

〈論 説〉

# 持続可能な発展と イギリス都市計画法制度改革

洞 澤 秀 雄

## 目 次

はじめに

第1章 持続可能な発展の定義と解釈

第1節 持続可能な発展の様々な解釈

第2節 イギリスの持続可能な発展戦略における定義

第2章 持続可能な発展と都市計画の位置づけ

第1節 市場への障害としての計画（サッチャー政権）

第2節 計画主導システムへの修正（メージャー政権）

第3節 空間計画アプローチへ（ブレア政権）

第3章 近年の都市計画制度改革による制度化

第1節 2001年緑書による改革提案

第2節 2004年計画・強制収用法による改革

おわりに

## はじめに

持続可能な発展という理念は注目を浴びるようになってから20年程が経つが、環境分野を超えて様々な分野に影響を与えるようになってい

る。都市計画の分野は環境との関係が密接であるがゆえにその影響は顕著であり、日本においても少なくとも原理・原則など抽象的レベルでは頻繁に見られる。しかし、具体的な制度設計や運用の段階においてはどうかであろうか。自治体レベルでのコンパクト・シティの実践（青森市や福島県など）や、環境影響評価などの個別の制度にその具体的レベルで

の影響が見られるが、少なくとも国レベルでの包括的な影響は見られない。

イギリス<sup>(1)</sup>においては、特にブレア政権の下で、持続可能な発展を基礎にして都市農村計画法の見直しが図られてきている。国レベルの戦略において、都市計画システムが持続可能な発展の達成において重要な制度として位置づけられたためである。都市計画は伝統的に環境を守る制度を持ち、規制により環境保護に大きな寄与をしてきたと評価されているが、持続可能な発展は環境よりも広い含意を持つ概念であるため、規制にとどまらない「積極的計画」という計画の新たな位置づけもたやすくなった。そうして、戦後以来の都市計画システムを根本的改革が行われることとなった。

根本的改革という点では、日本においても、社会資本整備審議会が2006年の第1次答申において人口減少・超高齢社会に対応した都市計画制度の見直しを提言している<sup>(2)</sup>。これは環境についてはほとんど触れていないが、都市をいかに持続可能なものにしてゆくかを考えており、都市機能の適正立地や中心市街地への集約などは、イギリスでの改革と共通するものがある。

当然ながらイギリスと日本では、歴史的展開にかなりの差があるため、都市計画の性質も制度も大きく異なっている。イギリスの方が計画策定と開発統制の裁量の幅が広く、計画の対象範囲が広範であることから、持続可能な発展に対する都市計画の役割が比較的大きいかもしれない。しかし、持続可能な発展という理念を実現する制度設計はいずれも直面している問題である。それゆえ本稿では、今後の日本における制度設計の参考となるよう、イギリスにおける持続可能な発展を基礎とした都市計画制度改革とそこにおけるジレンマを検討する。

本稿では、持続可能な発展という理念による都市計画法制度の改革過程の考察を行うが、まず第1章では政府による持続可能な発展の定義について考察する。それは、その定義における議論が実際の制度改革に影響を与えているためである。第2章においては、1980年以降、都市計画

がどのように位置づけられてきたかについて詳述する。ブレア政権において計画システムは持続可能な発展の達成における重要な制度として位置づけられているが、その位置づけの変化を見ることで、都市計画にどのような制度が求められるのかを明らかにする。その上で、第3章において2004年計画・強制収用法(Planning and Compulsory Purchase Act 2004:以下、「2004年法」とする)による具体的な制度改革について検討する。持続可能な発展の理念を実践に移すことは困難なことであるとされるが、本稿はそれを実行する制度枠組みへの過程を考察するもので、実際に持続可能な発展の達成が法的にどのように行われるかの検討の準備作業ともいえる。

なお、この領域における日本における先行研究としては、2004年法以前の持続可能な発展や環境政策と計画制度との関係について詳細に検討するものがあり、本稿はそれらに負うところが大きい<sup>(3)</sup>。イギリス都市再生の分野においても、持続可能な発展の実践について多くの検討がなされている<sup>(4)</sup>。これは、都市再生の分野においては、EUの政策の影響もあり既に持続可能な発展が政策枠組みに組み込まれているからである。また、2004年法についても紹介と検討がなされている<sup>(5)</sup>。本稿では持続可能な発展との関連で2004年法について述べるため、網羅的ではないため、詳細についてはこれらの文献に譲る。

## 第1章 持続可能な発展の定義と解釈

### 第1節 持続可能な発展の様々な解釈

「持続可能な発展の概念」は元々漁業分野において用いられていたものであるが、それが現在の環境の文脈において用いられるようになったのは、1980年世界自然保護戦略においてである。それがさらに注目を浴びるようになったのは、周知のとおり、1987年の環境と開発に関する世界委員会による報告書『我ら共通の未来<sup>(6)</sup>』において基本理念として用いられたことによる。この報告書は委員長の名前を取ってブルントラント報告書(Brundtland Report)とも呼ばれている。

ブルントラント報告書において、「持続可能な発展とは、将来の世代がかれら自身の必要性を満たす能力を損ねることなく、現在の世代の必要性を満たすような発展<sup>(7)</sup>」と定義された。この定義の持つ含意としては、第1に、環境保全の枠を認識した上で、その枠中での経済発展というように、環境と経済を対立的に捉えない点に特徴が指摘されている<sup>(8)</sup>。第2に、世代間の公平、さらに世代内の公平をも求めるものである。しかしながら、定義が抽象的なものにとどまったので、多様な解釈が可能であり、様々な立場から解釈の乗っ取り合いが行われている状況である。「非常に乱用された用語」とも言われている<sup>(9)</sup>。この持続可能な発展についての広義の意味については広く受け入れられてはいるものの、この概念を適用する際の諸原則については、特に「必要性」と「発展」の解釈においての対立があり、それゆえに単一の定義やそれに対する一貫したアプローチには至っていない<sup>(10)</sup>。本稿はそうした解釈の議論の検討するものではないので、その検討は避けるが、これを実践に移す際にイギリス政府による定義がどのような考え方や立場に立っているのかを明らかにするために、経済学と政治学における議論を参照する。

経済学においては、新古典派の理論からの解釈である「弱い (weak) 持続可能性」と、それに対するエコロジー経済学からの批判として出された「強い (strong) 持続可能性」という議論がある<sup>(11)</sup>。この議論は、世代間公平を強調した議論で、将来の世代が現在の世代と同等の「効用」または「福祉」を享受する機会を与えられるべきという点から出発する。まず、弱い持続可能性の理解では、現在の世代が、前の世代から受け継いだ人工資本 (human-made capital) と自然資本 (natural capital) からなる富のストックを、自分が受け継いだときを下回らないように次の世代に継ぐべきである、と解釈される。これは資源消費や自然破壊によって自然資本の量が減少したとしても、人工資本への投資によるその増大により、資本総量に変化なく次の世代に引き継がれれば、持続的であるということになる。これについては、両資本が代替的である点について批判があり、そこから強い持続可能性という解釈が出された。この強い

解釈は、自然資本と人工資本は別々のものと扱われるべきだとし、自然資本と人工資本は代替的ではなく、補完的であるとする。つまり、自然資本が減少してはならないとし、次の世代も少なくとも同様の自然環境を受け継ぐべきとする<sup>(12)</sup>。この定式は両極端の解釈の仕方であり、両者の間には多くの立場がある。強い持続可能性の言うように、すべての自然資本が埋め合わせ可能なわけではないし、また弱い持続可能性の理解のように、すべての自然資本が不可侵なものとして扱われるべきとするほとんど不可能である。それゆえここで重要なのは、ピアスらが人工資本では代替できない自然資本の部分を「決定的な資本 (critical capital)」と呼ぶように、人工資本による自然資本の代替をどの程度認めるのかという点である<sup>(13)</sup>。それゆえ次の節では、政府による定義をこうした自然資本と人工資本のトレードオフをどのように捉えているかの点から検討する。

もう1つ類似する政治学における、エコロジー的近代化 (ecological modernisation) の議論も参照する。これは1980年代に出てきた政策志向的な議論であり、イギリスではサッチャー政権による政治的近代化と平行して、環境の分野において近代化として出てきた。政治的近代化は、先進国を中心に、社会・政治の様々な領域への市場影響力の増大に対応して起こったガバナンスにおける重要な変化を指している。イギリスにおいても、規制緩和や民営化、集権化と分権化などにより政治機構とそこでのガバナンスが変容してきた。それ以外にも政治的近代化の特徴として言われるものは、意思決定における市場の重視、協働や協力の強調 (意思決定における交渉形態) があり、国家は民間セクターの条件整備をする (enabling) ものと位置づけられている<sup>(14)</sup>。

環境分野におけるこうした近代化であるエコロジー的近代化は、環境政策における市場メカニズムを重視する。この特徴として、環境財の市場価値の測定による政治・経済・社会システムへの環境の内部化、ゼロ・サムではなくポジティブ・サム、経済と環境の両立といった点が挙げられる<sup>(15)</sup>。これは、経済成長と環境問題の解決の共勝ち (win-win) アプロー

チであると指摘されている。さらに言えば、政治家が採用するのはこの両方の同時達成というウィン・ウィン手法であるとも言われており、ブルントラント報告書自体もエコロジー的近代化を表すものと評されている<sup>(16)(17)</sup>。

以上のように、持続可能な発展の概念についての議論から、次節における定義の検討の際の2つの視点が導き出されよう。つまり、環境を含む自然資本が人工資本によってどの程度代替されうるのか、また経済成長と環境対策との関係をどのように捉えているかという視点から検討してゆく。

## 第2節 イギリスの持続可能な発展戦略における定義

ブルントラント報告書を受けて、イギリス政府は1990年に初めて環境についての包括的な政策文書『この共通の遺産<sup>(18)</sup>』を発行した。この文書は、政府がブルントラント報告書で示された持続可能な発展の原則を追求するよう求めるもので、基本的には持続可能な発展との関係で政府の政策を検討するものであったが、具体的な政策はほとんど含まれていなかった。その主たる理由は、保守党政権が環境問題の解決は国家の政策よりも市場メカニズムによって最もよく達成されうると信じていたことにある、と指摘されている<sup>(19)</sup>。

その後、1992年リオサミットにおいて『環境と発展に関するリオデジャネイロ宣言』が採択され、また行動計画についてアジェンダ21として合意がなされ、全ての国が持続可能な発展戦略を策定するべきとの勧告が行われた。そこで、イギリス政府は1994年に最初の戦略である『持続可能な発展：イギリスの戦略<sup>(20)</sup>』を出した。この戦略では、計画システムは持続可能な土地利用と開発を達成するための中心的制度として認識された。それはまた、すべての地方計画当局が計画策定において環境考慮事項を十分に考慮しなければならないとした。但し、後者の点については、中央政府による1992年の計画政策指針12(地方計画)において、すでに示されていた方針ではあった。このように、最初の戦略はまだ現

状の分析と各分野の政策の寄せ集めでしかなかった<sup>(21)</sup>。

その後、1997年に発足した労働党政権は、戦略の修正を行い、1999年に『より良い生活の質<sup>(22)</sup>』（以下、「1999年戦略」とする）を出した。さらに、2004年から更なる見直しのための協議書<sup>(23)</sup>にて意見を募り、2005年に現在の戦略である『将来を守る<sup>(24)</sup>』（以下、「2005年戦略」とする）が発行された。

現在の2005年戦略が1999年戦略の定義と目標を維持しているので、まず1999年戦略を検討する。1999年戦略は、その前文においてトニー・ブレアが述べるように、「これまで成功を経済発展——GDPのみ——によって測ってきた。我々の経済と環境と社会がどのようにして1つになっているのかを見落としてきた<sup>(25)</sup>。」として、それらをまとめ上げる概念として「生活の質」を掲げている。つまり、持続可能な発展の根本にあるのは、「現在と将来の世代のすべての人にとって、よりよい生活の質を保証するという簡単な考え方<sup>(26)</sup>」であるとした。

そして、ブルントラント報告書の定義を挙げた上で、持続可能な発展は次の4つの目標を同時に達成することを意味しているとした。それは、「すべての人の必要性を認める社会の進歩」、「環境の効果的保護」、「将来に配慮した自然資源の利用」、「高度で安定的水準の経済成長と雇用の維持」である<sup>(27)</sup>。つまり、持続可能な発展とは、経済（成長と雇用）・社会（社会の進歩）・環境（保護・自然資源）の目標を同時に達成することも求めているものと理解されている。これら3つの目標が排他的ではなく、相補的であるという想定がここにはある。

その上で、意思決定における10の指導原理を掲げた。それには、当然に環境に関する「環境の限界への配慮」や「予防原則」が含まれるが、経済に関する「開かれた、経済発展を支える経済システムの創出」、社会に関する「貧困と社会的排斥の撲滅」、また意思決定について「透明性、情報、参加と司法へのアクセス」も挙げられた。

1999年戦略では、これまでよりも具体的な政策枠組みへの提言が示されている。土地利用計画の役割について言えば、より持続可能な開発形

態を作り出すことが目標とされ、既存の中心部への開発の集中、移動の必要性の縮減、既存の開発地の再利用、緑化スペースの提供による質の良い環境の奨励などがそれに必要な政策とされた<sup>(28)</sup>。その他、様々な政策の統合のために広域での長期的な空間計画の必要性や、計画策定における参加と共に迅速化や明確化の必要性も記された。

この戦略については、特に目標の点で批判が多い。批判は学者や環境保護団体のみでなく、国の機関からも出された。環境汚染に関する王立委員会は、交通や気候変動などに関して政策提言をしてきたが、その第23次報告書『環境計画』において、1999年戦略を次のように評価している。まず戦略は、「4つの目標が互いに衝突する程度を過小評価している<sup>(29)</sup>」とした。環境・社会・経済の目標を同時に達成することには実際上困難があるので、これら相対する目標の間のバランスを図ることが持続可能な発展の達成につながるのである。そして、これはたやすいものではなく、持続可能な発展の多くの解釈においては、環境の考慮が経済・社会の利益に服することがよくある、と指摘している。1999年戦略は前節の議論における経済成長と環境保護（さらに社会的包摂）の共勝手を前提としているが、これが実際には環境の軽視につながりうるのである。そして委員会の見解では、この困難な選択において、「環境を保護し増進する目標が最も根本的なものでなくてはならない<sup>(30)</sup>」と結論付けている。

このように、4つの目標が並列的に並べられて、同時に達成することを強調する1999年戦略では、実際には目標の間の対立に目を向けておらず、現実の場面では環境目標が低く見られること批判している。これは、前節の議論からすると、弱い持続可能性における自然資本と人工資本との間のトレードオフを目標において認めているといえる。王立委員会の見解は、環境目標を中心に置くという点で、自然資本の減少自体を問題とする強い持続可能性の立場に近いであろう。

また他の環境に関わる機関でも同様の指摘が見られる。持続可能な発展についての独立した監督機関である持続可能な発展委員会<sup>(31)</sup>や庶民



院環境監査委員会<sup>(32)</sup>も、経済に偏った目標を見直す必要性があり、また、持続可能な発展についての原則を実際の意思決定においてどのように考慮するのかが不明なので、実効性が保たれないと批判をしている。さらに、この戦略が政策にほとんど影響を与えていないとも指摘している。

実効性という点では、人々の行動や選考の変化という観点からの批判もある。1999年戦略は、問題の重大さを人々に認識させるのに失敗しており、市民が行動を変える必要性を感じていることを示すものはない、と指摘されている<sup>(33)</sup>。政府やプランナーなどの持続可能な発展へのヴィジョンへの市民の理解や支持がほとんどないことを示す事例研究もある<sup>(34)</sup>。

2005年戦略は、定義と目標については1999年の戦略を引き継いだ、上記の批判を受けて多くの修正を図っている。まず、1999年戦略について「これらの目標は持続可能な発展の中心にある優先的領域をうまく捉えている。」と評価したうえで、「これらの目標が同時に達成すべき点を強調していたが、実際には様々な機関がこれらの1~3つの目標にしか焦点を当てていなかった。」として、目標の同時達成ではなく選別的達成を問題にした。これは先の批判が経済目標に偏っているという指摘を受けたものであろう。それゆえ、戦略では、「政府がこれらの目標をどのように統合するかを示す」ことになった<sup>(35)</sup>。

その上で新たに4つの指導原理として、「環境の限界の範囲内での生活」、「強靱、健全かつ公正な社会の確保」、「持続可能な経済の達成」、「良き統治の促進」、「健全な科学の責任のある利用」を掲げた。そして、政策が持続可能になるために、これらの5つ全てを尊重しなければならないとする。しかし他方で、ある原理を他の原理よりもより強調する政策を取りうることは認める。但し、これらの原理の間のトレードオフがある場合には明確で透明性のある方法で。これらの原理のうち、前二者を達成することが目的とされ、そのために後の三者が手段となるとされた<sup>(36)</sup>。これは、前の戦略が指導原理を単に列記していたのはことなり、経済の原理はあくまでも環境と社会の原理のための手段とみなされてい

るといえよう。ここでも経済の重視が修正されている。

計画システムについては、第3章で論じるように、2004年に制定された新たな計画・強制収用法とその下での政府の政策が持続可能な発展を計画システムの中心に置いて制度の設計と運用を行っている。それゆえ、この戦略では持続可能な発展と計画の関係において、それを確認的に述べている<sup>(37)</sup>。また新たに、気候変動やエネルギーの消費において土地利用計画が明確に示され、特に開発立地や資源管理において広域レベルでの政策統合を計画システムに求めている<sup>(38)</sup>。

2005年戦略は、1999年戦略と比べて経済への偏重が弱まり、環境をより重視する方向に移っている。また、様々な領域の政策の統合により踏み込んだ点も指摘されている<sup>(39)</sup>。しかし、経済成長と環境保護との関係については、同時の達成が難しい両者が対立する場面を十分踏まえた修正がなされたとはいえ、いまだ両者のウィン・ウィンの手法を取っている。これらの修正の評価については、これが実際の政策や現実にとどのように反映されるかが重要であるので、これ以上の評価はまだ早急すぎるであろう。

以上のような持続可能な発展についての政府の戦略の変遷は、都市計画の分野においてどのように表れているであろうか。次の章では、政府による都市計画の位置づけの変化を持続可能な発展との関係で検討してゆく。

## 第2章 持続可能な発展と都市計画の位置づけ

都市農村計画は、イギリスの持続可能な発展の戦略において重要な役割を負うものと位置付けられている。計画は持続可能な発展のために何を期待され、どのような役割を負うとされているのであろうか。本章では、こうした問題を検討し、さらに、そのような計画の新たな位置付けにより、計画自体にいかなる変容が起こりうるのかについても議論を進める。その上で、実際の都市農村計画の制度改革については次の章で検討することとする。

本章での検討は、計画がどのように位置づけられているのか観点から行うこととする。その理由は、都市農村計画が元来国家による介入として計画策定と開発統制を行うものであることから、常に計画システムについての合理的説明や位置付けが問い直されており、「持続可能な発展」は近年の計画システムの新たな基礎の1つとされ、この考え方を基に制度の設計と運用が行われるようになりうるからである。また、ここでの検討は1980年以降の政策と法制度を対象にするが、それはサッチャー政権において計画の位置付けについての大きな変動があり、それが持続可能な発展の呼び水になったと考えられるからである。単純化して言えば、計画の役割を消極的なものと見るか、積極的なものと見るかという両極の間で激しく揺れ動いたのが、1980年代以降なのである<sup>(40)</sup>。

検討に入る前に、イングランドの都市計画制度を簡単に説明しておく。なお、第3章で扱う2004年の法改正により制度が大きく変化したが、本章ではその改正にいたるまでの都市計画の位置づけを見て行くので、ここでの説明は改正前の旧制度のものである。都市計画は主として計画策定とその執行である開発統制(中心は開発許可)から構成される。旧制度の下での計画策定は、地方政府が二層性の地域では、県に相当するカウンティ議会(county councils)が基本計画(structure plans)を策定し、市町村に相当するディストリクト議会(district councils)が地方計画(local plans)を策定する。地方政府が一層制であるロンドン特別区(London boroughs)や大都市ディストリクト(metropolitan districts)では、基本計画と地方計画をまとめた形の単一開発計画(unitary development plan)が策定される。開発統制については、二層性の場合には、広域の問題が絡まない限りはディストリクト議会が計画許可の権限を行使する<sup>(41)</sup>。このように都市計画についての権限主体が様々であるが、権限主体の観点からそれらを包摂するものとして地方計画当局(local planning authority)という用語が用いられる。

## 第1節 市場への障害としての計画（サッチャー政権）

1980年代のサッチャー政権は、周知の通り、市場での競争が最善の結果を保証し、国家活動は可能な限り市場に取って代えられるべきであるとの市場主義の立場を取っていた。国家活動への不信任は、特に中央政府の統制の及ばない地方政府に対して向けられた<sup>(42)</sup>。都市農村計画は、地方政府の主たる活動であると同時に、潜在的に市場の作用を抑制・阻害するものであるため、大幅な見直しを迫られることとなった。

見直しは1980年地方政府・計画・土地法（Local Government, Planning and Land Act 1980）とその後の通達等によって包括的に行われ、ここでの方針が1980年代後半まで続いた。ここでの見直しの特徴を本稿との関連の限りで挙げると<sup>(43)</sup>、第一に、開発統制の権限がディストリクト議会にまとめられ、カウンシル議会の地位とその策定する基本計画の役割が縮減させられた。これは、カウンシル・レベルでの政策形成と執行の権限の縮小であり、それがディストリクト・レベルに移された。それゆえ、これはカウンシルとディストリクトの権限のバランスを後者に優位になるように変えたと評されている<sup>(44)</sup>。第二に、計画策定手続について、市場の要求に応えるように一層の効率性と迅速性が求められ、計画の対象を土地利用に限定することで手続の迅速化を図ろうとした。第三に、地方による計画システムを迂回する制度も設けられた。主務大臣が都市中心部に指定する事業ゾーン（enterprise zone）と、主務大臣が指定する地区の再開発のために設立される都市開発公社（Urban Development Corporation）がそれにあたり、そこでは開発統制が緩和もしくは解除されることとなる。特に都市開発公社は当該地区の完全な開発統制権限を与えられるので、地方当局が管轄権を失うことになった<sup>(45)(46)</sup>。

ここでの方向性は、計画の地位の低下（特に、カウンティ・レベルの基本計画）、手続の迅速化、開発統制の迂回と要約できよう。この3点が、サッチャー政権での都市計画の位置づけを表しており、都市計画は市場に対する障害となりうるため、その役割が狭められるかそれが迂回されるべきものと考えられていた。それはサッチャー政権がこれに続いて

1985年に『重荷を下ろす<sup>(47)</sup>』という白書を出して、計画が市場に与える重荷を下ろそうとしたことから伺えるであろう。

この白書は、民間セクターの成長を阻害する規制システムの縮減を狙ったものであり、そこでの提案を受けた環境省通達では、開発優先の推定 (presumption in favor of development : 計画許可優先の前提 (presumption in favor of planning permission) とも言われる) が取られ、原則として開発許可がなされるべきであるとの解釈が取られた。地方計画当局は開発許可を行う際には、重要考慮事項 (material considerations) を考慮して判断をしなければならず、その考慮事項には当然、開発計画 (development plan : 主として基本計画と地方計画を指す) が含まれるが、その他に主務大臣の政策文書や通達、土地利用と関わる立地、高さ、スペース、外観、景観、交通との関係など様々な事項が含まれる。その考慮において開発計画がどの程度のウェイトを置いて考慮されるかが問題となっていた。この点について、環境省通達 22/80 では、「…全ての重要考慮事項を考慮した上で、確固とした明白な拒否の理由がない限り、常に計画許可を与えなければならない」とされ、原則として許可が与えられるべきとの姿勢が示された。また、同通達 14/85 では、開発計画は「計画申請を処理する際に考慮すべき重要考慮事項の1つであり、1つに過ぎないものである」とされ、同通達 16/84 では、「開発者が承認された開発計画の政策に反する計画許可申請を行う場合、この事自体は不許可の理由を正当化するものではない」とされ、参加を通じて策定された開発計画は一番優先されるべき考慮事項でなく、あくまで一考慮事項とされ、開発計画と反する許可の余地も広げられた<sup>(48)</sup>。こうした方針は、その後の1988年の政府の指針である計画政策指針1にも受け継がれた。こうして、原則として開発許可が与えられ、開発が認められるべきだとされ、計画の地位の弱体化はさらに進められた<sup>(49)</sup>。

計画の地位については、政府は特に基本計画を問題としていた。大都市圏における基本計画を地方計画と一体となった単一開発計画に置き換え、カウンティ・レベルの基本計画の廃止が行われた。さらに、基本計

画自体を廃止する提案が1989年の白書『開発計画の将来<sup>(50)</sup>』にも盛り込まれたが、これは実現されなかった。では、なぜ基本計画が問題にされたのであろうか。基本計画はその対象範囲が広範で、土地利用や物理的環境の改善と関係のない政策を含むものであるとみなされていた。サッチャー政権は、都市計画の役割を土地利用に限定し、個々の事業レベルに焦点を当てるようとし、そうすることで、開発がもたらす（土地利用以外の）広域的な社会的影響や、環境への影響などの考慮を都市計画から取り除くことで、開発への障害を緩和しようとしたのである。それゆえに、開発の社会的・環境的側面を戦略的に統制する基本計画が特に問題とされたのである<sup>(51)</sup>。これは、後述するように、持続可能な発展の理念の下で、土地利用に限らず広く空間計画という考え方を、近年政府が政策で位置付けていることと正反対の制度設計であるといえよう。

開発統制の迂回という点では、1987年の利用分類命令（Use Classes Order）の改正と1981年と1988年の一般開発命令（General Development Order）の改正が挙げられよう。利用分類命令については、土地の利用変更の際に同様の利用分類内の変更であれば、計画許可が必要となる利用変更に当たらないとされ、その分類についての主務大臣による行政立法である。後者の一般開発命令も主務大臣による命令であるが、その条件に合う開発行為は申請することなく計画許可が受けられることになる。これらの改正はいずれも規制の緩和という形で行われ、地方計画当局の開発統制を迂回する道がさらに広げられた<sup>(52)</sup>。

このように、都市計画を市場の障害物と見るサッチャー政権の立場からすれば、持続可能な発展という新たな規制の基礎となりうる理念に対して冷淡であったのは当然であろう。しかし、1987年の国連の委員会でのブルントラント報告書という国際的要因と、市場主義への反発として環境保護の高まり<sup>(53)</sup>や、不動産ブーム終了による開発者による不動産市場への安定性や信頼性の要請といった国内的要因ゆえに<sup>(54)</sup>、政府は1988年に初めて環境についての包括的な政策文書『この共通の遺産<sup>(55)</sup>』を発行することになった。これは環境の現状と現行政策、将来の政策公約か

らなるもので、持続可能な発展への国家的取り組みの第一歩を踏み出すものであったが、実際には具体的政策はほとんど含まれていなかった。その理由としては、環境問題には国家による政策よりも市場メカニズムによる方がよりよい対策が行われるという信念があったと指摘されている<sup>(56)</sup>。また、この時期の環境と計画システムとの関係については、環境保存や保護が必要な一定の地域（保存地区など）においては強力な計画システムを維持したが、それ以外では、システムは大きく修正と弱体化され、市場の基準が支配的となったという評価もされている<sup>(57)</sup>。

以上のように、サッチャー政権下においては、計画は市場の働きを阻害するものとみなされ、その結果、基本的には計画システムよりも市場メカニズムを通じて持続可能な発展を達成するという方向性が取られてきたといえよう。

## 第2節 計画主導システムへの修正（メジャー政権）

メジャー政権も基本的には市場を重視したが、計画分野における市場主義の修正が徐々になされるようになった。その象徴的なものは、開発優先の推定から開発計画優先の推定（presumption in favor of development plan）への転換である。これは、様々な方面から計画制度をより予見可能なものにすることが求められたことに端を発する。それは、一方で土地所有者や開発者の側からは、不動産ブームがはじけたため不動産市場に安定性や信頼性が要求され始めたために、他方で環境に関心のある者にとっては、計画の外でプロジェクト毎になされる決定の持つアカウンタビリティの問題を解消するために求められた<sup>(58)</sup>。政府はより一層の確実性の要請に応じて、計画の重要性を再び主張するようになり、1990年都市農村計画法（Town and Country Planning Act 1990）とそれを修正した1991年計画・補償法（Planning and Compensation Act 1991）によって、開発計画システムに変更が加えられた。最も重要な修正は1991年法が開発計画に対して他の重要考慮事項に優越する地位を与えた点である。1991年法によって1990年法に挿入された54A条は、

「計画法制の下で決定を行う際に、開発計画が考慮される場合には、決定は当該計画に従ってなされなければならない。但し、重要考慮事項がそうしないことを示している場合にはその限りにあらず<sup>(59)</sup>。」と規定している。これが開発計画優先の推定であり、開発統制の執行段階において開発計画により一層の重要性が付与され、計画許可・不許可決定は基本的には計画に沿うこと求められる。そしてこうした仕組み自体は計画主導（plan-led）システムと呼ばれている。

計画主導システムの下で、地方計画当局とその計画の双方の地位が高められた。しかしそれと同時に、地方の計画への中央からの指導も強められた。これまで通達等の政府文書は混乱を招く要因であったので、1988年にそれらの政府文書をまとめて、明確で参照しやすい形の計画政策指針（Planning Policy Guidance: PPG）が導入された。計画の地位向上に伴い、そこにおける政策の統一性を図るために PPG も重要性を増して行った<sup>(60)</sup>。地方計画当局は計画策定と決定のいずれにおいてもその指針に書かれた文言に従わなければならないならず、PPG に盛り込まれた政府の政策から乖離しようとする場合には、地方計画当局はその乖離についての地域的に正当化されうる根拠を示さなければならないとされた。これは、計画主導システムと共に PPG 主導システムとも言われている。このように、中央からの統制が強まることで、地方特有の考慮事項が影響力を持ちうるのが困難になった<sup>(61)</sup>。こうして、計画システムの重視と共に、中央からの統制の強化が行われ、この点は計画改革が地方分権と平行して行われた後述のブレア政権と異なっている。

環境という点については、第1章で検討した持続可能な発展についての1994年戦略はメジャー政権において発行されたものである。そこでは計画システムは中心的制度とされ、開発計画の策定において環境への配慮が盛り込まれた<sup>(62)</sup>。

以上のように、メジャー政権下では計画に予見可能性を求められた結果、計画の地位の向上が図られた。これは市場主義の一定の修正ではあるが、それが環境の重視のみから行われたわけではない。また、持続



可能な発展にとって重要なより地方のレベルでの意思決定も重視されていたわけではない。その意味で、一定の修正は図られたものの、いまだ持続可能な発展が計画システムの基礎となっていなかった。

### 第3節 空間計画アプローチへ（ブレア政権）

トニー・ブレアが政権につくと、政治（特に地方政府）の近代化と共に、様々な政策分野における改革に乗り出した。都市農村計画についても、1998年に『計画の近代化<sup>(63)</sup>』という政策文書が出され、計画システムの近代化に乗り出すことが表明された。また、第1章で述べたように持続可能な発展戦略の見直しも行われ、1999年に改正が行われた。

『計画の近代化』には、現在まで続く計画システムの改革の方向性が示されている。それは、ヨーロッパの文脈での計画の再検討、広域の地域（regional）レベルの計画枠組み<sup>(64)</sup>、地方での効率性の改善などである<sup>(65)</sup>。このうち、効率性の改善は目新しいものではないが、EUの政策を国内の計画システムに反映させることと、それによるより一層の地域計画の重視は新たな方向性であるので、以下で検討して行こう。

まずEUからの影響についてであるが、イギリス計画システムは戦後からの積み重ねにより柔軟性を持った独自の制度として展開してきたので、これまではヨーロッパでの計画政策に配慮をしてこなかった。というのは、イギリスの本質的に二当事者関係を軸とした応答的な（それゆえ受動的な）性質の計画システムと、EUの大陸法型のより戦略的で積極的な計画システムとの間にある、システムの性質の差があるからである<sup>(66)</sup>。しかし、国境を越える計画上の問題に対処し、ヨーロッパの単一市場政策や国際競争がイギリスでの開発立地などに影響を与えていることからすると、もはやその姿勢が維持できなくなってきた。EUでは域内の地域間格差の問題に対処するために構造基金（Structural Funds）を通じた地域政策を行ってきており、その一環として、1999年の欧州空間開発展望（European Spatial Development Perspective: ESDP）がイギリスの計画に対して影響を持つようになってきた<sup>(67)</sup>。ESDPは均衡

のとれた持続可能な発展を目的として、EU 諸国の空間に影響を与える各分野の政策の枠組みを定めるものである。EU 内の地域間格差が問題となる中で、こうした発展は様々なレベルの政府間での協働を通じて初めて達成されうるものである。EU レベル、国家レベル、地域レベルなどでの連携が強調されている<sup>(68)</sup>。但し、これは加盟国を拘束する文書ではないので、ここで示された枠組みを、各国が計画政策、地域政策、交通政策などにおいてどのように実現するかは各国に委ねられている<sup>(69)</sup>。しかし実際には、ESDP は予算の配分を行う構造基金と結びついており（2006 年の構造基金の見直しでより一層強く）、実際には各国政府の政策にかなりの影響を与えている<sup>(70)</sup>。

この EDSP は計画システムについて空間計画アプローチを取っており、これはイギリス計画システムにも組み込まれてきている。この空間計画は、ESDP の策定中に出された報告書によれば、「土地利用の公益のために規制するよう設計されたもの」とされ、すべてのヨーロッパの国が（差異はあるが）有している計画策定と開発統制からなるシステムを指すとしている<sup>(71)</sup>。各国の言語の違いや制度の違いを踏まえて、すでにある計画制度を指す統一的な用語を用いて、EU 域内での様々な中央・地方政府間の政策連携を図ろうとするものである。また、各国の共通の制度を指す中立的な用語ではあるが、それは単なる土地利用計画にとどまらず、交通、環境、農業、流通、工業開発、社会的包摂（social exclusion）、競争、エネルギー政策などのその地域の空間に影響を与える政策の協調を図ることも意味する。この背景には、EU 域内での地域間格差の拡大により均衡の取れた発展ができていないことと、EU 統合の進展による一国における事業が他の加盟国の空間構造に大きな影響を与えうることへの注目がある。つまり、空間計画による EU 域内での政策連携により、域内の開発の地域的不均衡の是正を図り、各地域での諸政策の協調を図ることで、諸政策のもたらす空間的影響に対して早期の段階で対処をすることを目指している<sup>(72)</sup>。

こうした空間計画の持つ 2 つの要素（EU 域内の政策連携と異なる政

策間の政策協調)のうち、イギリス計画システムに大きな影響を及ぼしているのは後者の地域内の政策協調という要素である<sup>(73)</sup>。それは近年の政府の政策からも明らかである。2005年に出された政府の指針である計画政策声明書1によると、「空間計画は伝統的な土地利用計画を超えて、土地の開発と利用についての政策を場所の性質や機能に影響を与える他の政策や施策と結びつけ、統合するものである<sup>(74)</sup>。」とされ、土地利用計画という規制的な性質を超える位置づけが計画に対して与えられるようになってきている。近年政府の政策文書において、「積極的計画 (positive planning)」という位置づけがなされるが、それはこうした従来の消極的な規制を超える政策連携を行う積極的な役割に対応したものである。

さらに、空間計画と持続可能な発展の関係については、先の報告書によれば「空間計画は、持続可能な発展への働きの中の中心的メカニズムの1つであり、…環境への損害の削減に革新的アプローチを用い、環境の質を改善することについての空間計画の能力への期待が近年大きくなっている<sup>(75)</sup>」としている。また、ESDPにおいても、空間計画が持続可能な発展を促進すると明示されている<sup>(76)</sup>。そして、イギリスにおいても、政府の指針である計画政策声明書1において「持続可能な発展を達成する枠組みを提示するのはこの空間計画アプローチである<sup>(77)</sup>。」とされた。

このように、ヨーロッパからの影響による空間計画という概念は、イギリスで計画の新たな位置づけをもたらすものとなっており、またそれは持続可能な発展の達成においても重要となっている。イギリスでの位置づけをもう少し見ると、空間計画には次のようなことが求められている。①将来の開発の方向性についての明確なビジョンと、その達成のための目標と戦略を定める。②コミュニティの要望と問題を考慮し、それらを土地の利用や開発と関連させる。開発の立地のみでなく、計画を通じて社会・経済・環境の目標がどのように達成されるかを示すものでなければならない。③開発と都市再生に関連する広範に渡る活動を統合する。計画は他の関連する戦略やプログラムを十分に考慮し、場合によっては他の関連機関と協働で策定する。そしてこの関連するこれに

は、都市・郊外再生、地域経済、住宅、コミュニティ開発、地域交通等の計画や戦略との連携と、それらを管轄する機関と緊密な協働を求めるものである<sup>(78)</sup>。このように、ヴィジョンの提示や政策連携を行うという計画は、「戦略的 (strategic)」という位置づけもされ、戦略的計画や戦略的空間計画などとも呼ばれている。

もう1つの新たな政策である地域レベルの重視も、構造基金や ESDP などの EU の地域政策からの影響が大きい。国や地方レベルでは対処しにくい広域の問題に対応する必要性の高まりも要因の1つである。イギリスの地域レベルの計画政策は、1980年代半ばから徐々に強められており、1990年から地域計画指針 (Regional Planning Guidance: RPG) が (制定法上の根拠は無いが) 策定されるようになり、その地域での基本計画と地方計画への指針として影響力を持ってきた。また、地域レベルの組織としては、メジャー政権がロンドンを除くイングランドを8つの広域圏に分け、各地域に政府地域部局 (Government Offices for the Regions) を置いた。これは、中央政府の出先機関であり、環境、交通、雇用、通商産業の4つの出先機関の統合により設立され、地域レベルの複雑なネットワークの中で調整を行う役割を (現在も) 果たしている。

ブレア政権以前にも、こうした地域レベルの計画政策と組織ができてはいたが、実際には「1997年の労働党政府の到来により、保守党政府の間に無視されてきた後に、地域や地域主義の争点が再びイギリスの政治課題になった<sup>(79)</sup>」のである。計画政策について言えば、1998年に政策文書の『計画の近代化』と併に出された、協議書である『地域計画指針の将来』は、地域レベルでの戦略的計画の能力の強化の必要性と、地域開発エージェンシー (後述) の創設を提示した。この協議書は、地域計画指針 (RPG) について、地域の戦略の方針を示しておらず、地域の利害関係者の信頼を得ていなく、また国の政策を繰り返すだけなのに策定に時間がかかりすぎるとの批判を受けたものであった<sup>(80)</sup>。それゆえ、協議書は、指針がその対象範囲を土地利用を超えるものへと拡大し、(交通戦略とともに策定され) 地域の空間戦略を示すよう提案した。また、策定

手続については、基本計画と同様の公開審査（Examination in Public）を用いることで、策定過程をより透明なものにすること、また、国の政策ではなくその地域の優先事項を指針に反映することも提案した<sup>(81)</sup>。これらの提案における地域レベルの強調は、2000年に出された地域計画に関する政府の計画政策指針11に反映された。

こうした制度変更については、先ほどのEUの空間計画の考え方が大きく影響している事が計画の対象範囲の拡大に見られ、また計画政策に地域による選択をより一層組み込むことは地域レベルの計画への期待の表れであろう<sup>(82)</sup>。持続可能な発展の達成についても、地方よりもより広域が適しているときれ、地域レベルでの対応が期待されている。

地域レベルでの組織については、スコットランド議会、ウェールズ議会の設置、大ロンドン都当局の創設による分権とともに、1999年にロンドンを除くイングランドの8地域に地域開発エージェンシー（Regional Development Agencies: RDAs）が設立された<sup>(83)</sup>。その主たる役割は、各地域の経済開発や地域再生を促進することにある。同法でRDAsは、経済開発と地域再生の推進、企業の効率性・投資・競争の促進、雇用の促進、雇用に関連した技術の開発と実用の増進、持続可能な発展の達成への寄与<sup>(84)</sup>の5つの目的を持つこととされている。持続可能な発展の点については、1998年の白書『繁栄のためのパートナーシップの構築<sup>(85)</sup>』において、「RDAsは、そのプログラムの中心に持続可能な発展の原則を置く。これを保証するために、政府はその明確な目的として持続可能な発展の達成を促進することを」明記するとされている。

しかし、この点については設立当初から、持続可能な発展が目的に入っているにもかかわらず、それが何を意味するのかが指針で示されていない、といった実効面における不備が指摘されている。それにとどまらず、「質の良い自然環境が、その中での投資、高付加価値の雇用、旅行者などを呼び込む際の前提条件とみなされ」ており、環境が経済の手段と位置づけられている<sup>(86)</sup>というように、目的で並置されているにもかかわらず、経済開発に偏重している点が批判されている。また、中央政府との関係が強すぎ、

本来持続可能な発展にとって重要である民主的参加やコミュニティの関与が抜け落ちている、との指摘もある<sup>(87)</sup>。これらは、持続可能な発展についてのイギリス政府の理解（弱い持続可能性）に起因すると論じられている<sup>(88)</sup>。第1章で見たように、1999年戦略での環境・経済・社会に関する目標が現実には経済に偏って達成されたということが、ここでも表れている。但し、2005年戦略では、前述のように指導原理において経済の原理が環境と社会の原理の達成のための手段とされたので、経済の手段としての環境という位置付けは今後変化する可能性はある。

RDAの活動に民意を反映させ、様々な関係団体の知恵を集めるための機関としては、地方当局の議員（7割）とコミュニティや企業の代表者（3割）で構成される地域会議（Regional Chambers<sup>(89)</sup>）が設けられている<sup>(90)</sup>。RDAに地域の意思を反映させ、その活動の監督をおこない、また地域計画指針の策定において主導的役割を果たしている。

この地域会議については、近年、公選の議員からなる地域議会（Regional Assemblies）へと変える提案がなされた。2002年の白書『あなたの地域、あなたの選択：イングランド地域の再活性化<sup>(91)</sup>』は、地域会議、地域開発エージェンシー、政府地域部局の意思決定の改善と戦略的な協働を図るために、それらの権限を強化することと、地域会議については住民投票を通じて住民の支持が得られた場合に、公選の地域議会へと移行させることを提案した。その後、2003年地域議会（準備）法（Regional Assemblies (Preparation) Act 2003）が制定され、各地域での住民投票が行われている。しかし、最初の地域の住民投票が大差での否決となり、その後の住民投票が中止されていることから、これは進んではない<sup>(92)</sup>。

地域議会への道は現在のところ頓挫しているとはいえ、地域計画の面でも地域機構の面でも、ブレア政権が地域を重視していることが見て取れるであろう。持続可能な発展との関連で言えば、地域レベルでの計画は、空間計画アプローチや採用して持続可能な発展を組み込んできており、また持続可能な発展の前提となるボトム・アップの政策形成が目指

されている。それに対して、地域開発エージェンシーは、持続可能な発展を理念としては保持しているが、実際には経済開発に偏り、またその意思決定も中央政府の影響の下でトップ・ダウンの色合いが強い。こうした地域レベルの計画と機構との関係をどのように調整してゆくかが1つの課題となっている<sup>(93)</sup>。

以上のように、ブレア政権の下では、持続可能な発展のために必要な空間計画アプローチと地域レベルの重視が計画システムにとって新たな課題となった。この新たな課題と共に、従来からある効率化・迅速化の要請も課題となっており、これから検討する制度改革はこの2つの課題に対処するものである。

### 小括

このように1980年から現在までの間に、計画の位置付けは大きく揺れ動いてきた。経済成長の障害としてその役割が縮減されてきたサッチャー期とは反対に、現在では持続可能な発展の達成にとって重要な手段としてその役割と対象範囲が広げられてきている。持続可能な発展はブレア政権下において計画の基礎として現れてきているといえよう。但し、ここで注意すべきなのは、計画と経済の関係についてである。現在のこうした計画へ積極的な位置づけは計画が経済成長を抑制することを認めたわけではなく、計画が経済の発展を助成するものと経済と計画の関係の理解を1980年代から反転させたがゆえである。それは、持続可能な発展の定義において、同時に達成すべき3つの目標の1つとして経済成長が必要であるとされたことに由来する。

こうした持続可能な発展の定義が持つ3つの目標は、時として相反しうる場合があり、それを実践に移す際にはジレンマをもたらすことがある<sup>(94)</sup>。それを表すものとして、2004年法の検討に移る。

### 第3章 近年の都市計画制度改革による制度化

#### 第1節 2001年緑書による改革提案

ブレア政権は1998年の政策提言『計画の近代化』を具体化した改革提案として、2001年の緑書『計画：根本的改革<sup>(95)</sup>』（以下、「2001年緑書」とする）を世に問うた。これは、1947年に作られた制度枠組みを大きく変える提案であった。

2001年緑書は、持続可能な発展や持続可能性を改革の目標や改革提案において特に掲げていないが、目標の1つとして「生活の質」について挙げており、これは政府の持続可能な発展戦略の中心的原理となっているものである。目標としては、生活の質以外に、経済発展、計画への信頼、サービスの向上など掲げられている。

これらの目標には、近年の改革が都市計画に対して求めているものが表れている。まず、計画と生活の質とについては、「適切な計画は我々の生活の質にとって必須である。」とし、自らを取り巻く環境の質によって人は影響を受けると指摘する。それゆえに、計画システムにおける十分な参加と、コミュニティの将来の発展に対する積極的なヴィジョンの提示が必要になるとする。そして、「計画は単に開発への消極的なブレーキとなるのではなく、積極的な道具とみなされる。」として、計画の積極的な役割を求めている<sup>(96)</sup>。

次に、計画と経済について、「ふさわしい場所とふさわしい時に開発用地を提供することによって経済繁栄を促すであろう」とし、サッチャー政権時代のように計画が経済発展の障害となるとの理解から異なる位置付けをしている<sup>(97)</sup>。また、計画への信頼については、「計画システムが上手く働くためには、多くの様々な団体からの信頼を得ることが必要である。」とし、その相手としては、計画許可申請を行う顧客と、計画や計画許可申請によって影響を受ける住民やコミュニティが含まれ、前者には迅速で予見可能性があり効率的なサービス、後者には意見を聴く機会が望まれるとしている<sup>(98)</sup>。顧客については、もう1つの目標であるサービスの向上という点においても、効率的で利用者に優しいサービスが求め



られるとされ、官僚主義や複雑な制度が引き起こす遅延が問題とされている。

「生活の質」という政府の持続可能な発展戦略において示された考え方と、EUの空間計画アプローチからの影響を受けた計画の積極的役割により計画の位置づけを修正する提案とともに、制度の問題点としては、複雑さ、迅速さと予見可能性、コミュニティの関与、サービス水準などが挙げられた。その上で、計画策定と計画許可の双方の段階において、包括的な改革提案を提示した（提案の内容のほとんどが、後述する法改正において盛り込まれたのでここでは省略する）。

このように緑書は、改革におけるテーマとして持続可能な発展を直接挙げてはいないが、「生活の質」や、持続可能な発展にとって重要な空間計画アプローチや十分な参加を取り上げていることから、持続可能な発展が改革において重視されていると言える。他方で、経済発展に資する計画という位置づけや迅速さと予見可能性の要求といった経済的目標も同時に重視されている。実際の改革提案が後者を具体化するものばかりだったために、議会において商業の問題で満たされているといった批判もなされた。

2001年緑書は、1947年から積み重ねられてきた都市農村計画法を根本的に改革しようとする提案であったので、それに対する意見は非常に多く寄せられ、多様な議論が惹起された。意見のうち圧倒的多数は改革を支持するものであった。15000を超える反応が緑書に対してなされ、開発業者、コミュニティ、環境、政府、商業者の利害関係人はみな改革の必要性を認めた。しかし、政府の個別の提案に対しては圧倒的な反対があった。基本計画を廃止し地域戦略に置き換えることや、スピード、効率性、明確性といった企業を助成することを強調している点について反対が多かった<sup>(99)</sup>。

持続可能な発展が改革のテーマの背後にあるにもかかわらず、個別の提案においてそれが示されていない点については、政府内からも次のような批判があった。独立した監視機関である持続可能な発展委員会は、

「持続可能な発展の達成において現行システムの抱える欠点を認めて改革するので歓迎」しつつも、持続可能な発展についての言及が少なく、それが明確に示されていない、とした<sup>(100)</sup>。そして、包括的目的として持続可能な発展を入れることを提案した。また、迅速さについては、必要性は認めつつも、計画の質を犠牲にしての迅速さを要求する可能性についての懸念を示している<sup>(101)</sup>。それ以外にも、持続可能な発展を結果の目標が無いことや、利害競合や長期的影響のある計画許可申請について対処する手法も示されていない点についても批判している<sup>(102)</sup>。

目的規定の必要性については、環境汚染に関する王立委員会も報告書において指摘した<sup>(103)</sup>。一般的目的だけでなく、決定の際に従うべき基準の明記の必要性も示し、様々な考慮事項の間で優先順位をつけることも提案した。

こうした様々な意見とともに、国会内での反対（特に基本計画の廃止について）もあり、2002年末に法案が審議に付されてから2004年になってようやく制定された。緑書で示された提案はほとんどが法律に盛り込まれた<sup>(104)</sup>。逆に新たに盛り込まれた重要な提案は、先の批判で示された、持続可能な発展を制定法上の目標として明記することであった。これは包括的な目的であるわけではないが、現行計画システムの基礎となる1947年都市農村計画法以来、目的や目標を制定法上規定してこなかった計画法にとって大きな転換である。但し、さらに決定基準や考慮事項の優先順位については何ら示されなかった。

## 第2節 2004年計画・強制収用法による改革

2004年法による改正は計画システム全般に及ぶものである。ここでは持続可能な発展やそれと関連する空間計画アプローチに関わる部分を取り上げる。そこで、(一)持続可能な発展の制定法上の明記、(二)地域レベルの新たな計画システム、(三)地方レベルの計画システムの抜本的改正、(四)手続の改革と参加の重視の4点について検討してゆく。

### （1）持続可能な発展の制定法上の明記

持続可能な発展は2004年法の一般的目的とされたわけではなく、計画策定が「持続可能な発展に資するという目標に従って」なされなければならないというように計画策定の目標とされた<sup>(105)</sup>。計画策定段階の目標とされているが、計画許可・不許可決定は基本的に計画に基づいてなされなければならないので（計画主導システム）、実際には開発統制の段階にもこの目標の影響は及ぶであろう。

持続可能な発展を制定法上明記することについては、学者から実務家までほとんどの者が支持をしている。但し、これにより政府の解釈（弱い持続可能性）が制度化されることを懸念する見解もある<sup>(106)</sup>。緑書に対する意見においても、議論の分かれる持続可能な発展という概念と異なる用語を用いるべきとするものもあった<sup>(107)</sup>。こうした懸念が現実化するかは、今後の実務の検討が必要であろうが、さしあたりここでは政府の指針を見てみることにする。

政府はこれまでも通達等をまとめ上げた計画政策指針（Planning Policy Guidance: PPG）を出してきたが、2004年法を具体化するために新たな指針として計画政策声明書（Planning Policy Statements: PPS）を発行し始めている。このPPSはPPGに代わる新たな政策指針であり、これまでの指針が詳細すぎる指示までも盛り込んでいたため地方の自主性を阻むという批判があったため、より簡素化されたものである。2005年に政府が発行した計画政策声明書1（PPS 1）は、そのタイトルにおいて「持続可能な発展を達成する」とされているように、持続可能な発展可能な発展をその中心においている。但し、これ以前の指針であった1997年のPPG 1も持続可能な発展を掲げていたので、抜本的に変化したというよりも、重視される程度の変化であろう。その内容としては、PPS 1では計画が持続可能で包摂的な発展のために行うこととして次の5つのものが挙げられている<sup>(108)</sup>。

- ①人々の生活の質の改善のために、経済・社会・環境の目標に沿って、開発に利用できる適切な土地を提供する。

- ②持続可能な経済発展に貢献する。
- ③自然環境、歴史的環境、田園地帯の質と特徴、既存のコミュニティの保護と増進を行う。
- ④優良で包摂的なデザインと、資源の効率的利用を通じた、高品質の開発を保証する
- ⑤開発が既存のコミュニティを助け、コミュニティのすべての構成員にとって職場と重要なサービスへの便利なアクセスができる安全で持続可能で生活に適した複合的なコミュニティに資する。

このように、政府の指針においても経済・社会・環境の原則が並列的に掲げられている。実際の適用場面にこれらに対立した場合に、どれに重きをおくのかについては少なくとも国レベルでの指針は示されていない。

## (2) 地域レベルの新たな計画システム

改正の2点目は、主務大臣による地域計画指針（Regional Planning Guidance: RPG）に代わって、地域レベルの新たな計画として地域空間戦略（Regional Spatial Strategies: RSS）が設けられた点である<sup>(109)</sup>。計画体系について言えば、従来、地方政府が二層制の場合には基本計画と地方計画、一層制の場合には単一開発計画が地方レベルの計画として策定されていたが、改正により地域レベルの広域空間戦略と地方レベルの（ディストリクトによる）地方開発枠組へと改組された。

従来のRPGは、緑書でも指摘されたように、長く詳細すぎるとともに、他の地域レベルの戦略やプログラムとほとんど整合性が取れておらず、カウンティの基本計画と役割が重複しているといった批判があった<sup>(110)</sup>。その根本には、地域レベルの組織の貧弱さや、地域レベルの軽視による資源の不十分さがあるため、抜本的な改革が行われた<sup>(111)</sup>。

RSSとRPGの違いは大きく4点あり、1つは新たな地域空間戦略に制定法上の根拠が与えられたことである。また、計画許可申請の決定において考慮すべき開発計画の1つともされ、開発統制の場面において考慮されることになった<sup>(112)</sup>。さらに、持続可能な発展の達成に寄与するよ

うな政策を含むよう求められてもいる<sup>(113)</sup>。このように地域レベルの計画の地位が高められた。2つ目は策定主体の違いであり、地域計画指針は地域会議が草案を作り主務大臣が採択を行ってきたが、新たな地域空間戦略では、草案作成が地域計画機関（Regional Planning Bodies: RPB）が行うとされた。こうした名称の機関があるわけではなく、これはRSSの策定権限を持つ主体をさす法律用語である。現在このRPBとなっている機関は地域会議であるが、前述のように地域会議が住民投票により公選の地域議会となるとされたので、公選の議会によるRSSの草案作成が期待されている。しかしそれが頓挫しているので、現状としては地方議員と地域代表からなる地域会議での策定となっている。次に、3つ目として策定手続についてであるが、基本的には従来と同様に公開審査（examination in public）を通じての策定となっている。しかし新たに、後述する戦略的環境影響評価と、コミュニティの参加についての政策を示すことが地域計画機関に求められるようになった<sup>(114)</sup>。

最後は、空間アプローチが明確に取られた点である。RSSは、政府の指針において15～20年の間の地域の広範な開発戦略であり、新たな住宅提供の規模と立地、環境についての優先項目、交通・インフラ・経済発展・農業など幅広い事柄を考慮に入れることが求められている。その上で、望ましい空間変化を達成するための関係する政策やプログラムの間の連携を図るという空間的アプローチが必要であるとされている。そして、地域のビジョンとともに持続可能な発展の達成のために寄与する方法を明示することも求められている<sup>(115)</sup>。

このように地域レベルの計画については、地位の向上とともに説明責任と参加が期待されており、また政策連携という空間的アプローチが最も効果的となるレベルなのでその機能が強調されている。こうした改正については、短期的には、（廃止された）基本計画と変わらない機能を果たすが、長期的には広範な事柄の考慮と調整、特に経済発展と持続可能な発展の目標の間の（対立する場合の）調整の機能が期待がかかる、という評価がなされている<sup>(116)</sup>。

### (3) 地方レベルの計画システムの抜本的改正

地域レベルとともに、地方レベルの計画も大きく改革された。それは主として、カウンティレベルの基本計画の廃止と、地方計画の地方開発フレームワーク（Local Development Frameworks: LDFs）への改変からなる。基本計画の廃止の理由は、戦略的な広域での政策統合の役割が地域レベルの計画と重複していたことから、その機能を地域空間戦略に集約するためである。これは当初は多くの反対があった提案である。

もう一方の地方開発フレームワークは、計画の複雑さを解消し、より迅速なシステムを目指すものである。このLDFsは新たな地方計画のシステム全体を指す用語であり、2004年法自体では用いられていないが、計画政策声明書などでは用いられている。これは複数の計画文書を入れる「書類入れ (portfolio)」をイメージしており、その中の文書に修正が必要な場合には、計画全体を見直すのではなく、必要な文書だけ書類入れから取り出して改定することができる仕組みとして、迅速な改定を可能にしている。こうした制度にしたのは、これまでの地方計画が策定や改定に時間がかかり、開発の障害となってきた現状ゆえである<sup>(117)</sup>。また、積極的計画という位置づけをしていることから、状況の変化に早期に対処するために部分的改訂を可能にしている。

このLDFsには様々な文書が含まれるが、重要なものを挙げることにする。

- (a) 地方開発スキーム (local development scheme) 当該地方の計画の全体像を示すもので、各文書の位置づけや策定方法（タイムテーブルも）を公的に明示するものである<sup>(118)</sup>。
- (b) 地域開発文書 (local development documents: LDDs) 当該地方の土地の開発と利用についての政策を一体として示す文書群である。土地利用とともに、デザインやアクセスの目標、(持続可能な発展のための) 環境・社会・経済目標などを明示する文書がここに含まれる<sup>(119)</sup>。
- (c) コミュニティ関与の声明書 (statement of community involve-

ment: SCI) LDDs の策定・改訂や計画申請への決定の際の、コミュニティの関与についての政策を明示するもの<sup>(120)</sup>である。

- (d) 開発計画文書 (development plan documents: DPDs) LDDs のうち、計画許可申請の決定の際に考慮事項となる開発計画にあたる文書を指す。現行システムがとる「開発計画優先の推定」の下では、計画許可をすべきか否かの判断において最も重要な指標となる。それゆえ、DPDs にあたる文書はすべて、審問官による独立審査 (independent examination) を受ける必要がある<sup>(121)</sup>。

次に策定手続については、従来、計画案の縦覧と意見提出、反対意見があった場合には、通常は審問官による地方審問 (local inquiry) を行うこととされていた。2004 年法でも、従来同様に計画案への意見提出の機会があり、主務大臣によって任命された審問官による独立審査 (independent examination) が行われる。独立審査では地方審問における手続を引き継ぐとともに、新たに「適切性 (soundness)」のテストが行われる。これは、開発計画文書がその手続の適正、他の政策との適合性、内容の整合性・一貫性・適切性などの観点から審査を行うものである。さらに、審査後の審問官による報告書が地方計画当局を拘束する効果を新たに持つことになった<sup>(122)</sup>。また、地域空間戦略と同様に、戦略的環境影響評価を行うことも求められている。

最後に、地方レベルの計画についても空間計画アプローチを取ることが明示されている。地方開発文書の策定において、地域再生、地域経済、住宅、コミュニティ開発、地方交通の戦略や計画を考慮し、コミュニティ戦略、教育・健康・社会的包摂・廃棄物・生物多様性・リサイクル・環境保護に関する戦略の原則や特徴をも考慮するというように、諸政策の連携の役割が与えられている<sup>(123)</sup>。

地方レベルでの改正の方向性は、政府の指針で示されているように、「計画手続の簡素化」と「積極的計画の促進」にある<sup>(124)</sup>。しかし、前者の点については制度がより複雑になったと評価されている<sup>(125)</sup>。

#### (4) 手続の改革と参加の重視

市民の参加や関与の機会としては、計画策定段階と計画決定段階と争訟段階がある<sup>(126)</sup>。計画策定段階についての改正は前述のとおりであり、後者二者については大きな制度改正はなかった。

計画策定については従来から遅延が問題になっており、1980年代には市民参加の要件の削減、1990年代には事前協議による早期の紛争解決とタイムテーブルの導入などの試みが行われてきた<sup>(127)</sup>。しかし、遅延の問題は一向に解決せず、2004年法で取り組むべき課題となっていた。また、環境情報へのアクセスや市民参加に関するオース条約の影響もあり<sup>(128)</sup>、持続可能な発展との関係でも参加が重視されている。

そうした2つの方向からの要請の下で制度改革が行われたが、新たな制度については先にコミュニティ関与の声明書や独立審査などの説明をしたので、その原則の変化を見ることとする。まず、政府指針である計画政策声明書1は、「計画は人々が働き生活する場を形成する。…コミュニティの関与は計画と持続可能な発展の達成にとって不可欠の重要性を持つ。」として、重要さの認識を示している。さらに、コミュニティの関与は応答的手続であってはならず、変更が可能な段階で積極的な関与を可能にすべきとした<sup>(129)</sup>。更に、コミュニティの関与についての政府の目標において次のような原則が掲げられた。(a)計画のレベルに応じたコミュニティの関与、(b)前面化(front loading)、改定手続の早い段階でのコミュニティの関与、(c)継続的な関与の機会の明示、(d)透明性とアクセスしやすさ、(e)関与の方法についての計画（例、コミュニティ関与の声明書<sup>(130)</sup>）。

これらは、修正が可能なのでできるだけ早期の段階での正式な参加を認めることで、紛争の未然防止と持続可能な発展への寄与を同時に図ろうとしている。計画へのコミュニティの関与は受身であるべきではないとして、コミュニティからの提案や代替案の検討への参加が必要であるとしていることも、この例証となるであろう<sup>(131)</sup>。

但しその裏面として、地方開発文書の独立審査の後の審問官による報



告書に拘束力を持たせることで、それ以降の反対意見を封じるというように、より後の段階での反対を部分的にはあるが制限している<sup>(132)</sup>。

計画策定手続についてはさらに、戦略的環境影響評価(strategic environmental assessment: SEA)についても変更があった。これもヨーロッパからの影響の強い分野である<sup>(133)</sup>。従来から、計画決定段階における環境影響評価(environmental impact assessment)はすでに広く行われているが、SEAは計画策定段階における計画等が環境に与える影響を評価するものである。

2004年法以前から、イギリス独自の制度として開発計画と地域計画指針について持続可能性評価(sustainability appraisal)が行われており、計画策定手続に組み込まれてきた。しかし、イギリス独自の持続可能性評価とヨーロッパのSEAとの関係は不明確であった。さらに、持続可能性評価は、(持続可能性の政府の理解に起因する)環境重視でない点、SEAの特徴であるできるだけ早期の参加が欠如している点への批判もあった<sup>(134)</sup>。

そこで、2004年法に基づく指針において、持続可能性評価をSEAの要件を満たす形での変更が行われた<sup>(135)</sup>。但し、これによりEC指令のSEAの要件を満たすか否かは裁判所の判断に委ねられる。

## 小括

以上のように、持続可能な発展の目標としての明記、空間計画アプローチ、迅速な計画の修正、参加の早期化、戦略的環境影響評価などにより、2004年法は、計画策定段階において持続可能な発展の原理に基づく制度を包括的に導入したといえよう。従来から、計画策定における持続可能な発展の考慮や、持続可能性評価といった個別の制度は設けられてきたが、そうした制度が持続可能な発展の明示された目標の下で制定法上の根拠を得て運用されるようになったがゆえに、2004年は大きな転換点といえる。また、持続可能な発展という目標の導入と、土地利用計画を超える積極的計画という位置づけは、戦後からの計画システムの根本的改

革であり、その意味でも転換点であった。こうした転換の下で、今後実際の計画が制度の理念どおりに策定されるか、また持続可能な発展の含む3つの競合しうる目標がどのように調整されるかが注目されるであろう。

また、こうした制度改革が開発統制にどのような影響を及ぼしているかについても、注目されよう。計画許可・不許可の決定における考慮事項についての運用指針が求められてはいたが、この改革では触れられなかった。それゆえ、持続可能な発展の原則が決定にどのように影響を与えるかは裁判例等の積み重ねや政府の政策の展開を待たねばならない<sup>(136)</sup>。

この点、その後の改革提案が少し絡むので触れておこう。政府は2005年に、計画システムが経済成長・繁栄を達成しうるかについて経済学者に調査を依頼し、2006年にバーカー報告書が出された<sup>(137)</sup>。それを受けて、2007年に白書『持続可能な将来への計画』とともに6つの協議書が出され、さらなる改革がなされようとしている<sup>(138)</sup>。これらは、計画策定・開発統制・争訟の全体の手続について、特に大規模基盤整備事業の手続を中心に、改革提案をするものである。これらの提案は、白書の前文で「持続可能な経済発展を支えるより強力なアプローチ<sup>(139)</sup>」とあるように、経済発展に資する計画システムが中心になっている。提案は全体として、持続可能な発展の定義における経済目標を特に強調しており、他の2つの目標とどのようにバランスを取ろうとしているのか不明な点が多い<sup>(140)</sup>。これは、持続可能な発展の実践場面において、相反しうる目標の調整におけるジレンマを示しているといえよう。持続可能な発展の一面面を強調しすぎることは、前述のように2005年の国家の持続可能な発展戦略の見直しにおいても問題とされた点であった。こうした持続可能な発展の定義における目標間の調整は、今後更に実行に移されていく中で度々出てくる問題であろう。

## おわりに

本稿は、持続可能な発展という新たな理念の下での計画システムの改革を検討してきた。1980年代以降、計画の位置付けが背景の理念の変化に伴い大きく変わってきた。現在は、持続可能な発展の達成にとって重要な制度として位置付けられ、2004年法にける目標としての明記、空間計画アプローチ、計画の積極的位置づけ、参加における早期化などに行き着いた。

日本について目を移すと、2007年に出された社会資本整備審議会の部会における答申が同様の方向性を示している<sup>(141)</sup>。それは、人口減少・超高齢社会の到来、地球環境等への負荷の軽減、財政的制約の高まりという社会経済情勢の変化を受けて、計画制度の見直しを図るものであり、そこで提案された関連施策の連携（特に都市交通施策）や既成市街地の再構築は、イギリスの計画システムの改革と共通するものである。

また、近年策定されている政策課題対応型都市計画運用指針は、従来の受け身的な都市計画の対応では解決できない問題に対して、主体的に他の政策手段と連携をとって取組んでいく積極的な都市計画という位置づけがなされている<sup>(142)</sup>。この点もイギリスの積極的計画と共通する点である<sup>(143)</sup>。日本においては持続可能な発展が見直しの中心に置かれているわけではないが、類似した計画制度の見直しを進める日本においてイギリスでの計画法制度改革の過程は参考になるものであろう。

さらに、もう一点本稿が目にしたのは、持続可能な発展の実践におけるジレンマである。持続可能な発展の定義が相対立しうる目標を含んでおり、また定義についての議論があるがゆえに、これを基礎にした改革や改革提案にも同様の議論が引き継がれうることが見られた。これは、2001年の緑書に関する意見において、経済目標の過度な重視への批判という形で現れた。さらに、2007年白書が経済目標を中心とした提案を出し、他の目標との関係が不明確な点にも見られよう。

持続可能な発展が法律上明記されたことにより、その概念の法的影響と共に、こうした実践におけるジレンマが法的にどのような影響を及ぼ

すかは今後の検討課題となろう。特に、持続可能な発展が法概念となった場合に<sup>(144)</sup>、今後裁判において目標間の調整がどのように図られるかは注目されるところである。

(2007年10月20日脱稿)

## 注

- (1) 本稿において「イギリス」は United Kingdom of Great Britain and North Ireland を指し、「イングランド」と言う場合には United Kingdom の一地域である England を指すこととする。
- (2) 社会資本整備審議会『新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。(第1次答申)』2006年。
- (3) 海道清信『コンパクトシティ：持続可能な社会の都市像を求めて』（学芸出版社、2001年）、中井検裕「イギリス」民間都市開発推進機構都市研究センター『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、2004年）82-126頁、福土正博「環境政策：土地利用を中心に」毛利健三編著『現代イギリス社会政策史 1945～1990』（ミネルヴァ書房、1999年）283-322頁等。また、西田裕子「環境優位の都市計画へ」原田純孝編『日本の都市法 I』（東京大学出版会、2001年）425-450頁も参照。
- (4) 福川裕一、矢作弘、岡部明子『持続可能な都市：欧米の試みから何を学ぶか』（岩波書店、2005年）、小泉秀樹、矢作弘『持続可能性を求めて：海外都市に学ぶ』（日本経済評論社、2005年）、海道清信「英国北部の旧工業大都市における都市再生：持続可能な都市をめざして」地域開発 463号（2003年）13-20頁、海道清信「持続可能な都市づくりの計画手法の研究：英国の都市再生の戦略・空間計画・経営の評価」名城大学総合研究所紀要 10号（2005年）91-95頁等。
- (5) 和泉田保一「イギリス計画許可制度の概要と近年の動向」東北法学 28号（2006年）1-75頁、藤岡啓太郎ら「英国（イングランド地方）における都市計画体系の変化」都市計画 54巻5号（2005年）98-101頁、岡本裕豪「英国都市計画制度の改正（概要）」新都市 257号（2004年）68-83頁、斉藤憲晃「ブレア政権における計画制度改革」都市計画論文集 39号（2004年）77-85頁等。
- (6) World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.
- (7) Id., Chapter 2, 1.
- (8) 諸富徹『環境』（岩波書店、2003年）20頁。
- (9) Matthew Quinn, “Central Government Planning Policy”, in Mark Tewdwr-Jones (ed.), *British Planning Policy in Transition: Planning in*

the 1990s, UCL Press, 1996, p. 20.; さらに、定義の議論の類型分けについては、森田恒幸、川島康子「『持続可能な発展論』の現状と課題」三田学会雑誌 85 巻 4 号 (1993 年) 4 頁以下が詳しい。また、国際レベルでの持続可能性の概念の歴史的展開としては、井上有一「『持続可能性』概念の系譜」今村光章編『持続可能性に向けての環境教育』(昭和堂、2005 年) 45-86 頁、大塚直「『持続可能な発展』概念」法学教室 315 号 (2006 年) 67-76 頁参照。

(10) Susan Owens and Richard Cowell, *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning Process*, Routledge, 2002, p. 3.

(11) この議論については、D.W. ピアス、A. マーカンジャ、E.B. バービア著、和田憲昌訳『新しい環境経済学：持続可能な発展の理論』（ダイヤモンド社、1994 年）（原書：D. Pearce, A. Markyanda and E. Barbier, *Blueprint for a Green Economy: Report for the Department of the Environment*, Earthscan, 1989.）、諸富・前掲書注 8、21-27 頁参照。

(12) Simin Davoudi and Antonia Layard, “Sustainable Development and Planning: An Overview”, in A. Layard, S. Davoudi and S. Batty (ed.), *Planning for a Sustainable Future*, Spon Press, 2001, pp. 9-10.; M. Kelly, P. Selman and A. Gilg, “Taking sustainability forward: Relating practice to policy in a changing legislative”, *Town Planning Review*, 75 (3), 2004, p. 311.; ピアスら・前掲書注 11、43 頁。

(13) Kelly, Selman and Gilg, *supra* note 12, pp. 311-313.; Paul Selman, *Environmental Planning*, 2nd ed., Sage, 2000, pp. 10-11.; 諸富・前掲書注 8、25-26 頁。

(14) 戒能通厚編『現代イギリス法事典』（新世社、2003 年）222 頁以下（岡田章宏執筆）。これらの変化は、ニューライトのイデオロギーのみでなく、経済のグローバル化への対応という側面も強く、労働党政権でも継続して行われている。

(15) Maarten A. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press, 1997, pp. 25-26.; Andrew Blowers, “Ecological and Political Modernisation: The Challenge for Planning”, *Town Planning Review*, 71 (4), 2000, p. 378.; 吉田文和「環境と科学・技術」寺西俊一、細田衛士編『環境保全への政策統合』（岩波書店、2003 年）196-199 頁。

(16) Hajer, *id.*, p. 26.; Owens and Cowell, *supra* note 10, p. 10.

(17) エコロジーの近代化論に対しては、リスク社会論やディープエコロジーから批判があり、より根本的なパラダイム転換の必要性が主張されている。Simin Davoudi, “Planning and the Twin Discourses of Sustainability”, in Layard, Davoudi and Batty, *supra* note 12, pp. 81-93 参照

- (18) *This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy*, Cm 1200, HMSO, 1990.
- (19) Jonathan Murdoch and Simone Abram, *Rationalities of Planning: Development versus Environment in Planning for Housing*, Ashgate, 2002, p. 18.
- (20) *Sustainable Development: the UK Strategy*, Cm 2426, HMSO, 1994.
- (21) Murdoch and Abram, *supra* note 19, p. 29.
- (22) *A better quality of life: A strategy for sustainable development for the United Kingdom*, Cm 4345, The Stationery Office, 1999, (以下、「Strategy 1999」とする)。
- (23) Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Taking it on: A consultation paper*, Defra Publications, 2004.
- (24) *Securing the Future: Delivering UK Sustainable Development Strategy*, Cm 6467, The Stationery Office, 2005, (以下、「Strategy 2005」とする)。
- (25) Strategy 1999, foreword.
- (26) Strategy 1999, para. 1.1-.
- (27) Strategy 1999, para. 1.2-.
- (28) Strategy 1999, para. 7.56.
- (29) Royal Commission on Environmental Pollution, *Twenty-third Report: Environmental Planning*, Cm 5459, The Stationery Office, 2002.
- (30) *Id.*, para. 3.14.
- (31) Sustainable Development Commission, *Shows promise. But must try harder*, SDC, 2004.
- (32) House of Commons Environmental Audit Committee, *The Sustainable Development Strategy: Illusion or Reality?*, HC 624-I, The Stationery Office, 2004.
- (33) Susan Batty, "Planning for Sustainable Development in Britain: A Pragmatic Approach", *Town Planning Review*, 77 (1), 2006, p. 34.
- (34) M.L.H. Senior, C.J. Webster and N.E. Blank, "Residential Preferences versus Sustainable Cities: Quantitative and qualitative evidence from a survey of relocating owner-occupiers", *Town Planning Review*, 75 (3), 2004, pp. 337-358.
- (35) Strategy 2005, p. 15.
- (36) Strategy 2005, pp. 16-17.
- (37) Strategy 2005, p. 116-.
- (38) Strategy 2005, p. 88-.
- (39) Barry Cullingworth and Vincent Nadin, *Town and country planning*

- in the UK*, 14th ed., Routledge, 2006, p. 260.
- (40) Murdoch and Abram, *supra* note 19, p. 3.
- (41) 中井検裕、村木美貴『英国都市計画とマスタープラン』(学芸出版社、1998年)第2章、戒能・前掲書注14、198頁(榊原秀訓執筆)。
- (42) 地方政府に対する改革については、次の文献に詳しい。君村昌、北村裕明編著『現代イギリス地方自治の展開：サッチャリズムと地方自治の変容』(法律文化社、1993年)、小林昭『現代イギリスの地方財政改革と地方自治』(日本経済評論社、2004年)、戒能・前掲書注14、222-224頁(岡田章宏執筆)。
- (43) サッチャー政権下における計画改革の詳細については、Rob Atkinson and Graham Moon, *Urban Policy in Britain: The City, The State and the Market*, 1994, Macmillan.; Andy Thornley, *Urban Planning under Thatcherism*, 2nd ed., Routledge, 1993 参照。
- (44) Thornley, *id.*, p. 126.
- (45) Murdoch and Abram, *supra* note 19, p. 19.
- (46) これ以外にも、計画当局が開発者との協議により土地の利用・開発を制限または規制する協定を結ぶ計画協定 (planning agreement) についても、不透明な手続により開発者に負担を課すものとして、見直しが図られた。Yvonne Rydin, *Urban and Environmental Planning in the UK*, 2nd ed., Macmillan, 2003, p. 51.; 拙著「イギリス都市計画法における計画協定・計画義務：その現代的意義」早稲田政治公法研究 68号 (2001年) 341-369頁。その後の展開について、和泉田・前掲論文注5参照。
- (47) *Lifting the Burden*, Cmnd. 9571, HMSO, 1985.
- (48) Thornley, *supra* note 43, p. 135.; 中井、村木・前掲書注41、278-280頁。
- (49) この開発優先の推定は判例でも認められていたものではあったが、これらの通達の実務への影響は大きかった。拙著「イギリス都市計画法における社会的考慮事項：都市計画の社会的役割についての一考察」早稲田政治公法研究 70号 (2002年) 443-475頁参照。
- (50) *The Future of Development Plans (White Paper)*, Cm. 569, HMSO, 1989. さらに、安本典夫「イギリスの都市農村計画法の動向と2つの改革案」立命館法学 193号 (1987年) 12-37頁参照。
- (51) G Vigar, P Healey, A Hull and S Davoudi, *Spatial strategy and the English planning system: an institutional analysis*, Macmillan, 2000, p. 17.; Thornley, *supra* note 43, p.209.
- (52) Rydin, *supra* note 46, p. 51.; Philip Allemendinger, *Thatcherism and Planning: Case of Simplified Planning Zones*, Ashgate, 1997, p. 33. さらに、岡村周一「イギリス計画法における『開発』の概念(1)」法学論叢 139巻1号(1996年) 1-19頁参照。

- (53) この点については環境保護運動の進展のみならず、伝統的な保守党支持者からの反発があったことが政権に影響を及ぼした。イングランド南東部の住宅建設問題が象徴的な事例として挙げられる。これは、農村部への住宅開発圧力が強まったために、政府が農村地域の規制の修正を行おうとしたことに対して、地域住民と環境保護団体の激しい反対が起こったというものである。その地域住民の大半が保守党支持者であった。Murdoch and Abram, *supra* note 19, p. 23. また、Stephen Ward, *Planning and Urban Change*, 2nd ed., Sage, 2004 参照
- (54) Davoudi, *supra* note 17, p. 83.
- (55) *This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy*, Cm 1200, HMSO, 1990.
- (56) Murdoch and Abram, *supra* note 19, p. 28.
- (57) Rydin, *supra* note 46, p. 59.
- (58) H.W.E. Davis, "The Planning System and the Development Plan", in Barry Cullingworth (ed.), *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, The Athlone Press, 1999, p. 56.
- (59) Town and Country Planning Act 1990, s. 54A.
- (60) Philip Allmendinger and Mark Tewdwr-Jones, "Post-Thatcherite Urban Planning and Politics: a Major Change?", *International Journal of Urban and Regional Research*, 21 (1), 1997, pp. 109-110.
- (61) Murdoch and Abram, *supra* note 19, p. 24.
- (62) Id., p. 29.; 中井、村木・前掲書注 41、292 頁。
- (63) Department of the Environment, Transport and the Regions, *Modernising Planning*, DETR, 1998.
- (64) 地域または広域 (regional) は地方 (local) よりも広い概念であり、複数のカウンティを包摂する広域のことを指す。従来イギリスの計画システムは、カウンティとディストリクトの地方レベルでの制度であったが、広域的な問題解決の必要性の高まりゆえに地域レベルでの計画システムが求められるようになってきた。
- (65) DETR, *supra* note 63, para. 3.
- (66) Peter Roberts and Amanda Beresford, "European Union Spatial Planning and development policy: implications for strategic planning in the UK", *Journal of Planning and Environment Law*, 2003 Occasional Paper, p. 15. さらに、イギリス計画システムが消極的規制システムであることの指摘として、Burry Cullingworth, "British Planning: Positive or Reluctant?", in Cullingworth, *supra* note 58, p. 281.
- (67) ESDP については、岡部明子『サステイナブルシティ：EU の地域・環境



戦略』(学芸出版社、2003年)、片山健介、大西隆、城所哲夫、瀬田史彦「イギリスの国土・地域計画制度の変容とEUによる影響」都市計画論文集38巻3号(2003年)817-822頁、白石克孝、富野暉一郎、広原盛明『現代のまちづくりと地域社会の変革』(学芸出版社、2002年)第8章参照。また、それ以前の展開については、海道・前掲書注3、34頁以下が詳細に紹介している。

(68) Commission of the European Communities, *European Spatial Development Perspective: Towards Balance and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, 1999, para. (4)-(7), (以下、「ESDP」とする)。

(69) *Id.*, para. (22).

(70) Roberts and Beresford, *supra* note 66, p. 16-; Mark Tewdwr-Jones, “Spatial Planning: principles, practices and achievements”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2004 May, pp. 560-564.

(71) Commission of the European Communities, *European Sustainable Cities: Report*, European Commission, 1996, p. 155.

(72) ESDP, para. (2), (3), (17), (18).

(73) もう1つのEU域内の政策連携という要素は、ESDPとの結びつきを強める構造基金を通じた予算配分により、イギリスの地域政策に大きな影響を及ぼしている。

(74) Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*, The Stationery Office, 2005, para. 30, (以下、「PPS1」とする)。土地利用を超えた領域では、伝統的なトップ・ダウンでの命令と統制 (command and control) の手法も限定的なものとなる。Selman, *supra* note 13, pp. 12-13.

(75) CEC, *supra* note 71, p. 156.

(76) ESDP, para. (19).

(77) PPS1, para. 32.

(78) PPS1, para. 32.

(79) David Gibbs, “Regional Development Agencies and Sustainable Development”, *Regional Studies*, 32 (4), 1998, p. 365.

(80) Jonathan Murdoch and Mark Tewdwr-Jones, “Planning and the English Regions: Conflict and Convergence amongst the Institutions of Regional Governance”, *Environment and Planning C*, 17 (6), 1999, p. 721.

(81) A. While, S. Littlewood and D. Whitney, “A New Space for Sustainable Development”, *Town Planning Review*, 71 (4), 2000, p. 400.; Cullingworth and Nadin, *supra* note 39, p. 102.

(82) Murdoch and Tewdwr-Jones, *supra* note 80, p. 721.

- (83) 地域分権については、松井幸夫「イギリス『憲法改革』と地域分権」同編著『変化するイギリス憲法』（敬文堂、2005年）325-348頁、戒能・前掲書注14、174-179頁（榊原秀訓執筆）、同234-238頁（渡名喜庸安執筆）参照。
- (84) Regional Development Agency Act 1998, s. 4.
- (85) Department of the Environment, Transport and the Regions, *Building Partnerships for Prosperity: Sustainable Growth, Competitiveness and Employment in the English Regions*, Cm 3814, DETR, 1997.
- (86) Gibbs, *supra* note 79, p. 367.
- (87) Id. それ以外にも地域レベルのガバナンスの観点から、資源分配以外の政策の実施などの権限が弱いがために十分に機能を果たせていない点や、地域レベルの他の機関（政府地域部局など）との目標や業務の重複や混乱がある点も指摘されている。
- (88) David Gibbs, “The Environment and the Regions: A New Agenda for Regional Development”, p. 221, in Chris Miller (ed.), *Planning and Environmental Protection*, Hart Publishing, 2001.
- (89) これは元々、地域によっては地方当局間での自主的な組合があり、それを母体になっている。現在では Regional Assemblies と呼ばれているが、後述の公選による地域議会 Regional Assemblies とは異なる。内貴滋「英国地方自治体改革の展望と中央集権手法(2)『地方自治の母国』か『大英帝国、最後の植民地』か」自治研究 82 巻 10 号（2006年）87頁。
- (90) Regional Development Agency Act 1998, s. 8.
- (91) Department for Transport, Local Government and the Regions, *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, Cm 5511, DTLR, 2002.
- (92) 公選議会の創設とその住民投票の成り行きについては、内貴・前掲論文注 89、84-91頁。地域会議（地域議会）が制度改革により、現実に担っている役割と、その置かれた状況については、Graham Pearce and Sarah Ayres, “Emerging Patterns of Governance in the English Regions”, *Regional Studies*, 41 (5), 2007 参照。
- (93) While, Littlewood and Whitney, *supra* note 81, p. 400.
- (94) 持続可能な発展の理念の実践におけるジレンマや一貫性の無さについては、Susan Owens and Richard Cowell, “Planning for Sustainability: New Orthodoxy or Radical Challenge?”, *Town and Country Planning*, 70 (5), 2001, pp. 170-172.; Richard Hales, “Land Use Development Planning and the Notion of Sustainable Development: Exploring Constraint and Facilitation within the English Planning System”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 43 (1), 2000, pp. 99-121 参照。

- (95) Department of Transport, Local Government and the Regions, *Planning: Delivering a Fundamental Change*, DTLR, 2001.
- (96) *Id.*, para. 1.3.
- (97) *Id.*, para. 1.4.
- (98) *Id.*, para. 1.5.
- (99) Cullingworth and Nadin, *supra* note 39, p. 117.; Andrew Gilg, *Planning in Britain: Understanding and Evaluating the Post War System*, Sage, 2005, p. 194.
- (100) Sustainable Development Commission, *Planning for the Future: Response to the Planning Green Paper*, SDC, 2002, p. 2.
- (101) *Id.*, p. 3.
- (102) *Id.*
- (103) RCEP, *supra* note 29, para. 8.29-8.36.
- (104) 削除されたものとしては、空港のような大規模施設の申請についての決定は公審問システムのみによるのではなく、議会に一定の権限を与えるという提案であった。これについては手続保障の観点から批判が多かったので削除されたが、その後も検討され、2007年の白書と協議書において新たな案が提案されている。なお、大規模施設の決定における審問については、榊原秀訓「イギリスにおける大規模プロジェクト決定手続：サイズウェル B（原発）審問を中心として」企業法研究5号（1993年）101-147頁。
- (105) Planning and Compulsory Purchase Act 2004, s. 39, (以下、「2004 Act」とする)。
- (106) 都市計画では比較的開かれた議論の場が制度的に確保されているだけに、政府の続可能な発展の狭い解釈が計画策定と開発統制の議論の場においてアプリオリに正当化されてしまうことに対して懸念が示されている。Richard Cowell and Susan Owens, “Governing Space: Planning Reforms and the Politics of Sustainability”, *Environment and Planning C*, 24 (3), 2006, p. 414.
- (107) RCEP, *supra* note 29, para. 8.33.
- (108) PPS1, para. 5.
- (109) 大ロンドン都については、2004年法以前から地域空間計画が制度化されている。その後、2004年に改定が行われた。Mayor of London, *London Plan*, Greater London Authority, 2004.
- (110) DTLR, *supra* note 95, para. 4.39-.
- (111) Cullingworth and Nadin, *supra* note 39, p. 102.
- (112) 2004 Act, s. 38.
- (113) *Id.*, s. 39.

- (114) *Id.*, s. 6.
- (115) Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies*, The Stationery Office, 2004, para. 1.3-1.7.
- (116) Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, 9th ed., 2005, p. 87.; Cullingworth and Nadin, *supra* note 39, p. 103.
- (117) DTLR, *supra* note 95, para. 2.4.
- (118) 2004 Act, s. 15.; Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks*, The Stationery Office, 2004, para. 3.19-（以下、「PPS12」とする）；The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004, SI 2204, s. 11（以下、「Regulations 2004」とする）。
- (119) 2004 Act, s. 17.; Regulations 2004, s. 6.
- (120) 2004 Act, s. 18.; PPS12, para. 3.1-.
- (121) 2004 Act, s. 38.; PPS12, para. 4.16-.; Regulations 2004, part 3 & 6. なお、LDDsのうちDPDsに該当せず、それを補足する文書である補足計画文書（Supplementary Planning Documents: SPDs）は、独立審査を受ける必要はない。
- (122) PPS12, para. 4.23-.
- (123) *Id.*, para. 1.8-1.9.
- (124) *Id.*, para. 1.3.
- (125) Cullingworth and Nadin, *supra* note 39, p. 118.
- (126) 争訟段階の市民の関与として第三者の審査請求権の必要性が、持続可能な発展の達成の上でも重視されているが、2001年緑書でも2004年法でも盛り込まれなかった。RCEP, *supra* note 29, para. 5.40-.; Christopher Barclay, *Third Party Rights of Appeal in Planning*, House of Commons Research Note 02/38, House of Commons Library, 2002.
- (127) Cullingworth and Nadin, *supra* note 39, p. 136-7.
- (128) Office of the Deputy Prime Minister, *Community Involvement in Planning: The Government's Objectives*, ODPM, 2004, para. 2.1. オーフス条約については、“The Aarhus Convention”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2003 July, pp. 802-811.; 高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護」静岡大学法政研究8巻1号（2003年）178-131頁、同「環境情報へのアクセス、環境に関する政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約）」環境研究135号（2004年）79-93頁参照。
- (129) PPS1, para. 40-43.
- (130) ODPM, *supra* note 128, para. 2.11.

- (131) PPS12, para. 4.1-4.3.
- (132) Cullingworth and Nadin, *supra* note 39, p. 138.; “Examinations in Public of Development Plan Documents”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2005 January, p. 2.
- (133) EC Directive No. 2001/42.
- (134) Mark Stallworthy, *Sustainability, Land Use and Environment : A Legal Analysis*, Cavendish Pub., 2002, p. 178.; “Sustainability Appraisal”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2005 January, p. 4.
- (135) The Office of the Deputy Prime Minister, *Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents*, ODPM, 2005.; Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004, SI 1633.
- (136) 2004年法制定前の段階においては、環境考慮事項についての研究がある。Stephen Hockman, “Environmental Considerations in Planning”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2003 Occasional Paper, p. 15.; 拙著・前掲論文注 49。また、2004年法による持続可能な発展の目標化は、計画や決定に対して反対する者が法的に争う新たな道を開く可能性があることも指摘されている。R.M.C. Duxbury, *Telling and Duxbury’s Planning Law and Procedure*, 13th ed., Oxford University Press, 2005, p. 68.
- (137) Kate Barker, *Barker Review of Land Use Planning: Final Report*, The Stationery Office, 2006。また、交通と経済成長・生産性の長期的関係についての調査も依頼し、報告書が出されている。Rod Eddington, *The Eddington Transport Study*, The Stationery Office, 2006。
- (138) 白書は、Department for Communities and Local Government et al., *Planning for a Sustainable Future (White Paper)*, Cm 7120, The Stationery Office, 2007。白書と協議書は、計画策定・開発統制手続、不服申立手続、許可不要の開発など計画制度全般の手続きについて一体としての改革提案を提示している。その他、温暖化に関するスターン報告書が直前に出されたこともあって、気候変動への対応についても提案している。
- (139) *Id.*, Foreword.
- (140) 白書の基になったバーカー報告書について、この点を指摘するものとして、“Final Barker Report on Land-Use Planning: Accentuating the positive of economic growth”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2007 March, pp. 321-324.
- (141) 社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会『新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。(第2次答申)』2007年。
- (142) 政策課題対応型都市計画運用指針策定の趣旨 <http://www.mlit.go.jp/>

[crd/city/plan/nyou\\_shishin/shishin02.htm](http://crd/city/plan/nyou_shishin/shishin02.htm)

(143) しかし、日本においては、国家としての戦略の下でこれらの見直しが行われているわけではないので、省庁をまたぐ政策連携がどれほど可能であるのかが不明である。また、官民協働の観点からの見直しに比べて、市民やコミュニティの参加のための制度の見直しがあまり検討されていないのもイギリスとの違いであろう。

(144) 法概念としての持続可能な発展について、水道・水質管理の法分野における試論として、Sarah Hendry, “Worth the Paper that it’s Written On? An Analysis of Sustainability Duty in Modern Environmental Law”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2005 September, pp. 1145-1158.

※本稿は、2004年（平成16）年度札幌学院大学研究促進奨励金（個人研究・SGU-S 04-203133-04）を受けた研究成果である。