

大規模商業施設等の立地に対する 道路交通対策の取り組みについて



池下 英典
道路政策グループ
研究員

1 はじめに

道路交通と道路沿いの土地利用とは密接な関係にある。道路沿いに大規模な商業施設が立地すると、新たな交通需要と既存の交通需要とが相まって、渋滞などの問題が発生したり、深刻化したりする場合がある。

特に新たに整備されたバイパスなどトラフィック機能を重視すべき道路で、道路沿いの施設への出入り交通が増加すると、走行速度が低下し、バイパスが目的とする本来の機能を十分果たすことができないことになる。

こうした問題について、社会資本整備審議会道路分科会においては、施設の立地に伴う渋滞の発生を抑制する対策の必要性が指摘され、交通アセスメントの仕組み¹⁾や導入可能性²⁾を検討することが提案されている。

本稿では、道路沿いの土地利用による道路交通への影響の把握方法や、対応に関する国内外の制度等の事例について報告する。

2 わが国の大規模開発と道路交通対策

大規模な商業施設の立地の推移を見ると、2000年6月に大規模小売店舗立地法が施行された時点の店舗数は約17,000店であったのに対し、2014年で約20,000店に増加しており、依然として増加傾向を示している（図1）。

また、2015年7月時点までの立地形態別の店舗数³⁾は、自家用車による来店者が想定される幹線道路沿型が、既存店舗数の約5割を占めている。

大規模開発に際して道路交通対策に言及している制度は、経済産業省による「大規模小売店舗立地法」、国土交通省による「大規模開発地区関連交通計画マニュアル」がある。また、地方自治体によっては、独自に条例等を制定しているところもある。以下にこれらの状況について紹介する。

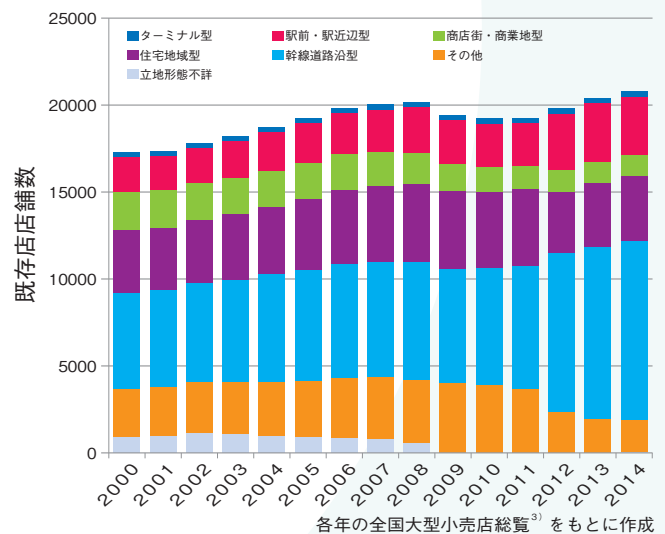


図1 大型小売店の既存店舗数の推移

凡例

ターミナル型	駅ビル型を含み駅に接して建っている施設
駅前・駅近辺型	駅には接していないものの駅周辺に建っている施設
商店街・商業地型	駅から離れた商店が集中している地域に建っている施設
住宅地域型	商店街や幹線道路沿いではない、住宅街に建っている施設
幹線道路沿型	駅から離れ、国道・県道など幹線道路沿いに建っている施設
その他	以上5タイプに該当しないもの
なお、既存店舗数は、下記時点での集計結果。	
2000年	2001年6月
2001、2002年	翌年7月
2003～2006年	翌年4月
2007～2012年	翌年5月
2013年	2014年8月
2014年	2015年7月

(1) 制度とその概要

①大規模小売店舗立地法（大店立地法）

大店立地法は、店舗面積が1,000㎡を超える大規模小売店舗が周辺地域の生活環境を適正に保持して立地するための手続きを規定している。大規模小売店舗を新增設する場合の手順を図2に示す。設置者による届出に対して、都道府県は地元市町村から意見を聴取し、設置者に対して意見を述べることとなっている。また、審査手続きの中で都道府県から提示された意見が開発計画に適正に反映されない場合は、設置者に対して勧告

が行われる。また正当な理由がなく勧告に従わなかった場合は、その旨を公表することができる。ただし、罰則等は定められておらず、強制力を持って従わせるという制度とはなっていない。

周辺道路における交通に著しい影響を与えるおそれがあると見込まれる場合には、立地後の交通流動の予測を必要としている。予測された交通への影響に対して設置者が検討すべきハード対策は、開発敷地内に限定されており、車や自転車、自動二輪車などの駐車場の確保、駐車場の位置及び構造等、荷捌き施設等の整備等について求めている。大店立地法指針の解説では「道路・交差点の改良や交通規制の変更など本来的に公共サイドが対応すべき問題については、本法において設置者に配慮を求め得る事項の範囲外である」旨が明記されており、交通流動の予測により想定される影響やそれを超えて生じた周辺道路等への影響に対して、開発敷地外での対策を求めることはできない。敷地外に及び対策は案内経路の設定や公共交通の利用促進等のソフト対策のみである^{4) 5)}。

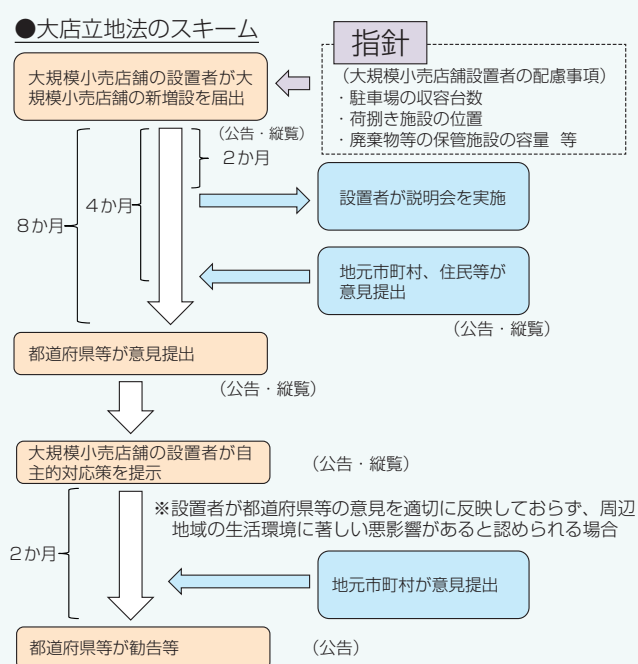


図2 大店立地法に基づく届出から出店までの流れ

②大規模開発地区関連交通計画マニュアル

大規模開発地区関連交通計画マニュアル（以下大規模開発マニュアル）は、大規模開発にともなう地方自治体による関連交通計画の策定を支援することを目的としている。容積率の割増しなどの特例を行政上の許認可として開発事業に与える際、交通への影響が多くなると重要な検討事項となる。

対象となる開発の規模は、大店立地法では商業施設のみを対象としているが、大規模開発マニュアルでは商業系、業務系、

その他の3種類の開発を想定し、対象としている（表1）。

表1 大店立地法と大規模開発マニュアルの対象施設

	大店立地法	大規模開発マニュアル
商業施設	店舗面積1,000㎡以上 (小売業(飲食店業を除き、物品加工修理業を含む)を対象)	延床面積10,000㎡以上
業務施設	対象外	延床面積20,000㎡以上
その他	対象外	上記と同規模の交通を発生すると予想される規模 (その他の用途(住宅、ホテル、イベント施設等上記以外の特殊な用途)および複合開発)

大規模開発マニュアルが対象とする開発の規模は大店立地法と比べて大きい。大規模開発マニュアルの分析目的は、大規模都市開発の発生集中交通量の予測に資することである。予測のための指標の設定に用いるデータは、一定規模以上の施設を対象とすることが適切であり、事務所については、延床面積が1万㎡（1ha）以上、商業施設については5,000㎡（0.5ha）以上、住宅については、住宅戸数が概ね200戸以上の施設を分析している⁶⁾。したがって、これより小さな施設にマニュアルを適用する際は注意を要としている。

検討には、交通需要予測に用いられる四段階推定法を用いている。開発に伴う発生集中交通量は、用途別・建物別に示された発生集中単位を用いて設定し、交通手段分担率などを考慮して、予測を行う。予測した発生集中交通量と既存の発生集中交通量調査データから開発地区の発生集中交通量を求め、現況の道路ネットワークと整備計画を含む道路ネットワークの2通りを対象に配分交通量を予測する。その結果から、開発による交通への影響について評価を行い、最終的な計画へ反映されるように関連交通計画の見直し、または早期の対応が困難な場合には当面の対応策としてその実施が担保される範囲で、交通運用等のソフト施策（自動車交通需要の抑制、公共交通への転換、駐車場対策等）の導入について検討する（図3）。

なお、開発事業者が、関連交通計画の検討に関する調査を行い、関連交通計画の検討に関する調査の結果を地方公共団体に提出した場合には、地方公共団体は、その内容の審査をもって、関連交通計画の策定に代えることができる。

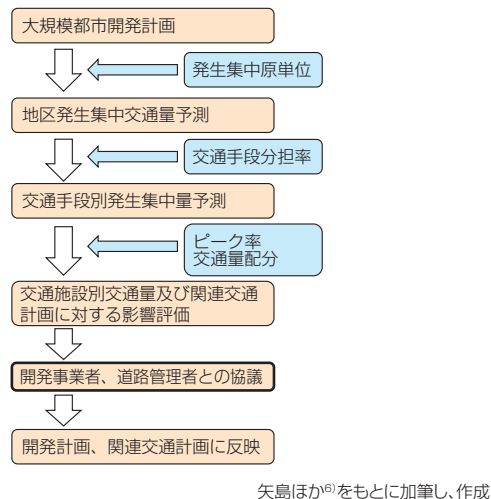


図3 大規模開発マニュアルを用いた検討の流れ

発生集中単位の例

商業施設(休日)の場合

- ①三大都市圏中心部 21,800(人・T.E^注/ha・日)
 - ②三大都市圏郊外部・地方中枢都市 18,600×α₁(人・T.E^注/ha・日)
 - ③三大都市圏周辺部及び地方都市 16,100×α₁(人・T.E^注/ha・日)
- (α₁は、延床面積による割引率)

注)発生集中交通量の単位(T.E)について

(T.E)はトリップエンドの略である。交通量は、トリップエンドベースでの表示、すなわち発生集中交通量(出発・到着する人を合わせた数値)である。人・T.Eは人ベースの発生集中交通量を示している。

(2) 地方自治体の条例等

大店立地法の運用方針を定めている自治体(栃木県)と、大店立地法に該当する施設以外も対象とするために独自に条例化している自治体(兵庫県、鳥取県)がある。その内容について、それぞれ紹介する。

①栃木県

栃木県では大店立地法の対象となる施設に対して、2006年に運用方針⁷⁾を定めている。設置者に対して、大規模小売店舗の立地により、新たに発生する来客の自動車交通が、周辺道路の交通に著しい影響を与えるおそれがあると見込まれる場合に、対応策の事前評価を行うために、立地後の交通流動を予測するものとしている。

運用方針の中では、大店立地法指針に加えて、栃木県の状況に合わせて算出されるピーク時来台数に応じて、交通流動の予測・評価の実施方法を規定している。交通流動の予測・評価は、計画条件の整理、現況交通量等の調査、ピーク時における交差点需要率(飽和度)の計算の順に実施する。その上で、「周辺道路における交通に著しい影響を与えるおそれがある」場合としてピーク時来台数が閾値を超える場合や、店舗設置者、栃木県経営支援課、道路管理者、交通管理者、市町村等で協議の上、混雑のおそれがあると判断された場合(表2)には、交通シミュレーションによる交通流動予測・評価を実施したうえで、渋滞対策の検討を求めている。

表2 交通シミュレーション実施要件

ピーク時来台数	立地形態と周辺交通量との関係	
	混雑のおそれなし	混雑のおそれあり
200台以上600台未満 (1方向あたり100台)	必要なし	必要あり
600台以上	必要あり	

なお、本運用指針は、2016年4月1日廃止されている。新たな運用方針では、これまでの方法を原則としている。しかし、交通シミュレーションによる交通流動予測の実施は、店舗面積と交通への影響から判断するものとしている。

②兵庫県

兵庫県では、地域社会の健全な発展に寄与することを目的として、2005年に「大規模集客施設の立地に係る都市機能の調査に関する条例」を制定している。この条例は、立地計画の早期の段階で事業者と知事が協議を行い、知事が関係行政機関の意見を総合的に調整した上で、事業者に対し必要な対策について意見を通知する手続を定めている。大店立地法に付加する形で、床面積が1,000㎡を超える大規模集客施設(物品販売業を営む店舗、飲食店、映画館、劇場又は観覧場の用途に供する建築物)の立地に対し、道路交通への影響に関する調査を義務付けている。特に規模の大きい大規模集客施設の新設等について、知事が広範囲にわたって道路交通への影響を及ぼすおそれがあるものとして認める場合にあっては、栃木県と同様に交通シミュレーションを用いた交通流動予測を求めている。

③鳥取県

鳥取県では、2009年に大規模集客施設(劇場、店舗、飲食店等)の立地誘導を目的とした「鳥取県大規模集客施設立地誘導条例」を定め、渋滞対策の観点と都市機能の流出・拡散防止の観点から、大規模集客施設の立地を審査している。条例では、大規模集客施設の立地が、コンパクトなまちづくりの推進と調和するように道路交通や道路整備の状況の要件を示しており、敷地から2km以内の主要交差点の集客時の交差点需要率(飽和度)(0.9以下)が適合しているか、2車線以上の道路密度が基準(規模(床面積)に応じた値)を下回っていないか、審査することとしている。

3 諸外国の関連する事例

諸外国においては、大規模開発に伴って発生する道路交通への影響を軽減するための対策を開発事業者を求める制度がある。アメリカの交通影響分析に関する指針や交通インパクトフィー制度、ドイツの地区レベルの計画(Bプラン)、韓国の交通影響評価制度、交通誘発負担金制度などである。その中でも、

アメリカの交通インパクトフィー制度とドイツのBプランについて紹介する。

(1) アメリカの交通インパクトフィー制度

アメリカでは、開発事業者側に交通インフラ整備の負担を求める場合に交通インフラ整備そのものを要求する場合と開発負担金（インパクトフィー）を要求する場合がある。

交通インパクトフィー制度とは、立地による施設の整備や拡張による影響に応じて、開発事業者に金銭を負担させる制度である。通常各自治体の条例により、開発事業者が立地の許可を受けるときに所定の額を支払うことについて、詳細に定められている。

この制度は、1960年代後半、無秩序な開発は、道路混雑、都市施設の不足、生活の質の低下などをもたらすという批判から、開発者負担によるインフラ整備財源確保の検討が始まったことに起因している。1980年代半ばまでに、カリフォルニア、コロラド、フロリダ、オレゴン、テキサス、ワシントンといった急成長地域において、インパクトフィーが適用されるようになった⁸⁾。インパクトフィーは、道路整備の必要性とインパクトフィー設定の根拠となる事業を有する地域で適用されている。各州は、州内の自治体がインパクトフィーを課す権限を明示的に与え、各自治体は州が法的に定めた手続きに従うこととなっている。投資する事業の選定は、事前に市あるいは郡の議会や委員会承認することを要求している。通常は使途とする道路交通対策事業やその負担割合を事前に規定し、議会等で承認されている（図4）。

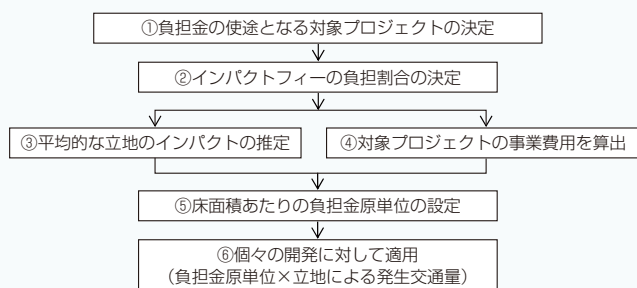


図4 交通インパクトフィーの算定方法

交通インパクトフィーは、フロリダ州の職員向けの「Transportation Site Impact Handbook」⁹⁾において、開発による交通影響の緩和策の1つとして位置付けられている。交通影響の緩和・改善策に必要な資金として、新たな開発承認の際に、一度のみ支払いを課すこととしている。また、フロリダ州法において、州は自治体に、自治体の開発規則や総合計画と矛盾しない範囲で、交通インパクトフィーに関する条例を定める

ことを認めている。

その他、一般市民や州内の自治体向けにも周知を図っており、制度の概要や用途別の課金額、課金エリア等を紹介するパンフレットを作成したり、Webサイトにてインパクトフィーの背景や考え方、条例の内容などについて、詳細に解説するハンドブックを発行したりしている（図5）。



図5 インパクトフィーに関する周知方法の例

ワシントン州とワシントン州ベルヴュー市¹²⁾並びにワシントン州バンクーバー市¹³⁾の交通インパクトフィー制度について紹介する。

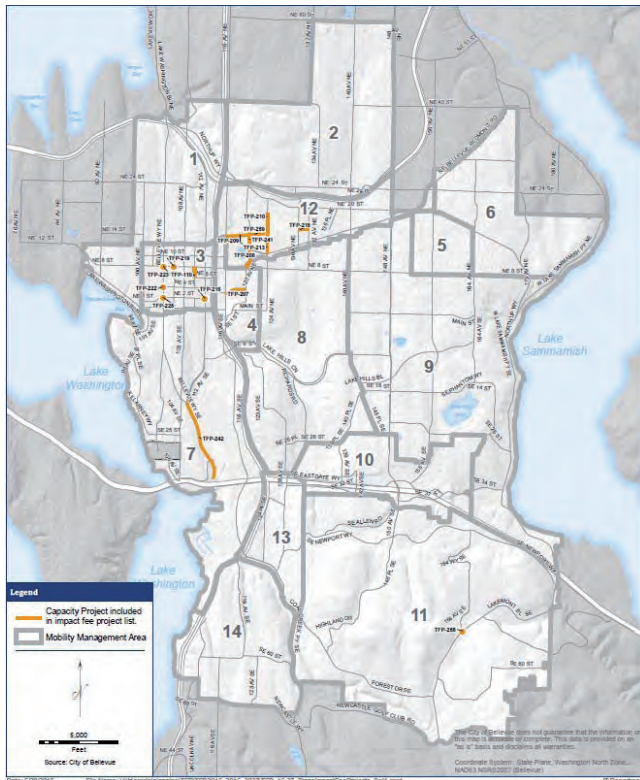
ワシントン州では、州法である成長管理計画（Growth Management Act）において、交通インパクトフィー計画の策定と定期的な見直しを規定しており、インパクトフィーに関して州内の市が実施する内容を定めている（表3）。

表3 州法に基づくインパクトフィーに関する市の実施内容

条例の制定	各市はインパクトフィーに関する条例を制定しなければならない
課金ルールの制定	計算式または他の方法を用いて課金算出方法を定める
課金の用途	計画に定められた施設の整備にのみ課金の用途を限定する。ただし、将来の開発に関連しない既存施設の整備の改善には使えない。
その他	2重課金の禁止、課金の管理方法（利息付口座での管理）等

上記の州法の規定に従い、ワシントン州ベルヴュー市は、交通インパクトフィー計画を作成している。計画概要として、定義、法的根拠、実施フロー等を整理し、負担金の使途となる対象プロジェクトの全体事業費やインパクトフィーの負担割合等を規定している。当初計画は、1989年に策定され、定期的に見直されている。2015年の計画では、ベルヴュー市が設定する市域（モビリティマネジメントエリア（MMA））内（図6）において、2016年～2027年に実施する16箇所でのプロジェクト（新規道路整備、車線増設によるHOVレーン設置、歩道・バイクレーン整備、右折レーンの整備、信号機の

設置等)を、交通インパクトフィーの使途と定め、プロジェクト総費用を算出している。



City of Bellevue¹²⁾より引用(灰色がMMA、橙色がプロジェクト箇所)

図6 モビリティマネジメントエリアとプロジェクト箇所

インパクトフィーによる負担総額は、市域内開発に伴う対策事業費に基づいて算出している。インパクトフィーの負担対象となるすべてのプロジェクトについて費用を算出し、市域外開発に伴う対策事業を除くことで、直接的な影響が見込まれる市域内開発に伴う対策実施の費用を算出している(図7)。

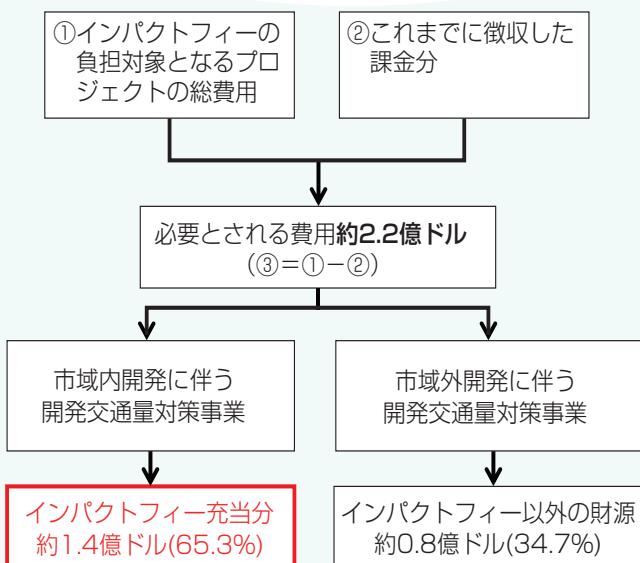
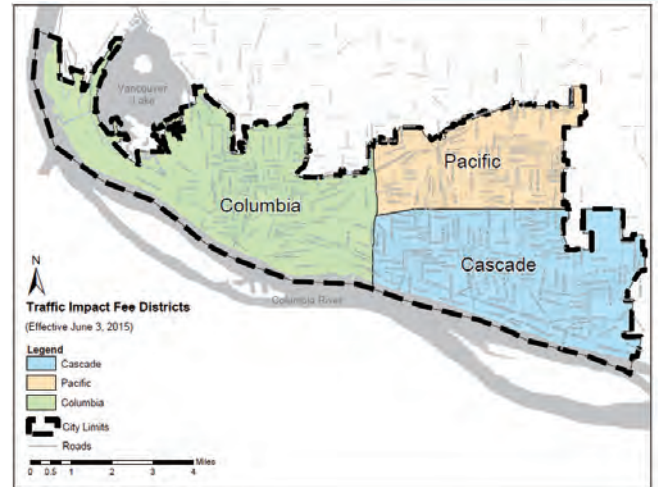


図7 インパクトフィーの負担総額算出の流れ

一方、ワシントン州バンクーバー市では、市域を3つに分けている(図8)。



City of Vancouver¹³⁾より引用

図8 交通インパクトフィーの対象地区

各地域の街路、歩道、自転車道などの施設を新設する費用の負担をインパクトフィーの対象としている。対象プロジェクトの事業費や事業費に占めるインパクトフィーによる負担の割合を、各地区で定めている。インパクトフィーは、現在の交通量と将来の交通需要予測の交通量との差分からなる交通量の増加分からインフレーション係数や通過交通を考慮して算出される「発生交通量当たり負担コスト」と、立地に伴う発生交通量の予測結果を踏まえて、地区ごとに算出している。

(2) ドイツのBプラン

ドイツでは、市町村が定める2段階の建設誘導計画(Fプラン、Bプラン)をもとに、施設の建設が許可される仕組みがある。Fプランは、市町村全域を対象とする土地利用計画であり、土地利用の区分や都市施設の配置が定められている。そのうえでBプランによって、地区レベルの計画として、土地利用の区分、道路・駐車場等の地区内交通施設、その他公共施設用地、建築許容限度(建ぺい率、容積率)などを定める。このBプランが策定されなければ、開発ができないこととなっている。

敷地周辺の交通が大きく変わる恐れのあるプロジェクトは、Bプランを作成・変更する際に、施設が交通へ与える影響を予測することが一般的である。Bプランは、開発事業者が作成し、市町村に提案することができるため、開発事業者が交通への影響を予測する場合がある。

例えば、Bプランが策定されている地区での新たな開発計画について、Bプランの変更を含めた検討を行い、開発事業者が交通インパクトスタディの実施を要請する場合がある。その予測された結果に基づき、市町村は交通への影響の分析や評価を

行い、必要に応じて計画変更を開発事業者に求め、開発を承認することで開発事業に着工ができる（図9、表4）。このとき、道路拡幅や車線数の増加、交差点改良といった交通対策が含まれる場合もあり、開発事業者の原因のある交通対策等の費用は、都市計画契約に基づき開発事業者に負担を求めるのが通常となっている。この都市計画契約は、Bプランの決定を以て有効となり、対象施設の建設が許可されている。

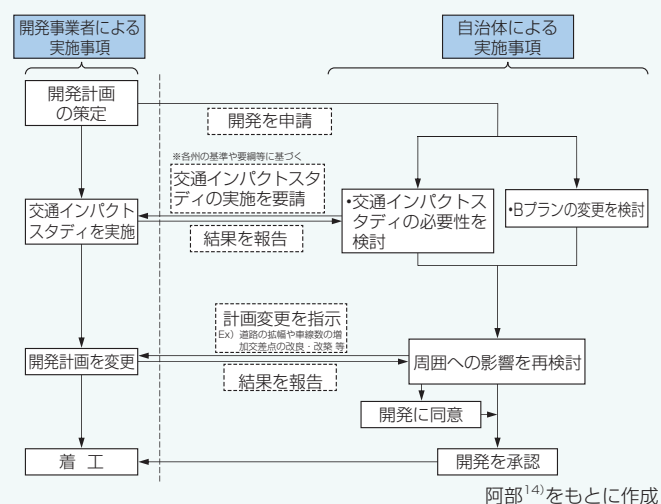


図9 ドイツにおける大型店舗整備の流れの例

表4 ドイツにおける大型店舗整備に係る評価・分析項目等

対象施設	床面積1,200㎡以上の施設を対象 (1,200㎡以下は必要に応じ対象)
影響範囲	個別事例により異なる
影響の予測手法	FGSV(独道路交通協会)の マニュアル等に基づく予測
評価・分析事項	・交通への影響 ・環境や景観への影響 ・周辺の商業施設や中心市街地への影響
対策内容	立地者の交通処理計画が不十分だと判断された場合、 ・道路の拡幅や車線数の増加 ・交差点の改良・改築 ・出入口の位置や数の変更 ・駐車スペースの数および配置の変更 などについて措置を求められる

4 まとめ

わが国の状況について、道路交通対策の観点から、大店立地法や大規模開発マニュアル、地方自治体の大店立地法の運用方針や独自の条例について紹介した。

大店立地法に準じた交通対策は、基本的に開発敷地内の駐車場の整備等に限定して予測しており、これら予測範囲や事後対策の状況についての把握が必要であると考え。大規模開発マニュアルは、主として地方公共団体が大規模開発に伴う関連交通計画を立てるための手順と内容が示されており、局所的な開発を意図している開発事業者が積極的に活用することは考えに

くい。地方自治体の運用方針や独自の条例については、一定程度の強制力があるが、全国的に考えたときに、根本的な解決には至らない。

一方でアメリカの交通インパクトフィー制度では、開発事業者に対して、道路施設の整備や拡張に必要な金銭的な負担を課すことを制度化している。

今後の課題として、地方自治体の条例等の制度の運用状況などの実態の把握、及び諸外国の制度における費用負担の設定やその法的な位置づけなどについてのわが国への適用の可能性の検討が考えられる。

本稿では、大規模開発に着目し、道路交通対策に関する現状について整理を行った。収集した国内外の事例を踏まえ、参考となる技術的な内容や制度や考え方などについて、今後のわが国への適用も含めて、検討を進めていくことが望まれる。

参考文献

- 1) 社会資本整備審議会道路分科会（2007）社会資本整備審議会道路分科会建議 品格ある国土と快適な生活の実現に向けた道路政策～使いやすさを追求して～、2007年6月
- 2) 社会資本整備審議会道路分科会（2012）社会資本整備審議会道路分科会建議中間とりまとめ 道変わる、道を変える～ひとを絆ぎ、賢く使い、そして新たな価値を紡ぎ出す～、2012年6月
- 3) 東洋経済新報社（2015）全国大型小売店舗総覧 ほか
- 4) 経済産業省（2007）大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針、平成19年2月1日経済産業省告示16号
- 5) 経済産業省（2007）「大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針」の解説 [再改定指针对応版]、経済産業省商務情報政策局流通政策課
- 6) 矢島隆ほか（2014）大規模都市開発に伴う交通対策のたて方ー大規模開発地区関連交通計画マニュアル（14改訂版）の解説一、計量計画研究所
- 7) 栃木県（2006）大規模小売店舗の立地に係る交通流動予測について、栃木県経営支援課
- 8) 原田昇（1992）インパクトフィーの論点と適用手法、道路交通経済
- 9) FDOT (Florida Department of Transportation) (2014) Transportation Site Impact Handbook, State of Florida, Department of Transportation, Systems Planning Office.

- 10) Orange County Government (2016) IMPACT FEES, Impact Fees Brochure, Orange County Government, Florida.
- 11) PENNDOT (Pennsylvania Department of Transportation) (2009) Transportation Impact Fees, A Handbook for Pennsylvania' s Municipalities, PUB639.
- 12) City of Bellevue (2015) Transportation Impact Fee Program Report, City of Bellevue, WA.
- 13) City of Vancouver (2014) Traffic Impact Fee Program Technical Document, City of Vancouver, WA.
- 14) 阿部成治 (2001) 大型店とドイツのまちづくり、学芸出版