

福祉のまちづくりの面的な展開に関する研究

－駐車場コントロールによるまちづくりの研究－

A Study on the Spread of Providing Accessible Environment toward Caring Society for All

A Study on City Planning by Parking Lot Control

石川星児 北川博巳
ISHIKAWA Seiji, KITAGAWA Hiroshi

キーワード：

駐車場コントロール、公共交通機関の維持増進、
駐車場税、中心市街地活性化

Keywords:

Parking lot control, Maintenance and improvement in public transportation, Parking lot tax, Activation of center urban area

Abstract:

The purpose of this study is, in the suburban or rural area, for the continuance of the bus that is the public transportation, to search for the method of urging the office accumulation to the main bus stop, restricting the store with parking lots in other places. As a result, a gentle city planning to the handicapped person etc. and the activation of the center urban area are aimed. As the means, besides development along bus route, the use of the Town Planning Law, Large-Scale Retail Stores Location Law, Local Tax Law, and the Spectacle Ordinance is thought. Concretely, they are (1) Reformation use district system, ratio of building coverage and building volume to lot. (2) Restriction of a huge parking lot. (3) Use of the peak cutting parking fee. (4) Cooperation for employee's bus commuting. (5) Taxation to parking lot more than a certain number. (6) Development permission system in urbanization control area. (7) Conference system with the administration about Parking lot at important position on city planning.

1 はじめに

鉄道会社は軌道、駅を自ら設置するが、道路は公共が整備しても道路の駅である駐車場（以下「P」と略す）を自ら行うことは少ない。鉄道駅ではその周辺土地を高度利用するべく民間投資がなされ、都市計画も用途地域指定や駅前広場・道路整備が行われ、それに応じる。従って駅の配置は都市形成に大きな影響を及ぼす。道路の駅たるPの設置が自由放任では計画的なまちづくりを望めるはずもなく、それが公共交通維持困難や中心市街地衰退を招いたといえる。自動車専用道路のサービスエリアのように建築可能な区域が限定されれば、沿道土地利用コントロールや都市構造再編は容易なはずである。

本研究の目的はPに着目し、その立地・台数等を統制することにより、公共交通の維持、中心市街地活性化に活かす可能性を探ることである。P施策は必要駐車台数確保が目的の駐車場法による駐車場整備地区等、業務市街地が対象であることが多いが、本研究では公共交通機関といえばバスしかない郊外や郡部とする。

2 公共交通機関維持への施策

主要バス停を選び、その近辺に利用頻度の高い施設を集積できれば、一か所で用が済む。高齢者の主たる外出目的は買物と通院だが、それらがまとまってバス停近くにあれば、利便性は向上し、バス利用者増の好材料となる。最寄りバス停が遠い地域の住民のためにはバイク自転車Pを併設することである程度対応できる。

バイパス沿いの恣意的立地に建つ、大規模Pを持

つ施設をバス停直近に立地誘導すれば、バスでの来店もいくらか望める。平日余裕のある駐輪場を通勤通学に開放すれば、バス利用が高まる可能性がある。バス停駐輪場のニーズは高いと思われる。移動の要である公共交通軸とマイカー移動軸とを一致させていくことが有効であるが、現実には新しいバイパスが開通すると住民の主要動線はそちらへ移動、さらに大型商業施設が進出するが、バス路線は従来乗客の利便性は低下できないのか、旧道のままという例が多い。

2.1 交通弱者の発生

郊外立地のショッピングセンター（以下「SC」）は車いす使用者に配慮され、買った品をショッピングカートでマイカーまで楽に運べる、バリアフリーである一方、多くが車を使えなければ健康な人でも来店が困難な立地にあることはさほど問題視されてこなかった。しかし今日では買物弱者支援の必要性は一般に認識されつつある。

移動は車が前提という地域社会では、歩道を歩く者はごく少なく、障害者にとっても以下のような問題で住みづらくなっている（図1参照）。

- ・ 単独歩行の想定に無理があるので、誘導ブロックは形骸化し、困った時に助けてくれる人がそばにいない。
- ・ 歩道を横断する各Pの出入口は車いす使用者や視聴覚障害者のバリアになっている。
- ・ 歩行者通行量の減少による治安悪化ゆえ、自転車・バイクで十分な距離でも車を使用せざるをえず、それが車社会化を加速する悪循環。
- ・ 本来バリアフリーにしやすい建物一階はPが占有し、バリア発生の原因となっている。

地方部の車社会は後戻りできない段階まで来ている。高齢社会の深刻化でバス経営に必要な交通需要は減り、必要度は高まる今、バスとマイカーが共生できるまちへ変えていく必要がある。

2.2 特定バス停への施設集積

一般的ロードサイド店舗の幹線沿いに線状に立ち並ぶ配置では、店舗間距離が長く、徒歩での複数店買い回りは無理である。駅前のように施設が停留所近くに面的に集約配置されず、幹線に面した土地のみ活用され、裏土地は農地が介在、道路も未整備な例が多い。主要バス停周辺には歩いて用が済ませられる、歩行回遊空間が求められる。

2.2.1 整備主体

○ バス事業者による

鉄道事業者は各駅勢圏で住宅開発し、ターミナル

駅には大型商業施設を設け、乗客を増やす努力をしてきたが、バス事業者はそのような対策をしてきたとはいえない。バスは鉄道ほどの旅客数がなく、また路線のほとんどが鉄道駅に接続されているので、独自に沿線開発をする必要がなかったのであろう。

バス路線沿道での拠点開発、住宅開発等の沿道開発の努力も必要とされる。

○ 自治体による

行政も官庁・文化・教育施設等の立地決定に主たるアクセス手段はバスという前提はなかった。

バイパス沿道の無秩序開発が起こる前に、公共が道路開通と同時にPを先行して設置する対策が有効ではないか。公営Pは公営施設の付属Pを別途時間貸しとして活用する例や、すでに高度市街化したところに設置する例がほとんどであったが、周辺土地も先行取得してそこに民間施設を呼び込み、事業所集積を図るものである。自ら行政出張所や図書館、福祉施設等もパイロット施設として設置すればなお効果は上がる。

類似先行例として「道の駅」がある。以前は産地品を個人個人が通過車目当てにわずかな駐車スペースを用意し路傍に並べ、見過ごされることが多かった。今では台数のある程度確保した共用Pが用意され、観光バスの休憩所として利用者の定着を図っている。

2.2.2 都市計画的手法

○ 用途地域

幹線沿いの用途地域は一般に道路境界から30mまで帯状に街区内部より緩和し、高度利用するという方針で決定され、バス停の存在は意識されていない。それが延々と続くロードサイド施設の一因となり、バス停の拠点性を低下させている。

都市計画法改正により1万㎡以上の集客施設の商業地域等以外への進出は規制されるようになったが、日常の買物場所である近隣型ショッピングセンター規模は適用外である。大型店舗の場合はある市が規制すれば隣接市に出店先が変わるという問題があるが、近隣型の場合はそういうことはない。主要バス停周辺へ面的集積を促す用途地域で区分すること、用途地域制度を建築物のみでなく屋外平面Pにも適用、他の大規模Pを抑制すること、それらで集客力の集約効果が高まるのではないか。

○ 建蔽率

本県では緑条例¹⁾に基づく緑地附置基準があるが、それが適用されない場合の敷地内空地はほとんどをPスペースが占有している。敷地内に空地を確保せよとはPを敷地内に取れと同義である。敷地が

広い場合は建蔽率上限まで建てても自動的にPスペースとなる十分な空地は残り、P確保のコストは表面化しない。その地価が立体駐車場の建築コストより安ければ、P確保のために農地が転用されるなどの原因となる。

郡部では事業用地の建蔽率を80%と高くし、広い敷地を用意して自前のPを取るよりも、前述共用P直近に進出する方が得策とするインセンティブとするべきではないか。

○ 容積率等

今日の商業施設には高容積地区の立地は適さない。高容積が必要な商業地区は全国的にも限られている。現実の店舗は平屋や2階建が圧倒的でそれは同じ床面積でも階を積むごと建築構造、昇降機、防災のコストが上昇、また屋上P設置困難や、3階以上の階の売場では客の立寄りが悪いというのが理由である。にもかかわらず、高容積率指定は地価を上昇させ、出店上の障害となる。

バス停周辺に集積を促す場合でも高層住宅需要がない地域では200%で十分である。

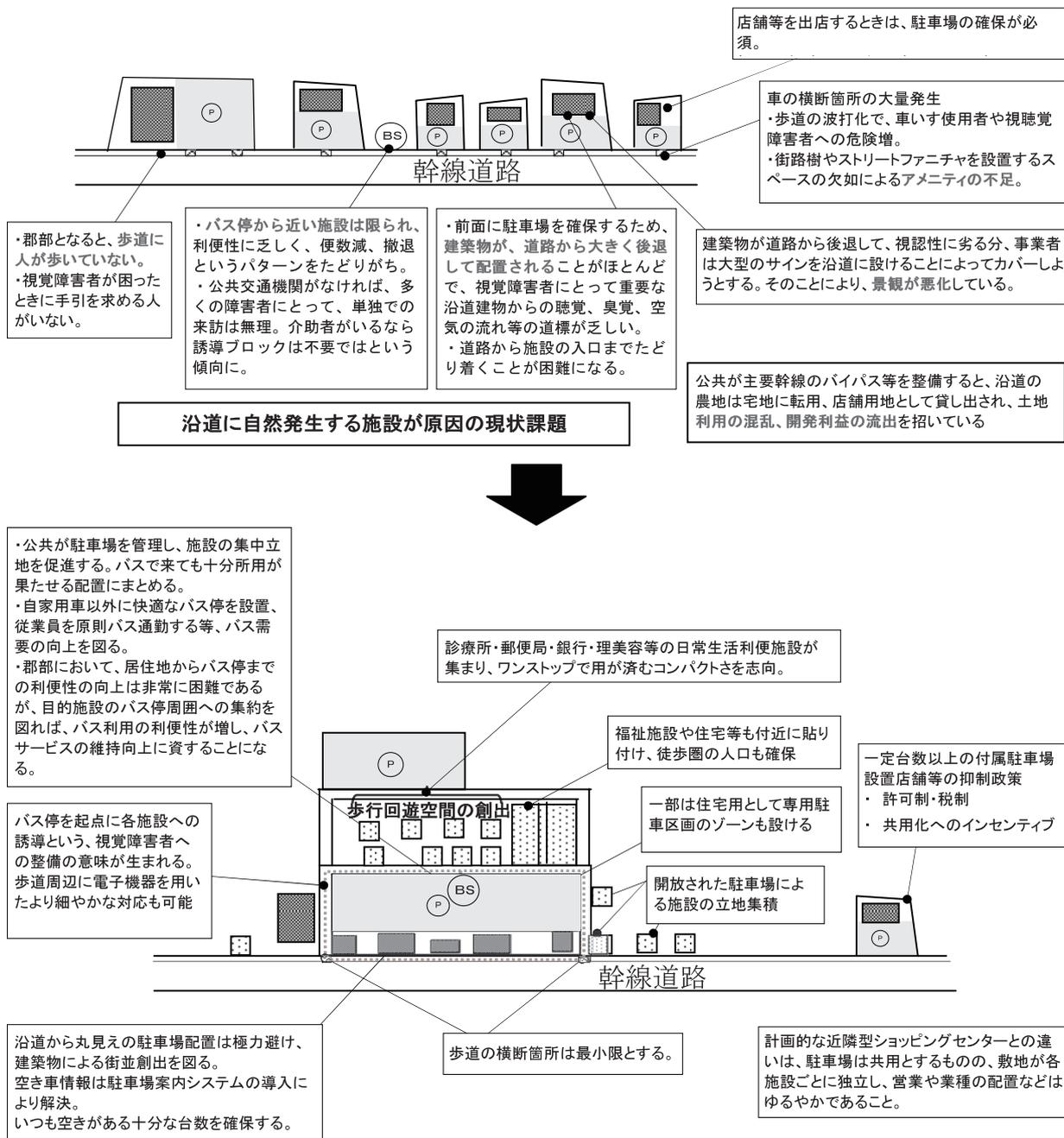


図1 バス停集約駐車場による改善イメージ
Fig.1 Improvement image by Consolidated parking lot near bus stop

2.3 市街地密度を低下させる駐車場

地方都市の低密度市街地が形成の原因は、車社会のモビリティの高さが施設立地の自由度の高さとされるが、車社会のインフラであるP自体が、市街地密度を薄める空地であり、建物間を遠距離化し、公共交通での移動を困難にしている。そのことにも注目すべきである。

大都市区域の場合は都心という主たる勤務地・用務地があり、そこへは車での来訪が困難・不経済なため、各地と都心は鉄道で結ばれ、駅と周辺はバスで結ばれるという階層的図式が成立し、おのずと高密度な市街地が形成された。

しかしながら、地方部の場合は職場も用務地も分散することで、車社会はますます加速している。高度成長期以降、全国のほとんどの地方都市は人口増以上に市街地面積を拡大、低密度化させ、公共交通機関が成立しえないまちづくりをしてきたのではないか。これ以上P用地による都市浸食防止のためには、Pを多く取りたいなら立体式にと誘導する必要がある。P用地面積に上限を設ける、敷地に対する駐車場用地の割合の上限を設けるといった思い切った規制を検討すべきではないか。

2.4 景観からみた駐車場

空地や資材置き場、街中のコインパーキングについては、土地の有効活用・都市景観上問題であるとされるが、建築敷地内Pは問題視されることが少ない。空地は醜いといった感覚がPに対しては寛容になっているのである。幹線に向け広大なPを露出したロードサイド店舗群はある種の活気はあるものの、索莫とした感が否めない。運転者に空車状況を見定めやすくする、来客動線を短くするといった配慮からか大方が道路から見て前面がP、奥に店舗という配置である。結果、郊外沿道空間には街並景観は形成されず、市街地よりも公共緑地は少なくなっている。

Pは、市街地においては街並を途切れさせること、郊外郡部においては緑を消失させることで景観に悪影響を及ぼしている。建築の敷地に限定せず、独立Pにも緑化を、アスファルトの海と例えられる広大なPには緑地・建築物による空間分節を義務化することが必要である。

3 大店立地法からのアプローチ

同法ではP待ちの車が道路にあふれることを回避するため、P台数は多ければ多いほどよいという考え方である。しかし、前述したように無条件な大規

模Pは規制されるべきと考える。

3.1 ピークカットに向けての対策

総じて郊外大型店は休日と平日、時間帯別の来客数差が大きく、ピーク時に合わせて駐車台数を決定すれば、平日昼間遊んでいるのは当然である。

そもそもピーク時必要台数を抑える、平準化対策を大型店舗はうっているのだろうか。時間貸しPは時間帯や平日休日別に細かく料金設定している。一方、地方郊外大型店では管理コストを省くためか一律無料が多い。無料Pが当然という土地柄もあるが、P選択の主要素である駐車料金²⁾によるピーク調整は有効であり、道路や列車の例と同様に導入すべきである。同法届出の必要台数算出の際それを加味し、台数を抑える。一定数以上の集客を見込む施設は公共交通が使える場所にあることは当然とし、車での来客を捌けないのなら、バスによる来店を呼びかければよい。大規模な集客施設である劇場・ホール・運動施設等はどこでもやっていることである。

3.2 大規模小売店地域貢献ガイドライン

多くの県・政令市が「大型店地域貢献ガイドライン」を定めている。法の目的からやや逸脱した内容も含むが、出店者に義務はなく、例示項目を参考に実行可能なものを計画書に盛り込めばよい。以下は香川県のガイドライン³⁾のうちPに関わる項目である。

- ・ 店舗Pをパークアンドバスライド又はパークアンドレールライド用Pとして提供
- ・ コミュニティバス運行への協力など、高齢者などすべての人が歩いて暮らせるまちづくりへの協力
- ・ 来店者に対する公共交通機関利用の呼びかけ、駐輪場の充実等自動車利用の抑制 等

大型店は住民の徒歩自転車圏店舗を廃業に追い込み、車を利用せざるをえなくさせ、車社会を加速させる。それが大型店への公共交通機関維持協力要請の根拠といえる。来客に向かってバスでの来店を呼びかけても効果はほとんどない。

出店者が行える、効果が確実に出る手段として、従業員の一定割合をバス通勤とすることや、現運行本数では通勤に使えない際の増便費用負担等が考えられる。副次的に、従業員通勤用のさらなるP乱造を防ぎ、第三者にとっても利便性向上のメリットをもたらす。都市部の鉄道利用者の過半が定期客であることからわかるように、通勤利用者はバス経営安定化に貢献する。

実際に通勤に使用するかに関係なく、通勤費用分のバス回数券等を定期的買い取ってもらえればよ

り確実となる。車に乗り慣れ、ただでもバスには乗らないという人は、チケットショップ等へ売却・換金すれば負担は軽減する。再売価は現実の利用者の評価まで下落するが、安く回数券を買った第三者が乗客となり利用が増えれば、運転本数増などのサービス充実の可能性がある。

本来正規料金客のいくらかがそちらに流れる懸念はあるが、その方法は店舗に限らず、工場等他の事業所へも適用でき、企業に公共交通機関維持への協力を求める際に広く使える。

4 駐車場設置者への税負担

従来は交通需要を発生させる原因者である事業者がP設置の負担を課すという考え方であったが、事業者にとってP設置は負担ではなく、客数確保には不可欠、義務付けずとも主体的に設置するものである。大型店が遠方から多くの客を集めるには道路とPが必要だが、大型店はその道路使用に相応する負担は負っていない。開通した道路への大規模来客Pの新設は開発利益の占有が目的と捉えられる。駅ができれば周辺が賑わうように、出店者は駅たるPを道路容量限界まで多く設置し、それに見合った売場をと考える。道路のヘビーユーザーである大型店には何らかの負担をしてもらわないといけない。

そこで指定道路の路線、地区にある一定数以上の来客用Pの設置者に課税することで、Pを抑制しつつ、目的税として公共交通維持に活用することを提案する。開発利益の還元という意味合いもあり道路管理者が課税、ただし自社施設の利用者だけでなく、他の周辺施設も含めた不特定多数の者に開放する場合は対象外とし、P共用化へのインセンティブとするものである。その負担は結局は車を使わない者を含む来客の負担になるので、公共交通維持に対する住民合意が前提である。

Pへの課税例はオーストラリアのシドニー、パースにある⁴⁾が、そちらは都心への車乗入れ抑制や土地の高度利用化への誘導が目的である。

SCを囲む大規模Pは客を敷地内に閉じ込め、管理しなくとも目的外利用者は少ない。広いPを横断し、広い店内を歩き回ったら隣の店に足を伸ばす気にもならないのであろう。

温泉観光地が「宿泊客は入浴、飲食、土産の買上げ等全てホテル内で」から、「街へ出てもらおう」に変わっているように、囲い込むのではなく、開かれた共用Pであれば、様々な利用が可能となり、まち全体の魅力を高めることができる。

5 開発許可基準の見直し

5.1 市街化調整区域の立地基準

市街化調整区域では一般に建築・開発行為は禁じられているが、都市計画法第34条各号に該当する場合は許可される。そして店舗等に関するものは、その中の第1号、第9号である。

1号は市街化調整区域住民の日常生活施設と位置付けられ、許可基準としてその立地が既存集落等の至近であることが求められる。徒歩や自転車での来店が前提と思われるが、現実には多くがPを持つ。兵庫県の運用基準⁵⁾では、敷地上限500㎡とあるが、それでも10台以上の駐車区画確保は可能であり、商圏は思いのほか広い。明らかに車での来客をあてにした店舗は、前述バス停共用Pへ集約していくのが適切と考える。

9号は長距離運転者の休憩所となる広域幹線道路に面する飲食店等であるが、指定道路はバス路線であるものを優先し、1号同様バス停Pの活用が望まれる。

また、兵庫県では同法同条第12号該当として、都市計画法施行条例第7条に基づき、「駅、バスターミナルの周辺地域として知事が指定する土地の区域」内の「駅、バスターミナル等の利用者の利便性の向上を図り、地域の活性化に資するものとして知事が指定する用途に供される建築物」も許可対象である。市街化調整区域は建築許可制ゆえに、改めて他を規制せずともバス停への施設集約化は容易である。バスターミナルに限らず、市町が施設集約を図ると定めたバス停付近に対し、積極的に本制度を活用していくべきである。

5.2 駐車場管理に関する開発協議

開発者は土地を建築敷地として活用するために新設した道路を無償で供出することもある。計画Pに高い公共性が認められる場合は、公共管理が望ましい。道路ではその道路に面した建築物に用がある者のみが通行するとは限らず、一般人の通り抜けも可能となる。一方Pでは、設置者の排他的使用が当然とされる。

道路と同様に扱えば、貴重な都市インフラの有効活用に向け、「開発事前協議を要す公共施設」に駐車場を加えることが望ましい。協議内容によれば双方の条件や負担割合を定め、開発者と市町との共同管理となる可能性もある。

6 中心市街地の活性化

これまで述べたような方法でバスが定着すれば、車は都市周縁と周縁を結ぶが、バス路線は通常中心と周縁を結ぶので、バスサービスの充実自体が中心市街地の中心性高度化、活性化に貢献する。中心市街地に通勤・業務・観光などの交通需要があれば、バスサービス向上と中心市街地活性化との相乗効果が期待できる。ただ中心市街地がその都市の観光の中心である例は多いが、大規模工場等が通勤先の大部分を占める産業構造の都市では、勤務地の集約は困難である。

中心市街地の中央に郊外SCに対抗できる台数のP確保は非現実的である。そこで周縁にPを設け、そこから歩いてもらおうという発想が出てくるのだが、遠いPから無理に歩かせるとなれば、さらに車利用者から敬遠され、衰退が加速するリスクもある。しかし巨大なSC内での歩行距離は相当なもので、歩くこと自体を人々は嫌っているわけではない。

歩くのが大変ならレンタサイクル導入の例がある。一例は高松市である。カードで管理し、一日100円で何度でも乗り捨てができるようになっている。拡散した中心市街地の場合は、走行範囲をそのエリア内に限定し、無料で自由に使える自転車を用意したサイクルポートを主要バス停、周縁Pに配置することでモビリティ問題の解決につながるのではないだろうか。

中心市街地内に複数散らばったPの集約化は困難ゆえ、共通券を発行しPの共用化を図るといった現実的な対応もある。ならばコインパーキング等暫定空地利用Pでも道路上に案内標識を出すなど計画的に活用するため、土地所有者が向こう10年はPとすると約束をした場合は固定資産税の減税措置をしてはどうか。

しかし、車かバスか等のアクセス問題の前に、中心市街地に魅力のある店舗が集まっているか、集まるかの方がより重要である。

SCの場合はデベロッパーが優良キーテナントを連れてくる。品揃えや接客がダメなテナントはSCから追い出すことができる。かつて中心市街地はその都市本来の需要や、ブランド力、老舗の力で人が集まり、外部から投資がなされたが、今はそんなものは何もない田園や工場地帯の真ん中でも、高規格道路さえあればデベロッパーの力で集めることができる。

P確保は利用者の要望の一つであるが、公共交通機関が不便で、Pも乏しく、集客力ある店の集積もない街では進出メリットはないという、SCにテナ

ント出店する事業者側の評価でもある。

神戸市営Pの至近にある店舗、医院、美容院等の各HPの「アクセス」欄にどれくらいPの存在をアピールしているかどうかを調査したが、20%程度にすぎず、むしろ駅から徒歩何分という表記の方が多かった。その理由として多くの市街地店舗は遠方の利用者は見込んでいない、車で来店を重視していないことが推測される。

既存インフラ蓄積にそれほど価値が認められないとすれば、既存の中心市街地とは別に、地元店舗・事業所集積とそれを結ぶ歩行回遊空間を別の場所に新設することを検討すべきだろう。

本来商業とは自宅前の人通りの多さから店でもやろうかと始まり、それゆえ過去は店舗兼用住宅が多かったが、店舗にPは必須となっている郡部では自宅での開業は困難で、広い土地を確保する資金が必要となり、それが新規開業の障壁になっている面がある。

ロードサイドでは全国チェーン展開のどこに行っても似たような店舗が顔を揃えているが、本来中心市街地が担うべき地元の企業が育つ場を提供するためにも、公共が率先して2.2.1で述べたP整備を行なっていく意義がある。

7 おわりに

本稿ではバスの成立する都市構造再編を目的に、Pに着目したいいくつかの施策を並べてみた。事業者や車利用者にとって受け入れ難い内容があることは承知している。次年度は関係者の諸意見を参考にし、具体的フィールドに当てはめることにより、実現性・実効性を確認していく。

参考文献

- 1) 兵庫県 緑豊かな地域環境の形成に関する条例
http://web.pref.hyogo.jp/wd23/wd23_000000001.html
- 2) 兵庫県 「駐車場整備計画ガイドプラン」の策定参考資料「アンケート調査結果」、2007
<http://web.pref.hyogo.jp/wd21/documents/000108199.pdf>
- 3) 香川県「大規模小売店舗の立地に関するガイドライン」、2007
<http://www.pref.kagawa.lg.jp/keiei/matidukuri/guideline1.pdf>
- 4) 税制度からみた土地の高度利用誘導方策に関する研究 原啓彰、鶴心治、小林剛士、2007
- 5) 兵庫県「開発許可の手引き」、2010
http://web.pref.hyogo.jp/wd24/wd24_000000054.html