

英国における郊外型店舗規制の変遷に関する一考察

国土技術政策総合研究所 正会員 ○湯原 麻子

1. はじめに

郊外型大型店舗に関しては、英国においても自家用車保有が増えた事などから増加し、既存の小型店舗や中心市街地の衰退の観点からの規制の是非が議論されてきた。しかし、その規制を含めた制度の変化は必ずしも一方向ではなく、目指す政策目的自体も一つではない。

本研究では、特に Planning Policy Statement 4 の策定過程を中心に、近年の行政文書等から、英国、主にイングランドにおける郊外型店舗規制の動向についての考察を述べる。

2. 英国における都市計画制度の変遷に関わる情勢

英国においては都市計画制度を含め全般に制度が大きく変わりやすいと言われている。その理由としては一般に、憲法による制約がないため、政策決定の際の自由裁量の幅が大きいことがあげられる¹。そのため、政治的情勢による影響が大きく、近年の都市地域政策を広くみても、サッチャー、メージャーによる保守党政権下における市場重視、中央集権から、コミュニティ重視の視点を取り入れ、地方分権を進めた 1997 年から始まるブレア以降のニューレーバー（新しい労働党）政権下への政策の変化は、大きな変化の一つである。例えば、サッチャー政権下ではそれまでの厳しい開発規制を緩め、ディベロッパーによる開発の迅速化を進めていたが、ブレア政権以降は住民参加を進めたことが一つの大きな特徴である。しかし、ここで忘れてならないのは、ニューレーバーにおいても市場中心の考えは引き継がれている点である²。そのため、ニューレーバー政権下では、市場重視と地域コミュニティ重視という、異なった二つの方向性が共存することになった。また、英国国内だけでなく、EU の影響も避けられなくなった。これらが、次に述べる郊外型店舗に関わる制度の変遷とその議論が一方向でない一つの要因と考えられる。

3. 郊外型店舗開発規制に関する変化

郊外型店舗の規制に関わる、主要な二つの考えとしては、経済的観点を重視し開発を進めるべきというものと、既存の環境や地域コミュニティを重視し新たな開発を抑えるべきというものが挙げられる。Thomas and Bromley は商業開発に関する規制の変遷について以下の通り簡単にまとめている³。1970 年代の Development Control Policy Note 14、引き続き 1980 年代後半からの Planning Policy Guidance Note 6 において関連する規制が定められてきていた。そして大幅な規制強化の動きとして、1996 年に、この PPG Note 6 に、特に街の外での開発を抑制する狙いを持つ「Sequential test」が導入された。

2004 年には EU からの影響もあり、制度全体の枠組みが大きく代わり、Planning Policy Guidance は Planning Policy Statement (PPS) へと改められるという大きな変化があった。文書全体の枠組みを示す PPS1 に示されるように全体としては、持続可能性を重視している。この持続可能の対象とする意味は広く、環境だけでなく地域コミュニティも対象に含んでいる。また、この方向は 2007 年の Planning White Paper で強調されている。

そして、Revised Policy Guidance Note 6 を改めた PPS6 (Planning for Town centres) においては主に中心市街地の再生を目指していることが以下のように示されている。この文書全体においては、中心市街地の活力を取り戻すために、既存の中心地の成長と発展のための計画が奨励されていることが示されており、「開発コントロール」のセクションにおいて、そのための手段が以下のように明確に記載されている。

キーワード 英国, 都市計画, 郊外型店舗, 規制

連絡先 〒305-0804 茨城県つくば市旭 1 番地 国土技術政策総合研究所 建設経済研究室 TEL 029-864-7460

既存市街地の繁栄のために、「新規開発をする際には、開発の必要性、適切な規模の開発か、中心部に開発の余地がないのか、既存の中心市街地に受け入れがたい影響を与えないか、アクセスしやすい立地か」という点を明らかにしなければならないのである。これらの観点は明らかに開発が中心市街地で行われるべきことを前提としており、大規模な開発と、アクセスしづらい、言い換えれば、街の外における開発は好まれないことを示している。

しかし、その一方で、消費者の選択肢、小売りにおける競争性の確保などの市場経済主義的な目的もこのPPS6には示されており、これらの異なった方向性が2005年のPPS6には示されていた。

4. 新しいPPS4の策定過程からみた方向性

この二方向の意見の関わる議論は最近のPPS6の改正に関しても見られる。当初PPS6が改正される予定であったが、元のPPS6に加え、1992年以来続いてきた工業、商業開発に関するPPG4等を加えた新たなPPS4がつくられることになった。

その策定の中で特に議論となった「needs test」の扱いが、英国による規制の方向性を以下のように示している。「needs test」は、追加的な開発が必要かを明らかにするため、中心市街地におけるニーズを事前評価するものである。これについて主に二つの意見があり、議会における論点をまとめた「Town centres, planning and supermarkets」⁴によると、一つは、中心市街地保護のため厳格な規制が必要であり、needs testは必要であるというもの、もう一つは、このようなテストは一つの街に一つのスーパーマーケットしか建てられないことを意味し、競争性を阻害するため、行うべきでないという意見であり、政府はその両方の目的を保持するスタンスをとっていると指摘している。

2008年のPPS6の案では、needs testは削除され、2009年初めのPPS4となつての案では、「繁栄する経済のための計画」というタイトルとなり、経済性重視に振れたようにみえた。しかし、その後、パブリックコンサルテーションを経て最終的に12月に発表されたPPS4は「持続可能な成長のための計画」となり、need testという言葉はないが、開発の影響・インパクトを評価する中でニーズも評価する事が盛り込まれ、以前からのsequential testも維持されている。2500平方メートル以下であれば郊外でも問題はないという内容であるため、郊外の特に大型店舗に対する規制を目指す姿勢が明らかである。ただし、規制だけに振れたわけではなく、依然として政府はこの文書内において、新たなimpact testはneed testそのものではなく、経済的競争確保と中心市街地の保護の両立を目指し続けていると述べている。また、一般からの意見を受けた大幅な改訂により住民参加のスタンスも保持して見せたと言える。

5. まとめ

特に経済的競争性確保と既存の中心市街地保護の両面から、近年の英国の郊外型店舗規制の動きを見てきた。PPS4の策定の過程は、比較的規制を重視したが、しかし依然として経済的競争性も重視するという政府の姿勢自体は変えたわけではないということを示している。今後PPS4が実際の郊外型店舗規制の運用にどのように反映され、どのように異なる目的を両立させるか注視していきたい。

参考文献

¹ Cullingworth, B. and Nadin, V (2006) *Town and Country Planning in the UK*, 14th edition, 2006

² Thornley, A (1999) 'Is Thatcherism Dead? The Impact of Political Ideology on British Planning', *Journal of Planning Education and Research*, 19,

³ Thomas, C. and Bromley, R (2002) 'The Changing Competitive Relationship between Small Town Centres and Out-of-Town Retailing: Town Revival in South Wales' *Urban Studies*, Vol.39, No.4, pp.791-817

⁴ Barclay, C.(2010) *Town centres, planning and supermarkets*, SN/SC/1106, House of Commons Library