

令和 5 年 6 月 27 日現在

機関番号：14601

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2022

課題番号：18K01139

研究課題名（和文）日本の立地適正化計画とイギリスのタウンセンターファースト政策との比較研究

研究課題名（英文）The comparison study on the Location Optimization Plan in Japan and the town centre first policy in UK

研究代表者

根田 克彦（NEDA, Katsuhiko）

奈良教育大学・社会科教育講座・教授

研究者番号：50192258

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,900,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、イギリスのタウンセンターファースト政策と、日本の多極ネットワーク型コンパクトシティ建設のための政策とを比較し、日本の課題を明らかにした。イギリスのロンドン大都市圏とダドリー市、日本の奈良市を事例とした。

イギリスでは、タウンセンターの外における大型店の開発と拡大を規制する。しかし、大型店の経済効果を重視する自治体は、センター外大型店をタウンセンターに組み込むことで、大型店の拡大を実現した。一方、日本では、大型店の開業を市街地の外で可能にするために市街化区域に組み込んだ。しかし、イギリスの自治体が大型店の開発場所を規定できるのに対し、日本ではそれが難しい。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、イギリスと日本の地方自治体が、大型店の開発の利益を優先して、政策に反する大型店の開発・拡大を容認することを明らかにした。しかし、イギリスでは、大型店の開発場所が衰退したインナーシティであり、大型店の開発が衰退した工業の代わりに当該都市に経済的利益をもたらすことが期待された。そこで、市街地を拡大することはなく、コンパクトシティ建設の妨げとなることは少ない。一方、日本では地方自治体が大型店の開発場所を規定することは困難であり、地方自治体は大型店の開業がコンパクトシティの実現に整合しなくても認めざるを得ない。このことを明らかにしたことで、日本の都市計画に有意義な提言ができれば。

研究成果の概要（英文）： This paper aims to compare the town centre first policy in UK and the compact city policy in Japan and explore the issues of Japanese compact city policy. I researched Greater London Authority and Dudley Council in UK and Nara City in Japan.

According to the town centre first policy in UK, retail stores are basically prohibited to develop and expand at out-of-centre locations. But, some authorities out-of-centre shopping centres to new town centres in order to gain economic profit. In Japan, Nara City expanded the built-up areas in order to develop large-scale retail stores. It is difficult for Japanese local authorities to lead retail developments into the declined inner cities.

研究分野：都市地理学

キーワード：都市計画 都市再生 タウンセンターファースト 中心地理論 ジェントリフィケーション

1. 研究開始当初の背景

2014年に都市再生特別措置法が改正され、立地適正化計画が創設された。立地適正化計画は市町村マスタープランの一部となる。

立地適正化計画を策定する都市は、都市の中心部と、市街地の交通結節点などに都市機能誘導区域を設定できる。都市機能誘導区域では、商業、医療、福祉などの施設を立地させる優遇措置が設定できる。都市機能誘導区域間を結ぶ公共交通ネットワークを維持・充実させて、コンパクトシティ・プラス・ネットワーク(多極ネットワーク型コンパクトシティ)を実現し、誰もが徒歩や公共交通を利用して暮らせる都市を形成することが立地適正化計画の目標である。都市機能誘導区域は、都市の中心部である中心拠点(中心市街地)と生活拠点に区分される。平成29年7月までに、全国で110都市が都市機能誘導区域を設定した。

日本の立地適正化計画の参考とされたといわれるのが、イギリスのタウンセンターファースト政策である。タウンセンターファースト政策は、都市機能をタウンセンターに誘導し、タウンセンターの外での開発を規制する。タウンセンターは、一般に都市の歴史的核であるシティセンターと、市街地に散在してコミュニティの核となるディストリクト・ローカルセンターに区分され、前者は都市機能誘導区域の中心拠点(中心市街地)、後者は生活拠点に相当する。イギリスのタウンセンターファースト政策は、日本で中心市街地に成功した例として紹介されている。

筆者は、今までイギリスのタウンセンターファースト政策を研究し、以下の疑問を持った。

(1)イギリスのタウンセンターファースト政策は、中心市街地活性化に成功した事例として、日本では紹介されている。しかし、イギリスの研究や報告書は、タウンセンターファースト政策に関して、多くの問題を指摘している。第1に、タウンセンターファースト政策では、シティセンターと他のタウンセンターの均衡ある発展が必要とされるが、それを実現することは容易ではない。そのため、各タウンセンターの役割分担を明確にして、シティセンターの外のいくつかのタウンセンターに重点的な開発を行って、多核的都市を形成するべきであるとの主張がある。立地適正化計画により多極ネットワーク型コンパクトシティを建設するためには、多核的都市の概念が参考となる。多核的都市を形成するための方策をイギリスに学ぶべきである。第2に、持続的な開発を都市計画の原理とするイギリスでは、市街地の拡大を抑制する一方で、衰退した工業地域を再開発することが盛んである。一般に、それらの再開発は、タウンセンターの外でなされることが多い。再開発により都市の競争力は高まるが、センター外での開発を許可することと、タウンセンターファースト政策との整合性に関しては議論がある。日本でも市街地の工場跡地の再開発を行う際に、立地適正化計画で設定された既存の都市機能誘導区域との整合性が問題となろう。第3に、タウンセンターファースト政策でタウンセンターの外での開発を抑制することが、小売店間の競争を阻害して、結果的に消費者の選択の自由を阻害し、商品価格をあげているとの批判もある。日本でも都市機能誘導区域の外における開発規制に対する批判が生じる可能性があり、その際に、いかに対処するべきかを考える必要がある。イギリスのタウンセンターファースト政策の課題と、それに対する行政の対応などを明らかにすることにより、日本の立地適正化計画の運営の際に、これから生じる可能性がある問題への対応策を示す必要がある。

(2)立地適正化計画は市町村が作成する。広域生活圏を形成する場合は複数の市区町村が連携して立地適正化計画を作成できるが、東京特別区で整合性のある立地適正化計画を作成することはできないだろうか。ロンドン大都市圏は、複数の地方自治体から構成され、各地方自治体がタウンセンターファースト政策を策定するが、それはロンドン大都市圏全体のタウンセンターファースト政策と整合する必要がある。さらに、ロンドン大都市圏のタウンセンターファースト政策では、多核的都市を形成する必要があると示されている。これらの政策の成果と課題を整理することにより、日本の都市における多極ネットワーク型コンパクトシティを形成する際の問題点を整理する必要がある。

2. 研究の目的

本研究の目的は、次のとおりである。

(1)イギリスのタウンセンターファースト政策に関する議論を整理することと、タウンセンターの実態調査により、タウンセンターファースト政策の成果と課題、それに対する政府の取組みを明らかにする。

(2)センター間の役割分担の妥当性、都市再生で建設されたセンター外の大規模開発と既存のタウンセンター保護政策との関係、タウンセンターの外における開発を抑制することの妥当性など、イギリスのタウンセンターファースト政策で指摘された問題と対応策を整理して、日本の立地適正化計画を運営する際に生じる問題を解決するためのヒントを提示する。

(3)日本の都市の都市計画を、多極ネットワーク型コンパクトシティ建設の観点から評価する。

3. 研究の方法

イギリスのロンドン大都市圏では、次の2段階で調査を行う。ロンドン大都市圏の代表的なタウンセンターにおける業種構成、事業所の質などの調査と、それぞれのタウンセンターの後背地

とみなせるエリアの人口構成を分析して、各センターが政策で与えられた役割・整備の方針と需要との整合性、センター間の役割分担の妥当性などを多核的都市の観点から評価する。次に、センター外に大規模な都市再生事業を実施したニューアム特別区のタウンセンターファースト政策と都市再生エリアの開発の経緯を調べ、主要タウンセンターと都市再生エリアの土地利用を調査し、その開発とタウンセンターファースト政策との整合性を検討する。

次に、地方都市として、バーミンガム大都市圏郊外都市である、ダドリイ市を事例として、タウンセンターファースト政策と都市再生エリアの開発の経緯を調べ、主要タウンセンターと都市再生エリアの土地利用を調査し、その開発とタウンセンターファースト政策との整合性を検討する。タウンセンターファースト政策が現在抱える成果と問題点を明らかにする。

本研究では、立地適正化計画を作成していないが、多極ネットワーク型コンパクトシティと類似する都市を形成しようとする、奈良市を事例として、大型店の開発と都市計画との関係を検討し、多極ネットワーク型コンパクトシティの観点から評価する。

4．研究成果

本研究の成果は、以下のとおりである。

(1)イギリスのタウンセンターファースト政策の検討

イギリスでは、タウンセンターファースト政策の有用なツールとして、必要性の評価(need test)、逐次的アプローチ(sequential approach)、影響評価(impact assessments)が設定されている。必要性の評価は、センター外において小売店の開発者が申請時に作成するものであり、最寄品と買回品別に、申請された店舗規模のための需要があることを証明しなければならない。ただし、必要性の評価は、現在、イングランドで廃止された。逐次的アプローチは、申請者がセンター外における小売店の開発場所を検討する前に、既存のセンター内とセンター縁辺部で立地できる可能性を徹底的に検討するもので、それらの場所で開発できる適地がないことを証明しなくてはならない。影響評価は、センター外に2,500㎡超の小売店の開発を行いたい場合、申請者がその小売店の商圏内におけるセンターの活力と生存力に甚大な悪影響を及ぼさないことと、センターの保護政策に悪影響を及ぼさないことを証明するものである。必要性の評価、連続的アプローチ、影響評価のうち、どれかが不適であると判断された場合、その開発は許可されない。

イギリスにおけるタウンセンターの階層構造の妥当性を評価するために、既存のセンター外ショッピングセンターを、新たなタウンセンターに指定した例を検討した。事例としたのは、バーミンガム大都市圏郊外のダドリイ市と、ロンドン大都市圏におけるニューアム特別区である。

バーミンガム大都市圏郊外都市、ダドリイ市は、センター外立地のメリーヒル広域ショッピングセンターの拡大を計画したが、近隣地方自治体と中央政府により阻止された。拡大を認めない理由は、メリーヒル広域ショッピングセンターが、センター外立地であり、タウンセンターファースト政策に整合しないからであった。しかし、その後ダドリイ市はメリーヒル広域ショッピングセンターと近隣のプライアリーヒルハイストリート・ディストリクトセンターを含めた範囲を、ダドリイ市のセンター階層構造の頂点と位置づける、タウンセンターとした。

メリーヒル広域ショッピングセンターをタウンセンターとする理由は、次のとおりである。すなわち、メリーヒル広域ショッピングセンターには小売店ばかりではなく映画館と飲食店があり、多くの住民が頻繁に訪れるレジャーの場である。近隣のウォーターフロントはホテルと多くのオフィスが集積し、ダドリイ市域を超える通勤圏を持つ。プライアリーヒルの既存のセンターには、ローカル図書館などの公共施設がある。また、メリーヒル広域ショッピングセンターから1マイル以内に25,000人の人口があり、その人々にとってメリーヒル広域ショッピングセンターは日常的な買物場所である。メリーヒル広域ショッピングセンターを中心とするエリアは、実質的にダドリイ市のシティセンターとして機能している。

なお、メリーヒル広域ショッピングセンターをタウンセンターとすることで、ダドリイ市の伝統的中心市街地は、タウンセンター階層内に位置づけられているが、ダドリイ市の最高位のタウンセンターから外された。

一方、ロンドン大都市圏は、1995年からオリンピックを開催する準備を始めた。オリンピックの主会場は、ストラトフォード駅周辺とされ、ストラトフォード駅北側に、ウェストフィールド・ストラトフォード・シティと称されるショッピングセンターが建設された。ウェストフィールド・ストラトフォード・シティは、ロンドン大都市圏の開発を規定するロンドンプランでは、タウンセンターの指定から外れる、センター外立地とされた。ロンドンプランは、タウンセンターを、ロンドン中心部(Central Activities Zone)のCAZ フロンテージと、International, Metropolitan, Major, Districtのセンター類型を指定した。ロンドンプランは、ウェストフィールド・ストラトフォード・シティの鉄道を挟んで南側にある既存のストラトフォード・センターを、Major centreと定義した。

さらに、2016年のロンドンプランの改訂で、ロンドン大都市圏は、ウェストフィールド・ストラトフォード・シティを、既存のストラトフォード・センターと統合して、ロンドン都心部のInternational Centreに次ぐ、Metropolitan centreと位置付けた。さらに、2017年には、新たにタウンセンターとしたストラトフォード・センターを、最高位階層であるInternational Centreとする案が提案されたが、2021年の最新のロンドンプランではまだMetropolitan Centre

のままである。

ロンドンは、ウェストフィールド・ストラトフォード・シティと従来のタウンセンターを統合した範囲をタウンセンターとする理由として、既存の公共交通機関とのアクセスの良さ、イーストロンドンからの買い物需要の流出を阻止すること、開発を容易にして経済再生に寄与することを示した。しかし、ウェストフィールド・ストラトフォード・シティは、鉄道駅を挟んで既存のタウンセンターと実質的に隔絶されており、ダドリイ市のメリーヒル広域ショッピングセンターと既存のタウンセンターである、プライアリーヒルハイストリート・ディストリクトセンターとの関係に似ている。

イギリスでは地方自治体に対する国家の財政的支援の低下にともない、都市間競争が激化し、民間企業の資金を活用する不動産主導開発と呼称されるパートナーシップが盛んになった。ダドリイ市はその伝統的中心市街地の地位を維持するのではなく、大型店を主体とする一帯を新たな中心市街地とすることにより、大型店の資金を活用して、都市再生の経済的利益を得る工夫をしたとみなせる。しかし、ダドリイ市のメリーヒル広域ショッピングセンターで利用できる公共交通機関はバスしかない。ロンドンも、ウェストフィールド・ストラトフォード・シティの拡大を容易にして、企業の資金でタウンセンターを整備する方向性を打ち出した。イギリスでは、タウンセンターファースト政策を維持することを前提とするが、そのために、センター外立地をタウンセンターに組み込むことにより、企業の資金での開発を容易にしているのである。

(2)日本のコンパクトシティ建設の検討

2008年に中心市街地活性化基本計画を認定された奈良市と、大和郡山市であるが奈良市に接するエリアにおける、大型店の開発を理由とする区域区分の変更に関する都市計画決定と大規模小売店舗立地法に基づく審議を、マスタープランの商業立地政策に即して検討した。

奈良県では、2011年の区域区分の第5回見直しにおいて、人口減少が予測されることから人口フレームではなく、産業フレームに基づいて市街化区域を拡大した。奈良県では人口に比して商業施設が少ないことが課題であり、鉄道駅周辺の拠点の充実と、郊外における幹線道路沿道や郊外住宅地における商業施設の充実の双方ともが必要であることが理由とされたのである。

2011年第5回見直しで、奈良市では大型店開発を理由として、鉄道駅から離れた場所にある市街化調整区域を市街化区域に編入された例が3地区あり、それとは別に1地区が特定保留区域に指定された。市街化区域に編入された地区は、第1種・第2種住居地域に指定され、そこに1万㎡未満の大型店が開業した。特に、中町石木町では、4店の大型店が開業し、さらに、別の大型店が立地して商業集積地の景観を示した。この点で、用途地域の趣旨と実態との乖離が生じている。

奈良県と、奈良市・大和郡山市の都市計画審議会では、委員から大型店の中心市街地に及ぼす影響に関する質問があった。それに対し、県と各市は、中心市街地を活性化することとは別に郊外まちづくりが必要であることと、環境に対する影響は大規模小売店舗立地審議会で検討すると回答した。都市計画法における審議では、競争を抑制して需給調整を行なえない。そのため、都市計画審議会と市議会で、編入される用途地域面積の妥当性と、開発予定の大型店が郊外まちづくりのために必要な規模と種類であるかどうかの検証を行うことはなかった。大型店が進出することにより、経済・雇用効果と、郊外住民に対する買い物機会を提供することとなった。しかし、奈良市は、市街地を拡大して、バスのほかの公共交通との結びつきがない場所に大型店の立地を認めたことになり、結果的に、国が提唱する、多極ネットワーク型コンパクトシティ建設の目的に反することになった。しかも、中町石木町の大型店が立地するエリアは5店の大型店が集積し、住宅はほとんどなく、実質的に商業地域と機能しているが、その用途地域は第2種住居地域である。

(3)持続可能な都市建設のための大型店開発政策の国際比較

本科研では、持続可能な都市を建設するために、イギリスのロンドン大都市圏とダドリイ市と、日本の奈良市を比較した。奈良市は立地適正化計画を作成していないが、立地適正化計画の目標である持続可能な都市建設を目指す、多極ネットワーク型コンパクトシティに類似する都市を建設することから、これらの都市を比較することは価値がある。

日本の奈良市では、大型店の経済的利益を重視する県と市の意向に沿い、都市計画審議会は、大型店開発のための市街化区域拡大を容認した。その背景には、中心市街地と公共交通と結びつく商業集積地だけでなく、主要道路沿いの商業集積地の発展を示すマスタープランの総花的な記述がある。また、イギリスと異なり、日本では、主要幹線沿いの大型店開発に対する、具体的な規制措置がないことが挙げられる。

イギリスのタウンセンターファースト政策は、商業集積地をタウンセンターとセンター外立地に区分し、小売店の開発は基本的にタウンセンターに誘導し、センター外大型店の開発を規制する具体的なツールを持ち、それにより、センター外大型店の開発を阻止することができる。なお、センター外開発を規制する主たる理由は、持続可能な都市の建設のために、公共交通とのアクセスが良好なタウンセンターに買い物機能を集中させて、自家用車の利用を少なくするためと、緑地の保護のために市街地の拡大を制限するためである。

しかし、そのイギリスでも都市の経済力と雇用機会の増加のために、センター外ショッピングセンターの開発を容認する例があった。ロンドン大都市圏とダドリイ市では、センター外ショッ

ピングセンターの拡大を容易にするために、センター外ショッピングセンターをタウンセンターに指定した。イギリスでも既存のタウンセンターの体系を守ることより、経済再生を重視して大型店の開発を容認する例があった。この点では、日本と同じ傾向にある。

しかし、イギリスでは、大型店の開発が衰退したインナーシティの都市再生のために利用されるので、大型店の新設により緑地が潰されて市街地が拡大する可能性はほとんどないだろう。地方自治体が、インナーシティの再生のために、開発場所のイニシアティブを持つ。すなわち、タウンセンター外における大型店の開発は、ほとんどの場合、衰退した工業地域の都市再生の手段として用いられ、市街地の外の農地や緑地に開発されることはまれである。奈良市では、企業が開発場所を選び、それを地方自治体が追認した。大型店は地価が高く、まとまった土地を入手することが困難な既存の市街地を避け、地価の安い市街化調整区域が、大型店の開発場所として選ばれる傾向にある。日本とイギリスの商業立地政策は、経済的利益を追求する点では同様であるが、イギリスの地方自治体が、センター外的大型店開発を規制する具体的なツールを持ち、地方自治体が開発場所のイニシアティブを握る点が異なる(根田克彦(2021)書評:安倉良二(2021):『大型店の立地再編と地域商業 - 出店規制の推移を軸に - 』海青社・経済地理学年報, 67: 295-299.)。日本でも、マスタープランで地方自治体が新規大型店の開発場所を規定し、それに基づいて開発許可を出すようにする必要がある。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 4件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 根田克彦	4. 巻 17
2. 論文標題 イギリスの飲食店に対する新型コロナウイルス対策とそのタウンセンター政策への影響	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 E-Journal GEO	6. 最初と最後の頁 319, 337
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.4157/ejgeo.17.319	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 根田克彦	4. 巻 313
2. 論文標題 イギリスにおけるタウンセンターファースト政策と商業統計	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 ESTRELA	6. 最初と最後の頁 10-15
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 根田克彦	4. 巻 13
2. 論文標題 ロンドン、タワーハムレッツにおけるブリックレーン商業集積地とタウンセンター政策	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 地理空間	6. 最初と最後の頁 179-196
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24586/jags.13.3_179	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 根田克彦	4. 巻 14
2. 論文標題 マスタープランにおける商業立地政策と大型店開発のための都市計画決定	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日本地理学会 E-Journal GEO	6. 最初と最後の頁 345 - 363
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.4157/ejgeo.14.345	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 根田克彦	4. 巻 68(1)
2. 論文標題 奈良市における中心市街地活性化と大型店の立地規制	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 奈良教育大学紀要(人文・社会科学)	6. 最初と最後の頁 87 - 98
掲載論文のDOI(デジタルオブジェクト識別子) 10.20636/00013280	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

[学会発表] 計3件(うち招待講演 0件/うち国際学会 0件)

1. 発表者名 根田克彦
2. 発表標題 ロンドン, タワーハムレッツ・ロンドン特別区におけるタウンセンター政策とエスニック資源の活用 ブリックレーン・ディストリクトセンターの事例
3. 学会等名 地理空間学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 根田克彦
2. 発表標題 ロンドン, インナーシティにおけるブリックレーン商業地の再生と民族多様性
3. 学会等名 2019年人文地理学会大会(関西大学)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 根田克彦
2. 発表標題 ロンドンにおけるストラトフォード・シティと既存センターの統合
3. 学会等名 2019年日本地理学会春季学術大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 阿部和俊・杉浦芳夫編著	4. 発行年 2019年
2. 出版社 あるむ	5. 総ページ数 114
3. 書名 「都市地理学の継承と発展：森川 洋先生 傘寿記念献呈論文集（根田克彦：「イギリスにおけるタウンセンターファースト政策と中心地理論」（76-84）」）	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------