

Ⅲ. 諸外国における地域振興に係る支援・特例の事例

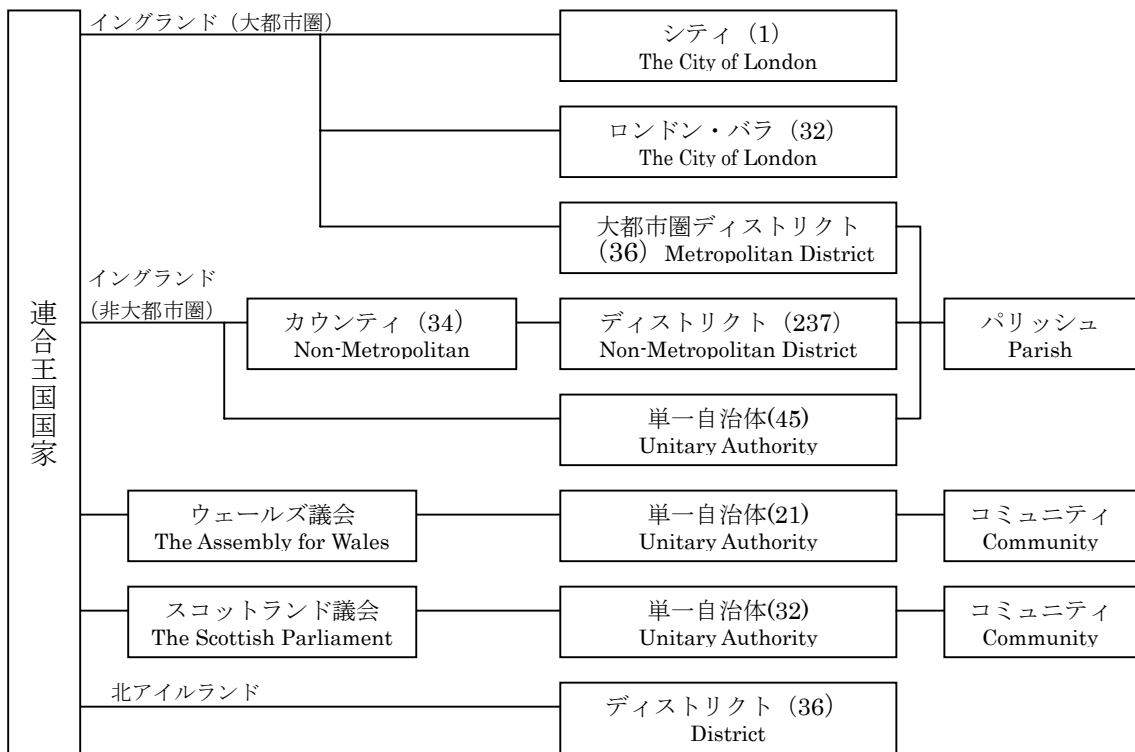
1. 英国における地域振興に係る支援・特例の事例

1) 制度概要

(1) 国内行政制度の概要

① 概要

- ・ イギリスはイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの国から成る連合王国国家であり、制度体系はそれぞれの国ごとに異なる
- ・ 従来、イギリスでは中央政府の国会のみが立法権を有していたが、1998年よりスコットランド議会在が設立され、一部の立法権が与えられた
- ・ 中央政府は連合国家全体を管轄する農漁食糧省、国防省などの13の省庁と、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドを所管する政府機関であるウェールズ省、スコットランド省、北アイルランド省の計16省庁からなる
- ・ イギリスの地方自治制度は、政権交代により統廃合が行われたため、複雑な体系となっている
- ・ 従来は都道府県に相当するカウンティ(County)、市町村に相当するディストリクト(District)の二層構造を基本としてきたが、近年の制度改革により、スコットランド及びウェールズのすべて、イングランドの大都市圏のすべてと非大都市圏の一部が一層構造へ移行した(図表)
- ・ ロンドンでは大ロンドンカウンシル(GLC)が1985年に一度廃止されたが、2000年に大ロンドン行政庁(GLA)が設立されている
- ・ 二層構造の制度を補完する第三層の組織として、イングランドでは、教会組織の最小単位教区に由来するパリッシュ(Parish)がある
- ・ パリッシュの主要な事務は、地域の公共施設の管理、地域計画への意見の具申であり、運営に要する財源調達権を有する
- ・ ウェールズ、スコットランドにおいても同様の組織としてコミュニティ(Community)が存在する



図表 イギリスの行政組織の類型図

②各組織の事務配分

- ・ 地方団体は、成文法に基づく法人であり、国法により規定された権限の範囲内で事務を執行することとされている
- ・ 我が国では、地方団体が多様な公営企業を営んでいるが、英国においては公共一般法または地方法に基づく個別の授権がない限り、地方団体は公益業を営むことができない
- ・ 地方団体は、法律の委任に基づき、住民に直接関係のある条例(bye-law)、団体の内部の運営規則(standing order)の二つの形式の自主立法を制定することができる
- ・ 国と地方の事務配分については、一般的な原理原則は定められていない
- ・ 国が処理している事務は、国防、外交のほか、経済産業及び雇用関係事務、医療関係事務、社会福祉のうち国民保険・年金等の所得保障関係事務、教育のうち総合大学に関する事務、大規模道路等の建設等の事務である
- ・ 郵便、電信、電力、ガス、石炭、鉄鋼、鉄道、航空、全国網バス等の事業は国営である
- ・ 地方団体が担う事務の主なもの、生活環境、保健衛生、住宅、初等教育から単科大学、技術大学にいたる各レベルでの教育、社会福祉のうち児童福祉、身障者福祉、老人福祉等の対人福祉、道路、地域交通、警察・消防等の事務である
- ・ 我が国と比べ、我が国の地方団体のほうが担う事務の範囲は広い。しかし我が国では機関委任事務が大半であり、それに比べイギリスでは機関委任事務の概念が無く、一括方式で行われており、国・地方両者に競合・錯綜関係が生じることは少ない

- ・ カウンティとディストリクトの事務配分には以下の特徴がある
 - 事務が広域的性格を持ち、計画的に遂行されるべきものは、カウンティが所管している
 - 遂行に当り高度に専門的な能力を有する職員や特別な施設等が必要な事務は、経済性の観点から、非都市圏ではカウンティ、都市圏ではディストリクトがそれぞれ所管する
 - 基本的に地域社会に密接な事務は、ディストリクトが所管している
 - 広域的・狭域的いずれにも適合する事務は、両者で競合的に所管しており、こうした事務については、関係地方団体間で協議し、相互に重複しないように事務を分担する場合もある

図表 イギリスにおける主な事務の配分状況

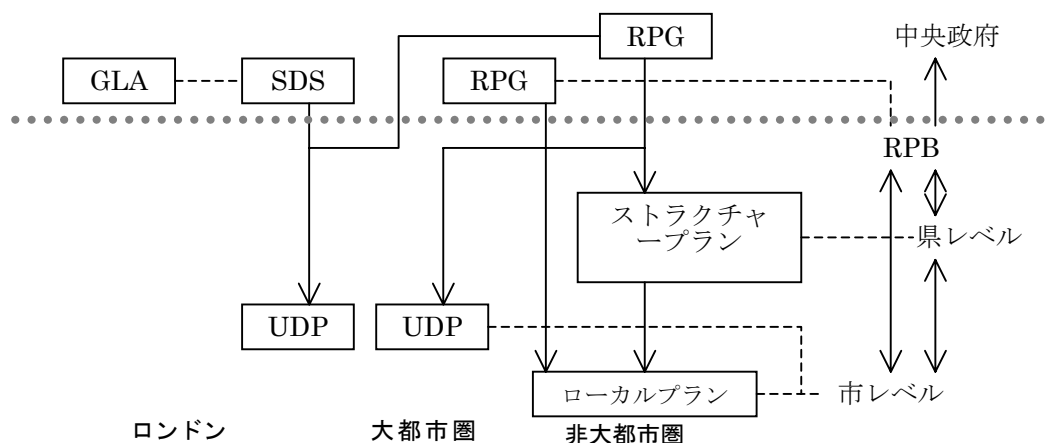
事務	都市圏		非都市圏	
	カウンティ	ディストリクト	カウンティ	ディストリクト
地域の開発・利用計画				
・基本計画	○		○	
・地域計画		○		○
・開発規制		○		○
・自然公園	○	○	○	○
・国立公園	○		○	
・放棄された土地の管理	○	○	○	○
交通				
・交通計画	○		○	
・公共道路	○		○	
・交通規制	○		○	
・交通安全	○		○	
・駐車場	○		○	
・公共輸送	○		○	
教育		○	○	
社会福祉		○	○	
住宅		○		○
消防	○		○	
警察	○		○	
消費者保護	○		○	
環境衛生				
・建築規制		○		○
・大気保全		○		○
・伝染病		○		○
・食品衛生		○		○
・廃棄物収集		○		○
・廃棄物処理	○		○	
・街路清掃		○		○
図書館		○	○	
博物館・美術館	○	○	○	○
レクリエーション施設	○	○	○	○
観光振興	○	○	○	○
墓地・火葬場		○		○
歩道	○	○	○	○
小規模耕作地	○		○	
家庭菜園用地		○		

出所)「イギリス地方行政事情(自治総合センター)」より作成

(2)地域振興等に関する制度の概要

- ・ イギリスの土地利用計画・規制は、環境・交通・地方省 (Department of the Environment, Transport and the Regions :DETR) の所管となっており、都市農村計画法(Town and Country Planning Act)および計画補償法(Planning and Compensative Act)を根拠とした土地利用のマスタープランである「ディベロップメントプラン(Development Plan)」と「計画許可(Planning Permission)」の二本の制度をその柱としている
- ・ これらの制度は、マスタープラン主導のイギリスの計画体系を確立するとともに、都市・農村の区別なく広く国土全域を対象とした土地利用の規制として機能している
- ・ 体系中心をなすディベロップメントプラン制度のうち、土地利用マスタープランの役割を果たすものとして、ストラクチャープラン、ローカルプラン、ユニタリーディベロップメントプランがあり、これらの策定過程においては、各機関との調整や住民参加の機会が確保されている
- ・ 政府により、各種の計画方針ガイダンスが示されており、ディベロップメントプランの策定方針としての役割に加え、個別の計画許可の判断基準ともなっている
- ・ 計画方針ガイダンスは計画政策指針(Planning Policy Guidance note :PPG)、地域計画指針(Regional Policy Guidance note :RPG)、鉱業採掘計画指針(Mineral Planning Guidance note)の三群から構成され、先の2つが土地利用マスタープランに関連する

図表 イギリスにおける計画と策定主体との関係



①計画政策指針 (PPG)

- ・ PPG は都市計画の個別分野の指導書として位置付けられている
- ・ PPG で定める計画ガイダンスの範囲は表のとおりである

図表 計画政策指針（PPG）の概要

PPG1	政策全般と原則	PPG13	交通
PPG2	グリーンベルト	PPG14	開発不適地における開発
PPG3	住宅	PPG15	計画と歴史的環境
PPG4	小規模産業・商業開発	PPG16	考古学と都市計画
PPG5	簡易計画ゾーン	PPG17	体育施設とレクリエーション
PPG6	タウンセンターと小売開発	PPG18	計画規制の実施
PPG7	地方と地方経済	PPG19	屋外広告規制
PPG8	テレコミュニケーション	PPG20	沿岸計画
PPG9	自然保護	PPG21	観光
PPG10	ウエストミッドランドの戦略ガイダンス	PPG22	エネルギーの再利用
PPG11	マージィサイドの戦略的ガイダンス	PPG23	計画策定と環境汚染規制
PPG12	ディベロップメントプランの地域計画ガイダンス	PPG24	都市計画と騒音

- ・ PPG の計画策定プロセスは、①新ガイダンス策定の必要性や旧ガイダンス改定の見直し調査、②草案作成のための専門家、関係部局との意見調整、③発行、④実例の紹介、⑤セミナー等による普及、⑥利用実態のモニタリング、の順に行われる
- ・ PPG が有する基本的な機能は以下の 2 点にある
 - －中央政府の関心が、都市・地域計画で適切に守られていることを確実にする
 - －都市・地域計画における決定や実施における整合性や質を向上させる
- ・ PPG は、各地域の特性は異なるという前提から、具体的な整備レベルなどの数量的な指示を示していない
- ・ 地方自治体が開発計画を立案する時には、PPG の考慮が法によって定められている

②地域計画指針（RPG）

- ・ RPG の策定には、中央政府が 1994 年から 9 つの地方別に政府事務所（Government Office for the Regions : GO）を設立し、窓口となっている
- ・ 内容は地方全体の方針と都市圏としての土地利用の方針を示すものであり、数値目標等の具体的な記述は、目標住宅戸数に限られる
- ・ これまで RPG は、中央集権型のトップダウン形式で策定されてきたが、近年では都市圏別に広域都市計画組織（Regional Planning Body）が主体となって、ドラフト版 RPG の策定を行う、ボトムアップ型の計画策定方法が採用されている

図表 地域計画ガイダンス (RPG) の概要

RPG1	North-East 北東部地方
RPG3	London ロンドン
RPG3A	LondonStrategicViews ロンドン-戦略的な眺望住宅
RPG3B/9B	Thames テムズ
RPG6	EastAnglia 東 Anglia 地方
RPG7	Northern 北部地方
RPG8	East Midlands 東中部地方
RPG9	South East 南部東地方
RPG9A	ThamesGateway テムズ・ゲートウェイ
RPG10	South West 南部西地方
RPG11	West Midlands 西中部地方
RPG12	Yorkshire and the Humber ヨークシャー、Humber 地方
RPG13	North West 北西部地方

図表 イギリスにおける社会資本整備計画の体系

		投資 全体	社会資本計画							
			地域開発 国土利用	交通	住宅	環境 衛生	文化 観光	消防 警察	教育 福祉	都市計画 地域計画
国	全般	計画 補償法	計画策定ガイダンス：PPG（1～25）						地域計画 ガイダンス RPG	
	DTLR		PPG12	PPG13	PPG3		PPG21			
カウンティ(県) 都市圏	<ul style="list-style-type: none"> 基本計画 ストラクチャープラン 自然公園 国立公園 放棄地管理 		<ul style="list-style-type: none"> 交通 計画 公共 道路 駐車場 公共 輸送 		<ul style="list-style-type: none"> 廃棄物 処理 	<ul style="list-style-type: none"> 博物館 美術館 レク施設 観光 振興 	<ul style="list-style-type: none"> 消防 警察 		<ul style="list-style-type: none"> 基本計画 ストラクチャープラン 	
カウンティ(県) 非都市圏						<ul style="list-style-type: none"> 図書館 博物館 美術館 レク施設 観光 振興 	<ul style="list-style-type: none"> 教育 社会 福祉 		<ul style="list-style-type: none"> 地域計画 ローカルプラン 	
ディストリクト (市町村) 都市圏	<ul style="list-style-type: none"> 地域計画 ローカルプラン 開発規則 自然公園 放棄地管理 			住宅	<ul style="list-style-type: none"> 建築 規制 大気 保全 伝染病 食品 衛生 廃棄物 収集 街路 清掃 	<ul style="list-style-type: none"> 図書館 博物館 美術館 レク施設 観光 振興 		<ul style="list-style-type: none"> 教育 社会 福祉 		
ディストリクト (市町村) 非都市圏						<ul style="list-style-type: none"> 博物館 美術館 レク施設 観光 振興 				
※ロンドン (GLA)	UDP			SDS(Spatial Development Strategy)						SDS (RPG3)

③RPG を巡る近年の動向

- ・ 1998 年、当時の D E T R（環境・交通・地方省）が **Modernising Planning, A policy Statement by the Minister for the Regions, regeneration and Planning** を策定し、R P G の問題点と将来像について整理し、以下の 5 点を指摘した
 - 現況の R P G はトップダウン方式であり、地方に焦点を合わせた内容になっていない
 - 中央政府の政策を何度も繰り返している
 - 狭い意味での土地利用政策の提示に終始している
 - 策定に時間がかかる
 - 都市圏関係者、キーパーソンの参画が見られない
- ・ R P G の必要性自体が問われる中、中央政府としては、R P G をディベロップメントプラン策定のためのフレームワークとして存続させることとし、その実現のためには、都市圏の現実に即し、地域住民の希望に沿うことを目的として、地方自治体が主体的に R P G 策定に参画するというボトムアップ型の計画策定を行う方向で軌道修正を行った
- ・ これにより、2000 年、P P G 11 **Regional Planning** が策定され、新たな R P G のあり方、策定方法についての方向性が示された
- ・ 内容としては、R P G のメインの役割は、基礎自治体が策定するディベロップメントプランと地域交通計画策定のための、都市圏の **Special Strategy** をつくることにあるとされ、中央政府主導ではなく、R P B（**Regional planning body**）が主体となり、都市圏関係者が参画することで計画を策定することが明示されている。
 - R P B（**Regional planning body**）から大臣に提出されるドラフト段階の R P G で公開審問会を設ける
 - R P B の役割を拡大し、具体的には都市圏の団体や、民間で組織される **Regional Chamber** 等が該当する
 - マイナーな修正の場合、公開審問会は行わず、R P B との協議で代行する
 - 公開審問会の開催は、R P B と協力の上で、G O（政府地方事務所）が行う
- ・ R P G の役割強化のために、以下の 5 点を指摘している
 - 都市圏としての方向性の明確化
 - 土地利用問題を越えて **Special Strategy** を策定すること
 - 都市圏としての一般的な方向性、サブリージョンでの具体的な開発の提示
 - 都市圏としての交通戦略方針の統合化
 - R D A（地域開発庁）の地域戦略の補足

④ストラクチャープラン

- ・ ストラクチャープランはカウンティが策定することとなっており、15年程度の将来を見通し、開発規制のための指針かつローカルプラン策定のための枠組みとなるものである
- ・ 開発及び土地利用に関する政策提案を行う計画書のほか、計画図として全体計画を表示したキーダイアグラムが添付される

⑤ローカルプラン

- ・ ローカルプランは、カウンティの下位自治体であるディストリクトにより策定されるディベロップメントプランで、全てのディストリクトに策定が義務付けられている
- ・ 計画書は行政区域全体を対象として策定され、概ね10年程度を計画期間とした土地利用に対する具体的な方針、およびそれを採択する理由が併記される

⑥ユニタリーディベロップメントプラン

- ・ イギリスの地方行政制度はカウンティ、ディストリクトの二層構造が基本だが、ロンドンにおいては、シティ及びロンドンバラ、ロンドン以外の大都市圏においては大都市圏ディストリクト一層構造となっており、カウンティに相当する組織がない
- ・ これらの地域においてはストラクチャープランおよびユニタリー・ディベロップメントプランが策定されるが、内容はストラクチャープランおよびユニタリー・ディベロップメントプラン両者の性格を併せ持つものと成っている

⑦計画許可制度 (Planning Permission)

- ・ イギリスでは、全ての開発行為は事前に地方計画当局による「計画許可」を得る必要がある
- ・ 計画許可は、開発規制の審査請求に対する判断基準と成るもので、各ディストリクトはこれに従って準則を定めている
- ・ 計画許可制度は、農業的土地利用等の一部の開発行為を除き極めて厳しく運用されており、風景を改変する可能性がある開発行為は、計画許可制度により厳しくコントロールされている