

EUにおける都市政策の方向と イタリア・ドイツにおける都市政策の展開

2002年12月

国土交通政策研究所

国土交通政策研究 第16号

EUにおける都市政策の方向と イタリア・ドイツにおける都市政策の展開

2002年12月

国土交通省 国土交通政策研究所

前主任研究官 岡本 裕豪

主任研究官 頼 あゆみ

研究官 柴田 翼

はじめに

都市を取り巻く経済社会状況の変化を踏まえ、21世紀にふさわしい都市、社会へと再編することが政策上の喫緊の課題となっている。とりわけ地方都市については、地方経済の低迷、地方産業の停滞・空洞化、地方財政の逼迫、中心市街地の機能低下等の様々な課題を抱えている。一方で、独自の地域経営の視点を持ち、地域住民と協働しながら活性化のための取組みを自立的に進める地方都市も現れつつあるが、問題の複雑さ等もあり、全国的な動きとなるにはまだ時間がかかると考えられる。

一方、諸外国においては、比較的早い時期から地方都市の再生に関する議論が盛んとなり、それぞれの国情に応じて様々な政策的対応が図られてきている。そこで、平成13年度においては、「成熟社会における新たな都市のあり方に関する研究」の一環として、イタリア及びドイツの二国について、都市が抱える課題とこれに対応した都市再生施策についての調査を行い、我が国の都市政策立案への示唆を得ることとした。また、これらに影響を与えるものとして、EUとして取り組まれている都市政策の方向についての調査も行った。

都市再生基本方針（2002年7月19日閣議決定）においても、「都市が我が国の活力の源泉であることにかんがみ、全国それぞれの都市について、その地域の実情に応じた確かな都市再生を進めることが必要である。」との認識が示されている。なかでも、地方都市については、「地方都市をはじめとする各都市については、人と自然との共生、豊かで快適な生活を実現するためのまちづくり、市街地の中心部の再生、鉄道による市街地分断の緩和・解消など、共通する横断的な、かつ、構造的な課題を抱えており、これらの課題に重点をおいて都市の再生に取り組む。」とされている。

本研究が、こうした政府全体の、そして各地方都市の都市再生・新生に向けた取組みへの一助となれば幸いである。

本研究では、イタリア調査については千葉大学助教授の宮脇勝先生、ドイツ調査については金沢美術工芸大学助教授の坂本英之先生に、それぞれ現地調査の実施及び報告書の取りまとめをお願いするとともに、研究全体に対する貴重かつ有益な御指導をいただいている。また、EUについては、堀アーキテクツ一級建築士事務所の岡部明子氏にお話うかがう機会を得た。ここに心より感謝申し上げる次第である。

なお、イタリア及びドイツにおける都市政策の調査について、財団法人民間都市開発推進機構に委託し、調査研究の支援をいただいた。

2002年12月

国土交通省 国土交通政策研究所

前主任研究官 岡本 裕豪

主任研究官 頼 あゆみ

研究官 柴田 翼

本研究の概要

1. 研究の目的

都市を取り巻く経済社会状況の変化を踏まえ、21世紀にふさわしい都市、社会へと再編することが政策上の喫緊の課題となっている。とりわけ地方都市については、地方経済の低迷、地方産業の停滞・空洞化、地方財政の逼迫、中心市街地の機能低下等の様々な課題を抱えている。一方で、独自の地域経営の視点を持ち、地域住民と協働しながら活性化のための取組みを自立的に進める地方都市も現れつつあるが、問題の複雑さ等もあり、全国的な動きとなるにはまだ時間がかかると考えられる。

一方、諸外国においては、比較的早い時期から地方都市の再生に関する議論が盛んとなり、それぞれの国情に応じて様々な政策的対応が図られてきている。

そこで、平成13年度においては、「成熟社会における新たな都市のあり方に関する研究」の一環として、イタリア及びドイツの二国について、都市が抱える課題とこれに対応した都市再生施策についての調査を行い、我が国の都市政策立案への示唆を得ることとした。また、これらに影響を与えるものとして、EUとして取り組まれている都市政策の方向についても調査することとした。

2. 研究の内容

目的を踏まえ、成熟社会における地方都市活性化について先進的な取組みを進めつつあるイタリア、ドイツの都市政策の動向と展開、その背景にあるEUとしての都市政策について調査研究を行った。

第1章では、まずEUとしての都市問題に対する認識、都市政策の方向等について概観し、成熟社会における地方都市活性化のあり方について述べている。

第2章及び第3章では、イタリア及びドイツを対象に行った現地調査等に基づき、各国の抱える都市問題、都市に関する法制度の概要と経緯、最近の動向、先進的な取組み事例等、具体的な都市政策の展開状況について述べている。

イタリア及びドイツを調査対象とする理由は、都市の衰退や郊外への拡散等、我が国の地方都市の概況と類似した経験を持つと考えられること、調査事例が少ないこと、都市計画制度等が比較的安定していると考えられること等である。現地調査対象都市は、イタリアについては、北イタリアのボローニャ及びジェノバ、ドイツについては、新連邦州（旧東ドイツ地域）のドレスデン、ケムニッツ及びライプチヒである。

最後に、第4章では、EU、イタリア及びドイツの都市政策の調査研究から得られた知見を踏まえつつ、我が国の抱える都市問題と照らし合わせることにより、我が国における都市政策の今後の方向について、考察を試みている。

第1章 EUにおける都市政策の方向

欧州委員会では、90年代頃から、EUレベルでの都市政策の必要性が認識されるようになってきた。EUが重視する都市政策の視点を整理すると、以下のようになると考えられる。

(1) 地域性の視点

地域の固有性をより反映し地域住民と連携した事業展開の推進
地域社会の持続可能な発展戦略の確立

(2) 多様性の視点

都市に存在する様々なプレイヤーの相互関係の重視
都市政策の射程の広がり
地域の多様な連携のあり方

(3) 経済性の視点

都市の内発的發展に向けた投資対象の重点化

新たな民間投資による事業を誘発させる効率的な公共投資のあり方

(4) 空間性の視点

地球環境に配慮した都市空間の形成

魅力ある都市空間の形成の重視

都市空間における土地利用の混在化の重視

第 2 章 イタリアにおける都市政策の展開

イタリアにおける 90 年代から現在までの取組みの特徴は、様々な都市プログラムが実行に移されてきた点にある。イタリア社会基盤交通省が取り組んできた主な都市施策として、「都市再生プログラム(PRU)」、「都市再生プログラムおよび持続可能な広域開発(PRUSST)」、「アーバン・イタリア」の 3 つのプログラムがある。いずれも、より広域的な視野と地域の実情をつなぎとめる工夫が見られ、公共と民間のパートナーシップ、各部局の提案するプログラムの統合という総合性の重視という特徴を備えている。これらを併用することにより、地域の活性化や開発行爲の意味をより広く浸透させることに成功している。具体的な実施事例の調査からは、「歴史を活かした再生」、「工業系地域の再生」、「ランドスケープの導入」といった、現在のイタリア都市政策における特性を見出すことができる。

第 3 章 ドイツにおける都市政策の展開

ドイツにおける都市政策の展開から得られる示唆として、以下のようなものが考えられる。

シュリンクングポリシー(創造的縮小政策)： 若者の西部ドイツへの流出等により著しい人口減少を経験している東部ドイツの各都市では、積極的な縮小政策(創造的縮小)をめざした都市開発を行っている。

制度と運用のバランス： 東部ドイツの都市では F プランはうまく機能しなかった。都市に固有の問題があり、全ての状況に即した理想的な都市計画手法はあり得ない。

都市再生の重点化： 経済環境が悪化する中で、連邦政府主催の「東部の都市改造」コンペには、優良な開発事業に重点化しようとする姿勢が現れている。

郊外開発(大型店舗)の規制： F プランと風景計画(L プラン)による規制、周辺自治体と協議する紳士協定等により、調査対象都市では、これまで郊外型大型店舗は見られない。

休閒地の再利用： 全国的に、都市再生の重要な施策として、軍用地、工業用地(鉄鋼産業、石炭産業、繊維産業等)、鉄道操車場の跡地といった休閒地の再利用を促進している。

第 4 章 まとめ

EU、イタリア、ドイツにおける取組みと我が国の状況を、地域性、多様性、経済性、空間性の 4 つの視点に分けて整理すると図表 4 - 1 (第 4 章 1 4-10 参照) のようになる。

これらを参考とした我が国における都市政策の方向としては、

人口減少社会に対応した都市政策パラダイムの転換

成熟社会に対応した内発型発展への転換

行政と住民との円滑な合意形成に基づいた都市整備

地方と国の的確な役割分担

包括的な施策展開の必要性

が考えられる。

3 . 研究の体制

本研究では、イタリア調査については千葉大学工学部都市環境システム学科助教授の宮脇勝先生、ドイツ調査については金沢美術工芸大学デザイン科都市建築研究室助教授の坂本英之先生に、それぞれ現地調査の実施及び報告書の取りまとめをお願いするとともに、研究全体に対する貴重かつ有益な御指導をいただいている。

また、なお、イタリア及びドイツにおける都市政策の調査（主に、これまでの都市政策の展開）については、財団法人民間都市開発推進機構に委託し、調査研究の支援をいただいた。

報告書の執筆分担については、以下の通り。

第1章 EUにおける都市政策の方向	国土交通政策研究所
第2章 イタリアにおける都市政策の展開	
1. イタリアの都市政策の展開	国土交通政策研究所
2. イタリアの都市政策の最新動向	千葉大学助教授 宮脇勝氏
3. 都市再生プログラムの実施事例	〃
4. まとめ	〃
第3章 ドイツにおける都市政策の展開	
1. ドイツにおける都市問題の展開と背景	国土交通政策研究所
2. ドイツ都市政策関連制度の概要と特徴	金沢美術工芸大学助教授 坂本英之氏
3. ドイツ新連邦州における都市再生政策の展開	〃
4. まとめ	〃
第4章 まとめ	国土交通政策研究所
資料編	
1. イタリア（文献の翻訳も含む）	千葉大学助教授 宮脇勝氏
2. ドイツ	金沢美術工芸大学助教授 坂本英之氏

目 次

第1章	EUにおける都市政策の方向	1 - 1
1.	EUレベルでの都市政策の必要性	1 - 1
(1)	『都市アジェンダに向けて』の提言	1 - 1
(2)	『欧州空間発展展望(ESDP)』の構想	1 - 3
(3)	都市を対象としたEU補助金	1 - 4
2.	EUが抱えている都市問題	1 - 20
(1)	地域格差問題	1 - 20
(2)	社会格差問題	1 - 22
(3)	環境問題	1 - 24
3.	EUが重視する都市政策の視点	1 - 26
(1)	地域性の視点	1 - 26
(2)	多様性の視点	1 - 27
(3)	経済性の視点	1 - 29
(4)	空間性の視点	1 - 30
第2章	イタリアにおける都市政策の展開	2 - 1
1.	イタリアの都市政策の概要	2 - 1
(1)	地方分権化と地域間連携方策	2 - 1
(2)	イタリア都市計画の特徴	2 - 4
(3)	イタリア都市計画制度の概要	2 - 5

(4) 歴史的都心部の再生・活用政策	_____	2 - 7
(5) 住宅政策による都心居住の促進	_____	2 - 12
(6) 自治体による都心商業政策	_____	2 - 16
(7) 建築許可制度の強化と開発利益の社会的還元方策	_____	2 - 19
(8) 国土景観規制による景観計画	_____	2 - 21
(9) 地区住民参加制度の現状	_____	2 - 24
(10) まとめ	_____	2 - 27
2 . イタリアの都市政策の最新動向	_____	2 - 28
(1) 「都市再生プログラムおよび持続可能な広域開発」に至る経緯	_____	2 - 28
(2) 「都市再生プログラムおよび持続可能な広域開発」の評価	_____	2 - 33
(3) 都市再生プログラムの種類	_____	2 - 41
(4) 「都市再生プログラムおよび持続可能な広域開発」と EU 戦略	_____	2 - 43
(5) 広域計画のための基本局と EU 都市政策「 U R B A N 」について	_____	2 - 46
(6) 「アーバン・イタリア」について	_____	2 - 48
(7) 都市再生プログラム関連法について	_____	2 - 54
3 . 都市再生プログラムの実施事例	_____	2 - 57
(1) ボローニャ市旧たばこ工場再生プログラム	_____	2 - 57
(2) ジェノバ市フィウマラ～サンピエールダネーラ地区 再生プロジェクト	_____	2 - 60
(3) ジェノバ市サン・ピアジオ地区再生プロジェクト	_____	2 - 63
4 . まとめ	_____	2 - 66

第3章	ドイツにおける都市政策の展開	3 - 1
1.	ドイツ地域の都市問題の展開と背景	3 - 1
(1)	経済状況	3 - 1
(2)	人口動態	3 - 1
(3)	住宅保有形態	3 - 4
(4)	モータリゼーションの進展	3 - 5
2.	ドイツ都市政策関連制度の概要と特徴	3 - 6
(1)	ドイツの都市整備の特徴とその変遷	3 - 6
(2)	ドイツの地方行政制度	3 - 6
(3)	ドイツの国土計画	3 - 8
(4)	ドイツの都市法の概要	3 - 10
3.	ドイツ新連邦州地域における都市再生政策の展開	3 - 16
(1)	都市問題および都市政策の動向	3 - 16
(2)	ドレスデン - 都市活性化の取り組み事例1	3 - 24
(3)	ケムニッツ - 都市活性化の取り組み事例2	3 - 37
(4)	ライプツィヒ - 都市活性化の取り組み事例3	3 - 48
(5)	ザクセン州の取り組み	3 - 56
(6)	連邦政府(交通建設住宅省)の取り組み	3 - 62
4.	まとめ	3 - 66

第4章 まとめ _____ 4 - 1

1 . 都市政策の現状と課題、取組みの方向 _____ 4 - 1

(1) 地域性の視点 _____ 4 - 1

(2) 多様性の視点 _____ 4 - 3

(3) 経済性の視点 _____ 4 - 5

(4) 空間性の視点 _____ 4 - 7

2 . 我が国における都市政策の方向 _____ 4 - 11

資料編 _____ 資 - 1

1 . イタリア

(1) 1998 年 10 月 8 日公共事業省令第 1169 号および添付された通達

「都市再生および持続可能な広域開発プログラム」

(2) 1998 年 7 月 3 日エミリア・ロマーニャ州法第 19 号「都市再生に関する規則」

(3) 2000 年法第 388 号第 145 条第 86 号に予測された「アーバン・イタリア」

プログラムに関する通達

「持続可能な開発のための、都市および危機的な地区における経済、社会

活性化に関連するプログラム」

2 . ドイツ

(1) ザクセン州国土空間整備及び州計画法 (2001/12/14 改訂)

第1章

EUにおける 都市政策の方向

1 . EU レベルでの都市政策の必要性

(1) 『都市アジェンダに向けて』の提言

EU の政策策定を行う欧州委員会には都市政策を専門に担当する局は存在しない(表 1-1)。EU の都市政策は、地域政策総局、環境総局、雇用・社会問題総局、教育・文化総局など各総局の多岐に亘っており、各政策の一部を占めているにすぎない。

表 1-1 欧州委員会の部局 (政策部門のみ)

POLICIES	政策部門
Agriculture DG	農業総局
Competition DG	競争総局
Economic and Financial Affairs DG	経済・金融総局
Education and Culture DG	教育・文化総局
Employment and Social Affairs DG	雇用・社会問題総局
Energy and Transport DG	エネルギー・運輸総局
Enterprise DG	企業総局
Environment DG	環境総局
Fisheries DG	漁業総局
Health and Consumer Protection DG	保健・消費者保護総局
Information Society DG	情報社会総局
Internal Market DG	域内市場総局
Joint Research Centre	共同研究センター
Justice and Home Affairs DG	司法・内務総局
Regional Policy DG	地域政策総局
Research DG	研究総局
Taxation and Customs Union DG	税制・関税同盟総局

出所：駐日欧州委員会代表部 HP

しかし、90 年代ごろから、各総局の政策の枠を越えた、包括した EU レベルでの都市政策の必要性を、欧州委員会は深く認識するようになったとされる。

その理由を 1998 年 5 月、欧州議会で開催されたユーロシティ・セミナーにおけるトローヤン欧州委員会事務総長の講演内容を踏まえ、以下の三つに整理した。

現在、欧州人口の約 80%が都市や町に居住し、欧州は世界で最も都市化が進んだ地域であるとされる。そして、経済、社会、環境、文化など広範な課題が都市に集積していると考えられる。今後、欧州におけるグローバル経済が進展することにより、EU 域内で協調的に対処すべき、市場主義が拾いきれない都市問題がさらに浮上すると予測される。それは、グローバル経済の下での強い EU の存在、加えて生活の質の向上、それらを達成する可能性や創造性は、都市にあるからである。

市場、交通輸送、環境、経済、社会問題といった現在の EU の主要政策は、都市に重要な影響を及ぼすものである。従って、EU の政策効果を高めるためには、EU の各政策の遂行に当たり、まず都市を重視して捉えていく必要がある。

各国の都市政策は、多様な政治レベルと重複する施策の狭間で弊害を被っており、それが、地域レベルの問題解決能力や政策の効率性を損なっているという根強い認識がある。この現状に鑑みて、EU は、各国の政策を補完する形で、EU レベルでの、各分野を横断した包括的な都市問題への対応策を提案すべきである。

こうした認識の下、1997 年 5 月、『EU における都市アジェンダに向けて』(Towards an urban Agenda in the European Union、以下『都市アジェンダに向けて』と表記する。)が欧州委員会の地域政策総局を中心として作成された。『都市アジェンダに向けて』は都市を重視した今後の EU 政策の視点を提唱し、EU レベルでの初めての都市政策の提言と言える。

そして、翌 1998 年 10 月、『欧州におけるサステイナブルな都市開発：行動計画骨子』(SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION: A FRAMEWORK FOR ACTION、以下『行動計画骨子』と表記する。)が『都市アジェンダに向けて』を実行に移すべく行動計画書としてまとめられた。これも、欧州委員会作成によるもので、24 の行動計画が盛り込まれている。

『行動計画骨子』には、EU が明確な都市の定義や解決策を示したり、都市問題に取り組む新たな責務を負うものではなく、そうした発想や問題に対する取組みは、各国の制度や状況に従って、個々の現場レベルから必然的に生じなければならないと記載されている。よって、これらの報告書は、各国主体の都市政策の推進が、EU 域内で、効果的に、かつ独善的ではなく協調したものとなるために重視すべき視点を提言していると考えられる。

(2) 『欧州空間開発展望 (ESDP)』の構想

『欧州空間開発展望』(European Spatial Development Perspective : 略称 ESDP、以下『ESDP』と表記する。)とは、将来の EU 空間計画における政策展望、空間利用の現状分析や問題点の提示等で構成された報告書である。また、『ESDP』は、各国の国土計画担当閣僚と EU 地域政策総局、及び EU 諮問機関である地域委員会委員長との合議により、1999 年 5 月に作成されたものである。従って、『ESDP』は、単なる欧州委員会レベルの文書ではなく、各国レベル及び地域レベルの意向をも反映した内容となっている。

『ESDP』では、EU 空間が多極分散型で構成され、各地域が持続可能で均衡に発展していくことを理想としている。その中で、欧州に張り巡らされたネットワークの結節点として、都市の役割は重視されている。また、『ESDP』では、地域という枠組みの中で、点としての都市を実際にどう動かしていくのかが示されている。その点では、『都市アジェンダに向けて』の具体的な側面が、『ESDP』で提言されているとも言える。

『ESDP』が作成された背景には、欧州全体として競争力を高めるためには、域内の競争で消耗し、欧州が弱体化することのないよう、EU レベルでの効率のよい空間バランスを追求する必要性が高まったことがある。そこで、EU は、『ESDP』を通じて、欧州の空間バランスを定常的に観察し、共有できる現状分析及び政策展望を提示した。それには、以下の目的があるとされる。

- (1) 各国や各地域に相互の協力に向けた対話の糸口を与えること
- (2) 各国や各地域の開発が、EU 域内で、互いに調和した持続可能なものになる契機を与えること

EU は、各国の上に立ち、各国の開発を欧州空間として一元的に管理することを狙うものではない。各国や各地域はそれぞれ違った将来像を描き、そして、各々の目標に向かって進む権限を持っている。EU は、『ESDP』を通じて、EU レベルの政策と各国や各地域の国土計画の間隙を埋め、相互補完関係を緊密にすることを目標としている。

(3) 都市を対象とした EU 補助金

EU は、加盟国の各自治体が策定した都市再生プログラムの遂行に当たって、補助金を配分していることから、資金面で各自治体の都市再生を援助しているといえる。都市を対象とした EU 補助金の多くは、構造基金(Structural funds)に含まれる。構造基金は、EU の地域政策に充てられるものである。従って、構造基金が都市地域に配分されているのは、地域政策の一環として都市地域を対象としているのであって、地域政策と並立して別枠に都市政策を位置付けているのではない。ただ、前項で述べたように、近年、EU の地域政策は都市地域を重視する方向にある。

構造基金の概要

構造基金は EU 総予算の約 1/3 を占め (図 1-1、表 1-2) 構造基金の用途の管理者は欧州委員会の地域政策総局である。内容で分類すれば、地域開発基金 (ERDF)、社会基金 (ESF)、農業指導保証基金 (EAGGF)、漁業指導財政手段 (FIFG) の 4 種に、基金の用途別に分類すれば、優先目的別 (Priority Objective)、共同体主導枠 (Community Initiative)、漁業特別支援枠 (Special support for fisheries)、先進的試み (Innovative Actions) の 4 種に分類される。さらに、優先目的別は Objective 1、Objective 2、Objective 3 に、共同体主導枠は、INTERREG、URBAN、LEADER+、EQUAL に分類される (表 1-3、詳細は後述)。従って、構造基金の種別を表示すれば、縦横の二系列となる (表 1-3)。また、構造基金の内訳額を図 1-2 に示す。これより、構造基金の大半は優先目的別で占められることが読み取れる。

図 1-1 EU 予算の構成
(2000 ~ 2006 年度)

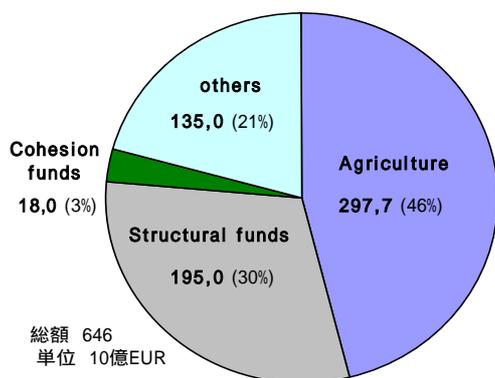


図 1-2 構造基金の内訳額
(2000 ~ 2006 年度)

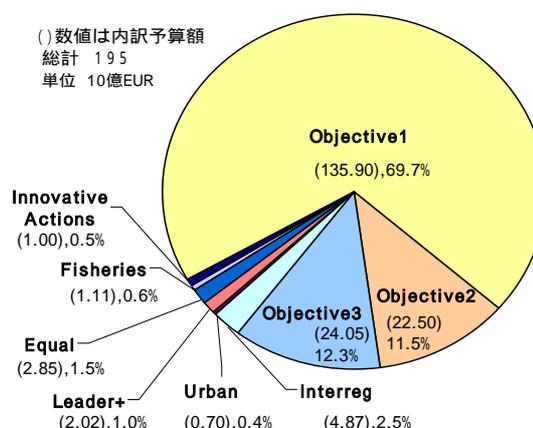


図 1-1 出所：欧州委員会 予算 FINANCIAL PERSPECTIVE EU-15(Price1999)を基に作成

図 1-2 出所：欧州委員会 地域政策総局 HP(Price1999)

表 1-2 各項目年度別予算額 (2000 ~ 2006 年度)(10 億 EUR)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Agriculture	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
Structural funds	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	195.010
Cohesion funds	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510	18.000
others	19.060	19.220	19.190	19.160	19.380	19.600	19.830	135.440

出所：欧州委員会 予算 FINANCIAL PERSPECTIVE EU-15(Price1999)を基に作成

表 1-3 構造基金の種別

	Priority Objective			Community Initiative				Fisheries	Innovative Actions
	Objective1	Objective2	Objective3	Interreg	Urban	Leader+	Equal		
ERDF									
ESF									
EAGGF									
FIFG									

網がけ部は、基金の内容と用途別の該当部を示す。例えば、Urban は ERDF が配分されることを意味している。

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

構造基金は、事業に対する支援ではなくプログラムに対する支援の形で配分される。縦割りの政策体系を越えて、ある問題を包括的に解決するために、諸政策を横断するプログラムが求められる。例えば、衰退工業の問題を抱える地域では、都市環境の改善、広域インフラ整備、産業構造の改革、失業対策、工場跡地の土壌浄化等の諸政策が連携して一つのプログラムとなる。そのプログラム内容に応じて、構造基金の内の地域開発基金、社会基金などの配分が決められている。

支援プログラムの決定プロセスは、EU の欧州委員会、国、自治体の三者の官官パートナーシップが原則である。三者の協議の上でプログラムが確定される。プログラム策定における、国、自治体の関わりはフレキシブルである。国によっては、プログラムを国主導で行うこともあるし、国、自治体連合組織を作って対応しているところもある。また、INTERREG では、プログラムの性格上、数カ国に渡る広域圏が連携することによって策定される。

構造基金の活用における基本的な方向については、欧州委員会によってガイドラインが示されているが、個々の事業内容の決定、事業のマネージメント、事業のモニタリング等は、国、自治体が主導となって行い、その責任を負う。欧州委員会は、加盟国から提出されたものを審議し、または、各国からの報告を受けるのが主であり、直接、欧州委員会が主導して、プログラム策定に関わるわけではない。

構造基金の種別 内容による分類

- 1) 地域開発基金 (European Regional Development Fund : 略称 ERDF)
 - ・ 1975 年、生産投資の奨励、社会資本整備等を行うことによって、EC 域内の地域間格差を是正する目的で設立。構造基金の半分を占める。
- 2) 社会基金 (European Social Fund : 略称 ESF)
 - ・ 1958 年、EEC(欧州経済共同体 : EC の前身)の憲法であるローマ条約をもとに、労働市場の改善を目的に設立。職業訓練、再教育等の援助を提供する。
- 3) 農業指導保証基金(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund : 略称 EAGGF)
 - ・ 1962 年、当時 EEC 加盟国の農業構造の近代化および農村地域開発を目的に設立。
- 4) 漁業指導財政手段 (Financial Instrument for Fisheries Guidance : 略称 FIFG)
 - ・ 1993 年、EU の漁業の近代化と構造改善を支援する目的で設立。

構造基金の種別 用途別による分類

1) 優先目的別 (Priority Objective)

EU が定めた優先的に支援すべき三地域の発展・再生を目標に、加盟国に配分される基金であり、構造基金の大半を占める。まず、各 Objective に沿ったプログラムが加盟国の主権で策定される。欧州委員会が、加盟国から提出されたプログラムをもとに、そのプログラム内容や、実行するのに適切な共同体基金融資額や種別を、提出した加盟国と協議した上で採択する仕組みである。優先目的別全体の各国別配分額を図 1-3 にて示す。以下三つの Objective の概要を説明する。

A Objective1(後進地域の支援)

後進地域とは、基幹インフラの供給が求められ、または、企業の経済活動が活発となるよう投資が奨励される地域である。指定地域単位は NUTS 2^{*1} である。地域の選定基準は以下の通りである。また、この基準は EU 域内において共通である。

- ・ 一人あたりの GDP が EU 域内平均の 75%以下である地域
- ・ フィンランド及びスウェーデン国内で人口密度が 8 人/k m²以下である地域
- ・ 海外領土 (仏領ギアナ、西領カナリア諸島、葡領アゾレス 等)

^{*1} NUTS とは、「Nomenclature of Territorial Units for Statistics」の略。EU が加盟各国の地域統計を作成するために地域構造を分類する基準で、その人口規模により NUTS 1 から NUTS 3 まで分類されている。その規模とは、3million< NUTS 1<7million, 800 000< NUTS 2<3million, 150 000< NUTS 3<800 000 である。

結束基金が融資される地域を除いた Objective1 地域で実行されるプロジェクトは、総事業費の最大 75%まで構造基金により融資される（海外領土やギリシャ島部では 80%もしくは 85%）。この EU による補助率は、これらの値を上限に、そのプログラムが環境保護、男女均等機会等をいかに考慮しているかという基準に応じて変化する。Objective1 の加盟国配分額を図 1-4 にて示す。

図 1-3 加盟国主導枠全体の加盟国配分額

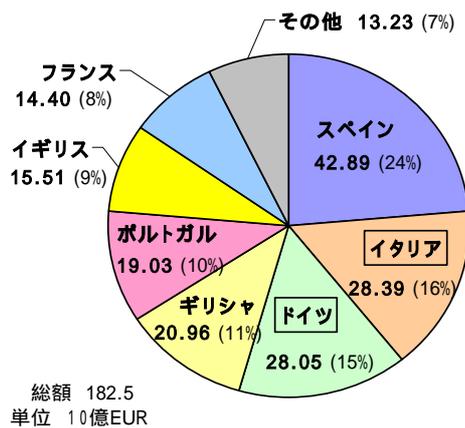
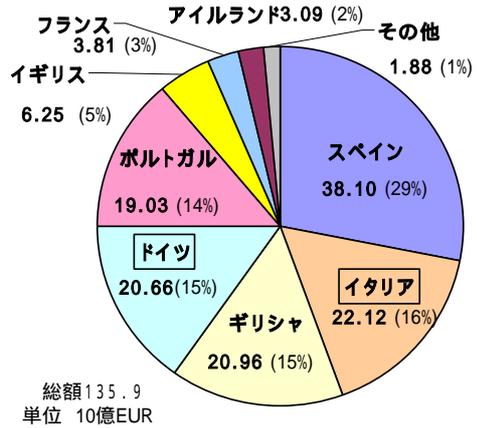


図 1-4 Objective 1 の加盟国配分額



出所：欧州委員会 地域政策総局 HP(Price1999)を基に作成

B Objective2(構造的に問題を抱える地域の改善)

構造的に問題を抱える地域とは、経済構造、社会構造に根本的な問題を抱え、経済的、社会的転換が必要とされる地域である。指定地域単位は NUTS 3 である。原則として工業地域、農村地域、都市地域、漁業地域の四地域が指定されている。また、重複する混合地域も存在する。地域の指定は、各国が策定した各地域の基準を欧州委員会地域政策総局が承認し、その基準に基づいて各国が対象地域を選定して提案し、欧州委員会で確定する仕組みで行われる。Objective 2 地域で実行されるプロジェクトは、総事業費の最大 50%まで構造基金から配分される。Objective 2 の加盟国配分額を図 1-5 にて示す。EU で定義している Objective 2 の四地域の概要は以下の通りである。

(a) 工業地域

以下の三つに該当する地域

- ・失業率が EU 平均を上回る地域
- ・EU 平均より工業部門の職の比率が高い地域
- ・工業部門の雇用が落ち込んでいる地域

(b) 農村地域

以下の四つのうち二つ以上に該当する地域

- ・人口密度が 100 人/k m²以下である地域
- ・農業部門の雇用率が EU 平均の二倍以上である地域
- ・失業率が EU 平均を上回る地域
- ・過疎地域

(c)都市地域

以下の五つのうち一つでも該当する

地域

- ・長期失業率が EU 平均を上回る地域
- ・極度な貧困地域
- ・深刻な環境問題を抱える地域
- ・高い犯罪率を抱える地域
- ・教育水準が低い地域

(d)漁業地域

- ・漁業部門従事者が地域人口の実質を占め、漁業部門の雇用が落ち込んでいる地域

Objective 1、2 両地域の居住人口の EU 総人口に占める割合を図 1-6 にて示す。

図 1-5 Objective 2 の加盟国配分額

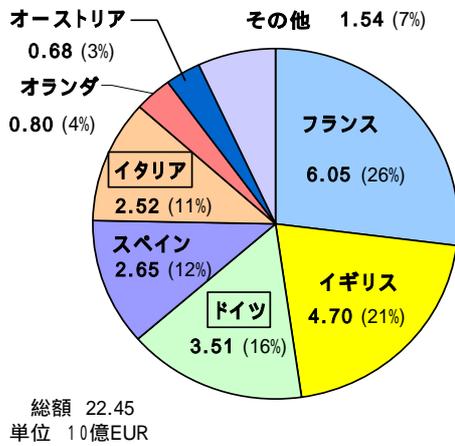
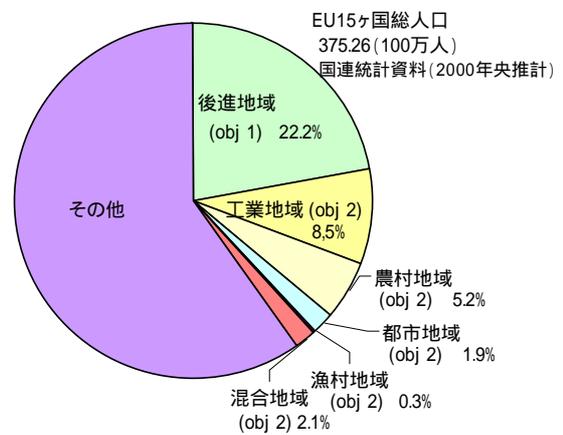


図 1-6 EU 総人口に対する Obj1, Obj2 人口比



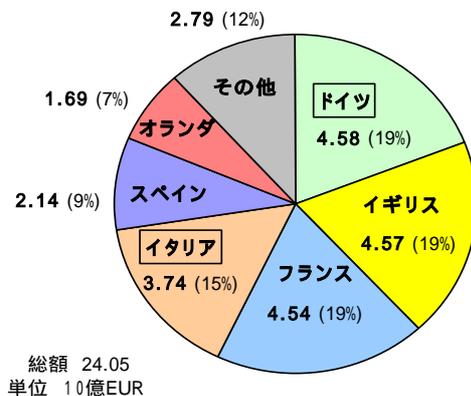
出所：欧州委員会 地域政策総局 HP(Price1999)を基に作成

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

C Objective3(教育、職業訓練、雇用支援)

Objective1 地域を除いた地域が対象地域であり、Objective1 や Objective 2 と異なり、具体的な地域指定は特にない。主として社会的な問題を抱えている地域に配分される。Objective3 も Objective2 と同様、総事業費の最大 50%まで構造基金から配分される。Objective3 の加盟国配分額を図 1-7 にて示す。

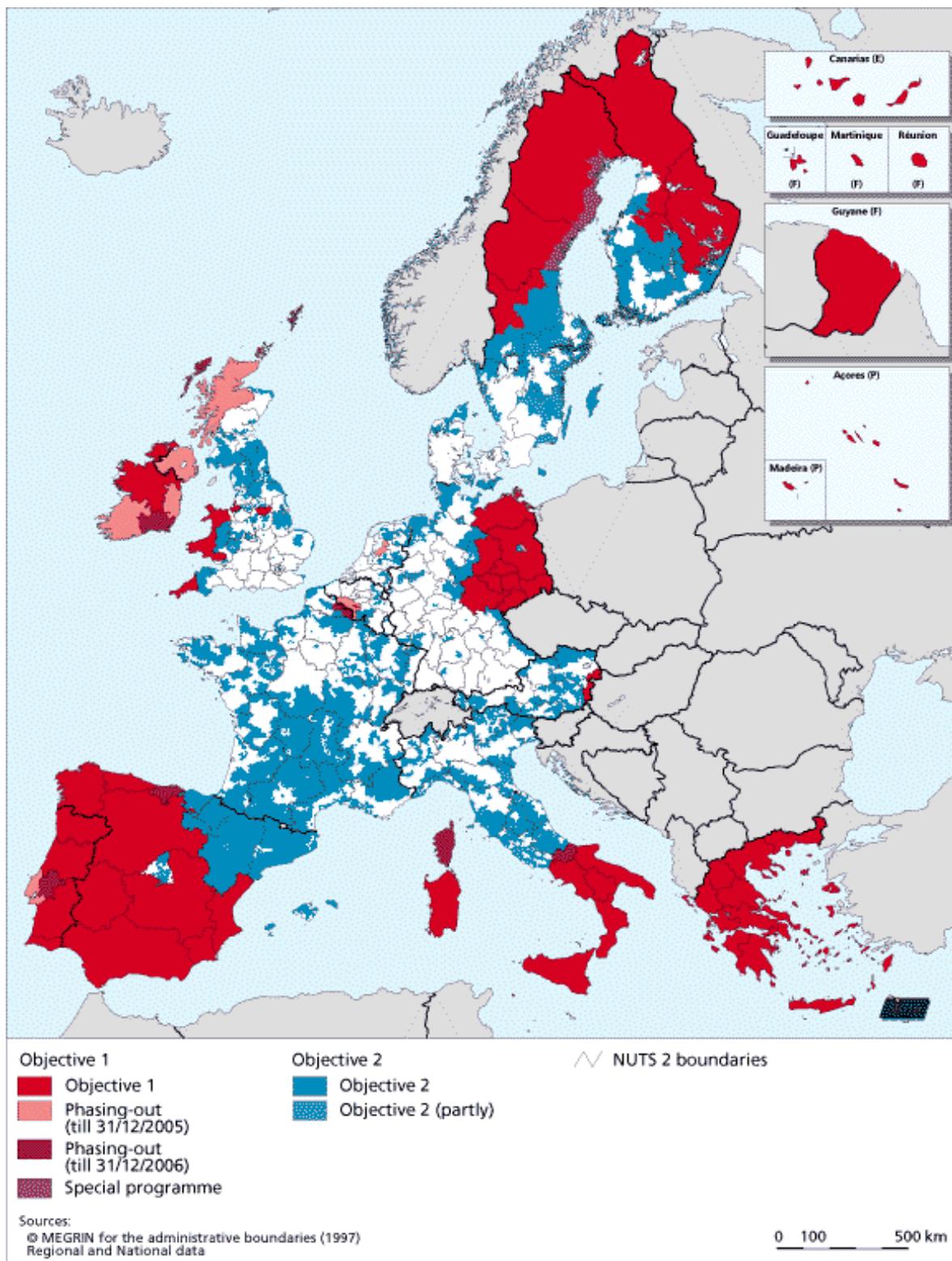
図 1-7 Objective 3 の加盟国配分額 (右図)



出所：欧州委員会 地域政策総局 HP(Price1999)を基に作成

Objective1 及び Objective2 の指定地域を図 1-8 にて示す。

図 1-8 Objective1 及び Objective2 の指定地域

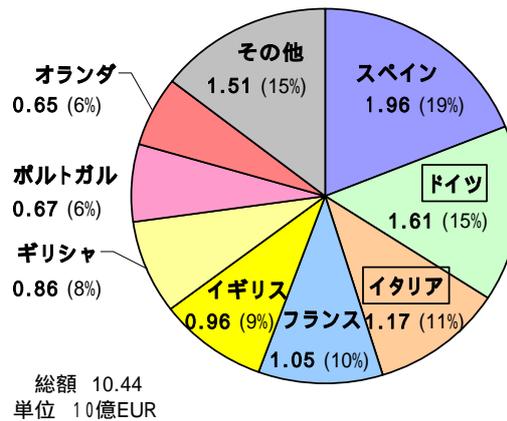


出所：欧州委員会 地域政策総局 HP

2) 共同体主導枠 (Community Initiative)

EU 全域に影響する問題に対する共通の解決策を見出すために、EU は共同体主導枠として四つの支援プログラムを考案した。これらについては、加盟国主導枠に比べ、EU レベルの意向がより反映されていると言える。ただし、プログラムの策定は加盟国内で行われ、加盟国の介入を経て提出されたプログラムを EU が承認する形であり、EU がプログラムに与える影響力は加盟国主導枠同様に薄い。共同体主導枠全体の各国別配分額を図 1-9 にて示す。以下四つの支援プログラムの概要を説明する。

図 1-9 共同体主導枠の加盟国配分枠



出所：欧州委員会 地域政策総局 HP(Price1999)を基に作成

A INTERREG

INTERREG は EU 加盟国の国境を超えた連携を促進するプログラムである。欧州委員会地域政策当局は、『ESDP』と連動した実行手段として INTERREG を重視し、予算規模も INTERREG であった 1994-1999 年度は 36 億 EUR であったが、INTERREG である 2000-2006 年度は 49 億 EUR に上昇している。また、将来の EU の拡大に備えて、EU に近接する国家や都市も対象としている。

INTERREG は連携の対象規模に応じて、INTERREG A、B、C の 3 種に分類される。各予算配分を図 1-10 にて示す。また、総事業費に対する構造基金の補助率は、Objective1 地域内で行われる場合最大 75%であり、それ以外の地域では最大 50%である。INTERREG 支援額の加盟国配分額を図 1-11 にて示す。配分額は EU 域内の各国境の人口水準に基づく、また、辺境地域や EU 加盟国以外の中東欧諸国との国境を抱える国家にも優先的に配分される。

(a) INTERREG A (Cross-border co-operation)

国境を含む地域を対象とするものであり、指定地域単位は NUTS である。基本的に二カ国に亘るものである。全部で 53 のプログラムが存在する。支援対象は境界地域のインフラ整備から、社会文化活動まで多岐に亘る。

(b) INTERREG B (Trans-national co-operation)

支援対象地域は INTERREG A を拡大したものであり、複数の国家で構成された広域圏協力を支援する。広域圏は全部で 11 存在する。

(c) INTERREG C (Interregional co-operation)

支援対象地域は(a) (b)の二つをさらに拡大したものであり、EU 圏内を South Zone, East Zone, North-West Zone, North-East Zone に四分割したものである。

地理的に必ずしも結び付きのない地域相互の協力もサポートしており、特に、研究、技術、開発、企業、情報社会、観光、文化、環境等の、多様な連携において、辺境地域の参加を重視する。また、成功事例と経験を情報交換または共有することにより、地域開発政策の効率化の促進を目指す。

図 1-10 INTERREG の内訳

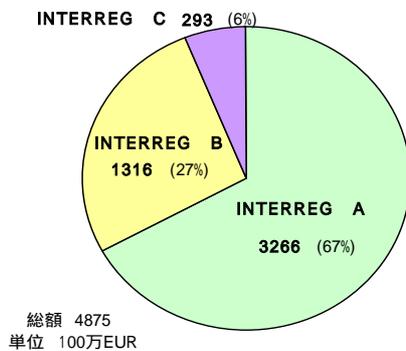
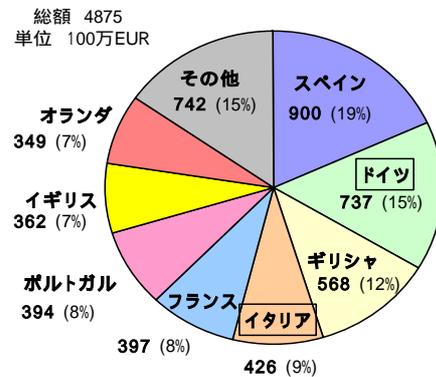


図 1-11 INTERREG の加盟国配分額



出所：欧州委員会 地域政策総局 HP(Price1999)を基に作成

B URBAN

URBAN は経済的、社会的危機に瀕している EU 都市を対象に行われるプログラムである。対象地域は、大都市圏内の少なくとも人口 2 万人以上の規模の都市であり、2000 2006 年度は 70 都市が選定された。

URBAN の総事業費に対する構造基金の補助率は、Objective1 地域内で行われる場合最大 75%であり、それ以外の地域では最大 50%である。URBAN 支援額の加盟国配分額を図 1-12 にて示す。配分額の基準は、各国の都市地域の人口水準、失業率、長期失業率によって定義される。URBAN は以下の主旨を目標とする。

- ・ 経済的、社会的再生に向けた非常に高度な革新的戦略プランの企画と実践
これは、1989 1999 年度の先進的試み (Innovative Actions) の予算枠で、EU 59 都市で承認された都市パイロット事業 (Urban Pilot Projects : 略称 UPPs) の理念をも盛り込んだものである。
- ・ EU の都市の再生と持続可能な発展に向けた知識と経験の都市間での強化及び共有

C LEADER+

LEADER+は、持続可能な発展に向けた新たな地域戦略を見出すため、農村社会における人々の活動と経済活動の融合を目指すプログラムである。LEADER+支援額の加盟国配分額を図 1-13 にて示す。

図 1-12 URBAN の加盟国配分額

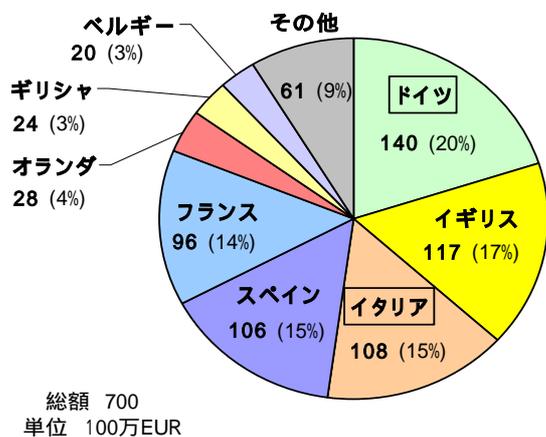
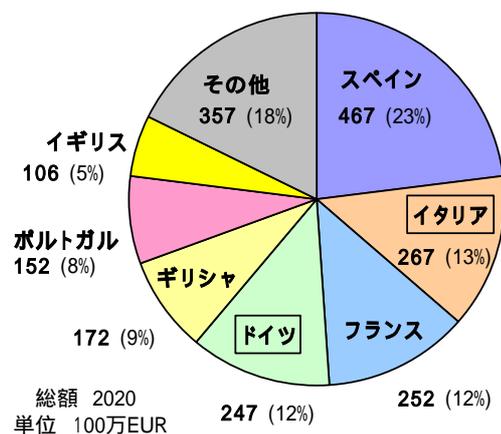


図 1-13 LEADER+の加盟国配分額



出所：欧州委員会 地域政策総局 HP(Price1999)を基に作成

D EQUAL

EQUAL は、労働市場における不平等、差別待遇の発生要因の削減を目指すプログラムである。EQUAL 支援額の加盟国配分額を図 1-14 にて示す。

3) 漁業特別支援枠 (Special support for fisheries)

漁業特別支援枠は、EU 全域において、特に漁業及び養殖業の再建が必要な地域を対象とする支援枠である。加盟国配分額を図 1-15 にて示す。

図 1-14 EQUAL の加盟国配分額

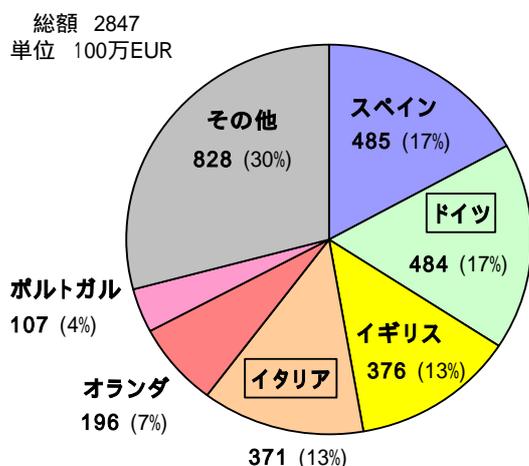
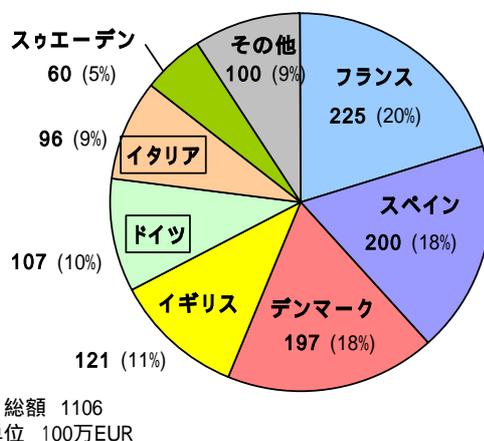


図 1-15 漁業特別支援枠の加盟国配分額



出所：欧州委員会 地域政策総局 HP(Price1999)を基に作成

4) 先進的試み (Innovative Actions)

先進的な試みは、革新的で実験的段階であるプロジェクトを支援するプログラムである。もし、その新規プロジェクトの成功が証明されれば、EU の正規プログラムとして認定される可能性がある。言わば、EU 主導のプロジェクト実験のためのプログラムである。予算は 2000～2006 年度において 10 億 EUR が予算枠として確保されている (図 1-2 参照、ERDF が 4 億 EUR を占める。)。構造基金の約 0.5% を占めるにすぎないが、EU の意向が直接反映できるという意味で意義あるプログラムである。

現在 2002～2003 年度のプログラムが策定されているが、原則として、一つのプログラムに一種類の基金が配分される。例えば、ERDF が融資される対象都市は 69 あり、各都市別に以下の内容を含むプログラムに応じて、2 ヶ年に渡り 300,000EUR から 3 百万 EUR 配分される。

- ・知識や技術革新に基づいた地域経済の改革に関するもの
- ・情報社会サービスによる地域発展
- ・地域のアイデンティティ、持続可能な発展

『AGENDA 2000』の構造基金改革

1997 年 7 月、欧州委員会によって、中東欧諸国の EU 加盟に備えた今後の EU の政策の方向や、2000～2006 年の EU 予算の枠組を示した『AGENDA 2000』が作成された。そして、その中で、都市政策を重視した構造基金の改革が行われた。

具体的に言えば、1999 年までは、構造基金が配分される都市を対象地域に指定したプログラムは、共同体主導枠の一つである URBAN と、先進的試みのうちの都市パイロット事業の二つであった。これが、『AGENDA 2000』では、それぞれ一段上にスライドして、優先目的別の Objective2 の中に都市地域が明記され、実験的な事業を URBAN で支援する形になった。これは都市に対する予算規模が大きくなったことを意味する。

現在、構造基金の中で、直接、都市部を対象として明示しているのは、優先目的別の Objective2 の都市地域及び共同体主導枠の URBAN の二つである。しかし、Objective1 にも都市部は存在し、Objective2 の都市地域以外の地域が都市部と重複している場合もある。また、共同体主導枠の URBAN 以外のプログラムについても同様のことが言える。このことから、表向きには都市部であることを明示していない地域でも、実際には都市部に配分されている可能性が高い。従って、広い意味で捉えれば、各種の構造基金はすべて都市部を対象としているとみなすこともできる。

本研究では、イタリア及びドイツにおける都市政策の展開についての調査を行った(第2章、第3章)。そこで、ここでは、イタリア・ドイツ両国の構造基金支援プロジェクトを整理する

イタリアにおける構造基金支援プロジェクト

1) Objective1

イタリア国内の Objective1 によるプロジェクトを表 1-4 にて示す。

表 1-4.1 Multiregional Programmes (広域プログラム) 単位:百万 EUR

Operational Programme	Total cost	EU contribution	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
Technical Assistance	432.614	312.428	143.978	168.450		
Local Development	3919.307	1978.939	1911.439	67.500		
Research	2038.702	1191.485	712.383	479.102		
Security for the development of the Mezzogiorno	1112.883	573.108	523.108	50.000		
Transport	4280.548	1801.313	1801.313			

表 1-4.2 Regional Programmes (地域プログラム) 単位:百万 EUR

Operational Programme	Total cost	EU contribution	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
Apulia	6671.162	2639.488	1527.828	558.560	523.100	30.000
Basilicata	1585.503	742.778	376.278	195.400	171.100	
Calabria	5863.163	1994.246	1161.495	403.879	410.267	18.605
Campania	9215.897	3824.933	2504.605	631.840	650.239	38.249
Sardinia	4685.698	1946.229	1155.926	357.214	406.078	27.011
Sicily	9415.495	3857.946	2267.494	756.469	783.983	50.000

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

2) Objective2

イタリア国内の Objective2 によるプロジェクトを表 1-5 にて示す。

表 1-5 Objective2 Programmes 単位:百万 EUR

Operational Programme	Total cost	EU contribution	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
Emilia-Romagna	245.401	122.700	122.700			

Friuli-Venezia Giulia	322.613	96.542	96.542
Lazio	918.117	371.523	371.523
Liguria	2065.019	193.093	193.093
Lombardy	510.005	200.387	200.387
Marche	318.222	125.283	125.283
Piedmont	1252.433	488.600	488.600
Tuscany	1133.570	322.492	322.492
Umbria	393.138	150.543	150.543
Valle d`Aosta	42.983	16.079	16.079
Veneto	1762.657	286.065	286.065
Abruzzo region	892.789	185.436	185.436
Autonomous Province of Bolzano	66.338	32.419	32.419
Autonomous Province of Trento	73.404	16.878	16.878

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

3) INTERREG

イタリア関連の INTERREG によるプロジェクトを表 1-6 にて示す。

表 1-6 INTERREG Programmes

INTERREG A	連携国	ERDF(百万 EUR)
Italy-Austria	オーストリア	33
Alps	フランス	61
Sardinia-Corsica-Tuscany	フランス	50
Italy-Slovenia	スロベニア	56
Italy/Switzerland	スイス	26
Greece-Italy	ギリシャ	83
Italy/Albania	アルバニア	43
INTERREG B	連携国	ERDF(百万 EUR)
WESTERN MEDITERRANEAN	スペイン・フランス・ポルトガル・イギリス	97
ALPINE SPACE	フランス・ドイツ・オーストリア	59
CADSES	ドイツ・オーストリア・ギリシャ	132
ARCHIMED	ギリシャ	82

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

4) URBAN

イタリア国内の URBAN 対象都市を表 1-7 にて示す。

表 1-7 URBAN 対象都市

対象都市	ERDF (百万 EUR)
Carrara	8.7
Caserta	14.7
Crotone	14.7
Genova	10.5
Milano	10.5
Misterbianco	14.7
Mola di Bari	8.4
Pescara	4.8
Taranto	14.8
Torino	10.5

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

ドイツにおける構造基金支援プロジェクト

1) Objective1

ドイツ国内の Objective1 によるプロジェクトを表 1-8 にて示す。

表 1-8.1 Multiregional Programmes (広域プログラム) 単位:百万 EUR

Operational Programme	Total cost	EU contribution	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
Transport Infrastructure	3156.000	1592.000	1592.000			

表 1-8.2 Regional Programmes (地域プログラム) 単位:百万 EUR

Operational Programme	Total cost	EU contribution	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
Brandenburg	6733.047	3090.233	1639.260	730.660	720.302	
East Berlin	2120.302	687.558	517.858	162.663	7.037	
Mecklenburg-Western Pomerania	5493.088	2455.750	1100.190	613.470	742.090	
Sachsen-Anhalt	8697.414	3360.445	1908.342	715.254	736.849	
Saxony	11240.400	4858.610	3057.598	1098.191	702.821	
Thüringen	10018.450	2886.137	1480.290	866.700	539.147	

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

2) Objective2

ドイツ国内の Objective2 によるプロジェクトを表 1-9 にて示す。

表 1-9 Objective2 Programmes 単位:百万 EUR

Operational Programme	Total cost	EU contribution	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
Baden-Württemberg	1160.366	97.769	97.769			
Bremen	354.659	113.034	113.034			
Hamburg	12.384	6.192	6.192			
Hessen	542.379	183.519	183.519			
Land of Bavaria	2200.882	536.638	475.804	60.834		
Niedersachen	1492.457	733.953	682.254	51.699		
North Rhine-Westphalia	3598.623	970.361	823.620	146.741		
West Berlin	1179.189	384.449	244.125	140.324		
Rheinland-Pfalz	1402.927	170.677	158.877	11.800		
Saarland	981.785	171.089	130.841	40.248		
Schleswing-Holstein	831.107	258.319	221.747	36.572		

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

3) INTERREG

ドイツ関連の INTERREG によるプロジェクトを表 1-10 にて示す。

表 1-10 INTERREG Programmes

INTERREG A	連携国	ERDF(百万 EUR)
Austria-Bavaria	オーストリア	48
Ems Dollart	オランダ	33
Alpen-Bodeness	オーストリア・チェコ・リヒテンシュタイン	18
Saxony/Poland	ポーランド	45
Saxony/Czech Rep	チェコ	181
Rhein-Mass-Nord/Rijn-Waal/Euregio	オランダ	93
Brandenburg-Lubuskie	ポーランド	90
Alsace/Badem-Wurttemberg	フランス	13
Oberrhen-Mitte-Süd	フランス・スイス	28
Bavaria/ Czech Rep	チェコ	60
Fyn/KERN	デンマーク	9
Sonderjylland/North Schleswing	デンマーク	13

Storstrom/ Schleswing-Holstein	デンマーク	9
Germany/Luxembourg/Germanphone Belgium	ルクセンブルク・ベルギー	11
Saarland/Moselle/Westpfalz	フランス	28
Mecklenberg-Poland	ポーランド	78
Euregio Maas-Rhen	オランダ・ベルギー	49
INTERREG B	連携国	ERDF(百万 EUR)
BALTIC SEA	デンマーク・スウェーデン・フィンランド	97
ALPINE SPACE	フランス・イタリア・オーストリア	59
CADSES	イタリア・オーストリア・ギリシャ	132
NORTH WEST EUROPE	イギリス・アイルランド・フランス・ ベルギー・オランダ・ルクセンブルク	330

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

4) URBAN

ドイツ国内の URBAN 対象都市を表 1-11 にて示す。

表 1-11 URBAN 対象都市

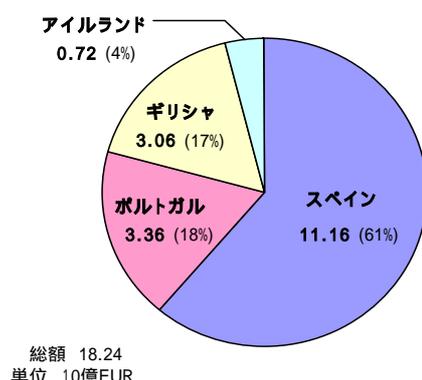
対象都市	ERDF (百万 EUR)
Berlin	14.6
Bremerhaven	9.7
Dessau	14.6
Dortmund	9.7
Gera	14.6
Kassel	9.7
Kiel	9.7
Leipzig	14.6
Luckenwalde	14.6
Mannheim	9.7
Neubrandenburg	14.6
Saarbrücken	9.7

出所：欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

結束基金

結束基金(Cohesion Fund)とは、構造基金とは別枠に設けられているものであり(図 1-1、表 1-2 参照)、1993 年のマーストリヒト条約で謳われた、地域政策を一層強化する姿勢を背景に設立された。一人当たりの GDP が、EU 平均の 90%に満たない国を対象に配分される。2000～2006 年度の支給対象国はスペイン、ポルトガル、ギリシャ、アイルランドの四カ国である。各国における配分額を図 1-16 にて示す。環境や交通分野のプロジェクト支援として融資され、広義では都市部にも配当され得る基金である。

図 1-16 結束基金 各国配分額(2000～2006 年度)



出所: 欧州委員会 地域政策総局 HP を基に作成

総括

EU の構造基金、及び結束基金は、都市再生プログラムの補助金として様々な形態で活用されている。財源不足に悩む加盟国各自治体は EU の補助金の獲得に躍起になっており、都市再生事業の進捗状況は、EU から補助金が配分されるかによって大きく影響されるのが現状である。EU は社会政策と環境政策を重視していることから、EU の厳しい審査に通るためにも、申請された再開発型プログラムには、開発志向の内容に社会政策や環境政策を考慮した内容を組み合わせる傾向が見られる。例えば、再開発事業に雇用促進プロジェクトや既存建築物の活用といった内容を組み合わせることである。

また、EU は、統一市場の発展等 EU が一体となって機能するような、境界地域の支援に重点を置いている。従来は、国家の枠で道路通信網やエネルギー供給網が整備されているため、たとえ地理的に連続していても、境界地域でインフラが断絶する場面が多かった。国境が不連続点となり、EU 一体の発展を阻んでいた。そこで INTERREG が境界地域のインフラ整備を資金面から支援するために創設された。今や、インフラ整備といったハード面だけでなく、支援事業が境界地域の福祉や文化・教育分野にも適応されている。ソフト面でも国境の垣根が徐々に薄れていき、国境を越えた人々の交流がさらに活発化している現在、拡大 EU に向けて、その存在意義はますます大きなものとなるだろう。

2 . EU が抱えている都市問題

異なる地理的状況や社会経済状況という背景から、EU内の各地域が抱える都市問題はそれぞれ固有のものである。一方、『都市アジェンダに向けて』の序文では、ヨーロッパが抱える都市問題として、急速なグローバル化への経済対応、失業率、環境問題と交通渋滞、貧困、劣悪な住環境、犯罪と薬物の濫用を挙げている。ここでは、EU 域内の共通した都市問題として、地域格差問題、社会格差問題及び環境問題の三点を取り上げる。

(1) 地域間格差問題

EU 統合による市場の広域化やグローバル化は、欧州全体で見れば、新たな経済成長の可能性を与える反面、経済が停滞傾向にある都市はますます衰退し、都市の二極化がさらに進行することを意味する。この欧州域内の都市の地域間格差問題は、衰退都市単独の問題ではない。健全な都市間競争が機能しないほど地域間格差が拡大すれば、EU の統合市場は機能しなくなり、結局は欧州全体の発展にもマイナスとなるのである。

EU 域内で問題となっている地域間格差問題で主なものは二つあり、一つは地理的要因による格差、もう一つは都市経済の基盤の違いによる格差である。

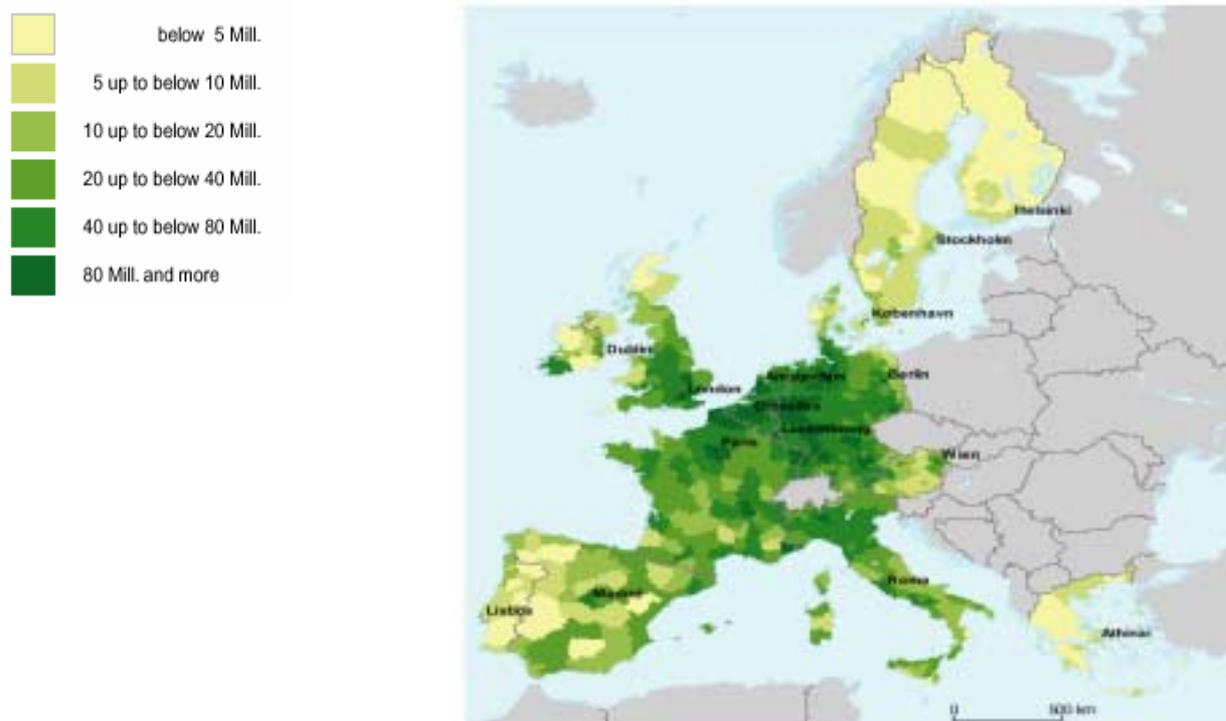
地理的要因による格差

EU の拡大化によって、欧州各地からアクセス性に優れた、利便性の高い中央に位置する都市と、EU の辺境に位置する都市との格差が顕著になり、それは今後ますます拡大する傾向にある。この格差を図 1-17 にて示す。この図は、各地域から道路、鉄道、空路の交通網を利用して3時間以内にアクセスできる人口を示したものである。なお指定地域単位は NUTS 3 である。

都市経済の基盤の違いによる格差

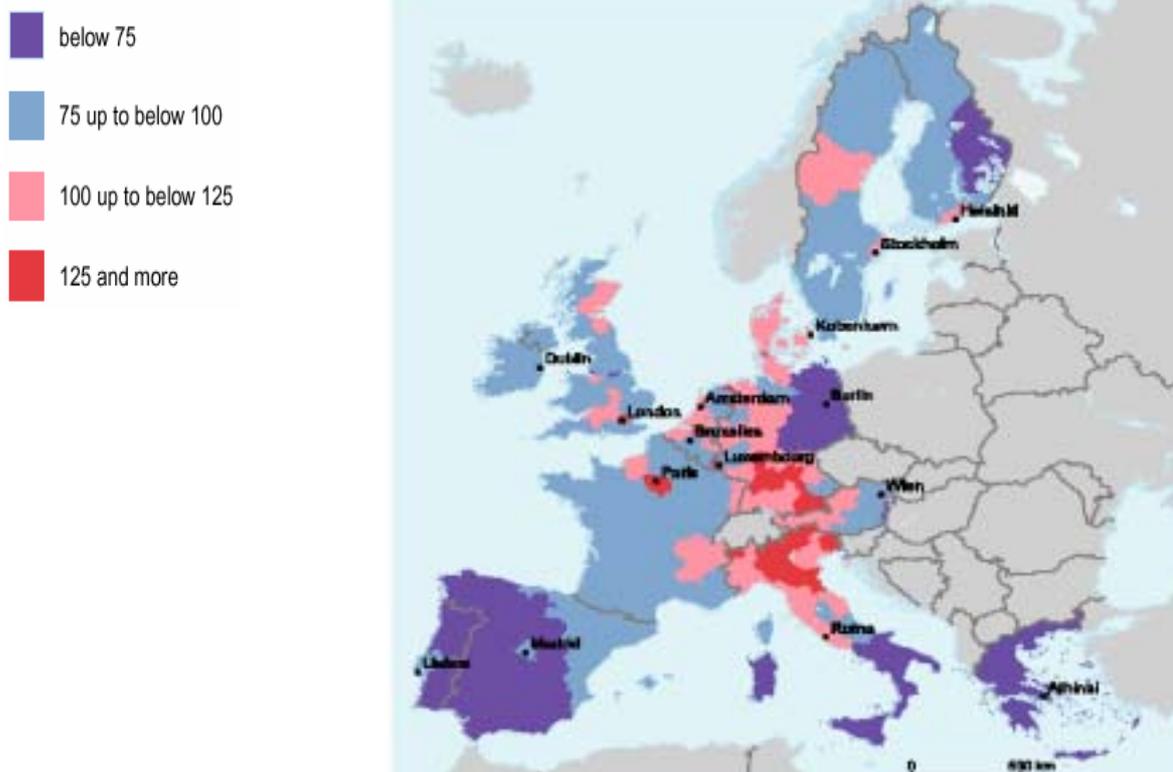
国際化の進む市場で、新たな経済活動を目指して競争するために必要な特徴をもつ都市は、EU のグローバル化でさらなる成長傾向にある。例えば、世界的な金融センターや海外有力企業の本拠地として、多くの資本や人的資産を引寄せ国際都市や、多様な経済基盤を持つ都市である。一方、特定の重厚長大産業依存型の古い工業都市は、不況や産業構造の転換策を見出せないことなどから、今もなお域内に深刻な失業問題を抱えている。この格差を図 1-18 にて示す。この図は、EU15 ヶ国の平均を 100 とした各地域の GDP の指数を示したものである。なお指定地域単位は NUTS 2 である。この図から、例えば、ウィーンのような多様な経済基盤をもち、アクセス性に優れた利便性の高い都市は、経済活動が活発であることが読み取れる。

図 1-17 EU 域内の Accessibility



出所：『ESDP』 Map12:Accessibility 1996年のデータを基に作成

図 1-18 EU 域内の地域 GDP 指数



出所：『ESDP』 Map1:Gross Domestic Product 1995年のデータを基に作成

(2) 社会格差問題

社会格差を抱える都市は、その都市の社会的秩序に大きな不安要素を与える。それは都市の住まう場、集う場、経済活動を行う場として大きな魅力減であり、結局は都市から人が流出し、都市の活力低下へと繋がる。放置すればするほど社会的コストの負担も増大することから、都市経済の発展を削ぐものであり、都市の競争力はさらに低下する。

EU 域内で問題となっている社会格差問題で主なものは二つあり、一つは長期失業者、もう一つは移民の問題である。

長期失業者問題

EU 域内では、1973 年の第一次石油危機、1978 年の第二次石油危機、そして 80 年代末からの域内需要の大幅低下という、三つの深刻な景気後退にみまわれた。その結果、70 年代から 80 年代にかけて失業者が飛躍的に増加し、現在もなお、多くの失業者を抱えている。1993 年以降、総じて景気拡大が続いているのにもかかわらず、EU の多くの国では失業率は高水準で推移している（図 1-19 参照）。ただし、1998 年以降、改善傾向が見られる。特に問題なのは、失業者に占める長期失業者（失業期間が 6 ヶ月以上）の割合が高いことである。高失業率の原因としては、手厚すぎる失業給付が就労インセンティブを奪うこと、一定の技能を要する部門は労働力不足という労働需給のミスマッチ、そして、EU 域内の効率的な労働力移動が進んでいないことなどが指摘されている。

また、EU 域内での失業率の地域格差（スペイン 10.6%、オランダ 2.4%^{*2}）は依然として解消されていない。そして、EU 市場の広域化で恩恵を受けたのは、競争力のある労働市場に組み込まれた一部の層に限定されており、都市内での社会層間の不均衡が、より拡大しつつある。

移民問題

1960 年代、経済復興期の好景気に湧いたフランス、西ドイツなどの北西ヨーロッパ各国は、不足する労働力を補うため、必要な労働力として多くの移民を受け入れる政策をとった。フランスはアルジェリア等の北西アフリカ諸国から、ドイツはトルコから主に受け入れた。逆に、イタリアは移民供給国であった。

しかし、70 年代、これらの国々は、相次いで、移民の受け入れを停止する措置をとった。その原因として、石油危機による本格的な不景気を迎えたことから、新たな労働力を必要としなくなったこと、そして、居住環境を巡る社会的問題が発生したこと等が挙げられる。しかし、外国人の数は増加していった。それは、新たな移民の受け入れは停

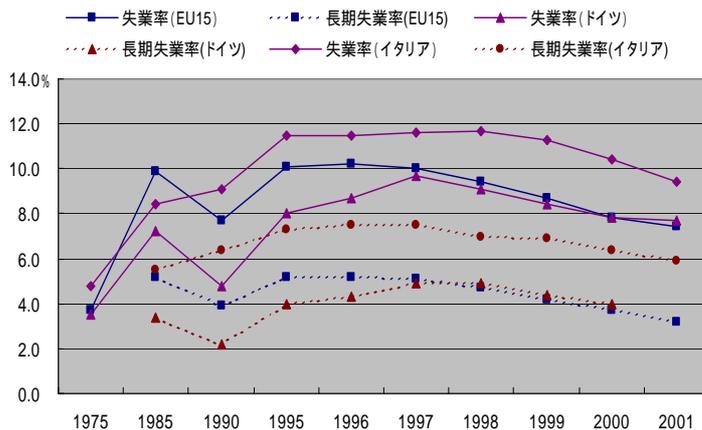
^{*2} Eurostat: Total Unemployment rate 2001 年数値

止されたが、既に入国している移民の家族の呼び寄せは規制されなかったため、家族呼び寄せによる人口の流入を引き起こしたからである。こうした外国人の多くは、収入格差や文化や言葉の壁のために、インフラ整備の遅れた中心市街地の特定地区に集積し都市内で孤立している。それは、社会的秩序に対する大きな不安要素であり、各国ともその事実を重く受け止め、これらの人々を地域に融合させる政策展開を、絶えず図っているところである。

ドイツについて言及すれば、2001年7月、政府の諮問委員会が、ドイツの移民政策のあり方についてまとめた報告書を発表した。これは、1973年の移民募集停止以来の大転換であり、その背景には、少子高齢化を伴う人口減少の到来がある。

報告書は、人口減に伴う将来の労働力の不足に対処するためには、移民政策と社会融和政策を組み合わせた総合的で戦略的な政策に基づいた移民の受け入れが必要だと提案している。新たに受け入れる移民は有資格者を中心とした質の高い移民としている。実際、2001年8月までの1年間にインド、中・東欧諸国などから8,600人のIT技術者を受け入れていることから、戦略的な姿勢が伺える。また、移民のドイツ社会への融和対策として、トルコ人等のイスラム教徒の移民のアイデンティティを守るために、学校の授業にドイツ語によるイスラム教の授業の取り入れることも挙げている。ドイツ総人口の国籍構成比を図1-20にて示す。ドイツ総人口に占める外国籍人口の割合は約8.9%であり、我が国の1.0%^{*3}と比較して極めて高い。

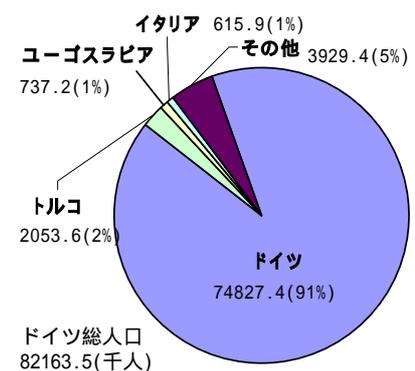
図 1-19 失業率、長期失業率



出所：European Commission(1998) 『Employment in Europe 1998』

Eurostat:Total Unemployment rate,Long-term unemployment rate

図 1-20 ドイツ人口構成



出所：ドイツ連邦統計局「人口」(1998)

*3 総務省統計局「2000年 国勢調査報告」

(3) 環境問題

EU 域内の都市環境問題は、大気汚染、水質汚濁、資源・エネルギーの有効利用システムの確立、騒音、汚染土壌浄化等、多種多様であるが、ここでは、国土交通行政と特に関連が深い、自動車による大気汚染と不効率な土地利用について概説する。

自動車の増加は、環境面のみならず、都市の機動性やアクセス性を損なうことから、都市の生産コストを増大させることになり、結果として、都市経済の面でも悪影響を与える。また、自動車依存度の高い社会は、その恩恵を享受できる者とそうでない者との社会層の分離や、不効率な土地利用に繋がる郊外居住を促進させる可能性が高い。

環境破壊に関連する土地の浪費を抑えるためにも、開発や都市のスプロール化を最小限にするような効率的な定住パターンが望ましいと考えられている。

自動車による大気汚染

EU 域内にある人口 50 万人以上の都市のうち、70～80%が WHO の大気汚染基準に適合していない^{*4}。大気汚染の主要な発生源の一つとして、都市部において急激に増加した自家用車からの排ガスが挙げられる。問題となるのは自動車の排ガスに含まれる CO₂ (二酸化炭素) や NO_x (窒素酸化物)、SO_x (硫黄酸化物) である。CO₂ は温室効果、NO_x や SO_x は森林破壊を引き起こす酸性雨の元凶である。EU 域内では、ドイツのシュバルツバルト (黒い森) や北欧の水系の酸性雨による被害が、特に深刻である。EU15 国の CO₂ 排出量は、世界全体の約 15%を占める^{*5}。また、ヨーロッパの NO_x と SO_x の排出量は、世界全体の約 25%も占める^{*6}。従って、EU は、域内の環境保全のためだけでなく、地球規模の視点でも、有害排気物削減に取り組まなければならない。

移動手段に自動車を使用する割合は、我が国が 63.2%であるのと比較して、EU15 ヶ国平均で 80.6%と高い^{*7}。そして、EU 域内では、自動車保有台数は年々増加する傾向である。ドイツの例を表 1-12 にて示す。その原因として、郊外住宅志向の強まり、余暇時間の過ごし方の多様化、家族構成員各自のライフスタイルの多様化等が挙げられる。しかし、都市部では、自動車利用が引き起こす渋滞や騒音、排ガスによる大気汚染は、すでに限界に達している。

渋滞や騒音対策としては、道路網を拡充するだけでなく、欧州各地で都心の自動車を規制する手法も採用されている。例えば、ミュンヘンでは、1970 年代から中心市街地における自動車の流入制限を実施しており、自動車の代替交通手段として公共交通の利用を促進する政策も各地で積極的に採用されている。また、ロンドンでは、2003 年、ロ

^{*4} European Environment Agency (EEA) 1995 年調査結果 『都市アジェンダに向けて』 1.4

^{*5} World Bank(ed): World Development Indicators 1998 『ESDP』 (263)

^{*6} European Environment Agency (EEA) 1995 年調査結果 『ESDP』 (264)

^{*7} Eurostat: Environment Modal split of transport 数値は、日本 1997 年、EU15 ヶ国平均は 1998 年

ード・プライシング・システムを実施する予定である。

大気汚染対策としては、EU で 2005 年から適用される排ガス規制「EURO4」に適應する技術開発が、各地で取り組まれているところである。また、温暖化をもたらす化石燃料の消費や自動車の抑制施策として、EU 各国で炭素税を導入する動きが見られる。ドイツ、イタリア両国とも、1999 年に炭素税を導入した。

表 1-12 ドイツの乗用車台数の推移 (単位：1000 台)

	1999	2000	2001
乗用車数	42,323.7	42,839.9	44,306.7

出所：ドイツ連邦統計局「輸送」(2001)を基に作成

不効率な土地利用

不効率な土地利用とは、都心に物理的に居住可能な空間があるにも関わらず、スプロール的な郊外開発が行われている状態のことである。都市のスプロールは自然環境を破壊し、社会資本整備やエネルギー消費の面でも効率が悪い、これは土地を無駄に消費していると言うことができる。

EU の諸都市では、世帯数の増加及び所得上昇による平均居住スペースの拡大要望から、住宅用地の需要は高まっている*8。しかし、居住ニーズの高い都心は高所得者用の住居やオフィスに占められ、中所得者が居住するにはコスト負担が大きい。また、都心の価値の上昇による家賃高騰により、これまで都心に居住していた階層が追い出され、高所得者へと居住層が入れ替わるジェントリフィケーション(gentrification)という現象が見られる。また、荒廃しスラム化した都心地区においては、治安問題や居住環境の悪化から住民が流出している。このように、都心の二極化により、都心居住を求める中所得者までも、新たな居住を郊外に求めざるを得ないのが実状である。持続可能な計画の下で郊外居住が進められてきたのであれば問題はないが、緊急に行われた宅地開発の中にはスプロール的なものも多いのも事実である。

一方、ヨーロッパには、都心に不規則に配置された約 2000k m²の工場跡地が点在している。*9 汚染土壌浄化等の問題はあるが、その敷地は巨大な住宅地区として再生できる可能性を秘めている。スラム化した都心や工場跡地を、多様な社会層に向けた居住空間として再生し、スプロール的な土地利用を抑制する動きが、ヨーロッパ各地で取組まれている。

*8 『ESDP』(281)

*9 『ESDP』(269)

3 . EU が重視する都市政策の視点

EU 内の各地域が抱える都市問題の解決に向けて、今後、EU が重視する都市政策の視点を、欧州委員会や OECD 等の報告書を踏まえ、私的な見解も交えて四つに分類し、整理してみた。

(1) 地域性の視点

地域性の視点には二つある。一つめの視点は政策に地域の固有性をより反映し地域住民と連携した事業展開の推進であり、二つ目の視点は地域社会の持続可能な発展戦略の確立である。

一つめの視点の背景としては、都市の形態は多様であり、経済構造、社会的構成、人口規模と人口動態、地理的位置等の違いにより、それぞれの都市が直面する課題も当然異なることがある。また、各地域固有の伝統、文化、歴史性の違いはその都市に重大なインパクトを与えている。『行動計画骨子』によれば、都市には単一のモデルは存在しないのであり、ある都市で成功した事業手法が、他の都市にそのまま適用できるとは限らない。従って、都市を中心とした地域主義が台頭している EU では、都市政策の立案やプロジェクトの実施に当たって、地域固有のニーズを汲み取り、それに対応したオーダーメイドの施策展開を図る動きが重視されていくと考えられる。それを効果的なものにするためには、地域住民の意向を十分に汲み上げることが必要不可欠である。『都市アジェンダに向けて』では、事業プロセスにおいて、効果的な地域住民参加のあり方や、地域住民の意向を反映させるシステムの必要性を強調している。

二つめの視点の背景としては、近年の東西の冷戦対立構造が解消し、欧州全域の緊張感が緩和したこと、また、EU 統合による域内のグローバル化が進んだことから、国家の枠組みは弱まり、EU 域内の都市の存在がクローズアップされることがある。これにより、EU 域内の都市間では自地域の繁栄を目的とした競争が激化するようになった。今後の EU の拡大志向から今後こうした傾向はますます激化するものと予測される。従って、EU 諸国の都市政策においては、過酷な競争社会に向けて、地域社会が自立して存続できるように、都市の発展戦略の確立が求められる。そのためには、都市自らが周辺地域の中での自らの置かれている状況や立場、物理的・人的・経済的資源等を把握し、そこからグローバル化に対応するための戦略を編み出していかなければならない。その際、戦略的事業を進める過程で既存の社会的弱者が疎外されないような配慮が必要とされている。『行動計画骨子』においても、都市の特定地域に集積する社会的弱者を、差別し阻害することなく、彼らへの配慮や彼らの参加を奨励する都市政策の展開が求められている。すなわち、既存地域コミュニティーを崩壊させることなく、事業を推進していくことが、持続可能な発展戦略と位置づけられている。

(2) 多様性の視点

多様性の視点には三つある。一つめの視点は都市に存在する様々なプレーヤーの相互関係の重視であり、二つめの視点は都市政策の射程の広がりであり、三つめの視点は地域の多様な連携のあり方である。

一つめの視点の背景としては、都市に生活する多様な主体が、都市に対して様々な目的でアプローチしており、都市問題をさらに複雑なものとしていることがある。多様な主体とは、地域住民、民間企業、公共団体、NPO、有識者等様々であり、それぞれ思惑が異なることから、これらの主体間でビジョンを共有することは困難である。これに対し、OECD の報告書である『INTEGRATING DISTRESSED URBAN AREAS』(以下『OECD 都市報告書』と表記する。)では、多様な主体が連携し合う組織による都市政策の定式化と実施を提唱している。また、『行動計画骨子』でも、複雑な都市問題に対し、多様な主体のパートナーシップによる取組みの必要性を述べている。複雑な問題の解決に向けて、多様な主体間で構成された合意形成のシステムが機能することが必要であり、その過程で生まれる多様な発想こそが問題解決の鍵となると考えられる。

また、都市部居住者の構成要素として、近年、単身世帯者、シングルマザー、DINKS 世帯数が増加傾向にある^{*10}。移民に関しては、少子高齢化に伴い、人口減少による若い労働力を補うため、今後、EU 諸国は EU 域外からの移民を再び受け入れざるを得ず、都市部に流入する移民数は将来さらに増加すると見られている。『ESDP』では、新たな社会状況への変化に対し、都市の空間用途がますます多様化し、それが都市問題を困難なものとすることを懸念している。そして、多様な社会層を受け入れる都市システムの今後の必要性について述べている。

二つめの視点の背景としては、まず、単に歴史的建造物の保存といったハード中心の狭い範囲のみが欧州における都市政策の対象ではないことに注意する必要がある。

『都市アジェンダに向けて』や『行動計画骨子』では、都市政策の射程をより広範に捉えている。つまり、都市においては、その基盤上で起こるあらゆる社会活動、すなわち、経済、安全、治安、教育、環境、福祉等が相互に複雑に絡み合っており、それが問題状況をより一層複雑にしているという認識に立ち、広範な分野を睨んだ施策の決定・展開が必要であるという考えである。

また、『ESDP』では、都市政策の対象を、都市部単体ではなく都市周辺の農村地域を含めたより広い地域で捉えている。例えば EU 加盟国の南部の諸都市では、人口密度が極めて高く、宅地や事業用地の爆発的な需要に直面しており、今後もスプロール化が進展することが容易に予測できる。一方、農村地域における大量の失業者は、都

^{*10} 『ESDP』(244)

市地域で雇用を見出せる可能性が高い。従って、今後は、都市と農村をトータルに捉える発想が必要である。都市と農村それぞれの問題を抽出して個別に対策を考えていくのではなく、両方を同時並行で考えることによって解決の糸口を見出すという発想である。例えば、デンマークとスウェーデンの2国にまたがる空間計画であるエレスンドリージョン(Öresund region)には、都市の市街地と農村の緑地空間を広域的に調整する思想が取り入れられている(下図参照)。

図 1-21 エレスンド リージョン



スンド海峡を挟むこの地域は、1990年代から国境を超えた空間戦略がとられてきた。2000年にコペンハーゲンとスウェーデンのマルメを結ぶ全長 16 kmの橋が完成したことから、より本格的な中小都市が複数連携した 250 万人圏の地域クラスターが形成されようとしている。また、この地域は EU の INTERREG A の対象地域である。 出所：Boreas. European Border Regions Database

三つめの視点の背景としては、多様な都市ネットワークを構築することによって、都市政策の効率性をより高めようとする動きである。『都市アジェンダに向けて』では、都市間で互いの経験を公表し、相互学習効果を高めることを奨励している。実際に、欧州では、「ユーロシティー^{*11}」など、様々な都市間での国際会議を通じて、都市間で経験を交換する活動が活発である。近年、都市間で互いに協議し、空港や公益施設等の都市機能を共有したり、また、企業誘致においても、都市間で政策調整したりする動きが活発である。その背景には、都市単独で不毛な競争に明け暮れて体力を消耗するよりも、周辺地域の都市と互いにネットワークを結び、連携し合う道を選ぶことによって、より大きな競争力を確保したほうが賢明であるという判断がある。『ESDP』でも、都市が相互に補完し合い協力するために、複数の都市からなるまとまりを、総合的に開発する戦略を推進しており、前述のエレスンドリージョンは、こうした意図が盛り込まれた国境を超えた都市ネットワークである。

^{*11} 欧州主要都市のネットワーク組織で、26の欧州諸国から87の都市が参加している。加盟条件は、人口が25万人以上、欧州スケールの都市、かつ地方の拠点都市であること。目的は、都市間の知識の共有だけでなく、加盟都市の全体的利益のため、EUレベルでの都市政策に影響を与えることも対象とする。

(3) 経済性の視点

経済性の視点には二つある。一つめの視点は都市の内発的発展に向けた投資対象の重点化であり、二つめの視点は新たな民間投資による事業を誘発するような効率的な公共投資のあり方である。

一つめの視点の背景には、近年、高齢化を伴う人口減少社会を迎える EU 諸国では、今後、都市を拡大する必要性が少ないことがある。従って、経済性の観点からも、都市の膨張開発型発展よりも、既存のストックを活かした内発的発展が望ましいのではないかと考えられる。一般に、欧州では、個々の建築物の新規投資を抑制し、既存建築物の更新投資を重視する風潮がある。その中でも、特に、都心での歴史的建築物への保全投資が重要視されている。都心の歴史的建築物を対象とする理由は、都心には従来から人が集積する下地やインフラがある程度備わっており、経済効率上好ましい効果が期待できることや、風格のある歴史的建築物で構成される良好な都市景観は都市のイメージアップに大きく貢献するため、価値ある資産として投資の対象となり得ることが挙げられる。

また、『行動計画骨子』では、ハードへの投資を超え、都市における職業訓練や教育に向けた投資を重視している。都市の持続的発展のためには、物理的存在への投資だけでは限界がある。従って、そこに人が定着し、継続的な経済活動や潤いのある生活を営めるように、都市の経済基盤の底上げを図るためには、貧困層をはじめとする都市問題の原因となっている社会階層に対し、積極的に投資を行うことも必要でだという考え方である。自己責任の原則の下、自立的発展が可能となるためには、都市における教育水準の向上と雇用の創出にも重点を置いているものと考えられる。

二つめの視点の背景には、EU の諸都市も、我が国の諸都市と同様、財政の逼迫に直面しており、少ない公共投資で民間資本をいかに誘発するかという効率性の議論がなされている。『OECD 都市レポート』でも、都市再生に民間資本を活用することが提唱されている。例えば、EU 諸国においては、経済の停滞や産業構造の転換に伴う大量の工場跡地の発生と、社会主義国家の崩壊に伴う膨大な軍用地の転換が大きな問題となっている。これらの土地利用転換の手法として、民間活力をいかに導入するかが大きな課題となっている。公共の再開発計画の策定後、民間資本が計画に基づいて導入されるのが原則であるが、最近の傾向としては、民間活力導入の促進のため、公共インフラ整備を負担することを条件に民間主導の再開発を容認する方向である。しかし、重視されているのは都市の公共利益のために大規模跡地を活用しようとする発想であり、既成市街地の現状保持という観点からは、厳しい規制で民間投資を管理している。

(4) 空間性の視点

空間性の視点には三つある。一つめの視点は地球環境に配慮した都市空間の形成であり、二つめの視点は魅力ある都市空間の形成を重視することであり、三つめの視点は都市空間において土地利用の混在化を重視することである。

一つめの視点の背景には、EU では、都市空間において、経済至上主義的な価値観ではなく環境を軸とした価値観を重視している。人類は地球環境の安定を前提にして成り立っているという認識である。成熟した都市を多く含む EU は、いち早く地球環境問題への関心が高まり、世界で最も先進的な取組みが進められている地域であると言える。環境問題と密接な関連を有する各種経済活動や交通需要の太宗は都市と関連していることから、環境に配慮した都市構造への取組みも進んでいる。また新たな都市プロジェクトは、緑地、水辺、生態系、循環といったキーワードと無縁では成立し得ず、今後の都市のあり方を考える上での主要な要素として位置付けられている。

二つめの視点の背景には、『都市アジェンダに向けて』で述べられているように、EU では、魅力ある都市空間を形成する要素として、歴史的建築物の保全、都市デザイン、公共スペースを重視している。歴史的建築物や地域にマッチした都市デザインは、都市景観を向上させると共に、都市にその地域固有のアイデンティティを与え、他都市との差別化を図ることを可能とする。それは、都市住民に自都市に対するより深い愛着と誇りを与え、自都市に関心向けさせると同時に、その固有性は他地域から見た魅力となり、来訪者を自都市に引き付ける戦略となる。厳格な建築物規制や景観規制が、都市の社会的秩序の回復や経済効果に繋がるという見方である。また、都市の公共スペースは、都心のほぼ中央に位置し、不特定多数の地域住民が集う魅力ある社交場であり、地域のシンボルでもある。このように都心の活力を維持させる場として公共スペースを重視している。

三つめの視点の背景には、『都市アジェンダに向けて』で述べられているように、EU では、都市のポテンシャルを高めるものとして、土地利用の用途の混在を重視している。一方、機能ごとに土地を分化する従来のゾーニングは、都市のポテンシャルを減じたものとしてマイナスの評価がなされている。従来のゾーニングは、都市活動の機能を分離させることで、公害が居住環境に及ばず悪影響を防いだ反面、都市の多様な機能の融合から新たな魅力が生み出される可能性を否定したとされる。また、従来のゾーニングによる職住空間の分離は、例えば、通勤時間の発生を必須としており、人間の生活の満足度を最大限に追求する可能性を否定している。そこで、EU は、人間の一日のあらゆる活動の場を提供する活気ある空間という本来の役割を都市が取り戻すよう、土地利用において、エコロジカルな考えを強化し、厳密な用途指定の考えを捨てるべきだと提唱している。

第 1 章 《参考文献》

- ・ European Commission(1997) : Towards an urban agenda in the European Union
- ・ European Commission(1997) : Agenda2000
- ・ European Commission(1998) : SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION :A FRAME WORK FOR ACTION
- ・ European Commission(1998) : Employment in Europe 1998
- ・ European Commission(1999) : ESDP European Spatial Development Perspective
- ・ European Commission(1999) : Europe's Agenda 2000 Strengthening and widening the European Union
- ・ Mr.C.Trojan 「Agenda 2000 and the role of cities」 (1998 年ユーロシティ・セミナー講演内容)
- ・ OECD(1998) : 『INTEGRATING DISTRESSED URBAN AREAS』
- ・ 太田稀喜・田中伸世(2001) : 『新版 EU の動きがよくわかる Q&A100』 亜紀書房
- ・ 岡部明子(1999) : 「EU のサステイナブル・シティ戦略」 『造景 20』 建築資料研究社
- ・ 岡部明子(1999) : 「サステイナブル・ヨーロッパ」 『造景 21』 建築資料研究社
- ・ 岡部明子(2000) : 「工場跡地利用における日欧の都市政策を比較する」 『造景 25』 建築資料研究社
- ・ 岡部明子(2001) : 「都市ネットワークの欧州」 『造景 32』 建築資料研究社
- ・ 岡部明子(2001) : 「EU 国境を越えるシティ・リージョン」 『世界 2001.3』 岩波書店
- ・ 経済企画庁 『平成 5 年 年次世界経済報告』
- ・ 経済企画庁 『平成 6 年 年次世界経済報告』
- ・ 経済企画庁 『平成 12 年度 世界経済白書』
- ・ 国土交通省 国土交通政策研究所(2001) : 『PRI Review 創刊号』
- ・ 総務省統計局 『世界の統計 2002』
- ・ 田中伸世(2001) : 「ドイツの人口問題と移民政策」 『ITI 季報 No.46』 (財)国際貿易投資研究所
- ・ 中村英夫(1994) : 『21 世紀ヨーロッパ国土づくりへの選択』 技報堂出版
- ・ 矢作弘 岡部明子(1999) : 「二一世紀 EU の都市戦略」 『世界 1999 .2』 岩波書店

- ・ BOREAS (European Border Regions Database) HP (<http://boreas.ifg.dk/>)
- ・ 欧州委員会 地域政策総局 HP (http://europa.eu.int/comm/regional_policy)
- ・ 欧州委員会 統計局 HP (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>)
- ・ 欧州委員会 予算 HP (<http://europa.eu.int/comm/budget/>)
- ・ 駐日欧州委員会代表部 HP (<http://jpn.cec.eu.int>)
- ・ ドイツ連邦統計局 HP (http://www.destatis.de/basis/e_home.htm)

第2章

イタリアにおける 都市政策の展開

1 . イタリアの都市政策の概要

(1) 地方分権化と地域間連携方策

政策の背景

都市政策に入る前に、まず、イタリアの地方自治制度に触れる。なお、第2章1は、宗田好史先生の文献に多くをよる。

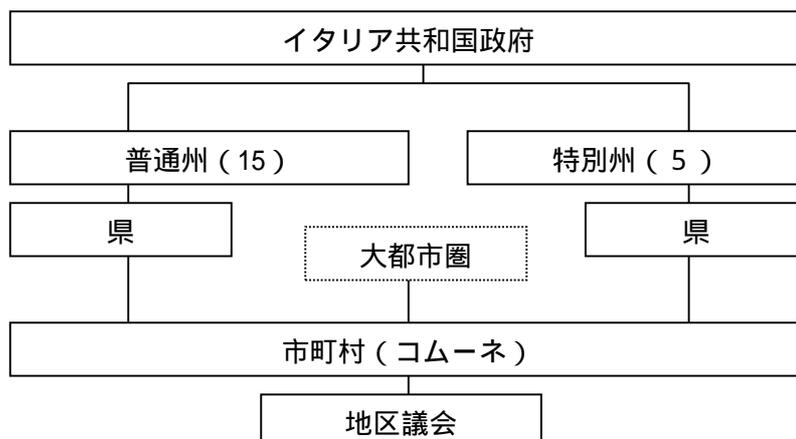
イタリアの地方自治制度は三層制をとり、20の州(regione)、約100の県(provincia)、およそ8,000の市町村(comune : 市町村に当たる基礎自治体)がある。機能的には、日本の県とイタリアの州がほぼ同等であり、イタリアの県は非常に弱い単位に過ぎない。行政権限がきわめて限定的であるばかりか、経済的にも脆弱な基盤しか持たず、政治的な単位としての重要性も低い。

県の下に市町村(コムーネ)があり、都市計画の基礎であるPRG(Piano Regolatore Generale、都市基本計画。詳細は後述。)は、これを単位とする。全国では約8,000に上るが、これらの市町村(コムーネ)の人口規模は極めて小さく、3,000以下の人口規模が市総数の約60%を占めている。人口的にみると、この60%は総人口の10%程をカバーするにすぎない。そうした小規模の市が独自に都市計画を行おうとしても、人数はもちろん経済力も限られている。逆に10万人以上の人口を抱える市町村(コムーネ)は全体の0.5%に過ぎない。そのため、全ての市町村(コムーネ)が等しく実質的な権限を持っているにも関わらず、人口規模、経済、政治的な部分できわめて制約された状態となっているのが現状である。起債や中央政府からの補助金のシステムは複雑であり、また都市計画のための資金の調達は困難である。EUのプロジェクトとして位置付けられたり、大企業の参加が見込まれるといった好条件が整備されない限り、現実の都市計画の遂行は難しい。特に経済的な課題は深刻である。

地域における課題として、中央と地方の関係はもちろん、特に市町村(コムーネ)間での調整が不完全な場合が多いことが挙げられる。各種都市計画上のプロジェクト、道路計画、交通計画等において市町村(コムーネ)間の連携を必要とする機会も多いため、市町村(コムーネ)間の新たな連合方策が検討されてきている。

1970年代に実験的に導入された広域行政区(comprensorio)は、市町村(コムーネ)よりは大きく州よりは小さい、自治体連合的な性格を持った行政区域であった。これは、主として都市計画、地域計画に関し、複数の自治体はその行政区域を越え、恒常的に協力して計画を行うことを認めるものである。しかし、実際にこの広域行政区が機能したケースは非常に少なかったようである。ある程度の経済力を伴う地域においては機能したが、それ以外の地域においてはあまり機能しなかった。また、県を廃止して、それを一時的なフレキシブルな行政単位で代替しようという戦術的な意図もあったが、失敗に終わっている。これらに対する新たな挑戦が、1990年制定の「地方自治体法(142号法)」である。

図表 2-1 イタリアの地方自治制度概略図



ヨーロッパ統合の中で、20の州の重要性は増してきている。このうち5つの特別州(シチリア、サルデーニャ、トレンティーノ・アルト＝アディジェ、フリウリ・ヴェネツィア＝ジュリア、ヴァッレ・ダオスタ)では、幅広い自治権が認められている。

地区議会は、市内各地区の住民の要望に答える権限をもつ分権社会の基礎となっている((9)参照)。

また、92年の新地方自治法制定以降、ローマ市をはじめとする全国の12の都市を大都市圏として組み替えた広域行政圏が定められており、現在主要な市町村(コムーネ)において、検討が進められている段階である。

目的及び内容

「地方自治体法(142号法)」は、大都市圏(area metropolitana)という新たな考え方を導入するとともに、複数の自治体による協議連合の可能性も定めたものである。70年代の広域行政区は、いったん成立すると簡単には改廃できないものであったが、同法においては、広域連合の発想をもっとアドホックなものとし、個々のプロジェクトについて改廃できるように修正されたのである。

同法による広域連合では、プロジェクトごとに形成され、プロジェクトが終われば解散する、いわばプロジェクトのための連合が保障されたのである。

大都市圏とは、大都市及びその周辺において、現行の市域という行政境界を越えた計画の必要性が発生した場合、周辺の市町村(コムーネ)をも取り込んだ大都市圏を設定し、それが自治のユニットとして新たな権限を獲得し、基礎自治体に付与されるはずの都市計画権限をも得るというものである。すでに、1990年の142号「地方自治法」によって、ローマ・ミラノ・ナポリ・ボローニャなど8都市を対象に大都市圏に特別行政体を置くことが決まっている。ボローニャの大都市圏計画は、人口約40万人のボローニャ市を中心として面積3,700km²、人口95万人を計画対象としており、「グローバル・コンペティションとサステナブル・ディベロップメント」を念頭において構想を検討中である。

また、これまで、多くの主体が関係する都市計画の意思決定プロセスにおいては、合意を得るのが極めて難しかったが、関連する複数の主体がある程度の合意に達し

た場合、それを横断的な都市計画案として暫定的に定めることができる可能性が広げられている。

経過及び結果

大都市圏制度については、未だ個別に調整を行っている段階である。同法において導入された大都市圏は、機関としてはまだ機能していない。実際にはケースバイケースで計画調整がなされている。例えば、ミラノ市においては、周辺のベッドタウン全体について、10 から 20 を数える市町村（コムーネ）が存在しており、これらが特定のプロジェクトごとに協力体制をとっている。ただし、この協力体制は交通計画などに対して、積極的に実施されているものの、住宅計画を作成する場合には、中心となる都市と周辺の市町村（コムーネ）が共同事業を行うということは、実際にはほとんどみられないのが現状である。

市町村（コムーネ）の数がきわめて多く、大都市であっても、そのすぐ外側の地域に多くの異なる市町村（コムーネ）が存在することも、状況を複雑にしている。例えば、住宅立地については、一都市の中で決定されるのではなく、周辺の市町村（コムーネ）を含めてはじめてその住宅需要に応え得るという場合が多く、この場合、圏域全体の土地利用などの決定は、大都市圏制度の枠組みにおいて行われるべきであり、今後の課題として検討が進められている。

(2) イタリア都市政策の特徴

イタリアの都市計画における法制度は、欧米先進国の中でも有数の厳しい規制であると言われる。歴史的保全、環境保全の面のみならず、土地・建物建設、利用においても厳しい行政上の規制がある。

これは、戦後半世紀の間に、それぞれの時代の社会的要請に応じて、段階的に厳しくなっていったものである。その時代時代の都市政策や多様に展開したまちづくりの手法を可能としていくために、規制と誘導の新しい制度を次々と展開した。

より細かな計画手法を可能にするため、個人の権利を制限し、市民の参加による共通認識の形成に支えられ、市町村（コムーネ）が行政権を行使する手段として、徐々に整えられてきたとすることができる。

今日、イタリアの都市計画制度を見ると、第一に都市計画決定には広い市民参加が保障され、第二に開発行為には様々な規制と複雑な手続きが求められている。第三に宅地開発は自治体の独占的な権限であり、第四には建築主に義務付けられた建築賦課金によって、開発利益は公的に還元される仕組みになっている。

1942年に完成した「Legge Urbanistica nazionale 17/08/1942 n.1150（第1150号法、都市計画法）」は、現在でも使われている基本法であるが、ファシズム政権の末期にあった当時を反映して、土地所有権について、厳しい規制が定められている。

実は、この規制は制定後すぐに実施されたわけではない。まずは住宅不足が深刻化した1950年代の大都市問題への対応を経て、1967年の「Legge Ponte 06/08/1967 n.765（765号法、通称：橋渡し法）」（(4)参照）において、ようやく1942年の法律に則した開発規制が強化されていったのである。その結果、1977年の「Norma per la edificabilità del suolo, Legge 28/01/1977 n.10（第10号法、通称：ブカロッシ法）」（(7)参照）の制定を経て、先進各国が都市再開発を進める中で、イタリアにおいては、厳しい規制が都市再開発を拒んできた。しかしながら、それが結果として歴史的都心部を守ることになり、さらには、厳しい規制のために細かな土地や建物の基礎的データを基盤に詳細な計画を立てる手法を発達させてきたのである。

規制の強化は、1960年代以降急速に進んだ少子化・高齢化による都市人口及び経済の停滞によって開発速度が下がったことから、比較的容易に受け入れられた。自治体の都市計画権限の強化、規制の強化は、むしろ、現在に至る低成長時代の都市政策を支える適切なまちづくり手法として認められている。厳しい規制により、無駄な開発投資がなされず、都心では古い建物を活用し再生する知恵が生まれ、郊外では、大規模開発が抑制された。これにより、都心の歴史的建造物を朽ちさせずに現代に活用するための建築技術が発達し、その結果として、質の高い空間を必要な量だけ備えたコンパクトなまちづくりの実現に至っているのである。

(3) イタリア都市計画制度の概要

イタリアの都市計画のフレームは、基本的には、州域を対象とした広域調整計画（Piano Territoriali di Coordinamento）、市町村（コムーネ）を対象とした都市基本計画（Piano Regolatore Generale）及び地区詳細計画（Piano Particolareggiato）の三層のマスタープランから構成されている。以下に、現行の都市計画法による法定都市計画のフレームについて述べることとする。

広域調整計画（Piano Territoriali di Coordinamento）

三層の土地利用計画体系上、最も上位に位置するもので、州域を対象にしている。国土全域を対象とした国土計画を持たないイタリアにおいては、この広域調整計画が広域の国土・地域計画として機能している。

1970年の州制度の改正に伴い、1972年には州への権限譲渡に関する大統領令（第8号）が公布された。これにより、国の都市計画法に基づき州政府が州法（Legge Urbanistica Regionale）を制定、それに基づいて州域調整計画を定め、都市基本計画と地区詳細計画を承認することとなった。

広域調整計画においては、1）特別な土地利用目的を持った地区・特別法規や法律で制限される地区、2）地域の核となる新建設地区・自然環境面で重要な開発地区、3）既存ないし計画中の道路網・鉄道網・航路・電気等の主要ルートが定められる。

都市基本計画（Piano Regolatore Generale、PRG）

各市町村（コムーネ）が策定する都市マスタープランであり、ドイツにおけるFプランに相当する。策定に際しては、州法により示される諸基準、細則、禁止条項等が強い影響力を与える。また、策定後は州の承認を得るものとされている。戦後、戦災復興が急務であったミラノ、ジェノバ、トリノ等の大都市から先行して着手され、その後イタリア全土に適用されていった。

60年代の「橋渡し法」((4)参照)の基準により、全ての市町村（コムーネ）はAゾーン（歴史的都心部：Centro storico：チェントロ・スコリコ）、Bゾーン（Aゾーン以外ですでに建物が建てられている既成市街地部分）、Cゾーン（将来開発する用地：開発地区）、Dゾーン（工場及び手工業施設用地）、Eゾーン（農地）、Fゾーン（公共施設用地）の線引きを義務付けられた。この都市計画基準は最低限のものであり、各市町村（コムーネ）において独自により細かいゾーニングを行う場合もある。

この都市基本計画では、その他に、道路網のうち幹線道路網・鉄道網・航路と関連する施設、公共利用及び特別なサービスのための地域、公共建築の敷地確保及び社会的事業のための規定、計画実施のための規定が含まれる。また、州による承認に先立ち、一般公開が行われ、関係する公団・協会に対し反対意見を表明する機会

が与えられている。

都市圏基本計画 (Piano Regolatore Intercomunale)

実質的な都市圏が複数の市町村 (コムーネ) にまたがる場合や、農村部等の小規模な市町村 (コムーネ) において計画策定の面で問題が生じる場合、これらを一体的に対象とする計画として、都市基本計画 (Piano Regolatore Generale) に代わり策定されるものである。

関係行政機関の要請に基づき、市町村 (コムーネ) 間の調整を経てインフラ・交通省が策定する。計画の内訳は、都市基本計画に規定される内容の他、都市圏の構成に関する計画、関係市町村 (コムーネ) の経費配分が含まれる。

地区詳細計画 (Piano Particolareggiato)

都市基本計画 (PRG) を受け、その実現を図るため特定の地区 (circonscrizione, quartiere) を対象に策定されるものであり、言わば都市基本計画 (PRG) の実施計画である。各市町村 (コムーネ) が策定を行い、州の承認を受けるものとされている。「都市計画法」によれば、その内容として、建物の規模及び高さ・基幹道路・広場、公共の事業と施設のために確保される空間、修復すべき建物と再建対象になる建物、計画図で提示された類型に従って規定される敷地の再分割規制、収用される土地所有者及び条例地区の土地所有者、公共事業に近接する地区において将来見込まれるサービス提供等を含むものとされている。

なお基本計画と同様に、州による承認に先立ち一般公開が行われるが、地区詳細計画の場合は、関係する個人に対し反対意見を表明する機会が与えられている。

図表 2-2 イタリアの土地利用規則の体系

	〔計画・規制〕	〔法令による位置付け〕
州域	広域調整計画 / PTC Piano Territoriale Coordinamento(開発計画)	→ 都市計画法 (第 5 条以下) Legge Urbanistica nazionale
	風景計画 Piano Paesistico(保存計画)	→ ガラッソ法 Legge Galasso
複数の市町村域	都市圏基本計画 / PRI Piano Regolatore Intercomunale	→ 都市計画法 (第 12 条) 橋渡し法
市町村域	都市基本計画 / PRG Piano Regolatore Generale (コムーネレベル)	→ 都市計画法 (第 7 条以下) 橋渡し法
	地区詳細計画 / PP Piano Particolareggiato (地区レベル)	→ 都市計画法 (第 13 条以下) 橋渡し法
	建築規定	→ 都市計画法 (第 31 条以下) 橋渡し法

出所；建設省・建設政策研究センター (2000)『景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究～欧州 (独・英・仏・伊) の国土計画・土地利用規則と風景保全～』

(4) 歴史的都心部の再生・活用政策

政策の背景

イタリアの都市計画においては、歴史的都心部の保存再生という課題がその中心にある。ただし、その方向性は、時代環境とともに変化を遂げてきている。

イタリアの歴史的遺産の保護という課題は、19世紀末から既に文化人の議論の中心だったが、1950年代までは「文化財として歴史的建造物の保護」の域を越えるものではなかったと言わざるを得ない。この従来的な文化財保護とは異なるアプローチが見られるようになるのは、1958年のジョバンニ・アスティンゴによるアッシジの都市基本計画（PRG）が最初である。これは、都市と地域の発展という枠組みの中で、歴史的都心部（Centro storico：チェントロ・ストリコ）全域の保全と評価のプログラムを位置付けたものとして、特に荒廃の著しい歴史地区の環境の改善へ向けた積極的な事業方法としての保存的再生が提案されたのである。この時代には、既に近代的な拡張指向の都市形成にのみ対応するように作られていた当時の技術的、法的、経済的な社会に仕組み自体に抜本的な改革が必要であること、保存の新しいプログラムを有効にするには従来の制度的枠組みが全く役に立たないことが明らかになってきていた。都市の発展と歴史的建造物保存の両立の方策についての模索が始まっていたのである。保存の理論的内容を深め、事業の仕組みを定義づけ、新しい取組みを確固たるものにすることが、緊急課題となったのである。

1960年には、「歴史的都心部の保存と再生」をテーマとした会議がジョバンニ・アスティンゴ氏（Giovanni Astengo：建築家）を中心として、グッピオ市で開催された。この会議は、その後、多様な構成員による歴史・文化的都市保存全国会議（Associazione Nazionale per I Centri Storici Artistici:ANCSA）となる。この会議において、他のヨーロッパ諸国に先駆け、歴史的都心部の保存に関する宣言文「Carta di Gubbio（グッピオ憲章）1960年」がまとめられたのである。同憲章で初めて、単体の建築物のみならず、歴史的都心部全体を対象にした保存計画が主張された。これを受けた60年代の都市計画法改正により、町並みの保存と再生が制度化されたと言える。

グッピオ憲章の要点は以下の通りである。

- 1) 歴史的都心部の問題は国家の最重要課題であり、各地区の検証と位置付けを緊急に制度化すること。
- 2) 歴史的都心部を都市構造の一部として位置付けて計画すること。保存そのものが都市の発展の支えとなるという認識をもつこと。
- 3) 復元の曖昧な基準や場当たりの構造的補強、模倣による再建、評価の低い建物の撤去基準等、あらゆるものに対して批判的立場を貫くこと。
- 4) 従来 of 改造工事に替わる「保存的再生」（修復、構造補強、衛生設備の適正化）的工事のみの是認。歴史的都心部を法的に別枠とすること。市町村

(コムーネ) が主導できる実現可能な規模による適切な保全型の生活環境の再生、建築機能の再生計画の要求。

- 5) 一刻も早い保護規制の制定の要求。そして、イタリアの全ての歴史的都市部におけるあらゆる種類の改造工事を、これらの計画環境が整備されるまで中断することの要求。
- 6) 社会的機能を明らかにすること。とりわけ、住宅の生活環境を再生する場合の改造工事の重要性の位置付け。また公共事業体の主たる事業主体としての位置付けの明確化。

これらの原則の発展、普及、考究を平行して行い、歴史的都市部の保護や再生事業の全国的なレベルの制度化を促すことが ANCSA の活動の最大の目的となったのである。

この宣言文は、直ちには立法化にはつながらなかった。というのも、建設業が国の経済活動の中心をなしていたこの時代には、この経済的支配力に対抗することはできず、改革的な都市計画は生まれなかった。しかしながら、1966年にフィレンツェとヴェネツィアが打撃的な洪水に襲われ、都市の欠陥とその再生策の必要性についての世論が高まり、これに後押しされる形で、グッピオ憲章が都市再生の制度的基準を整理したものであるとして着目されたのである。そして1967年、戦後イタリア都市計画で初めて、歴史的都市部の保全策を伴う法律の発令に至るのである。それが、「Legge Ponte 06/08/1967 n.765 (765号法、通称：橋渡し法) 」である。この法律は、「歴史的価値を有する地区」という概念をイタリアの法律に初めて持ち込んだものとして、イタリア都市計画の大きな前進となった。

目的及び内容

1967年「Legge Ponte (橋渡し法) 」は、1942年のファシズム期に完成した都市計画法が、戦後の混乱により長い間実施されずにいたものを、次代の新しい都市計画制度に橋を渡そうという意図を含んでその内容を見直した暫定措置法である。

同法では、歴史的都市部を、都市基本計画 (PRG) 上必須のゾーニングとして (Aゾーン) の一つとして明確化した。そこでは、都市計画の手法が明らかにされていない限り、既存の環境を変化させるあらゆる行為を禁止し、全ての都市基本計画 (PRG) において、歴史的都市部の範囲を定めることを義務化し、同計画に基づいて建設行為を詳細に制限することを定めていた。

これは、まさにイタリアの建築規制の基本となった「計画 (規制) なければ開発なし」という原則であると言える。

以下に、建築行為の規制についての詳細を紹介することとする。

図表 2-3 歴史的都心部での建築行為の規制

建築物		規制事項
住宅	住宅地域 (Centri Abitati)	<ul style="list-style-type: none"> 敷地の建築可能な土地面積 1 m²につき 1.5 m³まで 制限階数：3 階以下 高さは接道部分の長さ又は隣地境界線の長さ以下。
	その他の地域 (農業、工業、商業地域)	<ul style="list-style-type: none"> 建築可能な土地面積 1 m²につき 0.1 m³まで 制限階数：3 階以下 高さは接道部分の長さ又は隣地境界線の長さ以下。
生産用建物		<ul style="list-style-type: none"> 建物の屋根伏面積が敷地の 1/3 以下。
文化財保護法指定の歴史的建築物		<ul style="list-style-type: none"> 容積の変更は不可 補強・修復のみ可 同敷地の空地部分への増築、新築は、詳細計画による新たな規制がなされるまで、一切の建築行為を禁止する。

前述の規制は、後に都市計画基準が詳しく定められ変更された場合での、都市計画がカバーしていない地区において現在まで続いている。その成果として、政治的理由あるいは技術的理由で都市基本計画と詳細計画の策定が遅れた農村部の小さな自治体で、歴史的都心部の乱開発が行われずに済んでいることが挙げることができるだろう。しかし、その一方で、建築行為が不自由な古い集落が嫌われ、橋渡し法以前に土地利用計画が定められていた近代市街地部分の開発が活発化したため、旧集落の過疎化が進んだことも指摘しておく必要があるだろう。

橋渡し法は、この他に、都市計画基準として、地区ごとの公共施設の敷地面積を定めている。ただし、一定規模以下の自治体ではこの基準が適用されない。基準の目的は、あくまでも高密度化する大都市において自治体に公共施設の設置を義務付け、特に、そのための土地の確保を計画的措置として講じることを謳ったものである。

都市計画基準は、以下のように「ゾーン」を定めており、全ての自治体はゾーンごとに、厳しい土地利用規制を定めている。

図表 2-4 イタリアの都市のゾーン分け

ゾーン名	用途
Aゾーン	歴史的都心部
Bゾーン	Aゾーン以外ですでに建物が建てられている既成市街地部分
Cゾーン	将来開発する用地
Dゾーン	工場及び手工業施設用地
Eゾーン	農地
Fゾーン	公共施設用地

このうち最も厳しい規制が定められているのは、言うまでもなく、Aゾーンの歴史的都心部 (Centro Storico：チェントロ・ストリコ) である。

このゾーンは「歴史的、芸術的価値のある地区」として、橋渡し法施行令により、

以下のように定義される。

- 1) 1860年のイタリア統一以前の建造物が過半数を占める街区で、必ずしも芸術的価値をもつ建造物がない場合を含む
- 2) 街を囲む城壁内側で、全体的にあるいは部分的に保存状態が良いもの、城壁外でも1)の条件を満たす街区
- 3) 1860年のイタリア統一以降に形成された街区でもその特徴が優れたもの

前述のゾーニングは、最低限の都市計画基準の内容であり、これ以上に細かいゾーニングを自治体が独自に定めた場合は、その内容が優先されることとなる。というのも、この大まかなゾーン分けでは、用途地域制により都市全体の発展を規制する土地利用計画のレベルにまで達していないと考えられるからである。

例えば、イタリアの都市の用途地域図において都心部が赤く塗られていることが多いが、これは我が国をはじめとする諸外国で一般的な「商業地域」の色ではなく、再開発や高層化が認められない保存地区である。しかしながら、都心の土地利用は商業中心であることから、その後改定された各自治体の都市基本計画では、このゾーニングを前提にしながらも、細部は新しい基準を作って個別により細かい商業立地を定めている。また、住宅地域では、住宅に付随するとされる公共施設（公園・駐車場を含む）の面積は住民一人当たり18㎡と具体的に定められており、これ以外の公共施設（学校、公的サービス施設）も項目ごとに個別に定められている。

さらに、同法第7条には、「建築密度」という新しい規定が盛り込まれている。これは、ゾーンごとに建築物の高さ、建物間の距離を定めたもので、Aゾーンでは既存建物の修復・保存的改造・一般及び一般以上の維持の場合、現状の高さ、現状の容積を変更することができない。また、新築の場合は、歴史的都心部の修復計画としての詳細計画による規定がない限り、敷地に対し50%までの床面積しか建てられず、実質的にはほとんど何も建たない状態に制限されている。

Bゾーン以下については、Aゾーンほどに厳しくはないが、それでも周辺既存建物の高さを超えないことが最低条件として定められている。より具体的な内容は、詳細設計によって定められ、むしろAゾーンよりも早く土地利用計画が定められてきた。

なお、1968年には同法の問題解決、改編統合のための法律として、「legge tampone（第1187号法 通称：止血法）」が制定され、より強固な規制が実施されている。

経過及び結果

同法の下における各自治体の選択肢としては、郊外に新たに業務中心地区を新設するか、都心の歴史地区を保存しながら、その中での商業地域、または業務中心地区を細かく整備するかのいずれかとなった。各自治体のここでの方針設定が、各都市のその後の歴史的都心部の土地利用、建物利用の変化を促す要因となった。そして、郊外の業務地建設を早々に諦めた中小規模の自治体では、建物を高度化せず、

結果的にコンパクトで適正規模を保った中心市街地の再生を選択することとなった。

しかし、前述のように、保存が制度化され、後述するボローニャの市街地計画のような好例も生まれてきたものの、その後も、イタリア国内の都市の大部分は、歴史的都心部内の貧困で荒廃した地区の問題を無視し続けていた。この制度も、歴史的建築物の建築物群に規制をかけただけで、都市を再生する実効性や、機動力には欠けていた。都市の危機は急速に尖鋭化し、都市の不均衡は助長され、都心居住の可能性は失われつつあった。逆に、歴史的都心以外のゾーンの土地利用計画は歴史的都心ほど厳しくはなく、むしろ歴史的都心よりも早く定められたため、新しい都市機能を積極的に導入することにより、1970年代には都心部よりも発展した郊外部が生まれている。

その後、歴史的建造物の保存・再生が国民的規模で議論されはじめたのは、1970年代に入ってからであった。都市の住宅と公共サービスの不足問題も政治闘争の争点となった。1971年に開かれたANCSAベルガモ大会「歴史的都心部の新しい政策」では、失われつつある歴史的都心部をただ保存するだけではなく、急速な都市化とその原因である社会経済の仕組みが都市の危機を生み、都心を荒廃させたのであり、その仕組みを変えることこそが、本来の都市政策であるという広いアプローチが唱えられるに至った。



図表 2-5 ボローニャ市郊外副都心



図表 2-6 ボローニャ市郊外住宅開発



図表 2-7
ボローニャ市歴史的都心部
から郊外業務副都心を望む

(5) 住宅政策による都心居住の促進

政策の背景

イタリアにおいては、都市化に伴う住宅需要に対応するために、都市計画の枠組みの中で住宅を建設する用地をいかにして確保するかが重要な課題であり、それを土地利用計画の中で確立することが為政者に課せられているとすることができる。

1947年のマーシャルプランによる戦災復興により、その後他のヨーロッパ諸国と同様、イタリアにおいても工業化に重点をおいた「経済の奇跡」と呼ばれる急成長が起きている。それを受け、50年代から60年代には、特に北部の産業三角地帯への労働力移動が進み、戦争前後で人口が3倍に増加したミラノをはじめ、住宅不足が深刻な問題となっていた。

既成市街地においては、老朽化した建物が多歴史的都心部で、過密による居住環境の悪化が進んだ。戦前に開発された歴史的都心部の城壁から外側の部分には、既に水準の高い高所得階層の住宅が整備されていたため、住宅費の安い都心部での過密が深刻化したのである。こうした状況下において、抜本的な都市住宅政策の実施が急務となっていた。

そのため、1962年の「公共住宅用地取得法(167号法)」、1963年の「土地増加税法(246号法)」、さらには1971年の「公共住宅建設法(865号法)」へと展開した。これらにより、公営住宅の建設に限り、基礎自治体である市町村(コムーネ)の都市計画権限が強化され、労働者の居住権保護を優先する政策が各自治体において図られていったのである。

また、前述の歴史的都心部の保存、再生と都心の再生という観点からのアプローチも、これらに加えられていった。歴史的都心部を都市開発の「無駄使い」の犠牲にせず、新規投資を節約し、活用することができる建築不動産の集合として保全するという建築保全が、より深い社会的意義を持つと考えられるようになった。このような意味合いから、国や地方自治体の新規公共建設予算、特に住宅関連公共事業体の投資を都心の建築保全に向け、都心再生を図るという発想が生まれてきていた。

目的及び内容

1962年の「公共住宅用地取得法(167号法)」は通称で、正式名称は「ローコスト庶民住宅用地の取得の促進のための法」である。字義どおり、労働者に適正な価格の住宅を供給できる住宅政策の実現を目的として、自治体に対し、公共住宅建設に必要な住宅用地を確保する義務と権限を定めている。将来10ヶ年にわたる住宅需要を算定し、その供給に必要な土地を確保する義務を負い、土地収用の権限を持つことが定められている。

また、1963年の「土地増加税法(246号法)」は、個人が地価増加で得る利益(開発利益)に重点的に課税し、利益還元を図るものであった。

さらに、1971年の「公共住宅建設法(865号法)」は、1942年都市計画法、1962

年の「公共住宅用地取得法(167号法)」及び、1964年847号法を融合して、改正し、公的住宅の促進と調整を行うための法律として制定された。これは、従来の住宅公団・公社等に代表される中央集権的な公共住宅行政の権限を、人口10万人以上の自治体に持たせることにより、その権限を強化させることを目的としている。

経過及び成果

「公共住宅用地取得法(167号法)」は住宅用地の取得を容易にし、実際に公的住宅の建設が促進されている。なお、同法は住宅用地の確保を急ぐあまり、基本計画よりも下位計画であるはずの「公共住宅建設計画」を優先し、その用地を定めてしまうことになり、都市計画の総合的視点が欠けるといふ大きな矛盾があった。その後、「公共住宅建設法(865号法)」で廃止され、基本計画の内容に沿って公営住宅の建設が進められるような制度となっている。

この「公共住宅建設法(865号法)」は、従来の住宅公団・公社等に代表される中央集権的な公共住宅行政の権限を、人口10万人以上の市町村(コムーネ)に対して持たせたものである。この結果、大都市圏以外の地方都市でも公共住宅供給が促進されただけでなく、都市計画決定により、住宅計画を、郊外開発でなく、中心市街地再生と結びつけて実施しようとした市町村(コムーネ)では、その資金源が確保されたのである。

また、この流れを受け、70年代の社会党政権下では、1978年に「均等家賃法(392号)」が制定され、都市の不動産の賃貸借のための規定が定められるとともに、住宅公団を解体するという革新的政策が打ち出されている。公団は州単位で組織され、財政的には国に管理されており、70年代においては、州都を中心とした歴史的都心部の公共事業に潤沢な資金を提供し住宅建設を行っているが、そうした住宅建設事業を各市町村(コムーネ)が次々に推し進めていくようになったのである。例えば、宅地を優先的に与える公的支援による各種協約住宅等、住宅取得を容易にし、住宅政策においても市町村(コムーネ)の権限を強化させていった。

このように各地で進められた都心の住宅再生及びその関連事業は、1978年の「公営住宅建設10ヶ年計画法(457号法)」の制定へと続き、歴史的都心の住宅政策を推進し、郊外開発に歯止めをかける方策を重ねながら80年代以降も続き、市町村(コムーネ)の都市計画権限が拡大されていったのである。

具体的展開例～ボローニャ市

今回訪問したボローニャ市の70年代における住宅政策は、イタリアにおける住宅政策の代表的な例である。同市においては、「住宅法」に先駆けて、1969年「ボローニャ市都市基本計画」において、都心住宅再生が重要課題として取り上げられている。これは、過疎化し低所得者層が集まる都心を再生するもので、特に、低所得者の住宅と地域コミュニティ再生に重点が置かれている。その理由としては、パリやロンドンのような都市再開発による成長志向とは一線を画し、人口40万人の地方

都市が、適正規模の都市づくりを考えるとという経済的合理性からの都心再生を選択し、その中で歴史的都心部の維持管理を重要視していったことが挙げられるだろう。

中心市街地から離れた農地の中に高層ビルの建つ副都心を建設する一方で、1969年には、「ボローニャ市都市基本計画」に基づき、市壁の内側の老朽住宅地区再生のために、市営住宅の建設を開始している。この住宅は低所得者対象の住宅であり、民間事業と異なり、高齢化した住民を追い出すことがない。このような政策は、歴史的都心部の地域コミュニティを保存するための「社会的保存」と呼ばれている。都心にある既存の建物について、外観、また平面の特徴を継承する設定がされた上で、長屋風のRC造の公営住宅としてリニューアルされている。

この住宅は共有部分も居住部分も他の市営住宅より狭いが、設備は最新であり、伝統的に住み慣れた長屋づくりと地域の生活環境が醸し出す下町的な雰囲気を持ち、市民には比較的好評だという。都心に近く、既存の施設が利用できることもその理由の一つである。住戸は、2階を合わせて使用するメゾネット形式（床面積100～130㎡）、階段室を挟んで一つの階を使用する一般住宅（床面積60～80㎡）、裏庭側または屋根裏の単室形式（床面積30～40㎡）等多様である。裏庭は各規模の保育所、集会場が設けられている。

建設に当たり、長期に亘る工事期間中の住民の生活を保障するため、取り壊しに先立って、区内で、しかも可能な限り同じ街区に仮住居が建てられたという。また、再開発後も同じ条件で住み続けられるように賃貸条件、特に家賃等が維持された。家賃は1978年の「均等家賃法」により算出され、低所得者の場合は収入に応じた減額もあるようである。この方式の利点は、核家族化の流れの中で地域社会との結びつきに頼ることで生活してきた高齢者たちの生活をそのまま維持できることにあった。

その一方で、この再開発によって延床面積が増加され、新規の住宅も少なからず確保されている。特に、屋根裏におかれた単室形式が多く、独居老人以外の単身者にも供給されたため、郊外住宅地の均質な住民構成に比べ、多様な構成のコミュニティが確保され、地域社会の更新が実現できている。

当初、市は歴史的都心部内で13地区を計画したが、実際には現在までソルフェリーノとサン・レオナルド地区が完成しただけである。その代わり、民間による住宅再生事業が盛んに起こることとなり、事業の影響の大きさが伺える。しかしながら、民間事業では、歴史的都心部で再生計画に従って行われても、家賃は維持されず分譲されるため新住民が多くなることにもつながった。住宅更新で不動産価値が上がり、より裕福な人々が住みつくという結果を招いたのである。

そこで、一般の地主を対象とした「協約住宅制度」が運用されている。市が低利の資金を貸し付け、改築後の家賃を一定額に抑えてもらう特優賃のような制度である。なお、1976年には新たに「公共住宅法」が制定され、人口10万人以下の市町村（コムーネ）でもこれらの処置が容易に行われるようになっている。

この方式は、ボローニャ方式と呼ばれ、70年代後半以降、イタリアの地方都市に急速に普及していった。同市やフィレンツェ市等、人口30～50万の都市では民間企業の都心部住宅再開発が数多く発生したが、この方式はむしろ、もっと人口規模の小さい地方都市に普及していった。しかし、都心住居の確保の成功、住宅ストックの再生と社会基盤の有効利用という点での成果は大きい。住宅価値と住民所得階層の上昇は防ぎきれず、結果として低所得者が住み辛い状況を導いたことも事実である。地価上昇と再投資の増加により、確かに都心は再生したが、歴史的都心部の社会的保存という目的は必ずしも達成されてはいない。現在でも、中規模都市を中心とした都心部の地域社会再生は重要な課題となっている。



図表 2-8 ボローニャ市歴史的都心部内の公共住宅



図表 2-9 ボローニャ市歴史的都心部内の公共住宅外観

(6) 自治体による都心商業政策

政策の背景

ヨーロッパにおいて、零細小売店舗総数が急速に減少した 1960 年代までの小売商業政策の目的は、小売店舗の現状維持であった。都市計画上でも、消費者の利便性を確保するために、中心市街地から近隣住区までの段階的な小売商業分布、いわゆる小売ヒエラルキーが立てられていた。また、中小企業振興の点からも、大規模店と零細小売店の共存共栄を図るため、大規模店舗規制が行われていたのである。しかしながら、各地の中心市街地は、経済成長と市街地のスプロール化を経て、60年代には既に空洞化し、衰退をはじめていた。当時の歴史的都心部には、新規建設投資がほとんどなく、むしろ過疎化し、高齢化した地域となっていたのである。

その結果、都市内の小売ヒエラルキーが崩れ、市民の日用品の購入すら支障をきたすようになった。そのため、郊外への大型小売店の進出から小売業を保護することだけでなく、小売商業配置全体が都市計画課題として最重要視されるようになったのである。

これを受けて制定されたのが 1971 年「小売店舗立地法（426 号）」である。

目的及び内容

この法律は、自治体が店舗の営業許可基準、配置方法等についての「商業計画」を独自に定め、市内の商業政策を戦略的に行えるようにし、大規模店舗から小規模店舗までの統一的管理を実現させようとするものである。この法律は、その後、1982 年第 887 号法、87 年第 121 号法により改正・強化されている。

ここでは、登録制による出店登録を受けるだけの受け身の行政から、都市全体の小売ネットワーク発展とその適正化を目的とした商業計画を立案し、実行するために、規制・誘導を行う許可制を敷く積極的な姿勢へと転換されたのである。これにより、事業者が市役所に登録する事業免許と、個別の地点ごとの出店許可申請とが切り離され、立地の競争の原理が働くようになった。イタリアでは、元々土地・建物を所有しないテナントが多いため、この政策が小売業の競争の活発化、流動性を促進させることとなったのである。

同法による手続きは 3 つの段階に分けられる。まず、全市の小売業者の自治体への登録が義務づけられ、市の登録台帳にはその取扱商品とともに業者名がリスト化される。次に、市は、このリストから、小売ネットワークの適正な発展を明記した商業計画に沿って出店する業者を選び出し、場所を特定した営業許可を出す。最後に、この許可が得られ、出店までに至るという行政手続きである。

登録対象は、あらゆる種類の商品を取り扱う卸業から小売業という全ての経営形態の小売業者である。また、登録に当たっては、小売業の公共性から、専門性が求められている。つまり、資格審査が行われ、申請者は、法律により、一般的かつ職業的要件を充たさなければならない。職業的要件を充たすには、(1)商工会議所の試

験に合格、(2) 2年以上の実務経験、(3) 国立のあるいは国が認定した専門学校終了のいずれが必要である。資格所有者は専門商業者として所得課税され、これは一般の労働者と額が異なる。この制度は、大資本に有利で個人に不利という批判も多いが、小売業を世襲の家族経営から解き放ち、都市経済を担う専門的職業と位置づけた点には大きな意義があると言える。

自由競争の原理の導入は、大規模資本を持つ事業者と、地元の小規模小売業者との間に、価格、品揃え、売り場面積についての競争を強いることとなる。しかしながら、ここでの自治体の戦略は、地元小売業従事者の労働の保護にあったのである。というのも、イタリア憲法第一条「イタリアは労働に基礎をおく共和国である」の理念に則り、「都市」を大資本の論理ではなく、地元事業者の小規模ではあるが専門的かつ先進的な事業努力によって活性化させる策を選んだのである。

これは、事業許可の権限の活用により可能となったものである。同法第二条に記された「小売業の専門分化及び小売業従事者の専門性向上を通じて、流通業の改善・近代化を図る」という目的は、専門性を備えた小売業者を育成し、都市型産業としての小売業を改善・近代化するものであった。

経過及び成果

この都市商業政策は、多品種少量生産に対応した質の高い小売業とその従事者を育成することになり、都市の小売業及びサービス業の高付加価値化を促進した。言わば、自治体の傾いた財政の健全化に、都市間競争を勝ち抜いていく都市型小売業者が一役かった施策となった。

ローマ、ミラノ、フィレンツェ等の都心部で有名ブランドのブティックが急速に展開しはじめたのは、その後の70年代末のことである。この流れの背景には観光客の伸び、多品種少量生産に対応した職人産業の発展もあるが、都市の商業政策と一体化した中心市街地活性化政策があると言える。

1971年の商業計画は、1967年の「Legge Ponte(橋渡し法)」(4)参照)、1977年の「ブカロッシ法」(7)参照)による建築許可制度と連動している。土地、建物の所有権と利用権の分離、さらには商業利用の場合の許可申請の義務、また歴史的都心部の建築設計から店舗の看板に至る規制制度等、中心市街地活性化という理念に沿った各種規制による自治体主導の都市政策の実現が図られたのである。

イタリアでは、1973年のオイルショックで、大企業が集中したミラノ、トリノ、ジェノバを結ぶ産業の三角地帯が大打撃を受けた後、エミリアロマーニャ州、ロンバルディア州、ヴェネト州など、中小企業が無数に存在するイタリア中北部の産業が急速に発展し、1980年代以後のこの国の経済や文化を支えている。都市の保存再生策としての商業政策が、結局はイタリア経済の活性化にもつながったと言えるのである。

なお、このように厳格な商業調整をしていたイタリアであったが、EU全体の規制緩和の流れを受け、1998年には「小売店舗立地法(426号)」の改正*がなされ、官僚的と言われた商業規制の一部緩和がなされた。具体的には、人口1万人未満の市町村

(コムーネ) は 150 m² まで、人口 1 万人以上の市町村 (コムーネ) は 250 m² までの小規模店舗の出店に関して許可制から届出制に変わったこと、地区ごとに店舗の出店を規制する 14 の取扱商品区分が、食品・非食品の 2 種類のみとなったこと、商業登録簿が廃止されたこと等が挙げられる。



図表 2-10 歴史的都心部内広場空間
(ボローニャ市)



図表 2-11 歴史的都心部内の専門商業店舗
(ボローニャ市)



図表 2-12 歴史的都心部内の生鮮食品店
(ボローニャ市)



図表 2-13 歴史的都心部内の修復中の建物
(ボローニャ市)



図表 2-14 歴史的都心部内のファサード内
(ボローニャ市)

* Il decreto legislativo, 31 marzo 1998, n.114. Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.59. (Gazzetta Ufficiale, 24 aprile 1998.) 1998 年 3 月 31 日 立法的政令第 114 号 1997 年 3 月 15 日 法律第五九号第四条第四項による商業部門の規則改正 (官報 1998 年 4 月 24 日)

(7) 建設許可制度の強化と開発利益の社会的還元方策

政策の背景

「Legge Ponte (橋渡し法)」の内容に加え、戦後のイタリアの都市政策における最も大きな変化が「建築許可制度」である。橋渡し法により、都市基本計画がなければ一切建築許可が出せないという状況となり、その後の1977年第10号「ブカロッシ法」によって、その規制はさらに厳しくなった。

この建築許可とは、建築基準法に即して、個々の建築行為を確認する作業のほか、都市基本計画及び詳細計画に則って行なわれる許可のことである。「ブカロッシ法」の規定は、暫定的であった橋渡し法を固定化し、自治体の権限に関する1962年の「公共住宅用地所得法」との矛盾を調整し、土地所有権に関する規制をさらに厳しくしている。

この制定の背景には、イタリア都市計画法の社会主義的な側面が存在していると言われる。つまり、万人の利益にとって都合がよく、ある特定の人物だけでなく、都市民全体の利益の総和を最大化する上で、合理的な方法として都市計画を位置付けていくというものである。

目的と内容

ブカロッシ法は、「建築主(建築権を含む土地の所有者の他、当該物件の名義人)」に都市整備の負担を課した。新規に建設される建物が自治体によって許可される場合は、そのために必要な都市整備に当てられる事業費が、土地所有者・建築主の負担となる。建築主は建築行為によって都市環境を改変するため、都市基盤整備に必要な公的経費を負担すべきであり、建築投資コストとして、この社会的経費を含むべきであるという内容である。これは、前述した1962年の「公共住宅用地所得法」、1963年「土地増加税法」の精神を踏襲したものである。同時に、「開発利益の社会的還元」の意図を明確に表現したものである。

この法律で定めていることは、建築の自由権を制限するための具体的手法である。この制度は、建築の自由が都市計画によって定められた範囲内でのみ許され、しかもその自由を行使するためには、都市開発への応分の負担が必要だとするものである。

しかしながら、この法律による過度の規制には、問題視される点も多い。一つは、開発利益を追求するディベロッパーと利益を追求しない一個人の建築行為も同等に負担を強いられること。もう一つは、開発に伴う都市基盤整備による利益は、開発業者、当該建物の住民のみならず、地域住民全体が受けるものでありながら、特定の開発業者のみに負担を強いることの妥当性である。

この都市基盤整備事業経費として負担の実際の運用については、自治体が独自に金額及び用途を定めることができ、各自治体の重要な財源の一つとなっている。

通常、都市基盤整備のほか、歴史的都心部の修復事業の実施、郊外での住宅建設

に付随する環境整備事業等に使われる都市計画財源となっている。この意味では、我が国の固定資産税に連動する都市計画税の仕組みに近いが、イタリアの制度では、開発行為に併せて徴収される。金額は、政策的に増減を繰り返すことにより、建物利用の制御が図られている。

橋渡し法までの建築許可の考え方は、都市計画内容と都市計画基準に即しているかどうかは許可の基準となっていたが、ブカロッシ法では、土地所有権から建築自由権が切り離されるとともに、開発負担金が義務付けられているため、行政側の政策的判断の介入を許している。言わば、自治体は、負担金の多寡と、建築許可の内容を通じて、政策的な立場から民間の建築行為を誘導・規制することができるのである。民間の建築主が自治体から建築許可を得るためには、自治体に応分の金額を支払い、その権利を得るという仕組みであり、それとともにその自治体の都市政策に沿うこととなるのである。

この応分の金額とは、都市整備分に関しては、前述の開発負担金とともに、開発税として、州議会が定める基本的・付随的都市整備負担の一定の係数に基づき、市議会が決めることになっている。また、建築負担金は、公定の基準地価額と建物の構造・種類及び用途・敷地に応じて州政府が定めた一定の率(基準地価額の5～10%の間)で定められる。建築負担金の割合は、1982年第94号法で最高率10%が定められた。それぞれの合計が負担の内容となる。

経過と成果

この仕組みは、開発から得られる利益を還元させ、その利益を公的な施設の整備に当てようとするものであるが、これに加え、詳細計画で定められた範囲によって、それ以上建てられない土地所有者と、建てられる土地所有者との間の不公平を是正するものであった。建てる場合も、その規模によって応分の負担を義務づければ、全ての土地所有者の開発権を制限することになり、その意味で公平が保たれるということとなる。同法は、これらの規定のほかに、土地収用の補償基準、違法建築物の除去・無償収用等の細かな規定を定めている。土地収用価格、あるいは買収による価格も決め、違法建築の撤去に法的権限を与えており、従来 of 制度の曖昧な部分の解決が図られる結果となった。

これにより、都市計画の権限は完全に各自治体が持つことになった。このことは、都市基本計画が国土の全域を覆い、農地でも林地でも、市街地と同様に自治体の土地利用規制区域として、あらゆる建築行為が規制の対象になったことを示している。

さらに、1985年の47号法(不法建築行為に関する法律)によって、旧市街地のコントロールとそれに対する制裁、不法建築、不当建築に対する制裁措置等が定められた。これは、前述の公的住宅の建設をより明確化し、都心居住、都心再生策に効果を発揮していった。

(8) 国土景観規制による景観計画

政策の背景

ブカロッシ法によって、橋渡し法と土地収用法の矛盾、規制と開発の矛盾の整理がなされたが、都市計画と文化財の保護及び自然の美観の保護との整合性の問題が残されていた。この問題は、全国の自治体に存在する歴史的都心部の問題として、国土の自然景観も含めその地域の文化財であるという、文化財の概念の広がりの中で、景観保護の問題として残されていた。

景観という概念については、1939年制定の「文化財保護法」「自然美保護法」に既に歴史的景観、自然景観として、その保護の必要性が唱われていた。

こうした状況の中、1985年、前述の法律との整合をとる必要性から、広域の土地利用計画を定め、個々の自治体の都市基本計画との整合を図る規定に踏み込もうとした法律の制定がなされた。それが、「Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale 08/08/1985 n.431 (第431号法 通称：ガラッソ法 Legge Galasso)」である。

目的及び内容

ガラッソ法は、正式名称を「環境価値の高い地域の保護のための法律(Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale)」と言い、当時上院議員で文化財環境財省の政務次官で著名な歴史学者でもあったナポリ大学教授ジョゼッペ・ガラッソ(Giuseppe Galasso)が起草した省令を法律化したものである。その内容は、国家により保護されるべき国土の景観(共和国憲法第9条)が、行政の対応の遅れと乱開発により危機に瀕している状態を救うための緊急措置である。各自治体の土地利用計画によって理論上は規制されているはずの膨大な未利用地とそこに残された豊かな自然とその景観の保護が、早急に必要になっていたのである。これにより、州政府の地域景観計画が制定され、各自治体はその内容を暫定的に尊重することによって、景観の保全が実施されることとなり、それまで、国土の大部分における様々な建築行為の許認可を差し止められることになった。自然美を生活と生産活動を含む景観として保護することも目的としている。

また、ガラッソ法は、歴史的資産を保護し、自然環境を保全するために、州に風景計画(Piano Paesistico)の策定を義務付けた。その内容は、海岸線、河川、湖沼、山岳等の環境資源の体系的調査、自然環境の保全的利用を図る方法提示の2点である。保護すべき対象区域としては、1)海岸線から300m以内の地区と岬、2)湖沼岸から300m以内の湖沼上の地区、3)河川・急流・疎水の両岸から150m以内の地区、4)アルプス山系海拔1,600m以上の地区とアペニン山系の海拔1,200m以上の地区、5)氷河とカール、6)国定及び州立公園・保護区・公園周辺地区、7)森林、8)農業大学の演習林と公共団体所有の農地、9)湿地地区、10)火山、11)考古学地区が挙げられている。

経過及び成果

文化財の保護の歴史は、20世紀前半からの歴史的建造物を守るという「点」の発想から、歴史的町並みを保護するという「線」の発想へと展開した後、60年代の橋渡し法の制定を経て、全国土の歴史的市街地を保護の対象とした「面」へと広がり、自治体への分権と市民参加が進められていった。70年代末にはブカロツシ法により、土地利用と環境基準の厳密な規制を含んだ都市計画行政が確立され、地域全体の管理が実現した。そして80年代には国土全域を総合的に管理する仕組みが出来上がったのである。

ガラツソ法の対象区域は自然環境に則して規定されたものであり、また都市計画基準に示されるAゾーン（歴史地区）及びBゾーン（Aゾーン以外の既成市街地）は対象外となっているが、文化財・文化活動省の管轄であることから、実際には自然環境のみならず、歴史的環境の保全に関する視点が多く盛り込まれることとなった。

景観計画においては、ゾーニングによるだけの土地利用計画だけでは制限できない国土の形態変更を防ぐため、歴史的都心部についての具体的な詳細計画、土地の建築可能性の規制が行われている。広域での環境規制に、具体的計画を適用させるのがその狙いであったとすることができる。そこでは文化財を含む地域の景観の美そのものが保存の対象となったのである。

ガラツソ法の制定と平行して、国民生活の質的向上に伴い、環境意識も高まっていったと考えられる。そして、この法律の制定によって、イタリアの国土全体が、計画、土地利用規制によって覆われることになり、都市計画制度が完成をみたと言える。

図表 2-15 イタリア都市計画関連法規年表

制定年	法番号	呼称	概要
1942	1150号	都市計画法	<ul style="list-style-type: none"> 建築規定の設定、地域地区制（住宅地区、工業地区、農業地区）の導入。 広域調整計画、市町村（コムーネ）を単位とした都市基本計画、及び地区詳細計画をフレームとして定めた。
1952	1902号		<ul style="list-style-type: none"> 都市基本計画の承認の遅滞に抗する手段が整う。
1962	167号	公共住宅用地取得法	<ul style="list-style-type: none"> 庶民ローコスト住宅用地の取得の促進のための法律。 労働者に適正な価格の住宅用地を確保する義務と権限を自治体に付与。そのための用地の確保を容易にし、実際、公的住宅の建設が促進された。
1963	246号	土地増加税法	<ul style="list-style-type: none"> 個人が地価増加で得る利益（開発利益）に重点的に課税し、利益還元を図った。
1964	847号		<ul style="list-style-type: none"> 先行する167号法について、その用地獲得の権限を確立し、住宅建設を促進。
1967	765号	橋渡し法（legge ponte）	<ul style="list-style-type: none"> 1942年の都市計画法を一部修正したもの。42年法の内容を見直し、次代の新しい都市計画制度に橋を渡そうという意図の暫定措置法として制定。 歴史的都心地区を都市基本計画上の必須のゾーニングとして明確化。地域地区制を細分化したものと併せ6つのゾーニングの設定。
1968	1187号	歯止め法（止血法）（legge tampone）	<ul style="list-style-type: none"> 67年橋渡し法における問題を解決し、改編統合するための法律として制定。
1971	865号	公共住宅建設法	<ul style="list-style-type: none"> 42年都市計画法、62年公共住宅用地取得法、64年847号法を融合、改正し、公的住宅の促進と調整を行うための法律として制定。 従来の住宅公団・公社等に代表される中央集権的な公共住宅行政の権限を、人口10万人以上の自治体に対して持たせ、地方自治体の権限を強化させた。 イタリアの都市計画が住宅計画を中心として形成されるというパターンが完成。
1971	426号	小売店舗立地法	<ul style="list-style-type: none"> 自治体が「商業計画」を独自に定め、市内の商業政策を戦略的に実行できるようにした法律。
1977	10号	ブカロッシ法	<ul style="list-style-type: none"> 土地利用計画を都市計画の中に位置付ける、土地利用計画に関する法律。 建築主は建築行為によって都市環境を改変するため、都市基盤整備の公的経費を負担すべきとした。 1962年167号、1963年246号の精神を踏襲し、「開発利益の社会的還元」の意図を明確に表現した。
1978	392号	均等家賃法	<ul style="list-style-type: none"> 都市の不動産の賃貸借に関する規定を定め、所得に応じた適正な家賃基準を設けた。
1978	457号	公営住宅建設10ヶ年計画法	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的都心の住宅政策を推進し、郊外開発に歯止めをかける法律。
1985	431号	ガラッソ法	<ul style="list-style-type: none"> 膨大な未利用地とそこに残された豊かな自然とその景観の保護を定める法律。
1990	142号	地方自治法	<ul style="list-style-type: none"> 自治体の都市計画権限、都市計画関連条例の決定権を定めた。 大都市圏の考え方を打ち出し、新たな地域連合策の方向性を示した。

資料；工藤裕子（1997）「イタリアの都市計画と土地利用」『総合都市研究』第62号 pp. 81 - 101、東京都立大学都市研究所をもとに作成

(9) 地区住民参加制度の現状

政策の背景

戦後、特にイタリア中北部の市町村（コムーネ）において市政を担ってきた政治勢力は、反ファシズム闘争を支えてきた革新政党であった。当時、革新自治体により、市民参加型の民主的社会が実現される期待感があった。こうした潮流の中で実現されたのが、地区住民評議会（Consigloi di Quartiere）である。その先駆的な展開が見られたのが、今回訪問したボローニャ市である。

ボローニャ市では、50年代に既に組織されていた旧共産党の職場評議会と同様に、各地区に「地区住民評議会」を設け、その関係性を維持していった。小学校や保育所等の公共施設の運営から、地区の公共事業の実施まで、様々な場面で、地区住民評議会は市の行政に参画していったのである。これを受けて、ボローニャ市では、市町村（コムーネ）の内部に市町村（コムーネ）行政の分権・参加局を設置し、政策決定への住民参加の道を広げていった。1960年代には市と共産党は、様々な制度的工夫を重ねていった。

1963年には「市行政への市民の参加と分権に関する条例」を定めた。これは地区に市長任命の公職「市長補佐」をおき、一定の地域管理の権限をもたせたものである。そのオフィスである市の地区出張所は、現在は区役所となっているが、当時は市民の多様な要求を取り入れ、検討していく住民の討論の場となり、地区の自主管理行政に際し、その意志決定の場であった。このボローニャの取組みは世界的に有名になり、我が国でも「住民評議会」という訳語を定着させたほどである。

その後、1976年に国の法律である「市町村（コムーネ）行政の分権及び市民参加に関する法律（第278号）」が制定され、全国で「地区議会」として市民参加の場が設けられることとなった。

目的及び内容

イタリアの各市町村（コムーネ）は「地区」という単位をもつ。ミラノ市の場合には20地区、フィレンツェ市においても15あまりの地区が存在する。地方分権化による拡張された自治体の権限の多くは、この「地区」に分権化され、多くの市民に参加の機会を保障してきている。

その目的は、大都市の行政区域を住民により身近な行政区（地区）に分割し、区役所に機能を分散するとともに、行政サービスの向上を図ることである。そして、地区ごとに住民参加の機会を保障し、意志決定手続きを公開し、住民の意見を反映した行政の実施を図ることである。これは、大都市行政の分権化により、よりきめ細かい高度な福祉社会を実現しようとする試みでもあった。この目的に沿って、様々な厚生福祉行政の運営が区役所に移され、より効率的な運営が進められた。運営の責任は地区の「地区議会」と呼ばれる住民代表による議会と、その議員が兼ねる各種委員会に委ねられた。

地区議会の権限は、各市の条例によって規定されているが、代表的な事例として、ボローニャ市においては、公共事業及び福祉、学校教育、文化等の行政サービスに関して、特にその施設管理と運営の権限委譲がなされている。生活保護、高齢者への福祉サービス等は、地区の対象人数に応じて分割された予算の中で、対象者の顔を見た上で区役所が判断して提供されるという。予算内であれば、幅の広い運用も認められている。

また、意見表明のための審議権として、都市計画、住宅行政が含まれる。具体的には、土地利用計画、都市施設計画、中期施設整備計画、公営とその以外の公共住宅整備計画、交通・道路整備計画、商業施設計画等である。都市計画策定、区画整理、再開発事業に関する意見表明だけでなく、建築許可及び営業許可の申請、公共用地占有の申請の取り扱い、公共施設の新設及び既存施設の変更、市有財産の購入、譲渡、利用に関して意見表明ができる。また市営住宅の割り当てについては、意見表明に留まらず、地区にその運営が任されており、市立スポーツ施設の新設計画等は地区の発議による。地区内の交通規制に関しても、地区の権限は強くなっている。

経過及び結果

地区議会の下、地区の事務担当者により運営される公共施設では、きめ細かいサービスが充実し、地区住民に恩恵をもたらしてきたとすることができる。特に、歴史的都心部においては住民が地区内の歴史的建造物の活用に積極的であったことが、都市の活性化に大きく貢献してきたことが特徴として挙げられる。

例えば、文化施設、福祉施設の整備が必要となった場合、住民は新たな建築物の建設よりも身近な空き施設を利用したいと考える傾向にある。使われなくなった教会や修道院の施設が小学校として使われることが多いが、これらは市民の要求で実現されることが多く、歴史的建造物の有効活用の好例である。この結果、大規模な公共施設は整備されにくくなり、小規模な施設が町の各所に配置され、街並みの保存が図られることとなるのである。

また、地区議会が推進したものとして、街路や広場の交通規制が挙げられる。1960年代から歩行者空間の拡大が図られてきており、その実現には膨大な時間が費やされている。この長い時間が、ドイツ等の他のヨーロッパの都市と比較した場合のイタリアの大きな特徴の一つである。長い時間を費やした背景には、地区議会と地元商工業者との何度も繰り返される継続的な対話がある。住民投票も再三行なわれる中、様々な議論を通じて、地区の都市計画が広く住民や事業者理解されてきたことは重要な点である。

住民や事業者は、こうした一連の作業を通じて、都市計画規制、事業内容を学習し、自分たちの生活と事業の向上を図っていくための努力、投資の方向を共有化することができたのである。

その後、1990年の地方自治法の改正に伴い、1994年には、3万人から10万人の都市の人口規模では任意選択、10万人以上の都市においては地区の議会を作ることが

義務づけられ、制度化されていくこととなった。

しかしながら、地区議会における課題も多く存在する。

まずは、前述した地区住民参加による対話の繰り返しが招いた都市計画決定の遅滞によって、70年代後半から80年代にかけての経済回復期の建築活動が制限されてしまった事実を挙げなければならない。

また、一般に、地区議会が参画できる部分は、その権限の範囲よりも狭い住民の関心の範囲に限られている。意見があったとしても、条例として具体的に提案したり、代替案として上申できるようなレベルまで検討するには、現状の地区議会とその下の委員会では不十分であるという。様々な権限を備えた地区を住民が直接運営するには、今日大きな障害があるということだろう。

委員の高齢化による世代交代の問題もある。わが国同様にイタリアにおいても、核家族化・高齢化による市民生活の変化、さらには所得の上昇等の様々な要因から、地域住民の自治への関心が薄まる傾向にある。結果として高齢化した委員の世代交代が滞り、住民自治意識の継承が困難になっているという現状があるという。

議長をはじめ、委員長、党代表をつとめる委員の事務量は膨大で、ほとんど毎日拘束時間がある。一部は参政権の保証として各人の勤める事業所から公休が与えられているが、企業によってはそうした制度が適用できない場合も多い。

さらに、限られた予算内では地区の裁量権に限界があることから、結果として地区の行政部門の事務能力を信任するだけに終わり、合意に至った施設の整備もままならないなど、地区の問題へに対応にも限界が見えてきていることが問題として挙げられる。そのために施設整備など具体的な提案能力の不足、技術的な課題への対応もできない等の指摘がなされており、現状において機能していないのが実状である。

このように、市民意識の変化に対応して作られてきたこの地区議会制度も、制度疲労を起こしている面が否めない。一方、ヨーロッパ統合による、アジェンダ 21、広域圏都市連携などのグローバルな視点を背景の中で、新たな市民意識の変化の時代を迎え、新たな社会、新たな市民に対応する新たなシステムづくりを迫られており、新たな住民参加システムの検討が進められているという。

(1 0) まとめ

イタリアでは、都市計画において、歴史的都心部の保存・再生という課題の克服に膨大な時間を費やしてきており、その実現は今日のイタリアの都市の特徴として、注目されつづける結果となっている。

この歴史的都心の再生・活用の実現を支えているのが、都市の住民の生活に密着した都市政策としての住宅政策と小売商業再生政策であったとすることができる。これは、さらに都市全体の景観の保全へとつながり、都市全域のコントロールにより各都市の個性を維持、発展させることに成功している。

この都市政策の一連の担い手は、基礎自治体としての市町村(コムーネ)であり、さらにそれを支える地区、そして市民であるということもできるだろう。戦後の様々な社会システムの変化、市民生活、市民意識の変化、それに伴う様々な法整備がなされる中で、市民は地区レベルにまで分権・参加のシステムを勝ち取ってきたのである。

我が国においても、既存の都市と新しい開発との調和を図りつつ、持続可能な都市のあり方を考慮することが、これからの都市計画の潮流となるだろう。イタリアの都市政策の経験は、そこに多くの示唆を与えてくれるものと考えられる。

次章においては、ヨーロッパ統合に伴う EU 政策との関連を含め、イタリアの都市政策の最新動向について、事例を踏まえて検証していくこととする。

2 . イタリアの都市政策の最新動向

(1) 「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発 (PRUSST) 」 に至る経緯

「都市再生プログラム (PRU) 」に至る経緯

前述のように、イタリアにおける都市計画マスタープランは、ゾーニングマップとゾーン毎に厳しい規則基準が定められ、地区スケールでは地方自治体が地区詳細計画を策定し、建築許可を行っている。このように欧州において不動産には厳しい規制がかけられており、日本とは簡単に比較しにくい点がある。一方アメリカ型は、日本よりも厳しいとは言え、欧州の規制型よりも誘導型であると言える。こうした中で、イタリアの事例は、都市計画マスタープランが詳細で規制が元々強い中で、緩和型の都市再生プログラムを導入しているという状況にある。

イタリアの厳しい都市計画規制は、1942 年に制定された都市計画法¹を根拠にしている。また、歴史的建造物を登録するという 1939 年 1089 号法(文化財保護法)と、景勝風景を保全するという 1939 年 1497 号法(自然美保護法)とによって保存と開発のバランスが図られており、歴史都市が残るイタリアでは、開発規制が極めて厳しい。歴史的な都市の再生事業として、インフラ整備と民間の建物の修復と組み合わせる補助し、住宅供給しようとして戦後いち早く計画したのは、シエナ市、ベルガモ市、アッシジ市といった都市計画マスタープランであった。しかし、地方自治体のわずかな財源の問題から、長い間進展せず、実施の困難性が明らかになった。また、民間の建物の補修実施事例では、財政上の問題から、限られた歴史的モニュメントにしか適用できなかった。

より一般的な都市政策を目指した 1967 年の都市計画法の改正(765 号法、橋渡し法²)により、公共事業省の都市計画部局の管轄のもと、基準化された都市計画マスタープランの策定が求められた。規制が厳しいことに加え、特に、イタリアの特徴として、歴史的都心地区(チェントロ・ストリコ)のゾーニング規定が加えられ、用途地域制と歴史地域制がルール化された。どの都市も歴史的都心地区のゾーニングを持っているのはこのためである。こうした都心ほど規制が厳しい状況下において、既成市街地の改造はごく一部でのみ限定的に提案されては、破棄されていった。

その後、1970 年代には、州制度の導入により、地方分権が実施され、国が都市計画マスタープランを承認するのではなく、州政府が都市計画法をつくり³、それに基づいて地方自治体の都市計画マスタープランを承認する仕組みになり、ほとんどの地方自治体に都市計画マスタープランが急速に普及した。

¹ 1 (2) を参照。

² 1 (4) を参照。

³ 州制度の導入により、国の法律に基づいた範囲内で州の立法行為が可能となった。

1977年10号法(ブカロッシ法⁴)、78年392号法(均等家賃法⁵)、1978年457号法(住宅法⁶)は、住宅供給として、最低限度の必要性を意図したものであった。特に、後者の住宅法の制定では、公共事業省住宅局が再編され、新住宅地開発だけでなく、既成市街地における再開発、公共サービス、地域らしい公共住宅プログラムが求められとともに、公共住宅及び民間住宅における住宅再生融資が供給された。

また再生計画では、民間の参加にインセンティブを与えている。しかし、こうした公的補助フレキシブルな道具であったものの、不動産所有者にとっては、魅力的ではなかった。というのも、都市再生政策では、既存の建物を壊すことなく、介入し、改善することを重視しており、都心地区の再生計画の多くが、歴史地区や地方自治体の計画と比較して許可されず、この補助事業がうまく行かなかったからである。

また、1985年47号法(不法建築行為に関する法律)における「矛盾」文書により、たとえ規制であっても、衛生法に基づく最低限度の生活であれば、許可されることとして知られるようになった。最低限度の生活ですべてが説かれるようになりはじめた段階においては、国レベルでは逆に、過去に作られた最低基準や、キリスト教の清貧思想はあまり言われなくなった。むしろ、広域の質の向上の方法が意味を持ち、こうした最低限度の問題は、移民などの特別な問題や人口増加の顕著な問題に限定して、使用するようになった。このことにより段々と、かつての高度成長型の壮大な都市計画は必要性を失ってきていたのである。

一方、都市政策補助事業を受けて、ごく一部ではあるが、地方自治体で作る都市計画マスタープランの基準に適合するものも出はじめ、「プロジェクトプラン」(Piano Progetto)と呼ばれた。これは自然を取り込み、より良い都市環境づくりのニーズに応えたものであった。1990年142号法(地方自治体法⁷)では、自治体への分権を行い、1991年の203号法第18条では、「プログラム協定」として補助承認手続き(Accordo di Programma)が定められ、手続きがしやすくなった。従来からの都市計画マスタープランによる厳しい規則は、現代都市において重荷になっている。建築許可手続きにも時間がかかり過ぎており、手続きを容易にするとともに、都市計画マスタープラン通りに完璧でなくとも実行できるようにしたのである。特に、民間と公共のパートナーシップが求められ、そうした官民参加型のプログラムを「総合的プログラム」(Programma Integrato)と呼び、より手続き期間の短縮を行おうとした。こうしたプログラムは、計画体系としては州政府の広域調整計画と照らし合わせられる州政府の権限の下にあった。国の方は、経済社会再生法に基づいた指導を行い、裁判所も、こうした手続き行為について監視しているが、裁量権は州政府にあるとした。しかしながら、この総合的プログラムも実際には適用した例がな

⁴ 1(7)を参照。

⁵ 1(5)を参照。

⁶ 公営住宅建設10ヵ年法、1(5)を参照。

⁷ 1(1)を参照。

く、都市計画マスタープランへの適合が甘くなることへの懸念も残っていた。

「都市再生プログラム⁸」(Programma di Requalificazione Urbana)

こうした状況を経て、実施が進まない都市計画マスタープランを早期に実現に向けるという目的で、特別のプログラムとして民間と公共のパートナーシップを行う旨、1994年に公共事業省令を通達した。この際の実施プログラムを「都市再生プログラム」(Programma di Requalificazione Urbana)と呼び、各都市の住宅政策に応じて、国の融資を提供することとなった。民間の不動産所有者が地方自治体の都市政策づくりに参加し、都市計画マスタープランへの整合性を持たせながら地区計画を定めることによって、手続きを通常よりも短縮化し、官民総合した形を目指した。地区計画規制が先に定められるのではなく、事業者、設計者ととも地区計画を定める方法である。

地方自治体は、公共整備に必要なプログラム調整を事前に確定するために、開発する地区の定義を行わなくてはならない。また、地方自治体は、地域の実情、土地所有者との協議状況に応じて、参加を促すベストの方法を選択することができ、民間のプロポーザルに対し、予算を自由に設定することができる。地方自治体は、そのプログラム提案を国に送り、目的を明らかにする必要がある。

「都市再生プログラム」の第一段階として、国は245のプログラム申請を受理し、1996年8月1日、159プログラムに予算を付けた。そのうち、47プログラムは大都市部(公共負担3.1億EUR、民間負担33.9億EUR)、112プログラムは、地方都市(公共負担6.05億EUR、民間負担32.1億EUR)という予算要求となった。この公共負担予算要求の総額9.15億EURに対し、提供が見込まれた予算は、2.94億EURである。個々のプログラム申請に対して、個別の実状に合わせて20%から100%の補助を適用した。特に注目されるのは、大都市の70%が補助対象として高い比率で補助された点である。こうした補助が確定した上で、地方自治体は「都市再生プログラム」の修正を行った。こうして、「都市再生プログラム」は、国、州、地方自治体間で再度目標を明らかにし、第一段階として20%のプロジェクトが1997年までに成立した。また、「都市再生プログラム」の第二段階として、最終的なプログラムの協定を行い、建築許可を行いながら、実施をスタートさせた。

また、公共と民間の負担比率について、都心の歴史地区においては、1:1、工業系の地区や新市街地においては、およそ1:10の比率になっている。また、事業の推進者は、公共施設の割合を10%~25%にする努力を行う。また、ディベロッパーは、イタリアの法律に従って、公共施設用に、建物開発容積に応じた費用の負担が生じる。

1997年10号法では、こうしたコンペ形式のプログラムに、既存の建築を再生させ、一部を公共住宅に適用することとした。民間の開発部分に比べ、この事業の税

⁸ 都市再生プログラムの承認方法や融資方法等は、資料編1.(1)1998年10月8日公共事業省令1169号および添付された通達を参照(資1~資10)。

収入は極めて低く、2.5%～8%である。また、都市計画マスタープランの規制を緩めることによる反動として、地方自治体から要望されるのは、容積の増加である。こうした容積緩和は、全体の約半分を占め、4%～18%の容積増加で計算されている。こうした数値を見る限り、元々の規制が厳しい中で、緩和幅も控えめな数値である点が重要であると思われる。

これには、民間の参加を促進し、開発エリアを顕在化させることによって、都市を再生させる効果がある。都市計画規制の控えめな緩和を行い、エリア毎の計画方針を定めることによって、都市計画マスタープランで定めていた容積に上乘せすることを許可し、一定の公共施設（道路、公園、文化・スポーツ施設等）の設置を確保する。

トスカナ州では、州法を改正し、都市再生プログラム協定で承認されたパートナーシップ型の地区計画を新に都市計画マスタープランに編入し、新規の計画方針を作ることができる。（適用例としてリボルノ市の事例がある）

一方、北イタリアにおいて、大規模な工業用地の転用が可能なものをディベロッパーに安く売却したいと考えている。特に、大都市では、より立派な公共施設を配置できるように、様々なオプションを加える傾向がある。他方、南イタリアにおいては、地元の計画技術能力に確信が持てずにいる。

こうした「都市再生プログラム」は、主として歴史的都心地区の修復に向けられるか、公共住宅地区に向けられ、国の予算は、地区内の公共サービスに当てられる。一方、工業系地域の再開発においては、常に新しい開発は許可され、民間資本の比率を高くして実施している。希に公的機関（公的な鉄道会社、大学等）も参加するプログラムがある。中には、異なった財源として、EU、国、州、地方自治体の独自のもので行われる場合もある。

「都市再生プログラム」の効果

「都市再生プログラム」の効果として、以下の5点が挙げられる。

1) 民間参入による都市活性化

プランからプログラムに移行する過程で、プランニングルールを容易に判断できる公的な初期段階での投資が可能になった。民間資本の公的サービスへの活用は、地方自治体にとってはメリットがある。民間用地の公的な活用は、長い間未使用のままにした状況を回避する上で、有効な方法である。特に、都心部でスラム化した地区や工業系の地区の再生に用いる、従来よりも容易なプランニングの道具として、民間の参加を促し、古くなった都市計画マスタープランに示されていないものを許可するものである。都市計画マスタープランの全体の見直しと再デザインに必要な長いプロセスとは異なった方法もあるという、選択肢の追加である。新しいニーズや近隣環境の改善を行う目的で、ディベロッパーの活動を促進し、都市の質を上げるコントロールを行うことになる。

2) 都市計画の原則に則った都市再編の実現

1991年の法律と、1994年の省令を比較した場合、後者の方は、都市計画の原則に則った再編という点で効果がもたらされている。

3) 地方自治体とディベロッパー、不動産所有者のメリット向上

「都市再生プログラム」の特徴として、ディベロッパーの負担を軽減し、地方自治体のアイデアに財政的な補助を与えた点が挙げられる。また、プログラムは、不動産所有者が参加する形で決めていった点も特徴である。

4) 関係主体の効果的な協力体制の確立

関係主体（公共事業省、州政府、地方自治体、プロモーター、企業）は効果的に協力する目的で、接点を持ち、義務を負う。特に、プロモーターと地方自治体の関係が重要で、実現に向けて、特に道路と建物の関係において、時間的な保証を行い、開発の質の向上と公的資金の社会的利用に向けた更なる検討が必要である。

5) 環境アセスメントへの展開

地方自治体による都市改造の可能性とともに、成長の管理抑制、開発ニーズに合わせたプロジェクトに対する環境アセスメントの必要性が出てきている。現在、地方自治体は都市計画の見直しを行っており、国や、州政府と確定を行った上で、既存のプランニングルールの一部をより柔軟性あるものにする方法として、選択肢を検討している。

「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発」(PRUSST)への進展

ヨーロッパ統合政策を受け、「都市再生プログラム」(PRU)は、さらなる進展へと向かっている。1998年、国のインフラ整備及び都市政策の幅広い見直しが行われた時期に、EUによる活動方針にも照らし合わせ、2000年から2006年の構造基金獲得と効果的な運営を目的とした新たなプログラムとして、「都市再生プログラム」(PRU)から「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発」(PRUSST: Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territoriale)の受付をはじめ (PRUと重なっている事例もある) 採択、修正を行い、実施を促しているところである。

(2) 「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発」の評価

図表 2-16 に、1999 年時点で公共事業省がまとめた全州の PRUSST のプログラム評価を記す。これによると、20 州のうち 16 州について、その法的な根拠、都市施策の評価方針についてそれぞれの地域で判断がなされたことがわかる。これらは、国の政令で求めた視点を尊重し、地域の実情を加えて必要な項目を立てて、プログラムの認可や予算の配分を検討した結果である。1998 年 10 月の政令を受けて、その年末から年明けにかけてすぐに対応がなされたこともわかる。リグーリア州のように、経済開発、交通、環境、観光といった一般的なテーマ毎の評価方針を記している州もあれば、州ですでに都市政策として重点が検討されているものを組み込んでいる場合もある。たとえば、ロンバルディア州のように、ミラノの国際空港であるマルペンサに重点をおいた評価方法や、シチリア州のように、南イタリア開発計画、自然、モニュメント、考古学的遺跡など緊急度の高い地域の整備方針に沿って、実現のためのきっかけとして活用しようとしている例が挙げられる。また、多くの州は、赤字のインフラストラクチャにおける困難に向けての取り組みを数件認可する方針であるとともに、公共事業の性質から就業の機会を広域に発生させる点にも重点が置かれていることがわかる。都市の質の向上として、衰退した地域の改良にも力が入れている点も重要である。さらに、持続可能な広域開発の具体的な内容が、市街化して建物を建てるというイメージというよりは、自然環境や水理学的な地下の自然構造を保全する目的で、環境をテーマとした整備についても取り組まれていることは注目される。こうした傾向は、アジェンダ 21 及び ESDP に影響を受けているとともに、ガラッソ法を契機とした 80 年代後半から 90 年代初頭にかけてイタリア国内で議論されてきた広域計画における風景計画の普及後の取り組みが、次の段階に入っていることとして現れてきている。

また、図表 2-18 及び図表 2-19 は「都市再生プログラム (PRU、1994)」と「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発 (PRUSST、1998)」の策定分布について国でまとめたものである。PRU において予算が国に承認されたものは、全体の 20% 程度であり、全国各地に分布していることがわかる。

一方、PRUSST で承認されたプログラムは、州政府を通じて実行可能であると判断され、承認されたものを示しており、必ずしも全て予算付けされている訳ではない。

図表 2-17 は、「都市再生プログラム及び持続可能な開発」として、国に承認された状況を示している。図表 2-19 において濃くマークされた地区をカウントしたものに相当する。その承認されたプログラム数にかなりばらつきが見られる。積極的にプログラムを認可し、活性化したい州が見られる一方で、必ずしもプロジェクト数に比例して予算が付くわけではないので、地域での実施可能性に応じた判断があったものと思われる。

図表 2-16 全州の「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発」に関する評価と予測（出典：公共事業省、イタリア都市計画協会、Programmi di riqualificazione urbana, Azioni di programmazione integrata nelle citta' italiane, Volume secondo, INU edizioni, 1999）

州政府名	法的措置	各州の評価方法
ヴァッレ・アオスタ	1999年2月22日 州政府令	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1998年に承認された州の風景広域計画の規制目的に一貫している(最大10プログラム) ・ 1994年から99年までのob.2地区における地域を含む(最大5プログラム) ・ 1992年及び1996年に州で承認された都市再生計画、風景広域計画で定められた総合プロジェクトを含む(最大5プログラム)
ピエモンテ	1998年12月28日 州政府令	<ul style="list-style-type: none"> ・ 下記4点の州のプログラム及び計画策定活動を総合化したプログラムを認可する 1) 1998年に採択された1998-2000年の州開発計画によって導かれた戦略的でプライオリティの高い活動における最大15までのプログラム 2) 州の開発プログラム活動、州の広域計画によって意味のあるエリア、特別にプロジェクトが必要としている場合における最大15までのプログラム 3) 自治体が定める都市開発マスタープランに直結する最大10までのプログラム 4) 州の予算法によって認められる、部局別プランに関係する最大10までのプログラム ・ 民間の資本のパーセンテージを示しながら、州域で現在赤字となっているインフラストラクチュアを整備する目的のうち、最大5つのプログラムを認可する ・ エコロジー環境の質を向上する整備、都市組織に関わる全体的な質の向上を行う必要に応える目的で、最大5つのプログラムの認可する上記の点について、合計20点のプログラムを競争して採択する
ロンバルディア	1998年12月23日 州政府令	<ul style="list-style-type: none"> 州のプログラムや計画に従って、総合的なプログラム提案を認可する(最大15点まで) ・ 下記の2点を考慮し、ミラノマルペンサ空港周辺の広域計画領域のためのプログラム提案を認可する 1) 図A1及びA2に表で示されたマルペンサ空港周辺の広域計画を総合的ないし部分的に実施する予測の最大15プログラム 2) マルペンサ空港周辺の計画に関連するその他の広域組織のプログラムと計画に関する最大10のプログラム ・ 以下の3点に挙げられる自治体が定める都市開発計画に見られるプログラム提案を認可する 1) 1998年において優先度の高い都市開発計画の中に定められているプログラム(最大15点まで) 2) 都市開発計画の中で、新しい活動に関するもの、または、優先度が高いとされなかったプログラム(最大10点まで) 3) 州の風景広域計画で予測していた積極的なプログラム提案(最大10点まで) ・ 州の予算法で許容される範囲で、州政府内の他の部局による計画プログラム提案を認可する(最大10点まで) (特記) ・ 広域におけるインフラストラクチュア整備におけるネガティブな印象を与える現在赤字のインフラストラクチュアの整備を保証するためのプログラム提案を最大5点認可する。 上記の評価を受けて、合計20点のプログラムを競争して採択する

ヴェネト	1999年1月26日 州政府令	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州域のインフラストラクチャ方針に関わる都市計画の道具の独立した優先順位に従って、最大10点まで認可する。 ・ 市域を超えるレベルで、インフラ、機能、経済上の問題を本質的にもっているものに関するもの最大5点まで認可する。 ・ 環境の改善及び都市の質を向上させる目的において、方針付けられた解決方法にとって最初の段階から有効性や完成の段階に至るまでのプログラムの完成度レベルに応じて最大3点までを認可する。 ・ 州域の経済的活性化を促進するプロジェクトについて最大2点までを認可する。
フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア	1998年12月18日 州政府令	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1995年4月20日126号で州政府令で示したような州域で市域を超えるプログラムについて、10点認可する。 ・ 赤字のインフラストラクチャの困難を乗り越え、州域の交通総合計画の予測と、交通量の多い既存の交通網の機能を向上させる目的で行う都市計画事業の完成を見込んで、様々な交通システムによる連結性の向上に寄与することができるプログラムから10点を認可する。
トレント/ボルツァーノ		
リグーリア	1998年12月28日 州政府令	<p><第一評価></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ リグーリア州のインフラ、環境、経済、社会について市域を超えるスケールにおいて、複合的な特性を持つ州の計画道具を見込んだプログラム20点を認可する。 <p><第二評価></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 上記の第一評価に含まれなかったもので、以下の4つのプロジェクトテーマに関係する複合的なもの20点。 <ol style="list-style-type: none"> 1) より広範囲に及ぶ再生プロセスを誘発させる目的において、生産機器、使われなくなったインフラストラクチャ等の再転換を図り、都市、社会、商業、住宅といった機能を総合的なシステムを新に創り出し、経済開発的な構造の再生をテーマとしたプログラム5点。 2) 交通をテーマとするプログラム5点。つまり、回遊性、流動性を増加する目的、歩行者や自転車道路の分離と序列化を目的とした州のインフラストラクチャ・システムを向上させるプログラム。そして、それは都市の質や公共交通のもたらす効果、つまり国際的な交流の創造、官民の異なる意図の交通網の統合といった形を目標としている。 3) 環境をテーマとする5点。つまり、リグーリア州の地下水脈を考慮した環境問題に正しく向き合ったプログラムを認可する。 4) 観光をテーマとする5点。つまり、リグーリア州の持っている環境資源、自然資源、気候、文化的な資源を向上させる評価を通じて、明日の環境にとって必要な問題に答えようとしているプログラムを認可する。それは、元々あったものに対する受容的なものではなく、地域の複合的なすべての活力として考える。
エミリア・ロマーニャ	1998年12月21日 州政府令 no.2571,no.2572	<ul style="list-style-type: none"> ・ エミリア・ロマーニャ州にプロモーターとして直接「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発(PRUSST)」に参加するものから20点を認可する：特に海岸部の都市及びセラミックに関連した地域。 ・ 上記のプロモーターとして参加していない場合でも、1996年の州法30号の意図している地域における特別のプログラムを有するエミリア・ロマーニャ州域で行おうとするものについて10点認可する。
トスカーナ	1998年12月21日 州政府令	<ol style="list-style-type: none"> 1) 広域計画の戦略的なプログラムについて、最大10点を認可する <ul style="list-style-type: none"> ・ 州の開発プログラム及び広域計画方針に目的が一貫していること ・ 広域計画に整合した都市間調整計画や市レベルの計画目的に添っているもの（県域調整計画、自治体の都市計画マスタープラン） ・ 市、県、山岳部コミュニティ、国の組織形態間の協力プロセスが一貫していること 2) プロジェクトの効果からみた最大5点を認可する

		<ul style="list-style-type: none"> ・ 環境保護環境及び向上を意図した持続可能な開発の行為。特に地域固有の資源の保存、節約、再生と環境にかかる圧力要因を低減するもの ・ 赤字のインフラストラクチャの状況を改善する目的で、特に、交通体系の合理化を渋滞の緩和と都市システムの活用、鉄道交通機関の様式の統合、人間的ないくつかの異なった生活サイクルを都市生活において組織することを推進する。 ・ 環境、機能、経済、社会、文化それぞれの側面で豊かになることの効果は、衰退した状況を改善し、対象となる地域の再生のため、都市部において状況を打開することに役立てられる。 <p>3) 社会的な要素と財政的な要素によるもの最大 5 点を認可する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域に拠点を置く生産活動、あるいは専門的な組織形成を支援するため、複合的な開発を認可する。 ・ 公共及び民間によって採用された従業員の財政面のための進歩的なレベルから派生するプログラムにおける複合的介入に関するもの(既に予算が付いたプロジェクトと相乗効果をねらう) ・ 地域、公共、民間で既に話し合いが行われた予算について計上されたレポートに基づき、これに対する予算指標は、開発時の従業員のための投資に関する複合的な合計である。
マルケ	1998 年 12 月 21 日 州政府令	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1998 年 12 月 14 日 3096 号の州政府令で採択された広域計画方針に整合したプログラムについて、最大 8 点を認可する。(それぞれ 1.5 億の資本を用いる) ・ 環境が悪化している地域、都市部境界における相互の統合性、海岸部の地域といった転換を急ぐ目的の都市再生プログラムを最大 6 点認可する。(目的の直結度合いに応じて、それぞれ 1.5 億の資本を用いる) ・ 河川地域における整備を通じて、谷の環境システムを総合的に開発する優先度の高いプログラムについて、最大 6 点を認可する(それぞれ 3 億の目的に応じた資本を用いる)
ウンブリア	1999 年 2 月 1 日 州政府令	<p>< 主たる評価 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 各部局のプランだけでなく、プログラムに一致する各団体による申し合わせも含めて、一般的な計画プログラムとして、市域を超える領域ないし州域における、インフラ、環境、経済、社会、工業衰退地域の再建等、再編すべき内容の複合的な特性を州政府が予測して計画を行うプログラムに基づき、20 点を認可する。 <p>< 二次的な評価 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 上記の主な評価に含まれていないプログラムの中で、以下の 4 つの項目に含まれる 3 つのテーマに関係するもので 20 点を認可する。 ・ 州のインフラシステムを向上させるシステム、回遊性と流動性を大きくするもの、都市の質を向上させるもの、地域の公共交通によって、生産的な効果が見込めるもの、道路の序列化ができており、歩道と自転車道路を車道から分離し、官民で異なった目的による交通施設の統合的調整などを含む、最大 10 点までのプログラム。 ・ 水理学的州域の再調整を含み、環境問題に正しく向き合うことを含めたプログラムから最大 10 点。 ・ 開発の構造と都市の生態学的経済構造の再調整を行い、効果的な介入方法をもつプログラムについて、最大 10 点。それは、社会施設、住宅、商業、生産といった機能を統合したシステムを備え、さらに衰退した工業地区、インフラを転換し、より広範囲の都市及び郊外の質を向上させることを意図したものである。 ・ 2 つまたはそれ以上の複数の地方自治体に及び広域のプログラムで、追加的なポイントをもつもの。最大 10 点。 <p>以上の点で、最大でも 20 点を超えることはない。</p>

ラツィオ	1998年12月28日 日州政府令	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体域を超える範囲のプログラムについて、最大10点までを認可する。 ・NPO 部局を含む資本の返済を保證できる住宅の評価（それぞれに5億の予算が組まれる）。 ・1995年104号法第1条第1項に相当する「沈滞化地域」及び1993年236合法の意味における労働の要望と提供に関して困窮している地域、さらに、自然保護のための地域に関するプログラムについて、最大10点まで。
アブルツォ	1998年12月30日 日州政府令 3581号 これは、関係するセンター地域を複合的に開発する目的で予算付けするものであり、国の「都市再生プログラムおよび持続可能な地域開発」の機能や内容に合致することが可能である。	<p>目的として以下の3点が挙げられる。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 1983年18号法の州法第1条における計画組織のそれぞれのレベルで開発のための道具立てや行政技術構造、予算が準備され、料と質の制御を通じて広域の平等な開発を行う。 2) 州の計画図に沿って、都市システムの効果と開発の質を複合的に向上させる。 3) 1983年18号州法の第30条及び1990年47号州法第7条により、既に建設された地域の合理的な利用を行い、生活の質と環境の質を向上し、農業地域を除き、都市組織の再生を行う。 <ul style="list-style-type: none"> ・主な関心は、1万人以上の都市において、優先順位が高く、居住中心の複合性と内容の濃さを向上させることにある。 <ul style="list-style-type: none"> ・州の風景計画の適合性 ・関係する条例との整合性 ・都市計画基準の意義に逆らわなければ、都市計画の道具立ての種類を増やすことも検討できる。 ・2ha以上の開発 ・都市のコンテキストにおける開発の戦略的手法の多様性 ・複数の都市にまたがる領域における開発の優位性
モリーゼ		
カンパーニャ	1998年12月23日 日州政府令	<ul style="list-style-type: none"> ・提案プログラム <ol style="list-style-type: none"> 1) 少なくとも10以上の自治体連合もしくは、山岳部コミュニティによって共有される特性を持つプログラム4点を認可する。 2) 少なくとも5以上の自治体によって共有された特性を持つプログラム2点を認可する。 ・次のような広域プログラムについて、 <ol style="list-style-type: none"> 1) 12万以上の住民をもつプログラム7点を認可する。 2) 1.5万から12万人までの住民をもつプログラム4点を認可する。 ・少なくともカテゴリー内の組織から提案されたもの2点を認可する。 ・公共预算による組織、または民間団体から提示されたもの2点を認可する。 ・公園及び自然保護区に全体的または部分的に関係しているもの2点を認可する。 ・次のようなプログラムに直接的または間接的に関係すると予測されるものについて、投資を行う。 <ol style="list-style-type: none"> 1) 30億の資本を1点認可する。 2) 15～30億の資本を2点認可する。 3) 15億以下の資本を3点認可する。
プーリア	1999年4月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・優先する項目

	州政府令	<p>1) 開発を目的としたプロモーションと既に協議を行ってプログラムの道具を準備決定しているものの中で、広域的な内容が含まれているもの、あるいは、地域の共同体によく知られているもの（広域的な協定）</p> <p>2) 広域レベルの領域に関係している開発。つまり、市域を超える特性をもっていて、意義があるもの。小さな市街地であっても、現状から見て広域圏として特別に扱う必要があるもの（大都市及び密集した市街地）</p> <p>3) 生産性のある地域におけるインフラストラクチャの開発、及び開発プロモーションを可能にする生産施設の設置</p> <p>4) 低質化した市街地及び郊外の再生開発、特にサービス施設、インフラストラクチャ、歴史的環境価値のある建物の修繕、住宅の収容能力の向上</p> <p>5) 都市の質を向上させるためのプロジェクト（性能と革新の目的において）、風景の尊重（保全及び評価を提案している項目の実行の目的において）、及び各部局の提案内容を総合化し、許容すること</p> <p><テーマ別の評価></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ EU において認知されている価値で、実施的な承認が既に得られているものの中で優先度が高く見込まれているもの最大 6 点を認可する（それぞれ 1 億の資本を認可） ・ 小さな市街地に対して提案されている優先度の高いものについて、最大 4 点を認可する（それぞれ 1 億の資本を認可） ・ 若手の新しい仕事、及び専門的なテーマについて 3 年間以上コンサルティングする必要がある、専門度の高いレベルのものについて、特権的な新部局を追加する際に、価値を上げることが期待される提案に対し、最大 4 点を認可する（それぞれ 1 億の資本を認可） ・ 上記の優先項目 4) の実現に向けた優先度の高い評価を基に、優先度のたかいものを最大 3 点認可する（それぞれ 1 億の資本を認可） ・ 上記の優先項目 5) の実現に向けたものを最大 3 点に認可する（それぞれ 1 億の資本を認可）
バシリカータ	1999 年 1 月 15 日 州政府令	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体の都市計画、州の広域計画、都市の質、環境、エコロジーのための計画規則を保証したプログラムの総合性、また、複数の自治体で既に知られた価値、地域の特性、生産活動を組み込んだ様々な活動の総合的な評価を通じ、1939 年の自然美保護法（1497 号）、1985 年のガラッソ法（431 号）、1991 年の保護区域法（394 号）の意味において開発規制がかけられている地方自治体のアイデンティティを再建することを保証したプログラムの総合性に関するものの中で、最大 6 点のプログラムを認可する。 ・ 広域社会経済開発を目的としたインフラストラクチャ網整備、歴史的な芸術や風景に関連した公共事業を通じた都市システムを保証するためのプログラムの中から最大 6 点のプログラムを認可する。 ・ 競争市場原理に弾みをつける中心核を建設する目的で行われるもので、衰退現象、崩壊しつつあるもの、広域圏に関係して機能や用途が革新できるもの、建築と都市計画の物的な整備とともに推進できるものに関して「歴史的ないし芸術的な内容」を用いてそれぞれの質を高める再生が可能であると予測されるプログラムについて、最大 4 点を認可する。 ・ 州ないしその他の団体によるプログラムの中で、開発の管轄区と単一の極との間で実施シナリオが描かれている方針付けと構造化が最適化する方法で、協議を既に行ったプログラムないし、イニシアチブある前述の項目に協力するためのプログラムに基づくものについて、最大 4 点まで認可する。 ・ 第二の優先度において、上記のカテゴリーに入らなかったプログラムでも、1998 年 10 月 8 日の政令で定められた総計 20 プログラムの範囲内で認可することができる。
カラブリア		

シチリア	1998年～2000年の州政府令（政治局及び予算局）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済的ないし社会的雇用目的において、開発プログラムごとに2億の資本を最大3点認可する。 ・ 南イタリア開発計画に基づき、生産活動が衰退した地域の再利用を目的とした開発プログラムについて、それぞれ1億の資本を最大3点認可する。 ・ 観光の方針及びその享受において予測される手工業、手工芸の再生に関係している芸術都市の総合的なプロジェクトについて、それぞれ2億の資本を最大3点認可する。 ・ 中小の都市において、同様の問題点や職業上の協力が見込めるもの、専門性の移転が許可されると判断されるプロジェクトについて、それぞれ最大5000万の資本を最大3点まで認可する。 ・ 広域的な再平等化、郊外への依存体質を低減させるための開発、つまり都心と衛星都市において、中心市街地を主とする、公共ないし民間によるサービスの向上整備について、それぞれ最大5000万の資本を最大3点まで認可する。 ・ 開発の方針づけ、計画、実施プロセスにおける市民参加活動を支援するプロジェクトについて、それぞれ1億の資本を2点認可する。 ・ 今日の広域圏において、物質的、非物質的、自然に関する緊急的なもの、モニュメントに関する緊急的なもの、考古学的に緊急的なもの、既に整備された生産活動に関するものを通じて、その価値が認められたプロジェクトについて、それぞれ2億の資本を最大3点まで認可する。
サルデニア		

図表 2-17 都市再生プログラム及び持続可能な広域開発（PRUSST）の承認プロジェクト数一覧

州政府名	承認プログラム数	プロモーター役（内訳数）
ヴァッレ・ダオスタ	1	地方自治体（1）
ピエモンテ	18	地方自治体（16）、県（2）
ロンバルディア	13	地方自治体（11）、県（2）
ヴェネト	23	地方自治体（17）、県（3）、州政府（3）
フリウリ・ヴェネツィア・ジュリア	7	地方自治体（5）、県（2）
トレント/ボルツァーノ*	2	地方自治体（1）、県（1）
リグーリア	22	地方自治体（18）、県（3）、州政府（1）
エミリア・ロマーニャ	14	地方自治体（10）、県（2）、州政府（2）
トスカーナ	16	地方自治体（15）、県（1）
マルケ	9	地方自治体（6）、県（3）
ウンブリア	5	地方自治体（4）、県（1）
ラツィオ	22	地方自治体（22）
アブルッツォ	10	地方自治体（7）、県（1）、州政府（2）
モリーゼ*	5	地方自治体（4）、県（1）
カンパーニア	47	地方自治体（45）、県（2）
プーリア	29	地方自治体（28）、県（1）
バシリカータ	12	地方自治体（11）、県（1）
カラブリア*	23	地方自治体（18）、県（5）
シチリア	31	地方自治体（27）、県（4）
サルデニア*	7	地方自治体（6）、州政府（1）

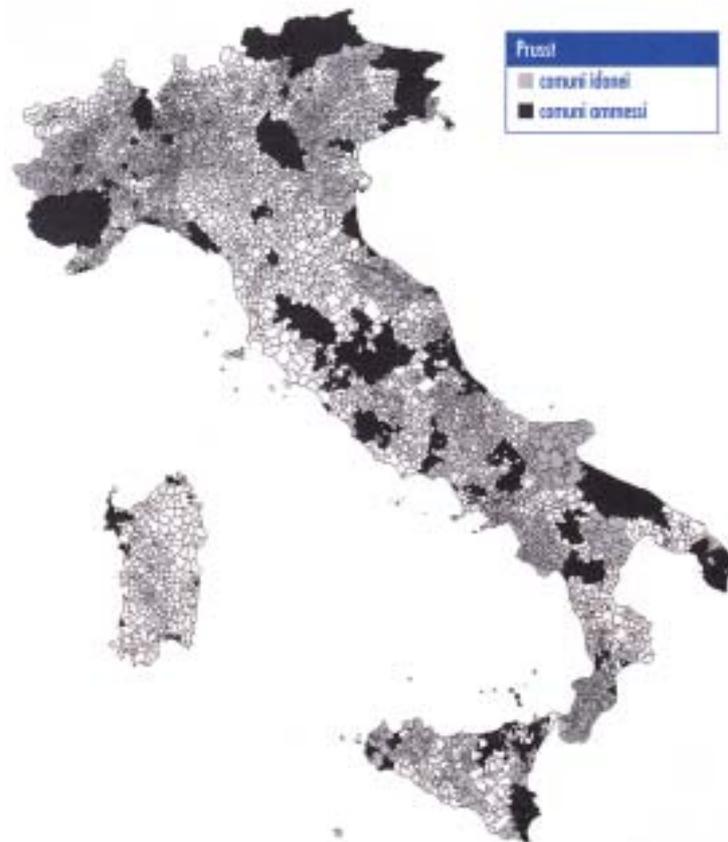
*印は、図表 2-16 において州政府令が出されておらず、州の方針が未定だったものを示す。

図表 2-18 都市再生プログラム承認分布 (PRU)



予算承認された自治体 (濃いマーク) と、予算承認された自治体 (濃いマーク) と、予算承認には至っていない自治体 (薄いマーク) の分布を示している。

図表 2-19 都市再生プログラムおよび持続可能な広域開発 (PRUSST)



プログラム承認された自治体 (濃いマーク) と資格のある自治体 (薄いマーク) の分布

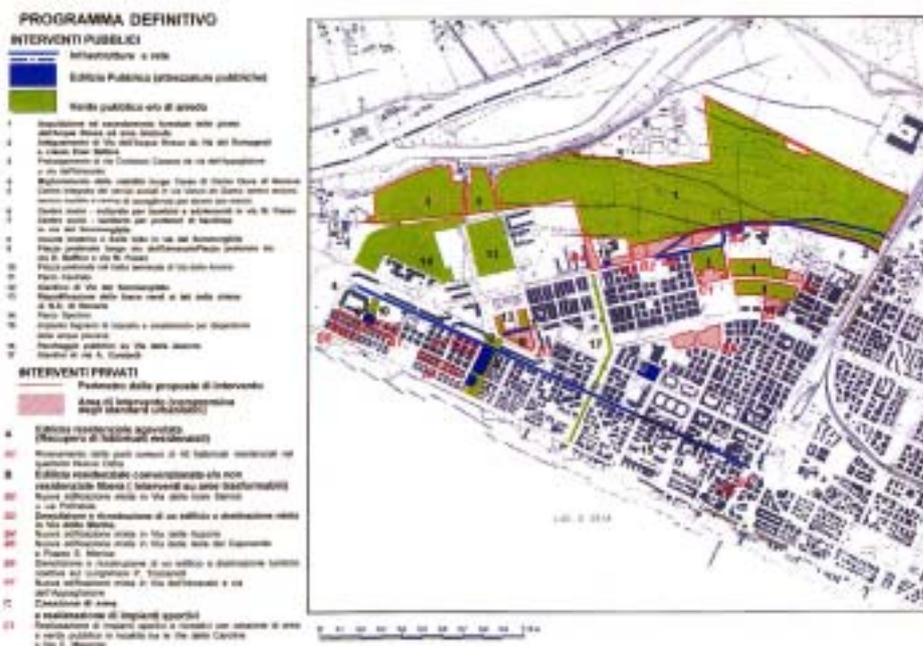
(3) 都市再生プログラムの種類

採択された「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発(PRUSST)」の事例は、その都市問題の所在、開発手法のタイプからみて以下のように 6 つの分類に整理されている。

- 都市郊外における新しい中心核を形成するための複合開発：インフラ、住宅、商業の複合によって、新しい都心の形成を行っているもの
- 都市郊外部の市街地開発がまばらにあるいは途中まで実現され、未利用地との関係がアンバランスな状態にある地区の改良
- 歴史的都心地区における文化性と総合化した現代的機能の付加
- 歴史的都心地区の再利用を促進する目的で行う、都心縁辺部の整備事業
- 都市のアイデンティティを形成し、不動産市場を活性化させる建物及び都市の改造の促進
- 老朽化した公営住宅の生活の質の改善を目的とした物的介入

の既存の都市郊外に手を入れて、新しい中心核を形成するタイプとして、ローマ市西部海岸に位置する郊外のオスティア・ポネンテ地区の事例の場合、既存の住宅地環境を改善する目的で、道路整備、公共公園整備、駐車場、社会文化施設、スポーツ施設、民間住宅地開発をプログラムしている。本計画は、1999 年市議会により承認、プログラム協定(Accprdo programma) 締結された。当時は、都市計画マスタープランにおいて対象地区のプログラムが予測されていたわけではないが、州政府の広域調整計画(PTP) に整合する形で、整備が認められた。

図表 2-20 オスティア・ポネンテ地区



太線は道路整備、濃いハッチングが公共住宅の建設、薄いハッチングが公共緑地整備、斜線が民間住宅開発を示す。番号は、各プロジェクトの名称に対応。

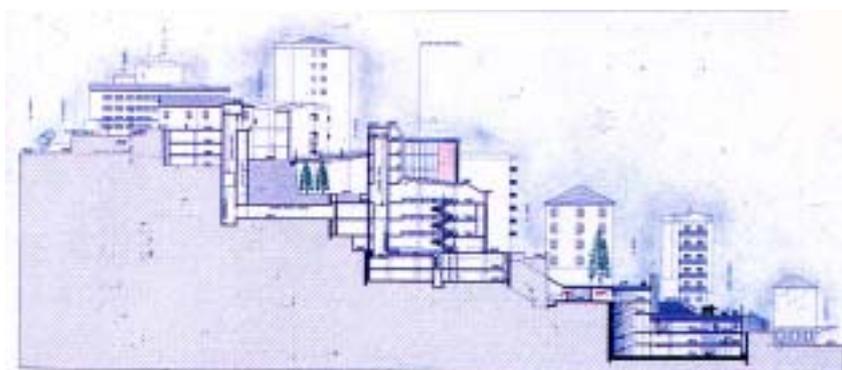
の都市郊外部の市街地開発がまばらにあるいは途中まで実現され、未利用地との関係がアンバランスな状態にある地区の改良として、後述する事例のジェノバ市フィウマラ地区が相当する。

の歴史的都心地区における文化性と総合化した現代的機能の付加の代表的な事例としては、後述するボローニャ市旧たばこ工場地区のものがある。

の歴史的都心地区の再利用を促進する目的で行う、都心縁辺部の整備事業として、ピアチェンツァ市の城壁の内外にまたがる部分で、鉄道沿線に相当する地区において、廃墟化した兵舎と屠殺場を文化レクリエーション施設に再生させるプログラム、道路新設、公園の整備、公営住宅の新設、民間の住宅建設、商業業務施設を含む複合開発が予定されている事例がある。また、ラヴェンナ市では、ドックエリアにおいて、複合開発を PRU で申請しているが、その一部に相当する地区において、公園整備及び街路のグレードアップを中心とする方針が具体化している例も挙げられる。都心縁辺部にランドスケープデザインを取り込む事例として注目される。

の都市のアイデンティティを形成し、不動産市場を活性化させる建物及び都市の改造の促進として、例えば、ジェノバ市の港湾地区ダルセーナ埠頭の再整備では、高さがある工業施設の撤去、歴史的価値を持つ倉庫建物の再利用、住宅整備、商業施設整備がプログラムされている。また、南イタリアのポテンツァ市において、公共事業を中心に、駅前の屋外空間の整備、歩行者街路の整備、特に斜面に対して上り下りを楽しむための、エレベータ及びエスカレータ街路の整備、駐車場の整備が盛り込まれていることは注目される。

図表 2-21 ポテンツァ市都心の駅前整備



の老朽化した公営住宅の生活の質の改善を目的とした物的介入の事例として、ボローニャ市で公営住宅、民間住宅、商業センター等が複合して開発されたピラストロ地区の整備が挙げられる。プログラムでは、広場、緑地公園、歩行者空間の改修工事、ホール及び会議室を含む社会施設の再建計画、民間商業施設の増築などが組み込まれている。特に緑地公園整備では、ランドスケープデザインが中心である。

(4) 都市再生プログラム及び持続可能な広域開発 (PRUSST) と EU 戦略

1994 年から 1999 年の EU の支援方針(QCS: Quadro Comunitario di Sostegno) においては、都市開発についてまだその役割を引き受けていたわけではなく、広域的な可能性の選択を均質的、統一的に結論付けたただけであった。続く 2000 年から 2006 年のための構造基金に関するプログラムの適用範囲に関しては、財政的な活動方針を目的に応じて使用することを前提に、それぞれの都市というものについて委員会がある考えを決める段階となった。

1994 年から 1999 年の EU の支援方針(QCS)では、自然環境とインフラストラクチャの開発というスケールにおいて、州の開発計画が果たす役割とともに、観光、環境といった地域を EU 内で顕在化させる要素の役割、観光資源や環境資源としての都心の評価やその再生というものの範囲が作られた。予測された開発は、早急に実施の形へと導かれ、地域の特徴を明らかにするにつれ、同様の都市政策プログラムは、賞賛されていった。しかし、一方で、こうした実施のために組み込まれたプログラムの大きさに関連して、実際の市街地や再生する場所における反動として、ばらばらな活動や不均質な配分、部分的なものとして理解されるに至った。ここで、個々の都市を独立させる EU の取った方法として、開発の政治的な範囲の設定という「戦略」と、2000 年から 2006 年における構造基金を活用するプログラムの適用範囲における予算付け活動を目的とした「結束」がある。

一方、各部局がそれぞれ国内の事情を反映して決めてきた要求や戦略をまとめるにあたって生ずる数々の問題点は重要であり、複雑なものである。この点において、国毎の都市問題を計画図を持ち寄り、現実的な方法でヨーロッパのコミュニティ毎に統合し、分析的な視点に基づいて仮説を立て、再編の可能性について検討していった。そこで使用した資料は、行政や公共的な団体によるものであり、各部局がセクション毎に作った図面資料がベースにあり、都市環境の領域においては、国内のレベルでのプログラムとして要素を抽出統合したものである。

都市のセクショナルな図資料をつき合わせることは、いくつかの一般的な仕事のラインとして注目され、2000 年から 2006 年における構造基金のプログラムづくりにおけるイタリア側の提案を創り出すための基本的な内容となっていった。特に、「都市再生プログラム及び持続可能な開発(PRUSST)」は、こうした領域において協力関係が見られたものであり、「都市」と「ネットワーク交通と交通の要所」を整備担当する各省にとってのガイドライン及び方針を導き出す上で、重要な協力関係を創り出した。それは「広域計画基本局 (DICOTER: Direzione Generale del Coordinamento Territoriale)」によって、2000 年から 2006 年の南イタリアの開発プログラムとも総合化し、方針付ける資料案へも結びついている。

「広域計画基本局」は、開発や結束のための政治的な領域における重要な戦略を定めると同時に、EU の一部局として機能していることは、周知のこととなっている。都市問題の戦略的な重要性や複合性は、今日の都市化の上で不可欠なネットワ

ークシステムの構築に直接関わっている。融資の原則は、都市や都市圏や大都市圏のレベルにそれぞれ対応し、開発の方針ごとに独立した任務に応じたものである。手続き上の効果や経済的な効果で期待されている主なものは、州レベルを超えて複数の州に及ぶ開発プログラムを求めるものである。そこでは、州の中心都市の果たす役割を定義し、そのヒエラルキーを尊重しながら、広域開発の行政を行うものである。

一般的な目標としては、国、州政府、地方自治体、その他の公共団体、民間団体の異なったそれぞれの目的を通じて、都市の開発を永続的に確かなものにするのであり、それぞれの能力と資源を活かす提案にイニシアチブを与えることにある。このような共同のプログラム方針において、国の役割は、条件を定めることが全体の利益を生むことにつながる点を明らかにし、都市開発や広域改造に必要な個々の異なった都市計画の道具を組織化し、ルール付けることにある。

手続きを開始するにあたっては、定まったプログラムを様々な都市計画に読み替え、「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発(PRUSST)」のプログラムに組み込むものや、その他のプログラムに振り分けて予算を計上している。また、経済的な発展と地域の生産活動に関連して、都市政策、投資、広域の経済開発のために、従来から行ってきたセクション毎の計画立案プログラム活動から、EUの動きをきっかけにして、セクションを超えて統合するプランに向けて変革するための活動でもある。つまり、国同士がそれぞれの異なったセクションで接するのではなく、より統合した形での広域計画づくりに積極的に取り組むという形において、国内の問題点の総合的な見直し、より広い視野に立った結論付けの作業を通じて、より効率的な計画の立案、協力、結束を強めることによって、最大の効果や意義が見られたと思われる。

一方、内容に応じて、予算システムは、でき得る限りその形態に応じて示されたもの個々に適切に配分されるものとしている。それは、この統合的なプログラム以前のもののための道具立てと、「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発(PRUSST)」で新たに作られ予想される道具立てと区別して必要な措置であるとしている。

「都市」のように複合的で戦略的な開発を扱う部局は、必要性や個々の目的に応じて使い切るタイプの予算方針を上位のものとして定めることに対処しているわけではない。多くの場合、経済的な有益性やいくつかの開発における財政上の機会を表すことができるものを一つに合わせまとめることによって導かれる組織的な関心を永続的に指し示し、形にすることに対処しているのである。

優先度の高い目的として、交通や通信も含めて広域の結束を強化することなどを通じ、衰退する市街地を強化することが挙げられている。また、建物の老朽化プロセスをくい止める目的で、都市局は、インセンティブを定義し、与えながら建物を活用していくことも重要としている。さらに、都市交通の可能性を検討しながら、商業施設、文化施設、学校施設、社会支援施設などを通じて、公共サービス開発に

対処し、活力ある都市の新しいモデルづくりに言及している。都市再生プロジェクトのように、民間主導の活動にインセンティブを与えながら行う一連の開発は、生産部局や、都市の質に関わる他のすべての部局のことも尊重しながらルールを定めているものである。

「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発」の一つの特徴は、競争原理を以前よりも高めることにより、経済的及び社会的な結束を高め、都市の質を高めようとすることである。また、もう一つの特徴として、都市社会を翻訳する新しい道具として、エコロジーに対する緊急性を伴う市民へのサービス効果を整合させることがある。交通施設の影響を低減し、緑地の顕在化と緑地の質を向上させ、歴史的に既にあったものに価値評価を与えるための新しいプログラムである。さらに、決定プロセスを顕在化させることによって、地域のコミュニティを形成支援するねらいがある。

イタリアの都市計画の傾向の中でも、実行可能な参加型まちづくりの導入のような、地域レベルでのプログラムの機会が重要になってきているときに、こうした広域のプログラムを検討していることの意味として、一般的には、国のガイドラインのようなものを通じて個々のプロジェクトに参加する方法を支援するとともに、競争のための通達を通じて、様々な方法による住民からの申し立てが従来よりも素早くできるようにしようとしている。また、その際には、プロジェクトの新たな必要性の所在を専門的、技術的な問題を翻訳して、理解できるように伝えることが意図される。地域でのプロモーション活動を支援するかたちで本当の行政サービスを、参加型で実現しようとしている。

「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発」は、ガイドラインの中で、「都市」と「交通ネットワーク及び交通の要所」といった異なる二つの省に関わっており、2001年に省庁再編を経て、公共事業省（Ministero dei Lavori Pubblici）と交通省（Ministero dei Trasporti）の統合による、社会基盤交通省（Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti）という形で結論付けられた。そうした中で、同省の広域計画基本局が「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発」を継続的に管轄しているのである。

(5) 広域計画基本局と EU 都市政策「URBAN」について

広域計画基本局 (DICOTER) は、公的な基金に基づいて、組織化し、広域的な見地からのプログラム調整を行い、ガイドラインを作成する役割がある。今日、こうした計画は開発に強く結びついており、フレームワークづくりの中で、直ちにその実施効果、十分な財政的モニタリング、行政的なモニタリングを行い、実施レベルに導くことが使命となっている。広域計画基本局は、「都市再生プログラム (PRU)」の時期から「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発 (PRUSST)」に至るまで管轄してきた部局であるが、いくつかのテーマ及び様々な活動に及んでいる。

第一に、特に本質的に求められている点として、原因 その究明 効果それぞれに絞った特別の研究任務、プログラムの立案であり、これは既にスタートしている。第二に、不法建物の新しい形態に関する研究で、国土で危機的な要因が発見されることによって、改善を実施するものである。国土の複合的な改造を実施することにもなる。第三に、ESDP について、イタリア側の貢献を確実に形成していくための方針をとりまとめている。

1977 年第 616 号大統領令における第 81 条第 1 項のガイダンスと調整に関して、管轄の取り決めとして、都市計画のスタディを基本とし、国の事業や国益に関する項目について、広域計画基本局が行政に関する状況のフレームワークを定義することとなっている。このような仕事は、国のバックグラウンドを設定することにあたり、担当部局にとって重要な決定項目となっている。

こうしたことについて、多くの会議が、大学や研究機関を通じて行われてきており、それらを踏まえて、統括できる任務のガイドラインを構成してきた。中でも「都市改造のためのガイドライン」の作成は、既に推進されてきたものである。関連する研究プロジェクトも、国レベルで調整され、国立研究所 (CNR) のサポートで実施され、イタリアにおける国土計画、広域計画として総合化された。それは、現在統括できるように、コンピュータによるサポートシステムとして準備しているところである。都市圏モデルとしてモデル化しようとしている。

並行して、バックグラウンドを実質的に形成する目的で、コミュニケーション機能の実現化を目指しており、結果がまもなく出される状況にある。ENEA (Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente : 新技術、エネルギー、環境公団) と行った会議では、「国土改造に関する白書」としてまとめられた。また、ミラノ・トリエンナーレと共同して、省内に保管されている「都市計画マスタープランの歴史的資料」がまとめられた。

「URBAN1」に基づく、コミュニケーション特別プログラムは、部局の専門官とによって、国境付近における目標とされるアクションプログラムでできるであろう戦略を調整したものである。「URBAN1 および URBAN2 および Intereg」、「交通基本計画」、「国の交通実施プログラム」、「ANAS (Ente Nazionale per le Strade : 道路公団) 3 年計画」等、国や国際的なイニシアチブに基づく多くのプログラムに関

連して、公共事業省に批判的な反響も生じている。これに関連して、広域計画基本局の行政アクションは、国土形成と交通政策をサポートし、新しいプログラミングを決められた期限内に目標達成できるように配慮している。「URBAN1」の結果分析は、「URBAN2」で開発を行う都市を選定する上で参考となるようにと、大学の共同研究組織において特別に同意したものであった。その会議で、公共事業省と大蔵省、予算経済企画省との間でモニタリングを行った。

そこでは、多くの専門家により、地方の周辺環境からスタートすべきであるという意見など、有意義な監察があったが、州政府と地方自治体との間で必ずしも同意が得られなかった。最近の「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発」では、都市及び国土のパートナーシップによる技術、経済、行政、立法のメカニズムを長期的に担当しているといえる。そこでは、州、県、地方自治体の空間的な戦略について、ヨーロッパの一部となるように、確定していくことに努力が注がれている。

広域計画基本局は、EU 委員会の参加において、イタリアの「アーバン・プログラム」のマネージメントも行っている。以下のサブのプログラムを設定することにより、様々な強弱のある要素を共有して設定する自由度がある。

官民一体型の事業

都市の活性化

地元で要望のある新しい公共サービス施設

フランス、ドイツなどの多数の参加が見られるアーバン・プログラムをまとめてみると、「都市」と「新しいもの」に関する特別な施策があり、都市間ネットワークを形成するやり方で際だっているといえる。これらと比較して、イタリアの場合、何か新しい方法やプログラムを革新的に作っているわけではない。「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発 (PRUSST)」に結びつけながら、複合的なプログラムを行っているといえる。特にフランスやドイツと異なり、「新しいもの」ではなく、「歴史」との関わり合いを持った都市整備に特徴があるといえる。これは、イタリア政府の中で、広域計画基本局が担当し、「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発」に役立てる目的を持って、国レベルでのテーマに整合させる形で実施を行っているからである。

こうして、多々あるプログラムも、イタリアで総合してみると、都市政策の一貫した形が見えてくる。物的なあるいは、社会的なもの見方として、地方都市の問題と、EU レベルの国を超えた問題との共通の認識があり、大きな改革の中で、様々な技術交流が複合的に、国際的に行われているといえる。「アーバン・イタリア (詳細は後述)」プログラムが、たとえほんの第一歩の試みに過ぎないとしても、新たなコミュニティーネットワークづくりに貢献するものとして見る事ができる。すべての「アーバン・イタリア」のプログラムは、厳しい審査を経て、承認されたものであり、積極的な活用が期待されている。「アーバン・イタリア」の第二段階としては、開発によって建物を作るだけでなく、マネージメントにおける総合性を作りだし、経験の移転を今後可能にし、生活圏を豊かにすることが目標に挙げられている。

(6)「アーバン・イタリア」について

「アーバン・イタリア⁹：URBAN-ITALIA」とは、EU で検討している URBAN プログラムにおけるイタリアのプログラムという意味である。EU における URBAN -1（第一の都市プログラム）に対応して、1994 年から 1999 年の「アーバン・イタリア」のプログラムが作られた。本報告は、この内容について取り扱うことを目的とする。

「アーバン・イタリア」のプログラムは、地方毎の異なる行政の手法をそれぞれの目的に応じて総合的にマネジメントしようと、構想、事業、改革、組織、傾向、パートナーシップ、それぞれのプログラムを複合させている。社会平等的な見地や都市の質が低下することを防ぐため、特に地方都市の公共事業を行うためのプログラムとして、広域計画基本局（DICOTER）が管轄している。

問題は、地方都市の社会的都市的問題と、国際的な見地から見たイタリアで行うべき政策をどのように結びつけるかにあり、こうした問題への取り組みを定める際に、より上位の行政機関（国、州政府、県）を含めた新たなルールが必要となることである。そのために、「アーバン・イタリア」の取り組みとして、様々な問題を総合化し、地方都市行政のルールに結びつけるための工夫が必要となったのである。

「アーバン・プログラム」は、実際地域固有の問題に応じて、プログラム立てを複合的に行うことができる「サブ・プログラム」になっている。したがって、どのサブ・プログラムも同じではなく、地域の問題と地域固有の回答として選択されたプログラムとして、認められたものである。プログラムに特徴的に見られる点としては、老朽化した建築物を再生利用する物的なプログラムが含まれている点と、地域の活動を支援するサービス・プログラムが含まれている点である。具体的に採用された都市部は、16 あり、16 のサブ・プログラムとなっている。（図表 2-25 を参照）

例えば、コセンツァ市のサブ・プログラムの場合、衰退した中心市街地において、新しい活力とそのサービスを提供するプログラムとなっている。具体的には、新しい経済活動の支援、地元採用の職業訓練のための学校組織形成、まちづくりに関わる社会教育サービス（子どものための都市、子ども図書館、情報センター、市場の再生、文化的活動支援等）、駅、歴史的建造物、広場、公園、道路、スポーツ施設等のインフラ整備、環境保全、広報活動支援といった内容が総合化されたプログラムとなっている。

また、カタンツァーロ市の具体的な整備事業としては、街路のグレードアップや、地域の特性を高める要因である、手工芸職人の活動にインセンティブを与えたり、商業活動にインセンティブを与えたりしている。一方、パレルモ市の場合は、街路と広場をアップグレードし、新しいオーナーを呼んで、新たな投資を導き、新しい社会経済的要因によって地域の活性化を行うプログラムを組み込んでいる。

⁹ 「アーバン・イタリア」プログラムで現在使用している通達内容は資料編 1 .(3) を参照。

図表 2-22 アーバン・イタリアの採択分布図



- A セクション：ジェノバ市、ヴェネツィア市、ローマ市
B セクション：ナポリ市、サレルノ市、フォッジア市、バリ市、コセンツァ市、レ
ッジョ・カラブリア市、パレルモ市、カタールニア市、カリアリ市、シ
ラクーザ市（上記以外にもカタンツァーロ市が追加されている）
C セクション：技術支援、モニター支援、評価

一方、持続可能性に関する取り組みとして、環境の改善と、浄化活動が意識されている。交通システムの計画的コントロールと、ハイブリッドバスや交通情報システムのような技術的な解決方法を検討している例も、ジェノバ市で見られる。

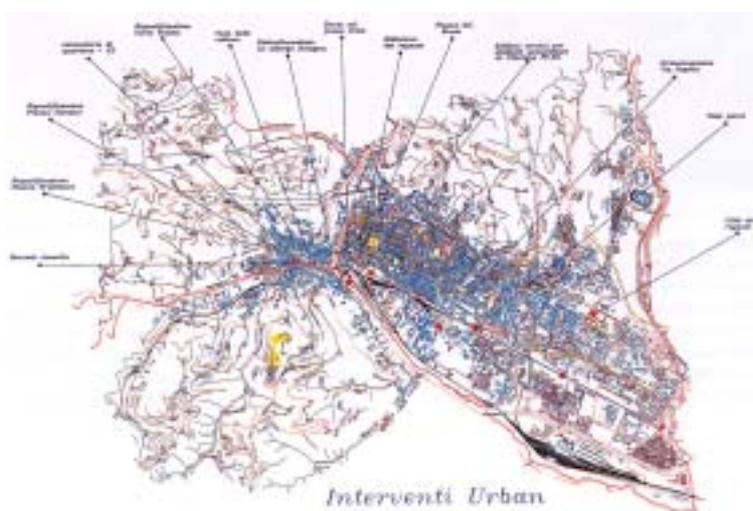
さらに、サービスに関する活動プログラムとして、社会や自然に関するサービスセンターづくりを検討している。具体的には、若者への社会教育、女性に対する暴力への対策、就職アドバイスセンター、就業トレーニング、中小企業窓口、地域産業支援、レジャー活動支援等がプログラムされている。

図表 2-22 は、「アーバン・イタリア」の採択分布図であるが、EU のアーバン・プログラム全体図により、南イタリアの社会経済的問題が対象となって多く採択されている傾向が見られる。また、ジェノバ市やヴェネツィア市を含め、比較的海岸に近い地域が目立って分布している。

そして、現在準備された「アーバン・イタリア」に関する法的措置として、1998年3月31日に出された政令第112号において、国、州政府、地域の公益団体にお

いて運営する「持続可能な都市開発をプロモーションする目的で、危機的な状況にある都市社会及び地域に対する経済的な再活性化に関するプログラム」として、様々な会議を総合し、EU レベルでの国際的な開発調整を経て、都市環境の革新的なプログラムを推進することを定義している。こうした意図は、1999年6月21日のEU委員会会議における構造基金を獲得することを予測して準備されたものであり、URBAN-2のプログラムにおける、都市の持続可能な開発を推進するための一つの戦略として準備しているところである。現在自治体からの要望を受け付けている段階にあり、時期を見て引き続き研究が必要であろう。

図表 2-23 コセンツァ市の「アーバン・イタリア」プログラムの配置図



子供図書館、文化の家、街路、広場、歴史的建物の再生、市場の整備、子供のための都市等

図表 2-24 コセンツァ市の「アーバン・イタリア」職業経済プログラム



手工芸職人の家の再生が図られている。

図表 2-25 アーバン・イタリアで採択された 16 のサブ・プログラムの具体的な内容一覧

都市名と地域名 (地域特性)	職業及び経済活動	社会サービス	環境及びインフラストラクチャ	コスト (EUR)
ジェノバ市 Cornigliano Sestri 地区 (工業衰退地区 70,000 人)	<ul style="list-style-type: none"> ・クリーンな産業経済活動 	<ul style="list-style-type: none"> ・職業サービス総合センター 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市公園のアップグレード ・環境モニター調査 ・交通コントロール及びアクセスシステム 	26,271
ヴェネツィア市 Marghera 地区 (工業衰退地区 28,700 人)	<ul style="list-style-type: none"> ・音楽都市づくり ・女性の特別組織のための建物建設 	<ul style="list-style-type: none"> ・女性のための支援活動、国際交流事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・ S.Giuliano 公園の整備 ・都市のアップグレード整備 	19,138
ローマ市 Tor Bella Monaca 地区 (社会公共住宅 地区) 及び Torre Angela 地区(違法建築 地区) (81,000 人)	<ul style="list-style-type: none"> ・サービス業 ・新しいビジネスの支援 ・新しい専門的活動の学習 	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の施設のアップグレード(公園、託児所) ・社会センター ・移民のためのインフォメーション及び援助相談室 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市公園及び緑地スペースのアップグレード ・地域公共交通、移動手段のプログラム ・市民参加ワークショップ ・住宅改善支援プログラム 	20,763
トリエステ市 Cittavecchia 地区(歴史的都心 地区 2,000 人)	<ul style="list-style-type: none"> ・新しいビジネスの支援 ・第三セクター支援 ・新しい活動のための再職業訓練支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者のための多様な社会センター ・女性に対する暴力対策センター ・他民族文化センター ・ドラッグ使用者の社会復帰プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> ・環境改善、アップグレードプログラム ・音楽活動のための建物のリニューアル ・考古学エリアにおける研究センター 	21,542
ナポリ市 Sanita' Quartieri Spagnoli 地区 (歴史的都心地区 53,000 人)	<ul style="list-style-type: none"> ・PMI の支援 ・浮浪者の土地と建物のリニューアル ・新しい活動のための再職業訓練支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・若者ためのプログラム ・ストリート ・エデュケータープログラム ・社会支援センター 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会活動のための建物リニューアル ・ Sanita' 公園の整備 ・公共スペースの設置 ・地域交通の改良 	22,838
サレルノ市 歴史的都心地区 (7000 人)	<ul style="list-style-type: none"> ・修復活動と展示活動のための就業支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもと家族のための支援プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> ・歩行者空間の整備と都市緑地の再生 ・植物園の再建 ・古文書と図書館 ・公共空間の再生 	18,342
フォッジア市 北部地区(歴史的 都心地区及び 近隣住宅地区の 境界部分 46,000 人)	<ul style="list-style-type: none"> ・PMI の支援 ・手工芸の支援 ・新しい技術の学習支援 ・社会的地区での職業形成 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会サービスの可能性強化(コンサルティング、地区図書館、多様なセンター) ・インフォメーションサービス、社会サービス 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市デザイン、歩行者空間の整備、公共緑地の整備 	18,534

都市名と地域名 (地域特性)	職業及び経済活動	社会サービス	環境及びインフラストラクチャ	コスト (EUR)
パリ市 Borgo Antico (歴史的都心地区 8,000人)	<ul style="list-style-type: none"> PMIの支援 建物のリニューアル 新しい活動のための再就職訓練支援 	<ul style="list-style-type: none"> 既存の社会サービスの強化 若者のリクリエーションセンターの設置 	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的な建造物の修復 実験的な整備地区における都市のアップグレード 大学関連住宅のための不動産修復 Sedileの館の修復 	20,901
レッチェ市 歴史的都心地区 (6,000人)	<ul style="list-style-type: none"> 手工芸の支援と、PMIの支援 展示及び商業的な中心 伝統的な芸術及び手工芸のための学校 文化的遺産部局における就業支援 	<ul style="list-style-type: none"> 女性のための情報サービス 移民のための情報及び社会的サービスカウンターの設置 	<ul style="list-style-type: none"> 旧 S. Anna 音楽学校の修復 旧 Teatini の修道院の再建 Turrisi Palumbo 邸の機能的な再建と修復 Giravolte 地区の都市再生 	14,654
コセンツァ市 歴史的都心地区 (22,000人)	<ul style="list-style-type: none"> 手工芸の再生と PMI の支援 芸術及び手工芸ワークショップ 手工芸職業訓練支援 社会学習プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> 子どものための都市整備 子ども図書館の設置 歴史的都心地区でのワークショップインフォメーション 	<ul style="list-style-type: none"> パブリック・スペースの整備 衰退する鉄道用地の再生 PopiliaとS. Antonio dell'Ortoの間の新しい街路整備 	20,890
カタンツァーロ市 歴史的都心地区 (15,000人)	<ul style="list-style-type: none"> 手工芸、PMIの支援 企業支援 	<ul style="list-style-type: none"> 地域行政決定サポートプログラム 子ども及び家族支援センター 高齢者住民社会センター 若者のための集会センター 文化、リクリエーションセンター 	<ul style="list-style-type: none"> 社会サービスプログラムによって予測される施設機能を持たせるための建物の再生もしくは再建 都市再生開発 都市浄化のための様々な活動の支援 	12,895
レッジョ・カラブリア市 北部地区及び不法建築が混在する社会住宅地区 (30,000人)	<ul style="list-style-type: none"> 庫の整備支援 商業及び手工芸のサービスセンター 地元特産物の商業的支援 	<ul style="list-style-type: none"> 運動場、社会サービスセンター 	<ul style="list-style-type: none"> 環境のアップグレードと公園の整備実施 観光活動のための支援プログラム Arghilla 地域の環境改善 	21,767
パレルモ市 Tribunali 地区から Castekkamare 地区にかけて (歴史的都心地区 11,000人)	<ul style="list-style-type: none"> 地元の企業活動の支援 美術修復や建築修復技術のための専門学校 職業訓練のための支援窓口 PMIの総合支援 	<ul style="list-style-type: none"> 運動場、社会サービスセンターの形成 	<ul style="list-style-type: none"> 環境の浄化プログラム 公共空間の再建、文化的活動、研究活動、社会的活動のための社会基盤の整備 エネルギー消費の低減プログラム 地域の移動交通の改善プログラム 	22,200

都市名と地域名 (地域特性)	職業及び経済活動	社会サービス	環境及びインフラストラクチャ	コスト (EUR)
カターニア市 Cappuccini 地区から Antico Corso 地区、Civita'-Angeli Custodi 地区、S.Cristoforo 地区にかけて(歴史的都心地区 52,000 人)	<ul style="list-style-type: none"> 市営の「地元のための特別任務」形成センター 	<ul style="list-style-type: none"> 子どものためのレクリエーション及び教育センター 未成年のための社会教育センター 若者のためのレクリエーションセンター 他民族文化センター 	<ul style="list-style-type: none"> 社会サービスプログラムで必要と予測される建物の再建及び公共スペースの整備 地域公共交通の改善 	25,220
シラクエザ市 Ortigia 地区(歴史的都心地区 5,500 人)	<ul style="list-style-type: none"> 観光旅行者受入のための支援 伝統的な活動を支援する目的で、商業及び手工芸推進のための学校での演習 職業訓練プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> 子どものためのレクリエーションセンター 高齢者住民のためのレクリエーションセンター 若者のためのレクリエーションセンター 	<ul style="list-style-type: none"> 社会サービス施設のためのリニューアル 街路及び都市空間の再生 震災を想定した避難訓練や安全確保のためのデモンストレーションとワークショップ 	22,510
カリアリ市 Pirri 地区(森林を含む郊外地区 30,000 人)	<ul style="list-style-type: none"> 情報化のためのトレーニング支援 手工芸活動の再生とトレーニング支援 	<ul style="list-style-type: none"> 高齢者向けの多様な社会住宅センター 若者向けの社会参加センター 	<ul style="list-style-type: none"> Baracca Manna 地区の環境改善整備 	19,837

(7) 都市再生プログラム関連法について

まず、「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発プログラムに関する革新的なプログラムの推進 (PRUSST) 」の推進にあたって、基本となる国の措置は、1998年10月8日省令第1169号¹⁰ (Decreto Ministeriale) 「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発プログラムに関する革新的なプログラムの推進」である。これは、1997年第59号法を根拠にしている。この法律は、州政府及び地域の公的な団体に対し、国土、自然価値、環境価値、広域的土地利用、広域的インフラストラクチュア網、大都市圏システム、南イタリア開発、国土における衰退地域に対する基本的な方針を際立たせるように求めたものであり、これを具体化する目的で省令が出された。また、この省令は、EU委員会アジェンダ2000における都市部の開発について、各国の考えを導く責務にも応じたものであった。1998年3月18日のEU構造基金の使用に関するEU議会による規則の提案を受けたものである。さらに、国内での委員会、会議での提案を受け、省令を出すに至った。

省令の第1条は、1994年の省令で示された都市再生プログラム (PRU) 同様、公共事業省 (現社会基盤交通省) が管轄して、都市再生プログラムと持続可能な開発を総合化させることを規定している。第2条は、EU委員会、国、州政府の協力体制において、プログラムの選択を行うこと、第3条で、委員会組織メンバーについて、公共事業省 (現社会基盤交通省) の代表者1名、国庫・予算・経済企画省の代表者1名、閣僚会議 (Presidenza del Consiglio dei Ministri) における都市地域部門の代表者1名、国が組織する会議 (Cabina di regia nazionale) に属する代表者1名、環境省の代表者1名、文化環境財省の代表者1名、産業・商業・職人業省の代表者1名、閣僚会議 (Presidenza del Consiglio dei Ministri) における観光部門の代表者1名、ヨーロッパ投資銀行の代表者1名、統合会議 (Conferenza Unificata、関係大臣、州ないし県知事、市長等の地方組織の代表者を集めた統合会議、1997年より政府により組織されたもの) の代表者8名が正規のメンバーとして定義されている。また、プログラムの審議の必要に応じて、関係する行政組織の代表者 (国、州政府、地方自治体、協会、公益団体等) が参加できるとなっている。また、秘書や公共事業省の広域計画基本局の担当者のアシストを受けることができる。第4条に、イタリア政府官報において、本省令に添付して通達¹¹ (Bando allegato) を行うと記している。

添付された通達は、第1条融資の資金、第2条プログラムの目標、第3条開発の優先項目、第4条プログラムの推進役、第5条提案の主体、第6条融資の方法、第7条伝達書類の提出、第8条融資によるプログラムの提示及び決定方法、第9条技術支援の融資と事業の事前融資、第10条プログラムの評価、第11条図面協定書、

¹⁰ 詳細は資料編1.(1)を参照。

¹¹ 詳細は資料編1.(1)を参照。

第12条融資によって調整された方針、第13条プログラムの評価のためのプロセス、第14条融資の承認方法についてそれぞれ定められている。特に、第13条において、各地から申請されたプログラムを審査する方法として、委員会構成員 a) 公共事業省の代表者1名、b) 国の中心的な行政機関の代表者4名、c) 統合会議の代表者4名、d) いくつかの州政府を代表する各1名によって、定めるとある。評価基準は、インフラ、環境、社会、地域性の見地から各部局の政策を総合していること、必要性、複合開発性、公共の負担率の予算的見地、さらに緊急性の度合いにより採点される。

次に、省令を受けて、各州政府が関連する法律を定めることになり、代表例としてエミリア・ロマーニャ州法を見てみる。また、後述のボローニャ市の事例は、この州法を根拠にしている。

エミリア・ロマーニャ州の都市再生プログラムに関する法律は、1994年に省令によって求められた「都市再生プログラム(PRU)」に対応して、1998年7月3日第19号¹²として定められたものである。通称、「サンドリ法(Legge Sandri)」と呼ばれている。条文の構成は、以下の通りである。

- 第1条 法律の目的と対象 につづいて、
- 第1章 都市再生プログラムの作成と承認について
 - 第2条 都市再生プログラムの対象区域の決定
 - 第3条 公共事業への民間の参加について
 - 第4条 都市再生プログラム
 - 第5条 都市再生プログラムの承認
 - 第6条 都市改造の組織
- 第2章 都市再生のための州政府の役割
 - 第7条 都市再生プログラムを支えるための州政府の活動
 - 第8条 プログラム評価と補助金の割り当て方法
 - 第9条 予算承認された開発のためのプログラム協定
 - 第10条 予算規則
 - 第11条 法的に有効な解釈の規則

- まず、第2条において、都市再生プログラムを適用する区域の設定条件として、
- a) 建物、都市計画、環境、経済、社会、機能の見地から、質が低下、衰退している地域に適用する
 - b) 産業的な衰退地区の再利用の可能性を検討する
 - c) 都市の質を向上させる戦略的なもの
 - d) 公共と民間の共同による開発の可能性のあるもの

¹² 詳細は資料編1.(2)を参照。

といった視点が示されている。また、第 5 条の都市再生プログラムの州による承認根拠は、州の 1978 年州法第 47 号が基本であるが、その中では、従来からの計画体系である、広域調整計画、都市計画マスタープラン、地区計画等定義が限られているため、1995 年に定めた州法第 6 号を根拠に公共と民間による共同事業である「プログラム協定 (Accordo di programma)」の一種として承認手続きを行うとしている。また、第 7 条において、州は、国の予算に基づくプログラムと、公共住宅プログラム、EU の基金の割り当てに応じて、方針を定めるとしている。地方自治体は州の評議会 (Giunta Regionale) を通じて、都市再生プログラムの予算申請を行うとしている。評議会は、現行法規に照らし合わせて、評価を行うものとしている。評議会は、行政計画部局から独立した知事の専門官評議員による組織であり、都市計画決定の際と同様に、都市再生プログラムの認可選択にも大きな権限を持っている。また、第 11 条第 2 項には、都市再生プログラムの協定が、地方自治体の都市計画マスタープランに整合していなくてはならない旨が記されている。

3 . 都市再生プログラムの実施事例

(1) ボローニャ市旧たばこ工場再生プログラム

本件は、都市計画マスタープランに見込んであった旧たばこ製造工場という工業系土地利用地区を住宅系機能への転用を行い、公共事業や様々な手法を複合したかたちで再生事業を実施するものである。対象となる地区は、約 10ha であり、現在ではボローニャ市歴史的都心地区内の北西部に位置しており（図表 2-26 参照）、過去においてはより小さかった都心縁辺部に相当していたために、工業系用途の土地利用がなされた場所である。

図表 2-26 ボローニャ市の主なプロジェクトの位置



R3.7 がたばこ工場の位置を示している。R3 および R5 のその他のシリーズは、工業系の転用プロジェクトを計画している場所を示している。また、市の北東部にある PILASTRO も郊外型官民共同都市開発プロジェクトの拠点である。

1900 年代初頭から 1940 年代にかけてこのたばこ工場は最盛期を迎えるが、戦後衰退し、廃墟化していった。都市再生プログラムの最大の目的は、展示、美術、教育、文化的な活動拠点を配置することにより、ボローニャ大学と共同しながら、マルチメディア指向の文化的中心核を都心に形成することにあった。そして、住宅、幼稚園を建設しながら近隣生活環境を再生させることが目標とされた。また、同地区には、考古学的な運河遺跡もあり、大きな緑地公園や駐車場も確保されている。家畜の古い屠殺場は、ビジュアルアートの生産研究工場として再生され、市民の活動を活気づけている。カステルラッチオ地区では、公共住宅が供給されている。

「都市再生プログラム（PRU）」において申請された公共事業として、120 戸の住宅(66000 m²)、公園、駐車場(46000 m²)の整備は、総予算 1872 億リラであり、総

ポローニャ市現地写真（2002年3月）



図表 2-28 旧たばこ工場の入口付近
現在、写真展示室に転用している。右の写真は内部空間。



図表 2-31 現代芸術ギャラリー
旧たばこ工場の歴史的な鉄骨構造を保存し、照明設備を加え、文化施設として再生した。



図表 2-29 旧たばこ工場図書館
既存の建物を再利用。閲覧室は倉庫と倉庫の間に新しい屋根をかけて建設している点に注目。



図表 2-32 右上の建物を修復し、オフィス、会議室として活用。正面にスロープとエレベータ施設を設置したバリアフリー型改修でもある。



図表 2-30 公園利用部分
旧たばこ工場の空地を利用し、都心部の貴重なオープンスペースとして確保。地域の憩いの場となっている。



図表 2-33 地区再生プロジェクトにポローニャ大学が参加した例
歴史的な建物を再利用し、新しい教室、広場、各教室の出入口として活用。

(2) ジェノバ市フィウマラ ～サンピエールダネーラ地区再生プロジェクト

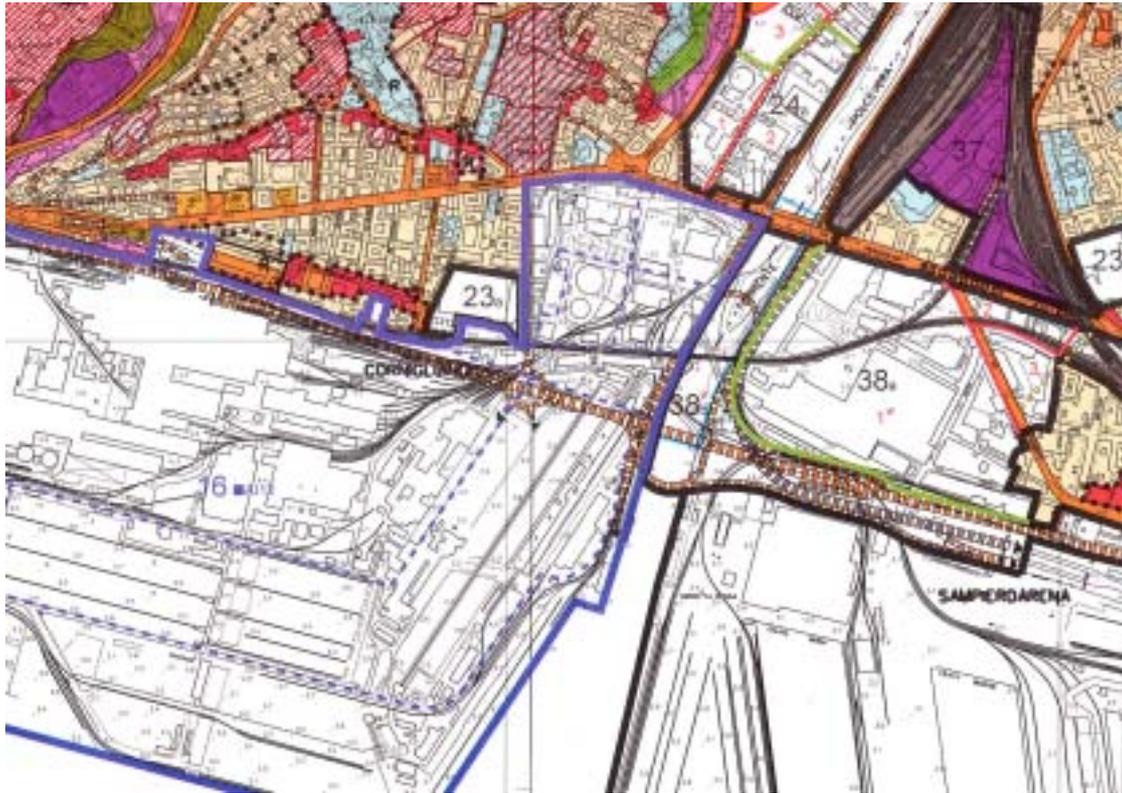
ジェノバ市の西部海岸沿いの郊外に位置するフィウマラ地区とサンピエールダネーラ地区にかけて、鉄道で分断された工業系用途の地区（合計約 8.5ha）の土地利用変更を伴う、複合再開発の事例である。元々、この地区内にあった建物は、列車を製造するための工場設備が中心で、イタリアでも最も古い鉄道工場の一つであった。新たに組み込まれたプログラムは、オフィス、商業施設、住宅、公共利用のできる緑地、駐車場である。計画にあたっては、広域圏の新しい中心施設として、良好な環境に改変し、十分なオープンスペース（緑地、広場、駐車場）を確保、元々あった歴史的な工場の面影を残しながら再生することが特徴的である。

都市計画的には、上位計画であるリグーリア州政府による広域調整計画（PTC）において、開発用地として予測されたエリアであり、1980年に承認されたジェノバ市の都市計画マスタープランにおいて、150%の容積率で開発を許可する地区であった。また、1985年のガラッソ法の実施で、海岸部及び河川境界部から150m幅で開発規制を加えるため、地区の一部が規制対象となっている。同法に基づく1992年に承認されたリグーリア州の風景計画においては、商業系の利用を許可するエリアとして許可が出されていた。

公共施設事業としては、既存の建物を修復してジェノバ大学の工学部の一部を導入、また、工場の大型の鉄骨構造を残して、市営のスポーツセンター（53000㎡）、駐車場（43000㎡）、都市公園（3ha）、市営ないし大学用住宅（1250㎡）を計画し、総予算の55.4%を負担するものとして申請している。駐車場は、駐車場計画法（1989年122号法）に基づいて設置している。民間施設事業としては、住宅施設（53000㎡）、オフィス（24500㎡）、環境整備（6000㎡）、商業施設（14000㎡）、リクリエーション（10000㎡）であり、総予算の44.6%を負担するものとして申請している。1996年3月5日都市再生プログラム（PRU）として国に承認された時の予算総額は、5160億リラと予測された。ただし、この他にジェノバ大学の建設予算、2000億リラの追加が予測されていた。

その後、計画の見直しとともに、「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発（PRUSST）」の1999年の承認時点では、予算総額3117億リラ（公共施設負担28.6%、民間施設負担71.3%）となっている。なお、この場合の公共施設負担について、自治体の負担は0%であり、民間等からの公共事業のための民間による開発負担金53%は、こちらに入れて計算されているため、国の直接負担金額を計算すると、実質13.5%である。

図表 2-34 ジェノバ市都市計画マスタープランにおける用途地域指定図



ジェノバ市の海岸は、港湾施設や工業施設として埋め立てられ、図左上の市街地との違いが明確である。図中の 38a が都市再生プログラム対象。色が塗られていないのは、工業系用途がかけられていたため。地区内の 1*印は、地区計画策定済みの印。左下の工業系地域 16 番も「アーバン・イタリア」プログラムで、用途変更のプログラムを立てている。



図表 2-35 1996 年申請時の模型写真



図表 2-36 1999 年実施設計時のパース

左図から右図で、変更されたのは手前左にオフィス棟が 1 棟に集約され、中央にレクリエーション施設として、映画センターの規模が拡大している点。また、鉄道高架と公園広場を挟んで、中央奥にショッピングセンターと立体駐車場、中央右に市営のスポーツセンターが見える。図の手前が河川、右側が海岸と港湾。



図表 2-37 フィウマラ地区ショッピングセンター
2001年3月24日にオープンしたばかり。かつて
あった工場の建物を再現したもの。奥に見えるの
は3本ある高層住宅棟。



図表 2-38 フィウマラ地区の映画センター
ショッピングセンターと同日オープンした。鉄
骨骨組みは、スポーツセンターに再利用される。



図表 2-39 ショッピングセンター内アトリウム
小売店から、大型電気店などが入る。両側の建物
構造は、再利用ではなく新しく再現したもの。



図表 2-40 映画センター（左）と建設中のオフ
イス棟（右）
複合用途の地区開発が都市再生プログラムで実
施された。



図表 2-41 ショッピングセンターの前にある
広場
鉄道で分断されている空間をつなぐデザイン。



図表 2-42 映画センターの前にある公園
鉄道の高架下の歩行空間を快適にデザインして
いる。

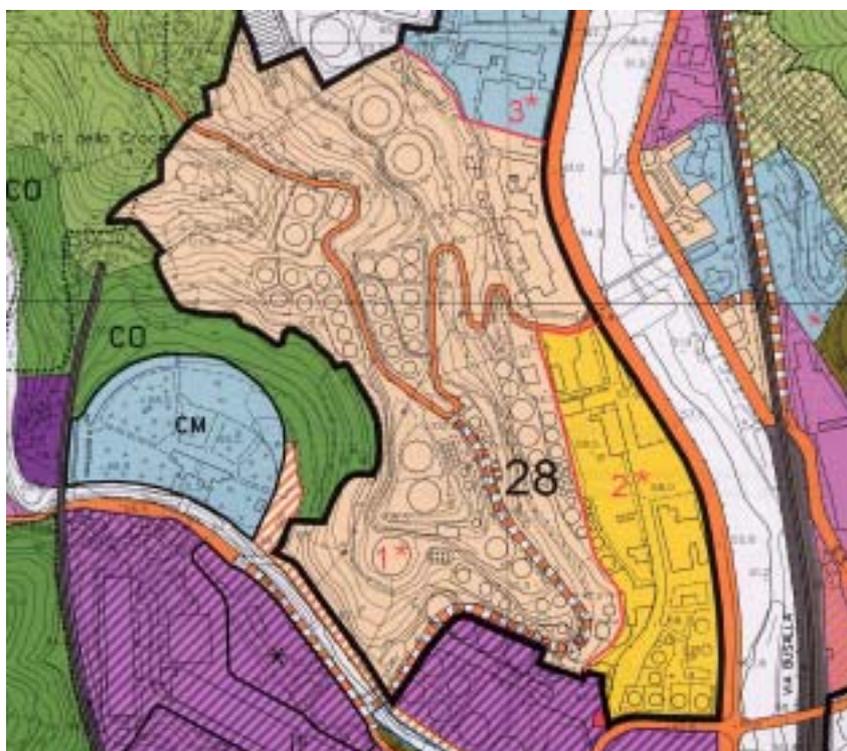
(3) ジェノバ市サン・ピアジオ地区再生プロジェクト

サン・ピアジオ地区は、イタリアの中心的な貿易港であるジェノバ市郊外に位置し、河川沿いの敷地を利用して、イタリアにおける石油の備蓄基地として建設された。しかし、シチリア島シラクーザ市に新しい大規模な石油備蓄基地が建設されたことにより、同地区の役割は終わった。

本件は、都市再生プログラムに関する政令の前身である 1991 年 203 号法に基づく申請事例として、住宅地開発を民間と公共でパートナーシップを組んで促進させるという「総合プログラム」(Programma Integrato)を試みたものである。具体的には、工業系用途の土地利用変更を行い、できるだけ早く住宅施設ないしスポーツ関連施設、ヴァルポルチェベーラ広域圏の商業センターを建設できるように配慮された事例である。

1997 年に市で採択された新マスタープランでは、都市の新しいプロジェクトをできるだけ早く実施に結びつけるように柔軟性を持っているとともに、自然環境保全を重視し、都市の質を向上するように、緑地や公共スペースの確保を指導している。現在使用している都市計画図(2000 年州政府承認)において、その都市改造のための方針が定められている(下図参照)。この規制項目の中で、図の 28 地区に関し、プログラムを実施する際に、都市再生プログラム(PRU)を適用し、25000 m²以上の駐車場の設置義務が規定されている。

図表 2-43 サン・ピアジオ地区の都市計画図



原図は、5000 分の 1。図中の太線の対象地区内には 1* の住居系用途部分と 2* の商業系用途、3* の公共サービスが指定され、地区計画が既に完了していることが示されている。



図表 2-44 サン・ピアジオ地区の整備前の写真石油備蓄タンクが林立していた。これを撤去し、土を掘り返して環境改善する費用も民間側で行っており、建設費の1割を占めたという。



図表 2-45 サン・ピアジオ地区の整備後のイメージ（CG）。左下にオフィス、右下にショッピングセンター、丘陵部に集合住宅を計画し、道路、緑化整備も完備して都市再生プログラム申請の承認を受けた。

サン・ピアジオ地区の現地視察（2002年3月）



図表 2-46 サン・ピアジオ地区の最終的な配置模型（展示用）

丘陵地区に低層集合住宅を配置、写真の左下に新聞社オフィス、右下にショッピングセンターが設置されている。前ページの申請時のCGと比較して、丘陵部の集合住宅は、街並みを考慮した戸建て住宅に変更されている。これは、買い手の好みからの変更だった様である。ショッピングセンターの屋上は駐車場であるが、一部は緑化されているため、公園及び歩行者道路から緑地が連続した景観となっている。



図表 2-47 現地写真（2002年3月）

模型の写真の右中央部分に相当する現地写真。手前に歩行者道路と奥に分譲済みの集合住宅。歩道の右手に公園があり、その右手のショッピングセンターの屋上緑化に連続していることがわかる。



図表 2-48 郊外に設置されていた石油備蓄エリアだった地区を住宅商業業務系の用途に変更した事例
手前に集合住宅、奥にショッピングセンター屋上の緑化スペース、その奥に屋上駐車場、さらに奥に広がる山並みと既存の郊外の集落風景へとつながって環境改善が実施された。

4 . イタリア都市政策のまとめ

これまで見てきたように、90年代から現在までの取り組みの特徴は、様々な都市プログラムが実行に移されてきた点にあるといえよう。特に、イタリアにおいては、歴史的な環境を保全する目的で開発の規制が厳しいことや、財政的な問題から、都市開発が実行に移せない等の問題が表面化していた。また、都心ないし郊外にあるかつての工業地域が衰退し、地域の環境を悪化させており、問題が顕在化していた。また、移民を中心とする労働者環境は、より国際化を呈しており、地域での都市問題を複雑なものとしている。一方、持続可能な開発を具体化することは、21世紀の都市像を確固たるものにする上で、各国共通の認識になってきている。そのためには、都市の成長と管理を行うための、都市計画の新しい道具が必要となってきたといえる。

EU委員会による都市アジェンダをきっかけに、より広域圏の交流を活発にすることを目的に、重点的なプログラムが各地で実施され、成果を上げている。この中において、イタリアでは、広域計画基本局(DICOTER)を中心に、国と州が中心となって、計画技術を統合し、よりイタリアにとって意味のあるプログラムを形成しようと試みてきたと言える。ヨーロッパ全体の広域的な問題と、国内の問題をいかに結びつけて実行するかが、ここ数年の成果だとまとめることができるだろう。

本報告に挙げたように、イタリアの社会基盤交通省が取り組んできた主な都市施策として、「都市再生プログラム(PRU)」、「都市再生プログラム及び持続可能な広域開発(PRUSST)」、「アーバン・イタリア」の3つのプログラムについて注目した。いずれも、国土を改良するにあたり、より広域的な視野と地域の実情をつなぎとめる工夫が見られ、かつ公共と民間のパートナーシップ、各部局の提案するプログラムの統合といった総合性の重視という特徴を備えた3つのプログラムを併用することにより、地域の活性化や開発行為の意味をより広く浸透させることに成功していると言えるだろう。

本報告の特徴として、イタリア政府の取り組みとともに、20の州政府の取り組み状況、関連する法規の準備状況、各地方自治体が要望している具体的な内容から見た、近年の都市問題に必要な取り組みとその傾向、都市再生プログラムで認可したプログラムの種類について解説した点が挙げられる。さらに、それらを理解するために、具体的な実施事例を都心から郊外にかけて3つモデルを取り上げ、プログラムの具体的な内容と実施状況を取りまとめた。こうした事例の中で、現在イタリアの都市政策において、「歴史を活かした再生」「工業系地域の再生」「ランドスケープの導入」といった特性を見い出すことができる。また、それ以外にも、多くのプログラムが全国各地の要望に基づき、実施展開している状況にあり、今後の研究課題である。

第2章《参考文献》

- Comune di Bologna e Provincia di Bologna, Il foglione no.14, 1998
- Comune di Genova, Piano Urbanistico Comunale, Volumu 2, 2000
- Comune di Reggio Emilia(1998)「Documenti d'intenti per il P.R.G. di Reggio Emilia」
- Comune di Reggio Emilia (2000)「P.R.G. di Reggio Emilia (1999)」
- European Commission (1999)「ESPD European Spatial Development Perspective」
- Istituto Nazionale di Urbanistica (2000)『PROGRAMMA URBAN-ITALIA』
- Ministero dei Lavori Pubblici(1999)「Programmi di riqualificazione urbana (primo,secondo)」
- Ministero dei Lavori Pubblici (1997)「I Programmi di riqualificazione urbana」
- Ministero dei Lavori Pubblici (1997)「Urban Inprovement Special Programs」
- Ministero dei Lavori Pubblici, INU, La sfida delle citta'eupee, Volumu Primo, 1997
- Ministero dei Lavori Pubblici, Rapporto sullo Stato della Pianificazione del Territorio 2000, INU edizioni, 2001
- 「Piano Regolatore Genarale」(1997)
- 工藤裕子 (1997)「イタリアの都市計画と土地利用」『総合都市研究』第 62 号 pp . 81 - 101、東京都立大学都市研究所
- 工藤裕子 (1997)「ヨーロッパ統合とイタリアの地方自治」『都市問題研究』第 49 巻第 4 号 pp.75 - 90、都市問題研究所
- 建設省・建設政策研究センター (2000)『景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究～欧州(独・英・仏・伊)の国土計画・土地利用規則と風景保全～』建設省・建設政策研究センター
- 佐々木雅幸(『創造都市の経済学』pp17 - 61、勁草書房
- (財)自治体国際化協会 (1999)「イタリアの地方自治」『CLAIR REPORT』第 176 号
- 陣内秀信 (2000)『イタリア小さなまちの底力』講談社
- パオラファリーニ+植田暁編集、陣内秀信監修 (1998)「イタリアの都市再生」『造景別冊 1』建築資料研究社
- 宮脇勝 (1995)『イタリアの法定都市計画と風景計画の展開』東京大学都市工学科博士論文
- 宗田好史 (1999)『にぎわいを呼ぶイタリアのまちづくり』学芸出版社
- 宗田好史 (1985)「イタリア都市計画における決定と参加」『都市問題 第 76 巻 2 号』東京市政調査会
- 吉田省三 (2000)「イタリアの一九九八年商業改革と多元的商業の保障」『中小商工業研究』第 63 号, 2000 年 04 月, pp.101-117 全商連・中小商工業研究所
- JAPAN - ITALY BUISINESS ONLINE (<http://www.japanitaly.com/jp/>)
- 「PRG1985」(<http://servizi.comune.bologna.it>)

第 2 章 《図表の出典》

- 図表 2-16 : Ministero dei Lavori Pubblici, INU, Programma di riqualificazione urbana, Azioni di programmazione integrata nelle città italiane, Volume secondo, INU edizioni, 1999
- 図表 2-17 : Ministero dei Lavori Pubblici, INU, Programma di riqualificazione urbana, Azioni di programmazione integrata nelle città italiane, Volume primo, INU edizioni, 1999
- 図表 2-18 : Ministero dei Lavori Pubblici, Rapporto sullo Stato della Pianificazione del Territorio 2000, INU edizioni, 2001
- 図表 2-19 : Ministero dei Lavori Pubblici, Rapporto sullo Stato della Pianificazione del Territorio 2000, INU edizioni, 2001
- 図表 2-20 : Ministero dei Lavori Pubblici, INU, Programma di riqualificazione urbana, Azioni di programmazione integrata nelle città italiane, Volume primo, INU edizioni, 1999
- 図表 2-21 : Ministero dei Lavori Pubblici, INU, Programma di riqualificazione urbana, Azioni di programmazione integrata nelle città italiane, Volume primo, INU edizioni, 1999
- 図表 2-22 : http://www.infrastrutturetrasporti.it/main/facciamo/amm_llpp/dirigen/dicoter/urban_index.html
- 図表 2-23 : Ministero dei Lavori Pubblici, INU, PROGRAMMA URBAN-ITALIA, Europa, nuove politiche urbane, INU edizioni, 2000
- 図表 2-24 : Ministero dei Lavori Pubblici, INU, PROGRAMMA URBAN-ITALIA, Europa, nuove politiche urbane, INU edizioni, 2000
- 図表 2-25 : Ministero dei Lavori Pubblici, INU, PROGRAMMA URBAN-ITALIA, Europa, nuove politiche urbane, INU edizioni, 2000
- 図表 2-26 : Ministero dei Lavori Pubblici, INU, La sfida delle città europee, Volumu Primo, 1997
- 図表 2-27 : Comune di Bologna e Provincia di Bologna, Il foglione no.14, 1998
- 図表 2-34 : Comune di Genova, Piano Urbanistico Comunale, Volumu 2, 2000
- 図表 2-43 : Comune di Genova, Piano Urbanistico Comunale, Volumu 2, 2000

第3章

ドイツにおける 都市政策の展開

1 . ドイツ地域の都市問題の展開と背景

(1) 経済状況

14 年前にベルリンの壁が崩壊したとき、東ドイツの計画経済の終焉は決定的となった。ドイツ統一とともに、「東部再建プロジェクト」、すなわち計画経済から市場経済への移行が開始された。1990 年 10 月 3 日、東ドイツの連邦共和国への加入が基本法 (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland : ドイツ国憲法) 第 23 条に基づいて実現された。そして、東ドイツの各州はブランデンブルク州、メクレンブルク=フォアポンメルン州、ザクセン州、ザクセン=アンハルト州、チューリングゲン州の 5 州に再編された。この 5 州を総じて新連邦州と称する。首都はベルリンと定められた。

ドイツ統一が実現して、東欧の共産主義国家の崩壊が大きな政治的変動をもたらした後も、連邦政府には大きな解決すべき課題があった。それらの中でも、新連邦州の経済再建は今日でもまだ完了しているとは言い難い。しかし、中間決済の内容は評価されるものである。これまでに新連邦州には 1 億 2500 万 DM (ドイツマルク) もの資金が投入された。統一後、設立された企業はじつに 50 万社以上を数える。

また、2000 社近い外国企業が東部に進出して、いずれも成果を上げている。アイゼナハのオペル自動車工場やドレスデンの AMD(アドバンスト・マイクロ・デバイス)半導体工場のような超近代的生産工場は、外国企業の協力によって誕生した。一方、東西の生活水準の格差はまだ完全には解消されていない。新連邦州の方が西部ドイツ(旧西ドイツ)よりも所得水準が低く、失業率も高い。

(2) 人口動態

1996 年時点におけるドイツの総人口は約 8200 万人で、うち約 6800 万人が西部ドイツに、約 1400 万人が新連邦州に居住しており、東西の人口分布に偏りがある。

人口密度はドイツ全域で見ると 230 人/k² (EU の平均は 116 人/k²) で、東部で 272 人/k²、西部で 131 人/k²となっている。

3 人に 1 人が人口 10 万人以上の 84 の都市に居住している。特にフランクフルト、ヴィースバーデン、マインツ等の都市を含むライン=マイン地域、マンハイムとルートヴィヒスハーフェンのあるライン=ネッカー圏の工業地帯、シュトゥットガルトを中心とした経済圏、さらにブレーメン、ドレスデン、ハンブルク、ケルン、ライプツィヒ、ミュンヘン、ニュルンベルク=フェルト等の都市とその周辺地域は人口密集地域となっている。

図表 3-1 に主要都市の人口を示している。ドイツにおいて最大の都市は東部の新首都であるベルリンで、340 万人の人口を擁する。これは、フランスの首都であるパリの人口 594 万人やイギリスの首都であるロンドンの人口 595 万人と比較してもそれほど遜色のない大都市である。ベルリンに次いで大きな都市は西部のハンブルグで、ミュンヘン、ケルンと続く。ベルリンに次ぐ東部の都市はドレスデン、ライプツィヒであり、これらはドイツ全体では 14 番目、15 番目に大きな都市となる(ただし、近年、ライプツィヒは最近周辺の自治体を合併したために人口は増加している)。総じてベルリンを除くと大きな都市は少ないというのが新連邦州の都市の特徴である。

図表 3 - 1 主要都市の人口（1999年1月1日時点）



出所：連邦政府（2000）「ドイツの実情」

図表 3 - 2 ドイツの都市



出所：連邦政府（2000）「ドイツの実情」

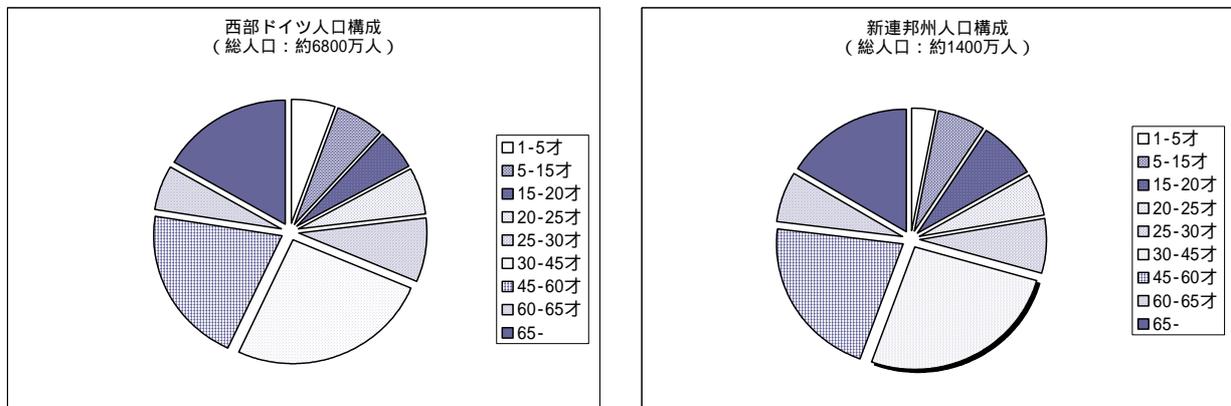
図表 3 - 3 年齢別人口 (1996 年年末) [単位: 1000 人]

	西部ドイツ			新連邦州		
	計	男	女	計	男	女
1-5 才	3594.8	1844.6	1750.2	394.9	203.1	191.8
5-15 才	3847.7	1974.8	1872.6	815.1	418.5	396.6
15-20 才	3505.5	1795.7	1709.8	981.3	508.7	492.5
20-25 才	3818.3	1932.6	1885.7	742.9	402.8	340.1
25-30 才	5456.8	2805.7	2651.1	951.4	507	444.4
30-45 才	16360.3	8407.3	7952.9	3423.2	1771	1652.1
45-60 才	13244.6	6672.1	6552.4	2805.2	1399	1406.2
60-65 才	3828.3	1875.8	1952.5	870.6	414.9	455.7
65-	10690.6	3947	6743.5	2166.4	746.9	1419.4
計	678801	33079.7	34800.4	14132.1	6875.1	7257

出所: 連邦統計局 (1998) 「ドイツ統計年鑑」連邦政府

西部ドイツ及び新連邦州の年齢別人口とその構成をみたものが図表 3 - 3 及び図表 3 - 4 である。これより、1～5 才の人口構成比は男女ともに西部ドイツの方が割合が高いことがわかる。これは東西ドイツ統一後の新連邦州地域での社会混乱による低い出生率を反映しているものと考えられる。15～20 才では男女ともに新連邦州の方が割合が高いが、これは 70 年代後半、西部ドイツでは出生率の低下が続く一方で、ドイツ新連邦州では家族政策で一時的に出生率が回復した影響が含まれていると思われる。また特徴的なこととして、20～25 才では女性の割合は西部ドイツの方が高く、一方、男性の割合は新連邦州の方が若干高くなっている。

図表 3 - 4 年齢別人口構成



出所: 連邦統計局 (1998) 「ドイツ統計年鑑」連邦政府

西部ドイツでは 60 年代の出生率は 2.5 程度であったが、その後低下し続け、85 年には 1.3 を記録。新連邦州では 60 年代後半から低下し、74 年には 1.54 を記録したが、その後若干回復し 80 年代は 1.7～1.9 で推移した。東西ドイツが統一されると、出生率は低い水準で推移し、94 年に過去最低の 1.24 を記録した後、現在 (98 年の記録) では 1.36 となっている。

このように旧東西ドイツで出生率が低下したのは、結婚率の低下と子供を持たないカップルの増加が原因と考えられている。西部ドイツでは、70 年代以降子供を持たない夫婦が増え、子供を 2 人以上持つ家庭と、全く持たない家庭とで二極分化が進んだ。一方、新連邦州では 70 年代後半に出生率のある程度の回復が見られたが、

これは、この時期に保育所の整備や育児と就労の両立支援が協力に進められた結果と考えられる（現在保育所に関しては西部ドイツの3才未満児数に対する保育所利用可能人員の割合は2%であるのに対し、新連邦州では41%である）。特に、未婚の母親を優遇する政策が進められたため、婚外子の割合が急増した。これにより、2人の子供を持つ家庭は増加したが、3人以上の子供を持つ家庭は増加せず、80年代に入ると出生率は再び減少した。

ドイツが統一された91年以降は、新連邦州では出生率だけでなく、結婚率や離婚率等が急激に低下し、家族形態を現状のまま維持しようという動きが出た。これは社会的混乱や失業の増大による将来に対する不安等が原因と考えられる。また、統一に伴い旧東ドイツ時代に推進されていた家族政策が縮小されたことも出生率低下の一因である。新連邦州の出生率は一時0.77まで低下した。

(3) 住宅保有形態

ドイツ連邦統計局の調査によると、1998年における住宅総数は約3700万戸で、そのうち約3000万戸が西部ドイツにある。西部ドイツの賃貸住宅のうち14%が福祉住宅と呼ばれるもので、子供の多い家庭や、障害者、高齢者、低所得者のために国が助成をして建設したものである。ドイツ全域で見ると、住宅のうち41%が持家で59%が借家である。持家比率は年々上昇してきているが、まだ他のヨーロッパ諸国に比べるとかなり低い水準（EU平均は約60%）である。東西を比較すると、西部ドイツでは持家は43%、借家は57%、新連邦州では持家は31%、借家は69%となっており、新連邦州では西部ドイツより持家比率が低くなっている。これは旧東ドイツ時代の住宅政策（国営、組合建設による賃貸住宅の供給）の結果であり、現在は持家政策の推進が優先課題となっている。この政策は着実に成果を上げており、新連邦州における持家比率は1993年の26%から、1998年の31%まで増加した。州別に見ると(図表3-5)、西部ドイツの中でもラインラント＝プファルツ州やザールラント州等の持家率は特に高く、ハンブルク州の持家率は著しく低い。また新連邦州ではザクセン州やベルリン州の持家率は特に低い。

図表 3 - 5 各州の持家・借家比率

州名	州都	持家率(%)	借家率(%)
バーデン＝ヴュルテンベルク	シュトゥットガルト	48.3	51.7
バイエルン	ミュンヘン	47.6	52.4
ベルリン	ベルリン	11	89
ブレーメン	ブレーメン	37.5	62.5
ハンブルク	ハンブルク	20.3	79.7
ヘッセン	ヴィースバーデン	43.3	56.7
ニーダーザクセン	ハノーヴァー	48.9	51.1
ノルトライン＝ヴェストファーレン	デュッセルドルフ	37.4	62.6
ラインラント＝プファルツ	マインツ	55	45
ザールラント	ザールブリュッケン	58.1	41.9
シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン	キール	46.8	53.2
ブランデンブルク	ポツダム	35.5	64.5
メクレンブルク＝フォアポルメルン	シュヴェリーン	32.2	67.8
ザクセン	ドレスデン	28.7	71.3
ザクセン＝アンハルト	マグデブルク	36.5	63.5
チューリンゲン	エアフルト	39.2	60.8

出所：連邦統計局（1998）「ドイツ統計年鑑」連邦政府

注：点線以下5州は東西ドイツ統一後に共和国に加盟した州（新連邦州）

なお、世論調査によると、全世帯の90%が持家を望んでおり、全体として持家志向が非常に高い。年齢別の持家・借家比率(表3-6)を東西で比較すると、西部ドイツでは年代が上がるとともに持家比率も7.9% - 44.0% - 51.3%と上がっているが、新連邦州では7.4% - 36.8% - 28.8%と上昇後に再び下降する傾向が見られ、60歳以上での持家率の東西格差は非常に大きくなっている。

図表 3 - 6 年齢別持家・借家比率(%)

持家・借家比率(%)	西部ドイツ		新連邦州	
	持家	借家	持家	借家
年齢				
30歳以下	7.9	92.1	7.4	92.6
30-60歳	44.0	56.0	36.8	63.2
60歳以上	51.3	48.7	28.8	71.2

出所：連邦統計局(1998)「ドイツ統計年鑑」連邦政府

一戸当りの住居面積は西部ドイツで89.7㎡、新連邦州で73.5㎡、一人当たりの住居面積は西部ドイツで40.8㎡、新連邦州で32.8㎡と若干新連邦州の方が住居面積が狭い。一戸当たりの居住者数は西部ドイツ、新連邦州ともに2.2人である。また、賃貸住宅の月平均家賃は西部ドイツで789ドイツマルク、新連邦州で571ドイツマルクとなっており、東西で格差が見られる(家賃格差は13,000円程度)。

(4) モータリゼーションの進展(自家用車普及率等)

ドイツでは自動車登録台数が急激に増加しており、1989年には4000万台に満たなかったものが、2000年初頭には5070万台に増加した(うち4240万台が乗用車)。連邦運輸省は、この増加傾向は今後も続くと予想しており、2010年の自動車総数を5300万台と想定している。

図表 3 - 7 道路計画の変遷

19世紀～20世紀初頭	19世紀までには貴族中心に行われていた道路整備が1919年、ワイマール憲法の制定により初めて国家レベルで行われることになった。
戦前(～1945年まで)	1932年にドイツ初の自動車専用道路「アウトバーン」が整備された。
1945～1960年	<ul style="list-style-type: none"> 道路整備のための財源を確保するための税制が法制度化された。 1956年には『横断構成に係るガイドライン(Richtlinien für die Querschnittsgestaltung, RAL-Q)』が策定された。
1960年代	トラックによる交通を削減するため、貨物輸送需要を鉄道にシフトさせるモーダルシフト施策が推進される。
1970年代	急速に進展したモータリゼーションにより失われていった、安全で快適な街の空間を取り戻すため、交通の静穏化(Verkehrsberuhigung)と公共交通の優先化が活発に行われてきた。
1980年代	<ul style="list-style-type: none"> これまでハンプの設置や車線規制等の手法を使って局所的に実施されてきた交通静穏化が総合的に行われるようになる。 自転車計画が国の交通製作の一部として確立され始めた。
近年(1990年～)	自動車中心に計画されてきた道路空間に、自転車や公共交通のための空間を積極的に配置する傾向が強まっており、道路空間の利用の多様化が進んでいる。

出所：国土交通省(2001)「先進国における道路空間構造の形成に関する基礎調査」

2 . ドイツ都市政策関連制度の概要と特徴

(1) ドイツの都市整備の特徴とその変遷

ドイツの都市は、中世の都市共同体としての伝統に基づいて形成された。そして、現在に至るまで、この伝統の上に立った都市計画や農村計画が、近代化のなかで活発になった私的土地所有権に基づく無秩序な建築や開発を抑え込んできた。

ドイツにおいても、19世紀末までは、当時の市場経済の自由の観念を反映して、大都市の建築については私的土地所有権に基づく「建築の自由」が原則であった。しかし、その結果、公衆衛生や防火や道路整備上の問題が生じたため、プロイセンの「建築線法」が導入されることになる。これは、費用を沿道土地所有者に負担させつつ、自治体はその権限として道路計画を決定することを可能にした制度であった。その後、ドイツの都市計画は自治体が土地を買収したうえで公共施設を整備していく方式で発展した。

しかし、都市が拡大し、人口も増加していくにしたがって、この方式では限界が見られるようになってきた。そこで導入されたのが、私有地のままで公共施設を整備し土地利用を規制する制度である。この制度の先駆けとなったのが、フランクフルト市で1902年に導入された土地区画整理法であるアディケス法である。また、ナチス時代には既存建築地域の外部をすべて開発禁止とする画期的な制度が作られた。

これらの試行錯誤のうえで、現在のドイツの国土全体は、開発許容区域と開発抑制区域に区分されている（詳細は2(4)に記載）。都市整備は地区詳細計画（Bebauungsplan：Bプラン、詳細は2(4)3）に記載）との整合のもと開発許容区域にて行うことが原則であるが、開発許容区域でも旧市街地である建築物連坦区域（Im Zusammenhang bebauter Ortsteil）に指定された区域では、地区詳細計画（Bプラン）の策定なしで、周囲環境との調和を条件に都市整備を行うことが可能である。

(2) ドイツの地方行政制度

ドイツにおける都市計画を理解する上において、その地方行政制度を把握する必要がある。連邦制を採用するドイツでは地方自治に関する権限が州にある。全連邦州は1990年10月3日に東西ドイツが統合されたことにより、新連邦州地域が新たに5つの州に再編され（1(1)参照）、現在16州になっている。その州の下にそれぞれ地方自治体が設置されている。そのうち、ハンブルグとブレーメンはハンザ同盟以来の伝統から、ベルリンはその特殊事情から、州でありながら同時に基礎自治体でもある、いわゆる都市州となっている。

図表 3 - 8 ドイツ 16 州の概要

州名	州都	面積(k m ²)	人口(万人)	
	ベルリン	ベルリン	889	340
ドイツ 新連邦州	ブランデンブルク	ポツダム	29479	260
	メクレンブルク = フォアポンメルン	シュヴェーリーン	23170	180
	ザクセン	ドレスデン	18413	450
	ザクセン = アンハルト	マグデブルク	20455	265
	チューリンゲン	エアフルト	16171	250

州名	州都	面積(k m ²)	人口(万人)	
西部ドイツ	バーデン＝ヴュルテンベルク	シュトゥットガルト	35751	1040
	バイエルン	ミュンヘン	70552	1200
	ブレーメン	ブレーメン	404	66.8
	ハンブルク	ハンブルク	755	170
	ヘッセン	ヴィースバーデン	21114	600
	ニーダーザクセン	ハノーファー	47338	780
	ノルトライン＝ヴェストファーレン	デュッセルドルフ	34080	1800
	ラインラント＝プファルツ	マインツ	19849	400
	ザールラント	ザールブリュッケン	2570	110
	シュレーズヴィヒ＝ホルシュタイン	キール	15729	270

出所：連邦政府（2000）「ドイツの実情」

図表 3 - 9 ドイツの行政区分図



出所：加藤雅彦編（1998）「辞典 現代のドイツ」大修館書店

ドイツにおける地方行政制度の基本的枠組みは、州—郡あるいは特別市—市町村（郡所属）という三段階から構成されている。このうち市町村は、基礎的な自治体で地域社会のほぼ全ての事務を担っており、都市計画の策定・実施、道路、上下水道、清掃、教育、社会福祉等を担当している。郡は、市町村連合体の性格を有する自治体で、州の下級行政官庁の性格を合わせ持っている。

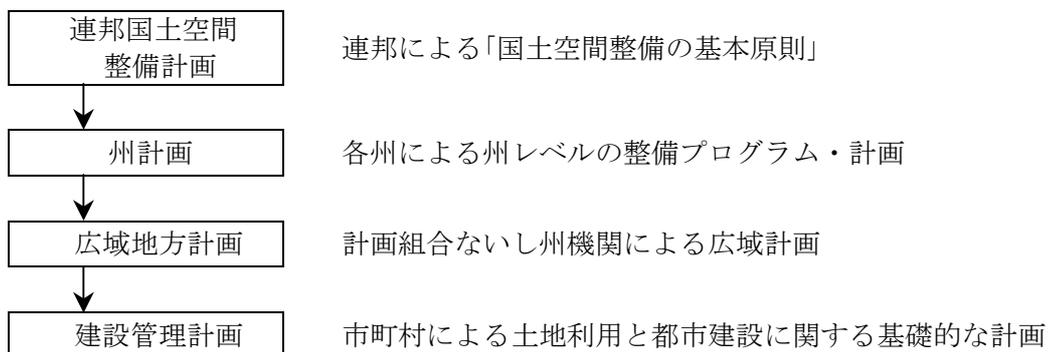
郡の事務としては、市町村の事務を補完し、広域的な公共交通や住宅建設、社会保険等を担当している。また、市町村には、郡から独立した特別市制があり、人口2万人以上の市町村は、特別市の指定を受ける（1996年現在116都市）。郡所属の市町村とは違い、特別市では郡の事務についても処理することになる。その他、州においては、自治体としての市町村・郡と州の間に、州の出先機関として上級行政庁が設置されている。

（3）ドイツの国土計画

国土空間整備とその理念

ドイツでは、国土の整備に関する計画を国土空間整備（Raumordnung）と称している。これは、連邦政府が空間整備の理念・構造を発表し、それに基づき各州が国土空間整備の策定（実体的な計画）を行うものである。この場合の政策協議は、両者が参画する国土空間整備閣僚会議で行っている¹。国土計画の体系は、次のようなヒエラルキーに基づいて構成されている。

図表 3 - 10 ドイツの国土空間整備体系



出所：建設省都市局（1993）「諸外国の都市計画・都市開発」ぎょうせい より作成

ドイツにおける国土計画の考え方は、20世紀の初頭にルール地域と大ベルリン目的組合において、広域計画が構想されたのが嚆矢とされている。この広域計画を構想するという考え方はドイツ全土に拡大し、また、多数の国土計画機関が誕生した。この時代のテーマは大都市問題と大都市地域問題であった。このような流れを受けて、1935年には国土空間整備監督局（Raumordnungsbehörde）が創設され、このとき以来、「国土空間整備」という言葉が使われた。

戦争をはさんで、1955年には国土空間整備政策の専門委員会が設置され、1961年に基本答申が提示された。1963年に連邦議会より、整備白書が刊行され、後進地域、過集積した過密地域、スプロールや農地転用等の自然破壊が3大課題として提示された。

¹「ヨーロッパの国土計画」、(財)国土計画協会編(1998)による。

1965年には連邦国土空間整備法（Raumordnungsgesetz）が發布され、ここでは、地域的機会均等、都市間の地域格差解消を目標にして、各人が社会の中で自由に個性を啓発できるよう、自然条件の十分な配慮のもとに、社会、経済、文化の諸要求に対応した空間構造を発展させるべきことが定められた。そして、このような目標を達成させるためには、各人が平等に能力の発展機会を得ることが必要であり、そのための全国、全地域の住民に対して同等の生活条件を創出し、供与することが必要であるとした。この場合の同等とは、社会資本、就業条件、環境条件等について定められた一定条件を満たすことを意味している。

国土空間整備の概要

1) 連邦国土空間整備計画（Bundesraumordnung）

これは、連邦国土空間整備法に基づく「国土空間整備の基本原則」の15項目のことである。それらは次の通りである²。

- (a) 均斉のとれた集落・空間構造の実現。経済的・社会的・文化的・生態学的諸関係を保った生活空間構造の確保
- (b) 中心地と都市地域を効率よく組み合わせた分散的集落構造の実現
- (c) 生態的機能を備えた広域的な空間構造の保全・形成
- (d) 集落・空間構造を実現するためのインフラの整備
- (e) 人口密集地域における健全な生活条件及び均斉の取れた経済社会構造の確保
- (f) 農業地域の多様性の受容と自立的発展
- (g) 生活条件が連邦平均よりも劣っている地域の整備促進
- (h) 自然・風景の保護育成、環境の保全
- (i) 職場立地の適正化による均斉のとれた持続可能な経済構造の実現
- (j) 構造的に脆弱な農業地域の生活・雇用条件の改善
- (k) 住宅需要への適切な対応と居住地域の機能的配置
- (l) 交通負荷の緩和（交通システムの改善）
- (m) 地域の伝統的・歴史的・文化的連続性の維持、文化的・自然遺産への配慮
- (n) 自然・風景の中での保養、余暇やスポーツを行なえる空間・環境の形成
- (o) 民間防衛、軍事防衛の必要性の考慮

2) 州計画（Landesplanung）

連邦国土空間整備法は、「州は、その領域について、広域的かつ総合的なプログラムないし計画を策定しなくてはならない」と規定しており、その策定されたものを総称として州計画と呼ぶ。その名称は各州固有である。それがどのような法形式で定めるかについては、連邦法ではなんら定めておらず、法律、政令、また、行政内部の訓令等個々の州によって異なる。州計画では、「国土空間整備の基本原則」の枠内で、州としての国土空間整備に関する総合的意志が決定される。

3) 広域地方計画（Regionalplan）

連邦国土空間整備法は、一つの市町村を越えた地域にわたる国土空間整備として広域地方計画が策定されることを想定している。この場合の計画策定主体は、市町村ないし市町村連合から成る広域地方計画連合である場合と州の機関の場合とがある。連邦法上では、広域地方計画の策定は義務づけられてはいない。しかし、こ

²「景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究」建設省建設政策研究センター『PRC Note』第25号(2000)

の計画の策定の有無は大規模ショッピング・センター等の立地規制に大きな影響を与える。東西ドイツが統合されたのち、新連邦州において多くの大規模ショッピング・センターが立地したのは、この広域地方計画が西部ドイツのように策定されていなかったためである。

4) 建設管理計画 (Bauleitplanung)

建設管理計画は、建設法典が定めるところにより、市町村レベルで策定される計画である。また、建設管理計画は、より具体性に富んだ、実際の計画の効用が最もある計画であるともいえる。i) 住民にとっての直接の法的拘束力を持たない準備的な計画である土地利用計画 (Flächennutzungsplan : F プラン、詳細は 2 (4) 3) に記載) と、ii) 住民の権利義務を直接に拘束し、市町村の条例によって定められる地区詳細計画 (B プラン) の 2 つから成る。

(4) ドイツの都市法の概要

本項においては、ドイツの都市法の歴史的生成過程を『現代の都市法—ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』(原田純孝他編 (1993)) 等を参考に概観する。

土地改革

ドイツにおいて、私的な自由な処分権としての土地所有権が社会的に成立したのは 19 世紀初頭の「土地改革」を経た 19 世紀半ば頃である。1849 年、3 月革命を背景にフランクフルトのドイツ国民会議で採択された「ドイツ帝国憲法草案」は、所有権の不可侵 (164 条) と土地所有権の譲渡の自由 (165 条) を規定していた。法律学においても、中世的な分割所有権の概念を克服して、近代的な「絶対的所有権」概念が支配的となった。このような近代的所有権概念はドイツ民法典 (1900 年 1 月 1 日施行) の所有権規定に採用されて、ドイツ全土に妥当する実定法となった。

自由な土地所有権は、土地の建築的な利用の自由 (建築の自由) を、当然に含むものと理解された。建築の自由の実体法的表現として必ず引証されるのは、プロイセン一般ラント法 (1794 年制定) の規定である。19 世紀を支配した自由主義的な法の理解によれば、所有権の自由、その結果としての建築の自由に対する制限は、公共に対する危険を防止する目的のためにのみ許されるものとされた (建築警察的な消極的規制)。プロイセン一般ラント法は、建築の自由の条項に続けて、次のように規定している。「公共社会に損害を与え、又は危険を及ぼす場合、あるいは都市及び公共的広場の不正常的な形成をもたらす場合には、いかなる建築も、又は建築物の変更も許されない。」

プロイセン法における先駆的試み

①で述べたように、プロイセンにおいては比較的自由的な建築的利用が認可されていたが、1870 年代には、既に都市計画的制度の先駆的な形態がみられた。1875 年の街路線及び建築線法、そして 1876 年の住宅地新開発規制法である。街路線及び建築線法は、市町村長が議会の了承のもとに国家機関としての地方警察官庁の同意を経て確定する「街路線・建築線」を越えて建築を行ってはならないと規定した。そして、街路線・建築線を一定の地域について定めた計画が地区詳細計画 (Bebauungsplan) と呼ばれた。

住宅地新開発規制法では、既成市街地 (建築物連坦区域) の外部で新たに住宅を建築し、又は既存の建物を住宅に変更する場合には、地方警察官庁によって与えられる「住宅地新開発許可」が必要だとされた。ただし、建築線法による地区詳細計画 (Bebauungsplan) が定められている場合にはこの限りではなかった。新開発

される土地が車両の通行可能な公道に到達できず、又はその可能性も保証されない場合、もしくは近隣の土地所有者・利用権者から農林業的利用の確保を理由として異議が述べられた場合には、この許可は与えられないものとされた。

これらの法規制には、都市空間の全体を視野に収める都市計画的な要素はまだ含まれていない。しかし、都市の不正常な発展・開発を抑止すること、増大する都市人口に対応して生じる「都市拡張」を適正化することを課題にしており、大規模ショッピング・センターが郊外に立地することを拒む都市法的な理念の礎は、既にこの頃から確立されていたと捉えられる。

連邦建設法

現在のドイツ都市計画制度の根幹は、1960年に制定された連邦建設法にある。この連邦建設法の理念は、1986年に策定された建設法典に受け継がれ、今日に至っている。連邦建設法は、当時の連邦住宅建設省が「連邦議会がこれまでに関係した内政分野における最も重要な、かつ最も包括的な法律のうちの一つである」と言及するほど³、その後のドイツの都市計画制度に大きな影響を与えたものである。この法律制定の目的としては、次の3つが挙げられる。

- (a) 建築用地の取得、特に、持家住宅のための建築用地の取得を容易にすること
- (b) 新しい時代の都市建設の原則に従って市町村の発展を促進すること
- (c) 都市建設関係法規を統一し、新しい裁判、新しい法律学に適するような基本法を設定すること

ドイツにおいては、既に第一次大戦後から、都市計画のための統一的な法律が必要という認識が一般化していたが、1926年のプロイセン都市計画法草案も、1942年のライヒ都市計画法草案⁴も、実を結ぶことはなかった。

第二次世界大戦後、一部の州では復興建設法が公布されたが、これらは暫定的なものであり、安定した社会における都市計画を展開するための法律としては不十分なものであった。

そのような状況を経て、1960年連邦建設法が策定された。そこには、当時の新しい時代に適合した都市建設という目標設定のために必要とされる明確な法原則が規定されている。具体的にいえば、自動車社会への適応や日照権の確保等を都市計画規制で可能にしたことである。

建設法典

1) 概要

建設法典に関しては、北畠照躬（1991）『ドイツの建設法典の概説』をベースにして整理する。

ドイツ法体系において、「建設法（Baurecht）」は、土地の建築的利用の種類及び程度、建設の秩序並びに建築物の建築に係わる主体の法律関係に関する私法及び行政法から構成される。公法上の建設法としても最も重要な法は、連邦の都市計画に関する法としての「建設法典」（Baugesetzbuch）と個体具体の建築物における建築監督上の規制に関する法としての各州の「建築法」（Bauordnung）である。

1987年7月1日から包括的都市計画法として施行された「建設法典」は、1960年に制定された連邦建設法（Bundesbaugesetz）に1971年に制定された都市建設

³ “Was will das Bundesbaugesetz”、連邦住宅建設省、1960

⁴ 1960年の連邦建設法の草案とされる。ライヒ（Reich）とは、個別国家である州に対する連邦国家を指す。

促進法（*Städtebauförderungsgesetz*）を編入したものである。その際、古い法律の実状に即していない箇所は大幅に変更された。建設法典は、ドイツ連邦共和国のいわば最初の都市計画法の総括的法典編集である。

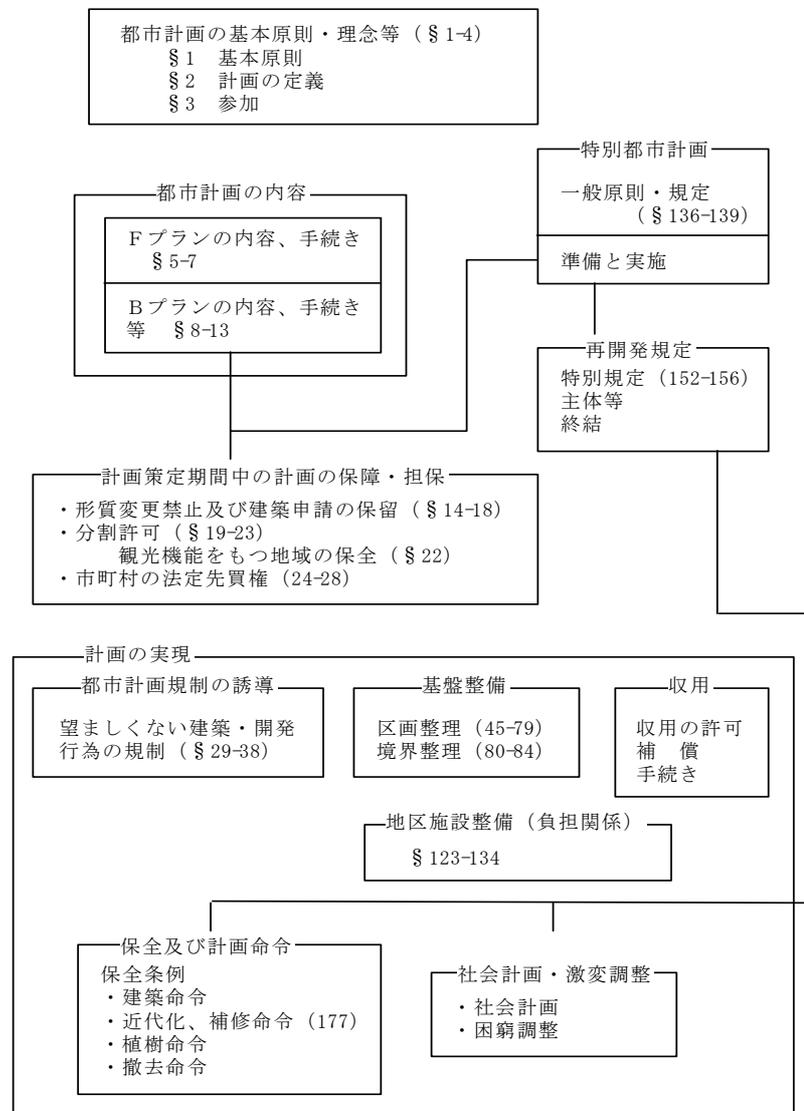
建設法典の意図としては、「内的発展重視の時代への対応」、「自然資源、環境保全の配慮」、「手続きの簡素化の指向」、「市町村の計画高権の尊重と裁量」が挙げられる⁵。そのポイントとしては、次の3つが重要であると考えられる。

- (a) 混合地域での工場系事業所の存続への配慮
- (b) 外部への市街地の拡大をできる限り抑制、開発規範の原則廃止
- (c) 自然的生態基盤への配慮

2) 構成

建設法典の構成を図表3-11にて示す。

図表 3 - 11 建設法典の構成



出所：大村謙二郎（1991）「ドイツ都市計画の歴史とドイツの都市計画システム」未出版資料

⁵大村謙二郎（1991）「ドイツ都市計画の歴史とドイツの都市計画システム」未出版資料

3) 土地利用計画 (Fプラン) と地区詳細計画 (Bプラン)

建築法典の特徴は、従来の環境保護、都市生態学を配慮し、「土地の節約」の観点を計画に組み込んだ点と、都市建設の課題が、都市の外延的拡大から都市内部の活性化に移行したことを明確にして、既成市街地内での建築活動に関する規制を緩めた点である。

ドイツにおける建築的土地利用及び都市建設に関する最も基礎的な計画は、建設法典で規定されている建設管理計画である。建設管理計画は土地利用計画 (Fプラン) と地区詳細計画 (Bプラン) により構成される。それらに関する概要を図表 3-12 にて整理する。

図表 3-12 建設管理計画 (Fプラン・Bプラン) の概要

	土地利用計画 (Fプラン)	地区詳細計画 (Bプラン)
計画の主体	市町村が作成→議会で議決→上級行政庁による適法性のチェック	市町村が作成→議会で条例として決定 (原則として上級行政庁の認可は必要としない)
対象地域	・市町村全域	・個別の地区ごと (街区単位) (概ね 5~20ha)
目標時点	・概ね 10~15 年後	・概ね 5 年間で実現可能な計画 地区の大きさや計画内容もこれに応じて決められる。
計画の原則	・都市のフィジカルな目標像を示すマスタープラン。できる限りの柔軟性が必要とされる	・土地の建築的利用を詳細に規定 ・土地利用計画を実現する中核的役割 ・開発の規制及び誘導
計画の内容	(a)建築的土地利用区分 (b)公的・私的施設用地 (c)主要な交通要地施設 (d)レクリエーション施設用地 (e)環境影響防止のための用地 (f)農業用地、森林 (g)自然保護・景域保全用地 (h)空港、運河、アウトバーン、歴史的建造物	(a)建築的土地利用区分 (b)建築許容限度 ・ 建築的利用率 (容積率) ・ 建物の配置と建築指定線 ・ 建築敷地の最小規模抑制 (c)公共施設用地の指定 (d)建築形態 (e)敷地内駐車場の指定
計画の表現	・ 計画図と計画説明書 ・ 図面スケール (1/2,500 ~ 1/10,000、大都市では 1/25,000)	・ 計画図と基礎資料 (基礎資料には、概算費用と計画実現のための各種措置を添付) ・ 図面スケール (1/500~1/2,500)
法的拘束力	・ 行政部局は拘束されるが住民に対する直接の法的拘束力は有しない。	・ 住民に対する直接の法的拘束力を有する。

出所：建設省都市局 (1993) 「諸外国の都市計画・都市開発」ぎょうせい より作成

建築許可

ドイツでは、原則として各州の建築法に基づき、建築監督官庁（**Bauaufsichtsbehörde**）による建築許可を受けなければ建築を行うことができない。例えば、店舗等の建築は、建設法典に基づいた都市計画と州法である建築法に適合することが確認されて初めてその建築が許可される。建築法は、建築物の新築、改築、保全、利用及び除去についての実体的規定を有している。それは公共の安全と秩序に対する危険の防止、醜悪な建築の防止、公共の福祉の増進に寄与することを目的としている。また、建築法は、建築監督上の許可手続きについての法的根拠を定めている。

また、ドイツでは、国土の全体が、實際上、開発許容区域と開発抑制区域に二分されることが大きな特徴である。建築許可は、原則として開発許容区域で行われる。

1) 開発許容区域

開発許容区域とは、以下の三つの区域である。

(i) 完全 B プラン策定区域

地区詳細計画（B プラン）のうち、(a)建築的利用の種類（建築物の用途制限）、(b)建築的利用の程度（建築物の高さ、建ぺい率、容積率等の密度制限）、(c)地区内交通施設用地（地区内交通のための道路、駐車場等）及び(d)建ぺいしうる敷地部分（建築線、建築限界等）の4つの事項を全て定めているものを、一般に「完全地区詳細計画」（**qualifizierter Bebauungsplan** ; 完全Bプラン）と称している。本区域は完全地区詳細計画（完全 B プラン）が策定されている区域のことである。

(ii) 簡易 B プラン策定区域

地区詳細計画（B プラン）のうち、完全地区詳細計画（完全 B プラン）の要件を満たしていないものを、「簡易地区詳細計画」（**einfacher Bebauungsplan** ; 簡易 B プラン）という。本区域は簡易地区詳細計画（簡易 B プラン）が策定されている区域のことである。

簡易地区詳細計画（簡易 B プラン）は、地区詳細計画（B プラン）策定手続きの迅速化のために、1993年改正に導入された。また、VE プラン(**Vorhaben-und Erschließungsplan**)とも呼ばれる。この制度が導入された背景には、東西ドイツの統一により、新連邦州地域において開発ニーズが高まり、迅速な策定手続きの制度が必要であったこと、そして、当時の新連邦州地域においては、地区詳細計画（B プラン）策定のための財源や人的リソースが不足していたため、簡易な制度が要求されていたこと等が挙げられる。

(iii) 建築物連担区域

市町村は、既に事実上建築物が連担して建ち並んで市街地を形成している区域を「建築物連担区域」として条例で定めることができる（第34条第4項）。この区域では、建設管理計画（完全 B プラン、簡易 B プラン）が策定されていない場合でも、当該建築が周辺の集落構造・地域像を破壊するものでないこと、地区施設の整備が保証されていることを条件に、原則的に建築計画は許容される（第34条、第30条第2項）。

2) 開発抑制区域

開発許容区域以外の全てが対象である。また、この区域では、農業用施設、遠距離通信施設、電気、ガス等の公共的供給施設、市街地に立地できない施設（いわゆる迷惑施設）等を除いて、原則として建築は厳しく抑制される（第35条第1項）。

ドイツ都市法の変遷

最後に、ドイツの都市法の変遷を図表 3-13 にて示す。

図表 3 - 13 ドイツの都市法の変遷

年代	都市計画の変遷
1875	プロイセン街路線及び建築線法
1876	プロイセン住宅地新開発規制法
1900	ザクセン一般建設法
1902	アディクス法：フランクフルトの土地区画整理法
1918	プロイセン住居法
1919	ライヒジードルンク法
1926	プロイセン都市計画法案（未制定）
1934	ジードルンク整備法（未施行）
1942	ライヒ都市計画法案（未制定）
1948/1952	各州復興法
1960	連邦建設法を制定
1965	連邦地域計画法を制定
1971	都市建設促進法
1976	連邦建設法大改正、住宅近代化法
1979	連邦建設法、都市建設促進法改正
1986	建設法典（連邦建設法、都市建設促進法の統合・整理）
1989	建築利用令
東西ドイツ統一	
1993	建設法典と建設法典措置法を改正
1997	建設法典と連邦地域計画法を改正

出所：阿部成治（2001）「大型店とドイツのまちづくり」学芸出版社、大村謙二郎（1991）「ドイツ都市計画の歴史とドイツの都市計画システム」未出版資料 より作成

3 . ドイツ新連邦州地域における都市再生政策の展開

(1) 都市問題及び都市政策の動向

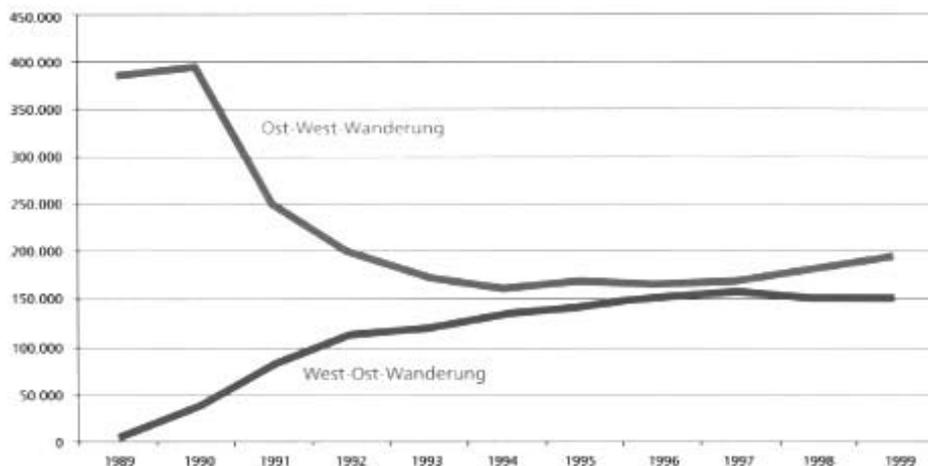
現在の都市問題の概要・特徴

1) 人口の流出

ドイツが抱える現在の都市問題は、新連邦州（旧東ドイツ）と西部ドイツ（旧西ドイツ）とでは大きく異なる。新連邦州の都市が抱える課題としては、マクロレベルそしてミクロレベルでの人の流出である。マクロレベルでの人の流出とは、新連邦州側から西部ドイツ側への移動であり、特に、大学新卒の若者の流出が多い。これは、大学卒業生の雇用が新連邦州側で不足しているためである。

さらに若い女性の方が若い男性より、多く新連邦州から西部ドイツへ移動している。ライプツィヒ等の大都市は産業が集積していたし、印刷や出版等の伝統ある産業があるために、まだ相対的には問題は少ない方である。また、イエナ（チューリッゲン州）のように競争力を有する電気工業がある都市は大丈夫である。しかし、伝統的な産業の集積がなく、鉄鋼等の重工業に支えられてきた都市は衰退が著しい。

図表 3 - 1 4 東西の人口移動



出典：Laeuft die Platte leer?, Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BVBW), 2001, p. 10

統一後の新連邦州(旧東ドイツ)と西部ドイツ(旧西ドイツ)の人口の動きを示している。上のカーブは東から西へ移動した人口を、下のカーブは西から東へ移動した人口を表している。1996年頃に東西の人口の移動がほぼ同じ状態が生まれたが、近年はまたしても東から西への移動が増えてきている。

2) 郊外化

ミクロレベルでの人の流出とは、都心から郊外への人の移動である。ドイツには土地利用計画（Fプラン）という厳しい土地利用規制があるが、東西ドイツが統合し、この土地利用計画（Fプラン）を新連邦州側の都市が急遽策定するようになった時、それをあまり配慮せず策定してしまった経緯がある。従って、西部ドイツ側の都市では効力を発揮していた土地利用計画（Fプラン）の郊外規制が新連邦州においては有効に働かなかったことと、持家補助等の要因もあり、人々は都心から郊外へと移動したことによって、都心衰退の問題が生じている。

また、その郊外化の進み方にも問題がある。新連邦州は、壁が崩壊してすぐ郊外

化が進んだ。そのスピードは他の先進国でもみられないほど極端に早いものである。郊外化は通常は、ゆっくりと段階的に進んでいく。西部ドイツでも 1970 年代から始まって 30 年近くかかって進んできた。そして、通常は郊外の大型ショッピング・センター等は既存の活力ある商店街と競合しなくてはならなかった。その場合には、商店街は時間をかけて大型郊外ショッピング・センターに対抗する戦略を策定することができる。しかし、新連邦州の都市は社会主義であったこともあり、都心の商店街がショッピング・センターに競合するような力も時間もなかった。そして、その弊害に気づいた現在では、既にショッピング・センターに通うことが習慣になってしまっているので、もはや都心に買い物に行くことはない。

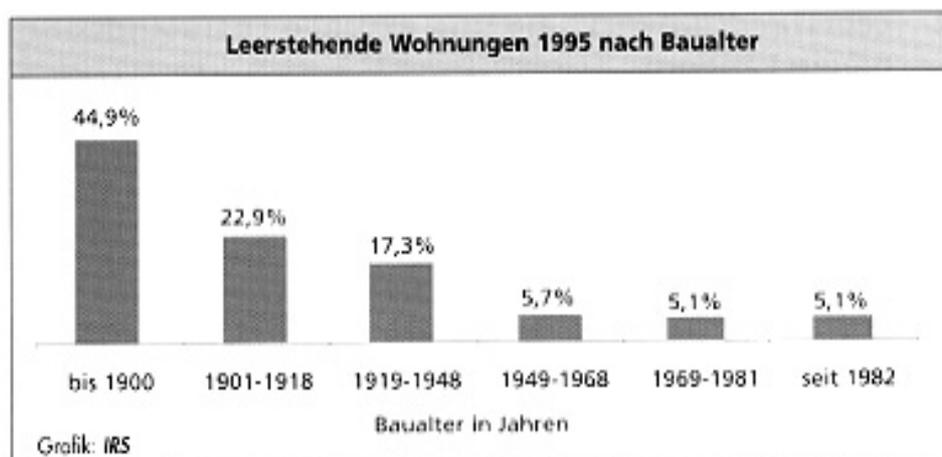
このように、西部ドイツにおいて立地規制が比較的円滑に行えたショッピング・センターが、新連邦州において多く立地できたのは、経済的な市場があったわけではなくて、旧西ドイツにおける厳しい土地利用規制等がまだ作られていない新連邦州に、厳しい規制が作られる前に、多くの業者が進出したからである。

3) 住宅問題

人口構成も極端に変化している。新連邦州の都市では 100 万戸の住宅が空室である。西部ドイツでは、ミュンヘンとシュツットガルトにはアパートメントの空室もあるが、他の都市では、ほとんど空室はない。ライプツィヒには、通りがすべて空室のアパートメントがある。しかし、それでもライプツィヒ市やドレスデン市は恵まれている方だ。マグデルブルグ（ザクセン・アンハルト州）やケムニッツ等は問題がさらに深刻である。これらの都市には以前、軍事工場があったので第二次世界大戦に爆撃されて、都心は跡形もなくなったからである。ライプツィヒは、都心に歴史建造物があるので、まだ救いようがあるが、中小都市は郊外化の影響を受けて、都心はほぼ絶滅とっていい状況にある。

これらを改善するために、連邦政府は新しいプログラムを作って、支援しようとしている。前述した空室は古いものほど多いが、1960 年代以降に造られたものではプラッテンbau（plattenbau：プレハブ式中高層建築物⁶）がほとんどである。

図表 3 - 1 5 建築年代に見る空家率（1995 年）



出典：Laeuft die Platte leer?, BVBW, 2001, p. 28

建築年代で見るとやはり 19 世紀末までの建物が空家の半分近くを占める。戦前のものを入れると 75%を占めていることがわかった。

⁶ 本稿ではこの和訳とする。外観は図表 3 - 3 1 (3-36) を参照。

従って、連邦政府にはこれら 1960 年代以降につくられたアパートを壊す政策がある。これは、シュリンクンクポリシー⁷ (Schrumpfende Politik: 創造的縮小政策) と呼ばれるものの一環であり、ドイツの都市は拡大する可能性がなく、縮小しているといった事実を認識し、都市を再編成して、歴史建造物や都心空間を維持させていくための政策である。

4) 所有権政策の後遺症

もう一つの新連邦州の都市の問題の根底にあるのは、所有権という問題であった。東西ドイツの統合政策を推進する上で重視されたのは、当時のコール首相が選挙に勝ち政権を維持することであって、新連邦州の将来を考えたものというよりも、西側国民の支持を得るためにいくつかの施策も採られた。

そのうちの 하나가、新連邦州のすべての建物はオリジナル・オーナーに戻すというものである。例えば、ベルリンにはオフィス・タワー (100 年ほど前に建てられた。) があるのだが、これはユダヤ人が所有していた。しかし、30 年代にナチスにとられ、1945 年にロシアが入って、後に国家所有になった。この建物の真の所有者は誰かと決めるのは大変困難である。しかし、1992 年の統合で、裁判所は、オリジナル・オーナーに戻るという決断をした。

この政策は都市計画的に大きな問題を生じた。都心の土地所有権の履歴は錯綜しており複雑であった。誰が所有権を有しているのかは不明な場合が多く、誰もが下手をして土地が没収されることを恐れ、投資がされてこなかった。その間は、ショッピング・センター等が郊外に開発されてしまった。そして、都市政策は後手を踏むことになるのである。

⁷ シュリンクンク (Schrumpfend) という言葉は連邦、州、自治体の担当者から何度も聞くことがあった。シュリンクンク・ポリシー (Schrumpfende Politik) という呼称はエッセン大学教授シュミット氏 (都市計画学) 他から指摘を受けた。シュリンクンク・ポリシーという呼称はまだどちらかというところジャーナリスティック或いは学術的といえる。

シュリンクンクという呼称は使われていないが、1980 年代のバーデンヴュルテムベルク州の州都シュトゥットガルト市の都市政策には明らかにシュリンクンクに近い政策が採られていた。このとき作られた土地利用図 F プラン 1994 年 (1980 年策定) では、その前の F プラン 1974 年で計画されていたアウトバーン・ジャンクションとそれともなう周辺開発の削除や都心部と市北東部を結ぶトンネル事業の削除が行われた。これらは主に 70 年代に発生した酸性雨や森林破壊等の環境問題に端を発した開発の抑制という主旨で生まれた政策で、同市は現在でもこの流れを維持している。

シュリンクンク・ポリシーという呼称を直接使ったプログラムの名称等は今のところないが、連邦交通建設住宅省のレポート「新連邦州の都市改造」(2001 年 11 月発行、副題: 新連邦州の住宅市場における構造変革のための総合的な住宅及び都市政策構想) の中には、構想の内容として開発目標による都市政策上の地区の分類における提案として、「縮小状態の進んだ構造改革地区」や「縮小地区」等の項目についての記述が見られる。

また、ルール地方の地域再生ではミュンヘン大学教授ガンザー氏 (株式会社エムシャー・パーク社長) による「成長なき変革」(Wandel ohne Wachstum) という主張が見られる。ただし、ルール地方よりもはるかに急激な社会変化に見舞われ、それともなう生まれてきた過度の人口減少と劣悪な状態の住宅群を抱えている新連邦州では、戦後の都市開発やそれを支えてきた都市基盤を大きく見直すという機運が強いように見える。

なお、本稿ではシュリンクンク・ポリシーを創造的縮小政策と和訳する。

5) 計画制度導入の混乱

新連邦州においては、あれだけしっかりと計画制度である土地利用計画（Fプラン）があったにもかかわらず、郊外化が進むなど都市政策の混乱が生じた。土地利用計画（Fプラン）がなぜ新連邦州において機能しなかったかということ、土地利用計画（Fプラン）を策定したとき（1992年頃から）、多くの人が将来を楽観的に捉えていたので、過大なる成長予測をしてしまい、それに基づいて計画を策定してしまったからである。結果的に、成長がないにもかかわらず、郊外化だけが進んできた。

土地利用計画（Fプラン）を新連邦州の都市計画担当部局が作ることができたかということ無理があった。したがって、西部ドイツのコンサルタントや不動産業者が代わりに策定した。彼らは土地利用計画（Fプラン）をよりよく知っていたので、彼らの好都合に、すなわち旧西ドイツでは開発が許可されなかったものを計画的につくれるようにし、新連邦州では多くの開発が郊外部において展開するようになったといわれる。

6) 産業構造の変化と都市開発

産業構造の急激な変化に伴い、製造業の構造的改変が進んでいる。これにより生まれた工場跡地の他、鉄道操車場跡地やワルシャワ条約機構の軍事関連施設等の休閑地（Branche：これらは土壤汚染地（Brown Field）として他の未利用地と区別されている。）の再開発の必要性が高まっている。これを受けて、休閑地を核とした都心再生のプロジェクトが幾つかの都市で展開しつつある。

これらの再生プログラムはEUの補助制度EFRE⁸（Europäischer Fonds für regionale Entwicklung）を活用し、地元の中小産業（商工業）と居住環境を混在させて都心の賑わいを作りだそうとしている。また、都心部及びその周辺における休閑地の用途変更や再利用（Flächenrevitalisierung）は、都市内部の開発用地を整備しポテンシャルを上げることにより外部への開発を抑えることを目的としている。

都市政策の展開

ドイツの都市政策の特徴としては、地方分権、住民参加、地区計画や自然保全等が挙げられる。地方分権に関しては、ドイツは州郡あるいは特別市市町村（郡所属）という三段階から構成されているが、最も住民に近い基礎的自治体である市町村レベルで、地域社会のほぼ全ての事務を担っており、都市計画の策定から実施、道路、上下水道、清掃、教育、社会福祉等を担当している。この地方分権の徹底は、一部広域都市圏において郊外大型ショッピングセンターの立地を可能にするなどの問題が生じているが、全般的には住民のニーズに対応した良好なシステムとして機能している。

住民参加に対しては、建設法典第3条において保証されており、市民は都市計画の縦覧に対して、提案を提出することが可能になっている。

土地利用計画（Fプラン）との両輪で機能する地区詳細計画（Bプラン）によって、建築物の規制等が為されており、望ましい都市空間を創出することに寄与している。1997年の建設法典の改正より、地区詳細計画（Bプラン）の作成が各自治体に任せられ、州への届け出義務もなくなった。また、ドイツの都市計画には白地地域はない。

自然保全に関しては、1976年に制定された連邦自然保護法において規定されている。連邦自然保護法は、「自然と自然地」を集落・市街地であるかないかを問わず、

⁸ EUの地域開発基金ERDF（European Regional Development Funds）の独語、直訳すると「広域地方開発のための欧州基金」の意味となる。

「1. 自然収支の実行能力、2. 自然資源の利用可能性、3. 植物界と動物界、4. 自然と自然地の多様性及び独自特性、美観性が、人間の生存基盤として、そして自然と自然地でのレクリエーションに対する前提として、継続的に保障されるように、保護し、維持し、発展させる」という目標をもって制定されている。その特徴としては、「環境」と「建設」の有機的結合が見られることである。また、この自然地計画も基礎自治体が策定する。

また、ドイツにおいての国土政策としては、バランスのある国土構造を図るために、特に、新連邦州の都市とルール工業地方の産業衰退地域において重点的な投資を実施してきている。これは、これらの都市が多くの課題を有しているという認識があるためだ。

さらに、新連邦州においては、成長を前提とはしない、むしろ縮小を前提とした都市計画であるシュリンキング・ポリシーが検討されている。これは、特に、都心部において需要のない集合住宅等の更新を図る政策である。また、住宅の過剰供給という現実に対応した政策でもある。以下、このシュリンキング・ポリシーに関して述べる。

1) シュリンキング・ポリシー

新連邦州の住宅市場及び住宅政策において、このような結果に結びついた重要な二つの要因が見られる。一つには何十年にもわたって捨て置かれた歴史的街区の伝統住宅やプラッテンバウの住宅団地における現状維持及び改修事業、二つにはそれぞれの住宅市場で住宅需要に見合う形で開発を行った新たな住宅供給が挙げられる。統一の後10年が経過しても、新連邦州の住宅供給の状況は、完全な供給過多に陥っている。これまでも増加する傾向にある空家は1998年頃から新連邦州の住宅政策及び都市計画的な議論の中心になってきた。

新連邦州の初めての空家のデータは1995年に出された。その際に出された新連邦州の空家状況は4.1%から8.8%の値を示し、西部ドイツの平均1.5%に比べてかなり高い数値を示している。さらなる統計では空家の建設年代による分析があり、これによれば空室の割合の高い住宅は戦前建築に著しく、特に、1900年以前に建てられた老朽住宅に顕著に見られることがわかった。

新連邦州の空家問題は、はじめ公開の場で議論されることはなかった。問題が顕在化し始めたのは新連邦州の大型住宅団地であり、ようやく専門家や公開の場での議論が活発になった。その後、空家の数は増加の一途をたどり、それまで考えられていた経済的課題のある地域特有の問題ではなく、新連邦州全体の問題として、そして今日では連邦全土の問題としても取り上げられるようになった。

新連邦州の空家数は1,000,000戸、全戸数の14%と言われている(2000年)。連邦の専門委員会ではその内の300,000戸の空家がプラッテンバウ・ジードルンク(plattenbausiedlung: プレハブ式中高層建築物住宅団地)だとしている。

IRSの各自治体への調査を通じて(1998-2000年)、プラッテンバウ・ジードルンクにおいて平均10%の空家を抱えていて、1998年から2000年にかけて更に増加傾向を示していることがわかった。また、これらの住宅団地の規模と空家率の関係から、団地規模が大きいほど空家率が高いこともわかった。

各自治体では今後の傾向について予測、診断を下すことを義務づけられている。現在でも空家増加傾向はまだ終わりを見せていない。

新連邦州の空家の問題は、新連邦州の都市における根本的な傾向から生まれた問題の一つである。ある程度の密度を保ってきた旧市街地人口の減少や大型団地の崩壊はさらなる社会的な住宅経済的な問題や疑問に結びつくが、今のところ確かな答えは見つかっていない。

2) シュリンキング・ポリシーの実践

新連邦州の各自治体では様々な方策を講じて大型団地の空家の減少をめざし、議論を重ね都市再生プログラムの中で実施に移している。それは現状の修復改善といったものから撤去に至るまで幅が広い。今回訪問した3都市では、ザニールンク事業⁹ (Stadtsanierung: 再開発事業) で整備した住環境の空家比率を比較検討していたが、自治体全体で人口減少に歯止めがかかっていない状況でありながら、いくつかの都市地区で居住者人口が増加している所があった。それらには、ほぼ例外なくグリュンダー・ツァイト (Gründerzeit: 1871年以後の泡沫会社乱立時代) の旧市街地で、歴史的環境保全と近代的な良質の住宅と都心居住をうまく組み合わせた都市空間からなる都心住宅区が含まれていた。

連邦政府によれば現状の修復改善の実施においては地区の構造を保った、保全型の開発が可能であるが、以下の項目について配慮すべきであるとしている:

- a) その建物がこれからも長く使用されるかどうかについての検討
- b) 他の建物の撤去と平行し修復改善が行われる場合、総合的な価値についての考慮
- c) 隣接建物の撤去と平行し修復改善が行われる場合、構造安全性についての検討

また、同様に撤去事業では、都市全体或いは部分との関わりにおいて住宅の減少が与える影響について考慮する必要がある。その際には都市計画的撤去戦略に左右される。以下の二つの場合について提案している。

- a) 調整的な間引きによる住環境の改善
- b) 敷地全体の撤去 (土地利用の見直し)

どの戦略のコンビネーションで進むかの具体的な施策決定は各自治体に任されているが、それぞれに策定している「インテグレートした都市開発構想; Integriertes Stadtentwicklungskonzept」に適合した形で行われている。多くの自治体は都市計画のコンテクストに配慮しつつ、都市計画的または住宅政策的な問題に解答を与えるように事業化してきた。

⁹ ザニールンク事業 (Stadtsanierung) は我が国では「再開発事業」と訳されている場合が多いが日本の再開発事業とはその内容が大きく違う。日本の場合の再開発事業は指定を受けて容積率を伸ばすことや敷地や建物を共有化して土地所有権を空中権に置き換えて権利変換し、さらに免税措置や補助金等により進めることを目的とする開発行為であり、ボリュームやインフラの大幅な変更が前提である。しかし、ドイツにおける今日のザニールンク事業は都市の老朽化したインフラ整備や建物のリニューアルやリノベーションがその目的である。

また、ザニールンク事業は同事業基準 (Stadtsanierungsmaßnahme) を設けて都市再開発促進法 (Städtebauförderungsgesetz) の中で位置づけされた開発手法である。この開発手法は19世紀の近代都市の発達期に既に用いられていたと言われるが、当時はまさに語源の都市の一地区の「健全化」が大きな目的であり、道路、下水等のインフラの整備や老朽化した建物のリフォーム、リノベーションを基本とした手法であった。

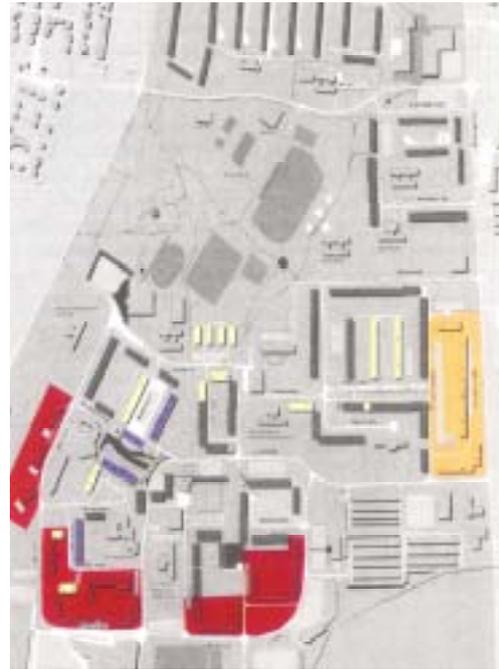
それに対して都市改造 (Stadtumbau) や都市更新 (Stadterneuerung) は実体のある事業手法としては存在せず、これは学術的な意味合いを持った用語としての使用傾向が強い。その中で都市改造 (Stadtumbau) はボリュームや構造等の形質を変更させる都市開発行為を意味し、都市更新 (Stadterneuerung) は都市改造ほどの変更のない場合に用いられる。

しかし、今日の新連邦州で用いられる都市改造は都市開発全般において用いられている。これはかなり西側で使われていた都市改造よりも汎用性が持たされている。例えば、連邦政府主催の都市改造コンペ2002はどちらかという都市開発構想がその審査の内容だが、「改造」という言葉はこの方が元気がよいということを用いられているようである。

図表 3 - 1 6 ラーメンプラン
(ライネフェルデ市)



図表 3 - 1 7 「減築 (Rückbau)」 計画
(ライネフェルデ市)



出典 : Laeuft die Platte leer?, BVBW, 2001, p. 81

出典 : Laeuft die Platte leer?, BVBW, 2001, p. 81

チューリンゲン州のライネフェルデ市南部の
プラッテンパウ・ジードルンクの改修計画。
濃い色の帯は集合住宅を、薄い色は公共社会
施設、商業施設等をあらわしている。

濃い色の帯は長期にわたって維持していく建物
(6階建てを4階建てにする建物を含む)、
薄い色の帯は早い時期での撤去予定の建物、
濃い色の面は長期にわたって構造改革してゆく住
居地区或いは商工業及び混合地区を示している
(この地区では既存建物の撤去を前提としている)。

3) 「東部の都市改造 (Stadtumbau Ost)」コンペ プロジェクトの背景

2002年に開催される「東部の都市改造」コンペは新連邦州の都市開発政策に関して最も重要な政策である。予算はその後の事業計画案の策定期間等も考慮し、2002年から2009年の間に約50億DM(ドイツマルク)の予算が準備されている。そのうち、22億DMが連邦予算である。

目的は、

- ・プロジェクトを行う地区の不動産的な価値の引き上げ
- ・居住・生活環境の質の改善
- ・既存家屋の持家制への推奨
- ・長期的な観点から必要のない住宅の撤去 等である。

堅実な都市改造の前提条件は、利害の違いを越えてインテグレートされた都市発展のコンセプトにかかっている。この計画のプロセスのきっかけづくりのため、連邦政府は東部の都市改造の自治体コンペティションを開催し、優良な自治体を顕彰していく方針である。

この競技の特徴は、まず自治体が参加主体だということである。競技される内容は各自治体の都市開発構想である。それによって、参加自治体はまず都市開発構想についての策定費の補助を手に入れることになる。この補助の金額は50,000EUR(ユーロ)から10,000EURの間であり、それぞれ自治体の規模により決まる。そ

の中から最も素晴らしい都市開発構想が選ばれ顕彰されることになる。最優秀賞には 50,000 EUR が、二等案には 25,000 EUR、三等案には 10,000 EUR が与えられる。審査委員会はそれぞれのカテゴリーで、例えば特別賞のような、より多くの賞を用意することも予定している。

今回のコンペでは、初期の参加資格を獲得した自治体は新連邦州全体で 261 にのぼる。当初は 100 の自治体の参加で行う予定をしていたが、予想以上に多くの自治体から参加希望が寄せられた。そのため急遽、予算を増額して参加自治体を増やしたといわれる。これは新連邦州の各自治体の多くが大きな関心を持っていることのあらわれともいえよう。

ザクセン州では 104 自治体がこのコンペに参加することになっている。このコンペの初期の準備段階で、ザクセン州の参加自治体だけでも既に約 390 万 EUR の補助金が連邦から支払われている。また、最終成果物である「インテグレートした都市開発構想」の新規策定及び改訂は今回のコンペ「東部の都市改造」の作品として提出するだけではない。この開発構想を持って、今後の都市開発において重要な都市内部の部分的近代化や保存修復を包括的に行なっていき、掛かる費用の不足分を他の都市開発補助事業からも回して行く予定である。それらは合計で 4 億 950 万 EUR に達し、昨年の予算に対して 1 億 200 万 EUR の増額となる見通しである。

) コンペの概要

- ・コンペ主宰者：連邦交通建設住宅省
- ・コンペ事務局：連邦政府建設地域計画局
- ・スケジュール (2002 年):

1 月中旬	自治体の選別
1 月 23 日 ~ 2 月 19 日	スタートミーティング
3 月	審査委員の第一回委員会
3 月中旬	第一回ワークショップ
4 月下旬	第二回ワークショップ
6 月 14 日	作品提出期限
7 月 31 日	作品手直し、補足追加期限
8 月下旬	審査会
9 月 5 日	発表、審査講評
12 月	報告書作成、関係機関送付

) 重点課題：都市改造の方針

新連邦州における徐々に縮小していく土地利用の需要（住民の減少、企業の撤退等）と同様に、住環境に関わる質の向上に対する欲求は不動産供給とのバランスを欠いた傾向を示している。

これに対処する方策として進められている都市開発構想が表面的な数字の操作だけに終わってしまったら、それは単なる施設の撤去計画そのものになってしまう恐れもある。そして都市開発構想自体が多くの問題と矛盾に満ちたものになるだろう。しかも、それは新しいライフスタイルの質や革新的な発展の可能性を見せてくれるにはほど遠い。

そこで今回のコンペ参加者に対して、広域の、インテグレートされた、革新的な開発モデルと戦略的なアイデアをこのコンペに参加する自治体に対して与えるきっかけになるように、以下の五つの指針が出された。

- ・政治的に議論を重ねること
- ・エコロジカルに対処すること
- ・経験的な知見に基づくこと
- ・社会的にやさしいこと
- ・文化的に協調していること

(2) ドレスデン - 都市活性化の取り組み事例 1

都市の概要

ドレスデン(人口 45 万 3000 人)は、第二次世界大戦の末期にほぼ完全に破壊された歴史的街並みを再建すると同時に、ヨーロッパ有数のハイテク産業拠点へと発展しつつある。市制 800 周年を迎える 2006 年までに、バロック様式のフラウエン教会(1726 年~43 年、ペール設計)の改修工事も終了する予定である。戦後 50 年近くも廃虚のままだった教会は、戦争の悲惨さを訴える警告の碑であった。

旧市街地に再び建物を立て、あるいは歴史的建造物を再建することによって、ドレスデンは昔の魅力ある姿を取り戻しつつある。その華麗な建築のため、かつて「エルベ河畔のフィレンツェ」と呼ばれたドレスデンは、バロック様式の伝統を大切にしている。しかし、学問・研究においては 21 世紀への動きを促え、ハイテクと未来のテクノロジーを重視している。インフィネオン、モトローラ、AMD、フォルクス・ワーゲン、グルネー・ヤール、ダイムラー・クライスラー等がすでに進出しており、研究、生産、そしてビジネスを展開している。

ドレスデンは再びたくさんの観光客を惹き付けるようになり、年間およそ 700 万人が訪れている。1985 年には、オペラハウスの修復が完成した。このオペラハウスは 1870 年~1878 年にゼンパーが設計し、イタリアルネサンス様式で建設されたものである。もう一つの都市のシンボルである宮殿も現在修復されつつあり、完成が間近い。将来はザクセンの歴史と文化の博物館として利用される予定である。

ドレスデンは東部ドイツの中で南東部に位置し、ザクセン州の州都である。精密・光学機器製造や電機、機械、織物工業等が発達してきた。16 世紀以降、芸術と文化の都となり、「エルベのフィレンツェ」と呼ばれる。19 世紀に工業都市に発展し、1828 年工業大学が設置された。第二次世界大戦末期に米英の大空襲を受けて壊滅し、3 万 5000 と 13 万 5000 ともいわれる死者を出した。戦後はフラウエン教会の残骸を平和記念碑として残したほかは、ツウエインガー宮殿等の歴史的建造物や町並みが計画的に修復、再建されている。また、この町は、高い音楽の伝統を誇り、ドレスデン国立管弦楽団(1548 年宮廷楽団として創立)、ドレスデン国立歌劇場を持つ。

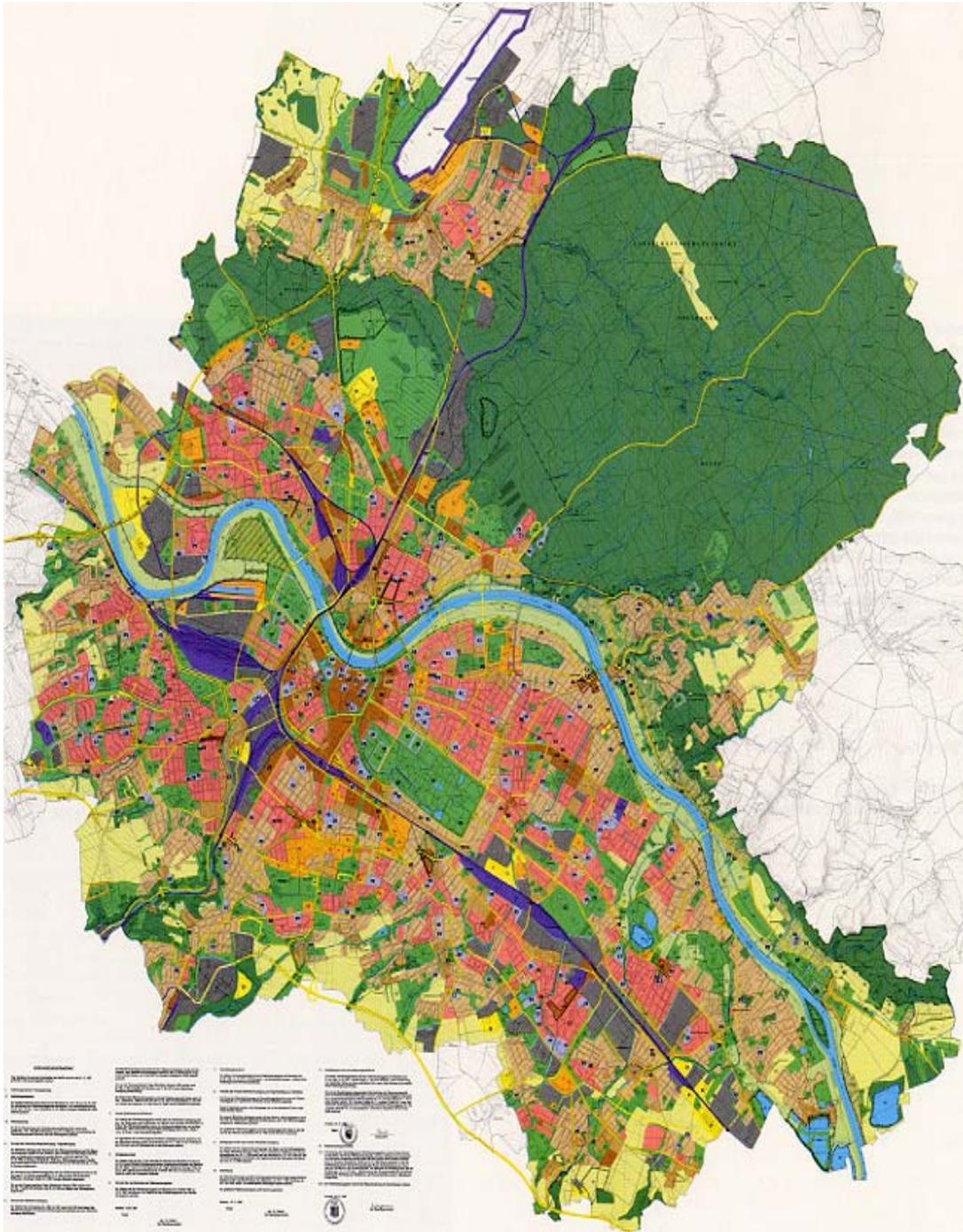
年平均気温 8.4℃、年間降水量 595mm とドイツでは気候も温和で、新石器時代以前から人類が定住し、6 世紀ごろにはスラブ系ソルブ人が定住する。12 世紀のマイセン辺境伯がエルベ左岸にドイツ人の町を建設したころにも、右岸にはソルブ人の町が存在していた。1216 年にはドイツ法による都市となったが、1319 年ウェッティン家の辺境伯が復古して以来その支配下にあった。

神聖ローマ帝国の解体により、1806 年ザクセン王国の首都となり、以後、東部ドイツの先進工業地帯の中核都市に発展した。三月革命最後の闘争といわれる 1849 年 5 月のドレスデン峰起の伝統を受け、19 世紀後半には社会運動、労働運動の拠点となり、ドイツ社会民主党の重要な地盤であった。1918 年 11 月、ザクセン共和国を宣言、20 年カッパー揆に直面したワイマール政府は一時ここに避けている。第二次世界大戦では 45 年の空襲後、5 月 8 日ソ連軍によって開放された。

活性化の取り組みの内容

ドレスデン市の都市政策上の課題としては、広域の地域発展計画、大型店と中心市街地、環境対策、住宅問題等がある。それらの中でも、特に、その課題に積極的に取り組んでいる内容としては、歴史的街区でもある中心市街地の再生、空室が多い住宅問題の解消、新しい産業の育成等が挙げられる。これらに関して、以下に整理する。

図表3 - 18 ドレスデン市のFプラン



出典：Flaechennutzungsplan, Landeshauptstadt Dresden, Dezernat fuer Stadtentwicklung und Bau, 1998

ドレスデン市のFプランのレイヤーは「居住」、「就業」、「ランドスケープ」、「社会インフラ」、「交通」、「環境」、「都市技術」の7つからなり、10の市行政管理区に分けられている。

1) 都市更新プログラム

都市更新は現在のドレスデン市にとって最も重要な都市再生のインストルメントである。(都市更新のメニュー並びに事業地区については図表3 - 20 参照: これまで18地区について事業が行われている。) 連邦建設法典で示される基本方針にのっとり、様々な補助事業メニューにより課題の多くが克服されている。グリュンダー・

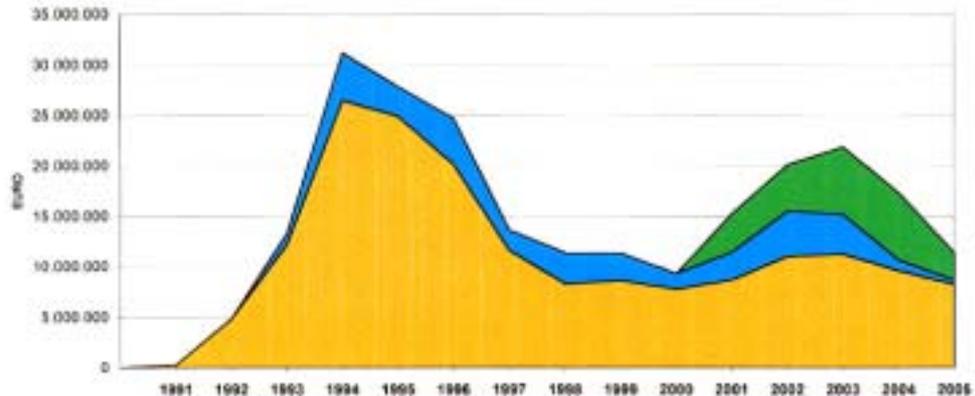
ツァイトの住宅地区やプラッテンバウ・ジードルンク)に始まり歴史的な価値の高い地区の建築的なアンサンブル再生のザニールンク事業やかつての休閒地を再利用するための建設準備事業に至る様々な事業が都市更新に含まれる。

また近年は、崩壊の危機にさらされている住居地区の環境維持におけるザニールンク事業が都市更新の重要な課題に含まれるようになった。このような住環境整備への重点移行傾向は今後さらに強くなるだろう。ドレスデン市の歴史的な価値ある建物の内、2/3にあたる建物は既に近代的な設備を施した修復事業を受けている。現在は積極的な市民参加による公共広場の新しい提案が行われている。また、ゴルビッツやプロリスのプラッテンバウ・ジードルンクでは、都市更新のメニューとしてかなり大がかりな予算をつぎ込んだ住環境整備の成果を直に見ることができる。ここでは多くの議論が戦わされた住宅の撤去政策に関連して、さらなる住環境の整備に向けて新しい課題に取り組もうとしている。

ドレスデン市でも市民が都市の中で快適に暮らし、都市の発展とともに担うために市民参加の舞台は益々広がっている。徐々に事業の中心が居住地区の周辺環境整備に集まってきている。そこで住居地区のマネージメント(社会管理：各居住単位ごとに地域の相談窓口を設けたり、フェスティバルのような共同作業を企画する)に関わる連邦の社会都市プログラム(Soziale Stadt：詳細は3(6)4)に記載の補助事業が新しく取り入れられている。プロリス・ライカー通りやオイセレ・ノイシュタットがその対象である。

都市更新は重要な経済的な効果も生み出す。過去の10年間で都市再生プログラム事業に支払われた補助金額3億DMに対して、1億8千万DMの民間投資が行われている。

図表3 - 19 ドレスデン市の都市政策補助事業



出典：Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt, 2002

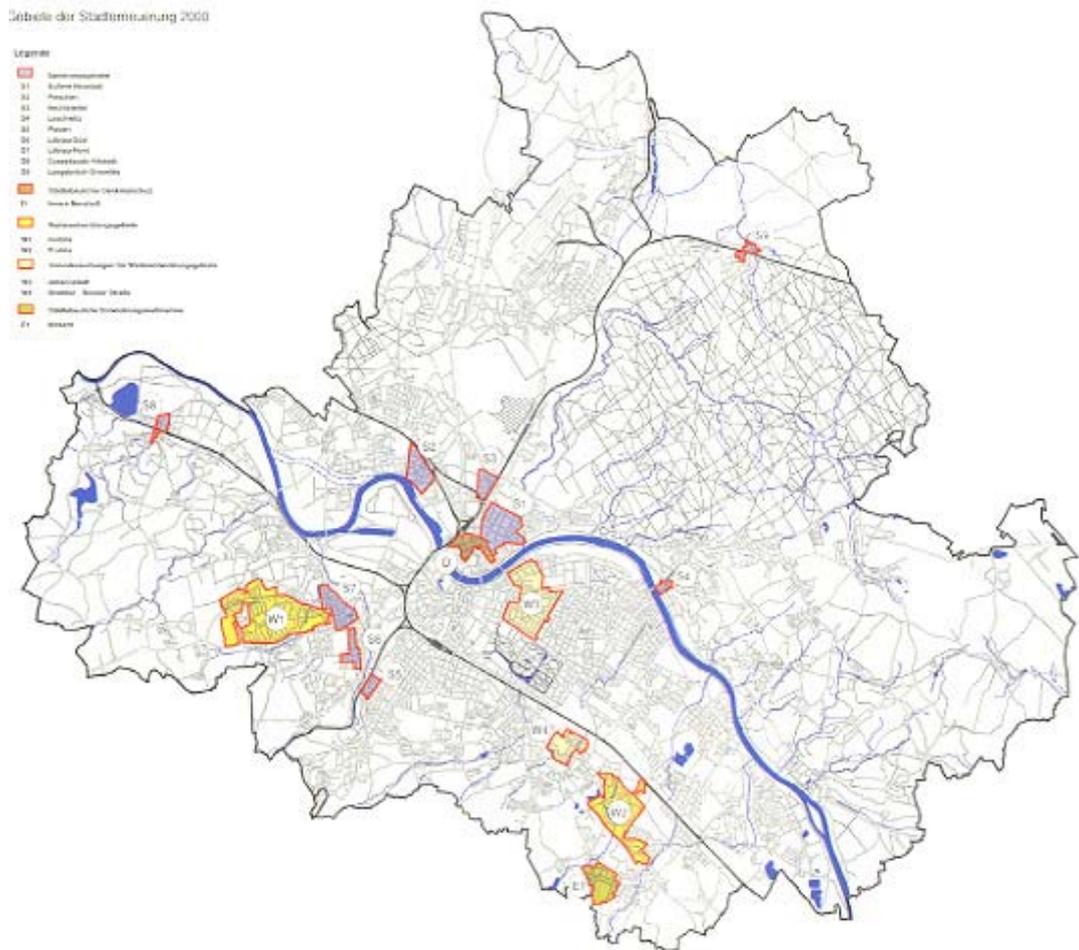
一番下の明るい部分はザニールンク事業と歴史的建造物保存事業のための補助プログラム、中間の帯の部分は再開発地区と社会都市プログラムのための補助、2000年以降一番上の部分は新規のプログラムでとりわけEUプログラム(EFRE)による休閒地、都心再生等である。

2) 歴史的街区でもある中心市街地の再生

ドレスデンの中心市街地はこの十年の間に非常に速いスピードで変わった。新しい消費の拠点としての商業施設はいたる所に出現している。2000年の統計では、1989年との比較において約5倍、740,000 m²の店舗面積を示している。この店舗面積は、ドレスデン市の人口との比較で見ると1989年には約0.3 m²/人であったものが、2000年では1.5 m²/人となる。これはまた、ドイツ連邦全国の平均でもある。

本格的な中心市街地の開発によって、多様なサービス産業がわき起こってきた。

図表3 - 20 ドレスデン市の都市再生プログラム



出典：Stadterneuerung Dresden, 2002

ドレスデン市の中で現在取り扱われている 15 事業地区（現在 18 地区）を示している。事業種類別に見ると、ザニールンク事業、歴史的街区保存事業、再開地区事業、社会都市事業、社会都市事業（部分）、都市建設の開発規範事業、都市地区開発事業の 5 つ（現在 7 つ）に分かれる。

レストラン、カフェは都心の公共空間を活性化するし、消費を促すサービス業としての旅行代理店を筆頭に、保険会社、銀行やその他の金融関連会社等の様々な業種が都市中心部で看板を掲げている。文化的な家具や雑貨、余暇利用の商品群等は同様にブームとなっている。

個人商店にとって、その機能的な意味からも、また、商業施設的な魅力の意味からも中心市街地の発展は重要な意味を持っている。個人商店の発展は同時にその他の分野、例えば旅行関係、交通関係、サービス業関係等に良好な経済効果を生み出す。中心市街地の個々の専門商店の果たす役割はいやが上にも増している。個人専門商店は中心市街地における消費供給体制のひとつの重要な要素となっている。

同様に個人専門商店は中心街の供給と効果に多大な貢献をしている。それぞれが小さな規模であることや特別の品揃え等で、大型店に対して特色のある質の高い商品供給をしている。個人専門商店は喜びの多い多様な商品構成を供給する主体である。それらの個性的な構成で中心市街地の、そしてまた、都市の特殊性を印象づけている。

住民移動に関する行動計画（Handlungsgrundlagen bei der Entscheidung von Ansiedlungen）は 1991 年に起草され 1995 年にラーメン構想「ドレスデン市の個

人商店 (Rahmenkonzept Einzelhandel, LH Dresden)」としてまとめられた。それによって都市総体と調和的な個人商店の発展と都市発展計画実現へ向けた目標が決まった。1995年のラーメン構想の中で中心市街地の都市的構成の現状が明らかにされた。それらは8つの郊外中心部と9つの都市地区中心部と25の近隣買い回りの中心部と3つの非中心的個人商店の立地場所で構成されている。

都市総体に調和した中心部構成を持つ持続可能な力強さを身につけるに当たって、以下のことが問題をより一層困難にすると考えられている。

- ・ 個人商店と娯楽施設の非中心化の傾向
- ・ 総体的成長過程と都市のスプロール
- ・ スケールアウトと排他的な競争
- ・ 中心化と分散化の過程
- ・ 伸び悩む消費活動
- ・ 社会の年齢階層的分離
- ・ 余暇の過ごし方の変化
- ・ 増え続けるモータリゼーション

これまでに都市計画的観点から見た望ましい中心街の周りに、外観的にも機能的にも中心街を思い起こさせる特徴的な多くの地域が発生した。しかし歩行者や住民にとって快適であろうこれらの地域と成長した中心市街地との良好なつながりはまだ確立していない。

今日までに実現された施設面積をお互いに対峙する形で見た場合、「中心市街地活性化コンセプト」でまとめられた目標値との比較では、中心市街地にはない商業地区等は40%の増、都市近郊のショッピングセンターでは50%の増であった。中心市街地では計画された床面積のようやく60%が実現されただけである。とりわけ赤字欠損を出しているのはサービス業(食堂、レストラン、カフェ等)娯楽施設そして個人商店であった。同様に、都市の中心部が71%の開発を進めたが、郊外集落の中心部はたったの58%しか開発が進まなかった。詳しくは以下に、中心を4つのタイプ別にし、その開発について述べる。

都市中心部 (Stadtzentrum)

都心周辺部にはデパート、商店、ホテル、映画、レストラン、カフェが等がある。新しい刺激を与える施設が多く集まっている。しかしまた、主要なオフィスと官庁施設も混在している。駐車施設も整備され、魅力的な博物館、美術館等の文化施設が都市の特別な場所を際だたせている。

だが、このようにまったくポジティブな開発が行われても、都市中心部は郊外の早い開発についていけないのが現状である。都市中心部からの購買力と都市機能の喪失(バランスを崩した中心部と郊外の開発)によって、都市中心部は郊外部と同じようには発展できない事情がある。そこではまた、営業時間を別にしても、多様な機能と同様に滞在する場所としての公共空間の質についても問われている。そのため中心部の売り場面積は都市全体の19%にしかならない。これは、飲食店、娯楽施設等、その他の施設の比較においても同様である。

都心部を伝統的建造物群保存地区と指定して歴史的建造物を守る反面、バランスよく新しい建築も取り入れ、新旧の対比を生むような工夫をしている。

集落及び都市周辺中心部 (Orts—und Stadtteilzentren)

集落及び都市周辺中心部はそれぞれ個別の発達を遂げてきた。それらはどのような都市にもいくつかあるセンター的な機能を持ってポジティブに発展してきたもの

である。そして自らの存在を顧客に知らしめている。それらは部分的な再開発や新規の開発を加えて、既存の個人専門商店と共存し、近隣の買い回り品等を供給することで地域密着型の発展をしている。

近郊商業地区 (Nahversorgungsstandorte)

近郊商業地域のネットワークは、加速するモビリティと変化したショッピングスタイルによって著しく発達した。とりわけ食品卸売業の構造的変化がもたらした大型店舗は、数多くの地区の発生と地区の中での店舗面積の増大を促した。その結果、既存の商業圏とそのネットワークの一部を破壊することになった。そこには俗に言う「エマおばさんの店」(ドイツでは日曜雑貨店の総称として使われる)のような地域に根付いた商店の姿はない。それらは結論として、売場面積を拡大してきたにもかかわらず、本来の近郊商業地区(特に、田舎の人口密度の低い地域)で徒歩で出かける住民の買い物を困難にしている。

郊外型ショッピングセンター (Dezentrale Standorte)

すべての郊外型ショッピングセンターは規制を受けずに開発された。また、そのほとんどが、都市計画的に許される限界として示された計画段階よりも床面積や供給機能が増加されている。

需要に見合った床面積の増加は人口、収入、購買力の発展によるところが大きい。人口増加と購買力についてはわずかながら増加傾向にある。2010年までには約800,000 m²の店舗面積が必要になると予測されている。

3) 住宅の多くの空室問題の解消

ドレスデンを始めとして、新連邦州の都市の都心にはプラッテンバウ(簡易式プレハブ住宅)と呼ばれる旧東ドイツ時代の集合住宅が多く建設されたのだが、その撤去とあわせて都心部への居住の誘導を図っている。

ドレスデンだけではなく、新連邦州の都市全般にみられる現象であるが、これらプラッテンバウと呼ばれる集合住宅は、その居住環境の質の低さから、人々がそこに住むことを忌諱しており、そのために都心という好立地にあるにも関わらず、空室が大量に出ている。事務所の空室率、そして住宅の空室率も15%程度である。

敷地には5、6階建てで長さが100m程もある住棟が延々と続く。これらを多様な形で改修していく。長い住棟を切って2棟にしたり、6階建てを4階建てにしたり、上下の階をつなげてメゾネットにして面積を上げる等の改修を行っている。また、敷地の質の向上のために、場合によっては全面的な撤去もあり得る。

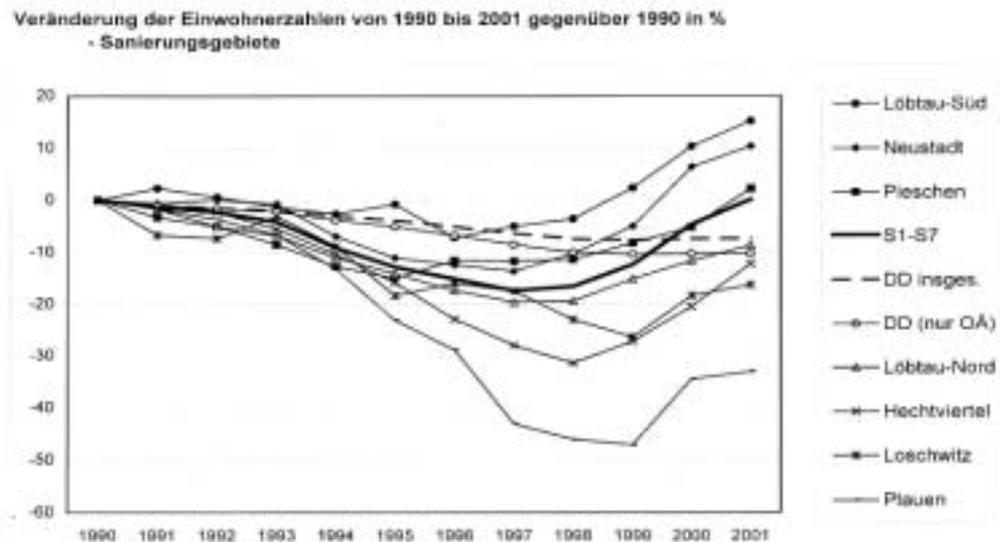
こうしたアパートの撤去或いは建物の部分的解体は「減築(Rückbau)」計画(図表3-17参照)という表現を使い、スクラップ・アンド・ビルド的或いは撤去というマイナスのイメージを改変しようとしている。

4) 新しい産業を育成していくための都市基盤整備

ドレスデンは新しい産業育成の指針として、ザクセンのシリコンバレーを目指しており、ライプツィヒ、ケムニッツから構成される「ザクセン・トライアングル(Sachsen Dreieck)」の中核をなす都市として位置づけようとしている。

近代に入る以前からドレスデン、ライプツィヒ、ケムニッツはザクセン地方の三角地帯と呼ばれ、お互いに連携を取りながら発展してきた。特に、ドレスデンとライプツィヒは同程度の規模の都市でありながら、その起源や沿革に大きな違いがあり、お互いが違いを認識しつつ共存してきた。今日でもザクセン三角地帯は広域発展計画等で協議機関を設置し、EUの都市再開発補助制度EFRE(3-19脚注8に前述)等を利用しながらの共同の戦略的発展を模索している。

図表 3 - 2 1 ドレスデン市の地区毎の人口変化 (1990 ~ 2001)



出典：Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt, 2002

ザニールンク事業を行った地区に限り上のグラフで比較した。これによると、ドレスデン市全体として人口減少が進んでいる中、過去 10 年間に人口増加の地区が見られる（レープタウ南部、ノイシュタット、ピーシェン等）。

5) ブラウン・フィールドの再利用

新連邦州のドイツ都市再生プログラムの中で特に目に付くのが休閒地 (Brache/Brown Field (土壌汚染地区)) の再利用である。統一後倒産した多くの企業や工場の跡地が休閒地としてそのままの状態に残っているからである。各自治体が土地利用計画や都市開発計画の中で市街地内部での再生力を評価し、都市構造的に健全化する場合にこれら休閒地の再生を主要な事業の一つとして位置づけている。外部区域 (市街化調整区域) をできるだけ傷つけることなく土地利用を行え、ザニールンク事業として土壌の汚染等の改善を前提とし、エコロジーに配慮するところが特徴である。

ドレスデン市でも、休閒地の再生は住宅の空室問題と並んで、都市開発の重要な課題となっている。休閒地は工場跡地や鉄道跡地の他、軍用跡地 (多くは旧ソ連軍基地) が対象である。その中でドレスデン市では世界で初めての試みとしてウラン工場跡地の再生を行った。

この地区の再生のきっかけは、ドレスデンで最も面積の広い産業地区であること、また敷地が連邦道路 B170 に近接していることやチェコのプラハへつながるアウトバーン A17 が近接して計画されていることから、将来的なモビリティが保証されていることなどである。

1947 年から 1950 年にかけて、それまで農地だったこの地区を工業用地としてウラン燃料製造プラント (Uranerzfabrik 95) にする開発が行われ、その後 12 年間にわたり操業がつづけられた。製造されたウランは主にソビエト連邦に送られ、その総量は 7,000 トンに達するといわれる。その後はタイヤ製造工場として 30 年間跡地利用された後、休閒地となった。

ドレスデン市議会は 1991 年に面積約 60ha の地区とその周辺を含めて 140ha のエリアを買い取り、再生に向けてエコロジカルなザニールンク事業 (再開発) と位置づけた。ザニールンク事業は微量ではあるが汚染された土壌の改善から始められ、まず土壌の汚染された層を取り除く作業が行われた。これは事業後の土地の利

用範囲が制限を受けることのないように注意深く進められた。事業終了後の測定の結果、放射能汚染の最大基準値(0.2Bq/g)を大幅に下回ることができ、工業用地として使用し始めている。また、400本の高木や10,000本の低木の緑地等が整備され、環境に配慮した施設として評価されている。第一期工事での工場等の入植は1997年に終了し、今後第四期工事まで続き、1200から1300人の職場を生み出す計画である。

図表3 - 2 2 事業概要(第一期)

事業用地	590,001 m ²
再生後	
土地利用面積	349,900 m ²
産業地区	292,437 m ²
混合地区	8,635 m ²
住居地区	1,080 m ²
運動場	44,983 m ²
その他	2,765 m ²
事業費	2,050,000.-DM (GA プログラム)
事業開始	1992年3月
事業終了	1997年5月

出典： Kommunales Gewerbegebiet Coschuetz-Gittersee, Landeshauptstadt Dresden, Amt fuer Wirtschaftsfoerderung, 1997

図表3 - 2 3 ドレスデン市ウラン燃料製造プラント跡地再生事業の簡易式Bプラン



出典： Kommunales Gewerbegebiet Coschuetz-Gittersee, Landeshauptstadt Dresden, Amt fuer Wirtschaftsfoerderung, 1997

国道とアウトバーンへのアクセスのため新たに地区幹線道路(Stuttgarter Straße)を計画している。西側第一期工事で32の企業が進出してきた。隣接した住宅地域との間にはグリーンベルトを緩衝地帯として、中にクラインガルテン(市民農園)を配する計画である。

図表3 - 24 ドレスデンの休閒地再生：ウラン燃料製造プラント跡地の利用



出典：Landeshauptstadt Dresden, 2001

ドレスデン市でも広い産業跡地であり、国道、アウトバーンへの交通アクセスの便がよいことから敷地の再生を行った。1994年には(写真上)すでにほとんどの産業がストップしていた。1999年に第一期事業が終了した。

図表3 - 2 5 エルベ河畔から見るドレスデン市街地



バロック都市ドレスデンは「芸術と文化の都」としての名を取り戻すことに期待をかけている。エルベ川を挟んで、南側にアルト・シュタット（古い街）、北側にノイ・シュタット（新しい街）を配して都心部を形成する。新たな国際会議場やメッセが河畔に計画されている。

図表3 - 2 6 都心に生まれた映画館 Ufa



古都ドレスデンの再生には新しい建物も多く生まれている。オーストリアの建築家による映画館は都心部のプラッテンパウに隣接して建てられた。市では都市再生には様々な様式や機能が層を成すことが重要と考えている。

図表 3 - 2 7 ゼンパー・オペラハウス



ザクセン州立歌劇場はドレスデンのバロック都市を形成する文化施設の一つの核を成すものである。戦災で破壊されたものを 1985 年に再建している。

図表 3 - 2 8 ドレスデン近郊にあるヴィラ形式の住宅地区



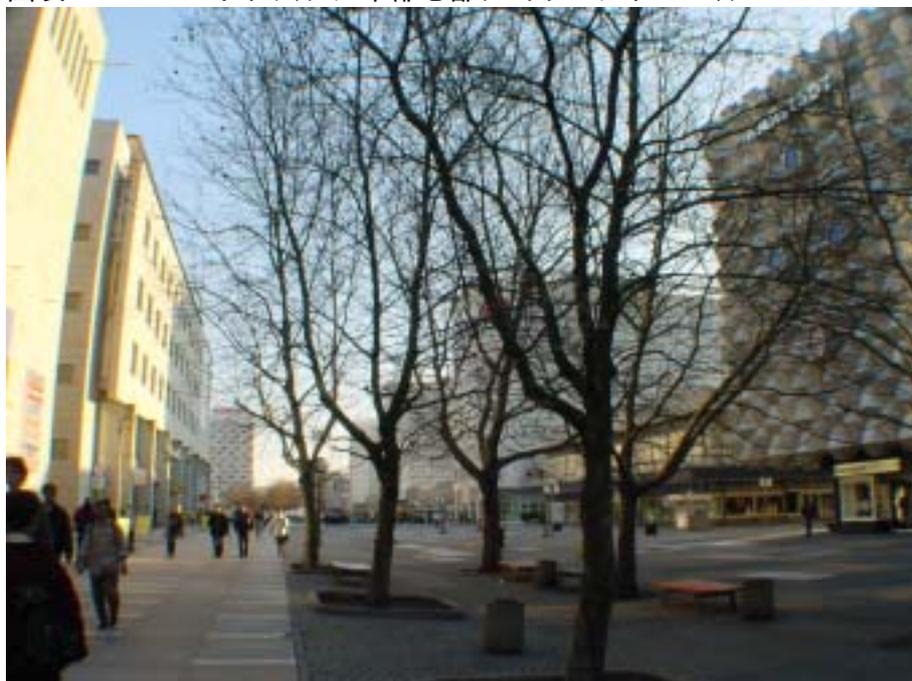
エルベ川河畔のこの地区は別荘地として発展し、19 世紀末から住宅地区として開発された。都心部にはない独特の住宅形式と豊かな自然環境が特徴でドレスデンの中でも最も住みたい地区の一つとされている。

図表3 - 29 ドレスデン都心部のプラッテンバウ改修工事現場



ドレスデン市のプラッテンバウは15%の空室率がある。原因として、街区が画一的、駐車施設がない、バリアフリー及び省エネ未対応、設備の老朽化、面積の狭小さ、住宅機器・内装の陳腐化等が挙げられる。

図表3 - 30 ドレスデン市都心部ショッピングモール



スケールアウトした建物と街路が人間的な活動を阻んでいる。プラッテンバウに居住する人たちが都心居住を満足するために都心商業施設の充実と住環境の改善を進めている。

図表 3 - 3 1 ドレスデン市都心部のプラッテンバウ



ドレスデン市アルト・シュタットのショッピングモールにむき出して住戸が並ぶプラッテンバウ。このような形式から街路と住戸の間に低層の商業施設を挟むことで（写真）住環境及び都市空間の改善を図っている例。

(3) ケムニッツ - 都市活性化の取組み事例 2

都市の概要

ケムニッツ市は人口 26 万人を擁する都市であり、戦後の 1953 年から東西ドイツが合併するまではカールマルクス・シュタットと呼ばれていた。旧東ドイツ時代においては、同国最大の工業都市の一つであり、一時期は同国工業生産の 3% 程度を占めていた。

1165 年に自治権を得て以来、16 世紀にはザクセン選帝侯領地最大の麻織物の町として栄えた。一時期衰退したが、18 世紀以降に工業都市として隆盛を誇るようになる。早くから労働運動は盛んであった。第二次世界大戦では、戦禍を受けたが、その後復興する。特に、工作機械、車輛製造が盛んである。工科大学がある。

都市政策的な課題

1) EU 拡大の前に事業を遂行

この 10 年間で約 7 万人の人口が減少していて、約 4 万戸の住居が空いている。そして、今後しばらくは更に人口が減少していくと予想されている。人口減少の最大の要因は人口流出 (Abwanderung) である。これまでの調査結果では、流出口の大半は 35 歳までの若者である。彼らは経済的な魅力のある西部諸州の中心都市、例えばミュンヘン、シュツットガルト、フランクフルト等へ移動していき、そして多くの高齢者がこの地に残った。

今後の人口診断では三段階の予測が立てられた。一つめは今後、産業基盤の整備により経済的な基盤が整って出生率の上昇と流入人口により人口減少に多少の歯止めが掛かるという楽観的予測であり、二つめはほぼこのままの状態でも人口が漸減していく現状肯定型の予測であり、三つめは今よりも状況が悪化して人口が大幅に減少するという悲観的予測である。

若者の流出に歯止めがかからなければ、企業が国際的競争力を求めて、今後 EU に統合されるであろうチェコ、ポーランド等東欧諸国へ移動することも予想され安閑としてはられない。期限を切った目標の設定が重要であると考えられる。

これには EU 支出金の最も多いドイツ連邦政府としては、新連邦州への EU からの補助金を活かした都市再生プログラムを積極的に進めているが、EU の拡大で支援プログラムの重点地区がより東の国々に移動していく前に新連邦州の都市再生を完了させておきたいというねらいがある。

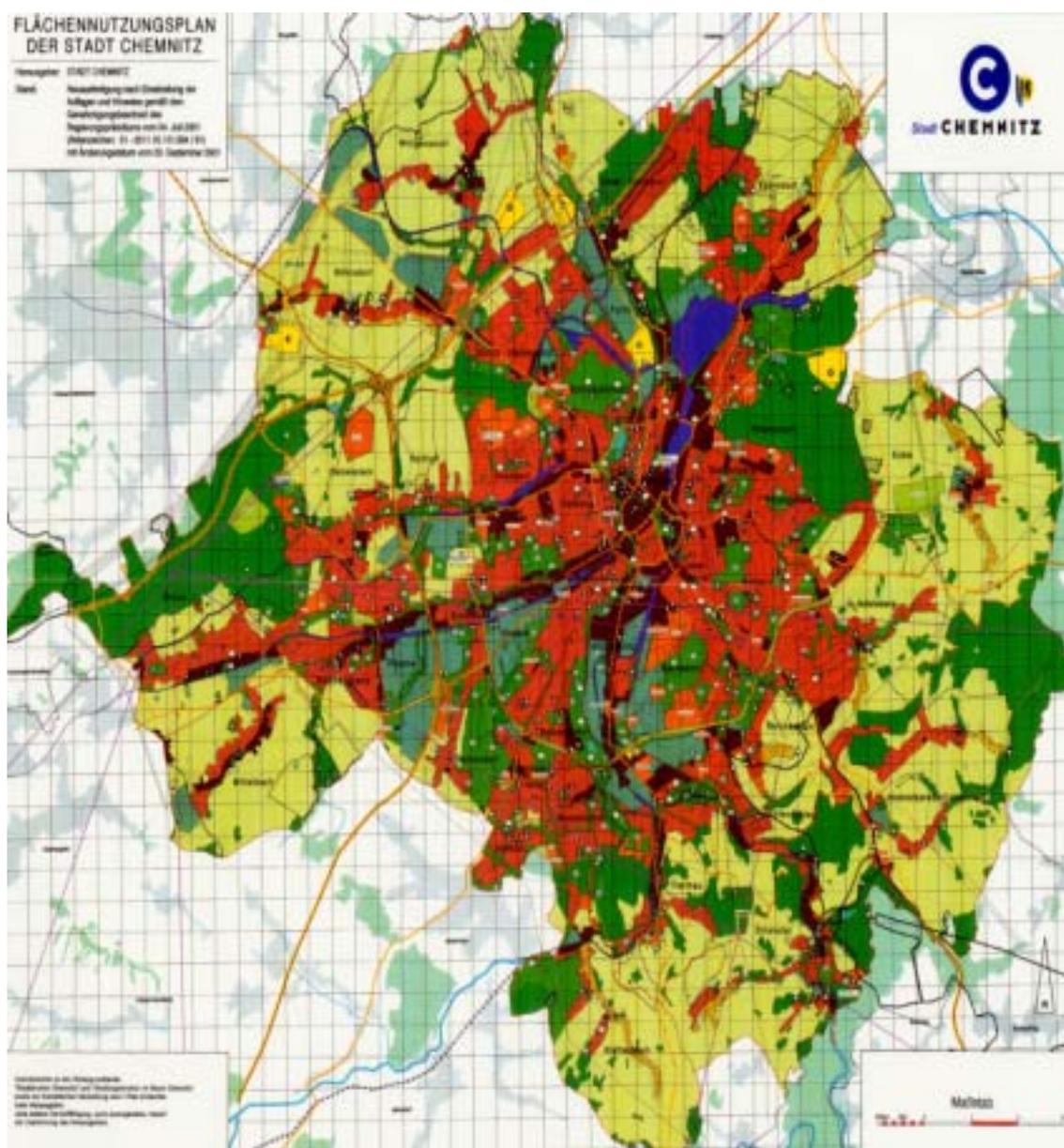
2) 旧市街区

ケムニッツでも 19 世紀末グリュンダー・ツァイト (3-21 に前述) につくられた地区は 5 階から 7 階のアールヌーヴォー様式の都市住宅で形成された瀟洒な街区を形成していたが、連合軍の空爆とその後の旧東ドイツ政権下で政治思想的理由から意図的に完全に放棄された。それに代わり、新たに 70,000 人の居住者からなる住宅団地等を造成した。これは画一的かつ廉価なプラッテンバウ・ジードルンクである。

1995 年にケムニッツ市は市内の人口動態調査を行ったところ、1 住戸における住人数で市平均は 2 人であった。各地区の詳細な居住調査により空室が多く住民の少ない地区から市平均値を越える (例えば 1 住戸当たり 2.2 人 ~ 2.6 人及びそれ以上) 地区までいくつかの傾向を知ることができた。また、1995 年から 2001 年の間での人口減少率は市総体で 16.4% であるが、部分的には人口が増えている地区もある。

しかもその多くは前述のグリュンダー・ツァイトにつくられた地区である。つまり、市全体では人口減少の傾向はあるものの、市内に限ってみるとプラッテンバウ・ジードルンク地区からグリュンダー・ツァイト地区への人口移動の傾向が著しいことがわかった。

図表3 - 3 2 ケムニッツ市のFプラン(2001年)



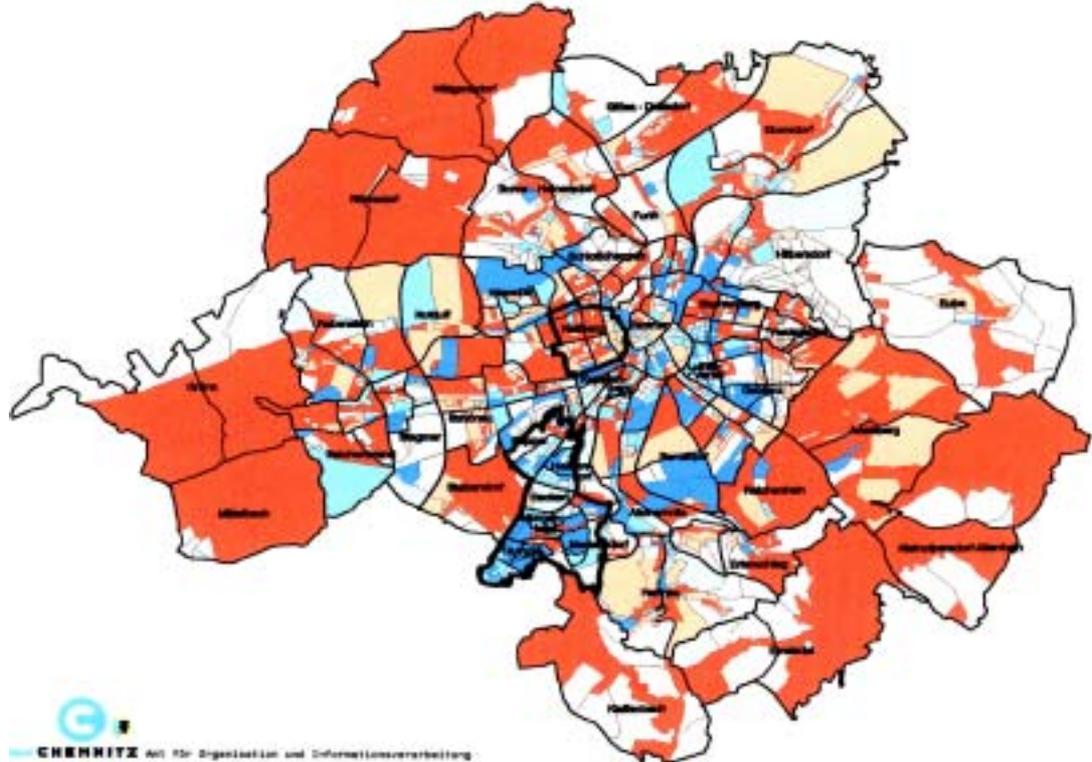
出典： Stadt Chemnitz, 2001

ケムニッツ市のFプランは「就業と居住」、「交通」、「商業」、「環境」そして「ランドスケープ」の5つのレイヤーを重ねている。中でも重点は「就業と居住」で、1,019haの産業用地(201haは新規、818haは既存)の計画を示している。また、住宅では230haの新しい用地開発で4,600の住戸(単身または2人用)を計画している。

これが一時的な傾向なのか、都市計画的に重要な要素として継続していく傾向なのかを見極めるため、なぜ市民が移動するのかを分析している。それによりザニールンク補助事業や都市開発補助事業を利用して都市総体の構造改革(都市改造)を行う方針である。

また、現在高い居住率を示す地区であっても、高齢者の割合の高い地区では、住宅の近代化を進めて若者の流入を誘導しなければ10年後には空室の増加が予測される。そのような問題意識を背景として、地区毎の開発を進めている

図表3 - 33 ケムニッツ市の人口動態



出典： Stadt Chemnitz, Amt fuer Organization und Informationsverarbeitung, 2001

1995年から1997年までの、市内での人口移動を表している。この間の市の平均人口比率は-16.4%の減少であるが、平均よりも減少率が低い地区（薄い部分、-15%から0%）や人数が増えた地区（濃い部分、0%以上）があることがわかった。

活性化の取り組みの内容

都市開発計画は土地利用計画（Fプラン）、地区詳細計画（Bプラン）を基本として策定される。ここで、都市開発計画とは、規範計画により今後5年間でどのように都市開発、投資をするべきかを示している。これらは統一後の10年間に旧西ドイツから導入した制度に新たな施策を加えている。

この都市開発計画を策定するために、ラーメンプランを策定している。これは、都市開発計画の重点開発地区を切り取って、その事務所床面積、住居床面積、駐車場床面積等の総数を算定して、今後の地区計画に具体的に反映させるものである。

また、人口動態調査をも実施した。これは、地区ごとに人口動態を調べて、地区の特性を明らかにしたものである。人口流出地区の特性、流出の背景、人口流入地区の特性、背景を調べ、今後の開発プログラムに活かそうとしている。

これらの調査、計画を含めて、以下のような政策に取り組んでいる。

1) プラッテンバウ・ジードルンクの縮小・改築

ケムニッツ市はプラッテンバウ・ジードルンク地区（歴史的都心部に対して新都市地区（Neubaugebiet）とも呼ばれる）の開発のための連邦からの補助制度（STDN：Städtebaulicher Erneuerung großer Neubaugebiet¹⁰）により地区の居住環境の向上に努めている。市はこのような地区を完全に撤去するつもりではなく、今後人口増加が起こってもそれを受け入れる余地を残すために、階高を下げたり、部分的に撤去したりして密度を減らすとともに集合住宅の快適さを増していく方針

¹⁰ 新連邦州への開発補助金の内容である近郊地域の更新（3（6） 3）参照）に該当する。

である。

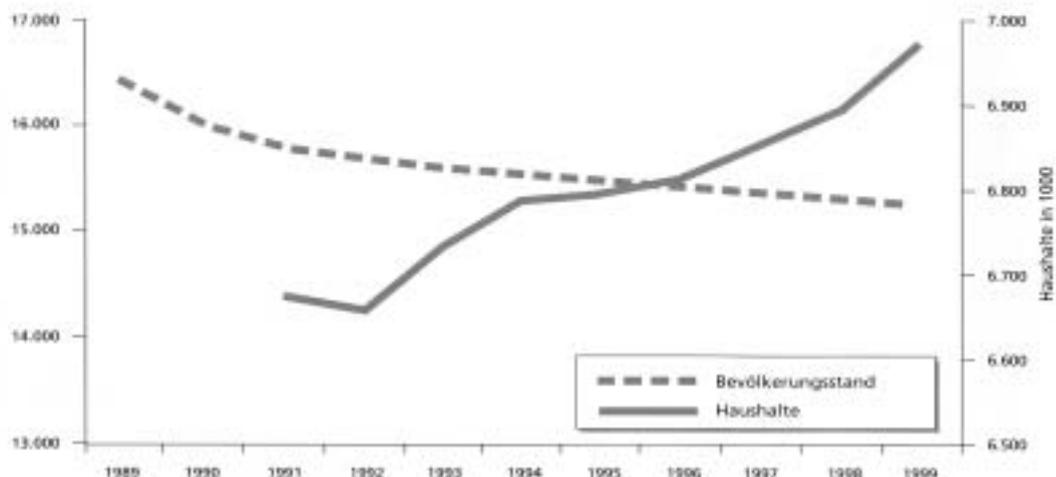
これらの都市改造で市は個々の建物の所有者に対して提案することができるが、強制はできない。また、プラッテンバウ・ジードルンク地区には建物の多様な所有形態があり、計画を実施に移すに当たっては、個々の所有者と交渉し、その結果をまとめる交渉プロセスが必要になる。したがってプログラムの推進のために、市はこのプラッテンバウ・ジードルンクの改造に関して所有者も構成員である都市改造株式会社（Stadtumbau GmbH：50,000DM までの債務責任）を設立して対応している。これは地区の再生プログラムを推進し、市が策定した計画を実施するための民間組織であり、市とのパイプ役を果たすものである。

住宅（この場合、集合住宅プラッテンバウ）の持ち主がその住宅を撤去したいと思ったときに、初めて住宅の撤去が検討され、実行可能な場合、実施に移される（ただし、撤去には補助金がつく）。また、当然のことながら住宅の持ち主が住宅を撤去したいと思った場合でも、その建物にまだ居住者が住んでいる場合、その住人は護られなければならない。彼らには、都市再生プログラムに照らして長期間、安定して住める住居が引っ越し先として提供されなければならない。またその場合、引っ越しのための金銭的援助（2,500EUR /世帯）や、社会都市プログラム（Soziale Stadt）に合わせて適当な地区への移動とその後のケアを手助けすることが必要である。

プラッテンバウ・ジードルンクを縮小したり（階高を下げる、間を間引く）改築したり（バルコニー、ペントハウスをつける）または駐車場に建て替えたりしている。旧東ドイツ時代には自家用車は特別な階層の乗り物であり、多くの市民の足は自転車であった。したがって、プラッテンバウ・ジードルンクには自動車のための施設は極端に少なく、道路も狭く、ガレージはない。そのような状況を改善し、自動車も利用できるように改造している。加えて、プラッテンバウ・ジードルンクの撤去も一部行っている。

また、人口減からくる住宅の空家問題を、一世帯当たりを構成する人数の減少傾向（核家族化）と合わせて考え、世帯数の増加と個人の専有床面積の拡大につなげ住環境の質の向上につなげる展開をしている。つまりこれによって、住戸数の需要の減少に歯止めをかけ、かつ住宅需要床面積の総計を維持させることができると考えている。

図表 3 - 3 4 新連邦州の人口と世帯比較（単位 1000 戸及び人）



出典：Laeuft die Platte leer?, BVBW, 2001, p. 16

新連邦州の人口と世帯数の比較：破線は人口の推移を表している。実線は世帯数の推移を表している。1989年から1999年までの間に人口でおよそ100万人が減少したが、世帯数は逆に30万戸増加している。連邦平均で一世帯当たりの人数が2.27人から2.19人に減っているところ、新連邦州では2.31人から2.17人と急激に減っている。

2) 職場環境

1989年以降、それまでの旧東ドイツ時代の多くの工業基盤は、政治社会体制の急激な変化と生産体制の旧式化のために市場経済への移行の中で壊滅的な打撃を受けてきた。製造部門においてはそれまでの約18万の職場が現在4万ほどに縮小してしまっただ。その後、ケムニッツ市では新しい職場環境をつくりだそうとVWの自動車製造工場を初めとする国際的な企業を誘致してきた。その結果、失業率は約16%と新連邦州の平均値約19%よりも良い数字を示している。

高い失業率である新連邦州における企業に対する自治体の立場は弱い。市は多くの企業を誘致したいと思っている。ケムニッツ市は進出企業が土地獲得の際に地価を下げたり、土地購入資金を補助する支援プログラムを持っている。しかし、工業用地を新たに開発する場合に企業の開発行為に対する積極的な環境への対策を講じる等の要請をすることは控えざるを得ない。ケムニッツ市の強みは、多くの開発用地を持ち合わせていることと、西側に比べて安価で比較的良質の労働力を持っていることである。

3) 郊外大型店

ケムニッツ市には4つの郊外型ショッピングセンターがある。それは都心部の商業施設との競争を激化するだけで、お互いに補い合う存在ではない。これは市の経営戦略にとって決して望ましい姿ではない。したがって市は周辺地区に比較して都心部の重点的支援政策を打ち出している。なぜならば市民全体の購買力はまだ充分ではないが、それ以上に購買意欲を引き出すだけの集客力をもった店舗施設(面積、品揃え)を中心市街地の商店街は備えていないと考えているからである。また、市中心部があらゆる商業施設を集積することが重要と考えられ、その重点施策として都心商業施設のあり方を模索している。

隣接する自治体間での郊外型大型店の調整は広域地方計画(Regionalplanung)で規制される。広域地方計画は州開発計画(Landesentwicklungsplan)と土地利用計画(Flächennutzungsplan: Fプラン)の間に位置する計画で、盛り込まれる内容は豊富である。州開発計画はザクセン州が策定し、広域地方計画は広域地方計画連合体(Regionalplanungsverband)が策定するが、これは州行政管区(Regierungsbezirk)担当官、郡代表者及び各自治体の首長や都市計画関係の部局長が参加し広域地方計画協議(Raumordnungsverfahren)として進められる。ただし、自治体が自らの建築物連坦区域において大型店舗を計画する場合は広域地方計画連合体で規制する方法はない。その場合には、地域計画連合体が関与できるとすればその規模についてであり、自治体自身の規模によって、またその大型店の集客力によって許可される。

4) ザクセン・トライアングル(Sachsendreieck)

ドレスデン、ライプツィヒ、ケムニッツのザクセン州を代表する3大都市で構成される地域としての呼称である。これらの3都市の地理的配置形態が三角形であることからきている。また、ケムニッツとツヴィッカウ、ライプツィヒとハレというように、それぞれの都市が周辺の地域或いは都市と下部の連合体を構成している。この構成体の目的はEUの中心地域(Metropol-Region)として密接な協力関係を構築していくことである。具体的には都市間のアウトバーンや鉄道等の交通網を整備し、更にはこの地域をEUの主要交通及び流通幹線網に関連づけて展開すること、また、経済的協力によりEUの経済ファクターとしての共同体を構成することである。現在、3都市間で共同体の構築に向けて、また、どのようにEUに対してプレゼンテーションしていくかが協議されている。

5) 東部の都市改造 (Stadtumbau Ost) コンペ

新連邦州の都市発展プログラムを新たに策定することが求められている。人口の流出による住宅の空室、減少していく人口等で縮小していく都市をどう発展させていくのかがこのプログラム競技の大きなテーマである。ケムニッツ市の場合、住宅施策や職場施策について既に調査分析を済ませている。多くの自治体及び都市がそれぞれの解答を示す場であり、お互いにその方途を探る場でもある。

様々な自治体及び都市または都市地区が参加しているので、小さな自治体からケムニッツ市、ライプツィヒ市、ドレスデン市やベルリン市の1地区に至る大きな都市までの取り組みの違いが見られるであろう。また、この競技で得られたプログラムはすぐに現実に実施に移されることになる。つまり高い空室状態にある住宅の所有者にとってその経済的理由から今後の措置をこれ以上長く待つことは不可能であり、今すぐに実行されなければならないということである。

この都市改造プログラム競技は二つの側面を持ち、それぞれが平行して連動していくことが重要であると考えられている。つまり、一方では競技の様々な方法論に与える学術的評価であり、それらを比較評価することで生まれる共通の視点及び価値観の共有である。また一方では同時に、それが各自治体により実践的に取り扱われる個々の都市再生プログラムとして機能するということであり、その実施のための支援プログラムに対する資金は連邦及び州の年度予算に既に組み込まれている。

6) EU 支援制度 (EFRE) と休閒地の再生

ケムニッツ市においてもいくつか地区で EFRE による支援プログラムが展開している。このプログラムは居住環境とともに手工業や商店等の中小産業の再生と維持を目的としているのが特徴である。市内の1つの例として混合地区であるツヴィツカウアー通り (Zwickauer Straße) 地区の再開発事業がある。この地区には都市住宅とともに2、3の産業施設が残されている。そこで居住と就業を混在させた再開発事業を進めている。他の例としては産業地区における多数の休閒地 (Brache) の再開発事業がある (市内の市街地周辺部や都心に近い地区に旧東ドイツ時代の多くの産業が撤退した跡地が休閒地として残されている)。これらの地区を手工業的及び工芸的産業或いは事務所に転化し、かつ居住環境も混在させて整備していくことが EFRE プログラムの主要な目的である。このような休閒地は都心部にも点在している。これら休閒地の活用によって都市の無用なスプロールを防ぐことができると考えられている。

図表 3 - 3 5 ケムニッツ市郊外にあるブラッテンバウの改修



手前には1棟を撤去してガレージに建て替えている。左手奥の6階建ての建物は左右約3分の1を撤去して、屋上にガラスのペントハウスをもうけ、各階には円弧形のテラスを取り付けた。この建物の大家は撤去には消極的で、かつ住人達もこの建物に残ることを希望した結果、このような形の改修が行われた。

図表 3 - 3 6 ケムニッツ都心部につくられた公共交通ターミナル



戦前はここは隣のデパート（ガラス建築）の敷地だったが、都心再開発にあたってBプラン策定段階で公共交通のターミナルに提供されることになった。バス、LRT、タクシーがここに集中する。上部のガラス製庇は丁度、戦前の敷地の境界線を表している。

図表 3 - 3 7 ケムニッツ市都心部にあるザニールンク事業で改修が終わったプラッテンパウ



都心部においては、特に都市空間とのつながりが重要である。歴史的街区の個性を大切にしながら、プラッテンパウを活かして都市再生を試みている。新連邦州の都市再生ではこれらの改修が課題だ。

図表 3 - 3 8 ケムニッツ市郊外にあるプラッテンパウ・ジードルンク



同じスケールで単調に配置された住棟が続く。多くの住居にはカーテンがなく住人はいないことがわかる。このような巨大なプラッテンパウほど転出者が多く、犯罪等の発生率も高く、大きな社会問題になっている。

図表 3 - 3 9 ケムニッツの改修されたプラッテンバウ・ジードルンクの例



外壁改修（外断熱）の際、外壁にカラフルな塗装を施した。カラーリングによって住民の満足度が高まるといわれる。これまでの色のない都市空間との違いを見せている。

図表 3 - 4 0 ケムニッツ市内の再開発を実施する幹線道路沿いの地区



競争原理の市場経済に対応できなかった多くの産業が衰退して取り残された休閑地が街のあちこちに見られる。EU の都市更新補助プログラム EFRE によって商工業の産業と住宅を結びつけたプロジェクトが行われる。

図表3 - 4 1 ケムニッツにおける都心部の19世紀後半の街区



都市更新プログラムのザニールンク事業によって左右の建物は改修された。その結果、人口が増加し、買い回り品等の個人商店が増え、快適な都市生活を満足する地区として注目されている。

図表3 - 4 2 ケムニッツの都心部のマルクト広場の定期市



定期市や季節市等が復活し街中に賑わいをつくりだす。街に活気がもどり、都市の顔としてのオープンスペースが再生されている。周りの建物の多くは再開発で新規に建てられた。

図表 3 - 4 3 ケムニッツ市のフォルクス・ワーゲン自動車工場



2001年竣工の最新鋭ガラス張りの自動車工場。VW社は最高級車を製造するためのラインをケムニッツ市に建設した。透明なガラスの壁によって外部から生産ラインを見ることができる。

図表 3 - 4 4 産業施設の再生



旧紡績工場の跡地を利用して公共複合施設（市民ホール、図書館等）を提供している例。EFREの補助やザニールンク事業補助等の複数の補助事業を使っている。

(4) ライプツィヒ - 都市活性化の取組み事例 3

都市の概要

ライプツィヒは新連邦州の南部に位置し、ザクセン地方の中心都市である。ザーレ川の支流であるエルスター川とプライセ川との合流点、年間平均気温 8.7℃、559mm の年間降水量を持つ農耕地帯に位置し、地下に豊富な褐炭の鉱床もある。古い商工業者の町で、鉄道と高速道路でベルリン、ドレスデン等と結ばれ、工業の密集地帯となっている。春秋に国際見本市が開かれ、歴史的に由緒ある建物も多く、音楽等、文化の薫り高く、15 世紀初頭以来大学都市でもある。

第二次世界大戦では、1945 年 4 月アメリカ軍によって開放されたが、ナチス・ドイツの降伏後同年 7 月からソ連の占領下に入ってから、壊滅的な戦禍による破壊からの再建に苦しんだ。1949 年、ドイツ民主共和国（東ドイツ）の成立後、計画的な社会主義建設のなかで、都市の復旧に努め、国際見本市をも復活させた。1965 年には市の 800 年祭を盛大に催し、大産業都市としてばかりでなく、音楽の都、学術研究の中心的大学都市、書籍の町として、歴史と伝統に生きる新しい社会主義国家東ドイツにおいてベルリンに次ぐ位置を占めてきた。

都市政策的な課題

1) 過剰なる投資

ライプツィヒ市は、統合後多くの都市政策的課題が山積みしている。それらの中でも社会問題が最も深刻である。それに、産業の衰退、小売業、住宅等が問題である。逆にいえば、都市政策の分野で問題がないというものがない。

東西ドイツが統合された時点では、ライプツィヒ市はドイツだけでなくヨーロッパの中でも最も汚染された都市であった。それと同時に、ライプツィヒの第二次世界大戦以前の栄華が、併合後に多大なる投資を促すことになった。新連邦州で、ライプツィヒは最も投資効果がある、と思われたからである。しかし、その期待は実態からはかけ離れていた。

ライプツィヒはこの 40 年間、まったく投資がされてこなかったにも関わらず、東西ドイツが合併した最初の年の 1991 年には 140 億 DM のお金が投資されたのである。しかし、それは過剰な期待がもたらした投資であって、ライプツィヒの実態を反映していなかった。実態としては、東西ドイツが合併しても、すぐに第二次世界大戦前の栄華が訪れるわけではなかったのである。そのため、需要が伴わない開発が多く為されて、その結果、テナント代だけが低い商業施設、事務所等が増えてしまっている。

2) 住宅改修補助政策の失敗

ライプツィヒだけの問題ではないが、住宅改修の補助政策による失敗が都心の開発の妨げになっている。1989 年のライプツィヒにおけるアパートの総戸数は 26 万戸であった。そして、当時の世帯数は 26.5 万戸であったので、数字だけみれば住宅問題は生じないはずであった。しかし、現実には、それらアパートの多くは投資が為されておらず、約 20 万戸は根本的な改修やリノベーションが必要な状況であった。また、それらの多くは衛生状況も悪く、周辺の公共空間は酷い状態にあった。

そもそも旧東ドイツで住民の不満が爆発したのは、ここライプツィヒの市民が住宅環境の酷さに関して抗議をしたことが発端なのである。そして、東西ドイツが合併したあと、この住宅環境の改善にすぐ取り組んだのである。

具体的には、住宅への投資を促す政策を採った。連邦政府は、住宅に投資した金額は税金の申告所得から 50%控除できるようにした。その当時、ドイツは既にスウ

エーデンよりも税金が高いような状況であったので、西部ドイツの人達は節税を目的として、新連邦州の住宅に投資をしたのである。これは新連邦州の劣悪な住宅環境を改善するという目的には合致したのであるが、それらの投資の多くは都心ではなくて郊外に向けられたのである。

それは、東西ドイツが合併する際に、コール首相が合併に消極的な西ドイツの住民に対して動機付けを図るために、新連邦州の土地を以前所有していた者に返却するという都市政策を打ち出したことによって、都心への投資が敬遠されたためである。この政策は、土地所有者が誰であるのかを決定することに多大なる混乱をもたらすことになった。

例えば、ライプツィヒの都心のある区画では、その土地の所有者であることを認めてもらうための自称「地主」が 96 件も出てきたりする事態になってしまっている。正当なる地主を判断することは自治体に任されており、そのための審査は何年もかかるかと推測される。そのような土地が都心には多いために、人々は投資を避けているのである。一方、郊外においては、そのような土地所有者を決めるうえでの複雑な問題は生じない。そのために、これら税金対策の資金は多く郊外へと流れ込んだのである。

このように都心ではなく郊外へと開発資金が流れたことは、都心の空洞化に拍車をかけることになった。ライプツィヒでは、1930 年の人口 73 万が 1989 年には既に 53 万まで減少していたが、東西ドイツが統合してから、その減少スピードはさらに加速し、2000 年には 44 万人までになってしまった。そこでザクセン州は、周辺の自治体がライプツィヒの都心空洞化への配慮等一切なしに、かつてに土地利用計画を策定し、住宅開発や商業開発をしたためであると判断し、このような状況に対処するために周辺の自治体をライプツィヒに合併させた。これは自治体の権利がすこぶる強いドイツにおいて、大都市圏行政を効果的に実施するために同国がよく行う都市政策の一つである。

また、市政府も積極的に都心の開発を行うように計画を策定している。都心から人が流出し、しかも市域外に住居を移すことは、単に人口が減少し活力を失うというだけでない。市の力が削がれることであるし、税金も減るし、また人口当たり州から得られる補助金の減額にもつながるということで、財政的な問題でもあるのだ。

ただし、1991 年から 1994 年までは市も多くの郊外部における開発を容認してしまった。その政策の失敗が現在の都心空洞化を招いているという自業自得的な側面もある。当時はしっかりとした都市政策がされていなかったのである。

このような政策の失敗などもあり、1998 年時点で依然として 45,000 戸の空室がある。これは、全住宅の 15%に該当する。

前述したように、ドイツは家を建築することを補助しているが、ライプツィヒ市では、連邦政府と協力して、この補助金額を減らそうとしている。

3) F プラン策定の失敗

新連邦州には西部ドイツの都市と違って、東西統一直後の 1989 年には土地利用計画 (F プラン) がなかった。新連邦州は自治体が都市計画業務を遂行するだけの能力を有していなかった。このため、土地利用計画 (F プラン) は西部ドイツのように配慮が行き届いたものではなく、杜撰なものになった。これは大きな計画上の過ちである。

東西統一直後からは、多くの西側の都市関係者が東の都市計画を代行した。ドレスデン市は多くの都市計画をミュンヘン市に委託し、そのやり方を学んだという。ちなみに、ライプツィヒ市の都市計画局地区担当課長ヴァイゲル氏はやはり西部ドイツで専門教育を受けた都市計画家であった。彼の場合はライプツィヒ市が好きでこの地を選んだとのことである。

このように都市計画家の一部は東に移り住んで、ある都市の計画を全般的に進めた。また、一部は西に事務所等の拠点を置きながら、東の都市関連業務を遂行した。しかし、これらの中には、それほど都市関連業務に精通していないものもあったといわれる。特に、ライプツィヒに関しての計画上の過ちとしては、将来予測人口を600千人としたことである。

活性化の取組みの内容

都市再生のプロジェクトに取り組んでいる。これは、投資が最も必要としているところに集中的に投資を促すという取組みである。中心市街地が最も重要な投資対象になっている。ライプツィヒは中心市街地の活性化のために飲食店の存在が重要であると判断し、市独自の閉店法を施行、中心市街地の飲食店についてのみ24時間の開店を認めている。また、社会的保障、社会開発に力を入れており、人々が貧しい状態にならないようにセーフティ・ネットを敷いている。

ジョイント・タスク・オブ・リージョナル・ストラクチャー(Joint Task of Regional Structure ; Gemeinsame Aufgabe regionaler Struktur (独語)) というプログラムを展開させている。これは、西部ドイツにおいて既にあったプログラムである。それは企業が辺境の地に立地するときに補助金を出すというプログラムであり、ライプツィヒ市においても活用されている。このプログラムを利用してダイムラーベンツやBMW等が進出してきた。

1) ライプツィヒ市の都市再生プログラム

) 1990年代の中心市街地

1990年からの都市開発に伴って整備された多くの商業施設は、そのほとんどが郊外ショッピングセンターとしていくつかの地域の中心地区から離れて建設され、自動車での買いまわりの良さだけを追求したものとなっている。

1993年及び1994年にかけてこれらライプツィヒ市周辺郊外地の開発は沈静化した。その後の都市開発の目標を定めるために1995年に市では個人商店の調査を始めた。調査は店舗の大きさ、出店状況、業務分野、営業形態、競争能力の項目について行われた。その結果、1990年から1995年の間に510,000㎡から約670,000㎡に増加したが、その質は低下していると評価された。特に、徒歩で生活関連消費財を購入しなければならない人たちにとって、新しくできた郊外の開発はそれぞれの店舗へのアプローチに苦勞を強いる結果となってしまった。

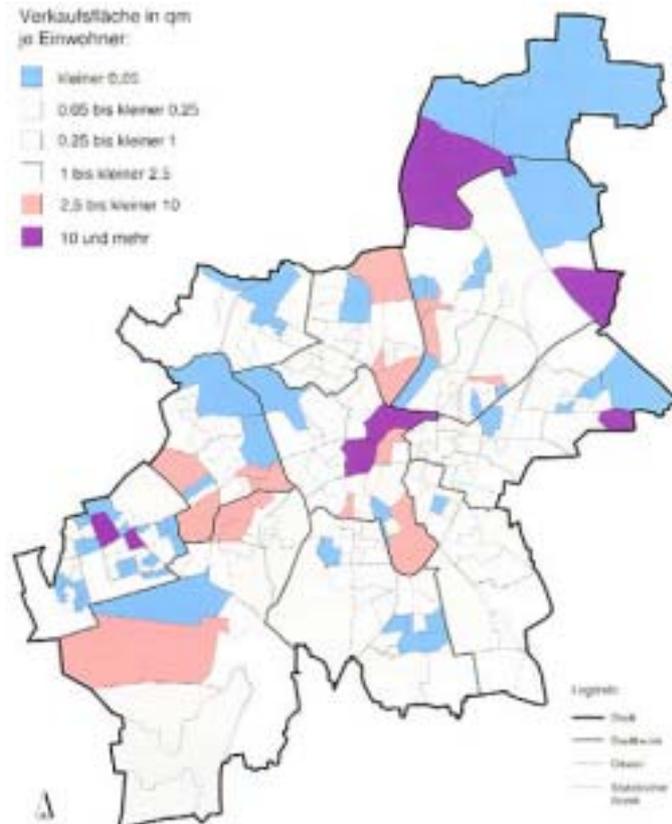
また、ほぼ87%のライプツィヒ市の店舗は1995年の調査で100㎡に満たない売り場面積であった。これらの家主がそのまま店主であるような個人商店は市内の生活消費財の供給母胎となっていたし、また、それらは都心部に集中していた。ほとんどが小資本の商店による構成であるとともに、購買力を誘発する専門小売店が市中心部にほとんど存在しないと言う事実から、このままではこれら都心商店街は衰退するであろうという予測がなされた。

同じ1995年にライプツィヒ都心部は約70,000㎡の売り場面積を新しく確保した。これは既存の都心部全ての売り場面積の約15%に及ぶが、まだ全体の割合からすると僅かであった。当時、都心部で進められていたザニールンク事業(再開発事業：我が国のものとは異なる。)が多くの成果を見せ始めてきた時期ではあったが、都心部の商業的な位置づけはまだ低かった。当時の比較では市東部のサブセンターよりも低い評価であったといわれる。

RBS (Raumbewachungssystem : 地区監視システム) による評価から、新しい総合的な視点を持った都心部の都市開発計画の策定を急いだ。それには市の将来構想に合致した具体策として、インテグレーションされた都市サブセンターの開発構想を策定することであった。

この中で、ライプツィヒ市は都市の賑わいに欠かせない飲食店（Gastronomie）を商業発展の重点施設として位置づけた。ドイツでは各自治体に任されている「店舗閉店法」（主に労働者の保護を目的に定められている、1996年改正）について、ライプツィヒ市は飲食業についてのみ、特に、都市居住の市民生活、生活スタイルに欠かせないものであると判断し、都心部においてのみ24時間の営業を認めている。これが都心部への新しい誘客の刺激になっていると見られている。さらに、それらに付随して余暇時間を過ごす文化施設の整備も充実してきた。

図表3 - 45 ライプツィヒ市の一人当たりの店舗売場面積（個人専門店、㎡/人）



出典： Beitrage zur Stadtentwicklung 28, Stadt Leipzig, 2000

中心市街地（City）における個人専門店の数値が高いことがわかるが、都市全体の中ではそれほど支配的な状況ではない、むしろ郊外のショッピングセンターが際だっている。

）ライプツィヒ市中心市街地の機能区分

ライプツィヒ市は市街地に点在するセンター機能を以下の四つに分類している。

a) 中心センター

都心部（中央駅を含む）における市全域及び周辺地域のセンター機能を有する。ライプツィヒ市都市圏（約100万人）を対象とする。売場面積10,000㎡を越える2~3の小売店とその他300~500の店舗で構成される。

b) サブセンター 1

都市周辺部におけるセンター機能を有する。約5万から10万人を対象とする。売り場面積1,000㎡の小売店が5~10軒とその他80~100の小売店で構成される。

c) サブセンター 2

都市周辺部におけるセンター機能を有する。約2万から5万人を対象とする。

売場面積 1000 m²を越える 1～2 軒の小売店とその他 20 軒の小売店で構成される。
d) 生活消費財センター
郊外住宅団地に附属し、生活消費財を供給する。1,000 m²までの 1 軒の小売店
とその他 5～10 軒の小売店で構成される。

2) 開発事業遂行のための税制措置

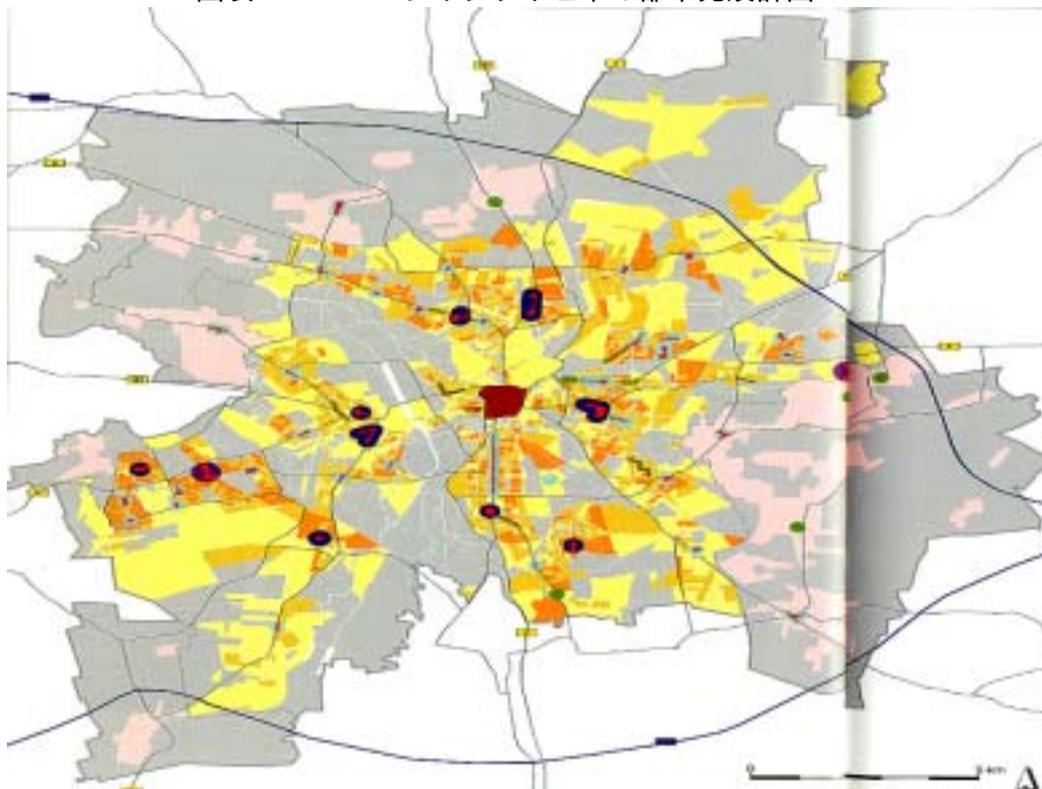
開発建設事業に対する税制面での優遇措置に関する法的な手段は建設法典や建築利用令に詳しい。個々の開発計画に対しての税制優遇措置は開発計画に示されているそれぞれの地区のカテゴリーによる。

地区詳細計画(Bプラン)による開発地区では建設法典第 30 条に従う。また、生活消費財に関する店舗、または個人商店は建築利用令の基準に照らし合わされる。これらは一般的な小規模集落地区や住居地区或いは集落地区、混合地区、産業地区並びに工業地区に許可される。例外として住居専用地区にも認められる場合がある。大規模店舗については建築利用令第 11 条 3 項に従う。これら特別法として全ての建設用地に関係する。都市計画や地域計画に大きな影響を及ぼす 700 m²を越える売場面積のショッピング・センターや大型アウトレットセンターは、地区中心部以外では、特に、許可を受けた特別地区以外では許可されない。

建設計画が確定していない市街地内での開発行為は、建設法典第 34 条に従って、建築的利用の種類や規模によって許可される。

建築物連担区域以外で商業施設等を建設することは現在まず許可されない。この場合には初めに地区詳細計画(Bプラン)が策定されなくてはならないからである。

図表 3 - 4 6 ライツィヒ市の都市発展計画 2005



出典： Beitrage zur Stadtentwicklung 28, Stadt Leipzig, 2000

ライツィヒ市の都市開発構想を表している。都市圏 100 万人を対象にした中心機能を都心部に持たせ、その他のサブセンター機能を回りに点在させている(濃いマーキングの部分)。それらを 100 人/街区から 300 人以上/街区(薄いマーキングの部分)の住区が包むように配置されている。

図表 3 - 4 7 ライプツィヒのメッセ会場



近代博覧会発祥の地といわれるライプツィヒ市の期待をかけた建物。中央のガラス張りのドームから左右の博覧会場に導入される。アウトバーン、ICE に近接し、LRT、バス、タクシー、S パーンとあらゆる交通機関のターミナルを敷地に引き入れている。

図表 3 - 4 8 ライプツィヒ市中央駅



ヨーロッパでも有数の規模を誇るライプツィヒ市の駅舎は 1997 年にリニューアルされた。鉄道輸送の合理化とシステム化を進めるドイツ鉄道は他の交通機関との比較において成果を見せている。

図表 3 - 4 9 ライプツィヒ中央駅のショッピングモール



駅舎の改修とともに中央駅にショッピングモールを併設した。市は当初、中心市街地に隣接して大きな売場面積を提供するこの商業施設の案に反対の姿勢を示したが、都心の商業施設の一部として中心市街地の商業活性化に資すると判断しゴーサインを出した。

図表 3 - 5 0 ライプツィヒ中心部の建設現場



都心部に多く残されている空き地は近年、新しく建てられた事務所、住宅、店舗用の都市建築で埋められてきたが、まだ至る所で大きな開口を見せている。また、空き店舗も一部ではあるが目立つ。

図表3 - 5 1 ライプツィヒのパサージュ



ライプツィヒの都市商業空間の特徴の一つはパサージュの発達である。中庭を通り抜けて都市の中を縦横に歩くことができる。市は商業施設の整備に当たってこのパサージュの整備を重点的に行った。多くのパサージュは期待通りの賑わいを見せている。

図表3 - 5 2 ライプツィヒのマルクト広場



旧市庁舎の前には歴史的都心部の重要なオープンスペース、マルクト広場が広がる。ここでは定期市や季節の行事等でいつも賑わいを演出する。都心の再生プログラムでのザニールンク事業もここを中心に始められた。

(5) ザクセン州の取組み

ザクセン州の概要

1990年のドイツ連邦州体制の見直しで、旧東ドイツの各地域は、それまでの15県体制からベルリン都市州を除いて5州に再編成された。再編に当たったの州境界は、大きくは1933年の帝国国家体制に移行する直前の共和国体制(1919年成立)に近い形になっているといわれる。

ザクセン州は新連邦州であり、面積は18,413平方キロメートル、人口は450万人を擁する。州都はドレスデンである。州の人口密度は、1平方キロ当たり244人と新連邦州で最も高く、古くから工業の栄えた土地である。第二次世界大戦前、ドレスデン、ライプツィヒ、ケムニッツを結ぶ三角地帯はドイツの工業の中心地であった。また、ザクセン州はドイツ、ポーランド、チェコ3国の国境に位置し、東欧市場にアクセスしようとする企業にとって重要な足場となっている。

ライプツィヒ(人口43万7000人)は旧東ドイツ政権に対する非暴力の抵抗の中心地で、ここで毎月曜日に行われたデモは1989年10月9日「われわれが国民だ」の叫びで頂点に達した。統一後、ザクセンの産業構造は大きく変化し、今日、ザクセンの勤労者の60%がサービス部門で働いている。

また、12万5000社を越える中小企業が経済を支え、多様性と業績力の強さを見せている。しかし、依然として新連邦州の他の州に比べて、工業の占める比重は高い。ザクセンでは人口1000人当たり76人が工業分野で働き、東部ドイツの工業生産全体の約33%を占めている。

工業生産(製造業)の主な分野は、食品産業(15%)、伝統的な機械産業(13%)、金属製造・加工(12%)、情報処理機器と装置製造(10%)等である。特に、自動車製造は成長率が21%と、めざましい躍進を遂げている。また、ドレスデンとその周辺地域は、マイクロエレクトロニクスの中心地として発展しつつある。

マイセン磁器製作所は1710年以来の伝統を有する。交差する青い刀の商標は世界中に知られている。また、世界初の一眼レフカメラが製造されたのもドレスデンで、日用品としてお馴染みの練り歯磨きのチューブ、フィルター付きタバコ、うがい水、ビールの蓋やコーヒーフィルターもここで開発された。

ザクセン州にはライプツィヒ、フライベルグ、ドレスデン、ケムニッツの4つの総合大学、12の単科大学、5つの芸術大学、国際大学院、そして芸術舞踊アカデミーであるドレスデン・パルカ・スクール等がある。少人数のゼミや最新の研究設備、また、企業との協力を通して、レベルの高い教育が行われている。

ザクセン州の課題

都市政策の面で見ると地域計画や都市計画が旧東ドイツ時代と大きく変化していることが制度面での課題である。また、旧東ドイツ時代に市街地に残っていた古く貴重な建物は破壊され、乏しい建設資金は都市周辺のマンモス団地の建設に注がれ、コンクリートパネル工法によるプラッテンバウ・ジードルンクが林立した。さらに、建設業(職人)建築設計、都市計画の資格を持った専門家の育成はうまくいっていたとは言えず、現在も数は足りていない等の課題がある。

経済面では統一後、東西を問わず国民の努力が実を結び、東西の生活格差の解消は大きく前進している。これらに貢献しているもので特に目に付くのはインフラの整備である。新連邦州全体の数字であるが、1999年終わりまでに1万1700kmにおよぶアウトバーンと国道、そして5400kmに及ぶ鉄道が修復或いは新設された。また、(株)ドイツテレコムは570万本の新規通信回線を敷設した。しかし失業率は依然と高い。ザクセン州の1999年における失業率は17.2%と16州中4位である。

新旧連邦州の比較で見ると新連邦州の失業率は西部ドイツの失業率の約 2 倍の高さである。少子・高齢化等、旧西側先進工業国と同様な問題を抱えている。若者の流出がその傾向に拍車をかけている。

また、共産主義時代において環境への配慮がなされなかったこともあり、州都ドレスデンの南部のエルツ山地は大部分の森林が工場から出された酸性雨によって枯死している。共産主義時代において工場が多く集積していたライブツィヒヤケムニッツ（当時はカールマルクスシュタット）等はヨーロッパでも最も公害がひどい都市であり、その後遺症に現在も悩まされている。

ザクセン州の都市政策

1) 州計画と国土空間整備

様々な公共計画、また民間計画の齟齬を防ぐためにも、ザクセン州の個々の開発をそれぞれ秩序づける手だてとして州計画はある。目的は州計画の構想と国土空間整備の理想像を達成することである。一つ一つの計画策定における全体の利害関係の調整が国土空間整備と州計画の課題であり、後述する州開発計画に密接に繋がる。

もちろん、この調整課題自身が目的ではなく、計画の実現によって基本法 20 条に掲げられた要求に答えることが目的である。それはドイツの全ての地域において公平な価値を持つ生活条件と職場条件を確立することである。そこで注目されるのは自然環境の保全・整備であり、自然再生や環境保護は重要な意味を持つてくる。

この課題を実行に移すためにいくつもの専門部局の融合した、長期の視点に立った開発計画が策定されている。ザクセン州全ての地域空間のために州開発計画が、そして同様に部分的な区域に広域地方計画が、さらに、必要によっては個々の専門部局に関する部局別開発計画（Fachentwicklungsplan）が策定される。

州計画構想に関するこれらの計画を基に、州の空間への重要な個々の開発計画が州計画構想に相応しいかが検討される。これらは州の国土空間整備監督局（Raumordnungsbehörde）の意見聴取の形で、例えば、ある自治体の地区詳細計画（B プラン）策定に際して、或いは広域地方計画の策定協議のプロセスの中で個々に行われる。それに付随して国土空間整備監督局は民間・公共事業者に対して調整業務を通して重要な公共の課題を認識させる。

ザクセン州は東西ドイツの統合によって、都市施設的な、或いは社会的なインフラのほとんどについて緊急な近代化を必要としてきた。当初、それらの様々な開発が異なるレベルで行われた。これらの反省をもとに、誤った計画や投資がされないように、専門領域を越えた関係機関の調整が必要になっている。そこで以下のことが重要になる：

- (a) 都市部は居住地域、また商工業やサービス業、その他の産業の活動を保証する場である。これ以上郊外緑地にショッピングセンターを置かない。
- (b) 都市部、集落部の文化施設のネットと地域の伝統を将来発展のために維持する。
- (c) 歴史的な発展を遂げたサブセンター的な集住地区は維持され、更に発展される。
- (d) 主にネットワークの中心や軸になる部分に位置する集住体の開発を重点に行う。
- (e) 河川周辺の処女地を施設開発から護る。
- (f) 地域のランドスケープに特徴的な並木等、自然環境を保護する。

2) 法的基盤

州政府が国土空間整備について法律を制定するために、連邦政府に枠組的規定（Rahmenvorschriften）の権利を持っている。このことは基本法（Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland：ドイツ国憲法）に根拠がある（基本法 75 条 1 項の 4）。これによって連邦政府は 1965 年に連邦国土空間整備法（Raumordnungsgesetz）

を公布している。

(a) 連邦国土空間整備法 (1965 年、1998 年改訂)

連邦国土整備法は連邦法である。州の条例施行に対してかなりの余地を残している。ザクセン州では州の成立 (1990 年 10 月) 直後に連邦の訓令により地域整備のための以下の 2 つの州法を暫定的に施行している。

(b) 新住宅市街地開発と景観整備の目標についてのザクセン州暫定法

(1991 年 7 月 1 日: Gesetz über die Vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen: SächsGVBl.S.164)

(c) 国土空間整備と州計画に関する暫定法

(1991 年 7 月 1 日: Gesetz zur Vorläufigen Regelung der Raumordnung und Landesplanung)

その後、連邦国土空間整備法の改訂に伴い、正式な州計画のために以下の法律が発効した。

(a) ザクセン州国土空間整備及び州計画法 (1992 年 7 月 24 日: Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen

(Landesplanungsgesetz, SächsLPlG) : SächsGVBl.S.259)

(b) ザクセン州開発計画 (1994 年 8 月 16 日: Landesentwicklungsplan Sachsen: SächsGVBl.S.1489)

これらは全ての領域に跨る州計画の構想全体を束ねたものである。州全体に及ぶ地域整備と長期的な開発や地域別に同様のものを表している。これにより、それ以前に出されている新住宅市街地開発と景観整備の目標についての暫定法 (前掲) は法的効力を失った。

州開発計画は以下の内容を含んでいる。

(a) 国土空間構造 (Raumstruktur)

中心地域、地域カテゴリー、地域を越えてつながる軸

(b) 特別開発事業区域、ザニールンク事業区域、その他支援事業区域

(c) 専門部局の基本方針と目標 (例えば、自然生態系の保護、新住宅市街地地区、経済、交通、広域交通、鉱物資源の採掘、農業、林業等)

州開発計画、広域地方計画そして部局別開発計画はそれ自身が法的な性格を持つ。つまり、この開発計画に内包される国土空間整備及び州計画の目標は公共の関連機関の計画や企画立案において最大の注意の喚起を要求される (連邦国土空間整備法第 5 条 4 項及び第 4 条 5 項)。建設管理計画 (Bauleitpläne: F プラン、B プラン等) に関して、目標設定段階で各自治体に適合義務 (Anpassungspflicht) が課せられている (建設法典第 1 条 4 項)。国土整備の基本が遵守される限りは、その枠組みの中で公共の計画・事業主体者によってバランスが取られるということである。

3) 州開発計画 (LEP: Landesentwicklungsplan)

ザクセン州の州開発計画は開発計画の以下の二つのレベルからつくられる。

(a) 州レベルでは州開発計画

場合によっては単独の専門部局に対する部局別開発計画 (Fachentwicklungs

-plan)

(b) 計画地域のレベルにおける広域地方計画 (Regionalplan)

州開発計画はザクセン州の描く空間的な将来発展のグランドコンセプト (州開発構想) に一致する。州規模の、長期的に与えられる開発政策はそれによってオープンにされ、全ての市民に公開される。プランに特記された国土整備や州計画の目標は公共の計画・事業主体に法的規制が掛かる。また、民間の投資家・起業家に確実な方向性を持つ手助けとなる。しかし、そのような興味を持つ民間への直接的な拘束力はない。また、必要とあれば、具体的措置のための広域地方計画策定がしばしば必要となる。

したがって州開発計画とは以下の特徴を持っている

- (a) 全ての州領域に公正な開発・保全を行うための規範である。
- (b) 州の長期的な開発におけるポイント (転軸機) である。
- (c) 発展の遅れた停滞地域の開発を促進する。
- (d) 公共インフラ整備におけるバランスを取る。
- (e) 自然環境の維持を保証する。

4) 部局別開発計画 (Fachentwicklungsplan)

部局別開発計画は州の開発のために州開発計画では十分に詳述できない場合に策定される。その中では州開発計画のように、重要な専門部局のために国土整備及び州計画上の基本事項や目標を定めている。また、これらは州開発計画の担当である内務省以外の州政府関係各部局によって策定されるものである。

5) 広域地方計画 (Regionalplan)

広域地方計画はザクセン州のある計画策定地域 (Planungsregion) において州計画を詳細に進めるためのものである。広域地方計画策定は部分的には州計画と同様であるが、州計画法 (Landesplanungsgesetz) に実施義務として自治体の集まりから成る 5 つの広域地方計画策定連合体 (Regionalplanungsverband) に代行させている。これには多くの郡や特別市が含まれるため、自治体レベルにおける計画策定の能力や責任が重要になる。

広域地方計画は自治体区域を越えた構想を大きく以下の目標を持って行う：

- (a) 空間的な公正さを保ちながら地域の開発を誘導する。
- (b) 地域住民に対して公正な価値ある生活条件を生み出す或いは護る。
- (c) 自然の生活環境を維持する。

広域地方計画は、州計画の一般的な目標を地域の特殊な状況に従いながら、自治体の建設誘導計画の枠組みのために具体化するものである。したがって広域地方計画策定では具体的に以下のことが重要になる：

- (a) 公共関連事業体の活動を拘束するものである。
- (b) 地域住民のための開発方針を示すものである。
- (c) 人々の要求にを満たすことがねらいである。

図表 3 - 5 3 ザクセン州計画 (Landesplanung) 関連計画概要

名称	州 開 発 計 画 (LEP: Landesentwicklungsplan/ Regional Strategy)	部局別開発計画 (Fachlichen Entwicklungsplan/ Sectoral Development Plans)	広域地方計画 (Regional plan/ Subregional Plan)
行政レベル	ザクセン州	ザクセン州	計画地域の地域開発局及び広域地方計画策定連合体
法的根拠	州法 (Verordnung)	州法 (Verordnung)	条例 (Satzung)
内容	州全域を対象に均等な生活状況を創出・維持するための長期的な開発の指針を含むガイドラインで、停滞地域の開発促進や空間的にバランスの取れた公共インフラの供給を可能にする。	州レベルの計画で、地域政策の方針・目的及び広域地方計画では十分に詳述できない重要区域における計画である。専門的な領域の見解を示すものである。州の専門部局で作成される。	地域戦略の延長で特定のエリアに対してかけられる。広域地方計画は5つの広域地方計画策定連合体に割り当てられるが、これらの区域は郡や自治都市を含むため、地方レベルでの計画権限や責任が大きい。地域の空間的にバランスの取れた開発や地域内の均等な生活状況の創出・保護を実現する。

6) 州計画と建設管理計画の関係

州計画と建設管理計画の関係は「対流原則 (Gegenstromprinzip)」によって調整される。これは区域を超え、更には地域を越えた上位計画と互いに対流しながら調整していく原則である。根拠となる法規は、全体の整備と部分の整備が互いに考慮すべきことを定めている連邦国土空間整備法である (第 1 条 3 項)。部分的な市町村整備は全体的な州整備に適合しなければならないし、逆に、全体的な州整備の決定には部分的な市町村整備の特徴や要件が考慮されなければならないという考え方である。

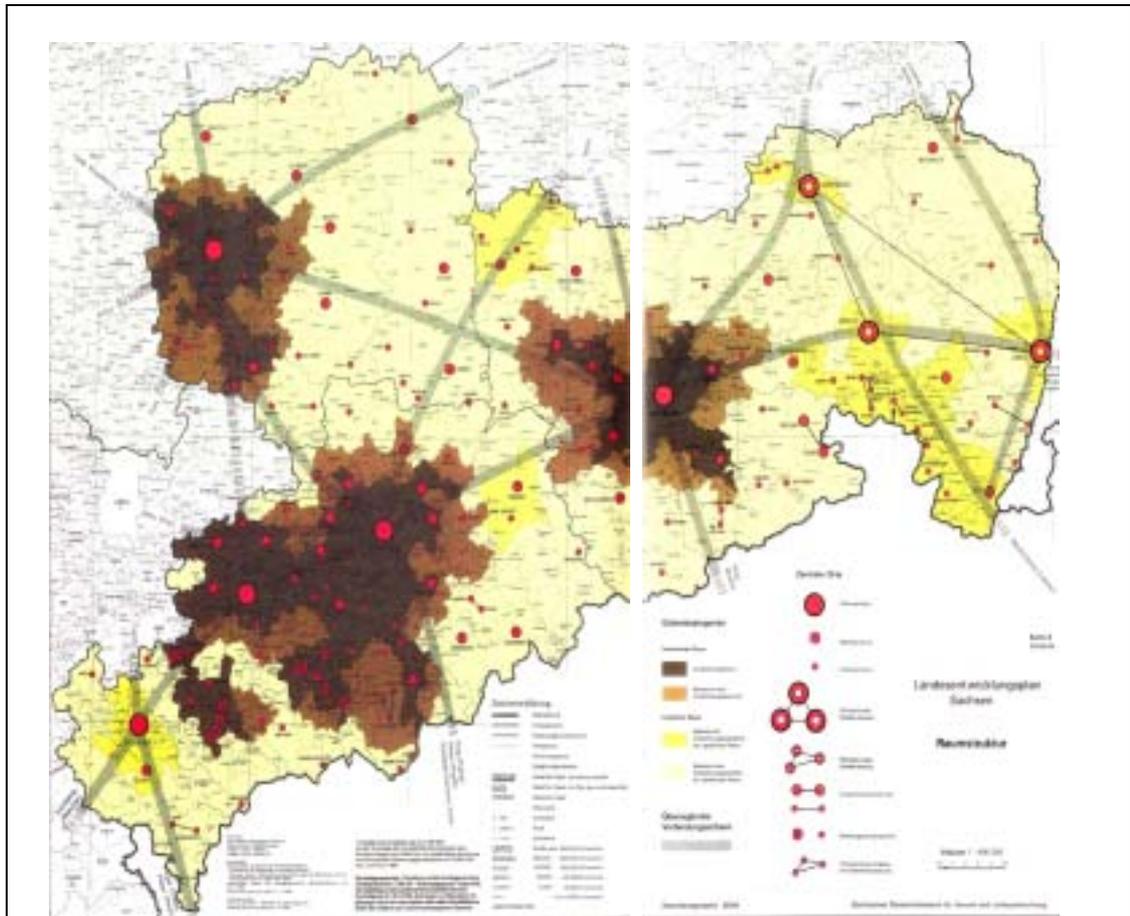
州計画策定においてこれらが意味するところは、州開発計画や広域地方計画の策定作業で様々な地域空間的な構造を考慮しなければならないということである。さらには、全ての関係者が策定前のプランを交換し、意見を求め合いながら参加していくことに重点が置かれる。このことによってお互いの調整機関 (連絡協議会) が地域的に重要な位置を占めることになる。

市町村側から見れば、自らの地域に関連深い計画策定や枠組みづくりでは、国土整備や州計画の目標と合致されることである。これについては、建設法典によれば、市町村の建設管理計画が州の目標に適合していることが求められている (第 1 条 4 項)。

国土空間整備や州計画の目標は市町村に開発の枠組みを提供する。しかしこのことは基本法第 28 条 2 項にも保障される市町村の計画高権 (Planungshoheit) は本質的に侵害されることにはならない。別の表現を借りれば、州の計画策定への条件はできるだけ少なく、または絶対的に必要なものに限られるということだ。市町村の決定自由度を確保するために、十分な取り扱いの余地を残すことが必要であるという考えだ。

国土空間整備と州計画策定の目標の多くは市町村のためのものである。その意味で市町村は州計画の最も重要なパートナーである。

図表 3 - 5 4 ザクセン州広域開発計画（広域構造）



出典： Eine Einfuehrung in die Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung, Freistaat Sachsen, 1997

広域構造の中でもドレスデン、ライプツィヒ、ケムニッツの3都市からなるザクセントライアングルは、EUの広域プログラムにある中心地域としての性格を持つものである。図中濃いゾーンが中心都市で左上のライプツィヒ、下にケムニッツ、一番右にドレスデンが3角の形に位置する。また、ライプツィヒはハレ（隣のザクセン・アンハルト州）と、ケムニッツはツヴィッカウとそれぞれ下部の連合体を構成している。

(6) 連邦政府（交通建設住宅省）の取組み

交通建設住宅省の予算規模

15 省の内、二番目に大きな予算規模をもつ組織である（一番目は労働・社会省）。予算は 13.5 億 EUR で、これは三番目以下の省予算の合計より多い。

新連邦州への開発補助金の内容

連邦政府（交通建設住宅省）は、新連邦州の都市を再生させるために、以下のプログラムに開発補助金を投入している。これは「新国土（新連邦州）の都市再生のための財政的援助プログラム」と呼ばれている。

- ・都心再生と都心再開発
- ・歴史的建造物の保全
- ・近郊地域の更新（プラッテンバウの撤去と新しい住宅の開発）

また、これら都市改造といったプログラムだけでなく 1999 年からは、社会都市プログラムといった教育、他民族の社会的融合等の社会基盤の整備に関する財政援助プログラムも実行されており、これらを活用することも可能になっている。

以下、これらのプログラムに関して整理する。1) から 4) の各プログラムが融合し、一つの都市再生事業を構成するのである。

1) 都心再生と都心再開発

1990 年までは、新連邦州の多くの市町村は投資もされず、荒れるにまかされていた。特に、都心部の衰退は著しかった。2001 年には 650 の自治体がこの補助金を受けている。ただし、直接的に補助金を受けるのは州である。これを示したのが、図表 3-55 である。州が補助金の対象となる自治体を決定し、連邦政府はその選定過程には関与していない。これらの補助金を得るための条件は建設法典の 136 条と 146 条に記入してある。

図表 3 - 5 5 補助金対象となっている州

州	2001 年 (単位：千 DM)
東ベルリン	28,211.2
ブランデンブルグ	53,049.6
メクレンブルク＝フォアポンメルン	36,614.4
ザクセン	96,128.0
ザクセン＝アンハルト	55,734.4
チューリンゲン	50,262.4
合計	320,000.0

これらの地区では 1990 年までは新しい住宅への投資がされていなかった。この補助金は、地区の再開発を促すような投資を行うために用いられることを目的としている。その具体的な内容は建設法典 165 条に記されている。例えば、新しい住宅の建築、都心の工場の郊外への移転等である。さらに、これらの補助金は、店舗、事業所、生活サービスの店舗等の建物を改修するうえでも利用することができる。しかし、これらの建物には往々にして強いデザイン規制等がかけられている。また、下水等の社会基盤などに関しても、これらの費用を用いることができる。

この第一のプログラムに関しては 3.2 億 DM が予算としてつけられている。但し、この予算は全体のプログラムの 1/3 にしか過ぎない。残りの 1/3 は自治体に、1/3 は

州が支払わなくてはならない。全体のプログラムの予算は 9.6 億 DM である。

2) 歴史的建造物の保全

このプログラムの目的は都心にある歴史的建造物の保全を図ることである。2001年には 144 の市町村がこのプログラムに含まれていた。歴史的都心は建造物も随分破損されていたので、それらを改修し、場合によっては空間の質を高めることに用いられた。

図表 3 - 5 6 歴史的建造物の保全プログラムの州別補助金額

	2001 年 (単位：千 DM)
東ベルリン	17,632.0
ブランデンブルグ	33,156.0
メクレンブルク = フォアポンメルン	22,884.0
ザクセン	60,080.0
ザクセン = アンハルト	34,834.0
チューリンゲン	31,414.0
合計	200,000.0

3) 近郊地域の更新 (プラッテンバウの撤去と新しい住宅の開発)

このプログラムは、都心ではないが郊外でもない、その中間に位置する地域の開発を促進させるためのプログラムで、以下の項目を目的としている。

- (a) 新しい企業が起業することを支援する
- (b) 地元の産業を育成することを支援する
- (c) 教育の充実を図る
- (d) 都市の治安をよくし、安全面を向上させる
- (e) 環境問題
- (f) 公共交通の充実
- (g) 余暇の充実を図る
- (h) 都心以外の地区の活力の向上
- (i) 住宅地区周辺の環境の向上を図るために、公園整備やボンネルフの整備を行う

これらの事業を円滑に実施させるために、積極的に住民参加を図ろうとしている。

図表 3 - 5 7 近郊の更新プログラムの州別補助金額

	(単位：千 DM)	州
1995 年	57,171	ベルリン、ブランデンブルグ、ザクセン、ザクセン = アンハルト
1996 年	47,039	ベルリン、ブランデンブルグ、ザクセン、ザクセン = アンハルト、チューリンゲン
1997 年	35,101	ベルリン、ブランデンブルグ、ザクセン
1998 年	24,781	ベルリン、ブランデンブルグ、チューリンゲン
1999 年	25,999	ベルリン、ブランデンブルグ、チューリンゲン
2000 年	24,429	ベルリン、ブランデンブルグ、ザクセン

4) 社会都市プログラム

このプログラムは 1999 年に開始された。これは新連邦州だけでなく、西部ドイツにおいても利用される。2001 年には 1.5 億 DM の予算がついた。そのうち、新連邦州とベルリンはわずかに 0.35 億 DM にしか過ぎない。ただし、これは、全体のプログラムの 1/3 にしか過ぎず、残りの 1/3 は州が、残りの 1/3 は自治体が出さなくてはならない。他のプログラムに比べると、その額が小さいことが特徴である。

この予算は、「社会都市」を実現させるためには、十分ではない。したがって、他のプログラムの予算を使うこともできる。

図表 3 - 5 8 には州ごとの予算を表している。

図表 3 - 5 8 州別プログラム予算

州	プログラム予算 単位：DM	
	1999 年&2000 年	2001 年
東ベルリン	3,460,670	2,632,000
ブランデンブルグ	7,739,000	5,989,000
メクレンブルク = フォアポンメルン	5,496,000	4,177,000
ザクセン	13,609,000	10,556,000
ザクセン = アンハルト	8,806,000	6,749,000
チューリンゲン	7,175,000	5,397,000
合計	46,285,670	35,500,000

5) 連邦制堅実化プログラムを実行するための法律 (Gesetz zur Umsetzung des Foederalen Konsolideirungsprograms: FKPG)

1993 年 7 月に制定され、通称「連帯協定 (Solidarpakt) 」と呼ばれている新連邦州を再建するための法律である。この法律で州や市町村は連邦政府から 1995 年から 2004 年まで、年間で 66 億 DM の財政的援助が受けられる。

この予算は 1) ~ 4) までの全てを含めた事業プログラムを対象としており、以下の項目に関して利用することができる。

- (a) 歴史的都心の再生
- (b) 住宅の改修、近代化
- (c) 交通と道路
- (d) 産業地区の再開発や更新
- (e) 民間活力の活用

6) KfW (再建銀行、Kreditanstalt fuer Wiederaufbau)

KfW は 1948 年のまだドイツ連邦共和国政府が樹立される以前につくられた。創設に当たって、ドイツの再建・復興及びドイツの銀行システムの将来について、当時の統治国、アメリカ合衆国、イギリスとドイツの間で多くの議論がなされた結果生まれた連邦銀行である。

KfW の活動領域は幅広い。例えば、中欧・東欧の洪水被害にあった地域に対する支援プログラム (2002 年) や、省エネ住宅の建設や開発事業に対する支援プログラム、さらに持続可能な開発支援プログラム (「 持続可能な開発に関する世界首脳会議 」 (国連環境開発サミット)) の活動及び事業資金援助等を行っている。

この発展途上国への開発支援プログラムには社会支援と経済支援がある。社会支援には教育、衛生施設の建設、エイズ・天然痘等感染症撲滅、水質保護、住宅供給等があり、経済支援については省エネ対策、環境に優しい新エネルギーシステム、

交通輸送、通信網整備等に使うことができる。

連邦の都市政策的に限ってみると、自治体インフラ整備事業（エネルギーシステム、交通システム、病院、高齢者ケア住宅等）への低金利、長期の融資や都市更新、観光事業に関するインフラ整備プログラム等がある。特に、新連邦州の社会、経済の発展に寄与するプロジェクトを支援するためのプログラムを持っていて、事業の最大 50%までの費用の融資をこの再建銀行で受けることができる。

東部の都市改造コンペ

新連邦州の都市は戦災で都心部の多くの建物を失い、さらに旧東ドイツ時代には歴史や伝統を否定した政府の思想統制によって、歴史的都心部は放棄され伝統的建造物は荒廃するにまかせられた。代わって、都市近郊に多くの開発地区を設け、工業化されたプレハブ住宅の建設によるニュータウン政策を進めた。しかしそれらの多くは極めて劣悪なものであり、今日壁の崩壊以降は、特に、低階層住居となり、社会的な問題を多く抱え地域の発展の足かせ伴っている。

政府は、新連邦州における都市改造コンペの実施に向けて、2001 年から実行委員会を設け準備を進めてきた。都市改造コンペとは、新連邦州の各自治体が参加し各自治体がそれぞれの都市開発プログラムの中身を競う目的で催されるものである。ドレスデン、ライプツィヒ、ケムニッツのザクセン州の三大都市もこのコンペに参加する。参加する自治体は、これまで進めてきた自らの都市開発計画が問われるものとなり、優秀な自治体にとっては今後の補助事業の予算獲得につながるものであり、同時に、また大変名誉なことといえる。コンペは 2002 年の夏に最終審査結果が出される。

新連邦州自治体の都市改造コンペ（Wettbewerb Stadtumbau 2002）は、連邦政府の主催で催される。人口の減少や失業率の増加、または低成長による経済的な問題等、新連邦州自治体を取り囲む状況は決して生やさしいものではない。その中であって、都市再生を進める各自治体を励ます意味でもこのコンペは企画された。

4 . ドイツ都市政策のまとめ

(1) シュリンキング・ポリシー (創造的縮小都市政策)

ドイツ、特に、若者の西部ドイツへの流出等で著しい人口減少を経験している新連邦州の各都市では、積極的な縮小政策をめざした都市開発を行っている。東西の統一の当初に掲げた計画人口規模は大きな修正を迫られた。それに伴って起こる住宅需要の低下から、多く空き住居が発生することになった。

これらの状況に対して、住宅施策の中で市街地の外周部に位置する旧東ドイツ時代の大型団地の改修、改築或いは一部及び全部の撤去を含めた開発指針が打ち出された。エコロジーからの視点や社会学的な発想が取り込まれ都市問題を住宅政策によって改善していく方法が提示されている。また、都心再生の観点からこのシュリンキング・ポリシーは住環境の質を向上させるために、都心部の歴史的街区における質の高い住宅開発に大きな予算枠を割いて、手厚く補助している。

このような施策は、その他の開発予定地や用途地域の見直しなど土地利用政策における根本的な改革に波及しつつあり、また、休閒地の見直しに対応した新しい循環型都市再生プログラムの方向性にも連動したものであると考えられる。

これらの施策は、少子高齢化が進んだ成熟社会が到来し、将来的に人口が漸減して拡大指向から縮小指向への変革を求めらるであろうわが国の都市計画、都市政策にも参考になると考えられる。

(2) 制度と運用のバランス

郊外開発の規制に極めて有効に機能する土地利用計画 (F プラン) がライプツィヒをはじめとする新連邦州の都市においてうまく機能しなかったという事実は、どんなに制度が優れていても、それを運用する側が適切に対応しなければ、決してうまくいかないということを教えてくれる。また、それぞれの都市または地域はそれぞれが固有の問題や課題を抱えており、オールラウンドで全ての状況に即した一律的な理想的な都市計画手法はあり得ないであろうことを示している。

統一後の新連邦州の各自治体はそれまでの中央政府の影響力の大きな都市計画手法から旧西ドイツの自治体裁量権の大きな都市計画手法に急激な変換を迫られ、かなりの速度でそれらを学習してきた。具体的には、早急に土地利用計画 (F プラン) を策定することを義務づけられた。その際、新連邦州の都市及び自治体では統一後、旧西ドイツの都市から都市計画の専門家の派遣を要請して計画手法を学んだり、旧西ドイツの都市計画コンサルタントに仕事を依頼している。

このような都市計画における制度導入において、やはり新連邦州特有の問題点があったことが今回の都市開発プログラムの難しさだと言える。つまり、新制度を学習し実施に置き換える限られた時間に急激な投資活動へ対応しなければならず、その後の沈静化とともに発生してきた急激な縮小政策が必要となり、これまでの近代都市政策が出会ったことのない課題を迫られているのである。

ドイツの都市計画は非常に長いタイムスパンを操作することで知られてきた (F プランで通常 15 年) 。新連邦州の都市改造或いは都市開発構想は同様に先を見越したプログラムであり、社会診断をして適宜検査していくことが必要である。こうした包括的かつ独自の課題に取り組む手法を新連邦州ではようやく自前でつくろうとしている。

(3) 重点施策としての都心再生プログラム

新連邦州の諸都市は第二次世界大戦の戦災に加えて、その後の 40 年間における旧東ドイツ社会主義体制下で都心部の歴史的個性に更に深いダメージを受けた。特に、

強い歴史性を持つ都市ほどそのことが顕著で、共産主義政権は国家社会主義（ナチズム）やプロイセン帝国主義等の歴史を残す施設を撤去しようとしてきた。ポツダム市都心部の最も重要な都市施設である選帝侯居城シュタットシュロスやガルニゾン（駐屯軍）教会が、社会主義体制下で爆破撤去されたことがよく知られる。新連邦州の都市は二度にわたって破壊されてきたと言われる所以である。

このようにして旧東ドイツ時代に多くの歴史的都心は意図的に放置され、代わって郊外部に新しいプラッテンパウ・ジードルンクを開発した。このプレハブ方式は郊外の団地開発に用いられただけでなく、都心部においても多くがこの形式の画一的な施設に置換されてきた。

新連邦州の都市再生事業を見ていると、はじめの5年間（1991年から1996年頃）は西側の制度に置き換えて、マスタープラン（都市発展計画、Fプラン、Bプラン）等の基礎的な都市計画インストルメントをつくろうとしてきたようだ。それらが出揃ったところで、発展が将来予想に反して沈滞し、さらに経済に足を引っ張られる形で問題が噴出し、当初進める予定だったように力強く整備推進できない状況があるようだ。

また、EU関連の補助政策は今後のEU拡大にともない隣国のポーランドやチェコへ重点地区が移動する可能性があり、時限を切った開発構想が必要になっている。

このような状況下では、これまでのようにあらゆる自治体に万遍なく平均的な都市整備を進める経済的、時間的余裕はなく、全ての事業に多くの予算をつぎ込むことができなくなっている事情が窺える。したがって、今後は整備開発を進めたい自治体に積極的に手を挙げてもらい、優良と判断された開発事業であればそこにお金を出すというスタンスに変わりつつあるように見える。今回の都市改造コンペはまさに、完遂しそうな事業へ効率よく予算を掛け、重点開発施策を第一に進めようとする連邦及び州の姿勢の現れだともいえる。

（4）郊外開発（大型店）の規制

ドイツの都市計画において一つの特徴は白地地域がないことである。自治体は管轄する全ての土地を土地利用計画（Fプラン）で規制することができる。今日ではこの土地利用計画（Fプラン）と風景計画（Landschaftsplan：Lプラン）との間でのコンビネーションが義務づけられて、建てられる土地（建蔽地）以外に建ててはいけない土地（非建蔽地）の形質についても規制誘導を行っている。

郊外の開発においては、基本的にはこの都市計画上の規制で十分に機能するはずである。しかし、自治体によっては、雇用の拡大と税収の確保等の理由から大型店舗の誘致を希望するところもある。これらが郊外型であれば規制できるが、建築物連担区域の中であれば、地方分権の思想が確立しているドイツでは各自治体の裁量に任せられる。これらについては今回訪問したドレスデン市、ライプツィヒ市、ケムニッツ市の各自治体においては周辺の自治体とお互いに開発計画協議会を設置している。

しかし、既に開発された大型店は市街地に点在する商業施設と競合する存在である。これらを統一的都市開発構想にどのように位置づけるかが、今後の都市開発の焦点であり、また2002年の東部の都市改造（Stadtumbau Ost）コンペで競われる点でもある。

（5）休閒地（Brache：Brownfield）の再利用と循環型経済

郊外開発の規制と表裏をなす課題として休閒地の再生があげられる。自然を無駄に破壊せず、限られた土地を有効に使い、用途地域の見直しも含めて都市を構造的に変革しようとする都市再生事業における重要な施策といえる。

オープンスペースを操作することで循環型経済への移行をめざしたものとして捉えられる。休閒地を新規の整備に必要な「リサイクル用地 (Flächenrecycling)」とすることによって、「手つかずの土地」を残したまま開発済みの土地の割合をこれ以上上げないことが目的である。これはまた、新連邦州に限らず連邦全土にいえることである。

これらの休閒地の主なものは以下である。

- a) 軍用地の跡地 (冷戦終結による)
- b) 工業用地 (鉄鋼産業、石炭産業、繊維産業等工場) の跡地
- c) 鉄道操車場跡地

ドレスデン市におけるウラン燃料生成工場跡地は特殊な例として捉えられるが、新連邦州では東西ドイツの統合により市場原理にさらされて壊滅的な打撃を受けた産業基盤の整備をめざした例が多い。また、都心周辺部に位置する休閒地は、各自自治体が都市に賑わいをつくりだすものとして位置づけ、様々な用途に転化して都市における多様性を考慮している。

主要都市におけるドイツ鉄道 (日本の JR にあたる) の操車場跡地の再利用は、大きなプロジェクトとして 90 年代初頭から連邦政府と各州政府の補助事業の重点施策の一つとして取り上げられている。これは都市を結ぶ鉄道の機動性を向上させるため、これまでの行き止まり型の停車場を通過型 (多くは都市の地下を通す) 形式に改める交通政策の一環で、この開発によって生まれたこれまでの鉄道操車場跡地を都市の新たな発展のポテンシャルとして位置づけている。

第3章《参考文献》

- 阿部成治 (2001) 『大型店とドイツのまちづくり』学芸出版社
- 加藤雅彦編 (1998) 『辞典現代のドイツ』大修館書店
- 建設省都市局 (1993) 『諸外国の都市計画・都市開発』ぎょうせい
- 国土交通省 (2001) 『先進国における道路空間構造の形成に関する基礎調査』
- 北畠照躬 (1991) 『ドイツ建設法典の概説』住宅新報社
- 連邦統計局 (1998) 『ドイツ統計年鑑』ドイツ政府
- 大村謙二郎 (1991) 『ドイツ都市計画の歴史とドイツの都市計画システム』未出版資料
- 連邦政府 (2000) 『ドイツの実情』ドイツ政府
- 財団法人国土計画協会 (1998) 『ヨーロッパの国土計画』朝倉出版
- Free State of Saxony, Ministry of State for the Environment and Regional Development (1997) 「An Introduction to Regional Policy, Regional Planning, Subregional Planning」
- Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002) 「Ausgewaehlte Zahlen zum Wohnen und Bauen in Deutschland」
- Bundesanzeiger Verlagsges. mbH (2001) 「BAU GESETZ BUCH 2001」
- Presse- und Informationsamt der Bunderegierung (1999) 「Bau- und Wohnfibel - Informationen fuer Wohneigentuemer und alle, die es werden wollen -」
- Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau (1997) 「BEITRAEGE ZUR STADTENTWICKLUNG · 14, Gestaltungskonzept fuer den oeffentlichen Raum der Innenstadt」
- Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau (1999) 「BEITRAEGE ZUR STADTENTWICKLUNG · 25, Stadtentwicklungsplan Gewerbliche Bauflaechen」
- Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau (2000) 「BEITRAEGE ZUR STADTENTWICKLUNG · 28, Stadtentwicklungsplan Zentren」
- Stadt Leipzig, Dezernat Planung und Bau (2000) 「BEITRAEGE ZUR STADTENTWICKLUNG · 30, Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung」
- Stadt Chemnitz (2001) 「BUERGER information/ Flachennutzungsplan」
- Saechsisches Staatsministerium des Innern (1999) 「Der schnelle Weg zum Eigenheim, Leitfaden fuer Bauherren in Sachsen」
- Landeshauptstadt Dresden (1999) 「DIE AEUSSERE NEUSTADT, EIN STADTTEIL IN BEWEGUNG」
- Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern (1996) 「Die Planung in der Staedtebaulichen Erneuerung - Empfehlungen, Hinweise, Beispiele -」
- Freistaat Sachsen (-) 「Die Wohneigentumsfoederung nach dem Eigenheimzulagengesetz」
- 「Drei Jahre Programm "Soziale Stadt" - eine ermutigende Zwischenbilanz」
- Freistaat Thueringen, Thueringer Innenministerium (2000) 「Drei Staedtebauliche "Weltweite Projekte" zur EXPO in Thueringen」
- Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Stadtentwicklung und Bau (2000) 「Dresden - Europaeische Stadt, Rueckblick und Perspektiven dere Stadtentwicklung」
- Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Stadtentwicklung und Bau (2000) 「Dresden - Stadt in Europa, Herausforderungen und Chancen」
- Freistaat Sachsen, Staatsministerium fuer Umwelt und Landesentwicklung (1997) 「Eine Einfuehrung in die Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung」
- Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/ Institut fuer Regionalentwecklung und Strukturpalaung (1999) 「Eine Zukunft fuer die Plattenbausiedlungen」
- Hatzfeld - Junker, Stadtforschung/ Stadtplanung (1995) 「Einzelhandelsentwicklung

-
- in der Landeshauptstadt Dresden bis zum Jahr 2005」
- Landeshauptstadt Dresden (-) 「 ERHALTEN UND GESTALTEN, DRESDEN -AEUSSERE NEUSTADT- 」
 - The Federal Ministry of Transport, Building and Housing (2001) 「 Facts about the Federal Ministry of Transport, Building and Housing 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Dezernat fuer Stadtentwicklung und Bau (1998) 「 Flaechennutzungsplan 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Dezernat fuer Stadtentwicklung und Bau (1997) 「 Flaechennutzungsplan -Buergerinformation- 」
 - Oberste Baubehoerde im Bayerischen Staatsministerium des Innern(1999) 「 Foermliche Festlegung von Sanierungsgebieten 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadterneuerungsamt (-) 「 Funktionales Entwicklungskonzept des Ortsamtes Klotzsche 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Geschaeftsbereich Stadtentwicklung, Stadtplanung(2001) 「 Gutachten zur Foerderung des Neumarktgebietes in Dresden 」
 - Saechsisches Staatsministerium des Innern (-) 「 Hinweise fuer Denkmaleigentuemer - I, II, III - 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (-) 「 Historische Dorfkerne DRESDEN 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (2001) 「 Historische Siedlungskerne DRESDEN 」
 - Friestaat Sachsen (1999) 「 Innovative Stadtentwicklung - Das Zittauer Aktionsprogramm Neues Leben auf "alten Flaechen" in der Stadt - 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt (2001) 「 INTEGRIERTES HANDLUNGSKONZEPT DRESDEN PROHLIS / WOHNGBIET AM KOITSCHGRABEN 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt (2001) 「 Integriertes Stadtentwicklungskonzept Dresden 」
 - Stadtplanungsamt, Landeshauptstadt Dresden (2001) 「 Integriertes Stadtteilentwicklungsprojekt Weisseritz - Feinkonzept - 」
 - Stadtplanungsamt, Landeshauptstadt Dresden (2001) 「 Integriertes Stadtteilentwicklungsprojekt Weisseritz - Grobkonzept - 」
 - Stadt Chemnitz, Stadtentwicklungsamt (2001) 「 Integriertes Stadtentwicklungsprogramm 」
 - Landeshauptstadt DRESDEN, Amt fuer Wirtschaftsfoerderung (1997) 「 Kommunales Gewerbegebiet Coschuetz-Gittersee 」
 - Staatsministerium fuer Umwelt und Landesentwicklung(1994) 「 Ladesentwicklungsplan Sachsen 」
 - Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/ Institut fuer Regionalentwicklung und Strukturpalanung (2001) 「 Laeuft die Platte leer?, Moeglichkeiten und Grenzen von Strategien zur Leerstandbekaempfung in Grosssiedlungen 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Umwelt und Kommunalwirtschaft (1998) 「 Landschaftsplan Teillandschaftsplan in den Stadtgrenzen - Entwicklungs- und Massnahmeplan - 」
 - Saechsisches Staatsministerium des Innern (2000) 「 Materialien fuer Bauleitplanung, Weiterentwicklung von Siedlungsgebieten 」
 - Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1999) 「 Planen, Bauen, Erneuern - Infoamationen zum neuen Staedtebaurecht - 」
-

-
- Saechsisches Staatsministerium des Innern (1998) 「 PRIORITATEN IM STAEDTEBAULICHEN SANIERUNGSPROZESS 」
 - Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen(2002) 「 Prpgramm Stadtumbau Ost fuer lebenswerte Staedte und attraktives Wohnen, Markblatt ueber die Finanzhilfen des Bundes 」
 - Stadt Chemnitz, Stadtentwicklungsamt (2001) 「 Raeumliches Handlungskonzept Arbeiten 」
 - Stadt Chemnitz, Stadtentwicklungsamt(2001) 「 Raeumliches Handlungskonzept Wohnen 」
 - Hatzfeld - Junker, Stadtforschung/ Stadtplanung (1991) 「 Rahmenkonzept Einzelhandel fuer die Landeshauptstadt Dresden 」
 - Freistaat Sachsen Staatsministerium fuer Umwelt und Landesentwicklung Landesamt fuer Umwelt und Geologie (1999) 「 Regionalentwicklung in Sachsen mit Darstellung der Gemeinden und Gemeindeteile 」
 - Bundesministerium fuer Raumordnung, Bauwesen und Staedtebau (1994) 「 Sanierung und Entwicklung der Staedte und Doerfer 」
 - SAS Regional-, Verkehrs- und Umweltforschung GBR, Dresden (2001) 「 Sozialstrukturanalyse im Programmgebiet "Soziale Stadt" 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Stadtplanungsamt (1999) 「 Stadplanung und Architektur in Dresden 」
 - Stadt Chemnitz, Dezernat fuer Stadtentwicklung und Bauordnung (2001) 「 Stadtumbau - Chance oder Verlust? 」
 - Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001) 「 Stadtumbau in den neuen Laendern - Integrierte wohnungswirtschaftliche und staedtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Laender - 」
 - Bundesministerium fuer Raumordnung, Bauwesen und Staedtebau (-) 「 Staedtebauliche Weiterentwicklung von Grosswohnsiedlungen in der Bundesrepublik Deutschland 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadterneuerungsamt (-) 「 Staedtebaulicher Denkmalschutz - Innere Neustadt-, Ergebnisbericht 1993 bis 1999 」
 - Forschungsgruppe Stadt + Dorf GmbH (1997) 「 Wirkungsanalyse zum Bund-Laender-Programm Staedtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmassnahmen in den neuen Laendern 」
 - Landeshauptstadt Dresden, Dezernat Wirtschaft und Verkehr (2000) 「 Wirtschaft und kommunale Wirtschaftsfoerderung 2000 」
 - Chemnitzer Wirtschaftsfoerderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (2002) 「 Wirtschaftsdaten Chemnitz 2002 」
 - Der Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau(2001) 「 Wirtschaftsregion Chemnitz Zwickau 」
 - Saechsisches Staatsministerium des Innern (1999) 「 WOHNUNGSMODERNISIERUNG 」
 - Bundesministerium fuer Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000) 「 Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundeslaender - Bericht der Kommission - 」
-

第4章

まとめ

1 . 都市政策の現状と課題、取組みの方向

本章では、第1章から第3章まで見てきたEU、イタリア・ドイツ、及び我が国の都市の現状と課題や都市政策の取組みの方向について、第1章で提示したEUが重視する都市政策の四つの視点、すなわち、「地域性の視点」、「多様性の視点」、「経済性の視点」、「空間性の視点」に沿って、概況を比較対照し、整理してみた。

(1) 地域性の視点

地域性の視点とは、政策に地域の固有性をより反映し、地域住民と連動した事業展開を推進することにより、地域社会の持続的な発展戦略を確立するという考え方である。

【 EU全体 】

EU諸国では、もともと各国各地域において様々な特性や課題を有していることに加え、グローバル化・ボーダレス化の進展により都市間競争が激化し、その結果、地域社会構成層の二極化が進んでいる。これらを背景に、都市政策においても、地域固有のニーズを汲み取ったオーダーメイド型の施策展開、効果的な住民参加や地域住民の意向を反映させるための仕組み、社会的弱者に配慮し、地域コミュニティの崩壊を防ぐ持続可能な発展戦略等が模索されている。

【 イタリア 】

イタリアでは、地方分権が進んでおり、市町村「コムーネ (comune)」の権限の多くは、さらに地区 (circoscrizione, quartiere) に分権されている。また、南北格差に代表されるように、地域間格差も大きいことから、地域性の視点は都市政策の重要な要素である。一方、伝統的に住民の自治意識も高く、例えば、1976年の「地区議会制度」により、地区ごとの住民参加の機会が保障されてきた。地域住民にとって都市計画、住宅行政等に対して意見を表明する場を与えられており、これまで、地域住民の意向を反映した施策展開が図られてきたと言えるだろう。

取組みの方向としては、事業分野ごと、省庁ごとに分かれた施策ではなく、各地域固有の課題に対応した複合的な施策体系を都市政策プログラムとして策定し、実施していることが注目される。その代表が「アーバン・イタリア (URBAN-ITALIA)」の実施であり、これまで、南イタリアの多くの都市で採択されている。一方、前述の「地区議会制度」は近年あまり機能していない。原因としては、核家族化、高齢化、所得の上昇等から住民の自治意識の継承が困難になっていること、予算不足、スタッフの具体的な提案能力の不足等が挙げられる。これに変わり、現在、ヨーロッパ統合、アジェンダ 21、広域圏都市連携などのグローバルな視点を背景とした住民意

識の変化の時代を迎え、新たな住民参加システムの検討が進められているという。このように、形態は変化しつつも、伝統的なイタリアの住民自治意識の変わらぬ高さが伺える。

【 ドイツ 】

ドイツでは、東西の地域格差が特に顕著な問題である。また、西部ドイツ（旧西ドイツ）では郊外開発規制に極めて有効に機能する F プランが、新連邦州（旧東ドイツ）では実際にはうまく機能していないという問題が起こっている。原因としては、規制が整う前に急速に郊外化が進んだこともあるが、民間事業者の思惑を調整できなかった自治体の能力不足、想定外の急激な人口減少等も挙げられる。これは、すべての地域にあてまはる理想的な単一の都市政策が存在しないことを表しており、地域性の視点の重要性を物語っている。都市計画に対して地域住民の意向を反映させるシステムとしては、建設法典の中で原案作成前の早期の住民参加が義務付けられていることが特徴的である（3条1項）。

取組みの方向としては、連邦政府による新連邦州への都市再生開発補助金の交付、EU の開発優先地域である後進地域への新連邦州の指定等、地域格差を解消するための施策が展開されている。また、分権が進んでいるドイツでは、自治体の権限が強化されている。例えば、市町村計画は州計画との「対流原則（Gegenstromprinzip）」によって調整されている。これは州と自治体の両方からの流れで具体的な計画を作り出し、互いの適合を図ることにより、地域性を重視したよりよい計画を目指すという考えである。また、1997 年の建設法典の改正により、各自治体が作成した B プランの州への届出義務もなくなった。さらに、各個別法も自治体の実状に応じて適用されている。例えば、飲食店を商業施設の重点施設として位置付けたライブツィヒでは、「店舗閉店法」の運用として、都市部の飲食店のみに 24 時間営業を許可し、都市部の活性化への刺激となっている。

【 日本 】

我が国は国土も比較的小さく、また、欧米に比べ速いスピードで国土整備が進められてきたこともあって、これまでは、相対的に画一的な都市政策が展開されてきた感があるが、今後は、地方分権の推進と連動しつつ、各地域がそれぞれ固有の特性や課題に対応し、固有の地域資源を活用した都市政策を立案する必要性が高まっている。また、近年、都市政策に関する住民の関心は高まってきており、政策立案や実施のレベルで本格的な住民参加の動きが見られる。例えば、都市マスタープランへ市民団体の参加が早期から進められ、成果をあげているなど、先進的な取組みが見られる。

そうした取組みの一つとして、2000 年 4 月の地方分権一括法の施行が挙げられる。これは、地域の自治・自立を前提に、国・都道府県・市町村が対等な協力関係の下、補完性の原則（地域でできることは地域に任せ、地域単位では不可能あるいは非効

率なことのみを国などの大きな単位に任せる考え)による地域施策を行うことを目的としたものである。これに伴い、それまで都市計画法上機関委任事務とされていた都市計画区域の指定、開発許可などの事務が、自治体の自治事務となった。また、2000年の都市計画法改正では、線引き制度が見直され、線引きするか否かについて、原則として、都道府県が判断するようになった。このように、地域性を発揮した都市政策づくりの土台が整備されつつある。

(2) 多様性の視点

多様性の視点とは、都市に存在する様々なプレイヤー(行政、住民、企業、NPO等)の相互関係や、都市政策の取り扱う射程の広がり、地域同士の多様な連携等を重視するという考え方である。

【 EU全体 】

EU諸国では、都市に生活する多様な主体が様々な目的で都市にアプローチしていること、都市という基盤上で多様な社会活動が生じていること等により、都市問題はさらに複雑なものとなっている。このような背景から、多様な主体間の合意形成システムの構築や、都市で起こるあらゆる社会活動を睨んだ施策の展開が求められている。また、都市政策の対象を、都市部単体ではなく都市周辺の農村地域を含めた地域として捉えていこうとする発想が重視されている。都市と農村で生じる問題を、個別ではなく、同時並行で考えることで、互いに解決していこうとする発想である。さらに、単独では十分な競争力が望めない都市は、都市間での情報交換や施策調整等の多様な地域連携を図ることにより、競争力を確保しようとしている。

【 イタリア 】

イタリアでは、地区計画において、多様な主体間での継続的な対話により合意形成がなされる。それにより、計画内容が幅広く住民や事業者理解されるという利点もある。しかし、合意を得るのは困難であり、膨大な時間を要することから、事業の遅延にもつながる。また、地方分権が進んでいるイタリアでは、逆に、広域にわたる都市計画上のプロジェクト、道路計画、交通計画等において、中央と地方の関係、特に市町村間での調整が不完全な場合が多い。従って、効果的な地域連携の必要性が高まっている。一方、都市問題に関しては、衰退工業地域の存在や移民を中心とする労働者についての環境が都市の社会問題を複雑なものとし、都市政策の射程の広がりが求められている。

取組みの方向としては、事業化の遅延を防ぐために、多くの主体が関係する都市計画の意思決定プロセスにおいて、関連する複数の主体がある程度の合意に達した場合、それを暫定的な都市計画案として容認するという方策が模索されている。また、現在、ローマ市をはじめとする全国の12都市を中心として、広域行政圏を形成

する大都市圏制度の検討が進められている。こうした大都市圏には都市計画権限が与えられ、広域圏における効率的・効果的な事業の運営が期待される。さらに、「アーバン・イタリア」の事業展開に当たっては、ハード（老朽化建築物の再利用等）とソフト（地域活動の支援等）との両面を組み合わせた政策を実施している。

【 ドイツ 】

ドイツでは、新連邦州において、東西統一後、急速に都市を巡る環境が変化した。企業の倒産による失業者の増加、人口の流出、劣悪な住宅問題、急速な郊外化が都市問題を複雑なものとしている。特に、郊外部において、各自治体の事情や意向の違い（地域産業の育成や税収の確保等の問題に関して）により、スプロール的な開発が進展することが懸念されている。

取組みの方向としては、郊外開発規制のため、郊外開発計画協議会の設置等、近隣自治体間での施策調整の動きが見られる。また、ライプツィヒ、ドレスデン、ケムニッツのザクセン州代表3都市においては、経済、交通網整備において協力関係が見られる。これは、ザクセン・トライアングルと呼ばれ、連携することによりEU内における競争力の強化を狙ったものである。一方、居住地区の環境整備やコミュニティの健全な育成等の多様な社会政策を盛り込んだ「社会都市プログラム」が、新連邦州における都市再生では多く提唱されている。これは1999年に開始されたもので、連邦政府や州から補助金が交付される都市再生補助事業である。また、「社会都市プログラム」では、住民主体の合意形成により様々な施策展開が行われている。例えば、ドレスデンでは、プローリス、ライカー通りやオイセレ・ノイシュタットで、居住地区の周辺環境整備と共に、居住単位ごとに地域の相談窓口の設置や地域イベントの企画といった住居地区のマネージメントが行われている。

【 日本 】

我が国では、NPO法（特定非営利活動促進法）の施行以来、まちづくりに関わるNPO法人が増加してきており、都市に関わる主体は今後ますます多様化していく傾向にある。従来、公共が行ってきた都市に関わる公共サービスにおいても、効率的・効果的な公民の役割分担が求められている。一方、隣接する近隣自治体間で、それぞれ自前で類似施設を整備する事例が見られる。こうした施策調整の不足による不効率な財政支出は、財政逼迫で喘ぐ地方都市にとっては、今後の都市経営を揺るがす可能性もあり、さらなる施策調整が必要である。特に、地方都市においては、過疎化、高齢化で地域社会が変貌し、国の内外を問わず地域間競争が激化していることから、より厳しい状況にある。このため、地域が自立して生き残るためにも、行政区域を越えた多様な地域連携による地域活性化が期待される。

取組みの方向としては、2001年の都市計画法改正で、土地所有者、まちづくり協議会、まちづくりNPO等が、一定の面積以上の一体的な区域について、土地所有者等の2/3以上の同意を得て、都市計画の提案ができることになった。また、1992年

の地方拠点法に基づく地方拠点都市地域は、拠点都市を中心とする広域な地域を指定し、地域の創意工夫を基に地域活性化に繋がる基本計画を作成する仕組みであるが、財政上、制度上、様々な支援措置が設けられ、現在 44 道府県で 85 地域が指定されている。さらに、1998 年に閣議決定された「21 世紀の国土のグランドデザイン」においては、地域連携軸が提唱されている。これは、地域の持つ資源、魅力を広域的に共有し、相互の機能分担と連携を進め、地域の選択に基づく連携を基本に形成されるものである。これを契機に、全国各地で様々な地域間連携が模索されている。

(3) 経済性の視点

経済性の視点とは、限られた都市経営資源を特定の分野や地域に重点的に投資する考え方や、民間投資を誘発する経済性を重視した効率的な公共投資等に関する考え方である。

【 EU 全体 】

EU 諸国では、高齢化の進展とこれに伴う人口減少から市場や労働力の縮小が予想されており、自治体における財政の逼迫も課題となっている。また、経済、社会、産業の状況変化に対応し、大規模な工場跡地や軍用地等の用途転換を進めることも求められている。このような背景から、拡大膨張型の開発ではなく、既存ストックを活用した内発的発展や、都心地区への重点投資による効率的な都市政策が志向されている。また、都市の持続的発展には、ハード面の投資のみでは限界があるという考えから、雇用や教育に向けた投資といったソフト施策も重視されている。一方、民間投資の誘発については、民間資本の活用、民間主導の再開発の容認等、経済合理性を踏まえた動きが出てきている。そこで大事にされている視点は、民間投資を誘発しつつも、都市の公共利益を損なわないように民間投資を管理するという発想である。

【 イタリア 】

イタリアでは、1942 年の都市計画法制定以後、都市計画マスタープランによる厳しい規制によって許可手続に長期間を要するようになり、民間の参入機会が阻害されてきた。

取組みの方向としては、1994 年の「都市再生プログラム (PRU)」と、これを EU による活動方針にも照らし合わせて構造基金の獲得と効果的な運営とを目的として発展させた 1998 年の「都市再生プログラムおよび持続可能な広域開発 (PRUSST)」において、民間の不動産所有者が地方自治体の都市政策づくりに参加することを認めた。この結果、都市計画マスタープランに整合性を持たせながら、民間と公共のパートナーシップで地区計画を定めることにより、手続きも通常よりも短縮化されるとともに、民間側はプランニングルールを初期段階から容易に判断できるという

効果をもたらした。これにより、都市再生に向けた民間投資が促進され、迅速な都市再生事業が各地で展開されるようになった。さらに、「都市再生プログラム(PRU)」によって、各都市の住宅政策等について、地方自治体のアイデアに応じて、国の融資が行われている。これらを通じて、経済性や公共性を重視した効率的な公共投資が行われている。

【 ドイツ 】

ドイツでは、新連邦州において、西部ドイツへの若年層の流出による急激な人口減少、F プラン導入の際の混乱等が問題となっている。また、所有権政策の後遺症による都心への投資敬遠も問題である。所有権政策とは、20 世紀に目まぐるしく変化した新連邦州の全ての土地・建物の所有権を、オリジナル・オーナーに戻すというものである。都心の土地・建物の所有権の履歴は錯綜しており、所有権者が不明な場合が多い。このため、開発後に土地が没収されることを恐れ、都心への投資が進まなかった。その結果、郊外開発が促進され、都市政策は後手を踏むことになったのである。

取組みの方向としては、人口減少社会に対応し、既存住宅の改築・撤去や都心部への集中投資による住宅の質の向上等、創造的縮小政策(シュリンキング・ポリシー、Schrumpfende Politik / a shrinking policy) がとられるようになっている。また、優れた都市開発構想案に応じて、新連邦州の自治体に補助金を交付する「東部の都市改造」コンペは、都市政策の対象地域や投資の重点化を進める動きといえる。さらに、投資対象を重点化した都市再生プロジェクトへの取組みも行われている。例えば、ライプツィヒでは、中心市街地の活性化のために、飲食店を始めとする商業施設の活性化を重視した投資が行われている。民間投資の誘発においては、建設法典の 1993 年改正により、簡易 B プラン方式(VE 方式) が開始された。これは開発計画を持つ開発事業者に B プランの策定を任せる方式で、代わりに自治体は策定費用の軽減を図ることができ、かつ期限内(一般に 5 年以内) に事業が開始しなければ白紙撤回することができる方式である。計画策定から事業化への時間短縮が民間投資を誘発する結果となり、自治体の負担軽減効果も併せて、当初は開発ラッシュが予想された新連邦州の実状に合わせた暫定的措置であったこの方式は、連邦全州に引き継がれることとなった。

【 日本 】

我が国では、長引く景気低迷に伴い、地方財政は逼迫した状況が続いている。また、地方債の償還ピークが近づいていることから、状況はより一層厳しくなっていくものと予測される。そして、高齢化を伴う人口減少局面への転換が間近に迫っており、今後の経済規模の縮小が懸念されている。

取組みの方向としては、都市再生が我が国の内政上の喫緊の課題と認識されたことから、2000 年 5 月には都市再生本部が設置され、2001 年 7 月には「都市再生基本

方針」が閣議決定された。都市再生を迅速に行うには、民間資本の活用が必要不可欠である。このため、規制緩和や優遇制度によって民間事業者の参入を促す都市再生緊急整備地域の指定や特区構想等に見られるように、民間事業者主導で都市開発事業を進めるための仕組みづくりが進められている。一方、各自治体の基本計画は、依然として基本的に人口増加を前提としたものとなっている。各自治体が、これを基に、投資を行うことになれば、現実とのギャップがますます大きくなっていくことが懸念される。

(4) 空間性の視点

空間性の視点とは、地球環境に配慮した持続可能な都市開発、魅力ある都市空間の形成、土地利用用途の混在や職住近接等、都市空間の質及び広がりについての視点で、都市のポテンシャル向上を目指す空間用途のあり方を重視するという考え方である。

【 EU全体 】

EU 諸国では、世界に先駆けて地球環境問題に対する取組みが進められてきた。一方、機能ごとに土地利用を分化するゾーニング型土地利用による都市の活力の減退も問題となってきた。このような背景から、環境に配慮した持続可能な都市開発のあり方が模索されている。また、歴史的建築物の保全、都市デザイン、公共スペースの重視や、土地利用の混在による都市機能の融合、職住近接の実現等により、都市空間を適切に構成し、都市の活力を再生させようという方向に向かいつつある。

【 イタリア 】

イタリアでは、1960年に、歴史的都心部全体の保存を主張した「Carta di Gubbio (グッビオ憲章)」が、他のヨーロッパ諸国に先駆け採択された。そして70年代には、単なる保存のみではなく、公共事業、特に、住宅関連の投資を都心の建築保全に向け、都心再生を図るという保全再生の発想が生まれた。こうして、イタリアの都市計画において歴史的都心部の保存再生の理念が定着した。さらに85年、歴史的資産の保護、自然環境の保全を目的とし、州に風景計画を義務付けるガラッソ法が成立した。風景計画においては、ゾーニングによる土地利用計画だけでは制限できない国土の形態変更を防ぐため、歴史的地区についての具体的な詳細計画が定められ、土地の建築可能性の規制が行われている。一方で、歴史的な環境を保全する目的で開発の規制が厳しいことや、都心及び郊外にあるかつての工業地域の衰退による地域環境の悪化が問題となっている。

取組みの方向としては、「都市再生プログラム (PRU)」、「都市再生プログラムおよび持続可能な広域開発 (PRUSST)」、「アーバン・イタリア」といったプログラムに、歴史的建築物の保全再生の理念やランドスケープの導入は当然反映されている。ま

た、アジェンダ 21、ESDP 等の EU 政策の影響を受け、持続可能な広域開発をテーマとした環境整備や複合用途の地区計画についても、これらの各プログラムにおいて取り組まれている。

【 ドイツ 】

ドイツでは、1970 年代の酸性雨や土壌汚染、森林の枯死等の問題により、早くから都市を取り巻く自然生態系への配慮が高まり、都市気候やビオトープ（人間が生活するところに生み出された自然の空間）等を都市計画の方法論の中に取り込んできた。また、機能主義的な都市計画や郊外の住宅団地の画一的な開発への批判から、古い中心市街地を再評価する傾向が一般的である。中でも、新連邦州においては、政治的な事情等による都心部の意図的な破壊、放置等があったこともあり、都心空間やコミュニティが危機にさらされており、近年、都心の歴史的建築物の保全意識が高まっている。さらに、ドイツ全域に亘り、社会・産業構造の変化による大規模休閑地（軍用地、工場跡地等）の用途転換が課題となっている。

取組みの方向としては、86 年の連邦自然保護法の改正に伴い、F プランと風景計画（L プラン）、B プランと緑地整備計画（G プラン）が関連づけられ、非建蔽地であるオープンスペースの開発目標も詳細に計画されるように考慮されている。また、前述の創造的縮小政策により、都心部に重点的に投資して空間の質を高める取組みや、拡大志向でないリニューアル・リノベーション型の開発として「ザニールンク事業」が進められている。大規模休閑地の再開発による都市再生も重要な事業として展開されており、ケムニッツでは職住混在用途型へと転換するような再開発事業が進められている。

【 日本 】

我が国では、ヨーロッパには若干遅れている感はあるものの、都市景観、環境との共生等、環境や空間に対する意識が高まっている。一方、中心市街地の空洞化と、それと表裏一体をなす郊外化という問題もある。郊外化の要因としては、モータリゼーションの進展もあるが、未線引き都市計画区域だけでなく、線引き都市計画区域においても沿道に大規模店舗等が立地するなど、郊外開発を規制する土地利用規制が有効に機能していないこともあると考えられる。また、我が国の用途地域制度は、用途地域という名称であるにも拘わらず、用途の混在を許していることがこれまで問題とされてきた。その代表的なものとして準工業地域があるが、他方、用途の混在には、今や職住近接による地域の活性化が期待されている面もある。

取組みの方向としては、市街地活性化法、大店立地法、及び、特別用途地区を地方自治体が独自に設定できるようにした都市計画法の改正という、いわゆる中心市街地活性化三法に基づき、中心市街地活性化に向けた取組みが各自治体で進められている。また、自動車利用の削減による環境負荷の低減、高齢化社会への対応、職住近接、中心市街地への重点投資等の観点から、一部の自治体でコンパクトシティ

構想案が検討されている。例えば、多雪地帯の青森市では、雪に起因する生活や産業への影響を考慮して、1999年に都市づくりの基本理念として「コンパクトシティの形成」を掲げた都市マスタープランが策定された。また、神戸市では、2000年に策定された「神戸市復興計画推進プログラム」の基本方針にコンパクトシティ構想を掲げている。この構想では、コンパクトシティが、生活圏である「コンパクトタウン」の多重ネットワークとして捉えられている。

以上のように、各視点において、EU、イタリア及びドイツにおける取組みから、我が国の都市政策に対する示唆を得ることができる。都市の抱える課題、制度や歴史等の違いはあるものの、これらを参考としながら、我が国の状況にあった施策を展開していくことが期待される。

図表4-1 EU、イタリア・ドイツ及び日本における都市政策の現状と課題、取組みの方向

視 点		EU全体	イタリア	ドイツ（新連邦州が中心）	日本
1. 地域性の視点 政策への地域の固有性の反映 地域社会の発展戦略の確立	現状と課題	<ul style="list-style-type: none"> 地域特性による都市が抱える課題の違い グローバル化・ボーダレス化に伴う、都市間競争の激化と地域社会構成層の二極化 	<ul style="list-style-type: none"> 地方分権の進展 自治体の権限の多くは「地区」に分権 南北地域間格差問題 伝統的な住民自治意識の高さ（例）1976年『地区議会制度』：住民参加の機会を保障してきた。 	<ul style="list-style-type: none"> 東西の地域格差問題 都市政策の地域性の重要性（例）新連邦州の郊外開発規制に機能しなかったFプラン 都市計画の原案作成前の早期の住民参加の義務付け（建設法典3条1項） 	<ul style="list-style-type: none"> 地方分権と連動し、地域特性や地域資源を活用した都市政策が必要 都市政策に関する住民の関心の高まり
	取組みの方向	<ul style="list-style-type: none"> 地域固有のニーズを汲み取ったオーダーメイドの施策展開 効果的な住民参加や、地域住民の意向を反映させる仕組み 社会的弱者に配慮した持続可能な発展戦略 	<ul style="list-style-type: none"> 『アーバン・イタリア』：地域固有の課題に対応した回答としての複合的な都市政策プログラム（これまで、南イタリアの都市に多く採択） グローバルな視点（ヨーロッパ統合、アジェンダ21、広域圏都市連携等）を背景とした、新たな住民参加システムを検討中 	<ul style="list-style-type: none"> 新連邦州へ連邦政府が都市再生補助金を交付 新連邦州の大部分をEUの後進地域に指定 都市計画の策定における自治体の権限の強化（例）州計画との「対流原則」の関係、自治体が策定したBプランの州への届出義務の必要なし（1997年建設法典改正） 自治体の実状に応じた個別法の運用 	<ul style="list-style-type: none"> 2000年地方分権一括法の施行に伴う、都市計画法の自治事務化（都市計画区域の指定、開発許可など） 2000年都市計画法改正 自治体の権限拡大（線引きするか否かを都道府県の判断へ） 市町村マスタープランの策定に早期から市民団体が参加する動きが活発化
2. 多様性の視点 都市に関わる多様な主体の相互関係重視 都市政策の射程の広がり 地域の多様な連携	現状と課題	<ul style="list-style-type: none"> 多様な主体と多様な社会活動による都市問題の複雑化 単独では十分な競争力を望めない都市の存在 	<ul style="list-style-type: none"> 多様な主体の合意形成による事業の遅滞 広域プロジェクトで自治体間の調整が不完全 衰退工業地域の存在、移民を中心とする労働者の環境が地域の都市問題を複雑化 	<ul style="list-style-type: none"> 新連邦州において、旧東独企業の倒産による失業者の増加、人口の流出、劣悪な住宅問題、急速な郊外化により都市問題が複雑化 	<ul style="list-style-type: none"> NPO法の施行に伴う効率的な公共サービスの公民役割分担の必要性の高まり 施策調整不足による非効率的な財政支出 地方都市の衰退 行政区域を越えた多様な地域連携による地域活性化への期待
	取組みの方向	<ul style="list-style-type: none"> 多様な主体間の合意形成システム 都市での全ての社会活動を睨んだ施策展開 都市と農村とをトータルに捉える発想 多様な地域連携による競争力の確保（例）都市間の情報交換や施策調整の動き 	<ul style="list-style-type: none"> 関係主体がある程度の合意に達した場合に、暫定的都市計画案として認可 都市計画権限を有する大都市圏制度の検討 『アーバン・イタリア』：ハード（老朽化建築の再生利用等）とソフト（地域活動の支援等）両面を盛り込んだプログラム内容 	<ul style="list-style-type: none"> 近隣自治体間での郊外開発計画協議会の設置 ザクセン・トライアングル：ザクセン州代表3大都市による連携 経済的協力、交通網整備によるEU内競争力の強化 新連邦州の都市再生における、多様な社会政策を盛り込んだ「社会都市プログラム」の提唱 	<ul style="list-style-type: none"> 2001年都市計画法改正 NPO等による都市計画の提案制度を創設（条件付） 地方拠点都市地域の指定 広域地域が地域の創意工夫を基に活性化の基本計画を作成 「21世紀の国土のランドデザイン」における地域連携軸の提唱 行政区域を越えた多様な連携の兆し
3. 経済性の視点 投資対象の重点化 民間投資を誘発する 効率的な公共投資	現状と課題	<ul style="list-style-type: none"> 高齢化の進展と人口減少社会の到来に伴う、市場や労働力の縮小の懸念 自治体財政の逼迫 	<ul style="list-style-type: none"> 厳しい都市計画関連規制 建築許可手続きに長時間を要することに理由による民間参入の阻害 	<ul style="list-style-type: none"> 旧西独地域への若年層の流出等による新連邦州の急激な人口減少 所有権政策の後遺症による都心への投資敬遠 	<ul style="list-style-type: none"> 景気の低迷と地方財政の逼迫 高齢化・少子化の一層の進展と人口減少社会の到来に伴う経済規模の縮小の懸念
	取組みの方向	<ul style="list-style-type: none"> 既存ストックを活かした内発的発展 都心地区への重点投資 都市の持続的発展のため、雇用や教育に向けた投資についても重視 公共利益を損ねないように民間投資を管理 	<ul style="list-style-type: none"> 『都市再生プログラムおよび持続可能な広域開発』：都市政策策定への民間の不動産所有者の参加 手続きの短縮化、計画の理解浸透による民間投資の誘発 自治体のアイデアに応じて、国からプログラムへ融資 	<ul style="list-style-type: none"> 『シュリツク・ボリツ』（創造的縮小政策）：人口減少社会に対応した劣悪既存住宅の改築・撤去 『東部の都市改造』コンペ：優れた都市開発構想案に補助金交付 都市再生プロジェクトでの投資対象の重点化 簡易Bプランによる民間投資の誘発 	<ul style="list-style-type: none"> 2002年7月「都市再生基本方針」の閣議決定 都市再生に民間事業者参入を促す都市再生緊急整備地域の指定、経済特区構想 依然として人口増加を前提とした地方自治体の基本計画
4. 空間性の視点 地球環境への配慮 魅力ある都市空間の形成 都市のポテンシャル向上を目指す空間用途計画	現状と課題	<ul style="list-style-type: none"> 地球環境問題への意識の高まり 機能別ゾーニングによる都市の活力の減退 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画における歴史的都心部の保存再生の理念が定着 ガラッソ法による州の風景計画策定の義務化 工業地域の衰退による地域環境の悪化 	<ul style="list-style-type: none"> 自然生態系、都市気候やビオトープを方法論の中に取り込んだ都市計画 新連邦州での歴史的建築物の保全意識の向上 社会・産業構造変化による大規模休閑地の点在 	<ul style="list-style-type: none"> 都市景観、環境との共生等への意識の向上 中心市街地の空洞化 郊外化抑制に有効に機能しない土地利用規制 用途の混在を許容した用途地域制度
	取組みの方向	<ul style="list-style-type: none"> 環境に配慮した持続可能な都市開発の模索 歴史的建築物の保全、都市デザイン、公共スペースの重視 土地利用の混在による都市機能の融合、職住近接実現の重視による都市の活力の再生 	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的建築物の保存再生の理念やランドスケープの導入が反映されたプログラム策定 アジェンダ21、ESDP等のEU政策における持続可能な開発による環境整備や複合用途の思想をプログラム策定に反映 	<ul style="list-style-type: none"> Fプランとランドスケープ計画、Bプランと緑地整備計画の整合（連邦自然保護法） 『ザニールンク事業』：拡大志向でない、リニューアル、リノベーション型再開発事業 大規模休閑地の職住混在用途への再開発事業 	<ul style="list-style-type: none"> 用途の混在による地域活性化の期待 中心市街地活性化三法による中心市街地活性化に向けた取組み 一部自治体でのコンパクトシティ構想案

2 . 我が国における都市政策の方向

以上の検討を踏まえ、我が国における都市政策について、考えられる今後の方向について、改めて整理する。

1) 人口減少社会に対応した都市政策パラダイムの転換

我が国では、少子高齢化に伴う人口減少社会の到来が間近に迫っている。従って、従来の人口や経済の右肩上がりを前提とした都市政策パラダイムを転換し、人口減少社会に対応した新たな施策展開へと早急にシフトする必要があると考えられる。

各地方自治体には、今後、将来の基本構想の策定や施策展開において、従来の人口増加を前提とした過大な需要推計に基づく計画の見直しはもちろんのこと、世帯構成の多様化も考慮した人口構成層の変化に対応することも必要となってくる。例えば、大都市近郊のベッドタウンは、短期間に核家族世帯が流入することに対応し、その人口構成に合わせた生活機能が整備された都市である。多摩ニュータウンの現状からも推察できるように、このような都市は、将来、高齢化率の高い人口減少都市になる可能性は極めて高い。今後、こうした将来の人口構成層を睨んだ施策展開を、現段階から準備し、想定される事態に備え対処する発想は重要である。また、現在、少子高齢化に伴う人口減少に直面している都市では、さらなる効率的・効果的な都市経営を行う必要がある。そのためにも、例えば、ドイツのシュリンキング・ポリシーで見られる住宅の統廃合による減築計画の発想は参考になると考えられる。

2) 成熟社会に対応した内発型発展への転換

我が国では、EU 諸国と同様に、人口減少社会を迎え、今後、都市を拡大する必要性は低くなると考えられる。従って、従来の膨張開発型の都市政策を転換し、成熟社会に対応した内発型発展に転換する必要がある。これは、経済面のみならず、地球環境面からも有効だと考えられる。

内発型発展とは、新規開発ではなく、既存の中心市街地に重点的に投資する開発であり、特に、既存ストックを活用する事例が好ましいと考えられる。例えば、イタリアを始めとする EU 諸国の歴史的な中心市街地等では、範囲を定めて歴史的建造物を保存・活用することにより、都市景観や地域アイデンティティの向上、ひいては地域コミュニティの維持・活性化に結びつく取組みを実現させ、一定の成果を収めている。我が国では、歴史的建築物や街並みが残る一部の観光都市でうまく既存ストックを活用しているにすぎない。その原因は、イタリアのような一般住宅の再生活用の際に補助金が供給される制度がないからだという意見もある。また、我が国には資産となるべき良質な住宅ストックがそもそも少ないことも原因の一つと考

えられる¹。EU 諸国と比較しても住宅建築物の平均寿命は短いとされる²。現在、高強度で耐用年数が高い材料も開発されており、そうした材料を用いて、多様な社会層や年齢層にフレキシブルに対応する良質なストックを中心市街地に供給することが重要である。それが時代を経るごとに風格を増し地域の顔となるようになれば、経済性や利便性とは別の観点からも、中心市街地を生活の場として選択する要因となり得る。

3) 行政と住民との円滑な合意形成に基づいた都市整備

我が国では、住民参加を促進することにより、官民パートナーシップ型の都市整備を目指しているところである。都市整備を的確かつ機動的に行うためには、行政と住民の対話と合意形成、住民の意向の反映等が円滑に行われるような仕組みが、これまで以上に必要と考えられる。

具体的に言えば、都市整備の実施が地域住民の生活の質に及ぼす影響・効果について、行政自らが地域住民に適切な段階で分かりやすく説明することが重要だと考えられる。例えば、2001年10月の小田急線高架化の都市計画事業認可の取消判決は、都市整備に際しては、生活の質の変化について十分な検討を行った上で、行政と住民との間でじっくり話し合い、合意を得ることの重要性を如実に物語っている。

EU 諸国においても、効果的な住民参加や地域住民の意向の重視が基調となっている。特に、今回の調査対象国であるイタリアでは、1976年の「地区議会制度」で住民参加を保障してきた実績があり、ドイツでは、建設法典3条1項で原案作成前の早期における住民参加が義務付けられているなど、我が国と比較し、参考にすべき先進的な取り組みや制度が随所に見られる。

4) 地方と国の的確な役割分担

我が国では、地方分権の推進の下、都市計画権限も国から都道府県、さらに市町村への委譲が進んだ。これからの地域の活性化においては、全国一律の成功モデルというものはない。従って、今後、地域固有のニーズを汲み取り、独自の都市ビジョンを描いたうえで、地域性を反映した都市政策をさらに推進することが必要と考えられる。

EU 諸国においては、従来から地方が都市政策について相当の権限を有しているが、各地の取り組みに連動して、政府やEUが効果的な施策や事業（「アーバン・イタリア」等）を打ち出すことにより、効果的な都市づくりの実現に結びついている。我が国においても、地方と国とが役割分担をし、緊密に連携を図っていくことが求められる。例えば、小規模な市町村では、単独では、都市施策を立案するための専門スタッフや、都市整備事業の財源の確保が困難なこともある。このような場合には、

¹ 誘導居住水準以上の住宅の割合は46.5%（総務省「平成10年度住宅・土地統計調査」）。

² 2001年8月16日国土交通省「住宅地審議会答申」によると、アメリカ45年、イギリス75年に対し、我が国は26年である。

都道府県が小規模市町村と連携し、的確にサポートすることも必要となる。

5) 包括的な施策展開の必要性

地域が抱える都市問題は、地域固有の特性や社会経済状況に大きく左右され、千差万別である。例えば、人口・産業等の集積が主な起因となる大都市問題と、過疎化と地域産業の衰退を抱える地方都市問題とでは、根本的に問題の背景が異なる。また、多様性の視点で述べたように、都市に存在するプレイヤーはさらに多様化し、多様な主体による社会活動が都市で展開されることが予測される。従って、今後、多様化し複合的な都市問題に対処するには、都市政策において様々な部局が連携し合い横断的に施策展開していく発想が、これまで以上に必要になると考えられる。

EU 諸国では、EU の支援の下、都市問題を包括的に解決するため、縦割りの政策体系を越えた横断的な都市再生プログラムが実現されている。また、そのプログラム内容は、単にハードの整備のみでなく、都市問題を複合的に捉え、雇用、教育、産業創造等、ソフト面の施策も重視したものである。我が国でも、1998年に公布された市街地活性化法で、関係省庁の一体的推進による中心市街地活性化のプログラムが用意された。その内容もハードの整備のみではなく、TMO(タウンマネージメント組織)によるソフト事業の支援を謳うなど、都市再生の包括的な施策展開を目指したものである。

また、EU 諸国では、土地利用において都市と農村等をトータルに捉える思想が見られる。例えば、イタリアの土地利用計画は、都市部・農村部の区別なく広く国土全域を対象とした一元的なものであり、国土全域の風景保全を目的としたガラッソ法による風景計画と整合が図られていることが特色である。ドイツの土地利用計画である建設管理計画(Fプラン、Bプラン)も農村部を含めた国土全域を対象とした一元的な土地利用計画であり、風景計画(Lプラン)と緑地整備計画(Gプラン)とも整合が図られている。こうした両国の制度は、我が国の土地利用計画が都市計画法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境法等個別法のゾーニングに基づいていることからしばしばその不整合が指摘されるのとは対症的であり、参考にすべきものだと考えられる。

資料編
イタリア・ドイツ
都市関連法令集

資料編 1.(1)

条第1項で 1998年10月8日 公共事業省令 第1169号(ただし公共事業省(Ministero dei Lavori Pubblici)は、2001年より省庁再編により、社会基盤交通省(Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)の管轄となる。)

「都市再生および持続可能な広域開発プログラム」

本省令は、「都市再生プログラムおよび持続可能な広域開発プログラム」と名付けられた適用される都市区域における革新的なプログラムの推進に関するもので、1998年11月27日政府官報第278号(通常付録195号)において公表されたものである。

1998年10月8日省令第1169号 公共事業省

1998年3月31日の暫定措置令(D.L.vo)第112号の第52条に示されている、国から州政府、地域の公的団体へ行政機能と任務を与えることに関して、1997年3月15日第59号法の第1章の適用により、国の際だった特徴として、「自然および環境の価値、土地の保全、インフラストラクチュア網による広域連結、国の法的権限の実施、また、いうまでもなく、都市体系、広域都市圏、南イタリアの開発、停滞した地域のための目的を含め、国土の側面に関する基本的な方針を決定する」ことを考慮する。

前述の暫定措置令(D.L.vo)第54条に示されている、国の維持管理機能について、「地域によって異なる部分への国政や統一的な協議会による申し合わせによって、調整された開発を導く、都市区域の革新的なプログラムの推進」を決定することを考慮する。

前述の暫定措置令(D.L.vo)第98条に示されている、国の維持管理機能による、「交通体系の長期計画」、「高速道路網および国道網の企画、事業、実施、方針」、「許認可のための基準確定に関する批評的決定」について、決定することを考慮する。

1994年2月26日の暫定措置令(D.L.vo)第143号に示されている、道路のための公団組織において、公共事業省による厳しい監査の下に同公団を置く。

つまり、1996年7月26日第11613号の公共事業省令に示されている、1996年9月4日 reg.2fogl.76にあるように、会計院によって登録される。その他、公共事業省で必要な活動は、道路のための公団を再度監査し、公団の任務遂行と関連する活動、あるいは言うまでもなく、広域調整のための基本局において貢献されるであろう都市再生プログラムに関する法的な権限についても監査が遂行されることを考慮する。

1972年の共和国大統領令第616号第81条第2、第3、第4項および1994年の共和国大統領令第383号による改正に示されている、公共事業による道路を計画ないし建設するための組織的に権限を有する団体を承認するプロセスを考慮する。

上記の暫定措置令(D.L.vo)の第55条に示されている、道路に係る事業の今後のプロセス、設置場所の決定に関する法的な権限を考慮する。

1996年12月23日法第662号の第2条第203項に示されている、「官民複合項目および国、州政府、県の行政および地方自治体の行政に関して責務である組織的な決定および予算導入を推進する開発」を考慮する。

都市区域における開発を想定してもたらされた、EU委員会による報告書「アジェンダ2000」を考慮する。

構造基金に基づくEU議会が提案した規則である、1998年3月18日131def.のCOM、目的2都市地域(obiettivo 2)および目的1都市地域(obiettivo 1)、さらには目的3都市地域(obiettivo 3)における問題と開発を考慮する。

空間開発委員会(Comitato di Sviluppo spaziale)によってつくられた「共同体空間の開発方針」、つまり共同体としての広域的調和と平等性を考慮した開発、社会経済の結束目的のための総合性、持続可能な開発のための競争性といったテーマに向けた公式的な第一優先のプロジェクトを考慮する。

本質的な法的権限のために、広域調整基本局、港湾事業基本局、国立建築物および特別サービス基本局の承認を得て、都市区域における革新的なプログラムである、広域の再生および持続可能な開発のためのプログラムの推進と実施に向けた参加に努める。また、前述のプログラムに必要な開発予算付けを行う。

1998年9月10日に再度行われた会議に出された意図である、前述の暫定措置令(D.L.vo)の第54条に示された、「都市再生および持続可能な広域開発プログラム」における都市区域におけるプログラムの提案選択のための評価方法について考慮する。

州法および県によって示された特別の内容を考慮する。

省令

第1条

1. 公共事業省のできることは、広域調整基本局により、1994年12月21日の省令で示された都市再生プログラムである、都市再生および持続可能な広域開発と称される都市区域における実施に向けた革新的なプログラムの推進と参加のために使用されなかった資金に由来している。
2. 1997年10月30日の省令第2条におけるプログラム協定(Gli accordi di programma)は、締結されていなければならない。ただし、1998年12月31日には、まもなく認可された予算について失効する。
3. 上記の第1項目の目的は、港湾事業基本局、国立建築物および特別サービス基本局のできることを尊重して示しており、都市再生および持続可能な広域開発プログラムは、前述の基本局の法的権限下における開発を再編成したものである。
4. 本省令は、トレント自治県およびボルツァーノ自治県において、その法的権限と実施規則に適用するものである。

第2条

1. 第1条に示されたプログラムは、行政行為および都市区域における開発融資を始動するために、より効果的な事業方法に関する実験を活性化する目的で行われるものである。そのプログラムは、新しい共同体の絵を支援するために予測されたものである。
2. 本条第1項の実験は、第4条で示されている通達にあるように、EUおよびBEI、州政府、プロモーターによる

委員会の参加により、公共事業省、閣僚会議における都市地域部門、国庫・予算・経済企画省、道路公団 (Anas) の委員会で事前に選択されたものが実施される。

3. 都市再生および持続可能な広域開発と称される都市区域における革新的なプログラムの提出および選択の方法は、本省令に添付された通達によって規則付けられる。

第3条

1. 実験結果の検査、モニタリング、普及を目的として、公共事業省令に基づいて、次のようなメンバー構成の委員会を設置する。
 - ・ 大統領の意見を反映する公共事業省の代表者 1 名
 - ・ 国庫・予算・経済企画省の代表者 1 名
 - ・ 閣僚会議における都市地域部門の代表者 1 名
 - ・ 国が組織する会議 (Cabina di regia nazionale) に属する代表者 1 名
 - ・ 環境省の代表者 1 名
 - ・ 文化環境財省の代表者 1 名
 - ・ 産業・商業・職人業省の代表者 1 名
 - ・ 閣僚会議における観光部門の代表者 1 名
 - ・ ヨーロッパ投資銀行の代表者 1 名
 - ・ 統合会議 (政府組織による関係大臣、州ないし県知事、市長等の地方組織を集めた会議) の代表者 8 名
2. 上記の委員会の検討および委員会での提示には、上記のメンバーに加え、永続的ではなく、中央政府、州政府、地方自治体、協会、公団など、プログラムの実施に関係しているその時々代表者も参加することができる。
3. 上記の委員会は、組織的方法やプロセス方法について規定しながら、本質的な規則を承認する。
4. 上記の委員会は、広域調整基本局の人員によって構成される技術秘書によってアシストされ、同局の責任によって決定付けられる。
5. 第1条第1項に示されていることができることの4%の予算は、技術的な支援サービス、モニタリング、本条第1項に示された委員会の導く結論と評価の普及のために使用が承認される。

第4条

1. 本省令および添付された通達は、イタリア共和国政府官報において公表される。

1998年10月8日 ローマ
公共事業省

広域調整基本局
添付された通達

第1条
融資の資金

1. 1994年12月21日の省令の意図する都市再生プログラムの実施を目的としたもの、あるいはその約束でないものものに関して、その融資の資金は「プログラム」に規定された現時点で予想されることに従いながら、「都市再生および持続可能な広域開発プログラム」と称される都市区域の革新的なプログラムの実施の参加に使用される。
2. その他に、プログラムの実施に際して、プログラムの報告書を尊重し、追求すべき目標に一致しながら、港湾事業基本局および国立建築物および特別サービス基本局の融資の資金がある。
3. プログラムの実施に際して、ヨーロッパ共同体(EU)の資金を公共事業および民間事業に対して用いることができる。

第2条
プログラムの目標

1. 広域(州域を区分した領域、県域、広域都市圏、地方自治体区域)を対象としたプログラムは、物的な特性、同質性、文化的特性、生産的特性を基本に区分され、次のようなことを提案することが望ましい。
 - 1) 実施、調整、整備は、点的なネットワークであり、推進すべき広域および都市レベルのネットワークである。また、経済的、環境的、社会的な側面から持続可能な開発機会に向けたものである。それらは、環境保全の価値、歴史性、芸術性、建築性の保全価値に基づくものであり、共同体の福祉を増大させることを保証するものである。
 - 2) 拡大的活動の総合的なシステムの実現、産業、商業および手工業施設整備の実現、感受性ある観光の推進と実現、中心市街地の再生、低質化現象にある郊外部の再生の実現。
2. 第1項にある様々な広域環境は、次のようなものを含めることができる。
 - 1) 自動車の大きな受け皿としての方針に関連し、国際的、国内的、州間の交通システムの結節点を結ぶような評価に基づく、赤字のインフラストラクチャの特徴をもつ広域圏システム。
 - 2) 州のインフラを最大インフラとする要求がなされている開発管轄区は、その管轄内で再構成される中心核間を結ぶ相乗効果ある共同を実現強化する。
 - 3) 上記の1)、2)の意味における都市システム間の変遷と総合化を考慮した空間的なシステムおよび次の4)の施設システム
 - 4) 施設システムは、広域レベルおよび都市レベルの点的なネットワークであろう。

第3条
開発の優先項目

1. 様々なプログラムによる開発の優先性は、次のように考慮する。
 - 1) 公共による開発および公共的関心のある規模の開発、開発プロジェクト、官または民の事業者の生産性を最大化するために予め条件を示すことによる重要な事項。
 - 2) 地域の開発にとって望ましい開発、社会的に首都として固定化する価値付け、ネットワークおよび点的な施設を尊重した適切な配置による開発。
 - 3) 上記1)のための事業における開発。

- 4) 占有的開発、専門的形成開発、より信用性ある状況のための開発、これらを公共行政、国政、ヨーロッパ行政において位置づけられる特別のものを尊重した活動とイニシアチブ。
 - 5) 広域および関係する地区において、財政やイニシアチブについて協議を行ったプログラムの道具に基づき、その他のイニシアチブを予測して開発を地域で秩序機能付けること。
2. 上記の第1項1)に示された開発は、次のような事例のように導入することができる。
 - ・道路システム、鉄道システム、航空システム、港湾システム、発電システム、水処理システム、電信電話システム、その他の土地利用を必要とする不可欠な施設に関連したネットワーク施設に関するものの一部
 - ・港湾、空港、国際空港港湾、様式交換 都市システムに関わるネットワークの国際的連結に向けたもの。
 - ・次のようなセンター施設を建設することによる開発。つまり、裁判所、病院、大学、会議センター、スポーツ、観光、娯楽などのための複合センター。
 3. 上記の第2項に示された開発は、次のような事例によって導入することができる。
 - ・次のような公共による開発：
 - ・工業地区または低質化した地区に提供する第一優先の都市化事業の実施、整備、調整
 - ・少なくとも都市レベルで第二優先度の事業に向けた不動産の実施、修復および不動産の収用。
 - ・次のような民間の開発：
 - ・開発および革新、新しい技術普及を通じた競争原理を推進する目的で生産施設を実施および再生すること。
 - ・対象区域内の物的および社会的再生プロセスを開始する目的で行う住宅建築の実施および改修
 - ・次のような非営利活動方針：
 - ・歴史的および芸術的価値を有する建物の再建、典型的な手工芸の開発、文化的な価値を有する工業施設の複合的再生および転用。

第4条 プログラムのプロモーター

1. 地方自治体は、広域計画や広域プログラムのあるところにおいて、その道具の予測とともに一貫してそのプログラムを推進する。また、広域のためのその他の公共的な団体によってもたらされる部門的な政策を総合化、調整することを保証する。
2. 関係する複数の地方自治体の意図とプログラムを見ることで、県や州政府によって上級にすることができる。
3. トレント-アルト-アディジェ州政府内における前述の機能は、トレント自治県とボルツァーノ自治県を尊重して行う。
4. 第3条第1項に示された開発および活動を個性化する目的で、プロモーターたちは、官民主体のプログラムの実施および参加をより拡大することを推奨する。
5. プロモーターたちは、都市計画および広域計画の報告書に示されているプログラムに整合して、一貫性をもって実証する、あるいは前述の事項に一貫して従うことを実証する任務に関わっている。
6. 支援活動の任務を遂行するために、プロモーターたちは、1990年の142号法(地方分権法)の第22条e号の意図する社会複合組織を作ることができる。

第5条 提案の主体

1. プログラムを構成する目的で、プロモーターへの提案は、組織形成において関係主体を再統合し、次のような提案の主体を形成する。
 - 1) 広域的公共団体(州政府、県、山岳部共同体)
 - 2) その他の公共行政組織(国の行政組織、公団公社、自治組織、学際的な機関、商業会議所、工業会議所、

手工業会議所、農業会議所、それらの団体、国、州政府、地方自治体の経済に関与しない公共的な団体、様々な行政機関、国の衛生サービスを行う団体、公共に参加する社会团体および企業、低所得者住宅のための自治組織など)

- 3) 民間の主体(産業別組織、企業家、財政的組織、不動産を所有している銀行組織、営業許可を持つ者、不動産所有者、ネットワーク経営者)

第6条 融資の方法

1. 第1条第1項に示された融資は、プログラムごとに40億リラを上限として組み込むことができる。
 - 1) 複数のプログラムについて予め手はずを整えておくために、技術的な支援に関連する必要経費を担保する目的で、最大10億リラを組み込むことができる。
 - 2) プログラムに応じて公共事業を実施するために関連したコストとして、総計もしくは部分的な担保として、その他の公共資金を融資することができる。
 - 3) 公共インフラストラクチャを実施するためのコンペティション。
 - 4) 住宅建築を改修するための補助金
2. 民間開発のための投資は、少なくとも3分の1以上の投資総計によって賄う。
3. 公共事業および公共が関心を持つ事業に融資する際、複数の民間主体は、適合評価に応じてプロモーターによって定められる方法により、意味のある分担に協力しなければならない。
4. プロモーターたちおよび提案の主体たちは、プログラムの中に含まれる公共による開発を見極める際に、融資計画およびそれに対応した方針に基づき、公共開発に民間の資金を用いて実施することができることも基礎に置く。

第7条 伝達書類の提出

1. それぞれのプログラムは、公共事業省の広域調整基本局および州政府の広域を担当している部局に伝達されるが、次のような書類を添付しなければならない。
 - 1) 実現可能性に関する事前の研究機会
 - 2) 各プログラムおよびそれに沿った活動の具体的な意図の記載(本通達に添付されている様式Aに沿って作成される。)
 - 3) 予測される開発プログラムの各プログラムと場所性について、作成し直した地区の特徴を示す図面
 - 4) 第11条に示される図面協定の締結日からの各プログラムの実施に向けた年順に組まれたプログラム
 - 5) 期待される結果の提示および環境や地域の状況に配慮した詳細を示すとともに、活発化させる投資の規模の明示
 - 6) 各プログラムに関心を持つ官民主体の整理
 - 7) 申し合わせ、あるいは場合によっては既に締結された協定、もしくはこれから締結する協定
 - 8) 国の戦略および広域計画ないし広域プログラムの道具による予測に基づくプログラムに沿った図面報告書

第8条 融資によるプログラムの提示および決定方法

1. この通達が政府官報に公表されてから6カ月以内に、プロモーターたちは第7条にある報告書を広域調整基

本局および州政府の広域担当局に渡す。

2. それに続く 4 カ月以内に第 13 条で予測している方法で、第 10 条で確保している評価に応じて、融資を行うことにより、プログラムを決定する。
3. 続く 2 カ月以内に公共事業省は、プロモーターと提案主体との間で、公文書にサインを行う。
4. 上記第 3 項の公文書へのサインに従い、広域調整基本局は、適切な予算条項に沿って、融資の提供を行う。
5. 港湾事業基本局、国立建築物および特別サービス基本局に関連した開発を行うプログラムの場合、それらの基本局が適切な予算条項に沿って、融資の提供を行う。
6. 公文書にサインを行った複数の主体が融資の資金の計画的な認識と、必要な行政上のプロセスの認識に基づいて、プログラムを遂行するように努めるとともに、公文書には前述の第 7 条の報告書を添付し、次のようなことを示さなくてはならない。
 - 1) 組織的に競争的な団体による実施を通じて、国の公共事業および国が関心をもっている公共事業のプロジェクトを制御進展させる際の結論的なデータをプログラムの中に再度組み込む。
 - 2) 1990 年 6 月 8 日法第 142 号(地方分権法)の第 27 条に示されている例外的なプログラム協定のための結論的なデータ。
7. 第 11 条で示されている図面協定のサインの際に期限が記されていないと、認可された融資の自動的な失効をもたらすことを、公文書では明確に予測しておかなければならない。
8. プログラムの構成と実施に関係する複数の主体間を有効に調整し、活動を保証し、公文書のサインと第 11 条の図面協定の結論を達成する目的で、広域調整基本局は総合調整のための永続的な事務局を開設する。また、それはプロモーターたちの要求を活性化させる。

第 9 条

技術支援の融資と事業の事前融資

1. 図面協定および定められた目的に沿った追加事項を達成する目的において、公文書にサインした日から 1 カ月以内に、公共事業省の広域調整基本局は、プロモーターに第 6 条第 1 項 1) の融資を移管する。同じプロモーターからの要求である場合も、同様に第 6 条第 1 項 1) の融資とする。
2. 上述のプロモーター側から求められた融資の提供には、本通達に補完されている添付様式 B を用いて定義される。
3. 港湾事業基本局もしくは国立建築物および特別サービス基本局による競争的な開発を含むプログラムを行う場合は、前述の第 1 項にある期限内に、同基本局によって、プロモーターの要請に応じて、前述の開発を行う目的の融資を先取りして移管することを予測する。

第 10 条

プログラムの評価

1. 本通達の示しているような様々な目的および基本的な要求を含むプログラムは、次のような点検項目に基づいて評価される。
 - 1) 特に平等の機会のための政策的実践に言及しながら、生産に対して投資を引き込むこと、経済的なイニシアチブを発展させること、停滞した社会経済を肯定的に安定化させること。
 - 2) 投資を活用しながら直接的あるいは間接的な効果を最大限にすること。一方で、事業の方法論、開発の質、結果の論理性があり、他方で、公的資金を用いた革新的な融資技術があること。
 - 3) 方針に対応した民間の効果的な資金とともに実現される公共的開発の存在感。
 - 4) 経済発展および広域改造の現象を考慮した内容を提示する広域における存在感。
 - 5) 融資協力と開発の行政的実現性に関連して、プログラムで予測される活動およびイニシアチブを確保す

るスピード性

- 6) 環境の質を最大限生み出すこと、歴史、文化、風景的な価値を有すること。
- 7) 広域および環境の目的のために都市のインフラストラクチャシステムに関連して行われる点検要素を解決すること。
- 8) 国および州政府の計画または政治部局とともに作られるプログラムの合致性。
- 9) 交通システムの体系性(連結の有用性)、都市の機能性(サービスの有効性)について、住宅への考慮を含んで提示できていること。

第 11 条 図面協定書

1. 第 9 条の予算の移管日から 12 カ月以内に、公共事業省およびプロモーターおよび提案主体は、図面協定書にサインを行う。
2. その上で、図面協定書に、同一のプログラム実施に関係している広域における州政府、第 5 条第 1 項 2) に示される公共行政体によってサインを行う。
3. 図面協定書には次のことを示さなければならない。
 - 1) 1997 年法第 127 号の第 17 条第 59 項の意図する市議会での決議を通じたプログラム決議の開発に関係している地区
 - 2) プログラムの中で構成される公共的開発事業
 - 3) 1993 年法第 493 号の第 4 条の適用および 1996 年法第 662 号の第 2 条第 60 項によって修正された項目、さらに前述の第 3 項に示されたサービス会議にかけながら、建築許可の交付を目的とした地方自治体との契約
 - 4) 様々な活動と実施のための開発項目、実施のための開始日と関係する期間
 - 5) 実施の際の対応責任の所在
 - 6) 1994 年大統領令第 367 号の第 10 条で意図された規則である、特別会計を正規に委託された公務員
 - 7) 不活発、遅延、不履行の際に法的権限上支援できる主体を含め、各主体の契約
 - 8) 調停の進め方、衝突の際の裁決方法
 - 9) 異なった手段および異なった開発タイプの際の融資資金
 - 10) モニタリングのための方法
4. 協定書は、プログラムで予測されている開発の開始時期を尊重しないと融資提供の失効することについて、明確に予測しておかなければならない。
5. 広域調整基本局の省令に基づき、協定書にサインをした日から続く 30 日以内に、既に移管された総計のネットで、第 6 条に示されている特別会計を正規に委託された公務員によって貸し付けられる方法で行われる。
6. 図面協定書が、港湾事業基本局または国立建築物および特別サービス基本局によってサインされる場合、その基本局が前述の第 5 項の期限内に、本当の法的権限を持っている融資の委託された公務員によって貸し付けられる。

第 12 条 融資によって調整された方針

1. 支出のプロセスと融資の会計のために、4 月 20 日の共和国大統領令第 367 号および 1995 年 12 月 28 日の予算省の通達第 77 号で予測されていることを前述の第 11 条にある図面協定書のサインによるプログラムの提示に適用する。

第 13 条
プログラムの評価のためのプロセス

1. 公共事業省の広域調整基本局は、プロモーターによって提出される報告書を、第 8 条第 1 項の期日から 60 日以内に審査して、通知を行う。
2. 融資を提供するプログラムの評価は、前述の第 1 項の評価選択委員会の期日から続く 60 日以内に効力を発する。
3. プログラムの評価選択委員会は、公共事業省令で組織され、次のような構成になる。
 - 1) 公共事業省の大臣の機能を持つ、代表者 1 名
 - 2) 中央政府から選ばれた代表者 4 名
 - 3) 統合会議から選ばれた代表者 4 名
 - 4) 各州政府の側から選ばれた代表者 1 名
4. 各州政府の代表者は、第 4 条第 3 項で示されたプロモーターの場合を除いて、州政府が示した広域におけるプログラムの評価を行うために選ばれる。
5. 評価は、次のように 100 点で総合的に割り当てられる。
 - a) 後述される第 8 項の示された基準で 80 点が選出される。
 - b) 同一の州に立地されるプログラムへの融資が認可されたもののために、各州によって固定される指標に基づいて 20 点が選出される。
6. 州政府は、本措置の効力が開始されてから 30 日以内に、前述の第 5 項に示されている指標を定義する。
7. 州政府が上記の第 6 項に示された指標の定義を第 5 項に沿って期限内に行わなかった場合、プログラムは、100 点選出のためのパラメーターとともに本項における指標に沿って、第 3 項の評価選択委員会によって評価がなされる。
8. 評価選択委員会は、州政府の定義指標に基づいて、本条第 5 項の b) に示されている指標の点数のプログラムを割り当てる。また、本条第 5 項の a) に示されている点数が、次のような指標に基づいて割り当てられる。
 - I- 部局的な政策を総合化するよう保証したプログラムとして 40 点までが選出され、次のようにさらに区分される。
 - 1-1) 赤字のインフラストラクチャの改修政策として最大 10 点まで選出。
(点的なネットワークとなる、広域レベルの整備の実現を目的として、10 億ごとの投資につき、0.1 点を割り当てる。)
 - 1-2) 改修、安全性、環境に配慮した改修として最大 15 点まで選出。(10 億ごとの投資につき、0.2 点を割り当てる。
有害で汚染された物質をもたらす労働サイクルを持っている産業活動が不必要となる現象に関連した地区を改良する開発、あるいは汚染レベルを打破するための開発を実現する。非営利部門においても投資を還元保証するよう、水理システムの開発、歴史、芸術、建築の価値付けを行う。)
 - 1-3) 社会状況に応じた政策として最大 10 点選出する。(安定した就職効果を保証する状態で、生産活動を整備する目的の投資 10 億ごとに 0.2 点を割り当てる。)
 - 1-4) 部分的、補助的、地方調整の政策について、最大 5 点まで選出。(地方政策の調整プログラムもしくは、その他の地域や地区において協議されたプログラムの道具に基づくイニシアチブに参加するプログラムか、融資の期間内に前述のイニシアチブを備えるもの。予測される開発の実施もしくは協議されたプログラムの道具に基づくその他のイニシアチブによる開発の実現のための必要な投資 10 億ごとに 0.05 点を割り当てる。)
 - II- 融資保証によって予測される活動とイニシアチブをもたらすプログラムについて、最大 20 点を選出する。

- 2-1)既に必要と予測されている総計に対して、自由に使える融資の割合を定めるもの。最大10点まで選出。(必要と予測されている総計に対して、自由に使える融資の割合1%ごとに0.1点を割り当てる。)
- 2-2)複合的な投資(第6条第2項)の3分の1を超えるプログラムの実施に参加する民間主体側による投資の割合を定めるもの。最大5点まで選出。(複合投資の3分の1を超える割合1%ごとに0.1点を割り当てる。)
- 2-3)民間資金を除いて実施される、公共的開発の割合を定めるもの。最大5点まで選出。(民間資金を除いて実施される公共的開発の割合1%ごとに0.1点を割り当てる。)

III- 明確な要求に対して応えるためのプログラム(事業の質)について、最大20点を選出する。

広域の改造によるマクロ的な要求(エコロジー環境の質、風景の価値付け、連続性と複合性)に対して、特別なプロジェクト活動(自然保護の緊急性評価、環境中傷者の排除、人間的危機の修復と価値付け、風景のための緑化の利用、海外の伝達ネットワークの総合化、駐車場と歩道、自転車のネットワークの連続性と独立性、安全性とオープンスペースの保護、地域性を含んだ整備、サービスの柔軟性と多機能性、土地と建物の改修、市街地形態の特性評価、建築などの類型の一式、特別な種類の保存と価値付け)によって応えるプログラムに基づき、プログラム評価選択委員会によって点が与えられる。

第14条 融資の承認方法

1. 第6条第1項に示されている融資を認めるプログラムは、次のように決定される。
 - 1) 各州政府ごとに、より高い点を獲得したプログラムを選出
 - 2) 残りのプログラムで、前述の融資を使い果たす限りまで順に使用するために、有効に配置した順に選出
3. 第1条第1項に示された融資でできることが有効であるとしても、公共事業省とともに、評価選出委員会の提案意図に従って、各プログラムに第6条で予測した最大の金額以上の融資を割り当てることができる。

資料編 1.(2)

1998年7月7日 イタリア共和国エミリア・ロマーニャ州政府官報 no.92

「1998年7月3日に制定された州法第19号 都市再生に関する規則」

州政府議会は、次の法律を推進した州政府評議会の会長の申し出を承認した。

目次

第1条 法律の目的と対象について

第1章 都市再生プログラムの作成と承認について

第2条 都市再生プログラムの対象領域の決定

第3条 公共事業への民間の参加について

第4条 都市再生プログラム

第5条 都市再生プログラムの承認

第6条 都市改造の組織

第2章 都市再生のための州政府の役割

第7条 都市再生プログラムを支えるための州政府の活動

第8条 プログラム評価と補助金の割り当て方法

第9条 予算承認された開発のためのプログラム協定

第10条 予算規則

第11条 法的に有効な解釈の規則

第1条

法律の目的と対象について

1. エミリア・ロマーニャ州政府は、都市再生を推進し、荒廃した状況や建物の質の低下、都市化地域の環境および社会的荒廃を取り払う目的で、サービス、インフラストラクチャのより平等な配分、都市空間環境の質および建築の質の向上を行うものである。

2. 本法律は、これから推進すること、つまり都市再生プログラムの承認の予告のために準備され、州政府側によって作られたプログラムの財政的な評価と意図を示している。

第1章

都市再生プログラムの作成と承認について

第2条

都市再生プログラムの対象区域の決定

1. 地方自治体議会は、定められた採決を通じて、都市化した地方自治体区域のいくつかについて、空間的な連続性が特徴付けられていない環境を区域区分し、環境の質、実施を前提とした社会的かつ建築的質の質を目的とした行動期間とテーマを定めながら、予測する。その採択は、より長い年月をかけた予測に基づく再生のために、地方自治体行政の財政源に基づいて第一優先度の利益を導いたものである。ただし、第 8 条第 5 項に示されている州政府の財政的な要求に基づく開発のように特別なことが生じる場合もある。
2. 再生環境の利益を選択する際に、意図された活動テーマとその目的において、都市計画マスタープランの修正を含めた都市再生プログラムを事前に示し、上記の第 1 項の採決の際には、事前に県の評議会にその旨了解を得なくてはならない。地方自治体から県への要望を提出した後、60 日が過ぎると、地方自治体議会はそのプログラム予測を結論付けることができる。
3. 地方自治体議会の分析と採決により、上記の第 1 項に基づく地区区分を次のような要素に応じて行うことができる。
 - a) 建物、都市計画、環境、経済、社会、機能の見地から、質が低下し、衰退している地域
 - b) 衰退した工業地域およびサービス地域、兵舎、軍用地、刑務所、植民地、廃墟に加え、公衆衛生体系、鉄道体系、社会的施設体系の再編によって不必要になった段階にある不動産を活用する機会
 - c) 都市のコンテクストを尊重し、予想される開発における戦略的なルールの策定。最大限予測される特別性があり、開発の実施によってもたらされる開発体系、環境体系、風景体系、交通、社会、経済的な体系を革新的に進めることができる可能性が高いもの
 - d) 再生開発の際に、公共資本と民間資本の共同による開発の可能性のあるもの
4. 本条項の活動において、地方自治体行政からより独立したかたちで、公共と民間の主体は最大限の参加と共同の可能性を保証する。上記の第 1 項にある特別の提案採択は、行政機関、各種協会、社会活動によって推進されるものである。

第 3 条

公共事業への民間の参加について

1. 地方自治体行政は、第 4 条に基づく公共のコンペティションを通じて、再生の実施に関心のあるすべての計画主体の参加のために情報を公開し、公共のコンペティションを通じた第 4 条に示される再生プログラムの予告と実施において、公共事業と民間事業の共同を推進する。関係する提案を進展させるために、次のような内容を含んでいなければならない。
 - a) 提案される開発の実現性の検証
 - b) 実施準備を要請している公共または民間の関係主体による、第一次プロジェクトの内容
 - c) 提案開発の実施にあたり、開発システム、環境システム、風景システム、交通システム、社会経済システムの視点からの効果の検証
2. 第 2 条で意図しているように独立性のある、再生すべき区域内において、プログラムの参加者の組織を形成するため、出店者を決める方向で結論をまとめながら、民間の不動産所有者、またはその他の公的機関関係者を明らかにする。
3. 上記の 2 に関連して、出店の決定プロセス時に、意図したことが到達できなかった場合、地方自治体行政は、第 1 項に基づき、同様の参加を希望する不動産所有者を公式に受け入れることができる。再生事業に

参加していない不動産所有者の場合は、正確には第5条の執行プロセスに従わせることができる。

4. 地方自治体行政は、第1項に基づいて、提案を評価し、第2項に基づいて出店プロセスにおける成果を評価する。第4条に定めるように、都市再生プログラムを整備する前に収用を行い、1990年8月7日241号法第11条の協定の際の規約に基づき、一方的な行為の署名を行うことで、関係する主体による再生開発の参加を約束する。

第4条 都市再生プログラム

1. 第2条にあるような都市再生プログラムの対象区域の独立性の確保、第8条第5項にあるような公文書の規約、第3条にあるような参加プロセスの遂行、といった意向に添いながら、地方自治体行政は、プログラムに実施参加する公共主体ならびに民間主体をつなぐように、都市再生プログラムの貢献に努めるものとする。

2. 都市再生プログラムは、再生開発の実施を目的とした都市計画的な道具であり、質をもたらす目的があり、規制、機能の複合性、複数の開発タイプの使用、複数の事業者、そして言うまでもなく、公共と民間の資本を組み込むを意図している。

3. 都市再生プログラムは、次のような視点から都市の再編成をもたらす様なスケールにおける確固たるものとする。

- a) 健康に適した条件の向上および安全性の向上
- b) 公共緑地、インフラストラクチャ整備といった各種サービスの向上
- c) 様々な方法によってアクセスビリティを保証しながら、都市の交通渋滞を緩和すること
- d) 自然環境資源の利用、保全を行うこと。特に、エネルギー消費を抑制すること
- e) 地区内において、低所得者用住宅を実現すること
- f) 社会的な質、斬新的な質を獲得すること

4. 都市再生プログラムは、公共および民間の資本を含み、関係するすべてのタイプに応じて、開発が実現できる様に、詳細にわたる項目に及ぶ。少なくとも、次のようなプログラムを予測しなくてはならない。

- a) 不動産ごとの一覧リスト、所有権、建物用途目的、実施プロジェクトの目的を示すこと
- b) 適切なスケールでの準備されたプロジェクトの解法
- c) 開発コストと修復保全コストに関して、プログラムに参加する主体間の比較を行えるようにすること
- d) プログラムの実施スケールおよび異なる短期的な段階ごとの開発実施計画
- e) 第3条第4項に従い、一方的な義務の行為
- f) 開発の実施に参加していない所有者のリスト
- g) 一般的な都市計画の様々な規制とは、特別に独立させ、都市図および規制内容を定義をすること

5. そのうえ、都市再生プログラムは、現行の都市計画マスタープランの本質的な内容、その他法的な予測に基づいた権限、行為に関わる建物の監督を予測して行われるものである。

第5条

第5条 都市再生プログラムの承認

1. 都市再生プログラムの承認方法は、次のような項にあるような考え方に基づいており、現行法規に係る州政府の役割を活用するプログラムのため、第9条の内容に従うものである。
2. 都市再生プログラムは、地方自治体行政の決議で承認されるものである。一方、広域環境に関係しているプログラムの承認については、1978年の州法第47号の第21条、第25条で見込まれているプロセスを適用し、公共および民間の実施指導においてその意図に服する義務がある。
一般的な都市計画の道具に一致しない場合、または、1978年の州法第47号や建築物規制に一致しない場合において、1978年の州法第47号の第21条に予測している制限の方法、ならびに1988年1月15日の州法第6号第15条の改正内容、および1995年の州法第6号第14条において様々な種類のプログラム協定 (Accordo di Programma) のためのプロセスに示された方法によって、その適用解決を探すものとする。
3. 上記の第1項、第2項における規制は、本法律が施行される前に承認された都市再生プログラムには適用しない。そのようなプログラムは、都市計画マスタープランで予測していた方法を適用するものとする。
4. 都市再生プログラムの承認行為は、公的な利用に関わる事情、緊急性、工事を延期できない特別な事情において、要請を行う。それは、公共事業でない区域においても同様である。また、それは開始日と完了日を示し、仕事の完成内容および執行内容についても示しておく。その実行可能性から30日以内に、承認行為は地方自治体の行政文書を公示する掲示板 (アルボ・プレトリオ Albo Pretorio) において、公表、通達されなければならない。また、市民活動のプロセスにおいても公表され、都市再生プログラムに関心のある様々な不動産所有者においても同様である。そうした承認行為は、一方で州政府の官報においても公表されなければならない。

第6条

都市改造の組織

1. 本法律に基づく開発は、この法律の意向の下で、地方自治体が行うことが可能であるとともに、都市地域を改造する目的をもっている組織を形成し、参加することによっても可能である。
2. 地方自治体行政は、上記の第1項にある組織を役立てることができるが、それは公共のコンペティションを実行するための組織、または第3条第1項、第2項にある出店プロセスのための組織、また言うまでもなく、第4条にある都市再生プログラムに協力するための組織である。
3. 上記の第1項にある組織が、第2項に予測した任務を遂行するものでない場合でも、第3条で予測している方法に従って、再生開発を実現することにおいて参加することができる。
4. エミリア・ロマーニャ州政府の上記の第1項に相当する組織への同意は、憲法第47条の意味において、法的に整備される。州政府議会は、州政府側の同意サインによって、予算法で予算配分予測ができる範囲において、社会資本の積み重ねを定めることができる。

第2章 都市再生のための州政府の役割

第7条 都市再生プログラムを支えるための州政府の活動

1. 州政府は、都市再生プログラムを実施する上で、行わなければならない目的が定まった地方自治体の条例を尊重して、公共住宅開発目的で予算付けられている国の基金、州政府の予算法に基づく州政府の所定の基金、あるいはEUにおける臨時的な基金を含め、プログラムへの予算の割り当てを総合的に調整する。
一方、低所得者用住宅を供給する公団の資本を、1993年12月24日の州法第560号に基づき、販売の売り上げを含んで、再生に優先的に向けさせることにする。そして、公共的な住宅の供給目的を尊重して、連続的な修正や総合化を行う。
2. 州政府評議会 (Giunta Regionale) は、そのセクショナルな政策における総合化、調律を行う。そしてなんとしても都市化した地域の荒廃や低質化している状況に介入する。
3. 州政府評議会は、公的な機関ないし民間の協定サインを監督し、専門家への任務委託を指示し、プロモーション活動の進行、都市再生プログラムの発展、同様の準備や技術的なコンサルティング、自治体による組織づくりに貢献するように、方向付けを行う。

第8条 プログラム評価と補助金の割り当て方法

1. 1990年8月7日の州法第241号の第12条に基づき、通達の基礎となっている州政府の財政的な割り当ては、次に続く項によって、その評価や補助金の配分を定める州政府評議会によって承認される。
2. 州政府の役割は、財政的な取り決めである。
 - a) 場合によっては、民間の主体によるコストの支えの一部を決済する場合を含み、第3条に示されているコンペティションプロセスおよび参加プロセスの展開と都市再生プログラムへの寄与
 - b) 事業およびその仕事の指揮を含み、プログラムを再構成する開発の実施
3. 上記の第2項b号のための補助金は許容され、利子、元金と合計され、行政上適切な行為においてその方法を定めることとする。
4. 第2条のb号に示されている開発は、州政府の補助金の受け入れを認めることができ、そのことを明らかに示した上で、次のようなタイプにおいて再導入が可能である。
 - a) 第一次および第二次に優先度の高い市街地の開発、一般的な公共整備、その他の公共目的、公共住宅建築を目的とした公共財ないし民有財の不動産の取得
 - b) 第一次および第二次に優先度の高い市街地の開発、一般的な公共事業のための実施、整備、調整
 - c) 電気通信ネットワークの実施、技術的な改良の実施
 - d) システム事業、再整備、環境の改良、都市デザイン、緑地、公共スペースの実施
 - e) 住宅生産の地方自治体側の整備
 - f) 通常の保全整備および特別保全整備、修復（レスタウロ）、保存的な改良、建物の再建、住居系および非住

居系の構造物の整備および増築
g) 都市計画による再開発の実施

5. 州政府の補助金を受けるために、地方自治体は第 2 条の定めるところにより、再生開発を明らかにするとともに、財政的な要求は州政府評議会の決議に送られる。州政府評議会は、一般的な批評決議と本法律の示すところを評価し、州政府の予算による財政的な権限の限界内において、地方自治体で了解された公文書にサインを導くことで、州政府の補助金は用いられる。
6. 予算要求のある多くの開発の中から選択するために、州政府評議会は、7 名を超えない州政府の職員によって構成される評価のためのコアグループを活用する。
7. 第 2 項 a 号の補助金は、第 5 項において了解された公文書サインを行った後で、州政府の決定方法によって配分される。第 2 項 b 号の補助金は、第 9 条に基づくプログラム協定 (Accordo di programma) で予測されている方法で配分する。

第 9 条

予算承認された開発のためのプログラム協定

1. 都市再生プログラムの承認のために、州政府の財政で許される開発の実施方法を定める。地方自治体長は、州政府およびその他の公的な機関、あるいは開発の実施に参加している民間の主体とともに、プログラム協定 (Accordo di programma) を結ぶことを推進する。
2. その協定は、次のような目的を持っている。
 - a) 第 4 条の規則にあるような、都市再生プログラム
 - b) 複数の参加者による担うべき義務
 - c) 異なった時期に開発が行われるときの時期、段階的な違いに関すること
 - d) 開発実施に向けた財政的な資本と参加主体間の負担の分配
 - e) 開発の実施のための適切な保証
 - f) 一ないし複数の参加者の脱退の場合と関連する条件
 - g) 州政府が実質的な財政面の取り消しを行う場合を想定した、施工の開始期限
3. 都市再生プログラムとして、都市計画の様々な道具としてのバリエーションを組み込む場合、1995 年の州法第 6 号の第 14 条をかんがみて、その応用方法を見い出す。
4. 県もまた、様々な参加の方法を認め、一般的な都市計画の道具を承認する方法によってその法的な権限は、既に同様のところ (県) に委譲は行われたものとする。協定の提案においては、県の知事による県令とともにその承認がなされる。

第 10 条

予算規則

1. 在の州法の実施に伴って発生する多くの責務は、州政府の予算の使用部分における予算資本の目的にふさわしい組織とともに行うものである。州政府の予算というのは、年間予算の承認のために必要な配分を行うものであり、第 11 条第 1 項における規定と、1997 年 7 月 6 日の州法第 31 項およびそれに続く改正法に

おける規定によるものであると同時に、国の基金や地方自治体の基金の割り当てに関する規則や条例を尊重するものである。

2. 7条第3項において予測されている開発のために、1998年の実施目的で6億リラを計上しており、1998年の予算実施のための予算承認法一覧リスト第2号における第16項で言われている「承認審査中の州法の予測に基づく様々な責務遂行に必要な基金」としての世界的な基金(Grobal Found)条項第86350(Capitolo 86350)および1998年4月23日の州法第14号第11条に予測されている方法において見込まれている特別の目的のために予算の範囲内で用いられる。

第11条

法的に有効な解釈の規則

1. 1995年1月30日州法6号における第20条第3項は、一般的な都市計画の様々な道具として、あるいは、開発の総合プログラムとして、1978年州法第47号の第15条第4項のc号や、それを支えている1995年の州法第6号の第12条で予測している条件や制限が適用される。
2. 1995年州法第6号における第14条、第20条および第21条は、都市計画の様々な道具におけるプログラム協定や開発における総合プログラムに関して、本来、都市計画マスタープランの実施計画と連続的なものであるべきものと解釈される。さらに、建築の許可、建築の規制、その他法律の予想していた可能性ある方法を介して、適用されるものと解釈される。
3. 1995年の州法第6号第14条第5項が示しているところを解釈すると、都市計画マスタープランないしそのバリエーションを承認する方法が、既に県に権限譲渡されているように、都市計画の様々な道具としての各プログラム協定(Gli Accordi di Programma)については、それぞれの発起人、目的に関わらず、県の知事による県令によって承認されるものである。

この州法は、州政府の官報に掲載されることになる。

また、エミリア・ロマーニャ州政府の法律により、誰もがこの法律を観察でき、公開することを義務とする。

1998年7月3日 アントニオ・ラ・フォルジア
(Antonio La Forgia)

資料編 1.(3)

2000 年法第 388 号第 145 条第 86 号で予測された、イタリア共和国官報に公表された「アーバン・イタリア」プログラムで現在使用している通達内容。

「アーバン・イタリア」

持続可能な開発のための、都市および危機的な地区における経済、社会活性化に関連するプログラム

通達

第 1 条

融資

1. 2000 年法第 388 号第 145 条第 86 項に規定され、有効とされる認可された 20 プログラムへの融資は既に認められて評価されている。それらは、2001 年 4 月 11 日の公共事業省令第 1 条第 3 項で示されているように、Urban II プログラムに関連して、基本リストに示された 11 番から 30 番に位置づけられたものである。

第 2 条

融資の方針

1. 社会基盤交通省の広域開発調整局、政策総務局は、プログラムの実施に関する調整活動、技術的な支援、モニタリング支援、評価研究のために、第 1 条の資金の 2%までを使用することができる。
2. 目標 1(Obiettivo 1)の州に属している地域にかかるプログラムのプロモーターとなっている地方自治体は、その融資として、最大 98 億リラ(506 万ユーロ)かつプログラムの必要経費の 70%を超えない額で提供される。プログラムの実施に必要な残りの資金は、公共的な融資(州政府、地方自治体、その他の広域公共団体)もしくは、民間から見いだされる。
3. 目標 1(Obiettivo 1)の州に属していない地域にかかるプログラムのプロモーターになっている地方自治体は、その融資として、最大 98 億リラ(506 万ユーロ)かつプログラムの必要経費の 50%を超えない額で提供される。残りの資金は、公共的な融資(州政府、地方自治体、その他の広域公共団体)もしくは、民間から見いだされる。

第 3 条

時限

1. 資金使用の被選択権は、2001 年 4 月 11 日の公共事業省令第 415 号で要請され、公表データが確定された。

第 4 条

暫定プログラムの形成

1. 第 1 条に示された資金を使う目的で、2000 年 7 月 19 日の公共事業省令の実施において示されたプログラムの領域で、地方自治体は、「イニシャル・プログラム」と呼ばれるプログラムに従い、その活動と資金を決定し、

暫定的な意義を形成し、できる限り、プログラムの基本目標を変えずに、個々の異なる活動タイプの総合化を維持する。そうして決定されたプログラムは、「暫定プログラム」と称せられる。

2. 暫定プログラムは、本通達の第1条の第1項に示された役割に沿い、第2条第2および第3項に示されている地域の取り決めに応じて、融資される。
3. 暫定プログラムにおける民間の資金は、決定された複合コストを尊重して、用いられなければならない。2000年7月19日の公共事業省令で示されたプログラムの添付様式Aのセクション3-12第17項において予測されている分に対して少なくとも1%に相当しなくてはならない。
4. イニシャル・プログラムの実施と資金確保の目的で、地方自治体は、その活動や暫定プログラムに組み込まれていない活動を決定し、プログラム内容を補充し、選択批評を予め行い、適合性の判断を州政府に申請提出することによって、2000年から2006年の構造基金の使用やその他の基金の使用について決定する。前述の活動は適切な報告書として示され、本条第1項に示された暫定プログラムの「完成」と定義される。
5. 地方自治体は、新しい融資のための絵を企画し、暫定プログラムの実施で予測される必要経費、技術的な支援活動、モニタリング活動、プログラム評価として、5%を超えない分を使用できる。
6. イニシャル・プログラムが、融資の対象として活動に組み込まれていない場合、地方自治体は、暫定プログラムの完成報告書において、さらに最適な好機として、イニシャル・プログラムの総合的な契約として提案形成する。

第5条 承認

1. 広域開発調整部局、政策総務局によって、暫定プログラムは、イタリア共和国官報の本通達の公表から90日以内に社会基盤交通省に送られる。
2. 各プログラムは、続く45日否に、官報で公表されることにより、広域開発調整部局、政策総務局の措置とともに承認される。
3. 州政府の了解の下、地方自治体は、広域開発調整部局、政策総務局に、次のような目的の調整表を進めることを求めることができる。
 - ・ 承認の方法を総合化し、承認時期を早める目的で、第4条第4項に予測され得た報告書の完成に組み込まれている支出を伴う様々な活動と様々な絵を承認すること。
 - ・ プログラムの中に組み込まれている事業のために、2000年9月28日官報第227号に公表されているような、2000年8月18日暫定法第267号の第34条に示されている都市計画のバリエーション効果として認める必要がある場合は、その第34号に示されているプログラム協定にサインをすること。
4. 広域開発調整部局、政策総務局の代表による通達とともに、その組織と調整表の運営が開始される。

第6条 報告書

1. 第4条に示された暫定プログラムに関連した報告書は、2000年7月19日の公共事業省令の実施において用いられる方法を基礎にして企画するものである。また、それは、第1条に示されている基金の活用を目的とした同一のプログラム形成に向けた意味のある要素を備えている。
2. 特に報告書は、次のような構成となる。
 - a) 次のような内容を解説したもの。
 - ・ イニシャル・プログラムを含み、(優先順位、特別の目標、質的目標、予測される結果といった)プログラムの目的とする地区における持続可能な開発のための暫定プログラムの戦略と特徴
 - ・ 暫定プログラムによって追加されると予想される結果

- ・ 暫定プログラムを決定実施する異なる主体、公共、民間によって試される活動の必要事項
- ・ 暫定プログラムの実施で予測される規模と活動と質
- ・ (革新的技術の定着メカニズム、良き体験、経験の本質的な交換といった)プログラムの実施を通じて、提案される経験の普及と再生産性をもった実施方法と道具立てを示し、目によく見えるかたちで、暫定的なプログラムの広報と普及のための活動
- ・ 予測できるならば、暫定プログラムの方針における提案組織構造
- ・ 技術的な具体的支援構造の提示

b) 前述の第2条に予測されているように企画された融資計画

c) 暫定プログラムに関係している地域を決定し、予測された主な開発の位置を示す図面

d) 年順のプログラム

e) 紙媒体および情報媒体での支援として、それぞれの項目について埋められた添付された様式「A」

3. 第2項の報告書は、15枚を超えないもので、図面と添付様式Aを添えたものであり、同第2項の内容と要点に従って整理されたものである。
4. 第4条第4項および第6項を予測した完成された報告書は、本条第2項、第3項に示されているものと類似して企画される。

第7条 実施

1. 暫定プログラムの承認から3か月以内に、社会基盤交通省の広域開発調整部局、政策総務局の代表は、プロモーターである市長とのプログラム協定にサインをする。その上で、プログラム協定書は、プログラムの融資資金を出資するすべての公共及び広域団体によって、サインされる。同一の協定書において、プロモーターである地方自治体とプログラムに出資する民間の主体との間において規則を設ける協約書を添付する。
2. 第5条第2項に示された承認方法に従い、広域開発調整部局、政策総務局は、適切な条項に基づく基金の負担を行う。
3. 調整活動効果を保証するために、プログラムのモニタリング及び評価データを、永続的に使用する表に出す。
4. プログラムの実施プロセスをコントロールし、促進させ、プロモーターの要求を保証する目的で、第5条の調整表を使用することができる。

第8条 特別会計

1. 支出プロセス及び融資の会計のために、第7条の協定書の締結とともに、プログラムを提示し、1994年4月20日共和国大統領令第367号第8、第10、第11条で予測されていること、及び1995年12月28日財務省通達第77号で予測されていることを適用する。
2. 地方自治体は、プログラムを実行する目的で、特別会計の方針のために委託された公務員を任命する。

経済財務省

社会基盤交通省

資料編 2 . (1)

ザクセン州国土空間整備及び州計画法 (Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz - SachsLPIG)) 出所 : ザクセン州政府 HP

連邦には国土への多様な要求に対して応え、その計画段階で生じた矛盾を解消するために、また国土空間の機能や利用に対する将来への備えに資するために全土にわたり国土空間整備計画が策定されている。この連邦レベルでの国土空間整備計画は「国土空間整備法」によって規定されている。ここで使われる Raumordnung (国土空間整備) を直訳すれば「空間秩序」である。この用語は一般的な表現として使われる場合もあり、州計画や F プラン、B プランが空間秩序と呼ばれる場合がある。従ってその使い分けに注意が必要である。

国土空間整備法は次の 4 つの章から構成されている。

- 第一章 総論 (一般規定)
- 第二章 連邦州の国土空間整備計画、条例発効の権限委譲
- 第三章 連邦の国土空間整備計画
- 第四章 移行・経過規定

この連邦国土空間整備計画を受けて、連邦各州の国土空間整備においては、空間に影響を与えるすべての公的計画と投資の際に考慮すべき総合的なプログラムを自己の領域に対して作成しなければならない。連邦各州では州計画がこれらの課題を受けてそれぞれのレベルで計画を策定している。ザクセン州では、この州計画を法的に規定するものが「ザクセン州国土空間整備及び州計画法」である。なお、都市州 (ベルリン、ハンブルク、ブレーメン) は F プランを州計画と同等と見なされる例外として扱われる。

この「ザクセン州国土空間整備及び州計画法」はドイツ統合に伴うザクセン州成立直後に暫定的に発効された 2 つの条例 (風致及び開発) を下敷きに、1992 年 7 月改訂の「国土空間整備法」の規定に従って発効され、何度かの部分改訂を経た後、同整備法の改訂 (第 7 条から第 16 条について : 1997 年 8 月 18 日) を受けて 2001 年 12 月 14 日に大幅改訂されたものである。

この法律は全部で 6 つの章から構成されている。

- 第一章 総論
- 第二章 国土空間整備計画
- 第三章 広域計画連合
- 第四章 国土空間整備計画の実施
- 第五章 国土空間整備監督庁
- 第六章 結び

中でも国土空間或いは州、広域地方等の段階的な計画内容は第二章に詳しい。連邦州では州全体に関わる計画として「州開発計画 (Landesentwicklungsplan)」があり、いくつかの自治体を含む広域では「広域地方計画 (Regionalplan)」、またザクセン州には特有の褐炭露天採掘場があり、それに対応して広域地方計画の部分計画としての「褐炭採掘場計画 (Braunkohlenplan)」がある。さらに一部指定区域では「広域 F プラン (Regionaler Flachennutzungsplan)」を策定しているので、合計 4 段階にわたる計画レベルを定義している。なお、これ以外に隣接州は州間協約的な規則を基に、共同の州計画を策定することができる。

国土空間整備法（Raumordnungsgesetz ROG）の構成

第一章 総論（一般規定）

- 第1条 国土空間整備の方針と課題
- 第2条 国土空間整備の基本事項
- 第3条 概念規定
- 第4条 国土空間整備の要求における制約事項
- 第5条 連邦の特別事業における制約事項

第二章 連邦州の国土空間整備計画、条例発効の権限委譲

- 第6条 連邦州の法的基盤
- 第7条 国土空間整備計画についての一般規定
- 第8条 州領域における国土空間整備計画
- 第9条 広域地方計画
- 第10条 図書の保存
- 第11条 目標逸脱における措置
- 第12条 国土空間整備に不都合な計画及び事業の禁止
- 第13条 国土空間整備計画の実施
- 第14条 空間的価値のある計画及び事業の取り上げ
- 第15条 国土空間整備計画の取り扱い
- 第16条 隣接州との間での空間的価値のある計画及び事業の取り上げ
- 第17条 条例発効の権限委譲

第三章 連邦の国土空間整備計画

- 第18条 連邦の国土空間整備計画
- 第19条 相互の通知と共同の審議（連邦及び州）
- 第20条 国土空間整備計画委員会
- 第21条 国土空間整備報告

第四章 移行・経過規定

- 第22条 連邦州の法律への適応
- 第23条 移行規定

ザクセン州国土空間整備及び州計画法 (Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz - SachsLPIG)) の構成

第一章 総論

第1条 ザクセン州における国土空間整備

第二章 国土空間整備計画

第2条 国土空間整備計画

第3条 州開発計画

第4条 広域地方計画

第5条 広域地方Fプラン

第6条 国土空間整備計画の策定

第7条 国土空間整備計画の施行

第8条 計画内容

第三章 広域地方計画連合

第9条 計画地域、広域地方計画連合

第10条 計画連合協議会

第11条 計画委員会、炭田委員会

第12条 計画連合議長

第13条 広域地方計画局

第14条 監督及び予算措置

第四章 国土空間整備計画の実施

第15条 国土空間整備手続き

第16条 他の空間整備的な基準に対する協調についての判断

第17条 目標からの逸脱

第18条 空間整備に不都合な計画及び事業の禁止

第19条 国土空間整備計画の策定

第20条 空間的価値のある計画及び事業の取り上げ

第21条 国土空間監視、国土空間整備台帳

第22条 告示及び報告義務

第五章 国土空間整備監督庁

第23条 国土空間整備監督庁、専門部局

第六章 結び

第24条 暫定事項の引継

次項よりザクセン州国土空間整備及び州計画法の全文（独語）を掲載する。

Gesetz

zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPIG)

**= Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Landesplanungsrechts und zur Änderung der
Sächsischen Bauordnung
Vom 14. Dezember 2001**

Inhaltsübersicht

Abschnitt 1 Allgemeines

§ 1 Raumordnung im Freistaat Sachsen

Abschnitt 2 Raumordnungspläne

§ 2 Raumordnungspläne

§ 3 Landesentwicklungsplan

§ 4 Regionalpläne

§ 5 Regionale Flächennutzungspläne

§ 6 Aufstellung der Raumordnungspläne

§ 7 In-Kraft-Treten der Raumordnungspläne

§ 8 Planerhaltung

Abschnitt 3 Regionale Planungsverbände

§ 9 Planungsregionen, Regionale Planungsverbände

§ 10 Verbandsversammlung

§ 11 Planungsausschuss, Braunkohlenausschuss

§ 12 Verbandsvorsitzender

§ 13 Regionale Planungsstelle

§ 14 Aufsicht und Finanzierung

Abschnitt 4 Umsetzung der Raumordnungspläne

§ 15 Raumordnungsverfahren

§ 16 Beurteilung der Raumverträglichkeit auf anderer raumordnerischer Grundlage

§ 17 Zielabweichung

§ 18 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

§ 19 Verwirklichung der Raumordnungspläne

§ 20 Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen

§ 21 Raumbeobachtung, Raumordnungskataster

§ 22 Mitteilungs- und Auskunftspflicht

Abschnitt 5 Raumordnungsbehörden

§ 23 Raumordnungsbehörden, sachliche Zuständigkeit

Abschnitt 6 Schlussbestimmungen

§ 24 Überleitungsvorschriften

Abschnitt 1 Allgemeines

§ 1 Raumordnung im Freistaat Sachsen

(1) Dieses Gesetz regelt im Rahmen der §§ 7 bis 16 des Raumordnungsgesetzes (ROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2902, 2903) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung die Raumordnung im Freistaat Sachsen (Landesplanung). Darüber hinaus gelten die §§ 1 bis 5 ROG unmittelbar.

(2) Der Gesamttraum des Freistaates Sachsen und seine Teilräume sind im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 ROG durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne einschließlich deren Verwirklichung sowie durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind

1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,
2. Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.

(3) Die Landesplanung ist Aufgabe des Staates. Die Regionalplanung als Teil der Landesplanung wird den Regionalen Planungsverbänden übertragen.

Abschnitt 2 Raumordnungspläne

§ 2 Raumordnungspläne

(1) Raumordnungspläne sind

1. für das Landesgebiet der Landesentwicklungsplan (§ 3),
2. für die Planungsregionen die Regionalpläne (§ 4),
3. für die Tagebaue in den Braunkohlenplangebieten als Teilregionalpläne die Braunkohlenpläne (§ 4 Abs. 4),
4. für die in der Verordnung nach § 5 festgelegten Gebiete die Regionalen Flächennutzungspläne.

Sie enthalten die Ziele und Grundsätze der Raumordnung für ihren Geltungsbereich.

(2) Die Ziele und Grundsätze werden in den Raumordnungsplänen nach Absatz 1 textlich oder zeichnerisch festgelegt. Die zeichnerischen Festlegungen können insbesondere durch Ausweisung von Vorranggebieten nach § 7 Abs. 4 Nr. 1 ROG und Vorbehaltsgebieten nach § 7 Abs. 4 Nr. 2 ROG erfolgen. Die Ausweisung von Eignungsgebieten im Sinne von § 7 Abs. 4 Nr. 3 ROG darf nur in Verbindung mit der Ausweisung von Vorranggebieten zugunsten der

betreffenden Nutzung erfolgen.

(3) In den Raumordnungsplänen sind die Ziele und die Grundsätze als solche eindeutig zu kennzeichnen. Dem Raumordnungsplan ist eine Begründung beizufügen.

(4) Aus dem Inhalt der Raumordnungspläne kann kein Rechtsanspruch auf öffentliche Finanzierung abgeleitet werden.

(5) Die in § 7 Abs. 2 ROG aufgeführten Festlegungen in Raumordnungsplänen und die dazu notwendigen Planzeichen sind mit einer von dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmten Bedeutung und Form zu verwenden.

§ 3

Landesentwicklungsplan

(1) Die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde stellt den Landesentwicklungsplan auf. Im Landesentwicklungsplan sind die Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Freistaates Sachsen auf der Grundlage einer Bewertung des Zustands von Natur und Landschaft sowie der Raumentwicklung festzulegen. Er kann in räumlichen oder sachlichen Teilen aufgestellt werden, soweit gewährleistet ist, dass sich die Teile in den gesamten Plan einfügen. Der Landesentwicklungsplan übernimmt zugleich auch die Funktion des Landschaftsprogramms nach § 5 des Sächsischen Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz – SächsNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Oktober 1994 (SächsGVBl. S. 1601, 1995 S. 106), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 2001 (SächsGVBl. S. 716, 723) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung.

(2) Der Landesentwicklungsplan enthält die landesweit bedeutsamen Festlegungen zur Raumstruktur, soweit sie für die räumliche Ordnung, Entwicklung und Sicherung erforderlich sind. Das sind:

1. hinsichtlich der anzustrebenden Siedlungsstruktur
 - a) Raumkategorien,
 - b) Zentrale Orte und Verbünde, mit Ausnahme der Zentralen Orte und Verbünde der unteren Stufe (Grundzentren),
 - c) besondere Gemeindefunktionen,
 - d) überregionale Verbindungsachsen;
2. hinsichtlich der anzustrebenden Freiraumstruktur
 - a) Bereiche zum Schutz, zur Sanierung und Entwicklung von Natur und Landschaft,
 - b) Bereiche für die Sicherung ausgewählter Funktionen und Nutzungen im Freiraum,
 - c) Bereiche, in denen unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können;
3. Räume mit besonderen Sanierungs-, Entwicklungs- und Förderungsaufgaben;
4. zu sichernde Standorte und Trassen für Infrastruktur.

(3) Der Landesentwicklungsplan soll auch Festlegungen nach § 7 Abs. 3 ROG enthalten.

§ 4 Regionalpläne

- (1) Die Regionalen Planungsverbände sind verpflichtet, für ihre Planungsregion einen Regionalplan aufzustellen.
- (2) Die Regionalpläne sind aus dem Landesentwicklungsplan nach § 3 zu entwickeln. In den Regionalplänen werden die Grundsätze nach § 2 ROG sowie die Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsplans auf der Grundlage einer Bewertung des Zustands von Natur und Landschaft sowie der Raumentwicklung räumlich und sachlich ausgeformt. Die Regionalpläne übernehmen zugleich auch die Funktion der Landschaftsrahmenpläne nach § 5 SächsNatSchG. Der Regionalplan kann in räumlichen oder sachlichen Teilen aufgestellt werden, soweit gewährleistet ist, dass sich die Teile in den gesamten Plan einfügen.
- (3) Die Regionalpläne enthalten insbesondere die folgenden Festlegungen zur Raumstruktur, wenn und soweit es für die räumliche Ordnung, Entwicklung und Sicherung erforderlich ist:

1. hinsichtlich der anzustrebenden Siedlungsstruktur
 - a) Zentrale Orte und Verbünde der unteren Stufe (Grundzentren),
 - b) besondere Gemeindefunktionen,
 - c) Versorgungs- und Siedlungskerne,
 - d) Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklungen,
 - e) Verbindungs- und Entwicklungsachsen sowie
 - f) regionale Grünzüge und Grünzäsuren;
2. hinsichtlich der anzustrebenden Freiraumstruktur
 - a) Bereiche zum Schutz, zur Sanierung und Entwicklung von Natur und Landschaft,
 - b) Bereiche für die Sicherung ausgewählter Funktionen und Nutzungen im Freiraum,
 - c) Bereiche, in denen unvermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können;
3. zu sichernde Standorte und Trassen für Infrastruktur.

(4) Zusätzlich ist für Tagebaue in den Braunkohlenplangebieten (Absatz 5) ein Braunkohlenplan als Teilregionalplan aufzustellen; bei stillgelegten Tagebauen ist dieser als Sanierungsrahmenplan aufzustellen. Braunkohlenpläne sind auf der Grundlage langfristiger energiepolitischer Vorstellungen der Staatsregierung aufzustellen. Diese Teilregionalpläne enthalten, soweit es für die räumliche Entwicklung, Ordnung und Sicherung erforderlich ist, Festlegungen zu:

1. den Abbaugrenzen und Sicherheitslinien des Abbaus, den Grenzen der Grundwasserbeeinflussung, den Haldenflächen und deren Sicherheitslinien,
2. den fachlichen, räumlichen und zeitlichen Vorgaben,
3. den Grundzügen der Wiedernutzbarmachung der Oberfläche, zu der anzustrebenden Landschaftsentwicklung im Rahmen der Wiedernutzbarmachung sowie zu der Revitalisierung von Siedlungen,
4. den Räumen, in denen Änderungen an Verkehrswegen, Vorflutern, Leitungen aller Art vorzunehmen sind.

- (5) Die Abgrenzung der Braunkohlenplangebiete wird bestimmt durch die Gebiete für den Abbau, die Außenhalden, die Umsiedlungen sowie die Gebiete, deren oberster Grundwasserleiter beeinflusst wird. Die Braunkohlenplangebiete ergeben sich aus der diesem Gesetz beigefügten Anlage; die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ein gemeinsames Braunkohlenplangebiet für mehrere stillzulegende Tagebaue zu bestimmen. Die Betriebspläne der im Braunkohlenplangebiet gelegenen Bergbauunternehmen oder die Sanierungsvorhaben sind mit dem Braunkohlenplan in Einklang zu bringen.
- (6) Die Regionalpläne sollen auch Festlegungen nach § 7 Abs. 3 ROG enthalten.
- (7) Die Regionalpläne benachbarter Planungsregionen sind aufeinander abzustimmen.

§ 5

Regionale Flächennutzungspläne

(1) Die Staatsregierung kann in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen durch Rechtsverordnung zulassen, dass ein Regionaler Flächennutzungsplan aufgestellt wird, der in seinem Geltungsbereich zugleich die Funktion des Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, 1998 I S. 137), das zuletzt durch Artikel 5 Abs. 34 des Gesetzes vom 26. November 2001 (BGBl. I S. 3138, 3186) geändert worden ist, übernimmt (§ 9 Abs. 6 ROG). Die Staatsregierung kann die Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplanes bei Vorliegen der in Satz 1 genannten Voraussetzungen anordnen, wenn dies zum Wohl der Allgemeinheit dringend geboten ist. Der räumliche Geltungsbereich des Regionalen Flächennutzungsplanes ist in der Rechtsverordnung auf Gemeindebasis abzugrenzen. Der Regionale Flächennutzungsplan enthält neben den Festlegungen nach § 4 Abs. 3 auch die Darstellungen nach § 5 BauGB. Diese sind jeweils als solche zu kennzeichnen.

(2) Der Regionale Flächennutzungsplan wird von dem Regionalen Planungsverband und den betroffenen Gemeinden gemeinsam aufgestellt. Durch Rechtsverordnung der Staatsregierung ist zu bestimmen, dass die Aufstellung, Aufhebung, Änderung oder Ergänzung des Plans entweder der Zustimmung jeder einzelnen der betroffenen Gemeinden oder eines kommunalen Verbands bedarf, in dem jede einzelne der betroffenen Gemeinden als Mitglied vertreten ist. Die Rechtsverordnung kann auch bestimmen, dass die betroffenen Gemeinden und der Regionale Planungsverband zur Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes ein gemeinsames Gremium aus Vertretern aller betroffenen Gemeinden und des Regionalen Planungsverbandes in gleicher Anzahl bilden.

(3) Der Regionale Flächennutzungsplan muss den Vorschriften dieses Gesetzes und den Vorschriften des Baugesetzbuches entsprechen. Die Erstattung der Kosten der Aufstellung des Teiles des Regionalen Flächennutzungsplanes, der die Funktion des Regionalplanes übernimmt, erfolgt gemäß § 14 Abs. 2. Er bedarf der Genehmigung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde, die in diesem Fall zugleich höhere Verwaltungsbehörde im Sinne von § 6 Abs. 1 BauGB ist. Einzelheiten des Verfahrens zur Aufstellung, Aufhebung, Änderung oder Ergänzung des Plans können durch Rechtsverordnung der Staatsregierung geregelt werden.

§ 6

Aufstellung der Raumordnungspläne

(1) An der Ausarbeitung des Planentwurfes sind zu beteiligen:

1. die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird,
2. die Gemeinden im Geltungsbereich des Planes, deren Zusammenschlüsse, die Landkreise und die kommunalen Landesverbände,

3. im sorbischen Siedlungsgebiet die Interessenvertretung der Sorben gemäß § 5 Sächsisches Sorbengesetz (SächsSorbG) vom 31. März 1999 (SächsGVBl. S. 161),
4. die nach § 29 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1998 (BGBl. I S. 2994) anerkannten Verbände,
5. die benachbarten Länder und ausländischen Staaten, soweit sie berührt sein können, nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit.

Sie haben ihre Stellungnahme innerhalb einer vom Planungsträger zu setzenden Frist abzugeben. Für die Erarbeitung der Braunkohlenpläne nach § 4 Abs. 4 sind vom Bergbautreibenden oder vom Träger der Sanierungsmaßnahme alle erforderlichen Angaben zur Beurteilung der sozialen und ökologischen Verträglichkeit des Abbau- oder Sanierungsvorhabens vorzulegen. Für ein Vorhaben zum Abbau von Braunkohle einschließlich Haldenflächen, das nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) vom 13. Juli 1990 (BGBl. I S. 1420), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 10. August 1998 (BGBl. I S. 2093, 2094), einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf, und für die wesentliche Änderung eines solchen Vorhabens, wenn die Änderung erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben kann, ist die Umweltverträglichkeit nach Maßgabe des Bundesberggesetzes (BBergG) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 5 Abs. 32 des Gesetzes vom 26. November 2001 (BGBl. I S. 3138, 3186) geändert worden ist, im Braunkohlenplanverfahren zu prüfen.

(2) Der Entwurf des Raumordnungsplans ist mit der Begründung für die Dauer eines Monats bei den höheren Raumordnungsbehörden, den Landkreisen, den Kreisfreien Städten und den Regionalen Planungsverbänden öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher durch den Planungsträger öffentlich bekannt zu machen mit dem Hinweis, dass Anregungen innerhalb einer vom Planungsträger festzulegenden Frist vorgebracht werden können; die Frist soll drei Monate nicht übersteigen. Die nach Absatz 1 Beteiligten sollen durch den Planungsträger von der Auslegung benachrichtigt werden; gleichzeitig ist ihnen der Planentwurf mit Fristsetzung, innerhalb der Anregungen vorgebracht werden können, zuzuleiten. Diese Frist entspricht der Frist nach Satz 2. Bei der Aufstellung oder wesentlichen Änderung von Braunkohlenplänen ist eine Erörterung gemäß § 73 Abs. 6 und 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1998 (BGBl. I S. 3050) in der jeweils geltenden Fassung durchzuführen. Der Entwurf des Landesentwicklungsplanes ist dem Landtag frühzeitig zuzuleiten, um ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(3) Bei der Aufstellung sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der betreffenden Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander gerecht nach Maßgabe von § 7 Abs. 7 ROG abzuwägen. In der Abwägung sind auch die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes zu berücksichtigen. Soweit diese erheblich beeinträchtigt werden können, sind die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes über die Zulässigkeit oder Durchführung von derartigen Eingriffen sowie die Einholung der Stellungnahme der Kommission anzuwenden (Prüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie).

(4) Wird der Entwurf des Raumordnungsplanes nach der Auslegung geändert oder ergänzt, ist er erneut nach Absatz 2 auszulegen. Anregungen können nur zu den geänderten oder ergänzten Teilen vorgebracht werden. Werden durch die Änderung oder Ergänzung des Entwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann von der erneuten Auslegung abgesehen und stattdessen den betroffenen Bürgern und den berührten Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist gegeben werden.

(5) Die Raumordnungspläne sind durch Fortschreibung der weiteren Entwicklung anzupassen.

Für die Fortschreibung und für sonstige Änderungen gelten die Absätze 1 bis 4 sowie § 7 entsprechend.

§ 7

In-Kraft-Treten der Raumordnungspläne

- (1) Der Landesentwicklungsplan wird von der Staatsregierung als Rechtsverordnung beschlossen.
- (2) Die Regionalpläne sowie die Braunkohlenpläne werden von der Verbandsversammlung als Satzung beschlossen und bedürfen der Genehmigung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde. Die Genehmigung ist zu erteilen, soweit diese Pläne im Einklang mit diesem Gesetz aufgestellt sind, sonstigen Rechtsvorschriften nicht widersprechen und sich in die angestrebte Entwicklung des Landes einfügen, wie sie sich aus dem Landesentwicklungsplan sowie aus den im Zusammenhang mit der Umsetzung des Landesentwicklungsplanes ergehenden Entscheidungen des Landtages, der Staatsregierung und der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde ergibt.
- (3) Über die Genehmigung nach Absatz 2 ist binnen sechs Monaten nach Antragstellung im Benehmen mit den berührten Staatsministerien zu entscheiden. Aus wichtigen Gründen kann die Frist durch die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde um bis zu sechs Monate verlängert werden. Hierüber ist der Regionale Planungsverband unter Angabe der Gründe in Kenntnis zu setzen. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist unter Angabe von Gründen versagt wird.
- (4) Die Rechtsverordnung und die Erteilung der Genehmigung nach Absatz 2 ist im Veröffentlichungsorgan des Planungsträgers öffentlich bekannt zu machen. Je eine Ausfertigung des Raumordnungsplanes ist bei den Regierungspräsidien, den Landkreisen, den Kreisfreien Städten und den Regionalen Planungsverbänden, auf deren Bezirk oder Gebiet sich der Raumordnungsplan erstreckt, zur kostenlosen Einsicht während der Sprechzeiten bereitzuhalten. In der Bekanntmachung nach Satz 1 ist darauf hinzuweisen, wo der Raumordnungsplan eingesehen werden kann. Mit der Bekanntmachung tritt der Raumordnungsplan in Kraft.

§ 8

Planerhaltung

- (1) Für die Rechtswirksamkeit eines verbindlichen Raumordnungsplanes ist unbeachtlich, wenn
 1. die Begründung des Raumordnungsplanes unvollständig ist,
 2. die Abwägungsmängel weder offensichtlich noch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind oder
 3. die Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften ohne Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen ist.

Dies gilt nicht, wenn eine Vorschrift über den Satzungsbeschluss nach § 7 Abs. 2, die Genehmigung nach § 7 Abs. 3 oder die Bekanntmachung nach § 7 Abs. 4 verletzt worden ist.

(2) Die Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften sowie Abwägungsmängel, die nicht nach Absatz 1 unbeachtlich sind und die durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, führen nicht zur Nichtigkeit des Raumordnungsplanes. Bis zur Behebung der Mängel entfaltet der Raumordnungsplan keine Bindungswirkung.

(3) Eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften, die nicht nach Absatz 1 unbeachtlich oder nach Absatz 2 in einem ergänzenden Verfahren behoben worden ist, wird unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb von einem Jahr nach der Bekanntmachung nach § 7 Abs. 4 schriftlich gegenüber dem nach diesem Gesetz zuständigen Planungsträger geltend gemacht wird. Der Sachverhalt, der die Verletzung begründen soll, ist dabei zu bezeichnen.

(4) In der Bekanntmachung nach § 7 Abs. 4 ist auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften und die Rechtsfolgen hinzuweisen.

(5) Die Verpflichtung der für das Genehmigungsverfahren nach § 7 Abs. 2 zuständigen Behörde, die Einhaltung der Vorschriften zu prüfen, deren Verletzung sich nach den Absätzen 1 und 2 auf die Rechtswirksamkeit eines Raumordnungsplanes nicht auswirkt, bleibt unberührt.

Abschnitt 3 Regionale Planungsverbände

§ 9 Planungsregionen, Regionale Planungsverbände

(1) Der Freistaat Sachsen ist in fünf Planungsregionen eingeteilt:

1. die Planungsregion „Chemnitz-Erzgebirge“ umfasst das Gebiet der Kreisfreien Stadt Chemnitz sowie der Landkreise Annaberg, Chemnitzer Land, Freiberg, Mittlerer Erzgebirgskreis, Mittweida und Stollberg;
2. die Planungsregion „Oberes Elbtal/Osterzgebirge“ umfasst das Gebiet der Kreisfreien Stadt Dresden sowie der Landkreise Meißen, Riesa-Großenhain, Sächsische Schweiz und Weißeritzkreis;
3. die Planungsregion „Oberlausitz-Niederschlesien“ umfasst das Gebiet der Kreisfreien Städte Görlitz und Hoyerswerda sowie der Landkreise Bautzen, Kamenz, Löbau-Zittau und Niederschlesischer Oberlausitzkreis;
4. die Planungsregion „Südwestsachsen“ umfasst das Gebiet der Kreisfreien Städte Plauen und Zwickau sowie der Landkreise Aue-Schwarzenberg, Vogtlandkreis und Zwickauer Land;
5. die Planungsregion „West Sachsen“ umfasst das Gebiet der Kreisfreien Stadt Leipzig sowie der Landkreise Delitzsch, Döbeln, Leipziger Land, Muldentalkreis und Torgau-Oschatz.

(2) Träger der Regionalplanung sind die Regionalen Planungsverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts, in denen die Kreisfreien Städte und Landkreise der jeweiligen Planungsregion zusammengeschlossen sind. Organe sind die Verbandsversammlung, der Planungsausschuss und der Verbandsvorsitzende.

(3) Die Rechtsverhältnisse der Regionalen Planungsverbände werden im Rahmen dieses Gesetzes durch die Verbandssatzung geregelt. Die Verbandssatzung ist von der Verbandsversammlung nach § 10 mit der Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder zu beschließen und muss Name und Sitz des Regionalen Planungsverbandes, dessen Verfassung und Verwaltung, insbesondere die Zuständigkeit der Verbandsorgane, die Befugnisse des Verbandsvorsitzenden und den Geschäftsgang sowie die Form der öffentlichen Bekanntmachung und die Amtszeit des Verbandsvorsitzenden und seiner Stellvertreter regeln. Die Verbandssatzung und deren Änderungen bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Satzung den gesetzlichen Vorschriften entsprechend beschlossen worden ist.

§ 10 Verbandsversammlung

(1) Die Verbandsversammlung ist das Hauptorgan des Regionalen Planungsverbandes. Sie besteht aus den Landräten und den Oberbürgermeistern der Kreisfreien Städte der Planungsregion sowie aus weiteren Verbandsräten. Diese werden von den Kreistagen und von

den Stadträten der Kreisfreien Städte unverzüglich nach jeder Kreistags- und Stadtratswahl für die Dauer deren Wahlperiode gewählt. Nach Ablauf der Wahlperiode führen sie die Geschäfte bis zur Wahl der neuen Vertreter weiter.

(2) Aus dem Gebiet jeder Mitgliedskörperschaft sind je begonnene 50 000 Einwohner ein Verbandsrat, höchstens jedoch sieben, zu wählen. Maßgebend sind die Einwohnerzahlen vom 30. Juni des der Kreistags- und Stadtratswahl vorangehenden Jahres.

(3) Wählbar zum Verbandsrat ist, wer am Wahltag in den Landtag wählbar ist und seit mindestens sechs Monaten seinen Hauptwohnsitz in der Planungsregion hat. Für jeden Verbandsrat ist ein Stellvertreter zu wählen. Nicht wählbar ist, wer Bediensteter einer Raumordnungsbehörde oder einer Regionalen Planungsstelle ist.

(4) Die stimmberechtigten Mitglieder der Verbandsversammlung sind ehrenamtlich als Vertreter der Planungsregion tätig und an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden. Für ihre Rechtsverhältnisse und die Befangenheit gelten die §§ 20 und 35 der Gemeindeordnung des Freistaates Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juni 1999 (SächsGVBl. S. 345), die zuletzt durch Gesetz vom 28. Juni 2001 (SächsGVBl. S. 425) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.

(5) Die Verbandsversammlung soll beratende Mitglieder berufen. Zu beratenden Mitgliedern sollen insbesondere Vertreter der im Verbandsgebiet tätigen Organisationen der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, der Arbeitgeber und Gewerkschaften, des Umweltschutzes, der Kirchen sowie für den Regionalen Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien der Interessenvertretung der Sorben gemäß § 5 SächsSorbG berufen werden.

(6) Die Verbandsversammlung kann durch Beschluss zeitweilige beratende oder beschließende Ausschüsse bilden. Zusammensetzung und Aufgaben ständiger Ausschüsse sind in der Verbandssatzung zu bestimmen.

§ 11

Planungsausschuss, Braunkohlenausschuss

(1) Die Verbandsversammlung bestellt einen Planungsausschuss als ständigen Ausschuss. In ihm sollen alle Teile der Planungsregion angemessen vertreten sein. Den Vorsitz führt der Verbandsvorsitzende oder sein Stellvertreter.

(2) Der Planungsausschuss bereitet insbesondere die Beratungen und Beschlüsse der Verbandsversammlung über die Aufstellung und Fortschreibung des Regionalplanes vor.

(3) Bei den Regionalen Planungsverbänden „Westsachsen“ und „Oberlausitz-Niederschlesien“ wird der Planungsausschuss für die Aufstellung des Braunkohlenplanes zu einem Braunkohlenausschuss erweitert. Zu den Beratungen sind zusätzlich die Bürgermeister der Gemeinden im Braunkohlenplangebiet einzuladen, die von einem Beratungsgegenstand unmittelbar berührt sind; insoweit haben sie beratende Stimme.

(4) Beratend nehmen an den Sitzungen des Braunkohlenausschusses teil je ein Vertreter der zuständigen Raumordnungsbehörden, der zuständigen Bergbehörden und der im jeweiligen Braunkohlenplangebiet Bergbautreibenden sowie ein Vertreter des Landesamtes für Umwelt und Geologie und je ein Vertreter der Landwirtschaftsverwaltung und der Forstverwaltung.

§ 12

Verbandsvorsitzender

(1) Die Verbandsversammlung wählt aus ihrer Mitte einen ehrenamtlichen Verbandsvorsitzenden und einen oder mehrere Stellvertreter. Die Amtszeit des Verbandsvorsitzenden und seiner Stellvertreter ist in der Verbandssatzung zu bestimmen.

(2) Der Verbandsvorsitzende ist Vorsitzender der Verbandsversammlung. Er vertritt den Verband und erledigt die Geschäfte der laufenden Verwaltung. Er bereitet die Sitzungen der Verbandsversammlung und der Ausschüsse vor und vollzieht deren Beschlüsse.

§ 13 Regionale Planungsstelle

- (1) Bei den Staatlichen Umweltfachämtern besteht für jede Planungsregion eine Regionale Planungsstelle. Die Regionalen Planungsstellen haben die Aufgabe, nach den Beschlüssen und Aufträgen der Regionalen Planungsverbände den Regionalplan auszuarbeiten und fortzuschreiben sowie Entwürfe für regionalplanerische Stellungnahmen und weitere Unterlagen für Verbandsorgane zu erstellen.
- (2) Der Regionale Planungsverband kann der Regionalen Planungsstelle die Führung der Geschäfte des Verbandes nach Maßgabe der Aufträge und Weisungen des Verbandsvorsitzenden übertragen.

§ 14 Aufsicht und Finanzierung

- (1) Die Rechtsaufsicht über die Regionalen Planungsverbände führt die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde. Hierfür gelten die §§ 111 bis 122 SächsGemO entsprechend.
- (2) Die Kosten, die den Regionalen Planungsverbänden durch die Erfüllung der ihnen übertragenen Pflichtaufgaben entstehen, trägt der Freistaat Sachsen. Zur Deckung der übrigen Aufwendungen erhebt der Verband von seinen Mitgliedern eine Umlage. § 60 des Sächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) vom 19. August 1993 (SächsGVBl. S. 815, 1103), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25. Juni 1999 (SächsGVBl. S. 398, 399) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gilt entsprechend.
- (3) Für die Wirtschaftsführung der Verbände gelten die §§ 72 bis 88, 103 bis 110 SächsGemO entsprechend.

Abschnitt 4 Umsetzung der Raumordnungspläne

§ 15 Raumordnungsverfahren

(1) Die Raumordnungsbehörde stimmt raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die in der Verordnung zu § 6a Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes (Raumordnungsverordnung – RoV) vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), das zuletzt durch Artikel 22a des Gesetzes vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1950, 2021) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung bestimmt sind, von Amts wegen oder auf Antrag des Trägers der Planung oder Maßnahme in einem besonderen Verfahren untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung ab (Raumordnungsverfahren).

(2) Durch das Raumordnungsverfahren wird festgestellt:

1. ob die Planung oder Maßnahme mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt und
2. wie sie mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung abgestimmt oder durchgeführt werden kann

(Raumverträglichkeitsprüfung). Im Raumordnungsverfahren sind die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme auf die in den Grundsätzen des § 2 Abs. 2 ROG genannten Belange unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Die Feststellung nach Satz 1 schließt die Prüfung der vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen ein.

(3) Die Raumordnungsbehörde prüft innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Einreichung der hierfür erforderlichen Unterlagen, ob ein Raumordnungsverfahren erforderlich ist, insbesondere ist zu prüfen, ob es durch eine Beurteilung der Raumverträglichkeit auf anderer

raumordnerischer Grundlage (§ 16) ersetzt werden kann. Bei Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen des Bundes, von anderen öffentlichen Stellen, die im Auftrag des Bundes tätig sind, sowie von Personen des Privatrechts nach § 5 Abs. 1 ROG gilt § 15 Abs. 4 ROG, bei Planungen und Maßnahmen der militärischen oder zivilen Verteidigung § 15 Abs. 5 ROG.

(4) Die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde kann das Raumordnungsverfahren in eigener Zuständigkeit durchführen oder eine höhere Raumordnungsbehörde als gemeinsame zuständige Behörde bestimmen, wenn Gegenstand des Raumordnungsverfahrens Planungen und Maßnahmen sind, die im Zuständigkeitsbereich mehrerer höherer Raumordnungsbehörden liegen.

(5) Der Träger der Planung oder Maßnahme hat der Raumordnungsbehörde die für die raumordnerische Beurteilung notwendigen Unterlagen vorzulegen. Die Raumordnungsbehörde berät den Träger der Planung oder Maßnahme über Art und Umfang der vorzulegenden Unterlagen. Sie kann die Vorlage von Gutachten verlangen oder Gutachten einholen.

(6) Im Raumordnungsverfahren sind, soweit sie in ihrem Aufgabenbereich berührt sein können, zu beteiligen:

1. die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange,
2. die Gemeinden, deren Zusammenschlüsse und die Landkreise,
3. die nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände,
4. die benachbarten Länder und ausländischen Staaten nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit.

(7) Zur Anhörung und Unterrichtung der Öffentlichkeit sind die nach Absatz 5 notwendigen Unterlagen in den Gemeinden, in denen sich die Planung oder Maßnahme voraussichtlich auswirkt, auf Veranlassung der Raumordnungsbehörde einen Monat öffentlich auszulegen. Bei Planungen und Maßnahmen der militärischen oder zivilen Verteidigung gilt § 15 Abs. 6 Satz 2 ROG. Ort und Zeit der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher mit dem Hinweis, dass Anregungen bis eine Woche nach Ende der Auslegungsfrist vorgebracht werden können, ortsüblich bekannt zu machen. Die Raumordnungsbehörde berücksichtigt die Äußerungen bei der raumordnerischen Beurteilung.

(8) Das Raumordnungsverfahren ist nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen nach Absatz 5 Satz 1 innerhalb einer Frist von sechs Monaten abzuschließen. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist in den betroffenen Gemeinden einen Monat öffentlich auszulegen. Ort und Zeit der Auslegung sind ortsüblich bekannt zu machen.

(9) Von einer Anhörung und Unterrichtung der Öffentlichkeit nach Absatz 7 kann abgesehen werden, wenn die Information und Anhörung der Bürger in einem anderen Verfahren gewährleistet ist.

§ 16

Beurteilung der Raumverträglichkeit auf anderer raumordnerischer Grundlage

Von einem Raumordnungsverfahren soll abgesehen werden, wenn die Beurteilung der Raumverträglichkeit der Planung oder Maßnahme bereits auf anderer raumordnerischer Grundlage hinreichend gewährleistet ist; dies gilt insbesondere, wenn die Planung oder Maßnahme

1. Zielen der Raumordnung entspricht oder widerspricht oder
2. den Darstellungen oder Festsetzungen eines den Zielen der Raumordnung angepassten Flächennutzungsplanes oder Bebauungsplanes entspricht oder widerspricht und sich die Zulässigkeit dieser Planung oder Maßnahme nicht nach einem Planfeststellungsverfahren

- oder einem sonstigen Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung bestimmt oder
3. die Abstimmung nach § 15 Abs. 1 in einem anderen gesetzlichen Abstimmungsverfahren unter Beteiligung einer Raumordnungsbehörde gewährleistet ist.

§ 17 Zielabweichung

Die Raumordnungsbehörde kann in einem besonderen Verfahren nach Anhörung der berührten Stellen die Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zulassen, wenn diese Abweichung im Einzelfall unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (Zielabweichungsverfahren). Berührte Stellen sind insbesondere die Regionalen Planungsverbände und die nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände, soweit sie in ihrem für die Anerkennung maßgebenden satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt sind. Das Verfahren kann mit einem Raumordnungsverfahren verbunden werden. Die Zielabweichung kann von jedem beantragt werden, der das Ziel zu beachten hat.

§ 18 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

- (1) Die Raumordnungsbehörde kann raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die von den Bindungswirkungen der Ziele nach § 4 Abs. 1 und 3 ROG erfasst werden, untersagen, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen.
- (2) Die Raumordnungsbehörde kann raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die von den Bindungswirkungen der Ziele nach § 4 Abs. 1 und 3 ROG erfasst werden, für einen Zeitraum bis zu zwei Jahren untersagen, wenn zu befürchten ist, dass die Verwirklichung in Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung befindlicher Ziele der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde. Dies gilt auch für behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, wenn die Ziele der Raumordnung bei der Genehmigung der Maßnahme nach § 4 Abs. 4 und 5 ROG rechtserheblich sind.
- (3) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Untersagung nach den Absätzen 1 und 2 haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 19 Verwirklichung der Raumordnungspläne

- (1) Die Raumordnungsbehörden und Regionalen Planungsverbände wirken auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hin. Sie unterstützen zur Stärkung der regionalen Entwicklung die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts. Dies kann insbesondere im Rahmen von Regionalen Entwicklungskonzepten und deren Umsetzung sowie durch die Förderung der freiwilligen Zusammenarbeit mit benachbarten Planungsregionen, Ländern und ausländischen Staaten erfolgen.
- (2) Zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne können vertragliche Vereinbarungen geschlossen werden. Hierfür gelten die §§ 54 bis 62 VwVfG.

§ 20
**Abstimmung raumbedeutsamer Planungen
und Maßnahmen**

Die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG haben ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit mit diesen abzustimmen.

§ 21
Raubeobachtung, Raumordnungskataster

- (1) Der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde obliegt die landesweite Raubeobachtung. Auf dieser Grundlage berichtet sie dem Landtag in jeder Legislaturperiode über den Stand der Landesentwicklung, über die Verwirklichung der Raumordnungspläne und über die Entwicklungstendenzen. Hiervon unberührt bleibt die von den Regionalen Planungsverbänden zur Erfüllung ihrer Aufgaben durchzuführende Raubeobachtung.
- (2) Die Raumordnungsbehörde führt ein Raumordnungskataster, das die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen enthält. Jeder kann in das Raumordnungskataster Einsicht nehmen. Die Träger raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sollen sich anhand des Raumordnungskatasters über den Stand der Planungen und den Abstimmungsbedarf informieren.

§ 22
Mitteilungs- und Auskunftspflicht

- (1) Die öffentlichen Planungsträger und die Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG sind verpflichtet, der Raumordnungsbehörde unaufgefordert die von ihnen beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zur Führung des Raumordnungskatasters mitzuteilen sowie über wesentliche Änderungen zu informieren. Die Behörden sind darüber hinaus verpflichtet, der Raumordnungsbehörde die im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu ihrer Kenntnis gelangten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mitzuteilen.
- (2) Sonstige Planungsträger sind verpflichtet, der Raumordnungsbehörde auf Verlangen Auskunft über Planungen und Maßnahmen zu erteilen, soweit diese für die Raumordnung und Landesplanung von Bedeutung sein können. Die Auskünfte sind bei berechtigtem Interesse vertraulich zu behandeln.
- (3) Die Raumordnungsbehörde unterrichtet die Regionalen Planungsverbände über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in der jeweiligen Planungsregion.
- (4) Die Staatsregierung wird ermächtigt, Näheres über Inhalt und Umfang der Mitteilungs- und Auskunftspflicht nach den Absätzen 1 und 2 durch Rechtsverordnung zu regeln.

Abschnitt 5
Raumordnungsbehörden

§ 23
Raumordnungsbehörden, sachliche Zuständigkeit

- (1) Oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde ist das Staatsministerium des Innern.
- (2) Höhere Raumordnungsbehörden sind die Regierungspräsidien.
- (3) Zuständig ist die höhere Raumordnungsbehörde, soweit nichts anderes bestimmt ist.
- (4) Die Landkreise wirken auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hin. Im Rahmen ihrer fachgesetzlichen Zuständigkeit sorgen sie dafür, dass die Ziele der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen beachtet sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigt werden.

Abschnitt 6 Schlussbestimmungen

§ 24 Überleitungsvorschriften

(1) Für Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen, Raumordnungs- oder Zielabweichungsverfahren, die vor dem In-Kraft-Treten dieses Gesetzes eingeleitet worden sind, gelten die Vorschriften des Gesetzes zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPlG) vom 24. Juni 1992 (SächsGVBl. S. 259), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 6. September 1995 (SächsGVBl. S. 285, 286) geändert worden ist. Ist mit gesetzlich vorgeschriebenen einzelnen Schritten des Verfahrens noch nicht begonnen worden, können diese auch nach den Vorschriften dieses Gesetzes durchgeführt werden.

(2) Die Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr des Freistaates Sachsen vom 27. August 1999 (SächsGVBl. S. 498) gilt bis zum 31. Dezember 2009 fort. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten für die Aufhebung, Fortschreibung und für sonstige Änderungen § 6 Abs. 1 bis 4 sowie § 7 entsprechend.

(3) Der Landesentwicklungsplan ist bis zum 31. Dezember 2003 an die Vorschriften dieses Gesetzes anzupassen. Die Regionalpläne sind binnen drei Jahren nach In-Kraft-Treten des angepassten Landesentwicklungsplanes an die Vorschriften dieses Gesetzes anzupassen. Dies gilt für Braunkohlenpläne nur, soweit die Anpassung erforderlich ist. Die Erforderlichkeit wird von der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde nach Anhörung des Regionalen Planungsverbandes festgestellt.

Anlage
(zu § 4 Abs.5)

I. Braunkohlenplangebiet ‚Westsachsen‘

1. Teile des Muldentalkreises
Bad Lausick, Stadt
Belgershain
2. Teile des Landkreises Delitzsch
Delitzsch, Stadt
Döbernitz
Krostitz
Löbnitz
Neukyhna
Rackwitz
Schkeuditz, Stadt
Schönwölkau
Wiedemar
Zschortau
Zwochau
3. Teile des Landkreises Leipziger Land
Böhlen, Stadt
Borna, Stadt
Deutzen
Elstertrebnitz
Espenhain
Frohburg, Stadt
Groitzsch, Stadt
Großpösna

- Weißwasser, Stadt
5. Stadt Hoyerswerda
6. Stadt Görlitz

Běla Woda
Wojerecy

本報告書は、国土交通政策研究所における研究活動の
成果を執筆者個人の見解としてとりまとめたものです。
本報告書が皆様の業務の参考となれば幸いです。

国土交通政策研究 第16号

EUにおける都市政策の方向と

イタリア・ドイツにおける都市政策の展開

2002年12月発行

発行 国土交通省国土交通政策研究所

〒100-8918 東京都千代田区霞が関2 - 1 - 2

中央合同庁舎第2号館

Tel (03)5253-8816 (直通番号)

Fax (03)5253-1678
