

英国（イングランド地方）における都市計画体系の変化

Development of the Urban Planning System in England

平見 憲司* 福本 大輔* 高橋 勝美*

By Kenji HIRAMI, Daisuke FUKUMOTO and Katsumi TAKAHASHI

1. はじめに

現在の英国では、ブレア政権のもと、ベスト・バリュース政策に代表される経済活動の視点重視と地方自治システムの簡素化・効率化を志向した地方自治制度改革（カウンティレベルの廃止・簡素化等）が進められている¹⁾。

制度改革の一環として、「持続可能なコミュニティ」を実現するという目標を掲げ、それを実現するための新たな都市計画制度の構築が、最も重要な制度改革事項の一つとして位置づけられた^{2),3)}。

このような背景のもと2004年に都市農村計画法の関連法である計画・強制収用法が改正された^{4)~6)}。改正法は、都市計画が果たすべき役割の中心に持続可能な開発を据えており、本法の運用に関わる団体・個人は、それらの達成に貢献する義務があると定められた。そして、土地利用計画の枠組みを越えて、空間の性質や機能に影響を与える経済、社会、環境といったすべての要素を考慮した空間計画アプローチを適用し、持続可能な開発を目指している。

また、広域的な課題に対処するために地域レベルでの戦略の強化、迅速に都市再生を進めるための都市計画プロセスの透明性の向上とスピードアップを図るための大幅な見直しが行われており、現在の都市計画制度の骨格ができた1947年当時から約半世紀ぶりの大改正と言われている。

本稿では、英国における計画システムの変化の特徴を概観し、わが国における今後の都市計画制度のあり方を検討する上での基礎的知見を得ることを目的とする。

なお、本調査を進めるに当たっては、各種行政発行文書を収集・参照しただけでなく、2005年1月に中央政府や地方自治体へのヒアリングを行い、あわせて在英国連合日本国大使館の岡本裕豪一等書記

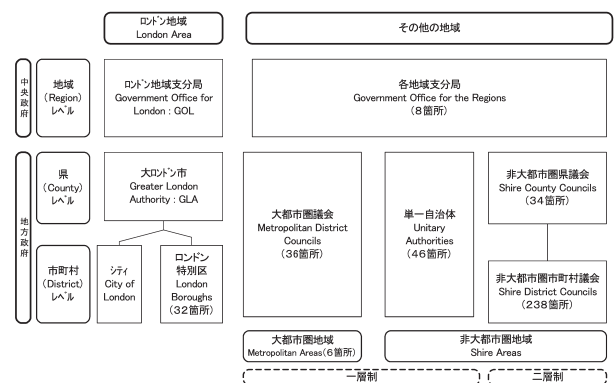
官（当時）に英国政府の動向等に関する情報提供を頂いた。

2. 英国の都市計画システムの概要と特徴

現行の都市計画は、中央政府が作成する各種指針（計画政策指針<Planning Policy Guidance>、地域計画指針<Regional Planning Guidance>等）を踏まえつつ、土地利用のマスタープランの役割を果たす文書としてディベロップメントプランと呼ばれる個別計画を自治体が作成している。

イングランドの地方制度は、日本のように都道府県—市町村という完全二層制が全ての地域で徹底されているわけではなく、複雑な体系をとっている（図—1）。このため、自治体によって策定するディベロップメントプランの種類も異なり、ストラクチャープラン、ローカルプラン、ユニタリーディベロップメントプラン、採掘・廃棄物ローカルプランなどを策定している。

ただし、ディベロップメントプランが策定されていない自治体がある^{注1)}ことや適切な更新がなされていないといった問題がある。



図—1 イングランドの地方行政の構成

*都市・交通研究室

また、土地利用のマスタープランを実現するための手段として開発規制（Development Control）がある。具体的には、原則として全ての開発行為に対して個別審査による許可制度を採用している。この許可は、特に計画許可（Planning Permission）と呼ばれている。

これまでの制度における開発規制においては、自治体に与えられた裁量が極めて大きく、規制の基準であるディベロップメントプランも1つの基準であって、唯一絶対のものではない。これは英国の都市計画制度の特徴の1つと言える。

計画許可において、専門家の果たす役割が大きいことも英国の特徴である。特に、インスペクター（Inspector）はディベロップメントプラン策定時や開発許可に対する不服申立^{注2)}において、多様な意見、あるいは対立する意見を聞き、都市計画の専門家として採否判断を行い、最終的な決定者である大臣や自治体に勧告する役割を担っている^{注3)}。

3. 都市計画体系変更の概要

(1) Planning Policy Guidance (PPG) から

Planning Policy Statement (PPS) への変更

これまで、都市計画に関する方針は、PPG という「非法定」で「任意」の政策文書から、PPS という「非法定」だが自治体に対する配慮義務をより強く打ち出した「命令書」に変更となった⁷⁾。

これは、開発許可申請の判断基準となる計画の位置づけについて、これまでのような比較的曖昧なものから、拘束力の強い位置づけに変えていこうとする政府の方針を反映したものと考えられる。

(2) 地域計画指針から地域空間戦略への変更

これまで、中央政府はイングランドを9の地域に分け、各地域の広域計画として地域計画指針（Regional Planning Guidance 以下、「RPG」とする）を作成していたが、このRPGに代わって、今後は地域全体をカバーする地域空間戦略（Regional Spatial Strategies 以下「RSS」とする）が導入される（図-2）。

RPGの性格があくまで政府が発出する指針であったのに対し、RSSは都市農村計画法により法的な位置づけのある計画として取り扱われ、個々の計画許可申請は計画に基づいて判断されなければな

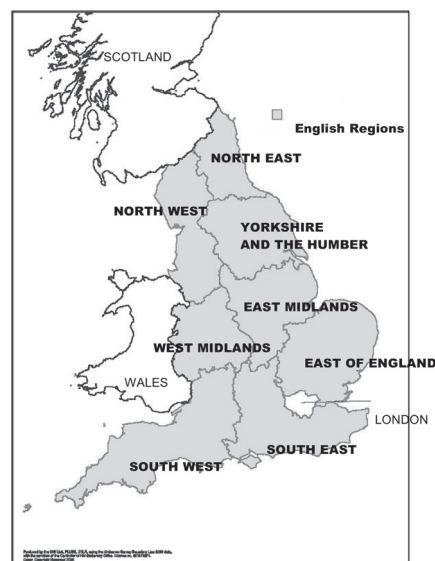


図-2 イングランド内の地域分け(文献³⁾を参考に作成)

らないこととなる。

個別開発の上位計画として地域単位の計画を策定する背景としては、中央政府による地方分権の推進がある。具体的には、今後の都市計画は地域支分局レベルの計画をベースに進めていこうとするものである。そのような背景のもと、地域単位の都市・交通施策の方向性を事前に明らかにする計画体系を構築し、計画主導性を強固にするねらいがあると考えられる。

このようにRSSはかなり広範をカバーする計画となるため、地域開発の戦略的指針としては適していないという危惧が改正前から言われているが、それに対して中央政府は、地域内の様々なエリアの実情を計画に反映できるようにサブ・リージョン（Sub-Region）単位にも配慮するよう指示を出している⁸⁾。

なお、RSSの創設に伴い、これまでの上位自治体であるカウンティが策定していたストラクチャープランは廃止となり、都市計画におけるカウンティの役割は縮小に向かう。

(3) 地方開発フレームワーク（LDF）の創設

既存のローカルプランは複雑で、適切な更新がなされないまま各プランや地方戦略との整合性がとれていないこと、内容が細かく作成に時間がかかること、コミュニティをうまく巻き込んでいないことなどが問題として言われてきた^{注4)}。

こうした点を踏まえ、ローカルプランを廃止し、

それに代わるものとして地方開発フレームワーク (Local Development Framework 以下「LDF」とする) が策定されることとなった⁹⁾。具体的には、まず、新たな計画体系のもとでは LDF は RSS への適合が義務付けられ、地域の戦略と個々の開発許可の判断基準がリンクするようになる。

また、ローカルプランを修正する場合は、プランに関する全ての文書を作成、修正しなければならなかったが、LDF では様々な文書の中で必要な文書のみ修正すればよいことになった。

さらに、英国の都市計画における市民参加は長い歴史と経験を有しているが、さらにその傾向を強め、計画策定の初期段階から幅広くコミュニティを巻き込むことが義務付けられた。

4. 英国の計画体系変更の主なねらい

今回の都市計画体系の変更 (図-3) は、ヒアリング等で収集した情報を踏まえると以下のようなねらいがあるものと考えられる。

(1) 計画の事前明示性の向上

第1に、地域の発展に関わる施策実施と開発規制の根拠となる計画をより公明正大なものにすることが挙げられる。

これまで計画許可の根拠としてのディベロップメントプランは、拘束力のある上位計画がなく (PPG、RPG は行政内部文書)、自治体の裁量が大きいものだった。

それを RSS に法的な位置づけを付与し、LDF の RSS に対する整合を強く求めることで、開発規制の根拠となる計画の事前明示性、主導性を高めた体系への変更を企図している。

(2) リージョンレベル中心の計画体系への移行

地方分権を推進している英国では、中央政府による政策や戦略の内容への関与はできるだけ少なくするように考えられている。今回の改正により中央政府は、基本的に計画策定の時間管理と計画評価を行うという役割分担となっている。

一方、実際の計画策定は、RPB (Regional Planning Body)^{注5)}とよばれる地域の利害を代表する多様な主

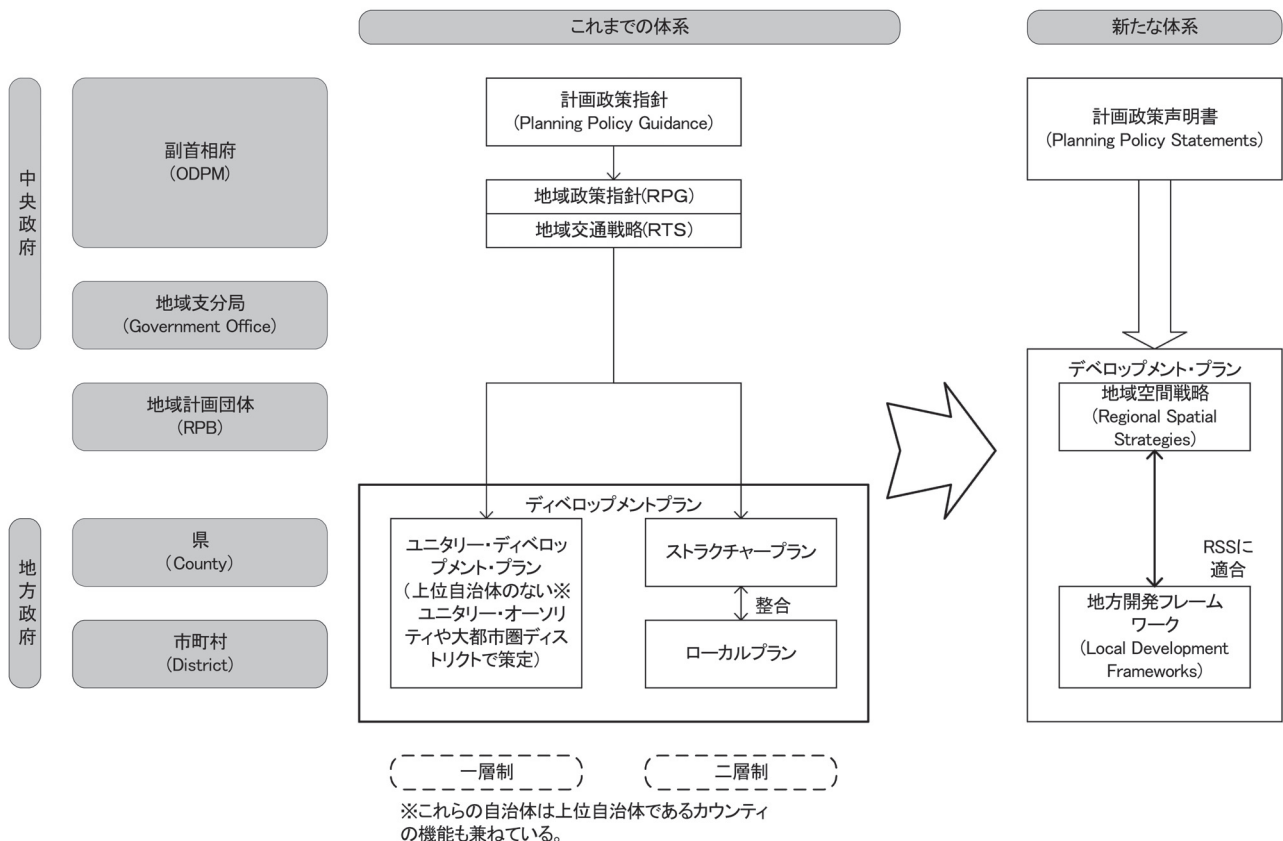


図-3 イングランドの都市計画体系

体からなる組織が、中央省庁の統合出先機関である地方支分局（Government Office: GO）等と協力して行う。

(3) 施策実施の迅速化（スピードアップ）と円滑化

これまで策定・変更が容易に行われず、必ずしも計画許可の根拠になっていないという問題があったディベロップメントプラン制度をシンプルな体系に変更し、国が地方の計画策定手続きを管理することによって計画策定のスピードアップを図っている。

また、個別の開発計画に関しては、行政の取り組みとして計画策定の早い段階からコミュニティとの対話を義務付けることで、コミュニティのニーズを計画策定段階の早期に取り入れ、協議・調整の円滑化を図っている。

さらに、これまで計画案を公表してからの協議・調整（公開審議や不服申立審査）に時間をかけていたが、今後は、計画案策定の初期段階から、行政と市民間の調整を円滑に進めることにより、のちの協議や調整にかかる時間を短縮することについて、インスペクターがその役割を果たすものとして期待されている。

中央政府は、これまで策定されていない、適切な更新が行われなかったといった問題のあったローカルプランを、3年間でLDFへ改訂（ローカルプランが策定されていない自治体は改めてLDFを策定）するよう指示している。

5. 新たな都市計画体系で懸念される問題・課題～現地調査(ヒアリング)より～

(1) 持続可能なコミュニティ創造のための計画の統合化

自治体へのヒアリングで、まず、難題として挙げられたのが、法の目的とする持続可能なコミュニティを創り出すための計画の統合化である。

今回の都市計画体系変更の大きな目的として、持続可能なコミュニティ創造があり、そのため、RSSやLDFの内容について、他の計画との一体性、整合性を求めている。

しかし、自治体の担当者からは、具体的に例えば交通、福祉、教育、環境といった地方行政上の各部門の施策を計画に統合するのは難しいという意見が聞かれた。

(2) 専門的な人材の育成

新たな都市計画体系のもとでの制度の運用（計画の策定）は、地方支分局と自治体間の協議や自治体と地元のコミュニティの協議を繰り返し行うため、都市計画に関する専門的な知識を持つ人材が多く必要となってくる。特に、コミュニティとの協議を早期に開始しなければならないため、これまでよりさらに行政やインスペクターの業務は増えることが予想される。

このため、改正法の審議と並行して政府では持続可能な開発の実現に向けた都市建築分野の人材養成について2004年4月に報告書を発表した¹⁰⁾。

6. おわりに

新たな体系下での制度は、現時点ですでにいくつかの自治体の担当者から「国の示すような制度に実態が追いつくのは今後10年くらいかかるだろう」という意見が聞かれるように運用上の問題も多く抱えている。しかしながら、その方向性は概ね肯定的に捉えられており、今後、運用でどのように問題・課題が克服されるか注目される。

わが国の都市・交通計画制度について考えると、計画主導、計画や施策のモニタリングと評価、市民参加の推進といったことは全てわが国においても重要事項として指摘され、試行錯誤が続いている。

その意味では英国都市計画体系の変化は非常に興味深い事例であり、今後のわが国における都市計画制度を考える上で多に参考になると考えられる。（補足）

前述の通り、本調査は2005年1月までの行政発行文章や中央、地方政府へのヒアリングの結果についてまとめている。

当時は、まさに新たな計画策定に関する命令書(文献^{8),9)}が確定したばかりであり、制度の枠組みがやっと定まった状態であった。

それから9ヶ月経過した現在、都市計画体系の変更に伴い、新たに策定が必要となる地域空間戦略(RSS)と地方開発フレームワーク(LDF)の最新動向について、所管官庁や地方政府のHP等により情報収集を行ったので補足する。

RSSやLDFの命令書によると、両計画とも法令の試行から約3年以内(2008年度まで)に策定するよう中央政府から地方政府に指示が出ている。

そこで現在の進捗について調べたところ、素案が完成し、公表されているといった計画は見あたらない。むしろ、地方政府レベルで今から策定しようとする計画について説明する文章がHPに公表される¹¹⁾といった広報が目立っている。

RSS、LDFの策定に関する命令書を見ると、ちょうど1年後(2006年秋)には各計画主体から素案が公表される予定となっており、そのときに新しいコンセプトに基づく計画の概略が分かるものと思われる。

補注

- 注1) ローカルプランの策定が義務付けられたのが1991年であるが、2002年に発表されたローカルプランの策定状況に関する政府の調査では、44の自治体のローカルプランが正式に採択されていない。
- 注2) 不服申立(Appeal)制度とは、計画許可申請が自治体によって不許可、条件付許可、または8週間という法定の期間に決定がなされなかった場合、それを不服とする申請者が、再審査を中央政府に申し立てることを認める制度(文献2)より引用)
- 注3) インスペクターは、国のエージェンシーである計画審査庁(Planning Inspectorate)に所属し、主な役割は、①ディベロップメントプラン策定における公開審議及び公開審問会の議長、②計画許可の拒否などに対する不服申立審査の2つである(文献2)より引用)。
- 注4) ローカルプランについて、特に、計画策定や計画許可に関する手続きが停滞しがちなことを中央政府は問題視し、2003年に、都市計画に関する手続きの円滑化へのインセンティブとして、自治体の業績(計画の改定や計画許認可手続き)に応じて交付金を配分する制度である都市計画実施補助金制度(Planning Delivery Grant)を導入した。

注5) RPBとは、都市計画権限を有する主体をひとくくりにした法律上の用語であり、RSSを策定するRPBとして現在想定されているのはイングランドの(ロンドン以外の)8つの地域に設置されている地方協議会(Regional Chambers)である。

地方協議会(Regional Chambers)とは、地方議員や地域経済、社会、環境関連などの代表者から構成される非公選団体で、地方支分局(GO)等と協調して各種地方戦略の総合調整などを業務とする組織である。

参考文献

- 1) 齊藤憲晃(2004)「ブレア政権における計画制度改革」日本都市計画学会論文集No. 39-3, pp. 77-84
- 2) 伊藤滋、小林重敬、大西隆監修(2004)『欧米のまちづくり・都市計画制度—サステイナブルシティへの途—』ぎょうせい
- 3) DTLR(2002) 'Your Region, Your Choice Revitalizing the English Regions'
- 4) ODPM(2004) "Planning and Compulsory Purchase Act 2004"
- 5) ODPM(2004) "The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004"
- 6) ODPM(2004) "The Town and Country Planning (Transitional Arrangements) Regulation 2004"
- 7) ODPM(2004) "Draft Planning Policy Statement 1: Creating Sustainable Communities"
- 8) ODPM(2004) "Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies"
- 9) ODPM(2004) "Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks"
- 10) ODPM(2004) "The Egan review: skills for sustainable communities"
- 11) 一例として、マンチェスター市の事例が挙げられる。
<http://www.manchester.gov.uk/planning/development/>