近年イギリス都市計画におけるデザイン管理の支援システムに関する研究

CABE（建築都市環境委員会）設立の背景に着目して

STUDY ON SUPPORT SYSTEM FOR DESIGN CONTROL
IN UK PLANNING SYSTEM SINCE 1990S

Conditions of the establishment of CABE

坂井 文*

Aya SAKAI

This paper explores the ways in which planning system controls development design, by focusing on the conditions of the establishment of a support system to control development design in UK in 1999. Since 1990, UK urban policy and planning policy have constantly referred the importance of design control to deliver sustainable developments. However, the government reform program progressed by Thatcher and the successors have developed difficulties to maintain enough planners and architects inside of public authority, particularly to control development design. The reconsideration of design control system finally established the Commission for Architecture and Built Environment (CABE). Through the research on the process of the establishing CABE, this paper demonstrates the following key points to develop a support system for design control. They are the importance of presenting planning policy to make consensus and partnership among plural public institutions, and the importance of establishing a system to provide free information and technique to local authorities and also the public.

Keywords : Design control, Design review, CABE, Urban Policy, Sustainable Development

デザイン管理、デザイン審査、建築都市環境委員会、都市政策、サステイナブルな都市開発

1. 研究の背景

2005年に発表されたイギリスの新しい都市計画指針、PPS1 (Planning Policy System1) には、都市計画におけるデザインの重要性が明記されている¹⁾。PPS1によって廃止された、それまでのPPG1(Planning Policy Guidance1)においても、デザインの重要性が1992年の改訂から含まれていた²⁾。都市計画指針の改訂に影響を与えると考えられる都市政策についても、1994年の持続可能な開発に向けた政策³⁾においてデザインの重要性が言及され、1997年に誕生した労働党政権による、良好な都市環境とデザインの創造を目指した都市政策⁴⁾がすすめられている。こうした都市計画指針や都市政策に頻出する「デザイン」とは、後に述べるように、表層的なデザインではなく、空間利用計画の形態的側面のすべてを含んだ概念として言及されている。

一方で、イギリスの都市計画制度においては自治体による法定プランと非法定の都市計画補足ガイドによる開発計画の許可審査が行われており、非法定プランであるデザイン・ガイド等の設置や、法的拘束力のないデザイン審査によってデザイン管理が行われてきた。しかしながら1980年代のサッチャー政権以降、継続的にすすめられている公共サービスの効率化と質の追求、また公共部門のスリム化をめざした行政改革の結果として、1990年代より自治体内の専門

職員の確保が課題となり、都市計画制度を実行するうえでも、専門知識を持ち合わせた地方自治体職員の確保が課題となっていた。

つまりイギリスの都市計画制度のうち、特に計画許可の決定権が移管された下位自治体においては、自治体内に一定数の専門職員を確保することが難しい現状があるなかで、新しい都市計画指針に沿って計画許可審査を行う必要に迫られていた。専門知識をもった人材の不足に対応しながら、新たな指針に対応する専門知識と技術の蓄積を図るための方策のひとつとして、開発計画のデザイン管理について自治体に対して指導する他、影響力が大きい開発計画についてはデザイン審査を行い、建築・都市環境の調査研究の蓄積を広く提供する政府のサポート組織が設立された。

日本においても、地方分権の流れから地方自治体の裁量が増す一方で、その人員数が大幅に増加するとは考えにくく、イギリスのような業務の質と量の拡張と自治体職員の数の制限という課題が起こることが想定される。実際、最近の都市計画制度の再構築の議論⁵⁾においては、分権化への対応が論点のひとつとなっており、現実的に業務を受け入れる側に十分な技術や財源があるのか、という点についても議論されている。景観法の活用状況を例にとれば、各景観行政団体が景観計画の策定に時間を要していることが指摘⁶⁾されているが、景観計画の策定や景観計画区域内の開発計画のデザイン

* 北海道大学大学院工学研究科 准教授・Ph. D.

Assoc. Prof., Course of Architecture, Faculty of Engineering, Hokkaido University

誘導については一定の技術と情報が必要と考えられる。共有可能な技術と情報を一元的な組織から提供しながら、各地の個別の問題に対応するしくみによって、各自治体の業務を補完するシステム構築は対応策のひとつと考える。また景観法をはじめ歴史まちづくり法などの複数の省庁との連携によって都市計画に関連する法律が近年制定されているが、今後その活発な展開を促すための運用システムの構築のためにも、都市政策を中心とした様々な政策における総合的かつ継続的な言及も必要であると考えられる。

こうした背景から、イギリス政府がデザイン管理について指導する政府のサポート組織を形成した経緯と、その形成を導いた近年の都市計画の政策や指針におけるデザインの重要性についての言及の変遷を明らかにすることは、日本の都市計画制度の再構築の議論に対して知見を与え意義があると考えられる。

2. 研究の目的と方法

そこで本論においては、近年イギリスにおける都市政策の変遷をデザインについての言及に焦点を当てながら提示すると同時に、新しい都市計画制度をすすめるためのサポート組織の必要性があった状況と、その対応として構築された組織の形成経緯について明らかにし、自治体の開発計画のデザイン管理をサポートするしくみを構築する方策について考察することを目的とする。

構築された都市計画制度のサポート組織として本稿が対象とするのは、1999年にそれまでデザイン審査を行ってきた王立芸術委員会(Royal Fine Art Commission, 以下 RFAC)を再構築して設立された建築都市環境委員会(Commission for Architecture and Built Environment, 以下 CABC)である。CABC は、主に都市計画コンサルタント業務を遂行する政府の外郭団体として、公共及び民間による開発計画の良好なデザインを導く役割を担い、自治体に対して開発計画のデザイン管理について指導し、公共団体や民間企業によって計画された開発計画のデザイン審査を行うほか、建築・都市環境の調査研究やデザイン教育にも関わっている。CABC による地方自治体への技術支援によって、開発許可の申請審査にかかる時間が短縮されたことや、CABC の活動が普通のまちや村の開発計画の質のレベルを維持することに貢献していると、2005年にはイギリス議会の特別審議会によって、その五カ年の活動が評価されている⁷⁾。

なお、イギリスのデザイン・ガイド等の設置による開発計画のデザイン・コントロールについては、西山による1980年代までのデザイン・ガイドやデザイン・ブリーフについて論じた論文⁸⁾や、満岡らによる最新のデザイン・ガイドについての論文⁹⁾、佐藤によるデザイン・ガイドにおける「囲み」に着目した論文¹⁰⁾、中井らによる非法定プランの役割を明らかにした論文¹²⁾、によってその内容や意義については明らかになっている。また、国外においてはパンター¹¹⁾によって1985年までのデザイン・コントロールの変遷について明らかにされている。これに対して、本稿は近年イギリスにおけるデザイン・コントロールの支援システムについて明らかにするものである。また、イギリスの都市計画制度に関しては、前述の中井らによって1997年末までの制度について明らかにされ、また中井¹³⁾によって都市計画制度における都市美の扱い方の変遷が産業革命直前から1990年代まで提示されているが、本稿はCABCの設立された1999年を中心にその後現在までの、イギリス都市政策および都市計

画指針におけるデザインについての言及の動向について扱うものである。またCABCについての論文として、CABCの主な事業のうち特に、エヌエイブル事業(CABC内において自治体に対するデザインに関する技術援助事業は、エヌエイブル事業と呼ばれている)とデザイン審査について言及した論文¹⁴⁾があるが、本研究の対象とするCABC設立の背景について明らかにしたものはない。

研究方法は、現地における文献調査とヒアリング調査によるものとする。文献調査は、副首相府(Office of Deputy Prime Minister、以下 ODPM)、環境運輸省(Department of Environment Transport Regions, 以下 DETR)、文化情報スポーツ省(Department of Culture, Media and Sport, 以下 DCMS)、イングリッシュ・ヘリテージ(English Heritage、以下 EH)、CABC による調査報告書を中心に行う。また、ヒアリング調査は2007年3月にロンドンにて、CABCの調査業務担当者とRFACの元審査員に行った^{注1)}。

以下、近年のイギリス都市政策および都市計画指針におけるデザインについての言及の動向を3章に整理する。次に、これまでのイギリスの開発計画のデザイン管理について、特に近年の現状(4章)とRFACによるデザイン審議会(5章)について明らかにしながら、6章にてCABCの活動内容を概観し、最後に自治体の開発計画のデザイン管理をサポートするしくみづくりについて考察する。

3. 都市政策におけるデザイン重視の傾向

デザインについて言及している都市政策や都市計画指針を、1990年以降について整理したものが表1である。1989年に発表されたチャールズ皇太子による*A Vision of Britain* (英国のビジョン)¹⁵⁾は、開発によって英国の多くの場所で従来の景観が失われてきたことを、広く国民に訴えることとなった。1990年には政府も、環境白書*This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy* (共有遺産：英国の環境計画)のなかで、都市計画による開発計画のデザイン管理が必要であると説いている¹⁶⁾。

1990年代には、英国の都市計画指針であるPPG1が二回改定されているが、特に1997年には次のようにデザインについて記述されている。「良質で望ましいデザイン計画が、すべての開発プロセスにおける目的となるべきである。良質で望ましいデザインとは持続可能な発展を助け、既存の環境の質を高め、企業と投資を引きつけ、さらに市民としての誇りを高め、生活の場所の認識を強くさせるものである¹⁷⁾。」持続可能な環境創造のためにも、良質な開発デザインが必要であると言及していることがわかる。

1997年のPPG1の改訂版は、政府が支持する「持続可能な都市開発」「ミックス・ユーズ」「デザイン」の3つの都市計画の方向性に着目し改訂する¹⁸⁾としており、デザインについて多く言及している。例えば、開発申請者に対してデザインへの考慮を次のように要求している。「開発申請者は、開発計画書の中で良質で望ましいデザインをどのように考慮しているかを示す必要がある¹⁹⁾。」自治体に対しては、特定のデザインに誘導することはないとしながらも、地域固有のデザインを重視し、周囲との調和をもったデザイン管理を行うよう求めている²⁰⁾。

2000年の都市白書は、都市の活性化を目指す3つの指標として「良好な都市環境とデザインの創造」「未利用地の活性化」「持続可能な環境の創造」を挙げ、この指標の実現のために「都市計画の改革」

表1 1990年以降のイギリスの都市政策や都市計画指針にみるデザインに関する記述
(濃いグレー部分はCABE設立に関する事項、薄いグレー部分は都市計画指針に関する事項、を示している。)

年	発行者	タイトル	デザインに関する記述	動向
1990	DoE	This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy	環境白書。よいデザインは、どのような建物であろうと、建物に関わるすべての人の責任である。(para8- 22)	都市政策や計画指針におけるデザインについての言及
1992	DoE	PPG1 の改訂		
1994	DoE	Quality in Town and Country	都心部の活性化のためには、優れた都市デザインや複合的な開発が必要である。	
1997	DETR	PPG1 の改訂	良質で望ましいデザイン計画が、すべての開発プロセスにおける目的となるべきである(para15)	
1999	9 月	CABE 設立 (DCMS と ODPM によって設立)		
1999	UTF	Towards an Urban Renaissance	リチャード・ロジャース率いるアーバン・タスク・フォースによる提言書	都市白書に向けた動き
2000	DETR	The State of English Cities	都市開発の社会的、経済的影響力について調査報告書	
2000	DETR	Our Town and Cities	都市白書	
2000	DETR& CABE	By Design –Urban design in the planning system	このガイドは地方自治体によりよいデザインを生み出すためのデザイン政策の方策を紹介するものである。(p.9)	CABE と政府機関の共同調査→ デザイン重要性の啓蒙
2001	EH& CABE	Building in Context: new developments in historic areas	歴史的価値のある地区における開発事業の周辺環境との調和の必要性について	
2001	5 月	各自治体に対して DETR よりデザイン審査についての通達 a letter form DETR to local planning authorities		
2001	CABE& DETR	The value of urban design	質のいいデザインは、長期にわたってコストパフォーマンスに優れているという、デザインが経済にもたらす効果をケーススタディーを通して示している。(pp.45-51)	デザインの重要性の裏付け→デザインの価値について調査報告・賞の設定
2002	CABE	The value of good design	経済的・社会的な価値を高める建築物と公共空間のデザインについて	
2003	CABE	Better public building award	ブレア首相による公共施設デザイン賞の設立	
2003	CABE	CABE Space 設立 (CABE の姉妹組織)		
2003	ODPM & CABE	Safer Places –the planning system and crime prevention	安心・安全なまちづくりにおけるデザインの重要性について	中央政府の指針→ CABE によるデザイン指針の提示
2003	ODPM & CABE	Planning and Access for Disabled People: A good practice guide	多様な社会参画をめざしたまちづくりのためのデザインについて	
2004	CABE	CABE responds to draft PPS1	ODPM による PPS1 の改訂版案について CABE からの意見書	
2005	ODPM	PPS1:Delivering Sustainable Development (PPG1 の改訂)	質のいいデザインは質のいい都市計画と不可分である。(para.33)デザイン誘導は、計画のデザインの詳細ではなく、開発のスケール、密度、ボリューム、高さ、景観、配置計画やアクセスについて指導するものであり、近隣、さらに広い地域の環境に合わせた開発を行うよう指導する。(para.38)	
2005	ODPM	The Role and Effectiveness of CABE	国会・下院より CABE の 5 年間の実績について諮問を受けた ODPM による答申書	CABE の活動評価
2005	4 月	スコットランドに CABE と同等の組織、Architecture and Design Scotland が設立。RFACfor Scotland を継承		
2006	1 月	CABE は法定行政組織と位置づけられる(これまでは非法的行政組織。法的拘束力を持たないコンサルタント業務内容は据え置き)		

DoE (環境省、Department of Environment)、DETR(環境・運輸・地域省、Department of Environment, Transport and the Regions)、UTF(アーバン・タスク・フォース、Urban Task Force)、EH(イングリッシュ・ヘリテージ、English Heritage)、ODPM (副首相府、Office of the Deputy of Prime Minister)

を目指すとしている²¹⁾。「都市計画の改革」は、効率的な土地利用、住宅供給の充足、都市サービスの充実、公共交通の改善の4項目に「良好なデザインの建築物、街路、公共オープンスペースの創造による都市環境の改善」が加えられ、本来都市計画が目指してきた都市環境の整備にデザインの重要性が加わり、生活環境の質の改善が目指されていることがわかる。

2000年の都市白書以降、CABEはEHやODPMなどの都市政策に関連する政府外郭団体や省庁と共同で、歴史的価値のある地区の開発事業を進める際に考慮すべき点や、安心・安全なまちづくりにおけるデザインの重要性などについての出版物を発行しており、これまでの部分的なデザイン・ガイドよりも広くデザインの重要性を具体例とともに提示している。

同時に、良好なデザインがもたらす効果についての報告書を複数発行することによって、デザインを重視した政策をすすめる意義についても啓蒙している。*The Value of Urban Design*(都市デザインの価値)と題した調査書²²⁾は、デザインが経済にもたらす効果についてケース・スタディーを通して提示しているほか、2002年にはCABE単独で、*The Value of Good Design*(良好なデザインの価値)²³⁾を発行

しており、公共施設の種別ごとにデザインの重要性を明記している。

こうした流れを受けて順次改訂されている都市計画指針のうち、2005年に発表された都市計画指針PPS1は、持続可能な都市開発をすすめるために自治体に取り組むべき都市計画として次の6点を挙げている。つまり①ディベロップメントプラン(自治体の都市計画マスタープラン)は環境、経済、社会的に持続可能な計画とする、②ディベロップメントプランは地球温暖化に配慮した計画とする、③空間利用計画のアプローチをとる^{注2)}、④質の高いデザインによる開発計画を増進する、⑤ディベロップメントプランの情報開示をすすめる、⑥市民参加を促進させる、である。④については、さらに7項目の取り組みべき方針を挙げ、デザインのどのような領域まで言及するのか示している。例えば、「建築物の外観は質の高いデザインの創造の重要な要因ではあるが、デザイン管理が目指すところは、人と土地のつながりや都市と郊外のあり方、また自然環境への影響など、デザインの美的な側面を越えた項目である²⁴⁾」と周囲のコンテキストとの調和に考慮することや、「デザイン管理は、開発計画のデザインの詳細について言及するのではなく、開発のスケール、密度、ボリューム、高さ、景観、配置計画やアクセスについて指導す

るものであり、近隣、さらに広い地域の環境に合わせた開発を行うよう指導する²⁵⁾」と表層的なデザインではなく、デザインとは空間利用計画の形態的側面をすべて含んでいることを示している。

4. 自治体によるデザイン・コントロール

近年のイギリス都市計画指針や都市計画政策においてはデザインが重要視されてきた動向を示したが、実際の都市計画制度においては、法定のディベロップメント・プランの策定と、それを補完する非法定のデザイン・ガイド(Design Guidance)やプランニング・ブリーフ(Planning Brief)の設定や、デザイン・パネル(Design Panel)の設置によって開発計画の許可審査が行われてきた。

デザイン・パネルは、開発の許可申請の際の審査を行うことを目的として自治体内に設置されている非法定の審査会である。形式は自治体によって様々であり、自治体内の職員で形成された内部の審査委員会である場合や、住民も参加し議論するフォーラムのような審査会の形式も存在する。2001年に行われた全国の自治体に対する調査²⁶⁾によれば、全自治体の23%が設置している。設置していないと答えた自治体の半数以上がデザイン・パネルを必要としており、そのうち自治体内部になくとも、広域地域内にあることを半数以上が望んでいる。

図1 デザイン・パネルの設置の有無、及び、設置する場合に設置を希望する場所 (CABE(2001) p.4 より作成)

デザイン・ガイドとプランニング・ブリーフは、各自治体が発行する非法定の都市計画補足ガイドで、開発計画のデザインについて自治体側の方針を示している。従来、魅力的な開発計画の促進のほか、開発審査に要する時間を短縮する、また開発不許可を少なくする、といった役割があった²⁷⁾。デザイン・ガイドの種類を大別すると次の3つとなる。つまり、保全地区の保全要綱(Conservation Area appraisal)、特定地区のデザイン骨子(Area Based Design Frameworks)、項目別のデザイン・ガイド(Topic Based Design Guidance)である。デザイン・ガイドによって示されているのは、保全地区の建築デザイン、サイン・広告デザイン、店舗入り口や住宅の増築部分のデザイン、等の建築物のデザインについての自治体の方針である。一方、プランニング・ブリーフには自治体の開発計画に対する方針が、大別して一定規模の開発か特定地域の開発について設定されている。プランニング・ブリーフは敷地計画や密度等の多くの項目を含む空間利用にまでおよんで言及している²⁸⁾。

近年、こうしたデザイン・ガイドやプランニング・ブリーフ(以下まとめて都市計画補足ガイドとする)の設置状況に変化がみられている。2001年時点で全国の自治体の81%が都市計画補足ガイドを

用意しているが、2001年時点で過去2年間の間にはほとんど設定されていないことが明らかとなった²⁹⁾。都市計画補足ガイドの作成は、自治体内の職員によって作成されるものが大半を占め(59%)、コンサルタントと共同で作成すると答えた自治体は34%であった。これまでの建築物のデザインや開発計画に対する方針のみならず、将来的にサステイナブル・デザインや安心・安全のための街づくりのデザインなどについてのガイドが必要であると自治体は感じていることが、前述の2001年の調査から明らかとなっている。

同時に、自治体職員からは「都市計画補足ガイドは開発を不許可にするだけの実効力を持ち合わせない」³⁰⁾といった非法的なデザイン管理の問題が挙げられていた。実際、開発許可の段階において、デザインの問題を根拠に不許可にするケースが少ない事実が明らかにされている³¹⁾。2002年度の統計によれば、自治体の平均不許可件数は1年間に311件であり^{注3)}、そのうちデザイン問題を根拠に開発を許可しないケースは、図2に示されているように20件にも満たない。その理由について自治体職員は、「デザインについて判断するだけの十分な自信がなく、開発の不許可の際の理由とできない」「デザインの判断は主観的になりがちで、開発許可の判断の要素としては難しい」等の回答をしている³²⁾。こうした回答は、「自治体内のデザイン管理に関わる専門知識を持ち合わせた人材の不足」(図3、図4参照)や、「デザインに関する問題についての研修の不足」(図5参照)といった同調査で得られた結果と密接に関連している、と同調査は考察している。

つまり、開発計画のデザイン管理を補足ガイドによって促進し、許可審査の際にチェックするという都市計画行政を維持するためには、人材やその教育について課題があることが明らかとなり、デザイン管理を促進する近年の都市計画指針及び都市計画政策の動向と、実行する都市計画制度の間にずれが生じていたことがわかる。

図2 1年間にデザインの問題を根拠に不許可にした開発申請数 (CABE(2003)p.8 より作成)

図3 アーバンデザインの専門教育を受けた職員が在職するか否か (CABE(2003)p.3 より作成)

図4 建築士の資格を持つ職員が在職するか否か (CABE(2003)p.3 より作成)

図5 デザインに関する問題についての講習会開催の頻度 (CABE(2003)p.7 より作成)

5. RFAC によるデザイン審査

各自治体によるデザイン管理のほかに、イギリス中央政府においては、DCMS の諮問機関である RFAC が開発計画のデザイン審査を行ってきた。1924 年に設立された RFAC は、アメリカ各地で広まった都市美運動 (City Beautiful Movement) を支えるために設立された Advisory Art Commissions を手本に組織されたといわれている^{注4)}。当初、景観に影響を与えと考えられた、次の 3 項目に該当する開発についてデザイン審査を行う諮問機関と位置づけられた³³⁾。つまり①新築の建築物、橋梁、オープンスペースのデザインとその配置計画、②公共建築と歴史的建造物の改修・改築、③記念碑のデザインとその配置、についてである。最初の 10 年間の活動を見ると、①の橋梁について 22 件、②の公共建築物について 22 件、歴史的建造物について 9 件、③の記念碑について 13 件となっている³⁴⁾。1996 年に行ったデザイン審査の対象についても、橋梁デザインが審査総数 (145 件) の 1 割に当たり、橋梁デザインについてのデザイン審査が伝統的に行われていることがわかる。デザイン審査の事例として示した図 6 の写真については、審査前のデザインについて、橋桁が厚いこと、背後に建つ産業構造物を考慮した橋脚の配置になっていないこと、の 2 点が指摘され、橋桁を薄くし、周辺構造物を配慮した橋脚の配置に変更、という改善が行われたと報告されている³⁵⁾。

RFAC は、1944 年にはシティー区の戦災復興計画に対して助言するなど、マスタープランについても言及していたことがわかる³⁶⁾。しかし戦災復興の時代には、開発優先の立場からデザイン審査に対する批判的な意見が強く、RFAC の活動は停滞する。RFAC が法定の DCMS の諮問機関 (開発許可の審査過程を左右する力はない) として、デザイン審査の活動を再開したのは 1980 年台からであった。当時の RFAC のデザイン審査の対象は、次の 4 項目の開発計画であった³⁷⁾。つまり、①大規模な公共施設など国家的に重要なプロジェクト、②国民全体にとって重要な敷地のプロジェクト、③周辺環境に影響を与えるプロジェクト、④都市再生プロジェクト、である。

1990 年代には、年間平均 331 件のプロジェクトが、自治体か開発主体者によって RFAC に持ち込まれ、そのうちデザイン審査の必要性のある計画案が上の①～④の対象項目に沿って平均 145 件に絞られていた^{注5)}。RFAC の委員会によって行われるデザイン審査は、開発計画の責任者によって計画案についての口頭発表が行われた後、委員会の助言が書面によって送られた。助言への対応については、開発計画の責任者と RFAC によるその後の協議にゆだねられるが、記録を残し、助言を拒否した場合には書面による説明が求められることもあった。(図 7 参照) 特に開発計画が公的機関によるもので、RFAC の助言を拒否した場合には、その長たるものが公の場で答弁をする必要が生じることもあった。例えば、防衛省が管理する土地の開発計画について RFAC の助言を回避した場合、大臣に対して国会での答弁を要請される可能性があった。デザイン審査の他に、RFAC はデザインについてのガイドの発行を 1986 年以降、1 年にほぼ 1 冊の頻度で発行している。(表 2 参照)

しかしながら、その活動は限られたメンバーによる閉鎖的なものであり³⁸⁾、公平性や情報公開等の点で問題が指摘され³⁹⁾、保守党から労働党への政権交代にともない大幅に見直されることとなった。1998 年、DCMS が財政見直しのレポート⁴⁰⁾において「RFAC のデザイン審査機能を含む新しい全国レベルの組織を立ち上げる必要が

図 6 RFAC のデザイン審査によって変更された橋梁デザイン (上段:変更前、下段:変更後) (RFAC(1997)The 34th Report より転載)

助言 40%	再考要請 40%	問題なし 20%
完全に 30%	部分的に 50%	対応なし 20%

図 7 RFAC による審査結果 (上段) と結果に対する被審査者の対応 (下段) (Ministry of Defense (1997) Town planning issues: Royal Fine Art Commission, p. 9 より作成)

表 2 RFAC によるデザインについてのガイドの発行

年	タイトル	日本語訳
1986	Design in the high street	中心市街地のデザイン
1988	Inner city urban regeneration and good design	都心部再生のためのデザイン
1988	A new look for London	ロンドンの新景観
1990	Planning for beauty	美しい景観のための都市計画
1992	Medicis and the millennium?: government patronage and architecture	千年祭に向けて: 政府支援と建築
1993	Bridge design	橋梁デザイン
1994	What makes a good building?	良好な建築の創造に向けて
1994	Lighten our darkness	都市の照明
1996	Design quality in higher education buildings	教育施設のデザイン
1997	Design quality and the PFI	デザインの質と PFI

ある」と結論づけたのを受け、1999 年に RFAC は最終レポート⁴¹⁾を提出する。同年、DCMS は RFAC を改編し、非法定組織(no-statutory body)である CABE を設立した。

6. CABE の活動

CABE の役割については、2000 年に CABE と DETR の連名で発行された「地方自治体が良好なデザインを誘導した開発事例の紹介」である *By Design*⁴²⁾や、2001 年に DETR より各自治体に出された *a letter from DETR to local planning authorities*(デザイン審査についての通達)⁴³⁾を通して自治体に周知された。前者は、CABE の主要な活動のひとつが、デザイン政策の方策を地方自治体に対してアドバイスすることを、後者は、RFAC に代わって CABE がデザイン審査を行うことを明確にしている。

CABE はその後、2003 年に CABESpace という公共オープンスペースを専門に扱う姉妹組織を設立させ、またデザイン教育も主要な活動

表3 CABEによる出版物の総数と内容別の出版数（薄グレーは初出版を示す）

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	合計
出版総数	7	16	26	44	40	33	23	189
項目別								
デザインの重要性	4	1	1	1	4	6	2	19
プランニング関連	0	2	5	7	3	4	0	21
デザイン教育関連	0	0	2	4	3	6	3	18
デザイン審査関連	0	0	0	3	1	2	0	6
アーバンデザイン	1	0	2	0	0	0	1	4
統計調査	2	0	0	3	1	0	0	6
機能別出版物の総数	0	13	16	26	28	15	17	115
公共建築								
住宅	0	2	10	6	12	1	5	36
公共施設	0	3	1	1	1	2	0	8
街路	0	2	0	0	0	1	1	4
公共オープンスペース	0	0	2	10	7	7	4	30
教育施設	0	2	0	2	3	1	4	12
医療施設	0	2	1	1	1	1	0	6
高層建築	0	0	1	0	0	0	1	2
歴史保全地区	0	1	0	1	1	0	0	3
その他（図書館等）	0	1	1	5	3	2	2	14

図8 項目別に表した CABE 出版の数の推移
(図中の数字については各項目の出版数を示す)

のひとつとして確立している。こうした活動の軌跡は、年間平均約 33(2003 年以降の平均)の出版物の内容からも知ることができる。

(表3参照)例えば、デザイン教育については 2003 年より、またデザイン審査については 2004 年より出版物が発行されるのは、CABE 内部においてそれぞれの活動方針が固まったためである。(図8参照)デザイン教育部が 2003 年 10 月に設立され、同年 12 月までにはデザイン教育ネットワークのメンバーは 700 人を超えるまでになっていた⁴⁴⁾。またデザイン審査については、2003 年のデザイン審査実施数が前年比で 25%増加し、2000 年以降の累計が約 800 件となり、それまでのデザイン審査の結果から得た情報をまとめた出版物の作成が可能となっていた。

一方、学校建築、病院建築や公共建築一般のデザインについての出版物が 2002 年から活発に刊行されているのは、1997 年より政権を握るブレア首相の公約でもあった、教育と医療制度の改革推進に関連している。例えば教育については、教育省 (Department for Education and Skills) と連携し、ブレア政権のすすめる近隣託児所整備計画 (Neighbourhood Nurseries Initiative) によって 45000 の託児所の整備計画をすすめているほか、医療については、厚生労働省 (Department for Work and Pensions) と連携し、ブレア政権がすすめる病院整備計画 (Sure Start Program) のもと 6 件の公立病院計画に携わるほか、6500 万ポンドの PFI 事業による病院計画に対するコンサルタント業務を行っている⁴⁵⁾。さらに 2002 年には「首相による

公共建築大賞(Prime Minister's better public building award)」を設け毎年表彰を行っている。ブレア政権が積極的に関わった都市白書にて言及されていた「良好なデザインの建築物、街路、公共オープンスペースの創造による都市環境の改善」を受けて、2002 年の CABE の活動始動時期から良好な街路のデザインに関しては取り上げられた上、2003 年には CABESpace が設立されることとなる。2004 年には 10 に及ぶ公共オープンスペースについての出版物が刊行されるが、姉妹組織としての CABESpace から CABE の部署のひとつとして吸収された 2006 年以降、その出版物の量は減少している。

こうした出版物は、デザイン審査やエヌエイブル事業などの CABE の活動から得られた情報を整理し出版物として公開したもの、またデザイン教育の促進のために定期的に作成されるパンフレットやデザイン教育の展開を促進するための教材もの、さらに独自の調査研究をまとめたものに大きく分けられる。この他プランニングに関する出版物のうちには、都市計画指針の改定などの際に、出版物を通して CABE の見解を公開し、デザイン政策をバックアップしているものもある。

また時の世論を受けて、CABE のデザインについての見解を表明することもある。例えば高層建築のデザインについては、2003 年と 2007 年にそれぞれ 1 度ずつ「高層建築のデザインガイド」を発行している。前者は、シティー区に計画されたノーマン・フォースターによる高さ 180m の事務所ビルの開発許可が 2000 年に下りて世論となった、高層建築によるロンドンのスカイラインについての議論を収拾しながら CABE の見解を示したものである⁴⁶⁾。また後者は、ロンドンにおいて最高高さとなるレンジ・ピアノの 310m の高層建築の開発を含む、高層建築計画に対する議論について、CABE の見解を表明したものである⁴⁷⁾。一貫して、これまでの都市景観が崩れることを理由に、CABE は高層建築計画に慎重な態度をとっていることがわかる。

CABE の出版物はほぼ全てがホームページよりダウンロード可能。なお、配送サービスも行っており、2006 年度の資料請求全数(ダウンロードを含む)は、33 万件であった⁴⁸⁾。CABE の活動を支える資金は、DCMS と地方自治省 (Department for Communities and Local

Government) の予算から、それぞれ約 360 万ポンドと約 640 万ポンドの合計約 1000 万ポンド (約 22 億円 (1 ポンド=約 220 円、2008 年 1 月現在)) が調達され、その使途は CABE 所員 102 名の人件費や調査などの活動費等となっている⁴⁹⁾。こうした資金の使途は毎年会計監査を受け、事業活動とともに報告書が作成されており、上記の出版物同様にホームページで自由に閲覧することができる。

2005 年に発表された、CABE の 5 年間の活動についての政府の評価が概ね良好であったことをうけ、2006 年には、その組織は非法定組織から法定組織として規定しなおされたが、業務内容は法的拘束力を持ち合わせないコンサルタント業務が継続されている。

7. まとめ

以上の結果を踏まえて、自治体の開発計画のデザイン管理をサポートするしくみを構築する方策について考えるうえで、以下のことが参考になると考える。

1) 都市政策の実現に向けた各省との連携サポート

都市政策や都市計画指針において、デザインの重要性は持続可能な都市開発を進めるための方策のひとつとしても掲げられており、デザインを住環境整備のみならず、多様な社会問題などの解決策として着目していることがわかった。都市政策において複数の関係各省の参画を促し、CABE が関係組織との連携をとりながら事業展開し、同時に情報収集と発信を続ける、という都市計画制度のサポート体制の構築は、国土交通省のみならず関係省庁との連携で立法された背景をもつ、景観法や最近の歴史まちづくり法の活用を促進し展開していく方策のひとつとも考えられる。

2) 現行の組織の再構成による組織形成

CABE は RFAC を再構築する形で設立された。1920 年代からデザイン審査やガイドの作成を行ってきた RFAC の業務を尊重する一方で、その不透明な審査方法を抜本的に改め、組織としても毎年、事業内容と資金使途について公表する透明性を前面に押し出している。既存の組織を、現代に求められている機能やしくみに合わせて再構築することによって、新規に組織を構築する労力を押さえ、撤退となった場合もその損失を小さくすることができる。またアカウンタビリティの確保を徹底させる組織のしくみについては、CABE から学ぶところが多い。

3) 組織の活動評価

2005 年、イギリス議会の特別審議会による CABE の五ヶ年の活動評価によって、CABE は非法定組織から法定組織として規定しなおされた。1990 年代からすすめられた都市政策や都市計画指針によるデザイン政策の重要性を受けて設立された組織である CABE も、5 年間の試行期間があったと理解できる。都市計画制度をサポートするしくみには、制度の変遷に対応できる柔軟な構造が求められ、試行期間のようなものを設けたうえで評価しながら段階的に構築していく方法もあると考えられる。

4) 情報提供による技術援助

CABE という中央政府の法定組織に情報を集中させ、蓄積された情報及び情報の分析結果は、出版物やホームページを通して広く公開し、全国の開発計画に関わる自治体、開発業者、また広く市民に提供されている。地域特有の問題はあるが、プランニング関連の項目別の豊富な事例集や、機能別の建築物についての出版物は、全国

各地の開発計画に共通して有用な基礎情報であり、情報収集のコストや時間の節約、一定レベルのデザインの質の確保など、情報共有化の効果は大きいと考えられる。地方行政の業務や財政に対する中央政府の間接的な人的、財政的援助ともいえる。

5) 教育・啓蒙活動

CABE の活動は、デザイン教育や啓蒙活動にも及んでいることがわかった。自治体の開発計画のデザイン誘導をサポートするといった現在の問題に関わることに終始することなく、将来を見据えた学校や地域におけるデザイン教育に、CABE の得た情報や知識を活かすしくみこそが、民間都市計画コンサルタントでは限界のある業務であり、政府の外郭団体としてその可能性を発揮できる分野であると考えられ、今後、さらに研究をすすめる予定である。

謝辞: 当研究は、平成 18・19 年度科研費研究 (基盤研究 (C) 18560594) の一部であることを記して感謝いたします。

参考文献

- 1) Office of the Deputy of Prime Minister (ODPM): *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*, para.33, 2005
- 2) Department of Environment (DoE): *Planning Policy Guidance*, para.A4 and A6, 1992
- 3) UK Government: *Sustainable Development: The UK Strategy*, 1994
- 4) Department of Environment, Transport and Regions (DETR): *Our Town and Cities: the future*, 2000
- 5) 日本都市計画学会: 都市計画制度を構想する、都市計画、272 号、2008 など参照
- 6) 岸田里佳子: 景観法の活用状況について、季刊まちづくり、17 号、p.87、2008
- 7) House of Common: *The role and effectiveness of CABE*, 2005
- 8) 西山康雄: エセックス州のデザイン原理とデザイン・ブリーフ、第 23 回日本都市計画学会学術研究発表会論文集、pp.211 - 216, 1988 や、西山康雄: イギリスにおける住宅地デザイン・ガイドに関する研究、第 18 回日本都市計画学会学術研究発表会論文集、p.398, 1983
- 9) 満岡誠治・竹下輝和: デザイン・ガイドの新たな展開、日本建築学会計画系論文集、第 567 号、pp.7-14、2003 年 5 月
- 10) 佐藤圭二: イギリスの住宅地デザインガイドにおける「囲み」概念について、都市計画論文集、41-3、pp.421-426、2006
- 11) Punter, John: A history of aesthetic control: Part 2, 1953-1985, in *Town Planning Review*, vol. 58, no.1, pp.29-62, 1987
- 12) 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、1998
- 13) 中井検裕: イギリス田園都市の都市美思想とアメニティ、都市美: 都市景観政策の源流とその展開、学芸出版、PP.96-117, 2005
- 14) 坂井文: 開発計画のデザイン誘導と審査の手法についての一考察、都市計画論文集、43-3、pp.643-648、2008
- 15) HRH The Prince of Wales: *A Vision of Britain*, London: Doubleday, 1989
- 16) DoE: *This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy*, paragraph 8.26., 1990
- 17) ODPM: *Planning Policy Guidance 1 (PPG1)*, paragraph 15, 1997
- 18) ODPM: 1997, para. 3
- 19) ODPM: 1997, para. 16
- 20) ODPM: 1997, para. 18
- 21) DETR: 2000, p.51-58
- 22) CABE&DETR: *The value of urban design*, 2001
- 23) CABE: *The value of good design*, 2002
- 24) ODPM: 2005, para.35
- 25) ODPM: 2005, para.38
- 26) CABE: *Local Government Design Survey – the results*, p.4, 2001. 調査には、イギリス全自治体の 56%が回答した。
- 27) 西山康雄: 1988、p.211
- 28) 中井検裕・村木美貴: 1998、9 章

- 29) CABE: 2001, p.7
30) CABE: *Survey Results: review of local authority planning departments*, p.8, 2003
31) CABE: 2001, p.8
32) CABE: 2003, p.8
33) RFAC: *The 6th Report of Royal Fine Art Commission*, p.2, 1935
34) RFAC: 1935, p.3-4
35) RFAC: *The 34th Report*, p.45, 1997
36) RFAC: *Observations of the city of London's report on post-war reconstruction*, 1945
37) Ministry of Defense: *Town planning issues: Royal Fine Art Commission*, p.12, 1997
38) Paul Velluet (Senior Associate, HOK International Limited) とのインタビューより(2007年3月7日、HOK ロンドン事務所にて)
39) 部外者による RFAC の活動の報告書が作成された。Department of National Heritage: *Financial, Management and Policy Review of the RFAC*, 1996
40) Department of Culture, Media and Sports (DCMS): *The Department's Spending Review and Response – A New Cultural Framework*, 1998
41) Parliament Paper: *Final Report for 1998 – 1999 of the Royal Fine Art Commission*, cm4391, 1999
42) DETR&CABE: *By Design - Urban design in the planning system*, 2000
43) DETR: A letter from DETR to local planning authorities, 2001
44) CABE: *Annual Report & Accounts 2004*, p.3, 2004
45) CABE: *Annual Report & Accounts 2001*, p.13 及び p.17, 2001
46) CABE: *Guidance on tall buildings*, 2003
47) CABE: *Guidance on tall buildings*, 2007
48) CABE: *CABE Counts*, p.46, 2007
49) CABE: 2007, p.46. データーは 2006 年度のもの。

注

注 1) ヒアリング調査を行ったのは、エレナ・ワービック調査業務担当部長(Elanor Warwick, Head of Research and Future)と、ワービック部長から紹介

を得た、もと RFAC のデザイン審査員であるポール・ベルーエット(Paul Velluet, Senior Associate, HOK International Limited)である。

注 2) 空間利用計画のアプローチとは、1980 年代末から 1990 年代にかけて EU 加盟国の間で議論され、徐々に各国の都市計画制度に展開されている、新しい都市計画の概念である。従来の土地利用計画としての都市計画から空間利用の計画を行う都市計画へと転換が 1990 年代よりすすめられている。片山健介ら：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 No38-3、pp.817-822, 2003 など参照。

注 3) 自治省のデーターによればイギリスの全地方自治体が受ける開発申請書は年間約 63.5 万件であり、367 の自治体 (358 の基礎自治体と 9 の国立公園行政庁の合計) の平均をとると 1730 件の申請書を受理していることとなる。許可率は平均 82% となっているため、平均不許可件数は 313 件となる。

Community and Local Government, “Planning statistics” (オンライン)入手先 (http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/xls/602308)、(参照 2008-08-05)

注 4) Punter, John: “A history of aesthetic control: Part I, 1909-1953,” in *Town Planning Review* 57 (4), p.354, 1986、また、Punter, John: “Developing Urban Design as Public Policy: Best Practice Principles for Design Review and Development Management” in *Journal of Urban Design*, vol. 12 no.2, p. 168, 2007 によれば、オランダにおいても 1922 年に美観審議委員会(Aesthetic Advisory Committees)が設立されている。なお、スコットランドにおいては別組織である RFAC for Scotland が 1927 年に設立された。RFAC for Scotland は 2005 年に Architecture and Design Scotland に組織替えしたが、CABE からの独立性を保っている。

注 5) RFAC: 24th Report, 1996, p.10 によれば、各年の審査実数と審査申請数(()内の数字) は次のようになる。1995 年 141 件(290 件)、1996 年 145 件 (326 件)、1997 年 151 件 (368 件)、1998 年 141 件 (340 件)。この四カ年のデーターから平均値を算出した。

(2008年1月9日原稿受理、2008年10月15日採用決定)