェーン)

Next (ファッション・チェーン)

Dixons (家電量販店)

Superdrug (大手ドラッグストア)

Wilkinson (日常雑貨・DIY)

New Lock (ファッション・チェーン)

HMV (CD·DVD)

Dorothy Perkins (ファッション)

Rosebys (カーテン・寝具)

Waterstones (大型チェーン書店)

主要中心地からの距離

郊外

アクセス・交通状況

自動車での買物客にはとても便利だが、住宅地からのアクセスや徒歩での買物客にとっての利便性はよくないと判断された。周辺は大部分が未利用地で、徒歩での買物客が増える可能性は低いとみなされた。計画には、歩行者のアクセスを向上させる対策や、自転車での買物客のための自転車置き場(店舗の横に設置)や自転車利用客用の敷地外の設備整備も盛り込まれていた。

バス路線9系統のルートを変更して敷地内に停留所を設け、会社(Asda)の無料バスを運行させる案も含まれていた。

しかし大半は、自動車を利用して近隣から来店するであろうとの結論に達した。

	事例の概要
場所	リッチフィールド地区議会
	Burntwood, Chasetown, High Street
 開発内容	工場跡地へのアウトレット建設
	・ 小売店、レジャー施設、レストラン (21,700 ㎡)
	・駐車場
	・公共交通
コールインの日付	2002年9月20日
コールインの理由	本開発案件は、重要事項に関する国家政策に相反する可能性があ
	ప 。
	主な懸案事項:
	・ 開発計画との整合性
	・ 規模、シーケンシャル・アプローチ、ニーズ、影響力につい
	ての PPG6 との整合性
	・ 各交通手段による開発予定地へのアクセス性および移動や
	自動車利用への影響という面での PPG13 との整合性
	・ PPG4 との整合性(小規模産業・商業開発)
決定	2002年12月12日不許可
不許可理由	・ 本案件は規模、機能、商圏の面で適切ではないと判断された。
	・ 開発はローカル・デベロップメント・プランと相反するもの
	となろう。
	・ 申請者は、開発全体に対する量的または質的ニーズがある点
	を立証できなかったとの結論に達した。
	・ 一箇所にすべてを建設できる広さをもつ候補地を選ぶにあ
	たって、申請者は広い選択肢を考慮しなかったと考えられ
	る。従って本案件はシーケンシャル・アプローチに失敗して
	おり、PPG6 の勧告にも反すると判断される。
	・ 本案件は、アクセスの面でも十分ではないと判断された。
	・ 本計画では、これほど大規模なファクトリーアウトレットセ
	ンターを建設するデメリットの方が、まちの再生というメリ
	ットより大きいと考えられる。

背景情報

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、スタッフォードシャー&ストーク・オン・トレントストラクチャー・プランとリックフィールドディストリクトのローカル・プランである <u>用途地域・指定</u> 土地の一部は、雇用促進地域(employment Area)内に立地している

既存小売店を含む周辺地域の状況

Burntwood は、ウェストミッドランド州スタッフォードシャー県リッチフィールド地区に位置している(バーミンガム北方)。

2001年の地区人口 93,232人、世帯数 37,513。

Burntwood 中心地の主な小売店: Lloyd's Pharmacy (ドラッグストアチェーン)

主な中心地からの距離

開発予定地は一部が中心地内、一部が中心地の周縁部に立地している。

アクセス・交通状況

本案件については、歩行者の通行の利便性について適切な配慮がなされており、バスの運行サービスも著しく向上させるである点は容認し得る。しかしアウトレットセンターへの主な交通手段は自家用車となり、交通量が著しく増加するであろうと予想される。

開発は、地元の商業ネットワークに悪影響は及ぼさないであろうと判断される。

事例の概要		
場所	ランカスター市議会	
	モーカム町, Marine Road West, Frontierland	
開発内容	工場跡地でのアウトレット建設	
	・ Comparison goods (耐久消費財)の小売店 (床面積 8,800	
	m²)	
	・ 駐車場 (288 台)	
コールインの日付	2001年5月8日	
コールインの理由	本開発案件は、重要事項に関する国家政策に相反する可能性が	
	ある。	
	主な懸案事項:	
	・ 本案件は持続可能な開発かどうか、適切な交通アクセスが確	
	保されているか、道路の建設中および建設後に増大が予想さ	
	れる交通量に適切に対応できるか	
	・ 本案件と、地域の開発計画との整合性	
	・ 近隣の中心地の活力や存続に及ぼす影響	
	・ 本案件の種類および規模の小売開発に対する確かなニーズ	
	があるか	
	・ 本案件の全体あるいは一部を建設できる、適切な中心地また	
	はその隣接地がないかどうか	
	・ 開発予定地への各交通手段によるアクセス性と、交通創出お	
	よび移動パターン(移動を最小にするような望ましい開発パ	
	ターンが考慮されているか)に対する本案件の影響	
決定	2002 年 2 月 20 日許可	
許可理由	・ 開発予定地は本案件にとって物理的にふさわしい場所であ	
	ると判断された。郊外での開発ではあるが、歩行者のアクセ	
	ス手段や、中心地の主な施設からのシャトルバスも提案に含	
	まれていた。	
	・ 開発計画との整合性は確保されていると判断された。	
	・ 本案件が提案する種類及び規模の小売開発に対しては、量	
	的・質的なニーズが十分に立証されたと判断された。	
	・ 近隣の中心地の活力や存続に及ぼす本案件の影響について	
	は、影響度は低く深刻な悪影響が懸念されるものではないと	
	判断された。	
	・ 本案件の全体あるいは一部を建設できる適切な代替地は存	
	在しなかった。	

- 徒歩、自転車、電車、バス、長距離バス、自動車いずれの交通手段についてもアクセスは良好であった。
- ・ 案件のデザインの水準は高くなると予想された。
- ・ 開発が行なわれなければ、開発候補地は今後かなりの間、未 利用地のまま残されるため、土地の再生のためにも、まちへ の投資を刺激するためにも、また観光を推進するためにも本 案件は適切であると考えられる。したがってまちの再生効果 もあると判断された。

背景情報

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、ランカシャー・ストラクチャー・プランとランカス ター・ディストリクトのローカル・プランである。

用途地域・指定

新規の商業・レジャー開発行為を認める政策が適用される地域である。

既存小売店を含む周辺地域の状況

モーカムはランカシャー県ランカスター内に存在し、主要な商業施設には Amdale Centre がある。

2001年の地区人口 133,914人、世帯数 55,911。

モーカム中心地の主な小売店:

Boots

Argos

Woolworths

Superdrug

New Look

主要中心地からの距離

郊外

アクセス・交通状況

開発予定地はバス停と電車の駅の双方から約 500m 離れており、バスおよび電車が十分に 運行される。

徒歩、自転車、電車、バス、長距離バス、自動車いずれの交通手段についてもアクセスは 良好であり、予定地へのアクセス性は容認し得ると判断された。計画の一環として、歩行 者のために開発予定地と中心地とのアクセス手段を整備することや、アクセス性を向上さ せるためのシャトルバスが提案された。買い物客の大部分は自家用車を利用すると予想されるものの、一部は通勤などに伴う移動のついでに買物に行くために、全体としての移動の総量は減るという見込みについても言及された。

	事例の概要	
場所	ロンドン エンフィールド区	
	エドモントン Glover Drive 沿いの土地	
開発内容	IKEA (スウェーデンの世界最大の家具小売チ:	ェーン)
	・ 非食品系小売 (28,000 m²)	
	・ 雇用促進地区の開発 (15,000 ㎡; B1, B2,	B8)
	・ 用途 A3	
	・ 駐車場 (975 台)	
	家具と家庭用品	
	主な開発内容	床面積
	ショールーム	5,500 m ²
	売り場	5,400 m ²
	セルフサービス倉庫	5,400 m ²
	商品受け取り&フルサービス倉庫	4,000 m ²
	入口・出口・レジ・支払い <cash office=""></cash>	3,000 m ²
	従業員用エリア	1,700 m²
	カスタマーサービス・宅配エリア	500 m²
	レストラン・キッチン	1,500 m²
	機械室等	600 m²
	その他	400 m²
コールインの日付	2001年11月29日	
コールインの理由	本開発案件は、重要事項に関する国家政策に相	目反し、また開発予
	定地の周辺以外にも大きな影響を及ぼす可能性	生がある。
	主な懸案事項:	
	・ 開発計画との整合性	
	・ ニーズがあるという証拠	
	・ PPG6 に添ったシーケンシャル・アプロー	-チ
	・ 計画地域内の町、地区、地域の中心地に及	なぼす影響が PPG6
	と対立しないかどうか	
	・ 各種交通手段を使った場合のアクセス性	
	・ 交通創出および移動パターン(移動を最小	にするような望ま
	しい開発パターンが考慮されているか)に	対する本案件の影
	響	
	・駐車場の容量	
	・ 提案用途に関しての敷地の持続性	

	・ 工業用地の減少は正当化されうるか
	・ 政策と相容れない点がある場合、そのマイナス面を上回るよ
	うなプラスの材料はあるか
決定	2003年11月26日許可
許可理由	・ 余剰工場用地が確認でき、また開発予定地において近い将来
	に工業開発が行なわれる見込みはほとんどないとの理由か
	ら予定地における小売店の立地は容認し得ると判断された。
	・ 店舗面積に見合うだけの家具の売上が見込め、また量的・質
	的ニーズもあると判断された。
	・ 開発は、中心地に対して際立った影響を与えるものではない
	と判断された。
	・ 相当数の買物客と従業員が、自家用車以外の交通手段で来
	店・通勤でき、駐車場の容量も PPG13 の提案内容に沿った
	ものだと判断された。
	・ 都市再生および環境へのプラスの影響は、本案件のその他の
	マイナスの影響より大きいと判断された。

背景情報

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、1994 年に採択されたロンドンエンフィールド区の UDP

用途地域・指定

開発予定地はプロポーザルマップでは工業地域 (primary(第 1 種?) industrial area) に指定されているが、これを地域雇用促進地域 (local employment area) に変更するという修正案が出された。国務大臣は UDP の用途地域変更に関して出されたこの議会案は、許可・不許可の決定上、重要な検討材料であると判断した。

既存小売店を含む周辺地域の状況

開発予定地は、大口ンドン北部のエンフィールド区内にある。

2001年の地区人口 273,559人、世帯数 110,395。

エンフィールド中心地の主な小売店:

Boots

Marks and Spencer

Woolworths

WH Smith

Next

Superdrug

HMV

Dorothy Perkins

主要中心地からの距離

郊外

アクセス・交通状況

本案件が実現すれば、ロンドンの他地域の IKEA 店への来店に伴う交通量が著しく減少すると見込まれ、これは本案件の利点であると判断された。さらに、提案されていた宅配サービスも、移動パターンにある程度の影響を及ぼすと見込まれた。したがって自家用車での来店率が非常に高くなるとしても、車の走行距離は全体として減る可能性があると判断された。

想定では買物客の89%が自動車で、残りの11%がその他の交通手段を使って来店する。

駐車場台数は PPG13 の最大提案台数の範囲内である。

バスが2系統、合わせて1時間に9本運行される。本案件では、歩行者および自転車や公 共交通機関を利用しての来店者に対する施設整備も提案されている。

	事例の概要		
場所	ストックポート大都市圏区		
	ストックポート市 Tiviot Way Thomas Storey 沿いの敷地		
開発内容	IKEA		
	・ 小売 (ショールーム、売り場、倉庫を含む合計 28,000 ㎡)		
	・ 事務所 (2,000 m²)		
	・ 駐車場 (1,400 台)		
コールインの日付	2001年7月24日		
コールインの理由	本開発案件は、重要事項に関する国家政策に相反する可能性があ		
	వ 。		
	主な懸案事項:		
	・本案件と開発計画との関係		
	・ 本案件と PPG11 (地域空間戦略: RSS)との関係		
	・ 提案される用途 A 1 の店舗の量的必要性		
	・ シーケンシャル・アプローチに関しての PPG6 との整合性、		
	またストックポート中心地やストックポート大都市圏区内		
	のその他の中心地への影響		
	・ 各交通手段によるアクセス性に関しての PPG13 との整合		
	性、また交通創出や交通パターン全般に対する本案件の影響		
	・ 開発予定地の周辺地位をどの程度まで再生させられるか		
決定	2002 年 10 月 30 日不許可		
	決定は、民事第一審(High Court)で無効とされる		
	2004年8月2日、再び不許可		
不許可理由	・ 本案件の候補地の選定があまりにも限定的で、シーケンシャ		
	ル・アプローチの採用にあたって求められる柔軟性に欠ける		
	と判断された。		
	・ 買物客は主に自動車を利用とすると考えられ、したがって本		
	案件では十分なアクセスが確保されていないと判断された。		
	・ 高速道路に隣接して建設される建物は規模が大きすぎ、魅力		
	に欠けると判断された。		
	・ 店舗がまちの規模に比べて大きすぎる、もっと広域的な中心		
	地に立地させる方がふさわしいと判断された。		
	・ 本案件は都市における貧困地域の再生や雇用創出には役立		
	つものの、国の小売政策に相反するというマイナス面の方が		
	大きいと判断された。		

背景情報

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、2003 年に承認された RPG13 (北西部対象の地域計画ガイダンス-RPG)と 1998 年に承認されたストックポート UDP (ロンドン市の総合開発計画)である。

用途地域・指定

雇用促進地域(employment area)

既存小売店を含む周辺地域の状況

ストックポートは、マンチェスター市の中心地から南方約 11 キロ、ワリングトンの東方 32 キロのマンチェスター大都市圏内に位置する。

2001年の地区人口 284,528人、世帯数 120,526。

ストックポート中心地の主な小売店:

Boots

Marks and Spencer

Argos

Woolworths

Debenhams

WH Smith

BHS

Next

Superdrug

HMV

New Lock

Dorothy Perkins

Rosebys

Waterstones

主要中心地からの距離

郊外

アクセス・交通状況

開発の一環として公共交通の整備と歩行者・自転車のアクセス手段が盛り込まれていた。 中心地までのバスは 5 年間にわたって運行される予定である。この点および開発予定地が 中心地の近くにあることから、双方を行き来する買物客や、自家用車以外を利用した移動 が増えるとみられる。

大臣は、開発申請とともに「グリーントラベルプラン」も提出されるべきであり、またこ

れがないために本案件は PPG13 にも反するとの結論を下した。さらに、このように広い商圏を対象とした開発は、もっと公共交通の発達した、そして交通手段の選択肢の多い場所がふさわしいと判断した(ただし、いかなる交通対策が講じられるにせよ、IKEA という店舗の性格上、主に車による来店者のための計画ではあった)。

事例の概要		
場所	ロンドン クロイドン区	
	クロイドン Purley Way, 294-230	
開発内容	各種小売店	
	・ 売り場 + 用途 B1/B8(4,145 ㎡)	
コールインの日付	不明	
コールインの理由	本開発案件は、重要事項に関する国家政策に相反する可能性が	
	ある。	
	主な懸案事項:	
	・ 申請の許可・不許可は UDP に基づいて決定すべきか、ま	
	たはその他(政府の PPG など)に基づいて決定すべきで	
	あることを示す事項はあるか	
	・ 店舗の必要性は十分に立証されているか	
	・ 店舗の対象商圏内に立地する町、地区、地元の中心地への	
	影響は、PPG6 の許容範囲内か	
	・ 立地選定においてシーケンシャル・アプローチは十分に採	
	用されたか	
	・ 各交通手段による店舗へのアクセス性における PPG13 と	
	の整合性、来店方法の内訳予測、および公共交通、徒歩、	
	自転車による来店客のアクセス向上のための対策	
決定	2002 年 9 月 6 日不許可	
不許可理由	・ 店舗の必要性が立証されておらず、シーケンシャル・アプ	
	ローチを採用するという要件を満たしていないと判断され	
	た。小売開発に関する PPG6 ガイダンスを UDP は反映し	
	ていないとの結論が下された。	
	・ シーケンシャル評価を実施する際、申請者から柔軟性のあ	
	る開発の形式、設計、規模が提示されなかった。	
	・ 車への依存度が高すぎると判断された。	

ᆲ	₽.	達	土	3
首	京	肎	×	У

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、ロンドン クロイドン区の 1997 年 UDP である。

用途地域・指定

なし

既存小売店を含む周辺地域の状況

クロイドンはロンドン中心部から南方約16キロにある。

2001年の地区人口 330,587人、世帯数 138,987。

Purley Way は、住宅、店舗、工場などが立ち並ぶ活気のある長い道路で、大規模な小売倉庫もところどころに存在している。

クロイドン中心地の主な小売店:

Boots

Marks and Spencer

Argos

Woolworths

Debenhams

WH Smith

BHS

Next

Dixons

Superdrug

New Look

HMV

Rosebys

Waterstones

主な中心地からの距離

郊外

アクセス・交通状況

開発申請地の 300 メートル以内にバスが数系統運行しており、また 800 メートル以内に郊外電車の駅がある。路面電車に乗れば主な電車路線の駅 (2 系統)も近い。

大臣は、リテールパーク(ショッピングセンター)全体の性格および一部の販売品の性格上、来店者の多くが車を利用すると判断した。本案件が提案するセクション 106 契約に基づく公共交通整備やその他の対策を通じて交通手段は多様化し、バス路線沿いの渋滞も緩和される点は確かに認められるものの、いずれにしる車への依存度は高くなろうであろうとみなされた。

事例の概要		
場所	セッジムーア議会	
	サマセット州バーンハム・オン・シー Ben Travers Way	
開発内容	TESCO	
	· 小売店(現在の床面積 2,450 ㎡)の拡張(2,368 ㎡分)	
	・ 駐車場の増設(合計 367 台分に)	
コールインの日付	2005年7月19日	
コールインの理由	本開発案件は、重要事項に関する国家政策に相反する可能性が	
	ある。	
	主な懸案事項:	
	・本案件の開発計画との整合性	
	・ 本案件の PPG13 との整合性 (特に以下の点に関する)	
	・ より持続可能な交通手段の選択、アクセス性、車によ	
	る来店者の減少を可能とするような開発立地の必要性	
	・ 提案にある駐車場増設の PPG13 の付属文書 D との整	
	合性	
	・ 本案件の PPG6 との整合性(特に以下の点に関する)	
	・ニーズ	
	・ 中心地の役割や機能に関する規定にどの程度沿ってい	
	るか、	
	・ 対象商圏内にあるその他の中心地にどの程度の影響を	
	及ぼし得るか	
	・ 各交通手段によるアクセス性	
決定	2006 年 8 月 31 日不許可	
不許可理由 	・開発計画に沿っていないと判断された	
	・ 申請者は、量的ニーズについて納得のいく説明することが	
	できなかった	
	・ その敷地における開発にしては規模が大きすぎると判断さ	
	れた	
	・ 地域内の他の商店街に容認しがたい影響を及ぼすわけでは	
	ない点を十分に立証できなかった	

ᆲ	₹.	Ħ	生5
¥			Ξĸ
	23	IPI	ŦD

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、南西部対象の地域空間戦略(RSS) サマセット&エクスムーア国立公園合同ストラクチャープランレビュー(2000年) セッジモア地区ロー

カルプラン(2004年)である。

用途地域・指定

開発申請地は、ローカル・プランでは地域の中心地に指定されている。

多くの開発申請地はプロポーザルマップに記載されており、開発を許可するメリットがあるか、あるいは住宅開発の方に適しているかが示されている

既存小売店を含む周辺地域の状況

バーンハム・オン・シーは、セッジムーア・カウンティ、サマセット州内に位置する。

2001年の人口 105,881人、世帯数 44,423。

中心地の主な小売店:

Boots

New Lock

案件の詳しい提案内容(小売商品の種類や等級など)

開発により床面積を合計 4,817 ㎡に増床し、うち 20%を耐久消費財(comparison goods)用の売り場とする予定

主な中心地からの距離

大臣は、提案された新店舗は現在中心地として指定されている場所に立地し、店舗以外の 開発は周縁部で行なわれるとの結論を下した。

アクセス・交通状況

開発申請地はバーンハム・オン・シー市街地の東端に位置する。

駐車場を収容台数 367 台(うち 18 台分は障害者専用)に増設するという計画は規模が大きすぎ、PPG13 に反すると大臣は判断した。

セクション 106 契約は、期間 5年間でバス路線を延伸するものである。

審査官(Inspector)は来店者の大部分が自動車を利用すると結論付けた。一方で大臣は、 一部自動車利用客の減少が見込まれるため、これは申請計画のプラスの判断材料であると とみなしている。

	事例の概要		
場所	タンブリッジウェルズ議会		
	タンブリッジウェルズ Longfield Road, Seeboard 沿い敷地		
開発内容	倉庫とショールームを取り壊し、跡地を再開発して店舗(非食		
	品、DIY、ガーデニング用品)および付属駐車場を建設し、敷		
	地内の造園、改修、道路工事を実施する		
コールインの日付	不明		
コールインの理由	小売業と交通問題に関する重要な国家政策に相反する可能性 がある。		
	主な懸案事項:		
	・ 本案件の開発計画との整合性		
	・ 本案件の地域計画ガイダンス 9(RPG9)"生物多様性と地質学的保全"との整合性		
	・ 開発による業態転換は、タンブリッジウェルズその他の中 心地に悪影響を及ぼすものか		
	・ PPG6 に関しては、本案件の開発の全部または一部が実現		
	可能で、かつ開発に適した代替地が中心地またはその周縁		
	部に存在するかどうか、そしてそれによって中心地や周縁		
	部の活性化や存続が可能となるか。また代替地が存在する		
	としても、予定地における開発計画全体の実現は容認得るものか。		
	・ PPG13 に関しては、郊外におけるこの開発が、駐車場の		
	規模、自家用車以外の交通手段によるアクセス性、開発に		
	よるトリップパターンの変化(複数目的での買物客-		
	linked trip-や、相乗り客-shared trip-を増やすような)		
	自家用車利用の全体としての減少などの面で適切かどう		
	か		
決定	2001年9月21日許可		
許可理由	・ 本案件は開発計画と整合していると判断された。		
	・ 量的・質的ニーズが存在し、いずれの中心地からも離れた		
	ところにおける開発(業態転換)の悪影響は軽微であり、		
	次第に解消する可能性が高いと判断された。		
	・ シーケンシャル・アプローチでは、申請地が開発にもっと		
	も適していることが示された。本案件の全体または一部を		
	中心地や周縁部で実施した方がよいという正当な理由や		
	メリットは存在しないとの結論が下された。		

背景情報

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、ケントストラクチャープラン (1996 年) とタンブリッジウェルズ区ローカルプラン (1996 年) である。

用途地域・指定

なし

既存小売店を含む周辺地域の状況

ロイヤルタンブリッジウェルズは、ケント州で一番繁盛していて人気のある商業の中心地である。電車や車の便もよい。A21 は大部分に中央分離帯がある幹線道路で、高速道路 M25 に通じている。ロンドンのキャノンストリートへの所要時間は < 各駅停車の > 電車で約 59 分である。

2001年の地区人口 104,030人、世帯数 42,681。

中心地の主な小売店:

Boots

Marks and Spencer

Argos

Woolworths

WH Smith

BHS

Next

Superdrug

New Look

HMV

Dorothy Perkins

Rosebys

Waterstones

主要中心地からの距離

郊外

アクセス・交通状況

公共交通の便は良くなく、バス便は少なく不定期で、自転車や徒歩による買物客のための 設備もほとんどない。したがって大多数は自家用車で来店するであろうと判断された。た だし開発の提案内容にはバスの増便も含まれており、それによりバスから鉄道への接続も 大幅に向上する。開発予定地の周辺には自転車専用道路が整備され、歩行者の安全性も向 上する。さらに渋滞緩和のために、予定地の外でも大幅な整備が行なわれる予定である。 さらに倉庫開発という業態からも移動の必要性が減る、つまり商品の選択肢が多いために 買い物の回数が減る可能性が高いと判断された。支出が商圏外に流出しないという点以外 にも、1 箇所で買い物ができるという利点から、車の走行距離が大幅に削減できるという予 想は現実的である。

これらの理由から大臣は、本案件により移動の必要性は減少するとの結論に達した。

事例の概要		
場所 チェルトナム区議会		
	チェルトナム、Tewkesbury Road,旧 Indalex 跡地	
開発内容	2件の計画申請が提出された	
	・ 申請 A:ガーデンニング専門店、レストラン(用途区分	
	A5)、工業および倉庫・流通施設(用途区分はそれぞれ	
	B2 と B8)を含む倉庫型小売店(用途区分 A1)の混合用	
	途開発、およびアクセス道路、駐車場、付帯サービス、	
	造園などの関連工事	
	・ 申請 B:ガーデンニング専門店、レストラン(用途区分	
	A5) 事務所、工業、倉庫・流通施設(用途区分はそれぞ	
	れ B1,B2,B8)、自動車修理、付帯サービス(servicing)、	
	車検場および自動車部品販売(Sui Generis)を含む倉庫	
	型小売店 (用途区分 A1) の混合用途開発および、アクセ	
	ス道路、駐車場、付帯サービス、造園などの関連工事	
コールインの日付	2003年9月5日	
コールインの理由	本開発案件は、重要事項に関する国家政策に相反する可能性	
	がある。	
	主な懸案事項:	
	・ 開発計画との整合性	
	・ 以下の点などについての PPG6 との整合性	
	・ 開発のニーズと規模	
	・ シーケンシャル評価	
	・ 商圏内にある各中心地の活力や存続に及ぼす影響	
	・ 以下の点などについての PPG13 との整合性	
	・ 交通量の創出レベル	
	・ 各種交通手段のアクセス性	
	・ 商圏内全体としての車利用の増加	
	・本案件の駐車場の規模	
	・ 開発のデザインやレイアウトの質	
決定	2 件とも 2005 年 10 月 13 日に許可された	
許可理由	・ 本案件の開発規模は当該商圏の規模に見合っており、い	
	ずれの申請についても量的なニーズがあることが示され	
	たとの結論が下された。	
	・ 商圏内の中心地の活力や存続に及ぼす開発の影響は軽微	
	であると判断された。	
	・ この土地における 2 件の開発申請は以前にも許可を受け	

ており、大臣見解では、許可された 2 件のうち 1 件のみを実施するという代替案に勝る。このために、いずれの申請も開発の規模や形態について柔軟な対応を示すことはできなかったものの、以前の申請よりはこれらの申請を実施するほうがまだよいとの結論が下された。

背景情報

開発計画

本案件の判断基準となる開発計画は、1999 年採択の地域計画ガイダンス 10 (RPG)とグロスターシャー州のストラクチャー・プラン(第2次改正) および 1997 年採択のチェルトナム区ローカル・プランである。

用途地域・指定

なし

既存小売店を含む周辺地域の状況

チェルトナムは、グロスターシャー内の町および区で、近くにはグロスターとサイレンセスターなどの町がある。地域経済は製造業、小売業、観光、金融サービス、公共部門などを中心としている。グロスターの東方約 14.5 キロ、スウィンドンの北西約 53 キロ、ロンドンの西方約 160 キロに位置する。主な小売施設には、ショッピングセンターの Beechwood and Regent Arcade、リテールパークの Gallagner and Kingsdich がある。

2001年の地区人口 110,013人、世帯数 48,181。

中心地の主な小売店:

Boots

Marks and Spencer

Argos

Woolworths

Debenhams

WH Smith

BHS

Next

Dixons

Superdrug

Lloyds Pharmacy

Wilkinson

New Look

HMV

Dorothy Perkins

Waterstones

主要中心地からの距離

郊外

アクセス・交通状況

開発申請にはハイウェイの整備やバス運行も含まれており、完成すれば持続性の高い商業 開発が実現すると判断された。

駐車場の規模もローカルプランと PPG13 が定める新規開発の上限をはるかに下回っており、妥当だと判断された。

付記:

1. Sequential approach とは:

新規の小売開発は,まず階層構造の頂点に立つ中心商業地,次いでその縁辺部に求められるべきであり,次いで階層が下位の小売商業地で順次開発されるべきであるとするものである.市街地でも小売商業地として設定されている以外の場所(センター外立地,out-of-centre)と,市街地の外にある緑地帯(out-of-town)での開発は,既存の小売商業地で開発される可能性を検討した後のことであり,その場合でも,その開発が既存の小売商業地階層を乱すものであれば許可されない.

http://dspace.nara-edu.ac.jp:8080/dspace/bitstream/10105/347/1/20061222-1.pdf より

2 . Linked tripとは:

<和訳 > 2 つ以上の目的でショッピングセンターに行くこと (たとえば買い物をして銀行にも行くなど A linked trip is a visit to a shopping centre for more than one purpose, e.g. shopping and going to the bank.)

http://www.rbkc.gov.uk/planning/unitarydevelopmentplan/8shopping.pdf より

3 . Comparison goods とは:

<和訳>購入頻度が少なく、通常は価格や他の選択肢を比較検討した上で購入する商品。たとえば衣服、靴、革製品、家具、じゅうたん、玩具、電気製品など。あるいは家庭用品、本、医薬品、レクリエーション用品、DIY製品、貴金属など。耐久財とも言われる。

 $\underline{\text{http://www.leicester.gov.uk/your-council--services/ep/planning/plansandpolicy/localplan/writtenstatement/glossary} \quad \& \mathfrak{I}$

4. Sui Generis (独特の)とは

<和訳>用途区分の指定がなされていないもの。ナイトクラブ、自動車ショールーム、会員制 倉庫小売店など。

http://www.practicalconveyancing.co.uk/content/view/9498/1128/ より