

【 寄 稿 】

商業における都市間の広域調整について思うこと

千葉大学 工学部
助教授 村木 美貴

1. はじめに

まちづくり3法の改正を受けて、1万㎡以上の商業開発は立地場所の規制を厳しく受けることとなった。自由市場経済は、消費者にとって多選択を可能とさせた一方で、「まちの顔」としての役割を担ってきた中心商業地の衰退が問題視され、そのあり方が広く問われてきたのは、周知の事実である。

これまで行われてきた議論をもう少し考えてみれば、現状の問題は、文化、教育、商業、娯楽、交通、居住など各種機能の結節点として発展してきた中心市街地が、都市化の発展に伴う郊外居住、ライフスタイルの変化、交通手段の多様化・高速化から、集積していた複数の機能が、外側に流出したという機能分散のもたらした結果が大きかったため生じたと言える。まちづくり3法の改正により、これ以上の機能流出に一定程度の歯止めがかけられることが期待されるものの、消費者にとって商業地の選択可能性が高い中で、各中心市街地が復権していくことは、そう簡単ではないことが予想される。また、今後の商業地のあり方を考えるにあたり、公共交通網、高速道路網が整備されたことによる、都市間の時間距離の短縮が、より一層の隣接中心市街地との住み分け、競争・発展のあり方を考える必要性に繋がっている。

ところで、今回のまちづくり3法の改正では、広域的な商業立地に関連して、県の調整機能が位置づけられている。法改正を前倒しして、県によっては広域調整を行う自主条例を制定し、その対応に取り組む動きも見られるが、今後、どのような方法で県が商業立地の調整を行うべきなのかは模索段階にあると言って良いだろう。

そこで、本稿では、商業に着目して、広域的な見地から、都市間の役割・調整のあり方について、英国での取り組みを元に調整のあり方について議論したいと考える。

それは、商業立地規制ができた上で、今後考えるべきことを、英国の取り組みを通して日ごろ考えることを提示しておきたいと思うことによる。

英国¹では、1990年代から中心市街地活性化に向けた取り組みが民間組織を中心に進められ、商業立地規制が1996年から導入されている。また、こうした規制のために、基礎自治体の枠組みを超えた広域都市圏で土地利用のあり方を協議してきたという事実もある。しかしながら、そこには問題点がなかった訳ではない。広域都市圏での土地利用協議は、選出議員制によらない地方協議会による方法を探るところが現時点では多いが、この広域圏で策定される土地利用計画である広域空間戦略（RSS:Regional Spatial Strategy）の計画策定の限界²や、タウンセンター（中心市街地）³の活力を高めるための都市計画の強化が供給される商業床の減少と賃料の増加につながっている弊害⁴などの新たな課題も指摘されている。しかし、活性化を推進すべき広域都市圏内の複数タウンセンターがいかに連携し、サステイナブルな都市づくりを進めているか明らかにすることは、非常に重要な課題と考える。

2. 英国の商業開発規制

英国の都市計画は従来から「デベロップメントプランー計画許可制度」により、開発が厳しく制限されてきた。開発許可の判断基準として働くデベロップメントプランの政策策定には、中央政府発行の各種ガイダンスが大きく作用するが、商業開発に関しては、現状では、PPS6（Planning Policy Statement Note 6, Town Centre）と都市圏別に策定されるRSS（Regional Spatial Statement）の役割が大きい。

まず、中央政府の商業開発ガイダンスを見てみると、1988年にはじめのガイダンスであるPPG6（タウンセンターと商業開発）が策定されてから、現在までに3度の改訂が行われている。

英国でこれまでのタウンセンター政策が変化したのは、我が国同様に、多数の大型商業施設を許可してきたことによる、タウンセンターの衰退が問題視されたことが大きい⁵。改訂による変化をまとめてみると、問題を抱えながらも、大きな手を打たずに競争市場を実現させた最初のPPG6（1998）の反省を踏まえ、①1998年から1993年への改訂では郊外とタウンセンターのバランスある発展を求めたこと、②1993年から1996年の改訂では、1993年の改訂ではその内容が不十分で、より一層明確な方向性の提示が求められたことから、商業開発用地を選定する「シーケンシャル・アプローチ」の導入に至ったこと、③最後に、1996年から2005年の改訂では、「サスティナビリティ」が全面に押し出され、その中のタウンセンターの重要性が説明されたが、内容的には1996年の改訂からは大きな変革がないものと見ることができる。

ただし、英国での商業立地規制は、必ずしも郊外型大型店だけが問題視された訳ではない。それは、第一に1980年代後半から90年代初頭での不況に伴う小売の衰退が問題視され、①で提示したバランスある発展が求められたこと、第二に、環境と開発に関する国連会議によるサスティナブル・デベロップメントの実現に向けて、車依存型社会からの脱却を目指した、タウンセンターでのコンパクトな都市づくりが支持されたことによる。従って、タウンセンター以外の複数の中央政府の政策の中にも、同様に「サスティナビリティ」政策が色濃く位置づけられたという変化が見られ⁶、これが、タウンセンターの活性化というPPG6（1996）とPPS6（2005）に同じ傾向として表れたと理解できる。

また、1993年と1996年のPPG6の間に改訂されたPPG13交通（1994）では「サスティナビリティの実現のため交通量を減らすこと」が明確に位置づけられている。これが、商業開発に対して交通選択性を確保しなければならないこと、並びに既存商業地での開発の奨励という、強いタウンセンターづくりに必要な政策を実現させることになっている⁷。つまり、イギリスにおけるタウンセンターの活性化自体は、交通政策が大きな原動力となり進められたと見ることができる。こうしたことから考えれば、英国におけるタウンセンター活性化の背景は、サスティナビリティ実現の必要性が政策に大きな影響を及ぼしたものと理解できる。

3. タウンセンター間の関係

3-1 政府方針にみるタウンセンター間の関係

「強いタウンセンターづくり」がその中心的な役割になっていることが明らかとなったところで、次に、各タウンセンター同士がどのような位置づけとなっているのか、また、それらの調整をどのように行っているのか、もっとも新しいPPS6を元に説明したい。

PPS6にタウンセンター間の関係について見ると、

- ① 既存のセンターを維持・向上させるために、広域都市計画組織と地方自治体はセンター間のネットワークと各センターの序列（ヒエラルキー）での相互の関係を熟考すること。
- ② 空間戦略方針の目的達成のためには、もっとも大きなタウンセンターに過剰に中心性を与えないこと、各タウンセンターに中心性を均等に配分すること、地域レベルでの人々の毎日のニーズを配慮するなど、必要に応じて各センター間のネットワークを再考すること。上記2点が位置づけられている。そのためには、広域都市圏、地方自治体は、序列の高い位置にあるタウンセンターへの中心性の可否や、再開発等の必要性のあるタウンセンターの成長の位置づけ、または、都市圏におけるタウンセンターが機能するための、ネットワーク上の課題について明らかにすることが求められている⁸。

つまり、中央政府のいう都市圏間の序列は、形式上は、①関係者間の協議により決められること、②そこには見直しの可能性のあることがわかる。とはいえ、「都市間の序列」は、簡単に変わるものだろうか。筆者が2006年に中央政府に行ったインタビュー調査では、「地域協議で必要に応じて序列は変更可能」と、PPS6と同等のことが説明された。そして、実際の各広域都市圏計画には、都市圏間の序列が提示されている。

もう一つ理解しておくべきこととして、序列を采配する調整組織の存在がある。PPS6で説明される広域都市計画組織（Regional Planning Body）の規模は、日本でいう県を越えたブロック圏を指している。英国では、ロンドンを含めて全国が9つに分割されており、平均的には16,000km²、人口規模524万人を抱える大きさとなっている。したがって、各圏域には複数の行政体が帰属することとなる。そもそも現労働党政権では、地方分権の推進が大きな目玉となってきた。そのために、ニーズがあれば地方都市圏ごとに直接住民投票で選出された議員からなる地方議会の設立可能性が政策の中に位置づけられてきたものの、現時点では、住民投票による議会の

設立はロンドンを除き見られない⁹。したがって、ここでいう広域都市計画組織は、各都市圏を組織する行政体等の関係者により組織されている。とはいえ、筆者が行ったインタビュー調査からは、都市圏に大きな問題を抱える都市がなく、同じ政党で組織される都市圏では、調整が容易であるのに対して、地域の持つ課題が複雑なところでは、協議が非常に難しいことが指摘された。

また、現在の広域空間戦略（RSS）は法定計画となっており、ここで位置づけられた方針が、個別の行政体のデベロップメントプランに作用する。つまり、RSSに位置づけたタウンセンターの序列は、そのまま個別の開発判断に影響することとなる。したがって、これまで培われてきた都市の成長を変えてまで序列を再考することは、実際問題、容易ではないものと考えられる。ただし、英国では、都市再生も含めて、民間活力の導入が広く模索されていることから、新たな大きな都市再生プロジェクトが存在すれば、序列の変更が生じる可能性も残されている。

地方協議の枠組みが用意されていることの重要性はあるとして、既存の序列を変えるには、それなりの「根拠」が必要になるものと考えられる。

3-2 タウンセンター間の序列

次に、実際のタウンセンター間の序列について、東部を事例に説明したい。

東部は、537万人を抱え、54の自治体区域に広がる、19,000km²の広さを持つ都市圏であるが、人口の4割強が田園地帯（非都市部）に居住するという特徴を持つ。RSS策定主体である協議会は、1999年3月にEERA（East of England Regional Assembly）がボランティアベースの広域協議会として組織されている。ただし、EERAは、2003年よりボランティアベースの広域協議会と基礎自治体連合（Local Government Association）、広域雇用者組織（Regional Employers Organisation）の役割をも担っている。このようにEERAが広域協議会以外の役割を担っているのは、東部のほとん

どの自治体が保守党に支持基盤を持つ行政体であり、政策上の相違があまり存在しないことが大きい。

では、東部のRSSにおけるタウンセンターの位置づけとはどのようなものだろうか。現時点のRSSは、2004年のものであり、2021年までの空間戦略方針を示す内容となっている。その目次からは、中心となる空間戦略、小都市圏、経済開発・小売・観光、住宅、広域交通戦略方針、環境、文化、実施がその大枠として示されている。その中でタウンセンターに関する方針は、「タウンセンターの活力と可能性を維持・向上させる。」の一言で提示されているに過ぎない。つまり、広域土地利用計画としてのRSSの役割は、全体的な広域都市圏の方向性を提示する役割を担うことから、詳細での土地利用の方向性は他の計画に委ねられているのである。とはいえ、そこには、

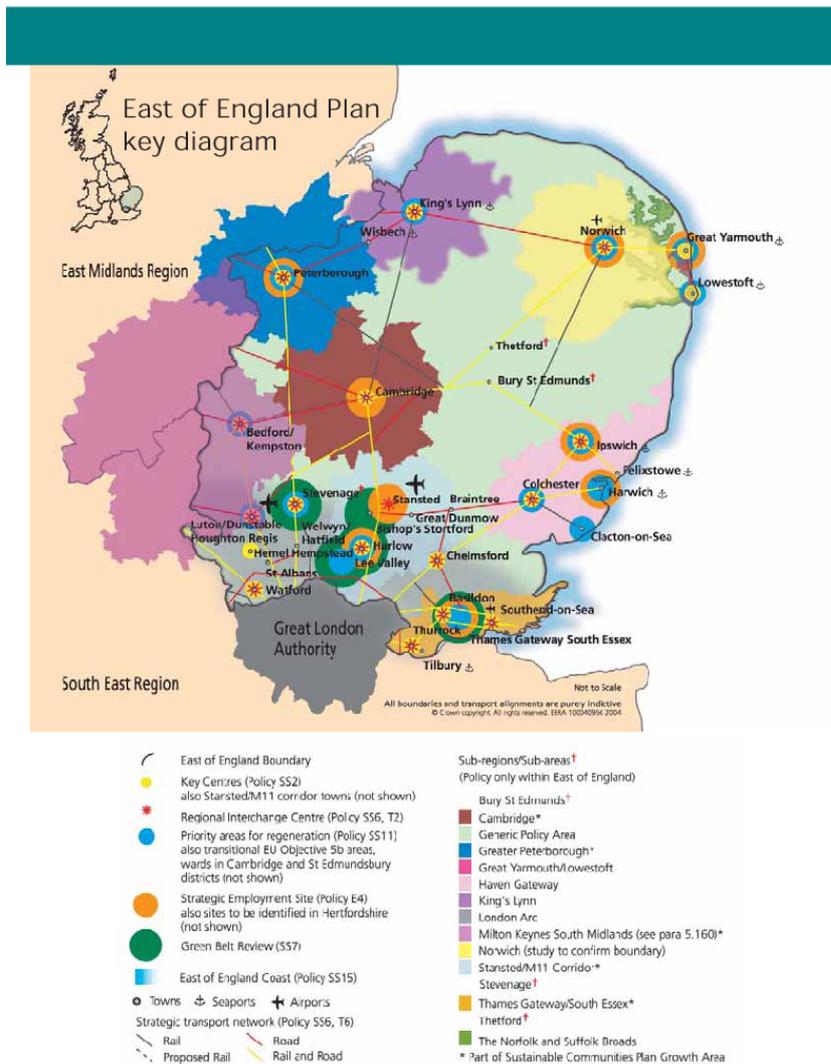


図1 東部イングランドのRSSにみる各都市の役割

資料) EERA, Regional Spatial Strategy, 2004

タウンセンターの序列は存在する。

東部におけるタウンセンターの序列は4階層を用いて説明されている。それは、①主要な中核都市（9都市）、②中核都市（11都市）、③その他、街やマーケットタウン、④村とローカルセンターである。特に、第三階層、第四階層に該当するセンターについては、別段どの都市を指しているかはRSSには提示されておらず、それは、「地方自治体のデベロップメントプランで提示する」旨、位置づけられている。つまり、東部のRSSは、全体としてのタウンセンターの階層数を明確にするに留まり、詳細には、広域都市圏全体に大きな影響を及ぼす可能性の高い中核都市の位置づけをどのようにするか提示する役割を担っているといえる。また、第一階層（主要な中核都市）都市は、多くの場合、小都市圏（sub-region）の中の中心都市と考えて良いだろう。東部の第一階層の都市は、小都市圏の中でもっとも人口を抱える都市となっている。通常、人口規模の大きな都市には業務、商業等の機能が集積することから、その理論が都市の階層に反映されているものと考えられる。

ところで、階層を越える可能性については、「既存の機能を重視する」こと、そのために、階層の変更を行わないことが位置づけられる一方で、コミュニティの持続可能性に必要とされる商業を含む都市再開発については、その重要性について、小都市圏で協議することが位置づけられている。小都市圏ごとに階層が提示される形態を採る東部では、だからこそ、階層を変える可能性のある開発の方向性は、もっとも影響を受ける小都市圏で協議する手続きになっているといえる。

実際、個別開発をレビューしてみれば、階層を壊す可能性のある開発が協議の上に認められるケースも存在する¹⁰。つまり、英国のタウンセンター間の階層については、階層性を壊す可能性のある開発があっても、都市再生の必要性が高い場合は認められるというフレキシビリティの上に成り立っているものと理解できる。

この方法を我が国に当てはめて考えるならば、ブロック圏が英国の都市圏であり、小都市圏が県とすれば理解しやすい。

4. 大型店の開発から階層性を考える

前述したように、英国では、都市圏において各都市の役割が明確に決められ、商業開発は基本的にはタウンセンターで行うことが指導されている。従来から開発規制が厳格であるため、必ずしも容易に開発が認められてきた訳ではないが、郊外での大型店の立地がタウンセンターの衰退に影響を与えたことは、我が国同様の傾向といえる。開発種地の選定においては、そのプライオリティをタウンセンターに与え、タウンセンターに用地がない場合に限り、その外側で開発が考えられるシーケンシャルアプローチは、1996年から導入されており、我が国でも広く紹介されている。しかしながら、これにより、全ての郊外型大型店の開発が禁止された訳ではない。

図2は、近年の商業開発の床面積の推移を表したものである。商業開発で最も優先順位の高い、タウンセンター内の用地取得は必ずしも容易ではなく、その外側、300mのバッファゾーンを併せても、結果的には郊外での商業開発の面積の方が断然多いことがわかる。つまり、英国での商業開発は、①都市間の階層を明確に定義し、商業開発をタウンセンターにプライオリティを与えながらも、それは「絶対」ではないこと、②地域での必要性が認められれば、大型店の開発が実現すること、ただし、この場合、③当然ながら大きな開発床面積を実現する場合は、階層を壊すことにも繋がるため、協議が行われること、という特徴のあるものと理解できる。

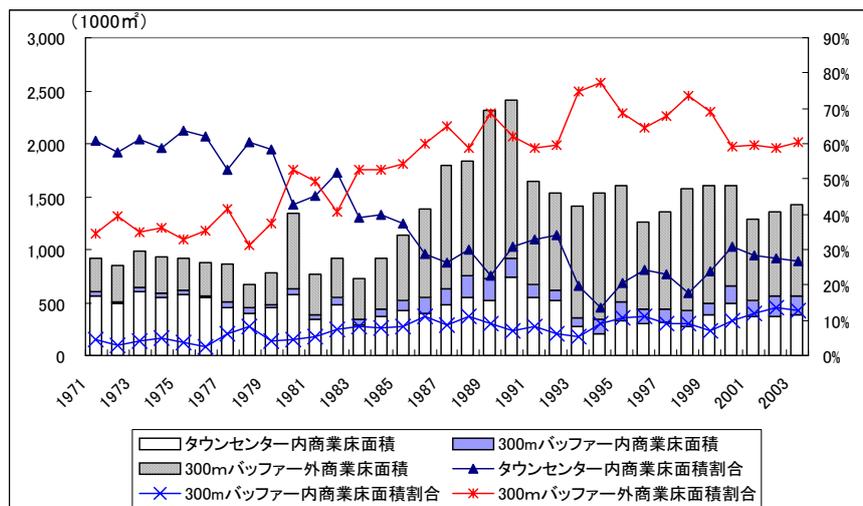


図2 タウンセンターと郊外の商業開発の状況

資料) ODPM(2005) Using town centre statistics to indicate the broad location of retail developmentより作成

5. 日本における都市間調整を考える単位

次に、日本の状況に目を転じて、都市間調整の可能性について考えてみたい。

まちづくり3法の改正を受けて、現在、多くの都市で中心市街地活性化協議会の設立に向けた準備が進められている。郊外型大型店の立地が難しくなったことから、中心市街地自体の復権の可能性が出てきている。今後の社会投資のあり方を考えれば、どの都市がいかなる役割を担うかを考えていく必要性は高い。その際、どのような圏域で都市の役割を考えていくことが妥当かが重要となる。

5-1 地方生活圏にみる消費の状況

これまで我が国では、日常生活を重視した地域整備を目的として、1969年以来、全国に179の地方生活圏を設定して整備を行ってきた。日々の暮らしを支える最寄品はさておき、買廻り品は、必ずしも現在の地方生活圏の中で消費が行われているとは限らない。

図3は、買廻り品に限り、各地方生活圏での消費の状況を表すために、1994年から2004年の小売吸引力指数¹¹を示したものである。これより、東京、仙台、名古屋、広島、福岡等の政令指定都市クラスの大都市では、消費

の吸引力が高いものの、買廻り品の消費がマイナスに転じている生活圏の多数あることがわかる。これは、①高速交通網の整備により、都市間の時間距離が短縮され、住民の行動範囲が広がり、それが結果として消費の流出を招いたこと、②それに拍車をかけるがごとく、低価格の高速バス網が整備されたこと¹²、これが、消費者にとって、より選択肢の多い大都市に買廻り品を求めて移動することを実現させたと考えられる。

つまり、日本の場合、英国型の小都市圏での階層性をあてはめて考えてみようとすると、生活圏での中心性が薄れている現在、その単位は生活圏を越えたもので考えるべきであろう。つまり、図3に示された小売り吸引力指数の高い生活圏の中の中心都市が、英国にみる第一階層の都市と考えるのであれば、そこに隣接する吸引力の劣る生活圏の中心都市は、第二階層の都市という位置づけになるものと考えられる。

5-2 郊外型大型店の影響

次に、郊外型大型店の及ぼす影響について考えてみたい。郊外型大型店は、その商圈範囲が広いが、ここでは全国を一律に考えるために、鉄道・道路網を無視して、現在の立地から30km圏を単位として、北海道と東北地方を対象に示してみた（図4）。

これより、郊外型大型店が立地しているところは、非常に吸引力の高い札幌、仙台に隣接しているところでも、一定程度吸引力を保っていることがわかる。これだけでは、一概

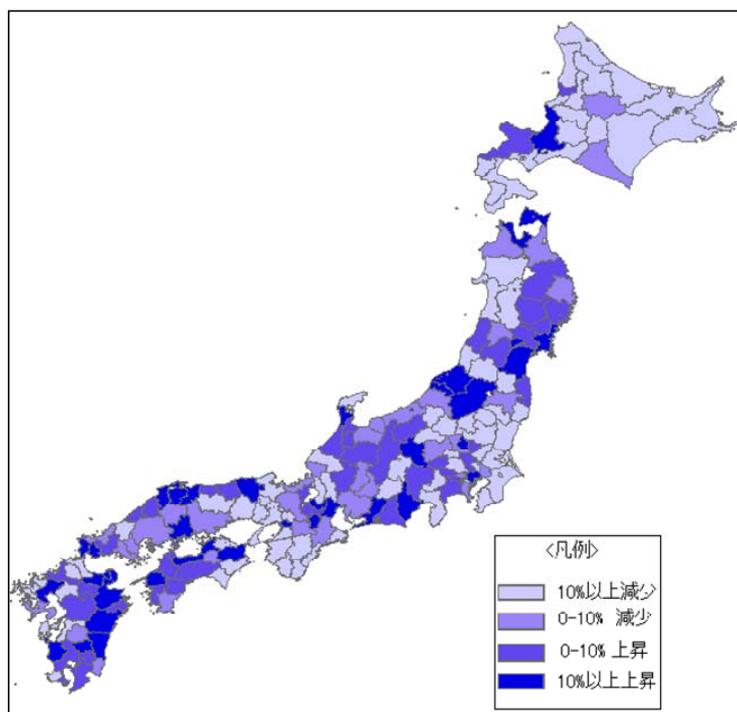


図3 地方生活圏の小売吸引力指数の変化（1994年～2004年）

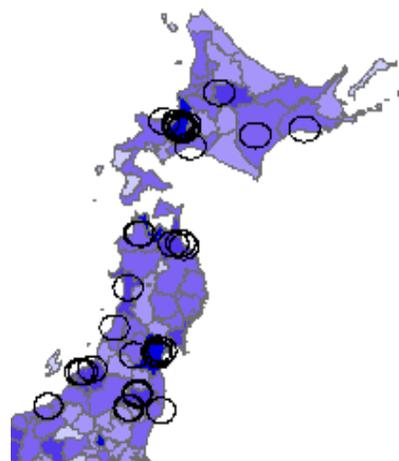


図4 東北・北海道における10万㎡以上の大規模商業施設の30km圏域と地方生活圏の小売吸引力との関係

に大型店によるものとは言い切れないが、仮に、大型店が流出する消費を支えているのであれば、その立地自体をコントロールすれば、消費の流出をつなぎとめ、都市間の階層性の中で当該都市が上位の階層となることもできよう。実際問題、近年の大型店は、シネコンを併設した巨大な商業施設であり、行政サービス、医療施設を含む多目的施設へと変貌している。これには詳細な分析が必要になってくるが、床面積が大きな商業施設が消費を牽引しているのであれば、立地規制と同時に、それだけの床面積を実現できる空間を中心市街地に用意することが、交通便利性の高まりにより直面している他都市との競争からは必要になってくるのではないだろうか。

上記の点から考えると、都市間調整を考える単位は、必ずしも県が望ましい単位とは言い切れない。最寄品を単位とした生活圏を考えるのであれば、わかりやすい。しかしながら、現在の日本の消費構造は、生活圏を越えた広がりになっている。英国型の小都市圏にある「主要な中核都市」と同じものを考えるのであれば、それこそ生活圏ではなく、県全体の中で議論すべきである。さらに、その県の中での中核都市自体が、県全体の消費を支える中心都市となっているとは限らないことから、より大きな圏域で考えることが求められよう。

6. おわりに—英国の取り組みを踏まえて考えること

英国に比較して公共交通の信頼性が高く、質の高いサービスが提供される日本では、他都市への移動をより簡単に選択できる環境にある。利便性の高さは、都市間距離を縮めるといふ長所をもたらした一方で、反対に消費者の流失をもたらしてしまっている。従って、今後の中心市街地活性化は、郊外型大型店という箱モノ規制だけでは収まらず、活性化そのものをより広域的な視点の上で考えていく必要がある。

利便性の追求が今後も続くものとした上で、中心市街地对郊外型大型店の構図を越えて、各中心市街地の発展を考えていくためには、以下の点を考慮する必要があるろう。

①道州制や国土形成計画上のブロック圏を単位として各都市の役割を考えること

日本の現状における中心市街地の階層性を考える場合、地方生活圏を機軸にその中の都市の階層を構築する可能性が高い。しかし前章でも述べたように、現状では人は30年前に設定された生活圏を越えて、より広く移動す

るように変化してきている。大きな都市は、これまで想定していた以上の規模で商圈を形成しているものと考えられる。この点では、英国の仕組みは、より現実に即していると考えられる。つまり、まずはブロック圏の計画があり、そこでの全体像を明確にした上で、その詳細は、階層を含めて小都市圏ごとに考えるという方法である。これを日本でなぞらえれば、ブロック圏と県という2段階で商業立地を考えていくことが、機能しうる政策づくりに必要と考える。

②買廻り品に拠らない中心市街地の必要性

上述した点からすれば、現状の人々の消費活動の広がりを縮めることは難しい。そして、利便性を追求していけば、その可能性はさらに高まることが考えられる。現状の多くの中心市街地は、最寄品の取り扱いが消え、買廻り品中心の店舗構成になっている。そして、消費者は買廻り品をより多くの品揃えの都市に出向く傾向が強くと見られる。その中で活力ある中心市街地を再生させるには、特に、広域都市圏の中で中心都市としての位置づけを持たないところでは、最寄品へのシフトを主要な政策として位置づけ、毎日、人々が活用する店舗構成を積極的に推進していくことが、持続可能な都市づくりには求められるものと考えられる。

③大規模商業施設を実現しうる土地利用

コンパクトシティの実現からすれば、商業床面積は特定エリアに集約することが望ましい。さらに、活力ある中心市街地の復権には、消費者が戻る中心市街地づくりが、機能する都市間連携、都市間競争上望ましい。消費が大都市に流れている現在、地方生活圏での中心都市が買廻り品で復権しようとする場合、どれだけ魅力ある商業床が実現できるか、集客状況の良い大規模商業開発が可能な床面積を中心部で用意できるかにかかっているのではないだろうか。

¹ 本稿では、イングランドのみを指す。

² Marshall T(2005)English Regional Planning,, Planning Practice & Research, Vol.18, No.1, pp.81-93

³ 英国では、中心市街地をタウンセンターと呼ぶため、ここではその名称を用いている。

⁴ Henneberry J (2005)The impact of Planning on Local Business Rents, Urban Studies Vol42, No.3 pp.471-502

⁵ ODP(2004)Policy evaluation of PPG6, p.20

⁶ 村木美貴、小倉裕直 (2003) サステイナブル・デベロップメント実現のための都市計画のあり方に関する研究—日英の環境負荷に着目した低・未利用地の再生について—、日本都市計画学会 都市計画論文集 38-3号、331-336

⁷ DETR, 2003, PPG13, para.3.9-3.10

⁸ ODP, 2005, PPS6, para.2.9

⁹ 2004年11月に労働党支持基盤の北東部で実施された住民投

票で広域議会の設立が否決され、これ以降、投票を考えていた北西部、ヨークシャー&ハンバーは投票を取りやめた経緯がある。したがって、公選制の議会を持つのは、9つの都市圏中、ロンドンのみとなっている。

¹⁰ Blacknell Press(08/03/2006) Blacknell Reperation secures major step forward as GOSE give

¹¹ 各地方生活圏の小売り吸引指数は、生活圏域ごとの買廻り品の売り上げ÷生活圏域の人口÷各地方（東北等の圏域）の平均で算出。プラスの場合は吸引力があり、マイナスの場合は流出していると判断している。

¹² たとえば、福島-仙台間的高速バスは、片道1時間15分で800円。往復で1100円の割引料金が用意されている。新幹線利用で28分、3070円。