

建築詳細計画と大型店進出問題

前田 寿

一 はじめに

わが国においては『大規模小売店舗法(略称)』を改正し昭和五十四年五月十四日から施行したが、改正の主要内容は法対象面積の引下げ(指定都市の場合、旧法の三、〇〇〇㎡以上→五〇〇㎡超)と一定規模(指定都市の場合、五〇〇㎡超三、〇〇〇㎡未満、その他の市町村の場合、五〇〇㎡超一、五〇〇㎡未満)の大型店調整主体を都道府県知事に移した二点にある。

一方、横浜市は『大型店舗、出店指導要綱』を一部改正し、同年十月十四日から都市計画の視点にたつて引き続き出店調整することとした。

こうした大型店進出をめぐる商業政策上の動向変化の中で、建設省はミニ再開発や都市の無秩序な開発を防ぐため、現行の『都市計画法』と『建築基準法』との合間を埋める制度として、小論で取りあげる「西ドイツ建築詳細計画」類似の「地区建設計画制度」の法制化を昭和五

十五年度において計画している。

小論のねらいは「建築詳細計画」の中で大型店の進出調整が具体的にどのような行われているか、すなわち、都市計画と産業政策とのリンクがどのような組織体制の下で行われているかを、ハンブルグ州(市でもある)の事例を中心に概観し、併せてわが国の『大店法』と上記『制度』導入上の問題を若干検討することにある。

二 建設管理計画の概要

西独の都市計画は『連邦建設法』(一九六〇年六月二十三日付、以下「B-BG」)に基づき、土地利用計画(以下「Fプラン」)→建築詳細計画(以下「Bプラン」)の二段階方式(注)がとられている。

注 ここにいう建設管理計画はFプランとBプランの両計画を指すが、行政機関内部の作業基準として両計画の中間 Program Plan あるいは Arbeit

Planと呼ばれる庁内用の中間計画を作成している。この計画はFプランを土台に、詳細計画としてのBプランを策定していく上での課題検討用プランとも呼べるものである。

以下両計画の概要を整理しその相違点を概観することとする。

①土地利用計画(Fプラン)

Fプランは市町村全域にわたる将来の土地利用計画を定めたものであるが、法的拘束力はなく指針的な性格となっている。

②策定主体

建設管理計画の策定主体はB-BGにより市町村と規定されており、市町村は計画策定の権限をもつとともに計画策定の義務(注)をもっている。

注 専門知識・行政上の能力から市町村が計画策定できない場合は、B-BGは州政府が認めた者(郡)またはその他の専門家に策定を委譲できる、とし

④計画内容

Fプランは趣意書とともに二万分の一の図面に次のような項目が明示される。

- 建築用途地区 ● 公共施設用地(教会、学校、病院等) ● 交通施設用地(主要道路位置等) ● 緑地(公園、運動場、キャンプ場、墓地等) ● 農林業用地 ● 港・採掘用地 ● 再開発必要地域・その他

⑤計画策定手順

- a (手続開始)市町村代表機関(注1)の建設管理計画策定に関する議決(注2)
- b 計画原案の作成
(州計画・隣接市町村の同計画、各種公共団体・民間の意見聴取・調整が行われる)
- c 市町村代表機関で計画原案を縦覧に付すかどうかを決定(縦覧そのもの及び縦覧期間が決定される)
- d 計画原案の縦覧・関係官庁への通知
縦覧期間中の反対意見に基づき、計画修正案を作成
- e 市町村代表機関で計画修正案を議決
- f (修正の内容・規模により再度縦覧)
- g

h 市町村代表機関の正式決定（Bプランの場合、条例制定）

i 上位行政官庁（注3）への計画書の提出（認可手続）

j 上位行政官庁からの認可通知……発効（Bプランの場合、公示……発効）

注1 住民によって選出され（原則として名誉職）、任期は四～六年である。

市町村の意志決定機関（州によっては行政執行機関も兼ねる）であり条例の制定改廃、予算議決、行政指針の決定・監督等を行う。

注2 Bプランも以下の手続きはFプランと同じであるが、この時点で法的拘束力が生ずる。

注3 一般的には州管区長官（州によっては担当大臣）。

注4 認可の棄却は法的手続きの不備な場合のみ可能であり、上位行政官庁は内容審査・認可権をもっていない。

② 建築詳細計画（Bプラン）

Bプランは法的拘束力を有しており、一般的にはFプランに基づき策定される（Bプランのみを策定する場合もある）。

⑦ 策定主体

Fプラン同様、市町村である。

④ 計画内容

Bプランは趣意書とともに五百分の一または千分の一の図面が用意され、計画

地区別の作業が行われる。ハンブルグ市（州）においては、一九六〇年のB—B

G制定後、約一、一〇〇カ所でBプランを策定してきており、全市域面積の約六〇％をカバーしている。Bプランの作成は市の開発動向を勘案し、極力先行的に行われているが建築主の建築計画申請が先行し、急ぎよ作成されるケースもある。

なお、趣意書には次のような事項が盛り込まれる。

・計画の必要性に関する分析

・計画の前後における計画地区の都市構造の特色

・コスト（概算事業費）

・都市再開発、土地整理事業の必要性の

表一1 Bプランの内容

建築用地	建物の用途・規模（建ぺい率・容積率・高さ） 建築方法 建物配置 敷地の高さ・最小許容面積 駐車場の位置・そのアプローチの方法 公共施設用地・その他特殊施設用地
建築用地以外	建築禁止用地とその利用方法 交通用地及び建築用地との関係 供給施設用地及び排水等の廃棄物処理施設用地 緑地（公園・運動場・墓地等） 採掘のための用地 農林業用地 共同駐車場用地 環境保全のための緩衝地
その他	建物外観 植栽の仕方

有無
次に、Bプランの具体的な内容事項は表一1のとおりである。

これらのBプランの内容は前述のとおり、法的拘束力を有し、条例化される。注▽法的拘束力に関する例外及び適用除外は次のような場合である。

・B—B G 第三条関係
(1)建設許可官庁がBプラン地域内関係者の了解のもとに承認するBプラン上の特記事項。

(2)Bプラン地域内関係者の了解及び建設許可官庁の承認により、次の場合は適用が免除される。

①Bプランの実施により思いもよらないような過酷な事情を強いられる場合。

②免除内容が公益と一致する場合。

③公益上、免除が必要な場合。

(1)・(2)に関し建設許可官庁の反対意思表示が二カ月以内でない場合は承認されたものとみなされる。

・B—B G 第三二条関係
Bプラン上、公共建築用地、供給用地、交通用地及び緑地として決定された場合、次のケースに限って当該土地の利用制限（Bプラン決定事項）が免除される。

(1)当該用地の需要者あるいは開発者（例えば電力会社）の同意がある場合。

(2)当該土地所有者がBプランの実施に際し、当該用地・建物の価値上昇を理由に代償を要求しない旨の書類を提出した場合。

▽また、国や州の建築行為に関しては次のような特例がある。

・B—B G 第三七条関係
(1)国・州が特別施設を設置するに当り同法の規定及び同法に基づき発令された諸規定の変更が必要となり、また（第一四条、三一条、三六条にしたがって）住民と話し合ったが了解が得られない場合には上位行政官庁が決定する。

(2)建築予定物が国防、国境警備あるいは住民保護を目的とする場合は上位行政官庁の承認を得ればよい。この場合地方自治体は事前に住民の意向を聴取する権利を有する。

(3)上記(1)・(2)の賠償費用は当該施工者が負担する。

(4)（以下省略）

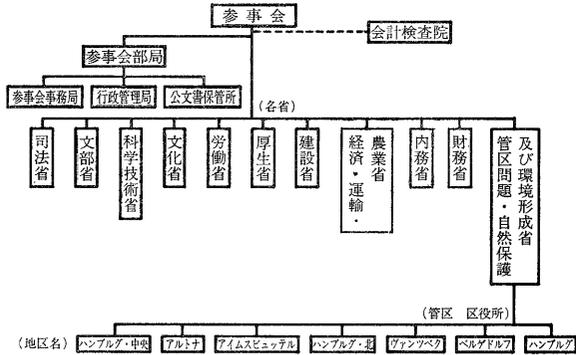
・B—B G 第三八条関係（他の法律に基づく建築措置）（省略）

⑥ 計画策定手順

一般的な策定手順は上記Fプランと同様であるので、策定にかかわる関係省庁その他の関係機関をここでは見ておきたい。

Fプラン及びBプランの策定に関し中

図一 1 ハンブルグ市(州) 機構図



心的な役割を担うのは図一1「機構図」(ハンブルグ州の場合)の建設省であるが、常任の關係省庁としては参事会事務局、内務省、財務省、管区問題・自然保護及び環境形成省、経済・運輸・農業省、厚生省、文部省、文化省、管区区役所が、その他の外部機関としては中央郵便局、電力会社、ガス会社、水道事業会社、交通連合、商業会議所、手工業会議所が参画する。

また、個々のBプランのケースに応じ労働省、国防省(国)、国鉄、隣接市町村、教会、その他宗教団体等が参画する。

三 建築詳細計画と大型店の進出問題

① 条例上の取扱い

⑦ 建物用途別地域の種類

上記一・②・④で述べたとおりハンブルグ市(州)では市内地域の約六〇%に相当する一、一〇〇カ所でBプランの策定を完了しており、大型店進出はBプラン上の次の建物用途別地域により、その可否が明示されることになる(注)。

注 「住宅系・混合系・工業系・特別地域」の大分類はFプランに、「住居系①④、混合系①③、工業系①②、特別地域①②」の小分類はBプランに対応する。

④ 「特別地域」と大型店

B-BGの規定の下に制定された『建物の用途に関する条例』は一九六二年から施行されたが、制定当初「大型店舗」は「特別地域②」の対象とはなっていなかった。すなわち、一九六〇年代初頭においては大型店と中小零細店との競合・摩擦はそれほど表面化しておらず、「特別地域②」の対象としては大学、病院、保養所、港湾が明示されているにすぎなかった。

しかし、一九六〇年代半ばにこれらの対立が激化、社会問題化するに至って、

大型店がその対象として追加された(一九六八年条例改正)。この場合の

大型店の定義は小売形態と商勢圏の広域性の二点から行われた。前者はショッピングセンターと消費者市場(注)を、後者は「個々の市町村の領域を超えた広範囲にわたる地域への物資供給を行う」施設という極めて抽象的かつ立証困難な表現・規定となっていた。

注 消費者市場とは、大規模駐車場を完備し、車利用客を対象としたまとめ売り(一個売りをしない)を行うもので価格志向の小売形態であり、一九六〇年代から七〇年代にかけて急速な発展を挙げた。売場面積は一、〇〇〇㎡以上である。

このため、一九六八年の条例改正後、小売形態の多様化、「商勢圏の広域性」をめぐる実務上の非現実性が顕著となり、一九七七年、条例の再改

表一 2 建物用途別地域

住居系	住居系①	小住宅街 兼業農家
	住居系②	住宅街(例外としては周辺に迷惑を及ぼさない手工業)
	住居系③	住宅 小店舗 レストラン 教会 文化・社会・保健に関する施設
	住居系④	上記③及びその他の事業体(例外としては管理機構の中央本部)
混合系	混合系①	農林業営業体 小住宅地 加工業 小売業 レストラン 手工業 周辺に迷惑を及ぼさない事業体 教会 文化・社会施設 園芸関係事業体 ガソリンスタンド
	混合系②	住宅街 店舗 オフィス街 小売業 レストラン 周辺に迷惑を及ぼさない事業体 管理機構体 園芸関係事業体 ガソリンスタンド
	混合系③	店舗 オフィス街 管理機構体 小売業 レストラン ホテル・ペンション 娯楽センター 周辺に迷惑を及ぼさない事業体 教会 文化施設 ガソリンスタンド 職員宿舎(例外としてその他の住宅)
工業系	工業系①	周辺に著しい迷惑をかけない事業体 店舗 オフィス街 管理機構体 ガソリンスタンド(例外として社宅)
	工業系②	工場 ガソリンスタンド(例外として社宅)
特別地域	特別地域①	ウィークエンドハウス
	特別地域②	特別用途指定地区(たとえば大学・病院・保養所・港湾・大型店舗)

正となった。

改正の主眼点は次のような点に置かれた。

● 大型店の定義は小売形態・業種を基準とせず「都市計画の実施及び秩序維持の上で著しい影響を与える店舗」、すなわち、「環境保護・交通・地方自治体の管理するインフラストラクチャー・住民の便益・公益性から店舗立地の是非を検討する必要のある店舗」とする。

● 「都市計画上の影響を与える店舗」とは売場面積一、五〇〇㎡以上を、一応想定する。ここに「一応」と限定をつけたのは立地場所によってはそれ以下でも対象とする、という含みがあるからである。

この結果、Bプラン上の「特別地域②」への売場面積一、五〇〇㎡以上の店舗の進出は、都市計画上チェックされることになったわけであるが、本条例上、「都心地区」への大型店の進出は適用外となっている点に注目する必要がある。これは都心地区への「商業集積の促進」(注)及び「高地価・経営採算性確保の困難性」(注)過度集中の恐れが少ない」という両面からの判断に基づくものである。

注 一九六〇年半ば以降、都市郊外への大型店の進出が相次ぎ、都心地区の既存商業集積の衰退が大きな問題となった背景がある。

② 経済行政と建築詳細計画

⑦ 経済・運輸・農業省とBプラン

経済・運輸・農業省(以下「経済省」)の機構図は図12のとおりであるが、Fプラン、Bプランの策定及び運用に参画する機構は経済省経済局経済振興部が中心となっている。

ここで注目すべき点は、都市計画に關し建設省とは別に経済省にも担当セクションを設け、産業政策、市民生活対策の観点から次のような職務を担任している点である。

② Bプラン策定の必要性のある地域か、また全土的な土地利用計画問題はどうかどうかの検討。

③ 産業政策上、Bプランの方向づけ、内容の是非の検討。

④ Bプラン地域内に関連事業者が存在する場合、その関連性の検討及び指導。

⑤ 消費者の生活利便からみたBプランの方向づけ、内容の是非の検討。

このうち②・③・④に關しては「都市計画課」(課長以下3名(注))が、⑤に關しては「経済コンサルティングサービス課」(課長以下9名)が分任している。すなわち、都市計画課はFプラン、Bプラン(その中間、庁内作業基準としてのProgram planを含め)の策定時及び大型店・工場等の進出時の個別ケースの都度その是非を検討し、経済局→経済省

内の見解をとりまとめることを任務とするわけである。その際考慮される視点は経済(商工業)・農業政策はもとより、交通政策上の諸問題(開発と交通機関・道路利用など)をも含めたものであり、産業政策と立地政策の一体化が志向されている。

注 建設省内には別途、都市計画担当セクションがあり約四〇名がBプランの策定・運用などにあたっている。

一方「経済コンサルティングサービス課」はBプラン策定地域内の企業に出向き、Bプランの方向づけ・内容を説明し、かつ今後の企業活動(移転・転換利用など)に關しコンサルティングするわけである。その際産業政策上の基本方針が生かされることは言うまでもない。

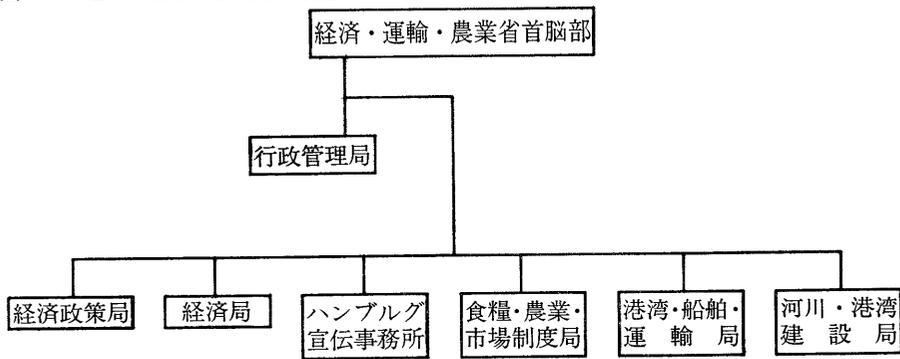
このように経済省はBプラン策定の必要性の検討から始まり、その方向性・内容の具体化、関連企業の個別指導まで幅広い職務を分担しているわけである。

④ 大型店出店の調整

大型店出店予定者・建築主は進出予定地区の管区役所(ハンブルグ市・州は七管区)内の建設調査部へ申請書を提出する。同管内ではBプラン担当の都市計画課及び道路(交通)・排水担当の道路建設課が中心となりその是非を検討することとなる。また、上記⑦の経済省・都市計画課もこれに参画する。

Bプラン既存地区においては、Bプランに基づき調整がなされ、ハンブルグ市内においては過去、全申請が(若干の調整がなされた上)許可された。これに対

図一2 経済・運輸・農業省機構図



しBプランの未だ策定されていない地区への大型店の進出については、Bプランの作成を待っての調整あるいは旧制度(注)による調整が行われている。

申請内容はBプラン上のチェックポイントのほか、大型店進出に伴う発生交通量、道路、排水などの公共施設整備状況などを基準に調整されている。

注 ここにいう「旧制度」とは、旧「復興法」を指し、同法によってもB—B G同様の制度が導入されていた。

⑨ 立地政策としてのBプラン

西独の経済政策の特色は社会全体の枠組みを「社会市場経済」の名のもとに追求する一方、個々の企業活動に対しては思い切った自由化政策をとり、市場経済のメカニズムを生かしつつ産業構造の転換、対外経済関係の確立を図ってきた点にある。したがって、わが国における助長・補助策としての中小企業政策をまたず、中小企業も大企業と同じ土俵の中で同じ取扱いがなされている。

こうした中で小論で取りあげた建設管理計画、特にBプランにおける大型店進出に関する取扱い方法・内容は、流通問題を立地面から具体化、規定する性格をもっており、小売業における競争条件の根幹に触れる極めて特異な政策であるといえる。Bプランの策定内容及びその運用如何によっては市場経済のメカニズム

をゆがめ、産業活動、ひいては都市の活力低下を招来しかねない危険を内包しているからである。

こうした危機の下に、建設省(ヘッド面担当)とは別に経済省にも都市計画課を設け都市と産業とのかわりに関するチェックを多面的に展開しているわけである。このため、担当官も単なる土木建築系の技術者に限定せず幅広い分野から選考する方法がとられており、私の面談した経済省都市計画課長は法学博士であり弁護士資格を有する人物であったが、本人自ら「経済も、法律も、政治も、土木・建築も、すべての素養が要求される」と語っていたのが印象的であった。

流通問題を単なる機能上の把握にとどめず、立地問題の視角から真正面に取組んだものが、建設管理計画であるといえる。大型店進出に関しては本計画は抑制的に機能しているのが実態のようであり、大型店には不評のようであるが、乱開発の防止・秩序ある市街地の形成をねらう計画の趣旨からある程度はやむを得ないものと史料される。ただ、将来の立地条件の変化を受け、どのように計画内容そのものを見直し、改定していくのか——動態的な対応の可能性に関しては(私自身の感想としては)疑問の余地を残すものである。

四 わが国の大型店進出調整の特色と問題点

① 『大規模小売店舗法』の特色と問題点

前記二で見たとおり、流通立地政策を都市計画の視座の中で捉え、その枠組みを設定したものが建設管理計画、なかならず、Bプランである。

わが国の『大規模小売店舗法』(以下『大店法』)の法の趣旨は大型店の進出調整を「流通の近代化、中小商業者の事業活動の機会の確保、消費者利益の確保」の三点から行うこととしているが、調整の目安は極めて曖昧であるとともに、商業立地政策の視点を欠いている点に最大の問題点があるといえないだろうか。工業開発、とりわけ大規模プロジェクトに関しては国レベルの政策が先行することを考え合わせると、商業立地政策の無策ぶりが目につく。しかしながら、広域・都市間の商業立地政策上の問題としての卸団地、流通センター計画をのぞき、小売流通に関する商業立地問題はその大半が「地域」問題であり、国レベルの対応は本質的に非現実的な結果となかなかねないのも事実である。西独のBプラン、その中で大型店の取扱いが市町村を起点に体系づけられていることでもわかるように、国と地方の事務・権限の再

配分問題にかかる性格のものであり、改正『大店法』が売場面積規模をもって都道府県知事と通産大臣とに調整権限を二分したような方法で事足りる性格のものではない。

都市計画・商業立地政策の視点を欠いた進出調整は「大型店対中小商業者」といった対立を越え、「新規参入者対既存商業者」の対立へとエスカレートし、売場面積規模の大小に関係なく、無差別規制への途を歩む危険性をも内包しているといえる。その意味で『大店法』は流通政策上の法規として極めて不十分なものであり、わが国の流通政策の基本視点の再考の必要性を示す証左といえよう。

こうした中で本市は『大型店舗出店指導要綱』(昭和五十二年二月制定、以下『要綱』)を改正『大店法』施行後も存続させ、「都市計画とのかかわりの視点から調整することとした。今後、本『要綱』の趣旨を生かし、実効をあげるためには「都市計画」視点の具体的な内容づけ、その対応機構の明確化を図る必要があるといえないだろうか。この点は下記②の「地区建設計画制度」の導入の動向とも関連しており、大型店進出と都市とのかかわりに関する調査・研究・調整技法の具体化が急務になってくるものと史料される。

②「地区建設計画制度」と市町村の対応

建設相の諮問機関である建築審議会は昭和五十四年十一月二十八日、『市街地環境の整備促進のための方策——地区建設計画制度等について』（以下『制度』）の答申をまとめ同相へ手渡した。『制度』の内容については（小生、在独中であり内容は新聞報道に依存せざるをえないが）上記一の西独「建築詳細計画」類似のものとなっている。

『制度』は現行の建築・開発行為に関する法規である『都市計画法』と『建築基準法』との盲点——地区レベルでの環

境整備に対する手だての欠如——を解決することを旨とし、市町村権限の明確化、地区の大きさは地区の特性に応じて定めるといった弾力的・現実的な地区設定、土地所有者に対する救済措置・助成措置など、その実現化に向けての具体策を盛り込んでいる。

この『制度』は次の通常国会に『地区建設計画法案』（仮称）として提出、実現化される運びとなっているが、今後、市町村段階で（先にみたように）産業政策との関連をどのように位置づけ、行政庁内部の対応、市民、産業界の意向集約を図っていくか、といった方法論・実施

過程上の技術論が重要な問題となってくるものと思料される。その際、一つの方途として、既に全国のいくつかの市町村で実験・具体化しつつある「コミュニティ・カルテ」↓「地域計画」への作業手順が参考となるものと思われる。『制度』上の作業は単なる土木・建築系統だけでカバーしうる内容のものではなく、市民・産業界の日常生活・産業活動の全般にかかわる問題であり、それは行政の総合化・一体化はもちろん、行政機関以外の関係者との共同歩調が不可欠であるといえるし、『制度』が計画対象区域の前提としている「（原則としての）市街化区域

または用途地域の決定している地域」そのものの改変をも根底から再考しなおすといった原点復帰の必要性をも秘めているといえる。本『制度』が定着し、機能するまでは今後、かなりの日時を要するものと思われるが、都市計画イコールハード技術論に陥りやすいわが国にあっては「都市とは、都市計画とは」といった論議を繰り返しつつ、有形、無形のノウハウを蓄積する必要がある。というのが今回、ハンブルグ州（市）の調査を通じて得た実感である。

〈経済局国際交流課主査・ハンブルグ駐在〉