

地域住民への権限委譲？： 英国近隣地域計画制度をめぐる考察

三 枝 憲太郎

I. はじめに

2019年1月30日の夜、イングランド中西部の農業県ヘレフォードシャー東部の村コルウォールの村外れにある公民館は、100名を越す住民たちで一杯になっていた。車の窓ガラスも凍りつくような寒い夜、本来であれば夕食を取った後、家でゆっくりとくつろいでいたいような平日の夜にもかかわらず、防寒具に身を包んだ村人たちが三々五々集まってきて、賑やかに挨拶を交わしている。村の人口構造を反映して年配の夫婦づれの姿が目立つが、若い人たちの数も多い。当時パリッシュ・カウンスルの議長を務めていた古い友人の誘いで末席に加わっていた私も、何人かの顔見知りの人たちと挨拶を交わしながら、会が始まるのを待っていた。皆が強い関心を持って集まって来たことが伝わってくる。人々は、この村で作成されている「近隣地域開発計画 (Neighbourhood Development Plan)」(以下 NDP と略す) の進捗状況を聞くために集まって来たのであった。定刻を少し過ぎた頃、司会のグウィネスが話し始めると会場はシンと静まり、プロジェクトのリーダーを務めるジョンの穏やかで誠実な説明に皆が耳を傾けていった。

こうした光景が見られるのはコルウォールだけのことではない。同様の会合は、この制度が新たに導入された2011年以来、イングランド全土の地域コミュニティにおいて何度も繰り返し開催されてきたはずである。NDPの作成は、法

的に義務付けられたものではなく、完全にコミュニティの自主的な選択に委ねられている。人々は、「近隣地域」と名付けられた自分たちのコミュニティの行く末を自らの手で作り出そうとして、自分たちの場所を自分たちの意志によってコントロールするために、「開発計画」を策定する作業に参加していった。しかしながら、話は必ずしもそう簡単なものでも、希望に満ち溢れたものでもない。現在、現場でNDPに関わる多くの人々の間から聞かされる話の一部は、ある種の諦念にも似た無力感である。

本稿では、現在イングランド全土の地域コミュニティにおいて作成が進められているNDPという制度を対象に据えて、住民への権限委譲という政策の実態を現場のレベルで検証してみたい。そこでは、自らの目的を達成するために規制緩和と権限委譲という美辞麗句を前面に押し出しながら制度の大幅な改革を行う政府の思惑と、それに争いながら手に入る手段を使ってなんとか自分たちの場所を守ろうとする住民の抵抗の動きが対峙していた。そうした力の拮抗の中で、イングランドの多くの場所が物理的な意味で変容を経験しつつある。それは、とりわけカントリーサイドと呼ばれる非都市的な地域の集落で典型的に見られる現象である。長らく開発の波から比較的守られてきたそうした場所に暮らす人々が現在置かれている文脈と、その不気味に変容する文脈の中で自らの場所を作ろうとする人々の意志と実践を紹介したい。まずは冒頭で、イングランドの国土を管理運用しているプランニング制度の特徴と近年における変容の動向に触れた後、その一環として導入されたNDPの概要を確認する。その後、冒頭で触れた執筆者の調査地におけるNDP作成プロセスの一部を紹介しながら、場所の形を左右する制度の運用をめぐる力と意図の相剋について考えてみたい。

II. 英国プランニング制度

1. 国土の二分法的管理：保全の空間としてのカントリーサイド

第二次大戦以後のイギリス国土の土地利用は、ほぼ一元的に厳格なプランニング制度の管理下におかれてきた¹⁾。1947年に制定された The Town and Country Planning Act 1947がその根拠法となっている。終戦直前にチャーチルから政権を奪取したアトリー率いる労働党は、戦後、社会主義の理念に基づいて主幹産業の国有化など国家制度の劇的な改造を断行していったわけだが、1947年法とそれに基づくプランニング制度もまたその一環として導入されている。同制度のユニークな点は、国土の所有権そのものを国有化する代わりに、その開発権を一気に国有化してしまったところにある。すなわち、国土をなんらかの形で開発する場合、所有者であっても国に開発申請をして認可を受けることが必要とされる制度が導入されたわけである。

このイギリスのプランニング制度の起源は、間接的には、劣悪な住環境や公衆衛生管理、場当たりの社会インフラの整備など、産業革命期に急激に発展した都市空間が生み出す諸問題を解決する試みに求めることもできるが、その直接的な起源は、大戦間期に発生した国土の乱開発にある。イギリス政府は、第一次大戦後、復員してきた兵士たちへの住宅供給（Homes fit for Heroes）を兼ねて、戦後の景気刺激策として大規模な住宅建設を国策的に奨励する。とりわけ大恐慌後の1930年代にはイギリス版のニュー・ディールとして、その傾向はさらに加速化され、その結果、1919年から39年までの間に400万戸の住宅が新しく建設された。これは、既存の都市空間の無秩序で場当たりの拡大という形で実現している。いわゆるリボン開発と呼ばれる幹線道路や鉄道の沿線に沿うような形で、タコの足のように都市域が外部へと広がる現象が発生したわけである。こうした政策的に煽られる形で発生した住宅建設ブームとそれに伴うアーバン・スプロールに対して、侵食され続けているカントリーサイドに対する懸念が強く表明されるようになる。乱開発を進める自由放任主義に対して、

国家による規制が必要だという考えが、ルーラル・イドルを内面化した識者を介してミドルクラスの人々の間に広がっていったのであった。[Matless 1998: 34, Sheail 1981: 1, Hall 1988: 48-86, Macnaghten and Urry 1998: 37-38]

大戦間期の乱開発は、その反動としてカントリーサイドの保全運動を生み出すことになる。イギリスでは、すでに19世紀末には、ナショナル・トラストに代表されるようなカントリーサイドの自然景観や歴史的建造物の保護保存を目的とした団体が次々に誕生していたが、そうした運動は1920年代以降さらに強化されていったのであった。現在でも精力的に活動を展開している、カントリーサイドの保全を目的とした極めて影響力の強い圧力団体である The Campaign to Protect Rural England もこの時期に誕生している²⁾。CPREの略称で知られているこの団体の設立者であるパトリック・アバクロンビーは、戦後のロンドン復興計画を書き上げたプランナーであるとともに、1947年法の作成にも大きな影響力を及ぼした人物であった。アバクロンビーに代表されるカントリーサイド保全主義の立場に立つ人々は、自由放任主義に基づく土地の開発や利用を国土を荒廃させる根源として、規制による管理の必要性を訴えていたのであった。[Marsh 1982: 39-59, Macnaghten and Urry 1998: 37-38, Bunce 1994: 186, Matless 1998: 28]

カントリーサイド保全運動の強い圧力の下、対戦中に組織された3つの委員会とその報告書の内容を基盤として、戦後の1947年法が成立し、プランニング制度が導入されることとなる。そこでは、法律の名称に反映されているように、国土を都市部とカントリーサイドに二分して管理すること、開発は前者に集中させ、カントリーサイドは現状の維持と保全を原則とすることが前提とされる。そして、国土の開発権を国有化することで、この開発と保全を国家が一元的に管理するシステムが導入されたのであった。[Macnaghten and Urry 1998: 39, Woods 2005: 198, Murdoch and Lowe 2003]

これ以降長らく、イギリスのプランニング制度は、厳格な開発抑制を行うことで、カントリーサイドの保全を実現してきた。1955年には、その象徴でもあ

るグリーンベルト制度も導入されている。現在に至るまで国民から強い支持を獲得し続けているこの制度は、国土を理念ではなく物理的に都市とカンントリーサイドに分割し、開発を都市部に集約させるとともに、その都市部をタガのように囲い込んで固定してしまうことで、それが外部に膨張し得ない仕組みを作ったのであった。同様の仕組みはセトルメント・バウンダリーとしてカンントリーサイドの集落周縁にも設定されるようになる。[Woods 2005: 197-99, Gallant et al. 2015: 209, 214-15, Satsangi et al. 2010: 34, Macnaghten and Urry 1998: 40]

1980年代以降、こうした状態に変化が見られるようになる。サッチャーの登場とともにイギリス社会にゆっくりと浸透していった新自由主義の影響の増大がそのきっかけであった。国家の役割と介入を縮小させ、市場や個人の自由を拡大させる政策の導入がトレンドとなる中で、開発を管理抑制するプランニング制度は、経済成長を阻害する障害として語られるようになっていったのである。そうした傾向は、1990年代以降の住宅難の顕在化によって強化されることとなる。プランニング制度によって開発権を国有化したことと引き換えに、イギリスでは国家が国民に対して住宅（開発予定地）を供給する責任を負うこととなっていたわけであるが、その責任を十分に果たし得ない状況が生まれてきたのである。人口動態の変動、サッチャー改革の成果としての景気の上昇、同じくサッチャーが行った Right-to-Buy と呼ばれる公営住宅売却政策による低所得層向け住宅ストックの消失、Buy-to-Let と呼ばれる不動産の投機商品化といった要因が複合する形で住宅需要が増大する一方で、都市市街地の外縁を固定しその拡大を物理的に不可能にするとともに、その外側に広がるカンントリーサイドでの開発を抑制することを原則として国土管理が行われていたために、宅地開発のための土地が恒久的に不足するという事態が発生したのであった。[Gallant et al. 2015: 41-44, Abram and Weszkalnys 2013: 17-18, Cullingworth et al. 2015: 52]

こうした変化の中、保守党・労働党を問わず1990年代以降の政権は、一貫し

てプランニング制度の弱体化を志向するようになる。従来保全の対象として捉えられていたカントリーサイドも含めて、国土管理の基本を保全ではなく開発へとシフトするようになっていったのであった。とりわけ、1990年代以降急激な上昇を続ける住宅価格を前にして住宅政策の強化を強く求める世論ならびにマスコミの論調に押し出される形で、宅地開発に拍車がかけられていく。1990年代末に成立した労働党政権は、統計に基づいて地域ごとに必要とされる住宅供給量を算出して数値化し、地方自治体に置かれたプランニング当局にその達成を義務づける政策を開始する。こうして自ずとカントリーサイドの土地が宅地開発の対象となる状況が生まれてきたわけであるが、歴代政府はこうした開発の前に「持続的」という形容詞をつけることで、国土が再び乱開発されているという印象を打ち消そうとしている。[Murdoch and Abram 2002: 26-27, 38-39, 73]

2010年に労働党から政権を奪取した保守党を主体とする連立政権もまたこうした流れを継承してゆく。ただし、労働党政権が中央集権を強化して、トップダウン型で開発を円滑化させる手法を取っていたのに対して、それを真っ向から否定するスタイルをとりながら、より劇的な形で戦後のイギリスの国土を管理してきたプランニング制度を解体していったのが連立政権、そしてそれに続く保守党単独政権であった。その際に彼らが取った手法が、住民への権限委譲であった。

2. 2011年改革：地域主義法と近隣地区開発計画制度

2010年5月の総選挙において勝利した保守党は、第3党である自由民主党と連立する形で政権を樹立させ、1997年以来10年以上にわたって労働党政権が構築してきた数々のシステムをことごとく否定する政策を矢継ぎ早に実施していく。そこで建前として掲げられたのは、「ビッグ・ソサエティ (Big Society)」という一見すると耳触りの良いキャッチフレーズによって標榜された「脱中央集権化・分権化」の流れであった。大きな政府を志向する労働党に対して、小

さな政府を是とする保守党政権の選択としては当然とも言える方向ではあるが、キャメロン首相率いる保守党は、前政権の成果をあからさまに否定する形でこの方向を推し進めてゆく。そうした流れの中で、イングランドのプランニング制度も大幅に改正されていくことになる。

1997-2010年の労働党政権下において構築されたプランニング制度の特徴は、行政レベルに応じて分権と集権が同時に実施された点にある。すなわち、ネイションのレベルにおいては分権が実施され、ネイション内のレベルにおいては集権が行われていく。連合王国を構成する3つのネイションに自治政府の樹立を認め、大幅な行政権限を委譲する「分権」は、労働党政権の大きな成果として知られているわけだが、プランニング制度もその一部として、以後それぞれの自治政府の専権事項となっていく。これに対して、イングランド内部におけるプランニング制度は、集権的に再編されていった。プランニング制度の実質的な運用主体である「プランニング部局 (planning authority)」は、日本の市町村にあたるカウンティのレベルに置かれていたのだが、労働党政権は、こうした地方自治体の上に「地域 (region)」という行政単位を新たに創設し³⁾、既存の地方自治体のプランニング部局をその管轄下に置く構造改革を行なっていったのであった⁴⁾。こうして集権的に広域再編されたプランニング制度に対しては、「空間プランニング (spatial planning)」という名称が与えられる⁵⁾。

しかし、この2000年代に構築されていった「空間プランニング」制度は、連立政権誕生の翌年2011年に成立した「地域主義法 (Localism Act 2011)」によって、一気に廃止されてしまう。「Big Government to Big Society」という脱中央集権化のキャッチフレーズをマニフェストの中心に掲げて政権を奪取した保守党は、公約通り、政策決定の権限を中央から地域コミュニティへと委譲しようとしたのであった。労働党政権が作り出した「地域」という広域単位はほぼ実質的な意味を失うことになる一方で、「近隣地域 (neighbourhood)」というミクロな単位に光が当てられていく。その看板となった政策が、同法によって導入された「近隣地域開発計画 (Neighbourhood Development Plan; 以下

NDP)」制度である。

NDPは、従来のプランニング制度においては、開発の影響を直接経験する当事者でありながら、主体的な権限や役割を与えられず、あくまで参考意見を提示するだけの脇役でしかなかった地域住民たちに、自分たちが暮らす地域の土地利用に関してその方向性を決定する法的な権限を付与する制度である。対象となる「近隣地区」には、原則としてイングランドにおける最小の行政単位であるパリッシュが当てられ、パリッシュ・カウンシル（あるいはタウン・カウンシル）がその代表として、計画を策定する権限を付与される。NDPの作成は、任意であって義務ではない。あくまで当該住民たちが自らの意思に基づいて、自分たちが暮らす地域の土地利用の在り方や方向性に関与することを選択した場合にのみ、作成されるものである。地域住民によって作成されたNDPは、当該地区のプランニング当局によって設定された独立審査をパスし、パリッシュの住民投票で過半数の賛成を得られれば、法的文書としての地位を得る。すなわち、地域内の開発申請を審査する場合、プランニング当局はNDPに沿った決定を下すことを義務付けられることになる。[Gallant et al. 2015: 172-73, 185, Grimwood 2018: 3]

ただし、NDPは住民たちが全くのフリーハンドで作成できるものではなく、あくまで、国家が設定した国土利用の原則⁶⁾、ならびにそれに従って市町村のプランニング当局が作成した開発計画に準拠するものでなければならない。すなわち、NDPは、より一般的な形で規定されている国あるいは上位地方自治体の開発計画を、地域の事情を加味しながら具体化した開発計画文書だということになる。政府は、NDPが開発計画を阻止したり、縮小させるものではなく、その方向性や形を定めるものである点を強調している。その代わりに、住民たちはその開発が自分たちが暮らす地域のどの区域でどのような形で行わなければならないか、その条件を予め指定することができる。その中には、特徴的な景観や街並みなど地域において保全されなければならない要素を指定したり、開発業者が参照しなければならないデザインについてのガイドラインを設定す

ることも含まれる。[Gallant et al. 2015: 66, 172-73, 185, Grimwood 2018: 3, 8-10]

2011年の導入以来、全国で2,600余りのコミュニティがNDPの作成に着手し、うち1,000件超が既に住民投票を通過して、法的文書の地位を獲得している。[MHCLG 2020: 3]

Ⅲ. 開発計画作成の現場：コルウォール

1. コルウォール

本節では、筆者の調査地であるコルウォールにおけるNDP作成の模様を紹介したい。ヘレフォード県の最東端に位置する村落コルウォールは、隣接するウースター県との県境を南北に走る丘陵地モーヴァン・ヒルズのなだらかな西側斜面に沿って北東から南西に通る道路沿いに広がる全長3kmほどに渡る細長い村落である。丘の稜線に立って、東西を見比べると、そこには対照的な景観が広がっている。東のウースター側には、セバーン河流域のフラットな地形に多くの街が点在している様子を見て取ることができるのに対して、西のヘレフォード側は、なだらかに起伏する農業用地や林がずっとウェールズにまで続いている。夜暗くなってから見比べると、両者の違いはより鮮明になり、比較的都市化されたウースター側には多くの光が溢れているのに対して、ヘレフォード側は、ひっそりと暗闇に包まれている。コルウォールの位置するヘレフォードはどこまでもルーラルな場所であり続けており、ここに暮らす人々の多くはそのことを強く意識し、そうした場所に暮らしていることに誇りを感じている。

村の人口は、パリッシュレベルで公表されている現時点の最新の統計である2017年時点で2,450人、そのうちおよそ33%が65歳以上の人々によって占められている [ONS 2018]。イングランドにおける村落部の高齢化率の平均は25.1%であるから、比較的高齢化の進んだ集落と言ってよい [ONS 2020]。ただし、その理由は、この地域では、人口の転出が少なく、さらに市場に出る新規物件

が恒常的に少ないため、不動産の物件価格が高く維持されており、若年層には手が届きにくい場所であることにある⁷⁾。一言で言えば、コルウォールは、この地域においてとても人気のある村落だということである。人口2,450人のコルウォールは、ヘレフォード県における村落としては最大の集落となっている。

コルウォールが人気の場所となっている背景にはいくつかの要因がある。一つは、その美しいロケーションである。1,551ヘクタールに及ぶパリッシュの全域が国定公園の領域に含み込まれており⁸⁾、そこには、生垣によって不定形なパッチワーク状に区切られた緑のフィールドが緩やかに起伏する典型的な低地イングランドの田園景観が広がっている。この地では、そうした景観を作り出してきた伝統的な混合農業が現在でも引き続き行われており、地主たちの多くも景観に対する意識を共有しているため、それが地元の都合で破壊される恐れは少ない。国定公園に指定されていることも、景観が維持されることへの安心感を人々に与えている。ルーラル・アイドルとして知られている田園居住を理想とするイギリスのミドルクラスの人々が、生活環境を選択する上でもっとも重視する要素の一つは景観であるが、コルウォールではその理想が体現され保証されている。さらに、そうした田園景観の中に位置する村落でありながら、コルウォールは生活の便にも恵まれている。交通の面では、ヘレフォード県に4つしかない鉄道の駅の一つがこの村に位置しており、バーミンガムやロンドンへの直通列車が運行されている。バーミンガムまでは1時間、ロンドンまでは3時間で到着する。M5やM50といった高速道路も近く、チェルトナムやグロスターも1時間弱の移動圏内に位置する。また、村を通る道路B4218を北東に進めば丘を越えて10分ほどで人口4万の街グレート・モーヴァン、南西に進めば同じく10分ほどで人口1万の街レドベリーへと繋がっていて、住人たちは日常的にこうした街に出かけ、必要な買い物をしている⁹⁾。村落内にも、鉄道の駅近くに、創業100年を超えるホテル、比較的大きなコンビニ、食料品店、肉屋、カフェ、薬局、不動産屋が開業していて、とりあえず必要なものはすべて揃う上、郵便局や診療所や図書館、公民館といった公共サービスも提供され

ている。イギリスの村落からはどんだん姿を消しているパブも集落内に3軒、パリッシュ内にはさらに2軒営業している。英国国教会附属の小学校、全国的に知られたプレップ・スクールも2校、集落内に位置しており、村落外からも多くの生徒を集めている。これだけの規模の社会インフラを備えている村落は、ヘレフォード県はもとより、イングランド全土でみても、決して多くはない。

こうした事情から、この村は早くから多くの移住者たちを惹きつけてきた経緯がある。その結果、現在の住民の多くは、都市部から移住してきたミドルクラスの人々によって構成されている。隣町にあたるモーヴァンには、戦前から国防省附属の通信研究所が位置しており、現在ではその大半は民営化されているものの、依然多くの科学者やエンジニアたちが雇用されている。その上、通勤圏にあたるチェルトナムにはGCHQ、ヘレフォードには陸軍特殊部隊SASの本部が位置している関係上、この地域一帯には昔から政府や軍の情報部門に関係する人々が多く居住してきた。現在のコルウォールには、自然科学分野での博士号を持つ人々がとても多く暮らしている。

こうした都市からの移住者たちは、自ら強く望む形で田園的環境での生活を選択した人々であり、この国のミドルクラスの人々の文化の一端とも言えるルーラル・アイドルを強く保持し内面化している。ルーラル・アイドルを構成する要素の一つとして、有機的なコミュニティが挙げられるが、彼ら移住者たちの社会参加に対する意識はきわめて強い。そのため、コルウォールでは、活発な社会活動が展開されている。金曜日の夕方には、どこからこれだけの人たちが集まってきたのかと思う人数の人々がクリケット場に集まり、子供たちは年齢別のグループに分かれて練習に打ち込み、大人たちはその周りで軽食を取りながら歓談に興じている。子供を持たない人々もふらりとやってきてはその輪の中に加わる。公民館の予定表は、アマチュア劇団をはじめとする住民サークルの活動でびっちり埋まっているし、集落の外れに住民たちが資金を出し合って購入したコミュニティ・ガーデンとオーチャードの管理には、ヴォランティアの希望者が列をなして、いつ行っても必ず誰かが作業をしている。高齢の

人々が街の病院までの往復に苦勞しているという話が伝われば、すぐに有志が集まって往復手段を確保する手筈が整えられる。そうした一連の活動が実に合理的で効率よく、しかし人間的な暖かさとユーモアを失わずに自然に組織され実践されていく様は見事としか言いようがない。多くの住民たちがこの場所とコミュニティに対して強い愛着をもち、そのために何らかの貢献をしようという姿勢を積極的に示している。彼らの多くは、プロフェッショナルとして確固としたキャリアを積んできた人々であるが、そこで培われた経験と知識と人脈が、この場所とコミュニティを維持していくために還元されているのである。

2. 住宅開発という外圧：保全と開発のはざま

こうした豊かな自然環境と社会資本の蓄積は、この場所への多くの潜在的な移住希望者を生み出すことにつながってきた。そして、そうやって移住してきた人々によってこの場所がより豊かな場所へと変貌を遂げてきたこともまた、古くからの住民たちを含めて、現在この地に暮らす多くの人々が認めるところである。その一方で、潜在的な移住需要によってコルウォールの不動産価格が釣り上げられ高値で推移し、住宅不足が恒常化する事態が定着していることもまた事実である。このためコルウォールは、常に住宅開発のプレッシャーにさらされることになっている。

ただ、現在、イギリスのカントリーサイドにおいて、住宅開発のプレッシャーにさらされているのは、コルウォールだけではない。特にイングランド南西部のロンドン通勤圏に位置している村落にかかっている開発のプレッシャーは、コルウォールの比ではないだろう。その意味では、コルウォールが置かれている状況は、イングランドのルーラル・セトルメントが置かれている状況として決して特異なものではない。むしろ、ごく一般的な状況として捉えられ、人々の耳目を引くようなものではないだろう。その一方で、この村落の置かれた位置をもう少し丁寧にみしてみると、そこにはこの国のカントリーサイドという空間を管理するプランニング制度そのものが直面しているいくつかの問題点を指

摘することができるように思われる。

コルウォールが置かれている特異な点は、場所をめぐる開発と保全の両方の力点が重なっているというところにある。コルウォールは、パリッシュの全域がAONBの領域に含まれている。すなわち、その景観の保全が国家によって制度的に保証されている土地だということである。その一方で、この村は、鉄道の駅をはじめとした社会インフラが充実した、ヘレフォード県の村落としては最大の人口規模を持つセトルメントである。イングランドのカントリーサイドに対するプランニング政策は、「中核的セトルメント政策 (key settlement policy)」を基軸としてきた経緯がある。すなわち、人口規模が大きく地域の中心的な機能を担っているセトルメントを指定し、開発をその部分に集約するという手法である。多くの場合、中核的セトルメントに指定されるのは、いわゆるマーケット・タウンとして知られるような町である。それは、マーケット・タウンを中心として周辺のセトルメントがネットワーク化される形で成立している中世以来の地域の構造を維持することを目的とした空間管理の方法であった [Gallent et al. 2015: 150, 175]。しかしながら、ヘレフォード県には、マーケット・タウンは、県都ヘレフォードを含めて6つしかなく、しかもそのほとんどが人口1万人以下のセトルメントとなっている¹⁰。そのため、ヘレフォード県は、従来より中核的セトルメントに「主要村落 (main villages)」として48の村落を含めてきた [Herefordshire Council 2010]。当然ながら、コルウォールは、開発を集約されるべき主要村落の筆頭に挙げられている。すなわち、この村は、保全と開発の両方の側面において、その重要性が強調されるという矛盾した状況に置かれているのである。

住民たちは、自らが置かれている状況を明確に認識している。当然のことながら、彼らはこれ以上の住宅開発が行われることを全く望んでいない。その意思は明確である。イギリスのミドルクラスの人々にとって、ヴィレッジに居住していることは一つの社会的なステイタス・シンボルでもあるわけだが、カントリーサイドの村落に居住するためにコルウォールに移住してきた彼らは、そ

の場所が住宅開発によって膨張し郊外化していくことに対して強い不安感と危機感を抱いている。その一方で、自分たち自身が外部から移住してきた存在であることも当然意識しており、自分達と同じ希望を抱く人々の移住の可能性を広げる住宅開発への反対と否定は、身勝手なNIMBY的振る舞いとして批判され得ることも強く意識している。そこには倫理的な葛藤があり、そうした葛藤は住人たちの口から異口同音に発せられる。これが保全と開発のはざまに置かれた美しく快適な村落に暮らす人々の現状だ。

コルウォールに働く保全と開発の二つの力は、現状では均衡しているとは言い難い。一つには、保全を主導すべきAONBに十分な権限が付与されていない点が挙げられる。独自のプランニング部局と権限を持つ国立公園と異なり、AONBには領域内の土地利用の方向性を決定したり、個別の開発案件を審査する権限は付与されていない。それを決定するのは、地方自治体のプランニング部局である。さらに、AONBの運営方針自体、基本的にはそれが位置する地方自治体の合意によって決定される仕組みになっている。モーヴァン・ヒルズAONBの場合、最高意思決定機関である「合同助言委員会 (Joint Advisory Committee)」を構成する主要なメンバーは、関係する地方自治体から派遣されている議員たちである¹¹⁾。すでに触れたように、現在のイギリスの地方自治体は、中央政府から領域内における住宅開発の数値目標を与えられ、その目標達成に対する極めて強い圧力の下に置かれている。それに対して、AONB領域内の開発事案の審査については、その景観に与える影響を考慮すべきという漠然とした規制しか与えられていない。こうした状況を十分認識している現場の管理官たちは、この土地の景観の特徴と重要性を特定した上で、用いられるべき望ましいデザインや色彩、素材についての詳細で具体的なガイドラインをいくつも作成することで、止めることのできない開発の方向性を誘導する試みを続けている¹²⁾。これに対して、開発を推進する側には大きな動機付けがある。この地域の村落部への移住を希望する需要はほとんど恒常的なものとなっている上に、政府からの強い圧力を受けた地方自治体のプランニング部局は住宅開発

用地の確保に躍起になっている。AONBのヘレフォード県側において中核的セトルメントに指定されているコルウォールには自ずとその開発の力が集中していくことになるわけである。

3. 「近隣地域開発計画」の作成：操作と抵抗の現場

従来、イングランドの村落を開発の脅威から守ってきたのはセトルメント・バウンダリーであった。1968年のプランニング法改正以後、イングランドとウェールズの市町村は、管轄区域内の開発計画を審査する際の具体的なガイドラインとして「地域計画 (local plan)」の作成を義務付けられることになるが [Gallent et al. 2015: 23]、開発の可能性のある中核的セトルメントに対しては、集落ごとにその外縁が明示された地図が作成され、計画に添付されることになる。イングランドでは、ちょうど都市部の外縁に設置されたグリーンベルトが市街地域の拡張を物理的に制限してきたように、カントリーサイドの村落に設定されたセトルメント・バウンダリーもまた、集落の物理的形状を維持することに大きく貢献してきた¹³⁾。一旦セトルメント・バウンダリーが設定されると、その外側における開発行為は、余程の例外的な事情がない限り、認可されないこととなる¹⁴⁾。

ところが、このバウンダリーが一瞬にして無効化されてしまう事態が発生する。2010年に自民党と連立する形で政権を取った保守党は、新自由主義の理念に則って矢継ぎ早に新しい政策を打ち出していったわけだが、その一つがプランニング制度の解体であった。彼らにとって現行のプランニング制度は、自由な経済活動を阻害する障害でしかなく、規制緩和の一環として戦後半世紀以上に渡って国土を管理してきた制度を、「持続的発展」「市民参加」といった表面的には聞こえの良く否定し難い題目を掲げながら、一気に骨抜きにしていたのであった。プランニング制度の解体は、2011年の「地域主義法 (Localism Act 2011)」、ついで2012年の「プランニング政策における国家的枠組み (National Planning Policy Framework: NPPF)」の導入によって実施されている。この

制度変更の中で、従来市町村において作成されてきた「地域計画」の内容も簡素化する形で作り直すことが求められ、その簡素化の中で、セトルメント・バウンダリーも消し去られてしまったのである。新しい制度下において、このセトルメント・バウンダリーを復活させる唯一の手段は、当該コミュニティが自ら開発計画を策定することであった。こうした国家的レベルでの制度変更の影響を受ける形で、地方の小さな村落であるコルウォールの人々は開発計画の策定を行う作業に着手してゆく。そのそもそもの動機付けは、自らの場所を守りたいという素朴な心情にあった。

コルウォールNDPの作成を当初から中心になって担ってきたのは、パリッシュ・カウンスルの議員であるジョンだ。温厚で篤実な人柄の彼は村の誰からも愛されているし、彼がNDPの作成にどれほどの時間と労力を費やしてきたのか、NDPの内容に反対する人々であっても、ジョンの働きに対しては深い敬意を払っている。NDPを話題にして村の人々と話をしていると、誰の口からもそのことが表明される。彼の本職は道路交通行政のコンサルタントであり、道路の設計や運用について自治体に助言することを仕事としている。大学で土木工学を学び、卒業後は公務員として道路設計に従事していたが、1980年代のサッチャーによる行政の民間委託の流れの中で、イギリス最大の道路行政コンサルタント会社に転職し現在に至っている。政府がこの地域に戦略的的道路ネットワークを構築するプロジェクトを立ち上げた際、その担当者として近隣のウースター・オフィスに異動してきたが、カントリーサイドの村落で暮らしたいという希望に従って物件を探している中で、現在のお宅に出会い、以来30年に渡ってコルウォールで暮らしている。彼は、その背景において、現在のコルウォールの典型的な住民と言って良い。転居前にこの土地には縁もゆかりもなく、知人も誰一人いなかったということだが、教会や子供たちが通う学校を通して、すぐにコミュニティに溶け込めたということだ。移住者の多いこの村は、とにかくフレンドリーで、知的で高い教育歴を持つ人々が多いのが特徴であり、そ

うした人々が率先して自分たちの持つ知識や経験をコミュニティに還元しようとしているという。彼自身もそうした流れの中で、パリッシュ・カOUNシルに関わることになる。集落内にある鉄道の跨線橋の運用をめぐる村と県の間に対立が生じた際に、村は事態の收拾を道路行政のプロである彼に相談したのであった。彼は専門家の立場とネットワークを使って村側の主張の正当性を証明し、県の方針を変更させることに成功している。こうしたことはこの村では珍しくない。ちょうどその頃、プランニング制度の変更とそれに伴うパリッシュ・カOUNシルの役割の変化が話題に上り始めていた頃で、彼は依頼されてカOUNシルの議員となったのであった¹⁵⁾。

2011年11月2日、ジョンは同僚の議員2人とともに県都ヘレフォードへ赴いている。地方主義法の制定を前にして、全国のパリッシュ・カOUNシルを代表するNational Association of Local Councilsのヘレフォード支部（HALC）が開催した新法が与える影響についての説明会に参加することが目的であった。新法に対する関心は極めて高く、県下のほとんどのパリッシュから議員が参加し、当初予定の会場では出席者が入りきらない盛況であったという。当時ジョンが作成したメモを読むと、人々が新法に対して強い期待をしていたことが窺える。会場の質疑応答では、自分たちのパリッシュに関するプランニングについて積極的に関わり主導権を握ることができる状況が生まれることに対する期待が次々に出席者たちの口から発せられたという。既存のプランニング制度下では、開発申請に関する許認可は、ヘレフォード県に置かれたプランニング部局の専権事項であり、地元のパリッシュ・カOUNシルの見解は、あくまで参考情報としての価値しか与えられていなかった。納得のできないプランニング部局の判断に煮湯を飲まされた経験は決して例外的なものではなかったのである。ジョンたちもそうした会場の雰囲気が高揚した気分に含まれたようだ。

彼のその気持ちはよく理解できる。『『コルウォールの一方的独立宣言』って聞いたことある？ 僕たちが冗談でよく言っていることなんだけれど、僕たちは自分たちだけで学校を運営していくことができる。それは道路にしたって、プ

ランニングにしたって同じだ。僕たちには十分な知識がある。独立したって十分にやっていける。外からごちゃごちゃと口を出されることにはみんないい加減うんざりしているんだ」これはある日の会話でジョンが口にしたことだが、同様の見解は、ジョンに同席して当日の会議に出席したジムの口からも聞かされた。「プランニングに関しては、パリッシュ・カウンシルはあくまで助言者の役割しか与えられていないんだ。僕たちには開発をコントロールする力はないんだよ。だから、ハイエンドの高価な住宅しか建てられない現状を変えることができないでいるんだ。」こう口にするジムは、コルウォールの住民としては少数派のワーキングクラスの間人である。彼はワーキングクラスの声をカウンシルに反映させるために議員になった人間だ。長年グロスターの食品工場で働いていたが、職場で大きな事故に巻き込まれ障害者となって以来、議員として献身的に活動している。この地域で活発に活動しているアムネスティの地区代表も務めていた。コルウォールに居住していることも含めて、ワーキングクラスの間人としては異色の存在と言える。彼がこの村に移り住んできた経緯は、ルーラル・アイドルに導かれてやってきた多くのミドルクラスの住民たちとは少々異なる。カウンシル・ハウスとして知られている公営住宅に申し込んだところ、かつてコルウォールにも存在したそれにたまたま割り当てられて、この村に転居することになったそうだ。コルウォール程度の規模になると、村落の中にもイギリス社会に特有の階級的棲み分けが生まれる。ジムのようなワーキングクラスに属する人々の多くは、かつてカウンシル・ハウスが建設されていた区域に居住している。しかし、Right-to-Buyとして知られるサッチャーが開始した公営住宅売却政策の結果、現在ジムのような立場の間人がコルウォールに住宅を構えることは限りなく困難になっている。現在のコルウォールに公営住宅は存在しない。ジム自身 Right-to-Buy の恩恵を被ってかつての公営住宅を購入した経緯もあり、彼はコルウォールにいわゆる affordable house と呼ばれる低価格住宅の建設を誘導することに強い意欲を示している¹⁶⁾。彼は、自分たち家族がこの村で暮らすことができた幸運を同じような境遇を持った人々にも分か

ち合いたいと考えている。それぞれの立場や目的するところは必ずしも同じではないが、NDPに関わった人々に共通する思いは、自分たちの場所を自分たちの思うようにコントロールしたいということであった。そうした彼らにとって、NDPは長らく待ち侘びた福音のように受け止められたのであった。

そうした中で、先の説明会では、来るべき地域主義法の概要が説明された。説明会の内容をパリッシュ・カウンシルに報告する文書の中で、ジョンは、新法によって中央政府から地域住民への大幅な権限委譲が行われる旨を強調する形で伝えている。そこからは、パリッシュ・カウンシルに代表される地域住民が自分たちの地域についての開発計画を自分たちの手で作成することが可能になること、自分たちの場所を自分たちの手でコントロールする状況が生まれることへの前向きな高揚感が伝わってくる。説明会では、新法によって、プランニング制度が民主的で効率的なものへと変革されるという説明がなされたようである。すなわち、地域の現状と未来が、プランニング当局の意志ではなく、住民の意志によって決定される制度が導入されるという形で説明がなされていたということである。その地域住民による開発計画こそが、「近隣地域開発計画（NDP）」であった。計画の作成自体は任意であり、当該地域の住人たちの判断によって決定されるが、一旦地域によってNDPが作成されると、プランニング当局はその内容に従う法的義務を負うことになる。それは、従来の構図を逆転させた制度であり、長年ジョンのようなコルウォールの住民たちが待ち望んできたものであった。さらに、説明会では、今回のプランニング制度改革の中でNDPが導入される代わりに、従来県レベルで作成してきた「地域プラン」の内容が大幅に簡素化され、中核的セトルメントに設定されていたセトルメント・バウンダリーも無効化されることが説明された。つまり、NDPを作成しない場合、集落の開発を規制してきた防波堤が消失してしまうことが明らかになったわけである。報告書の中でジョンは、コルウォールもNDPを作成すべきであると明確に自身の判断を記載している。この時点では想像もしなかったとのことだが、以後10年近くに渡ってジョンとジムは、コルウォールNDPの作成に

関わることになる。

コルウォールには、すでにコミュニティ・プランニングについての経験があった。2001年には Village Design Statement, 2004年には Parish Plan が作成されている。前者は、村落内のヴォランティア団体である Village Society がパリッシュ・カウンシルと共同作成したパリッシュの建築の特徴をまとめた文書であり、後者はパリッシュ・カウンシル主導で行われた村民の意識調査の結果をまとめた文書である。いずれも、法的拘束力はないものの、域内での開発案件を審査する場合にプランニング当局が参照すべき補助的プランニング文書として採択されていた。さらに、ちょうどこの頃、AONBと共同でパリッシュの景観の特徴をまとめた文書の制作が住民有志によって進められていた。これは数ヶ月後に Landscape Character Statement として発表されることになる¹⁷⁾。ジョンとジムはこれらの作成に直接関わってはいなかったものの、その内容は当然承知しており、これらの文書とその作成経験を基盤にして、AONBと協力していけば、実効性のある計画を作成することは可能だと考えていた。そして、それらを根拠として、既存のセトルメント・バウンダリーの有効性を継続させていくことも可能であると考えていた。さらに、ジョン自身は、集落内の建築のデザイン・コントロールに強い関心を抱いていたとのことである。美しい環境に立地していながらも、集落としてのコルウォール自体はヴィクトリア朝期に鉄道の建設とともに発生した新しいものであり、その後無計画に拡張されてきた経緯から、統一性の取れたイングリッシュ・ヴィレッジらしい美しさを持っているとは言い難い。その是正が彼の中心的な関心であった。

こうして、ジョンたちの進言にしたがって、パリッシュ・カウンシルはNDPの作成に着手することになる。ジョンは自ずとその責任者となった。計画を統括するヘレフォード県のプランニング当局との折衝も彼が中心となって行われる。彼自身分野は異なるが行政におけるプランナーとしての経験があり、日常的に行政との折衝をこなしている身にとっては、それは特にストレスなくこなすことのできる仕事であったようだ。プランナーと同じ「言語」を話すことが

でき、彼らと対等に議論することのできる資格と能力はこのプロジェクトにおいて遺憾無く発揮されている¹⁸⁾。しかしながら、そうしたプランニング当局との折衝を重ねていく中で、ジョンたちは、NDPの持つ限界性を学習してゆく。すなわち、住民は自由に開発計画を作成することができるわけではなく、あくまでそれは、国家そして県の設定するガイドラインに則ったものでなければならないということであった。NDPが法的有効性を確保するためには、県の審査を通した上で、住民投票で過半数の賛成をうることが必要とされていた。そして、すでに説明したように、国のプランニング制度は、開発を優先的な前提として再構築されていたのであった。プランニング当局は繰り返して、NDPは開発を抑制するものであってはならない点を強調している。

さらに、プランニング当局がNDPにおいてもっとも重視しているのが、住宅開発地の確保であることも明らかになってきた。県は中央政府から新規住宅建設数のノルマを課されており、その達成を至上命題としていたのだが、この作業は遅々として進展していなかった¹⁹⁾。新制度のもとで導入されたNDPの作成においては、2011-31年の20年間に県が指定した新規住宅建設目標数を満たす開発可能地を具体的に指定することが必要とされているのだが、これはすなわち、住民たち自身にそれぞれの地域において住宅建設可能な土地を探しださせることを意味していた。住民たちが自分たち自身で指定した開発地であるため、後の開発行為が反対運動等において停滞することもなくなる。

実際、パリッシュ・カウンシルは、2013年3月に住民向けに第1回目のNDPに関する説明会を開催しているが、この中でジョンは、セトルメント・バウンダリーをめぐる状況とともに、コルウォールが県から課される住宅建設ノルマに従わなければならない点を住民たちに納得させなければならなかった。ただし、県からのノルマについては、NDP作成のプロセスにおいて、それが正当なものであるかどうかについて合理的に検証した上で、最終的な数値を交渉し、開発が行われる場合にもその区画をパリッシュの側で指定することができる点を付け加えている。参加者たちの反応としては、NDPを作成することによっ

て、これまでプランニング当局に無視されることの多かった地元の意向を反映させる機会を得たことに対する評価が表明された。その後、パリッシュ・カウンシルは何度も説明会を開催することになるが、その中で、コルウォールが住宅建設を受け入れなければならないことが説明され、その具体的な数値が提示されるようになる。このプロセスを通じて、コルウォールの住民たちは、住宅開発を避けることのできない既定の事実として認識していくことになる。皮肉なことに、パリッシュ・カウンシルは県の代理人としての役割を担わされていたことになる。

そうした中で県のプランニング当局との会合が頻繁に開かれるようになっていくが、そこで県がコルウォールを「もっとも持続性のあるセトルメント (most sustainable settlement)」に指定し、県東部の非都市部における新規住宅開発の多くを集中させようとしていることが判明してくる。県は、この地域での住宅需要の伸びを14%と推計しており、2031年まで120戸程度の新規住宅開発がコルウォールにおいて必要であるという数値を提示してきた。セトルメントバウンダリー内の既存の住宅戸数は848戸であるから、これはかなり強いインパクトのある数字であったが²⁰⁾、他の集落と比較して交通の便や既存の社会インフラを考慮した場合、彼らの議論に抗することは難しく、ジョンたちはAONBと共同で景観評価の調査を実施することで、これに対抗しようとする。コルウォールがAONB内に位置していることの重要性が強ク認識されるようになってくる。

その後の折衝でも、県の担当者は開発予定地の策定を具体化させることを促してくる。折衝の記録から読み取れるのは、県がNDPを開発ノルマの円滑かつ迅速な実現のために利用しようとしている姿勢であった。ジョンたち自身も、政府がプランニング制度を簡素化する形で改革した目的の一つに全土における住宅開発の実現と加速化があることを、NDP作成を通じてプランニング制度の詳細を学習していく中で実感させられ、その大きな動きに抗することが無駄であることもまた学ばされていく。自分たちが大きな労力を払って作成している

NDP 自体、その目的を達成するための手段の一つに組み込まれていることを明確に理解するようになったのであった。

自分たちが置かれている状況が明確化する中で、ジョンたちは方針の転換を図っていく。すなわち、今後の集落における大規模な住宅開発を避けることのできない現象として受容し、それが集落に与える影響を最小限に食い止める手段として NDP を活用するというものであった。ある種の防災対策、来るべき災害に対する自衛手段としての制度の利用といっても良い。政府の意向を受けた県が執着しているのは、住宅建設ノルマの達成だけであり、極端な話、数さえ合っていれば、それがどのような形で行われるのかについて、彼らはほとんど何の関心も持っていない、というのがコルウォール側の認識であった。しかし、それこそが住民の生活環境を場合によっては激変させてしまうような大きな問題だったのである。そのため、ジョンたちは、NDP の主たる対象を「災害」の発生源となる県のプランニング当局、ひいては開発の実施主体となる開発業者に据えて、「災害」の影響を最小限に緩和するための文書として NDP を作成していく方針を明確化したのであった。

パリッシュ・カウンシルは、その後、二つの方向で作業を進めていく。一つは、住民への説明会を繰り返し開催する中で、プランニング制度の改正と開発という文脈の中でコルウォールが置かれている位置付けについて、現状をしっかりと住民たちに理解させることであった。開発そのものに対して強いアレルギーを持つ人々に対して、それが避けることのできない現象であることを、具体的な数値を示しながら、辛抱強く説明していったのである。並行して、国家のプランニング制度の根幹である NPPF が、住宅建設の実行とともに、景観、とりわけ国立公園や AONB の景観保全を掲げていることを足掛かりにして、客観的な景観評価を実施し、それに基づいて集落内外の景観の価値をランク付けしていった。すなわち、そうすることで開発を行い得る場所を合理的に限定していったのである。さらに、AONB のガイドラインに基づいて、コルウォールに建設される住宅のデザイン・ガイドを作成していく。そこでは、この集落に

において望ましい住宅の規模、デザイン、色彩、素材などが細かく例示されていく。こうした対策を講じることで、「災害」の影響を緩和しコントロールすることを目指したのであった²¹⁾。

IV. 「住民参加」のレトリックと実態

プランニング権限を住民の手に委譲することを謳い文句として、鳴り物入りで導入された制度がNDPであり、コルウォールの人々は、制度改革に伴って放っておくと失われてしまうセトルメント・バウンダリーを維持しなければならないという危機感とともに、自分たちの場所を自らの手でコントロールすることが可能になるという待ちに待った状況を作り出すことができるかもしれないという期待感を持って、この制度に巻き込まれていった。典型的なトップダウン型の構造で形成されていた従来のイングランドにおけるプランニング制度においては、直接自分たちの場所をコントロールする権限も余地も与えられておらず歯痒い思いをしてきた住民たちにとって、この制度は福音のように捉えられたのであった。しかしながら、実際に計画文書を作成していく中で、彼らはNDPが必ずしも当初自分たちが想定していたようなものではないことを学んでいくことになった。

そのような状況を作り出した最大の理由は、住民に委譲された権限が、あくまで国家が定めた枠内でしか効力を持たないものでしかなかった点にある。その点では、トップダウンの構造は全く変わっていなかったわけである。しかも、国土の保全を原則とする既存の制度を解体する形で、保守党主導の政権が極端に簡素化して作り直したプランニング制度においては、国土の開発がその主たる目的に取り替えられている。新自由主義を信奉する人々にとって、市場の自由な活動を制約するような制度は取り除くべき忌まわしい障害でしかなかったわけだが、折からの住宅問題解決を求める世論が、それを実現する絶好の口実を与えてくれたわけである。そのようにして地域主義と住民参加の増大を謳い

上げる形で改変された新しい制度では、住宅と雇用を創出する開発を最優先の事案として取り扱うべきことが明記されるようになっていた。そうした条件下においては、心ならずも住宅開発を織り込んだ計画を作成するより他に方法はない。そうしなければ、計画案は、独立審査で却下され、法的地位を与えられることは決してないからである。他方で、NDPを作成しなければ、セトルメント・バウンダリーは取り消されることになり、住宅開発がパリッシュ内のどこで行われるかは県のプランニング当局の意向次第という状況が生まれてしまう。コルウォールの人々が選ぶことのできる選択肢は一つしかなかったのである。

さらに受け入れざるを得ない住宅開発の規模もまた、住民たちの裁量の外部に置かれていた。それは、実質的に県のプランニング当局が統計に基づいて複雑な計算式によって算出した数値に従った形で計画するより他に選択肢が残されていないからである。プランニング当局によって割り振られた新規住宅建設数を正当な理由なく満たさない計画案も、独立審査を通されることはない。すなわち、住民によるプランニング・コントロールを謳ったNDPという制度は、実質的には、住宅建設数の増加という政府の意向を受けた各地のプランニング当局が管轄内に位置する開発可能集落に割り振った建設ノルマをスムーズに実現させていく仕組みとして使われていたのであった。その仕組みの中に取り込まれたパリッシュ・カウンシルの人々は、自らが代表するコミュニティの住人たちに、住宅開発の不可避性を納得させる役割を担わされていく。こうした宅地開発用地の確保とその周辺住民に対する説明は、かつてはプランニング当局が担う役割であったのだが、それがNDP制度の導入とともに、なし崩し的にコミュニティの代表者に肩代わりさせられるような状況が構築されていたのであった。

ロンドン周辺の村落の調査を行っていたエイブラムは、行政側が政策や開発計画に地域住民を積極的に参加させる手法を、一種の内的植民地化として批判している [Abram 2016: 108]。すなわち、放っておけば計画に対する反対運動を組織しかねない人々を自らの領域に取り込み、役割を与え、説明を繰り返す

中で、「秩序正しい市民」に馴化してゆく作業として、住民参加という手法が用いられているという指摘である。それは住民の意思や希望を政策に取り込むための仕組みではなく、住民のマインドと態度を変容させることこそを目的とした手法だというのである。専門的な知識とデータによって理論武装された専門家を前にして、対等に渡りあえるような住民は稀である。それは、かつてフォーコーが「ガバメンタリティ」という概念の下に捉えようとした、統治機構による主体の行動と考え方のコントロールの実践と同様のプロセスと言える。ガバメンタリティとは、統治機構が統治下にある主体を、自らが構築した制度や論理の合理性に適合するように教育し誘導していくプロセスとそのプロセスによって生み出されたメンタリティを指すものとして理解されている [Murdoch and Abram 2002: 136, Walters 2012: 10-13, Foucault 1991: 51-66]。

ただし、コルウォールの人々は、自らの置かれている状況を明確に意識していた。彼らは決して無意識のうちにそのマインドを変容させられていたわけではない。しかし、それでもなお彼らはプランニング制度が求める要求に従って行動することを余儀なくされていた。それ以外の選択肢がないことを理解したためである。プランニング当局の側に立って、その論理を住民たちに説明し受け入れさせる役割を担わざるを得なかったのであった。そこには忸怩たる思いがあったことは間違いない。

彼らはまた、具体的な宅地開発予定地をプランニング当局に代わって、見つけ出す役割をも担わされていた。しかし、そこで彼らが行ったことは、相手の逆手を取る形で防御の一手を打つことであった。国のプランニング政策の根幹であるNPPFがコルウォールが位置するAONBの景観を、国立公園のそれと並んで最高レベルの保全と向上の配慮がなされるべきものとして規定している条文を根拠として、専門のランドスケープ・アーキテクトに、政府の推奨する手法に則った形でコルウォールのセトルメント・バウンダリ周辺の客観的景観評価の調査を依頼したのである。今後もコルウォールに開発を集中させたいプランニング当局はこれに先立って、集落周辺で今後開発可能な土地をピックアップ

プしていたのだが、そうした土地の景観的価値が高いことを調査を通じて、プランニング制度の中で意味を持つ形で客観的に証明し、今後そうした土地が宅地開発用地として利用されるべきではないことを予め文書化して通達しておくことで、将来の更なる開発の芽を詰んだ鮮やかな一手であった。そこには、ガバメンタリティに抗する形で自分たちの場所を守ろうとする人々の強い意思が表明されていたように思われる²²⁾。

謝辞：本研究は2018年度関西大学学術研究員研究費によって行われた。長期調査を可能にしてくれた大学の助成、ならびに調査に協力してくださったパリッシュ・カウンシルはじめコルウォールの皆さんに感謝いたします。

注

- 1) 厳密に言えば、イギリス全土ではなくイングランドとウェールズに適用されたものであるが、煩雑さを避けるため、本節ではイギリスという形で記載してゆく。
- 2) 1926年の創設時の名称はThe Council for the Preservation of Rural Englandで、近年ではThe Countryside Charityという名称も用いている。
- 3) この場合の「地域」とは、日本で道州制の導入が議論された際に取り上げられた東北や近畿といった「地方」に相当する単位である。イングランドでは、1991年に誕生したEUの諸制度に対応させるため、1990年代の保守党政権時に全土がNorth East, North West, Yorkshire and the Humber, East Midlands, West Midlands, East, London, South East, South Westの9つの地域に分類されていたのだが、その単位を広域行政区として再編しようとしたのが労働党政権の政策であった。この新たに創設された9つの「地域」は、必ずしもイングランドで歴史的に人々が保持していた地域区分と重なるわけではないが、労働党政権は、ちょうどスコットランドやウェールズに権限を委譲したのと同様に、イングランドにも将来的には9つの地域ごとに議会を組織し、そこに権限を委譲する青写真を描いていたのであった。しかしながら、地域議会設置の試みは、ロンドンを除いて、住民の支持を得られず潰えている。人々は、自分たちの生活感覚に根差さず帰属意識を持つこともできないような行政単位の創設を、無駄なコストと官僚主義の増大として否定的に捉えたのであった。
- 4) ただし、こうしたプランニングの広域行政化の流れは、形式的にはすでに1980年代末以来、保守党政権下で準備されており、労働党の政策は、組織的実体を与える形でそうした動きを一気に強化するものであったと言える。保守党政権下では、地域内のプランニング

- 担当者を集めた常設会議が設置され、その答申を受けて国務大臣が地域ごとのプランニング政策のガイドライン (Regional Planning Guidance) を作成する体制が整備されていた。隣接する都道府県間での開発計画の間に一貫性を持たせることで、開発をスムーズに進めることがその目的であった。
- 5) 空間プランニングの運営主体としては、地域ごとに「地域開発局 (Regional Development Agency)」という政府外郭団体が新たに創設された。
 - 6) 政府は、地域主義法を制定した翌年2012年に「プランニング政策における国家的枠組み (National Planning Policy Framework: NPPF)」を導入して、既存のプランニング制度を大幅に解体した。従来のガイドラインが1,300ページに渡る大部なものであったのに対し、NPPFは65ページに短縮された。さらに、NPPFは、開発優先の原則を明確化している。とりわけ、開発の優先順位の高い事案として、住宅開発と雇用創出に繋がる開発を挙げている。
 - 7) コルウォールにおける平均的な不動産の売買価格はここ数年£400,000前後で推移している。プレグジットに伴う極端なポンド安のため日本円に換算すると5,500万円程度となるが、現地での実感はそれよりもずっと高い。こうしたコルウォールの不動産価格は近隣の街であるグレート・モーヴァンやレドベリーのそれよりも£50,000ほど高く推移している。
 - 8) コルウォールは、Malvern Hills Area of Outstanding Natural Beauty内に位置している。通常AONBと略されるイギリスの国定公園は、景観美の質の高さを基準に選定されており、その美しさを保全することを第一の目的としている。イングランドには現在33ヶ所のAONBが設置されている。モーヴァン・ヒルズは1959年にAONBに指定されており、AONBに指定されると、少なくとも建前としては、景観を守るためにより厳格な開発への規制が適用されることになる。[Cullingworth et al. 2015: 389-92]
 - 9) モーヴァンの街にはイギリスのミドルクラスの人々の生活圏の象徴であるスーパーマーケット・チェーンのウェイトローズが出店している。
 - 10) Hereford, Leominster, Ross-on-Wye, Ledbury, Bromyard, Kingtonの6つがマーケット・タウンにあたる。このうち、ヘレフォードの人口が約6万人、レムスターとロスとレドベリーが1万人前後。プロムヤードが4万5千、ウェールズとのボーダーに位置する西部のキングトンに至っては2千6百人しかいない。コルウォールの人口はキングトンとほとんど変わらない。ちなみに、イギリスにおけるセトルメントはアーバンとルーラルの二つに分類され、それに応じてさまざまな行政的な対応が分けられているが、その二つを分ける分水嶺は人口1万人である。この基準に則ると、ヘレフォード県のセトルメントは県都を除き、ほぼ全てが実質的にはルーラルなセトルメントということになる。
 - 11) 具体的には、その領域に占める面積の大きいヘレフォードとウースターの2県ならびに

地域住民への権限委譲？：英国近隣地域計画制度をめぐる考察（三枝）

モーヴァン・ヒルズ郡から2名ずつの議員、そして南端にあたるフォレスト・オブ・ディーン郡から1名の議員が委員に任命されている。ただし、委員会には、関連するNGOや民間団体さらには政府外郭団体から派遣された委員も含まれている。具体的には、農業利害を代表してNational Farmers Union、地主の利害を代表してCountry Land and Business Association、環境景観保全団体であるCampaign for Protection of Rural England、市民のアクセス権を代表してHerefordshire Local Access Forum、政府外郭団体としては、Natural England、Historic England、Forestry Commissionからそれぞれ1名の委員、さらに領域に位置する22のパリッシュを代表してヘレフォードとウースターそれぞれのAssociation of Local Councilから1名ずつ、そしてAONBの中心をなす丘陵を所有しているMalvern Hills Trustから1名の委員が派遣されている。この委員会の構成だけを見れば、開発と保全の双方の利害が代表されているように見える。しかし、この委員会で審議される議題を決定する「運営委員会（steering committee）」を構成する委員は、Malvern Hills Trustの1名を除けば、全て自治体から派遣された役人であり、必然的にその意向が強く反映されることになる。

- 12) 現在までのところ11冊のGuidance Documentsが作成されている。すべて、開発行為そのものはやむを得ないものという前提で、その景観へのインパクトをできる限り緩和することを目的に作成されている。[<https://www.malvernhillsaonb.org.uk/managing-the-aonb/guidance-documents/>]
- 13) イギリスではその規模の大小を問わず、セトルメントの形が不定形に変容していくことが強く嫌われるように思われる。また、このように境界を物理的に可視化し明示することに対する強い執着は、イングランドに特徴的な文化的行為であるように思われる。それは、生垣や石垣で囲い込まれたフィールドの総体としてのカントリーサイドの景観からも、都市部の住宅街の構成からも同様に見て取れることではないだろうか。ただし、村落の形状について言えば、このようにバウンダリーによって一つにまとまったいわゆる「核集落（nuclear village）」という形態は、歴史的に見れば、イングランドでも南部に特徴的なもので、コルウォールの位置するウェールズとのボーダー地域では一般的なものではなかった。現在のコルウォール自体は19世紀に鉄道の駅の開通とともに形成された新しい集落であるが、この地域の伝統的な居住形態は、点在する農場ごとに人々の住居が固まり、そのネットワークとしてコミュニティが形成されるというものであった。ところが「核集落」をモデルとしたプランニング制度の運用によって、戦後この地域の村落の多くも「核集落」化されていった。
- 14) ただし、そのほとんど活動がプランニング制度の適用の枠外に置かれた農業と林業に関してはこの限りではない。

- 15) パリッシュ・カウンシルの議員は5年ごとの選挙によって選ばれることになってはいるが、実際に選挙が行われることは極めて稀である。定員を超える立候補者が出る 경우가まずない上、人々が税金の無駄遣いとして選挙を避けようとするためである。一般的には、co-opt (ion) と呼ばれる手続きによって希望者が選任される。パリッシュ・カウンシルの議員は、無報酬で完全なヴォランティア活動であり、カウンシルにおいて給与が支給されているのは clerk と呼ばれる事務担当者だけである。コルウォールの場合、10~15人の議員が、財政・プランニング・アメニティの3つの委員会に分かれて、それぞれ月1回のミーティングを開いた上、月末に総会を開催している。いずれの場合も、平日仕事が終わってから集合し、2~3時間に渡って熱心な議論が続けられている。それ以外にも、プランニング案件における実地見聞や聞き取り、学校や県などとの折衝など職務は多岐に渡り、時間・労力ともに負担が大きいことで知られている。
- 16) 政府の定義による affordable housing とは、その地域の不動産あるいは賃貸市場における平均的価格よりも20%以上安く価格や家賃が設定されている物件のことを指す [MHCLG 2019: 64]。したがって、コルウォールのような土地では、それは低所得者にとって必ずしも「手の届く」範囲にある住宅ではないことになる。
- 17) こうしたスキームは、もともとカントリーサイドの自然環境保全を担う Natural England など政府の外郭団体によって、市民の生活環境への意識を高めることを目的として発案されたものであったが、コルウォールの住民たちは積極的にそうしたスキームに参加することで、自らの場所への関心を高めていた。
- 18) エイブラムが指摘しているように、プランニング関係の会合に参加するためには、制度に関連する用語や法規に関する専門的知識を持つことが必要とされている [Abram 2016: 122-23]。そうした適切な背景的知識がなければ、その場の発言が有効性を持つことはないばかりでなく、場合によっては厄介な問題児として NIMBY 扱われてしまうことになる。
- 19) ヘレフォード県では、2009年より中核的セトルメントごとに開発可能な土地を洗い出す作業を行っている。2012年に発表されたコルウォールのケースでは、現時点では開発の可能性は低いとしながらも、県は、従来のセトルメント・バウンダリーの外側にあたる集落の西側に、村の規模を倍にするほどの土地を潜在的開発候補地として挙げている [HC 2012]。こうした文書は当然ながら住民には開発の潜在的脅威として受け取られ、NDPの作成をつうじてセトルメント・バウンダリーを継続させることの重要性を認識させることにつながった。従来のセトルメント・バウンダリーを規定していた古い地域計画自体は2013年に失効するが、新たな地域計画を県が策定するまでは準用されるということになっていた。県が作成した新たな計画は2015年に県議会で承認されている。これをもって従来のセトルメント・バウンダリーは消失した。

- 20) この数値は、後に176戸に増加する。母数となる既存住宅数がセトルメント・バウンダリ内だけではなく、パリッシュの全域に上ることとなったためである。
- 21) 紙数の関係上、本稿では、これ以上の展開を記述することはできないが、その後コルウォールNDPは、所定の手続きに従った独立審査をパスし、ヘレフォード・カウンシルの承認も得て、2021年1月現在で、住民投票を待つ段階にある。
- 22) 場合によっては、こうした地域住民の抵抗をNIMBY的の行為として否定する向きもある。ミドルクラスの人々が対象となっている場合、その傾向はとりわけ強い。しかしながら、そうした批判はフェアではないように思われる。コルウォールのような村落において開発された新規住宅を購入するのは、まず間違いなくパリッシュ外部の人間であり、問題とされている住宅需要は地域の内発的な問題ではないからである。おそらくコルウォールのような場所では、どれだけ住宅を建設しようとも、その需要は際限なく生じるだろう。それに応えることは、そもそも人々がこの土地に求めている美しい景観を際限なく破壊し続けることにつながる。それを守ろうとする住民の行動は決して身勝手に利己主義的な振る舞いとして否定されるものではないように思われる。

参考文献

- Abram, Simone (2016 [2011]) *Culture and Planning*, Routledge [Ashgate].
- Abram, Simone and Giza Weszkalnys (2013) *Elusive promises: planning in the contemporary world: an introduction*, in do eds. *Elusive Promises: planning in the contemporary world*, Berghahn: 1-33.
- Bunce, Michael (1994) *The Countryside Ideal*, Routledge.
- The Conservative Party (2010) *Invitation to Join the Government of Britain: The Conservative manifest 2010*, the Conservative Party.
- Clarke, Nick and Allan Cochrane (2013) *Geographies and Politics of Localism: the localism of the United Kingdom's coalition government*, *Political Geography* 34: 10-23.
- Cullingworth, Barry et al. (2015) *Town and Country Planning in the UK: 15th edition*, Routledge.
- Department for Communities and Local Government (2010) *Decentralisation and the Localism Bill: an essential guide*, DCLG.
- Derounian, James (2016) *It's Neighbourhood Planning, Jim ... but not as we know it*, *Town and Country Planning* 85(3): 142-44.
- Foucault, Michel (1991) *Governmentality*, in G. Burchell et al. eds. *The Foucault Effect*, Harvester Wheatsheaf: 51-66.

- Gallant, Nick, et al. (2015) Introduction to Rural Planning: economies, communities and landscapes: 2nd edition, Routledge.
- Gallant, Nick and Steve Robinson
(2011) Local Perspectives on Rural Housing Affordability and Implications for the Localism Agenda in England, *Journal of Rural Studies* 27: 297-307.
(2012) Community Perspectives on Localness and 'Priority' Housing Policies in Rural England, *Housing Studies* 27 (3): 360-80.
(2013) Neighbourhood Planning: communities, networks and governance, Policy Press
- Grimwood, Gabrielle Garton (2018) Neighbourhood Planning: briefing paper no.5838, House of Commons Library.
- Herefordshire Council
(2010) Herefordshire Unitary Development Plan, HC.
(2012) Strategic Housing Land Availability Assessment, HC.
(2015) Herefordshire Local Plan: core strategy, HC.
- HM Treasury (2015) Fixing the Foundations: creating a more prosperous nation, HM Treasury.
- Hall, Peter (1988) Cities of Tomorrow, Willy-Blackwell.
- Macnaghten, Phil and John Urry (1998) Contested Natures, Sage.
- Marsh, Jan (1982) Back to the Land: the pastral impulse in Victorian England from 1880 to 1914, Quartet Books.
- Matless, David (1998) Landscape and Englishness, Reaktion Books.
- Ministry of Housing, Communities and Local Government.
(2019) National Planning Policy Framework, MHCLG.
(2020) Notes on Neighbourhood Planning, MHCLG.
- Murdoch, Jonathan and Simone Abram (2002) Rationalities of Planning: development versus environment in planning for housing, Ashgate.
- Murdoch, Jonathan and Philip Lowe (2003) The Preservation Paradox: modernism, environmentalism and the politics of spatial division, *Transactions of the Institute of British Geographers* 28: 318-32.
- Office for National Statistics
(2018) Population Estimates for Parishes of England and Wales, mid-2002 to mid-2017, ONS.
(2020) Rural Population and Migration Statistics, ONS.

地域住民への権限委譲？：英国近隣地域計画制度をめぐる考察（三枝）

- Parker, Gavin and Kat Salter (2017) Taking Stock of Neighbourhood Planning in England 2011–2016, *Planning Practice and Research* 32(4): 478–90.
- Parker, Gavin et al. (2020) Impact of Neighbourhood Planning in England: final report to the MHCLG, U. of Reading.
- Sheail, John (1981) *Rural Conservation in Interwar Britain*, Blarendon.
- Tomaney, John and Claire Colomb (2018) Devolution and Planning, in J. Ferm and J. Tomaney eds. *Planning Practice: critical perspectives from the UK*, Routledge: 20–35.
- Walters, William (2012) *Governmentarility: critical encounters*, Routledge.
- Woods, Michael (2005) *Rural Geography*, Sage.