

「流通業務市街地の整備に関する法律」 による物流拠点整備

江藤幸治*

1966年11月に成立した「流通業務市街地の整備に関する法律」は、1993年11月、基本指針の策定権限の委譲等を内容とする法改正を経て、今日まで大都市の物流問題の解決に貢献してきた。本稿は、法制定から改正に至るまでの経緯、及びその概要と成果、問題点についてまとめたものである。

1. はじめに

物流拠点を整備する手法には「流通業務市街地の整備に関する法律」に基づく流通業務団地造成事業がある。昭和41年に制度が創設され、今日までに大都市の物流問題の解決に貢献してきた。制度の一層の充実を図るため平成5年に法改正がなされた。この間の概要と成果・問題点等についてまとめる。

2. 流通業務市街地の整備に関する法律制定の背景とその仕組み

2-1 制定の背景

流通業務市街地の整備に関する法律（以下流市法と呼ぶ）は、昭和41年7月1日に公布された。当時、東京、大阪など大都市では、都心部に過度に集中して立地する問屋、倉庫、運送施設などの流通業務施設が、都心部への物流交通の集中を招き、都市部の交通混雑を引き起こしていたことに加え、これらの施設が密集して立地しているため、施設の近代化を図ることが出来ず、流通機能が低下していた。これらの問題を解決するため、都市郊外部の適地に流通業務市街地を建設し、ここに流通業務施設を集約的に立地させることにより、都市構造の改変を実現し、都市内の交通混雑を緩和すると共に近代的な流通機

能を整備しようとするものであった。

2-2 流通業務市街地整備の仕組み

具体的には、次のような制度を法に位置づけ、流通業務市街地の整備を図ろうとするものである。

1) 基本方針

流通業務市街地を整備する都市について、都市毎に「流通業務施設の整備に関する基本方針」を定める。この基本方針の中で、都市内の流通業務施設の機能・立地のあり方を定めた上で、流通業務地区に関する基本的な事項が定められる。

制定時の仕組みでは、建設大臣、経済企画庁長官、農林水産大臣、通商産業大臣及び運輸大臣の5大臣が協議により定めることとされていた。

2) 流通業務地区・流通業務団地

流通業務市街地は、都市計画法の地域地区である「流通業務地区」及び都市施設である「流通業務団地」により構成される（Fig.1 参照）。

流通業務地区は、当該都市における流通機能の向上及び道路交通の円滑化を図るため、流通業務市街地として整備すべき地域について、都市計画に定めるものであり、地区内では、流通業務に関連する施設以外の施設の設置などが規制される。

この流通業務地区内で、その中核として特に一体的・計画的に整備すべき区域は、流通業務団地にかかる都市計画が定められ、この中で、流通業務施設の位置・規模や建坪率、容積率の制限などが定められることとなる。

3) 流通業務団地造成事業

* 建設省都市局都市再開発課建設専門官
Senior Officer, Urban Renewal Division,
City Bureau, Ministry of Construction
原稿受理 1995年11月10日

流通業務市街地の中核をなす流通業務団地については、流通業務市街地の整備を先導するものとして、流通業務団地造成事業による基盤整備を行うことが可能となる。流通業務団地造成事業は地方公共団体、住宅・都市整備公団、または地域振興整備公団が施行者となり、流通業務団地の土地の買収、敷地の造成、造成敷地の処分、公共・公益施設の整備等を行う事業である。都市計画法による都市計画事業として位置づけられており、用地買収時の税制上の特例措置（5,000万円特別控除など）等事業実施を円滑化するための措置がとられている。

流通業務団地は、それ自体十分に公共・公益性を有していない施設を含む団地である。トラックターミナルと中央卸売市場は公益性を持っているが、卸売り店舗、倉庫などは公共・公益性が薄く土地収用権は認められていない。しかし、流通業務団地の整備は、都市の構造の変革を目標として、一つの拠点的機能を分担する地区を造成しようとするものであるから、都市計画の目的に沿ったものであり、流通業務団地の全体に対して公的な位置づけがなされている。

2-3 実績

対象都市は東京都、大阪市などの大都市や中核都市が政令で指定されることとされ、法改正前までに30都市が指定された。このうち15都市について「基本方針」が定められ、22地区の流通業務地区と21地区の流通業務団地が定められた。これらの流通業務地区の平均規模は約90ヘクタール、流通業務団地の平均規模は約75ヘクタールである（Table 1参照）。

3. 流市法の改正の背景と改正概要

3-1 背景

昭和50年代の後半、流通を取り巻く経済・社会環境は大きく変化した。少品種大量生産から多品種少量生産への移行、物流の小口多頻度化、情報システム化等である。さらに、高速道路網の整備と共に、流通業務施設の内容や立地条件も変わってきた。このような状況変化のもとで、関係各省が合同して流通業務市街地の整備にかかる課題や将来の基本方針等についての検討を行い、また、平成4年度都市計画中央審議会第2次答申において、広域物流拠点整備のための流市法関連制度の見直しが答申された。

3-2 改正の概要

これらの検討を経て、流市法は平成5年11月に改正された。

改正法は都市における流通機能の向上及び道路交通の円滑化を図るため、①対象都市の拡大②都道府県知事による基本方針の策定（現行法では主務大臣が定めている）③流通業務地区内の規制の緩和④流通業務効率化基盤整備事業の創設、等の制度改善を行うものである。

1) 対象都市の拡大

改正前の法の対象都市は「大都市」に限定されており、大都市としての一定の要件が満たされない地方都市では、本法による流通業務市街地整備を行うことが出来なかった。このため、流通業務市街地を整備するニーズのある都市については、規模にかかわらず、法の対象とされるように拡大することとした。

改正法においては、対象都市の要件として次の2類型を規定している。

①相当数の流通業務施設の立地により流通機能の低下及び自動車交通の渋滞を来している都市であって、流通業務市街地を整備することが相当と認められるもの。

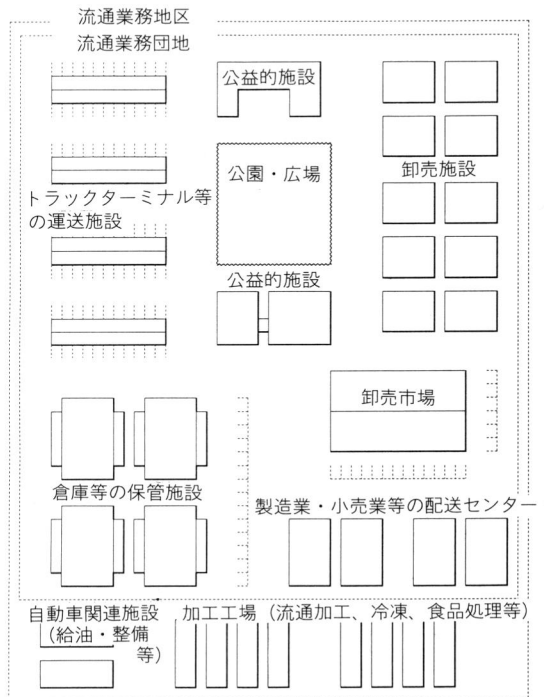


Fig.1 流通業務市街地のイメージ

②高速自動車国道その他の高速輸送に係る施設の整備の状況、土地利用の動向などから見て相当数の流通業務施設の立地が見込まれ、これにより流通機能の低下及び自動車交通の渋滞を来すおそれがあると認められる都市であって、流通業務市街地を整備することが相当と認められるもの。

このような要件を満たす都市を対象を拡大することとし、従来の大都市はもとより、地方都市や広域的に利便性の高い都市において流通業務市街地を整備することを可能にした。

①の都市は現状を捉えたものであるため、各種調

査により要件に該当するものであると都道府県知事が判断した場合に流通業務市街地の整備が可能となる。一方、②の都市は将来的に①の都市のような状況になると予想されると都道府県知事が判断した場合に、流通業務市街地の整備が可能となる。典型的なケースは高速道路のインターチェンジが存するなど広域的な利便性の高い都市であって、流通業務施設の立地が増加傾向にあり、その傾向が今後も持続し、将来的に①のような都市の状態になると予測される都市が該当する。

さらに、対象都市の指定方法については、改正前

Table 1 流通業務市街地整備の現況

平成7年9月現在

都市名	基本方針		流通業務地区			流通業務団地		団地整備			備考
	決定(年)	計画地区数	地区名	都市計画(年)	面積(ha)	都市計画(年)	面積(ha)	手法	施行者	施行年度	
札幌	42	1	大谷地	42	229.8	42	153.5	団地造成	札幌市	42~54	稼働中
水戸*	7	1	—	—	—	—	—	団地造成	茨城県		
宇都宮	49	1	鹿沼	49	46.9	49	46.9	団地造成	栃木県	50~2	稼働中
東京	41	10	京浜二区	43	71.9	43	62.9	埋立	東京都	38~42	稼働中
			板橋	46	31.4	46	31.4	区画整理	住都公団	41~46	稼働中
			足立	44	33.3	44	33.3	団地造成	住都公団	43~49	稼働中
			葛西	52	51.7	52	49.2	埋立・区画整理	東京都	47~2	稼働中
			越谷	45	116.0	45	91.0	団地造成	埼玉県・住都公団	45~62	稼働中
新潟	52	1(+1)	新潟	53	61.0	55	47.6	団地造成	新潟市	54~58	稼働中
富山	50	1	小杉	54	51.8	54	51.8	団地造成	富山県	54~7	整備中
名古屋	47	3(+1)	藤前	54	96.3	54	54.9	団地造成	名古屋市	54~60	稼働中
岐阜	49	1	岐阜	49	47.2	49	38.5	団地造成	岐阜県	49~56	稼働中
大阪	41	3	東大阪	42	103.0	42	48.0	区画整理	大阪府	41~48	稼働中
			北大阪	43	96.8	43	73.2	団地造成	大阪府	44~57	稼働中
神戸	46	3	阪神	46	100.0	46	84.6	団地造成	兵庫県	46~62	稼働中
			神戸	48	113.5	48	113.5	団地造成	神戸市	48~8	整備中
			西神	3	105.1	3	105.1	団地造成	神戸市	3~12	造成中
岡山	49	1	岡山	55	159.0	55	159.0	団地造成	岡山県	54~63	稼働中
広島	47	3	西部	51	188.0	51	169.0	埋立	広島市 (民間企業団・広島県)	39~57	稼働中
			東部	60	73.2	—	—	(埋立)		53~60	稼働中
高知*	6	2(+1)	—	—	—	—	—	団地造成	高知県		
福岡	45	1	福岡	45	80.0	45	54.0	団地造成	福岡市	45~58	稼働中
北九州	49	2	—	—	—	—	—	—	—	—	基本方針のみ
熊本	56	1	熊本	58	53.0	58	53.0	団地造成	熊本市	58~2	稼働中
大分*	7	1	—	—	—	—	—	団地造成	大分県		
鹿児島	50	1	鹿児島	元	61.0	元	61.0	団地造成に準ずる事業	鹿児島開発事業団	48~3	稼働中
計	—	37(+3)	22	22	1969.9	21	1581.4	—	—	—	—

注1) 計画地区数のうち、()内は基本方針において今後長期的見通しのもとに配慮するものと位置づけられている地区数。

2) *印は法改正後基本方針の承認を受けたもの。

の法では、法で規定されていた東京都及び大阪市以外は政令により具体的に定められていたが、改正法では、都市ごとの「基本方針」の中で、都道府県知事が定めることとした。

2) 基本方針の策定権限の都道府県知事への権限委譲など

改正前の法では、流通業務市街地の整備に当たっては、建設大臣をはじめとする5大臣が「基本方針」を定めることとしていたが、より地域のニーズに機動的に対応できる仕組みが必要となっていた。このため、基本方針の策定権限を都道府県知事に委譲すると共に、主務大臣は、この方針の指針となる「基本指針」を定めることとした。

(1)基本方針

地方公共団体の主体的な流通業務市街地整備への取り組みを促す趣旨から、改正前の法では主務大臣が都市ごとに基本方針を策定することとなっていたものを改めて、都道府県知事が都市ごとに基本方針を策定するものとし、主務大臣の承認を受けることとした。

また、行政課題が多岐にわたっている現在では、法制定時と比較すると、例えば環境面等で配慮すべき必要性が格段に増していることに鑑みて、整備の際の「配慮事項」を定めることとしている。

(2)基本指針

基本方針の策定主体を都道府県知事とする一方、主務大臣は「流通業務市街地の整備に関する基本指針」として、国の施策・理念を明らかにすると共に、都市ごとに定める「基本方針」の指針となるべきものを定めることとした。この基本指針は平成5年12月に策定、公表されている。

3) 流通業務地区内の立地規制の緩和

流通業務地区は流通業務施設が集約的に立地する地区であり、将来的にも良好な流通機能が維持されるよう、地区内の立地可能施設を流通業務に関連する施設のみに限定している。この立地可能施設が法に列挙されているが、当時の規制内容では近年の物流を取り巻く状況に必ずしも対応できない面があり、地区内の立地機能を見直す必要が生じていた。

法改正では、物流形態の多様化・高度化に対応した流通業務市街地の整備が可能となるよう、メーカー、小売業者などの配送センター及び物資の流通の過程における簡易な加工の事業用の工場について、

流通業務地区内において設置できるように措置した。

4) 流通業務効率化基盤整備事業

流通業務地区は、輸配送機能や保管機能、卸売り機能などの機能を有する総合的な物流拠点である。地区内では、立地する流通業務施設が一体的に活動することにより、その整備の効果を高めることが期待されているが、流通業務施設が集約立地するメリットを生かし、流通業務の効率化がいつそう図られるための仕組みを整備することが必要になっていた。

このため、改正法では「流通業務効率化基盤整備事業」制度を創設し、流通業務地区内で第三セクターなどが行う流通業務の効率化に資する事業であって主務大臣による計画の認定を受けたものに対し、産業基盤整備基金による債務保証等の助成策を講ずるものとした。

4. 流市法をめぐる課題とその対応

4-1 対象都市の拡大及び権限移譲の成果

1993年の法改正以降約2年が経過したが、この間に、新たに高知市、水戸市、大分市の3件の基本方針が承認されている。大分市は旧法の時代に制令で指定され、しばらく基本方針策定の動きがなかった都市ではあるが、3件共に大都市圏に属さない地方都市において流市法が活用されたものであり、対象都市の拡大について一定の法改正の成果が得られたものと評価できる。

その流通業務団地の整備主体として予定されているのは3件とも県である。旧法による団地造成の主体はほとんどが都道府県であったが改正後も同様な傾向を示している。詳しくその経緯を聞くと、法改正以前から県が主体となって広域的な物流拠点の整備を計画してきたとのことである。地方公共団体レベルで流通業務市街地の整備を進めるためには、都市計画部局をはじめとして、企画部局、商工部局、道路整備部局、農林部局などの各部局間の連携が必要であり、その調整には時間を要するものであるが、法改正により基本計画の主体が県とされたことがインセンティブとなり、これらの計画を加速させたものと推察される。

4-2 市町村による流通業務市街地の整備

地方都市に対象地域を拡大したことにより、市を団地造成の主体と位置づけたプロジェクトが数多く構想されている。しかし、現時点で基本方針承認の

予定のあるものはわずかである。上記の県主体プロジェクトとの差が鮮明である。

市が主体となると言っても、ある程度以上の規模は必要なものと考えられる、これは、流通業務団地に関する都市計画は、トラックターミナル、鉄道貨物駅または中央卸売市場の公共的な施設と、これらと密接に関連するその他の流通業務施設の敷地が適正な規模となるように定めることとされ、倉庫団地だけとか卸売団地だけとかの単一の団地でなく、多機能の市街地として整備すべきものであることによっている。

中小の地方都市にとっては、財政、人材面で自と限界があることから、フィージビリティを詰める中で行き詰まっているようである。助成措置や、市に代わって事業を進めることが出来る主体を育てる必要がある。また、法改正を機会に県がイニシアティブをもって計画を指導する体制が整ったところであり、県が、県の流通業務市街地整備の全体像を自ら描きつつ、市に対し、的確な指導、支援を進めることを期待したい。

建設省としても、流通業務市街地整備のモデル基本計画を策定する地方公共団体への補助制度を平成5年度より設けており、この活用も期待したい。

4-3 流通業務市街地整備の役割の変化

流市法の目的は「流通機能の向上及び道路交通の円滑化を図り、もって都市の機能の維持及び増進に寄与することを目的とする」である。

しかしながら、地方都市における流通業務市街地整備の中には、高速交通網の整備を機に、地域振興を目的に、誘致等の困難な工業団地造成等に代わる新たな産業育成施設整備として位置づけられるようなものが認められる。

もともと物流拠点の整備手法は流市法だけでなく一般自動車ターミナル、高度化事業による団地、土地区画整理事業、公有水面埋め立て事業等があり、さまざまな公的主体により整備が進められてきた。しかし、その目的は良好な市街地整備や物流の効率化だけでなく、産業政策、労働問題といった目的を持つものがあり、物流対策を目的とする場合も中小企業の保護育成や不況対策などの側面を併せ持つ場合が多く、大都市より地方都市においてその傾向は顕著である。

前述の流市法の基礎となる公共性の考え方からするとこれらは異質であり、これらの目的のみを有する物流拠点に流市法の適用は困難である。もちろん、実際の物流拠点整備の目的は複合しており、程度の問題として整理されるべきであるが、法改正により地方都市を対象としたことで新たな課題が生じたと言える。

4-4 流通業務団地の採算性

一般に、流通業務施設は地価負担力が小さい。地価の高騰後の今日の下落局面にあっても、なお、流通コスト削減ニーズに起因する流通業界の地価負担力の一層の低下などにより、流通業務市街地の整備計画が行き詰まるケースが見られるところである。今後も継続して改善方策の検討が必要となろう。

参考文献

- 1) 流通業務市街地整備法研究会「流通業務市街地整備法の解説」大成出版社
- 2) 土木学会土木計画学研究委員会「社会基盤としての都市内物流システム」第28回土木計画学シンポジウムテキスト