

景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究
～ 欧州(独・英・仏・伊)の国土計画・土地利用規則と風景保全～

2000年6月
建設省建設政策研究センター

前研究調整官	辻 保人
研究調整官	森田康夫
前研究官	山田直也
研究官	鈴木 学

まえがき

こうざんじゅんびこれわがきょう
江山洵美是吾郷。日本の風景の特質を瀟洒^{しょうしや}、美、跌宕^{てつとう}として捉え、「気候、海流の多変多様なる事」「水蒸気の多量なる事」「火山岩の多々なる事」「流水の侵蝕激烈なる事」の4項目で日本の風景を印象づけた地理学者志賀重昂氏(1863-1927)は、その著書『日本風景論』(1894)において、我が国の風景保全について「日本の社会は、日本未来の人文を愈々啓発せん為め、益々日本の風景を保護するに力めざるべからず。」と述べている³。100年余の月日が流れた現在、「風景」の定義⁴・概念に関する議論も含め、その保全に対しどれだけの取り組みがなされてきたであろうか。また、残された風景を将来にわたり保全していく枠組みは準備されているであろうか。

我が国の国土・地域計画をめぐる情勢は大幅に変化しつつある。かつての右肩上がりの人口増加は少子高齢化傾向に転じ、インフラ整備の課題も量的充足から「環境・風景の保全」や「ゆとりの実現」といった国民のニーズに応えての質的向上が重要になってきている。また、大都市への急速な集中も頭打ちを迎え、市街地の外延化や郊外部への諸施設の立地による中心市街地の衰退がみられるなど、国土構造も大きな転換期を迎えている。

高度成長期に端を発するかつての開発中心の時期においては、経済効率性以外の事項には十分な注意が払われることがなかったため、結果として我が国の風景に多大な影響を及ぼしてきた。その反省に立ち、近年、風景保全への関心が高まりつつあり、また歴史上重要な建造物や遺跡の背後の風景までも一体として守っていこうとする古都保存法による区域・地区制度⁵など先駆的取り組みも一部見受けられるものの、総じて我が国では風景保全に対する基本的認識・方法論がこれまで欠如しており、財産権の自由との調整が常に問題となる土地利用計画・規制の分野にあってもその取り扱いについて議論を尽くしたとは言い難い状況にある。

一方、ヨーロッパ諸国においては、Landschaft(独)、Landscape(英)、Paysage(仏)、Paesaggio(伊)をキーワードとし、中世に起源を持つ集落風景を理想像とする『風景(保全)』の概念が確立しているとともに、土地利用計画関係法令への風景保全の位置付け、更には風景保全そのものを目的とする法制度の体系化等により、国の行政レベルにおける風景保全への取り組みが積極的に行われており、我が国の風景保全あり方を検討するにあたって学ぶべき内容は少なくない。

こうした状況に鑑み、本研究は、ヨーロッパ諸国のうちドイツ、イギリス、フランス及びイタリアに焦点を当て、風景保全に関する先進的な取り組みを比較分析することにより、今後の我が国の風景保全のあり方を論ずるに当たって必要な事項を整理したものである。

なお、本研究を行なうにあたっては、筑波大学社会工学系大村謙二郎教授、獨協大学外国語学部鈴木隆教授、東京工業大学工学部中井検裕助教授、千葉大学工学部宮脇勝助教授に多大なる協力を賜った。ここに改めて謝意を表したい。

2000年6月

建設省建設政策研究センター

¹ すっきりとしてあかぬげしたさま。(出典：新村出編『広辞苑』岩波書店)

² のびのびとして大きいこと。雄大。(出典：新村出編『広辞苑』岩波書店)

³ 志賀重昂著、近藤信行校訂(1995)『日本風景論』岩波文庫

⁴ けしき。風光。(出典：新村出編『広辞苑』岩波書店)

⁵ 『古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(1966年12月)』に基づく歴史的風土保存区域及び歴史的風土特別保存地区

目次

本研究の概要	1
第1章 ドイツにおける国土計画・土地利用規則と風景保全	7
1. 国内行政制度の概要	7
2. 国土計画・土地利用規制に関する制度の概要	9
(1) 国土計画と土地利用規則	9
1) 連邦全域を対象とした総合計画	10
2) 州域を対象とした総合計画	11
3) 市町村域を対象とした総合計画	13
(2) 都市計画と農村計画(土地利用調整と建築・開発規制)	16
3. 風景保全に関する制度の概要	17
(1) 連邦自然保護法	17
1) 風景計画	18
2) 自然・風景への介入規制	22
3) 保護地域	23
(2) 土地利用計画における風景保全条項の盛り込み等	24
1) 建設法典における風景保全条項(建設管理計画関連)	24
2) 建設法典における風景保全条項(保全条例・都市計画命令)	24
3) 景観条例等	24
4) 農地整備法における風景保全条項等	25
4. ドイツにおける風景保全手法の特徴	25
第2章 イギリスにおける国土計画・土地利用規則と風景保全	31
1. 国内行政制度の概要	31
2. 国土計画・土地利用規制に関する制度の概要	33
(1) 国土計画と土地利用規則	33
1) ストラクチャープラン	36
2) ローカルプラン	36
3) ユニタリー・デベロップメントプラン	36
4) 計画許可	40
5) その他の規制	40
(2) イギリスにおける農業政策と土地利用規制	41
3. 風景保全に関する制度の概要	42
(1) 都市地域での風景保全に関する制度	42
1) 登録建造物制度	42
2) 保全地区	42
3) ロンドンにおける眺望保全施策	43
(2) 農村地域での風景保全に関する制度	44
1) 国立公園	44
2) 特別自然美観地域	44

3) 特別環境保全地域	44
4) 環境保全地域と ESA 事業	44
5) 田園地域スチュワードシップ事業	45
(3) ナショナルトラストについて	45
(4) 田園地域委員会について	46
1) 概要	46
2) 活動内容	47
4 . イギリスにおける風景保全手法の特徴	49
第3章 フランスにおける国土計画・土地利用規則と風景保全	55
1 . 国内行政制度の概要	55
2 . 国土計画・土地利用規制に関する制度の概要	58
(1) 国土計画と土地利用規則	58
1) 全国国土整備開発計画/SNADT と地域圏整備開発計画/SRADT	59
2) 都市計画法典の概要	60
(2) 農村計画と農地整備事業	64
3 . 風景保全に関する制度の概要	65
(1) 歴史的な記念物に関する法律(1913年)	66
(2) 天然記念物及び芸術的、歴史的、学術的、伝統的又は 絵画的な景勝地の保護に関する法律(1930年)	66
(3) フランスの歴史的、美的遺産の保護に関する立法の補完 及び不動産修復促進のための法律(1962年)	66
(4) 自然保護に関する法律(1976年)	67
(5) 都市計画の改革に関する法律(1976年)	67
(6) 市町村、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律(1983年)	68
(7) 風景の保護と利用及び公開意見調査に関する法規定の改訂 に関する法律(1993年)	68
1) 風景の保護と利用に関する要綱の策定	68
2) 地域自然公園の法制化	69
3) 都市計画法典における風景規定の導入	69
4) 建築、都市及び風景の遺産を保護する区域/ZPPAUP への拡張	70
5) 農事法典における風景規定の導入	71
4 . フランスにおける風景保全手法の特徴	71
第4章 イタリアにおける国土計画・土地利用規則と風景保全	77
1 . 国内行政制度の概要	77
2 . 国土計画・土地利用規制に関する制度の概要	79
(1) 制度の概要	79
(2) 地域調整計画(PTC)	81
(3) 都市圏基本計画(PRI)	81
(4) 都市基本計画(PRG)	81
(5) 地区計画(PP)	82

3 . 風景保全に関する制度の概要	82
(1) 制度の概要	82
(2) 文化財保護法	83
(3) 自然美保護法	83
(4) ガラッソ法	83
1) ガラッソ法の概要	83
2) ガラッソ法に基づく風景計画の例	84
3) アッシジ市の風景計画	87
(5) イタリア・ノストラについて	88
4 . イタリアにおける風景保全手法の特徴	89

本研究の概要

本研究の概要

1. 研究の目的

近年、国民の豊かな生活環境やアメニティの充実とともに、自然との共生、風景の保全といったニーズの高まりが見られるところであり、これらの諸要素を適度に取り込んだ国土利用のあり方が重要となっている。

一方、我が国における土地利用制度は、所有者の裁量に委ねられている部分が多いため、経済効率が重視された高度成長期以降、市街化調整区域におけるスプロール開発が行なわれた結果、都市的利用と農村的利用との混在がもたらされ、都市基盤の効率的な整備や農地の集団的な利用を阻害するなどの課題がある。

これらの課題に対応しつつ、都市及び周辺地域が連携して、良好な風景を保全していくことが必要であるが、とりわけ我が国では地方公共団体の景観条例等において先駆的な取り組みが一部見られるものの、先進的なドイツ等に比較して風景保全のための国土利用に関する認識やノウハウに乏しい。

本研究は、風景保全に関する欧州諸国の先進的な取り組みを比較分析することにより、今後の我が国の風景保全のあり方を論ずるに当たって必要な事項を整理することを目的とする。

2. 研究の内容

(1) ドイツ

ドイツの国土計画・土地利用規制は、連邦交通・建設・住宅省が所管する国土整備法 Raumordnungsgesetz 及び建設法典 Baugesetzbuch に基づき実践されているが、土地利用をより具体的にコントロールする土地利用計画 Flächennutzungsplan(Fプラン)、地区詳細計画 Bebauungsplan(Bプラン)及び建築・開発規制 Regelung des Vorhabens は、農村部も含めた一元的な土地利用規則として機能しており、また適格Bプラン Qualifizierter Bebauungsplan 策定地域と建築物連坦地区を除く外部地域 Aussenbereich では、原則として建築・開発は禁止されている(このため、日本の市街化調整区域や農振白地地域のように計画・規制システムとしてのあいまいな部分が少ない)。

連邦の「自然保護と風景 Landschaft 維持に関する法律」には、国土の全領域を対象とした自然保護と風景維持のための空間計画規定『風景計画 Landschaftsplanung』が位置付けられており、これに基づき州レベル(風景基本構想 Landschaftsprogramm)、広域地方レベル(風景枠組み計画 Landschaftsrahmenplan)、市町村レベル(Lプラン Landschaftsplan)の3段階の計画で連邦内の風景保全が図られている。特に、市町村の行政区域全域を対象として策定されるLプランでは、動植物・風景・気候・水系・土地等に関する生態系的調査に基づき、自然・風景の現状とその評価、目指すべき状態、及び保護・育成・発展措置など総合的な自然・風景保全のための計画が策定され、その内容はFプランに反映・実践される仕組みとなっている。また、地区レベルでは、各州の自然保護法に基づき詳細な緑の保全・整備計画等を定めるGプラン Grünordnungsplan が、建築物の規模、形状、色彩等を含め詳細な土地利用・建築規則を定めるBプランに反映され、これらが都市計画体系の中で一体となって機能し、良好な風景の保全が図られている。

(2) イギリス

イギリスの土地利用規制は、環境・交通・地方省が所管する都市農村計画法 Town and Country Planning Act 及び計画補償法 Planning and Compensation Act に基づき、土地利用のマスタープランであるデベロップメントプラン Development Plan (Structure Plan、Local Plan 及び Unitary Development Plan) と、原則として全ての開発行為を許可制度によって個別に規制する計画許可 Planning Permission の二本の制度をその柱として実践されているが、これらの制度は、都市・農村の区別なく国土全域を対象とした厳しい土地利用の規則として機能している(風景 Landscape を改変する可能性がある開発行為は厳しいコントロール下にある)。

イギリスには、国土全域の風景保全を目的とした法制度は存在しないが、デベロップメントプラン及び計画許可制度において、建築物の大きさ(密度)や形状、外観・デザインといった風景を構成する要素が規定され、一般的な都市計画の枠組みの中で風景コントロールが行われている。また、市街地のスプロール化の阻止及び良好な風景の維持を目的とした「グリーンベルト Green Belts」、歴史的価値のある建造物・地区環境を保全する「登録建造物 Listed Building 制度」や「保全地区 Conservation Area」、優れた田園地域の風景保護を目的とした「国立公園 National Park」や「特別自然美観地域 Area of Outstanding Natural Beauty (AONB)」等の特定の地域・地区を対象とした制度が整備されており、これらの地域・地区もデベロップメントプランに位置づけられ、デベロップメントプランの達成を目標とする計画許可制度において、個々の審査を強化する等の措置によって、良好な風景の保全が図られている。

(3) フランス

フランスの土地利用規制は、設備・交通・住宅省が所管する都市計画法典 Code de l'urbanisme に基づき、土地利用のマスタープランである基本計画(SD)、詳細な土地利用規制を定める土地占用プラン(POS)、POS を補完する一般(全国)都市計画規則適用様式(MARGU 又は MARNU)、及び一般(全国)都市計画規則(RGU 又は RNU)により実践されているが、これらの制度は、農村部も含めた一元的な土地利用の規則として機能している(POS 又は MARGU(MARNU)が策定されていない場合には、現に市街化している区域以外では、原則として建築・開発は禁止されている)。なお、純農村地域のマスタープランについては、SD のかわりに開発と整備に関する市町村連合憲章(CIDA：農業水産省所管)が策定される場合もあるが、POS は都市部・農村部共通であり、農村部の POS 策定に当たっては農業水産省が協力するシステムとなっている。

フランスでは、1993年の「風景 Paysage の保護と利用及び公開意見調査に関する法規定の改定に関する法律 - 通称『風景法 Loi Paysage』」が国土全域の風景保全を目的とした法制度の中核として機能しており、風景に関する全国的な政策の基本方針を定めるとともに、風景の保護と利用に関する要綱(単一又は複数の市町村単位)の策定、地域自然公園(PNR)の法制化、都市計画法典や農事法典 Code Rural における風景規定の導入、建築・都市及び風景の遺産を保護する区域(ZPPAUP)の導入など、風景の保護及び実施に関する手法が定められている。また、詳細な土地利用の計画・規制を定める土地占用プラン(POS)では、風景保全が目的化されているとともに、風景保全に資する用途(Zones ND)や地区等(樹林地 Espaces boisés、特性保全空間 Espaces naturels sensibles、保全地区 Secteurs sauvegardés 及び不動産修復 Restauration immobilière 等)の設定、容積率(COS：土地占用係数)、建物の高度制限(建築外枠規制等)、建物の外観(立面の意匠、形態、色彩等)等の規定が位置付けられており、これらを通じて良好な風景の保全が図られている。

(4) イタリア

イタリアの土地利用規制は、公共事業省が所管する国家都市計画法 Legge Urbanistica Nazionale 及び(通称)橋渡し法 Legge Ponte に基づき、地域調整計画(PTC)・都市圏基本計画(PRI)又は都市基本計画(PRG)・地区計画(PP)の三層構成の土地利用計画と建築規定により実践されているが、これらの制度は都市部・農村部の区別なく国土全域を対象とした土地利用の規則として機能している。その結果、いわゆる計画白地地域は原則として存在せず、例えば歴史地区では建設行為に対する規制による保全がなされる一方、農村部では田園や自然環境に資源としての価値を認め、残存農地を公園に指定する等、都市の内外を問わず厳しい規制が存在する。

「風景 Paesaggio の保護」を共和国憲法(第9条)に位置付けているイタリアでは、1985年の「環境価値の高い地域の保護のための法律 - 通称『ガラッソ法 Legge Galasso』」が国土全域の風景保全を目的とした法制度として機能しており、特にガラッソ法では、州に『風景計画 Piano Paesistico』の策定を義務付けたことから、州では土地利用マスタープランである州域調整計画(開発計画)と風景計画(保存計画)という二つの計画が策定されている。なお、ガラッソ法自体は文化環境財省の所管であるが、風景計画は法定都市計画として位置づけられているため、州の都市計画部局が州域調整計画と一体的に策定しており、その結果、自然環境的、歴史・文化財保護的な風景要素が、土地利用規制と直結した形で風景計画の中に位置付けられている。また、県・市町村レベルの土地利用計画についても、州の風景計画の内容を踏まえ、順次改訂が進められている。

(5) まとめ

研究対象とした欧州4カ国の風景保全制度の特徴は、都市・農村の区別なく国土全域を対象とした一元的かつ厳格な土地利用規則の存在、国土全域を対象とした風景保全に関する制度的枠組みの存在、土地利用計画・規制を通じた風景保全の実践の3つのポイントにまとめることができるが、その前提として Landschaft(独)、Landscape(英)、Paysage(仏)、Paesaggio(伊)¹をキーワードとし、中世に起源を持つ集落風景²を理想像とする『風景(保全)』の概念が確立している点を忘れてはならない。

¹ いずれも「土地」や「国土」「地方」を意味する言葉を語源とし、人間の働きかけを前提とした文化的・歴史的重みや自然・生態学的視点を内在した言葉

² 例えば居住区域を取り巻く城壁、堀、物見の塔、街区へ入る橋、門、石畳の街路、街路に沿う中世風の建築物、風格のある市庁舎とその前の広場、広場中央の泉、そしてこれら集落を取り囲む農地・牧草地など

表 欧州諸国の国土計画・土地利用規則と風景保全の体系（１）

		ドイツ	イギリス																		
国土計画と土地利用規則	国土計画	<ul style="list-style-type: none"> 根拠法：国土整備法 国土計画の体系 <table border="1"> <tr> <td>連邦全域</td> <td>国土整備の基本原則 (国土整備政策基本方針) (国土整備政策実施方針)</td> </tr> <tr> <td>州域</td> <td>州計画 Landesplan 広域地方計画 Regionalplan</td> </tr> </table>	連邦全域	国土整備の基本原則 (国土整備政策基本方針) (国土整備政策実施方針)	州域	州計画 Landesplan 広域地方計画 Regionalplan	<ul style="list-style-type: none"> 国土全域を対象とした国土計画は存在しない（政府発行の地域計画指針（RPG）が実質的に広域の国土地域計画として機能） 														
	連邦全域	国土整備の基本原則 (国土整備政策基本方針) (国土整備政策実施方針)																			
州域	州計画 Landesplan 広域地方計画 Regionalplan																				
	土地利用規則	<ul style="list-style-type: none"> 根拠法：建設法典 Fプラン、Bプラン、計画規制は都市農村の区別なく国土全域を対象とした土地利用規則として機能 <table border="1"> <tr> <td></td> <td>都市部</td> <td>農村部</td> </tr> <tr> <td>マスタープラン</td> <td>Fプラン(市町村)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>規制</td> <td>Bプラン(地区)</td> <td>計画規制</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> 適格Bプラン策定地域及び建築物連坦地区を除く外部地域では、原則として建築・開発行為は禁止 		都市部	農村部	マスタープラン	Fプラン(市町村)		規制	Bプラン(地区)	計画規制	<ul style="list-style-type: none"> 根拠法：都市農村計画法 ：計画補償法 デベロップメントプランと計画許可は都市農村の区別なく国土全域を対象とした土地利用規則として機能 <table border="1"> <tr> <td></td> <td>都市部</td> <td>農村部</td> </tr> <tr> <td>マスタープラン (デベロップメントプラン)</td> <td>ストラクチャープラン(県) ローカプラン(市町村)</td> <td>エタリー・デベロップメントプラン(単一自治体)</td> </tr> <tr> <td>規制</td> <td colspan="2">計画許可</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> 原則としてすべての開発行為が計画許可の対象であり、開発行為は厳しく抑制されている 		都市部	農村部	マスタープラン (デベロップメントプラン)	ストラクチャープラン(県) ローカプラン(市町村)	エタリー・デベロップメントプラン(単一自治体)	規制	計画許可	
	都市部	農村部																			
マスタープラン	Fプラン(市町村)																				
規制	Bプラン(地区)	計画規制																			
	都市部	農村部																			
マスタープラン (デベロップメントプラン)	ストラクチャープラン(県) ローカプラン(市町村)	エタリー・デベロップメントプラン(単一自治体)																			
規制	計画許可																				
風景保全制度の概要等	キーワード・根拠法	<ul style="list-style-type: none"> キーワード：風景(Landschaft) 関係法：連邦自然保護法 (自然保護と風景維持に関する法律) 	<ul style="list-style-type: none"> キーワード：風景(Landscape) 関係法：計画(登録建築物及び保全地区)法 田園地域法等 																		
	一般規定・風景計画	<ul style="list-style-type: none"> 風景計画 Landschaftsplanung <table border="1"> <tr> <td></td> <td>国土計画・土地利用計画</td> <td>風景計画</td> </tr> <tr> <td>州</td> <td>州計画</td> <td>風景基本構想</td> </tr> <tr> <td>広域地方</td> <td>広域地方計画</td> <td>風景枠組み計画</td> </tr> <tr> <td>市町村</td> <td>土地利用計画Fプラン</td> <td>風景計画Lプラン</td> </tr> <tr> <td>地区</td> <td>地区詳細計画Bプラン</td> <td>緑地整備計画Gプラン</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> 自然及び風景へ介入する土地利用行為に対する回避・調整・代替措置規定(介入規制) 		国土計画・土地利用計画	風景計画	州	州計画	風景基本構想	広域地方	広域地方計画	風景枠組み計画	市町村	土地利用計画Fプラン	風景計画Lプラン	地区	地区詳細計画Bプラン	緑地整備計画Gプラン	<ul style="list-style-type: none"> グリーンベルト 登録建築物制度 保全地区 国立公園 特別自然美観地域(AONB) 特別環境保全地域(SSSI) 環境保全地域(ESA)及びESA事業 田園地域スチュワードシップ事業 			
		国土計画・土地利用計画	風景計画																		
	州	州計画	風景基本構想																		
広域地方	広域地方計画	風景枠組み計画																			
市町村	土地利用計画Fプラン	風景計画Lプラン																			
地区	地区詳細計画Bプラン	緑地整備計画Gプラン																			
主要な地域指定制度・事業	<ul style="list-style-type: none"> 保護地域(自然保護地域、国立公園、生物保護地域、風景保護地域、自然公園、天然記念物、風景保護対象物) 																				
土地利用規則による実践	<ul style="list-style-type: none"> Fプラン及びBプランを通じた風景計画、介入規制の実践(建設法典に調整規定が明示) Bプランの指定に沿った近代化・修繕命令、植栽命令、取壊命令等 																				

表 欧州諸国の国土計画・土地利用規則と風景保全の体系(2)

		フランス	イタリア																					
国土計画	国土計画	<ul style="list-style-type: none"> 根拠法:国土整備・開発の方向づけの法律等 国土計画の体系 <table border="1"> <tr> <td>国土全域</td> <td>全国国土整備開発計画(SNADT)</td> </tr> <tr> <td>地域圏域</td> <td>地域圏整備開発計画(SRADT)</td> </tr> </table>	国土全域	全国国土整備開発計画(SNADT)	地域圏域	地域圏整備開発計画(SRADT)	<ul style="list-style-type: none"> 国土全域を対象とした国土計画は存在しない(州毎の地域調整計画(PTC)が実質的に広域の国土・地域計画として機能) 																	
	国土全域	全国国土整備開発計画(SNADT)																						
地域圏域	地域圏整備開発計画(SRADT)																							
国土計画と土地利用規則	土地利用規則	<ul style="list-style-type: none"> 根拠法:都市計画法典等 基本計画(SD)、POS、MARGU(MARNU)、RGU(RNU)は都市農村の区別なく国土全域を対象とした土地利用規則として機能(ただし純農村部のマスタープランとして、開発と整備に関する市町村連合憲章(CIDA)が存在) <table border="1"> <tr> <td></td> <td>都市部</td> <td>農村部</td> </tr> <tr> <td>国土計画との調整</td> <td colspan="2">国土整備要綱 DTA</td> </tr> <tr> <td>マスタープラン</td> <td>SD(単・複の市町村)</td> <td>CIDA</td> </tr> <tr> <td>規制</td> <td colspan="2">土地占用プランPOS(市町村) 一般都市計画規則適用様式 MARGU # 一般都市計画規則 RGU</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> POS 又は MARGU(MARNU)がない場合には、現に市街化している区域以外では建築・開発行為は禁止されている 		都市部	農村部	国土計画との調整	国土整備要綱 DTA		マスタープラン	SD(単・複の市町村)	CIDA	規制	土地占用プランPOS(市町村) 一般都市計画規則適用様式 MARGU # 一般都市計画規則 RGU		<ul style="list-style-type: none"> 根拠法:国家都市計画法 :(通称)橋渡し法 PTC、PRI、PRG、PP、建築規定は都市農村の区別なく国土全域を対象とした土地利用規則として機能 <table border="1"> <tr> <td></td> <td>都市部</td> <td>農村部</td> </tr> <tr> <td>マスタープラン</td> <td colspan="2">地域調整計画 PTC(州) 都市圏基本計画 PRI(都市圏) 都市基本計画 PRG(市町村)</td> </tr> <tr> <td>規制</td> <td colspan="2">地区計画 PP(地区) 建築規定</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> 「計画なければ開発なし」を理念とした橋渡し法により、開発行為は厳しく規制されている 		都市部	農村部	マスタープラン	地域調整計画 PTC(州) 都市圏基本計画 PRI(都市圏) 都市基本計画 PRG(市町村)		規制	地区計画 PP(地区) 建築規定	
	都市部	農村部																						
国土計画との調整	国土整備要綱 DTA																							
マスタープラン	SD(単・複の市町村)	CIDA																						
規制	土地占用プランPOS(市町村) 一般都市計画規則適用様式 MARGU # 一般都市計画規則 RGU																							
	都市部	農村部																						
マスタープラン	地域調整計画 PTC(州) 都市圏基本計画 PRI(都市圏) 都市基本計画 PRG(市町村)																							
規制	地区計画 PP(地区) 建築規定																							
風景保全制度の概要等	キーワード・根拠法	<ul style="list-style-type: none"> キーワード:風景(Paysage) 関係法:(通称)風景法(風景の保護と利用及び公開意見調査に関する法規定の改定に関する法律)等 	<ul style="list-style-type: none"> キーワード:風景(Paesaggio) 関係法:(通称)ガラッソ法(環境価値の高い地域の保護のための法律)等 																					
	一般規定・風景計画	<ul style="list-style-type: none"> 風景の保護と利用に関する要綱の策定(単一又は複数の市町村を対象として策定) 都市計画法典や農事法典への風景規定の導入 	<ul style="list-style-type: none"> 風景計画 Piano Paesistico <table border="1"> <tr> <td></td> <td>開発計画</td> <td>保存計画</td> </tr> <tr> <td>州</td> <td>地域調整計画 PTC</td> <td>風景計画</td> </tr> <tr> <td>都市圏</td> <td>都市圏基本計画 PRI</td> <td>風景計画を踏まえ改定</td> </tr> <tr> <td>市町村</td> <td>都市基本計画 PRG</td> <td>風景計画を踏まえ改定</td> </tr> <tr> <td>地区</td> <td>地区計画 PP</td> <td>風景計画を踏まえ改定</td> </tr> </table>		開発計画	保存計画	州	地域調整計画 PTC	風景計画	都市圏	都市圏基本計画 PRI	風景計画を踏まえ改定	市町村	都市基本計画 PRG	風景計画を踏まえ改定	地区	地区計画 PP	風景計画を踏まえ改定						
	開発計画	保存計画																						
州	地域調整計画 PTC	風景計画																						
都市圏	都市圏基本計画 PRI	風景計画を踏まえ改定																						
市町村	都市基本計画 PRG	風景計画を踏まえ改定																						
地区	地区計画 PP	風景計画を踏まえ改定																						
	主要な地域指定制度・事業	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的記念物周辺(登録・指定) 自然景勝地(登録・指定) 保全地区と不動産修復事業 国立公園 地域自然公園(PNR) 樹林地、特性保全空間 建築、都市及び風景の遺産を保護する区域(ZPPAUP) 	<ul style="list-style-type: none"> (・文化財) (・自然美) 																					
	土地利用規則による実践	<ul style="list-style-type: none"> POSによる風景保全の目的化、風景保全に資する用途(Zones ND)や地区等(樹林地、特定保全空間、保全地区等)の設定、建物の高度制限(建築外枠規制等)、外観(立面意匠、形態、色彩等)規定 	<ul style="list-style-type: none"> 風景計画そのものが法定都市計画の一部(開発計画としての PTC に対する保存計画としての位置付け)州の都市計画部局が窓口となって作成 																					

第1章 ドイツにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

第1章 ドイツにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

1. 国内行政制度の概要

ドイツ連邦共和国は、16の州 Land からなる連邦国家であり、州は連邦 Bund と同様、一つの国家として、ドイツ連邦基本法に基づき、立法(州議会)、行政(議員内閣制による州政府)、司法(州裁判所)の権限を有している。州と連邦の関係では、州にまず無制限の所管権限を与え、連邦の権限はドイツ連邦基本法に列挙された事項に限定されている(ドイツ基本法第30条)。

各州には、州政府の出先機関である上級行政庁 Höheren Verwaltungsbehörde が行政区単位で(州あたり数カ所づつ)設置されており、州政府直轄の事務を実施するとともに、下級行政機関(郡、市町村)の監督を行っている。

なお、16の州のうち、ハンブルグ、ブレーメン、ベルリンは都市州 Stadtland と呼ばれ、州でありながら同時に地方自治体でもある(ブレーメンは、ブレーメン市とブレマーハーフェン市の2都市で構成)。

地方行政制度は州により異なるが、3つの都市州と幾つかの州を除けば、一般的に州、郡 Kreis あるいは特別市 Kreisfreie Stadt、及び市町村 Gemeinde の3段階である場合が多く、州以下の地方行政制度の編成は郡の区域では2層制、特別市の区域では1層制となっている。また、州によっては、市町村連合 Samtgemeinde 又は Amt 等が広域行政制度として機能している。

郡は、それ自体が地方自治体であり固有の自治行政を行うと同時に、州と市町村の中間に位置する州政府の下位機関として位置づけられており、一市町村の行財政能力を超える事務、あるいは上位レベルで実施することが効率的である事務等を行っている。通常、郡には、議決機関としての郡議会、執行機関としての郡委員会、執行機関であり州の行政事務を処理する首長がおかれている。

市町村は、ドイツにおける基礎自治体であり、最も住民に近いレベルの行政サービスを実施するとともに、一方で、州政府の下位機関として州の事務を行うという二面性を有している。日本と比較すると、市町村の数については、日本約3,200に対し、ドイツ約14,600と、日本の約4.5倍の市町村が存在しており、一市町村の規模は相対的に小さなものとなっている。

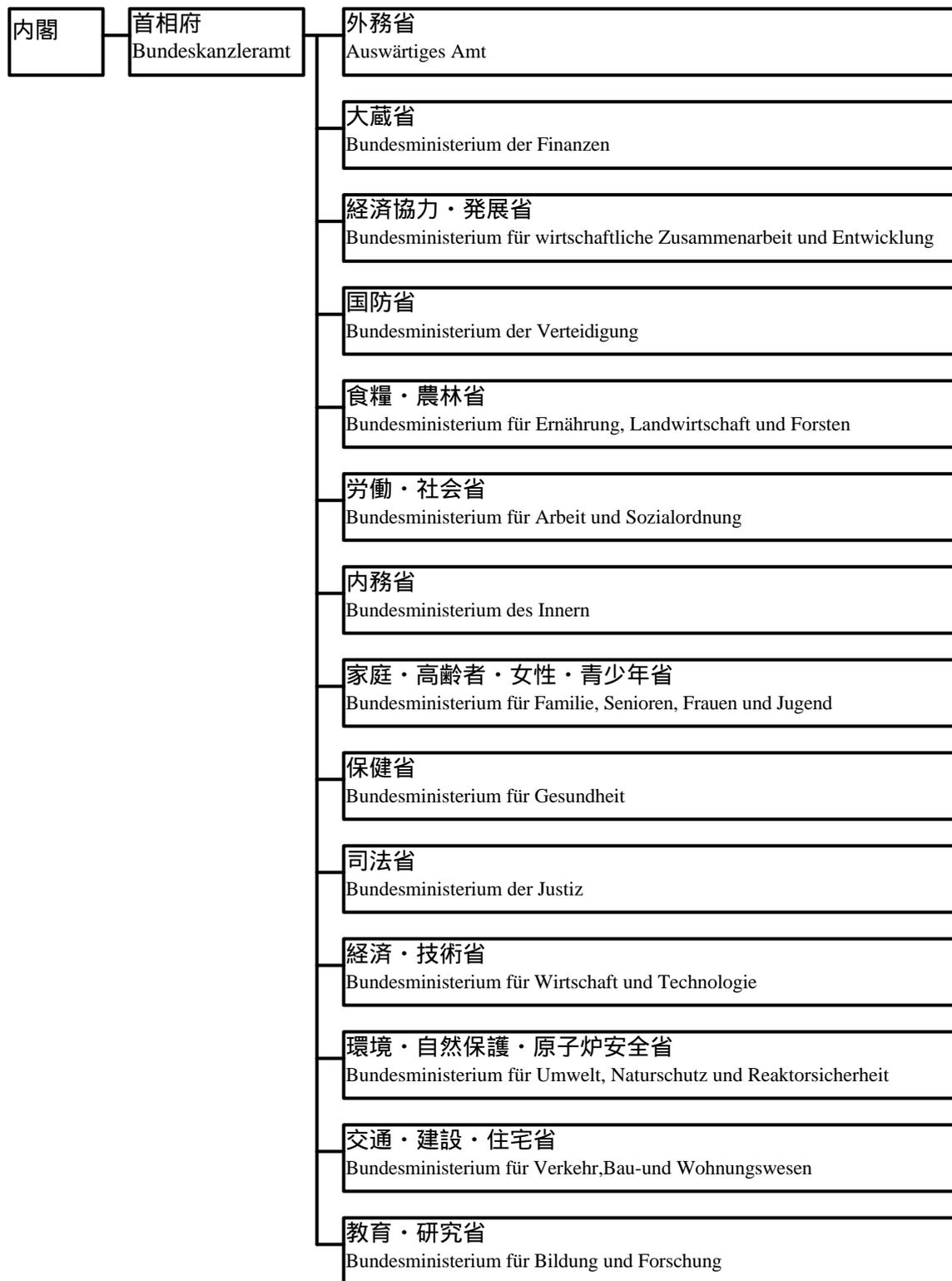
郡、市町村と同様に特別市も、地方自治体及び州政府の下位機関としての二面性を有しているが、特別市は郡に属さず直接州の下に属しており、かつその下に市町村は存在しないことから、一般に郡と市町村が行っている両方の事務を行っている。一般的に特別市の人口規模は通常の市町村よりも大きいですが、特別市の指定に関する客観的基準はなく、人口数や都市としての機能の状態等により定められる。

なお、市町村が処理する義務を負っている事務の一部又は全てを共同して処理するため、市町村連合を結成する場合があります、行財政能力の低い農村部の市町村行政を補完する役割



出典: Stat. Jahrbuch Deutscher Gemeinden, hrsg. vom Deutschen Städtetag Köln 1996

図1-1 ドイツの行政組織の類型図(1996.1.1現在)



出典： <http://www.bundesregierung.de/02/0201/index.html>

図1-2 ドイツ連邦政府の行政機構（2000.5現在）

を果たしている。市町村連合は自治行政機能を持った公法上の法人であるが、それぞれの市町村が独自性を保持しつつ、日本で言う一部事務組合に相当する形態を作ることもある。

2. 国土計画・土地利用規制に関する制度の概要

(1) 国土計画と土地利用規則

ドイツの国土計画・土地利用規制に関する法制度の中心となるのが、連邦交通・建設・住宅省 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen が所管する国土整備法 Raumordnungsgesetz¹及び建設法典 Baugesetzbuch であり、ドイツにおける国土計画・土地利用規則は、これらの法に基づき、「国土整備の基本原則 Grundsätze der Raumordnung」から、州計画 Landesplan、広域地方計画 Regionalplan、建設管理計画 Bauleitpläne(土地利用計画/Fプラン Flächennutzungsplan 及び地区詳細計画/Bプラン Bebauungsplan)、建築・開発行為の計画規制 Regelung des Vorhabens に至るヒエラルキーを有している。

	[総合計画(国土の各領域を対象とした総合的な国土整備計画)]	[特定部門計画]
連邦全域を対象	<p>国土整備法</p> <p>国土整備の基本原則(15項目) Grundsätze der Raumordnung</p> <p>国土整備閣僚会議(MKRO)決定 国土整備政策基本方針(1993) Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen</p> <p>国土整備政策実施方針(1995) Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen</p>	<p>連邦遠距離道路法 Bundesfernstraßengesetz 連邦遠距離道路 Bundesfernstraße</p> <p>連邦鉄道法 Bundesbahngesetz 連邦鉄道 Bundesbahn</p> <p>農地整備法 Flurbereinigungsgesetz 農地整備区域 Flurbereinigungsgebiete 農地整備計画 Flurbereinigungsplan</p>
州域を対象	<p>州計画 Landesplan</p> <p>広域地方計画 Regionalplan</p>	<p>連邦自然保護法 Bundesnaturschutzgesetz 風景枠組み計画 Landschaftsrahmenplan 自然保護地域 Naturschutzgebiete 国立公園 Nationalparke 風景保護地域 Landschaftsschutzgebiete</p>
市町村域を対象	<p>建設法典 Baugesetzbuch</p> <p>建設管理計画 Bauleitpläne 土地利用計画(Fプラン) Flächennutzungsplan</p> <p>地区詳細計画(Bプラン) Bebauungsplan</p> <p>建築・開発行為の計画規制 Regelung des Vorhabens</p>	<p>連邦森林法 Bundeswaldgesetz 保安林 Schutzwald 保養林 Erholungswald 森林枠組み計画 Forstlicherahmenplan 等</p>

図1-3 ドイツの国土計画・土地利用規則

¹ ドイツの国土整備、国土・地域計画(政策)はドイツ語では「Raumordnung」と呼ぶ。「Raum」は「空間」「地域」、「Ordnung」は「秩序」「規制」を意味する。「Raumordnung」は国土空間の秩序化を計画的規制を通じて展開するという非常に幅広い概念であり、ドイツ国土・地域政策を理解する上で最も重要な言葉である。

これらの計画は、計画のレベルとしては、上位・下位の関係にあるが、計画間の調整のための十分な措置が講じられている。また、国土整備の基本原則を補完し、連邦レベルの国土・地域政策を具体化する指針として、国土整備政策基本方針 Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen 及び国土整備政策実施方針 Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen が定められている。これらの計画は連邦、州、広域地方、市町村といった国土の各領域全体を対象とした総合的な国土整備計画（総合計画）であるが、これとは別の体系として、部門ごとに策定される特定部門計画が存在する。特定部門計画としては、連邦遠距離道路法 Bundesfernstraßengesetz に基づく連邦遠距離道路、農地整備法 Flurbereinigungsgesetz に基づく農地整備計画 Flurbereinigungsplan、連邦自然保護法 Bundesnaturschutzgesetz に基づく国立公園 Nationalparke など多くの施設、計画、区域等が存在する。

1) 連邦全域を対象とした総合計画

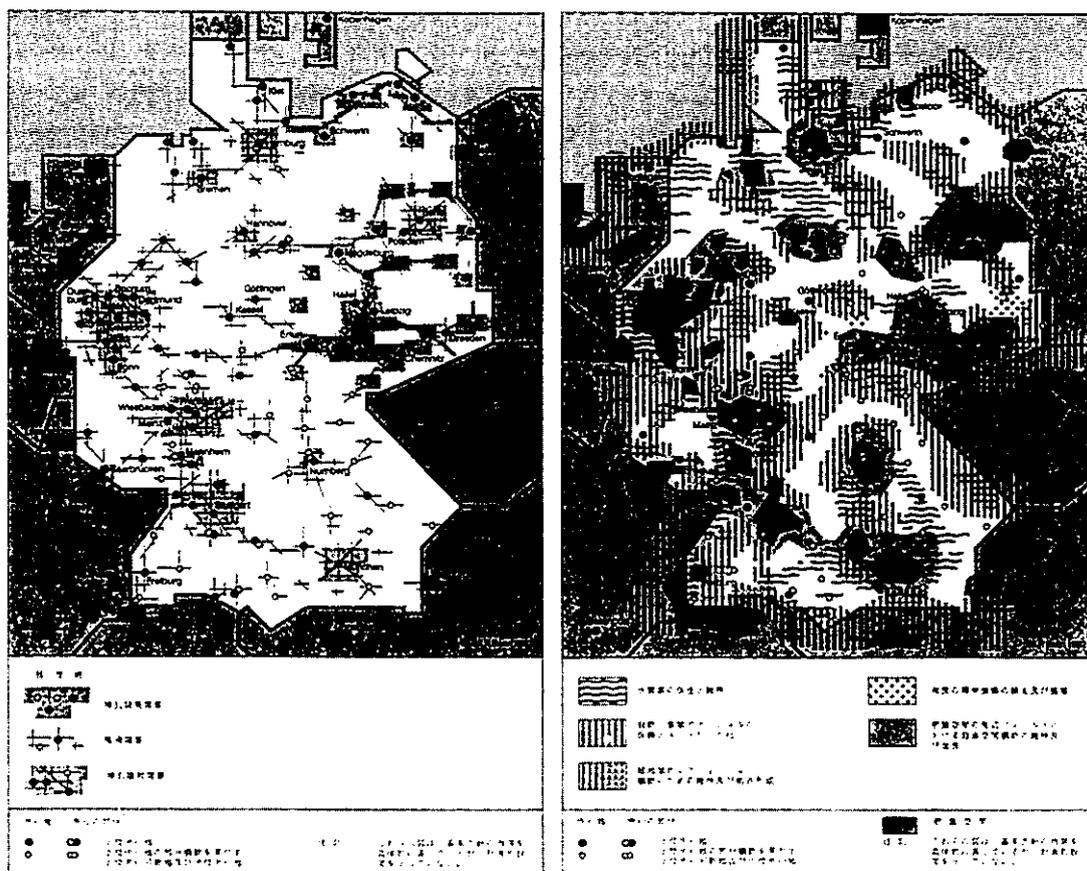
ドイツは連邦国家であり、ドイツ基本法によれば、州にまず無制限の所管権限が付与され、連邦の権限は法に列挙された事項に限定されている。国土整備の分野においても、法律の制定等により、国土計画の基本的考え方を提示するとともに、全国土に重要な種々の計画間の関係を規定する立法権を有するにすぎない。

連邦レベルでは、1965年に連邦国土整備法が制定されたことにより、国土整備計画の体系が位置づけられた（その後、随時改定がなされ、最近では1998年に大幅な改定がなされている）。この法律の第2条では、15項目におよぶ「国土整備の基本原則」が示されているが、その内容は概ね次の通りである。

- 1) 均斉のとれた集落・空間構造の実現。経済的・社会的・文化的・生態学的諸関係を保った生活空間構造の確保。
- 2) 中心地と都市地域を効率よく組み合わせた分散的集落構造の実現。
- 3) 生態的機能を備えた広域的な空間構造の保全・形成。
- 4) 集落・空間構造を実現するためのインフラの整備。
- 5) 人口密集地域における健全な生活条件及び均斉の取れた経済・社会構造の確保
- 6) 農業地域の多様性の受容と自立的発展。
- 7) 生活条件が連邦平均よりも劣っている地域の整備促進。
- 8) 自然・風景 Landschaft²の保護育成。環境の保全。
- 9) 職場立地の適正化による均斉のとれた持続可能な経済構造の実現。
- 10) 構造的に脆弱な農業地域の生活・雇用条件の改善。
- 11) 住宅需要への適切な対応と居住地域の機能的配置。
- 12) 交通負荷の緩和（交通システムの改善）。
- 13) 地域の伝統的・歴史的・文化的連続性の維持。文化的・自然遺産への配慮。
- 14) 自然・風景の中での保養、余暇やスポーツを行なえる空間・環境の形成。
- 15) 民間防衛、軍事防衛の必要性の考慮。

² ドイツ語の「Landschaft」は、ドイツにおける風景保全を理解する上で最も重要な言葉であり、「景観」「景域」「自然地」等と訳されることもあるが、本来は「土地の結びつきとかかわるなんらかのまとまりの範囲とその特徴」を表す言葉で、自然に対する人間の働きかけの中でつくられてきた文化的・歴史的重みをもった概念であること、そして特に生態学的視点がそこに働いているという特徴を有する。そのため、ここでは「風景」と和訳することとした。

また、1993年には、国土整備閣僚会議 Die Ministerkonferenz für Raumordnung の議決に基づき国土整備政策基本方針が策定、発表されている。これは、東西ドイツ統合による旧西ドイツ地域内人口密集地域の更なる過密化への対応、旧東ドイツ地域の経済社会構造の建て直しの必要性、EU統合への対応等を背景に、「連邦領域の空間的発展のための展望、構想及び戦略を示すため」構想されたものであり、その後、本方針を受け、1995年には本方針に定める国土整備政策の目標を具体化するための新たな方策や自治体間の協力体制の強化等について定めた国土整備政策実施方針が議決されている。いずれの方針も法的な拘束力を有するものではないが、EU統合、東西ドイツ統合等を背景に連邦全体で整合された国土・地域政策を立案すること、また各州の計画作成にあたって参考となる様々な施策の提案が盛り込まれていることに大きな意味を有している。



出典：国土整備政策基本方針 Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen(1993)

図1-4 国土整備政策基本方針(「集落構造」構想と「環境と空間利用」構想)

2) 州域を対象とした総合計画

① 州計画

国土整備法1998第8条第1項において「州は、その領域について、広域的かつ総合的な計画を策定するものとする。」と州域を対象とした計画の策定が規定されており、これは通常、州発展プログラム Landesentwicklungsprogramm又は州国土整備計画 Landesraumordnungsplan等の名称で各州の計画法に基づき州政府により策定される(以下「州計画」と呼ぶ)。

州計画は、連邦の「国土整備の基本原則」と整合した範囲で、州の領域（通常は州全域）における広域的かつ総合的な国土整備の基本方針と計画を定めるものであり、策定された計画は州計画法によって拘束力を有することとなる。また、当該計画内容のうち「国土整備の目標 Ziel der Raumordnung」と称される事項に関しては、当該州における国土整備に関する全ての計画（広域地方計画、建設管理計画、特定部門計画）がこれに拘束され適合義務を負わされることとなる。これは連邦政府も例外ではなく、例えば、連邦の特定部門計画である遠距離道路計画や水路計画を策定するに際して、連邦政府は州計画に拘束される。なお、州計画の策定にあたっては、各州の計画法において、市町村、市町村の広域連合体まで含めた多数の機関の参加が位置づけられている（担保されている）。

広域地方計画

一方、広域地方計画は、国土整備法1998第9条第1項「州は、上位中心地を含む州の区域の一部について広域地方計画を策定するものとする。」に根拠を持つ計画であり、都市州（ベルリン、ブレーメン、ハンブルグ）を除く各州では、州計画法において広域地方計画を定義している。

広域地方計画は、州を幾つかの部分空間に分けた地域を対象として策定され、その内容は、各州により異なっているが、大きくは次の3つの役割を果たす内容となっている。

州計画で示された中心地、発展軸、優先的に施策を行なう地域等のコンセプトを州の部分空間のレベルで具体化することで、より小さい中心地も含めて中心地の機能分担、広域的発展軸、住宅地、就業地の分布、配置、市街地と農地、林地、自然景観との関係等を示す。

開発目標や人口、就業目標などの提示による各市町村の機能分担付けを行い、各市町村の市街地開発、インフラストラクチャー整備の基本とするとともに、特定部門計画の調整、具体化を行なう。

発展、開発目標を具体化するのに必要な費用を明らかにする。ただし、費用算定は拘束力をもたない。

なお、広域地方計画の策定主体は、市町村若しくは市町村の連合によって組織される広域地方計画連合 Regionale Planungsgemeinschaft である場合と州の機関である場合とがあるが、後者の場合でも当該地域の市町村ないし市町村連合は、計画策定手続きに参加することが州計画法で担保されている。また、計画の策定に当たっては、連邦、州等の長距離

表1-1 州計画と広域地方計画

	州計画 Landesplan	広域地方計画 Regionalplan
根拠法	国土整備法第8条第1項	同法第9条第1項
策定主体	州政府	市町村、広域地方計画連合 又は州の機関
策定範囲	州（全）域	州の区域の一部
計画概要	「国土整備の目標」を含む広域的かつ総合的な国土整備の基本方針・計画。 計画図面の縮尺：1/100万～1/200万程度（バイエルン州国土整備計画1994の例）	州計画を策定範囲内の地域についてより具体化した国土整備の基本方針・計画 計画図面の縮尺：1/10万～1/20万程度（バイエルン州ウエストミッテルフランケン広域地方計画1987の例）

道路計画や水路計画等の特定部門計画との整合性の確保や、関係機関との密接な協議調整を行なうこととなっている。

3) 市町村域を対象とした総合計画

ドイツにおける建築的土地利用および都市建設に関する最も基礎的な計画は、建設管理計画であり、これは、土地利用計画(Fプラン)と地区詳細計画(Bプラン)により構成される(建設法典1998第1条)。また同法第2条第1項では、「建設管理計画は、市町村が自己の責任に基づき策定すること。建設管理計画を策定する決定は、地域の慣習に基づき公表すること。」と定められており、市町村に計画策定の強い権限(=計画高権 Planungshohiet)が認められている(ただし、その内容は、州計画の「国土整備の目標」に適合していなければならない)。

土地利用計画(Fプラン)

Fプランは、当該市町村の全域について、概ね10から15年程度の将来の目標としてあるべき土地利用の基本的方向を定めるマスタープランであり、次のステップのBプランの基礎、枠組みとなるものである。Fプランは、図面(縮尺1/10,000が一般的であるが、市町村の大きさによって1/2,500~1/25,000の範囲で使われることもある)と土地利用の根拠を示す説明書により構成され、当該計画図書で表現される土地利用の内容については、建設法典第5条第2項以下で示されているが、主要なものは次のとおりである。

- | | |
|----|---|
| 1 | 建築的利用の種類(建築地域の区分「住居地域：W、混合地域：M、商工業地域：G、特別地域：S」は必須、建築地区の区分「菜園住居地区：WS、専用住居地区：WR、一般住居地区：WA、特別住居地区：WB、村落地区：MD、混合地区：MI、中心地区：MK、商工業地区：GE、工業地区：GI、特別地区：SO等」は任意)及び利用の程度「容積率、建蔽率等」(任意) |
| 2 | 公共公益施設用地(学校、教会、文化施設、社会施設、スポーツ施設、遊戯施設等) |
| 3 | 広域、地域交通用地 |
| 4 | 供給・処理施設用地(上水、下水、廃棄物等) |
| 5 | 緑地、公園、家庭菜園、スポーツ用地、遊び場、キャンプ場、水浴場、墓地等 |
| 6 | 環境保全、公害防止のための用地 |
| 7 | 水面、港湾、水管理関連用地 |
| 8 | 盛土・切土用地、地下資源採掘関連用地 |
| 9 | 農業用地、森林 |
| 10 | 自然・風景の保全、保護及び育成のための用地 |
| 11 | 空港、運河、アウトバーン等の他の法律に基づき決定される特定部門の計画に係る施設用地および州法に基づく歴史的建造物郡の情報の表示。 |

市町村は必要に応じて、これ以外の土地利用カテゴリーを追加できるし、また省くこともできる。また、Fプラン、Bプランで表示される建築的土地利用のカテゴリー(地域・地区)や利用の程度(建蔽率、容積率など)については、建設法典第2条第5項に根拠を持つ建築利用令 Baunutzungsverordnung においてその詳細が規定されている)。

なお、Fプランは、市町村によって条例という形で策定される計画ではなく、行政内部的な計画であるため、住民に対しては直接的法的拘束力をもたないが、市町村の議会の議決後、上級行政庁の認可を受けて決定されることから、行政部局(当該市町村のみならず、州、連邦等の上位の行政主体も含む)は関係行政機関として拘束しうる。

地区詳細計画（Bプラン）

一方、Bプランは、市町村の区域のうち、近い将来に建築・開発活動が起こる地区（街区）を対象に、原則としてFプランに基づいて、事前に詳細な土地・建物利用を規定し、無秩序な市街地形成が行なわれることを抑止するための計画であり、市町村議会で条例として定められることから、住民に対する直接の法的拘束力を有している。このため、Bプランは、区画整理、再開発、地区施設（道路等）整備など都市建設事業の基礎として機能するとともに、建築・開発の規制・誘導の枠組みとして機能するなど、土地利用計画を実現する中核的役割を果たしている。

Bプランは、図面（縮尺1/500ないし1/1,000が一般的であるが、地区の大きさによって1/2,500の図面が使われることもある）及び策定の目的、目標、及び主要な効果等について記載した理由書により構成され、当該計画図書で指定される土地利用の内容については、建設法典第9条で示されているが、主要なものは次のとおりである。

- | | |
|----|--|
| 1 | 建築的利用の種類（10種の建築地区カテゴリーに基づく土地利用区分）及び利用の程度（容積率、体積率、建蔽率、建物高さ） |
| 2 | 建築形式、建築可能な敷地部分、建築物の位置 |
| 3 | 建築敷地の規模、間口及び奥行に関する最小値（及び最大値） |
| 4 | 関連付属施設用地（遊び場、余暇・レクリエーション用地、駐車場、ガレージ用地） |
| 5 | 公共（施設）用地、スポーツ施設・遊戯施設用地 |
| 6 | 居住建物中の最大許容住戸数（特別な都市計画上の理由がある場合） |
| 7 | 交通用地、歩行者空間、駐車用地、交通用地との接続のための用地等 |
| 8 | 公共供給施設（ガス・水道等）及び導管用地 |
| 9 | 廃棄物・下水処理用地、貯蔵用地 |
| 10 | 緑地（公園、家庭菜園、スポーツ用地、遊び場、キャンプ場、水浴場等）、墓地 |
| 11 | 水面、水管理関連用地 |
| 12 | 盛土・切土用地、地下資源採掘関連用地 |
| 13 | 農業用地、森林 |
| 14 | 自然・風景の保全、保護及び育成のための用地 |
| 15 | 環境保全、公害防止のための用地 |
| 16 | 植栽や植物保護・水域保全に関する規定 |
| 17 | 子供の遊び場、余暇施設、駐車場・ガレージ等の公共施設用地 |
| 18 | 他の法律に基づき決定される特定部門の計画に係る施設用地および州法に基づく歴史的建造物郡の情報の表示。 |

市町村はこれらの指定事項の中から必要事項を選択しBプランを策定することとなるが、各州政府がBプランの指定事項として項目を追加することも可能であり、実際、各州政府は屋根の形・傾斜や建築物の色彩・デザイン等についてこのような規定を設けている。

Bプランのうち、建築的利用の種類（10種の建築地区カテゴリーに基づく土地利用区分）と程度（容積率、体積率、建蔽率、建物高さ）、建築可能な敷地部分（建築指定線や建築限界線で囲まれた空間）、及び地区内交通施設用地（地区内交通のための道路、駐車場等）の3つの事項をすべて定めているものを一般に適格Bプラン Qualifizierter Bebauungsplan、この要件を充たしていないものを簡易Bプラン Einfacher Bebauungsplan という。

なお、Fプランに基づかないBプラン（Fプランを必要としない場合およびFプランに先行してBプランを策定する必要がある場合）は、上級行政庁の認可を必要とするが、Fプランに基づく通常のBプランは上級行政庁の認可を必要としない。

表1-2 建設管理計画の概要（FプランとBプラン）

	土地利用計画（Fプラン） Flächennutzungsplan	地区詳細計画（Bプラン） Bebauungsplan
根拠法	建設法典第1条	同左
策定主体とプロセス	市町村が作成 議会で議決 上級行政庁の認可	市町村が作成 議会で条例として決定（原則、上級行政庁の認可不要）
策定範囲	市町村の全域	市町村の区域の一部（街区単位）
目標年次	概ね10～15年後	概ね5年間で実現可能な計画
計画のねらい・位置づけ	土地利用の基本的方向を定めるマスタープランであり、次のステップのBプランの基礎・枠組み。 行政部局は拘束されるが住民に対する直接の法的拘束力は有しない。	Fプランに基づき土地の建築的利用を詳細に規定する計画。都市建設事業の基礎、建築・開発の規制・誘導の枠組みとして機能。 住民に対する直接の法的拘束力を有する。
計画内容	建築的利用の種類等（4種の建築地域カテゴリーに基づく土地利用区分等） 公共公益施設用地 広域・地域交用地 供給・処理施設用地 緑地、公園、墓地等 環境保全、公害防止関連用地 水面、港湾、水管理関連用地 盛土・切土、地下資源採掘用地 農業用地、森林 自然・風景の保全、保護及び育成のための用地 他の法律に基づき決定される特定部門の計画 等	建築的利用の種類(10種の建築地区カテゴリーに基づく土地利用区分)と程度(容積率・体積率、建蔽率、建物高さ) 建築可能な敷地部分(建物の配置と建築限界線) 建築敷地の規模・間口・奥行に関する最小値 地区内交通施設用地 公共施設用地 緑地、公園等 環境保全用地 水面等 農業用地、森林 自然・風景保全用地 他の法律に基づき決定される特定部門の計画 等
計画図書	計画図(縮尺1/10,000が最も一般的。市町村の大きさによって、1/2,500～1/25,000の範囲で図面表示される。)+ 計画説明書	計画図(縮尺1/500ないし1/1,000が一般的)+ 策定理由書(Bプランの策定目的、目標及び主要な効果等が記載されたもの)

建築・開発行為の計画規制

ドイツにおける建築・開発許可は、各州の建築法に基づき実施されているが、市町村の建設管理計画との整合性については、建設法典第29条～36条に規定された以下の計画規制フレームに従って運用されている。

建設管理計画の有無にかかわらず、既に事実上建築物が連坦して建ち並んでいる市街地を形成している地区を建築物連坦地区 Im Zusammenhang bebauten Ortsteile と呼び、市町村はその区域を条例で定めることが出来る。この建築物連坦地区内では、当該建築が周辺の集落構造・地域像を破壊するものでないこと、地区施設の整備が保証されていること、また簡易Bプランがあるときはそれに抵触しないことを条件に、原則的に建築・開発計画は許可される。

適格Bプランが定められている区域では、当該建築計画がこれに抵触しないこと、その土地について地区施設整備が保証されていることを条件として、同じく建築・開発計画は許可される。

これらの建築計画が原則として許可される建築物連坦地区と適格Bプラン策定地域は、あわせて内部地域 Innenbereich と呼ばれ、実質的に市街地を構成している。

一方、内部地域に属さない全てのエリアは外部地域 Außenbereich と称され、農林業用建築物、遠距離通信施設、電気・ガス等の公共的供給施設、内部地域に立地できない

いわゆる迷惑施設などの特別の施設建築物を除いて、原則として建築・開発は厳しく抑制される。

外部地域は、日本の市街化調整区域と同様の性格の区域概念であるが、日本のように大都市部に限られることなく、全ての市町村が対象となっており、實際上、国土の全体が開発許容区域と開発抑制区域に二分されることとなっており、しかも建築・開発規制はより厳しい。

(2) 都市計画と農村計画(土地利用調整と建築・開発規制)

既に述べたように、建設法典は全国土に適用されるものであり、Fプラン、Bプラン及び建築・開発行為の計画規制を通して、都市部だけでなく農村部も含めた一元的な土地利用の規則として機能しているが、農村部の開発及び整備については別途、食糧・農林省 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 所管の農地整備法に規定があり、相互の連携が図られている。



図1-5 ドイツの土地利用計画体系

農地整備法は、「農林業における生産条件及び労働条件の改善、並びに全般的な土地改良と農村開発の促進」を目的とした法律であり、農地整備の内容として、土地改良や農道、水路、池、その他共同・公共施設(学校、遊歩道等のレクリエーション施設、スポーツ施設、公共供給処理施設等)の整備だけでなく、村落再整備 Dorferneuerung のための施策(住居の改修や移転、街路の拡張等)が広範に行なえるよう位置づけられている(この場合、Bプランにおいて既成の村落居住地区:MDを農地整備区域 Flurbereiuigungsgebiete に含めることが必要)。なお、農地整備は州の農地整備庁が直轄で所管しており、一般的には、農地整備区域の決定、基本方針の作成、「風景保全に関する付随計画を伴う道路及び水路計画 Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan」(事業計画)の作成、農地整備計画(換地計画+事業計画)の策定といったステップで進められる。

市町村の建設管理計画と農地整備庁による農地整備等農業構造改善事業との間の調整については、建設法典第187条~191条において次のように定められている。

農業構造改善事業が都市計画・建築上の発展に影響を及ぼすことが予想される場合には、市町村は、これと関連して建設管理計画が策定されなければならないか否か、都市計画事業が実行されるべきか否かについて判断しなければならない。

建設管理計画の策定に際し、上級農地整備庁は、これと関連して農地整備又はその他の農業構造改善事業が実施されるべきか否かについて判断しなければならない。

市町村は、建設管理計画策定の事前作業に際して、農地整備庁等農業改善措置所管機関を出来る限り早期に参加させなければならない。

農地整備法に基づく農地整備が予定されている場合、又は農地整備が既に命ぜられている場合には、市町村は適時に建設管理計画を策定しなければならない。

農地整備庁及び市町村は、当該市町村地域にかかる構想を出来る限り早期に相互調整しなければならない。また、その合意は農地整備完了まで有効とする。

都市計画事業のために、農業地又は林業地が要求される場合、より広範囲の所有者に不利益を配分するため、市町村の申請に基づき上級農地整備庁の同意を得て農地整備手続きを実施することが出来る。

また、建築・開発規制については既に述べたとおり、適格Bプラン策定地域及び建築物連坦地区を除く外部地域(市街地の外側に広がる農地、森林、草地等が中心)では、原則として建築・開発は厳しく抑制されており(ドイツでは、規模の大きい盛土・切土・掘削、集積場を含む堆積等も建築・開発行為として規制対象となっている)、建築・開発行為が認められるのは、次の限定列举された施設であり、かつ公共の利益に反せず、十分な地区施設整備が保障される場合に限定されている(建設法典第35条)。なお、公共の利益には、「国土整備の目標」やFプランの表示内容、自然及び風景の保護、スプロールの抑制等が含まれる。

- 農林業経営に関わるもので、かつ建築面積が経営面積のごく一部分を占める建築行為(農業を口実とした住宅建設は不可)
- 果樹・花卉栽培業務に関わるもの。
- 遠距離通信施設、電気・ガス・水道等の公共的供給施設、排水処理施設、地域の資源と密接な関連を持つ工場(採石、レンガ製造工場等)
- 周辺に特別な配慮を必要とするもの(結核療養所、天文台等)、悪影響を及ぼすもの(動物解体処理、セメント工場等)、その行為の目的・機能から判断して外部地域においてのみ操業されるべきもの(レクリエーション地域での休憩所、山小屋等)
- 平和目的のための核エネルギーの研究・開発・利用施設(原子力発電所等)、放射性廃棄物処理施設
- 水力エネルギー施設、風力エネルギー施設
- その他個別に例外的に許容される行為(開発が安全確実なもの)

3. 風景保全に関する制度の概要

(1) 連邦自然保護法

ドイツにおける風景保全に関する基本的な法律として、現在、連邦段階には連邦自然保護法正式名称:自然保護と風景維持に関する法律 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege)が存在する。連邦自然保護法は、枠組み法 Rahmengesetz で、これ自体には基本線しか規定されておらず、具体的内容については各州の自然保護に関する法律の規定により運用されているが、ドイツの風景保全に極めて大きな役割を果たしている(なお、ドイツ連邦を構成する全16州が自然保護に関する法律を有している)。

連邦自然保護法では、「自然と風景は、集落・市街地であるか無いかを問わず、1.自然収支の実行能力、2.自然財の利用可能性、3.植物界と動物界、4.自然と風景の多様性、固有性及び美観性が、人間の生存基盤として、そして自然と風景内でのレクリエーションに対する前提として、継続的に保障されるように、保護し、維持し、発展させなければならない」と規定しており(第1条第1項)、また「自然保護と風景維持の原則」として以下の項目をあげている(第2条第1項)。

- 1] 自然循環の実行能力の維持・改善(侵害は停止するか相殺する)。
- 2] 未建築地域の広範囲な維持。集落・市街地における緑地等の保護・育成。
- 3] 自然財の節約的利用と継続可能な消費の誘導。

- 4 土地の保全（自然の肥沃性の消失回避）。
- 5 埋蔵資源採掘時における価値ある風景の保全。侵害が不可避となる場合の相殺義務（再整備・近自然的な形態整備）。
- 6 水面の維持・増加、水質保全（自然浄化能力の維持・再生）等。
- 7 大気汚染と騒音侵害の抑制。
- 8 気候、特に地域気候への侵害の回避（不可避の悪影響の相殺・低減）。
- 9 植生（森林、植物生育地、河岸・湖岸植物）の維持・保全。生育植物が除去されている非建築地における潜在自然植生による緑化。
- 10 野生動植物（生態系）の保護。生息・生育環境の保護・育成。
- 11 レクリエーション地の適切な整備と維持。
- 12 レクリエーションに特に適している風景へのアクセスの確保。
- 13 特徴的な独自特性を有する歴史的な文化景観の維持（記念建造物の独自特性あるいは美観性の維持に必要な場合、保護下のあるいは保護価値のある文化記念物と記念建造物、埋蔵記念物の周辺にも該当する）。

また、同法に基づく風景保全施策は、大きく3つの部分により構成されており、「1）風景計画 Landschaftsplanung」、「2）自然・風景への介入規制 Eingriffsregelung」及び「3）保護地域」の3点にまとめられる。

1）風景計画

風景計画 Landschaftsplanung は、自然保護と風景維持のための国土の全領域を対象とした空間計画であり、風景基本構想 Landschaftsprogramm、風景枠組み計画 Landschaftsrahmenplan、風景計画（Lプラン）Landschaftsplan の3段階の計画で構成されている（各州の自然保護に関する法律に基づく緑地整備計画（Gプラン）Grünordnungsplan とあわせて4段階の計画で構成されている）。これらの計画はそれぞれ、州計画、広域地方計画、Fプラン、Bプランに対応し、自然保護・風景維持に関する計画内容が、各段階で国土・地域計画 Raumordnungsplan に反映される仕組みとなっている（法第5条～7条）。

なお、以下に示すように、風景計画は、従来、国土・土地利用計画に対して直接の法的拘束力を持つものでなく、風景計画への適合性を要求するにとどまる。従って、風景計画の実効性は、その内容がどれだけ国土・土地利用計画や交通計画等の特定部門計画に取り込まれるかにかかっているが、独自の自然保護法制（州法）をもち、自然保護・風景維持に積極的な州においては、機能的な運用がなされ、既に効果をあげている。また、風景計画は、特に地区レベルにおいて、民間非営利組織との連携の下に進められている環境保全担当部局の諸施策を統合する役割も果たしている。

風景基本構想

自然保護と風景維持の目標の実現について、広域的な（上位的）必要性と措置を表示する構想（図面縮尺：1/200,000～1/500,000）で、「国土整備の基本原則」と「国土整備の目標」を考慮しながら、州の全域を対象として策定される。風景基本構想のうち重要な部分は、各州の計画法の基準に基づく他の空間的に重要な意味を持つ計画との比較考慮の後、適切に州計画に盛り込まれる。

風景枠組み計画

自然保護と風景維持の目標の実現について、広域的な（上位的）必要性と措置を表示する

計画（図面縮尺：1/25,000～1/50,000）で、「国土整備の基本原則」と「国土整備の目標」を考慮しながら、州の一部地域を対象として策定される。風景枠組み計画のうち重要な部分は、各州の計画法の基準に基づく他の空間的に重要な意味を持つ計画との比較考慮の後、適切に広域地方計画に盛り込まれる。

風景計画（Lプラン）

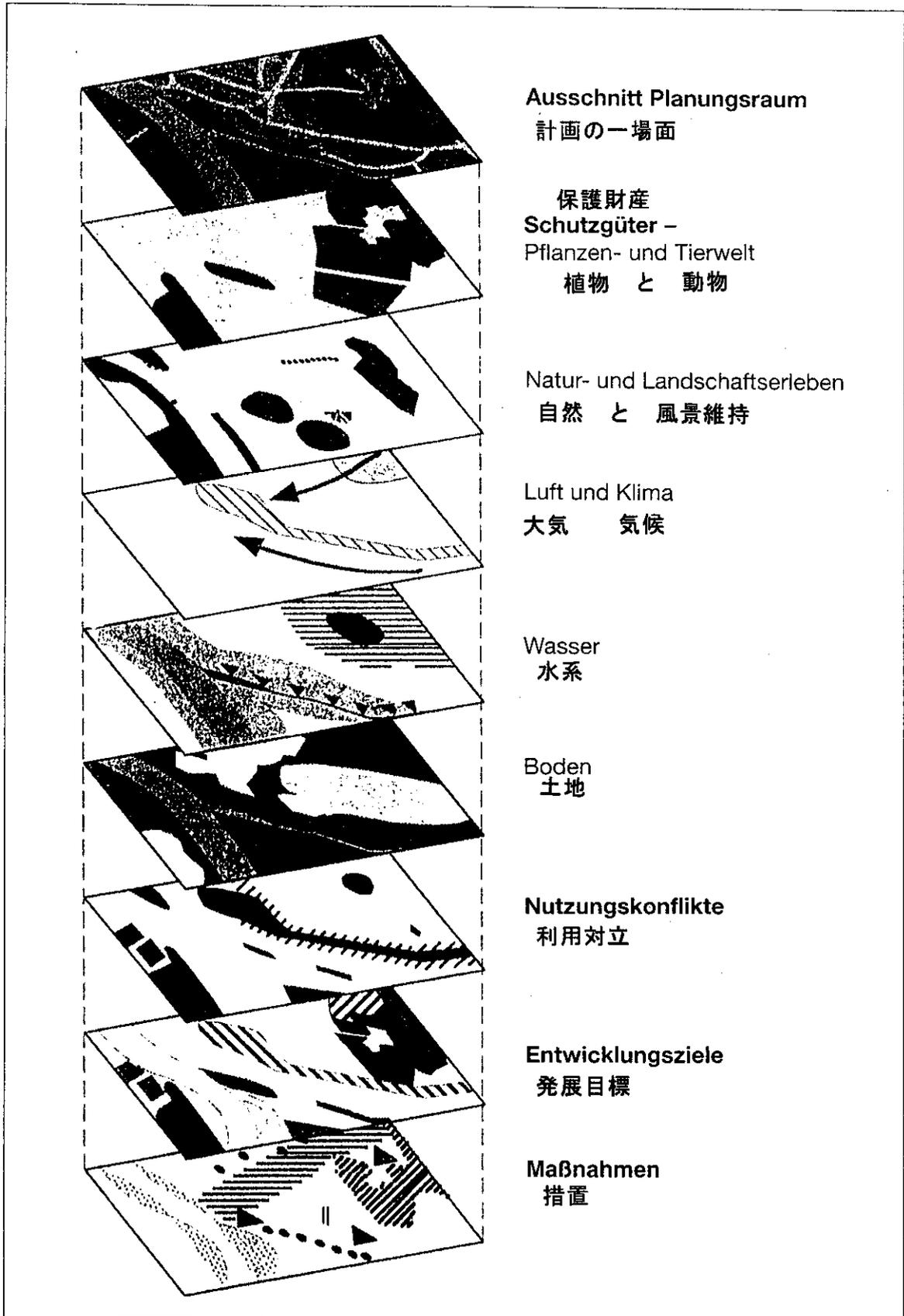
Lプランは、当該市町村の全域に対する自然保護と風景維持の目標の実現のために作成される計画であり、本文、図面（縮尺：1/5,000～1/10,000）及び補足的な理由書により構成される。Lプランでは、動植物・風景・気候・水系・土地等に関する生態系的調査に基づき、自然・風景の現状とその評価、目指すべき状態、及び保護・育成・発展措置（「2）自然・風景への介入規制」に記述する一般的な地域における措置、「3）保護地域」に記述する特定の保護地域における措置、及び野生動植物の保護・育成に関する措置）を表示することとされており、その作成に当たっては、「国土整備の基本原則」と「国土整備の目標」が考慮される。なお、Lプランの手續きと拘束性、特に建設管理計画との関係は、各州の計画・自然保護法により規則づけられる（Lプランの表示が、Fプランの表示あるいはBプランの指定として、これに受け継がれるということを決めることができる）。

緑地整備計画（Gプラン）

Gプラン(図面縮尺:1/1,000～1/2,500)は、市町村内の区域のうち、開発や保全措置の可能性・必要性が高い地区(街区)を対象に、原則としてLプランに基づいて、詳細に緑の保全・整備等(生態系や風景維持に関する施策も含む)を行なうための計画であり、国土・土地利用計画のレベルではBプランに対応するものである。連邦自然保護法には当該計画の規定はないが、多くの州でこのGプランが導入され、市町村内部の自然保護・風景維持において大きな役割を担っている。なお、Gプランの位置づけは州によって異なり、Bプランで指定できない自然保護関連用途等の指定を行ない独自拘束力を持つもの、Bプランの準備・補完として機能するもの、Bプランの構成部分として位置づけられるもの等様々である。

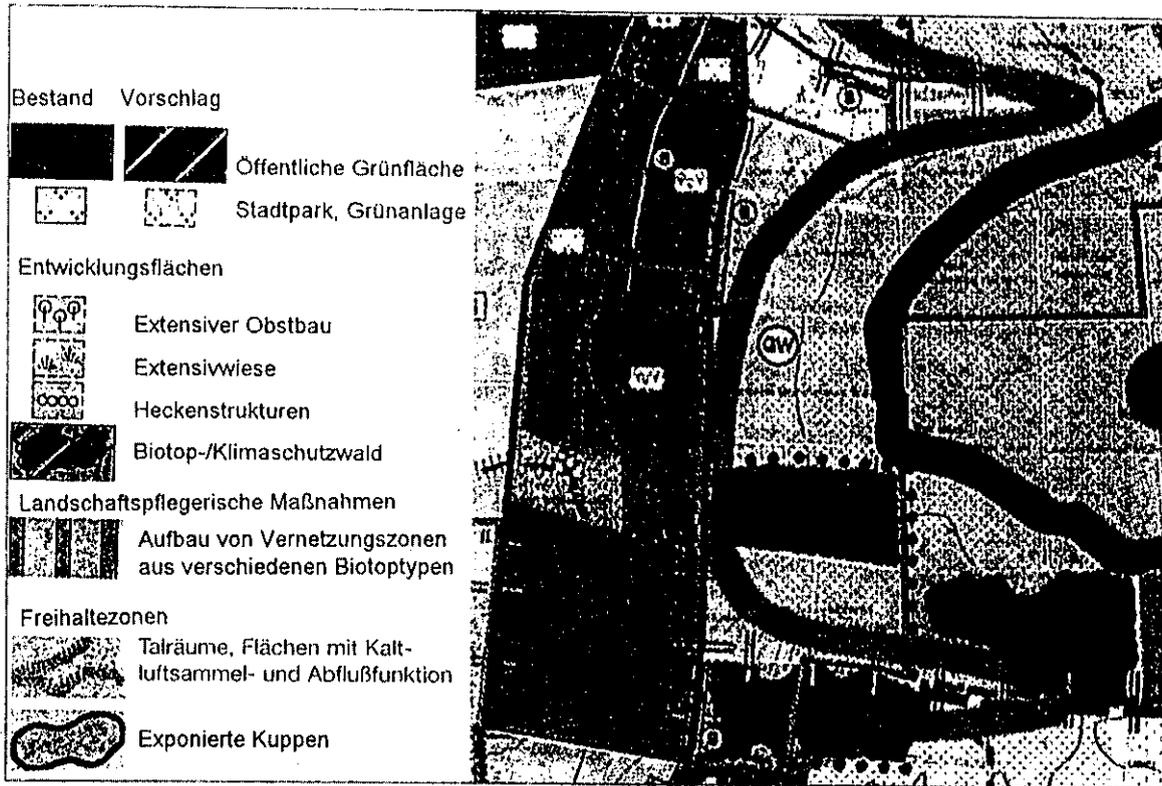
計画単位	国土・土地利用計画 Raumordnungsplanung	風景計画 Landschaftsplanung
州 Land	国土整備法 Raumordnungsgesetz 州計画 Landesplan	連邦自然保護法 Bundesnaturschutzgesetz 風景基本構想 Landschaftsprogramm
広域地方 Region	広域地方計画 Regionalplan	風景枠組み計画 Landschaftsrahmenplan
市町村 Gemeinde	建設法典 Baugesetzbuch 土地利用計画（Fプラン） Flächennutzungsplan	風景計画（Lプラン） Landschaftsplan
地区 Teil des Gemeindegebietes	地区詳細計画（Bプラン） Bebauungsplan	（各州自然法で規定） 緑地整備計画（Gプラン） Grünordnungsplan

図1-6 ドイツの国土・土地利用計画と風景計画の体系

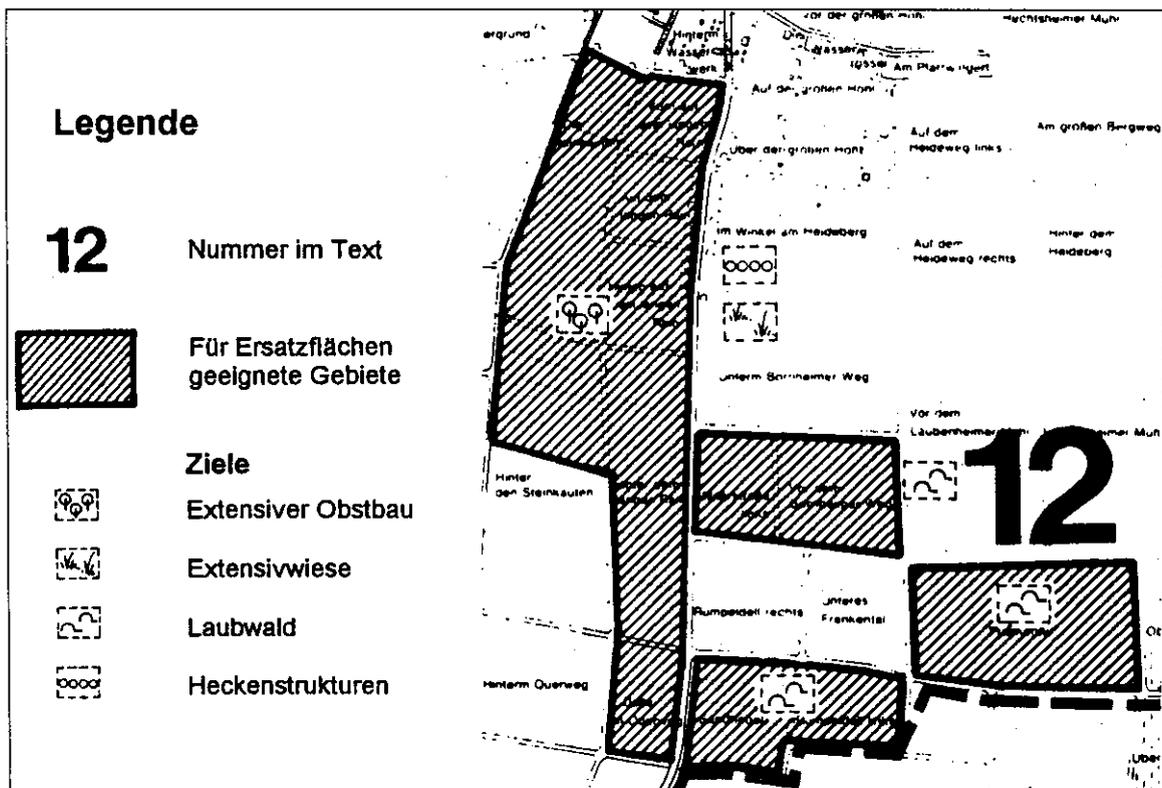


出典：Landschaftplanung - Inhalte und Verfahrensweise -(1997)

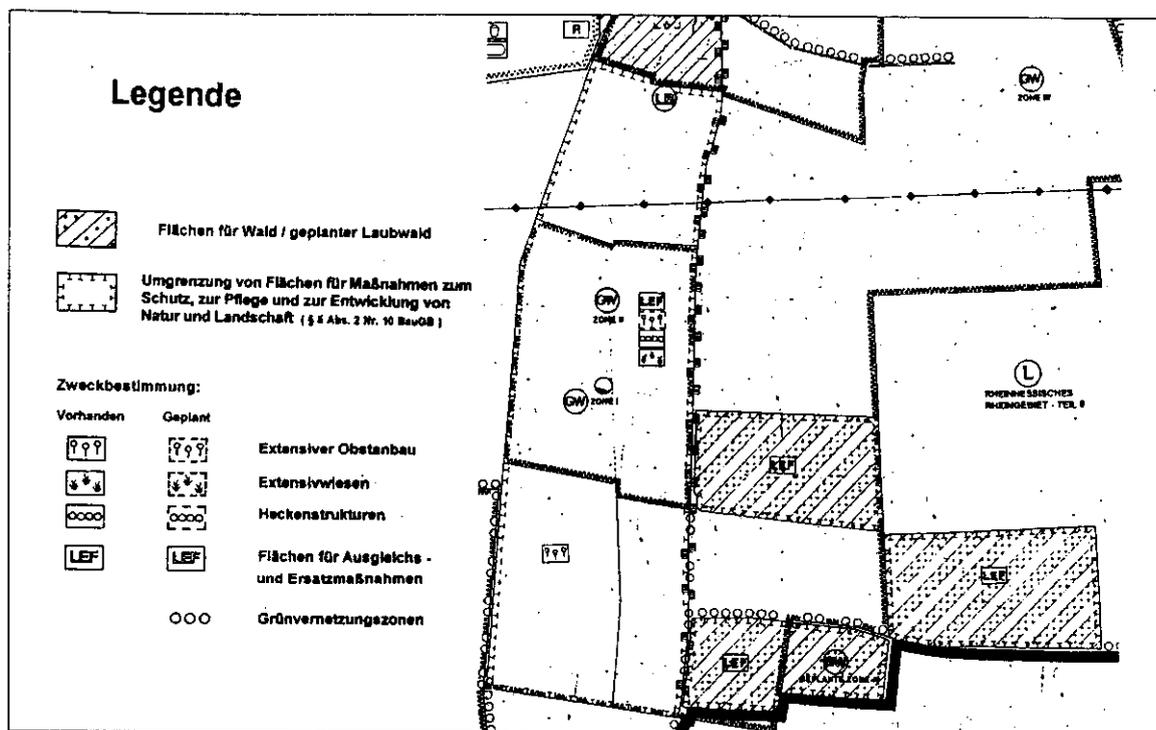
図1-7 風景計画の構造



出典：Landschaftplanung - Inhalte und Verfahrensweise -(1997)
 図1-8 風景維持の発展目標 (マインツ Mainz Lプランの例)



出典：Landschaftplanung - Inhalte und Verfahrensweise -(1997)
 図1-9 発展目標に基づく代替用地の提案 (図1-8参照)



出典：Landschaftplanung - Inhalte und Verfahrensweise - (1997)
 図1-10 Fプラン草案における計画内容の統合 (図1-8・1-9参照)

2) 自然・風景への介入規制

連邦自然保護法第8条では、自然及び風景へ介入 Eingriffe する土地利用行為に対する回避・調整・代替措置に関する規定が定められており、その概要は次の通りである。

- 風景計画と同様に、自然保護と風景維持のための国土の全領域を対象とした施策の枠組み。
- 自然及び風景へ介入する（自然循環能力あるいは風景像に大幅に、又は後遺的に影響を与える形態改変あるいは土地利用を行なう）者は、自然保護と風景維持の目標に必要な場合、回避可能な自然と風景の介入を停止し、一定期間内に自然保護と風景維持に関する措置を講じることによって、不可避の介入を相殺する義務を有する。
- また、介入が不可避であるか必要な規模で相殺されず、自然保護と風景維持のもつ重要性が介入より優先される場合には、介入は禁止される（許可されない）。
- 当該規制は道路等の公共事業・計画にも適用され、特定部門計画を根拠として実施される自然・風景への介入については、計画実施主体は、その介入の相殺に必要な自然保護と風景維持の措置を、個々の部門計画あるいは風景維持随伴計画 Landschaftspflegerischer Begleitplan で、文章と図面の形で表現しなければならない。
- なお、秩序に適った農業的、営林的、漁業的土地利用は、自然と風景への介入とはみなされない。

また、これとあわせて介入規制と建設法規との関係（外部地域等における個々の建築・開発行為に対する介入規制の取り扱い）が法第8a条に規定されている（なお、1998年の建設法典の改正により、従来当該部分に規定されていた建設管理計画との調整規定は建設法典（第1a条）へ移行されている）。

3) 保護地域

日本における国立公園や自然環境保全地域等と同様に、自然や風景に優れた一定の地域等を法律に基づいて定め、各種の規制や助成措置を講じることにより当該地域等の自然や風景を保護・育成する規定（法第12条～19条）。具体的には以下の7つの地域等が位置づけられているが、指定手続き等の詳細は各州の自然保全に関する法律に委ねられている。

自然保護地域 Naturschutzgebiete

野生生物の生息・生育環境の維持・保全、学術的・自然学的・地理学的価値、又は稀少性・固有性・美観性の観点から、自然及び風景が特別に保護される必要があるとして法律に基づいて定められた地域。

国立公園 Nationalparke

全国的、地域的にみて価値の高いまとまりのある原生的な自然を厳正に保全し、核となる生態系を統一的に保護することを目的として法律に基づいて定められた地域であり、その大部分は自然保護地域（ ）の要件を満たしている必要がある。日本の原生自然環境保全地域に類似した地域概念。

生物保護地域 Biosphärenreservate

野生生物を自然収支の構成部分として、自然的・歴史的に成熟した種の多様性の形で保護するため、その生息・生育環境を統一的に保護・育成することを目的として法律に基づいて定められた地域。生物保護地域は、すぐれた風景特性を有するまとまりのある地域で、かつ、その大部分が自然保護地域（ ）（それ以外は主として風景保護地域（ ））で構成されており、その位置づけは、日本の自然環境保全地域に類似している。

風景保護地域 Landschaftsschutzgebiete

自然界の生産力又は自然財の利用能力の維持・回復、風景の多様性・固有性・美観性の保全、あるいはレクリエーション利用の増進のため、自然及び風景が特別に保護される必要があるとして法律に基づいて定められた地域。

自然公園 Naturparke

レクリエーション利用や観光利用の増進のため、特にすぐれた自然・風景を有するまとまりのある地域で、それを統一的に発展・育成することを目的として法律に基づいて定められた地域。自然公園は、主に風景保護地域（ ）又は自然保護地域（ ）で構成されており、その位置づけは、日本の国立・国定公園に類似している。

天然記念物 Naturdenkmale

学術的・自然学的・地理学的価値や、稀少性・固有性・美観性の観点から、特別に保護される必要があるとして法律に基づいて指定された自然創造物。

風景保護対象物 Geschützte Landschaftsbestandteile

自然界の生産力の向上、風景の保護・育成、有害な影響の回避の観点から、特別に保護される必要があるとして法律に基づいて指定された自然及び風景。対象地域を指定することによ

り、当該地域内に存する全ての風景構成部分について行為規制等がかかることができる。

(2) 土地利用計画における風景保全条項の盛り込み等

1) 建設法典における風景保全条項(建設管理計画関連)

連邦自然保護法(第8条)には、自然及び風景へ介入する土地利用行為に対する回避・調整・代替措置規定があるが、1998年の建設法典の改正により、従来自然保護法での規定であった建設管理計画との調整規定が建設法典(特に第1a条)へ移行され、これにより、自然・風景に配慮した土地利用計画の実効性が拡充された。法典第1a条の概要は次の通り。

- 1) 土地の節約・保護(舗装を必要な範囲に限定すべき)
- 2) 建設管理計画策定時の公的・私的利益の比較考量の際の配慮事項
風景計画、及び水・廃棄物・公害保護法等によるその他のプランの表示
自然と風景への予想される介入の回避と代償(連邦自然保護法による介入規制)
Bプラン策定手続きにおいて環境アセスメント対象施設の計画許容性を扱う場合には、発生が予測される影響(環境アセスメント)
保全目標が保護目的で、連邦自然保護法の意味する共同地域または鳥類保護地域に関するもの
- 3) 自然・風景への介入に対する代償の建設管理計画への位置づけ(Fプランへの表示及びBプランへの指定)義務。
自然・風景介入対応型Bプランの導入(第1文による表示と指定は介入の行われる場所とは別の場所においても行なうことが出来る:リファイナンス制度)。

2) 建設法典における風景保全条項(保全条例・都市計画命令)

建設法典には、建築物及び地域の特質保全のための建物の取り壊し等に許可を有する地域の指定(保全条例)、Bプランの指定に沿った建物の建築命令、不良建築物の近代化・修繕命令、植栽命令、取壊命令等の規定があり、地区景観 Ortsbild、都市景観 Stadtgestalt、風景保全等の観点から機能している(法第172条~179条)。

保全条例(173条): 建築物及び地域の特質(歴史的意義、芸術的意義を含む)保全のための建物の取り壊し等に許可を有する地域の指定

建築命令(176条): Bプランの指定に沿った建築物の一定期間内における建築の義務づけ

近代化命令・修繕命令(177条): 一定期間内における不良・欠陥建築物の近代化又は修繕の義務づけ(歴史的意義、芸術的意義のある建築物の保全を積極的に位置づけ)

植栽命令(178条): 一定期間内におけるBプランに基づく自己敷地内での植栽の義務づけ

取壊命令(179条): Bプランに適合しない建築物の一定期間内における取壊しの義務づけ

3) 景観条例 Gestaltungssatzung 等

景観条例は、建築の立面や家屋の外構部、門や塀といった造作(視覚像)の秩序・コントロールに主眼をおいた市町村独自の条例で、各州の地方自治法や建築法に基づき、多くの自治体で策定されており、同様の目的で策定されている景観命令 Gestaltungsverordnung(議会の決定ではないが法的拘束力を持つ行政命令)とあわせ、土地利用計画及び風景計画を補完する制度として、連邦国内の風景保全のために機能している。

4) 農地整備法における風景保全条項等

既に述べたとおり、連邦自然保護法（第8条）では、特定部門別計画を根拠として実施される自然・風景への介入については、その介入の相殺に必要な自然保護と風景維持の措置を、個々の部門別計画あるいは風景維持随伴計画で表現しなければならないこととされているが、農村の空間形成に重要な役割を持つ農地整備法に基づく「風景保全に関する付随計画を伴う道路及び水路計画」もこの規定に基づき導入されたものである（1975年に制定された連邦自然保護法との関連で「道路及び水路計画」から改められたものであり、これによって農地整備は農村の風景保全・整備にとって非常に重要な手段となった）。

なお、ドイツでは条件不利地域における農業政策の一つとして直接所得補助（均衡給付金）が導入されているが、その目的として農民の所得保障、適度の人口密度の維持とあわせ、風景の保全が挙げられている（デカップリングを含めた農業政策の実施は、伝統的な農業形態の維持を可能とし、良好な風景の維持に貢献していると考えられる）。

4．ドイツにおける風景保全手法の特徴

これまで、連邦レベルの法規を中心に、ドイツ国内における国土計画・土地利用規制に関する制度や風景保全に関する制度を概観してきたところであるが、ドイツでは官庁の主導による風景保全が積極的に行われており、その特徴としては以下の5つの点が挙げられる。

特徴1 空間の連続性（平面的秩序）を担保する制度的枠組みの存在

ドイツの国土計画・土地利用規制は、連邦交通・建設・住宅省（日本の建設省＋運輸省に相当）が所管する国土整備法及び建設法典に基づき実践されているが、土地利用をより具体的にコントロールする建設管理計画（Fプラン及びBプラン）は、国土全域を対象とした計画システムであり、農村部も含めた一元的な土地利用計画として機能している。このため、日本の市街化調整区域や農振白地地域のように計画制度としてのあいまいな部分が少ない。

また、建築・開発規制については、適格Bプラン策定地域及び建築物連坦地区を除く外部地域（日本の市街化調整区域と同様の性格の区域概念であるが、日本のように大都市部に限られることなく、全ての市町村における市街地の外側に広がる農地、森林、草地等が対象）では、原則として建築・開発は禁止されており、建築・開発行為が認められるのは、限定列挙された施設であり、かつ公共の利益に反せず、十分な地区施設整備が保障される場合に限られている。

さらに、農村地域でこうした計画や規制をより実行力あるものに行っているのは、農地整備法に基づく農地整備（農用地区域と居住区域を一体として区画整理を行ない、将来の需要を含めた土地利用と土地所有の秩序を広域で整合させる手法）であるが、その実施に当たっては建設管理計画（Fプラン及びBプラン）と一体的に計画・調整することが建設法典上明確に規定されている。

特徴2 国土全域を対象とした風景保全に関する制度的枠組みの存在と、国土計画・土地利用規則を通じた風景保全の実践

連邦自然保護法には、国土の全領域を対象とした自然保護と風景維持のための空間計画規定「風景計画」があり、風景基本構想、風景枠組み計画、Lプランの3段階の計画で（各州の自然保護に関する法律に基づくGプランとあわせて4段階の計画で）連邦内の風景保全が規定されている。また、これらの計画はそれぞれ、州計画、広域地方計画、Fプラン、Bプランに対応し、自然保護・風景維持に関する計画内容が、各段階でこれら国土計画・

土地利用計画に反映され、実践される仕組みとなっている。

また、連邦自然保護法には、自然及び風景へ介入する土地利用行為に対する回避・調整・代替措置規定（介入規制）があり、風景計画の規定とあわせて、連邦国土の全領域を対象とした風景保全手法として機能している。

建設法典には、建築物及び地域の特質保全のための建物の取り壊し等に許可を有する地域の指定（保全条例）、Bプランの指定に沿った建物の建築命令、不良建築物の近代化・修繕命令、植栽命令、取壊命令等の規定があり、風景保全の観点から機能している。

特徴3 時間の連続性（歴史・文化・伝統）の考慮

国土整備法第2条において「地域の伝統的・歴史的・文化的連続性の維持。文化的・自然遺産への配慮」が国土整備の基本原則（全15項目）の一つとして位置づけられているとともに、自然保護と風景維持の原則（全13項目：連邦自然保護法第2条）においても「特徴的な独自特性を有する歴史的な文化景観の維持（記念建造物の独自特性あるいは美観性の維持に必要な場合、保護下のあるいは保護価値のある文化記念物と記念建造物、埋蔵記念物の周辺にも該当する）」が明示されている。

実際、ドイツには地方地方の歴史と文化に裏打ちされた豊かな個性的風景があり、特に中世に起源を持つ集落風景、たとえば居住区域を取り巻く城壁、堀、物見の塔、街区へ入る橋、門、石畳の街路、街路に沿う中世風の建築物、風格のある市庁舎とその前の広場、広場中央の泉、そしてこれら集落を取り囲む農地・牧草地等々をできるだけ保全し、また復元しようとしている（建築法典に基づくBプランや保全条例、都市計画命令等の活用）。

特徴4 人間の関わりを前提とした自然・生態系の考慮

「風景」の意味を有するドイツ語として、一般的に *Landschaft* が充てられるが、*Landschaft* は「景観」という概念に留まらず、「地域」「生態」という幅広い意味を有する複合的概念である。実際、風景維持は自然保護と一体となって連邦自然保護法（正式名称：自然保護と風景維持に関する法律）に位置づけられており、風景保全にあたっては自然・生態学的視点が不可欠となっている。

また、連邦自然保護法では、風景の保全に当たり、完全に人間の立ち入りを禁止するだけでなく、むしろアクセスを改善して市民のレクリエーション機会の拡大に努めることを積極的に位置づけている。

なお、ドイツでは、従来から美しい農村を守ることが国土政策の重要な目的の一つとされており、風景計画の発想もこうした農村施策から始まっている。このため、ドイツでは自然保護とはある程度人間の手が加わった自然を守ることを意味し、必要な場合には人間の手により自然を復元・創出できると考えられている。

特徴5 美・デザイン（立面的秩序）の考慮

風景の保全にあたっては、平面的秩序（空間の秩序）とあわせ立面的秩序すなわち建築物の秩序（美・デザイン）が重要となる。ドイツでは、建築物の規模、形状、色彩等はBプランに詳細に規定され、これにより立面的秩序が保たれている。その際、教会の塔、広場の高木など、村へアプローチするときにランドマークとなるものを重視するなどして、集落の内外にビューポイントを定めて景観評価を行い、改善点を明確にしている。また、

各州の地方自治法や建築法に基づいて策定される市町村独自の景観条例や景観命令も、この意味で有効に機能している。

なお、連邦自然保護法においても、自然保護と風景維持の目標（第1条）の一つとして「自然と風景の多様性、固有性及び美観性」が位置づけられている。

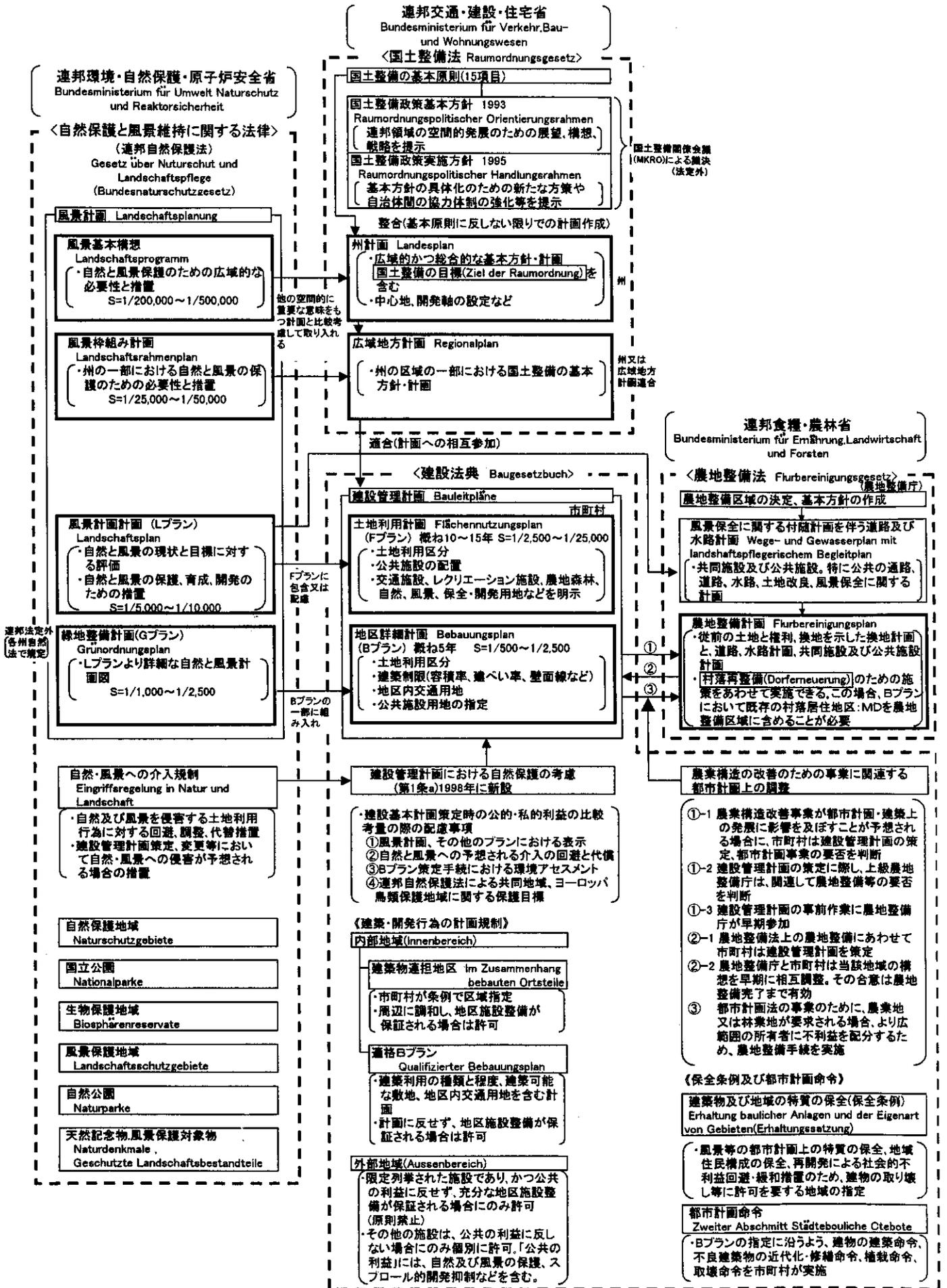


図1-11 ドイツにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

参考文献

- ・建設政策研究センター(1995)「欧米先進諸国における地方行政制度の動向」『PRC Note 第8号』
- ・建設政策研究センター(1995)「主要先進国における住宅・社会資本整備の政策動向」『PRC Note 第9号』
- ・建設政策研究センター(1998)「先進各国(米・英・独・仏)の行政機構と住宅・社会資本整備・管理体制」『PRC Note 第16号』
- ・建設政策研究センター(1998)「ドイツにおける近年の国土・地域政策の概要について」『Policy Research 第30号』
- ・稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明・原田純孝編著(1983)『ヨーロッパの土地法制 フランス・イギリス・西ドイツ』東京大学出版会
- ・建設省建築研究所(1994)「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 - 」『建築研究資料 No.81 』
- ・ドイツ土地法制研究会編(1993)『ドイツ建設法典〔対訳〕』(財)日本不動産研究所
- ・(財)国土開発技術研究センター(1999)『計画制度の国際比較に関する研究報告書(自主研究)』
- ・(財)農村開発企画委員会(1985)「西ドイツの農村整備(3) - 農地整備から農村整備へ」『農村工学研究 No.38 』
- ・全国土地改良事業団体連合会、中央換地センター(1978)『改定 西ドイツ農地整備法』
- ・大村謙二郎(1997)「環境共生のまちづくり - 都市計画の視点から - 」『住宅1997.12』(社)日本住宅協会
- ・瀬田史彦・大西隆(1998)「ドイツとフランスの広域計画」『地域開発98.10』(財)日本地域開発センター
- ・千賀裕太郎(1991)「田園景観づくりの手法 - 日独英の比較から」『地域開発91.12』(財)日本地域開発センター
- ・石光研二(1991)「ドイツとスイスの農業政策と環境整備 - 景観整備と農業」『地域開発 91.2 』(財)日本地域開発センター
- ・石光研二(1993)「ドイツの条件不利地域に対する支援政策」『地域開発 93.2 』(財)日本地域開発センター
- ・(財)日本生態系協会(1996)『ドイツの水法と自然保護』
- ・編集代表=伊藤滋・小林重敬編著(1999)「分権社会と都市計画」『新時代の都市計画第1巻』ぎょうせい
- ・上田洋平(1998)「寄稿 ドイツの連邦建設法典の改正」『Urban Study Vol.16』(財)民間都市開発推進機構・都市研究センター
- ・(財)民間都市開発推進機構・都市研究センター(1994)『諸外国の中小都市並びに農村集落の景観 ドイツ景観調査報告書1994』
- ・西村幸夫+町並み研究会編著(2000)『都市の風景計画 欧米の景観コントロール手法と実際』(株)学芸出版社
- ・K.Ermer+R.Mohrmann+H.Sukopp 著、K.Buchwald+W.Engelhardt 編、水原渉訳(1996)『環境共生時代の都市計画 - ドイツではどう取り組まれているか - 』技報堂出版
- ・Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Stadtebau (1993)『Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen』
- ・Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Stadtebau (1996)『Raumordnung in Deutschland』
- ・vom 18. August 1997 (BGB1. IS. 2081, 2102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 1997 (BGB1. IS. 2902)『Raumordnungsgesetz 1998 (Neufassung)』
- ・Fassung vom 21. September 1998 (BGB1. I 1998 S. 2994)『Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG)』
- ・Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1997)『Landschaftplanung

- Inhalte und Verfahrensweise - 』
- Verlag W.Kohlhammer Stuttgart Berlin Köln(1998) 『 Städtebaurecht - Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 』

第2章 イギリスにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

第2章 イギリスにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

1. 国内行政制度の概要

イギリスは、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの国から成る連合王国国家であり、連邦制は採られていないものの歴史的経緯により、制度体系はそれぞれの国毎に異なっている。

従来、イギリスでは中央政府(連合王国)の国会のみが立法権を有していたが、1998年よりスコットランド議会が創設され、一部の立法権が与えられた(一方、同時期に創設されたウェールズ議会については立法権は与えられていない。また、北アイルランドについては、1972年以前に存在した立法権を有する自治政府が民族対立を背景に停止されており、現在その復活に向けて調整中である)。

中央政府は、図2-1に示す省庁で構成されており、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの行政については政府の機関としてウェールズ省、スコットランド省、北アイルランド省がおかれているが、ウェールズ省は我が国における北海道開発庁に類似した存在であると考えられ、スコットランド省と北アイルランド省はウェールズ省よりも独立性の高い存在となっている。また、イングランドにおいては、中央政府の出先機関として10の政府地方局 Government Office for the Regions が置かれている。なお、本稿でとりあげる制度は、イングランドとウェールズのみを対象としているものも少なくなく、その場合、スコットランド、北アイルランドについてはそれに対応する個別の法律が適用されている。

一方、イギリスの地方自治制度は、政権交代により統廃合が行われ、複雑な体系となっている。従来は、都道府県に相当するカウンティ County、市町村に相当するディストリクト District の二層構造を基本としてきたが、近年の制度改革によりスコットランド及びウェールズのすべて、イングランドの大都市圏のすべてと非大都市圏の一部が一層構造へ移行した(図2-2)。呼称についてはロンドンではシティ The City of London 及びロンドンバラ London Borough、イングランド大都市圏では大都市圏ディストリクト Metropolitan District、イングランド非大都市圏・ウェールズ・スコットランドでは単一自治体 Unitary Authority とそれぞれ異なる(以降、本稿ではこれらを単に「基礎自治体」と記述する)。ただし、大ロンドンカウンシル Greater London Council(GLC) が1985年に一度廃止されたロンドンでは、2000年4月から、大ロンドン行政庁 Greater London Authority(GLA) が誕生することとなっている。

さらに、前述の制度を補完する第三層の組織として、イングランドではパリッシュ Parish の存在が挙げられる。パリッシュは元来、教会組織の最小単位教区に由来するものであり、主に非大都市圏の農村部を中心に存在する。主要な事務は地域の公共施設の管理、地域計画への意見の具申であり、運営に要する財源調達権を有する。ウェールズ、スコットランドにおいても同様の組織としてコミュニティ Community が存在する。なお、スコットランドにおいては地域の要求に応じて設立される点が異なっており、財源調達権を有さず、単一自治体からの補助金収入により運営されている。

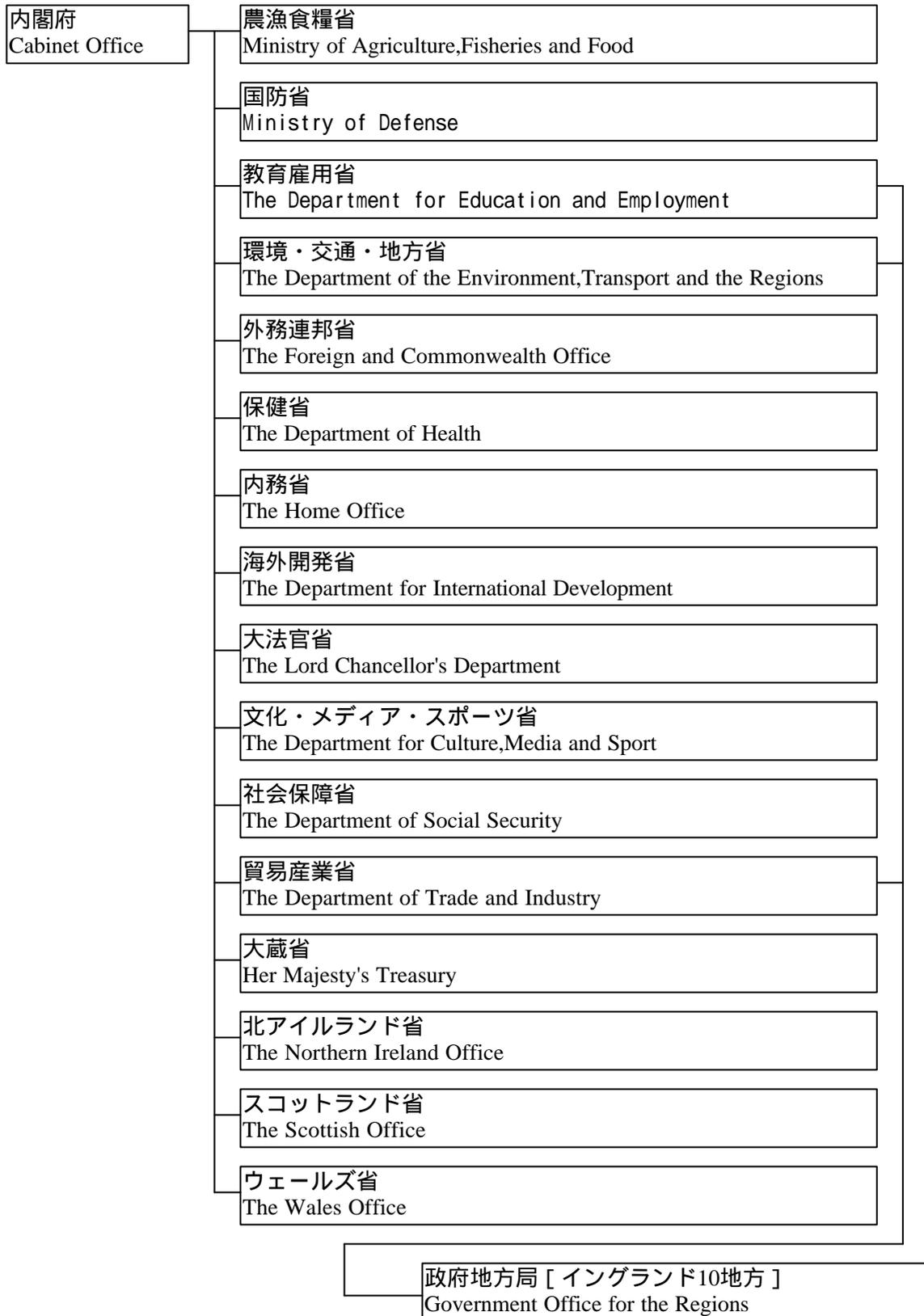


図2-1 イギリス中央政府の行政機構

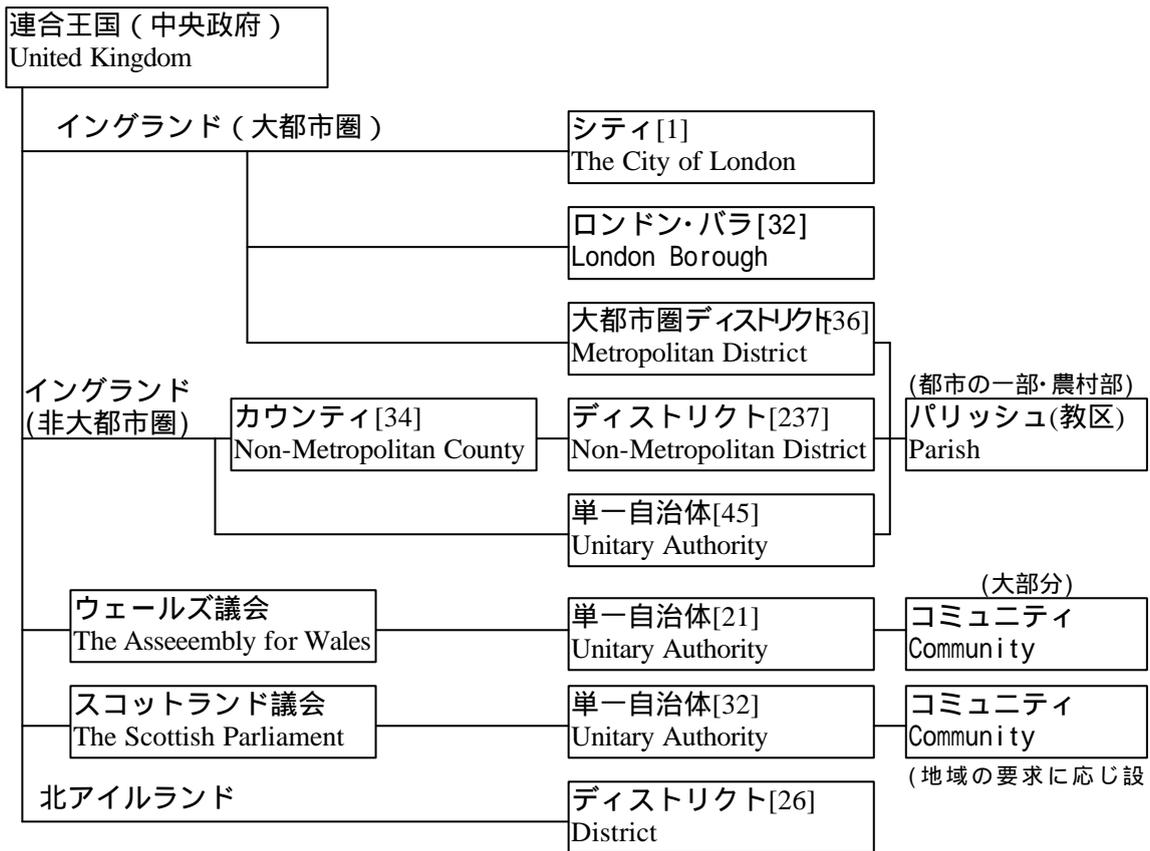


図2-2 イギリスの行政組織の類型図

2. 国土計画・土地利用規制に関する制度の概要

(1) 国土計画と土地利用規則

イギリスの土地利用計画・規則は、環境・交通・地方省 Department of the Environment, Transport and the Regions(DETR)の所管となっており、都市農村計画法 Town and Country Planning Actおよび計画補償法 Planning and Compensation Actを根拠とした土地利用のマスタープランである「デベロップメントプラン Development Plan」と「計画許可 Planning Permission」の二本の制度をその柱としている(都市農村計画法は1947年に成立以来1990年までの間数次にわたり改定されており、計画補償法は1991年に成立したものであるが、これらは例えば1968年法のように年号により区別して呼称される)。

これらの制度は、マスタープラン主導のイギリスの計画体系を確立するとともに、都市・農村の区別なく広く国土全域を対象とした土地利用の規則として機能している。なお、前述のとおりイギリスにおける諸制度は連合王国を構成する4つの地方毎に異なっているが、本稿では特段の断りのない場合はイングランドの制度について紹介することとする。

体系の中心をなすデベロップメントプラン制度¹のうち、土地利用マスタープランの役割

¹ デベロップメントプランには、ストラクチャープラン、ローカルプラン、ユニタリー・デベロップメントプラン以外にも、採掘ローカルプラン Mineral Local Plan、及び廃棄物ローカルプラン Waste Local Plan が存在する。

表2-1 計画政策指針(PPG)及び地域計画(RPG)の概要

計画政策指針(PPG)		地域計画指針(RPG)	
PPG1	政策全般と原則	RPG1	タインアンドウェア地域計画指針
PPG2	グリーンベルト	RPG2	ウエストヨークシャー地域計画指針
PPG3	住宅	RPG3	ロンドン地域計画指針
PPG4	小規模産業・商業開発	(annex)	ロンドンの計画保護に関する補足的指針
PPG5	簡易計画ゾーン	RPG4	グレーターマンチェスター地域計画指針
PPG6	タウンセンターと小売開発	RPG5	サウスヨークシャー地域計画指針
PPG7	地方と地方経済	RPG6	イーストアングリア地域計画指針
PPG8	テレコミュニケーション	RPG7	ノース地域計画指針
PPG9	自然保護	RPG8	イーストミッドランド地域計画指針
PPG10	ウエストミッドランドの戦略ガイダンス	RPG9	サウスイースト地域計画指針
PPG11	マージィサイドの戦略的ガイダンス	RPG9A	テムズゲートウェイの計画枠組み
PPG12	デベロップメントプランの地域計画ガイダンス	RPG10	サウスウエスト地域計画指針
PPG13	交通	RPG11	ウエストミッドランド地域計画指針
PPG14	開発不適地における開発	RPG12	ヨークシャーアンドハンバーサイド地域計画指針
PPG15	計画と歴史的環境	RPG13	ノースウエスト地域計画指針
PPG16	考古学と都市計画		
PPG17	体育施設とレクリエーション		
PPG18	計画規制の実施		
PPG19	広告規制		
PPG20	沿岸計画		
PPG21	観光		
PPG22	エネルギーの再利用		
PPG23	都市計画と公害規制		
PPG24	都市計画と騒音		

を果たすものとしては、ストラクチャープラン Structure Plan、ローカルプラン Local Plan、ユニタリー・デベロップメントプラン Unitary Development Plan があり、これらの策定過程においては、計画案縦覧や公開審問を経ることにより、各機関との調整や住民参加の機会が確保されている。

また、政府により各種の計画方針ガイダンスが示されており、デベロップメントプランの策定に際しての方針としてのみならず、個別の計画許可の判断基準ともなっている。これらは計画政策指針 Planning Policy Guidance note(PPG)、地域計画指針 Regional Policy Guidance note(RPG)²、鉱業採掘計画指針 Minerals Planning Guidance note(MPG)の三群から構成され、前二者が土地利用マスタープランに関連するものである。

現在発行されている PPG および RPG の一覧を表2-1に示す。PPG は都市計画の個別分野毎の指導書として位置付けられ、特にデベロップメントプランについては PPG12において詳しく言及されており、策定手順の詳細のほか、含むべき主要要素として、以下の9項目が挙げられている。

² RPG には単一のカウンティを対象としたものとカウンティよりも広域を対象としたものがあり、前者は strategic guidance for ~、後者は regional planning guidance for ~となっている。

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1 | 住宅（カウンティ内の各ディストリクトにおける予定新規住宅供給数） |
| 2 | グリーンベルト、自然環境および市街地環境の保全 |
| 3 | 農村経済 |
| 4 | 都市経済（大規模工場、事業所、店舗等の雇用創出型開発） |
| 5 | 戦略的に重要な交通、道路、その他の基盤施設 |
| 6 | 鉱物資源保全と採掘事業 |
| 7 | 廃棄物処理・処分、土壌改善 |
| 8 | 観光、レジャー、レクリエーション |
| 9 | エネルギーとその循環 |

また、PPG1(計画政策全般と原則に関するガイダンス)では、政府の計画方針 The Government's Approach to Planning、及び主要政策課題 Key Policy Objectives を示す幾つかのカテゴリにおいて、風景 Landscape に関連する以下の記述が盛り込まれている。

持続可能な開発

- ・持続可能な開発 Sustainable development にあたっては、文化的遺産 cultural heritage 及び自然資源(野生生物、風景、水系、土壌、大気質を含む)の保全が必要。

デザイン

- ・市街化区域の内外を問わず、建築物のデザインと都市デザイン urban design(=開発の外観と周辺との調和)は正しい公益上の問題 matters of proper public interest。
- ・都市デザインは、建築物相互、街路等の公共空間と建築物、農村・町・都市相互など、空間を構成する複雑な諸要素間の関係であり、建築物のデザインとあわせ風景デザイン landscape design が重要な構成部分を占める。
- ・既存建築物、及び風景的価値や景観 townscape 的価値により指定された地域(国立公園 National Parks、特別自然美観地域 Areas of Outstanding Natural Beauty、保全地区 Conservation Areas 等:いずれも後述)特性への開発の影響については、特に留意しなければならない。

周辺地域（地方部）

- ・国立公園など風景や野生生物、歴史的価値のため指定された地域や優良な農地においては、開発抑制策が最優先されなくてはならない。
- ・田園地域では農業が主要な土地利用であるが、持続可能な開発の観点から今後も農地を開発から保全していくことが必要。
- ・田園地域を都市開発から守り、より持続可能な都市開発パターンへの移行をアシストする制度としてグリーンベルト Green Belts は重要。

特に、PPG2で詳細に言及されるグリーンベルト Green Belts はイギリスの都市計画制度の特徴ともいえる制度で、大都市圏における市街地拡大（スプロール）の阻止や良好な風景の維持を目的とした一種の線引きであり、1993年現在、ロンドンを始め14箇所（面積ベースで155万 ha、イングランド全域の12%）が指定されている。グリーンベルトの内部では原則として新たな建築は認められず、また、一度指定を受けると容易に変更されることはない。当然、グリーンベルトも PPG2を受けデベロップメントプランに位置付けられる。また、具体のデベロップメントプランを見ると、グリーンベルト内及び隣接地域では、建物高さ、デザインなど風景に配慮した規定が定められており、グリーンベルトは大都市周辺における風景保全において大きな役割を果たしている。

一方、RPG は地域毎の都市計画（ストラクチャープラン）の政策コンテキストについて言及しており、国土全域を対象とした国土計画を有しないイギリスでは、RPG が実質的に

広域の国土・地域計画として機能していると考えられる。

1) ストラクチャープラン

ストラクチャープランは、カウンティが策定することとなっており、前述の PPG12によれば、15年程度の将来を見通し、開発規制のための指針かつローカルプラン策定のための枠組みとなるべきものである。開発および土地利用(環境・交通含む)に関する政策提案を行う計画書のほか、計画図として全体計画を表示したキーダイアグラム key diagram が添付される。キーダイアグラムの事例を図2-3に示す。策定に際しては PPG 及び RPG への配慮義務を負うが、国の利害に重大な影響を及ぼすなどの理由で計画内容に不満足な場合、環境・交通・地方大臣が修正命令を行えることとなっている。

2) ローカルプラン

ローカルプランは、カウンティの下位自治体であるディストリクトにより策定されるデベロップメントプランで、1991年法によりすべてのディストリクトに策定が義務付けられた。計画書は行政区域全域を対象として策定され、概ね10年程度を計画期間とした将来の土地利用に対する詳細・具体的な方針、及びそれを採用する理由 reasoned justification が併記される。また、国土地理院 Ordnance Survey 発行の地図(都市部では縮尺1:10,000程度)を用いて即地的に示したプロポーザルマップ Proposal map が、各計画を特定の土地と関連づける役割を果たす。プロポーザルマップの事例を図2-4に示す。ただし、我が国の線引きやゾーニングに相当する制度は存在しない。策定に対しては、ストラクチャープランへの適合義務を負うが、カウンティから適合証明を受けられない場合には、適合しない部分をカウンティからの異議として、策定で取り扱うようになっている。

3) ユニタリー・デベロップメントプラン

イングランドの地方行政制度はカウンティ、ディストリクトの二層構造が基本であるが、ロンドンにおいてはシティおよびロンドンバラ、ロンドン以外の大都市圏においては大都市圏ディストリクト一層構造となっており、カウンティに相当する組織が存在しない。また、非大都市圏においても一部のカウンティが廃止され、単一自治体が誕生している。これらの地域においては、ユニタリー・デベロップメントプランが策定されるが(大都市圏のみ。非大都市圏の単一自治体は、ユニタリー・デベロップメントプランはつくりたくないのが普通)、その内容はストラクチャープラン及びデベロップメントプラン両者の性格を併せ持つものとなっている(図2-5参照)。



図2-5 イギリスの土地利用計画体系

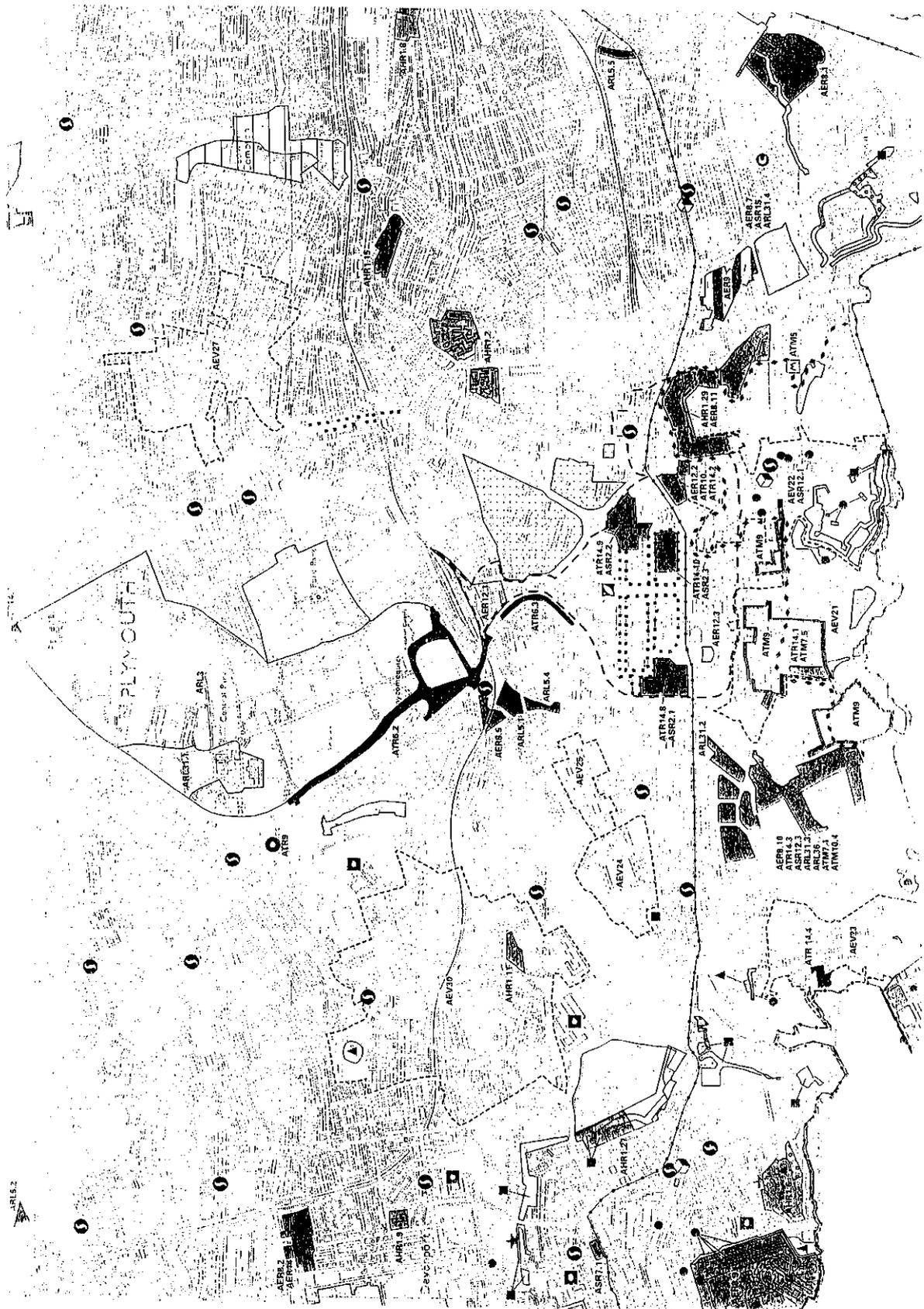


図2-4(1) プロポーザルマップの事例(1)

City of Plymouth Local Plan First Alteration Adopted 1996 Proposals Map

NOTATION

3. ENVIRONMENT

-  Urban Open Land AEV1
-  Open Countryside AEV2
-  Areas of Outstanding Natural Beauty AEV3.1
-  Areas of Great Landscape Value AEV3.2
-  Coastal Preservation Areas AEV3.3
-  Community Woodlands Schemes AEV5
-  Sites of Special Scientific Interest AEV6
-  Sites of Local Importance for Nature Conservation AEV7
-  Scheduled Ancient Monuments AEV11
(where possible, site boundaries also shown)
-  Nationally Important Unscheduled
Archaeological and Historic Sites AEV11
(where possible, site boundaries also shown)
-  Locally Important Unscheduled
Archaeological Sites AEV11
(where possible, site boundaries also shown)
-  Conservation Areas AEV21 - AEV30
-  Hoop Lake AEV43, ARL30

5. HOUSING

-  New Housing Sites AHR1
(See also General Development Sites)

6. EMPLOYMENT

-  Manufacturing Land AER4
-  New and Redevelopment Employment
Sites AER5, AER8, AER10, AER14, AER15
(See also General Development Sites)
-  Commercial Development AER9
-  City Centre Offices AER11
-  Office Development AER12
(See also General Development Sites)

7. TRANSPORTATION

-  Pedestrianisation ATR3, ASR9
-  Major Highway Schemes ATR6
-  Milehouse Bus Depot ATR9
-  Airport Safeguarding ATR11
-  Car Parks ATR14
(See also General Development Sites)

8. SHOPPING

-  Retail Development ASR2, ASR7
(See also General Development Sites)
-  Local Centres ASR10
-  Environmental Improvements ASR11
-  Prime Retail Frontages ASR18

9. EDUCATION, SOCIAL AND COMMUNITY SERVICES

-  New School Playing Fields ACR4
-  Educational and Cultural Use ACR5
-  Manadon ACR6
-  Recreational Purposes ACR8
-  Community Centres ACR10

10. RECREATION AND LEISURE

-  Central Park ARL3
-  District Parks ARL4
(See also General Development Sites)
-  Local Parks ARL5
-  Adventure Playgrounds ARL10
-  Private Playing Fields ARL13
-  Community Sports Centres ARL15
-  Golf Courses ARL17
-  Informal Recreation ARL20, ARL21
-  Country Park ARL22
-  Recreational Footpath Links ARL23

図2-4(2) プロポーザルマップの事例(2)

4) 計画許可

イギリスの計画制度の特徴を代表するもう一つの柱として挙げられるのが計画許可 Planning permission 制度である。その基本理念としては、1980年の環境大臣(当時)による通達「開発規制 - 政策と実際」Development Control-Policy and Practiceにより、計画許可に対する審査請求があった場合の大臣の判断基準として示されており、各ディストリクトはこれに従って準則を定めている。計画許可の申請に対しては、この準則のほか、デベロップメントプランに照らし合わせ、個別事情を勘案した上で地方計画当局のプランナーの判断が下されることとなる。この計画許可制度は、後述する農業的土地利用等の一部の開発行為を除き極めて厳しく運用されており、風景を改変する可能性がある開発行為は、この計画許可制度により網羅的にコントロールされていると言える(例えば、規模の小さな開発が集積して悪影響を及ぼすと考えられる場合であっても、1つ目の開発計画に対して「悪しき前例を作る」という理由で開発を拒否することができるため、非市街地の中に無秩序な開発行為が進行するということはほとんど有り得ない)。

ただし、デベロップメントプランの記述は政策中心であり、地方計画当局には非常に広範な開発規制の裁量が認められていること、また場合によってはローカルプランからの乖離も認められていることから、計画許可の可否は個別の判断に委ねられているともいえる。そのため、ディストリクトは土地所有者との間に開発利益の還元を目的として、開発主体に何らかの義務を課すこと(プランニング・オブリゲーション Planning Obligation)を目的として計画合意 Planning agreement と呼ばれる土地利用制限のための協定を結んだりするが、しばしばその恣意性が議論となる場面を生ずる。計画許可が得られなかった場合、大臣に対して不服申立をすることができるが、これに対してもデベロップメントプラン策定過程と同様、公開審問の制度が整備されている。

5) その他の規制

上述の土地利用の面のほか、建築法 Building Act に基づく建築規則 Building Regulations 及び公道法 Highway Act に基づく認可制度が存在し、これらを受けてはじめて建物の建築が認められるという仕組みとなっている。この点では開発許可と建築確認を要する日本の制度と類似していると考えられる。

建築規則は、建物の建設、改築、増築、用途の変更、設備の整備などに関連して規制を行うものであり、また公道法は、道路幅員の確保のため建築線について規制するものである。

前述した計画許可の権限を与えられる機関は地方計画庁 local planning authority と総称されるが、地方計画庁に該当するのはカウンティ、ディストリクト、基礎自治体が全てではない。ドックランド London Docklands Development Area の事例が知られる都市開発公社 Urban Development Corporation の他、エンタープライズゾーン行政庁 Enterprise Zone authority、国立公園行政庁 National Park authority、ブローズ³行政庁 Broads authority 等が挙げられる。このうち前二者は経済政策的色合いの比較的強いものであるが、後二者については、適切な環境の保全を目的としたものである。環境・交通・地方大臣による地域指定によりこれらが設置されると、マスタープラン策定権限や計画許可権限(場合によっては両者)が移行し、当該区域内では従来の地方自治体の計画権限が及ばなくなる。詳細についてはここでは割愛するが我が国になぞらえるならば、公団・公社の権限を強化した性格を有する機関であるものと推察できる。

³ イースト・アングリア East Anglia 地方に存在する湖沼地帯。

(2) イギリスにおける農業政策と土地利用規制

イギリスの典型的な風景として挙げられるのが、広大な耕地や牧草地、石積みの低い塀やヘッジロウ hedgerow と呼ばれる生垣などに代表される田園風景である。それゆえヨーロッパ各地から多くの観光客を招き入れているのみならず、近年では新たな潮流として、田園地域の持つ美しさを求めて都市部からの人口移動の傾向も見られるとのことである。これらは農業活動とともに歴史をかけて築き上げてきたものであることから、ここではイギリスの風景保全に密接な関連を有する農業政策についても概観することとする。

農業政策の中心となるのが、農漁食糧省 Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) 所管の農業法 Agricultural Act である。都市農村計画法と時を同じくして1947年に導入された同法により、農業従事者(地主・小作農)の義務として「適正耕作」good husbandry、「適正不動産管理」good estate management の2つの概念が明文化された。前者は、農業者の義務であり、永久放牧地 permanent pasture、耕地 arable land のいずれであっても、適正な耕耘 cultivation により地味 fertility が維持されるべきであるとされた。不適正耕作 bad husbandry の場合、地主は農業用地審判所 Agricultural Land Tribunal の判断により証明書を得ることができ、借地権解消の際にも妨害補償 disturbance compensation を要さない。後者は地主の義務、妥当な程度に熟練した借地農が、生産物の種類・品質・数量の面で効率的な生産を維持できるように注意を払うべきであるとされた。ここで、管理の対象となるのは固定設備 fixed equipment であり、建造物、排水溝、生垣等の設置のみならず改良維持も含まれる。

これらの目的を果たすため、農地取引や転用規制については大臣の監督下に置かれ、非商業的単位 uncommercial unit を商業的単位 commercial unit (相当に熟練した管理に基づけば2人以上の全日就労が可能とされる農業規模) や中間的単位 intermediate unit (同様の条件に基づけば1人の全日就労が可能とされる農業規模) にするための「企画書」による境界調整介入、農業用地の合併・境界調整のための工事費の供与、非商業的単位に対する離作奨励のための退職金・年金といった制度、を通して農業用地の細分化防止のための適正な耕作単位の維持を図っているが、イギリスでは困り込み運動の結果19世紀末までに大農場制が確立していたことから、我が国における耕地整理や農地の集団化に対応する制度は存在しない。

なお、農業法制定の礎となったスコット報告書 Scott Report: Report of the Committee on Land Utilisation in Rural Areas, Cmnd. 6278, 1942においても、「伝統的な観点から田園地域を保持する最も廉価な方法で、かつ唯一の方法は農業である」との記述が見られるなど、法制定当時農業の繁栄は第一目的であった(この背景には、第二次世界大戦で島国であるイギリスは食糧自給の重要性に重きを置いたことがある)。農業は田園地域の守り手とされ、優良農地を積極的に保全するため田園地域全般に開発抑制的姿勢がとられてきた。

一方、ここで注目すべきは都市農村計画法における農業の位置付けである。農地にかかわる開発行為の計画許可については農漁食糧大臣の見解を考慮する旨通達で定められるなど、都市化の圧力から農村地域の保護が図られてきた一面、農業的土地利用の限りでは一切について計画許可の対象外とされ、計画規制のメカニズムが働かないという点に留意せねばならない。

大都市周辺の地主にとっては、むしろ農地を宅地にして売却できればその利益は大きいため、開発抑制を受ける優良農地の維持には消極的となり、計画許可を受けんがために、農地

を適当に荒らしておくことも行われるようになった。また、経済合理性に基づけば、農業の規模拡大、専門分化、機械化、化学化は農業者にとって当然の選択であり、圃場の統合、生垣や樹木の除去、大型機械による農場管理、農薬・化学肥料の多投、湿地の排水改良、家畜の多頭飼育、穀物生産への特化を経て牧畜・混合農業を特徴とする粗放的農業から畜産や穀作に専門化した集約的農業への転換がすすめられた。それらの蓄積が結果として伝統的な田園風景の喪失といった問題を招いたことから、粗放的農業への回帰が今日のイギリス農業政策の大きな課題の一つとなっている。

3 . 風景保全に関する制度の概要

イギリスにおいては、都市農村を問わず、風景保全に関して様々な取り組みがなされてきた。ここでは、風景保全を進める上で、特に重要と思われる制度等についての概観を試みる。

(1) 都市地域での風景保全に関する制度

1) 登録建造物制度

登録建造物 listed building 制度は、1990年の計画(登録建造物及び保全地区)法 Planning(Listed Buildings and Conservation Areas)Actに基づくものであり、建築学的あるいは歴史的見地から重要な建造物を保全することを目的としている。登録に際しての選定基準は PPG15に詳細が示されており、1700年以前に建造されたものについては原型をとどめているもの全て、1700～1840年に建造されたものについては大部分、それ以降に建造されたもののうち建築様式の面で特徴的なものに限られるが、1914年まで、築30年、築10年の段階毎に選定基準が順次厳しくなり、建造後10年未経過のものは対象外となる。この他、建築学上重要なものが対象とされる。これらの建造物はイングリッシュ・ヘリテッジ English Heritage (文化・メディア・スポーツ省所管の独立行政法人)により重要度に応じ Grade , * , にランク分けされた上、リストが作成される。PPG15によれば、1993年時点で443,000件が登録を受けている。

用途地域規制と同様、登録建造物の保全にあたっては、補償や優遇措置によらず都市計画的な手法で規制するとの立場がとられており、115㎡を超える増改築・取り壊し・外観変更・内部の模様替えについて地方計画庁の計画許可の対象となる。また、保全にあたっては適切な維持管理は所有者ないし使用者の手に委ねられている。修理に対して、かつて付加価値税(15%)が免除になっていたが、EU 統合の影響で現在は税制優遇はなく、Grade , * を対象としてイングリッシュ・ヘリテッジによる補助制度が設けられている。なお、緊急的な修理を要する場合には地方計画庁が修理命令を出すこともある。登録建造物に指定されると、所有者ないし居住者は様々な制約を受けることとなるが、一般に建造物の価値は上昇するため摩擦はみられないことは特筆に値する。

2) 保全地区

保全地区 conservation area は、登録建造物制度と同様、1990年の計画(登録建造物及び保全地区)法に基づく制度であり、街並みが建築的、歴史的またはシビック・アメニティ civic amenity 的に地域固有の価値を有すると認められる地区の保全を目的としたものである(イングランドで約8,000地区が指定済)。地区指定はディストリクト又は基礎自治体によって行われるが、指定を受けた地区内においては、建造物の新設・改修、樹木の伐採等

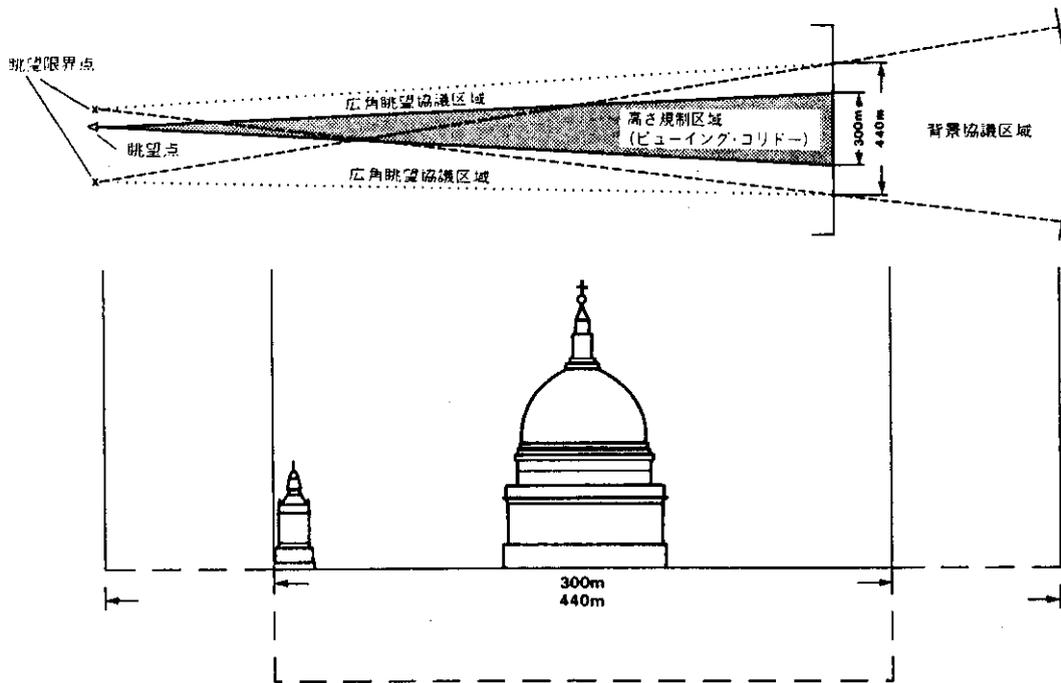
に關しての規制が強化されることとなり、歴史的建造物以外でも取り壊しに係る地方計画庁の計画許可が必要となる。これらは個別の案件毎に個性・特徴が異なっていることから、詳細についてはデベロップメントプランのほかに非法定のデザインガイド design guide の規定により対応している。なお、保全地区に対しても、イングリッシュ・ヘリテッジによる補助制度が設けられている。

3) ロンドンにおける眺望保全施策

ロンドンでは都市景観コントロールの一環として、眺望保全施策が導入されているが、1938年、シティがセントポール大聖堂 St. Paul's Cathedral の眺望阻害を防止するため、設定した視点場を基準としたセントポールズ・ハイツ St. Paul's Heights と呼ばれる斜線規制による高さ制限を行ったことに端を発する。

この考え方は、保護すべきストラテジック・ビュー strategic view(戦略的眺望)としてのセントポール大聖堂と国会議事堂の眺望について言及したRPG3に発展し、その付録annex において、10の視点場からの眺望を保全すべく、斜線規制を基本としたビューイング・コリドー Viewing Corridor(視点場と対象物とを結ぶ楔形の区域)、広角眺望協議区域 Wider Setting Consultation Area(ビューイング・コリドーの両側の帯状区域)、背景協議区域 Background Consultation Area(対象物背後に設定される区域)の3手法が示されている(図2-6)。

またこれ以降、眺望保全はロンドンにとどまらず対象が他のランドマークにも広がりつつある傾向にある。



(出典：中井検裕・村木美貴編(1998)『英国都市計画とマスタープラン』)
図2-6 ストラテジック・ビュー保全のための区域設定

(2) 農村地域での風景保全に関する制度

1) 国立公園

国立公園 National Parks は、1949年の国立公園及び田園アクセス法 National Parks and Access to the Countryside Actに基づくものであり、国家的見地から特に優れた田園地域の風景を保護し、レクリエーションの利用に供することを目的としている。地域指定は田園地域委員会により環境・交通・地方省の承認を得て行われるが、ほとんどが私有地で占められる。なお、国立公園内では地方自治体に代わり国立公園行政庁 National Park Authority が計画権限を全て吸い上げることができることとなっている。

国立公園地域内では、農業的土地利用の限りでは一切について計画許可の対象外とされてきた従来の取り扱いに大きな変化がもたらされた。すなわち、1981年の野生生物・田園地域法 Wildlife and Countryside Actにより、農業活動のうち国の補助金申請をする行為については地方計画庁への通知義務が課され、協議の上合意を得なければならないとされたのである。但し、地方計画庁に異議があるにもかかわらず農漁食糧省が補助金交付を妥当とした場合には、地方計画庁と土地所有者との間で土地改変を行わない旨管理協定を結び、潜在的な損失を補償する場合もある。

1987年現在、イングランド及びウェールズで10地域（面積ベースで140万 ha）が指定されている。

2) 特別自然美観地域

特別自然美観地域 Areas of Outstanding Natural Beauty(AONB)は、国立公園と同様、1949年の国立公園及び田園アクセス法に基づくものである。地域指定は田園地域委員会により環境・交通・地方省の承認を得て行われ、当該地域の風景保護は地方計画庁によりデベロップメントプランに位置付けられる。なお、国立公園とAONBとの関係は、我が国の国立公園・国定公園の二層構成とは若干異なるものと考えられる。前者はレクリエーションの要素を含む広範な地域、後者は比較的広範性が低く専ら風景保全が目的、というように両者の性格は異なっている。また、農業的土地利用に対しては国立公園と同様の制約が課され、必要に応じ管理協定や補償の措置が取られる。

1991年現在、イングランド及びウェールズで39地域（面積ベースで約200万 ha）が指定されている（根拠法等：国立公園及び田園アクセス法）

3) 特別環境保全地域

特別環境保全地域 Site of Special Scientific Interest(SSSI)は、自然保護協議会 the Nature Conservancy Council(NCC:文化・メディア・スポーツ省所管の委員会組織)により、生息する野生生物または地理的特徴が重要であると判断される地域を指定するものであり、当該地域の風景保護は地方計画庁によりデベロップメントプランに位置付けられる。地域内はほとんどが私有地であるのは前二者と同様であるが、土地利用に関する規制は更に厳しいものとなっており、補助金申請の有無にかかわらず、農業活動を含め全ての土地利用の変化について地方計画庁への通告義務が課され、必要に応じ管理協定や補償の措置が取られる。

4) 環境保全地域とESA事業

環境保全地域 Environmentally Sensitive Area(ESA)は、農漁食糧省が所管しており、集約的農

業から粗放的農業への転換を促し、農村風景や野生生物生息環境を守ることを目的としている。地域指定は農漁食糧省によって行われ、イングランドでは全農地の約10%が指定されているが、国立公園地域と重複するものが少なくない。地域内で土地所有者が ESA 事業 Environmentally Sensitive Area Scheme に参加するかの選択は任意である。

ESA 事業の特徴は、合意と経済的インセンティブにより農業活動に一定の制約を加え良好な風景を誘導する点であり、農家は政府との間に10年間の管理協定 management agreement を結び、これを受け入れる見返りに毎年定額の支払いを受ける。協定の内容は草地の維持、草地での放牧、肥料の散布法、生垣 hedgerow の維持、納屋の維持等から状況に応じ選択される。協定の難易度別に段階 tier が設定されるが、その内容や支給額は地域によって異なる。なお、支払額の一部はEUの共通農業政策 Common Agricultural Policy (CAP)予算から負担される。

1996年現在、イングランドで22地域(面積ベースで115万 ha、イングランドの農地の約10%)が指定されている。

5) 田園地域スチュワードシップ事業

田園地域スチュワードシップ事業 Countryside Stewardship Scheme は、農漁食糧省が所管しており、農村風景や野生生物生息環境を守ることを目的としている点や政府との間に10年間の管理協定を締結する点では ESA と同様であるが、対象地域は限定されていない点、一般国民の農地へのアクセスにも重点が置かれている点が異なる。事業主体は農業従事者に限定されず、任意団体や自治体等であっても可能である。

石灰岩地域の草地 chalk and limestone grassland、低地ヒース地 lowland heath、水辺 watersides、海岸 coasts、高地 uplands、歴史的風景 historic landscapes、古い放牧地 old meadows and pastures、生垣・石垣等の農地境界 field boundaries 等が保全の対象とされている。協定の内容となる作業は通年管理(耕地から草地への転換、牧草地の管理等)、一般からの農地へのアクセス(歩道、乗馬道等)、資本維持活動(生垣や石垣の管理等)に大別され、内容毎にイングランド内一律の支給額水準が定められている。

国立公園、特別自然美観地域、特別環境保全地域及び環境保全地域は、いずれも田園地域を対象とした地域指定制度であるが、各々の特徴の比較を表2-2に示す。また、ESA 事業と田園地域スチュワードシップ事業との比較を表2-3に示す。

(3) ナショナルトラストについて

ナショナルトラスト National Trust は、我が国においても紹介される機会が少なくないが、正式名称を歴史的価値ある場所及び自然美観のためのナショナルトラスト National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty といい、存続の危機にさらされた田園の風景や歴史的建造物を購入して保存することを目的としている性格上、都市農村の区別なく活動している。対象範囲はイングランド、ウェールズ及び北アイルランドであり、スコットランドについてはスコットランド・ナショナルトラスト National Trust for Scotland が別途存在する。ナショナルトラスト法 National Trust Act により公益団体として、所有資産に対しての譲渡不能 inalienable 宣言が可能である等、土地の取得や管理に関する権限を付与されている。税制上の優遇措置がある他は、政府からの経済的支援はなく、会費、寄付、入場料収入により運営されている。維持管理および組織運営については多数のボランティアに支えられている。また、多くの資産は一般公開されており、その数は600以上に上る。

表2-2 風景保全のための地域指定制度

	国立公園	特別自然美観地域(AONB)	特別環境保全地域(SSSI)	環境保全地域(ESA)
目的	風景・環境の保全 レクリエーション 利用の増進	風景・環境の保全	生物学的・地理学的 見地から重要な 地域の保全 環境破壊的な農業 の阻止	集約的農業から粗 放的農業への転換 農村風景や野生生 物生息環境の保護
指定地域の 範囲	広範	国立公園よりは狭 い	狭い	広範
農業的土地 利用に関する 制約	補助金申請関連の み事前通知・協議 が必要	補助金申請関連の み事前通知・協議 が必要	すべて事前通知・ 協議が必要	ESA 事業に参加す る場合のみ
その他	農業的利用を伴わ ない草地・荒地を 含む	経済的・社会的福 祉の観点にも十分 配慮		

表2-3 ESA 事業と田園地域ステewardシップ事業との比較

	ESA 事業	田園地域ステewardシップ事業
地域指定	あり (ESA: 広範)	なし (主に ESA 以外で実施)
目的	農村風景・野生動物生息環境の保全	農村風景・野生生物生息環境の保全 一般国民へのアクセス
事業主体	農業従事者	農業従事者 任意団体 地方自治体 等
支給水準	地域毎に設定	一律
その他	国立公園地域も基本的に対象	

(4) 田園地域委員会について

1) 概要

風景保全を考える上で都市景観と並ぶ重要な要素は自然環境である。イギリスにおける自然環境の保護は、単なる市街地抑制・環境保全のためという枠組みを越え、自然環境からアメニティを享受しつつ、国民共有の資産として後世に伝えることが重要な課題とされていることが特徴である。特に、自然環境の中に牧場・畑等の生産活動の場が含まれているため、都市生活者の便益享受と田園生活者の権利保護との調整措置に重点が置かれることとなる。

こうした問題を背景として、イギリスでは風景保全に対し様々な取り組みがなされているが、ここでは農村部の風景保全の上で大きな役割を果たしていると思われる田園地域委員会 Countryside Commission に焦点を当て、その活動内容について紹介することとする。なお、田園地域委員会は1998年3月27日に農村開発委員会 Rural Development Commission (RDC:農村地域での雇用創出と社会の活性化を目的とし、補助金交付や融資等を行う委員会組織)と統合され Countryside Agency となったが、本稿での記述は統合以前の情報に基づいているので、以下においても田園地域委員会と記す。

イギリスでは、法律により各種委員会が設置されている。田園地域委員会もその一つであり、1968年田園地域法 Countryside Act により、前身である国立公園委員会 National Park Commission を継承して設立された。イングランドの田園地域の風景・環境保全と国民のアク

セス及びレクリエーション活動の推進を目的としており、各機関に対する提言も多数行っている。提言をうけて施策の改善が行われることもあるなど、その影響力は決して小さいものではない。議長 Chairman と10名程度の理事 Commissioner は環境・交通・地方大臣の任命によるものであり、1997年度時点のメンバーを見ると、議長以下勲位受勲者が多数を占め、学識経験者、不動産会社社長、農業従事者等により構成されていた。なお、議長と理事は我が国における審議会委員とは異なり、行政運営のための理事会としての役割を果たすものである。そのほかに事務局として農業・森林・生態学・造園等の技術者を含む約150人の職員を擁しており、本部と7支部に配置されている。

以上の通り、田園地域委員会は国の制度の一部ではあるものの、政府からは一定の距離を置いた意思決定機構を有しており、独立行政法人に近い組織形態となっている。また余談となるが、本部がロンドンではなく、イングランド中部のグロスターシャー Gloucestershire に位置することも特筆される。

田園地域委員会の主な業務として、国立公園委員会から継承した国立公園のほか、特別自然美観地域(AONB)の指定が挙げられる。後者は、前者ほど広範な地域ではないものの、良質の風景を有しそれらの保護に対して国家的支援が必要であると認められる地域である。なお、両者とも指定後に環境・交通・地方大臣の承認を受けることとされている。また、自らは土地を所有しないものの、国立公園内や特別自然美観地域内で風景保全やレクリエーションのために用地取得や施設整備を行う主体に対して補助金を交付している。

2) 活動内容

1997年度年次報告によれば、田園地域委員会の1997年度歳出は約2,531万ポンドであった。これらは、各種主体への補助金、調査、広報活動等に充てられた(表2-4参照)。以下、その活動を概観することとしたい。

表2-4 1997年度歳出の内訳(単位:ポンド)

補助金(公共部門)	10,855,469
補助金(私的部門及びボランティア部門)	2,724,416
調査及び試験的事業	1,453,478
出版及び広報費	951,264
給与	6,228,168
支援経費	2,391,496
その他	703,912
計	25,308,203

持続可能な開発のための計画

イギリス政府の交通政策が予測した交通量への対応から、公共交通・自転車・歩行者の活用へと推移してきたことに呼応し、交通に関する提案として、通行速度の抑制(毎時50ないし40マイル)、公共交通の整備の目標値、自家用車利用抑制のための賦課金、交通量減少のための計画、非幹線道路での歩行者及び自転車交通への転換、の必要性を挙げている。

その他、サウスウエストに存在するブラックダウンヒルズ特別自然美観地域 Blackdown Hills AONB を横断するバイパス Salisbury by-pass の計画に対しソールズベリー大聖堂 Salisbury Cathedral を引き立たせる渓谷の風景を損なうものとして懸念を示し、その結果計画が中止となったこと、環境省 Department of the Environment(当時)に対して、田園地域での夜間照明について助言を行ったこと等が実績として紹介されている。

農地及び森林からの長期的便益

EUの共同農業政策 Common Agricultural Policy(CAP)に基づき、英国のみで年間30億ポンドにのぼる農家への支払いがなされているが、その結果として農村風景は特徴を失いつつあることを指摘し、CAP 実施に際しては食糧生産のみならず魅力的な田園地域の創出を目指すべきであると主張している。

また、CAPの改革方針である Agenda 2000(1997年7月公表)に対しても、最終目標として環境が重視されているがその内容が充分でないとして提言を行い、風景特性・地域特性の保全、野生生物の保護、考古学的遺産の維持、土壌・水質の悪化防止、田園地域への十分なアクセスの確保、について指摘している。

持続的な余暇活動の推進

昨今のイギリスの田園地域をめぐる議論の対象となっている課題のひとつに、従来から行われてきた田園地域への自由なアクセスにより、地域にどのような結果をもたらされたかが挙げられる。田園地域委員会では、適切なアクセス管理を含めた新しいルールを確立し、観光客・地主・借地農それぞれのニーズをうまく均衡させるべく改善策を検討しており、政府の諮問に対して、田園地域への不特定多数のアクセスは、その規模を鑑み何らかの立法措置や関係者へのインセンティブ付与が必要であるとの見解を示している。

一方、新しいルールの確立のほか、従来からの通行権 right of way についても引き続き取り組んでおり、遊歩道 footpath・乗馬道 bridlepath・側道 by-way あわせて169,000kmを公的に指定し維持管理することを目指し、ボランティア団体等と共同で活動を行っている。現在までにナショナルトレイル National Trail として3,000km以上が指定されているが、その質的基準についても田園地域委員会により示されており、ボランティア団体・地主・小作人・企業が活動する際の目安となっているとのことである。今後は、ナショナルトレイルの権威を確かなものとし、指定を受けることが質の高さの保証となるべきであると主張している。

また、田園地域委員会では、ナショナルトレイルに関する調査 National Trail Survey をおこなっており、それによれば、全区間供用済の12路線のうち6路線で年間300万人以上の来訪者が計測され、うち80%の近距離利用者からは不満は聞かれなかった、経済的便益として、遠距離からの利用者は日中5ポンド以上消費する上、宿泊費として半数が一泊20ポンド、4分の1が一泊20～50ポンド支払った、South West Coast Path は地域に1,500万ポンドの利益をもたらす、ことが示されている。

以上でみてきた通り、田園地域へのアクセスや、居住地周辺のオープンスペースへのニーズは高まる傾向にあり、これらを受け、田園地域委員会は、Greenways(オープンスペース・行楽地・景勝地へつながるルート)、Quiet Roads(自動車以外が優先される小道)の整備が任務であるとしている。

アーバンフリンジの改善

田園地域の共有林 Community Forest は物理的な環境のみならず、林業・観光といった地域経済、教育やレクリエーションの場としての役割を担っており、イングランドに存在する12の主要な共有林だけでもイングランドの人口の半数が便益を受けるとしている。1995年～2000年に7,720haの植林が計画され、うち1997年度までに約4,500haが達成された。また、既存の森林についても歩道・自転車道・レクリエーション施設等が整備された。特に、都市近郊の農村地域はアーバンフリンジ urban fringe (都市と田園との境界部)と呼ばれ、その整備改善

は都市住民にとって大きな便益をもたらす。

サウスヨークシャー South Yorkshire のシェフィールド Sheffield 南東に位置する Shire Brook Valley では、古い炭坑・廃棄物処理場・下水処理施設を有する上に汚水の流出を理由として訪れる人もまばらであったが、幅広い年齢層で構成されたボランティア団体 Shire Brook Valley Conservation Group により見違えるように整備され、来訪者が増加したという事例が紹介されている。

田園地域委員会では都市周辺の田園地域の果たす役割に着目し、全国39地域において市街地と田園地域とのアクセスや田園地域そのものの改善を支援していることが示されている。一方、現行の補助金制度は植栽よりも食糧生産に対して有利に働くため、農用地においては期待したほどの展開が見られなかったことを指摘している。

良好な風景を有する地域の保全と振興

前述のとおり、風景保護の分野では1949年の国立公園及び田園地域アクセス法により、国立公園と特別自然美観地域(AONB)との2つのカテゴリーが制度化されたが、後者は前者と異なり、ボランティア活動に依存する部分が少なくない。

こうした背景から、田園地域委員会では、特別自然美観地域の維持や積み立て方法についての提案書を作成した。³⁷すべての特別自然美観地域に対して実施計画が必要とされたものの、関連する地方当局は必ずしも熱心ではなかったが、田園地域委員会は実際の行動が実施計画に追従することを求めており、そのことが風景を保全向上させ娯楽を創出する源であるとしている。

一方、田園地域委員会によるすべての国立公園を対象とした来訪者調査 The National Park Visitor Survey によれば、地域経済に一日平均9.5ポンド(宿泊除く)の利益をもたらしており、国立公園は国の重要な資源であることが確認されたとしている。また、特別自然美観地域と国立公園との両者についての必要事項の比較、及び補助金・駐車料金・商取引・来訪者の貢献・企業による支援等からの収入について詳細に検討してきたことが述べられている。

4. イギリスにおける風景保全手法の特徴

これまで、中央政府レベル(イングランド地方)の法規を中心に、イギリス国内における国土計画・土地利用規制に関する制度や風景保全に関する制度を概観してきたところであるが、イギリスの風景保全手法の特徴としては以下の3つの点が挙げられる。

特徴1 国土全域を対象とした一元的な土地利用規則の存在

イギリスの土地利用規制は、環境・交通・地方省(日本の建設省+運輸省+環境庁+自治省の大部分に相当)が所管する都市農村計画法及び計画補償法に基づき、土地利用のマスタープランである「デベロップメントプラン(ストラクチャープラン、ローカルプラン、及びユニタリー・デベロップメントプラン)」と「計画許可」の二本の制度をその柱として実践されているが、これらの制度は、都市・農村の区別なく国土全域を対象とした土地利用の規則として機能している。

このうち、計画許可制度については、ゾーニングのような仕様規制とは異なり、開発行為(計画許可の対象となる開発行為の概念は非常に広く、建築物の用途や形態の改変も計画許可の対象に含まれる)を個別に審査する許可制度であり、原則として全ての開発行為は

地方計画庁の許可が必要とされる。また、個別審査に当たっては、デベロップメントプランの内容やその他任意の重要な配慮すべき事項を踏まえることとなるが、審査する側に大きな裁量権が与えられた裁量規制であることもあって、この計画許可制度は極めて厳しく運用されており、風景を改変する可能性がある開発行為は厳しいコントロール下にある。

なお、政府の農業政策（農漁食糧省の枠組みによる優良農地保護政策）を前提として、農業的土地利用については計画許可の対象外とされてきたが、宅地開発を見込んだ優良農地の放棄や集約的農業への転換が進められるなど、開発規制のメカニズムが機能しない状況にあり、田園地域における伝統的な風景の保全が大きな課題となっている。

特徴2 風景保全を目的とした多様な地域（地区）制度・事業の存在

イギリスには、ドイツの「連邦自然保護法 Bundesnaturschutzgesetz(風景計画 Landschaftsplanung を含む)」、フランスの「風景法 Loi paysage」、及びイタリアの「ガラツソ法 Legge Galasso (風景計画 Piano Paesistico を含む)」に相当するような国土全域の風景保全を目的とした法制度は存在しないが、以下に示す特定の地域（地区）を対象とした制度や事業を通じて、良好な風景の保全が図られている。

）グリーンベルト.....大都市圏における市街地拡大(スプロール)の阻止や良好な風景の維持を目的とした一種の線引きであり、1993年時点でロンドンを始め14箇所(面積ベースで155万 ha、イングランド全域の12%)が指定されている(根拠法等:都市農村計画法、PPG2)。

）登録建造物制度.....建築学的あるいは歴史的見地から重要な建造物を保全することを目的とした登録制度で、イングランドで約45万件の建造物が登録を受けている(根拠法等:計画(登録建造物及び保全地区)法、PPG15)。

）保全地区.....街並みが建築的、歴史的またはシビック・アメニティ的に地域固有の価値を有すると認められる地区の保全を目的とした制度であり、イングランドで約8,000地区が指定されている(根拠法等:計画(登録建造物及び保全地区)法、PPG15)。

）国立公園.....国家的見地から特に優れた田園地域の風景を保護し、レクリエーションの利用に供することを目的とした地域指定制度であり、1987年現在、イングランド及びウェールズで10地域(面積ベースで140万 ha)が指定されている(根拠法等:国立公園及び田園アクセス法)。

）特別自然美観地域(AONB).....優れた田園地域の風景の保護を目的とした地域指定制度であり、1991年現在、イングランド及びウェールズで39地域(面積ベースで約200万 ha)が指定されている(根拠法等:国立公園及び田園アクセス法)。

）特別環境保全地域(SSSI).....生息する野生生物または地理的特性によって特に重要な区域を指定し、当該地域の自然環境・風景保護を行なう制度(根拠法等:野生生物及び田園地域法)。

）環境保全地域(ESA)及び ESA 事業.....集約的農業から粗放的農業への転換を促し、農村風景や野生生物生息環境を守ることを目的とした地域指定・事業制度であり、1996年現在、イングランドで22地域(面積ベースで115万 ha、イングランドの農地の約10%)が指定されている。

）田園地域スチュワードシップ事業.....農村風景や野生生物生息環境の保全及び一般国民の農地へのアクセス改善を目的とした事業。

特徴3 土地利用計画・規制を通じた風景保全の実践

風景保全に資する様々な制度・事業と土地利用計画・規制とが一体的にリンクし、土地利用計画・規制の枠組みの中で機能している点がイギリスの風景保全手法の特徴の一つであり、デベロップメントプランの達成を目標とする計画許可制度において、個々の審査プロセスに協議・強化などの操作を加えることで、国土全域における良好な風景の保全が実践されている。具体的には、グリーンベルト、登録建造物制度、保全地区、国立公園、特別自然美観地域(AONB)、特別環境保全地域(SSSI)等は、デベロップメントプランに位置づけられ、計画許可の審査を強化する等の措置によって良好な風景の保全が担保されている。ただし、計画の現場では国家的見地から施行されているこれらの特別な地域指定は、地方の土地利用計画と必ずしも利害が一致しないような場合もあり、そういった際の国と地方との調整については課題も残されている。

なお、開発規制に関する政府のガイダンスである PPG1においても、計画方針や主要政策課題の中で「風景保全」が明確に位置づけられている。

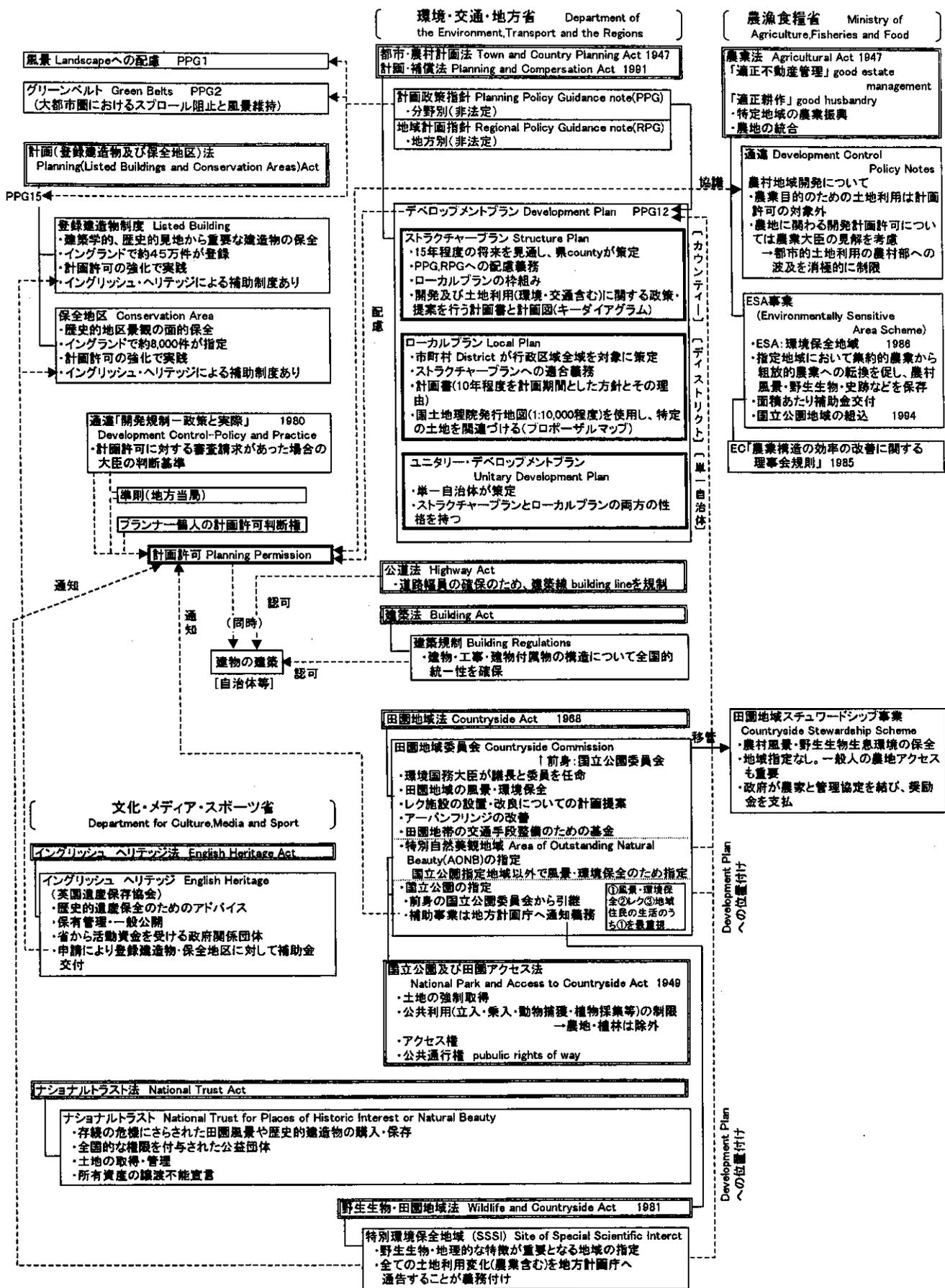


図2-7 イギリスにおける国土計画・土地利用規制と風景保全

参考文献

- ・ 稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明・原田純孝編著(1983)『ヨーロッパの土地法制 フランス・イギリス・西ドイツ』東京大学出版会
- ・ (財)自治体国際化協会編(1990)『ヨーロッパ各国の地方自治制度』
- ・ 原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戒能通厚・渡辺俊一編(1993)『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
- ・ (財)国土計画協会編(1993)『ヨーロッパの国土計画』朝倉書店
- ・ 建設省建築研究所(1994)「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 - 」『建築研究資料 No.81 』
- ・ 大河直躬編(1995)『都市の歴史とまちづくり』学芸出版社
- ・ 環境庁企画調整局環境影響評価課(1995)「諸外国の環境影響評価制度詳細調査結果参考資料」
- ・ 編集代表 = 伊藤滋・小林重敬編著(1999)「分権社会と都市計画」『新時代の都市計画 第1巻』ぎょうせい
- ・ 西村幸夫+町並み研究会編著(2000)『都市の風景計画 欧米の景観コントロール手法と実際』(株)学芸出版社
- ・ 農林水産省構造改善局農政部農政課(1982)『イギリス農業関係法総覧 - その歴史と現状 - 』
- ・ (財)農村開発企画委員会(1986)「英国の農村整備(3) - 田園地域の計画課題」『農村工学研究 40』
- ・ (財)農村開発企画委員会(1990)「田園地域の新たな可能性 - 田園地域政策検討小委員会報告 - 」『農村工学研究50』
- ・ (財)農村開発企画委員会(1990)『農村新政策の探求 - 田園地域委員会(英国)の二つの提言 - 』
- ・ (財)自治総合センター(1990)『イギリス地方行政事情』
- ・ (社)環境情報科学センター(1991)「第1回グラウンドワーク日英交流会議報告書」『環境情報科学別冊』
- ・ (財)自治体国際化協会(1995)『英国の田園地域』
- ・ 中井検裕・村木美貴編(1998)『英国都市計画とマスタープラン』学芸出版社
- ・ 高見沢実(1998)『イギリスに学ぶ成熟社会のまちづくり』学芸出版社
- ・ (財)農村環境整備センター(1998)『イギリスにおける田園地域の環境保全政策』
- ・ (財)国土開発技術研究センター(1999)『計画制度の国際比較に関する研究報告書(自主研究)』
- ・ Her Majesty's Stationery Office(1990) “ Town and Country Planning Act 1990 chapter 8 ”
- ・ Her Majesty's Stationery Office(1991) “ Planning and Compensation Act 1991 chapter 34 ”
- ・ Countryside Commission(1998) “ Annual Report 1997/98 - the 31st report of the Countryside Commission ”
- ・ Sweet & Maxwell Ltd(1997)“ Encyclopedia of PLANNING Law and Practice - Part 5 PLANNING POLICY GUIDANCE NOTES - ”

第3章 フランスにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

第3章 フランスにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

1. 国内行政制度の概要

フランスは大統領制と議院内閣制を兼ね備えた共和制国家であり、フランス内地の行政区画は規模の大きい順に、22の地域圏 Région、96の県 Département、約300の郡 Arrondissement、約3,800のカントン Canton、約36,600の市町村 Commune から構成されている。このうち、地域圏、県、市町村（ただしフランスでは市、町、村の区別はない）は、固有の権限、法人格、財源を有する地方自治体でもあり、基本的に3層構造をなすフランスの地方行政制度を支えている（一方、郡及びカントンは国の行政区画の単位でしかなく、それぞれ「国の行政区画である県の下位行政区画」、「県議会議員の選挙区等」として位置づけられている）。なお、首都パリについては特別な地方行政制度が設けられており、パリ市の周りには7県が設置され、これら1市7県（もしくは8県）でイル・ド・フランス Ile de France 地域圏を構成している。また、パリ、マルセイユ、リヨンの3都市は、その規模の大きさから、それぞれ複数の区 Arrondissement に分けられており、区も一定の自治が認められ、都市の行政を行なっている。

市町村は、フランスにおける基礎的自治体であり、その歴史は中世の農村の司祭の管轄区域であった教区にまで溯ることができる。市町村は、地方自治体として最も住民に近いレベルの行政サービスを実施するとともに、一方で、国の行政区画として国の行政事務を行うという二面性を有している。市町村には、議決機関としての市町村議会、及び地方自治体としての行政執行の責任者であり、かつ国の行政区画の責任者でもある市町村長（＝市町村議会議長）がおかれている。日本の約11倍の市町村が存在しており（日本約3,200に対し、フランス約36,600）、また、市町村の約9割が人口2,000人未満であるなど、数が多くその規模が極めて小さいことがフランスの市町村の大きな特徴である（従って、大多数の市町村の行政能力は非常に低い）。

県は、それ自体が地方自治体であり固有の自治行政を行うと同時に、地域圏と市町村の中間に位置する国の行政区画として位置づけられており、市町村の権限に属するものを除いた行政サービスを担当している。県には、議決機関としての県議会、地方自治体としての行政執行の責任者である県議会議長、及び国の行政区画の責任者としての県知事がおかれている。県知事は中央政府により任命され、県において中央政府各省庁を代表しており、県における国の出先機関の指揮監督、区域内における自治体（県・市町村）の監督等を行なっている。なお、県の面積はおよそ5,700k m²（愛媛県の面積とほぼ同じ）に統一されている。

地域圏は、1982年に制定された「市町村、県及び地域圏の権利と自由に関する法律」によって正式に創設された地方自治体であるとともに、県・市町村と同様に、国の行政区画としても位置づけられており、域内の国土整備・経済開発や公共投資の計画に関すること等を担当している（逆に言えば、直接的な行政サービスはあまり担当していない）。地域圏には、議決機関としての地域圏議会、地方自治体としての行政執行の責任者である地域圏議会議長、及び国の行政区画の責任者としての地域圏知事がおかれている。地域圏知事は中央政府により任命され（一般には地域圏庁所在地の県の知事が兼任している）、地域圏において中央政府各省庁を代表しており、地域圏における国の出先機関の指揮監督、地方自治体である地域圏行政の監督、国土整備・経済開発行政の分野における国の政策の実行等を行なっている。

なお、既に述べた通りフランスでは、市町村の規模が零細であることから、行政サービス

の広域化、効率化が課題となっており、自治体再編成を視野に入れながら、自治体間の協力を推進する政策が進められてきており、市町村事務組合 Syndicat de communes、広域市町村区 District、市町村共同体 Communauté de communes、都市共同体 Communauté urbaine 等の広域行政組織が結成され、行財政能力の低い市町村行政を補完する役割を果たしている。

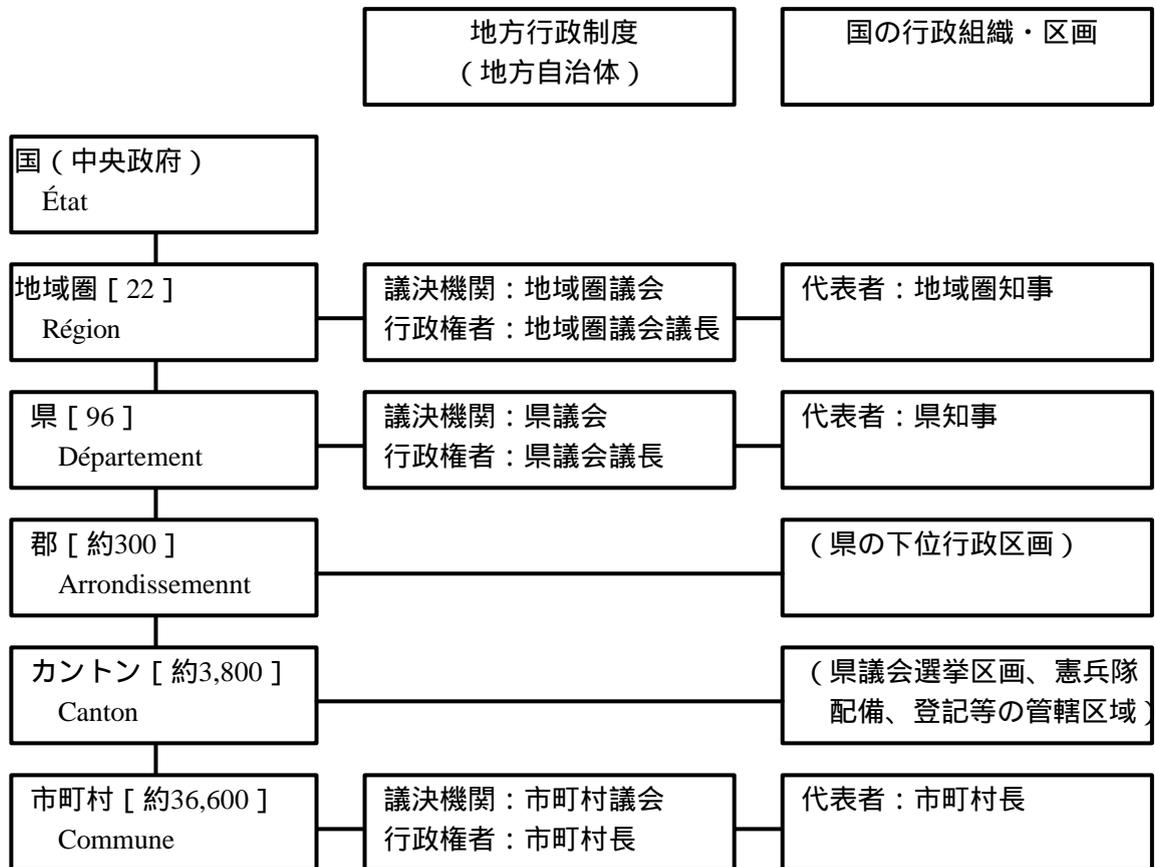


図3-1 フランスの行政組織の類型図



出典： <http://www.politicalresources.net/france31.htm>
 図3-2 フランス中央政府の行政機構（2000.3.版）

2 . 国土計画・土地利用規制に関する制度の概要

(1) 国土計画と土地利用規則

フランスの国土計画・土地利用規制に関する法制度の中心となるのが、国土整備・環境省 *Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement* が所管する国土整備・開発の方向付けの法律 *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*、及び設備・交通・住宅省 *Ministère de l'équipement, des transports et du logement* が所管する都市計画法典 *Code de l'urbanisme* であり、フランスにおける国土計画・土地利用規則は、これらの法に基づき、全国国土整備開発計画 / *SNADT Schéma national d'aménagement et du développement du*

	[計画・規制]	[法令における位置づけ]
国土全 域	全国国土整備開発計画/SNADT Schéma national d'aménagement et du développement du territoire	国土整備・開発の方向付けの法律 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
地域圏 地域	地域圏整備開発計画/SRADT Schéma régional d'aménagement et du développement du territoire	国土整備・開発の方向付けの法律 市町村、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律 Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat
(広域)	国土整備要綱/DTA Directives territoriales d'aménagement	都市計画法典 (法第111-1-1条) Code de l'urbanisme
単一ま たは複 数の市 町村域	基本計画/SD Schéma directeur 開発と整備に関する市町村憲章/CIDA Chartes intercommunales de développement et d'aménagement	都市計画法典 (法第122-1条以下) 市町村、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律 (土地利用の方向づけの法律) Loi d'orientation foncier)
市町村 域	土地占用プラン/POS Plan d'occupation des sols 一般(全国)都市計画法規則適用様式/MARGU(MARNU) Modalités d'application du règles générales de l'urbanisme(nationales d'urbanisme) 一般(全国)都市計画法規則/RGU(RNU) Règles générales de l'urbanisme(nationales d'urbanisme)	都市計画法典 (法第123-1条以下) 都市計画法典 (法第111-1-3条) 市町村、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律 都市計画法典 (法第111-1-3条)

注：県レベルについてみると、県計画 *Charte départementale d'aménagement* を別途（任意に）策定しているところもみられる。

図3-3 フランスの国土計画・土地利用規則

territoire から、地域圏整備開発計画 / SRADT Schéma régional d'aménagement et du développement du territoire、国土整備要綱 / DTA Directives territoriales d'aménagement、基本計画 / SD Schéma directeur、土地占用プラン / POS Plan d'occupation des sols、一般(全国)都市計画規則 / RGU (RNU) Règles générales de l'urbanisme (nationales d'urbanisme)、一般(全国)都市計画規則適用様式 / MARGU (MARNU) Modalités d'application du règles générales de l'urbanisme (nationales d'urbanisme) などから成るヒエラルキーを有している。

また、これらを補完する計画等として、1983年の市町村、県、地域圏及び国間の権限配分に関する法律 Loi relative a la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat において位置づけられた開発と整備に関する市町村連合憲章 / CIDA Chartes intercommunales de développement et d'aménagement が有効に機能している。

1) 全国国土整備開発計画/SNADT と地域圏整備開発計画/SRADT

フランス国内全域を対象とした国土計画については、従来は独立した単独のものではなく、5ヶ年ごとの経済計画の内容の一部として国土政策の基本的戦略が他の項目とあわせ盛り込まれてきた。一方、これとは別に自治体レベルの土地利用計画 (SD、POS 等) のシステムが存在し、国の経済計画に示された拠点の整備を除いては、これらの計画はほぼ独立した体系となっており、国の定める経済計画と自治体レベルで策定される土地利用計画という2層構造の計画体系であった。

しかし、1995年の国土整備・開発の方向付けの法律に基づき、全国国土整備開発計画 /SNADT が策定されることとなり、また、後述する国土整備要綱/DTAを通じて、自治体レベルの土地利用計画との関連付けがなされたことにより、一貫した国土計画・土地利用規則の体系が確立されることとなった。

なお、フランスの国土政策の課題についてみると、戦後から70年代半ばまでの高度成長期はパリ首都圏への人口集中が著しく「パリ首都圏への一極集中の是正、地方分散の促進」が主要課題であったが、80年代以降はパリ首都圏の人口はほぼ1,000万人で推移するようになり、80年代後半には1993年のECの市場統合に向け「弱い国際競争力をEC市場統合に向け強化すること」が主要課題とされた。現在の国土政策の課題は、「フランス及び各地域圏の地位をヨーロッパの中で強化すること」を念頭に置きつつも、国土整備・開発の方向付けの法律の第1条に明記されているように、「各国民に対して国土全体に関する機会の均等を保証するとともに知見に対する同等のアクセス条件を創出すること」となっている。

全国国土整備開発計画/SNADT

全国国土整備開発計画 / SNADT は、国土整備・開発の方向付けの法律において新たに位置づけられた2015年を目標とした長期の国土計画であり、国土整備・環境省の外庁である国土整備庁 / DATAR Délégation a l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale が策定事務を担当している。SNADT では、国土整備、環境及び持続的発展に関する基本方針、大規模インフラ (国道、鉄道、港湾、空港等)、大規模施設及び国家的必要性を帯びる公共サービス施設 (電気通信網等) の立地を律する原則、住宅・行政機関の場所及び公共投資の配置に関し国が適用する原則等が定められており、別途政令で定められる部門別計画の枠組みとなっている。

地域圏整備開発計画/SRADT

地域圏整備開発計画 / SRADT は、1983年の市町村、県、地域圏及び国間の権限配分に関する法律に基づき策定される地域圏域を対象とした長期計画であり、地方自治体である地域圏が策定主体となって、地域圏整備の基本的方向（環境、持続する発展、大規模交通インフラ、大規模施設及び地域圏レベルの施設に関する基本的方向）を定めている。なお、国土整備・開発の方向付けの法律では SRADT と SNADT の関係について「SRADT は SNADT を考慮する」と規定されており、これにより地域圏レベルで国及び地方自治体の政策の整合性が図られている。

2) 都市計画法典の概要

フランスの土地利用計画・規制に関する法制度の中心となるのが都市計画法典であり、都市・農山村を含んだ国土全般の土地利用の規則としての役割を有し、市町村が定める基本計画 / SD と土地占用プラン / POS による2層の計画制度がその骨格をなしている。また、都市計画法典では、SD 及び POS を補完する枠組みとして一般（全国）都市計画規則 / RGU (RNU) 及び一般（全国）都市計画規則適用様式 / MARGU (MARNU) が、更に、SNADT と土地利用計画(SD、POS)との整合性を担保する枠組みとして国土整備要綱 / DTA がそれぞれ位置づけられている。

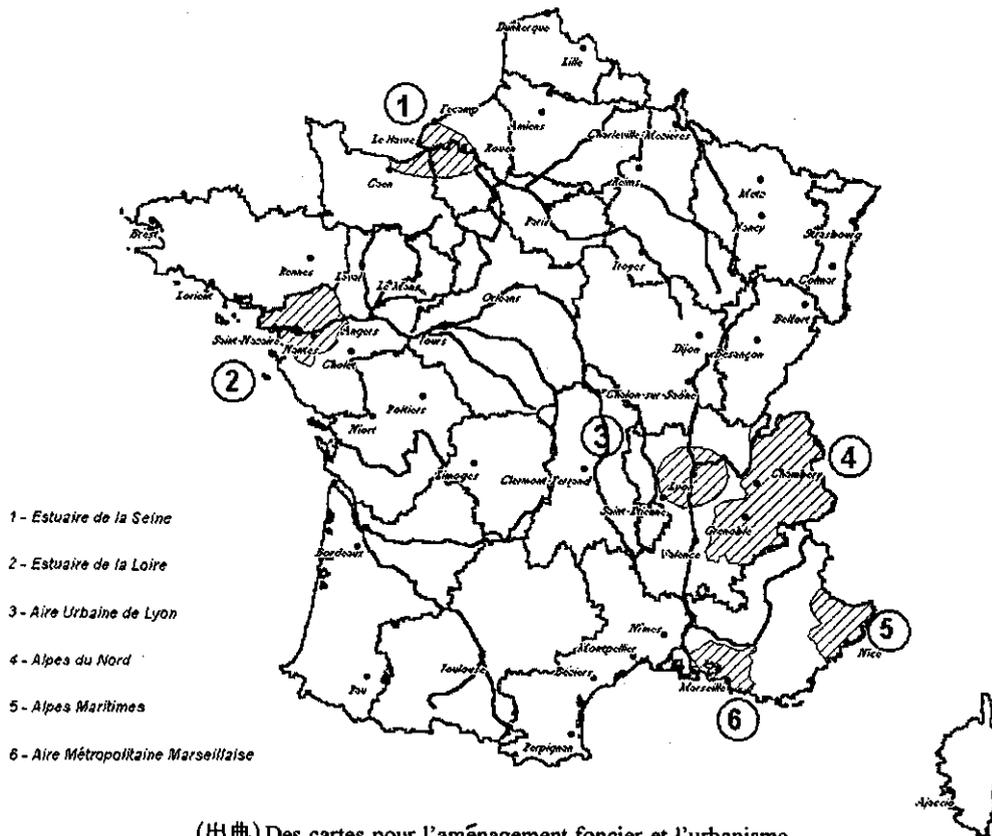
国土整備要綱/DTA

国土整備要綱 / DTA は、1995年の国土整備・開発の方向付けの法律により新たに位置づけられた「国土の一定部分についての整備・開発・保全に関する国の基本的方向付けを定める文書」であり、具体的には以下の内容について国が発議・草案作成を行い、関係地方自治体（地域圏、県、市町村）等の意見を踏まえ策定される。

- | |
|--|
| ①国土の整備、開発、保護、利用の見通しの間の均衡に関する国の基本的方向付け |
| ②大規模な交通の基盤整備及び大規模な設備の位置づけならびに自然空間、景勝地及び風景 Paysage ¹ の保全に関する国の基本目標 |
| ③当該地域の地理的特性に適合した都市計画法典の適用態様 |

なお、DTAの策定に当たっては、SNADT の考慮が求められるが、一方で、市町村が策定する SD や POS はこれ（DTA：1997年7月現在、6地域で調査中）と整合した内容でなければならない。

¹ フランス語の「Paysage」は、フランスにおける風景保全を理解する上で最も重要な言葉であり、「景観」と訳されることもあるが、本来は「観察者に対し現れる地形・土地（pay）の広がり」といった概念を表す言葉であるため、ここでは「風景」と和訳することとした。



(出典) Des cartes pour l'aménagement foncier et l'urbanisme
(Ministère de l'équipement, des transports et du logement)

図3-4 国土整備要綱/DTAの調査地域

② 基本計画/SD

SDは、単一もしくは複数の市町村について、関係市町村の発議により、10～30年後の土地利用の基本方針を定めるマスタープランであり、次のステップのPOSの基礎、枠組みとなるものである(法律上の策定義務はないが、策定市町村にはPOS策定に際しより大きな自由が認められるため、それが策定動機となっている市町村も多い)。具体的には、全国的な観点に立って策定されるDTAと整合的に、土地の一般的用途、交通施設等の基盤施設の立地、並びに住宅・雇用・施設の予測を考慮した都市化の拡大及び市街化空間の容量等を文書と図面(1/50,000)で記載した計画図書であり、1990年1月現在で約36,600の市町村のうち、5,600(約15%)の市町村でSDが策定されている。なお、SDは、市町村がPOSを策定する場合等において公的機関(行政部局)を拘束し得るが、私人に対しては直接の法的拘束力を有しない。

③ 土地占用プラン/POS

POSは、市町村の全域もしくは一部または複数の市町村について、関係市町村の発議により、(SDが策定されている場合はこれと整合的に)詳細な土地利用規制(特に建築条件)を定めるものであり、私人に対して法的拘束力を有する計画である。

POSは、図面(1/5,000～1/10,000)及び規則、付則により構成され、その主たる記載内容は次のとおりであるが(法123-1)、具体のPOS上では容積率、建物の高度制限、建物の外観(立面の意匠、形態、色彩等)など詳細な内容が規定されうる(例えば、首都パリ市のPOSでは、建築外枠線・建築線・容積率規制、フェゾー規制 Fuseaux de protection (ある

特別な意味を持つ眺望のなかに、それを阻害する性質の建造物が侵入することを阻止する規制手法)が駆使され、良好な風景が保全されている)。

【必須事項】

- 1 市街区域 Zones U 又は市街化区域 Zones NA の区画、用途地域
- 2 建築物の位置、用途に関する規定

【任意選択事項】

- 3 建築物の外観、面積規模、周辺の整備(外構)に関する規定
- 4 それぞれの区域についての土地占用係数/CO S(容積率制限)
- 5 再建・修復されるべき街区・不動産の区画とその主たる用途
- 6 道路の設計・特性決定、(スキー場整備地区の区画)
- 7 風景の要素を踏まえた美的・歴史的・生態学的に保護されるべき街区、街路、記念物、景勝地の区画
- 8 公共用地・緑地の指定
- 9 市街区域内に留保すべき農地の指定
- 10 建築物の全部又は一部の取壊しを強制できる地区の区画 等

また、図面に図示される土地利用区分は、市街区域 Zones Urbaines (Zones U)と自然区域 Zones Naturelles (Zones N)に分けられ、自然区域はさらに4つに分類されるが、この中で特にNCゾーンとNDゾーンは農地、環境・風景等の保全区域を明確にしている(表3-1参照)。

なお、POSでは、上記の土地利用区分の他、都市計画法典における他の方法・手続きによって定められる地区・区域が示されるが、主なものとして以下のものがある。

a. 協議整備区域/ZAC Zone d'aménagement concerté

公共団体や公的主体が取得した土地において、市街地開発(再開発を含む)を行うために区域を設定し、POSに代わる固有の区域整備プラン/PAZ Plan d'aménagement de zoneを策定することが可能である。ZACにおいては、PAZがPOSに取って代わり、整備事業の目的によって土地利用規制が新たに決定されることが多い。

b. 長期整備区域/ZAD Zone d'aménagement différé

市街地の創設・再開発、活動区域の創設又は保留地の形成を目的とし、将来の整備事業が予定される区域を設定して、公共団体や公的主体が先買権(14年間)を行使できる。

c. 市街地先買権区域 Zone de préemption urbaine

POS上の市街区域 Zones U及び将来の市街化区域 Zones NA並びにZACにおいてPAZが適用される地域の全部又は一部について、ZADとは別に、住宅政策、経済活動、余暇・観光、公的施設、建築等遺産の保護及び利用等を目的として、市町村が先買権を行使できる。

d. 保全地区 Secteurs sauvegardés 及び不動産修復 Restauration immobilière

歴史的美的性格を理由とした旧市街地の保護、修復及び活用並びに居住水準の向上を目的として、土地利用規制、及び居住改善事業を実施するもので、詳細は後述の1962年の通称「マルロー法 Loi Malraux」の項を参照。

表3-1 POSにおける土地利用区分

土地利用区分	各区分の内容
U	既存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。
NA	POSの変更、協議整備区域(ZAC)の設定等により将来市街化されうる区域。
NB	部分的に公共施設があるが拡充の予定がない区域(現状凍結的な一般自然区域)。
NC	優良農地または地上・地下の資源のゆえに保護されるべき区域(風景の保全、自然の均衡を保つ観点からも重要)。建築行為あるいは集約的な農業は厳しく規制される。
ND	災害もしくは公害の存在または風景もしくは生態系上の価値を理由として保全されるべき区域。建築等が禁止又は厳しく規制される。

POSは、都市及び都市近郊の市町村では都市圧を計画的に受け入れる手段として、また農山村地域の市町村では地域活性化を図るための手段として積極的にその策定が進められており、1996年1月現在で約36,600の市町村のうち、14,892の市町村(約40%)でPOSが策定されている。

一般(全国)都市計画規則/RGU(RNU)

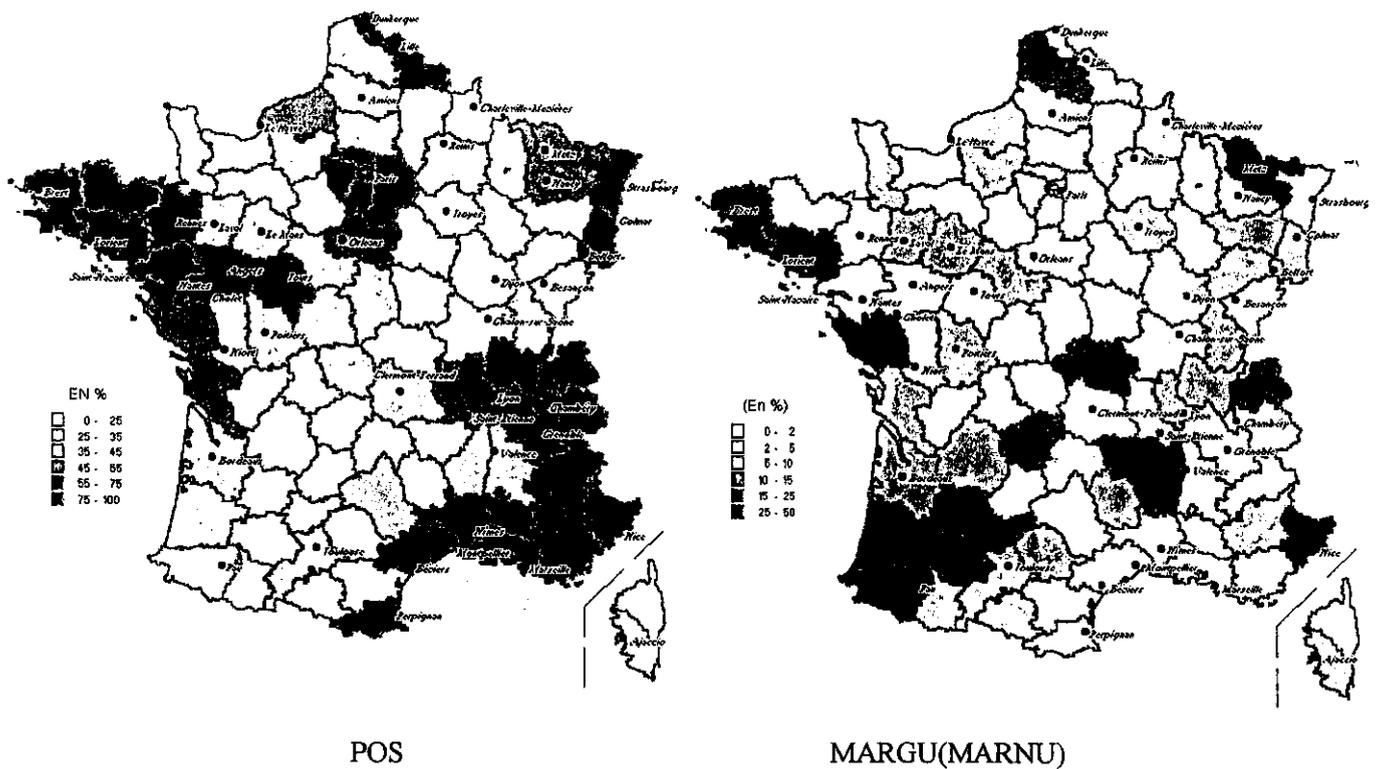
フランスにおける建築許可及び画地分譲許可は、都市計画法典(法315-1条以下、及び令315-1条以下)に基づき実施されているが、POS又はそれに代わる都市計画文書がない場合には、一般(全国)都市計画規則/RGU(RNU)と呼ばれる一般(全国)規則が適用され、現に市街化している区域以外では、原則として建築・開発は厳しく抑制されており、次の限定列挙された施設以外の建築・開発は原則許可されない(都市計画法典第111-1-2条)。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 既存の建築物の適応措置、修理または拡張 2 集团的施設、農業経営、天然資源の利用及び国民的利益を有する事業の実施に必要な建築物及び施設 3 住居区域の近隣における住居と両立しない建築物等の建設又は既存の建築物等の小規模の拡張 4 自然空間及び風景の保護、公共の衛生及び安全を侵害せず、公財政支出に大きな増大をもたらさず、山岳区域・沿岸の特別規定やDTAの目標に反しない建築物等で市町村が認めるもの(市町村参事会の理由を付した議決が必要) |
|---|

一般(全国)都市計画規則適用様式/MARGU(MARNU)

POSを持たない市町村の多くは人口1,000人にも満たない市町村であり、これらの市町村では、しばしば、1970年代から市町村図 Les cartes communales と呼ばれる制度が事実上簡易版 POS としての役割を果たしてきた。市町村図は、建築が受容される土地・空間の設定及びRGUの適用方法を明示したものであるが、1983年の市町村、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律により法的根拠が与えられ、都市計画法典第111-1-3条の規定に基づく一般(全国)都市計画規則適用様式/MARGU(MARNU)として策定されるようになった。MARGU(MARNU)は1996年1月現在、2,172市町村で策定されている。

POSとMARGU(MARNU)の1996年1月現在の策定状況は、図3-5のようになっており、POSは人口密度の比較的高い地域で多く策定され、MARGU(MARNU)がそれを補完している関係がみられる。



(出典) Des cartes pour l'aménagement foncier et l'urbanisme
(Ministère de l'équipement, des transports et du logement)

図3-5 POSとMARGU(MARNU)の策定市町村の割合

(2) 農村計画と農地整備事業

既に述べたように、都市計画法典は全国土に適用されるものであり、DTA、SD、POS、RGU、MARGU(MARNU)を通して、都市部だけでなく農村部も含めた一元的な土地利用の規則として機能しているが、農村部の開発及び整備については別途、農事法典 Code Rural 及び農業の方向付けの法律 Loi d'orientation agricole 等の枠組みがあり、都市計画法典における諸制度を補完するとともに、相互の連携が図られている。

地域のマスタープランであるSDは、都市・農山村を含む全国土を対象に、中心的な都市を核として周辺の(利害関係のある)市町村が集合して策定される場合が多いが、純農村地域においては、1983年の市町村、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律に基づいて、開発と整備に関する市町村連合憲章/CIDAが適用されることもある。

CIDAはそれまでの農村整備計画/PAR Plan d'aménagement rural に代わるものであり、平均として15~30市町村からなる地理的・経済的にまとまりのある地域を対象に、5~10年を見越した地域の目標設定、アクションプログラム及び土地利用計画等を内容とし、農業水産省 Ministère de l'agriculture et de la pêche が所管する。CIDAは1986年3月現在263地区で策定されている。

また、POSも都市部、農村部に共通であり、農村部のPOSは農業水産省も協力して策定するが、POSの策定に際しては、SD又はCIDAにおいて策定された計画内容が尊重される。

フランス全土で農地は約3,000万haあり、そのうち整備が必要な農地は約2,000万haといわれ、そのうち現在、農地整備が完了しているのは約2/3である(1986年現在で1,250万ha)。

	都市部	農村部
単一または複数の市町村	基本計画 SD	開発と整備に関する市町村連合憲章 CIDA
市町村 Commune	土地占用プラン POS	一般(全国)都市計画規則適用様式 MARGU(MARNU)

注：フランスでは都市部・農村部の区別なくSDとPOSが土地利用計画体系の基本となっており、ここではこれらを補完する制度としてCIDAやMARGUが主に純農村部で策定されている実態を考慮して図示した(都市部と農村部には明確な区分はない)。

図3-6 フランスの土地利用計画体系

近年の農地整備は、本来の農地整備の枠を越え、農村における多様な空間を形成する手段として位置づけられており、非農用地の需要がある地域においては、交換分合 Remembrement により非農用地が捻出される。交換分合事業の区域全体の2%は市町村の先買権が生じ、これを活用して住宅地、公共施設用地や自然生態系保全のための用地とすることができる。

特に、都市化の著しい都市近郊農村において、これらの非農用地を生み出しやすくした事業が1980年の農業の方向付けの法律によって導入された交換分合・整備事業 Operation de remembrement-aménagement である。我が国において1987年に導入された集落地域整備法による集落整備も同様の目的を持つものであるが、この事業では、POSの策定又は改定が同時に予定されている市町村での交換分合事業区域において、将来市街化可能地と農地の比率を定め、それに従って各所有者に両種の土地を同一割合で配分する。事業手続きとしては、都市計画としてのPOSと同時調査が行われる点に特徴がある。

3. 風景保全に関する制度の概要

フランスにおける風景保全に関する政策は、19世紀前半の歴史的記念物監督局の創設にまで遡るが、法律に基づく政策は、1913年の歴史的な記念物に関する法律 Loi sur les monuments historiques が先駆的である。その後長い年月を経る中で、歴史的建造物とその周辺区域、天然記念物や景勝地などを共同遺産として保護及び利用するための複数の法律が施行され、また必要に応じて改正がなされてきた。その内容や手法等は時代とともに変化し、文化的及び経済的実体としての風景保全に関する研究及び計画のための分析手段と方法論が発展してきた。

このような取り組みの延長線上に1993年の風景の保護と利用及び公開意見調査に関する法規定の改定に関する法律 Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (通称「風景法 Loi paysage」)がある。これは従来の特定の建造物や地区を指定して保護するといった法規制からさらに一歩進み、風景に関する全国的な政策の基本方針を定めるとともに、その保護及び実施に関する手段を定めたものである。

また、特に近年は、風景の保護は都市や国土の経済的な価値を高めるための重要な要素であり、しかも空間を全体としてとらえることが必要であり、建築空間・都市空間と自然空間・農村空間との境界線がなくなりつつあると認識されるようになっている。

なお、フランスにおける歴史的遺産や景勝地等の指定・登録の審査や建築物の工事等の取組み等に関しては、政府公認で選抜試験により任命された「バティマン・ド・フランス」建築家/ABF L'architecte des batiments de France が独立の権限を有し、大きな役割を果たしているのも特徴である。

フランスにおける景観・環境形成に関する主な法律は次の通りであり、文化・コミュニケーション省 Ministère de la Culture et de la Communication 又は国土整備・環境省が所管している。以下では各法律に基づく国土計画及び土地利用計画・規制に関わる制度を中心に、概要をとりまとめた。

- | | |
|---|---|
| 1 | 歴史的な記念物に関する法律(1913年) |
| 2 | 天然記念物及び芸術的、歴史的、学術的、伝説的又は絵画的な景勝地の保護に関する法律(1930年) |
| 3 | フランスの歴史的、美的遺産の保護に関する立法の補完及び不動産修復促進のための法律(1962年) |
| 4 | 自然保護に関する法律(1976年) |
| 5 | 都市計画の改革に関する法律(1976年) |
| 6 | 市町村、県、地域圏及び国の間の権限配分に関する法律(1983年) |
| 7 | 風景の保護と利用及び公開意見調査に関する法規定の改定に関する法律(1993年) |

(1) 歴史的な記念物に関する法律 Loi sur les monuments historiques(1913年)

当初は城館や大聖堂などの歴史的建造物を共同遺産として保護するものであったが、1943年の改正法により、歴史的記念物を中心とする半径500m以内の地域を指定して周辺の自然や建物を含めた一体的な風景を保護するものとなった。また、現在は共同遺産としての判断基準が芸術的価値と古さだけでなく、農村遺産、産業遺産、史跡旧跡、同時代の遺産も歴史的記念物の対象として考えられるようになってきている。許可なく現状変更ができない非常に厳格な「指定 Classement」と、国が工事計画を規制できる「登録 Inscription」の2段階の手続きがあり、1996年現在の指定は約13,000、登録は約24,000となっている。

(2) 天然記念物及び芸術的、歴史的、学術的、伝説的又は絵画的な景勝地の保護に関する法律 Loi ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractere artistique, historique, scientifique, l'égendaire ou pittoresque (1930年)

芸術的、歴史的、学術的、伝説的又は絵画的な自然景勝地の保護を目的とした法律で、歴史的な記念物に関する法律とほぼ同様な手続きが規定されている。当初は、滝や急流、岸壁、記念碑的な樹木、泉、洞窟や絵画的な限られた風景など場所を限定した特定の要素しか考慮されなかったが、都市における公園や植生空間、歴史的農村集落、森、山岳など、まとまりのある集合体を形成するより広い空間へと拡張されてきた。1997年現在の指定は2,653地区、登録は5,083地区となっている。

(3) フランスの歴史的、美的遺産の保護に関する立法の補完及び不動産修復促進のための法律 Loi complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière(1962年)

当時の文化大臣であり、著名な作家・芸術家であるアンドレ・マルローにちなんで通称「マルロー法 Loi Malraux」と呼ばれており、都市近代化の波を受けて消滅の危機にさらされた旧市街地を保護するために制定された。特に、都市の歴史的、文化的、美的な価値は、歴史的建造物に限らず、市街地を構成する建造物と空間全体にあるとの考え方とともに、都市再開発への代替案として、旧市街地の保護、修復及び利用を可能にすることを目的としている。

市町村の提案による行政官署の決定またはコンセイユ・デタ（国務院 Conseil d'Etat）の議を経るデクレ（政令 décret）により、国が保全地区 Secteurs sauvegardés を設定し、市町村が所管省庁の承認を得て指名する建築専門家が保全再生計画 / PSMV Plan de sauvegarde et de mise en valeur の案を作成し、保全地区に関する全国委員会の審査、公示・聴聞及びコンセイユ・デタの議を経て承認される。PSMVはPOSにとって替わるものであり、POSと同様の規定が適用されるが、特に取壊し、改変等が禁止される不動産及び公的、私的整備事業に対して特別な規定の適用を受ける空間等を明示する。保全地区は1997年現在81箇所指定されている。

また、この法律では既成市街地の保護・利用と既存住宅の居住水準の向上を目的とした不動産修復 Restauration immobilière 事業が創設された。POSを有する市町村では市町村議会の議決によって、その他の市町村及び全国的利益を有する事業の区域については、市町村議会の発議に基づき行政官署が不動産修復区域を設定し、保護地区の保存・修復・利用事業と同様の手法で工事が実施される。

（４）自然保護に関する法律 Loi relative à la protection de la nature(1976年)

フランスの自然環境保護法制は1976年に確立されたとされる。このうち自然保護に関する法律は、自然環境保護政策の目的として、自然空間及び風景の保護、動・植物相の保護、生物学的均衡の維持、そのための公的・私的活動の合目的性及び都市と農村の均衡のとれた発展を明示している。

同法において環境影響評価制度が導入されたが、フランスの環境影響評価制度は、各種開発事業のみならず都市計画の決定までも、アセスメントの対象にしている点に大きな特徴がある。SD及びPOSのような一般的都市計画の他、ZACのような特別の区域設定に際しても適用される。

また、1957年に天然記念物及び景勝地の保護に関する法律の中に導入された自然保護区 Réserves naturelles は、原生の自然を保全するための区域指定で、極めて強い規制の対象となるものであるが、1976年に自然保護に関する法律に組み入れられた。一方、国立公園 Parcs national 及び地域自然公園 Parcs naturele régionaux は、単なる保存だけではなく、地元の経済活動や公衆の観光・余暇利用を充実させるための開発・整備の要請との間のバランスを確保することを目的としている(国立公園及び地域自然公園については、後述の1993年の通称「風景法 Loi paysage」の地域自然公園の項を参照)。

（５）都市計画の改革に関する法律 Loi portant réforme de l'urbanisme(1976年)

1976年の自然保護に関する法律に合わせて、都市計画の改革に関する法律により、自然環境保護を目的とする諸制度の大幅な整備が行われた。そこでは、単に都市空間の緑地や自然環境だけではなく、農村、森林及びその他の自然空間の全体が都市計画による環境保護の一体的な対象として把握され、都市計画法典中の諸制度、とりわけ土地利用規制がそのた

めの重要な手段として位置づけられたこと、それらの諸制度の目的が、単に自然空間の生態学的価値の保全だけではなく、その経済的価値や風景上の価値の維持・活用をも含むものに発展していることが大きな特徴をなしている。

その基本的枠組みとなる制度として位置づけられたのがSDとPOSであるが、SDでは、「都市の拡大、農業活動その他の経済活動と、大気、環境、景勝地、自然又は都市の風景の質の保全の間で維持することが望ましい均衡を考慮することが必要」とされ、またPOSでは、「それらに基づく土地利用区分が、風景の質の保全及びその変動の制御を考慮しながら行われる」とされている(法122-1条、123-1条)。

また、そのほか都市計画法典には、自然空間の保護を目的とした土地利用規制を伴う制度として、樹林地 Espaces boisés や特性保全空間 Espaces naturels sensibles などがある。樹林地は、POS上の特定区域として、保存、保護、造成すべき森林、公園、樹木、生け垣等を指定するもので、用途変更並びに樹林地の保存、保護及び造成を損なう全ての行為が禁止されるとともに、樹林地取得のための代替地の提供、樹林地の整備・活用のための措置が規定されている。また、特性保全空間は、県が、林地など風景・自然環境上の特性を保全すべき空間を保護・管理・公衆へ開放するため、県特性保全空間税 Taxe départementale des espaces naturels sensibles を設けるとともに、先買権行使区域 Zone de préemption を設定するものである。

(6)市町村、県、地域圏及び国間の権限配分に関する法律 Loi Relative à la répartition de compétences entre les communes , les départements , les régions et l'Etat (1983年)

この法律はミッテラン政権が推進した地方分権の流れに沿って、市町村、県、地域圏及び国間の新しい権限配分を規定したものであり、都市計画に関する権限をはじめ国の権限のいくつかが市町村に移管された。その中で、建築及び都市の遺産を保護する区域/ZPPAU Les zone de protection du patrimoine architectural et urbain の創設により、市町村は国と連携し市街地全体を管理するための諸規則の適用範囲を決定する権限を有するようになり、従来の規則における記念物の周辺半径500m以内の保護についての見直しを進めた。なお、ZPPAUは、次項に示すように、1993年の通称「風景法」により、その対象が建築的・都市的遺産から風景全般になっている。

(7)風景の保護と利用及び公開意見調査に関する法規定の改訂に関する法律

Loi sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques(1993年)

通称「風景法 Loi paysage」と言われ、従来の特定の建造物や地区を指定して保護するといった法規制からさらに一歩進み、風景に関する全国的な政策の基本方針を定めるとともに、その保護及び実施に関する手段を定めたものである。その主な内容は以下のとおりである。

1)風景の保護と利用に関する要綱の策定

風景の保護と利用に関する要綱 Directives de protection et de mise en valeur des paysages は、統一性・一貫性のある優れた風景を有する地域を設定し、対象地域内の風景を構成する要素の保護と利用に関する基本方針を規定するものである。

要綱は、風景上優れた地域で、単一又は複数の市町村(全体又は一部)を対象として策定さ

れ(都市計画法典第111-1-1条に基づく国土整備要綱の対象地域は除く)、SD、POS 等は要綱との整合が必要とされる。また、POS 等がない場合及び POS の内容が適合しない場合には、建築許可に対抗する措置となる。

要綱の内容としては、基本方針として、公共施設及び採石場等の整備条件、建造物の設置の可否、外観、容積、高さ、キャンプ場、塀や柵、取壊し、開墾、伐採、採掘及び広告物に関する規定等を示す。また、場合により、特に毀損された空間の回復、特定の植物種の選定、風景要素(垣根、湿地帯、道又は土手、樹木又は並木など)の維持、特定の建築資材の活用に関する勧告を伴う。

要綱は、国又は地方自治体の発議に基づき、環境担当大臣の省令により調査の実施が決定され、関係市町村のリストと担当する県知事が示される。風景・環境の保護団体及び関係業界団体等との協議、景勝地や風景に関する委員会及び土地整備に関する委員会の審査、公示・聴聞及びコンセイユ・デタの議を経て承認される。

2) 地域自然公園 Parcs naturele régionaux の法制化

地域自然公園は、1960年の国立公園の設置に関する法律 Loi relative à la création de parcs nationaux に基づく国立公園 Parcs national 制度を補完する目的で1967年にデクレにより制度化されたが、1993年の風景法により農事法典の規定として導入され、正式に法的根拠を持つようになった。1998年現在で38地域が指定されているが、国土面積の約10%(563万 ha)を占める。また、3,012市町村が関与し、域内に278万人が居住している。

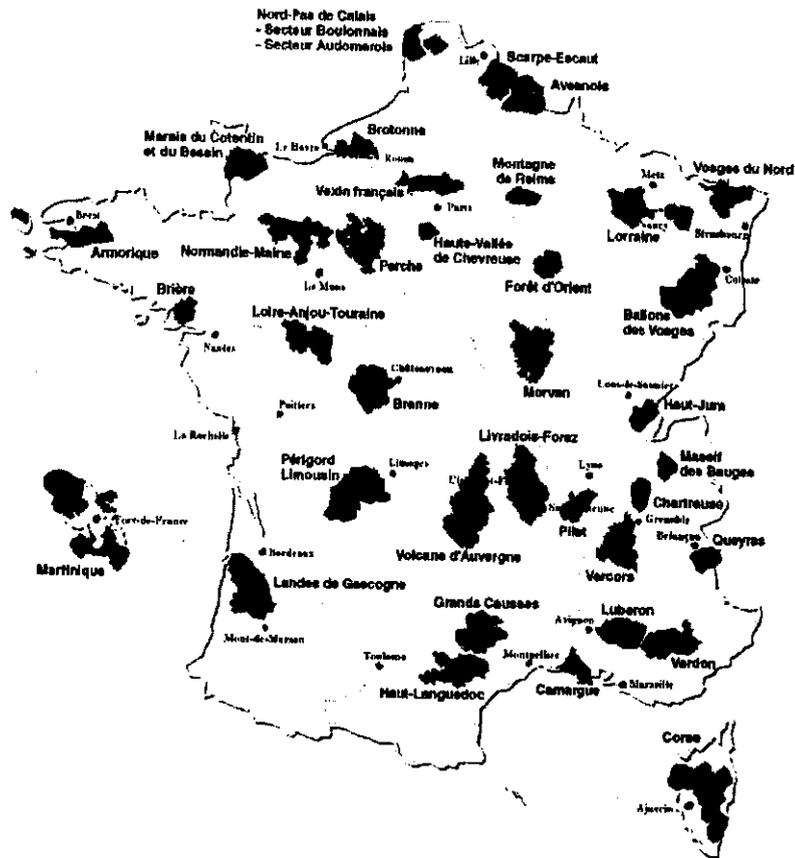
国立公園が特別の保護を要する区域について強い規制を行うのに対して、地域自然公園は、すぐれた自然的文化的特性を有する地域を対象として、域内の社会的経済的活動の発展を図りながら、地域の自然的文化的遺産を保護・整備し、都市住民のレクリエーション、観光、教育のために活用していくことを目的とする。

地域自然公園の設立は、国立公園に比べて地域のイニシアティブによるところが大きく、関係地方自治体の発議又は同意に基づき、地域で公園憲章 La charte du parc を作成し、環境担当大臣が認可する。この憲章は国との契約としての性格を持ち、公園の管理運営及び関係市町村の整備計画に対する基本的な指針となる。憲章は10年間有効で、変更手続きにより更新することができる。POS 等の都市計画文書は公園憲章に一致しなければならない。

地域自然公園の運営費用は、国、州、県、市町村のアロケーションによるが、国は10%を負担している。国の予算は年々増加している(1976年：470万フラン、1981年：1,100万フラン、1989年：1,770万フラン)が、指定公園数の増加とともに、公園運営の実績があがっていること及び国土管理という観点からの地域自然公園の新たな役割を効果的に実施するため、1998年には1億フラン(約20億円)への増加が必要とされている(1997年の地域自然公園連合の展望による)。

3) 都市計画法典における風景規定の導入

都市計画法典第123-1条の POS の目的として、「風景の質の保護及びその変動の制御を考慮すること」が明記され、POS に定める事項として、「風景の要素を特定し、美的、歴史的又は生態学的理由により保護又は利用されるべき街区、街路、記念物、景勝地及び地区を区画し、必要がある場合にはその保護を図るための規定を定めること」が追加された。また、都市計画法典第442-2条では、この POS の風景規定で同定される要素を壊すような工事は事前許可が必要とされるようになった。ZAC における PAZ についても同様の風景規定が導入



(出典) Fédération des Parcs naturels régionaux de France

図3-7 フランスの地域自然公園(Parcs naturels régionaux)

されている。

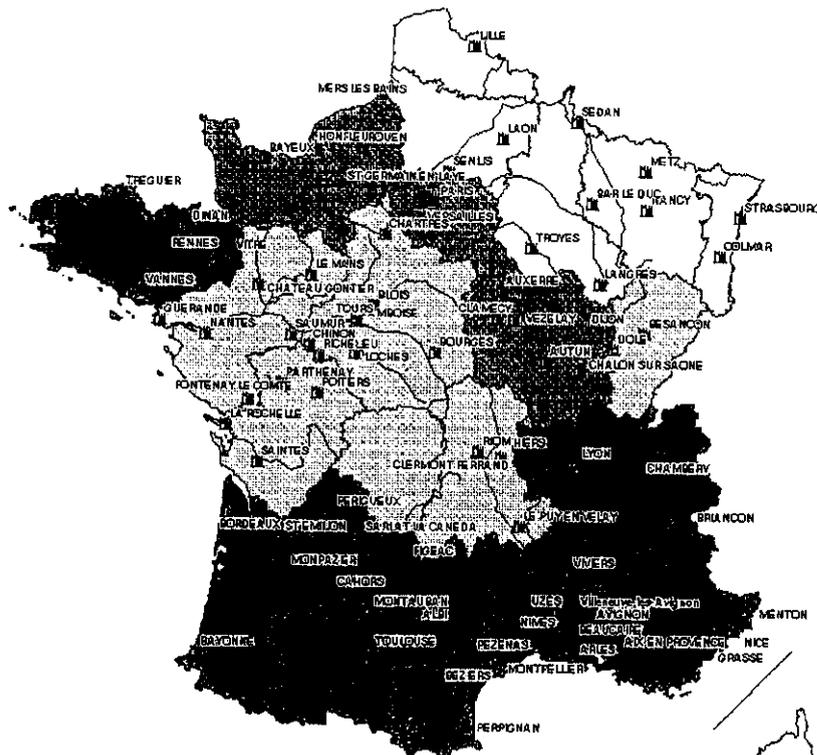
更に、都市計画法典第421-2条の建築許可の規定では、従来の容積率、高さ、材料、色等に加え、環境、建物の視覚的インパクト並びにアクセス通路及び周辺への手当を図面及び文書で定めることが必要とされている。

なお、POSにおける風景の構成要素として、従来から遺産として位置づけられてきた都市における歴史的記念物、旧市街や景勝地(自然空間や森林等)だけでなく、農村地域や集落における生け垣、棚田・階段畑、石積みの道路、運河や水利施設、野道や畦道、噴水等の人間の手の入った遺産も歴史的な価値を有するものとして保護されるようになった。

4) 建築、都市及び風景の遺産を保護する区域/ZPPAUP Les zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager への拡張

建築的・都市的遺産の保護のためのZPPAUPが、建築的、都市的及び風景的遺産を保護するZPPAUPに改正されたことにより、総合的な風景の保護体系が確立された。

ZPPAUPは従来小規模な市町村を中心に利用されてきたが、近年では大きな新都市地区にも適用されている。また、ZPPAUPの対象も多様化し、従来ほとんど考慮されていなかった温泉町、市外区のベッドタウン、第2次大戦後に再建された都市なども対象となっている。ZPPAUPは、1996年現在123箇所が承認されている。



保護景勝地 (Sites Protégés)

1930年法による指定景勝地 (sites classés)	: 2,653
1930年法による登録景勝地 (sites inscrits)	: 5,083
1962年法による保護地区 (secteurs sauvegardés)	: 81
1993年法によるZPPAUP	: 123

Nombre de sites

■	supérieure à 600
▨	300-600
▩	200-300
□	inférieure à 200
■	Secteurs sauvegardés

(出典) Des cartes pour l'aménagement foncier et l'urbanisme
(Ministère de l'équipement, des transports et du logement)

図3-8 フランスの保護景勝地の数と保護地区

5) 農事法典における風景規定の導入

農事法典第121-1条の農村の土地整備 L'aménagement foncier ruralの目的として、森林政策と自然環境、農業遺産と風景の保護と利用が追加され、農地整備に当たり、県は、事前に風景・環境の現況調査と土地整備による影響等について検討し、土地整備委員会 Les commissions d'aménagement foncier に提出することが必要とされている。なお、土地整備委員会には、自然及び風景に関する学識経験者が参画する。

また、土地整備には、生け垣、並木、土手などの自然の均衡及び風景を向上させる修繕、修復、造成、復元工事を取り入れることができるようになり、県が他の付帯工事と同様に補助を行うか、交換分合事業に関連して設立される土地組合が費用を負担することもできる。

4. フランスにおける風景保全手法の特徴

これまで、国（中央政府）レベルの法規を中心に、フランス国内における国土計画・土地利用規制に関する制度や風景保全に関する制度を概観してきたところであるが、フランスでは官庁の主導による風景保全が積極的に行われており、その特徴としては以下の5つの点が挙げられる。

特徴1 国土全域を対象とした一元的な土地利用規則の存在

フランスの土地利用計画・規制は、設備・交通・住宅省（日本の建設省＋運輸省に相当）が所管する都市計画法典に基づき、土地利用のマスタープランである基本計画/SDと詳細な土地利用規制を定める土地占用プラン/POSにより実践されている。この都市計画法典は主として都市部の土地利用上の規則を示す枠組みとして成立・発展してきたものであるが、現在では農村部も含めた国土全域を対象とした一元的な土地利用の規則として機能している。なお、純農村地域のマスタープランについては、SDのかわりに開発と整備に関する市町村連合憲章/CIDA(1983年の市町村、県、地域圏及び国の権限配分に関する法律で規定：農業水産省所管)が策定される場合もあるが、詳細な土地利用規制を定めるPOSは都市部・農村部共通であり、農村部のPOS策定に当たっては農業水産省が協力するシステムとなっている。

また、建築・開発規制については、POS又はそれに代わる都市計画文書がない場合には、一般（全国）都市計画規則/RGU(RNU)と呼ばれる一般（全国）規則が適用されるが、その適用様式（MARGU又はMARNU）も定められていない場合には、現に市街化している区域以外では、原則として建築・開発は禁止されている（建築・開発行為が認められるのは、限定列挙された施設に限られているが、その範囲は比較的広い）。

さらに、農村地域でこうした計画や規制をより実行力あるものに行っているのは、1980年の農業の方向付けの法律によって導入された交換分合・整備事業（POSの策定又は改定が同時に予定されている市町村の交換分合事業区域において、将来市街化可能地と農地の比率を定め、それに従って各所有者に両種の土地を同一割合で配分する手法）であるが、その実施に当たってはPOSとの同時調査などにより一体性が担保されている。

特徴2 国土全域の風景保全を目的とした制度的枠組みの存在

フランスでは、1993年の風景の保護と利用及び公開意見調査に関する法規定の改定に関する法律(通称「風景法 Loi paysage」:文化・コミュニケーション省所管)が国土全域の風景保全形成を目的とした法制度として機能しており、風景に関する全国的な政策の基本方針を定めるとともに、「風景の保護と利用に関する要綱」の策定、地域自然公園の法制化、都市計画法典や農事法典における風景規定の導入、「建築、都市及び風景の遺産を保護する区域/ZPPAUP」の導入など、その保護及び実施に関する手法が定められている。

特徴3 土地利用計画・規制を通じた風景保全の実践

「風景法」をはじめとする風景保全に資する法制度と土地利用計画・規制とが一体的にリンクし、機能している点がフランスの風景保全手法の特徴の一つであり、特に詳細な土地利用の計画・規制を定めるPOSは、以下の各種規定を通じて国土全域における良好な風景の保全を実践している。

）POSの目的として、「風景の質の保護及びその変動の制御を考慮すること」が明示されるとともに、POSに定める事項として、「風景の要素を特定し、美的、歴史的又は生態学的理由により保護又は利用されるべき街区、街路、記念物、景勝地及び地区を区画し、必要がある場合にはその保護を図るための規定を定めること」が位置づけられている（都市計画法典法123-1）。

）図面に図示される土地利用区分は、市街区域 Zones Uと自然区域 Zones Nに分けられ、

自然区域はさらに4つに分類されるが、この中で特に Zones ND は環境及び風景についての保全区域の性格をも明確にしている(令123-18)。

) POS では、容積率、建物の高度制限(建築外枠規制等)、建物の外観(立面の意匠、形態、色彩等)など詳細な内容が規定されており、これらは風景形成に大きな役割を果たしている(法123-1)。

) 樹林地は、POS 上の特定区域として、保存、保護、造成すべき森林、公園、樹木、生け垣等を指定するもので、用途変更並びに樹林地の保存、保護及び造成を損なう全ての行為が禁止されるとともに、樹林地取得のための代替地の提供、樹林地の整備・活用のための措置が規定されている(法130-1以下)。

) 特性保全空間は、県が、林地など風景・自然環境上の特性を保全すべき空間を保護・管理・公衆へ開放するため、県特性保全空間税を設けるとともに、POS 上の特定区域として先買権行使区域を設定するものである(法142-1以下)。

) 歴史的・美的性格を理由とした旧市街地の保護、修復及び活用並びに居住水準の向上を目的として、土地利用規制及び居住改善事業を実施する、保全地区及び不動産修復事業が位置づけられている(法313-1以下、法313-4以下、法313-5以下)。

) 都市計画法典442-2条では、POS の風景規定()で同定される要素を壊すような工事は事前許可が必要とされている。

) 都市計画法典第421-2条の建築許可の規定では、従来の容積率、高さ、材料、色等に加え、環境、建物の視覚的インパクト並びにアクセス通路及び周辺への手当を図面及び文書で定めることが必要とされている。

特徴4 歴史的・文化的「遺産」を守り、次世代に引き継いでいこうとする取り組み

フランスにおける風景保全に関連する法制度は、1913年の歴史的な記念物に関する法律(1943年改正)に始まり、1930年の天然記念物及び芸術的、歴史的、学術的、伝説的又は絵画的な景勝地の保護に関する法律、1962年のフランスの歴史的、美的遺産の保護に関する立法の補完及び不動産修復促進のための法律(通称「マルロー法 Loi Malraux」)、1983年の市町村、県、地域圏及び国の権限配分に関する法律、及び1993年の「風景法」に至る主要な5つの法律によって裏付けされる。

これらの法律の変遷や歴史は風景の保全・形成に関する理念の変遷を物語るものであり、長い年月を経る中で、風景構成要素の概念が単体としての歴史的建造物や天然記念物・景勝地から次第にその範囲を広げ、現在では市街地や村という広がりを持った空間にまで及ぶようになってきたところであるが、歴史的・文化的「遺産」を保存し、次世代に引き継いでいこうとする共通の原則を有していることが特徴といえる。

特徴5 建築専門家の審査による風景の保全

フランスにおける歴史的遺産や景勝地等の指定・登録の審査や建築物の工事等の取締り等に関しては、政府公認で選抜試験により任命された「パティマン・ド・フランス」の建築家/ABF L'architecte des batiments de France が独立の権限を有し、大きな役割を果たしているのも特徴である。

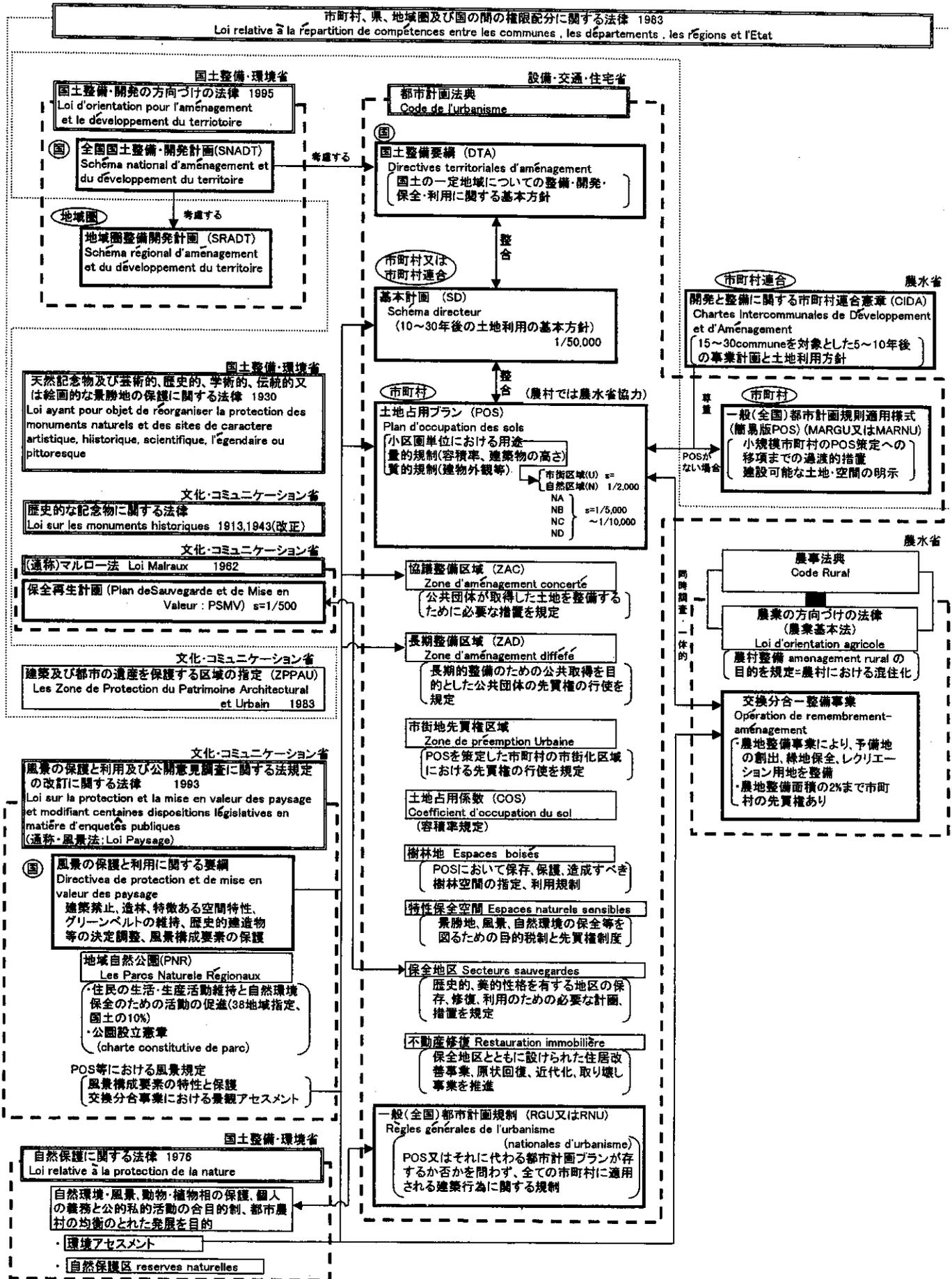


図3-9 フランスにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

参考文献

- ・建設政策研究センター(1995)「欧米先進諸国における地方行政制度の動向」『PRC Note 第8号』
- ・建設政策研究センター(1995)「主要先進国における住宅・社会資本整備の政策動向」『PRC Note 第9号』
- ・建設政策研究センター(1998)「先進各国(米・英・独・仏)の行政機構と住宅・社会資本整備・管理体制」『PRC Note 第16号』
- ・(財)自治総合センター(1991)『フランス地方行政事情』
- ・稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明・原田純孝編著(1983)『ヨーロッパの土地法制 フランス・イギリス・西ドイツ』東京大学出版会
- ・建設省建築研究所(1994)「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 - 」『建築研究資料 No.81』
- ・(財)国土開発技術研究センター(1999)『計画制度の国際比較に関する研究報告書(自主研究)』
- ・(社)農村環境整備センター(1997)『フランスに見る農村地域の環境および景観政策』
- ・鈴木一(1997)「フランスの新たな国土政策 - 国土整備開発のための基本法の制定 - 」『人と国土 1997.9』
- ・原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戒能通厚・渡辺俊一編(1993)『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
- ・(財)国土計画協会編(1993)『ヨーロッパの国土計画』朝倉書店
- ・環境庁企画調整局環境影響評価課(1995)『諸外国の環境影響評価制度詳細調査結果参考資料』
- ・(財)農村開発企画委員会(1995)「フランスの農村整備(5) - 農村整備の計画制度とその運用 - 」『農村工学研究58』
- ・(財)土地総合研究所(1997)『フランスの都市計画法典』
- ・編集代表 = 伊藤滋・小林重敬編著(1999)「分権社会と都市計画」『新時代の都市計画 第1巻』ぎょうせい
- ・西村幸夫+町並み研究会編著(2000)『都市の風景計画 欧米の景観コントロール手法と実際』(株)学芸出版社
- ・建設政策研究センター(1999)「イギリス及びフランスにおける景観・環境形成をめぐる取り組みについて - 計画体系を中心にして - 」『Policy Research 第34号』
- ・Ministere de l'equipement,des transports et du logement(1996)"Enquete POS 1996"
- ・Ministere de l'equipement,des transports et du logement(1997)"Des cartes pour l'amenagement foncier et l'urbanisme"
- ・Federation des Parcs naturels regionaux de France(1997)"Les Parcs naturels regionaux ont fetes leur 30 ans"
- ・Loi no 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions legislatives en matiere d'enquetes publiques(1)
- ・Decret no 94-283 du 11 avril 1994 pris pour l'application de l'article 1er de la loi 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions legislatives en matiere d'enquetes publiques et relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages

第4章 イタリアにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

第4章 イタリアにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

1. 国内行政制度の概要

イタリアでは1946年以降、共和制に移行しているが、古くから複数の都市国家により繁栄してきた経緯を有するため、多様な地域個性を有している。このことに関連するが経済的にも地域差は大きく、「二つのイタリア due Italie」と表現される南北格差の問題は依然として深刻であり、問題解消のための南部開発が長年の課題となっている。

中央政府は図4-1に示す省庁で構成されている。このうち、本稿で取り扱う内容に密接に関連するのは公共事業省 Ministero dei Lavori Pubblici 及び文化環境財省 Ministero per i Beni Culturali e Ambientali である。なお、イタリアでは政権交代等により、省庁再編が行われることがあり、次期総選挙以降は、12省体制となる予定である。土地利用規則や風景保全の所管についても何らかの変更がみられることが考えられる。

一方、イタリアの地方自治制度は州 Regione、県 Provincia、市町村 Commune の三層構成を基本としている。州制度は共和制移行と同時期に導入されたものである。当初はヴァッレ・ダオスタ Valle d Aosta、トレンティーノ・アルト・アーディジェ Trentino alto Adige、フリウリ・ベネツィア・ジュリア Friuli Venezia Giulia、シチリア Sicilia、サルディニア Sardegna の5特別州 Regione a Statuto speciale のみであり、その後1970年に15の普通州が設立されることで州制度が全土にわたり導入され、現在の20州体制が確立した。連邦制ではないものの、1972年の州への権限譲渡に関する大統領令により独自の州法を定める立法権が与えられており、さらに特別州においては歴史的、地理的特殊性が勘案され憲法により自治権の一部が与えられている。

州の組織は執行機関としての参事会 Giunta、立法機関としての議会 Consiglio、知事 presidente から成り、参事会メンバーと知事は議員の中から選出され、知事は議会及び参事会の議長を務める。この他に中央政府により州コミッショナーが任命され、州に対する監督がなされている。また、州は市町村を設置し、境界線を変更する権限を有している。

県については、王政時代から存続する制度であり、地方自治の単位であるのみならず、中央政府の地方機関という二面性を有している。州制度の導入以降は、その位置付けが曖昧になってきており、しばしば廃止の議論もみられ、本稿で取り扱う分野においての所掌も多くなかったが、1990年の地方分権法(142号法)により、県の広域調整計画 Piano territoriale di coordinamento Provinciale(PTCP)の策定が位置付けられるなど、その役割は変わりつつある。また、大都市では県域と市域がほぼ重なる場合もみられる。州と同様、参事会、議会、知事 prefetto が置かれ、参事会メンバーは議員の中から選出されるが、知事は内務省に所属、中央政府によって任命される。一方県代表 presidente が直接選挙で選出され、議会及び参事会の議長を務める。

市町村は、国内に8,000余り存在するが、100万都市も数十人の山間集落も、権限や法的地位は同等である。また、我が国の市町村のような規模による呼称の相違はなく、全てコムーネ Commune と呼ばれている。各市町村には参事会、議会、首長 sindaco が置かれる。首長は直接選挙で選出され、参事会メンバーは議員の中から選出される。議長は議会が議員の中から選出するが、小規模市町村では首長が兼任することとなっている。また、中央政府から任命された事務局長が行政事務を監督するが、県と異なり国からの委理事務は存在しない。

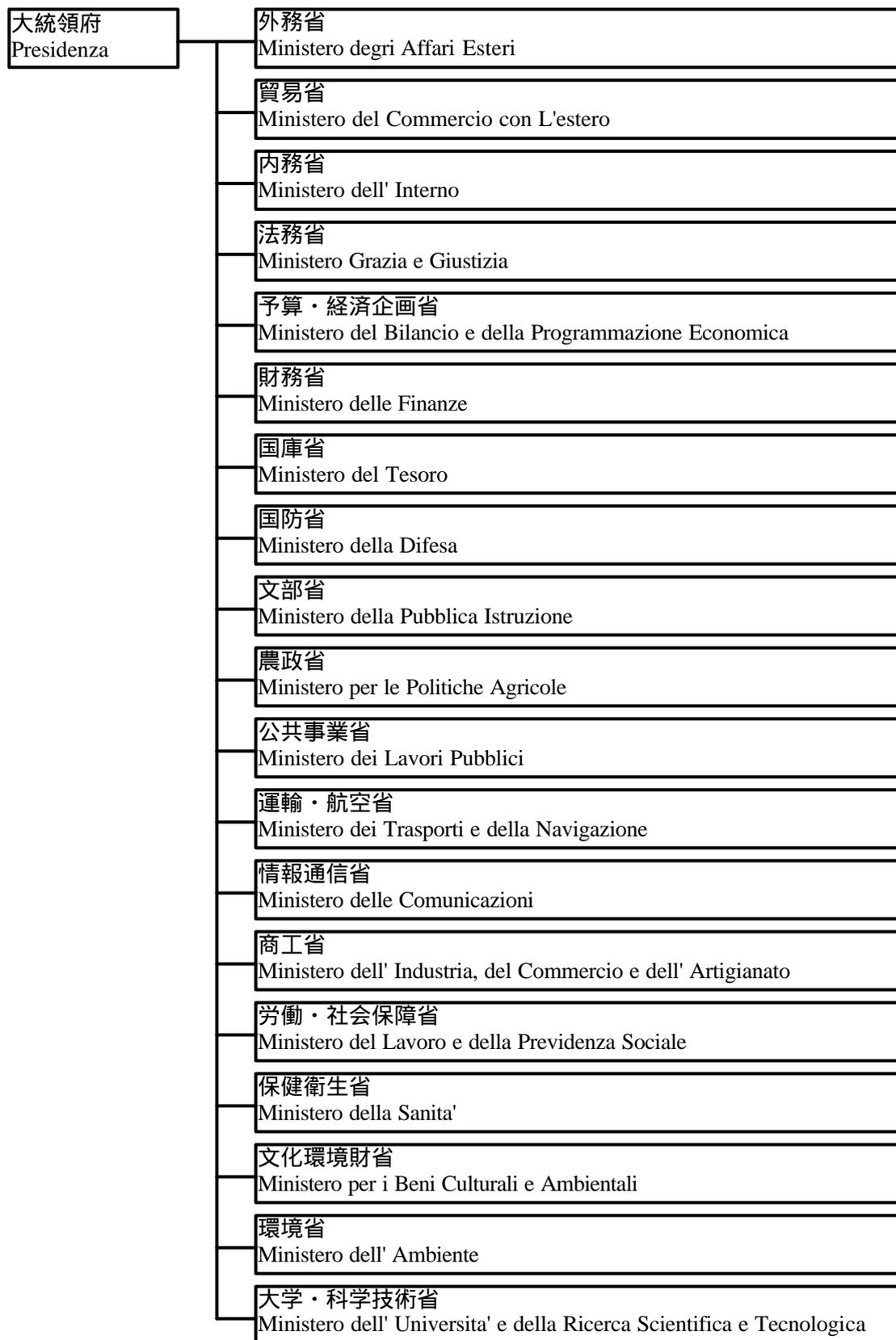


図4-1 イタリア政府の行政機構(2000.4現在)

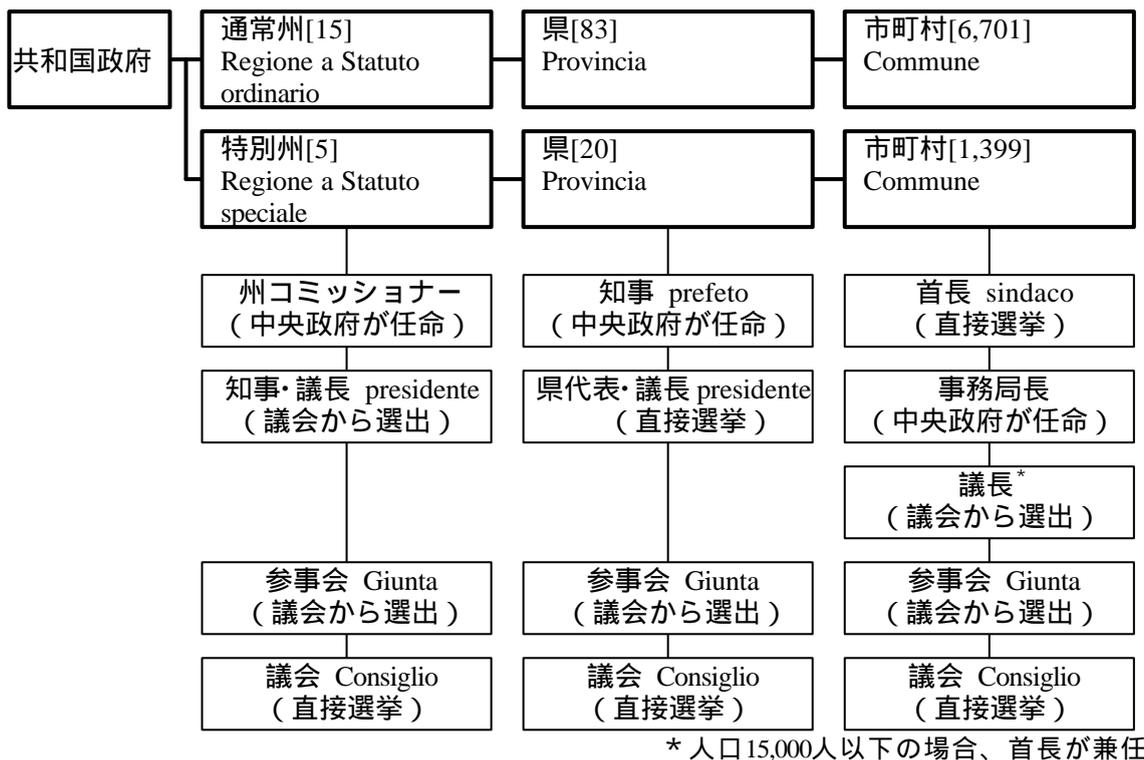


図4-2 イタリアの行政組織の類型図

2. 国土計画・土地利用規制に関する制度の概要

(1) 制度の概要

イタリアにおける近代都市計画の歴史は、フランスの制度を模倣した1865年の土地収用法（公共利用目的のための強制土地収用法）Espropriazioni forzate per causa di utilita pubblica（2359号法）にまで遡ることができるが、開発計画を中心とし市街地拡大を追認する内容であった。現在、土地利用計画・規制の制度体系は公共事業省の所管であり、その中で重要な役割を果たすのが州及び市町村である。また、基本法として位置付けられるのは、ハワード Howard の田園都市構想の影響を受け1942年に制定された国家都市計画法 Legge Urbanistica Nazionale（1150号法）であり、同法では、建築物の形態・容積・間隔の規定、地域交通体系の整備、大都市近郊の都市圏計画、歴史地区の設定とその重要性の認識、歴史地区内の道路整備を含む再開発、地域地区制(住宅地区・工業地区・農業地区)の導入、といった規定が盛り込まれた。

その後修正を経て現在に至っているが、田園や自然環境あるいは歴史的な中心市街地に資源としての価値を認めた面では、1967年の橋渡し法 Legge Ponte（765号法）の存在が大きい。「計画なければ開発なし」を理念とした同法により、住民に必要な公共スペース・公共施設の規模規定、建蔽率規定、都市計画の内容と様式の明確化、建築許可交付の厳格化、民間負担による土地地区画整理事業の規定、不当な建設に対する制裁、計画策定能力を欠いた市町村に対する国の介入、歴史地区の区域規定、および保全計画策定迄の建設活動凍結、といった規定が追加され、以降民間ディベロッパー等による建築活動は大きく制約を受けることとな

った。さらに1980年代以降には、単体保存から面的保存に発展した歴史的環境の保全が都市計画の重要な柱として定着した。

ここで特筆されるのは、イタリアでは農業施策を担当する農政省 Ministero per le Politiche Agricole が土地利用に関する枠組みをもっておらず、公共事業省による都市計画が一元的に所管している点である。農地も含めた国土全域を対象とした計画体系となっており、計画白地地域は制度上存在しないため、郊外部の開発規制が担保されている。興味深いのは、イタリアにおける「都市」の概念であり、いわゆる市街地のみならず周辺の農地も含んでおり、都市と農村を区別し対比させて取り扱っている我が国とは状況は異なる。以上を鑑みれば、農村計画という言葉自体が、イタリアの計画体系には馴染まないといえよう。

なお、国家都市計画法では法定都市計画が、地域調整計画 Piano Territoriale Coordinamento (PTC)、都市基本計画 Piano Regolatore Generale (PRG)又は都市圏基本計画 Piano Regolatore Intercomunale (PRI)、地区計画 Piano Particolareggiato (PP) の三層のマスタープランから構成されることが明記されており、以下ではこれらを中心に関係する計画体系について言及する（通称「ガラッソ法 Legge Galasso」に基づく州の風景 (Paesaggio)¹計画 Piano Paesistico も法定都市計画に位置づけられるが、この詳細は後述の「ガラッソ法」の項を参照）。

	[計画・規制]	[法令における位置づけ]
州 域	地域調整計画/PTC Piano Territoriale Coordinamento (開発計画)	国家都市計画法 (第5条下) Legge Urbanistica Nazionale
	風景計画 Piano Paesistico (保存計画)	ガラッソ法 Legge Galasso
複数の市町村域	都市圏基本計画/PRI Piano Regolatore Intercomunale	国家都市計画法 (第12条) 橋渡し法
市町村域	都市基本計画/PRG Piano Regolatore Generale (市町村レベル)	国家都市計画法 (第7条下) 橋渡し法
	地区計画/PP Piano Particolareggiato (地区レベル)	国家都市計画法 (第13条下) 橋渡し法
	建築規定	国家都市計画法 (第31条下) 橋渡し法

注：1990年の地方分権法に基づく県の広域調整計画 Piano territoriale di coordinamento Provinciale (PTCP)、大都市圏の計画 Piano territoriale di area metropolitana (PTAM)が別途準備中である。

図4-3 イタリアの土地利用規則の体系

¹ イタリア語の「Paesaggio」は、イタリアにおける風景保全を理解する上で最も重要な言葉であり、フランス語の「パイヤージュ Paysage」、英語の「ランドスケープ Landscape」、ドイツ語の「ラントシャフト Landschaft」に相当する。「景観」等と訳されることもあるが、本来は「眺望して認識できるような領域 (Paese) の広がり」といった概念を表す言葉であり、ここでは「風景」と和訳することとした。



図4-4 イタリアの土地利用計画体系

(2) 地域調整計画(PTC)

前述のとおり、イタリアにおける土地利用計画体系は、地域調整計画(PTC)、都市基本計画(PRG)又は都市圏基本計画(PRI)、地区計画(PP)の三層構成を基本としているが、これらのうち最も上位に相当するものである(国土全域を対象とした国土計画を有しないイタリアでは、PTC が広域の国土・地域計画として機能している)。以前は公共事業省が指定した区域を対象に策定されていたため、州・県・市町村の区域とは必ずしも一致しなかったが、1970年に州制度が確立したことに伴い、1972年には州への権限譲渡に関する大統領令(第8号)が公布され、州域都市計画のための法律(州都市法)が各州で準備されたことで州が全域を対象に計画を策定することとなった。

PTC では、特別な土地利用目的を持った地区・特別法規や法律で制限される地区、地域の核となる新建設地区・自然環境面で重要な開発地区、既存ないし計画中の道路網・鉄道網・航路・電気等の主要ルートが定められる。広域的な計画のため大縮尺ではあるが、模式図を用いるのではなく航空写真等により即地的に線引きが行われているが、必ずしも関係市町村の了解が得られぬ場合もある。なお、計画の正式名称は州毎に異なり、州域調整計画 Piano Territoriale Regionale (PTR) や州域都市計画 Piano Urbanistico Territoriale (PUT)等と呼ばれることもある。

(3) 都市圏基本計画(PRI)

実質的な都市圏が複数の市町村にまたがる場合や、農村部等の小規模な市町村で計画策定の面で問題がある場合、これらを一体的に対象とする計画として PRG に代わり策定されるものである。関係行政機関の要請に基づき、市町村間の調整を経て公共事業省が策定する。

計画の内訳は、PRG に規定される内容のほか、都市圏の構成に関する計画、関係市町村の経費配分等が含まれる。

(4) 都市基本計画(PRG)

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

橋渡し法の都市計画基準により、全ての市町村はAゾーン(中世の城壁を基本とした歴史的市街地:歴史地区)、Bゾーン(Aゾーン以外の既成市街地)、Cゾーン(将来開発する用地:開発地区)、Dゾーン(工場及び手工業施設用地)、Eゾーン(農地)の線引きを義務付けられた。なお都市計画基準は最低限のものであり、市町村によっては独自により細かいゾーニングを行う場合もあり得る。

PRG ではその他、道路網のうち幹線道路網・鉄道網・航路と関連する施設、公共利用及

び特別なサービスのための地域、公共建築の敷地確保および社会的事業のための地域、歴史的・環境特性・風景特性のすぐれた地域を保護するための規定、計画実施のための規定が含まれる。

なお、州による承認に先立ち、一般公開が行われ、関係する公団・協会に対し反対意見を表明する機会が与えられている。

(5) 地区計画(PP)

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

なお、州による承認に先立ち、一般公開が行われるが、基本管理計画の場合とは異なり、関係する個人に対し反対意見を表明する機会が与えられている。

3. 風景保全に関する制度の概要

(1) 制度の概要

イタリアにおいては、南部の経済発展を目的としたリゾート開発や工場立地が無秩序に進展した結果、風景に悪影響を及ぼしたとの反省から、個別の建造物等を対象とした文化的保存が面的に発展し都市計画と結びついたという経緯を有している。歴史を尊重する国民性ゆえコンセンサスの題目として「歴史」が持ち出されることも多く、土地の公共性が高いことから、私権が制限されることが当然であると考えられているため、誘導のための補助金等のインセンティブはない。また、判例からも風景の保護のための規制(建築禁止も含む)が補償金を伴わないものとされている。特に、地方中小都市においては、都市の拡大方向を誘導したり抑制したりする働きに風景のコントロールが関わっているというように、風景保全は都市計画と密接に結びついている。

現在、風景保全に関する分野は文化環境財省の所管となっており、その中で風景計画と呼ばれるものが重要な役割を果たしているが、1985年のガラッソ法制定以降、地方公共団体の都市計画部局が窓口となり、法定都市計画に基づく地域調整計画 (PTC)、都市基本計画 (PRG)、及び地区計画 (PP)の三層のマスタープランに付加する形で、あるいは一体的に計画策定がなされていることは注目に値する。風景計画の策定に、都市計画サイドの計画策定ノウハウを活かすことが可能であるばかりでなく、土地利用と直結した実効性を伴った計画体系となっている。また、開発に関する事項と保全に関する事項を一体的に扱える点で、開発を重視した我が国とは大きく異なる。なお、ガラッソ法が従前の法律を包括するのではなく、詳細については自然美保護法や文化財保護法の規定が用いられるため、以下では、現在の体系を中心に関連する事項についての紹介を試みる。

なお、1947年に制定されたイタリア共和国憲法第9条においても「共和国は、国民の共有財産である国土の風景、ならびに歴史・芸術遺産を保護する」と風景の重要性が位置づけられている。

(2) 文化財保護法

文化財保護法は、1939年に制定された1089号法であり、文化財として、芸術的価値 歴史的価値 考古学的価値 民族学的価値を有する動産及び不動産を保護補完するための法律である。その対象としては芸術的歴史的価値を備えたヴィッラ、公園、庭園も含まれるものとされている。該当する物件は県及び市町村によりリストアップされ、文化環境財省(当時国民教育省)に届け出られることとなり、形質変更・所有権移動等の私権の制限を受ける。法制定時の視点は、主に単体保護を目的としたものであると考えられるが、これを足がかりに、次第に面的な取り扱いの重要性が高まり、風景保全に発展してゆくこととなる。

(3) 自然美保護法

自然美保護法は文化財保護法と同じく1939年に制定された。自然美の公共性が私的財産権を制限するという概念の下、自然美の特性上又は地質学的に価値を有する不動産財 芸術的で歴史的な邸宅・公園・庭園の保護 美的で伝統的な不動産の複合体 自然風景画のような自然美又は公共に開かれていてその美しい光景を享受できる視点又は展望台からの自然美を保護の対象とする法律である。なお、文化財保護法に含まれない歴史的芸術的価値からはずれたヴィッラ、公園、庭園の保護の規定が設けられ、自然美保全の視点が大幅に広がった。

建蔽率、高さ制限、視界保護区、公共緑地等の規制が設けられており、文化財保護法と比較すると単体規制では限界があった眺望保全のための手法が加わったことが特徴的である。これを受けて県や市町村独自に風景計画が数多く策定されるが、法定ではなく任意のものであった。しかしながら、1960年代に策定されたアッジシ市の風景計画をはじめ、歴史的な中心地区の周囲の農地や自然環境も保存対象とされたものも見受けられ、この点では後の法定都市計画の風景規定にも少なからぬ影響を与えたものと考えられる。さらに、「ガラッソ法による風景計画」の理念を先取りしたものと位置付けられる。

(4) ガラッソ法

1) ガラッソ法の概要

正式名称を環境価値の高い地域の保護のための法律 Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale (1985年 431号法) といい、ガラッソ法 Legge Galasso は通称であるが、これは発案者であり当時の文化環境財省の政務次官であったジュゼッペ・ガラッソ Giuseppe Galasso (ナポリ大学教授、前ナポリ市長)の名に由来したものである。

ガラッソ法は、歴史的資産を保護し自然環境を保全するために、州に風景計画 Piano Paesistico の策定を義務付けた。その内容として義務付けられているのは、海岸線、河川、湖沼、山岳等の環境資源の体系的調査、自然的環境の保全的利用を図る方法提示の二点である。保護すべき対象区域として、a)海岸線から300m以内の地区と岬、b)湖沼岸から300m以内と湖沼上の地区、c)河川・急流・疎水の両岸から150m以内の地区、d)アルプス山系海拔1,600m以上の地区とアペニン山系・島嶼の海拔1,200m以上の地区、e)氷河とカール、f)国定及び州立公園・保護区・公園周辺地区、g)森林、h)農業大学の演習林と公共団体所有の農地、i)湿地地区、l)火山、m)考古学地区、が挙げられている。

当初1986年末までに計画策定が義務付けられたが、実際に達成できた州は僅かであった。風景計画が法定化されるまでには参事会による採択 adozione、州議会による承認

approvazione の二段階を踏まえることとなっており、1997年時点では全域にわたり採択・承認に至ったのが14州であるが、未承認あるいは未採択の地区が残るのがそれぞれ3州、1州存在するほか、1州では全く未策定である。策定の遅れた州に対しては、文化環境財省の支援や警告がなされた例もみられる。

ガラッソ法による風景計画はそもそも文化環境財省サイドの発想ではあるが、公共事業省サイドにとっても好機を得ていたともいえる。当時、各州の地域調整計画が1970～1980年代にかけて出そろってしまい、州の都市計画策定部局は次の仕事を探していたこと、また、都市計画自体がポスト高度成長期への転換が求められていた時期でもあったこと等の事情を抱えていた。そのため、ガラッソ法制定が計画体系を考え直す契機となり気運が盛り上がり、次の課題として風景計画の策定に至った経緯を有する。これにより州政府は州域調整計画(開発計画)と州域風景計画(保存計画)の両方を法定計画として得ることとなった。

前述のとおり、ガラッソ法の対象区域は自然環境に即して規定されたものであり、また都市計画基準に示される Aゾーン(歴史地区)及び Bゾーン(Aゾーン以外の既成市街地)は対象外となっているが、文化環境財省の所管であることから、実際には自然環境のみならず歴史的環境の保全に関する視点が多く盛り込まれることになった。また、ガラッソ法には風景計画に関する正式名称の規定はなく、名称は州毎に異なるほか、計画策定に際しては州法により国の指示以上の内容の上乗せが行われており、図面縮尺に至るまで地域毎に個性あるものとなっている。その点では、国が示した雛形に従うという日本的な手法とは大きく異なるものと言えよう。

2) ガラッソ法に基づく風景計画の例

ガラッソ法に基づく風景計画策定の取り組みとして、エミリア・ロマーニャ州の事例を挙げる。エミリア・ロマーニャ州はイタリア中北部に位置し、1998年現在、人口400万人弱を擁している。1986年に採択された風景計画の策定に当たっては、環境調査が行われ、1885年から1980年までの約100年間における州域の環境変化の把握が試みられた。その結果、農地の拡大・樹木の現象・市街地の拡大と連続化・湿地の現象・海岸部の市街地の拡大等の傾向が明らかになり、これを元に州域を23の風景単位に分割した(図4-5)。この単位は行政界とは必ずしも一致せず、地形や土地利用傾向といった要素により分割されている。さらに、縮尺 1:250,000の図面により風景計画総合図が示され、歴史的集落の保全、水質保護、海岸部の保全、ローマ時代の条理の保全が意図されている(図4-6)。

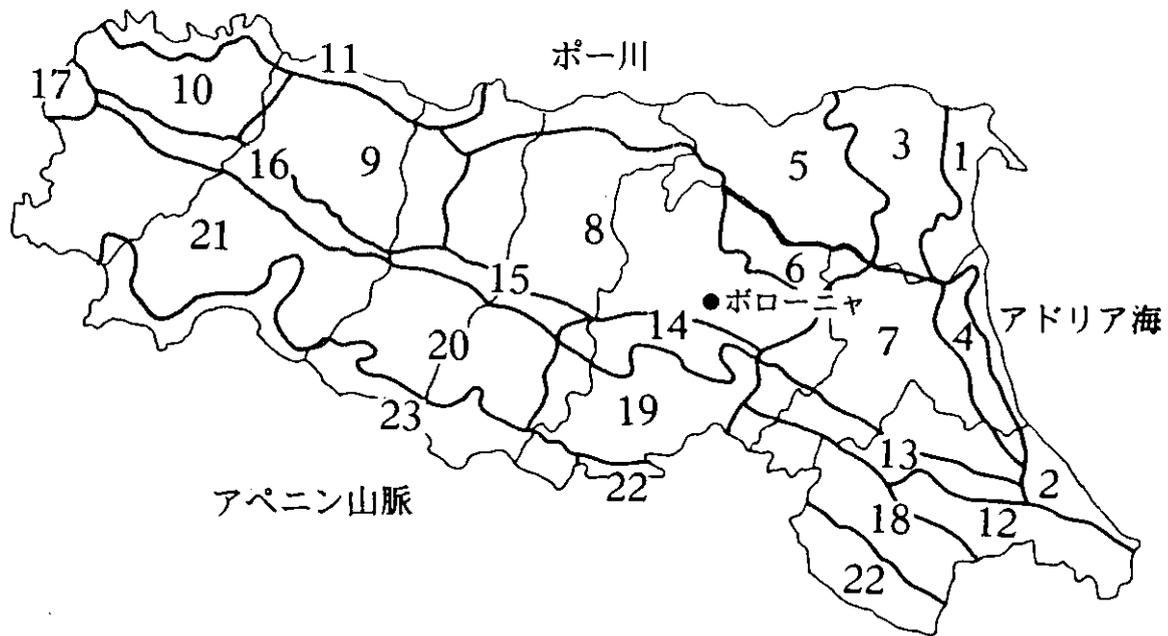
なお、建設行為の禁止といった実際の規制措置は、州の都市法を根拠としたものであり、実態は州の都市計画部局が州域調整計画と一体的に策定する。その結果、風景計画が都市計画体系と有機的に連携していることは特筆されるが、開発を前提とした我が国の場合と大きく異なり、保全に重点をおいた計画となっている。また、県・市町村による諸計画については、州の風景計画の内容に拘束されることとなる。

表4-1 ガラッソ法に基づく風景計画の策定状況（全20州）

	州政府名	正式名称（略称）	計画単位	計画地区面積率*	採択	承認
①	ピエモンテ	州域計画（PTR）	14種広域風景特性システム・エリア	51.4%	○	○
②	ヴァッレ・ダオスタ	広域都市計画（PTP）	山岳、森林、牧草地、都市の4システム	87.7%	○	○
③	ロンバルディア	広域風景計画（PTPR）／広域調整計画（PTC）	11県、7広域調整計画、22環境公園	49.3%	○	△ （全体計画）
④	トレント／ボルツァーノ	県域都市計画（PUP）／広域風景計画（PTP）	53環境保護区、8自然公園	95.9%	○	○
⑤	ヴェネト	風景価値を含む広域調整計画（PUT）	7県、582自治体、67公園・保護区	45.6%	○	○
⑥	フリウリ	州の広域基本計画（PURG）	33風景単位	47.2%	○	○
⑦	リグーリア	風景調整広域計画（PTCP）	州、地域、市街地レベル	82.0%	○	○
⑧	エミリア・ロマーニャ	州の風景広域計画（PTPR）	州、23風景単位、自治体レベル	34.1%	○	○
⑨	トスカーナ	風景計画（PP）／保護地域（AP）	166総合保護域、202部分保護域、3自然公園	58.0%	○	○
⑩	ウンブリア	広域都市計画（PUR）	12広域都市圏	47.0%	○	○
⑪	マルケ	州の風景環境計画（PPAR）／風景計画（PTP）	州3段階評価域、34自然公園、69保護地域	39.6%	○	○
⑫	ラツィオ	風景広域計画（PTP）	14広域都市圏（ローマを除く）、15地区設定中（ローマ）	46.7%	△	△ （ローマ残り3地区）
⑬	アブルッツォ	州の風景計画（PRP）	4山岳地域3海岸地域、5河川地域	54.6%	○	○
⑭	モリーゼ	地域の風景環境広域計画（PTPAAV）	8地域	53.8%	○	△ （残り5地域）
⑮	カンパーニア	ソレント・アマルフィ地域の広域都市計画	6サブエリア	47.3%	○	○
		風景広域計画（PTP）	14地区		○	○
						文化環境財省の支援で作成
⑯	プーリア	風景と環境をテーマとする広域都市計画（PUTT）		18.8%	○	×
⑰	バシリカータ	風景広域計画（PTP）／広域調整計画（PTC）	7地域	39.9%	○	○
⑱	カラブリア				×	×
						文化環境財省の警告
⑲	シチリア	州の風景広域計画（PTPR）／風景広域計画（PTP）	17地域、広域保護規制、考古学規制、4つの諸島	28.8%	○	△ （全体計画、エオリエ諸島）
⑳	サルデニア	風景広域計画（PTP）	14地域	35.5%	○	○

*表中の計画地区面積率は、州面積に対するガラッソ法の規制対象地区の面積比を示す。△は（ ）の計画が承認されていないことを示す。（出典：文化環境財省のデータ（1997年）をベースに追記）。

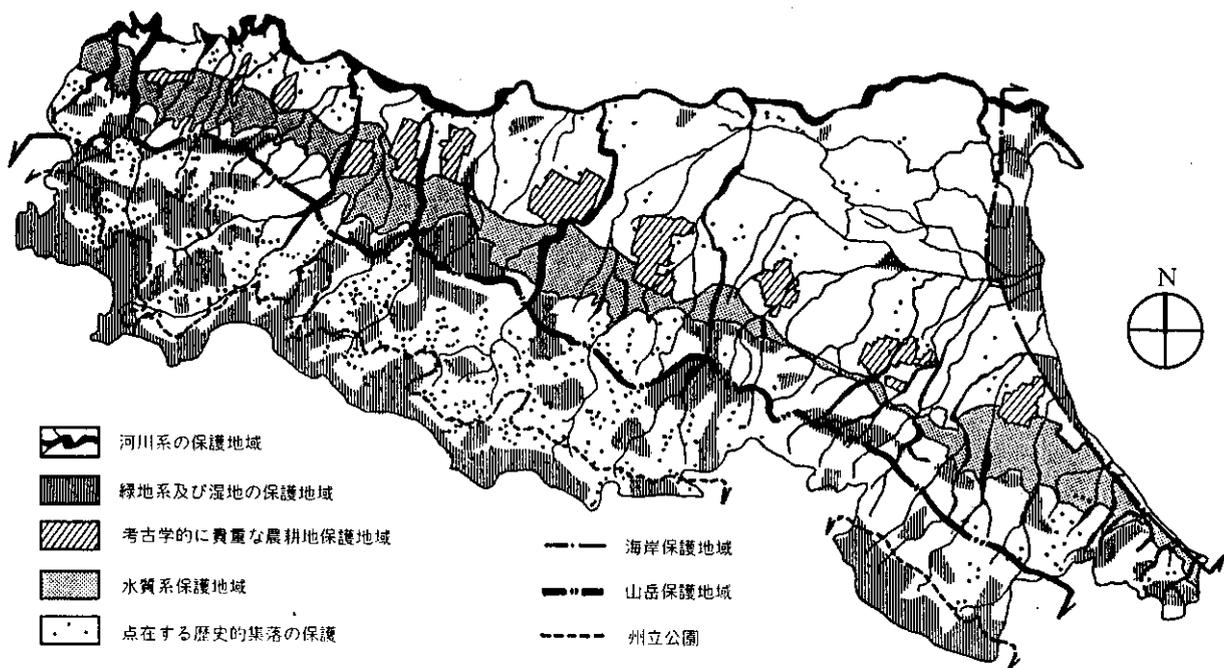
（出典：宮脇勝（2000）「ガラッソ法の風景計画と歴史都心の計画」『都市の風景計画』）



太線：風景単位・細線：行政界

(出典：宮脇勝(2000)「ガラッソ法の風景計画と歴史都心の計画」『都市の風景計画』)

図4-5 エミリア・ロマーニャ州の風景計画における風景単位の設定



(出典：宮脇勝(2000)「ガラッソ法の風景計画と歴史都心の計画」『都市の風景計画』)

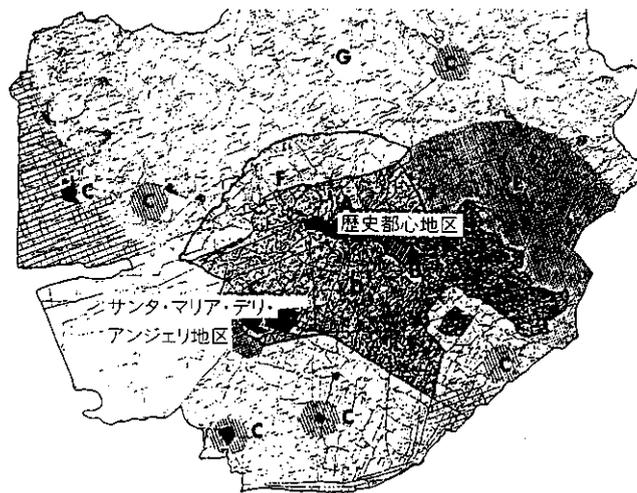
図4-6 エミリア・ロマーニャ州の風景計画総合図

3) アッシジ市の風景計画

ガラッソ法の制定により、市町村レベルの計画についてもより一層の裏付けを得ることとなったが、ガラッソ法制定以前より独自に風景計画を策定し都市基本計画の中に位置付けていた自治体も存在する。ここでは眺望の保全を目的としたアッシジ市の風景計画を採り上げることとする。

アッシジ市は、イタリア中部のウンブリア州の丘陵に位置する都市であり、カトリック教サン・フランチェスコ派の聖地となっている。また、15世紀の絵画に残る風景が残される丘の上の都市として観光客にも有名である。アッシジ市における最初の風景計画は1939年の自然美保護法に由来するものであり、1955年に歴史的な中心地区の周辺で計画が策定され、1958年に承認された都市基本計画に組み込まれている(その後1963年に修正、1973年に再承認)。1963年時点での計画では、歴史的な中心地区の背景に当たるスバシオ山に国立自然公園の保護指定がかけられているほか、歴史的な中心地区の手前に広がる農地が風景保存地区とされ、都市周辺を含めた丘(自然+都市)全体の遠景が保護されてきた(図4-7)。

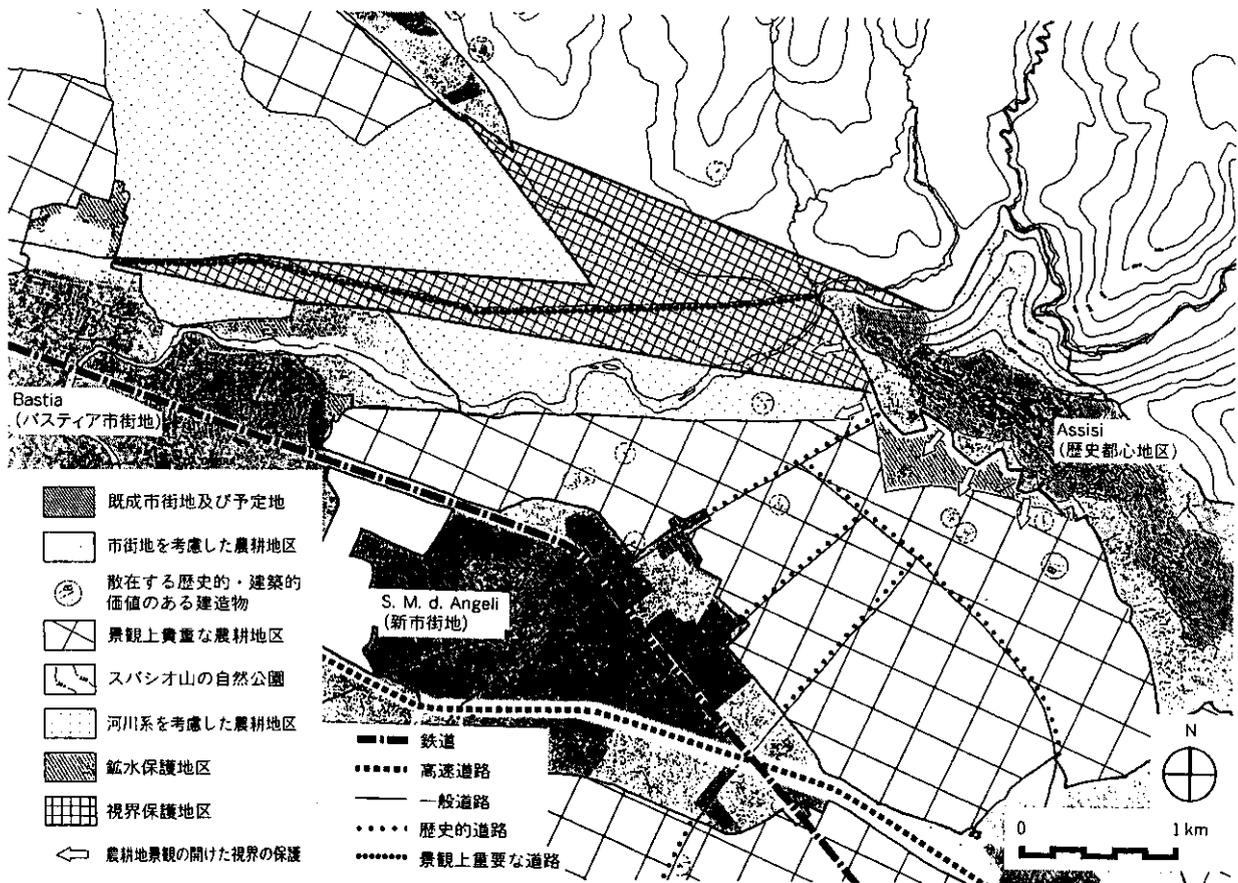
州が風景計画の作成義務を負うこととなったガラッソ法制定以降、ウンブリア州では州域を12広域都市圏に分割して風景計画が策定され、アッシジ市はウンブリア渓谷北部地区の広域都市圏計画に含まれることとなった。図4-8は、広域都市圏風景計画におけるアッシジ周辺の抜粋であるが、歴史的な中心地区北西(図上左上)に2点設定された視点場からの遠景保護がなされると同時に丘の上からの農耕地風景の眺望も保護されている。風景上貴重な農耕地・スバシオ山の自然公園・河川系を考慮した農耕地・視界保護地区は風景保護地区として建設行為や土地利用に制限が加えられるほか、歴史的な中心地区では建築修復が義務づけられておりさらに厳しい保護がなされている。以上にもみるように広範な土地利用規制が可能である背景としては、歴史的な風景の公共性という概念が挙げられる。すなわち、風景保護の下では個人の自由や財産権が制限されることを意味しており、このことがイタリアにおける風景保全が強力に推進されている所以ともなっている。



- | | |
|-------------|-----------------|
| A : 歴史都心地区 | E : スバシオ山国立自然公園 |
| B : 丘陵部開発地区 | F : 風景価値のある農耕地 |
| C : 工業地区 | G : 山村及び既存の村 |
| D : 風景保存地区 | |

(出典:宮脇勝(2000)「ガラッソ法の風景計画と歴史都心の計画」『都市の風景計画』)

図4-7 1963年のアッシジ市の風景計画



(出典:宮脇勝(2000)「ガラッソ法の風景計画と歴史都心の計画」『都市の風景計画』)

図4-8 ガラッソ法によるアッシジ市周辺の風景計画

(5) イタリア・ノストラについて

我が国同様、イタリアでは市民参加に関する枠組みの整備は必ずしも充分ではない。しかしながら、歴史に対する関心は高く、意見のあるものは積極的に公聴会等に参加する国民性を有しており、また、土地に関する私権がある程度制限されているので計画策定が比較的容易であることを背景として、市民参加等に特段熱心に取り組まなくとも制度が機能しているという側面もある。その中で、イタリア独自の市民参加の展開形態として、イタリア・ノストラ Italia Nostra は古くから積極的に活動している市民団体組織として一定の地位を確立している。

我がイタリアを意味するイタリア・ノストラは、1955年に設立され、1958年には大統領令1111号により国民協会として認可されている。全国に195支部局を擁しており、メンバーは一般市民のほか、建築家・都市計画家・法律家・考古学者・植物学者といった専門家から構成され、自然保護のみならず、芸術的価値を有する古美術品・庭園等の保存も対象としている。財政やマンパワーの面で乏しいため、国からの補助金交付を受け、徴兵義務に代わるソーシャルサービスを選択した若者をスタッフとして受け入れている。

公式規約の規定によれば、具体的な活動目的は、都市及び郊外の大規模開発に対する風景・モニュメント保護、芸術・環境財の侵害を避けるための現行法の適用の促進及び新法

の予測推進、芸術・環境財の侵害を避けるための組織的保護活動での貢献、城・邸宅・庭園等を維持するための税制優遇、芸術的歴史的価値を有する動産を国に贈与する際の税制優遇、芸術的歴史的価値を有する不動産の購入や保護の推進、物件の破壊を防ぐための経済的介入、等である。

活動は設立時の文化財保護に端を発するが、次いで1960年代には都市環境の悪化、急速な自然破壊に対する環境保護、さらに1980年代には急速なスプロールに等しい都市問題の解決にまで発展し、学校教育や公開セミナーを通じ市民に対し常に啓蒙活動を続けてきた。イタリア・ノストラは単に自然保護だけを声高に叫ぶ反対運動をするのではなく、行政とも建設的な対話を行っており、自治体がマスタープランを策定する際にも学識経験者を提供する等、その存在感は決して小さくはない。

4．イタリアにおける風景保全手法の特徴

これまで、国（中央政府）レベルの法規を中心に、イタリア国内における国土計画・土地利用規制に関する制度や風景保全に関する制度を概観してきたところであるが、イタリアでは官庁の主導による風景保全が積極的に行われており、その特徴としては以下の3つの点が挙げられる。

特徴1 国土全域を対象とした一元的な土地利用規則の存在

イタリアの土地利用規制は、公共事業省（日本の建設省に相当）が所管する国家都市計画法及び橋渡し法に基づき、地域調整計画(PTC)・都市基本計画(PRG)・地区計画(PP)の三層構成の土地利用計画と建築規定により実践されているが、これらの制度は都市部・農村部の区別なく広く国土全域を対象とした土地利用の規則として機能している（農政省は土地利用に関する枠組みを有していない）。その結果、いわゆる計画白地地域は制度上存在せず、例えば歴史地区では建設行為に対する規制による保全がなされる一方、農村部では田園や自然環境に資源としての価値を認め、残存農地を公園に指定する等、都市の内外を問わず厳しい規制が存在する。なお、これらの制度を可能にしている背景としては、土地の公共性の概念が国民に広く浸透していることのほか、歴史を尊重する国民性や、都市とその周りに存在する農村とを一体的に捉えるといった望ましい風景に対する共通の価値観の存在が考えられる。

特徴2 国土全域を対象とした風景保全に関する制度的枠組みの存在と、土地利用計画・

規制を通じた風景保全の実践

「風景の保護」を共和国憲法（第9条）に位置付けているイタリアでは、1985年の環境価値の高い地域の保護のための法律（通称「ガラッソ法 Legge Galasso」）が国土全域の風景保全を目的とした法制度として機能しており、ガラッソ法制定以降、風景計画の策定が義務付けられたことにより、州は州域調整計画(PTC)という開発計画と、風景計画という保存計画の両方を準備する権能を得た。ガラッソ法自体は文化環境財省の所管であるが、実際の計画策定に当たっては規制誘導の実効力を伴う州の都市計画部局が窓口となり公共事業省サイドのノウハウが活かされたため、文化財保護的な要素のみにとどまらず、土地利用と直結した計画体系が実現されている。

また、県レベル・市町村レベルの計画においても、その内容を反映することが求められる

こととなり、三層の土地利用計画（PTC・PRG・PP）に付加する形で、あるいは一体的に計画策定がなされることとなった。ただし、市町村レベルの PRG において十分に追隨できていない事例がみられ、その解消が今後の課題であるといえる。

特徴3 歴史的風景と自然風景の融合（風景計画の総合性）

イタリアにおける風景保全に関連する法制度は、1939年の文化財保護法、自然美保護法、及び1985年のガラッソ法という3つの法律によって裏付けされる。これらの法律の変遷や歴史は風景の保全・形成に関する理念の変遷を物語るものであり、風景構成要素の概念は単体としての文化財や歴史的地区といった面的対象から次第にその範囲を広げてきた。特に、ガラッソ法に基づく風景計画においては、その対象地域の限定の仕方が自然環境に則した単純な規定であったにもかかわらず、管轄する文化環境財省と実践する公共事業省が文化財等の歴史的環境を扱ってきた基盤があるために歴史的環境の保全にも注目する内容が多分に盛り込まれる結果となった。自然美としての風景と歴史的風景が同次元で語られ、一体不可分の関係にあることを前提とした風景計画の総合性は特徴といえる。

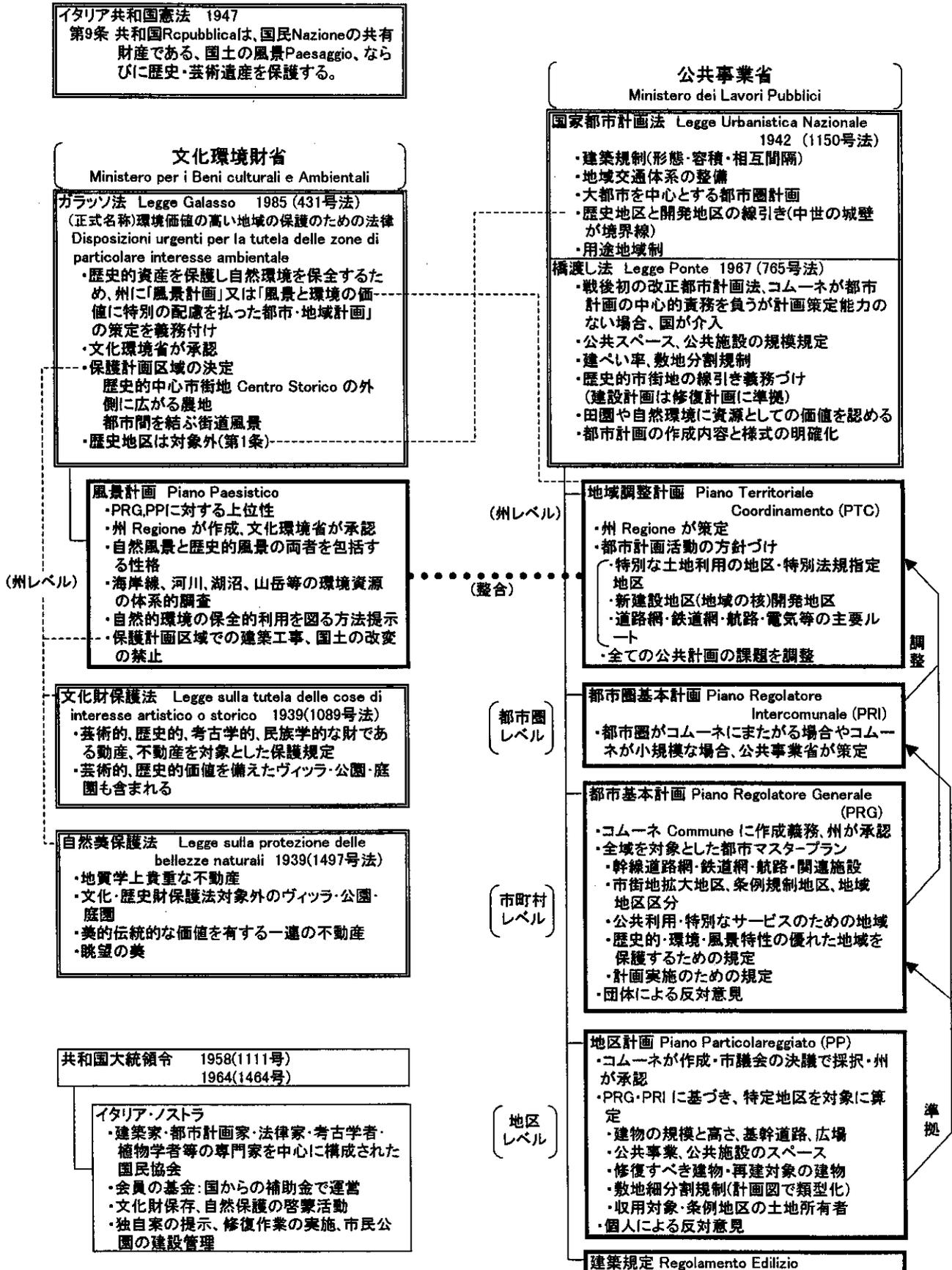


図4-9 イタリアにおける国土計画・土地利用規則と風景保全

参考文献

- ・ 稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明・原田純孝編著(1983)『ヨーロッパの土地法制 フランス・イギリス・西ドイツ』東京大学出版会
- ・ (財)国土計画協会編(1993)『ヨーロッパの国土計画』朝倉書店
- ・ 環境庁企画調整局環境影響評価課(1995)『諸外国の環境影響評価制度詳細調査結果参考資料』
- ・ 西村幸夫 + 町並み研究会編著(2000)『都市の風景計画 欧米の景観コントロール手法と実際』(株)学芸出版社
- ・ (財)自治体国際化協会編(1990)『ヨーロッパ各国の地方自治制度』
- ・ 大河直躬編(1995)『都市の歴史とまちづくり』学芸出版社
- ・ 宗田好史(1985)「イタリア都市計画における決定と参加」『都市問題』第76巻第2号 pp.55-66、東京市政調査会
- ・ 宗田好史(1988)「イタリア・ガラッソ法と景観計画」『公害研究』第18巻第1号 pp.15-27、岩波書店
- ・ (財)自治総合センター(1988)『イタリア地方行政事情』
- ・ 吉田卓史(1992)「イタリアの地域景観計画に関する研究」『日本建築学会学術講演梗概集』pp.595-596、日本建築学会
- ・ 温井亨(1993)「ガラッソ法とイタリアの風景保全」『造園雑誌』第56巻第5号 pp.79-84、日本造園学会
- ・ 宮脇勝・西村幸夫(1993)「イタリアの歴史的環境整備に関する研究1」『日本建築学会学術講演梗概集』pp.181-182、日本建築学会
- ・ 宮脇勝・西村幸夫(1994)「イタリアの歴史的環境整備に関する研究2」『日本建築学会学術講演梗概集』pp.409-410、日本建築学会
- ・ 宮脇勝・西村幸夫(1994)「イタリアにおける風景計画の展開」『日本建築学会計画系論文集』第466号 pp.123-132、日本建築学会
- ・ 宮脇勝(1994-1995)「イタリアのランドスケープ・プランニング第1回～第4回」『Japan Landscape』第30号 pp.74-81・第31号 pp.88-96・第32号 pp.78-85・第33号 pp.100-107、プロセスアーキテクチュア
- ・ 宮脇勝・西村幸夫(1995)「イタリアの都市計画法制度の基礎的研究」『第30回日本都市計画学会学術研究論文集』pp.493-498、日本都市計画学会
- ・ 宮脇勝(1995)『イタリアの法定都市計画と風景計画の展開』東京大学工学部都市工学科博士論文
- ・ 宮脇勝・西村幸夫(1996)「風景計画と歴史的景観コントロールの研究」『第31回日本都市計画学会学術研究論文集』pp.631-636、日本都市計画学会
- ・ 国土庁大都市圏整備局・名古屋市(1996)『国際比較による大都市問題調査研究報告書 XV』
- ・ 工藤裕子(1997)「ヨーロッパ統合とイタリアの地方自治」『都市問題研究』第49巻第4号 pp.75-90、都市問題研究会
- ・ 工藤裕子(1997)「イタリアの都市計画と土地利用」『総合都市研究』第62号 pp.81-101、東京都立大学都市研究所
- ・ (財)自治体国際化協会(1998)「イタリアの地方自治」『CLAIR REPORT』第176号
- ・ 宗田好史(1999)『にぎわいを呼ぶイタリアのまちづくり』学芸出版社
- ・ 宮脇勝(2000)「ガラッソ法の風景計画と歴史都心の計画」西村幸夫・町並み研究会編著『都市の風景計画』学芸出版社
- ・ イタリア貿易振興会東京事務所ホームページ(<http://www.ice-tokyo.or.jp>)
- ・ イタリア政府中央統計局 Istituto Nazionale di Statistica(ISTAT)ホームページ(<http://www.istat.it>)

本資料は、建設政策研究センターにおける研究活動の成果を執筆者個人の見解としてとりまとめたものです。

本資料が皆様の業務の参考となれば幸いです。

景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究
～欧州（独・英・仏・伊）の国土計画・土地利用規則と風景保全～

2000年6月発行

発行 建設省建設政策研究センター
〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-1-1
中央合同庁舎第4号館
TEL (03) 3503-7681 <直通代表>
FAX (03) 3503-7684
