

研究テーマ	大規模商業施設立地と生活環境のあり方に関する研究
研究者	調査課 研究主査 松山 明
研究目的	<p>名古屋市では、近年既成市街地内の工場跡地等における超大型店の立地が増加しており、周辺地域の生活環境や既存商店業者に影響を及ぼしていることが予想される。</p> <p>本研究は、名古屋市における近年の大規模商業施設の立地について、その動向及び現況から課題を抽出し、海外及び国内先進都市の対応策との比較も含めて、対応のあり方を提言することを目的とする。</p>

研究成果概要

第1章 大規模商業施設立地の実態把握

1-1 大規模商業施設の立地に係る法制度の変遷

1937年百貨店法（第1次）の制定から、1973年大店法の制定までの法制度の変遷経緯、及び大店法制度の概要を整理した。

1-2 現行法制度の目的、内容等

大店立地法の概要をレビューし、従前の大店法との比較でその特徴を明らかにした。また、名古屋市における大店立地法制度の運用方針を整理した。

1-3 市内大規模商業施設立地の実績の整理

(1) 大規模商業施設の立地状況

名古屋市内の大規模商業施設（店舗面積1,000㎡以上）は2003.7時点で273店舗、163万㎡あり、人口1人当たり店舗面積は0.74㎡/人となっている。

区別にみると、最も多いのが中区、次いで中村区であり、都心にかなりの規模の集積がある。この2区に次いで多いのが港区であり、人口1人当たり店舗面積でもこの3区が多くなっている。

(2) 大規模商業施設ストック状況の推移

大規模商業施設の店舗面積はここ15年間で77万㎡から161万㎡へと倍増している。特に、店舗面積が1万㎡を超える超大型店が増加しており、34万㎡から86万㎡に増加している。

大規模商業施設の集積が最も高いのは都心区であるが、近年では周辺の港区、中川区、緑区の増加が著しい。特に港区はここ15年間で12倍も増加している。

大規模商業施設の立地は都心や商業地域での立地から郊外の幹線道路沿いへの立地と変化していったが、近年では経済状況の変化により閉鎖された工場跡地を利用した

超大型店が増加している。その結果、港区等において工業系用途地域での立地が増加している。

(3) 大店立地法による届出の状況

大店立地法の施行直前に大店法によって届出された物件が1998～2000年に大量オープン(45件)した。大店立地法による新設の届出件数は32件であり、うち21件がオープンしている。

確認申請のデータをもとに、大店立地法施行の前後で申請規模の違いがあるかを見たところ、延べ床面積1500～2000㎡のスーパーマーケットと物販店のシェアが増加している。大店法の対象とされない売場面積500㎡未満で建設されていたものが、大店立地法の対象とならない売場面積1000㎡近くまで規模を拡大しているものと考えられる。

第2章 市内大規模商業施設立地に伴う問題点・課題の分析

2-1 周辺生活環境への影響

大規模店舗の立地に伴い住民等から意見書提出という形で問題とされた物件と、景観が問題とされた物件についてみた。

周辺の交通渋滞に関してはオープン時に大きな問題を起こしているが、一定の期間が過ぎると入出庫のピーク時には渋滞を生じているが、深刻な問題とはなっていない。ただし、誘導コースを使われず周辺の生活道路に車が入り込む問題を一部で生じている。

深夜営業に関しては、特に24時間営業に関して「青少年の溜まり場になるのでは」「安眠妨害」といった点の懸念があったが、地元ヒアリングではオープン後に問題が顕在化した状況はない。

大店立地法の指針に街並みづくり等への配慮があるが、問題とされたケースは届出段階では外壁の色が提示されておらず、建物竣工後問題となった。商業施設では目立つために原色を用いる場合があるが、周辺環境とかけ離れた色合いは問題である。

以上のように、大規模店舗の立地が生活環境に直接及ぼす影響に関しては、オープン時の交通渋滞等の問題が大きい。この問題はその後沈静化していくが、複数の事業者による大店立地が連鎖した場合や、大店立地の後に、同一開発者による複合映画館、スーパー銭湯、飲食店等の集客施設が一体的に開発された場合には交通集中が進むことがある。

2-2 大規模商業施設立地に伴う既存商店への影響

大規模商業施設が急増した港区においては、それまで港区内で最大の商業集積を有していた西築地学区の小売商店数・従業者数、1商店当たり年間商品販売額がピーク時の6割以下となっており、特に規模の小さい商店が急減している。大規模店舗との直接の関係は立証できていないが、従来は近隣の商店街で買い物をしてきた住民の利便性が低下していることが推測される。

2-3 土地利用の変化による産業政策や都市基盤整備への影響

大店立地法による32件の新設物件のうち、約半数の15件が工業系用途地域に立地し、その平均店舗床面積も約8,800㎡と大きい。本市における最大の工業地帯である港区の工業地域においても、工場から店舗等への土地利用転換が連鎖的に続き、土地利用が大きく変化している。また、名古屋市新基本計画において「先端技術研究拠点の形成や都市型工業の育成を図る」と位置づけられた熱田区神宮東(高辻・六野)地区では、地元企業も参画してルネサス熱田構想を検討し、新世紀計画2010でも継続して工業・物流系土地利用とされているところであるが、大規模商業施設や大型娯楽店舗の立地が連鎖し、その実現は厳しくなっている。

周囲が低層住居系地域でありながら、既存大規模工場の存在により工業系用途地域が指定されていた地区や主要生活道路沿線が第2種住居地域に指定されている箇所では、大規模商業施設が立地することにより、発生交通量は一気に増加し、都市基盤施設が不足することが懸念される。既に慢性的に渋滞を生じているような地域における立地では、開発者による敷地内での対応のみでは現況より交差点飽和度が下がる理由はなく、公共サイドにおける基盤整備が必要とされる。大店立地法の趣旨に沿って立地を認めていくなれば、将来の土地利用転換の動向を予測し、都市計画道路網についても見なおしが必要とされてしまう。

2-4 有識者ヒアリング調査結果

ヒアリング先：名古屋工業大学藤田素弘助教授、豊田工業高等専門学校荻野弘教授

- ・経済産業省の指針では全国一律の自動車分担率が示されているが、当地域の実態にあっていない。
- ・所要台数の算定に、従業員用の駐車台数が考慮されていない。
- ・駅に近い大規模商業施設の駐輪場では通勤用に利用されることを考慮すべき。
- ・渋滞を生じている場合の交通量の把握においては「先づまり」を考慮しないと実態を反映しない。
- ・通過所要時間は右折車両や駐車車両の有無や交通量の変化により、短時間の間にも大きく変動するものであり予測は難しい。届出に用いた予測値について開店後の追跡調査が必要。
- ・経済産業省の指針は完璧でないので、今後随時変更がなされる予定である。地方でも運用の中で対応していくことが必要。
- ・業態(営業品目)変更のみの場合、大店立地法での届出は必要とされていないが、家具店からスーパーに変る場合、必要とされる駐車台数は大きく異なる。届出の対象とならないのはおかしい。
- ・出店資料を整理し、データベース化することも重要。
- ・オープン後の渋滞が1月とか長期にわたるのは問題。オープン後の交通量の実態など、個々の店舗の定期的な追跡調査が必要。行政でできなければ、開発者に資料を提出させればいい。
- ・大規模商業施設の立地により周辺の店舗が閉鎖に追い込まれているという実態を把握することも重要。

第3章 諸外国及び国内他都市制度・事例等の分析

3-1 諸外国の大規模商業施設立地に係る制度

英国	フランス	ドイツ
<p>「都市・田園計画法」による土地利用規制の観点から、大規模商業施設を含むいかなる建築も開発許可が必要とされている。この許可に際しては、中央政府通達(PPG)と、地方自治体の開発計画に基づき判断がなされている。</p> <p>1988年に制定され、1993年、1996年に改正されたPPG6は、中央政府の「持続可能な開発戦略」に基づき、中心市街地の活力の維持と自動車客を対象とした郊外型大規模商業施設の規制を強めている。</p>	<p>1973年制定の「商業および手工業の方向づけに関する法律(通称ロワイエ法)」で、大規模商業施設立地を規制している。当初の法規制対象は、床面積3,000㎡以上または小売り場面積1,500㎡以上の店舗で、県商業都市計画委員会の許可制度である。1990年の改正で、一の商業の固まりや複数の集積を合計して本店法の対象かどうかを判断するようになった。</p> <p>1993年の改正により、審査基準が、関連商業地における各業態の需給関係、中大型店の密度、雇用への影響、各業態での十分な競争の必要性の考慮等と明確化され、中大型店に対する総量規制的な色合いが強くなった。</p> <p>1996年のラファラン法による改正で、対象店舗面積を300㎡以上とし、商業活動内容の変更も再許可の対象とし、また、ホテル・飲食店・映画館等も対象となった。加えて、店舗面積が6,000㎡以上の場合は公聴会開催と全国商業施設委員会での審査が義務付けられた。</p>	<p>地方自治体が高権を有するFプランやBプランの用途地域制により、大規模商業施設(1,200㎡以上)の立地箇所は、「中心市街地」と「特別地域」に限定されている。(ただし、連たん市街地や旧制度Bプランによる工業系地域は現行Bプラン上は白地扱い)</p> <p>コンサルタントの予測により商店街の売上の10%を超える影響がある場合には、隣接自治体にも立地拒否権がある。</p> <p>店舗周辺の交通量予測が義務付けられており、周辺の道路等の整備負担を開発者が求められる。</p> <p>一方、駐車場については、過剰な交通需要を発生させること等によりその規模が制限されることがある。</p> <p>また、販売品目により規制が異なり、衣服、書籍、宝石、時計は中心市街地に限られ、大型家具、日曜大工品は郊外でも可である。</p>

3-2 国内他都市における制度・事例等

(1) 他都市の指針運用基準等

国指針は全国共通のものであり、地方によってはなじまないものや、その数値基準レベルが違うものが求められる。名古屋市では指針の運用基準として必要駐車台数の算定、駐輪場の設置、廃棄物等の処理について独自の基準を設けているが、他の政令市でも、仙台市・横浜市では駐車場台数、神戸市では駐輪台数、仙台市・福岡市では廃棄物対策について事前届出や上乗せの対応を求めている。東京都・神奈川県・横浜市では、深夜営業騒音規制に大規模小売業を追加し、営業に伴う騒音や駐車場での騒音に対して、改善勧告・命令を出せる制度としている。さらに、京都市や金沢市などでは、「まちづくり条例」による総合的なマスタープランを作成し、大規模商業施設立地にも対応している。

(2) 情報の公開・提供

政令市の多くは、立地法運用要綱や大店立地届出の手引きを作成し、配布及びWEB上で公開している。届出内容や住民や市の意見書やそれに対する見解書についても、わかりやすいように工夫しWEB上で公開している都市もある。さらに、福岡市では大店立地審議会議事内容を詳細に公開している。

(3) 那覇市調査

市街地内の米軍基地が返還され始め大型商業施設の立地が進みつつある那覇市は、工場跡地にランダムな大規模商業施設立地が進行している名古屋市にとって参考になるものと思われ、現地踏査及び行政関係者にヒアリングを行った。

大型商業施設の立地が進みつつある地区に隣接する一帯の既存商店街群の求心力は落ちてきている。これに対して、国際通り商店街振興組合連合会が主体となり交通社会実験を行うなど各種イベント実施等の対応策が取られている。また、大店法施行後の変更届により営業時間を深夜まで延長する大規模商業施設も多いが、青少年への影響や周辺生活環境の悪化はあまり問題になっていない。

(4) 用途地域制による誘導の限界

工業地域における複合映画館について、建築基準法48条但し書きによる特例許可を認めず裁判となった高知市の判決は、高知市側が敗訴した。この判決を受ける形で出された国土交通省の技術的助言通知では、基盤の整った地域における複合映画館等は、地域の実情にあわせた柔軟な対処が求められている。このため、大規模商業施設の立地の可否は都市計画により定め、大店立地法は可とされた箇所における周辺環境の調整を図る。という役割分担的な図式は成り立ちにくくなってきている。都市計画と商業施策がより一体となったまちづくり対応が期待される。

第4章 まとめ（規制誘導策の提言）

4-1 短期的対策

地域特性を踏まえた運用要綱、基準の策定・公表について

交通における自動車分担率が高いなどの名古屋市の特性や営業品目だけの変更が対象外であるなど明らかな国指針の不足を踏まえた運用要綱、基準を定め公表していくことが、地域の特性に応じた大規模商業施設立地誘導の基になると同時に、行政の透明性の確保の面からも望まれる。任意による指導事項であっても、事前明示による問題の未然回避効果は無視できない効果がある。

情報公開・提供について

立地届出について、広く情報を提供し、住民等の意見を適切に反映させるためには、市役所本庁舎や区役所での縦覧だけでなく、地域のコミュニティセンターでの縦覧やWEB対応の充実を図るとともに、地域住民がその内容を理解できるような説明・解説がなされることが望まれる。

オープン時交通対策について

大規模商業施設のオープン時には買い物客が集中し、大渋滞を発生させるという問題

がある。様々な対応策によって緩和していくことが重要であり、商業者はそのノウハウを蓄積していくことが望まれる。

データベース作成について

届出物件の図書には貴重なデータが含まれており、このデータを今後の大規模商業施設の立地に生かしていくことが重要である。分析しやすいようなデータベースを作成することが望まれる。

出店後の定期実態調査について

大店立地法による届出は出店時のみとなっており、出店後の実態に対するフォローアップが不十分である。開店時の実態や一定期間経過後の実態を定期的に調査し届出させ、その数値を基に推計方法をより実態に近づけていくことが望まれる。

景観問題や夜間騒音防止など他施策との連携強化について

大店立地法における街並みづくり等への配慮は景観協定や景観条例などが前提となっており、景観形成の取り組みがない地域においては周辺環境から逸脱した景観の建物が立地したとしてもそれに対抗することはできない。建物が大きく外壁面積も大きな大規模商業施設の影響は大きいため、街並みづくりの点から大規模商業施設の形態・色彩に対し、規制誘導していくために、独自の指針運用基準を定めると共に、景観法の制定にあわせ、総合的な視点から取り組んでいくことが望まれる。

市内での24時間営業はまだ4店舗のみであるが、今後の増加が予測されるため、深夜騒音について公害防止施策の中で事前に対応策を位置づけておくことが望まれる。

このような行政他施策との連携強化のためにも、名古屋市行政内部の運用協議会の再建が望まれる。

4 - 2 中長期的対策

自動車分担率低減への取り組みについて

現行の大店立地法の手続きは、出店を前提に駐車場待ち車両による交通渋滞を避けるためにより大規模な駐車場の確保を優先させるシステムになっているが、環境に優しい都市づくりには反している。シャトルバスや路線バス等公共交通機関を充実させたり、共同宅送を導入したりするなど、来店者の自動車分担率を引き下げる方向性を模索することが望まれる。

複合・連鎖立地対策について

同一資本により大規模商業施設と娯楽施設等の集客施設を同一箇所に設置し一体とみなされる開発の場合には、トータルに立地を検討すべきである。それが大店立地法の範疇を超える場合には、独自の制度を検討することが望まれる。

また、大規模商業施設がある地域に集中的・連鎖的に出店する場合には、建築物の複合日影問題と同様な問題を生じるおそれがある。既存店舗の入出庫経路の変更により交通渋滞を回避することが合理的な場合には既存店舗に協力を求めるなどのルール化の検討など、この課題に対する解決方法を模索していくことが望まれる。

総合的なまちづくり施策への展開について

工場跡地に大規模商業施設が相次いで立地している熱田区神宮東(高辻・六野)地区は、名古屋市が都市型工業の育成を位置づけていたところであるが、実態としてその施策は意味が無くなってしまったことになる。現状では名古屋市の既成市街地から工場がどんどん減少し、そのことが大規模商業施設の立地を支えているともいえる。

名古屋市全体の産業施策・工業振興施策からみてこのような工場から商業施設への土地利用転換が今後も続いてよいのか疑問が残る。工業振興を位置づける地域においては、中高層共同住宅の進出規制と併せて、大規模商業施設への土地利用転換を規制することが望まれる。

一方で、既存工場の既得権益を保護する観点で周囲の用途地域と異なる工業系用途地域に指定していた箇所については、用途転換前に用途地域を周囲に揃えることが望まれる。

また、緑区や守山区など区画整理地で一帯が低層住居系地域でありながら主要生活道路沿線の用途地域が第 2 種住居地域が指定されている箇所は都市計画法/建築基準法では店舗床面積は青天井であるため、発生交通量が一気に増加し、都市基盤施設が不足するおそれがあるので、上限を設ける方策を検討することが望まれる。

商業施策の枠内に留まらず、都市計画・公共交通施策等他施策と連携した総合的なまちづくり施策として市街地の将来像を描く条例の下に大規模商業施設立地を誘導していくことが望まれる。