

英国の「タウンプランニング」と日本の「都市計画」

黒田 彰 三

1. 序

希少で代替可能な財が存在せず、外部効果の大きい財の適正利用には多くの困難な問題が伴う。土地利用問題がその典型である。小規模な自然発生的集落でも世界的大都市でも、そこで人々が一定生活水準を維持するためには、個人が排他的に利用する住居用地以外に最低限の施設が要る。快適、健康、便利、安全な生活を送るためには、その地域に適合した多様な施設が要る。それらは一国全体の都市体系から見た（中心地理論に基づいた）規模と機能を持つものと個別の具体的な都市の住民からの要求に基づく施設と機能等からなるであろう。

都市や地域には個人用の住居、商店や工場等が存在し、個人（或いは民間）だけでは供給・利用が困難になるが、都市生活維持のため必要な共通利用施設（社会資本）が存在している。地域或いは都市でのさまざまな活動が効率的かつ公平に行われるためには、「どのような」社会資本を「どこ」に立地させるかという問題が重要である。すなわち都市活動を維持していくうえで必要な最低限のサービスを全ての住民（立地主体）がこの社会資本から「公平」に受けることができるのみならず、それらが諸々の活動を「効率的」に行われる条件を満たす

目 次

| | |
|-------------------------|----|
| 1. 序 | 1 |
| 2. 日本の都市計画制度の枠組み | 3 |
| 3. 英国の都市計画制度の枠組み | 9 |
| 3-1. プランナーの役割 | 12 |
| 3-2. PPGによる政府の指導 | 15 |
| 4. サステナビリティに関して | 20 |
| 5. 結 論 | 30 |
| イギリス滞在記（50歳の海外単身生活三ヶ月記） | 33 |
| 〔編集後記〕 | 42 |

位置に、適切な規模で建設されることが町づくり、都市形成の一つの大きな条件になっているということである。そのうえさらにこうした社会資本がその役割を十分に果たすための維持（或いは継続）・管理の制度（法律、慣習等）の充実も無視できない重要な問題である。これは法律と行政の制度である。（また個人の住居に代表される民間建築物のみならず集団的に利用される社会資本もただ建設・配置されるだけでなく、それらが「美しい」建築物であり、「美しく」配置されることも町づくりの重要な条件になってきているが、本稿ではこの問題は省略する。）

また更に近年では「地球環境」問題からも地域や都市での土地利用や生活のあり方までもが問われている。現代の都市或いは地域は種々の立地の単なる集合体とは言えない。生産、販売、消費等の市場での取引を中心とした経済生活だけでなく、文化活動、政治活動及びその他の社会的活動が相互に複雑に関連し、影響し合いながら継続して行われている場所である。これらの活動のために大きなエネルギー消費（例えば、通勤、物流のための自動車利用による石油燃料の消費）が必要であり、また自然環境破壊（例えば、住宅地や道路建設のための山林の開発）も生じている事は明らかな事実である。これらが化石燃料資源の枯渇、大気汚染、酸性雨、地球温暖化と言った問題を引き起こしている。将来の世代が諸々の活動を行う場所の都市とその周辺の優れた環境が今の世代によって利用し尽くされるのではなく維持されなければならない。この事について都市で生活する人々の責任は大きい。自然環境は我々の必要なものを生み出したり提供するだけでなく、我々が廃棄した物、排出した物を同化・還元すると言う重要な役割を果たしてきた。その役割・能力に現在限界があることが明確になっている。その限界克服のために、一方で科学技術の進歩による環境負荷の少ない生活を実現させる努力が必要であるとともに、他方で土地利用や自然資源利用を計画的に規制して、現在以上の地球環境悪化を防ぐことが必要である。後者は地球規模での大きな課題に対し自由な市場機構だけでは解決できなくなり、「計画」や「規制」といった介入による解決も迫られていると言える。本稿で取り上げる土地利用に関する計画的利用や規制について、どこで、どれくらいの土地が自由利用（市場メカニズムにより利用が決定）され、残りが計画或いは規制されて利用されるべきかの絶対的普遍的な基準はない。それゆえ規制や計画の決定・実行には、政府介入という上からだけでなく、下からの地域住民の参加があり、両者の協議による結論で利用・規制が決まることにならざるを得ない。

都市における開発（土地利用の変化）を両者（地方計画当局と参加住民）が協議する際に都市造りに関する共通の土台となるものがなければならない。現在地球規模で問題になっている点からは「資源を与え、生命循環の源になる自然環境の中にある都市」が意識され、諸活動を行う個々の立場からは「共同生活に必要な社会資本とそれらを維持するための制度が

重要な構成要素となっている都市」が意識されることとなる。それゆえ筆者は「社会的共通資本」という概念が重要になると考える。これは単なる「社会資本」ではなく「究極的には、市場経済制度を中心として、全ての人間活動が行われる場を、よりいっそう広範な社会的、文化的、自然的、制度的環境としてとらえ、それを市場経済制度に投影することによって、経済学的な分析を可能にするために作られた概念」(宇沢・茂木、18頁)である。すなわち自然環境が持続的に利用・管理され、人工的に建設された道路、公園等の社会資本が公平かつ効率的に利用され、これらを支える教育、医療、警察、消防、市場と言った制度資本が機能している場の一つとして都市が概念されるのである。持続可能な開発が進められ、個人の生活が安定して継続され、諸社会資本からのサービスが公平に供給される生活の場として都市の実現を目差すための概念である。

個々の町の「都市計画」は我々の住む具体的な都市をどのように管理し、発展させるかについて公的に合意された計画である。都市や地域は単なる諸立地の集合体ではなく、それぞれの歴史、機能、特徴、個性を持っている。多様な個別の問題や共通の問題に直面しつつ、それらの解決を図っているのである。それゆえ全世界共通の「良質な都市の外部空間を形成するための普遍的な原理」(宇沢・茂木編 1994 176頁)に基づいた都市計画は存在しないし、「都市計画はロケットの弾道計算や或いは橋の構造計算と異なり、常に自然科学の法則に則って唯一の絶対的な解が存在するような技術体系ではない。都市計画の対象は都市、社会であり実証的に見いだされた都市の土地利用に関するさまざまな法則や社会科学の法則と言ったある程度の科学的根拠に基づくものの、幾つかの可能な解の中から社会的価値判断に従ってその一つを選択する社会的技術という側面を強く有している」(中井・村木共著 1998 303頁)のである。その場所での基本的な生活条件を満たし、更に向上させるという目的を持って都市は造られて来ていた。しかしあらゆる場所で共通に直面する問題にその目的の達成が妨げられだしている。それゆえ都市にはそこに住む人々の必要を満たす条件・施設を整え、生じた変化に敏速に対応できるシステムが用意される必要がある。「都市計画とは本来あるべき都市を実現するための計画」(同上書 161頁)でなければならない。個別の都市が持つ問題への対処とともに人類共通に責任を持つ問題への対処の比較という点から、「都市づくり」がどのように実際に行われているかを我が国と都市計画先進国の英国を例にして比較したい。

2. 日本の都市計画制度の枠組み

我が国の住宅建設を始めとする都市形成は法律によってかなり厳しく制約されているといっ

て良い。一見無秩序に見える日本の都市形成であるが法律では厳しい規制が布かれているのである。これまでの都市形成は「土地利用規制」よりも主として道路、堤防などの社会資本

や都市基盤整備に重点が置かれ、それが景気対策と強い関係を持つ「都市計画事業」を中心に進められてきたと言える。すなわち法律に違反しない建築物と都市施設（都市計画法第11条に明記）或いは公共施設（社会資本）を建設することによって都市は形成されてきたのである。しかしそれが「美しい都市」「安全な都市」「健康が守れる都市」を造ってきたとはいえない。これには種々の原因は考えられるが、法律だけでなく土地所有の実態と土地に対する考え方も影響しているのではと思われる。優れた都市を造ることよりも、土地売買によって利益を得ることや、法律に触れない建物を建てる事が主要課題になり、全体としての産業配置や町並みを含む景観への配慮の少なかったことも否定できない。「美しい」町並みとして観光客が訪れる場所のほとんどは江戸時代以前に造られているところであり、「安全な町」としては自動車事故の多くは車そのものに欠陥があることよりも道路上の問題（幅員や見通しなど）がしばしば指摘されるし、「健康が守れる都市」としては緑の多い公園が少ないことは他の先進国の大都市と比較すると明らかといった具合に近代の日本の都市形成は高い評価は得られそうにない。公共投資によって社会資本は充実してきてはいるが、「住み良さ」そしてこれを作り出す「住民参加」の点では先進国の中では遅れていると言わざるを得ない。我が国の都市形成とかかわる土地利用等に関する法律の規定はどのようになっているか、以下簡単に見ることにする。

我が国の土地利用の基本は平成元年12月に施行された「土地基本法」に定められている。その第1章 総則（目的）の第一条には「土地についての基本理念を定め、（中略）適正な土地利用の確保を図りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図るための土地対策を総合的に推進し、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与すること」と定められている。制定当時の大都市を中心とした地価の高騰とそれと関連する利用の不適切さからこのようなごく常識的なことが基本法の最初に定められたのである。抽象的な「適正な土地利用」「正常な需給関係」そして「適正な地価形成」を言葉の順に素直に解釈すれば、社会・経済条件や人口趨勢などから産業配置、住宅の建設・配置などの必要な計画が作成され、それによる土地利用計画（この計画を誰が、どのように定めるかは別の法律によるのである）が定まり、開発が計画された地域内で土地利用競争が自由市場の下で行われて適正な地価が形成される、ということであろう。無論社会条件や人口趨勢などの予測を誤ることはある。そのため生じる混乱には別の対策が必要である。

土地の基本理念は次の第二条（土地についての公共の福祉優先）で「土地は現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的

条件により変動するものであること等公共の利害に関係する特性を有していることにかんがみ、土地については、公共の福祉を優先させるものとする」と定められている。すなわち土地は希少性があり、外部効果を持ち、必需財で生活に不可欠の資源であるゆえに、個人の恣意的利用よりも基本的には公共の福祉を優先させた利用がなされるべきとされているのである。経済学的に解釈すれば、競合する土地利用が提案されたとき、社会的厚生の大い利用が決められるべきと言うことである。また私的な自由利用が制限されると言う点からはこれは大きな変化である。これまでは土地の絶対私有制の下で土地の売買や利用がかなり自由に行われてきていた。そのために大都市部において投機的需要も含めて土地需要が増大し、地価の暴騰を呼び、それに依る莫大な利益を得たものが出た反面、必要な公共用地が取得できなかったり、一般庶民の住宅取得の夢も失わせてしまうことも生じた。それが国際的にも物笑いされる劣悪な住宅事情や都市的土地利用を生み出した失敗から、この法制定となったのである。そして現在この暴騰と地価下落などの後始末に大変な苦しみをしているのである。

土地の計画的利用に関しては次の第三条第二項で「土地は適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用される」と定められ、土地の必需財的性質から第四条で投機的取引の抑制について「土地は投機的取引の対象とされてはならない」と明記された。一般の経済財であれば、投機の対象となった商品については利用を抑制する或いは代替財で我慢することが可能であるが、土地はそれが極めて難しいか不可能なのである。適正な利用のために計画的に利用して、投機目的の未利用や低度利用を防ごうとしているのである。しかし投機そのものを否定することはできない。人間の楽しみとスリルの伴った営みでもある。しかし不可欠・必需的な資源である土地をその対象とすることは厳しく規制されるのである。

また外部効果すなわち社会資本の整備や都市化の進展によって、その土地の評価が上がり、地価が上昇した場合についても「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」として第五条で「土地の価値がその所在する地域における第二条に規定する社会的経済的条件の変化により増加する場合にはその土地に関する権利を有するものに対し、その価値の増加に伴う利益に応じて適切な負担が求められるものとする」とされている。開発利益への課税であるが、実現した場合と未実現では負担力の問題があるとともに、その評価の客観性すなわち利益額の正確な算定が求められる問題もある。またこの裏返しとして環境が悪化した場合の補償を認めているとも解釈できよう。

土地基本法の第三条で定められた土地利用計画は国土の利用、開発、保全等を計画的に行うことであり、これについては「土地基本法」の下位法に当たる「国土利用計画法」（1990

(平成2)年改訂)で定められている。この法律の第一条、目的では「国土利用計画の策定に関して必要な事項について定めるとともに、土地利用基本計画の作成、土地取引の規制に関する措置その他土地利用を調整するための措置を講ずることにより、総合的かつ計画的な国土の利用を図ることを目的とする」と定められている。基本理念は第二条で「国土の利用は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることをかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全を図りつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ること」と定められている。土地基本法との整合性を失わないで公共利用優先のための土地の利用規制が認められ、土地所有者の自由利用と売買は不可欠の限られた資源である故に制約を受けるのである。公共の利益とは、当該の土地を利用する可能性のある人々やその利用によって影響を受ける周辺の人々の利益である。また地域の諸条件を最も良く配慮できるのはその地域に住む人々であるので、利用計画の策定や利用規制の決定には住民の参加が当然の権利になる。ただ住民間で調整が付かなければ「政府」の仲裁や裁判もあり得るであろう。「国土の均衡ある発展を図ること」はこのような法律で国民が法の下で平等であることを明らかにしておくためには必要であるが、経済的生産活動では「均衡ある発展」は実現不可能である。現実の場所には気象条件、位置、地形、資源の埋蔵の差から、歴史や人口構成まで場所ごとの差があり、その差を利用した立地選択が行われ、地域経済に発展の差が生じているのである。

第九条では ①「都道府県知事は、当該都道府県の区域について、土地利用基本計画を定めることができる」②「土地利用基本計画は、政令の定めるところにより、次の地域を定めるものとする」とされて、国土が次の五つのカテゴリーに分けられる。

一 都市地域 二 農業地域 三 森林地域 四 自然公園地域 五 自然保全地域

このうちの「都市地域」の利用は、「都市計画法」で定められている。都市計画法第四条で「都市計画」が「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」と定義され、第五条で「都市計画区域」が「市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他建設省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」と定義され、その利用・開発が制限されている。そしてこの都市計画区域は建設省によって管轄され「市街化区域」と「市街化調整区域」に分けられる(農業地域の管轄は農林水産省)。前者は「既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的

に市街化を図るべき区域」とされ、後者は「市街化を抑制すべき地域」すなわち開発がしばらくの間できない地域とされている。このような区分利用は無秩序な開発を防ぐ目的であるが、実際は抜け道が多く、必ずしも適切な都市化が実現されていないのは周知の通りである。

都市の整備・開発に関しての上からの介入は、第三条の①で「国及び地方公共団体は、都市の整備、開発その他都市計画の適切な遂行に努めなければならない」とされ、住民の参加は同条②で「都市の住民は、国及び地方公共団体がこの法律の目的を達成するために行う措置に協力し、良好な都市環境の形成に努めなければならない」とされている。住民が彼らの必要や理想に合う都市を造る或いは社会資本を整備していく、法整備をしていくことから考えればこの規定の国、地方公共団体への協力だけでは都市計画の基本的考えと矛盾する。また公共の福祉を優先し、地域の実情にあった利用との考えとも矛盾する。

第六条では「① 都道府県知事は、都市計画区域についておおむね五年ごとに、都市計画に関する基礎調査として、建設省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他建設省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについて調査を行うものとする」とされ、変化に対応することが要請されている。この調査や調査結果がどのように活かされているかについては一般の市民は殆ど知らされていないのが実状であろう。

また第八条で「都市計画区域」には地域、地区、街区に区分される空間（工業地域、防火地域、美観地区など）があり、さらに必要なものを定めるとされている。どのように区分されるかは、第九条に「① 第1種低層住居専用地域は、低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする」から始まり、「② 第2種低層住居専用地域 ③ 第1中高層住居専用地域 ④ 第2中高層住居専用地域 ⑤ 第1種住居地域 ⑥ 第2種住居地域 ⑦ 準住居地域 ⑧ 近隣商業地域 ⑨ 商業地域 ⑩ 準工業地域 ⑪ 工業地域 ⑫ 工業専用地域 ⑬ 特別用途地区 ⑭ 高度地区 ⑮ 高度利用地区 ⑯ 特定街区 ⑰ 防火地域又は準防火地域 ⑱ 美観地区 ⑲ 風致地区 ⑳ 臨港地区」まで細かく定められている。これらが実際の都市の都市計画図では色分けされて作成されている。この節の最初に法律では厳しく細かな区分がされて土地利用が制限されている（ゾーニング制或いは地帯別土地利用方式が採用されている）のであると記したのはこの事である。またこれらの地域や地区の内部での建築物の建設については、「建築基準法」に更に細かい規定が設けられている。建築基準法第一条（目的）で、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もって公共の福祉の増進に資すること」とされている。この最低限の基準を満たしているかどうかを確認するのが「建築主事」である。建築主事は第四条で「政令で指定する人口25万

人以上の市は、その長の指揮監督の下に第六条第一項の規定による確認に関する事務をつかさどらせるために」置かなければならないとされる。第六条（建築物の建築等に関する申請及び確認）では「建築主は・・・中略・・・当該工事に着手する前に、その計画が当該建築物の敷地、構造及び建築設備に関する法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定に適合するものであることについて、確認の申請書を提出して建築主事の確認を受けなければならない。ただし・・・（以下略）」「2. 建築主事は・・・中略・・・当該申請書を受理することができない。3. 建築主事は・・・中略・・・申請に係る建築物の計画が当該建築物の敷地、構造及び建築設備に関する法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定に適合するかどうかを審査し、審査の結果に基づいてこれらの規定に適合することを確認したときは、その旨を文書を持って当該申請者に通知しなければならない。」極端な言い方が許されれば、建築主事は法律の知識さえあれば、誰でもとつとめることができ、土木工事方法や地域のあるべき姿を考えた決定或いは確認などはしていないとも言えよう。建築主事は1人で年間平均約600件の審査をしていると言われている。実際の建築物の建築についての「建築基準法」に百条を超える規定と、極めて詳細な別表が付されそれに従っていれば良いのである。こうした法律の中で日本の「都市」や「住居」が造られて来たのである。

外部効果の問題を考えると日本の国土利用が「都市整備」と「農地保全」の二つに分けられ、別々の官庁（建設省と農林水産省）によって管轄されていることから困難が生じる。それは国土を一体的に管理できない、すなわち「都市」における「農地（生産緑地）」や「農村」における「都市的利用」を管理することが難しいということである。特に「農地」から「宅地」への利用転換に伴う開発利益の公的還元は難しい。建設省による公共投資が農地としての利用価値を減少させるが、都市的土地利用としては価値を増大させる効果を持つことになるからである。後述するイギリスは全国土が計画規制の対象であり、単一の法律の下で管理され、環境省の影響下にあるのとは大きく異なる。

更に我が国の都市計画の宿命として次の点が指摘されている。「事業中心の色彩が濃く、その最大の課題は『都市インフラの建設』である。自治体の『都市計画課』の主要業務は土地利用規制ではなく、都市計画事業である。事業中心主義の最大の理由は近代都市にとって必要な道路・公園等の都市インフラの極度の不足に悩んできた点に求められる。弱い土地利用規制（公共介入）の下で、民間による市街地形成が一人歩きをはじめ、その『後始末』としての都市インフラ整備に追われたのである。事業中心主義の都市計画はマスタープランの不在、土地利用規制弱体の下で個別事業が先走った」（渡辺俊一 1993 242頁）のである。土地利用規制の方が都市計画では優れているのではない。必要なものを満たそうとした点は評価

しなければならぬが、それが都市全体から見て適正な事業であったか、都市を快適な居住空間とするために必要な事業であったかの反省もしなければならぬ。不必要、不自然な事業と思われるものも多い。そのためこれが保守党の政治基盤を守るために用いられた手段だと批判されてもしかたがないであろう。これらが日本の多くの都市で生活を不健全、不便にし、美しくない町を作り出しているのである。

3. 英国の都市計画制度の枠組み

私事で恐縮であるが、1984年に初めて英国に留学したとき、非常に感動したことは「街並み」「住宅地」の整然とした美しさ（一戸一戸の家は美しいとは見えなかったが）、自動車が運転しやすい道路、目的地の探しやすかったことである。明らかに計画的に作られている町は移動しやすく、公共空間が豊かに配置されていて落ち着きを感じさせる。当時は「都市計画制度（Town Planning System）」の細かいことはほとんど知らなかった。しかし計画的に町を作ることの良さは感じた。競争原理、私的利益優先の市場メカニズムに町造り（土地利用）を委せることは必ずしも良い結果を導かないとの確信は、日本の都市問題、特に郊外の無秩序な土地利用を見ると容易に得られる。「計画的土地利用」という合意は、上からの政府介入と下からの住民参加が前提である。こうした形で都市づくりが行われているイギリスの制度を少し見よう。

イギリスの都市計画は1848年の「公衆衛生法(Public Health Act)」に始まると言われる。この法律では新しく造る道路のレベルや幅員及び構造、家屋の骨組み、壁、基礎、屋根、煙突等、建物のレイアウトと必要な外部空間、そして衛生設備に関する一連の基準あるいは標準を規定し、人間の住居としてふさわしくないとされるものを閉鎖する権限をも定めていたために、大変不評で10年後に廃止された。最初に都市計画と名前の付いた法律は1909年の「住宅・都市等計画法（Housing, Town Planning, etc Act）」であり、幾つかの変遷を経て近代の都市計画体系は1947年の「都市農村計画法（Town and Country Planning Act）」（筆者はこの法律は「国土利用計画法」と訳した方が内容を的確に表すのではないかと思っている）によって確立されたと言われている。この法律が制定されたのは「第1次大戦と第2次大戦の戦間期における資本主義経済体制の持つ問題点の克服と、戦後の工業活動と農業活動での土地利用をめぐる、その対立を調整するため」（Thornley, A 1993 p.21）であると言われる。またより具体的には「資本主義経済社会で市場中心の経済活動の失敗が全体主義国家を成立させる可能性のあるため、国家が経済活動に介入することは戦後は比較的すなりと与野党の対立や、社会の利害対立者グループの反対も少なく承認された。そして『計画』と

いう制度が必要かつ不可欠なものとしていきなり受け入れられた」(ibid, P21) ののである。この計画というシステムはアメリカでも「希望と楽観主義を持って受け入れられ、どんな原理・原則によって何が『計画』されるべきかの合意は殆ど無かった」(産業立地 1997 12月号 16頁) と言われている。そして第2次大戦後のイギリス国民のコンセンサスとしての「福祉国家」の実現の一つの手段としても、「計画的土地利用」が合意されたと考えられる。

この合意に大きな変化が生じるのは二回ある。一つはサッチャー政権出現であり、次は「持続可能な開発 (Sustainable Development)」がヨーロッパ規模、世界的規模で発言されたとき、すなわち開発を抑制するものとしてのある種「外圧」が生じたときである。サッチャーが政権を取ったときは、英国の経済は厳しい状況にあり、これを克服するために競争原理、市場メカニズムを導入して、それまで効率的とは言えなかったさまざまな制度や仕組みを変えろと言った政策がとられた。都市計画システムに関してもこの方針が適用されるようになるのである。

さて1947年の「都市農村計画法」により土地利用計画として「開発計画 (Development Plan)」の策定が義務づけられ、また新築や増改築、土地利用変更と言った「開発」に対して「開発許可証 (Planning Permission)」が必要になった。「計画なきところに開発なし」といわれるようになったのである。ゾーニング (地帯別土地利用) 制も、この法律によって否定された。現在は単なる目安として線引きされているだけである。そして1968年の法改正から「構造計画 (Structure Plan)」と「地区詳細計画 (Local Plan)」というカバーする内容と地域の広さによって計画に2つの水準がとられるようになった。前者は日本の「県」に相当する行政区 (カウンティ County) が作成し、対象となる地域の範囲もそれであり、総合的な開発戦略が主たる内容である。後者は日本で言えば「市」に相当するディストリクト (District) —— 一般にカウンティが四つか五つのディストリクトに分けられている —— が作成し、一枚以上の地図 (開発予定地や保護地区などが記載されている) と計画に関する書類からなる。この制度は現在では多少の変化 (大都市圏にはユニタリープラン unitary plan が作成されるようになった) があるが基本は変わっていない。

計画の一般的内容を少しだけ見ておきたい。総合的な土地利用計画システムは2つの主要な要素からなる。一つは将来に関する土地利用計画を作成する開発計画 (Development Plan) の策定である。他は個人や民間開発業者から申請のあった開発計画に関しての可否の決定をすることすなわち開発規制 (Development Control) である。計画規制の対象地域は日本と異なり国土全体である。この開発計画制度の下での土地利用に関する諸計画は地方自治体によって作成される。カウンティの規模では、将来の開発計画である「構造計画」を作成する

ために次の項目が研究・調査される。①人口 ②雇用 ③資源 ④住宅供給 ⑤工業と商業 ⑥小売業 ⑦交通 ⑧鉱物資源 ⑨教育 ⑩社会サービス ⑪レクリエーションと余暇 ⑫保護と景観 ⑬公益サービス (Greed, 1993, p.25) があげられている。構造計画は戦略的内容が主で、開発と土地利用の全般的戦略から始まって、自然の美やアメニティの保全といった個別の政策及び自然環境の改善と交通管理計画までの一群の提案を含んでいなければならないとされている。後述する「地区詳細計画」での実際の細かな計画図に相当する地図は必要でなく、模式図 (Key diagram) が付けられる。計画期間としては10—15年が標準的で、1つのカウンティには1つの構造計画しか策定されない。イングランドのロンドンやウェールズのカージフのような大都市圏では「構造計画」「地区詳細計画」に代わって「ユニタリープラン(単一地域計画 Unitary Plan)」が策定される。これは当該の大都市圏内部のディストリクトによって造られ、二つの部分からなる。その Part 1 は「構造計画」に相当し、そこでの主要なトピックは1. 新規の住宅供給、2. グリーンベルトとその保護、3. 農村地区の経済、4. 重要な雇用を創出する開発、5. 将来を考えた交通施設と高速道路設置、6. 鉱物資源、7. ゴミ処理、土地の開墾と再利用、8. 観光、余暇、レクリエーションである (ibid, p.28)。「経済問題」はこの計画の枠内で必ず考慮しなければならないが、社会問題は土地利用との関係でのみ考慮すればよいとされている。構造計画では適用される地区の資産や境界を厳密に確認することはない。構造計画に添付されるものとしては、採用される「政策・戦略」の理由とそれ以前の政策・戦略を変更する理由を詳しく説明している「覚え書き」が義務ではないが必要とされている。その政策・戦略になぜ転換したかを説明するための裏付けとなる地域分析に利用された統計やその他のデータを載せている調査レポートも必要とされる。無論地方の計画当局は自地域の自然的要因、経済的構造、人口趨勢及び交通・通信網の特に新しい状況を常に把握する目的に必要な調査をしていなければならない。調査の結果、変更が必要になった地域では計画の一部変更或いは全面変更が行われる。調査なしでも変更可能であるが、それを説明する「覚え書き」は必要である。中央政府は5年ごとにこの「構造計画」を改訂することを助言しているが、地方政府は自由にいつでも改訂できる。改訂の時には内務省による指導を受けなければならない。1991年の「計画・補償法」により国務大臣の承認なしで決定できるようになったが国務大臣は一定の影響力は残している。これは計画プロセス全体のスピードアップを図るためである。

カウンティの内部のディストリクトの計画当局はプランニングに関しては二つの仕事を受け持つ。一つはその地区の将来計画である「地区詳細計画 (local plan)」を策定する仕事であり、他は個人や民間開発業者から申請のあった実際の開発計画の「許可か不許可」の決定

をする業務である。これは後述する計画官（プランナー）が中心的役割を果たす。しかし計画の策定や開発の諾否は全て地方自治体当局が管理しているのではない。中央政府特に環境省（DoE）は公式文書である通達（circular）や指針（Guidance）で政府の意向を伝え、ディストリクトで不許可になった場合、中央政府に直接「異議申し立て（Appeal）」の受付とその可否の決定権によって、計画や開発と言った土地利用に少なからぬ影響力を持っているのである。（ちなみに、1990年の民間からの自治体への開発申請件数は約50万件 その内の許可は約80%、異議申し立ては約26,000件、そのうち約33%が許可されている。）

ディストリクトによって作成される「地区詳細計画」は新規の開発地点と保存地区が明確に記載されている一枚以上の地図と添付書類からなる。この地区詳細計画は二種類存在する。一つは、district or general plan であり、他が subject or topic plan である。前者は通常の地区詳細計画であり、開発・規制に対する主たる基本理由が書かれているものであり、カバーする地域は地区全体か一部になっている。後者は特別な計画があるときに用いられる。かつては action area plan のカテゴリーに含まれていたものである。action area は開発、再開発、改良といった総合的な対応・政策のために選定された地域であったが、現在では district plan の中に含まれている。ディストリクトはより詳細なマイクロレベルでの土地利用計画の策定や開発の可否の決定を行う。

従来のシステムでは開発許可の申請をしてから決定が下りるまでに非常に時間がかかり煩瑣であった。民間の力を利用して経済の復興を図ろうとしていサッチャーはこの事務手続きを簡素化した。産業構造の変化に敏速に対応しようとするとき、このシステムが障害の一つになっていたからである。申請から決定までの時間を短くし、開発着工までの時間と経費の支出を減らそうとしたのである。どれほど減らしたかはリディン（Ryden, Y. 1993 p.61-62）に詳しい。結論的に言えば「開発の二つの側面である計画（Planning）と規制（Control）の双方をより市場中心の方向に改めた」（ibid, p.12）と言うことになる。ディストリクトのレベルで許可が下りれば開発できるようにし、カウンティの仕事無くしてしまったのである。既にふれたが開発許可が下りなかったとき、「異議申し立て（Appeal）」はカウンティを経ず、中央政府に直接に申し出るようにしたのである。

3-1. プランナーの役割

日本の都市計画システムと大きく異なるもう一つの点は、「計画官（Planner）」の存在である。彼らの役割は日本の場合の建築主事とは大きく異なるので少し説明しておく。（以下は Greed, C. eds 1996 Chap. 2 と Greed, C. 1993 Chap. 3 Ryden, Y. 1993 による。）彼ら

プランナーは都市と農村の開発のあらゆる側面と関わりを持つ。土地利用と交通、商業開発だけでなく国や地方自治体の住宅供給にもかかわる。個々の小さな土地利用からその地域全体の産業活動やそれと関連する市街地全体のあり方・計画や外観にもかかわるのである。先に述べたカウンティやディストリクトの計画の仕事全てとかわるのである。それゆえ構造計画や地区詳細計画等の計画策定と申請のあった開発の可否の決定に関わって計画家が知っていなければならない必須分野として 1. 住宅供給状況 2. 人口と雇用 3. 小売業の状況 4. 余暇とレクリエーション 5. 都市周辺の田園地域の状況 6. 鉱物資源の分布状況 7. 廃棄物の処理状況と場所 8. 交通問題 9. 少数民族問題 10. 女性の社会進出問題 11. 障害者問題 12. 緑化問題 が挙げられている(Greed, C. eds 1996 p.20)。英国の伝統的な「まちづくり」は法律に適合している建築物や都市施設の建設・配置だけでは済まないことは容易に理解できる。都市計画の目的が単に伝統的な定義である「経済性、便利さ、そして美しさを最大に実現するための土地利用の秩序づくりと建築物、交通網の技術と科学」(Greed,C.1993 p.5) の枠から「都市の内部集団で貧困な境遇にいる人への資源の再分配、建造物ストックの維持・管理、野生生物の保護、都市開発の促進」(Rydin 1993 p.1)まで含むと定義する人もいる。法律の定めに従って居るかどうかだけで彼らは決定を下しているのではないのである。

しかしプランナーが開発の許可・不許可と「地区詳細計画」等の策定の最終的な決定をするのではない。彼らは地方議会に選出されている議員に助言を与えるだけであり、可否の最終決定は議員が委員会で行うのである。そうした議員は地方議会の計画委員会(Planning committee)の一員であり、そこで開発や計画が審議される。プランナーは(議論はあるが)助言者、調査員、管理者なのである。彼らが最終的な政策決定者であることは絶対はない。プランナーはイギリス社会で専門家集団を造っている。幾つかの計画家専門集団はあるが代表的な組織は王立都市計画協会(Royal Town Planning Institute 略称はRTPI)である。その正会員は1995年現在、17,726人。その内の約80%は地方政府で働き、残り20%は民間でコンサルタント等をしている。彼らは建築と不動産の専門家の集団である。彼らは英国のあらゆるカウンティとディストリクトで働いている。開発を行うためには「開発許可証」を得なければならないので、かなりの権力を持っていることは確かである。法律に基づいた公的な権限は制約されているが、彼らが現実に任務を果たしており、関連するほとんど全てのことを知っていることもある。それゆえ彼らはその働きから「審判者(Umpire)」「専門官僚(Technocrat)」「経済計画策定者(Economic planner)」「環境監視人(Environmental watchdog)」「土木工事技術家(Social engineer)」「企業経営者(Corporate manager)」(Greed,

1993 pp.52-58)等の側面を持つ役割を果たしているのである。一見平凡な職業のように見えるが実は広範な知識と豊富な体験が必要な職業なのである。

過去には「輝ける都市」の著者ル・コルビジエや「田園都市」の創始者であるエベネザー・ハワードのような未来を見据えた思想家、理論家、偉大な計画家が居たが、現在のプランナーは本質的に異なっている。いまは管理者、行政官、専門家である。彼らの仕事ぶりは自分の才能や自律性に基づいて仕事をしていると言うよりは、他人の命令に従ってそれを実行する執行人と見なされているようである。だが真の姿は過去と現在の間のどこかである。

ここまで都市計画システムの制度面と人の面について簡単に触れてきた。この英国の都市計画システムの問題点を考える。都市という「社会的共通資本」の集積している場所をいかに管理し、開発していくかはその国の様々な産業活動や自然環境や歴史・文化とも密接にかかわっている。個人の所有する資産と土地にも関係する。それは当然人々の要望や必要を取り扱うところの政治の場とも関係がある。英国の都市経済学者と話しているときにしばしば聞いたのは「政治家は選挙を意識して行動する。経済学による解決の方が合理的である。正確に行なった予測をプランナーに伝えることもできる」等である。市場メカニズムに対する信頼は大きいですが、彼らも「市場の失敗を補うものとしてのプランニングシステム」を否定してはいないし、プランニングそのものに対してもこれまでに果たしてきたことに一定の高い評価をしている。法律による強制的な一律の計画規制の限界を指摘し、マーケットの方からの「価格による規制」にも評価をおく必要を強調していた。しかし市場からの規制はしばしば「強者の論理」になり、貨幣を多く持つ者の支配や短期的対応になりがちであることも明らかである。それゆえに「市場には景気の『山』や『谷』があるが、土地利用計画をこのような循環に基礎を置く政府は愚かである」(Greed, 1993 p.8)とする見解もある。一般に社会的必要性和経済的対応の必要性はしばしば対立するが、プランナーは前者に力点を置いた対応をして来ていると考えられているのである。

また他の問題としては、プランナーは主として地方政府では公共住宅供給の仕事をさせられている。一般に都市開発の70%以上を住宅開発が占めているが、彼らにとっては住宅は土地利用の一つに過ぎず、工業用、オフィス用、小売商店用などの私的企業用利用、更に道路、公園、駐車場などの社会的利用問題も同じ重要さを持っているのである。住宅供給或いは住宅開発での彼らの仕事は土地の配分、広さ、設計・配置やそれと関連する多くの問題例えば交通事情の変化、道路利用、自動車問題にも対処しなければならなくなる。こうした住宅供給とそれに関連した開発は公共のためなのか、民間のためなのかという問題が生じる(Greed, 1993 p.7)。プランナーの仕事は土地利用に関する他の専門職業(地方政府や中央政

府内で他の厚生部門)と多くの共通する問題を持つ事が多い。しかし最終的には彼らの仕事は「空間的」土地利用と配置に関わるのである (ibid,p.7)。

3-2. PPGによる政府の指導

サッチャーが採った政治的手法は一方で規制や手続き等を緩和・簡素化しつつ、もう一方で政府の管理も強化するというものである。都市計画に関しては主として効率性(産業構造の変化に敏速に土地利用においても対応できるように開発許可を簡略化する)が考慮されて地方分権が進んでいるが、地方自治体が「計画」や「規制」をまったく自由に決めて良いとはされていない。「計画政策の指針」(Planning Policy Guidance Notes 通常は PPG と略されている)が策定され、これを参考にして自治体は開発計画である「構造計画」「地区詳細計画」を策定しなければならず、開発(新築、増築、改築等)の申請をしようとしている民間開発業者或いは個人もそれぞれの開発許可を PPG を参考にして申請しなければならない。またディストリクトで不許可になった場合の中央政府への「異議申し立て」の理由に利用しなければならないのである。このPPGにはタウンプランニングのほとんどの側面に関して政府の政策が主要なテーマを幾つかに分けて提示されている。法律として定められているものではなく、決定や協議の共通の参考材料である。1988年から順次作成され、適宜改訂されている。改訂は中央政府官僚が勝手にしているのではなく、幾つかのプロセスが経られる (ref, Tewdwr, M. 1996 p.22)。現在公表されているものを以下に掲げておく(ただし9から11は現在では RPG regional policy guidance として公開されている)。

PPG 1 ; General Policy and Principles (政策全般と原則)

PPG 2 ; Green Belts (グリーンベルト)

PPG 3 ; Housing (住宅供給)

PPG 4 ; Industrial and Commercial Development and Small Firms (工業商業開発と小規模企業)

PPG 5 ; Simplified Planning Zones (簡易計画ゾーン)

PPG 6 ; Town Centers and Retail Development (タウンセンターと小売り開発)

PPG 7 ; The Countryside - Environmental Quality and Economic and Social Development (地方と地方経済)

PPG 8 ; Telecommunications (遠距離通信)

PPG 9 ; Regional Guidance for the South East (南東地域への指針)

PPG10 ; Strategic Guidance for the West Midlands (西ミッドランドの戦略指針)

- PPG11 ; Strategic Guidance for the Merseyside (マーゼイサイドの戦略指針)
- PPG12 ; Development Plans and Regional Planning Guidance (開発計画と地域計画指針)
- PPG13 ; Transport (交通)
- PPG14 ; Development on Unstable Land (開発不適地の開発)
- PPG15 ; Planning and Historic Environment (計画策定と歴史的環境)
- PPG16 ; Archaeology (考古学と都市計画)
- PPG17 ; Sports and Recreation (体育施設とレクリエーション)
- PPG18 ; Enforcing Planning Control (計画規制の実施)
- PPG19 ; Outdoor Advertisement Control (屋外広告規制)
- PPG20 ; Coastal Planning (沿岸地域の計画)
- PPG21 ; Tourism (観光)
- PPG22 ; Renewable Energy (再利用できるエネルギー)
- PPG23 ; Planning and Pollution Control (計画策定と公害規制)
- PPG24 ; Planning and Noise (計画策定と騒音問題)

このなかのPPG 1 (1997年2月改訂)の「政策全般と諸原則」では、次の七つが「表紙」に掲げられPPGの意義と役割が示されている。

1. 成長を続ける競争的経済の必要を満たすために、例えば住宅供給のような新規の開発を実行し、自然環境及び市街地環境の保護に果たしている計画システムの役割を再確認する。
2. 持続可能な発展を達成するために、計画システムが大きく貢献することを強調する。
3. 都市の土地利用では「諸用途の混合利用 (mixed-use)」による開発促進を確認する。
4. 土地利用計画では「デザイン」が重要であり、それを時代にあったものにする。
5. 開発の実行を確実にするためにプランニングに伴う負担制度を用いることが適切であるケースは限定されたケースであることを確認する。
6. 計画先導システムの運営の指針を与える。
7. 市民憲章と計画決定までに関わる人とそのマナーについて示す。

PPG 1 の「1. 序論 (introduction)」でプランニングシステムの意義が三つに分けて述べられている。最初に書かれているのは、「プランニングシステムの最も重要な役割は持続可能な成長の原則と矛盾しないで住居、建築物、投資、雇用の提供を可能にすることである。環境とアメニティを守りつつ、競争を積極的に進める必要がある。」2. は「この枠組みで最も重要で中心になるのは開発計画であり、それはこのシステムの信頼性と予測可能性の基準にな

る。(中略)計画システムが有効であるためには、開発計画が時代遅れにならず、包括的な内容を維持することである。3. は、プランニングシステムへの政府のアプローチを支えるものは「持続可能な成長」「土地利用における用途混合利用」と「建物と町並みの設計」の三つであると述べる。

4. から7番目までは「2. 持続可能な成長への政府の方針」が書かれている。「持続可能な発展が求めているのは、環境を保護しかつ強化しながら現在と将来にわたってより高い生活水準を確実にするための経済発展の達成という目的」である。5. は、この戦略は公共の利害を考慮して土地の開発と利用を規制するプランニングのシステムが重要な役割を果たしていると認めている。持続可能な成長戦略の枠組みは、「環境問題に考慮しつつ、国家が必要としている商工業の開発、食糧の生産、鉱物の採掘、住居と他の建築物の建設を行ない、既存の開発地を居住の場所及び就業の場所としてより魅力あるものとしつつ最も効率的に利用し、文化遺産と自然資源は国家にも世界にも重要なものとして指定し、保護すること、そしてこれからの開発のパターンは『移動を最小』にすることを目的とすること」である。6. には、PPGの意義・役割が定義される。この中央政府からのPPGは上に述べた目的を達成するために地方計画当局が開発計画を策定するとき及び申請された開発計画の可否の決定で上の目的を充たすことを保証する政策的枠組みを詳細に述べているものである、と定義される。7. は都市の再生及びかつて開発されていた土地の再利用こそが開発における持続可能性をよりいっそう確実なものとする政府は考え、公共輸送機関が十分に整備されている旧来の都心部で大きな交通需要が発生するような開発に意を注ぎ、又緑地帯(グリーンベルト)の開発を考える前にかつて開発されていた場所を良好な居住環境にし、且つそれを維持して行くことを優先する、と述べている。

8. から12. までは「諸用途の混合の土地利用(mixed-use)」による開発促進が書かれている。「都心部では諸用途混合土地利用により活力と多様性が生み出され、移動の必要性が減少する。これは単一利用よりも持続可能性を増す」。更に「地方自治体の計画担当者はこの混合土地利用を特に都心部で推進し、維持すべきであり、その他の地域ではマイカー以外の交通手段でアクセスをよくする」と書かれている。そして12. に、プランニングシステムは「簡便都市(urban villages)」とでも言えるような諸用途混合の土地利用による高質の開発を達成するために用いられることが述べられている。この簡便都市とは、「1. 高密度性、2. 諸用途混合土地利用と多様な種類の住宅の存在、3. 雇用機会、余暇施設及びコミュニティ施設の完備、4. 適切な社会資本とそのサービスの供給、5. 町並みと住居の設計基準が高いこと、6. 公共の広場や緑地に近づきやすいこと、7. 公共輸送機関が利用しやすいこと」の条件が整えられている

都市である。これは「持続可能性」との関連では英国政府は都市の理想的な姿として「簡便都市」を考えていると理解される。

主要な政策目的は 21 から 34 までに書かれている。工業と商業に対するプランニングから始まり、土地利用と輸送、住宅供給のためのプランニング、都心部の重要性、農村地域問題、歴史的環境の保護そして移動の便利さまで書かれている。21 には政府の重要な目標の一つとして「継続的な経済開発の推進」を挙げ、それはこれまでに述べた環境政策の目的と矛盾せず実行されると言明する。工業活動と商業活動は種々の外部性とそれに関連する立地的有利さのある場所を常に求めているので、開発計画の作成時には企業が場所に対して要求している条件を考慮することは重要である。「プランニングシステム」が用いる戦略は、開発のための適切な立地条件を明らかにするときに考慮すべき項目として次の七つを挙げる。1. 既存の都市地域の再生に貢献すること、2. 消費者（市場）に近づきやすいこと、3. 原料地、供給地に近づきやすいこと、4. 他の事業と繋がりがあり、零細な事業とも特別な必要があること（関連・下請け企業の存在）、5. 労働者を確保しやすいこと、6. 必要な社会資本、産業基盤が利用できること、7. 特に空港への特別な必要を含む種々の輸送機関が考慮されていること、である。これらの七つは、「持続可能性」を重視しつつ、経済活動を行なう企業を立地させて地域の発展を図るために地域内のどこを、どう整備していくかの指針が示されていると理解できる。

PPGで示されている各項目は全国共通に適用されるが、それらが各地域にどのように適用されるかは当該の地域の実情を考慮しなければならない。それゆえ国内の地域の開発指針として「地域計画指針（RPG）」が策定されている。自然条件や歴史的、社会的条件の同一性から一つの「地域」と見なせるそれぞれの場所に「構造計画」が策定される事は既に述べた。PPGに示された項目が各地域の実状に合うように計画されるのである。その構造計画策定の指針になるRPGに関してはPPG12においてその基本的な指針が定められている。以下PPG12の内容を主要なものに限りて簡単に紹介しよう。

1.1 で、開発計画の意味と役割と必要性が示される。開発行為は他への影響も大きく、公共の利害に関わることが多い。開発の持つ外部効果の故に計画案の提出・決定への基本的枠組みを公に明確にしておく必要がある。どんな開発も市場要因やその他の諸々要因が土地所有者と開発業者に開発意欲を起こさせて、地方計画当局に開発計画案を出し、許可されない限り行われぬ。計画の決定は厳しい審査に後に行われ、気ままにされるのではない。開発計画が決定への基本的枠組みである。土地利用による公共の利害と開発の可能性の広範なパター

ンについて、市民共通の期待と開発に関連するいくつかの側面に付与するウェイト付けを明確に理解される必要がある。

1.2 開発は他への影響が大きいため、プランニングシステムでは内容として土地を賢明に利用するために「指針」を作り、地方自治体の開発を刺激するために「動機付け」を考慮し、土地利用が「規制」されて恣意的利用による公共の利益に反しないようにする役割をもっている。

1.3 それゆえ「開発計画」は内務省が推進している「計画に主導された計画システム」の重要な要素になる。

1.5 「政府による指針」は開発計画の策定と個別の開発許可申請の決定に考慮されるものである。それは個別の開発申請に先立って政府の政策を明確に述べることによって諸決定の間の矛盾を防ぐのである。

1.8 は「計画と持続可能な開発」のタイトルの下で叙述されている。諸計画は慣例的に提出されるものではない。それらは市場の力により適切な開発を行うことができる枠組みの中で、健全で効率的な開発と規制をするための重要な枠組みの一つなのである。計画は国家が必要とする住宅の建設、雇用の場の創出といった開発行為の適切な準備であるとともに自然環境と市街地環境を保護することを考慮しなければならない。政府は成長と開発が持続可能に行なわれることを保証する明確な意図を持っている。(この 1.8 は予防原則と呼ばれているところである。)

1.10 プランニングシステムは民間部門と地方自治体の双方の費用(負担)を減少させ、プランニングの作成・決定過程に住民がより容易に参加できるように、より単純にされ、より責任あるものにされてゆかれるべきである。

2からはRPGに関することである。

2.1 政府は開発指針が公表されている地域を体系的に拡大していつている。無論これは地域の計画当局とも協議し、国家の計画政策を考慮して内務省が発行する。この地域開発指針(RPG)の主要な役割は構造計画の作成に必要な枠組みを提供することである。

2.2 カウンティの議会は地域の開発問題に関する考慮や助言で一般に主導的役割を果たす。無論そのようなとき近隣の全ての地方計画当局が密接に関わりを持てるようにすることが重要である。地域開発指針が中央から地方までの広範な計画当局の支持を得ている助言に基づいていれば、開発問題は効率的に処理されるであろう。

2.5 ひとたびRPGが刊行されると、地方計画当局がそれぞれの開発計画を策定するときそれを考慮することが期待されている。構造計画を策定するとき、地方計画当局は法律によってこのRPGを参照する事が定められている。

2.6 地域開発指針は適宜合理的見直しをしつつ常に時勢にあったものであるべきと政府は考える。

3は「開発計画」である。

3.2「開発計画」が一枚の書面のみであることは希である。非大都市では開発計画は次の四つからなる。1. 構造計画、2. 地区詳細計画、3. 鉱物採掘計画、4. 廃棄物処理計画である。

3.4 構造計画には、狭い範囲での地域の計画の規制と開発の規制のおおまかな枠組みが示されている。開発の準備に現実性があり、国家や地域の政策と矛盾せず、隣接地域間で整合性があることが要請されている。この構造計画には一枚の詳細な地図ではなく鍵となる一枚の「一覧図（或いは模式図 Diagram）を含むことが義務づけられている。

3.7 地区詳細計画の準備は、住民の関係する地域の何処で開発が行われるべきであるかについての計画決定を行うとき、地域の小さな自治体が参加できる機会を与えることになる。

3.8 構造計画とは対照的にこの地区詳細計画では「国土地理院」の作成する厳密な地図の上に計画や提案が明記される。

4. サステイナビリティに関して

このプランニングシステムに大きな影響を与えた第二番目は前節でもふれてきた「持続可能性問題」である。これは政策実行上の問題や人事的側面いわば内部事情からこの都市計画システムに変更が加えられたのではない。これが大きな影響を与えている理由の一つは「持続可能性とそれに関係する言葉である持続可能な開発はいまや大変に流行している概念である」とビショップ（Bishop, P.205 Tewdwr-Jones, M. eds 1996）が文頭に書いているほど多くの人が関心を持っている問題である。これはこのプランニングシステムを根本から変えるというものではないが上に述べたPPGやRPGを通じた中央政府からの影響力と民間の住民運動からの影響に変化をもたらしている事は確かである。この地球環境問題に由来する持続可能性問題の原因は主として都市での近代的で便利な生活であり、行政区分や国境を越えて地球規模の問題を生じさせているのである。人類は地球や大気が原料資源や人類に必要なものを無限に与えてくれること、さらに我々が排出・廃棄した物を処理・還元する力が無限にあると思っていたが、実はそれは有限であり、その限界に近づいている或いは超えていることに気づいたのである。そのときから「持続可能性問題」を考えるようになったのである。ビショップ（ditto）に依れば「サステイナビリティ」の概念はギリシャの「地球の女神」である「再び新たな物を満たしてくれる母の姿をした神」にさかのぼるそうである。

持続可能性という概念が世界規模で注目を浴びたには、1987年の国連の「環境と開発に関

する世界委員会」(ブルントラント委員会)の報告からである。それまでの環境問題は生態学的アプローチが中心で、1972年のローマクラブの報告「成長の限界」「かけがえのない地球」によって代表されるものである。ブルントラント委員会のレポートは持続可能な開発に関する明確な定義をおこない、それを国際政治の課題にした。それは「環境」と「開発」を併せて考える議論を引き起こしたのである。持続可能な開発という概念について最も共通に用いられ、受け容れらる定義は「将来の世代の欲求を充たしつつ、現在の世代の欲求を満たす開発」(大来 1987 66頁)というものである。それを更に詳細に空間にも当てはめると、次の3つの基本原理(Haughton, G. et.al 1994 P.17)になる。

1. 世代間公平性(未来)原則：人間のどんな活動についても、将来の世代が必要と希望を満たすための可能性に対する影響を考慮しなければならない。
2. 社会的公正原則：これは同世代間の問題であり、貧困が墮落の主要な原因と見なされる。ここでの持続可能性は資源分配に於いて基本的に必要な物と共通の希望を実現できる物を満たすという観点から均等になる管理が要請される。ここで重要なことは環境政策により多くの人が参加することである。
3. 国境を越えた責任原則：空間的な観点からも地球環境の管理が必要である。国境や行政区分を越えた汚染が問題とされなければならない、その管理が問題となるのである。人間の活動の結果、環境的問題が発生し、それが他の地域に悪影響を及ぼし、償われないことがあってはならない。富裕な国は貧困な国の資源をその地域の経済や生態系を変えるほどに過度に利用してはならないのであり、同様に都市の成長を助けている諸活動の環境コストは大都市の境界を越えて周辺地域の人々に負担されるべきではないという点である。

このブルントラント報告によって英国政府は「持続可能な開発」という概念と公式に関わるようになった。1988年及び1989年の環境省の通達や1990年の環境白書“*This common inheritance*”で更に詳細に言及され、「地球の完全な回復」(a full repairing lease)という枠組みを示すとともに環境問題に関して最も優先度が高く重要なものはプランニングのシステムであることを確認している。

1972年ストックホルムの国連人間環境会議で「Blue print for survival」が出されたが、そのときは英国政府への影響はほとんどなかった。英国政府のエージェンシーがスポンサーになっていたし、非政府組織の環境保護団体が関わっていたが、英国政府の反応は僅かであった。「英国にとっての環境保護と開発のための計画」(1983 World Wide Fund 等)では環境変化を管理し、“生き残る都市”を創り出すという点で都市計画が重要な役割を果たすことが確認されていた。しかしこの文書は政府から公表されることはなかった(Bishop, p.206)。

1992年6月、リオデジャネイロで地球サミットが開催され「序文」と27条からなるリオ宣言が出され、さらに国連に新たに「持続可能な開発のための委員会」が作られた。それは欧州委員会第5次環境行動計画と名付けられている中にある「持続可能性に向けて」のためである。実際、英国政府は「持続可能な発展戦略」を公刊している。これらの刊行物の中で最も重要な結論は「土地利用計画が持続可能な開発を達成するには中心的役割を果たす」と言うことである。

本稿のテーマと最も関係が深い「土地利用と持続可能性」の関係を少し考察しよう（以下は主として Houghton, G and Hunter, C. 1994 に依っている）。この書物の最初に「変化する都市環境からの幾つかの挑戦」と言うテーマで次のことが書かれている。「人類の能力が増大したために、地球規模での有害な環境変化の原因を作り出している。特に都市居住者がその原因に大きく影響している。都市が人口と土地利用の双方で規模を増大させたために、特に地域規模での有害な環境変化に強く影響している。市街地の環境と社会的・経済的生活への様々な時代の積み重ねが都市を他の環境とは異なるより明確な限定されたものにしており、それはしばしば脆く毀れやすい環境になっている。自動車の出現はほとんどの都市で環境を悪化させた。都市の多くは自動車の出現によって生じた必要を物理的に充足しようとするとき、困難に直面する。」具体的な現代の地球環境問題 (ibid, P. 5) として「1. 生物の多様性の低下 2. 危険な物質の存在 3. 気候」が挙げられている。

次に「都市が環境問題の大きな発生源」(ibid, P. 11) である理由として「1990年での世界の人口の42.6%が都市部に居住し、そのうち先進国では72.6%、途上国では33.6%である。また世界の GNP の約60%は都市で生産されている。人口250万人以上の都市の65%は臨海地区にあり、そのうちの幾つかは海拔ゼロメートル以下である。人口100万人の都市では一日当たり平均して水625,000トン、食料2,000トン、燃料9,500トンが消費され、排出物は水500,000トン、固形廃棄物2,000トン、大気汚染物質950トンと推定されている。国や人口規模により、環境に対する要求も異なる。家庭ゴミは先進国の都市居住者は毎日平均して0.7-1.8kg 出すが、途上国では0.4-0.9kg である。」「合衆国では都市の土地の三分の一が自動車利用のためである。交通渋滞での自動車のアイドリングによる石油の消費は、1984年の合衆国では、全消費量の4%を占めている。」「土地の喪失が緊急の課題となっている。たとえばエジプトでは生産性の最も高い農地の10%以上が、過去30年間に蚕食されて、都市的利用に変わり、西欧の国の多くでは10年ごとに2%位の農地が失われている」と示すされている。

このような状況に対して、「都市の環境とその改善の可能性」(ibid, P.13) として「構造、規模、住宅密度、配置、都市内の諸活動の立地の変更は最悪と最善と比較するとエネルギー

需要に関しては150%の差をもたらす。研究によれば気候や所得差を考慮に入れても、低密度都市は高密度の2倍のエネルギーを使う。カナダの最も人口密度の低い都市の居住者は1年に約20トンのCO₂を放出し、高密度のアムステルダムは10トンしか排出しない。公共交通機関での移動の割合は上昇しており、高密度でコンパクトな都市ではそれは容易であり、汚染物質の放出を減少させ、エネルギー利用を節約する。東京での通勤の自家用車の利用は15%であるが、ロスアンゼルスでは90%である。幾つかの都市では農業部門をきちんと残して食糧を自給している。中国の上位15都市の内14都市がそうである。」

さて欧州委員会の「都市環境緑書（1990）」には「土地利用計画」と「持続可能性」のより包括的な内容が書かれている。都市の持続可能な発展の達成のためには土地利用計画が「コンパクトな都市」と「都市の拡散の制限」といった理念に戻ることによって、可能になるとしている（p.40）。またこの緑書では「文化と自然の遺産」や歴史的な中心地の保存から大気、水質、騒音や廃棄物処理までを統合することを強調している。果たして「コンパクトな都市」が持続可能な成長にとって適しているものであろうか？ これまでに発表された幾つかの報告を見てみたい。先ず「オーストラリアにおける低密度都市開発の環境に対する好ましくない特徴」（Houghton, G and Hunter, C. 1994 P.85）として以下六点を指摘している。

1. 生産性の高い農地が住居と道路のために広い面積が転用されている。そのため舗装された道路、建物が建てられている地面が増加している。これらは都市を流れる雨水と石油や他の埋蔵物を押し上げる効果を持つ。高密度地域と比較して激しい雨による汚染は低密度地域で多い。
2. 庭園用の水の利用が増大する。
3. 公共交通機関の利用が少なく、徒歩、自転車利用が少ないため、エネルギー消費と大気汚染は増大している。
4. 平屋一戸建て住宅で開発されている地区は、コンパクトな集合住宅と異なり、冷暖房機器の利用効率が悪いので、エネルギー消費が増える。
5. 自動車の登録証の発行増とその結果としての汚染源である一人当たり石油消費の増大している。
6. ゴミ収集のためのコストが高密度地域と比較してかかるため、リサイクルの割合が小さい

コンパクトな都市がエネルギー利用や大気汚染の面からは良いようであるが、逆に「低密度な開発が環境に好ましい特徴」（ibid, P. 89）として次の五点を挙げる。

1. 広い庭園は熱帯の国では、温度を下げる効果を持つ。

2. 地域内の有機廃棄物を堆肥として利用することを含めて、食糧自給の可能性を高く秘めている。
3. 雨水を収集・利用するのに大変便利である。
4. 自然環境と接する度合は増す。
5. 太陽エネルギー利用の施設設置のための広い空間が利用できる。

しかしブレヘニーは「コンパクトな都市」に大局的な観点から六つの問題点を指摘し、考察を加えている (Breheny, M.J. eds 1992 p.138-159)。それらを簡単に紹介しておこう。コンパクトな都市の実現で問題となるのは、

- 1 コンパクトな都市はエネルギー効率な都市であろうか
- 2 コンパクトな都市は良質の郊外生活を否定するのであろうか。
- 3 コンパクトな都市は緑豊かな都市にならないのではないか。
- 4 コンパクトな都市は遠距離情報通信網が整備された郊外の都市の現実と矛盾しないか
- 5 コンパクトな都市は再利用可能エネルギー資源の利用と矛盾しないか
- 6 コンパクトな都市は農村の経済発展の実現と矛盾しないか

という六点であり、それら六点に関して考察を加える。

1. コンパクトな都市はエネルギー効率的であろうか

コンパクトな都市の最も重要な特質の第一は輸送（交通、移動）の減少、それに伴う燃料消費、排気ガスの減少である。欧州委員会の「緑書」では、「コンパクトな都市の主要なメリットは環境の維持に貢献することである」とされている。しかしEUの主張が認められて政策として実行されるためには、その政策が厳密な分析に基づくものでなければならないが、未だにそのような分析は成されていない。いろいろな調査は成されているが、どのような都市的土地利用が最もサステナブルであるかについての合意はできていない。オーエンス (Owens, Breheny, eds. p.144) は次のような警告を発している。「エネルギー利用システムと都市の構造の関係は複雑である。エネルギー消費に影響する要因は①都市の構造②ライフスタイル③石油消費の価格弾力性である。エネルギー効率と都市の構造に関して、理論的或いは経験的に明確な関連を決定することは困難である」。

ブレヘニーはさらにニューマンとケンワージー (Newmann & Kennworthy, 1990 Breheny P.144) の議論を紹介して議論を進める。彼らは米国の大都市での一人当たり石油消費量の比較をする。そして消費量は最大都市と最小都市とでは約40%の差があると言う事実を発見する。そして次の要因間との相関関係を見る。①所得②石油価格③自動車所有④都市規模⑤人口密度 はほとんど全て相関関係は棄却される。しかし最後に「都市密度 (Urban

Density)」との関係を発見する。最も強い相関があったのは、人口密度である。高密度な都市では、1 km²あたり1,000人、20の職場があるところで一人当たり335-367ガロンの使用量である。低密度の都市では、1 km²あたり200人、10の職場があるところで一人当たり 567-532ガロンであった。彼らがかつての議論、石油消費量は石油課税によって減少させられるという研究結果を取り下げ、都市の密度を高めることを提案する。その内容は 1. 都市機能の強化を目差すこと。2. 内部地区 (inner area) を持つ都市を増やすこと。3. 移動手段の選択の幅を増やすこと。4. 自動車交通のためのインフラ整備を抑制すること、である。彼らは世界の幾つかの都市で生じている“再都市化”は土地利用政策と交通政策が燃料消費を減少させるだけでなく、都市をより住み良い場所に行っているこの傾向はますます広がっていくと結論している。これに対してゴードンとリチャードソン (Gordon & Richardoson, 1991 Breheny P.147) が反論している。その議論は、「鉄道輸送が米国の都市の郊外化を促進しており、現在の交通輸送問題は郊外から都心への移動ではなく、郊外から郊外への移動である。通勤移動が中心の移動ではない移動が主流である」というものである。

かなりのページを割いてこのテーマ (コンパクトな都市のエネルギー効率性) について諸説を紹介しているが、結論的にはコンパクトな都市がエネルギー節約的であるという明確な証拠は今のところ無く、よりいっそうの議論と研究が必要であるということである。またコンパクトな都市とは旧来の都心部などのような諸用途の混合的土地利用がなされているところと考えてよいが、それは都心部を魅力的な環境にし、移動距離を減少させるが、現在の移動は郊外から郊外が中心になっており、この点からのエネルギー節約的な土地利用、交通システムを考えなければならなくなっている、と結論しているのである。

2. コンパクトな都市か郊外の良質の都市生活か

EUの最もラディカルな主張は、これ以上の都市の成長は既存の都市地域の内部で調整されるべきである、と言う点である。しかしこれは可能であろうか、又好ましいものであろうか？英国では不可能である。20年以内に114万戸の住宅建設計画があるが、大部分は既存の都市の外外部で建設する予定である。緑書では「コンパクトで、文化的に多様で、人々を引きつける魅力を持つ都心部」を激賞し、郊外生活を誹謗している。旧来の町 (City)こそ歴史の中心であり、都市地域 (Urban Area) は統計上の概念に過ぎないと言う。町こそが生活や職業の新しいスタイルを反映しているところであるとしている。

しかし現実には多くの旧来の町の都心部は物理的にも、経済的にも社会的にも衰退している。コンパクトな都市は受容できるが、達成することはできないであろう。

英国では田園都市の考え方を引き継いでいる「反都市主義」がある。彼らの主張は「分散

しているが、必ずしも低密度ではないライフスタイル」を好んでいるのである。

最近では原理・原則には乏しいが、「上品さ」から手厳しい批判がいわゆる「町への詰め込み」「都市機能の強化」に関連して出されている。これは既存の都市に多くの過重な開発が集中して「都市公園」「公共緑地」が減少し、アメニティも減少し、混雑や公害が増加していることから問題とされているのである。これは将来の大問題になり得る。この抵抗は農村地域保護主義者に対する反動である。都市にいろんな物を詰め込んで、農村を保護しようとする考えと、郊外のゆったりした生活を望む都市主義者との抗争になるであろう。

3. コンパクトな都市と緑豊かな都市とは相容れない。

「緑地」が持つ役割を1. レクリエーション機能、2. 生態学的機能からコンパクトな都市の中にも緑地を広く確保することを主張している。1の点からの理由としては都市居住者がわざわざ農村地域にまで出かけなくても、さまざまな形で自然を楽しむことができる、とする。しかし緑豊かでコンパクトな都市をどのように設計・建設していくかの具体的なプランは提出されていない。1つの考え方としては、高密度に開発された地区の周辺により広い緑の空間を設けることである。しかし英国人は居住用の高層マンションを嫌う。そのため住居の広さは減少せざるを得ない。既に開発しているところを更に高密度に再開発できるチャンスは極めて稀である。しかもこのような開発ですら緑地を少なくすることになるのである。

無論コンパクトな都市を推奨する人々のなかにも、この提案に矛盾はないとする人も居る。ジェイン・ジェイコブスの考え方に賛同する人は、都市部における緑は好ましくないと考える。それは、市街地は集約的に利用されるべきであり、「都市であること」は基本的に高密度が重要と考えるからである。欧州委員会はこのような考え方には与していないが、彼らの提案に矛盾があるのは明白である。

2の理由からの「緑地」の必要性は、そこが野生生物の安息場であり、大気汚染のフィルターの役割を果たしていることを評価しての提案である。ミクロな地域での気候や大気には緑地は良い効果を持ち、人々の生活に潤いを与えている。このような効果を破壊するような開発を認めるべきでないと彼らは主張する。

非常に賢明なデザインが思いつかれれば、おそらく上記の矛盾は解決されるであろう。しかし都市を高密度に開発する、コンパクトな都市にしていくことは、緑の空間を減少させることは明白である。現在のような都市計画システムでは、個々別々に立地や開発許可が与えられるので、環境問題が全体として十分に考慮できずにいると思われる。しかしこのような不十分な結果に対しても計画的開発の方がより敏感に対応できているのであろうか？

4. コンパクトな都市は遠距離情報通信網が整備された郊外の都市の現実と矛盾しないか

現代大都市の主流となっている都市構造と生活様式は地理的にも制度的にも分散している「反都市主義」の生活様式である。広い住居に静かな環境で生活するという「農村的生活」と現代最先端の電子機器を活用した就業形態によって「電子機器が完備した農村的住居」(electronic cottage)を実質的に可能にしているのが、遠距離情報通信システムの発展である。このシステムの発展によってface to faceの接触の価値が減少している。即時性、会話可能性の機能が充実してきているのである。持続可能性問題から考えると、郊外の住居から都心までの距離の増大と移動回数の減少による「燃料消費」がどうなるかの議論になる。

3.5と3.6の項目には記述が極めて少ないが書き記しておく。

5. コンパクトな都市は再利用可能エネルギー資源の利用と矛盾しないか

コンパクトな都市が緑豊かな都市と矛盾するのと同様にコンパクトな都市と再利用可能なエネルギー開発との間にも矛盾がある。大規模な太陽熱利用や風力利用のための施設は都市の低密度な開発を要求する。線形で格子状の市街地開発でなければそのような二つの要求を満たすことはできない。

6. コンパクトな都市は農村の経済発展と両立するであろうか？

緑書で無視されている主要な問題はコンパクトな都市の分配効果とコンパクトな都市に代わる物は何かの点である。コンパクトな都市の提案で一番の難点は既に経済的に衰退している或いは限界的になっている農村地域の問題である。既存の都市地域に詰め込む政策が成功すれば経済活動が営まれていた周辺の農村地域を衰退させることになる。更にドラスティックな詰め込み政策が採られるとこの問題はますます悪化する。

この議論から導き出される結論は、現在の都市の分散・郊外化は都市の内部地域の経済活動をますます弱めると言うことになる。しかしコンパクトな都市は内部地区を新しく活性化する効果があり、その結果現在分散・郊外化によって不利益を受けた人に便益を再分配する効果を持つとこの議論に与する人は言うであろうが、事はそう簡単には運ばない。適切な都市の土地利用構造を全く十分に考慮された提案がなされなければならない。

コンパクトな都市とそれに対する批判や問題点をブレヘニーは展望しているが、結論を導き出せないようである。重要なテーマであると思われるので、今後多方面からの調査、研究が必要である。

イギリスの環境政策に関して議論しているビショップの議論に戻ろう。包括的で環境も考慮に入れたプランニングシステムにとって必要なことは持続可能な生活のための原則を示すことである。それらの内で代表的なことが以下の三つである (Bishop, P.207)。

- ① 持続可能性のための戦略を考案し、それらを地域構造計画と地区詳細計画に生かすこと。
- ② 提案されている開発計画、準備、戦略に関して環境への影響評価と経済的影響評価を提出させること。
- ③ 各国政府は最低限、土地利用計画と開発規制を含む「環境法」の総合的体系の準備を保証すること。

1992年の欧州共同体の第5次環境行動計画は、「持続可能性に向けて」という標題がつけられている。そこでは現在のヨーロッパの開発モデルは「持続可能性」に関する配慮が欠けていると指摘されている。この計画での「持続可能性」の定義は、現在継続して行われている経済開発及び社会開発に対する政策や戦略の中に、将来実行される予定の活動や更なる開発が必要とする環境の質及び自然資源を損傷することがないことが反映されている事を意図している、ということだけである。この行動計画では国、地域及び地方の社会経済的開発や生態学的健全さを提供するものとして「土地利用計画」に最も重要な役割を課している。しかし1990年のEUの「都市環境緑書」では既に「土地利用計画」と「持続可能性」のより包括的な内容が書かれているのである。土地利用計画の理念が「コンパクトな都市」と「都市の拡大・分散の制限」に戻ることによって、都市の持続可能な発展が達成できるとしているのである。またこの緑書では「文化遺産」や「歴史的中心地」の保存に始まり大気、水質、騒音や廃棄物処理までを統合することを強調している。

リオデジャネイロで合意に達した主要問題は地球規模での気候変化問題、生物多様性の保証、森林保護そして膨大な量の記述のアジェンダ21である。これらの合意に基づいて1994年に英国政府が公表したのは4つの文書である。それらは、1. 持続可能な開発（土地利用計画がこれを実行していくうえで最も重要とされている）、2. 気候変化対策（持続可能性は計画システムの最近の改革の中心になっている）、3. 生物多様性減少問題（公共空間で多様性を増す計画）、4. 森林保護に関するものである。1に関しては、1990年に「共通の遺産 This common inheritance」として公刊されたものが、1991、1992、1994年に年報が出されている。これらには英国政府が「持続可能な開発」を実行しようとするとき、土地利用計画・規制が重要な手段になると明記されている。2と3の問題に関しても土地利用計画・規制が重要な役割を果たすことが確認されている。

持続可能性問題に関しては多くの組織或いは人が議論している。「持続可能性」という概念は受け容れやすいが、必ずしも厳密さが伴っている概念ではない。多様で広範な理解がされているが、彼らの一致点は人間が生きて行く限り利用させて貰っている「環境には限りがある」こと、すなわち人間活動を支え、その結果を吸収していく能力には限りがあることの認

識である。それゆえあらゆる分野に考慮が及ぶことになる。人間はこの限界の中で生きて行かなければならないが、「持続可能性」は環境から取り去られたもの及びそこに投げ捨てられたものと真正面から向かい合う関係にあるという問題に明らかに挑戦しているのである。それゆえに土地利用計画と密接な関係になるのである。「持続可能性」が意味するところは、環境の完全さと無限に近い供給力と復元力を持続・強化することであり、これを政策の主要目的とすべきであることなのである。こうした考え方以外に「環境資源の水準への影響と自然の『めぐみ (Natural asset)』を経済活動の判断基準とすべき」とする人もいる。また政策形成ではなく、開発の抑制と考える人もいる。いずれにせよ、このような人たちは規制を強く意識し、期待しているのである。

「持続可能性」は土地利用計画の変更だけでなく、利用する自然資源を他のものに変えていくことを要求しているとも考えられる (ibid, P.208)。利用している資源には以下の三つの型に分類できる。1. 再利用不可能な資源・・・化石燃料、鉱物資源。2. 再生可能な資源・・・植物、動物、新鮮な空気。3. 継続して利用可能な資源・・・風力、太陽エネルギー。重要なことは再生不可能な稀少資源の利用から再生可能な資源や継続して利用可能なものに、それらが自己保存できる用い方で変えて行くことである。ここでも土地利用計画の重要性が再び現れてくる。こうした転換を需要管理の原則に基づいて適切な政策を実行して実現するのである。通常、資源の利用は廃棄物を必然的に伴い、それらは自然環境の中に吸収・同化される。無論環境はこれら廃棄物を吸収・同化する能力を持っているが、それは有限である。これも資源利用の制約になる。これは明らかに開発計画政策と開発抑制政策に大きく影響するのである (ibid, P209)。制約の存在は世代間の展望にも必然的に関わる。よって「持続可能性」は社会的厚生問題を含み、世代内と世代間での富と資源の分配ともかかわるのである。

ミリチャップ (Millichap) の議論は将来世代の福利及び基本的資源の保護という点でプランニングの法律と政策は長く関わってきたことを認める点では正しい (ibid, P.211)。しかしこのような議論はしばしば部分的であり、計画政策の現代の改正の重要な問題、環境問題を計画政策の形成や実行に向けて移ってきていることを知りつつ十分に述べていない。「計画システム」は新規の開発を分散させ、競合する利害関係を調整するメカニズムとして用いられてきた。長期的には環境保護を考え、短期的には経済的事情を優先することが一般に認められていた。しかし現在の改革はプランニングシステムが将来世代の必要をも考慮せざるを得ないことが強調されているのである。

そして結論として以下のように結ぶ (ibid, P218) これまでの土地利用計画システム (タウンプランニングシステム) の通常の役割は競合する諸目的間で均衡をとることであり、その

とき「環境」は新規の道路建設、小売店のための敷地、住宅供給のための土地や他の目的の開発という需要に対して均衡をとるべき或いは調整されるべき一つの要因と見なされていた。しかし「持続可能性」はこれまでとは異なる別の新しいものを意味している。それは開発や廃棄物を吸収する環境の能力には限界があること、それが政策に強く影響するということである。環境の能力の限界の確認は、人間活動はその制約の中でしか実現できないということである。そしてPPGにおいては事後の回復中心から事前の「予防」に力点が置かれ出している。計画策定時や開発許可の意思決定に「持続可能性」の考慮においてはコンセンサスがあるが、現在のプランニングのシステムで今後の持続可能性問題への対応に十分であるかどうか、又プランナーのこれまでの育成に関してもより持続可能性を必要事項とする必要があらう、と述べる。

5. 結 論

英国だけを特に取り上げ長所ばかりを見ているので「隣の芝生は青い」のごとき批判はされるかもしれない。英国と比較して日本の都市計画の歴史は浅く、住民の参加と合意によるよりも法律に基づく規制が中心である。全国の全地域一律に法律に基づく規制によって「都市」を計画的に造って行く手法をとったことは当時のおかれた状況から誤りとは言えないであろう。しかし現代では種々の点から反省が迫られている。地域の実情にあった細かなところまできちんとした「町造り」或いは「地方分権」の立場からの地域住民の参加による「町造り」である。これら両者は対立するものではない。一つの模範として英国の「PPG」「RPG」による指針の提示は、「開発業者」「住民」「地方当局」が話し合い、協議の場が持ちやすくなる点である。共通の基準で議論できると言うことである。日本では「参加」の習慣が無きに均しい。これが根付けば違法建築或いは迷惑建築も減るであろう。

参加型の都市計画を推進していく時に是非欠かせないのが「プランナー」の役割であろう。我が国では自治体の担当者は数年で配置換えされる。仕事に慣れたとき「癒着」を恐れてこのような措置が採られる。オンブズマンや相互チェックなどの監視機構をきちんとしておけばこの問題はかなり解消できるであろう。プランナーは専門家としての訓練を受け、当該の地域に生活することで町造りの良き協力者になりえる。都市計画課の仕事が「都市計画事業」中心から「土地利用計画」中心に比重が変われば担当者が継続できる可能性も高くなるであろう。受ける教育も「土木工学」中心から「経済学」「法学」「地理学」などを含むものになり、それらの知識を身につけた専門家を育成することも必要になる。

又我が国の場合は現在のところ持続可能性問題、環境問題への関心が都市計画・土地利用

と結びつくことは少ない。環境保護や生活環境の向上を自然科学の改善進歩に期待するだけでなく、自分たちのライフスタイルを変えていく努力、土地利用のあり方を変えて行くための努力、さらに近隣住民の計画策定への参加、開発の是非の市民運動等々が地球環境を守る上で必要である。そのとき英国の都市計画システム（法制度、手順と組織）が良い手本となると想像される。PPGやRPGは「指針」であるが故に新たに生じている問題に対して対応が容易である。生活の便利さを維持しつつ、利用するエネルギーの改善、エネルギー利用量の縮小、家並みの密度の対応、都市の人口規模の最適化などの考慮で人も町も変わるのである。日本の大都市と近郊の町造り（特に私鉄沿線の駅周辺の開発）が「持続可能性」に適していると海外で評価する人もあるそうだが、通勤時間の長さ、住宅と土地の高さ等の生活の便利さ、快適さ等を考えれば評価は低くなるはずである。またこれは全体としての国土利用の面からも考察しなければならない問題を持つ。それゆえ経済学及び経済立地論からの国土や都市の土地利用計画に関する理論的研究の発展による貢献も要請される。

最後に都市生活を送る上で必要な施設を何処に、どれくらいの規模で設置し、誰がどのように管理していくかの研究、議論の必要性も指摘しておかなければならない。消費者（需要者、受益者）と設置者（供給者、費用負担者）の関係の分析に基づく最適配置が決められ、それらを維持、運営、管理して行くシステムができていなければならない。その町の何処に、何が、どれくらいの規模で設置され、どのように利用されて行くかのシステムである。それは最終的にはプランナーと行政の制度と住民が作り上げて行くものである。社会科学の分野から新たな貢献が期待できる内容をもっている。

本稿は専修大学社会科学研究所、グループ研究助成A（英国の保守主義 1995-97年度）に基づく成果の一部であり、1997/12/16の研究会での報告に加筆修正したものである。幾つかの貴重なコメントを下されたグループ研究のメンバーに感謝の意を表します。またレディング大学エヴァンス教授、ブレヘニー教授、フット講師からは1997年7月から10月までの専修大学短期在外研究員として滞在したとき本稿の基となるタウンプランニングシステムとそれに関連する「持続可能な成長」の研究に多大な協力を頂いた。記して感謝の意を表します。無論あり得るべき誤りの責任は全て筆者にある。

参考文献

- 宇沢・茂木編 「社会的共通資本」東京大学出版会 1994
- 大来佐武郎監修 「地球の未来を守るために」福武書店 1987
- 榑木武 「都市計画」森北出版 1997
- 千歳壽一 「都市整備入門」古今書院 1994
- 中井・村木共著 「英国都市計画とマスタープラン」学芸出版社 1998
- 渡辺俊一 「都市計画の誕生」 柏書房 1993
- M. J. Breheny eds (1992) "Sustainable Development and Urban Form" Pion
- Cullingworth, B (1994) "Town & Country Planning in Britain - 11th edition" Routledge
- Greed, C. (1993) "Introducing Town Planning" Longman
- Greed, C. eds (1996) "Implementing Town Planning" Longman
- Haughton, G. and Hunter, C (1994) "Sustainable Cities" Jessica Kingsley Publishers
- Rydin, Y (1993) "The British Planning System - an introduction" MACMILLAN
- Tewdwr-Jones, M eds (1996) "British Planning Policy in Transition -Planning in the 1990s"
UCL Press
- Thornley, A (1993) "Urban Planning under Thatcherism -the challenge of the market"
Routledge

イギリス滞在記（50歳の海外単身生活三ヶ月記）

黒田彰三

昨年の7月半ばから10月半ばまでの3ヶ月間、専修大学短期在外研究員としてイギリスに滞在し、その間アイルランドと欧州の数カ国を旅行した。見学した場所や接した人で筆者にとって強い印象を残したことに限って報告しておきたい。

レディング駅周辺の変化と再開発

13年前に1年間滞在していたときとの最も大きな差はレディング駅周辺の再開発である。国有の鉄道会社が民営化されて何が変わったのであろうか。当時の駅舎に隣り合って増築する形で近代的なビルの駅が作られていた。駅周辺にあったかなり広い空き地は駐車場やきれいなオフィスビルに建て替えられている。オフィスは地価の高いロンドンから脱出してきたのである。ロンドンからインターシティで約30分の好条件の場所の故と思われる。駅の内部もハンバーガーショップやワインショップ、理容店、書店、銀行、旅行社などが立地していた。切符は自動販売機3台とふつうの窓口が5カ所ほどで販売されていた。きちんと列（queue）ができて順番を待っているのがいかにも英国らしい。

駅に改札口はない。車内での検札が乗ってきた人に対してきちんと行われる。降りる駅で不正が行われやすいが見つかったときの罰金が大きい（プラットに掲示が出ている）。小生の個人的な印象であるが、「不正」をした人及びしようとした人への周辺の目が厳しいようだ。バスの場合は乗るときに目的地を告げて切符を車内で運転手から購入するが、降りるときの切符のチェックはない。信頼と自覚の社会の一面であろう。警察や公権力に頼るよりも互いに信頼し、不正を認めない方が良いであろう。

この話題と関連するが、犯罪者に対して厳しい面がある。「Times」だったか「Guardian」だったか忘れたが、手錠をかけられ足かせをはめられ囚人服を着せられている中年女性犯罪者の全身写真が1面の中段辺りに載っていたことがあった。顔ははっきりと分かる。彼女の後ろには女性刑務官が写っているがその顔は見えない。犯罪の内容は、自分の高校生になる息子の同級生と駆け落ちしてアメリカまで逃避行し、性的関係を強要していた、というものであった。同級生の両親からの訴えで捜査の結果、逮捕され、刑に服しているのである。日本では恐らく「仮名」で顔はボカされて居るであろう。またミュンヘンからチューリッヒへ移動中、ある駅で25歳位の若い男性が手錠をかけられたまま、列車から降りている姿を見た。両側の後ろに警察官が居たが腰縄など無かった。なかなかいい顔立ちをした一見好感の持て

る青年に思えた。凶悪犯ではないであろうが、乗降客や列車の車内からははっきりと犯罪者と認識されてしまう。日本では恐らく私服警官が両脇を抱え、腰縄を打って手錠をかけていても周囲には見えないようにして連行していると思う。罪を犯したものはきちんと責任をとらされるのであろうか。

人種差別という言葉への反応

レディングの駅からタクシーに乗ろうとしたとき、一人の黒人の中年婦人が大きな荷物を持って私の反対側から列に近づいてきた。タクシーが1台乗り場へ戻ってきたので、少し先に待っていた私が乗った。するとその婦人がやや大きな高い声で「Racial discrimination」と叫んだ。運転手は咄嗟にブレーキを踏み、「違う。この紳士の方が先に並んでいた。人種差別ではない。」と大変大きな声で応えた。言葉ではうまく表現できないが、不愉快に近い、怖い場に出くわした気がした。

大学での研究生活

学科主任とは旧知の間柄でもあり提携校のよしみもあって研究条件は極めて良いものであった。個室に電話（英国内は全国通話可能）、パソコンも専用が1台設置されていた。外国への電話やファックスは斜め前の秘書の部屋から自由に利用できた。本学の国際交流事務課との連絡や諸先生方との連絡、家族の状況を知るための通話にも何の遠慮もなく利用させていた。無論コピーも無料で利用できた。さすが衰えたりといえども大英帝国の国立大学という気がした。

到着した翌日早速エヴァンス教授の研究室を訪ねた。偶然、部屋にいたので挨拶に行ったついでに2—30分ばかり話しをした。本学の森宏教授とは面識はないが研究上で最近親しくしていることもあって、学内行政上重要な位置にあって多忙にも拘わらず、ゆっくりいろんな話をした。その間にも数名の学生やスタッフが訪ねてきた。全て立ち話ですましていた。3ヶ月しか滞在できない私への心配りを感じた。彼は6週間、イタリアのローマに持つ自分の別荘で過ごすため、数日後から出かけるとのことであった。社研の研究会であなたが保守党支持か労働党支持か話題になって、私は解らないと答えたというと、彼は「自分はリベラルだ」と言った。この言葉は日本語にはなかなか適切な訳がないようである。国立大学の管理職には好都合かな、と意地悪く思ったが。

留学生とボランティア活動

南アフリカから来ていた中年の女性教授は週に一回、大学の近くのパークシャー病院（国

立)にボランティアに行っていると話されていた。研究テーマに関する記憶は定かではないが数量経済分析であった気がする。いかにも学者という感じで一見近づきたい感じがするが、実際に話すと大変気さくで柔らかい物腰であった。彼女はそのボランティア活動をしていて病院への救急車と一般車両との出入りが効率的でないことに気づいて、彼女なりの改善方法を提案するべく用意されていた。ただただ頭が下がりました。

民間鉄道会社のサービスの良さと時刻の不確かさ

観光地として有名な湖水地方(Lake district)に週末旅行してみた。ロンドンのユーストン駅からウィングミヤまでの4時間ほどの汽車旅である。この路線は民営化によってバージン・グループが運行している。(途中までは競合する会社の路線もあるそうだ。)英国の鉄道は時刻どおりには運行されないと聞いていたが出発からして1時間近くも遅れている。待っている間に鉄道会社に勤務となって真新しい独特の赤い制服を着た社員がアンケートを取りに来た。遅れたことにお詫びを言いながら、どんなことを要望するのか聞いていた。日本人の私のところには来なかった。熱心にサービスの向上に努めていたが、競争原理導入の成果の一つであろう。

目的地でのホテルを予約していたので多少の遅れは気にならなかったが、風景を楽しむ時間が減ることが残念であった。9月の終わりだったので多少寒さを感じる季節である。少しイライラしてきた。みんな黙って待っている。日本人の観光客もかなり居たので安心。旅慣れているのか、外国に来て気が緩んでいるのか自由に大きな声でおしゃべりし、食べ物を食べている。列車に乗れ、うまく座れたが、途中でしばしば駅でないところに臨時停車した。安全のためにはやむを得ないと思って諦めた。予定より約3時間遅れて目的地に着く。

翌日、遊覧バスに乗る。説明書きは英語と日本語。ヨーロッパからの観光客は少ないのかもしれない。この日の乗客は日本人8名、アメリカ人3名である。男性は私とアメリカ人の二人だけである。風景は日本人女性に人気が高いことを理解させるものであった。ピーターラビットの作者の別荘もあったところである。途中山形大学の教授でケムブリッジに「液晶」の研究にみえている方と出会い、同道した。奥様とお嬢様に頼まれていたので来たとの由であった。帰路、ウィングミヤの駅に着いて驚いた。今日から秋冬のダイヤになるとの掲示である。こんなことは少なくとも観光地では一週間くらい前から知らせておくべきである。2時間ほど待たなければ次の列車は来ないし、駅員は居ない。少し行ったところにおみやげ物屋があったのでそこで情報を得ることにした。タクシーで3—40分くらいのところの駅に行ってそこからロンドン行きの汽車に乗れとのこと。急いでタクシーを呼んでもらい、キャッシュディスペンサーでお金をおろした。思ったほどタクシー代は高くつかなかったが「神風タク

シー」並の乱暴運転に私は酔ってしまった。山形大の先生も少し参られたようであった。汽車は途中でロンドン方面とケムブリッジ方面に分かれるのだが、この列車も30分近く遅れた。分かれて暫くして私が乗っている車両の電気が突然消えて、停車した。まもなく車掌がやってきて「隣の車両に全員移ってくれ」という。二等車から一等車への移動になった。暫くして道具を持った工夫が数人、故障車両に入っていった。車内放送で「車内販売を全て無料にする」とアナウンスされた。隣に座っていた人が、何か貰ってきてあげると言ったので、小生はコココーラを頼んだ。数人の人がサンドウィッチやワインなどを貰ってきていた。座り心地はよいが、早くロンドンに着かないと家に帰れなくなると心配した。やっと列車が動き出したとき向かい席の人が「ミラクル」と小さな声で言ったのを忘れることはできない。

動き出してまもなく、不満或いは要望を書いてくれとの用紙が配られた。小生は厳しい不満と日本の正確な時刻で運行するシステムを学べと書いて、日本の住所と氏名を書いて渡した。帰国後2ヶ月経って、感謝状と20ポンドの小切手が送られてきた。

通勤時間帯での携帯電話とインターシティ車両

レディングからロンドンまではインターシティを使えば30分位で行ける。日帰りの往復切符を買えば安くなるし、地下鉄も乗り放題のトラベルカードは便利だった。朝8時半頃に乗ると、通勤のサラリーマンが多い。彼らの殆どはテーブルの上に携帯パソコンを取り出してキーボードをたたいていたり、携帯電話で連絡を取り合っていたりしていた。英語、ドイツ語、フランス語が行き交っている。不思議なことに耳障りではなかった。日本では「デッキで御願います」「御使用はご遠慮下さい」などと車内放送されているが、イギリスでは聞かなかった。無論エチケットとしてデッキに出て話している人も多かった。日本人は電話となると緊張して大きな声を出す癖があるのかもしれない。ときどき日本人観光客の日本語も聞こえた。恐らくオックスフォードからロンドンへの移動であろう。

列車の椅子はゆったりとしている。列車内の座席は多様性がある。向かい合わせに座れる4人掛けの座席の中央にはテーブルがある。携帯パソコンは悠々使用できるほどの大きさである。紅茶にサンドウィッチの朝御飯を食べながら携帯パソコンに向かい、電話で顧客と話している人もいるようであった。イギリスの景気は好調のようである。

バーベキューパーティでのケニアからきたピーターの「象とはんこ」の話

諸外国から来て学生寮で生活している研究者を寮のポーターが自宅に招待して下さってバーベキューパーティを催してくれたとき、ケニアから来ているピーターが面白い話しをしてく

れた。ケニアの国民は長い間「象」と仲良く暮らしてきた。ところが日本人が「はんこ」に象牙を使うために密猟が始まった。象も少なくなったし、ケニア人の社会もおかしくなった。日本人は優秀であるし、暖かい気候の地域もあるので「象」を日本で飼育したらどうか、と発言された。これには招待された日本人は誰も答えることができなかった。後日この話をケムブリッジに研究員として見えている本学の長谷川真理子先生にお話ししたところ、面積的に無理とのことであった。いつかピーターに会ったらこのことを伝えようと思っていたが、会うたびに忘れてしまっていた。それというのも彼の挨拶は常に「どうも」「どうも」であって、それは良い言葉ではないので適切な挨拶用語（「今日は」「おはようございます」「さようなら」等）を教えようとして「象」のことを忘れてしまうのであった。

バスの立ち客の数と運転手

レディングの駅から大学の寮へは歩いて30分弱であろうが、たいてい荷物を持っていたので、バスかタクシーを利用した。ほとんどが循環バスなので駅からでも座れることはまずなかった。その日は英国で人気のあるスーパーのマークスアンドスペンサーで買い物（野菜サラダと紅茶、この二つだけは他のブランドよりマークスアンドスペンサー製のものが私には大変口に合っていると感じていた。滞英中の長女も全く偶然であるが同じ評価をしていた）をして帰るだけだった。歩いても良かったがちょうどバスが来ていたので列に並んだ。私の後にも数人並んで来た。私の後に一人乗って、次の人が乗ろうとしたら運転手は「規定の人数乗ったから、次のバスを待ってくれ」と言った。若い労働者風の男性だったが運転手に何か早口でまくし立てていた。運転手は「俺に文句は謂わんでくれ。ただ規則を守って運転しているだけなのだから」と答えて、扉を閉めた。日本だともう5-6人は乗せられるなと思ったが、発車した。次の停留所で2人待っていたが一旦停止し、「降りる人が居ないので乗せられない」と言ってそのまま発車した。次の停留所では一人の客が降りた。そこでは一人の人のしか待っていなかったなのでその人はうまく乗れた。運転手は「あなたは運が良い。さっきのところでは降りる人が居なかったので乗れなかった」と切符を売りながら話していた。私は次の停留所で降りたが、いろいろ考えさせられたバスであった。ゆったりとした公共空間をきちんと守るが、人と人とが会話を楽しんでいるという面を学んだ気がした。

パーク・アンド・ライドシステム

地理学科のデービッド・フット先生が今回も大変親切にして下さった。レッチワース、ウェリンの両田園都市、ニュータウンのミルトンキーンズ等を案内して下さい。その中で今回の研究期間中に勉強し始めたテーマである「維持可能な開発」との関係で極めて興味を持た

されたのが、Park and Rideシステムである。これは郊外に住む通勤者でマイカー利用者に勧められているものである。都心部である駅周辺の交通混雑と旧商店街での駐車場難を解消するために建設されたものである。都心まで車で10分位のところに4—500台は駐車可能な広い場所から7—8分おきに無料の中型バス（30人位乗れそう）が発車して都心部とそこを往復している。自宅からそこまでは自動車で来る。その駐車料金は無料である。監視員とビデオで車の盗難やいたずらを防ぐ努力がされている。フット先生は最初はこのシステムは成功しないだろうと思われていたそうである。しかしこれは好評で、都心部での混雑解消に貢献しているようである。小生の都市経済論での混雑解消の手段には全く考察されていない方法であった（今年度の講義には間に合ったので早速学生諸君には説明した）。通勤ドライバーにとっては、目的地近くでの渋滞でイライラすることは少なくなるし、駐車場を探す手間が少しは省けるのである。私はさらに毎朝顔を合わせることから新たなコミュニケーションの場になっているのではとも思った。

オマーンから来ていた教育省の方

学生寮で起居していたときにはいろいろな人に出会えた。隣室はアイルランドの有名なウィスキー会社ジェマソン（Jameson）カンパニーの御曹司であった。日本では余り聞いたことがなかったので、失礼なことをした。輸出や販売は父親がしているので自分は営業は何も知らないという。当時Food Scienceで学位を取るために勉強中であった。10月からはエジンバラ大学でPh.Dのコースへ進んだ。彼の推薦した自社ブランドはレディングでは販売していなかった。ダブリンへ旅行したとき空港で購入した。かなりきついウィスキーである。

オマーンの教育省に勤務するエリート官僚も短期間だったが居られた。彼と晴れた朝会ったときの挨拶は驚いた。「It's bad weather」である。彼の国では晴れて天気が悪いのである。乾燥地帯なので雨が降ればGoodなのである。日本から井戸を掘る技術が伝えられているがどこでも井戸を掘れば良いというものではないらしい。「Side effectが問題である」そうだ。日本にも滞在したことがあると言われていた。彼は英語教育（むしろ外国語教育）で面白い話しをしてくれた。かつてオマーンでは教科書を使って読み書きを中心に教えていた。しかし今では「テープレコーダー」だけだそうである。耳と口の訓練しかないそうである。会話能力の上達には非常に成果があったそうである。言語としての英語や文化としての言語教育では、この方法だけでは不十分なことは明らかであるが、意思伝達手段の訓練には適して居るであろう。日本も参考にしたらどうだろうか。

住宅地での車のスピードを落とさせる工夫

道路でマウントが目が付いた。住宅地を車が速いスピードで通れば、事故は起こりやすい。標識でスピード制限を表すことも効果はあろうが、高さ10センチくらいの高低（英国ではこれをマウントという）をつけることに依る方法も効果的と思われた。10メートルくらい前に「マウントあり」の表示はある。そこからスピードを落としていないとマウントのところで頭を車の屋根にぶつけてしまう。道路に工夫をするものとしては目を覚まさせるために、ギザギザをつけて音を出させるものが日本ではよく使われている。これも効果的である。標識は見落とすことがあるが道路に工夫をしていけば確実に伝わる。

ダブリン大学訪問

提携校のダブリン大学トリニティカレッジを訪問した。折角イギリスにいながらアイルランドの提携校を訪問しないで居るのはこれからの専大の国際交流に貢献にしないことになる。ヒースロー空港から約50分、ダブリン空港に着く。空港から大学までタクシーを利用した。運転手さんは如才ないのか、日本びいきなのかとても日本を誉めてくれる。2度も原子爆弾による被害を受けながら、素晴らしい復興をした、電気製品も自動車もすばらしいという。そのタクシーは日本製の車であった。故障も少なく、運転しやすいと言う。レディング大学にアイルランドから来ている学生の一人には非常に訛があった。心配していたが私が接した人はふつうの英語なので安心した。レディング大学の地理学科のフィールドスタディがたまたま今年はダブリンであった。大学近くのホテルに尋ねたりもした。その研究（指導？）テーマの一つがテンプルバー地区の再開発であった。ちょうどイギリスで言えばロンドン・ドックランドの再開発である。私はトリニティカレッジのドウルーディ教授の紹介でカレッジの院生に案内して貰い聞き取りに行った。リッフィー川沿いのかなり広い場所である。製造業が郊外に移転したことからこの地区の衰退、空洞化が始まったのである。都市の内部地区問題の典型的な例に近い。ここの再開発に関してプランのコンペが行われて、採用された設計・企画会社に案内された。みんなが集える場所を基本に考えたそうである。ここで活動する人が安心して住み続けるために教育施設の充実に力を入れている。また商業活動のみならず、音楽や絵画などの芸術活動、娯楽（エンターテイメント）も重視していた。その再開発地区には若い人が多く見受けられ、順調に計画は進められているようだった。会社の代表者は若い女性で大人しい感じであった。計画がエネルギーに進められているので奇妙な違和感があった。質問があったら日本へ帰ってからもEメールで大丈夫と、アドレスを教えてください。再開発がうまくいっているのはタックスインセンティブが働いたからだという。成功の秘訣はと聞いたら「何事も控えめ（modest）が大切」と言われた。

観光省の設置を考えては

今回の短期在外研究の主たる目的は田園都市及びニュータウンをじっくりと見てくると決めていた。しかしレディング大学の地理学科のフット先生から「英国人の99%は名前もしらない。研究者の97%は関心を持っていない。」と言われた。そして「都心部再開発、郊外部への大規模小売店立地と持続可能な開発に興味の中心が移っている」と付け足された。もっとも親切なフット先生であるから、小生の滞在中に「レッチワース、ウェリンの両田園都市」と「ニュータウンのミルトンキーンズ」に自ら車を運転して一日がかりで案内して下さった。あまりにも人工的だと批判する人もいるがウェリン・ガーデンシティは強い印象を私に与えた。日本では余り知られていないが、研究対象として面白いと思った。ゆとりと美しさと便利さの調和のとれた町との印象を持った。統計資料を集めようとしたがナショナルセンサスには僅かのことしか載っていなかった。

持続可能な開発に関しては学内のブックショップで多くの書物が販売されていた。タウンプランニングの伝統のある国だけに、興味は高いようである。この事をエヴァンス教授に話したところ「最近ではそれが正当化のために使われ過ぎている。マーケットを忘れてはならない」との返事が返ってきた。しかし日本では持続可能な成長への関心が低い気がしていた。都市の土地利用との関係で研究してみたくなっただけでできるだけ多くの関連ありそうな書物を求めて帰った。

滞在中で気づいたのであるが、持続可能な開発と「観光」と言うことは無関係でなく重要であると思った。というのは観光名所の多くは歴史的に重要なところであったり、風光明媚なところである。前者は異文化の相互理解に役立つ。また風光明媚なところは工場や住宅地として開発しないで、みんなが楽しめる場所、観光地として訪れる場所として残しておくことが大切である。高い付け値をする人にも利用させず、公共の観光地として利用するのである。製造業の必要性を否定する気もないし、住宅地が良い環境下にあることが好ましいのは当然である。欧州各国は観光収入が大きな割合になっているのではなかろうか。確たるデータがないので断言できないが、日本人を含む外国人観光客の姿を多く見る。また観光業に従事する人の割合も増えているのではなかろうか。かつて日本で「レジャー産業は景気の動向に左右される浮き草産業」と言われたこともあった。しかし日本人の所得も増大し、余暇時間も外国からの圧力もあって増えた。新婚旅行はほぼ100%外国に行くと言ったこともある。日本の近隣諸国の人はそうならないと誰も言えない。

ここ10数年、日本の企業特に製造業が東南アジア諸国に進出し、産業の空洞化と言われたりする。それは見方を換えればこれらの国の雇用機会を増やしていることを意味している。将来的には周辺諸国の所得水準の上昇と余暇時間の増大に貢献するであろう。それは観光需

要を増大させるであろう。周辺諸国の人口がだいたい15億人とする。その10分の1が海外旅行をするようになるであろう。1億5千万人である。そのうち9割は欧米に取られても良いが、1.5千万人が日本に来るように戦略を立てる。最近の日本から外国への観光客の数である。観光関連産業での雇用機会が増大し、製造業での海外進出による雇用の減少分を補えるであろう。大気汚染や水質汚濁といった公害問題は技術的に解決しなければならないが、発生源を減らすことも必要である。発展途上国にはいくら汚染が進んでも良いというのではない。賃金、地価の安いことをメリットとして立地移転が進んでいるのも事実である。公害の発生を最小にしなければ「持続可能性」が否定されることにもなる。3Kを全て途上国に委せてしまうという危惧もある。国際的に政治問題、社会問題になることによる目に見えない損害も考えれば、あこぎなことはばかりはしないであろう。企業内地域間分業が進む結果、諸外国にも工場の建設が進むのである。

観光客を受け容れるために空港の国際化が必要になってくるのを始め、観光地までの道路整備、旅館・ホテル等の宿泊施設の整備、従業員確保等がある。経済効果も大きい。観光産業の重要性をいろんな観点から考える必要があるのではと思う。

小生にとっては有意義で楽しい3ヶ月であった。もう3ヶ月あれば、と贅沢なことも考えた。やはり半年はないとじっくりと勉強はできない。親しくなった諸外国からの研究者が別れを惜しんでくれた。クリスマスカードを送ってくれた人もいる。図書館だけでも研究はできるかもしれない。しかし研究者同士が集まってわいわいがやがや言いながら勉強するのも楽しい。みんなが集まっているときにもう一度行ってみたい。

〔編集後期〕

編集担当として、自分自身、「編集してます」といえるような仕事はしていないわけですが、担当順番が回ってくると、「早いな、もうそんな時期か」などと考えてしまいます。しかし、今回は本当に早いわけで、担当の黒田所員が、執筆者で、やむなく繰り上げて「編集しました」。

それはさておき、専門の論文は門外漢の私には、猫に小判ですが、本号の執筆者の人柄がにじみ出ているイギリス滞在記、楽しく読ませていただきました。 (H. K.)

神奈川県川崎市多摩区東三田2丁目1番1号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

(発行者) 水 川 侑

製 作 佐藤印刷株式会社

東京都渋谷区神宮前2-10-2 電話 (03)3404-2561
