

【資料紹介】英国の計画政策指針 (Planning Policy Guidance Notes)
 のなかのグリーンベルト (PPG2) と住宅供給 (PPG3)

黒田 彰 三

1. 序

日本で国土利用、土地利用或いは都市計画について国民的規模で議論が沸き上がることは少ない。地価に関しても暴騰したバブル期以外に大きく取り上げられたことは少ない。かつて20年くらい前、時の大平首相の田園都市構想が新聞で取り上げられたが、一般の人々に対してそれがどのようなものであるかの具体的な説明もなく、また識者からの細かい説明もないうちに、いつの間にか消えた。「定住構想」「多極分散型国土」「業務核都市」や「地方中核都市」が報じられたことはあるが、一般の人々がこれらの都市のことをどれくらい理解しているか、そしてこれらにどのように対応しているかは明らかに不明である。(かつて小生のゼミ生が「地方中核都市」でこのことについて聞き取り調査を行ったとき、その被調査者(市民)は誰一人そのことを知らなかったため、調査内容の変更を余儀なくされた。) いちばん身近な自分達の住んでいる場所での「都市計画」についても十分な情報を自治体から得て、それに対応している人もほとんどいないであろう。「都市計画案造り」に参加した経験を持つ人はゼロに近いであろう。どのような町或いは都市に住みたいか、どのような町にしていきたいかを考える人は少なく、自己の居住する住宅に関して、個人の収入と親などからの援助を考慮しつつ、住宅ロー

目 次

1. 序	1
2. PPG2 GREEN BELTS (Revised January 1995) 抄訳	5
3. PPG3 HOUSINGの内容	14
〈編集後記〉	30

ンの借り入れ限度内で、便利で静かな環境を選択するのが一般的であろう。

上の事に対する理由を二つの点から考えてみたい。第一は実際問題として、戦後の日本の国土利用は、戦後復興、国際競争が重視され、経済優先、生活後回しの利用であったことである。市民生活にもゆとりはなかったのである。復興のための「国土総合開発法」に基づく「全国総合開発計画」はこれまで五次に亘り「全国総合開発計画」（もっとも平成十年三月に閣議決定され公表された計画は、「全国総合開発計画 二十一世紀の国土のグランドデザイン」となっており、これまでのように「第〇次全国総合開発計画」という書き方にはなっていない）が策定され、産業活動の空間的不均等分布や人口の特定地域（巨大都市）への集中を避ける計画や政策が実行された。例えば「新産業都市」や「テクノポリス」の建設はその典型的な例である。産業が衰退し、人口が流出する地域は競って、この地域指定を受けようとして、地元選出の国会議員を与野党含め総動員して政府に働きかけた「フィーバー」ぶりは今でも語り草である。地域の産業が発展すれば、その結果として生活環境は自然に良くなると期待されていたのである。ジャーナリズムでもそのフィーバーぶりは大きく取り上げられた。しかしながら自由競争社会の下では経済合理性重視となり、その結果は明らかで、それらの産業にとり優れた立地条件を持っている地域が成功したのである。結果、特に大都市における集積のメリットを活用できた産業（或いは企業）は既存の大都市及びその近隣地域で発展した。しかしそこでの市民生活は土地問題、通勤問題やゴミ問題などで大きな負担や困難を強いられているのである。

ところが開発（産業基盤整備の方がふさわしい）を進めて行く中で、環境破壊や公害問題が大きな社会問題になった。無論、ある物を得ようとするれば、他の何かは犠牲にされざるを得ないことは明らかである。他の先進国の例を学んで、開発と保護の間でどれくらいでバランスを取ろうとしているかをきちんと議論すべきであったろう。それに対応する国土利用計画、地域開発にすべきである。無論「三全総（第三次全国総合開発計画 昭和52年）」の定住構想には少しは書かれている。しかしその後は「一極集中の是正」「多軸型国土の形成」と生活面が後退している。国の政策で明らかに産業優先の国土利用がなされてきたのであり、その面では合理的利用がなされ、経済的繁栄を享受できたが、居住環境整備は後回しにされてきた。この開発が進められて行く中で更なる問題も造り出した。それは地域開発の名の下での「公共事業」である。有効需要を造り出す効果を持つ公共投資が、すなわち景気対策、失業対策に有効と考えられる手段が、一部の政治家と民間企業と行政の醜い関係を造り出したのである。不必要と思われる事業もこの関係を維持するために行われているのである。住民からも不要と判断される事業や計画も多く出てきているのである。

もう一つの理由は経済理論にあると考えられる。主流派の経済学の考え方はおおよそ以下の通りであろう。社会は市場の機能に委せておけば全て調和のとれたものになる。市場は多少の

欠陥はあるものの、それらは全て是正可能で、税金と補助金を巧みに使い、市場を完全に競争的な状態に近づけるすなわち不必要な規制を緩和すれば経済は均衡に向かい、社会は安定すると考えるのである。我々が生活している都市においても、土地利用問題は市場に委ね、うまくゆかない場合は適切な課税と補助金によって解決できるとする。又住民参加による解決は困難で、普遍的な原理である経済原則に従った解決の方が優れているとする。その理由は、多様な考え方を持つ現代の都市住民を一つの結論に纏めるのは不可能であり、経済学の原理で割り切って経済合理性に基づいて土地利用を定めるべき、と考えるのである。住民参加は不必要な混乱を招くことになり、無駄と考えるのである。無論、市民参加・住民参加によって都市の全ての問題が解決されることはないが、都市計画の決定では「参加」は重要なプロセスであると筆者は考える。主流派の経済学にそれほど信頼と期待を筆者は置いていない。経済学によって解決されていない課題もあり、「市場」の機能も完全なものではなく、優勝劣敗の結果としての独占の傾向、外部性、公共財の供給等のいわゆる市場の失敗問題を持つ。特に都市にとって外部性は極めて重要な問題であるが、補助金や課税によって十分な解決がつくであろうか。正及び負の外部性の大きさと及ぼす地理的範囲の決定は極めて困難であろう。無論実際の訴訟の解決で、これが参考にされるかもしれない。科学的計算の意義を評価し、経済的厚生を最大にする土地利用の提案などで経済学からの貢献は評価しなければならない。しかし土地は公共性の高い財であり、外部効果に影響される側面を持つ。それゆえ協議・合意が重要なのである。

参加の問題をもう少し考えたい。将来の開発計画、土地利用計画を策定しようとするとき、個別の都市はそれぞれの歴史と具体的環境を持っており、その都市社会を形成しているのは多数の多様な市民であるという現実から考えれば、全員一致といった合意は得られなくても、最終的には計画は多数の市民の合意が成立しているものでなければなるまい。そこではじめて市民の力によってその都市の歴史と環境が生かされ活気のある町になる。計画造りはそこに住む人たちの日常生活に大きな影響を与え、自己の所有する不動産の価値に大きな影響を及ぼす問題である。その都市に立地しようとする企業や居住しようとする個人にとって魅力ある場所であれば、立地してくることも、移住してくることもない。魅力がなければ、産業活動は衰退し、地価は下がり、人口流出に悩むことになる。自己の所有する資産価値は下がり、生活環境は悪化するのである。市民がそれでも良い合意していれば問題はない。しかし常識的にそのようなことは考えられない。住みやすい場所、魅力的な買い物機会があるところを居住の場として人は選ぶ。それをどのような「姿」とし、それを実現していく「過程」も含めた合意に基づく計画が重要である。

さらに現在では個別の都市の特殊事情と近隣地域の環境だけを考えて都市計画が作られるのでは不十分になってきている。地球規模での「環境問題」にも取り組みが要請されているので

ある。例えば自動車利用でなければその都市での種々の活動が不便な土地利用が計画・実行されているところでは、石油の需要の増大、排気ガスの排出量の増大が、周辺地域の交通需要の増大、大気汚染の拡大をもたらすのである。この問題への対応としては大きく分けて二つある。一つは予防策であり、他は現在生じている問題への対応である。むろん両者は切り離して扱えるものではない。これらは一般に科学技術の進歩や改善によって解決できる問題として捉えられがちである。すなわち化石燃料に代わるものの利用技術の開発、脱硫装置などの濾過技術や太陽光や風力の利用などである。無論我々の日常生活の生活様式を変えて行かなければならないことも指摘され、市民運動などで積極的に取り組まれてもいる。更に1992年のリオデジャネイロの地球サミットで採択された、「アジェンダ21」第28章で示されている「地方公共団体のイニシアティブ」のもと、地域での住民の環境教育、環境保全計画の企画・立案が期待されている。さらに環境経済学という学問分野も現れ、経済学からの対応も試みられてはいる。都市における土地利用のあり方（都市計画）と関連づけて環境問題を考えられて来ている。

都市計画作り及び環境問題への取り組みで「参加」の問題に対して、日本人の考えと英国人（欧州も含まれるかも知れない）のそれとの間には大きな違いがあると思われる。私なりに簡単に説明を試みたい。産業革命によりロンドンやバーミンガム等の大都市に人口が流入して、都市が巨大化した。その巨大化による弊害を「郊外化（大都市の外延的拡大）」によって解決しようとして、新たな都市「田園都市（Garden City）」（エベネザー・ハワード）を建設することによって解決しようとしたのである。それは単なるベッドタウンではなく、工場も商店も地方行政機関もあり、農場までも含んでいる「都市」である。むろん職住近接である。ロンドンとケムブリッジのちょうど中間のレッチワースに全く新しい都市が現実に建設されたのである。そのときの都市経営の基本的な考え方は、広大な土地を購入して、そこを「都会」の持つ良い点と「農村」の持つ良い点を結合させて全く新しい都市を建設しようとしたのである。その土地購入費用は「債権」を販売することによる。その債券を購入したくなるような「魅力的な都市」（具体的な設計や都市機能配置などはここでは紹介を略す）を建設するのである。その魅力が単なる都市ではない、都会の良いところと農村の良いところを持つ「田園都市」なのである。この魅力が需要を増大させ、その結果、土地の価格を上昇させる。土地は私有を認めないので地代を高くすることになり、この地代収入によって債権の償還と利子支払いをすすめ、残ったお金で必要な都市施設を充実していくという考えである。この考え方は他の欧米諸国やアメリカにも伝えられる。世界的な「田園都市運動」へと広がるのである。むろん、日本にも伝えられ実際にこれをモデルに「田園調布」が建設されたのである。第二次大戦後は、英国では民間によるこのような都市の建設は無くなり、中央政府が資金の拠出、土地利用計画も作成

して、大都市周辺を中心にニュータウン建設が始まる。最初は成功するが、後ははかばかしくない結果となる。これにはいろいろ理由はあるが、経済の停滞と人口予測の誤りが大きいと言われている。現在ではニュータウンは建設されていない。既存の都市の旧来の都心部の整備が中心である。既存の都市を住み易くする及び自己の持ち家を使いやすくすることによって、資産価値を高めようとするのである。これは自分自身の家だけを改良・改築しただけでは不十分である。外部効果、全体としての住み易さ、美しさが評価されるのである。「商品」として自己の住宅も含めた近隣（地域）環境を考えているのである。これが町造りの根底に流れていると思われる。そしてこれを支える専門家がプランナーである。

日本の場合には「土地神話」（今では崩壊したが）に依存して、資産としての価値の上昇を期待していた。町や住まいを自分達の手でより良いものにしてゆく意識は少ないのである。道路が造られる、駅が近くに出来る、近隣で公園がきれいに整備される等のように他者、特に「行政」による社会資本整備の効果を期待することが多い。個人の資産として重要視してはいるが、地域の中で地域全体を良くすることによって、自己の資産の価値を高めるという発想は少ないのである。

さて本稿の目的は厳密な議論を都市計画や環境問題に対して経済学や市民参加がどのように貢献することができるかをすることではない。普遍的な町造りの法則はない。理想とする都市の姿や、それに向かってどのようなプロセスを経ていくかは、個々の都市によって全て異なる。それに対して経済学や都市工学から少なからぬ貢献は期待できる。ここでは町造りへの「参加」のあり方の一つのモデルとして、イギリスの試みを取り上げる。イギリスでは都市を形成する三つの主体、個人（市民）、開発業者及び地方自治体の都市計画専門家（プランナー）が実際の開発の計画から実行、トラブル解決において、共通に協議する際の指針として用いる「Planning Policy Guidance Notes」（略してPPG）が策定されHMSOから発行されている。このような制度こそが維持されるべきものでもある。土地という公共性が高く、外部効果の大きい財の利用、改変に対して専門家と周辺住民の協議、合意を進めるとき、共通の「指針」が必要である。専門家であるプランナー（E.ハワードからの伝統を引き継ぐものである）の存在意義も無論大きい。紙数の関係と筆者の興味からその2番（Green Belt、緑地帯）と3番（Housing 住宅供給）のみを今回は紹介する。

2. PPG2 GREEN BELTS (Revised January 1995) 抄訳

緑地の持つ役割は多く、単純ではない。偏見かもしれないが、日本は森林（人間の管理が容易でないが緑が豊富）面積が大きいこともあってか、緑の平原の問題を深刻には考えていない

ようだ。

緑地・オープンスペースの機能としてはa：物理的効果 b：心理的存在効果が言われている。このうち、物理的効果として次の6つがあると考えられている。1、気象緩和効果 2、大気浄化効果 3、野生鳥獣保護効果 4、騒音軽減効果 5、防風効果 6、火災延焼防止効果。緑が持つこのような効果を生かし、持続可能性に対処しようとしてPPG2 が策定され、公表されている。

このPPG2 は快適性、環境保護などからどのように緑地帯を強力に保護し、開発から守ろうとしているか理解しやすい。以下にその主要部分を紹介する。

今回の改正点：「持続可能な開発」という目的に貢献することを含んだグリーンベルト政策の全般的な目的を述べる。

- グリーンベルト内部の土地を含んだ特別な目的を僅かな修正をして再確認する。
- グリーンベルト内部の土地利用に対する最初期の諸目的を特定化し、より積極的に検討することによって戦略を考察する。
- グリーンベルトはできる限り将来を見据えて保護されなければならないことを確認し、その境界を明確にし、長期的な開発の必要のために土地を守る。
- 既に開発された地域の将来に対する準備をするとともに、建築物の再利用に関する政策の改正を含んで、グリーンベルト内部の不適切な開発に反対する主張をし、適切な開発というカテゴリーを正確に明示する。

1.1 政府はグリーンベルトをここ40年の計画政策で最も基本的な要素であり、極めて重要なものと考えている。グリーンベルトの目的と関連する開発規制は1955年に制定され、ごく僅かの変更があるのみである。

歴史

1.2 グリーンベルトの最初の公的目的は1935年のGreater London Regional Planning Committeeが公共のための自由空間とレクリエーション用地の事前確保のために、緑地帯を作ったことにある。1947年都市農村計画法では、地方自治体が開発計画の中にグリーンベルトを作ることを受けている。ロンドン以外では、1955年法に基づく。

広さ

1.3 構造計画で示されている総面積は約155万6,000ヘクタール（筆者注：四国くらい）でイン

グラウンドの約12%である。

政策の目的

1.4 グリーンベルト政策の基本目的は都市のスプロールの防止である。グリーンベルトの最も重要な特質は広々としていることである。グリーンベルトは地域規模での都市開発のパターンを形作る。グリーンベルトは開発計画で示されている開発がどこで行われるかを確認する助けになる。グリーンベルトは農地や森林やその他の利用でカントリーサイド（都市周辺の農村地帯）を開発から守る。グリーンベルトは都市開発のあり方を、より持続可能な方向に変えて行く。開発計画の中でグリーンベルトの境界を描くとき、地方計画庁は持続可能なパターンを奨励する。彼らは持続可能な成長をグリーンベルト境界の内部の都市開発の方向か、グリーンベルトの内部に「町」か「村」を作る開発か、グリーンベルトの境界の外側に開発を持ってゆくかである。

グリーンベルト内の土地の利用目的

1.5 グリーンベルトの中に土地があるのは、五つの目的がある。①広大な市街地の無制約なスプロールを防ぐ。②隣接する都市が互いに呑み込まれることを防ぐ。③カントリーサイドが浸食されるのを防ぐ。④歴史的価値のある都市の環境と特別な環境を保存する。⑤遺棄された土地や他の都市的土地のリサイクルを促進することによって都市を再生する。

グリーンベルト内の土地の利用

1.6 グリーンベルト内部の土地の利用は、グリーンベルトが設定された後、土地利用としての六つの目的を持つ。①都市住民が公共のカントリーサイド出かけるときの交通路としての利用。②都市近郊の屋外スポーツや屋外レクリエーションの機会を提供する。③景観を魅力的にし、強固にしておく。④町の周辺の荒れた土地や遺棄された土地を改良する。⑤自然保護の利益を確実にする。⑥土地を農業、林業及び関連した利用のために保持する。

2 グリーンベルトの指定

2.1 グリーンベルトの基本的特質は永続的であることである。このグリーンベルトの保護は将来のできるだけ長い期間守られなければならない。

地域政策指針と開発計画

2.2 地域戦略計画指針にはグリーンベルト政策と集落政策に関する枠組みが定められ、長期の

開発計画が内容となっている。

2.3 グリーンベルトは開発計画によって決定される。グリーンベルトの大体の面積は構造計画の承認によって定まる。

2.4 多くの詳細なグリーンベルトの境界はローカルプラン（地区詳細計画）と古い開発計画の中で定められていたが、幾つかの地域では未だに明確な境界設定がなされていない。グリーンベルト政策が何処まで及び、何処には適用されないかを明確にするためにも、また将来の開発の適切なあり方を考察可能とするためにも、最新で承認されている境界は絶対に必要である。

2.5 大都市地域では、ではユニタリー計画が構造計画と地区詳細計画の役割を果たしている。

境界の決定

2.6 ひとたびグリーンベルトの大体の境界が設定されると、その変更は例外を除いて認められない。このような変更の提案がなされたとき、地方計画当局がグリーンベルト内部に存在しているか或いは外部の都市地域で開発に適した土地があったかどうかを検討していたのであれば、担当国務大臣は納得するであろう。同様に地区詳細計画或いは既に承認されている開発計画の中で明示されているグリーンベルトの詳細な境界の変更も例外的な場合のみ、認められる。詳細な境界は変更されるべきでないか、或いは開発は土地が遺棄されたときのみ認められる。

2.7 現在の地区詳細計画が改訂され、最新のものにされる場合、現在のグリーンベルトの境界は、構造計画の変更が承認されていない、或いはこのような改訂を必要とする例外的状況が存在しないのであれば、変更されることはできない。

2.8 グリーンベルトの詳細な境界が未だに設定されていないところでは、境界として長期間認められる設定を行う必要がある。そのとき、公共空地として永久に保護する必要のない土地を含めないように注意深く設定しなければならない。そうでなければ、グリーンベルトへの蚕食が将来の開発を受け入れる理由ともなりかねないのである。また境界を既存の市街地の周囲にきつく設定すると、グリーンベルトが持つべき永久性を維持できなくなるかもしれない。これはグリーンベルト構想の価値を減じ、将来の必要な開発に対する適切な準備をする

と言う地区詳細計画の価値を減じることにもなる。

2.9 グリーンベルトの設定可能な地域では、その幅は数マイルにすべきである。というのは周辺の全ての市街地に対して、公共空間の場所として容易に判断できるからである。境界は、例えば道路、小川、木々の連なりや森林地帯の端というように容易に認識できるものを利用して明確に示すべきである。明確に境界が定められ、長期に存在するグリーンベルトは、将来の農業、レクリエーション及びアメニティの価値を確保する助けとなる。しかし境界が明確には設定されていないところでは、農業者や他の土地所有者が彼らの土地を維持し、改良していくことはより困難になる。

2.10 地方計画当局がグリーンベルトの境界を開発計画の中で定めようとしているとき、彼らは持続可能な開発のパターンを奨励する必要性を考慮しなければならない。彼らは、開発をグリーンベルトの内側の境界の内部にある都市地域に開発を向けるとか、グリーンベルトの内部にある町か農村を開発するとか、或いはグリーンベルトの外側の境界の外の場所を開発することになる、持続可能な開発の結果（例えばマイカー利用による移動の影響）を考慮すべきである。

現在存在する村々

開発計画はグリーンベルト内に存在する村々については次に述べることの一つを選んで対処すべきである。

後述される3.4で示されている内の最初の三つのカテゴリーより他に、「新規建築物の禁止」が提案されているならば、村落はグリーンベルトの中に入れられるべきである。グリーンベルトはそれらの村落を含んで表示される。

「村落内部での新築」のみが提案されているのであれば、村落は「内部にある地区」とされ、開発計画の中に掲載されるか、或いは挿入された地区としてグリーンベルトから除外されるかである。地区詳細計画は全ての村落の内部の新築は周辺の村落の環境に逆の効果を与えないことを保証する政策をとるべきである。村落がグリーンベルトの内部とされるのであれば、地区詳細計画は特定の地点が村落内部での新築許可の政策に組み込まれているかどうか議論になることを避けるために、許可される地域の範囲を明確にする必要がある。

「制限付き開発」（村落内部での新規開発より大規模）或いは「制限付き増築」が提案されている場合は、村落は挿入されている地区とすべきである。このような集落に対する開発計画

政策は地区詳細計画の中に含まれるべきである。

2.12 地方計画庁が新規に或いは改訂版の構造計画及び地区詳細計画を準備するとき、グリーンベルトに関する計画期間の幅は、その計画において他の項目に対して通常用いられている計画期間よりは長くすべきである。グリーンベルトの境界は計画期間の終わりまで変更される必要がないと考えられる。この長期間グリーンベルトの保護を確実にするために、ある場合には都市地域とグリーンベルトの間にある土地が、より長期的な開発の必要を満たすために利用されるかもしれないことから保護することを意味する。地域戦略指針は、この問題を検討するための重要な枠組みを準備すべきである。地方計画庁が開発計画を準備しているか或いは見直しているとき、保護されている土地を準備しておく必要が生じ得ることを公にすべきである。地方当局は計画期間を超えて行われると予想される開発に広い場所が必要なこと、グリーンベルト内部及びその外側の都市地域への影響と持続可能な開発に対して持つ意味も考慮していなければならない。非大都市地域においては、これらの疑問は先ず第一に構造計画の中にかかれるべきであり、その中でおよそどの地域が地区詳細計画において保護される土地として認定されるかを指し示すべきである。

2.13 (グリーンベルトの内容と無関係の説明なので略す)

新規のグリーンベルト

2.14 新たにグリーンベルトを設定したいとする提案に対しては、地域戦略指針か構造計画の作成過程でまづ最初に検討されるべきである。地方計画庁で新規にグリーンベルトを創設したいという提案が出されると、通常のプランニング政策や開発規制政策では何故不適切であるかを論証し、このような手段がとられるにはどれほど大きな状況の変化があれば、この必要な例外的提案を採用することになるかどうか、論証しなければならない。

3 開発の規制

不適切な開発に対する確信

3.1 開発を規制している一般的政策は、都市周辺の農村地帯に適用されるのと同じ効力でグリーンベルトにも適用されるが、それに加えてグリーンベルト内部での不適切な開発に対する世間一般の確信がある。このような開発はきわめて特別な例外をのぞいては許可されるべきではない。どのような開発が不適切であるかは以下に記述する。

3.2 定義による不適切な開発とは、グリーンベルトに有害な開発である。許可が下りた理由は申請者に対して示すべきである。不適切な開発を正当化できる極めて特別な状況というものは、不適切であるという理由による有害性と他のあらゆる理由による有害性が、他の事情よりも明らかに少ないのであれば、存在しない。不適切な開発に反対する確信に基づけば、国務大臣は計画許可申請や異議申し立てを検討しているとき、当該のグリーンベルトに対してそれが有害であることに相当に大きい重み付けをするであろう。

3.3 開発計画の中で示されているグリーンベルト政策では、不適切な開発を含んでいる計画許可申請全てについて、開発計画と矛盾していると明確に示すべきである。それゆえ上のような例外的なケースは、開発計画とは逸脱したものとして処理され、都市農村計画指導(1992)の下で、担当国務大臣に報告される。

3.4 グリーンベルト内部での新規の建築物の建設は、それが以下の目的に合致するのであれば適切と言える。

- －農業か林業に利用。
- －屋外スポーツ及びレクリエーションに不可欠の施設。グリーンベルトの公共性を保つための利用とグリーンベルトの内部に土地があることの目的と矛盾しない利用。
- －現在利用されている住居の限定付き増築、改築或いは元の位置に移転するとき。
- －(先の2.11に続く指針で叙述している指針の状況下で)現在の村落に制限付きで建築されること及びPPG3の住宅供給指針に従った開発計画政策の下で地方自治体が必要としている入手可能な住宅(アフォーダブルハウジング)の供給。
- －承認された地区詳細計画の中において確認されている既に開発されている主要な地区の内部での新規建設或いは再開発。

3.5 うえで示された不可欠の施設は、グリーンベルトの公共空間性を保ち、その内部に土地があることの目的と矛盾しない土地利用が行われる必要を純粋に満たさなければならない。このような施設として予想されるものは屋外スポーツ用の小規模な更衣室或いは見物人用の控え目な設備や屋外レクリエーション・スポーツ用の小規模な家畜小屋である。

3.6 グリーンベルト内部に元からあった建物の規模以上に不釣り合いに大きいものにならないのであれば、住居の増築或いは改築は不適切であるとは言えない。現在利用されている住居の移転は、新しいものが現在のものよりそれほど大きくないのであれば、不適切とはならな

い。開発計画は、地方計画庁が用いる政策を、移転が承認できる条件も含めて、明確にしておくべきである。

建築物の再利用

3.7 建築物の再利用は、その建物が既にそこに存在していたので、適切に保護されて、グリーンベルトの公共空間性を害さないように行われなければならない。再利用は、その農業者が種々の農業事業をすることを助け、更にグリーンベルト内部の土地の利用目的の達成にも貢献することによって、土地管理が継続的に行われる有効な助けになる。再利用として用いられるのは、空き家になっている建物や放置され、破壊されかかっている建物である。

3.8 グリーンベルト内部の建物の再利用は以下の場合「適切」であるとされる。

- a. グリーンベルトの公共空間性及びその内部に土地がある目的に対して、それが現在の利用よりも実質的に大きな影響を与えない。
- b. 厳格な規制が、グリーンベルトの公共空間性及びその内部に土地がある目的の故に、再利用される建物及びその建物周辺の土地の関連するあらゆる利用にかけられているとき。(例えば、外部にある倉庫の拡張、駐機場の増築、駐車場、境界壁、フェンス建設である。)
- c. 建物が永久的性を持つ場合や本質的に重要なもの、そして改築がほとんど新築になるような場合。
- d. 建物の外観、大きさと全体的な設計が周辺の景観とマッチしているとき。(改築の申請がその地方の周辺の建築様式と材料を尊重していれば、承認はより容易であろう。同じ材料であっても、その地方にないものであれば、許可されない)

3.9 グリーンベルト内部の建物の再利用の申請が、上の3.8の基準を満たさない場合或いはその他に申請を承認できない特別な説得力のある理由がある場合でも、地方計画庁は正当な条件を付ければ、どんな反論にも対抗できるかどうかを検討すること無しに、拒否することは出来ない。その建物が現在のたとえば農業用利用や他の目的に必要とされていないかどうかを検討する必要は通常ない。その建物が現在の利用が必要とされているものであるという証拠があっても、申請されている新しい利用許可をそれだけで拒否する充分な理由にはならない。

3.10 地方計画庁はその開発計画の中にグリーンベルト内部の建物の土地利用に対する政策を、上の助言を参考にして、含めるべきである。

鉱物資源の採掘とその他の開発

- 3.11 鉱物資源は発見された場所で採掘することが出来る。その採掘は一時的な活動である。鉱物資源採掘は不適切な開発ではない。高い環境基準を満たし、その後十分な復元がなされるのであれば、グリーンベルト内部の土地の目的としては矛盾しない。鉱物資源計画庁と地方計画庁はそれらの開発計画の中に適切な政策を明記すべきである。鉱物資源計画庁は、グリーンベルト内部で資源採掘を行う地点の計画条件に、相応しい環境基準を満たしそして復元を行うことを求めなければならない。
- 3.12 法律で定義されている開発には、土木工事、作業及び土地利用におけるどんな物理的変化も含められる。土地利用でのこのような作業や物理的変更の実行はそれらがグリーンベルト内部の土地の利用目的と矛盾せず、公共空間性を維持しているのであれば、適切な開発である。

土地利用の目的

- 3.13 グリーンベルトの内部でのあらゆる大規模な開発及び再開発（鉱物採掘、ゴミ処理、道路や他の社会資本の整備・改良を含む）が行われるとき、グリーンベルト内部の土地利用の目的が達成されるように最大限貢献すべきである。これは、大規模な開発が適切であるとされた場合であろうと非常に特殊な条件の下で認められた不適切な開発な場合であろうと、当てはまる。地方計画当局者の意図が、開発計画の中に明確にされていなければならない。
- 3.14 計画責任は開発地点に既に存在していたアメニティを失った或いは大きな損傷を与えた場合、代償を負担させることになる（環境省、回状16-91を参照）。グリーンベルトに隣接する地点にあるアメニティが、その地点を開発した結果失われた場合、その二つに直接的関係がある限り、グリーンベルトで得られた利益と相殺する責任を取らせることは公平である。

目に見えるアメニティ

- 3.15 グリーンベルトの内部或いはグリーンベルトから見ての視覚的美しさは、グリーンベルト内部の土地の目的を開発計画が邪魔することはなくとも、それらの位置や建築材料或いは設計で視覚的には邪魔になるような開発によって傷つけられてはならない。

地域共有の森

3.16 地域共有の森は景観の向上とレクリエーション及び野生生物のための場所として、都市周辺の環境の改善に貴重な機会を与えるものである。開発計画を策定しようとするとき及び計画申請の諾否を検討しているときには、公認された地域共有森林計画があれば、それは重要な検討材料に含められる。グリーンベルト内部の地域共有森林内部を開発する申請は、グリーンベルト内の開発を通常規制している政策に従い、森林全体の状況も尊重すべきである。

4. は初版の取り消しに関する項目ゆえ、省略。

3. PPG3 HOUSINGの内容

次に住宅供給を見る。この住居は現代では消費者自身で自給することはほぼ出来ない。公的に供給されるか、民間開発会社が供給するものを購入・利用しているのが一般的で、恵まれた人が専門の設計家に依頼して自分の好みにあった設計で、工務店かどこかの職人に建設して貰うのである。しかしこの財はネクタイや書籍といった一般の経済財と大きく異なる特徴を持つ。費用、耐用年数（利用年数）の違いから周辺環境に及ぼす影響さらには資産価値の面で大きく異なる。

現在では、建築家は住居の建築設計にあってはミクロのレベルでは、消費者の要求を聞き、メゾのレベルでは、地域（周辺）環境との調和（親和性）を考え、マクロのレベルでは地球環境の問題を考えて設計しなければならないといわれている。景観の面からも周辺の居住者の面からも取り上げなければならない問題を多く含んでいる。

都市生活を送っていく上で基本的に重要な立地単位である「住宅」が、どのように建設されるべきなのか、英国の計画政策を参考にしたい。さて現在の都市における土地利用で主要な（全てではない）制約条件になっているのは「持続可能性（Sustainability）」問題である。PPGを中心とした「参加」「生じている問題の対応の柔軟性」の問題を考える。日本の場合は、時代の変化に対応した「街づくり」がなかなか見えてこない。どのような町が造られるのか或いは造られて行くべきなのかを考える参考材料としてPPG3 を読んでゆきたい。

PPG3 ; Housing (revised 1992 March)

主たる変更点

1. カントリーサイド（都市周辺の農村地帯）を開発の圧力から守るために、特に都市部で以前利用されていたが現在は利用されていない土地或いは低度利用の土地の再利用を勧める。
2. 地区詳細計画とユニタリープランの実行過程を通じて、新規住宅供給用の開発需要を満たす決定では地方の重要性を強調する。

3. 住宅供給の政策実行で地方政府が計画指針を考慮することを奨励する。
4. 旧来の住宅供給に関する一部特別規制の解除を行う。

序

1. プラニングシステムは市場の需要と政府の政策である住宅所有の促進と賃貸住宅の供給に関する政府の政策を考慮した、土地供給を適切かつ継続的に行わなければならない。無論現在実行され、支持されている環境政策も維持強化されなければならない。政府が確固として関わっているこれらの政策、グリーンベルト、国立公園、素晴らしい自然美の残る地域の保護の継続、野生動物の生息地の保護、都市周辺の農村地帯、最良で多目的に利用できる農地の保護、都市的環境と歴史的価値のある建築物の保護と強化を含んでいる。
2. これらの目的を達成する最善の方法は、プラニング・システムが住宅建設にとり「適切」且つ「低所得者が入手可能な」場所を見つけ選択して受け容れられるよう認定することである。例えば住宅開発に適している都市内部の空地の利用は、その地域を再生させるだけでなく、都市周辺の農村部の開発圧力を無くする効果を持つのである。しかし「開発の必要度」と「保護による利益」との間のバランスも考慮されなければならない。緑地帯は全ての町や都市にとってレクリエーションとアメニティのために必要であり、それを犠牲にすることは問題を発生させる。
3. 雇用機会が創出されている地域で低所得者が入手可能な住居の確保を保証するため、住宅用地に対する綿密で計画された政策は、国家の繁栄と成長に重要な貢献をすることになる。新しい職場で働こうとしている人々に対する住宅不足が経済成長を抑えないようにすることは重要である。新規の雇用創出を目的とする政策は、この政策の実行によってその地域に対する住宅需要が生じることを考慮していなければならない。経済発展に対する準備の必要と、都市と農村の双方で環境を良質のまま維持し且つ改善することとは調和すべきであることを再び強調しておこう。

優れた設計

4. 開発業者は全ての新たな住宅開発で優れた設計と美しさに目的を置かなければならない。地方の環境的特質を重んじた優れた設計・計画はその地域の人々にそれを快く受け容れられる優れた仕事をしたことになる。建築物そのものと周辺環境の双方に心を配った優れた設計

は優れた建築物を作り出す。開発内容を具体的に提示している指針では開発業者の注意を引きつけるのは建築地点の特徴とその地域での利用が特に効果的で適切な建築素材を用いることが重要とされている。

5. 地方計画庁は、開発申請を開発計画の背景となっていることも関連して説明し、近隣の建築物を含んだ周辺環境の特徴と性質との関連も検討すべきである。これと関連して考慮されなければならないことは、例えば開発の全体規模と密度、都市を構成する種々の構成物の高さや量、配置と美、交通の便利さと駐車場の配置等である。地方計画庁が設計に関して詳細な点までは開発規制システムで規制するのは稀であるが、申請されたものの設計の規模や特質が周辺環境とそぐわないものであれば拒否すべきである。
6. 地方計画庁による新規住宅開発計画の設計段階で規制が必要なのは、その計画が近隣の開発及び近隣環境一般に強い影響を持つときである。開発そのもので必要とされている機能は、一般に業者間の競争という「市場」が解決する問題である。顧客の要求に対しては業者が判断するということである。これらの問題の中には車庫の設置、室内の広さの基準、庭の広さが含まれる。住宅が特定区画のなかの何処に立地し、近隣との位置関係がどうなっているかを考慮する際、地方計画庁が厳密な定形化された文書を提出させる理由はない。計画庁は住宅のタイプが混合し、特別な規制が必要となるときのみ規制すべきであり、そのようなときでも市場（需要）の機能を考慮すべきである。
7. 障害者用住宅に関して開発業者は、その内部の設計と住居への行きやすさに関して、それらが適切かどうか障害を持つ人が居住者である場合と来客者になった場合を考慮して設計しなければならない。規制が正当化される範囲で中央政府は建築規制を用いる。ここで必要なことをプランニングシステムにより課すことはしない。非居住用建築物全体は規制については、到達し易さで評価され、新築住居は環境省が建築規制のM項により要求事項を拡大して実用性を評価する。しかし需要が明確になっている地域では、地方計画庁は地区詳細計画で住宅供給の一要素として障害者が利用しやすい適切な場所に配置することの協議を指導できる。このような場所の配置は商店や公共交通機関の近くであり、起伏のない場所が常識である。しかし計画はあまりに細かなところまで基準を設ける必要はない。

住居のための開発計画戦略

8. 開発計画は将来の新規住宅建設の必要を十分に満たすためにグリーンベルト政策など他の

計画政策の目的を考慮しつつ、更に土地とエネルギー資源の保存の必要性及び自然環境や歴史的遺産の保護にも配慮して示されるべきである。これらの計画は当該の地域における雇用と通勤のパターン及び個人間で多様化した住宅需要例えば単身者の増加、核家族化、高齢者の増加などに見合った需要の変化すなわち人口学的、経済的発展が考慮されているものでなければならない。計画政策は、特別な保護を必要とする人々例えば立地上の特別な配慮や通常の住宅では不十分である人々の必要も考慮されているものでなければならない。

9. 地方自治体が住宅供給政策を準備しているとき、適切な土地が入手可能であることも含んでいる計画の戦略と意思決定は、重要な役割を果たす。これらの戦略を公的に明らかにするとき、個人需要と公共需要の双方の需要を満たすための計画でなければならない。開発計画の策定と地域の住宅供給政策の準備及び調整に対して、地方当局は住宅供給委員会と計画委員会を構成員として共同で解決方法を探るべきである。

構造計画と地区詳細計画

10. 地域計画指針に関する一般的助言と開発計画の内容はPPG12で示されている。構造計画には内務省から発行されている地域指針を考慮に入れてその地域全体の住宅供給の規模が示されていなければならない。この住宅供給規模は個々のディストリクト毎に配分された規模が示されなければならない。構造計画はどこであろうとも通常は基準（策定）年次から15年の期間を基準として住宅供給の準備を示すべきである。

11. 構造計画には住宅供給予測値の算出根拠と、その根拠となる前提は何であるか説明する必要がある。構造計画の住宅供給予測値は次の三点で「幅を持たせる」ことを明確にしなければならない。

1. 新規建設のみならず転用から期待される供給の有無。
2. 承認されなかった場所からの住宅供給が可能になったことによる増大。
3. 破壊による減少。

構造計画と地区詳細計画の住宅供給予測値は、増加と減少の双方を考慮に入れて、全住宅ストックの純増減を記述していなければならない。

12. 地区詳細計画は、構造計画が示している大まかな計画を、より詳細な開発規制政策と地図を基本にした土地利用計画が書かれているものである。地区詳細計画は、住宅建設用の開発或いは再開発に適していると認定された多くの場所に開発が確実に行われる保証を与えるが、

その計画期間内にたまたま利用可能になった（計画書の中では認定されていなかったが思いがけず利用可能になった）場所からの影響も含むことが出来るような幅を持たせる配慮が必要である。地区詳細計画では、利用が確定していないそれぞれの場所では、どのような利用申請が可能なのかの基準を明確にしておかなければならない。地区詳細計画または構造計画では、利用が確定されていない地点の開発或いは再開発によるものと、利用の変更・転換によるものの合計である総住宅供給可能量の算出根拠がどのようなものであるか明確に書かれていなければならない。

13. 新規の住宅建設が提案されている場所は、既に開発されている地域と規模及び立地において良好な関係を持つようにしなければならない。計画では、既存の集落パターンと周辺の土地利用が良く調和すること及び公共交通を含む社会資本の利用可能性と必要性が考慮されていなければならない。これは大都市内部或いはそれに隣接する地域の開発、小さな町や農村の開発にも適用される。（PPG12の5・22 5・42に関連あり）環境政策が認める範囲で、地区詳細計画に好ましいことは住宅市場での需要の地域的パターンが考慮されて、土地供給の規模と分布が多様になされることである。（PPG12の6.12と6.16を参照せよ）

14. 地方自治体が用地を特定化し計画を策定するとき、保存建築物リストに登録されている建築物及びその周辺環境の保存と保護地域の景観或いは特質を保護・強化することの効果に自治体は特別の関心を払わなければならない。

都市的地域

15. 新規の住宅開発の必要を満たし、同時に政策を継続をするためには、既存の都市地域内の土地を完全且つ効率的に利用することが重要である。経験的に明らかなことは、小規模な住宅供給計画には、無視、未利用或いは遺棄されている土地を転用、改良し、再開発する事によって、適切な土地に変える機会が多いということである。オフィス或いは他の用途に許可が下りているが開発が未実行の土地の中には、旧来の都市中心部に活力をもたらすような住宅開発にも適しているものがあり得る。現在下りている許可のままでの開発では現実に再開発の展望が立たないような状況の時、当局は住宅利用への転換の提案をすることができる。このような地方計画における変化は、許可後五年経っても実行されていない現在の許可を更新するかどうかの決定の際には考慮することができる。最近の研究に依れば幾つかの町では、商店の上階にある未利用或いは過小利用のフロアを居住用に利用できる展望はある。

16. しかし特に都市の内部地区では「地上げ」は困難であり、現在利用されているものを再び利用させることになるかもしれない。遺棄された土地や汚染された土地を利用できるようにするには、その用地を充分事前に整地する必要がある、利用が不便な形の土地は適切な形に変える工事が必要であるが、その工事も難しいであろう。上の全ての理由から、開発業者に対してこれらの困難を克服して、魅力ある居住地区を作るための計画には時として援助が必要かもしれない。

17. 住宅全体に対する都市の用地の利用が近年増大している。イングランドの土地利用変更に関する最近の情報では、住宅用地として開発されたほぼ半分くらいが以前に開発された土地か、市街地内部の空き地である。プランニングシステムが都市地域内の遺棄された土地、低度利用の土地、荒廃した土地を識別し、開発可能性を現実化することは、都市の再生と周辺農村地区を開発という圧力から逃れさせることになり、基本的に重要である。このような土地の開発は、必要な住宅を提供するだけでなく、都市的地域をより快適な場所にし、他の場所を開発するという圧力から緩和するという環境面での現実的利益を示している。しかし都市内部の空き地開発には、必要性の高い公共空間の減少させない工夫が重要である。

農村地域

18. しかし住宅の供給には既存の都市の外側の「緑の平原」を新たな用地として必要とし続けるであろう。計画策定の過程で農村地帯での新規住宅開発は、集落の既存のパターンとの相互性、連続性、景観美などと密接に関連させ、都市周辺の田園地帯の保護に対する政府の政策に対しても適切な配慮が必要である。

19. 幾つかの農村では人口、経済、土地利用の自然な成長は既に頂点に達しているかもしれないが、他の農村では都市周辺の田園地帯や農村の集落自体に悪影響を及ぼすこと無しに節度ある開発が可能である。農村の規模と供給可能なサービスとの間には直接的な関係はないが、新規の住宅供給は地方の商店、パブ、学校、その他の農村生活に必要なサービスを維持する助けになる。新規の住宅供給が可能になるところでは、集落が持つ特徴としては規模や環境の質と同様に密度も常に重視されなければならない。農村は多様性が広く存在するが、高密度で複雑なパターンで開発されている村落では、密度が低くより開かれた開発がなされると周辺環境と調和がとれなくなる。その逆も言える。村落や町の拡大ではリボン状の開発や分散した開発は避けるべきである。

既存の住宅地の開発

20. 全国的、地域的及び戦略的な指針を考えると、既存の住居地域内部の開発による住宅の供給全体への貢献への評価は、地方当局が行う。その結果、都市内部での土地開発と緑地帯開発の間に整合性が保たれる。都市内部に存在する空地を住宅建設や転用などに再開発することは、特に増大する小家族の必要を満たすために既存の住宅ストックを充てているような場合には緑地帯を開発しないことに貢献している。しかし再開発の増大の結果として、既存の住居地域の特質やアメニティを破壊しないようにするためにきめ細かな計画による規制が必要である。注意深い規制がなければ、町が過密になるような開発がされる懸念があるとき、計画当局は地区詳細計画に、どんな計画申請であれば受け付けられるかを明確にした方針を内容とすべきである。

21. 開発許可された特定地域内の新規住宅建設で、開発密度は地区詳細計画で示されていないなければならない。地区詳細計画は個別の用地がそれぞれ異なる条件を持っているので、個別のケースである程度の融通性を認めておくべきであり、価格の水準に応じて住宅にも「幅」を持たせるべきである。

農村地域

22. 農村地域では農地を開発して最も経済的な利用を進めることが緊急の課題でないのであれば、小規模の新規の住宅建設・供給はより迅速に行えるだけでなく、配置や景観の観点からより良い基準で開発が可能になる。1エーカー当たりの新規住宅を20-30戸建設することに拘わる必要はない。それは結果として、非常に都市的になる或いは優れた庭園技術専門家が景観への影響を和らげる努力しても効果は少ししかなく、外見上は”粗野に”になってしまう。住宅建設者は既存の建物や近隣の農村地帯的風景とその利用の双方を考えてよりうまく調和するように想像力を働かせて設計すべきである。誰もが入手可能な住居を提供することは、特別な敷地で高密度に開発することを要求するが、このような開発は周辺との調和に注意深い設計が必要である。

古くからの住宅地域。

23. より古くからの名の知れた住宅地では、住宅需要の変化のパターンが必要とされる住宅供給のパターンの変化をもたらしている。例えば大家族向けよりも一人ないし二人世帯用の住宅が必要とされているのである。状況にも依るが、こうした変化への対応は住居及び他の建物の既存のストックからの転用や改築によっても可能であり、開発機会や空地の有効利用に

もつながる。開発及び再開発に対する圧力が既存の保護すべき住宅地に重大な影響を与える
と地方当局が考えている場所では、地区詳細計画の中で関連を持つ地域の密度や他の政策指
針について過度に厳密にならない叙述にすべきである。

24. 政策の中に新たな建築物の物理的規模、到達の容易さ、及び重大な交通問題を生じさせそ
うな地域では主要道路の外側に駐車場を設置するときの基準を内容として明記する必要がある
。戦略としては特定の住居地域の性質を考慮すべきではあるが、個別のケースでは柔軟に
対応し、あまりにも詳細にわたる指示をすべきではない。

25. 現在の住宅を遺棄することは「計画と補償法」の13条の実行に従い、計画規制に関する問
題になる。破壊すれば、より集約的な再開発の許可が自動的に与えられるものではない。計
画当局が現在の密度が特定の地域内で上限を超えていると考えている地区では、地区詳細計
画は健全な住宅建設に対して、投機が妨げにならない努力する。住宅滅失後の再開発が近隣
環境に極めて悪い効果を持つときには、他の具体的計画を考慮し、目障りな空地を計画的に
造り出すような再開発は必要ないという理由から、地区詳細計画には開発申請は不許可にな
ることもあり得ると警告しておくことは適切である。

26. 都市部、郊外および農村に共通してみられる特徴は、広い裏庭を持つ住宅である。その裏
庭は地域の環境の特徴や特質と調和を保ちながら、新たな住宅建築のためのときには開発が
認められることもある。裏庭或いは裏の敷地の開発が認められたところでは注意深い計画が
必要である。例えば運転者と歩行者の双方にとって安全で便利な到達手段が適切に作られて
いなければならない。更に適切な駐車場も必要である。また隣家の日照を守り、快適さを保
つために、古い家と新しい家との間に適切な空間が必要である。既存の良好な住宅地区の小
さな空地とよく調和するように新しい建物を建築するとき、賢明な設計と優れた美観が特に
重要である。隣家との狭い通路を共用しながら、直ぐ裏側に一軒の家を建てる「縦列」開発
は、裏の家への往来が容易でないことや前の家に住む人のプライバシーを守ることが難しい
ことから一般にうまくいくことは難しい。

公共空間

27. PPG17において都市、町及び村落において貴重なアメニティを持つ公共空間を維持する必
要性が述べられている。公園、運動場、形式ばらない公共空間、市民菜園、個人庭園は近隣
環境として極めて重要である。これらは人口が密集している都市や郊外でのレクリエーション

に特に貴重な機会を提供できる。それゆえ計画戦略としては、適切な開発と公共空間を開発から守る必要との間に合理的なバランスをとることを追求して行かなければならない。住宅供給のために空地を最大に利用しようとする戦略は、用地をレクリエーションやアメニティや自然保護の目的で保持しておく必要と開発に正真正銘必要なものとを区別する必要がある。

28. 計画政策では公共空間用の用地は、開発目的や別目的の利用の提案とに適切に調和させられる必要がある。大規模な新規住宅供給の提案は公共空間の創出に効果がある。これは公共空間が地域の社会の必要を満たすには、十分な広さも配置もない密集地区や公共空間を拡大することが不可能か制限されている密集市街地では、極めて重要である。大規模な住宅供給が許可された地域では、開発業者による計画の規模と内容に合理的に関連していない公共空間の提供を業者がしないと考えられるときには、開発計画に公共空間をどのように提供・配置しようとしているかを当局が期待していることを明確にする戦略を採るべきである。新しい家族向けの住宅の開発では、子供達が安全な歩道を利用して、どこにでもある遊び場以外にもきちんとした公園へ安全に行けるための用地を適切に配置すべきである。

キャンピングカーなどの移動可能な住宅について

29. 小家族のための低コスト住宅として移動可能な住居が重要である。特定の地域でこのような住居への需要があれば、地方計画庁は新しい住宅供給に前向きに対処すべきである。

30. 移動可能な住居に対する申請は、全ての計画許可申請と同様、周辺の景観への視覚的效果や他の影響を考慮しつつ、都市計画で価値あるものかどうかに基づいて、検討されなければならない。移動可能な住居に対して基本的な反対が何もないとき地方計画庁は、環境省が標準的モデルとして認め支持している免許制度と併用して、計画許可の条件は、その用地周辺へ及ぼす影響を最小化し、その用地自体の条件も規制するという効果的な手段を用いることができる。

31. 計画庁は船上生活者の特別な要求に対しても配慮を忘れてはならない。

新しい集落

32. 1980年代の半ば以降、新しいタイプの集落に対する計画的建設の申請をかなり受け容れてきている。それらは他に例を見ない大規模な村であったり、小さな町であったりするが、開発業者はその地域内に新たな住宅を供給することで大きな貢献をしている。これらの申請は

既存の町や村の外延的拡大や内部の高密度化を防ぐ効果を持っている。この事は常に大きな議論になっている。

33. この経験に照らして内務省はこのような集落の建設申請に対して、次のような場合には検討の上、承認するであろう。

- ①既存の町や村の拡大の代わりになるものが、必要とされている新たな住宅の供給に対する土地の準備の手段としては余り満足のゆく計画ではないとき。
- ②その申請が地方の計画庁によって決められ、支持されていることが明確なこと。
- ③申請されている新しい計画が、既存の集落との合併が受け容れられる保証があること。
- ④他の申請よりも新規の集落建設が許可される場所では、結果として大きな環境改善がもたらされる場合。例えば遺棄された土地の再利用や美的な評価が低かったところが評価を上げる場合である。
- ⑤申請されている開発が、他の場所で環境を守るために不承認になった開発に代わるものとして行われている政策的に正しい場合。
- ⑥次に掲げる場所以外であること。グリーンベルト、国立公園、評判の高い美観地区、特別に科学的価値のある場所及び多様な目的に用いられる極めて良好な農地。

新しい集落建設が評価されるのは、環境を改善・強化するか或いはごく僅かな影響しか与えないときであり、それが新しい住宅需要を満たしているときは、より高く評価される。

34. 地域の人々の好みを尊重することの必要性は、新しい集落に対する個別の提案がディストリクト単位の地区詳細計画或いはユニタリー開発計画を通じてのみ奨励されることを意味している。幾つかのディストリクトにまたがる新しい集落は各ディストリクトがそれぞれの住宅供給分担分に見合う建設を奨励し、単一のディストリクトのみの集落は完成規模に至るまでの期間が計画期間より長くなっても認められる。

35. 新しい集落に対する地区計画戦略は、社会的、教育的及びコミュニティ用の施設と入手可能な住宅と、多様なタイプの住宅とを提供しなければならない。新規住宅団地の建設を始める機会は稀にしかないので、それを無駄にしてはならない。戦略としては配置、景観、設計に於いて高い基準を設定し、場所とコミュニティでは優れた特色を持つセンスある景観であることが必要である。開発業者は熱とエネルギーの供給を結合したシステムを考慮すべきであることを求められる。

36. 計画当局は新たな住宅集落とそれによって生じる移動のパターンを考慮しなければならない。それは自動車利用は、新規集落内ではまだ発生していない雇用（職場）、学校、買い物への移動から生じるのである。新規集落の設計では、徒歩、自転車及び公共交通の利用を促すべきである。
37. 新規住宅集落に対する地区詳細計画戦略では、開発業者がこの建設に当たって、社会資本、コミュニティ施設及び入手可能な住居に対して前向きに貢献して行く事への指針が明示的に含まれるべきである。貢献の程度は、提案している開発の規模と合理的に関連させられる。開発業者は新規に必要なとされる社会資本、道路改良及び同様の必要を開発に直接的に関連づけて、その全て或いは大部分を提供することが期待されている。

入手可能な住宅の公的供給

38. 開発計画の戦略を明確にするとき、当該の地域における入手可能な住宅の必要供給量は開発計画の中で重要な検討事項である。都市及び農村の双方で住宅供給のための開発を大規模に行うとき、住居のタイプや規模は住宅を必要としている人々の広範囲の要求を満たすように合理的に種々のタイプが組み合わせられ、均衡のとれたものにされなければならない。入手可能な住宅の明らかな不足を満たそうとしている地方計画庁は、計画地域の内部全体の入手可能住宅の供給目標を「必要量」という証拠に基づき、また特定の地点については目標をその地域の「適合性」と「必要性」を考えて、設定すべきである。このような枠組みの中で計画当局は開発業者との間で入手可能な住宅供給という要因を含めることについて、開発計画の中で住宅供給に割り当てられている用地とその他の目的に割り当てられている用地の双方で可能かどうか、合理性に基づいて協議をすることが求められる。地方計画庁はこの実行の意図を、計画の中に戦略として指示して含めることもできる。このような戦略は、当該地域での住宅供給の経済的側面を考慮して、計画当局が入手可能住宅の供給量と考えている現実について明確な指針を与えるべきであり、また更に当局がこのような住宅供給が、それを必要としている人々のために準備することを保証する取り決めに関しても明確な指針を与えるべきである。しかしこの戦略では、住宅を永久に排他的利用することに関して、或る特定の形態のみが好ましい、ということ公表はしてはならない。
39. 開発計画に上のような政策に基づいて入手可能住宅の供給という要因が含まれた時、開発業者のこれに対する意欲は、計画当局が提出された申請を検討する際に考慮すべき重要な事項である。しかし地区計画政策は、この問題や他の全ての具体的な検討事項に関して理性

的であると共に、融通の利く余地を残すようにしておかなければならない。低費用で供給できるという要因を満たす場合には、その正確な規模はケース毎に異なり、その都度、交渉問題になる。政策は全ての開発に関して市場や用地の条件を無視して、均一な負担を課すようにすべきではない。

40. 計画に基づく条件と義務は、保有条件、価格及び所有権に関して制約を課すことに通常はできず、計画当局は計画許可証を発行する前に、入手可能住宅の供給による便益がその不動産の最初に所有者だけでなく、その後の全ての所有者にも享受できることを保証する必要があるところでは、きちんとした取り決めが別に行われて、それを満たす必要がある。このような取り決めの細かい部分は地区の計画当局の問題である。

41. 計画に基づく条件と義務は、必要性を特別な範疇で認定された人々、彼らの資産の占有利用に関する制約という方法で適切になされている。条件付きか義務かは、計画の目的に適正に用いられ、それが制約の内容を十分に満たしている、ということの意味しているのである。すなわち地区詳細計画戦略の中で述べられている適正の基準に関連しているのである。しかし合意と義務は、計画の中で考慮される事項が不適切な規制をする目的を持って要求されることはないであろう。計画当局は彼らの占有に対する規制の要求がより長期的な期間、実行できるかどうかを事前に考慮すべきである。

42. 占有権と価格が106条の義務を通して規制されるべきではなくても、別に設ける制約が占有利用権と価格の双方に意味を持つ。例えば高密度開発に対する要求は自由市場で販売されるときにはより小規模で入手可能な住宅になることもやむを得ない。その場所で生活する人のみに利用を限定する、例えば地元の人だけが利用可能にする、特定の雇用に属する人のみ、退職者のみ、地区詳細計画の基準に従う人々のみといった制限では、その住居を購入或いは賃借する人の数は減少するので、市場価格を低下させるかもしれない。しかし居住についてのこのような制限は、正当な計画目的の明らかな推進になり、むしろ承認された地区詳細計画戦略に明示されなければならない。

43. 入手可能な住居を保証する最善の方法は、その不動産の最初の所有者だけでなくその後の所有者も全て、住宅供給協会やその他の関係する社会的団体（それらに住居を貸すなり、所有権を分割することが可能な団体で有ればよい）に所属させることである。その団体は不動産に対して継続して利害関係にあり、所有権、居住などの後からの変化に対しても、規制す

ることが可能である。地方計画当局は民間の開発業者とのパートナーシップの枠組みを強化することを望んでいる。

44. これまでの38-43に示された準備（取り決め）を実行するときには、十分な規模の開発用地が存在しそうでない農村地域における局地的な必要を満たすための入手可能な住宅の適切な供給は、農村における「例外事項」として知られている特別な準備が必要である。これらの細かい点は付録A（省略）で述べられる。

必要な土地が利用できることの保証

45. 承認された構造計画や採用された地区詳細計画を実行するために、戦略や提案を実行し実際に十分な土地が真に利用可能であると明示することは重要である。これは用地がプランニングによる制約、物理的な制約、所有権に基づく制約から解放されるということの意味だけでなく、開発が経済的に行われること、これから住宅を買い住もうとする人々が存在する地域であり、住宅市場が要求している多様な幅のある住宅の型に適している、ということの意味する。

46. 地方当局は、承認された構造計画と採用された地区詳細計画で準備されている開発の一般的な規模と立地から判断して、住宅供給用地の将来5年間の入手・確保の可能性の確実にすることを目差すべきである。利用可能かどうか不明な土地に対しては、適切な許容範囲に従って、地方自治体は構造計画、地区詳細計画の戦略に従い、住宅用地供給五カ年計画に基づく開発が現実的に可能になるように一定量の用地を確保できるようにしておかなければならない。当局が住宅建設産業から建設契約、開発などの話し合いを持ちかけられているとき、当局は用地が真に利用可能かどうか直ちに検討しなければならない。

47. 地方計画当局と住宅建設業者とによる合同調査は、開発に適していると確認された用地の利用可能性を判断に非常に効果的であることが一般に認められてきている。両者は住宅建設業者による市場の需要の評価と特定の用地の開発可能性及び地方計画当局による計画目的の評価を付き合わせて結論を導く。計画当局と住宅建設業者はこのようなやり方で協力し合うことが勧められている。

付録B（本稿では省略）に土地準備に関する応用可能な調査がある。

48. 都市地域では住宅建設用開発或いは再開発に適しているかどうかを確認することは特に重

要である。現に取り上げられている用地がたとえ過去に利用されていたようには、将来なりそうにはなくとも、住宅供給用の開発にはよい機会となるかもしれない。

49. 五カ年計画の中で土地が必要量が明確になり、それを満たすための供給量が不十分なところでは、地方計画当局は供給量を増やすためにどんな行動をとるべきか検討しなければならない。これは特定の土地に対して計画遂行を促進したり、社会資本の準備のために確保を内容として持ち、将来を見据えた開発業者は、これに対して全部か或いは一部に資金融資をするであろう。

計画申請

50. 他の計画申請と同様、住宅建設の計画申請に対する許可も、他に何の制約もなければ、開発計画の政策に従って決定されるべきである。

51. 利用可能な土地に関する調査の結果は、計画許可の決定の際に重要な検討事項になる。調査の結果、これから先五ヶ年の土地需要が満たされるところでは、個別の申請や異議申し立てを検討するとき、計画における政策に与える重要性にこの結果が大きく影響する。住宅建設産業界の代表との合同の調査が準備不可能な地域または現時点での合同調査が不可能な地域では、何らかの方法で重要性の評価が、地方計画当局のみで行われた全ての調査結果に対して付けられる。その場合、このPPGでの助言に計画当局は従い、それらは最新のもでなければならない。

52. 土地供給を決定する際に付けられる重要性の評価には、供給の適切さと不足の度合いによって明らかに差異が出てくる。しかし土地供給に関する評価は、利用可能な土地に種々の制約、例えば、既利用地の内部で小規模な空地となった場所の利用問題の発生、指定された用地の利用可能性の差等と言った制約があることを考えれば、正確になされることは非常に難しい。それゆえ個別の開発許可申請に関する決定は、五ヶ年に必要な量に対して正確に適合するか、或いは超過するか、又は不足するかを住宅供給用地の確認において厳密には計算できないのである。数量的厳密性を要求したために、地方の公共機関による調査が長引くようなことがあれば、それは良い結果を生み出さないであろう。

53. 住宅供給用地の極く僅かな不足分を満たしてくれる場所に対しては、それを計画許可のための他に優先する理由にはしてはならない。しかしながらそのときの土地利用可能量に関する

調査で、かなりの不足が明白なところでは、許可申請を審議する際に、特にその開発が他の関連開発に関して計画政策に基づいて許可している場合には、必要度を高く評価する事にならざるを得ない。上のような状況であっても、土地の利用量に関する検討は他の要因と比較して優るものとされるべきではないし、既に採用されている他の計画戦略と著しく矛盾している開発申請に許可を優先するとすべきではない。それにも拘わらず、土地不足のために開発申請を拒否している計画当局は、住宅供給のための用地供給を増大させるために、どんな行動をとるべきかを明示すべきである。土地供給で重大な不足が生じているときは、不要なもの（例えば社会資本整備）は全くないところまで、計画を見直さなければならない。

54. 個々の計画許可申請を検討しているとき、土地供給に関する評価は、対象地域の現実的な観点も考慮されなければならない。これは普通では行政地区全体に言えることである。当該の行政的区分の地区以外の地域も利用せざるを得ない場合には、この手段が用いられる理由を明示する必要がある。

55. 開発適地は存在するが現下の開発には利用できないとき、そして存在する土地が直ちに利用できるが余り適してはいないという理由が、計画申請の拒否の正当化に用いられる場合には、計画当局はこうした土地がどのようなステップを踏めば利用できるようになるか明示すべきである。このようなステップを踏まない場合には、この申請に対して重要性は高くないことを意味する。

56. 地区詳細計画の中で住宅計画が、構造計画と矛盾せず対応し、将来の開発に強い要求が存在するところでは、地区詳細計画作成の当局者は申請を許可したゆえに、詳細計画の中で提供しようとしている量よりも大幅に超過しそうになる理由で申請の拒否を検討するかもしれない。詳細計画で示された供給が満たされているかどうかの判断する際、地方計画当局は計画期間中に何戸の住宅が建設されたかという過度に細かく計算された数値に依存しないで、種々の要因が未決の申請の実行や開発の現実の進展具合に影響を及ぼすことを頭の中に入れて、合理性を持ちつつ、融通性のある手段を採用すべきである。当局は計画が採用された後は、状況に大きな変化があったかどうか考慮すべきであり、個々の特定のケースに関しても、全ての検討事項に十分な注意を払わなければならない。

57. 住宅供給計画に基づく建設が、計画期間の終了以前に完了しそうなところでは、計画を早期に見直す必要を喚起しておく。それは個々の申請や異議申し立てに対する意思決定よりも

むしろ計画の見直しの過程を通じて更なる建設ができるように計画を迅速に見直す方が好ましいからである。このような見直しをしているとき、計画当局は構造計画における住宅供給と矛盾しないように、地区の住宅需要に対して現実的な観点に立つのが好ましい。開発計画の策定を進めているときには、新規開発の適切なパターンに関して市民との協議会及び討論会を地区レベルで開催する機会を十分に持たなければならない。

58. 諸政策を段階的に取り入れること事についての助言はPPG12で述べている。そこではこのような政策が必要となる地域が示され、用いられる政策は計画の中で説明され正当化されなければならない、また理性的で説得力のある融通性も認められるべきである。PPG1には段階的に取り入れる政策と関連させて或いは開発計画の他の検討事項と関連で、時期尚早という理由から、その申請を拒否することが適切である状況についても助言が書かれている。社会資本の建設と新規の住宅供給の提案に対する社会資本の建設を保証するための段階についての一般的な助言はPPG12で述べられている。

59以下は、初版の一部取り消しや他の通達や廻状の取り消しの記述なので省略。

[編集後記]

月報の編集後記、なぜか個人の執筆者にしろ研究グループにせよ、同じ人・グループを担当する巡り合わせになっています。本号の黒田所員の独特の文体(?)にも慣れました。

ところで、「情報」と「参加」それぞれをとりまく制度的不十分さと我々の多かれ少なかれの一定の無自覚、これらは専門領域を越えた問題であり、本号との関係で、問題の重要性を改めて認識するおもいです。 (K.H)

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
