

(参考) イギリスの計画・保全行政

イギリスは、農村地域等の田園地域をも対象とする包括的な都市計画制度を持ち、また、様々な国家遺産 (national heritage) の保全やランドスケープの保護などの保全行政にも力を入れていることで知られている。さらに、伝統的建造物の保全や自然保護等の分野において、ボランティア団体が大きな役割を果たしており、行政側もこれを積極的に支援している。ここでは、イギリスにおける計画行政 (地域・都市計画行政) と保全行政 (伝統的建造物・環境保全行政) の概要について、紹介する。

1. 計画行政 (planning)

(1) 行政体制

土地利用計画は、直接的には、地方政府 (県 (County) 及び市町村 (District)) が所管している。中央政府レベルでは、環境大臣、ウェールズ大臣及びスコットランド大臣が制度とその運用全般を所掌している。環境省は、イングランドにおいて、土地利用計画、住宅、建設産業行政 (Construction)、田園地域政策 (Countryside Policy) 及び環境保全を所管している。また、ウェールズ及びスコットランドにおいては、それぞれ、ウェールズ省及びスコットランド省が、同様の広範な行政分野を担当している (このほか、北アイルランドでは、北アイルランド省北アイルランド環境局が類似の行政分野を担当している。)。これら中央政府機関は、計画行政に係る全国又は一地域を適用対象とした要綱 (guidance) を定めている。

地方政府については、県がストラクチャー・プラン (基本計画) を策定する一方、市町村が、ローカル・プラン (地区計画) と開発規制を担当している。ロンドンと大都市圏 (the Metropolitan areas) では、特別区 (Borough) と市町村が新たにユニタリー・ディベロップメント・プラン (統合開発計画) を策定中である。スコットランドでは、スコットランド省が計画行政制度の枠組みを決定しており、実際の計画策定をリージョン (Region: 市町村より上層の地方公共団体、島しょ部では、アイランド・カウンシル) と市町村が受け持っている。両者の権限配分関係は、イングランドやウェールズと同様である。

(2) ディベロップメント・プラン (開発計画)

イングランド及びウェールズにおいては、ディベロップメント・プランには、ストラクチャー・プラン (基本計画)、ローカル・プラン (地区計画)、ユニタリー・ディベロップメント・プラン (統合開発計画) の3種類がある。

ストラクチャー・プランは、県が土地の開発と利用に関する政策を広く定めるものである。なお、県は、鉱物や廃棄物に係るローカル・プランも策定している。ローカル・プランは、ストラクチャー・プランに従って、今後10年間のうちに予想される開発に対して詳細なガイダンスを定めるもので、市町村が策定する。住民には、計画の早期段階から意見を述べる機会が認められる。なお、ロンドン及び大都市圏では、特別区と市町村が、両プランを合体したユニタリー・ディベロップメント・プランを策定している。

スコットランドでは、ストラクチャー・プランはリージョン（島しょ部では、アイランド・カウンシル）が、ローカル・プランは市町村（島しょ部では、アイランド・カウンシル）が策定している。北アイルランドでは、一層制の地方行政制度が採られており、双方のプランとも北アイルランド環境局が策定している。

1991年計画及び補償法（Planning and Compensation Act 1991）により、上述の制度について、その効率性と実効性の向上が図られた。計画申請（planning applications）に対する決定は原則として関連のディベロップメント・プランと整合すべきこととされ、また、ほとんどの地方政府において、1996年までにディベロップメント・プランの策定を終えることとされた。さらに、計画策定に当たっては、地方政府は、環境大臣の定める計画行政要綱（Planning Policy Guidance notes）、地域計画要綱（Regional Planning Guidance notes：複数の地方政府との協議の後、全国的な視点も踏まえ、大臣が策定するもので、ストラクチャー・プランのフレーム・ワークを示す。）、戦略的要綱（Strategic Guidance：大都市圏において策定されるもので、ユニタリー・ディベロップメント・プランのフレーム・ワークを示す。）に従わなければならないとされた。このほか、都市環境における緑の保全と、開発が既存居住地区の特性に対して及ぼす悪影響の防止という観点から、新たな開発には都市部の土地をフルに活用することが、政府の政策目標とされた。

(3) グリーンベルト

グリーンベルトは不適切な開発から保護された空地であって、スプロールの防止、周囲の田園地域（Countryside）の保全、近隣市街地との連坦の防止、歴史的都市の特性の保全、都市更新に補助的に必要な保留地の確保、レクリエーションといった目的を有する。ロンドン、エジンバラ、グラスゴー、マンチェスター等の主要な大都市の周囲に設定されており、イングランドで約150万ヘクタール、スコットランドで20万ヘクタール指定されている。中央政府では、グリーンベルトの保全を重要視しており、地方計画部局（地方政府等の都

市計画担当部局)が計画申請を審査する際は、その保全について十分考慮することとされている。

(4)開発規制

一定の軽微な行為を除き、大部分の開発行為には、計画許可が必要である。計画申請は、ディベロップメント・プラン、全国的要綱や地域的要綱に従って、審査される。1992年には、イングランドにおいては、約 473,000件の申請に対し、369,000件の許可が与えられた。

イングランドとウェールズにおいては、地方計画部局は、その管轄地域において計画申請を一般公開しなければならない。スコットランドでは、申請者が、申請時に、開発予定地と隣接する土地及び建造物の所有者及び占有者に対して、通知することとされている。

申請者は、申請が不許可となった場合、許可に条件が付された場合又は一定期間(通常8週間)以内に処分がなされなかった場合において、環境大臣に対し審査請求をすることができる。大部分の審査請求は書類審査で処理されるが、当事者双方は、地方公開審問(public local inquiry)又はより簡易な聴聞において審問官(inspector)に対し陳述することができる。公開審問は、普通、複雑な計画申請や議論のある計画申請に対し開かれる。北アイルランドでも同様であり、公開審問において、聴聞が行われる。公開審問に付されない申請については、申請者は、独立の機関である計画審査委員会(Planning Appeals Commission)へ審査請求をする権利を有する。

また、環境大臣は、必要に応じ、計画申請に対し自ら処分を行うことができる(call in)。このコール・インは、通常、国家的或いは地域的に重要な問題を惹起する計画申請に対して行われる。この場合、申請者と地方計画部局は、環境大臣の任命する委員による聴聞を受ける権利を有し、公開審問が開催されるのが普通である。北アイルランドでは、大部分の計画申請が1991年(北アイルランド)計画命令により処理されており、一定の場合には、公開審問が開かれる。

(5)環境アセスメント

特定の開発行為の計画申請には、環境影響評価書を添付しなければならないこととされている。環境影響評価書には、予想される主要な環境への影響とマイナスの影響を最小にする手段を記述する。この評価書は、住民のほか、田園地域委員会(Countryside Commission)、イギリス自然保護会議(English Nature)等の法定団体に対しても、開示される。計画担当部局は、開発許可を

付与する前に、環境に関しての主張や意見を考慮しなければならないこととなる。

2. 保全行政 (conservation)

英国は、長年にわたり、自然環境と伝統的建造物 (built heritage) を保全する施策や法律を施行している。価値の高い地域 (areas)、地区 (sites)、記念物 (monuments) に対し種々の指定が行われ、様々な団体がそうした国家遺産の保全に参画している。また、英国は、国際的にも、野生生物、生息環境及び伝統的建造物の保護・保全のための努力を積極的に行っている。

(1) 行政体制

環境省は、イングランドにおいて、田園地域政策 (Countryside Policy) と環境保全を所管し、国家遺産局 (the Department of National Heritage) は、登録建造物 (listed building) の登録と指定史的記念物 (scheduled ancient monuments) を担当している。また、ウェールズ省、スコットランド省環境局及び北アイルランド環境局も同様の権限を有する。

田園地域委員会、イギリス自然保護会議及びイギリス遺産委員会 (English Heritage) といった機関は、中央政府の代理機関として、多種の業務を行っている。こうした自然保護団体と田園地域担当機関 (Countryside Agencies) に係る現行制度は、主として、直近の主要な環境立法である1990年環境保護法 (スコットランドにおいては、1991年 (スコットランド) 自然遺産法) により整備されたものである。このほかにも、地方政府や多種多様なボランティア団体が、活発に環境保全に取り組んでいる。

(2) 伝統的建造物 (built heritage)

建築的又は歴史的に価値のある建造物の登録は、イングランドにおいてはイギリス遺産委員会のアドバイスを受けて、環境省が行う。登録建造物については、地方計画部局又は担当大臣の特別同意 (special consent) なしに、取り壊し又は改造することが禁止される。また、地方計画部局は、破損のおそれがあるが登録がまだ検討段階にとどまっている未登録建造物を保全するため、一時的な建造物保護公告 (building preservation notice) を発することができる。北アイルランドにおいては、北アイルランド環境局が伝統的建造物について直接担当している。

史的記念物についても類似の指定制度により保全されている。イギリス遺産委員会は、イングランドにおける歴史的遺産の保全を担当する政府機関である

が、イングランドにおける既知の考古学的遺物全てについて鑑定をするプログラムに着手しており、指定史的記念物の数はかなり増加することが見込まれている。

表 登録建造物と指定史的記念物の現況(1993年現在)

	登録建造物	指定史的記念物
イングランド	441,000	13,800
スコットランド	39,000	5,600
ウェールズ	14,000	2,600
北アイルランド	8,200	1,100

また、王立宮殿と王立公園の多くが、公衆一般に開放されているが、その維持は、国家遺産担当大臣とスコットランド大臣が担当している。イギリス遺産委員会は、国家遺産担当大臣（環境省の大臣）を代理して約400の物件を管理し、また、登録建造物及び指定記念物の取り壊し又は改造に際しての同意申請に関して大臣に意見を述べるとともに、イングランドにおいて史的記念物、歴史的建造物及び保存地区（conservation areas）内の建造物の修復に対して補助金を交付している。史的記念物の多くが、一般に開放されており、中央政府は同委員会に対し、1993年度で1億ポンドの補助を行っている。変わった国家遺産としては、産業遺産（Industrial Heritage）、輸送機関遺産（Transport Heritage）、海事遺産（Maritime Heritage）がある。

イギリス遺産委員会は、1992年10月、歴史的遺産の管理についての新施策を打ち出した。これは、既存の政策を拡充し、熱意と専門的知識を有する適当な地方の団体に対して、構造の比較的複雑でない遺産の管理の委任を進めるというものである。具体的には、国際的又は国家的に重要な遺産、特定の歴史的事件や人物に関係した遺産等一定のものを除き、地方政府や関係団体に遺産の管理を積極的に委任することとした。その際、遺産委員会と管理を担当する団体との間で、個々の記念物を保全し、公衆一般への公開を監視するために、管理協定が締結される。現在、この施策に基づく遺産の管理委任について、地方政府、ナショナル・トラスト等48の組織と、協議が行われている。

地方計画部局は、建築上又は歴史上特別に価値のある地区として、保存地区を指定している。イングランドで7,800、ウェールズで350以上、スコットラン

ドで556、北アイルランドで40の地区が指定されている。これらの地域は、都市計画制度上、特別な保全対象となっている。保存地区の保全又は修復に大きく貢献する工事に対しては、関連団体から補助金の交付や融資が行われている。

(3) ボランティア・セクター

中央政府は、国家遺産保全のため、アメニティ関連の全国ボランティア団体を支援している。イングランドでは、国家遺産局が、1993年度で、23団体に総額422,000ポンドの補助をした。こうした団体の資金は、その大部分が民間からの寄付で賄われているが、政府の補助を受けるための要件として、有給の専門スタッフを持ち、また、法定責任を負っている。例えば、イングランド、ウェールズ、北アイルランドでは、ナショナル・トラストが、200万人を超える会員を持ち、229の歴史的家屋を保有・保全して公衆一般に公開しているほか、23万ヘクタールを超える土地を所有している。スコットランドにも独自のナショナル・トラストがある。また、シビック・トラストは、周囲環境を重視した開発や復元事業に対し表彰を行ったり、都市再生事業を施行しており、1,000近い地方のアメニティ団体をその傘下に擁する。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでも、関連のトラストが活動している。

(4) 田園地域保全及び自然保護

田園地域政策と自然保護を担当しているのは、イングランドにおいては、田園地域委員会及びイギリス自然保護会議、ウェールズにおいては、ウェールズ田園地域会議 (the Countryside Council for Wales; CCW)、スコットランドにおいては、スコットランド自然遺産委員会 (Scottish Natural Heritage; SNH) である。また、国際的事項や全国的事項を処理するため、自然保護合同委員会 (Joint Nature Conservation Committee; JNCC) が設立されている。

これら田園地域担当機関 (Countryside Agencies) は、田園地域における企業立地や地域の活性化を担当する開発機関 (rural development agencies) と密接に連絡調整を行っている。開発機関の例としては、例えばイングランドにおいては、地方開発委員会 (Rural Development Commission) が、地域経済の多角化を担当しており、遊休建造物の事業所への変換に対する助成を通じて建造物の新築を防止しつつ雇用を確保したり、グリーンツーリズムの促進等の活動を行っている。

① 田園地域担当機関

田園地域担当機関は、田園地域の自然景観とアメニティを向上させ、野外レ

クリエーション施設の供給を促進し、田園地域内の居住者と勤労者の行政需要に応える等の業務を担当している。また、地方政府や民間による、カントリーパークやピクニック場の設置、レクリエーションのための歩道（path）の建設・改善やアメニティ改善のための植樹計画に対する助成も行っている。1993年度には、田園地域委員会に対して4,000万ポンド余の、CCWに対し1,900万ポンドの、SNHに対し3,600万ポンド余の財政援助が行われた。また、各機関は、地方政府やボランティア団体と協力しながら、各種調査や実験的計画を行っている。そのほか、各機関は、田園地域の保全、レクリエーション又はアメニティに関するプロジェクトを実施している公的団体、民間団体、ボランティア団体及び個人に対して財政的援助を行っている。

田園地域委員会は、1991年に、農家等の土地所有者に対して、貴重な田園風景や野生生物環境を改善又は回復させ、また、田園地域のアクセス性と享受性を高めるインセンティブを与えるため、田園地域財産管理制度（Countryside Stewardship scheme）を創設した。1991年で900の合意（対象土地面積は、30,000ヘクタール）、1992年で1,300の合意（同31,000ヘクタール）が締結された。CCWも同様の制度を試行している。

1992年12月には、中央政府は、イギリス自然保護会議、田園地域委員会及び地方開発委員会の共同計画である「ルーラル・アクション」を開始した。この計画は、当初3年間で320万ポンドの事業計画であり、田園地域（rural areas）のコミュニティが環境の保全・改善について独自の取組みをするのを助成していこうとするものである。

さらに、田園地域委員会は、イングランドにおいて、210を超えるカントリーパークと230を超えるピクニック場を承認しており、CCWは、ウェールズにおいて、24のカントリーパークと約30のピクニック場を承認している。また、スコットランドでは、36のカントリーパークがあり、多くの地方政府や民間セクターが、SNHの承認と補助金を得ながら、様々な田園地域施設を供給している。

②自然保護担当機関

イギリス自然保護会議、CCW、SNHは、それぞれの地域の自然保護を担当している。具体的な業務としては、自然保護区の設定及び管理、中央政府に対するアドバイス、補助金の交付等がある。国の自然保護区は245あり、約168,000ヘクタールに及ぶ。この他、地方政府により、イングランドだけで約280の地方自然保護区が設定されている。

また、これら3機関は、JNCCと共に、野生動物の保護や種の回復・再生も担

当している。

③ 樹木の保全

地方政府は、樹木保全命令 (Tree Preservation Orders; TPOs) によって、環境やアメニティ上重要な樹木と森林地を保全する権限を有している (Town and Country Planning Act 1990)。指定後は、許可なくしての伐採、形状の変更又は故意による損傷が一般的に禁止される。命令違背や枯死により当該樹木が撤去された場合には、代替の樹木を植えなければならないこととなる。地方政府には、この樹木保全に関して、執行力が与えられている。

このほか、様々な補助金制度によって、植樹が促進されている。目的としては、環境向上のほか、レジャーやレクリエーションの機会の創出が挙げられている。

④ 海岸

沿岸の地方計画部局は、海岸の土地利用計画を所管しており、また、海岸の自然景観の保全・改善と優れた景勝地域の保全を担当している。海岸の崩壊防止と高潮防御については、中央レベルでは、農漁食糧省、ウェールズ省及びスコットランド省の所管であるが、実際の管理主体は、地方政府と全国河川庁 (National River Authority; NRA) である。イングランドでは、未開発で、かつ、特に景観に優れた海岸の区域を、田園地域委員会と地方政府が共同で遺産海岸 (heritage coast) に指定しており、現在、45海岸が指定され、1,525キロメートルが保全されている。

また、ナショナル・トラストによって、イングランド、ウェールズ及び北アイルランドにおいて、861キロメートルの海岸が保全され、スコットランドでも、スコットランド・ナショナル・トラストが大部分の海岸を所有し、残りの海岸も土地所有者との合意によって保全している。

⑤ 国立公園及び景勝地域 (Areas of Outstanding Natural Beauty; AONBs)

田園地域委員会とCCWは、それぞれ環境大臣とウェールズ大臣の承認を得て、国立公園とAONBsを指定することができる。

イングランドとウェールズで10の国立公園が創設されているが、その目的は、傑出した田園地域を守ることと、アクセスと野外レクリエーションの機会を提供することにある。「国立」とは、国全体からみて貴重であるという意味で、ほとんどの地域の土地は民間所有のままである。公園毎に、特別の管理機関が設けられ、区域内の開発規制等を担当している (すなわち、区域内におけ

る地方計画部局となっている。)。

AONBsについては、全国で39区域が指定されており、指定面積はイングランドで200万ヘクタール、ウェールズでは、83,000ヘクタールである。この地域は、レクリエーションに適するほど広大な空閑地ではないため国立公園としては適さないが、貴重で質の高いランドスケープを含んでいる田園地域である。地方政府は、計画行政や田園地域の保全政策において、AONBsに対して特別の配慮をすることとされている。

⑥公道 (public rights of way) 及び空閑地 (open country)

イングランドとウェールズにおいては、県と大都市圏市町村 (metropolitan district) が、公道 (公共の用に供される小道で、原則として徒歩、乗馬又は自転車でのみ通行できるもの) の標識表示と通行の維持に責任を有している。公道の維持は、普通それら地方政府の道路担当部局が行っているが、踏越し段 (垣・塀・壁を人間だけ越せて家畜を通らせないようにする階段) やゲートの修理は土地所有者の義務であり、道路担当部局の監督を受ける。イングランドとウェールズにおいては、農家は、耕作により破損した公道を直ちに修復する義務を有する。スコットランドでは、計画担当部局が公道の保護を担当している。英国では、地方政府は、公道の設置及び廃止、公衆又は土地所有者のための迂回路の設置を行うことができる。

イングランドとウェールズで、約225,000キロメートルの公道があり、また、11のナショナル・トレイル (広域自然歩道: 公道のうち田園地域委員会が路線を指定し維持管理を行うもの) が認定され、その延長は3,100キロメートルに達する。スコットランドでは、3つの公認の長距離ルートがあり、その延長は580キロメートルである。

多くの土地所有者は、程度の違いはあるにせよ、自由な通行を容認しているが、自動的に空閑地に対する通行権が認められるわけではなく、イングランドとウェールズでは、地方計画部局が、土地所有者との合意によって、通行を確保している。スコットランドと北アイルランドにおいても、同様である。

入会地 (common land) は、イングランドとウェールズで60万ヘクタールと推定されているが、法的な公共通行権が存するのは、その5分の1にすぎない。入会地は私的所有に属するのが普通であるが、所有者以外の者がその土地に対して放牧入会権等の様々な権利を有している。入会地は、法律により保護されており、環境大臣又はウェールズ大臣の同意なくして、土地の囲い込みや建築行為を行ったりすることはできない (なお、この同意は、普通、公共事業にのみ与えられるものである。)。ちなみに、スコットランドと北アイルラン

ドには、入会地は存在しない。

⑦ ボランティア・セクター

田園地域のアメニティを保全するため、数多くのボランティア団体が活動を行っている。有名なものとして、ルーラル・イングランド保護会議、ルーラル・ウェールズ保護運動、ルーラル・スコットランド保護協会等がある。

(5) 環境改善計画

中央政府は、公園、歩道その他緑地の設置、産業遺産や自然環境の保全、廃棄物のリサイクル等のプロジェクトを進めている地方のボランティア団体を支援している。例えば、環境省が、「アーバン・プログラム」を通じて補助を行っているほか、環境活動基金 (the Environment Action Fund) を新設し、環境に対して直接又は間接に利得を及ぼすプロジェクトを対象に、1993年度で40万ポンドの助成を行っている。また、シビック・トラストがローカル・プロジェクト・ファンドの管理主体として選ばれ、1993年度で約35万ポンドの補助金が交付された。なお、ウェールズ省やスコットランド省も同様の助成を行っている。

さらに、グラウンド・ワーク財団 (the Groundwork Foundation) が、公的団体、民間セクター、ボランティア団体や個人の相互協力の下で活動しているトラストのネットワークを管理しており、土地・建物の遺棄やヴァンダリズムから生じる環境問題に対処したり、地域環境の改善について住民意識を啓発する等の活動を行っている。同財団は、イングランドで、1993年度で560万ポンドの政府援助を受けており、1995年までにイングランドとウェールズで50のトラストを設立することを目標としている。

(参考文献:HMSO, "BRITAIN 1994")