

## 交通アセスメントの現状と課題(その2)

秋山尚夫<sup>\*1</sup>      尾崎晴男<sup>\*2</sup>      岸田憲夫<sup>\*3</sup>  
 久保田 尚<sup>\*4</sup>      多田 智<sup>\*5</sup>  
 西宮良一<sup>\*6</sup>      森本章倫<sup>\*7</sup>

大規模小売店舗立地法(大店立地法)施行により大規模商業施設の駐車場設置基準等が示され、交通アセスメントが法的裏付けの中で実施できることとなった。交通アセスメントは、商業施設に限らず他の大規模施設の影響についても重要な課題となっており、交通管理者・技術者を対象とした交通アセスメント実施マニュアル作成の必要性が高まっている。前号Vol 26, No.3では、先行交通対策の現状と課題、大店立地法施行の効果、シミュレータの動向について討議したのに引き続き、今号では、大店立地法施行後の地方公共団体における条例等制定の動向、外国の制度との比較、さらに今後の交通アセスメントの在り方について討議した。

### Traffic Assessment Today, and the Way Ahead

Hisao AKIYAMA<sup>\*1</sup>      Haruo OZAKI<sup>\*2</sup>      Norio KISHIDA<sup>\*3</sup>  
 Hisashi KUBOTA<sup>\*4</sup>      Satoshi TADA<sup>\*5</sup>  
 Ryoichi NISHIMIYA<sup>\*6</sup>      Akinori MORIMOTO<sup>\*7</sup>

The introduction of the Large-Scale Retail Stores Location Law set down the standards for providing automobile parking in large commercial facilities and provided legislative support for traffic assessment. Traffic assessment is an important issue for other major facilities as well as commercial ones and there is a growing need to compile a traffic assessment manual for traffic managers and engineers. Following on from the discussion of the status of advance traffic strategies today and the issues outstanding, the effect of the Large-Scale Retail Stores Location Law and simulator trends in Vol. 26, No. 3, this issue discusses further the future of traffic assessment by comparing regulatory trends in regional public institutions after the enactment of the law and systems used in other countries.

\* 1 警視庁交通部理事官  
 Senior Administrator, Urban Traffic Control Division,  
 Traffic Bureau, Tokyo Metropolitan Police Department

\* 2 東洋大学工学部環境建設学科助教授  
 Associate Professor, Civil and Environmental  
 Engineering, Faculty of Engineering, Toyo University

\* 3 警察庁交通局交通規制課課長補佐  
 Deputy Director, Traffic Management and Control  
 Division, National Police Agency

\* 4 埼玉大学大学院理工学研究科助教授  
 Associate Professor, Dept. of Civil and Environmental  
 Engineering, Saitama University

\* 5 国土交通省道路局企画課道路経済調査室課長補佐  
 Deputy Director, Economic Research, Traffic Survey  
 and Census Office, Planning Division, Road Bureau,  
 Ministry of Land, Infrastructure and Transport

\* 6 財団法人運輸政策研究機構運輸政策研究所主任研究員  
 Senior Researcher, Institute for Transport Policy Studies

\* 7 宇都宮大学工学部建設学科助教授  
 Associate Professor, Faculty of Engineering,  
 Utsunomiya University

この座談会は、財団法人国際交通安全学会平成11年度および12年度に実施したH163プロジェクト「交通アセスメントに関する調査研究(PL:久保田尚)の調査研究活動の一環として、2001年1月10日に開催された。これは、前号に掲載された第1章から第3章の続きである。

#### 4. 地方公共団体における条例等の制定の動向

岸田(司会) 引き続き四番目の項目、地方公共団体における条例等の制定の動向についてです。大店立地法施行の影響を受けて、各地方公共団体では地域の実情を踏まえて、独自の条例を制定するという動きが出てきたわけです。今回、座談会を開いたのも、このところについての価値観というか、考え方に決まった定式がございませんので、委員の先生方からご示唆をいただければということが一つありました。最初に、東京都内の地方公共団体における条例等の制定動向、あるいは、どういう趣旨で条例が制定されているかについて、秋山理事官の方からご説明いただけますでしょうか。

秋山 都内では、区や市のレベルで条例や要綱ができつつあります。完全に全ての動向を把握しているわけではありませんが、現在のところ要綱まで含めて7割ぐらいの自治体で何らかの形で制定されているという状況です。具体的な傾向としましては、一つは、飲食店などいわゆる店舗以外の施設で、特に環境面での問題が大きいのだらうと思われませんが、何らかの措置をしたいというところ、あるいは、非常に小規模な、つまり大店立地法適用レベル未満の施設でのいろいろな問題をチェックするためのものと、おおまかに言いますと、そんなところで条例や要綱がつけられています。

この条例や要綱は、大店立地法の指針のように、たとえば交通の問題に関する具体的な方向づけをしているわけではなくて、首長に対して届け出をしたり、それを審議会で検討して意見を勧告するといった内容になっています。条例というのはルールとしては厳しいのですが、施行されてから間もないということで、まだ対象になっている施設は出てきていないと聞いています。要綱の方は、ある意味で指導事項にとどまるものですが、大店立地法ができる前から一部の自治体ですでに制定されていたところもあって、それをさらに強化したような内容となっているようです。こちらはまだ具体的に動きは見られないようです。

問題は、交通管理の上での具体的な対処の仕方になりますが、いまわれわれが心配しているのは、もしかすると交通対策が後追いになる可能性があるのではないかとことです。先ほど大店立地法では先行的にいろいろな情報が入ってくるということがありましたが、これは自治体の方に届け出があって、

何か問題点があれば道路管理者やわれわれ警察の方に協議のような形で相談が来るというのが大まかな考え方ようです。実を言えば、これではまずいのではないかとということで、自治体に対してはだいぶ意見を言ったことがあります。実際問題として、500平米といいますが、非常に小規模なコンビニエンスストア程度ですので、それでいちいち交通対策を最初からやるというのはたいへんですし、本当のところ、小規模のものにも何らかの義務が与えられるといいのではないかと考えているのです。たとえばコンビニエンスストアでも、なかには駐車場を持っているところもありますけれども、駐車場を持たないで、荷さばき車まで路上で処理しているということが実際にありますから、そういうものはコントロールできるような体制があればいいのではないかと考えています。

ただ、いずれの自治体も要綱の段階ではそこまではいきません。条例に切り替えるという動きが今後出てきたときには、そのようなことを考えてみたいという話を、各種の連絡会議では聞いています。

岸田 ありがとうございます。続きまして、このように制定された条例と、大店法の制度との比較について、森本先生の方からお話しただけだとお思います。

森本 かなり難しいテーマだなと思っているのですが、端的に言うと、法令と条例の関係をどうとらえていくのかという話だと思います。全国一律で決められた法令に対して、地方独自でつくっていく条例がどう対応するのかということです。ただ、いま、秋山さんからご説明があったように、試行錯誤しているので、現段階でどうこうは言えないのですが、前例になるようなものを思い起こしてみると、1968年に都市計画法が制定されたときの状況が多少似ているかもしれないと思います。都市計画法は全国一律な基準であって、地方へもっていったときに同じような問題が出てきました。それがご存知のように宅地指導要綱なのですが、自治体がある意味で行政指導をとって、地域への対応を図ろうと努力してきたわけです。しかし、実際に指導要綱ですと、何の強制義務もないですし、法的な根拠も非常に弱いものです。昨今、いろいろな裁判があって、過度の行政指導に対して行き過ぎではないかという判決が下されて、地方行政上かなり大きな問題が出てきました。このような問題を回避するために、自治体は法的根拠をもつべく条例制定の方に移ってきましたが、

条例の適法性については多くの課題を残しています。これも法令との乖離が大きな場合に、特に問題となっているのが、都市計画法に關しての法令と条例との関係だと思ふのです。

これを今回、こちらの方へスライドさせて考えてみると、おそらく同じような状況が出てくる気がします。全国一律基準で設けられた大店立地法に対して、地方自治としてどういう条例をつくっていったら、どういふふうに対処していくのかというのは、大きな課題だと思います。それはこれから考えていかなければいけないのですが、そのときにもう少し複合的に考えられないかという気がします。

一つのことだけ、つまり、今回の交通流を下流からのアプローチばかりで見ていると限界があるように思ふます。大店立地法がそもそもそこからスタートしているので、しかたがないと言えしかたがないのですが、やはり、上流からのアプローチ、都市計画法や、土地利用調整系の条例との絡みを考えていかなないと、単体だけ、交通だけという考え方でいくと、どうも都市計画法が出てきたときに20年、30年と悩んでいたのと同じような課題を悩み続けるのではないだろうかと思われます。そう考えますと、もう少し土地利用も含めたような条例との連携を、今後、模索していかなければいけないような気はします。

**岸田** では、国土交通省の多田補佐の方から道路管理者の目で見ると、いまの条例に対してどうでしょうか。

**多田** 私の勉強不足ですが、条例がこんなにたくさんあるとは全然知りませんでした。大店立地法そのものは全国一律的な基準になっていますけれども、ある意味で、あれは呼び水のような気がしています。交通流対策に關しては地域によって全く対策のしかたも違いますから、最終的には条例で地域ごとに定めていくことになるのだらうと思ふます。ただし、おっしゃるとおり、要綱ですと全然強制力がありませんので、事業者に対する強制度という意味からいうと、きちんと実態を踏まえて条例化していてももらわないと、こちらとしてはなかなか難しいといふ思ふますが、あまり意味がないのではないかと思ふています。

確かに地域によって違ふという話で、道路局の立場から言いますと、こういう話は全部、都市内の渋滞対策につながっていく話なのですが、特に幹線道路に面しているコンビニエンスストアなどは駐車場

が全然無く、荷さばきのトラックが幹線道路に駐車して、そのせいで渋滞しているという状況は非常に多いわけですね。道路の使い方によって渋滞はだいぶ減るものだと思ふていますので、使い方を規制する法律や条例を今後、整備していかないと、ハードだけつくっているだけでは、都市内の渋滞問題は解決しないと思ふます。その地域に応じた強制力をもった制度というものを、われわれとしても交通管理者の方々と協力しながら考えていかなければ、今後の都市政策、渋滞対策は難しいかもしれないと思ふています。

**岸田** いまいろいろお話がございましたけれども、事業者から見て条例というものはどうなのかということもありますし、もう一つは、どうしてこうした条例が出てきたのか、条例自体が本当に必要なものなのだろうかなど、われわれはまず率直に感じてしまふわけですが、その点について西宮さんの方からお話をいただければと思ふます。

**西宮** 後者の条例の必要性ですけれども、そもそも大店立地法の指針をつくったとき、たとえば必要な駐車場の規模についてデータをかなり調べたのですが、もともと値にバラツキがあり、どこで線を引くかという問題がありました。大店立地法の指針では、基本的には平均値ですから、真ん中に線を引いたわけですね。そうすると、どうしても地域や立地する場所によって上に外れるところと下に外れるところが出てきます。指針の方が厳しい値をとってれば、事業者にとってはそれを守らざるをえませんが、結果的に大きな駐車場ができて、ガラガラであるという事態が生じます。

逆に、指針の方が緩いような状況だと、市街地や駅に近いところですが、特に大都市圏においては駐車場が足りないというところがあります。そのため、特に政令市を中心に独自の基準をどうしても入れざるをえないということがあるのではないかと思ふます。もう一つは、指針の基準値をつくったときに、中心市街地の活性化という配慮がありまして、特に地方都市においては、あまり基準を厳しくして大型店が町の中心から郊外に出ていっては困るということがありましたので、どちらかというところを厳しくして、街の中心や駅前を緩くしようとしています。多少、そういう配慮がありますので、駅に近いところに対しては指針の駐車場では足りないようなこともあります。

次に、事業者の方から条例、要綱を見た場合です



久保田 尚氏

が、たとえば条例と要綱と指針があると、一番厳しい値で出さないと通らないのではないかとということになって、場所によっては過大な負担になる恐れがあります。もう一つは、条例や要綱があって、手続きとしてどれから先にやったらいいのかわからないことです。地域によっては、先に警察署で事前相談をしてオーケーをもらわないと建築の方へ申請できない場合がありますし、建築以外にもその前の開発許可の申請など、いろいろな手続きがあります。最近はやりの言葉で、ワンストップサービスとありますが、一回の予測・評価で全部を済ませたいというところがあります。調査は一回でやるにしても、同じような内容で何回も申請書を繰り返し出さないといけないというのは非常に負担大というところがありますので、手続きの手順が整理される必要があるのではないかと思います。

**岸田** この四番目の項目はかなり議論に幅があったように思いますけれども、久保田先生にまとめをお願いいたします。

**久保田** これはまとめというよりも、少し個人的な意見を述べさせていただきたいところです。条例が出てきている背景は皆さんがおっしゃったとおりで、特に大店立地法絡みで言うと、まさにいま西宮さんがおっしゃったところだと思います。その背景、つまり条例をつくって、たとえば駐車場の設置の量的な部分について自治体で、あるいは都道府県で独自の基準を設定したいということもたぶんあるだろうというのは、私どもの理解です。実際それをやっていて、いわゆる上乗せをつくったりしているところもすでにあるわけです。それはそれで、一つのやり方として理解できますし、自分たちで独自にデータを分析して、この法律ではこういう点でわれわれの地域には合わないから、こういうふうにするべきだということで、しっかりと条例にしていくというのは、ある意味で自治体における正しい態度である

と考えているわけです。

ただ、この法律はもとも、まちづくり三法のうちの一つとして位置づけられたはずなのですが、法律自身にも限界があり、残念ながら必ずしもまちづくりにこの法律が直接生かされているとは言えないと思うのです。たとえば中心市街地に関しても、西宮さんがおっしゃったような配慮があったとしても、せいぜいそこまでと言わざるをえません。たとえば中心市街地を育成しようという意図をもった自治体ないし都道府県が、この法律を基盤として条例をつくって、まちづくりの視点から条例化することはありうるのではないかと、個人的に期待しております。

先ほど森本さんの方から、上流、下流の議論がありました。私も全く同感です。大店立地法というのは、比較的下流に近いところにくるわけですが、これを条例化することでもう少し何とかなるのではないかという個人的な思いが若干あります。たとえば、場所を限定して、都心のある部分では駐車場設置量の上限をつくってもいいのではないかと思うのです。あるいは、自治体の判断として、隔地駐車場を義務づけて、フリンジパーキングをつくることを義務づけるなど、そういうことをしてもいいと思うのです。いまは、ガイドラインの中では特別な場合、たとえば店の前がモールだったら、駐車場をつくっても意味が無いから、それは駐車場にしなくてもいいなど、本当の特別な場合に限って指針を外してもいいということになっているわけですが、もっと積極的にその例外規定を活用するような条例をつくる余地はあると見ています。そういう意味では、もっともっと地方公共団体の方に、この法律をまちづくりの視点から見直していただきたいと考えています。

**岸田** 非常におもしろいご意見だと思います。

## 5. 外国の制度との比較

**岸田** では次に、外国の制度との比較に移ります。六番目につながる話でもありますので、ご議論いただきたいと思います。まず西宮さんの方から、諸外国における交通アセスメント制度の状況ということで、よろしく願います。

**西宮** 交通アセスメント、英語で言いますとTraffic Impact Assessment、TIAと言われてはいますが、アメリカで1980年頃からこういう考え方が普及しました。先ほど上流、下流の議論がございましたけれども、全体の都市計画や土地利用計画と交

通計画の整合性をとるが、それ以外に、局所的なミクロなレベルで個々の立地と交通との関係をうまくやっていこうということで始まったものです。基本的にはアメリカの場合、交通アセスメント自体は自治体ごとにやっているわけですが、アメリカの交通工学会(ITE)というものがあまして、そこが詳細なマニュアルを出しているという特徴があります。日本でも交通発生原単位など、かなり集められていますけれども、アメリカの場合は、個々の開発において個別の事例のデータを収集して、それを公開しています。何年かに一度、データブックの改訂を行って、みんな基本的にはそのデータブックを使ってできる仕組みになっています。

日本と比べると、特にアメリカの場合、細かい用途区分を使っているというのが特徴です。たとえば単に商業施設というのではなくて、郊外型のショッピングセンターの場合はどうであり、こういうものがある店はどうかであるかなど、実務的に非常に使いやすい形になっています。ただ、反面、用途が細かいということは、個々の一つひとつの用途区分に対するデータは非常に少ないことになりますので、二、三点のデータしかないところでも一気に線を引いて、これでやりなさいと言うような、非常にわかりやすいけれども信頼性はどうか、という面はあります。そういう意味で、非常にプラクティカルなマニュアルが整備されているところは、日本とだいぶ状況が違うと思います。

その他、外国の例では、韓国を見ますと、1986年に都市交通整備促進法で、かなり広範囲な開発に対して交通アセスメントが義務づけられたというのが、一つのインパクトになっています。

先ほどの指針ができた経緯とも絡むのですが、日本でもいまから10年くらい前に建設省（現国土交通省）の道路局が中心となって、当時、東京大学の越教授を中心にして交通アセスメント手法とマニュアルの検討を始めました。それが交通アセスメントの一つの発端となっております。この蓄積があったため、今回の通産省（現経済産業省）のマニュアルでも非常に具体的なものが受け継がれているという事情があります。外国でも、実際に運用面ではそれぞれ問題はあろうと思うのですが、ある程度割り切っているところではないかと思えます。

岸田 続きまして、難しい課題で恐縮ですが、森本先生の方から、アセスメントに関する諸外国の考え方、ソフトの部分についてお話しただければと思



秋山尚夫氏

います。

森本 だいたいのところはいま西宮さんにお話しただいたと思います。ただ、広く考えて、もともと交通アセスメントというものが出来たときの流れとして、おそらく大きく二つに分類できるのではないかと思います。これは、土地利用規制の方からの分類なのですが、詳細計画型と規制誘導型の二つがある気がします。もともと計画のないところには開発させないという開発不自由の原則をもつ国と、土地の利用は本来自由とする開発自由の原則をもつ国の違いであります。どちらかというところヨーロッパの都市計画のように詳細計画をもつ国と、アメリカや日本、韓国もそうですけれども、一定制限内の開発を許容するゾーニング制度をもつ国とでは、交通アセスメントの考え方も根本的なところで異なる気がします。たとえばヨーロッパ型ですと、最初から土地利用をプランニングし、上流の方の議論がある程度きちんとしてから下流の方に回ってきますので、交通アセスメント上での大きな問題は出にくい素地があります。ところが、アメリカもわが国もそうですけれども、もともと土地利用に関して自由というのが根本にあるために、かえってこういう問題がかなり顕在化してきているのではと思っています。このへんがアセスメントするときの土台になっている気がします。

アメリカは、先ほどお話があったように、80年代からずいぶんアセスメントが出てきています。おそらく、飛躍的にアメリカでアセスメントが普及したのは、連邦政府による補助金削減の動きが80年代にあって、それに対して自治体が交通施設整備の財源不足を解消するため、民間開発者サイドへの負担を検討したことが原因ではないかと思えます。

そういうふうな考えますと、わが国の状況とは少々違うので、そのままスライドさせてわが国の状況とどうかと考えるには難しい面があると思えます。



尾崎晴男氏

ただ、開発して利益を得た人間がその一部を交通アクセスメントという形で、韓国で言うと交通負担金のような形で負担する、もしくは、施設整備に対して何らかのことはするというのは、基本的な方針として間違っていないと思われますし、おそらくそういう方向である部分は動いていくのだらうと思います。

先ほどの話に戻りますが、これもやはり諸刃なので、下流からの議論に対して、上流の方からものを見ておかないと、土地利用の方は自由にさせておいて、出てくるものばかりに対応しているのでは、いわばモグラたたきのような状態になってしまいます。それにはやはり限界があるわけで、そのへんはヨーロッパ型のアクセスメントの基盤のところを、少し学ぶ必要があるのではないだらうかと思っています。

**岸田** 続きまして、久保田先生の方から、日本と諸外国との比較、それに全体のまとめをお願いしたいと思います。

**久保田** お二人が非常にまとまったお話をされたので、あまり言うべきことは残っていないのですが、まず、交通アクセスメントというのは一般的にお国ぶりといいたいまいしょうか、国によって相当違うものです。アメリカとドイツも違いますし、アメリカと韓国も違いますし、同じという国はたぶん一つもないくらい違います。なぜこんなに違うのかということ、一つはいま森本さんがおっしゃったとおりで、開発というものに対する考え方の根本的な違いなど、そういった理由があります。もう一つは、こういうことに携わる行政機構の仕組みの違いだと思うのです。

これは、どれがいい、悪いということではなくて、その国にはその国の行政の仕組みがあります。いろいろな権限をいろいろなところもっています。日本でいいますと、こういうことに係わるところは交通規制の権限をもっているところ、あるいは道路管理者の権限をもっているところというように、さまざまな管理主体があります。それぞれの行政機関が

係わって、それによって全体としてある仕組みが、多少わかりにくいところはあるながらもできあがっており、それが日本の交通アクセスメントだということではないかと思います。同じように韓国には韓国の行政の仕組みがあって、それぞれが係わっているわけです。

いろいろな国のアクセスメント制度を調べていくと、どの国を調べていても、最後の最後で誰がどこでどう言っているのかということが、実はよくわからなくなってしまう。それはどうも、その国の行政の仕組みと深く結びつきすぎていて、他の国からはうかがい知れないところがあるのではないかという感じがしています。そういう意味では、比較そのものに限度があるのかもしれない。ですから、それぞれの国で、それぞれの機構の中でベストなアクセスメントの仕組みを考えていかざるをえないのだらうと思います。

そうは言いながらも、比較するいくつかの視点がありまして、一つはいま森本さんがおっしゃったところで、費用負担の在り方です。これにはなかなか難しいものがあります。都市計画上（上流）で、ある容積、用途が認められていて、都市計画道路が決まっている場合、つまり、本来その時点でそこで建てて良いもの、そのボリュームが決まっているはずであり、認められているはずなのに、そこに立地しようというとき（下流）になって、いろいろ制約がかかるのはおかしいのではないかという考え方もあるわけです。これは開発者の側のある一面です。

その場合に、交通アクセスメントが実際は必要で、「どこかの交差点を改良しないとパンクするがそういう費用負担は誰が負うべきだらうか」、あるいは「もっと信号をつけないといけないがその信号は誰がつけるべきか」ということについては、国によってだいぶ考え方が違います。アメリカや韓国は、開発者負担、原因者負担だという考え方です。都市計画が完璧なはずだという立場に立つのであれば、完璧ではない都市計画をつくった方の責任ではないかという考え方があるわけです。日本はいまのところまだそこを突き詰めて考えていないのが現状ではないかという気がします。

## 6. 今後の交通アクセスメントの在り方

**岸田** 六番目の今後の交通アクセスメントの在り方についてですけれども、これには二つ話があると思います。大店立地法関連の指針や条例といった、やや

短期的な問題と、もう少し中・長期的な今後の交通アセスメントの在り方と。まず、短期的な問題につきまして、西宮さんの方から、現行の指針についての問題や改善点の整理ということでお話しいただければと思います。

**西宮** まず、必要な駐車場の規模など、全国一律でとりあえず決めていますけれども、値自体の見直しが必要になってくると思います。そのために必要なのは、指針に基づいて交通アセスメントを実施した事例をどんどん蓄積していくことです。できれば、予測して、開店して、事後がどうだったかという、事後評価のデータもあると、もっと科学的な精度の高い基準値ができます。

指針をつくったときのデータについては、先ほど尾崎さんから疑問点等もありましたけれども、調査方法は現在の大規模小売店へのアンケート調査によって数字を記入してもらっていますので、実際に来客数と来店台数は測ったものなのかどうかというのはよくわからないわけです。ですから、もとのデータの信頼性という面では確かに疑問があります。これは、誰が費用負担するか、出店者に義務づけるかどうかという問題はありますけれども、開店後のデータを測って、蓄積して、公開できるようにすれば良いと思います。指針では平均値を示していますが、出店者や自治体にとっては、類似店舗でどうだったのか、条件が似た店舗で、同じ地域でどうなのかというのは非常に重要な説明資料になります。出店者は通常、類似店のデータ、実測値をもっているはずですから、その蓄積をお互いに使えるようにすれば良いはずですが、これは交通量調査のデータについてもそうですが、いまでも、Aという事業者が持っているデータはBという近くに出店する事業者は利用できないので、計画段階の手続きの情報公開も含めて、お互いに流通するような仕組みにすることが望ましいと思います。

それから、指針の値は、駐車場等について平均的な休日の値をとっています。それは、駐車場をつくるときにあまり過大投資にならないようにということなのですが、当然、交通量についてはピーク時に変動があります。たとえばクリスマスの時期や、開業時など、非常に交通量が多いときの対策について、指針でもその必要性には一応触れているのですが、そこを具体的にどうするかということはあまり書かれていません。細かく言えばこのあたりの問題もあるのではないかと考えています。



西宮良一氏

量的な部分については、いくつかの基準に関して数字が出ていますが、残る問題としては、交通シミュレータの活用と関連しますが、駐車場の出入り口の位置や数の問題があります。駐車場の規模的なことよりも、かえってこういったことの方が問題発生の原因になっている場合があります。たとえば駐車場はたくさんあっても歩行者がいて入庫ができない場合、また、指針は基本的には出庫は評価の対象としていませんが、出庫がスムーズにいかずに中が混み合って駐車場が満杯になってしまう場合など、こういった細かい問題についても基準を示す必要があります。

それに、いままで出てきたような小規模な店舗の問題があります。これは駐車場の規模というよりは路上駐車（道路交通）の問題なので、荷さばきや駐車場の場所があるかどうかということですが、このあたりも細かく見ていく必要があると思います。

運用面では、指針自体は基本的に小売店舗だけが対象なので、複合施設、飲食店、その他の娯楽施設等との整合性をどうするかという問題が一つあるのではないかと感じます。

**岸田** いろいろな制度をつくった場合、その制度の問題点や課題に関する情報を集約して、合理的根拠に基づいた知見を充実させることがその後の改善につながっていくのだと思います。現状の大店立地法にまつわる問題や課題として、このような観点からお話いただいたわけですが、大いにうなずくところが多かったと思います。

項目二の大店立地法の施行による効果のところでも秋山理事官の方からお話がありましたが、大店立地法ができてから、比較的、紛議事案が減少傾向にあるようです。各先生からもお話がありましたけれども、大店立地法ができ、指針もできたことによって、公明正大に議論が行われるようになったこと、さらにシミュレーションも活用しながら、わかりやすい



森本章倫氏

形で住民の合意形成をはかれるようになってきたこと、新しい制度ができた結果、紛議事案が減ってきたことなどは、肯定的に評価できることであると思います。一方で、肯定的に評価ばかりもしてられないという部分もあり、それが条例などの形で顕著に出てきたということもあるのでしょう。これは、地域の実情を全国一本の指針でまとめることがいかに困難であるかということをお話しているわけであり、この点に関しては先生方のご見解もあまり変わらないところだと思います。

ただ、住民から見て本当に大店立地法がいいものだったのかどうかということになりますと、評価が分かれてくると思うのですが、もう一度その点について、秋山理事官の方から、先ほどの延長でお話がありましたらお願いします。

**秋山** 正直な話、施行されてからそんなに間がないものですから、事例が多くないということもあって、まだよくわからないところがあります。みなさんにもご指摘いただきましたように、事前にオープンになっている情報が効果をあげているような気は確かにしますが、実際のところ、こういった情報がどのように受け取られているのかを検証したわけではありません。

事業者がだいたいが気をつけているのではないかという気はします。以前だったら、われわれは全ての情報をつかむことができなかつたわけですが、いまは全部把握しています。指針の事前相談があり、届け出があるという仕組みができてから、相当、事業者が気をつけているようです。これはおそらく最初だからというわけではないと思います。

ただ、先ほども少し触れましたが、一つだけ課題が生じています。大店立地法の指針ではかなりの規模の駐車場が必要になるケースがありまして、その規模では都のアセスメント条例に抵触してしまうのです。そうすると、審査に時間がかかりかかると

になり、出店予定時期にも影響が生じることとなります。

**岸田** 環境アセスメントですか。

**秋山** はい。環境アセスメント条例では駐車場は1,000台以上が対象なのです。担当行政機関では、指針のとおりにすべきという意見もありますけれど、一方では、そんなに駐車場を大きくしてしまっても、周りの道路は非常に狭いし、どうしたものかという考え方もあります。また、事業者は独自の調査をもとに、新たな交通対策案を提案してきています。大店立地法と、ここでいう環境アセスメント条例など他の法律の適用をどのように考慮したらいいのか、また、大店立地法の指針による駐車場規模とそれに伴う周辺交通対策との調和をどうするかが課題となっているケースです。

**岸田** 地元からの意見書はずいぶん出ていますよね。

**秋山** はい、出ています。いままでは言う術がなかったけれども、情報が開示され、行政側の意見も提出されることになったからでしょう。このケースに関しても、地元の人たちはそういった情報が出揃うのを待っているのだらうと思います。

**西宮** 大店法のときは基本的には商業調整ですから、地元の商店団体などが関係してきますので、手続面である程度不透明なところもあったわけですが、それが手続き自体が最初からオープンなところに出てしまったので、それがいい方向に動いているのではないのでしょうか。

それと、事業者もたぶん、一枚岩ではないと思います。店舗の建築を計画する部分は建築の方ですし、交通対策は通常、建設コンサルの方がやりますので、事業者内部でのコミュニケーションの問題があると思います。早い段階から交通関係の人が計画に加わるようになると、駐車場も出入口も含めて、無理のない計画ができるという面もあります。

**岸田** もう一つ付け加えますと、これを行政の問題として見たときに、かなりの改善があったのではないかと思うところがあります。これまでは、先行交通対策で何らかの問題が生じた場合、何か月も延々と話し合いを続けているような面があったと思います。それが、先ほど秋山理事官の話にもありましたけれども、ある程度スケジュールが決まっています。いつまでに結論を出しましょうといった具体的な目標ができたことにより、行政としてもきびきび仕事をしようになったし、事業者としても期限に向かって仕事をしようということで、双方にとって建設的



な土壌ができて、本当に良かったと思います。その点は肯定的な評価になると思います。

都市計画の話でもだいたいご指摘があったように思います。本当は、都市計画が健全に機能していれば、この手の問題はかなり解決できるような感じがいたします。日本の土地は非常に狭く、ヨーロッパよりもむしろ日本の方が都市計画は厳しくてもいいのではないかと思えるような状況の中に、現状の都市計画の実態があるわけで、ありていに言えば、もうひとつ機能していない面があるようです。

それについて、現実はどうやって対応していくかということになるわけですが、これまでのお話の中で、大店法ができたことにより、大店法の土地以外の周辺の対策や、警察あるいは道路管理者の対策の問題点がむしろ出てきたのではないかとのご指摘もいただきました。都市計画全般について見直しをするという要請は、今後、多分に高まってくると思います。いまの時点で、大店法ができたからすぐに見直しをしてもらえるかということになると、そこはあまり期待できないように思います。やはり、交通管理者、道路管理者として、大店法で救えなかった部分について、何らかの法制度のようなものを今後検討していかなければならないのではないか、という案が、今後議論していく課題になると思います。独自の見解にすぎませんが、いろいろと課題が出てきたテーマについての雑感です。

**多田** いま、岸田さんがいろいろお話をされましたが、私の方の立場から少し補足させていただきます。おっしゃるとおり、日本の都市計画は全く緩く、日本人はヨーロッパ人と違って、土地利用に関してルーズな考え方をしがちですから、都市計画の方から土地利用の規制を行うのはかなり困難ではないかと思っています。

道路的な見方をさせていただくと、道路というのは交通が流れて初めて機能するものであり、それを阻害するようなものが出てきてもらっては非常に困るという、根本的なところがあります。なぜ交通アセスメントをやるのかと云ったら、交通の流れを阻害しないように事前に評価をしてあげて、そのための先行的な対策をやってあげようというのが根本的な思考です。交通という面から見たまちづくりということまでいくのかどうか分かりませんが、あるものが立地するときに、交通の面から評価していくというのが、日本のやり方、システムとしては非常にやりやすいのではないかと考えています。ですが



多田 智氏

ら、先行交通対策は、本来は道路管理者と交通管理者がやるべき話であったのだろうと私は感じています。今後の在り方ですけれども、交通の面から見たまちづくりという方向から、法的なり、何らかの制度をわれわれがつくっていくのが本筋なのだろうと思っています。

費用負担について言えば、何か立地したときに、立地者が全部負担するのが本来の在り方かもしれませんが、公共の利益に対して非常に影響を及ぼすと考えられるのであれば、われわれの方でもある程度負担してもいいのかもしれないと思いますし、それは制度としてはありうるのではないかと思います。

**岸田** 多田補佐のお話の前半部分で、幹線道路などに影響を与えるような出店は峻別して考えなければならぬというお話がありましたけれども、かなり私も感じる場所がありました。大店立地法というのは、地域住民との対立の図式があって、それとの調整的な、従来の大店法の経緯を引きずっている面がありますが、データが必要であるなど、厳格にシミュレーションをやる必要があるのは、交通影響が都市内で重大、かつ深刻なところで、そういったところは、多少お金をかけても、もっとしっかりとしたシミュレーションなり予測、影響評価をやっていく必要があるのかもしれませんが、ですから、大店立地法とは違う意味でのアセスメント、本来のアセスメントというのやはり考えていかなければいけないと強く感じました。

**西宮** 幹線道路、特に街路について言うと、交差点付近の駐停車が容量低下の大きな原因になりますので、交差点付近と、そうではない単路部とは、少し厳しさを変えた方がいいというのは昔から言われていることなのです。影響の度合いが違うということ、シミュレータできちんと評価してやるというのは大事ではないかと思っています。



岸田憲夫氏

**森本** 先ほどの話に関連するのですが、私のところで大店立地法に絡まない住宅開発や連続した小規模開発の影響を検討しています。つまり大店立地法では、一か所の大規模商業開発に関しては対応しますが、これが複数年に都市内に二か所、三か所、四か所となるとその相互関係が問題となってきます。特に地方都市ですと、大店舗をつくるときも当然問題ですけれども、ある一定スパンで住宅がどんどん建設された場合も、交通にかなり大きな負担をかけてきます。たとえば宇都宮の計算例を紹介すると、一か所だけで住宅開発したとしても、それが長期的に蓄積してくると、その影響がかなり広範に都市全体に出てきます。それを考えていくと、たぶん、大店立地法の限界もあるでしょうし、先行対策の限界もあるのでしょうか、こういう問題が地方都市でどんどん起きてきたときに、何らかの対処ができるような方法論を模索していきたいと思っています。

また、都市計画法の限界も最近いろいろ指摘されています。もともと30年前にできたゾーニングがほとんど変わらないまま指定され続けているにもかかわらず、自動車発生原単位自身はどんどん変わってきているわけですから、現状からの乖離は明らかです。東京区部の容積率に対しても指定容積率の42%の充足率しかないのに大渋滞しているのも一つの事実です。この指定容積率自体も、もともとの制定のときからかなり過大に評価しているわけですから、最初の段階からかなり道路キャパシティをオーバーしてスタートしたといえます。これは既得権に絡んでいるので、いきなりダウンゾーニングなどはいまのわが国ではできそうもないのですが、交通の方から見たときに、上流側にも何らかのアプローチができないだろうかと期待してしまいます。本来ならば、上流からやるところなのですが、下流のところからアプローチすることでうまく歯車が動いていけば、もう少し変わっていくような気がするのです。

**岸田** 日本で都市計画法がうまくいかないというのは、土地に対する信仰のようなものがあるのでしょうか。

**森本** 東京都で言うと、昭和43年の都市計画法に対応すべく用途指定を検討したときに、どれぐらいの容積率にするかというのは、ずいぶん議論しています。容積率の検討会、建設省（現国土交通省）が主体となって行った事例を見ると、容積率はだいたいいまの半分ぐらいの数値を出してきています。

**岸田** 半分とは？

**森本** いまの法定容積率の約半分ぐらいが適正値ではないだろうかという試算をしているのです。

**岸田** もっと余裕をもって都市をつくるべきだということ saying していたのでしょうか。

**森本** いいえ、容積率がこんなにあったら、必ずインフラが爆発するし、渋滞するというのは30年前からわかっていたのですが、わかっていながら、既得権の問題でそうせざるを得なかったということがあります。つまり、高い建物が建っているところを壊すわけにはいかないし、高い建物が建っているところに低いゾーニングをすると、その段階で既存不適格の建物が非常に増えるので、ある意味しかたなく設定したのだと思われま。そういう紆余曲折の中で、担当者は歩留まりを考えて指定値を出しているわけですが、そういうものをベースにしているので、いまの段階で現状と乖離するのはしかたがないと思われま。しかし、それがダウンゾーニングできるかということ、先ほどお話があったように、なかなか難しいということがあります。そうであれば、足元のところからもう少し変えられるような提案をどんどんこちらの方から積極的にアプローチをかけられないのかという気がするのです。

**久保田** 今度、大店立地法ができて、原単位が設定されたわけですが、実は他にも原単位があるわけ。一つは附置義務条例であり、もう一つ、先ほどご紹介いただいた1万平米以上については大規模マニュアルの原単位があります。場合によっては、同じ開発に関して三つの原単位があるわけ。さらに、これは別枠だと思われまますが、地方が条例をつくる可能性もあります。そうなると、これはやはり、やがては統合する方向が望ましいのではないかなと思われま。

**西宮** いま、久保田さんがおっしゃったような話は、個別データの公開の話と関連すると思うのですが、大規模開発の交通計画マニュアルは99年の改訂のと

きから個別データが載るようになったので、これをもとに分析ができるようになりました。通産省（現経済産業省）がアンケートをしたデータはまだ公開されていませんが、たとえばそういうものも公開して、今後なるべく全部を匿名で公開するようにすれば、お互い、徐々に自然に歩み寄るようになるのではないかと思います。

**久保田** 大店立地法がここまでではできるけれども、これ以降はできない、あるいは枠の外だということもはっきりさせた以上、外に出したこと、特にそれは公共がやらないといけないようなところですけども、そこに関してははっきりした枠組みをつくらなくてはいいと思います。これは大店立地法の議論のときに相当検討して、これはしかたがない、今回はそういうふうにするにあえて残してきた部分ですから、絶対にやらないといけないことです。特にそのときに、道路管理者対策と公安委員会対策が連携すべき場合や、代替案として比較検討すべき場合など、いろいろなケースがあると思いますが、これをいま言った枠組みで議論するときには、ぜひできるような体制にさせていただきたいと思います。実は、この点が言いたかったことのひとつなのですが、先ほどのお話をうかがっていますと何だかそれが実現しそうな雰囲気がありますが。

**岸田** 実現といいますか、これから検討していきたいということですか（笑）。

**久保田** 私は非常に心強く思った幸いです。最後に、これは余談に近いのですが、半年間いろいろな審議会をやっていて、さまざまな出店者側からの審議会資料が出てくるのですが、かなり充実しています。わりあい小型の店舗が、こんなにお金をかけてしまって大丈夫なのかと思うようなすごいシミュレーションをやってきて、数百ページのレポートを提出してきたりします。大店法時代に必要だったお金が要らなくなって、こちらに回ってきたためかどうかはよくわからないのですが（笑）、これは基本的に悪いことではないと思うのです。市民も、自治体も見わけですし、いろいろな人がそれを使って議論することにより、交通工学が初めて市民の中に入ってきて、市民に認知されるきっかけになるのではないかと、私はこの半年間で感じています。

**西宮** おそらく、出店者側には直接かかる費用と時間のコストがあって、出店が遅れる時間のコストが大きいので、そちらを節約して予測費用を捻出しているのではないのでしょうか。一日早く開店すれば売り上げがあるわけですから、そちらでカバーしているのではないかという気がします。だんだん慣れてくると要領がわかってきますから、今後は必要最小限の量の調査、予測になってくると思います。

**岸田** 本日は内容の充実した興味深いお話をうかがうことができました。皆さん、長い時間活発にご議論いただきましてありがとうございました。