

英国における戦略的計画と計画手法について

Strategic Planning and Operational Methods in Britain

京大工学部 正員 戸田 常一

1. はじめに

英国においては1960年代以降、地方行政区域(county)を単位とした土地利用の戦略的計画(structure plans とよぶ)の策定とそのための計画システムの確立の努力が続けられてきた。またその過程において数多くの計画手法が開発され、それらの応用が鋭意進められてきた。しかし1970年代半ばごろからの社会経済的背景の急激な変化に伴って、当初に定められた計画システムのflexibilityが問題となり、現在計画システムの再検討が進められている。また、これまでシステムズ・アプローチの考え方に基づいて計画手法が適宜採用されてきたが、その利用のあり方についても再検討が行われている。このような英国における計画および計画研究の動向をできる限り客観的にとらえ、学ぶべき点を明らかにしてゆくことは、今後の日本における計画学研究にとっても意義少なくないものと考ええる。本稿はそのための第一報であり、特に英国における戦略的計画の成立の経緯とその後の展開を、計画手法との関連に着目してまとめたものである。なお、本稿の内容は筆者が英国レディング(Reading)大学地理学科における約1年間の滞在中に、Peter Hall教授はじめ多くの研究者から得た情報と当地において収集した文献資料にもとづいている。

まず2.では、戦略的計画であるStructure Planningの成立までの経緯を、特にそれまでに機能していた旧計画システム(1947年都市農村計画法にもとづくシステム)との関連に着目して述べる。次に3.では、戦略的計画の考え方をはじめ導入した新計画システム(1968年都市農村計画法にもとづくシステム)の成立と、その中で重要な役割を占めるStructure Planningを説明し、また現在に至るまでのそれらの展開を述べる。さらに4.ではStructure Planningの展開を計画手法の利用状況との関連に着目してやや詳しく説明する。最後に5.では、本稿をまとめるにあたって得られた示唆をいくつか述べる。

2. 1947年都市農村計画法にもとづく旧計画システムとその問題点

2-1 1947年都市農村計画法にもとづく旧計画システムの成立

戦後における計画システムは、1947年に成立した都市農村計画法を境にして大きく転換した。この法制化がなければ、土地利用や新規開発の効果的な制御は不可能であったといっても過言ではない。戦前の計画システムではゾーニング規制が主要な柱であったが、この1947年計画法ではたとえ開発行為が策定されている開発計画の内容に適合していてもそれは直接、開発許可には結びつかない。すなわち開発制御の内容は開発許可制度にもとづいて検討され、開発計画は地方当局による開発の方針を示すにすぎない。開発者は開発計画の内容から、各地区においてどのような用途の開発が許可されやすいかを検討できる。このように、開発計画の機能はもはや単なる規制という内容にとどまっていなかった。

開発計画は英国のすべての地域を対象として策定され、各地域がどのように開発または保全されるべきかが定められた。なお、計画概念がより広くなったことにより、計画権限は下位のdistrict councilsから上位のcounty councilsに移行し、それに伴って実質的な計画当局の数は1441から145へと、約90%も減少した。

土地の開発権と開発利益は国有化された。それによってすべての土地所有者に対して各土地の現在(1947年当時)における利用権と価格が査定され、開発権に対する補償は国庫から一括して支払われた。そして、開発によって地価が上昇した場合には、その上昇額に相当する開発課税を支払うように開発者に義務づけられた。

開発計画は調査報告書 (the Report of Survey) と記述文書 (Written Statement) と及び一連の地図から成っている。調査報告書は計画の背景や基本的な考え方をまとめたものであるが、法律上の効力はない。それがあるのは記述文書と地図であり、記述文書は計画における主要提案の要約である。また地図では、20年間の計画期間内で予想される開発内容や20年後の土地利用の提案が示される。地方当局は少なくとも5年ごとにこれらをレビューし、修正を加える義務がある。

以上の記述から、1947年計画法にもとづく計画システムの主な特徴は次のようにまとめられる。

- ① 土地の開発権を国有化した。
- ② 計画策定と開発制御の機能を結びつけ、これらを同時に実施する新たな地方計画当局を設立した。
- ③ 補償制度を導入した。
- ④ 開発の許可が得られた場合、開発による地価の上昇分は100%、開発課税として徴収されることを定めた。

このように旧計画システムは種々の特徴をもち、この当時果たした役割は高く評価できる。たとえば、英国のグリーンベルト政策はこのシステムなしでは実行できなかったし、1944年の the Greater London Plan をある程度実行可能なものにしたのもこのシステムによる所が大きい。

しかし、1950年代、1960年代になると、種々の社会経済状況の変化にも関連して1947計画法にもとづく旧計画システムの問題点が議論されるようになった。これは次の2点に要約できる。

- (i) 詳細な土地利用図が要求されるためにその作成に多大の労力や時間が必要となり、一旦作成されると修正し難い。すなわち、計画システムは柔軟ではなく遅くとした (inflexible and slow) ものである。
- (ii) 各土地区画における計画が詳しく、全般的な政策のぬい込みが明かでない。また、労働市場や住宅市場のような土地利用形成を大きく規定する社会経済的なプロセスに十分な注意が払われていない。

このような批判にもとづいて、1960年代になるとより総合的かつ戦略的な計画の必要性が強調された。

2-2 戦略的な新計画システムの成立に至るまでの経緯

戦略的な計画策定のシステムは1968年の都市農村計画法の制定によって確立されたが、ここに至るまでに数多くの検討が行われた。その中で特に重要なものは、1963年の Buchanan Report の発行、1963年の the London Government Act の制定、1963-66年に行われた地域調査研究、そして1965年の Planning Advisory Group による提言である。以下、これらについて説明する。

(1) Buchanan Report の発行 (1963年)

Buchanan Report "Traffic in Towns" はこれまでの旧計画システムの考え方にかわって社会科学としての計画システムの考え方を導入した。このレポートはこれまでの開発計画の多くでは交通問題が扱われていないことを指摘し、土地利用計画と交通計画の密接な関連づけを強調した。具体的には、

- ① 建物の計画と立地、及び交通の計画・運賃の間の総合的な統合の必要性から、
- ② 「主要道路網 (primary road networks)」と「環境地区 (environmental areas)」の概念を提案し、
- ③ 交通計画が開発計画の一部として含められるべきことを強調した。

このレポートの考え方は、1968年計画法に大きな影響を及ぼしている。

(2) The London Government Act の制定 (1963年)

この法律によって、面積1600km²、人口約800万人を対象として Greater London Council (GLC) が創設され、そのもとに旧ロンドンの the City of London と32の新たな London boroughs が置かれた。この地域における主要な地方当局は London boroughs であるが、GLC は地域全体にわたる戦略計画を策定し、高速道路建設や交通管制などの広域的なサービスを提供するという役割をもつ。各 London borough council は GLC の策定した戦略的な開発計画のもとで各地区の具体的な開発計画を策定する。このシステムは Structure Planning の計画システムの先駆的位置を占める。

(3) 地域調査研究の実施(1963-66年)

1963年から1966年の間に発行された地域調査研究の報告書は戦後の英国都市計画の発展の中で重要な位置を占めている。それらは継続的な人口成長に対して積極的な地域戦略の必要性を認め、都市圏における人口と雇用の分散化、グリーンベルト政策、ニュータウン建設などによる対応を検討している。各都市圏においてこれに携わる人材がなかったため、これはすべて中央政府の研究チームによって実施された。たとえば、1964年には the South East Study が出版され、1965年には the West Midlands と the North West の地域調査研究、そして1966年には the South Hampshire Study が出版されている。最後の the South Hampshire Study は準地域(subregion)を対象として新たな計画技法を適用したものであり、後の the South Hampshire Structure Plan の原型となっている。

(4) The Planning Advisory Groupによる提言(1965年)

The Planning Advisory Group は旧計画システム、特に開発計画をレビューすることを目的として1964年に設立された。1965年にその報告書が出版されたが、そこでは戦略的な事柄と詳細な戦術上の事柄を区別する重要性が示された。すなわち、人口5万人以上の都市に対して将来の開発や再開発のパターンを概略的に示し、土地利用と交通の関係を統合して扱うことが提案された。また各 county に対して新しい形体の“county map”が提案され、この地図では人口や雇用の分布、主要な交通網、レクリエーションやグリーンベルトに対する主要政策、そして町や村落に対する全体的な開発方針を示すこととされた。また同グループは旧計画システムのもとの詳細な土地利用記述は1960年代の激しい状況変化に適合しないとの認識のもとで、次のような二層システム(two-tier system)を提案した。第1は対象地域に対する主要政策の大枠を示す structure plans であり、第2は structure plans のフレームのもとで必要に応じて策定される local plans である。(なお、特定の開発に対しては action-area plans が別途策定されるように提案された。)また、the Structure Plans は中央政府の認可を必要とし、local plans はそれを必要としないものとされた。

3. 1968年都市農村計画法にもとづく新計画システムの成立とその展開

3-1 1968年都市農村計画法にもとづく新計画システムの成立

1960年代にはより統合的かつ戦略的な計画の必要性が強調され、このような状況のもとで the Planning Advisory Group によるレポートが政府から出版された。これはそのまま1968年都市農村計画法にもとづく新計画システムの基礎となった。新計画システムでは、土地利用の記述が中心であってすべて中央政府の認可を必要としていた従来の一層計画システムに代わって、中央政府の認可が必要な Structure Plans とそのフレームのもとで各地方当局が単独で策定できる Local Plans の二層システムに変更された。

(1) Structure Plans

Structure Plans は、対象地域における土地利用政策の枠組み、交通運営政策及び物的環境の改善についてこの記述文書(a written statement)とそれに関連した図表説明から成っており、従来の開発計画において顕著であったデザイン的アプローチから大きな変革が行われた。Structure Plans を策定する場合には、地域全体の経済計画や開発計画に関する現状の政策や資源の利用可能性に十分な注意を払うことが要求される。そして local plans はこの戦略的なフレームの中でとり決められる。Structure Plans は本質的には社会経済的に望ましい方向に地域を誘導しようとする各種政策の一般的な記述であり、新しい計画システムのもとでは継続的な調査にもとづく絶え間ないレビューによって各種政策の妥当性が常時検討される。

各 county の策定する structure plan は上述のように従来の開発計画とは性格が異なっており、それは決のように整理できる。

(i) 今後15年位の間で予想される対象地域における各種問題点の記述と政策提言を、詳細な地図としてではなく記述文書の形でまとめる。

- (ii) 広範囲な課題を扱うとともに、地方当局を含めて民間企業・国営企業・中央政府・世帯などの地域における様々な関連活動主体をすべて考慮する。
- (iii) 分析作業をベースにした合理的・客観的な根拠にもとづいて計画上の提言を行ない、その際には資源の利用可能性も同時に考慮する。
- (iv) 公共的な審査や中央政府による同意が得られることが必要である。
- (v) 一旦同意されたとしても、絶えず計画上の政策をレビューして改訂することが必要である。

(2) Local Plans

各地方当局によって作成される local plans は従来の旧計画システムと類似した特徴をもっており、それらは次のように整理できる。

- (i) Structure plans に含まれる政策や提案の実行可能性を個々の地区やテーマごとに検討し、これらの具体化のために詳細な土地利用図を作成する。
- (ii) 開発制御のための詳しい拠り所を提供する。
- (iii) Local plans は直接中央政府の認可を必要としないが、そのフレームを与える structure plans の中央政府による認可は local レベルで財政的な援助を受ける必要条件となる。

また、住民参加は新計画システムにおいては重要な位置を占め、その成否は計画システムの機能を大きく左右する。住民参加のためには次のような機会が設けられている。

- ① 地方当局は local plans の中に各種提案を含める前に、住民に公開して意見を求める機会を設ける。
 - ② 計画の据え置きや却下の検討、独立な審査官による意見聴取や諮問などの機会を法的手続きとして設ける。
- 以上にみられるように、1968年計画法は、1947年計画法と異なっており主として行政手続き上の改革であったと言える。これによって地方当局が扱う計画の範囲は広くなったが、計画の完成段階で重要な開発制御の権限や公共投資に関する規定は1947年計画法と何ら変化しなかった。このことは以後の計画システムの展開に大きな影響を及ぼすことになった。

3-2 新計画システムの展開の背景

ここでは1968年に成立した新計画システムのその後の展開に大きな影響を及ぼしたと考えられるいくつかの事柄を説明する。その展開を規定したものととして多くの事柄が考えられるが、その中でも英国の社会経済状況の変化、1972年に制定された地方政府法 (the Local Government Act)、及び中央政府による財政補助の動向である。
(重要)

(1) 社会経済状況の変化

Structure Plan の策定がスタートした1960年代後期から1970代初期においては、英国の各都市の人口・雇用は全体として集中し続け、計画の主要テーマもこれをどのように立地させるかという開発地域の選定にあった。このため、Lowry-type modelsをはじめとする都市モデルの構築、plan generation の一手法である potential surface analysis などの適用が多くの都市において試みられた。しかし1970年代半ば、特に石油ショック以降の経済の低迷期に入ると計画の主要テーマは、地域的な失業問題、貧困な住宅事情の改善、大都市の inner area の回復、そして苛酷な資源(財政)制約といった問題に移り、それに伴って計画内容はもともと計画手法もこれらの問題に対処できるものか検討されるようになった。

(2) 1972年地方政府法の制定

同法は英国の地方行政組織を次の Fig. 1 に示すように2層構造に整理統合するものであり、これによって1968年計画法で定められた2層構造の計画システムに対応するように行政組織の仕組みが整理されるようになった。これは1968年計画システムの効率的な運用をねがったものではあるが、このような計画上の権限と機能の分散化によって、部門間および2層間 (Counties and Districts) の計画上の関連は複雑なものとなった。たとえば、将来の住宅政策全般は county の計画部門において structure plan として検討されるが、公営住宅政策については

は district の住宅部門で検討されるという状況にみられるように、このような関係は structure plans の作成に大きな影響を及ぼすこととなった。よって最近では地方当局内部で corporate planning system の検討が行われているが、その結果はあまり実りなく、専門間の協同は特定のプロジェクトや調査の実施段階でみられるだけである。

(3) 中央政府による財政補助の動向

上述のような状況のもとで、中央政府は地方政府に付する財政補助を大巾におさへ、現在では英国全体の全公共支出のうちで財政補助が占める割合は約3分の

1となっている。ちなみに旧計画システムの当時は60%以上が中央政府による補助^(地方当局の公共支出のうち)であった。また最近では特に、公共投資に対する規制が強まる傾向があり、このことは中央政府が地方における計画策定に関与でき、補助金の分配や投資の許可を決定できる部門別投資計画(たとえば Housing Investment Programmes, Transport Policies and Programmes)の重視という傾向にみられる。Structure plans が導入された時には、これは地域の将来計画を導くための唯一の中長期計画であった。しかし現在では Structure plans は地方当局の異なった部門で策定される住宅や交通のような短期投資計画に囲まれており、structure plans とこれらの部門別投資計画との関連が問題となっている。

3-3 新計画システムの展開

ここでは上述のような背景のもとで、新計画システムがどのように変化してきたかを、特に structure plans の内容の変化という点に着目して説明する。まず、新計画システムにおける計画策定のプロセスは、大きくは計画案の策定・住民参加と中央政府による認可・計画の実行とレビューの3段階に分けることができる。そして新計画システムの発展における興味の焦点は大きかにはこれらの各段階と対応づけることができる[1]。すなわち、1960年代後期から1970年代初期の期間には計画案の策定段階が重視され、それに続いて重点は住民参加手続きと中央政府による計画案の認可に移り、そして現在では計画の実行とレビューの方法が議論の焦点となっている。以下では各時期の特徴を説明する。

(1) 計画案の策定方法が比較的重視された時期

各 county において大規模な計画研究チームが結成され、計画目的の設定・計画案の作成・代替案評価・計画の決定など多方面で勢力的な研究プロジェクトが実施された。現在日本でも多く用いられている各種計画手法が開発、応用されたのはこの時期である。しかし一般には、計画案の策定に至るまでのプロセスは非常に複雑な検討を伴っているが非常に時間がかかった。そしてそれが提出された時にはそのボリュームは通常何百頁にもわたリ、主要な問題事項ははっきりしないことも多かった。そこで1974年には、中央政府によって雇用・住宅・交通を主要テーマとしてそれ以外は重要な場合のみ考慮すべきというテーマの選択的限定(selectivity)の勧告がなされた。

(2) 住民参加手続きと中央政府による認可が比較的重視された時期

この時期には公聴会や質問調査など種々の住民参加のアプローチが試みられた。しかし住民参加はそれほど効果的ではなかった。これは地方当局が住民の意向を調べようとしても焦点が絞りにくかったためである。英国における住民参加の経験によると、住民は各人の資産に直接関係をもつ計画に興味をもつが、高速道路や空港建設などの開発プロジェクトに地域社会の一員として反対の姿勢を示すかの2通りのレベルで計画策定に関わることが多い[2]。しかし structure plans はいすれのレベルにも関係せず、各人の資産への影響という点ではあまりに大まかであり(これは local plans のレベルに相当する)、特定のプロジェクトを提案することもない。

また、仮に計画案が中央政府によって受理されたとしても認可が得られるまで相当の時間がかかった。これは

London	Greater London Council 32 London Boroughs and the City of London	
England outside London	6 Metropolitan Counties 36 Metropolitan Districts	39 Counties 296 Districts
Wales	8 Counties 37 Districts	
Scotland	[Regions] 6 Regional Planning Authorities 37 District Planning Authorities	[Islands] 3 General Planning Authorities 16 District (not planning) Authorities

Fig.1 The new local government structure
(source: Cullingworth, Town and Country Planning
in Britain, George Allen & Unwin, 1982)

ももとの統合的記述の要請と、1974年に勧告されたテーマの選択的限定という改訂という2つの面からみて、structure planを認可する範囲と内容が不確定になったことによる所が大きいの。現在では、structure planは本質的には戦略的な土地利用計画であるとの意見が強く、仮に地域経済の改善のような政策がstructure planに含まれていれば、これは中央政府によって無視されるか、除くように要請されることが多い。

(3) 計画の実行とレビューが比較的重視され(される)時期

多くの計画案が中央政府によって認可されるようになった最近では、計画のモニタリングのための情報システム(information system)の開発が必要となった。この開発は遅々としているが、新しい計画システムの革新的な要素である「計画の継続的な改訂」のためのベースを提供する。

また、structure plansはたてまえの上では地方当局全体にとっての計画であるが、各部門にこのplanに含まれる政策の実行を義務づける規定はない。広範囲な影響力をもつ政策の実行に対する規定は、住宅や交通に対して最近導入された前述の部門別投資計画にみられるだけである。

1974年にテーマの選択的限定という勧告が行われたにもかかわらず、計画案の策定から認可のプロセスは遅々としたものであった。新しい計画システムが導入されて10年以上もたった1980年になって、英国におけるほとんどのcountyのstructure planは中央政府によって受理され、Fig.2にみられるようにその半ばほどが認可を受けている。このように、新しい計画システムにおいても旧計画システムで問題であったinflexibleとslowはかならずしも改善されてはいない。

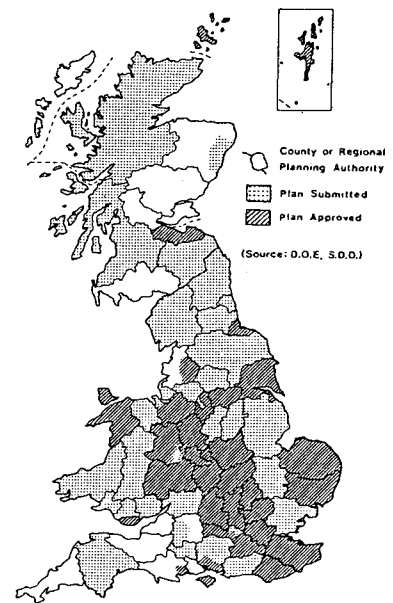


Fig.2 Structure Plan Progress Map (at April/May 1980)

4. Structure Planning と計画手法

4-1 Structure Planning における主な計画手法

新しい計画システムのもとでは、structure plansの一部として計画策定のための合理的かつ客観的なベースを調査報告書の形で提示することが規定されている。そのため1970年には中央政府から計画で扱うべきテーマの勧告がなされ[2]、1973年には利用できる分析・予測手法の提言が行われた[3]。これらのもとで各county

では計画案策定のために勢力的な調査研究が行われた。1970年代半ばまでに提出されたstructure plansの多くはこれらの提言を受けて、人口・雇用・住宅・買物・交通などのテーマ別に分析を行い、人口や雇用の構造・通勤交通パターンの将来を予測している。英国の国家研究機関である環境研究センター(the Centre for Environmental Studies)では1975年から2年間にわたって、それまでに提出されたstructure plansのうち20を対象として、その中で用いられている分析的な計画手法をサーベイしている[4][5]。その結果としてまとめられた主な計画手法を次頁のTable 1に示す。この表では、データ分析手法、記述・予測モデル、および計画案の作成・評価手法がまとめられており、前二者については人口・雇用・住宅・買物・交通の各分野ごとに分けて整理されている。

いずれのstructure plansにも広く用いられているのはデータ分析手法であり、これには平均や分散を求める単純な手法から多量の変数を扱う回帰分析やクラスター分析などの統計手法がある。これらの手法は主に過去の傾向や現状を分析し、予測や評価の前段階の作業で用いられている。またTable 1には利用された分析手法は各分野ごとに詳しく説明されている。次に記述・予測モデルとしてよく用いられたのは空間的相互作用モデルであり、これには買物モデル、Lowryタイプの活動配分モデルなどがある。これらのモデルは一般には現状の記述よりも

Table 1. Planning techniques and methods by subject area

DATA ANALYSIS These methods are applied for all subjects, and can be used to investigate phenomena not explained directly by formal techniques. Some are given special names under each subject area. (see below) Single variable, e.g. distributions Two variables, e.g. correlation, regression Multi variables, e.g. regression, component analysis Special coefficients, e.g. location quotient Aggregation, grouping and linkages, e.g. cluster analysis For spatial interaction analysis these methods can be applied to spatial data (see population, shopping, transport)	HOUSING Data analysis: (Demand) Headship rates; Household distribution (size, s.e.g. etc.); (Supply) Structure of stock (size tenure etc.); Trends, e.g. clearance; Public/private construction Demand/supply; Hidden household (etc.); Indices (occupancy etc.); Social area analysis (cluster/component analysis); Components of need; Match/mismatch measures; Analysis of residuals (supply or demand); Regression Projection: Future household formation; Migration (see population); Completion/improvement rates Residential location; Regression; Accessibility models; Lowry model; Micro-economic models (housing markets)
POPULATION Data analysis: Components of change; Structure analysis (age/sex, socio-economic, household composition); Location quotient; Ratio methods; Trend projection; Rates (of migration, births and deaths, household formation etc.) Projection: Cohort survival; Labour market interaction; Housing land determinants	SHOPPING Data analysis: Distribution of consumer spending; Distribution of shop types, floorspace, etc.; Sales and turnover by centre Description/projection: Central place (catchment areas); forecasts of expenditure rates; Estimates of floorspace requirement Retail location: Accessibility surfaces; Shopping models
EMPLOYMENT Data analysis: Firm size distributions; Location quotients; Specialisation coefficients and curves; Localisation coefficients and curves; Performance coefficients; Quadrant diagrams; Occupational/earnings structure Description/projection: Trend extrapolation; Shift and share (components of change); Multiplier analysis (economic base); Input-output; Econometric models; Activity rate trends Location: Definition of labour market areas; Resource analysis (e.g. land supply); Service allocation models; Linkage analysis	TRANSPORT Data analysis: Pattern of origins and destinations; Trip frequencies and distributions; Trends in car ownership; Trip generation; Regression; Category analysis Distribution: Gravity models; Growth factors Modal split: Forecast of car ownership rates; Diversion curve Assignment: All-or-nothing; Capacity restraint
PLAN GENERATION AND EVALUATION : ALDA linkage analysis; Potential surface; Threshold analysis; Goals achievement matrix; Planning/balance sheet; Robustness techniques	

(source: Barras et al; A review of Operational Methods in Structure Planning, Progress in Planning, Vol.17, 1981)

予測のために用いられてきた傾向が強くなり、ほとんどの structure plans では何らかの形で人口や雇用などの予測が行われている。人口予測のためには the cohort survival model が有用であり、雇用予測のためにはトレンド分析や経済基礎 (economic base) モデルなどが用いられている。最後に計画案の作成・評価のための手法として6種類の手法が掲げられているが、複雑な問題状況のもとで政策分野間の関連を探索する手法である AIDA (the Analysis of Interconnected Decision Areas) は plan generation の手法としては非常に flexible であり、現在でもいくつかの County において継続的に用いられている。

4-2 最近の計画手法の利用状況と今後のあり方について

最近では、過去の傾向や現状を事前に分析することなく将来の予測が行われることが多くなり、これはある程度、空間的相互作用モデルのような洗練された数学手法の使用に対する実務計画者の反動であり、事実、これらの数学手法は努力と費用にみあうほど価値ある情報をもたさなかったと考えられている。しかし、傾向分析やクロス分析のような簡単な統計分析手法さえ用いられないという現状は、問題がより本質的な所に存在することを意味している。

そもそも分析の主要な課題は対象地域におけるもっとも重要な発展プロセスとそのメカニズムを理解するための情報を政策決定者に提供することであり、この事が明示的に認識されなかったことが主な原因と思われる。確かに、1979年の Greater Manchester、1980年の Merseyside の structure plans のような最近の例を除いて、このような社会経済的な発展プロセスを明確に記述した計画はみられなかった。

1970年代半ばまでの structure plans は経済の成長期間に作成されたものであり、主要課題は人口と雇用の最適水準と立地パターンを決定し、これらの成長に伴って必要となる交通サービスや公共施設を供給することにあった。しかし1970年代半ば以降の経済の衰退は、1974年のテーマの選択的撤廃と合まって少数の重要テーマに structure planning の範囲が絞られることを促した。この典型的な例は1975年に策定された East Sussex の structure plan である。この時期では、着心の空洞化に伴う雇用差盤の衰退、住宅の老朽化、インフラストラクチャーの崩壊などが顕著になった。the North and Midlands のような都市圏と、人口や雇用が増加し新規開発が盛んな counties やロンドン周辺の South East region のように、まったく異なった傾向をもつ地域がみられるようになった。従って、すべての都市にあてはまる抽象的な計画目的から、具体的な社会経済問題をより現実

的な立場から検討することが重要となっている。また大都市圏では特に、限られた公共部門の資源制約を明示的に考慮することが必要である。このように最近の structure plans では、地域によって問題の内容が異なるためその内容は多様化している。

以上のような現状認識とこれまでの structure planning の経験にもとづいて、CES の Barras R. は計画手法の開発とその利用に関連して次のような提案を行っている〔5〕。

- (i) 計画策定を行う場合には、当初に資源(土地や予算)の利用可能性や制度上の制約を明示的に考慮しておくべきである。
- (ii) 計画策定の段階では、単に将来傾向を機械的に予測するのではなく、対象地域において要めとなる発展過程かどのようなメカニズムで動いているのかを分析し、計画決定のための情報として提供すべきである。
- (iii) 地域における異なった社会グループに対する政策効果や、各グループに固有な問題点に十分配慮すべきである。
- (iv) 計画案の作成・評価の段階では、住宅所有形態や交通手段の選択のような非空間的な政策事項にも十分配慮すべきである。
- (v) システム相互の関連をより厳密に分析するためには、基準的な分類にもとづいて統合されたデータベースの構築が必要である。
- (vi) 既存モデルをより効果的に用いるためには、予測の前に過去の傾向や現状を分析し、モデルがもつ仮説や入力変数に対して感度分析を行うことが重要である。
- (vii) 人口の予測結果を用いて労働供給と住宅需要を求めるというように、サブシステム相互の関連を考慮して個々の予測のあり方を考えるべきである。
- (viii) 労働市場と住宅市場のメカニズムの分析のためには特に、新たな実用的手法の開発が必要である。
- (ix) 雇用や住宅など異なった分野についての分析結果を需給関係という考えのもとで統合することによって、地域の経済構造をより詳しく分析することが求められる。
- (x) 各地方当局の計画作業を支援し、不必要な重複を避けるために、中央政府は地方当局が用いるデータ構造や計画指標内容について適切な助言を行うべきである。また、全国レベルでの重要事項(たとえば、全国的な人口移動、産業立地構造、住宅市場の傾向)についての分析や予測の結果は地方当局に対して有用なツールを提供する。

5. おわりに

本稿では英国における戦略的な計画システムの成立と展開、及び実用的な計画手法のレビューを概括的行った。その結果、計画システムはその背景にある社会経済的な状況などによって影響を受け、また計画手法も計画システムや社会経済的な状況などの要請によって開発され、その適用範囲も限定されることが明らかになった。我々が特定の計画手法を利用または開発する場合にはこの点を十分にひきまえておくべきであろう。本稿の内容は社会経済状況や計画制度が日本とは異なる英国についてのものであるが、1970年代半ば以降の諸事情の変化という点では日本の計画事情とある程度共通する点もある。これに対して英国で用いられた諸施策が示すべき点は少なくはなく、また4-2で述べた Barras による計画手法に関する提言は非常に参考になるものと考えられる。英国の計画研究では下記の参考文献にみられるように、過去のレビューを通じて現代的課題を明らかにするという姿勢は非常に大切にされているが、日本の計画研究においてもこのような姿勢は今後もいっそう重要と考えられる。

参考文献

- [1] Barras, R.; Ten Years of British Structure Planning: A Review, Wood ed. Strategic Planning in a Dynamic Society, Delftse Vitgevers Maatschappij, B.V. Delft, 1981.
- [2] Ministry of Housing and Local Government, Welsh Office; Development Plans: A Manual of Form and Content, London HMS, 1970.
- [3] Dept. of the Environment, Welsh Office; Using Predictive Models for Structure Plans, London HMS, 1973.
- [4] Barras et al.; A Review of Operational Methods in Structure Planning, Progress in Planning Vol. 17, 1981.
- [5] Barras, R. and T.A. Broadbent; The Analysis in English Structure Plans, Urban Studies 16, 1979.
- [6] Hall, Peter; Urban & Regional Planning, Penguin Books, 1975.
- [7] Cullingworth, J.B.; Town and Country Planning in Britain, 8th Edition, George Allen & Unwin, 1982.
- [8] Starkie, D.N.M.; Transportation Planning, Policy and Analysis, Pergamon Press, 1976.
- [9] Cross, D.T. and M.R. Bristow eds.; English Structure Planning: A Commentary on Procedure and Practice in the Seventies, Pion Limited, 1983.
- [10] Batey, P.W.J.; Systematic Methods in Strategic Land Use Planning: Some Reflections on Recent British Experience, in Batey, M. & Hutchinson, B. eds; Systems Analysis in Urban Policy-Making and Planning, Plenum Press, 1982.
- [11] Batey, P.W.J. and M.J. Breheny; Methods in Strategic Planning, Part 1: A Descriptive Review, Town Planning Review 49-3, 1978.
- [12] Batey, P.W.J. and M.J. Breheny; Methods in Strategic Planning, Part 2: A Prescriptive Review, Town Planning Review 49-4, 1978.
- [13] Batey, M.; Models, Methods and Rationality in Urban and Regional Planning: Development since 1960, Area vol. 8, 1976.
- [14] Batey, P.W.J. and M.J. Breheny; The History of Planning Methodology: A Framework for the Assessment of Anglo-American Theory and Practice, Reading Geographical Papers, Univ. of Reading, 1982.