

国土交通政策研究 第67号

ドイツ、フランス、オランダの

郊外の土地利用コントロールに関する研究

- 我が国の人口減少社会における土地利用コントロールに向けて -

2006年 3月

国土交通省 国土交通政策研究所

主任研究官 頼 あゆみ

研究官 丸 茂 悠

はじめに

日本の土地利用に関する制度は、欧米の制度を参考につくられています。新規開発の可能性という点では相違があります。今後、人口減少が進んでいく社会において、都市全体が持続可能であり続けるためには、これまでのように新規開発を基本的に容認するのではなく、郊外も含めた適切な土地利用コントロールを行うことが必要と考えられます。このような問題意識の下、国土交通政策研究所では、平成16～17年度の2カ年に亘り、「人口減少社会に対応した持続的な都市の再整備のあり方に関する研究」を実施しました。本研究では、今後の我が国の土地利用コントロールのあり方に係る知見を得ることを目的として、持続性を重視した土地利用コントロールを行おうとしているドイツ、フランス、オランダの法制度とその運用、国内の実態や課題等の調査を実施しました。

本報告書では、まず、ドイツ、フランス、オランダの土地利用コントロールの制度と運用の特徴をまとめています。また、ドイツ、フランスの都市計画を専門としている有識者による調査報告を掲載しており、それぞれがご担当された調査地の土地利用の制度と運用について、専門的視点からまとめています。後半には、国内の土地利用コントロールに関わる先進的な取組みや課題に関する事例調査の報告をまとめており、調査に参加していただいた有識者等が執筆しています。

調査対象としたドイツ、フランス、オランダでは、それぞれ特徴のある土地利用コントロールを行っています。ドイツでは、外部地域と連担市街地が敷地単位で判断され、この判断によって、どのような新たな建設が可能となるかが決まり、外部地域では、原則として新規の建設は制限されています。フランスでは、市町村がPLUか市町村図を策定する、あるいは、いずれも策定しないというように、土地利用コントロールの手法を選択することができます。PLUや市町村図が策定されれば、その中で新たな建設が可能な範囲、制限される範囲が示され、いずれの計画も策定されていなければ、原則として既成市街地外での新たな建設は制限されます。オランダでは、既成市街地外にBmプランの策定が義務付けられて、その計画により新たな建設が制限されています。土地利用を変更する場合にはBmプランの改定が必要で、計画によって既成市街地外の土地利用がコントロールされています。

本研究の実施に当たっては、「人口減少社会に対応した都市の再整備のあり方に関する研究会」を設置し、佐賀大学工学部 三島伸雄助教授（座長）、横浜国立大学大学院工学研究院 和多治助手にご指導いただいております。また、大阪市立大学大学院工学研究科助手 姥浦道生氏、建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表 河原田千鶴子氏、日本大学工学部工学研究所研究員 川島和彦氏には、客員研究官としてご参加いただき、現地調査につきましては、調査先の選定から実施までご尽力いただきました。オランダ現地調査については、早稲田大学芸術学校客員講師 笠真希氏に調査先の選定等にご協力いただきました。さらに、皆様には、とりまとめにもご助言、ご協力いただきました。

最後になりましたが、国内、海外の現地調査では、関係機関等の方々に多大なご協力を賜りました。この場を借りて、厚く感謝の意を表します。

2006年3月

国土交通省 国土交通政策研究所 主任研究官 頼 あゆみ
研究官 丸茂 悠

緒言

我が国の少子高齢化は顕著であり、世界で例を見ないほどの人口減少時代に突入しつつある。単に全体的な人口が減少しているだけではない。バブルが崩壊して、特に地方都市が再生しようとするに対して具体的な手だてを講じることができておらず、地方都市から流出してますます大都市に人口が集中している。そのため、特に地方都市における中心市街地の衰退は深刻さを増すばかりである。これは、地域コミュニティの崩壊も示唆している。

一方、地球環境問題が21世紀のグローバルな問題になり、自然との共生が都市政策における重要な課題になった。人々が居住し働く場としての都市のあり方として、これからは周囲にある自然を脅かさないことが大きな課題である。都市のフリンジ（周縁）を開発ゾーンとしてではなくバッファゾーンとして考えていくことも、都市の具体的なイメージとして求められつつある。

にもかかわらず、現在の我が国の土地利用制度は都市の成長・膨張を容認したままであり、このままでは都市およびその郊外の機能維持が困難になり、都市そのものが荒廃してしまう恐れも大きい。我が国における都市政策は大きな転換期を迎えており、都市全体を持続可能にすることが求められている。すなわち、中心市街地の持続的かつ保全的な都市更新と同時に、都市郊外や自然地に視点を置いた政策が必要なのではない。

かかる問題意識から、今回、平成16、17年度における時限的な「人口減少社会に対応した都市の再整備のあり方に関する研究会」が実施された。人口減少が進行している我が国における都市の再整備のあり方について検討することが目的である。

その目的を達成するため、主として、海外の都市計画制度に着目した。特にEU諸国は、成長・膨張を容認した都市システムから成熟・縮小を促進する都市システムへと都市政策の基軸となる考え方の転換に成功したと言われている。その転換の社会的背景も踏まえつつ、都市計画制度を詳細に把握することは、我が国の都市システムのあり方にも大きな知見をもたらしてくれると考えられる。

さらに、国内の地方中小都市の現状、および参考となる事例の調査も行った。我が国の都市政策を抜本的に見直すことは必要ではあるが、実現性を考えると社会的実情を考慮していくことは重要であり、そういう意味でも国内の状況を無視することはできない。

さて、以上のような枠組みで行っている本研究であるが、海外については、ドイツ、フランス、オランダを取り上げた。

ドイツは、1980年代以降、早くも縮小・成熟型都市政策に転換し、環境保護および都市生態学を配慮した持続可能な都市開発を行っている。特に、連担市街地と外部地域と呼ばれる制度の導入は、現状から判断して開発すべき範囲と保全すべき範囲とを敷地単位で区分するシステムとして着目に値する。

フランスは、個々のコミュニティの維持を重視して広域合併を行わなかったことを背景に、中央集権的ながらも地域の独自性が維持されるような仕組みが成立している。具体的には、SCOTとよばれる広域連合スキームが実質的に義務として導入されたとともに、都

市計画ローカルプランとしての PLU や市町村図が選択可能であることによって、自治体の独自性が発揮できるようになっている。これは、建設許可を市町村レベルで行うことができるようにする権限委譲の手段として用いられている一方で、既存の生活圏を維持しながら適正な開発を誘導していくためのシステムとしても着目される。

オランダは、既成市街地外における計画策定を義務づけ、特に郊外における開発をコントロールしていることに特徴がある。市町村の都市計画はいわゆる 2 段階計画であるが、その一つである Bm プランは既成市街地外にのみ義務づけられているのである。これは、既成市街地外への開発圧力の方が問題であると捉えていると考えられている点で着目に値する。

このように、ドイツ、フランス、オランダの都市システムは、地方都市郊外の保全や、広域調整における独自性担保などの観点で、我が国にとっても多いに参考になると言えるだろう。

一方、国内については、青森県青森市の市町村マスタープラン、静岡県掛川市および石川県金沢市のまちづくり条例、そして愛知県豊橋市と佐賀県佐賀市の都市計画について、ヒアリング調査等を行った。これらによって、各都市郊外部における土地利用規制が有する問題点や課題が明らかになりつつある。

今回の研究は、若手研究メンバーの熱意ある活動によって成立したものである。その精力的な準備、調査、報告書作成は賞賛に値する。海外のヒアリング先とのアポイントのために詳細な準備資料がメールで飛び交い、海外から持ち帰られた膨大な資料が研究会の時には見事に整理され、2 時間程度の予定であった会議がしばしば 4 時間、5 時間を超える議論になってしまったことなどにも象徴される。

こうした若手研究メンバーの熱意は、これまで容認されてきた成長・膨張型の我が国都市計画に対する何らかの思いがあったものであろう。それがどのようにこれからの我が国の社会に反映されることになるのか。単に都市計画を所管している行政だけでなく、政治、経済界を巻き込んだ大きな議論になるかもしれない。しかし、若い世代の熱意が我が国の都市政策に反映され、EU 諸国に遅ればせながらも、地球環境に優しい縮小・成熟型の土地利用計画制度が本角的に導入されることを期待してやまない。

2006年3月

人口減少社会に対応した都市の再整備のあり方
に関する研究会

座長 三島 伸雄(佐賀大学理工学部都市工学科)

要旨

人口減少社会において都市全体が持続的であり続けるためには、中心市街地の持続的・保全的都市更新と同時に、郊外の適正な土地利用に重点を置いた政策が必要であると考えられる。このため、国土交通政策研究所では、平成 16-17 年度の 2 ヶ年で、人口減少下の我が国が今後進めていくべき土地利用コントロールに関わる知見を得ることを目的に、持続性を重視した土地利用コントロールを行おうとしているドイツ、フランス、オランダの法制度とその運用とともに、国内の条例等による取組み事例等を調査し、検討を行った。

ドイツ、フランス、オランダの持続性を重視した土地利用コントロールには、それぞれ特徴がある。

ドイツの特徴は、連担市街地・外部地域制度を基にした現状の個別判断による土地利用コントロールにある。連担市街地・外部地域制度は周辺と同レベルの建設を認めることを基本とし、周辺と異なる土地利用を行う場合には、原則として B プランを策定し、この計画に基づき建設が行われる（建設法典 30 条、34 条）。周辺がどのような土地利用を行っているかは、現況から敷地単位で判断される。外部地域は、B プラン策定区域・連担市街地以外の建物が集合していない土地すべて（森林や農地等を含む。）である。外部地域における新たな建設は原則として制限され、特別の条件に適合した場合にのみ許可される（建設法典 35 条）。また、外部地域を連担市街地とみなす条例を策定し、連担市街地の建設許可基準を適用する方法もある（建設法典 34 条）。

フランスの特徴は、市町村が土地利用のコントロール手法を選択できることである。PLU（建設可能な範囲を含む区域指定や、詳細な土地利用の規定が盛り込まれる都市計画）あるいは市町村図（建設可能な範囲が線引きされる都市計画）を策定するか、いずれも策定せずに全国一律の規則にのみ従うかという土地利用コントロールの手法のうち、いずれを選ぶかを市町村が決める権限を持つ。PLU や市町村図を策定しない場合には、「建設可能性の制限の原則」（都市計画法典 L111-1-2 条）によって、市街地以外での建設が原則制限される。新たな建設行為は、市町村全域を対象とする PLU や市町村図において建設可能と指定された土地に限られる。

オランダの特徴は、既成市街地外において、Bm プランの策定が義務付けられ（空間計画法 10 条 1 項）、この計画によって全面的に土地利用がコントロールされることである。Bm プランが一度策定されると、既存の計画に沿わない建設行為を行う場合には、計画の変更が必要であり、新たな建設により市街地になった後も、変更された Bm プランによって引き続き土地利用がコントロールされる。

また、ドイツやオランダでは地域計画、フランスでは SCOT という広域の計画があり、州政府等の上位機関が策定する場合と、市町村が策定主体になる場合が見られる。市町村レベルの都市計画は、広域の計画に整合することが求められており、合わない場合には、市町村レベルの都市計画の策定や改定が許可されない場合もある。広域の計画を策定する場合には、関係機関による調整等がされている。

ドイツ、フランス、オランダとも、都市計画に関する権限は、基本的に市町村が有しているが、場合によって上位機関（ドイツは州政府や州管区政府等、フランスは国が任命した県プレフェ、オランダは州政府）が関与し、環境保全といった広域的な視点等から調整

を行っている。

ドイツ、フランス、オランダの土地利用における原則は、現状の維持を重視し、郊外における新たな建設を制限し、都市計画の策定等を行った場合にのみ、その計画に従った建設を許可する仕組みになっている。一方、日本では、都市計画区域外で新たな建設を制限するためには都市計画の策定が必要になる。

このように、ドイツ、フランス、オランダと日本とでは、都市計画の策定等に、上位機関とのやりとり、住民参加等を含む手間のかかる一定の手続きが必要であるのは共通だが、前述のように、新たな建設を巡って、都市計画の策定等が必要となる局面が逆になっている。

その他、連担市街地・外部地域制度（ドイツ）や、Bプラン（ドイツ）、PLU（フランス）、Bmプラン（オランダ）等の策定において、敷地単位での詳細な検討が行われている点が特徴的である。

なお、新たな建設に対するコントロールは重視されているが、建設可能な土地の範囲を縮小するような、市街地を縮小する方向の事例はほとんどみられなかった。

キーワード：土地利用、都市計画、郊外、ドイツ、外部地域・連担市街地、Bプラン、フランス、PLU、市町村図、オランダ、Bestemmingsplan

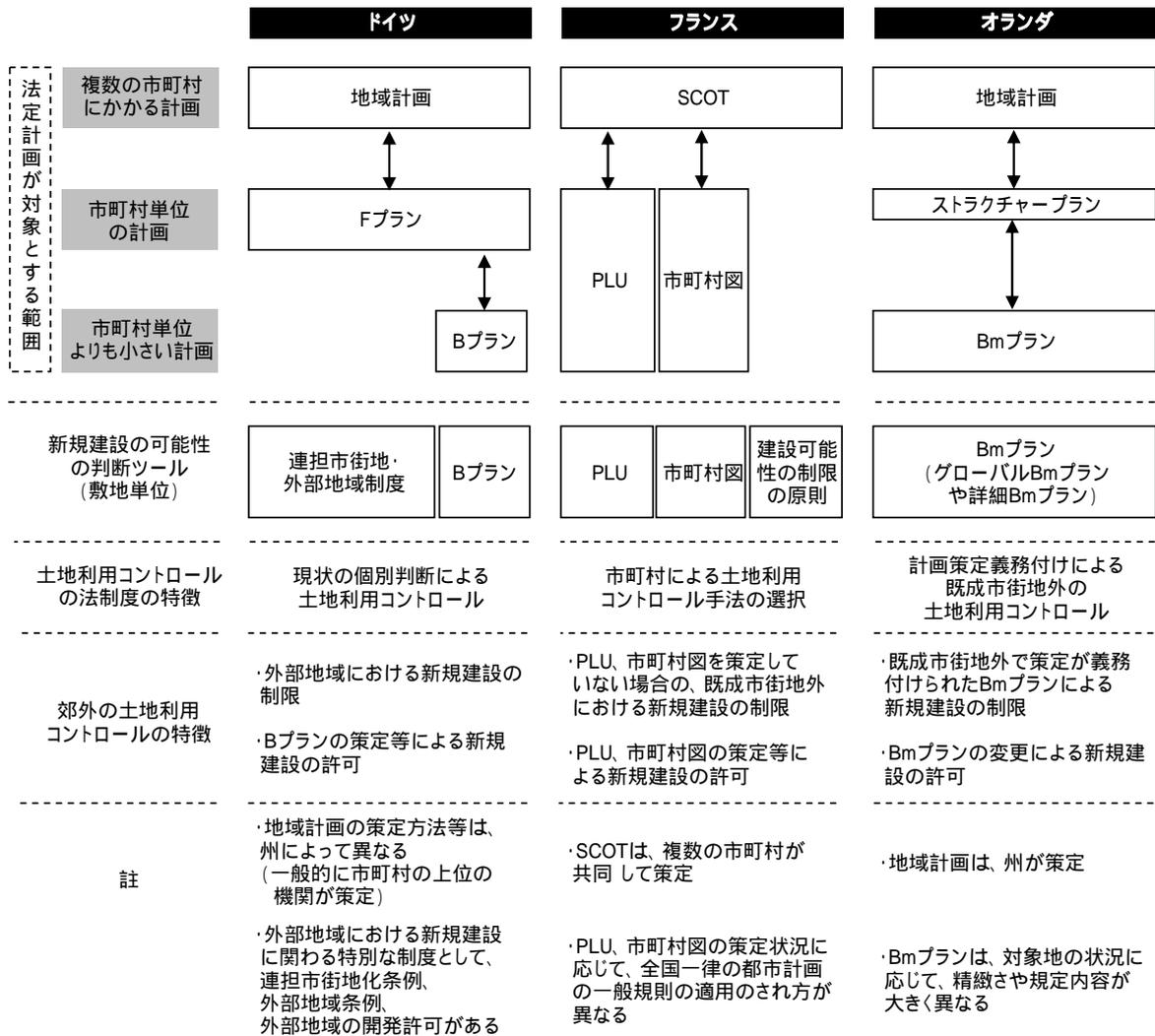


図 ドイツ・フランス・オランダの土地利用コントロール体系図

表 ドイツ・フランス・オランダの郊外における新たな建設行為に関する制度

		ドイツ	フランス	オランダ
関連する制度の概要	複数の市町村にかかる計画	・地域計画	・SCOT	・地域計画
	市町村単位の計画	・Fプラン (地域計画への適合が必要)	・PLU、市町村図 (SCOTへの適合が必要)	・ストラクチャープラン
	建設許可の判断に関わる主な制度	・Bプラン (地域計画への適合、 Fプランへの適合が必要) ・連担市街地・外部地域制度	・PLU ・市町村図 ・都市計画の一般規則 (建設可能性の制限の原則等)	・Bmプラン (州は地域計画を基に審査)
既成市街地外での新たな建設行為の可否	一般原則	・外部地域での原則制限	・PLU・市町村図未策定の場合: 原則制限(建設可能性の制限の原則) ・PLU・市町村図策定の場合: 計画上の建設可能な範囲以外での原則制限	・Bmプランにより制限
	新たな建設行為を行うための方法	・Bプランの策定 ・建設法典35条の適用 (優遇的開発等) ・建設法典34条の適用 (外部地域を連担市街地とみなすなど)	・PLU、市町村図で建設可能な範囲に指定	・Bmプランの改定
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・外部地域か連担市街地かを敷地単位で現況から判断(連担市街地・外部地域制度) ・現状維持の原則(外部地域における新たな建設の制限、連担市街地における建設の周辺状況との適合) ・大きな土地利用変更の際のBプラン策定による将来像の検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・PLUか市町村図を策定するか、あるいは、いずれも策定しないかを、市町村が選択できる。それによって、建設許可権限や、市町村が独自に決めることができる土地利用のコントロールの内容が異なる ・PLU、市町村図における敷地単位での区域分け 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域計画とストラクチャープランの策定は任意で、Bmプランは既成市街地外で義務付け。実態としては、地域計画は全州で、Bmプランは既成市街地内を含めたほぼ全域で策定されている ・Bmプランの精緻さや対象範囲のとり方は多様 ・市町村の土地利用の方針を示すために、ストラクチャープランを活用 	

(注) フランスのPLUの前身はPOS、SCOTの前身はSDである。

Summary

Sustainable cities in a depopulating society require policies emphasizing the sustainable and preservation-oriented renewal of the central built-up areas as well as effective land use in the suburbs. The Policy Research Institute for Land, Infrastructure and Transport (PRILIT) launched a two-year research program in FY2004 and FY2005 to gain data and a better understanding of the optimal land use control for a depopulating society. The program included surveys of land use control legal systems and their operation in Germany, France and The Netherlands. These countries operate their urban systems with an emphasis on sustainability. The study also conducted a survey of ordinances and other approaches to control land use in Japan.

Germany, France and The Netherlands are each taking different approaches to sustainable land use control.

Land use control in Germany is site-based, where the use of each site is judged based on the system of *“im Zusammenhang bebauten Ortsteile (built-up areas)”* and *“Auß enbereich (outlying areas)”*. The system permits the construction of buildings similar in size and type to the ones in the surrounding area. If a new land use differs from those in the neighboring areas, a *“Bebauungsplan (B plan or local development plan)”* must be prepared and the development must conform to the plan (Section 30 and 34 of *Baugesetzbuch (BauBG, the Federal Building Code)*). Land use in the neighboring areas is judged by the conditions of each site. *“Auß enbereich”* is all non-built-up areas (including forests and farmland) where a *B plan* is neither formulated nor considered as *“im Zusammenhang bebauten Ortsteile.”* New construction is prohibited, in principle, in the *“Auß enbereich,”* and development projects in this outlying area are only permissible when special conditions are met (Section 35 of *BauBG*). Alternatively, a municipality can enact a zoning ordinance where an outlying area is treated as a built-up area, and building permits for the built-up area is applied to that area (BauBG - Section 34).

In France municipalities can choose from among several methods to control land use. They have the authority to either formulate *le plan local d'urbanisme (PLU, a local urban plan which includes zones where construction is permitted and detailed land use regulations)* or *la carte communale (the municipality map demarcating areas where construction is permitted)*, or formulate neither and instead comply only with nationally standardized regulations. In cases where neither the plan (*PLU*) nor the municipality map (*la carte communale*) is formulated, construction in areas other than built-up areas is prohibited in principle based on the *“le principe de la constructibilité limitée (Principle of limiting the possibility of construction)”* (L111-1-2 of *Code de l'urbanisme* or Urban Planning Code). New construction is only possible in the areas where construction is allowed by *plan local d'urbanisme (PLU, local urban plan)* or by *la carte communale (the municipality map)* covering the entire municipality.

In The Netherlands, a *Bestemmingplan (Bm plan)* should be formulated in non-built-up areas (Clause 1, Article 10 of *Wet op de Ruimtelijke Ordening* or the Spatial Planning Act). This system controls the use of all the land covered by the plan. The Bm plan should be revised if any structure not conforming to the original plan is to be constructed in the area covered by the plan. The land use will continue to be controlled by the revised Bm plan even if a non-built-up area is converted to a built-up

area after the development.

All three countries have a system of area planning covering plural municipalities; *Regionalplan* or a regional plan in Germany, *Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)* or a diagram of territorial coherence in France and *Streekplan* or a regional plan in The Netherlands. These plans are formulated by various government entities including upper-tier governments (state or provincial government and its agencies) and a group of municipalities. In all countries a city plan prepared by a single municipality should conform to the area plan encompassing that city plan. If not, formulation or revision of a municipality plan may not be permitted. Governments and related agencies are involved in the formation of these area plans.

In all three countries, municipalities in principle have authority over city planning. There are cases where the upper-tier government (*Länder* the state government or its agencies in Germany, or the *Department Prefet* the prefectural governor appointed by the national government in the case of France, or provincial governments in the case of The Netherlands) are involved when regional coordination is required (e.g., for environmental protection).

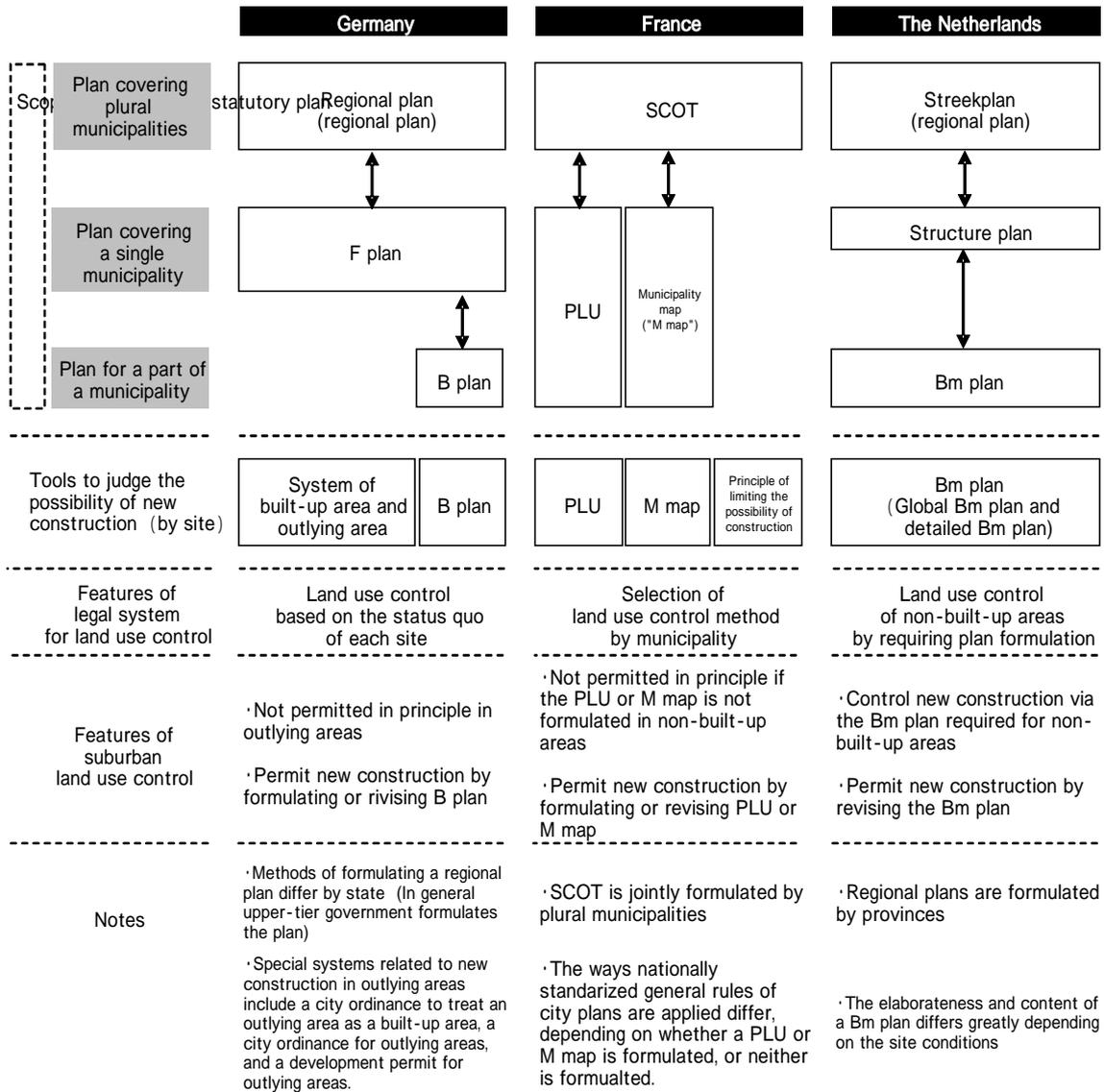
The results of the survey indicate Germany, France and The Netherlands place emphasis on maintaining the status quo and prohibit new development in the suburbs, in principle. Development is permitted only when a plan is formulated, and should be conducted within the scope of the plan. In Japan, on the other hand, development in areas not covered by the city plan can only be controlled by the formulation of a new city plan.

All four countries share a common feature: rather complicated planning procedures, including the coordination with the upper-tier government and the involvement of citizens, are required. On the other hand, the purpose in Japan where the formulation of a city plan is required for controlling new construction is the opposite of those in Germany, France and The Netherlands.

The system of "*Im Zusammenhang bebauten Ortsteile*" and "*Auß enbereich*" (Germany), and the B plan of Germany, the PLU of France and the Bm plan of The Netherlands are characterized by plot-by-plot detailed reviews of the land use.

While the emphasis is on controlling new developments that would expand the built-up areas, there are virtually no cases where the size of the built-up area is restricted to reduce the area where development is possible.

Key words: Land use, city plan, suburb, Germany, *im Zusammenhang bebauten Ortsteile*, *Auß enbereich*, *B plan*, France, *PLU*, *la carte communale*, The Netherlands, *Bestemmingplan*



Graph Schematic Chart of Land Use Control in Germany, France and The Netherlands

Table Systems controlling new construction in the suburbs of Germany, France and The Netherlands

		Germany	France	The Netherlands
System outline	Plan covering plural municipalities	· Regional plan (regional plan)	· SCOT	· Streekplan (regional plan)
	Plan covering a single municipality	· F plan (Should comply with the regional plan)	· PLU, Municipality map (M map) (Should comply with SCOT)	· Structure plan
	Major systems related to building permits	· B plan (Should comply with the regional plan and F plan) · Built-up area and outlying area	· PLU · M map · General rules of the city plan (e.g. principle of limiting the possibility of construction)	· Bm plan (Provinces check the plan based on the regional plan)
New construction in non-built-up areas	General rule	· Not permitted in principle in outlying areas	· Not permitted in principle if the PLU or M map is not formulated (principle of limiting the possibility of construction) · PLU or M map is formulated: not permitted in principle if not in areas where construction is permitted by the plan	· Controlled by Bm plan
	Methods to enable new construction	· Formulate B plan · Apply Section 35 of <i>BauBG</i> (e.g. preferential development) · Apply Section 34 of <i>BauBG</i> (e.g., Consider outlying area as built-up area)	· Designate in PLU and M map as an area where development is permitted	· Revise Bm plan
Features		· Whether the site is classified as a built-up area or outlying area is judged by the current condition (System of built-up area and outlying area) · Principle of maintaining the status quo (new construction in the outlying area not permitted, and construction in the built-up area should conform to the surrounding area) · B plan is formulated to examine the future image if a major land use change is planned	· Municipalities can choose whether to formulate a PLU or M map, or not to formulate either. Depending on that, the power that municipalities can exercise in issuing building permit and in controlling land use differs. · Site-based zoning in PLU and M map	· Formulation of regional plan and structure plan is optional. A Bm plan is required in non-built-up areas. In reality, a regional plan is formulated in all provinces and a Bm plan is formulated in most areas including built-up areas · The detail and scope of Bm plans varies · A structure plan is used as a guideline for land use by municipalities

(Note) In the French systems, PLU was previously "POS" and SCOT "SD."

目次

はじめに
緒言
要旨

研究の目的・方法	1
1 .研究目的	1
2 .研究の進め方	2
3 .報告書の位置付けと構成	5
第1章 ドイツ:現状の個別判断による土地利用コントロール	7
1 .調査概要	7
1 - 1 .調査対象	7
1 - 2 .平成 16、17 年度ドイツ現地調査	7
2 .土地利用コントロールに関する法制度	12
2 - 1 .土地利用コントロールに関する制度の概要	12
2 - 2 .連担市街地・外部地域制度と連担市街地化条例	13
2 - 3 .建設許可基準	15
2 - 4 .州計画、地域計画、F プラン、B プラン	18
3 .土地利用コントロールの運用	25
3 - 1 .建設が制限される土地と可能な土地	25
3 - 2 .開発状況	26
3 - 3 .連担市街地と外部地域	28
3 - 4 . B プラン	31
3 - 5 . F プラン	34
3 - 6 .広域の計画	38
3 - 7 .人口減少と土地利用コントロールにおける課題	44
4 .まとめ	45
4 - 1 .区域区分と建設許可の制度	45
4 - 2 .外部地域における開発状況と土地利用コントロール	45
4 - 3 .広域的な観点の反映	46
4 - 4 .人口減少と土地利用コントロールの制度	48
第2章 フランス:市町村による土地利用コントロール手法の選択	49
1 .調査概要	49
1 - 1 .調査対象	49
1 - 2 .平成 16、17 年度フランス現地調査	49
2 .土地利用コントロールに関する法制度	52
2 - 1 .土地利用コントロールに関する制度の概要	52
2 - 2 .都市計画一般規則	54
2 - 3 .市町村が選択できる法定都市計画：P L U ・市町村図	56
2 - 4 .複数の市町村による広域的な法定都市計画：S C O T	60
3 .土地利用コントロールの運用	65
3 - 1 .都市計画の策定の概況	65
3 - 2 .P L U (P O S)	67

3 - 3 .市町村図策定事例.....	74
3 - 4 .建設許可.....	76
3 - 5 .S C O T策定事例.....	78
3 - 6 .県設備局の果たす役割.....	83
4 .まとめ.....	86
4 - 1 .市町村の権限.....	86
4 - 2 .法定都市計画の選択による独自性の度合い.....	86
4 - 3 .P L U(P O S)市町村図の運用に見られる特徴.....	87
4 - 4 .S C O T策定の運用に見られる特徴.....	88
4 - 5 .県プレフェが果たす役割.....	89
第3章 オランダ：計画策定義務付けによる既成市街地外の土地利用コントロール	91
1 .調査概要.....	91
1 - 1 .調査対象.....	91
1 - 2 .平成17年度オランダ現地調査.....	91
2 .土地利用コントロールに関する法制度.....	94
2 - 1 .土地利用コントロールに関する制度の概要.....	94
2 - 2 .B mプラン.....	96
2 - 3 .ストラクチャープラン.....	101
2 - 4 .州の都市計画：地域計画.....	101
3 .土地利用コントロールの運用.....	103
3 - 1 .計画の策定の状況.....	103
3 - 2 .既成市街地外の特定制と土地利用の課題.....	104
3 - 3 .B mプラン.....	107
3 - 4 .ストラクチャープラン.....	111
3 - 5 .州レベルの計画と他の計画との関係.....	114
3 - 6 .計画策定への関与と調整.....	117
4 .まとめ.....	120
4 - 1 .既成市街地外に義務付けられているB mプランの特徴.....	120
4 - 2 .運用に見られる各計画の役割と特徴.....	121
4 - 3 .新規建設コントロールに関する課題と対応.....	122
第4章 まとめ	125
1 .制度面から見た特徴.....	125
2 .運用面から見た特徴.....	129
3 .広域的視点の反映.....	131
4 .おわりに.....	134
< 海外現地調査を実施するにあたって >	140
< 海外現地調査実施状況(詳細) >	141
< 参考文献・URL >	145
客員研究官論文	
平成17年度 ドイツ調査より 大阪市立大学 姥浦 道生.....	147
平成17年度 フランス調査より 建築・都市設計事務所 Atelier ChK 河原田 千鶴子.....	203

参考1 ドイツ・フランス・オランダの土地利用コントロールの法制度と運用に関して	
都市計画策定フロー図.....	233
.ドイツ.....	237
.フランス.....	243
.オランダ.....	285
参考2 国内事例 郊外の土地利用コントロールに関する自治体の取組みと課題	
.はじめに.....	311
.同心円的な線引き都市計画を有する自治体.....	315
.郊外の土地利用コントロールについて先進的な取組みを行っている自治体.....	327
.市街化区域と市街化調整区域の線引きを廃止した自治体.....	347
.準都市計画策定の検討自治体.....	375
.都市計画マスタープランの活用状況と課題.....	381

研究の目的・方法

1. 研究目的

我が国の人口は、2005年には2,544市町村中1,869市町村で自然減少しており、2006年をピークに日本の総人口は減少に転じると推計されている。今後の人口減少時代への突入は、少子高齢社会の本格的な進展を意味し、これに伴う経済規模の縮小、活力の低下、投資余力の減退、さらにはコミュニティの崩壊等が懸念される。このような中、従来型の都市の成長・膨張を前提とした郊外部への拡大・拡散を容認し続けていくと、いずれ中心部と郊外部の機能を全て維持し続けることが困難となり、都市全体が荒廃していくことも懸念される。

現在、国や自治体では、中心市街地の活性化に取り組んできているが、その一方で、郊外については無秩序な開発が続いている。人口減少社会においても都市全体が持続的であるためには、中心市街地の持続的・保存的都市更新と同時に、更なる郊外化のコントロール等に重点を置いた政策が必要であると考えられる。また、郊外の土地利用コントロールは、ある自治体が単独で取り組むだけでは効果が得難く、近隣の自治体が共同し、広域的に取り組むことにより効果が発揮されることが考えられる。

本研究では、郊外の土地利用コントロールに着目し、その具体的な制度と運用のあり方について、ドイツ、フランス、オランダの制度とその運用事例を中心に、国内の条例等による取り組み等を参考に検討する。今後、人口減少社会に対応し、持続可能な都市を実現するためには、戦後の成長時代型社会を背景として整備されてきた都市関連制度の見直しのための議論が必要となると考えられる。本研究は、このような議論や具体的制度の考案等に資することを目的としている。

ドイツ、フランス、オランダでは、人口減少社会の我が国で今後進めて行くべき持続性を重視した土地利用コントロールを行おうとしており、それぞれ特徴がある。例えば、ドイツは、外部地域と連担市街地を敷地単位で判断し、この判断によって、どのような新たな建設が可能となるかが決まる。フランスは、市町村がPLUか市町村図を策定する、あるいは、これら計画を策定しないというように、土地利用コントロールの手法を選択することに特徴がある。また、オランダは、既成市街地外にBmプランの策定が義務付けられており、計画によって土地利用がコントロールされている。持続性を重視した土地利用コントロールを行っている国は他にも考えられるが、ドイツ、フランス、オランダの、このような特徴を持つ土地利用コントロールの法制度とその運用を調べることによって、我が国の土地利用コントロールの参考としたいと考えた。

我が国でも、これまでも都市のコンパクト化の必要性は指摘されており、最近では郊外における積極的な土地利用コントロールについても検討がされている。2006年2月の社会資本整備審議会答申において、都市計画区域内の用途制限がされていない白地地域や、都市計画区域外における大規模商業施設等の開発等に対する課題、制度改善の必要性が指摘されている。ここでは、一定規模以上の店舗等や病院等の公共公益施設が主な検討の対象となっている。また、一市町村の視点だけでなく、広域的な観点から適正立地を検討、規制するシステムの必要性についても指摘がされている。

国内の幾つかの市町村に対して、郊外の土地利用において、具体的にどのような課題や取り組みがあるかにいて事例調査を行ったところ、都市計画区域外への人口流出、都市計画区域外での開発の進行、既存集落の衰退等といった問題が発生しており、現行の土地利用制度の課題が指摘された。例えば、郊外については、都市計画を策定した区域、用途指定をした区域よりも、それ以外のところの方が開発に関する基準が緩いこと、また、人口密

度の高い地域がある程度の規模で広がっていない場合、すなわち人口が少ない、集落等が点在するといった地域には、現行の都市計画の制度は適用が難しいといったことである。

本研究では、大規模な開発だけでなく、戸建て住宅等の小規模な開発も含めた郊外における開発や、集落等の小さな宅地の集まりを対象とした土地利用コントロール等を含めた、郊外における土地利用コントロールのあり方について検討している。

2. 研究の進め方

本研究は、平成 16～17 年度の二カ年で、EU 諸国や国内の現地調査を中心に情報収集するとともに、研究会において研究の進め方や収集した情報の分析を行った。

EU 諸国における土地利用コントロールについての関連制度としては、ドイツの連担市街地・外部地域制度、フランスの PLU（前身 POS）等の都市計画の区域指定の制度、オランダの既成市街地外に計画策定を義務付ける制度等がある。また、近隣市町村が土地利用について調整する広域的な取組みとしては、フランスの複数市町村で策定する総合的な計画 SCOT（旧 SD）があり、ドイツでは地域計画や非法定の市町村間等の調整事例があり、オランダでも地域計画の活用事例がある。

そこで、主として、連担市街地・外部地域制度や PLU の区域指定、Bm プランの策定対象等の区域区分に関する制度と運用、土地利用に関する広域調整の制度と運用の 2 つの視点から調査を実施した。

また、国内の地方都市における都市計画や都市整備の実態や課題、先進的な取組みとその背景について事例調査を行った。

これらと並行して、海外、国内の土地利用に関する制度や実態について知見を有する学識者を委員とする研究会を開催し、研究の進め方や調査内容の検討及び調査対象地の選定、調査結果の分析、今後の都市整備のあり方について検討を行った。

なお、海外調査では、調査地の選定から実施まで、各国の都市計画を専門とする有識者に客員研究官として参加していただき、また、国内の現地調査においても、委員、客員研究官にご参加いただき、より専門的な視点から情報収集を行った。

< 調査事項の概要 >

海外調査

海外調査については、ドイツ、フランス、オランダを中心に、郊外の土地利用コントロールの制度と運用について、ヒアリング調査を行った。このうち、ドイツ、フランスは、平成 16、17 年度の 2 カ年に亘り調査を行い、オランダは平成 17 年度のみ調査を実施した。ドイツ、フランスが、都市計画を策定しない場合に郊外での新たな建設行為を制限しているのに対し、オランダは、郊外で計画の策定が義務付けられ、この計画により新たな建設行為を制限するというように、ドイツ、フランスとは制度の仕組みが異なっている。このような違いがあることが研究を進めている過程で判明したため、平成 17 年度に、新たに研究対象地に追加した。また、欧州全体の土地利用の方向性を把握するため、平成 16 年度には欧州委員会等へのヒアリング調査を行った。

ドイツ調査

連担市街地・外部地域制度等の郊外の開発に関する制度とその運用状況、土地利用に関わる広域の計画について、上位機関（州、州管区政府等）と市町村等に対して調査を行った。

フランス調査

2000年、2003年の法改正により都市計画が移行段階にあるため、法改正の背景や内容について国の機関に対して調査を行い、また、複数市町村で策定する広域の都市計画（SCOT）や市町村単位で策定される都市計画（PLU、市町村図）について、その内容や変更点について市町村等に対して調査を行った。

オランダ調査

土地利用コントロールに関わる制度の体系と、役割が変化しているといわれる計画や機関の実態、郊外に策定が義務付けられている Bm プランの内容等について、国、州、市町村等に対して調査を行った。

国内調査

国内については、以下の4つの視点から対象を選び調査を行った。

同心円的な線引き都市計画を有する自治体（佐賀市、豊橋市）

郊外の土地利用コントロールについて先進的な取り組みを行っている自治体（青森市、金沢市、掛川市）

都市計画の市街化区域と市街化調整区域の線引きを廃止した自治体（海南市、新居浜市、西条市）

都市計画区域外の制度である準都市計画の検討を行った自治体（広島市）

< 研究体制 >

平成 18 年 3 月時点

学識経験者

委員（座長）	三島 伸雄	佐賀大学理工学部助教授
委員	和多 治	横浜国立大学大学院工学研究院助手
客員研究官	姥浦 道生	大阪市立大学大学院工学研究科都市系専攻助手
客員研究官	河原田 千鶴子	建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表
(前)客員研究官	川島 和彦	日本大学理工学部理工学研究所研究員 平成 16 年度のみ

国土交通政策研究所担当者

主任研究官	頼 あゆみ	
研究官	丸茂 悠	
研究官	橋本 亮	平成 17 年 7 月以降
研究官	宇杉 大介	平成 17 年 6 月以前
(前)研究官	高森 秀司	平成 17 年 6 月以前

< 海外調査・国内調査の実施について >

平成 16 年度、平成 17 年度のドイツ調査・フランス調査については、それぞれの国の都市計画を専門に研究している姥浦客員研究官と河原田客員研究官に中心となっていただき、調査対象地の選定、調査内容の検討を行い、現地調査等を進めた。また、川島客員研究官には、平成 16 年度の海外調査の全般にわたり、ご協力いただいた。平成 17 年度オランダ調査については、オランダの都市計画を専門に研究している早稲田大学芸術学校客員講師 笠真希先生にご助言をいただきながら、現地調査等を進めた。平成 17 年度の海外調査に関しては、三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)に協力いただき、特にオランダ調査については、中心となって情報収集等を行っていただいた。

国内調査については、三島委員、和多委員、姥浦客員研究官、川島客員研究官にご参加いただき、専門的な視点から実態把握を行っていただいた。

< とりまとめについて >

姥浦客員研究官、河原田客員研究官には、海外調査を基にした客員研究官論文をご執筆いただき、また、報告書作成においてもご助言をいただいた。また、三島委員、和多委員、姥浦客員研究官、川島客員研究官には、国内調査についてレポートを作成していただき、また、国内の課題等について情報提供をいただいた。フランス制度の法文上の解釈等については東京大学先端科学研究センター研究員 岡井有佳氏にレポート等を作成していただき、ご助言いただいた。オランダ調査の入手資料の翻訳や、オランダに関するとりまとめについて、笠真希氏にご協力いただき、制度等に関するレポート等を作成していただき、ご助言いただいた。また、三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)には、オランダの情報の整理等にご協力いただいた。

さらに、三島委員、和多委員には、報告書全体の構成やまとめ方等について、ご指導いただいた。

実施経過

平成 16 年	
8 月	・国内調査（佐賀県佐賀市等）
9 月	・第 1 回研究会：研究の内容及び進め方について検討
11 月	・ドイツ調査 ・欧州委員会等調査
12 月	・フランス調査 ・国内調査（青森県青森市、石川県金沢市、静岡県掛川市等）
平成 17 年	
1 月	・第 2 回研究会：ドイツ調査の報告 ・国内調査（愛知県豊橋市） ・第 3 回研究会：フランス調査の報告
2 月	・第 4 回研究会：平成 16 年度海外調査のまとめ及び平成 17 年度の研究・調査内容の検討
3 月	・国内調査（佐賀県佐賀市等）
4 月	・第 5 回研究会：国内調査の報告及び進め方について検討
6 月	・ドイツ調査
9 月	・フランス調査 ・オランダ調査

平成 18 年	10 月	・第 6 回研究会：ドイツ調査の報告
	11 月	・第 7 回研究会：オランダ調査の報告
	12 月	・第 8 回研究会：フランス調査の報告及び報告書のまとめ方について
	1 月	・国内調査（和歌山県海南市等） ・国内調査（愛媛県新居浜市、愛媛県西条市）
	2 月	・国内調査（広島県広島市）
	3 月	・第 9 回研究会：報告書案について検討

3 . 報告書の位置付けと構成

本書は平成 16、17 年度調査を基にした報告書である。まず、ドイツ、フランス、オランダの土地利用コントロールについて、現地調査を中心に、法制度とその運用を整理し、各国の土地利用コントロールの特徴について考察している。平成 16 年 10 月には中間報告書を発行しており、平成 16 年度調査を基にまとめている。本報告書の第 1～4 章には、中間報告書の内容を含んでいる。

「客員研究官論文」では、平成 17 年度のドイツ、フランスの調査を基にした客員研究官論文を掲載している。平成 16 年度のドイツ調査、フランス調査を基にした客員研究官論文は、本報告書には掲載していないため、必要に応じて中間報告書を参照していただきたい。

「参考 1」では、フランス、オランダの土地利用に関する資料として、法文の翻訳や制度の解釈、海外調査で入手した資料の一部についてまとめている。

「参考 2」では、国内の現地調査等を基に、郊外の土地利用コントロールに関する課題等について、委員、客員研究官等が執筆したレポートを掲載し、各市町村で聞かれた取り組みと課題について簡単に整理している。

< 報告書の目次 概略 >

研究の目的・方法

- 第 1 章 ドイツ：現状の個別判断による土地利用コントロール
- 第 2 章 フランス：市町村による土地利用コントロール手法の選択
- 第 3 章 オランダ：計画策定義務付けによる既成市街地外の土地利用コントロール
- 第 4 章 まとめ

客員研究官論文

- 平成 17 年度ドイツ調査より 姥浦 道生
- 平成 17 年度フランス調査より 河原田千鶴子

参考 1 ドイツ・フランス・オランダの土地利用に関する資料

参考 2 国内事例

< 参考 中間報告書（国土交通政策研究第 57 号）の目次 >

第 1 部 ドイツ・フランスの土地利用コントロール 平成 16 年度現地調査より

第 1 章 ドイツの土地利用コントロールの制度と運用

1. 調査概要
2. 土地利用コントロールに関する制度
 - 2 - 1. 土地利用コントロールに関する制度の概要
 - 2 - 2. 連担市街地・外部地域制度と連担市街地化条例
 - 2 - 3. 建設許可基準
 - 2 - 4. 地域計画、F プラン、B プラン
3. 土地利用コントロールに関する運用
 - 3 - 1. 連担市街地・外部地域の判断基準
 - 3 - 2. 外部地域における開発状況
 - 3 - 3. 外部地域条例・連担市街地化条例
 - 3 - 4. B プラン
 - 3 - 5. F プラン
 - 3 - 6. 建設可能地から建設制限地への変更
4. まとめ 郊外の土地利用コントロールに効果を発揮し得る制度と運用
 - 4 - 1. 区域区分と建設許可
 - 4 - 2. 外部地域における開発状況
 - 4 - 3. 上位機関・広域計画の役割

（参考）関係条文：建設法典 5 条 2 項、8 条、34 条、35 条

第 2 章 フランスの土地利用コントロールの制度と運用

1. 調査概要
 - 1 - 1. 研究対象と進め方
 - 1 - 2. 平成 16 年度フランス現地調査
 - 1 - 3. 平成 17 年度フランス現地調査
2. 土地利用コントロールに関する制度
 - 2 - 1. 土地利用コントロールに関する制度の概要
 - 2 - 2. 一般都市計画規則
 - 2 - 3. 市町村単位の都市計画の詳細
 - 2 - 4. 広域的な都市計画 SCOT の詳細
3. 土地利用コントロールに関する運用
 - 3 - 1. 都市計画の策定の概況
 - 3 - 2. 市町村単位の都市計画策定事例
 - 3 - 2 - 1. PLU 策定事例
 - 3 - 2 - 2. 市町村図策定事例
 - 3 - 2 - 3. 市街地の拡大・縮小
 - 3 - 3. SCOT 策定事例
4. まとめ 郊外の土地利用コントロールに効果を発揮し得る制度と運用
 - 4 - 1. 区域区分と建設許可
 - 4 - 2. 都市計画の策定と用途区域指定の状況
 - 4 - 3. SCOT の役割
 - 4 - 4. 県プレフェの役割

（参考）関係条文：都市計画法典 R123 - 4 ~ R 123 - 9 条（PLU の区域区分）の仮訳

第 3 章 まとめ

1. 土地利用コントロールの制度の概要
2. 広域調整に関わる計画と上位機関の役割
3. 土地利用コントロールの運用
4. まとめ：郊外の土地利用コントロールの原則と工夫

参考文献

第 2 部 客員研究官論文

- 平成 16 年度 ドイツ調査より 豊橋技術科学大学 姥浦 道生
平成 16 年度 フランス調査より 建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表 河原田 千鶴子
平成 16 年度 欧州委員会等への調査より 建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表 河原田 千鶴子
平成 16 年度 国内調査より 日本大学理工学部理工学研究所 川島 和彦

第 1 章

ドイツ:現状の個別判断による土地利用コントロール



章扉写真
Krefeld (クレーフェルト)
人口約24万人、
外部地域

2004年11月

第1章 ドイツ：現状の個別判断による土地利用コントロール

1．調査概要

1 - 1．調査対象

ドイツについて、区域区分の制度と運用として、連担市街地と外部地域に分ける制度（連担市街地・外部地域制度）外部地域における建設許可に係る建設法典34条、35条を中心に、制度とその運用の把握を行う。次に、区域区分の制度を効果的なものとするための広域調整の手法として、地域計画等の法定計画や近隣市町村等による非法定計画の実態の把握を行うこととした。

外部地域とは、森林や農地で、宅地としての利用度合いが低いところであり、新たな建設¹が制限されているところである。日本の郊外の土地利用コントロールの参考として、外部地域での建設許可に関わる制度と運用を中心に検討を行うこととする。

1 - 2．平成16、17年度ドイツ現地調査

平成16年度は区域区分の制度と運用について、平成17年度は区域区分制度を効果的に実施するための広域調整の制度と運用を中心に調査を行った。

平成16年度の調査は、区域区分の制度を把握するため国にヒアリングを行い、また、ノルトライン・ヴェストファーレン（Nordrhein-Westfalen）州（以下「NRW州」という）を中心に州²や市町村等に、区域区分の制度の運用と、外部地域での開発状況についてヒアリングを行った。NRW州は、連担市街地・外部地域制度の運用が難しいと推測される離散的集落の形態をとる。

平成17年度は、ニーダーザクセン（Niedersächsisches）州（以下「Nds州」という）とヘッセン（Hessen）州の州や郡、市町村、広域の計画を策定している任意団体等にヒアリング調査を調査した。Nds州は、上位機関の力が弱いといわれ、州の下部機関が廃止されたところである。また、地域計画の策定単位について、独立市とその周辺を分けて策定する制度が特徴的で、この他、非法定の広域の取組みも多数見られる地域である。ヘッセン州は、広域の計画の一つとして、カッセル市を中心とした共同Fプランが策定されているため、調査を行った。

<平成16年度調査事項>

連担市街地・外部地域制度に関する制度と運用

- ・二地域を区別する州や市町村の判断基準
- ・建設法典34条（連担市街地化条例）の運用状況
- ・建設法典35条（外部地域における建設許可基準と外部地域条例）の運用状況

外部地域におけるBプランの策定状況

¹ 外部地域における行為の基準については、土地の造成から建築物の修繕など、大規模なものから小さな行為まであり、「開発」という言葉では表現しきれないため、これらの行為を「建設」と表現する。

² NRW州政府の下部組織である州管区政府が審査等を行っている。

外部地域における F プラン上の用途区域指定状況

< 平成 17 年度調査事項 >

広域的な調整について、法定の地域計画や非法定の取組み等の状況
 建設可能地を建設制限地へ変更する縮小型の土地利用コントロールの可能性
 外部地域での建設状況、連担市街地化条例、外部地域条例の制定状況

表 1. 平成 16・17 年度ヒアリング調査実施状況 (ドイツ)

	調査先		調査年
国	連邦交通建設住宅省	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	2004
	連邦国土整備庁	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	2004
州	ノルトライン・ヴェストファーレン (NRW) 州政府	Sustainable Urban and Regional Development"Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen	2004
	ニーダーザクセン (Nds) 州 農村地域・食料・農業・消費者保護省	Niedersächsisches Ministerium für den lächsisches Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	2005
	Nds 州社会・女性・家族・保健省	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit Dienstgebäude	2005
州下部組織	デュッセルドルフ州管区政府 (NRW 州)	Bezirksregierung Düsseldorf	2004
	カッセル統治本部 (ヘッセン州)	Regierungspräsidium Kassel	2005
市町村	ベルリン・シュパンダウ区 (ベルリン都市州)	Bezirksamt Spandau von Berlin	2004
	ドルトムント市 (NRW 州)	Stadt Dortmund	2004
	クレーフェルト市 (NRW 州)	Stadt Krefeld	2004
	フィアゼン市 (NRW 州)	Stadt Viersen	2004
オスナブリュック広域圏 (非法定の広域の計画策定)			
郡	オスナブリュック郡 (Nds 州)	Landkreis Osnabrück	2005
独立市	オスナブリュック市 (Nds 州)	Stadt Osnabrück	
市町村	ハスベルゲン町 (Nds 州オスナブリュック郡)	Gemeinde Hasbergen	
	ロッテ町 (NRW 州シュタインフェルト郡)	Gemeinde Lotte	
オルデンブルク広域圏 (非法定の広域の計画策定)			
郡	オルデンブルク郡 (Nds 州) 非法定の計画には不参加	Landkreis Oldenburg	2005
独立市	オルデンブルク市 (Nds 州)	Stadt Oldenburg	
市町村	フーデ町 (Nds 州オルデンブルク郡)	Gemeinde Hude	
ハノーファー広域圏 (法定の広域の計画策定 (地域計画))			
法定の特別組織	ハノーファー広域政府 (Nds 州)	Region Hannover	2005

ブラウンシュバイグ広域圏（法定の広域の計画策定（地域計画））			
法定の特別組織	ブラウンシュバイグ目的連合（Nds州）	Zweckverband Großraum Braunschweig	2005
カッセル広域圏（法定の広域の計画策定（共同Fプラン））			
法定の特別組織	カッセル広域圏目的連合（ヘッセン州）	Zweckverband Raum Kassel	2005
市町村	フルダブリュック町（ヘッセン州カッセル郡）	Gemeinde Fuldaabrück	
ブレーメン広域圏（非法定の広域の計画策定）			
非法定の共同体	ニーダーザクセン/ブレーメン自治体連合	Kommunal verbund niedersachsen bremen e.V.	2005

* 1 調査参加者：2004年は、客員研究官 姥浦、客員研究官 川島、研究官 丸茂

2005年は、客員研究官 姥浦、研究官 丸茂、

三菱UFJリサーチ&コンサルティング（株） 阿部

* 2 NRW州には、アーンスベルク、デットモルト、デュッセルドルフ、ミュンスター、ケルンの5つの州管区政府があり、ドルトムント市はアーンスベルク州管区政府、クレーフェルト市、フィアゼン市はデュッセルドルフ州管区政府の管轄となっている（2004年11月時点）。

* 3 ヘッセン州は、州の下部組織が3箇所があり、カッセルを含む北ヘッセンは、カッセル統治本部の管轄となっている（2005年6月時点）。

* 4 広域圏の調査については、関係機関の同席でのヒアリングを行った場合が多い。

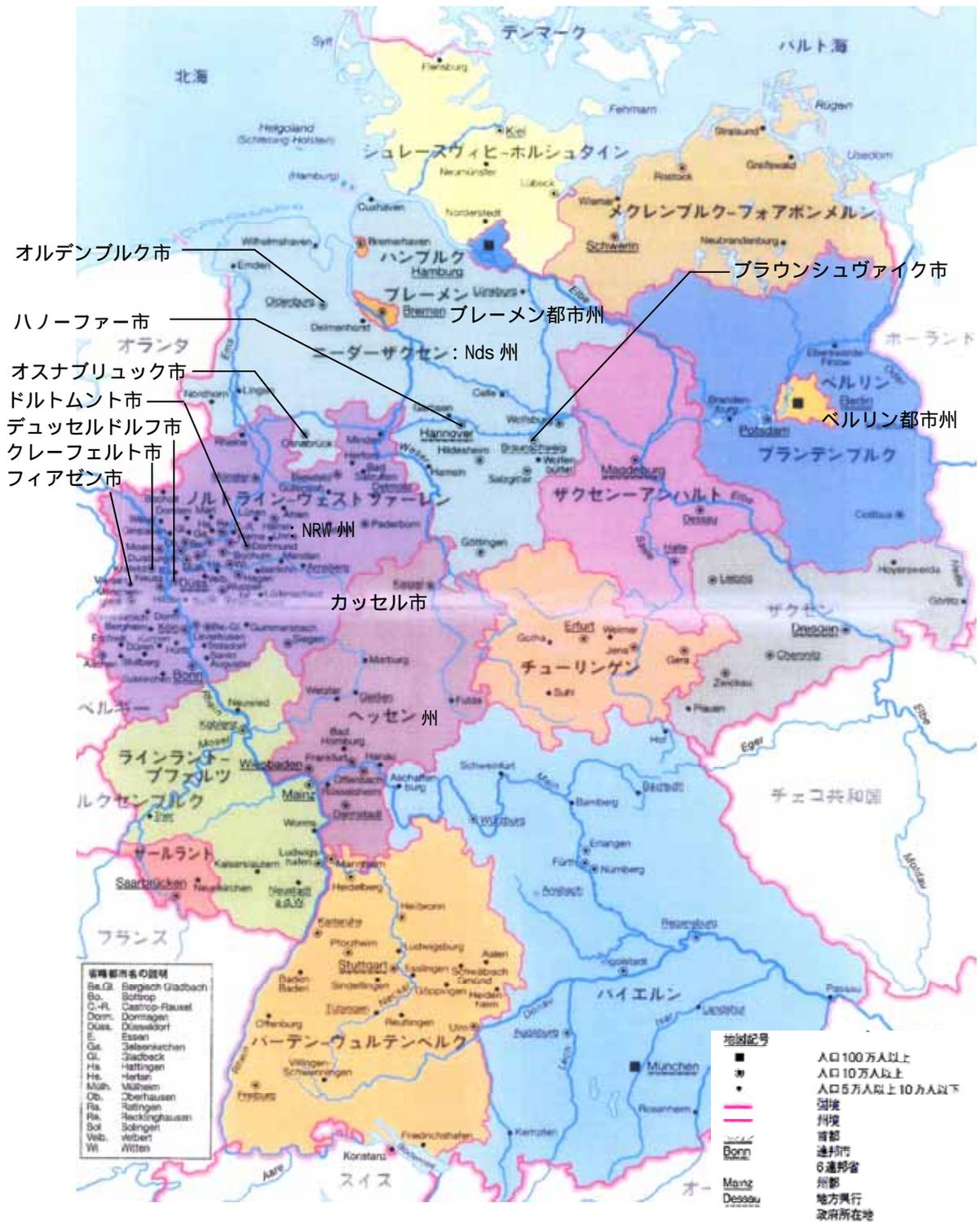
表 2. 調査地域の概況

	人口（概数）	位置	特徴
ベルリン・シュパンダウ区	22万3千人	ベルリン都市州	・市街化が進んでいる。
ノルトライン・ヴェストファーレン（NRW）州 ³	1800万人	ルール・ライン地方	・5つの行政区と396の市町村がある。今後20年間で人口が100万人減少すると予測されている。
ドルトムント市 ⁴	60万人	NRW州 ルール工業地域の中心都市	・独立市 ・ルール地方の産業とともに衰退している。 ・1985年にFプラン策定。
クレーフェルト市	24万人	NRW州 デュッセルドルフから約10km	・独立市 ・1975年にFプラン策定。 ・1990年代中頃をピークに人口減少中。2015年までに人口が1万2千人減少すると予測されている。
フィアゼン市	8万人	NRW州 ルール工業地域の周縁。デュッセルドルフ市から約32km。	・繊維産業が盛んであったが、1960年代以降衰退している。 ・1980年にFプラン策定。
ニーダーザクセン（Nds）州	800万人	ドイツ北西部に位置し北海に面している	・ドイツで2番目に大きい州で、面積約48000km ² ・州都ハノーファーを中心とする人口密集地

³ NRW州へのヒアリング調査による。

⁴ 姥浦（2003）p.121

ハノーファー 広域圏	120 万人	Nds 州の中心都市 面積 2300 km ²	<ul style="list-style-type: none"> ・ハノーファー市（人口 52 万人）を中心としたハノーファー広域政府を設立 ・（法定）ハノーファー地域計画プログラム（2005）策定 ・1960 年代は人口が増加したが、現在は横ばい。将来は人口 100 万人に減少との予測。
ブラウンシュバイ グ広域圏	116 万人	Nds 州の東部 旧西ドイツの東端	<ul style="list-style-type: none"> ・3つの独立市、5つの郡を中心とした法定組織を設立 ・ブラウンシュヴァイク地域計画プログラムを作成
カッセル広域圏	32 万人	ヘッセン州の北部	<ul style="list-style-type: none"> ・カッセル市を中心として共同 F プランを策定 ・カッセル市：人口 20 万人
オスナブリュック 広域圏	27 万人	Nds 州の南西部に位 置し、NRW 州と接し ている	<ul style="list-style-type: none"> ・オスナブリュック市、オスナブリュック郡等が（非法定）オスナブリュック圏広域発展構想作成 ・オスナブリュック市：独立市、人口 16 万人、面積 120 km² ・オスナブリュック郡：人口 36 万人、人口密度 645～650 人/km²（郊外は 100 人/km²）、面積 2122 km²、このうち広域発展構想の対象区域は、人口 11 万人、面積 220 km²
オルデンブルク 広域圏	30 万人	ブレーメン都市州の 西に位置	<ul style="list-style-type: none"> ・オルデンブルク市とオルデンブルク郡の市町村が（非法定）オルデンブルク広域圏市街地・空地構想作成 ・オルデンブルク市：独立市、人口 17 万人 ・オルデンブルク郡：人口 12.5 万人 面積 1,000 km²超 10 人に 1 人が農業関連に従事。 1989 年は人口 10 万人以下であったが周辺大都市からの移住により増加。 郡都のガンダーケゼー町は 16 年前の人口は 1 万人弱であったが、現在 1 万 8 千人まで増加。 ・フーデ町：人口 3 万人、オルデンブルク市、デルメンホースト市に通勤している人が多い



Nds州の地方県庁政府は2005年に廃止されている。

図1 ドイツ 調査対象地（連邦交通建設住宅省資料に加筆）

2. 土地利用コントロールに関する法制度

本章では、ドイツの土地利用コントロールに関する制度について概説し(2-1)次に、連担市街地・外部地域制度と連担市街地化条例(2-2) 区域区分に応じた建設許可基準(2-3) 連担市街地・外部地域制度や建設許可基準に関わる州計画、地域計画、Fプラン、Bプランの特徴(2-4)について記述する。各節では、外部地域の開発に関わる制度に重点を置いて記述しており、それ以外の、例えばBプラン等の通常の開発に関する制度の説明等は概要を記すに留めている。

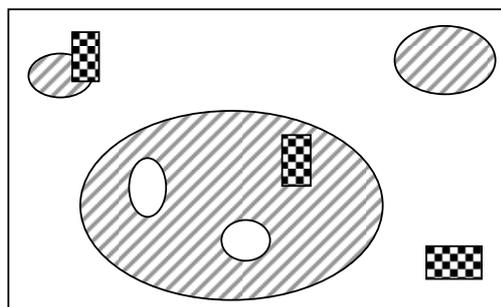
2-1. 土地利用コントロールに関する制度の概要

(1) 計画と建設許可基準

ドイツの都市計画には、市町村全域を覆うFプラン(Flächennutzungsplan:土地利用計画)と、市町村域の一部の地区を対象としたBプラン(Bebauungsplan:地区詳細計画)がある。一方、建設許可基準は、大きくは「Bプラン策定区域」⁵、「連担市街地(Innenbereich)⁵」⁵、「外部地域(Außenbereich)」の区域ごとに決められている。

FプランとBプランは自治体が策定する計画であり、連担市街地と外部地域は土地利用の状況を示すものである。Fプランには用途を示した範囲が描かれるが、市民の土地利用を直接規制しない。Bプランは、範囲を限定した土地利用計画であり、用途や具体的開発内容等の詳細な規定を定め、市民の土地利用を直接規制する。BプランはFプランに適合している必要がある。

Bプラン策定区域以外は、土地の利用状況から、連担市街地と外部地域に分けられ、連担市街地と外部地域の建設許可基準が建設法典⁶に定められている。連担市街地は、Bプラン策定区域以外で、建物が連続し(連担)かつ、建築物が一定量集合している(市街地)



■ 連担市街地 □ 外部地域 ■ Bプラン策定区域

図2. 実態上の区域区分(概念図)

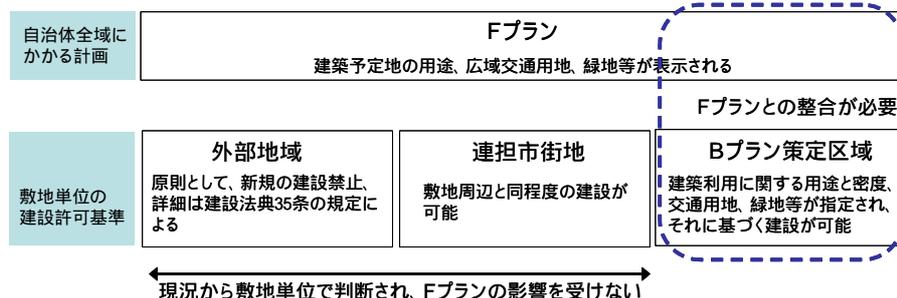


図3. Fプラン、外部地域、連担市街地、Bプラン策定区域の関係と建設許可基準

⁵ 「連担市街地」のドイツ語は「im Zusammenhang bebauten Ortsteile」(建設法典34条)であり、建設法典の中では、これを「Innenbereich」(内部地域)と言い換えている。本報告書では、建設法典で内部地域(Innenbereich)と記されているものも連担市街地として表現する。

⁶ Baugesetzbuch (略は BauGB)

土地であり、イメージとしては既成市街地である。この連担市街地では、敷地の周囲に既に建っている建築物と同レベルの建設が認められる。外部地域は、Bプラン策定区域・連担市街地以外を指し、都市や集落以外の宅地としての利用度合いが低い地域であり、連担市街地の周辺に広がるすべての空間が該当する。外部地域における建設は原則禁止である。連担市街地、外部地域ともに、現状の土地利用を大きく変える場合には、Bプランを策定する必要がある。また、連担市街地か外部地域かの判断の際に、都市計画であるFプランの区域指定の影響は受けない。本報告書では、このような土地利用状況に応じて連担市街地と外部地域に区別する制度を、「連担市街地・外部地域制度」という。

(2) 外部地域における建設許可基準

原則として新たな建設が禁止されている外部地域で建設を行う場合には、Bプランを策定するか、外部地域における建設を行うことができる条件を定めた建設法典 34 条 4 項又は 35 条の規定を適用することになる。34 条 4 項は外部地域を連担市街地とみなすことができるなどの連担市街地化条例に関するもので、35 条には外部地域における詳細な建設許可基準が定められている。

(3) 広域的な土地利用コントロール

土地利用コントロールに関する権限は、基本的に市町村が有しているが、土地利用コントロールを効果的に行うためには周辺市町村等との調整といった広域的なコントロールが必要とされる。広域調整の役割の一端を担うと考えられる広域的な土地利用に関する計画としては、州管区政府や郡等が作成する法定の地域計画 (Regionalplan⁷) や、複数の市町村で策定する共同 F プラン (gemeinsamer Flächennutzungsplan) 等があり、その他、各地で自主的に取り組んでいる非法定計画がある。

2 - 2 . 連担市街地・外部地域制度と連担市街地化条例

----- < 連担市街地・外部地域制度のポイント > -----

- ・ 連担市街地・外部地域制度：土地利用の現況に応じて、連担市街地と外部地域に分けられる。
- ・ 連担市街地：既存の集落あるいは市街地で、建築物が連続し（連担）かつ、建築物が一定量集合している（市街地）土地である。ただし、Bプラン策定区域を除く。
- ・ 外部地域：Bプラン策定区域及び連担市街地以外の土地である。
- ・ 連担市街地か外部地域かを判断する際に、Fプランの影響は受けない。
- ・ 外部地域を連担市街地とみなすことができるなどの特別規定が、建設法典に定められている。

Bプラン策定区域以外は、連担市街地か外部地域に区分して土地利用の基準が定められている（連担市街地・外部地域制度）。建設予定地が、外部地域あるいは連担市街地のいず

⁷ NRW州(Landes Nordrhein-Westfalen)ではGEP(Gebietsentwicklungsplan)、Nds州(Landesregierung Niedersachsen)で郡が策定する地域計画はregionales Raumordnungsprogrammと呼ばれている。

れにあたるかは、Fプランにおける用途の指定の影響を受けず、現況から判断される。外部地域と連担市街地の境界は地図上で明示されていないが、次節で述べるとおり、どちらの地域に位置するかによって、建設が許可される範囲が大きく異なる。連担市街地と外部地域で許可される建設許可の基準が異なるため、この判断の基準とその運用が、土地利用コントロールの成否を決めることになる。

連担市街地の基準は、Bプラン策定区域を除く、既存の集落あるいは市街地で、建築物が連続し（連担）かつ、建築物が一定量集合している（市街地）土地である。すなわち、既存の建築物の数が一定の量存在し、空閑地が周辺建築物との関係から独立していない場合である。このような場所以外は、外部地域とされる。この連担市街地と外部地域の分け方についての特別な規定が34条1項1文にある。市町村が条例により、連担市街地の範囲を明確化する（1号）あるいは、外部地域である土地を連担市街地とみなす（2号）連担市街地に含めることができる（3号）こととされている（表3）

具体的には、1号は、連担市街地か外部地域かを明確にする線引きのようなものである。2号では、既に建築物が建っている外部地域について連担市街地とみなすことができる。3号では、外部地域で三方が連担市街地となっているような場合に、外部地域を連担市街地へ包含してしまい、周囲の連担市街地と同レベルの建築許可基準が適用される。また、連担市街地化条例のうち、2号、3号に基づく場合には、用途や密度等の規定を追加することができる。

このように、2号、3号については、通常であれば外部地域である土地が、連担市街地の基準が適用されることになり、開発の可能性が広がることになる。

表 3 . 連担市街地化条例（建設法典 34 条 4 項 1 文）

34 条 4 項 1 文 ⁸	内容	上位機関への同意・届出 ⁹
1号 連たんして建物が建つ集落の境界を定め（ことができる。）	【内部・外部線引き】 連担市街地か外部地域かを明確にする。線引きのようなもの。	原則不要。 ただし、施行前の届出を州が規定できる。 （建設法典 246 条第 1a 項第 1 文）
2号 外部地域で建物の建つ区域がFプランに宅地と表示されている場合には、連たんして建物が建つ集落と定め（ことができる。）	【連担市街地みなし】 外部地域を連担市街地とみなすことができる。ただし、建築物が一定程度集積しており、かつ、Fプランで建設地域指定がされている場合に限られる。	
3号 外部地域の個別敷地が、隣接する区域の建築的利用によって相応に特徴づけられている場合は、当該用地を連たんして建物が建つ集落に含める（ことができる。）	【連担市街地に包含】 外部地域で、その敷地に隣接する連担市街地（取り巻いている敷地の建築）と同レベルの建設を可能にする。	

* 2004 年法改正前は、34 条 4 項 1 文 3 号の場合で、かつ F プランで建設可能地指定されていない場合は上位機関の許可が必要であった。

⁸ 阿部 H P では、「外部地域」は「外部区域」と記されている。

⁹ 姥浦（2005）（平成 16 年度客員研究官論文として中間報告（国土交通政策研究第 57 号）に掲載。） p.70

2 - 3 . 建設許可基準

----- < 建設許可基準のポイント > -----

- ・ B プラン策定区域：B プランの規定に従う建設が認められる。
- ・ 連担市街地：建設予定地の周辺と同程度の建設が認められる。
- ・ 外部地域：原則として新たな建設行為は禁止される。
- ・ 例外として外部地域での建設が認められる条件：外部地域での建設が適当なもの、連担市街地での建設が望ましくないもの等（建設法典 35 条）

ここでは、区域に応じた建設許可の基準を示す。特に、本研究で重要となるのは（3）の外部地域における規定である。

（1）B プラン策定区域における建設許可基準

B プランは、連担市街地、外部地域に基づく一般的な建設許可基準では建設できない場合に特別に策定される計画であり、策定区域の建設条件が詳細に規定される。策定・改定手続きにおいては、B プランを策定することについての議会議決と公告、早い段階での住民参加、縦覧・住民からの提案の提出、条例にするための議会議決等の手続きが必要である。B プラン策定区域では、B プランに反しておらず、かつ、地区施設整備が保証されている場合に、建設が許可される（建設法典 30 条）。原則として建設行為が禁止されている外部地域で建設するためには、B プランを策定する。

B プランは、F プランに適合する必要がある、建設法典には、F プラン、B プランともに設定する際の用途区域の種類等が規定されている¹⁰。なお、区域の中には、森林や農地といった保全系の項目もあり、今回の調査でも保全を目的とした用途区域の指定を行う例も見られた。

（2）連担市街地における建設許可基準

連担市街地における建設許可基準¹¹は、次の通りであり、周辺との適合を求めているといえる。

建設予定地の周囲が、

- ） ある用途地区において認められる用途によってのみ構成されている場合（1つの用途地区の構成の場合）は、建築利用令において、その用途地区で許容される建築のみ許可される。（建設法典 34 条 2 項）
- ） ）以外の場合（2つの用途が混在している地区の場合）は、近隣の特徴に適合し、

¹⁰ F プランは建設法典 5 条 2 項、建築利用令 1 条 1 項、B プランは建設法典 9 条、建築利用令 1 条 2 項に用途区域、用途地区が規定されている。

¹¹ 第 34 条（連たん市街地における建築案の許可）

(1) 連たんして建物が建つ集落の内部においては、建築案が、建築的利用の用途と密度、建築方式、および建築の行われる敷地の範囲において、近傍の特徴に適合しており、地区整備が確保されている場合には、許可される。健全な居住と労働の条件が維持されなければならない、地区景観が害されてはならない。

(2) 近傍の特徴が、第 2 条第 5 項によって公布された政令に示された用途地区のひとつに対応している場合には、用途に関する建築案の許可は、政令で当該用途地区に一般的に許可されるかのみによって判断し、政令で例外的に許可される建築案は第 31 条第 1 項を、その他の点では第 31 条第 2 項が準用されるものとする。

以上、建設法典（1997 年 8 月 27 日改正）（阿部 HP から引用）

かつ、地区施設整備が確実な場合のみ許可される。(建設法典 34 条 1 項)

(3) 外部地域における建設許可基準

外部地域においては、新たな建設行為は原則として許可されない。ただし、例外が建設法典 35 条に規定されている¹²。具体的には、1 項「優遇的開発」と 2 項「その他の開発」がある。さらに、2 項「その他の開発」の基準を緩和できる場合として、4 項「継続的利用のための開発」及び 6 項「外部地域条例」の規定がある(表 4)。したがって、2 項の「その他の開発」のうち、4 項及び 6 項に基づく建設以外を「その他の開発(狭義)」とすると、外部地域で許可されるのは、「優遇的開発」、「その他の開発(狭義)」、「継続的利用のための開発」、「外部地域条例」の 4 つに分類される。

「優遇的開発」(1 項)は、農林業用の施設、電気・ガス等の供給施設等、限定的に列挙されている建設について、公共の利益と対立せず、かつ、地区施設整備が保証されている場合に許可される。外部地域に立地することが妥当と考えられるものが対象となっており、市町村が B プランをわざわざ策定しなくても建設を許可することができる。

「その他の開発(狭義)」(2 項)は、公共の利益を侵害せず、かつ、地区施設整備が保証されている場合に、建設が許可される。ここで言う、公共の利益を侵害せずとは、まったく悪影響を与えないことを意味し、厳しい基準となっている。

「継続的利用のための開発」(4 項)は、「その他の開発(狭義)」では許可されない建設を可能とするものである。例えば、既存建築物の用途変更(適切な利用、外観の維持等がなされる場合)改築(災害復旧等の場合)拡張(最大 2 戸までで従前居住者やその家族が利用する場合等)を行うなどである。これらを行う場合には、F プランや L プラン(Landschaftplan: 風景計画)の規定に反していない、あるいは、スプロールを生じさせないとみなすことができる。したがって、公共の利益のうち、これら 2 項目については、侵害していないとみなすことができるため、建設が許可される可能性が広がることになる。この規定は、1960 年の建設法典制定時には存在していない。もともと、居住者の生活を維持するための改築や修繕の行為は、運用において、2 項の「その他の開発」で対応していたが、場合によっては、居住者の生活の継続を困難にすることがあった。そのため、居住者の生活維持のための行為が可能であることを法典上も明確化するため法定された¹³。その一方で、外部地域で許可される行為が拡大されており、問題視もされている¹⁴。

「外部地域条例」(6 項)は、条例を制定することにより、「その他の開発(狭義)」では許可されない住宅の建設を可能とするものである。その条件は、対象地が既に宅地化され一定量の住宅があり、かつ農業用地としての性格が強くない場合である。この場合には、F プランにおける農地または森林地の規定に反していない、あるいは、スプロール等を発生させないとみなすことができる。したがって、これらに関しては、公共の利益に対する侵害とはみなさないことが可能なため、建設が許可される可能性が広がる。さらに、この条例の特徴としては、市町村が許可条件を追加できることで

¹² 35 条の訳は姥浦(2005)を参考にしている。

¹³ 姥浦道生氏へのヒアリングによる。

¹⁴ NRW 州へのヒアリング調査による。

ある。

要約すれば、外部地域で実施することが適当な建設については「優遇的開発」によりスムーズに進め、それ以外については「その他の開発(広義)」の条件を厳しく設定することにより原則禁止している。また、制度を運用していく中で表出した課題を解決するために、居住者の生活維持のための建設行為の範囲を明確化するため、「継続的利用のための開発」の対象を拡大している。一方で、この対象の拡大措置は、外部地域の建設許可基準が緩和されているともいえ、運用における判断が重要となる。「外部地域条例」は、市町村が許可条件を詳細に設定できることを考えると、策定手続きが簡単なBプランといえる。ただし、外部地域条例を制定した地区内の建設については、建設許可時点で再度検討が行われるため、条例制定時と建設許可時の2回の許可手続きを踏むことになり、1項や2項、4項の開発と較べると手続きが多い。

表 4 . 建設法典 35 条 外部地域における建設許可基準¹⁵

35 条	外部地域における建設の条件 (列挙された事項の全てが満たされること)		上位機関の同意・ 上位機関への届出	4 分類	
1 項 優遇的開発	公共の利益と対立しないこと 十分な地区施設の整備が保障されていること 開発可能な施設：農・林業に供する施設、電気・ガス等の供給施設等		不要	開優 発遇 的	
2 項 その他の開発 (広義)	公共の利益を侵害しないこと 地区施設の整備が保障されていること * 建設可能な施設：制限なし		原則不要。 ただし、上位機関の同意を州が規定できる。(36 条)	(開狭 発義) その 他の	
	4 項	3 項の 1 号、2 号、5 号、7 号に関しては侵害しないとみなせる	1 項 1 号の施設の用途変更、住宅の建替え、最大 2 戸の住宅建築、歴史的建築物維持のための用途変更、災害復旧等を行う場合	原則不要。 ただし、上位機関の同意を州が規定できる。(36 条)	の用 開続 発の ため の利
	6 項	3 項の 1 号(農地、森林地指定部分のみ)、7 号(発生または固定化)に関しては、侵害しないとみなせる	宅地化した区域 農業用地としての性格が強くないこと 一定量の住宅が既に存在していること 開発可能な施設：住宅、例外的に小規模な店舗等	原則不要。 ただし、施行前の届出を州が規定できる。(246 条第 1 a 項第 1 文)	外 部 地 域 条 例
		公共の利益を侵害しないとみなせる事項	公共の利益を侵害しないこととみなすための条件		
備考	3 項 公共の利益とは、 ・ F プランの規定に反する場合(1 号) ・ L プラン等の規定に反する場合(2 号) ・ 有害な環境への影響を生じる場合(3 号) ・ 道路等の課題について非経済的な支出が必要になる場合(4 号) ・ 景観の自然的特色を侵害する場合(5 号) ・ 農業用の整備を侵害する、または、給水が危険に晒される場合(6 号) ・ スプロールの発生等の恐れを生じさせる場合(7 号) 等				

¹⁵ 姥浦(2005) pp.74-78、pp.117-120、阿部 H P を参考にしている。条文はすべて建設法典。

(4) 外部地域における建設許可・外部地域条例策定手続きにおける上位機関の関与
建設許可の権限は、独立市¹⁶や一定規模以上の市町村が持っており¹⁷、これら以外の市町村では郡が持っている。(3)の外部地域における建設許可を市町村が行う場合には¹⁸、上位機関の同意や届出が必要な場合がある。上位機関とは州政府や州の下部組織¹⁹、郡等である。上位機関の同意については、「優遇的開発」は不要、「その他の開発(狭義)」及び「継続的利用のための開発」は原則不要であるが、州が上位機関の同意を求めるかどうかを規定することができる(建設法典 36 条)。「外部地域条例」は原則不要で、州が施行前の届出について規定することができる(建設法典 246 条第 1 a 項第 1 文)。

「外部地域条例」について、現在の規定は、2004 年建設法典の改正により変更されており、改正前は上位機関の同意が必要とされていた。このような上位機関の権限の縮小は、地方分権の流れの影響を受けたものと言われている²⁰。

2 - 4 . 州計画、地域計画、F プラン、B プラン

----- < 州計画、地域計画、F プラン、B プランのポイント > -----

- ・ 州計画：各州が自州域を対象に策定する包括的上位計画である。
- ・ 地域計画：州によって策定方法や策定内容等が異なる。
- ・ F プラン：市町村全域に係る都市計画で、市町村が策定する。用途等が示されるが、市民への直接の拘束力はない。地域計画の目標への適合が必要である。
- ・ B プラン：範囲を限定した都市計画で、市町村が策定する。連担市街地、外部地域に関わらず指定した範囲内における詳細な土地利用を定める。連担市街地・外部地域制度で許可されない建設を可能にする。土地利用に関して、市民への直接の拘束力を持つ²¹。地域計画の目標や F プランへの適合が必要である。

2 - 4 - 1 . 州計画、地域計画、F プラン、B プランの概要

行政が土地利用についての計画を策定するものとして、州計画や地域計画、F プラン、B プランがある。連担市街地・外部地域制度と並存するこれら計画について整理する。

州計画や地域計画等の広域の計画については連邦広域計画法²²に定められており、一方、

¹⁶ 独立市は、連邦法で定められており、概ね 10 万人以上の市が独立市となるという一応の基準はあるものの、10 万人以上の都市でも独立市となっていない場合、5 万人以下でも独立市となっている場合がある。(姥浦道生氏へのヒアリングによる)

¹⁷ 建設許可権限については、中間報告書 p.13「市町村によって行われる」と記していたが、本文の通り、建設許可権限を持っていない市町村もある。例えば、一定規模以上とは、Nds 州では人口 3 万人以上の市町村、それ以外の市町村については郡が建設許可権限を持っており、ハノーファー広域圏(後述)の場合には、ハノーファー市をはじめとする、人口 3 万人以上の市町村、その他の市町村についてはハノーファー広域政府が権限を持っている(姥浦客員研究官へのヒアリングによる)。

¹⁸ 基準に合致している場合には許可しなければならない。(姥浦(2005))

¹⁹ NRW 州では州管区政府、ヘッセン州では統治本部。

²⁰ NRW 州、デュッセルドルフ州管区政府へのヒアリング調査による。なお、外部地域条例以外にも B プラン策定に関する上位機関の関与についても縮小されている。

²¹ 建設法典 8 条 1 項 B プランは、都市の秩序のために法的拘束力のある指定を行う。それは、この法典の実施に必要とされるその後の事業に対する基礎を形成する。(阿部 HP)

²² Raumordnungsgesetz

自治体の土地利用計画である F プランや B プランについては建設法典に定められている。連邦広域計画法、建設法典ともにドイツ全土にかかる連邦法である。

広域の計画に一般的に定められる内容は、連邦広域計画法 7 条 2 項において「望ましい市街地構造」、「望ましいオープンスペース構造」、「望ましいインフラの場所とルート」が示されており、各州はこれ以外に内容を付加することが可能である²³。

(1) 州計画、地域計画

州計画 (Landesplan) は、各州が自州域を対象に策定する包括的上位計画である。

地域計画 (Regionalplan) は、州の一部地域を対象とする計画であり、「複数の上位中心の供給区域を有する州においては、地域計画を策定するものとする²⁴」(連邦広域計画法 9 条 1 項) と規定されている。また、地域計画は州計画から展開されなければならない (連邦広域計画法 9 条 2 項) ²⁵。

都市州 (ベルリン、ブレーメン、ハンブルグ) を除く各州では、州計画法において地域計画をそれぞれ定義しており、州によって計画名、策定主体、策定単位、策定過程、計画内容等が異なっている²⁶。策定主体は、大きく分けて 2 種類あり、市町村や市町村団体 (郡や市町村連合等) によって構成される地域計画共同体の場合 (ボトムアップ型) と、州政府の場合 (トップダウン型) である²⁷。

(2) 市町村の都市計画 (F プラン、B プラン)

F プランや B プランは市町村が策定する計画で、これらは地域計画の目標に適合しなければならないが、また、B プランは F プランから展開されなければならない (建設法典 1 条 4 項、2 項²⁸)。F プランは市町村によってつくられるが、上位機関の許可が必要であり (建設法典 6 条 1 項²⁹)、地域計画への適合が重要と言われている³⁰。

なお、都市州では、州計画の機能を F プランが担う³¹。つまり、広域の計画と単独の市町村の土地利用計画が同レベルに扱われる。このような市町村の土地利用計画が、広域の計画を兼ねてしまう事例としては、次節で紹介する Nds 州の地域計画があり、Nds 州では独立市と呼ばれる特定の都市の F プランは、地域計画を兼ねることになっている。一方で、複数自治体が共同で 1 つの F プランを策定する「共同 F プラン」もある (建設法典 204

²³ 姥浦 (2006) 「ドイツにおける広域調整の制度と運用実態」(本報告書に、平成 17 年度客員研究官論文として掲載。) 2 . 1

²⁴ 姥浦 (2003) p.98

ドイツには国土整備の基本原則として中心地システムがある。これは、市街地に整備すべき社会的、文化的、経済的施設の内容を、上位中心、下位中心、下位中心、小中心の 4 段階の階層ごとにレベル分けするものである。中心地に整備される施設は、その区域の住民だけでなく、その周辺地域の住民にも利用される。上位中心で整備すべき施設は、特別の高度の需要をカバーするためのものであり、具体的には、大学、スポーツスタジアム、大規模病院、劇場、大規模百貨店及び特別の買物の可能性、高度なレベルの行政サービス、大銀行等が挙げられる。(姥浦 (2003) p . 32、36)

²⁵ 姥浦 (2006) 2 . 3

²⁶ 国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課 (2004) p.25

²⁷ 国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課 (2004) p.26

²⁸ 建設法典 1 条 4 項 建設誘導プランは、地域計画の目標に適合することとする。

建設法典 8 条 2 項 B プランは、F プランから展開することとする。(以下、略) (阿部 HP)

²⁹ F プランは、上級官庁の認可を必要とする。(阿部 HP)

³⁰ 伊藤等 (2004) p.181 1.8

³¹ 姥浦 (2006) 2 . 2

条)³²。Fプランは、一般的には単独の市町村が策定するが、この共同Fプランでは、複数の市町村域を覆うため、結果的に広域の計画になっているといえる。都市州のFプランは許可が不要である。

Fプランには、建設予定地の用途、広域交通用地、緑地等が定められる（建設法典5条2項）。建設予定地については、建築利用令1条1項に住居区域、混合区域、産業区域、特別区域の区域が定められている。

Bプランには、建設敷地の規模や間口、奥行き、敷地規模、建設を行わない保護用地や、その利用方法といったFプランの内容を詳細にした事項が定められる。上位機関の許可については、Fプランがない場合、あるいはFプランに先立ってBプランを定める場合にのみ必要となる。Bプランでは、建築利用令1条2項に基づき、菜園住居地区、純住居地区、一般住居地区、特別住居地区、村落地区、混合地区、中心地区、産業地区、工業地区、特別地区が定められる³³。

（3）州計画、地域計画、Fプラン、Bプランの関係

以上のように、州計画、地域計画、Fプラン、Bプランは、上位計画に適合する、上位計画から展開するなど、それぞれ関係を持っているが、ドイツでは計画間の関係について「対流の原則」と呼ばれる考え方がある。これは、「上位レベルの計画規定を遵守（beachten）しなければならない、その拘束に応じた形で取り込まなければならない一方で、上位計画の策定手続きには下位レベルの計画策定機関が参加するものとされている」³⁴ことである。これにより、上級官庁からの押し付けや、自治体の勝手な行動は抑制され、階層構造にある複数の計画を調整のとれたより意味あるものにし、実施がスムーズになるといえる。

具体的には次のような規定により、上下の計画間については、上位計画の遵守、上位計画の策定手続きへの下位機関の参加が定められ、また、水平の計画間については、州計画、Fプラン、Bプランとも、隣接する州、あるいは、隣接する市町村の計画との整合が求められている。

上下の計画間について³⁵

「広域計画の目標は広域的意義のある計画および事業を執行する際には、公的機関によって遵守されるものとする」と規定（同第4条1項1文）し、また自治体レベルの計画である「Bauleitplan は広域計画の目標に適合されなければならない」（建設法典第1条4項）と規定し、他方で「広域計画の目標を策定する際には、4条1項または3項によって遵守義務の生じる公的機関」が「参加」するものと規定している（連邦広域計画法第7条5項）。

* Bauleitplan とは、FプランとBプランのことである。

³² 姥浦（2006）4．1（2）

³³ 阿部 HP より引用。

³⁴ 姥浦（2006）2．5

³⁵ 姥浦（2006）2．5より引用。

水平の計画間について³⁶

連邦広域計画法においては、「隣接する州の広域計画は相互に整合されていなければならない」(同第 8 条 2 項)と規定されており、また建設法典においても「隣接する自治体の Bauleitplan は相互に整合されていなければならない」(建設法典第 2 条 2 項)と規定されている。

* Bauleitplan とは、F プランと B プランのことである。

一方、外部地域における開発の視点から、都市計画をまとめると、B プランは、外部地域で策定されれば、新規建設が制限された土地を、開発可能な土地に一転させることができるものである。また、B プランは F プランに適合している必要があり、また、建設法典 35 条の許可の際には、地域計画と関係を持つ F プランが判断材料の一つとなる場合がある。

2 - 4 - 2 . 各州の法定の計画体系と特徴

各州の計画体系は州ごとに異なるため、調査対象とした NRW 州、Nds 州、ヘッセン州、ブレーメン都市州の州法に定められている内容を中心に、制度の大まかな体系や特徴について述べる。具体の計画事例や内容については、後述の 3 . 土地利用コントロールの運用でも扱う。

(1) 州計画、地域計画、F プラン、B プランの体系

法定の広域計画について、NRW 州、Nds 州、ヘッセン州、ブレーメン都市州を対象に整理する。前述した通り、広域の計画の内容や範囲のとり方は、州法によって定められており、州ごとに異なっている。図 4 に、州計画、地域計画、F プラン、B プランの体系を示す。

NRW 州

NRW 州では、州計画として州発展プログラム (Landesentwicklungsprogramm) と州発展計画 (Landesentwicklungsplan) があり、地域計画として GEP (Gebietsentwicklungsplan) がある。その下に、市町村の都市計画である F プラン、B プランがある。州計画のうち、州発展プログラムは法律、州発展計画は政令である³⁷。GEP は州政府の下部組織である州管区政府が作成し、地域議会で議決し、州が許可する。この地域議会は、市町村議会と郡議会の議員の代表者から構成される。州管区政府は 5 つあり、それぞれの管轄域を対象とした GEP がある。

ヘッセン州

ヘッセン州では、州計画として州発展計画 (Landesentwicklungsplan) があり、その下に地域計画 (州での固有名称はない) がある。ヘッセン州の体系は、州計画の策定者を除くと NRW 州とほぼ同じで、州発展計画は州政府が策定し政令となる³⁸。地域計画は、

³⁶ 姥浦 (2006) 2 . 5 より引用。

³⁷ 姥浦 (2006) 3 . 1 (1)

³⁸ 州議会の意見を参考にする。姥浦 (2006) 3 . 3 (1)

州政府の下部組織である統治本部の管轄域ごとに策定され、それぞれの地域計画は、統治本部が案を作成し地域議会で議決し、州が許可する。

Nds 州

Nds 州では、NRW 州、ヘッセン州の体系とは異なり、地域計画（Regionales Raumordnungsprogramm）の策定範囲と策定主体が2種類ある。まず、州計画としては地域計画プログラム（Landes-Raumordnungsprogramm）があり、この下に、独立市では F プラン、郡の市町村は郡の地域計画と市町村の F プランがある。

州計画は二部構成となっており、第1部は法律、第2部は政令である³⁹。地域計画は、原則として独立市では F プランが地域計画を兼ね、独立市以外の市町村、すなわち郡に属する市町村は、郡の範囲で地域計画がつけられる。郡の範囲の地域計画は、郡政府が案をつくり郡議会が決定するが、郡議会議員は市町村議会議員の代表ではなく、郡議会の議員として選出された者である。なお、Nds 州の州管区政府は2005年に廃止されており、州管区政府が担当していた F プランの許可は、独立市については州、郡に属する市町村については郡が担当することになった。

ブレーメン都市州

ブレーメン都市州では、F プランが地域計画、州計画を兼ねる。F プランの許可は、不要である。

（2）地域計画と F プランの策定主体とスケール

地域計画の策定主体は、州の下部組織、郡、独立市というように、幾つかの場合があり、策定主体によって対象とする範囲も異なる。NRW 州やヘッセン州のように、州の下部組織（州管区政府、統治本部）が主体となる場合には、それぞれの管轄域を対象に地域計画を策定するため、複数の郡や独立市を含む比較的広い範囲が1つの計画に含まれる。一方、Nds 州では、独立市の場合や郡の場合がある。このように、各州で定められた地域計画の一般形は、スケールや主体に違いがある。

なお、NRW 州とヘッセン州では、州の下部組織が地域計画の案をつくり、市町村議会の議員の代表者で構成される議会でチェックする。

今回の調査では、上述のような各州の一般形とは異なる計画を策定する取組みがみられた。その中で、法定のものとしては、Nds 州のハノーファー広域圏、ブラウンシュヴァイク広域圏における地域計画がある。この2事例は、Nds 州の一般形である独立市と郡がそれぞれ策定する地域計画とは異なり、独立市と郡の自治体の両方を含めた地域計画である。それ以外に、地域計画とは異なるが、広域の計画としてヘッセン州のカッセル市等の共同 F プランがある。これは、法定の計画であり、単独の市町村で策定されることが一般的な F プランを複数の市町村でつくるものである。

ヘッセン州の共同 F プランは、カッセル統治本部の管轄域よりは小さいが、F プランよりはスケールが大きく、関係機関も多い。Nds 州の郡単位の地域計画プログラムは、1つの郡しか覆わないため、NRW 州やヘッセン州の地域計画よりもスケールが小さい。

³⁹ 姥浦（2006）3．2（1）

カッセル共同 F プランの対象地域では、州計画、地域計画、共同 F プラン、B プランの 4 段階の計画のうち、上位 3 つが自治体の範囲を超えるもの、そして B プランだけが特定の地区を対象とするものになっており、大掛かりな計画が多いともいえる。

(3) F プランの許可権者

F プランは上位計画である地域計画に、F プランが地域計画を兼ねる場合には州計画に適合する必要があるが、この許可権者にも違いがある。原則的には、許可権限は、NRW 州やヘッセン州では州政府の下部組織（州管区政府、統治本部）にあり、Nds 州では、独立市については州、郡に属する市町村については郡である。このように、F プラン策定主体の一つ上の組織が審査を行っている。カッセル広域圏の共同 F プランも、上位機関の統治本部の許可が必要である。

ハノーファー広域政府、ブラウンシュヴァイク広域目的連合では、いずれも広域の計画で一般形と異なる取組みを行っているが、これらの F プランの許可権者には違いがある。ブラウンシュヴァイク広域圏の F プランについては、原則通り、独立市については州、郡に属する市町村については郡が許可権限を持つ。一方、ハノーファー広域圏では、ハノーファー広域政府の設立とともに郡が廃止され、郡が担っていた役割はハノーファー広域政府が引き継いでおり、ハノーファー広域圏の F プランについては、ハノーファー市も含め、ハノーファー広域政府が許可を行っている。このように、ハノーファー広域政府は地域計画の策定主体でもあり、F プランの審査も行っているが、ブラウンシュヴァイク広域目的連合は、地域計画の策定主体ではあるが F プランの許可権限を持っていない。このため、ブラウンシュヴァイク広域目的連合は、F プランや B プランが上位計画を考慮しているかどうかを確認し、策定過程において意見を述べるにとどまり、最終決定は、策定主体である市町村や、それを許可する郡等の判断に委ねられることになる。ハノーファー広域政府とブラウンシュヴァイク広域目的連合は、独立市と独立市周辺を一つの計画とした地域計画を策定しているが、権限や市町村の関わり方には違いがある。

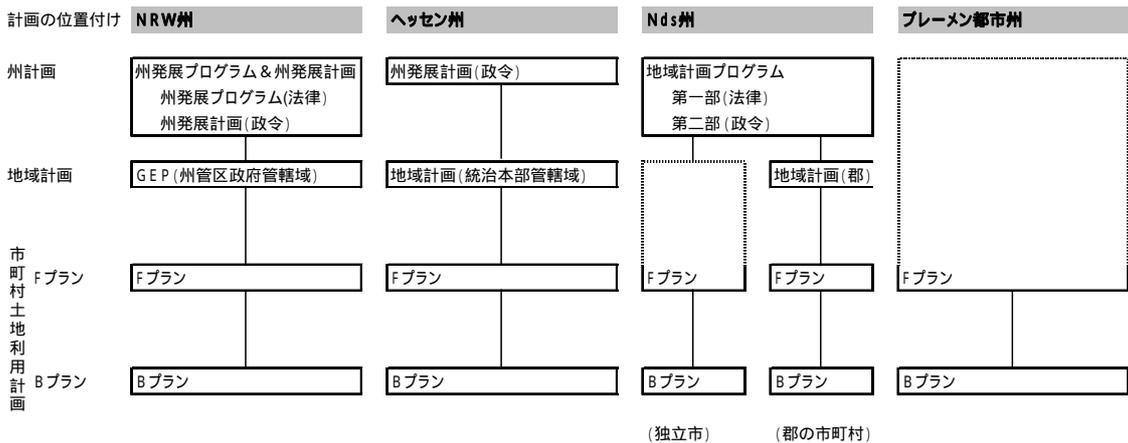


図 4 . 計画体系 (NRW 州、ヘッセン州、Nds 州、ブレーメン都市州)

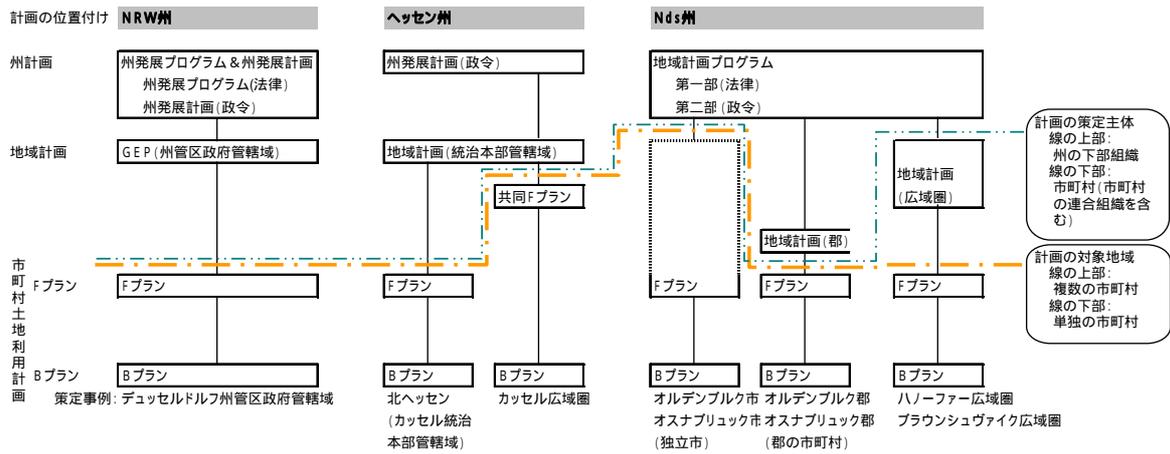


図 5. 計画のスケールと策定主体

3 . 土地利用コントロールの運用

本節では、外部地域の土地利用コントロールの運用について、現地調査で得た情報をまとめる。まず、新規建設が制限される土地と可能な土地の指定の仕組み(3 - 1)、外部地域での開発状況(3 - 2)を述べる。次に、条例制定等の具体の制度の運用事例として、連担市街地と外部地域を実際に区別する判断基準と外部地域条例・連担市街地化条例の事例や考え方(3 - 3)を記す。続いて、外部地域におけるBプラン策定事例と法改正の影響等(3 - 4)、Fプランに関する市町村での検討内容や上位機関による審査状況(3 - 5)、法定、非法定の広域計画の事例と特徴(3 - 6)を述べ、最後に、人口減少と土地利用コントロールの課題(3 - 7)について述べる。

3 - 1 . 建設が制限される土地と可能な土地

建設法典では、連担市街地・外部地域制度とBプラン(Fプランへの整合が必要)の2つの制度で、建設が制限される土地と可能な土地とに分けることとしている。建設が制限される土地から、可能な土地に変更する、あるいは、建設が可能な土地から、制限される土地に変更するという、いずれの方向の土地利用の変更も可能である。ただし、Bプランが既に策定されているかどうか、現況が連担市街地か外部地域かによって、その方法は異なる。

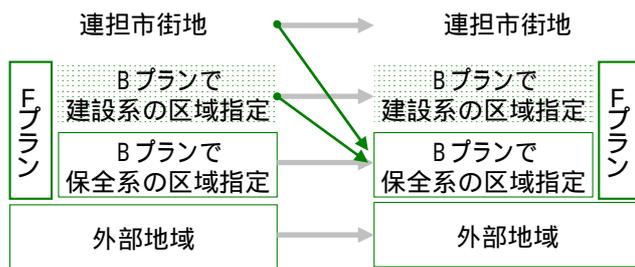
まず、建設が制限される土地とは、Bプラン(Fプランと整合)で、建設が制限される区域(保全系の区域等)に指定された土地と、外部地域である。現況からは、外部地域と判断されても、Bプランが策定されていれば、Bプランの区域指定に従う。なお、Fプランで建設が可能な土地と指定されていても、Bプランが策定されておらず、現況から外部地域と判断されれば、建設は制限される。

一方、建設が可能な土地とは、Bプラン(Fプランと整合)で、建設系の区域に指定された土地と、連担市街地である。現況からは、連担市街地と判断されても、Bプランが策定されていれば、現況とは関係なくBプランの区域指定に従う。Fプランで建設が制限される土地と指定されていても、Bプランが策定されておらず、現況から連担市街地と判断されれば、建設は可能である。

例えば、現況では連担市街地と判断されるような住宅地を建設が制限される土地に変更するためには、Bプランが既にあれば、Bプランで区域指定の内容を変更し、Bプランがなければ、Bプランを新たに策定し、建設が制限される区域指定をすることになる。

このように、Bプラン(Fプランと整合)で、既に何らかの指定があり、この指定内容と異なる土地利用を行う場合には、BプランとFプランを改定する必要がある。一方、Bプランが策定されていない場合には、現況と異なる土地利用を行うためには、Bプラン(Fプランと整合)を策定し、適当な区域指定を行う必要がある。

以下では、このような特徴を持つ土地利用コントロールの制度がどのような運用がされているかをみていく。



- ・連担市街地を保全系の土地にするためには、Bプランで保全系の区域指定をする必要がある。
- ・Bプランで建設系の区域に指定されている場合には、保全系の区域に指定を変更する必要がある。

図 6 . 建設系の土地を保全系の土地にするための流れ

3 - 2 . 開発状況

(1) 概況

連担市街地、外部地域、Bプラン策定区域ごとの建設許可⁴⁰全体に対する建設許可の割合と外部地域条例、連担市街地化条例の制定状況を表5に示す。

外部地域における建設許可は、ベルリン・シュパンダウ区では外部地域における開発がほとんどなく、一方、NRW州の市町村では10%程度となっており、Nds州のオルデンプルク郡については25%程度と大きな割合となっている⁴¹。ベルリン・シュパンダウ区については連担市街地化条例も策定されておらず、外部地域での開発がほとんど行われていない。これはベルリン・シュパンダウ区がベルリン近郊のに位置し、既に市街地となっていること等が要因と推測されている⁴²。ヘッセン州については、詳細な数字は不明であるが、34条の連担市街地化条例や35条の外部地域での開発許可はあまり適用されておらず、これは全体的に塊状の集落形態であるためといわれる⁴³。一方、NRW州については、農村地帯が離散的集落形態となっており、外部地域条例、連担市街地化条例も策定され、外部地域における開発が見られる。また、同じく離散的集落形態であるNds州では、オスナブリュック市において、連担市街地と外部地域を明示する連担市街地化条例が、既成市街地のほぼ全域に指定されている⁴⁴。

⁴⁰ オスナブリュック郡へのヒアリング調査によると、オスナブリュック郡は郡管轄のメッセ市以外の市町村（ハスベルゲン町等）の建設許可権限を持っている。

⁴¹ 詳細は不明であるが、オルデンプルク郡へのヒアリング調査によると、ほとんどは農業関係のもので、いわゆる新規開発ではない。

⁴² 姥浦（2005）p.95

⁴³ カッセル統治本部へのヒアリング調査による。

⁴⁴ 姥浦（2006）補章「オスナブリュック市」

表 5 . 建設許可と条例制定の状況

	建設許可の根拠条文ごとの割合 ⁴⁵			条例の制定状況		地域の 特徴	
	外部地域	連担市街地	Bプラン 策定区域	外部地域条例	連担市街地化 条例		
	35条1、2、 4項	34条1、2項	30条	35条6項	34条4項1文1 号、2号、3号		
ベルリン・ シュパンダウ区	1%	30%	70%	なし	なし	既に都 市化	
NRW州	ドルトム ント市	10%	40%	60%	あり (件数不明)	不明	離散的 集落形 態
	クレー フェルト市	10%	50%	40%	なし(策定の検 討実績あり)	なし	
	フィア ゼン市	6%	43%	51%	7箇所	7箇所	
Nds州	オスナ ブリュック 市	5%以下	-	-	なし	ほとんどの 既成市街地に 連担市街地化 条例で指定	離散的 集落形 態
	オルデ ンブルク市	非常に少な い	-	-	なし	なし	
	ハスベル ゲン町	10%	-	-	3箇所	-	
	オルデ ンブルク郡	25%	-	-	-	-	
ヘッセン 州	カッセル 統治本部	フルダブリ ュック町で は3件	-	-	過去6年間で 1箇所はある	過去6年間で 10箇所程度	塊集落形 態が多い

- : 未確認

(2) 35条の運用状況

外部地域における開発状況を35条の運用から見る(表6)。ドルトムント市は、継続的利用のための建設が多く、フィアゼン市ではその他の開発(狭義)による許可の割合が高い。フィアゼン市の建設の内容の詳細を見ると⁴⁶、2項による建設が12件あり、そのうち、車庫等の付属的建築物の建設が6件で、その他に解体や用途変更があり、新規の住宅建設は1件のみである。したがって、新規建設とは言うものの、従前の利用の円滑化に資する行為の範囲内にとどまっているといえる⁴⁷。

NRW州では、35条2項、4項による開発許可を行う場合には、州管区政府の同意が必要である。市町村からの申請に対する州管区政府の棄却率は10%強となっている(表7)。なお、市町村のレベルで却下してしまい州管区政府へ申請が出されない場合もあるため、民間からの建設要望に対する不許可の割合は更に多いという。実際に、州管区政府は市町村が不許可とした建設許可に関する審査請求も受けており、デュッセルドルフ州管区政府

⁴⁵ 根拠条文ごとの割合は、フィアゼン市については2004年1月から11月の統計であり、フィアゼン市以外は自治体担当者の最近の実態に関する感覚的な数値。なお、Bプラン策定区域について、区域指定前が、連担市街地と外部地域のどちらであったかは、対象自治体すべてについて不明。(各自治体へのヒアリング調査による。)

⁴⁶ 姥浦(2005) pp.95-96

⁴⁷ 4項の継続的利用のための開発についても、既存の住宅がある場合には最大2戸の増築(増床)が可能であることを考えると、意図しない開発が進む危険性もあると推測されるが、今回の調査では4項の運用については、詳細を把握できなかった。

では年間 200 件程度の審査請求があり、ほぼすべてを棄却している⁴⁸。

表 6 . 35 条の建設許可割合

35 条	1 項	2 項	4 項	備考
ドルトムント市	20%	5%	75%	
フィアゼン市	30% (8 件)	59% (15 件)	11% (3 件)	市における開発許可総数は 251 件

表 7.NRW 州における「その他開発 (広義)」の建設許可申請数及び棄却数・棄却率⁴⁹

	建設許可申請件数	棄却数	棄却率
1995 年	4990	620	12.43%
1998 年	5462	795	14.56%

3 - 3 . 連担市街地と外部地域

ここでは、個別の敷地が外部地域か連担市街地かのいずれに当たるかの判断基準と (3 - 3 - 1) と、外部地域条例と連担市街地化条例についての運用上の見解や工夫事例等について (3 - 3 - 2) 述べる。

3 - 3 - 1 . 連担市街地・外部地域の判断基準

外部地域か連担市街地かによって建設許可の基準が異なるが、対象敷地がどちらの地域にあたるかは、判例を参考に、建設許可部局が敷地ごとに判断している⁵⁰。この判断は、地図でできることが多く、曖昧な場合や意見が食い違う場合には、現地を視察して決めている⁵¹。NRW 州では「連担」は空閑地の幅が概ね 100m 未満としており、もし最後の建築物から 100m 未満に川、道路、線路といった空間を分けるものがあれば、それらまでとなる。ただし、インフラ整備が可能な場合に限られる⁵²。過去には、空閑地の幅が 70m 以内であれば連担しているとする判例もある⁵³。

既存の建築物の数が一定の量存在することについては、6 戸の建築物の集合に関して、一つの「集落または市街地」と認めている判例があり、また 4 戸の集合体に関して「集落または市街地」として認めていない判例があるとのことである⁵⁴。

3 - 3 - 2 . 外部地域条例・連担市街地化条例

ここでは、外部地域の開発に対する市町村の問題意識とともに、外部地域での開発の可能性を拡げる外部地域条例に対する上位機関である州管区政府の見解と関与について、市町村の運用上の工夫について述べる。さらに、連担市街地化条例の適用に関する意識や事例を述べる。

⁴⁸ デュッセルドルフ州管区政府へのヒアリング調査による。

⁴⁹ 州管区政府ごとの統計は姥浦 (2005) p.96 参照

⁵⁰ デュッセルドルフ州管区政府、Nds 州、オスナブリュック市、カッセル統治本部へのヒアリング調査による。

⁵¹ オルデンプルク郡へのヒアリング調査による。

⁵² 以上、デュッセルドルフ州管区政府へのヒアリング調査による。

⁵³ Nds 州へのヒアリング調査による。

⁵⁴ 姥浦 (2005) p.68

(1) 外部地域の開発に対する市町村の問題意識

連担市街地・外部地域制度については、1960年の建設法典制定時に打ち出されているが、どちらの地域に峻別するかについては条例の裁量が広げられ緩やかになっている⁵⁵。このような変化は、農業の衰退により農家が別の収入源を求め、土地を住宅地利用への変更要望が起きたことによる⁵⁶。ただし、外部地域における開発の問題として、次のように、整備費用が通常よりも増えること、周辺の土地利用とのコンフリクトが生じる可能性といった問題点があげられている⁵⁷。

- ・インフラ整備に係る費用が連担市街地に較べ4倍かかる⁵⁸。
- ・外部地域での開発は主要な道路の沿道が多く、そのような道路は生活道路と比較すると生活への悪影響が大きく、後々、新規移住の住民が速度規制を要望するような問題が起きる可能性がある⁵⁹。
- ・既存の工場の拡張を妨げたり、養豚場の悪臭に対する問題が生じる可能性がある⁶⁰。

具体的には、外部地域条例の制定に際して畜産農家に隣接する土地を住宅用地に適さないとの判断がなされる例⁶¹、養豚場の近くの土地について、建設可能な土地となる外部地域条例の制定は認めたものの、実際に住宅建設を行う際には養豚場に脱臭設備を設ける措置で建設許可をした例⁶²があった。

フィアゼン市では、外部地域条例は、基本的に建設できる範囲を線引きするもので、Bプランのように詳細な規則をつくるものではなく、建設条件が大雑把で寛容なため、土地利用コントロールとしては、良い方法とは考えていない⁶³。現在は、外部地域条例に独自の工夫を行っており、外部地域条例は、建築線の指定等を追加することによって建設条件が詳細になっている。規制レベルとしては、以前の外部地域条例とBプランとの中間くらいのことである⁶⁴。

また、外部地域条例の例外措置が拡大されており、外部地域を保全することは、当初立法者が考えていたほど達成されないのではないかと、1960年代の規定内容であれば保全できたかもしれないとのコメントが聞かれた⁶⁵。2004年法改正により外部地域条例についての上位機関の許可が不要になったため、制定が容易になったと考えられている。また、ドルトムント市では、今後、外部地域条例は更に必要になると考えられている⁶⁶。一方、ベルリン・シュパンダウ区では、外部地域での建設は35条のどれに該当するか徹底的な調査が必要とされており、外部地域における建設には慎重な姿勢が見える⁶⁷。同様に、フルダブリュック町では、外部地域条例のメリットはFプランの改定が必要ないことであるが、

⁵⁵ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁵⁶ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁵⁷ 障害者用住宅、老人ホームのような社会的に有意義な福祉施設を、外部地域で建設できないことが、問題との意見が聞かれた。(クレーフェルト市へのヒアリング調査による。)

⁵⁸ デュッセルドルフ州管区政府へのヒアリング調査による。

⁵⁹ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁶⁰ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁶¹ ハウゼン地区(フィアゼン市へのヒアリング調査による。)

⁶² ビスタード集落(フィアゼン市へのヒアリング調査による。)

⁶³ 具体的に問題と考えられている事例として、後述するヴァルトニースラー通りがある

⁶⁴ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁶⁵ 以上、フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁶⁶ ドルトムント市へのヒアリング調査による。

⁶⁷ ベルリン・シュパンダウ区へのヒアリング調査による。

範囲を厳しくする必要があるという⁶⁸。

この他、農業用地が産業用地に変わる特別の制度についての意見が聞かれた⁶⁹。中小規模の農家が経済的に継続することができなくなることが多く、このような農家を救済するために、農業用の建築物を産業用に変更することができる制度である。この制度は、もともと産業用地ではない土地が突然産業用地となるため、インフラ整備も整っておらず、公害に対する住民からの苦情もあり、市町村は対応に困るとのことである。制度の適用状況は未確認であるが、外部地域に突如産業用地が生まれる制度である。

(2) 外部地域条例に対する州管区政府の見解と関与

外部地域条例の目的について、州管区政府では、建設が可能な区域の境界を明確にし、なし崩し的な集落の空間的な拡大を防止するためのものであり、外部地域における建設促進のためのツールとして用いられるものではないと考えている。運用においても集落の範囲を拡大することがないように範囲を指定し、集落の維持・発展のためには条例の制定を認めるが、それ以外はスプロールにつながるため規制してきた⁷⁰。

州管区政府の外部地域条例制定の不許可事例として、クレーフェルト市の外部地域条例の制定、フィアゼン市の外部地域条例の変更がある。クレーフェルト市の場合（ルイター通り地区）は、外部地域条例は、法典の規定により一定量の住宅地が既に存在していることが条件となっており、州管区政府は州の判断基準では「一定量」とは10から12戸であり、当該地区は基準を満たしていないと判断したためである⁷¹。また、フィアゼン市の場合（ハウゼン地区）は、外部地域条例の対象範囲の拡大を図ったが州管区政府は認めず、更に、この判断に対して市は行政裁判所へ訴訟をおこしたが、裁判においても認められなかった。この判決においては、対象範囲の拡大3箇所のうち、1箇所については農業用途としての性格が強い場所であること⁷²、他の2箇所についてはスプロールにつながることから、いずれも認められなかった。このうちスプロールについては、沿道に建物が並ぶ集落形態に対して拡大対象地が沿道から離れていること、また、空閑地により連担が終わっている場所を対象としていたことが問題とされた。(3) 外部地域条例の上乗せ規定の活用

フィアゼン市では7つの外部地域条例が制定されているが⁷³、市町村が規定を追加することによる土地利用コントロールが見られる。

1995年にヴァルトニーラー通りで外部地域条例が制定された。ここでは、階数の上限は2、住宅の場合の建築形態は戸建て、又は2戸連続住宅等が許可条件として追加されている。しかしながら、結果として対象区域を越えた建設や旗竿敷地化する開発が行われた。この反省を踏まえ、ビスタード集落における外部地域条例では更に敷地に建築線を指定したり、外観のデザイン規定を設ける等、きめ細かなコントロールがされている。

なお、ビスタード集落の制定理由には、農業の衰退による人口流出が起きており、農村

⁶⁸ フルダブリュック町へのヒアリング調査による。

⁶⁹ 以下、フルダブリュック町へのヒアリング調査による。

⁷⁰ デュッセルドルフ州管区政府へのヒアリング調査による。なお、外部地域条例の上位機関の関与について、2004年法改正により上位機関の同意が不要となり、届出を求めらるかどうかが州が判断することになっている。NRW州では、施行前の届出を義務づけている。

⁷¹ クレーフェルト市へのヒアリング調査による。外部地域条例を市議会は議決していた。なお、当時は制定に際して上位機関の許可が必要であった。

⁷² 姥浦（2005）pp.89-93

⁷³ 2004年11月時点

空間の確保のため、外部地域条例を制定し、住宅建設敷地の指定を緩和し農村地域を安定させることが述べられている⁷⁴。農村集落の維持に必要な範囲内の建設は行い、それ以上は認めないものであり、州管区政府と同じ意識となっている。

(3) 外部地域条例の上乗せ規定の活用

フィアゼン市では7つの外部地域条例が制定されているが⁷⁵、市町村が規定を追加することによる土地利用コントロールが見られる。

1995年にヴァルトニーラー通りで外部地域条例が制定された。ここでは、階数の上限は2、住宅の場合の建築形態は戸建て又は2戸連続住宅等が許可条件として追加されている。しかしながら、結果として対象区域を越えた建設や旗竿敷地化する開発が行われた。この反省を踏まえ、ビスタード集落における外部地域条例では更に敷地に建築線を指定したり、外観のデザイン規定を設ける等、きめ細かなコントロールがされている。

なお、ビスタード集落の制定理由には、農業の衰退による人口流出が起きており、農村空間の確保のため、外部地域条例を制定し、住宅建設敷地の指定を緩和し農村地域を安定させることが述べられている⁷⁶。農村集落の維持に必要な範囲内の建設は行い、それ以上は認めないものであり、州管区政府と同じ意識となっている。

(4) 連担市街地化条例の事例

フィアゼン市の議会は、連担市街地化条例はFプランやBプランの複雑な策定手続きを経ることなく建設できる手法と捉え、行政に対して連担市街地化条例の候補地をリストアップするように要請した。多くの候補地が挙げたものの、州管区政府等との協議の中で削られ、7つの連担市街地化条例が策定されている⁷⁷。

オスナブリュック市では、全域的に既成市街地が連担市街地化条例によって指定されており、連担市街地と外部地域を明確に分けている状況があるという⁷⁸。

ドルトムント市では、連担市街地化条例の策定状況は不明であったが、考え方は、本来望ましくない建設を抑制するものとされている。市の条例案について、アーンスベルク州管区政府は、市が意図する建設の抑制を行うことが適当かどうかを判断しているとのことである⁷⁹。

3 - 4 . Bプラン

ここでは、現況と異なる土地利用を可能にする手段であるBプランについて、市町村における具体的な活用事例とそこでの工夫について述べるとともに、2005年建設法典改正の影響について述べる。

3 - 4 - 1 . 活用事例

Bプランは、現況と異なる土地利用を可能にする手段であるが、実際に可能となる土地

⁷⁴ 姥浦(2005) p.88

⁷⁵ 2004年11月時点

⁷⁶ 姥浦(2005) p.88

⁷⁷ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁷⁸ 姥浦(2006)補章「オスナブリュック市」

⁷⁹ ドルトムント市へのヒアリング調査による。

利用の内容をどのようなものにするかが重要であり、新規建設が可能な土地を拡大しない方向で、Bプランを策定することもある。また、新たな建設により必要となるインフラ整備費用の調達や、高齢化対策のための若年層向けの住宅の確保、その他、市町村による住宅の直接開発の事例がある。さらに、市町村が意図しない不適當な建設が行われないようにBプランの規定を詳細にする事例が聞かれた。

(1) Bプラン策定による市街地を拡大する事例

Bプランを策定すれば、Bプランの範囲内で新たな建設が可能であり、市町村の方針によっては、外部地域を大規模に市街地に変えることができる。

例えば、ハスベルゲン町では、市街地⁸⁰の6～7割にBプランが策定されており、この中には建設されていないところもあるが、更に新たなBプランの策定が検討されているという⁸¹。

また、フルダブリュック町は、4つの町を合併しており、4つの旧市街地があるが、それぞれの旧市街地を取り囲むようにBプランが策定されており、4つの市街地がともに拡大している⁸²。

(2) 建設が可能な土地の拡大を防止した事例

新たな建設を行うために策定されることが多いBプランであるが、フィアゼン市では、保全も意図したBプランの策定事例がある。ブラッセル通りの地区について、市では当初、連担市街地化条例の制定により建設を可能とすることを検討していた。しかし、Fプランで農地指定していることもあり、州管区政府等との交渉の中で連担市街地化条例の制定が認められないとの結論に達した。このため、Fプランの変更とBプランの策定を行ったが、Bプランには建設用地と農地を明確に指定した。連担市街地化条例の場合には、運用基準の緩和により間隙が建設可能な空閑地として位置付けられ、将来開発される可能性が危惧されるが、Bプランで農地として確定することにより建設可能地の拡大を防ぐことが可能となるのである⁸³。

その他、オルデンプルク市においても、商業施設が市の意図しない中心部以外で開発されようとしたことに対して、阻止するためにBプランを策定している。正式には、開発阻止のためにBプランを策定することは違法となるため、表向きは、住宅の建設を目的とするBプランを策定している。このような方法は、具体的な開発案があり、通常の方法で防止できない場合にたまに行うという。いずれにしろ、議会議決が必要であり、政治的な賛成が必要となる⁸⁴。

(3) 民間開発を調整した事例

広域的視点から民間開発の内容を調整した事例を紹介する。クレーフェルト市のインラート地区では、150戸の住宅地計画があった。この地区は、中心部から2.5から3km程の

⁸⁰ 連担市街地とBプランにより新たな建設が可能とされている範囲

⁸¹ 姥浦(2006)補章「オスナブリュック郡・ハスベルゲン町」

⁸² フルダブリュック町へのヒアリング及びフルダブリュック町資料による。なお、合併後も旧市街地を中心に4つ市街地を維持する方針であり、拠点を決めて重点化する意識はない(フルダブリュック町へのヒアリング調査による)。

⁸³ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁸⁴ オルデンプルク市へのヒアリング調査による。

市近郊に位置し、市民が自然の中を散歩するような場所に隣接しているため、環境保全の観点から、当初の予定よりも建設面積を縮小し、また、代償措置として市民がイベントを開催できるフリースペースが設けられている⁸⁵。

(4) Bプラン策定のための前提条件の設定による積極的な土地利用コントロールの事例

25%モデル(ドルトムント市)や建設用地戦略(フィアゼン市)は、インフラ整備費の調達や、高齢化への対応のために、Bプランを策定するための前提条件を設け、市町村が土地を、部分的にあるいは一時的に所有する手法(中間取得)である。また、市町村自らが建設、あるいは、土地を確保しておく手法として、特別財産敷地(ドルトムント市)があり、市所有地で直接建設する方法(クレーフェルト市)が聞かれた。このようなインフラ整備のための資金調達や市町村内に若い居住者を増やすこと等、広い意味での土地利用コントロールを行っている事例が聞かれた。

ドルトムント市の25%モデルとは、Bプランを策定する場合には、対象地区の土地所有者は、対象地区の25%を市に緑地価格で売却しなければならないというものである⁸⁶。これにより市有地化した土地に住宅を建設し、居住者の家族構成や所得の基準を設けることによって、居住者コントロールを行っている。一方、特別財産敷地は、住宅地としてふさわしい場所を将来の住宅用地として市有化し、住宅地を増やしていくものであり、長期的な計画となっている。ドルトムント市では、25%モデルを行う地区または市の所有地でのみ、Bプランを策定することになっており、このような措置により、周辺市町村への人口の流出が止まったとのことである⁸⁷。

フィアゼン市の建設用地戦略は、Bプランを策定する場合のコントロールであるが、試行段階を経て、2005年議決を目指して基準を策定中である。試行段階の基準では、市が大部分の用地を買収できたときのみBプランを策定することを前提にしている。市の買収価格は農地価格と建設可能地価格の中間価格とし、買収した土地は整備後に売却し、さらに売却益は市の一般予算に入れることになっていた。農地価格と建設可能地価格の差は大きく、農地価格が4€/m²程度であるのに対し、建設可能地価格は150~160€/m²となっている。市は整備後の土地を160€/m²で売却している。現在策定中の基準では、対象地区の6割以上を市が取得することを前提にし、農地の場合の買収価格は最大30€/m²で、実際の評価価格の2割上乘せが認められている。

クレーフェルト市では、Bプランを策定し、住宅の直接建設を行っている⁸⁸。シックスバウム地区は、市の中心部から1.5km程の路面電車沿線で、150 m²/戸、900戸の住宅建設を行っている。ここでは、Fプランの農地指定を建設用地へと変更し、Bプランの策定を行っている。市の高齢者人口の割合が増加し、若い世代の居住を進めるため、入居対象を子供のいる世帯とし、安い分譲価格で販売している。農地価格と建設可能地価格の差は大きく、農地価格が3~40€/m²であるのに対し、住宅地は475€/m²の数字も見られる。

以上のように、インフラ整備費用を捻出する、分譲価格を下げ居住者の対象を絞るとい

⁸⁵ 以上、クレーフェルト市へのヒアリング調査による

⁸⁶ 農地や森林等の価格であり、宅地価格よりも安い。

⁸⁷ ドルトムント市へのヒアリング調査による。

⁸⁸ クレーフェルト市へのヒアリング調査による。なお、市が土地を買い上げてから開発を行う方法は、議会で賛成を得難いため、実施は難しく、シックスバウム地区は市所有地であったため、市の直接開発が可能であったとのことである。

った措置は、新たな建設に対する課題の解決、高齢化等への対応を、Bプラン策定時をとらえて行っている点が特徴的である。このような手法について、NRW州ではフォーラム・建設地マネジメント⁸⁹を結成し、市町村間等での経験・情報交換等を行っている。このフォーラムには、州や州管区政府、州の研究所、市町村が参加している。建設地マネジメントとは、土地の投機を抑制し、速やかに建設を行うことを目的としているとの話が聞かれた⁹⁰。

なお、このようなBプランを策定する場合の条件を設定する一方で、Bプランが策定された場合には、スムーズな建設も図られている。Bプラン策定前に、市町村に所有権が移される措置がとられる場合が多いが、Bプラン策定後2年以内に建設する場合には、もとの所有者が安い価格で所有権を買い戻すことができる手法がある⁹¹。

3 - 4 - 2 . 2005年建設法典改正の影響

2005年建設法典改正によるBプランへの影響について問題点が指摘されている。法改正により、Bプラン策定時に上位機関の許可が不要になり、商工会議所等から州政府に対して、上位機関の許可が必要だった時と同レベルの策定基準となるよう要望が出てきた。これは、工場に隣接したところにBプランで居住地を指定する事例が出ており、今後工場の騒音に対して新しい住民からクレームがでる事態を危惧してのことである。これを受けて、上位機関と市町村等で会議を行い、策定基準に関するパンフレットを作成することになっている⁹²。

このように、市町村が単独でBプランを策定することが可能になったが、これに伴う課題が出てきており対応が図られる例が見られた。

3 - 5 . Fプラン

Fプランは、Bプランの内容に影響を与えるものである。このFプランの策定において、適切な土地利用を行うための「潜在土地需要面積分析⁹³」が、市町村で行われている事例が聞かれた。また、Fプランを上位機関が審査する際に、地域計画との整合性や開発圧力の分析が行われている。さらに、Fプランは、市町村が単独で策定することが多いが、複数市町村が共同で策定する共同Fプラン（法定）を策定している事例が聞かれた。

以下では、市町村におけるFプランの検討段階における分析内容（3 - 5 - 1）、上位機関によるFプランの審査内容（3 - 5 - 2）、複数市町村で共同で策定した共同Fプランの事例（3 - 5 - 3）について記す。

3 - 5 - 1 . 市町村における開発圧力の分析

ドルトムント市では、Fプランの改定⁹⁴に際して、「潜在土地需要面積分析」を用いて、個々の土地における適切な利用方法の検討を行った。この方法は、すべての土地の利用に

⁸⁹ 姥浦（2005）p.102

⁹⁰ NRW州政府へのヒアリング調査による。

⁹¹ NRW州政府へのヒアリング調査による。

⁹² NRW州政府へのヒアリング調査による。

⁹³ potential flächen Analyse

⁹⁴ 2004年11月現在、州管区政府の許可待ちで、2005年までには施行される予定。以下、ドルトムント市へのヒアリング調査による。

ついて、自然条件をもとに検討されるものである。最初に、再開発等の特別な場合を除き、既存の用途が指定される。この時点では、人口の予測に基づく居住面積の算定は反映されない。次に、行政内部の各部局において、既存の用途とは異なる土地利用について検討が行われる。例えば、住宅部局であれば、インフラ整備の状況から新たな住宅地開発に適切な用地を示し、商業系部局では新たな商業開発の可能性のある場所について、自然景観の部局では自然や景観の観点から土地利用の可能性を検討する。このような各部局の結果を合わせ、その中で矛盾が生じている箇所を調整しプランを作成するものである⁹⁵。

3 - 5 - 2 . 上位機関による F プランの審査

F プランの策定・改定には、州の下部組織や郡等の上位機関の許可が必要である。ここでは、F プランの審査における開発圧力の分析と、F プランの審査における地域計画との整合性について記す。

(1) 開発圧力の分析

特に農村集落部において、F プランで農地指定等の建設が制限されている土地から、住宅地等の建設が可能な土地に変更する場合に、上位機関は許可するかどうか検討する際に、新たな建設の必要性が、内的需要から発生したものか、外的需要から発生したものかを確認する場合がある⁹⁶。もし外的需要によるものであれば、その変更は認められず、内的需要の場合には、既存の空閑地等で吸収できる量なのか、あるいは、それ以上の土地が必要となるかを見極めることになる。デュッセルドルフ州管区政府では、需要の判断については、複雑な計算ではなく、過去の需要実態から推計する方法で検討しており、うまく機能していると考えられている⁹⁷。市町村が F プラン変更を行いたい場合には、州管区政府から開発需要を示すことが求められ、それが内的需要の場合には、次に代償措置を示すことを求められる⁹⁸。

(2) 地域計画との整合性

F プランの策定、改定では、地域計画への適合が求められる。地域計画の内容については後述するが、ここでは、F プランの改定における地域計画との適合の検討、判断の状況について、NRW 州デュッセルドルフ州管区政府の例を中心に紹介する。その他、ヘッセン州と Nds 州の状況を簡単に述べる。

NRW 州デュッセルドルフ州管区政府

NRW 州では、州管区政府が地域計画 (GEP : 管区域開発計画⁹⁹) を策定している。これは、州管区政府が案を策定し、市町村や郡の議会の議員によって構成される地域議会により決定される¹⁰⁰。デュッセルドルフ州管区政府では市町村の F プラン¹⁰¹の改正において、

⁹⁵ F プランの最終決定は、議会議決により行う。

⁹⁶ 内的需要とは従前居住者の子世帯の分離等のその地域の住人に必要とされているような場合であり、外的需要とは地域の外からの移住者のために必要とされているような場合である。

⁹⁷ 以上、デュッセルドルフ州管区政府へのヒアリング調査による。

⁹⁸ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁹⁹ 姥浦 (2005) p.82

¹⁰⁰ 地域計画の策定のタイプとしては、トップダウン型になる。

¹⁰¹ デュッセルドルフ州管区政府は 66 の自治体を管轄しており、すべてで F プランが策定されている。(デュッセルドルフ州管区政府へのヒアリング調査による。)

この地域計画と照らし合わせ、広域的な観点を理由に不許可にした例がある¹⁰²。エッセン市では、GEP で一般的空地・農地指定、更に、「景域及び景域を中心とするレクリエーションの保護」、「広域的グリーンベルト」の指定がされている外部地域に、F プランで住宅地域の指定を行うことを計画した。州管区政府は、新たな建設が必要とされている村の内的需要によるものか外的需要によるものかを検討した結果、内的需要によるものではなく、また、インフラ整備もされていないため、改正すべきでないと判断した。

また、クレーフェルト市がFプランで高速道路沿いについて産業や工業地域の指定を行うとした事例と、レムシャイド市がFプランで農業地域を産業地域に指定変更しようとした事例がある。いずれの対象地区とも、GEP において、一般的空地・農地の指定に加えて、「景域及び景域を中心とするレクリエーションの保護」、「広域的グリーンベルト」の指定がされていた。州管区政府は、ビオトープをつなぐ部分であり、グリーンベルトの機能も重要であるといった広域的な視点から、両地区の計画の変更を許可しなかった。ただし、クレーフェルト市の場合は、現時点では、既存の土地を活用すれば新たな工業地指定は必要ないが、2010年以降は新たな開発用地が必要になると予測されている¹⁰³。その場合には、対象地区のうち一般的な農地指定のみがされているところを開発可能とする計画に変更することが考えられている。

なお、地域計画とFプランとの整合を検討する過程において、住民参加や近隣市町村への意見聴取はない。

ヘッセン州カッセル統治本部¹⁰⁴

カッセル統治本部の管轄である北ヘッセン州管区では、Fプランの策定や改定について、1年間に1,000件程度の申請があるが、北ヘッセン地域計画に適合しないものが2～3割あり、ほとんどの場合、内部調整により修正されたり、申請が取り下げられたりしている。ただし、20件程度は、地域議会で整合しないということを議決し、正式に不許可となる。このような案件の半分は、商業施設の開発に関するものである。過去に問題となった事例としては、高速道路沿いのショッピングセンターの開発、資源採掘、路線計画がある。

なお、地域計画に適合しない場合であっても、北ヘッセン地域計画の基本概念と整合していれば認められる場合があり（州法）例外的な許可制度が州法で定められている（逸脱申請：Abweichungsantrag）¹⁰⁵。Fプランは地域計画に適合しなければならないため、仮に地域計画に整合しないFプランを認めると、煩雑な手続きによって地域計画を変更する必要がある。これは、このような手間を省くための工夫とされる¹⁰⁶。

Nds 州

Nds 州では、2005年から州管区政府が廃止され、独立市では独立市自身のFプランが地域計画としてみなされ、それ以外については郡が地域計画（地域計画プログラム：Regionales Raumordnungsprogramm）を策定している。これにより、大型店舗等の計画について、州管区政府の時よりも郡が許可する可能性が高いのではないかと懸念する声も

¹⁰² 以下、デュッセルドルフ州管区政府へのヒアリング調査による。

¹⁰³ デュッセルドルフ州管区政府は、土地台帳によりクレーフェルト市の中で工業用に使える場所がどの程度あるか確認している。

¹⁰⁴ 以下、カッセル統治本部へのヒアリング調査による。

¹⁰⁵ 具体事例は姥浦（2006）3．3（2）

¹⁰⁶ 姥浦（2006）3．3（2）

聞かれた¹⁰⁷。

3 - 5 - 3 . 共同Fプラン

地域計画とは異なるが、複数の市町村で法定の広域の計画を策定した事例として、カッセル市を中心とした共同Fプランがある¹⁰⁸。カッセル市とその周辺の市町村と郡は、1972年にカッセル広域圏目的連合（Zweckverband Raum Kassel）を組織し、通常は単独の市町村によって策定されるFプランやLプランを複数の市町村で共同して策定している。カッセル広域圏目的連合には議会があり、FプランやLプランの議決を行っている。議会の議員は51名で、カッセル市議会、カッセル市を除く市町村の議会、郡議会それぞれの議員から代表者17名から成っている¹⁰⁹、FプランとLプランの議決には、郡議会議員の代表者は参加しない。Bプランについては、通常通りそれぞれの市町村が単独で策定する。共同Fプラン策定区域内の人口予測については、約31万8千人の人口が、2015年までに1万人程度減少するというものと、現状を維持するという楽観的なものがある。

1970年代にカッセル市は、その周辺市町村を吸収合併しようとしたが、うまくいかず、目的連合を組織する法律が制定されたのを機に、共同でFプランを策定することになった。

これまでの共同Fプランは、見かけ的には1つの計画であるが、実態は参加自治体がばらばらに策定したFプランを1つの図面に合わせたただけのものであった。2年前から名実ともに1つのFプランを策定することとし、現在、改定中である。この改定のため、1994年の市街地基本構想（Siedlungsrahmenkonzept）を、現在は2015年に向けた新しいものへと改定中である¹¹⁰。1994年に策定された市街地基本構想は、10～15年後の開発をどうすべきかを示したものである。市町村がBプランを策定し新たな建設を行いたい場合、Fプランの改定は、市街地基本構想に指定された範囲内でのみ認められる。したがって、市街地基本構想が策定されてしまえば、市町村間のトラブルは起きないが、市街地基本構想を検討している中では、市町村が色々な意見を主張する。特に、商業施設の立地に関する議論が多いという。

策定中の市街地基本構想には、市町村ごとに、新たに建設する住宅用地や産業用地が指定されている。住宅用地に関しては、1994年の計画と比較すると約1割（約20ha）が追加されているが、ほとんどは1994年の計画で開発予定区域に指定されたまま、開発されていない土地である¹¹¹。500ha以上が新たな建設が可能な土地が指定されているが、これは、年間約20haの開発実績と比較すると約2.5倍にあたる¹¹²。新規に新たな建設が可能な土地を指定することには、消極的になっている。これは、一度指定すると、新たな建設がされなかった場合でも元に戻すことが難しくなってしまうためである。

なお、0.5ha以下の土地であれば市町村が独自に新たな建設が可能とされている。

¹⁰⁷ オルデンブルク市へのヒアリング調査による。

¹⁰⁸ 以下、カッセル広域圏共同Fプラン、市街地基本構想に関しては、註で特記したものを以外は、カッセル目的連合、フルダブリュック町へのヒアリング調査による。

¹⁰⁹ なお、市町村議会からの代表者は、人口1万に当たり1名の代表者が原則となっている。以上、本文も含めカッセル目的連合へのヒアリング調査による。

¹¹⁰ 2005年中に完成予定（本報告書の内容は、ヒアリング調査を実施した2005年6月時点の情報を基にしている。）

¹¹¹ 姥浦（2006）4．1（2）

¹¹² 姥浦（2006）4．1（2）

カッセル広域圏目的連合は、かつては開発を阻止する組織とみられていたが、現在では、コンサルタント的な役割を果たしていると考えられている。目的連合主導で、市町村境に産業誘致するといった取組み等を行い、各市町村が自分のところだけを開発しようという考えがなくなってきた。これは、市町村長がなるべく調整をとろうとしているためという。目的連合があることにより、FプランやBプランの策定、改定において事前協議が行われるため、正式な手続きに入った後で不要な反対を受けることがなくなるといった効果があるとの意見が聞かれた。

3 - 6 . 広域の計画

一般的な広域の計画は地域計画であるが、これ以外にも、前述した共同Fプランや非法定の広域の取組みがある。地域計画や非法定の計画等の広域の計画の内容や策定経緯、Fプラン等との他の計画への反映状況等は、姥浦(2006)に詳しい。また、各計画の比較表を参考1 - 1に整理している。

まず、地域計画の概況を述べ(3 - 6 - 1)次に、Nds州の地域計画の一般形とは異なる形式に取組んでいる事例として、ハノーファー地域計画プログラムとブラウンシュヴァイク地域計画プログラムについて、取り組むことになったきっかけやその効果について、簡単に述べる(3 - 6 - 2)。ハノーファー地域計画プログラムとブラウンシュヴァイク地域計画プログラムは、策定主体に郡や市町村が含まれるかどうか、Fプランの許可権者に違いがある。さらに、同じくNds州の非法定の計画として、オスナブリュック市とその周辺、オルデンプルク市とその周辺を対象としたものを記す(3 - 6 - 3)。これらは、Fプランの許可権者である郡が参加しているかどうかの違いがある。前者は郡が参加しており、後者は郡が参加していない。

3 - 6 - 1 . 地域計画の概況

2 - 4 - 2で述べたように、州によって地域計画の策定の範囲や策定主体は異なる。NRW州、Nds州、ヘッセン州を比較すると、NRW州、ヘッセン州では、州の下部機関ごとに策定されるため、結果として、独立市のような大きな市とその周辺の市町村が一体的に一つの計画で扱われている。一方、Nds州では、独立市とその周辺の市町村(郡に属する)を分けて地域計画を策定している。このように、NRW州、ヘッセン州と、Nds州の地域計画の一般形は大きく異なっている。

なお、Nds州では、特別措置によってNds州の一般形とは異なる地域計画として独立市と周辺の市町村を一体的に扱う計画がある。これは、NRW州やヘッセン州の地域計画の一般形に類似している。

地域計画は、一般的に広い範囲を対象とするため、5万分の1等の小さな縮尺で描かれ(精度が低い)区域指定等がされている。今回調査した、NRW州のデュッセルドルフGEP、Nds州のオスナブリュック郡地域計画プログラム、ヘッセン州の北ヘッセン地域計画を見ると、住宅地等の市街地系の区域と、空地や森林等の保全系の区域の両方が指定され、インフラ施設等も描かれている。また、デュッセルドルフGEPと北ヘッセン地域計画は、全域に区域指定がされているが、オスナブリュック郡地域計画プログラムでは、区

域が未指定の土地がある¹¹³。この中で、北ヘッセン地域計画では、既成市街地の周辺で、優良な農地とはいえないような土地に対して、景域利用¹¹⁴・保全区域の指定をし、市街化のコントロールを行うものとなっている¹¹⁵。これら3種の地域計画の策定範囲、策定主体は、各州の地域計画の一般的な形をとっている。なお、郡地域計画プログラムには、昔と違って数値基準を設けてはいけないうことになっているという¹¹⁶。

3 - 6 - 2 . 法定の地域計画の特別版

Nds州では特別措置で、独立市とその周辺を一体的に扱う地域計画が、一般形とは異なる特別版として策定されている。以下では、このような2つの事例について記す。

ハノーファー地域計画プログラム¹¹⁷

2001年にハノーファー広域政府がハノーファー広域政府設立法により、独立市であるハノーファーと旧ハノーファー郡の20市町村が参加して設立され、この時に、郡は廃止された。1963年からは、ハノーファー市とその周辺市町村で構成される組織¹¹⁸が、地域計画の策定権限を持ち、バランスの良い開発に取り組んでおり、幹線鉄道駅沿いを市街化するように進めてきた歴史を持つ。ハノーファー市の周辺は農地が主で、全体の面積のうち農地が約60%、森林が約20%。当時は人口が増加していたが、現在は横ばいであり、今後は減少すると予測されている。

ハノーファー広域政府によって、2005年に策定されたハノーファー地域計画プログラムでは¹¹⁹、半分程度の範囲には、開発がほぼ不可能な景域保全・自然保護地域指定されており、その他に、レクリエーション地や農地、開発区域等が示されている。ハノーファー地域計画プログラムと市町村の考えは対立することがあり、開発区域に指定されていない市町村は人口誘致に努力している。これを抑制するために、自己開発率制度をつくっている。これは、10年間で各市町村の人口を5%以上増やしてはいけないうものである。ただし、5%には開発区域内の人口増加分を含まない。また、過去20年間でも5%以上の人口増加は起きておらず、目標値は、積極的な開発規制というよりは、移民の大量移住等に対する予防的な意味合いが強いとのことである。

2005年の計画は、従前の計画で開発区域に指定した範囲をほとんど変更しておらず、開発区域の拡大を行っていない。人口減少の予測はあるものの、開発区域の縮小は土地価格が下がるので、土地所有者の賛成を得ることは難しいとのことである。

最近では風力発電が重視されており、8箇所地域指定がされている。風力発電の施設については、景観を害することと、風車の回転でできる影によるディスコ現象の問題もある。

¹¹³ 姥浦(2006)5.1(4) 参照

¹¹⁴ 景域利用とは、単なる保全ではなく、レクリエーション等で積極的に活用すること(姥浦氏へのヒアリングによる)

¹¹⁵ 姥浦(2006)3.3(2)

¹¹⁶ オルデンプルク郡へのヒアリング調査による。

¹¹⁷ ハノーファー広域政府へのヒアリング調査による。

¹¹⁸ 姥浦(2006)4.2(2) 1963年ハノーファー大都市圏連合、1992年ハノーファー大都市圏自治体連合を経て、2001年ハノーファー広域政府となった。メンバーは前組織を引き継いでいる。

¹¹⁹ 2005年に発効予定。(ハノーファー広域政府へのヒアリング調査による。)

ブラウンシュヴァイク地域計画プログラム

ブラウンシュヴァイク広域目的連合は、1992年に州法に基づき、5つの郡と3つの独立市によって結成された。郡に属する市町村は参加していない。この組織は、行政組織と、郡と独立市の議会の議員の代表で構成される議会を持っている。でこの目的連合設立以前は、5つの郡と3つの独立市が個別に地域計画を策定していた。もともとこの地域では、20年ほど前から、3つの独立市と郡で組織を立ち上げる試みがあり、公共交通機関に関する協定も持っており、つながりがある地域であった。1996年に、後に州内務大臣になったブラウンシュヴァイク市長による州への働きかけによって、法制化が実現した。広域の計画を策定する目的の一つは、市街化の範囲、市街化を制限する範囲を定め、広域的な発展のための土地利用コントロールをすることである。

この地域の人口は、都市周辺はやや増加が見込まれるが、都市から離れた地域は既に人口が減少している。また、全体としても横ばいか、やや減少傾向にあり、高齢化が進んでいる。

ブラウンシュヴァイク広域目的連合の議会で、1996年にブラウンシュヴァイク地域計画プログラムが議決された。計画の内容は、主に中心地構造であり、市町村の役割分担を定めている。今後の人口減少や高齢化に対しては、中心地の確保が必要と考えられており、「持続性と、持続性に伴う集中」を目標に、調整をしている。小さな市町村と大きな都市では開発需要が異なり、地域の持続性を考えると大きな都市だけを開発すべきであるが、小さな市町村が広域の計画を受け入れるためには、小さな市町村での開発もある程度認める必要がある。このように、地域計画は、戦略的、理想的なものではなく、妥協案となってしまう。

また、現在、「オープンスペース保全構想 (Freiraum Sicherungskonzept)」を策定している。これにより、未開発の土地を詳細に分析し、自然環境保護に関する空間的ガイドラインをつくり、新規の建設用地にできないように方向付けることが考えられている。ただし、一度開発できる場所に土地を自然保護地域に指定することは、旧炭鉱地域等、例外的にしかなく、オープンスペース保全構想にしても市町村との交渉が必要である。

3 - 6 - 3 . 非法定の広域の計画

法定の広域の計画とは別に、非法定の広域の計画を作成したり、広域の調整が行われている事例がある。独立市のような大きな都市と周辺の市町村を一体的に扱うために、非法定の計画も策定されている。オスナブリュック圏広域発展構想 (REK : Regionales Entwicklungskonzept für den Verdichtungsraum Osnabrück) や、オルデンプルク広域圏市街地・空地構想 (SFK : Siedlungs- und Freiraum- konzept Oldenburg/Umland) を策定している。また、ブレーメン都市州では、隣接州の市町村とともにブレーメン広域圏空間構造構想 (intra : Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen) を策定している。これらは、いずれも現行の制度に基づく一般形の地域計画とは異なる範囲を扱っている。ただし、いずれも法定の計画ではないため、正式な拘束力はなく、うまく実現するかどうかは関係市町村の判断に委ねられている。

オスナブリュック圏広域発展構想 (REK)

REKは、独立市のオスナブリュック市、隣接するオルデンプルク郡、オルデンプルク郡に属する6つの市町村、隣州のNRW州に属する1つの市町村で取り組まれた。非法定の

計画とした理由は、政治的に合意を得ることが難しかったこと、非法定の計画でも効果があることを示したかったことがある。オスナブリュック市FプランとREKを比較すると¹²⁰、REKで住居系の市街化優先区域に指定された面積の半分程度だけが、Fプランで新たな建設が可能な区域に指定されている。また、Fプランで新たな建設が可能な区域として新たに指定された範囲は、ほぼREKで優先市街化区域に指定されている部分となっている。郡地域計画プログラムとREKを比べると、郡地域計画プログラムに指定されている優先的開発区域は、REKの優先的市街化区域よりも小さいが、ほぼREKの優先的市街化区域範囲内におさまっている。ただし、REKに指定されていない箇所も部分的にある。

オルデンプルク広域圏市街地・空地構想（SFK）

SFKは、独立市のオルデンプルク市とその周辺の8市町村による取組みであり、周辺の市町村が属する郡は、3つに分かれている。SFKの取組みには、郡が入っていない。市町村のFプランに、SFKが反映されている場合と反映されていない場合の双方があるようであるが、このような取組みのメリットとして、情報交換が行いやすくなったことが挙げられている。SFK作成過程においては、市町村の行政界を意識することなく、全域について議論し、各市町村が積極的に参加している。このような経験を経て、各市町村の担当者間で連絡がとりやすくなっており、FプランやBプランの改定等の際に事前に協議ができるようになったため、正式な手続きに入ってから反対を減らすことができ、近隣市町村からの意見の量がかなり少なくなっている。

なお、SFKの取組みが成功している背景には、オルデンプルク市とその周辺の市町村は、人口流出、流入の対立関係ではなく、一体的に発展しているという意識があることによるとの意見も聞かれた¹²¹。

¹²⁰ 以下、オスナブリュック市Fプラン及び郡地域計画プログラムとREKの対応関係についての分析は、姥浦（2006）5．1（4）

¹²¹ オルデンプルク市へのヒアリング調査による。

表 8 策定主体と策定範囲

		州下部 組織	郡		独立市	特徴
				市町村		
法定	デュッセルドルフ GEP (NRW 州)					州管区政府が独立市、郡の市町村を含む範囲の地域計画を策定
	北ヘッセン地域計画 (カッセル州)					統治本部が独立市、郡の市町村を含む範囲の地域計画を策定
	オスナブリュック郡地域計画 (Nds 州)					郡が郡の市町村のみを対象とした地域計画を策定。独立市を含まない
	オスナブリュック市地域計画 (オスナブリュック市の F プラン) (Nds 州)					独立市が策定した F プランが地域計画とみなされる
特別法	ハノーファー地域計画プログラム (Nds 州)		廃止			独立市と旧郡の市町村を含む範囲の地域計画を独立市と旧郡の市町村が共同で策定
	ブラウンシュヴァイク地域計画プログラム (Nds 州)					独立市と郡が、独立市と郡の市町村を対象とする地域計画を策定
非法定	オスナブリュック圏広域発展構想 (Nds 州)			*		独立市と郡、郡の市町村の一部が共同で、広域の計画を策定。法定の地域計画とは範囲が異なる
	オルデンブルク広域圏市街地・空地構想 (Nds 州)			*		独立市と郡の市町村の一部が共同で、広域の計画を策定。法定の地域計画とは範囲が異なる

：策定主体

*：郡に属する市町村の一部が策定主体

：策定範囲（市町村の一部のみが策定に参加している場合には、参加している市町村の全域あるいは一部が策定範囲に含まれる。）

表 9. 法定の地域計画（各州の地域計画に関する一般法の一般的体系に則したもの）

計画の種類	NRW 州の地域計画	Nds 州の地域計画（郡）	ヘッセン州の地域計画
計画名称	GEP (Gebietsentwicklungsplan)	地域計画プログラム (Regionales Raumordnungsprogramm)	地域計画 (Regionalplan)
計画事例	デュッセルドルフ GEP	オスナブリュック郡地域計画プログラム (2004)	北ヘッセン地域計画 (2000)
対象地域	NRW 州 デュッセルドルフ州管区政府管轄域	Nds 州オスナブリュック郡	ヘッセン州カッセル統治本部管轄域
策定主体	デュッセルドルフ州管区政府	オスナブリュック郡	カッセル統治本部
決定手続き	地域議会で議決し、州が許可	郡議会で議決し、州が許可	地域議会で議決し、州が許可
議員選出方法	市町村議会と郡議会の議員の代表者	直接選挙で選出	市町村議会と郡議会の議員の代表者
特徴	・策定主体 (州管区政府) が F プランの許可権限を持つ	・独立市を含まない郡だけを対象とした地域計画 ・策定主体 (郡) が F プランの許可権限を持つ	・策定主体 (統治本部) が F プランの許可権限を持つ

表 10 法定の広域の計画（一般的な策定形態とは異なるもの）

計画の種類	Nds 州の特別法		建設法典
	Nds 州の地域計画（独立市と郡一体型）		共同 F プラン
計画事例	ハノーファー地域計画プログラム（2005）	ブラウンシュヴァイク地域計画プログラム	カッセル広域圏共同 F プラン
対象地域	ハノーファー市と周辺の市町	ブラウンシュヴァイク市と周辺の市町村	カッセル市と周辺の市町村
策定主体	ハノーファー広域政府	ブラウンシュバイク広域目的連合	カッセル広域圏目的連合
参加機関 （内訳）	独立市（1） 郡に属していた市町村（20）	独立市（3） 郡（5）	独立市（1） 市町村（9）
独立市	ハノーファー市	ブラウンシュヴァイク市、ザルツギッター市、ウォルスフスブルク市	カッセル市
郡	ハノーファー広域政府の設立により郡は廃止	ギフホルン郡、ゴスラー郡、ヘルムシュテット郡、パイネ郡、ヴォルフエンブッテル郡	
郡に属する市町村	旧ハノーファー郡：20 市町村（総数 20 市町村）	-	カッセル郡：9 市町村（総数 29 市町村）
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・独立市と郡で個別に策定される地域計画を一体的に策定 ・郡が廃止され、市町村が参加 ・地域計画の策定権限を持ち、かつ、F プラン、B プラン等の土地利用コントロールに関する許可権限を持つ。したがって、地域計画の具体化が容易と考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域計画の策定権限は持つが、F プランや B プランの許可権限を直接は持たない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・単独の市町村で策定されることが一般的な F プランを、複数の市町村が共同で策定。

表 11 非法定の広域の計画

計画事例	オスナブリュック圏広域発展構想（REK：Regionales Entwicklungskonzept für den Verdichtungsraum Osnabrück）	オルデンブルク広域圏市街地・空地構想（SFK：Siedlungs- und Freiraum-konzept Oldenburg/Umland）
地域名	オスナブリュック広域圏（オスナブリュック市とその周辺）	オルデンブルク広域圏（オルデンブルク市とその周辺）
策定主体 参加機関 （内訳）	独立市（1） 郡（1） 郡に属する市町村（6） 隣接州の市町村（1）	独立市（1） 郡に属する市町村（8）
独立市	オスナブリュック市	オルデンブルク市
郡	オスナブリュック郡	-
郡に属する市町村	オスナブリュック郡：6 市町村（総数 21 市町村） NRW 州：1 市町村	オルデンブルク郡：3 市町村（総数 8 市町村） アンマーラント郡：4 市町村（総数 6） ヴェーザーマーシュ郡：1 市町村（総数 9）
特徴	独立市とその周辺の郡や市町村による共同の取り組み	独立市とその周辺の市町村による共同の取り組み

3 - 7 . 人口減少と土地利用コントロールにおける課題

連担市街地・外部地域制度において、建設許可基準は、現況の土地利用により決まるため、仮に空家があったとしても、建築物の密度を下げる、階数を下げるといように建設許可基準が厳しくなるわけではない。したがって、制度自体は縮小するシナリオを想定しておらず、あくまでも、新たな建設のコントロールに重点が置かれていると考えられる。この点について、ヒアリングでは¹²²、FプランやBプランの制度が創設された当時は、「都市は成長する・広がる」という概念があり、増加する建設需要のコントロールが課題とされていたことがある。しかし、現在のように経済的な動きが弱まり、開発需要がなくなってくると、FプランやBプランは、管理手段としてなかなか機能しないものになってきている。そこで、ドイツ国内では、現在、既存の計画手段を今後の人口減少に対応したものにするために、どうすべきかという議論がされている。縮小していく都市において、これら計画体系を、スプロール化を止めるよう機能させていく必要があるとの意見が聞かれた。

人口が減少する社会では、単純に考えれば、必要となる市街地は縮小するはずである。人口が減少しているクレーフェルト市では¹²³、改正中のFプランでは、人口減少に対応し、拡張規模が以前よりも小さくなる方向になっている。現時点でも住居地域の中に未利用地が相当あるため、今後は、そのような未利用地の活用がテーマとなるとのことである。ただし、一世帯あたり、一人あたりの居住面積は増加傾向であり、2015年までに現在建設用地に指定されていないところも新たに必要となると推測している¹²⁴。また、Fプランの、建設が可能な区域から非建設系の区域へ指定を変更するというような逆線引きを行うことに対して、クレーフェルト市では、土地所有者の反対が強く、例もなく¹²⁵、また、ハノーファー広域政府においても、そのような動きはない¹²⁶といい、一般的には行われていないようである。ただし、フーデ町では、SFKとの関係で上述したように、非法定の広域の計画と整合性がとれる形式で、住宅系から農業系への区域指定の変更がされている¹²⁷。

外部地域条例や連担市街地化条例の運用でも、これらの指定内容を変更して、建設が可能な土地を、建設が制限される土地にするといった事例は見られなかった。

ヒアリングにおいても、人口は減少してはいるが、居住スペースが拡大しており、人口減少による居住スペースの減少分と居住スペース拡大による増加分が相殺されるとの話が聞かれた¹²⁸。一方で、人口減少している地域では、新たな建設が可能な土地を、新たな建設ができない土地に変更することも重要との意見も聞かれた¹²⁹。

¹²² Nds州へのヒアリング調査による。

¹²³ 1990年中ごろの24万5千人をピークに、現在23万8千人の人口が2015年までに1万2千人減少すると推測されている。

¹²⁴ 以上クレーフェルト市へのヒアリング調査による。なお、一人当たりの居住面積が拡大することについては、他の機関へのヒアリング調査でも聞かれた。

¹²⁵ 以上クレーフェルト市へのヒアリング調査による。NRW州政府によると、Fプランで工業用の地区を緑地に変更する、あるいは、居住密度の高いところを部分的に緑地化することにより住環境の質の向上を図る場合はあるとのことである。ただし、ルール工業地帯という特異な地域構造によるものであり、ドイツの一般的な動向とはいえない。

¹²⁶ ハノーファー広域政府へのヒアリング調査による。

¹²⁷ フーデ町へのヒアリング調査による。

¹²⁸ 居住面積は1950年代15㎡/人、現在40㎡/人。(NRW州政府へのヒアリング調査による)

¹²⁹ オスナブリュック郡へのヒアリング調査による。

4 . まとめ

ドイツの土地利用コントロールに関する制度には、複数市町村に係る広域的な計画である地域計画、市町村単位の都市計画であるFプラン、市町村域の一部の地区を対象としたBプランという計画体系と、土地の利用状況から判断される連担市街地・外部地域制度が並存している。建設許可の視点から見ると、Bプラン策定区域、連担市街地、外部地域に大きく分けられる。外部地域は、農地や森林を中心とする宅地としての利用度合いが低いところであり、いわゆる郊外に相当すると考えられる。外部地域での新たな建設行為は、建設法典 35 条により例外として認められる建設、及び、外部地域で策定されたBプランに基づくものである。

ドイツの土地利用の基本は、まず、現状維持を基本にしていると考えられ、現状と異なる種類の建設を行う場合には特別に計画（Bプラン）を策定し、計画的に実施するものである。既に建築物が建っている連担市街地では、敷地の周囲と同程度の建設行為が可能であり、建築物がほとんどない外部地域では、現況に合わせると建設ができない。このような現状の判断は敷地単位で行われている。

以下、外部地域における土地利用コントロールの制度と運用の特徴を、区域区分と建設許可（4 - 1）、外部地域における開発状況（4 - 2）、上位機関・広域の計画の役割（4 - 3）という観点から整理する。最後に、経済の停滞や人口が減少した社会における、ドイツの土地利用コントロール制度の限界について（4 - 4）簡単に記す。

4 - 1 . 区域区分と建設許可の制度

建設許可権限は市町村にあり、建設許可の基準は、大枠としては、外部地域、連担市街地、Bプラン策定区域ごとに決められている。Bプラン策定区域ではBプランの内容に拘束され、連担市街地では建設敷地の周辺と同様の規模や用途の建設が認められ、外部地域では原則として建設行為が禁止される。BプランはFプランに適合する必要があるが、連担市街地か外部地域かの判断は現状からのみ行われ、Fプランの指定内容は考慮されない。

このように新たな建設行為が大きく制限される外部地域か、ある程度の建設行為が認められる連担市街地かどうかによって、土地利用の範囲が大きく変わることになる。個々の敷地の現況の判断ではなく、条例で事前に定めるものとして区域分けに関わる連担市街地化条例がある。連担市街地化条例は、連担市街地と外部地域の境界を明確化したり、通常は外部地域にあたる土地を特別に連担市街地とみなすことができ、建設法典 34 条に定められている。

外部地域で認められる建設許可基準については、建設法典 35 条で定められている（優遇的开发、その他の開発（狭義）、継続的利用のための開発、外部地域条例）。内容は、農業施設や電力施設等の外部地域での建設が適当なもの、連担市街地に立地することが望ましくないもの、修繕等の従前居住者の生活維持のための行為等に限定されている。

4 - 2 . 外部地域における開発状況と土地利用コントロール

（1）概況

離散的な集落形態のため、外部地域での建設行為に問題が生じやすいと考えられている

NRW 州を見ると、全体の許可件数に対して建設法典 35 条の外部地域における建設許可の割合は大きい市町村でも 1 割程度で、ほとんどないところもある。実際の開発行為も、ヒアリングの限りでは、従前居住者の生活の維持のための行為が中心となっており、いわゆる新規開発ではない。この 35 条に基づく例外的な建設許可以外は、地域差はあるが、概ね 34 条の連担市街地における建設許可の件数と、30 条の B プラン策定区域における建設許可の件数が同程度である。また、外部地域条例や連担市街地化条例は、あまり策定されていない。したがって、外部地域における新たな建設については、原則として B プランを策定して新たな建設行為が行われることがわかる。

(2) B プランの策定の工夫と課題

B プランについて、市町村が低価格で土地を買い取り、土地が市町村所有になった場合に策定するといった独自の条件を設定することにより、新規の建設地に対するインフラ整備費を捻出したり、若い居住者用の住宅を確保して高齢化対策をするような運用がみられた。また、B プランを策定する際に、環境保全、レクリエーションの場の確保の観点から建設地を縮小する事例や、将来的に望ましくない建設行為が起きないように B プランに非建設系の区域指定を盛り込むような開発と保全の調整がみられた。その他、幹線道路や農家、工場等は、住宅との共存が難しい場合があるため、これらの周辺で住宅建設を認めるかどうかの判断では、既存の道路や農家、工場等を維持することに弊害を生じさせないような配慮が見られた。

ただし、B プランで建設が可能な土地を過大に指定しているような事例も見られるため、外部地域は、B プランの策定という足枷でコントロールされるとはいえ、当然のことながら、運用によっては、スプロールが進む可能性もある。これは、2005 年法改正により、B プラン策定に上位機関の許可が不要になったこともあり、今後の動向が注目される。

(3) 連担市街地と外部地域の区別

なお、外部地域か連担市街地かの判断については、NRW 州では、連担市街地の要件である建築物の連担について、建築物間の距離が 100m という州の運用基準が見られた。ヘッセン州、Nds 州では、具体の運用基準はなく、図面から判断できない場合には、現地視察により、敷地ごとに、申請ごとに、確認が行われている。

(4) 外部地域条例と連担市街地化条例

外部地域条例の策定に関しては、市の想定した土地利用が行われるように、階数だけでなく敷地内に建築線を設けることによって、建築物の建ち方まで、市町村が想定した範囲内での建設行為になるように工夫が加えられている例が見られた。また、連担市街地化条例を既成市街地のほとんどに対してかけることにより、外部地域と連担市街地を明確にした事例があり、これは、線引きの機能を持つ条例により、スプロールを抑制しているものといえる。

4 - 3 . 広域的な観点の反映

複数の市町村を含む広域の計画として、法定では地域計画や共同 F プランがあり、その他、非法定の広域の計画が見られた。これらは、広域的な観点から土地利用を調整する仕

組みの一つといえる。また、州の下部機関等により、広域的な観点から、市町村が主体的に行う土地利用のコントロールを調整する仕組みも見られた。

(1) 地域計画

地域計画の策定主体

地域計画については、州がその策定主体や策定方法を決めることになっている（連邦広域計画法）。州ごとに違いが見られ、NRW 州では、5つの州管区政府が地域計画を策定し、対象市町村の議員から構成される地域議会が議決を行っている。ヘッセン州では、NRW 州と同様に、州の下部組織が地域計画を策定している。一方、Nds 州では、独立市では F プランが地域計画を兼ね、それ以外の郡に属する市では郡が地域計画を策定している。この郡による地域計画は郡議会で議決されるが、この議員は郡議会議員として選出された者である。

Nds 州では独立市とその周辺の郡に属する市町村を一体的に扱う計画が、一気に州全域を対象とする州計画という大きなスケールになってしまい、実態としては、独立市とその周辺の市町村での土地利用を検討する手段が欠けているといえる。このような事情により、独立市とその周辺を一体的に扱うための広域の計画策定の取組みがある。これには、法定のものと非法定のものがある。法定のものとしては、独立市と周辺市町村で策定するハノーファー広域圏の例と、複数の独立市と郡で策定するブラウンシュヴァイク広域圏の例がある。非法定のものとしては、独立市とその周辺の市町村で策定されており、隣接する州の市町村が入っている例もある。

地域計画の内容

具体的には、F プランよりは粗い精度で、建設系の区域や保全系の区域が指定され、どのような土地利用が適しているかといった評価や分析が行われている。全域に何らかの指定がある場合と未指定の場合がある。また、必ずしも地域計画に一致していても、大きな方針が合っていれば、許可する特別規定も見られた。これらは、州法に基づくものであり、地域議会の同意が必要である。

北ヘッセン州地域計画には、市街地周辺で、優良な農地とはいえない場所をレクリエーション等で活用する地域に指定し、市街化を制限するという方針が見られる。

市町村が策定する F プランは、地域計画との整合が必要であり、F プランの策定や改定案に対して、許可権限を持つ州の下部機関が自然保護等の広域的な視点から認めない例が聞かれた。地域計画では保全系の指定等がされ、これは F プランを拘束するが、その一方で、地域計画を策定する際には市町村との調整が必要であり、必ずしも理想的な形でまとまるとは限らない。

また、非法定の広域の計画では、拘束力がないものの、新たな建設が行われる場所、行われる可能性のある場所について詳細な分析が行われ、区域指定がなされていた。F プランや郡の地域計画との関係を見ると、すべてが一致しているとは言えないが、大きく逸脱するような事例はないようである。なお、非法定計画策定の効果としては、日常の情報のやりとり等が挙げられており、これによって、予測し得なかった土地利用計画が突然突きつけられるという事態を避けることができるようになったといえる。

(2) 共同 F プラン

地域計画とは異なるが、複数市町村によって策定される共同 F プランの事例もある。これは、これまで、単なる単独市町村の F プランの繋ぎ合わせだったというが、真に統合した計画にすべく取組みが行われている。この法定の計画とは別に、非法定の計画があり、実際には、この計画に則った B プラン策定案等による共同 F プランの変更は認めるというような運用がなされている。すなわち、法定の共同 F プランの変更の余地を示した計画を別途つくることにより、運用における対応の幅を拡げているといえる。

(3) 上位機関によるチェック

土地利用コントロールの権限は原則として市町村が持っているが、F プランの策定や改定、外部地域条例の制定等において、広域的な観点から上位機関である州の下部機関が判断を行ってきた事例があり、市町村の独断的な判断を調整する役割がみられた。ただし、地方分権が進みつつあり、市町村の権限が強化され制度が改正されており、上位機関がチェックを行う場面は減少傾向にある。

4 - 4 . 人口減少と土地利用コントロールの制度

ドイツの土地利用コントロールの制度には、まず「都市は成長する・広がる」という前提となる概念があり、増加する建設需要のコントロールを課題とし、これに対応するためのものとなっている。具体的には、一度、建築物が建つ地域になった場合には、B プランを策定し (F プランに整合) 強制的に建設が制限される土地にしなければ、既に建設されている土地を非建設地にするような市街地を縮小するような土地利用の実現は難しい。よって、経済が停滞し人口が減少するような場合には、連担市街地・外部地域制度を基本とし、F プランや B プランで土地利用をコントロールすることは、難しいと考えられている。

実際の運用においても、F プランの指定を建設が可能な土地から建設が制限される土地に指定を変更するような事例はほとんど見られず、土地所有者の反対等もあり、難しいといわれている。

第 2 章

フランス:市町村による土地利用コントロール手法の選択



章扉写真

PAROY (パロア (セーヌ・エ・マルヌ県の市町村))

人口約 200 人、市町村図を策定している。

奥に見える建築物は庁舎で、

左手に住宅が続き、

右手の並木は、

歴史的建築物に指定されている教会に続く。

2004 年 11 月

第2章 フランス:市町村による土地利用コントロール手法の選択

1. 調査概要

1-1. 調査対象

フランスについては、区域区分の制度と運用として、都市計画である PLU(前身 POS) や市町村図、土地利用の基本事項を定めている都市計画一般規則を中心に、制度とその運用の把握を行うこととしている。次に、区域区分の制度を効果的なものとするための広域調整の手法として、SCOT(前身 SD)等の制度と運用の把握を行うこととしている。

フランスでは、原則として既成市街地でのみ新たな建設¹が可能であり、既成市街地外での建設は、PLU または市町村図を策定し、その中で建設可能な区域として指定された場合にのみ可能となる。日本の郊外の土地利用コントロールの参考として、このようなフランスにおける既成市街地外での建設に関わる制度と運用を中心に調査を行った。

1-2. 平成 16、17 年度フランス現地調査

フランスでは、2000 年、2003 年に大きな法改正が行われ、現在、POS、SD という都市計画から PLU、SCOT への移行段階にある。このような状況を踏まえ、平成 16 年度は、PLU や SCOT の制度改正の背景やその内容について、平成 17 年度は、PLU や SCOT の運用を中心に調査を行った。

平成 16 年度には、法改正の背景や内容を把握するため、国にヒアリング調査を行い、また、計画の概要を掴むため、SCOT と PLU の策定がある程度進んでいるストラスブール市とその周辺を対象とし、市町村²、都市計画を策定している組織等に、ヒアリング調査を実施した。

平成 17 年度には、PLU、市町村図、SCOT の制度の運用状況を把握することが目的であったが、特にスプロールが進み問題とされている POS の NB 区域での開発の状況やその対応を見るため、NB 区域が多く指定されているフランス南東部を対象に、州や市町村等に調査を行った。

<平成 16 年度調査事項>

PLU の用途区域指定等の区域区分に関する制度

土地利用に関する広域調整の役割を担う SCOT への制度改正の背景や内容

PLU、市町村図、SCOT の概況

<平成 17 年度調査事項>

PLU の用途区域指定等の運用 (POS の NB 区域の変更を中心に)

PLU の簡易版といわれる市町村図の運用

広域調整の役割を担う SCOT の運用

土地利用コントロールにおける上位機関の関与

¹ 土地の造成のような大規模なものから、建築物の修繕など小さな行為まですべてを「建設」と表現する。

² 本報告書では、Commune(コミューヌ)を「市町村」としている。

表 1. 平成 16・17 年度ヒアリング調査実施状況 (フランス)

ヒアリング先		調査年
国	Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (設備・運輸・住宅・観光・海洋省)	2004
	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (国土整備地域開発庁(ダタール))	2004
	Ministère de l'intérieur (内務省)	2004
パリ市近郊		
国の下部組織	DDE de Seine et Marne-subdivision de Bray sur Seine (セーヌ・エ・マルヌ県設備局ブレ・シュール・セーヌ分局)	2004
市町村	TRUCHTERSHEIM (トゥルシュターシェイム) ストラスブール市近郊	2004
ストラスブール市とその周辺		
市町村	PAROY (パロア) セーヌ・エ・マルヌ県	2004
計画策定組織	Syndicat Mixte pour l'élaboration de SCOT en Région de Strasbourg (SCOTERS) (ストラスブール広域統合計画 SCOT 混合事務組合)	2004
(ストラスブール)	DE L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE ADEU (ストラスブール都市圏開発都市計画事務所(ADEUS))	2004
フランス南東部 ギャール県		
国の下部組織	Direction Départementale de l'Équipement Gard (ギャール県設備局)	2005
市町村	Combas (コンパス)	2005
フランス南東部 エロー県		
国の下部組織	Direction Départementale de l'Équipement Hérault (エロー県設備局)	2005
市町村	Prades-le-lez (ブラッド・ル・レーズ)	2005
市町村共同体	Communauté d'Agglomération de Montpellier (モンペリエ都市圏共同体)	2005
フランス南東部 ヴァール県		
国の下部組織	Direction Départementale de l'Équipement Var (ヴァール県設備局)	2005
市町村	St-Cyr-sur-Mer (サン・シール・シュール・メール)	2005
	St. Maximin (サン・マキシマン・ラ・サント・ボーム)	2005
	Ribox (リブー)	2005

* 調査参加者：2004年 客員研究官 河原田、客員研究官 川島、研究官 丸茂
 2005年 客員研究官 河原田、研究官 丸茂、三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株) 山本

表 2. 調査地域の概況

	人口 ³	位置	特徴
ブラッド市	約 4500 人 (2005 年)	モンペリエ 市郊外	PLU 策定中 (2005 年 12 月承認予定) モンペリエ市を中心とする SCOT に参加 POS に NB 区域の指定があった 1970 年代の人口は約 800 人、1995 年までに 4000 人まで増加
サン・シール・シュール・メール市	約 12000 人 (2004 年)	トゥーロン 市郊外	2005 年 5 月 PLU 策定 POS に NB 区域の指定があった 人口が急増 (ZAC による開発あり) トゥーロン市を中心とする SCOT 策定に参加している
サン・マキシマン市	約 14500 人 (2005 年 推定)	トゥーロン 市郊外	PLU の策定は、2008 年の総選挙後まで行わず POS を継続させる方針 POS の NB 区域に、市の人口の 3 分の 2 が居住 ヴァール県北西部の SCOT 策定に参加 (組織が設立されたところ、4 つの CC で構成) 1999 年の人口は約 12400 人 1982 年から 1990 年に人口が爆発的に増加
コンパス市	約 400 人	ニーム市郊外	市町村図策定中 (2005 年 12 月承認予定) 将来は PLU を策定する予定
リブー市	22 人	トゥーロン 市郊外	PLU (POS) 市町村図未策定 トゥーロン市を中心とする SCOT に参加



図 1 調査対象地 (ダタール資料)

³ 河原田 (2006) 「郊外開発コントロール」。本報告書に、客員研究官論文として掲載している。

2 . 土地利用コントロールに関する法制度

本章では、フランスの土地利用コントロールに関する制度について概説し(2 - 1) 続いて、土地利用の原則を定めた都市計画一般規則の詳細(2 - 2) 市町村が策定するかどうかを選択できる法定都市計画である PLU と市町村図について整理し(2 - 3) 複数の市町村で共同で策定される広域的な法定都市計画 SCOT の詳細(2 - 4)について記す。

2 - 1 . 土地利用コントロールに関する制度の概要

(1) 計画の種類と関係

フランスの都市計画には、市町村全域を対象とする「PLU(le plan local d 'urbanisme : 都市計画ローカルプラン⁴、(前身 POS⁵)」があり、その簡易版として「市町村図(la carte communale)」がある。フランスの市町村には、PLU を策定しているところ、市町村図を策定しているところ、PLU も市町村図も策定していないところの3種がある。PLU には用途区域が指定され、これによって建設が可能な範囲や建設が制限される範囲が決まる。PLU の簡易版といわれる市町村図では、建設可能な範囲が指定される。PLU や市町村図に指定された建設が可能な範囲や建設が制限される範囲は、市民の土地利用を直接規制し、PLU や市町村図は土地利用コントロールの手段となる。

PLU と市町村図の上位計画として、複数市町村の区域を対象とする「SCOT(Schéma de Cohérence Territoriale : 広域の計画⁶、前身 SD)」がある。これは、市民の土地利用を直接規制するものではないが、PLU は SCOT に整合しなければならない⁷。この SCOT は、近隣市町村が共同して作成する広域の計画であり、市町村間の連携を進めるための手段と考えられている。SCOT がなければ、PLU や市町村図で建設可能な範囲を新たに指定できないことになっている。したがって、新たな開発を望む市町村は SCOT を策定する必要がある、これが SCOT 策定を誘導する効果を持つといわれている。

なお、フランスでは、土地利用コントロールに関わる制度が、2000 年⁸、2003 年に法改正され、現在、PLU や SCOT は POS や SD から移行段階にある。

⁴ 自治体あるいは EPCI(Etablissements publics de coopération intercommunale : 市町村連合協力機関)によって策定され、自治体により策定される場合には自治体全域を、EPCI によって策定される場合には、EPCI の全域あるいは一部の自治体を対象範囲とする都市計画である。(都市計画法典 L123-1)

⁵ le plan d'Occupation des Sols 土地占用計画

⁶ SCOT 以外に、広域の計画として、国が策定する領域整備要領(DTA)があり、また、州が策定権限を有する空間整備・領域開発州スキーム(SRADT)が2000年にヴォアネ法の政令で規定された。(自治体国際化協会(2004)「フランスの都市計画(CLAIR REPORT No.257)」(以下「CLAIR REPORT No.257」という) pp.14-15) 伊藤等(2004) pp.135-136)

SRADT については、2003年10月時点で5つが承認済みとなっている。(岡井(2005a))

⁷ 都市計画法典 L123-1 条

⁸ 2000年はSRU法(Loi Solidarité et Renouvellement Urbains : 都市連帯再生法)による改正、2003年はUH法(Loi Urbanisme et Habitat : 都市計画及び住居法)による改正(法のタイトルの訳は、原田(2004) p.103を参考にしている。

(2) 都市計画一般規則と PLU・市町村図の関係

(1)とは別に、全国の土地にかかる原則規定として、「都市計画一般規則(RGU: Règles générales de l'urbanisme)」⁹がある。都市計画法典 L111-1 条から L111-11 条に定められており、それぞれの規定が適用されるかどうかは、PLU (POS) が策定されているかどうか、市町村図が策定されているかどうかで変わる。都市計画一般規則の中で、郊外の土地利用コントロールに影響が大きいものとして「建設可能性の制限の原則 (principe de la constructibilité limitée)」¹⁰ (都市計画法典 L111-1-2 条)がある。これは、既成市街地外での建設を原則として認めないものであるが、PLU も市町村図も策定されていない市町村に適用される。

また、PLU と市町村図で規定される内容を比較すると、PLU では用途区域を指定し、その中で建築仕様や建築線の指定等の建築基準を決め¹¹、一方、市町村図では建設可能な範囲を示せばよく、建設可能な区域での建設基準は全国統一の規定が適用される¹²。

さらに、建設許可権限を持つ機関も、PLU や市町村図の有無によって異なっている。PLU を策定した市町村は建設許可権限を持ち、市町村図を策定した市町村は希望すれば、PLU を策定した市町村と同じ条件で建設許可を交付する権限を持つことができる¹³。PLU や市町村図を策定していなければ、市町村が建設許可権限を持つことはできず、県プレフェ¹⁴が保持する。

したがって、土地利用における市町村の独自性については、PLU や市町村図を策定しているかどうかによって異なる。PLU 策定市町村は、建設許可権限を持ち、用途区域の指定や詳細な建築基準を決めることができる。よって、建設可能な範囲を示せば良いだけの市町村図策定市町村と比較すると、土地利用 (空間計画) のコントロールにおいて、独自性が強い。PLU や市町村図を策定していない市町村については、新たな建設に制限がかかり、建設許可権限も県プレフェが有し、市町村の土地利用の独自性は低い。このように、都市計画の策定状況によって市町村の独自性に強弱があり、建設可能性の制限を原則とする中で、PLU や市町村図を策定することにより、初めて新たな建設が可能となることになる。

(3) 新たな建設のための条件

既成市街地外で新たな建設をするためには、都市計画一般規則の「建設可能性の制限の原則」の規定の適用を除外する必要がある。そのために、PLU や市町村図を策定し、さらに、その中で建設可能な範囲に指定する必要がある。範囲指定は、計画を策定あるいは改定することになるが、この場合は、公開意見調査や国との協同作業等を含む手続きを踏まなければならない。また、PLU に新たに建設可能な範囲を指定する場合には、SCOT を策定していることが前提条件で、PLU は SCOT に整合しなければならない。

⁹ 都市計画法典 L111-1 条から L111-11 条

¹⁰ CLAIR REPORT No.257p.19

¹¹ 策定が義務付けられている内容もある。

¹² 国土交通政策研究第 20 号「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究」(以下「PRI20 号」という) p.資 -20

¹³ PRI20 号 p.資 -20

¹⁴ 「県知事」と訳されることもあるが、国が任命する官僚。「3 - 6 . 県整備局の果たす役割」を参照。

2 - 2 . 都市計画一般規則¹⁵

----- < 都市計画一般規則のポイント > -----

- ・都市計画法典 L111-1 条から L111-11 条に定められている土地利用の原則。PLU や市町村図の有無によって、適用される規則が異なる。
- ・新たな開発を制限する「建設可能性の制限の原則」が L111-1-2 条に定められおり、PLU や市町村図等がない場合に適用される。

都市計画一般規則¹⁶には、土地利用に関する原則規定が定められており、PLU や市町村図の策定の有無によって、規定のかかり方が異なる。この中には、都市計画全国規則（RNU : Reglement National d 'Urbanisme、都市計画法典 L111-1 条、R111-1 ~ R111-24 条）や、既成市街地外の土地における新たな建設に厳しい抑制がかかること（「建設可能性の制限の原則」（都市計画法典 L111-1-2 条））、道路沿いの土地利用が制限されること（都市計画法典 L111-1-4 条）、売買契約に関すること（都市計画法典 L111-1-5 条）等がある。

このうち、土地利用コントロールに関して特に重要な規定として、「建設可能性の制限の原則」がある。これは、PLU や市町村図が策定されていない場合に適用される規定で、既成市街地外で建設許可される範囲を、既存の建築物の用途変更や修繕、公共施設、住居地域やその周辺では両立できない施設の増築、自然や環境等を侵害しないなどの一定の条件を満たし市町村議会が決定した施設の建築に限定している。なお、R111-14-1 条において、「周囲の自然空間と相容れない分散した都市化を助長する」場合には許可されない可能性があることが規定され、無秩序に建設がなされることに制限をかけている。

都市計画全国規則（都市計画法典 L111-1 条、R111-1 ~ R111-24 条）には、項目ごとに許可されない場合、条件付で許可される場合等が定められており、道路沿いの開発や建物高さ、採光については、数値基準が示されている。これらは、基本的に、PLU が策定されていない市町村に適用されるが、「公共の秩序：Ordre Public」の 6 つの規定については、PLU が策定された市町村にも適用される。したがって、例えば、都市計画全国規則のうち、PLU を策定していない市町村は、「公共の秩序：Ordre Public」を含むすべての規定がかかり、PLU を策定している市町村は「公共の秩序：Ordre Public」の規定のみが適用される。

さらに、これら規則を遵守しなかった場合には、電気、水道等のインフラに接続されないことが規定されている（都市計画法典 L111-6 条）。

このように、市町村図策定市町村は詳細な基準をつくる必要はなく、全国統一のデクレがかけられ、PLU 策定市町村ではこれらの独自の基準がつけられる。

¹⁵ 本報告書の参考 1 の に掲載している岡井（2006）「フランスの都市計画制度」の「3 . 都市計画一般規則」「都市計画法典 翻訳（抜粋）」によっている。

¹⁶ Règles générales de l'urbanisme L111-1 条から L111-11 条

表 3 都市計画一般規則と PLU、市町村図との関係概要¹⁷

都市計画一般規則		PLU策定市町村	市町村図策定市町村	左以外の市町村
都市計画一般規則のデクレ				
L111 1	都市計画全国規則	適用	適用	適用
	「公共の秩序・Ordre Public」			
	その他		適用	適用
L111 1 2	建設可能性の制限の原則			適用
その他	* L111 1 1: PLU、市町村図は、SCOTに適合等 * L111 6: 規則を遵守しない場合はインフラに接続しないなど	適用	適用	適用

表 4 都市計画一般規則¹⁸

< 都市計画法典 第 1 巻第 1 編第 1 章 都市計画一般規則 >

条文番号	条文の内容について（部分）
L111 1	土地利用のデクレについて ・ PLU (POS) が策定されていない土地での立地、建築仕様等についてはデクレで規定する
L111 1 1	国土整備要綱 (DTA) について ・ SCOT は DTA と両立する ・ PLU や市町村図は SCOT と両立する
L111 1 2	建設可能性の制限の原則について ・ 既成市街地外で建設許可されるものは、以下のもののみ ・ 既存建築物の用途変更や修繕、増築 ・ 公共施設の建築 ・ 住居地域やその周辺では両立できない施設の増築 ・ 自然や環境等を侵害せず、極端な財政支出とならず、DTA 等に反せず、市町村議会が決定した施設の建築
L111 1 4	道路沿いの建設の制限について ・ 既成市街地外では、自動車専用道等の両側 100m、基幹交通道の両側 75m は、建設禁止（適用除外もある）
L111 3	災害後の再建について
L111 5 2	土地所有等の分割に関する事前届出について
L111 5 3	売却、購入の契約について
L111 6	建設許可されなかった場合のインフラへの不接続について ・ 建築許可等がされなかった場合、電力、水道、ガス、電話の配線に接続することができない
L111 7	建設許可の判断の延期について
L111 8	
L111 9	
L111 10	
L111 11	

< L111-1 に基づくデクレ (R111-1 ~ R111-24) 第 1 巻第 1 編第 1 章都市計画一般規則 (抜粋) >

条文番号	都市計画全国規則の条文の内容（部分）	PLU 策定市町村への適用 (適用されるものが、公共の秩序 : Ordre Public)
R111 1	R111 - 2 から R111-29 までの適用対象	-
R111 2	衛生や公共の安全を侵害する場合	適用
R111 3 1	周辺から重大な公害や騒音の被害を受けるおそれがある場合	
R111 3 2	景勝地や遺跡の保存・活用に影響がある場合	適用
R111 4	通行や消火活動に問題を生じる可能性がある場合 (接道条件)	適用
R111 5	住居を幹線道路沿い等で建築する場合	
R111 6	住居以外の建築物を幹線道路沿い等で建築する場合	

¹⁷ 岡井 (2006) 「フランスの都市計画制度」の「 3 . 都市計画一般規則」及び「都市計画法典 翻訳 (抜粋) 」を参照。

¹⁸ 岡井 (2006) 「フランスの都市計画制度」の本文及び条文の翻訳を参考に作成。

R111 7	緑地の維持、創出について	
R111-13	公共施設の整備が市町村にとって適当ではない場合	
R111-14 1	自然や農業等に影響がある場合について	
R111-14 2	環境保護への配慮について	適用
R111-15	SD への適合について	適用
R111-16	採光、隣棟との距離について	
R111-17	集合住宅を建築する場合の採光、隣棟との距離について	
R111-18	道路沿いの建築物の高さについて	
R111-19	近隣の建築物との高さの差について	
R111-20	R111-16 から R111-20 の適用例外の決定過程について	
R111-21	敷地周辺の状況を侵害する場合	適用
R111-22	隣接する建築物との高さ	
R111-23	外壁の材料について	
R111-26-2	建設許可の判断の延期について (L111-7 条、L111-8 条)	

2 - 3 . 市町村が選択できる法定都市計画：P L U ・市町村図

市町村は、PLU や市町村図を策定するかどうか、どちらを策定するかを自由に決めることができる。この決定により、都市計画一般規則のかかり方や建設許可権限等が異なる。

2 - 3 - 1 . P L U

----- < PLU のポイント > -----

- ・ 2000 年都市計画法典の改正で¹⁹、POS から PLU に変更された。
- ・ 市町村によって策定され、市町村全域を対象範囲とする都市計画である。
- ・ 用途区域が指定される。市町村は、それぞれの用途区域について、建築仕様や建築線の指定等の建築基準を独自につくることができる。
- ・ 土地利用に関して、市民への直接の拘束力を持つ。
- ・ 策定過程で、住民協議、第三者機関による公開意見調査、議会議決等が実施される。

(1) PLU の区域区分

PLU は、市町村または一体的な複数の市町村の全域にかかる都市計画であり、2000 年の都市計画法典の改正により POS が変更されたものである²⁰。PLU 及び前身の POS は用途区域を指定し、それぞれの地域に占用・利用の禁止事項、接道条件、建築物の高さや外観の基準を詳細に定め、これは市民の土地利用を直接拘束している。なお、規則書に定められる事項は都市計画法典に定められているが (都市計画法典 R123-9 条) POS で定められていた最低敷地面積についての規制は、非公共的下水処理施設²¹の観点と景観保全の観点からのみ定めることが可能とされ、この他は廃止されている²²。

¹⁹ SRU 法

²⁰ 都市計画法典 L123-1 条

2003 年 UH 法による改正で「整備と持続可能な開発プロジェクト」(PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable) についての変更等があったが、区域区分 (U 区域、UA 区域、A 区域、N 区域) についての変更はされていない。

²¹ ヒアリングでは、浄化槽で対応している地域で最低敷地面積の指定が聞かれた。

²² 岡井 (2006) 2 (1) 1 () 。なお、PLU に最低敷地面積を規則に盛り込めないことについて、ヒアリング調査では、問題である (規定できるようにすべき) という意見と、最低敷地面積の指定によって虫食い上の開発が進んだとの意見が聞かれた。

PLU は、説明報告書、PADD、規則書、図面、付属文書等で構成される（都市計画法典 R123-1 条）。

PLU の用途区域としては、U 区域、AU 区域、A 区域、N 区域があり、市町村はこの 4 区域を更に細かく区分することができる²³。4 区域の概要は、それぞれ次のような土地である²⁴。

U 区域（zone urbaine：市街地区域 都市計画法典 R123-5 条）

すでに市街化されている区域、及び、建設可能とされる建築物に対応できるだけのインフラ等がすでに整備されているか、あるいは、整備中の土地である。新たな建設が可能である。

AU 区域(zone à urbaniser：市街化予定区域 都市計画法典 R123-6 条)

今後市街化する予定の区域である。公共道路や水路、電気配線等のインフラが近くまで通っている場合は、PLU の修正や改定を行わずに、整備事業は許可される。ただし、インフラが十分でない場合には、PLU の修正または改定により建設が可能となる。

A 区域(zone agricole：農業区域 都市計画法典 R123-7 条)

市町村が農地として指定した区域であり、現況とは関係なく指定できる。この区域での建設については、公共事業、農業用建築物の建築や用途変更についてのみ許可される。

N 区域(zone naturelle et forestière：自然・森林区域 都市計画法典 R123-8 条)

市町村が森林等の自然の保護のために指定した、市街化から保護される区域であり、インフラの整備状況とは関係なく指定できる。森林や景観の保全等に害をもたらさない場合、建設が許可される場合がある。

（ 2 ） POS と PLU の相違点

POS は、U 区域（zones urbaines：市街地区域）と N 区域（zones naturelles：自然区域）に大別され、更に N 区域については、NA 区域、NB 区域、NC 区域、ND 区域の 4 つに区分されており、全体としては大カテゴリーとして 2 つの区域分け、中カテゴリーで 5 つの区域から構成されていた（表 5）。さらに、PLU と同様に、市町村がこの 5 つの区域の中で更に詳細な区域、例えば U 区域の中に UB、UC というような詳細な区域の設定ができた。POS と PLU の区域はそれぞれ、POS の U 区域は、PLU でも U 区域であり、NA 区域は AU 区域、NC 区域は A 区域、ND 区域は N 区域にあたる。

POS は、2000 年に SRU 法により、PLU に変更され、自然区域 NB 区域という区分が廃止された。NB 区域は、インフラ等の公共施設の整備が予定されていないか、部分的に公共施設が整備されているところで、かつ、建築物がすでに建設されている土地であった²⁵。しかしながら、無秩序な市街化が許され、土地を無駄にしていたとして、PLU の区域の種類から外された²⁶。

また、POS の自然区域 ND 区域と PLU の N 区域には違いがあり、ND 区域では建設が全面的に制限されていたが、N 区域では区域の性格を損なわないことを条件として、限定

²³ 都市計画法典 L123-1 条、R123-4～R123-8 条

²⁴ 岡井（2006）2（1）2）及び条文翻訳による。

²⁵ 岡井（2006）2（1）2）（ ）。

²⁶ PRI20 号 p.資 -14

された範囲内で許可されることになった²⁷。

現行の POS は、次に改正が必要になった段階で PLU に改定されるまで、有効である（L123-19 条）²⁸。改正時には、POS の NB 区域を PLU の 4 区域の中でどこに位置付けるかが問題となる。つまり、本来、開発を抑えるべき土地でありながら、実際には開発が進んでいることから、PLU に改正する中で、市街化を進める土地とするのか、あるいは、N 区域等で開発を抑える土地とするのかを判断することになる。

表 5 . POS と PLU の相違点²⁹

POS			PLU	変更点
U 区域 (市街地区域)		既存のまたは整備中の公共施設の能力が建築物の受け入れを可能とする区域	U 区域 (市街地区域)	すでに市街地化されている土地の追加。
N 区域 (自然区域)	NA 区域	POS の変更、ZAC の設定、区画整理の実施により、将来の市街化を予定している区域	AU 区域 (市街化予定区域)	定義の明確化 (市街化が予定される自然的性質をもつ下の または のどちらかに該当する土地、 公共施設が整備されているか、 あるいは、整備が規定されている地区 公共施設が整備されておらず建築が認められない地区)
	NB 区域	既存の建物はあるが、それ以外には保護されており、市街化拡大を予定していない区域	廃 止	
	NC 区域	優良農地、埋没資源など豊かな自然環境を保全すべき区域	A 区域 (農業区域)	農地が豊かであることから保護すべき土地
	ND 区域	災害や公害の予防、景観や生態系の価値を理由として保全する区域	N 区域 (自然・森林区域)	若干対象範囲が広がる

POS の U 区域、NA 区域、NB 区域、NC 区域、ND 区域及び、PLU の U 区域、AU 区域、A 区域、N 区域については、市町村が更に詳細に区域を定めることができる。

2 - 3 - 2 . 市町村図

----- <市町村図のポイント> -----

- ・ 2000 年の SRU 法による都市計画法典の改正により、PLU 等と同様の都市計画文書としての地位を与えられた。
 - ・ 市町村全域に係る都市計画で、市町村は、建設可能な範囲を決めることができる。
 - ・ 市町村が建築仕様や建築線の指定等の独自の基準をつくる必要はなく、全国統一の基準が適用される。
 - ・ 土地利用に関して、市民への直接の拘束力を持つ。
 - ・ 策定過程で、公開意見調査や議会議決が実施される。
-

²⁷ PRI20 号資 -14、なお、この区域には、他の区域に区分できない空間も含まれ、そこで建設が許可される（岡井（2006）2（1）2）（ ）。

²⁸ PRI20 号 p.資 -16

²⁹ PRC25 号 p.63、PRI20 号 p.資 -36、p.資 -14、岡井（2006）2（1）2）を参考に作成。

市町村図は、PLUよりも簡易な都市計画といわれ、都市計画法典L124-1条から124-4条に定められている。市町村図は、説明報告書と図面で構成される³⁰。市町村図は、市町村が建設可能な範囲と建設を制限する範囲を定めることができ(都市計画法典L124-2条)、PLUと同様に、土地利用に関して市民を直接拘束する³¹。都市計画一般規則の「建設可能性の制限の原則」は適用されない。ただし、詳細な建築基準については、全国統一の都市計画一般規則の中の都市計画全国規則が適用され、市町村独自の基準をつくる必要はない³²。したがって、市町村図を策定している市町村においては、市町村は建設可能な範囲を指定すればよく、それ以外は国が定めた全国統一の基準に従うことになる。

策定手続きには、PLUと同様に公開意見調査が課されており³³、PLUよりも内容は簡潔であるが、正式な都市計画として位置付けられている。建設許可権限についても、市町村が希望すれば市町村に与えられる³⁴。

市町村図は、複雑なPLUを必要としない農村部の市町村において策定されることが意図されている³⁵。

2 - 3 - 3 . 建設許可権限

----- < 建設許可権限のポイント > -----

- ・ PLU 策定市町村は、原則として市町村が建設許可権限をもつ。
- ・ 市町村図策定市町村は、市町村議会が決定した場合、原則として市町村が建設許可権限をもつ。それ以外は、県プレフェ(国が任命)が権限をもつ。
- ・ PLU 未策定・市町村図未策定市町村は、県プレフェ(国が任命)が建設許可権限をもつ。

都市計画の策定状況によって、建設許可権限を持つ主体が異なる。PLUを策定している市町村では原則として市町村が、市町村図を策定している市町村のうち市町村議会が建設許可権限を市町村がもつことを決定した場合には市町村が、それ以外は国(県プレフェ)が建設許可権限をもつ(都市計画法典L421-2条、L421-2-1条)。

また、人口1万人未満の市町村³⁶は、建設許可の審査において、国の下部機関の技術的協力を無償で得ることができる(都市計画法典L421-2条)³⁷。

³⁰ 岡井(2006)2(2)。

³¹ 都市計画法典L124-2条。同条には、建築可能な範囲を定めることができると、策定手続きについて定められている。

³² 建築仕様や建築線の指定等の詳細を自治体が定めることが可能かどうかは未確認である。ただし、設備省でのヒアリングでは、自治体が特別な建築的関心や空間構成を保存しようとするような場合は、自治体はPLUをつくらなければならない、また、PLUに基づいていれば民地を公共用地にすることができるが、市町村図ではできないとの話が聞かれた。

³³ 都市計画法典L124-2条

³⁴ PRI20号p.資-20

³⁵ PRI20号p.資-20

³⁶ 複数の市町村で共同でPLUを策定した場合には、参加市町村の人口の合計が2万人以下の場合も同様の規定が適用される(都市計画法典L421-2-3条)

³⁷ 岡井(2006)4(3)

表 6 . PLU、市町村図の策定と建設許可

	建設許可権限機関	市町村の独自性
PLU 策定市町村	市町村	市町村は用途区域指定及び用途区域ごとの土地利用について独自の規則を策定することができる（例：建築仕様や建築線の指定等の建築基準）。建設許可は、PLUに基づいて審査される。
市町村図策定市町村	県プレフェ（国が任命） 希望する場合は市町村	市町村は建設可能な範囲を指定できる。独自の規則をつくる必要はなく、全国統一の基準がかかる。
上記以外の市町村	県プレフェ（国が任命）	既存の市街地以外での開発は原則認められていない（建設可能性の制限の原則）。

2 - 4 . 複数の市町村による広域的な法定都市計画：SCOT

----- < SCOT のポイント > -----

- ・ 2000 年の SRU 法による都市計画法典の改正により、SD から SCOT に変更された。
- ・ 市町村連合協力機関 EPCI、または、EPCI と市町村で構成される混合事務組合が策定する。
- ・ 複数の市町村に係る計画であり、土地利用だけでなく、経済政策、環境政策等を含めた総合的な広域の都市計画であり、保全されるべき市街地や自然・森林の範囲が示される。
- ・ PLU、市町村図は、SCOT に整合する必要がある。
- ・ 土地利用に関して、市民への直接の拘束力はない。
- ・ 策定過程で、住民協議、第三者機関による公開意見調査、議会議決等が実施される。
- ・ 近隣市町村が調整を図る道具と考えられている。

ここでは、複数の市町村にかかる広域の計画である SCOT について、制度の目的を中心に概要を述べた上で、策定範囲と策定主体に関わる制度について整理する。SCOT は、上位機関が策定する計画ではなく、市町村が自主的に共同で取り組むものであり、水平方向の連携によりつくられる計画である。このような自主的な連携を基本としているものの、意味のある計画とするために、策定範囲の設定については、都市計画法典や設備省のパンフレット等に考え方が示されている。また、策定主体の形態や権限についても幾つかの種類がある。

(1) 概要

SCOT は、近隣市町村が共同して作成する計画であり、市町村連合協力機関 EPCI、または、EPCI と市町村で構成される混合事務組合が策定し、自ら承認も行う。SCOT は、市町村が都市計画、住宅、経済開発、交通及び商業施設に関して推し進める政策を整合化し、調整できる場をつくることを目的としている³⁸。2000 年の法改正（SRU 法：都市連

³⁸ PRI20 号 p.資 -11

帯再生法)でSDがSCOTに変更された背景は、SDの策定が進まなかったこと³⁹、また、SDは土地の利用が規定されていたが様々な分野における政策の一貫性については示されていなかったこと⁴⁰がある。SCOTの策定は数にすると400程度になることが想定されていた⁴¹。その後、UH法による基準の変更により、策定の対象は140となった⁴²。2004年1月時点では185のSCOTが策定中である⁴³。

SCOTは、土地利用を規制するものではなく、既成市街地等の再構築のための戦略的な方針を規定するものといわれ⁴⁴、住宅等の需要分析、整備と持続可能な開発の構想(PADD)の提案、PADD実現のための基本方針、保全すべき市街地、自然・森林の範囲等が定められる(都市計画法典L122-1)。「<SCOTなくして新規市街地の開発なし(都市計画法典L122-2条)>という原則があり、SCOTがない場合には、PLUでU区域を新たに指定することは原則として禁止される⁴⁵。これは、新たな市街地の開発・整備を望む市町村に対して、SCOTの策定を誘導する効果を持つと言われている。

SCOTによって、市町村は開発をより適切に制御し、開発が環境に及ぼす影響を考慮し、あらゆる種類の公害を防止、軽減できるようになるとされており⁴⁶、市町村の主体性を維持しつつ広域的な調整を図るための計画の道具と考えられる。

<SCOTの具体的な内容(要約)⁴⁷>

予測に基づく、土地、住宅、施設等の需要分析

整備と持続可能な開発の構想PADDの提案

PADDを実現するための基本方針(地区の構成または既成市街地再構成のための一般方針書、市街地区域、市街化予定区域、自然・農村または森林区域の均衡、環境における災害予防の基本方針)

a) 社会住宅の建設と住宅の社会的均衡、b) 市街化と公共交通網の整備、c) 商業・手工業施設や経済活動施設、d) 景観保全と都市の入口の改善、e) 災害予防

保全すべき市街地、自然・森林区域の配置と範囲

交通に関する大規模プロジェクト、公共交通整備を条件とした開発区域

詳細に関わるセクター計画SS

なお、PLUで新たな市街化をする場合にはSCOTの策定が必要であるが、これに対する例外規定が定められている。まず、人口規模5万人以上の都市圏の境界から、または海岸から15km以上離れている市町村には、PLUで新たな市街化をする場合にはSCOTの策定が必要という規定が適用されない。したがって、SCOTがなくても新たな市街化が可能である。これは、SCOTの目的が生活圏を共にするすべての市町村間の協力を促進することであり、このような協力が不可欠なのは都市圏及びその周辺近郊だからである。都市圏から離れている農村部の市町村の決定が生活圏全体に影響を与えることはありえないこ

³⁹ 河原田(2005a)

⁴⁰ 設備省へのヒアリング調査による。

⁴¹ 河原田(2005c)P.10

⁴² 河原田(2005c)P.10

⁴³ 2004年6月に1つ承認されている。(岡井(2005b))

⁴⁴ 河原田(2005c)P.10

⁴⁵ 鈴木(2001)p.12

⁴⁶ PRI20号p.資-11

⁴⁷ 河原田(2005c)p.11引用

とから、このような規定が設けられている⁴⁸。ただし、人口規模 5 万人の基準については、2000 年の SRU 法では 1 万 5 千人とされていたが、地方議員からの批判が相次いだため、2003 年の UH 法で、5 万人に改められている⁴⁹。また、知事が景勝地委員会及び農業会議所の意見を聞き、都市圏の市街化及び編成に顕著な影響を与えないことを確認した上で同意すれば、SCOT がなくても新たな市街化が可能とされている⁵⁰。

なお、PLU、市町村図は SCOT に適合しなければならない。

(2) SCOT 策定の範囲

SCOT の策定範囲は、「飛び地のない一続きの地域でなければならない」⁵¹と規定されている(都市計画法典 L122-3 条)。SCOT の範囲は基本的には行政界となる。策定単位の目安としては、INSEE(国立経済調査学院)が定義している「都市区域」(l'aire urbaine)やヴォアネ法の「地方」(le pays)が示されている。

INSEE による「都市区域」は、「中心核としての都市及び農村部の市町村、またはある都市組織により構成されており、中心核的な都市とその衛星都市における人口の 40%にあたる住民が仕事及び居住している区域」とされる⁵²。

また、地域整備に関するヴォアネ法では、地域整備の単位として「都市圏」(l'agglomération)と「地方」(le pays)が定義されている。「都市圏」は、「都市の続く範囲」であり、15,000 人以上の中心都市を含む 50,000 人以上の都市区域である⁵³。「地方」は、「地理的、文化的、経済的、社会的なまとまりを表現する」(ヴォアネ法 25 条)とされている⁵⁴。地方の実態は、平均 80 市町村を含み、人口は 75,000 人程度である⁵⁵。ヴォアネ法の「都市圏」と「地方」との関係は、地方の 20%が都市圏を含んでおり、そのため「地方」は、都市間の連携を図り、開発プロジェクトを行うための範囲に適しているとされ、そのような観点からは都市圏を含む地方の範囲は SCOT の策定範囲に適しているといわれている⁵⁶。

(3) SCOT の策定主体

広域行政の組織について、公共団体一般法典⁵⁷において財源を徴収する組織(CU、CA、CC)、財源を徴収しない組織(市町村事務組合、混合事務組合)が定められている。CU、CA、CC は EPCI と呼ばれる。このうち、SCOT を策定することができるのは、EPCI または、EPCI と市町村から構成される混合事務組合である⁵⁸。混合事務組合は、商工会議所等を含むことがあるが、SCOT を策定できるのは、市町村と EPCI からのみ構成されている場合である。混合事務組合とは、EPCI とそれ以外の市町村から成る機関である。EPCI

⁴⁸ PRI20 号 p.資 -12、13

⁴⁹ この改正による影響、問題の有無については、本研究では取り扱っていない。

⁵⁰ PRI20 号 p.資 -12、13

⁵¹ PRI20 号 p.資 -12

⁵² 河原田等(2005)

⁵³ データールへのヒアリング調査による。

「都市圏」は、河原田(2005a) p.136 によると、「産業地区を除く、人口 2000 人以上が居住し、住宅間の距離が 200m 以内で連担している群れのこと。(国立統計経済調査学院 INSEE)」とされる。

⁵⁴ 河原田等(2005)

⁵⁵ データールへのヒアリング調査による。

⁵⁶ データールへのヒアリング調査による。

⁵⁷ Code general des collectivités territoriales

⁵⁸ EPCI では議会(Conseil)、組合は委員会(Comite)は議決する。(岡井(2005b))

や混合事務組合は、SCOT の継続または改正の承認の任も担う(都市計画法典 L122-4 条⁵⁹)、

< S C O T の策定に係る広域行政組織の概要と実態 >

(1) 財源を徴収する組織 (CU、CA、CC)

人口規模により、CU、CA、CC に種別され、これらの特徴は、独自の財源と担うべき義務 (義務的権限) を持つことである。SCOT の策定は、すべての CU、CA、CC の義務的権限である地域整備のひとつとされ、策定義務が課せられている⁶⁰。市町村は複数の CU、CA、CC に参加することはできない⁶¹。

CU の要件は、人口が 50 万人以上、財源は原則として職業税である。義務的権限は、地域整備、経済発展、住宅政策、都市の困窮防止対策、公共サービス (上水道と下水道、火葬場、消防など)、環境政策である⁶²。

CA の要件は、人口が 5 万人以上で、かつ、中心となる市町村の人口が 1 万 5 千人以上か、もしくは県庁所在地や県で最も重要な市町村を含んでいることである。財源は職業税、義務的権限は地域整備、経済発展、住宅政策、都市の困窮防止対策で、さらに、道路政策、下水道、上水道、環境政策、文化等施設、社会福祉政策の中から 3 つを選択しなければならない⁶³。

CC の要件は、原則として人口が 5 万人未満である。財源は一般的に付加税であり、義務的権限は地域整備と経済発展の 2 種、さらに環境政策、住宅政策、文化等施設、社会福祉政策の中から 1 つを選択しなければならない⁶⁴。

以上のように、大きな組織になるほど財源や権限が委譲される。なお、権限については、上記以外にも、それぞれの CU、CA、CC が追加することが可能である。また、意思決定機関として、各市町村の代表から構成される委員会または議会の設置が義務付けられている。委員や議員の構成の仕方については、各団体の任意または人口割合に応じて決定される。ただし、各市町村が少なくとも一議席は持ち、過半数を超えない⁶⁵。実態としては、フランス全土で人口比で 80 ~ 90 % で共同体の組織化が進んでいる⁶⁶。

(2) 財源を徴収しない組織 (市町村事務組合、混合事務組合)

市町村事務組合については、上水道、下水道等の事業の実施を目的に設立され、単一目的事務組合、多目的事務組合がある。財源は、構成市町村からの分担金、事業収入、補助金等である⁶⁷。市町村は、複数の異なる事務組合に入ることができる。

混合事務組合は、県、CU、CA、CC、市町村、商工会議所、農業会議所等のレベルの異なる組織が混ざ

⁵⁹ 河原田 (2005a) p.135

⁶⁰ 岡井 (2005b)

⁶¹ 岡井有佳氏へのヒアリングによる。

⁶² 岡井 (2005b)

⁶³ 岡井 (2005b) 及び岡井有佳氏へのヒアリングによる。

⁶⁴ 人口要件については、3500 人未満の場合はカントン (Canton) の所在地を含み少なくとも 10 市町村を含む場合、あるいは、カントンのすべての市町村を含む場合、また、人口 5 万人を超える場合であっても、人口 1 万 5 千人を超える県庁所在地や中心都市がない場合は設立が認められる。(岡井 (2005b) 及び岡井有佳氏へのヒアリングによる。)

⁶⁵ 以上、岡井 (2005b) 及び岡井有佳氏へのヒアリングによる。

⁶⁶ ブルターニュ地方では、伝統的に共同化が進んでおり、パリを含むサントル地方では共同化が進んでいない。(内務省へのヒアリング調査による)

⁶⁷ CLAIR REPORT No.257

ったものである。組合の事業は任意に決定でき、財源は構成員の負担金、事業収入等である⁶⁸。このうち SCOT を策定できるのは、CU、CA、CC と市町村から構成される場合で、県や商工会議所等が入ってはいけない⁶⁹。

表 . EPCI の概況⁷⁰

		大都市圏共同体 CU Communauté Urbaine	都市圏共同体 CA Communauté d' agglomération	市町村共同体 CC Communauté de Commune
人口要件		50 万人以上	5 万人以上、 かつ、中心となる市町村の人口が 1 万 5 千人以上か、もしくは県庁所在地や県で最も重要な市町村を含んでいること	(原則) 5 万人未満
権 限	義務	<ul style="list-style-type: none"> ・地域整備 ・経済発展 ・住宅政策 ・都市の困窮防止対策 ・公共サービス(上水道と下水道、火葬場、消防など) ・環境政策 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域整備 ・経済発展 ・住宅政策 ・都市の困窮防止対策 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域整備 ・経済発展
	選択		<ul style="list-style-type: none"> 下から 3 つ以上 ・道路政策 ・下水道 ・上水道 ・環境政策 ・文化等施設 ・社会福祉政策 	<ul style="list-style-type: none"> 下から 1 つ以上 ・環境政策 ・住宅政策 ・文化等施設社会 ・福祉政策
	追加	さらに追加も可		
財源		(原則) 職業税	職業税	(原則) 付加税
実 態 ⁷¹	団体数	14 団体	162 団体	2343 団体
	構成市町村数	355 (0.1%)	2750 (7.5%)	29172 (79.3%)
	構成人口	6211 (10.0%)	20392 (32.8%)	25297 (40.7%)

⁶⁸ CLAIR REPORT No.257

⁶⁹ 岡井 (2005b)

⁷⁰ 岡井 (2005b)

⁷¹ 2005 年

3 . 土地利用コントロールの運用

本章では、都市計画に基づく土地利用コントロールについて、平成 16、17 年度現地調査で得た情報をまとめる。まず、都市計画策定の概況と意義について述べ(3 - 1)、続いて、PLU の策定事例と特徴、課題について(3 - 2)、市町村図の事例(3 - 3)を示す。そしてこれら都市計画の策定状況によって異なるといわれる建設許可権限や、実際の建設許可の状況(3 - 4)を記す。次に、複数の市町村で取り組む SCOT について策定事例(3 - 5)を紹介し、そして、都市計画のチェックを行い、建設許可権限の一部を持っている県設備局の果たす役割等(3 - 6)について報告する。

3 - 1 . 都市計画の策定の概況

(1) 都市計画策定の概況

PLU、SCOT は POS、SD からの移行段階にあり、特に複数市町村が関わる SCOT の策定には時間がかかり、200 程度が策定途中、策定済みは 1 つだけである⁷²。PLU、SCOT の前身の POS、PLU の策定状況は、表 7 の通りである。前身の SD については、策定割合は市町村数で約 2 割、人口でも 4 割と低い状況だった。一方、POS または PLU については、市町村数や面積による策定割合は 5 割程度であるが、人口から見ると 9 割近くとなっており、人口をある程度有する市町村で策定されていると推測される。市町村図は、全国 822 市町村で策定されている⁷³。

表 7 都市計画策定概況

	市町村		人口(万人)	
	数	比率	数	比率
SD 策定 ⁷⁴	7,100	19%	2,300	39%
POS または PLU 策定 ⁷⁵	15,840	43%	5,120	87%
市町村図策定 ⁷⁶	822	2%	39	1%
POS、PLU、市町村図未策定	20,013	55%	716	12%
(参考)全国 ⁷⁷	36,675	-	5,875	

したがって、市町村単位の都市計画としては、市町村図よりも PLU (前身 POS) を策定する場合がほとんどであり、これら都市計画の策定状況は、人口から見ると 9 割近くへのぼり、これら都市計画が策定されていない場合に適用される都市計画一般規則の建設可能性の制限の原則の対象市町村は、国全体の人口から見ると 1 割程度となっている。また、

⁷² 2004 年 11 月末時点。設備省へのヒアリング調査による。

⁷³ 設備省へのヒアリング調査による。

⁷⁴ 市町村数、人口は設備省資料(2001 年 10 月)による。それをもとに、比率を算定。

⁷⁵ 設備省資料 2004 年 11 月時点。新しく PLU を策定している自治体が 1854、人口約 16 万人あり、これを含めると市町村数の 48%、人口の 90%となる。なお、設備省資料(2001 年 10 月)には、POS については、15,360 市町村で承認され、5,200 万人(全人口の約 86%)、面積 28 万 k m²(国土面積の 50%)とある。(河原田千鶴子氏へのヒアリングによる)

⁷⁶ 2004 年 11 月時点

⁷⁷ 人口は INSEE による 2000 年 1 月 1 日時点(「フランスの家族政策、両立支援政策及び出生率上場の背景と要因」特別レポート Vol.5(2003 年 2 月)日本労働研究機構欧州事務所による)

建築仕様や建築線の指定等の市町村独自の基準を策定する PLU（前身 POS）の策定割合が高いことから、市町村独自の土地利用コントロールが行われているといえる。

ヴァール県では、2005年10月時点で、POSは134市町村、PLUは10市町村、市町村図は1市町村が承認されており、PLU策定中（POSからの改定を含む）が75市町村、市町村図策定中が1市町村、RNUがかかるのが8市町村である⁷⁸。

表8 ヴァール県 都市計画策定概況（2005年10月現在）⁷⁸

対抗できる都市計画文書	(153)
POS承認済	134
PLU承認済	10
RNU	8
市町村図承認済	1

このうち、手続き中文書がある市町村は、PLU作成決定2、PLU改定決定2、市町村図作成1、簡易改定36である。

（2）PLUと市町村図の相違

市町村の人口規模によって、PLUや市町村図を策定すべきである、策定することが望ましいといった運用基準は存在していない。PLU等をつくることは、市町村が自分達の土地や空間に関する政策を推進することを可能にするものであり、国が策定を推し進めるものとは考えられていない。例えば、PLUでは、市町村がそれぞれの伝統的な都市の形態の保全や古い街並み等の価値を評価し、これらを踏まえた整備をするための道具として、特有の建築的様式、空間構成を保全する措置を講じることが可能になる。また、PLUを策定することにより、民地を公共用地として確保することができる⁷⁹。このように、PLUは、市町村の土地や空間に関する政策を可能にするものである⁸⁰。

一方、農村部の市町村等では、建設が可能な範囲を指定するくらいでよく、複雑な都市計画であるPLUを必要としていないことがある。このような場合に、市町村図を策定する。これは、正式な都市計画文書であるが、詳細な建築基準をつくる必要はなく、市町村は建設が可能な範囲と建設を制限する範囲を指定すればよい⁸¹。また、策定手続きにおいて、PLUでは関係機関との協議を市町村が行うのに対して、市町村図では県プレフェが関係機関との協議を行う⁸²。これは、PLUを策定するような市町村は国の機関よりも優秀な人材が多い場合があるのに対し、市町村図をつくるような市町村のほとんどは規模が小さく、人材が十分でないといった実態があるためである⁸³。

以上のように、PLUや市町村図の策定は義務付けられるものではなく、市町村自らが市町村の状況に応じた都市計画を策定し、都市政策を進める仕組みとなっている。

なお、POSを策定していた自治体は、PLUに改定すべきであるが、POSから市町村図にし、農地を活用した大規模なプロジェクトを行おうとしている市町村があり、国として

⁷⁸ 出典：ヴァール県 DDE2005。河原田(2005)4-2 図17による。

⁷⁹ 制度の詳細は未確認であるが、「emplacement réserve：用地の確保」というもので、私有地において将来的に道路や学校などの建設を義務付けができることである。（設備省へのヒアリング調査による）

⁸⁰ 以上、設備省へのヒアリング調査による。

⁸¹ 都市計画法典 L124-2 条

⁸² 法律上の規定の有無は未確認。

⁸³ 以上、設備省へのヒアリング調査による。

は、このようなケースでは、PLU を策定した方がよいと考えている⁸⁴。

(3) 市町村図と建設可能性の制限の原則

PLU、市町村図をともに策定していない場合には、都市計画一般規則の建設可能性の制限の原則が適用されるが、市町村図による建設可能な範囲の指定と、建設可能性の制限の原則のどちらが土地利用を適切にコントロールできる手段として優れているかについては、見解が分かれている。

市町村図を策定しているコンバス市では、市町村図を策定している理由として、建設可能性の制限の原則では、インフラ整備等の一定の基準に適合していれば、市が意図していない場所でも新たな建設が認められてしまうことが挙げられている。市町村図であれば、新たな建設が可能か禁止されるかの線引きができるため、土地利用のコントロールが可能となる。

一方、県設備局の立場から、人口 100 人以下の市町村、例えば 20～30 人程度の市町村であれば、市町村図を策定せず、全国統一の基準を適用すればいいとの意見がある。これは、市町村図では、建設可能な範囲を広く設定する傾向があり、建設可能性の制限を含めた全国統一の基準に基づいて土地利用を行った方が、家屋が分散して建設されることがないためとのことである。実際、県設備局は、市町村図を策定する市町村に、建設可能な範囲を小さくするようにと、いつも指示しているという⁸⁵。

3 - 2 . P L U (P O S)

PLU の具体例として、フランス南部の市町村と、フランス東部のストラスブール市とその周辺市町村について紹介する。フランス南部は、POS において NB 区域が多く指定されていた地域であり、PLU の策定が難しいといわれている⁸⁶。一方、ストラスブール市の POS では NB 区域が指定されていなかった。

まず、PLU (POS) の具体事例を紹介し (3 - 2 - 1)、次に、PLU や POS における土地利用コントロールの特徴と課題 (3 - 2 - 2) について整理する。

3 - 2 - 1 . P L U (P O S) 策定事例

POS から PLU への改定の事例を中心に、4 つの市町村の PLU (POS) の内容や土地利用の課題について述べる。まず、サン・シール・シュール・メール市については、POS から PLU へ改定され、POS の NB 区域を、PLU では A 区域や N 区域に指定している。この PLU は県設備局から良い事例といわれている。しかしながら、このような建設を制限する指定にできた背景には、既存のプロジェクトで新規建設が進んでいたことから、更なる市街地化が望まなかったことがある。したがって、市街地を拡大する圧力に対抗して、新規の建設が進む可能性のある範囲を縮小したというより、すでに拡大しきった市街地の外側の残り部分について建設を制限したものということができ、市街地化の縮小とはいえないと考える。

⁸⁴ ヴァール県設備局へのヒアリング調査による。

⁸⁵ 以上、ヴァール県設備局へのヒアリング調査による。

⁸⁶ POS から PLU への改定時に問題になると予測されている NB 区域は、フランスの南東部で多く指定されており、このような地域では、POS から PLU への計画の改定が簡単には進まないとのことである (設備省へのヒアリング調査による)。

次のブラッド市は、PLU 策定中であるが、POS の NB 区域を、PLU (案) で U 区域、AU 区域に指定している例である。市街地の領域が広がっている事例であるが、実は、保護区域を新たな建設が可能な土地にも重ねて指定することによって、現行の自然を保護する工夫がなされている。

3 つ目は、サン・マキシマン市の例であるが、現行の POS をしばらくは継続させ、PLU の策定は先延ばししている。ここでは、市域面積の約 6 分の 1 が NB 区域で、市の人口の 3 分の 2 がこの区域に居住している。県設備局からは意向には従わない市と見られている。ここでは、かつて NB 区域を NC 区域や ND 区域に変更したことがある。

4 つ目のストラスブル市では、POS で NB 区域が指定されていなかった。

(1) サン・シール・シュール・メール市

サン・シール・シュール・メール市⁸⁷では、2005 年 5 月にヴァール県で 2 番目となる PLU が承認された。人口は、1999 年は 8,898 人⁸⁸であったが、最近 3 年間で約 1 万人急増している⁸⁹。

もともと POS が策定されており、市域面積約 2100ha のうち約 300ha の NB 区域、8 箇所の ZAC⁹⁰が指定されていた。POS の NB 区域を PLU で AU 区域に指定すると、まちの至る所に建設が進むことになりかねないため、NB 区域を A 区域(農業区域)と N 区域(自然・森林区域)に変更し、新たな建設は制限される土地に指定している⁹¹。今後 20 年間は、農業及び森林の質を維持し、住民を増やさず、緑地の面積を維持し、虫食いの開発を避けることが重要と考えられている。このような方針は、すでに ZAC による大規模な開発が行われており、人口が急激に増加していること⁹²、また、市民の多くはマルセイユに通勤しており、サン・シール・シュール・メール市では、質の高い静寂な居住地が望まれていることが背景にある。このため、総論的には、POS よりも新たな建設が制限される PLU に、大多数の市民が賛成していると認識されている。反対意見としては、N 区域に指定された土地所有者が U 区域に指定することを主張するものがあるが、個人的な利益ではなく公益的な点から指定していると回答し対応している。なお、NB 区域の扱い方について、県設備局から特に指示はなかった。

サン・シール・シュール・メール市はトゥーロンの都市圏共同体に入っており、SCOT にも参加しているが、将来的には、SCOT は PLU に代わるものになるのではないかと考えられている。

以上のように、POS から PLU に改定する中で、NB 区域は建設が制限される区域に行

⁸⁷ 以下、サン・シール・シュールメール市の POS、PLU については、サン・シール・シュールメール市へのヒアリング調査、PLU 図面資料による。

⁸⁸ 国勢調査

⁸⁹ サン・シール・シュールメール市へのヒアリング調査による。

⁹⁰ 協議整備区域のこと。前市長の時に指定され、開発が進んでいる。U 区域(市街地区域)は、POS では 503ha、PLU の 654ha へ、157ha 増加している(増加率 1.31)。市街地区域の面積増加は ZAC 指定分といわれている。ZAC の指定は、PLU では ~ と示されており、例えば、は商業施設、は住宅地(は 431ha に 931 戸住宅建設地)、ゴルフ場の整備である。

⁹¹ 隣町には POS で NB 区域に指定された約 1000ha の土地があり、PLU への改定が難しいのではないかと考えられている。

⁹² 一気に住宅開発が進んだため、住民も開発はもう十分だとの意識を持っていると推測されている。一方、隣町では、徐々に住宅建設が進んだため、住民の意識は薄く、NC 区域で可能な新規建設の対象についての考え方も甘いため、虫食いの開発が進んでいるという。(ヴァール設備局へのヒアリング調査による)

っており、県設備局からも一定の評価を受けている。しかし、既存のプロジェクトにより市街化を十分に行っていたことが、NB 区域を、建設系の U 区域や AU 区域ではなく、A 区域や N 区域といった新たな建設を制限する区域に指定することができた要因となっている。したがって、単純に市街化が進む範囲を縮小させた、都市の縮小化を行ったものとはいえないと考える。

(2) ブラッド・ル・レーズ市

ブラッド・ル・レーズ(以下「ブラッド市」という)は、南北に細長く、大まかには南は市街地、北は林とブドウ畑になっている⁹³。現在、POS から PLU に改定中で、また、モンペリエ市を中心とした SCOT の策定にも参加している。市の人口は、1970 年代は約 800 人であったが、1995 年には 4,000 人まで増加し、現在は、人口増加を鈍化させたいと考えている⁹⁴。

POS では、北部もは NC 区域(農業系)、ND 区域(自然系)が指定されており、南部には U 区域(市街地区域)と NA 区域(市街化予定地)、NB 区域があり、また、川沿いや丘になっている部分等に NC 区域、ND 区域の指定もある。PLU 案では、北部は POS での指定に引き続き A 区域(農業区域)、N 区域(自然・森林区域)に指定されている。南部にも、引き続き N 区域、A 区域の指定がされているが、NB 区域に指定されていた土地の大部分は U 区域(市街地区域)の一つである UD2 に指定され、市街地に位置付けられている。

また、UC や UD2 といった市街地区域にも森林保全・育成区域⁹⁵が指定されている。これは、森林を保護するための措置であり、この森林保全・育成区域に指定されている土地では、森林保全・育成区域が指定されている土地を COS(容積率)算定のための敷地面積に含めることはできるが、そこに建設することはできない。その結果、1つの敷地の中に、建設が可能な場所と禁止される場所が生まれることになる。そもそも、このような森林保全・育成区域の指定がされているようなところは、古くは建築物がなく、林が広がっていた地域であったものが、一気に低密な宅地になり、現在のような都市構造になっている⁹⁶。

PLU(案)で NB 区域の指定を変更することについて、大きな問題は出ていないという。というのも、NB 区域は市街地区域の一つに変更されており、大方は NB 区域の時よりも新たな建設が容易となり、最低敷地面積も 3000 m²あるいは 5000 m²から 2000 m²に下がり、土地の切り売りができるようになっている。

その他に、国の洪水リスク予防計画(PPRI)⁹⁷、山火事防止計画(PPRif)⁹⁸に基づく指定もある。洪水リスク予防計画に基づき、川沿いの敷地について、建設が許可されない土地、一定の条件⁹⁹のもとで建設が許可される土地が、3種類指定されている。山火事防止計画では、山火事リスクがある土地に対して、全面的に建設禁止の土地(赤ゾーン)と一定の条件下で建設許可される土地(濃青ゾーン、薄青ゾーン)が指定されているが、

⁹³ 以下、ブラッド市の PLU については、ブラッド市へのヒアリング調査による。

⁹⁴ 現市長は、1995 年に選出され、都市開発の制限をつくるために 1999 年 POS の改定に取り組んでいる。その際、敷地の最低面積を 1000 m²にすること、COS(容積率)を下げることを行っている。ブラッド市へのヒアリング調査による。

⁹⁵ Espace boisé a conserver ou a creer

⁹⁶ 古くから中心であった部分は、UA1 として指定されている部分である。

⁹⁷ 1995 年策定

⁹⁸ 2005 年 3 月承認

⁹⁹ 床の高さ 80cm 以上等

これにはU区域も含まれている。この山火防止計画の策定にあたっては、県農林局、県設備局、市町村が共同して作成し、すでに建築物がある区域は、全面的な建設禁止ではなく、建設許可が可能な土地となるように調整されている。

表 9 プラッド市の区域区分 POS と PLU¹⁰⁰

POS (1999年)	U区域	N区域				合計
		NA	NB	NC	ND	
面積 (ha) (a)	141.25	16.7	70.13	52.44	607.65	888.17
市域面積に占める割合	15.9%	1.9%	7.9%	5.9%	68.4%	
面積 (ha) (b)	217.7	17.85	0	248	394.6	878.15
市域面積に占める割合	24.8%	2.0%	0.0%	28.2%	44.9%	
PLU (2005年)	U区域	AU区域	廃止	A区域	N区域	合計
(b) - (a)	76.45	1.15	-70.13	195.56	-213.05	

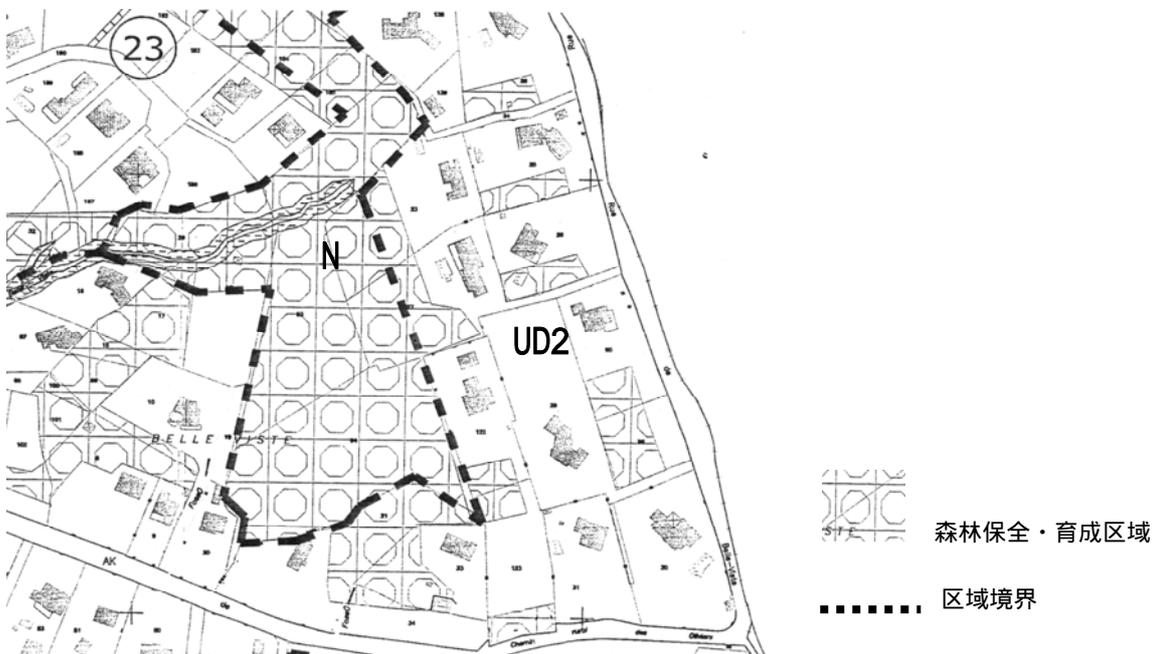


図 2 プラッド市 PLU における UD 区域と保護区域指定の重ね合わせ (部分、筆者加筆)

¹⁰⁰ プラッド市資料による。合計値が一致しない理由は不明。

(3) サン・マキシマン・ラ・サント・ボーム市

サン・マキシマン・ラ・サント・ボーム市(以下、サン・マキシマン市という)¹⁰¹は、サン・シール・シュール・メール市と同じヴァール県にある。POSを策定しており、2008年の市長選の後まで、PLUの策定を行う意志はない。市域の中央を東西方向に高速道路が走っており、今後も人口圧力が強まると予測されている。1970年代から虫食い現象が始まり、1982年から1990年の間に人口が爆発的に増加したという。当時は、NB区域の土地は安く、デベロッパーが多くの土地を購入し開発している。1989年に市長等が変わり、人口増加を抑制しなければならないとの認識がされた。

市の中心部であるU区域は市のほぼ中央にあり、北側を高速道路が東西方向に走っている。市域面積約6400ha¹⁰²のうち、約1000haのNB区域がある。その大部分が、高速道路の北側とU区域の南東部分にあり、このNB区域には市の人口の3分の2が居住している。NB区域には最低敷地面積5000㎡あるいは1万㎡が課されており、これにより虫食い状態の開発が行われてしまったとの認識が見られた。新しく移住してきた人々は、マルセイユ市等の大都市の低所得者層であり、国の支援を受けて住宅を購入することが多かった。当時、市は、NB区域ではインフラ整備の必要がないため、経費がかからないと考えていた。しかし、開発が大規模に進むと上水道の整備や道路整備が求められるようになり、負担となることがわかったため、今では問題意識を持っている。

PLUを策定する場合には、このようなNB区域をU区域(市街地区域)かN区域(自然区域)に指定することになる。しかし、U区域に指定した場合には、ほとんどの建設が可能になってしまい、一方、N区域に指定すると建設が制限されるため市民の反対が大きいと推測される。このような状況で、PLUへ改正するかどうかについては前回の選挙のテーマになっていないため、次回の選挙戦のテーマとし、それを踏まえて選挙後に検討することになる。

なお、1970年代に、市の中心部から離れたところに住宅開発がされたため、POSを改正してNC区域やND区域に変更し、市の中心部に近いところについてはNB区域の指定を継続している¹⁰³。

(4) ストラスブール市

ストラスブール市は、ドイツとの国境に位置し、人口は約25万人である。現在、POS¹⁰⁴からPLUへの改定途中であるが、この中では、POSの開発可能区域内の浸水地域や、インフラが未整備のNA区域を、PLUでどのように位置付けるかについての検討が必要になっているとのことである。なお、NB区域の指定はなかった。

浸水地域に建物を建てる場合には、水の逃げ道をつくるなどの浸水地に対応した処理が必要となるが、今のところ適当な方法が見つかっていない。そのため、将来は市街化が可能なAU区域に区分する方向で検討が進められている。担当者の個人的見解として農地と

¹⁰¹ 以下、サン・マキシマン市のPOS、PLUについては、サン・マキシマン市へのヒアリング調査による。

¹⁰² <http://www.provenceweb.fr/e/var/stmaxmin/stmaxmin.htm>

¹⁰³ NB区域からND区域に変更したのは約20haで、市の中心部から5km以上離れている。上水道が整備されておらず、井戸が利用されていたところである。

¹⁰⁴ ストラスブールのPOSは1992年に策定された。それまでは、RUSと呼ばれるドイツ占領時代からの都市計画を使っていたが、国からPOSをつくるようにとの指示を受け、策定することになった。RUSには産業区域、住宅区域、密集住宅区域、拡散住宅区域、自然地区等が指定されていた。このRUSには、PLU以上に詳細な規則が付随しており、歩道等の維持管理の方法まで細かく記載されていた。ストラスブール以外の他の自治体では、1975年から1980年頃にPOSが策定されている(ADEUSへのヒアリング調査による)。

しての指定が適当との意見が示されたが、議員の見解としては将来開発が可能な区域を縮小することには抵抗があるとのことであった。

また、NA 区域が指定されていた土地は、インフラが未整備という点で NB 区域に類似しており、現状のままでは N 区域にも U 区域にも指定ができず、今後の扱い方の検討がなされている。というのは、すでに建物があるため N 区域の条件には合わない。また、U 区域として必要とされるインフラは整っていないが、市町村は費用をかけてインフラを整えるべき場所とは考えていないため、U 区域に指定することを望んでいない。このような状況にあるが、最終的には、U 区域に指定されると考えられている¹⁰⁵。

3 - 2 - 2 . P L U (P O S) の特徴と課題

PLU や POS は、市民の土地利用を直接拘束するものであり、区域指定や規則、運用がどのようにされるかが、土地利用に大きな影響を与える。以下では、PLU や POS の特徴と課題を簡単に整理する。

まず、最初に、策定手続きが厳格であることの効果について述べる。PLU や POS の区域指定を変更するためには、制度に則った手続きが必要で、新たな建設が可能な区域に指定することが簡単にはできない。このため、新たな建設行為も進まない。このような制度のため、運用において、建設が可能な区域に指定した場合に、新たな建設が必要になったときのために土地を確保しておく、すなわち、簡単に新たな建設行為を起こさずに、手をつけずに保持しておくという意識があることについて紹介する。さらに、新たな建設を行う場合にも、市の方針に沿ったものとなるように工夫がされていた例について述べる。

以上のような市町村における具体的な運用がある一方で、県設備局は、新たな建設が可能な土地を削減するようにと指示したり、農家が土地を売却してしまうことへの対策を行っている。また、PLU の N 区域は、POS の NB 区域の廃止の影響等を受けて、POS の ND 区域よりも対象が広がったことによる N 区域の課題が指摘されている。このような県設備局の見解や対応について紹介する。

(1) 建設可能な土地への用途区域変更

区域指定を 1 アールだけ変更する場合でも、改定手続きが必要である。この改定手続きでは、公開意見調査等の制度に則った厳格な過程を踏まなければならない。したがって、何らかの理由で新たな建設が必要になっても、必要な開発を進めることができない可能性もある。このため、建設が可能な区域に指定したとしても、将来必要になったときのために、開発を行わずに土地を保持する状況も見られる。

都市計画法典では、NA 区域は、「現在、自然・森林区域で、ここ数年の間に整備を可能にする地区」とある。しかし、トゥルシュターシェイム市では、1992 年時点の POS の NA 区域のうち、2004 年時点でも建設がされていない土地がある。これは数年以内に開発をする土地として位置付けられているが、12 年間開発されず保持されている¹⁰⁶。また、ストラスブール市では、将来建設が可能な土地 (POS における NA 区域) は少ないので、開発業者が住宅地開発を要望してきても、NA 区域は保持し、別のすでに建設されているよ

¹⁰⁵ 以上、ADEUS へのヒアリング調査による。

¹⁰⁶ トウルシュターシェイム市へのヒアリング調査による。トゥルシュターシェイム (Truchetersheim) 市は、ストラスブールの北西に位置し、人口 2373 人 (1999 年時点) である。2004 年に POS から PLU に改定された。

うな場所（U 区域と推測される）の一部を勤めるといった話が聞かれた¹⁰⁷。このように、建設が可能な土地を新たに指定するのではなく、過去に指定した土地を、将来必要になるためのために手をつけずに保持しておくといった意識が見られた。

市町村にとって市街地を拡大することは、インフラ整備が必要となり財政的負担を伴うため、一気に拡大することには消極的で、周りを広げるよりも中心部を活性化し充実したいとの話が聞かれた¹⁰⁸。

区域指定の変更の大きさについては、A 区域を建設可能な用途区域にする際には、「少しづつ」行うことが多いとのことである。ただし、「少しづつ」とはいわれるものの、実際には、人口 500～600 人の市町村で 20 世帯、60 から 100 人程度のボリュームの宅地開発が行われている事例もある¹⁰⁹。

以上のように、市街地の拡散はコントロールしているが、逆に POS の U 区域（建設可能な土地）を ND 区域（保全する土地）に変更するような縮小化は一般的にはない。そのような変更は、U 区域への指定が常軌を逸しているとき、誤評価のときにのみ行われるというコメントが聞かれ、縮小化するようなコントロールはなされていない¹¹⁰。

（ 2 ）市町村の土地利用コントロール事例

ストラスブル市では、市町村の先買権、土地購入の制限による土地利用コントロールが行われている。建設が可能な区域（U 区域）は市が先買権を持っている¹¹¹。また、ストラスブル市では、開発業者が土地を購入できるのは、建設可能な区域に指定されているところだけとのことである¹¹²。

トゥルシュターシェイム市でも、AU 区域は市が少しづつ買い進め、買収が終わった時点でインフラ整備を行い、デベロッパーを選定し売却し、建設が行われる。市が購入しない限りは新たな建設はされないため、所有者は、土地価格を吊り上げるようなことはしていない。また、2004 年に策定された PLU の用途区域の指定を、1992 年の POS と比較すると、NA 区域の幾つかが U 区域に変更されているが、この中には、U 区域の縁部分にグリーンベルトが指定され、それ以上の開発を止める措置がみられる¹¹³。

（ 3 ）県設備局の見解：POS から PLU への改定に際して¹¹⁴

県設備局が POS から PLU に改定する際の課題として考えていることと、その対応方針について紹介する。具体的には、市街地の縮小化の指示、農家の問題とその対策、PLU の N 区域で開発が進むことへの不安とその対策について述べる。

¹⁰⁷ ADEUS へのヒアリング調査による。

¹⁰⁸ 県設備局へのヒアリング調査による。なお、中心部以外で高齢化が進むとインフラ整備に費用がかかり、その一方で、中心部に高齢者が集まると中心部の高齢化率が進んでしまう。解決策として、中心部だけに高齢者を集中させず、かつ、インフラ整備費を抑えるため、公共交通のネットワークを中心に発展させることが考えられている（SCOTERS へのヒアリング調査による）。

¹⁰⁹ ADEUS へのヒアリング調査による。

¹¹⁰ ADEUS へのヒアリング調査による。

¹¹¹ 市町村は先買権を持ち、PLU でその範囲を指定することができる（都市計画法典 L.211-1）。

¹¹² 開発業者が建設禁止区域で土地を購入できるかどうかについて、法律で規定されているかどうかは未確認。

¹¹³ 以上、トゥルシュターシェイムへのヒアリング調査による。なお、AU 区域についても、幾つかの種類があり、単一事業による整備のみでるところ、段階的な事業で整備するところ、特別の条件に適合しなければ整備できないところ、PLU を改正した場合に住宅と公共施設について整備できるところなどがある。

¹¹⁴ ギャール県設備局へのヒアリング調査による。

市街地の拡大の抑制（POSのNA区域からPLUのA区域・N区域への変更）

ギャール県では、POSからPLUへの改定に際して、市街化を予定しているNA区域を削減するように、すなわち、NA区域を、PLUではAU区域（市街化予定区域）ではなく、A区域（農業区域）やN区域（自然・森林区域）に指定するように、との指示を行っている。これにより¹¹⁵、市街化予定区域は増加しておらず、市街化予定区域（PLUではAU区域）と市街地区域（PLUではU区域）を合わせた面積も、1998年以降45,000ha程度で推移している¹¹⁶。各市町村の開発が需要を超えるものであることや、低密度の市街化ではなく、高密度にすることにより市街地の面積を小さくするというような市街地の拡大を抑制する指示は、策定過程における情報提供や協議の機会を通じて行ったという。

実際には、AU区域（市街化予定区域）とU区域（市街地区域）の面積の合計が、一定レベルで推移していることから、新たな建設が可能な土地の縮小化というより、このような指摘によって、市町村が大きく市街地を拡大するような区域指定を行わなくなったものといえる。

農家の課題

休耕地を所有している農家が不動産として売買する以外に収入を得る手段がないことが課題となっており、PLU策定過程において、農家の新たな方向性について検討を行っている。また、県の農林局は、農地保護のために規則のつくり方を示したガイドブックを作成している。これについては、当初は規則の雛型をつくる案もあったが、1つの雛型をすべての地域にあてはめることには無理があり、また、国が雛型を示すことは時代の潮流に逆流するのでやめて、ガイドブックにしたとの話が聞かれた¹¹⁷。

N区域の課題

PLUのN区域（自然・森林区域）については、法律上、一定の柔軟性が与えられており、POSで保全系の指定区域であるND区域と比べると、建設の可能性が広がっている。このことから、POSでスプロールが進み問題とされたNB区域に似ており、開発が進んでしまうことを危惧する指摘が聞かれた¹¹⁸。NB区域がもともと農地に向かないか、農業が放棄された土地であるため、NB区域をA区域（農業区域）に指定することは少ない。一方、N区域に指定すると、拡張が可能で、一定の範囲内で建設行為が可能となる。したがって、N区域を更に幾つかに分類し、自然を保全するための区域や、すでに建築物があっても市が今後はインフラ整備を実施しないような区域を明確にすべきと考えられている。

3 - 3 . 市町村図策定事例

市町村図の策定事例を示す。コンバス市の市町村図は、建設が可能な範囲と制限される範囲のみを示したものとなっている。パロア市では、建設が可能な範囲と制限される範囲が示されているが、更に、建設が可能な範囲については、すでに市街化されている範囲と、今後新たな建設が可能とされる範囲とに分けて示されている。その他、歴史的建造物の表示もあり、周辺の建築行為が制限される範囲も明示されている。

¹¹⁵ 市街化予定区域の面積が増加する傾向にあった（ギャール県設備局へのヒアリング調査による。）

¹¹⁶ ギャール県設備局の資料による

¹¹⁷ ギャール県設備局へのヒアリング調査による。

¹¹⁸ ヴァール県設備局へのヒアリングによる。

(1) コンバス市

人口 433 人、市域面積約 1600ha¹¹⁹のコンバス市では、市町村図を策定中であり¹²⁰、将来は PLU を策定する予定である¹²¹。土地利用の状況は、約 100ha が市街地で、農地が約 500ha、林が約 1000ha となっている。市町村図では既成市街地外に約 10ha を新たな建設が可能な土地に指定しており、敷地面積 1000 m²、全体で 70 戸程度の住宅開発が想定されている¹²²。市町村図を策定した理由は、PLU や市町村図を策定していないときに適用される都市計画全国規則による規制では、電気や上水道等のインフラに接続することができれば、市が意図していない場所にも新たな建設が起きてしまう恐れがあったためである。PLU の策定には時間がかかるため、ひとまず市町村図を策定している。実際には無秩序な開発は起きていないが、事前の措置として市町村図がつくられている。2000 年頃、不動産ブームがあったが現在は落ち着いている。

区域指定については、新規の建設が可能な範囲に含める予定にしていた西側の一部について、県の地質専門家から、上水のための井戸があるため、開発禁止にするようにとの要請があり、建設可能な区域から外し、代わりに北側の土地を追加した。

なお、市では、PLU で敷地面積をコントロールすべきと考えており、敷地面積が 1000 m²以下にならないように規定したいという。

(2) パロア市

セーヌ・エ・マルヌ県の人口約 200 人のパロア市では、市町村図が策定されている。市町村図は、市街地部分図 (1/1000)、市町村全域図 (1/5000)、地益圏図、説明書で構成されており、これらの縮尺等については市町村に任されている。市街地部分図には、用途区域として、U1：すでに市街化されている区域、U2：今後建設可能な区域、N：農地が指定されている。また、市街地の外れに古い教会があるが、都市計画一般規則により、この教会の周辺は新築はできず、改築時には通常の建設許可手続きの他に ABF¹²³の許可が必要である。

この市町村図は、1989 年策定の市町村図を 2003 年 12 月に改定したものである。1989 年と 2003 年の図を比較すると、U2 が増加しており、その理由は、公開意見調査の際に地権者から U2 を増やして欲しいという意見があったこと、人口が 16 人増加したことによる¹²⁴。

なお、パロア市がつくった市町村図案に対して、県設備局がチェックを行い、幹線道路沿いから 75m 以内の U2 指定を外すように指示している。この幹線道路沿いの建築規制は、都市計画一般規則に定められている。このように、小さな市町村では検討や確認が困難な国の基準への適合については、県設備局が確認を行っている。

なお、セーヌ・エ・マルヌ県設備局ブリ・シュール・セーヌ出張所では、パロア市を含む 42 の市町村を管轄しているが、その中で、3 市町村が市町村図を策定している。同じ

¹¹⁹ http://www.lesvilles.com/languedoc_roussillon/gard/combas

¹²⁰ 調査時点では、策定途中で、2005 年 12 月 25 日承認の予定。以下、コンバス市の市町村図については、コンバス市へのヒアリング調査による。

¹²¹ 2008 年の議員選挙が PLU 策定のきっかけになると考えられている。

¹²² 現時点では土地所有者は売却予定はない。

¹²³ architecte des bâtiments de France フランス建造物監視建築家

¹²⁴ 16 人の人口増加は、約 2 割の人口増加にあたる。

くセーヌ・エ・マルヌ県ブリ・シュール・セーヌ出張所が管轄しているセソワ-アン-モン
トア (CESSOY-EN-MONTOIS) の市町村図には、U と N だけが指定されており、U は
道をはさんで2つに分かれている。このUの分割は景観保全のために道沿いの建設を禁止
するための措置である。



図 3 . パロア市の市町村図

3 - 4 . 建設許可

(1) 建設許可の実施主体

PLU (あるいは POS) を策定している市町村は、原則として建設許可権限を持ち、市町
村図を策定している市町村は、市町村が希望する場合に市町村が持つことになっている。
しかしながら、PLU (あるいは POS) を策定している市町村でも、県設備局が実質の審査
を行っている場合があり、ヴァール県では、県の半分程度の市町村は自ら審査を行ってい

るが、残りは県設備局が実施している¹²⁵。PLUを策定しているサン・シール・シュール・メール市、サン・マキシマン市、ブラッド市のうち、市町村が建設許可を自ら行っているのはブラッド市のみで、他の2市については、県設備局が行っている。一方、市町村図を策定しているコンバス市は、市が建設許可権限を持っている¹²⁶。

コンバス市では、複数の議員を含む都市計画委員会で、建設許可申請の内容を検討し、コメントを出すか出さないかを定める。その後、県設備局¹²⁷に建設許可の申請を送り、県設備局からコメントが来ることがある¹²⁸。建設許可については、最終的には、コンバス市に決定権があり、県設備局からのコメントを遵守する義務はないが、県設備局の方が専門性が高いので、基本的には考慮しているという¹²⁹。

(2) 建設許可の審査

ヴァール県での建設許可の申請のうち、全体の申請数に占める各区域の申請数の割合は、NB区域は3割程度、NC区域は3~4%、ND区域は2%程度であり、POS策定区域外では1割に満たない年もあれば2割を超える年もあり、ばらつきがある。また、却下率は、全体は1割程度で、区域別に見ると、NB区域、NC区域での却下率が上がっている¹³⁰。

A区域では、公共事業や農業関連施設の建設が可能であるが、ヴァール県ではこの審査基準が厳しく、ほとんど通らないといわれる¹³¹。審査で確認することとして、例えば、通常居住すること、農業経営上必要な建築物であること、耕地別の最低敷地面積を満たしていること、家計のほとんどの収入を農業に依存していること、農業経営者のための互助保険に5年以上拠出していること等があるという¹³²。このような確認は、許可申請がされる度に行っているが、過去の履歴については確認していない。このため、農家は家を建てて売却し、再び申請を行って別の家を建てることも可能であることから、申請の時は農家でも、実際には他の用途で利用されている可能性もある。よって、理想的には、農家ごとに把握する必要があるという¹³³。ただし、このような基準は、県の農業形態等によって異なる¹³⁴。

N区域では、既存の建物の維持は可能であり、既存の建築物が50㎡以上であれば、3割増の拡張が1度だけ可能である。この場合、床面積20㎡以下の増築を行う場合には、「工事宣言」のみが必要で、建設許可は必要ない¹³⁵。この制度は、NC区域、ND区域には適用されない。2005年5月にPLUが策定されてから、4、5件の工事宣言が出されている¹³⁶。

¹²⁵ 2006年1月から、全国的に人口1万人以上の市町村は、審査も市町村で行うことになっている。ただし、実態では、引き続き県設備局が審査することで調整が進められている(ヴァール県へのヒアリング調査による)。

¹²⁶ コンバス市へのヒアリング調査による。

¹²⁷ コンバス市が申請を出すのは、県設備局の下部組織であるソミエル支局。

¹²⁸ コンバス市へのヒアリング調査による。

¹²⁹ コンバス市へのヒアリング調査による。

¹³⁰ 詳細な分析はできていない。

¹³¹ サン・シール・シュールメール市での建設許可数は2004年179件、2005年は8月までに106件であり、約9割が許可される。2005年にA区域で建設許可がされるのは、2件と予測されている(サン・シール・シュールメール市へのヒアリング調査による)。

¹³² サン・シール・シュールメール市へのヒアリング調査による。

¹³³ ヴァール県設備局へのヒアリングによる。

¹³⁴ ヴァール県設備局へのヒアリングによる。

¹³⁵ 工事宣言の審査は1ヶ月くらい、建設許可の審査は2~3ヶ月(サン・シール・シュールメール市へのヒアリング調査による)。

¹³⁶ サン・シール・シュールメール市へのヒアリング調査による。

その他、県プレフェの通知により道路幅が4 m未満の場合は、山火事のリスクのため、建設が許可されない¹³⁷。

表 10 ヴァール県における各区域の建設許可申請数と却下率の推移
(ヴァール県設備局の資料を基に筆者作成)

	POS策定区域														
	U			NA			NB			NC			ND		
	申請数	申請割合	却下率	申請数	申請割合	却下率	申請数	申請割合	却下率	申請数	申請割合	却下率	申請数	申請割合	却下率
1998	3652	51.8%	3.1%	615	8.7%	2.3%	1608	22.8%	2.6%	243	3.4%	11.9%	178	2.5%	10.7%
1999	4141	52.4%	5.2%	529	6.7%	2.8%	1905	24.1%	2.7%	262	3.3%	17.9%	158	2.0%	15.2%
2000	4612	55.5%	9.4%	567	6.8%	6.5%	2199	26.4%	7.5%	303	3.6%	21.1%	139	1.7%	21.6%
2001	3850	48.1%	8.3%	516	6.4%	7.2%	2012	25.1%	6.2%	262	3.3%	20.2%	162	2.0%	19.8%
2002	3746	40.6%	8.6%	394	4.3%	10.4%	2663	28.9%	8.8%	289	3.1%	24.9%	169	1.8%	27.8%
2003	3767	54.8%	7.6%	185	2.7%	7.0%	2164	31.5%	10.4%	260	3.8%	30.8%	152	2.2%	21.7%
2004	2881	53.8%	11.4%	159	3.0%	12.6%	1715	32.0%	13.1%	212	4.0%	30.7%	124	2.3%	32.3%

	POS策定区域外			合計	
	申請数	申請割合	却下率	申請数	却下率
1998	749	10.6%	82.1%	7045	11.8%
1999	913	11.5%	74.6%	7908	13.1%
2000	494	5.9%	48.8%	8314	11.7%
2001	1207	15.1%	25.5%	8009	10.9%
2002	1968	21.3%	23.5%	9229	12.8%
2003	350	5.1%	14.0%	6878	10.0%
2004	265	4.9%	15.1%	5356	13.4%

*申請割合:申請数全体に占める各区域内の申請数の割合
*却下率:各区域内の申請数に対する却下率

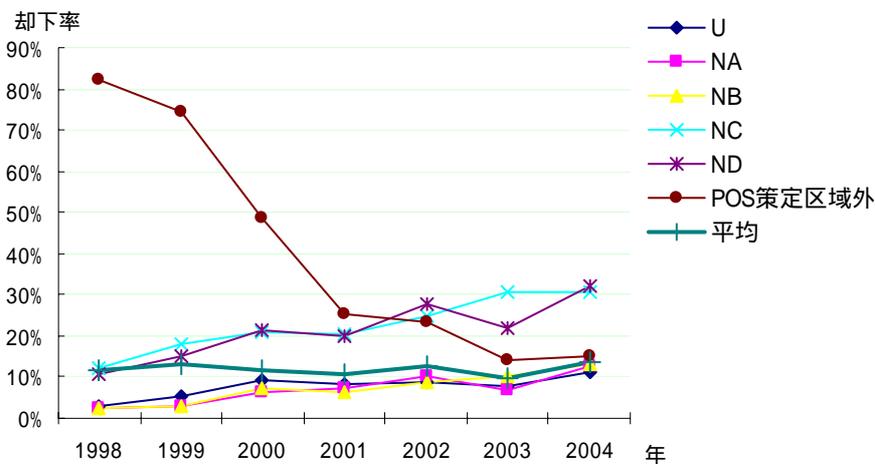


図 4 ヴァール県の建設許可却下率の推移(ヴァール県設備局の資料を基に筆者作成)

3 - 5 . S C O T 策定事例

現在、策定中の SCOT は全国で約 200 ある¹³⁸。ここでは、ストラスブール市を中心とした SCOT と、モンペリエ市を中心とした SCOT を例に、具体の SCOT の内容や特徴、

¹³⁷ 隣のプーシュ・デュ・ローヌ県は、森林が少ないため、4 m道路の規定はない(サン・シール・シュールメール市へのヒアリングによる)

¹³⁸ 設備省へのヒアリング調査による。

課題等について整理する。ストラスブール市を中心とした SCOT は、対象範囲は一般的なものの、モンペリエ市を中心とした SCOT は対象範囲が狭く、内容が詳細なものと考えられている。

その他に、ストラスブール市周辺とドイツのケール市周辺の共同の取組みである国境白書について紹介する。これは、ストラスブール市周辺の SCOT とドイツのケール市周辺の地域計画（Regionalplan）とを併せたようなものであり、国を超えた広域調整の事例といえる。

3 - 5 - 1 . ストラスブール市を中心とした S C O T

ストラスブール市を含む SCOT は、1999 年に県プレフェが対象範囲を承認し、混合事務組合が設立され、2006 年の SCOT 承認を目指しているところである。

（ 1 ） SCOT の策定範囲

ストラスブール市周辺で現在策定中の SCOT の参加市町村は約 140、人口約 60 万人であり、ストラスブール大都市圏共同体（CUS、Communautés Urbaines de Strasbourg）を含んでいる。CUS は 27 市町村からなり、人口は約 45 万人（SCOT 策定範囲内の人口の 75% を占める）で、そのうちストラスブール市の人口が 25 万 5 千人を占める。SCOT 策定混合事務組合の議員数は 100 名であるが、そのうち半分が CUS の市町村の議員であり、それ以外が CUS に属さないの市町村の議員である。人口の比率とは異なる議席配分となっているが、これは CUS 以外の周辺市町村の住民の意見を反映するためである。

SCOT は複数市町村による広域の計画であるが、この範囲の設定、すなわち参加市町村の決定に 4 年を要している。前身の SD は 93 の市町村を対象としており、SCOT の対象はこれより拡大している。これは、ストラスブール市の労働者が、ストラスブール市から離れた地価の安いところに住居を構えていること、トラムトレイン計画をはじめ、包括的な計画を進めるためにはより広範囲を対象にする必要があったためである¹³⁹。さらに、将来 SCOT 対象範囲を拡大できる余地を残すように考えている¹⁴⁰。

なお、現在、EPCI の権限について問題が指摘されている。EPCI への権限委譲が進んでいるが、現在は議員が直接選挙で選出されていないにも関わらず大きな権限を持つことである。また、県プレフェと EPCI の長とのバランスの難しさも指摘されている¹⁴¹。

（ 2 ） SCOT と PLU との関係

SCOT は、ゾーニングではなく方向性を示すものといわれる。ストラスブール市を中心とした SCOT には、自然保護地域や農業地域は記載されているが、建設が可能な土地の範囲について細かな指定はされていない。よって、建設が可能な範囲は、SCOT に明示された保全系の範囲を除いたところである。市町村は、図面に示された自然保護地域や農業地域を引き算することにより建設可能地を把握し、PLU 等の計画を立てることになる。もし、PLU が SCOT と矛盾する計画であれば県プレフェが指摘することになる。

¹³⁹ ここ 40 年の都市の拡大は、過去 1000 年分の都市化の 2 倍に相当すると言われている。SCOTERS へのヒアリング調査による。

¹⁴⁰ 以上、SCOTERS へのヒアリング調査による。

¹⁴¹ 強大な市町村の連合が出来ることに対しては、県は難色を示すとのことである（内務省へのヒアリング調査による）。

現在、全国で策定されている SCOT は、制限の厳しいものから緩いものまで様々であり、ストラスブールで策定されている計画は中間くらいと考えられている。SCOT 案の内容は、SCOT 策定範囲の市町村全てが賛成するとは限らず、多数決で決めることになる¹⁴²。一般的に、制限を厳しくしすぎると賛成を得ることが難しく、緩いものにするると何のために時間と労力を割いて検討しているかとの指摘を受けるとのことである¹⁴³。

3 - 5 - 2 . モンペリエ市を中心とした SCOT

2005 年 12 月の承認を目指し、作業が進められている¹⁴⁴。

(1) SCOT の策定範囲

モンペリエ市では、SD は策定していなかった¹⁴⁵。現在、モンペリエ市を中心とする 31 の市町村から構成されるモンペリエ都市圏共同体 (Communauté d'Agglomération de Montpellier、以下「CA モンペリエ」という) で SCOT を策定しているところである。CA モンペリエは、人口は約 40 万人、面積は約 44,000ha である¹⁴⁶。この地域ではスプロールが進んでおり、1960 年から 2004 年までに市街地の面積は約 10 倍に拡大している。また、人口増加率は 1.8% であり¹⁴⁷、これはフランスで最も高い値である。その 3 分の 2 は外部からの流入人口である。しかし、市街地の人口密度は 145 人/ ha から 40 人/ ha へと大きく減少しており、中心部では低密化しつつ、周辺に市街地が拡大している。人口増加率と土地の消費率を比較すると、人口増加に比べて土地の消費は 4 倍にあたり、人口増加に比べて土地の消費率が高いという。

現在の SCOT の策定範囲は、きれいにまとまっておらず、奇妙な凹凸がある。これは、策定範囲から 7 つの市町村が外れたためである。例えば、ブラッド市は飛び出た形になっているが、これは、東側と西側の市町村が離脱したことによる。その他、モンペリエ市の東側にある空港が位置するモビオ市も、都市圏共同体から外れている。この理由は、共同体に参加することで、空港による税収を他の市町村と共有することを嫌ったためである。CA モンペリエの担当者によると、このように本来一体的に共同体を組織すべき市町村が参加しないことをシュベヌマン法は可能にしているという。県プレフェは、一つの SCOT に入るべき市町村が抜けたことによる地域のアンバランスを嫌ったが、承認している¹⁴⁸。このような状態でも承認するのは、UH 法の改正によると言われている。SRU 法では、市町村で決定したことを県プレフェが認めない場合があったが、UH 法によって、県プレフェは市町村が決定したことを追認する仕組みに変更されたためという¹⁴⁹。

もともと SD が策定されていなかったが、その理由は政治的な問題である。SCOT につ

¹⁴² 設備省へのヒアリング調査による。

¹⁴³ 以上、SCOTERS へのヒアリング調査による。

¹⁴⁴ 本報告書では、2005 年 9 月調査時点の情報をまとめている。

¹⁴⁵ 空間のコントロールは対象としていないが、自治体間の連携はあった (CA モンペリエへのヒアリング調査による)。以下、CA モンペリエに関する記述については、注釈がない限り、CA モンペリエへのヒアリング調査による。

¹⁴⁶ 現在セット市を中心とした共同体との共同化を検討しており、2006 年以降は、45 の市町村を対象とした SCOT になる予定である (CA モンペリエへのヒアリング調査による)。

¹⁴⁷ エロー県は、スプロールが顕著で、過去 10 年間、人口が 2 % 弱のペースで伸びており、全国で一番増加している。

¹⁴⁸ エロー県設備局、CA モンペリエへのヒアリング調査による。

¹⁴⁹ ギャール県設備局へのヒアリング調査による。エロー県設備局、CA モンペリエへのヒアリング調査でも、法改正に都市圏共同体から離脱できたとのコメントが聞かれた。

いても、本来は、90市町村、総人口50万人で、過去20年間で人口が1.7倍に増加している広域の範囲を対象とすべきであるが、短期間で計画を策定するために、今回の範囲になった。実際には、一つの都市圏に入っているような地域の一部で、別のSCOTを策定している。このように、策定範囲は理想よりも小さな範囲になっているが、その代わり、通常はSCOTの策定主体を組織するのに3～5年、SCOTの策定に6～8年かかるところを、モンペリエ市を中心としたSCOTでは、2年間という短期間で策定しているという。

(2) SCOTの内容

地理や政治等を踏まえ、自然や農業の土地、交通ネットワーク、市街地化の限界線等を整理することで、今後、市街地化の可能性がある部分が即地的に浮き上がってきた。これは、地図上では白地にあたる約2,500ha～3,000haで¹⁵⁰、今後15年間で新たに市街地化する部分が約2700haで、年間160～180ha市街地が拡大していくことを予定している。これまで年間約300haの新たな開発がされていたが、市街地の進行を、現在の半分程度に抑えたいと考えている。

SCOTは、説明報告書(現況診断)、PADD、方針書で構成され、方針書はPADDを実現するための具体的な方針が示されており、SCOTの策定範囲を6つの地域に分割した図面(1/45000)が付いている¹⁵¹。PADDには今後、3000haが新たに市街地になり、そのうち3分の1は、公的機関のプロジェクトとすべきと記されている。図面には、既成市街地、3種の農業・自然系の区域、4種の今後市街化する区域等が示されており、市街地と今後市街化する区域の周囲には、実線あるいは破線が描かれている。実線は、河川などの自然条件により守られるべき自然空間との境界を、破線は、明確化していない境界を意味している。線の太さ分の、実際の空間では100～150mの土地が出るため、PLUによって精緻に決めることになる。今後市街化する区域については、住宅の密度によって3種に分けられ、これらとは別に景観上質の高い区域が定められている。例えば、A区域は50戸/ha以上又は延床面積8000m²/ha以上、B区域は30戸/ha又は延床面積4000m²/ha以上、C区域は20戸/ha以上又は延床面積2000m²/ha以上である¹⁵²。

策定過程における国(県設備局)からの情報提供は、山火事リスクや洪水リスクといったリスク管理に関するものと、鉄道や高速道路等のインフラに関するものがあり、また、水資源の確保や汚染予防といった水資源に関するものがある。リスク管理などは、国からの制約として否定的に捉えるのではなく、積極的に計画に取り入れており、例えば、建設ができない場ではなく、レジャー用の場にするといった発想をしている。

(3) SCOTとPLU

一般的に、SCOTは20年間、PLUは5、6年後を目安に策定される¹⁵³。CAモンペリエのSCOTの策定にあたっては、市町村の首長に対して課題やプロジェクトを把握するためヒアリングを行い、ボトムアップ型の手法で進めた。市街地の拡大は、行政界とは関係なく進むものであり、市町村の単位は、都市計画を考える上での1つの単位ではあるが、都

¹⁵⁰ 自然や農業の土地が約30,600ha、すでに市街地となっている部分が約10,700ha(CAモンペリエへのヒアリング調査による)。

¹⁵¹ 以下、SCOTの内容については、CAモンペリエへのヒアリング調査による。

¹⁵² 河原田(2006)4-1(3)図15を参照。

¹⁵³ フランスでは短期的な計画は市町村の行政職員が検討し、長期的(30年)計画は、都市計画プランナーが計画し、この両者の関係は必ずしも友好的ものではなかった(CAモンペリエへのヒアリング調査による)。

市計画で採り上げるテーマすべてに適した単位ではないとの認識が聞かれた。

SCOT は、説明報告書、PADD、方針書で構成されるが、別に法律には定められていない「勧告文書」をつくっている。これには、PLU の規則の具体例を示したガイドライン等を含んでおり、法的拘束力はないものの、実態上は PLU をコントロールするものに位置付けられている。

SCOT は一般的に、範囲が広くなるほど方向性が曖昧になり、範囲が狭くなるほど方向性が明確になるといわれている。一般的に、SCOT は区域指定をしないが、モンペリエ SCOT の場合は、対象範囲が狭く、区域指定に近いことを行っており、市町村の PLU が自由に計画できることが少ない¹⁵⁴。とはいえ、一部は市町村の反対もあり、理想的なもの比べると妥協案になっているという。しかし、ギャール県設備局によると、モンペリエ SCOT は、全国的に見れば、よくできているものに位置付けられている¹⁵⁵。

ブラッド市は、モンペリエ CA に入っており、SCOT に参加しているが、この中で、市の北部は、保護すべき自然区域に指定されており、ブラッド市は満足しているという。また、ブラッド市の課題として、市の市街地の中心部を南北に通る道路が、交通量が多く、通過交通を隣の市に移すことが計画されているが、この隣の市は、CA モンペリエとは異なる SCOT に参加していることから¹⁵⁶、SCOT 間の調整が必要になると考えられる。

3 - 5 - 3 . 国境を越えた広域調整の取組み

国境白書 Livre Blanc (仏語)・Weißbuchs (独語)

ライン川をはさんだフランスとドイツの市町村が共同で国境白書を策定している¹⁵⁷。ライン川の西岸のストラスブール市等の SCOT と東岸のケール市等を含む地域計画を統合したようなものであり、共同で取り組むプロジェクトとして 25 本があがっている。国境白書を策定するための委員会の構成は、フランス、ドイツの 6 名ずつの市長等で、作成に 3 年かけている。国境白書を作成した理由は、ストラスブールはヨーロッパの中心であると公言しており、それを実行するにあたって国を超えた取組みが必要であるため、欧州委員会からの資金を活用することができるためである。国境白書の法的有効性は低いが、対岸の国の考え方を知ることができることが重要であり、また、議員にとっては、政治的デモンストレーションになり、市民へのアピールとなると考えられている¹⁵⁸。

なお、関係する計画として、ストラスブール市周辺の SCOT (仏) とケール市周辺の地域計画 (Regionalplan) (独) がある。

¹⁵⁴ ギャール県設備局へのヒアリング調査による。

なお、サン・シール・シュールメール市はトゥーロンの都市圏共同体に入っており、SCOT にも参加しているが、将来的には、SCOT は PLU に代わるものになるのではないかと考えられている。(サン・シール・シュールメール市へのヒアリング調査による(再掲))

¹⁵⁵ 以上、ギャール県設備局へのヒアリング調査による。

¹⁵⁶ ブラッド市へのヒアリング調査による。

¹⁵⁷ 対象地域の人口は、フランス側は約 60 万人、ドイツ側は約 40 万人である。

¹⁵⁸ 以上、SCOTERS へのヒアリング調査による。

< ストラスブール・オルテナウ国境白書¹⁵⁹ >

対象範囲：ストラスブール＝オルテナウ地域 人口 100 万人

- ・ライン川左岸（フランス）：ストラスブールの SCOT 策定範囲の 139 の市町村（人口 60 万人）
- ・ライン川右岸（ドイツ）：オルテナウ郡の 51 市町村（人口 40 万人）

関係計画：フランス SCOT、ドイツ 地域計画

6 つのテーマと 25 のプロジェクト

- 1．都市・主要都市ネットワーク
 - (1) 東西幹線道路の整備及びケールまでの延長
 - (2) 国際的管轄権を持つ中心機関のケールへの設置
 - (3) 共通の国際計画
- 2．国境を跨る経済開発、教育及び研究
 - (4) 生活空間の共有
 - (5) 都市構造化設備の戦略的パートナーシップの促進
 - (6) 国境地帯の商業設備
- 3．人口推移と土地の占用
 - (7) 可処分保留地の評価
- 4．通信インフラストラクチャ及び可動性
 - (8) 欧州東 TGV 及び TGV と ICE の接続 / 「欧州基準線」
 - (9) 国境を跨る公共交通手段の改善
 - (10) ストラスブール・トラムウェイのケールまでの延長
 - (11) ラール／エルシュタインにおけるライン横断の改良
- 5．景観と環境
 - (12) 「両岸庭園」
 - (13) タウベルギーセン及びリノー島国際自然保留地
 - (14) 国際緑地帯
 - (15) よりよい雨水の管理
 - (16) 汚染活動及びリスクのある活動に関する情報の共有
 - (17) CUS / ケール地域における騒音公害削減計画
- 6．文化、レクリエーション及び観光
 - (18) 国境を跨る地域レベルでの文化的供給の促進
 - (19) 隣国の母国語の奨励
 - (20) 観光情報の整理
 - (21) 歴史・自然遺産の価値の増大
 - (22) アグロツーリズムの企画・開発
 - (23) 国際「水とリゾート」公園
 - (24) 国際自転車専用周遊路ネットワーク
 - (25) ライン沿岸ガムスハイム＝レノー区域の観光的価値の増大 市街及び主要都市ネットワーク

3 - 6 . 県設備局の果たす役割

県設備局は、SCOT の策定や建設許可に関わる。また、SCOT の策定過程で県設備局から市町村に伝えられた情報は、PLU に反映されるため、PLU にも間接的に関与している。以下では、SCOT への県設備局の関与、県設備局と市町村との情報のやりとりについて簡単に整理する。なお、建設許可の実施主体は、前述したとおりである。

まず、県プレフェと県設備局の関係について、簡単に述べる。フランスの行政組織は、

¹⁵⁹ SCOTERS からの入手資料

国、州（Région）県（Département）市町村（Commune：コミューン）となっており、県の長である県プレフェは県知事と訳されることもあるが、国が任命する官僚である¹⁶⁰。都市計画等の担当は、国レベルでは設備省であり、市町村の土地利用に関する審査やアドバイス等は、国の出先機関である県設備局が主に行っている。例えば、建設許可権限を県プレフェが持っている場合、県設備局が実働的に審査等を行っている。

（１）国から市町村への情報提供

都市計画策定における県プレフェの役割として、SRU法では、国による情報提供、国との協議、合法性のチェックが位置付けられている。情報提供については、文書によって、市町村に対して行われる。

国からの文書については、市町村に対して強制力を持つものと持たないものの２種類があり、強制力を持つものとして、リスク予防計画（PPR）等がある¹⁶¹。強制力を持つ文書については、都市計画策定過程における公開意見調査¹⁶²の資料として必ず公開され、これにより、市民は情報を得、計画に反映されているかどうかを確認することができる。CAモンペリエでは、強制力を持たない情報も公開しており、法律の規定以上に情報提供をしていると考えられている¹⁶³。強制力を持たない情報は、具体的には、対象地域に対する国のビジョンや政策的ポイント等である¹⁶⁴。

エロー県では、SCOTの策定において、洪水の危険性のある場所、環境や自然を保護すべき場所、高速道路などのインフラ整備に関するもの、都市計画作成に必要な国の研究成果等を情報提供したという¹⁶⁵。CAモンペリエのSCOT策定に関しては、県プレフェは、法律で定めるよりも早い段階で、問題となりそうな点を指摘している。このような早い段階からの対応は、策定過程の最後の段階で、計画が決定できなくなってしまうことを避けるためである。法律が規定するよりも早い段階から予防策をとり、スムーズな計画策定が目指されている¹⁶⁶。

（２）PLUへの県設備局の関与

PLUへの国の関与は、SCOTほどではないが、SCOTの策定過程で得られる情報はPLUに流用されるため、国の情報は市町村で策定されるPLUにも流れていく。例えば、地理

¹⁶⁰ 県プレフェは、内務大臣の提案を受けて閣議が決定し、政令は大統領が公表する。プレフェは、95%がフランス国立行政学院（ENA）を出ている官僚である。政府は、自ら選択する人に対して任命権を持っている。県設備局の元トップ（技術系）が、シャラント＝マラティーム県のプレフェになっているのが稀な例と言えよう（ギャール県設備局へのヒアリング調査による）。

¹⁶¹ この他、リスク管理については、洪水、山火事、危険物の輸送、汚水、廃棄物、騒音、特定産業工業施設等がある（エロー県設備局へのヒアリング調査による）。

また、山岳部・沿岸部に関する法律（la loi Montagne et littoral）により、山岳部や沿岸部では、開発を制限することが規定されているが、法文が曖昧で、具体的に市町村に強制力を与えるような文書がないため、どのように適用するかについては市町村に任されているという。適用にあたっては、保護のための沿岸付近地区等が設定されるが、これは、可視性、距離、地形、海洋の影響等によって判断される。なお、CAモンペリエに関しては、ある程度有効に働いていると考えられている（以上、ヴァール県設備局、エロー県設備局へのヒアリング調査による）。

¹⁶² 「参考1 - 2 . フランス PLU策定フロー図」参照。

¹⁶³ 以上、ギャール県設備局へのヒアリング調査による。

¹⁶⁴ エロー県設備局へのヒアリング調査による。

¹⁶⁵ ギャール県設備局へのヒアリング調査による。

¹⁶⁶ 以上ギャール県ひえのヒアリング調査による。

的な情報を PLU に活かすことができると考えられている¹⁶⁷。また、SCOT に規定された内容は、PLU で詳細に記されるため、県設備局は、PLU を確認する¹⁶⁸。例えば、サン・シール・シュール・メール市の PLU では、ヴァール県設備局の指示により、山と住宅地との間に山火事の干渉地区としてブドウ畑を配置するということが行われた¹⁶⁹。

エロー県では、現在県設備局と市町村の間で対立している案件が 2 件ある。1 つは山手の住宅地開発であり、SCOT 案の人口予測や高速道路の計画等が考慮されていないため、県設備局は反対している。かつて、当該市の市長と知り合いであった前県プレフェの時に、現行案よりも大きなプロジェクトがあったが、現県プレフェに代わり、プロジェクトが縮小されている。もう 1 件は、県設備局の評価では、保全地区、特別景観地区にあたり、かつ、隣り合う市のそれぞれの市街地の間に位置し、市街地を分節する機能を持つため、新たな市街化を行うべき場所ではないと考えられている。しかし、市は開発計画を進めており、県設備局は強く反対している。

山手の住宅地開発は 100ha を超える大規模なものであるため、何らかの変更を行う場合には、SCOT の変更が必要となり、県設備局が意見を出す機会がある。いずれにしろ、現在承認にむけて作業が進んでいる SCOT に県設備局の意見が反映されることが期待されている¹⁷⁰。PLU は、SCOT の承認後 3 年以内に SCOT との一貫性・整合性を図らなければならない、市町村が行わない場合は、県プレフェが市町村に代わって行うことになる¹⁷¹。

(3) 今後の国の役割 : SCOT 間の調整

モンペリエ市を中心とした SCOT の策定範囲は、SCOT の策定範囲として制度制定時に想定されていた都市区域よりもかなり小さく、そのため SCOT 同士の関係、協力が必要と考えられている。SCOT の制度を制定した時には、SCOT 間の関係は考えられていなかった。SCOT 間の調整については、国 (県設備局) の役割になると考えられている¹⁷²。

(4) 国と市町村の方針の相違点

国と市町村の土地利用に関する方針には、主に 2 つの相違点がある。まず、以前よりある相違点として、国は自然空間を過度に守ろうとするが、市町村は新たな建設を行いたいと考える点である。そして、最近の新たな相違点として、一部の市町村は、人口流入を受け入れずに保護政策をとる点である。これは、大都市から周辺市町村に低所得者が移住する傾向があり、市町村がこれを拒むものである。国は SRU 法 1 条に基づき、現在、将来の住民の移転要望を叶えるようにと指摘している¹⁷³。

¹⁶⁷ エロー県設備局へのヒアリング調査による。

¹⁶⁸ エロー県設備局へのヒアリング調査による。

¹⁶⁹ 隣のブーシュ・デュ・ローヌ県は、森林が少ないため、4 m 道路の規定はない (サン・シール・シュール・メール市へのヒアリングによる) 。

¹⁷⁰ 承認予定 2005 年 12 月 30 日

¹⁷¹ 以上、エロー県の開発と県設備局とのやりとりに関して、エロー県設備局へのヒアリング調査による。

¹⁷² エロー県設備局へのヒアリング調査による。

¹⁷³ 以上、国と市町村の相違点については、ギャール県設備局へのヒアリング調査による。

4 . まとめ

フランスでは、SCOT や PLU、市町村図といった都市計画が用意されており、都市整備を行う場合には、これらを策定することが求められている。この策定過程を通じて、市町村が土地利用の将来像を検討することになり、そのような過程を踏まえた計画に沿って都市整備を行うことになる。市町村は、土地利用をコントロールするために、PLU や市町村図を策定するかどうか、どちらを策定するかを選択する権限を持っている。これら計画を策定しているか、どれを策定しているかによって、すなわち、計画策定の有無や種類によって、全国一律で土地利用の方法を詳細に定めた規定のかかり方が異なる。中でも、PLU が市町村図を策定していない場合には、郊外の土地利用に関しては、「建設可能性の制限の原則」が適用され、既成市街地外での新たな建設は制限される。また、市町村図の役割が建設可能な範囲と制限する範囲を線引きすることであるのに対し、PLU は、区域指定を詳細に行うことができ、建築線や高さ、デザイン等を定めることができる。このように、幾つかの土地利用コントロールの手法があり、市町村は、社会状況等に応じて選択することができる。また、計画を策定しなければ、原則として既成市街地外出の新たな建設は認められないが、計画を策定すれば計画に即した新規建設が認めらる。つまり、計画の策定を通じて、将来像の検討を行い、これを基に新たな土地利用を進める形となっているといえる。

なお、SCOT や PLU、市町村図は、市町村によって策定されるが、県プレフェ（国が任命する知事）の関与がある。

以下では、土地利用コントロールの手法を選択する市町村の権限（4 - 1）、手法に応じた独自性の違い（4 - 2）、法定都市計画である PLU、POS、市町村図の運用に見られる特徴（4 - 3）、SCOT の策定に見られる特徴（4 - 4）、国が任命した県プレフェ（実働は県設備局）が果たす役割（4 - 5）をまとめる。

4 - 1 . 市町村の権限

フランスでは、都市計画法典によって、PLU と市町村図のどちらを策定するか、あるいは、いずれも策定しないかという、都市計画策定に関する選択の権限を市町村が持っている。ただし、郊外での建設の可能性については、PLU 策定市町村、市町村図策定市町村、PLU・市町村図未策定市町村で整理され、計画の有無、種類によって、建設の可能性が異なる。

また、建設許可の権限を持つ機関も、計画の有無によって異なる。PLU 策定市町村は市町村に建設許可の権限があり、市町村図策定市町村は希望すれば権限を持つことができ、PLU も市町村図も策定していなければ、県プレフェが権限を保持する。

4 - 2 . 法定都市計画の選択による独自性の度合い

都市計画の有無や種類によって、既成市街地外での新たな建設の可能性が異なる。この建設の可能性に関わる差異は、計画を策定する場合には、建設可能な範囲等を住民参加等の手続きを経て決定し、市町村の土地利用に関する将来像を提示しているのに対して、PLU や市町村図がない市町村では、将来像の検討がなされていないとみなされていることによる。

そもそも、土地利用については、全国一律の都市計画一般規則があり、この中に、既成市街地外での新たな建設を制限する「建設可能性の制限の原則」がある。これにより、郊外での新たな建設には制限がかかるが、PLU や市町村図が策定された場合には、この規定は適用されない。その代わりに、PLU や市町村図では、建設が可能な範囲を敷地レベルで指定し、土地利用をコントロールすることになる。PLU と市町村図では、規定される内容の詳細さが異なっており、PLU では、市町村が状況に合わせて用途区域を指定する中で建築仕様、建築線といった詳細な建築基準を、独自に策定する。一方の市町村図は建設可能な範囲を指定すればよく、詳細な建築基準は全国统一の規則が適用される。

以上のように、フランスの土地利用コントロールは、都市計画に基づいて行われており、計画の策定状況によって市町村の土地利用コントロールの権限が異なる。独自の建設基準とあわせて用途区域指定を行う PLU 策定市町村、建設可能な範囲を決めることができる市町村図策定市町村、新たな建設が原則として認められない PLU や市町村図未策定市町村という大きく3段階である。PLU 策定市町村から PLU や市町村図未策定市町村まで、市町村の独自性には強弱がある（表 11）。

表 11．法定都市計画の策定状況に応じた市町村の権限

	PLUの策定を 選択した市町村	市町村図の策定を 選択した市町村	PLU、市町村図を策定しない ことを選択した市町村
建設可能な範囲 の新たな指定	PLUの中で指定できる	市町村図の中で指定できる	指定できない
建設基準	市町村独自の基準を策定し なければならない	市町村独自の基準を 策定しなくてもよい	策定できない
建設許可権限	市町村が持つ	県プレフェが持つが、 市町村が希望すれば持つ ことができる	県プレフェが持つ
市町村の独自性 の度合い	強い		弱い

4 - 3 . P L U (P O S) 市町村図の運用に見られる特徴

(1) 市町村の規模と都市計画の策定状況

PLU (前身 POS を含む) の策定状況は、市町村数では 4 割程度であるが、人口で見ると 9 割近くに達している。現地調査においても、人口 2000 人程度の市町村で PLU が策定され、人口が数百人の市町村において市町村図が策定されていることがわかった。このように日本と比較すると、人口規模の小さな市町村でも土地利用をコントロールする都市計画が策定されている。したがって、人口をある程度有し、新たな開発が求められるような場所では、ほぼ何らかの計画が策定され、土地利用がコントロールされていると推測される。また、PLU と市町村図ともに未策定の市町村内の土地では既成市街地外での建設が例外的に可能だが、特段の問題は起きていないとのことである。

(2) POS から PLU への改定における課題

POS から PLU に改定する際に課題となると考えられている NB 区域については、市町

村によって、新たな建設が可能な区域に指定する場合、建設を制限する区域に指定する場合の双方が見られ、また、対応が難しいため次の選挙後まで先延ばししている例もある。新たな建設が可能な区域に指定した場合にも、現在残っている森林を多少でも保全するために、建設が可能な区域指定に重ねて保全系の指定を行う工夫が見られた。これは、虫食い状に建築物が建ってしまった敷地に対して、容積率の算定には敷地全域の面積を含めることができるが、建築物を建てることのできる範囲は、保全系の指定がされていないところに限定するものである。旧 NB 区域だけでなく、ND 区域の場合も適用されていた。一方、PLU の N 区域についての問題点も指摘されている。この例では、N 区域は、POS の自然区域 ND 区域に比べてに対象が広いことによるものである。同じ区域に、自然の質の高い土地と、あまり質が高くなく部分的に開発がされている土地が混在することになる。このため、県設備局では、N 区域を更に詳細に区分して土地利用をコントロールすべきと考えている。

(3) 将来に備えた建設可能な区域の保持

トゥルシュターシェイム市の例に見られるように、実際に新たな建設が可能な区域として指定された場合にも、手をつけずに保持する方針をとっている例が幾つか見られた。これは、PLU (前身 POS) の AU 区域 (POS では NA 区域) は、法文上は数年のうちに建設される土地であるが、10 年以上、建設されていない場合があり、新たに建設可能な用途区域を指定するよりも、将来必要となる場合に備えてすでに指定された土地を保持しておくという方策である。

これには、都市計画の策定、改定の手続きが厳格であることが関係している。1 アールの土地を建設可能な指定へと変更する場合であっても、住民協議や第三者による公開意見調査、数度の議会議決等厳格な手続きが必要である。

(4) 市町村図に対する見解の違い

市町村図による土地利用コントロールは、市町村図を策定しない場合に適用される都市計画全国規則による土地利用コントロールと比較した場合について、2 つの異なる見解が見られた。

1 つは市町村の見解で、都市計画一般規則では、市町村が意図しない新規建設が許可されてしまうこと恐れがあるが、市町村図を策定すれば、新たな建設が可能な範囲を確定できるため、新規建設の場所を制限できるという評価である。これに対して、県設備局の見解として、市町村図では、新たな建設が可能な範囲が広く設定される傾向にあり、都市計画一般規則よりも新たな建設が進んでしまうことを危惧するものがある。いずれにしろ、運用に左右されるものである。

4 - 4 . S C O T 策定の運用に見られる特徴

(1) SCOT の実質的義務付けによる複数市町村間の調整の効果

原則として SCOT を策定しなければ PLU で新たな建設可能な用途区域の指定ができないという規定が効果を発揮し、市町村が SCOT 策定を進めるような仕組みとなっている。つまり、SCOT の策定が実質的に義務付けられている。

フランスには、小さな市町村が多数あり、かつて、これらの合併を進めようとしたが、うまくいかず、その代わりに、SCOTの策定を通じて、近隣の市町村間で調整されることが期待されている。SCOTは、複数市町村が共同で策定するものであり、上位機関である県プレフェ（国による任命）は、策定主体ではなく、策定範囲の確認や意見の提出等のチェック機能を担っている。

市町村がSCOTの策定に取り組むことは、制度制定の目的の一つであった複数市町村の調整を実現し、また、SCOTでは広域で土地利用について検討することから、広域の土地利用コントロールが図られることになることから、SCOTは二重の役割を果たしているといえる。

SCOT策定組織における議席配分にも、効果的な調整を行うための工夫がある。各市町村の人口に応じた比例配分とは異なり、小さな市町村の意見も汲み取るような配慮がみられた。SCOTの用途区域指定については、実態は、保全すべき範囲等を示すにとどまるといわれており、詳細な用途区域を指定するよりも、寧ろ、近隣市町村が地域の方針を共有することに重きが置かれているといえる。

（２）SCOTにおける課題

SCOTは、区域区分を行うツールではなく、あくまでも方向性を示すものであり、保全系の範囲を明示するにとどめ、それ以上は、各市町村に任せるものと考えられている。ただし、実際のSCOTの策定範囲のとり方は、政治とも絡み、制度創設時の想定通りではない。策定範囲が想定よりも小さくなっている場合は、1つのSCOTだけでは、広域的な調整に限界があるため、今後、SCOT間の調整が必要になると考えられている。一方で、範囲が小さい場合には、一般的に、関係市町村の合意を得ることが比較的容易となるため、SCOTの内容が詳細に、具体的になり、土地利用のコントロールを細かく方向付けることが可能となる。事例では、建設可能な範囲を更に区分し、密度や敷地面積等によって、土地利用をより詳細に設定しているものがあつた。

4 - 5 . 県プレフェが果たす役割

県プレフェが果たす役割として、都市計画策定過程における情報提供機能とチェック機能がある。

PLUや市町村図、SCOTといった都市計画の策定や建設許可に、県プレフェ（実働は県設備局）が関与している。市町村が都市計画を策定する場合等に、県プレフェは、詳細な規定の確認や地理的情報等の提供といった、市町村を支援する役割を担っている。また、PLUや市町村図を策定していない市町村、市町村図を策定している一部の市町村においては、建設許可権限を県プレフェが有している。更に、PLU（POS）を策定し、本来は市町村が建設許可を行う場合にも、市町村にその能力が十分ではないとの理由で、県プレフェが実質の審査を行っている例もある。

このような県プレフェ、あるいは、県設備局の役割は、小さな市町村の多いフランスにおいて、市町村の自主性を担保しつつ、制度を適切に運用するための手法といえる。

第 3 章

オランダ:都市計画策定義務付けによる既成市街地外の 土地利用コントロール



章扉写真

Haarlem (ハーレム市 (北ホランド州))

人口約 14 万 7 千人

保全系の土地と水路

地域計画では、市街化しない土地に指定

2005 年 9 月

第3章 オランダ：計画策定義務付けによる既成市街地外の土地利用コントロール¹

1．調査概要

1 - 1．調査対象

オランダについては、Bestemmingsplan（以下「Bmプラン」という）を中心とした既成市街地外の土地利用コントロールの制度と運用の把握を行うこととした。Bmプランは区域区分の制度にあたり、市町村が地域を限定して策定する計画であるが、既成市街地外での策定が義務付けられている。この他に、土地利用に関わる計画として市町村が策定する Structuurplan（以下「ストラクチャープラン」という）、州が策定する Streekplan（以下「地域計画」という）等の計画がある。最近、これらの計画や機関の役割、関係が変化しているといわれていることから、既成市街地外も含む全般的な土地利用コントロールに関わる制度の現状も整理することとした。

オランダは、既成市街地外にのみ土地利用に関する計画の策定が義務付けられている点特徴的であり、日本の都市計画制度や平成16年度から調査対象としているドイツ、フランスの計画とも異なっている。このため、郊外の土地利用コントロール方策を検討する上で参考となる部分があると考え、オランダを平成17年度に調査対象に追加した。

なお、オランダ政府が発行している空間計画法や資料の英語版も参照しており、英語表記を、適宜、註に記している。

1 - 2．平成17年度オランダ現地調査

平成17年度調査では、土地利用コントロールに関わる計画や機関の役割と関係の整理、既成市街地外に策定が義務付けられている Bm プランの制度と運用、新規建設の状況を把握するため、次のような事項について、国と州や市町村等にヒアリング調査を実施した。調査対象となる州や市町村については、既成市街地外での開発圧力があり、既成市街地外の土地利用コントロールに関心が高いところを選定した（表1、表2）。

<平成17年度調査事項>

- 土地利用コントロールに関わる制度体系
- 既成市街地外における Bm プランの策定状況と内容
- 既成市街地外に関わる計画の関係

¹ オランダ調査、報告書作成の全体を通じて、早稲田大学芸術学校客員講師 笠真希氏に情報提供、アドバイス等をいただいた。なお、翻訳等の作業をお願いした箇所については個別に示している。

表 1. 平成 17 年度ヒアリング調査実施状況 (オランダ)

ヒアリング先		調査年
国	VROM (住宅・空間計画・環境省)	2005
州	Provincie of Noord-Holland (北ホランド州)	2005
	Provincie of Noord-Brabant (北ブラバント州)	2005
	Provincie of Zuid Holland (南ホランド州)	2005
市町村	Gemeente Tilburg (ティルブルグ市 / 北ブラバント州)	2005
	Gemeente Haarlem (ハーレム市 / 北ホランド州)	2005
有識者	Delft University of Technology (デルフト工科大学) Dr. Hobma	2005

* 調査参加者：研究官 丸茂、三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング 瀬川、福塚

表 2. 調査地域の概況

地域	人口	位置	特徴
北ホランド州	2,587,265人	・オランダ北西部 ・ランドスタット ² の北部に位置	・アムステルダム市が位置する、オランダの中心部。 ・州南部は開発圧力が高い。
ハーレム市	146,739人	・北ホランド州南西部	・北ホランド州の州都。 ・市域のほとんどが既成市街地。 ・人口はほぼ横ばい。
南ホランド州	3,451,942人	・オランダ中西部 ・ランドスタットの南部に位置	・ハーグ、ロッテルダムを抱える、政治・経済の中心地。 ・州西部は開発圧力が高い。
北ブラバント州	2,406,994人	・オランダ南部	・ベルギーに接し、多くの工業都市を有する。経済成長中。開発圧力が高い。 ・人口の半分が既成市街地に、半分が既成市街地外に居住。 ・いち早く地域計画を策定。
ティルブルグ市	199,068人	・ベルギー国境に近い	・都市中心部は再開発等が進められている。 ・ハイテク企業が立地しており、富士フィルムが進出。 ・近年近隣の 2 市と合併し、郊外の農地が増えた。 ・人口は増加傾向。

* 人口は、州は 2004 年 1 月時点、市は 2005 年 1 月時点。

² ランドスタット(Randstad) はオランダ西部に位置し、オランダの面積の約1/5を占める帯状の地域である。ヨーロッパで最大規模の都市集積のひとつであり、オランダの総人口の約45%にあたる710万人の人口を要し、オランダの政治・経済の中心ともなっている。 出典：フリー百科事典『ウィキペディア (Wikipedia) 』
(<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%89%E3%82%B9%E3%82%BF%E3%83%83%E3%83%88>)



図1 調査対象地
 (オランダ外務省 (ministerie van Buitenlandse Zaken) 地図、筆者加筆)

2 . 土地利用コントロールに関する法制度

本章では、オランダの土地利用コントロールに関する制度について概説し(2 - 1)、次に郊外の土地利用コントロールの中心的役割を担う Bm プラン(2 - 2)、市町村で策定されるストラクチャープラン(2 - 3)、州で策定される地域計画について記載する。オランダの土地利用コントロールの制度は、日本ではあまり知られていないため、郊外だけでなく全般的な土地利用コントロールの制度の概況についても記している。

2 - 1 . 土地利用コントロールに関する制度の概要

(1) 計画体系

オランダの土地利用に関わる主な計画には、市町村が策定するものとして Bm プラン(Bestemmingsplan³) とストラクチャープラン(Structuurplan)、州が策定するものとして地域計画(Streekplan⁴)、国の示す方針がある。これらは空間計画法⁵に定められている。現在、国の方針として「国土空間戦略(Nota Ruimte)」が策定中である。

Bm プランは、既成市街地(bebouwde kom)を除く全域、いわゆる「既成市街地外」での策定が義務付けられており、既成市街地での策定は義務付けられていない。Bm プランには、土地利用の用途や建築物の規模等を定められており、これらは市民の土地利用を直接規制する。したがって、オランダの既成市街地外においては、すべての土地利用が Bm プランによって直接的に規制されている。ストラクチャープランは、市町村が地域を限定して任意に定めることができる計画であり、今回の調査によると、近年この計画の使われ方に変化が見られる。

空間計画法には、各計画の関係、すなわち、Bm プランが上位の地域計画に適合しなければならない、というような明確な規定はみられない。しかし、Bm プランの策定にあたっては、市の上位機関である州の承認(goedkeuring)が必要で、その審査では、判断根拠として地域計画が使われる。また、地域計画については、上位機関である国がその案を決定するか修正するかを指示することができ、その判断根拠として空間計画の方針(「国土空間戦略」)⁶が使われている。したがって、実態としては上位計画から大きく逸脱しないように調整されており、国レベルから市町村レベルまで一体的に土地利用がコントロールされているといえる。

(2) Bm プランの策定が義務付けられている既成市街地外

Bm プランは既成市街地外において策定が義務付けられているが、この既成市街地外の定義は明確ではない。空間計画法 10 条 1 項において、「既成市街地ではない市域で・(略)・Bm プランを採択するものとする」とのみ記されている。「既成市街地」は、オランダ語で

³ 発音はベストミングスプラン

⁴ 発音はストレイクプラン

⁵ Wet op de Ruimtelijke Ordening

⁶ 国土空間戦略についての詳細は後述。なお、空間計画法 2 a 条 1 項に、国は空間計画の方針を示すことが義務付けられており、現在、「国土空間戦略(NOTA RUIMTE)」が策定されているところである。

は bebouwde kom、英語では buildup area であり⁷、オランダ語での意味は、塊となって建造物が建っているところである。したがって、建築物がある程度群（塊）で集合していないところで、Bm プランの策定が義務付けられている。

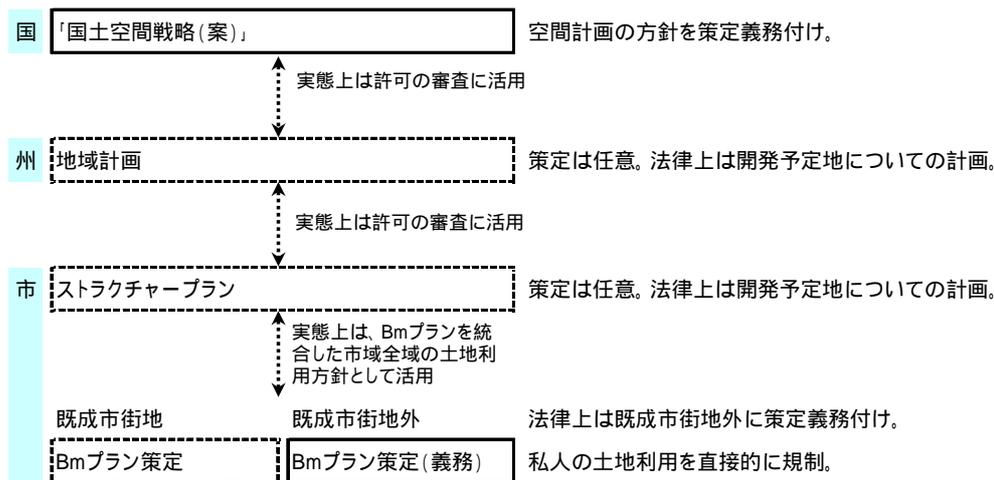
なお、Bm プランは、既成市街地外だけでなく、歴史的市街地等でも策定されており、実態として、国土のほぼ全域を覆っているといわれている。

(3) 建設許可、施工許可

オランダで、何らかの土地利用を行う場合には、市町村による建設許可⁸ (bouwvergunning) や施工許可 (aanlegvergunning) が必要である。

建設許可の対象は、イメージとしては垂直に立ち上がるもので、建築物だけでなく、橋やテレビ塔も含まれる⁹。建設許可を得るには、市町村が構造等の基準を定めた建築規約 (bouwverordening) に適合するとともに、Bm プラン策定区域内では、Bm プランにも適合することが求められる。

一方、施工許可の対象は、イメージとしては平たいものであり¹⁰、道路の舗装、地盤の嵩上げ、樹木の伐採等が含まれる¹¹。Bm プランの中で、施工許可が必要なものとして指定された場合に、許可が必要となる。



* 実線囲みは策定義務付け、点線囲みは策定は任意

図 2 オランダの土地利用に関する計画体系

⁷ VROM が出している空間計画法の英語版による。

⁸ 「建設許可」の訳は笠(2004)、『欧米のまちづくり・都市計画制度』を参照した。他には「建築許可」との訳するものも見られる(建築研究資料(1994)「欧米諸国の都市計画コントロールのしくみ」第81号)。

⁹ Dr. HOBMA からのメールでの回答

¹⁰ Dr. HOBMA からのメールでの回答

¹¹ 詳細は、参考1 - 1を参照

2 - 2 . B mプラン

----- < Bm プランのポイント > -----

- ・市町村が策定する計画であり、既成市街地外において策定が義務付けられている。
- ・土地利用に関して、市民への直接の拘束力を持つ。
- ・建設許可、施工許可に関する事項が規定される。

Bm プランは、市民の土地利用を直接規制するものである。市町村には、既成市街地外に対して Bm プランを策定することが義務付けられており(空間計画法 10 条 1 項) 一方、既成市街地での策定は任意となっている(空間計画法 10 条 2 項)。とはいえ、後述するように、実態としては、既成市街地においても Bm プランがほぼ策定されている。

Bm プランは、開発を目的とする場合、保全を目的とする場合の両者の場合に策定される。既成市街地外であれば、緑地の保全のために策定される場合、新たな市街地建設のために策定される場合がある。一方、既成市街地では、歴史的市街地を保全するためにも、新たな建設行為のためにも策定される。いずれにしろ、Bm プランで土地利用をコントロールしているといえる。

なお、現在、Bm プランの策定の義務付けを既成市街地も含めた全域に拡大するという空間計画法の改正についても検討が行われている¹²。

(1) Bm プランが策定されている 3 種類の土地

Bm プランが適用されている土地の種類は、大きくは 3 種ある。既成市街地外、すなわち、過去から現在まで新たな建設行為がなされず、保全され続けている土地、 Bm プラン導入以降に既成市街地外から新たな建設により市街地になった土地、 Bm プラン導入以前から存在する市街地(歴史的市街地等)である。

Bm プランは、既成市街地でも策定することが可能であり、かつ、一度 Bm プランが策定されれば、既存の Bm プランに即した土地利用を行うことになる。このため、例えば、既成市街地外の Bm プランを改正し、新たな建設が行われることにより市街地になった後も、改正された Bm プランが適用され続ける。

本報告書は、郊外の土地利用コントロールを対象としているため、 の土地利用コントロールを中心に記している。

(2) Bm プランの内容

Bm プランには、土地の用途やその目的が定められ、必要に応じて土地と建築物の使用法、さらに例外措置を定めることができる(空間計画法 10-1 条、同規則 12 条 1 項)。

Bm プランには、対象エリアの土地利用の目的や用途、建築物や行為等に関する規制等が定められ、私人の土地利用を拘束するものである。このような Bm プランにおいて規制すべき内容や規制方法等について、法文の中に詳細な規定はなく、それぞれの地域で Bm プランを定める中で、適宜規定されることになっている。空間計画法 10 条では、「当該土

¹² VROM へのヒアリング調査による。

地利用に関して必要な場合は、当該土地及びそこに存在する構造物の利用についての規則を定めるものとする。これらの規制は、最も緊急性の高い目的のための、最も適切な利用に当該土地及び構造物の利用を限る」とのみ記されている。また、空間計画法規則でも、スケールや明確な線で表現するという程度で¹³、区域の区分方法や指定内容等についての詳細な規定はない。

坪原¹⁴によると、空間計画法と空間計画規則¹⁵で定められている Bm プランの構成要素や、それらの表現方法、記述内容は以下の通りである。

Bm プランの構成要素

- a) 土地の用途、用途ごとの目的
- b) 凡例付の図面
- c) 必要があれば、土地と建物の使用に関する規制
- d) 必要があれば、例外措置に関する規定と区域
- e) 説明

凡例付き図面の描き方は、「最低 1 万分の 1 のスケールで作成すること」、「明確なベースマップ上に描くこと」、「計画区域の境界は明確な線で表現すること」、「スケールと方位を示すこと」等¹⁶

土地と建物の使用に関する規制は、「工事完了後の土地・建物が、指定された用途と一致する形で使われ続けるようにするための規制」

説明とは、計画の基礎にある考え及び調査の結果、関係機関との協議の結果、市民参加の結果

ヒアリングによると、Bm プランは、通常以下の 3 つの書類から構成されている¹⁷。

図面 (kaart) : 土地利用方法等を即地的に明示

説明文書 (toelichting) : 事前の対象地域等の調査結果、近隣市町村や州、国、住民との調整結果を掲載

規則 (voorschriften) : 建設許可の審査基準となる用途、建築物の形態 (高さ、面積等)、行為許可が必要な行為等を条文の形式で掲載

(3) Bm プランと建設許可・報告義務

建設許可については住宅法に定められており、建築規約 (bouwverordening) や Bm プラン等を基に審査される¹⁸。建設許可が義務付けられている行為 (「建設許可義務行為」) の他に、「報告義務行為」、「建設許可不要行為」があるといわれており、このうち、「建

¹³ 空間計画規則 16 条

¹⁴ 坪原 (2002) pp.214-215

¹⁵ Besluit op de ruimtelijke ordening

¹⁶ 空間計画規則 16 条

¹⁷ VROM へのヒアリング調査による。法令に定められているかどうかは未確認。

¹⁸ 建築研究資料 (1994) 「欧米諸国の都市計画コントロールのしくみ」第 81 号によると、建築許可の審査基準は、住宅法 46 条に基づき、

- ・ 建築規約に従っていない場合
- ・ 承認済みの Bm プラン、都市再開発計画、住環境基準に沿わない場合
- ・ 歴史的・文化的建物保存法で許可されていない場合

には許可は認められない、とされる。

設許可義務行為」と「報告義務行為」についてBmプランに照らした審査が行われる¹⁹（表3）。なお、建築規約とは、市町村が定める建築基準で、構造等の基準が定められている²⁰。建築規約の基準は、Bmプランの策定区域とは関係なく、すべての土地を対象とする。

表3．建設許可等の対象と手続き²¹

a) 建設許可不要行為 (vergunningvrije bouwactiviteiten)	対象：カーポートや犬小屋、日除け等を作る行為 手続き：事後的に建築規約に照らして審査
b) 報告義務行為 (meldingsplichtige bouwactiviteiten)	対象：一定規模の増築、小屋の建築等 手続き：事前に市長と副市長（Burgemeester en wethouders 以下、「B&W」という）に報告する義務あり B&WはBmプランに照らして審査し、5週間以内に決定 建築規約については事後的に審査
c) 建設許可義務行為 (bouwvergunningplichtige bouwactiviteiten)	対象：a)b)以外のすべての建設行為 手続き：事前に建設許可を取得義務あり B&WはBmプラン、建築規約に照らして審査し、許可申請後13週間以内に決定

（4）Bmプランと施工許可²²（Aanlegvergunning）

Bmプランでは、建築物に関する規制だけでなく、作業（werken, geen bouwwerken zijnde）や行為（werkzaamheden²³）についても禁止事項や許可が必要な事項を定めることができ、この作業や行為に関する許可を「施工許可（Aanlegvergunning）」という²⁴（空間計画法14条）。一般的には、道路の舗装や地盤の嵩上げ、樹木の伐採等の建設を伴わない行為について規制が定められている²⁵。施工許可は、建設許可と異なり、Bmプランに規定された場合にのみ必要とされるものである²⁶。

（5）Bmプランの策定手続き

Bmプランは、10年ごとの更新が義務付けられており（空間計画法33条）策定手続きは空間計画法21条～31条に規定されている。策定の大まかな流れは、Bmプランの策定を開始することを市議会が宣言し（準備決定宣

¹⁹ 坪原（2003）p.217

²⁰ VROMへのヒアリング調査による。

²¹ 坪原（2002）p.217を参考に整理。なお、同論文で「建築許可」、「参事会」と訳されている語を、それぞれ、「建設許可」、「市長と副市長」（B&W）と表現している。

²² 参考1 - 1を参照のこと。

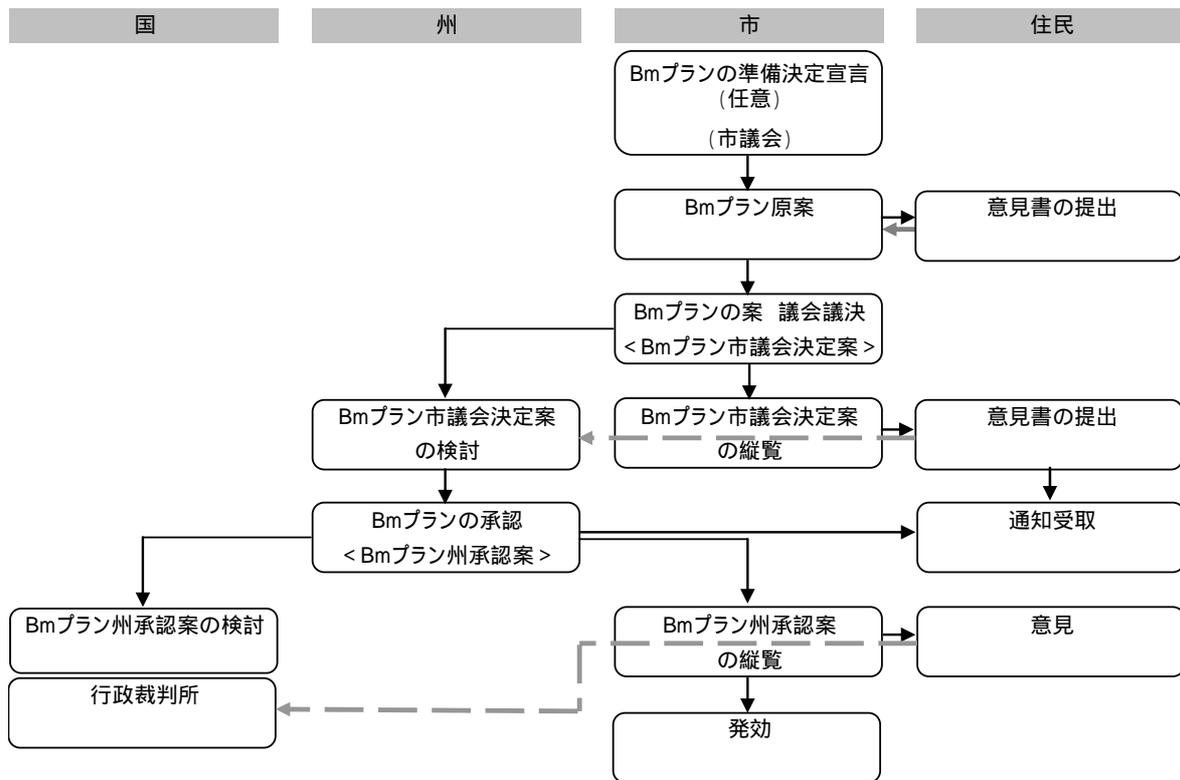
²³ 英語版では、certain work, not being construction workである。坪原（2002）p.215では「事業（werkenn, geen bouwwerken zijnde と werkzaamheden）」と記している。

²⁴ Aanlegvergunningの訳については、建築研究所（1994）「施工許可」と訳されている。しかしながら、農薬の使用が対象となる場合があるため（建築研究所（1994）、坪原（2002））、本報告書では、法文を参考に「作業・行為許可」と訳している。

²⁵ Prof. Dr. H. Voogd（2001）笠真希訳による（参考1 - 1を参照のこと）。

²⁶ Prof. Dr. H. Voogd（2001）笠真希訳によると、「施工許可は、Bmプランがこれを要求するときのみ必要とされる」とされている。

言: voorbereidingsbesluit) 原案が1ヶ月間縦覧され、市の案として市議会で決定される。この市議会決定案は、州に提出され、並行して市民に縦覧される。州が案を承認 (goedkeuring) すると、州承認案が国に提出され、市に州の承認が通知される。国は州の承認結果を検討し、市ではBmプランの州承認案を縦覧する。問題がなければ、縦覧後に発効される。市民参加に関しては、原案の縦覧時には市民は市町村に対して意見書を提出することができ、市議会承認案の縦覧時には、州に対して意見書を提出することができる。そして、州承認案の縦覧時には、行政裁判所への提訴が可能である。このように、Bmプランは、策定過程において、市から州、州から国へと検討機関が移り、同様に、市民の意見書提出先も、市から州、さらに行政裁判所へと上位機関に上がっていく仕組みとなっている。



グレーの矢印は、住民からの意見提出先を示す。

図3 Bmプランの策定フロー (概略)²⁷

(6) Bmプランに関する特別規定

原則として、Bmプランに従う土地利用を行うことになるが、いくつかの特別規定が用意されている。空間計画法では、Bmプランを改定せずに現行のBmプランには適合しない建設等を認めるもの(以下、「Bmプラン改定免除」という)、Bmプランの「準備決定宣言」によって建設許可の審査を1年間保留する「凍結措置」等が定められている。また、判例によって、Bmプランの中には例外措置を規定することとされている²⁸(以下、「Bm

²⁷ 詳細は参考1 - 3を参照。

²⁸ 坪原(2003)p.218

プランに基づく例外措置」という)。

以下で述べるように、「Bm プラン改定免除」と「Bm プランに基づく例外措置」は、新たな建設活動等を進める手法であり、一方の「凍結措置」は新たな建設活動等を阻止する手法といえる。

Bm プラン改定免除

空間計画法 19 条 1 項では、「市議会は (中略) プロジェクトの実現のために、有効な Bm プランの免除 (Vrijstelling) を与えることができる」とされる。現行の Bm プランでは進めることができない開発の場合でも、市がこれを進めるべきと考え、州当局 (Provincial Executive) に異議がなければ、Bm プランを改定することなく、現行の Bm プランには適合しない建設許可を与えることができる。

凍結措置・推定条項

坪原²⁹によると、「凍結措置 (aanhouding) ³⁰」によって、現行の Bm プランでは止めることができない行為について建設許可や施工許可が申請された場合、市はその申請に係る審査を一時的に保留し、行為を阻止することができる (住居法 50 条 1 項) ³¹。

一方、新たな開発を阻止するための凍結措置に対して、住居法において「推定条項 (anticipatie-artikel)」が定められ、凍結期間中でも策定中の Bm プランと対立しない場合は B & W³²が建設許可を与えることができる³³。これを適用すると、市が進めたいと考えている開発は Bm プランが改定中であっても、前倒して開発を進めることが可能となるといえる。

Bm プランに基づく例外措置

判例により、Bm プランに土地の使用に関する規則を定める場合には、その規則の中に B & Wがその例外措置 (Vrijstelling) を与えることを可能にする一文が記載されることになっているという³⁴。これによって、Bm プランで想定されていない土地利用がなされる可能性があるといえる。

²⁹ 坪原 (2003) p.217 によると、凍結措置とは、「住居法 50 条 1 項に規定され (中略) 建築許可義務行為、及び事業 (中略) に対する措置で、その申請を拒否する理由 (中略) が無く、それが出される前に以下のいずれかがなされた場合、審査を一時的に保留するものである。a. 準備決定宣言の発効、b. bestemmingsplan の案の縦覧」とされている。また、推定条項については「住居法 50-5 条は、たとえ凍結期間中でも、策定中の bestemmingsplan と対立しない建築申請については、市参事会が建築許可を与え得ると規定している。」とされている。(市参事会 : B&W)

³⁰ 空間計画法では aanhouding 拘留、延期という言葉で表現

³¹ 空間計画法 46 条 3 項に、「延期は、21 条により準備決定宣言が無効となる、あるいは 25 条 (案の議決) の規定による期間が経過するまで、26 条の規定による縦覧期間が経過するまで、30 条 (国からの意見後の手続き) の規定による期間が経過するまで、Bm プランまたはその修正版が有効となるまで継続されるものとする。」(() 内は筆者による加筆) とある。

³² B&W:(オランダ語)Burgemeester en wethouders、(英語)Mayor and Alderman、市長と助役(坪原(2003)の市参事会)

³³ 坪原 (2002) p.218

³⁴ 坪原 (2002) p.218 「判例により、使用規制を Bestemmingsplan に規定する際には、以下のような例外措置を必ず含めなければならないことになっている。『市参事会は、もしその使用規制の厳密な適用が、最も効率的な使用の制限につながらない、かつそれが差し迫った理由で正当化されないのなら、例外措置を与える。』(中略) この一文は“魔法の言葉” (toverformule) とさえ呼ばれている」

2 - 3 . ストラクチャープラン

----- < ストラクチャープランのポイント > -----

- ・ ストラクチャープランの策定は任意で、策定主体は市町村である。
- ・ ストラクチャープランは、法文では、将来の開発を示すものとされる。
- ・ 策定した場合には、国への報告と、定期的な更新が必要である。

市町村は、Bm プランとは別に、ストラクチャープランを策定することができる。「市町村は、将来、開発に着手するために、開発予定地のストラクチャープランを採択することができる」（空間計画法 7 条 1 項）と定められており、策定範囲は任意である³⁵。ただし、策定過程においては、縦覧が必要であり（空間計画法 9 条）、市民は意見を提出することができる（空間計画法 8 条）。策定した場合には、10 年ごとの更新が義務付けられており（空間計画法 33 条）また、空間計画調査官（国）と州に対しては、策定後に報告が義務付けられている（空間計画法 9 条）。策定過程において、州は関与しない。

ストラクチャープランでは、対象となる開発の範囲と期間が決められ、説明付きの図面が用いられる（空間計画規則 11 条 1 項）。この図面の目安は 1/25,000 とされる（空間計画規則 11 条 3 項）。

なお、ヒアリングによると³⁶、ストラクチャープランはあくまで市町村が今後の開発ビジョンを示すものであり、法的拘束力は有していない。

2 - 4 . 州の都市計画：地域計画

----- < 計画のポイント > -----

- ・ 地域計画の策定は任意で、策定主体は州、策定範囲は州全域でも部分でもよい。
- ・ 地域計画は、法文では、将来の開発を示す計画とされる。
- ・ 策定した場合には、国への報告と、定期的な更新が必要で、国は修正の権限を持つ。

州は地域計画を策定することができることになっている（空間計画法 4 条）。策定は任意だが、実態としてはすべての州で策定されている³⁷。

地域計画の策定範囲は、州の全域でも一部分でもいずれでもよく、「将来の開発の概略が示され」とされる（空間計画法 4a 条 1 項）。また、策定した場合には、Bm プランやストラクチャープランと同様に、10 年ごとの更新が義務付けられている（空間計画法 5 条）。

地域計画の策定にあたって、州当局は、政策的に重要な意味を持つ計画や手法に関しては、州の都市・地方計画委員会（provinciale planologische commissie³⁸）の意見を求める必要がある（空間計画法 4 条 1 項）。また、地域計画は州議会で決定され（空間計画法 4a

³⁵ 隣接する市町村と共同で策定することも可能（空間計画法 7 条 2 項）

³⁶ VROM、Dr. HOBMA へのヒアリング調査による。

³⁷ VROM からの情報による

³⁸ 英語版では Provincial Town and Country Planning Commission

条9項) 地域計画の策定や修正、取消に関する決定は国(大臣)に報告することが義務付けられている(空間計画法4a条6項)。国は、国の都市・地方計画委員会(Rijksplanologische Commissie³⁹)に意見を求めた上で、州議会に対して、国が定めた期間内に地域計画を決定あるいは修正するように命令することができる(空間計画法6条1項)。また、州が従わない場合は、州に代わって国が地域計画の決定あるいは修正を行うことができる(空間計画法6条6項)。このように、国は強い権限を有している。

なお、運用では、代替案を策定する等の強制的な手段ではなく、事前調整に時間がかけており、国と州の間での垂直方向の調整が行われている。

³⁹ 英語版は、State Town and Country Planning Commission

ヒアリングによると、州の都市・地方計画委員会は国の関係省庁の代表者、州の代表者、NGO、環境保護団体等の関係団体から構成される。(南ホランド州へのヒアリング調査による。)

3 . 土地利用コントロールの運用

本章では、平成 17 年度現地調査で得た情報をまとめる。

まず、市町村や州レベルの計画の策定状況（3 - 1）、既成市街地外の考え方や土地利用の課題（3 - 2）を述べる。次に、Bm プランの種類や具体事例（3 - 3）、ストラクチャープランの具体事例（3 - 4）、地域計画や非法定の州レベルの計画の事例、これら州レベルの計画と他の計画との関係（3 - 5）を述べる。最後に、計画策定における国や州の関与、州の役割、オランダにおける調整の重要性について記す（3 - 6）。

3 - 1 . 計画の策定の状況

Bm プランは、既成市街地を含め、全国をほぼすべてカバーしていると認識されている。これは、既成市街地外に策定されていた Bm プランが、新たな建設を行う際に改正され、改正後の Bm プランが新しい市街地にも適用され続けていること、また、古くからの既成市街地でも何らかの行為を行う場合、また、既成市街地の特性を保全する目的で、Bm プランを策定していることによる。策定することが任意の既成市街地でも、Bm プランを策定している理由は、Bm プランは市町村が市民に土地利用の考え方を示すためといわれる⁴⁰。

市町村での策定状況をヒアリングしたところ、必要に応じて Bm プランを策定するため、策定されていないところが穴抜け的に存在することがある。ティルブルク市には約 20ha の未策定地域があり⁴¹、ハーレム市でも未策定の箇所がある⁴²。

現在、国においては、Bm プランの策定範囲を全域に義務付ける法改正が検討されている。これに対して、市町村は、必要な場合には Bm プランを策定しており、必要とされていないところまで義務付けの対象とする必要はないと主張し反対している⁴³。

1 つの市町村で策定されている Bm プランの数は、今回調査したハーレム市では 180 弱⁴⁴、ティルブルク市では 600 以上⁴⁵である。全国的には、市町村あたり 10 ~ 70⁴⁶の Bm プランを策定しているという。このように、かなりの数の Bm プランによって、土地利用がコントロールされている。なお、最近では、このように多数の Bm プランを統合して数を減らす方向にある。

ストラクチャープランの策定は義務付けられていないこともあり、策定状況にはばらつきがあるが、最近では、市町村の全域の土地利用の方針を示すために、策定する方向にある。

⁴⁰ ハーレム市へのヒアリング調査による。

⁴¹ ティルブルク市へのヒアリング調査において口頭で確認した数値である。市域面積 11883ha

⁴² ハーレム市資料による。

⁴³ 全域に Bm プラン策定を義務付ける以外に、Bm プランの実効性を高めることも検討されているという（Dr. HOBMA へのヒアリング調査による）。これは、Bm プランは策定されていても、計画に即した土地利用になっていない場合があるためと推測される。

⁴⁴ ハーレム市資料による。ハーレム市では既成市街地外で Bm プランが策定されていない場所があり、2008 年までに策定することを州と約束しているという。策定すべき場所であったが、抜け落ちてしまっていたという（ハーレム市からの情報による。）

⁴⁵ ティルブルク市へのヒアリング調査において口頭で確認した数値である。

⁴⁶ Dr. HOBMA へのヒアリング調査による。

表 4 市町村における計画の策定状況⁴⁷

	Bm プランの数	ストラクチャープラン	備考
ハーレム市 (北ホランド州)	180 弱以上 (既成市街地外に未策定 地域がある)	「Structuurplan Haarlem 2020 ⁴⁸ 」(市全域が対象)	ストラクチャープラン は、かつて、市域の一部 を対象としたものが2つ あった。
ティルブルク市 (北ブラバント州)	600 以上 (未策定地域が約 20ha ある)	未策定 * ストラクチャープランの非 法定版「Structuurvisie」 (2005.3)(市全域が対象)	Bm プランを35程度に集 約する方針

表 5 州及び州内の計画策定状況⁴⁹

	地域計画	州内の市町村の ストラクチャープラ ンの策定状況	備考
南ホランド州	4 地域に分けて策定。州全域を 覆う。 例) Streekplan Zuid-Holland Oost	未確認	州の大部分がグリーンハート内 に位置する
北ホランド州	北と南の2地域に分けて策定。 州全域を覆う。 ・ Noord-Holland Noord (2004) ・ Noord-Holland Zuid (2003)	州内の 63 市町村の うち、約 20%が策定	7つの地域計画を2つに改定
北ブラバント州	州全域を覆う計画を策定。 Streekplan Noord-Brabant 2002	州内の半分以上の市 町村が策定	州レベルの非法定計画として ・ ワークアウトプラン ・ リコンストラクションプラン がある。

VROM によると、地域計画は、すべての州で策定されている。

3 - 2 . 既成市街地外の特定と土地利用の課題

(1) 区域分け

Bmプランの策定が義務付けられている「既成市街地 (bebouwde kom) 外」の状況について、空間計画法には明確に規定されていない。Bmプランの策定範囲を既成市街地外に義務付ける際に、既成市街地と既成市街地外の境界については、特に意識されていなかったとい⁵⁰、市町村でも、策定が義務付けられている既成市街地外がどこまでか、具体的にどのような状況を既成市街地外とするかということは、問題視されていない⁵¹。これには、オランダの空間構成が、既成市街地とそれ以外が明確に判断できることが、理由の1つとして挙げられる。

⁴⁷ ハーレム市、ティルブルク市へのヒアリング調査によるが、数の

⁴⁸ 2005.4 議会承認 (ハーレム市へのヒアリング調査による。)

⁴⁹ 各州へのヒアリング調査による。

⁵⁰ VROM へのヒアリング調査による。

なお、道路の速度制限が、既成市街地と既成市街地外、すなわち建物が建っているところと、建っていないところで異なり、この境界には交通標識が建てられているが、この位置が空間計画法のBmプランの策定が義務付けられている既成市街地外と既成市街地の境界にあたるとは限らないという。(VROM及びDr. HOBMAへのヒアリング調査による。)

⁵¹ ハーレム市へのヒアリング調査による。

既成市街地外にBmプランの策定を義務付けたのは、既成市街地外では、計画を策定しなければスプロールが進むことが危惧されたためである⁵²。また、Bmプランは、もともとは都市拡張の計画だった。しかし、このような従来の使い方とは別に、保全を目的としても用いるために、既成市街地外には、Bmプランの策定を義務付ける規定にしたという⁵³。また、オランダには、建物が建っていないようなところはそのまま維持する、すなわち、オープンな場所はオープンなまま維持するという認識があり、新たな建設を行う場合には、既成市街地に近接して行るのが一般的とされている⁵⁴。

Bmプランは、緑地や歴史的市街地等を保全するため、あるいは、開発するための両方に利用される。既成市街地であれ、それ以外であれ、また、保全が目的であれ、開発が目的であれ、Bmプランという1つの制度が用いられる。既成市街地外と既成市街地で使い分けられるというよりも、どのような場所にしろ、どのような土地利用にしろ、計画的にコントロールするために、Bmプランが策定されている。

また、既成市街地外の土地利用に関係する重要な政策として、「第5次空間計画方針(案)」に盛り込まれたRed Contour / Green Contour制度がある⁵⁵(図4)。これは、市街化促進エリアと緑地保全エリアを即地的に示したもので、大きな楕円や星印のような抽象的な表現ではなく、図面上に線引きするものである。このように即地的に線を引くことは、緑地を保護するための政策として、「第5次空間計画方針(案)」で初めて行われた。「国土空間計画方針(Nota over de Ruimtelijke Ordening)」は、国レベルの計画であり、第4次まで策定されている。第5次の策定途中の2003年に政権が代わり、策定途中であった「第5次空間計画方針(案)」を基に、新しい方針を加え、現在、「国土空間戦略(Nota Ruimte)」が策定されている途中である。「国土空間戦略(案)」では、Red Contour / Green Contourの制度はなくなっている。

しかしながら、「第5次空間計画方針(案)」は策定手続きが途中まで進んでいた⁵⁶ため、国と調整を行っていた州や市には、「第5次空間計画方針(案)」の情報が伝わっていた。このため、新しく決定すると思われていた「第5次空間計画方針(案)」に即した地域計画やストラクチャープランを策定している州や市もある。Red Contour / Green Contourの制度については、ハーレム市ではストラクチャープランで踏襲し⁵⁷、また、南ホランド州でも線引きが残っている⁵⁸という。

⁵² Dr. HOBMA へのヒアリング調査による。

⁵³ Dr. HOBMA へのヒアリング調査による。1965年空間計画法制定時にBmプランが規定された。

⁵⁴ VROM へのヒアリング調査による。

⁵⁵ 国土交通省土地・水資源局土地利用調整課(2005年2月)「広域圏による自立・安定した地域社会の形成」に伴う土地利用計画制度の在り方等に関する海外調査」p.2

⁵⁶ 国の重要な計画を策定する際に実施される4段階からなる策定手続きPKB(Planologische Kernbeslissing)の第2段階まで進んでいた。PKB(Planologische Kernbeslissing)の英語版は、National spatial planning key decision。

⁵⁷ ハーレム市へのヒアリング調査による。なお、北ホランド州とハーレム市で調整した結果という。また、ハーレム市は、第5次国土空間計画方針(案)に賛同していたという。

⁵⁸ Dr. HOBMA へのヒアリング調査による。詳細は未確認。



図 4 Red Contour / Green Contour (VROM プレゼン資料)

(2) 既成市街地外における土地利用の課題

オランダ全体の既成市街地外での課題として⁵⁹、近年、既成市街地外における温室栽培（農業）のための開発が求められていることがある。「国土空間戦略（案）」の図の1つには、温室を建設する場所として、農業開発地域（温室栽培）を、海沿いを中心に新たに10ヶ所指定している。また、既成市街地外において、休日のみ生活するための居住空間であるホリデーハウスに定住する事例が増加している。この多くが自然保護地域にあるため、環境負荷が懸念されている。このような状況に対して、市は、Bm プランを変更し制限するか、規制する制度を別につくる、あるいは、現在の住人に限定して居住を認め、その後は認めないことにするなどの対応に迫られている⁶⁰。

ティルブルク市は、1997年に周辺の2つの市を合併している。新たに加わった市には、農地等が多く、保全の必要性も高いが、一方で、大都市に隣接する場所であり住宅地としてのニーズもある。市では、「密度の濃い地域はより濃く、密度の薄い地域はより薄く」することで、コントラストのある都市づくりを進めていこうとしており、既存の土地利用は維持しつつ、自然に対しては保護を強化する方針をとっているという。具体的には、農業に関する方針が必要となった⁶¹。

また、グリーンハートに関する課題も聞かれた。グリーンハートは、オランダ中心部に位置する直径40km程度の緑地であり、アムステルダム、ロッテルダム、ハーグ、ユトレヒト等の大都市が周囲を取り囲んでおり、開発圧力が高い。また、グリーンハート内にも市街地があり、例えば南ホランド州のグリーンハート内には約60万人が居住している⁶²。

⁵⁹ VROM へのヒアリング調査による

⁶⁰ 以上、VROM へのヒアリング調査による。

⁶¹ 以上、ティルブルク市へのヒアリング調査による。

⁶² 南ホランド州へのヒアリング調査による。

グリーンハートの緑地は、畜産業を行っている牧草地のイメージである「伝統的な緑地」であった。しかし、国内の畜産業が衰退しており、「伝統的な緑地」を維持することが難しくなっている⁶³。北ホランド州のグリーンハート内の市では、都市化を進めて成長したいと考えている⁶⁴。開発圧力も高いことから、農業の維持が困難となった農家は農地を手放す傾向にあり、開発を阻止することは難しい状況にある。全体的な傾向として、国や州は緑地を保全する方針で、一方、市町村は開発を進めたいと考えている⁶⁵。このような中、「国土空間戦略（案）」では、ランドスケープ図⁶⁶を定めている。この図面（1:1,500,000）には、19ヶ所の地域に色付けされており、このうちグリーンハートの範囲にだけ、境界線が引かれ、境界が明確化されている。

3 - 3 . B mプラン

3 - 3 - 1 . B mプランの概要

（ 1 ） Bm プランの種類

Bm プランは、法律上は既成市街地外に策定する場合と、既成市街地に策定する場合で形式は分けられていない。また、開発を目的としているか、保全を目的としているかといった場合分けもされていない。しかしながら、実務上は、

Gedetailleerd bestemmingsplan⁶⁷（詳細 Bm プラン）

Globaal eindplan⁶⁸（グローバル Bm プラン）

Globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht⁶⁹（（ Bm プランの規則の中で ） 詳細化を義務付けたグローバル Bm プラン）

の3種に分けて論じられる場合がある⁷⁰。これは、策定場所や目的によって、Bm プランの表現が大きく異なるためである。

例えば、詳細 Bm プランは、歴史的市街地の保全や住宅地の新規建設のような、建築線や道路位置、建築物の形態規制等を詳細に行うための内容を盛り込む必要がある場合に使用される。一方、グローバル Bm プランは、農地等のように、開発圧力が低く、全体的に現状を変えるような行為を制限する規定をかければよく、詳細な規定は必要とされない場合に使用される。また、（ Bm プランの規則の中で ） 詳細化を義務付けたグローバル Bm プランは、現在は土地の用途に対し細かい規定は必要でないため詳細に規定していないが、開発等で変化を加える際には、内容を詳細にすることが義務付けられているものである。

例えば、フローニンゲン州のパウテンヘビート Bm プランは、既成市街地外の広い範囲を対象とした Bm プランである。スケールは1万分の1で、大雑把な表現となっており、

⁶³ 南ホランド州へのヒアリング調査による。

⁶⁴ 北ホランド州へのヒアリング調査による。

⁶⁵ 北ホランド州、南ホランド州等へのヒアリング調査による。

⁶⁶ 英語版は National landscape。 PKB の対象

⁶⁷ 英語表記 detailed land use plan

⁶⁸ 英語表記 global land use plan

⁶⁹ 英語表記 global land use plan with duty of detailing

⁷⁰ F.A.M. Hobma & P. Jong, Stedenbouwwrecht(2003), Technische Universiteit Delft, p25, 笠真希訳

グローバル Bm プランといえる。この Bm プランが対象とする区域は数箇所にわかれており、1つのプランに対して、一筆描きの敷地とはなっていない。

一方、ハーレム市のスハルク地区通り Bm プラン（案）は、市街地に隣接し、新規の開発が見られ、既存の Bm プランではコントロールできなくなったため、新たに策定したものである。スケールは 1500 分の 1 で、凡例の数も多く、それぞれの用途指定された地域に建築形態等の詳細な規則がつくられており、詳細 Bm プランとグローバル Bm プランの混在型にあたるという⁷¹。

ハーレム市の Bm プランは、従来は、既成市街地と既成市街地外の境界を明確にするため、既成市街地と既成市街地外の両方を含む Bm プランを策定していたが、景観の検討が難しいため、最近では、既成市街地と既成市街地外を分けて策定する傾向にあるという⁷²。これは、前述したとおり、既成市街地と既成市街地外では表現すべき内容が異なり、例えば、図面の精度が、既成市街地で建築物の外形線やデザイン等を規定する場合と、既成市街地外で大括りに新たな建設の制限をかける時の精度が異なることが理由と推測される。

（２）Bm プランの課題

ハーレム市では、かつて既成市街地外で策定されていた Bm プランでは、新たな開発をコントロールできなくなるという事態が起きている。このため、順次 Bm プランを更新し、詳細な Bm プランを策定しつつある。これは、開発圧力がないことを前提に、大まかな規制を定めていたが⁷³、開発圧力が高まったために、対応できなくなってしまったためである⁷⁴。

また、Bm プランの数が多すぎるとの話が頻繁に聞かれた。例えば、既成市街地外で、広範囲に1つの Bm プランを策定していた場合に、ここを部分的に開発しようとする、この Bm プランの対象範囲の一部分を切り出して、詳細な Bm プランが策定され、いわゆるスタンププランが発生することがある⁷⁵。こうした策定方法のために、各市町村は数多くの Bm プランを抱えることになり、市町村の全体的な土地利用の方向性の把握が難しくなっている。そこで、数を減らすことが考えられている。ティルブルク市では、600 以上ある Bm プランを 35 程度に集約する方針である⁷⁶。ハーレム市でも、Bm プランを策定する際には、2～3の Bm プランの地区を併せて見直しており、後述する2つの Bm プランは、もとは5あるいは6の Bm プランに分かれていたものを、1つの Bm プランに統合したものである。

⁷¹ 笠真希氏へのヒアリングによる。

⁷² ハーレム市へのヒアリング調査による。

⁷³ 改正前の規則の詳細は未確認である。

⁷⁴ ティルブルク市のヒアリング調査では、農地のためのプランは粗くていいとのコメントも聞かれ、建築物がある場所の Bm プランが 1：1000 であるのに対し、農地を対象としたものは 1：5000 となっている。

⁷⁵ Prof. Dr. H. Voogd (2001) 笠真希訳, p74, Postzegelplan (Stamp plan) と呼ばれる。なお、ヒアリングによる 50 m²程度の範囲を対象とする場合もある。

⁷⁶ ハーレム市へのヒアリング調査による。なお、Voorontwerp bestemmingsplan Schalkwijkkerweg の Bm プランも、6つの Bm プランに分かれており、これらを統合したものである。（ハーレム市へのメールによる回答）

3 - 3 - 2 . B mプラン策定事例

(1) スハルク地区通り Bm プラン (案): スプロール防止を意図した Bm プランの改定
ハーレム市でのスプロールをコントロールすることを目的にした Bm プランの事例から、
Bm プランの規定内容について見る。

スハルク地区通り Bm プラン (案) (Voorontwerp bestemmingsplan Schalkwijkweg) は、既成市街地外にあたる。1960 年頃に Bm プランが策定されていたが、新たな建設をあまり想定したものではなかった。地域計画では、北部は市街地区域の指定がされている。ここは、緑地としては質の高い場所ではないが、川沿いで自然や農地のある地域であり、住宅地として好まれるような環境にある。土地所有としては概ね私有地である。この区域の北側は、州の地域計画では市街地化が認められているが、ハーレム市は、北端の一部分を除いて、全般的に保全の方針をとっている。ここでは、建替えや増築、倉庫から住宅への変更、ポートハウスの建設等が起きていた。そこで、不適切な開発の防止、適切な居住密度や土地利用の維持、緑地の保全等を目的として、新たな Bm プランを策定しているところである⁷⁷。

新しい Bm プランには、住宅地、農地、レクリエーション地等の 21 種類の面的な区域指定と、パイプライン等のインフラ施設に関する線的な指定が見られる。この Bm プランの規則 (以下「スハルク地区規則」という) は 33 条まであり、その中の 5 ~ 25 条の各条が、1 種類ずつの区域指定に対応した規則となっている⁷⁸。それぞれの条に、その条が対応する区域指定で可能な用途と面積、建築物の形態、建設が禁止される用途、施工許可が必要な行為等が規定されており、Bm プランに基づく例外措置の規定も見られる。また、26 条から 27 条には、二重用途 (dubbelbestemming) が定められており、パイプラインや水路等のインフラの指定地についての規則になっており、これらには Bm プランに基づく例外措置は規定されていない。

ランドスケープとしての価値を重視した牧草地の区域では、建築物は家畜小屋あるいは農業用道具倉庫のみの建設が可能であり⁷⁹、同じくランドスケープの価値を重視した自然の区域では、建設行為はすべて制限されている。施工許可の対象としては、牧草地の区域と自然の区域では、地面の開墾やポンプの設置、舗装等が列挙されており (スハルク地区規則 10 条 5 項、12 条 5 項)、一方、居住用途及び居住用途 (パティオ) の区域や、農業用途の住居を建設する区域では何も規定されていない (スハルク地区規則 5 条、14 条)。Bm プランに基づく例外措置については、スハルク地区規則 5 ~ 25 条のすべての条、すなわち、すべての区域指定においてそれぞれ定められており、居住用途及び居住用途 (パティオ) の区域では「B&W は、もしその使用規則の厳密な運用が、最も効率的な使用の制限につながり、かつそれが差し迫った理由で正当化されないのなら、例外措置を与える。(スハルク地区規則 5 条 7 項)」とあり、また、牧草地の区域や自然の区域では、スハルク地区規則 5 条 5 項とあわせて、「B&W は、治水のための建設物の必要性があれば、4 項の高さ規定に関し、例外措置を与えることができる。(スハルク地区規則 10 条 7 項、12 条 7 項)」と規定されている。

以上のように、各区域に、用途や建築物の形態だけでなく、施工許可の対象や Bm プラ

⁷⁷ もとは 6 つの Bm プランに分けて策定されている (ハーレム市資料)

⁷⁸ 参考 1 - 2 1 - 1 を参照。規則は、笠真希氏の翻訳による。

⁷⁹ 軒高の高さの上限が図面に示される

ンに基づく例外措置についても記され、その内容も区域によって異なっており、きめ細やかなコントロールがされていることが推測される。

(2) ビネンダウンランド地区 Bm プラン(案): 緑地保全と住宅地開発の連携

ハーレム市では、「Red for Green(緑地保全のための住宅開発)」という、国内でも新しい実験的取組みがされている。部分的に住宅開発を許可し、これにより得られた収益を緑地の保全費用に充てるものである。

ビネンダウンランド地区 Bm プラン(案)(Voorontwerp bestemmingsplan Binnenduinrand)は、住宅開発地に隣接し、価値が高いと評価されている緑地が広がり、貴重なランドスケープとして、できるだけ自然の姿のまま保全しなければならない場所である⁸⁰。概ね民有地である。Bm プランでは北側の一部に住宅地開発が認められており、この住宅地開発の利益を南側の緑地保全のための経費に充てる仕組みであり、費用のかかる緑地保全を進めるための試みである。

3 - 3 - 3 . 凍結措置と改定免除

Bm プランは、私人の土地利用を拘束するものであるが、策定には時間がかかるため、正式な策定・改定の手続きを行うと、現状の課題に効果的に対応できない可能性がある。そこで、凍結措置や Bm プランの改定免除を適用し、スムーズな運用を図る例が聞かれた。

(1) 凍結措置の適用

ハーレム市⁸¹では、既成市街地外でのスプロールを阻止するため、Bm プランの改定を進めているが、Bm プラン改定前に新規の建設を進めようとする動きがある。現行の Bm プランでは許可しなければならない場合には、市は凍結措置を適用し、建設行為の許可を保留するという。現在、前述したビネンダウンランド地区は、開発業者が土地を買い取ってしまったため、凍結措置が適用されている⁸²。

なお、凍結措置が適用された場合、開発業者は、対抗措置として、法律家等で構成される調査委員会に意見を提出し、裁判を起すことが可能である⁸³。しかし、凍結期間は1年に限定されていることから、多くの場合は凍結期間が終了するまで待ち、Bm プランの改定過程において、有利な計画となるように意見の提出等を行うことが多い。

(2) Bm プランの改定免除

Bm プランの改定には、案件によって異なるものの、2年程度の期間⁸⁴と約20万ユーロ⁸⁵の高い費用がかかるため、Bm プランの改定免除(空間計画法19条)が行われている。国

⁸⁰ Bm プランで南側の保全の指定がされている土地は、北ホランド州の地域計画においても、建設ができない区域にされている。北側の住宅地部分の指定は、未確認。

⁸¹ 以下、凍結措置については、ハーレム市へのヒアリング調査による。

⁸² 現在ハーレム市で凍結措置が適用されているのは、この地区だけであるが、この他に、歴史的な建造物のエリアで、現行の Bm プランでは階高を増やすことが可能であった場合等に適用することがある。(ハーレム市へのヒアリング調査による)

⁸³ ハーレム市へのヒアリング調査によると、調査委員会は、抗議審査委員会(オランダ語の表現は未確認)という。

⁸⁴ ティルブルグ市へのヒアリング調査による

⁸⁵ Dr. HOBMA へのヒアリング調査による

全体では、年間1万3000件適用されており⁸⁶、今回の調査でヒアリングを行った市、州でもよく活用しているとの話が聞かれた。免除の許可を取得するためには、公的な審査、縦覧等を必要とするが、手続き期間は約9ヶ月程度⁸⁷と、通常の改定手続きよりは短期間である。

3 - 3 - 4 . Bmプランの策定における州、国の関与

州がBmプランの認可を検討する際に、判断根拠として地域計画が利用されており、地域計画に適合していなければBmプランは許可されない。また、Bmプランは縦覧と同時に、国の空間計画調査官⁸⁸ (inspecteur⁸⁹) に提出される。空間計画調査官は州及び市が策定する計画や免除等に関する情報を把握し、国の方針との整合性が取れるように、事前に関係者と調整を行っている⁹⁰。Bmプランの説明文書には、空間計画調査官や州とのやりとりが記載される⁹¹。もし、国の方針と異なるBmプランが提出され、州が承認 (goedkeuring) した場合、国は差し替え案を出すことができる。

また、Bmプランの改定免除は、州が異議のない (geen bezwaar) 場合に可能となる⁹²。

3 - 4 . ストラクチャープラン

ストラクチャープランは、空間計画法によると、新規開発の予定地を対象とし、必要な場合に策定するものである。しかしながら、今回の調査では、州、市町村の双方から、市町村域を細かく分割して策定されているBmプランでは全体の土地利用の全体像が把握しにくいと、市町村全体の土地利用方針を示すものとして活用するといった話が聞かれた。

また、Bmプランは基本的には現状の土地利用を踏襲するためのもの、ストラクチャープランは開発ビジョンを示すもので、ストラクチャープランはBmプランよりもフレキシブルであるとも言われる⁹³。開発に関するビジョンを示すストラクチャープランが、市町村の全域の方針を示す計画へと変化しているといえる。また、ストラクチャープランは、地域計画とBmプランの中間の詳細さであるとの意見もあった⁹⁴。

南ホランド州では、市町村の土地利用方針を把握するため、ストラクチャープランを策定するように指導している⁹⁵。北ブラバント州では、Bmプランの更新が10年ごとにしか行われないため、州の地域計画に基づく土地利用を実現するためのきっかけとなるように、ストラクチャープランの策定を求めている⁹⁶。ストラクチャープランの策定状況は、南ホランド州では州内の市町村の半分程度、北ブラバント州では2割程度という⁹⁷。

⁸⁶ Dr. HOBMA へのヒアリング調査による

⁸⁷ ティルブルグ市へのヒアリング調査による

⁸⁸ 空間計画調査官は VROM に所属し、大臣が州政府に派遣しており、5名で12州を分担して担当している (建築研究資料 (1994) p.59) なお、建築研究資料 (1994) では、「地方計画審査官」と訳している)

⁸⁹ 英語版は Spatial Planning Inspector

⁹⁰ VROM、Dr. HOBMA へのヒアリング調査による

⁹¹ 北ホランド州へのヒアリング調査による。

⁹² 南ホランド州へのヒアリング調査による

⁹³ ティルブルグ市へのヒアリング調査による。

⁹⁴ ティルブルグ市へのヒアリング調査による。

⁹⁵ 南ホランド州へのヒアリング調査による。

⁹⁶ 北ブラバント州へのヒアリング調査による。

⁹⁷ それぞれ、南ホランド州、北ブラバント州へのヒアリングによる。なお、担当者の感覚的な数値であり、統

北ホランド州のハーレム市では、市域の一部に限定したストラクチャープランを2つ策定していたが、2005年9月に全域を対象としたものにしていく。かつてのストラクチャープランの1つは、1960年代に開発された住宅地を中心とした範囲の再整備を目的として策定されていた。ストラクチャープランの対象を市域全域に変更した理由は、市民、州、国に対して市の方針を示すためである。さらに、市の行政内部のコンセンサスを得る手段としても利用されている⁹⁸。なお、前述したBmプランは、いずれもカントリーサイドに位置付けられており、ピネンダウンランド地区Bmプラン(案)は、野鳥の観察地にも指定されている。

<ストラクチャープラン2020(ハーレム市)の説明文書の構成>

Deel 1 : 説明とセクション(国や州の方針、住民からの意見等整理)

Deel 2 : 各セクターでの空間的な開発要望・方針(分析)

Deel 3 : ストラクチャープラン(市としての選択)

Deel 4 : 達成と実行(核となるプログラム等)

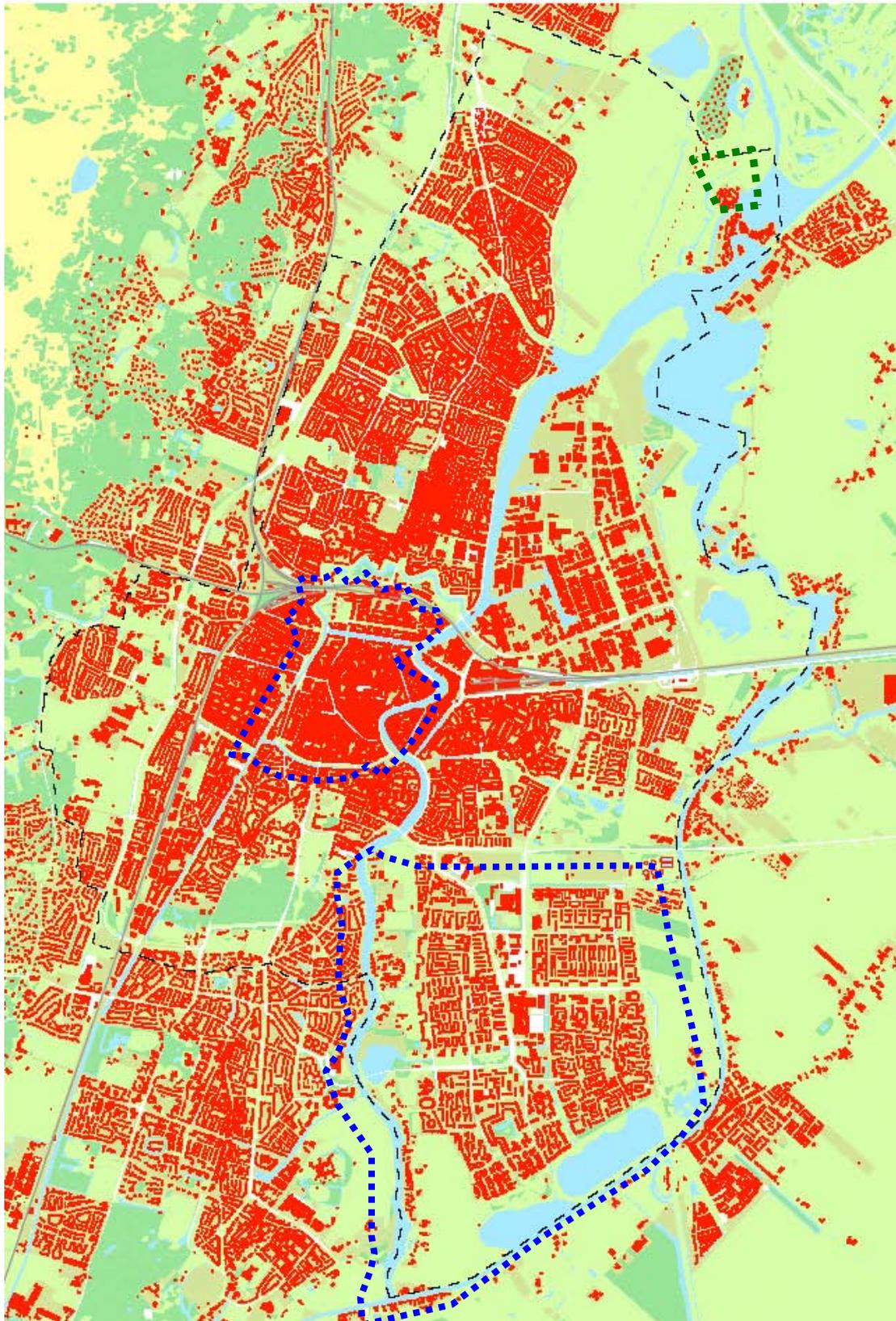
また、ティルブルク市⁹⁹では、法定のストラクチャープランの代わりに、2005年3月に、非法定のストラクチャービジョン2020(Structuurvisie2020)を策定している。これは、市全体の方針を示したもので、Bmプランの基であり、居住環境の方針、緑化、郊外の政策が含まれているという。法定計画ではないが、州と調整するためのツールとして利用されており、実態としては、法定のストラクチャープランと違いはないようである。これは、州と一緒に策定している。

なお、ストラクチャープランのメリットは、市全体の方針をつくることができ、色々な地域の間関係を明確にすることができること、そして、Bmプランのように縛ることなく、将来像を示すことができ、柔軟性があることという。柔軟性とは、ストラクチャープランの内容を実現するためにBmプランに反映させる時に、検討の余地があることといえる。

計資料等の確認はとっていない。

⁹⁸ ハーレム市へのヒアリング調査による。なお、ストラクチャープランの文書は、国や州の政策方針を引用し、それについての市としての方針を説明している。

⁹⁹ 以下、ティルブルク市の状況については、ティルブルク市へのヒアリング調査による。



青色の点線：かつてのストラクチャープラン策定範囲
 緑色の点線：Bmプラン未策定範囲（ハーレム市では既成市街地と認識）
 黒色の点線：ハーレム市の境界

図 5 ハーレム市の概況

3 - 5 . 州レベルの計画と他の計画との関係

州レベルの土地利用に関する計画として、地域計画がある。前述したように、地域計画の策定は任意であるが、すべての州が策定している¹⁰⁰。今回調査を行った北ブラバント州、北ホランド州¹⁰¹、南ホランド州の地域計画は、州全域を覆っている。このことから、将来の開発について示すという空間計画法の規定から、活用の目的が拡大されているといえる。なお、州をいくつかに分割して地域計画を策定している場合もある。その他には、法定の地域計画以外に非法定の計画事例も聞かれた。

Bm プランは地域計画に適合しなければならないというような、地域計画を実行するための拘束力について、空間計画法には明記されていない。しかし、州は、市町村で策定される Bm プランやストラクチャープランを許可する際の判断材料として用いている。また、地域計画の策定過程において、市町村が参加し、調整を行っていることから、実態上はある一定の強制力を持っているといえる。

3 - 5 - 1 . 南ホランド州

(1) 南ホランド州東部地域計画 (Streekplan Zuid-Holland Oost) の区域区分

南ホランド州では州を 4 地域に分割して、地域計画が策定されている。この中の南ホランド州東部地域計画 (Streekplan Zuid-Holland Oost) を紹介する。

この大部分はグリーンハート内に位置するが、開発圧力の強い地域でもあり、グリーンハート内にある市は市街化を希望している。一方、州では、国の方針に従い、グリーンハートを維持・保全したいと考えており、どのように進めていくかが課題となっている。

地域計画は、対象地において何ができるかを示すものであり、対象地での行為を直接拘束するものではない。このため、各市がそれぞれの住宅需要等のニーズに対応して Bm プランを作成することで、地域計画に基づく土地利用が実行される。策定過程では、地域ごとに州及び市、関係者が交渉する機会が設けられ、時間をかけて調整した上で、内容を決定している。

地域計画は、図面と文書で構成されており、5 万分の 1 の図面に、農業、都市・集落、産業といった区域が指定されている。また、赤線で市街化が可能な範囲が示され、緑線で自然区域が示されている。赤線の範囲外では、都市的な開発が制限され、赤線内については、別の 2 万 5 千分の 1 の図面に、新たな建設を行う場所と既成市街地の場所が区別して描かれている。また、緑線内では、方針なしには新たな建設はできない。なお、他の計画との関係や地域ごとの開発方針、図面の区域指定の説明等が記されているが、開発規制の内容までは規定されていない。

¹⁰⁰ VROM へのヒアリング調査による。

¹⁰¹ 15 年前に 7 つの地域計画を持っていた。(北ホランド州へのヒアリング調査による)



図 1 南ホランド州東部地域計画
(部分)

(凡例)

- ・ Natuurgebied (濃緑色): 自然エリア
- ・ Agrarisch gebied met bijzondere waarden (A+) (薄緑色): 特別な価値つきの農業エリア (A+)
- ・ Agrarisch gebied (薄黄色): 農業エリア
- ・ Stads-en dorpsgebied (橙色): 都市・集落エリア
- ・ Bedrijventerrein (紫色): 産業エリア
- ・ Bebouwingscontour (赤太線):
都市・集落及び今後の市街化予定区域
- ・ Groene contour (緑太線): 自然の保護区域

説明文書によると¹⁰²、1995年の地域計画から線引き (contour) という手法が用いられるようになり、都市・集落及び今後の市街化予定区域 (Bebouwingscontour)、自然の保護区域 (Groenecontour) が使われるようになった。市街化する範囲を明確にすることが目的で、住宅やオフィスはこの範囲内に建設しなければいけないとされる。なお、都市・集落及び今後の市街化予定区域外であっても既存の農家やレクリエーション施設、広域的なインフラのための施設等は認められる。「水と緑の枠組み (Het groenblauwe raamwerk¹⁰³)」によって指定された範囲は、都市・集落及び今後の市街化予定区域に含まれず保護される。そして、市町村のマスタープラン (structuurvisie¹⁰⁴) は、地域計画との関係を考慮して策定されなければならないことになっている。

(2) 州独自の取り組み

～南ホランド州における空間のための空間: Ruimte voor Ruimte in Zuid-Holland¹⁰⁵～

南ホランド州¹⁰⁶では、南ホランド州における空間のための空間 (Ruimte voor Ruimte in Zuid-Holland) という州独自の規則が、2003年9月に策定された¹⁰⁷。これは、農地や自然地等を開発することについて、その代償として他の地域に緑地化等を行うのであれば認める、あるいは、農地用の建築物を他の建築物に建て替える場合、その場所の質に適合していれば認めるというものである。

例えば、グリーンハートや他の緑地で、農地を売却したいと考え、農業用の建築物 (牛舎、温室等) を住宅に建て替える場合は、建替え後の建築物が、その地の空間の質に合ったものであれば認められる。また、美しいカントリーハウスを増築したい場合には、他の場所に 5000ha の緑地を作るのであれば認めるといったものである。新たに緑化する場所

¹⁰² 以下、南ホランド州地域計画の説明文書を翻訳した笠真希氏による解説

¹⁰³ the green-blue framework

¹⁰⁴ 非法定の計画

¹⁰⁵ Space for Space (空間に代わる空間) という表現が聞かれた (南ホランド州へのヒアリング調査による)

¹⁰⁶ 以下、南ホランド州へのヒアリング調査による。

¹⁰⁷ Ruimte voor Ruimte in Zuid-Holland については、南ホランド州へのヒアリング調査による

は、協議によって決められる。

3 - 5 - 2 . 北ブラバント州

(1) 北ブラバント州地域計画 (Streekplan Noord-Brabant 2002)

北ブラバント州では、既成市街地を集約的に開発し、既成市街地外には強い規制をかけて、スプロール化の防止を図ることを目指している。北ブラバント州では、2002年に州全域を覆う地域計画 (Streekplan Noord Brabant 2002) が策定されている。

策定にあたっては、策定が途中まで進んでいた第5次国土空間計画方針 (Nota over de Ruimtelijke Ordening) によって示されたRed Contour / Green Contourの方針が落とし込まれた。また、地域計画の策定手法は、ここ10年くらいで変化しており、州だけでなく、市や民間事業者が参加して策定しているという¹⁰⁸。例えば、州内を12地区に分けて、州と市が連携して、地区ごとにワークアウトプラン (Uitwerkingsplan) を作成している。これは今後10年間 (2005 ~ 2015年) の都市開発計画を示すものであり、おおまかな工業地域の面積、住宅建設戸数等の位置が、図面上に示されている。地域計画よりは詳細な表現である。

この他に、業務地域の開発方針 (照合ノート) と呼ばれるものがあり¹⁰⁹、地域計画に基づいて、業務地域開発の具体的な方針が示されている。北ブラバント州では、業務地域 (business area) の開発が増えており、州は、2020年までに7,000haの業務地域が必要であると考えている。業務地域開発の対象地域のBmプランが策定される際には、照合ノートが判断基準の1つとなる。

(2) 北ブラバント州既成市街地外の計画

(Reconstructieplan : リコンストラクションプラン)

北ブラバント州には、農業活動の促進やレクリエーション機能を充足させるためことを目的とした、リコンストラクションプランがある¹¹⁰。州を9つの地域に分けて作られており、既成市街地外の農家等の行為について記載した図面である。作成にあたっては、州だけでなく、市や農業組合、レクリエーション関連の民間事業者、国等が委員会の場で協議を行っている。

リコンストラクションプランは、図面と文書から構成され、全体図には、郊外の空間の質 (水やランドスケープ等) の面からみた図と、地域開発機能やレクリエーション機能等の面からみた図があり、これらは5万分の1のスケールである。例えば、制限付きで農業が可能なエリアでは、利用可能な農地規模は1.5haまでに制限されており、既成市街地外における、住民の諸活動に必要な建築物やレクリエーションのための開発行為、農家のための建築物等について記載されている¹¹¹。

¹⁰⁸ 北ブラバント州へのヒアリング調査による

¹⁰⁹ 北ブラバント州へのヒアリング調査による。地域計画の一部で、照合される書類であるとヒアリングで聞かれたが、正確な位置付けは未確認。

¹¹⁰ 以下、リコンストラクションプランについては、北ブラバント州へのヒアリング調査による

¹¹¹ 北ブラバント州へのヒアリング調査による。

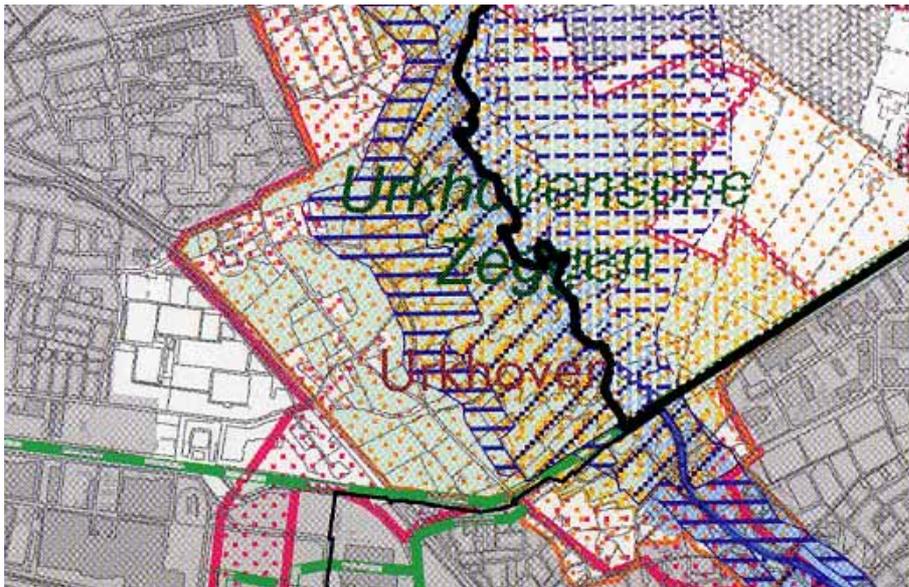


図 6 . リコンストラクションプラン
(Plankaart1 Omgevingskwaliteit の部分図)

3 - 5 - 3 . 地域計画と Bm プランの関係

Bm プランの策定には州の許可が必要であり、州は審査する際に、地域計画や独自の計画を用いている¹¹²。また、北ホランド州では、仮に地域計画が変更されれば、新しい地域計画に適合しない Bm プランは許可しないという¹¹³。

3 - 6 . 計画策定への関与と調整

(1) Bm プラン策定における国、州の関与

Bm プランは、市が策定し、州が許可し、国の空間計画調査官にも提出される¹¹⁴が、通常は、国が特段の行動を起こすことはなく¹¹⁵、国は市の方針への介入はできるだけ回避し、問題の所在を把握するにとどめるという¹¹⁶。州は、地域計画を基に審査を行うが、地域計画の策定過程で、市が州へ要望を出すといった、調整が行われている。

ティルブルク市では、人口増加傾向にあることから、新たな開発に必要な面積を州に提示し、州は地域計画において開発可能な地域に「 」で示し調整したという¹¹⁷。ハーレム

¹¹² 北ブラバント州、北ホランド州、南ホランド州へのヒアリング調査による。

¹¹³ ただし、一定期間の経過措置もある。(北ホランド州へのヒアリング調査による)

¹¹⁴ 国の関与については詳細は把握できていない。

¹¹⁵ VROM、北ブラバント州、ハーレム市、ティルブルク市へのヒアリング調査による。

¹¹⁶ VROM へのヒアリング調査による。

¹¹⁷ ティルブルク市へのヒアリング調査による。

なお、ハーレム市によると、州の委員会(都市・地方計画委員会と推測される)において、地域計画の内容の意見調整がされるという。また、概ねの Bm プランは、上位計画である北ホランド州の地域計画に適合している。このため、地域計画作成のための州の委員会には市は正式メンバーとしては参加しないが、州の委員会に参加する州の議員に市の要望を依頼することもあるという。また、担当者レベルでの調整や市長経由で要望を提出して、市の要望を地域計画に反映させている。

市では、地域計画に適合しない Bm プランを策定して裁判に持ち込んでいるものが 1 件あるが、このようなケースは稀なものという¹¹⁸。

国は、Bm プランを策定しなければいけないと、法律で決められていることを述べるにとどまり、州が地域計画を策定し、市町村が Bm プランを策定する。Bm プランは 1 m²の変更であっても策定・改定され、更新されなければならない。これをチェックするのが州であり、その内容が地域計画に適合しているか、住戸が多すぎないか、工業や産業の指定が広すぎないかといった確認が行われる。

なお、地域計画への国の関与としては、計画策定時に国と州とで調整が行われており、地域計画が国土空間戦略(案)に適合していないと判断されれば、大臣が修正を命じたり、代替案を提示する場合があるという¹¹⁹。

(2) 州の役割

実質的に Bm プランの審査は州が行っているといえ、州の判断や方針が、既成市街地外を含めた全域の土地利用に影響をおよぼすと推測される。最近、この州の役割が強化されているという。

国土空間戦略(案)では、州の役割として、

1. 既成市街地外の都市化を防ぐ
2. 統合的な問題(水や緑、レクリエーションと都市化を一体的に捉える)
3. 道路
4. 自然やランドスケープの保護
5. 「red for green¹²⁰」に基づく既成市街地外の開発
6. レクリエーション等の開発
7. 農業の発展

と記されている。この中には、既成市街地外の都市化の防止や自然やランドスケープの保護、「red for green」に基づく既成市街地外の開発といった、新たな建設といった土地利用に関する事項が含まれている。

また、州は、地域計画等によって自ら土地利用の方針を示し、その方針が Bm プランに反映されているかどうかを審査・監督するだけでなく、国の意向を市町村に伝えるなどの役割も担っている¹²¹。

(3) 調整の重要性

今回の調査において、調整、協議の重要性に関するコメントが数多く聞かれた。

そもそも、空間計画法の基本的な考え方は、「合意(Consensus)」であるといわれている¹²²。実際の運用でも、Bm プランや地域計画を策定する際には、市と州で調整が行われている。このような調整をしていれば、すなわち、協議が持たれた場合、その場にいた者には、そこで協議された内容については、実態として拘束力が働くと認識されている。第 5 次空間計画方針(案)は、案の状態であるが、実態上は審査に用いられたり、州や市の

¹¹⁸ ハーレム市へのヒアリング調査による。

¹¹⁹ VROM へのヒアリング調査による。

¹²⁰ Bm プラン策定事例ビネンダウンランド地区 Bm プラン(案)参照

¹²¹ 北ブラバント州、北ホランド州へのヒアリング調査による。

¹²² 北ホランド州へのヒアリング調査による。

計画に反映されているが、これは途中段階で、市や州と調整が行われているためといえる。なお、国土空間戦略（案）等に定められる国の計画における住宅建設の目標値やエリアの設定については、州を通じて市に伝えられるが、市の考え方と異なる場合には、その都度、州と市は調整するという¹²³。

また、ヒアリングによると、ストラクチャービジョンは非法定であるが実質的に効力を持つと言われており、法定、非法定に関わらず、調整をしていれば拘束力が働くと考えられている。その他、ハーレム市では、開発場所を決定するために、州と10年くらい協議を行っているという¹²⁴。

¹²³ ティルブルク市へのヒアリング調査による。

¹²⁴ 北ホランド州ヒアリング結果による

4 . まとめ

オランダの土地利用コントロールは、市町村が策定する Bm プランを中心に行われている。Bm プランは、既成市街地外において策定が義務付けられており、この計画と異なる行為を行う場合には、改定が必要である。このように、計画策定が義務付けられることによって、既成市街地外での土地利用がコントロールされている。Bm プランの策定を既成市街地外に義務付けた理由の 1 つは、計画がなければ、スプロールが進むと考えられたためである。なお、既成市街地では、Bm プランを策定する義務はないものの、実態としては策定されており、建築物のデザインや配置を含む土地利用がコントロールされている。オランダでは、土地利用の状態を維持するために計画を策定し、対象範囲での行為はその計画に従うことが求められる。このような仕組みのため、郊外で何らかの行為を行う場合には、必然的に計画の見直しが求められ、計画の策定、改定がないまま、郊外で新たな建設行為が行われることはない。

以下、既成市街地外における土地利用コントロールを中心に、オランダの土地利用コントロール全般についてまとめる。まず、既成市街地外に義務付けられている Bm プランの特徴(4 - 1)について述べ、運用実態に見られる各計画の役割と特徴(4 - 2)、新規建設のコントロールに関わる課題と対応(4 - 3)を記す。

4 - 1 . 既成市街地外に義務付けられている B m プランの特徴

既成市街地外において Bm プランの策定が義務付けられており、その目的は、スプロールの防止も含む土地利用コントロールである。ただし、どこが既成市街地外にあたるかといった定義は存在せず、感覚的に行われているといえる。しかし、一般的に、既成市街地とそれ以外が明確に判断できる空間構成のオランダでは、既成市街地かどうかの判断で疑義が生じることはないようである。なお、Bm プランは、既成市街地にも策定することが可能で、一般的には既成市街地でも策定されている。また、既成市街地外に策定された Bm プランは、建設行為を行うために改正され、その後も適用され続ける。したがって、実態上は、既成市街地も含め、国全域のほとんどで Bm プランが策定されている。

(1) Bm プランの精緻さのばらつき

Bm プランには、建設許可に関わる内容と施工許可に関わる内容が規定されている。Bm プランが既成市街地外で策定される場合には、縮尺も小さく、大雑把に土地利用の規定がかけられている。一方、建築物が建つ土地、すなわち市街地や新たに建設される場所に対しては、Bm プランで建築物の形態等を定める詳細な規定がつくられる。精度や範囲のとり方等は、市町村に任せられており、市民への縦覧等で関係者がわかるものであればいいとの共通した認識がある。したがって、存在する Bm プランの内容の精緻さには、ばらつきがある。

なお、計画をどの程度詳細にするかという判断が必要となるが、詳細な計画であるほど、土地利用のコントロールは厳格に行うことができる。その一方で、柔軟性に欠けることもあり、これにより、必要なときに必要とされる建設行為が行えない可能性も秘めている。よって、策定手続きの煩雑さ等も踏まえ、将来の土地利用の柔軟性を適度に担保しつつ、

対象地の状況に適した Bm プランの精度となるよう検討されている。

(2) Bm プランに基づく施工許可

Bm プランに規定された場合にのみ、施工許可の審査対象となる。この施工許可の対象は、舗装や樹木の伐採等の行為である。よって、特に既成市街地外においては、建設許可とはみなされない土地の状況を変えるような行為にまで制限がかけられる。また、建設許可の審査は、市町村で策定される建築規約とあわせて、Bm プランが策定されている敷地では、Bm プランの規定等によって行われる。

(3) Bm プランの繋ぎ合わせの課題と対応

既成市街地外では、グローバル Bm プランを策定した後に、必要に応じてスタンププランを策定したりする。また、策定が義務付けられていない既成市街地でも、保全を目的に Bm プランを策定したり、何らかの建設行為を行う場合に策定している。このように、必要に応じて、あちこちで随時 Bm プランが策定されており、全体としては、穴のある貼り合わせ型の計画が、市町村の全域を覆っている状態である。Bm プランの策定期間や範囲のとり方が様々で、かつ、制度上、市町村全域の土地利用を示すような計画がないこともあり、市町村全体の土地利用の方針が不明瞭になっていることが問題となっている。このため、大量の Bm プランの数を減らし統合を進めること、トラクチャープランにより全域の土地利用の方針を示すことが行われている。

4 - 2 . 運用に見られる各計画の役割と特徴

(1) 各計画の役割と活用方法

土地利用に関する計画としては、市町村が策定する Bm プラン、ストラクチャープラン、州が策定する地域計画、国が策定する国土空間戦略（空間計画に関する方針）がある。このうち、策定が義務付けられているものは、（既成市街地外の）Bm プラン、空間計画に関する方針の 2 つである。ストラクチャープランと地域計画は、法文上は、開発を行う場合に、必要ならば策定されるものとして位置付けられている。しかしながら、これら計画は、州全域を対象に策定されている例が見られ、必ずしも開発の範囲に限定したものはなっていない。州では、地域計画を州の方針を示すものとして利用し、すべての州で策定されている。市町村では、ストラクチャープランを市町村の方針を示すものとして利用し、州も、市町村がストラクチャープランを策定することを勧めている。Bm プランの改定等が、このストラクチャープランと整合しているのであれば、詳細なチェックは行わないとの運用も聞かれた。

国、州、市町村の各レベルの計画の関係は、法文上は明確にされていない。しかし、上位機関が計画をチェックする際には、各機関の計画を用いており、実態としては、市町村の Bm プランやストラクチャープランは、地域計画や国の方針から大きく外れないように調整される。また、地域計画も、国の方針に適合するように調整される。上位機関である国や州の計画策定にあたっては、市町村等の下位機関との調整等が行われている。

(2) 既成市街地外に関わる計画内容

計画の中に、既成市街地外の新たな建設の範囲を示す例が見られる。

国レベルの計画では、第5次空間計画方針(案)の中で、市街化促進エリアと緑地保全エリアが明示され、抽象的に場所を指定するのではなく、初めて即地的な線引きがされた。しかし、この第5次空間計画方針(案)は最終決定されることなく、次の国土空間戦略(案)の策定手続きに入っており、新しい国土空間戦略(案)からは、この線引きの計画は落ちている。しかしながら、前述した通り、策定途中の調整、協議の機会で、線引きの計画が州や市町村に情報として流れていたことから、州の地域計画や市のストラクチャープランに、線引きの計画が取り込まれている場合が見られる。

州の地域計画では、保全系や建設系の区域指定が、街区単位まで把握できる詳細さで行われている。また、市街地化する範囲を線引きして明示している場合もある。

地域計画とBmプランとの関係では、地域計画で新規建設が可能な区域に指定された土地を、市が新規建設を制限する方針に立ち、Bmプランで土地利用に一定の制限をかけている事例もある。

(3) 調整と協議の重視

オランダでは計画を検討する場合には、調整、協議が重視されている。計画策定等には、調整、協議の場が持たれ、このような機会を踏まえて策定された計画は、法定、非法定に関わらず、拘束力を持つようである。したがって、計画が法定か非法定かというよりも、調整、協議がなされたか、調整、協議に参加していたかが重視され、参加した者、あるいは、その者が属する機関には、実態として拘束力が働くと認識されている。

例えば、法文上は開発を示すものとして位置付けられているストラクチャープランを、市町村の土地利用の方針を示すものとして活用してしまうというような柔軟な運用が見られる。このように、法文上の規定がどうであれ、関係者が調整、協議すれば、計画が力を持つと考えられている。また、同様に、Bmプランという一つの制度を、既成市街地でも既成市街地外でも適用し、詳細BmプランからグローバルBmプランまで、詳細さ、精度の決め方についても、関係者がわかればいい、調整、協議が行えればいいというような柔軟な考え方にも通じる。法律上で色々な制度を創設したり、詳細な規定を設けるのではなく、運用の場において、調整、協議を行い、必要とされる計画として、既存の制度を柔軟に使いこなしているともいえる。

4-3. 新規建設コントロールに関する課題と対応

既成市街地外を対象に策定されているBmプランは、もともと新たな建設が起きないような場所についての計画と考えられていたことから、木目細かな規定とはなっていない。そのため、近年、想定していなかった新規建設の問題が発生し、Bmプランを改定し、土地利用の規定を厳格なものにするといった対応がとられている。ただし、Bmプランの改定には時間がかかることから、現行のBmプランでは新たな建設を許可せざるを得ない場合には、凍結措置により、建設許可を保留し、新たな建設を阻止する事例も見られる。これに対して、民間事業者は、Bmプラン改定手続きの中で、新たな建設が可能となるような主張、働きかけを行っている。

グリーンハートを含む州では、農業の衰退と、大都市近郊に立地することによる強い開

発圧力に対し、グリーンハートをいかに保全するかが課題となっており、州の緑地保全の方針と、市町村の開発推進の意向との調整が必要となっている。

その他、農地や自然地等に新たな建設を行う場合には、代償として緑地化する、あるいは、農地用の建築物を建て替える場合に周辺の質に適合していれば許可するという州独自の制度や、部分的に新規建設を認めることにより保全のための費用を調達する試みがある。

第 4 章

まとめ

BauGB § 35 Bauen im Außenbereich

(1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

1. einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt,
 2. einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung dient,
 3. der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Telekommunikationsdienstleistungen, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dient,
 4. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll,
 5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient,
 6. der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebes nach Nummer 1 oder 2 oder eines Betriebes nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dient, unter folgenden Voraussetzungen:
 - a) das Vorhaben steht in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb,
 - b) die Biomasse stammt überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben nach den Nummern 1, 2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt,
 - c) es wird je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben und
 - d) die installierte elektrische Leistung der Anlage überschreitet nicht 0,5 MWoder
 7. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle dient.
- (2) Sonstige Vorhaben können im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist.

Article R123-4 : Le règlement délimite les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues à l'article R. 123-9.

Article R123-5 : Les zones urbaines sont dites "zones U". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

Article R123-6 : Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme.

Article R123-7 : Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. Est également autorisé, en application du 2° de l'article R. 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement.

Article R123-8 : Les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.

En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des

Artikel 10

1. Voor het gebied van de gemeente, dat niet tot een bebouwde kom behoort, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast, waarbij, voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. Onder grond wordt water mede begrepen.

2. Voor het gebied van de gemeente, dat tot een bebouwde kom behoort, of voor een gedeelte daarvan, kan de gemeenteraad een bestemmingsplan, als in het vorige lid bedoeld, vaststellen.

3. Gedeputeerde staten kunnen voor een door hen te bepalen termijn van de in het eerste lid bedoelde verplichting ontheffing verlenen.

Artikel 19

1. De gemeenteraad kan, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk of intergemeentelijk structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied. De gemeenteraad kan de in de eerste volzin bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders.

2. Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in door gedeputeerde staten, in overeenstemming met de inspecteur, aangegeven categorieën van gevallen. Gedeputeerde staten kunnen daarbij tevens bepalen onder welke omstandigheden vooraf een verklaring van gedeputeerde staten dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben, is vereist. Het bepaalde in het eerste lid met betrekking tot een goede ruimtelijke onderbouwing is van overeenkomstige toepassing.

3. Burgemeester en wethouders kunnen eveneens vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen. Het derde lid van artikel 15 is van overeenkomstige

章扉

左段：ドイツ 建設法典（ドイツ語版）より
中段：フランス 都市計画法典（フランス語版）より
右段：オランダ 空間計画法（オランダ語版）より

第4章 まとめ

日本の土地利用の現状では、郊外に意図しない開発がなされ、当該市町村はもとより、近隣市町村にも影響を与えたり、あるいは、既存集落を維持する土地利用が難しいといった問題が聞かれる。これらの問題は、土地利用コントロールの制度の課題にもつながり、具体的には「郊外については、都市計画を策定した区域、用途指定をした区域よりも、それ以外のところが開発に関する基準が緩い」、「地方中小都市など、人口密度が低かったり、人口が少ない地域は都市計画策定要件に該当しない」、「集落が点在するような地域で現行の都市計画の制度の適用が難しい」等が挙げられる。

そこで、ドイツ、フランス、オランダの土地利用では、郊外をどのようにコントロールしているかについて、法制度と特徴を整理し、日本の土地利用コントロールへの参考とする。

各国の土地利用コントロールには、それぞれ特徴がある。

ドイツは、連担市街地・外部地域制度を基にした現状の個別判断による土地利用コントロールに特徴があるといえる。周辺と同レベルの行為が可能とされ、周辺と異なる土地利用を行う場合には、Bプランの策定が必要である。周辺がどのような土地かは、現況から敷地単位で判断される。

フランスの特徴は、市町村が土地利用手法を選択できることにある。これは、詳細な土地利用の規定が盛り込まれる PLU を策定する、建設可能な範囲を線引きする市町村図を策定する、PLU と市町村図のいずれも策定せずに全国一律の規則にのみ従うというような、どの手法を用いて市町村での土地利用を行うかを市町村が決める権限を持つ。

オランダは、既成市街地外において、Bm プランの策定が義務付けられ、この計画によって全面的に土地利用がコントロールされる。

1. 制度面から見た特徴

ドイツ、フランス、オランダに共通する土地利用コントロール制度の特徴は、郊外における新たな建設には計画の策定等が必要なことである。そもそも、ドイツ、フランスでは、土地利用については現状を維持することを基本にしていると考えられ、新たな建設を制限している（ドイツ：外部地域での新たな建設の制限、フランス：PLU も市町村図も策定しない場合の新たな建設の制限）。このような制限は市街地の周辺だけでなく、すべての土地に及んでおり、新たな建設行為に関する許可の対象として空白地帯がない。オランダは、既成市街地外での計画の策定が義務付けられている。したがって、新たな建設を行う場合には、計画を改定する必要がある、現状のままでは新たな行為を行うことはできない。この制度は、オープンスペースはそのまま保全するという方針のもとに、スプロールを阻止することが目的である。

これらの制度では、すべての行為を制限するのではなく、計画の策定等を行うことで、

現状の確認及び目標像の設定を行えば、新たな行為を起こすことができる仕組みになっている。また、現状の確認や目標像の設定については、敷地単位のミクロなスケールで行われている。

ドイツ

【土地利用コントロールのツール（都市計画等）】

ドイツの土地利用コントロールの制度は、建設法典を中心に、連邦広域計画法、建築利用令により規定されている。建設許可基準の大枠は、「連担市街地」、「外部地域」、「Bプラン策定地区」ごとに決められており、Bプランは上位の都市計画であるFプランに適合する必要がある、さらにFプランはその上位の地域計画に整合する必要がある。ドイツの土地利用コントロールのツールとしては、Bプランが有名であるが、これとは別に、連担市街地と外部地域という考え方が存在する。「連担市街地」、「外部地域」はFプラン、地域計画とは関係なく、現況によって敷地単位で判断され、周辺と同レベルの建設行為が可能である（連担市街地・外部地域制度）。すなわち、周辺に建築物がある場合（連担市街地）同等の建築物の建設が可能であり、周辺に建築物のない場合（外部地域）では、新たな建設行為が制限される。周辺の状況と異なることを行う場合には、Bプランを策定し、この計画に基づいて建設行為を行う。なお、Fプランは市民の土地利用を直接拘束せず、区域指定も大まかであり、特に区域の境界では、具体の敷地がどの区域に指定されているか判然としない。

【郊外の土地利用の原則】

連担市街地と外部地域のどちらに位置付けられるかは、敷地単位で現況から判断される。外部地域における建設は原則禁止であり、新たな建設を行う場合には、Bプランを策定することが一般的である。ただし、外部地域での建設を可能にするための規定が建設法典35条（優遇的開発、その他の開発（狭義）継続的利用のための開発、外部地域条例）に定められている。具体的には、農業用施設や電力施設等の外部地域での開発が適当なもの、あるいは連担市街地に立地することが望ましくないものである。また、区域分けの特別規定として、外部地域を連担市街地とみなす役割を持つ連担市街地化条例の制度が、建設法典34条に定められている。この連担市街地化条例は、外部地域と連担市街地の区域分けを明示する線引きの役割も持っている。

ドイツの外部地域でBプランを策定せずに行われる建設は、全体の1割程度で、具体的には住民の生活維持のための行為となっており、無秩序な建設の進行は見られなかった。

【建設許可権限】

建設許可権限は、基本的に市町村が持つ。ただし、外部地域での新たな建設を含め、建設許可では上位機関のチェックが必要な場合がある。ただし、地方分権の流れの中で、上位機関のチェック権限は、減少傾向にある。

【特徴】

外部地域では建設が原則禁止され、連担市街地では周辺状況と同等レベルの建設が可能であるが、対象となる土地がどちらにあたるかは、敷地単位で判断されている。更に、外部地域でも連担市街地でも現況の土地利用を大きく変える場合には、Bプランを策定しな

ければならず、詳細な都市計画が策定される。

フランス

【土地利用コントロールのツール（都市計画等）】

フランスの土地利用コントロールの制度は、都市計画法典に定められており、2000年（SRU法）2003年（UH法）には大きな法改正が行われている。土地利用コントロールは、（ ）PLU（前身POS）策定市町村（ ）市町村図策定市町村、（ ）PLUや市町村図の未策定市町村という段階ごとに異なる。フランスの都市計画としてよく知られているPLUには、市町村が建築基準等を含む用途区域を指定することができる。これとは別の都市計画として、市町村図があり、この都市計画では、市町村が建設可能な範囲を決めることができ、詳細な建設行為については全国統一基準である都市計画の一般規則が適用される。これらPLUや市町村図がない場合には、市町村の独自性はなく、都市計画の一般規則にのみ従う。なお、全国統一の基準を示した都市計画の一般規則の各項の適用のされ方は、（ ）（ ）（ ）の都市計画策定の段階により異なる。市町村は、どの都市計画を策定するか、あるいは、策定しないかを選択することができる。

【郊外の土地利用の原則】

PLUや市町村図を策定していない市町村では、既成市街地外での開発は原則禁止である。これは、都市計画の一般規則のうち開発を厳しく制限している「建設可能性の制限の原則」の規定によるものである。一方、PLUや市町村図を策定している場合には、「建設可能性の制限の原則」の規定は適用されないが、PLUや市町村図に建設が可能な範囲、建設が制限される範囲が敷地単位で明確に示され、建設可能な土地でなければ、新たな建設を行うことはできない。さらに、SRU法により、SCOTがあり、その中で建設可能な土地に位置付けられていなければ、建設が制限される土地から建設可能な土地に指定を変更することができなくなった。したがって、新たな建設のためには、実質的にSCOTの策定が求められる。

実際の建設行為が基準に合致していない場合には、電気、水道等のインフラに接続されないことが、都市計画の一般規則に規定されている。

【建設許可権限】

建築許可権限は、PLU（POS）を策定している市町村では市町村が持ち、市町村図を策定している市町村では市町村が希望すれば市町村が持ち、それ以外では県プレフェ（国が任命。実働は国の下部機関の県設備局）が行うことになっている。しかし、実態上は、PLU（POS）策定自治体であっても、市町村が行うことが難しいと市町村が判断し、県プレフェが行っている場合がある。

【特徴】

PLUや市町村図において敷地単位までわかる詳細な線引きがされ、これらを策定しない場合は、新たな建設は原則禁止される。そして、PLUや市町村図を策定すれば、これらに沿った建設が可能である。特にPLUでは、市町村が建築物の位置や外観等の詳細な規定を設けることができる。このように、幾つかの土地利用コントロールの手法が用意されており、市町村は選択することができる。

オランダ

【土地利用コントロールのツール（都市計画等）】

オランダの土地利用コントロールの制度は、空間計画法を中心に定められている。具体の制度としては、市町村で策定される Bm プラン、ストラクチャープラン、州の地域計画があり、国は空間計画の方針を示している。法文上は、各計画の関係について明確に記されていない。Bm プランは、ドイツの B プランと同様の手法として紹介されることが多いが、異なる特徴を持っている。Bm プランは、既成市街地外にのみ策定が義務付けられており、10000 分の 1 以上のスケールで示されるような Bm プランもあれば、1500 分の 1 で描かれる Bm プランもあるように、精緻さも規定されている内容も様々である。市町村がこれを策定する過程では、国や州がチェックを行い、その際には、空間計画の方針や、地域計画が用いられている。

【郊外の土地利用の原則】

既成市街地外では、Bm プランの策定が義務付けられており、建築許可や施工許可の基準等が定められている。施工許可の対象には、植林や低木の伐採、舗装等が含まれる場合がある。既成市街地外にのみ、Bm プランの策定を義務付けた理由は、計画によりオープンスペースを保全する必要があると考えられたためである。既成市街地外を対象に策定される Bm プランは、一般的に、土地利用の制限の大枠をかけるようなもので、精緻なものとはなっていない。しかし、新たな建設を行うような土地を対象とする Bm プランは、建築物の形態規制まで行うような詳細なものとして策定されるのが一般的である。よって、既成市街地外で新たな建設を行う場合には、粗い Bm プランから詳細な Bm プランに改定される。なお、既成市街地外で策定された Bm プランは、建設用に改定された Bm プランとなり、市街地が変わった後もかかり続ける。

【特徴】

既成市街地外に策定が義務付けられた Bm プランにより、新規の建設が制限されており、何らかの行為を起こす場合には、Bm プランの改定が必要となる。従って、計画によって土地利用がコントロールされているといえる。Bm プランは地域の状況に応じて、詳細さや規定の内容を変えることが可能であり、柔軟性のある制度となっている。

2 . 運用面から見た特徴

ドイツ、フランス、オランダの土地利用コントロールは、それぞれ異なる仕組みを持っているが、これらの運用で見られた、それぞれの考え方の特徴や、興味深い保全のための工夫について、簡単に整理する。

土地利用の基本的考え方 ~無駄のない土地利用のためのコントロール~

人口減少社会における土地利用の方向として、市街地を縮小させることも考えられるが、建設が可能な土地から建設が制限される土地への変更は、一般的には行われていない。

ドイツでは、Fプランで自然や森林等の建設を制限する区域に指定したとしても、現況が住宅の並ぶ連担市街地であれば周辺と同程度の建設が許可されるため、建設を不許可にすることはできない。したがって、Bプランを策定しなければ、実質的に既存の市街地を建設制限地に変更することはできないが、今回の調査でそのような事例は聞かれなかった。ただし、ドイツでは集落維持のため以外には、拡張を厳しく制限するという政策がみられた。

フランスでは、数年のうちに開発する区域として指定した土地を10年以上建設を許可せずに保持し、他に新たに建設可能な区域を指定することもせず、建設が可能な区域を増やさないような事例があった。また、POSの中で建設の基準があいまいだったNB区域を、PLU策定時、自然系の区域に指定する事例がある。ただし、自然系のN区域は、法改正により基準が緩和されており、詳細な規制を策定しなければ建設が進む危険性もはらんでいる。

ドイツ、フランスでは、集落維持を大原則としている。都市間競争に勝ち抜くことを前提にすると、縮小させるというより寧ろ無駄のない発展のための土地利用コントロールを目指しているといえる。

保全のための工夫

一般的には、Bプランの策定は新たな建設を目的とし、PLUのU区域は建築行為が可能な土地と理解されているが、Bプランの中に保全する土地を位置付けたり、PLUのU区域にグリーンベルトを位置付けるなど、開発と併せて環境保全を目的とした事例が見られた。また、ドイツ、フランスともに、建設可能な土地にする場合には(ドイツのBプラン策定、フランスの市街地区域への変更)通常基準とは別に、市町村が土地の中間取得を行うという手法を設定している例がある。これによって、開発業者の選定や居住者層のコントロール、インフラ整備費の調達等、土地利用のみならず広範なコントロールが可能になっている。

フランスで興味深い事例として、すでにスプロールが進んでしまった地域において、建設の可能性を一定程度認めながら、自然を保全するための対策として、敷地全体は建設可能な区域に指定し、敷地内の一部に保全系の指定を重ねて指定している例がある。これは、保全系の指定がされていない範囲に建築物を建てることは可能で、かつ容積率算定には保全系の指定がされている敷地も含めることができ、その代わりに、保全系の指定場所には立地させないため、現在残っている森林等を守ることが可能となっている。

オランダでは、既成市街地外に策定されていた既存のBmプランの規定が精緻でなかつ

たために、市が意図しない新規の建設が起きそうな場合に、建設許可を保留する凍結措置が使われている。その他、1つのBmプランの中で、一部分での新たな建設を認め、それで得た利益を質の高い緑地を保全するために使うという試みがなされている。

3 . 広域的視点の反映

ドイツ、フランス、オランダでは、上部機関が、市町村が策定する都市計画の許可をしたり、策定過程で情報提供を行ったりしているなど、市町村レベルの都市計画に上部機関が関与し、広域的な視点を反映する仕組みがある。また、広域の都市計画も持ち、この策定主体は、国ごと、あるいは国の中でも州ごとに違いがある。また、法定の都市計画だけでなく、非法定の計画に取り組んでいたり、法律の規定とは異なる活用を行うことにより、広域の調整を行っている例がある。以下では、基礎自治体が作成する都市計画への上部機関の関与と、広域の都市計画の策定主体の相違と広域での調整の工夫の視点から特徴をまとめる。

基礎自治体が作成する都市計画についての上部機関の関与

上位機関によるコントロールとして、ドイツでは州の下部機関（州管区政府、統治本部等、名称は様々）、フランスでは県プレフェ（国が任命）、オランダでは州が、それぞれ、広域的な視点や、全国統一の詳細な基準からのチェックを行い、また、情報提供や技術支援も行っている。

ドイツ

F プランは市町村が策定するが、その許可を上位機関が行っている。NRW 州やヘッセン州では、州の下部機関が行い、また、Nds 州では、大きな市は州、それ以外は郡となっている。この審査では、主に地域計画への整合が見られている。

フランス

SCOT や PLU 等の策定過程では、市町村は県プレフェとの協同作業等を行っている。この中では、県プレフェから市町村に対して情報提供や拘束力を持つ計画が示され、PLU 等の都市計画がより適切なものとなるよう対応されている。なお、今回の調査では、洪水や山火事のリスク管理のための情報が示され、該当する範囲での建設を制限する指定がされていた。

オランダ

市町村の Bm プランの審査をする際には、地域計画が活用されている。また、国から派遣されている空間計画調査官が要所で都市計画の内容をチェックする仕組みになっている。州や国は、Bm プランの差替え案の策定権限を持つ。更に、策定開始から策定終了までの手続きの中で、市民は、市町村へ意見を提出する段階、次に、州へ意見を提出する段階と、意見の提出先が市町村から上位機関へと移っていくシステムになっている。

広域の計画の策定主体の相違と広域での調整の工夫

ドイツ、フランス、オランダには、複数市町村にかかる広域の計画がある。ドイツでは策定が義務付けられており、フランスでは新たに建設可能な土地を指定する場合には

SCOTが必要とされることから、実質的に義務付け状態になっている。オランダでは策定は任意であるものの、実態上、すべての州で策定されている。これら地域計画は、国全域に策定されているとは限らないが、ドイツ、フランスでは、大きな都市は、広域計画の策定が求められている（ドイツ：上位中心の位置付けを持つ都市は地域計画が必要、フランス：都市圏における新たな開発にはSCOTの策定が必要）。

策定主体は、ドイツでは、主に州の下部機関や郡等であり、オランダは州であることから、市町村の上位機関が広域計画を策定する仕組みである。これに対して、フランスでは、市町村が共同して広域の計画（SCOT）を策定している（上位機関が策定するものもあるが、郊外の土地利用コントロールに関係が深いものはSCOTである）。

ドイツ

複数市町村に係る広域の計画である「地域計画」は、州ごとに策定主体や策定方法等を決めることになっており、NRW州やヘッセン州では、州の下部機関が作成し、対象市町村の議員で構成される地域議会が議決している。したがって、上位機関が作成し、下位機関が最終判断をする仕組みである。一方、Nds州では、州の下部組織が廃止され、大きな市についてはFプランが地域計画とみなされ、それ以外は郡が地域計画を策定している。

このように、州によって策定の範囲や方法、策定主体が異なり、地域計画の一般形は、州によって、大都市とその周辺の都市をあわせた計画を州の下部組織が策定する場合、大都市の市町村のFプランが地域計画とみなされる場合がある。後者の場合は、大都市とその周辺市町村を一体的に扱う実効性のある法定計画がなく、土地利用の調整が必要とされる場合、非法定の広域計画、調整への取組みがある。非法定の計画では市町村を拘束することはできないが、普段から情報を交換することにより、お互いの考え方を知ること、早い段階で都市計画の改定の内容等を知ることによって対応策を検討できることが評価されている。その他、法定計画として、複数自治体で共同で策定する共同Fプランや、Nds州の地域計画の一般形とは異なり、大都市と周辺市町村を一体的に扱う事例もある。

地域計画には、精度は粗いが、保全系や建設系の区域指定や土地利用の方向性が示される。これはFプランを拘束するが、策定にあたって市町村との調整も必要とされ、上位機関の一方的な計画は策定できない。

フランス

広域の計画であるSCOTは、市町村の議員から構成される組織が策定主体となり、上位機関の県プレフェが、意見の提出等を行う仕組みを持っている。

策定範囲の考え方は国から示されているが、実際には市町村が主体的に決めるものとなっており、理想的には1つの広域の計画に含まれるべき市町村が、策定範囲から外れている場合もある。策定範囲の大小にはメリット、デメリットがあり、広い範囲を対象とすると広域的な土地利用を検討し計画することができるが、意見調整の相手が多くなるため、具体的なことを盛り込むことが難しくなり、内容が曖昧になる危険がある。一方、狭い範囲を対象とすると、影響のある広域の範囲をすべて含めた検討や調整は難しくなるが、方向性を明確にしやすく、市町村レベルの都市計画をコントロールできる可能性がある。このように想定よりも小さい範囲でSCOTが策定される場合には、上位機関に調整の役割が求められるのではないかと考えられている。

SCOT は区域を指定するものではなく、方針を示すものであり、保全すべき土地を示すものとされる。ただし、小さな範囲で策定した例では、新たに市街化する区域の中にも区分を設けた詳細な事項が盛り込まれている。また、SCOT は PLU に取って代わるのではないかとの意見もあった。

オランダ

地域計画は、州が策定する任意の計画であるが、すべての州で策定されており、Bm プランの審査に用いられている。この地域計画の策定には、市町村も参加し調整、協議が行われている。地域計画と同等に扱われている非法定の広域の計画もある。これら地域計画や非法定の広域の計画は、街区レベルまで判別できそうな精度で区域指定がされており、更に新たな市街化が可能な範囲を線引きしている例もある。地域計画は、法文上は、開発のための計画であるが、実際の運用では、州全域の土地利用の方針を示すものとして利用されている。

同様に、開発のための計画に他の機能を持たせて利用しているものとして、ストラクチャープランがある。これは、市町村が策定する任意の計画であるが、近年、Bm プランでは把握しにくい市町村の土地利用の全体像を明らかにするものとして用いられている。ストラクチャープランの策定過程で、州のチェックが入ることから、州は Bm プランがストラクチャープランに適合していれば、詳細な審査を行わないという運用も見られる。

このように、地域計画、ストラクチャープランは、ともに法文上は、開発を対象にしたものであるが、実際の運用では、州全域、あるいは、市町村の全域の土地利用を検討したり、方向性を示すものとして、柔軟な利用がされている。

4 . おわりに ~ 我が国のこれからの土地利用コントロールに向けて ~

以上、ドイツ、フランス、オランダの土地利用コントロールについて、各国の制度面から見た特徴、運用面から見た特徴、広域的視点の反映の視点から、簡単にまとめてきた。各国の土地利用コントロールにはそれぞれ特徴があり、日本にはない制度や、日本と類似の制度も存在する。運用面では、建設可能な土地の扱い方や問題が生じている土地への対応の工夫等が見られた。

本研究は、海外の郊外の土地利用コントロールの制度を中心に調査、検討を行ってきたが、国内の地方自治体の土地利用コントロールについても幾つか事例調査を行っており、この中で土地利用コントロールに関する課題が聞かれた。

ここでは、ドイツ、フランス、オランダの制度や運用の特徴を念頭におき、国内の地方自治体への事例調査の中で浮かび上がってきた日本の郊外の土地利用コントロールに関する課題を整理し、人口減少社会における我が国の土地利用コントロールのあり方を考える際の課題を述べる。

「計画型」土地利用コントロールへの転換は可能か

我が国の都市計画は、基本的に、用途地域が指定され、高さ制限や容積率・建蔽率などが定められる「規制誘導型」である。原則として、都市計画区域外では、現況に関わらず、新規建設の制限は緩やかであり（開発許可が必要な開発は 1ha 以上等）、新たな建設を行う場合、大きな不自由は感じないのが現状である。それに比べると、ドイツ、フランス、オランダは、法定の都市計画の策定・改定がなければ、原則として郊外における新規建設は制限される仕組み、裏返すと、新規開発には必ず法定の都市計画の策定・改定が必要で、これに沿った土地利用がなされる「計画型」である。これは、ドイツの B プランやオランダの Bm プランに象徴される。

「計画型」ではない、日本の現状では、原則として、法定の都市計画を策定しなくても新たな開発が許される。都市計画を策定することもできるが、必ずしも求められておらず、逆に、新規開発を抑制したい場合には都市計画の策定・改定が必要となる。一方、「計画型」のドイツ、フランス、オランダでは、都市計画がなければ、原則として新たな開発が制限されるため、新たな開発を行う場合には都市計画の策定等が不可欠である。このように、日本と、ドイツ、フランス、オランダとでは、土地利用コントロールの制度の原則は逆になっている。

郊外の土地利用においては、この日本の「規制誘導型」の土地利用コントロールの仕組みが要因となって、以下に挙げるように、更に細かい問題が生じている。

既成市街地の連担から離れた既存集落等において土地利用コントロールの制度を活用しにくい

既成市街地の連担から離れた既存集落等をどう維持していくかという課題が、国内調査では複数の自治体から示された。土地利用コントロールの観点からは、既存集落の外に、既存集落とは無関係にスプロール的な土地利用が進んでいくことに問題があ

ると考えられる。これを抑え、既存集落を中心とした土地利用を進めることが、対応の一つの方向ではないだろうか。

我が国でも、準都市計画区域や市街化調整区域における地区計画の策定等、既成市街地の連担から離れた既存集落等において土地利用コントロールを行う制度は整備されてきている。しかしながら、もともと新規建設に対する規制が緩やかなため、個人の土地利用に新たな制限をかけるような制度を活用することに対しては地元の反対が大きく、合意を得ることは難しいとの意見が聞かれた。バブル期のように開発圧力が非常に大きく、規制をかけなければ自分達の生活環境が著しく侵害されそうな場合はともかく、徐々にスプロールが進行しているような現状では、個人の土地利用への制限を課するに値するだけのメリットを地元を理解してもらうことは非常に困難との認識である。

ドイツ、フランス、オランダでは、原則として新規建設が制限されているため、これを緩和する手法が市町村で活用されている。この手法として、精緻な規制を行うもの、線引きだけを行うような簡易なもの等が用意されている。

<ドイツ、フランス、オランダの新規建設の制限を緩和する手法>

精緻な規制を行うものの例： Bプラン(ドイツ)、PLU(フランス)
詳細 Bmプラン(オランダ)

線引きなど簡易なもの例： 連担市街地化条例(ドイツ)、外部地域条例(ドイツ)
市町村図(フランス)、グローバルBmプラン(オランダ)

周辺環境に影響を与える新規建設が調整されずに実施される

また、新たな開発をする際に、周辺市町村あるいは近隣住民と事前調整を行うための制度は十分に整備されていない。開発許可の審査は、そもそも大規模な開発を対象としているにもかかわらず、周辺市町村、近隣住民との事前調整はともに求められていない。都市計画の策定等を伴う場合であっても、住民へは公聴会等や縦覧の制度はあるが、周辺市町村との事前調整としては、都道府県知事の同意という手続きは求められているものの、周辺市町村が協議を受け直接意見を表明する機会は設けられていない。このため、大規模商業施設や住宅地開発等の、周辺にも大きな影響を与える可能性のある開発が、周辺市町村や周辺住民への説明なしに行われる可能性がある。

このような課題に対しては、「規制誘導型」から全面的に「計画型」に変更し、新規開発に対して、都市計画の策定を義務付け、その策定等の過程に調整の機会を設けることを仕組むことが方策の一つとして考えられる。

それでは、我が国で、土地利用の原則を「規制誘導型」から「計画型」に変えるのは可能だろうか。土地利用コントロールが「計画型」ではなく「規制誘導型」であると言うと、まるで、我が国では、法定の都市計画の策定等なしに新たな開発が何でも認められ、ドイツ、フランス、オランダのような保全の考え方が全くないような誤解を与えるかもしれない。しかし、例えば、我が国の市街化調整区域の制度は市街化を抑制すべき区域として自然環境等の保全を図るものと考えられており、また、農業振興地域では農地の保全を基本的な考え方としている。このような保全を目的とする土地利用コントロールの考え方がこれまでの我が国にもあったことを踏まえると、原則として新たな開発を認めない保全を主

とする土地利用コントロールの考え方に転換することも、全く可能性がないわけではないのではなからうか。

ただ、の問題に対しては、特定エリアを部分的に「計画型」とするための既存制度である準都市計画区域や市街化調整区域における地区計画の策定等を促進することが最も現実的ということになるだろう。そのためには、地元住民の理解が得られるようなインセンティブを考えることが必要になる。

また、の問題に対しては、全面的な「計画型」にまで変更しなくとも、計画の策定を誘導し、近隣市町村との調整を図る方向に向かうようなインセンティブを工夫することができれば効果的ではないかと考える。例えば、単独市町村で計画を策定した場合と、複数市町村で計画を策定した場合とで、計画できる内容を変え、複数市町村で計画した場合には、決定できる事項の自由度を高め、単独で計画を策定した場合に比べ、新たな開発をある程度容易にするといったインセンティブを与えることが考えられる。このような複数市町村による計画の策定により自由度を高める方法は、フランスの SCOT の仕組みにヒントを得ている。ただし、SCOT は、策定しなければ新たな建設可能な区域の指定が認められない厳しいものであるが、日本では、そもそも郊外の新規建設に大きな不自由を感じないという現実がある。まずは、策定主体にどのような者が含まれるかによって、計画に許されること、計画に基づき可能となることに変化を付けることから始めてはどうか。なお、複数市町村による都市計画の策定については、現行の都市計画法で、広域調整や広域的な都市計画の決定は都道府県が担うこととなっていることとの整理が必要になる。

「計画型」のドイツ、フランス、オランダでは、個々の開発行為を行う場合、都市計画の策定等が必要であり、その計画策定過程において、市民への縦覧や近隣市町村との調整、議会議決等の手厚い手続きが求められている。これは、「計画型」の土地利用コントロールでは、まず一律に開発行為が禁止された上で、個別の開発行為を認めるに足るような必要性、公益性等があるかどうか都市計画の策定過程を通じて判断されるからだと考えられる。このため、我が国で、「規制誘導型」から「計画型」へのを検討する場合には、近隣市町村との調整や議会議決等をも視野に入れた手厚い策定手続きのあり方についても、あわせて検討する必要があるのではないかと。なお、議会議決については、専門的な議論が難しいのではないかと。といった議会側の事情等から時期尚早と判断される可能性も高い。

以上、簡単ではあるが、今後の我が国における土地利用コントロールの課題と方策について述べたが、これらは規制を強化したり、追加するような方向の内容になっている。ただし、法制度にどの程度盛り込むか、どこまで運用に任せるかという点については、慎重な検討が必要と考える。ドイツ、フランス、オランダでは、法定の都市計画は、拘束力はあるが、策定には時間がかかり、強い制約にもなるため、変更の余地、対応の幅を持たせるために、非法定の計画を作成している例もある。精緻な計画を目指しても成立しなければ意味がなく、一定の合意を取りつつ、土地利用をコントロールすることが大切である。オランダでは、Bm プランという一つの制度を、様々な事例に適用させており、スケールにも大きな違いがある。法文では、詳細な区域の種類や規定内容を詳細に決めておらず、対象地の状況に合わせて、規制の強弱、精緻さ等を変えて変幻自在に活用しているのである。

ドイツ、フランス、オランダの土地利用コントロールの法制度とその運用について、我が国の参考とするために調査してきたが、各国ともそれぞれ、土地利用に関する課題があり、その解決を図ろうとしていることもわかった。例えば、ドイツでは、我が国と同様に、現行の制度が、都市が拡大することを前提としたものという認識があり、今後は人口減少社会に対応するための検討が必要と考えられている。フランスでは、POSのNB区域での虫食い上の開発が問題となり、PLUへの制度変更ではNB区域が廃止された。また、広域の都市計画であるSDの策定が進まなかったことからSCOTへの制度改正がなされている。課題解決のために、国レベルの制度は改正されているが、市町村のレベルでは現在取組みが進んでいる途中であり、NB区域をPLUでどのように扱うかなどの悩みが見られる。オランダでは、新たな建設を行うような場合に範囲を限定した個別のBmプランを策定するため、一つの市町村に数多くのBmプランが存在している。よって、土地利用の全体像が見えにくいことから、ストラクチャープランを法律上の規定とは異なる使い方をすることによって対応しようとしている。また、ラフBmプランでは開発圧力に対応できなくなり、後追いでBmプランの改定を行うこともある。

このように、各国の土地利用コントロールは、全てがうまく行っているのではなく、問題を抱えながら、対応策が考えられている。我が国に、これらの制度を参考として取り入れようとする際には、このような課題にも留意し、また、運用面での工夫の方法についても学ぶべき点があれば、学ぶことが大切と考える。

最後に、ドイツ、フランス、オランダに共通して言えることであるが、定常では建設が制限される範囲でも、建設行為が全面禁止されているわけではなく、新たな建設をする場合には、都市計画を策定することを通じて個々の土地の利用方法を十分に検討し、適切な土地利用を求めているといえる。

本報告書は、平成16、17年度調査をもとにしており、一般解ではなく調査対象地の独自の運用が含まれていること、また、あくまでも土地利用のためのツールとその使い方を、主に行政機関を対象にヒアリング調査を行ったものであり、具体の空間で問題となる開発が起きているかどうかの確認は十分には行っていないことを付け加えておく。

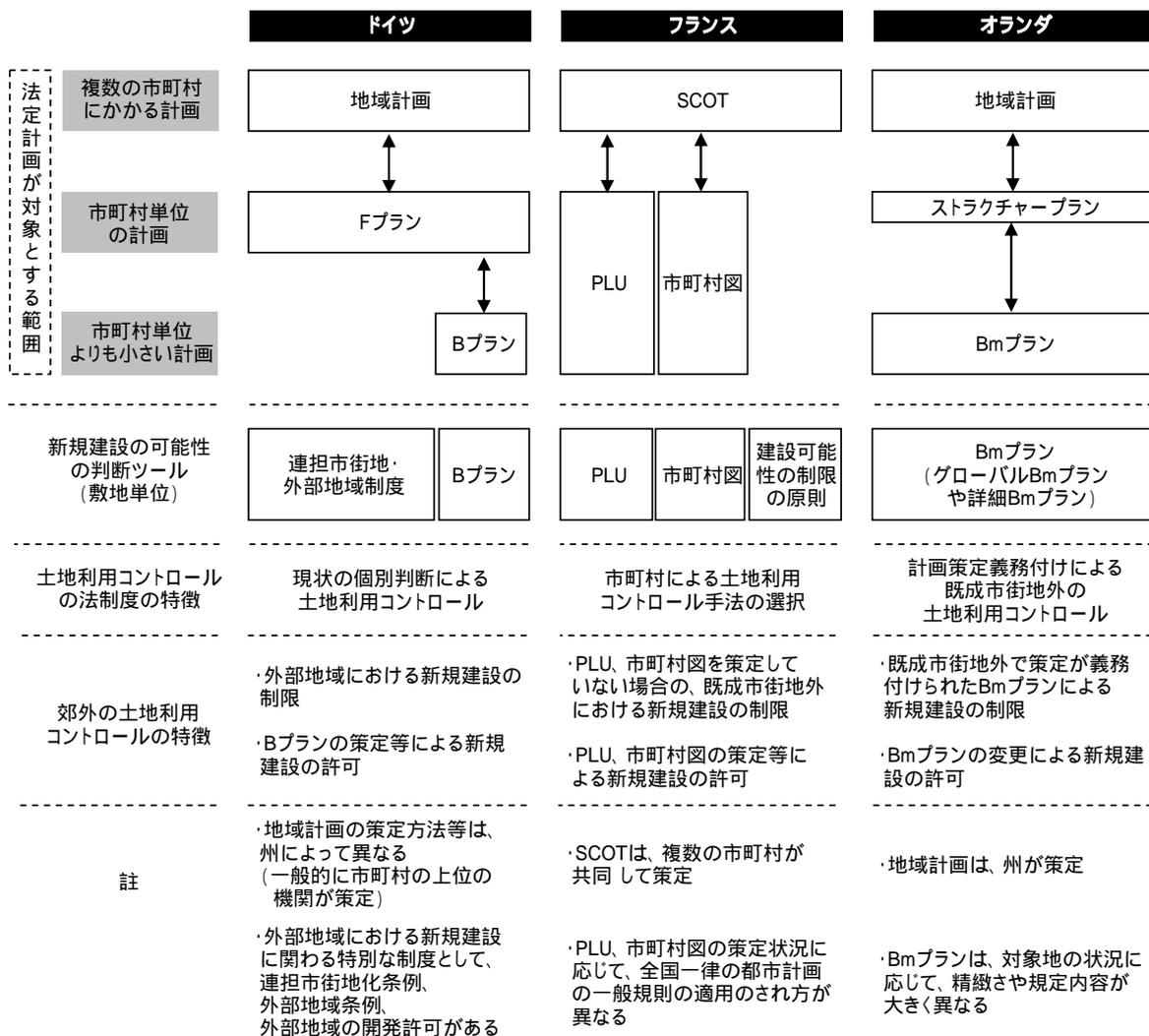


図 ドイツ・フランス・オランダの土地利用コントロール体系図

表 ドイツ・フランス・オランダの郊外における新たな建設行為に関する制度

		ドイツ	フランス	オランダ
関連する制度の概要	複数の市町村にかかる計画	・地域計画	・SCOT	・地域計画
	市町村単位の計画	・Fプラン (地域計画への適合が必要)	・PLU、市町村図 (SCOTへの適合が必要)	・ストラクチャープラン
	建設許可の判断に関わる主な制度	・Bプラン (地域計画への適合、 Fプランへの適合が必要) ・連担市街地・外部地域制度	・PLU ・市町村図 ・都市計画の一般規則 (建設可能性の制限の原則等)	・Bmプラン (州は地域計画を基に審査)
既成市街地外での新たな建設行為の可否	一般原則	・外部地域での原則制限	・PLU・市町村図未策定の場合: 原則制限(建設可能性の制限の原則) ・PLU・市町村図策定の場合: 計画上の建設可能な範囲以外での原則制限	・Bmプランにより制限
	新たな建設行為を行うための方法	・Bプランの策定 ・建設法典35条の適用 (優遇的開発等) ・建設法典34条の適用 (外部地域を連担市街地とみなすなど)	・PLU、市町村図で建設可能な範囲に指定	・Bmプランの改定
特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・外部地域か連担市街地かを敷地単位で現況から判断(連担市街地・外部地域制度) ・現状維持の原則(外部地域における新たな建設の制限、連担市街地における建設の周辺状況との適合) ・大きな土地利用変更の際のBプラン策定による将来像の検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・PLUか市町村図を策定するか、あるいは、いずれも策定しないかを、市町村が選択できる。それによって、建設許可権限や、市町村が独自に決めることができる土地利用のコントロールの内容が異なる ・PLU、市町村図における敷地単位での区域分け 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域計画とストラクチャープランの策定は任意で、Bmプランは既成市街地外で義務付け。実態としては、地域計画は全州で、Bmプランは既成市街地内を含めたほぼ全域で策定されている ・Bmプランの精緻さや対象範囲のとり方は多様 ・市町村の土地利用の方針を示すために、ストラクチャープランを活用 	

(注) フランスのPLUの前身はPOS、SCOTの前身はSDである。

< 海外現地調査を実施するにあたって >

海外現地調査を実施するにあたっては、海外のヒアリング調査先には、事前に「調査趣旨」を送付した。なお、以下はドイツ調査版であり、下線部については、対象に合わせて、適宜変更している。

郊外における土地利用コントロールについての調査

< 調査趣旨 >

日本国政府では、現在、構造改革に取り組んでおり、都市の再生はその最重要課題の一つとなっています。日本は、21世紀を迎えた今、人口減少社会を迎え、また、中心市街地の空洞化が進行しています。

このため、国や自治体では、中心市街地の活性化に取り組んできておりますが、その一方で、郊外については、これまで、経済成長を背景とした開発圧力を容認してきたと言わざるを得ず、特に地方都市では中心部の衰退と郊外における無秩序な開発が続いているのが現実です。日本全体の人口が減少に転じる中で都市機能全体の衰退を生じないためには、これまでの拡散型都市構造を、コンパクトな集約・修復保存型都市構造へと転換することが必要であると考えております。

今後、日本で都市のコンパクト化を実現していくためには、中心市街地の活性化対策に加えて、郊外での土地利用コントロールの強化が不可欠であると考えています。また、郊外での土地利用コントロールは近隣市町村等と連携なしには機能しないため、近隣市町村等との調整の仕組みも重要であると考えています。

ドイツをはじめとする EU 諸国においては、早くから、拡散型都市構造から持続可能な集約・修復保存型都市構造へと転換するべく、土地利用に関する諸制度を整備・運用されてきていると認識しております。

そこで、当研究所では、貴国の土地利用に関する諸制度のうち、郊外の土地利用コントロールに効果を発揮していると考えられる制度とその運用、郊外の土地利用コントロールに関する近隣自治体等との調整の仕組み等について調査を行いたいと考えております。

以上のような趣旨をご理解いただき、調査にご協力いただければ幸いです。

< 海外現地調査実施状況（詳細） >

敬称略

ドイツ

平成 16 年度

ヒアリング先			調査実施日
国	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (連邦交通建設住宅省)	・Renatu, Gerda (市民サービス課長)	2004/11/16
	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (連邦国土整備庁)	・Eltgas, Markus	2004/11/16
州	"Sustainable Urban and Regional Development" Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (ノルトライン・ヴェストファーレン (NRW) 州政府)	・Kuppers-Ulrich, Evamaria (持続的都市・地域開発及び環境課長) ・Dr. Hatzfeld, Ulrich (法務関係) ・Heitfeld-Hagelgans, Elisabeth (都市開発と経済担当上級行政官) 他 1 名	2004/11/19
州下部組織	Bezirksregierung Düsseldorf (NRW 州 デュッセルドルフ州管区政府)	・Konze, Heinz (地域計画・経済局長) ・Münch, Uwe (都市計画課長) 他 1 名	2004/11/20
市町村	Bezirksamt Spandau von Berlin (ベルリン都市州 ベルリン・シュパンダウ区)	・Göllner, Walter (建設局長) 他 1 名	2004/11/17
	Stadt Dortmund (NRW 州 ドルトムント市)	・Schnabel, Herbert (都市計画課長)	2004/11/22
	Stadt Krefeld (NRW 州 クレーフェルト市)	・Hudde, Norbert (都市計画課長)	2004/11/18
	Stadt Viersen (NRW 州 フィアゼン市)	・Becker, Albert (技監) ・Kuroпка, Manfred (都市開発部長) ・Walter, Jenniches (B プラン及び測量課長)	2004/11/22

* 1 調査参加者：2004 年は、客員研究官 姥浦、客員研究官 川島、研究官 丸茂

* 2 とは同時にヒアリングを行った。

* 3 NRW 州には、アーンスベルク、デットモルト、デュッセルドルフ、ミュンスター、ケルンの 5 つの州管区政府があり、ドルトムント市はアーンスベルク州管区政府、クレーフェルト市、フィアゼン市はデュッセルドルフ州管区政府の管轄となっている（2004 年 11 月時点）。

平成 17 年度

ヒアリング先			調査実施日
州	Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ニーダーザクセン (Nds) 州農村地域・食料・農業・消費者保護省)	・Hildegard Zeck	2005/06/13
	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit Dienstgebäude (Nds 州社会・女性・家族・保健省)	・Christian Kuthe ・Müller	2005/06/13
州下部組織	Regierungspräsidium Kassel (ヘッセン州 カッセル統治本部)	・Wolfgang Kaivers (広域計画・経済振興長) ・Scholz (F プラン担当) ・Jürgen Wilden	2005/06/20

		(市街化計画・全計画調整担当) 他1名	
郡	Landkreis Osnabrück (Nds州 オスナブリュック郡)	・Gerald Bruns	2005/06/14
	Landkreis Oldenburg (Nds州 オルデンブルク郡)	・Frunk Eger(オルデンブルク郡長) ・von Hagen(オルデンブルク郡助役) ・Nieslony	2005/06/17
市町村	Gemeinde Lotte (NRW州 シュタインフェルト郡 ロッテ町)	・Lammers(ロッテ町長)	2005/06/14
	Stadt Osnabrück (Nds州 オスナブリュック市)	・Franz Schürings ・Annette Klein Ostendarp-Cziraky	2005/06/14
	Gemeinde Hasbergen (Nds州 オスナブリュック郡 ハスベルゲン町)	・Stiller(ハスベルゲン町長) ・Bensmann	2005/06/14
	Stadt Oldenburg (Nds州 オルデンブルク市)	・Ina Lehnert Jenisch(経済振興局) ・Roland Hentschel(経済振興局) ・Carsten Schoch(都市計画局)	2005/06/16
	Gemeinde Hude (Nds州 オルデンブルク郡 フーデ町)	・Maritta Bogun(フーデ町長代理) ・Schneider(フーデ町都市開発担当)	2005/06/17
	Gemeinde Fuldabrück (ヘッセン州カッセル郡 フルダブリュック町)	・Neurath(現町長代理) ・Dieter Lengemann(次期町長) ・Eurich(建設管理局长)	2005/06/20
自治体等の共同組織 (権限有り)	Region Hannover (Nds州 ハノーファー広域政府)	・Jürgen Kriegel	2005/06/15
	Zweckverband Großraum Braunschweig (Nds州 ブラウンシュバイグ目的連合)	・Ulrich Kegel	2005/06/15
	Zweckverband Raum Kassel (ヘッセン州 カッセル目的連合)	・Klaus Ossowski(理事長代理) ・Henrik Krieger(建設部門担当)	2005/06/20
自治体等の共同組織 (権限無し)	Kommunal verbund niedersachsen bremen e.V. (ニーダーザクセン/ブレーメン自治体連合)	・Ulrich Kinder	2005/06/21

- *1 調査参加者：客員研究官 姥浦、研究官 丸茂、三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株) 阿部
- *2 同時にヒアリングを行った機関がある。組合せは以下の通り。
・Nds州農村地域・食料・農業・消費者保護省、Nds州社会・女性・家族・保健省
・オスナブリュック郡、オスナブリュック市、ハスベルゲン町、ロッテ町
・オルデンブルク郡、フーデ町
・カッセル目的連合、フルダブリュック町
- *3 ヘッセン州は、州の下部組織が3箇所があり、カッセルを含む北ヘッセンは、カッセル統治本部の管轄となっている(2005年6月時点)

フランス

平成16年度

ヒアリング先		調査実施日
国	Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (設備・運輸・住宅・観光・海洋省)	・Brigitte PHEMOLANT (都市計画住宅建設局都市計画法課課長補佐)
	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (国土整備地域開発庁(ダタール))	・Cécile COMBETTE-MURIN

	Ministère de l'intérieur (内務省)	・ Partick LAPOUZE (内務・国内保障・地域の自由省地域 構造室室長)	2004/12/01
国の下部組織	DDE de Seine et Marne-subdivision de Bray sur Seine (セーヌ・エ・マルヌ県設備局ブレ・シュ ール・セーヌ分局)		2004/11/30
市町村	TRUCHTERSHEIM (トゥルシュターシェイム) ストラスブール市近郊	・ Brigitte LUCK	2004/12/03
	PAROY (セーヌ・エ・マルヌ県パロア)	* 視察のみ	2004/11/30
計画策 定組織 (スト ラスブ ール)	Syndicat Mixte pour l'elaboration de SCOT en Region de Strasbourg (ストラスブール広域統合計画 SCOT 混合 事務組合 (SCOTERS))	・ Michel REVERDY (SCOTERS 事務局長)	2004/12/02
	DE L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE ADEU (ストラスブール都市圏開発都市計画事務 所 (ADEUS))	・ Francis DIEBOLD (ADEUS 調査課長)	2004/12/03

* 調査参加者：客員研究官 河原田、客員研究官 川島、研究官 丸茂

平成 17 年度

ヒアリング先			調査実施日
国の下部組織	Direction Départementale de l'Equipement Gard (ギャール県設備局)	・ Michel Guérin (局長)	2005/09/12
	Direction Départementale de l'Equipement Hérault (エロー県設備局)	・ Sylvain Guérrini (SCOT 担当)	2005/09/14
	Direction Départementale de l'Equipement Var (ヴァール県設備局)	・ Anne-Marie Reboul (都市計画部部長) 他 1 名	2005/09/15
市町村	Combas (ギャール県 コンバス市) ニーム市郊外	・ Gaffard-Lambon Pierre (市長) ・ Jacques Peaucellier (市議会議員)	2005/09/12
	Prades-le-lez (エロー県 プラッド・ル・レーズ市) モンペリエ市郊外	・ Jean-Pierre Damiens (市長) ・ Delettre (都市計画担当)	2005/09/13
	St-Cyr-sur-Mer (ヴァール県 サン・シール・シュール・ メール市) トゥーロン市郊外	・ Barthélemy (市長) ・ Guion (都市計画担当助役) ・ Maubé (市長官房長)	2005/09/15
	St. Maximin (ヴァール県 サン・マクシマン・ラ・サ ント・ボーム市)	・ Rinaudo (市長) 他 2 名	2005/09/16
	Ribox (ヴァール県 リブー市)	* 視察のみ	2005/09/16
市町村 共同体	Communauté d'Agglomération de Montpellier (モンペリエ都市圏共同体)	・ Frédéric Rossignol (建築家・都市計画家、都市計画・住 宅局長) ・ Nicolas Roubieu (都市計画・住宅局 SCOT 主任)	2005/09/13

* 調査参加者：客員研究官 河原田、研究官 丸茂、三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング (株) 山本

オランダ

平成 17 年度

ヒアリング先			調査実施日
国	VROM (住宅・空間計画・環境省)	・ Devid Geritz (国内・国際空間政策局国際情勢政策 アドバイザー)	2005/09/19
州	Provincie of Noord-Holland (北ホランド州)	・ Ton Hooijmaijers (副知事) ・ Koos Bakker (空間計画担当) 他 2 名	2005/09/19
	Provincie of Noord-Brabant (北ブラバント州)	・ C.G.M.(Tineke) Klitsie (空間開発・維持局 特別プランニ ング長代理) ・ E.T. Tselekis-Koolen (同局都市再開発担当) 他 2 名	2005/09/20
	Provincie of Zuid Holland (南ホランド州)	・ Prof. J.M. Schrijnen (空間計画交通局長)	2005/09/22
市町村	Gemeente Tilburg (ティルブルグ市/北ブラバント州)	・ Rinke Brinksma (空間計画特別開発ユニット部長) ・ Myrna Spil (同ユニット都市プランニングチ ーム マネージャー) 他 3 名	2005/09/20
	Gemeente Haarlem (ハーレム市/北ホランド州)	・ A.C.Boele (BM プラン担当フィジカルプラン ナー)	2005/09/22
有識者	Delft University of Technology デルフト 工科大学	・ Dr. mr. Fred Hobma (住宅・不動産部助教授、 専門：建築法規)	2005/09/23

* 調査参加者：研究官 丸茂、三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング (株) 瀬川、福塚

<参考文献・URL>

1. 阿部成治「ドイツまちづくり情報」<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/index.html>
2. 伊藤滋・小林重敬・大西隆 2004年「欧米のまちづくり・都市計画制度」民間都市開発推進機構都市研究センター
3. 姥浦道生 2003年「ドイツにおける大規模小売店舗開発の立地コントロールに関する研究」博士論文
4. 姥浦道生 2005年「ドイツにおけるアーバンフリンジ部の開発コントロール制度とその運用実態 - 外部地域における開発コントロールと開発利益還元手法に着目して - 」国土交通省国土交通政策研究所 平成16年度客員研究官論文
5. 姥浦道生 2006年「ドイツにおける広域調整の制度と運用 - “フレキシブルな広域調整”を中心に - 」国土交通省国土交通政策研究所 平成17年度客員研究官論文
6. 岡井有佳 2004年「都市整備行政からみた地方行政システムの改革における都市共同体の意義と課題 - モンペリエ都市圏共同体を事例として - 」日本都市計画学会都市計画論文集 No.39 - 3
7. 岡井有佳 2005年「フランスの広域計画・大都市圏計画」都市計画協会 新都市 第59巻 第3号
8. 岡井有佳 2005年「SCOT策定主体としての広域行政組織」国土交通省国土交通政策研究所 PRI Review 第17号(2005年夏号)
9. 岡井有佳 2006年「フランスの都市計画制度 - 法規則からみたフランスの土地利用・建築規制 - 」国土交通省国土交通政策研究所 平成17年度依頼原稿
10. 河原田千鶴子 2005年「郊外開発コントロール - フランス調査報告」国土交通政策研究所 平成16年度客員研究官論文
11. 河原田千鶴子 2005年「連帯と再生をめざす構造と手法 - フランス新都市計画制度の自治体における具体的展開」博士論文
12. 河原田千鶴子、宮脇勝 2005年「フランスの「広域統合計画 SCOT」の策定・承認プロセスに関する新制度の研究 - SRU法及びUH法に基づく策定・承認プロセスとレンヌ地方の市町村間協力の事例」都市計画学会 No. 40-1
13. 河原田千鶴子 2006年「郊外開発コントロール - 2005年度フランス調査報告 - 」国土交通政策研究所 平成17年度客員研究官論文
14. 坪原紳二 2002年「オランダ土地利用制度の柔軟性と垂直調整に関する研究」日本建築学会計画系論文集第560号 pp.213-220
15. 西村幸夫・町並み研究会 2000年「都市の風景計画 欧米の景観コントロール 手法と実際」学芸出版社
16. 原田純孝・大村謙二郎編「現代都市法の新展開 - 持続可能な都市発展と住民参加 - ドイツ・フランス」東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.16 東京大学社会科学研究所
17. 原田純孝・広渡清吾・吉田克巳・戒能通厚・渡辺俊一編 1993年「現代の都市法 ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ」東京大学出版会
18. 1989年 法律時報 61巻1号 「特集 都市開発と都市法の論理」日本評論社
19. 1994年「建築研究資料 No.81 欧米諸国の都市計画コントロールの仕組み - 土地利用に係わる計画・規制制度を中心として - 」建設省建築研究所
20. 1997年「フランスの都市計画法典 CODE DE L'URBANISME」財団法人 土地総合研究所
21. 2000年「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計画」建設省建設研究センター PRC Note25号
22. 2001年「日仏工業技術 47/01『フランスの都市計画』特集号」日仏工業技術会

23. 2003 年「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究 中間報告 ～都市計画策定における住民参加制度の日独仏比較～」国土交通省 国土交通政策研究所 国土交通政策研究第 20 号
24. 2004 年「諸外国の大都市における最新の都市情報の収集・分析に関する調査報告書 ドイツにおける広域計画制度（平成 15 年 3 月）」国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課
25. 2004 年「フランスの都市計画 その制度と現状」自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 257
26. 2005 年「フランスに於ける歴史的環境保全 重層的制度と複層的組織、そして現在」独立行政法人文化財研究所、東京文化財研究所、国際文化財保存修復協力センター
27. 2005 年「人口減少社会における郊外の土地利用コントロールのあり方に関する研究（中間報告） - 平成 16 年度調査 ドイツ・フランスの土地利用コントロールを中心として - 」国土交通省 国土交通政策研究所 国土交通政策研究第 57 号

参考文献 1 については、本文では「阿部 HP」と表記している。

参考文献 4（姥浦道生 2005 年 国土交通省国土交通政策研究所 平成 16 年度客員研究官論文）と参考文献 10（河原田千鶴子 2005 年 国土交通政策研究所 平成 16 年度客員研究官論文）は、中間報告（参考文献 27）部に掲載。

参考文献 5（姥浦道生 2006 年 国土交通省国土交通政策研究所 平成 17 年度客員研究官論文）と参考文献 13（河原田千鶴子 2006 年 国土交通政策研究所 平成 17 年度客員研究官論文）は、本報告書に客員研究官論文として掲載。また、参考文献 9（岡井有佳 2006 年 国土交通政策研究所 平成 17 年度依頼原稿）は、本報告書参考 1 に掲載。

執筆者と発行年が同じ参考文献 7、8、10～12 については、本文では次の通り表記している。参考文献 7:「岡井(2005a)」_カ、参考文献 8:「岡井(2005b)」_カ、参考文献 10:「河原田(2005a)」_カ、参考文献 11:「河原田(2005b)」_カ、参考文献 12:「河原田(2005c)」_カ

参考文献 23、25、29 は、本文ではそれぞれ PRC25 号、PRI20 号、PRI57 号と表記している。

客員研究官論文

平成 17 年度 ドイツ調査より
大阪市立大学
姥浦 道生

「ドイツにおける広域調整の制度と運用実態」
- “フレキシブルな広域調整”を中心に -

大阪市立大学工学部
姥浦 道生

目次

- 1 はじめに
 - 1.1 調査の背景
 - 1.2 調査の目的
 - 1.3 調査の概要
- 2 ドイツにおける広域調整制度：連邦広域計画法（Raumordnungsgesetz）
 - 2.1 広域計画一般
 - 2.2 州計画
 - 2.3 地域計画
 - 2.4 自治体土地利用計画
 - 2.5 計画間の関係
- 3 州が中心となった法定広域計画・調整
 - 3.1 ノルトライン・ヴェストファーレン（NRW）州
 - 3.2 ニーダーザクセン州
 - 3.3 ヘッセン州
- 4 自治体等が中心となった法定広域計画・調整
 - 4.1 カッセル広域圏
 - 4.2 ハノーファー広域圏
 - 4.3 ブラウンシュヴァイク広域圏
- 5 自治体等が中心となった非法定広域計画・調整
 - 5.1 オスナブリュック広域圏
 - 5.2 オルデンブルク広域圏
 - 5.3 ブレーメン広域圏
- 6 まとめ

補章：郊外部における開発とそのコントロールの実態

1 . はじめに

1 . 1 調査の背景

近年のモータリゼーションの加速度的な進展に伴い、人間活動も従来よりも広域化してきている。そのため、これまで自治体内で解決されていた問題も広域化し、従来の方法では十分に解けなくなってきた。

その一つの典型例が、広域的な商圈を有する大型商業施設である。このような商業施設は、ショッピングセンターやアウトレットモールをはじめとする小売施設に加えて、映画館や文化・スポーツ施設などの娯楽・レクリエーション施設を併設している。消費者は自治体の境界を意識することなく購買・レクリエーション活動等を行うため、このような施設の商圈は、場合によっては100kmを超えるようになっている。そのため、このような大型商業施設の立地が近隣自治体の都市構造、ひいては地域構造に影響を与える場合もあり、自治体域を超えた影響を発生させている。

もう一つの典型例が、住宅開発である。前述した大型商業施設の開発が、一つの開発で地域構造に大きな影響を与える『一発ノックアウト・ストレートパンチ型』とすると、こちらは、一つ一つの開発の質については問題がなかったとしても、それが集積することによって地域の構造に影響を与える、『ボディーブロー型』といえるだろう。若いファミリー層を中心に、郊外の緑豊かで安くて広い居住環境への需要は、いまだ非常に根強いものがある。また、このような郊外に居住しても、乗用車を利用すれば、中心部への通勤や買い物などの日常生活には、大きな支障がないのである。

こうして、いわゆる「都市 周辺問題」が発生することとなる。すなわち、中心市街地の空洞化、高齢化等、中心都市の衰退が進行する一方で、周辺都市は若いファミリー層を中心に流入が進行し、より繁栄することとなる。このような地域構造は、一般には自動車交通によって支えられているものであり、エネルギー消費やCO₂排出等の観点から、環境負荷が高く問題であると考えられている。したがって、中心都市と周辺都市の調整をいかにしてとっていくのかが、大きな課題となってきた。特に「パイ」の減少を意味する今後の人口減少社会においては、また今後予想される資源・エネルギーが逼迫した社会においては、環境負荷の少ない、コンパクトで住みよい生活圏・都市圏・広域圏の形成が重要になってくる。

この点、我が国においては2000年都市計画法改正に伴い、いわゆる「都市計画区域マスタープラン」の策定が義務付けられ、2005年に策定が完了している。これは、「一体の都市として整備、開発及び保全すべき区域として定められる都市計画区域全域を対象として、都道府県が一市町村を超える広域的見地から、区域区分をはじめとした都市計画の基本的な方針を定めるもの」とされている¹。

¹ 都市計画運用指針（国土交通省）

しかし、計画策定・運用段階における当該区域マスタープランの果たす役割が必ずしも明確になっていないことに加え、広域調整を行わなければならない実態的都市圏の空間領域と区域マスタープランの対象空間領域とは必ずしも一致しないことから、区域マスタープランだけでは広域調整問題に対応できないことが容易に想像できる。しかし、それに対応するためのフレキシブルな法定の計画は存在せず、それを補完する非法定の計画もほとんど策定されていないという実態がある。

一方、ドイツにおいては、比較的早い段階から法定の広域調整制度が確立され、また一部の地域においては非法定の広域調整制度をはじめ、さまざまな広域調整システムが導入されているという実績がある。このようなドイツにおける広域調整の制度と実態を調査することは、我が国における広域調整制度を構築していく上で、重要な示唆を与えるものと考えられる。

1.2 調査の目的

本調査の目的は、ドイツにおける広域調整・計画の実態を明らかにすることである。その際には、従来数多く調査されてきた州が中心となった法定の広域調整制度のみならず、自治体等が中心となった調整システムや非法定の調整システムについても幅広く対象とし、それらの相互関係についても考慮する。

1.3 調査の概要

調査は下記機関に対して、2005年6月に行った(表1-1)。

表 1-1 調査機関・対象

組織	職・部局等	氏名
N d s 州農村地域・食料・農業・消費者保護省	Niedersächsisches Ministerium für den lächsisches Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbrauchutz	Mrs. Zeck
N d s 州社会・女性・家族・保健省	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit	Mr. Kuthe
		Mr. Müller
オスナブリュック郡	Landkreis Osnabrück	Mr. Gerald Bruns
オスナブリュック市	Stadt Osnabrück	Mr. Franz schuerings
		Mrs. Ostendarp-Cziraky
ハスベルゲン町	Gemeinde Hasbergen	Mrs. Bensmann
		ハスベルゲン町長
ロッテ町	Gemeinde Lotte	ロッテ町長 Mr. Lammers

Regionハノファー	Region Hannover		Mr. Jüergen kriegel
ブラウンシュバイグ 目的連合	Zweckverband Großraum Braunschweig		Mr. Ulrich Kegel
オルデンプルク市	Stadt Oldenburg	経済振興局	Mrs. Lehnert Jenisch
		経済振興局	Mr. Roland Hentschel
		都市計画局	Mr. Carsten Schoch
オルデンプルク郡	Landkreis Oldenburg	オルデンプルク郡長	Mr. Frunk Eger
		オルデンプルク郡助役	Mr. von Hagen
			Mr. Nieslony
フーデ町	Gemeinde Hude	フーデ町長代理	Mrs. Bogun
		フーデ町都市開発担当	Mrs. Schneider
カッセル広域圏目的 連合	Zweckverband Raum Kassel	理事長代理	Mr. Ossowski
		建設部門担当	Mr. Krieger
フルダブリュック町	Gemeinde Fuldabrück	現町長代理	Mr. Neurath
		次期町長	Mr. Dieter Lengemann
		建設管理局長	Mr. Eurich
カッセル統治本部	Regierungspräsidium Kassel	広域計画・経済振興長	Mr. Kaivers
		Fプラン担当	Mrs. Scholz
		市街化計画・全計画調整 担当	Mr. Wilden
			他1名
ブレーメン広域連盟	Kommunal verbund niedersachen bremen e.V.		Mr. Ulrich Kinder

2 . ドイツにおける広域調整制度：連邦広域計画法 (Raumordnungsgesetz : ROG)²

2 . 1 広域計画一般

広域計画制度に関して定めている連邦法は、連邦広域計画法である。同法は1965年に最初に制定されており、現在の有効なのは1997年に制定されたものである。

同法一条では、広域計画の役割として、「ドイツ連邦共和国の全域およびその一部区域を、包括上位の広域計画ならびに広域的意義のある計画および事業の調整を通じて発展、整序化、保全」(同法第1条1項1文)することを規定している。そして、その際の基本理念として、以下の8項目を挙げている(同2項2文)。

【広域計画の基本理念(連邦広域計画法§1 2文)】

- 1、 社会の中で、将来の世代に対する責任の範囲内において、自由な自己実現を保障すること
- 2、 自然環境資源を保全・整備すること
- 3、 経済的発展のための立地前提を創出すること
- 4、 空間利用のデザイン可能性を長期的に残しておくこと
- 5、 個別地域の多様な個性を強化すること
- 6、 すべての地域で同等の生活水準を達成すること
- 7、 東西ドイツに分断されていた区域間の地域的構造的アンバランスを補正すること
- 8、 ヨーロッパ共同体内および広域ヨーロッパ地域における結合のための空間的前提条件を創出すること

さらに第2条においては、以下の通り15項目にわたり「広域計画の原則」(Grundsätze der Raumordnung)が規定されている(同2条2項)。広域計画の原則とは、「後に続く衡量および裁量決定の基準として用いられる、区域の発展、整序化、保全のための一般的記述」である(同第3条3号)。

【広域計画の原則(連邦広域計画法§2)】

- 1、 ドイツ連邦共和国の全国土において均整の取れた市街地・空閑地構造が構築されなければならない。市街地および非市街地における自然収支の機能多様性は確保されなければならない。それぞれの地域においては、経済的、社会資本的、社会的、環境的、そして文化的に均整の取れた関係を構築するよう努力されなければならない。
- 2、 十分な機能を有する複数の中心地および都市地域により構成される全体空間の脱中心的な市街地構造は維持されなければならない。建設行為は、十分な機能を有する中心地システムを形成するよう、空間的に集中されなければならない。市街地内低未利用地の再利用は、空閑地の利用より優先されなければならない。
- 3、 (以下省略)

² 連邦国土整備法と訳される場合もあるが、内容的には主として広域計画に関して扱っていること、また管轄省による英訳が「Federal Regional Planning Act」であることから、本稿では連邦広域計画法と訳す。なお、「Raumordnung」は、原則として広域計画と訳すが、前後の文脈からそれが不適切である場合には「空間秩序」と訳す場合がある。

本原則は「広域的意義のある計画および事業を行う際には、衡量においてまたは裁量を使用する際において、該当する規定に基づき、公的機関によって配慮されなければなら」ず（同第4条2項）、また、「第1条2項および3項に定める基本理念および対流原則に則って、それぞれの計画区域について中期的計画期間で策定される広域計画を通じて具体化されていく」ものとされる（同7条1項）。ただし、この広域計画の原則は、衡量上の重要な利害を示すにとどまり、それ自体としては、個別事例の衡量の中で、他の対立する利害のために一部ないし全部後退させられたり、排除されたりすることもありうるものである³。

対照的に、「広域計画の目標」(Ziel der Raumordnung)と呼ばれるものは、すべての計画策定およびその他の国土に影響を及ぼす事業を行う際に、連邦、州、市町村等のすべての行政機関を拘束する点で、前述の広域計画の原則と異なる（同第3条2号）。これは、国土の発展、整序化、保全に関して「広域計画の目標」として広域計画の文書または図面に規定されたものである（同第3条2号、7条1項）。

広域計画において一般的に規定する内容としては、具体的には以下の三点が挙げられている（同第7条2項）。

【広域計画に規定すべき内容（連邦広域計画法§7）】

- 1、望ましい市街地構造
空間区分、中心地、発展中心や衛星都市などの自治体の特別の機能、市街地開発、軸
- 2、望ましいオープンスペース構造
超広域的意義のあるオープンスペースとその保全、ある場所で採取できる鉱物の予防的確保、探索および採掘などのオープンスペースの利用方法、空間機能の再生および開発、予防的洪水防止の保障のためのオープンスペース
- 3、望ましいインフラの場所とルート
交通インフラと貨物の積替施設、供給・廃棄インフラ施設

本規定は例示列挙に過ぎないため、これ以外に各州が独自の観点から計画内容を付加することも可能である。

2.2 州計画（Landesplan）

州計画とは、各州が自州域を対象に策定する包括的上位計画である（同法第8条1項）。都市州と呼ばれるベルリン・ブレーメン・ハンブルクの各州においては、州計画の機能をFplanが担う（同2文）。

³ 大橋洋一他（1995）『都市計画法の比較研究』日本評論社、p.293

2.3 地域計画 (Regionalplan)

地域計画とは、州レベルと自治体レベルの中間の、州の一部地域を対象とする地域レベルの計画である。連邦広域計画法においては、「複数の上位中心地の供給区域を有する州においては、地域計画を策定するものとする」(同第9条1項1文)と規定されている。地域計画は州計画から展開されなければならない(同2項1文)、抽象的に規定されている州計画における目標を、より具体的で詳細なものにし、それによってより狭域的な特別の要求に応えることが、その役割である⁴。

2.4 自治体土地利用計画 (Bauleitplan)

自治体レベルでは、その全域を対象に土地利用計画 (Fplan) が、また一部地区を対象に地区詳細計画 (Bplan) が策定され、両者を合わせて建設誘導計画 (Bauleitplan) と呼ばれる。

このうち Fplan とは、「自治体全域を対象として、意図する都市建設的な展開のために必要な土地利用の種類を自治体の予測可能な需要に基づき概略的に描く (darstellen)」(建設法典第5条1項1文) 計画である。議会の議決を経るものの、私人を拘束するものではなく、内部的自己拘束力を持つにとどまる。

一方 Bplan とは、Fplan から展開 (entwickeln) される私人に対する法的拘束力を有する規定であり、敷地レベルで建築およびインフラ施設の整備等に関する規定を行う。

2.5 計画間の関係

計画を策定する際には、「一部地域の発展、整序化、保全是、全体地域の状況および要請に適合されていなければならない」一方で、「全体地域の発展、整序化、保全是、一部地域の状況および要請に配慮しなければならない」(連邦広域計画法1条3項)。これは一般に対流原則 (Gegenstromprinzip) といわれるものである。具体的には、すべての計画レベルにおいて、上位レベルの計画規定を遵守 (beachten) しなければならない、その拘束性に応じた形で計画に取り込まれなければならない一方で、上位計画の策定手続には下位レベルの計画策定機関が参加するものとされていること、を意味する⁵。

この対流原則は、たとえば広域計画の目標に関しては、以下の通り法律上具体化されている。すなわち、一方で「広域計画の目標は広域的意義のある計画および事業を執行する

⁴ Braam, W. (1999) "Stadtplanung 3. Auflage" Werner Verlag, p.15

⁵ 同上 p.12

際には、公的機関によって遵守されるものとする」と規定（同第 4 条 1 項 1 文）し、また自治体レベルの計画である「Bauleitplan は広域計画の目標に適合されなければならない」（建設法典第 1 条 4 項）と規定し、他方で「広域計画の目標を策定する際には、4 条 1 項または 3 項によって遵守義務の生じる公的機関」が「参加」するものと規定している（連邦広域計画法第 7 条 5 項）。

このような上下の計画間の関係のみならず、水平関係に関しても法律に規定がされている。すなわち、連邦広域計画法においては、「隣接する州の広域計画は相互に整合されていない」（同第 8 条 2 項）と規定されており、また建設法典においても「隣接する自治体の Bauleitplan は相互に整合されていない」（建設法典第 2 条 2 項）と規定されている。

3. 州が中心となった法定広域計画・調整

3.1 ノルトライン・ヴェストファーレン（NRW）州

（1）州計画

NRW 州においては、州計画は州発展プログラム（Landesentwicklungsprogramm）と州発展計画（Landesentwicklungsplan）の二層構造になっている。

このうち州発展プログラムは、法律として制定されるもので、州全域の発展に関して、またはすべての広域的意義のある計画や事業に関して、広域計画の原則と一般的な目標を規定するものである（NRW 州計画法第 16 条）。具体的には、例えば以下の通りに規定されている。

<p>【NRW 州・州発展プログラム（一部抜粋）】</p> <p>（第1条） 州の空間構造は、人口変動、自然の状況、環境保全の要請ならびにインフラ、経済、社会、文化的要請に配慮しつつ、社会における自由な自己実現に最も貢献するように展開させられなければならない。</p> <p>（第6条） 自治体は、市街地構造の展開を、供給、教育、文化、社会福祉、医療、スポーツ、レクリエーションに関する公的私的施設が空間的に一体となって提供されるのに適した立地場所で指向しなければならない（市街地核）。その際には、これらの施設が住民にとって適切な時間内にアクセスが可能になるよう配慮しなければならない。</p> <p>（第7条） 自然収支の持続的な確保、健康な生活・労働環境、均整の取れたインフラ、経済、社会文化的関係ならびに需要と整合した住民への供給のための前提条件を満足し、改善または創出することに貢献する限りにおいて、中心地構造の枠組みの中で、中心地に立地すべき施設とともに住宅と職場による市街地空間上での重点の形成が求められるものとする。</p>

一方、州発展計画は、州発展プログラムを基礎として州全域の発展に関して、広域計画の目標を規定するものである（同第 17 条）。法形式上は政令であり、州政府が議会の管轄委員会と協調して策定するものとされる（同第 18 条 1 項）。

計画は文書と図面から構成されている。

文書においては、以下の内容に関して目標等を記述している。

<p>【NRW 州・州発展計画の構成】</p> <p>空間構造に関する目標</p> <ul style="list-style-type: none">➤ 空間・市街地構造➤ 発展軸➤ 自然環境資源（オープンスペース、自然・景観、森林、水環境） <p>土地供給</p> <ul style="list-style-type: none">➤ 住宅地供給および既存住宅地の改善➤ 産業・経済セクターへの建設地の供給➤ 大規模開発における利用密度➤ ローカルな土壌保全➤ 余暇・レクリエーション <p>インフラ施設</p> <ul style="list-style-type: none">➤ 交通インフラ施設➤ 排水・廃棄物処理に関するインフラ施設➤ エネルギー供給



図3-1 NRW州発展
計画(A)
(出典：同)

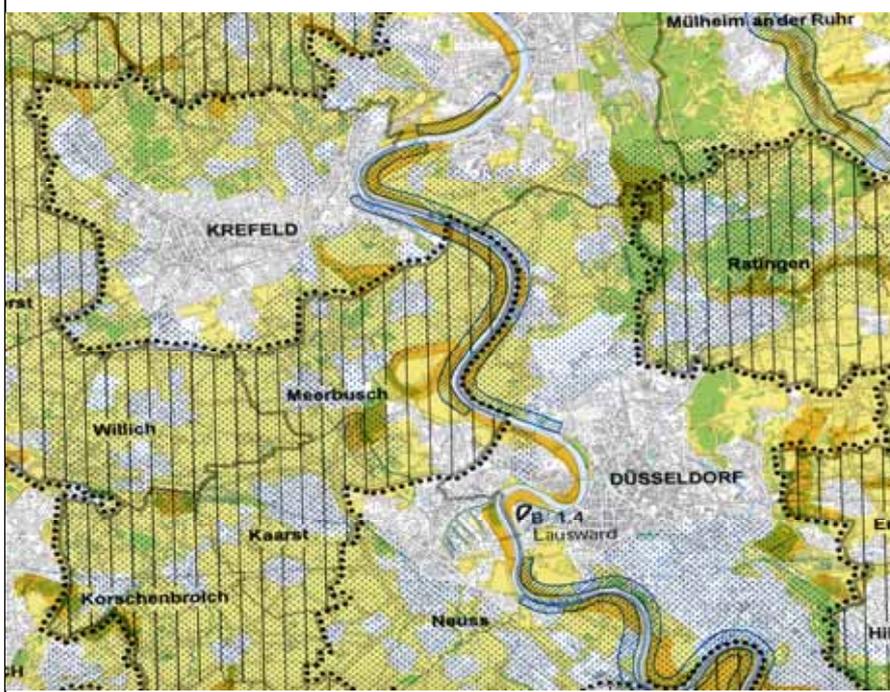


図3-2 NRW州
展計画(B)
(出典：同)

また図面は2種類から構成されている。一つ目は州内の都市構造を模式的に示したものであり、中心地や開発軸、市街化密集地域等の指定が抽象的になされている(図3-1)。もう一つは土地利用に関する即地的図面であり、1/200,000の図面に主として広域的な観点から重要な保全系の土地利用の指定がなされている(図3-2)。

(2) 地域計画

地域計画は州内に5つある州管区政府が管区域発展計画(Gebietsentwicklungsplan、以下GEP)として策定する。このGEPは、州発展プログラムと州発展計画を基礎として、計画区域におけるすべての広域的意義のある計画や事業に関して、地域の広域計画の目標を規定するものである(同第19条1項)。GEPの策定は、州の下部行政機関である州管区政府の行政部門が案を作成し、各自治体や郡の議会の議員の代表者によって構成される地域議会(Regionalrat)が決定を行うというプロセスを経る。

自治体がFplanの策・改定を行う場合には、GEPに適合していることが求められる。この適合性に関する審査を行うのは州管区政府である。

GEPは文書と図面から構成されている。以下、デュッセルドルフGEPを事例に、内容を見ていく。

文書においては、「市街地空間」「オープンスペース」「インフラ施設」に関して目標を定めている。例えば、「市街地空間」の地域市街地構造に関しては、「市街地や市街地核に開発を集中させ、空間構造に配慮する」「理由がある場合には、土地を節約して利用」等の目標が定められている。また、それぞれの目標には、さらに詳細な説明文が付けられている。

また図面においては、一般市街地(住宅系)、産業用地等の市街地系の区域指定、一般的空地・農業地域、森林等のオープンスペース系の区域指定、道路、鉄道、等の交通インフラ施設の指定が、1/50,000の縮尺で記載されている。敷地レベルまで定めた厳密なものではないものの一定の即地性を持っており、我が国の自治体レベルのマスタープランと比較しても、相当程度詳細な記述になっている。また、市街地系の区域指定はほぼ既成市街地に限定されており、未開発の農地等の空地が大幅に市街地系の区域指定を受けていることはない。そのため、開発を行うために新たに市街地系の区域指定を行う内容のFplanの変更を行う際には、多くの場合GEPとの適合性が問題となる。

FplanのGEPに対する適合性に関しては、手続的には州管区政府の許可を通じて担保される。

近年、郊外部の開発を許容するための自治体のFplanの改定に関し問題となった事例として、以下の3例が挙げられる。

レムシャイド市

レムシャイド市は、市郊外部の高速道路のインターチェンジ付近に工業用地を創出するため、Fplanにおいて高速道路の西側の約24ha、東側の約8haを、農業地域指定を変更し、産業地域の指定を行うことを計画した(図3-3)。当該区域は、Lplanにおいては景域保護地域の指定がされている。

GEPにおいては、西側区域については産業工業地域の指定がなされていたものの、東側区域については一般的空地・農業地域指定のほか、「景域及び景域を中心とするレクリエー

ションの保護」「広域的グリーンベルト」の機能を有する空地の指定が上乘世的にされていた。というのは、東側区域は、その南側と北側に広がる緑地・空地を結ぶ重要な架け橋的な役割を果たしているからである。それにも関わらず、レムシャイド市はインターチェンジ周辺の立地条件の良さを優先し、工業団地を計画した。

州管区政府は、この Fplan の改正案を検討した結果、東側区域については、南北の緑地を結ぶグリーンベルト機能・ビオトープ連結機能は重要であり、東側からの市街化は高速道路を区切りとすることとし、この部分の Fplan の改正を許可しなかった。

クレーフェルト市

クレーフェルト市は、前述したレムシャイド市同様、市郊外部の高速道路のインターチェンジ付近に工業用地を創出するため、新規に策定していた Fplan において、自治体の境界部分を東西に走る高速道路に沿って、大規模な産業地域及び工業地域の指定を行うことを計画した（図 3-4）。

当該区域は、その東側と西側に広がる緑地・空地を結ぶ、重要な架け橋的な役割を果たしており、GEP においては一般的空地・農業地域指定のほか、「景域及び景域を中心とするレクリエーションの保護」「広域的グリーンベルト」の指定がされていた。

州管区政府は、この Fplan の改正案を検討した結果、このようなグリーンベルト機能・ビオトープ連結機能は重要であることに加え、需要も存在するかが明確ではないとして、この Fplan の改正案を許可しなかった。

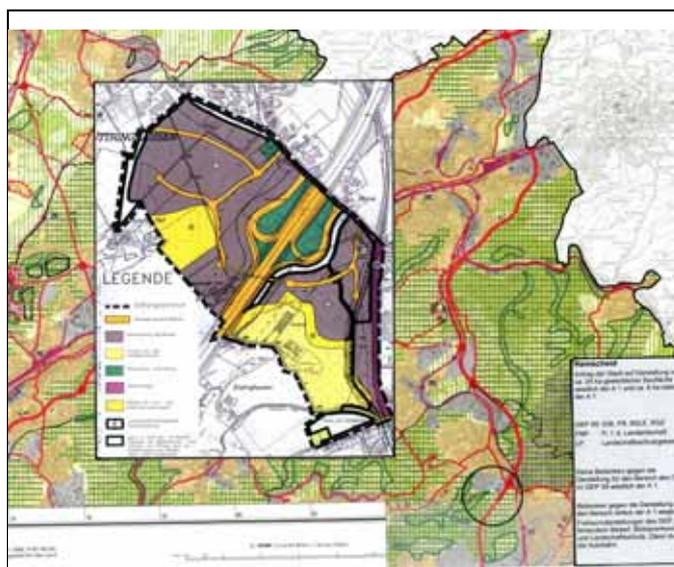


図 3-3 レムシャイド市が計画した Fplan（四角内、I.C. 東側の灰色の部分の問題の区域）及び当該区域の GEP（で示した場所）（方位・縮尺なし）（出典：デュッセルドルフ州管区政府資料）

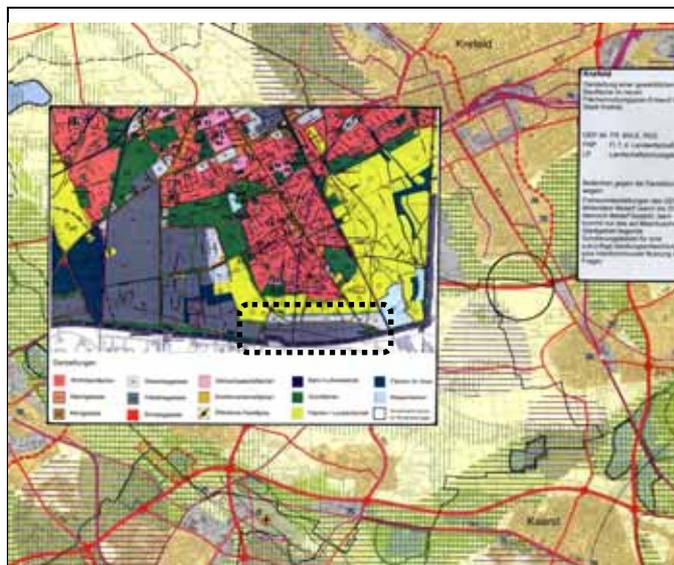


図 3-4 クレーフェルト市が計画した Fplan（四角内、高速道路に沿って北側に東西方向に広く取られている紺色及び薄水色の部分（点線内）が問題の区域）及び当該区域の GEP（で示した場所）（方位・縮尺なし）（出典：デュッセルドルフ州管区政府資料）

エッセン市

エッセン市は、市郊外部に離散的に広がる集落区域において、その集落の穴埋めを、または一部は拡張を意図して Fplan において住宅地域の指定を行うことを計画した（図 3-5）。

当該区域は、GEP においては一般的空地・農地指定のほか、「景域及び景域を中心とするレクリエーションの保護」「広域的グリーンベルト」の指定がされていた。

州管区政府は、この Fplan の改正案を検討した結果、既存の空地・農地の機能を維持することが重要であることに加え、当該集落の人口は 2000 人を下回っており、開発は地元の需要についてのみ認めるべきであり、外部からの開発を受容するべきではないこと、インフラ施設が十分に整備されていないことを理由として、この Fplan の改正案を許可しなかった。

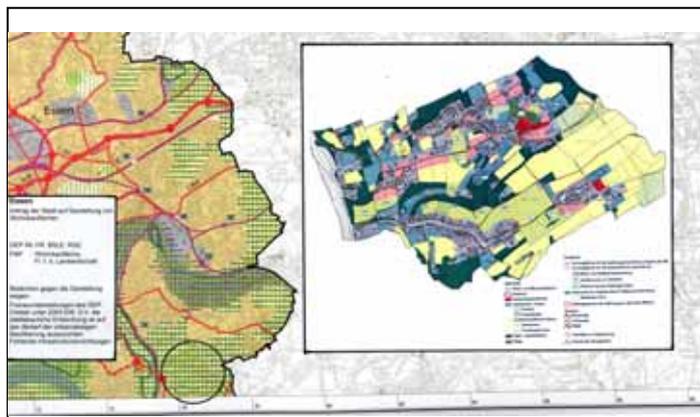


図 3-5 エッセン市が計画した Fplan（四角内、ピンク色の部分が問題の区域）及び

当該区域の GEP（ で示した場所）(方位・縮尺なし)
(出典：デュッセルドルフ州管区政府資料)

このように、自治体が自然環境保全やコンパクトな都市の形成等の観点と比して開発を優先させた計画の策定を意図した場合には、広域的な観点からの理由のみならず自治体レベルの観点からのパターンリスティックな理由によって、上級官庁である州管区政府が Fplan の許可権限を利用してそれを止める場合も見られる。

3.2 ニーダーザクセン州

(1) 州計画

ニーダーザクセン州においては、州計画は州計画プログラム (Landes-Raumordnungsprogramm) の一層構造になっているものの、このプログラムは第一部と第二部に分かれている。このうち第一部においては、州域の広域計画の原則と州の一般的な発展に関する広域計画の目標を規定する。第二部は第一部から展開され、州または州の一部区域の発展にとって重要な広域計画の目標を定める (ニーダーザクセン州計画・広域計画法第 5 条)。第一部は法律として州議会が定めるものであり、第二部は州議会の意見を参考に州政府が政令として定める。したがって、実質的には NRW 州と同様の二層構造になっているといえる。

このうち、第一部の広域計画の原則として規定されている内容は、以下の通りである。

中心地に関しては、この第一部では上位中心のみが指定されている。

【ニーダーザクセン州・州計画（州計画プログラム）第一部の内容】	
広域計画の原則	
➢ 州の空間構造の展開	
➢ 自然環境資源、文化的景域、文化財の保護、保全および整備	
➢ 自然的・空間構造的立地場所の利用と発展	
州の一般的な発展に関する広域計画の目標	
➢ 州の空間構造の展開	
➢ 地域の発展	
➢ 農村地域	
➢ 中心地、中心地機能、特別の機能の立地場所	他、合計 9 項目

第二部においては、第一部をより詳細にした内容が規定されている。中位中心の指定もこの第二部で行われている。

図面においては、中心地の指定や幹線道路・鉄道、主要な緑地等の指定が、比較的抽象的になされている（図 3-6）。



図 3-6 ニーダーザクセン州州計画図
（出典：LRP01994）

州計画プログラムは、2002 年に改正されている。改正の主な内容は、以下の 2 点である。

- ・ ブラウンシュヴァイクは「上位中心」、ザルツギッターとウォルフスブルクは「一部上位中心的機能を持った中位中心」に指定されていたのが、これら三都市で「ひとつの上位中心連合を形成」するものとされた点
- ・ 第二部において、大型商業施設の立地に関する規定が 2 文から 13 文に非常に詳細化された点

Fplan との関係については、実質的には直接的な関係性は大きくなく、州計画プログラムが空間的・内容的に具体的な場合にのみ適合義務が発生する⁶。近年問題となった事例としては、例えば以下のものが挙げられる。

- ・ 小規模自治体がファクトリーアウトレットセンターの建設を計画
- ・ 州計画でガス発電施設の立地が予定されている場所に、自治体が余暇公園指定を計画
- ・ 道路・鉄道建設に反対する自治体が、当該予定地に宅地等の指定を計画

州計画プログラムを管轄するのは、「農村地域、食料、農業および消費者保護省」である。

⁶ ニーダーザクセン州農村地域、食料、農業および消費者保護省へのヒアリングによる

我が国の農水省に該当する省が州計画を担当することについては、以下の批判が出されている。

- ・ 農村地域に力を入れるのではなく中心市街地に投資すべき⁷
- ・ インフラ整備を担当している経済省との調整が取れていないため、補助金投入が十分に効率的に行われない⁸

(2) 地域計画

ニーダーザクセン州における法定地域計画である地域計画プログラム (Regionales Raumordnungsprogramm) は、州計画から展開され、計画区域の望ましい空間構造に関する発展を記述するものである (同第 7 条 1 項)。策定権者は NRW 州と異なり郡である (同 26 条 1 項)。これは、1978 年の市町村合併・郡合併により、郡が広域計画主体足りうるものに変革したとされることが理由である。なお、郡に属さない独立市 (Kreisfreie Stadt、州内に 5 市ある) については、Fplan が地域計画を兼ねることになる (図 3-7)。地域計画は郡議会により条例として制定されるが、州の許可が必要となる (同 8 条 3 項)。また、地域計画は原則として発効してから 10 年で失効する (同 5 項) ため、その期間内に再策定する必要がある。

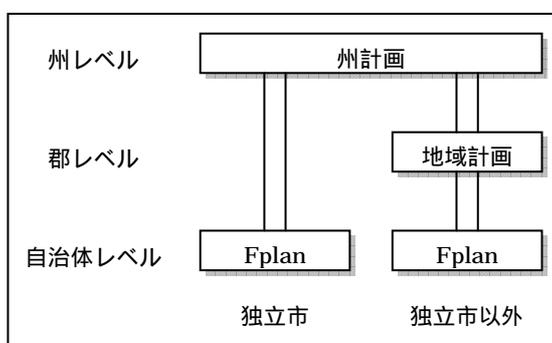


図 3-7 ニーダーザクセン州の計画体系
(出典：筆者作成)

このような広域計画制度に対しては、「計画需要は都市の方が多いはずであるにもかかわらず、実際の計画レベルは小自治体の方が多いのはナンセンスであり、このような歪みのため、郡地域計画では何を定めるべきなのかが明確ではない⁹」という批判が出されている。

自治体が Fplan の策・改定を行う場合には、地域計画プログラム (独立市に関しては州計画プログラム) との適合性が求められる。この審査はこれまで州管区政府が行ってきたが、2005 年 1 月に行われた行政機構改革により州管区政府が廃止され、独立市に関しては州自身が、郡に属する自治体に関しては郡が行うこととなった。この審査においては、上位計画・周辺自治体の計画等との整合性や計画の必要性等が審査基準となるにとどまり、州独自の当該自治体に関する構想を許可条件に入れることはできない。

以下では、2004 年に策定されたオスナブリュック郡地域計画プログラム (Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Osnabrück 2004) を事例に、具体的な計画内容を見ていく。

計画は文書と図面から構成されている。

⁷ オルデンブルク市へのヒアリングによる

⁸ オルデンブルク郡へのヒアリングによる

⁹ オルデンブルク郡へのヒアリングによる

文書には、州計画の広域計画の原則と並列的に、以下の内容が記載されている。
いずれの項目についても、内容は基本的には州計画に準じた形で記述されている。

- 【オスナブリュック郡地域計画プログラム 2004】
- 空間構造の展開
 - 郡の空間構造の展開
 - 農村地域
 - 中心地、中心地機能、特別の機能の立地場所
 - 他、合計 9 項目
 - 自然環境資源、文化的景域、文化財の保護、保全および整備
 - 自然保護、景域保全
 - 土壌保全、水保全
 - 大気、騒音、気候
 - 文化的景域および文化財の保護
 - 自然的・空間構造的立地場所の利用と発展
 - 経済・社会基盤の環境的・社会的受容性ある発展
 - 産業経済および通過交通
 - 農業
 - 林業
 - 交通
 - 他、合計 11 項目

図面(図 3-8)には、各中心地の指定がされているほか、住宅や雇用の場を重点的に確保・創出する場所が印されている。また、区域指定としては、優先的産業用地や優先的住宅用地、優先的オープンスペース機能用地、優先的自然・景域区域、優先的農用地、優先的林地等のカテゴリー分類がされている。また、道路、上下水道幹線、高電圧線等のインフラ



図 3-8 オスナブリュック郡地域計画プログラムの図面(一部・縮尺なし)
(出典: Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Osnabrück 2004)

施設に関する指定もされている。

この指定は、NRW 州（デュッセルドルフ州管区政府）同様、1/50,000 の図面上にされているため、敷地レベルまでは明確にはなっていないものの、やはり我が国のマスタープランの記述方法と比較するとかなり即地的であるといえる。

ただし一方では NRW 州とは異なり、既成市街地周辺には少なからず指定がされていない「白地地域」が存在している。その意味では、開発から積極的に保全する自然系の指定区域、新規開発を積極的に誘導する開発系の指定区域、そのどちらにも位置づけられない既成市街地を含む「白地地域」の3段階に分けられているといえる。

3.3 ヘッセン州

(1) 州計画

ヘッセン州の州発展計画（Landesentwicklungsplan）は、NRW 州やニーダーザクセン州と異なり形式的にも実質的にも一層構造になっている。策定権者は州政府であり、州議会や地域会議（後述）、自然保護団体等の意見を参考にしつつ、政令として決定する（ヘッセン州州計画法第8条）。最新の計画は2000年に策定されている。その主な項目内容は以下の通りである。

【ヘッセン州・州発展計画】

州全域の空間構造および空間秩序コンセプト

- 空間の結びつき・軸、各空間の整備等の方針、都市ネットワーク等

市街地構造

- 市街地構造・市街地開発、中心地システム等

オープンスペース構造とオープンスペース保全

- 市街地内のオープンスペースの確保、エコロジー的オープンスペース構造の確保等

都市建設

交通

- 広域鉄道交通、公共近距離交通、自動車交通、航空、船舶等

自然環境資源の保全

- 自然・景域、水、気候・大気・騒音

農業・林業

- 農業、林業

他4項目

計画においては、これらの項目がさらに詳細化され、それぞれに簡単な現状分析、目標とその理由等が述べられている。ただし、この目標は全体的・抽象的なものであり、即地的・具体的なものではない。例えば、「市街地構造・市街地開発」のうち、市街地に関する目標としては、

- ・ 特に市街地領域においては、特別に機能が関連しあっていることから、また市街地構造的な観点からも、効率的な交通システムが求められる。自動車交通の削減は、環境にやさしい交通手段への転換や移動の回避によって達成されるものとする。公

公共交通の整備と強化については、特に関心が払われるものとする。

- ・すでに広域計画において既成市街地と規定されている区域については、市街化予定区域指定がされている区域に優先して市街化が行われるものとする。景域におけるスプロール開発は行われてはならず、宅地目的の新しい土地は、既存の住宅地に隣接して指定されるものとする。
- ・大型商業施設の開発プロジェクトのための土地は、上位中心または中位中心においてのみ考慮されうる。ただし理由ある場合には例外的に、例えば地元の基礎的供給のため、他の州計画・広域計画の規定に反しない形で、下位中心の集落中心部においても認められうる。

こと等が、また田園地域における目標としては、

- ・田園地域は、多様で存続が保証されている 特に女性のための 職場が住宅に近接して立地する場所として保全、整備されるものとする。その経済的競争力は強化されるものとする。

こと等が規定されている。これに加えて、詳細に理由も記されている。

また、中心地システムに関しては、本計画においては上位中心と中位中心の指定がされており、また下位中心の指定の指針が述べられている。

図面は 1/200,000 の縮尺であり、非常に大雑把にはあるが、中心地、超広域的意義のあるオープンスペース、超広域的意義のあるインフラ施設（鉄道・道路・飛行場・供給廃棄施設等）等の指定がなされている（図 3-9）。

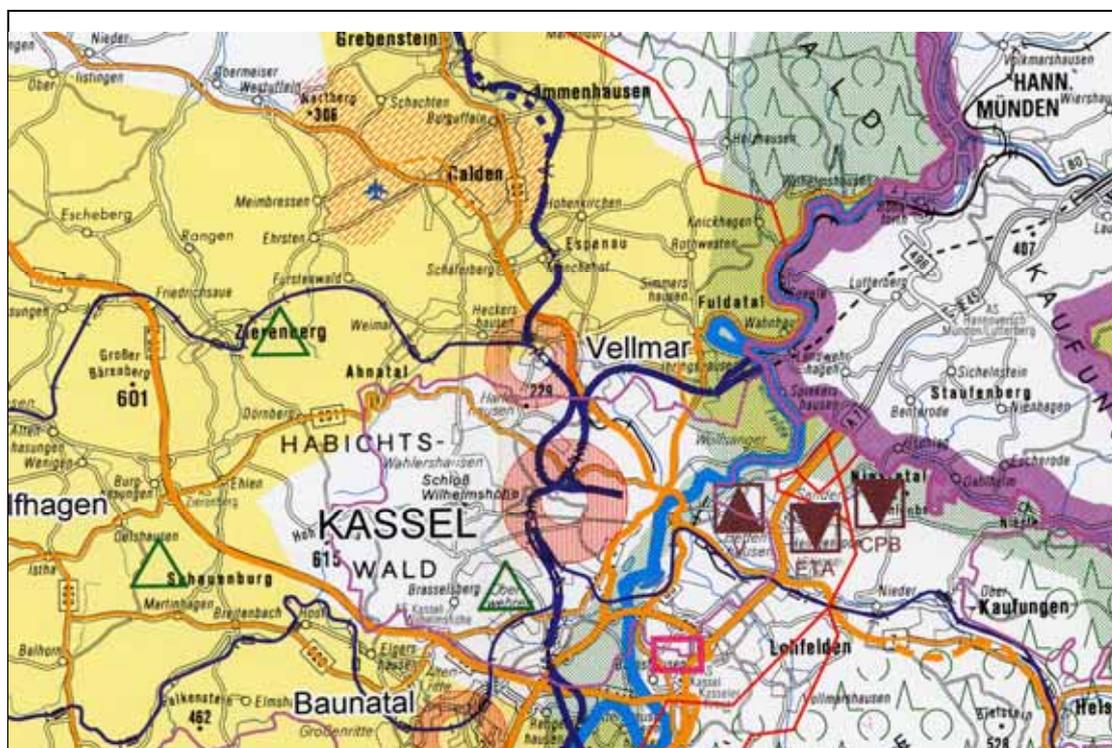


図 3-9 ヘッセン州州発展計画（一部・縮尺なし）(出典：同計画)

(2) 地域計画

ヘッセン州においては、地域計画（Regionalplan）は州発展計画の規定を遵守して計画区域の発展のための広域計画に関する決定を行うものである（ヘッセン州州計画法第9条1項）とされる。州内に3つある州統治本部が原案を作成し、さまざまな機関の参加・意見聴取を経た上で、地域会議（Regionalversammlung）が決定を行い（同10条）、最終的には州政府が許可することで発効する（同11条）。

地域計画の有効期間は原則5年であるが、3年間の延長は認められている（同第10条）。延長が認められている背景には、予算削減と規制緩和の要請がある¹⁰。

以下、2000年に策定された北ヘッセン地域計画を主な事例として、策定内容・策定方法等を見ていく。

計画内容

計画は文書と図面から構成されている。

文書においては、以下の項目について、それぞれに目標・理由が規定されている。

【北ヘッセン地域計画】	部門別目標
空間政策的原則	
➤ 広域計画コンセプト	➤ 自然および景域
➤ 構成空間（市街地空間・田園空間）	➤ 環境保護
➤ 中心地および都市圏	➤ 都市建設および住宅政策
➤ 開発区域および開発重点区域	➤ 社会福祉および健康政策
➤ 市街地構造	➤ 教育および文化
	➤ 産業経済
	➤ エネルギー
	➤ 農林業
	➤ 交通

このうち、市街地空間に関する目標としては、例えば

- ・ 市街地開発は、計画地域においては中心地システムに基づき、インフラ施設が整備された場所で行われるものとする。州計画で定める脱中心的集中の原則に基づき、居住地・労働地の重点は中心地において促進されるものとする。
- ・ 村落における自己需要の範囲内の開発は、当該村落の特性が保全される場合には、現状と比較して適切な範囲内において認める。
- ・ 広域的意義を有する、または特に交通を大量に発生させる業種の産業が新規に立地するための産業用地の開発は、他の場所に優先して広域的意義を持つ産業的立地場所において行うものとする。

等が規定されており、その理由も詳細に記載されている。

¹⁰ カッセル統治本部へのヒアリングによる

また、中心地・市街地構造については、下位中心(Unterzentren)と小中心(Kleinzentren)の指定を行っている。

図面は、1/100,000の縮尺である(図3-10)。すべての部分に、既成市街地・市街化予定区域、既成産業区域・産業予定区域、農業区域、景域利用・保全区域、森林区域等の区域指定がされており、ニーダーザクセン州のように白地地域は存在しない。縮尺が小さい分、必ずしも敷地レベルではどの区域に属するか明確にならない場合も生じるが、NRW州同様、自治体がFplanを策・改定する際には、比較的厳しく整合性が問われることになる。

このうち、現状市街地区域(既成市街地)の周辺の、必ずしも農地としての価値が高いわけではない区域には、景域利用・保全区域の指定を通じて保全がされており、農業の論理ではなく景域の論理から都市の無秩序な拡大とそれに伴う自然地の喪失を防止しようとしている点が興味深い。

また、エネルギー供給施設、交通施設等のインフラ施設に関する指定も重層的にされている。

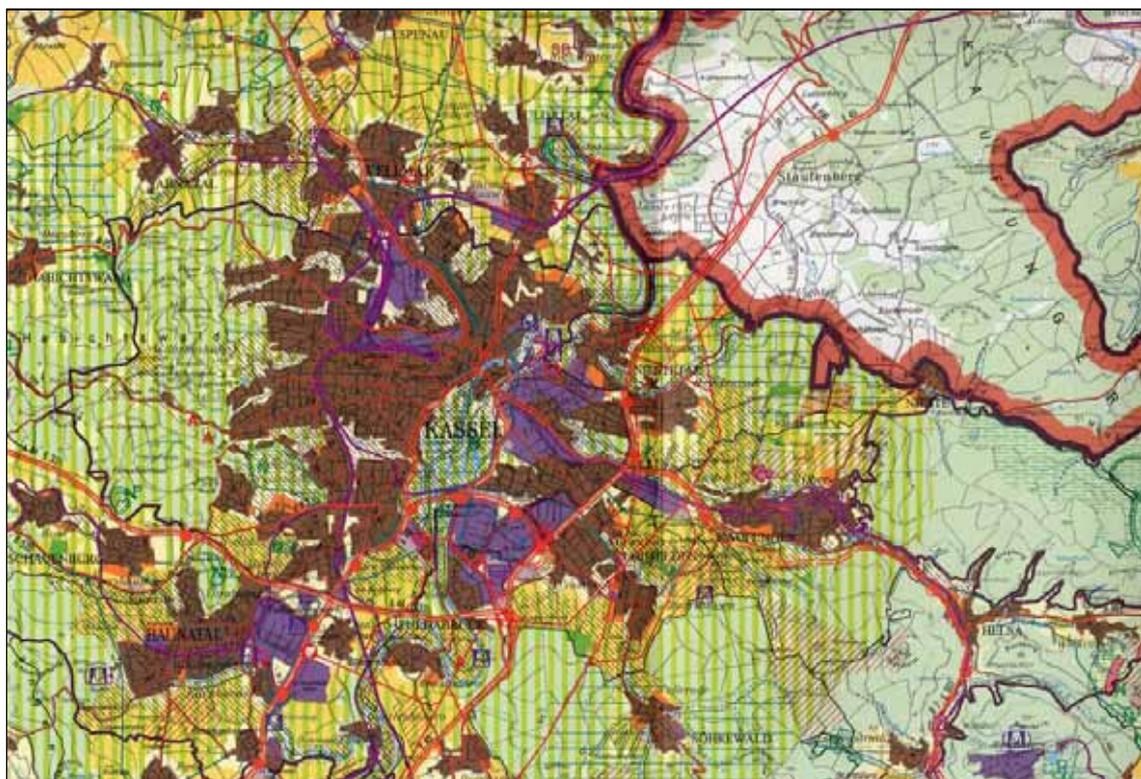


図3-10 北ヘッセン地域計画(一部、縮尺なし)(出典:同計画)

策定手法

一般的な市街化予定区域は、自治体ごとに、人口推計を元に、住宅需要のトレンド(例えば一人当たりの床面積が増加していること)や単位面積当たりの住宅数等を考慮したうえで住宅面積に換算し、最終的に土地面積需要を算定する。このうちhaあたりの人口単位

は自治体単位で決定されており、例えばカッセル市では 35 人 / ha、農村部では 15 人 / ha となっている。この数値は、都市か農村かという区分に加えて、指定されている中心地階層も考慮して決定されている。例えばフルダ市は、地域としては農村部であるが上位中心に位置づけられているため、比較的高い数値が認められている。

一方、産業予定区域の指定においては、このような数値は考慮されていない。

そして、これらの情報を元にして、上位中心などの重点地域と交通路線などの軸を参考に、自治体アンケートの結果による開発希望、これまでの開発実績、前計画の実現割合等を考慮しながら区域指定の量が決定された。この指定は、需要以上の、多めの量となっている。その理由は、例えば自治体が希望していた土地を入手できない場合や、開発者・投資家に他の自治体・敷地の選択の余地を与えること等を考慮したことである¹¹。

地域計画鑑定報告書

本計画を策定する過程において、「地域計画鑑定報告書(Raumordnungsgutachten)」が 1997 年に作成されている。これは、新計画策定のための基礎的情報として、旧計画の評価や現状分析、将来予測を行うことを目的としており¹²、さらに新計画が有すべき内容のガイドラインを提示している。作成に当たったのは、議員、行政職員、大学、民間等、幅広い分野からの人材で構成された作業グループである。

この 97 年に作成された地域計画鑑定報告書は、本文が 448 ページにおよぶ、非常に詳細なものである。内容は、右の通り 15 項目にわたっている。

このうち例えば大規模小売店舗の立地に関しては、生活品・食料品を含む大型総合スーパーの立地動向、大型専門店の立地動向、産業地域における商業施設の立地動向の分析を行ったうえで、将来的には郊外部の大規模店舗の立地の継続、小売店舗と娯楽商業施設の併設、ファクトリーアウトレットセンターの立地等が進展すると予測されている。その上で、地域計画に課せられた課題として、まず大原則として

- ・ 日常生活品の住宅地近辺での供給の確保
- ・ 中心市街地の魅力の維持と改善

の 2 点を挙げた上で、さらに個別的に

- ・ 人口密集地域外の田園地域における基礎的な供給の維持
- ・ 非自動車利用者への供給の確保
- ・ 既存の施設の最適な利用のための中心地における居住可能性のコントロール

【地域計画鑑定報告書の主要項目】

- ・ 持続可能性と広域的発展
- ・ 北ヘッセンの人口動態と経済状況
- ・ 市街地構造
- ・ 産業、工業
- ・ 大規模小売店舗
- ・ 自然、景域
- ・ 森林
- ・ 広域的気候
- ・ ツーリズム
- ・ 地下資源確保
- ・ エネルギー
- ・ 交通
- ・ 空間構造および中心地
- ・ 水供給および地下水保全

¹¹ カッセル統治本部へのヒアリングによる

¹² カッセル統治本部へのヒアリングによる

- ・ 都市中心部における都市のハード面の質の維持と発展
- ・ 典型的に中心市街地に立地すべき施設の郊外部への移転の回避
- ・ 産業地域の産業的性質の維持と小売店の立地場所への変更の回避
- ・ 郊外産業地域における小売店の集積の回避
- ・ 都市の衰退と自動車個人交通の増加を防止するための、都市的性質を形成する施設（小売施設以外の映画館等も含む）の外部地域への移転の回避
- ・ 小売店舗の中心地への立地の整序化

等を挙げている。

このような地域計画鑑定報告書を作成したものの、2000年地域計画への影響は非常に限定的であったという評価を受けている¹³。というのは、地域計画は市町村・郡の議員によって構成される地域会議¹⁴で可決されるものであり、その議員の興味の主対象は、自分の自治体で何が計画できるかという点である。そのため、市町村の権限を縮小させないものだけが計画内容として採用される結果になっているからである。

具体例としては、風力発電施設の立地場所や資源採掘の場所が挙げられる。地域計画鑑定報告書においては、風力地図（Windkarte=WindMap）を作成して各地域での風量・風向等を調査した上で、住宅地から300m以上の距離、30mの高さで4.5m以上の風力等の立地条件を設定した。しかし当該報告書の作成に関わっていた首長自身が、自らの自治体で風力発電施設開発を行いたいとして圧力をかけた。その結果、2000年計画においては住宅地からの距離が200mに、また風力も50mの高さで5m以上に基準が緩和された。風力発電施設は、発展のシンボルであるため、誘致に積極的になったのである¹⁵。

このように、地域計画鑑定報告書の影響力が限定的であったため、また規制緩和・行政手続の簡素化等の影響もあり、カッセル統治本部では、今後はこのような鑑定報告書を作成しない方向である¹⁶。

Fplan との関係

Fplan は地域計画から展開されなければならない（建設法典1条4項）。すなわち、Fplan を策・改定する際には、広域計画の目標への適合性が求められる。北ヘッセン州管区においては、年間1,000件程度のFplanの策・改定の申請があるが、広域計画の目標に適合しないものが約3割を占める。多くの場合、内部調整によって修正されたり申請が取り下げられたり、または例外的に「地域計画と適合しないものの妥当である」（逸脱申請：

¹³ カッセル統治本部へのヒアリングによる。このように、風力発電施設に対する住民の反応は、必ずしも芳しいものではない。そのため、住民から比較的遠いところにある広域計画で風力発電施設の設置場所を決定することにより、市長を政治的争いから守る意味合いもある。

¹⁴ 北ヘッセン地域議会（Regionalrat）は41名の議員で構成されている。議員は郡や独立市の議員等であり、それを通して自治体の権限が制限されないように政治的影響力を行使しているとされる。

¹⁵ ただし、この風力発電施設のうち、一部は実際に立地させたものの、騒音等の問題から住民からの反対が発生し、残りの計画を撤回することになった。

¹⁶ カッセル統治本部へのヒアリングによる

Abweichungsantrag)として、当該Fplanが許可される。

このうち逸脱申請とは、地域計画に拘束される公的主体が、その計画に必ずしも適合しない計画の策定等を意図する場合(例えば自治体が地域計画に必ずしも適合しないFplanの改正案等の許可申請を行う場合)で、根本的に適合しないともいえない場合には、例外的に逸脱として認められる旨の地域会議の同意があれば、当該計画策定等が認められるという制度である(ヘッセン州計画法第9条)。NRW州においては、Fplanの策定・変更内容が地域計画に適合せず、かつ当該内容が妥当であると判断される場合には、原則として地域計画の変更も同時に行われているが、ヘッセン州においてはその手続が煩雑であるとして、このような例外的許可申請制度が州の法律上認められている。

Fplanの変更に関してこれまで逸脱申請が出され認められてきた具体的事例としては、例えば次のようなものが挙げられる。

- ・ 高速道路開通後に建設地として指定しようとしていた敷地におけるロジスティックセンター開発(80ha)
- ・ 建設地として指定していた敷地が開発に適していなかったための建設地の変更(5ha)
- ・ 5つの自治体による共同開発

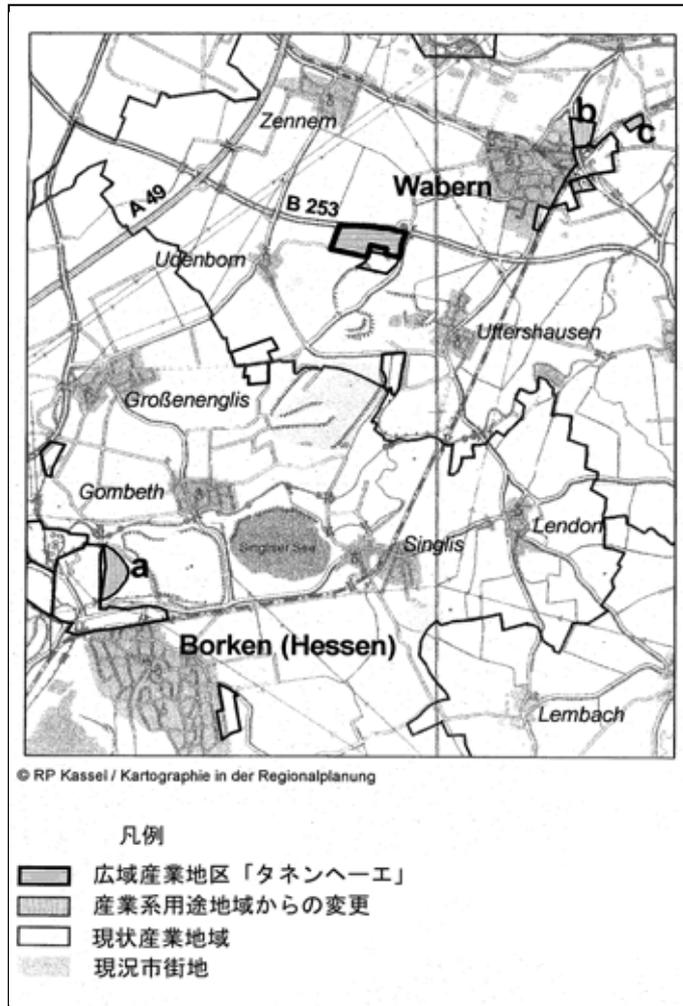


図3-11 逸脱手続によってFplanの改定が行われた事例(出典:)



図3-12 逸脱手続該当部分の北ヘッセン地域計画(一部・縮尺なし)(出典:同計画)

案件で、別の地域での開発を断念することを条件に新たな開発計画を許可（25ha）

このうち最後の事例に関して詳述する。図 3-11 中の a,b,c は、従前の地域計画において産業用地指定がなされていたところであるが、交通の便があまりよくないことや、それぞれの規模が十分ではなかったこと等を理由として、開発が進行していなかった。一方で、新開発計画地は、連邦道路 B 253 号に面し、また高速道路 A 49 号のインターチェンジにも近接しており、工業用地として開発されるポテンシャルがより高い。そこでヴァベルン町を中心とした 5 つの自治体が共同で後者の開発を意図した。

開発には Fplan の変更が必要となるため、その許可を得るためにヴァベルン町等は逸脱手続の申請を行った。逸脱許可手続（Abweichungsverfahren）においては、農業関係の行政機関、道路・交通関係の行政機関、自然保護関係の行政機関等からの意見が聴取されている。そして最終的には、産業用地をまとめることは「土地供給を共同で集中させること」という広域計画の目標に合致すること、交通の便がよいこと、等を理由として、すでに産業用地として地域計画において指定されていた部分を次回の改定時に空地等に変更すること、新開発計画地において商業施設やレクリエーション開発等を行わないこと等を条件として、地域会議は当該逸脱申請を許可することとした。

地域計画を新たに策定する際には、旧計画運用時における例外的許可の取り扱いが問題となるが、原則として新計画には当該例外的許可を考慮した内容を含める一方で、例外的許可を下したにも関わらず Bplan が策定されず開発が実現しなかった場合などは、例外措置を考慮せずに新計画を策定する¹⁷。

一方、年間 20 件程度は地域会議において「不適合のため不許可」との議決にまで至る。そのうちの半数は、商業施設開発であり¹⁸、いかに商業施設開発が広域計画上の重要な問題となっているかがわかる。

法定広域計画の効果

法定広域計画の効果としては、ヒアリング調査を通じては、以下の点が挙げられた¹⁹。

- ・ 数値目標を厳格に扱ってきたことにより、自治体間の競争緩和、誘致合戦の抑制に結びついていること
- ・ 地域計画の目標としている「既成市街地に隣接して開発を行うこと」という点が守られていること

¹⁷ カッセル統治本部へのヒアリング調査による。

¹⁸ カッセル統治本部へのヒアリング調査による。

¹⁹ カッセル統治本部へのヒアリング調査による。

4 . 自治体等が中心となった法定広域計画・調整

4 . 1 カッセル広域圏

(1) カッセル広域圏目的連合 (Zweckverband Raum Kassel)

【沿革】

1970年代にヘッセン州では地方制度改革が実施され、多くの郡や市町村が合併した。しかしカッセル市は周辺自治体の吸収合併を図ったものの、成功しなかった。一方で、目的連合に関する法律の制定と、それを受けた Fplan の策・改定を権限とする目的連合に関する建設法典の改正がなされたため、Fplan の策・改定を共同で実施することになった。なお、Bplan は通常通り、自治体が策・改定を行う。現在目的連合に属している自治体の人口は約 32 万人であり、そのうちカッセル市の人口が約 20 万人である。

【カッセル広域圏目的連合】

参加機関

- 独立市：カッセル市
- 自治体：9 市町
- 郡：カッセル郡

人口

- 約 32 万人

【任務】

目的連合の任務は、後述する Fplan・Lplan の策・改定と、ロジスティックセンターの設置・運営権限である。このうち後者は、3 自治体にまたがる産業地区に立地している総面積 60ha 弱の貨物・輸送センターである。財政的にも計画的²⁰にも、一つの自治体では規模が大きすぎたため、共同で開発を行った。利益代償契約 (Interesseausgleichsvereinbarungen) の締結に基づき、すべての収支は立地 3 自治体と目的連合とで共同で計算されている。このように、目的連合の大きな目的の一つは、できるだけ複数自治体に関連する産業地区の開発を進めることにより、自治体間の協力関係を醸成し、競争関係をなくそうとすることである。

【組織】

目的連合を構成するのは、10 自治体とカッセル郡である。10 自治体のうち、一つは独立市であるカッセル市であり、残りはすべてカッセル郡に属する自治体である。カッセル郡は、カッセル市をほぼ取り巻く形であるが、そのうちカッセル市に隣接している自治体の大部分が当該



図 4-1 カッセル市とカッセル郡の位置関係 (真ん中の抜けている部分がカッセル市、その周辺をカッセル郡が囲む形になっている。なお、黄色は市 (Stadt) を、青色は町 (Gemeinde) をさす) (出典：カッセル郡のウェブページ)

²⁰ 広域計画上、原則として、小規模な自治体においては大規模なロジスティックセンターの立地は認められない

目的連合に参加している（図 4-1）。

目的連合の組織は、議会と理事会・事務局から構成されている。

連合議会は、51 名の議員から構成されており、周辺市町村議会、カッセル市議会、カッセル郡議会からそれぞれ 17 名ずつ選出される。市町村議会からの議員は、原則として自治体人口 1 万人当たり 1 名の議員定数となっている。Fplan と Lplan の議決は自治体選出議員にのみ権限があり、それ以外の議決事項については、郡議会選出議員についても権限が認められている。

理事会はカッセル市長と郡長、所属自治体のうち一つの首長、カッセル市の都市計画担当助役が構成員であり、カッセル市長と郡長が 2 年半ごとに理事長を交代で務める。理事長を郡長・市長が担当し、よく情報交換がされているため、理事会での議決はほとんどすべてが全会一致である²¹。

また、事務局は理事会のための資料や議題等の準備を行う。事務局は、以前は市職員が担当していたものの、現在は専従となっている。

（ 2 ） 共同 Fplan (gemeinsamer Flächennutzungsplan) ・ 非法定計画 (市街地基本構想) 計画の位置づけ

カッセル広域圏においては、共同 Fplan が存在している（図 4-2）。共同 Fplan とは、複数の隣接する自治体が、都市計画に関する前提条件や需要が同様の場合や、共同の Fplan を通じて異なった利害を調整することが可能となる場合に、当該複数自治体を対象として共同で策定する Fplan を意味する。これは、建設法典第 204 条に定められている法定の制度である。

とはいうもののカッセル広域圏の共同 Fplan は、実は、1972 年の目的連合設立当初にあった 10 の自治体の Fplan を単に一つの図面に貼り合わせたものにすぎず、それ以降 30 年以上にわたり、その改正を行うにとどまっていた。2 年前に目的連合議会の決議が行われ、初めて一つの総合的 Fplan を策定することとなった。現在はその策定手続に

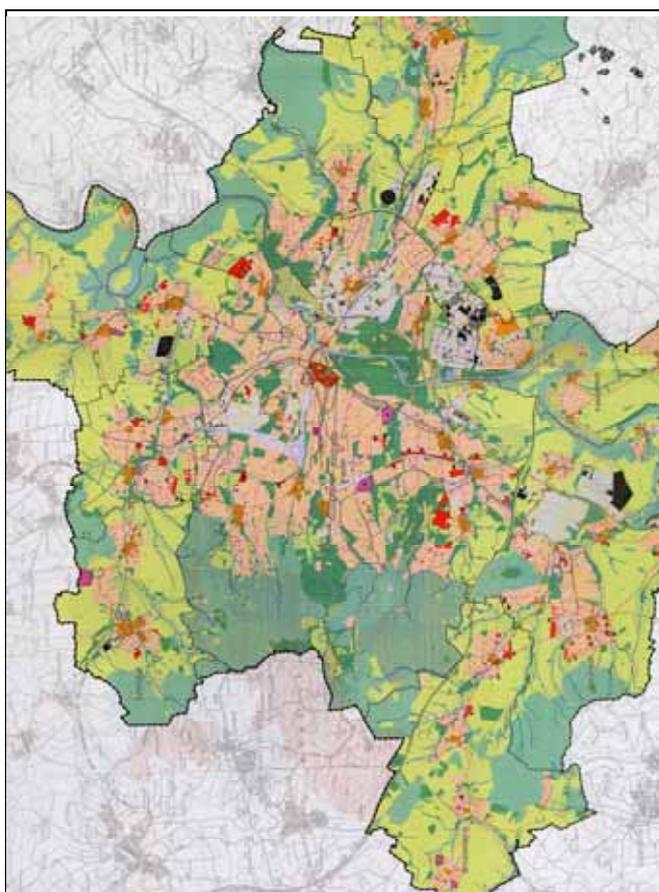


図 4-2 カッセル広域圏共同 Fplan
（出典：同計画）

²¹ カッセル広域圏目的連合へのヒアリング調査による。

入っている。

このような法定の共同 Fplan を補完するものとして、市街地基本構想 (Siedlungsrahmenkonzept) が 1994 年に策定され、また本 2005 年に再策定予定である。この構想は、今後 10 年間の住宅や産業の土地に対する需要を明らかにするためのものである。

策定手法

市街地基本構想の策定手法は以下の通りである。

まず人口推計を元に土地需要を暫定的に算定する。さらに、カッセル大学と共同で、目的連合内で移動した住民に対して動機調査を行った。そこから、カッセルから周辺自治体への移動が子供のいる家庭を中心に多い一方で、高齢者層を中心に、インフラ施設の充実に魅かれて郊外部からカッセル中心部へ移動する動きもあり、郊外への一方的流出だった 1970 年代と異なり、相互移動の傾向が見られることが明らかになってきた。

このような調査・分析に基づき、全体目標、住宅・サービス業・産業の各部門別目標が規定された。例えば、全体目標としては、

- ・ 風致景観を害しないこと
- ・ 広い面的な供給が行われること
- ・ 近距離公共交通機関が整備されること
- ・ なるべく内部の開発を進行させること

などが挙げられている。

また、この目標に基づき、最終的な各部門別の需要予測・開発予定区域指定等が行われている。例えば住宅に関しては、自治体ごとに 4.8ha ~ 100.1ha、合計で 222ha の開発予定地指定がされている。このうち本計画で新たに付加したのは約 1 割 (約 20ha) であり、大部分は 1994 年計画で開発予定区域に指定されたものの未建設の区域がそのまま指定されている。(151ha が 1994 年の計画に基づき Fplan において建設地指定されたもの実際には未建設のまま残されており、また 51ha についてはまだ Fplan の変更さえも行われていない。) それ以外に、1994 年計画においては特段の規定がないものの Fplan において建設予定地と指定されている未建設地は、地域全体で約 300ha に及ぶ。したがって、合計 500ha 以上の建設可能地が存在していることになる。これは、1999 年から 2003 年までの実績値である年間約 20ha の開発需要と比較すると今後 10 年間の開発需要の約 2.5 倍となり、相当過大に指定されていることが分かる。

また、産業用地に関しても同様に、1999 年から 2003 年の実績需要である 10-26ha (平均 16ha) を考慮して、将来需要を 100-150ha と計算し、自治体ごとに 0-55.7ha、合計 145.0ha の開発予定地の指定がされている。ここで特徴的なのは、6 自治体・3 箇所について複数自治体による産業用地の共同開発を、推奨している点である。自治体数が 10 であることを考慮すると、相当程度積極的に共同開発を推進しているといえる。

運用

この構想は、共同 Fplan の改定時に参考とされるものであり、当該構想に開発用地として指定されていれば共同 Fplan においても変更が認められ、一方で当該構想に開発用地として指定されていない場合には共同 Fplan においても変更が認められない、という運用がなされている²²。

(3) 目的連合・共同 Fplan の効果と課題

当初は、共同 Fplan の策定により、自治体は独自の調整ができなくなるのではないかと懸念があったが、実際には共同 Fplan 策定段階で自治体が独自の意見を主張できるため、そのような問題は生じていない。そして最終的には目的連合議会で決定されるわけだが、意見の相違があれば検討段階で調整でき、譲歩・妥協を踏んだ上で合意がなされる²³。

このような共同 Fplan の効果と課題としては、以下の点が挙げられている。

<p>【共同 Fplan の効果と課題】</p> <p>効果</p> <ul style="list-style-type: none">➢ 開発の誘致競争の緩和：計画策定により加盟自治体が従わなければならない（フルダブリュック町）➢ 自治体の負担軽減：新規スーパー建設阻止を自治体のみならず目的連合と共同でできる（同）➢ 関連自治体間の調整が事前に行える（カッセル統治本部） <p>課題</p> <ul style="list-style-type: none">➢ 目的連合の拡大：より外側の地域も主体的に参加できるよう（カッセル統治本部）➢ 共同 Fplan 策定以前に立地した商業施設の拡張問題：Fplan の策・改定は目的連合が行うが、Bplan の策・改定は自治体に権限があるため、Fplan との整合に問題が生じない程度で自治体が自由に Bplan の策・改定を行うことができる。例えば一度大規模小売店舗特別地区指定が Fplan でなされると、その規模や業種等の規制は原則として Bplan で行われるため、自治体の裁量となってしまう。そのため、目的連合と自治体間でコンフリクトが生じる場合がある。（カッセル統治本部）

4.2 ハノーファー広域圏

(1) 広域圏の概要

ハノーファー広域圏は、ドイツ北部、ニーダーザクセン州・州都のハノーファー市（人口 52 万人）を中心とした、人口 120 万人、面積 2,300 km²の区域である。この人口は、今後 120 万人から 100 万人程度にまで減少すると予測されている。現在でも社会増は少なく、自然増で人口が増加している状況である。ただし、郊外部に新たな住居を持つ人口はなお増

【ハノーファー広域政府】

参加機関

- ハノーファー市
- 旧ハノーファー郡 20 自治体

人口

- 約 120 万人

²² カッセル広域圏目的連合へのヒアリングによる。

²³ フルダブリュック町へのヒアリングによる。

加傾向にある。

(2) ハノーファー広域政府 (Region Hannover)

ハノーファー市とその周辺のハノーファー郡によって構成されていたハノーファー広域圏内では、1963年の段階でハノーファー大都市圏連合 (Verband Großraum Hannover) が結成され、広域計画を担当することとなった。1965年には「地域発展モデル (Regionales Entwicklungsmodell)」を共同で策定し、バランスの取れた市街地形成・地域形成に努力が払われてきた。ハノーファー大都市圏連合の権限は、その後1980年に非常に限定的なものにされるが、それでも4つの主要課題として、公共交通、経済振興、レクリエーションと共に広域計画の策定権限は残された。その後1992年にハノーファー大都市圏自治体連合 (Kommunalverband Großraum Hannover (KGH)) が結成され、その権限は再び強化された。

2001年に、ハノーファー広域政府設立法 (Gesetz zur Bildung der Region Hannover vom 16.05.2001) が制定され、市の機能の一部と郡、広域自治体連合が整理・統合されて、新たにハノーファー広域政府が設立された。それに伴い、郡と広域自治体連合は解散した。広域政府は、議会および行政機構を有し、基本的には郡と同一の権限・選挙システム (比例代表選挙) を持つ。

都市・地域計画に関する広域政府の主な権限は、広域圏全域を対象とした地域計画プログラムを策定することであり、また自治体が策定する Fplan や一部の Bplan の許可を行うことである。なお、ハノーファー市は独立市であるが、その Fplan や Bplan の許可を行うのは州ではなくこのハノーファー広域政府である。ただし、前述の通り広域計画の策定権限等はすでにハノーファー大都市圏自治体連合に委譲されていたため、都市計画的観点からは本広域政府設立に伴う大きな変化はなかった。

(3) 法定地域計画 (名称 : Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2005)

法定地域計画であるハノーファー地域計画プログラムは、2005年に策定完了予定となっている。今回の調査で入手できたのは、その素案であるが、図面、文書とも、他のニーダーザクセン州の地域計画と同様の内容となっている (図 4-3)。

基本的にはハノーファー市街地周辺にはグリーンベルトが配置され、その外部は鉄道駅周辺に市街化を集中させている。南西部、北部丘陵地帯と西部湖周辺にはレクリエーションエリアが設定され、ドイツで盛んなサイクリングロードネットワークの整備もされている。これらの区域の半分程度は景域保全・自然保護地域指定がされており、通常の開発はまず認められることはない。

開発の調整に関して、地域計画プログラムと自治体計画が対立する場合もあるが、最終的には広域政府が調整することが法律で規定されているので、厳しい姿勢で臨んでいる。特に住宅開発に関する自治体間の競争が激化しており、開発地区に指定されていない場所であっても、自治体によっては人口を増加させるために開発を行う傾向にある。特に現在



図 4-3 ハノーファー地域計画プログラム (Regionales Raumordnungsprogramm 2005)
 オレンジ色の部分が開発区域指定地
 (出典：同計画)

は従来のような大規模開発ではなく小規模戸建住宅開発が多いという動向があり、開発地区に指定されていない場所であっても建設用地を供給しやすい状況にある。

このような状況を打開するため、自己開発率制度を導入した。すなわち、「今後 10 年間で各自治体の人口を 5%以上増加させてはならない」というものである。ただしこの 5% という数値は、過去 20 年間でも達成されていない数値であり、厳しい基準であるとはまったく言えない。今後大量の移民などがあった場合の、予防的意味を持つに過ぎないものである²⁴。

今回の計画改定では、指定地域の変更を抜本的には行っていない。新規開発地区は開発需要の減少に伴い、ほとんど指定していない。現在未開発の開発地区指定を受けている区域は、そのほとんどが 90 年代に指定されたもののまだ開発されていない区域である²⁵。ただし、既成市街地周辺の農地・空地で Fplan においてすでに建設地指定を受けている区域が少なからずあり、開発可能地は必ずしも少ないとは言えない。

また、地域計画において建設可能区域を開発規制区域に変更した事例に関して、戸建による住宅開発の低密化の流れはあるが、そのような変更事例まではない。

²⁴ ハノーファー広域政府へのヒアリングによる。

²⁵ ハノーファー広域政府へのヒアリングによる。

4.3 ブラウンシュヴァイク広域圏

(1) 広域圏の概要

ブラウンシュヴァイク広域圏は、ニーダーザクセン州の東端に位置し、旧東西ドイツの国境地帯でもある。面積は約 5,000 km²で、人口は約 116 万人である。

【ブラウンシュヴァイク広域目的連合】

参加機関

- 独立市：ブラウンシュヴァイク市、ザルツギッター市、ウォルフスブルク市（以上3市）
- 郡：ギフホルン郡、ゴスラー郡、ヘルムシュテット郡、パイネ郡、ヴォルフエンブッテル郡（以上5郡）

人口

- 約 116 万人

(2) ブラウンシュヴァイク広域目的連合

(Zweckverband Großraum Braunschweig)

広域圏には、5つの郡と3つの独立市があり、以前はそれぞれが独自の広域計画を策定していた。ただし、ハノーファー広域圏同様、公共交通機関に関する協定があるなど、歴史的に一定の結びつきはあった。しかし、特に計画面で更なる広域的な連携の必要性を認識していた元ブラウンシュヴァイク市長で当時の州内務大臣が中心的役割を担い、1991年に州法に基づきブラウンシュヴァイク広域目的連合が結成された。最大の目的は、広域的連携を深めることによる、地域の欧州内における地位向上・確立である²⁶。

目的連合は、行政組織と議会からなる。このうち議会は、自治体議会議員を兼ねる議員から構成される。議員は、党別議席比率を選挙で決定した上で、人口割合から郡・自治体の党別選出数を決定する、という方法で選出される。

年間財政は 5,300 万€（約 70 億円）であり、参加自治体から人口と税金額に応じた負担金の徴収と州や連邦からの補助金によって賄っている。

目的連合の任務は、広域計画の策定と、近距離公共交通網の整備・運営である。

(3) 法定地域計画

法定地域計画（ブラウンシュヴァイク地域計画プログラム）の主な内容は、目標として「持続性と持続性に伴う集中」を掲げている点である。また、中心地構想に基づき、各自治体の役割分担を決定している。ただし、目的連合は計画を策定・監督するものの、その実現、すなわち Fplan・Bplan の策・改定自体は自治体に任されており、開発を義務付けることまではできない。

Fplan との関係では、マイナーゼン（Meinersen）町が集落拡張を狙うが、目的連合が阻止した事例がある。

保全系土地利用指定に関して、現在、オープンスペース保全構想（Freiraum Sicherungskonzept）を策定中である。これは、未建設地の土地のクオリティを細かく分析し、自然環境保護に関する空間的ガイドラインを示そうというものである。それによって、「この観点からはこの土地は建設用地にはならない」ということが言えるような方向

²⁶ ブラウンシュヴァイク目的連合へのヒアリングによる。

【マイナーゼン町における Fplan 改定が阻止された事例の概要】

マイナーゼン町は、ギフホルン郡に属する一自治体である。

町は 2004 年に住宅地の新規開発を意図して、一部の地区について Fplan の指定を住宅用地に変更する議決を議会が行った。当該地区は、小さな川にまで続くなだらかな傾斜地となっている。

さて、当該地区の約 2/3 の区域について、当時の地域計画プログラムの新規策定の枠組みの中で、1/100 年確率で洪水の危険性があることが判明した。そのため目的連合は、新プログラムにおいてはその区域を洪水防御優先区域(Vorranggebiet für Hochwasserschutz)に指定する予定にしていた。但し、それは水法(Wasserschutzgesetz)における強制力を持った氾濫区域指定(Überschwemmungsgebiet)ではなく、またその時点においてはプログラムにおいても正式に決定されたものとはなっていなかった。とはいうものの目的連合は、策定プロセスの中で提出した意見書において、当該区域を Fplan の変更区域から外すように述べた。

しかし自治体は、その危険性については説明書において触れるにとどめ、特段の変更を行わないまま Fplan において当該区域も住宅地指定に変更する旨を議決した。

Fplan の変更については上級庁(ここではギフホルン郡)の許可が必要である。マイナーゼン町はギフホルン郡に当該変更の許可を求めたが、郡は目的連合の言い分を認め、その指摘した点の変更されていないとして、当該変更(正確には当該区域に関する変更)を許可しなかった。

に持っていくことを狙っている²⁷。ただし最終的には自治体との交渉が必要であり、最終的にどのようなアウトプットになるかは不透明な部分も多い。

一方、開発可能地域を自然保護地域に逆指定することは、旧炭鉱区域のような例外を除いて、見られない。

²⁷ ブラウンシュヴァイク目的連合へのヒアリングによる。

5 . 自治体等が中心となった非法定広域計画・調整

5 . 1 オスナブリュック広域圏

(1) 広域圏の概要

オスナブリュック広域圏は、オスナブリュック市を中心としたニーダーザクセン州南西部の地域であり、西側は NRW 州に接している。市の人口は約 16.5 万人であり、1995 年に 17 万人近くにまで増加しピーク

を迎えた後、2000 年まで減少したが、近年再び緩やかな増加傾向にある。周辺市町村の人口は約 10 万人であり、緩やかな増加傾向を続けている。

【オスナブリュック圏広域発展構想】
参加機関
➤ 独立市：オスナブリュック市
➤ 郡：オスナブリュック郡
➤ 自治体：オスナブリュック郡 6 自治体、NRW 州 1 自治体
人口
➤ 約 27 万人

(2) 法定地域計画 (Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Osnabrück)

オスナブリュック郡に属する、市を取り巻く大部分の自治体を対象として、法定の広域計画が策定されている。(計画内容の詳細については前述)

(3) 非法定地域計画：オスナブリュック圏広域発展構想

(Regionales Entwicklungskonzept für den Verdichtungsraum Osnabrück)

策定の経緯

オスナブリュック広域圏では、90 年代からの開発圧力の増大に伴う市街化とインフラ整備の調整をする計画の策定の必要性を認識していた。これは、オスナブリュック市における開発圧力の存在と開発用地の不足、郊外部の自治体への強大な開発圧力に伴うインフラ施設等への過大な負荷が原因であり、住宅の郊外部における孤立的立地を防止することを主眼としていた。

90 年代初頭に、大型商業施設に関するワーキンググループが設置され、コンサルタント報告書が出された²⁸。その後、大型店のみならず市街化一般についても調整が必要だという認識が出てきた。そのため 1999 年に、市の Fplan、郡の広域計画策定を機に、市と郡がイニシアティブをとって、両者で広域的市街化の調整を行うこととした。

本計画は、拘束力を有していない非法定の計画である。このような計画を策定した理由は、市と郡が別個の計画単位となっている従来の法定の枠組みとは別個の枠組みが必要であった一報で、政治的な理由から拘束力を持たせることは困難であったという理由がある。

対象区域は、オスナブリュック市とその隣接自治体であり、郡の一部の人口集中地域²⁹に限定している一方で、NRW 州のロッテ町まで含まれている。これは、ロッテ町は属する州は異なるものの、実質的には購買行動、通勤通学行動等からオスナブリュック都市圏内に位

²⁸ Temmen, B. (1990) „Interkommunale Zusammenarbeit und großflächiger Einzelhandel –Funktionen, Erfahrungen, Strategien“ Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur

²⁹ 政府統計上の「人口集中地域」とは関係はない。

置づけられる一方、州の境界線が厳格に認識されていた 20 - 25 年前と異なり、現在は欧州レベル、地域レベルで考えるようになり、地域間連携が必要であるという認識が醸成されてきたことによる。

非法定計画の内容

オスナブリュック圏広域発展構想計画は、以下の流れで策定されている（図 5-1）。

まず、オープンスペースとしての価値の評価が行われ、森林、エコロジ的に高価値の区域、地勢上重要な区域、自然景観形成上重要な区域の調査・指定を行っている（図 5-2）。

次に、レクリエーション機能ポテンシャルの評価が行われ、自転車道、広域的に重要なレクリエーション施設の立地場所などが示されている（図 5-3）。

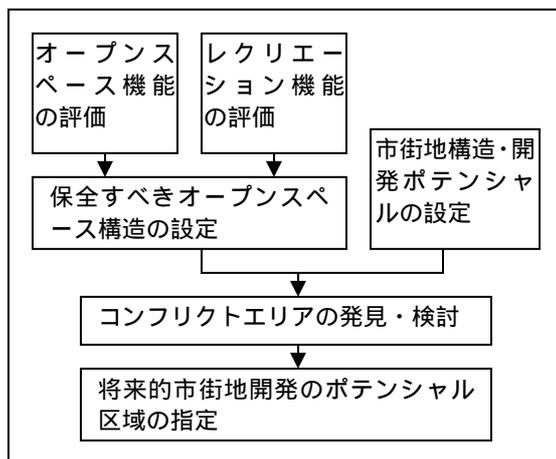


図 5-1 オスナブリュック広域発展構想計画の策定フロー図（出典：筆者）

これらを元に、大まかな保全すべきオープンスペース構造の作成を行っている（図 5-4）。

一方で、市街地構造についても、既成市街地、Fplan におけるリザーブ地や、その周辺の開発ポテンシャルの高い区域等が指定されている。このうち鉄道駅から 1km の区域は、優先的市街化区域とされる。そして、オープンスペース構造図で示した保全すべきオープンスペースと開発ポテンシャルの高い区域の指定が重なる区域を抽出（5 箇所）して、コンフリクト区域とした（図 5-5）。

このコンフリクト地区に関しては詳細な検討を



図 5-2 オープンスペース評価図（出典：REK）

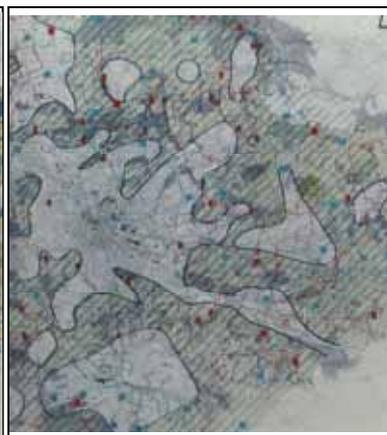


図 5-3 レクリエーション評価図（出典：REK）



図 5-4 オープンスペース構造図（出典：REK）



図 5-5 市街地構造・コンフリクト図（出典：REK）

行った後、将来的な市街地開発のポテンシャル地区（ただし 3ha 以上のものについてのみ）が示された（図 5-6）。

これらの作業は 1/10,000 から 1/15,000 の図面上で行われ、最終的には 1/25,000 の図面にまとめられた。

またポテンシャル地区指定を受けた地区については、個別的にデータバンクとしてまと

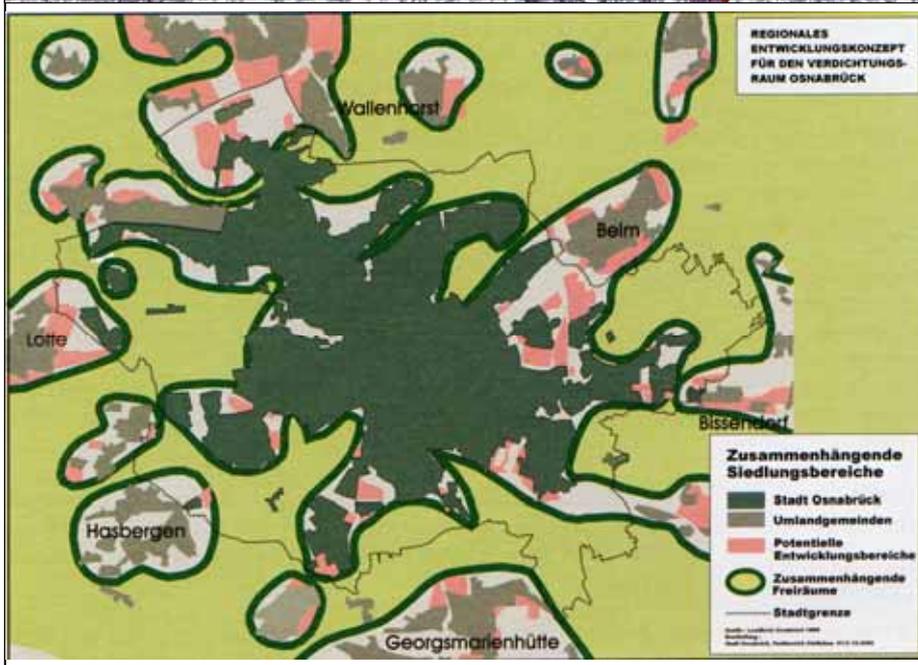
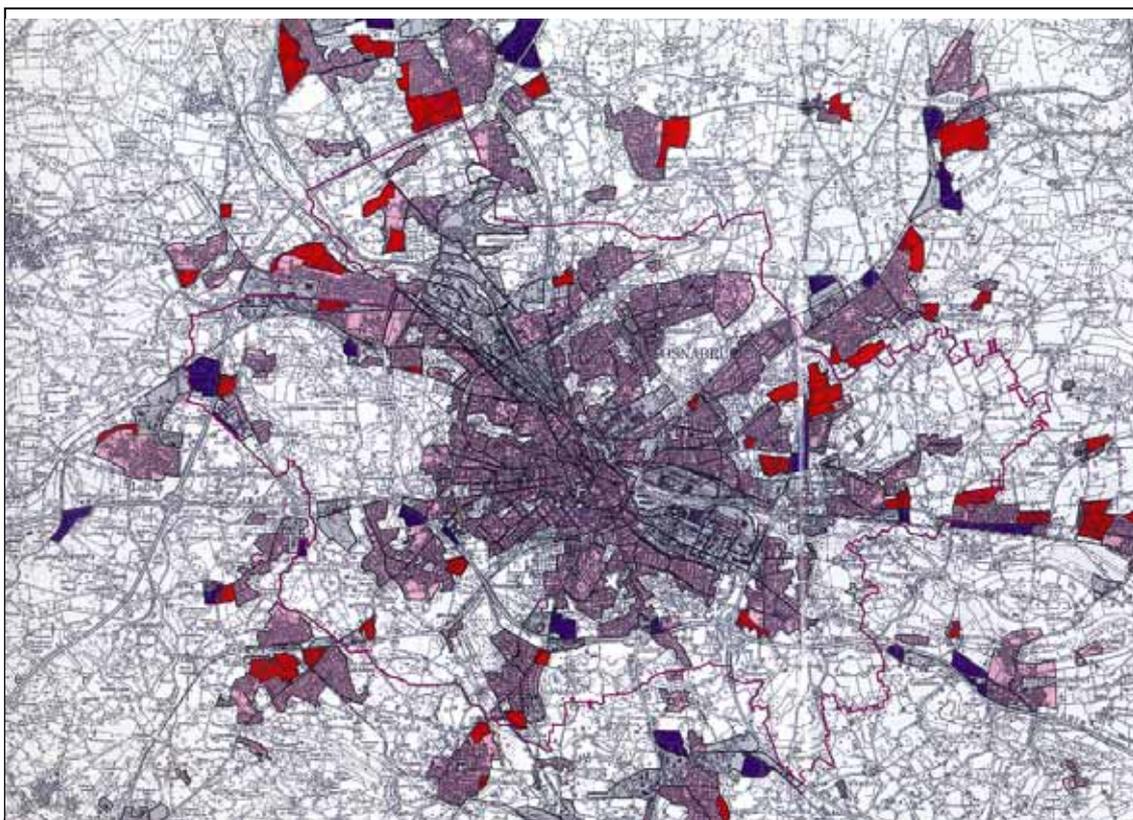


図 5-6
市街地開発ポテンシャル地区指定図
（出典；REK）

図 5-7
オスナブリュック市 Fplan の裏面に記載されている REK
（出典：オスナブリュック市 Fplan）

められており、産業系 28 箇所 460ha、住居系 54 箇所 940ha、合計 1.400ha が示されている。

なお、この最終図面以外に、それを元にやや抽象的に描かれた図面があり（図 5-7）他の計画等に記載する際には、むしろこちらが用いられている。これは、REK の概念的・非強制的な性質を明確にすると共に、その内容を分かりやすく表現することを意図したものである³⁰。

以上の作業を元に、全体および自治体ごとの発展の方向性が文書で示されている。

例えば全体については、オスナブリュック市中心は、上位中心としての商業・サービス業の強化等を図ること、その他のオスナブリュック市市街地については、商業・サービス業等のほか製造業などの立地を進めること等、また周辺高密市街地については企業主導型サービス業・商業の立地を進めることなどが規定されている。

（４）計画間の関係性

市 Fplan との関係

まず、2001 年に策定されたオスナブリュック市の Fplan に関して見ていく。

計画においてはまず、1978 年と 1999 年とを比較し、人口・世帯数・宅地面積等の傾向を

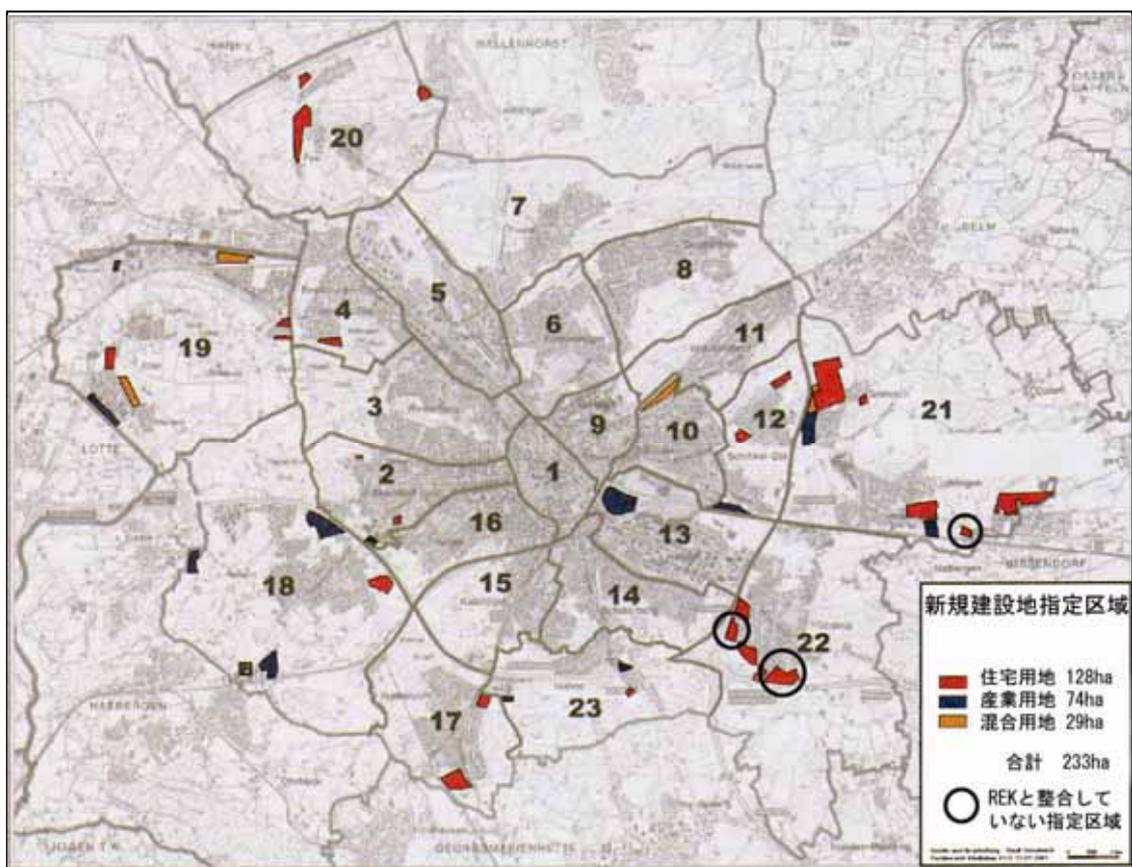


図 5-8 オスナブリュック市 2001 年 Fplan における新規建設地指定区域の状況
（出典：Flächennutzungsplanung der Stadt Osnabrück (2002)p.24）

把握した上で、2010年の状況を予測している。そして、人口の増減はないものの世帯数の増加と一人当たり床面積の増加から、500戸の住宅、すなわち250haの宅地を新たに供給しなければならないとしている。一方で、現在Fplanで建設地指定がなされているが、まだ開発が行われていないのは163haであり、そのうち住宅用地は約120haである。そのため、新しいFplanにおいては、さらに128haの住宅用地が指定されている(図5-8)。

これとREKとを比較すると、以下の特徴がわかる。

第一に、REKにおいて住宅用地開発のポテンシャル区域と指定された区域すべてがFplanにおいて新たに建設用地指定されているわけではない点である。一部の区域については、Fplan策定と同時に行われた全市レベルの環境影響評価に関する調査や景域に関する調査の結果を受けて、開発予定地を変更したことが理由である。しかし、REKにおいては、オスナブリュック市については約260haの住宅用地開発ポテンシャル区域指定がなされていることと比較して、Fplanにおいては、REKにおいて開発が認められるとされた区域の半分程度しか建設地として指定されていないことになる。これは、一方ではREKにおいては自治体に裁量の余地を残している結果であるといえるが、他方ではREKは開発ポテンシャルを厳格に捉えた計画とはいえないものであるといえる。

第二に、REKのFplanに対して一定の主導的役割を果たしているという点である。Fplanにおける新建設地指定区域の大部分は、REKにおいて住宅用地開発のポテンシャル区域と指定された区域である。例外的に一部の区域については、REKから逸れた形で指定がされているものの、その多くは前述した開発予定地の変更に伴う代替地であり、環境的観点等からの検討を行ったうえで、指定をしている。そのためもあり、Fplanの策定プロセスにおいては、周辺自治体等から特段の反対意見等は提出されていない。

郡地域計画プログラムとの関係

次に、オスナブリュック郡地域計画プログラム(Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Osnabrück 2002)に関してみていく。

郡地域計画プログラムにおいては、住宅・産業用地開発を優先的に行うべき区域(以下、「優先的開発区域」)が指定されている。ただし、市Fplanの場合と同様、REKに規定されている区域がすべて郡地域計画プログラムにおいてこのような優先的開発区域に指定されているわけではなく、その一部が指定されているだけである。これは、郡地域計画プログラムにおいては、10ha以上の区域についてのみ指定を行っており、それ以下の区域については特段の指定を行っていない(もちろん自治体がそのような区域を開発することは許容される)ということが主な理由である。したがって、REKの指定区域は郡地域計画プログラムにほぼ取り込まれているといえる。

一方で、郡地域計画プログラムにおいて優先的開発区域に指定されている区域の大部分は、REKにおいて住宅用地または産業用地開発のポテンシャル区域と指定された区域である。

³⁰ オスナブリュック市担当者へのヒアリングによる。

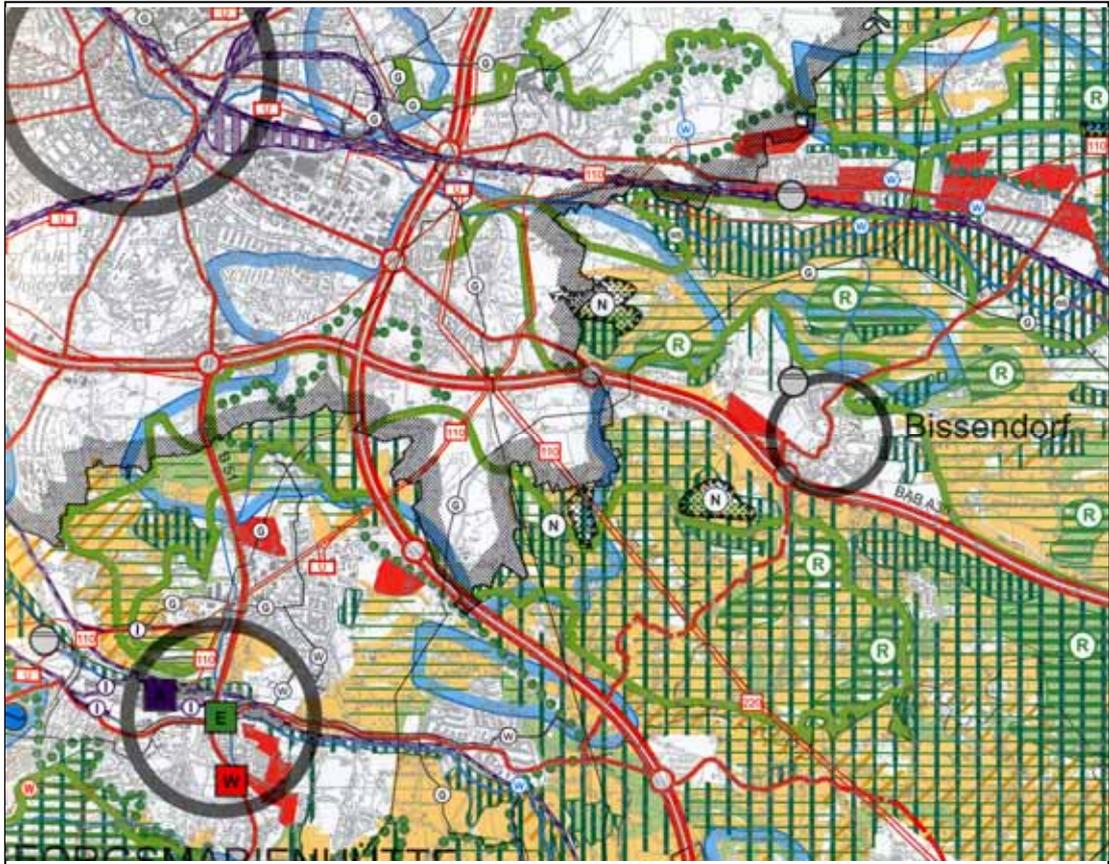


図 5-9 オスナブリュック郡地域計画プログラム（一部・縮尺なし）
 （赤色の区域が住宅系の開発優先区域）（出典：同地域計画プログラム）

しかし、その指定を超えて優先の開発区域に指定されている場合も 2ヶ所見られる。これらはいずれも、REK の策定後、自治体から経済振興のために追加的に指定要望が出されたところである。この指定については、周辺自治体の賛成も得られたため、郡地域計画プログラムにおいて追加的に優先の開発区域指定を行った。

5.2 オルデンブルク広域圏

(1) 広域圏の概要

広域圏は面積が 1,000 km²強、人口は 30 万人弱である。このうち中心市のオルデンブルク市の人口は約 17 万人であり、その数は増加傾向にある³¹。郡部はオルデンブルク市、デルメンホースト市（人口約 17 万人）、ブレーメン市（同約 55 万人）に囲まれ、それらの大都市から移住してくる人が多く、それらの都市への通勤者が多い。比較的規模が大きいのはフーデ町とガンダーケゼー町（人口約 3 万人）である

【オルデンブルク広域圏市街地・空地構想】

参加機関

- 独立市：オルデンブルク市
- 郡：オルデンブルク郡、アンマールント郡、ヴェーザーマールシュ郡
- 自治体：8 市町

人口

- 約 30 万人

³¹ ちなみに 96 年の人口は約 15 万人

が、郡内では、いずれの町においても人口は増加傾向にある。

高速道路は3路線が整備されており、オルデンプルク・プレーメン・オスナブリュック方面を結んでいる。製造業・食品加工業などの大企業も立地しているが、農業が基幹産業である。

オルデンプルク市はこれまで、先行的に土地買収を行い、Fplan・Bplanを策定し、開発を行うという方式を採用してきた。そして、市内の63%はすでに市街化されており、そのうち75%が戸建または二戸連棟型住宅であり、その割合は非常に高い。そのため、エネルギー消費量が連邦平均よりも約4割も高いという状況になっている。

(2) 法定地域計画

法定地域計画については、オスナブリュック郡と同様の内容である。

60-70年代は、高度成長期であったため、人口増加や市街化の具体的な許容値を中心地システムに基づき厳密に決定していた。しかし現在はそこまで厳密には行っておらず、自治体はその開発の必要性を証明すればよい。そのため、地域計画の影響力は小さくなっている³²。

(3) 非法定地域計画：オルデンプルク広域圏市街地・空地構想

(Siedlungs- und Freiraum- konzept Oldenburg/Umland)

策定の経緯

1995年にオルデンプルク市のFplan策定手続が行われた(96年議決)際に、周辺8自治体が批判的な共同声明を発表した。その中では以下の意見が述べられている。

【オルデンプルク市のFplanに対する周辺自治体からの意見書の内容の要約】

一般論

- 市と周辺自治体の共同の構想の策定の必要性
- 公共交通網整備の共同での整備の必要性

オルデンプルク市のFplanに対して

- 宅地・産業用地とも自治体境界線付近まで指定しており、隣接自治体との間にオープンスペースが存在しない点が問題
隣接自治体の住宅地とつなげようとしているが、近隣自治体はオープンスペースの確保を優先
- エヴァーシュタイン地区に新しい核(下位中心)を作る計画になっているが、それによって近隣自治体の下位中心が侵害される恐れがある点が問題
- 「広域的連関地域」図をFplanの説明書に掲載しているが、このような広域的視点から市街化形態を考える姿勢は評価

この共同声明をきっかけとして、オルデンプルク市長とアンマーラント郡長が中心となって、自治体・郡が共同で、市と周辺自治体間の問題を解決するための計画の策定を行う

³² オルデンプルク郡へのヒアリングによる。

こととした（「オルデンプルク広域圏市街地・空地構想」、以下「SFK」）。当初は共同声明を
発表した 8 自治体を中心となっていたが、その後地域構造との連担性を検討した結果、フ
ーデ町については町の中心部は外れ、オルデンプルク市に隣接するヴュスティング地区の
み対象区域となった。

策定のプロセス

SFK の策定手続は 1997 年に開始された。

参加したのは、各自治体・郡の都市計画担当の職員であり、これに地域のコンサルタント
ト（NWP）の支援が加わり計画策定が行われた。事務局はアンマーラント郡が担当し、コン
サルタントが必要資料を作成した。ミーティングはすべての関係自治体で一回りして、合
計 10 回開催された。

この計画策定に対しては、「ブレーメン・ニーダーザクセン地域協働体」などから補助金
が投入されている。

策定手法・計画内容

まず将来人口推計を行い、それを元
に建設用地需要の算出を行った。この
人口推計等は、各自治体が独自に行っ
たデータがあるものの、公平性を担保
するため、別途コンサルタントに依頼
した。そして、現在の建設可能敷地の
余裕がどの程度あり、それに対して需
要がどの程度あるのかを検討した。そ
の結果、全体としては地域の人口は
2015 年には、高位推計で 21.5 万人、低
位推計で 22.0 万人と予測されている。
また住宅地需要については、154ha から
217ha と予測されている。

次に、マクロレベルの即地的分析が
行われている。（図 5-11）。この分析は、
オルデンプルク市外まで住宅地が続い
ている市街地とその周辺の住宅地を対
象としている。住宅地に関しては、特
に現況から開発ポテンシャルが高いと判
断される区域とオルデンプルク市街地外
にあるものの一定の新開発を認めるべき

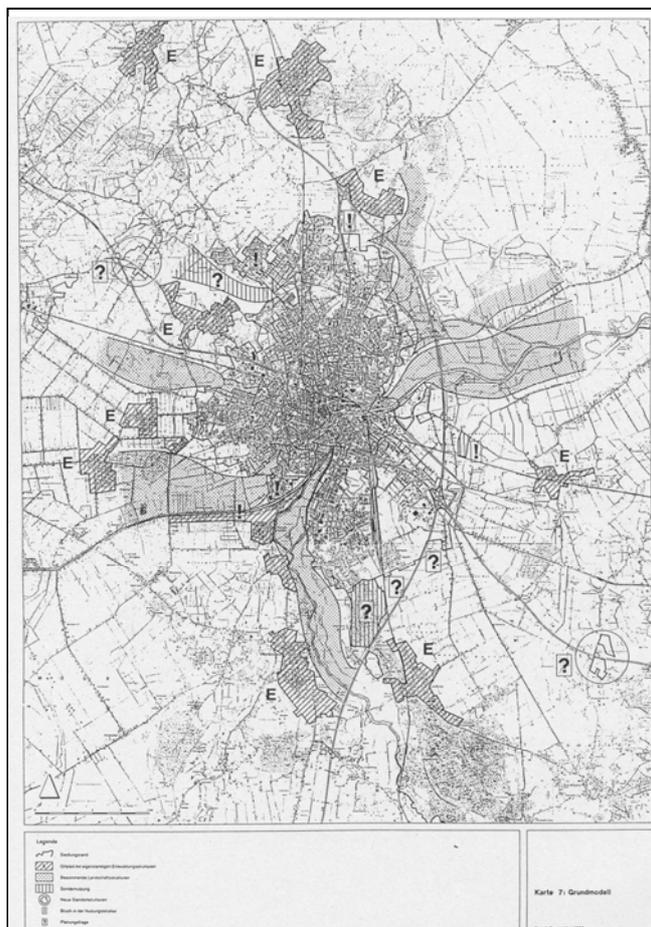


図 5-11 SFK におけるマクロレベルの分析図
（Grundmodell）

【凡例】 ? : 計画上の問題がある区域
! : 低未利用地が存在する区域
（出典：SFK Oldenburg-Umland）

区域が、定性的に選択されている。また産業用地に関しても、既存の産業地区を中心に、港湾隣接産業地区、交通至便の産業地区、大規模産業の立地する地区、小規模産業の集積する地区に分類して、定性的に評価付けがなされている。同様に、空地についても水・ビオトープ・風の道等に関して、マクロ的な評価が行われている。

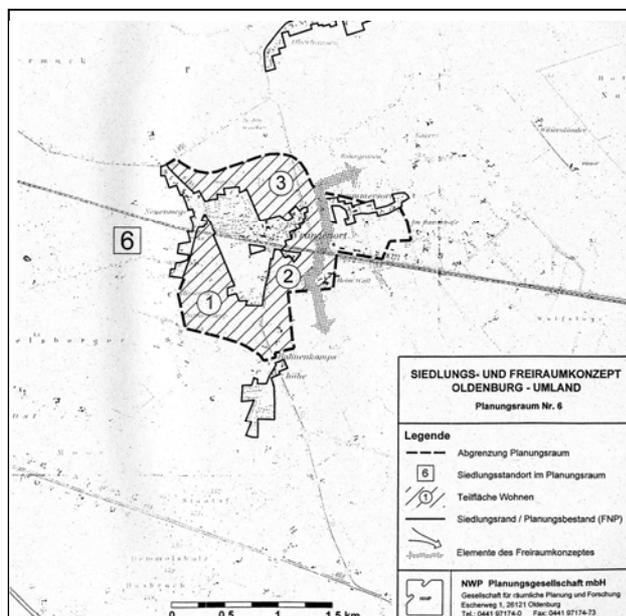
最終的には、これらの結果を総合して、住宅地に関しては市と周辺自治体との境界部分を中心とした、9つの地区(374ha)に関して、産業用地に関しては5つの地区に関して、重点的にミクロレベルの検討が行われている。

このミクロレベルの検討は、地区内をさらにいくつかの小地区に区分した上で行われている。その際の評価項目としては、以下のものが挙げられている。

【SFKにおける地区の現況分析項目】	
住宅地 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 自然収支 ➤ 自然景観 ➤ 公共交通アクセス ➤ 地区への道路アクセス ➤ 日常買物施設へのアクセス ➤ 公共公益施設整備 ➤ 農業サイドからの公害問題(悪臭等) ➤ 中心への自動車でのアクセス時間 ➤ 中心への公共交通でアクセス時間 ➤ 中心への自転車でのアクセス時間 	産業用地 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 自然収支 ➤ 自然景観 ➤ 隣接土地利用 ➤ 公共交通アクセス ➤ 地区への道路アクセス

これらの項目に関して、定性的・定量的に検討が加えられ、五段階に評価されている。

たとえばフーデ町・ヴュスティング地区においては、既存の集落周辺部に3つの開発候補地が設定されている(図5-12)。そして、それぞれについて前掲の10の評価項目に関して定性的にコメントが加えられている。例えば自然景観に関しては、「藪によって構成された緑地的な自然景観は、自然空間類型的に多様で、独特で美しい」とされている。その上で、5段階で評価が加えられており、この自然景観に関しては上から2番目の評価となっている(図5-13)。



この評価表が、その後の計画時の参考とされる。

図5-12 SFKにおけるフーデ町・ヴュスティング地区の詳細検討図

(出典：SFK 2. Zwischenbericht Kurzfassung(1999))

(4) 計画間の関係

オルデンプルク市 Fplan との関係

オルデンプルク市 Fplan は、SFk 策定前の 1997 年に策定されているため、直接的な影響はない。

地域計画・周辺自治体 Fplan との関係

オルデンプルク郡地域計画プログラムも、SFk 策定前の 1996 年に策定されているため、直接的な影響はない。ただし、郡内の自治体の Fplan の策改定を許可する際には、本計画との整合性が確認されている。

フーデ町・ヴュスティング地区においては、SFk の策定以来、3 度 Fplan が変更されている。

一箇所目は農業系の土地利用を住宅系の土地利用に変更したものであり、対象地区は上記の地区と、本計画で最も適切であると判断された場所における変更である。二箇所目は地区北部における変更であるが、これは逆に住宅系の開発から保全するために農業系の土地利用を指定したものである。これらの区域においては、Fplan と SFk との整合性が取れているといえる。

一方で三箇所目は、アルトモアハウゼン地区の高速道路インターチェンジ付近における工業用地指定である。この区域に関しては、SFk においては 4 箇所が検討されており、そのうち本地区は特に自然収支・自然景観保全の観点から問題性が高いとして、最下位に位置づけられている。にもかかわらず、本地区において開発がなされていることは、SFk の限界を示すものであるといえる。

Planungsraum 6: Wüsting (Hude)		
Planungsraum 6, Teilfläche 1, Größe bis zu 22 ha		
Kriterium	Kommentar	Wertung
Naturhaushalt	Teilfläche 1 stellt sich als Hecken-Grünland-Graben-Areal zwischen dem Klostermoorgraben und dem Ortsteil Wüsting dar. Der Wechsel der Biotoypen zeigt eine erhöhte Standortvielfalt an, so daß die Bewertung mit günstig bis bedingt günstig erfolgt.	+/0
Landschaftsbild	Die naturraumtypische Vielfalt, Eigenart und Schönheit der durch Hecken strukturierten grünlandgeprägten Landschaft sind erhöht. Dies begründet die Bewertung als günstig bis bedingt günstig.	+/0
ÖPNV	Durch die Regionalbuslinie 273 bestehen sieben Verbindungen pro Tag zum Oberzentrum Oldenburg und durch die Regionalbuslinie 249 zwei Verbindungen pro Tag zum Hauptort Hude. Obwohl die Teilfläche nicht weiter als 600 m von dem Linienverlauf entfernt ist, wird die Fläche aufgrund der wenigen Verbindungen mit ungünstig bewertet. Sollte im Ortsteil Wüsting ein SPNV-Haltepunkt eingerichtet werden, wird die Teilfläche mit günstig bewertet, da dann regelmäßige Verbindungen nach Oldenburg und nach Hude bestehen würden.	-
Erschließung	Die Erschließung der Teilfläche an das bestehende Hauptstraßennetz ist unproblematisch möglich. Die Fläche wird deshalb als günstig bewertet.	+
Versorgungseinrichtungen	Im Ortsteil sind sämtliche Versorgungseinrichtungen des täglichen Bedarfs vorhanden. Die Fläche liegt nicht weiter als 1.000 m von diesen Einrichtungen entfernt, deshalb wird die Teilfläche mit günstig beurteilt.	+
Infrastruktureinrichtungen	Der Ortsteil hat sowohl einen Kindergarten mit Vor- und Nachmittagsgruppen als auch eine Grundschule. Die Bewertung der Teilfläche erfolgt deshalb mit günstig.	+
Landw. Betrieb/ Immissionen	Im Bereich der Teilfläche befindet sich ein landwirtschaftlicher Betrieb, der bei der weiteren Planung berücksichtigt werden muß. Die Fläche wird mit ungünstig bewertet.	-
Fahrzeit Pkw	Die durchschnittliche Fahrzeit bis zum Zentrum von Oldenburg beträgt 20 Minuten. bezüglich dieses Kriteriums ist die Fläche als ungünstig zu beurteilen.	-
Fahrzeit ÖPNV	Mit dem ÖPNV werden 12 Minuten benötigt, um zum Zentrum zu gelangen. Die Teilfläche wird mit günstig bewertet.	+
Fahrzeit Fahrrad	Die errechnete Zeit, die benötigt wird, um zum Zentrum zu gelangen, beträgt 39 Minuten. Aufgrund der festgesetzten Fahrzeiten wird die Fläche als ungünstig eingestuft.	-

図 5-13 SFk におけるフーデ町・ヴュスティング地区第一開発候補地の評価表 (出典: SFk 2.Zwischenbereich Erläuterungsteil)

(5) SFK の効果と課題

SFK の効果と課題としては、ヒアリング調査から、以下の点が挙げられている。

【SFK の効果と課題】

効果

- 自治体意識をなくして議論できたこと（フーデ町）
- 情報提供・早期の参加・協議が可能になったおかげで、開発がスムーズに進行したこと（フーデ町・市）
- 隣接市町村の計画担当者間の交流が取れ、連絡が取れやすくなったこと（フーデ町）

課題

- 実効性の確保：報告書が2度出されているものの、1つ目は公開されて了解（Einverstanden）されたものの、2つ目は紹介された程度（Eintreten）であり、拘束性がなく、必要のない鑑定書のようなものと評価する人もいる（フーデ町）
- 計画内容の緩さ：自治体間の協力に基づく構想であるため、それぞれの自治体の計画高権と需要を考慮しなければならず、必ずしも厳しい計画にはならない

このうち課題の第一点目に関しては、前述した通り、アルトモアハウゼン地区において工業用地指定が必ずしも SFK と整合して行われているわけではない点に実態的に現れている。また第二点目に関しては、今後数年間の開発需要をカバーできるような十分な開発用地を確保する、比較的緩い計画になっている。

5.3 ブレーメン広域圏

(1) 広域圏の概要

ブレーメン広域圏は、ドイツ北部に位置し、ブレーメン市とその周辺のニーダーザクセン州の一部からなる。中心都市ブレーメン市の人口は約 54 万人であり、広域圏全体の人口はおよそ 110 万人である。

【ニーダーザクセン / ブレーメン自治体連合】

参加機関

- 都市州：ブレーメン市
- 独立市：デルメンホースト市
- その他の自治体：33 市町

人口

- 約 110 万人

(2) ニーダーザクセン / ブレーメン自治体連合

この地域は、ブレーメン市とその周辺自治体で属する州が異なっている。そのため、ブレーメン市は、ニーダーザクセン州とは一定の調整を行ってきたものの、周辺自治体との調整はほとんど行ってきていなかった。さらに、ブレーメン市に接する州管区政府は 3 つ、郡または特別市は 5 つであり、この 5 つがそれぞれ広域計画策定主体であるという、非常に複雑な地域行政構造・計画構造をしているため、さまざまな分野で必要な広域的な調整を行うことが困難な状況にあった。そのため 1991 年に、ブレーメン広域圏の 32 の自治体によって、ニーダーザクセン / ブレーメン自治体連合（Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.）が結成された。その目的は、各自治体の土地利用計画の調整、良好な環境の保全、文化その他の地域の振興を図ることを通じて、地域を経済的・構造的

に強化することである³³。その際に自治体連合は、各自治体の利害調整を行い、それらを統合して郡や州管区政府、州などの第三者に対して代弁していく役割を果たすものとされている³⁴。実際の活動は、観光、文化、地域マーケティング、商業施設立地調整などに分かれている。なお、自治体連合は、2000年にアマーラント郡の自治体の新加盟したため、加盟自治体数は合計36自治体に増加している。

自治体連合は、計画策定のための組織でもなく、法定組織でもない、政治レベルのいわば「仲間組織」であり、フレキシブルな組織である³⁵。専従事務局員は3名である。予算は原則として加盟自治体からの拠出金（50セント/人口/年）で賄われるが、プロジェクトを行う場合には特別に予算が組まれ、自治体からの別途の予算拠出、州・連邦・EU等からの補助金等を財源としている。

(3) intra (プレーメン広域圏空間構造構想：Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen)

計画策定の端緒等

プレーメン広域圏においては、IMAGE：自治体間大規模小売店立地調整手続が1997年に決定され、大型店の立地コントロール手続が自治体連合を中心として自治体間で行われてきていた。そこである程度の成功を収めたことから、より総合的に地域の土地利用・交通等の問題を解決するため、intraを作成することを決定した。参加したのはプレーメン市を含めて35自治体であったが、途中でシュバヒューデ町が抜け、35自治体となった。

策定プロセスに関して、計画決定手続は合計4年であり、そのうち2年が計画策定プロセス、1.5年が政治的調整プロセスであり、最終的にはすべての自治体の議会が本計画を尊重する旨の議決を行った。ただし、これはあくまで自治体を自己拘束するにすぎず、違反に対する法的拘束力はない。

表5-1 テーマ別強弱分析の例（「住宅・生活施設」の一部）

（出典：intra（2004））

計画内容

計画においては、テーマが「経済・雇用」「住宅・生活施設」「モビリティ」「自然・景域・レクリエーション」「計画構造」に分けられ、それぞれについて強弱分析と今後の展開方向についての分析が行われている（表5-1）。また、特別市・郡ごとにも同様に強弱分析が行われている。

これらを元に、まず地域の将来像が文

強	弱	今後の展開方向
<ul style="list-style-type: none"> ・リリエンタール町、ウォーブスヴェーデ町・・・等の高級住宅地 ・都市型連棟住宅としてのプレーメンハウスのような地域特有の住宅形態 	<ul style="list-style-type: none"> ・一部には人口減少または減少予測があり、長期的には既存のインフラを最大限に活用することが困難になる ・中心と核が一部、構造的に脆弱 	<ul style="list-style-type: none"> ・集落における宅地化に関する明確な空間的定義 ・一体的オーブンスペースにおける地域特有の住宅地構造の維持

³³ Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. “Die Region stärken“（パンフレット）

³⁴ 同上

³⁵ 自治体連合へのヒアリングによる。

書と図面で示されている。文書においては、概ね以下の内容が記載されている。

【intraに規定されている地域の将来像】

- ・ 持続可能な空間発展：経済的、社会的、環境的という三つの意味における持続可能性の維持
- ・ 脱中心的集中の原則：開発は市街化重点区域に集中させることで、コンパクトな市街地形態を維持し核都市を保全するとともに、交通の便のよい場所については地域全体において産業開発を行う
- ・ 中心地コンセプト：州計画・広域計画における中心地指定の尊重
- ・ 広域的に調整された自治体レベルの市街化重点区域：各自治体最低一箇所の市街化重点地区を持つことで、自治体レベルの開発を当該区域に集中させる
- ・ 中心地の強化：中心市街地・集落中心部の強化
- ・ 鉄道沿線部での市街化の優先：コンパクトな市街地形成、既存の交通インフラの利用およびその促進のため
- ・ 更なる広域の開発コリドー：広域的 LRT 沿線における開発の促進
- ・ 広域的オープンスペースの確保・整備：大規模な緑地・空地の保全・整備

また図面（市街化将来像：Leitbild Siedlungsentwicklung）においては、市街化重点区域（Siedlungsschwerpunkt）が非常に粗い形ではあるが記載されている（図 5-14）。

このうち、特徴的なのは、市街化重点区域の指定によって、周辺部の小自治体であっても、中心となる集落を図面上に描き、それぞれの集落に開発を集中させること、かつさせることができることを明確にしている。

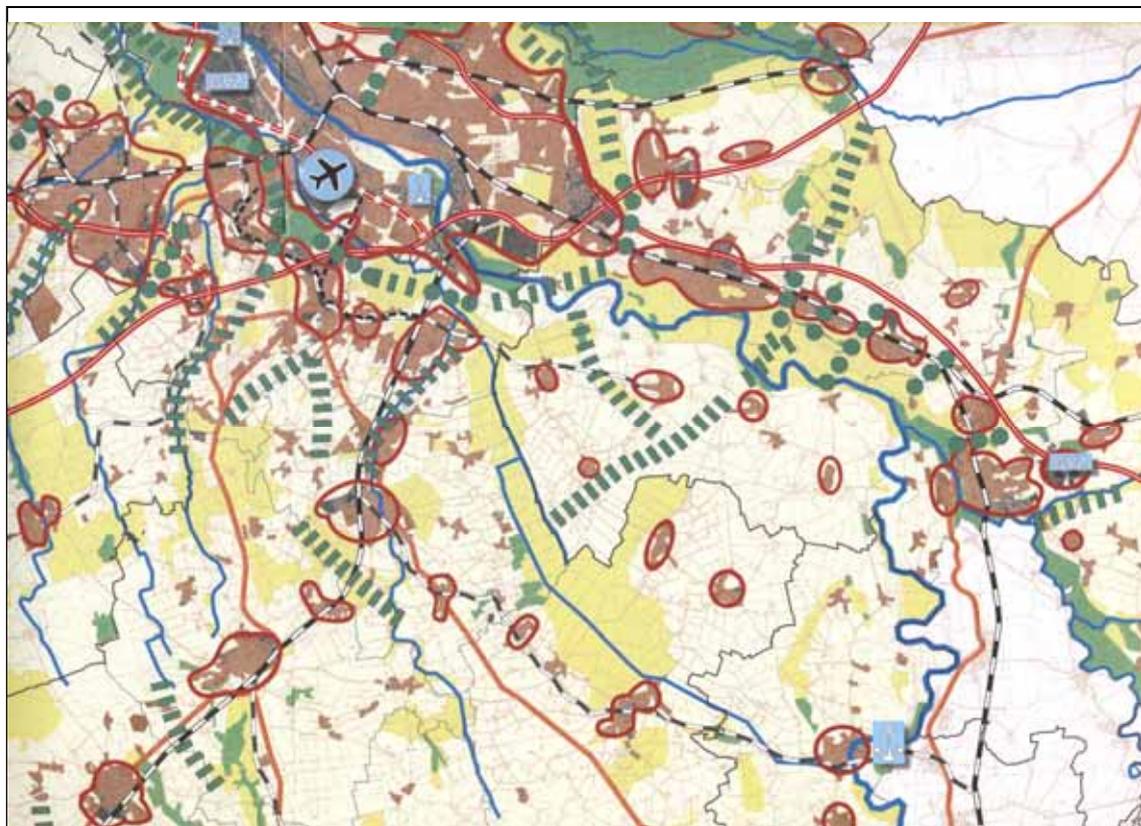


図 5-14 intra で作成された空間構造構想図（一部、縮尺・方位なし）
（出典：同計画）

これらは、最終的には空間構造構想図（Raumstrukturkonzept）という形でまとめられている（図5-15）。ここでは、2001年現在のFplanにおいて指定されている住宅地・産業地・空閑地等がベースとして記載されており、その上に市街化重点区域が示されている。

開発可能量に関して具体的な数値を示すことに関する議論もあったが、intraが自由意思に基づく計画である一方で、EU・州・自治体レベルですでに多くの制限があるため、これ以上目標値は必要ないという意見で一致し、具体的な数値までは盛り込まれなかった。

法定計画・機関との関係性

Fplan や郡広域計画との関係であるが、本計画は2005年3月に発効したばかりであり、調査時点ではまだFplanの変更事例はない。そもそも、intraは1/10万のスケールであり、すべてをコントロールしようとしているわけではない。縮尺的には郡の広域計画と似ているため、郡が共同で広域計画をintraに沿って策定すると、非拘束的なINTRAが広域計画を通じて拘束的なものになり、それを期待している³⁶。

ニーダーザクセン州からは補助金が出されているが、それが大きな助けになっている。州としては、「自ら計画組織を作りなさい。補助はします」という姿勢であり、このようなフレキシブル性を維持することは重要である。また一方で、州としても補助金を出すことで、どこでどのような動きがあるかを把握できるというメリットがある。さらには、報告書に「先進事例」として掲載することなど、政治的支援も重要である³⁷。

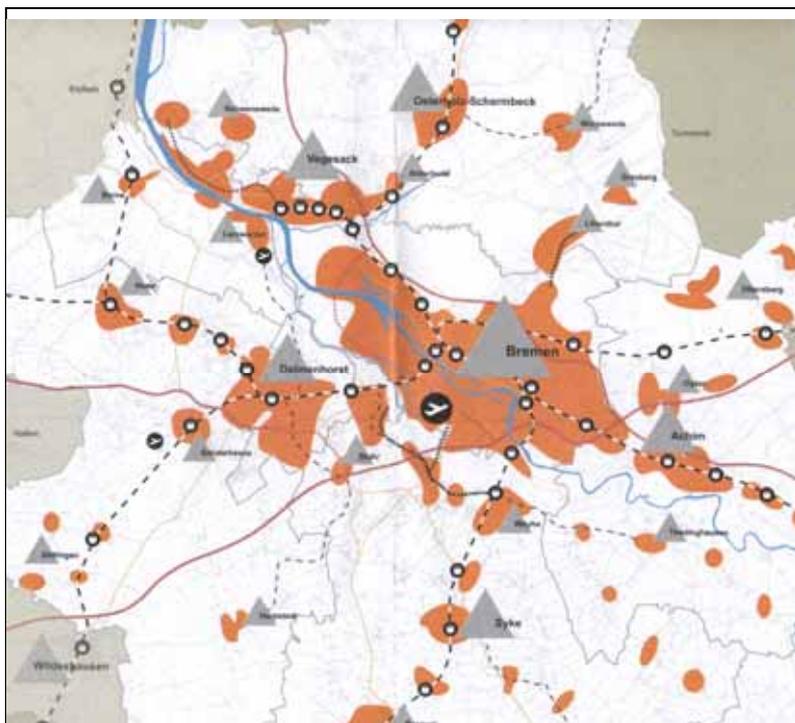


図5-15 市街化将来像（一部、縮尺・方位なし）
（茶色部分が市街化重点区域、●は中心地指定）
（出典：intra）

³⁶ 自治体連合へのヒアリングによる。

³⁷ 以上、本段落は自治体連合へのヒアリングによる。

6 . まとめ

法定広域（地域）計画とその特徴

今回調査したいずれの州においても、その計画の空間的対象範囲は異なるものの、法定地域計画が策定されている。この地域計画とわが国の都市計画区域マスタープランとの差異は、第一に原則として複数自治体を対象としている点であり、第二にそれが州全域をカバーしている点である。ただし前者に関して、Nds 州においては、独立市の場合には Fplan が法定地域計画とみなされており、わが国と同様、法定地域計画が単一の自治体を対象としている場合も見られた。しかし、そのためにさまざまな問題が生じていることは、すでに見てきたとおりである。

地域計画は、その策定主体の有する Fplan に対する許可権限を通じて、自治体レベルの計画に対する主導的役割を果たしている。実態的にも、自治体が策・改定を意図した Fplan が、地域計画に適合しないと判断されたために不許可とされた事例が少なからずある。「ドイツにおいては自治体の権限が非常に強い」と一般に言われるが、広域レベルの調整機能が弱いわけでは決していない。

ただし、この地域計画の策定プロセスには、自治体が参加し、意見を述べることとなっている。また、この地域計画を策定するのは、自治体議会の議員という間接代表の場合もあれば、各自治体を選挙区とする広域議会の議員という直接代表の場合もあるものの、いずれにせよ各自治体を代表する議員によって構成される広域議会である。したがって、自治体レベルの意見がまったく反映されないシステムになっているわけではない。

その意味で、これらの実体的・手続的規定を通じて、自治体レベルと広域レベルのバランスが取られているといえる。

“フレキシブル”な広域計画

このような法定地域計画以外にも、広域レベルの調整のために、さまざまな“フレキシブル”な広域計画が策定されている。そのフレキシビリティは、以下の6点にまとめることができる。

法的性質（拘束力）に関するフレキシビリティ

第一点目は、法的拘束力に関するフレキシビリティである。法定地域計画以外の計画であっても、法定計画（共同 Fplan）として拘束力を持たせているもの《カッセル広域圏》もあれば、法的拘束力を持たせない、紳士協定的なもの《オスナブリュック広域圏・オルデンブルク広域圏・プレーメン広域圏》も見られる。

ただし、このような法的拘束力を持たせないものであっても、法定地域計画との一

定の連携が行われている場合もある《オルデンブルク広域圏・オスナブリュック広域圏》。そのような場合には、後者が前者を取り込むことで、非拘束的な計画が拘束力をもつ「法定地域計画化」し、それによって自治体レベルの開発コントロールにまで結びついていく結果となっている。その意味で、非拘束的な計画ではあるものの、その重要性は高いといえる。

区域設定に関するフレキシビリティ（「実態的広域圏」）

第二点目は、区域設定に関するフレキシビリティである。

法定地域計画の対象範囲が実態的都市圏より狭く、当該都市圏における中心と周辺部との間のコンフリクトを解決するために不十分である場合（Nds州）は、それらの計画間の調整を行うためのものとして計画策定がされている《地域計画間調整機能：オルデンブルク広域圏・オスナブリュック広域圏・ブレーメン広域圏》。一方で、法定地域計画が実態的都市圏を包含しており、当該都市圏における中心と周辺部との間のコンフリクトを解決するために必要な空間的範囲をカバーしている場合であっても、計画範囲がそれを大きく超える場合には、より小さな空間単位である実態的都市圏を対象として、より詳細な内容の計画が策定されている《地域計画詳細化機能：カッセル広域圏》。また、実態的都市圏と法定地域計画の空間的对象範囲との不整合を解消するために、法定地域計画の空間的对象範囲を変更した事例も見られる《ハノーファー広域圏・ブラウンシュヴァイク広域圏》。

このように、区域設定に関するフレキシビリティが求められる理由としては、実態的都市圏と広域計画の空間的对象範囲とを常に一致させることが不可能であることが挙げられる。例えば広域計画を策定する主体である行政機構は、歴史的経緯があり、一般に硬直的となっている一方で、自動車の普及や交通基盤整備に伴うモビリティの拡大によって「実態的都市圏」は常に拡大してきている。また、計画対象によって、すなわちそれが商業施設であるかレクリエーション施設であるか、または住宅であるかによっても、一体として考慮すべき「実態的都市圏」の範囲が異なるのである。

計画課題に関するフレキシビリティ（テーマ別・総合的）

法定地域計画においてはその計画内容が法律によって決められているが、非法定地域計画においては、その計画課題設定に関するフレキシビリティが高い。テーマを例えば大型店の立地調整に絞って設定しているもの《過去のブレーメン広域圏・オスナブリュック広域圏》から、総合的なテーマを設定しているもの《オルデンブルク広域圏・オスナブリュック広域圏》まで見られる。また、《ブレーメン広域圏・オスナブリュック広域圏》においては、テーマ別から総合的な計画へと変遷してきている。

このような差異が見られる理由としては、地域によって解決されなければならない課題が異なること、または課題として受け入れる素地に差異があること、が考えられ

る。

計画組織構成に関するフレキシビリティ（垂直的・水平的）

計画組織の構成に関してもフレキシビリティが見られる。通常の法定地域計画は、州管区政府レベルまたは郡・独立市が、実体的手続的に自治体等と相互に意見交換をしつつも、最終的には上位機関が決定を行うという意味において「トップダウン」方式であるといえる。

一方で、今回の調査においては、自治体を中心となっている「ボトムアップ」型《カッセル広域圏・ブレーメン広域圏》、郡や自治体を中心となった「中間」型《ブラウンシュヴァイク広域圏》、さらには郡・独立市・一般自治体の全てが参加した「混合」型《オルデンプルク広域圏・オスナブリュック広域圏》など、多様な形が見られる点が明らかになった。

計画内容の抽象度に関するフレキシビリティ（具体的・抽象的）

Output としての計画内容の抽象度についても、フレキシビリティが見られる。

敷地レベルまでの即地性を持たせず、非常に抽象的に検討するとどまっている事例《ブレーメン広域圏》もあれば、即地的に開発候補地に関して検討・規定している事例《オルデンプルク広域圏》もあり、さらには一定の即地性をもたせて検討はしたものの、最終的な成果物として示す場合には抽象的なものに戻している場合《オスナブリュック広域圏》もある。これは、計画の拘束性との関係で、各参加主体の意思や地域の事情を反映した結果であると考えられる。

スタディのレベルに関するフレキシビリティ（マクロレベル・ミクロレベル）

最後に、計画を策定するために行う分析（スタディ）のレベルに関しても、フレキシビリティが見られる。そのスタディのレベルも、自治体レベルというマクロなレベルにとどまっている場合《ブレーメン広域圏》もあれば、地区レベル《オルデンプルク広域圏》や、さらには敷地レベル《オスナブリュック広域圏》というミクロレベルまで詳細にスタディを行っている場合まで、さまざまである。これは、計画内容の抽象度と密接に関連しているものであり、どのようなアウトプットを出すのかによって、スタディのレベルも変わってくる。

広域調整が積極的に行われている背景

このように、ドイツにおいては広域調整が積極的に行われている背景としては、特に以下の二点を挙げる事ができる。

第一には、必要性の観点からであるが、地域間競争の激化により「地域意識」が高いということである。ヨーロッパにおいては、国レベル・州レベル・自治体レベルと

いう行政機構上のレベルが、伝統的な空間的認識レベルとして存在していたが、近年の EU 統合の進展、モビリティの拡大と共に、相対的に EU レベルと地域レベルの重要性が増大してきている。そのため、各自治体が「一人勝ち」を狙うのではなく、地域としての利益を最大化する必要性が出てきており、そのためには域内の自治体間の不要な争いを調整する必要がある。そして、そのためのツールとして地域レベルの計画の重要性が認識されているのである。

第二には、許容性の観点からであるが、広域的協調の歴史が計画策定以前からすでにあったということである。例えば《ブレーメン広域圏・ハノーファー広域圏他》においては、近距離公共交通の整備・運営を都市圏で行ってきていた。これは原則として自治体の任務であるが、実際には都市圏でその整備・運営を行っていく必要があるため、多くの都市圏ですでに数十年前から目的連合が結成されており、それを通じて広域的協調を行ってきていたのである。また、近年特に増えてきているのが、大規模小売店舗の立地コントロールに関する広域的協調である《ブレーメン広域圏・オスナブリュック広域圏》。大規模小売店舗の商圈は、自治体域を大幅に超えたものとなっており、そのネガティブな影響を抑制するためには、広域圏で協調してその立地をコントロールする必要がある。そして、それを通じても一定の広域的協調の経験が蓄積されてきている。

広域調整の効果と課題

非拘束的計画の実効性については、一定の成果を挙げてはいるものの、不十分な場合も見られた。

成果としては、計画において開発（建設）区域の限定や開発区域の指定条件の設定等が行われ、法定の計画についてはいうまでもなく、非法定の計画についても、その内容の多くが Fplan に取り込まれている点が挙げられる《オスナブリュック広域圏・オルデンブルク広域圏他》。

ただし、計画内容が必ずしも厳しいものとはなっていないことや、自治体レベルの計画に十分に反映されていない場合も見られる。例えば、「市街地内部での開発を優先」することや、「必要最小限」の開発区域指定を行うことを謳いつつも、実態としては需要と比較すると過大に開発区域指定を行っているといわざるを得ない場合《オスナブリュック広域圏・カッセル広域圏等》や、優先順位の低い場所において開発が行われている場合《オルデンブルク広域圏》は、計画の非拘束性（自治体の自由意思）と厳格性の両立の困難さを示している。

今回の調査対象地域においても、今後人口減少が予測されている地域や、特に都市周辺部を中心とした一部区域では人口減少が始まっている地域もあった《ハノーファー広域圏・ブラウンシュヴァイク広域圏等》。そして、それを見据えて、新規の開発区

域の設定をほとんどしていない計画もある《ハノーファー広域圏》が、開発区域指定を自然系土地利用指定に“逆指定”した計画までは、計画の法的拘束性に関わらず、ほとんど見られなかった。したがって、人口減少社会への対応は、実態的にはほとんどなされておらず、基本的には都市の拡張を限定的にするという政策が採られているといえる。

計画や空間に直接的に現れない効果も見られた。それは、各地のヒアリングで聞かれた、自治体間の担当者の連絡関係（情報交換）や、信頼関係の構築などである。このような間接的な効果は、実務上の広域的な連携を進めていく上で、非常に重要な役割を果たしているものと推察される。

また、広域計画の策定機関が、「地域のコーディネーター」的役割を果たしている場合も見られた。すなわち、単に自治体の意見を集め合わせて広域的な計画を策定するだけでなく、その計画策定のために、またはその計画策定プロセスを通じて、ソフトなコーディネーター的役割や、地域の「情報バンク」的役割《カッセル広域圏・ブレーメン広域圏》を果たしている点が特徴的である。特に自治体の自由意思に基づいた広域的な連携を実効的に進めていくためには、このような地域のコーディネーター的役割を果たす機関の存在が重要であることが伺われる。ただし、一定の法的権限を有することが重要とする考えも見られた《ブラウンシュヴァイク広域圏》。

最後に、計画評価については、ほとんど取り組まれていないのが実態である。今回調査した多くの計画は、まだ策定作業が終了した段階にあり、将来的にはその改定を考えている場合もある。その場合には、その改定作業の中で、一定程度の計画評価が行われることが予想される。しかし、計画評価に積極的に取り組んだ事例《北ヘッセン地方》においては、費用対効果の問題で挫折してしまったものも見られ、全体的には低調な取り組みにとどまっているといえるだろう。

我が国における課題

最後に、これまで述べてきたドイツにおける広域調整を参考として、わが国における今後の課題を、特に国レベルの課題に絞り、3点についてまとめる。

広域計画としての都市計画区域マスタープランの位置づけの明確化の必要性

我が国においては、自治体に複数の都市計画区域があるかと思えば、県の大部分を占める都市計画区域があるなど、現状では都市計画区域の設定が県によって非常にさまざまである。そのため、都市計画区域マスタープランが果たす役割が、必ずしも明確になっていない。

自治体レベルについては市町村都市マスタープランがあり、その内部の空間構造に

関しては、その都市マスタープランで決定すればよいことである。一方で、どの自治体も特に地方においては独立して都市圏・生活圏を構成していないという実態がある。とすると、都市計画区域マスタープランの果たすべき役割は、このような複数自治体にまたがる広域の実態的都市圏の空間構造の計画・調整である。したがって、第一には、都市計画区域マスタープランの空間的対象範囲を、その役割に整合するように決定する必要がある。

その次の段階として、広域計画としての都市計画区域マスタープランと自治体レベルの計画としての市町村都市計画マスタープランとの関係性を、実体的・手続的両側面から法律上明確にする必要がある。現状はほとんど「即する」という曖昧な一言が規定されているに過ぎず、それでは不十分である。

さらに、都市計画区域マスタープランの対象区域は都市計画区域に限定するのではなく、広域圏を形成する自治体全域に及ぶよう、そしてその集合体は全国土をカバーするように拡張する必要がある。その意味で、「都市計画区域マスタープラン」ではなく、「広域計画マスタープラン」を指向する必要がある。というのは、都市計画区域マスタープランが対象とする開発・建築行為をはじめとする都市活動は、単に都市計画区域内においてのみ行われているものではなく、区域外においても行われているからである。この議論は、自治体レベルの都市計画マスタープランと平行なものであり、両者が一体となって改善されていく必要がある。

「地域」の重要性の認識向上

次に、広域的連携による「地域」強化の必要性を啓蒙していくことが重要である。人と物のモビリティが今後さらに拡大することが想定されるため、日本の各「地域」は、その性質により世界レベル・アジアレベル・日本レベルとレベルは異なるものの、同レベルの他の「地域」と競争していかなければならない。このような地域間競争の時代にいるという点は、ドイツとなんら変わることはない。そして、それに勝ち残るためには、「地域」が一体となって魅力・競争力の向上に努めていく必要がある。

拘束力・対象空間・計画策定組織・計画課題に関して“フレキシブル”な広域計画・計画組織とその策定支援の必要性

で述べた通り、都市計画区域マスタープランの対象とする空間的範囲を「実態的都市圏」としたとしても、計画課題によってその対象とすべき「実態的都市圏」の範囲が異なるため、また時代と共にその範囲が変動するため、我が国においてもそのような都市計画区域マスタープランだけでは全ての課題に対処できないことが想定される。例えば大型商業施設の立地がその具体例として挙げられるだろう。したがって、都市計画区域マスタープランを補完するためのツールとして、空間的対象範囲が対処すべき課題に対応して複数の都市計画区域にまたがったり、またはある都市計画区域

の一部であったりする、“フレキシブル”な広域計画が必要となってくる。

その場合、計画策定組織に関しても、都市計画区域マスタープランの策定のように県が中心となった計画策定組織体系（垂直的広域調整）のみならず、自治体間の協働による計画策定組織（水平的広域調整）も考えられる。したがって、この点に関する“フレキシビリティ”も地域の実情に応じて確保されるべきである。

また、そのような計画と都市計画区域マスタープラン・市町村都市マスタープラン等、他の法定計画との連携も重要である。自治体レベルでの都市マスタープランの実現手段の確立が前提となるものの都市計画区域マスタープランとこの市町村都市マスタープランとの関係性を明確にし（前述）、その上で、これらの計画体系とフレキシブルな計画との連携を図っていく必要がある。

そのために特に国等が果たすべき役割としては、計画策定のための支援が挙げられる。具体的には財政的支援・人的支援・技術的支援であり、ドイツにおいても国や州が広域的な計画策定に対して積極的に支援を行っていることは、すでに見てきたとおりである。特に、パイロットプロジェクト的な計画に対して財政的支援等を行い、その効果を示すことで、さらなる普及へとつながるものと考えられる。さらには政治的支援も重要である。ドイツにおいては表彰制度等が設けられており、関係者のモチベーション・自信を向上させる機能を果たしている。

「地域のコーディネーター」の育成も重要な課題である。現在、自治体レベルの「まちのコーディネーター」として、まちづくりセンターが各地で設立されてきている。その広域版である「広域まちづくりセンター」「地域まちづくりセンター」のようなものが必要性・重要性が、ドイツの事例から伺える。したがって、国はその設立のための支援を行っていく必要があるだろう。

補章：郊外部における開発とそのコントロールの実態

本章においては、昨年度の課題であった、郊外部の開発コントロールに関し、本年度の調査で得られた情報を述べる。いずれも、基本的には昨年度収集した情報を強化するものであり、その枠を超えるものではない。

内部地域・外部地域の判断基準

- 内部地域・外部地域の判断基準については、いずれの州・自治体においても特段の基準は設けておらず、建設法典の解釈を個別・具体の事例に基づき行うこととなる。(ニーダーザクセン州・オスナブリュック市・カッセル統治本部)
- 地図で一目瞭然の場合が多いが、曖昧な場合や意見が食い違う場合には現場視察を行い、調整しながら確定(オルデンプルク郡)

外部地域における建設許可の状況

- 外部地域における建設許可の状況は、州レベル・州管区政府レベルではほとんど把握されていない。(ニーダーザクセン州・カッセル統治本部)
- 郡・自治体レベルでの印象では非常に低い
 - ◇ 5%以下ではないか(オスナブリュック市)
 - ◇ 10%程度(ハスベルゲン町)
 - ◇ 1/4程度、ただしそのほとんどが農業関連(オルデンプルク郡)
 - ◇ 開発例が3つ(2つは農業関連、一つは変電施設)(フルダブリュック町)

連担市街地化条例の策定状況

- 1999年からの6年間で10件程度(カッセル統治本部)

外部地域条例の策定状況

- 策定していない自治体(オスナブリュック市・オルデンプルク市)
 - ◇ Bplan に対応
- 3つ(ハスベルゲン町)
- 1999年以降は1つくらい(カッセル統治本部、ただし一部は上級庁の許可不要のため、十分に把握し切れてはいない可能性あり)

外部地域における開発・条例制定等で問題となった事例

- 農家を住宅に用途変更する際、どの程度の改築を認めるかが問題(オスナブリュック市)

- 新住民と農業とのコンフリクト問題（農業による悪臭）(オルデンブルク郡)
- 農業産業用の土地利用を行っていた敷地を農業活動停止後、産業用に利用転換することが認められており、それにより自治体が産業用を想定していない、インフラ設備が整っていない場所に産業用地が突然出現することになる（オルデンブルク郡）
- 田園地域における別荘（週末別荘に定住化）(フルダブリュック町)

オスナブリュック郡・ハスベルゲン町

ハスベルゲン町における Fplan の指定状況は、図の通りである。茶色系で示されているのが住宅系の用途指定区域であり、黒系統で示されているのが産業系の用途指定区域である。

次に Bplan の指定状況等は図の通りである。赤で示してあるのが Bplan 策定区域である。市街地の 6 - 7 割が、この Bplan 策定区域に入っていることが分かる。また、Bplan が策定されているものの、まだ開発がほとんど進行していない区域も多くあることが分かる。次に緑色で示されているのが連担市街地である。ただし、これは連担市街地化条例（明確化条例等）の指定がされているわけではなく、自治体の内部的な資料として用いられている

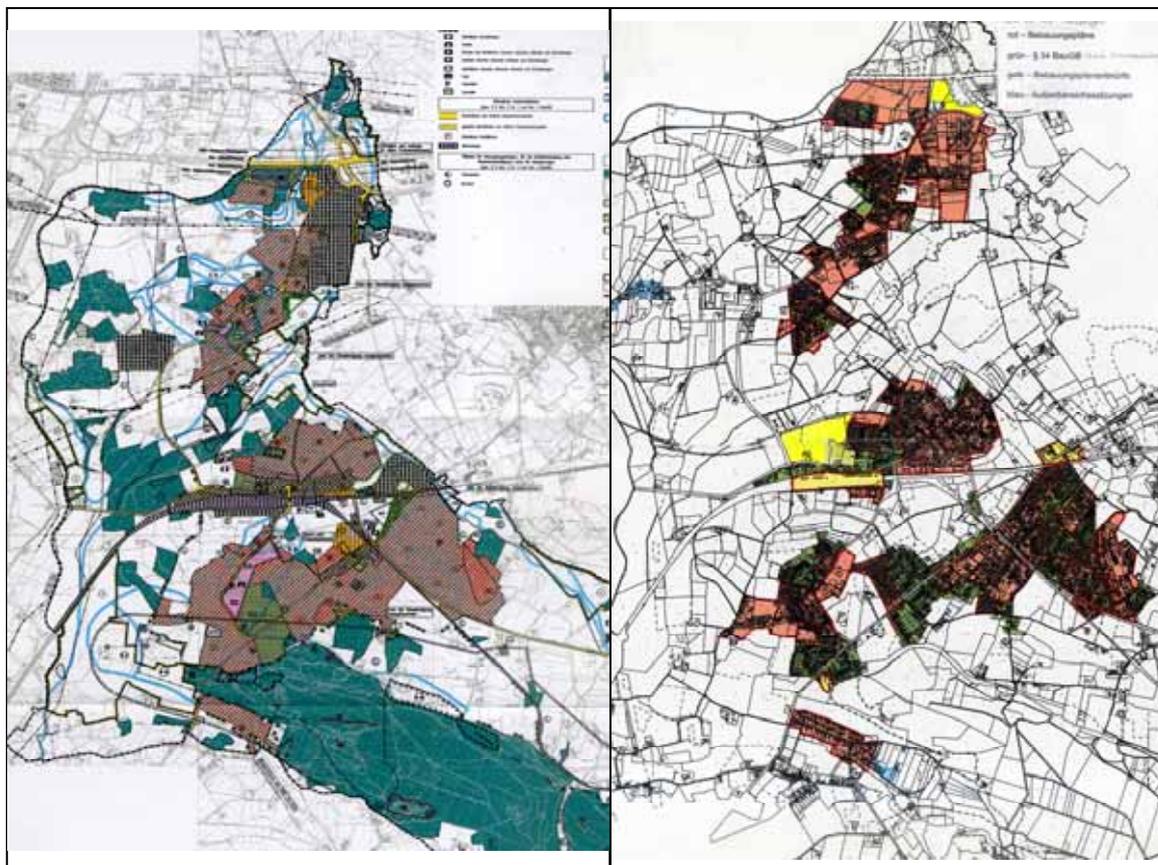


図 0-1 ハスベルゲン町 Fplan (縮尺・方位なし)

図 0-2 ハスベルゲン町 Bplan 等(縮尺・方位なし)

にとどまる。黄色で示されているのが、Bplan が策定中の区域である。未開発の区域を多く抱えている一方で、次の新しい Bplan の策定に取り掛かっている様子が伺える。また、これらの多くは外部地域を対象としており、このような外部地域が Bplan の策定により建設可能となることで、市街化が進行していく。水色で示されているのが外部地域条例の対象区域である。北側の一箇所は孤立的な集落部を対象としており、南側の一箇所は Bplan が策定されている既存集落に隣接する部分を対象としている。

オスナブリュック市

オスナブリュック市においては、1980 年に連担市街地化条例の指定が行われて以降、13 回の変更（拡張）を経て現在の指定状況に至っている。当市においては、ほとんどすべての既成市街地について連担市街地化条例の区域指定がされており、予め連担市街地と外部地域とを明確に区別している様子が伺える。

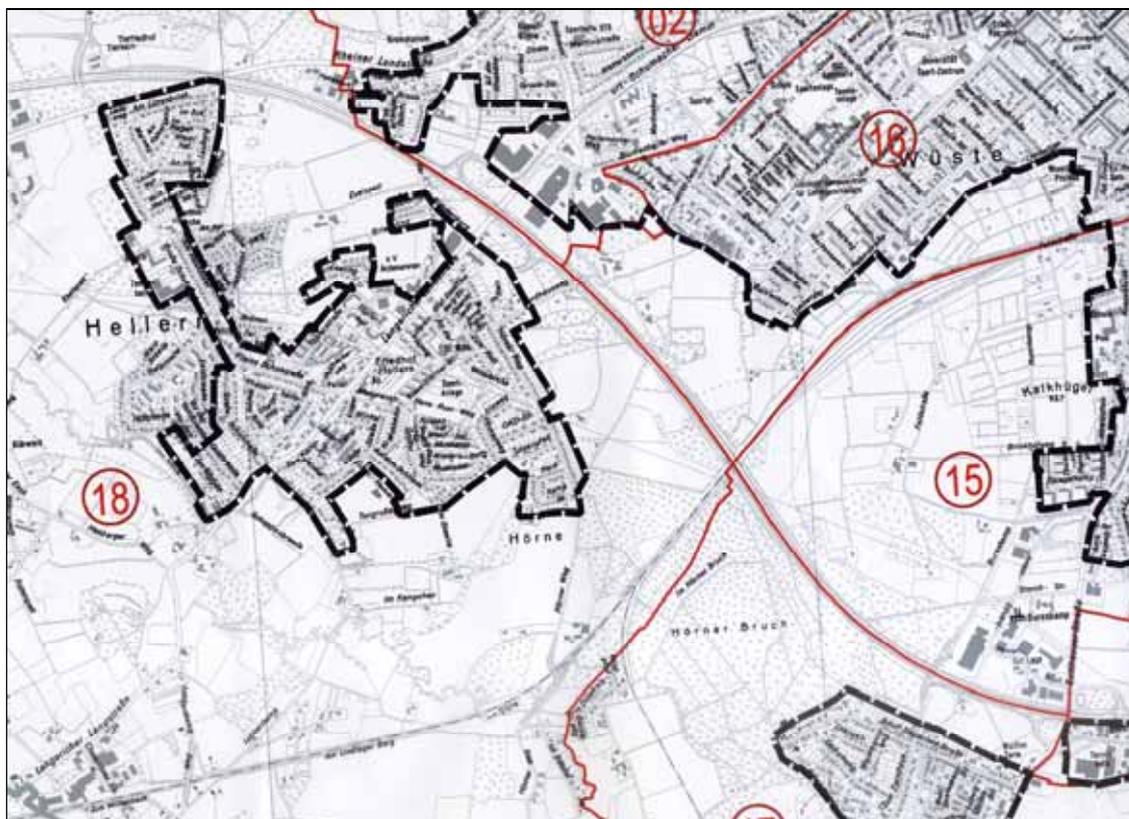


図 0-3 オスナブリュック市における連担市街地化条例の指定状況（縮尺・方位なし）

平成 17 年度 フランス調査より
建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表
河原田 千鶴子

郊外開発コントロール

- 2005 年度フランス調査報告 -

建築・都市設計事務所 Atelier ChK

河原田 千鶴子

Cartographie: DGUHC/OE1
Source: enquête annuelle janvier 2005

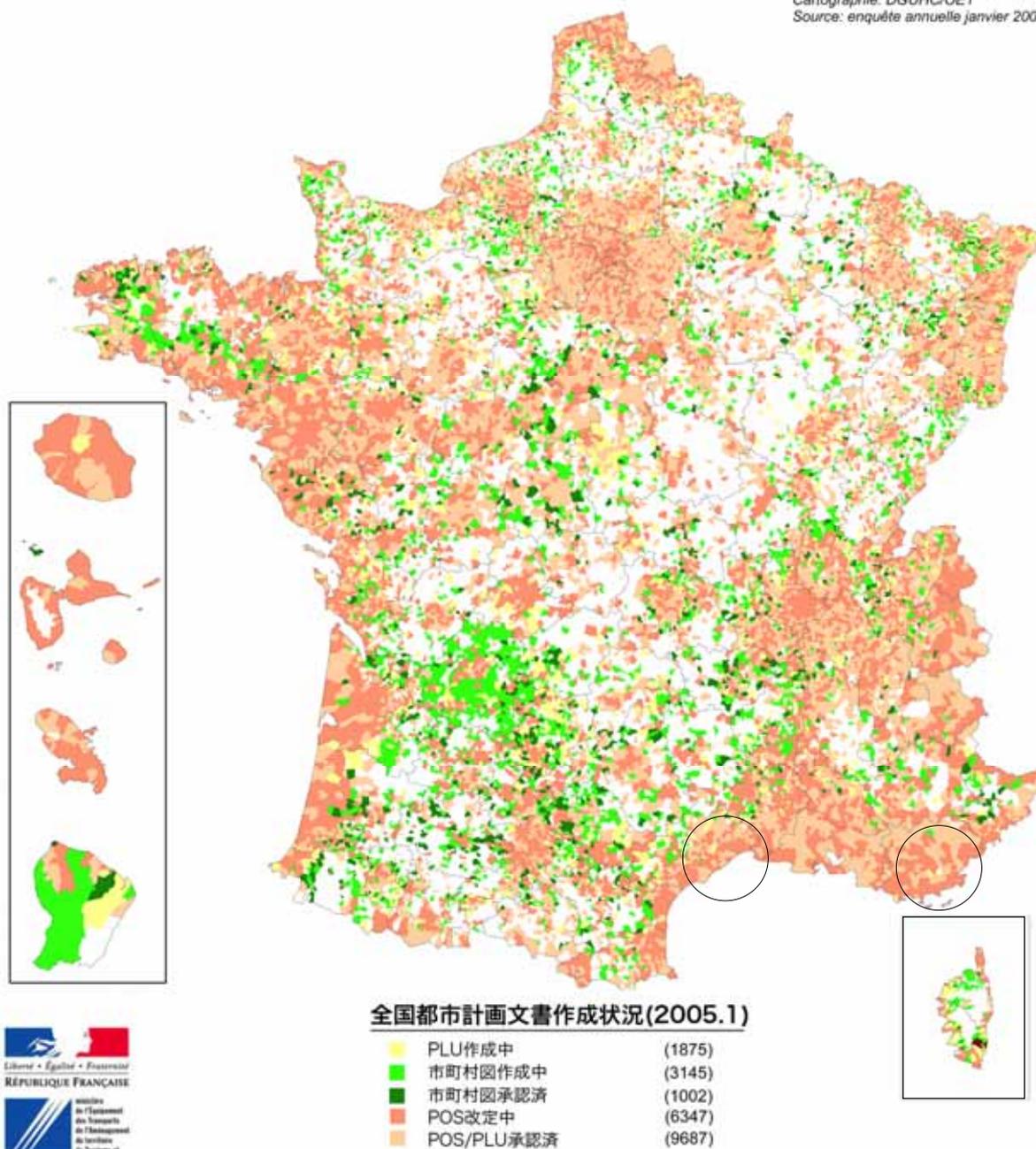


図1 フランス市町村主導都市計画文書(PLU・市町村図)作成状況分布(出展: フランス設備省 HP,www.equipement.gouv.fr に筆者加筆)

目次：

1. 調査の目的
2. 調査対象地の選定
3. 現地調査行程表
4. 調査内容報告
 - 4-1. エロー県 (Département de l'Hérault)
 - ギャール県設備局 (DDE du Gard)
 - (1)プレフェと DDE の役割
 - (2)国と地方自治体間の対立
 - (3)エロー県の区域区分
 - コンバス (Combas)
 - (1)市町村図の作成理由
 - (2)土地利用の変遷
 - ブラッド・ル・レーズ (Prades-le-Lez)
 - (1)都市政策の概要
 - (2)モンペリエ SCOT への参加
 - (3)PLU による区域区分
 - モンペリエ都市圏共同体 (CA de Montpellier) / エロー県設備局 (DDE de l'Hérault)
 - (1)モンペリエ SCOT の作成過程
 - (2)県プレフェ(国)の関与
 - (3)モンペリエ SCOT の内容
 - (4)モンペリエ SCOT のまとめ
 - 4-2. ヴァール県 (Département du Var)
 - ヴァール県設備局 (DDE du Var)
 - サン・シール・シュール・メール (Saint-Cyr-sur-Mer)
 - (1)市の概要
 - (2)PLU による区域区分
 - (3)今後の方針
 - サン・マキシマン・ラ・サント・ボーム (Saint-Maximin-la-Sainte-Baume)
 - (1)市の概要
 - (2)NB ゾーンの現状
 - リブー市 (Riboux)
5. まとめ

1. 調査の目的

近年見られる生活領域の広域化により自治体は独自の施策を求められている。そこで、2004 年と 2005 年の 2 年にわたりフランスの事例に着目し郊外開発コントロールについて調査を行った。2004 年度は、2000 年～2003 年に改革が行われ、生まれ変わった新都市計画制度をまずは踏まえるために関連の省庁へインタビューを行った。大きく分けると、全国都市計画規則 RNU(または、RGU ともいう)の「建築の可能性の制限」(111-1-2 条)¹について、2000 年「都市の連帯と再生に関する法律」SRU 法(以下、SRU 法)により土地占用プラン POS は都市計画ローカルプラン PLU へ生まれ変わるが、改定時における区域区分に関する問題点²について、PLU の上位計画であり、市街化の抑制を図るためのツールといわれている広域統合計画 SCOT についてを調査対象とした。我が国とは異なるフランス都市計画の基本概念を知ることができた³。そこで、2005 年度は I.より多くの地方自治体へ赴きその実態を調査することを目的とした。加えて、フランス設備省は各県へ出先機関をおり、県設備局 DDE と呼ばれているが、この II.DDE の都市計画文書に対する役割はどのようなものであるかを調査の目的とした。なぜなら、小規模な自治体では独自で都市計画文書を作成する能力がない場合が多く、国(DDE)による技術援助などが必要であることが前年度調査で明らかになっているからである。

2. 調査対象地の選定

フランスには 36,700 の市町村があるが、そのおよそ 90%が人口 2,000 人以下である。行政区分が細分化されていることは周知の事実であるが、どんなに規模の小さな市町村でも都市計画が作られていることも特徴の一つとして挙げることができる。

そこで、まず、フランスの都市計画法典で定められているすべての都市計画文書、即ち、市町村図、PLU、SCOT を作成している、またはいずれも作成しておらず RNU を適用している様々な規模の自治体に焦点を当てた。地域の選定については、まず、SCOT の前身である SD を作成しておらず⁴、2000 年の SRU 法による改革によって SCOT を新たに作成している市町村連合協力機関 EPCI に的を絞った。次に、前年度のインタビューを参考に、特に POS から PLU への改定時に問題となっている NB ゾーン⁵が多く設定されている南東部に着目した。その上で、広域を司る SCOT と PLU の整合性についても調べるのがねらいである。

そこで、具体的にはまず、本省ホームページ(www.equipement.gouv.fr)を経て、南東部の県で目

¹ 都市政策を必要としない小規模(人口数人)な市町村では既成市街地以外の建築は許可されていない。

² POS 時代に土地の無駄遣いを引き起こした NB ゾーンは、市街化の拡張傾向に対応していたため土地の持続可能な開発とコンパクトな都市を目指す PLU で廃止される。

³ 詳細は 2004 年度フランス調査報告を参照。

⁴ SD は南部でほとんど作成されなかったことや改定率が低かったことが原因で「成功せず」のレッテルを貼られた。

⁵ NB ゾーンには分散された形で部分的に建築が可能な区域であったため、結果、広範にわたる自然区域の無駄遣いを容認していたことになる。NB ゾーンでは生活インフラの整備がされていないことが多く、多額の投資を避けるため多くの市町村は見ても見ぬふりをしてきたといえる。従って、国は市町村に対して空間の使い方により高い意識を持つよう誘導しているため、自治体の主導でその他のゾーンへ吸収されることとなっている。

的に沿う地域を問い合わせ、次に各県のDDEに管轄の市町村を紹介してもらった。調査は前半と後半に分かれ二つの地域、ラングドック・ルシヨン州の I.エロー県(Département de l’Hérault)とプロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州の II.ヴァール県(Département du Var)で行った(図 2、図 3)。各県の特徴であるが、まず、I.エロー県の県庁所在地であるモンペリエ市(Montpellier)近郊は 70～80 年代の人口流入により発生した無秩序な市街地拡張が問題になっている。そこで、モンペリエ広域圏の SCOT による開発のコントロールについて注目した。次に、II.ヴァール県は POS 時代に多くの NB ゾーンを設置したために PLU への移行が困難となっている市町村が多いことが特徴である。なかでも、サン・シール・シュール・メール市(Saint-Cyr-sur-Mer)は早くから PLU への改定に取り組みすでに文書は承認されている。一方、サン・マクシマン・ラ・サント・ボーム市(Saint-Maximin-la-Sainte-Baume)では、NB ゾーンを PLU でどのように区域区分するか議論が絶えず、未だに POS のままである。

フランスでは基礎自治体が細分化されているために各市町村が独自の特色を大切にしている。その中でも特に今回の調査の目的に沿った特徴が顕在化している地域について調査を行うことは我が国の自治体行政への大きな指針となるに違いない。

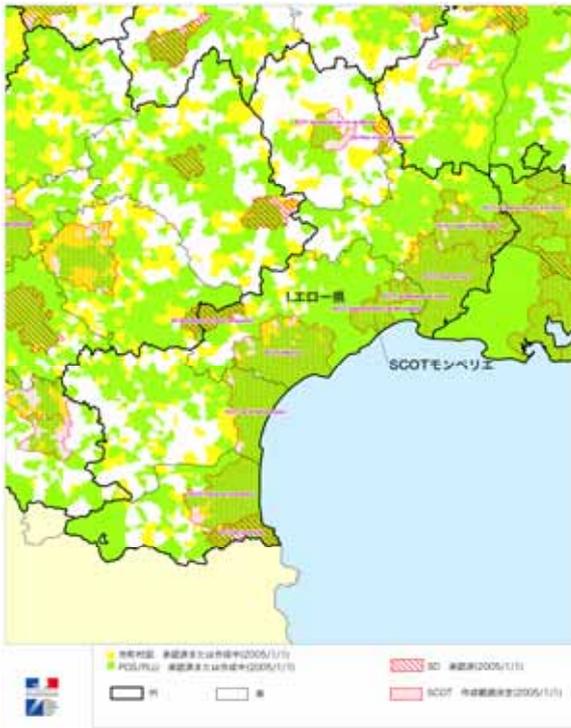


図 2 ラングドック・ルシヨン州の都市計画文書作成状況
(出展: フランス設備省 HP, www.equipement.gouv.fr)

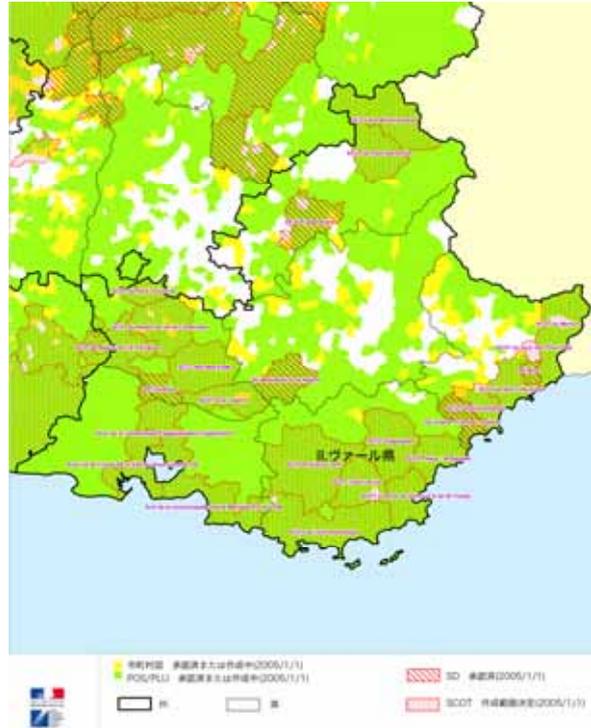


図 3 プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州の都市計画文書作成状況(出展: フランス設備省 HP, www.equipement.gouv.fr)

3. 現地調査行程表

表 1 2005 年度フランス調査概要

2005	調査地	インタビュー先・担当者・訪問の目的または都市計画文書
9/12	Nîmes (ニーム市)	ギャール県設備局 局長補佐 グラン氏(元エロー-Hérault 県設備局): DDE の役割 Direction Départementale de l'Équipement (DDE) du Gard, Mr. Michel GUERIN; Directeur adjoint
9/12	Combas (コンバス市)	コンバス市 グラフール・ランボン市長、市会議員 ポースリエ氏: 市町村図 Commune de Combas, Mr. Pierre GRAFFARD-LAMBON; le Maire de Combas, Mr. Jacques PEAUCELLIER; le Conseiller municipal
9/13	Prades-le-Lez (ブラッドゥール・レーズ市)	ブラッドゥール・レーズ市 ダミアン市長: PLU Commune de Prades-le-Lez, Mr. Jean-Pierre DAMIENS; le Maire de Prades-le-Lez
9/13	Montpellier (モンペリエ市)	モンペリエ都市圏共同体 都市計画住宅局局長(建築家・都市計画家)ロッシニョル氏、同局 SCOT 担当主任(都市計画家)ルビユー氏: SCOT Communauté d'Agglomération de Montpellier, Mr. Frédéric ROSSIGNOL; Directeur de l'Urbanisme et de l'Habitat (Architecte-Urbaniste), Mr. Nicolas ROUBIEU; Chef de projet SCOT en Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat (Urbaniste)
9/14	Montpellier (モンペリエ市)	エロー県設備局 地方自治体部 SCOT 担当 グリーニ氏: SCOT、県内の都市政策 Direction Départementale de l'Équipement (DDE) de l'Hérault, Mr. Sylvain GUERRINI; Service des Collectivités Locales, Chargé de mission SCOT
9/15	Toulons (トゥーロン市)	ヴァール県設備局 都市計画・整備部主任(建築家・都市計画家)ルブール女史: 県内の都市政策 Direction Départementale de l'Équipement (DDE) du Var, Mme. Anne-Marie ROUBL; Chef du Service urbanisme et aménagement (Architecte et Urbaniste)
9/15	St-Cyr sur mer (サン・シール・シュール・メール市)	サン・シール・シュール・メール市 バルテルミー市長、都市計画担当助役 ギオン氏: PLU Commune de St-Cyr sur mer, Mr. BARTHELEMY; le Maire de St-Cyr sur mer, Mr. GUION; adjoint d'Urbanisme
9/16	St-Maximin la Ste-Baume (サン・マクシマン・ラ・サント・ポーム市)	サン・マクシマン・ラ・サント・ポーム市 リノー市長、都市計画担当助役 ブラン氏、都市計画行政担当ベルボー氏: PLU Commune de St-Maximin la Ste-Baume, Mr. RINAUDO; le Maire, Mr. BLANC; adjoint d'Urbanisme, Mr. VERBEAU; le responsable d'administratif en urbanisme
9/16	Riboux (リブー市)	リブー市視察: RNU

4. 調査内容報告

4-1. エロー県(Département de l'Hérault)

ギャール県設備局(DDE du Gard)

(* 担当者は以前エロー県設備局の地方自治体課の課長)

(1) プレフェと DDE の役割

プレフェ Préfet は文献によっては「知事」と訳されているが、厳密には我が国でいう「知事」とは異なる。また、県プレフェ⁶と州プレフェがいる。いずれも、県または州における省庁出先機関を取りまとめる長のことで政府の人間である。たとえば県の出先機関には設備省の DDE 県設備局、農業省の DDA 県農業局などがある。州においては、環境省や文化活動省などが出先機関(DRE 州環境局、DRAC 州文化活動局)をおいている。これらは州プレフェが取りまとめる。

政府は各省庁の統一を図り、国の意志がまとまっていることを表明するためにプレフェの権限を強

⁶ 県プレフェは内務大臣の提案により閣議で決定し、大統領が政令を出す。

化してきた。それと同時に 1983 年の地方分権法により地方自治体への権限の委譲も行っている。このようにして、フランスの地方行政組織はプレフェの出先機関に対する直接的な権限の強化と地方自治体への権限の委譲、即ちプレフェの権限の簡素化という両者の平衡によって成り立っているといえる。

都市計画文書の作成過程における県プレフェの主な役割は SRU 法により導入されたが 3 点挙げられる。1. 国による情報提供、2. 国との協議、3. 合法性の検査である。

1. は、まず、地役権(洪水地区、保護地区など)に関する情報、次に国が実施している大規模プロジェクト(高速道路の建設など)に関する情報、そして、当該自治体に対して有用であると思われる情報を提供する。

2. は都市計画文書の作成中行うことができるが、たとえば、エロー県では、1 の情報提供の内容をより総合的な視点から見て、自治体に歩むべき方向性を示すために協議を行っている。

3. は、たとえば作成中の PLU が SCOT に適合⁷しているかなどのチェックを行うことである。文書の作成過程において、検査は案が議会で決定された後に行う。

また、環境、交通、農業、インフラなどに関する問題はその地域の特質なものであるため県レベルの省庁間を超えた熟考が必要となる。たとえば、エロー県の県プレフェは 2001 年に「県整備アトリエ ADA: Atelier Départemental d'Aménagement」を設立した。ADA には 10 の行政機関⁸が参加している。このようなアプローチは各省庁の見解の相違により起こる問題を解決するための糸口となる。たとえば、環境省はすべての空間を保護しようとするが設備省は新規住民のために住居空間を確保しなければならないような場合、省庁間を超えた調整が必要となるからである。

(2) 国と地方自治体間の対立

国と市町村との間で一般にみられる対立事項は主に 3 つある。ひとつは、伝統的に国が自然空間を保護していく意向であるのに対し、市町村は反発するかたちで開発を推進していることである。もうひとつは、新しい傾向であるが、一部の市町村が移住者を受け入れず近隣の市町村に押しつけていることである。このような市町村に対し、国は、SRU 法の精神に則り現在または将来における住民の需要を満たすことができる都市政策を作るよう促している。3 つ目は、「リスク予防プラン PPR: Plan de Prévention des Risques」という国が作成する計画があるが、この文書はプレフェによって承認される。このような文書は地方自治体を作る都市計画に対して法的な義務を課すものであるため、自治体は PPR を嫌う。このような対立時に国が市町村に対して使用できるツールは三つある。

1. 自治体とのできるだけ多くの協議
2. 作成過程における文書の確認
3. 行政裁判所への提訴(県プレフェが承認案に異議を申し立て、それを市町村が拒否した場合)

実際は 2. の過程で意見の相違が起こり結果として 3. により解決することも少なくないのが実態であるようだ。

⁷ 都市計画法典 111-1-1 条 6 項、SRU 法により導入。「PLU、市町村図(中略)は SCOT およびセクター計画に適合しなければならない。(後略)」

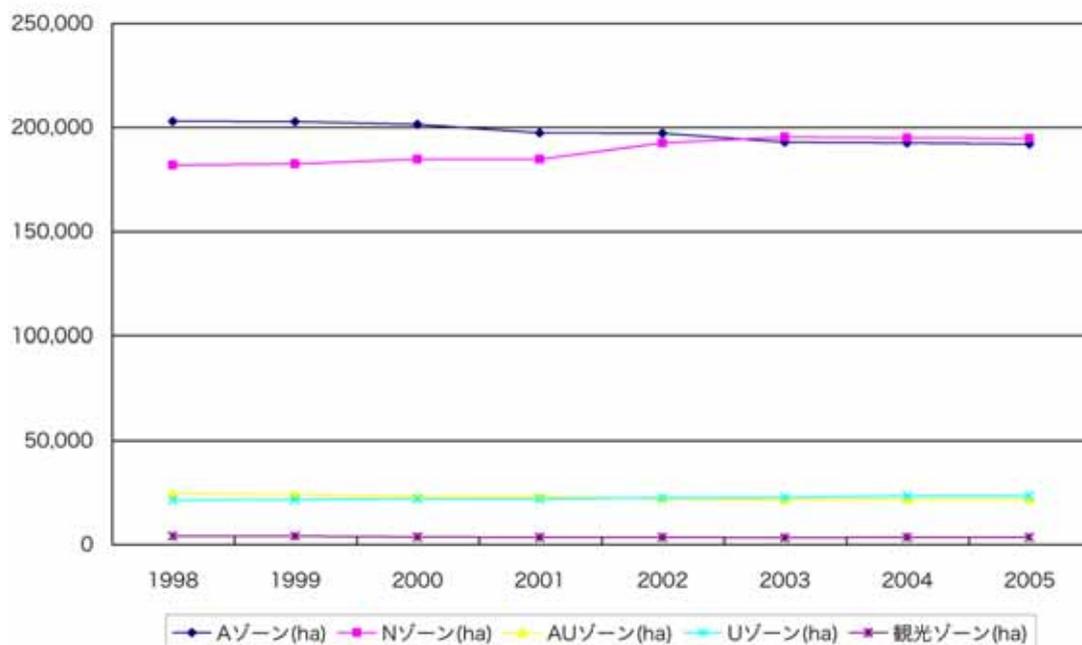
⁸ 県設備局、県農業局、県遺産局、県厚生局、県海洋局、県産業局、県文部局、州環境局、州文化活動局、州設備局。

(3) エロー県の区域区分

エロー県は過去 10 年間の人口増加率が毎年平均 2%と全国トップである。そのためスプロール現象が顕著な地域とされている。県の人口がおよそ 100 万人なので年に 15,000 人～20,000 人増加していることになる。このようなスプロール現象による空間の消費は「スポットテマ」という衛星を利用して占有状況を年ごとに比較している。

表 2 は PLU による区域区分のゾーン毎の面積推移を表している。ただし、市街化予定区域である AU ゾーンは 1998 年以前に大幅な削減を図ったため 2005 年現在までの間にあまり大きな変化は見られない。

表 2 エロー県区域区分面積推移 (GENEPOS ツールによる表を基に筆者作成)



農業区域 A ゾーンには農業に関係のある用途以外の建築は許可されない。しかしながら、農業の質を維持していくためにはある程度の経済活動が必要となる。そのため、エロー県では農地の用途変更を推進している。自然森林区域 N ゾーンでは既存の高価値な遺産を保護するための建築は許可される。たとえば、遺産的価値のある集落などは図版上に丸で囲みその範囲内に一定の制限を設け、拡張や建築を許可している。

エロー県設備局では、PLU の作成過程において情報の提供や協議の折りに、市街化予定区域 AU ゾーンを農業区域 A ゾーンまたは自然森林区域 N ゾーンへ変更するように市町村へ指導した。このような開発の規制に対して反発した市町村には、計画している都市開発が需要を超えていることを指摘し、今後、都市形態を高密度にする方向性を促した。

尚、PLU によって廃止された POS の遺物、NB ゾーンは道路や上下水道などのインフラ整備がなされていなくても、部分的に建築が許可される区域で、都市計画を否定する無法地帯であった。これらの NB ゾーンをエロー県では自然森林区域 N ゾーンに戻してこれ以上の建築を許可しないようにするか、または、インフラ整備をきちんと行った上で段階的な建築を許可する市街化予定区域 AU ゾーンへ変更するように促した。

コンバス市 (Commune de Combas)

都市計画文書:市町村図(2005年12月25日承認予定)

人口:433人(1999年国勢調査)約550人(2005年市町村調査)

市域面積:1,604ha 市街地面積:約100ha 農地面積:約500ha 森林面積:約1000ha



(1) 市町村図の作成理由

SRU 法による新しい市町村図の規則は、引き続き全国都市計画規則適用方式 MARNU(法 111-1 条)に従属する(法 124-1 条)が、基本的に建築可能区域または建築不可能区域(例外措置あり⁹)に区分される(法 124-2 条)。そして、市町村図は公開意見調査を経て市町村議会と県プレフェにより承認される(法 124-2 条)。市町村図は SCOT に適合していなければならない(法 111-1-1 条、法 124-2 条)。

PLU を作成することにより、都市形態や緑地の保全といった都市政策を実施することが可能となり、よりコントロールが容易になる。しかしながら、PLU は市町村全域をカバーしなければならず複雑な手続きが必要となる。そこで、コンバス市では第一段階として、現行の MARNU から市町村図への改定を行い、第二段階として 2008 年の市長選を機に PLU へ移行する考えである。現在作成中の市町村図は 2005 年 12 月 25 日ごろに承認される予定である。

(2) 土地利用の変遷

30 年前は市人口の 70% が農業従事者で、ブドウ、アスパラガス、オリーブ、アプリコット、メロンなどを栽培していた。現在はオリーブとワイン用のブドウ栽培のみで農家が 15 軒、人口も全体の 10% ほどに減った。しかし、農業従事者が削減したことで農地空間への影響は見られない。ブドウ栽培用農地面積は数十年前から 300 ~ 330ha と変わらない。これは手作業からトラクターへ収穫方法が変わったおかげで大規模工作が可能となったからである。

同市は今後も各住宅の最低敷地面積を減らさない方向性である。現在のところ、一戸当たり 1,200 m² くらいだが、1,000 m² 以下にはせず、現況の密度を保ち、ベッドタウンにはしない方針である。

⁹ 用途変更、既存建築物の拡張、公共施設建設、農業、森林、自然資源における活動に必要な建築物や設置物を除く(法 124-2 条)。

ブラッドゥール・レーズ市 (Commune de Prades-le-Lez)

都市計画文書: PLU (現行 POS 1999 年 5 月 20 日承認)

人口: 4,362 人 (1999 年国勢調査) 約 4,500 人 (2005 年市町村調査)

市域面積: 約 880ha 市街地面積: 約 300ha

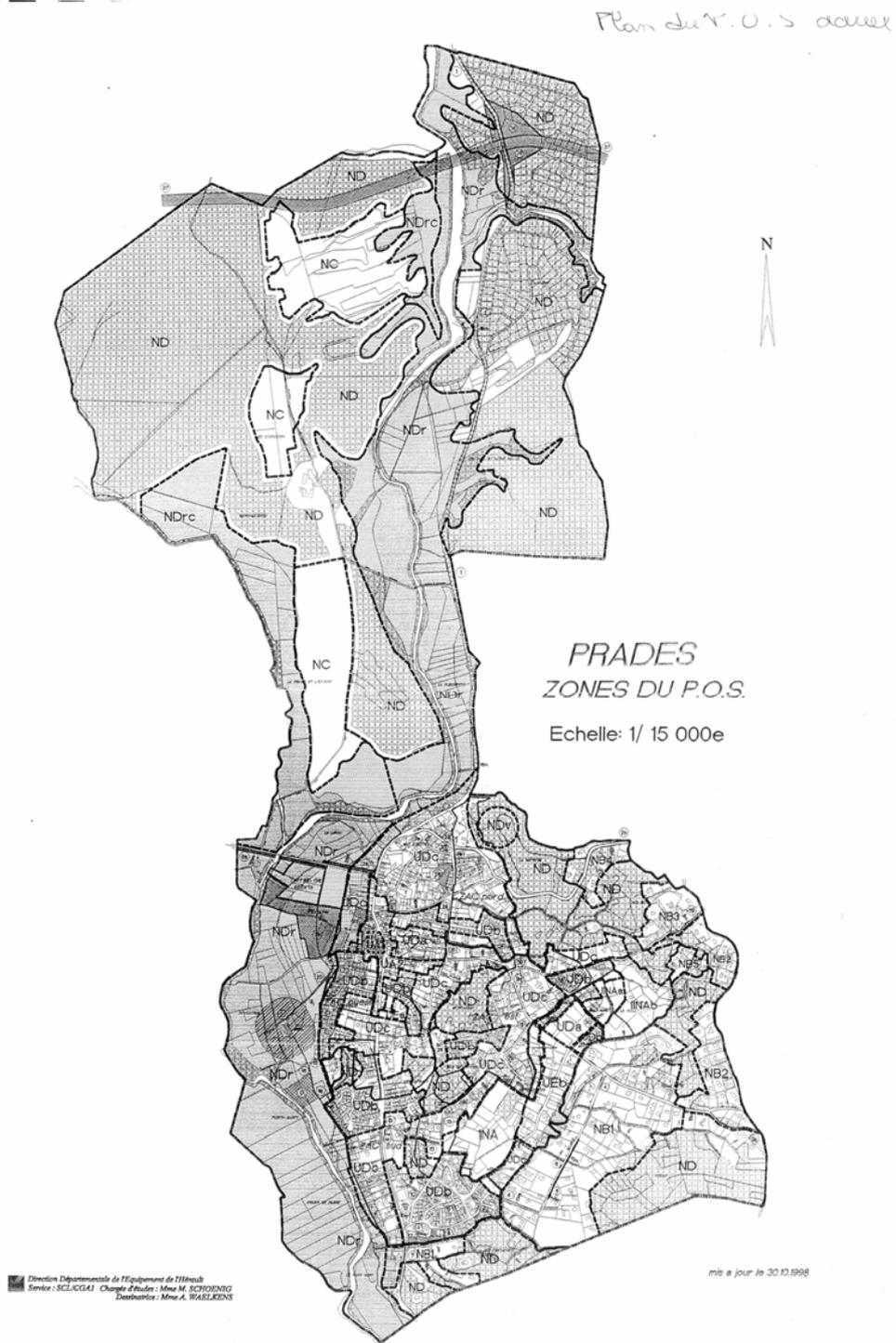


図 5 ブラッドゥール・レーズ市 (全域) POS ゾーニング図 - 1999 年承認済 (出展: ブラッドゥール・レーズ市)

(1) 都市政策の概要

現行の都市計画文書は1999年に承認されているPOSである。最低敷地面積を1000㎡とし土地占用率COSを低く設定していた。現在作成中のPLUは2001年に改定の決定がされた。2000年のSRU法以来最低敷地面積が廃止になったため市街地は高密度になる傾向である。

市の都市政策は次の通り、整備と持続可能な開発プロジェクトPADD¹⁰に明記されている。

1. 自然空間および農地の保護と改善
2. 人口増加と市街地の調整
3. リスクの管理と制約の考慮

同市は縦長の形状をしており、北部に森林、農地、南部に市街地が配置されている(図5)。また、西部にはレーズ川(Le Lez)およびリルー川(Le Lirou)があり美しい自然に囲まれた立地条件である。また、モンペリエの近郊に位置するため人口の増加も著しい(1977年から1995年に5倍)。そのため、自然空間を保護しながら市街地を増やすという調整を行わなければならない。市街地の西を流れる二つの川付近は洪水の危険性が高い地区であり、レーズ川岸は建築不可区域になっている。また、国は山火事リスク予防プランPPRIFを作成しており、山火事による災害防止のために建築不可区域と指定している。

(2) モンペリエ SCOT への参加

1980年代の地方分権改革で市町村に都市計画の権限が委譲されて以来、各地方自治体は思い思いに開発を進めてきた。そのため、SCOTという都市計画文書の作成を通して、近隣市町村でまとまりを持つことは重要である。従って、同市はモンペリエ都市圏共同体が作成しているSCOTへは進んで参加している。

このSCOTにより市北部が自然森林区域として保護されることとなった。また、川の流域に農地とレジャー空間を共存させる「アグリパーク agri-parc」のアイデアが出されている。

(3) PLU による区域区分

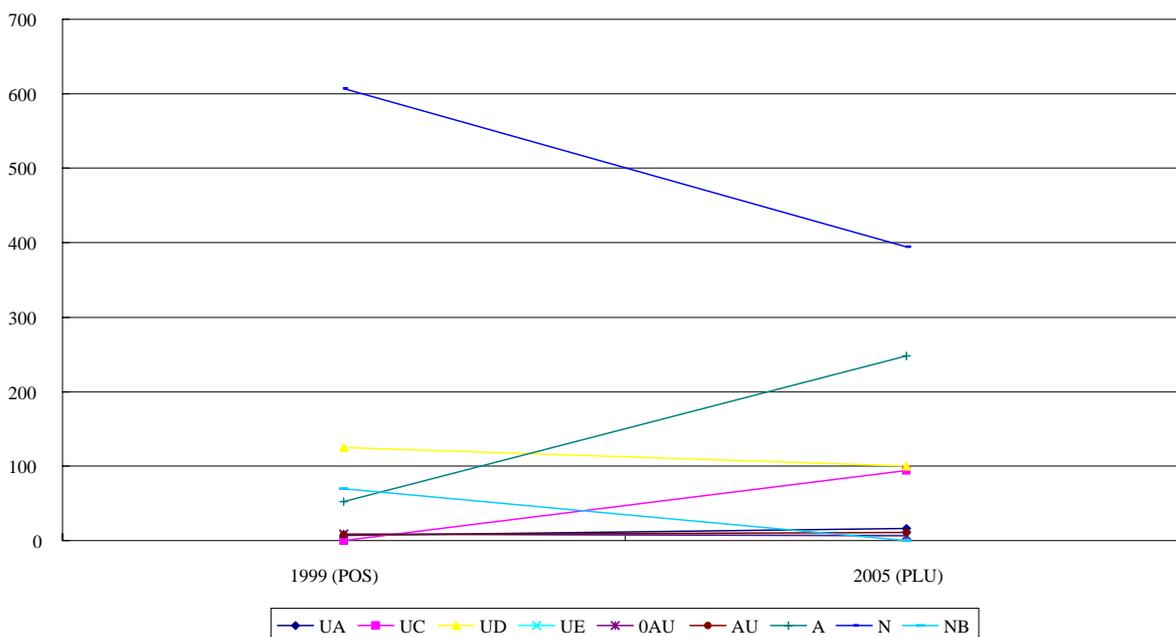
PLUへの改定により、将来的に市街化を許可する区域AUゾーンは全体の2%で、その内半分はスポーツ施設(1AU1)や障害者用施設(1AU3)など公共施設の建設が決まっている。0AUゾーン(6.35ha)は民間の敷地で、現在は更地である。将来的に大規模な住宅プログラムや近隣施設建設のための用地となっている。このような開発は10年のスパンで計画しており、経済半官半民会社(SEM)をパートナーとしている。

POS作成時代に設置されていたNBゾーンは70haあったがすべてUDゾーン(戸建て住宅区域)に変更される。NBゾーンの土地占用率は6%~30%であったのに対し、UDゾーンでは15%~30%となっている。このように、同市では市街化区域(Uゾーン)を増やし、密度を上げることで、周辺の自然森林区域や農地を保護しつつ人口流入による需要に応じてゆく方針である。

表3は市全域における区域区分の面積の推移を表したものである。

¹⁰ Projet d'Aménagement et de Développement Durable でSRU法によりSCOTとPLUの両方に導入される。自治体レベルで都市政策を具体化してゆくためのツールである。

表3 ブラッドゥール・レーズ市区区域区分面積推移(ha)(出展:ブラッドゥール・レーズ市へのインタビューより筆者作成)



また、NBゾーン(POS)とUDゾーン(PLU)の土地占用率COSの変遷は次のようになっている。なお、PLUで最低敷地面積は廃止されている。

土地占用率COS (Coefficient d'Occupation des Sols)

POS 規則:NB14 条	PLU 規則:UD14 条
NB1:10% (2000 m ²)	UD1:20%
NB2:10% (3000 m ²)	UD2:15%
NB3: 6% (5000 m ²)	UD3:30%
NB5:30% (1000 m ²)	

1998年のPOSと2005年のPLUのゾーニング図(図6、図7)を比べてみると、南部に広がっていたNBゾーンはUDゾーンへ変更されていることがわかる。また、一部1AU2ゾーンへ変更されている。この1AU2ゾーンは現在、生活インフラの整備がされておらず、整備事業による住宅建設のみが許可される。さらに、POSでUDaゾーン(図6)であった区域がPLUでは1AU1ゾーン(図7)へと変更されている。このUDaゾーンはCOS1と、比較的密度の高い住宅地と設定されていたが、1AU1ゾーンは既に生活インフラが整備されているので、公共施設や住宅などまとまりのある建築が可能となっている。POSの市街化予定区域NAゾーン(図6)の一部はZACなどの整備事業が完成したため、PLUでは戸建て住宅区域UCゾーン(図7)へ変更されている。また、自然・森林区域であるNDゾーンの一部(東部)が、既存の森林を保護することを条件としてUCゾーンへ変更されていることも興味深い。表3によると農業区域は増えているが自然・森林区域は半減している。結果的に全体の73%を占めている。

中心市街地であるUAゾーン周辺には変更は見られない。図5の通り同市北部は自然・森林区域

または農業区域であり、市街化していく方針ではないため、南部を中心に建設密度を調節している。広い範囲で「無法地帯」と言われる NB ゾーンが設定されていたため市街化が可能な区域へと整理整頓を行い、人口増加対策へも役立っている。生活インフラの整備がされていない区域では整備事業というかたちで、経済半官半民会社(SEM)の力を借りて予算の軽減を図っている。これは、フランスの自治体が開発を行うときによく使われる手法である。

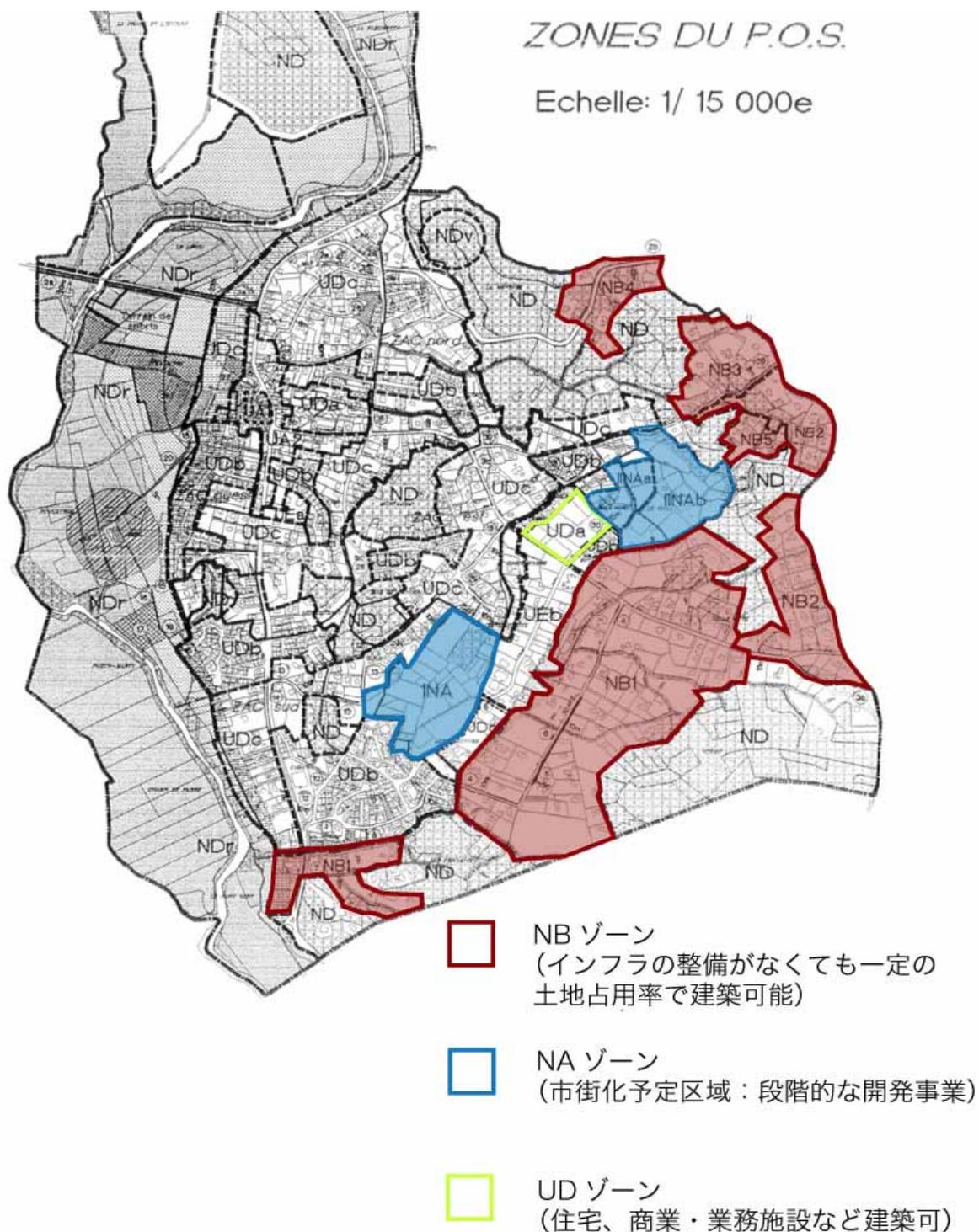


図 6 ブラッド・ル・レーズ市(南部市街地区域)POSゾーニング図 1998.10.30(出典:ブラッド・ル・レーズ市に筆者加筆)

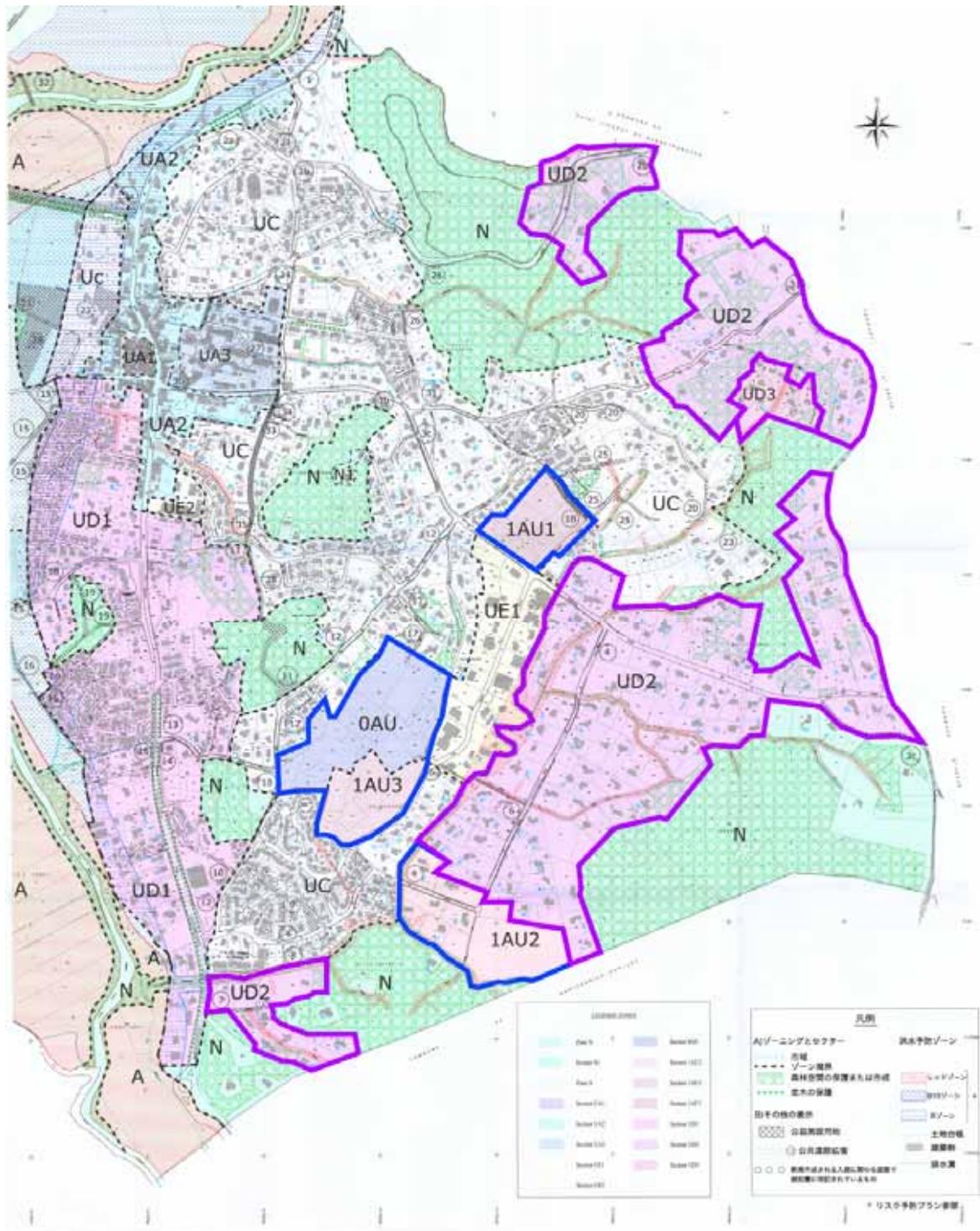


図7 ブラッド・ル・レーズ市(南部市街地区域)PLUゾーニング図 2005.4.12(出典:ブラッド・ル・レーズ市に筆者加筆)

UDゾーンの特徴:戸建て住宅を中心とした住宅建設区域。UD2は近年の市街地拡張による区域で基本的に低密度の戸建て住宅ゾーンである。

0AUゾーンの特徴:大規模住宅プログラム用地で将来的に市街化される区域である。

1AUゾーンの特徴:短期的に市街化する区域。整備事業実施時のみ建築可能となる。(1AU3=COS 0.3)

モンペリエ都市圏共同体 (CA de Montpellier)/ エロー県設備局 (DDE de l Hérault)

都市計画文書: SCOT(2005年7月19日計画案決定)

人口: およそ 400,000 人(参加 31 市町村 / 都市圏共同体調査)

SCOT 作成範囲面積: 44,000ha

2. 調査対象地の選定の節で述べたように、SCOT 作成自治体の実態調査は前身の SD が作成されていない地域で SRU 法以降新たに SCOT の作成を決定している地域に焦点をあてた(図 8)。

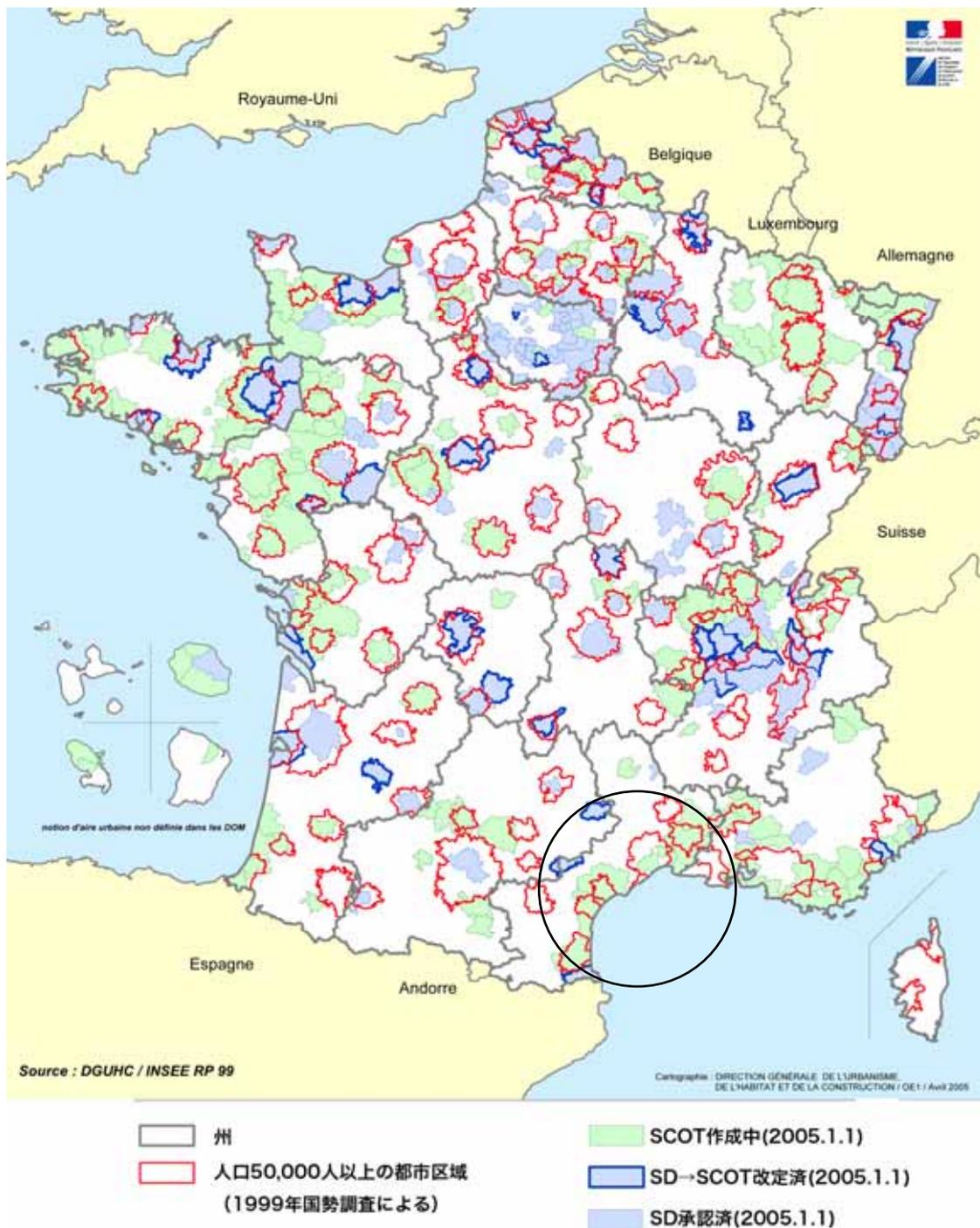


図 8 全国 SCOT 作成状況 (出展: フランス設備省 2005)

(1) モンペリエ SCOT の作成過程

モンペリエ SCOT の作成の概要は次の通りである。尚、法定の作成フローは図 9 を参照。

・作成範囲	モンペリエ都市圏共同体 (Communauté d'Agglomération de Montpellier)と同様の範囲で 31 市町村
・作成主体	モンペリエ都市圏共同体
・作成フロー	2002 年 12 月 作成開始 2003 年 3 月 現況診断 2004 年 3 月 ワークショップ(公的関連機関、各種団体、民間、個人) 2004 年 12 月 PADD に関する討論会 2005 年 7 月 21 日 案決定 2005 年 10 月まで 諮問を受ける 2005 年 10 月 27 日～11 月 29 日 公開意見調査 2005 年末～2006 年 承認、実施(予定)
・文書内容	説明報告書:現況診断 PADD: 環境・社会・経済の価値の認識 SCOT の根幹・地理的解釈・交通網・都市開発の抑制戦略 方針書: PADD を実現するための具体的な方針を示す。 市街地拡張の抑制方法など(プラッド・ル・レーズのセクタ計画参照:図 16)

(2) 県プレフェ(国)の関与

SCOT 作成における国の関与はまず、作成範囲の決定である。モンペリエでは、現在参加している市町村は 31 であるが、以前は 37 市町村であった。政治的な理由により 6 市町村が都市圏共同体から脱退し、SCOT にも参加しなくなった。本来、SCOT 作成に反対している市町村があっても、多数決で議決されれば県プレフェの令がでるので簡単に脱退はできない。この場合、ラングドック・ルシヨン州(Languedoc-Roussillon)の州議会議長とモンペリエの市長との政治的抗争が背景にあり、6 市町村の脱退が可能となった。次に、情報提供と協働作業がある。情報提供に関しては、山岳・沿岸法、広域地益権、洪水、山火事などの災害リスク、危険物の輸送、廃棄物、汚水、騒音、特定産業、工業施設などの公害に関する項目が取り上げられている。後は、合法性の検査であるが、文書の作成中、議決の際に行う。住民協議の方法の決定、案の決定、最終承認がある。

モンペリエの SCOT では国と対立している市町村が二カ所ある。一つは、山側のジュヴィニャック Juvignac で新規住宅開発を計画しているが、SCOT で方向付けられる人口密度が考慮されていない。県プレフェの指導により現在はいくらか改善されている。また、海側のペロル Perols とラット Lattes の境界に位置する地区で開発が計画されているが、当該地区は SCOT で保全地区、特定景観指定地区になっているため、国は計画に対して強く反対している。

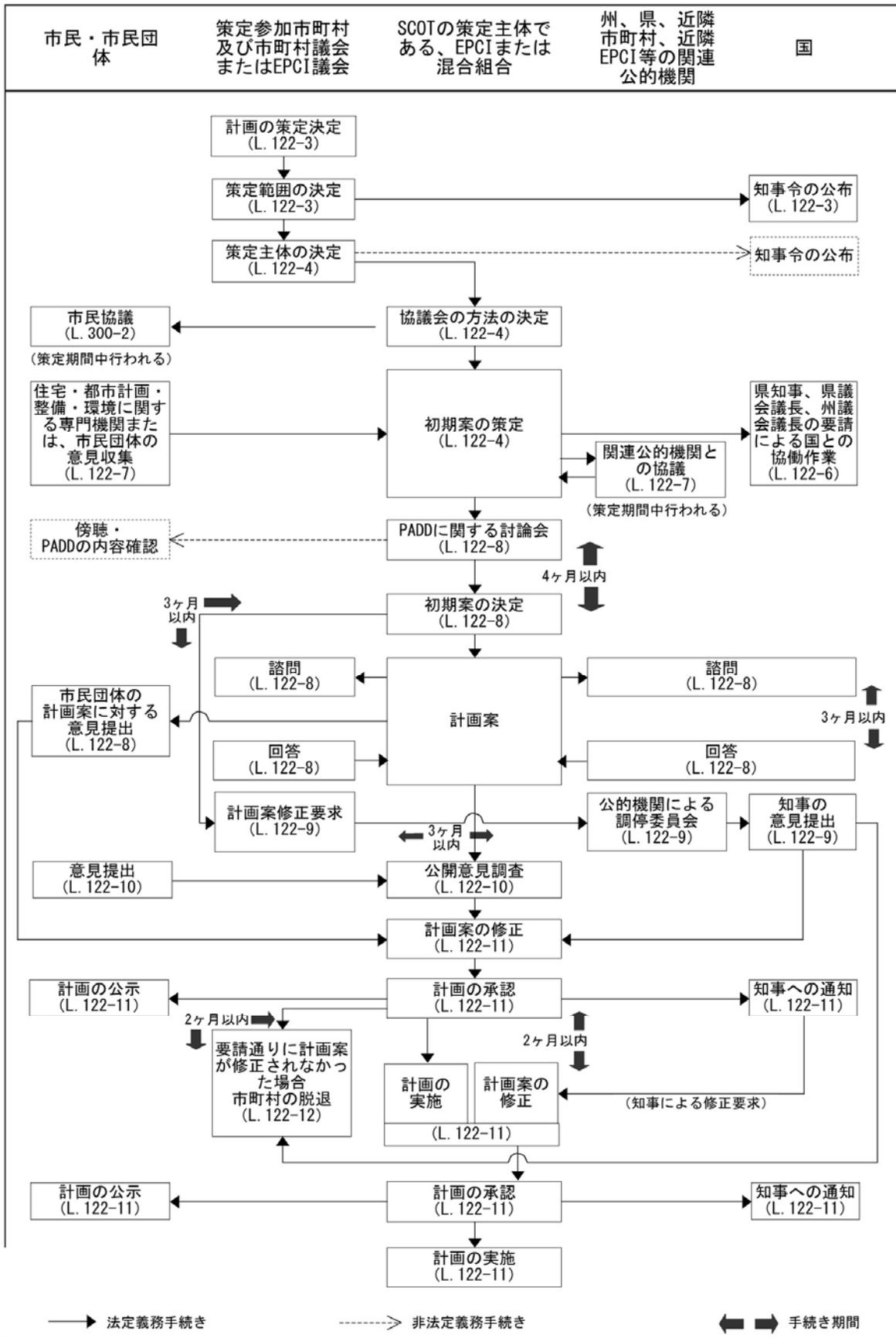


図9 SCOT 作成プロセス(出展:Code d'Urbanisme2004 を基に筆者作成:日本都市計画学会 都市計画論文集 No40-1 掲載 2005.4)

(3)モンペリエ SCOT の内容

まず、SCOT の 3 つの文書内容を紐解いていく。この地域は 1 年に 300ha の都市化を 150ha に軽減させることを目標としている。

I-説明文書(Rapport de présentation):現況診断

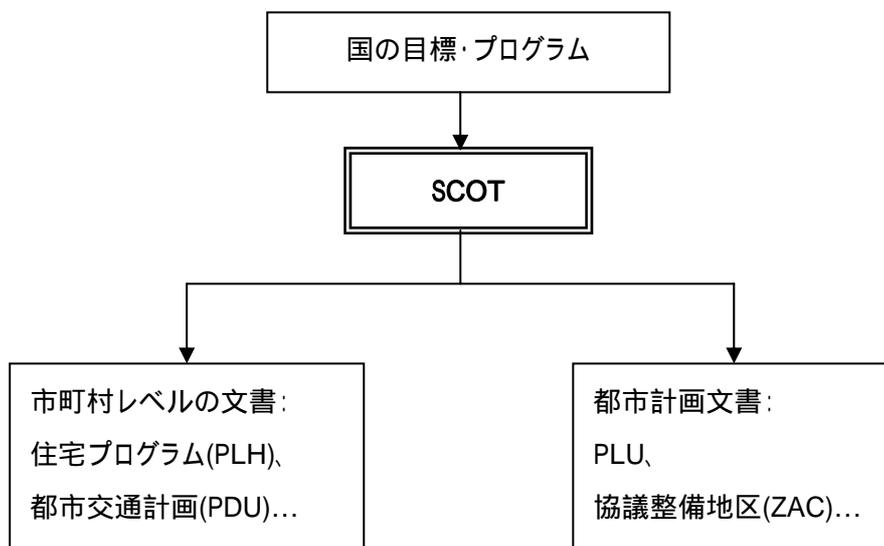
基本理念

開発とは:人間、経済、社会、文化の資源となるもの。

環境とは:産業開発、遺産的自然、生態系間の調和をもたらすもの。

整備とは:都市、農村、インフラなどにより構成される様々な領域間にまとまりを作り出すもの。

他文書との関連性:SCOT の位置づけ



地域の問題点:急速な都市拡張

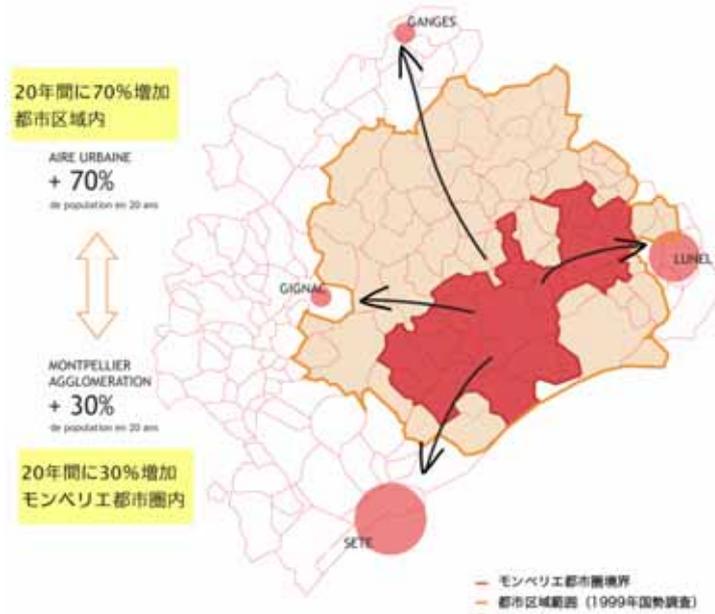


図 10 モンペリエ都市圏共同体と都市区域における人口増加(出展:モンペリエ都市圏共同体 2005.7.19 に筆者加筆)

II-整備と持続可能な開発プロジェクト(PADD: Projet de l'Aménagement et de développement durable)

プロジェクトの精神

次のスキームはモンペリエ SCOT の根幹となる地域的なまとまりを表している。まず、広域圏としてのモンペリエ都市圏共同体をいくつかのセクター(地区)にわける。これらのセクターは3~10の市町村の集まりとなっている。次に、31参加市町村のまとまりである。

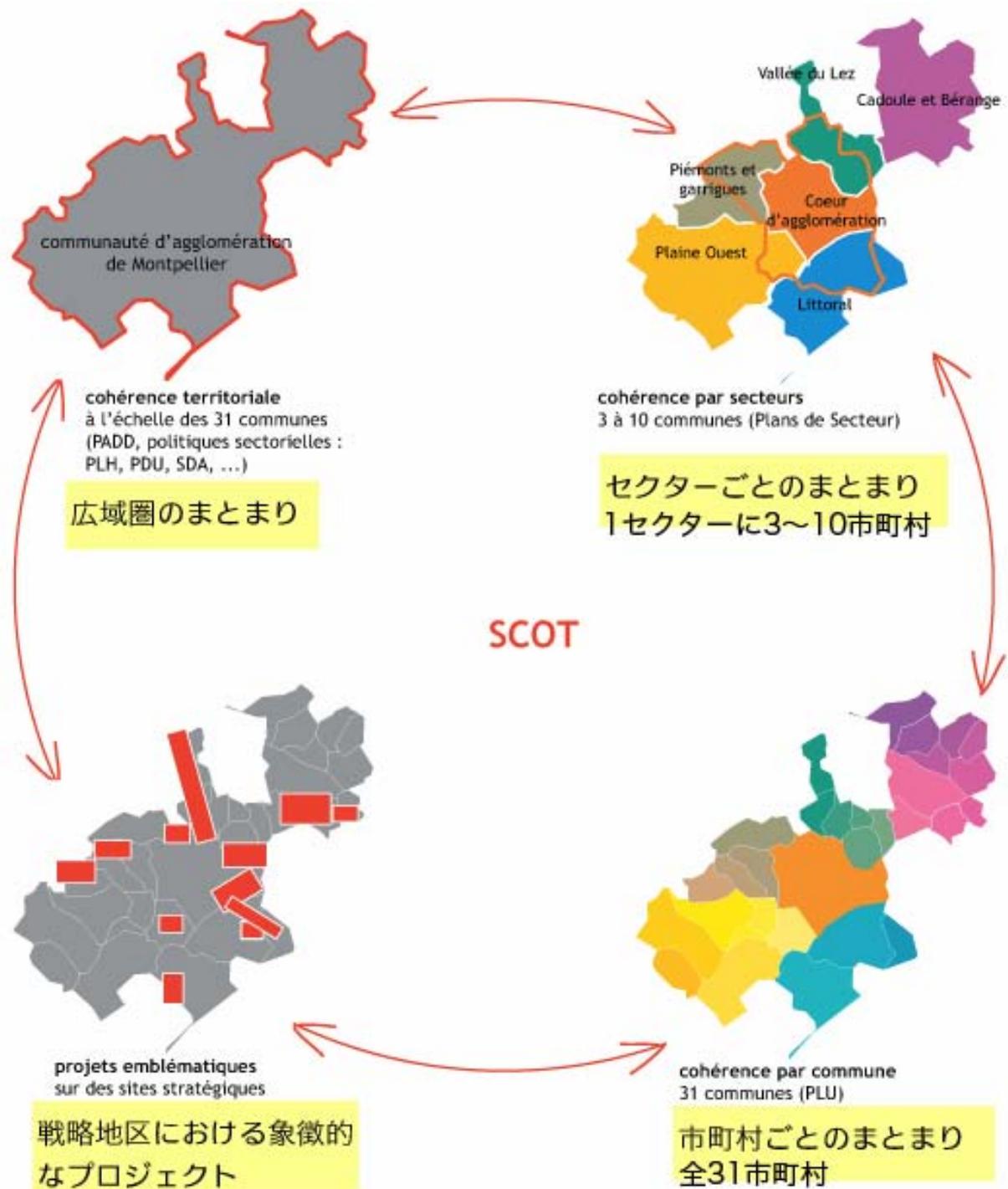


図 11 プロジェクトの精神(出展:モンペリエ都市圏共同体 2005.7.19 に筆者加筆)

プロジェクトの基本コンセプト

モンペリエ SCOT の要といえる PADD を支えるコンセプトは次の 3 つである。

地理的アプローチ

地理的アプローチ
開発を抑制する範囲を定める

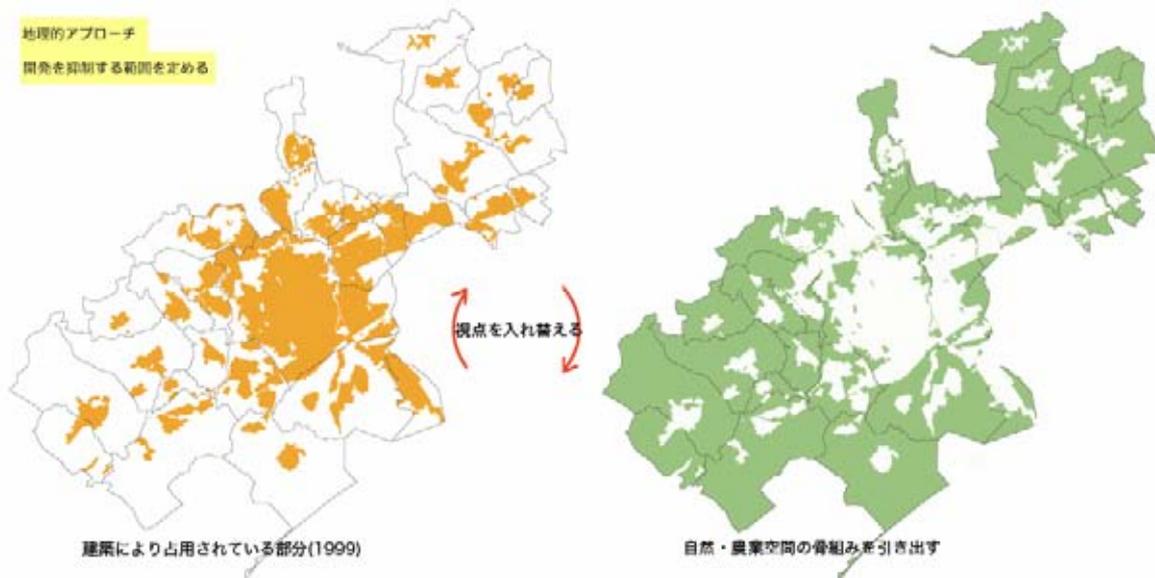
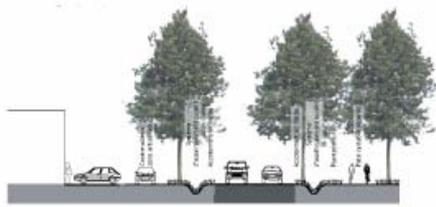


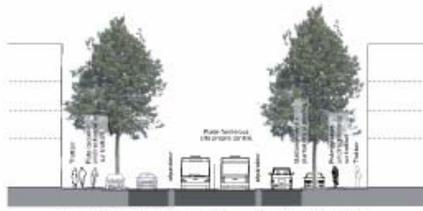
図 12 地理的アプローチコンセプト図(出展:モンペリエ都市圏共同体 2005.7.19 に筆者加筆)

動力:交通網の見直し

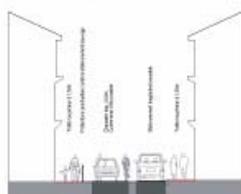
公共交通空間プロジェクト



比較的建築物の少ない地区における中心道路の関係



建築物の多い地区における中心道路の関係



地区の迂回路



図 13 公共交通空間のコンセプト(案の一部)(出展:モンペリエ都市圏共同体 2005.7.19 に筆者加筆)

都市開発の抑制と集中化

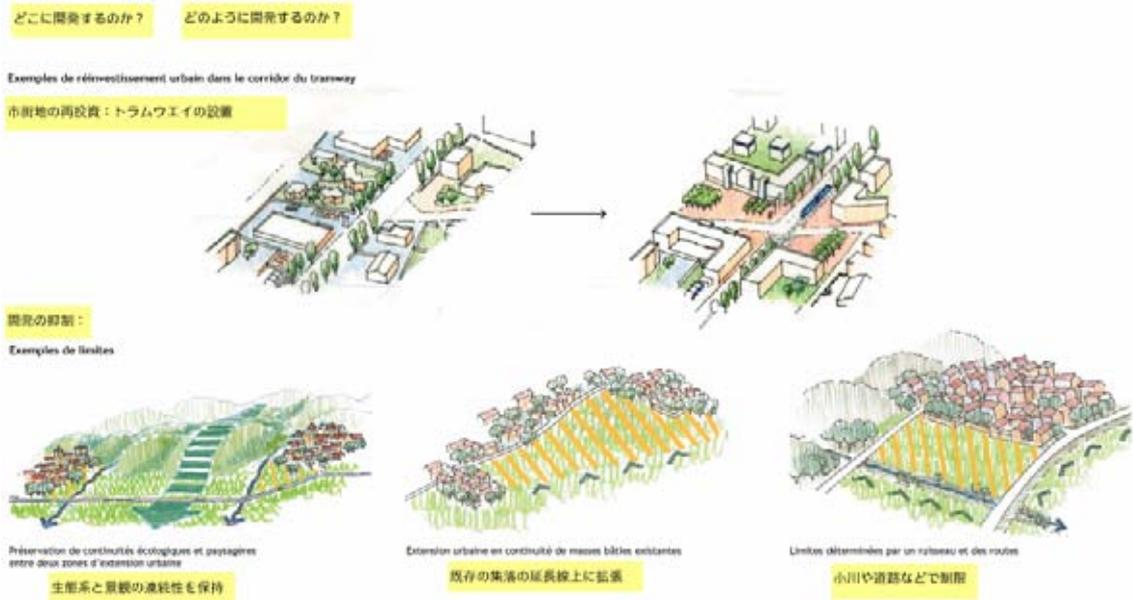


図 14 都市開発の抑制と集中化に関するコンセプト案の一部(出展: モンペリエ都市圏共同体 2005.7.19 に筆者加筆)

これらのコンセプトを利用し、地域の市街化拡張を抑制していく。また、これらのコンセプトを実現するための具体的な方針が次の「方針書」である。

III-方針書(Le Document d Orientations Générales):

方針書は 3 つの「一貫性(まとまり): Chérences」が軸となっている。内的一貫性: 説明文書や PADD など、SCOT 内の文書とのまとまり、外的一貫性: PLU や ZAC、PLH や PDU など関連文書とのまとまり、下降一貫性: 国主導で作成される上位文書とのまとまりである。また、方針書は次の 3 節から成り立っている。

空間的均衡

公共整備政策の目標

セクター計画

ここでは、外的一貫性に該当し、PLU で定める建築密度(建ぺい率)を表す -4「都市拡張の抑制」の一部を紹介する(図 15)。

また、のセクター計画とは、1/25,000 の図面にセクター毎に詳細が示されている。既成市街地、自然・農業空間の骨組み、沿岸部、交通網の骨組み、都市開発: 境界と密度などを凡例として表現されている。(図 16)

方針書、特にセクター計画では SCOT の精神にはない「土地利用ゾーニング」がされているようである。しかし、文書の内容は自治体の主体性にまかされており、概念的ではあるけれど、文書全体が PADD に支えられていることが明白である。よって、方針書のゾーニングによる具体化は文書を実施していくために必要であると判断されたものと思われる。

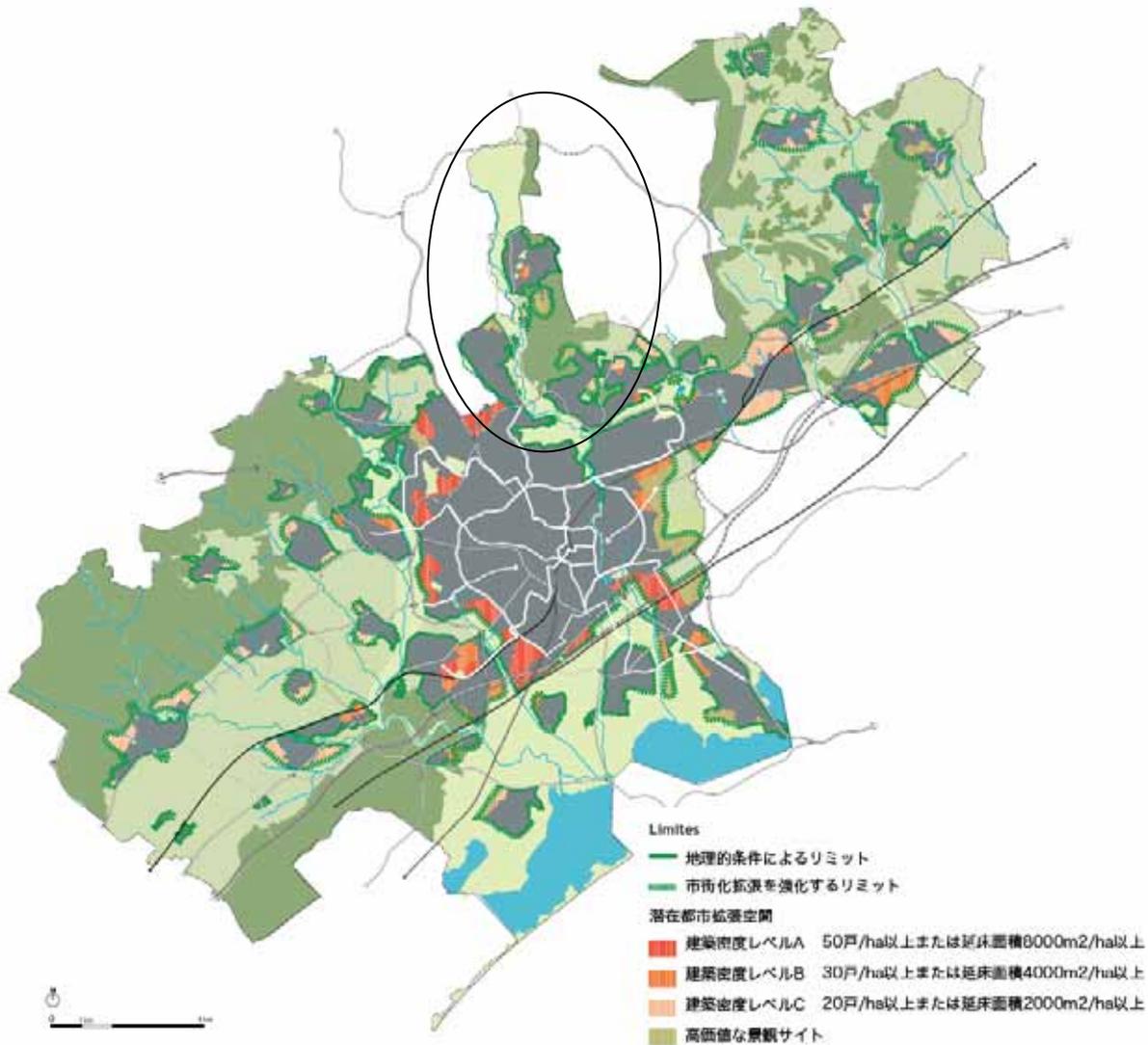


図 15 潜在都市拡張空間の境界と密度(出展: モンペリエ都市圏共同体 2005.7.19 に筆者加筆)

図 15 を見ると、モンペリエ市の縁辺地区に 50 戸/ha(8000m²/ha)および 30 戸/ha(4000m²/ha)を条件として市街地の拡張を促す地区が分布していることがわかる。

また、ここで、SCOT と PLU の文書間の関係を確認することができる。前述のブラッド・ル・レーズ市はこのモンペリエ SCOT に参加している。その場合、PLU は SCOT に従属しなければならないというのが SRU 法で定められている。

図 16 はモンペリエ都市圏共同体の北西部のセクター計画である。ブラッド・ル・レーズ市の既成市街地のほぼ中央に建築密度レベル B と指定されている地区がある。レベル B とは即ち、建築密度 30 戸/ha(4000m²/ha)の地区である。同市 PLU で当該地区は 0AU ゾーンおよび 1AU3 ゾーンで何れも将来的に市街化される区域となっている(図 7)。そこで、PLU の規則書、0AU-9 条の建坪率に関する条文は「該当なし」となっており自動的に SCOT で指定しているレベル B が適用されることになる。また、1AU-9 条 1AU3 に関する条文では建坪率 40%となっており、両文書の整合性があることがわかる。

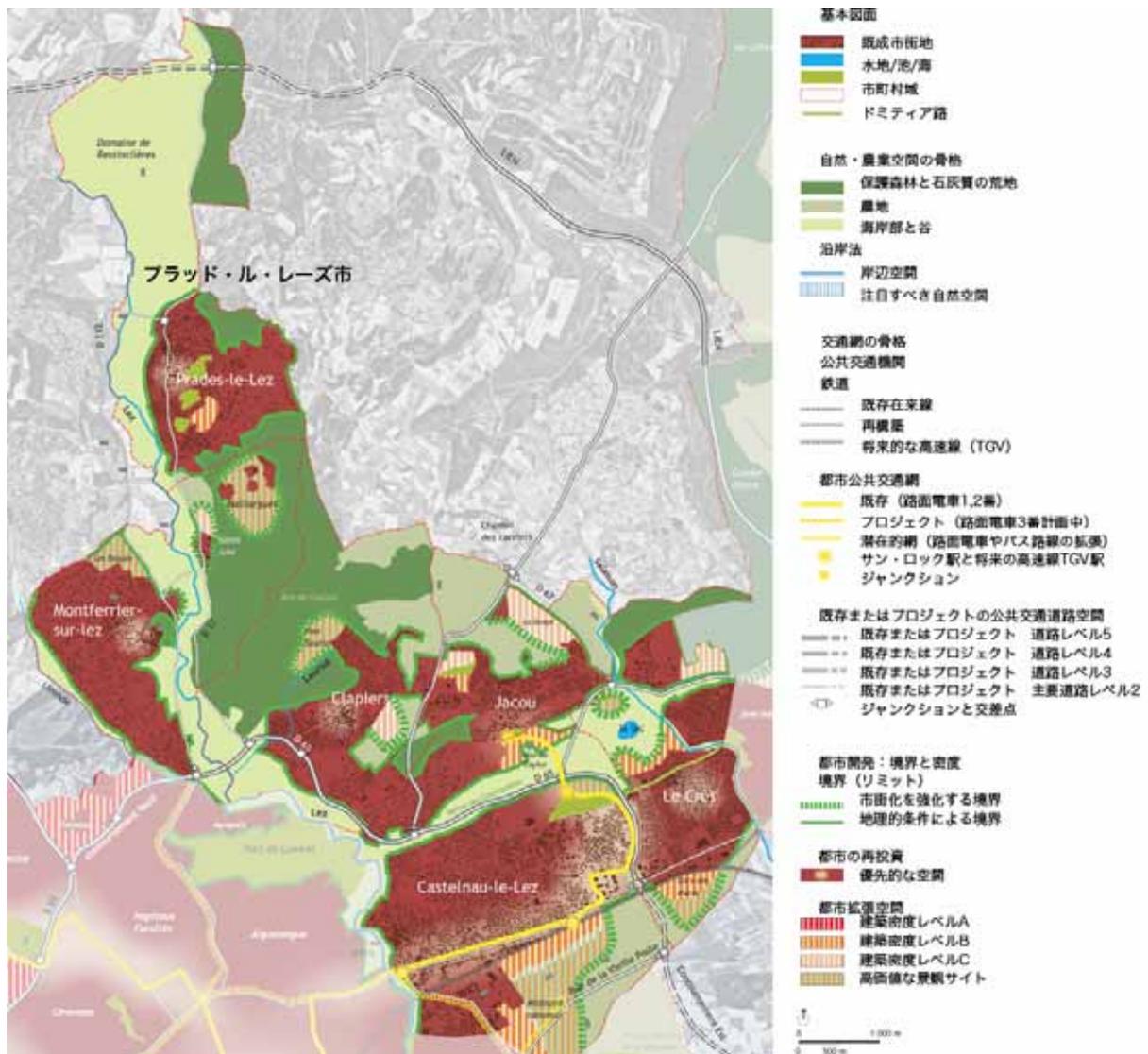


図 16 モンペリエ都市圏共同体北西部セクター計画 (出展: モンペリエ都市圏共同体 2005.7.19 に筆者加筆)

(4)モンペリエ SCOT まとめ

モンペリエ SCOT は膨大な文書に仕上がった。モンペリエ都市圏共同体へのインタビューでは建築家でもある都市計画住宅局局長ロシニョル氏と同局 SCOT 担当のルビュー氏によるプレゼンテーションは長時間にわたった。同共同体の SCOT 作成への意気込みが感じられる。フランス全土でも 70 年代から始まるモンペリエ市近郊の都市拡張現象は目を見張るものがある。当該地域で SRU 法による新広域計画は待望の法改正であったかもしれない。2004 年度の調査ではフランス北東部ストラスブル SCOT を取り上げた。また、2003 年には個人で西部のレンヌ SCOT を調査している。これら 3 つの SCOT の姿は各々異なっている。しかし、共通点として挙げられるのは、(1)地域の地理的、社会的、文化的特徴を最大限に利用し、SCOT の“売り”としていること、(2)地域の政治色が大きく影響していることである。(2)に関してはフランスにおける「都市計画」の位置づけが政治と密着していることがわかる。ここでは、一部だけを紹介したが、モンペリエ SCOT は A3 版 167 ページの文書と 6 冊の図版からなる。特徴的なのは PADD の案を 3 つの建築事務所に依頼しコンペ形式で選出していることである。

4-2.ヴァール県(Département du Var)

ヴァール県設備局 DDE du Var

県人口:898,441 人(1999 年国勢調査)

ヴァール県では 60 年代から別荘建設が増加し、多くが自然森林区域に建設された。これにより「虫食い」現象が始まる。そのため、70 年代に POS が作成され、このような区域は NB ゾーンとされた。県全体のうち 3 万 ha が NB ゾーンに指定されている。80 年代になると、U ゾーンや AU ゾーンよりも NB ゾーンに建設される住宅のほうが多いほどであった。従って 90 年代から国は NB ゾーンの削減に尽力している。

ヴァール県の南部では、人口密度が高く、住民の生活の質向上のために NB ゾーンの減少、廃止が必至であると認識されており、積極的に PLU への改定を進めている(サン・シール・シュール・メール市)。一方、北部では伝統的な農民が地主で直接的な利害に影響する PLU の作成に消極的である(サン・マキシマン・ラ・サント・ボーム市)。

これまで国は、NA ゾーンと NB ゾーンに開発を促してきたが、過去の経験から市街化の拡張にはとても慎重になっているといえる。そのため、市町村は建築可能な土地を縮小しながら人口を受け容れなければならないようになったのである。

図 17 を見ると北部では POS から PLU への改定があまり進んでいないことがわかる。また、市町村図から PLU へ改定することが決まっている市町村が 2 つある。規模に関わらず、将来的展望を基に都市政策を作る市町村が増えているということであるといえる。



図 17 ヴァール県都市計画文書作成状況(出展:ヴァール県 DDE 2005 に筆者加筆)

サン・シール・シュール・メール(Saint-Cyr sur Mer)

都市計画文書:PLU(2005年5月17日承認)

人口:8,898人(1999年国勢調査)約11,562人(2004年市町村調査)

市域面積:2,110ha



(1)市の概要

サン・シール・シュール・メール市は海岸沿いに位置し、マルセイユに近いことなどから都会からの移住者が多いのが特徴である。同市の北部には市街地が配置され、今後、高密度になる可能性が高くなると予測されている。南部は森林が多く自然・森林区域として凍結地帯となっている。PLUは2005年5月17日に承認されている。POS時代に設定されていたNBゾーンは自然森林区域Nゾーンまたは農業区域Aゾーンへ変更された。そのためPLU作成後に土地の値段が1,500フラン(約3万円)/ m^2 から40~50フラン(約1000円)/ m^2 まで低下している。

(2)PLUによる区域区分

市街地Uゾーンの面積はPLU(654ha)になって、POS(503ha)より31%増えている。

農業区域Aゾーンはとても重要で、Bandolという有名なワインを生産している。よって、保護されているが、公共施設や農業に関係のある用途であれば建設が可能である。住宅の建設は農業従事者が居るのであれば許可される。しかし、DDEによる建築許可¹¹の審査はかなり厳しくなっている。許可の条件としては、主要住居であること、農業経営上必要であること、耕地別の最低農地面積を満たしていること、生計を農業による収入に依存していること、農業経営者のための互助保険に5年以上拠出していることが挙げられる。

市街化予定区域AUゾーンはPOS時代にほとんどがZACにより整備がされている。8つのゾーンがあるが、住宅、ゴルフ場、商業施設などである。元々、NAゾーンをZACに指定し整備区域とした。完成後、PLUでUゾーンへ変更している。PLUでのAUゾーンは二つあるが、生活に必要なインフラが整っていない。これらをUゾーンへ変更すると5年以内にインフラの整備を行わなくてはならず、多額の投資が必要となるためになされなかった。NBゾーンも同様の理由でUゾーンへの変更は行わなかった。また、計画的な整備事業用のAUゾーンを設置する理由は、あちらこちらで建設が進むことを避けるためでもある。

廃止されたNBゾーンは全部で300haで最低敷地面積は2000 m^2 であった。POS時代にNBゾーンでの建築許可の申請があったが、PLUへの改定を見込んでいたDDEに却下されたことがある。

¹¹ フランスでは小規模市町村の建築許可はDDEと協働で発行している。法改正で2006年1月1日より人口1万人以上の市町村は独自で許可することができるようになる。

(3)今後の市の方針

SRU 法では 20% 以上の社会住宅の設置を義務づけている¹²。そのため同市では、公共施設用地を確保している。しかし、一部 2ha ほどの地権者が売買に賛成しておらず、将来的に強制収用となる予定である。同市では過去 3 年間で人口がおおよそ 1 万人増えたことにより、公共施設建設の必要性が高まっている。しかし、今後 20 年間は農業や自然森林の質の改善、緑地の面積の維持、人口をむやみに増加させないことを目標としている。また、旧 NB ゾーンで見られるような「虫食い」現象を回避していくことが重要な課題となっている。

市街化の拡張を抑制する手法は、NB ゾーンの凍結、AU ゾーンの設定の軽減、これは、市街化の拡張を防ぐためであるが、デベロッパーとパートナーをくむことにより財政面が助けられるというメリットもある。ZAC などの開発事業を利用して U ゾーンの種類を増やし、既成市街地内で密度を上げ、A ゾーンや N ゾーンを脅かすことなく様々な開発を試みていることである。

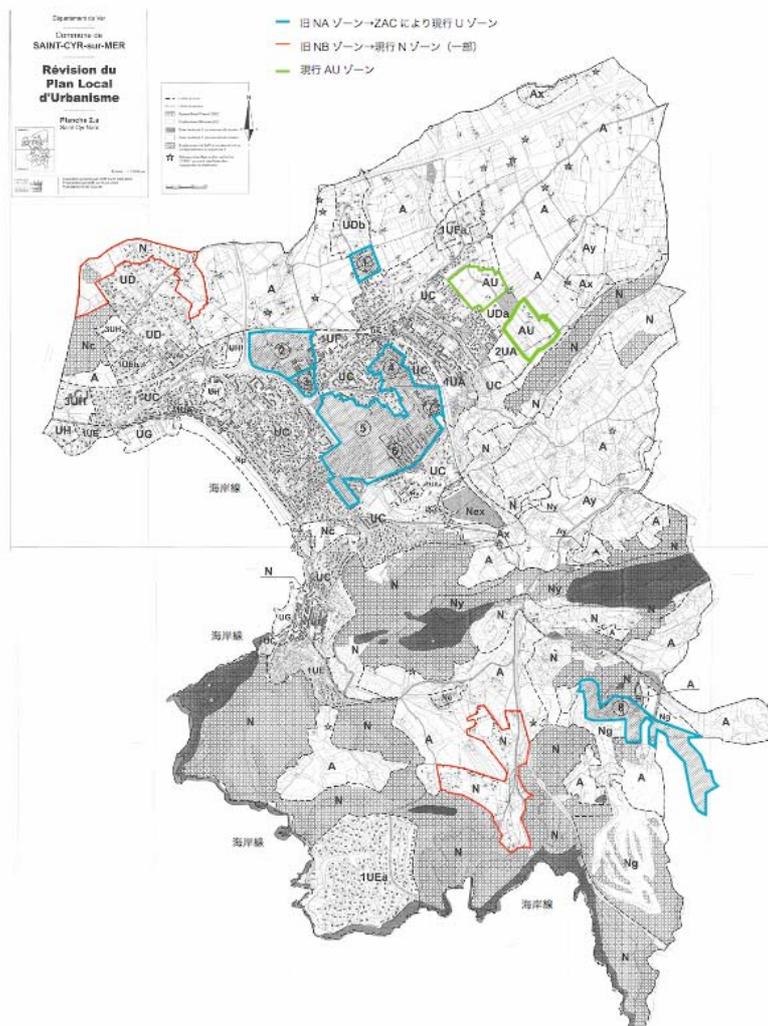


図 18 サン・シール・シュール・メール市 PLU ゾーニング図(出展:サン・シール・シュール・メール市 2005)

¹² SRU 法第 55 条

サン・マクシマン・ラ・サント・ボーム (Saint-Maximin-la-Sainte-Baume)

都市計画文書: POS (2003 年 3 月 26 日修正承認)

人口: 12,402 人 (1999 年国勢調査)、約 14,500 人 (2005 年市町村調査)

市域面積: 6,000ha



市内 NB ゾーンの風景

(1)市の概要

サン・マクシマン・ラ・サント・ボーム市は歴史的建造物が残る観光資源の多い町である。また、国道7号線上にあり、主要高速道路 A8 が中心市街地の北を通るため、マルセイユやエクサン・プロヴァンスなど近郊の大中都市へのアクセスが便利である。都市計画文書は意図的に POS のままで、2008 年の市長選挙まで PLU へ改定する予定はない。意図的にという理由には NB ゾーンの廃止が関わっている。

(2) NB ゾーンの現状

市域面積 6000ha に対して NB ゾーンは 1000ha である。最低敷地面積は 5,000 ~ 10,000 m²で、そのために「虫食い」現象は著しい。中心市街地に住民が少なく、縁辺の NB ゾーンに集中しているため都市というよりは村落が広がったような印象がある。

1970 年代の南フランス地方、特にプロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州(PACA)、では無秩序な開発が多く行われた。これは、インフラの整備を地主が独自に行った¹³ため、宅地開発のための市のコストが大きく軽減されたことに起因する。しかし、80 年代に起きた人口増加現象に伴い、教育施設など公共の整備を行わなくてはならなくなり、結果として市のコストはふくらむこととなる。

NB ゾーンへの対処であるが、U ゾーンへの変更は密度を上げることとなるため回避している。しかし、N ゾーンへの変更は完全に開発が不可能になるため住民全体から反対されてる。現況は最低敷地面積 5,000 m²を課すことで住環境の質が保たれているが、U ゾーンに変更してしまうと、今後 5 ~ 8 年の間に人口が 2 万 5 千人ほどの増加が予測されているため高密になる恐れがある。

「虫食い」現象が起きているため AU ゾーンへの変更も難しい状況である。AU ゾーンでは整備事業としてある程度の規模の開発を行うことになるからである。また、過去に経済半官半民会社 (SEM) と組んで整備事業を行ったが、成功せず、市がその負債を支払うことになった。

実際に PLU へ改定される場合には市街地に近い NB ゾーンは U ゾーンへ 5、6km 離れた地区での変更は未定である。

1993 年の POS の改定時に NB ゾーンの一部が自然・森林区域ゾーンへ変更された。中心市街地から 5km ほど離れており、上下水道が通っていなかったが住宅が建ち始めたためである。このように変更された NB ゾーンは全部で 20ha 程度である。同市の POS 規則書条文により NB ゾーンは次のように定義され

¹³ 国道沿いの土地をデベロッパーが買い占めたことから NB ゾーンの宅地開発がはじまる。

ている。

特徴: 開発中の農村区域である。

密度により Nba、NBb、NBc と 3 種類に分けられる。

用途制限: 区域の特色に合った住宅やそれに付随する建築物。

最低敷地面積: NBa 1,200m²(上下水道が整備されている場合)
2,500 m²(上水道が整備されている場合)
4,000 m²(水道が引かれていない場合)
NBb 5,000 m²
NBc 10,000 m²

隣地境界線からの距離: 3.5m

土地占用率 COS: NBa 10% 延床面積 250m² 以内
NBb 6% 延床面積 300m² 以内
NBc 3% 延床面積 300m² 以内

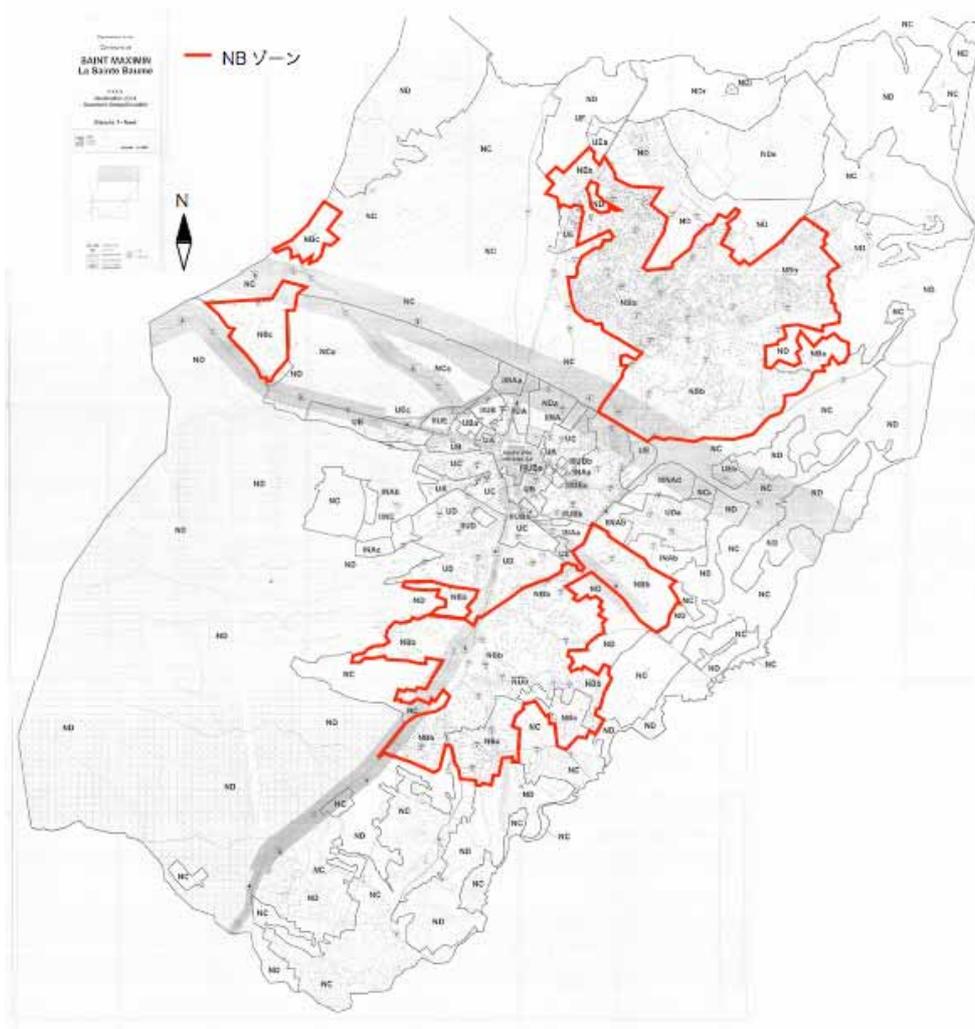
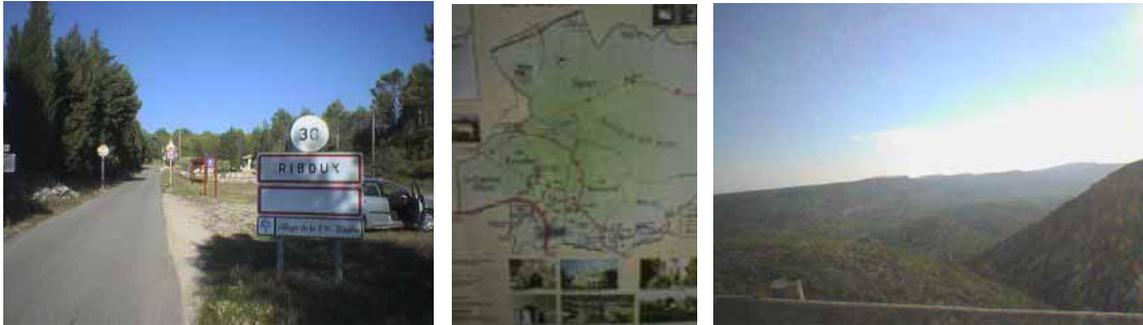


図 18 サン・マクシマン・ラ・サント・ボーム市 POS ゾーニング図(出展: サン・マクシマン市 2005)

リブー(視察のみ)

都市計画文書:RNU

人口:22人(国勢調査 1999年、2005年およそ26人)



人口26人、民家がおよそ6戸と教会が1つ建つ村落であるが、すべての建築物は都市計画規則RNUに従属している。標高高く位置しており、自然豊かな景観に囲まれている。規模は小さくても無秩序な開発は許されない。

5. まとめ

2005年度の調査でフランスの郊外開発コントロールについて以下のことがわかった。

I.地方自治体における都市計画文書作成の実態について

フランスでは「都市計画文書の作成」と「都市開発の抑制」は同義語である。各文書には特徴があるが、どのように都市化を抑制しているのが本調査の課題であった。まず、人口26人の村落(リブー市)にも都市計画文書(全国都市計画規則:RNU)が存在することがわかった。人口500人規模では市町村図が策定されている。コンバス市の事例ではDDEとの連携を図りつつ市街化の拡張をコントロールしていることがわかった。新しい市町村図では建築可能区域を拡張しているが最低敷地面積をなるべく維持し、建築密度の増加を防いでいる。農業従事者が多く住む同市の特徴は豊かな農地である。近年増加傾向にある“ベッドタウン”にはしたくないという地元出身の市長の強い意志が文書に現れている。

人口5000人規模の市町村では多くPLUを作成している。プラッド・ル・レーズ市のPLUは最終段階に入っていた。問題視されていたNBゾーンはUゾーンへ吸収され、全体的に市街地は高密度となる傾向にあるが、北部と南部の自然森林区域Nと農業区域Aを頑なに守り通している。また、市街化予定区域に経済半官半民会社SEMとの連携によりZACで集合住宅建設を実現させるなど、人口流入に対応するだけでなく、市の財政面においてもコントロールを行っていることがわかった。市長はパリ出身の元IBM社員である。

人口10,000人から15,000人規模の市町村では、サン・シール・シュール・メール市とサン・マキシマン・ラ・サント・ボーム市を事例として取り上げた。これらは、NBゾーンが多く存在する南部の典型的な市町村といえ、さらに、優等生(前者)と劣等生(後者)であるとDDEが推薦した事例でもある。サン・シール・シュール・メール市では早々にPOSをPLUに改定し、NBゾーンをNまたはAゾーンへ変更している。NBゾーンには生活に必要なインフラが整備されていないところが多く、一度Uゾーンへ変更すると整備の義務が発生するため財政政策のために取られた手段であることがわかった。よって、今後、旧NBゾーンは完

全に凍結されることとなる。同市都市計画担当助役は地元で 400 年続く家系の出身である。一方、サン・マキシマン・ラ・サント・ボーム市はいまだに POS から PLU への改定を行っていない。中心市街地を囲むように南北に NB ゾーンが広がっている。やはり、インフラ整備の有無により市の財政に影響を与えるために放置されていた経緯がうかがえた。明らかな無法地帯であり、都市計画文書に従属する範囲であるにも関わらず、都市計画の存在しない場所であることがわかる。PLU へ以降時は場所によって U ゾーンに変更し、その他は N や A ゾーンとして凍結される予定である。

モンペリエの都市圏域レベルでは 30%、より広域の都市区域では 70%の人口増加が 20 年の間に見られ、そのため SCOT の作成が 2002 年より始まっている。都市化を抑制するために PADD では地域のまとまりを重視し、具体的には地理的なアプローチ、交通網の見直し、市街地への再投資をコンセプトとして挙げている。また、方針書では PLU との適合性を重視し、レベル別の建築密度(建ぺい率)を具体的に設定している。

II. DDE の都市計画文書への関与について

国の出先機関である DDE は県内の地方自治体が作成する都市計画文書をサポートする立場にある。法的には情報提供、協議、合法性の検査が義務づけられていることがわかった。1983 年以来、地方分権により文書は自治体主導で作成するが DDE はチェック機関としての役割を担う。また、市町村図を作成している規模の市町村とは協働で文書を承認していることがわかった。リスク予防プランや山岳・沿岸法など国が主導で作成する文書と関わっている市町村は DDE から指導を受け、法的な制約をうけるため両者間の対立の原因となっていることがわかった。

参考文献:

- 1) 河原田千鶴子(2005.10)国土交通省 国土交通政策研究所「人口減少社会における郊外の土地利用コントロールのあり方に関する研究(中間報告)」II. 郊外開発コントロール - フランス調査報告 - pp.127-140
- 2) 河原田千鶴子(2005.6.15)日本経済評論社、小泉秀樹・矢作弘編「持続可能性を求めて - 都市に学ぶ - 」III. ヨーロッパ 5. 連帯と再生をめざすフランスの新しい都市計画 pp.177-205
- 3) 河原田千鶴子・宮脇勝(2005.4)日本都市計画学会都市計画論文集 No.40-1「フランスの広域統合計画 SCOT の策定・承認プロセスに関する新制度の研究 - SRU 法及び UH 法に基づく策定・承認プロセスとフランス地方の市町村間協力の事例 - 」
- 4) 河原田千鶴子(2005.1)千葉大学大学院博士論文「連帯と再生をめざす都市計画の構造と手法 - フランス新都市計画制度の自治体における具体的展開 - 」
- 5) フランス設備省 HP www.equipement.gouv.fr
- 6) コンバス市(2005.12)市町村図図版 le document graphique de Carte Communale de la ville de Combas
- 7) ブラッド・ル・レーズ市(1999)le Plan Local d'Urbanisme de la ville de Prades-le-Lez
- 8) モンペリエ都市圏共同体(2005.7.19)le Schema de Coherence Territoriale de Communaute d'Agglomeration de Montpellier
- 9) サン・シール・シュール・メール市(2005)le Plan Local d'Urbanisme de la ville de St. Cyr sur Mer
- 10) サン・マキシマン・ラ・サント・ボーム市(2005)le Plan d'Occupation des Sol de la ville de St. Maximin la Ste. Baume

参考1

ドイツ・フランス・オランダの土地利用コントロールの法制度と運用に関して

．都市計画策定フロー図

- 1．ドイツ Bプラン策定フロー図
- 2．フランス PLU策定フロー図
- 3．オランダ Bmプラン策定フロー図

．ドイツ

- 1．広域の計画について（H16・H17年度調査より）
- 2．建設法典 翻訳（抜粋）

．フランス

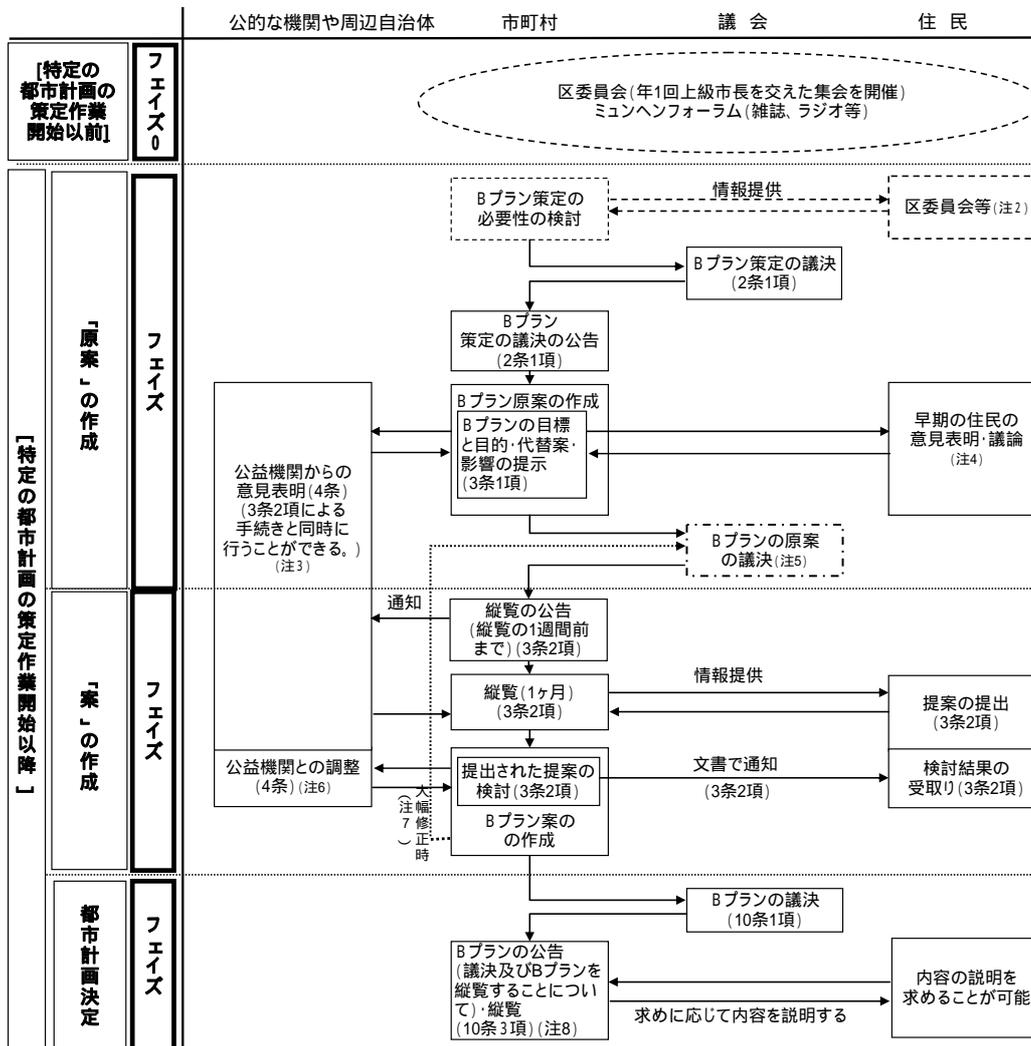
- 1．フランスの都市計画制度～法規則からみたフランスの土地利用・建築規則
- 2．都市計画法典 翻訳（抜粋）

．オランダ

- 1．施工許可の内容について
- 2．プラン等に係る入手資料及びヒアリングメモ（H17年度調査より）
- 3．空間計画法

都市計画策定フロー図

1. ドイツ Bプラン策定フロー図

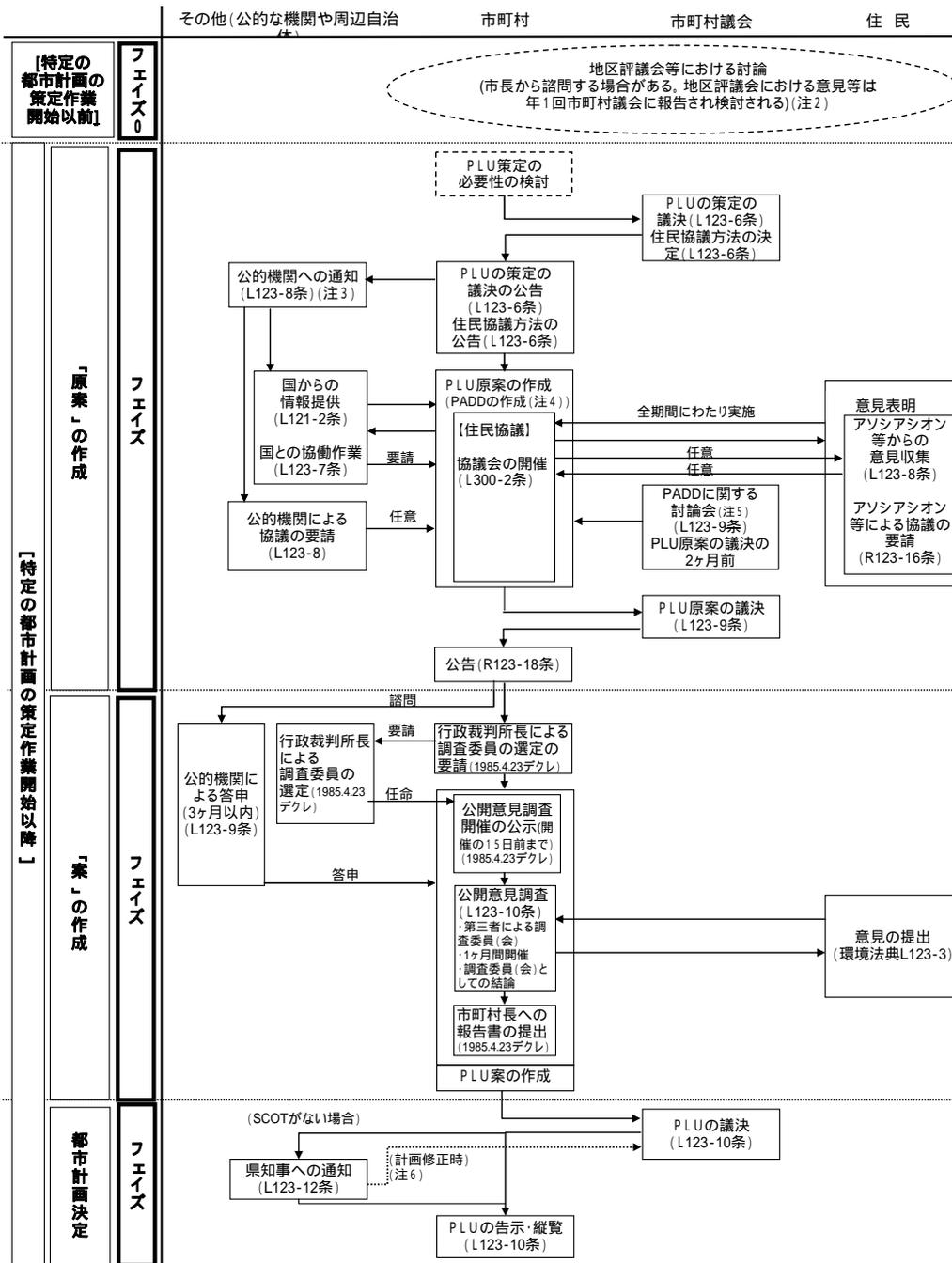


実線の矢印及び囲み：建設法典により規定されているもの
 細かい点線の矢印：建設法典の規定のうち、該当する場合のみ実施される事柄
 一点鎖線の矢印及び囲み：建設法典以外による法典等の規定
 大きい点線の囲み：建設法典に規定されていないが実際に行われるもの

- (注) 1. 条文番号は建設法典のものである。
2. 州、市町村によってやり方は異なる。シュツットガルト市には州法に定められた地域アドバイザーの活用やコンペの開催、デベロッパーと計画実施のための費用の負担を定めた契約をするといった話も聞かれた。なお、地域アドバイザー制度については、住民協議や公開意見調査の際にも活用しているとのことである。
3. 「可能な限り早い時期」が指す期間の開始時点が明確ではないため、Bプラン策定の議決以降にしている。公益機関とは、上級行政庁、水道局、道路建設課、記念建造物保存課、宗教団体、民間の非営利組織等である。
4. 「可能な限り早期」が指す期間の開始時点が明確ではないため、Bプラン策定の議決以降にしている。
5. 「原案」の議決については、州法等によって定められている。
6. 公益機関からの意見表明と公益機関との調整との間の区切りについて、ヒアリングでは明確な区切りが見られず、実質的に計画に大きく影響を与える事項が早い段階(フェイス)、細かい点についての調整はフェイスの後半となっていた。
7. 案が大幅に変更された場合は案の議決に戻る。軽微な変更の場合は2週間の再縦覧。計画の大意に影響しないと判断された場合は縦覧不要(法典3条3項)。
8. 以下の場合には上級行政庁の認可が必要(法典10条2項)。
 Bプランで十分とされ、Fプランが策定されない場合(法典8条2項)
 Fプランの制改定との同時作業で作業の都合上Bプランが先行して策定される場合(法典8条3項)
 緊急の事情でBプランの制改定がFプランに先行する場合(法典8条4項)

阿部成治(2001)：大型店とドイツのまちづくり，学芸出版社，p.13
 及びHP (<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/hgb.htm>) を参考にして作成。
 出典：国土交通政策研究第49号

- 2 . フランス P L U 策定フロー図

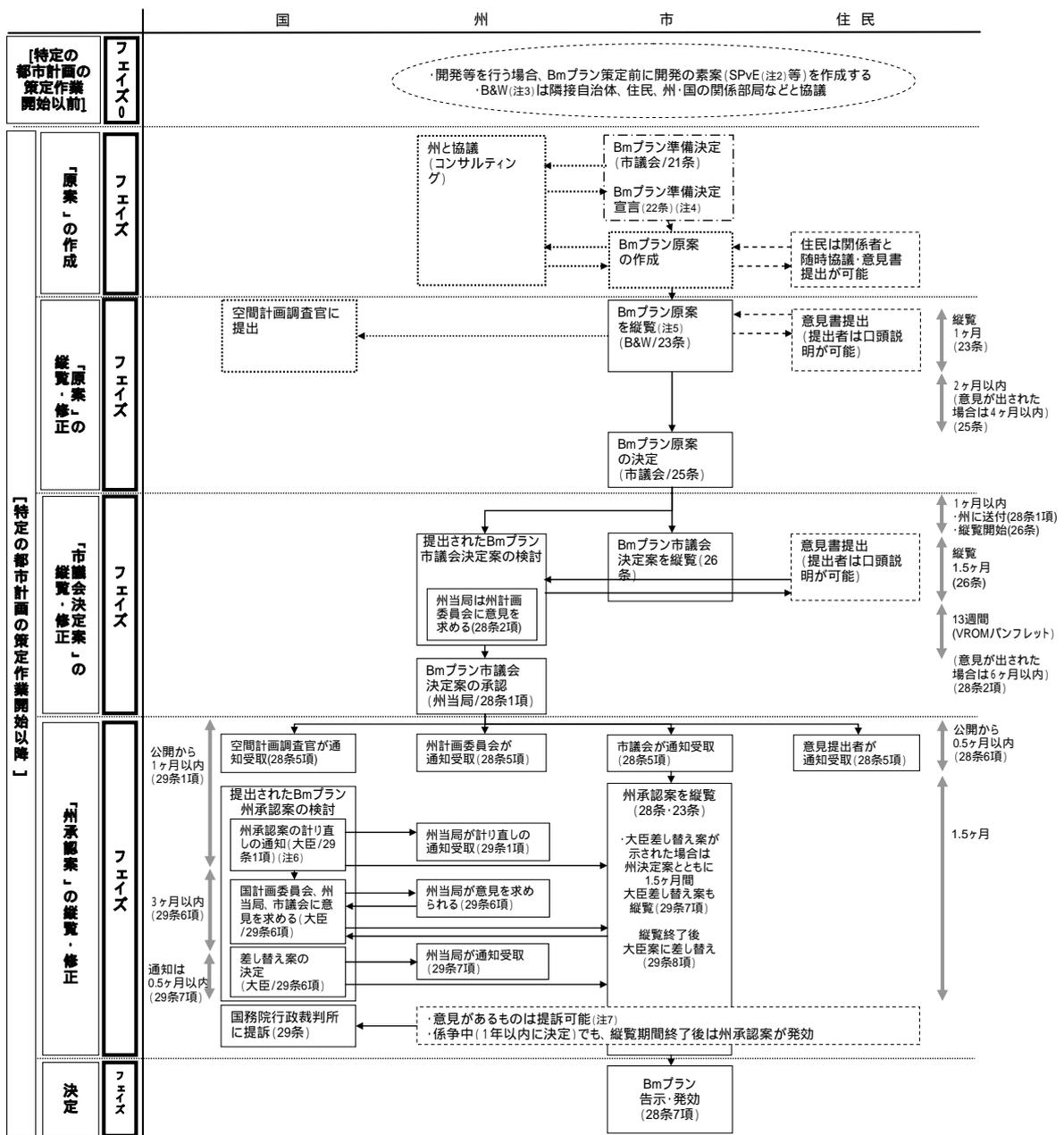


実線の矢印及び囲み：都市計画法典により規定されているもの
 細かい点線の矢印：都市計画法典の規定のうち、該当する場合のみ実施される事柄
 大きい点線の囲み：都市計画法典に規定されていないが実際に行われるもの

- (注) 1 . 条文番号は都市計画法典のものである。
- 2 . 地区評議会の設置は地域民主主義法 1 条に、又、地方自治体法一般法典 L2143 - 1 に地区の生活におけるあらゆる事柄について市町村長により諮問を受け提案をすることができると定められている。
- 3 . 公的機関とは、州議会議長、県議会議長、都市交通機関長、市町村連合協力機関 EPCI の首長、州立自然公園管理機関・商工会議所・農業会議所において権限のある代表者、沿岸部市町村長、都市圏共同体長、近隣の EPCI の首長、近隣市町村長である。
- 4 . PADD (「整備と持続可能な開発プロジェクト」) は PLU の一部であり、市町村の都市計画の方針を図を交えて記載された文書である。
- 5 . PADD に関する討論会は市町村によっては、討論会后に住民投票が実施されるところがある。
- 6 . 計画が修正された場合、計画修正案の議決及び PLU の公示は L123-12 条の規定による。この場合は、縦覧については規定されていない。

フランスの流れについては、平成 15 年度客員研究官 河原田千鶴子氏の研究成果に多くをよっている。
 出典：国土交通政策研究第 49 号

- 3 . オランダ Bmプラン策定フロー図



実線の矢印及び囲み：空間計画法に規定された義務のもの

一点鎖線の矢印及び囲み：空間計画法に規定された任意のもの

大きい点線の囲み：VROMパンフレット (VROM020579/12-02 15757/179) に記載されたもの

細かい点線の矢印：空間計画法に規定されていないが、ヒアリングから把握された、実際に行われるもの

- (注) 1. カッコ内の条文番号は空間計画法のものである。
 2. SPvE (Stedebouwkudiz Programm van Eizen) : 開発の素案。アーバンデザイナーが調整して作成。
 3. B&W (Burgemeester en wethouders) : 市長と副市長
 4. 官報への通知
 5. Bmプラン原案 (Ontwerp Bestemmingsplan) を官報へ通知
 6. 大臣は、州承認案への計り直し (国が差し替え案を策定するという意味) の通知を州当局、市議会の他、国計画委員会、空間計画調査官にも通知
 7. 有識者ヒアリングなどでは市が行政裁判所へ提訴している事例などがあると聞かれるが、市や州が、市民と同様に提訴可能かどうかの詳細は未確認

空間計画法 2005 年オランダ語版、VROMパンフレットの確認作業及び全般的な情報提供：早稲田大学芸術学校客員講師 笠真希

裏白

ドイツ

- 1 . 広域の計画について (H16・H17 年度調査より)

表 1 . 法定の地域計画 (各州における地域計画の一般的体系に則したもの)

計画の種類	地域計画		
	州の地域計画に関する一般法		
	NRW 州の地域計画	Nds 州の地域計画 (郡)	ヘッセン州の地域計画
計画名称	GEP(Gebietsentwicklungsplan)	地域計画プログラム (Regionales Raumordnungsprogramm)	地域計画 (Regionalplan)
計画事例	デュッセルドルフ GEP	オスナブリュック郡地域計画プログラム (2004)	北ヘッセン地域計画 (2000)
対象地域	NRW 州 デュッセルドルフ州管区政府管轄域	Nds 州オスナブリュック郡	ヘッセン州カッセル統治本部管轄域
策定主体	デュッセルドルフ州管区政府	オスナブリュック郡	カッセル統治本部
決定手続き	地域議会で議決し、州が許可	郡議会で議決し、州が許可	地域議会で議決し、州が許可
議員選出方法	市町村議会と郡議会の議員の代表者	直接選挙で選出	市町村議会と郡議会の議員の代表者
計画内容等	<ul style="list-style-type: none"> ・文書と図面 (1/50,000) ・住宅地、産業用地、空地・農業地域、森林等の区域指定 ・道路、鉄道等のインフラ施設の指定 ・全域に区域指定 ・市街地系の区域指定は、ほぼ既成市街地に限定されている 	<ul style="list-style-type: none"> ・文書と図面 (1/50,000 等) ・中心地指定、住宅や雇用の場を重点的に確保する場所の印 ・優先的産業用地、優先的住宅用地、優先的オープンスペース機能用地、優先的農用地等の区域指定 ・道路、高電圧線等のインフラ施設の指定 ・未指定区域あり 	<ul style="list-style-type: none"> ・文書と図面 (1/100,000) ・中心地指定 (下位中心、小中心もあり) ・既成市街地・市街化予定区域、既成産業区域・産業予定区域、景域・保全区域、農業区域、森林区域等の区域指定 ・全域に区域指定 ・景域利用・保全区域の指定による無秩序な市街化の抑制を図る姿勢がみられる¹
策定主体の権限	F プランの許可	F プランの許可	F プランの許可 (ハノーファー広域政府の市町村を除く)
運用等	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村の F プランの改定案について、空地・農業地域指定や広域的グリーンベルト指定の土地を市街地系の区域指定に変更することを許可しなかった事例あり 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市部よりも郡の方が計画が多い (独立市は F プランが地域計画を兼ねるため)。郡の地域計画の位置付けが不明確。 ・郡地域計画の策定には時間がかかり、決定したときには、実態とズレが生じる問題がある² 	<ul style="list-style-type: none"> ・逸脱申請 (Abweichungsantrag): 地域計画に適合しない F プランを許可する制度 (州法) ・カッセル統治本部 (? 姥浦客論北ヘッセン州管区) 管轄域では、F プランの策定・改定の申請の約 3 割が地域計画に不適合で、修正・取下げ・不許可・逸脱許可となる。不許可の半数は商業施設開発
特徴	GEP は州内に 5 つある	地域計画プログラムは州内に多数ある	地域計画は州内に 3 つある

¹ 姥浦 (2006)

² オスナブリュック郡へのヒアリング調査による。

表 2 法定の広域の計画（一般的な策定形態とは異なるもの）

計画の種類	地域計画 特別措置		共同 F プラン 建設法典
	Nds 州の地域計画（独立市と郡一体型）		F プラン共同型
計画事例	ハノーファー地域計画プログラム（2005） * 2005 年策定完了予定	ブラウンシュヴァイク地域計画プログラム	カッセル共同 F プラン
対象地域	ハノーファー広域圏（ハノーファー市と周辺の市町村）	ブラウンシュヴァイク広域圏（ブラウンシュヴァイク市と周辺の市町村）	カッセル広域圏（カッセル市と周辺の市町村）
策定主体	ハノーファー広域政府	ブラウンシュヴァイク広域目的連合	カッセル目的連合
参加機関 （内訳）	独立市（1） 郡に属していた市町村（20）	独立市（3） 郡（5）	独立市（1） 市町村（9）
独立市	ハノーファー市	ブラウンシュヴァイク市 ザルツギッター市 ウォルスフスブルク市	カッセル市
郡	ハノーファー広域政府の設立により郡は廃止	ギフホルン郡、ゴスラー郡、ヘルムシュテット郡、バイネ郡、ヴォルフエンブッテル郡	カッセル郡
郡に属する市町村	旧ハノーファー郡：20 市町村（総数 20 市町村）	-	カッセル郡：9 市町村（総数 29 市町村）
策定手続き	ハノーファー広域政府の議会で議決し、州が許可	ブラウンシュヴァイク広域目的連合の議会で議決し、州が許可	州の許可は不要（F プランの議決は、市町村議会の議員のみ参加可能）
議員選出方法	直接選挙で選出	独立市や郡の議会の議員の代表者	市町村や郡の議会の議員の代表者
取組みのきっかけ	1960 年代からバランスのとれた市街地形成・地域形成に取り組んできた	20 年ほど前から共同の取組みに取り組んできた 組織の法制化は元ブラウンシュヴァイク市長、後の州内務大臣の働きかけによる	1970 年代の市町村合併の不成功 建設法典の改正で共同 F プラン制定が可能になったことによる
計画内容等	・ Nds 州の他の地域計画と同様の形式（ハノーファー市街地周辺はグリーンベルト） ・ 自己開発率制度（10 年間で人口を 5 % 以上増加させない）	・ 中心地の考え方にに基づき、市町村の役割分担を決定	・ 需要予測・開発予定区域指定等
策定主体の権限	・ F プランの許可 ・ 建設許可権限（従来は郡が持っていた範囲について）	* F プランの許可権限は、通常通り独立市は州、郡に属する市町村は郡。建設許可権限も同様。	・ 共同 F プランの策定（州の許可は必要）
他の計画との関係、課題等		・ F プランとの関係 郡に属する市町村の F プランの改定において、洪水防御優先区域（当時策定中）を住宅地の区域指定することを郡が許可しなかった例がある ³ ・ オープンスペース保全構想策定中	・ B プランは各市町村が策定 ・ 目的連合の範囲の外側の市町村との関係が課題 * 非法定の市街地基本構想あり
特徴	・ 独立市と郡で個別に策定される地域計画を一体的に策定 ・ 郡が廃止され、市町村が参加 ・ 地域計画の策定権限を持ち、かつ、F プラン、B プラン等の土地利用コントロールに関する承認権限を持つ。したがって、地域計画の具体化が容易と考えられる。	・ 独立市と郡で個別に策定される地域計画を一体的に策定。 ・ 地域計画の策定権限は持つが、F プランや B プランの承認権限を直接は持たない。	・ F プランは、市町村が単独で策定することが一般的であるが、複数の市町村が共同して策定。

³ 姥浦（2006）4．3（3）【マイナーゼン町における Fplan 改定が阻止された事例の概要】

表3 非法定の広域の計画

計画の種類	非法定の広域計画	
計画事例	オスナブリュック圏広域発展構想 (REK: Regionales Entwicklungskonzept für den Verdichtungsraum Osnabrück)	オルデンブルク広域圏市街地・空地構想 (SFk: Siedlungs- und Freiraum- konzept Oldenburg/Umland) * 別に中間報告がある
地域名	オスナブリュック広域圏 (オスナブリュック市とその周辺)	オルデンブルク広域圏 (オルデンブルク市とその周辺)
策定主体 参加機関 (内訳)	独立市 (1) 郡 (1) 郡に属する市町村 (6) 隣接州の市町村 (1)	独立市 (1) 郡に属する市町村 (8)
独立市	オスナブリュック市	オルデンブルク市
郡	オスナブリュック郡	-
郡に属する市町村	オスナブリュック郡: 6市町村 (総数 21市町村) NRW州: 1市町村	オルデンブルク郡: 3市町村 (総数 8市町村) アンマーラント郡: 4市町村 (総数 6) ヴェーザーマーシュ郡: 1市町村 (総数 9)
取組みのきっかけ	・1990年代からの開発圧力 ・人口集中地域 (独自の指標) を対象にしたため、法定の計画単位では対応が困難であった (他の州の市町村を含んでいる)	・オルデンブルク市の F プラン改定時に周辺市町村から出された意見 (オルデンブルク市と周辺市町村との共同の構想の必要性、市の境界付近の F プランの区域指定内容の問題等) ・オルデンブルク市長とアンマーラント郡長がキーパーソン。
計画内容等	・市街化地区の指定 (産業系、住居系) ・指定前に、保全すべきオープンスペースと優先的市街化の区域を抽出し、コンフリクトする箇所を検討している	・開発ポテンシャルのある産業用地、住宅用地について詳細に評価 ・建設可能地と需要の検討と、現況等から住宅地、産業用地、オープンスペース等の評価を行っている。 ・参加市町村のフーデ町は、オルデンブルク市に隣接する地区のみが計画対象 ⁴
策定主体の権限	非法定のため権限なし	非法定のため権限なし
他の計画との関係、課題等	・郡の地域計画、オスナブリュック市の F プランとの関係: 一致していない箇所もあるが、新たな建設ができる範囲は、REK の指定よりも小さい傾向 ・郡は、F プランの策定・改定には、REK が配慮されていると考えている ・市町村は、F プランの内容と REK を整合させることを試みているが、すべてを対応させることはできていない ・REK で市街化としてされている区域は、開発することを義務付けるものでない ・小さな市町村が F プランを策定する場合には、地元コンサルタント等が協力することが多いが、地元コンサルタントには REK をはじめ地域の情報が蓄積されており、計画の整合を図りやすい ⁵	・郡の地域計画、オルデンブルク市の F プランは、SFk 策定前に策定されているため、直接的な影響はない ・郡の市町村の F プランの策定・改定の許可を郡が行う場合には、SFk との整合を確認している ・フーデ町議会は中間報告を了承 (議決なし) したことになる。最終報告は紹介したのみ (了承もなし) ・F プランの変更内容が、SFk と整合している場合、整合していない場合の両方がある。 ・効果としては、市町村間で情報交換が行いやすくなったことであり、具体的計画の策定、改定過程で反対意見が減っている
特徴	・地域計画を策定する郡が参加している ・郡に属する市町村の一部が参加している ・郡地域計画の策定対象の一部が広域圏に含まれる	・地域計画を策定する郡が参加していない ・それぞれの郡に属する一部の市長村のみが参加している

⁴ 姥浦 (2006) 5 . 2 (3)⁵ ハスベルゲン町へのヒアリング調査による

2 . 建設法典 翻訳 (抜粋): 5 条、8 条、34 条、35 条

第 5 条 (F プランの内容) * 出典 : 1997 年 8 月 27 日改正 阿部 HP より引用

(2) F プランには、とくに、

1. 建築が予定されている用地で、建築的利用の一般用途 (用途区域) 建築的利用の特別用途 (用途地区) 及び建築的利用の一般密度によって示すこととし、集中的な汚水排除が予定されていない用地は明示することとする
2. 自治体の区域に関する公的・私的な分野において財やサービスを提供する施設の整備状況で、とくに学校・教会などの公共的な建築物や施設、及びその他の宗教的、並びに社会的、健康的、文化的な目的のための建物や施設、及びスポーツや遊びの施設
3. 広域交通及び域内の主要な交通ルートの用地
4. 供給施設、廃棄物処理と汚水除去、堆積場、及び供給幹線と汚水幹線のための用地
5. 公園、クラインガルテン、スポーツ・遊戯・キャンプ・水泳場、墓地などの緑地
6. 連邦公害防止法の意味する環境上の有害な影響からの保護のため、利用が制限されるか、予防のための用地
7. 水面、港、及び水利のために予定されている用地、並びに洪水防止及び流水の規則のために空地として保つ用地
8. 盛土・切土、又は石・土及びその他の地下資源探掘のための用地
9. a) 農業のための用地、及び b) 森林、
10. 土地、自然と景域の保護、育成及び発展の事業のための用地

を表示することができる。

第 8 条 (B プランの目的) * 出典 : 1997 年 8 月 27 日改正 阿部 HP より引用

(1) B プランは、都市計画的な秩序のための法的拘束力ある指定を内容とする。それは、この法典の実施に必要とされるその後の事業に対する基礎を形成する。

(2) B プランは、F プランから展開されるものとする。都市計画的な発展を秩序づけるために B プランで十分な場合は、F プランは必要でない。

第 34 条 (連たん市街地における建築案の許可) * 出典 : 1997 年 8 月 27 日改正 阿部 HP より引用⁶

(1) 連たんして建物が建つ集落の内部においては、建築案が、建築的利用の用途と密度、建築方式、および建築の行われる敷地の範囲において、近傍の特徴に適合しており、地区整備が確保されている場合には、許可される。健全な居住と労働の条件が維持されなければならない、地区景観が害されてはならない。

(2) 近傍の特徴が、第 2 条第 5 項によって公布された政令に示された用途地区のひとつに対応している場合には、用途に関する建築案の許可は、政令で当該用途地区に一般的に許可されるかのみによって判断し、政令で例外的に許可される建築案は第 31 条第 1 項を、その他の点では第 31 条第 2 項が準用されるものとする。

(3) (削除)

(4) 自治体は、条例により、

1. 連たんして建物が建つ集落の境界を定め、
2. 外部区域で建物の建つ区域が F プランに宅地と表示されている場合には、連たんして建物が建つ集落と定め、
3. 外部区域の個別敷地が、隣接する区域の建築的利用によって相応に特徴づけられている場合は、当該用地を連たんして建物が建つ集落に含める、

ことができる。複数の条例を互いに結合することができる。第 1 文第 1 号および第 2 号による条例は、秩序ある都市計画的な発展と調和しなければならない、第 9 条第 1、2 および 4 項による個々の指定を行うことができる。第 9 条第 6 項が準用されるものとする。第 1 項第 3 文による条例には、補充的に第 1a 条および第 9 条第 1a と 8 項が準用されるものとする。

(5) 第 4 項第 1 文第 2、3 号の条例の策定にあたっては、第 13 条第 2、3 号による簡易手続が準用されるものとする。第 4 項第 1 文第 3 号の条例は、上級官庁の認可を必要とし、第 6 条第 2、4 項が準用されるものとする。但し、第 4 項第 1 文第 3 号の条例が F プランから展開されている場合は、この限りでない。第 4 項第 1 から 3 文の条例には、第 10 条第 3 項が準用されるものとする。

第 35 条 (外部地域における開発) * 出典 : 姥浦 (2005) pp . 54-57 より引用

(1) 外部地域においては、以下の各号に該当する場合には、公共の利益と対立せず、十分な地区施設整備が保証されている場合にのみ、開発が許可される。

- 農林業の用に供する場合、及び単に業務床の副次的部分を占めるにとどまる場合
- 造園生産業の用に供する場合

⁶ 法改正前の訳である。34 条 5 項の上位機関の許可に関しては、本文で述べた通り、改正されている。また、「外部区域」は、本文の「外部地域」のことである。

電気、ガス、電話サービス、熱、上水、下水処理の公共供給、または地元と結びついた商工業の用に供する場合

周辺に対する特別の要請、周辺に対する悪影響、または特別の目的によって、外部地域においてのみ実現されるべき場合

風力または水力発電の研究、開発または利用に供する場合

バイオマスのエネルギー利用で、第 1 号または 2 号に規定する営業、または家畜飼育に供するもので第 4 号に規定する営業の枠組みで行われるもの、および当該施設の公共の供給ネットワークへの接続に供するもので、以下の条件を満たす場合

- a) 開発が業務と空間的機能的に一体となつて行われること
 - b) バイオマスが第 1 号、2 号、または家畜飼育に供するもので第 4 号に基づく営業に相当程度由来している、または当該営業および近接する営業に相当程度由来していること
 - c) 一つの農場または営業場所につきただ一つの施設が稼働していること
 - d) 施設の発電能力が 0.5MW を越えないこと
- または

平和的目的のための核エネルギーの研究、開発または利用に供する、または放射性廃棄物の処理に供する場合

(2) その他の開発は、その実現及び利用が公共の利益を侵害せず、地区施設整備が保証されている場合にのみ、個別的に許可されることができる。

(3) 公共の利益に対する侵害は、特に開発が以下の場合に認められる

Fplan の規定に反する場合

Lplan、その他の特に水、廃棄物、イミッション防止法に基づく計画の規定に反する場合

有害な環境影響を惹起しうる、またはそれにさらされる場合

道路またはその他の交通施設、供給または廃棄施設、安全または健康、またはその他の課題について非経済的な支出が必要となる場合

自然保護及び景域保全、土壌保全、記念物保護の利益、または景域の自然的特色とそのレクリエーションの価値を侵害する場合、または集落及び景域景観を阻害する場合

農業構造改善措置を侵害する場合、または給水が危険に晒される場合

スプロールの発生、固定化、または拡大の恐れを生じさせる場合

無線送受信所及びレーダー施設の機能を害する場合

国土的観点から重要な開発は、国土整備の目標に反してはならない：第 1 項に基づく開発で、国土的観点から重要なものは、国土整備の目標として当該開発の規定を行う際に利害が衡量されている限りにおいて、公共の利益と対立しない。第 1 項第 2 号から第 6 号に規定する開発は、Fplan における指定を通じてまたは国土整備の目標として、他の場所で指定を行うことができる限りにおいて、原則として公共の利益と対立する。

(4) 以下に記された第 2 項に規定するその他の開発は、当該開発がそれ以外の第 3 項に規定する意味において外部地域に調和的である限りにおいて、Fplan または Lplan の規定に反する、景域の自然的特色を侵害する、またはスプロールの発生、固定化、または拡大の恐れを生じさせることがないとすることができる。

第 1 項第 1 文に規定する建築物の既存用途を以下の条件で変更する場合

- a) 当該開発が維持する価値のある建造物の適切な利用に資する場合
- b) 当該建築物の外観が本質的に維持されること
- c) 既存の利用が放棄されたのが 7 年以上遡らないこと
- d) 当該建築物が 7 年以上前に正当に建築されたものであること
- e) 当該建築物が、農林業を行う農場と空間的機能的一体性を有していること
- f) 住宅用途に変更する場合には、それまで第 1 項第 1 号に基づき許可された住宅以外に一つの農場につき最大 3 つの住宅しか存在していないこと
- g) 第 1 項第 1 号に規定する営業の発展の利益のため新規建設が必要にならない限り、放棄された利用の補完として新規建築を行わない、という義務を負うこと

同種の住宅建築を同じ場所で以下の条件の下で新しく建築する場合。

- a) 既存の建築物が正当に建築されたものであること
- b) 既存の建築物に不都合または欠陥がある場合
- c) 事実関係から、新規に建築される建築物が従前の所有者またはその家族の自己需要のために利用されると正当に想定されること；所有者が既存の建築物を長期にわたって自己利用していた前所有者から遺産相続によって取得した場合には、事実関係から当該新規に建設される建築物が所有者またはその家族の自己需要のために利用されると正当に想定されることで足りる

正当に建築され、火災、天災、またはその他の異常現象によって破壊された建築物を同種かつ同じ場所で即座に新規に建築する場合

維持する価値のある、文化的景域の景観を形成する建築物の改築または利用変更で、例えそれが元来とは異なる利用をされていたとしても、当該開発が建築物の適切な利用および外観の価値を維持することに資する場合

住宅建築の拡張を以下の条件の下最大 2 戸まで行う場合

- a) 当該建築物が正当に建築されたものであること
- b) 拡張が既存の建築物と比較して、住宅需要を考慮した場合に適切なものであること
- c) 更なる住宅を建設する際には、事実関係から従前の所有者またはその家族自身によって当該建築物が利用されると正当に想定されること

正当に建設された商工業営業の建設的拡張で、当該拡張が既存の建築物及び営業と比較して適切なものである場合

第 1 文第 2 号及び第 3 号の場合においては、除去されたまたは破壊された建築物に対する新規建築物の軽微な拡張または既存の立地場所からの軽微な逸脱については許可する。

- (5) 第 1 項から第 4 項までの規定に基づき許可される開発は、土地節約的な、地面の遮蔽は必要な量に限定する、外部地域を保全する方法で実施されるものとする。第 1 項第 2 号から第 6 号までの規定に基づく開発については、更なる許可条件として、許可される利用が持続的に放棄される場合には開発を取り壊し、地面の遮蔽を取り除く旨の、義務付け供述書を出すものとする；第 1 項第 2 号から第 6 号に基づき許可される利用変更の際には、取り壊し義務を負うものとし、第 1 項第 1 号または第 2 項に基づき許可される利用変更の際には当該義務を負わないものとする。建設許可官庁は、州法に基づき予定されている建設負担またはその他の方法により、第 2 文及び第 4 項第 1 文第 1 号 g に基づく義務の停止を保証させるものとする。その他に、建設許可官庁は、第 4 項第 1 文の場合には、建設的またはその他の施設を開発の実現の後は予定されている用途にのみ利用される旨を保証させるものとする。
- (6) 自治体は、外部地域の宅地化した区域で、圧倒的に農業用途で形成されてはならず、一定量の住宅が当該区域内に既に存在している場合には、条例によって、居住目的に供する第 2 項に規定する開発は、Fplan における農地または森林地との規定に反することまたはスプロールの発生または固定化の恐れを生じさせることがないものとする。条例は、小規模な手工業や商工業営業に供する開発に（対象範囲を：訳者）拡張されることができる。条例においては、許可条件に関するより詳細な規定をおくことができる。条例の制定の条件は、
- 秩序ある都市建設的發展と一体となっていること
 - 環境影響評価に関する法律の別表 1 または州法に基づく環境影響評価の実施義務のある開発の許可性が根拠付けられていないこと
 - 第 1 条第 6 項第 7 号 b において列挙された保護対象物に対する侵害の端緒が存在しないこと
- 条例の制定に際しては、第 13 条第 2 項第 2 号及び第 3 号に基づく社会及び官庁の参加に関する規定が準用されるものとする。第 10 条第 3 項は、準用されるものとする。第 4 項の適用は条例からは除外する。

第 36 条（自治体及び上級行政官庁の参加） * 出典：姥浦（2005）p.120 より引用

- (1) 第 31 条、第 33 条から第 35 条までの規定に基づく開発の許可に関しては、建設許可官庁の建設監督手続の中で、自治体と協調して決定する。自治体との協調は、第 1 文に規定した各条に基づく許可に関し、他の手続において決定がなされる場合においても必要である；ただし本規定は、第 29 条第 1 項に規定された種類の、鉱山監督に拠る開発については適用しない。第 30 条第 1 項に基づく開発の許可が整った場合には、自治体が開発の実現の前の適切な時期に、第 14 条及び第 15 条に基づく Bauleitplan 策定の保全のための措置に関して決定することができる旨を、州は保証しなければならない。第 35 条第 2 項及び第 4 項の場合には、州政府は規則によって一般的または特定の場合について、上級行政官庁の同意が必要である旨を規定することができる。

．フランス

- 1 . フランスの都市計画制度

～ 法規則からみたフランスの土地利用・建築規制～

東京大学先端科学技術研究センター 岡井 有佳

1 . はじめに

フランスの都市計画制度については、1967年の「土地利用の方向付けの法律」によって制定されたSD（基本計画：Schéma Directeur）¹とPOS（土地占用計画：Plan d'Occupation des Sols）による2段階の計画体系が長らく知られてきたところである。しかしながら、連帯の要求、持続可能な発展と生活の質、民主主義と地方分権を目的とした2000年12月13日の「都市の連帯と再生に関する法律：Loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains（以下、「SRU法」という）」が、左派政権によって制定され、SDとPOSは、SCOT（地域統合計画：Schéma de Cohérence Territoriale）とPLU（都市計画ローカルプラン：Plan Local d'Urbanisme）へ置き換えられると同時に、その中身についても大幅な変更が加えられ、住民参加を促しながら都市計画の процедуруより簡便化する方向へと改正が行われた²。もちろんその核となる目的が「都市の連帯と再生」にあることは、その法律の名称からも明らかである。さらに、その後の政権交替により、SCOTとPLUの制度自体を変更するものではないものの、2003年7月2日の「都市計画・居住法：Loi Urbanisme et Habitat（以下、「UH法」という）」、2004年8月13日の「地域の自由と責任に関する法律：Loi relative aux libertés et responsabilités locales」等の右派政権によるいくつかの改正を経て、現在の都市計画制度が形成されている。

フランスの土地利用・建築規制については、SCOTやPLUといった都市計画文書と密接な関係を持つことはいうまでもない。しかしながら、これらの都市計画文書はフランス全土で作成されているわけではなく、また、これらがない地域において規制がないわけではない。つまり、そのような地域においては、都市計画の一般的規則として、都市計画全国規則（RNU：Règlement National d'Urbanisme）によって全国一律による最低限の規制が行われているのである。さらに、都市計画文書がない場合には、現に市街化されている部分にしか建築を認めない、「計画なければ開発なし」の原則が確立されていること、実際に建設の是非を判断する建築許可制度が確立されていることも、無秩序な市街化が進展するのを防ぐ有効な手段となっている。

本稿においては、都市のスプロールを防止するという視点からフランスの土地利用・建築規制を把握することを目的としている。そのため、それらと密接な関連を持つ都市計画文書を概観した上で、都市計画一般規則、建築許可制度を、法規則³から概

¹ 1983年にSD（基本計画）に名称が変更されるまではSDAU（都市整備基本計画：Schéma Directeur d'Aménagement et Urbanisme）であった。

² 原田（2004）に詳しい。

³ 本稿中、Lについては都市計画法典法律編、Rについては都市計画法典規則編の条文をさすこととする。

説していくこととする。

2. 都市計画文書

SCOT や PLU といった都市計画文書は、作成にあたって領域の条件などはなく、フランス全土において作成することが可能ではあるものの、実際にはすべての市町村⁴で作成されているわけではない。SCOT や PLU の前身である SD や POS の策定状況をとりあげると、市町村単位で作られる POS については 15,360 件、人口ベースで 86%、面積ベースで 44% (1998 年 7 月時点) であり、ある程度の規模をもつ市町村において作成されていたが、複数の市町村で作られる SD についてはわずか 158 件、人口ベースで 31.5%、面積ベースで 15.1% (2000 年 12 月時点) に過ぎなかった。SD の策定があまり進まなかった理由としては、複数の市町村から作成されることの困難さに加え、SD は土地利用の基本方針を策定する計画にすぎず直接私的な土地利用の権利を制限しないことなどが上げられている⁵。

SRU 法は、それらに対処するため、そして、SCOT を都市政策の総合的文書とするために、住宅計画や交通計画などといった計画より上位に位置づけるとともにそれらに SCOT との一貫性を確保させることを義務付け、また、策定主体を明確に位置づけ、都市圏の将来の方針を「整備と持続可能な発展のための計画 (PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable)」として定めることを規定した⁶。さらには、無秩序なスプロール化を抑制するために、人口 1 万 5 千人以上の都市圏の境界から 15km 以内のコミュニティにおいては SCOT が無い限り新たな都市化を行えないことを明確にする⁷ことで (L122-2)、SCOT の策定を奨励した。2003 年の UH 法により、その人口要件が 5 万人に改正され、SCOT の策定を鈍化させる可能性はある⁸ものの、2005 年 1 月 1 日現在 219 件の SCOT が承認もしくは策定中であり⁹、そのうち、今まで SD が作成されていなかったところにおいて新たに SCOT を作成しているところが約 170 件となっており、一定の効果があつたといえるのではないだろうか¹⁰。

一方 PLU は、SCOT の内容の拡充とあいまって、POS と比べるとよりグローバルなビジョンを持った計画となった。SCOT と同様に、「整備と持続可能な発展のための計画 (PADD)」が規定されており、それによって市町村の目指すべき方向性といった将来像を市民と共有することが可能となっている。上位計画との一貫性については、SCOT、海の利活用に関する基本計画 (SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer)、地域圏自然公園憲章などと整合性を取る必要性については POS と同様だが、さらに都市交通計画 (Plan de Déplacements Urbains) や地域居住プログラム (Programme Local de l'Habitat) といった計画に対しても新たに一貫性が求められるなど、市町村

さらに、本稿で取り上げた条文については、補足資料として邦訳 (筆者訳) を掲載している。

⁴ フランスの基礎自治体はコミューン (Commune) と呼ばれるが、ここでは「市町村」とする。

⁵ 岡井他 (2004)。

⁶ 岡井他 (2004)。

⁷ 地方長官の同意等による適用除外についても規定されており、全く都市化が行えないわけではない。

⁸ 実際、SCOT の年毎の策定開始数は、SRU 法以降、2001 年 17 件、2002 年 92 件、2003 年 45 件、2004 年 34 件となっている。

⁹ 承認済みは、うち 5 件である (2005 年 1 月 1 日現在)。

¹⁰ Ministère de l'équipement, des transports du logement du tourisme et de la mer (以下、「設備省」という) のデータによる。

が従うべき全体の義務の総括機能が PLU に与えられたといえる (L111-1-1、L123-1)。

さらに、PLU を策定するほどではない小規模市町村のための都市計画文書として、市町村図 (Carte Communale) が SRU 法によって創設されている。以前の MARNU (都市計画全国規則適用態様 : Modalités d'Application des Règles Nationales d'Urbanisme) の改正ともいえるが、MARNU は真の都市計画文書ではなかった¹¹こと、期限付きの文書であったことなどから、そこには大きな違いが見られる。本章では直接私人に対抗する都市計画規制を定める PLU と市町村図についてみていくこととする。

(1) PLU

POS が拡大する市街地をコントロールするための土地利用を規定する文書であったのに対し、PLU は市町村の発展と整備のプロジェクトを表現するものである。都市の再生、社会的混合、環境保全を主な目的とする PLU は (L121-1) 市町村の将来的な都市の構想を表明し、その実施のために、都市計画の規則 (都市計画のローカルルール) を定めるものである (L123-1)。また、POS においては、事業的都市計画である協議整備区域 (ZAC : Zone d'Aménagement Concerté) の規則は区域整備計画 (PAZ : Plan d'Aménagement de Zone) の中で別途規定されることになっていたが、PLU では区域整備計画は廃止され、規制的都市計画と事業的都市計画が一体となった点も大きな変更点であると考えられる (L123-3、R123-3-2、R123-13)。PLU は、2005 年 1 月 1 日現在、17,899 市町村において承認もしくは改正・作成中となっている¹²。以下、POS との違いを中心に PLU を概説する。

1) 内容

PLU は、説明報告書、PADD、整備の方針 (任意) 規則書と図面文書、付属文書から構成される (R123-1)。PADD と整備の方針が POS とは異なる新たな書類であり、私人に対抗できる書類として、規則書のほか図面文書が付け加えられている (L123-5)。

() 説明報告書

説明報告書は、経済・人口予測の観点で確立された現状の分析評価、環境に関する調査、PADD の選択理由、ゾーニングの動機、適用される規則と整備の方針の理由などを定めている (R123-2)。この報告書は、私人に対する直接的な対抗力はないが、PADD、整備の方針、規則書についての解釈を容易にし、公開意見聴取手続¹³ (Enquête Publique) 時の住民への説明に役に立つと考えられている¹⁴。

() PADD

PADD は、L110 条と L121-1 条の目的と原則に配慮した、市町村全体のために考慮された都市計画と整備の方針である (R123-3)。UH 法以前は、前述の義務的部分と、

¹¹ Jacquot H.他 (2004) pp272-273

¹² 設備省データによる。

¹³ 最終計画案に対して審査委員等が第三者として住民等からの意見、要望等を取りまとめ、それらの意見を参考に自らの見解を記した報告書を議会に提出し都市計画等の公益性を判定する制度。

¹⁴ Jacquot H.他(2004) pp190-192

特別な地区に関する詳細な計画内容を示す任意的部分の2つから構成されていたが、後者については整備の方針へと切り離され、それと同時に、私人への対抗力が消滅した。しかしながら、PADDは、私人へ対抗できる書類である規則書との一貫性が義務付けられており、そのことで間接的な対抗要件を備えているといえる(L123-1)。また、PADDは、すべての住民が理解できることが重要であり、市町村議会での明確な討議を可能とするために、簡潔に短くまとめられることが奨励されている¹⁵。

()整備の方針

整備の方針は、SRU法においてはPADDの一部を構成していたものであり、UH法によって独立した任意の書類となった。活用、改造、再開発または整備すべき地区、区域に関するこの書類は、環境、景観を活用し、不衛生対策を行い、都市の再生のために実施する整備の内容が規定されており、PADDとの一貫性が義務付けられている(L123-1、R123-3-1)。また、直接私人への対抗力は規定されていないが、整備の方針の中で規定された工事や事業は図面文書と整合性がとれていなければならない(L123-5)。これを通して司法的に対抗力が付与されているといえる。

()規則書と図面文書

規則書と図面文書の内容については、密接な関連があり切り離すことが困難なため、ここではまとめて取り扱うこととする。これらの書類においては、まず、4種類のゾーニング(U区域：都市区域、AU区域：市街化予定区域、A区域：農業区域、N区域：自然森林区域)を定め、次に、各区域に適応される規則を定めることが規定されている(L123-1、R123-4、R123-11)。

規則書の内容についてはR123-9条で14項目が列挙されているが、義務的事項は2項目のみで、残りについては任意事項となっている。その中身について少し詳細にみてみると、立地に関する規定については、安全の観点からアクセスの条件を要求したりすることはできるが、POSで定められていた最低敷地面積についての規定は、非公共的下水処理施設の観点とUH法で規定された景観保全の観点を除いて、廃止されている(L123-1、R123-9)。建築計画に関する条件としては、衛生と都市の景観の点から規制されており、公道および公的収容地との関連、および、境界線との関連における建造物の設置についての2項目の義務的事項のほか、建造物の高さ、建造物の外観(屋根、材料、色、パラボナアンテナ等)¹⁶等が規定されている(L123-1、R123-9)。その他、容積率に相当する土地占用係数(COS)を、U区域とAU区域、例外的にN区域において定めることができる(L123-1、R123-9、R123-10)。ただし、POSのように分担金の支払いにより土地占用係数を例外的に超過する可能性については廃止されている。これらの規則は、居住、宿泊施設、事業所、商業、工業などといった9つの用途ごとに異なることがあり、公役務や共益事業に必要な建造物等については特別規則が適用されることがある(R123-9)。また、2項目の義務的事項は規則書または図面文書に記載されることが義務付けられており、そのことで、図面文書が私人に対抗できる書類とみなされる理由となっている¹⁷。なお、POSについては、その区域で認

¹⁵ Ministère de l'équipement, des transports du logement du tourisme et de la mer (2003)

¹⁶ Jacquot H.他(2004) pp213-214

¹⁷ Dalloz (2004) p1181

められる土地利用と禁止される土地利用が定められていたが、都市の混合を奨励するため、PLUでは禁止される事項のみが規定されている（R123-9）。

4種類のゾーニングのほかに、必要がある場合には特別な地区を規定することができる。たとえば、全区域において指定される指定樹林地区、自然災害などを理由として建築が禁止される地区、公共施設や緑地等のために留保される地区、景観などを理由に保護される地区のほか（L123-1、R123-11）U区域において建築が禁止される保護耕作地や、社会的混合を目的とした住宅のために留保される地区、A区域において建築的または遺産的利益により用途の変更の対象となる農業用建物、N区域において景観の質の高さを理由に保護される区域などが定められる（L123-1、L123-2、L123-3-1、R123-7、R123-12）。

（ ）付属文書

付属文書には、協議整備区域などが、必要に応じて、図面文書などの中で示されることが義務付けられている（R123-13、R123-14）。

2) ゾーニング

前述のように、PLUは、規則書、図面文書の中で、U区域、AU区域、A区域、N区域の4種類にゾーニングを行うことが定められている（L123-1、R123-4、R123-11）。POSが、U区域（都市区域）とN区域（自然区域）の2種類に分けた上でその自然区域をさらに4区分（NA、NB、NC、ND）に細分化していたことと比較すると、構造上の違いはあるものの、実際には1区分（NB）が廃止され、残りの4区分にいくつかの変更が加えられ、現在の4つにまとめられたといえる。以下、その違いを明らかにする。

（ ）U区域（都市区域：Zones urbaines）

POSのU区域（都市区域）が、「（インフラ等の）公共設備が整備されているか実施中であるところ」としか指定されなかったのに対し、公共設備の整備状況にかかわらず「すでに都市化されているところ」も、その区域の対象となった（R123-5）。都市区域は原則建築可能な地区であるが、この区域においても建築が拒否される場合があり、他の用途に供されるために留保されている用地であり、例えば、保護耕作地（L123-1、R123-12）、自然災害などを理由として建築が禁止される区域など（R123-11）の上記（1）1）（ ）で述べた特別な区域と、公共設備が整備されていない場合¹⁸が該当する。また、以前U区域においては港湾区域、空港区域、汚染をもたらす産業地区などが想定された「特別活動地区」を設置することが可能だったが、土地利用が過度に専門化されるため都市の混合という観点から望ましくないという理由で廃止されている。しかし、そのような機能を持った特別区域と例えば住居地区が隣接するといったことは不適切であり、実際には何らかの特別区域が設置されることになると考えられる¹⁹。

¹⁸ ただし、この場合には、L421-5に基づいて、コミュニヌもしくはその請負者による公共設備の整備が、一般的に求められる。

¹⁹ Jacquot H.他（2004）pp201-202

()AU 区域 (市街化予定区域 : Zones à urbaniser)

POS の NA (将来市街化区域) から置き換わったものであるが、その定義についてはより明確になり、市街化が予定されている自然的性質をもった区域で、すでに公共設備が整備されており (地区の) 整備および設備の条件が整備方針および規則書によって定められていること、もしくは、公共設備が整備されておらず原則建築が認められない地区の 2 つのカテゴリーが指定されている (R123-6)。

()A 区域 (農業区域 : Zones agricoles)

POS の NC (自然の豊かな区域) を引き継ぐものであるが、NC が 農業的価値、土壌と地下の豊かさを理由に指定されていたのに対し、PLU においては、後者は特別な地区にあてられた (R123-11)。この A 区域への分類は、栽培や牧畜など生産に関するものに限定され、森林に関しては N 区域に分類されることとなった。また、農業的観点以外に、生物学又は経済的観点から保護される地区が追加されたこと、電気通信のアンテナ、給水塔、風力ポンプなどの公役務や共益事業のための建造物も許可されることとなった。さらに、建築的・遺産的価値が高い場合には用途の変更も可能とされているが、その場合には、その区域が図面文書の中で定められなければいけない (L123-3-1、R123-7)。

()N 区域 (自然森林区域 : Zones naturelles et forestières)

POS の ND (保全区域) を引き継ぐものであるが、問題が多いとされていた危険や公害の地区²⁰はこの区域から削除され、それらは特別な地区として区域区分に関わらず定められることとなった (R123-11)。さらに他の区域に区分できない空間も当区域に分類され、そこにおいては建造物が許可される (R123-8)。

また、POS において規定されていた NB (普通自然区域) は、「部分的に (インフラ等の) 公共設備が供給されているが、その強化が予定されておらず、かつ、建造物がすでに建設されているところ」と定義されていたが、実際には、無秩序な建築が認められていたため、PLU においては廃止されている。

3) 作成手続

PLU は市町村²¹の発議と責任のもとで作成される任意の文書である (L123-6)。1980 年代の地方分権以前は、一定規模の市町村にその策定を義務付ける規定があったが、地方分権の観点から、その判断は市町村に委ねられている。ただし、PLU が策定されない場合には、後述の建築可能性の制限が適用される (L111-1-2) ため、そのバランスを含めて市町村は策定するかどうかを選択することになる。

PLU の区域は市町村全域²²を対象として作成される (L123-1、R123-15)。書類のひ

²⁰ Dalloz (2004) p1180

²¹ 市町村間協力公施設法人 (複数の市町村から構成される広域行政組織であり、都市共同体 (Communauté Urbaine)、都市圏共同体 (Communauté d'Agglomération)、市町村共同体 (Communauté de Commune) などが該当する) に策定の権限を委譲することもできる (L123-18)。なお、都市共同体については、PLU の策定の権限が一般公共団法典の中で義務付けられている。

²² 保全・活用プラン (PSMV : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur) が策定される区域、および、広域市町村のための観光の整備と開発に関する区域については一定の条件のもとで、適用除外される

とつである PADD が、市町村の将来の方針という性質から市町村全域が対象とされるため、PLU についても全域を対象とすることが義務付けられているのである。

市町村議会で PLU の策定が議決されたときから司法的効果が生じる。コンサルタシオン（協議）の態様とともに、関係する機関へ通知し（L123-6）、市町村庁舎での掲示や新聞への掲載などが義務付けられている²³（R123-24、R123-25）。国の参加は POS のように義務ではなく、市町村の発議や国の要求による（L123-7）が、その区域に関する規定や、策定に有効な研究やデータなどの情報を提供する義務が定められている（L121-2、R121-1、R123-15）。地域圏や県、商工会議所などの組織は作成に参加することができ（L121-4）作成に参加したものや、それ以外の組織も、それらの要望により意見聴取が行われ（L121-5、L123-8、R123-16）また、その他の団体に意見を求めることもできる（L121-4-1、L123-8、R123-17）。

L110 条と L121-1 条の一般原則を尊重し、上位計画との一貫性を考慮しつつ、コンサルタシオン、意見聴取を行いながら作成された計画案については、計画案議決の遅くとも 2 ヶ月前までに PADD について議会で討議することが義務付けられている（L123-9）。策定者が市町村間協力公施設法人の場合には、各市町村議会においてもこの討議は行われる（L123-18）。コンサルタシオンの報告とともに案が議会で議決されると、関係機関へ意見を求めるため、その内容が送付され（L123-9、L123-18、R123-18）市町村庁舎などで掲示される（R123-18）。それらの機関は 3 ヶ月以内に意見を述べるようになっており、そうでない場合は計画案に同意しているということになる（L123-9、R123-18）。また調停委員会に審理を付託することも可能であるが、その場合には調停委員会は 2 ヶ月以内に提案を行わなければいけない（L121-6）。その後、それらの意見を添えて、公開意見聴取手続が行われる（L121-10、L123-10、R123-19）。公開意見聴取手続ののちに修正が行われる²⁴（L123-10）が、POS のように公開意見聴取手続に直接関係する修正のみに限定されていない。修正ののち、議会で承認され、公衆に縦覧され（L123-10）市庁舎への掲示、新聞への掲載などが行われる（R123-24、R123-25）。

PLU の施行については、SCOT の有無によって異なる。SCOT があれば承認の内容を地方長官に通知したときから施行となるが、SCOT がない場合にはそれから一ヵ月後に施行となる。地方長官は、その間に、国土整備要綱（DTA: Directives Territoriales d'Aménagement）や山塊についての特別な規定、山岳区域や沿岸区域で特別な都市計画の規定と両立しているかどうか、L110 条と L121-1 条で述べられた原則を損なうものでないか、隣接する市町村の土地利用と明らかに矛盾していないかどうか、実施中の国土整備要綱、SCOT、地区計画、海の利活用に関する基本計画の実施を損なう性質のものでないかなどを確認しなければならない。もし問題がある場合には修正要件を市町村へ通知し、市町村がその修正を承認する議決を行ってからしか、施行とはならない（L123-12）。また、上位計画である SCOT や海の利活用に関する基本計画などが PLU の承認ののちに作成され、PLU と一貫性がない場合には、PLU は 3 年以内に修正しなければならず（L123-1）修正が行われない場合には国が介入することになる

（L123-1）。

²³ 建築許可申請などに対して決定を延期できるため、事前の周知が必要となる（L123-6）。

²⁴ POS においては公開意見聴取手続の前に修正が行われた。

²⁵ (L123-14)。

PLU は、市町村内の部局で作成される以外に、委託することもでき、その場合には他の地方公共団体や公施設法人、民間などのほか、国の地方部局に依頼することができる。作成にかかる費用は市町村であるが、それに対して国からの補助金の制度が措置されている (L121-7)。

(2) 市町村図

市町村図は、一般的に人口がそれほど多くなく、修復や地区の更新といったような重要な問題を抱えていない市町村において策定される。PLU 同様、建築可能性の制限が適用されないこと、市町村が希望する場合には建築許可権限を持つことができることから、以前それらを理由として POS の策定を行っていた市町村のいくつかは、PLU のように詳細な規則を定める必要性がないという理由で、POS から市町村図を選択するところも見受けられる。市町村図は、2005 年 1 月 1 日現在、1,010 市町村においてすでに承認されており 3,140 市町村で作成中となっている²⁶。

文書は、説明報告書²⁷と図面文書から構成される (R124-1)。説明報告書においては、経済や人口の観点からの発展予測や、建築が認められる区域を決定した理由、環境調査などが記載される。図面文書は、建設が許可される地区と許可されない地区の範囲が必ず定められることになっており (L124-2、R124-2、R124-3)。それ以外に住居地区の近隣と両立しない地区、産業活動の設置のための地区、災害によって破壊された建物の再建が認められない地区を定めることができる (R124-3)。市町村図は、後述されるように建築可能性の制限が適用除外されるため (L111-1-2)、現に市街化しているかどうかにかかわらず、市町村の意思で建築する区域とされない区域を線引きすることが可能となる。都市計画文書がない場合には、「現に市街化している部分」についてのみ建築が認められるが、それについての明確な定義が存在しない²⁸ため、透明性が確保されないうえに、市町村にとって保全することが望ましいとされる農業地域、自然地域、質の高い都市景観などが必ずしも保全されるわけではない。しかし、市町村図の中で建設が認められない区域を設定することで、透明性が確保されるとともに、計画的な都市を形成することができるのである。ただし、この線引きの適用除外として、既存建造物の適応や用途の変更、修繕などといったものについては除外されるという規定がある (L124-2、R124-3)。また、図面文書が私人に対抗できる (R124-1) 一方で、市町村図は PLU とは異なり規則といったものではなく、「土地の占有や利用の許可は、1 巻 1 編 1 章に定義された都市計画一般規則、および適用できる法規則のほかの規定に基づいて、審査が行われ交付される」とあるように、都市計画全国規則を含む一般規則が適用される (R124-3) こととなる。

作成主体は、市町村か市町村間協力公施設法人であり、一般的に市町村ごとに作成される²⁹(L124-1)。作成にあたっては、他の都市計画文書と同様、L110 条と L121-1 条の一般原則である均衡、都市機能の多様性、社会的混合、空間を節約する管理など

²⁵ そのほかにも複数市町村の利益のために国が改正や修正を命じることがあり、実行されない場合には国が必要な適応を行うことになっている。

²⁶ 設備省データによる。

²⁷ PLU より簡易であり、以前の POS の説明報告書と近似している。

²⁸ 判例によって徐々にその定義が明らかになっている。

²⁹ 市町村全域で作成されなければならないとは規定されていない。

が尊重されなければならない。また、PLU同様、市町村図は、その上位計画である SCOT や海の利活用に関する基本計画、さらには都市交通計画や地域居住プログラムなどといった計画とも一貫性を持つことが義務付けられている（L111-1-1、L124-2）。

国は作成に参加する義務はなく³⁰、地方長官は必要な情報を提供するにとどまる（L121-2、R121-1、R124-4）。計画案が作成された市町村図は、策定主体によって公開意見聴取手続きにかけられる（R124-6）。SCOT や PLU とは異なり、コンサルタシオンは義務付けられていない。公開意見聴取手続きを経たのち、市町村議会もしくは市町村間協力公施設法人の議決機関において計画案の承認が行われ、次に、地方長官に送付される。地方長官はそれを受理してから 2 ヶ月以内に承認を行うかどうかを決定しなければならず、2 ヶ月が経過した場合は、承認したものとみなされる（L124-2、R124-7）。この規定は 2004 年 6 月 9 日のデクレ No2004-531 号によって改正されたものであり、以前の規定によれば 4 ヶ月経過した場合には拒否したものとみなされていた。このように、両者によって承認された市町村図は、公衆の縦覧に供され（L124-2、R124-7）、その公開をもって、市町村図は司法的効果を生じることとなる（L124-2、R124-8）。PLU とは異なり作成手続きが細かく規定されておらず、策定にあたっての住民参加（コンサルタシオン）、関係機関への意見聴取などについても言及されていないため、市町村に大きな裁量が与えられているといえる。

市町村図の以前の形である MARNU との違いからその特徴を述べると、公開意見聴取手続きを通じて地域民主主義の原則が導入されたこと、承認された文書の公開が義務付けられたこと、有効期限がないこと、建築許可の権限を持つことができること、さらには、2003 年の UH 法で先買権を設定する可能性が与えられたことなど（L211-1）があげられる。

3 . 都市計画一般規則

フランスの土地利用・建築規制には、国土全体に適用される最低限の規制として、1955 年 8 月 29 日のデクレによって、都市計画全国規則が定められている（L111-1 条、R111-1 ~ R111-24 条）。都市計画全国規則とは、そもそも PLU³¹が策定されていればその中で独自の規則が定められるため必要とされないが、PLU が国土全域をカバーすることは不可能なことから、PLU が定められていないところにおける規則の欠如や不十分さを補うために国レベルにおいて確立された都市計画規則なのである。つまり、都市計画全国規則は全国で適用されるが、PLU が策定される市町村においては特別な場合として、この規則が適用除外されるのである³²。

その後都市計画全国規則は、1961 年 11 月 30 日のデクレによって置き換えられ、1973 年 11 月 8 日の都市計画法典への編纂の際に、都市計画法典第 1 巻第 1 編第 1 章都市計画一般規則の中に組み込まれた。その後、1983 年 1 月 7 日の地方分権化法によって、「建築可能性の制限」が規定されたことで、都市計画一般規則はほぼ現行の形となっ

³⁰ 実態としては国の部局が策定に参加することが勧められており、また、国の地方部局を無償で利用することも可能である。Ministère de l'équipement, des transports du logement du tourisme et de la mer（2005）。

³¹ 当時は POS である。

³² PLU のほか、保全・活用プラン（PSMV）などが策定されている場合も都市計画全国規則が適用除外されるが、本稿では PLU に限定して記述する。

ている。なお、建築可能性の制限の原則の詳細については後述するが、ここではその対象として、PLUのみでなく市町村図が策定されている市町村においても適用除外となることを指摘しておく。つまり、都市計画全国規則については、PLUが策定された市町村を除く市町村において対象となるが、建築可能性の制限についてはPLUばかりでなく市町村図が策定された市町村においても適用除外の対象になるのである。そのことは、前述したように、市町村図が策定された市町村においては、建築が可能な区域の線引きのみで規則は定められないため、規則として都市計画全国規則が適用されるからである。以下、法律に沿って、その内容を概観していく。

(1) 都市計画全国規則

L111-1条にあるように、土地利用に関して、立地、交通の便、建造物の配置、建築仕様、囲障の方法および土地や建造物の管理について規定されている。詳しくは、都市計画法典規則編の中で、第1章都市計画一般規則中において詳細に定められており、「第1節建造物の位置の決定および交通手段(R111-2~R111-15)」においては、公害や騒音の観点からの立地制限(R111-3-1)、道路の直近における建造物の制限(R111-5、R111-6)、緑地や子供の遊び場の設置(R111-7)、自然空間、農業・森林行為を妨げる場合など(R111-14-1)のほか、市町村に不釣り合いな公共施設の建築許可が拒否されること(R111-13)などが規定されている。また、「第2節建造物の配置および規模(R111-16~R111-20)」においては、日照を確保するための同一敷地内における建造物間の配置の条件(R111-16、R111-17)、公道の幅や敷地境界との距離と建造物の高さとの関係(R111-18、R111-19)が定められているほか、第2節の適用除外についても定められている(R111-20)。さらに、「第3節建造物の外観(R111-21~R111-24)」においては、周辺の環境への配慮(R111-21)、周辺との高さの関係(R111-22)、外壁の外観(R111-23)に関する規定が定められている。

また、PLUが作成された市町村においても、衛生もしくは公共の安全(R111-2)、景勝地や考古学の遺跡の保存・活用(R111-3-2)、接道条件(R111-4)、環境保護への配慮(R111-14-2)、新都市圏の基本計画(SD)にもとづく領域の整備と都市計画の行為の妨害(R111-15)、周辺の環境への配慮(R111-21)の6か条については最低限の規則として、PLUの策定の有無にかかわらず適用されることになっており(R111-1)、一般に「公共の秩序：Ordre Public」と言われている。

なお、これらの規則を遵守しなかった建造物に関しては、電気、水道、ガス、電話といった配管線に接続されないと規定されており(L111-6)、罰則ではなく、「警察的」手法を用いることで、これらの規則を遵守することが意図されている。

(2) 建築可能性の制限

法111-1-2条に規定されている「建築可能性の制限」の原則については、PLUや市町村図がない市町村においては、原則として現に市街化している部分以外では建設が禁止されるというものである。この規則は、1980年代の地方分権によって規定されたものであり、その目的として、都市計画文書であるPOSの作成を市町村に促すこと、小規模市町村において景観破壊を避けることがあげられるが、前者を特に意図したものであった。つまり、POSが策定されていなければ現に市街化している部分以外では建築が制限されるため、新たな市街地の開発を望む市町村はその本来の目的は何で

あれ、POSの策定に取り組んだのである。さらには、POSが策定された市町村においては建築許可の権限が国から委譲されるということも、POSの策定を促すものであった³³。

ただし、この規定にも例外があり、既存建造物の適応措置、用途の変更、修繕、増築のほか、集团的設備、旅芸人の受入れ地域、農業利用等、住居区域に相容れない建造物等のほか、市町村議会が、人口の減少をさけるために、市町村の利益に照らして正当であると認めたものについては、自然空間および景観の保護、公共の衛生および安全を侵害せず、公的財政支出に顕著な増大をもたらさず、法第110条および山岳区域や沿岸区域の規定に反しないことを条件として建築行為が認められている（L111-1-2）。については、市町村によってはこの適用除外をかなりあいまいに利用する可能性があったため³⁴、「人口の減少を避けるために」という部分がSRU法によって新たに付け加えられたことで、より正確さがもたらされた³⁵。

（3）その他

その他の規定として、道路沿道における建築の場合（L111-1-4）、災害によって破壊された建物の再建についての規定（L111-3）、一定の区域における分譲の事前届出の規定（L111-5-2）、土地売買契約についての規定（L111-5、L111-5-3）、建造物に関する許可申請の裁決の延期（L111-7、L111-9、L111-10、R111-26-2）、裁決の延期の条件（L111-8）、裁決の延期の決定に関する土地の買取りの規定（L111-11）などが定められている。

4．建築許可制度

（1）対象

「すべての建物は、土台の有無、居住用か非居住用にかかわらず、事前に建築許可をえなければならない」（L421-1）という現在の建築許可制度が形成されたのは、1943年6月15日の「都市計画に関する法律」にさかのぼる³⁶。その後民間の建設活動を促すために許可制から届出制になった時代もあったが、80年代の地方分権や度重なる小さな改正を経て、現在の形になっている。建築主体が公共であろうと民間であろうと、また、既存の建造物の用途、外観や規模の変更、階数を増やす増築の場合にも建築許可の対象となるが、建造物の性質またはその面積の過少を理由として建造物と格付けできないものは建築許可の対象とはならない（L421-1、R421-1）ほか、国防の機密に関する建造物等は建築許可の適用除外となり（L422-1、R422-1）、規模・性質から建築行為とみなされない工事などは建築許可ではなく簡易な工事の届出の対象となる（L422-2、R422-2）など建築許可が要求されないものもある。ようするに、建造物等については、建築許可の対象となるもの、建築許可・届出の対象とならないもの、

³³ 前述（2.都市計画文書）のとおり、POSは全人口の86%の地域で作成されていたことから、その目的はほぼ達成されていたようである。

³⁴ 原田（1993）p49

³⁵ Dalloz（2005）p11

³⁶ 建築許可の起源は1607年のSully勅令にまでさかのぼり、1852年のパリを対象とした公衆の安全と衛生上の観点からの規則、1902年の公衆衛生法、1919年の都市の整備・美観および拡大に関する法律と続くが、全国的に統一、一般化されたものではなかった。

工事の届出の対象となるものの3種類が存在することになる。

建築許可の対象とならないものについては、国防の機密に関する建造物等などのほか（L421-1、R421-1）R421-1条で10のカテゴリーが示されているが、それだけに限定されているわけではなく³⁷、また、既存の建造物で用途の変更をしない場合、外観や規模を変更しない場合、階数を増加させない場合もその対象とはならない（L421-1）。また、工事の届出が必要なものについては、1986年の法律と1986年3月14日のデクレ No86-514号によって大幅に拡大され、（a）公役務の機能に必要な技術的施設物（R422-2, c, d, e, f, g, h, i）（b）建築許可の要求を必要としない規模の小さい建造物等（R422-2, a, j, k, l, m）（c）特定建築物に指定された歴史的記念物に関する工事（R422-2, b）の3つのカテゴリーに分類される。

（2）許可権者

1983年1月7日の法律以前は、建築許可はすべて国の権限であったが、地方分権の動きの中で、POSが作成されている場合に限って、建築許可は市町村に委譲され、PLUになってからも変わっていない。また、市町村図が作成されている場合には、その市町村が望む場合には、市町村議会でその旨を議決することで、PLUをもつ市町村と同様、建築許可権限は市町村となる（L421-2-1）。つまり、市町村図が作成されている市町村における建築許可権者は、原則、国であるが、議会で議決を行うことで市町村の権限となるのである。この規則は、UH法によって改正されて現在の形となったが、市町村図に関する規則が初めて規定されたSRU法においては、この原則は異なっていた。つまり、市町村図が承認された市町村においては自動的に建築許可権限が付与されるものとなっていたのである。しかしながら、通常市町村図が作成される市町村は農村部などの人口規模の小さい市町村が大半であり、土地利用について評価したり分析したりするために必要な技術的能力をもたないことが想定されることから、建築許可の権限を得ることをはっきりとその議会で表明した場合でなければ、原則、国がその権限を維持することとしたのである³⁸。

また、市町村が、市町村間協力公施設法人に属する場合には、市町村と公施設法人の合意の上で、公施設法人に権限を委任することができ、その場合には市町村長の権限は公施設法人の長の権限となる³⁹（L421-2-1、R421-23）。

一方、PLUが付与されていない場合など市町村が建築許可の権限を持たない場合には、国がその権限をもつ（L421-2）。そのことは、前述のように都市計画文書をもたない市町村にその作成を奨励するとともに、小規模市町村の技術的能力の不備を補うシステムとなっている。

（3）審査の概要

すべての建築許可申請は、土地所有者やその代理人などによって、市町村役場に提出される（L421-2-3、R421-1-1）。申請書には、土地の現況図、建物の配置、その組

³⁷ Jacquot H.他（2004）p658

³⁸ 元老院において、経済問題委員会の報告に基づいて、政府の同意を得たうえで決定された。

³⁹ 本章においては、市町村間協力公施設法人が建築許可の権限を持つ場合も、すべて、「市町村」として扱っている。そのため、市町村長については、市町村間協力公施設法人の長を意味することがある。

成、構造、規模ならびに材料や色彩等を示す建築図書⁴⁰（L421-2、R421-2）といったもののほか、建設・住居法典（Code de la construction et de l'habitation）に定められている建造物の一般規則⁴¹を尊重する旨の誓約が記載される（L421-3）。建築許可の権限をもつ機関は、関係機関への意見聴取⁴²を経て（R421-15）、原則 2 ヶ月で審査を行うこととされているが、場合によっては延長することが可能である（R421-18）。審査については、建造物の配置、用途、性質、建築仕様、規模、衛生およびその周辺の整備に関する法規則の規定に合致していることが必須条件であり、高層建築物や不特定対数の人を受け入れる施設については安全規則や建設・住居法典の規則を遵守した上でしか建築許可は交付されない（L421-3）。また、当該建造物にとって上下水道、電気といった新たな公共設備の整備が必要な場合には、整備主体と時期が明確にされない限り建築許可は付与されない（L421-5）。

審査の結果については、建築許可の付与、建築許可の条件付き付与、建築許可の拒否、裁決の延期の 4 通りのいずれかとなる。については、前述のように、法規則を遵守している場合であり、については前述の法規則を遵守していない場合や必要とされるインフラが整備されない場合のほか、PLU もしくは都市計画全国規則の規定に合致していない場合が該当する。については、安全面、衛生面、環境保護などの分野を考慮するために技術的観点から計画を修正もしくは補完することを条件として建築許可を付与する場合が該当する。また、自然災害などで破壊された建物の再建のために、財産や人の安全を保護する観点で建造者に課せられた規定が PLU の規則に対立する場合において PLU の規則の適用除外として建築許可が認められること（L123-5、R421-15）建造物が一時的性格を有する場合にも特例的に建築許可が付与されることがあり（L423-1、L423-4）このような特例的な許可もこのカテゴリーに分類される。については、例外的な方法であり、PLU が作成中の場合（L123-6）事前調査を開始した公益宣言の対象となる事業の区域内である場合（L111-9）公共事業の実施を損ない、またはより高価なものとするおそれがある場合（L111-10）などが該当するが、L111-7 条にあるように「裁決を延期できる」とあり、延期が義務付けられているのではなく、あくまでもその可能性が定められているのである。また延長の期間については、同一理由の場合においては 2 年が限度とされている（L111-8）。

建築許可権限を市町村が持つ場合は、建築許可は、市町村が審査を行い（R421-21）市町村の名で市町村長によって交付される⁴³（R421-33）。ただし、その場合には、その建築許可に利害関係のある官署や委員会の同意や意見を聴取することが定められているほか、市町村の区域内で私人に対抗できる PLU や市町村図が付与されていない部分における建築許可申請の場合などについては、国の代表による意見など、必ず従うことが必要とされるものについても定められている（L421-1、L421-2-2、R421-15、R421-22）。

他方、その権限を国が持つ場合には、審査は各県に設置された国の地方部局におい

⁴⁰ 一定規模以上の建造物に関しては建築家によって作成されなければならない（L421-2、R421-1-2）とある。

⁴¹ 建造物の材料、構造、設備等に関する技術的規則など。

⁴² 期間は一ヶ月であるが国の委員会に関するものは 2 ヶ月となる（R421-15）。

⁴³ たとえば、Moselle 県 Bitche 市（人口約 6,500 人）においては、建築許可等の担当者は 1 名、建築許可件数は 2004 年 24 件、2005 年 20 件、工事の届出件数は 2004 年 159 件、2005 年 133 件となっている（Bitche 市のデータより）。

て行われる（R421-24、R421-25）ため、市町村長は国の部局にその意見を知らせることが定められているほか（R421-26）、審査が終わると、国の地方部局はその結果を市町村長に通知し（R421-28）、市町村長によって国の名前で交付される（R421-36）。なお、ここでいう市町村長は、市町村の代表としてではなく、国の代表者として交付を行っているのである。つまり、市町村長には、国の機関の代表者としての権限も与えられている⁴⁴ためであり、前者の場合における市町村の代表としての市町村長の役割とは、その立場が異なるのである。

その他特別な場合として、PLU や市町村図の有無にかかわらず、国や地域圏の利益のために実施されるような特に重要な工作物や工事、エネルギーや放射性物質に関する工作物、国益を有する事業の界域内で行われる建造物などについては、市町村長への意見聴取ののち、地方長官によって国の名前で交付される（L421-2-1、R421-36）。このように、重要な建造物の許可権限については国が権限を持つことで、分権化以後も国のコントロールが行われているのである。

なお、PLU が付与されている市町村においては自動的に建築許可の権限を持つこととなるが、技術的能力の欠如などの理由により、その権限を行使することが難しい場合には、設備・運輸・住宅・観光・海洋省（以下、「設備省」という）の各県に設置されている地方部局である DDE（設備省県地方局）の技術的援助を無償で利用できることとなっていた⁴⁵。しかしながら、2004 年 8 月の法律により、その対象は人口 1 万人未満の市町村、もしくは、人口 2 万人未満の市町村間協力公施設法人に限られることとなり、その施行は 2006 年 1 月 1 日とされた（L421-2-6）。この背景には、DDE の人員削減が影響しているようである⁴⁶が、今まで国に頼っていた市町村がどのように建築許可の審査を行っていくのか、今後注視していかなければいけない。

5 . おわりに

フランスの土地利用・建築規制については、まず都市計画全国規則に代表される都市計画一般規則によってコントロールされることで全国一律に最低限の規則が課され、次に、市町村の規模などから市街化の圧力が高いところ、新たな住宅建設が求められるところ、都市の再生、地区の再編といった問題がある市町村においては、市町村の発議により PLU や市町村図といった都市計画文書を策定することが可能となっており、その中でさらに詳細な規制を行うこととなっている。それらの都市計画文書は、広域計画である SCOT、国土整備要綱、さらには都市交通計画や地域居住プログラムなどといった上位計画と整合性をとることが義務付けられたことで、一貫性のある総合的な計画体系、さらには行政界を超える区域における一貫性が確立されている。

市街化に直接関係する建築行為については、現に市街化されている部分でのみ建築が可能であることを基本原則とし、新たな市街化を望む場合には、都市計画文書を作成しその中で規定されることが要求されており、実際には「建築許可」を通して、建築行為がコントロールされている。

⁴⁴ 下條（1999）p104

⁴⁵ その他、無償ではないものの、隣接する市町村、県、市町村間協力公施設法人などの公共団体に委任することも可能である。

⁴⁶ 設備省担当者による。

また、建築許可の決定権限については、原則、国に権限があるが、都市計画文書がある場合には市町村にその権限が委譲されている。ただし、重要な建造物等については都市計画文書の有無にかかわらず、国が建築許可の権限を持ち続けることが定められている。

このように、全体的に地方分権へ向かいながら、基礎自治体である市町村に、都市化の是認や建築許可といった権限を与えるかわりに市町村の将来像を示す都市計画文書の策定を義務付けるという責任を明らかにすることで、無秩序な市街化を抑制する仕組みが構築されている。一方、国の役割としては、一般的に規模が小さい市町村に代わって責任と権限を持ったり、フランス全土にわたり最低限遵守が求められることについて国が規則を定めたりするなど、最小限の規制を行っているといえる。フランスは、人口約 6,300 万人に対し市町村の数が約 37,000 と、市町村の規模が小さいことで知られているが、一律に権限と責任をすべての市町村に与えるのではなく、市町村の規模、能力に応じて権限や責任を委譲するといったフランスのこの方法は、わが国の地方分権に何らかの参考となるのではないだろうか。

(注)本論は、2006年1月1日現在において施行されている都市計画法典に基づいている。

[参考文献]

- ・岡井有佳・大西隆(2004)「都市整備行政からみた地方行政システムの改革における都市圏共同体の意義と課題 モンペリエ都市圏共同体を事例として」日本都市計画学会都市計画論文集 No.39-3
- ・下條美智彦(1999)「フランスの行政」早稲田大学出版部
- ・原田純孝(1993)「フランスの都市計画制度と地方分権化」『社会科学研究』第44巻第6号
- ・原田純孝(2004)「フランス都市法の新展開」原田純孝・大村謙二郎編『現代都市法の新展開 持続可能な都市発展と住民参加ドイツ・フランス』東京大学社会科学研究所
- ・Dalloz(2004)「Code de l'Urbanisme Edition 2005」
- ・Jacquot H. et Priet F.(2004)「Droit de l'Urbanisme 5^e édition」Dalloz
- ・Ministère de l'équipement, des transports du logement du tourisme et de la mer(2003)「Loi urbanisme et habitat Volet urbanisme」
- ・Ministère de l'équipement, des transports du logement du tourisme et de la mer(2005)「La carte comunale, document d'urbanisme simple pour les communes rurales」

- 2 . 都市計画法典 翻訳 (抜粋)

都市計画法典 (Code de l'Urbanisme)
法律編 (Partie Législative) 邦訳 (一部)

2006 年 1 月 1 日現在
 岡井 有佳 訳

土地利用の一般規則**法第 110 条**

フランスの国土は、国民の共通の財産である。それぞれの公共団体は、その権限の枠内においてその管理者であり、その保障者である。生活環境を整備し、現在及び将来の住民に、その欲求と資力の多様性に応じた居住、雇用、サービスおよび交通の諸条件を、差別なく確保し、土地を無駄なく管理し、自然環境と景観の保護ならびに公衆の安全と衛生を確保し、かつ、都市区域と農村区域に居住する住民の間の均衡を推進し、移動の要求を合理化するために、各公共団体は、相互にその自治を尊重して、空間利用についての予測及び決定を調和させる。

[都市計画一般規則]**法第 111-1 条**

土地利用に関して、特に、立地、交通の便、建造物の配置、建築仕様、囲障の方法および土地所有地および建造物の適切な管理に関して、農業生産外で適用される一般規則は、コンセイユ・デタの議を経るデクレによって定められる。

これらのコンセイユ・デタの議を経るデクレは、それが規定する規則の適用除外が一定の地域においてもたらされる条件を定めることができる。

上記に記載される一般規則は、公表された POS (土地占用計画) もしくは承認された PLU (都市計画ローカルプラン) またはそれに代わる文書が付与されている地域を除いて、すべての市町村に適用される。コンセイユ・デタの議を経るデクレは、それらの規則のうち、これらの文書が付与される地域において、適用され、または引き続き適用される規則を定める。

法第 111-1-1 条

国土整備要綱 (DTA) は、国土の一定の部分について、国土の発展、保護および活用の展望の間の整備と均衡に関する国の基本的方針を定めることができる。国土整備要綱は、大規模な交通施設および大規模な設備の立地、ならびに自然空間、景勝地および景観の保全に関して、国の基本目標を定める。これらの国土整備要綱は、また、当該国土の部分について、地域の地理的特性に適合した、本巻の 編、章、章に記載される山岳部や沿岸部に特別な規定の適用の態様を定めることができる。

国土整備要綱は、国の責任のもとにその発議によって、もしくは該当する場合には、地域圏の要求に応じて、地域圏経済社会委員会の諮問を経て、策定される。

要綱の案は、地域圏、県、郡庁所在地の市町村ならびに人口 2 万人を超える市町村、空間整備および都市計画に関して権限を有する関係市町村のグループおよび山岳委員会と共同して策定する。それらの意見は、それらへの付議から起算して 3 ヶ月の期間内に表明されない場合には、肯定的とみなされる。これらの案はデクレに規定された条件において、公開意見聴取手続 (アンケート・ビューブリック) に課せられる。要綱は、場合によってはそれらの意見を考慮して変更され、コンセイユ・デタの議を経るデクレによって承認される。

SCOT (地域統合計画) および地区計画 (SS) は、国土整備要綱と法第 145-7 条の によって定められた特別な規定と両立するものでなければならない。これらの文書がない場合には、法第 145-1 条以下、および法第 146-1 条以下の山岳と沿岸地区に特別な規定と両立するものでなければならない。

PLU、市町村図およびそれに代わる都市計画文書は、SCOT および地区計画の方針と両立するものでなければならない。これらのスキームがない場合には、それらは国土整備要綱および法第 145-7 条の によって定められた特別な規定と両立しなければならない。それらの文書がない場合には、法第 145-1 条以下および法第 146-1 条以下の山岳と沿岸地区に特別な規定と両立するものでなければならない。

山岳地域に関する法第 145-1 条以下および沿岸地域に関する法第 146-1 条以下の適用の態様を定める国土整備要綱の規定は、それらの条項に記載される人および事業に適用される。

法第 111-1-2 条

第三者に対抗することができる PLU または市町村図またはそれに代わるすべての都市計画文書がない場合には、市町村の現に市街化している部分以外では、以下のことがらのみが許可される。

- 1 . 既存の建造物の適応措置、用途の変更、修繕または増築

2. 集团的設備、旅芸人の受入れ地域や一時滞在場所の実施、農業利用、自然資源の活用および公益を有する事業の実施に必要な建造物および施設物
3. 居住区域の近隣と両立しない建造物および施設物、および、既存の建造物および施設物の節度ある増築
4. 建造物および施設物で、自然空間および景観の保護、公共の衛生および安全を侵害せず、公的財政支出に顕著な増大をもたらさず、かつ、そのプロジェクトが法第 110 条および第 111 条第 1 項第 1 章および 2 章の規定またはそれらの適用の態様を定める国土整備要綱に掲げられる目標に反しないものとして、特に市町村の人口の減少をさけるために、市町村の利益に照らして正当であると市町村議会が認めるものについて、市町村議会の理由が付された議決に基づいたもの。

法第 111-1-4 条 (2006 年 7 月 1 日まで)

市町村の市街化された空間以外では、道路法典の観点における自動車専用道、高速道およびバイパス道の両側から 100m、および基幹交通道として指定されたその他の道路の両側から 75m の地帯では、建造物および施設物は、禁止される。

この禁止は以下のものには適用されない。

道路基盤整備と関連し、またはそのために必要な建造物または施設物

道路基盤整備の直近にあることを必要とする公共施設

農業用建物

公益を有する配管線

この禁止は、既存の建造物の適応措置、用途の変更、修繕または増築にも適用しない。

PLU またはそれに代わる都市計画の文書が、地域の特異性に於いて、これらの規則が、公害、安全、建築の質の高さ、ならびに、都市計画と景観の質の高さに関する考慮と一貫性がとれていることを証明する調査を含む場合には、本条文によって定められる規則と異なる設置の規則を定めることができる。

市町村図が付与された市町村においては、市町村議会は、地方長官の同意とともに、県景勝地委員会の意見を経た後に、地域の特異性に於いて、これらの規則が、公害、安全、建築の質の高さ、ならびに、都市計画と景観の質の高さに関する考慮と一貫性がとれていることを証明する調査の結果、本条文に定められている規則と異なる設置の規則を定めることができる。

企図された施設物や建造物によって示される市町村の利益が適用除外の原因となるので、地理的制約によって、第 1 項で定められた後退の幅を超えて施設物や建造物を設置することができない場合には、地方長官の同意を伴って、本条文の規定が除外される。

(2006 年 7 月 1 日施行)

市町村の市街化された空間以外では、道路法典の観点における自動車専用道、高速道およびバイパス道の両側から 100m、および基幹交通道として指定されたその他の道路の両側から 75m の地帯では、建造物および施設物は、禁止される。

この禁止は以下のものには適用されない。

道路基盤整備と関連し、またはそのために必要な建造物または施設物

道路基盤整備の直近にあることを必要とする公共施設

農業用建物

公益を有する配管線

この禁止は、既存の建造物の適応措置、用途の変更、修繕または増築にも適用しない。

PLU またはそれに代わる都市計画の文書が、地域の特異性に於いて、これらの規則が、公害、安全、建築の質の高さ、ならびに、都市計画と景観の質の高さに関する考慮と一貫性がとれていることを証明する調査を含む場合には、本条文によって定められる規則と異なる設置の規則を定めることができる。

市町村図が付与された市町村においては、市町村議会は、地方長官の同意とともに、自然、景観、景勝地に関して権限のある県委員会の意見を経た後に、地域の特異性に於いて、これらの規則が、公害、安全、建築の質の高さ、ならびに、都市計画と景観の質の高さに関する考慮と一貫性がとれていることを証明する調査の結果、本条文に定められている規則と異なる設置の規則を定めることができる。

企図された施設物や建造物によって示される市町村の利益が適用除外の原因となるので、地理的制約によって、第 1 項で定められた後退の幅を超えて施設物や建造物を設置することができない場合には、地方長官の同意を伴って、本条文の規定が除外される。

Nota : オルドナンス No2004-637 号第 28 条の施行日は、オルドナンス No2004-727 号によって修正された。

法第 111-3 条

災害によって破壊された建物と同一のものへの再建は、相反する都市計画のすべての規定にかかわらず、許可される。ただし、市町村図もしくは PLU は正式に作られているものなので、それらが別な風に再建を規定する場合を除くものとする。

構造を支える壁の大部分が残っている建物の修復は、建築的・遺産的重要性がその維持を正当化し、この建物の主要な特徴を尊重するという条件のもとで、都市計画の文書の相反する規定を除いて、かつ、

法第 421-5 条の規定の条件のもとで、同様に許可される。

法第 111-5 条

仕様書や、売却の行為や約束において、都市計画の文書もしくは分譲の規則の複製や記載のみでは、これらの文書や規則に契約上の性質を与えない。

法第 111-5-2 条

市町村議会は、自ら境界を定める区域内において、土地所有の同時または継続する売買または賃貸による所有権または使用収益権のすべての任意分譲を事前の届出に服せしめることを、理由が付された議決によって、決定することができる。

前項の規定は、景勝地、自然環境および景観の質の高さを理由とする特別の保護を必要とするものとして識別される市町村の一部においても適用される。

第 1 項に定める届出は、市町村庁舎に提出される。市町村長は分譲がその規模、区画数または分譲がもたらす工事によって空間の自然的特質、景観の質もしくはそれらの空間がかかわる生物的均衡の維持を著しく損なうおそれがある場合には、市町村庁舎におけるその届出の受理から起算して 2 ヶ月以内にその分譲に対して異議を申し立てることができる。

この期間が経過した場合には、届出者は、自由に分譲の手続を行うことができる。

分譲が建物の設置のために行われるときは、法第 315-2 条以下の適用によって作成される分画許可申請は本条文中に定める届出を免除する。

売買または賃貸が本条文中の規定に違反して行われたときは、権限を有する官署は、司法官署にその行為の無効を確認することを請求できる。無効の訴えは、分譲を行った行為の公示から起算して 5 年で時効となる。

コンセイユ・データの議を経るデクレが、必要がある限りにおいて、本条文中の適用の条件を定める。それは、事前の届出に服する分譲および第 1 項に記載される地区の境界画定が公衆に知らされる条件を明らかにする。

法第 111-5-3 条

売却または購入の一般的な契約、すなわち、この土地に居住用または居住・業務用の利用のための建物を建設する買手の意思を示す土地の販売を実現または証明するすべての契約は、当該用地の見取り図が境界線の画定の結果から生じるかどうかを記載する。地所が分譲地のひとつである場合、または整備を担当する公法人もしくは私人によって協議整備区域の内部で行われる分譲から生じるとき、または都市土地協会によって実施された耕地の整理統合から生じるとき、境界線の画定から生じる土地の見取り図の記載事項は、予約や契約の中で登録される。

売却契約の場合の利益者、購入契約の契約者、または土地の購入者は、場合によって、売却の実現を証明する認証された行為から起算して 1 ヶ月以内の期限までに、第一項で掲げるどちらかの記載の欠如に基づいて無効の訴訟を起こすことができる。前述の記載を含む公署証書の署名は、この記載の欠如に基づいて、この公署証書より先行した契約の無効の訴訟を拘束、もしくは起訴する権利の失効をもたらす。

法第 111-6 条

法第 111-1 条、法第 421-1 条、法第 443-1 条または法第 510-1 条の規定に服する建物、(建物内の)場所または施設物は、その建設または改築が、場合によって、前述の条文によって許可または認可されなかった場合には、払い下げや賃貸借または関係する公社の仕様書に相反するすべての条項にかかわらず、最終的に電力、水道、ガスまたは電話の配管線に接続することができない。

法第 111-7 条

この編の法第 111-9 条および法第 111-10 条ならびに法第 123-6 条(最終項)、法第 311-2 および法第 313-2(第 2 項)によって定められる場合において、工事、建造物または施設物に関するあらゆる許可申請について、採決を延期することができる。

法第 111-8 条

採決の延期は、理由が付されなければならない、かつ 2 年を超えることができない。

延期の決定が法第 111-7 条に掲げる条文の適用によって行われたときは、権限を有する官署は、命じられた延期の有効期間の満了時に、同一の許可申請に対して当初の延期と同一の理由に基づく新たな延期を申し立てることができない。

当初の延期の基となった規定以外の法規の適用による採決の延期の決定を行うことが別の理由によって可能となる場合にも、命じられる延期の全期間は、いかなる場合にも 3 年を超えることができない。

採決の延期の有効期間の満了時には、その申請の当事者による単なる確認に関して、その確認から 2 ヶ月以内に許可の交付の任にあたる権限を有する官署によって、決定が行われなければいけない。この確認は、裁決の延期の有効期間の満了後遅くても 2 ヶ月後まで行うことができる。許可の交付について権限を有する官署は、この確認から 2 ヶ月以内に最終決定を行わなければならない。この最後の期間内

に決定の通知がない場合には、許可は、それが申請された文言にしたがって付与されたものとみなされる。

法第 111-9 条

権限を有する官署は、ある事業の公益宣言のための事前調査の開始日以降、その事業に含まれる土地において実施される工事、建造物または施設物に関する許可申請に対して、法第 111-8 条に定められる条件にしたがって採決を延期することができる。

法第 111-10 条

工事、建造物または施設物が公共事業の実施を損ない、またはより高価なものとするおそれがあるときは、公共事業計画の検討が、権限を有する官署によって考慮され、かつ、そのプロジェクトにかかわる土地の範囲が画定されたときから、法第 111-8 条に定められる条件にしたがって裁決の延期を申し立てることができる。

権限を有する官署は、市町村議会もしくは権限のある市町村間協力公施設法人の議決機関によって、または国益を有する事業の界域では県における国の代表によって、検討が開始された整備事業の実施を損ない、またはより高価なものとするおそれがある工事、建造物または施設物に関する許可申請について、同一の条件に従って、裁決を延期することができる。整備計画の検討を開始する市町村議会または市町村間協力公施設法人の議決機関の議決または行政官署のアレテは、関係する地所の範囲を定める。

裁決の延期は、検討の開始を定める行為が許可申請の提出前に公示された場合でなければ、言い渡すことができない。

検討開始の決定は、その効力の発生から起算して 10 年の期間内に、公共事業の実行または整備事業の実施に取り掛からない場合には効果を生じることやめる。

法第 111-11 条

裁決の延期の決定が法第 111-9 条および法第 111-10 条の適用によって行われるときは、建設または土地利用の許可を拒否された土地の所有者は、計画の発議を行った公共団体または公共企業体に対して、法第 230-1 条以下に記載する条件および期間に従って、その土地の取得の手続を行うことを催告することができる。

都市計画の予測と規則

[SCOT、PLU、市町村図における一般共通規定]

法第 121-1 条

SCOT、PLU、ならびに市町村図は、以下を確保することができるような条件を決定する。

1. 持続可能な発展の目標を尊重して、次の両者の間の均衡、即ち一方では、都市再生、コントロールされた都市の発展、農村地域の発展、そして他方では、農林業活動に割り当てられた地域の保護および自然空間と景観の保全という、この両者の間の均衡を確保すること。
2. 居住（形態）に関して、経済的、特に商業的な活動に関して、スポーツまたは文化的活動に関して、そして一般的利益ならびに公共施設に関して、現在と将来とに生じるさまざまな要求を、区別なく満足させるために十分な建設と修繕の可能性を予測して、特に雇用と居住との間の均衡や、交通手段や水の管理を考慮に入れて、都市機能の多様性と、都市の居住（形態）と農村の居住（形態）とにおける社会的混合を確保すること。
3. 自然や都市や都市周辺や農村地域の無駄のない均衡のとれた利用、移動や自動車交通の要求のコントロール、そして、空気、水、土壌、地下、生態系、緑地、環境、景勝地、自然や都市の景観といったものの質の保全、騒音公害の減少、優れた都市全体と建築遺産の保護、予測可能な自然災害や技術的危険やあらゆる性質の汚染と公害とに対する予防措置を確保すること。

規定 1 号から 3 号は、法第 111-1-1 条で対象とされた国土整備要綱に適用される。

法第 121-2 条

本編によって明確にされた状況の中で、国は、法第 121-1 条で定義された原則の尊重に留意し、ならびに、一般的利益の計画ならびに国益の事業の考慮に留意するものとする。

地方長官は、市町村や権限のある市町村のグループに、都市計画の分野においてそれらが権限を行使するのに必要な情報を知らせる。当該情報の通知の遅延や省略は、市町村やそのグループによって、開始された手続きに影響しない。

地方長官は、危険の防止と環境保全の分野ならびに文化遺産の一般目録の分野において、国が行う技術的研究を提示する。

一連の文書は、公衆の縦覧に供される。加えて、これらの書類の全てか一部は、公開意見聴取手続の文書に添えられる。

法第 121-4 条

国、地域圏、県、都市交通の組織の分野において権限のある官署、地域圏自然公園の管理組織は、2

章と3章で定義された条件において、SCOTやPLUの作成に参加する。

商工会議所、職業会議所、農業会議所と、沿岸の整備・保全・活用に関する1986年1月3日の法律No86-2号第2条の意味における沿岸の市町村においては、食用貝の養殖の地域機関も同様である。これらの組織は、関係する専門家の組織との関連を確保する。

商業や手工業の組織の予備的資料の準備に必要な経済に関する研究は、商工会議所と職業会議所の発議で実現されることがある。

法第121-4-1条

国境に適用される都市計画の文書は、隣接した国土の土地利用を考慮する。

市町村や権限のあるグループは、これらの国の地方公共団体ならびに、居住、都市計画、交通、整備、環境の分野に権限のあるすべての外国の組織に意見聴取することができる。

法第121-5条

コンセイユ・デタの議を経るデクレに定義された条件において承認された地域の利用者のアソシエーションならびに、農村法典法第252-1条で記載された認可アソシエーションは、SCOT、地区計画、PLUの作成において、それらの要求に応じて、意見聴取が行われる。アソシエーションは、行政と公共間の関係の改善の多様な方法および、行政・社会・税務に関する多様な規定をもたらす1978年7月17日の法律No78-753号第4条に規定された条件において、シエマや計画案を閲覧することができる。

法第121-6条

SCOT、地区計画、PLU、市町村図の策定において、各県において、調停委員会が設置される。委員会は、市町村長とその県のSCOT、PLUに権限のある市町村間協力公設法人の長によって任命された市町村議員と、地方長官によって任命された有識者から等しい割合で構成される。委員会は、その中の地方議員から長を選ぶ。

委員会は、地方長官、市町村または市町村のグループ、法第121-4条で記載された公設法人によって審理を付託される。委員会は、利害関係のあるグループと、法第121-5条で記載されたアソシエーションの代表の要望があればそれらの意見をきくものとする。委員会は、その審理の付託から起算して2ヶ月以内に、提案を必要なものとして表明する。これらの提案は公告される。

法第121-7条

都市計画文書の調査や作成費用は、その作成に権限のある市町村や市町村のグループが負担する。これらの費用は、一般公共団体法典法第1614-1条と法第1614-3条に定義された条件において、国による補償の対象となる。

ただし、市町村や権限のある市町村のグループの要望に応じて、SCOT、地区計画、PLU、他の都市計画文書を作成、修正、改正するために、国の外部部局を無償で利用できる。これを利用している間、部局や人は、市町村長や公設法人の長ならびに、該当する場合には、市町村や公設法人の部局、それらの代理として働く専門家との恒久的なコンサルタシオン（協議）において行動する。市町村長や公設法人の長は、それらに委託する仕事の実施のために必要なすべての指令をかれらに手渡す。

市町村や権限のある公設法人は、都市計画の文書の作成、改正、修正時に、建築・都市計画・環境審議会に協力を求めることができる。

都市計画文書の調査、作成、修正、改正のため、市町村や市町村間協力公設法人によって示された費用は、その予算の投資の部分に登録される。それらは、付加価値税のための補償基金が割り当てられる権利をもつ。

[SCOT：地域統合計画]

法第122-2条（2006年7月1日まで）

人口（国勢）調査において人口5万人以上の都市圏の周囲から15km以内に、もしくは、海岸線から15km以内に位置し、かつSCOTが付与されていない市町村においては、PLUは、2002年7月1日以降境界を定められた市街化予定区域AU、もしくは自然区域Nを都市化に開放する観点で、修正または改正されることはできない。

2003年7月2日の法律No2003-590号都市計画・居住法の施行以降、第一項で記載された市町村で、かつ、都市化を予定された市街化予定区域の内部においては、商業法典法第720-5条の1号から6号、かつ、8号が適用される商業開発の許可や、もしくは商業・手工業の方向性に関する1973年12月27日の法律No73-1193号第36-1条の1が適用される映画館の創設の許可は交付されない。

景勝地委員会や、農業会議所の意見を聴取したあとに、地方長官が決定する同意をともって、または、その市町村を含むSCOTの区域が決定されたときは、法第122-4条で規定された公設法人の同意を伴って、上記の第1項、および第2項の規定の適用除外となることがある。隣接市町村、環境や農業活動のために計画された都市化におこりうる可能性がある不都合が、計画の修正または改正がその市町村のために示す利益の観点から過度なものであるという場合が、適用除外が拒否されることはない。

地方長官は、調停委員会の意見を経たのちに決定された、理由が付されたアレテによって、自然環境に起因する地理的断絶、とりわけ土地の起伏による断絶の存在を確認し、その結果として、人口5万人

以上の都市圏の周囲から 15km 以内に位置する一つか複数の市町村を本条文の適用から除外することができる。

本条文の適用のために、グアドループ、ギアナ、マルティニク、レ・ユニオン地域圏の権限に関する 1984 年 8 月 2 日の法律 No84-747 号によって規定された地域圏整備計画、法第 141-1 条で規定されたイル・ド・フランス地域圏の基本計画（SDRIF）、一般公共団体法典法第 4424-9 条で規定されたコルシカの整備と持続可能な発展のための計画、そしてその承認まではコルシカに関する 2002 年 1 月 22 日の法律 No2002-92 号第 13 条によって効力が維持されているコルシカの整備計画は、SCOT の価値を持つ。

本条文の規定は、2002 年 7 月 1 日から適用される。

（2006 年 7 月 1 日施行）

人口（国勢）調査において人口 5 万人以上の都市圏の周囲から 15 km 以内に、もしくは、海岸線から 15km 以内に位置し、かつ SCOT が付与されていない市町村においては、PLU は、2002 年 7 月 1 日以降境界を定められた市街化予定区域 AU、もしくは自然区域 N を都市化に開放する観点で、修正または改正されることはできない。

2003 年 7 月 2 日の法律 No2003-590 号都市計画・居住法の施行以降、第一項で記載された市町村で、かつ、都市化を予定された市街化予定区域の内部においては、商業法典法第 720-5 条の 1 号から 6 号、かつ、8 号が適用される商業開発の許可や、もしくは商業・手工業の方向性に関する 1973 年 12 月 27 日の法律 No73-1193 号第 36-1 条の が適用される映画館の創設の許可は交付されない。

自然、景観、景勝の分野において権限のある県委員会や、農業会議所の意見を聴取したあとに、地方長官が決定する同意をともなって、または、その市町村を含む SCOT の区域が決定されたときは、法第 122-4 条で規定された公施設法人の同意を伴って、上記の第 1 項、および第 2 項の規定の適用除外となることがある。隣接市町村、環境や農業活動のために計画された都市化におこりうる可能性がある不都合が、計画の修正または改正がその市町村のために示す利益の観点から過度なものであるという場合しか、適用除外が拒否されることはない。

地方長官は、調停委員会の意見を経たのちに決定された、理由が付されたアレテによって、自然環境に起因する地理的断絶、とりわけ土地の起伏による断絶の存在を確認し、その結果として、人口 5 万人以上の都市圏の周囲から 15km 以内に位置する一つか複数の市町村を本条文の適用から除外することができる。

本条文の適用のために、グアドループ、ギアナ、マルティニク、レ・ユニオン地域圏の権限に関する 1984 年 8 月 2 日の法律 No84-747 号によって規定された地域圏整備計画、法第 141-1 条で規定されたイル・ド・フランス地域圏の基本計画（SDRIF）、一般公共団体法典法第 4424-9 条で規定されたコルシカの整備と持続可能な発展のための計画、そしてその承認まではコルシカに関する 2002 年 1 月 22 日の法律 No2002-92 号第 13 条によって効力が維持されているコルシカの整備計画は、SCOT の価値を持つ。

本条文の規定は、2002 年 7 月 1 日から適用される。

Nota : オルドナンス No2004-637 号第 28 条の施行日は、オルドナンス No2004-727 号によって修正された。

[PLU : 都市地域計画]

法第 123-1 条

PLU は、経済・人口予測の観点で作成された分析を示し、経済発展、農業、空間整備、環境、居住の社会的均衡、交通、設備およびサービスの分野において列挙された要求を明確にする。

PLU は、市町村全域のために考慮された整備と都市計画の一般方針を定義する「PADD（整備と持続可能な発展のための計画）」を含む。

加えて、PLU は、活用、改造、再開発または整備すべき地区、もしくは、区域に関する整備の方針を含むことができる。これらの方針は PADD と一貫性を持って、特に、環境、景観、都市の入り口、遺産を活用し、不衛生に対する対策を行い、都市の再生を可能にし、市町村の発展を確保するために、実施する行為や整備事業を予測することができる。これらの方針は、整備計画の形をとり、公道と公共空間の主な特徴を明確にすることができる。

PLU は、市町村によって作成される場合には、市町村全域を覆う。もしくは、権限のある市町村間協力公施設法人によって作成される場合には、この施設法人のメンバーであるすべてのもしくは一部の市町村の全域、もしくは保全・活用プランが適用された領域の部分を除いて、この施設法人全域において適用される。しかしながら、広域市町村にとって重要な観光に関する整備・開発を行う地区を特定する SCOT が適用される市町村においては、これらの地区に適用される部分的な PLU は、関係する各市町村がその領土の残りに PLU を遅滞なく適用し、市町村間協力公施設法人の PADD と市町村の PADD の一貫性について各市町村が市町村間協力公施設法人の意見を集めるという条件のもとで、市町村間協力公施設法人によって具体化されることがある。判決による PLU の部分的な破棄の場合には、権限のある官署は、破棄に関係した市町村の領域の一部に適用できる計画の新しい規定を遅延なく具体化する。前述の 2000 年 12 月 13 日の No2000-1208 号の法律の公布の日に、関係する市町村の全域を覆っていない POS についても同様である。市町村の領域の変更の場合には、市町村の領域から分離した部分に適用する PLU の規定は、もう一方の市町村への合併ののちも適用したままである。ただし、本章の適用除外に

よって、範囲の変更が当該規定の廃止をもたらすことを、合併された方の市町村が了解したことを、一般公共団体法典法第 2112-2 条の適用による公開意見聴取手続に課せられる資料の中で、(合併された方の市町村が)明確にした場合を除くものとする。PLU が(市町村の)全域に付与されない市町村の境界の変更に関係するとき、市町村は、遅滞なく、適用されていない部分に適用される計画の規定を作成する。

PLU は、PADD と一貫性のある規則書を含むものとする。また、規則書は、法第 121-1 条に記載された目的に到達することを可能にする土地利用の一般的規則と地役権を定義する。特に、規則書は、建設禁止を含み、都市区域または市街化予定区域と、保護すべき自然区域または農業・森林区域を区分し、地域の状況に応じて、建造物の設置に関する規則を定義する。

それゆえ、以下を行うことができる。

1. そこで行われうる主な用法、もしくはそこで実施されることが可能な活動の性質に応じて、土地の用途を明確にする。
2. 地域の状況に応じて、許可された建造物の用途と性質に関する規則を定義する。
- 3 (2000 年 12 月 7 日の No2000-436DC 憲法会議の決定によって憲法に適合しないと示された規定)
4. 建築的質の高さ及び、周囲の環境と建造物を調和させることに貢献するために、建造物の外観、その規模、その周辺の整備に関する規則を定めること。
5. 既存の建物の再建もしくは整備が、都市計画もしくは建築を理由に、下記の 13 号に定められた規則にかかわらず、当初に建てられた密度に最大でも等しい密度が課せられた、もしくは、許可されることが可能な区域もしくはその区域の一部を画定し、かつ、修復もしくは改造すべき街区または不動産の主な用途を定めること。
6. 街路または歩行者道および、自転車道、公共交通に割り当てられた道および空間を含めて、保存、改修または建造されるべき交通路の設計および特性を明らかにし、およびスキー場として整備が行われ、またはその可能性がある区域およびリフトに留保される地区の範囲を定めること。該当する場合には、予定されうる設備および整備を明記するものとする。
7. 景観の要素を特定し、場所を定め、文化的、歴史的または環境保護上の理由から保護または活用し、見直されるべき地区、街区、建物、公共空間、記念建造物、景勝地および区画を画定し、該当する場合にはそれらの保護を確保できるような規定を定めること
8. 公道および公共工作物、一般的利益を有する施設物ならびに緑地のために留保される用地を定めること
9. 都市区域において、該当する場合には、そこに設置されている設備がいかなるものであっても、建築が禁じられる保護耕作地の位置を定めること
10. 建築許可の交付が、建造物の敷設が企図されている土地に現に存在する建物の全部または一部の取り壊しに従属することができる地区を区画すること。
11. 汚水および雨水に関する一般公共団体法典法第 2224-10 条に掲げられる地区を画定すること
12. 建築可能な敷地の最低面積を決定すること、ただし、この規則が、非公共的下水処理装置の施工に関する技術的制約によって正当性を証明する場合、もしくは、この規則によって、当該区域の伝統的市街化もしくは、景観上の利益を保全するために正当性が証明される場合に限るものとする。
13. 許可された建造物の密度を決定する一つか複数の土地占用係数 (COS) を以下の区域において決定すること

都市区域および市街化予定区域

建造物の再編成を好ましくする観点で、法第 123-4 条で規定された条件において建設可能量の移転を可能にするため、景観と生態学の質の高さを理由に保護すべき地区

14. 景勝地や景観の保全を条件として、新しい建造物のエネルギーの供給のために更新できるエネルギーの利用を、これらの建造物の特徴に応じて勧告すること

PLU の図面文書は、それが適用される空間の起伏に関する表示 (等高線) を含むことがある。

土地の性質、区画の形状、もしくは隣接する建造物の特徴によって必要とされる軽微な適用を除いて、PLU によって定義される規則及び地役権は、なんら適用除外の対象とされることはない。

PLU は、SCOT、地区計画、海の利活用に関する基本計画、地域圏自然公園憲章、ならびに都市交通計画、地域居住プログラムの規定がある場合にはそれらと両立していなければいけない。同様に、水資源の均衡ある管理の基本的方針および、環境法典法第 212-1 条の適用により、水の整備・管理基本計画によって定義された水の質と量の目的、ならびに、同法典法第 212-3 条の適用により、水の整備・管理計画によって定義された保護の目的と両立していなければいけない。

これらの文書が PLU の承認のあと承認される場合には、必要があれば、PLU は 3 年以内に両立されなければならない。

法第 123-2 条

都市区域においては、PLU の中で、以下の地役権を制定することができる。

- a) 特別に証明されるという条件のもとで、PLU が画定する区域において、グローバルな整備計画が市町村によって承認されるのを待つために最大で 5 年の期間、規則書によって定められた水準より広い面積の建造物もしくは施設物を禁ずること。ただし、既存建造物の適用、用途の変更、修繕、

制限された増築を対象とする工事は許可されるものとする。

- b) 社会的混合の目的を尊重して、PLU が定義する住宅プログラムの実現の観点で用地を留保すること。
- c) 公道および公共工作物の規定された立地および性質ならびに、創造または修正される一般的利益の施設物、緑地を示し、これらの設備に係りうる土地を画定すること。

法第 123-3 条

協議整備区域の区域内では、PLU は加えて以下を定めることができる。

- a) 保存、修正、建造される公共空間の立地と特性
- b) 主な公共工作物、一般的利益の施設物、緑地のために予定された立地

該当する場合には、建物の性質、用途に応じて、各区画において許可される建造物の床面積（SHON）**を、PLU は同様に決定することができる。

法第 123-3-1 条

農業区域においては、用途変更が農業利用を損なわない限り、建築的・遺産的利益を理由として、この用途変更の対象とすることができる農業用建物を、規則書において指定することができる。

法第 123-5 条

規則書と図面文書は、すべての工事、建造物、植樹、土壌掘削、および盛り土の実施に対して、および、分譲地の創設と計画に定められたカテゴリーに属する特定施設物の公開に対して、あらゆる公法人および私人に対抗できる。

加えて、これらの工事もしくは事業は、法第 123-1 条第 3 項に記載された整備の方針および図面文書が存在する場合には、それらと一致していなければいけない。

財産や人の安全を保護する観点で建造者に課せられた規定が PLU の規則に対立する場合には、建築許可の交付に対して権限のある官署は、突発的な自然災害によって破壊された、もしくは損害を受けた建物の再建のため、その災害から 1 年以内において、PLU のひとつか複数の規則に対する適用除外を、理由が付された決定によって認めることがある。

建築許可を交付する権限のある官署は、歴史的記念物に関する法規によって保全される建物の修復や再建を可能とするために、これらの建物に固有な建築的制約が PLU の規則に対立する場合には、PLU のひとつか複数の規則に対する適用除外を、理由が付された決定によって同様に認めることがある。

権限のある官署は、地方長官および市町村長もしくは PLU に権限のある市町村間協力公施設法人の長が建築許可を交付する官署でない場合には、これらの同意を得るものとする。

法第 123-6 条

PLU は、市町村の発議と責任のもとで作成される。PLU の策定を規定し、法第 300-2 条にしたがってコンサルティング（協議）の態様を明確にする議決は、地方長官、地域圏議会議長、県議会議長、該当する場合には、法第 122-4 条で規定された公施設法人の長ならびに、都市交通に関して権限のある官署の代表と、法第 121-4 条に記載された機関の代表に通知される。その市町村が SCOT に隣接しており、他のいかなる SCOT も付与されていない場合には、議決は、法第 122-4 条の適用によりこの計画（SCOT）を担当する公施設法人にも同様に通知される。

PLU の策定を規定する議決の公告以後、権限のある官署は、法第 111-8 条で規定された条件や期限において、将来計画を損ない、もしくは、実施に費用のかかるものとなる性質のものである建造物や施設物もしくは事業に関する許可申請に関して、決定の延期の判断を下すことができる。

法第 123-7 条

市町村長の発議もしくは地方長官の要求により、国の部局は PLU の案の作成に参加する。

法第 123-8 条

地域圏議会議長、県議会議長、該当する場合には、法第 122-4 条で規定された公施設法人の長、都市交通に関して権限のある官署の長、共同体もしくは新都市圏組合（SAN）の長ならびに、法第 121-4 条に記載された組織の長、もしくはその代理は、PLU の案の作成中、それらの要求により、意見聴取が行われる。

権限のある隣接する市町村間協力公施設法人の長、隣接する市町村の長、ならびにその市町村が SCOT を付与していない場合には、法第 122-4 条の適用により、その市町村に隣接している SCOT に責任のある公施設法人の長、もしくは代理も同様である。

市町村長は国土整備、都市計画、環境、建築、居住、移動に関して権限のあるすべての機関、アソシエーション、さらには隣接する国の地方公共団体を含み、それらの意見を集めることができる。

法第 123-9 条

市町村議会は、PLU の案の審議の遅くとも 2 ヶ月前までに、法第 123-1 条に記載された PADD の一般方針に関して討議する。改正の場合には、この討議は PLU の改正時に行われることがある。

市町村議会は、PLU の案を決定する。その作成に参加した公法人、ならびに、隣接する市町村、直接関係する市町村間協力公施設法人、ならびにその市町村が SCOT を付与していない場合においてそれに隣接している SCOT を担当する公施設法人に対しては、それらの要望に基づいて、意見を求めるために、PLU は送付される。これらの者は、固有の権限の範囲内において、計画案の送付から遅くとも 3 ヶ月以内に意見を通知する。これらの意見がない場合には肯定的とみなされる。

法第 123-10 条

PLU の案は、市町村長によって公開意見聴取手続に課せられる。意見を求められた公法人の意見は、付属文書に含まれ、公開意見聴取手続に課せられる文書の一部となる。

公開意見聴取手続ののち、PLU は、場合によって修正され、市町村議会の議決によって承認される。承認された PLU は公衆に縦覧される。

法第 123-12 条

SCOT が付与されていない市町村では、PLU を承認する公告された行為は、地方長官への通知から一ヶ月で有効となる。

ただし、これらの規定が、

- a) 国土整備要綱や法第 145-7 条の によって定められた特別な規定、それらがない場合には法第 111-1-1 条に記載された山岳区域や沿岸区域に特別な規定と一貫性がない
- b) 法第 110 条と法第 121-1 条に述べられた原則をひどく危うくする
- c) 隣接する市町村の土地利用や用途と明らかに一貫していないことが明白である
- d) 作成中の国土整備要綱、SCOT、地区計画、海の利活用に関する基本計画の実施を危うくする性質である場合に、この期日において、理由が付された文書によって、地方長官が計画にもたらされることが必要と判断する修正を市町村に述べるなら、PLU は、要求された修正を承認する議決の公告と地方長官への通知ののちに、施行される。

法第 123-14 条

PLU が、法第 111-1-1 条に規定された条件において国土整備要綱や山岳区域や沿岸区域で特別な規定と両立するために、もしくは一般的利益の新しい計画の実施を可能にするために、改正もしくは修正されなければならない場合には、地方長官はそのことを市町村に伝える。

一ヶ月以内に、市町村は必要な改正や修正を行うことを了承するかどうかを地方長官に通知する。否定的な場合や、もしくはこの期日までに返事がない場合には、地方長官は計画の改正や修正に取り組み、市町村議会への意見聴取と公開意見聴取手続ののちに、承認することができる。地方長官の最初の通知から起算して 6 ヶ月以内に、改正や修正を進めるという市町村の示された意図が、対応する計画を承認する議決を行わない場合にも同様である。

法第 123-1 条の最終項に記載された 3 年が終了したとき、PLU が、SCOT、地区計画、海の利活用に関する基本計画、地域圏自然公園憲章、都市交通計画、地域居住プログラムと一貫性がない場合には、地方長官は、先の第 1 項、および第 2 項に規定された手続を同様に実施する。

法第 123-18 条

市町村が PLU に権限のある市町村間協力公施設法人に所属する場合、本章の規定は、関係する各市町村との協議においてこの権限を実行するこの公施設法人に適用される。

法第 123-9 条第 1 項で規定された討議は、PLU の案が付与される市町村や、もしくは改正案に関係する市町村の市町村議会で同様に組織される。決定された計画案は、意見を求めるためにそれらに送付される。それらの意見は 3 ヶ月以内に通知される。それがない場合には、肯定的とみなされる。

これらの市町村の長は、PLU の簡易な改正の場合には法第 123-13 条第 8 項において、また、公益宣言や計画案の宣言と一貫性がある場合には法第 123-16 条第 3 項において規定された共同の検討に参加することが勧められる。修正の場合には、計画案は法第 123-13 条第 6 項で規定された条件においてそれらに通知される。

[市町村図]

法第 124-1 条

PLU が供されていない市町村は、法第 111-1 条により適用された都市計画一般規則の適用の態様を明確にする市町村図を、場合によっては市町村間のグループにおいて、作成することができる。

法第 124-2 条

市町村図は、法第 110 条および法第 121-1 条に規定された原則を尊重する。

市町村図は建設が許可される地区と建設が許可されない地区の範囲を定める。ただし、既存の建造物の適応、用途の変更、修繕、増築、もしくは集団的設備、農業・森林経営および自然資源の活用において必要な建造物および施設物を除く。

市町村図は公開意見聴取手続のあと、市町村議会と地方長官によって承認される。市町村図は、市町村議会の議決によって承認され、それから地方長官に承認を目的として送付される。地方長官は、2 ヶ月

以内にそれらを承認する。この期日の期間満了において、地方長官は承認したものとみなされる。承認された市町村図は、公衆の縦覧に供される。

市町村図は、SCOT、地区計画、海の利活用に関する基本計画、地域圏自然公園憲章、ならびに都市交通計画や地域居住プログラムがある場合には、それらの規定と両立しなければいけない。市町村図は、同様に、次の計画がある場合には、環境法典法第 212-1 条の適用による水整備・管理基本計画によって定義された水資源の均衡ある管理の基本的な方針と水の質と量の目的、ならびに同法典法第 212-3 条の適用による水整備・管理計画によって定義された保護の目的と両立していなければいけない。これらの文書が市町村図の承認ののちに承認される場合には、必要があれば 3 年以内に市町村図を両立するようにしなければいけない。

建築許可

[一般制度]

法第 421-1 条

土台を含まない場合であっても、居住用の、またはそうでない建造物を企画し、または設置しようとする者はいかなる者であっても、法第 422-1 条から法第 422-5 条の規定を条件として、事前に建築許可を得なければならない。この義務は、国、地域圏、県および市町村の公役務およびそれらの公役務の権利譲受人ならびに私人に課せられる。

既存の建造物について行われる工事がその結果としてその用途を変更し、外観や規模を変更し、または上層が増築されることになるときは、法第 422-1 条から法第 422-5 条の規定を条件として、同様の許可が、それらについて要求される。

この許可は、1979 年 12 月 29 日の法 No79-1150 号の意味において、広告板、看板または標示板としての性質を有するとみられる装置の設置については、要求されない。

この許可はまた、その性質またはその面積の過少の故に本編の意味において建造物と格づけることができない工作物には、要求されない。コンセユ・デタの議を経るデクレが、必要がある限りにおいて、このことによって建築許可に服されない工作物を定める。

建造物が常設のものでなく、規則的に取り壊され、再び据え付けられることが予定されている場合、建築許可は建造物が取り壊されなければならない期間を明らかにする。この場合には、新しい建築許可は、建造物が再び設置されるたびに要求されない。建築許可は、建造物が許可によって定められた日に取り壊されない場合には、無効になる。

先の第 1 項および第 2 項に掲げる建造物または工事が、その用地またはその利用のゆえに法規則の規定によって都市計画担当大臣以外の大臣が適用を監督する許可制度または規定に服するときは、建築許可は、その大臣またはその代理人との同意によって交付され、それらの法規則としての許可に相当する。

建築許可は、高層不動産に関する規則として要求される許可に代わる。その交付に先立って、公安警察担当官署との同意を必要とする。

建築許可は、公衆を受け入れる施設へのアクセスのよさに関する規則として要求される許可に代わる。その交付に先立って、建設・住居法典法第 111-8-1 条の適用によって当該許可を交付する権限を有する官署の同意をえなければならない。

法第 421-2 条

建築許可は、コンセユ・デタの議を経るデクレによって定められる形式、条件および期限に従って、以下のように審査され、交付される。

a) 市町村図もしくは PLU が承認されている市町村においては、法第 421-2-1 条から法第 421-2-6 条に定める場合および態様にしたがって、市町村もしくは市町村間協力公施設法人または国の名において。

b) その他の市町村においては、国の名において

建築に関する 1977 年 1 月 3 日の法律 No77-2 号第 3 条の規定に従って、建築許可の申請は、建築許可の対象となる工事を企画しようとする者が、建築許可申請の対象となる建築計画案を作成するために建築家に協力を求める場合でなければ、審査されることはない。ただし、他のものが、あるいは個人的に、あるいは団体として、設計に参加することを妨げるものではない。この責務は、より広範囲な業務について建築家の助力を得る場合にも適用される。

上記に記載された建築計画案は、図面および書面の資料によって、建物の配置、組成、構造および規模の明示ならびに材料および色彩の選択を定めるものとする。

建築計画案は、図面文書および写真によって、環境への組み込み、建物の視覚的インパクトならびにそのアクセスおよび周辺についての処置を明確にする。

コンセユ・デタの議を経るデクレが、企図された建造物または工事の立地、性質または規模を考慮して定められる本項の適用態様を定める。

建築に関する 1977 年 1 月 3 日の法律 No77-2 号第 4 条の規定に従って、上記の第 4 項の適用除外によって、上限床面積をはじめとする特性がコンセユ・デタの議を経るデクレに規定されている小規模建築物の場合であって、自己のために建築若しくは改築しようとする旨を申請する個人（自然人）もしくは唯一の者に責務が限定される農業経営体は、建築家に依頼する義務を負わない。それらの特性は、建

建築物の用途によって異なることがある。

建築許可の対象となる工事の中で、もっぱら建造物の内部空間およびショー・ウィンドーの整備および装備に関するもの、もしくは外観に顕著な改変をもたらさない修繕に限定されたものについてもまた、建築家への介入義務は免除される。

建築に関する 1977 年 1 月 3 日の法律 No77-2 号第 5 条の規定に従って、反復使用される可能性のある工業的もしくは非工業的建築標準モデルおよび応用モデルは、あらゆる販売に先立ち、それを利用する施主がいかなる者であっても、当該法律第 3 条に定める条件にしたがって、建築家によって作成されなければならない。

法第 421-2-1 条

PLU が承認されている市町村においては、建築許可は、市町村の名において市町村長によって交付される。市町村図が承認された市町村においても、市町村議会がそのことを決定した場合には、同様である。市町村が市町村間協力公施設法人に属しているときは、その公施設法人との同意の上でその公施設法人にこの権限を委譲することができる。その場合には、その権限は、公施設法人の名において公施設法人の長によって行使される。この権限の委譲は、市町村議会のそれぞれの改選または公施設法人の新しい長の選出後において、同一の形式によって確認されなければならない。

市町村の名において行為する市町村長への権限の移転は、確定的である。

本編に掲げる書類の審査については、市町村長または権限がある場合には市町村間協力公施設法人の長が申請の審査にあたる吏員にその署名を委任することができる。

ただし、以下のことがらに関する土地の利用および占有に関する許可または行為は、市町村長または権限を有する公施設法人の長の意見を聞いた後に、市町村長または県における国の代表によって、国の名前で交付され、もしくは作成される。

- a) 国、地域圏、県、それらの公施設法人および利権譲受人のために、ならびに外国または国際組織のために実現される建造物、施設物、もしくは工事。
- b) エネルギーの生産、交通、配給および貯蔵のための工作物ならびに放射性物質を利用する工作物。コンセユ・デタの議を経るデクレが、それらの工作物の性質および規模を定める。
- c) 国益を有する事業の界域内でコンセユ・デタの議を経るデクレによって定められる条件にしたがって、実現される建造物および施設物。

建設・住居法典法第 302-9-1 条に基づいて行われる地方長官のアレテの適用の期間の間、同条に規定された協定（の条項）を対象とした事業に関する土地利用および占有に関する許可もしくは行為は、市町村長もしくは、権限のある市町村間協力公施設法人の長の意見を聞いたのちに、地方長官によって国の名で交付され、もしくは作成される。

法第 421-2-2 条

市町村長または市町村間協力公施設法人の長は、その権限を行使するにあたって、以下を集める。

- a) 権限を有する官署または委員会の同意または意見、とりわけ法第 421-1 条第 4 項および第 5 項に定める場合において。
- b) 企図された建造物が以下の場所に所在するときは、必ず従わなければならない国の代表（地方長官）による意見
 - ：市町村の地域で第三者に対抗することができる市町村図、PLU もしくは保全・活用プランが付与されていない部分
 - ：法第 111-7 条によって定められる保全措置が適用されうる界域で、その市町村以外のものの発議によってその区域が設けられたとき。

法第 421-2-3 条

建築許可の申請はすべて、市町村庁舎に提出される。

1. 建築許可が国の名において交付されない場合、かつ市町村がその権限を市町村間協力公施設法人に委任している場合には、市町村長は、申請書一部を保存し、残部を提出に続く一週間以内に権限を有する公施設法人の長に送付する。
2. 建築許可が国の名において交付される場合には、
 - a) 市町村長は、申請書一部を保存し、残部を提出に続く一週間以内に国の代表に送付する。
 - b) 市町村がその権限を市町村間協力公施設法人に委任している場合には、提出に続く一週間以内に、市町村長は、申請書一部を保存し、一部を権限のある公施設法人の長に送付し、残部を国の代表に送付する。
3. 河や海に面して位置し、電気輸送および分配の公共ネットワークに接続し、かつ建築許可に服する再生可能な電気の生産の施設物の場合には、建築許可は電気輸送もしくは分配の公共ネットワークに接続するポイントを設置された市町村において提出される。建築許可の審査を行うため、この市町村の長は、基盤となる市町村の長の権限を実施する。

法第 421-2-6 条

人口 1 万人以下の市町村長または人口 2 万人以下の権限を有する市町村間協力公施設法人の長は、建

建築許可申請の審査および決定について権限を有し、かつ国の部局の技術的援助が正当と思われる建築許可申請の技術的調査を行うために、必要がある限りにおいて、それらの地方部局を無償で利用することができる。これらを利用している間、国の部局や人は、市町村長もしくは公施設法人の長が国の部局に委託する仕事の実施のために必要なすべての指令を国の部局に伝える場である市町村長や公施設法人の長との常設のコンサルタシオン（協議）の中で、行動する。建築許可の申請が、市町村や公施設法人によって審査される場合には、国の地方部局は、一時的に司法的、技術的アシスタントを無償で市町村長等にもたすことができる。

法第 421-3 条

建築許可は、企画された建造物が、その配置、その用途、その性質、その建築仕様、その規模、その衛生およびその周辺の整備に関する法規則の規定に合致し、かつ、申請者が建設・住居法典第 巻第 編第 章の適用によって定める建造物の一般規則を尊重する義務を負う場合でなければ、付与されることはない。

さらに、高層不動産または公衆を受け入れる施設については、建築許可は、当該場所が居住用であるか否かを問わず、計画された建造物または工事がその種類の不動産または施設に固有の安全規則に合致している場合でなければ交付されることはない。

公衆を受け入れる施設については、建築許可は、計画された建築物および工事が建設・住居法典第 111-7 条の規定に合致する場合でなければ、交付されることはない。

請願者が、駐車場の造成に関する都市計画の文書によって課せられる義務をみずから満足させることができない場合には、この土地において、またその周辺の環境において、自身で実施できない駐車スペースのために、既存のもしくは施工中の公共駐車場における長期の利用権の取得もしくは、既存のもしくは施工中の民営駐車場における駐車スペースの獲得を証明することで、これらの義務を果たしたものとみなされることがある。

駐車場が、前項で掲げられた義務として、長期にわたる利用権の枠内でもしくは民営駐車場の枠内で考慮された場合には、新しい許可の際に、駐車場の全てまたは一部はもはや考慮されることはない。

工事または建造物が、法第 421-1 条で規定された許可の獲得に服さない場合には、駐車場の施工に関する、PLU に含められた規定が適用される。

第 4 項で規定された義務を実施する権限がなければ、公共駐車場の施工の観点で、請願者は市町村議会に定められた分担金を市町村に支払う義務がある。この分担金の額は、駐車場 1 台ごとに 12,195 ユーロを超えることはできない。都市の連帯と再生に関する 2000 年 12 月 13 日の法律 No2000-1208 号の公布の日決定されたこの評価額は、国立統計経済研究所（INSEE）によって、毎年 11 月 1 日に公表される建築費指数に応じて修正される。

コンセイユ・デタの議を経るデクレが、本条第 4 項および第 5 項の適用条件を定め、特に第 4 項に定める分担金の設定・清算および取り立ての態様ならびにそれにかかわる制裁および保障を明らかにする。

国の援助貸付賃貸住宅の建設時には、都市計画の文書の全ての規定にもかかわらず、住宅ごとに一台以上の駐車場が要求されることはない。加えて、PLU は、これらの住宅の建造時に、駐車場の施工を課すことはできない。

駐車場の施工義務は、国の援助貸付賃貸住宅にあてられる建物への用途変更または改善の工事に適用されない。これらの工事がコンセイユ・デタの議を経るデクレに定められた上限の範囲内において床面積(SHON)の増大を伴う場合を含む。

都市計画の文書の相反する全ての規定にもかかわらず、商業法典第 720-5 条の の 1 号、6 号、8 号と商業や工業の方向性に関する 1973 年 12 月 27 日の法律 No73-1193 号第 36-1 条の 1 号に規定された商業開発の許可に課せられる商業の付随的な駐車場にあてられる面積の土地の収用は、建物が建築されているかどうかを問わず、商業にあてられる建物の面積（SHON）の 1.5 倍を超えることはできない。

前述の 1973 年 12 月 27 日の法律 No73-1193 号第 36-1 条 1 に規定された許可に課される映画館の設備が、商業法典第 720-5 条の の 1 号、6 号、8 号に規定された商業開発の許可に課せられる商業と同じ場所に設置されない場合には、この映画館の設備の付随的な駐車場にあてられる面積の土地の収用は、建物が建築されているかどうかを問わず、3 席につき 1 台の駐車場を超えてはいけない。

前記 2 項の規定は、前述の 2000 年 12 月 13 日の法律 No2000-1208 号の施行の日存在する商業建築物の修繕、改善の工事、もしくは制限された増築の障害とはならない。

法第 421-5 条

企図された建築物の用途を考慮して、当該建築物の配管を確保するために上水道、下水道または配電の公共配管・線にかかわる工事が必要であるときは、建築許可を交付する官署が、当該工事がいかなる期間内に、いかなる公共団体によって、またはいかなる公役務の権利獲得者によって施工されるべきかを表示することができない限り、建築許可が付与されることはない。

[一般制度に対する適用除外]

法第 422-1 条 （2006 年まで）

国防の機密に服する建造物または工事、警察や国家憲兵隊のデジタル無線通信システムに必要な技術

的規定、洗浄工事、特定建築物に関する工事は、建築許可が免除される。反乱ののちに行われる監獄の施設の再建に関する工事、もしくは安全を理由に機密を必要とするこれらの施設の囲いの内部に施工される工事も同様である。

国防または公共企業体の運営に必要な技術的施設物に関する一定の建造物または工事、ならびにその規模の過少の故に建築許可を要求する根拠がない建造物または工事も、同様に建築許可が免除される。

コンセユ・データの議を経るデクレが、関係建造物、工事および施設物の性質および規模を定める。

法第 421 - 3 条に列挙される土地占有に関する法規則の規定の尊重は、本条によって設けられる適用除外によって、免除されることはない。

(2007 年 1 月 1 日施行)

国防の機密に服する建造物または工事、警察や国家憲兵隊のデジタル無線通信システムに必要な技術的規定、登録建築物の通常の維持や修繕工事、洗浄工事は、登録建築物に影響する工事を除いて、建築許可が免除される。特定建築物の維持、修繕、修復の工事も同様に除外される。反乱ののちに行われる監獄の施設の再建に関する工事、もしくは安全を理由に機密を必要とするこれらの施設の囲いの内部に施工される工事も同様である。

国防または公共企業体の運営に必要な技術的施設物に関する一定の建造物または工事、ならびにその規模の過少の故に建築許可を要求する根拠がない建造物または工事も、同様に建築許可が免除される。

コンセユ・データの議を経るデクレが、関係建造物、工事および施設物の性質および規模を定める。

法第 421 - 3 条に列挙される土地占有に関する法規則の規定の尊重は、本条によって設けられる適用除外によって、免除されることはない。

法第 422 - 2 条

建築許可が免除される建造物または工事は、国防の機密に服するものや、内務省の部局や監獄の施設の欲求に応える法第 422-1 条第 1 項に適用される建造物または工事を除いて、工事の開始前に市町村長への届出の対象になる。

届出の受領から起算して 1 カ月の期間内に、建築許可について権限を有する官署によって通知された正式に理由が付された意義の申し立てがない場合には、工事は、該当する場合には、同一の条件に従って通知される規定を尊重するという条件で、実施されることがある。

第 1 項に記載される建造物または工事が、法規則の規定によって、その場所または利用を理由として、許可の制度に、もしくは建築許可について権限を有する官署以外の官署がその適用を監督する規定に服するときは、第 1 項に記載される届出は、それらの規定として要求される許可の申請に代わる。この場合には、前項に定める期間は、2 カ月とする。

意見を求められる官署がその不同意を表明し、またはその同意に条件を付す場合には、建築許可について権限を有する官署は、場合によって、工事の実施に異議を申し立て、または同意に付け加えられる条件を通知する。意見を求められた官署が同意を表明する場合には、建築許可について権限を有する官署の異議の申し立てがないことをもって、前項に記載する法令の、または規則の規定によって定められる許可に代わるものとする。

第 1 項に定める届出の提出、公告および送付の条件ならびに関係官署の返答の態様は、コンセユ・データの議を経るデクレによって定められる。

[一時的建築許可]

法第 423 - 1 条

公表された POS もしくは承認された PLU またはそれにかわる都市計画文書によって、公共工作物、公道、一般的利益を有する施設物または緑地のために、ある用地が留保されており、かつ、築造すべき建造物が一時的性格を有するときは、建築許可は、その事業に利害関係を有する公共団体の肯定的意見に基づいて例外的に付与されることがある。

法第 423 - 4 条

建築許可は、公表された POS もしくは承認された PLU またはそれに代わる都市計画文書によって、他の用途に当てられた区域内で築造される工業用の一時的建築物についても、前数条に定める条件に従って付与されることがある。

この場合には、建築許可の交付は、築造される建物だけでなく既存の建物についても、補償なしに除却する旨を、請願者の契約に課すことができる。

都市計画法典 (Code de l'urbanisme)
規則編 (Partie Réglementaire) 邦訳 (一部)

2005年12月1日現在
岡井 有佳 訳

土地利用の一般規則

[都市計画一般規則]

令第111-1条

本章の規定は、公表された、もしくは承認された PLU、またはそれに代わる都市計画の文書を付与された領域においては、令第111-2条、令第111-3-2条、令第111-4条、令第111-14-2条、令第111-15条、令第111-21条を除いて適用されない。

令第111-2条

建造物が、その位置もしくは規模によって、衛生もしくは公共の安全を危うくする性質のものである場合には、建築許可は、拒否されうるか、もしくは、特別な指示の遵守の条件のもとでしか認められないことがある。計画された建造物が、他の施設物の近くに設置されることによって、もしくはその特徴、その位置によって、衛生や公共の安全を危うくする性質のものである場合にも、同様である。

令第111-3-1条

建造物が、その立地を理由として、重大な公害、とりわけ騒音にさらされる恐れがある場合、建築許可は、拒否されうるか、もしくは、特別な指示の条件のもとでしか認められないことがある。

令第111-3-2条

建造物がその立地によって、景勝地や考古学の遺跡の保存、もしくは、その活用を危うくする性質のものである場合には、建築許可は、拒否されうるか、もしくは、特別な指示の遵守のもとでしか認められないことがある。

令第111-4条

計画された建物や建物全体の規模や用途に対応する条件において、とりわけ、これらの道路の性質が、通行や、火事の消化に関する器具の利用を困難にさせる場合には、建築許可は、公道や私道が供給されていない土地においては拒否されることがある。

アクセスが公道の利用者の安全や、これらのアクセスを利用する人の安全を危険にさらす場合にも、同様に拒否されることがある。この安全は、とくに、アクセスの位置、その地形ならびに交通の性質や交通量の多さを考慮して評価されなければならない。

建築許可の交付は、以下に従属している。

- a) 建設する建物の要求に対応する公道以外の場所に確保される固有の駐車場の設置の実施
- b) 私道または上記の第2項で記載された安全の条件の尊重のもとにおいて必要なあらゆる特別な整備の実施

国の援助貸付賃貸住宅の建設時においては、住宅ごとに1台以上の駐車場の設置を要求することはできない。

駐車場の設置の義務は、国の援助貸付賃貸住宅にわりあてられた建物の用途の変更や改修の工事には適用されない。なお、これらの工事が、工事の開始前に存在する床面積 (SHON) の50%を上限とする床面積 (SHON) を増床させる場合を含むものとする。

公道へのアクセスの数を、安全面から制限することができる。特に、その土地が、複数の道路によって通じているとき、通行の点から問題が最も少ないと考えられる道路にアクセスが設置されるという条件のもとでしか建造物は許可されないことがある。

令第111-5条

A- 後のC項で規定した場合を除いて、居住に当てられた建造物が以下の距離以内に構築される場合には、建築許可は認められない。

自動車専用道路の両側から 50m

道路法典令第1条の適用による幹線道路に指定された道路の両側から 35m

B- これらの規定は、都市圏、都市、町の内部においては適用されない。道路法典の適用により決定され具体化されたような都市圏の範囲は、人口が密集した部分の範囲とされる。

C- 上記で定められた後退の規則の例外は、とくに特別な地形を理由として、DDE (設備省県地方局) の提案に基づき、地方長官により許可されることがある。

令第111-6条

居住以外の用途に当てられた建造物については、前条に規定された建築規則のうち、50m と 35m は

40m と 25m に各々減じたうえで、適用される。

令第 111-7 条

建築許可は、建設される建物の重要性に対応する緑地の維持や創出に依存することがある。

居住の用途に供される住宅の建設の場合には、建築許可を交付する官署は、子供や青少年のために、これらの住宅の付近に位置する住宅の規模に応じた遊び場の設置を、建設者に要求することができる。

令第 111-13 条

建造物が、その位置、その規模によって、市町村が実際の資金に不釣り合いな新しい公共施設を実現する場合や、公役務の機能支出費の重大な増加をもたらす場合には、建築許可は、拒否されうるか、もしくは、特別な指示の遵守のもとでしか認められないことがある。

令第 111-14-1 条

建造物がその立地や用途によって以下の性質のものである場合には、建築許可は、拒否されうるか、もしくは、特別な指示の遵守のもとでしか認められないことがある。

- a) 周囲の自然空間の適性と相容れない分散した都市化を助長するもの、特に自然空間をほとんど備えていない場合においては。
- b) 森林行為の区域および、農村法典第 126-1 条 2 号、3 号に掲げられた衰退した地区の整備を再び問題にするもの。
- c) 特に土地の農学的価値、農業構造、原産地呼称統制として範囲が画定される対象の土地、もしくは保護すべきまたは重要な特別な設備を含む地理標示の対象の土地の存在、ならびに土地や水利に関する整備の区域を理由に、農業・森林活動を危険にさらすもの。
- d) 鉱山法典第 2 条に掲げられた物質もしくは、同法典第 109 条以下に定義された地区に含まれた採石場の資材の活用を危険にさらすもの。

令第 111-14-2 条

自然保護に関する 1976 年 7 月 10 日の法律 No76-629 号第 1 条に定義された環境保護への配慮を尊重して、建築許可は交付される。建造物がその位置、用途もしくは規模により環境に損害を与える結果をもつ性質のものである場合には、特別な指示の遵守のもとでしか同意されないことがある。

令第 111-15 条

建造物が、その規模、位置、用途によって、1983 年 10 月 1 日より前に承認された、もしくはその日より後で令第 122-22 条第 2 項 b 号で規定された条件において承認された新都市圏に関する基本計画 (SD) の規定から生じる領域の整備と都市計画の行為を妨げる場合には、建築許可は、拒否されうるか、もしくは、特別な指示の遵守のもとでしか認められないことがある。

令第 111-16 条

ある土地に位置する同じ所有者による建築物は、主な居室を照らす開口部は、これらの開口部の条件として、水平面から 45 度以上の角度のもとでみられる建物のどの部分によってもさえぎられないように、設置されなければいけない。

しかしながら、日当たりの最も少ない建物の面においては、主な居室の多くても半分がこの面から採光をとるという条件のもと、この角度を 60 度にすることができる。

接していない 2 つの建物間においては、少なくとも 4 m の距離が義務付けられることがある。

令第 111-17 条

少なくとも 15 戸の住宅を含む居住の用に供する建物全体を創造するとき、各建物は、位置と現状を原因として不可能な場合を除いて、次の条件を満足させなければいけない。

主な居室の採光に供する、開口部をもつ側面の少なくとも半分は、1 年に少なくとも 200 日間、1 日につき 2 時間の日照を得なければいけない。各住宅は、主な居室の少なくとも半分がこれらの条件に対応する建物のファサードに対して日照をとるように配置されなければいけない。

他の主な居室を照らす開口部は、これらの開口部の条件として、水平面から 60 度以上の角度のもとで見られる建物のどの部分によっても、さえぎられてはいけない。

接していない 2 つの建物間においては、少なくとも 4 m の距離が要求されることがある。

本条文の適用の技術的態様は、都市計画を担当する大臣のアレテによって定義される。

令第 111-18 条

建物が公道に沿って建てられるとき、建物の全ての点から、向かい合った建築線の、もっとも近い点までの水平に計測された距離は、少なくともこれらの 2 つの点の間の建物の高さの差異に等しくなければいけない。建築線から後退して建設する義務が存在する場合には、この後退した境界線は、建築線とってかわる。私道沿いに建てられた建造物のときも、私道の有効幅が公道の規制の幅と同一視されている場合には、同様である。

建築線の境界線における、もしくは、既存の建造物の延長線上における建造物の設置が、課せられることがある。

令第 111-19 条

建物が、土地区分の境界線に接して建築されない限り、この建物のすべての点からその建物に最も近い土地区分の境界線の点まで、水平に計測された距離は、少なくともこれらの 2 つの点の間の高さの差異の半分に等しくなければならず、ただし 3 m 以下であることはできない。

既存の建築物が、その規模とその配置によって前項の規定に合致していない場合には、建築許可は、この建物の配置または規模がこれらの規定と合致するように改善することを目的とする工事のためにし、もしくは建物の配置または規模に影響を及ぼさない工事のためにしか認められない。

令第 111-20 条

本節（令第 111-16 条から令第 111-20 条まで）に規定された規則への適用除外は、市町村長が権限のある官署でない場合には、市町村長の特別な場合ごとの意見を経て、権限のある官署の理由が付された決定によって認められることがある。

他方、PLU の策定が規定され、これらの計画がまだ公表されていない領域に関しては、市町村長の意見を経て、地方長官は、令第 111-18 条と令第 111-19 条によって規定された規則を修正することができる。

令第 111-21 条

建造物が、その位置、その建築仕様、その規模、または建造されたもしくは修復された建物や工作物の外観によって、隣接する場所の特性もしくは利益、景勝地、自然・都市景観ならびに、記念建造物の眺望の保存を侵害する性質のものである場合には、建築許可は、拒否されうるか、もしくは、特別な指示の遵守のもとでしか認められないことがある。

令第 111-22 条

外観の統一性を示し、部分的にすでに建設された地区で、かつ、改造プログラムに含まれていない地区において、隣接する建造物の平均高さより高く建設する許可は、拒否されうるか、もしくは特別な条件が課されることがある。

令第 111-23 条

建物と分離した壁や建物と類似した開口部のない壁は、主なファサードの壁と同じ材料で建設されない場合には、ファサードの外観と調和する外観をもたなければいけない。

令第 111-26-2 条

法第 111-7 条で規定された場合において行われた採決延期の決定は、要求の対象となる工事、建造物、施設物を許可する権限のある官署の理由が付されたアレテを対象とする。このアレテは、延期の期間を記載するとともに、申請者が、法第 111-8 条第 4 項の適用においてその申請を確認することができる期間も同様に示すものとする。すなわち、そのような指示の欠如においては、どのような遅延も申請者に対抗できない。

都市計画の予測と規則

[都市計画文書における一般共通規定]

令第 121-1 条

地方長官は、SCOT や PLU を作成または改正するという市町村、市町村間協力公施設法人もしくは混成事務組合の決定を受けるとき、市町村長や公施設法人の長に、関係する領域に適用する特別な規定、とくに国土整備要綱、本巻の 編章、章に示される山岳区域や沿岸区域に関する規定、公益地役権、ならびに法第 121-9 条の意味における一般的利益の計画と国益の事業についての情報を提供する。

地方長官は、危険防止と環境保全の分野で国が行う技術的調査についても同様に提供する。

文書の策定中、地方長官は、すべての新しい要素を市町村長や公施設法人の長に伝える。

令第 121-2 条

地方長官の権威のもとで、県における都市計画を担当する国の部局は、情報の収集と、法第 121-2 条の規定の適用と SCOT と PLU の作成における国の参加に必要な文書の保管を保証する。

[PLU：都市地域計画]

令第 123-1 条

PLU は、説明報告書、市町村の PADD、規則書および図面文書から構成される。加えて、該当する場合には、図面文書が添えられた、地区や区域に関する整備の方針を含むことがある。

山岳区域においては、必要があれば、PLU は法第 145-3 条の a 号で規定された調査を含むものと

する。

PLU は付属文書が添えられる。

令第 123-2 条

説明報告書は、

1. 法第 123-1 条第 1 項で規定された分析評価を説明する。
2. 環境の最初の状態を分析する。
3. PADD を作成するために考慮された選択を説明し、区域の範囲を画定する理由と、その区域で適用される規則と整備の方針の理由を説明する。法第 123-2 条 a 号の適用により、規則書に定められた面積を超える建造物や施設物が禁止される都市区域の地区の設立は、報告書によって正当化される。
4. 環境に関する計画の方針の影響を評価し、計画が環境の保護と活用の配慮を考慮する方法を説明する。

修正や改正の場合には、説明報告書は、もたらされた変更点に関する理由書によって補完される。

令第 123-3 条

PADD は法第 110 条と法第 121-1 条に規定された目的と原則を配慮して、市町村全体のために考慮された都市計画と整備の方針を定義する。

令第 123-3-1 条

整備の方針は、法第 123-1 条第 3 項で記載された整備の行為と事業を、地区もしくは区域ごとに、規定することができる。

令第 123-3-2 条

法第 123-3 条の a 号、b 号で規定された協議整備区域に関する規定は、PLU の規則書もしくは、整備の方針もしくは図面文書の中で記載される。

令第 123-4 条

規則書は都市区域、市街化予定区域、農業区域及び自然森林区域の境界を定める。規則書では、令第 123-9 条に規定される条件に従って、これらそれぞれの区域内部で適用される規則を定める。

令第 123-5 条

都市区域は「U 区域」と呼ばれる。既に都市化された区域、及び、既存の又は施工中の公共設備が、設置される建造物に接続されるために十分な容量のある地区を都市区域に分類することができる。

令第 123-6 条

市街化予定区域は「AU 区域」と呼ばれる。市街化される予定である、市町村内の自然の特性を持つ区域を市街化予定区域に分類することができる。

AU 区域の直近の周囲にある既存の公道及び上水道・電気網、ならびに該当する場合には下水道が、この区域全体に設置される建造物へ接続されるために十分な容量をもつ場合、区域の整備及び設備の条件は、整備方針及び規則書によって定められる。この地区の建造物は、全体の整備事業の実施時、もしくは整備方針及び規則書によって定められた区域内部の設備の施工に応じて、許可が得られる。

AU 区域の直近の周囲にある既存の公道及び上水道・電気網、ならびに該当する場合には下水道が、この区域全体に設置される建造物へ接続されるために十分な容量を持たない場合には、市街化への開放は PLU の修正又は改正に依存することがある。

令第 123-7 条

農業区域は「A 区域」と呼ばれる。農地の農学的、生物学的又は経済的潜在性を理由として、設備の有無に関わらず、保護の対象とされている市町村内の地区を農業区域に分類することができる。

A 区域では、公役務又は共益事業、及び農業利用のために必要な建造物及び施設物のみが許可される。令第 123-12 条 2 号の適用により、規則書の図面文書で特定されている農業用建築物の用途変更も同様に許可される。

令第 123-8 条

自然森林区域は「N 区域」と呼ばれる。景勝・自然環境・景観の質の高さ及びそれがもたらす特に美的、歴史的又は環境保護上の利益、もしくは森林利用の存在、あるいは自然空間としての特質を理由として、設備の有無に関わらず保護の対象とされている市町村内の地区を自然森林区域に分類することができる。

N 区域では、法第 123-4 条に定められる建設可能量の移転が行われる区域が画定されることがある。農業・森林利用の発展のための利益をもたらす地所は、土地占用係数の移転の恩恵に浴する区域から除外される。

前項に定義される区域外では、建造物が農地・森林の保全ならびに景勝、自然環境及び景観の保護のいずれにも害をもたらさないという条件で、規模及び受入れ能力が制限された地区において、建造物が許可されることがある。

令第 123-9 条

規則書は、以下の規則の全部又は一部を含むことがある。

1. 禁止されている土地の占有および利用
2. 特別な条件が課せられる土地の占有および利用
3. 公道または私道による用地への連絡の条件、及び公衆に開放されている道路へのアクセスの条件
4. 用地への水道、電気、下水道の公的ネットワークの接続条件、ならびに一般公共団体法典第 2224-10 条の適用により範囲が定められた非公共的下水道の所管に属する区域においては、個別浄化装置の施工条件
5. 建築可能な敷地の最低面積。ただし、この規則が、非公共的下水処理装置の施工に関する技術的制約によって、正当性を証明する場合、もしくは、この規則が、当該区域の伝統的市街化又は景観上の利益を保全するために、正当性を証明する場合に限るものとする。
6. 公道及び公的収用地との関連における建造物の配置
7. 境界線との関連における建造物の配置
8. 同一の所有地内における複数の建造物の相互間の配置
9. 建設用地の収用
10. 建造物の最高高さ
11. 建造物の外観及びその周辺の整備、ならびに場合によっては、令第 123-11 条 i 号に記載された保護すべき景観の要素、地区、区画、不動産、公共空間、記念建造物、景勝地及び区域の保護を保證するような規定
12. 駐車場の施工に関して建設者に課せられる義務
13. 空き地、競技場及びレクリエーションスペース、ならびに植樹の実施に関して建設者に課せられる義務
14. 令第 123-10 条に定義される土地占有係数、及び該当する場合には、協議整備区域内において各区画内で許可される建造物の床面積（SHON）

修正された 1982 年 12 月 30 日の法律 No82-1153 号第 28-1-2 条の適用により、定期公共交通機関との接続条件によって、とりわけ業務用ビルの建築時に駐車場の施工に関して課せられる義務を縮小又は削除する区域の範囲を都市交通計画が確定した場合、PLU はこの境界を尊重し、該当する場合には、居住以外の用途を持つ建物の建築時に施工しなければならない駐車場の最大数を定めるものとする。

令第 123-8 条第 3 項に記載される区域において、規則書はこれらの建造物の環境への組み入れを確保する建造物の高さ、配置及び建築密度の条件や、その区域の自然的特性の維持と合致している条件を規定する。

本条で規定されている規則は、建造物が居住にあてられているか、ホテル等宿泊施設、事業所、商業、手工業、工業、農業又は林業利用、もしくは倉庫目的であるかによって、同じ区域内でも異なることがある。さらに、公役務又は公益事業に必要な建造物及び施設物には、特別規則が適用されることがある。

公道及び公的収用地との関連、及び境界線との関連における建造物の配置に関する 6 号及び 7 号に記載された規則が、規則書に定められない場合には、図面文書に記載されなければならない。

令第 123-10 条

許可されている建築密度を決定する土地占有係数とは、土地 1 m²あたりに建築することができる構造部分を除いた正味の床面積、もしくは容積を表す割合である。

土地占有係数の計算においては、建築許可又は分譲許可申請の対象となる用地の面積は、該当する場合には、法第 130-1 条の適用により樹林地に指定される用地、及び令第 332-15 条及び令第 332-16 条に定められる条件において無償で譲渡される用地を含むものとする。申請の対象となっている用地に保存される既存建物の床面積（SHON）、もしくは該当する場合には、その容積は、建築することができる面積又は容積から差し引かれる。

法第 123-1 条 8 号に記載される保留地は、建設可能量の計算のために考慮される面積から差し引かれる。ただし、一部がこれらの敷地に含まれる土地の所有者で、留保から利益をうける公共団体へこの部分の無償譲渡を受け入れる場合には、公共団体に無償譲渡する土地面積に当てられる土地占有係数の全体又は一部に相当する建設の権利を、土地の残りの部分へ移転することが認められることがある。

規則書は、U 区域及び AU 区域において土地占有係数を決定することができる。

これらの区域又はこれらの区域の一部においては、令第 123-9 条の最後から 2 番目の項に定義される建造物の用途のカテゴリーに基づき、異なる係数が定められることがある。同様に、法第 123-1-1 条に定められる条件において、既に建築物のある土地を分割する場合に建築する権利の制限を規定することができる。

N 区域において、法第 123-4 条に定められる建設可能量の移転を実施する区域の範囲が確定されている場合には、規則書は 2 つの土地占有係数を定める。1 つは移転の計算のために範囲が確定された区域

に含まれる土地全てに適用されるものであり、もう 1 つは建造物の設置が可能な地区内における建造物の最大密度を定義するものである。

令第 123-11 条

U 区域、AU 区域、A 区域及び N 区域は、1 つか複数の図面文書において範囲が確定される。

規則書の図面文書は、さらに、必要がある場合には、以下を明らかにする。

- a) 法第 130-1 条に定義される指定樹林地
- b) 公役務、衛生、公害に対する保護及び自然資源の保全機能の必要性、もしくは洪水、森林火災、浸食、地盤沈下、落盤、雪崩などの自然災害又は技術災害の存在により、あらゆる性質の、常設又は仮設を問わず、建造物及び施設物、植樹、倉庫、洗掘、土壌掘削及び盛り土を禁止する又は特別な条件を課すことが正当とされる区域
- c) 土壌又は地下の豊穡さによって保護される区域。ここではこれらの自然資源の活用に必要な建造物及び施設物は認可される。
- d) 公道及び公共工作物、一般的利益の施設物及び緑地に留保された場所。ただし、その用途及び受益者である公共団体、公共機関及び公的組織を明記するものとする。
- e) 都市計画又は建築上の理由により、その区域又は地区に定められている土地占用係数に関わりなく、最大でもかつて存在していたものと同等の密度での現場再建又は既存の建物の整備が課せられる、又は許可される区域
- f) 建築許可の交付が、建造物の設置が検討されている用地にある既存の建物の全体又は一部の取り壊しに從属する可能性がある区域
- g) 修正された 1982 年 12 月 30 日の法律 No82-1153 号第 28-1-2 条の適用により、都市交通計画によって境界が画定されているような区域で、定期公共交通による接続条件の良さによって、とりわけ事業所ビルの建設時において、駐車場の施工に関して課せられる義務の削減又は廃止が認められる、もしくは PLU において居住以外の用途を持つ建物の建設時において施工しなければならない駐車場の最大数が定められている区域
- h) 景観の要素、文化的、歴史的または環境保護上の理由から保護又は活用すべき地区、街区、建物、公共空間、記念建造物、景勝地及び区画、とりわけ建物の解体に解体許可証の交付が必要とされる区域
- i) スキー場として整備が行われる又はその可能性がある区域及びリフトに留保される区域。該当する場合には、予定される設備および整備を明記するものとする。

また、図面文書には、令第 123-9 条最終項に定められる条件における建造物の設置の規則を同時に明らかにすることができる。

令第 123-12 条

令第 123-11 条に規定される図面文書は、必要があれば、以下についても同様に明らかにする。

1. U 区域内において
 - a) 法第 123-1 条第 9 項の適用により範囲が画定された建築が禁止される保護耕作地
 - b) 法第 123-2 条 a 号の適用により範囲が確定される区域。何 m²以上から建造物及び施設物が禁止されるか、ならびに地役権が取消される日付を明記するものとする。
 - c) 法第 123-2 条 b 号の適用により、社会的混合という目的を尊重して、住宅プログラムの実現を目的として留保された用地。ただし、これらのプログラムの性質を明記するものとする。
 - d) 法第 123-2 条 c 号に記載される設備の立地に関わる地所
2. A 区域内では、建築的又は遺産的利益により、農業用建物は用途の変更の対象となることがある。ただし、この用途の変更が農業的利用を危険にさらさないことを条件とする。
3. N 区域内において
 - 法第 123-4 条に規定された建設可能量の移転が適用され、景観の質の高さを理由に保護される区域
4. U 区域、及び AU 区域内では、三次元の寸法が記されたマス・プランによって特別規則が定義される区域

令第 123-13 条

付属文書は、情報として、一点か複数の図面文書に必要ながあれば、以下を示す。

1. 法第 313-1 条以下の適用により範囲が確定される保護区域
2. 協議整備区域
3. 整備の原則の定義と適用に関する 1985 年 7 月 18 日の法律 No85-729 号より以前の編集における法第 142-1 条と、その同じ法に由来する法第 142-3 条の適用により範囲が画定される先買い区域
4. 法第 211-1 条以下によって定義された都市の先買い権が適用される区域、ならびに長期整備区域 (ZAD) の一時的なもしくは確定的な区域
5. 法第 430-2 条以下に規定される取り壊し許可に関する規定が適用される法第 430-1 条の e 号の適用により範囲が画定される区域
6. エネルギーの経済および熱利用に関する 1980 年 7 月 15 日の法律 No80-531 号の適用により範囲

が確定される優先開発区域。

7. 森林の植樹や種まきの禁止もしくは規制の区域、森林の活動の区域、農村法典法第 126-1 条の 1 号、2 号、3 号の適用により範囲が確定される植林率の低い衰退した地区の区域
8. 鉱山法典第 1 巻、編の適用により定義される鉱山区域
9. 採石場の探求と採掘についての特別地区と、鉱山法典第 109 条と第 109-1 条の適用により範囲が確定される採石場の調整された開発と整備についての地区の区域
10. 法第 111-5-2 条の適用により範囲が確定される区域で、その内部においては、ある森林区画は事前届出が課せられる
11. 権限のある官署が、法第 111-10 条の適用により許可の申請に関して採決を延期できる区域
12. 法第 332-9 条の適用により、全体の整備プログラムが、承認される地区の区域
13. 環境法典法第 571-10 条の適用により音響隔離の規定が定められた、陸上交通のインフラに隣接して位置する区域
14. 鉛にふれる危険のある区域の計画

令第 123-14 条

付属文書は、情報として同様に以下を含む。

1. 法第 126-1 条の規定に服する公益地役権ならびに森林の制度に課せられる森や林
2. 分譲のリストでその都市計画の規則は法第 315-2-1 条第 2 項の適用により維持されたもの。
3. 既存のもしくは施工中の上水道および下水道の計画およびごみの選別システムの計画。ただし、消費用の導水、水の処理、貯水のためにとっておいた用地、浄化处理場、ごみ置き場やごみ処理場を明確にするものとする。
4. 法第 147-1 条から 147-6 条までの適用により作成された飛行場の騒音露出計画
5. 一方で、陸上交通のインフラに隣接して位置し騒音によって害をうける地区においては、環境法典法第 571-9 条と法第 571-10 条の適用により規定された音響隔離の規定、および、他方で、対応する地方長官のアレテの照会および意見が聴取される場所の指示
6. 環境法典法第 580-10 条から法第 580-14 条の適用により、広告が制限される地区と、広告が緩和される地区を設定する行為
7. 環境法典法第 562-2 条の適用により対抗することができる予測可能な自然の危険防止計画の案の規定と鉱山法典第 94 条の適用により設置された鉱山の危険防止計画案の規定
8. 農村法典法第 112-2 条の適用により範囲が画定される保護農業地区

令第 123-15 条

市町村長もしくは権限のある市町村間協力公施設法人の長は、PLU の策定の手続を行う。

地方長官は、令第 121-1 条に記載された規定および文書に加えて、必要があれば、歴史的モニュメントに関する 1913 年 12 月 31 日の法律第 1 条第 6 項の適用により、同条文の第 5 項に記載された一つか複数の区域を修正するという仏建物協会の建築家によってなされる提案を、市町村長または公施設法人の長に知らせる。

令第 123-16 条

公共団体の議決機関の長、作成に参加した組織である公施設法人の長、および認可アソシエーションの長、ならびに法第 123-8 条第 1 項、第 2 項で記載された市町村長もしくはそれらの代理は、計画の作成または改正の間、市町村長もしくは権限のある市町村間協力公施設法人の長が要求するたびに、意見聴取が行われる。

令第 123-17 条

農村法典法第 112-1 条にしたがって、PLU 作成時、市町村長もしくは権限のある市町村間協力公施設法人の長は、農業森林空間管理計画がある場合には、その文書を参照する。

農村法典法第 112-3 条にしたがって、農業会議所の意見や、該当する場合には、原産地呼称統制地区においては国立原産地呼称機構の意見、農地や森林の減少が予測される場合には、森林所有者の地域圏センターの意見を経たのちにしか、PLU は承認されることはない。改正、簡易な改正、法第 123-16 条の適用により一貫性をおく場合にも同様である。これらの意見は、審理の付託から起算して 2 ヶ月以内に行われる。この期間内に意見がない場合には、意見は肯定的とみなされる。

令第 123-18 条

PLU の案を決定する議決は、法第 300-2 条の第 6 項の適用により、コンサルタシオン（協議）の報告を同時に行うことができる。

それは、1 ヶ月間、市町村庁舎もしくは権限のある市町村間協力公施設法人の庁舎と、後者の場合には関係するメンバーである市町村の庁舎においても掲示される。

令第 123-19 条

PLU の案は、環境法典令第 123-7 条から令第 123-23 条に規定された形において、市町村長または権

限のある市町村協力公施設法人の長によって公開意見聴取手続が課せられる。ただし、市町村長または公施設法人の長が、同法典令第 123-7 条、令第 123-8 条、令第 123-13 条、令第 123-14 条、令第 123-18 条、令第 123-20 条から令第 123-23 条によって地方長官に与えられた権限を実施する。

公開意見聴取手続に服される文書が、公益のために収容法典令第 11-13 条の で記載された書類を含む場合には、PLU に関する調査は、協議整備区域内でこの計画に規定された事業、取得、収容の公益宣言における事前の調査と同じ価値がある。この場合には、公益のために収容法典令第 11-14-1 条以下によって規定された形で、公開意見聴取手続は組織される。ただし、市町村長もしくは公施設法人の長は、同法典令第 11-14-2 条から令第 11-14-5 条、令第 11-14-7 条から令第 11-14-15 条によって地方長官に与えられた権限を実施する。

文書は、令第 123-1 条で記載された書類、公共団体、もしくは参加した機関、意見聴取された機関によって表明された意見から構成される。その文書は、令 121-1 条で記載された書類のすべてもしくは一部によって補充されることがある。

PLU の承認によって、この計画で定められた市町村の公道や公共広場の格付けの有無に先立つ調査が免除される。ただし、それらが分類されなければいけないカテゴリーをこの計画が明確にするという条件で、また、これらの格付けの有無が本条の第 1 項で定められる調査に課せられる事業の中で存在するという条件において、この適用除外は、承認の行為が、場合によって格付けの有無に関する県議会議長や地方長官の一致した意見を伴う場合しか、国道や県道には適用されない。

令第 123-24 条

以下は、令第 123-25 条に規定された公告や情報提供の措置の対象となる。

- a) PLU の作成や改正を規定し、法第 123-6 条と法第 123-13 条の適用により、コンサルタシオン(協議)の態様を定義する議決
- b) 法第 123-13 条の適用により PLU を承認、修正、改正、もしくは廃止する議決、あるいは、法第 123-14 条の適用により PLU を改正する地方長官のアレテ
- c) 法第 123-16 条に定められた公益宣言を述べるデクレもしくはアレテ
- d) 計画案の宣言を述べる決定もしくは議決、ならびに、法第 123-16 条に定められた条件における計画案の宣言と計画を一貫性のあるものにする議決もしくはアレテ

令第 123-25 条

令第 123-24 条で記載されたあらゆる行為は、1 ヶ月間、市町村庁舎もしくは権限のある市町村間協力公施設法人と、後者の場合には関係する市町村の庁舎においても掲示される。この掲示の記載は、県で普及している新聞に目立つ方法で掲載される。

加えて以下のように公告される。

- a) 人口 3,500 人以上の市町村議会の議決である場合には、一般公共団法典令第 2121-10 条で記載された行政行為集において。
- b) 人口 3,500 人以上の市町村を少なくとも 1 つ含む市町村間協力公施設法人の議決機関での議決である場合には、一般公共団法典令第 5211-41 条で記載された行政行為集があればその中において。
- c) 地方長官のアレテである場合には、県における国の行政行為集において。
- d) コンセイユ・デタの議を経るデクレである場合には、フランス共和国の官報において。

これらの各公告の形式において、文書を閲覧できる(ひとつか複数の)場所が記載される。

法第 123-1-1 条の適用において建築された土地の分割の場合には、建設する権利の制限を制定し、もしくは削除する行為は、公証人の職務の上位議会と公証人の県会議所に伝えられる。

掲示のために考慮された日が施行される最初の日であるので、上記第 1 項で規定された手続全体の実施から、アレテもしくは議決は司法的效果を生じる。

[市町村図]

令第 124-1 条

市町村図は、説明報告書に続いて、1 点か複数の図面文書を含む。

1 点か複数の図面文書は、第三者に対抗できる。

令第 124-2 条

説明報告書は、

- 1 . 環境の現状を分析し、発展の予測について、とりわけ経済および人口の分野の観点から述べる。
- 2 . 建造物が許可される地区の範囲を定めるために、とりわけ、法第 110 条と法第 121-1 条に定義された目的と原則の観点から決定された選択を説明する。改正の場合には、該当する場合には、これらの境界にもたらされた変更の正当性を証明する。
- 3 . 市町村図の環境上についての選択の影響を評価し、市町村図が環境の保全と活用への関心を考慮する方法を説明する。

令第 124-3 条

1 点か複数の図面文書は、建造物が許可される地区と建造物が許可されない地区の範囲を定める。ただ

し、既存建造物の適応、用途の変更、修繕または増築、もしくは、集団的設備、農業・林業利用、または自然資源の活用において必要な建造物や施設物を除く。

産業活動の設置に留保された地区、特に居住地区の近隣と両立しない地区を明確にすることができる。

必要があれば、災害によって破壊された建物を同一のものへ再建することが許可されない地区の範囲を定める。

市町村図が付与された領土においては、土地の占有や利用の許可は、巻編章に定義された都市計画一般規則、および、適用できる法規則のほかの規定に基づいて、審査が行われ交付される。

令第 124-4 条

市町村長あるいは権限のある市町村間協力公施設法人の長は、市町村図の作成あるいは改正の手続を行う。

地方長官は、市町村長あるいは権限のある市町村間協力公施設法人の長の求めに応じて、令第 121-1 条で記載された規定と文書を送付する。地方長官は、自発的にその送付を行うことができる。

令第 124-6 条

市町村図の案は、市町村長または権限のある市町村間協力公施設法人の長によって、環境法典令第 123-7 条から令第 123-23 条によって規定された形式で、公開意見聴取手続に課せられる。ただし、市町村長もしくは権限のある市町村間協力公施設法人の長は、環境法典令第 123-7 条、令第 123-8 条、令第 123-13 条、令第 123-14 条、令第 123-18 条、令第 123-20 条、令第 123-23 条により、地方長官に与えられた権限を実施する。

文書は、説明報告書と 1 点か複数の図面文書から構成される。その文書は、令第 121-1 条に記載された書類のすべてあるいはその一部によって補完されることがある。

令第 124-7 条

市町村図は市町村議会あるいは権限のある市町村間協力公施設法人の議決機関によって承認され、承認のために地方長官に送付される。地方長官は 2 ヶ月以内に決定を下すものとする。この期日の期間満了において、地方長官は、市町村図を承認したものとみなされる。

令第 124-8 条

市町村図を承認する、あるいは改正する議決および、地方長官のアレテは、1 ヶ月間、市町村庁舎もしくは権限のある市町村間協力公施設法人の本庁舎と、後者の場合にはメンバーである関係する市町村の市町村庁舎においても、掲示される。この掲示の記載事項は、県内で普及している新聞の中で目立つように掲載される。

地方長官のアレテは、県における国の行政行為集の中において公示される。

加えて、市町村の人口が 3,500 人以上のとき、一般公共団体法典令第 2121-10 条に記載された行政行為集に、もしくは 3,500 人以上の市町村を少なくとも 1 つ含む市町村間協力公施設法人である場合は、同法典の令第 5211-41 条に記載された行政行為集があればその中において、議決は公示される。

これらの各公告の形式において、文書が閲覧できる（ひとつか複数の）場所が記載される。

掲示のために考慮された日が施行される最初の日であるので、市町村図の承認または改正は、上記第一項で規定された手続全体の実施から、司法的効果を生じる。

建築許可

[一般制度]

令第 421-1 条

法第 421-1 条の第 4 項によって、次の工事や工作物は建築許可の適用の対象とならない。

- 1 . ガスや液体の貯蓄の工作物や施設物、および水道管、電線、電話線が地下にある場合
- 2 . 公共もしくは民間の鉄道網、河川網、道路網、歩行者専用道のインフラの工作物ならびに港や空港のインフラの工作物
- 3 . 工事現場に設置され、工事の実施に直接必要となる一時的施設物ならびに、建設中の建物の売却に関係する一時的施設物
- 4 . 見本市の一環で、その期間中、一時的に設置される建造物のモデル
- 5 . 公有地に設置された都市の動産（公共空間に置かれたベンチ、ゴミばこなど）
- 6 . 地上高さが 12m より低いか同じ高さで、40 立方メートルより小さい彫像、記念建造物、若しくは芸術作品
- 7 . 地上高さが 0.6m を超えないテラス
- 8 . 地上高さが 12m より低いか同じ高さの支柱、塔、枝付大燭台、風車ならびに電波シグナルの放送・受信アンテナで 4 m を超えないもの。ただし、反射鏡を含む場合にはそれは 1 m を超えないこと。
- 9 . 柵に固有の規制は別にして、2 m より低い壁
- 10 . 上記 1 から 9 において規定されなかった工作物で、面積が 2 m² より小さくて高さが地上 1.5m を超えないもの。

令第 421-1-1 条

建築許可の申請は、土地の所有者やその代理人によって、もしくはその土地に建設する資格を与えられたとみなされた人によって、もしくは公益を理由として当該土地の収用から利益を得る資格を持つ人によって、提出される。

申請書は、申請者の身元、建築計画の企画者の身元と資格、土地の状況と面積、所有者が申請本人でないときは所有者の身元、工事の性質と建造物の用途、建造物の密度を明確にする。

建造物が公有地の占用許可に従属している場合には、その許可は建築許可の申請に添えられる。

令第 421-1-2 条

改正された 1977 年 3 月 3 日のデクレ No77-190 号の 1 条によって、自らのために構築もしくは改修する意思を表明する個人（自然人）は、以下のものについては、建築許可の申請に添付される建築計画を作成するために、建築家に依頼する義務はない。

- a) 農業以外の用途で床面積（SHON）**が 170 m²を超えない建造物
- b) 農業の用途で総床面積（SHOB）*が 800 m²を超えない建造物
- c) 支柱が 4 m より低く、総床面積（SHOB）が 2,000 m²を超えない温室

令第 421-2 条

A 建築許可の申請に添付された書類は以下を含む。

1. 土地の現況図
2. 3次元に寸法を記載された建造または改修する建造物のマス・プラン、建造物の屋外工事のマス・プラン、維持もしくは削除もしくは創設される植栽のマス・プラン
3. 外観図
4. 建築許可の申請の提出日に、建築用地との関係から建造物の位置を明らかにし、外部空間の処理を指示する 1 つか複数の断面図
5. 近景や遠景の景観においてそれぞれにその敷地を位置づけ、そこに占有している空間を評価することを少なくとも可能にする 2 つの写真の文書。撮影の点と角度は、現状図とマス・プランに記載される。
6. 環境、ビジュアルのインパクト、ならびにアクセスと周辺の処理において、建造物の計画の挿入を評価することを少なくとも可能にする図面文書。計画が背丈の高い樹木の植樹を含む場合には、図面文書は、工事の完了時における状況と長期における状況を明らかにしなければいけない。
7. 計画の目に見えるインパクトを評価することを可能にする記載。この結果、その記載は既存の景観と環境を描写し、この建造物の景観においてアクセスや周辺の挿入を確保するために定められた規定を説明し、証明する。
8. インパクト調査が必要とされる場合における、インパクト調査
9. 注目すべき空間または法第 146-6 条の意味における保護すべき沿岸の環境において、申請が令第 146-2 条の d 号で掲げられた建造物のプロジェクトに関係する場合には、建物のなかで実行されなければならない経済活動を明確にし、必要があればこの活動が本条文によって定義される基準に対応することを証明する略述。

B 6号と7号は、次の3つの条件を同時にみだす建築許可の申請には要求されない。

- a) 公表されたまたは承認された PLU の都市区域に位置するもの、もしくは、対抗する都市計画文書がない場合には、市町村の実際に市街化された部分に位置するもの。
- b) 歴史的記念物、景勝地、景観や建築的・都市的遺産の保全として、特別な保護の対象とされない区域に位置するもの
- c) 法第 421-2 条の第 7 項の規定の適用により建築家に依頼することを免除されたもの

C 上記の 4 号、5 号、6 号、および 7 号は、プロジェクトが外観ボリュームの修正、用途の変更のどちらも含まない場合には要求されない。

公共設備が供給されなければならない建物や工作物の建設に、申請が関係する場合には、マス・プランは、これらの設備の図面と、建物や工作物が設備に接続される様態を指示する。公共設備がない場合には、マス・プランは、規定された民間の設備、とりわけ、水の供給と下水道のための設備を指示する。

令第 421-15 条

申請の審査を担当する部局は、決定を下す権限のある官署の名前で、この審査を行い、計画に利害関係のある公法人、部局や委員会に対して、有効な法規則によって定められる同意、意見や決定を取り集める。

商業や手工業の方向性に関する 1973 年 12 月 27 日の法律 No73-1193 号第 26 条第 2 項の規定によって、500 戸以上の住宅の分画地における建設を含む全ての不動産プロジェクトを、商工会議所や職業会議所に通知する。ただし、人口 3 万人以下の市町村においては 200 戸が対象とされる。

PLU またはこれにかわる都市計画の文書、分譲の規則の規定ならびに、1977 年 7 月 26 日のデクレ

No77-860 号の介入前に有効な制度のもとで許可された分譲の仕様書における最低限の適応、もしくは、都市計画に関する規則の規定もしくは土地利用に影響を与える公益地役権における適用除外を、必要な場合には強制的に審査する。

建築許可の交付は、公道へのアクセスの創設または修正を結果としてもたらず場合には、申請の審査を担当する官署や部局は、この道を管理している官署や部局に相談する。ただし、PLU やそれに代わる都市計画の文書が、当該道路へのアクセスの条件を特別な方法で規制する場合を除く。

令第 421-38-2 条以下の適用により、意見を述べることもしくは、同意を与えることが求められる官署の意見聴取における特別な規定を条件として、意見の要求を受領した日から 1 ヶ月以内に理由が付された返答を通知しなかったあらゆる部局、官署や委員会は、肯定的な意見を表明したものとみなされる。この期日は、国の委員会に関するものについては、2 ヶ月となる。

申請の審査を担当する部局は、法第 332-6-1 条の 2 号や、法第 332-9 条に定められた分担金が規定されることを要求する資格のある官署や部局に対して必要に応じて意見聴取を行うものとする。一ヶ月以内に返事がない場合には、これらの官署や部局は、形式化されるいかなる分担金の提案もないものとみなされる。

プロジェクトが、環境法典法第 211-12 条の適用により創設された地役権の区域に位置し、その性質、規模、立地を理由として、水の貯水や排出に障害を作る恐れがある場合には、審査部局は地方長官に意見を求める。地方長官は、2 ヶ月間の間に、工事の実施に異論をたてるか、もしくは必要な修正を命じる。

Nota (1): 法律 No73-1193 号第 26 条は、法律 No76-1285 号第 80 条 によって廃止された。

令第 421-18 条

本条文の第 2 項以下、令 421-12 条の第 2、3 項、令 421-38-2 条以下に記載された条文を条件として、令 421-12 条と令 421-13 条、該当する場合には令 421-14 条にその出発点が記載された審査の期間は 2 ヶ月と定められる。

申請が 200 戸以上の住宅、(構造部分を除く) 床面積が 2,000 m²か、もしくはそれ以上で工業、商業もしくは事務所の用途に当てられた建造物に関する場合には、審査の期間は 3 ヶ月となる。

審査や決定を担当するものとは異なる省庁の複数の部局や官署、または公法人に意見を求めたり、もしくは県や地域圏の委員会に意見を求めたりする場合には、審査期間は 1 ヶ月延長される。

審査期間は、適用除外や最低限の適応を審査する場合にも、同様に一ヶ月延長される。

審査期間は、計画が公開意見聴取手続に課せられる場合、国の委員会に意見を求める場合、令第 421-16 条の適用によるコルシカ議会に意見を求める場合、申請が県商業施設委員会の許可に拘束される商業を用途とする建造物に関係する場合には、5 ヶ月に延長される。この委員会の決定に反して商工業の方向性に関する 1973 年 12 月 27 日の法律 No73-1193 号第 32 条に規定された条件において述べられた訴訟の場合には、4 ヶ月延長される。

令第 421-21 条

建築許可の申請の審査を担当する部局は、市町村の名前で、パラグラフ 1 (令第 421-12 条から令第 421-20 条) とこのパラグラフ (パラグラフ 2 : 令第 421-21 から令第 421-24 条) に規定された条件での審査を実施する。

市町村長は令第 421-12 条、もしくは該当する場合には令第 421-13 条または令第 421-20 条で掲げられた書類のコピーを、地方長官に送付する。

令第 421-22 条

法第 421-2-2 条 b 号で規定された場合において、申請の審査を担当する部局は、令第 421-15 条で規定された条件において、必ず従わなければならない地方長官の意見を要求する。

計画された建造物が第三者に対抗できる PLU もしくは保全・活用プランが付与されていない市町村の領域の部分に位置するとき、地方長官は申請書と有効な法規則に規定された様々な意見や同意が添えられた書類を受け取る。その意見は、都市計画規則と公益地役権の計画の適用に影響を与える。

保護の方法が適用される区域において、建造物が計画される場合には、地方長官の意見は、法第 111-7 条で規定された保護の方法の可能性のある適用に影響を与える。

令第 421-23 条

市町村が市町村間協力公施設法人に (建築許可の) 権限を委任する場合には、市町村長はこの施設法人の長にその意見を通知する。その意見は、申請の受領から 1 ヶ月以内に行われなければならない場合、肯定的とみなされる。不同意の場合や、同意する場合でも特別な指示の要求が添えられる場合には、正式に理由が付されなければならない。

令第 421-21 条と令第 421-22 条に規定された条件においては、建築許可の申請は、市町村長のかわりに市町村間協力公施設法人によって審査される。

令第 421-24 条

法第 421-2-1 条第 4 項で規定された場合において、国の名前で決定が下されるとき、建築許可の申請

は、本節のパラグラフ 3（令第 421-25 条から令第 421-28 条）に規定される条件で審査される。

市町村間協力公施設法人が普通ならその権限をもつ場合には、この施設法人の長は、都市計画を担当する県における国の部局の責任者に、申請受領から 1 ヶ月以内に意見を通知する。この意見が、肯定的でない場合や、肯定的であっても特別な指示の要求が付け加えられる場合には、正式に理由が付されなければいけない。上記の期日までに発言されない場合には、肯定的とみなされる。

令第 421-25 条

建築許可の申請は、都市計画を担当する県における国の部局によって、パラグラフ 1（令第 421-12 条から令第 421-20 条）とこのパラグラフ（パラグラフ 3：令第 421-25 条から令第 421-28 条）で規定された条件のもとで審査される。

令第 421-26 条

市町村長は、都市計画を担当している県における国の部局の責任者に、意見を通知する。もしその意見が肯定的でない場合には、その責任者はそのことを地方長官に伝える。これらの意見が申請の受領から 1 ヶ月以内に行われない場合には、これらの意見は肯定的とみなされる。仮に肯定的でない場合や、肯定的であっても特別な指示の要求が添付される場合には、正式に理由が付されなければならない。

令第 421-28 条

審査が終わると、都市計画を担当する県における国の部局の責任者は、見解を形成し、該当する場合には必要な指示を含んだ決定の案を添えて、申請に決定を下す権限のある官署に、見解を伝える。

これらの見解は、場合に応じて、指示のない肯定的意見、指示のある肯定的意見、否定的意見、もしくは、決定を下す猶予期間の提案である。これらの後者 3 つの場合には、見解は正当な理由が付されなければならない。

令第 421-33 条

PLU が承認された市町村においては、決定は市町村長によって、市町村の名前で、もしくは市町村間協力公施設法人の長によってその施設法人の名前において行われる。

ただし、法第 421-2-1 条の第 4 項に記載された場合には、決定は、本節のパラグラフ 3（令第 421-25 条から令第 421-28 条）に規定される条件において行われる。

令第 421-36 条

PLU が承認されなかった市町村においては、決定は、市町村長によって国の名前で行われる。ただし、次の場合には決定は地方長官によって行われる。

1. 国、地域圏、県、それらの公施設法人、それらの権利獲得者のために、ならびに、外国、または国際組織のために建立される建造物のために。
2. 床面積（SHON）が総計 1,000 m²に等しいか、超える場合における工業、商業または事務所の用途としての建造物のために。
3. 令第 421-47 条に規定された条件において、建設・住居法典令第 122-2 条の意味における高層建築物のために。
4. 法第 332-6-1 条の 2 号、もしくは法第 332-9 条で規定された分担金のすべてもしくは一部を建造者の負担とする場合。
5. 令第 421-15 条（第 3 項）に記載された規定における適用除外もしくは最低限の適用が必要とされる場合。
6. 市町村長や、都市計画を担当している県における国の部局の責任者が、相反する意味の見解を表明する場合。
7. 延期の決定が行われる理由がある場合。
8. 令第 490-3 条の 1 および令第 490-4 条に規定された場合。
9. 地方長官のアレテによって承認された空港の騒音露出計画によって境界が画定された区域に含まれる建造物のために。
10. 建設・住居法典法第 631-7 条の適用により許可されなければならない用途の変更が行われる建造物のために。
11. 令第 421-38-8 条に規定された場合において。ただし、建造物が登録された景勝地の区域内にある場合を除く。その場合には、決定は市町村長の権限で、国の名前において行われる。
12. 保全区域の境界画定から保全・活用プランが一般に公開されるまでの間、保全区域に位置する建造物のために。
13. 1853 年 8 月 10 日のデクレ、1895 年 7 月 18 日の法律、1933 年 7 月 11 日の法律において、用地が軍の工作物の近くにあることを理由として、防衛省の許可に服される建造物のために。
14. 1929 年 8 月 8 日の法律第 5 条において、隔離された軍施設の内部に位置することを理由に、防衛大臣の許可に服される建造物のために。
15. 新都市圏の都市化の区域に位置する建造物のプロジェクトが、協議整備区域内や、もしくは 30 戸以上の分譲地内に見られ、あるいは 30 戸以上の一団となった事業を構成する場合において、市町

村長、共同体の長、都市圏組合の長、都市計画を担当する県における国の部局の責任者が、相反する意味の見解を述べる場合。

[一般制度に対する適用除外]

令第 422-1 条

国防の機密に関する建造物は、建築許可から除外される。とりわけ、通信センター、材料や弾薬の試験場や工場、一般備蓄倉庫、弾薬倉庫、ロケット基地、無線測定基地、無線監視センターはこのカテゴリーに入る。その他の建造物については、機密の性質は権限のある大臣の一般的または特別な影響力の決定によって認識される。

都市計画を担当する大臣と防衛大臣の共同のアレテによって決定されたリストに載っている海軍工廠、軍飛行場、野営地の内部に位置する施設物は、同様に建築許可から除外される。

令第 422-2 条

以下については、領域全体に関して建築許可から除外される。

a) 洗浄工事

b) 歴史的記念物に関する法律に基づく特定建築物に実施される再建や工事で、この法律によって規定された条件においてコントロールされるもの。

c) 公役務の機能に必要な、港、空港、もしくは公共鉄道の分野に位置する装備

d) 海、河川、鉄道、道路、空路の通行の安全の維持において必要な技術的工作物

e) 郵便・通信法典第 33-1 条によって許可された遠距離通信の活動とテレビ放映の公役務に関して、総床面積 (SHOB) が 100 m² を越えない技術的工作物、地上 12m 以上の支柱や鉄塔とそれらが支える施設物

f) ガス供給に関する公役務の機能に必要な技術的施設物に関して、ガス供給停止の分断設置場所、高圧ガスの緩和設置場所、ガス分配の設置場所

g) 電気エネルギーの分配の公役務の機能に必要な技術的施設物に関して、電圧が 63 キロボルトより低く長さが 1km を超えない配電の工作物と付属品、ならびに地上面積が 20 m² より小さく高さが 3m より低い変圧施設

h) 上水道と下水道に関する公役務の機能に必要な技術的施設物に関して、地上面積が 20 m² より小さく高さが 3m より低い技術的工作物

i) 一時的に不十分な受け入れを取り繕うために、学校や教育施設が自由に使われるように設置された組立て式の教室で、このタイプの建物全体の面積は同じ敷地上で 500 m² を超えないことを条件に、その 1 つの面積 (SHON) が最大 150 m² であるもの。

j) 令第 444-3 条で規定された条件において、35 m² より小さい面積 (SHON) の余暇のための小さな住宅を設置する一貫した工事、ならびに、余暇のための小さな住宅を、それと等しいかそれより小さい面積の新しい小さな住宅に置き換える一貫した工事

k) 屋根のないプール

l) 地上高さが 1.5m より高く 4m より低い場合で、かつ同じ敷地上においてはその総床面積 (SHOB) が 2,000 m² を超えない枠組みと温室

m) 上記の a 号から l 号までに規定されなかった建造物や工事で、既存の建造物の用途の変更を意図せず、かつ以下に記載するもの。

新たな床面積を生じないもの

もしくは、建物が位置する敷地上に、20 m² より小さいか同等の総床面積 (SHOB) を結果として創設するもの

ただし、上記に記載された建造物や工事が、歴史的記念物補充目録に登録された建物に関する場合には、建築許可から除外されない。

これらの規定は、1986 年 5 月 1 日から提出された届出に適用される。

* 総床面積 (SHOB): 建造物の各階の床面積の合計

* * 床面積 (SHON): 総床面積 (SHOB) から令第 112-2 条で列挙された要素 (居住用、業務、手工業、産業、商業活動のために整備できない屋根裏部屋と地下室の面積、 ルーフバルコニー、バルコニー、開廊 (屋根のあるバルコニー) の面積、ならびに地上階に位置する開放部分の面積、 駐車場の観点で整備される建物や建物の部分の面積、 農業利用において、温室、収穫物を収容する部屋、動物用の部屋、農機具を整頓し手入れする部屋、農業用の生産や生産物の貯蔵に使う部屋、生産物の加工や包装の部屋の面積、 、 の適用の結果生じる居住に当てられる面積の 5 % の面積) を除いた面積。さらに、居住用建物の修復の場合には、部屋の衛生の改善を必要とする工事の実施に当てられた面積と、バルコニー、開廊、地上階に位置する開放された部分を閉鎖することから生じる面積は、住宅ごとに 5 m² を限度に、カウントされない。

裏白

．オランダ¹

- 1 . 施工許可の内容について

空間計画法 14 条に規定されている「施工許可」の内容について、Prof. Dr. H. Voogd の文献における説明、及び、国内の既往文献の記述を紹介する。

なお、講談社オランダ語辞典によると、「施工許可」の「施工」に当たる aanleg の意味は「(道路・運河・鉄道・発電所などの)建設;(ケーブルなどの)敷設;(都市庭園などの)計画、設計」である。

空間計画法 14 条

Bm プランは、プランで指定された領域で、ある作業*・行為**の禁止、もしくは 施工許可***証無しで可能な作業・行為、施工許可証に従わずに作業を行うことができないことを提示することができる。

(注) オランダ政府が発行している資料で用いられている語句は、それぞれ以下の通りである²。

*作業： (蘭) werken, geen bouwwerken zijnde、(英) certain work

**行為： (蘭) werkzaamheden、(英) not being construction work

***施工許可： (蘭) aanlegvergunning、(英) construction permit

1 . Prof. Dr. H. Voogdの文献における「施工許可」の説明(抜粋)

施工許可 Aanlegvergunning ³

施工許可は、Bm プランが要求するときのみ必要とされる。Bm プランの準備決定宣言(voorbreidingbesluit)が発効した後に施工許可が適用される場合が多い。Bm プランの規則(Voorschriften)に規定されている、次に記す作業・行為(werken)や活動(werkzaamheden)は、施工許可なしでは実行が禁止されており、(施工許可をもってしてのみ)可能となる。

- ・道路や通路、駐車場の敷設や舗装化(verharden)、その他の表面の舗装化をもちこむこと
- ・開墾(ontginnen)や地面を下げること(bodemverlagen)、地面を上げること、平らにすること
- ・護岸工事や堤防(埠頭)、停泊場の設置・建設
- ・地面への植林、例外的な手入れにともなう樹木の伐採や引き抜き、あるいは柳(畑の木)等の樹木(低林)の定期的な伐採、木の投げ散らかされたものや苔の取得
- ・地上及び地下の交通、エネルギー、テレコミュニケーションのためのケーブルの設置

¹ 全体について、早稲田大学芸術学校客員講師 笠真希氏に情報提供、アドバイス等をいただいた。なお、翻訳等の作業をお願いした箇所については個別に示している。

² 笠真希氏に確認。

³ Prof. Dr. H. Voogd 2001年「Facetten van de Planologie」5de druk, KLUWER p82より。訳：笠真希

2 . 既往文献における施工許可に関わる内容の説明

建築研究資料における記述⁴

建築研究資料No.81では、施工許可(Aanlegvergunning)の対象となる開発行為として、以下を挙げている。

- 「 ・ 道路，飛行場，舗装
- ・ 杭打ち，木組み，岸壁設置，防波堤
- ・ 鉱物掘削，採鉱
- ・ 地下パイプライン，ケーブル等の設置
- ・ 地盤高の変更，埋立て，傾斜地の造成
- ・ 植樹や伐採その他の栽培行為
- ・ 大規模な耕作，排水・下水
- ・ 化学肥料，農薬の使用」

坪原（2002）における記述⁵

「事業(werken, geen bouwwerken zijnde とwerkzaamheden)とは、建築資材を伴わない開発行為を指し、例えば溝を掘ったり土地をならしたり、舗装をしたり、さらには農薬を使うといった行為もこれに含まれる」

⁴ 1994年「建築研究資料No.81 欧米諸国の都市計画コントロールの仕組み - 土地利用に係わる計画・規制制度を中心として - 」建設省建築研究所 pp.62-63

⁵ 坪原紳二 2002年「オランダ土地利用制度の柔軟性と垂直調整に関する研究」日本建築学会計画系論文集第560号 p.215

- 2 . プラン等に係る入手資料及びヒアリングメモ

1 . Bmプラン

1 - 1 .スハルク地区通りBmプラン(案) : Voorontwerp bestemmingsplan Schalkwijkkerweg⁶
(2006年10月議会決議(予定))(北ホランド州ハーレム市)

規則 (Voorschriften) の構成

. Algemene bepalingen (一般条項)

Art. 01 ~ Art. 04 : 定義等

. Bestemmingsbepalingen (用途条項)

Art. 05 ~ Art. 31 : 下表

分類	凡例	条文 番号	名称	
			オランダ語	日本語
住居	W/ Wpa	Art. 05	woondoeleinden en woondoeleinden, patio	居住用途及び居住用途(パティオ)
	Wp	Art. 06	woondoeleinden, parkeren op eigen terrein	居住用途及び所有者敷地における駐 車場
	Wsl	Art. 07	Woonschepenligplaats	ハウスボート
	MI	Art. 08	Molen	風車
	E	Art. 09	Erf	庭
ランド スケー プ	Lw	Art. 10	Landschappelijke doeleinden, weide	ランドスケープ用途(牧草地)
	Lr	Art. 11	Landschappelijke doeleinden, recreatieve waarden	ランドスケープ用途(価値あるレクリ エーション)
	Ln	Art. 12	Landschappelijke doeleinden, natuurwaarden	ランドスケープ用途(価値ある自然)
農業	A	Art. 13	Agrarische doeleinden	農業用途
	Abw	Art. 14	Agrarische doeleinden, bedrijfs- woning	農業用途(産業用住居)
レクリ エーシ ョン	Rs	Art. 15	Recreative doeleinden, sportterrein	レクリエーション用途(スポーツエリ ア)
	Rv	Art. 16	Recreative doeleinden, volkstuinten	レクリエーション用途(市民農園)
	Rc	Art. 17	Recreative doeleinden, clubgebouw	レクリエーション用途(クラブハウ ス)
産業	B	Art. 18	Bedrijfsdoeleinden	産業用途
	Bw	Art. 19	Bedrijfsdoeleinden, watersport	産業用途(ウォーター・スポーツ)
	Bt	Art. 20	Bedrijfsdoeleinden, tankstation	産業用途(給油所)
その他	Ga/b	Art. 21	Gemengte doeleinden	混合
	H	Art. 22	Horeca doeleinden	ホテル・レストラン・カフェ
	Wa	Art. 23	Water	水
	G	Art. 24	Groenvoorzieningen	緑
	V	Art. 25	Verkeersdoeleinden en verblijfsgebied	交通用途及び滞在用途
	-	Art. 26	aardgastransportleiding met veiligheidsafstanden	天然ガスパイプ(+安全のための距 離)
	-	Art. 27	Waterleiding met veiligheidsafstanden	水道(+安全のための距離)
	W1- W4	Art. 28-31	Wijzigingsbevoegheid	変更権限 1 ~ 4

. Bijzondere bepalingen (特別条項)

Art. 32 ~ Art. 33 : (法律の)経過規定、結び条項

⁶ 訳 : 笠真希

規則の例 (Art .5,10,12,14,16,24)

地区名 スハルク地区通り Bm プラン (案)						
	Woondoeleinden woondoeleinden, patio 居住用途及び居住用途 (パティ オ) Art.05		Landschappelijke doeleinden, weide ランドスケープ用途 (牧草地) Art.10		Landschappelijke doeleinden, natuurwaarden ランドスケープ用途 (自然) Art.12	
	Lid	内容	Lid	内容	Lid	内容
用途	1	計画図において「居住用途 及び居住用途 (パティオ)」 に定められているところは 以下の用途に使われる。 a. 居住 b. 住居の床面積の最大 35%かつ50m ² を上限とす るワーキングスペース・業 務用途	1	計画図において「ランドス ケープ用途 (牧草地)」に 定められているところは、 牧草地と家畜小屋として 使われる。この用途指定の 中では3ヘクタール以下の 水と湿地をつくることは 許されている。 相反する要素に使うこと はできない。	1	計画図において「ランドス ケープ用途 (自然)」に定 められているところは、自 然地と価値あるランドス ケープのため使われる。
使用禁 止事項	2	定められた用途と相反す る方法で使うことを禁止 する	2	定められた用途と相反す る方法で使うことを禁止 する	2	定められた用途と相反す る方法で使うことを禁止 する
相反す る用途	3	a. 風俗 b. 小売業 c. 業務 (住居の床面積の最 大35%、50m ² 以下を除く)	3	a. 風俗 b. キャンプにまつわるも の、機械・船・飛行機・く ず鉄・建設材料・廃材等の 廃棄物	3	a. 風俗 b. キャンプにまつわるも の、機械・船・飛行機・く ず鉄・建設材料・廃材等の 廃棄物
建物の 規則	4	a. 地図で示された範囲内 で建てること b. 建物の正面 (ファサード) は道路に垂直か平行、 棟の向きは建物の長手方 向の向き (パティオ住宅は 除く) とする c. 特に記載がない場合は 建物高さは最高 3.5m d. 屋根の傾斜は 30-60 度 に収めること e. 以下の条件を満たす屋 根窓は、屋根より傾斜をつ けて設置してもよい (公共 空間に面した屋根窓は、設 置される屋根の幅の半分 をこえないこと、棟から屋 根窓上部までの距離を最 低 0.5m とること、屋根窓 の下端は屋根面に設置す ること) f. 模様で示された部分の 屋根の高さは 7m まで g. 庭や屋上テラスの柵は 1m を越えないこと h. 住居のパーティオ部分は 建設をしないままに保つ こと i. パティオ住宅の屋根形 状は与えられた断面図に 従うこと j. 考古学的な価値がある と地図で示されたエリア では、考古学的な調査がな されるまで、建設は禁止さ れる。	4	家畜小屋・農業道具用倉庫 のみ。軒高は地図に示され ている数値を超えてはな らない。	4	建設を行ってはならない

地区名 スハルク地区通り Bm プラン (案)						
	Agrarische doeleinden, bedrijfswoning 農業用途 (産業用住居) Art.14		Recreative doeleinden, volkstuinen レクリエーション用途 (市民農園) Art.16		Groenvoorzieningen 緑 Art.24	
	Lid	内容	Lid	内容	Lid	内容
用途	1	計画図において「農業用途 (産業用住居)」に定められているところは、以下の用途に使われる。 a. 農業のための居住 b. 住居の床面積の最大 35%かつ 50m ² を上限とするワーキングスペース・業務用途	1	計画図において「レクリエーション (市民農園)」に定められているところは、建物や他の建設行為、植栽や歩道を伴う、農園あるいは市民農園による、積極的なレクリエーションの用地に使われる。	1	計画図において「緑」に定められているところは、公園や帯状の緑の土地、運動場・自転車道等の路肩、等の緑のため、また水路や池、アート等の付属物のために使われる。
使用禁止事項	2	定められた用途と相反する方法で使うことを禁止する	2	定められた用途と相反する方法で使うことを禁止する	2	定められた用途と相反する方法で使うことを禁止する
相反する用途	3	a. 風俗 b. 小売業 c. 業務 (住居の床面積の最大 35%、50m ² 以下を除く)	3	a. 風俗 b. 小売業のための建物 c. 居住のための建物 d. キャンプのための施設	3	a. 風俗 b. 小売り c. キャンプにまつわるもの、機械・船・飛行機・くず鉄・建設材料・廃材等の廃棄物
建物の規則	4	a. 地図で示された範囲内で建てること b. 建蔽率が地図に与えられている数値を超えないこと c. 建物の正面 (ファサード) は道路に垂直か平行、棟の向きは建物の長手方向とする 軒高は地図に与えられている数値を超えないこと d. 屋根の傾斜は 30-60 度に収めること e. 以下の条件を満たす屋根窓は、屋根より傾斜をつけて設置してもよい (公共空間に面した屋根窓は、設置される屋根の幅の半分をこえないこと、棟から屋根窓上部までの距離を最低 0.5m とすること、屋根窓の下端は屋根面に設置すること) f. 庭や屋上テラスの柵は 1m を越えないこと	4	a. 高さ 1m 以下で 40m ² 以下の建設物 b. 300m ² 以上の市民農園では、1 件の小屋と物置を 25m ² 高さ 3m 以下の建物を建ててよい c. 地図に指示された建蔽率に従って温室あるいはトイレ等のための建物を建ててよい。面積 15-80m ² 、高さ 3-5m まで	4	a. コンポストやリサイクル施設、浸透水槽、ピクニックのためのテーブル、橋等小さな公共用途のものは建てられる b. 建物の高さは 2m まで c. 考古学的な価値があると地図で示されたエリアでは、考古学的な調査がなされるまで、建設は禁止される。

地区名 スハルク地区通り Bm プラン (案)						
		Woondoeleinden woondoeleinden, patio 居住用途及び居住用途 (パティ オ) Art.05	Landschappelijke doeleinden, weide ランドスケープ用途 (牧草地) Art.10		Landschappelijke doeleinden, natuurwaarden ランドスケープ用途 (自然) Art.12	
	Lid	内容	Lid	内容	Lid	内容
施工許可	-	無し	5	<p>この用途地域においては、市長及び副市長への書面での許可申請 (施工許可) なしで、下記の事項の建設をすることは禁止されている。</p> <p>a. 地面の開墾・積層・掘削等 b. 水路やポンプの設置 c. 舗装 d. 木の堤防や水路の切断・掘削</p> <p>これらの禁止事項は、以下のような作業に関しては適用されない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・通常のメンテナンス ・すでに適応されている計画のための作業 ・すでに許可が下りている作業 <p>維持に対して、不相応な損害をあたず、ランドスケープの価値を回復あるいは発展させるものであれば、施工許可が与えられる。</p>	5	<p>この用途地域においては、市長及び副市長への書面での許可申請 (施工許可) なしで、下記の事項の建設をすることは禁止されている。</p> <p>a. 地面の開墾・積層・掘削等 b. 水路やポンプの設置 c. 舗装 d. 木の堤防や水路の切断・掘削</p> <p>これらの禁止事項は、以下のような作業に関しては適用されない</p> <ul style="list-style-type: none"> ・通常のメンテナンス ・すでに適応されている計画のための作業 ・すでに許可が下りている作業 <p>維持に対して、不相応な損害をあたず、ランドスケープの価値を回復あるいは発展させるものであれば、施工許可が与えられる。</p>
アドバイス手続き	-	無し	6	略	6	略
免除	5	市参議会は、もしその使用規則の厳密な運用が、最も効率的な使用の制限につながり、かつそれが差し迫った理由で正当化されないのなら、例外措置を与える。	7	<p>a. 市参議会は、もしその使用規則の厳密な運用が、最も効率的な使用の制限につながり、かつそれが差し迫った理由で正当化されないのなら、例外措置を与える。</p> <p>b. 市参議会は、治水のための建設物の必要性があれば、4項の高さ規定に関し、例外措置を与えることができる。</p>	7	<p>a. 市参議会は、もしその使用規則の厳密な運用が、最も効率的な使用の制限につながり、かつそれが差し迫った理由で正当化されないのなら、例外措置を与える。</p> <p>b. 市参議会は、治水のための建設物の必要性があれば、4項の高さ規定に関し、例外措置を与えることができる。</p>
手続きの規則	6	略	8	略	8	略
刑法上の条項	7	略	9	略	9	略

地区名 スハルク地区通り Bm プラン (案)						
	Agrarische doeleinden, bedrijfswoning 農業用途 (産業用住居) Art.14		Recreative doeleinden, volkstuinten レクリエーション用途 (市民農園) Art.16		Groenvoorzieningen 緑 Art.24	
	Lid	内容	Lid	内容	Lid	内容
施工許可	-	無し	5	この用途地域においては、市長及び副市長への書面での許可申請 (施工許可) なしで、下記の事項の建設をすることは禁止されている。 a. 地面の開墾・積層・掘削等 b. 水路やポンプの設置 c. 舗装	-	無し
アドバイス手続き	-	無し	6	略	-	無し
免除	5	1. 市参議会は、もしその使用規則の厳密な運用が、最も効率的な使用の制限につながり、かつそれが差し迫った理由で正当化されないのなら、例外措置を与える。 2. 市参議会は、以下の条件のもと、2件目の農業用の事務所兼住宅の建物に例外措置を与えることができる。 ・2人以上の業務 ・業務全体あるいは部分の断続的な監視の必要性 ・2人での業務として業務の継続が保証されること ・開放性が不均衡に損なわれないこと 専門家による計画提案と「説明」に関して、Gedeputeerde Staten から意義がないとの通達のと、参議会は例外措置の手続きに入る。	7	市参議会は、もしその使用規則の厳密な運用が、最も効率的な使用の制限につながり、かつそれが差し迫った理由で正当化されないのなら、例外措置を与える。	5	市参議会は、もしその使用規則の厳密な運用が、最も効率的な使用の制限につながり、かつそれが差し迫った理由で正当化されないのなら、例外措置を与える。
手続きの規則	6	略	8	略	6	略
刑法上の条項	7	略	9	略	7	略

図面の例



(縮尺 ; 1:1,500) プラン図面 2 枚に分割して掲載。南側部分は次頁掲載

図 1 スハルク地区通り Bm プラン (案) 北側部分 (出典 : ハーレム市資料)

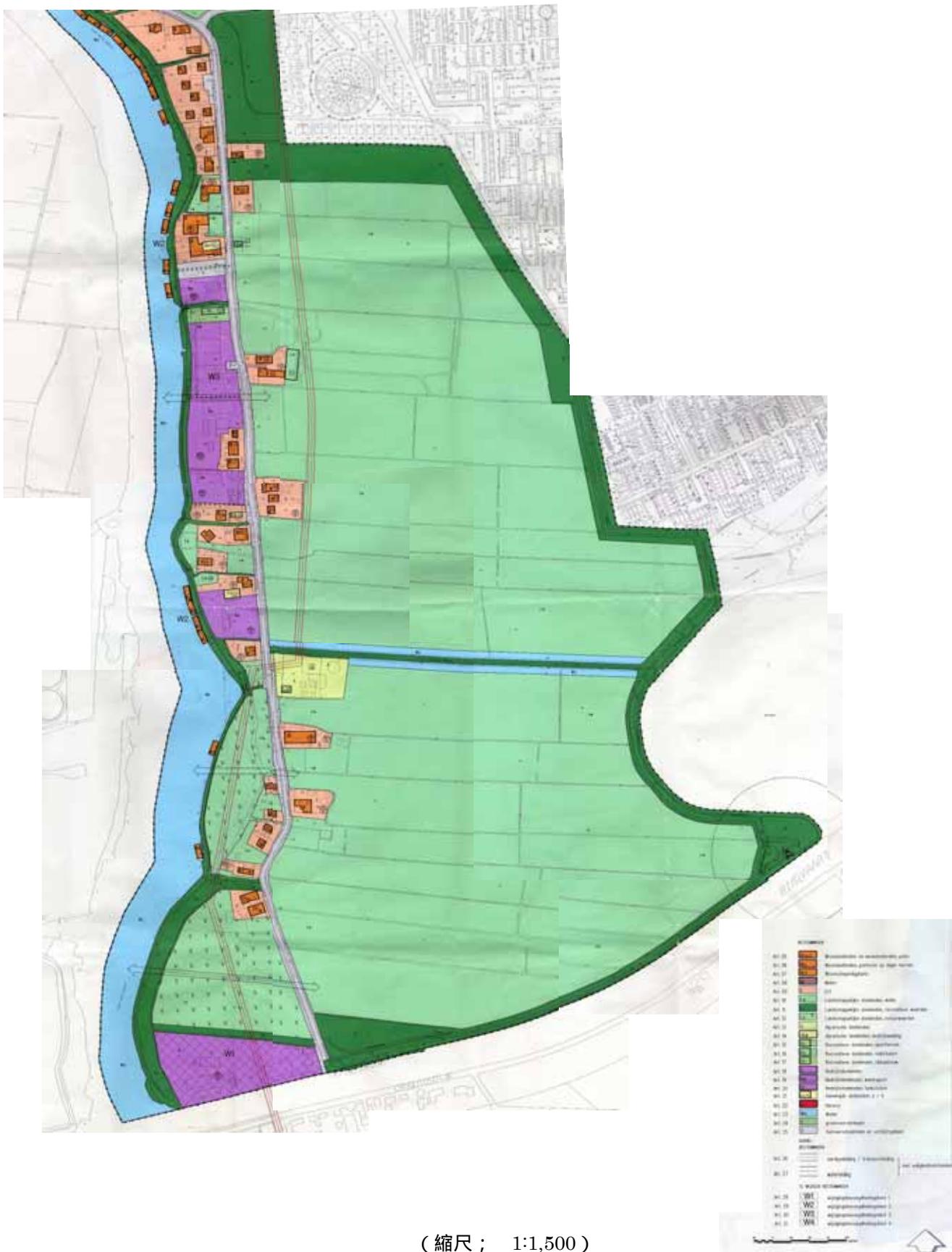
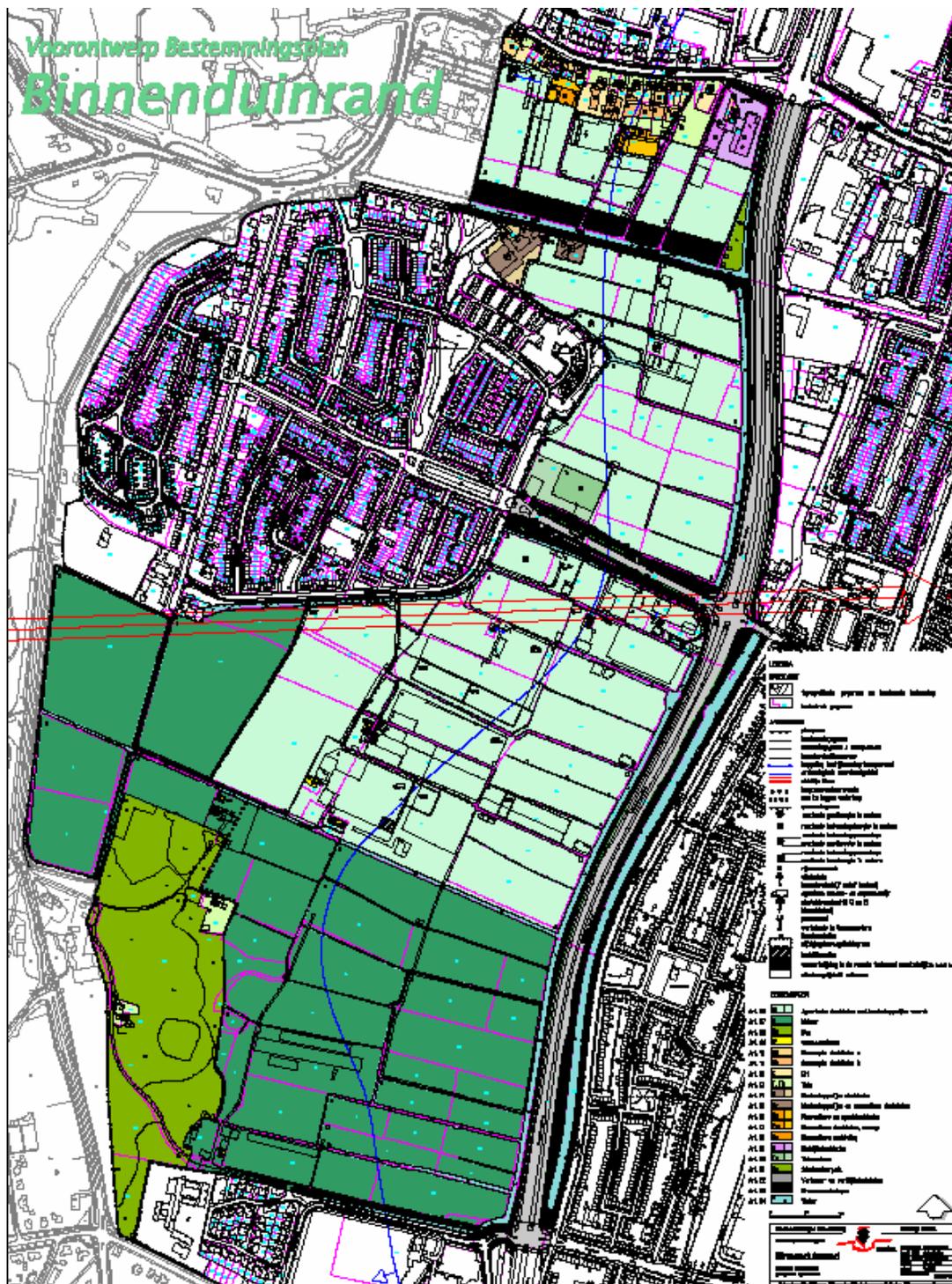


図 2 スハルク地区通り Bm プラン (案) 南側部分 (出典：ハーレム市資料)

1 - 2 . ビネンダウンランド地区Bmプラン (案) : Voorontwerp bestemmingsplan
 Binnenduinrand (現在策定中 / 2006.1 ~ 2006.2縦覧) (北ホランド州ハーレム市)

ハーレム市の中西部の境界に位置する。住宅開発地に隣接し開発ニーズの高い地域である一方、価値が高いと評価されている緑地があり、地域計画では建設不許可とされているエリアである。

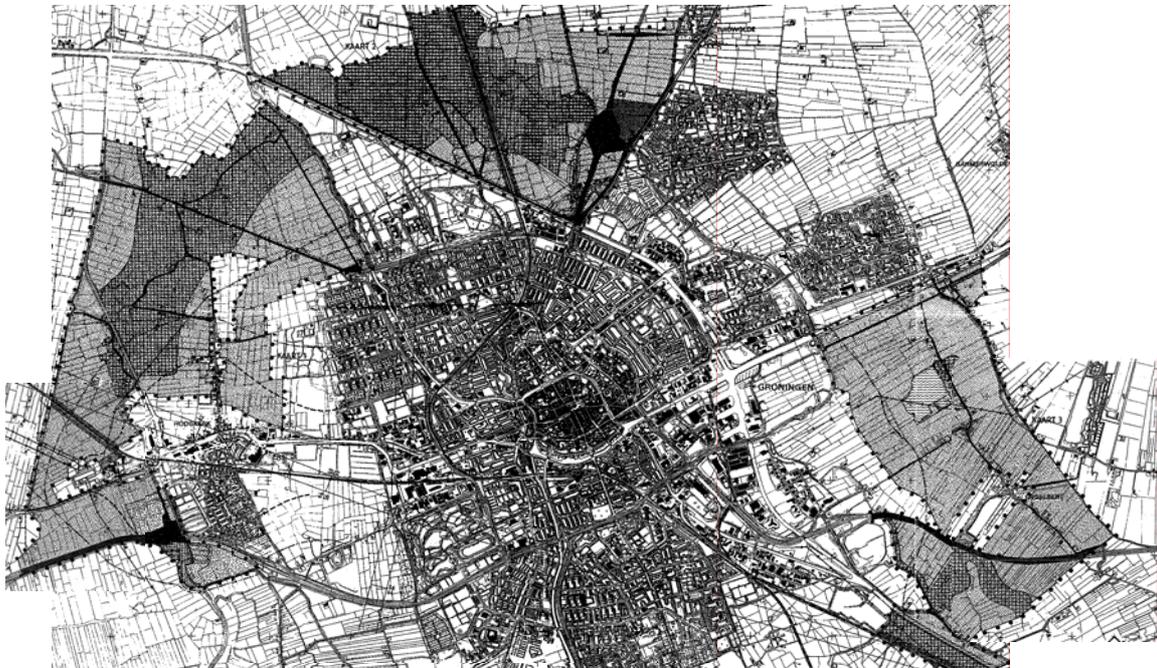


(縮尺 ; 1:1,500)

図 3 ビネンダウンランド地区 Bm プラン (案)(出典 : ハーレム市ホームページ)

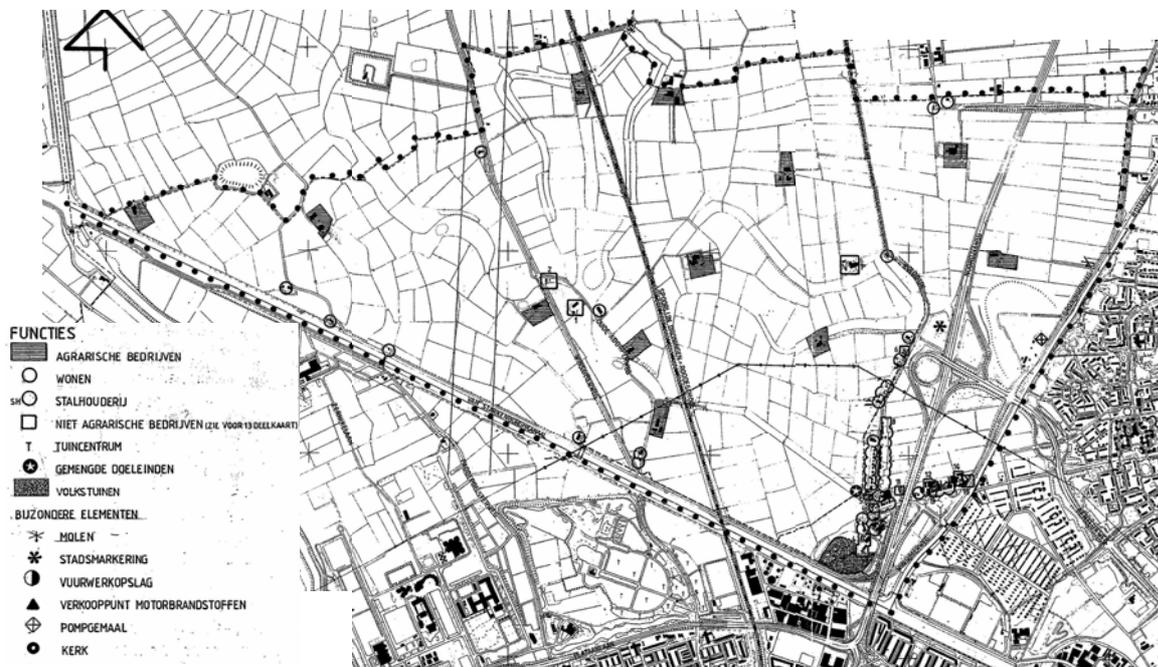
1 - 3 . バウテンヘビード Bm プラン： bestemmingsplan BUITENGEBIED (1998 年策定)
(フローニンゲン州フローニンゲン市)

バウテンヘビード Bm プランの対象範囲は、北部エリア、東部エリア、西部エリアの 3 箇所に分散しており、地図は 7 枚に分かれている。対象範囲全体図 (縮尺 1/20,000) が 1 枚、エリアごとの詳細図 (用途の記載をした地図及びモニュメント & 考古学的に価値のあるエリアを記載した地図の 2 種類) が 6 枚 (2 種類 × 3 エリア) である。



(縮尺； 1:20,000)

図 4 バウテンヘビード Bm プラン 対象範囲全体図 (出典：VROM 提供資料)



(縮尺； 1:10,000)

図 5 バウテンヘビード Bm プラン詳細図 北部エリア (用途) (出典：VROM 提供資料)

2 . ストラクチャープラン

2 - 1 . 北ホランド州ハーレム市 : Structuurplan Haarlem 2020

概要

- ・ 策定 : 2005 年 4 月 (2020 年目標)
- ・ 対象 : 市全域
- ・ ストラクチャープランは、ヒアリングによると、例えば、都市の中の緑地を維持・保全するのか、開発するのかということを定めたり、高密度な複合開発を行うエリアはどこかというように、開発対象地や開発内容等についての市の方針を住民や国・州に示すために作成され、を定めたり、ここは高密度の複合開発を行おうといったことを示すものである。

このストラクチャープランの前に、地域を限定したストラクチャープランを市内の 2 ヶ所で策定していた (1995 年策定)。

プランの構成

- ・ 地図と文書で構成される。
- ・ 地図 : 1:15,000 のスケールで示されている。スハルク地区通り Bm プラン (案) とピネンダウンランド Bm プラン (案) はカントリーサイドに位置づけられている。また、スハルク地区通り Bm プラン (案) は野鳥の観察地であること等も明記されている。
- ・ 説明文書
ストラクチャープランを策定するにあたり、国や州の政策方針について引用した上で、市としての方針を説明している。

< 文書の構成 >

- Deel 1 : 説明とセクション (国や州の 方針、住民からの意見等整理)
- Deel 2 : 各セクターでの空間的な開発要望・方針 (分析)
- Deel 3 : ストラクチャープラン (市としての選択)
- Deel 4 : 達成と実行 (核となるプログラム等)

策定手順等

- ・ ハーレム市では、新しいストラクチャープランの策定に 4 年を要している。

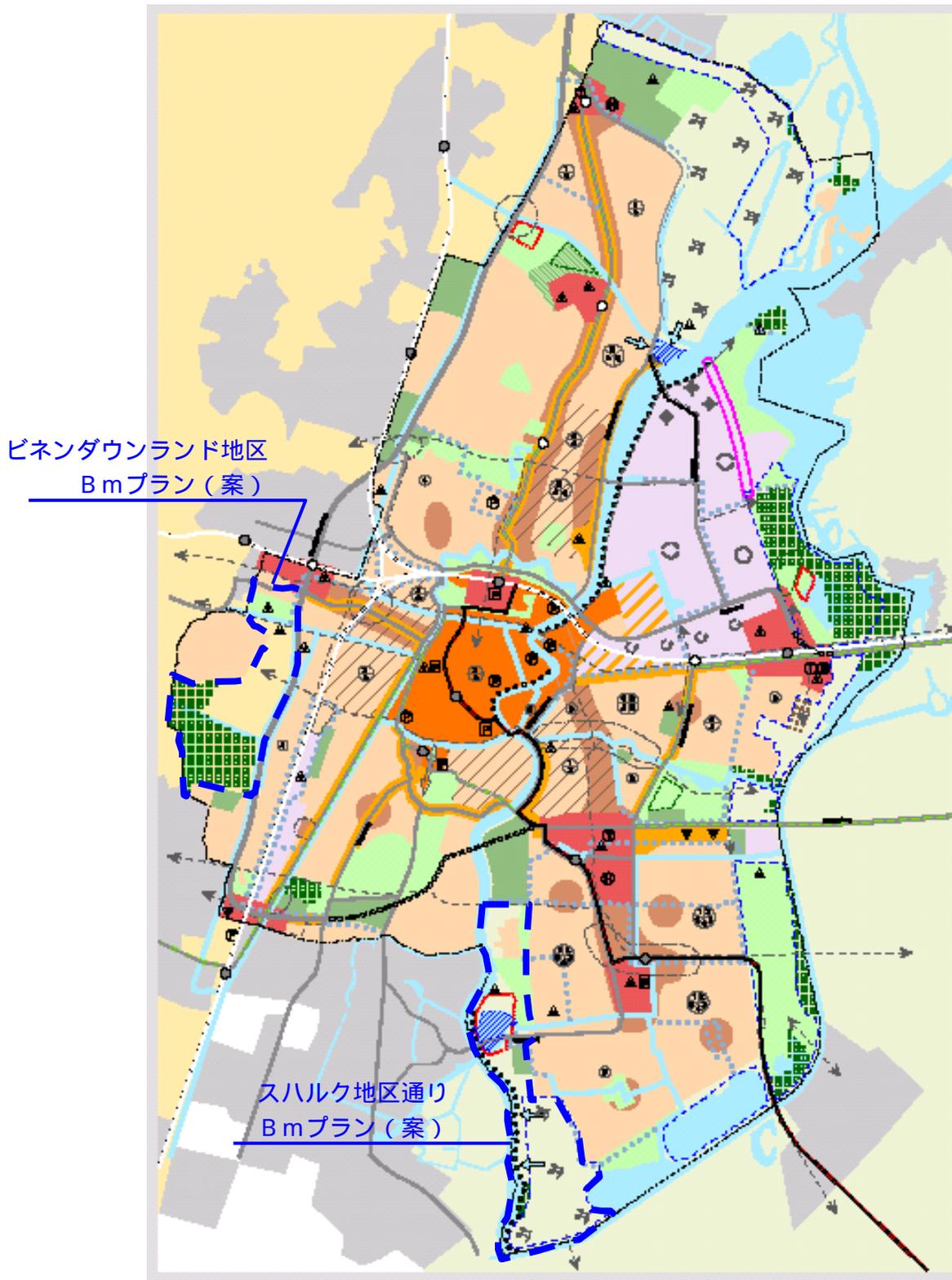


図 6 Structuurplan Haarlem 2020 (筆者加筆)
(出典: ハーレム市ホームページ)

2 - 2 . 北ブラバント州ティルブルク市 (非法定)
: Ruimtelijke structuurvisie Tilburg 2020

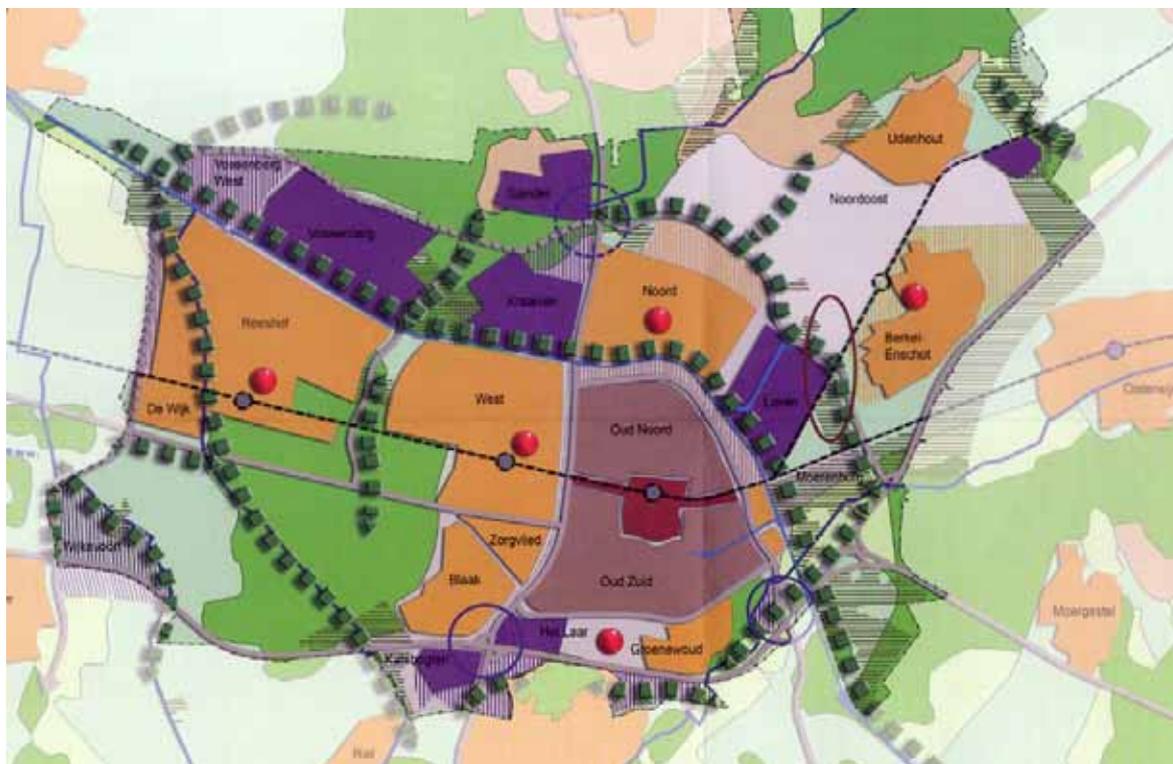


図 7 Ruimtelijke structuurvisie Tilburg 2020 (出典 : ティルブルグ市資料)

3. 地域計画

3-1. 南ホランド州東部地域計画「Streekplan Zuid-Holland Oost」(2003.11議会決定)

南ホランド州では、州を四つの地域に分けて地域計画を策定し、州全域を覆っている。

以下では、このうち「南ホランド州東部地域計画」について説明する。

「南ホランド州東部地域計画」は、地図(1:50000)と文書で構成されている。

・説明文書の構成

* 内容

1. 枠組み
2. 他計画との関係性
3. 地域計画の概要
4. 分野ごとのワークアウトプラン
5. 地域ごとの開発方針
6. 具体的な政策決定とキーポイント(まとめ)
7. 地図凡例説明

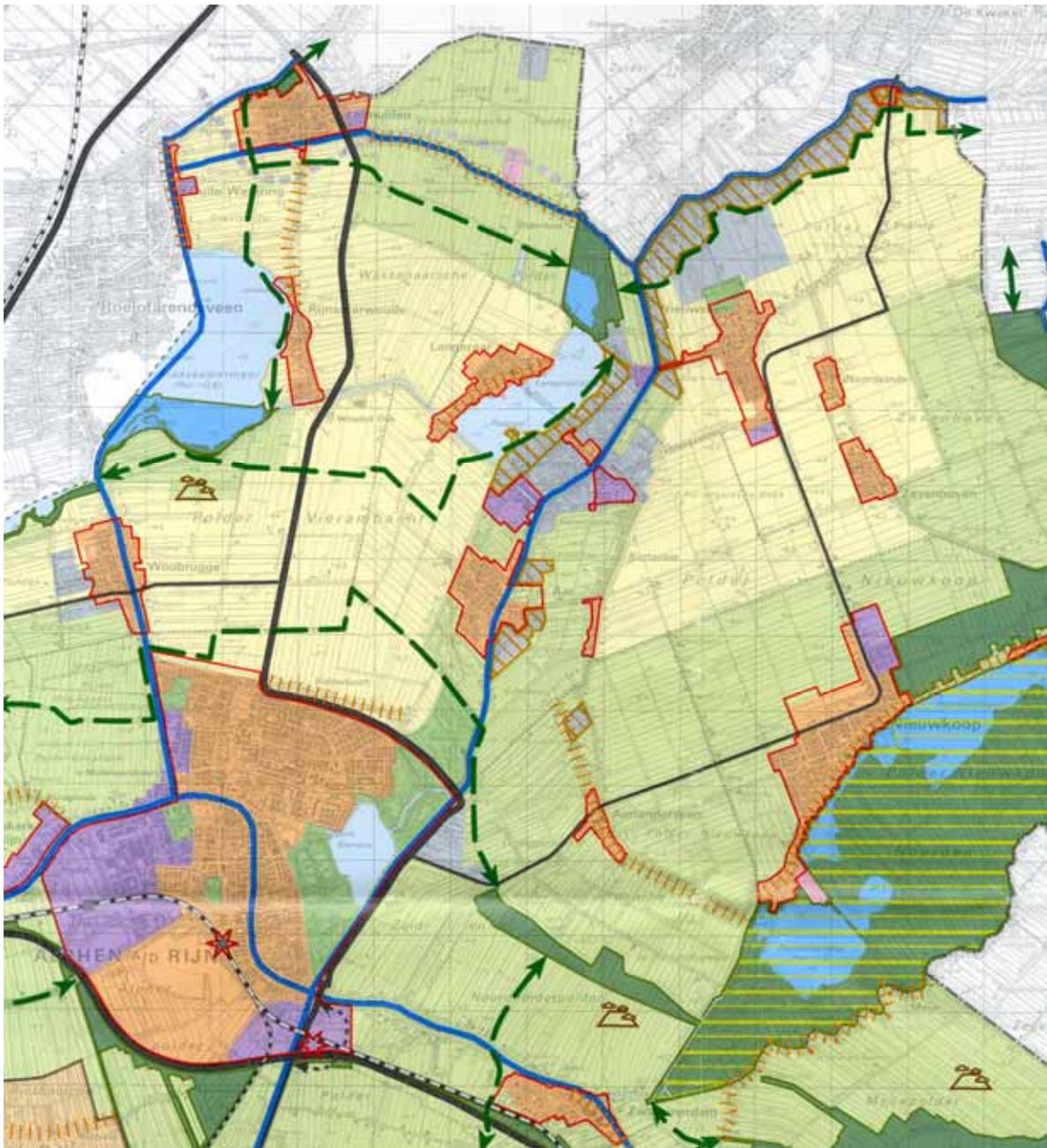
* 説明：分野別に記述



図 8 南ホランド州の地域計画の地域分け
(出典：南ホランド州ホームページ)

・凡例：35に区分されている。

- ・ Natuurgebied (濃緑色): 自然エリア
主な機能が自然であるその他のエリア(訳注:「その他」とは、前出の凡例、国レベルまたは国際レベルでの自然保護エリアを除く意。レクリエーション用途と共に使われることも適合可能なエリアでは許可される。既存と計画の別は、「地図4:自然(kaart4:Natuur)」で示される。)
- ・ Agrarisch gebied met bijzondere waarden (A+) (薄緑色): 特別な価値つきの農業エリア(A+)
農業が主目的だが、ランドスケープの観点から自然を維持することに意味があるエリアである。
- ・ Agrarisch gebied (薄黄色): 農業エリア
主な機能が農業(耕作)であるエリア。自然やランドスケープ、文化歴史的に散在している場合は、その価値が保護される。
- ・ Stads-en dorpsgebied (橙色): 都市・集落エリア
主な機能が住居である建設地が固まったエリア。その他、(時に大規模な)産業エリア、オフィスの集積、その他の都市的な施設と、都市部の緑や水を含む。
- ・ Bedrijventerrein (紫色): 産業エリア
主な機能が産業の建設地が固まったエリア。運輸や配送、生産、また公共施設等を含む。
- ・ Bebouwingscontour (赤太線): 都市・集落及び今後の市街化予定区域(ビルディング・コンター)
線引きのエリアの外では、都市的な開発に対し、線引きシステムを厳格に適用する。巻末の資料には、それぞれの都市エリアに対し、正確に示された線引きが25000分の1のスケールで示されている。また既成市街地と開発エリアの別も示されている。ここに示されたものは、plankaartよりも優先される。
- ・ Groene contour (緑太線): 自然の保護区域(グリーン・コンター)
自然エリアを囲った線引き。線引きの中では、開発という観点で「no-unless-policy(方針なき場合は不可)」が適用される。



(縮尺； 1:50,000)

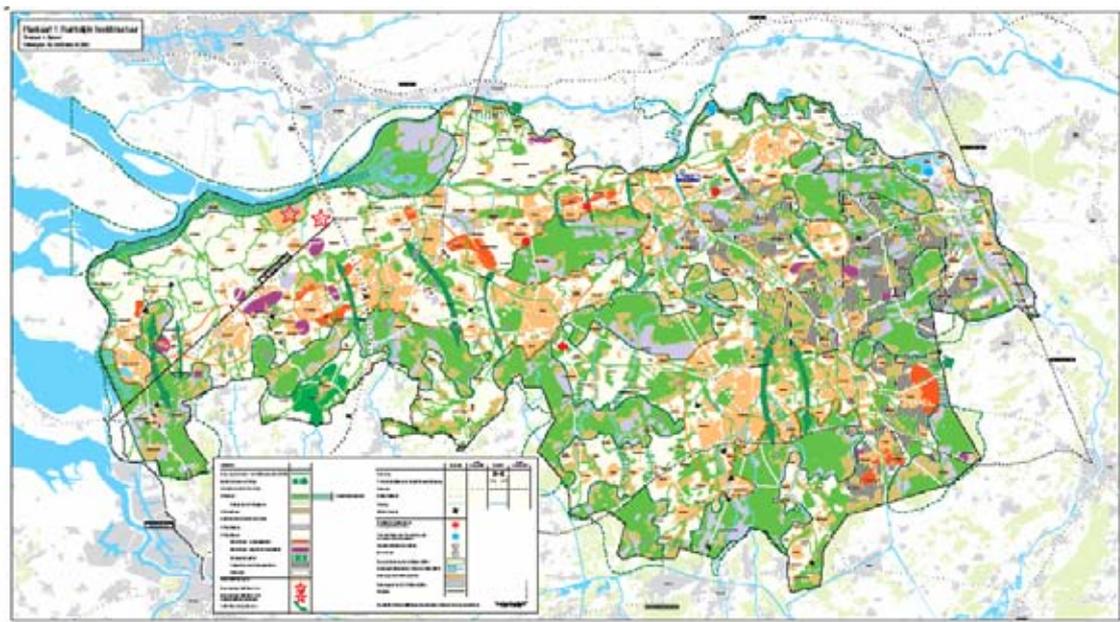
図 9 南ホランド州東部地域計画 (部分図)(出典：南ホランド州資料)

3 - 2 . 北ブラバント州地域計画 : Streekplan Noord Brabant 2002 (2002年策定)

北ブラバント州では、州全域にわたる地域計画を一つ策定している。「北ブラバント州地域計画」は、地図 (1:100,000) と文書で構成されている。

説明文書の構成は以下の通り。

1. 導入 (Inleiding)
2. ビジョン (Visie)
3. 方針 (Beleidslijnen)
4. Financiële effecten van het ruimtelijk beleid
5. Concrete beleidsbeslissing, uitwerking en afwijking
6. モニタリング、評価、修正 (Monitoring, evaluatie en herziening)
7. 変更方針 (Overgangsbeleid)
8. 定義 (Definities)



(縮尺 ; 1:100,000)

図 10 Streekplan Noord Brabant 2002 「Plankaart1 : Ruimtelijke hoofdstructuur」
(出典 : 北ブラバント州資料)

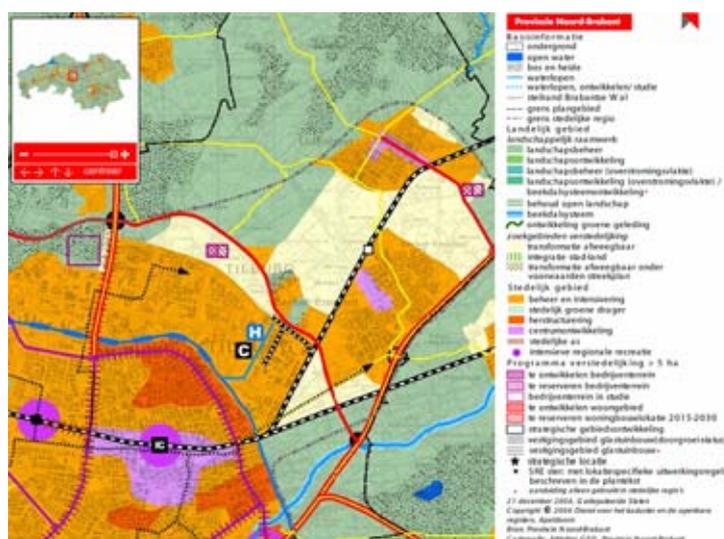


図 11 ワークアウトプランの一部 (ティルブルグ市周辺) (出典 : 北ブラバント州資料)

4 . 国の空間計画の方針

空間計画法では国は空間計画の方針を定めることとされており、現在、これに相当する計画として、国は「国土空間戦略」を策定中である。

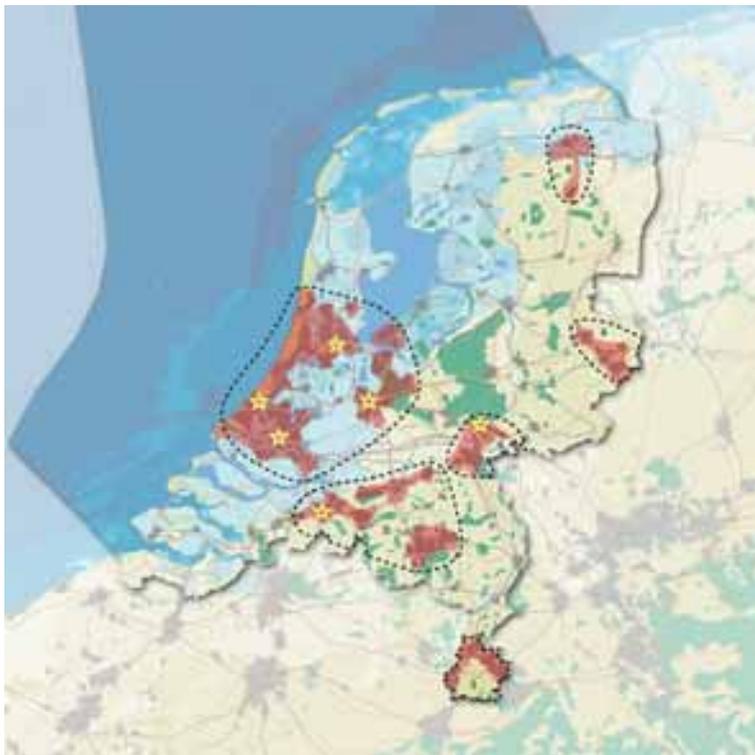


図 12 国土空間戦略（案）Map2（都市部：Urbanisation）



図 13 国土空間戦略（案）Map7（ランドスケープ図：National landscape）

5．オランダにおける開発動向

5 - 1．オランダにおける市街地の拡大

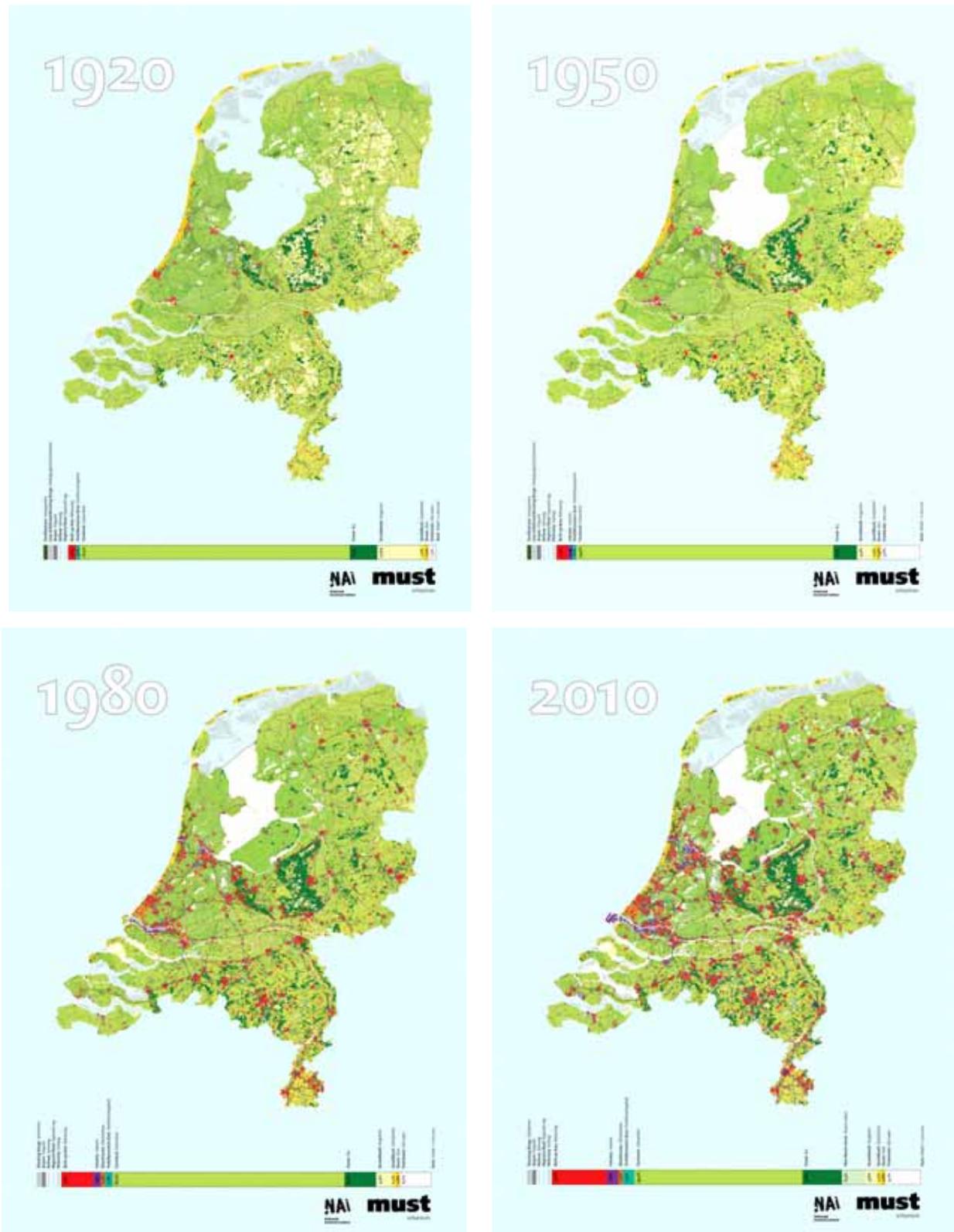


図 14 オランダにおける市街地の変遷（出典：VROM 資料）

5 - 2 . 北ブラバント州の開発動向

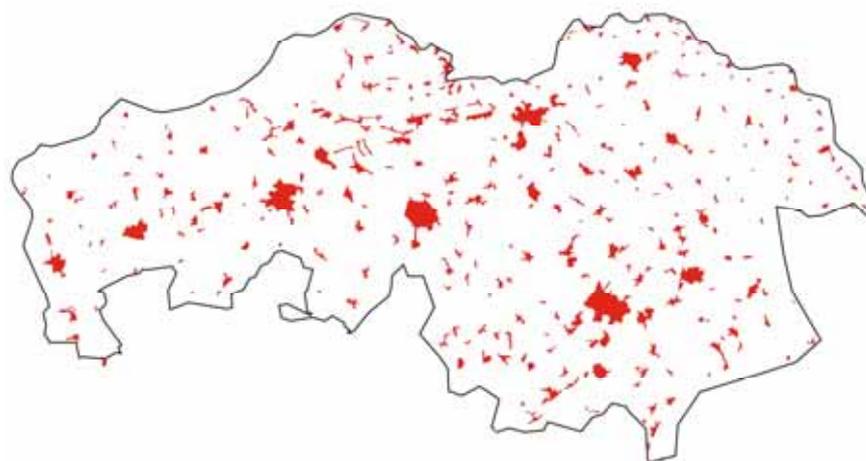
北ブラバント州の住宅分布(図 15)をみると、住宅が集積する都市部は拡大している。

ヒアリングによると、北ブラバント州では、村は集約した円形で面として発展している。非都市部における村の規模が維持されるにあたり、カトリックの教えが影響しているという。カトリック教会の考え方は、都市の生活は堕落していくため、村に居住する人は村に住み続け、都市に出ていってはいけないというものである。このような考え方が背景にあることが急激な都市化を防ぎ、村の発展につながってきたという。

しかし、北ブラバント州によると、現在、非都市部では、農業の衰退、農業以外の産業がないために人口減少が生じているという。これにより村の衰退もみられる。高齢化も進み、2010年には55歳以上の人口が30%以上となると見込まれている。これによる経済面への影響、高齢者用住宅・レクリエーション等が課題である。

(以上、すべて北ブラバント州ヒアリング結果による)

Bebouwing in Noord-Brabant 1960



Bebouwing in Noord-Brabant 1995

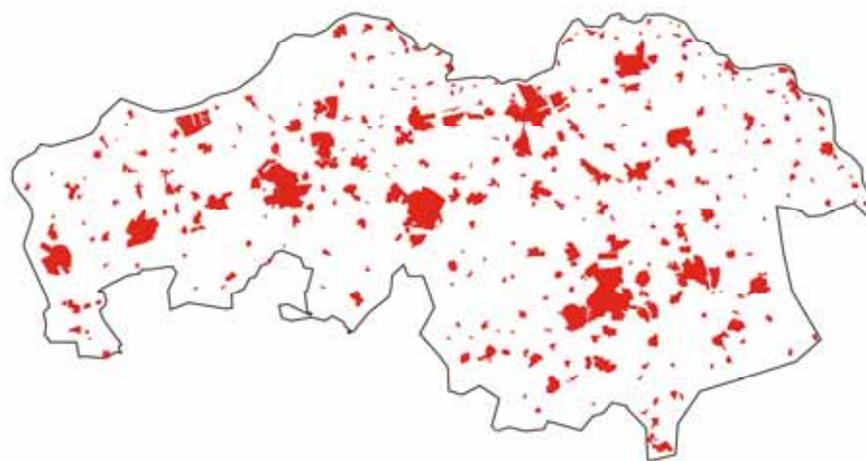


図 15 北ブラバント州の住宅分布(上:1960、下:1995年)
(出典:北ブラバント州資料)

- 3 . 空間計画法

1 . 用語一覧

空間計画法及びオランダの都市計画制度に関連する主要な用語について、日本語、オランダ語、英語を整理したものが以下である。

		日本語	オランダ語	英語
法制・規則		空間計画法	Wet op de Ruimtelijke Ordening	Spatial Planning Act
		空間計画法規則	Besluit op de ruimtelijke ordening	-
		住宅法	Woningwet	Housing Act
空間計画法で定められた計画ツール	国	(国土空間戦略) ⁷	(Nota Ruimte)	(National Spatial Strategy)
	州	地域計画	Streekplan	regional spatial plan
	市	ストラクチャープラン	Structuurplan	Structure plan
		B mプラン	Bestemmingsplan	Local land use plan
許認可		建築規約	Bouwverordening	Building Regulation
		建設許可	Bouwvergunning	Building Permit
		施工許可	aanlegvergunning	Construction Permit
組織	国	国の都市・地方計画委員会	Rijksplanologische Commissie	State Town and Country Planning Commission
		VROM評議会	VROM-raad	Advisory Council for Spatial Planning
		行政裁判所	Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State	Administrative Law Judicial Division of the Council of State.
		大臣	Onze Minister	Minister
		空間計画調査官	Inspecteur van de ruimtelijke ordening	Spatial Planning Inspector
		議会	Staten-Generaal	States-General
	州	州当局	gedeputeerde staten	Provincial Executive
		州の都市・地方計画委員会	Provinciale planologische commissie	Provincial Town and Country Planning Commission
		州議会	provinciale staten	Provincial Council
	市	市長と副市長 (B&W) ⁸	B&W : Burgemeester en wethouders	Mayor and Aldermen
		市議会	gemeenteraad	Municipal Council

⁷ 空間計画法では「国の空間計画の方針を定める」こととされており、現在、これに相当する計画として、国は「国土空間戦略」を策定中である。

⁸ 坪原(2002)では「参事会」と訳されている。

2 . 内容一覧

空間計画法の条文の構成及び主な記載内容は以下の通りである。

項目	条文	記載内容	
第 1 部 定義 (Definitions)	1	定義	
第 2 部 都市部及び地方部の計画に関する国の政策 (Government Policy on Town and Country Planning)	2	NOTA の策定根拠、手続 (PKB)	
	3	NOTA の手続 (PKB)	
第 3 部 都市部及び地方部の計画に関する州の政策 (Provincial Policy on Town and Country Planning)	4	地域計画の策定根拠、縦覧、大臣への報告等州の義務	
	5	改定義務	
	6	大臣の義務と権限	
第 4 部 都市部及び地方部の計画に関する市の政策 (Municipal Policy on Town and Country Planning)	第 1 章 市空間計画の素案についての住民参加 (Involvement of the population in the preparation of municipal spatial plans)	6	市の計画への住民参加
		第 2 章 ストラクチャープラン (Structure plans)	7
	8		素案公表
	9		州・国の関与
	第 3 章 Bm プラン (Local land use plans)	10	Bm プランの策定根拠、対象エリア、規制内容
		11	Bm プランの実行、Bm プランの範囲内での変更権限
		12	Bm プラン策定・修正時の経過措置
		13	利用を制限する土地の将来用途の明示
		14	規則に反する行為の禁止 (施工許可含む)
		15	Bm プランの規則免除・追加の権限 (規制の例外措置)
		16	建築許可・施工許可の制定
		17	Bm プランの特例としての免除
		18	特例となる規則免除の内容
		19	準備段階・修正段階における現行 Bm プランの免除
		20	Bm プランの規則対象外
		21	Bm プラン準備の公表 (市議会)
		22	準備段階の計画縦覧
		23	準備段階の計画縦覧期間等
		24	Bm プランの適用外措置
		25	準備段階の計画決定 (ドラフト) の縦覧後の手続き
		26	Bm プランの縦覧
		27	縦覧された Bm プランへの市民の意見表明方法
		28	Bm プランの州承認の手続き
		29	Bm プランの大臣が関与する手続き
		30	国や州からの変更要請にかかる手続き

		31	Bm プランの発効
		32	削除
	第4章 見直し、取消、その他 (<i>Review, withdrawal and other measures</i>)	33	市計画の見直し義務づけ
		34	削除
		35	Bm プランの取消(市議会)
		36	市計画への更なる規制等の追加
第5部 市空間計画の手続きに関する上位団体の手続き (<i>Measures of a Higher Authority concerning Municipal Spatial Planning Measures</i>)		37	国・州の市への権限
		38	国・州の関与を受けての市の対応義務
	第1章 国家の重要性の大きいプロジェクトにおける意志決定の調整 (<i>Co-ordination of decision-making on large projects of national importance</i>)	39	国の重要プロジェクトの考慮義務
	第2章 市を越えた重要性の大きいプロジェクトにおける意志決定の調整 (<i>Co-ordination of decision-making on large projects of supra-municipal importance</i>)	40	Bm プランへの(州の)規制免除の要求等
		41	州や国から市や関係団体への調整要求等
第6部 開発命令(<i>Development Orders</i>)		42	開発可能となる規制の採用
		43	開発命令への州の承認
第7部 施工許可(<i>Construction Permits</i>)		44	施工許可の位置づけ・手続き
		45	許可証の期間
		46	施工許可の決定手続き(46-3凍結措置)
		48	施工許可の取消
第8部 損害賠償(<i>Compensation for loss</i>)		49	補償 (49-1凍結措置に関する住宅法との関連記載あり)
第9部 空間計画機関と諮問委員会 (<i>Spatial Planning Bodies and Advisory Councils</i>)		51	国の都市・地方計画委員会
		52	都市・地方部計画局
		53	削除
		54	削除
		55	空間計画審議会の構成
		56	空間計画審議会メンバーの任命
		57	空間計画審議会に関するその他の事項
第10部 強制と罰則規定 (<i>Enforcement and criminal measures</i>)		54-64	-
第11部 最終規定(<i>Final Provisions</i>)		66-	-

(注) 1. 「項目」では、空間計画法に記載された見出しをそのまま翻訳した。

2. 「記載内容」は、オランダ政府が発行している 1999 年英語版を中心に、条文の内容から三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングが作成した。一部で 2005 年オランダ語版を参考としているが、これらの詳細については、3 を参照のこと。

3. 条文の多くには、同じ条文番号に枝番号のついたものがあり、同じ記載内容について定めている。また、1999 年英語版には、抜け落ちた条文や重複した条文(例えば、6 条)等が散見されるが、そのまま整理している。

4. PKB : planologische kernbeslissing

3 . 空間計画法 翻訳（抜粋）

オランダ政府が発行している空間計画法条文の英語版は 1999 年時点のものが最新である（以下「1999 年英語版」という）。そこで、2005 年時点での最新のオランダ語の条文（以下「2005 年オランダ語版」という）と照らし合わせて改訂箇所を確認し、大幅な改訂がないものについては 1999 年英語版を翻訳し、大幅な改訂箇所のみ 2005 年オランダ語版を反映した⁹。

<p>第 2 条</p> <p>大幅な改訂箇所のみ2005年オランダ語版を反映。</p>	<p>国の空間計画と方針を定めるための必要とする全ての手続きは大臣が決定する。</p> <p>(a-1)閣議は、国の都市・地方部計画委員会（State Town and Country Planning Commission）のアドバイスをうけて空間計画を定めなければならない。この計画は、国の構造アウトラインプラン、国の構造政策セクタープラン、及び議会令によってより特別に決定される、国の重要な政策決定を包括するかもしれない。この計画は関連する大臣によって準備されるものとする。そのようないかなる計画の準備方針も議会（State-General）に通知するよう努めるものとする。そのような通知のコピーは大臣によってVROM評議会（the Advisory Council for Spatial Planning）に送られるものとする。また、計画は有効期間を定めるものとする。</p> <p>(a-2)計画の準備には、一般行政法（the General Administrative Law Act / de Algemene wet bestuursrecht）の 3 条 4 項が適用される。</p> <p>a. 適用は、一項に示される大臣の責任において与えられる。</p> <p>b. 何人の意見の申し出も尊重される</p> <p>c. 意見の申し出の期間は12週間である</p> <p>(a-4)大臣達は、本条 1 項において、ドラフトの段階でVROM評議会に意見を求めるものとする。VROM評議会は、12週間を超えない、大臣が示した期間内で意見を提示するものとする。</p> <p>(a-5)大臣達は、計画を公表と同時にState-Generalにドラフトを送るものとする。</p> <p>(a-6)承認の決定の前に、下院（the Second Chamber）は、最初の項に示す大臣（Onze Ministers）に計画を修正する機会を与える。下院は計画を、その時点までの承認された範囲で、遅延なく上院（the First Chamber）に送る。上院は、そこに述べられているとおり、承認の決定を与えるか保留するかを決定する。上院は、書面での計画を受け取って 4 週間以内に決定の処理がなければ、その計画の承認を尊重される。</p> <p>(a-7)双方の議会が承認した計画の周知は、最初の項に示す大臣（Onze Ministers）によって規定の場所での閲覧によってなされる。一般行政法（de Algemene wet bestuursrecht）の 3 条 1 1 項の 1 , 2 , 3、3 条 1 2 項の 1 , 2 , 3 a. が必要な変更を加えて適用される。</p> <p>(a-8)計画は、第八項と一致する閲覧を終えた次の日から効力を持つ。</p> <p>(b-1) P K B（planologische kernbeslissing）は全体あるいは部分を見直す、または廃止することができる。2 a 条 1 項が必要な変更を加えて適用される。</p> <p>(b-2) プランが有効である期間の満了の少なくとも1年前に一度に2a-1条で言及された大臣が議会に通知するものとする。そして、先行のパラグラフの範囲内で、大臣は通知のコピーをVROM評議会に送るものとする。</p> <p>(b-4)見直しや廃止のため、具体的な政策決定には3項は適用されない。</p>
<p>第 3 条</p> <p>改定なし。</p>	<p>(1)空間計画に対する国の政策に意義がある対策や計画に責任を有する大臣達は、そのような対策と計画について、最初に国の都市・地方計画委員会と議論するものとする。</p> <p>(2)状況の重大性にかかわらず、先行パラグラフの特例は議会令によって可能となる。</p>
<p>第 4 条</p> <p>(1)(2)は改定なし。</p> <p>(a-1)(a-2)につ</p>	<p>(1)州当局は、空間計画に関する州の政策の策定にあたり、必要な措置を講じるものとする。州当局は、まず、政策的に重要な意味を持つ計画や対策に関して、州内の都市部及び地方部の計画委員会の意見を徴する必要がある。</p> <p>(2)州当局は、空間計画において州議会が関与する政策については、毎年、報告書を提出するものとする。</p>

⁹ 1999年英語版と2005年オランダ語版との大幅な改訂の有無についての確認、2005年オランダ語版からの翻訳及び情報提供：笠真希

<p>いては、大幅な改訂箇所のみ2005年オランダ語版を反映。</p> <p>(a-3)(a-6)(a-9)については、改訂の有無は未確認。</p>	<p>(a-1)州当局は、地域計画を、州全域を対象とした地域計画、あるいは州の1以上の部分を対象とした地域計画を採択することができる。その中では、将来の開発計画エリアの輪郭が描かれている。そして、州当局は採択した地域計画を修正することもできる。(2005年版は一文挿入されている)</p> <p>そのため、州当局は、政策案が、州の環境政策や政策経営に対して、どの程度影響を及ぼし、考慮されているのか、そして、州の近年の水文管理や環境政策を修正するのにどのくらいの時間が必要かを説明しなければならない。地域計画の修正は、第37条5項の範囲内において裏付けされたものとする。</p> <p>(a-2)州当局は、地域計画を策定する役割を担う。最後まで、州の都市・地方計画委員会(Provincial Town and Country Planning Commission)の助言を求めるものとする。</p> <p>(a-3)一般管理法第3章第4条の手続きは地域計画の準備に摘要される。図面は、市民の閲覧のために、8週間、その計画のエリアの市長事務所及び州庁舎において開示されなければならない。一般管理法の第3条第12項の範囲における通知は、State Gazetteにおいて報知されなければならない。</p> <p>(a-6)地域計画の修正や白紙撤回はいかなるものであっても、大臣に報告しなければならない。</p> <p>(a-9)地域計画の内容や準備に関する規定は、議会によって決定される。</p>
<p>第5条</p> <p>改訂なし。ただし、省略部分の改訂の有無は未確認。</p>	<p>地域計画は、大臣がある期間免除を与えている場合を除いて、10年以上、その既得権を侵されないことがあってはならない。</p> <p>(以下略)</p>
<p>第6条</p> <p>改訂なし。</p>	<p>この条文は、毎年、少なくとも1回は見直される。</p> <p>(1)大臣は、州当局(Provincial Executive)と協議し、国の都市・地方部計画委員会(State Town and Country Planning Commission)の意見を徴した上で、州議会に、大臣が決めた期間内に、地域計画を採択するか、改定するかを命令することができる。</p> <p>(2)前項に加え、大臣は、州当局と協議し、国の都市・地方部計画委員会(State Town and Country Planning Commission)の意見を徴した上で、空間計画手法の内容や修正が、適正な政府の政策の導入により、どの程度進むのか、地域計画の内容について州当局に指示を出すことができる。</p> <p>(3)本条第二項の範囲内の修正や、本条第一項の関連した大臣の決定の写しは、州の専門家だけでなく、州の都市・地方計画委員会、そして空間計画調査官に送られる必要がある。第二項の範囲内におけるいかなる修正も、大臣が決定する場所において修正の写しが速達で届く日から、閲覧のために開示されなければならない。大臣は、そのような閲覧の通知を、全国紙において事前に掲載しなければならない。</p>
<p>第7条</p> <p>内容についての大幅な改定はないが、文脈上の細かい改訂の有無は未確認。</p>	<p>(1)市は、将来、開発に着手するために、開発予定地のストラクチャープランを採択することができる。</p> <p>(2)市は、隣接する市町村と共同して境界領域における開発を実施するために、複数自治体による広域圏(the territory of the municipalities)のストラクチャープランを採択することができる。</p>
<p>第8条</p> <p>内容についての大幅な改定はないが、文脈上の細かい改訂の有無は未確認。</p>	<p>一般行政法第3章4条に基づく手続きはストラクチャープランの準備にもあてはまる。素案は4週間縦覧され、その間は誰でもプランに対する意見を書面にて提出して良い。期限内に意見を提出した人に対しては、詳しい説明の機会が与えられる。</p>
<p>第9条</p> <p>内容についての大幅な改定はないが、文脈上の細かい改訂の有</p>	<p>(1)州当局(The Provincial Executive)と空間計画調査官(Inspector)はストラクチャープランを、その通知の公表と同時に遅延無く報告を受けるものとする。一般行政法第3条は必要な変更を加えて適用される。承認されたストラクチャープランの通知は[State Gazette]でも公表されるものとする。</p> <p>(2)一般行政法第1条3項の意味の範囲内で、1つあるいは1つ以上のストラクチャープランが決定とみなすことができる限りでは、第7条1または2段落目の範囲内で、誰</p>

無は未確認。	でも決定について國務院行政裁判所に意見をもち込むことができる。
第10条 改訂なし。	(1)適切な空間計画のために、Bmプランが必要であり、当該地域の土地の利用がのぞましい場合、市議会は、既成市街地ではない市内のいずれかの地域についてBmプランを採択するものとする。さらに、当該土地利用に関して必要な場合は、当該土地及びそこに存在する構造物（(英) structure）の利用についての規則を定めるものとする。 これらの規制は、最も緊急性の高い目的のための、最も適切な利用に当該土地及び構造物の利用を限るものとし、農業企業の組織についての用件は含まないものとする。 ここでの「土地」は「水面」をも意味する。 (2)市議会は、(先行の段落の意味の範囲内で)既成市街地の一部を形成する、またはそのいくつかの部分形成する、自治体のあらゆるエリアにおいて、Bmプランを採択することができる。
第14条 改訂なし。	B mプランはプランで指定された領域で、ある作業・行為(werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden、(英) certain work, not being construction work、)の禁止、もしくは 施工許可証無しで可能な作業・行為、施工許可証に従わずに作業を行うことができないことを提示することができる。
第15条 改訂なし。	(1)地区土地利用計画は、当然払うべき敬意を払ってプランで包括された規則のために市長と市会議員による以下のことに権限を与えられる。 a. プランで制定される規則の免除を認める b. プランで説明されたその件の点でさらなる要件を課す
第19条 条文全体が改訂されているため、2005年オランダ語版を翻訳。	(1)次の2項・3項で書かれていることを除き、もしプロジェクトに空間的に適切な理由付けがあり、また事前に州参事会(Provincial Executive)が反対せず免除を承認する場合は、市議会は、プロジェクトの実現のために有効なB mプランの免除を与えることができる。空間的に適切な理由付けとしては、まず、市あるいは複数の市が合同で作成するStructuurplanが優先される。Structuurplanの存在しない場合、あるいは作成されている場合は、いずれにせよ、有効なB mプランとの関係、そして、該当エリアの将来の用途にプロジェクトが適合することが空間的に適切な理由付けとなる。市議会は、冒頭の文における免除を与える権限を、B&W(Mayer and Aldermen)に委任することができる。
第21条 改訂なし。	(1)市議会は、地区土地利用計画が準備される(準備段階の計画決定)と公表する。Article37パラグラフ1か4が適用されるところで、大臣が州当局に布告のための権限を与えるものとする。(以下、準備段階の計画決定に関する記述・規定内容、手続き等) (2)準備段階の計画決定はそれが適用されるエリアと、効力発生の日付を述べるものとする。 (3)Article14の意味の範囲内で、計画によって設計された利用の具体化があまり適さないと示され、地形を保護する必要があるところでは、規則は準備段階の計画決定で制定されるものとする。 (4)このArticleのパラグラフ1の意味の範囲内で、効力発生の日付から1年間以内に、計画のドラフトが閲覧に利用されないエリアでは、決定は無効になる。 (5)準備段階の計画決定が、先行のパラグラフで参照された期間の間、大臣によって採用されるエリアでは、大臣によって1年間だけ(1回のみ)延長されるものとする。同じことが、準備段階の計画決定が州当局によって採用されるエリアでもあてはまる。 (6)準備段階の計画決定が既成市街地の一部を形成するエリアに採用される地域や、その土地利用が構造計画の中で示される点について、(この条の4パラグラフの特例として)その決定は、その計画のドラフトが閲覧に利用されないと決定される終了時までの間、無効となる。そのような期間は2年の期間を超えないかもしれない。
第22条 改訂なし。	準備段階の計画決定は、公表に続き即刻、閲覧に利用されるものとする。一般行政法(General Administrative Law)の第3条パラグラフ12(1)は、必要可能な変更を加えるものとする。また、準備段階の計画決定の通知は、Staatscourantで発表される。

参考2

国内事例

郊外の土地利用コントロールに関する自治体の取組みと課題

- ・はじめに
- ・同心円的な線引き都市計画を有する自治体
- ・郊外の土地利用コントロールについて先進的な取組みを行っている自治体
- ・市街化区域と市街化調整区域の線引きを廃止した自治体
- ・準都市計画策定の検討自治体
- ・都市計画マスタープランの活用状況と課題

．はじめに

我が国では、国や自治体で中心市街地の活性化に取り組んでいるが、その一方で、郊外では無秩序な開発が進んでおり、その土地利用コントロールが課題となっている。

そこで、本研究では、郊外の土地利用コントロールに関する取組みの内容や課題等を把握するために、地方自治体にヒアリング調査を行い、資料とあわせて検討を行った。

～
ではこれらについて紹介する。また、
では、都市計画の基本的な方針を決めるものとして位置付けられている「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）」の活用状況と課題を実例とともに示している。

郊外の土地利用コントロールに関する取組みの内容や課題等を把握するための調査地については、次の四つの視点から選定した。

同心円的な線引き都市計画を有する自治体（ ）

郊外の土地利用コントロールについて先進的な取組みを行っている自治体（ ）

都市計画の市街化区域と市街化調整区域の線引きを廃止した自治体（ ）

都市計画区域外の制度である準都市計画の検討を行った自治体（ ）

視点
については、佐賀県佐賀市と愛知県豊橋市を対象とした。佐賀と豊橋の都市計画は、中心部に商業地域、その外側に住宅地、さらにその外側に市街化調整区域という同心円的な構成であり、いわゆる教科書的な都市計画になっている。その実態はどのようになっているか、そしてこれからはどうなっていくのかなど、今後の羅針盤ともなる市町村である。

については、青森県青森市、静岡県掛川市、石川県金沢市を対象にした。青森市は市町村マスタープラン（市町村の都市計画の基本方針）において、インナー・ミッド・アウトアの地域区分をもとにした市街地周辺（アウトア）での開発の抑制を示している。掛川市では「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」により、住民が主体となって地域ごとの土地利用の方針を決めており、金沢市では「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」により市街化調整区域での新規開発について、事前に周辺住民と協議を行っている。

については、2000年の都市計画法の改正を受けて市街化区域と市街化調整区域の線引きを廃止した和歌山県海南市、愛媛県新居浜市と西条市を対象とした。新居浜市と西条市は同じ都市計画区域にある。

については、都市計画区域外の土地利用をコントロールするための制度である準都市計画の導入を検討した広島県広島市を対象とした。広島市では、市町村合併により拡大した範囲への都市計画区域の拡大、あるいは、準都市計画制度の適用を検討したが、現在まで適用されていない。

次節以降では、これらの調査の結果について、テーマや調査地ごとに整理している。

調査の結果から、各自治体は、それぞれ特有の地理的、社会的状況を持っており、課題や取組みには相違があるが、一方で共通した課題も見られた。

各地域の課題と関連し、郊外の土地利用コントロール問題の根本となっていると考えられるものが、既成市街地外での建設が原則自由となっていることである。これは、ドイツ・フランス・オランダでは、都市計画等の策定といった特別の手続きを経なければ、既成市街地外では新規の開発ができず、土地利用に厳しい制限がかかっていることと大きく異な

る点である。日本では、市街化調整区域よりも都市計画区域外の方が、開発のための基準等が緩い。このことが要因となって起きている問題が調査した事例で見られ、例えば、都市計画を策定していない周辺市町村で宅地化が進み、都市計画を策定している市から人口が流出している。これは、制度上はそれぞれの市で都市計画を策定する、あるいは、周辺市町村で広域都市計画を策定し、広域的に土地利用をコントロールすることで対応できることである。しかし、実際には、複数市町村で足並みを揃え、調整して、都市計画をそれぞれが策定する、あるいは、広域都市計画を策定することは難しく、結果として、市街化区域と比べて開発を抑制すべき場所に対して十分な制限ができず、問題となってしまっている。

また、線引きを廃止した事例では、低密に拡散した土地利用状況では線引きしにくいとの認識があり、法改正により線引きが選択制になったことから廃止している。線引き廃止後は、特定用途制限地域指定等の対応は行っているが、農地転用や建築確認数が増加している。線引きが難しいような土地利用の場合に、コントロールする方法が課題となっている。

複数の自治体で共通した課題として挙げられているものとして、既成市街地の連担から離れたところにある既存集落をいかに維持するかがある。これには、既存集落内やその周縁での小さな限られた範囲での開発を促進し、それ以外では開発を抑制するという土地利用コントロールを行うことも、方策の一つとして考えられる。

ドイツやフランス、オランダのように、原則として開発が制限されている場合には、開発を促進する地域を限定的に設定する制度が考えられる。しかしながら、日本では、既成市街地の連担を離れた郊外のようなところでは原則として開発が制限されていないため、既存集落の周辺を含めた広い範囲に対する全般的な開発の制限と、開発を促進し、容認する限定的な区域を設定する制度が同時に必要となる。

我が国の現行制度では、都市計画区域外で準都市計画を策定したり、市街化調整区域で都市計画法 34 条 8 号 3 項を適用したり、地区計画を策定する方法がある。しかし、広い範囲ではなく限定された小さな範囲を対象とすることを想定した制度であったり、また、比較的自由な土地利用が認められている場所に広域的な制限をかけることは、現実的には、土地の所有者等の抵抗もあり難しいといえる。準都市計画区域については、バブル期と比較すると開発圧力が薄れた現状では、制度を適用するメリットを住民に説明しにくく、これには、準都市計画区域では都市施設を定めることができないことも関連していると考えられる。

都市計画に対して住民が警戒感を有しているばかりでなく、道路や下水道等の整備がある程度進んでいるために準都市計画を策定するメリットが薄れていること、以前ほど開発圧力がなくなっていることなどから、自治体もその活用に消極的になっている。

新規建設は、建設敷地周辺に何らかの影響を与えられられる。ドイツ・フランス・オランダでは、土地利用を現状から大きく変える場合には計画の策定や改定が必要であるため、その過程において、住民参加や近隣市町村との調整が行われている。したがって、周辺住民や近隣市町村は、土地利用が変わり、それによって生活環境や社会環境が変わる可能性があること等を予め知ることができ、意見を提出したり、調整を行う機会を有することになる。

一方、日本においては、通常は都市計画がなくとも新規開発が可能であり、例えば準都市計画や市街化調整区域での地区計画等の特別な計画は、開発を抑制したい場合に活用することができる。後者は、実際には、開発抑制ではなく開発を行うために策定されること

が多いが、これがないと開発できないというものではない。このため、新規開発によって生活環境が変わる可能性があっても、周辺住民や近隣市町村には予め知らされないまま開発が進み、後からトラブルとなる可能性がある。

周辺住民との関係については、条例で対応する例が見られた。例えば、金沢市や掛川市では、事前に調整するための機会を設け、新規開発を行う場合に周辺住民の同意や調整を必要とする仕組みを作っている。また、このような周辺住民が参加する仕組みの存在は、新たな開発を抑制する効果があるともいわれている。

土地利用をコントロールする上で、ドイツ・フランス・オランダでは州や県によるチェック機能や調整機能、助言などの自治体への支援機能の役割を果たしている例が聞かれた。一方、日本では、研究会の議論において、県によるチェック、広域レベルでの調整が効果的に機能していないのではないかとの意見が聞かれた。今後、地方分権により、地方自治体が独自の土地利用を推し進める社会になると、これまで以上に広域的な視点でのチェックが必要となると考える。また、地方自治体の中には、情報や経験が十分でない場合、積極的な土地利用コントロールを行う意志はあっても、実現が難しい可能性もある。このような場合には、上位機関からの情報、技術の支援が必要と考える。したがって、上位機関による広域的な視点からのチェック機能、及び、地方自治体に不足する情報や技術を支援する支援機能の仕組みが必要となると考える。

都道府県が広域調整を行うためのツールの一つとして、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）」が考えられる。これは2000年の都市計画法改正において、それまでは、線引きした都市計画区域にてついて、その区分と各区域の「整備、開発又は保全の方針」を定めるものとされていた制度を、都市計画区域すべてを対象とし、都道府県が広域の見地から都市計画の基本的な方針を示すものへと拡充された。地方自治体において都市計画区域マスタープランが策定されたところであるが、課題としては、市町村合併を都市計画区域マスタープランにどのように取り込んでいくか、県を超えて生活圈が形成されているような場合には役割が果たせない点が指摘されている。

以上、限られた事例からではあるが、各自治体の課題や独自の取組みのきっかけの根底には、既成市街地外での建設が原則自由になっていることにあると考えられる。このことが、ある地域で土地利用をコントロールするために都市計画の策定等の対策を積極的に行った結果として、何ら対策をとらない地域での開発を促進させることとなる場合がある。我が国の土地利用コントロールの原則こそが、労力を費やして何らかの手段を講じても地域活性化の効果を期待できない状況を招き、適切な土地利用とは逆方向に向かうといった悪循環を生んでいるといえるのではないだろうか。

なお、以下のレポートの構成と執筆者は以下の通りである。

..... < レポートの構成と執筆者 >

・ 同心円的な線引き都市計画を有する自治体

はじめに

- 1 . 佐賀市：教科書的な都市計画から「コンパクトなまちづくり」へ
～ 周回遅れのトップランナー？ 期待されるこれからの施策展開～
..... 佐賀大学助教授 三島伸雄
- 2 . 豊橋市：線引きを持つ都市計画策定市町村に囲まれた地域の土
地利用コントロールの概況

・ 郊外の土地利用コントロールについて先進的な取り組みを行っている自治体
(青森市、金沢市、掛川市)..... 日本大学理工学部理工学研究所研究員 川島和彦
国土交通政策研究第 57 号(中間報告)に平成 16 年度客員研究官論文として掲載したものを再掲。

・ 市街化区域と市街化調整区域の線引きを廃止した自治体
(海南市、新居浜市、西条市) 大阪市立大学大学院助手 姥浦道生

・ 準都市計画策定の検討自治体
～ 広島市における都市計画区域外における土地利用コントロール～
..... 横浜国立大学大学院助手 和多治

・ 都市計画マスタープランの活用状況と課題
～ 都市計画区域マスタープランの制度創設の狙いと現況～
..... 横浜国立大学大学院助手 和多治

執筆者名を掲げたもの以外は、国土交通政策研究所が担当している。

.....

．同心円的な線引き都市計画を持つ自治体

はじめに

日本の土地利用コントロールの中心的な制度である都市計画を持つ市町村のうち、佐賀市と豊橋市は、中心部に商業地、そのまわりに住宅地があり、さらにその外側を市街化調整区域が囲むという、同心円的な線引き都市計画になっている。ここでは、このように、いわば教科書的な都市計画といえる佐賀市と豊橋市を対象に、都市計画の効果と課題について述べる。

この両者の大きな違いは、周辺市町村に都市計画が策定されているかどうかである。

佐賀市を中心とする地域は、筑後平野に位置し、平坦な土地が広がっている。佐賀市は隣接する旧大和町、旧諸富町とともに都市計画を策定しており、その周辺市町村では、一部にしか都市計画が策定されていない（もともと人口が1万人以下で、単独市町村で策定する都市計画策定の前提条件に合わず、都市計画を策定していない）。都市計画を策定していない佐賀市の周辺市町村で住宅地開発等が起き、佐賀市から人口の流出が起きている。また、佐賀市と同じ都市計画区域に入っている旧大和町からは、線引きを廃止したいという要望が出ている。佐賀市でも、市街化調整区域の集落の維持や中心市街地の活性化が課題となっている。そういう中で、広域合併も中心市街地の活性化を目標として、集約型でコンパクトなまちづくりを標榜している。

一方、豊橋市の周辺市町村では、山間部の市町村を除いて線引きされた都市計画が策定されており、豊橋市から周辺市町村への人口流出は起きていない。土地利用の課題としては、市街化調整区域等の集落の維持や、工場跡地の活用であり、周辺市町村との関係というより、むしろ豊橋市内部での課題となっている。

同じように同心円的なゾーニングを持つ市でも、周辺の市町村の土地利用コントロールの状況によって、都市計画の効果に差がでている。

次から、佐賀市、豊橋市の土地利用とそのコントロールの状況について、それぞれ報告する。佐賀市は、もともと一つの都市計画区域に入っていた佐賀市、旧大和町、旧諸富町が、市町村合併で佐賀市にまとまっている。（その1）では、佐賀市を中心に、旧大和町、旧諸富町との合併後も引き続きコンパクトなまちづくりを目指している佐賀都市計画の実態と、近年の開発動向等について述べる。（その2）では、豊橋市の都市計画の特徴と開発動向、土地利用の課題について述べる。

- 1 . 佐賀市：教科書的な都市計画から「コンパクトなまちづくり」へ
 ~ 周回遅れのトップランナー？ 期待されるこれからの施策展開 ~

佐賀大学
 三島伸雄

1 . はじめに

(1) 事例調査としての概要

佐賀市はある意味で優等生的な都市計画を行ってきた都市である。高度経済成長期に区画整理等によって市街地を拡大してきたが、土地利用計画としては中心市街地の周りに同心円的に住居系の用途地域を配置している。そして、これらの市街地を約 4 km 四方の環状線で囲み、その外側が市街化調整区域である。市街化調整区域にはほぼ全域に農業振興地域がかけられ、白地における開発や農地転用は見られるものの、全般的な農用地の保全は概ね良好である。都市計画自体はいわゆる教科書通りである。

さて、人口減少時代に突入し、佐賀市でも DID における人口密度は減少し、中心市街地の空洞化は歯止めがかからない状態である。これまでの我が国の地方都市における都市計画はどう評価できるのか。これは教科書通りに都市計画を行っていたことが問題だったのだろうか。見方を変えると、人口減少社会における一つの羅針盤にもなるのが佐賀市の都市計画である。

結論から言うと、佐賀市の都市計画は比較的スプロールを容認しない都市計画であるが、それ自体に問題ありと言うことではない。むしろ広域調整ができていなかったことや、中心市街地における施策が後手になったこと、地権者等の意向を反映させすぎたことなどに問題があったのではないだろうか。

少なくとも、都市経営としては人口減少や財政難もあり厳しいが、都市形態としては理想的な都市構造を都市計画的にも継承してきている。地道な都市計画を行ってきて旧佐賀市においては比較的スプロール化は行われていない。総合計画や都市計画マスタープランにおいても、その維持を念頭において「コンパクトなまちづくり」を目指している。この人口減少社会においては、いわば周回遅れのトップランナーになる可能性があり、今後の施策展開に期待を込めて積極的に評価してもよいかもしれない。

ここでは、そうした佐賀市の都市計画についてのヒアリング調査結果を報告する。

(2) ヒアリング調査について

佐賀市に対して行ったヒアリングは以下のように実施した。

日時：2006年2月21日(火) 15:00~17:00

場所：佐賀市役所 4階建設部会議室

ヒアリング相手：建設部 都市政策課

建設部 建築課

産業部 街づくり推進課

産業部 農林水産課

2 . 佐賀市の概要 (位置・面積・人口など)

佐賀市は北に脊振山地、南に有明海を擁する佐賀平野の中心部に位置する佐賀県の県都である。鍋島 36 万石の城下町として栄え、明治 22 年 4 月 1 日の市制施行により誕生した。その後 4 度の町村合併を経て、平成 17 年 10 月に 1 市 3 町 1 村 (佐賀市・諸富町・

大和町・富士町・三瀬村)で合併して新佐賀市になっている。

総面積は355.15km²(合併前103.76km²)であり、その約8.3%(同約23.8%)にあたる29.50km²(同24.66km²)が市街化区域である。

人口は、平成17年に約16.7万人(合併後約20.7万人、平成17年12月27日総務省統計局公表)で九州8県都の中では最下位であり、平成7年頃をピークに減少傾向にある。すなわち、市全体としては、都市計画区域を設定していない周辺町村に安価な住宅を求めて人口の流出が続いている。しかし、その一方で昼夜間人口比率は117.3(平成14年)で最も高く、生活都市としての性格を持ち続けている。

3. 中心市街地の現状

(1) 中心市街地の定住人口の推移

平成12年頃から中心市街地の人口は下げ止まり、回復状況にある。これは、ここ数年の駅周辺及び中心市街地でマンション建設が進み、若い家族世帯が中心市街地で比較的安価に住居を取得し始めていることによるようである。そのため、中心市街地にある小学校児童数も漸増傾向にある。

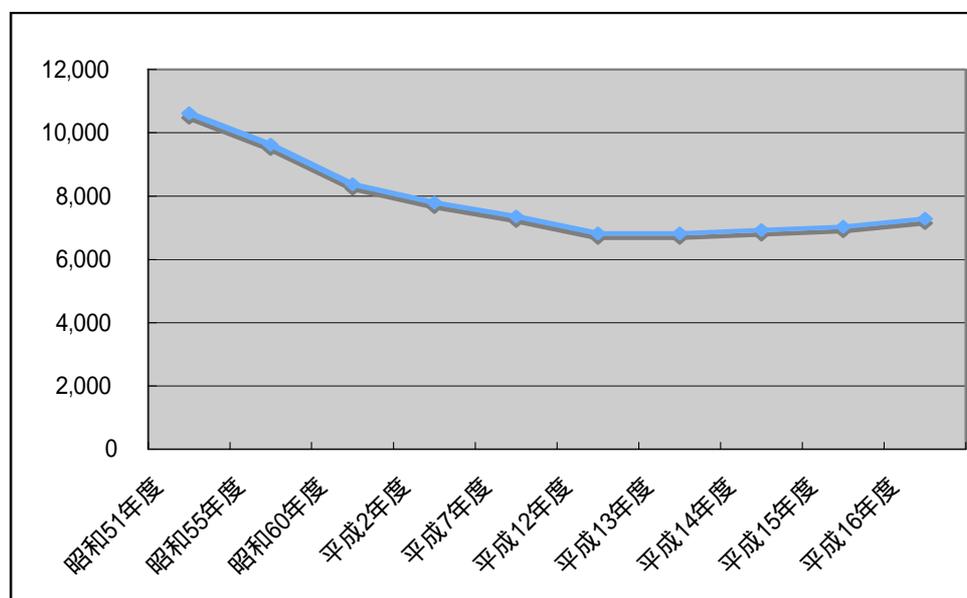


図1 中心市街地の定住人口の推移

(住民基本台帳の各年度3月、平成16年度は8月の数値)

(2) 商店街通行者数の推移

このように中心市街地への人口は戻りつつも、商店街の通行量は昭和60年をピークに長期的な減少傾向にある。場所別の通行量も基本的には減少傾向にある。すなわち、商店街の空間として、歩き回りたくなるような環境にないというのが実態であろう。したがって、その改善が重要課題である。

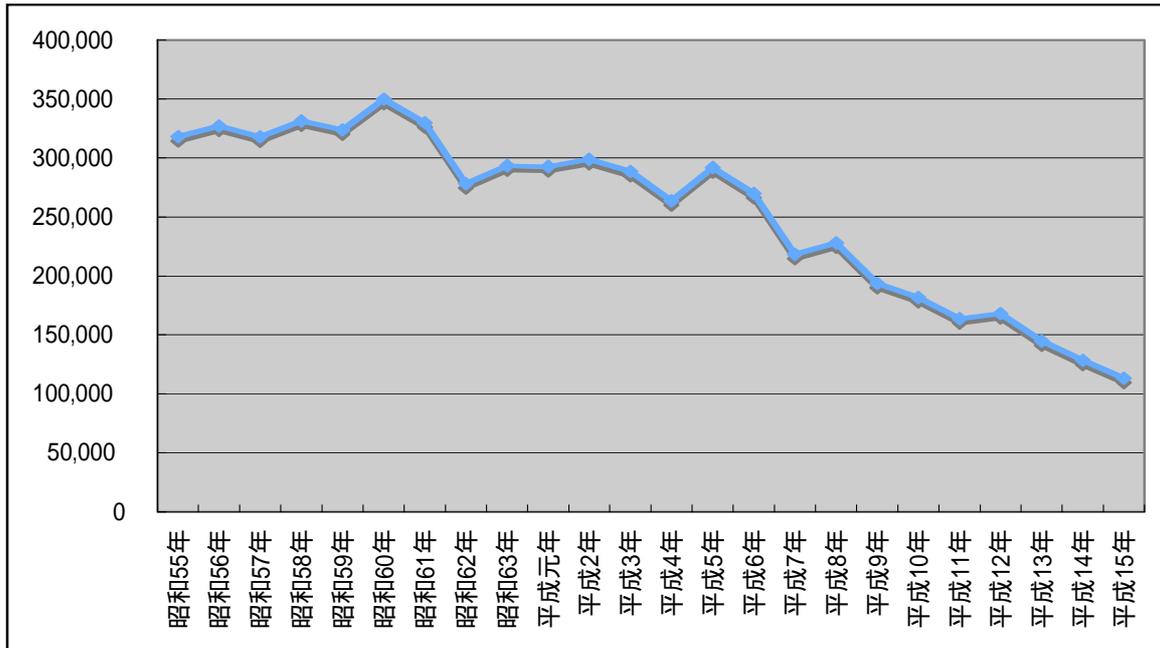


図2 主要商店街通行量
(佐賀商工会議所)

4. 郊外部の開発動向

(1) 農用地の保全状況

農業県である佐賀県は、農地面積は年々減っているが、全国的にみれば、耕地面積の減少割合は小さい。そして農地流動化率は全国第2位である。これは、県全体で高齢化が進んでおり農業の担い手が減っていることに対し、農地保全のために農業委員会が農地の流動化大型化を斡旋していることによる。圃場整備率は8割で、大規模経営がしやすい状況にあることもその理由であろう。

このような状況下で、佐賀市では市街化調整区域における建蔽率・容積率の見直しが行われた。基本は、容積率/建蔽率は100/60であり、一部の区域に限り200/60である。容積率をかなり抑えているのは、最初から全体の容積率を抑えようというコンセンサスがあったということである。

一方、農業農用地について規制緩和の要望が出ている。農地法は農地を守るのが基本だが、農家を守ることも考慮すべきという意見もあり、分家住宅の場合は農家の生活に関わるものとして、既存集落に隣接した農地については許可する場合がある。

(2) 大型ショッピングセンター

平成に入って、バイパス沿いや郊外にショッピングセンターが建設されている。その結果、佐賀市は四方を大型ショッピングセンターで囲まれ、佐賀市外からの買い物客も含めて奪い合いの状況とって過言ではない。

それらのなかで、平成12年にできた大和ジャスコは、旧大和町市街化調整区域に建設されたものである。大和町が町の長期計画に商業ゾーンとして位置付けていたので、開発許可を受けることができた。九州で最も広い敷地面積をもつショッピングセンター(半分がジャスコで、ベスト電器や住宅展示場が残りの半分を占めている)である。

また、平成17年4月には、佐賀市の南の都市計画区域外である東与賀町の空港通りに

イオンがオープンした。これはイオン九州初のスーパーセンターを核としたものであり、敷地面積は2万坪である。

その他、市街化区域内ではあるが、東部環状線沿いにはモラージュ佐賀（西友が核店舗）がオープンし、兵庫北区画整理地区にはその中核商業施設としてゆめタウンが建設中である。平成18年にオープンを予定している。

このように、大型ショッピングセンターの建設については、旧自治体や各地域の土地所有者等の意向が優先されており、広域レベルでの調整はほとんどできていないのが実態である。

（3） 郊外の開発動向（旧大和町）

佐賀市郊外に位置する旧大和町の開発動向について、平成16年度にヒアリングを実施して、調査することができた。郊外部の開発動向について、旧大和町の開発動向を示すと表1のようである。

市街化調整区域については、農業振興地域で定められているので、白地の転用が多い。農地転用（調整区域の転用）は毎月あり、県道、町道沿いの第2種農地の転用が多く、その面積も件数も都市計画法第34条各号に基づく転用（「日用品店舗」「農業関連施設」「ドライブイン等」「分家住宅等」）や都市計画法の許可が必要ない資材置場などへの転用が多い。この背景には、農家の高齢化、後継者難、農業収入の低下等による営農意欲の衰退や、土地の賃貸料の方が農業収入より高いなどの実態があると考えられる。

表 1 旧大和町における開発動向

	市街化区域	市街化調整区域								計	合計
	29条	34条1号	34条4号	34条8号	34条9号	34条10号イ	34条10号ロ	学校	既存宅地		
昭和49年	7	2	2		9		3			16	23
昭和50年	3	3	3	2	3		2	1		14	17
昭和51年	1	7			6		6		11	30	31
昭和52年		1	1				5		10	17	17
昭和53年	1	10	2			1	3		11	27	28
昭和54年	2	1	1			1	5		6	14	16
昭和55年	5			1						1	6
昭和56年	6			2			8			10	16
昭和57年	2	1	2	1			6			10	12
昭和58年	8	3	3				3			9	17
昭和59年	18						7			7	25
昭和60年	5						8			8	13
昭和61年	4	1	3				21			25	29
昭和62年	4		1	1			6			8	12
昭和63年	8	1	2	3			5			11	19
平成1年	5	1	2	2			8			13	18
平成2年	6	1	1	2			7			11	17
平成3年	4	1		4			9			14	18
平成4年	11	2		1			13			16	27
平成5年	3	2		1		1	12			16	19
平成6年	9	2	1				18			21	30
平成7年	5	3	1	1		1	16			22	27
平成8年	4	3		2			13			18	22
平成9年	2	4				1	11			16	18
平成10年	2	3		1			7			11	13
平成11年	4	5		2			11			18	22
平成12年	5	2		4		2	8			16	21
平成13年	3	7		2			5			14	17
平成14年度	9	4		1			13			18	27
平成15年度	1	1		3			10			14	15
平成16年度	6			1			15			16	22

5. 都市計画の維持から「都市機能集約型のまちづくり」へ（まとめ）

これまで述べてきたような現状を踏まえて、佐賀市は、無秩序な市街地の拡大を抑制し、市街地を取り囲む良好な自然や集落環境の保全による自然環境に配慮したまちの形成を図ると同時に、中心市街地においては都市生活に必要な機能の集約化や複合化による利便性の高い福祉、生活サービスが受けられる「都市機能集約型のまちづくり（コンパクトシティ）」を目指している。具体的には合併前の旧佐賀市が策定したものであるが、「佐賀市都市計画マスタープラン」（平成16年3月策定）と「佐賀市中心市街地活性化基本計画」（平成16年3月策定）である。これまでの同心円状の都市計構造を維持したまま、良好な農地、里山を守り、都市生活に必要な機能の整った質の高い市街地を形成しようというのが基本姿勢として定められた。

その後、平成17年に合併したことによって3市街化区域に分かれる結果になった。また、合併後の市長選で市長が替わった。現市長も中心市街地の活性化を公約に掲げているが、まだ市長に着任したばかりである。

こうしたことも背景にあるのか、基本姿勢に対してまだ施策が具体化されたわけではな

いらしく、ヒアリングの中でも具体性が乏しいのは否めない印象はあった。それについては、これからの施策展開に期待を寄せるしかない。しかし、市街化区域は広げないことを市としても原則にするという意識はすでに形成されたと言える。そして前述してきたように、これまで行われてきた土地利用計画としての都市計画は佐賀市の財産である。その財産を合併後の都市計画に生かし、「都市機能集約型のまちづくり」に向けた施策が具体化されることが求められよう。

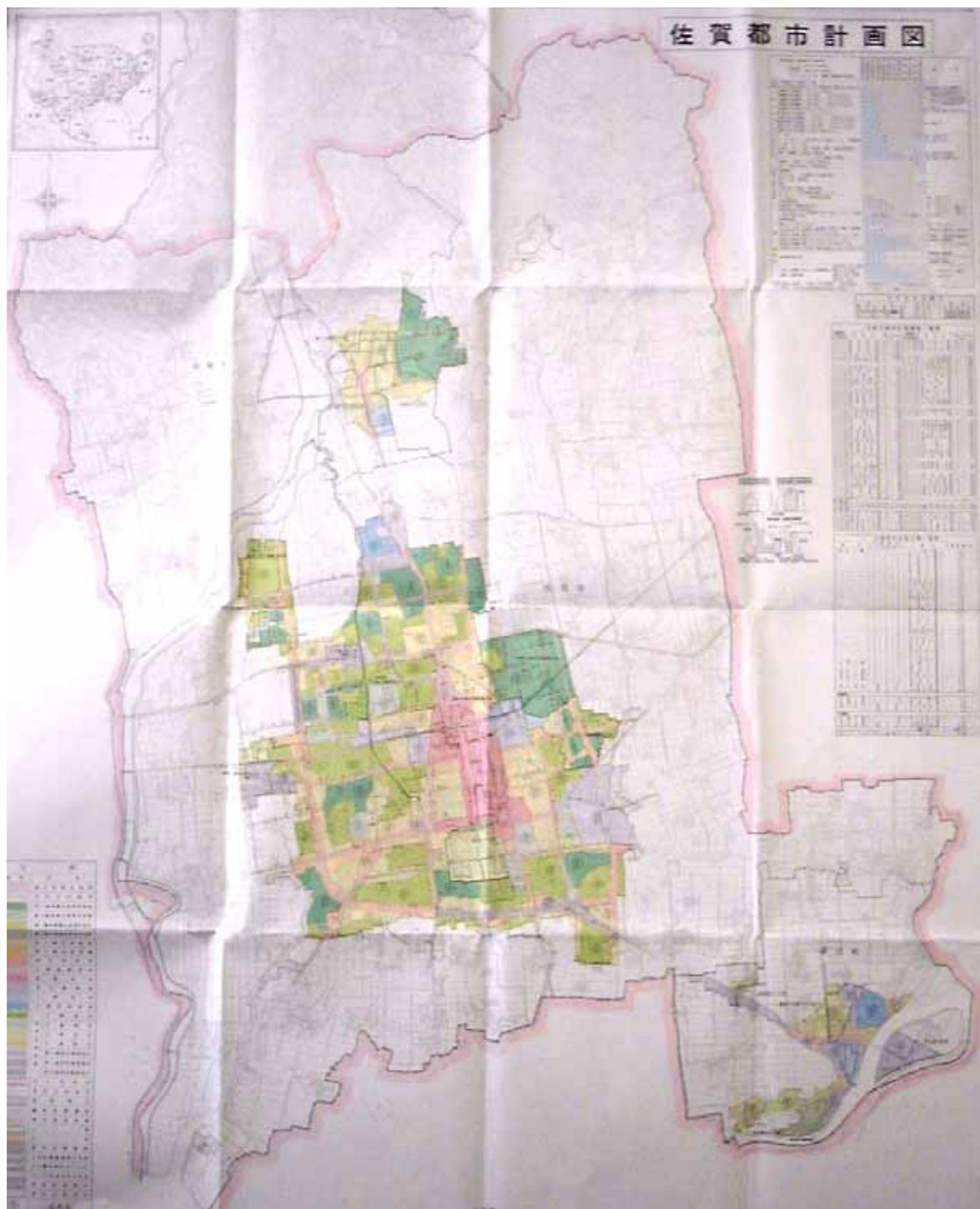


図3 佐賀市都市計画図

- 2 . 豊橋市：線引きを持つ都市計画策定市町村に囲まれた地域の土地利用コントロールの概況

1 . はじめに

地方中小都市における土地利用の状況や課題について情報を得るため、2005年1月28日、愛知県豊橋市へヒアリング調査を行った¹。豊橋市では都市計画が策定されており、中心部に商業系の用途地域、その外側に住宅系の用途地域が指定され、そして、その周辺に市街化調整区域が広がるという、比較的、構成が明確で、秩序だった形態となっている。

2 . 豊橋市の概況

豊橋市は愛知県南東部に位置し、東は弓張山地を境に静岡県と接し、南は太平洋、西は三河湾で、北側では豊川市と接している。市域面積は約261k㎡で、人口は37万2千人、名古屋市、豊田市に次いで愛知県下で第3位の都市である²。平成11年4月より、中核市に指定されている。これまで、数度の市町村合併を行っており、明治39年の市制施行時の市域面積約20k㎡から、10倍超に大きく拡大している。なお、昭和48年以降の埋立地が約14k㎡あり、産業拠点となっている。特に、自動車の輸入では、平成5年以来、台数・金額とも全国1位である。また、農業や畜産業も盛んであり、全国有数の農業産出額を誇っている。

古くは、東海道沿いに市街地が形成されていたが、大正時代には、東海道本線等の鉄道沿いに西と南に市街地が拡がり、昭和39年には東海道新幹線が整備され、道路整備も進み、市街地が東部方向へと拡大した。昭和50年代には、市街地は南部への広がりが見られ、昭和60年に入ると全体的に広がっている。このように、市街地の範囲は、東海道沿いを中心に、東と南に大きく拡大してきている。産業面も地理の上からも、名古屋市等の他の都市の影響をあまり受けず、独自に発展してきたとのことであり、豊橋市住民の通勤、通学先の約8割が市内である。

人口の増加率は減少するものの、平成27年頃までは引き続きゆるやかに伸びていくものと考えられている。小学校校区ごとに見ると、中心市街地周辺部の人口の増加が大きく、高齢化率も低い。一方、中心市街地は人口密度が高いものの人口が減少傾向にあり、高齢化率も高い。また、農村部等の中心市街地から離れた地域で、高齢化率が高くなっている。なお、中心部の人口減少は、1990年以降はおさまりつつある。

3 . 豊橋市の土地利用状況とゾーニング

豊橋市は、豊橋渥美都市計画区域に入っており、豊橋市と田原市³全域が範囲となっている。昭和45年の市街化区域指定当時の面積は4980haで、数度の見直しを経て、平成12年には6174haとなっている。豊橋市のゾーニングを見ると、中心部に商業系の用途地域が指定され、その周辺を住居系の用途地域が囲み、さらに外側が市街化調整区域となっている。西部の港湾地域等には工業系の用途地域が指定されているが、全体としては、中心部から順に、商業地域、住居地域、市街化調整区域という、すっきりとした構成になっている。豊橋市に隣接した市町村は、山間部以外では都市計画があり線引きもされている。

¹ 2005年2月にヒアリング調査を実施。本レポートの内容は、特記していない限り、調査時点の情報をもとにしている。

² 平成17年国勢調査

³ 平成15年8月20日に赤羽根町と田原町が合併し田原市になり、さらに平成17年10月1日に渥美町と合併している。

したがって、線引き都市計画が広域的に策定されており、開発許可等の基準は一体的に同じである。

昭和 45 年に最初の線引きがされたが、これは既成市街地よりも外側に指定された。昭和 40 年までは、中心部に集積する形で都市化が進んだが、その後、区画整理事業やモータリゼーションの進展により、郊外の開発が進んだ。これは、既成市街地の外側ではあるが、線引き内であり、市街化区域内であれば市街化が進むような開発を進めても良いと認識されていたためという。この結果、既成市街地外での市街化は進んだものの、一方、市街化区域以外での開発は抑えることができたと考えられている。

4. 宅地開発の動向

市全体での特徴として、東側では区画整理事業、南側では民間開発により宅地化されている。昭和 46 年から平成 15 年までの宅地分譲の開発許可の件数は、約 11 件/年で、面積では約 9 万 4 千²㎡/年である。市街化区域と市街化調整区域の別で見ると、市街化区域では、件数が約 9 件/年、面積は約 4 万²㎡/年で、市街化調整区域では、件数は 1 年に 2 件弱であるが、面積は約 5 万 4 千²㎡/年である⁴。特に、昭和 46、47 年や平成 9 年に、市街化調整区域で大規模な宅地開発が許可されている。平成 9 年の宅地化については、土地改良事業の保留地を集めた土地で、対象地の周辺の人口が減少していたため、人口増加を狙ったものであった。

宅地開発の傾向は、以前は、農地を宅地にするものであったが、最近 5 年くらいは、準工業地域に立地する工場が閉鎖され、宅地分譲される傾向である。今後は、工場跡地の再分譲、市街地内の遊休農地の宅地化、その他、相続税対策で農地が宅地化されるのではないかと予想されている。

市では、市街化調整区域において閉鎖された工場跡地の用地活用を進め、既存の宅地を有効活用するために、開発審査会基準 18 号を制定している。そこでは、「原則として、建築後 10 年以上適正に利用された業務用建築物（略）が社会通念上やむを得ない事情により用途変更されるものであること」とし、また、「用途変更後の営業活動が従前のそれと同程度であり、新たに周辺の市街化を促進する恐れがなく、周辺の環境上支障がないと認められるものであること」とし、周辺への影響を抑えながら有効活用を図る姿勢が見られる。

市街化調整区域における開発は、前述した開発により昭和 46、47 年と平成 9 年に大規模に行われ、この他に既存宅地の小規模開発がある。これは、1ha 前後から、昔の農家の宅地分譲で 2000～3000²㎡の規模である。宅地開発は、既存宅地で行われることが多いといわれている。

宅地開発は、「豊橋市開発審査会基準」第 16 号の「既存宅地の確認を受けた土地又は受けられる要件に該当する土地での開発行為又は建築行為」に基づき、審査されている。基準には、第 1 種低層住居専用地域で許可される建築物について、敷地規模は 5ha 未満、1 画地の最低敷地面積は原則 160²㎡以上等が定められている。

運用に当たっては、許可できないような案件は、開発許可の申請前の事前相談の時点で許可できないことを伝え、手数料を払って申請されたものを却下するような事態を避けているとのことである。また、豊橋市の総合計画、都市計画マスタープランとの整合の観点から市街化調整区域においては 50,000²㎡以上の商業施設の立地を認めず、商業施設を幹線道路沿いに開発したいとの相談があれば、市街地での立地を勧め、郊外の開発を阻止し中心部で開発されるように誘導している。ただし、平成 7 年から 9 年に、工場跡地にジャ

⁴ 県の開発行為を除く。

スコが開発されている。ここは線引き前からある既存宅地で開発許可の対象になっていなかったため、中心市街地の市民からの反対意見もあったが、法的に阻止することはできなかった。その影響もあり、豊橋駅前のダイエー、西武は相次いで撤退している。

5．農地の宅地化

豊橋市では、農業振興地域整備計画を法律通り5年に一度見直しており⁵、農用地区域を大規模（2ha以上）に開発したい場合にはその見直し時に、分家住宅等の小規模な農地転用の場合には年4回の手続きにより農用地区域から除外している。市街化調整区域に関しては、農地転用を認めるかどうかの立地基準は、農地法4条2項のどの種の農地にあたるかで判断している。ただし、幾つかの種別に該当する場合もあり、例えば、インターチェンジの300m以内は第3種農地であるが、その周りが第1種農地と第3種農地の両方の要件に該当するときは、第3種農地として区分される。一方、市街化区域での農地転用は、市街化区域を指定した時点で調整がとれていると認識されており、改めて判断されることなく届出により農地転用される。農業生産の視点からみると、点在農地は生産効率が悪く、集団農地が望ましい。したがって、農地転用は、どうしても必要な時にのみ許可するという姿勢をとっている。

農地転用の件数は、最近10年は横ばいであり、開発圧力は減っている。ただし、農地面積が減少していることには変わりない。農地転用で住宅を建てる場合には、500㎡制限で規制されている。居住者が事業を行う場合は、1000㎡までの農地転用が可能で、工場用地よりも農地の方が比較的地価が安いいため、工場用地よりも農地での開発希望者が多いという。

6．周辺市町村との基準の相違について

豊橋市の周辺市町村は、山間部等を除き、線引きのある都市計画が策定されているため、広域的に見た場合に、都市計画区域内外という開発基準の違いはない。また、愛知県では、バラ建ちのスプロールを止める動きをとっており、ほぼ、県下全域で同じ方針である。例えば、農用地区域の転用については、白地（農用地区域外）に接している土地以外では、農地転用を認めていない。愛知県は、人口と産業が膨らんでいる状態であり、新規開発に規制をする方針である。

⁵農業振興地域の整備に関する法律
（農業振興地域整備計画に関する基礎調査）
第十二条の二

第八条第一項の市町村は、その区域内にある農業振興地域について、おおむね五年ごとに、農業振興地域整備計画に関する基礎調査として、農林水産省令で定めるところにより、農用地等の面積、土地利用、農業就業人口の規模、人口規模、農業生産その他農林水産省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。

2 略

（農業振興地域整備計画の変更）

第十三条

都道府県又は市町村は、農業振興地域整備基本方針の変更若しくは農業振興地域の区域の変更により、前条第一項の規定による基礎調査の結果により又は経済事情の変動その他情勢の推移により必要が生じたときは、政令で定めるところにより、遅滞なく、農業振興地域整備計画を変更しなければならない。市町村の定めた農業振興地域整備計画が第九条第一項の規定による農業振興地域整備計画の決定により変更を必要とするに至つたときも、同様とする

7. まとめ

豊橋市では、なし崩し的なスプロールの発生等による周辺市町村への人口流出等の問題は起きていないが、その理由の一つとして、周辺市町村でも都市計画が策定され、線引きされていることが考えられる。また、当初、線引きの位置が既存の市街地よりも大きく指定されていたため、市街化区域内では開発が進み、市街地が拡大したが、一方で、市街化調整区域での開発を抑制できたと考えられている。

課題としては、市街化調整区域内の工場跡地の活用や、市街化調整区域における既存集落の維持方策が課題として挙げられている。豊橋市の都市計画マスタープランでは、「地域内の集落については、無秩序な宅地化を抑制することを基本としつつ、学校や市民館等の公共施設や病院等の生活利便施設が立地する大規模集落では、これらのストックを有効に活用するとともに地域コミュニティの中心として拠点性を高める建築物の立地を許容していく」との方針を示している。

裏白

・ 郊外の土地利用コントロールについて先進的な取り組みを行っている自治体

日本大学
川島和彦

1 . はじめに

現在、わが国では、構造改革への取り組みが進んでおり、都市の再生はその最重要課題の一つとなっている。今後、人口減少社会の一層の進展が予測される中では、中心市街地の空洞化も懸念され、それは特に地方都市において顕著である。

今後、国全体としての人口が減少に転じる中で、都市機能全体の衰退を生じさせないためには、持続可能な都市構造に向けた都市政策の転換が必要と考えており、集約・修復保存型の持続可能な都市構造に向けては、中心市街地の活性化対策に加えて、郊外部における開発コントロールの強化も重要になると考えられる。

しかし、都市の理想像は都市によって異なり、都市の抱える問題点や課題、要請も異なるため、自治体それぞれの取り組みも不可欠であり、自治体による具体的な取り組みから郊外部の土地利用コントロールのあり方の示唆を得ることは重要である。

本稿は、国土交通省国土交通政策研究所が行っている「人口減少社会に対応した都市の再整備のあり方に関する研究」の一環として、わが国の自治体による郊外部の土地利用コントロールに関する取り組みを調査することとし、青森県青森市の市町村マスタープラン、静岡県掛川市および石川県金沢市のいわゆるまちづくり条例を対象にヒアリング調査等を行い¹、その実態、今後の課題について把握することを目的としたものである²。

2 . 青森市におけるインナー、ミッド、アウターの区分によるコントロール

2 - 1 . 青森市の概要

青森市は東京 23 区³よりも少し大きく面積は 692.43k m²で、人口約 296,000 人⁴の都市である。人口北が陸奥湾、南は八甲田山に囲まれており、土地は独立している。本州と北海道との物流の要として、青森市は港の北側から南側に向けて扇形に発展してきた。

青森市では平成 11 年 6 月に「青森都市計画マスタープラン」⁵（以下、青森都市マス）を策定した。策定当時、青森市の都市づくりにおける背景や課題として、少子化と高齢化の進展、自然環境問題への意識の高まり、都市の個性と住民参加、都市づくりの環境変化、そして郊外開発と都心空洞化があった。青森市の市街地は人口増加に伴い低密度で拡大してきたが、都心部での夜間人口は減少し、郊外店の立地等を要因として、人の流れが都心部から郊外へと変化し、中心市街地の空洞化を引き起こした。

これらの背景から、青森都市マスでは、基本理念としてコンパクトシティの形成をかけた⁶、雪に強い都市、高齢・福祉社会に対応した都市、環境調和型の都市、災害に強い都市、

¹ 必ずしも「郊外部の土地利用コントロール」を直接の目的とした事例に限っていない。

² なお、以下は全て、各事例の調査時点のデータ等である。

³ 東京区部の面積は 621.45k m²

⁴ 住民基本台帳にもとづく数値

⁵ 都市計画法第 18 条の 2 の規定に基づくもの

⁶ 市の最上位計画である長期総合計画において、これまで「積雪寒冷地帯であるため、自然要因や財政的要因、投資効率等を考慮して都市地域をコンパクトに設計するよう配慮する：昭和 52 年」既成市街地中心部の有効

効率的で快適な都市を目指すこととした。コンパクトシティを形成する都市構造の基本的考え方として、以下のインナー、ミッド、アウトターの3区分を定めており(表1)、本稿ではこの3区分に着目した調査を行った(表2)。

表1 青森都市マスにおけるインナー・ミッド・アウトターの3区分

インナー (Inner-City)	概ね昭和40年代までに都市化が進行した既成市街地(S45DID)で都市計画道路3・2・2号(内環状線)及び東北本線を基調とする内側の地域
ミッド (Mid-City)	インナー (Inner-City) から、都市計画道路3・2・3号(外環状線)までの比較的新しい市街地や将来的な市街化需要の受け皿となる地域
アウトター (Outer-City)	都市計画道路3・2・3号(外環状線)の外側の地域

表2 青森市の調査概要

日時	平成16年12月9日
対象	青森市都市整備部都市政策課

2-2. インナー、ミッド、アウトターの区分による基本方針

青森都市マスにおいてインナー、ミッド、アウトターの区分を設けるにあたっては先述のような背景があったが、基本的に市長のリーダーシップが大きかったという。市長は商工会議所の副会頭を務めたいわゆる企業人であり、経済的観点からの都市運営を考えた。豪雪地帯指定がされており、道路延長をすれば除雪費用⁷がさらにかかること、街を拡大させれば、その分インフラ整備の費用がかかることなどから、コンパクトシティへの意識、市街化を抑制しようという意識があったという。

表1に示すように、3区分は道路(内環状線、外環状線)を基に設定しており、扇形に拡大、発展してきた既存の市街地の姿を生かしたものとなっている。高度経済成長で発展する以前にすでに市街化されていたエリアであり、青森都市マスより早くから策定に取り組んでいた「青森市中心市街地再活性化基本計画」⁸に定める中心市街地の区域とほぼ重ね合わせるようにインナーを定めた。また、青森都市マス策定時点における市街化区域の設定状況から判断し、すでに外環状線沿道まで市街化区域となっている地域があったこと、将来的な市街地需要の種地としてほ場整備されていない農地が外環状線の内側に多く残っていたことなどをふまえ、外環状線より外側に市街地を設定する必要等はないとして、外環状線をアウトターのラインとした。

青森都市マスにおいて、土地利用の方針を市街地整備の方針、土地利用配置の方針の2段階で示している。市街地整備の方針において、インナーはまちなみの老朽化や空洞化が進行しているものの、市民の濃密な生活空間がまだまだ多く存在する地区としてコンパクトシティ形成の核心部である。そのため、老朽化したまちなみの再構築を図り、分散傾向にある都市整備等をインナーに集約化して市街地環境の改善を進めることとしている。特に扇形に広がる都市の中心となっている中心市街地については重点整備拠点として回遊動線の整備、公共交通の充実、都心居住の推進等により再活性化、つまり「青森の顔」の形

活用を進めるとともに、新しい市街地は雪国である特性を考え、既成市街地に連たんさせ、段階的に拡大を図ることとし、基本的には3・2・3号外環状線(国道7号)で農業的土地利用と都市的土地利用に区分して相互の環境を良好に保ち...合理的な利用を図る:昭和61年」などと位置づけられるなど、都市マス策定以前から、コンパクトシティ・外環状線を土地利用の分岐点とする下地はあったという。

⁷ 市の除雪費は年間約20億円。県庁所在地としては唯一、豪雪地帯指定されている。

⁸ 平成10年11月策定。

成を目指している。

ミッドはインナーとアウトターの緩衝的役割を担う、昭和 40 年代後半以降から市街化した新しい市街地や、将来の市街化需要の受け皿となる地区であり、原則として低層低密度・戸建て住宅を主体とした居住エリアとしての整備を図ることとしている。今後の人口に応じて、住宅を整備していくこととなる。

アウトターは農地や周辺の自然を保全し、原則として市街地の拡大を抑制するエリアであり、農地を支える関連集落の整備等が示されている。

市街地整備の方針に基づき、コンパクトシティ形成のための具体的な都市機能配置の方針を定めている（表 3・表 4）。



写真提供：青森市都市政策課

なお、インナー・ミッド・アウトターの 3 区分については、環状線で明確な線引きをしているわけではなく、あくまでも都市マスにおける基本方針としての運用であり、制度等によって開発を直接コントロールしているものではない。コンパクトシティ形成を実現するための土地利用の基本的な考え方、概念である。この青森都市マスは都市計画決定を要しない任意の計画であることもあり、青森都市マス自体に規制力を期待することは困難である。市街化抑制については一定の規制力が必要であり、そのひとつとして、区域マスタープランの策定を青森県とともにいった。コンパクトシティの形成や土地利用に関する 3 区分といった都市理念、まちづくり方針を都市計画区域の整備、開発及び保全の方針である「区域マスタープラン」に反映させるとともに、人口フレーム上「新たな市街地開発の必要は当面ない」と明記し、この区域マスを平成 16 年 5 月に青森県が都市計画決定した。このことにより、市街化圧力に対抗する法的な規制が初めて可能となった。

表 3 都市機能別の土地利用配置の基本的な考え方

都市機能	配置の考え方
居住機能	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として外環状線内側へ配置 ・都心居住や郊外一戸建てなどの居住形態と密度・階層を、エリアの特性に応じて配置
商業機能	<ul style="list-style-type: none"> ・拠点性の高い中心市街地を中心核とした配置 ・地域住民の利便性を考慮した配置 ・サービス・レジャーなど複合利用に対応する配置
工業機能	<ul style="list-style-type: none"> ・港町としての特性を考慮した配置 ・住宅との近接・混在性を回避する配置 ・広域交通拠点や高等教育・研究機関との連携に配慮した配置 ・自然環境の保全・公害の防止を条件とした配置
農業生産機能	<ul style="list-style-type: none"> ・農地を保全することにより都市拡大を抑制する配置 ・農業を支える基盤としての集落地区の配置
自然機能	<ul style="list-style-type: none"> ・水系循環システム等環境面に配慮した周辺自然を保全する配置
行政機能	<ul style="list-style-type: none"> ・中枢性の高い都市レベルの機能は、中心市街地を核とした配置 ・福祉機能などは地域住民の利便性を考慮した配置
教育・文化機能	<ul style="list-style-type: none"> ・交通アクセスや機能の特性に応じた配置 ・都市の個性や歴史を活かせる配置
観光・レクリエーション機能	<ul style="list-style-type: none"> ・都市全体の魅力を高めるための配置 ・地域個性を活かした配置

出典：青森都市計画マスタープラン

表 4 土地利用配置の方針

	市街地		アウター (Outer-City)
	インナー (Inner-City)	ミッド (Mid-City)	
	都市の中枢性を高める商業・行政機能と、都心との近接性を活かした居住機能などを配置し、土地の高度利用を進め、コンパクトシティの中枢部を形成する。	ゆとりある居住機能やそれを支える近隣商業機能を配置し、都市の魅力の一つである「住みごこち」の向上により、コンパクトな都市づくりと都市活力の維持をバランスさせる。	豊かな自然、おいしい水などを守るため、農業・自然機能を配置するとともに、それらを維持するために必要な集落を配置し、コンパクトシティ形成を後方から支援する。
居住機能	中高層中高密度	低層低密度	
商業機能	中心的商業	近隣の及び沿道利用的商業	
工業・流通機能	臨海型		内陸型
農業生産機能			農地・集落
自然機能			森林
行政機能	都市中枢型	近隣利便型	集落利便性
教育・文化機能	総合文化面	芸術・史跡等活用面	高等・産業教育面 芸術文化面
観光・レクリエーション機能	都市観光面		自然・温泉等活用・スポーツレクリエーション面

出典：青森都市計画マスタープラン

2 - 3 . これまでの運用実態

青森都市マスの策定にあたっては、平成 10 年を中心に全戸配布の広報誌で意見募集等を実施したが、この時点では市街化調整区域に関して、「土地利用を規制するな」等の反対意見はなかったという。行政内部、開発業者、そしてアウターに位置づけられる住民が

らも強い反応はなかったという。その要因として、市の担当者は以下を指摘している。

- ・ 都市マスは何かを具体的に整備するものではなく、あくまでも土地利用の方針である。
- ・ もともとアウトターとなる地域は市街化調整区域として抑制されていた。
- ・ 不況の時期で大きな開発圧力がなかった。青森市においては、大都市の大手デベロッパーによる開発はほとんどない。

インナーの整備方針のひとつとして都心居住の推進をかかげており、平成 22 年までに都心に人口 3,000 人を回帰させることを目的に、集合住宅の建設を誘導している。開発業者と行政で「まちなか居住フェア」を開催するなどの取り組みも行っている。現在、インナーでは集合住宅の建設が目立つ⁹。景観が重視される状況の中、景観というよりもまだ利便性の高いものをつくりたいという市民意識からいわゆるマンション紛争もなく、平成 18 年度くらいまでにインナーにおいて集合住宅だけで新規に 900 戸程度が建設される予定となっている。

また、青森駅前の再活性化を目指して建設された「アウガ」という複合施設が立地している¹⁰。「アウガ」は、地下 1 階、地上 9 階建てで、地下には市場や飲食店、1～4 階にはさまざまな専門店が約 50 店舗、公的な施設として 5～6 階は男女共同参画社会の形成を図るための拠点となる「青森市男女共同参画プラザ（愛称カダール）」、6～9 階¹¹は「青森市民図書館」が整備されているほか、522 台が収容可能な駐車場がある。アウガ全体で年間 500 万人程度の来客があるという。市民図書館は以前は公共交通でアクセスすることができないところに立地していた。アウガに図書館を移してからは、毎月の利用客は 7～10 倍に増加した。店舗は百貨店と区別し、ターゲットを 20 代前半の女性にしぼった店舗が多く、購買単価は安いものの売り上げはいいという。函館など遠方からの来客もあるという。出店は基本的に 3 年契約になっており、各店舗の売り上げ、今後の見込み等を検討しながら入れ替えを実施しており、開業当初の 48 店舗のうち、23 店舗が入れ替わっている。無料の保冷ロッカー、駐車場は 500 円購入で 15 分無料などといった細かいサービスやアイデアもある。この「アウガ効果」により、通行量が戻りつつあるという。

その他、インナーにおいては、東北新幹線（八戸 - 新青森間）開通後をにらんだプロジェクトが計画されている。新幹線開通後は東北本線が三セク化されるため、この在来線をどう活用するかが検討されており、現在の青森駅周辺地区とアスパム（青森県観光物産館）周辺地区において、新幹線開通後も対応できるような吸引力のある施設をつくることのできるか等が検討されている。新幹線駅は駅舎関係の施設のみという、いわば空港的な機能のみをもつ駅舎となる予定であり、来訪者には中心市街地で買い物などをしてもらう計画であるという。

一方、アウトターに 100ha 程度の住宅地¹²と 120ha 程度の住宅地¹³があるが、これは青森都市マスによる区分以前から立地しているものである。市営住宅は老朽化が進み、また高齢者が多く除雪が困難であることもあり¹⁴、売却後の空き家も見られるようになっている。

⁹ 一例として、青森駅前第一地区第一種市街地再開発事業により 17 階建ての共同住宅がある（一部に医療・福祉施設を含む）。

¹⁰ 再開発事業の都市計画決定は昭和 62 年。キーテナントの撤退（平成 6 年）などを経て平成 8～9 年に市も参画した「再開発事業推進実行委員会」により事業計画を見直した。中心市街地再活性化計画とは前後するが、「青森市中心市街地再活性化基本計画」において再開発事業はリーディングプロジェクト的な位置づけをされた。オープンは平成 13 年 1 月。

¹¹ 9 階は書庫。

¹² 市営住宅。昭和 46 年以前に開発された。

¹³ 青森県住宅供給公社による開発。

¹⁴ 積雪量は都心部よりも多いという。

インナーにおいて市が市営住宅を建設しており、都心部への回帰も見られる状況となっている。



図2 アウガ



図3 インナーに立地する集合住宅

これらのように、市はインナーにおいて中心市街地再活性化のための事業を展開し、その一方で、青森都市マスでアウターの開発抑制をしてきており、市の担当者はこの両輪のコントロールによって有効に機能していると考えているという。単にアウターを抑制するのみでは住民も反発すると指摘している。中心市街地において、形状がよくない土地の小さい開発もあるが、このような未利用地でも開発がされているという。

市民や開発業者への意識啓発も行っている。市民に対しては、問い合わせ等のたびに都市マスや都市計画図を見せて説明をし、開発業者向けには、特にパンフレット等を用意せず、口頭で対応している。開発業者から郊外での大規模開発（都市計画法 34 条 10 号イ）の打診があった場合には、「人口フレーム上¹⁵、これ以上の市街地編入は不可能なためアウターでの開発は不要」「アウター以外に売れ残っている土地もある。」と強めに伝え、正式な申請の前に妥当性がないと理解してもらっているという。これも市長のリーダーシップによるもので、仮に申請があったとしても認めるつもりはないという。また、建築士の会合等が年に 1 回あり、そのたびに紹介している。これらのことにより、ある程度市の方針が周知され、理解が進んでいるという。

平成 11 年以降、3 箇所です市街化区域編入されているが、人口の将来推計と市街地の大きさは一致しており、これ以上市街地の拡大をするつもりはないという。県の区域マスにも「今後、ミッド、アウターに存する市街化調整区域において、自然環境及び居住機能、商業機能の集積に影響を与える市街地開発は、計画的な市街地の形成に支障があるものと考えられることから、これを原則抑制し、計画的かつ秩序ある市街地整備にとどめる」と示されている。

青森市は単独の都市計画区域で広く¹⁶、地理的にも独立しているので、これまでは周辺市町村との調整は特に必要がなかったという。しかし、人口 2 万人程度の浪岡町（単独の都市計画区域・非線引き）との合併が予定されており、今後、マスタープラン、都市計画区域（線引き）の扱いをどうするのかを検討する予定である。青森県内では調整区域の扱

¹⁵ 平成 16 年都市計画決定の区域マスタープラン（県決定）によって、はじめて人口フレームを現実的な数値＝都市計画区域内人口として平成 22 年に 298.1 千人とすることができたという。

¹⁶ 都市計画区域の面積は 237.53k m²。そのうち市街化区域が 49.91k m²。

いで合併が破綻した例があることから、将来的には青森・浪岡 2 つの核をもたせ、それぞれがインナー・ミッド・アウトターの区分をもつという方向に進むと考えているという。

2 - 4 . 郊外部の開発コントロールに関する問題点・課題

青森市において、大規模開発による市街地整備については、区域区分の人口フレームの影響を受けずに、主に都市計画法 34 条 10 号イを根拠に行われてきた。しかし、現在、青森市においては、宅地供給を目的とした大規模開発は、コンパクトシティの理念に反するため認めておらず、開発業者に対しまちづくり方針を説明して理解をしてもらっているという現状¹⁷があり、将来的にも法的な規制は困難と指摘している。今後の対応として、青森都市マスを見直しする際に、「青森市においては、宅地供給を目的とした大規模開発の運用方針として、人口フレーム内での供給でなければ、法 34 条 10 号イにおける計画的な市街化と認めないといった、もう一步踏み込んだ内容を明記し、市街化圧力に対抗できる根拠を充足していくべき」と考えているという。

また、最近では都市計画区域外での小規模な無秩序開発が問題になっている。車なら通勤も可能な地域における温泉付別荘地の開発等が例である。近年では徐々に表札がついていき、町内会ができそうな勢いのエリアもあるという。このような一部エリアを対象に、準都市計画区域指定の検討を行っているという。

そして、平成 17 年 4 月 1 日の市町村合併により、非線引き都市計画区域を併せ持つことから、新市としての郊外部における土地利用のあり方の検討も必要となっている。

青森都市マス策定時には出なかった郊外部の抑制に対する意見については、最近になって郊外既存集落から調整区域における土地利用について要望が出てきているという。要望内容は、コンパクトシティに反対であるとか、市街化区域に編入してほしいといったものではなく、市街化調整区域における土地利用規制をもう少し緩和してほしいというものである。発展までは望まないがこれまでのコミュニティ等を維持できるような土地利用ができることを望んでいるという¹⁸。市の担当者は、この要望の要因として平成 12 年都市計画法の改正によるいわゆる「既存宅地制度」の廃止をあげている¹⁹。現在、青森市ではアウトターの抑制を考慮し、「ようやくコンパクトシティの具現化に向けた環境が整った現時点で、早急に調整区域の土地利用を許容する検討をするほどの必要性はなく、慎重に他都市の動向をふまえながら、市街地の染み出しにつながらないような手法について検討すべきとの判断」をしている。

3 . 掛川市における「生涯学習まちづくり土地条例」とその運用実態

3 - 1 . 掛川市の概要

掛川市は東海道メガロポリスに位置し、古くから宿場町・城下町として栄えてきた。市域は南北に 20.80km、東西に 15.02km の広がりを持ち、南北に長く、面積は 185.79k m² で、人口は約 82,000 人となっている。都市計画区域は全体の約 71% を占めているが、区

¹⁷ 青森市では、法 34 条 10 号イの後段「...計画的な市街化を図る上で支障がない...」という部分を、宅地供給を目的とした大規模開発はコンパクトシティ形成という計画的な市街化に支障をきたすという判断で運用している。

¹⁸ 市では、市街化調整区域において高齢化率が高まっており（平成 7 年国調約 14%、12 年国調約 17%：市全体）、特に郊外既存集落においては高齢化の一層の進行、過疎化による未利用地の発生などが顕著になってきているものと推測している。

¹⁹ 青森市には廃止から 5 年間（平成 18 年 5 月 17 日まで）、自己用建築物であれば許可不要という経過措置がある。

域内は線引きされていない。用途地域の指定は約 10%となっており、これ以外はいわゆる「農振地域」である。

昭和 63 年の東海道新幹線掛川駅開業前後を契機に、バブル経済の影響もあって地価が高騰し、土地の投機と乱開発が始まった。商業地の地価では、1年で前年比 38%上昇した土地もある。そこで掛川市では、平成 3 年 3 月、地域のことを熟知している市が、土地に対する計画権をもち、住民と一体になった生涯学習を進め、まちづくり計画を作成することで、お互いに地域の土地利用と将来像をつくりあげるためのルールとして、「生涯学習まちづくり土地条例」(以下、土地条例)を制定し、住民参加によるまちづくりを推進している。市総合計画・市国土利用計画に反映させることとされ、都市計画部局、農政部局との調整を図りながら展開されている。

本稿では、制定後 10 年以上が経過した土地条例の運用の実態調査を行った(表 5)。

表 5 掛川市の調査概要

日時	平成 16 年 12 月 15 日
対象	掛川市総務部良質地域課

3 - 2 . 土地条例の内容

新幹線駅開業頃からの地価の上昇に加え、平成 3 年の東名高速の掛川インターチェンジの工事着工などを契機に、市長の単なる土地投機対策としてのみでなく、土地所有と土地利用に対する意識、市長を始めとする幹部職員が各地区に出かけて行って行う地区集会²⁰における住民からの「法的に建設可能なら何をやってもいいのか」、「農村の土地を買い占めている業者があり不安である」といった「自分の地域」に対する心配の声などから土地条例が制定された。土地条例の制定過程においては、近年のような地方分権は進んでいなかったため、上級官庁から全般的には条例化支持の意向を受けつつも、「そこまでやったらマズイ」と指摘されることもあったようである。住民に対しては地区集会で市長が情報提供をしたこともひとつの要因で、議会での審議も比較的穏やかにすすめられたという。

掛川市では、都市計画上の用途、都市計画区域内外といった区分より、地域コミュニティを重視しており、「中心部」と「郊外部」といった明確な概念はない²¹。掛川市は旧村の合併でできた都市であり、現在でも自治会、地域住民は旧村を単位とした考え方が強い。平成 11 年 2 月に策定された掛川市都市計画マスタープランにおいても流域を単位に考えており、「郊外部」という考え方はない。市域の人口を中心部に集めることよりも、各地区に分散させたいという。この考え方は、土地条例においても各コミュニティ単位で考えることにつながった。土地条例のスケジュールは図 4 に示すとおりである。

まず、土地条例の第 6 条に該当する地域²²において適正な土地利用を図ろうとする場合

²⁰ 26 年間続いている「市民総代会システム」と呼ばれる住民への情報提供、意見交換の場がある。市民総代会は毎年春に行われる中央集会と、秋に行われる地区集会があり、いずれも市民総代である自治区三役を中心とした参加者と市の幹部職員、関係官公署等の出席により開催される。中央集会はその年の市政方針や事業計画の概要等を説明し、主に市からの情報提供の場となっている。一方、地区集会は小学校区を基本とした 18 会場で開催する住民対話集会である。市長の話題提供、全市的な問題を取り上げた共通テーマ、会場ごとの地区テーマと自由討論で構成される。この場でのやりとりは次の中央集会で配布される。

²¹ 逆川中流域を都市的中心核と位置づけ、掛川城を中心とした顔となる地域の形成を図り、活発な都市型産業と優良な住環境が調和したにぎわいのある市街地の形成を図ることとしているが、周辺部を郊外として位置づけることはせず、流域ごとの都市像を定めている。

²² 土地条例第 6 条に定められている項目は以下の 8 項目。

(1)市街地周辺農地等で宅地、業務用地等に転換することにより、高度な利用を図るべき区域

は、特別計画協定促進区域（以下、促進区域）に指定してもらうための依頼書を市に提出することができる。大部分が自治会単位で提出される。掛川市生涯学習土地審議会²³（以下、土地審議会）の議を経て促進区域に指定されると、まちづくり委員会がまちづくり計画案を策定することになる。まちづくり委員会は 20～40 名で構成され、構成員の選出は各地区に委ねられている。市の担当者はオブザーバーとして会合に参加する。まちづくり計画案では、名称、まちづくりの目標及び方針、区域、土地利用の方法、その他快適で良質なまちづくりを推進するために必要な事項案が策定される。

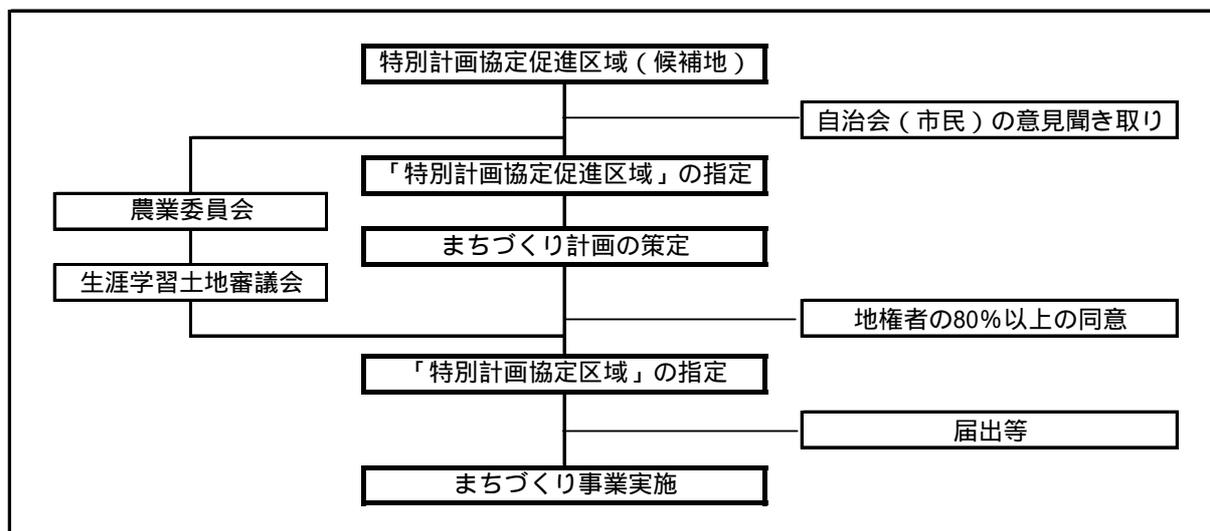


図 4 掛川市生涯学習まちづくり土地条例のスケジュール

出典：掛川市の「生涯学習まちづくり土地条例」パンフレット

まちづくり計画策定にあたってはふたつのハードルがある。ひとつは、土地等の所有者の 8 割以上の同意を得ることで、もうひとつはまちづくりに関する市の総合的な計画との整合を図ることである。これらをクリアすると、市長、土地等の所有者又はその代表者、自治会の代表者²⁴との間でまちづくり計画協定を締結し、同日付で市長により特別計画協定区域（以下、協定区域）指定がされることとなる。その後、まちづくり計画に沿った土地利用が進められることとなる。協定区域内において、土地条例の第 10 条に定められる

(2)耕作が放棄された農地及び適正な施業が行われていない森林等で、高度な利用を図るべき区域

(3)森林及び原野を農地、宅地、レクリエーション施設用地等に転換することにより、有効な利用を図るべき区域

(4)道路、河川等の重要な公共施設と一体的な土地利用を図るべき区域

(5)優良な農地及び森林で将来とも保全すべき区域

(6)動植物の保護、史跡の保存、景観その他良質な環境として保全又は増進すべき区域

(7)下水道の整備及び水質の浄化を図るべき区域

(8)前各号に定めるもののほか、市長がこの条例の目的を達成するために必要と認める区域

²³ 土地審議会は促進区域指定前と協定区域指定前の 2 回。案件があるたびに開催される。審議会は市議会正副議長、区長会連合会正副会長、掛川市森林組合理事、商工会議所会頭、農協代表理事組合長、農業委員会会長、連合静岡東遠地域協議会幹事、まちづくり委員会の代表者（協定区域のまちづくり委員会から 1 名）、青年会議所理事長、とはなにか学舎卒業生（2 名）の 13 名で構成されている。これまで、審議会で却下された事例はない。

²⁴ 地権者の代表者はまちづくり委員会の代表者である場合が大部分であり、自治会の代表者は区長である。運用にあたっては、地権者の代表者と自治会の代表者が同一人物にならないように各地区に選出してもらっている。複数の代表者としてほしい旨の希望があった場合、市はそれを認めている。

建築、土地の用途変更等を行う場合²⁵には、市長への届出が必要となる。協定期間は10年～15年であり、1年前までに双方からの申請がなければ協定は自動的に更新される²⁶。

3-3. これまでの運用実態

現在、協定区域指定を受けているのは15地区となっている。指定面積は7,263.6haで市域の39.1%となっている。また、協定区域前の促進区域指定を受けているのは11地区である。指定面積は2,164.1haで市域の11.6%である。協定区域、促進区域を合わせると、市域の50%以上が土地条例に基づいて区域指定されていることとなる。具体例を表6に示す。

表6 協定区域等の具体例

地区名	名称・事業目的	面積	まちづくりの目的・推進状況
じょうじゅの谷	土地区画整理事業	30ha	周辺地区の都市化に関連し、乱開発やスプロール化が懸念されるため、「まちづくり計画案」に基づく土地区画整理事業により、適正・有効な土地利用を図るべく計画を策定したが、保留地が売却できない状態が続き実現が難しいと判断し、協定の延長をせずに平成16年8月の協定期間満了を以て廃止された。
平野	まちづくり計画策定	20ha	地区全体の秩序ある土地利用を図るため、将来の土地利用マスタープラン（地区総合計画）を策定し、良質地域づくりを推進している。本計画は、「都市計画法の地区計画」の農村バージョンとして、掛川市における計画策定第一号である。（協定）
西山	まちづくり計画策定	100ha	第一東名と第二東名を結ぶ（仮称）北環状線の計画がきっかけで、住みよい地域づくりを目指して、地区の問題点を洗い出すとともに、道路建設に伴う土地利用の研究検討を行い、地区土地利用構想を策定した。現在、計画実施のための活動を行っている。（協定）
篠場	まちづくり計画策定	60ha	小笠山総合運動公園等の大規模プロジェクトの工事が本格化し、今後無秩序な開発が予想されるため、スプロール化を防ぐとともに、快適で住みやすい地区とするための基本構想を策定した。（協定）

出典：掛川市資料「特別計画協定区域等の一覧表」から一部抜粋

まちづくり計画策定にあたっては、住民に地区の理想の姿を考えてもらうこととなる。まちづくり委員会のメンバーが集まった各地区の集會場で当該地区の図面を見ながら議論を進める。一般に住民に専門知識はないが、それが自由な発想を生むことにもつながっているという。専門知識を補うため、コンサルタントがまちづくり委員会に派遣され、住民の話を聞いたうえでたたき台をつくっている²⁷。まちづくり計画の策定には約2年かかるのが通常で、1年目に現状分析を行い問題点・課題を抽出し、2年目に目標と解決策を

²⁵ 土地条例第10条に定められる項目は以下の4項目。

- (1)土地に関する所有権、地上権若しくは賃借権又はこれらの権利の取得を目的とする権利の移転又は設定をする契約（予約を含む）の締結
- (2)建築物及び特定工作物の新築又は増築
- (3)土地の用途の変更
- (4)土地の区画又は形質の変更

²⁶ いずれかからの申請があれば、両者で対応を協議し、廃止やむなしと判断されれば条例に則り廃止される。これまで廃止された例は1例（表6参照）。

²⁷ コンサルタントは市と当該地区の間に入り、まちづくり委員会の進行・運営を手伝い、住民が策定するまちづくり計画を支援している。主に静岡県内のコンサルタントが担当している。

検討している。

市の職員と住民が直接的に向かい合ってしまうと、お互いに遠慮が生じるため、市の職員はあくまでもオブザーバーとして参加し、会はコンサルが主宰する。協定を結ぶ以上、市も責任を負うことから、上位計画と照らし合わせ、不可能なこと等は明確に伝え、また実現性の度合いの調整を部局間で行い、調整結果を地区に報告することもある。これらを繰り返しながらまちづくり計画の策定を進めていく。

近年のまちづくり計画は、「将来土地利用構想図」と「まちづくりの約束ごと」の2点が主軸となって構成される。前者はいわゆる土地利用計画で、後者は地区計画で定める規定のような表現がされる。単に土地や建築物等に関する規定にとどまらず、「地域住民は、自治会活動や生涯学習活動等に積極的に参加し、各活動に協力する」という生活規範のようなものを地区の約束ごととして盛り込む例もある。これが地区共通のルールとなる。

表 7 篠場地区まちづくり計画における将来土地利用の方針

保全緑地	<ul style="list-style-type: none"> ・篠場を取り巻く緑地は、地域の貴重な資源として極力保全する。 ・丸山池や相生の松周辺等については、自然とのふれあいの場、地区住民の憩いの場として活用していく。
保全農地	<ul style="list-style-type: none"> ・農業生産活動の場を守るためだけでなく、篠場らしさを残すためにも良好な農地は極力保全する。（宅地等への土地利用の転換・活用は、できる限り宅地化検討区域に位置づけられているところで行う。）
宅地	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の宅地については、道路整備や排水対策などの生活基盤の整備を進めるとともに、生垣や庭木などの集落地内の緑化の推進、花いっぱい運動などにより、農村集落としての環境の維持、向上を図る。 ・将来的には、70～80戸程度の集落規模を目指し、宅地化検討区域を中心に宅地を増やしていく。
大規模工業用地	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の大規模工業用地については、周辺環境等との調和に十分配慮する。 ・新たな工場の立地については、適正利用検討区域を中心に行う。
公共施設用地	<ul style="list-style-type: none"> ・極楽寺、八幡神社は、地区の貴重な歴史・文化遺産としてだけでなく、地区のコミュニティ拠点として、施設の改善・充実や駐車場の整備の検討を進めていく。
道路	<ul style="list-style-type: none"> ・幹線道路として掛川袋井南線を位置づけ、歩道の整備や交差点の安全対策等により交通利便性と安全性の向上を図る。 ・生活道路については、地域の軸となる篠場北幹線、篠場平野中通り線、原川薬師法多線は最低6m、その他の道路は最低4mの幅員が確保されるように道路の拡張を進める。
宅地化検討区域	<ul style="list-style-type: none"> ・70～80戸程度の集落規模を目標とする中で、現在の土地利用（主に農地）を基本としつつ、宅地として活用していくことも考えられる区域。 ・宅地化検討区域を中心に計画的に宅地化を進めることで、必要以上の住宅の増加、無秩序な開発を防止する。 ・宅地化についてはある程度ゆとりある戸建て住宅を基本とし、周辺環境との調和に十分配慮した宅地化を進めていく。 ・宅地化の予定のない農地については、落ち着いた農村集落としての環境を守るために、趣味的・家庭菜園的な農業への転換、貸し農園等の活用により、農地の遊休化の防止に努める。 ・遊休農地については、周辺に及ぼす影響に十分配慮し、適正な管理を行う。
適正利用検討区域	<ul style="list-style-type: none"> ・現在の土地利用（主に農地）を基本としつつ、掛川西環状線の整備に伴う環境の変化などに対応して、工場や公益施設等の立地も考えられる区域。 ・新たな工場の立地については、騒音や大気汚染、地域内への大型車両の進入など、周辺環境へ及ぼす影響を十分配慮する。
憩いの空間ゾーン	<ul style="list-style-type: none"> ・丸山池周辺、相生の松周辺、来光寺山頂周辺については、自然・歴史とのふれあいの場としての機能を充実し、地域住民の憩いの場として整備、活用する。 ・整備については、良好な自然環境を極力あるがままの姿で残しつつ、遊歩道や休憩施設、展望台の整備などにより、資源を最大限に活かした整備方策を検討する。

出典：掛川市資料「篠場地区まちづくり計画」より一部抜粋

土地条例を適用してまちづくり計画を策定する理由は、地区により多様である。土地条

例制定当初は、土地改良、土地区画整理事業など大規模プロジェクトの実現を目標としたまちづくり計画（開発型）が目立ったが、近年では、各地区の集落環境を守ることを目標したまちづくり計画（保全型）が中心になっている。表 6 に示した平野地区²⁸、篠場地区²⁹は小笠山総合運動公園（公園内に静岡スタジアム、通称エコパが立地する）に隣接する地区となっており、エコパの計画等の際、平野地区、篠場地区の住民から「地区の環境が変わってしまう」「知らない人が地区を眺めてる」といった声が聞かれ、市が住民自ら活動をするのが前提であることを前置きしたうえで土地条例の存在を示し、保全型のまちづくり計画の策定に着手した例である。

「篠場地区まちづくり計画」では、将来の土地利用に対して主に次のような住民の意向がまとめられた。

- ・ 宅地は、静かで落ち着いた環境を守り、無秩序な宅地化を抑制しつつも、地域の活性化のためにも住宅を増やしたい。
- ・ 農地は、守っていく農地と宅地化等を含めた活用をしていく農地とを区分したい。
- ・ 憩いの場がほしい。
- ・ その他、小笠山総合運動公園の整備をきっかけに、人が集まる明るい地域にしたいが、乱開発や環境の悪化は心配である。

その結果、将来土地利用の方針として保全緑地、保全農地、宅地化検討区域、適正利用検討区域、憩いの空間ゾーンなどがかけられ、それぞれの方針が示された（表 7）。基本的に保全型のまちづくり計画であり、積極的に土地利用の転換を図ろうとしているものではない³⁰。具体的な取り決めにおいては、建築物の用途、高さ、壁面位置、敷地面積の最低限度の誘導、自然環境の美化活動の推進、地域資源の保全、継承活動の推進等が定められた。土地条例第 10 条に基づき、篠場地区で土地の売買や建築物の新築・増築及び農地の転用等に際し、市に届け出る前に場合には、篠場地区のまちづくり委員会の同意を得る必要がある。



図 5 篠場まちづくり委員会が作成したマップ



図 6 篠場地区

²⁸ 都市計画区域内。いわゆる白地地域。平成 16 年 11 月末現在、67 世帯（211 人）。

²⁹ 都市計画区域内。いわゆる白地地域。平成 16 年 11 月末現在、69 世帯（244 人）。

³⁰ 例えば農業を続けることが困難になった場合、多少の人口を増やしたいという意向から宅地化することはできるが他の用途は認められない土地、立地条件から周辺の環境の変化に応じて公共施設や工場などを認めることのできる土地といったように、基本的に地区の環境を保全していくことを目的としている。

協定区域における建築等の前には市長への届出が必要となるが、その前にまちづくり委員会のチェックを受け、同意を得る必要がある。すなわち、まちづくり委員会の同意、市の同意と二重のチェックがかかることになっている。現在では、開発業者も土地条例を認識してくれており、開発に躊躇が見られ、実際、開発が中止された例もあるという。具体的な例として、相談の段階で農地を宅地として開発したいという問い合わせがあったが、市は「当該地区にはルールがあるので尊重してください」「地区も結束しています」と伝え、理解してもらったことがある。自治会加入率が約96%である掛川市のコミュニティの結束力はかたく、開発業者も強行突破してまで開発をしようとはしないようである。また、地区として望まない施設に撤退してもらった例もあるという。このように、市では、保全型のまちづくり計画を策定した地区において乱開発をされていない、何も問題が起きていないことが大きな成果と考えている。

なお、開発型のまちづくり計画が策定された地区においては、実際にプロジェクトを実施する段階において、すでに住民との合意がなされたものであることから、スムーズに進むというメリットを指摘している³¹。

策定されたまちづくり計画は行政にフィードバックされ、市国土利用計画の見直し、および農振計画の見直し、都市計画マスタープランの策定作業にまちづくり計画が反映されている。

3 - 4 . 土地条例運用にあたっての問題点・課題

これまでの土地条例の運用をふりかえっての問題点・課題として、以下を指摘している。

- ・ 地区外（特に市外、県外）に居住する地権者にどこまで理解してもらえるか、参画してもらえるかが課題である。情報提供が欠かせないことから、情報を不定期に送付したり、まちづくり委員、自治会役員や市の担当者が直接出向くのが現状である。
- ・ 協定区域指定に至らず、促進区域のまままでとどまってしまう例がある。その理由は、ほとんど活動していない、合意が80%に満たない、促進区域のままでも目的を達成してしまった等である。
- ・ 何らかの事業を実施するまちづくり計画が策定された場合、事業着手までにタイムラグがあると、住民の士気が下がることもある。都市計画決定がなされないといったことも一例である。
- ・ 土地条例第10条に定められる行為に対する届出に対する規制力が弱いといった場面が起きる可能性もあり、その場合には地区計画に発展させてもいいのではないかと考えている³²。

³¹ 掛川市都市計画課による。

³² 掛川市都市計画課による。

4 . 金沢市の「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」とその運用実態

4 - 1 . 「金沢市まちづくり条例」の概要

金沢市では、景観条例³³やこまちなみ保存条例³⁴でそぐわない開発行為を規制してきたが、住民自らがまちづくりのルール作りをし、さまざまな開発計画に対する評価をするようなプロセスはなかった。そこで、自らの住むまちをどういう性格のまちにしていくのかを住民たちが考え、乱開発を防止するとともに、個性豊かなまちを形成するため、「金沢市まちづくり条例」が平成 12 年 3 月に制定された。

この「金沢市まちづくり条例」は、市街化区域内におけるまちづくりを対象とした「金沢市における市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」と市街化調整区域及び都市計画区域外を対象とした「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」(以下、適正化条例)で構成されている。本稿では、市街化調整区域及び都市計画区域外を対象とした適正化条例の活用実態に関する調査を行った(表 8)。

表 8 金沢市の調査概要

日時	平成 16 年 12 月 13 日
対象	金沢市都市整備部都市計画課

4 - 2 . 適正化条例の内容

適正化条例は、市街化調整区域や都市計画区域外における開発コントロールを行うことを直接の目的とした条例ではない。法的に問題のない建築物が建てられる場合であっても、その直前になって周辺住民が知り問題が起こるといったケースがあった。そこで、住民自らがまちづくりのルールをつくり、市長と協定を締結する制度としての「まちづくり条例」が制定された。市街化調整区域や都市計画区域外を対象とすることについては、庁内の条例検討プロジェクトにおいて郊外の開発調整の必要性が課題としてうかびあがってきた。開発行為の基準による問題等をきっかけとする今後の市街化調整区域や都市計画区域外における開発可能性³⁵が指摘されたため、全市域を対象とした経緯がある。

まちづくり条例制定過程においては、住民がルール作りをするという条例において、「都市計画法の地区計画の罰則以上は難しいのではないかなど、罰則規定をどのように取り扱うかについて庁内で議論がなされた³⁶。また、条例制定過程においては、新たな土地利用の制限を課すものでないため、特に住民や民間開発業者への情報提供は行わなかったが、施行までに住民等に対して P R を実施した。

適正化条例の活用スケジュールは次のとおりとなる。まず、住民等³⁷が当該地区のまち

³³ 金沢の個性ある都市景観を保存、育成または創造し、ゆとりとうるおいのある美しいまちを形づくって、後世の市民に引き継いで行くことを目的とした「金沢市における伝統環境の保存及び美しい景観の形成に関する条例」。(平成元年 4 月制定)

³⁴ 金沢の歴史的な遺産であるこまちなみを市民と共に保存育成し、これらのこまちなみと一体となった市民の生活環境を良好なものとするにより、金沢の個性をさらに磨き高めることを目的とした「金沢市こまちなみ保存条例」。(平成 6 年 3 月制定)

³⁵ 具体的な懸念があったわけではない。

³⁶ その他の意見としては次のとおり。「これまでの他の条例から考えると公表が限界ではないか。」「実際に他の条例での運用実績からも、事前に基準を明らかにしていれば罰則を科すような事例はでてこないのではないかな。」

³⁷ 市街化区域以外の区域内に住所を有する者又は市街化区域以外の区域内に存する土地若しくは建築物の所

づくり計画の策定に着手する。当該地区における問題点や課題を整理したうえで、まちづくり計画の目標・方針を定める。そして土地利用の制限や建築物に関する制限など、まちづくりの目標となるルールを定め、住民等の80%以上の合意をもとにまちづくり計画としてまとめる。策定されたまちづくり計画は土地利用に関する協定として（以下、土地利用協定）市長と締結する。締結された土地利用協定にかかる区域（以下、協定区域）において開発事業³⁸を行う場合には、事業に着手する30日前までに市長への届出が必要となる。開発事業者は、事業概要を知らせる標識を開発を行おうとする土地に設置³⁹し、住民から事業に関する問い合わせがあった場合には説明会の開催などの措置を行う必要がある。標識の設置から30日経過後、問い合わせの内容やそれに対する対応についての報告書を市長に提出し、市長と協議を行うこととなる。

4-3. これまでの運用実態

現在、適正化条例に基づく協定区域は、湯涌地区、東山内灘線沿道地区、湯涌板ヶ谷地区の3地区で締結された（表9）。

表9 適正化条例に基づく協定区域

地区名	対象	地域	土地利用の目標・方針
湯涌地区	約50.3ha	市街化調整区域	美しい自然環境と魅力ある景観を有し、湯涌温泉を中心として「金沢の奥座敷」として親しまれている地域であり、これらを守り伝えていくために自然環境を活かした温泉保養地としての土地利用を図る。湯の街ゾーン、新湯の街ゾーン、居住コミュニティゾーンに区分する。
東山内灘線沿道地区	原則として東山内灘線沿道の一区画（東山内灘線沿道の血の川から臨港線までの延長約2.7km、及び県道蚊爪・森本停車場線沿道の一部の延長約0.4km）	市街化調整区域	沿道での土地利用において、背後地の現在および将来の土地利用に著しく悪影響が及ばないように、また美しい沿道景観が形成されるよう建築物等を規制することにより、快適で秩序ある沿道づくりを図る。
湯涌板ヶ谷地区	約11.2ha	都市計画区域外	地区が有している豊かな自然環境を保全し、落ち着いたきのある山里居住地と地区のコミュニティを継承するため、自然環境を保全し、周囲の景観に調和した土地利用を図る。

湯涌地区は湯涌温泉があり、落ち着いた雰囲気のある地区である。行政と住民との懇談の中で、地区のルールの必要性が話題となり、その手法として条例の適用を選択した経緯がある。地区の落ち着いた雰囲気を守るための基準（用途制限、敷地面積の最低限度、壁面位置、高さの最高限度、形態・意匠制限、垣・柵の構造制限、自販機設置）が定められている。この基準が新たな開発等のためのルールとなる。自動販売機の設置基準が定められている⁴⁰ことが特徴となっている。

有者（これらについて使用することができる権利を有する者を含む）

³⁸ 土地面積が1,500㎡以上の開発（開発行為、土地の区画形質の変更、建築物の建築、大規模の修繕、建築物他の工作物の用途・形態若しくは意匠の変更、木材の伐採）高さ10m以上の建築物の建築

³⁹ 事業概要を知らせる標識設置は、条例の第6条にあるように協定区域内に限定されるのではなく、市街化区域外で一定の要件を満たすすべての開発行為に必要。

⁴⁰ 自動販売機を設置する場合には、周辺の街並みとの調和を図り、道路境界線から0.6m以上後退させるものとする。また、風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律第2条第6項第5号に定める物品の自動販売機を設置してはならない。



図 7 湯涌地区の湯の街ゾーン



図 8 湯涌地区の居住コミュニティゾーン

東山内灘線沿道地区は、金沢から能登に向かう都市計画道路沿道のルールづくりである。地区住民から沿道指定してほしいという要望があった地区である。将来的に開発の可能性が認められる地区であり、背後地の土地利用への配慮（沿道建築物のセットバック）と沿道景観（建築物の色など）を創出するための基準が定められている。

湯涌板ヶ谷地区は湯涌地区のさらに奥地の山里居住地である。宗教団体が未使用の建築物に入居するのではないかと噂が流れたことを契機として、落ち着いた山里居住地と地区のコミュニティを継承していくことを目的に、建築基準法別表第 2（い）項に掲げる建築物等以外の建築を認めないといった用途制限⁴¹、敷地面積の最低限度、高さの最高限度、形態・意匠制限、垣・柵の構造制限などが定められている。

まちづくり計画は地区で会合を開催して作成していくが、回数、期間は地区により多様

⁴¹ 次に掲げる建築物以外の建築物は建築（用途変更を含む）してはならない。

- (1) 建築基準法別表第 2（い）項に掲げる建築物。ただし、同項第 5 号に掲げる建築物は既存の建築物に限る。
- (2) 農林漁業関連施設。
- (3) 木材加工の作業を行う工場及びこれに付属する倉庫で、床面積の合計がそれぞれ 150 m²以下のもの。
- (4) この基準の適用の際、現に存する建築物。ただし、用途を変更する場合は前 3 号に掲げるものに限る。
- (5) その他、地元住民の生活向上のために必要なもので板ヶ谷まちづくり協議会が認める建築物。

である。まちづくり計画の基準の策定や同意の収集は地元住民で行うため、住民のリーダーの存在なくして協定はできない。目的が明確であったり、強いコミュニティがある地区、リーダーシップを発揮している地区では比較的短い期間でまとまるという。期間は短い地区で2ヶ月、長い地区では数年かかる場合もある。会合には行政サイドも参加し、規制・制限や条例の説明、他地区の事例紹介、案の提示等を行う。また、市は地区に専門家の派遣も行い、現在は地区計画等の策定経験のあるコンサルタントに委託している。なお、行政の働きかけとして、地域における開発に関する相談があった際に制度等を紹介することがある。

条例を機能させるために、条例の担当部局（都市計画課）は建築部局、景観部局、農林部局、環境部局等との連携が必要であり、各種手続きに併せて協定区域内の届出等の手続き、協議が行われているかについて確認を行っている。

これまで、開発業者に協定の内容を理解してもらっており、基準に適合しなかった事例はない。条例においては、一定規模以上の開発手続きにおいて手続きを行わなかった時などに指導、勧告、公表を行うことができるようになってきているが、協定区域内の手続きにおいて、これまでは指導のみとなっており、勧告、公表にいたった事例はない。指導の内容は、明確な数値等の基準となっていない色彩等の判断が多くなっているという。

市街化調整区域における大規模開発については建築指導課でコントロールされており、適正化条例の効果として十分な土地利用コントロールができているとは言いがたいが、開発における事前の相談・情報や協議等の早期の段階で対応することができると指摘している。

4 - 4 . 金沢市における今後の郊外の土地利用コントロールに向けての課題

金沢市には、郊外の土地利用コントロールを目的とする制度はないが、市街化調整区域のあるべき姿を明確にするとともに、計画性のある土地利用の規制・誘導を図るために、既存の市街化調整区域の制度を検証し、新たな土地利用制度のあり方について検討中であるという。この背景のひとつとして、過疎化の進行によるコミュニティの崩壊等の問題のある既存の集落の扱いをあげている。区域マスタープランにおいて市街地をコンパクトにするという方針はあるが、市街化調整区域等の既存集落にも新たな居住者を入れられる方向にしていきたいという。

5 . おわりに

本稿では、青森市、掛川市、金沢市を対象に、各自治体による取り組みについて調査を行った。青森市では都市マスによるコンパクトシティ形成という基本方針をかがげ、具体的にはインナーにおける中心市街地活性化に向けた各種取り組みとアウトーにおける抑制の両輪により、コンパクトシティ形成を目指している。アウトーの抑制だけでは住民の反発もあると指摘している。掛川市では、主にコミュニティ単位で土地利用計画を含めた総合的なまちづくり計画を策定することで住民の結束をうみ、それが開発業者にも浸透し、理解されている要因にもなっている。また、条例の担当部局が住民との窓口となり、また部局間の調整を行っている。策定されたまちづくり計画は、都市計画マスタープランや市国土利用計画に反映されている。金沢市においても地区の住民が土地利用の制限や建築物に関する制限のルール作りを行っている。各自治体にそれぞれの特徴がうかがえた。

一方、都市計画区域外における無秩序開発、市町村合併による今後の郊外部の土地利用のあり方、郊外部における既存集落の衰退等の問題点・課題も改めて浮き彫りになった。掛川市のように、都心部と郊外部といった区分ではなく、コミュニティを単位に都市づく

りを考える例もあり、単に都市計画区域の内外、市街化区域・市街化調整区域といった区分にとどまらず、今後の人口減少社会に向けて、もう一步踏み込んで郊外部の特性をふまえたうえで、総合的に土地利用について検討する必要がある。

一例として、仙台市の「杜の都の風土を守る土地利用調整条例」⁴²（以下、土地利用調整条例）や神戸市の「神戸市の人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」⁴³（以下、共生ゾーン条例）等が参考になると考えられる。土地利用調整条例においては、集約型都市づくりを推進すること、郊外部における現在の自然環境や生活環境をできるだけ損なわないことを基本とし、郊外部の土地利用に関する基本的な事項として以下をあげている。

- ・自然環境の保全・・・都市生活及び都市活動が、自然の恵沢により支えられていることを考慮し、郊外部における自然環境の保全を図る。
- ・森林の保全・・・郊外部における自然が豊かな地域特性をできる限り損なわないため、郊外部に分布する森林の保全を図る。
- ・農地の保全・・・郊外部における自然が豊かな地域特性をできる限り損なわないため、郊外部に分布する農地の保全を図る。
- ・生活環境の保全・・・郊外部に分布する集落等の生活環境の保全を図る。
- ・水道水源流域の保全・・・郊外部に分布する水道水源流域の保全を図る。
- ・秩序ある市街地の形成・・・集約型市街地形成への転換を図るため、市街化を促進するおそれのある土地利用転換については、計画的な誘導を図る。
- ・誘導すべき都市機能の計画的な誘導・・・郊外部において立地が必要な施設（都市機能）もあるが、自然環境及び生活環境への影響に配慮しながら、計画的な誘導を図る。

これらの基本的な事項を実現するため、郊外部における土地利用の現況や特性に応じて自然環境保全区域、森林保全区域、農用地保全区域、集落等環境保全区域 A⁴⁴、集落等環境保全区域 B⁴⁵、水道水源保全区域までの区域を設定し、それぞれに「配慮すべき基本的な事項」を示している⁴⁶。

また、神戸市の共生ゾーン条例においても、調整区域の中を細分化し、開発用途の立地規制を行っている。

自治体により郊外部の特性が異なるのは当然であり、仙台市が示している例は一例である。しかし、本稿で得られた調査結果からは、郊外部を含めた都市全体のビジョンづくりを住民が合意することと、なし崩し的な市街化を防ぐため、郊外部の特性を把握したうえで、自然環境や農地等、保全すべきところは保全する、既存集落等の生活環境を維持すべきところは維持する、土地利用転換が必要な場合であっても秩序ある転換を行うため計画的な誘導を図る等、基本的な目標をもって総合的に郊外部の土地利用をコントロールしていくことが重要であると考えられる。

⁴² 平成 17 年 1 月 7 日制定。郊外部における開発事業の実施に関し、事業者による適切な配慮を確保するための手続等を定めることにより、郊外部の適正かつ合理的な土地利用を図り、もって自然と市街地が調和する杜の都の風土の継承に寄与することを目的としている。

⁴³ 平成 8 年 4 月制定。秩序ある土地利用の計画的推進、農村らしい景観の保全及び形成、里づくり協議会による里づくり計画の作成などを行うことにより、農村環境の整備等を行い、自然と調和し、快適で魅力にあふれた農村空間の実現を図ることを目的としている。

⁴⁴ 住居を主体とする集落等の環境を保全する。

⁴⁵ 店舗、ホテル又は旅館等を主体とする集落等の環境を保全する。

⁴⁶ 区域等のうち複数のものに該当する場所については、該当するものすべての適用を受けることになる。

【参考文献】

- 青森市（1999）「青森都市計画マスタープラン」青森市
- 掛川市（1999）「掛川市都市計画マスタープラン 「森・農・街」循環共生都市を目指して」掛川市
- 金沢市（1998）「金沢市都市計画マスタープラン」金沢市
- 木谷弘司・川上光彦（1998）『市街化調整区域における土地利用コントロール方針に関する調査研究 地方中心都市を事例として』「都市計画論文集 No.33」
- 日経産業消費研究所（2002）「地方都市再生への戦略 コンパクトシティーを目指して」日経産業消費研究所
- 日本都市計画家協会（2002）「線引き制度の可能性と限界 都市郊外部の土地利用のあり方をめぐって」日本都市計画家協会
- 日本都市計画家協会（2003）「都市・農村の新しい土地利用戦略 変貌した線引き制度の可能性を探る」学芸出版社
- 和多治（1999）『市街化調整区域における地区レベルの土地利用計画に関する研究 神戸市共生ゾーン条例における里づくり計画を中心に』「都市計画論文集 No.34」

【参考 URL】

- <http://www.city.aomori.aomori.jp/>
- <http://www.city.kakegawa.shizuoka.jp/>
- <http://www.city.kanazawa.ishikawa.jp/>
- <http://www.city.kobe.jp/>
- <http://www.city.sendai.jp/kikaku/tyousei/tochiriyo/>

裏白

．市街化区域と市街化調整区域の線引きを廃止した自治体

大阪市立大学
姥浦 道生

0．はじめに

1968年の都市計画法改正により、いわゆる『線引き』制度が導入された。これは、都市計画区域を「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」としての市街化区域と、「市街化を抑制すべき区域」としての市街化調整区域とに区分する制度であり（都市計画法第7条）区域区分制度とも言われる。それによって、市街化調整区域におけるスプロール的な開発を防止し、都市施設の整備を市街化区域に集中することを可能にさせ、また必要に応じて計画的段階的に市街地を整備・拡張していくことを意図していた。

ただし、この線引きは法附則第3項に掲げる大都市およびその周辺都市、首都圏整備法や新産業都市建設促進法など、政策的に開発を進めようとする地域、人口10万人以上の市を除いて、「当分の間」行わなくてもよいこととされた。そのため、地方中小都市においては線引きが行われず、線引きが行われた区域の割合は3割を下回っている（いわゆる『未線引き都市計画区域』）。とはいうものの、線引きが行われた区域においては、当該制度は前述したスプロール的な開発の抑制等に一定の効果があったと認識されている。

ところがこのような線引き制度は、2000年の法改正に伴い、大都市圏を除き、選択性となった。すなわち、「都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域との区分（以下「区域区分」という。）を定めることができる」（法7条）とされたのである。そしてそれに伴い、海南都市計画区域（和歌山県）、香川中央都市計画区域（香川県）、東予広域都市計画区域（愛媛県）、荒尾都市計画区域（熊本県）の4区域においては、線引きを廃止し、非線引き都市計画区域となった。

そこで、以下ではこれらの区域のうち、海南都市計画区域と東予広域都市計画区域について、線引き廃止の背景とその影響等に関して、自治体担当者にヒアリング調査を行ったので、報告する。

1．海南市

（1）ヒアリング調査の概要

- 日時：平成18年1月26日
- 場所：海南市役所
- ヒアリング対象：都市整備課

（2）海南市および周辺の概況

海南市は、和歌山県北部に位置している（図1-1）。

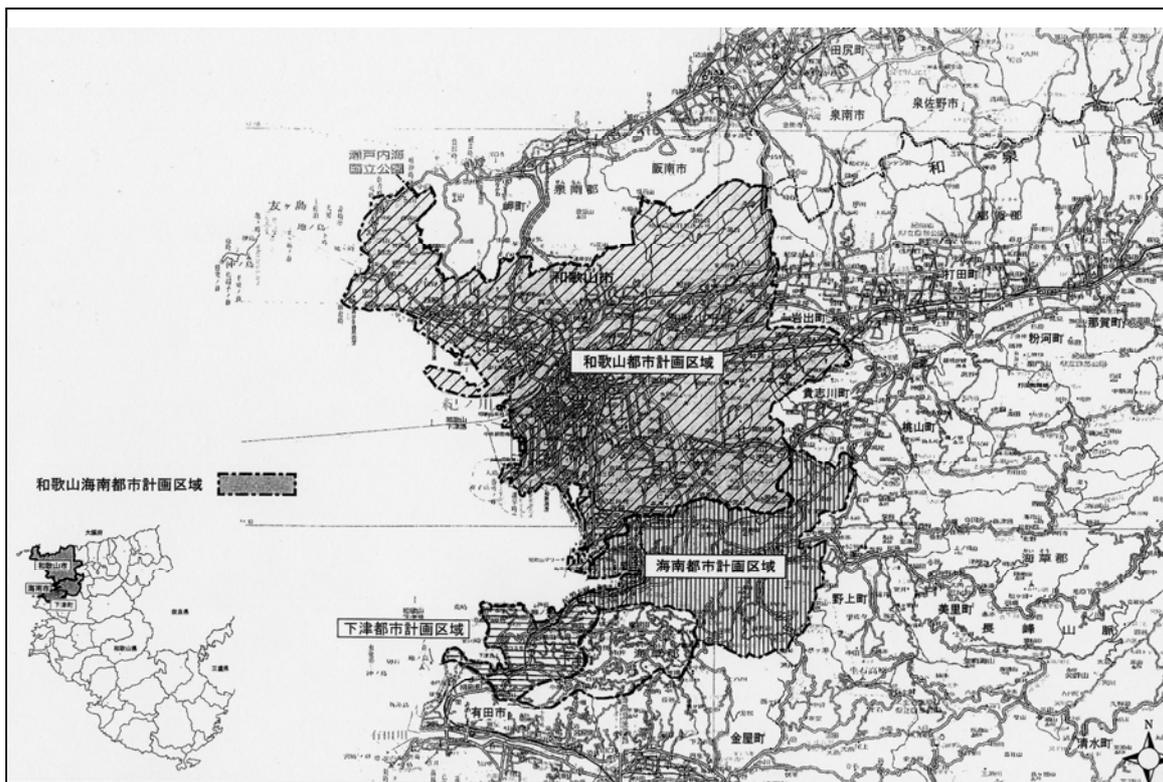


図 1 - 1 海南市広域図

(出典：海南市資料)

面積は約 61 km²だったが、2005 年 4 月に南部の下津町と合併したため、現在は約 101 km²に拡大した。海に面している海南中心部から、東側に長細い谷状に平地が広がっているほか、北部の和歌山市との境界付近にも平地が広がる。その他は、概ね山地である。

人口は昭和 45 年頃の 5.3 万人をピークに減少傾向にあり、現在は約 4.5 万人(合併により 6.0 万人)となっている。地区別には、北部和歌山市との境界区域(亀川地区、過去 25 年間で約 7%増)と駅東側(大野地区、同約 30%増)で増加しているほかは、軒並み減少傾向にある。

海南市の北側は県都・和歌山市であり、同市の人口は過去 10 年間で微減している(-2.5%)。

一方、和歌山市の東側に位置する岩出町(2006 年単独市制施行予定)と貴志川町は共に非線引き都市計画区域であるが、それぞれ過去 25 年間で約 47%と 23%の人口増加となっている。そのため、海南市には「取り残され感」があった。

(3) 線引き廃止以前の都市計画・開発等の状況

都市計画区域等の変遷(図 1 - 2)

海南市においては昭和 12 年に海南都市計画区域が決定された。その後昭和 46 年に和歌山市と区域合併し、線引きが行われた。この線引きは、臨海部への住友金属他の大企業の進出に伴う開発のコントロールを意図したものである。その後、市街化区域は段階的に東部・内陸部に拡大されてきた。当初は高速道路付近までの 716ha だったが、昭和 55 年見直しで 813ha に、平成 2 年にはほぼ現在と同様の 969ha になり、平成 12 年見直しでさらに内陸部にソフトウェア業などの新産業の集積を目指すインテリジェント

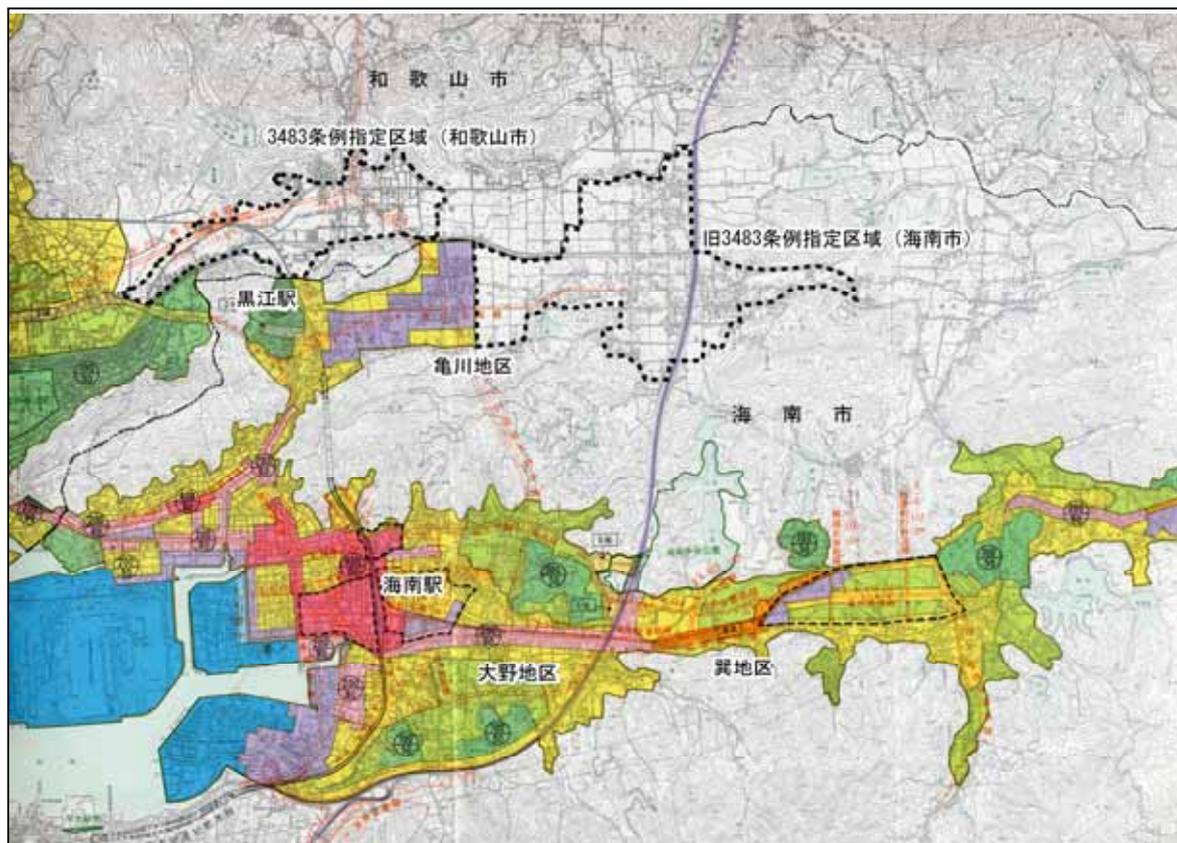


図 1 - 2 海南都市計画図
 (出典：和歌山海南都市計画総括図に筆者加筆)

パークが編入され、992ha となった。

平成 16 年の非線引き化で、和歌山都市計画区域と分離し、再び海南都市計画区域として独立した。その一方で、南部の下津町との合併により、下津都市計画区域(非線引き)を包含することとなったため、市内に二つの都市計画区域を持つこととなった。

都市計画法 34 条 8 号の 3 に基づく条例：海南市及び和歌山市

都市計画法 34 条 8 号の 3 の制度創設に伴い、平成 15 年 4 月に同規定に基づく県条例(以下「3483 条例」)により、海南市において 2 箇所が指定された(図 1 - 2：ただし一箇所のみ記載、もう一箇所は図の範囲外)。これは、線引き廃止まで時間がかかると考えたため、短期的には 3483 条例で対応することとしたためである。ただし、予想外に早く線引き廃止手続が進行したため、条例はその線引き廃止に伴い、1 年程度で廃止された。

海南市と和歌山市の境界部は、海南市側が用途地域や白地地域であるが、和歌山市側は市街化調整区域となっている。ただし、和歌山市は 3483 条例を制度創設時に制定しており、市境界付近の集落も適用対象地区となっている。そのため、調整区域と用途地域等とが隣接しているために生じる規制格差の問題は、ほとんど生じていない。

農業振興地域整備計画(図 1 - 3)

旧市街化調整区域は、ほぼ全域が農業振興地域に指定されている。とはいうものの、規制の厳しい農用地区域指定がされているのは山間部のみかん畑等であり、里地の水



図 1 - 3 海南農業振興地域整備計画書 土地利用計画図
(出典：同計画書)

田はほぼ全域白地となっている。この状況は、最初に計画が策定された昭和 48 年以降変わっていない。

農振除外の件数は年間 5, 6 件程度であり、その多くは個人住宅の建設のためである。当初から道路付近を農用地区域から外して指定していることが、農振除外件数が少ない理由の一つと考えられる。

(4) 線引き廃止の経緯

線引き廃止の経緯

和歌山市の東部に位置する非線引き都市計画区域の町では人口が急増しているが、一方で線引き都市計画区域の海南市では人口が減少していることから、線引きを廃止することで人口の減少に歯止めをかけることを図った。

また住民からも、線引きに対する不満の声が大きかった。

平成 9 年に都市マスタープランを策定しようとしたが、線引き廃止の議論が出ていたため、線引き維持の方向となる都市マスタープランの策定を中断している。(現在は、再策定を検討中である)

検討内容

コンサルタントに調査を依頼し、報告書を平成 15 年 3 月にまとめた。検討項目は、都市計画運用指針の指標項目であり、結論として「線引きを定める必要性は高くない」

となっている。そして、さらに線引き廃止に伴う影響予測と線引き廃止に向けての課題についても述べられている。

【検討項目】

指標項目	評価	
地理的条件	開発可能な土地が多少残されていること、通勤条件が比較的良好なことから、開発の潜在的可能性はある。	B
人口動向	人口・世帯とも減少傾向にあり、新規住宅地需要は見込まれず。	C
産業動向	商工業地の需要は見込まれず。	C
土地利用現況・計画的市街地整備の必要性の有無	市街地拡大が進行しており、区画整理事業地区 2 箇所や大規模工場跡地や防災上の危険区域に関して市街地整備の必要性がある。	B
都市基盤整備状況	道路・公園・下水道等の都市基盤整備の必要性が高い	A
大規模プロジェクト	なし	C

A：線引きを行う必要性が高い

B：線引きを行う必要性はそれほど高くない

C：線引きを行う必要性は低い

【線引き廃止に伴う影響予測項目】

- ・ 従前市街化調整区域への開発の誘発
- ・ 郊外への開発移動と中心市街地の空洞化の可能性
- ・ 線引き廃止に伴う地価の変動
- ・ 土地区画整理事業をはじめとする現行事業への影響
- ・ バランスの取れた都市基盤整備への住民の要請（従前調整区域における都市基盤整備ニーズが高まる）

【線引き廃止に向けての課題項目】

- ・ 和歌山市との都市計画区域の分離
- ・ 市町村合併動向との整合の課題
- ・ 必要な区域での新たな土地利用規制の検討
- ・ 中心市街地の活性化対策
- ・ 都市基盤整備等都市整備事業の効率的な展開
- ・ 住民周知の課題

県・和歌山市との調整

市民からの線引き廃止を求める声が大きかったことを受け、市長が県知事に対して線引き廃止を要望した。県からは特段の反対もなく、協力的だった。

一方、和歌山市とは、線引き廃止に関する協議を特段行っていない。県がこの調整の役割を担ったためである。ちなみに、都市計画区域分離の際にも、和歌山市からは特段意見は出されていない。

(5) 線引き廃止後の土地利用コントロール

線引き廃止後は、以下の通りの土地利用規制となっている。

- ・ 開発許可：3,000 m²以上（都市計画区域全域）
- ・ 白地地域における建ぺい率：70%、容積率：200%¹

旧市街化区域については、線引き廃止前の開発許可必要面積は1,000 m²であったが、線

¹ 白地地域における建ぺい率・容積率は、線引き廃止前に変更されている。

引き廃止後は都市計画区域全域が 3,000 m²となったため、面積要件が緩和されることとなった。

特定用途制限地域指定等の新たな土地利用規制を行っていないのは、廃止時にその点に関して検討する時間的余裕がなかったことが理由として挙げられる。また、県からの指導も特段なかった。ただし、モーター・ラブホテル等の風俗系施設の立地に関して警戒はしており、現在は、「動向を見ている」段階である。

(6) 線引き廃止前後の開発状況の変化

開発許可

平成 11 年から 15 年までの 5 年間に、開発許可は 18 件出されており、年平均 3.6 件となっている。ただし、線引き廃止後は、許可が必要となる開発面積が 3,000 m²以上となったため許可件数は減少し、平成 17 年度は調査時点までまだ 1 件もない。

【開発許可件数の変動】

	区分別		目的別				合計
	旧市街化	旧調整区域	住宅	工場・倉庫	店舗	その他	
H11	2	3	3	0	1	1	5
H12	1	0	1	0	0	0	1
H13	2	4	3	2	1	0	6
H14	0	1	1	0	0	0	1
H15	1	4	2	2	1	0	5
H16	1	2	0	2	1	0	3
H17	0	0	0	0	0	0	0

(出典：海南市資料)

目的別には住宅が多く、次いで工業・倉庫、店舗開発となっている。

地区別には、亀川地区が圧倒的に多く、次いで大型商業施設開発が行われた巽地区や南野上地区が続く。

農地転用

平成 11 年から 15 年までの 5 年間に、農地法 4 条及び 5 条に基づく届出・許可は 337 件・183,776 m²出されており、年平均 67 件・36,755 m²となっている。線引きが廃止された平成 16 年については、それと比較すると 63 件・43,114 m²となっており、件数はほぼ平均並みであり、面積は 2 割程度大きくなっている。

【農地転用許可・届出件数の変動】

	件数(件)			面積(m ²)		
	4条許可・届出	5条許可・届出	合計	4条許可・届出	5条許可・届出	合計
H11	26	55	81	12,664	25,257	37,921
H12	17	40	57	9,357	22,070	31,427
H13	16	43	59	9,048	27,175	36,223
H14	18	43	61	9,450	22,335	31,785
H15	15	64	79	6,283	40,137	46,420
H16	9	54	63	6,774	36,340	43,114

(出典：海南市資料)

目的別には、住宅が件数的に全体の半分近く、面積的にも 1/3 以上を占めており、工業

が件数的には 15%程度と少ないものの、面積的には 3 割近くを占めている。

地区別では、亀川地区が件数的に全体の 1/4 程度、面積的には 2 割強を占めており、巽地区と大野地区がそれに次いで同程度で、件数的にも面積的にも 2 割弱を占めている。

建築確認

平成 11 年から 15 年までの 5 年間に、建築確認は 1639 件出されており、年平均 328 件となっている。平成 12 年以降は、確認件数は減少傾向にあり、その傾向は線引きが廃止された平成 16 年も続いている。

【海南市における建築確認件数の変動】

	建築確認件数
H 11	382
H 12	421
H 13	302
H 14	263
H 15	271
H 16	250

【亀川地区における建築確認件数の変動】

	建築確認件数
H 14	48
H 15	39
H 16	69
H 17	75

(いずれも出典：海南市資料)

目的別には住宅が圧倒的に多く、9 割近くを占めている。

地区別には、亀川地区と大野地区が多く、この両地区で全体のほぼ半数を占めている。

このうち、亀川地区においては、線引き前の平成 14 年、15 年は建築確認件数がそれぞれ 48 件、39 件だったのに対し、線引き廃止後の平成 16 年、17 年には 69 件、75 件と、1.5 倍程度に増加している

線引き廃止後の旧調整区域の開発状況：亀川地区

亀川地区は和歌山市に接しており、開発圧力も市内で最も強い地区である。

3483 条例に基づく開発は、条例が施行されていた 1 年間で市全体で 2 件のみであり、そのうち 1 件が本地区において行われている(写真 3)。線引き廃止後の開発としては、位置指定申請が 4、5 件程度ある程度であり、開発許可申請はない。

現地を視察すると、旧市街化区域内にも広範囲にわたり農地が残されている実態が分かる(写真 1、2)。その一方で、区域区分線近くの旧調整区域で新たに行われたミニ開発や戸建建築が孤立的に立地している様子が見られた(写真 3、4)。ただし、区域区分線からさらに離れたところにおいては、ほとんど新たな開発・建築行為は行われていないようであった。これは、駅からも相当程度離れるため、開発圧力が小さいことが理由と推察される。

(7) 線引き廃止の効果・課題

現在のところは、当初の検討 ((4) 参照) において予測された影響は、顕著には出ていない状況にある。



写真 1 市街化区域内農地の様子 1



写真 2 市街化区域内農地の様子 2



写真 3 旧調整区域内における開発



写真 3 旧調整区域内の新規建築

2. 新居浜市

(1) ヒアリング調査の概要

- 日時：平成 18 年 1 月 30 日
- 場所：新居浜市役所
- 対象：建設部都市計画課、区画整理課、建築課、経済部農林水産課、農業委員会

(2) 新居浜市及び周辺の概況

新居浜市は、四国の中北部、愛媛県東部（東予地方）に位置している（図 2 - 1）。

面積は約 234 km²であり、南部の急峻な四国山地と東西の丘陵地に囲まれた新居浜平野に市の中心部が広がる。

人口は約 127,000 人であり、松山市、今治市に次いで、県内第三位である。昭和 30 年代から微増・微減を繰り返してきたが、昭和 60 年代からは減少傾向にある。

産業は、別子銅山の開山以降、住友の「城下町」として栄えてきたが、現在も住友化学他の住友グループを中心とする工場が、臨海部に立地している。

旧城下町ではなく、また合併を繰り返してきたため、中心性のない、低密に分散した市街地形態となっている。

(3) 線引き廃止以前の都市計画・開発等の状況

都市計画の変遷（図 2-2）

1973 年に新居浜市、西条市、東予市、小松町、丹原町の三市二町を対象として東予広域都市計画区域の指定が行われ、それと同時に第一回の区域区分の線引きが行われた。これは、当該地域は新産業都市指定を受けており、線引きが義務付けられていたためである。当時は、線引きにより市街化区域化された土地の評価価格が上昇することで、税金が上がる（宅地並み課税）ことへの農業従事者の不安が大きかった。そのため中心部に大規模な調整区域が残るなどの、不整形な線引きとなった。この区域区分線は、それ以前の用途地域指定と比較して、一部は相当程度後退したものとなっている。

第一回見直し（1987 年）では、市役所周辺の中心市街地を市街化区域に編入した。一方、第二回見直し（2001 年）では、埋立地を市街化区域に編入したにとどまっている。これは、全体としての人口は増加していないことや、地区計画決定や土地区画整理事業の実施が条件となることなど、編入条件が厳しい（特に財政的な理由から）ため、平野部を市街化区域に編入できなかったということが理由である。

線引き廃止前の土地利用動向

市街化調整区域においては、既存宅地制度、例外的開発許可制度（都市計画法第 34 条



図 2-1 新居浜市の位置
（出典：「新居浜市の都市計画 2003」）

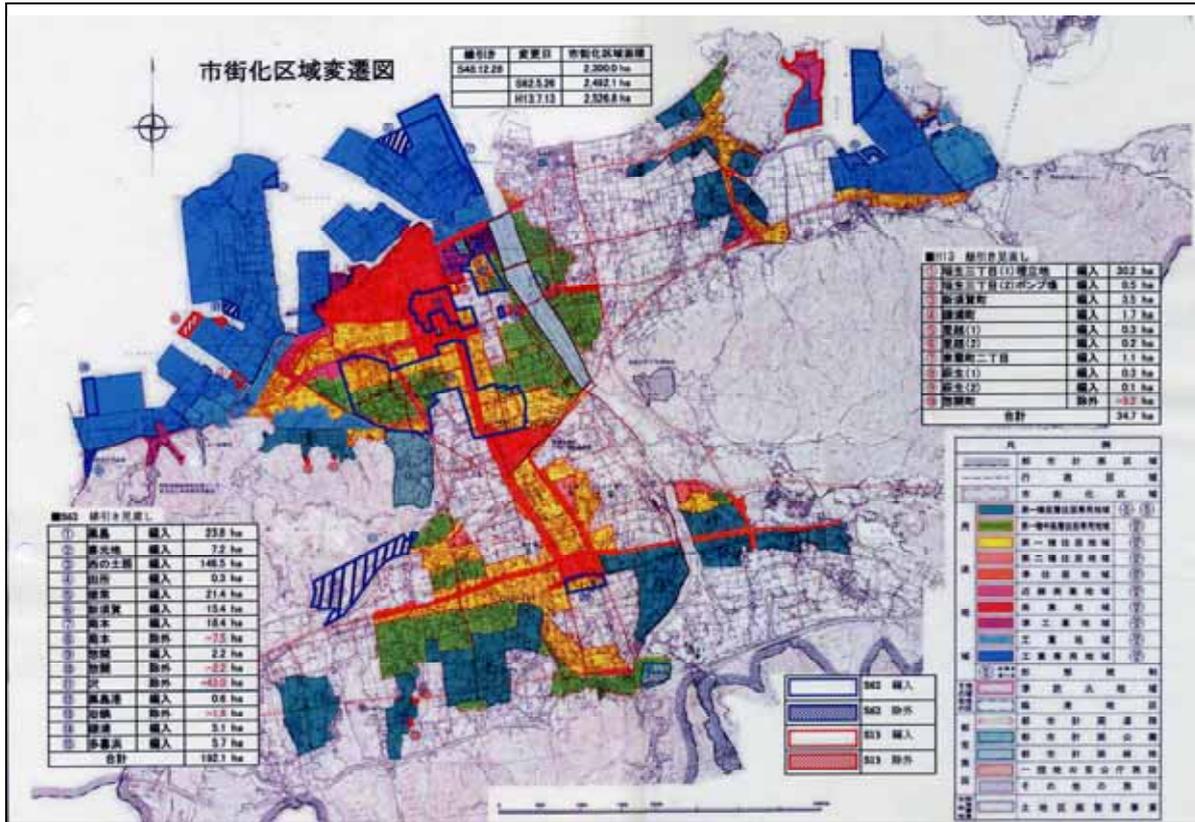


図 2-2 新居浜市・市街化区域の変遷図（出典：新居浜市資料）

10 号口に基づく開発、愛媛県は新居浜市に関して、大規模既存集落指定を 1987 年に 6 箇所について行っている）等を利用して、開発が一定程度行われてきており、人口は増加傾向にあった。

農業振興地域整備計画

農用地区域指定がされているのは、地域全体の 1 割程度であり、ほとんどが白地となっている（図 2-3）。しかも農用地区域の指定は、新居浜地区のように、中心市街地に隣接して、市街化区域に囲まれて飛び地的に行われているような場合も見られる。このような指定区域においては、ミクロレベルでも一筆単位でいわば点的に農用地区域指定が行われており、面的に指定されているとはいえない状況にある（図 2 - 4）。したがって、農振法によって集団的農地が保全されているというよりはむしろ、単に市街地内外のスプロール化した住宅地内の一部の農地が農用地区域指定を受けているに過ぎない、という状態にある。

農水省の通達では、各地域最低 200ha の農用地区域指定が求められている。しかし新居浜農振地域では、現在 186ha しか農用地区域に指定されていない。したがって、農振除外を行うためには、新たに別の農地を農用地区域に編入する必要があるが、そのような農地はないため、除外が非常に困難な状況になっている。一方で、専業農家は少なく、農地は農業用というよりはむしろ財産としてみなされている面が大きいことから、除外圧力は非常に強い。そのため、混乱を招くことを防止するため、全体見直しはまだ一度も行われたことがない。



図 2-3 新居浜市農業振興地域整備計画図（農振農用地区域図）
（出典：新居浜市資料）



図 2-4 新居浜地区における農用地区域指定の状況
（出典：新居浜市資料）

表 2-1 新居浜市における農振農用地除外面積の推移
（出典：新居浜市資料）

	農振除外面積 (m ²)
H11	672
H12	8,479
H13	1,102
H14	1,805
H15	382
H16	1,720

実際、新居浜市においては、平成 11 年以降の農振農用地の除外面積を見ると（表 2-1）平成 12 年に突出して多かったものの、概ね 1,000 m²前後と、非常に小面積にとどまっている。

(4) 線引き廃止の経緯

線引き廃止の経緯

廃止の理由は以下の 5 点である。

- ・ 人口減少が予想され、市街地拡大・乱開発の可能性が低いこと
- ・ 不整形な線引きにより施設整備が効率的に行われていないこと
- ・ 市民の声として反対（22%）より賛成（35%）が多いこと
- ・ 市議会からも廃止の意見書が知事に出されていること
- ・ 旧調整区域で集落の過疎化・高齢化が進展し、伝統的地域文化を持つ集落コミュニティの存続が危ぶまれていること

検討内容：特に「3483」条例の制定による対応の可能性に関して

新居浜市の場合、以下の問題点が挙げられるため、都市計画法第 34 条第 8 号の 3 に基づく条例の制定による対応は行われなかった。

- ・ 市街化区域そのものが合理的に配置されていないため、隣近接する地区の開発を認めるとスプロールに拍車がかかる結果となること
- ・ 市街化区域に隣近接する地域が農振農用地区域と重複している等、農業政策との整合が図られていないこと
- ・ 市街化調整区域内の既存集落が広範囲にわたっており、市街化区域に隣近接し、50 戸以上連担している地域という条件だけでは合理的な地域指定に無理があること
- ・ 市街化区域に隣近接している既存集落とはいえ、市街化調整区域内の開発をある程度認めると、本来市街化を促進すべき市街化区域内の農地等との整合が図れないのではないかとということ（特に市街化区域内の土地にのみ都市計画税を課していることとの公平性の問題）

県、周辺自治体との調整

3 市 2 町の調整会議等は開催していないが、西条市とは早い段階から意見交換を行っていた。

県との調整に関しては、2002 年度市長会春期会議の議題として、線引き廃止の意見書を提出した。当初県は難色を示していたものの、最終的には関係市町村の意向を尊重した。

(5) 線引き廃止後の土地利用コントロール（図 2-5）

線引き廃止後の土地利用規制としては、以下の通り、白地地域全域に対する特定用途制限地域指定、建ぺい率・容積率等の形態規制、開発許可面積の引き下げが挙げられる。これらの規制を設けた理由の一つとしては、県からの指導があったこと挙げられる。

線引き廃止後の土地利用コントロールの内容

- 特定用途制限地域
 - ◇ 市街地周辺地区：旧調整区域内 DID 区域が対象、第二種中高層地域並の規制内容
段階的に用途地域に
 - ◇ 幹線道路沿道地区：幹線道路沿道が対象、近隣商業地域並の規制内容
 - ◇ 田園居住地区：その他の旧調整区域全域、第一種住居地域並の規制
- 容積率：200%
- 建ぺい率：60%
- 開発許可対象面積：1,000 m²以上

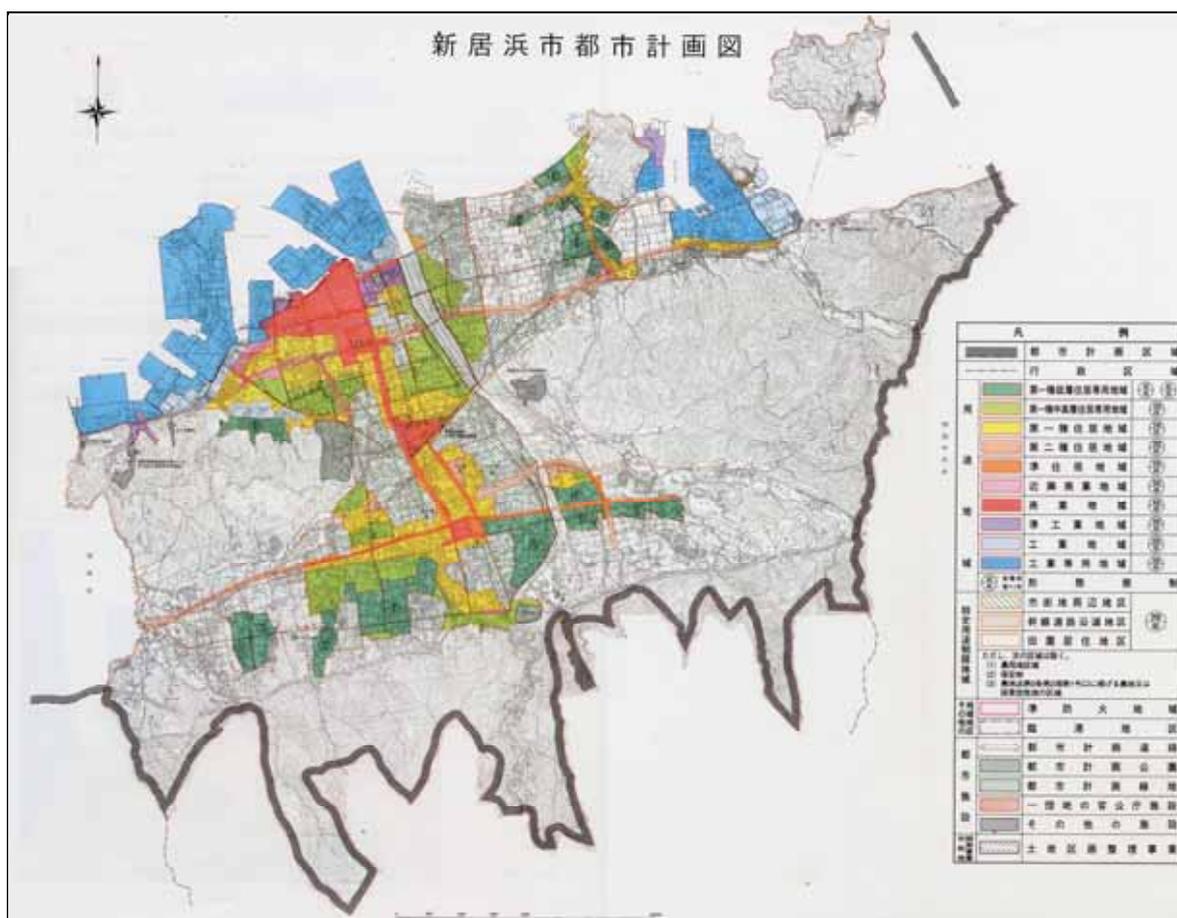


図 2-5 線引き廃止後の新居浜市の都市計画

(出典：新居浜市の都市計画 2005)

(6) 線引き廃止前後の開発状況の変化

開発許可 (1,000 m²以上)

開発許可の件数に関して、旧市街化調整区域において増加傾向となっており、線引き廃止前には用途地域 (旧市街化区域) 内における開発許可件数が圧倒的に多かったものの、線引き廃止後には内外同数となっている。この旧調整区域における線引き廃止後の開発として特徴的なのは、共同住宅の件数が増加している点である。

【開発許可件数の変動（全体）】

		分譲・建売	共同住宅	店舗	合計
用途地域	H14年度	9	2	0	11
	H15年度	5	4	2	11
	H16年度	5	2	0	7
用途地域無指定区域(旧調整区域)	H14年度	0	0	3	3
	H15年度	1	0	4	5
	H16年度	2	3	2	7

注：平成 16 年度の開発許可は全て線引き廃止後に出されている。

(出典：新居浜市資料)

これを特に線引き廃止後に限定して詳細に見ていくと、旧市街化区域周辺の市街地周辺地区において開発が比較的多く行われており、中でも特に共同住宅開発が多く行われていることが分かる。また、幹線道路沿道地区においては店舗開発が比較的多く行われていることがわかる。

【線引き廃止後の開発許可の状況（平成 16 年 5 月～平成 17 年 4 月）】

		分譲・建売	共同住宅	店舗	合計
旧市街化区域		5	2	0	7
旧市街化調整区域	市街地周辺地区	1	3	0	4
	幹線道路沿道地区	0	0	2	2
	田園居住地区	1	0	1	2
合計		7	5	3	15

(出典：新居浜市資料)

農地転用

農地転用に関して、線引き廃止前の平成 14、15 年度と比較して、平成 16、17 年度は 2 倍から 3 倍と、転用件数が非常に増加していることが分かる。特に、旧調整区域の幹線道路に面した農地の転用と、環境のよい農地での自己用住宅・賃貸住宅のための転用が増加している。線引き廃止前の自己転用は 0.7 件/月であり、第三者購入転用は 5.2 件/月だったのが、線引き廃止後には自己転用が 5.5 件/月に、また第三者購入転用も 13.3 件/月に大幅に増加している。

【農地転用許可・届出件数の変動】

(年度)	許可・届出件数(件)		
	4条(自己転用)	5条(第三者購入転用)	合計
H14年度	12	80	92
H15年度	7	57	64
H16年度	56	141	197
H17年度(H18・1月まで)	64	180	244

(出典：新居浜市資料)

建築確認

新居浜市においては、調整区域においても(3) で述べたとおり、例外的に多くの建築が認められており、全体の 3、4 割と、もともと市街化区域と比較しても高い割合を示

していた。平成 15 年度と 16 年度を比較すると、用途地域内で 21%、旧調整区域で 26% の増加となっている。ただし平成 14 年度と比較すると、用途地域内においては 1 割程度の増加に対して、旧調整区域はほぼ横ばいである。したがって、線引き廃止の影響が明確に見られるというわけではない。

【建築確認件数の変動】

	旧市街化区域	旧調整区域	合計
H13 年度	439	264	703
H14 年度	455	274	729
H15 年度	417	215	632
H16 年度 ()	504	271	775

16 年 5 月～17 年 4 月 (出典：新居浜市資料)

一方、旧調整区域における建築物の用途ごとの建築件数の推移を見ると、戸建住宅が非常に多いという点は線引き廃止前後で変化がないが、特に共同住宅の建築件数が線引き廃止後に増加している点が特徴的である。このような共同住宅の建設は、農業従事者の高齢化に伴う農地の有効利用策として、今後さらに増加するものと考えられている。

【旧調整区域における建築確認の用途別の変動】

	H13 年度	H14 年度	H15 年度	H16 年度()
戸建住宅	202	222	172	196
共同住宅	15	4	6	35
住商併用住宅	14	11	7	5
店舗	8	10	3	5
事務所	4	1	1	3
工場	3	3	1	2
病院・診療所	3	1	5	2
その他	15	22	20	23
合計	264	274	215	271

16 年 5 月～17 年 4 月 (出典：新居浜市資料)

(7) 線引き廃止の効果・課題

当初の期待・予想

- 土地利用規制の緩和：土地転用、他用途の土地利用ができる可能性が高まる
- 地価の平準化：調整区域の土地利用度が高まることにより、それぞれの土地に応じた適正な地価へと平準化される
- 税 (固定資産税・都市計画税) 収入の減少：旧市街化区域内農地の評価が宅地並みから一般農地に変わるため
- 都市施設の整備の在り方：これまでより計画的・効率的整備を図ることが可能になる反面、都市施設の整備対象範囲が拡大されるため整備量が多くなる

実態

- 旧調整区域農地における宅地転用の大幅増加
- 市全体の地価下落傾向：ただしこれは経済情勢によると思われる
- 税収減：旧市街化区域内農地が宅地並評価から一般農地評価となるため、固定資産税約 9,700 万円、都市計画税約 2,000 万円の計約 11,700 万円の税収減が見込まれ

ている



写真2 - 1 市街地内の農振農用地区域（旧調整区域）

3. 西条市

(1) ヒアリング調査の概要

- 日時：平成 18 年 1 月 31 日
- 場所：西条市役所
- 対象：建設部都市整備課

(2) 西条市および周辺の概況

西条市は、愛媛県の東部に位置する自治体である。2004 年 11 月に、旧西条市、東予市、小松町、丹原町の二市二町が合併して、新西条市が誕生した。また、旧西条市自体も、周辺町村を合併してできた市であり、大規模集落を周囲に抱えている。

面積は約 510 km²であり、人口は約 117,000 人である。

産業としては、旧西条市、東予市は工業が盛んであり、旧小松町、丹原町、東予市は農業が盛んである。

西条市には「うちぬき」と呼ばれる地下水の自噴井が広範囲に見られ、名水百選にも選定されている。

(3) 線引き廃止以前の都市計画・開発等の状況

都市計画の変遷

1973 年に新居浜市、西条市、東予市、小松町、丹原町の三市二町を対象として東予広域都市計画区域の指定が行われ、それと同時に第一回線引きが行われた。これは、西条市等は新産業都市指定を受けており、線引きが義務付けられていたためである。ただし旧西条市においては、農地の宅地並み課税を嫌った朔日市地区や大町地区の一部などにおいては、市街化調整区域に指定されたため、全体としては西側に偏在した市街化区域指定となっていた。

当初は 5 年ごとの線引き見直しを予定していたが、実際は回数的にも規模的にも、ほとんど見直しは行われなかった。1987 年に行われた第一回見直し、2001 年に行われた第二回見直しにおいては、臨海工業埋立地の一部が市街化区域に編入されたにとどまっている。これは、市は都市計画マスタープランを通じて市街化区域の拡大を目指したものの、人口の伸びがないこと等を理由に見送らざるを得なかったためである。

線引き廃止以前の土地利用状況に関して

戦災を受けていないため、市街地内の土地の多くは細分化されており、また権利関係も複雑であるため、市街地内において大規模商業施設が集積することが困難な状況にあった。一方で、幹線道路沿道は市街化調整区域が中心で、開発が原則として禁止されるため、十分に集積することがなかった。西条市に関しては、県の要綱に基づき都市計画法第 34 条 10 号口において例外的に開発が認められるものとして決められている指定既存集落としては、3 箇所が指定されているのみであり、ほとんど認められてこなかった。

農業振興地域整備計画

市域北部の平野部に、新居浜市と比較すると広く農振農用地区域が取られている（図 3

- 1)。特に図の中央部を流れる加茂川左岸は、圃場整備が行われた優良農地が広がっている。この区域においては、圃場整備が完了してから 8 年以上が経過した後（すなわち、農振除外が制限されるいわゆる「8 年縛り」の後）も、農振除外はほとんど行われていない。

市街化区域の南東に指定されている農用地区域は、そこに集落が多く存在していることもあり、比較的モザイク状になっている。特に集落周りには、多くの白地地域が残されている。ただし、新居浜市のように「点的」に指定されているという状況にあるわけではない。

一方で、市街化区域の北東側の旧調整区域部分には、農用地指定がなされておらず、白地地域が広がっている。

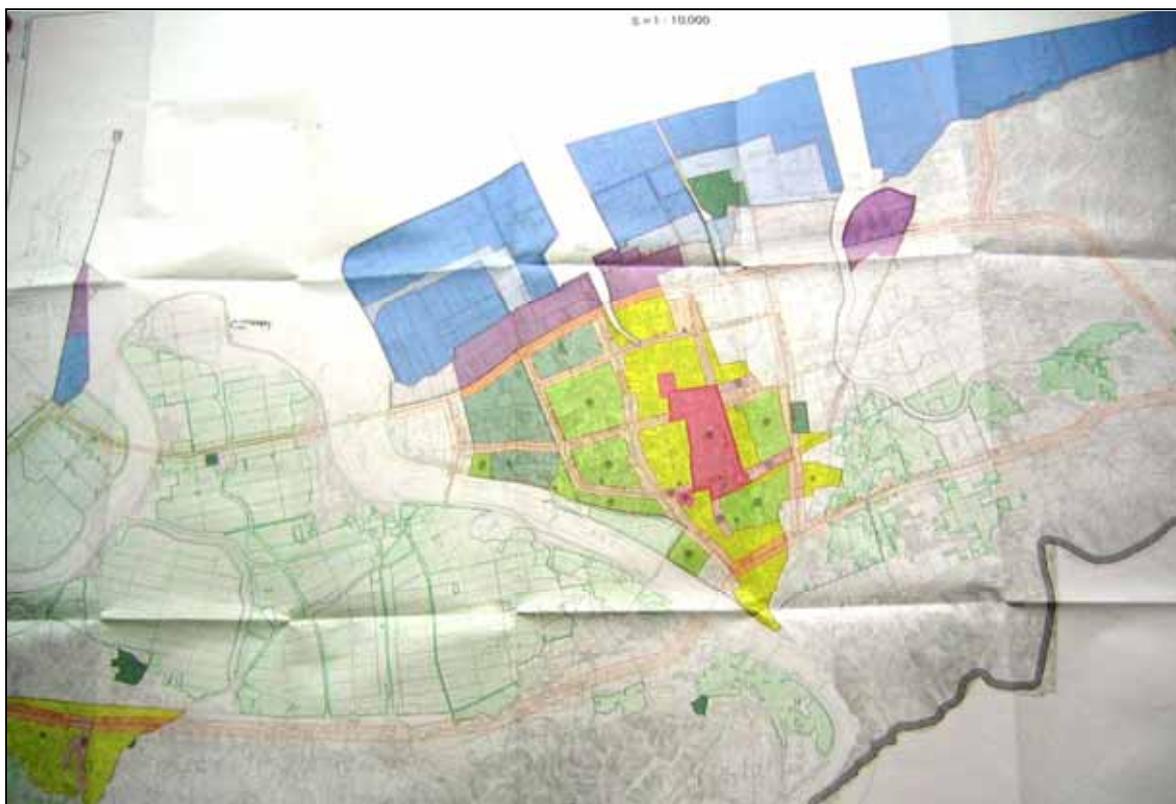


図 3 - 1 西条市における農振農用地区域の指定状況

(旧西条市付近、緑色に塗られている部分が農振農用地区域)

(出典：西条市資料)

(4) 線引き廃止の経緯

線引き廃止の経緯

旧西条市長が最初に線引き廃止を主張した。これに対して、旧小松町、丹原町は、調整区域の市街化に対して特段積極的だったわけではなかったが、線引きに対する問題意識を有していなかったわけではなかったため、廃止自体には賛成した。

線引きのメリット・デメリットとしては、以下の点が挙げられた。

【メリット】

- ・ 用途地域制による住工分離
- ・ 市街化区域における都市施設の重点整備

【デメリット】

- ・ 市街化区域と調整区域との地価の格差の拡大
地価高騰のため市街化区域内農地が宅地化されずに残る
- ・ 調整区域住民の不公平感
調整区域の開発規制が厳しいこと、都市施設整備に格差があることから、
- ・ 集落衰退化、逆に市街化区域では学校施設が不足
調整区域における少子高齢化・人口減少の進展

検討内容

線引き廃止ではなく、いわゆる「3483」条例で対応する可能性に関しても、検討はされた。しかし、空間的範囲の規定基準の設定が困難であること、単に市街化区域近辺の市街化調整区域だけを対象としても根本的な対応にはならないこと等を理由として、対応策としては採用されなかった。

また、線引き廃止によるデメリットに関しても検討がなされ、以下の通り結論付けられている。

- ・ 市街地の無秩序拡大について
今後は人口減少が見込まれており、個人住宅などは市街化調整区域へ移行するものと思われ、市街地が拡大する可能性は少ない
- ・ 市街地の空洞化の促進の恐れについて
市街地の空洞化は線引き廃止より経済状況によるものであり、逆に線引きを廃止したとしても交通利便性がよく、人口集中地区である市街地に新規に起業・立地がなされるものと考えられる
- ・ インフラ整備の問題について
現在下水道の普及率は市街化区域で90.3%、調整区域で70.2%であり²、今後とも市街化調整区域へ整備を進める計画である。また、既存集落内道路についても、生活道路として不自由な程度にはすでに整備されている。
- ・ 優良農地や里山などの自然環境への影響
住宅建築は、道路・水道・下水道等への接続費用の観点から、優良農地や里山付近の土地より既存集落に近い土地が選択される。自然環境保全という観点からは、むしろ調整区域内既存集落人口の減少に伴う農地の荒廃の方が問題
- ・ 市街化区域内農地の評価が下がることによる税収減・担保価値減
すでに下落傾向を示しているが、線引き廃止により更なる下落が予想される。一方でそれにより逆に市街化区域の土地需要が高まり、評価も上がり、税収や担保価値も回復に向かっていくものと考えられる。

県、周辺自治体等との調整

商工会議所、農業団体、宅建団体からは、線引き廃止に対する反対は特段なかった。市街化区域内の土地の担保価値が下がるのではないかと心配が一部の商業者から寄せられたものの、反対とまではいかなかった。また、中心市街地の商業者からの郊外型商業

² いずれも合併前の旧西条市の数値

施設開発に対する懸念も特段なかった。

(5) 線引き廃止後の土地利用コントロール

線引き廃止後の土地利用規制としては、以下の通り白地地域全域に対する特定用途制限地域指定、建ぺい率・容積率等の形態規制、開発許可面積の引き下げが挙げられる(図 3 - 2)。これらの規制を設けた理由の一つとしては、県からの指導が挙げられる。県はこれらの規制とセットとすることを条件に、線引き廃止を認めたのである。

<p>線引き廃止後の土地利用コントロールの内容</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 特定用途制限地域 <ul style="list-style-type: none"> ◇ 産業居住地区：臨海部の工業・工業専用地域と住居系旧市街化区域の間の旧調整区域が対象、準工業地域程度の規制内容 ◇ 幹線道路沿道地区：幹線道路沿道が対象、準住居地域程度の規制内容 ◇ 田園居住地区：その他の旧調整区域全域、第一種住居地域並みの規制 ➤ 容積率：200% ➤ 建ぺい率：60% ➤ 開発許可対象面積：1,000 m²
--

以上のコントロールの内容に関しては、規制緩和を行っても旧市街化調整区域では人口は増えず、乱開発もないだろうということで、とりあえず一度大幅な規制緩和を行い、その効果を見て再度検討を行うものとされている。基本的に現在の規制は、行政の「心を示した」ものといえる。

(6) 線引き廃止前後の開発状況の変化

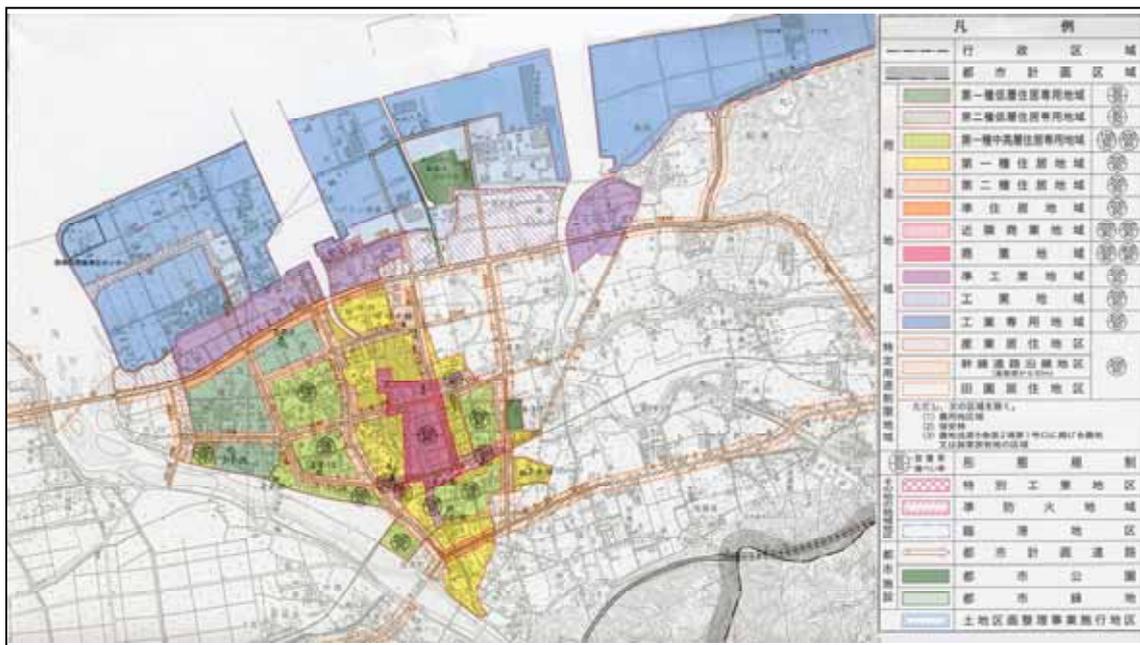


図 3-2 線引き廃止後の西条市の都市計画 (一部)
 (出典：東予広域都市計画総括図 (西条市))

開発許可

まず開発許可件数に関して、平成 15 年度と 16 年度とを比較すると、全体としては 27 件から 34 件と、2 割強増加している。ただし、用途地域内はほとんどの旧市町において減少しており、全体では 22 件から 10 件と半以下に減少している。一方で、用途地域外はいずれも増加しており、特に旧西条市においては 2 件から 16 件と、大幅な増加になっている。これは、第一に旧調整区域内においても開発が可能となったため、駆け込み的に市街化区域内の土地を手放して開発を行う事例が増えたこと、第二に旧調整区域内において開発が可能となり、これまで抑制されていた供給が顕在化したこと、が理由として考えられる。

【開発許可件数の変動（1,000 m²以上）】

		用途地域内	(旧)調整区域	合計
平成 15年度	旧西条市	15	2	17
	旧東予市	5	1	6
	旧丹原町	0	2	2
	旧小松町	2	0	2
	合計	22	5	27
平成 16年度	旧西条市	8 (-7)	16 (+14)	24 (+7)
	旧東予市	2 (-3)	5 (+4)	7 (+1)
	旧丹原町	0 (±0)	2 (±0)	2 (±0)
	旧小松町	0 (-2)	1 (+1)	1 (-1)
	合計	10 (-12)	24 (+19)	34 (+7)

(()内は前年比、出典：西条市資料)

次に、許可された開発の立地場所に関して(図3-3)は、用途ごとに以下の傾向が見られる。

まず集合住宅は、旧用途地域内に多い。居住者の3-4割は新居浜からの移入者であり、新居浜への通勤者であると推測されている。その他には、分家・若いファミリーなどの地元からの需要があるものと推測されている。ただし、すでに相当程度の集合住宅が建設されているため、供給は頭打ちではないかと見られている。

次に、戸建住宅については、用途地域との境界付近の白地地域に特に多く見られている。一方で線引き廃止によって効果が期待されている旧集落部における開発という動きにまでは、十分には結びついていない。

最後に商業施設については、沿道区域を中心に立地している。それにより、地域の活性化が見込まれる一方で、中心市街地の空洞化に拍車がかかるのではないかと懸念がある。



図 3-3 西条市における線引き廃止後の開発動向
(出典：西条市資料)

農地転用

まず各地域における農地転用申請件数の特色を見る。

申請件数全体については、線引き廃止前は市全域で 200 件程度であったのが平成 16 年に 363 件と 2 倍近くに増加しており、その傾向は平成 17 年も続いている。また、用途地域内外の比率は、線引き廃止前は概ね外が内の 2 倍程度だったのが、廃止後は 5 倍以上と、用途地域外における申請比率が圧倒的に高まっている。特にこの傾向が強く見られるのは旧西条市であり、廃止前はほぼ同程度の申請数であったのが、廃止後は用途地域外が内の 3 倍以上の申請数となっている。

用途地域外における農地転用の許可・届出申請件数に関して、西条市全域においては概ね年間 150 件弱だったのが、線引きが廃止された平成 16 年には 308 件と倍増している。また平成 17 年も、12 月末までですでに 219 件となっており、このペースを維持すると仮定すると、最終的には 300 件程度となることが見込まれる。特に急増しているのは旧西条市用途地域外であり、線引き廃止以前は 50 件程度だったのが平成 16 年度に 118 件、平成 17 年度は推計 140 件程度となり、2～3 倍近くに増加していることが分かる。また、旧西条市以外の地域でも 100 件程度であったのが、150-190 件程度と 1.5～2 倍近くに増加しており、用途地域外における農地転用申請件数の増加が市内全域で起こっている様子が伺える。

一方、用途地域内においては逆に減少傾向にあり、全体としては 3 割程度も減少している。特に減少傾向が著しいのは旧西条市以外の地域においてであり、線引き廃止前の 26 - 40 件（平均約 33 件）と比較して、4 割程度の減少率となっている。

【農地転用申請件数の変動】

		H13	H14	H15	H16	H17
新西条市 全域 (合計)	用途地域内	78	63	86	55	46
	用途地域外	123	150	147	308	219
	合計	201	213	233	363	265
旧西条市	用途地域内	47	37	46	36	29
	用途地域外	55	50	44	118	104
	合計	102	87	90	154	133
旧東予市・丹 原町・ 小松町	用途地域内	31	26	40	19	17
	用途地域外	68	100	103	190	115
	合計	99	126	143	209	132

(H17については12月末までの数値、出典：西条市資料)

次に、用途別の農地転用申請件数の推移を見ると、全体としては住宅目的の転用が圧倒的に多く、全体の6～7割を占めている。

用途地域外における住宅目的転用が線引き廃止前は70件程度だったのが廃止後の平成16年に185件となり、件数的にも割合的にも非常に増加している点が特徴的である。一方で、用途地域内の住宅用転用は、線引き廃止前と変わらないか、むしろ減少傾向にある。

また、用途地域外における商業目的転用も線引き廃止前は10件程度だったのに対し、廃止後の平成16年には28件となり、2倍以上に増加している点も特徴的である。一方で、用途地域内における商業目的転用は、線引き廃止前と比較して半分程度に減少している。

さらに、用途地域外における公共用地目的転用が、線引き廃止前は1、2件程度だったのが、9件に急増している。

【農地転用申請件数の用途別の変動】

		H13	H14	H15	H16	H17
住宅用地	用途地域内	46	38	55	35	26
	用途地域外	65	75	74	185	134
	合計	111	113	129	220	160
商業用地	用途地域内	4	5	8	3	2
	用途地域外	13	13	9	28	20
	合計	17	18	17	31	22
工業用地	用途地域内	6	1	1	2	1
	用途地域外	4	5	4	6	2
	合計	10	6	5	8	3
公共用地	用途地域内	0	0	2	1	0
	用途地域外	1	2	1	9	0
	合計	1	2	3	10	0
山林・植林等	用途地域内	0	0	0	0	0
	用途地域外	0	0	0	3	2
	合計	0	0	0	3	2
その他	用途地域内	22	19	20	14	17
	用途地域外	40	55	59	77	61
	合計	62	74	79	91	78

(H17については12月末までの数値、出典：西条市資料)

建築確認

新築建物の建築確認申請件数に関し、平成15年度と16年度とを比較すると、全体とし

ては 554 件から 585 件と、あまり変化は見られない。このうち用途地域内においては、旧東予市と旧丹原町においては、割合的には激減しているものの、旧西条市と旧小松町においては微増である。特徴的なのは、旧西条市の旧市街化調整区域における確認件数の増加であり、線引き廃止前の平成 15 年度に 63 件だったのが、廃止後の平成 16 年度には倍以上の 139 件に増加している。一方で、旧丹原町と旧小松町においては微増にとどまっており、旧東予市においては逆に 2 割以上も減少している。このように、線引き廃止に伴うと考えられる効果の現れ方には、旧市町によって差異が見られる。

【建築確認（新築）件数の変動】

		用途地域内	(旧)調整区域	都市計画区域内合計
平成 15 年度	旧西条市	187	63	250
	旧東予市	67	123	190
	旧丹原町	19	68	87
	旧小松町	15	12	27
	合計	288	266	554
平成 16 年度	旧西条市	195 (+8)	139 (+76)	334 (+84)
	旧東予市	41 (-26)	95 (-28)	136 (-54)
	旧丹原町	12 (-7)	70 (+2)	82 (-5)
	旧小松町	19 (+4)	14 (+2)	33 (+6)
	合計	267 (-21)	318 (+52)	585 (+31)

(() 内は前年比、出典：西条市資料)

(7) 線引き廃止の効果・課題

線引き廃止による効果と課題に関しては、以下の点が挙げられた。

効果

- 大型店の増加、地域の活性化
- 中心部の人口の増加
- 旧市街化区域の地価は下落

課題

- 大型店の増加に伴い、中心市街地商業の空洞化に拍車
- 旧調整区域での開発が進行しているものの、以下の通り、まだ人口減少を食い止めるまでには至っていない。

【人口の変化】

		用途地域内	(旧)調整区域	都市計画区域内合計
平成 16 年 4 月 1 日現在	旧西条市	29,817	28,442	58,259
	旧東予市	12,500	20,410	32,910
	旧丹原町	2,464	10,181	12,645
	旧小松町	5,900	4,100	10,000
	合計	50,681	63,133	113,814
平成 17 年 4 月 1 日現在	旧西条市	30,517 (+700)	27,975 (-467)	58,492 (+233)
	旧東予市	12,493 (-7)	20,202 (-208)	32,695 (-215)
	旧丹原町	2,461 (-3)	10,122 (-59)	12,583 (-62)
	旧小松町	5,883 (-17)	4,069 (-31)	9,952 (-48)
	合計	51,354 (+673)	62,368 (-765)	113,722 (-92)

(() 内は前年比、出典：西条市資料)

(8) 現地視察



写真 3-1 中心商店街の様子
(シャッターが閉じて人通りもまばら)



写真 3-2 用途地域との境界部分の白地地域における開発(奥は用途地域)



写真 3-3 旧市街化調整区域の様子
(線引き廃止後と思われる開発が見られる)



写真 3-4 用途地域との境界部白地地域における開発(川が旧線引きの境界)

(9) その他

中心市街地の概況

中心市街地活性化計画の対象区域は 91ha である。まちづくり交付金で整備を進めている。特に公共施設の中心部における集中的整備を行っている。例えば、伊予製紙跡地を購入し、総合福祉センターの建設・緑地整備を行う。また中心市街地における駐車場整備も行っている。今後は、中心市街地に図書館を整備すること、中心のみならず駅前についても整備を進めていくこと、等を予定している。

財政・都市計画税について

西条市においては、都市計画税をもともと徴収していない。(その代わりに固定資産税の

税率が比較的高い。)そのため、線引き廃止に伴う都市計画税の税収減という問題は生じていないものの、旧市街化区域の地価が下落することにより、固定資産税の減収が見込まれる。

なお、開発に伴う財政的な問題が生じないよう、地区施設整備は開発コントロールを通じて求めていく予定である。

4. まとめ

以上、3都市に対するヒアリング調査から、線引き廃止の背景、影響等に関して、共通点及び差異があることがわかる。

線引き廃止の主な理由としては、いずれの自治体においても、市街化調整区域を中心とした人口減少に伴う地域の衰退が挙げられている。さらに四国の二市においては、当初線引き時に農地の宅地並み課税を懸念して、市街化区域を偏在した、または不整形な形で取ったことも原因の一つとして挙げられている。

線引き廃止後の土地コントロール手法としては、海南市においては容積率の基準が通常の白地地域と比較して厳しくなっている程度であり、ほとんど行われていないのに対して、新居浜市と西条市においては、特定用途制限地域指定を全域に対して行うと共に、開発許可面積の基準と建ぺい率・容積率の基準についても引き下げている。

そして、実際の廃止後の開発動向についてみると、海南市においては廃止前とあまり大きな差異は見られない。この理由としては、旧調整区域においては線引き廃止前と比較して相当程度土地利用規制が緩和されたものの、開発圧力があると思われる既成市街地やJR駅からある程度離れたところに位置しており、開発圧力が大きくはないことが考えられる。

その一方で、新居浜市と西条市においては、旧市街化区域周辺部を中心として、特に住宅目的の農地転用や建築確認の件数が大きく増加しており、線引きによって抑制されていたそれらの区域における開発圧力が顕在化している様子が伺える。一方で、それ以外の旧市街化調整区域や旧市街化区域においては、人口の伸びはそれほど大きくなく、調整区域内の集落の活性化という当初の目標までは、現在までのところは十分には達成できていないものと思われる。

また、特にこれら両市においては、幹線道路沿道において大型商業施設の立地が可能となっており、実際にも数件の開発がすでに発生していることから、商業施設の立地が郊外部にシフトすることによって、今後さらに中心市街地の衰退・空洞化が進行していくことが懸念される。それを解消するため、中心市街地や駅前の整備を進めているところである。

	海南市	新居浜市	西条市
線引き廃止の主な背景	<ul style="list-style-type: none"> ・ 周辺自治体と比較して人口が減少傾向にあること 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 不整形な線引きにより施設整備が非効率化 ・ 旧調整区域集落の過疎化・高齢化の進展によるコミュニティ崩壊の危険 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市街化区域が偏在 ・ 権利関係、土地利用規制の問題から、大規模商業施設が市内に立地しない
廃止後の土地利用コントロール	<ul style="list-style-type: none"> ・ 開発許可 3,000 m² (都市計画区域全域) ・ 建ぺい率 70%、容積率 200% 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定用途制限地域 (市街地周辺地区・幹線道路沿道地区・田園居住地区) ・ 開発許可 1,000 m²以上 ・ 建ぺい率 60%、容積率 200% 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定用途制限地域(産業居住地区・幹線道路沿道地区・田園居住地区) ・ 開発許可 1,000 m²以上 ・ 建ぺい率 60%、容積率 200%
廃止後の開発動向	和歌山市に隣接する亀川地区を中心に、農地転用・建築確認件数が多少増加しているものの、それほど大きな影響はない。旧調整区域は市街地やJR 駅から距離があり、開発圧力が高くなかったためと推察される。	旧市街化区域周辺部において開発行為が多く行われており、また幹線道路沿道では店舗開発も行われている。農地転用件数は 2 , 3 倍に大幅増加している。ただし、建築確認についてはまだ特段の大きな影響は見られていない。	旧調整区域における農地転用件数が住宅目的を中心に倍増、建築確認、開発許可件数についても増加している一方で、旧市街化区域内においてはこれらの件数は軒並み減少している。その意味において、開発の白地地域へのシフトが起きているといえる。

裏白

．準都市計画策定の検討自治体

～ 広島市における都市計画区域外における土地利用コントロール～

横浜国立大学大学院
和多治

(1) 広島市における都市計画の概要

広島市は人口 113 万人を擁する中国地方第一の都市であり、昭和 55 年に政令指定都市となっている。広島市の場合、周辺の 4 市 5 町からなる広域都市計画区域を設定しているが、広島市や大竹市、廿日市市、大野町では行政区域内に占める都市計画区域外の割合が高い。下表は、広島圏広域都市計画区域の区域区分別面積である。なお、全域都市計画区域編入を検討していた時期と併せるため、平成 6 年の資料を掲載している。

表 広島圏広域都市計画区域の区域区分別面積（平成 6 年都市計画年報）

	行政区域	都市計画区域		市街化区域		市街化調整区域	
		面積	割合	面積	割合	面積	割合
広島市	74,018	32,956	45%	14,292	43%	18,664	57%
呉市	14,620	14,542	99%	3,261	22%	11,281	78%
大竹市	7,775	2,218	29%	870	39%	1,348	61%
廿日市市	4,773	2,681	56%	1,215	45%	1,466	55%
府中町	1,045	1,045	100%	550	53%	495	47%
海田町	1,381	1,381	100%	553	40%	828	60%
熊野町	3,351	3,351	100%	510	15%	2,841	85%
坂町	1,558	1,558	100%	337	22%	1,221	78%
大野町	7,075	2,048	29%	741	36%	1,307	64%
計	115,596	61,780	53%	22,329	36%	39,451	64%

単位：ha

広島市においては、昭和 46 年に区域区分が決定されており、平成 15 年現在で、行政区域面積 74000ha 余りに対し、都市計画区域は 36400ha に留まっている（約 49%）。市街化区域の拡大は、区域区分見直しや随時変更で行われているため、市街化区域の面積は増えているものの、市街化区域と調整区域との比率はあまり変化がみられない（市街化区域 42%、市街化調整区域 58%）。

なお広島市を事例として取り上げたのは、「平成 6 年の第 3 回都市計画総合見直し（区域区分の見直し等）の検討の際に、島嶼部をのぞく行政区域全域に都市計画区域を拡大するとの方針の決定がなされたが、地元からの強い反対にあい延期を余儀なくされ、一部の区域が都市計画区域に編入されたに留まっている」という現状に対して、線引き制度の抱える問題点や新たにできた準都市計画区域の適用検討の経緯などを把握するためである。

(2) 広島市における全域都市計画区域への編入の試みと頓挫

広島市における都市計画区域外は、安佐北区の大半、安佐南区や安芸区の一部にみられる。これらの区域は、昭和の大合併で広島市に編入された旧町(白木町、可部町、安佐町、沼田町、阿戸町、瀬野川町)が該当している。これらの区域における都市的土地利用は、面的に開発された住宅団地と幹線道路沿いにつながった集落とからなっており、バブル期を終えた時点でも人口密度が増加している集落が芸備線沿線を中心にみられた。下の写真は、芸備線志和口駅周辺(旧白木町の中心地)のものである。

開発パターンとしては、数戸から 10 戸程度の宅地分譲と幹線道路沿いの沿道サービス施設の立地が多く見られる。戸建て住宅の分譲に関しては、敷地面積は 35 ~ 50 坪のものが多く、開発圧力は減少しているが、調査時点でも分譲広告のでている物件も見られた。





平成になってから分譲された団地。敷地面積は 100～150 平米。現在でも分譲中のももある



中には 2 区画購入した事例も



周辺には 100～300 坪の在来型の集落形態もみられる



幹線道路には、GS・SC・コンビニ等
沿道型施設の立地がみられる



昭和末期の宅地造成団地。敷地は 120 平米程度

こうした中で市では、第 3 回都市計画総合見直しに際し、平成 6 年 2 月の企画関係者会議において市全域に都市計画区域を拡大する方針を決定し、同年 4 月には都市計画区域の拡大と区域区分の見直し（素案）を広報紙において地元住民に提示した。

都市計画区域を拡大する必要性としては以下の 5 項目を掲げている。

- ・ 農地や山林の開発進行にともない、様々な用途の建物が混在して建ち並び、営農環境の悪化が心配される
- ・ 東広島市等周辺市町が都市計画区域になったことで、都市計画区域外でスプロールがいつそう進む懸念がある
- ・ 大規模な住宅団地における公共下水道処理区域への編入の必要性がある
- ・ 都市計画法や関連法が適用されていない状況下でまちづくりを進めるうえで様々な不都合がみられる
- ・ 地域特性を活かした計画的なまちづくりを推進するためには、都市計画区域を拡大し、地域の将来像を見据えたまちづくりに取り組んでいく必要性がある

5月からは地元説明会が開催され、その後素案の閲覧と公述申出の受付（公述申出者2682件）、陳情書などの提出、公聴会の開催が行われた。

説明会・公聴会等で出された素案に対する意見の大半は市街化調整区域への編入反対であり、その理由として、「将来のビジョンを先に示すべき」「過疎化が促進され、地域の発展が阻害される」「土地が自由に利用できなくなる」「時期尚早である」「行政が一方的に決めているが住民の意見をよく聞くべきである」などがあげられている。その一方で、全都市街化区域にすべきとの意見も出された。

その結果第3回区域区分見直しでは、佐伯区河内地区、安佐北区上深川地区・小河原地区の一部を都市計画区域に編入するにとどまった（次ページ図参照：左下部が広島中心部、右上部が都市計画区域外の安佐北区）。

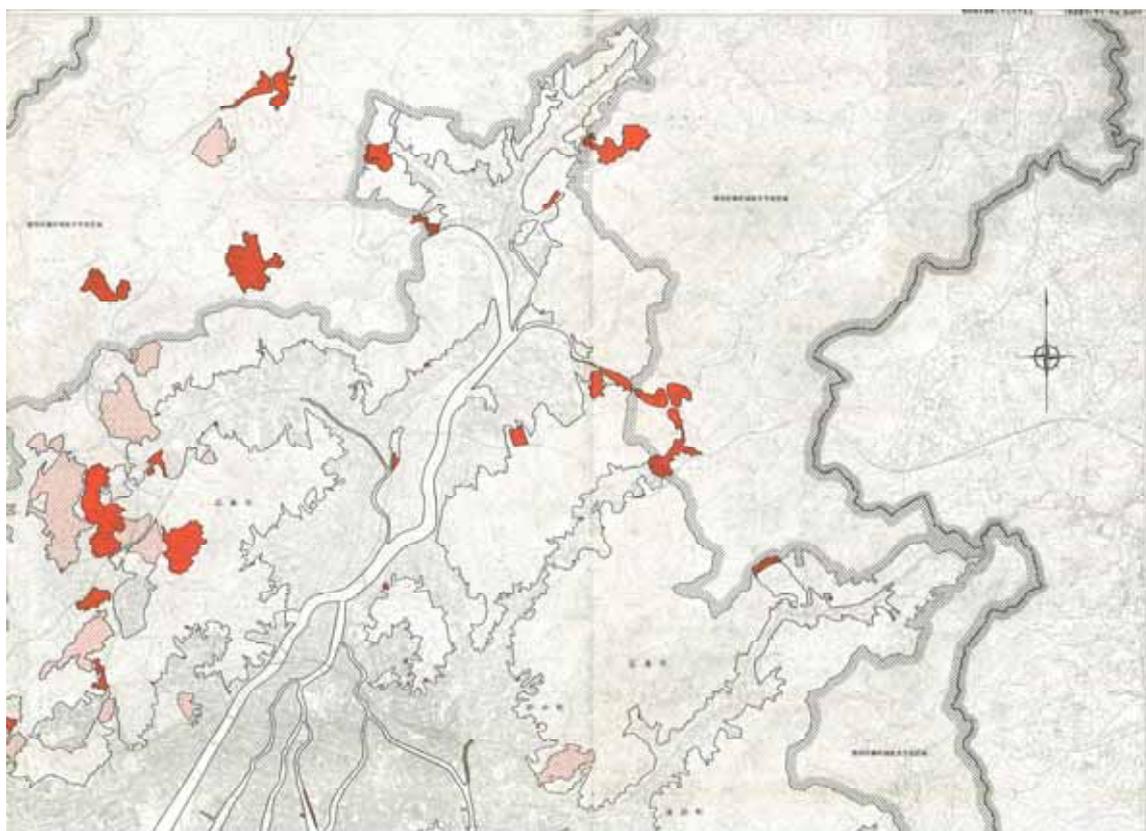


図 平成6年5月都市計画の変更素案（一部地域のみ掲載）

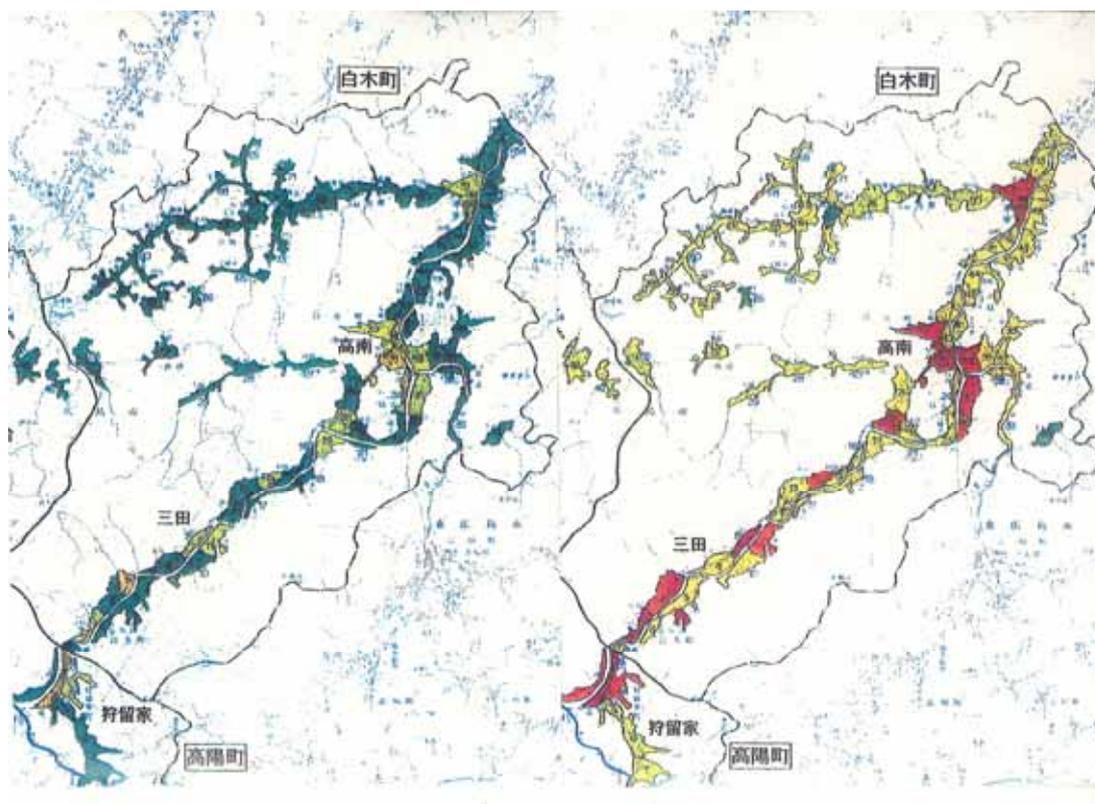


図 旧白木町における集落単位での人口密度と宅地化率

(3) 線引き制度の問題点と準都市計画区域適用の検討経緯

1. 線引き制度上の問題点

新たに都市計画区域編入を検討する区域においては、線引き制度上の問題点、市街地整備上の問題点、開発許可制度の問題点があげられる。ここでは紙面の都合上、線引き制度上の問題点についてのみ触れる。

- ・ 広島市周辺部においては、合併前の中心地などの市街地が小規模かつ分散して形成されている場合が多く、人口密度や市街地の規模などからみて（前ページの図で大半の集落は人口密度が 10 人程度（左下図の緑色部分）、過半の地区で宅地化率が 30% 未満（右下図の赤色部分以外）、市街化区域の設定が困難である。そのため、上述した白木町や阿戸町などでは合併前の町村単位で全域が市街化調整区域となり、生活環境の整備・地域振興などの観点から問題が生じる。
- ・ 広島市周辺部農地、住宅のほか小学校・農協支所・集会所等の公共公益施設が集積して一次生活圏の中心地を形成している集落についても、その大半が市街化調整区域となる。その為、人口の維持・商業施設や事務所の立地などに制約を受け、一次生活圏の中心地としての集落機能の維持が困難になる。

2. 準都市計画区域適用検討の経緯

地元からの強い反対により、一部の区域のみで都市計画区域が拡大するとどまった結果を受けて、広島市では新たな動きにでた。一つは地元に対する対応の変化である。これは全国的にも言えることであるが、行政主体の都市計画を住民主体とし、住民によるまちづくりへの支援に力点を置いたことである。二点目は、国への制度改善を働きかけたこと

であり、平成 8 年に現在の準都市計画区域に相当する考え方を国へ要望した。

そして平成 12 年の都市計画法改正により、準都市計画区域や特定用途制限地域などの制度が創設された。しかし広島市においては現時点で準都市計画区域を現行の都市計画区域外にある集落全域にかける方向にはない。その理由として、バブル期ほどスプロールや乱開発が問題にはならなくなっており、準都市計画空域に編入することのメリットが薄れてきたことがあげられる。また農用地区域は除外するなど集落区域全体に適用されるものとはなっていない（これに関しては、文言指定で除外する旨を指示することもできるが、適用しやすい仕組みにはなっていない）。道路や下水道の整備がアメであるにしても、都市計画区域外の大規模団地等の既に一定程度の都市基盤は形成されている地区ではさほど魅力的には感じられないであろう。更に、過去の区域区分見直しの経験から、「市街化調整区域」に対する抵抗感（都市計画区域編入=市街化調整区域編入となる前回の区域区分見直し案に対する抵抗感）が強く、また上述したような準都市計画区域のメリットがさほど感じられないため、行政側も準都市計画区域の制度を要望した広島市においても、この制度の適用には限定的な対応に留まらざるをえない状況にある。

（４）まとめ

現在の我が国の都市計画制度の根幹をなす 1968 年都市計画法は、制度創設前から紆余曲折し、制定後も計画制度を目指す改正と緩和をはかる改正によって、今日に至っている。その間に都市計画制度の適用範囲が広がると同時にやっと地域の独自性を生かせるようなツールになりつつあると思われる。

しかし制度創設段階にはもう時代遅れになっていたり、また本来求められていた内容とはかけはなれた制度になっているものも多い。また小手先だけの対応に追われ、制度全体がわかりにくくなっているという問題も生じている。

今後は、様々なメニューからふさわしい仕組みを取り入れていく自治体の力量が問われる時代であるとともに、土地に関する考え方（私権の制限）や農業サイドとの調整（例えば、田園都市計画区域のようなもの）も必要になってくるとと思われる。

．都市計画マスタープランの活用状況と課題

～都市計画区域マスタープランの制度創設の狙いと現況～

横浜国立大学大学院
和多 治

1. 都市計画区域マスタープランの狙い

(1) 都市計画区域マスタープラン創設の経緯

2000年に改正された都市計画法により、都道府県においては都市計画区域毎に「都市計画区域マスタープラン（都市計画区域の整備、開発及び保全の方針）を策定することが義務づけられた。これは従来、線引き都市計画区域のみを対象としていた「整備、開発又は保全の方針」に代わり、線引き・非線引きを問わず、都市計画区域ごとのマスタープランとして位置づけられることとなった。

1968年法制定から30年以上を経て、都市を巡る社会経済状況が人口動態や産業立地など多くの面で変化してきたこと、1999年の地方分権一括法によって、各地方公共団体が、地域の課題に応じて、より柔軟に都市計画を活用できる仕組みにすることが求められており、都市計画区域マスタープランは、こうした時代背景を受けて創設されたものである。

2000年2月の都市計画中央審議会の答申においては、「都市計画マスタープランの充実」として、以下のような具体的な制度構成のあり方が述べられている。

- ・ 都市計画の方針には、都道府県決定の都市計画に関する事項か、市町村決定の都市計画に関する事項かを問わず、当該都市計画区域を整備し開発し保全する上で重要な事項を規定することとすべきである。また、都市計画の方針に定めるべき項目については、法令上明確にすることが望ましい。
- ・ 地球温暖化の防止など地球環境の保全に資するよう環境負荷の少ない街づくりをどのように進めるか、都市計画として各種の社会的課題（廃棄物関連施設の立地のあり方、都市の防災性の向上など）にどのように対応するかといった内容については、各地方公共団体の判断で、必要な範囲で規定しうるものであることが必要である。
- ・ 都道府県は、都市計画の方針を定める際には、当該都市計画区域の状況のみならず、隣接・近接する他の都市計画区域の状況や都市計画区域外の状況を踏まえ、広域的観点から定める必要がある。

(2) 都市計画区域マスタープランに要請されている役割

都市計画区域マスタープランは、都市計画区域を一体の都市として、総合的に整備・開発・保全することを目途として、必要なものを一体的・総合的に定めるものである。そして、都市計画区域ごとに都市計画の目標をはじめ、土地利用、都市施設の整備、市街地開発事業に関する主要な都市計画の方針をあらかじめ明示し、それに即して具体の都市計画がさだめられるという分かりやすい体系とすることが重要となっている。

2001年8月の都市計画運用指針では、都市計画区域マスタープランにおける基本的な考え方として、以下の点が示されている。

- ・ 長期的視点に立った都市の将来像を明確にするとともに、その実現に向けての道筋を明らかにする、基本的な方向性を示すものとして定められるべきである。

- ・ 概ね 20 年後の都市の姿を展望した上で都市計画の基本的方向が定められることが望ましい。
 - ・ 個々の都市計画に関する記述の羅列ではなく、どのような方針でどのような都市を作ろうとしているかを示すとともに、主要な土地利用、都市施設などについて、将来の概ねの配置、規模などを示すことが望ましい。また各種の社会的課題への都市計画としての対応についての考え方を、都市計画の目標に記述することも考えられる。
 - ・ 策定後の状況の変化に対応するため、記述内容に弾力性を持たせたり、部分的改訂を機動的に行うなどの対応を視野に入れて、策定及びそのフォローアップを行うことが望ましい。
 - ・ 広域的観点を確保するため、必要に応じ、隣接・近接する他の都市計画区域や都市計画区域外の現況及び今後の見通しを勘案することが望ましい。
- 以上より、都市計画区域マスタープランに要請される役割には多様なものがあるが、以下の 4 点にまとめられる。
- ・ 将来像を明示し、整備、開発及び保全する重要な事項を明確にする役割
 - ・ 各種の社会的課題に対する都市計画としての対応方法を明らかにする役割
 - ・ 都市整備の実現方策を明確にする役割
 - ・ 広域的視点に立った都市計画の立案に資する役割

2. 策定された都市計画区域マスタープランの実態など

(1) 都市計画区域マスタープランに関する既往研究の紹介

2004 年 5 月に策定期限を迎えた都市計画区域マスタープランに関しては、既にいくつかの調査研究が報告されている。ここでは、2004 年度の都市計画論文集において、花輪・野澤・大西によりまとめられた「都市計画区域マスタープランの策定過程における市町村に対する都道府県の役割に関する研究」と 2004 年 4 月に都市計画学会編集委員会が各都道府県の都市計画担当者に行ったアンケートの結果を紹介する。

詳細は、前者に関しては「2004 都市計画論文集 pp61-66」、後者は「都市計画区域に関する調査結果：都市計画 250 (2004) pp42-50」を参照していただきたい。

(2) 区域マ策定過程における市町村に対する都道府県の役割に関する研究の概要

・都市計画区域マスタープランの策定過程

およそ 2/3 の都道府県で策定組織が設置されており、うち 20 の県では、都市計画審議会の外部組織として設置されている。

また策定過程での都道府県・市町村間調整に関しては、9 割以上が県からの働きかけにより調整が進んでいるが、双方が進んで調整を行った（2 県）市町村からの働きかけで調整を行った（2 県）といった事例も見られた。

市町村との調整手続きに関しては、市町村が原案を作成、市町村職員が策定に参加、連絡会議、ヒアリング、市町村への意見照会など様々な調整手段がみられた。また 1 事例ではあるが、市町村への素案の説明会の開催、市町村都市計画審議会への意見聴取などを行った事例もあった。

・制度に対する都道府県からの評価

回答のあった 44 都道府県のうち、13 県では従来の整備開発及び保全の方針（以下、整開保とする）と比較してメリットを感じていないとしているが、31 県では肯定的な

評価をしている。その理由として、「旧整開保にはなかった非線引き都市計画区域において将来の都市像を住民に分かりやすく提示できる」「旧整開保と比べ自由度が高い」「旧整開保は線引きのためのものという要素が強かったが都市計画区域マスタープランは個別の都市計画を運用する上での根拠となるはずである」「旧整開保と比べ法的位置づけが明確になり総合計画を策定する際に都市計画に関する施策の記載意見が述べやすくなる」などが自由意見として照会されている。

・都市計画区域マスタープランの内容に関する分析

策定された都市計画区域マスタープランの内容をみると、都市計画運用指針に沿った内容のみが23道県、運用指針プラス特定課題への対応が9都県、運用指針プラス広域調整やマスタープランの実現性を含めているのが3県、運用指針・特定課題への対応・広域調整・マスタープランの実現性を記載しているのが5府県となっている。

(3)都市計画区域マスタープランと都市計画区域の再編

今回の都市計画区域マスタープランの策定に際して注目すべき点の一つとして、都市計画区域の再編があげられる。都市計画区域を、実質的な都市圏・生活圏と近似した区域にまで拡大することができれば、その区域内で都市計画制度のメニューが準備されている、区域区分、開発許可、建築規制などの組み合わせにより、市町村の枠を超えた広域で、整合性のとれた土地利用コントロールが可能となる。現在広域的な都市計画区域を設定しているのは30都道府県ほどあり、広域でのマスタープランを策定しているものも多いが、大々的に都市計画区域の再編にまで手がけたのは、大阪府と香川県のみである。

ここでは大阪府と香川県の都市計画区域再編について触れるが、これら以外にも都市計画区域の設定や区域区分の変更を行ったものが9都府県（平成15年4月～16年6月末）あり、大別すると以下の4タイプに分類できる。

- ・市町村合併に伴い同質の都市計画区域（線引き区域又は非線引き区域同士）で統合（茨城県潮来都市計画区域、東京都西東京都市計画区域、長野県更埴都市計画区域）
- ・合併都市にあわせ非線引き区域を設定（兵庫県市島都市計画区域、鹿児島県根占都市計画区域）
- ・新たに線引き区域を設定することに伴うもの（山形県鶴岡都市計画区域）
- ・区域区分廃止に伴う変更（和歌山県海南都市計画区域、愛媛県東予都市計画区域、熊本県荒尾都市計画区域）

なお都市計画区域に関しては、都市計画250号（2004）で特集が組まれており、都市計画の由来、なぜ都市計画区域が存在するか、日本の都市計画法とアメリカ計画法の根本的相違、都市計画の後退と変身、計画圏域の変化と計画内容の変化、市町村合併に伴う都市計画決定・変更について、都市計画区域の虚像と実像、といったテーマで論文がまとめられている。

大阪府

大阪府における都市計画区域マスタープランの策定作業は2001年に開始された。従来大阪府においては、44の市町村に対し42の都市計画区域となっていたが、通勤通学圏の変化や分権時代における府と市町村との役割の違いなどが明確になってきた。

そこで府が担うべき広域的・根幹的な都市計画のベースとなるものとして、都市計画区域のあり方に関して、「都市計画区域再編に関する懇談会」が2002年3月に設置、区域分けの可能性として4区分、5区分、8区分案が検討された。

同年 9 月に「都市計画区域のあり方に関する提言」がだされたが、そこでは、「山系・大河川等の自然的条件を考慮した、やわらかく閉じた地域設定」「旧郡界の 8 区分は地元にはなじみがあるが、現行の行動範囲が広域化多様化」等の要因から 4 つの都市計画区域案が望ましいとされた（2004 年 4 月施行）。

香川県

香川県において再編以前は、中心部に香川中央都市計画区域という唯一の線引き都市計画区域と、それを含め 23 の都市計画区域が存在していた。都市計画区域の指定の経緯を遡ってみると、1971 年時点で、香川中央都市計画区域の東西の沿岸部には未線引き区域が、そして香川中央都市計画区域の内陸側は全て都市計画区域外が指定されていた。1975 年以降、都市計画区域の指定を順次追加してきたが、香川中央都市計画区域の拡大は、線引き区域の拡大、すなわち市街化調整区域の拡大を意味するものとなり、土地利用規制に関する地元からの反発が強く、その後の追加指定された区域も、単独での未線引き区域であった。

香川中央都市計画区域を構成する 5 市町においては、高松市及び丸亀市には依然として市域の一部に都市計画区域外が残存している一方、坂出市は全域線引き区域でありかつ調整区域の割合が高かった。そのため、地形の特徴やその後のモータリゼーションの進展などにより、開発圧力は規制の厳しい調整区域を飛び越えて、周辺の未線引き区域及び都市計画区域外へと拡大した。その後 2000 年法改正の区域区分選択性を受けて、坂出市が先鋒に立つ形で区域区分廃止の流れが生じた。結果的には、香川中央都市計画区域を構成していた 4 市 1 町全てで区域区分が廃止されることとなった。

2000 年 12 月に設置された都市計画基本構想検討委員会では、区分廃止の議論と並行する形で、都市計画区域のあり方の検討が行われた。そして都市計画区域の拡大再編を行うことで実際の都市圏の広がりに対応した形で、都市計画区域の再指定をすることが望ましいとの報告が 2002 年 5 月になされた。住民説明会や公聴会・案の縦覧や県都市計画審議会などを経て、都市計画区域の見直しに関しては変更前の 23 区域から、地理的条件・通勤通学圏・広域市町村圏・合併などを考慮した 12 の区域に拡大再編された。

ただし香川県のとった手法には、賛否両論がある。都市計画区域を実際の都市圏に合わせたこと・線引き市町とそれ以外の市町村との土地利用規制の差異を少なくしたことを実現したために、現行の都市計画手段を使って整合性のある土地利用コントロールを行うことが十分に機能していないのが実情である。

3. まとめ ～課題と今後の展望

(1) 都市計画区域マスタープランの効果

前述した大阪府や香川県以外には大々的に都市計画区域を見直した事例はないが、今回の都市計画区域マスタープラン策定において、以下のような効果や課題がみられた。

線引き廃止の是非を市町村が主体的に検討

まず第一に、線引き廃止是非の検討を自主的に行ったことがあげられる。結果的に線引き廃止を実施した自治体はわずかであるが、調整区域緩和条例（都市計画法 34 条 8 号 3・4）の適用など、現行の線引き制度の問題点などに対する地方圏の自治体での模索がみられた。今回の香川中央都市計画区域・東予広域都市計画区域（愛媛県）において線引き廃止が行われた影響は今後広がるものと思われる。

広域都市計画区域と実際の広域都市圏・生活圏との乖離

しかし、現在の広域生活圏・都市圏と都市計画区域との乖離が解消できた事例は少なかった。その要因としては、都市計画区域を広域で設定するメリットがあまり提示できていなかったことがあげられる。

例えば秋田県の都市計画区域マスタープランでは、広域都市圏を踏まえた上でその中に複数の都市計画区域が存在していることが、各区域マスタープランの前段で記述されている。また当然のことながら、両毛都市圏（群馬県南東部と栃木県南西部）をはじめとする都道府県を越える広域生活圏を形成している区域における法定の拘束力のある計画としての役割は果たせなかった。一方で非線引き区域においては、1市町村1都市計画区域が大半であるため、あえて都道府県が区域マスを新たに策定することの意義が見られなかった。

市町村合併と都市計画区域の見直し

上述した2つの要因には、市町村合併が大きな影響を及ぼしている。都市計画のスタンスからは、合併と都市計画区域見直しの作業を同時に行うことが望ましいと考えられる。しかし市町村サイドからは、合併是非そのものに関する対応に追われ、都市計画に関連する検討は後回しにせざるを得なかった状況であった。

(2) 今後検討すべき課題

都市計画区域マスタープランの策定がすんだことで、今後様々なスタンスから都市計画区域マスタープランの評価がなされることと思われる。そうした中で、今後、検討する必要があるテーマとして以下のようなものがあげられる。

まず第一には、今回の策定において、都市計画区域の設定・見直しがどのように検討されたか、68年法に基づく当初の都市計画区域の指定の経緯と併せて、分析してみることが重要であると思われる。

次に、市町村マスタープラン、都市計画区域マスタープラン、都道府県マスタープランにおける、市町村と都道府県との役割分担も整理する必要がある。

また、各都道府県の都市計画区域マスタープランの中では、広域、都市圏、生活圏など、圏域に関する様々な用語が定義されている。こうした多様な用語と都市計画区域との関係を整理することも課題となっている。

更に前述したように、都市計画運用指針に即した内容以外の特定課題をマスタープランに盛り込んでいる自治体もみられるが、例えば、郊外の大規模店舗の立地コントロール、水資源などの環境容量から想定される新たなフレームの設定などを、どのレベルで広域計画を検討していく必要があるかが課題であると思われる。