

英国の新たなRTS(Regional Transport Strategy)の改定動向*

Lesson from the Revised Regional Transport Strategy in England *

鈴木 温**・岩佐賢治***・矢嶋宏光***

By Atsushi SUZUKI**・Kenji IWASA and Hiromitsu YAJIMA***

1. はじめに

我が国では、平成17年7月に国土形成計画法が制定され、同法に基づく全国計画、広域地方計画の検討が進められている。一方、道路分野では、新規整備だけでなく、既存道路網の維持・改良も含めた新たな道路網計画の検討¹⁾も始まっている。しかし、これらの関係性についてはまだ定かではない。英国では、2004年の計画・強制収用法(The Planning and Compulsory Purchase Act)の改正に伴い、これまで政府の方針という位置づけだった地域計画指針(Regional Planning Guidance:RPG)が、法的な位置づけのある地域空間戦略(Regional Spatial Strategy : RSS)として策定されることとなった。地域交通戦略(Regional Transport Strategy:RTS)は、RSSの中の交通部門の長期計画である。RSSやRTSは新たな長期空間計画の一モデルとして、我が国への示唆も大きい。

そこで、本研究では、現在、英国の各地域で改訂作業が進められているRSSのうち、RTSに着目し、計画の概要、制度改正のポイント、最新の策定状況、市民参画の実施状況等について最新動向を報告し、我が国への示唆について論じる。

2. RSS、RTSの概要

(1) RSS導入の経緯

RSSの前身であるRPGは、1988年から中央政府によって策定されてきた。RPGは中央政府によるトップダウンの制度であったため、各地域の実情に立脚した地方分権的な計画が求められていた。また、RPGは土地利用規制を中心とした従来型の土地利用計画であったが、土地利用に関連するその他の政策との空間的な整合性を図るものでなければならないとの声も強くなっていった。

そのような中、1997年にブレア率いる労働党が政権に就き、様々な政策や計画体系の転換がなされた。ブレア政権は、「持続可能なコミュニティ(Sustainable Comm-

unities)」を実現すべき目標の一つとして掲げ、その最も重要な実現手段として、新たな都市計画制度の構築が挙げられた。そこで、2004年に計画・強制収用法(The Planning and Compulsory Purchase Act)の改正が行われ、地域・都市計画体系の大幅な見直しが行われた。

これまで地域・都市計画に関する国の計画に相当するものは、計画政策ガイダンス(Planning Policy Guidance : PPG)という指針だったが、2004年の法改正によって、計画政策声明書(Planning Policy Statement : PPS)という、非法定だが自治体に対する配慮義務を強く打ち出した声明書という位置づけになった。Regionレベルでは、従来のRPGに換わり、法定計画であるRSSが策定されることになった²⁾。

(2) RSSの概要

表-1にRSSの概要を示す。RSSは法的根拠を持つ計画となり、計画主体が従来の国の地方支分局(Government Office:GO)から、Regionごとに大臣が指定する地域計画団体(Regional Planning Body : RPB)へと変わった。なお、RPBは構成員の60%以上は地方議会の議員等で占められることが条件とされており、地域の様々な利害関係者が計画策定に関与することが必要とされている。

RSSは15年~20年を計画期間とするRegionレベルの中長期計画であり、住宅、環境、交通、社会資本、経済発展、農業、鉱業、廃棄物処理に関する戦略的な空間計画である。RSSの交通分野の計画は特に地域交通戦略(Regional Transport Strategy : RTS)と呼ばれる。以前のRTSはRPGと別々の計画として策定されていた時期もあったが、現在のRTSはRSSに包含される形を取っている。

前述の計画・強制収用法(Planning and Compulsory Purchase Act)の39条では、「RSSの目的は、持続可能な発展の達成に寄与すること」と明示されている。また、RSSやRTSは、地方自治体の策定する計画、例えば、地方開発文書(Local Development Plan Documents:LDDs)や地方交通計画(Local Transport Plan)の上位計画として、これらの計画の基礎となる空間的なフレームワークを与える。すなわち、具体的な計画を記述するものではなく、空間戦略に関する大まかな方針を示すものである。しかし、方針の中には政策の優先度を示すことも含まれていることが特徴である。

*キーワード：長期交通計画、英国、RTS

**正員、博士(工学)、名城大学理工学部

(愛知県名古屋市天白区塩釜口1-501、

TEL:052-838-2531、FAX:052-832-1178)

***正員、工修、計量計画研究所

表 - 1 RSSの概要

計画名	Regional Spatial Strategy(RSS)
根拠法	計画・強制収用法(Planning and Compulsory Purchase Act)
制度導入年	2004年
計画策定主体	RPB(Regional Planning Body)、地方支分局(Government Office)が協力
対象範囲	Region (イングランドは8つのRegionとLondonに分かれている)
計画対象期間	15~20年
計画対象分野	住宅、環境、交通、社会資本、経済発展、農業、鉱業、廃棄物処理
計画の共通目標	持続可能な発展(Sustainable Development)

(3) RTSの概要

前述のように RTS は RSS に包含されている Region を対象とした交通計画である。対象期間は、RSS と同様 15~20 年であり、Region におけるすべての交通モードを対象としている。また、新規のネットワーク整備だけでなく、維持や改良も含めたすべての交通投資に関わる政策・施策が対象となることが特徴である。さらに、旅客輸送だけでなく、物流も対象としている。PPS11³⁾では、RTS に記載すべき事項として、以下のよう

- 交通投資・管理の地域目標と優先順位
- 空港と港湾の将来開発戦略
- 道路網の管理・改善の優先順位に関する指針
- 持続可能な物資配送を促進するための助言
- 地域的公共交通の戦略的フレームワーク
- 地域的駐車政策への助言
- 地域的TDMへの助言

RTSの政策の優先度を定める検討材料として、1999年から2003年にかけて実施されたマルチモーダル・スタディ (Multi-Modal Study : MMS) と呼ばれる交通評価の結果を参照することになっている。また、各自治体がLPを策定する際にはRTSを参照することになっているため、交通施策の優先度等に関して、地域と自治体の計画の整合性を図られる。

(4) RSS,RTSの改定手続き

RSSの改定手続きは、以下の1)~7)のようなプロセスを踏むことになっている。

- 1) 各地域のRPBがRSSの素案及び市民参画声明書を作成
- 2) (計画策定のための戦略)オプションや政策のプロポーザルを作成
- 3) RSSのドラフトを大臣に提出、意見募集
- 4) 公開審問(Examination in Public)を実施

- 5) 陪審委員会が公開審問の結果を報告書にまとめ、大臣に提出
- 6) 陪審委員会の報告書に基づき、大臣が修正案を公表し、意見募集
- 7) 最終案を大臣が公表

公開審問(Examination in Public)とは、大臣によって選ばれた中立的な陪審委員(panel)によって運営される手続きである。陪審委員は議題を決め、RSSの案に賛成、反対の意見を持つ団体や個人を呼び、意見を聴く。陪審委員はこれらの意見を参考にRSSの案が妥当であるか否かについて議論を行い、最終的に公開審問の結果をレポートにまとめ大臣に提出するプロセスである。

一方、一般市民も意見を述べる事ができる手続きが公開意見募集 (Public Consultation) である。公開審問が大臣によって選ばれた陪審委員によって運営され、意見を述べる事ができる団体や個人も限られているのに対し、公開意見募集は一般の市民がWebや文書を通じて、計画案に意見を述べる事ができる。

PPS11³⁾では、1)から7)のプロセスの具体的な期限の目安 (数字は検討開始からの月数) を以下のように示している。段階1)終了までが3.5ヶ月、2)終了までが15.5ヶ月、4)終了までが24-25.6ヶ月、5)終了までが26-28.5ヶ月、7)までが32-34.5ヶ月。計画案の検討開始から公表まで3年弱で実施するスケジュールとなっている。

(5) 市民参画声明書

RSS,RTSの策定プロセスにおいては、早い段階 (前節の1)の段階) から市民参画を実施することが計画・強制収用法の6条によって示されている。RPBは、ドラフトRSSの検討、作成に際し、地域のステークホルダー及びコミュニティとの協力の下で実施し、市民参画声明書 (Statement of public participation) を準備し、公表することが求められる。市民参画声明書とは、RPBがRSSの策定プロセスにおいて、誰をどのように参画しようと考えているかということを宣言するものである。PPS11では、市民参画実施の指針として、市民参画の実施方法や参画させるべきステークホルダーについて細かく記述している。

3. RSS,RTSの改定動向

(1) 各RegionのRSS,RTS改定動向

現在、各Regionでは、RSSの策定 (RPGからの改訂) 作業が進んでおり、早い地域では2007年月中旬には新しいRSSが策定されることになっている。表-2に、各RegionのRSSの改訂状況 (2007年4月時点) を示す。最も早いRegion (East of England) では、2007年月中旬に新しいRSS,RTSが公表される予定となっている。

表 - 2 RSS の改定状況 (2007 年 4 月現在)

Region/計画名	RSS ドラフト提出	公開意見募集	公開審問	陪審委員会報告書提出	大臣修正案提出	公開意見募集	改訂版 RSS の公表
London 1	-	-	-	-	-	-	-
East of England	2004 年 12 月	2004 年 12 月 8 日 ~ 2005 年 3 月 16 日	2005 年 11 月 1 日 ~ 2006 年 3 月 1 日	2006 年 6 月	2006 年 12 月 19 日	2006 年 12 月 19 日 ~ 2007 年 3 月 9 日	2007 年 中旬 (予定)
North East	2005 年 6 月	2006 年 6 月 13 日 ~ 10 月 5 日	2006 年 3 月 7 日 ~ 2006 年 4 月 7 日	2006 年 7 月	2007 年 5 月 (予定)	未定	2007 年 度中 (予定)
North West	2006 年 1 月 30 日	2006 年 3 月 20 日 ~ 6 月 12 日	2006 年 11 月 ~ 2007 年 1 月	2007 年 5 月 (予定)	2007 年 秋 (予定)	未定	2007 年 末 (予定)
East Midlands		2006 年 9 月 28 日 ~ 2006 年 12 月 20 日	2007 年 5 月 (予定)	2007 年 中 旬 (予定)	2007 年 下 旬 (予定)	未定	2008 年 上 旬 (予定)
West Midlands 2							
Phase1	2006 年 5 月	2006 年 6 月 1 日 ~ 8 月 30 日	2007 年 1 月 (2 週間)		2007 年 秋 (予定)	未定	2007 年 下 旬 (予定)
Phase2	2007 年 12 月 (予定)	未定	2008 年 中 旬 (予定)	未定	2008 年 後 半 (予定)	未定	2008 年 秋 (予定)
Phase3	2007 年 春 (検討開始予定)					2009 年 夏 (予定)	
South East		2006 年 5 月 ~ 11 月	2006 年 11 月 ~ 2007 年 3 月	2007 年 夏 (予定)	2007 年 秋 (予定)	未定	2007/2008 年 冬 (予定)
South West	2006 年 6 月 6 日	2006 年 6 月 ~ 8 月 30 日	2007 年 春 (予定)	2007 年 中 旬 (予定)	2007 年 下 旬 (予定)	未定	2008 年 上 旬 (予定)
Yorkshire and Humbe	2006 年 1 月	2006 年 1 ~ 4 月	2006 年 9 ~ 10 月 26 日	2007 年 1 月	2007 年 春 (予定)	未定	2007 年 秋 (予定)

1:地域開発戦略を作成する責任を市長に委ねられているロンドンには RSS ではなく独自の戦略計画を作成している。(the London Plan)

2 解決すべき政策課題が多々あるとの大臣の指摘により、複数のプロセスで RSS を策定することになった

なお、9つのRegionのうち、Londonは、地域開発戦略の策定権限が市町にゆだねられており、独自にThe London Planという計画を策定している。また、West Midlandsは、解決すべき政策課題が多いという大臣の指摘により、RSSを3つのフェーズに分け、段階的に策定することになった。

West Midlandsを除き、多くのRegionでは、2007年から2008年の上旬にかけてRSSの改定版が公表される予定となっている。

(2) East of EnglandのRTSの例

East of Englandはイングランドの南東部、Londonの北部に位置し、人口はおよそ540万人のRegionである。East of Englandには大きな都市はないが、近年、Englandで最も成長が著しい地域となっている。

ロンドンから近いこと、ロンドン・ルートン空港、ロンドン・スタンステッド空港の2つの空港、ハリッジ港を擁する交通の要所となっている。現在の交通は、ロンドンとEast of Englandの南北軸が主で、道路も鉄道も南北へ向かっている。一方、東西軸の連結は十分ではない。ロンドンとつながる路線以外は、ほとんど自動車に依存していることが課題となっている。

East of EnglandはすべてのRegionの中で最も早い2004年12月にRSSのドラフトが提出された。ドラフトに対する意見募集(Public Consultation)を経て、2005年11月1日~2006年3月1日には公開審問(Examination in Public)が実施されている。約3ヶ月の実施期間中、およそ250人の関係者が意見を述べた⁴⁾。2006年6月には陪審委員会が公

開審問の報告書をまとめ、これを受け、2006年には大臣の修正案が出された。その後、大臣の修正案に対する公開意見募集を行い、現在はRSSの最終版作成の作業が行われている。

East of EnglandのRSSは「East of England Plan」⁵⁾と名づけられ、計画目標は2021年までの15年計画である。

図 - 1 にEast of England Planの大臣修正案に含められたKey Diagramを示す。RTSのドラフトでは、プロジェクトリストに多くのプロジェクトの案が示されていたが、公開審問を経て、2006年12月に示された大臣修正案では、交通混雑や地域の発展のために必要で、かつ実現可能な案に絞り込まれた。また、当初の案では、「交通量と環境負荷の削減」を目的の一つとして掲げていたが、人口増加の進む現在の状況では現実的ではないとして、審問委員から指摘を受け、「交通混雑とそれに起因する環境負荷対策へ取り組むこと」に修正された。

4. 我が国への示唆

以上のような英国の制度から得られる知見から、国土形成計画の策定や交通計画の再編を検討している我が国にとって参考になる示唆を以下にまとめる。

(1) 持続可能な発展

RSSでは、大目標として持続可能な発展を掲げている。持続可能な発展は1990年代以降の欧州の主要なテーマとなっている。このような大目標を全国一律に法的に位置づけている点も特徴的である。



図 - 1 East of England Plan (大臣修正案) の Key Diagram⁶⁾

(2) 統合化

持続可能な発展とともに統合化 (Integration) が重要なキーワードとなっている。土地利用や交通単独ではなく、空間的な整合性を図ることが持続可能な発展にとって重要であるという認識から、Spatialという言葉が戦略 (Strategy) とともに新たに計画の名称に含まれた。交通ではすべてのモードやすべての段階のプロジェクトを包括的に含めていることも特徴である。

このような横断的な分野の統合化を可能としている要因は、同一の計画主体 (RPB) が、すべての分野の計画の検討を担っていることが考えられる。

我が国においても、少子高齢化や環境意識の高まりを背景に環境や財政の持続性への関心が高まりつつあり、個別分野の独立の計画では説明力が不足すると考えられるが、現状では多くの交通計画は縦割りであり、環境、土地利用等の関連分野の計画との関係は考慮されているとは言えない。計画内容、体制、手続き等、様々面から「統合化」を検討する意義は大きい。

(3) 専門性の確保と手続き正当性の分離

RSSの改定プロセスでは、専門性を持った審問委員 (Panel) による公開審問と広く一般市民から意見を募集する公開意見募集が行われている。これは、専門性の確保と、手続き正当性の確保の両立を可能とするための手続き上の工夫と考えられる。

5. おわりに

英国で現在改訂作業が進められているRSS及びRTSの概要と改定状況を概観した。今後、RSS,RTSは続々と最終版が公表されるので、引き続き動向をフォローしていきたい。また、関係者へのヒアリング等を通じた運用上の課題抽出等、より具体的な検討は今後の課題とする。

参考文献

- 1) 国土交通省道路局：道路行政の進め方について、i 上位計画を含めた道路網計画の体系化及び身近な道路ニーズへの対応について、社会資本整備審議会道路分科会、第22回基本政策部会資料、2007
- 2) 藤岡啓太郎・平見憲司・高橋勝美・山口行一：英国 (イングランド地方) における都市計画体系の変化、都市計画257、pp.98-103,2005
- 3) Office of the Deputy Prime Minister: Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies, The Stationery Office, 2004
- 4) Government Office for the East of England: Proposed changes to the East of England Plan Published for Public Consultation, Press Release, 2006
- 5) East of England Regional Assembly: East of England Plan - Draft revision to the Regional Spatial Strategy (RSS) for the East of England-, 2004
- 6) Government Office for the East of England: Proposed Changes Key Diagram, Government Office for the East of England Web Page(<http://www.go-east.gov.uk/goeast/>)