イングランドにおける新たな地域空間戦略(Regional Spatial Strategy)の意義と課題* Lesson from the Revised Regional Spatial Strategy in England *

鈴木 温**・矢嶋宏光***・岩佐賢治***・屋井鉄雄****

By Atsushi SUZUKI**・Hiromitsu YAJIMA***・Kenji IWASA***and Tetsuo YAI****

1. はじめに

我が国では、平成17年7月に国土形成計画法が制定され、同法に基づく全国計画、広域地方計画の検討が、現在進められている。

一方、地域計画の構成要素である社会資本に対しては、厳しい財政状況等を背景として、一層明確な投資根拠が求められている。また、行政事件訴訟法の改正や司法制度改革の流れを受け、個別事業だけでなくその根拠を位置づける上位計画においてもその正当性を確保することが重要な課題となっている。

上記の問題意識に対し、新たな道路網計画のあり方等が検討されはじめているものの、我が国の地域計画では、これまで計画間の整合性、すなわち、計画体系における計画間の関連性や上位計画における個別事業の位置づけに関する認識は極めて希薄であったと言わざるを得ない。多くの事業は上位計画における明確な位置付けを持たず、位置付けられていても上位計画間の整合性が図られていないために、横断的、総合的な観点から事業の妥当性を明確に説明することができず、アカウンタビリティの観点から問題がある。さらに、地方分権化の流れの中で、広域的な整合性を保ちつつ、いかに地域のニーズを有効に反映するかという縦のつながりについても、国と地方の役割分担等、検討すべき課題は多い。

欧米では、地域の持続可能な発展を合言葉に、空間計画や地域計画の見直しが進められてきた。英国では、2004年の計画・強制収用法(The Planning and Compulsory Purchase Act)の改正に伴い、これまで政府の方針という

位置づけだった地域計画指針(Regional Planning Guidance:RPG)が、法的な位置づけのある地域空間戦略(Regional Spatial Strategy :RSS)として策定されることとなった。RSSは、交通計画である地域交通戦略(Regional Transport Strategy:RTS)等、空間に関わる個別計画を統合する戦略型の地域計画である。

RSSについては、すでにいくつかの文献で我が国に紹介されてきた^{2),3),4)}が、既存研究では、制度の枠組みの説明にとどまっており、実際の運用状況も含めた詳細な整理はまだされていない。本研究で英国のRSSに着目した理由は、1)複数の個別計画間の空間的な整合性を図っていること、2)個別プロジェクトが計画の中に位置づけられていること、3)地域(Region)が中心となり、国と地方の縦の調整を図っていること、4)市民参画を義務付け、手続きの正当性を確保していること、の4点が挙げられる。RSSの経験は、我が国の地域計画のあり方を検討する上で有益な示唆を与えると考えられる。

そこで、本研究では現在、改訂作業が進行中のRSSに着目し、計画の概要、制度改正のポイント、最新の策定状況、制度の運用状況を整理したうえで、1)個別計画の整合性がどのように図られているか、2)個別プロジェクトが上位の空間計画の中にどのように位置づけられているのか、3)国と地域がどのような役割分担で計画を検討・策定しているのか、4)計画プロセスにおいて、利害関係者や一般市民がどのように参画し、手続きの正当性をたかめているかという4点に着目し、RSSにおける工夫や課題を整理し、我が国への示唆について論じる。

2. RSSの制度と策定状況

(1) RSS導入の経緯^①

RSSの前身であるRPGは、1988年から中央政府によって策定されてきた。RPGは中央政府によるトップダウンの制度であったため、各地域の実情に立脚した地方分権的な計画が求められていた。また、RPGは土地利用規制を中心とした従来型の土地利用計画であったが、土地利用に関連するその他の政策との空間的な整合性を図るものでなければならぬとの声も強くなっていた。

そのような中、1997年にブレア率いる労働党が政権に就き、様々な政策や計画体系の転換がなされた。ブレア

*キーワード：地域空間戦略、イングランド、計画制度

**正員、博士(工学)、名城大学理工学部建設システム工学科
(愛知県名古屋市中天白区塩釜口1-501、
TEL:052-838-2531、FAX:052-832-1178)

***正員、工修、財団法人 計量計画研究所
(東京都新宿区西谷本村町2丁目9番地、
TEL:03-3268-9927、FAX:03-5206-1680)

****正員、工博、東京工業大学 大学院総合理工学研究科
(神奈川県横浜市長津田町4259
TEL:045-924-5615、FAX: 045-924-5574)

政権は、「持続可能なコミュニティ (Sustainable Communities)」を実現すべき目標の一つとして掲げ、その最も重要な実現手段として、新たな都市計画制度の構築が挙げられた。そこで、2004年に計画・強制収用法 (The Planning and Compulsory Purchase Act) ⁶⁾の改正が行われ、地域・都市計画体系の大幅な見直しが行なされた。

これまで地域・都市計画に関する国の計画に相当するものは、計画政策ガイダンス(Planning Policy Guidance : PPG)という指針だったが、2004年の法改正によって、計画政策声明書 (Planning Policy Statement : PPS) という、非法定だが自治体に対する配慮義務を強く打ち出した声明書という位置づけになった。Regionレベルでは、従来のRPGに換わり、法定計画であるRSSが策定されることになった²⁾。なお、RSS等の都市・地域政策を統括する国の省庁は、縦割りを排除するため、副首相府 (Office of the Deputy Prime Minister) が統括していたが、2006年5月にコミュニティ・地方行政省 (Department for Communities and Local Government) が設置され、事務が移管されている。

(2) 計画体系におけるRSSの位置づけ

イングランドの行政区分は大きく、国一地域 (Region) 一県 (County) 一市町村 (District) に分かれている。地域 (Region) は9分割されており、そのうち、大ロンドンのみが公選制の市町、市議会を持つ地方自治体であるが、その他の8地域は、地域レベルの広域計画や調整を行う国の出先機関が設置されているだけであり、便宜的な行政階層と言える。

RSSは地域 (Region) レベルの計画であり、独自の地域計画 (The London Plan) を策定している大ロンドン以外の8地域で策定が義務付けられている。

イングランドの計画体系を図-1に示す。RSSは国が定める計画政策声明書 (Planning Policy Statement : PPS) ⁷⁾に従って策定される。PPSは、かつてPPG (Planning Policy Guidance : PPG) という指針という位置づけだったが、2004年の計画・強制収用法改正によって、非法定だが、自治体に対する配慮義務を強く打ち出した声明書という位置づけになった。

PPSは、我が国における国土形成計画の全国計画のようなものではなく、RSSの目的や位置づけ、計画プロセス、他の計画との関係等が詳細に規定されているものであり、具体的なプロジェクト等の内容は書かれていない。しかし、PPSでは、RSSは国から出されている白書等の基本政策文書に整合的であることが規定されているため、具体的な国の方針は、分野ごとに策定されている白書等を通じて、RSSに反映されることになる。

また、PPSでは、地方自治体が地方交通計画 (Local Transport Plan : LTP) や地方開発フレームワーク (Local

Development Framework : LDF) 等の計画を策定する際には、RSSを踏まえることが明記されている。すなわち、地方自治体が実施する事業の多くは、国の補助金によって賄われているため、広域的な事業であるにも関わらず、RSSに含まれない事業は、他に特別な理由がない限り、投資の根拠を持たず、補助金が得られにくい。しかし、RSSの改定のタイミング以前から、LTPが存在することから、運用上は、RSSの方が後追いになる場合が多い。

図-1 イングランドの計画体系とRSSの位置づけ

(3) RSSの概要

表-1にRSSの概要を示す。RSSは法的根拠を持つ計画となり、計画主体が従来の国の地方支分局 (Government Office:GO) から、Regionごとに大臣が指定する地域計画団体 (Regional Planning Body : RPB) へと変わった。

RSSは15年～20年を計画期間とするRegionレベルの中長期計画であり、住宅、環境、交通、社会資本、経済発展、農業、鉱業、廃棄物処理に関する戦略的な空間計画である。RSSの交通分野の計画は特に地域交通戦略 (Regional Transport Strategy : RTS) と呼ばれる。2004年以前は、RTSをRPGと別々の計画として策定されていたが、現在は、RTSはRSSに包含される形を取っている。

表-1 RSSの概要

計画名	Regional Spatial Strategy(RSS)
根拠法	計画・強制収用法 (Planning and Compulsory Purchase Act)
制度導入年	2004年
計画策定主体	RPB(Regional Planning Body) 、地方支分局(Government Office)が協力
対象範囲	Region (イングランドは8つのRegionとLondonに分かれている)
計画対象期間	15～20年
計画対象分野	住宅、環境、交通、社会資本、経済発展、農業、鉱業、廃棄物処理
計画の共通目標	持続可能な発展(Sustainable Development)

前述の計画・強制収用法(Planning and Compulsory Purchase Act)⁶⁾の39条では、「RSSの目的は、持続可能な発展の達成に寄与すること」と明示されている。また、前述のようにRSSは、地方自治体の策定する計画の上位計画として、これらの計画の基礎となる空間的なフレームワークを与える。すなわち、具体的な計画内容を記述するものではなく、空間戦略に関する大まかな方針を示すものである。しかし、重点的に開発を行う地域や、改良をすべき道路など、特定の地域や事業を特定している点や投資の優先度を示している点が特徴的である。

(4) RTSの概要

前述のように RTS は RSS に含まれている Region を対象とした交通計画である。対象期間は、RSS と同様 15～20 年であり、Region におけるすべての交通モードを対象としている。また、新規のネットワーク整備だけではなく、維持や改良も含めたすべての交通投資に関わる政策・施策が対象となることが特徴である。さらに、旅客輸送だけではなく、物流も対象としている。PPS11⁷⁾では、RTS に記載すべき事項として、以下のよう

- ①交通投資・管理の地域目標と優先順位
- ②空港と港湾の将来開発戦略
- ③道路網の管理・改善の優先順位に関する指針
- ④持続可能な物資配送を促進するための助言
- ⑤地域的公共交通の戦略的フレームワーク
- ⑥地域的駐車政策への助言
- ⑦地域的TDMへの助言

RTSに含まれる政策の優先度を定める検討材料として、1999年から2003年にかけ実施されたマルチモーダル・スタディ (Multi-Modal Study : MMS) と呼ばれる交通評価の結果を参照することになっている。また、各自治体がLTPを策定する際にはRTSを参照することになっているため、交通施策の優先度等に関して、地域と自治体の計画の整合性を図られる。

(5) RSSの計画主体

前述のようにRSS、RTSの計画主体はともにRPB(Regional Planning Body) が担うことになっている。RPBは構成員の60%以上は地方議会の議員等で占められることが条件とされており、地域の様々な利害関係者が計画策定に関与することが必要とされている。PPSによれば、大ロンドン以外の8つの地域 (Region) では、RPBはRegional Assemblyという機関が担うことになっている。Regional Assemblyとは、Regional Assemblyの意思決定機関であるChamberは、地域内の地方自治体のメンバーやその他の関係機関の専門家で構成されている。但し、Regional Assemblyは、公選制の地方議会ではない。Regional Asse

mbleyは、RSSの原案作成以外にも、自治体間の調整や地方自治体の要望を国に伝える役割等を果たしている。

地域支分局 (Government Office:GO) は、地域レベルの国の省庁の出先機関である。特定の省庁の事務所ではなく、合同事務所である。2004年以前は、地域支分局がRPGの計画主体であったが、現在は、RPBであるRegional Assemblyをサポートする役割となっている。

(6) RSSの改定手続き

PPS11の中で、RSSの改定手続きは、以下のように示されている。

図-2 RSSの改定プロセス

計画プロセスは、以下の8つのステップに区切られる。

- 1) 計画改定に向けた論点の特定化
- 2) 計画策定のための戦略オプションや政策案の作成
- 3) RSSの素案を公表、同時に意見募集を開始

- 4) 公開審問(Examination in Public)を実施
- 5) 審問委員 (Panel) が公開審問の結果を報告書にまとめ、大臣に提出
- 6) 審問委員会の報告書に基づき、大臣が修正案を公表し、意見募集
- 7) 最終案を大臣が公表
- 8) モニタリング、再評価

RSSの原案を作成する前半のプロセスは、主にRPBが担当する。原案公開後は、一般市民への意見募集を経て、公開審問(Examination in Public: EiP)が行われる。

公開審問とは、大臣によって選ばれた中立的な審問委員(panel)によって運営される手続きである。審問委員は議題を決め、RSSの案に賛成、反対の意見を持つ団体や個人を呼び、意見を聴く。RSSに意見のある関係者の数は膨大なため、委員会(panel)は参加人数を絞る。通常、20名程度の様々な組織の代表がテーブルを囲んで討議し合う。公開審問に似たプロセスにPublic Inquiryがある。インスペクターと呼ばれる第三者の専門家によって、当該事業の関係者の意見を聴取する英国では一般的なプロセスである。Public Inquiryでは一人ずつ順に意見を言うのに対し、EiPはすべての関係者がテーブルを囲みで意見を言い合う、双方向の討論形式である点がPublic Inquiryとは異なる。

審問委員は公開審問での意見を参考にRSSの案が妥当であるか否かについて議論を行い、最終的に公開審問の結果をレポートにまとめ、大臣に提出する。

その後は、中央政府や地域支分局が中心となり、審問委員の意見を参考にしつつ、国の方針を考慮した修正案が作成される。修正案に対しても一般市民からの意見を募集し、その後、大臣によって最終的なRSSが公表されることになる。

公表後はRSSが施行されるが、RSSの成果はRPBが毎年モニタリングを行い、モニタリングレポートを作成し、報国することになっている。

PPS11⁷⁾では、1)から8)のプロセスの具体的な期限の目安(数字は検討開始からの月数)を定めていることが特徴の一つである。段階1)終了までが3.5ヶ月、2)終了までが15.5ヶ月、4)終了までが24-25.6ヶ月、5)終了までが26-28.5ヶ月、7)までが32-34.5ヶ月。計画案の検討開始から公表まで3年弱で実施するスケジュールとなっている。期限を明確に示すことで、計画プロセスの無駄な長期化を避ける狙いがある。

(7) 持続可能性評価 (SA) のプロセス

図-1の計画プロセスの左側に示したプロセスは、持続可能性評価 (Sustainability Appraisal :SA) と呼ばれる戦略的環境アセスのプロセスとなっている。持続可能性

評価は、2004年の計画・強制収用法⁷⁾の規定により実施が義務付けられたプロセスであり、社会、環境、経済の統合を通じた持続可能な発展の実現を、RSSやその下位計画に義務付けるものである。

一方、2001年のEUの指令 (Directive) ⁸⁾によって、特定の計画やプログラムの効果に関する環境アセスメント(戦略的環境アセスメント)の実施が義務付けられている。前述の計画・強制収用法によるSAプロセスとEUの指令による戦略的環境アセスメントのプロセスは区別されているが、RSSの策定プロセスでは、両者の要件を一つのプロセスで実施するためのガイドライン⁹⁾が副首相府(ODPM)によって作成されている。このSAプロセスは、RSSの計画プロセスと整合性が取られている(図-1)。

(8) 市民参画

公開審問が大臣によって選ばれた審問委員によって運営され、意見を述べるができる団体や個人も限られているのに対し、公開意見募集は一般の市民が計画案に意見を述べるができる。

RSSの策定プロセスにおいては、早い段階(計画プロセスの1)の段階)から市民参画を実施することが計画・強制収用法の6条によって示されている。RPBは、ドラフトRSSの検討、作成に際し、地域のステークホルダー及びコミュニティとの協力の下で実施し、市民参画声明書 (Statement of public participation) を準備し、公表することが求められる。市民参画声明書とは、RPBがRSSの策定プロセスにおいて、誰をどのように参画しようと考えているかということを宣言するものである。PPS11では、市民参画実施の指針として、市民参画の実施方法や参画させるべきステークホルダーについて細かく記述される。しかし、RSSの市民参画では、Webや文書を通じての意見募集がほとんどである。

(9) RSSの改定動向

現在、各Regionでは、RSSの策定 (RPGからの改訂) 作業が進んでおり、早い地域では2008年初旬には新しいRSSが策定されることになっている。表-2に、各RegionのRSSの改訂状況 (2008年3月時点) を示す。最も早いRegion (East of England) では、2008年春には新しいRSSが公表される予定となっている。

なお、9つのRegionのうち、Londonは、地域開発戦略の策定権限が市町にゆだねられており、独自にThe London Planという計画を策定している。また、West Midlandsは、解決すべき政策課題が多いという大臣の指摘により、RSSを3つのフェーズに分け、段階的に策定することになった。

West Midlandsを除き、多くのRegionでは、2008年中にRSSの改定版が公表される予定となっている。

表－2 RSSの改定状況（2008年3月現在）

Region/計画名	RSSドラフト提出	公開意見募集	公開審問 (EiP)	陪審委員会報告書提出	大臣修正案提出	公開意見募集	改訂版RSSの公表
London ※1	－	－	－	－	－	－	－
East of England	2004年12月	2004年12月8日～ 2005年3月16日	2005年11月1日～ 2006年3月1日	2006年6月	2006年12月19日(1次修正) 2007年10月23日(2次修正)	2006年12月19日～ 2007年3月9日(1次) 2007年10月23日～ 12月18日(2次)	2008年春(予定)
North East	2005年6月	2006年6月13日～10月5日	2006年3月7日～ 2006年4月7日	2006年7月	2007年5月	未定	2008年度中(予定)
North West	2006年1月30日	2006年3月20日～6月12日	2006年11月～2007年1月	2007年5月	2008年4月(予定)	未定	2007年末(予定)
East Midlands		2006年9月28日～ 2006年12月20日	2007年5月22日～ 7月19日	2007年11月28日	2008年上旬(予定)	未定	2008年上旬(予定)
West Midlands※2							
Phase1	2006年5月	2006年6月1日～8月30日	2007年1月(2週間)	2007年3月13日	2007年9月11日(予定)		2008年1月15日
Phase2	2007年				2007年12月21日	未定	2008年秋(予定)
Phase3	2007年11月27日					2009年夏(予定)	
South East		2006年5月～11月	2006年11月～2007年3月	2007年8月29日	2007年10月8日	未定	2007/2008年冬(予定)
South West	2006年6月6日	2006年6月～8月30日	2007年4月17日～ 7月6日	2007年	2007年	2008年3月4日～ 中旬	2008年(予定)
Yorkshire and Humbe	2006年1月	2006年1～4月	2006年9～10月26日	2007年1月	2007年5月4日		2008年5月(予定)

※1：地域開発戦略を作成する責任を市長に委ねられているロンドンはRSSではなく独自の戦略計画を作成している。(the London Plan)

※2 解決すべき政策課題が多々あると大臣の指摘により、複数のプロセスでRSSを策定することになった

4. East of England地域におけるRSS

(1) ヒアリング調査の概要

RSSの運用実態を調査するために、East of England地域を対象に現地ヒアリング調査を2005年と2007年の2度にわたり実施した。第1回目の調査は、地域支分局であるGovernment Office for the East of Englandを訪問し、RSSの計画制度の目的や意義、計画体系におけるRSSの運用等について聞いた。第2回目の調査では、RPBであるEast of England Regional Assemblyを訪問し、East of England地域のRSS(East of England Plan)の策定状況と制度の運用について聞いた。表－3に調査の概要を示す。

表－3 現地ヒアリング調査の概要

第1回ヒアリング調査	
調査機関名(場所)	Government Office for the East of England (Cambridge)
調査日	2005年10月21日
主な調査内容	・RSSの計画制度の目的や意義 ・計画体系におけるRSSの運用
第2回ヒアリング調査	
調査機関	East of England Regional Assembly (Bury St Edmunds)
調査日	2007年11月7日
主な調査内容	・East of England RegionにおけるRSSの策定動向

(2) East of England地域の概要

East of Englandはイングランドの南東部、ロンドンの北部に位置し、人口はおよそ540万人のRegionである。East of England地域には大きな都市はないが、近年、イングランドで最も成長が著しい地域となっている。

ロンドンから近いと、ロンドン・ルートン空港、ロンドン・スタンステッド空港の2つの空港、ハリッジ港を擁する交通の要所となっている。現在の交通は、ロンドンとEast of England地域を結ぶ南北軸が主で、道路も鉄道も南北へ向かっている。一方、東西軸の連結は十分ではない。ロンドンとつながる路線以外は、ほとんど自動車に依存していることが課題となっている。

(3) 計画策定プロセス

East of EnglandはすべてのRegionの中で最も早い2004年12月にRSSのドラフトが提出された。ドラフトに対する意見募集(Public Consultation)を経て、2005年11月1日～2006年3月1日には公開審問(Examination in Public)が実施されている。約3ヶ月の実施期間中、およそ250人の関係者が意見を述べた。2006年6月には審問委員会が公開審問の報告書をまとめ、これを受け、2006年には大臣の修正案が出された。その後、大臣の修正案に対する公開意見募集を行い、2008年3月現在、RSSの最終版作成の作業が行われている。

Development agencyは、現在、地域(region)の経済開発戦略(Regional Economic Strategy)という経済計画の策定主体となっている。RDAは通称産業省の管轄下にある国の機関であるが、独立性の強い組織である。しかし、EERAのヒアリングでは、もし、計画の責務をRDAに移管したとしたら、地元自治体が政府に対する発言力が弱まることを危惧し、RDAへの移管を反対するのではないかという意見が聞かれた。

大臣修正案では、地域の道路を、戦略的ネットワーク (Strategic Network) と地域ネットワーク (Regional Network) の2つに分類し、その役割を明確化している。前者は、地域の経済や将来の発展にとって重要性が高い道路ネットワークであり、後者は、前者よりもヒエラルキーは下だが、交通移動にとっては重要性の高い道路である。図-2にEast of England Planの大臣修正案に含められたKey Diagram¹²⁾を示す。このKey Diagramには、戦略的ネットワークと地域ネットワークがともに描かれているが、具体的なプロジェクトの個所などは記載されてい

ない。具体的な個所を示すことによって、市民からの反発があるため、大臣修正案では、交通の課題に取り組むべき場所が大雑把に示さるにとどまっている。

また、Assemblyの作成した原案では、「交通量と環境負荷の削減」を目的の一つとして掲げていたが、審問委員から「人口増加の進む現在の状況では現実的ではない」という指摘を受け、大臣修正案では、「交通混雑とそれに起因する環境負荷対策へ取り組むこと」に目的が修正された。

なお、政府は、2006年の12月に加え、2007年10月にもRSSの追加修正を行っている。これは、主に市民意見等を受けたものであり、住宅建設の戦略に関する修正が中心となっている。交通分野では、空港や港湾へのアクセスの充実に関する事項が追加された。

(6) 投資の優先度

RTSでは、投資の優先度を明確にすることがPPS11によって明記されていた。East of England Assemblyでは、各計画(scheme)のパフォーマンスを環境基準などに照らし合わせた独自の優先順位付けの基準に従って事業の優先付けを行っている。RTSの原案のプロジェクトリストでは、この方法により、X：すでに建設またはプログラム化されている事業、およびAからCの3段階の優先度に応じて各プロジェクトが分類された。

しかし、国の修正案では、すでに完了している事業、現在建設中の事業、プログラム化されている事業、まだプログラム化されていない事業の4つに分類したにとどまり、まだプログラム化されていない事業の優先度は示されていない。

5. 我が国の地域計画への示唆

これまでに整理したRSSの知見から、国土形成計画の策定や交通計画の再編を検討している我が国の計画行政に参考となる示唆を以下にまとめる。

(1) 計画体系

計画体系を考えると、個別計画間の横のつながりと、レベルの違う計画間の縦のつながりを考える必要がある。

まず、横のつながりについて検討したい。英国では、大目標として持続可能な発展を掲げ、持続可能な発展を実現するために統合化(Integration)が重要なキーワードとなっている。個別分野の計画間の整合性を地域(Region)レベルで空間的に図る手段がRSSである。すなわち、RSSというプラットフォームの中で、個別計画間の横のつながりをつける方法となっている。RSSの横のつながりを可能にしている一つの要因は、Regional AssemblyやGOがRSSに含まれるすべての分野の計画を担当す

るという組織的な特徴が挙げられる。

一方、縦のRSSの縦のつながりについては、PPSで詳細に規定されているように、RSSを介して、国と地方の計画間の整合性が図られている。縦のつながりは、基本的には上位計画の方針を下位計画が受けるという方法で図られるので、ともすれば、地域の実情に合わない方針を押しつけてしまう恐れもある。RSSでは、原案を地域が作り、その後、国が修正、承認することによって、地域の意志も反映する仕組みを構築している。

我が国においては、これまであまり計画体系ということが意識されてこなかった。しかし、1章で述べたように、環境、財政、行政訴訟等、様々な側面から事業や計画の正当性を高めることが求められており、今後、我が国でも“計画のかたち”¹⁴⁾を意識し、再構築する意義は大きいと考えられる。

(2) 上位計画と個別プロジェクトの関係

個別のプロジェクトを上位計画の中にどこまで具体的に書きこむかという問題は非常に難しい問題である。East of EnglandのRSS策定においても、この点が非常に議論になったそうである。East of EnglandのRSSでは、原案では、具体的なプロジェクトを列挙し、優先度も具体的に示していたものの、国の修正案では、非常に簡素な表現となった。上位計画が事業の正当性の根拠となるためには、ある程度具体的に示す必要があるが、地域の状況、計画の範囲、下位計画との関係等の状況によって異なるものと考えられる。

(3) 国と地方の役割分担

国と地方のつなぎ役として、英国ではRegionという中間的なレベルで空間計画が作られている。前述のようにRSSは地域が自治体の意向も踏まえて提案し、国が承認する仕組みである。これは、地域や地方自治体の事業が国の補助金によって大部分が賄われているという構造とリンクしていると考えられる。

RSSの策定プロセスにおいて、地域の提案が大幅に修正されていることや、現状では地域の代表組織がRPBになっているものの、国に近い組織にRPBが変更されることが議論されていることから、地域レベルの組織による地域主導の計画調整は結果的に国の意向が強く反映される仕組みになっていることがうかがえる。フランスでも1982年の地方分権法によって州(Region)が創設されたが、現在でもその役割を十分に発揮できているとは言い難い状況である。

我が国でも広域地方計画は英国のRegionに当たるブロックという圏域で策定されるし、道州制の議論もあるが、計画策定における国と地方との役割、権限の配分、組織の組み方等はさらなる研究課題と考えられる。

(4) 計画プロセスの正当性確保

RSSの改定プロセスでは、専門性を持った審問委員 (Panel) による公開審問と広く一般市民から意見を募集する公開意見募集が行われている。これは、専門性の確保と、手続き正当性の確保の両立を可能とするための手続き上の工夫と考えられる。Web等で集められた意見募集 (Public Consultation) の意見のほとんどが提案されているプロジェクトに対する反対意見だと言われている。そのため、一般の市民が簡単に意見を述べられる手段だけでは、計画の内容に関する有意義な議論が不足すると考えられ、その補完的な手法として公開審問のような議論の場が設けられていることは合理的である。

我が国においても上位計画段階における市民参画の必要性が主張されるようになってきており、今後、具体的な方法論の検討が必要となろう。

6. おわりに

本研究では、イングランドで現在改訂作業が進められているRSSの概要と改定状況を概観したうえで、1) 計画体系、2) 上位計画と個別プロジェクトの関係、3) 国と地方の役割分担、4) 計画プロセスの正当性確保、という4点に着目し、RSSの工夫点や課題を整理し、我が国への示唆を得た。

今後は、引き続きRSSの動向をフォローしつつ、我が国における新たな計画体系の在り方について検討したい。

備考

1) 市町村 (District) レベルで策定されている地域も存在する。

参考文献

- 1) 社会資本整備審議会道路分科会：社会資本整備審議会道路分科会建議、品格ある国土と快適な生活の実現に向けた道路政策～使いやすさを追求して～、2007
- 2) 藤岡啓太郎・平見憲司・高橋勝美・山口行一：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257、pp. 98-103, 2005
- 3) 鈴木温・岩佐賢治・矢嶋宏光：英国の新たなRTS (Regional Transport Strategy) の改定動向、土木計画学研究・講演集、Vol.35、2007
- 4) 株式会社地域・交通計画研究所：イギリス (イングランド) の都市・地域計画のシステムとリージョン計画について、2006
- 5) 加藤浩徳・村木美貴・高橋清：英国の新たな交通計画体系構築に向けた試みとその我が国への示唆、土木計画学研究・論文集、vol.20, No.1, pp.243-245, 2003
- 6) ODP: Planning and Compulsory Purchase Act, 2004
- 7) Office of the Deputy Prime Minister: Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies, The Stationery Office, 2004
- 8) Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 20 June 2001 on the assessment of the effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, 2001
- 9) OPDM: Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Frameworks, 2004
- 10) Government Office for the East of England: Proposed changes to the East of England Plan Published for Public Consultation, Press Release, 2006
- 11) East of England Regional Assembly: East of England Plan -Draft revision to the Regional Spatial Strategy (RSS) for the East of England-, 2004
- 12) Government Office for the East of England: Proposed Changes Key Diagram, Government Office for the East of England Web Page(<http://www.go-east.gov.uk/goeast/>)
- 13) Government Office for the East of England: The Secretary of State's Proposed Change to the Draft Revision to the Regional Spatial Strategy for the East of England and Statement of
- 14) 屋井鉄雄：道路計画体系の制度再設計のタイミング、高速道路と自動車、2007年10月号、2007

イングランドにおける新たな地域空間戦略 (Regional Spatial Strategy) の意義と課題*

鈴木 温**・矢嶋宏光***・岩佐賢治***・屋井鉄雄****

本研究は、現在、英国の各地域で改訂作業が進められている地域空間戦略 (Regional Spatial Strategy : RSS) に着目し、計画の概要、制度改正のポイント、最新の策定状況、制度の運用状況を整理したうえで、1) 個別計画の整合性がどのように図られているのか、2) 個別プロジェクトが上位の空間計画の中にどのように位置づけられているのか、3) 国と地域がどのような役割分担で計画を検討・策定しているのか、4) 計画プロセスにおいて、利害関係者や一般市民がどのように参画し、手続きの正当性をたかめているかという4点に着目し、RSSにおける工夫や課題を整理し、我が国への示唆について論じた。

Lesson from the Revised Regional Spatial Strategy in England*

By Atsushi SUZUKI**・Hiromitsu YAJIMA***・Kenji IWASA*** and Tetsuo YAI****

This research clarifies contents and points for revision of the Regional Spatial Strategy (RSS) in England and investigates how it revised in the planning practice in East of England Region. Furthermore, thoughtful devising and problems of the RSS revision process are investigated to obtain lessons for Japan planning system from the viewpoints of following, 1) consistency with each plan in planning system, 2) how should proposal of projects are located in the spatial strategy, 3) division of roles between nation and local governments in the planning process and 4) how should design public participate process so as to improve procedural justice.