

アメリカにおける都市と商業に関する思潮と政策

——わが国への批判と示唆——

原 田 英 生

I はじめに

ここ3、4年、小売業における低価格化競争が激化している。そして、それを無前提に善とする風潮がわが国にはあるように思われる。そうした中で、郊外幹線道路沿いなどに次々と各種のディスカウント・ストアがオープンし、旧市街地・駅前の商店街の没落が加速している。その結果、一方では小売施設のスプロールの展開が進み、それは道路混雑等の問題を惹起するとともに、他方では、過去数十年間にわたる公私両面からの投資によって築かれてきた公共空間、いわば公共財としての商店街が遺棄されようとしている。その行き着く先は、「沈黙の商行為」(井尻, 1994) が支配する小売施設の“配給機関”化であり、街・都市の破壊にほかならないであろう¹⁾。

小売業というものはたんに商品を配給するためだけに存在しているのではない。小売業・小売施設は、多様な人々が集まるゆえに、文化などを創造していく際の触媒として機能する。コミュニティを形成するうえでの核ともなりうる。しかし、他方では、小売施設には多数の購買者が集まるゆえに、周辺の住民に迷惑・不便益を与えるという側面もある。前者が小売業・小売施設の「正の外部性」であり、後者が「負の外部性」である。

都市というものが自給自足を否定した消費生活の場である以上、商業・小売業は不可欠であるから、そうした正の外部性と負の外部性のバランスを図ること、正の外部性を正当に評価し、負の外部性を内部化(市場化)するか公的規制によって解消することが必要とされる。現在のわが国のように、そうした視点を欠いて、周辺住民等への不便益をそのままにしたり、商品価格としては現れない外部効果を無視して、ただ低価格化のみを歓迎するような、短期・狭義の“経済効率至上主義”で小売業を考えるべきでない。ましてや、現状でもかなり放置されている負の外部性をそのままにして、それをさらに促進するような類いの“規制緩和”は決して推進されるべきではなかろう。

近年、こうした論議になると必ず国際比較が提起される。もちろん、国際化した社会にあっては、日本だけが特殊な状態(特に公的規制の面で)にあることは許されない。しかし、国際比較論議の多くは、“国際比較”と称しながら、実態は日米比較に終始していることが多いように思われるし、アメリカは小売施設の開発・出店が完全に自由であるかのような事実誤認に基づいているように思われる。

しかしながら、アメリカにおいては、もともと小売施設の負の外部性に対する公的規制はかなり厳格になされていたし、1980年代からの一般的な規制緩和の流れの中でも、むしろそれが強化されてきている。さらに、そうした負の外部性に対する規制だけでなく、80年代後半からは、正の外部性に着目し、都市にとってダウンタウンの小売業は不可欠であるから擁護すべき

1) 現在わが国で進行している都市と小売業に関連した問題についての、井尻(1994)の指摘は実に鋭い。ただし、わが国とヨーロッパとの比較においてはまさに正鵠を射ているのだが、アメリカに関する認識は、本稿で明らかにするように、かなり誤解があるように思われる。

であるという思潮が急速に高まり、90年前後からは、そのための公的政策も広範に採用されるようになってきている。少なくとも、わが国よりはるかに都市と商業・小売業との関連が論じられ、その結果・成果はともかくとして、種々の試みがなされているのである。

そこで、本稿では、アメリカにおける都市と小売業にかかわる思潮と政策について検討することにより、わが国への示唆をえることを目的とする。

II 小売集積・小売施設の開発・立地に対する規制

1. 多様な規制の存在

わが国の場合と異なり、アメリカでは、連邦政府、州政府、地方政府(市町村等)という3つの政府レベルが、それぞれかなりの自律性を持って併存している²⁾。そして、小売施設開発を含めた都市開発・地域開発・土地利用の規制に関しては、一部を除き、連邦政府レベルでなされているものは少なく、州政府もしくは地方政府のレベル(特に後者)で制定・執行されているものが大半である。そのため、規制の水準・内容等が地域によって大幅に異なる。現在、市町村等の一般地方政府は4万弱存在しているが³⁾、極論するならば、それら4万弱の地方政府ごとに異なるとも言える。

その上、いずれの地域(州、市町村)においても、小売施設開発に対する規制は、わが国の大規模小売店舗法のような小売施設の進出もしくは小売集積の開発そのものを対象とした特定の政策枠組みでなされているのではなく、ゾーニング規制をはじめ、環境保護規制、開発管理(Growth Management)、公共施設・設備規制(Public Facility Control)等、各種の土地利用規制あるいは建築規制によっている。そのために、地域ごとに規制制度が異なるという意味での多様性だけでなく、同一地域内においても多様な規制制度・手段が存在する⁴⁾。

2. ゾーニング規制

小売施設の開発に限らず、アメリカにおける多様な土地利用・開発規制の中でもっとも歴史があり、かつもっとも普及し重要な役割を果たしているのがゾーニング規制である。

アメリカにおけるゾーニング規制は、法思想上、生活妨害(第三者に損害・不便益を与える行為)を規制する諸法規であるニューサンス法(Nuisance Law)の系譜に属し、州政府に帰属するポリス・パワー(Police Power)の発現であ

2) アメリカの地方政府制度は、州ごとにかなり異なる。同一名称の組織であっても、そのステータスや権能が異なることもある。そうした地方政府制度のあらましについては、McCarthy(1990)を、詳細についてはAntieau等を、参照されたい。なお、地方政府は、わが国の都道府県や市町村よりもはるかに自律性を持っているため、連邦政府、州政府、地方政府、3者の関係はかなり複雑である。そのため、アメリカでは、政治学・行政学の中に、3者の関係を研究するIGR(Intergovernmental Relations)という専門分野まである。3者の機能・権能の分担についてのIGRによる分析については、Wright(1988)等を参照されたい。

3) アメリカの地方政府は、行政全般を担当する県・郡、市町村等の一般政府(General Government)と、特定領域だけを担当する学区(School District)、特別行政区(Special District)に分けられる。商務省のCensus of Governmentsによれば、1992年には学区が約14,500、特別行政区が約33,000存在している。ただし、特別行政区については、実態はこれを上回る数が存在し、活動しているといわれる(Porter, et al., 1992)。

4) 土地利用・開発一般にかかわる各種の制度については、Mandelker(1988; 1993)が分かりやすいであろう。より詳細なものとしては、Rohanが挙げられる。なお、ショッピング・センター(以下、SC)開発だけを採り上げてその規制制度を体系的に論じたものはほとんどない。カーター政権末期に連邦政府が郊外SCを規制してダウントウンを擁護するCCG(Community Conservation Guidance)という政策を採用したこともあって、1980年前後にはSC規制をめぐる論争が活発であった。そうした時代背景の下でまとめられたSternlieb & Hughes(1981)と、その少し後に刊行されたDawson & Lord(1985)の中のDawson & Lord論文が、SC規制制度に関するこれまでの数少ない文献と言える。ただし、その後、制度の中にはかなり変化したものもある。また、規制は各地で異なるわけだが、Fisher(1985)は、メリーランド州バルティモア地区でSCを開発する場合に必要な公的許可を事例として整理している。さらに、SC開発をめぐる紛争で、ゾーニング以外の規制制度が開発阻止のために用いられたいくつかの事例についてはGratz(1989)がレポートしている。また、原田(1991)はSCディベロッパーに対するアンケート調査からの分析を行っている。制度を紹介した日本語文献は少ないが、原田(1992b)、原田ほか(1993、第4部)、渡辺(1994)などがある。あわせて、原田(1992a; 1992c; 1994)も参照されたい。

るとされている。なおここで、ポリス・パワーとは、警察権というよりははるかに広い概念であり、州民の健康、安全、道徳、および公共福祉を維持・向上させるための権限のことである。

以前から多くの都市で採用されているガス・ステーション(ガソリン・スタンド)など一部の小売施設・サービス施設に対する距離制限や総量規制(需要量から決定する当該施設許容数の制限)、1980年代後半から一部の都市で採用され始めた「業種別割当制(Use Quota)」は、まさにそうした理念に依拠したものである。ここで、業種別割当制とは、例えば、近隣商店街に広域商圈のブティック等が進出することによって、来街客増加による道路混雑等の発生、地価上昇等による最寄品店の減少等、周辺住民に対する不便益を生じる恐れのある場合に、当該地区における当該業種(この場合はブティック)の総量(店舗数もしくは総売場面積)を制限する制度である。カリフォルニア州パークレイ市のゾーニング制度が典型的なものである⁵⁾。

さて、ポリス・パワーが本来的には州政府に帰属する権限であるとされていることからするならば、ゾーニング規制は本来州政府がその主体となるはずである。しかし、現実には、ハワイ州を除いて、州憲法もしくは州権能賦与法(Enabling Act)等によって権限が地方政府にほぼ全面的に委譲され、各地方政府は自律的にその任に当たっている⁶⁾。

1920年代、30年代に普及し始めた当初のゾーニング規制は、住宅ゾーンには商店も工場も禁止する、商業ゾーンには工場を禁止する(住宅

は建てられる)、工場ゾーンでは何も禁止しない(住宅も商店も建てられる)といういわばネガティブ・リストであったが、1960年代以降、大半の地方政府において、各ゾーン区分ごとに開発可能な用途や物理的条件をリスト・アップするポジティブ・リスト方式に変更している。そのため、商業ゾーンも10区分程度に細分され、例えば、広域型ショッピング・センター・ゾーン、近隣型ショッピング・センター・ゾーン、単独立地型大型店ゾーン、単独立地型中小店ゾーン、商店街ゾーンなどに分けられているケースも多い⁷⁾。

そこで、当該行政区域内のゾーン指定を固定化するならば、連邦反トラスト法等との関係はあるものの、大型店の新規開発を完全に締め出すことも不可能ではない。ある大都市の担当者がかつていみじくも筆者に述べたように、「ゾーニング規制によって、日本の大店法に類似した大型店規制が不可能ではない」のである(原田、1991)。

いずれにせよ、上記したようにゾーニング規制がニューサンス法の系譜に属するということは、小売施設にせよ工場にせよ(場合によっては住宅でも)、ある土地利用・開発によって生じる負の外部性を最小限に抑えようというのがこの政策の本来の目的であるということである。このため、小売施設に関して言うならば、特に駐車場の規模、駐車場へのアクセス道路の取りかた、看板等の屋外広告(特にネオンサイン)の設置等については、郊外での新規開発は言うに及ばず、都心部での大規模再開発の場合を含めて、いずれの地域でも厳しい規制が加えられている。場合によると、景観規制の観点から施設の外部デザインや外壁の使用資材・色彩に制約

5) パークレイ市の「業種別割当制」については、稿を改めて詳述することにしてはいるが、さしあたりは原田(1995b)を参照されたい。

6) 統計等が存在しないために正確にはわからないが、ゾーニング規制権限を州政府から賦与されている地方政府の70%以上、人口規模5千人以上の市ではほぼ100%、大都市ではヒューストン市を除くすべてで規制が実施されているようである。なお、ヒューストン市ではこれまで何度かゾーニング制定の是非についての住民投票が行なわれ、そのつど、私権に対する干渉(財産権の侵害)であるとして否決されている(最近では、1993年の住民投票で否決されている)。

7) 例えば、東部の大都市フィラデルフィア市の場合には、商業ゾーンが10区分に分かれており(住宅ゾーン31区分、工場ゾーン9区分等と合わせて、全体では54区分)、その中に、近隣型SCゾーン、広域SCゾーンなどという区分がある(City and County of Philadelphia, Zoning Code)。

が加えられることもある⁸⁾。

なお、こうしたゾーニング制度については、R.H.Coarse 流の Property Rights アプローチから、開発に伴う外部性の内部化・市場化のための制度であるという解釈もある(Fischel, 1985)。しかし、アメリカにおいても、外部性を内部化するための市場が現実に成立しているとは思えない。ゾーニングを含め、環境保護規制など前節に列挙した制度は、いずれも公的規制による負の外部性抑止制度と見るべきであろう。アメリカにおいて開発に伴う外部性の内部化手段があるとすれば、それは開発寄贈(Development Exaction) および開発税・開発賦課金(Development Impact Fee) である⁹⁾。

3. アメリカにおける規制制度の特性

以上のように、アメリカにおける小売集積・小売施設開発にかかわる規制は、基本的には、州政府が有するポリス・パワーの一部である土地利用規制権限・権能が地方政府に賦与・委任され、その一環で行なわれている。そのため、商業集積をどうするかといった視点よりも、地域住民の住環境維持もしくは保全という志向がきわめて強い。こうした土地利用規制の執行に際しては、公聴会等で住民の意思を反映することが制度化されているために、その是非は別にして、地域住民の環境最優先という傾向はより促進されている。ショッピング・センター等の商業集積の開発においては、大半のケースで地元住民等との紛争が発生しているが、住環境に悪影響を及ぼすとして開発反対紛争を引き起こす最大の要因は、交通混雑の発生ということのようである(原田, 1991)。

8) 景観規制が小売業等に与えるもっとも一般的な影響は屋外広告・サインボードに現れているが、コンビニエンス・ストアやハンバーガー・ショップ等のチェーン店の場合には、地域によって全国統一的な店舗外観を認められないというケースも出ている。

9) 開発寄贈および開発税・賦課金の概念や制度・問題点については、Frank & Rhodes (1987) および Nelson (1988) を参照されたい。なお、開発寄贈は経済的市場というよりは政治的市場によってその価額が決定される傾向にあるが、その点については原田 (1992c) を参照されたい。

ただ、すでに指摘したように、ゾーニング規制等によって、理論的にはわが国の大規模小売店舗法以上の出店規制も可能である。例えば、ゾーニングに際して既存商業施設地以外に商業用ゾーンを設けないとか、商業用ゾーンを設けても中小単独店舗用地のみにしてリージョナル・ショッピング・センター用ゾーン等は設けないという方法である。現実には、中小の市町村には、既存商業施設地以外には一切商業用のゾーンを設けていないところもある。

また、環境保護法により保護される環境には経済的環境も含まれることがあり、センターシティあるいはダウンタウンの小売業を保護する根拠となりうる¹⁰⁾。ゾーニングにおいても、その目的である公共の福祉の維持・増進に寄与するのであれば、競争制限的・競争排除的な規制も、合州国憲法および連邦反トラスト法に抵触しない、すなわち合憲・合法と解釈されていることが多いようである。つまり、ダウンタウンの小売業を保護することが就業機会の確保、税収の確保等、公共の福祉の維持・増大につながると判断されるならば、ゾーニングによって郊外のショッピング・センター開発を規制することが合憲・合法となりうるということである(Hagman, et al., 1986; Mandelker, 1962; 1988; 1993; Shultz, 1989; Weaver & Duerksen, 1977; Weaver & Babcock, 1979, 等)。

ただし、ここで留意しておかなければならないのは、特定の企業・業者を保護することは公

10) アメリカのSC開発史上最大の紛争といえるヴァェンモン州バーリントン市郊外でのピラミッド・モール開発計画(1976年に計画公表)は、同州の環境保護のための土地利用規制法、通称“Act 250”によって1978年に却下されるが、その際の主たる理由は、同計画は自然環境等への配慮は一応なされているものの、同モールが開業すると、「バーリントン市のダウンタウンの小売店の売上激減→ダウンタウンの不動産価値減少→バーリントン市の固定資産税収入減少→州政府から同市への財政補助増加の必要性→州内他地域への公的サービス水準の低下」をもたらすというものであった(State of Vermont, 1978)。なお、同モールの開発をめぐるのは、修正計画の提出、却下、訴訟といった紛争が、20年経た現在まで継続している。その経過・論点等については、稿を改めて詳述する予定である。

共の福祉に該当しないということである。保護される対象はあくまで機能・活動もしくは店舗等の物理的な施設であり、企業・業者ではないのである。

もちろん、機能・活動は真空中にそれだけで存在するわけではないから、機能・活動を保護しようとするならば、それを担う主体としての企業・業者を保護するということにつながってくる可能性はある。ただ、企業・業者保護という場合には現存する具体的なA企業なりB商店を保護するという志向が強いのに対し、機能・活動の保護といった場合には、それを担う主体はAでもBでもよいわけで、基本的に企業・業者間での代替を認めていることになる。

もっとも、後に指摘するように、アメリカにおいても、チェーン店と地元の独立中小店の間での代替まで認めるべきか否かについては議論がある。ただし、地元中小店を中心にすべきであるという主張でも、その中での具体的な業者の入れ替わりは認めているのであって、ごく一部の例外を除けば、個別の業者を保護しようという志向は見られない。

III ダウンタウン擁護思想の高まりと具体的政策

1. ダウンタウン小売業の必要性の再認識

アメリカにおいて、1960年代以降、特に70年代になってから、ダウンタウンの小売業が急速に衰退していったことはわが国でも周知のとおりである。郊外のショッピング・センターに対抗しようとしたダウンタウンの試みの大半は失敗に終わり¹¹⁾、アメリカの小売販売額全体に占めるダウンタウン小売業の割合は数%以下という状況になってしまったのである。

11) 人口、企業等の郊外流出に対して、ダウンタウンもしくはセンターシティに依拠する経済界や自治体は、連邦政府からの巨額の補助により、その活性化策を試みてきたが、その経緯については、Frieden & Sagalyn (1989) および Teaford (1990) に詳しい。また、ダウンタウンの小売業に焦点を当ててその経緯を分析したものとしては、Stokvis (1990) がきわめて参考になる。そこで、Stokvis は、1950年代末から80年代半ばまでのダウンタウンの対応を6段階に区分し、各時期での対応戦略とそれが失敗した要因を分析している。

そうした状況の下で、1980年代半ば以降、いろいろな方面からダウンタウンおよびダウンタウン小売業の必要性が主張され始める。それらの主張には多種多様な内容が含まれるが、筆者なりに整理すると以下ようになる。

① 都市における多様性の維持・確保論

a. コミュニティにおける多様性確保論 (例えば, Gratz, 1989; Jacobs, 1961) …… コミュニティは自律的であるべきで、そのためにはその内に多様な活動(就業機会も)が含まれるべきである。その中で小売業は重要な要素であるという主張で、ジェーン・ジェイコブス (Jane Jacobs) を代表に、かなり以前からの主張である。

b. 文化創造に必要不可欠な多様性の確保論 (例えば, Greenberg, 1995; Jacobs, 1984; Kowinski, 1985; Whyte, 1988) …… 文化というものは、異質なものと多様なものが接触する中で生まれてくるものである。ショッピング・センターや複合開発 (Mixed-Use Development) によってつくられた商業施設のように、人の出入りが管理され、同質の者しか集合しないような空間からは新しい文化は生まれてこない。好ましくないあるいは異質な者も含んで、あらゆる者が出入りできる本来の公共空間こそが文化を創造しうる。ダウンタウンこそそうした場であり、そこに多様な人間が多数集合する要因としての小売業は不可欠である。

c. 教育上(子供の成長上)不可欠な施設としての近隣小売業必要論 (例えば, Greenberg, 1995; Kunstler, 1993) …… 子供が最初に社会的な交渉を経験するのは買い物を通じてである。子供が自律的・主体的に経験を積むためには、安全な徒歩圏・自転車圏内に小売施設が不可欠である。郊外のショッピング・センターや路線型大型店のように親の車でしか買い物に行けないような環境では、子供の自律性・主体性は確立しえない。

② 民主主義維持のための公共空間必要論 (例えば, Carr, et al., 1992; Jacobs, 1984; Kunst-

ler, 1993; Whyte, 1988) ……民主主義の根本は、不特定多数に対する意見表明および討論の場の保証である。商店街のような不特定多数の集合する空間が不可欠である。ショッピング・センターのように政治的活動を禁止した私的空間ばかりになったら、民主主義は維持しえない。

- ③ 都市間競争における競争手段としての必要論(例えば, Kotler, et al., 1993) ……グローバルな範囲で企業(言うまでもなく非公害型の)誘致競争が激化してきている。一方、企業の側は、少なくとも先進国立地については、かつての低賃金労働力立地志向ではなくなっている。高質な労働力を確保するためには、安全で高質なショッピングやエンターテイメントなどを提供してくれる場が近くに必要となる。そこで、企業誘致競争の手段として、そうした魅力あるダウンタウンが不可欠であるという主張で、これまでの文化論等と異なり、1990年代になって多くの地方政府がダウンタウン小売業活性化政策に取り組みだした最大の背景となるものである。
- ④ 資源・エネルギー問題からのダウンタウン小売業維持論 ……1つは、ダウンタウンにはこれまでに投資され、まだ十分に活用可能な建物、インフラなどがあり、これを有効に利用しないというのは社会的なロスであるという主張である(例えば, Gratz, 1989; Jacobs, 1984)。その具体化の1つの事例は、ミネソタ州セント・ポール市における“使い捨て都市(throw away cities)”から“リサイクル都市(recycled cities)”への転換、持続的(sustainable)かつ自己充足的(self-sufficient)都市の建設を目指したダウンタウンの保全と再活性化、小規模事業の開発といった一連の政策とそのための官民共同の努力であろう(Collins, et al., 1991)。

しかし、近年より強く主張されているのは、エネルギー問題、大気汚染問題からの郊外型ショッピング・センター等への批判である。ショッピング・センターは、そのものが空調・

照明等でエネルギー多消費型の施設であると同時に、そこへのアクセスがマイカーにほぼ限定されるため、その点からもエネルギー浪費型の商業施設であり、かつオゾン破壊等の最大の原因である自動車(特にマイカー)の利用を促進することになる。そこで、徒歩圏・自転車圏内に小売施設を確保するとともに、公共交通機関でアクセス可能なダウンタウンの小売業の維持・発達を図るべきである(例えば, Greenberg, 1995; Kunstler, 1993)。この主張は、ロスアンゼルス地域において、4分の1マイル(400m)内の徒歩または自転車圏内に食料品店、銀行、レストラン等を誘導していく政策として実現し始めている(Langdon, 1994, p.242)。また、最近、ECの環境問題特別委員会が郊外型施設(小売施設以外も含むすべての施設)を規制し、ダウンタウンに集中させるよう勧告していることも共通する。

- ⑤ 車社会の経済的限界からのダウンタウン小売業見直し論(例えば, Langdon, 1994) ……前項のマイカー批判が社会的視点からのものであるのに対して、ここで経済的限界と便宜的に呼んだのは個々の消費者の負担にかかわる問題である。今日、アメリカの平均的な世帯にとって、自動車関連支出は、直接的なものだけで可処分所得の25%から30%近くに達するという。すでに家計負担の限界を越えており、これを解決するためには、車中心(Auto-oriented)社会を根本から変更しなければならない。その際、徒歩圏・自転車圏内の近隣小売業や公共交通機関でアクセス可能なダウンタウンの小売集積が重要な役割を果たすことになる。
- ⑥ 郊外型施設のサンク・コスト化とダウンタウンにおける集積メリット論(例えば, Langdon, 1994) ……これは小売施設に限定された主張ではない。1970年代末から80年代に次々と郊外に移転した大企業の工場やオフィスの多くが、ダウンサイジングによりスペース過剰となったものの、孤立立地のために余剰ス

ペースの転用や借り手が見つからず、それらがサック・コスト（転用等が困難なために回収不能となるコスト）化している。もしダウンタウン内の立地であったなら、余剰スペースの転用ははるかに容易であったろう。こうした工場やオフィスのケースが典型的ではあるが、ショッピング・センター等の郊外の大型小売施設にも同様な問題が生じている。一説には、全米のショッピング・センターのうち、1割近くがゴースト化（そこが犯罪の温床になっている可能性もある）しているとも言われる。多様な活動、多様な規模、各種の企業・業者が集積するダウンタウンでは、この問題は比較的解決されやすい。

アメリカでは1980年代後半から、ビッグボックス、スーパーストアなどと称される路線型単独立地の大型ディスカウント・ストアが急成長しているが、それについては、上記の各主張で指摘されている郊外型小売施設の問題点が、これまでのショッピング・センター以上に当てはまるものが少なくない。土地利用のスプロール化という点でもショッピング・センターの比ではない（Beaumont, 1994）。そうしたビッグボックスの急速な展開に対する危機感が、このようなダウンタウンの小売業必要論の主張を強めてきた側面もある¹²⁾。

このように、1980年代後半以降、ダウンタウンの小売業を維持・発展させる必要があるという思潮が急速に高まりつつある一方で、80年代までのダウンタウン小売業維持・活性化政策の大半が失敗に終わったという経験を受けて、今日アメリカで採用・展開され始めている政策は、大きくは2つに分けることができる。

1つはダウンタウンにおける小売店舗等の集積を維持・確保していこうとするものであり、もう1つは小売活動等の活性化、集客力の向上

のためのものである。前者がリテール・ゾーニングという手法である。後者は、当初、地元のボランタリーな活動として行なわれていたセントライズド・リテール・マネージメント（CRM）という手法で、それが後に多くの都市において半官半民的に運営される行政組織体としてのビジネス・インフラメント・ディストリクト（BID）もしくはダウンタウン・インフラメント・ディストリクト（DID）を形成して実施されるようになっていくという政策である。

これら2つの政策は、1つの都市で同時に採用されていることもあるし、一方しか採用していない都市もある。両方の政策を採用している都市でも、その都市のある地域に対してはリテール・ゾーニングを適用し、BIDは別の地区で行なっているということもある。アメリカ全体で見ると、BIDによるCRMに取り組んでいる都市・地区のほうがはるかに多いし、成果も上がっているようである。

2. リテール・ゾーニング¹³⁾

過去のダウンタウン再活性化政策は、大半が連邦政府からの巨額の補助による大規模再開発であった。それは、100m四方以上に及ぶようなブロック内の既存建物等をすべて撤去して“さら地”にし、その上に大規模オフィスビルを建設したり、モータリゼーションに対応するために大規模駐車場・パーキングビルを設置するというものであった。その結果、都市中心部はブランク・ウォール（blank wall；入り口や窓、飾り付けなどのないのっぺりとした壁のこと）が連続し、所々に大駐車場があるという姿に変貌した。そして、街路には朝夕の通勤者以外人影が見られないという状況になってきた。それどころか、大半の通勤者はマイカーでそのままビル内の駐車場に出入りしてしまうから、そうし

12) ビッグボックスなどと称されるディスカウント・ストアの代表たる Wal-Mart の中小都市への進出に対して、その都市の固有性維持等の観点からなされる反対運動については、不十分ながら日本経済新聞（1996年3月17日付）にも紹介されている。

13) 本節の詳細については、原田(1995a) および Lassar (1989) を参照されたい。

た通勤者の数も街路ではごく限られてくる。

こうした現実を前にして、都市を再活性化しようとした大規模再開発が、結果的にはかえって都市の活力を奪ってしまっているのではないかという反省が生まれてきた。すなわち、以下のような指摘・批判が、Whyte(1988)をはじめ多くから提起されるようになったのである。

都市が活力を持っているということ、街路に絶えず不特定多数の通行客がいるということとは同義である。つまり、朝夕の通勤客、昼から夕方にかけての買い物客、夕刻からの食事・娯楽を目的とした客、これらが渾然一体となって存在している必要がある。そのためには、少なくとも朝9時頃から夜の11時か12時頃まで活動しているようであれば本来の都市と言えないのではないか。都市の再活性化とはブランク・ウォールの連続を作り出すことではなく、不特定多数が集まってくるようないろいろな活動の場を提供することではないか。リテール活動だけでは都市は作れない。しかし、リテール活動がなかったら都市は作れない¹⁴⁾。

そこで、都市内のある地区または街路について、ゾーニング制度により、建物の1階部分の一定割合以上をリテール用とすることを義務づけたり、義務づけなくてもインセンティブ(容積率の緩和等)¹⁵⁾をあたえたりするものがリテール・ゾーニングである。

なお、ここで注意しなければならないのは、上記のようなリテール必要論やその制度化といえるリテール・ゾーニングにおけるリテールの

意味は、わが国における物品販売業としての小売業よりもはるかに広い概念であるということである。つまり、レストランなどはもとより、弁護士事務所等までも含む対個人サービスをすべて包含したものである。

3. CRMとBID¹⁶⁾

上記したように、1980年代半ばまでに採られていたダウタウン(小売業)活性化政策は、連邦政府を中心に多額の補助金をつぎ込んで、主として建物等の物的改良を行なおうというものであった。街の外観がまるで変わってしまったケースも少なくない。しかし、結果的には、ダウタウンの競争力を強化し消費者を回帰させるという初期の目的はほとんど達せられなかった。

そこで、郊外型のショッピング・センターとダウタウンの小売集積との競争力の違いは、単なる物理的な条件ではなく、マネージメントやマーケティングの能力にこそあるのではないかという認識が、一部の先進的な都市の行政担当者や地元経済界、さらに市民運動家等の間に生まれてくる。そして、各種のダウタウン組織がボランタリーに、あるいは地元自治体と協

14) こうした思想から、いわゆるベッドタウンとして発展してきた都市の中には、リテール・ゾーニングによって商店街を形成することにより、ダウタウンを創出しようと努力しているものもある。その代表は、ワシントン州シアトル市郊外のベルビュー市(現人口約10万人)である。同市は、1960年代からシアトル市のベッドタウンとして人口が急増し始めたが、70年代にはダウタウンの必要性が論議され始め、80年代以降、市の政策として多用途かつ歩行者優先のダウタウンの創出が図られ、1階部分を商店街とするオフィスビルの建設が続けられている(City of Bellevue, 1994)。同市では、成長段階にあるダウタウンを維持するために、数マイルの距離に計画された巨大S C 開発も不許可にしている(Lassar, 1989, p. 124)。

15) ある開発行為において、その地区に必要と思われるパブリック・スペースなどのアメニティを準備するディベロッパーに対しては、容積率の緩和などのボーナスを提供する制度を、インセンティブ・ゾーニングまたはボーナス・ゾーニングという(Meshenberg, 1976)。社会資本の整備等をディベロッパー負担で行なうための誘導策として、1960年代の後半から普及し始めたが、実際にはディベロッパーの私的利益が公的利益を上回る結果になっているとか、高密度開発による負の外部性を規制しようとするゾーニングが逆に高密度開発を促進することになってしまっているといった批判が、Whyte(1988)をはじめ多くから提起されている。リテール・ゾーニングをインセンティブ・ゾーニングで行なおうとすると、インセンティブが小さければ、それに魅力を感じないディベロッパーもいるから、リテール施設が連続して開発される保証はない。かといって、すべてのディベロッパーがリテール施設開発を進めることを確実にするには、かなりのインセンティブなりボーナスを提供せざるをえず、過剰開発による負の外部性を促進してしまう。そこで、当初はインセンティブ・ゾーニング手法によっていた地域も、リテール施設開発を義務化するというようになってきているようである。

16) 本節の詳細については、原田(1995a)を参照されたい。

力して、ショッピング・センター型の統一的管理手法、今日、CRMとして知られるようになる手法を具体的に模索し始める。70年代末から80年代前半のことである。

CRMがダウンタウン関係者の注目を集め、普及していくことになったのは、1985年から連邦住宅・都市開発省(HUD)と連邦運輸省都市大量輸送局(UMTA)が、国際ダウンタウン協会(IDA)に委託して、モデル都市におけるCRM手法の開発、およびそこでの成果とその他の諸都市の経験交流のためのワークショップを進めたHUD/UMTA/IDAプログラムによる¹⁷⁾。

CRMとは、一言で言うならば、土地あるいは建物の所有者の協力を通じて、小売ミックスのコントロールなど近代的なショッピング・センターの成功要因をダウンタウンにおいても実現しようとするものである。それは単なるショッピング・センターの物的な模倣ではなく、ショッピング・センターのような統一的管理手法を目指したものである。具体的な内容は次章で見るが、最終的な目的・戦略について言えば、リース契約、テナント・ミックスを统一的にコントロールすることにある。

CRMは、わずか数年で多くの都市において多様な展開を遂げてきたが、その目的・達成レベルがいずれであっても、そのための活動を少しでも行なおうとすれば、当然、そこには推進・実施主体としての組織と、実施のための資金が必要となる。

アメリカにおいては、1950年代半ば頃から多くの都市において、ダウンタウン内の諸企業等関係者の情報交換や当該地区内の諸問題の解決に当たるため、ボランティアな組織としてダウンタウン組織と総称される組織が形成されてき

た。CRMの推進主体となったのは、多くの都市において、このダウンタウン組織である。そして必要な資金は、ダウンタウン組織の会費と地元自治体負担によって賄われるのが一般的であった。

しかし、ダウンタウン組織はもともと比較的規模の大きな企業・業者のボランティアな組織であり、かつデパート等一部大型店を除くと小売業者がほとんど加入していないものが大半である。そうしたダウンタウン組織がCRMの推進母体になったということは、本章の1節で指摘したダウンタウン(小売業)擁護思想、特にその③に挙げた都市(地域)間競争における手段としての必要論に見られるように、アメリカのダウンタウン小売業の活性化が都市・ダウンタウン全体の問題と捉えられていることの現れである。しかし他方で、小売業者を十分に組み込んでいない組織であるということが限界ともなる。また、資金についても、地元自治体による負担もあるものの、ボランティアな組織の会費で賄うことには当然議論もある。

こうしたCRM普及上での隘路に対して、小売業者はもちろんダウンタウンの利害関係者をすべて組み込んだ公的組織を形成し、それが推進・実施主体となり、また地元自治体とその組織とが活動資金を適切に分担するようにしていく必要がある。そうした組織革新として出現してきたのがBIDである。これは、州法に基づいて設立され、活動内容は特定地区の活性化に限定されているものの、当該地区内の関係者(不動産所有者等)に対する課税権なども有する準政府機関である¹⁸⁾。それが多くの都市に普及していくのは1990年前後からであるが、それに伴いCRMも活発化していくことになる。

1995年12月現在で、アメリカの47州(いずれも本土)とカナダ全州にBIDの設立を認める

17) このプログラムでは、全米からモデル都市を募り、75都市が立候補したが、ワシントン州シアトル、フロリダ州オーランド、ウィスコンシン州ミネソタ等11都市がモデル都市として選ばれ、HUDの補助金を基に、IDAがCRM開発の指導に当たった。その結果は、IDA(1987)にまとめられている。

18) 多くの場合、BID(もしくはDID)は特別行政区(Special District Government)という地方政府の一種であるとされている。わが国ではあまり見られない特別行政区の目的、設立方法、機能・権能等については、Porter, et al.(1992)が分かりやすい。

州法が存在し、両国の600以上の市町村に、合計で1,200以上のB I Dが存在する¹⁹⁾。B I Dはあくまで地区単位の組織・機関であるから、1都市に1つのB I Dとは限らない。ニューヨーク市内だけで、現在35のB I Dが活動している。もっともニューヨークは例外で、現実には1都市1B I Dというケースが大半のようではある。これらB I Dの大半は1990年以降に設立されたものである。

これまでのところ、CRMおよびB I Dの評価はおおむねきわめて良好である。特に、B I Dによってそれまでの政府補助への依存心を払拭し、共同事業へ向けた意識変革が達成されつつあるという評価²⁰⁾は強調してよい。

歩道のような商店街における社会資本部分についても、それまでの画一的でお仕着せのデザインや設備ではなく、各B I Dの自由な発想が許されることになる。しかし、そのことは逆に、本来公的財源によって賄われていた歩道の維持・管理等まで地元関係者が大半を負担することになるわけで、もともと豊かな地区は高い負担能力によって環境整備をより推進し、それによって集客力を高め、それがさらなる負担能力の向上となっていくのに対し、もともと負担能力のない地区はさらに環境が悪化していくしかない、すなわち、豊かな地区はより豊かに、貧しい地区はより貧しく、という格差拡大につながるという批判もある(Mallett, 1993)²¹⁾。

IV まとめ——わが国への示唆——

1. 都市と小売業との関連についての根本的議論の必要性

その根拠は論者によって異なるものの、アメリカにおけるダウンタウンもしくはコミュニテ

ィ小売業維持論は、都市・ダウンタウン・コミュニティとはいかにあるべきかという議論がまずあって、維持されるべき多様な活動の中で小売活動はきわめて重要なものである、だから小売業もしくは小売店は維持されなければならないという論理である。議論の出発点に小売業・小売店問題があるのではなく、結論として小売業・小売店維持論が導かれているのである。

これに対してわが国では、大店法をめぐる論議にしても、ごく一部のケースを除き、都市なりダウンタウン・コミュニティなりの議論を跳び越えて、いきなり小売業・小売店問題が論じられているのが大半のように思われる。各論者は、都市やダウンタウン・コミュニティについてのそれぞれの思想を持ったうえで論じているのかもしれないが、それが正面から主張されていることはきわめて少ない。少なくとも、一般の市民を巻き込んで都市における小売業の意味が論じられたことはほとんどないであろう。だから、多くの市民にとっては、大型店と中小店の対立という図式でしか捉えられないことになる。この点が、わが国と近年のアメリカとの決定的な違いと言えよう。

実は、アメリカにも大型店ないし全国チェーン店と(地元)中小店をめぐる論議がある。

例えば、ダウンタウンの歴史的地区や建造物を保全するために、リテール施設として再利用することを全米各地で積極的に進めているNTHP (National Trust for Historic Preserva-

19) I D Aの資料による。

20) 筆者等が、1995年3月と1996年2月に行なったCRM・B I D関係者に対する調査結果等による。なお、「C B Dが衰退してきた理由の1つは、これまで常にダレかがやってきて、必要とする費用を支払ってくれるのを待っていたことにある。何かしたい、それも今したいとするならば、その方法と資金を自分たちで見つけだすべきである。(B I Dとは、まさにそのための組織である)」(Alexander, 1989, p.26)。

21) B I Dや住宅地区における Homeowner Association といった半官半民の(それもかなり民のほうに力点のある)組織が準政府活動(料金徴収・課税と公的統制・管理等)を行なうという Privatization の動きに対しては、Mallett 以外からも多くの批判が提起されている(McKenzie, 1994; Squires, 1989; Zukin, 1995, 等)。そこでの重要な論点は、一般にわが国で論じられているような民活・民営化による効率化といった視点をはるかに超えて、政府というものの由来・成立根拠はどこにあるのか、公権力の範囲および正統性とは何か、といった民主主義の根本にかかわることである。さらに具体的には、民間の一部による公権力・正統性の獲得(私物化)志向と既存政府の(間接統制による)行政対象領域拡大志向の妥協の産物がB I Dなどに結果しているのではないのか、という批判もある。しかし、この問題は本稿の域を超えるので、ここではそうした論点・批判があるという指摘にとどめておく。

tion) 内のNMSC (National Main Street Center: 1980年設立) によるメイン・ストリート保全事業 (Main Street Project) についても、全国チェーン店がテナントとして大量進出し、結果としてその地区の社会的・文化的・経済的秩序が破壊されることになっても、建物だけが残ればそれでいいのかといった批判がなされている²²⁾。

ここで注意しなければならないのは、上記の論議でいずれが正しいかではない。いずれの論にも、都市を、ダウントウンやコミュニティをどうするかという議論が明確に含まれているのである。あるべき都市等のイメージを描いたうえで、大型店なり全国チェーン店を積極的に誘致すべきなのか、地元中小店の育成を図るべきなのかが論じられている。

これに対して、わが国の商店街擁護論の場合は、既存小売業、特に中小小売業の事業継続という観点だけに議論が矮小化されてはいないだろうか。商店街擁護を主張するにしても、もっと大局的な論点が必要なはずである。例えば、わが国で郊外型ショッピング・センターや路線型ディスカウント・ストアの推進者は、効率性とその結果としての低価格化を論拠にするケースが多い。しかし、都市と小売業の問題を短期的な経済効率や商品価格だけで論じていいのかという基本的な問題こそ提起されるべきなのである。

こうしたアメリカにおける議論の大局性は、リテールという表現にも現れている。すでに指摘したように、アメリカの論議や制度においてリテールというとき、それはたんに物品販売としての小売業だけでなく、対個人サービス全般を含む広い範囲で捉えている。対象顧客、機能

連関等からすれば、アメリカ的な捉えかたによる統合的な論議・制度のほうが優れているのは明らかであろう。

ひるがえってわが国の場合、現在のような縦割り行政、そこから生じる役所間の縄張り争いを解消しないならば、議論も制度・政策も統一的なものは望めない。事実、商店街振興の際の政策対象は基本的には物品販売としての小売業に限定され、関連する飲食店等に対しては全く別の施策対象となっているか、そもそも補助等の対象とならないというケースも少なくない。商業・サービス業の総合的な集積として捉えた政策は皆無といってよい。

さらに、小売業を対象とした商店街・商業集積の振興策にしても、相互の関連も、広域的・長期的な計画もなしになされていることが少なくない。例えば、駅を挟んで一方の商店街には通産省(中小企業庁)からの補助策が、他方の商店街には建設省からの補助策がなされ、相互に過剰投資となって、各商店にとっては投資回収のめどすら立っていなかったり、公的補助を受けて旧市街地の商店街再整備を進めながら、それと競合する郊外ショッピング・センターにも公的補助がなされたり、といったケースは枚挙にいとまがない。他方、小売施設のもつ負の外部性に対しては、いずれの役所もほとんど手をつけない。まさに、「政策の過剰生産」と「政策の過少生産」が同時並行でなされているのである²³⁾。

以上述べてきたような都市と小売業の関連についての捉えかた、リテールの範囲についての見かたから当然と言えば当然であるが、アメリカにおけるCRM等のダウントウン小売業維持策の主唱者、運動の主体は小売業者以外の組織なり個人である場合が大半である。ある時は地元経済界であり、ある時は一般市民であったり、環境保全グループであったりする。その中には、

22) Kmart など一部のディスカウント・ストアは、ニューヨークなど大都市中心部への出店という都心回帰戦略を採用し始めているが、それをめぐって、雇用増、税収増等から支持するグループと、その都市の文化やそれを支えてきた中小小売店に打撃を与えるという点から反対するグループとに分かれ、激しい対立も見られる (Ferguson, 1995)。

23) 「政策の過剰生産」「政策の過少生産」の概念および、わが国の流通政策においてそれが特に発生しやすい理由については、原田(1989)を参照されたい。

店舗施設の所有者という直接の利害当事者が含まれることもあるが、多くは間接的利害当事者である。直接の当事者である地元の小売業者は他の人々の後をついて行くというのが一般的である。

ダウNTOWN小売業維持論をダウNTOWNの小売業者自身が主張し、リーダーシップを取ったら、自由競争社会というアメリカの基本理念に反するため、批判を受けるのではないかという恐れから行動できないという地元小売業者も一部にはいるようだが、より大きな理由は、都市全体の中で小売業を捉えた論議とそれに基づく運動というものが、小売業者の思考の枠を超えているという点にあるようである。この点もわが国と全く異なるというてよかろう。

2. 具体的な制度・政策にかかわる示唆

(1) 規制政策に関して

わが国の小売商業政策をアメリカのそれと対比するとき、決定的に違うのはわが国では都市計画・土地利用という観点がかんくといつていいほど欠落していることである。

人間は、同一人が多様な活動を行なう。ある時は消費・購買主体としての活動を行なうが、別の時にはそれとは無関係な生活主体として行動する。消費・購買主体としての立場からすれば、購入先としての小売店等が近くにあったほうがよい。しかし、それ以外のとき、無縁な消費者が側の小売店に絶え間なくかつ騒々しく出入りしているとしたら、それは生活妨害以外の何物でもない。まさに負の外部性の問題である。

アメリカでは当初、小売施設等が周辺住民に対し生活妨害を及ぼす可能性という負の外部性に着目し、そのマイナス面を最小限にするためにゾーニング等によって規制した。わが国の都市計画法・建築基準法体系でも、地域地区制の中にそうした視点がないとは言えない。しかし、最大の“ザル法”の1つともやゆされる都市計画法・建築基準法の実態からするならば、そうした視点がかんく欠落していると批判されてもしかたないであろう。

その意味で、アメリカのゾーニング等による実効性ある開発規制はおおいに参考になる。ただ、そこには大きな問題も含まれている。それは、集権と分権の関係である。

都市(再)開発、土地利用というものは、まさにその地域の歴史や文化、社会環境などの固有性を反映した意思決定を必要とするものであるから、理念的には分権化するほうがよい。アメリカの場合、主役を演じるとも言えるゾーニングは、その制度策定から運用まで、基本的には市町村に任されている、すなわち最大限に分権化している。しかし、そこには多大の問題が含まれている。それらの問題点を簡単に列挙するならば、以下のようである²⁴⁾。

- ① 細分化された自市町村の利害しか考慮せず、隣接市町村やより広い地域に与える影響等に配慮しない、教区主義あるいは地域偏狭主義(parochialism)が発生しやすいこと。例えば、ショッピング・センター等を、自市町村内の住宅地からは遠ざけ、隣接市町村側はすぐ住宅地になっていても市町村境に配置するようゾーニングすることなど日常的に生じている(ショッピング・センターによる生活妨害はそれほどでもないからまだよいが、危険廃棄物処理場等でこうした措置がよくなされて社会問題化している)。過去(特に1970年代)、いくつかの州では、州政府が広域調整機関を設立しようとしたが、権限の縮小を危惧する市町村の反対で失敗に帰している。その結果、「バルカン化した政府(Balkanized Government)」(Langdon, 1994)が形成されている。
- ② 十分なスタッフを抱え、経験蓄積も豊富な

24) ゾーニングなどの土地利用・開発規制が分権化されていることの問題は、特に1970年代に強く指摘され、折からの公民権運動・環境保護運動の高揚とも関連して、ゾーニング・リフォーム運動あるいはランド・ユース・リフォーム運動として展開された。過度の分権化に伴う問題指摘によって運動の口火を切ったとも言えるのが、Babcock(1966)である。ほかに分権化の問題を指摘したものとしては、Babcock & Siemon(1985), Garrett(1987), Linowes & Allensworth(1975), Popper(1981)など多数ある。あわせて、原田(1994)も参照されたい。

大都市等は別にして、小規模市町村の場合、制度が十分に明文化もされておらず、行政裁量権の乱用や行政指導の多発²⁵⁾、手続きの非定型性といった問題が生じている。

- ③ 市町村ごとに制度が異なるということから、ディベロッパーは開発計画のたびに当該市町村の制度を調べ、そのたびに異なる手続き・交渉をしなければならないことになる。つまり、ディベロッパー等の情報・交渉コストを増大させることになる。
- ④ 紛争が生じた場合、最終決定権は市町村（一般的には議会）が有することになるから、一般的に国政の場よりも特定のイシューをめぐっての対立が先鋭化しやすい地方政治の場で、闘争が繰り広げられることになる。
- ⑤ 上記に関連して、具体的・個別開発計画が議会選挙の争点となったり、参加が自由に開催回数や討論時間についての制約がない公聴会が制度化されているのが一般的だから（これ自体は積極的に評価できるのだが）、最終的な意思決定者は住民全体ということにもなる。そこでは、理性的議論よりも心情・感性が優先しやすい。

このように見てくると、地域の固有性を最大限に発揮するための分権化の必要性和分権化が

25) ゾーニング用語集である Meshenberg(1976)には、“negotiation”という項目がある。それによると、「ディベロッパーが行政担当者に計画書を提出し、議論を通じて両者が合意に達する過程。ゾーニング条例上には通常規定されていない。条例にはあらゆる事項を詳細に列挙できないため、開発許可を与えるに際して行政担当者に裁量を認めていることから生じるものである」(ibid., p.23), ということになる。わが国で言われるところの行政指導よりは民間側の発言権が認められているようではあるが、法的な正式手続き前に行政担当者が指導するという点では、共通している。事実、筆者が1990年6月にインタビュー調査した、フィラデルフィア市近郊の中堅ディベロッパーR社の社長によれば、正式申請前に開発計画を担当官に提出したところ、ここを手直ししろと言われ、手直しして再度提出すると別のところの修正を要求され、それを修正して提出するとまた、ということを数度繰り返して、開発を断念したケースもあるという。同社の顧問弁護士は、手続きの不当性を根拠に提訴することを勧めたが、時間と費用をかけて勝訴しても、別の許可手続きなどでもめるだろうから、提訴しなかったという。この際の行政担当者からの修正指導は、あくまで正式な許可申請前のことであることに注意して欲しい。

持つ問題を調和させるためには、より上位段階（例えば国）で“許容幅を持った”もしくは“複数の”制度枠を策定し、その枠の中で市町村等が選択か修正を行なって詳細制度を決定するとともに、事前に広域の調整機構を設置しておくということが、今後の方向ではなかろうか。

(2)維持・再活性化政策に関して

商業施設が周辺住民に及ぼすマイナス面からそれを規制することに力点を置く都市の多かったアメリカで、ごく最近は逆に、都市にとって必要な機能・施設として位置づけ、その開発を義務づけているものが増えている。これは決して矛盾した行動ではない。まさに、負の外部性と正の外部性のバランスを図るための努力なのである。

そこでは、規制と振興は表裏一体になるはずである。規制によって住環境はもとより商業活動の環境も維持・改善することが長期的に商業振興に役立つということだけでなく、戦略的に振興すべき地区が決定されたならば、それを実現するために、その地区での商業開発を誘導するとともに、他の地区での商業開発を制限することが必要となる。開発規制としてのゾーニングと開発促進としてのリテール・ゾーニングの組み合わせ（実際には両者を合わせて1つのゾーニングとなるわけだが）はまさにその手段である。

残念ながらわが国では、生活環境を守るための開発規制が事実上ないに等しいだけでなく、リテール・ゾーニング的の制度もないから、一方でスプロールの開発がなされるとともに、他方ではあちこちに出現している“歯抜けの商店街”に対して何ら有効な手段もないままに放置されている。

もちろん、歯抜けの商店街の問題は、ゾーニングなどの土地利用政策だけで解決しうるものではない。そのことはアメリカでも十分に認識されている。だからこそCRMなどの努力がなされているわけだが、一方でスプロールの開発を阻止し、他方でこれまでに蓄積された社会資

本としての商店街を有効活用するという両面で、都市政策・土地利用政策は重要な役割を果たしうる。そうした意味で、アメリカに比してわが国では、両面ともに努力が不十分であると言わざるをえない。

他方、CRM・BIDについては、その運動の背後に、「良好な小売店の存在がCRMの成功を導くのであり、良好なCRMが個々の小売店の成功を保証するのではない」という理念がある。これは、アメリカのショッピング・センター業界の「良好な店舗(テナント)がショッピング・センターの成功を作り出すのであって、決して逆ではない」という理念をまさに学び取ったものである(Stokvis, 1987)。

つまり、小売集積が全体としてうまくいっていけば、その構成員はだれでもうまくいくという因果関係ではなく、まず個々の店の独自の努力が先であり、それがあって商店街全体もうまくいくということである。個別店舗の成功・失敗の要因を商店街なりショッピング・センターなりの集団に求めるなどということであるが、こうした理念が、わが国の商店街活動においてどれだけ意識されているだろうか。自店の経営が思わしくなくなると、その責を商店街(活動または組織)や行政に転嫁する傾向が強くないだろうか。

そうした理念はともかくとして、CRM・BIDは、その権限のレベルが多様であるとともに、それらの活動内容・活動水準もまちまちである。ただ、もっとも普遍的・一般的に遂行されている具体的な活動は、街路環境の維持・整備、パトロール員を雇用しての街路の安全確保、共同のイベントやプロモーションなど、安全確保というアメリカの特性を除けば、わが国の商店街組合の活動に近いとも言える。しかし、その組織・活動において、わが国の商店街組合と根本的に異なるのは、以下の諸点である。

①その設立から運用にいたる主導権が小売業者ではなく、地元経済界や市民などの広範なダウンタウン関係者によって担われているのが一般的であること

- ②当該地区内の関係者は強制加入であること
- ③小売商店だけでなく、サービス業やオフィス等(場合によっては住宅の居住者も)、多様なメンバーによって構成されていること
- ④強制的な料金徴収権または課税権を有するのが一般的であること
- ⑤活動水準の高い組織では、商店等の空きが出た場合、当該地区の業種構成等を考慮して新テナントの選定に条件を付したり、さらにはBIDが直接テナントの探索・選定に当たることもあること
- ⑥基本的な政策は理事会で決定されるが、それに基づいた日常業務は言うまでもなく、企画立案等も、雇用された専門家が当たっていること
- ⑦一般に、BIDの設立を認める州法には、メンバーがBIDを継続するか否かの判断を定期的に行なうよう義務づける条項、いわゆるsunset条項を含むこと

商店街振興のような政策には、物的側面の維持・改善努力を前提としつつも、こうしたCRM・BIDのような手法・制度によりマネジメントの統一化を図ることが、わが国のような物的整備中心の政策よりも有効となろう。そのためには、注21で指摘したPrivatizationが内在する問題に留意しつつ、強制加入、料金の強制徴収等といった権限を有する組織の是非、そのための法制度等についての検討がなされなければならない。

最後に、前章で指摘したように、アメリカのCRM・BIDが政府補助への依存心を払拭したという点で成功であったという評価は重要である。わが国でも先進的な商店街の中には政府補助への依存心を脱却している例が見られるが、大多数は補助金へ依存しようとしているかアパシーに陥っているかのいずれかである。営業者自身の自立心が確立されることこそ、商業振興の第一歩である。

文 献

- Alexander, Laurence A. ed.: *Downtown Improvement Districts*. New York, NY: Downtown Research & Development Center, 1989.
- Antieau, Chester J.: *Antieau's Local Government Law*, 7vols. New York, NY: Matthew Bender, Release.
- Babcock, Richard F.: *The Zoning Game: Municipal Practices and Policies*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1966.
- Babcock, Richard F., & Charles L. Siemon.: *The Zoning Game Revisited*. Boston, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1985.
- Beaumont, Constance E.: *How Superstore Sprawl Can Harm Communities*. Washington, D.C.: National Trust for Historic Preservation, 1994.
- Carr, Stephen, Mark Francis, Leanne G. Rivlin, & Andrew M. Stone.: *Public Space*. New York, NY: Cambridge University Press, 1992.
- City of Bellevue.: *Comprehensive Plan —General Elements—, Revised ed.* Bellevue, WA, 1994.
- Collins, Richard C., Elizabeth B. Warters, & A. Bruce Dotson.: *America's Downtowns: Growth, Politics, and Preservation*. Washington, D.C.: Preservation Press, 1991.
- Dawson, John A., & Dennis Lord. "Federal and State Intervention in Shopping Centre Development in the USA." In *Shopping Centre Development*, pp. 9-39. Edited by Dawson, & Lord. New York, NY: Nichols Publishing, 1985.
- Ferguson, Sarah. "The Invasion of the Superstores." *New York*, March 13, 1995.
- Fischel, William A.: *The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land Use Controls*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1985.
- Fisher, Morton P., Jr. "Dealing with Federal, State, and Local Government." in *Shopping Center Development*, pp.11-42. Edited by Donald H. Siskind. New York, NY: Practising Law Institute, 1985.
- Frank, James E., & Robert M. Rhodes. eds.: *Development Exactions*. Chicago, IL: Planners Press, 1987.
- Frieden, Bernard J., & Lynne B. Sagalyn.: *Downtown, Inc., How America Rebuilds Cities*. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.
- Garrett, Martin A.: *Land Use Regulation: The Impacts of Alternative Land Use Rights*. New York, NY: Praeger, 1987.
- Gratz, Roberta B.: *The Living City*. New York, NY: Simon & Schuster, 1989.
- Greenberg, Mike.: *The Poetics of Cities: Designing Neighborhoods that Work*. Columbus, OH: Ohio State University Press, 1995.
- Hagman, Donald G., Julian C. Juergensmeyer, Fred P. Bosselman, & Clifford L. Weaver.: *Urban Planning and Land Development Control Law, 2nd ed., Practitioner's ed.* St. Paul, MN: West, 1986.
- International Downtown Association.: *Centralized Retail Management —Final Report—*. 2vols., Washington, D.C., 1987.
- Jacobs, Jane.: *The Death and Life of Great American Cities*. New York, NY: Random House, 1961.
- Jacobs, Jerry.: *The Mall: An Attempted Escape from Everyday Life*. Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1984.
- Kotler, Philip, Donald H. Haider, & Irving Rein.: *Marketing Places*. New York, NY: Free Press, 1993.
- Kowinski, William S.: *The Malling of America*. New York, NY: William Morrow, 1985.
- Kunstler, James H.: *The Geography of Nowhere: The Rise and Decline of America's Man-made Landscape*. New York, NY: Simon & Schuster, 1993.
- Langdon, Philip.: *A Better Place to Live*. Amherst, MA: University of Massachusetts Press, 1994.
- Lassar, Terry J.: *Carrots & Sticks: New Zoning Downtown*. Washington, D.C.: ULI- the Urban Land Institute, 1989.
- Linowes, R. Robert, & Donald T. Allensworth.: *The States and Land-Use Control*. New York, NY: Praeger, 1975.
- Mallett, William J. "Private Government Formation in the DC Metropolitan Area." *Growth and Change* 24(3), 1993.
- Mandelker, Daniel R. "Control of Competition as a Proper Purpose in Zoning." *Zoning Digest* 14(2), 1962.
- Mandelker, Daniel R.: *Land Use Law, 2nd ed.* Charlottesville, VA: Michie, 1988.
- Mandelker, Daniel R.: *Land Use Law, 3rd ed.* Char-

- lottesville, VA: Michie, 1993.
- McCarthy, David J.: *Local Government Law in a Nutshell, 3rd ed.* St. Paul, MN: West, 1990.
- McKenzie, Evan.: *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government.* New Haven, CT: Yale University Press, 1994.
- Meshenberg, Michael J.: *The Language of Zoning: A Glossary of Words and Phrases.* Chicago, IL: American Society of Planning Officials, 1976.
- Nelson, Arthur C. ed.: *Development Impact Fees: Policy Rationale, Practice, Theory, and Issues.* Chicago, IL: Planners Press, 1988.
- Popper, Frank J.: *The Politics of Land-Use Reform.* Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1981.
- Porter, Douglas R., Ben C. Lin, Susan Jakubiak, & Richard B. Peiser.: *Special Districts, 2nd ed.* Washington, D.C.: ULI-the Urban Land Institute, 1992.
- Rohan, Patrick J.: *Zoning and Land Use Controls*, 10vols. New York, NY: Matthew Bender, Release.
- Shultz, Michael M. "Zoning and the Prevention of Competition." in *ALI-ABA Course of Study Materials; Land Use Institute: Planning, Regulation, Litigation, Eminent Domain, and Compensation*, Vol.III, pp.1707-1719. Philadelphia, PA: American Law Institute, 1989.
- Squires, Gregory D. ed.: *Unequal Partnerships.* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1989.
- State of Vermont's District Environmental Commission # 4.: *Re: Pyramid Company of Burlington.* Essex Junction, VT, 1978.
- Sternlieb, George, & James W. Hughes. eds.: *Shopping Centers : U.S.A.* Piscataway, NJ: Center for Urban Policy Research, Rutgers, the State University of New Jersey, 1981.
- Stokvis, Jack R. "Making Downtown Competitive Again." *Urban Land*, April 1987.
- Stokvis, Jack R. "The Evolution of Downtown Retailing." unpublished (Paper submitted to Ph.D. Program of Urban Planning Department, Columbia University) , 1990.
- Teaford, Jon C.: *The Rough Road to Renaissance: Urban Revitalization in America, 1940-1985.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1990.
- Weaver, Clifford L., & Christopher J. Duerksen. "Central Business District Planning and the Control of Outlying Shopping Centers." *Urban Law Annual* 14, 1977.
- Weaver, Clifford L., & Richard F. Babcock.: *City Zoning : The Once and Future Frontier.* Chicago, IL: Planners Press, 1979.
- Whyte, William H.: *City.* New York, NY: Doubleday, 1988.
- Wright, Deil S.: *Understanding Intergovernmental Relations, 3rd ed.* Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1988.
- Zukin, Sharon.: *The Cultures of Cities.* Cambridge, MA: Blackwell, 1995.
- 井尻千男『自画像としての都市』東洋経済新報社, 1994年.
- 原田純孝・広渡清吾・吉田克己ほか編『現代の都市法：ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』東京大学出版会, 1993年.
- 原田英生「流通政策の基礎概念」『流通経済大学論集』第24巻第1号, 1989年.
- 原田英生「アメリカにおける大規模小売施設開発時の紛争・調整の実態<Ⅰ～Ⅲ>」『流通情報』No. 263～5, 1991年.
- 原田英生「アメリカにおける大規模小売施設開発に対する規制と紛争」『日本商業学会年報(1991年度)』1992年a.
- 原田英生「商業集積の開発と公的政策」(所収 (財)流通経済研究所編『米国における商業集積』産業基盤整備基金, pp.91-104, 1992年b).
- 原田英生「アメリカにおける小売商業政策とわが国の課題」『日本商業学会年報(1992年度)』1992年c.
- 原田英生「一律規制緩和論批判—小売出店規制をめぐって—」『マーケティング・ジャーナル』第52号, 1994年.
- 原田英生「アメリカにおけるダウンタウン小売業維持政策とわが国への示唆」(所収 (財)流通経済研究所編『米国における都市再開発と商業集積の現状』産業基盤整備基金, pp.1-36, 1995年a).
- 原田英生「パークレイの業種別店舗数規制」(所収 同上書, pp.121-135, 1995年b).
- 渡辺達朗「アメリカにおける都市政策と小売商業開発規制」『新潟大学商学論集』第26号, 1994年.

The Public Policy for Revitalizing Downtown Retailing in the U.S.

; A Criticism and a Suggestion for Japan

HARADA, Hideo

Although urban retail facilities offer external economies that result from the attraction of crowds, such facilities also cause external diseconomies or nuisances that annoy and inconvenience nearby residents. In the United States this problem has been controlled somewhat through zoning and other policies. Since the latter half of the eighties to nineties, however, a remarkable trend has surfaced that protects downtown retailing. This is the result of positive evaluation of the external economies of retailing. The basis for this is that (a) retail activities are essential for a city as a cultural generator to ensure a variety of activities and opportunities for encountering various people, and (b) faced with intensifying competition among cities and regions, a city must publicize its safety, convenience and vigor to entice other enterprises to establish themselves locally. This trend has materialized in the form of many cities adopting new policies for maintaining and revitalizing downtown retailing, as well as severer regulations on nuisances through zoning and other measures.

Two such policies are retail zoning and Centralized Retail Management (CRM). Retail zoning is a policy mandating building owners in strategic districts, e.g., “Main Street”, or offering them incentives to provide the first floors of buildings for retail uses, thus maintaining retail continuity. This is because where shops stand at intervals, the vitality of a shopping street is lowered. On the other hand, CRM applies a method of unified suburban shopping center management to downtown shopping areas. This policy was devised after learning the lesson that mere physical improvement of shopping facilities does not bring revitalization. Under CRM, enhanced area safety, street maintenance, joint advertising, and special events are pursued on a daily basis. Eventually, this aims at collective control of lease contracts between retailers and building owners and tenant mix.

Compared with the situations in the United States, in Japan there is almost no discussion regarding the relationship between cities and retailing. Accordingly, there are practically no policies for balancing external effects. As for policies on revitalizing downtown retailing, importance has been placed on physical improvement. Japan is thus considerably behind the United States in terms of developing the management know-how such as CRM. ◆