

「英仏の計画体系の仕組みと 地域空間計画の進化」

鈴木 温（名城大学）

国土交通省 道路局「新道路技術会議」
「道路政策の質の向上に資する技術研究開発」

「市民参画型道路計画体系の提案と 道路網計画における対話技術の開発」

（平成17年度～19年度）

氏名	所属・役職（※平成20年3月31日現在）
屋井 鉄雄	東京工業大学大学院 総合理工学研究所 教授
城山 英明	東京大学大学院 法学政治学研究所・教授
兵藤 哲朗	東京海洋大学 海洋工学部・教授
奥村 学	東京工業大学 精密工学研究所・准教授
福田 大輔	東京工業大学大学院 理工学研究所・准教授
鈴木 温	名城大学 理工学部建築システム工学科・助教
高村 大也	東京工業大学 精密工学研究所・助教
矢嶋 宏光	(財)計量計画研究所 PI研究室・室長
岩佐 賢治	(財)計量計画研究所 PI研究室・主任研究員
大塚 裕子	(財)計量計画研究所 言語情報研究室・研究員
丸元 聡子	(財)計量計画研究所 言語情報研究室・研究員

「市民参画型道路計画体系の提案と 道路網計画における対話技術の開発」

テーマ1:論理的・手続き的整合性を高めた計画体系

・上位計画・政策と個別道路計画との論理的関係性を明確化し、総合的な地域交通計画や道路網計画を含む新たな計画体系を、今後予想される行政訴訟等の制度変化に留意しつつ具体的に提案する。

テーマ2:地域交通計画・道路網計画における新たな市民参画の方法論

・個別道路計画の上位計画としての、広域で長期に渡る計画の説明力を高め、社会的理解を得るために、市民参画の方法論を開発する。

テーマ3:自然言語処理技術と交渉理論を応用した対話支援システム

・利害関係者が多数、多岐にわたる広域、長期計画での市民参画の現場において、効果的に意見を収集・分析するために、自然言語処理と交渉理論に基づく対話支援技術を開発する。

研究の背景

- ① 公共投資に対する一層明確な投資根拠の必要性
- ② 事業の位置づけが不明確
- ③ 行政訴訟、紛争、遅延リスクの増大
- ④ 手続き正当性、アカウンタビリティ



- ・個別事業の上位計画における位置づけ
- ・上位計画間の整合性(分野間・国と地方)
- ・上位計画の計画プロセス

この国の計画のかたちが不明確

本日の内容

- 英仏の計画体系とその発展経緯
- 英仏の空間計画
- 空間計画の運用

Lyon都市圏（仏）, East of England Region（英）を例に、以下の観点から整理

- 1) プロジェクトの選定
- 2) 国と地方との関係

第1回ヒアリング調査の概要

（実施時期：2005年10月）

国	都市	機関	ヒアリングの内容
仏	リヨン	都市計画・交通・公共施設研究所（Certu）	・フランスの計画制度の概要 等
仏	リヨン	リヨン都市広域地域共同体（Grand Lyon）	・リヨン都市圏のSCOTの策定状況 等
仏	リヨン	ローヌ県庁（Département du Rhône）	・ローヌ県の道路計画 ・SCOT、PDUへの県の関わり方
仏	リヨン	リヨン都市圏交通機構（SYTRAL）	・リヨン都市圏のPDUの内容と策定状況等
英	ケンブリッジ	East of England Regional Assembly	・RSS、LTPの制度概要 ・East of England RegionのRSSの状況 等

第2回ヒアリング調査の概要

（実施時期：2007年11月）

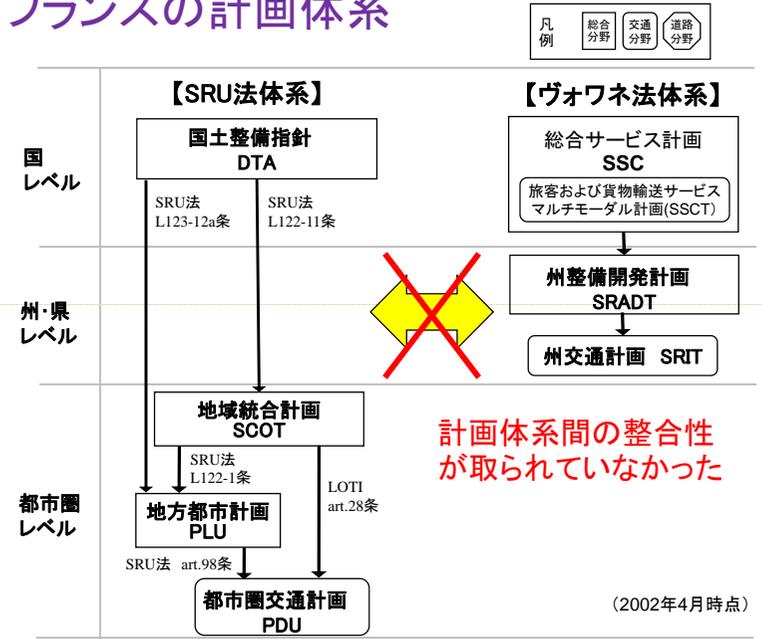
国	都市	機関	ヒアリングの内容
仏	リヨン	都市計画・交通・公共施設研究所（Certu）	・最近のフランス地域計画体系の動向 ・SSCT、SRADTの計画内容、等
仏	リヨン	リヨン都市機構（Agence d'Urbanisme de Lyon）	・リヨン都市圏SCOTの策定状況 ・Inter-SCOTの内容や手続き、等
仏	リヨン	ローヌ・アルプ州交通委員会（La commission transport de la region、Rhône-Alpes）	・Region Rhône-Alpesの交通計画 等
英	ロンドン	交通省（Department for Transport）	・交通計画体系全般 ・新たな計画プロセス 等
英	ベリー・セント・エドマンズ	East of England Regional Assembly	・RSSにおけるプロジェクトの絞込み ・RSSの市民参画について ・関係する計画との整合性、等

英仏の計画体系とその発展経緯

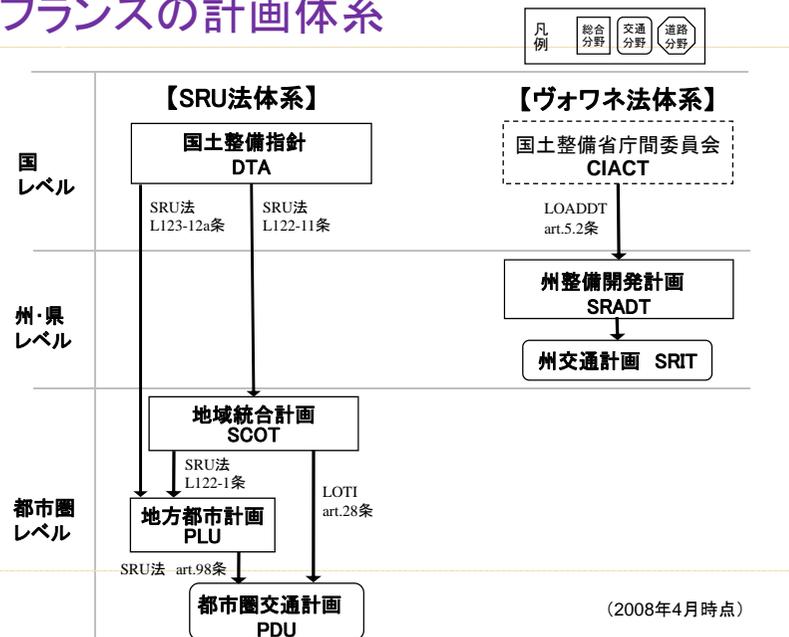
フランスの計画制度の変遷

都市圏レベル	国土・広域地域レベル
1980～ 国内交通基本法 (LOTI,1982) ⇒都市圏交通計画 (PDU) の導入	地方分権化法 (1983) ⇒州(région)の創設等
1990～ 大気およびエネルギーの合理的利用に関する法 (LAURE,1996) ⇒都市圏交通計画 (PDU) の改正	全国幹線道路基本計画 (SDRN,1992) 国土整備・開発指針法 (LOADT(通称バスクワ法),1995) 持続可能な国土整備開発基本法 (LOADDT(通称ヴォワネ法),1999) ⇒総合サービス計画 (SSC) の導入
2000～ 連帯・都市再生法 (SRU法,2001) ⇒都市基本計画 (SD) から地域統合計画 (SCOT) へ	国土整備地方開発省際委員会 (CIACT) による国土整備指針

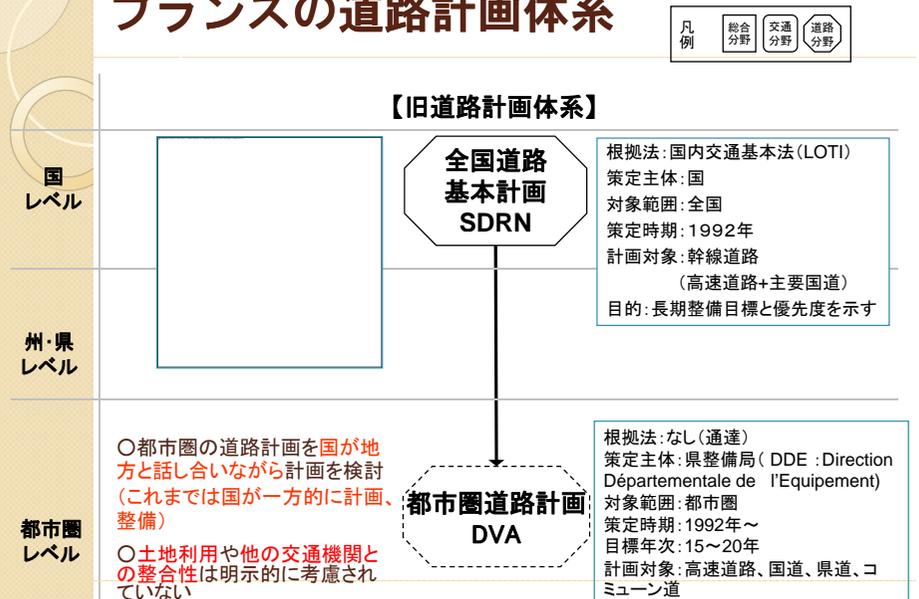
フランスの計画体系



フランスの計画体系



フランスの道路計画体系

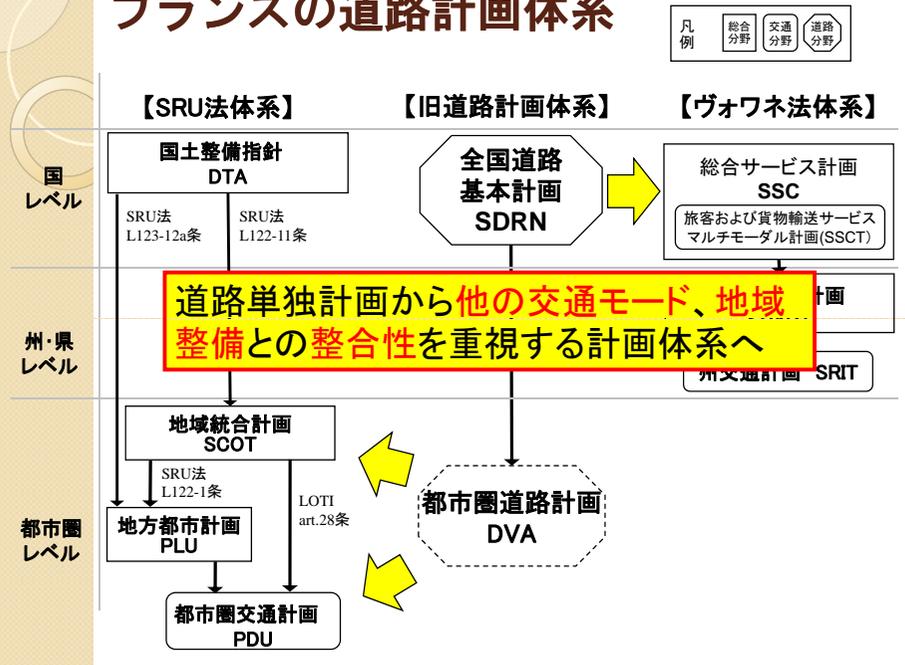


都市圏道路計画(DVA)の経緯

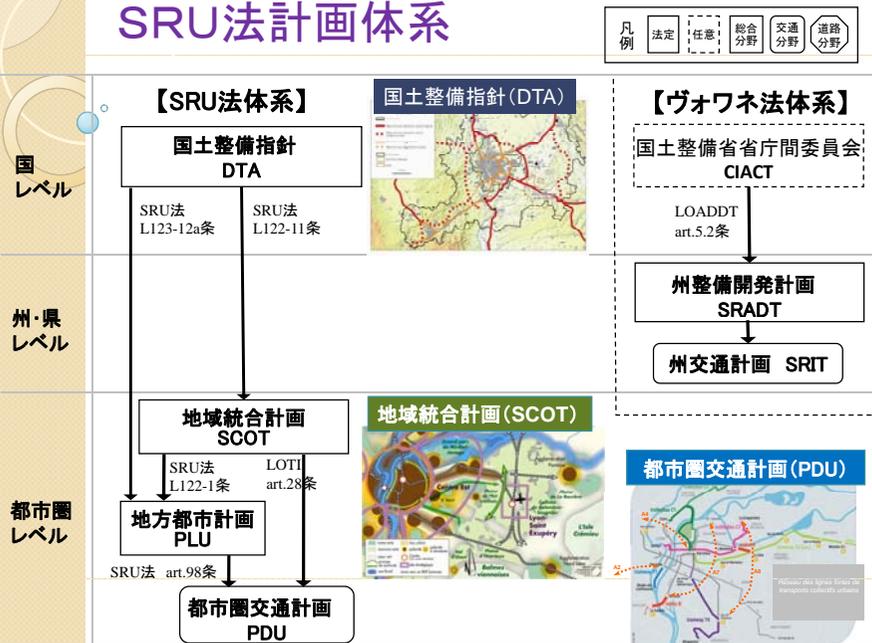
- 1980年代半ば頃から都市部で深刻な交通障害
 - ➔ 早急な対策が必要として、1991年に道路局が都市圏道路計画(DVA)に関する通達
- 1992年頃から県整備局が計画の検討を開始
- 1990年代半ば頃から環境団体を中心に自動車交通に対する**反発**が強まる
- 結果として、DVAを最後まで作り上げた都市圏は少数

道路計画だけで都市交通問題の解決策を説明しきれなかった

フランスの道路計画体系

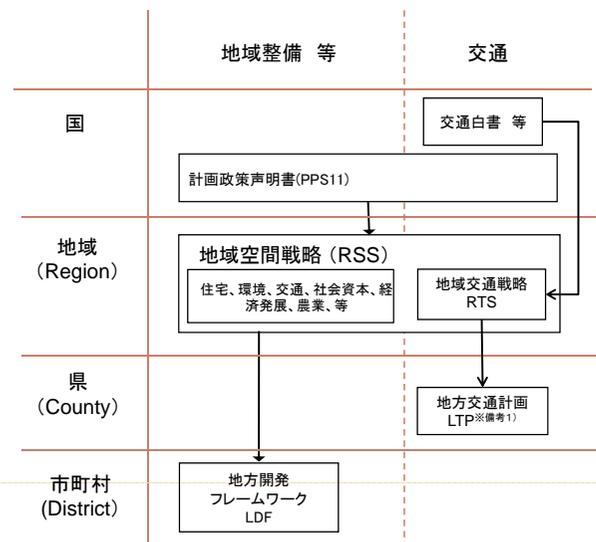


SRU法計画体系



イングランドの計画体系

【計画・強制収用法の改正による体系(2004~)】



英国の地域計画体系の経緯（1）

- 1988年、RPGを導入
 - ・トップダウン ⇒ 地域の実情が十分反映されない
 - ・非法定のガイダンス ⇒ 強制力が弱い
 - ・土地利用規制中心 ⇒ 土地利用とその他の政策の空間的整合性が図れていない
 - ・資料が膨大、時間制約がない ⇒ 策定に時間がかかった
- 1997年以降、ブレア政権の下で「持続可能なコミュニティ」の実現に向けた各種取り組み
- 2001年、EU戦略アセスのDirective
- 2004年、計画・強制収用法改正 地域・都市計画体系の大幅な見直し

英国の地域計画体系の経緯（2）

- 計画・強制収用法(The Planning and Compulsory Purchase Act)の改正(2004年)
- ↓
- **地域計画指針**(Regional Planning Guidance:**RPG**)に代わり法的位置けのある**地域空間戦略**(Regional Spatial Strategy:**RSS**)として策定されることに

現在改定作業中

RSSの改訂動向 (2008年3月時点)

Region	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12/8 ~ 2005年3/16	2005年11/1 ~ 2006年3/1	2006年6月	2006年12/19	2006年12/19 ~ 2007年3/9	2008年5月
North East	2005年6月	2006年6/13 ~ 10/5	2006年3/7 ~ 4/7	2006年7月	2007年5月	未定	2008年度中(予定)
North West	2006年1月	2006年3/20 ~ 6/12	2006年11月 ~ 2007年1月	2007年5月	2008年4月(予定)	未定	2008年末(予定)
East Midlands		2006年9/28 ~ 12/20	2007年5月22日 ~ 7月19日	2007年11月28日	2008年上旬(予定)	未定	2008年上旬(予定)
West Midlands	Phase1	2006年5月	2006年6/1 ~ 8/30	2007年1月(2週間)	2007年9月11日(予定)	未定	2008年1月15日
	Phase2	2007年12月(予定)	未定	2008年中旬(予定)	未定	2007年12月21日	未定
	Phase3	2007年春(開始予定)					2009年夏(予定)
South East		2006年5月 ~ 11月	2006年11月 ~ 3月	2007年8月29日	2007年秋10月8日	未定	2007/2008年冬(予定)
South West	2006年6/6	2006年6月 ~ 8/30	2007年春	2007年中旬	2007年下旬	未定	2008年上旬(予定)
Yorkshire and Humbe	2006年1月	2006年1月 ~ 4月	2006年9月 ~ 10/26	2007年1月	2007年5月4日	未定	2008年5月(予定)

英仏の空間計画

- 計画の概要
- 計画プロセス
- 計画検討体制

英仏の空間計画

- 計画の概要

フランスの空間計画 —SCOTの概要—

計画名	Schéma de Cohérence Territoriale(SCOT)
根拠法	連帯・都市再生法 (SRU法)
制度導入年	2000年
計画策定主体	コミューン間協力機構(EPCI)
対象範囲	都市圏 (5万人以上)
計画対象期間	20年 (10年後に再評価)
計画対象分野	空間整備の一般方針、市街化予定区域等の境界決定。交通、住宅、土地利用等に関する計画の整合性を図りながら、目標を定める
計画の共通目標	個別計画間の整合性確保、地域間の連携

イングランドの空間計画 —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(8つのRegion及びLondonがある)
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)

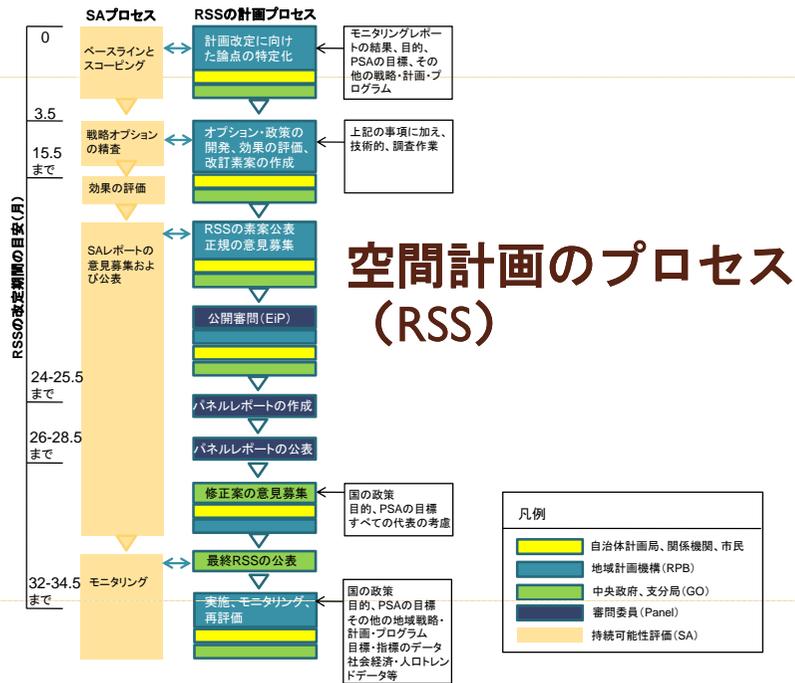
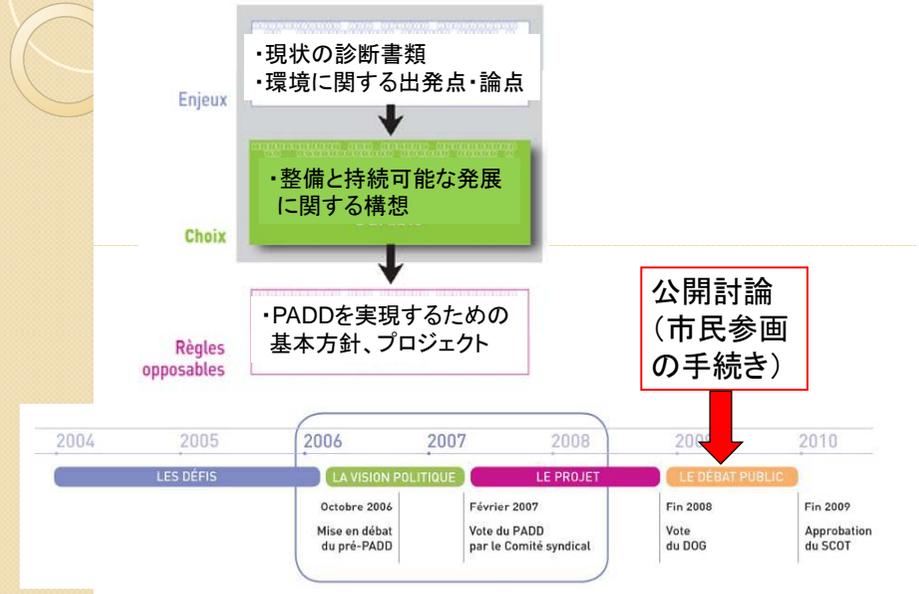
RTS (RSSの交通部門計画) の概要

計画名	Regional Transport Strategy(RTS)
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(8つのRegion及びLondonがある)
計画対象期間	15～20年
計画対象分野	Regionにおける すべての交通モード 維持・改良 を含めたすべての交通投資
計画の記載事項	①交通投資・管理の 地域目標 と 優先順位 ②空港と港湾の将来開発戦略 ③道路網の管理・改善の 優先順位 に関する指針 ④持続可能な物資配送を促進するための助言 ⑤地域的公共交通の戦略的フレームワーク ⑥地域的駐車政策への助言 ⑦地域的TDMへの助言
下位計画との関係	自治体が策定するLTP、LDFはRTSを踏まえない

英仏の空間計画

- 計画プロセス

空間計画のプロセス (SCOT)



英仏の空間計画

- 計画検討体制

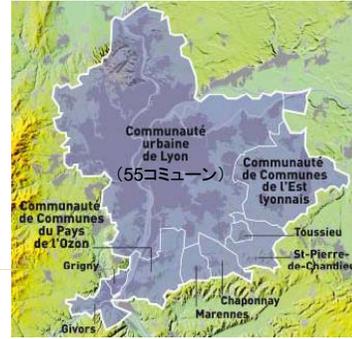
空間計画の検討体制 ～リヨン都市圏のSCOTの例～

リヨン都市圏開発都市機構
(L'Agence d'Urbanisme de Lyon)
・90名の職員、30名がSCOTに関わる
SCOTの技術的検討(主に上流部の課題検討)
Inter-SCOTの調整役

リヨン都市広域地域共同体(Grand Lyon)
・55コミューン(人口117万人)のEPCI(連合型)
・独自の財源で都市計画、都市施設の整備を行う
SCOTの技術的検討(主に下流部の施策検討)

リヨン都市圏調査計画組合(SEPAL)
・72コミューンのEPCI(組混合型)
・事務局は3名の職員
SCOTの技術資料に関する政治家との仲介役

リヨン都市圏のSCOT(72コミューン)



関係機関との協議

国、ローヌ県: 道路管理者等の立場で参加
リヨン都市圏交通機構(SYTRAL) など
: PDU策定者、公共交通管理者の立場で参加

市民との協議

最終的には、72コミューンの代表による理事会の承認で決定

空間計画の検討体制 ～East of EnglandのRSSの例～

- ・地域(Region)の自治体の代表者からなるEast of England Regional Assemblyが原案を作成
- ・国の出先機関であるGovernance Officeが協力

Regional Assemblyの概要 (EERAの例)

- ・East of England Regional Assembly(EERA)は、2003年6月に発足
- ・主に国の補助金(2/3)と自治体の出資金(1/3)で運営
- ・105人のメンバーで構成
 - 54人の地方政府の代表
 - 18人の政策グループの指名代表
 - 32人のコミュニティの利害関係者(社会、経済、環境)
- ・計画に関わるのは15人、そのうち地方計画が3人、残り12人がRSSに関わる

空間計画の運用(仏)

(リヨン都市圏のSCOTを例に)

プロジェクトの選定、国と地方との関係、広域調整等



Sebastien Rolland氏
(Agence d'Urbanisme de Lyon)

SCOTにおけるプロジェクトの選定

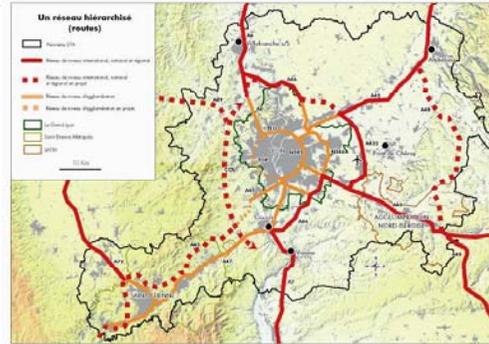
- ・大きな事業は国の補助金が必要。**法的拘束力のある計画で事業を正当化し、財源を確保**
- ・SCOTは法的拘束力を持つので、SCOTに含まれるプロジェクトは**実現可能性**が高い
- ・以前は国が計画を立案し、地方に実施を迫ったが、現在は、**地方が立案した計画を国に提案し、補助金を得る**
- ・立案段階で関係機関と継続的に協議を行い、**合意の取れた手堅い案のみがSCOTに入る**

国と地方との関係 —広域インフラと地域空間計画の関係—

- ・道路網計画は国が策定する計画であるDTAの中に書かれている。
- ・リヨンの環状道路の計画はDTAの中には書かれていないが、地元の反対でストップ

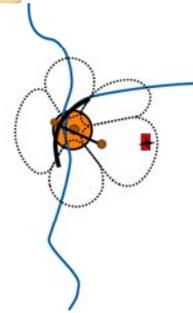


- ・関係者の合意が取れず、SCOTには入らない予定



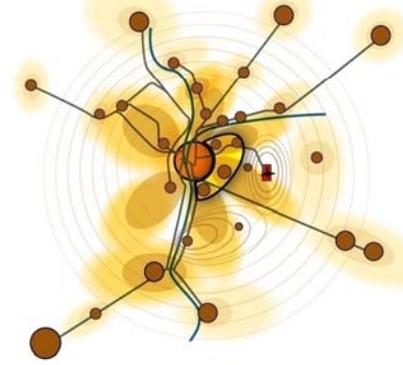
広域調整の必要性

Schéma directeur (1992)



160万人規模

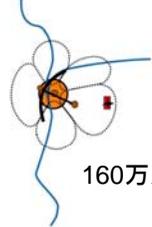
Schéma de cohérence territoriale (2007)



300万人規模

広域調整の仕組み -Inter-SCOT-

Schéma directeur (1992)

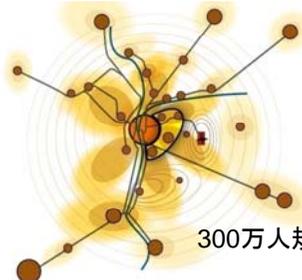


160万人規模

Inter-SCOT
 ・739コミュニティ
 ・9025km²
 ・265万人
 10のSCOTを統合

リヨン都市圏のSCOT
 ・72コミュニティ
 ・730km²
 ・125万人

Schéma de cohérence territoriale (2007)



300万人規模



空間計画の運用（英）

（East of EnglandのRSSを例に）

プロジェクトの選定、国と地方との関係等



RSS(Regional Spational Strategy)におけるプロジェクトの優先順位付け

- 交通プロジェクトの総合的な**優先順位付け**を実施
→国からの補助金を得るため
- この方法により、X:すでに建設またはプログラム化されている事業、および**AからCの3段階の優先度**に応じて各プロジェクトが分類
- 国の修正案では、1)すでに完了している事業、2)現在建設中の事業、3)プログラム化されている事業、4)まだプログラム化されていない事業の4つに分類したにとどまっている。

RSSの計画内容の修正

- RSSの交通部門(RTS)の原案では、102のプロジェクトの案が示されていたが、大臣修正案では、交通混雑や地域の発展のために必要で、かつ財源の確保も含めて実現可能な72案に絞り込まれた。
- 地域の道路を、戦略的ネットワーク(Strategic Network)と地域ネットワーク(Regional Network)の2つに分類し、その役割を明確化している。

RTSのプロジェクトリストの例（ドラフト）

A General		Scheme/ project	Status	Time period					Mechanism for implementation
Priority level	Objective/ policy addressed			00-05	06-10	11-15	16-20	21+	
A	Obj: 1,3-6 Pol: 1,2 10-14	Soft measures	Ongoing						LHA-LTP
A	Obj: 1,2,5,6 Pol: 1,2-4,7 10-14	Local transport schemes	Ongoing						LHA-LTP
A	Obj: 1,2,5,6 Pol: 1,2,8-14	Larger LTP schemes	Ongoing						LHA-LTP
A	Obj: 1,2,5,6 Pol: 1,6 8-11	Maintenance & management of the networks	Ongoing						LHA/NR/HA
A	Obj: 2,6 Pol: 1,8 10-11,14 15	Area wide road charging	3						DfT
C	Obj: 1,2,5 Pol: 1,10,12 14	National Cycle Network	Ongoing						Sustrans/LHA

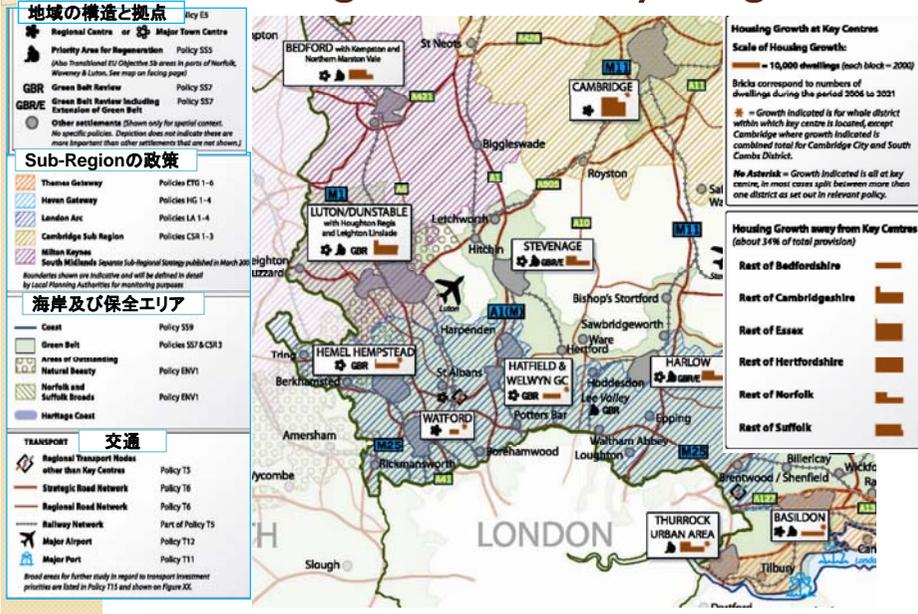
Strategic Transport Infrastructure Priorities（大臣修正案）

- Table 1 Schemes completed since April 2001
- Table 2 Schemes currently under construction
- Table 3 Schemes currently programmed for delivery
- Table 4 Schemes in the Regional Funding Allocation not yet approved

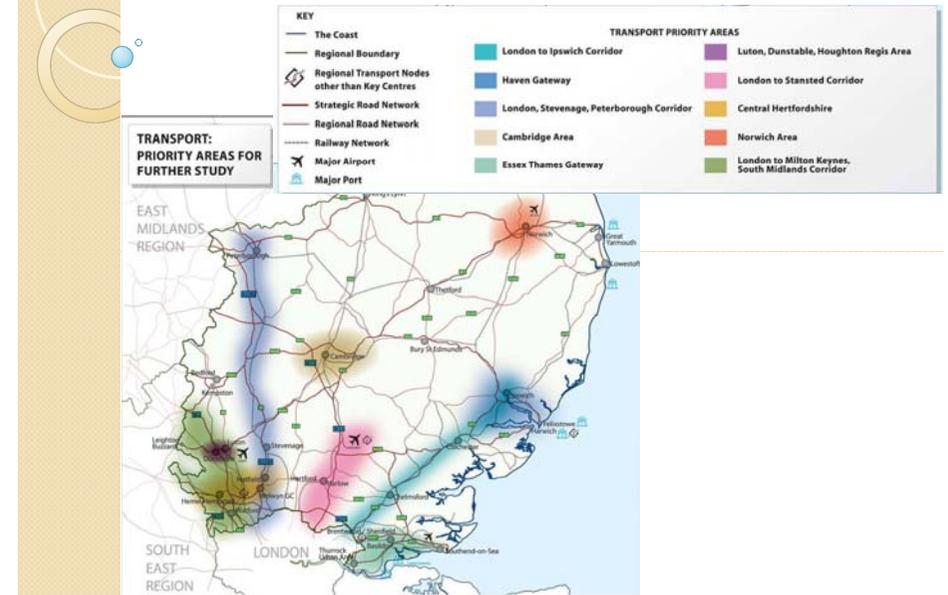
Table 4の一部

Funding Sources		Policy area
TPI - N	A120 Braintree to Marks Tey Improvement	HG
LTP	Croxley Rail Link	LA
LTP	Ipswich Sustainable Major Scheme	HG
LTP	A13 Passenger Transport Corridor II	ETG
LTP	TG Integrated Network of Inter Urban Buses (SERT)	ETG

East of England PlanのKey Diagram



Transport: Priority Areas for Further Study



フランスの計画体系からの知見（１）

■ 道路単独の計画は廃止

◆ 全国幹線道路基本計画 (SDRN)、都市圏道路計画 (DVA)

- ・道路計画だけで都市交通問題の解決策を説明しきれない
- ・法制度化されていない通達レベルの計画の廃止

■ SRU法体系と整合性の取れていないヴォワネ法体系は弱体化

ヴォワネ法体系

- ◆ 交通サービスの方針、目標を定める国家中心の体系

SRU法体系

- ◆ 空間整備の方針・プログラムと個別部門計画（交通、土地利用、住宅）を整合をとりつつ定める都市圏中心の体系

フランスの計画体系からの知見（２）

■ SCOTは計画間、地域間の調整機能

- ・コミュニケーション間の調整機能と分野間の調整機能を果たす
- ・SCOTに含まれるプロジェクトは多くの関係者に合意された実行性の高い手堅い案
- ・補助金を得るための手段としても機能

■ 対象範囲に応じた柔軟な組織・体制づくり

SCOT

- ・問題の範囲に応じたコミュニケーション連合組織と連携の仕組み

Inter-SCOT

- ・複数のSCOTを束ね、広域的な調整を図る仕組み

RSSの特徴と我が国への示唆

(1) 国と地方の調整機能

- 中央政府が共通目標(持続可能な発展)を設定
- 個別分野の目標は地域ごとに設定

→ **トップダウンとボトムアップのバランス**

(2) 統合化 (Integration)

- 交通等の個別計画を同一の空間計画に包含
- マルチモーダルの交通戦略

→ **計画主体の一元化で計画の統合**

(3) プライオリティ付け

- 投資の優先度を明示
- 予算の見通しを明示

→ **効率的、実行可能な投資の根拠を与える**

(4) 長期計画—短期計画の連動

- RSSが短期計画に対する長期的な枠組み
- RSSに則っていない施策は予算がつきにくい

→ **関係性を法律で明示し、予算付で縛る**

(5) 多様な参画機会

- 第三者の専門家主導の公開審問
- 一般市民を対象としたプロセス(方法を宣言)

→ **専門性の確保と手続き正当性の分離**

英仏の地域・交通計画体系のまとめ

	仏国	英国
空間計画のレベル	都市圏レベル	Regionレベル
地域計画における国と地域との関係	地域の独自性が強い	地域が案を作成し、国が評価。
個別分野間の調整	地域計画(SCOT)が各分野の計画を調整	個別分野の計画を空間計画(RSS)が内包
空間計画における市民参画プロセス	あり	あり
空間計画における事業優先度評価	明示的ではないが、あり	あり
広域インフラ計画	主に国が計画	主に国が計画

当日の議論 (要約 No.1)

- Q. フランスのSCOTは非常に多くの基礎自治体(コミューン)が含まれるが、それらの調整はどのように行われるのか？
- A. 各コミューンの代表者(議員)による議会で調整が行われ、議決される。フランスでは歴史的にコミューン間の連合組織が作られており、このような形体に慣れているのでは。
- Q. フランスのヴォワネ法体系はなぜ弱体化したのか？
- A. 政権交代による政治的な要因が大きいと考えられる。
- Q. 空間計画を制定する地域とEUとの間にはどのようなつながりがあるのか？
- A. EUから補助金を得る仕組みがあり、各地域には、EUの中での存在感を示しておきたいという意図がある。

当日の議論 (要約 No.2)

- Q. RSSは鉄道や港湾等、民間企業が事業主体である分野にも関わるが、民間企業に対して強制力を持つか？
- A. RSSは市町村が策定する下位計画(LDFやLTP)に対して強制力を持つ。したがって、民間企業といえども、計画の方針に従うためにある程度の強制力は発生すると考えられる。しかし、その程度は事業の種類によっても異なる。
- Q. イギリスとフランスの地域空間計画の違いと特徴は？
- A. イギリスは国の方針が地方に伝わりやすい制度。地域が案を提案し、国がチェックする方式。フランスは、それぞれの地域が地域の実情にあった計画を策定している。分権化が進行している印象。



当日の議論（要約 No.3）

- Q. タイトルになぜ「進化」という言葉を入れたのか？また、この文脈でいう「進化」とはどのようなイメージか？
- A. これまでの歴史的経緯を踏まえつつ、経験からのフィードバックと試行錯誤を通じて、制度を作り変えてきているという意味で「進化」という言葉が適切だと感じた。
-
- C. 制度を考える上で、これまでの歴史観やなぜそのような制度を目指すのかという「意図」が重要である。