

Unitary Development Plan にみるイギリスの環境配慮に関する研究

近畿大学大学院総合理工工学研究科 川上 睦夫
近畿大学理工学部 久 隆浩

1. はじめに

二酸化炭素排出量の削減をはじめとする地球環境問題への対応が求められる中、現在、日本をはじめ世界中で環境に配慮した都市計画のあり方が叫ばれている。これまで、都市は科学技術を駆使して成長し、自然の脅威を克服し発展し続けてきた。一方でそのつけとしての環境問題を発生させてきた。日本の都市計画分野における環境配慮では、1970年代後半からアメニティやうらおいのあるまちづくりが叫ばれ、おもに快適環境の追求が行われた。都市にとって緑や自然は必要欠くべからざる空間であり、それなしに成り立ち得ないことが言われた。現在における都市環境の課題として、エネルギーや廃棄物など、都市の環境の要素として考えるべき分野の都市計画としての取り組みが不十分であること、都市での取り組みは人工物が主流となっており、水や緑などの自然的環境が大幅に後退してきていること、環境問題への国民の関心が高まっているにもかかわらず、エコシティーの取り組みを分かりやすく広域に示す指標やシステムが不十分であることなどがあげられている。

こうした背景のもと、本研究では、イギリスの London borough of Islington を事例にとりあげ、基礎自治体の都市計画書である Unitary Development Plan(以下 UDP とする)においていかなる環境配慮が求められているかについて分析を行った。イギリスの都市計画は従来から日本の都市計画の見本となってきた。現在、日本でも環境に配慮した都市計画が叫ばれているが、そこでイギリスの都市計画制度の中で、日本も学ぶことが多いのではないかと考え UDP における環境配慮の記述を分析対象とした。また、比較対象として、日本の中で環境施策の先進地である大阪府豊中市の環境配慮指針をとりあげた。

2. Unitary Development Plan と環境配慮指針

2-1 Unitary Development Plan

Unitary Development Plan(UDP)はその名のとおり開発に関する総括的な計画(マスタープラン)であり、都市の望ましい将来像を示す計画書である。大ロンドンと6つの大都市圏の自治体、およびウエールズのすべての自治体で策定される。かつてのストラクチャープラン(基本計画)とローカルプラン(地方実施計画)の2層構成であった計画書が、統合版として作成されるようになり、内容も図面中心から計画文書中心に変更されている。UDPの形式は計画書と計画図からなる。計画書は第1部と第2部から構成することが義務づけられている。これはUDPの性格にあわせたもので、第1部がストラクチャープラン的部分、第2部がローカルプラン的部分を受け持っている。

1947年法におけるデベロップメントプランがあまりにも物的環境に偏っていたため、都市の経済状況、社会状況と物的環境が相互関係にあることを認識し、デベロップメントプランの中心的表現形態を図面から政策方針へ変更した。こうしたことにより、デベロップメントプランの関与する範囲が飛躍的に拡大することとなった、とされている。

対象として取り上げた London Borough of Islington はロンドン中心部である City of London の北に隣接する borough で、面積 1,486km²、人口 175,787 人(2001年2月現在)となっている。ロンドン中心部に近いこと、そして戦災を逃れたこともあって、歴史的な建造物が多く残っている地域である。

UDP は通常、表 1 に示すように、政策の背景、政策、政策の説明、の 3 段構成になっている。

表 1 Unitary Development Plan の記述例

Protecting Trees

3.2.6 The Council recognises the particular value of trees in a borough such as Islington which is so short of open spaces and large parks, and it will therefore seek to protect and increase tree cover in the borough. All the trees in the borough will be viewed together as a resource for all, whether they are on private or Council owned land.

Env 5 The Council will make Tree Preservation Orders to protect trees of value, ensuring that they are not felled, or pruned to the detriment of the environment, and ensure their replacement should felling become necessary.

Env 6 The Council will have regard to existing trees in all development proposals and where appropriate will require their retention, or if this is not appropriate, their replacement in a suitable location. Adequate and appropriate supplementary planting may also be required. In implementing this policy tall and prominent landscape trees will be preferred so that the Islington's tree resource is enhanced.

3.2.7 Trees provide shade and shelter for people and a habitat for wildlife. They can conceal eyesores and mask the obtrusiveness of traffic. They give pleasure to residents and visitors. They cleanse the atmosphere by the emission of oxygen and take up of carbon dioxide, and transpiration from leaves promotes movement of the air which has a beneficial cooling affect in hot weather. They also filter airborne dust particles and pollutants improving air quality on a local level. Trees have lifespans which can exceed those of the people and buildings in the borough.

2-2 環境配慮指針

豊中市では、平成 5 年 10 月に事業や日常活動において計画段階での環境配慮を定着させる事を目的に、事業者には一定規模以上の事業についての協議を、市民には環境観察への支援等を主な内容とした「環境配慮指針運用要綱」を策定した。その後、平成 5 年 11 月に国レベルで「環境基本法」が策定され、公害対策・自然環境保全だけでなく地球環境問題や新たな環境問題への取り組みが始まったのを受けて、平成 11 年 3 月には環境基本計画と豊中アジェンダ 21（地球環境を守るとよなか市民行動計画）を策定し、市民・事業者・行政の共同とパートナーシップによる環境施策を推進している。環境配慮についても、基本条例の第 16 条（開発事業等に係る環境への配慮）において「市は、土地の形状の変更、工作物の新設その他これらに類する事業（以下「開発事業等」という。）を行おうとする者（以下「開発事業者等」という。）が策定する計画について、自らその計画が環境に適正に配慮されたものとなるよう、必要な措置を講じるものとする。」として、環境配慮指針を位置づけている。

環境配慮指針では、公害対策、快適環境、循環型社会の 3 分野について環境にやさしいまちづくりを進めていくための望ましい目安・目標を指針として整理している。開発や事業活動にあたって計画段階から配慮すべき項目について、既存の建築指導や開発指導の内容に環境分野の新しい視点・内容を追加・整理したものである。イギリスにくらべ、日本では都市計画や建築基準で環境への配慮がほとんど扱われていないため、都市計画書としての UDP とは位置づけは若干異なるが「環境配慮指針」を比較対象としたものである。

3. 計画や指針の記述内容の比較

UDP と環境配慮指針の記述内容の比較を表にしたものが表-1 である。UDP と環境配慮指針を比較したときに、両者の違いとして、項目の相違、記述内容の相違、環境に対する考え方の相違の 3 つが挙げられる。

(1) 項目の相違

UDPにおける環境配慮は、豊中の環境配慮指針に比べ項目が多く、開発や景観といった項目以外にも自然保護やバリアフリー、アメニティー保護、地域安全といった非常に広範囲にわたって詳細に記述されている。

(2) 記述内容の相違

記述内容をみると、環境配慮指針では、木の種類や本数、雨水の利用方法など、具体的な配慮方法を示しており、また、量的な基準となっている。それに比べ、UDPでは適切な木の種類への置換の促進や地下水が最大に活用されることを保障するよう努力するなど、具体的な内容ではなく政策の方向性を記述している。

表-2 UDPと環境配慮指針の記述内容の比較

	UDP	環境配慮指針
木の保存と移植	<ul style="list-style-type: none"> 特に木の少ない地域で木の保存命令を行う 既存の木が、位置や規模に不適切な場合、適切な木の種類への置換を促進する 提案された開発地域上の保存された木を除去する場合、足場材料や現場を保護するための仮囲いにその木を使用することを促進するでしょう 	<ul style="list-style-type: none"> 植生調査結果に基づき、クスノキ3本、エノキ2本を保存し、中低木はできる限り保存する 高木ではケヤキ2本、コナラ3本を移植し、中低木もできるだけ敷地内のものを移植し活用する
植樹と緑化	<ul style="list-style-type: none"> 木の種類や配置は、落ち葉が少なく、視界が悪くならないように注意深く選ぶ 木の選択は、野生生物が好む種類を取り入れようと努力します 	<ul style="list-style-type: none"> 野鳥や小動物が来るよう、樹種はツバキ、クロガネモチ、ピラカンサ、ネズミモチ等を選ぶ
バリアフリー	<ul style="list-style-type: none"> 障害を持った人のための可動性やアクセスを促進するために、以下のことに特別な注意を払うべきです 広い出入口や廊下 車イスの人のために物の位置を適切な高さにする 	<ul style="list-style-type: none"> 道路に面した緩衝空間に幅1.5mの歩行空間を設けるとともに、エントランスはスロープ・手すりを設け、集会室には車イス用トイレを設ける
水の再利用	<ul style="list-style-type: none"> 既存の試錘孔や新しい井戸の保存や使用を通じて地下水が最大に活用される事を保障するよう努力するでしょう 	<ul style="list-style-type: none"> A棟の屋根雨水は地中ばり利用のピットへ貯留後水洗等の雑用水に利用する。B棟の屋根雨水は植栽用水、非常用防火用水として利用する
空地の利用促進	<ul style="list-style-type: none"> 永久の使用の見通しがすぐでない場合、仮設住宅、公共施設のような一時的使用を促進します 	<ul style="list-style-type: none"> 敷地境界の内側1.5mの緩衝空間を敷地内に設け、歩道としても利用できるようにする 緑地等の維持管理は管理会社へ委託する

(3) 環境に対する考え方の相違

UDP では車の利用をやめ環境改善に取り組むという記述に対し、環境配慮指針ではあくまでも車の利用を続けながら環境への配慮を行うという記述がなされていた。ここでも、さきほどみたように、UDP では政策の方針が記述され、環境配慮指針では具体的な数値目標が書かれている。そのため、環境配慮指針ではより現実性の高い記述がなされると考えられる。

表-3 UDP と環境配慮指針の環境への考え方の比較

	UDP	環境配慮指針
大気汚染防止	・ 個人車を利用せず に、徒歩と自転車 で交通機関を促進する開発を 促進するでしょう	・通勤時の公共交通利用者への優遇措 置及びマイカー相乗りを勧める。 社有 の乗用車はすべて、貨物車は2年以内 に50% をより排ガスのきれいな車に 転換する

5. 考察

以上みてきたように、UDP では方針やガイドラインとして示しているのに対し、環境配慮指針では具体的な数値を挙げて数量的な基準をうたっているのが第一の違いである。これは、運用の違いから出てくる相違だと考えることができる。承知のとおりイギリスでは都市計画委員会による一件審査によって開発許可が与えられるしくみをとっている。そのため、UDP では細部を規定しなくとも実効性のある評価ができる。一方、日本では明解な数値基準をつくることで解釈に左右されない一律の運用ができるようにしている。環境配慮指針も誰が運用しても同じになるように一律の数値基準をつくっているということである。これは一見わかりやすいが状況に合わせた柔軟な対応ができず、基準に示されたものしか実行されないというデメリットがある。また法的規制で対応しているため、法的規制力が弱いと実効性が弱くなってしまう。それに対し、UDP では方針・ガイドラインを示しているため、数量的に分かりにくく、運用で内容が変わってしまう一面を持っているが、状況に合わせた対応が可能であるというメリットがある。また、一件ずつ審査されているため極めて実効性は高くなっている。

また、UDP は政策の方向が明確に打ち出されている。これも一件審査による運用のために大きな方向性をうたっておけば済むことに起因している特長といえる。この特徴的な記述は、第3章に Environment(環境)という章があるが、その冒頭の1節が「3.1 SUSTAINABLE DEVELOPMENT」(持続可能な開発)であり、そこに STRATEGIC POLICY として”To encourage sustainable forms of development which respect and enhance the environment.”(環境を尊重し環境の質を高めるよう持続可能な開発形態を促進する)と謳われていることである。こうした政策も、さきほど示したように政策の背景、政策、政策の説明、の3段構成になっていること、とくに政策の背景が明確に示されていることで accountability が高まっている。

そもそも、日本の場合、環境配慮指針が都市計画とは別個に作成されているが、イギリスでは都市計画である UDP の重要な柱に環境が位置づけられ、その第一が持続可能な開発であること、その姿勢にこそ学ぶべきであるといえよう。

(参考文献)

「英国都市計画とマスタープラン」中井検裕、村木美貴著 学芸出版社 1998年出版

「イギリスに学ぶ成熟社会のまちづくり」高見沢実著 学芸者出版社 1999年出版

イズリントンホームページ：<http://www.islington.gov.uk/>

豊中市ホームページ：<http://www.city.toyonaka.osaka.jp/toyonaka/index.html>