

イギリスにおけるタウンセンターファースト政策を支える必要性の評価と影響評価 The need and impact assessments supporting the town centre first policy in UK

根田克彦*

Katsuhiko Neda *

This paper aimed to review the need and impact assessments which are development control tools for supporting town centre first policy in UK. The town centre first policy was introduced in the 1990s to support town centres by restricting large retail developments outside town centres. Local planning authorities should identify the needs of consumers and allocate a range of suitable sites to meet the scale and type of retail development needed in town centres. Local planning authorities should require an impact test to an application for the out-of-centre development with over 2,500 sq m. Where an application is likely to have significant adverse impact on town centre vitality and viability, it should be refused.

In Japan, review reports on the Act on Improvement and Vitalization in City Centers from 2012 proposed that the local authorities can set the network of one or more city centres in their areas. The concept of town centre first policy in UK might also be useful framework for how the network of city centres is made by city planning in Japan.

Keywords: town centre first policy, need and impact assessments, Act on Improvement and Vitalization in City Centers
タウンセンターファースト政策、必要性・影響評価、中心市街地活性化法

1. はじめに

イギリスでは1990年代後半以降、タウンセンターファースト政策が整備されてきた¹⁾。イギリスでは、クリスタラー的な中心地理論に基づき、日本の中心市街地に相当するシティ・タウンセンターを頂点として、その下位にディストリクトセンター、さらにその下位にローカルセンターを配するセンターの階層構造を維持し、センター以外の場所(センター外)での小売店の開発を規制してきた²⁾。タウンセンターファースト政策は、すべてのセンター縁辺部とセンター外における新規開発に対し、既存のセンターの活力と生存力に重大な悪影響を与えない場合に限り許可することにより、小売店の開発をセンターに集中させるものである³⁾。すなわち、タウンセンターファースト政策により保護されるのは、日本の中心市街地に相当するシティ・タウンセンターだけではなく、市街地に散在する中小センターを含むセンターの階層構造そのものである。なお、最新の国家計画政策指針によると、タウンセンターファースト政策が適用されるのは、小売店と飲食店だけではなく、小売店と同様に主要タウンセンター利用と定義される、レジャー・歓楽施設、スポーツ・リクリエーション施設、オフィス、芸術・文化・観光施設の開発であるが³⁾、本研究では小売店だけを扱う。

タウンセンターファースト政策によりセンターの階層構造を保護する主たる理由は、既存のインフラストラクチャを有効活用して、車の利用を抑制することによりサステナブルな開発を実現することと、車を交通手段とできない人々に対して買物施設を含む生活を支える施設が集積するセンターへのアクセスを保障するためである。センターの機能と配置は基礎自治体で作成する開発の指針である開発計画で定められ²⁾、都市計画図に示される。

タウンセンターファースト政策において、小売店の開発をセンターに集中させ、センター外に立地することを規制する具体的なツールとして重要なものが、必要性の評価、連続的アプローチ、

影響評価である。これらのツールは、センター外と、最新の開発計画で小売店の開発場所として指定されていない場所で、小売店の開発を申請する場合に課せられるものである。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、その開発は拒否される。

必要性の評価は、基礎自治体が行うものと、開発の申請者が行うものの2種類がある。前者は基礎自治体が開発計画を作成する段階で実施すべきもので、将来必要となる店舗面積とその配置パターンを示す。一方、後者は、センター外において小売店の開発を行おうとする者が申請時に提出するものであるが、2009年の政府の指針から廃止された⁴⁾。

次に、連続的アプローチは、開発の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し、それらの場所で開発できる適地がないことを証明するものである。

影響評価は、センター外に小売店の開発を行う申請者が、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、センターにおける公共・民間投資に対して悪影響を及ぼさないことを証明するものである。申請から5年以内に生じる影響が評価されるが、巨大な開発規模の場合は、10年後までの影響が評価される。影響評価は、原則として2,500m²超のセンター外小売店の開発に適用されるが、地方自治体の判断で、より小さい小売店の開発に適用できる。

日本では、2006年に制定された改正中心市街地活性化法が、2013年11月現在検討中である。中心市街地活性化評価・調査委員会⁵⁾、中心市街地活性化に向けた有識者会議⁶⁾、産業構造審議会中心市街地活性化部会⁷⁾から報告書が刊行された。さらに、中心市街地活性化評価・調査委員会から再編された中心市街地活性化推進委員会が、2013年11月現在、最終報告書が作成されている段階である。

* 正会員 奈良教育大学 (Nara University of Education)

これらの報告書の内容は多岐にわたり、ここではその全容を紹介できないが、中心市街地の設定と機能に関することに限ると、以下のことが提案された。

第 1 に、都市規模により、中心市街地の機能に違いがあることが指摘された。大都市の中心市街地は多くの機能を持つが、都市規模が小さいとその中心市街地の機能は限られる。小都市の中心市街地と同様の機能を持つ中心市街地は大都市に複数存在することから、都市に複数の中心市街地もしくは拠点を設定することが提案された。また、複数の基礎自治体間の中心市街地の機能分担など、市町村の枠を超える範囲での連携が提案された。

第 2 に、都市全体における機能の分担の観点から複数の中心市街地（拠点）を位置づける必要があることが指摘された。買い物弱者問題などに対応することを含めて、基礎自治体が中心市街地活性化をいっそう都市計画と整合させる必要がある。

現行の中心市街地活性化法では、中心市街地は原則として 1 都市に 1 地区と定められている。また、中心市街地活性化計画を作成する際に、隣接する基礎自治体の中心市街地との機能分担は考慮されていない。今回の検討において 1 都市に複数の中心市街地を設定し、それらが互いに競合するのではなく、機能的に互いに補完するように設定すべきことが提案されている点は、特筆に値する。しかも、中心市街地の機能分担の考え方は、複数の基礎自治体の中心市街地の関係を把握する際にも適用できる。都市構造において、中心市街地と郊外とを対立するものとみなすのではなく、互いに機能的に補完するものとみなし、都市全体におけるそれらの役割を整備することが提案されているといえる。

上述した複数の中心市街地間の機能分担に関して、今回の検討では、イギリスにおけるセンターの階層構造の概念が有効であることが指摘された⁹⁾。また、センターを守るためのツールとして、イギリスの連続的アプローチが紹介されている。しかし、イギリスのタウンセンターファースト政策を支える他のツール、必要性の評価と影響評価はほとんど紹介されていない。本研究では、すでに日本で紹介されている連続的アプローチを除く、タウンセンターファースト政策を支えるツールである必要性の評価と影響評価の実例を紹介し、日本において参考となる点を評価する。

2. イギリスにおけるタウンセンターファースト政策

タウンセンターファースト政策は、1990 年代後半以降徐々に整備されたものであり、内容は政府の大臣声明や政府の指針の変更により変化している。なお、タウンセンターファースト政策はイングランドだけではなく、スコットランド、ウェールズでも行われているが、本章ではイングランドの政策を紹介する。

イングランドにおける土地利用計画に関する最新の指針は、2012 年に制定された国家計画政策枠組である。また、タウンセンターファースト政策の軸をなす必要性の評価、連続的アプローチ、影響評価の実際の運営に関しては、2009 年に発行された実践的指針により詳細に解説されている⁹⁾。以下では、この二つのイングランドの指針に従って、必要性の評価と影響評価とをを説明する。

3. 必要性の評価

国家計画政策枠組では、小売店の開発は、基礎自治体が作成する開発計画において、客観的に評価された必要性に適合するべきであるが、急激な経済環境の変化に柔軟に対応する必要があることが示されている。基礎自治体が行う必要性の評価は、開発計画作成の一部として位置づけられており、基礎自治体は開発計画の期間（一般的に 15 年）における消費需要の変化を予測し、新たな投資の配置計画を示す必要がある。なお、開発計画は、センターの位置、範囲、階層区分も定め、各センターにおいてそれらが属する階層に適する規模・種類の開発が行われる必要がある。

小売店の必要性は、計量的必要性と質的必要性に区分される。計量的必要性は、将来の人口と消費支出を予測して、買回品と最寄品別に予測された支出に適合する小売店の面積を算出するものである。一方、質的必要性の例は、小売店への近接性が低い消費者が多い衰退エリアにおいて、適切な開発規模と種類を示すことである。基礎自治体は適切な場所に、適切な規模・種類の開発を定めることになる。以下では、イングランドの中央部に位置するノッティンガム市が行った必要性の評価の事例を紹介する。

ノッティンガム市は、2008 年に民間のコンサルタント会社に委託して小売店の必要性に関する研究を発行した⁹⁾。この小売必要性研究には、ノッティンガム大都市圏における 4 地方自治体が参加した⁴⁾。

2013 年現在、ノッティンガム市とブロックストウボロ、ゲドリリングボロが共同で開発計画を作成中であり、共同開発計画案におけるセンターと買物政策のための実証的根拠を提示することが、この小売必要性研究の作成目的である。この研究では、新規に必要とされる小売店舗面積だけではなく、センターの階層構造に関する実証的な検討に基づき、センターの階層構造も提案されている。小売必要性研究の提案に基づいて作成された共同開発計画の草稿は、2012 年にパブリックコメントを求めために公開された¹⁰⁾。なお、小売必要性研究に参加していたラッシュクリフボロは、この共同開発計画案の作成に参加していない。

小売必要性研究では、次の手順で 2026 年までに必要となる小売店舗面積を算出した。

第 1 に、ノッティンガム市大都市圏 4 自治体における主要 15 センターを選定し、それぞれの商圈を確定した。しかし、主要センターの選定基準に関しては明確にしておらず、慣例に従っているとみなせる。

第 2 に、商圈全体で 2,011 世帯を無差別に抽出し、その買物行動調査を 2007 年に電話で行った。調査内容は、主に利用するセンター、食料品の買物で最も利用するセンターとスーパーストア、最寄品をついで買いするセンターと小売店、買回品の主たる買物場所である。

第 3 に、商圈内の人口を、2007 年の 1,415,028 人から 2026 年の 1,518,700 に増加すると想定し、その増加率に従って、15 ゾーンのそれぞれの将来人口を推計した。

【表-1】小売必要性研究と共同開発計画案のセンター階層の比較^{9),10)}

小売必要性研究 (2008 年)		共同開発計画案 (2012 年)	
階層名	センター	階層名	センター
大規模広域センター	ノッティンガム市 シティセンター	シティセンター	ノッティンガム市 シティセンター
主要ディストリクトセンター	Arnold, Beeston, Ilkeston, Long Easton, Sutton in Ashfield,	タウンセンター	Arnold, Beeston, Bulwell
ディストリクトセンター	Bulwell, Carlton Square, Clifton, Eastwood, Hyson Green, Hucknall, Kimberley, Kirkby in Ashfield, Stapleford, West Bridgford, Sherwood	ディストリクトセンター	Carlton Square, Clifton, Eastwood, Hyson Green, Kimberley, Stapleford, Sherwood

いてセンターごとの市場シェアが変化しないと考えたもので、シナリオ 2 は市場シェアの変化を考慮したものである。最寄品の場合シナリオ 1 だけが示されているが、買回品の場合、シナリオ 1 とシナリオ 2 の双方の予測が示されている。双方のシナリオで、2026 年までに必要とな

第 4 に、2004 年の最寄品と買回品の一人当たり平均支出をそれぞれ 1,486 ポンド、2,631 ポンドとする既存のデータを用いて、2026 年までの商圏内各ゾーンの消費支出を推計した。全国の消費支出に関するデータと近年における不況を考慮して、最寄品消費支出の成長率は 2004~2006 年まで 1.8%、2006~2026 年における消費支出の年平均成長率は 1.0% とし、買回品のそれぞれの値は 8.8%、3.9% とした。最寄品と買回品の 2026 年の一人当たり消費支出は、それぞれ 1,789.9 ポンドと 5,381.6 ポンドである。

第 5 に、人口増加と一人当たり支出の増加、さらに、非店舗販売の増加と観光客支出を考慮して、2007~2026 年までに商圏内で生じる最寄品と買回品の総消費支出を、15 ゾーンごとに推計した。商圏全体における最寄品の消費支出は、2007 年の 21.2 億ポンドから 2026 年 27.2 億ポンドになり、買回品は 2007 年の 39.2 億ポンドから 2026 年の 81.9 億ポンドとなる。

第 6 に、買物動向調査から、商圏全体に占める 15 センターそれぞれの現在と将来における市場シェアを推計した。最寄品の場合、市場シェアは 2007~2016 年まで不変とみなした。買回品の場合、大きいセンターほど市場シェアが過大評価される傾向にあることを考慮して、将来における大きいセンターの買物シェアを低めに見積もった。

第 7 に、現在のセンター・センター外の店舗面積を求め、店舗面積 1 m² 当たりの平均販売額をセンターとセンター外それぞれ求めた。ノッティンガム市のシティセンターを例にとると、店舗面積 1 m² 当たり販売額は、最寄品の場合 2007 年 13,121 ポンドで 2026 年 9,428 ポンド、買回品の場合 2007 年 6,486 ポンドで 2026 年 8,607 ポンドと算出された。

第 8 に、先述の 15 センターを含むノッティンガム大都市圏全体における主要センターの 2007 年の最寄品と買回品別販売額、2007 年の世帯調査により得られたセンターランキング、他のコンサルタント会社の調査結果などに基づき、センターの階層区分を行った。この階層区分では、小売必要性研究の作成に参加しなかった Erewash Borough と Ashfield District のセンターも含まれている (表-1)。

第 9 に、2026 年までの各センターの買回品と最寄品の販売額を推計し、需要の増加に応じて必要となる新たな店舗面積を推計した。小売必要性研究において、最寄品は現在の店舗面積に基づ

【表-2】買回品に関する必要性の評価 (2026 年)⁹⁾

立地	開発容量(m ²)
Nottingham City Centre	58,400
Arnold	10,200
Beeston	5,600
Bulwell	4,800
ノッティンガム市センター外	28,400
ゲドリングセンター外	15,300
ブロックストウセンター外	16,200



【図-1】ノッティンガム大都市圏におけるセンターの分布⁹⁾
 (ローカルセンターは示していない)

る各センターの店舗面積と、基礎自治体別にセンター外で必要となる店舗面積が示された。表-2 は、シナリオ 2 で推測された新規買回品の容量である (一部のみ掲載)。センター外の開発容量も示されているが、それらは連続的アプローチに従う必要がある。上記の提案を受けて作成されたノッティンガム大都市圏の共同開発計画案は、センターの階層とセンターごとの開発容量に関して、次のことを示している。

共同開発計画案の政策 6 「タウン・ローカルセンターの役割」は、センターの階層構造に関する政策である。政策 6 の根拠 3.6.3

では、共同開発計画案で設定されたセンターで必要となる最寄品と買回品別の店舗面積が、上記に示した小売必要性研究を含む一連の研究で算出したと述べられている。

共同開発計画案政策 6 に示されたセンターの階層構造と、上述した小売必要性研究のそれとを比較したのが表-1 であり、共同開発計画案に示されたセンターの分布を、ディストリクトセンターより上の階層を示したのが図-1 である。

前述した小売必要性研究と共同開発計画案では、センター階層の名称と、各階層のセンターの配置に違いがある。最上位の階層には小売必要性研究も共同開発計画案もノッティンガム市のシティセンターだけを配置している。最上位階層に次ぐ第2階層の主要ディストリクトセンターとして小売必要性研究で位置づけられたセンターの5地区うち、共同開発計画案で示されたのは、Arnold と Beeston だけである⁶⁾。一方、小売必要性研究で第3位階層のディストリクトセンターとして位置づけられたノッティンガム市の Bulwell は、共同開発計画案では1ランク上のタウンセンター階層に位置づけられた。すなわち、基礎自治体であるゲドリングボロとブロックストウボロそれぞれの中心市街地に相当する Beeston と Arnold は、ノッティンガム市の周辺商業地にすぎない Bulwell と同じ機能を持つものとして、同じ階層に位置づけられたのである。2007 年における Bulwell の販売額は、基礎自治体であるゲドリングボロとブロックストウボロそれぞれの中心市街地に相当する Arnold と Beeston の半分ほどしかなく、販売額に基づく Bulwell は1ランク下のディストリクト階層に位置付けられるべき規模であった(表-3)。しかし、Bulwell では2009年に総建物面積1万㎡のスーパーストアが開発許可を得た。そのことを考慮すると、Bulwell の販売額は大きく増大するとみなせる⁶⁾。また、Bulwell はノッティンガム市の北部に位置し、鉄道とトラムの双方の駅前であり、公共交通とのアクセスが非常に良好である。また、ノッティンガム市北部は、比較的所得が低い白人が集中する¹¹⁾。これらのことから、ノッティンガム市は Bulwell を北部の生活拠点として、整備する必要があると判断したのであろう。このように、イギリスにおけるセンターの階層区分は純粋に機能・規模に基づいて行われるのではなく、都市構造における各センターの役割と将来の整備計画を考慮して設定しているといえよう¹²⁾。

次に、共同開発計画案の政策5「ノッティンガム市シティセン

ター」の根拠 3.5.3 において、ノッティンガム市シティセンターが2026年までに58,400㎡の新規店舗面積を開発する容量があることが示された。

このように、必要性の評価は、単に将来における開発の配分を示すだけでなく、開発計画で設定されるセンターの階層区分に重要な情報を提示し、開発計画で示された将来の都市構造において必要となる場所に、必要となる規模と種類の小売店の開発を配置するための情報を提示する。イギリスの計画システムは計画主導(plan-led)アプローチであり、消費者の必要性と企業の必要条件を確認して、将来必要となる開発を適切な場所に配置することが必要となる。

4. 影響評価

影響評価は、連続的アプローチと同様に、小売店の開発を申請する際に課せられる義務であり、双方の評価のどちらかに失敗すると、開発許可は与えられない。影響評価の例として、ウェールズ的首都カーディフ市の衰退した港湾エリアにおける再開発として計画された、国際スポーツ村の開発申請を取り上げる⁷⁾。国際スポーツ村は、衰退した工業地域をスポーツ・レジャー施設、商業・オフィス施設及び住宅からなる混合利用開発により再生するものであり、この都市再生計画はカーディフ市が作成したシティセンター戦略の中に位置づけられている¹³⁾。それでも、国際スポーツ村はセンター外立地である。

国際スポーツ村における小売店の開発申請は3回なされた。第1回の申請は、1998年に提出され、小売店に関しては、総建物面積21,840㎡の非食料品店が提案された。その内訳は、買回品11,617㎡、家具・家電などのパルキー商品8,364㎡、スポーツ・レジャー商品1,859㎡である。その開発申請をカーディフ市が許可したが、コールインによりウェールズ政府が却下した¹⁴⁾。その後2度の申請を経て、国際スポーツ村は開発許可を得た。下記では、1998年に提出された申請内容を検討する。この申請では、買回品を販売する21,840㎡の大型店が2001年に開業すると想定し、既存のセンターの活力と生存力に及ぼす影響を、申請時から5年後の2003年と8年後の2006年とで評価している¹⁵⁾。

国際スポーツ村で計画された大型店による既存のセンターの活力と生存力に対する影響の分析手順は、基礎自治体が行う必要性の評価と類似している。

【表-3】ノッティンガム大都市圏における小売販売額上位7位センター(2007年)⁹⁾

共同開発計画案 における階層	基礎自治体	センター名	最寄品(100 万ポンド)	買回品(100 万ポンド)	合計(100 万ポンド)
シティセンター	ノッティンガム市	Nottingham City Centre	101.9	759.9	897.8
タウンセンター	ゲドリングボロ	Arnold	51.9	71.7	123.6
タウンセンター	ブロックストウボロ	Beeston	47.1	61.2	108.3
ディストリクトセンター	ブロックストウボロ	Eastwood	33.4	30.6	64.0
ディストリクトセンター	ノッティンガム市	Hyson Green	39.0	24.8	63.8
ディストリクトセンター	ゲドリングボロ	Carlton Square	54.7	4.2	58.9
タウンセンター	ノッティンガム市	Bulwell	6.6	43.8	50.4

第 1 に、国際スポーツ村の大型店の主要商圏は、30 分のドライブ距離と設定した。大型店から 15 分のドライブ距離内には、カーディフ市のシティセンターと、近隣の基礎自治体のシティセンターばかりではなく、カーディフ港とその周辺のセンター外大型店とリテイルパークが含まれる。大型店から 15~30 分以内のドライブ距離範囲は、南ウェールズの大部分をカバーする。その範囲内にある主要センターとセンター外小売店の店舗面積、および開発許可を得た小売店の建物面積が示された。

第 2 に、主要商圏内における 1998~2003 年と、2003~2006 年までの人口変化を予測した。人口増加率は、5 年間で 1.7%と想定し、主要商圏内人口は 1998 年の 814,129 人から 2003 年の 827,670 人に増加すると推計した。

第 3 に、買回品に関する消費支出を推計した。1998 年の 1 人当たり支出を 15 分以内ドライブ圏 1,656 ポンド、15~30 分ドライブ圏 1,662 ポンドと想定し、2003 年の 1 人当たり支出を、それぞれ 2,192 ポンド、1,980 ポンドと算出した。その消費支出に 2003 年の人口を乗じて、主要商圏の支出は 1998 年で 135,193 万ポンド、2003 年で 163,740 万ポンドと推計した。

第 4 に、本計画の 2003 年における大型店の販売額は 4,174 万ポンドと推計され、この大型店が各センターから奪う消費支出額が推計された。大型店がカーディフ市のシティセンターから奪う消費支出額は、シティセンター全販売額のわずか 1.7%だけである。そのため、申請者は、国際スポーツ村の小売店開業による既存のセンターへの影響はほとんどないと結論した。

5. おわりに

2013 年現在継続中の中心市街地活性化法の検討では、地方自治体に従来の中心市街地を頂点とする複数の拠点を設定することと、都市全体および広域的観点から各拠点の機能分担を明確に位置づけることが提案されている。中心市街地の機能分担を把握する際に、イギリスのセンターの階層構造の概念が参考になると示されている。しかし、中心市街地をいかにして選定するか、いかにして機能分担を図るか、その具体的な措置に関しては示されていない。また、イギリスのタウンセンターファースト政策を実現するために設定された必要性の評価、連続的アプローチ、影響評価のような、中心市街地を保護するための具体的なツールは提案はなされていない。本研究では、イギリスにおけるタウンセンターファースト政策を支える重要なツール、必要性の評価、影響評価を紹介した。最後に、日本の中心市街地活性化政策を検討する際に、イギリスのタウンセンターファースト政策が参考となる点を指摘したい。

イギリスの基礎自治体による必要性の評価は、その基礎自治体の将来の土地利用計画を示す開発計画においてセンターの階層と機能分担を決定するための資料である。ノッティンガム大都市圏では複数の基礎自治体間で連携して必要性の評価を行い、センターの階層が決定された。必要性の評価を受けて作成中の開発計画では、ノッティンガム市より小規模な基礎自治体の中心市街地に相当するセンターが、ノッティンガム市の周辺商業地の一つにすぎないセンターと同階層に位置付けられている。また、階層の

決定の際に、センターが現在もつ機能だけではなく、将来の都市構造におけるそれらの役割が考慮されている。そのため、現在は下位階層に位置付けるべき機能しか持たないセンターが、1 ランク上の上位階層に位置付けられる場合、その階層にふさわしい機能を持つための活性化事業がなされることになる。

すなわち、イギリスの必要性の評価は、将来必要となる小売店の規模と配置を示すだけでなく、将来の望ましい都市構造に適する買物機会の配置を示しているといえる。良好な都市計画とは、必要となる開発をそれに適する場所に、ふさわしいデザインで行うことを保証するものである¹⁶⁾。開発計画は、望ましい都市像を実現するために必要となる開発の方向性をセンターごとに示す。これらのことが、計画主導型の都市計画の枠組で行われる。

なお、イギリスでは、都市構造上必要な場所には、新たにセンターが設置されることがある。イングランド中西部のダドリイ市では、その開発計画において、従来センター外立地とされた広域ショッピングセンターであるメリーヒルショッピングセンターを含む一帯を、新たにセンターとして位置づけた¹⁷⁾。市街地の拡大を抑制し、現存する資源を有効活用してコンパクトシティを形成するためには、郊外に居住する買い物弱者にとって必要な買物・日常サービス施設を確保するために、既存の郊外ショッピングセンターを生活拠点の一つとして整備することも必要である。

日本の中心市街地活性化法は、衰退もしくは衰退の可能性のある中心市街地を活性化するための振興政策である。一方、イギリスでは衰退しているかもしれないにもかかわらず、都市構造の中で必要とみなされる場所をセンターと指定している。すなわち、都市計画の枠組でセンターを指定し、その役割を定めている。各センターの活性化事業は、望ましい都市構造を実現するために、それに必要な機能を備えるため行われるものであり、過剰な開発は避ける必要がある¹⁸⁾。各センターの活性化事業は、開発計画に規定されたセンターの役割に従って作成される。日本においても、都市計画の枠組で中心市街地(拠点)を位置づけ、各中心市街地(拠点)に将来の都市構造において必要となる開発の規模・種類を配分し、その枠組みで個々の中心市街地(拠点)における活性化事業を組み立てることが効果的と考える。

既存のセンターに対する影響評価に関しては、日本では抵抗があるかもしれない。2000 年に廃止された大規模小売店舗法では、「中小小売業の事業活動の機会を適正に確保する」ために、大型店による中小小売店の事業活動への影響が評価され、その影響が著しく大きい場合に当該大型店に対し店舗面積の削減などの措置がとられていた²⁰⁾。中小小売店に対する影響評価を単純に復活させることは既得権を守り、新規に開業しようとする小売店にとって参入障害となるので好ましくないだろう。しかし、買い物弱者への配慮に基づいて、都市構造において必要な場所に、生活に必要な商品とサービスを提供する拠点を配置・整備する計画を構築する場合、その計画に悪影響をもたらす可能性がある施設の開発を規制することは必要である。

最後に、イギリスのタウンセンターファースト政策は、既存のセンターを守るだけではなく、競争的なセンターを形成するために新たな開発を導入する必要性も示す。本研究で事例としたノッ

ティンガム市では、1997 年に承認された開発計画において、住民の買物利便性のためにディストリクトセンターに核店舗として大型店を誘致する必要があることを示していた¹⁸⁾。しかし、実際に大型店が立地した Hyson Green ディストリクトセンターの縁辺部では、多くの小売店が廃業して空き店舗となった¹²⁾。そのため、2005 年に承認された現行の開発計画では、Hyson Green センターの範囲が縮小された¹⁹⁾。タウンセンターファースト政策は、既存の小売店を守るというより、消費者にとって必要な施設を維持・発展するという観点からの政策といえよう。

補注

- (1) イングランド政府の指針である国家計画政策枠組では、タウンセンターは主要商業地とオフィス、レジャー・娯楽施設などの主要タウンセンター利用が卓越するエリアとして定義され、シティセンター、タウンセンター、ディストリクトセンター、ローカルセンターの種類が示されている。文献3)
- (2) 国家計画政策枠組の開発計画の種類として、ローカルプラン、近隣プラン、ロンドンプランを示す。ローカルプランはその基礎自治体の空間的計画戦略を実現するための指針であり、ローカルプランの政策に整合しない大型店開発を、基礎自治体は拒否することができる。
- (3) 第3回中心市街地活性化評価・調査委員会(2013年3月11日)配布資料 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/hyoka/dai1.html> (最終閲覧日:2013年6月30日)。中心市街地活性化に向けた有識者会議(第2回)(2012年11月26日)配布資料4 http://www.meti.go.jp/committee/kenyukai/shoryu/revitalize_city/002_haifu.html (最終閲覧日:2013年8月14日)
- (4) ノッティンガム大都市圏は Nottingham City, Broxtowe Borough, Gedling Borough, Ashfield District, Erewash Borough, Ruscliffe Borough からなるが、Ashfield District と Erewash Borough はこの小売必要性研究には参加せず、独自に必要性の評価を行った。なお、基礎自治体より1ランク上の地方自治体であるノッティンガムシャー・カウンティを構成する基礎自治体は Ashfield District, Bassetlaw District, Broxtowe Borough, Gedling Borough, Mansfield District, Newark and Sherwood District, Rushcliffe Borough であり、ノッティンガム市は1998年にカウンティの機能を持つ総合自治体となった。
- (5) この共同開発計画案作成に参加していない Ashfield District のセンター、Sutton in Ashfield と、Erewash Borough のセンター Ilkeston, Long Easton は、開発計画案の政策6に示されていない。
- (6) 2009年の報告書において、Bulwell はタウンセンターの地位とすることが提案されている (Nottingham City Council (2009), "Nottingham city local retail centres survey (2009): summary report March 2010". <http://www.nottinghamcity.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=16779&p=0> (最終閲覧日:2013年11月7日))。
- (7) ウェールズ政府は1990年代後半以降イングランドとは別々に都市計画に関する指針を作成しているが、その内容はイングランド政府が発行する指針と類似する。国際スポーツ村の開発申請は、1996年に発行されたウェールズ政府の指針に従って作成された。その指針では、2,500㎡超のセンター外開発の申請に対して、連続的アプローチと影響評価が義務とされた (Welsh Office (1996), "Planning guidance (Wales) technical advice note (Wales) 4: Retailing and town centres". Welsh Office: Cardiff.)。
- (8) 1970年代初期に、将来の需要を満たすには大きすぎる過剰な開発がなされる恐れがあることが指摘されており、実際に過剰に巨大開発がセンター内外でなされることがあった (Guy, C. (2007), "Planning for retail development: a critical view of the British experience". Routledge)。

参考文献

- 1) Davies, R. L. (1984), "Retail and commercial planning", Croom Helm.
- 2) House of Commons and Communities and Local Government Committee (2009), "Need and impact: planning for town centres. Tenth Report of Session 2008-09". <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcomloc/517/517.pdf> (最終閲覧日:2012年4月9日)

- 3) Department for Communities and Local Government (2012): "National planning policy framework". <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/nppf> (最終閲覧日:2012年4月9日)
- 4) Department for Communities and Local Government (2009), "Planning policy statement 4: Planning for sustainable economic growth". <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/planningpolicystatement4> (最終閲覧日:2010年1月9日)
- 5) 中心市街地活性化評価・調査委員会(2013), 『今後の中心市街地活性化施策の方向性について～計画運用に関する緊急点検項目を含む(中間的論点整理)』 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/iinkai/index.html> (最終閲覧日:2013年8月17日)。
- 6) 中心市街地活性化に向けた有識者会議(2012), 『中心市街地活性化政策の見直しの方向性』 http://www.meti.go.jp/committee/kenyukai/sme_chiik_i.htm#revitalize_city (最終閲覧日:2013年8月14日)。
- 7) 産業構造審議会中心市街地活性化部会(2013), 『中心市街地の再活性化に向けて(提言)』 http://www.meti.go.jp/committee/gizi_1/28.html (最終閲覧日:2013年8月17日)。
- 8) Department for Communities and Local Government (2009), "Planning for town centres: Practice guidance on need, impact and the sequential approach". <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/towncentresguide> (最終閲覧日:2009年1月9日)
- 9) DTZ (2008), "Greater Nottingham retail study for Nottingham City council, Nottinghamshire County Council, Broxtowe Borough Council, Gedling Borough Council and Rushcliffe Borough Council". <http://www.nottinghamcity.gov.uk/article/23500/ACS-Examination-Library-Core-Documents> (最終閲覧日:2008年9月8日)
- 10) Greater Nottingham (2012), "Broxtowe Borough Council, Erewash Borough Council, Gedling Borough Council and Nottingham City Council aligned core strategies". <http://www.nottinghamcity.gov.uk/Localplan> (最終閲覧日:2013年11月22日)
- 11) 根田克彦(2013), 「イギリス、ノッティンガム市における居住地域構造の変化」, 奈良教育大学紀要, 62(1) (人文・社会科学), 掲載予定。
- 12) 根田克彦(2006), 「イギリスの小売開発政策の特質とその課題—ノッティンガム市の事例—」, 地理学評論, 79-13, 786-808.
- 13) Cardiff Council Strategic Planning and Environment (2007), "City centre strategy 2007-2010". http://cardiff.gov.uk/content.asp?nav=2870,3139,3159,3966&parent_directory_id=2865 (最終閲覧日:2009年9月21日)
- 14) 根田克彦(2011), 「イギリス、カーディフ市におけるセンター外大型店の計画許可の審査過程」, 日本都市計画学会都市計画報告集, 10, 72-77.
- 15) King Sturge & Co. (1998a), "Appendices to the retail impact assessment. Proposed mixed use development. Land at Ferry Road and Ely Fields. Grange Town, Cardiff", Application Reference 98/650R for Philips and HBG Consortium. King Sturge & Co. (1998b), "Retail impact assessment. Proposed mixed use development. Land at Ferry Road and Ely Fields. Grange Town, Cardiff", Application Reference 98/650R for Philips and HBG Consortium.
- 16) Cullingworth, J. B. (1997), "British land use planning: a failure to cope with change?". *Urban Studies*, 34, 945-960.
- 17) 根田克彦(2012), 「イギリス、ダドリー市におけるメルヒル広域ショッピングセンターの中心市街地化」, 日本都市計画学会都市計画報告集, No.11, 9-14.
- 18) City of Nottingham (1997), "Nottingham Local Plan".
- 19) City of Nottingham (2005), "Nottingham Local Plan Review". <http://www.nottinghamcity.gov.uk/index.aspx?articleid=650> (最終閲覧日:2007年7月27日)
- 20) 通商産業省産業調査会(1992), 『1992年度大規模小売店舗法の解説』通商産業調査会。

注

本研究は、平成22～24年度科学研究費補助金(基盤研究(C))「地方都市の生活基盤施設の立地とその立地政策の国際比較」(代表者:根田克彦)と、平成24～27年度科学研究費補助金(基盤(A))「持続可能な都市空間の形成に向けた都市地理学の再構成」(代表者:日野正輝)を利用した。