特集【論説】 大規模集客施設の郊外立地規制について考える

都市計画の立場から

From the Standpoint of Urban Planning

Mamoru TANIGUCHI : Okayama University,

Graduate School of Environmental Science

谷口 守*

Large scale shopping centers in suburbs have generated serious external diseconomies, such as environmental problems and downtown desolation. Finally, the bill to control locations of disordered large scale shopping centers cleared the Diet. It is also a great chance to reform our car dependent lifestyle. Compact urban layout is very important concept to realize this reform. Smooth linkage between public transportation terminals and large scale shopping centers is indispensable counter-measure for future. We need to know that “Urban planning” is something different from “Regulation”. From the standpoint of urban planning, it is required to search for the best solution based on the condition of each case.

keywords : Urban Layout, Compact City, Suburb, Downtown, Shopping Center

都市構造, コンパクトシティ, 郊外, 都心, 商業施設

1. はじめに

不動産学会では2001年第58号において、「都市のコンパクト化を考える」という特集を組み、都市構造を集約する発想やその利害得失の整理を行っている。このような当学会での活動成果をも反映してか、その後の社会資本整備審議会において、わが国の都市構造を環境負荷やインフラ維持コストが相対的に低いコンパクトな「集約型都市構造」へと転換する必要性が認知され、都市計画法等の改正もふまえてその実現策が現在模索されている¹⁾。このような状況の中で、今回の本誌の特集は「大規模集客施設の立地」に焦点を絞ったものである。すなわち、都市構造のコンパクト化・集

約化に関する議論は、この5年の間に総論から各論の時代へと確実にその歩みを進めているということが今回の特集の底流にあるといえる。

なお、総論から各論に入れば、それぞれの立場から様々な賛否両論が噴出するのが世の常であり、本テーマもその例外ではない。ちなみに、与えられた本特集の構成を眺めると、筆者が担当させていただく「都市計画の立場」は「規制」側、すなわち規制緩和の対立概念であるという位置づけが暗に示唆されているように感じられる。私はまずこのような枠組みに対する強い違和感から話をはじめなくてはならない。都市計画と規制は同一概念ではない。今回のこのような改善の機会を単に規制強化としてしか捉えられないようであれば、

むしろ新たな問題を誘発する可能性が高い。

わかっていただくため、子育ての話に例えよう。私は、まちづくりは子育てととてもよく似ていると感じている。たとえば子育てで、「放任」(規制なし)がよいか、それとも「過干渉」(規制強化)がよいかは、よく耳にする不毛な議論の一つである。一方で、子供本人の適性をよく理解した上で、子供の将来を「計画」する(もしくは子供本人が将来を「計画」する)ことは子育ての成功の上で必要であることには異論がなかろう。それは放任や干渉といったものとは全く別の概念である。また、その計画の遂行には幾多の困難が待ち受けているであろうが、ひとたび決めた計画を地道に、かつ柔軟に、目先の利益にとらわれることなく実現していくということが大変重要であるということについても子育てとまちづくりはよく似ている。

都市計画＝規制強化というステレオタイプの発想は、一言でいえば「貧困」のなせるものである。少なくとも日本において、「規制」は思考停止の主たる原因になっている。一方、「計画」とは常に考え、創意工夫を重ねることであり、その意味で両者は全く相容れない。「都市計画の立場」というものがあるとしたら、少なくともそれは「規制」対「規制緩和」の一次元的な議論の上にあるものではない。わが国で不足しているのは「規制」ではない。「計画」が圧倒的に不足しているのである。

2. 悪魔の足

本論に入ろう。1700年代に「神の見えざる手」をアダム・スミスが提唱した時に、現代に対して彼が予見することのできなかつた決定的な事柄が一つある。それは「悪魔の見える足」すなわち自動車の存在である。大規模集客施設の立地問題は、個人の自動車利用に関する問題と表裏一体である。ちなみに、自動車の存在がこれだけ社会に影響を及ぼすようになったのは、人類の長い歴史の中で

ごく最近のことである。岡山県居住者を例にとれば、生鮮食品購入の際に自動車を利用する者の割合は1979年の3割弱から、2000年は8割強へとこの20年間の間に大きく増加している²⁾。このような変化は、新たに郊外部に立地するショッピングセンターが1970年まで全体のおよそ1割であったのに対し、1990年以降は6割を超えるようになったこと(いずれも全国ベース)と軌を一にしている³⁾。

もちろん、このような自動車の活用を通じ、個人が購買行動によって得る効用は昔に比べて大きく増加している。正直に告白すると、筆者自身、岡山県に居住しながら大阪府にある臨空プレミアムアウトレットや、広島市にあるダイヤモンドシティなど、遠方にある大規模商業施設に自家用車で出かけてしまう。それはそこへ行くことが魅力的で、高い効用が得られるからである。筆者は「悪魔の足」の魅力ある囁きに抗せなかったが、望みの購買行動を行うことができて満足している。しかし、その一方でもう一人の自分はそのような交通行動が許されるのかということ問いかける。100年後、200年後の子孫が筆者の欲望にまかせた買い物交通行動を見たら一体どのように思うだろうか? と。

冷静に考えれば、既に我々はCO₂排出量や資源制約を考慮して持続可能性を念頭におき個々のまちづくりや商業施設立地を考えなければならない時代に突入しているのである。中心市街地が衰退したことの要因に、一部の商店主の経営努力が足りなかった側面があるかもしれない。しかし、将来の視点も含めて考えると「悪魔の足」がもたらす外部不経済はやはり深刻な問題といえる。もしアダム・スミスが現在の状況を見ることができたなら、「神の見えざる手」(制約のない商業施設立地、制約のない自動車利用)のもたらす効用より、「悪魔の足」が長期的にもたらす災厄の方が大きいと判断するのではなかろうか。問題なのは、このよ

うな外部不経済をおさえることのインセンティブが、政治的にも経済的にも働く要素が非常に少ないということである。都市構造の集約化を成功させるには、ガソリン価格の高騰が最も効果的な方策であるという意見もあながち的外れではない。このような状況の中で既に手遅れの部分も存在するが、しかるべき拘束力を有する大規模商業施設の立地コントロールは必要なのである。

3. 居住者シードバンク層の存在

また、既にこれだけ都市活動が郊外に展開し、都市居住者の自動車依存が進んでしまった状況の中で、商業施設を都心及びその周辺に誘導してもむしろ様々な問題が発生するだけではないかという懸念もある。都心の商業施設に来店する者の自動車が流入することで、新たな大渋滞が発生するだけではないかという心配はその典型であろう。また、たとえ公共交通の利便性が高い都心及びその周辺に新たに商業施設が立地したとしても、自動車依存者はそもそもその新たな商業集積を選択しないということも十分考えられる。実際のところ、これら諸問題は注意した計画さえ行えば防げる問題が多い。たとえば、次の倉敷市のケースは示唆的である。

倉敷市の中心市街地では2006年より生鮮食品の販売を中心とした日曜朝市を新たに開催している。来訪者の全数カウント調査に基づけば、開催日には3時間の間に1万人もの買物客が会場を訪れる。先述したように岡山県居住者の現在の平均的な生鮮食品購入行動では8割以上の買物客が自動車を利用しているのに対し、この朝市を訪れる買物客の自動車利用率は4割にも満たない。買物客に対する詳細な調査⁴⁾を行ったところ、自動車にのらないで徒歩や自転車で会場を訪れる買物客の過半数は自動車を保有していることが明らかになった。すなわち、彼らは自動車を持っていないからやむを得ず乗ってこないのではなく、自動車を保有し

ているのにそれを敢えて家に置いてやってくるのである。ちなみにこの朝市会場では自動車利用者のために無料の駐車場を準備しているが、それらが満車になって入れなくなったというわけではない。また、特に自動車利用による来訪を控えるようモビリティ・マネジメントなどのキャンペーンを実施しているのでもない。都心に新しく発生した商業集積に対し、多くの買物客はあくまで自主的に自動車を家に置いてやってくるのである。集客数の多さから商業的にも成功しており、なおかつ都心開催でありながら周辺道路等にもかろうじて深刻な交通上の問題は発生していない。

ちなみに生態学の分野では、環境の変化によって特定の植物が絶滅したように見えても、数十年間は土壤中にその植物の種子が生きて残っており、その土壌を本来の環境状態に持ち込めば、時期を経てもその特定植物を再生できることが知られている⁵⁾。このような種子を含んだ土壌は「土壌シードバンク層」と呼ばれている。これと同じように、都市の中にはまだ一定の環境が整えば、たとえ自動車を保有するようになっていても、自動車利用を控える「居住者のシードバンク層」がかなりの厚みでまだ存在していると筆者は考えている。『このような「居住者シードバンク層」が自主的に交通環境負荷を下げ、外部不経済を小さくするといったその潜在能力を最大限に引き出せるよう、都市構造の面でも仕組みの面でも柔軟な創意工夫を重ねるべきである』というのが「都市計画の立場」にたつ筆者の意見である。自主的な需要を前提としない一方的な都市構造の集約化は、かえって状況を悪くすることはコンパクトな都市構造の研究の初期において既に指摘を行っている通りである⁶⁾。ただ単に都市構造をコンパクトにすればよいという思考停止は禁物である。倉敷市の事例からわかることは、都心付近に再生される商業施設が郊外大規模商業施設に劣らず魅力的でなければならぬということが、当然であるが最も重要な要

件である。

4. 商業施設の進化・公共交通軸とのリンク

都市計画法の改正に伴い、商業施設の事業者側も既に様々な自衛戦略を進めている。それらの中には上記したような、自動車利用を控える居住者シードバンク層の潜在能力に結果的に配慮した試みも散見される。その代表的な事例⁷⁾として、ヨークベニマルは商圏人口が1万人と規模が小さくても収益が確保できる新型の小売店（売り場面積2,000㎡以下）の開発を現在進めている。そこでは特に高齢者や自転車による来店者に重点を置き、店舗から半径1km以内（徒歩圏）を商圏として想定している。また、ディベロッパーの福岡地所は人口3～5万人の小規模都市の商店街に、小型の生鮮スーパーを核とした既存店舗を活かす形での新形態のタウンセンターを開発予定である。これらは商業施設開発における一種の進化として位置づけられる事項であろう。

このような居住者シードバンク層の自動車からの手段転換は、徒歩・自転車だけではない。条件が整えばバスや鉄道といった公共交通機関への転換も想定される。すなわち、その大規模商業施設が公共交通利用者にとってどれだけの利便性を有するかということも、居住者シードバンク層の交通手段転換をどれだけ引き出すことができるかの大きなポイントとなる。ちなみに過去にオランダで適用されたABCポリシーや、英国のPTAL (Public Transportation Accessibility Level) 指標も、公共交通利用の視点から商業施設をはじめとする都市施設の立地妥当性を判断しようとするものであった。規制緩和に伴って以前より撤退が容易になった公共交通事業者が、将来的な公共交通利便性をどのように担保できるかという問題は残るが、公共交通の利便性が視点として重要であることに変わりはない。

なお、2006年4月、岐阜県に国内最大規模の売

り場面積（およそ7万5千㎡）を有する郊外型ショッピングセンター、モレラ岐阜がオープンした。その際に隣接する「樽見鉄道」に、モレラ岐阜の管理会社が6,000万円を負担して新駅を設置している⁷⁾。このような大規模商業施設と公共交通の新たなリンクの創設は、都市内へのライトレール（LRT）導入に関する議論が各所で進んでいる現在、ますます期待される領域であるといえる。

特に戦略として考えることが望ましいのは、各地区の公共交通利便性を個別に独立して評価・計画するのではなく、公共交通利便性の高いコリドール（公共交通軸）へいかに都市活動を集約させていくかという視点である。仙台など、わが国の政令指定都市クラスの都市ではこのようなコリドールを新しいマスタープランや交通計画の中にきちんと書き込むようになってきたのは望ましいことといえる。その一方で中核都市以下の諸都市ではこのような公共交通軸の概念が必ずしも議論されていない。ちなみにさらに少ない人口集積しかない地方都市であっても、後述するフランスのブレストのようにLRTなどの公共交通導入にあわせ、都市活動をそのコリドール上へ集約しようとしている都市も世界には多く存在する。

5. 同時に考えるべき課題

当然のことではあるが、大規模商業施設の出店配置だけを議論しても、問題の本質は何も解決できない。限られた都市空間の中でどのように環境負荷が低く、かつ質の高い暮らしを実現していくのか、将来の時間軸も含んだ形でそのトータルフレームが問われている。先に述べた公共交通基盤も含め、住宅やオフィスの空間配置も同時に解かなければならない問題である。また、既に都心のみならず郊外でもはじまっている都市活動の撤退や未利用地の発生に対し、どのような取り組みを行っていくかは重要な課題である。本章では大規

模商業施設の立地問題をとりまくこのような諸課題についても計画的な視点からいくつかの方向性を例示・検討したい。

まず、将来への時間軸という観点から考えると、出店時ではなく撤退時に対してどのようなプランを事前に持つかということも今後の商業施設開発においては一つの重要なポイントになる。2006年4月に長岡市に出店したユニーのショッピングセンターでは、撤退する場合の対応を自治体との協定の中にあらかじめ盛り込んだはじめてのケースである⁷⁾。具体的には、店舗を閉鎖する少なくとも1年前までに同市に通知を行うこと、後継店の誘致、地元テナントの後継店での営業の継続、店舗閉鎖に伴う周辺環境への配慮といった条項が明記されている。

各都市における既存の土地利用計画(用途規制)が時代にあわなくなってきたということも、今後の大規模商業施設の適切な立地場所を考える上で大きな課題である。工業用途や流通業務用途を想定して過去に土地利用計画を作成したものの、それらに対応する施設立地の見込みがなく、計画の変更が適切になされていないといった事例は数多い。現在の都市空間に対する様々な需要の中で、どこに何を配するのが最も適切かを改めて問うことが多くの都市で求められている。ちなみに、わが国は米国のスマートグロースのように、ダイナミックに都市計画の意思決定を進めるシステムが発達しておらず、今後の改善が待たれる分野であるといえる。

また、いわゆる土地利用規制だけでなく、誘導策やネゴシエーションに基づく対応策を、バリエーションとしてさらに組み合わせしていく柔軟さも必要だろう。米国メリーランド州で採用されたような、集約型市街地整備を進めたい場所にだけ重点的なインフラ整備を行うPFA (Priority Funding Area) といった方策も選択肢として可能ではなくはない。これは立地施設の制限を行う規制

とは全く異なり、インフラが完備している場所を立地施設側が自主的に選ぶことを期待する誘導策である。当然のことながらPFAに該当しない地区に対してはインフラ投資が抑制されることになる。また、ネゴシエーションに基づく対応策の例として、英国で導入されているプランニング・ゲイン (Planning Gain) などの柔軟な開発権取引制度を肯定的に見直すことも考えられる。

6. おわりに

最後に大規模商業施設の立地に関わる示唆的な意見を一つ紹介しておこう。昨年フランス西部の小都市、プレスト市においてCO₂排出量削減のための都市交通計画のあり方についてヒアリング調査を行った時の話である。プレスト都市圏はLRTの導入を予定しており、それにあわせて土地利用と交通を一体化した計画を策定しつつある。その中で新たに導入するLRTとリンクしない郊外型の大規模商業開発は一切認めないという方針を示している。ちなみに、都市間競争の中でその都市が商業的に勝ち残ろうとすれば、周辺の都市圏にあるより大規模の商業施設を自地域の郊外に誘致するのが昨今の最も適切な戦略であったといえる。例えば英国では土地利用と交通の計画一体化をうたうガイドラインPPG13が10年以上前に提示されたが、それが十分に機能せず、郊外への大規模商業施設の立地が一部で続いているのはこの都市間競争をうまく抑えることができなかったのが原因である。筆者はプレスト市の担当者に「郊外に大規模な商業施設を全く入れないのであれば、都市圏間の競争に負けてしまうのではないのか。」という意地悪な質問を行った。しかし、担当者による回答は「負けることになってもそれでよいではないか。」というものであった。このような回答は誰もが利潤を追うことを前提とする経済学のテキストには決して記載されていない。しかし、今後の我々の生き方を選択する上で、担当者が「よく判

断」した一つの例ではないかと考えている。

最初にも述べたとおり、都市計画は創意工夫である。上述した英国のPPGなど諸外国における都市計画のガイドラインでは、その基本方針のみ記載され、最終的な落としどころは、ケースごとに考えなければならない仕組みになっている。わが国においてもふさわしい大規模商業施設立地に関する適切なガイドライン構築が期待されるが、それは担当者が「考えなくてもすむ」ためにつくるものではないことに留意が必要である。

社会に十分な資源が存在した時代においては、その構成員がそれぞれ何の制約もなく利潤極大化行動をとれば最適に近い結果が得られると述べてもよかったといえる。しかし、化石エネルギーは無尽蔵ではなく、一定の予算のもとで広い都市空間全体にわたって都市基盤の投資・維持を行うことも現実的に不可能となっている。環境や資源の制約が無視できない時代においては、いかに控えめな生き方を生活の質を落とすことなく実現できるかということを考える必要があろう。

最後になったが、フランス、プレスト市におけるCO₂削減のためのLRTと土地利用の一体的計画の調査は、環境省地球環境研究総合推進費「環境負荷低減に向けた公共交通を主体としたパッ

ケージ型交通施策に関する提言」(代表：広島工業大学青山吉隆教授)を得て実施したものである。記して謝意を表する。

<参考文献>

- 1) 国土交通省：社会資本整備審議会ホームページ，中間とりまとめ，http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/04/040703_.html (2006.7.)
- 2) 和気倫弘・谷口 守・阿部宏史：地方部における個人交通行動の長期的変遷に関する研究，土木計画学研究・論文集，Vol.20，No.3，pp.501 - 507，2003.
- 3) 日本ショッピングセンター協会：わが国のショッピングセンターの現況2004
- 4) 谷口 守・松中亮治・横山大輔：自動車利用を控える居住者シードバンク層の発見，—マーケットマイル指標を用いた交通環境改善・都心再生の可能性検討—，土木計画学研究・講演集，No.34，CD-Rom，2006.
- 5) たとえば，鷺谷いづみ・矢原徹一：保全生態学入門・遺伝子から景観まで，文一総合出版，1996.
- 6) 村川威臣・谷口 守・中野敦：居住ニーズからみた住区整備による交通環境改善の実現可能性，都市計画論文集，No.35，pp.337-342，2000.
- 7) 都市計画協会：まちづくり情報，第40号，2006.