

論 説

英国の都市計画法における広域計画団体と 狭域計画団体の役割分担の変容

和泉田 保 一

目 次

はじめに

2004年計画・強制収用法前後と計画主体

1. 都市計画の主体 - 2004年法改正前

- (1) 地方計画当局
- (2) リージョン
- (3) 広域開発公社と広域会議

2. 広域・空間計画

- (1) 空間計画・戦略の端緒
- (2) 空間計画・戦略の近年における特徴と意義

3. 2004年計画・強制収用法の制定

- (1) 各開発プランの内容と制定主体の変容
- (2) RPGのRSSへの置き換え
- (3) 地方計画・基本計画から地方開発フレームワークへ

2004年法以後の改革の動向

1. 広域計画に関する変容

- (1) サブ・ナショナル・レビューと協議書「繁栄する場所」
- (2) 地域民主主義・経済開発・建築法
- (3) 広域計画に関する制度改正の意義と政権交代による広域戦略の廃止

2. 地方計画に関する変容

- (1) バーカー土地利用計画報告
- (2) 協議書「地方開発フレームワークを合理化する」、改正規則および新PPS12
- (3) 地方開発フレームワーク改革に関するまとめ

おわりに

はじめに

イギリス⁽¹⁾の計画許可制度は、大雑把に言えば、事前に規定しておく計画枠組（開発プラン：Development Plan）と、個別の許可申請に対する決定時の統制（開発コントロール）という二本柱から成っている。地方計画当局⁽²⁾は、建築主等から申請される個々の計画許可申請に対して、その土地に適用される開発プランへの適合性等を審査して許可あるいは拒否等の決定を行うが、その決定に際して広範な裁量権限を有している。この制度に対しては、地方計画当局に付与された土地利用に関する広範な規制権限やその際の協定⁽³⁾締結権限を利用することにより、その地域における、経済、住宅、雇用などの施策を総合的に実施し達成する可能性を有するとの積極的な評価がなされる一方で、ビジネス側からすれば、開発計画の実現についての予測可能性の低さ、コストの上昇といった、開発を制限する方向への作用が問題視されてきた⁽⁴⁾。こうした、特に、経済界からの批判に対して中央政府が応える形で、90年代から、幾度かの通達発出や法改正等を通じて、上記二本柱のうちの前者、計画枠組により重点を移そうという、計画主導（plan-led）の原則の取り入

(1) 本稿において、「イギリス」および「英国」はUnited Kingdom of Great Britain and North Ireland を示し、「イングランド」という場合には、イギリスの一地域であるEnglandを示すこととする。

(2) 地方計画当局（Local Planning Authority）。通例、カウンティ・カウンシルやディストリクト・カウンシルが地方計画当局たる権限をもつ。詳細は - 1 - (1) で述べる。

(3) イギリス計画法制上の計画協定の詳細については、参照、岡村周一「イギリスにおける計画協定」法学論叢130巻3号（1991年）、1頁以下、洞澤秀雄「イギリス都市計画法における計画協定・計画義務」早稲田政治公法研究68号（2001年）、341頁以下。

(4) このような指摘をする論考は数多く存在するが、さしあたっては、洞澤秀雄・前掲書を参照。

れを強調し、かつ、政策的に、計画は原則的に許可されるべきとの方向付けが試みられてきた⁽⁵⁾。

2004年計画・強制収用法⁽⁶⁾（以下、2004年法とする）制定は、イングランドにおける計画法制において、計画主導の立場⁽⁷⁾をさらに推進すること主たる目的としていた。つまり、開発コントロールの際の当局による裁量の範囲を狭め、その際、参照される計画枠組の地位をより高めようとするものであった。そのために、政府は同法によって、開発コントロール（特に、計画申請への許可決定の判断）に際して、開発プランを重視すべきとの立場を強調し、同時に、開発プランの内容の簡略化、策定過程の迅速化を実現しようとした。その際、政策文書にすぎなかったリージョン（広域⁽⁸⁾）毎の広域計画ガイダンス（RPG：Regional Planning Guidance）が、広域空間戦略（RSS：Regional Spatial

(5) 計画主導政策の推移については、洞澤秀雄「持続可能な発展とイギリス都市計画法制改革」札幌学院法学24巻1号（2007年）、51-96頁、65頁以下を参照。

(6) The Planning and Compulsory Purchase Act 2004.、同法の日本語表記については、筆者は以前は計画・強制買収法としていたが、多くの論者は「計画・強制収用法」としている。特に拘る理由もないため多数派たる後者に合わせることにした。

(7) 計画主導の立場は、もともと90年法に対する1991年計画・補償法（The Planning and Compensation Act 1991.）による改正の時点で既にうたわれていた。2004年法は、この立場を一層強めるものであった。

(8) Regionについて、辞書上の訳語としては、「地域」「地方」などが与えられ、管見の及ぶ限りでは「広域」とするものは存在しないが、イングランドに関しては、都道府県にあたるカウンティ（County）がいくつか集合した、それよりも上層の単位である（-1を参照）という実体から、わが国でいう「広域」とすることが適切であると考え。また、このことにより、Local（地方）との区別、および、地方の内部の小単位として言及されることの多いarea（地域）との区別を明確化することができる。そして、本稿においては、Regionalは常に「広域」とし、Regionについては文脈により、「広域」あるいは「リージョン」という訳語を使用することとする。

Strategy) に置き換えられ、制定法上の位置づけを与えられることになるのであるが、このことに伴い、それまでは、国家政策実施上の地域区分に過ぎなかったリージョンに、その区域の住民の代表機関の一種としての新たな意味づけが付与されることになった。

筆者は、以前、2004年法による計画法制改革について概説した⁽⁹⁾ことがあるが、それは、主として開発コントロールに関する変容を中心として扱うものであり、計画枠組に対する改革に関しては法制定直後の、あくまでも概略をなぞったものに過ぎなかった。しかし、同法がリージョンに対して行った新たな位置づけによって、狭域から広域にわたる各レベル毎の計画団体の権限の実体や役割分担の問題、その背景としてのリージョンにおける空間計画 (Spatial Planning) の地位の向上について、重要な課題が提起されていたことがわかってきた。空間計画とは、簡単にいうと、交通、環境、産業、流通等の活動の空間上の割り当てに影響を与えるための手法であり、それを土地や資産利用の制限によって達成しようという⁽¹⁰⁾、計画内容の実現の方に幾分ウエイト付けを移すものである。加えて、法改正後の暫時の運用を経て、広域レベルの公選議会設置の試みの頓挫とその対応の必要など更なる動きを見るようになり、これらのことについて把握・検討するべき必要性が高まってきた。つまり、これまで計画団体あるいは地方計画当局として検討の対象であったディストリクト・カウンシル (District Council) やカウンティ・カウンシル (County Council) に加えて、このリージョンをも考察の対象に含め、これらの、狭域 - 広域の計画団体のそれぞれに対して、英国はどの

(9) 拙稿「イギリス計画許可制度の概要との近年の動向」東北法学28号 (2006年) 1-75頁。

(10) 詳細については - 2 において扱うが、ここでは、Commission of the European Communities (CEC), *The EU compendium of spatial planning system and policies*, 1997, p.24. の定義に拠った。

ように権限を分配してきたのか、そして、今後、どのような方向を目指すのかについて、リサーチし検討することが課題の一つとして浮上してきた。そして、このことが本稿の目的である。この課題を検討するに際して、まず、中心となるのは、2004年の制度改革における、イングランド内の狭域 - 広域の計画団体それぞれに付与される権限とその変容を、その含意も含めて明らかにした上、最近年の更なる制度改革の内容についてもフォローすることである。そして、イングランドにおける、都市計画に関する権限分配の規定の背後に存する考え方を明らかにし、もって、その成果が、わが国における同種の計画の制度設計との比較において、あるべき適切な姿を考察するための一助となることを目指す。

また、このような趣旨の下、広域レベルの計画策定の推進の背景に存する、広域あるいは空間計画の思想についても検討の対象に加えることにより、先に政権を獲得した保守党を中心とした連立政権下において、それが逆に軽視されつつあることの意義について歴史的文脈においてフォローすることを企図している。

2004年計画・強制収用法前後と計画主体

1. 都市計画の主体 - 2004年法改正前

(1) 地方計画当局

イングランドのうち、ロンドンを除いた部分の地方自治制度⁽¹⁾としては、わが国の市町村にあたる基礎的自治体たるディストリクト・カウンシル、都道府県にあたるカウンティ・カウンシルによって構成される二層制をとる部分⁽²⁾と、1992年地方政府法⁽³⁾により設置可能となった、上

(1) 1972年地方政府法 (Local Government Act 1972.) における体制を指している。

(2) 但し、これらは大都市圏と非大都市圏とにおいては権限が異なる。本稿にお

記の二種の自治体を統合した一層性の地方政府、すなわち、ユニタリー・カウンシル (Unitary Council) の形態をとる部分とがある。なお、ロンドン市域内は、1992年法に先んじて一層制の地方政府が設けられていたが、ブレア労働党政権の公約に基づいた2000年大ロンドン法⁽¹³⁾により大ロンドン当局(GLA : Grater London Authority)が設立され、GLAとバラ・カウンシル (borough Council) から成る二層制をとっている。

都市計画に関する制定法上の最小単位はディストリクト・カウンシルあるいはバラ (但し、ユニタリー化している自治体にあつてはユニタリー・カウンシル) であり、通例、それが地方計画当局として、開発プラン⁽¹⁴⁾の一つである地方計画 (Local Plan) を策定する権限⁽¹⁵⁾ (1990年都市農村計画法⁽¹⁷⁾36条、以下、90年法という。) 及び、個別の許可申請に対する許可等の決定の権限 (90年法70条) を有する。

カウンティ・カウンシルは、開発プランの一つに位置づけられる基本計画 (Structure Plan)⁽¹⁸⁾ を策定する権限を有していた。なお、90年法

いては、特に明示のない場合は、非大都市圏におけるディストリクト・カウンシルおよびカウンティ・カウンシルについての記述である。

(13) Local Government Act 1992.

(14) Greater London Authority Act 2000.

(15) 前述したように、地方計画当局は、計画許可申請に対する決定を行うに当たって、この開発プランに適合しているかどうかを重要考慮事項とする (90年法第70条)。なお、計画許可に関する詳細については、参照、岡村周一「イギリスにおける計画許可に関する『関連考慮事項』」法学論叢120巻4-6号 (1987年)、171頁以下。

(16) 但し、地方計画が有効となるためには大臣の認可を必要とする。基本計画についても同じ。

(17) Town and Country Planning Act 1990.

(18) 90年法および91年法における基本計画の詳細に関しては、参照、中井検裕=村木美貴『英国都市計画とマスタープラン 合意に基づく政策の実現プログラム』学芸出版社、1998年、45-7頁。

制定当初においては、複数の基本計画でカウンティ全域をカバーする形式も許容されていたのであるが、1991年計画・補償法⁽¹⁹⁾による改正で、全区域を範囲とする単一の基本計画を策定することが義務づけられた。

地方計画と基本計画の差異は、まずは、その計画の対象範囲および詳細度⁽²⁰⁾であるが、必要とされる内容にも差異がある（基本計画は方針の列記にとどまるが、地方計画の方は、その政策を採用することになった理由が併記されることになっている）。また、地方計画は、基本計画に盛り込まれた政策および提案を実現するため、それらの提案を具体的に各地域に関連づけるものであるとの位置づけがされている⁽²¹⁾。

ユニタリー・カウンスルが置かれている地域においては、地方計画と基本計画とを併せた性格を有するユニタリー開発計画を策定する権限および許可申請に対する決定権限が付与されている。

また、開発プランとしては他に、採掘地方計画⁽²²⁾、廃棄物地方計画⁽²³⁾があり、これら事項についてはカウンティ・カウンスル及び国立公園当局（National Park Authority）に計画策定権限および許可申請に関する決定権限が付与されている。

(19) The Planning and Compensation Act 1991.

(20) 基本計画については、区域の開発に関する全般的方針を示すこと（90年法第31条2項）としており、それ以外のものは含めるべきでないと解される。

(21) 参照、中井=村木・前掲注（18）、47頁。

(22) Mineral Local Plan.、資源の採掘や作業に関する計画であり（90年法第37条1項）、基本計画との全般的整合性が要求される（90年法第31条2項）。

(23) Waste Local Plan.、廃棄物の種類と量、それに応じた処分方法などを定めるものであり（90年法第38条2項）、基本計画との全般的整合性が要求される（90年法第38条6項）。

(2) リージョン

英国におけるリージョンに関するアイディアは、ラドクリフ-モードの1969年の「地方自治体審議委員会報告書²⁴⁾」に端を発するものとされる²⁵⁾。これは、自治体の構造変革を主な内容とするもので、イングランドに8つの広域的な圏域を設置する提案を含んでいた。政権交代によってこの提案は実現しなかったが、その後、EUの地方行政区域設定基準(Standard Planning Region)²⁶⁾という指針に沿ったかたちで、1994年に、9つのリージョン(ロンドンを含む)に政府広域事務所(GORs: Governmental Offices for Regions)が発足することとなった。当然、ここには地方自治体としての意味合いは全く含まれず、いくつかの国家机关(省庁)²⁷⁾の地方支分局という位置づけを有するのみであった。

ところで、計画法制においては、既に、政府が1992年に発出した計画政策ガイダンスであるPPG12²⁸⁾に、リージョン毎に策定すべき広域計画ガイダンス(RPG)策定に関する規定が出現していた²⁹⁾(最初のRPG制定は1995年である³⁰⁾)。そして、このRPGは、各リージョンにおける政府広域事務所(GORs)が作成することとされていた。なお、その策定すべき内容は、基本的に、土地利用計画フォーマットと、実施よりも

24) Radcliffe-Maud, *The Radcliffe-Maud Royal Commission of Local Government's Report*, 1969.

25) 参照、内貴滋『英国行政大改革と日本』(ぎょうせい・2009年)、170頁。

26) 参照、内貴・前掲書、170頁。

27) 発足当初の構成省庁は、環境省、通商産業省、運輸省、雇用省の4省であった。

28) Department of Environment (DoE), *PPG12: Development Plans and Regional Planning Guidance*, 1992.、これも政策文書にすぎない。なお、PPG発出の経緯に関して、参照、洞澤・前掲書注(5)66頁及び同書脚注(60)所掲の論考。

29) See, John Glasson and Tim Marshall, *Regional Planning*, Routledge, 2007, p.38.

30) *Id.*, p.95.

分析と戦略の定式化を中心とするべし、とするような内容であり、対象範囲も極めて限定されたものに過ぎなかった³¹⁾。つづいて、2000年発出のPPG11において、健康やエネルギーの問題を包含し、政策の統合をめざすことについて言及されることとなった。

このように、90年代からリージョンレベルにおける計画の必要性が強調されるようになってきたのであるが、その背景及びリージョンレベルにおける計画（広域・空間計画）の何たるかについては、-2において述べる。

（3）広域開発公社と広域会議

政府は1998年、広域開発公社法（Regional Development Agencies Act 1998）を制定した。同法によって、イングランドは、ロンドンと8つのリージョン³²⁾という制定法上の境界分けがなされ、また、関係省庁から基金を得て、リージョンごとに、“Business-led”な活動を行う機関である広域開発公社（RDA：Regional Development Agencies）が発足した。広域開発公社は、広域経済戦略³³⁾（RES：Regional Economic Strategy）及びそれより短期的（三年単位）なコーポレートプランと政府から配分された予算の執行によるアクションプログラムを通じて、各リージョンの経済発展を通じて持続可能な開発を増進させる

31) Ibid.

32) 広域開発公社法別表1によって、ロンドンを除いたEngland内の土地は、East Midland, Eastern, North East, North West, South East, South West, West Midlands, Yorkshire, Humberの各広域に区分される。

33) 「地域の戦略的開発に向けた10年間の展望」「優先させるべき活動展開・業務」「当該地域の長所・短所・直面している脅威、得ているチャンスに関する分析」「当該地域とその経済に関する情報および当該地域の開発に向けた政府の関連政策」を必ず含むこと、とされ、定期的な見直しも義務付けられている。参照、自治体国際化協会「英国の地方自治 2008年9月改訂版」、56頁。

ことを目的とする機関である(同法4条)。

広域開発公社法は、また、管内における地域住民の声を代弁する意思決定機関として、域内の地方議員を主な構成員とする広域会議(Regional Chambers)を発足させた(同法8条)。広域会議には、RDAの予算案を拒否する権限と、そのRESを差し戻す権限が与えられる⁽³⁴⁾。広域会議の構成員は8~15名で、大臣から任命されることになっている。構成員の70%まで地方議員を含むことができ、他方、30%以上はリージョンにおける利害関係者(regional stakeholder)でなければならない。広域会議には、当初から、適当と思われるその他の者と、広域計画に関して作業を行うことが期待されており、更に、もし広域会議が望めば、従来政府広域事務所(GORs)が担っていたRPGを準備する役割も含まれうると考えられた。しかし、この権限の委譲に消極的なリージョンが一部あり、2002年、政府が、事実上、このような権限委譲を要望する事態にまでなった⁽³⁵⁾。このような、リージョン側からの、いわば、抵抗の原因として考えられるのは、広域計画を実施するのは、より正統な、民主的に選出された主体であるべきとの見解であり、当初、政府はこの見解とは対立していた⁽³⁶⁾。

しかし、政府は、2002年の政策協議書「あなたのリージョン、あなたの選択⁽³⁷⁾」において広域会議の公選議会化を提案し、2003年広域議会(準備)法(Regional Assemblies (Preparation) Act 2003)の成立により、住民投票の結果に拠って、広域議会を発足させようと試みた。しかし、2004年11月、North Eastでの最初の住民投票においてこれが否

(34) 参照、自治体国際化協会・前掲書、55頁。

(35) See, Glasson and Marshall, *supra* note 29, p.92.

(36) *Ibid.*

(37) DTLR, *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, 2002.

決されると、結局、この広域議会化のアイデアは全イングランドで断念され、公選議会の意味を持たないRegional Assembly（以下、広域議会と峻別する意味で「広域協議会」と呼ぶ。）に改称するにとどまった。なお、否決の理由としては、住民の多くに、ロンドン以外の区域における人工的境界画定やイングランドの分断への抵抗感、あるいは、地域のユニタリー化（広域と併せると三層化することになってしまうため、これを避けるため、カウンティ・カウンシルとディストリクト・カウンシルを再編しユニタリー化することを求める内容が含まれていた）への抵抗感があったとされる³⁸⁾。

2004年計画・強制収用法は、広域レベルでの空間戦略を策定する広域計画主体の措置をも含んでおり、その受け皿たる団体の公選議会化により民主的正統性が付与されることに期待が寄せられていたが、それが頓挫したため、新たな制度改正が企てられることになる³⁹⁾。

2. 広域・空間計画

(1) 空間計画・戦略の端緒

前述の通り、計画法制において作成することとされるリージョン単位のRPGや、広域開発公社法によるRESの策定など、広域レベルにおける計画策定を促進する圧力と、その策定主体を実体化（及び正統化）しようとする圧力が、特に、'90年代から2000年代中盤にかけて強まってきた⁴⁰⁾。

本稿のテーマは、狭域から広域（すなわち、ディストリクトから、カウンティ、リージョン）にわたる計画団体の役割分担の変容について把

³⁸⁾ 参照、自治体国際化協会・前掲書注(33)、54頁。

³⁹⁾ 後述する地方リーダー委員会（LALsB）の創設を指す。

⁴⁰⁾ See, Glasson and Marshall, *supra* note 29, p.34-40.

握し検討することであるが、近年の制度改革において最も顕著にその変革が試みられていることのひとつが、開発プラン策定主体としての広域団体とそれが策定する広域計画に関する部分であり、現在の保守党を中心とする連立政権においては、逆に、それを廃止する方針が打ち出されてさえいる。従って、広域団体が策定すべき計画の内容がどのようなものであり、歴代政権がそれらに対してどのような態度をとっていたのかについて認識しておくことが、本稿の目的を達成する上で重要である。そこで、ここでは、広域レベルの計画（広域計画、空間計画・戦略）の意義とその必要性が高まってきた歴史的経緯についての概略を見ていくこととする。

グラッソンとマーシャルの記述⁽⁴¹⁾を要約すれば、英国における歴史の中で、広域計画の嚆矢は、スプロール現象への空想的 (visionary) な回答として1900年代に与えられた諸々の仮説に見ることができるとされる。中でも、ハワードは1946年の『明日の庭園都市⁽⁴²⁾』において、スプロール現象の問題に対処するために、中心市街とは分離されながらも連結した職住接近のニュータウンの集積を確立することを提案した。しかし、そのアイディアには直接的な開発がほとんどなく、各地方政府の視野の狭さもあり、街の協力や相互作用についての試みは限定的なものであったようだ。その後、広域計画のアドバンテージに理解を示した1940年の「パーロウ報告⁽⁴³⁾」や、1942年の「スコット報告⁽⁴⁴⁾」などを背景にして、一連の広域あるいは準広域 (sub-region) 計画の勧告や報告が発出された。中でも、アバクロムビー (Patrick Abercrombie) による1944年の「大ロンドン計画 (Greater London Plan)」及び、1946年の

(41) Ibid.

(42) Ebenezer Howard, *Garden Cities of Tomorrow*, Faber Faber 1946.

(43) The Barlow Report, HMSO, 1940.

(44) The Scott Report, HMSO, 1942.

「クライドバレー広域計画 (Clyde Valley Regional Plan)」などは、検討に値するビジョンを持ったものと考えられているが、しかし、それらはいくまでも物理的計画文書であり、また、勧告に過ぎないものであった。にもかかわらず、それらは計画法制の重要な主要要素たる1946年ニュータウン法 (New Towns Act 1946)、1947年都市農村計画法 (Town and Country Planning Act 1947) の登場に大きな影響をもたらした。それらの法制は、初期の提唱者が言う通り、より広域でより機能的な広域都市に対してというよりむしろ、既存の地方当局に対して強い地方計画権限を付与した。このことは、その後、'50年代の保守党政権下において論争の対象となり、その期間においては、広域計画及び計画全般についての関心が衰退した。

続く'60年代における広域計画活動の特徴としては、国内の各リージョンの平等性および、インフラストラクチャを供給するという指向を持っていた。

'70年代においても、上記の「均等なる発展」及びインフラ供給を中心目的とする指向は続いたが、North WestやNorth Eastの戦略計画では、そのプログラムの資金計画や公的支出による「公正取引」の提案にとりわけ関心を払うようになった。

その後、保守党サッチャー政権の時代においては特筆するべき進展はみられず、あるいは休止状態であった⁽⁴⁵⁾などとされるが、'97年の労働党政権の選出により、それをきっかけに、広域計画の急速な進展を見ることになる。その背景として、第一に挙げられるのが、EUにおける

(45) その例として、Glasson and Marshall, supra note 29. では、深刻な経済的問題に困窮していたリージョンであるNorth Eastが、国家の、North East成長プログラムへの関与という対応を引き出したという事実が挙げられている。

(46) See, Glasson and Marshall, supra note 29, p.37.

ESDP (European Spatial Development Perspective⁽⁴⁷⁾) 合意に関する動向であろう。

(2) 空間計画・戦略の近年における特徴と意義

ESDPのためになされた1997年の事前研究⁽⁴⁸⁾において言及された空間計画概念がEUにおけるその最初の公式的定義と考えられる。片山=志摩⁽⁴⁹⁾によれば、その要点は次の3点に集約される。

- ・ 空間における将来の活動の配分に影響を及ぼすために公共部門によって用いられる方法であり、その方法とは、土地利用とそれら活動の配分とのより合理的な領域の構成を作り出すという目的をもって、環境保全と開発需要のバランスをとり、社会的・経済的目標を達成するためにとられるものである。
- ・ 土地と財産の利用の転換を規制し、他の部門の政策の空間的インパクトを調整し、市場によるよりもより公平な経済発展の配分を達成するための諸手法を包含する。
- ・ そして、国家的、国家間的、広域政策、詳細な土地利用計画を網羅するものである。

(47) Web上 (url=http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf) にて参照可能である。EU域内の地域間格差の問題に対処するための構造基金 (Structural Funds) を通じた広域政策の一環として策定された非公式の閣僚会議の合意文書であるが、そのEU圏内におけるインパクトは大きかったと考えられる。なお、参照、洞澤・前掲書注(5) 67頁以下、及び同書脚注(67) 所掲の各論考。

(48) See, CEC, *supra* note 10.

(49) 参照、片山健介=志摩憲寿「地域の自立的発展に向けた空間計画の役割と地域ガバナンスの形成に関する研究」(国土交通省国土政策関係支援事業研究成果、平成19年)、10頁。

その成果をうけて1999年に合意されたESDPは、EU空間政策の目的をEU域内の均衡ある持続可能な発展と措定し、その達成のための「分野別政策と加盟国、リージョン、都市の協調に向けた枠組み」を提供するものであり、基本的な方向付けとして、多極的でバランスの取れた都市システムの発達および新たな都市地域と農村地域との協働の強化、

EUの多極的発展をサポートするための統合された交通とコミュニケーションの構想の増進、持続的発展と自然・文化遺産の保護、とを挙げ、60の具体的施策を提示するものである。英国が空間計画概念を導入し、広域計画の強化に踏み出したのはこのESDPの影響によるところが大きいと考えられている⁵⁰⁾。

このような広域計画について、英国における特に近年のその推進圧力の背景に何があるのだろうか。マーシャルは、各リージョンのRPGを調査した結論として、持続可能な発展とビジネス的開発へのサポートを通じた、都市再生と開発の集中の目標が謳われていたことを指摘する⁵¹⁾。市場競争を重視し、ビジネス的開発を推進する背景には、グローバル化への対応の必要が存在する⁵²⁾。つまり、グローバル化への対応として広域開発を行い特定のリージョンの国際的競争力を向上させるという方向付けが与えられ、持続可能な発展の必要からは、社会的公平性や環境的責任を実現しつつ持続的な経済成長を目指す⁵³⁾という動因が与えられてい

50) See, Andreas Faludi and Bas Waterhout, *The making of the European Spatial Development Perspective -No Masterplan*, Routledge, 2002.

51) See, Tim Marshall, "Regional planning in England - Progress and pressures since 1997", *Town Planning Review* 75[4], 2004, p.447-472, p.454.

52) さしあたって、参照、片山=志摩・前掲注(49)、9頁。

53) 持続可能な開発の観点から、さらに、グローバル化その拡大の合理的なプロセスをもたらす、社会的、環境的幸福を促進する「成長管理の枠組み」を提供する、と敷衍できるとの指摘がある。参照、片山=志摩・前掲書注(49) 9頁。

ると分析することができる。

また、グラスソンとマーシャル⁵⁴⁾は、幾分具体的に、交通形態の変化により、空間関係的關係および経済関係が拡大し、より大きなスケールでの計画が必要となったこと、国家や地方公共団体の予算上の制約により、より大きなスケールでの介入へのインセンティブが増大したこと、統治可能性と民主主義の変化、を挙げている。

いずれにせよ、このような背景のもとで推進されてきた空間計画の内容はどのようなものか。その特徴を端的に表していると思われるアルデンによる定義⁵⁵⁾をここに引用する。

資源の配分・投資のための戦略的枠組み

長期的展望（通常20年）

公的セクターと民間セクターとの政策の連携・統合

土地利用計画と経済発展政策・その他の政策の連携

国の政策の空間的次元における説明

よりバランスの取れた経済開発の分布の実現

バランスが取れ、持続的な多核的発展の概念を採用する

悪質な課題を特定し、対処する

広域・地方のガバナンスの能力を強化する

空間、場所、空間的分布に焦点を当てる

広域は空間計画のための中心である

空間計画は将来の広域発展のロードマップを提供する

根拠に基づいた正確なモニタリングと評価

⁵⁴⁾ See, Glasson and Marshall, *supra* note 29, pp.14-5.

⁵⁵⁾ See, Jeremy Alden, “Regional Development and Spatial Planning”, Neil Adams, Jeremy Alden and Neil Harris ed., *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*, Ashgate 2006. p.30.

これまで、広域計画あるいは空間計画・戦略等の用語について、特に正確な使い分けは行ってこなかったのであるが、アルデンの定義を借用して説明すると、空間計画とは、資源の配分等のための戦略的枠組みであり、その性質上、リージョンを中心として策定・実施されることが効果的であるものであり、この意味において、空間計画と広域計画とはほぼ同義として扱うことができる。そして、それらは、最近年において、主に交通形態の変化やグローバリズムの影響による、住民の地方自治体の枠を超えた経済社会活動の激化によって必要となってきた、広域レベルでの計画や政策の必要性という需要に応える形で、公的予算の制約の中で根本的な土地利用計画の達成を可能とするような方法で実現を図るもの、と把握することができよう⁵⁶⁾。

3. 2004年計画・強制収用法の制定

(1) 各開発プランの内容と制定主体の変容

以上のような前提状況下においてなされたのが2004年の制度改革であった⁵⁷⁾。2004年計画・強制収用法（以下、2004年法という。）制定前後の状況を図式的に把握することにする。2004年法以前（つまり47年～90年都市農村計画法および91年法計画・補償法体制まで）の計画枠組みは、前述の通り、カウンティ・カウンシルが基本計画（Structure Plan）を、ディストリクト・カウンシルが地方計画（Local Plan）を策定し

⁵⁶⁾ See, Marshall, *supra* note 51, p.455, マーシャルは、続けて、この過程において地方政府という民主的正統性を有する団体の制約から幾分外れることになる、と述べている。

⁵⁷⁾ 2004年の計画制度改革の詳細については、参照、洞澤・前掲書注(5)、拙稿・前掲注(9)。以後、特に、拙稿・前掲注(9)と重複する箇所があるが、通読性を優先させ、あえて掲載することとした。

ていた⁵⁸⁾。計画法でいう、地方計画当局が計画許可申請に対する判断を行う際に考慮すべき「開発プラン」はこれらのプランに限定されていたが、その後、政府は、更に、国家政策をPPGとして策定、これにより、前述の通り、1995年からリージョン単位でRPGが政府地域事務所(GORs)を中心として策定されるようになっており、これも、制定法上の位置づけは有さないものの「開発プラン」の一部と見なされるようになっていた。

こうした状況に対して、2001年政府緑書⁵⁹⁾は開発プランに関連する旧制度の問題点を次のように指摘していた。

開発プランの多層性により、次の事態を生じている。

- ・複雑さ、首尾一貫性のなさを生じている

それらはしばしば国家やリージョンレベルで定められた政策と整合性を欠き、長すぎ、多くの政策を包含しすぎる(何か開発プランであるのか明確でない、別の重要考慮事項が優先される原因ともなった)

- ・硬直性 = 策定・改訂に時間・費用がかかる⁶⁰⁾

しばしば、時代遅れ⁶¹⁾になりやすい

採択に至る手続に時間がかかり、その参加を持続させるほどに利害を持ち得る地域機関や業者はほとんどない

(58) ただし、一層のユニタリー・カウンシルにおいては、ユニタリー・プランを策定。

(59) Department of the Transport, Local Government and the Regions (DTLR), *Green Paper, Planning: Delivering a Fundamental Change*, 2001.

(60) DoE, *John Gummer Proposes Measures to Improve the Planning System*, *Press Notice*, 1997. によれば、1996年までに策定の見込みは43%のみであった。

(61) 2001年緑書によれば、この時点で、地方政府の開発計画の13%は1991年計画主導導入当初のものであり、214の計画が時代遅れであるとされる。DTLR, *supra note 59*, para.2.4.

時代遅れの計画として決定の理由としては不適當となり、別の重要考慮事項が優先される原因ともなった

要するに、計画枠組において策定手続や内容が複雑・冗長になってきており、91年法制定の際に示した「計画主導」が機能不全に陥っている、という認識である。

そこで、2004年法では、特に計画枠組に関して大規模な制度改正がなされた。すなわち、計画主導に重点を移すことを主眼として、複雑で階層的な開発計画のシステムを単純化し、計画システムを、新たな計画枠組システムに置き換える。この方針は、地方計画当局がこれによって、そのエリアにおける開発の舵を取り、成長を利用し、ビジョンをもたらすことを可能とするような、明確な判断基準を包含することになる⁽⁶²⁾。

そして、計画枠組に関する改変は、具体的には、以下の二点であった⁽⁶³⁾。

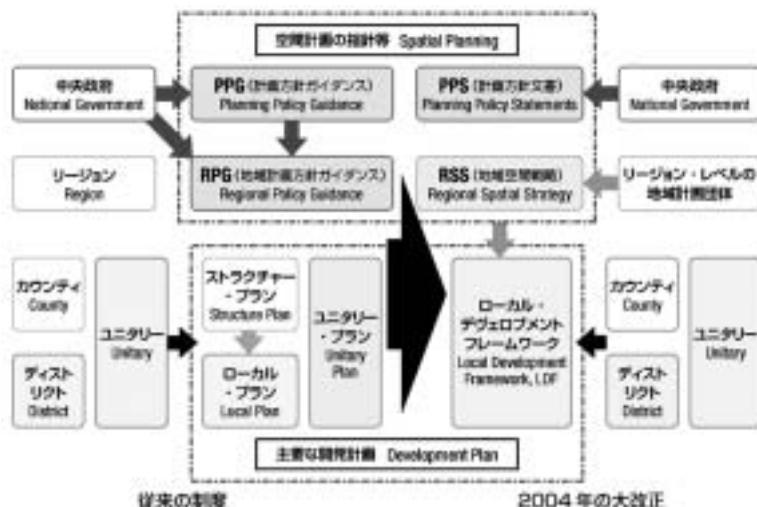
従来、政策文書として発出されていた、政府の計画政策ガイダンス (PPG) を「計画政策ステートメント (PPS : Planning Policy Statement)」に、広域計画ガイダンス (RPG) にあたるものを、制定法上の「広域空間戦略 (RSS : Regional Space Strategy)」として整理した。また、その策定主体を広域計画団体 (RPB : Regional Planning Body) と規定した。

従来、基本計画、地方計画の二層から成っていた制定法上の開発プランを「開発計画文書 (DPDs : Development Plan Documents)」

(62) Id., para.2.9.

(63) 開発コントロールについては、91年法54A条の、計画法における決定は、開発計画に合致して「なされるものとする (shall be made)」の文言は、2004年法38条6項によって、「なされなければならない (must be made)」に実質的に置き換わった。

に整理するとともに、その策定方式を「地方開発フレームワーク (LDF: Local Development Framework)」として定めた。なお、これに伴い、カウンティレベルの基本計画は廃されることになった。



出典：国土交通省ウェブサイト「各国の国土政策の概要 英国」
 url = <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/uk/index.html>

但し、本稿においては、regionに対して「地域」という訳語は使用していない。

なお、90年法70条2項において、計画許可の決定の際に考慮すべきとされる「開発プラン」は、従来のもの（基本計画や地方計画、ユニタリー開発計画等その他の計画）から、これら「広域空間戦略（RSS）」と「開発計画文書（DPDs）」の二つを示すことになった（2004年法38条3項）（なお、挿絵を参照）。

(2) RPGのRSSへの置き換え

RSS (広域空間戦略)

RSSとは、そのリージョンにおける少なくとも15年単位の広範な開発方針を規定することを意図されている。その対象とする政策は、住宅、環境、交通、インフラ整備、経済振興、農業など多岐に及ぶが、特に交通と空間計画のより適切な統合の観点から優位性を持つものとされる。RSSはRPBが策定（実際には、既存のRPGが最初のRSSとなるので、「改訂を行う」と言うのが正確である）し、大臣が承認する（2004年法5条）。

RPBとは、リージョンごとに、RSSについて改訂やモニタリングを行うために組織され、大臣が認可する団体をいう（同法2条1条）。その成員の構成⁶⁴は、ディストリクト・カウンシル、カウンティ・カウンシル等の関係当局の成員を60%以上含まなければならない（同条4項）。RSSには、そのリージョンでの開発や土地使用に関連し、大臣の政策（どのように表現されたものであれ）を記述しなければならない（同法1条2項）。RSS策定・承認の後には、常に審査に付されなければならない（同法3条）。RSSの策定において、RPBはその域内の地方計画当局などの特定の機関に助力を求めなければならない（同法5条）。RSSは、明らかに必要であるかまたはそれが便宜に資するとき（同法5条1項a）、規定した時期（同項b）、指示されたとき（同項c）に、改訂されなければならない（同法5条）。RPBは、利害を有する（RPBにとってそれが明らかであるような）者のRSSの策定における関与についての政策の宣言を準備し公表しなければならない（同法6条1項）、それに従わなければならない（同条3項）。

なお、RPBは独自に活動してはならない。カウンティ、ディストリ

⁶⁴ 詳細については、大臣が命令で定めることになっている。

クトなどの当局からの助言を求める義務のもとに置かれる。(同法4条1・2c項)

法は、一定の例外はあるが、RPBの義務を免除し、また、それを返却するよう地方計画当局にアレンジすることを可能とする規定を有している(同条5-9項)。

以上のような手段により、2004年法は、地方当局の関与を多く保障することになっている。

ところで、本制度改正によって、カウンティ・カウンシルには、爾後、主体的に開発プランを策定し、改訂する権限は消滅した⁽⁶⁵⁾。このことにより、リージョンにおける計画法制に関する役割はRPB(この時点では、専ら広域会議がRPBとしての認可を受けるであろうことが想定されていた⁽⁶⁶⁾)が中心的に担うこととなり、カウンティの役割は決定的に縮小した。

RSSの特徴

2004年法によって創出されたRSSの内容について、その策定方針を示すPPS11(2004年発出のもの)は、次のように特徴付けている⁽⁶⁷⁾。

- ・ 新たな規定の主たる理念は、広域レベルによりよい政策をもたらすこと、政府の持続可能なコミュニティの計画を実現するために必要な文化的変化に寄与することである。それは、以下の方法による。
- 現行のRPGを、制定法上のRSSに置き換え、地方レベルのLDDsがそれに一般的に整合しなければならないものとし、また、

(65) 但し、採掘地方計画や廃棄物地方計画に関する権限を有するカウンティは、依然として権限を有している。

(66) 広域開発公社法第8条。See, also, Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law 11th ed.*, Oxford, 2010, pp.54-5.

(67) See, also, Glasson and Marshall, *supra* note 29, p.97.

開発プランの一部と位置づけることにより、よりウエイトを置く。

- RSSの将来の変更は、パートナーシップの作用とコミュニティの関与とを両立させる基盤のもとでなされることを保障する。
- RSSを、より広域、準広域的な仕様とし、実現に焦点を合わせる。また、RSSは、制定法上の、必要な救済的行動を特定するような年次監視報告に服する。
- その他の広域上の戦略とのよりよい調和。
- いかなるRSS改訂草案であっても、持続可能な開発を達成に貢献するという目的によってそれを準備することを保障するようRPBに対して要求することにより、政府の制定法上の目的の実現の手助けとなる。(para.1.1)
- ・ RSSは、2004年法39条に法定された「持続可能な開発⁶⁸⁾」の達成に貢献することを目的し、広域交通戦略 (RTS : Regional Transport Strategy) と共に、地方開発文書 (LDDs : Local Development Documents)、地方交通計画 (LTPs : Local Transport Plans)、土地利用活動と関連する広域あるいは準広域 (sub-region) 戦略やプログラムに対して情報を与える空間的枠組みを規定する。(para.1.2)
- ・ RSSは、
 - 戦略の期間の終わりにその広域がどのようになっているのかという空間的ビジョンをはっきりと伝え、そのことが、どのように持続可能な開発目的の達成に貢献するのか示すべきものである。
 - そうしたビジョンについて、その主たる狙いや目的を定義し、政策が明確に強調されたキーダイヤグラムによって図解された、

⁶⁸⁾ 2004年法において、持続可能な開発が強調される経緯については、洞澤・前掲書注(5)を参照。

要約された簡潔な空間戦略を規定するべきである。

- しばしば、カウンティやユニタリー当局、ディストリクトの境界を超え、そのような範囲に存在する開発オプションにアドバンテージがあるような広域あるいは準広域の問題について言及すること。
- その他の広域の枠組みや戦略（広域的文化、経済・住宅戦略等も含む）と、整合的で協力的であること。
- その広域に固有であること：国家政策を考慮しなければならないが、単にその繰り返しであったり陳腐な再分類であってはならない。政府の政策を当該広域の状況に当てはめた空間的に特定された政策を規定しなければならない。
- LDDsで扱うべき事項とは役割を区別し、位置は示しても特定の土地に言及するべきではない。
- 何が誰によって何時なされるのかを明確にするところの、実現のメカニズムについても焦点を合わせること。
- 政策目的と優先順位、目標と指標との間の明確な関連を規定すること。その広域のためのビジョンの優先度や認識の現実化について、年次的に監視がなされ、適切に審査されるべきである。
- 計画プロセス全体を通して、付加価値テストを適用するべきである。
- 法39条の考え方のもとに、持続可能な開発の達成に貢献するべきである。(para.1.7)

グラッソンとマーシャルは、RPGとRSSとを比較して、概略的には次の変化があったとしている⁽⁶⁹⁾。

- ・ 総合的 (holistic) アプローチ：伝統的土地利用や交通よりも広

(69) See, Glasson and Marshall, *supra* note 29, p.39.

いトピックをカバーする。たとえば、健康、教育、技術や訓練、犯罪、社会的一体性、気候変動まで。

- ・ より大きな統合：広域的、準広域的の優先順位をカバーし、計画同士の強い連携も規定する。
- ・ 制定法上の地位：RSSは制定法上の文書となった（一方、RPGは政策ガイダンスとしての位置づけである）
- ・ より大きな関与（engagement）：より広範な内容と、相手方（以前はその過程になかったグループまで）についての強調

本稿の文脈上、この改革において最も重要な点は、策定団体に関して規定を行った点である。政府の地方支分局たる政府広域事務所（GORs）が中心となって策定するのと、ディストリクト・カウンシル等の当局からの助言を求める義務のもとに置かれるRPBが策定するのでは、国、地方どちらの観点が支配的となるのかという点、民主的決定という観点からは大きな相違がある⁽⁷⁰⁾。

しかしながら、ネガティブな評価もあり得る。上記の民主性の観点からは、RPBは依然として、直接公選の代表者によるものではない。また、マーシャルは、既に採用されていた空間計画にとって、RSSの導入は、より根本的な土地配置方法での追求を目的とするものであり、そのような、「邪魔されないシステム」を作り上げるために、基本計画を廃することを可能としたものとしている⁽⁷¹⁾。つまり、都市計画策定主体として広域団体を措定したことにより、地方自治体が詳細に定めたDPDs（旧来は地方計画）に反するような計画を推進させることが、基本計画

(70) 但し、認可権は大臣に留保されている。この点、DPDsについても同様であるが。

(71) See, Marshall, *supra* note 51, p.455.

の廃止に際して意識されていたとの指摘である。

(3) 地方計画・基本計画から地方開発フレームワークへ

一方、地方における、従来の基本計画・地方計画に取って代わる、すなわち、今後、計画許可の際に参照されるべき「開発プラン」に該当するものが開発プラン文書(DPDs: Development Plan Documents)であるが、法改正においては、その策定方法・内容(これら形式を「地方開発フレームワーク(LDF: Local Development Framework)」といい、PPS12が詳細を定めている)、位置づけに特色が付与された。従って、ここでは、地方に関しての開発政策の全容から見ていくことにする。

地方の開発政策は、種々の地方開発文書(LDDs: Local Development Documents)を通じて規定される(同法17条)のであるが、その策定に先立ち、地方計画当局は、地方開発スキーム(LDS: Local Development Scheme)を策定しなければならない(同法15条)。このスキームには以下の事項が規定されなければならない。

- ・ LDDsとなるべき文書。そこには、地域関与に関する宣言(SCI: Statement of Community Involvement)を含む。
- ・ 各々の文書の関係する主題と地理的エリア
- ・ 開発プラン文書(DPDs)となるべき文書(Core Strategy, Site Allocation, Proposal Map, Development Control Policies, Area Action Planから成る。)
- ・ 他の地方計画当局と合同で策定されるべき文書
- ・ 29条の下で構成することについて合意された合同委員会についての全ての事項とエリア
- ・ 文書の策定や改訂についてのタイムテーブル
- ・ 規定するその他の事項

地方開発文書（LDDs）には、その地方での開発や、土地使用に関連した当局の政策が記述される（同条3項）。LDDsに含むべきとされる、地域関与に関する宣言（SCI）（同法17条1項b）とは、同法（19条、26条、28条等）のもとで行使される当局の行為への、その地域の開発に関連した事項に利害を有する（地方計画当局にとって）と思われる者の関与に関する当局の方針の宣言であり（同法18条2項）、地方計画当局が策定しなければならないとされる（同法18条1項）。

地方開発文書（LDDs）は、上述の地域開発スキーム（LDS）に従って策定されなければならない（同法19条1項）。その策定にあたって地方計画当局は次の事項を考慮しなければならない。

- 大臣が発出するガイダンスに含まれる国家政策と助言
- 当該当局が存するリージョンのRSS
- 空間開発方針
- 当局の広域方針
- 当局が採択したその他の地域開発文書一般
- 当該当局に含まれる他の当局が採択したその他の広域方針
- 文書において、提案の実施に適用可能と思われる資料
- 大臣が規定するような、その他の事項

地方開発文書（LDDs）を策定するにあたって地方計画当局は、また、地域関与に関する宣言（SCI）⁽⁷²⁾ に従うことをも要求される（同法19条3・4項）。更に、各々の文書の持続的な評価を実行し（同条5項a）、

⁽⁷²⁾ なお、この地域関与に関する宣言は、また、開発コントロール（計画許可）の際の利用も予定されており、その場合のための準備も要請されている（2004年法18条2項）。また、RSS策定に関しても地域関与について同様な規定がある（同法6条、この場合に宣言を策定する義務はRPBに課される）。

評価の成果報告を策定しなければならない(同項b)。

上述のような開発プラン文書(DPDs)の策定方法・内容を地方開発フレームワーク(LDF)と呼んでいるのであるが、LDFとは、「ポートフォリオ(これらの要素うち一部だけ改訂が必要になった場合に、部分毎に入れ替えや改訂ができるようにする仕組みを示す)」を意味する非制定法的な指示であり、それらの中の一部(DPDs)のみが制定法上の開発プランの地位をなしている。2004年のPPS12.para1.8によれば、地方計画当局はLDFをして、持続可能な開発の文脈のもと、競合する需要のバランスを取ることで、より効果的な土地利用を可能とするような空間計画を採択することが期待されている。このLDFは、前述のRSSとともに、当該地方計画当局のエリアの計画の基礎を規定する。

LDF導入の結果、RSSとともに、90年法下におけるよりも、地方レベルにおいて、より構造的に複雑な手法となっている。しかし、新システムは、変転する状況に対し、より、柔軟で責任のある制度たる可能性を期待されている。ポートフォリオの概念は、前プランの改定を待つことなく、プランの部分が改訂、アップデートされることを可能とするものであった。

2004年法以後の改革の動向

1. 広域計画に関する変容

本章では、対象とすべき法令や政策文書は多岐に渡り煩雑であるため、冒頭にそれらを挙げておく(以後使用する略称を括弧内に示した)。

2006年バーカー土地利用計画最終報告⁷³⁾

⁷³⁾ Kate Barker, *Barker Review of Land Use Planning Final Report - Recommendation*, 2006.

2007年財務省「サブ・ナショナル・レビュー⁽⁷⁴⁾」

2007年コミュニティ・地方政府省計画白書「持続可能な未来のための計画⁽⁷⁵⁾」

2007年コミュニティ・地方政府省協議書「地方開発フレームワークを合理化する⁽⁷⁶⁾」

2008年改正都市農村計画（地方開発）規則⁽⁷⁷⁾（2008年規則）

2008年コミュニティ・地方政府省およびビジネス・企業・規制改革省協議書「繁栄する場所⁽⁷⁸⁾」、

2008年改正PPS12⁽⁷⁹⁾（新PPS12）

2009年地域民主主義、経済開発、建築法⁽⁸⁰⁾（2009年法）

2009年改正都市農村計画（地方開発）規則⁽⁸¹⁾（2009年規則）

（1）サブ・ナショナル・レビューと協議書「繁栄する場所」

広域計画に関する近年（2007・8年）の変革の原動力は、2007年の

(74) HM Treasury, *Review of sub-national economic development and regeneration*, 2007.

(75) Department of Communities and Local Government (DCLG), *Planning for a Sustainable Future White Paper*, 2007.

(76) DCLG, *Streamlining Local Development Frameworks Consultation*, 2007.

(77) The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2008.

(78) DCLG and Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (BERR), *Prosperous Places: Taking forward the Review of Sub National Economic Development and Regeneration*, 2008.

(79) DCLG, *PPS12: creating strong safe and prosperous communities through Local Spatial Planning*, 2008.

(80) Local democracy, Economic development & Construction Act 2009.

(81) The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2009.

「包括的支出見直し (CSR2007)⁸²⁾」とその準備作業に端を発する。政府は、毎年度の予算とは別に、三カ年計画をたてるが、ブレア政権最後の三カ年計画策定の年に当たっていたのが、この「包括的見直し」であり、政権交代があっても承継されることが保守党との間で同意されていた。この計画策定に向けた諸作業において、リージョンを中心とする経済体制の向上の必要性が認識され、その延長として、広域計画に関する制度改正が提案された。その経緯は次のとおりである。

まず、「CSRに向けての状況分析⁸³⁾」において、次のことが指摘された。

- ・人口構造の変化 (高齢化) により、公共サービスへの期待度が増す
- ・経済活動の重心の中国、インドへの移動に伴い、新たな経済成長機会の発生と国際競争が激化する
- ・技術革新が加速し、生活様式の変革、新たな公共サービス提供方法への道が開かれる
- ・国際テロ等の世界的に不安定な情勢が続く
- ・天然資源の破壊、温暖化による問題が深刻化し、政府・産業界・個人による取り組みが必要となる

これを受けて、2006年12月発出の予算編成方針において次のことが言及された⁸⁴⁾。

- ・全ての人が機会と安定を手に入れることができる力強い経済・公

⁸²⁾ HM Treasury, *Comprehensive Spending Review*, 2007

⁸³⁾ HM Treasury, *Long-term opportunities and challenges for the UK: analysis for the 2007 CSR*, 2006.

⁸⁴⁾ 参照、内貴・前掲注 (24)、188頁。

平な社会を構築することが政府経済政策の目的である

・長期目標：マクロ経済の安定、財政規律の遵守とインフレの抑制、環境保護施策、中央・地方政府の業務効率化（リージョン、近隣地域への分権と協調に関する評価作業）

そして、2007年7月発出の「サブ・ナショナル・レビュー」において、広域計画に関して、次のような方針が作成される。

- ・経済開発に関する権能は、ディストリクト・カウンシル、カウンティ・カウンシルから、可能な限り、準広域に移すべきである
- ・広域開発公社は、地域協定 (LAA s : Local Area Agreements) や地域連携協定 (MAA s : Multiple Local Area Agreements) 策定に重要な役割を持つ
- ・ディストリクト・カウンシル、カウンティ・カウンシルについては、広域開発公社に対する監視機能が強化されるべきである

これを具体化する作業として、コミュニティ・地方政府省とビジネス・企業・規制改革省は、共同提出の協議書「繁栄する場所」において、計画分野について、次のような提案を行った。

- ・2010年以降、RAは廃止し、都市計画権能は、RDAおよび新設する地方政府リーダー委員会 (LALsB : Local Authorities Leader's Board) に持たせる
- ・RDAはRSSとRESを合わせた単一的戦略 (広域戦略) を策定することとし、LALsBがこれを承認する体制とする
- ・RDAは、企業支援、投資誘致の業務を承継する
- ・経済開発権能は、地方政府及び準広域へ移す
- ・地域の経済情勢評価・分析を、地方政府の制定法上の責務とし、2011年以降のLAA s やMAA s 策定に利用する

・経済開発が活発な地域において、地域連携協定などを通じた自治体間連携を強化する

ここで、LAAsとMAAsについて補足する。LAAsとは、地方自治体を中心として構成された地方戦略協働組織（LSPs：Local Strategic Partnerships⁸⁵⁾）と政府とが、双方が合意した地域の政策目標や指標を実現するために締結する協定をいう。政府が進める地方自治体の現代化行動計画（Modernisation Agenda）の一つであり、特に、2006年の地方自治白書「強力で繁栄するコミュニティ」⁸⁶⁾において改革推進の手法として強調、強化されている⁸⁷⁾。その内容としては、政府がプールした基金からの補助金が、児童と青年、より安全で強力なコミュニティ、より健康的コミュニティと高齢者、経済的発展と企業、という四つの分野ごとに支出されることになっており、この手法により、真に持続可能なコミュニティを実現することを第一次な目的としており、併せて中央 - 地方関係の改善、効率性の向上、協働の強化、自治体の指導的役割を増進する枠組みの提供をも目的としている⁸⁸⁾。

そしてMAAsとは、LAAsよりも広域の自治体を跨いだ、地域の課題解決のために締結される協定である⁸⁹⁾。

85) 地方自治体が、公・私企業、ボランティアなどの各セクターの指導者等と討論の場とすることを主たる目的としてそれらメンバーとともに構成する組織。対象地域は自治体の区域と一致する。参照、大田直史「イギリスにおける地方戦略協働組織と地方協定」法律時報80巻13号351-4頁。

86) DCLG, *Strong and Prosperous Communities - The Local Government White Paper*, 2006.

87) 参照、大田・前掲書注(85) 352頁。

88) Office of Deputy Prime Minister (ODPM), *Local Area Agreements, Guidance for Round3 and Refresh of Rounds1&2*, 2006, paras.5 & 6.

89) 参照、自治体国際化協会・前掲書注(33)、6頁。

ともあれ、上記の提案への意見集約を経て国会に提出された地域民主主義・経済開発・建築法案は2009年に可決成立した。

(2) 地域民主主義・経済開発・建築法

同法の主要テーマは、上述したサブ・ナショナル・レビューの他、「主導権を握るコミュニティ」⁹⁰⁾ の二つの文書で掲げられた提案の法制化であった⁹¹⁾。2007年サブ・ナショナル・レビュー、それに続く2008年「繁栄する場所」の文脈において、問題提起、協議がなされてきた広域計画の改革に関しては、次の通り、後半部分(第5部)に結実した。

その第5部「広域戦略(Regional Strategy)」の概略は以下の通りである。

「広域戦略」の策定義務づけ(ロンドンを除く)・・・これまで別々に策定されていた地域経済開発と土地開発の地域戦略文書を一本化した単一の「広域戦略」の策定を全リージョンに義務付けている。

なお、各広域戦略は、「気候変動の影響緩和」及び「気候変動への適応」に貢献する政策を盛り込むことが求められている。

「地方当局リーダー委員会(LALsB)」規定・・・既存の広域審議会(regional assemblies)に代わる組織として、地域内の主要自治体のリーダー及び直接公選首長で構成される「LALsB」が各地に設置されると規定している(ロンドンを除く)。RDAは、リーダー委員会と法的に同等の地位を与えられ、同委員会と共同で広域戦略の策定を行うことになる。広域戦略の内容及びその変更、LALsBのメンバー構成については、国務大臣の最終的な承認が必要とされる。

⁹⁰⁾ DCLG, *Communities in Control; real people, real power*, 2008.

⁹¹⁾ 参照、自治体国際化協会ロンドン事務所「マンスリーレポート2009年12月」、3頁。

RDAは、また、業務の遂行において、広域戦略の内容を考慮に入れることを義務付けられることになる。

具体的（逐条的）に設けられた規定としては、同法の解説書^②には、次の通り説明されている。

70条（広域戦略）において、持続可能な経済成長、開発、土地利用に関して、広域戦略を策定（これには、気候変動の軽減や適応に貢献する政策を含む）するべき旨を規定。なお、広域戦略は、RSS（開発や土地利用に関する政策）とRES（その目的のためにRDAが策定した政策）とに取って代わり、この条項の発効により、既存のRSSとRESは、広域戦略となる。

この戦略には、さらなる経済開発、広域の再開発、雇用の増進、効果的なビジネスと資本、持続可能な開発への貢献、が含まれる。

71条（地方当局リーダー委員会：LALsB）において、LALsBの設置に際しての地方政府の参加に関して規定している。LALsBは、地方政府が広域レベルで集団的に活動することを可能とすることを目的とする。

そして、ディストリクト・カウンシルやカウンティ・カウンシル、公園当局、理事会は、LALsBの設立と運営についてスキームを策定し協議しなければならない。

本条は、大臣にLALsBや参加地方政府を設立する権限を、理事会の範囲において規定する。また、LALsBが効果的に運営されていない場合に、その認可を取り消す権限も付与している。

72条（責任広域当局 - Responsible Regional Authority - ）は、RDAとLALsBが連合して、「責任広域当局」を構成し、本節全体でそのように示称されることを規定。他方、例えば、LALsBと称した場合には

^② Local democracy, Economic development and Construction Act 2009. Explanation paper.

それが単独で作用することを示す。

73条（持続可能な開発）は、責任広域当局が、それが持続可能な開発の実現に貢献する目的での機能を果たすところの広域戦略に責任を持つことを要求している。

74条（責任広域当局によるレビューと改訂）は、責任広域当局に、広域戦略や関連事項について適宜レビューし、全部または一部の改訂草案が準備される際には説明するべき義務を課す。

75条（コミュニティの参加）は、責任広域当局に、広域戦略の改訂草案が準備される際の利害関係人の参加に関する政策を描出した宣言を用意し、それに従うことを要求するものである。

76条（公の審査（監察官による検討・検査））は、責任広域当局に、広域戦略の改訂草案を大臣が指名した者によって実施される「公の審査」についてのアレンジをする責任を規定するものである。もし、責任広域当局がこれを開催しない場合は、大臣がその者にこれを実施させる権限を有する。さもなければ、何人にも、改訂草案について自動的に公に聴取してもらう権利はない。監察官は、責任広域当局に報告を行い、大臣に複写を送付しなければならない。

77条（改訂に際しての考慮事項）は、改定に際して、改定草案についての持続可能性評価報告を準備、公表し、提出しなければならないことを規定。

78条（改訂の大臣認可）は、改定草案および持続可能性評価報告について準備、公表したのちは、責任広域当局はこれを大臣に提出しなければならない旨を規定。大臣は、協議により、認可することも、修正をさせることもできる。このことを決定するに際し、大臣は、全ての公の検査報告及び責任広域当局または大臣に対してなされた全ての意見表明を考慮しなければならない。戦略が認可された後は、これを公表しなければならない。

なお、2009年地域民主主義、経済開発、建築法は、全体として以下のような構成を有している。

第一部 民主主義と地域行政への住民参加

第二部 行政制度；行政評価補佐官および政策評価委員会制度の創設

第三部 地方自治体の管轄区域及び地方選挙に関する取り決めの変更

第四部 地方自治体による地域経済評価⁽⁹³⁾

第五部 広域戦略

第六部 経済繁栄委員会

第七部 地域連携協定 (MAAs)⁽⁹⁴⁾

第八部 建設工事請負契約

(3) 広域計画に関する制度改正の意義と政権交代による広域戦略の廃止

労働党政権による、上述の最近年の広域計画の改革の特徴としては、RSSとRESとの広域戦略への一本化およびその策定（改訂）手続の簡素化、LALsBの新設と位置づけ及び責任計画当局の新設、カウンティ等の自治体に経済情勢分析や評価を行う義務を規定したこと、この分野についても地域連携協定 (MAAs) の方式を導入したことな

(93) カウンティ・カウンシル及び一層制の自治体に対し、管轄地域の経済情勢の評価、分析を行うことを義務付けている。カウンティ・カウンシルは、下位の基礎自治体（すなわち、ディストリクト・カウンシル）と協力の上でこれを行うことが義務付けられている（69条）。

(94) 二つ以上の自治体の間で締結される法的地位を有する地域連携協定 (MAAs) の導入、目的及び権限について規定している。地域連携協定の内容は、国務大臣の承認を必要とする。

どが挙げられる。

とからは、広域戦略における、より一層の経済重視の姿勢を見て取ることができる。また、特筆されるのは、とであろう。については、政府の、公選議会化に代わる広域計画策定主体に対する民主的正統性を付与したいとの意向の現れであったと見ることができる。また、

とも考え合わせると、計画内容の実現のための主体は、相変わらずディストリクト・カウンシルやカウンティ・カウンシルに存することを強調して、民主的正統性を重視する立場を示したものと見える。

労働党政権のこのような努力は、2010年5月6日の総選挙の結果、保守党と自由民主党による連立政権が発足したことにより、その一部が無に帰すことになる。同月20日、連立政権が発表した新政権プログラム(The Coalition: Our Programme for Government⁹⁵)は、計画制度を管轄する「コミュニティ・地方自治」の項において、地方分権を推進し、国民の参加を促進することを宣言し、具体的には、次の方針を明らかにした。

- ・広域戦略の策定を取りやめ、住宅及び都市計画に関する決定権を、RDAから地方自治体へ戻す。
- ・全国で統一の簡素化された計画許可制度枠組みを策定する。
- ・ロンドンの政府広域事務所を廃止、その他の政府広域事務所(GORs)についても廃止を検討する。

また、同月25日に行われたクイーンズ・スピーチにおいて提案された法案のうち、地方分権・地域主義法案⁹⁶には、都市計画、住宅に関する

⁹⁵ Web上 (url = http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf.) で接することができる。

⁹⁶ Decentralism and Localism Bill.、なお、同法案には、既に発出された三地方自治体をユニタリー化する命令を無効とする旨の規定も盛り込まれている。

権限をRDAsから地方自治体に戻す旨の規定が盛り込まれた。

そして、同年7月、コミュニティ・地方政府大臣は、広域戦略を廃止する通知⁹⁷⁾を発出した。そこでは、広域戦略は、計画制度に不必要な官僚制度を付け加えるものであり、失敗であった、高価で、時間を浪費するものであった、人々に建物を建てることを促進するどころか、遠ざけるようなものであった、としている。

この通知は直ちに効力を発し、広域戦略は2004年法38条6項のいう「開発プラン」たる地位を失うこととなった。

これを受けて、同年8月、建築技師協会などの全国規模の29団体が「地方主義は計画についての、より大きな視点を見失ってはならない」とする表題のレター⁹⁸⁾を担当大臣宛に送付した。そこでは、地方レベルを超えた戦略的な思考が必要である分野（例：病院、交通リンク、廃棄物管理、洪水予防）があるが、国家的に最も重要な問題（住宅危機、経済復興、生物多様性の喪失、経済振興、農業など多岐に及ぶ）にも直面しており、これらに対しては、地方レベルにおいて単独で対処することはできない、としている。

更に、広域戦略の廃止の根拠条文として、2009年法の79条6項 “If the Secretary of State thinks it necessary or expedient to do so the Secretary of State may at any time revoke all or any part of a regional strategy.” が援用されていたことから、ある住宅建築業者から、この条文を根拠として大臣の通知によって全広域戦略を廃止することは違法であるとの訴訟が高等裁判所に提起され、認容された。

⁹⁷⁾ See, DCLG, *Chief Planning officer Letter: Revocation of Regional Strategies*, 2010.

⁹⁸⁾ Web上 (url = <http://www.rtpi.org.uk/item/3937> など) で接することができる。

この判決の効果として広域戦略は、依然、開発プランたる地位にあり有効であることとされたが、しかし、政府は、各地方計画当局あてに、現在⁽⁹⁹⁾審議中の地方主義法案 (Localism Bill) において広域戦略を廃止することを盛り込んでおり、このことが開発コントロールにおいて重要考慮事項として考慮されることを期待する旨のレター⁽¹⁰⁰⁾を発出した。

2. 地方計画に関する変容

時点が多少前後することになるが、ここでは、地方開発フレームワーク (LDF) に関連した最近年の動向について見ていくことにする。開発プラン文書 (DPDs) 策定過程 (すなわちLDF) については、直接的には、2007年のバーカー土地利用最終報告および計画白書「持続可能な未来のための計画」が問題点を指摘し、改革の原動力となった。この結果は、都市農村計画 (地方開発) 規則の2008・9年改訂およびPPS12の2008年改訂として結実した。

(1) バーカー土地利用計画報告

首相および副首相は、2005年12月に、イングランドにおける計画システムの再検討を委託した。調査事項は次の通りであった。

グローバリズムの文脈において、また、イングランドで既に始まっている改革を踏まえて、計画のポリシーや手続きが、どのように経済成長や繁栄 (その他の持続可能な開発の目標と平行して) をよりよく実現できるかを考察すること。特に次の点を評定すること。

- ・システムの効率性とスピードを更に改善させる方法
- ・企業の要望する柔軟性、透明性、予測可能性を向上させる方法

(99) 2010年12月22日時点。なお、法案は12月13日に国会に提出された。

(100) DCLG, *Chief Planning officer Letter: Abolition of Regional Strategies*, 2010.

- ・計画と生産力との関係、そして、計画システムのアウトカムがどのようにその持続可能な経済目的をよりよく実現できるか。
- ・持続可能なコミュニティの実現における、経済とその他の持続可能な発展の目標との関係

これを受けたバーカー土地利用計画報告の最終報告は、32項目の勧告から成っており、内容は、インフラ整備に関する許可申請の簡略化や上訴制度の改革提案など多岐に及ぶ。ここでは、「政策目標」及び「勧告」のうち本稿に関連する部分を以下に示す。なお、地方開発フレームワーク(LDF)の改革に関する具体的な提案は勧告15で言及されている。

政策目標⁽¹⁰⁾

最終報告は、計画システムが、一方でコミュニティの関与の保障や地方民主主義や環境の支持も含む広範な目的の実現を維持ないし拡大しながら、経済成長をよりよくサポートすることを保障するための勧告を設定した。主要なテーマは、システムの経済要因に対する責任を拡大すること、望ましい成果を実現することに伴う、システムの効率性の向上とコストの削減、適切な土地有効利用があることの保障、である。以下の7項目として考察された。

1. 持続可能な開発に寄与しながら、より市場への責任を果たすことを保障する
2. 環境を保護しつつ、土地は必要とされていることを前提にした、都市部の効果的土地利用
3. 民主主義的責任を果たす一方で、必要なインフラ整備の効果的実現を可能とすること
4. 効果的な地域の関与を保ちつつ、プライベート・パブリック双方

(10) Barker, supra note 73, p.4.

のセクターにとっての計画システムの現実性の増進、複雑性の除去、コストのカットを実現すること

5. 企業や申請者が期待するレベルへの迅速化・品質の向上
6. 決定の品質をアップしつつ、上訴制度において遅延を減ずるよう
に改善を行う
7. もっと責任的なシステムとすることをサポートするために、イン
センティブ、特に地方政府にとっての財政的なそれ、を増す。

勧告 ⁽¹⁰⁾

1. 地方政府・コミュニティ省は、意思決定のための政策枠組を、計
画主導の文脈の下、プランが時代遅れであったり決定しがたい計画
については利益をコストが上回ると信ずるに足る理由が存しない限
り認められるべきであることを明らかにするよう改訂するべきであ
る。
一つのやり方として、開発許可申請が関連の最新プランに適合して
いる場合、重要考慮事項が別のことを指示しない限りは許可される
べきであるという点を明記することである。プランが時代遅れであ
ったり決定しがたい計画については、環境・社会・経済などの開発コ
ストが利益を上回るといふ可能性が存しない限り、許可されるべき
である。
6. リージョン及び地方の計画当局は、経済的開発にもっと優先順位
を置いたPlanを策定するべきである。このことを達成するために、
以下のものが含まれるべきである。
 - ・ RESとRSSのより良い統合 - もっと長い目で、そして、証拠ベー
ス同士の整合性から見た拡張された整合 (alignment) を含む - こ

(10) id., p.159.

れにより、RESはRSSを先導する役割をみたされる。大臣は、RES政策をRSSの採択手続の一部としてみなすべきである。(以下略)

15. 地方計画当局や広域計画団体は、可能な限り迅速に、決定のために明確なフレームワークを規定するよう各々の開発プランを改善し続けるべきである。

地方政府・コミュニティ省は、新たな計画システムの背後の規則やガイダンスを緊急に見直し、現在の36-42ヶ月を12-24ヶ月以内に、適切な水準の地域の関与も保障しつつ、新世代のDPDsを達成することを可能とするべきである。新ガイドラインは2007年夏までに公表されるべきである。その際、その他の利害関係者、「よりよい規制主体」も含め、の見解も引きだされるべきである。

- ・ 持続可能性評価 (Sustainable Assessment) 過程の能率化、関連する高次政府の政策で要求されるものの除去または削減も含む
- ・ LDSをショートプログラム化するような効率化
- ・ SCIを「包括的約定戦略 (Comprehensive Engagement Strategy)」に協働させ、独立審査の必要性を除去するなどの作りかえ (refashioning)。
- ・ 補助開発文書 (SPDs : Supplementary Planning Documents) が実現しうるスピードの向上
- ・ リージョン、地方の各当局及び監察官は、「短い文書」という根拠的目的を広域・地方計画において実現することを保障すべきであり、国家政策を引き写ししてはならない。
- ・ 好ましいまたは受容されたステージは残し、形式的な要求や選択的段階は除去する。任意的選択は、効果的で焦点を絞った約定、特に計画を実現するためにバイタルであるか、によって決められるべきである。

- ・ 上訴規定のリフォームは、計画の全部や一部が裁判所において破棄されても、策定過程を最初からはじめなくてもいいように修正されるべきである
- ・ 新たな公の審査 (public examination) 過程は、効果的な精査と政策が証拠に基づいたものかどうか審査することを可能とするよう保障されるべきである。

(2) 協議書「地方開発フレームワークを合理化する」、改正規則および新PPS12

バーカーの勧告の実現に向けた協議は、協議書「地方開発フレームワーク (LDF) を合理化する」においてなされることとなった。この協議書の内容は、LDFの簡略化 (すなわち、地方開発文書 (LDDs) の内容自体の簡略化および策定手続きの簡略化) を狙いとするもので、具体的には、2004年都市農村計画 (地方開発) 規則およびPPS12の改正を通じて実現しようというものであった。

協議書「地方開発フレームワーク (LDF) を合理化する」では、Bパートにおいて規則改正の提案、CパートにおいてPPS12の改正提案がなされている。概ね、前者がLDFの手続きの簡略化を、後者が内容 (実体) の簡略化を提案している。

提案に対して重大な反対意見はなく、そのまま実現する結果となったが、これらの内容に関しては、以下に、協議書の必要部分を以下に掲げることとする。

協議書Bパート、規則改正草案について

最も重要な変更点は、開発プラン文書 (DPDs) と地域関与に関する宣言 (SCI) に関してなされる意見表明の時期が変更され (中間協議プロセスが削除され)、草案が大臣に提出される前に限定さ

れることになったことである。

B1. 協議の手順 (arrangements) の改善

DPD策定の「問題点と選択」、「選択オプション」という2つの段階を、公的機関と利害関係者が約定・契約することの要請への一本化 (規則草案26)。および、協議対象の利害関係者を (限定的に) 考慮することの要請。

B2. プランについての公式的な意見表明の期間を大臣への提出前の時点に移す (前倒し) (規則草案27) 及びサイト配置プレゼンテーションについて扱う過程の除去

また、検査期間を全体的に縮め、特に、提出と口頭ヒアリングと間の期間を減ずる (規則草案28)。

B3. 公式的意見表明後の変更の機会の設定

DPD草案を大臣に提出するに先立って (最初に戻ることをなしに、) プランを変更することを可能とする。但し、新たなプランを公式意見表明にかけることも可能としている (規則草案27)。

B4. 補助文書について、DPD以外の政策文書との関連で提示されることを許容する

政府や機関、RPB、カウンティ、その他の主体⁽¹⁰³⁾によって、開発の手助けのために準備されるかもしれない非制定法的補助的ガイダンスを提案 (新PPS12 para.6.3, 6.4)。このようなガイダンスは補助文書ではないが、同様な協議 (や持続可能性評価) が適用された場合、このようなガイダンスは決定において、重み付けが提供される用意がある (be afforded weight) とのことである。

B5. 行政的義務を減ずるような規則変更

(103) 特別自然美観地域協会 (National Association of Area of Outstanding Natural Beauty) などが想定される。

協議書 Cパート PPS12の改正について

PPS12の改正については、内容を簡略化し、全体として現行バージョンよりも大幅に短縮（本体のみで68頁の文書を全体で30頁に短縮）した。その際、単にプロセスに関する素材（例；規則草案の手続きに関する敷衍など）は別途マニュアルに記述するようにし（定期的にアップデート可能としてある）、これに対し、PPSには、単に、政策文書および政府が何を達成してほしいのかのみ規定することとした。

改正内容は多岐にわたるため、協議書の提案の重要部分について以下に挙げることとする。

C1. DPDの適時的発出の必要性の強調

地方計画当局は、コアストラテジーについての進捗について生に (live) 公に知らしめなければならない。

C2. 地方当局の高度な戦略策定の一部としてのLDF

本提案は、新たな空間計画システムは、そのツールを経済的、社会的、環境の持続可能性を達成するための彼らの総合的戦略を達成する手段として使用する地方当局に拠っている。であるから、LDFコアストラテジーが、その他の地方政府やパートナーシップの戦略と強く結びついていることが重要であるとしている。新PPS草案は、この問題およびコアストラテジーがカウンシルの場の形成の役割の核心にあることに力点を置いており（新PPS12.P.4）、このことについて適切に理解することが地方当局がサウンドなプランを長きにわたって産出することを保証するとしている。

C3. どのようなDPDsを産出するかについての、より大きな柔軟性

この変革は、同じ目的を達成するためには、潜在的により少ないプランを要求することを意味し、キーサイトのより速い実行プロセスが可能となるとの理解の下で、新PPS草案は、その他のどのよう

なDPDsが必要なのかについて地方当局が決定することの助けとなる要素を提案している (新PPS12 para.5)。

C4. コアストラテジーにおける、戦略サイト配置の、より大きい柔軟性

旧PPS12para2.16は、コアストラテジーとはサイト配置を作ることではないとしている。

このことには、コアストラテジーは通常最初に産出されるので、キーサイトの展開 (delivery) が進行するというアドバンテージが加えられる。

また、遅延を防止し、インフラ整備を促進するなどのメリットもある。(新PPS12 para.4.6 "Strategic Sites")

C5. DPDsの複雑さと数を減ずる (新PPS12 para.4.30以下 "should no repeat or reformulate")

C6. サウンドネステストの再提示 (新PPS12 para.4.52 "Soundness")

C7. コアストラテジーを支持するインフラの提供が約定を成功裏に導くために必要であることを明確にする (新PPS12 para. 4.8 "Infrastructure")

C8. コアストラテジーのスパンを15年に伸ばす (新PPS12 para.4.13 "Period of operation")

(3) 地方開発フレームワーク改革に関するまとめ

最近年の地方開発フレームワーク (LDF) の改革に関して、上述の制度改正の主たる内容・特徴としては、その策定手続及び内容の簡略化であるということに尽きる⁽¹⁰⁾。

(10) この点について、広域戦略の策定手続の改革 (同様な計画が存続するのなら)

計画における地方計画団体の役割については、新PPS12の冒頭に、「地方当局は、そのコミュニティをリードする上で重要な役割を担っている。それは、村、街に繁栄を生みだし、地方のアイデンティティと市民の誇りを強化することである。(para.1.1)」と位置づけられ、「計画システムは、地方当局および、LSPsやLAAsを通じて協業するよう構成された選出メンバーに、より強いリーダーシップの役割を提示し要求している。(para.1.6)」と言及されているなど、その重要性やリーダーシップが強調されている。

他方、国家あるいは広域戦略への整合を図ることも強く要請されている。地方のコアストラテジー等を策定する際には、政府の監察官 (Inspector) はコアストラテジー等が健全 (sound) であるかを決定する⁽¹⁰⁵⁾ことになっているが、この健全性のテストについても簡略化された次の規定が再提示された。「コアストラテジーが健全であるというのは、正当であり、効果的であり、国家政策と首尾一貫しているということである。(para.4.52)」。この簡略化と再提示は、記述されている内容をより強調するものと見るべきであろう。

おわりに

本稿の、特に、で見えてきたことをまとめると、以下の通りとなるであろう。

広域空間戦略 (RSS) に関しては、いったんは、その策定主体が責任広域当局に整理され、より経済指向な広域戦略 (RS) への一本化及び

とともに住民の参加がどの程度保障されるのかについて注目する観点からは重要な論点であるが、本稿の主題から逸脱することであるため、別稿において論ずることとしたい。

⁽¹⁰⁵⁾ 監察官によってSoundnessが否定されると、地方当局は計画案を修正して再提出しなければならない。

策定プロセスの整理が試みられた(2009年法)。その背景にあったのは、グローバル化する経済状況における、経済発展への希求と持続可能な発展の実現であり、実現可能性へのウエイト付けの観点からも、広域というスケールがこうした問題に効果的に対処するための規模として適切であるとの理解が背景にあった。しかし、そのリージョンという規模の必要が、従来からあった民主的基盤を有する地方政府という形態からはみ出した領域における計画の策定・実施を要請することとなった。労働党政権は、上記課題への効果的な対処の必要を重視し、その民主的正統性如何についてはしばらく等閑視しつつ、広域レベルの団体(RPB)に権限を与える方策を選んだ。その後、RPBとして想定していた広域会議の公選議会化を試みたものの住民投票で頓挫したため、新たに地方政府リーダーズ委員会(LALsB)を発足させることとしたが、その構成員の間接代表的性格ゆえ民主的正統性の観点からは広域協議会の時代とほぼ変わるところはない⁽¹⁰⁰⁾。そして、このような政策は、保守党連立政権の採用するところではなく、目下のところ、広域戦略は廃止される運命にあり、およそ都市計画に関する権限は地方政府に返上されることが予定されている。

地方開発フレームワーク(LDF)に関しては、労働党政権下において、その策定手続きと内容について大胆な簡素化が図られた。その動因には、上述の経済情勢を背景として、計画システムが経済発展に何としてでも寄与しなければならないという強い観念があるようにみえる。

各地方政府の都市計画権限については、労働党政権下において、まず、カウンティ・カウンスルについては、基本計画の策定権限が廃された(わずかに、廃棄物や埋蔵物地方計画の策定権限が残された)一方で、

⁽¹⁰⁰⁾ 従って、広域の構成住民が、その広域のRSへ関与できる権限は、相変わらず間接的なものでしかない。

経済アセスメント義務が課された（2009年法69条）。なお、保守党連立政権下においても、カウンティ・カウンシルに対して何らかの新たな、広域戦略に代替するような権限が付与されるのか否かは不明である。

ディストリクト・カウンシルの権限については、2004年法施行以来、実質的な変化はないが、労働党政権下では、実際、中央政府の計画への整合性を強く要請されていた⁽¹¹⁷⁾ことと比較して、新政権の地域主義の方針の下、地方の権限が強化されることが予想される。

いずれにせよ、目下のところ、新政権プログラムにより、今後どのような制度改革が行われるのか不透明な部分が多い。そこで、現時点におけるまとめとしては、これまでの作業で明らかになったいくつかの点についてコメントを述べるに止めざるを得ない。

まず、保守党連立政権は、広域計画のメリットよりも計画主体の民主的正統性の方をより重視しているように見える。しかし、これまで見てきたとおり、広域レベルで対応した方が効果的であるような課題は依然として存在しているのであるし、広域戦略が廃止され、その部分の都市計画権限が地方政府に返上されることになったとはいえ、従来のリージョンの計画権限が、果たして、どのような形態で範囲内のカウンティ・カウンシル等に移転されることになるのか、イメージしがたい。他方で、EUに対して、ESDPに沿って広域計画をこれまで推進してきており、構造改革基金を受けてきたという立場を容易に転換できるのかどうかという課題もあろう。そうすると、名目上は廃止されたとしても、何らかの形で広域レベルの空間計画は存続するのではないかと考える方が現実的ではないだろうか。

また、民主的正統性の確保に関しては、次のことを指摘したい。それは、政権が代わったとしても、構造的に存在し続けるであろうと考えら

(117) 前述のSoundnessのテストを参照。

れる問題である。すなわち、広域計画（あるいはそれに代わるもの）は国家政策に従うこと、開発プラン文書（DPDs）は広域計画、国家政策との整合性が要求される。この図式が変わらないとすると、地元住民の意向と国家政策が異なるときは、国家政策が優先することになる。ここでイギリス流の、個別の統制（開発コントロール）の際の調整を当てにすることは、広範な裁量の存在を前提とすることであり、計画主導に反する結果につながる。逆に、開発指向の立場で、迅速な解決を図るとすると、民主的手続きをスポイルしてしまうことにつながってしまうという懸念がある。逆に、地方（ディストリクト・カウンスル）の決定権を強化すると、今度は、広域においてこそアドバンテージがあるとされる交通、雇用等に関係する諸々の事項について、地方の決定が優先してしまい、広域内における整合がとりにくくなるという事態が生じ得る。新政権には、広域計画の導入と広域計画団体の創造自体に内在する民主性の軽視という問題⁽¹⁰⁸⁾に対する批判的な立場からの、広域計画団体に代わる調整メカニズムの創造が期待されることになろう。なお、このことに関し、2008年法で規定されたMAAsという手法を新政権がどのように取り扱うのかという点も注目される。

また、新PPS12についての問題であり新政権下においては未知数であるが、計画の内容自体が簡略化されたことにより、主導するべき計画プランの内容が貧弱になってしまった場合にも、裁量の余地が増え、やはり計画主導に反してしまうことになってしまう⁽¹⁰⁹⁾。

(108) マーシャルは、広域計画政策が地方政府から権限を奪い、民主的影響を中央政府からも広域団体からも取り去り、地方や民主的影響からの開度を狭めた、と批判する。See, Marshall, *supra* note 51, p.467.

(109) 政府の進めている、開発プランにおいて「証拠ベース」を重視する考え方（参照、新PPS12. para.4.37）は、この点についての一つの解決案の提示と見られることも可能であると思われる。

次に、労働党政権下における制度改正に対してなされたものであるが、市場への責任の強調と環境の保護との対立の調整という観点からの指摘がある。とりわけ重要な課題として、上記どちらの目的も達成できないときには、どちらが妥協するべきであるかについてどのように決定したらよいのかという問題がある。パーカー報告に対しては、「特定のサイトを保護し戦う必要があることに気づいていながら、持続可能な開発の2本の足の折り合いをつけるための困難な課題とりあつかう形式を持ち合わせていない」という指摘⁽¹¹⁰⁾がなされていた。その帰結である新PPS12にも、どうやらその形式は欠けているように見える。この問題も、新政権下においても、解決されるべき問題として存続することになる⁽¹¹¹⁾。

(110) See, “Current topics”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2007, MAR, p.322.

(111) 特に、新政権の進める地域主義が、開発プラン文書 (DPDs) の有効性に関する司法上の争いを、今後、どのように方向付けてゆくのかという問題がある。国家政策に整合しない開発プランの有効性をめぐる争いについて、地域主義や広域戦略の廃止がどのように影響を及ぼすのか、そして結論が、新政権の企図したところと一致するのかについては極めて興味深い問題であるが、この問題は別稿において考察することとしたい。

本稿は、平成21年度科学研究費補助金基盤研究B「イギリスにおける行政サービス提供主体の多様化と行政法の変容に関する研究」(課題番号19330009、代表、榊原秀訓・南山大学大学院法務研究科教授)を受けた研究成果の一部である。