

国土交通政策研究 第81号

**地方分権社会における  
広域的観点からの都市整備に関する研究**

**- ドイツ、英国、オランダの広域調整を中心として -**

2008年12月

国土交通省 国土交通政策研究所

元客員研究官 姥浦 道生

前主任研究官 森田 真弘

研 究 官 馬場美智子

## はじめに

1995年に地方分権推進法が制定されて以来、まちづくりの分野においても地方分権化が加速されています。そのことは、国民にとってより身近な自治体である市町村がまちづくりを担当するようになるという利点がある一方で、より強力な権限で自治体間競争を活発化させることによる問題も生じさせます。その結果は、特に隣接している自治体同士において、極端に言えば「人口の奪い合い」「産業の奪い合い」という形で利害対立として表れてくることもあります。

こうした自治体間競争の結果は、既存市街地の衰退や開発エリアの拡散等、地域全体・国全体として好ましくない事態をもたらす恐れがあります。我が国の人口が減少に向かい、投資余力の減退も予想されるなか、広域的な判断に基づく調整が、今後より重要になるものと考えられます。

自治体の自立したまちづくりを阻まず、同時に、自治体の都市計画にその領域を超えたより広域的な観点をもたらすことが必要であると考えられますが、わが国においてそのための仕組みはまだ十分に整っているとはいえない状況です。

都市計画における実効的な広域調整の仕組みの検討に寄与することを目的として、ドイツ、イギリス、オランダを対象として、都市計画や土地利用計画に関わる制度や運用、広域調整の方法について調査を行い、本報告書を取りまとめました。

本報告書を取りまとめるにあたっては、長岡技術科学大学中出文平教授、千葉大学村木美貴准教授、東京大学片山健介助教には、有用なご意見やご助言をいただきました。ここに感謝申し上げます。

2008年12月

国土交通省国土交通政策研究所 元客員研究官 姥浦道生  
(東北大学 准教授)  
前主任研究官 森田真弘  
研 究 官 馬場美智子

## 要旨

本報告書は、我が国において都市計画分野における地方分権が進む中で、国や自治体間で広域的な観点からの調整が必要な場合の制度的な枠組みや運用方法の検討において検討すべき事項を明らかにすることを目的として、ドイツ、英国、オランダの広域調整に関わる制度や運用状況について考察したものである各国別の概況は以下の通りである。

### 1. ドイツ（第2章）

本章では、地域計画と自治体の都市計画の間となる広域計画の策定に着目して調査し、考察を行っている。

ドイツでは、自治体の行う都市計画、すなわち自治体レベルや地区レベルの計画・規制・事業の内容やその手続等の制度を定めているのは、連邦法である**建設法典**である。

一方、州レベルや行政管区（以下「地域」）の広域計画の内容やその策定手続等に関する基本的な枠組みを定めているのは、同じく連邦法である**広域計画法**である。連邦レベルでは、広域計画法において「広域計画の基本理念」と「広域計画の原則」という、計画の遵守すべき一般的な規範が定められているが、即地的な計画は定められていない。

国の目標空間像となっているのは、都市のヒエラルキーの中心が公共交通（鉄道）によって相互にネットワーク化された「分散的集中・ネットワーク型」の空間構造である。この空間目標像に基づき、州や自治体で土地利用・都市計画が行われる。州の計画の具体的内容は州法で定めることとなっているため、広域計画の制度や運用には、州によって大きな差異が見られる。

本報告書では主に**ヘッセン州**を取り上げているが、同州では州計画法に基づいて、**州開発計画**（Landesentwicklungsplan）が州政府によって策定され、州の北部・中部・南部で**地域計画**が策定される。自治体レベルでは自治体全域を対象とした**F-plan**（土地利用計画）である。自治体議会の議決により決定されるが、発効には上級官庁である州行政管区庁の認可が必要となる。F-planは直接的に私人を拘束するものではなく、自治体等の公共機関を拘束するにとどまる。「住居地域」「産業地域」等の市街地系のゾーニングや「農業用地」「緑地」等の保全系のゾーニングが行われる他、都市施設の決定も行われる。

その下において、地区レベルの空間コントロールを行うために策定されるのが、**B-plan**（地区詳細計画）であり、自治体議会により決定される。ただし、条例として議決され計画内容が直接的に私人を拘束する点、原則として上級官庁の認可は不要である点が、F-planと異なる。

このような、州開発計画、地域計画、F-plan、B-planの4段階が、基本的な計画の枠組みとなるが、地域計画より小さなエリア内の複数の自治体による非法定の共同F-plan等が策定されることもある。このような動きに応じて、1998年の広域計画法改正に伴い、広域F-planが新たに導入された。広域F-planは、地域計画とF-planの両方の機能を持った計画として規定されている（広域計画法第9条第4項）。それによって、通常州レベル以下4段階の計画構造を、「州計画 広域F-plan B-plan」の3段階へと、一段階削減することが可能になった。ヘッセン州南部の一部であるフランクフルト広域圏計画連合において、初めての広域F-plan策定が行われている。

広域調整についてみると、広域計画法には、広域調整に関する計画原則として、下位計画は上位計画に整合していなければならない、また上位計画は下位計画に配慮して策定されなければならないとする、「対流原則」が定められている。地域計画は下位計画である地域の自治体が策定する F-plan の内容に配慮して策定されなければならない一方で、F-plan は地域計画の定める広域計画の目標と整合していなければならない（垂直調整）とされている。また、F-plan はその近隣自治体の F-plan と相互に調整されなければならない（水平調整）とされている。地域計画や F-plan の策定の際には、計画内容の観点からも、また策定手続の観点からも、上下双方向に参加・調整が行われることを通じて、広域調整が行われるシステムになっている。

## 2．英国（第3章）

本章では、国・地域・自治体レベルの土地利用計画間の調整システムの中で、特に国と自治体の直接的な垂直調整の仕組みである**コールイン**（Call-in）に焦点をあてて調査し、考察を行っている。

英国においてすべての行政レベルで根拠法となっているのは、**都市農村計画法**（Town and Country Planning Law 1990）と**計画・強制収用法**（Planning and Compulsory Purchase Act 2004）である。計画体系は、国の**計画方針文書**である PPS、**地域空間戦略**（地域レベルの計画）、**地方開発フレームワーク**（自治体の都市計画）間で整合性を確保する計画主導システムを基本とする。

地域計画は地域計画組織により国の計画方針文書に沿って策定され、記述される分野は住宅、環境、交通、社会資本、経済開発、農業、鉱業、廃棄物処理等である。自治体（地方計画組織）は、地域空間戦略と国の計画方針に沿って、都市計画を策定する。国の計画政策文書は、具体的な基準等が詳細に示しているのではなく、自治体の都市計画を策定すべき方向性や踏むべき手順等を示している。地域空間戦略には、大まかな空間政策が示されているのみで、自治体の都市計画において具体的な地区について開発方針が示され、それに基づいて個別開発のコントロールが行われる。個別開発のコントロールについては、日本のように用途地域（ゾーニング）内の建築物に対して原則的に一律に建築基準を適用するのではなく、開発を個別に審査する裁量性による方法をとっている。

広域調整については、計画主導システムの枠組みの中で、国の計画指針文書に即した地域計画地域空間戦略と自治体の地方開発フレームワークを整合させる広域的な計画調整によりが図られているのが特徴的である。この計画制度の下で個別開発計画のコントロールが行われることから、都市計画レベルで広域調整が図られることになる。例えば、住宅開発においても、住宅開発戸数を地域レベルと自治体レベルで調整して設定することで、実質的な広域調整が行われる。また、地域空間戦略の策定段階で、地方開発フレームや自治体のその他の都市計画を考慮して策定するというボトムアップでの調整も図られている。

このような広域調整の基本的な枠組みを機能させ、計画主導システムを補完するために、国は計画策定に関わる様々な権限を有している。計画主導システムでは間接的な関係にある国と自治体間の直接的な調整が図られる垂直的な制度である。国は自治体（地方計画組織）及び地域計画組織に計画策定・変更案の提出を義務付けている他、都市計画が地域空間戦略に即して策定されるために、都市計画の内容に関して干渉する権限を留保している。

一方で、地方自治体の裁量により、都市・地域計画に沿わない開発に対して許可を与えるようなケースが生じる可能性もある。基本的に、自治体は国や広域的な空間政策に大きな影響を与えることがないよう判断を下すことが求められるが、自治体の利益を優先させた判断を下さないとも限らない。広域的な観点や国の利益といった観点から、自治体よりも広域行政組織が判断を下すことが求められる事態がある。そのような場面において、コールインという自治体の権限に対する国の介入権限が実効性を持つ制度となっているのが特徴的である。コールインの際の国の判断では、地方開発フレームと地域空間戦略との整合が評価され、個別開発段階での広域調整が行われることになる。

従来コールインは、自治体の開発許可権限や都市計画策定において強い規制として働く可能性もあるが、コールインのあり方も変化してきている。個々の自治体の裁量の拡大に伴い懸念される一自治体を超越する広域的な問題の解決手段として、又、国の立場として対処すべき場面において、セーフティネット的な手段へと変化してきている。

### 3．オランダ（第4章）

本章では、2008年の**空間計画法**改正により新しい計画体系を中心に、「合議」による計画調整に着目し、事例を通じた調査を実施し考察を行っている。

空間計画法の改正では、都市計画における地方分権がより一層進められた。その結果、まず、国・州・自治体は広域調整を図りながら**ストラクチャービジョン**（土地利用政策）を策定し、これらに整合する形で自治体が策定する**Bmプラン**（地区詳細計画）に基づいた開発コントロールを基本とするスタイルとなった。最終的な開発行為は、市町村が策定するBmプランへの位置づけが求められることから、計画段階で広域調整がなされていることが個別開発プロジェクトレベルで広域的な問題となる事態を回避できることになっている。ただし、法的には、ストラクチャービジョン間の調整の義務は規定されておらず、Bmプランの策定・改定の州の承認も不必要となったが、政策や計画策定プロセスにおいて、国・州・自治体が政策や計画について「合議」することが重視されている。

上記の一連の流れの中で、まず、国は、国土空間戦略を策定し、環境、保全、防災等の分野を重点項目としたストラクチャービジョンを策定する。又、州のストラクチャービジョン策定に影響を与える広域調整に関連する概念として、都市部とその周辺自治体を含む都市化区域としての一体的検討のための「都市ネットワークと連携」を掲げている。

計画制度の運用や広域調整において重要な役割を果たすのは州である。計画制度の運用の細かな決まりごとは少なく、州は運用においてかなりの自由度を有していることから、地域の事情に応じた運用が可能であり、法改正を先取りした様々な取り組みがみられる。例えば、複数の自治体による共同ストラクチャービジョンの策定過程に州も加わることで広域調整が図られている。又、複数の自治体が共同で非法定の**ワーキングアウトプラン** (Stuurgroep Uitwerkingplan)を策定し、ストラクチャービジョンに昇格させるという取り組みに州が関わるような取り組みもみられる。又、**コーポレイティブ・レギュレーション・プラス法** (Wijzigingswet Wgr-plus) は都市圏連携による計画策定の枠組みであり、協力体制の構築を義務として国によって指定された都市圏内の市町村や6つの都市化地域における都市部と郊外部の市町村が、共同でストラクチャービジョンを策定する過程に州も加わることで、国・州・自治体が合議による広域調整を行っている。

一方で、計画間調整が機能しない場合、政策や計画間の整合性を確保するため様々な都市計画ツールが用意されている。例えば、ストラクチャービジョンの策定過程におけるガイドラインやインストラクション等の発出がある。また、Bm プランが国や州の政策に反している場合や Bm プランに位置づけがない国や州レベルのプロジェクトを迅速に推進する必要がある場合、自治体の Bm プランを部分的に国や州の計画に置き換える**インテグレーションプラン**の活用といった強い調整が可能である。しかし、これらは強権的なやり方で執行されることを前提としてはいない。あくまで、国や州の立場や広域的な観点からみて、目的から大きく逸脱することを抑止するための最終手段となっている。

#### 4．概観（第5章）

ドイツ・オランダ・ドイツにおける広域調整の、制度的特徴、広域調整における望ましい空間像 調整メカニズム、地方分権と国・広域行政組織の役割、の4点について、日本の状況も引き合いに比較対照した結果、ア) 地方分権による自治体への権限委譲と同時に上位機関の広域調整に係る実効的権限が確保されていること、イ) 国・広域行政機関・自治体間で長く周到な計画策定期間とプロセスを経て議論を重ね、トップダウンとボトムアップの双方向の調整による合意に基づく計画策定が行われていること、ウ) 国・広域行政機関が権限を有すべき分野と権限を委譲すべき分野を明確にし、それぞれに必要な権限を帰属せしめていること、エ) めざすべき空間像を共有し、定量的な計画目標数値に基づく計画調整を行っていること、の4点が明らかになった。

キーワード：広域計画、計画間調整、垂直調整、水平調整、土地利用、役割分担、双方向の調整、国の介入

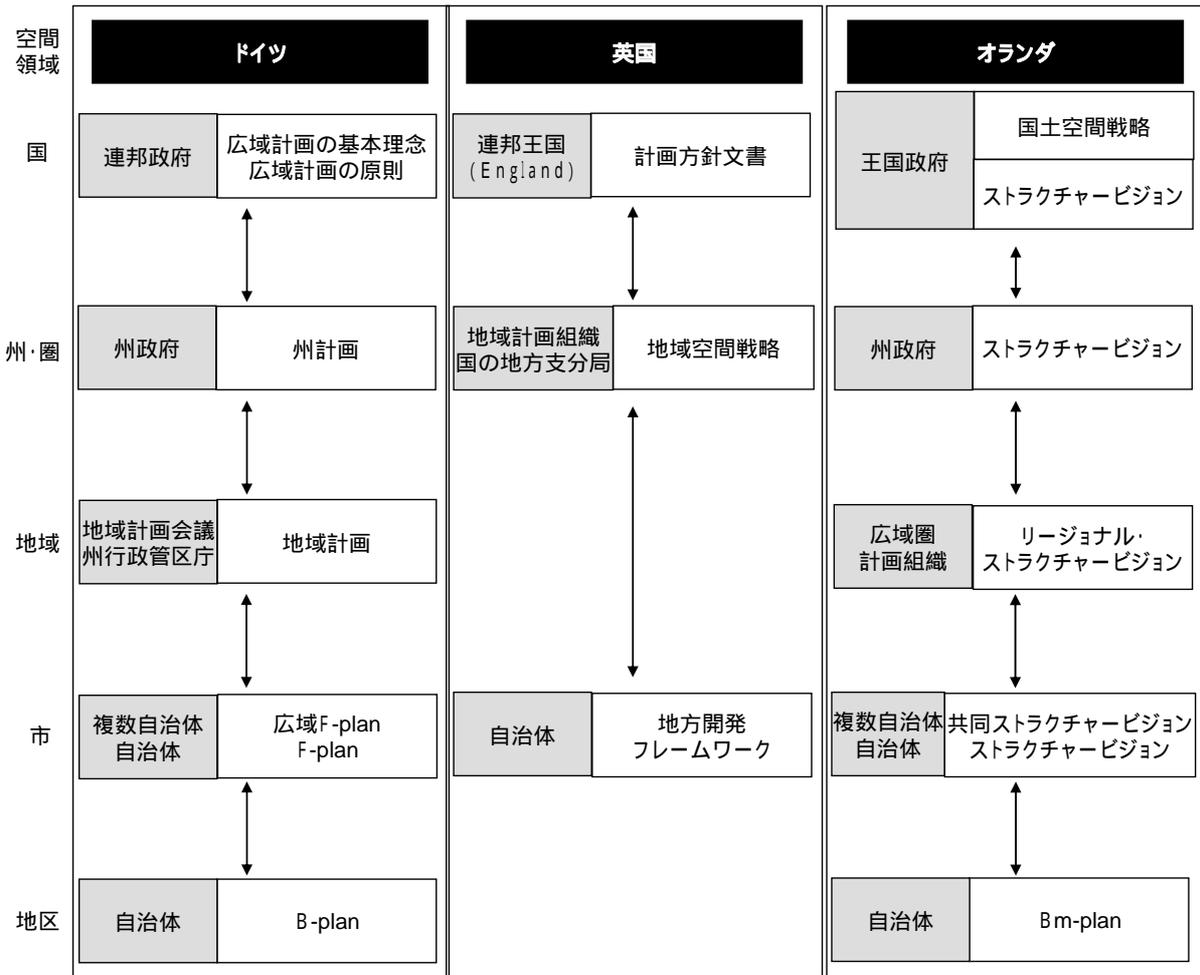


図-1 広域計画体系の比較

## Abstract

In this report the legal system and the application related to coordination between national, regional and local planning on land use plan in Germany, England and the Netherlands is studied to clarify important factors in consideration of laws and the means of application to deal with cases that need such coordination from the wide-area perspective in Japan, where decentralization in planning is in progress.

### 1. Germany

In Germany, the **Federal Building Code** determines contents and procedure of plan, regulation and projects of municipal government level planning, while **Regional Planning Law** determines those of regional planning level. At the federal government level, “the fundamental principle” and “the fundamental rule” of regional planning, the general norm that plan should observe are determined. Spatially specific plan is not included.

Target spatial vision is the structure of space which has “decentralized and concentration network” which connects centers of cities of hierarchies by public transportation. Based on this target, states and municipal governments develop land use plan. As the detail of the state plan is determined by state law, the planning system and application procedures are found different state by state. For example, the state of Hessen, the state development plan is developed and then, regional plans for north, midland, and south of the state are developed. **F-plan**, land use plan, is developed for the entire area of the municipal government for the spatial control at the municipal level. F-plan is determined by the assembly of the municipal government, but it has to be approved by the state government. Also, it does not regulate developments by private, but only regulate public sectors such as municipal governments. Zoning are determined for developed area such as “residential area” or “industrial area” and preservation area such as “agricultural land” or “green belt”, and location of urban facilities are planned. **B-plan** is developed for the spatial control at the district level, and it is determined by the assembly of the municipal government. It is different from F-plan as B-plan regulates private developments and it does not have to be approved by the state government.

Although planning process of four stages, state plan, regional plan, F-plan and B-plan is fundamental, in some states, there is cooperative f-plan which is not a legal planning measure and developed by neighboring municipal governments. Recently, wide-area F-plan is introduced at the amendment of regional planning law in 1998. It is determined as a plan with functions of both regional plan and f-plan and reduces one layer from four to three. The first regional f-plan is now under development in the southern area of the state of Hessen.

With regard to regional coordination of land use plans, the principle of convection,

that lower level plans should consist with upper level plans and upper level plans should be developed with consideration of lower level plans, is determined in regional plan. That is, F-plan should follow contents of regional plan while regional plan should consider F-plan in development. Also, F-plan should be coordinated mutually with F-plan of neighboring municipal governments. In planning system of Germany, plans are coordinated mutually between lower and upper level governments from wide-area perspective in developing regional plan and f-plan

## 2. England

In this chapter, **Call-in** which is a measure for direct coordination between national government and municipal government, is focused to study the planning system of coordination between national government, regions and municipal governments.

Important laws are **Town and Country Planning Act 1990** and **Planning and Compulsory Purchase Act 2004** for planning for all levels. Coordination between planning policy statements, regional spatial strategies and local development framework is fundamental of planning system of England.

Regional planning is developed by **Regional Planning Body**, in consideration of national planning policies. The contents of the plan are housing, environment, transportation, infrastructure economic developments, agriculture, minerals and waste management. Municipal governments (local planning authority) develop **Local Development Framework (LDF)** in consideration of **Regional Strategy Plan (RSS)**, and national **Planning Policy Statements (PPS)**. In national planning policy statement, site-specific details are not shown but directions or procedures of spatial planning are shown. In RSS, development sites are roughly shown, and specific sites are shown in local development plan which controls individual development projects. Development applications are judged individually with discretion, but not applied building standard using zoning system like Japanese system.

One of the features of coordination from wide-area perspective is that PPS, RSS and LDF are adjusted mutually in the frame of plan-led system. As individual developments are controlled under the system, it is expected that regional coordination is done at the city planning level. For example, the number of residential houses to be built are estimated regionally and then locally planned to coordinate regionally to be shown in development plans. Also, LDF and other local plans are considered in developing RSS, which is the bottom up coordination.

The national government has been empowered several measures, to facilitate regional coordination and compliment the plan-led system. It is the direct coordination between national government and municipal governments. The national government

places RPB and LPB to obtain admission on issues of development plans, and reserves the power to interfere the contents of the plans to ensure LDF adjusts to RSS.

On the other hand, there is a possibility that municipal governments grant permissions with discretion to individual development applications that do not accord with local and regional plans. Fundamentally, municipal governments should make judgment not to influence national or regional spatial strategies, but may prioritize their profits. In that case, regional governments or agencies equivalent to it are required to play roles to make judgment from the regional and wide-area point of view. Call-in is a distinctive system that reserve national government to interfere planning of municipal governments. PPS, RSS and LDF are referred in making judgments in call-in cases.

Call-in could regulate powers of municipal government on admission of development applications or development of LDF, however, the way call-in exists has been changing. It has become a measure of safety net to solve regional issues beyond the control of each municipal government

### 3. Netherlands

With the amendment of **Spatial Planning Act**, decentralization in planning system has been promoted further. The national, state and municipal governments develop **Structure Vision** coordinating each other, and then individual development projects are controlled based on **Bm plan** which municipal governments develop adjusting with structure vision. As individual developments should accord with Bm plan, coordination at planning level can reduce regional problems at project level. However, coordination of structure visions is not determined legally, and admission of the state government in issuing Bm plan is not now required, so that, discussion between central, state and municipal governments is critical in the process of policy and plan development.

In the flow above, national government first develop national spatial strategy, and then develop structure vision in important fields such as environmental protection, water management and so on. As a concept related to regional coordination to influence structure vision of the state, “urban network and coordination” is held up for comprehensive planning for the region including principal city and surrounding cities and towns.

State governments play important roles in operating the legal system and regional coordination. As there are not many detailed rules in operation of the system and stage governments have extensive discretion, state governments operate the system in different style to adjust the regional situation. For example, state governments conduct regional coordination by joining the group of several municipal governments to develop cooperative structure vision together. There is also a case some

municipal governments voluntarily develop working out plan which is not statutory plan under the initiative of the state government. **Cooperative Regulation Plus Law** is the framework for development of plans for six metropolitan areas which are determined by the national government to be obliged to formulate the cooperation to develop cooperative structure visions with participation of state governments in the process. As a result, plans are regionally coordinated.

While, coordination between plans is not worked out, there prepared planning tools to reserve coordination between policies and plans. Issue of guidelines or instructions in the planning process of structure vision is one of them. In the case Bm plan does not accord with spatial strategies of national and state governments, or it is necessary to promote national or state development projects which do not accord with Bm plan, national and state governments can replace Bm plan with integration plans partially. However, these measures should not be enforced with state power, but the ultimate measure to avoid projects which deviate significantly from regional or national goal from regional point of view.

#### **4. Summary (Chapter 5)**

The system of regional coordination of Germany, England, Netherlands and Japan are compared in the following four points; characteristics of the planning system, target vision for spatial planning, mechanism of coordination, and decentralization and roles of national government, regional government (organization), and municipal governments. As a result, four points are clarified, which are that i) practical power to regional coordination for upper level government is reserved while decentralization of power has been promoted, ii) mutual coordination of top-down and bottom-up is conducted between different level of governments, iii) powers to be centralized and powers to be decentralized are clarified, and iv) target spatial vision is shared and coordination between plans are conducted based on numerical targets for planning.

Key words: Regional plan, Coordination between plans, Vertical coordination, Horizontal coordination, Land use, Allotment of roles, Mutual coordination

地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究  
- ドイツ、英国、オランダの広域調整を中心として -

目次

1章	研究の概要	
1.1	研究の背景と目的	1
1.2	研究の内容	2
1.3	最終報告書の内容	4
2章	ドイツにおける広域計画を中心とした広域調整	
2.1	ドイツの広域調整制度：ヘッセン州を事例に	5
2.1.1	国／州／都市圏／市町村レベルの計画の概要	5
2.1.2	広域調整	5
2.2	【事例1】南ヘッセン地域における地域計画策定時の調整の実態	9
2.2.1	はじめに	9
2.2.2	計画策定組織及び策定プロセス	9
2.2.3	広域計画鑑定書（Raumordnungsgutachten）	10
2.2.4	地域計画草案（Der Entwurf des Regionalplans）	13
2.2.5	地域計画の決定	16
2.2.6	地域計画 2000（最終版）	19
2.2.7	その後の運用	19
2.3	【事例2】フランクフルト広域圏	20
2.3.1	はじめに	20
2.3.2	フランクフルト広域圏計画連合	20
2.3.3	広域 F-plan の導入	21
2.3.4	広域 F-plan の策定手続	22
2.3.5	広域 F-plan の内容	23
2.4	【事例3】西ザクセン地域における地域計画策定時の調整の実態	24
2.4.1	地域の概観と広域計画	24
2.4.2	計画策定組織及び策定プロセス	25
2.4.3	計画の内容	26
2.4.4	計画の運用	29
2.4.5	現在及び今後の課題	29
2.5	ドイツにおける広域調整のまとめ	31

### 3章 英国における広域調整

- 国と自治体の垂直調整の仕組み（コールイン）を中心として -

3.1	はじめに	33
3.2	都市・地域計画体系の概要	35
3.2.1	英国の概要	35
3.2.2	計画体系	35
3.2.3	国の計画方針文書	36
3.2.4	地域レベルの計画	38
3.2.5	地方自治体レベルの都市計画	43
3.2.6	計画間の調整	43
3.3	自治体の都市計画における国の介入（コールイン）	46
3.3.1	コールイン制度の位置づけ	46
3.3.2	開発許可におけるコールイン	47
3.3.3	コールイン制度の改革	51
3.4	広域調整事例	52
3.4.1	住宅開発の調整事例	52
3.4.2	大規模小売店舗の立地規制に関わる調整	56
3.5	まとめ	60

### 4章 オランダにおける「合議」による広域調整

4.1	はじめに	63
4.2	オランダ並びにオランダ調査の概要	64
4.2.1	オランダの概要	64
4.2.2	調査の概要	65
4.3	都市計画に関する法制度	66
4.3.1	法制度の概要	66
4.3.2	空間計画法改正のポイント	67
4.4	都市計画体系	69
4.4.1	3層の都市計画体系	69
4.4.2	国の役割	72
4.4.3	州の役割	72
4.4.4	自治体の役割	72
4.5	広域的な計画と調整メカニズム	74
4.5.1	国(VROM)の空間計画	74
4.5.2	州の空間計画	75
4.5.3	複数市町村の共同計画	80

4.6	調整事例	83
4.6.1	住宅地の計画・開発における広域調整	84
4.6.2	州と市町村間の相互的な広域調整による州の空間計画策定事例	88
	- 新法による変化を考慮した試行 南ホランド州ライン川プロジェクトの事例 -	
4.6.3	国主導による共同計画の策定	100
	- コーポレイティブ・レギュレーション・プラス法に基づく事例 -	
4.6.4	複数自治体による共同計画策定 - 北ブラバント州における事例 -	106
4.7	まとめ	113

## 5章 まとめ

5.1	広域調整に係る制度の特徴	117
5.2	広域調整における望まし空間像	118
5.3	広域調整のメカニズム	118
5.4	地方分権と国・広域行政組織の役割	119
5.3	我が国への示唆	120

## 資料編

### 1. 都市計画用語対訳

# 1章 研究の概要

## 第1章 研究の概要

### 1.1 研究の背景と目的

まちづくりの地方分権化は、1995年の地方分権推進法と1999年の地方分権一括法による都市計画法改正等により積極的に進められてきており、今日は地方分権の最終段階にさしかかろうとしていると考えられる。こうした地方分権は、国民にとってより身近な地方自治体である市町村がまちづくりを担当するという利点がある一方で、それぞれの地方自治体の独自性や能力に基づく自治体間競争が活発化することにより、広域的な観点から問題となるような事態の発生が懸念されていることは否めない。

端的に言えば、人口の奪い合い、産業の奪い合いであり、大規模商業施設等の立地はその典型例といえる。こうした競争の結果は、一自治体にとっては税収増につながるなど望ましいものであっても、広域的な視点からは単なるパイの奪い合いに過ぎず、競争に後れを取った周辺自治体にとっては大きな痛手となり、生活の場としての市街地の荒廃を招きかねない。さらに、都市圏や地域における開発エリアの拡散は、長期的には、地域全体・国全体としての都市整備コストを増大させることになる。

今後、我が国が人口減少に向かい、投資余力が減退していくことが明らかな中では、奪い合いがもし無用なものであればその結果は、環境保全、国土保全、国民生活の充実等の観点から見た地域全体・国全体の都市整備のあるべき方向としては回避すべき事態を招きかねない。そこで、個々の自治体の利害が、国や広域的な利害と対立するような局面において解決策が必要となるが、このような場面では、対等な立場にある自治体同士の調整（水平方向の調整）だけに任せるのではなく、広域的な判断に基づく垂直方向の調整が不可欠になると考えられる。

本研究では、都市計画における地方分権の進展下において、自治体による自立したまちづくりの推進に寄与することを目的として、自治体と県（に相当する機関）若しくは国との間の計画調整の枠組みや運用のあり方について検討する。広域的な都市整備の観点が必要な問題を取り上げ、海外の制度と運用、国内の実態と課題等を調査検討することにより、我が国において、自治体毎の判断や自治体間の利害対立の結果が地域全体・国全体としての判断と食い違う場合の広域的な判断に基づく垂直方向の調整の方法、また、調整が必要なケースとして何を想定すべきかなどを明らかにする。

そこで、我が国の都市計画における地方分権のあり方を検討する上で参考とすることを目的として、欧州の3カ国（ドイツ、英国、オランダ）を対象として、土地利用計画制度、国、地域、自治体の役割と広域的な調整の仕組み等について調査を行うこととした。

この3国を調査対象として選んだ理由は、地方分権と広域的観点からの調整という点で我が国にとって参考にすべき所が多いことに尽きる。簡単にいうと、英国・オランダでは自治体への都市計画権限の委譲が進められており、ドイツは上位と下位がそれぞれに配慮した調整を行うことが原則となっている。昨年のわが国のまちづくり三法の改正では、大規模開発規制とそれに伴う広域調整のあり方について、ドイツと英国の制度を参考にした経緯がある。

少し敷衍すると、まず、ドイツは州ごとに異なる制度を運用しており、様々なタイプの

広域計画と調整スタイルをみることができる。本研究がその全てを取り上げたわけではないが、例として顕著なものについて言及した。次いで、英国では全国で統一的な計画制度に基づいた運用が行われており、これまでも我が国が多くの都市計画制度を参考にしてきた。更にオランダの計画制度についてはこれまであまり調査されてこなかったが、計画に沿った開発コントロールを原則としながら柔軟性を備えるとともに、広域的問題となると抑止機能が働くという点で、わが国が参考とすべき点が多い。又、基礎自治体、都道府県に相当する州の人口・面積が欧州諸国の中で比較的近いことや、州の権限がドイツ程大きくなく、より均一的な制度と運用となっていることがある。

以上のことから、これら三国が対象として適当であると考えた。

## 1.2 研究の内容

本報告書に先行する「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究（中間報告書）大規模小売店舗の立地における広域的観点」（2007年）（以下、「中間報告書」）では、大規模小売店舗の立地問題を中心にとりあげている。その問題は、民間市場に委ねてしまうと、無秩序な立地により長期的に社会的な厚生を低下させる危険性をはらんでおり、広域的な都市整備の観点から扱われるべき問題であると考えられるためである。2008年11月に施行となった改正都市計画法等において大規模小売店舗の立地規制が強化されるとともに、都道府県による立地に関わる広域調整に関する規定の充実が図られ、各都道府県はそれぞれが設定した枠組みで取り組んでいる。中間報告書では、それらの取り組み例のいくつかを紹介するとともに、欧州（ドイツ、英国）の取り組みを調査し、我が国の状況と比較考察を行った。

本報告書では、ドイツ・英国・オランダを調査対象として、広域計画における広域調整に関わる制度や運用、国や自治体の役割等について調査し、わが国における制度や運用における検討課題を明らかにする。ここでは、広域調整の方法として、垂直調整（国・州・自治体間等の縦方向の調整）と水平調整（自治体間等の同レベルでの横軸での調整）を中心に論じることとする。広域調整は、国や広域レベルの計画と自治体レベルの計画間で広域的観点から調整が図られ、それらの計画の下に個別の開発計画が実現されることで、真に機能しているといえる。

また、ここでの広域調整は、計画段階での調整と個別プロジェクトにおける調整がある。前者は、基本的に計画段階で調整されることで、個別プロジェクトでの調整は担保されているということであり、ドイツの広域調整に関する2章は、これを中心として記述している。後者は、広域調整が個別プロジェクトにどのような形で実現されているかということであるが、英国（3章）とオランダ（4章）ではいくつかの事例を調査している。

英国については、国の計画指針、広域計画、自治体の計画及び個別開発に至るまで調査し、広域調整に関わる運用について考察している。ドイツとオランダについては、計画制度と広域計画策定プロセスを中心として調査を行い、個別の開発計画における運用状況までは掘り下げていない。これは、英国では自治体の個別開発計画に対する判断において自治体の裁量の範囲が広く、すなわち運用レベルにおける広域調整について確認する必要があるのに対して、ドイツ・オランダでは、自治体の計画内容は個別開発計画に対する判断

においてより厳格に運用されており、広域調整された後で計画に記載される内容はほぼ実現されることを前提としているためである。

#### 調査概要

海外の広域計画や広域調整に関わる制度と運用を把握することを目的として、文献調査やインターネットによる調査に加えて、関連機関へのヒアリング調査や現地調査を実施した。詳細は以下の通りである。

ヒアリング日時	ヒアリング対象	ヒアリング者
2007年9月10 -12日	<b>ドイツ</b> ●Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main(フランクフルト広域圏連合) ・ Frau Sabine Richter (zum Thema Regionaler Flachennutzungsplan)(ザビーネ リヒター女史、広域 F-plan 担当) ・ Frau Manuela Hahn (zum Thema grosflachiger Einzelhandel)(マニユエラ ハーン女史、大規模商業施設担当) ●Regierungspidium Darmstadt (ダルムシュタット行政管区庁) ・課長: Joachim Schaefer(ヨアヒム: シェーファー氏) ・係長: Bernd Rohrmann(ベルント・ローマン氏) ・担当: Michael Kraemer (ミハエル・クレマー氏) ●Regionaler Planungsverband Westsachsen(西ザクセン広域計画連合) ・Dipl. -Ing. Manfred Friedrich(広域計画副課長)	東北大学 准教授 姥浦道生  国土交通政策研究所 馬場美智子
2007年9月13 -14日	<b>英国</b> ●Government Office for the Yorkshire and the Humber(ヨークシャー・ハンバー地方支文局) Mr. Geof Dibb ●Yorkshire and the Humber Regional Assembly(ヨークシャー・ハンバー地域評議会) Mr. Richard Wood ●Government Office for the North West(北西部地域地方支文局) Ms. Sara Lewis, Mr. Steve Fyfe	国土交通政策研究所 馬場美智子
2007年9月17 -21日	<b>オランダ</b> ●ティルブルグ市都市計画局訪問 ・Mr. Louis Houet, Project Manager ・Ms. Sonja v.d. Beek, Structuurnota ●デルフト工科大学訪問 ・Prof. Ir. J.M. Schrijnen City of Almere, requesting, Delft 工科大学教授 ブラバント州土地計画局訪問 ●Provincie N. Brabant in Den Bosch ・Ms. Tineke Kitsie Directraat Ruimteontwikkeleng en handhaving ●住宅土地計画環境省 Ministerie VROM ・Mr. David Geritz Internationale Beleidsmedewerker, Internationale Zaken ●ハーグ広域圏連合 Stadsgewest Haaglanden ・広域計画担当: Mr. Lodewijk Lacroix ●南ホーランド州政府訪問 Province Zuid Holland, Projectbureau Oude Rijnzone ・MS. L.Nizet(projectleader) ・Ms. Hans Schouffoer	国土交通政策研究所 馬場美智子

### 1.3 最終報告書の内容

本書は 2006～2007 年度に実施した調査を基にした最終報告書である。平成 19 年度に発行した「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究（中間報告書） - 大規模小売店舗の立地における広域的観点 - 」の内容も一部取り込んで作成している。

第 1 章では、本研究の概要や調査内容について記述する。

第 2 章では、ドイツにおける広域調整に関わる制度と運用について調査した結果を示し考察を加える。特に、州の計画と自治体の計画の間となる、複数自治体による共同の広域計画に着目し、事例調査を行い取りまとめている。

第 3 章では、英国における広域調整に関わる制度と運用について調査した結果を示し考察を加える。特に国の自治体への介入権限であるコールイン制度に着目し、調査を行っている。中間報告書では、大規模小売店舗に関わるコールイン制度を調査したが、本報告書ではコールイン制度全般について扱っている。

第 4 章では、オランダにおける広域調整に関わる制度と運用について調査した結果を示し考察を加える。オランダでは、2008 年に空間計画法の改正があったことから、改正後の新しい枠組みを中心に、新しい制度を活用した取り組み等について調査した。個々では特に、「合議」による計画間調整に焦点をあて、事例を通して考察を行っている。

最後に、第 5 章では、調査対象国とわが国の広域調整に関わる制度と運用状況を比較考察し、我が国への示唆をまとめている。

#### <原稿執筆担当者>

- ・第 1 章 国土交通政策研究所
- ・第 2 章 東北大学准教授 姥浦道生（元 国土交通政策研究所客員研究官）
- ・第 3 章 国土交通政策研究所
- ・第 4 章 国土交通政策研究所
- ・第 5 章 国土交通政策研究所

## **2章 ドイツにおける広域計画を 中心とした広域調整**

## 第2章 ドイツにおける広域計画を中心とした広域調整

### 2.1 ドイツの広域調整制度：ヘッセン州を事例に

ドイツにおける地方自治制度と都市計画システムに関しては、中間報告 p.31-41 でも略述しているが、理解の便宜を図るため、以下でも簡単に述べる。

ドイツは 16 州に分かれているが、人口・面積のバラツキは日本の各県間のそれより甚だしく、また、そもそも連邦であるため、州こそが国に当たる存在として大きな権限を持つ。16 州の内 5 州に 3~7 程度の行政管区庁 (Regierungsbezirk) があり、これを「県」と訳す日本語文献もある。行政管区庁は州の下部機関であり、中間報告で取り上げた NRW 州の場合は 5、本報告書が取り上げているヘッセン州は 3 である。州 行政管区庁の次に、Landkreis (通常「郡」と訳す ヘッセン州では 21) があり、この下に基礎的自治体である市町村 (Stadt と Gemeinde を併せた広義の) Gemeinde (ヘッセン州では 421) がある。

他方、Landkreis に属さない独立市 KreisStadt (ヘッセン州では 5) があり、これも基礎自治体である。

従って、州から数えると、州 行政管区庁 郡 市町村、又は、州 行政管区 独立市 という三層又は四層の制度になっている。

自治体の行う都市計画、すなわち自治体レベルや地区レベルの計画・規制・事業の内容やその手続等の制度を定めているのは、連邦法である建設法典である。一方、州レベルや行政管区 (以下「地域」) の広域計画の内容やその策定手続等に関する基本的な枠組みを定めているのは、同じく連邦法である広域計画法である。しかし、州によって規模や地方自治組織体系が異なることから、その具体的内容は州法で定めることとなっている。そのため、広域計画の制度や運用には、州によって大きな差異が見られる。ここでは、調査対象としたフランクフルト・アム・マイン (以下「フランクフルト」) 大都市圏を含む中西部のヘッセン州を事例としてみていく。

#### 2.1.1 国/州/都市圏/市町村レベルの計画の概要

まず、連邦レベルでは、広域計画法において「広域計画の基本理念」と「広域計画の原則」という、計画の遵守すべき一般的な規範が定められている。一方、即地的な計画は定められていない。

次にヘッセン州では、州開発計画 (Landesentwicklungsplan) が州政府によって策定される。州計画法においては、この州発展計画の包含すべき内容が 6 項目にわたり規定されている。

実際の計画は、図面と文書から構成されている。このうち図面は 1/20 万の縮尺で作成されている。そこには主要な自治体に対して上位または中位中心地の指定が示されている他、超広域的に重要な、エコロジー的観点から優先的に保全する区域、森林的土地利用や農業的土地利用を優先的に保全する区域等、保全系のゾーニングが大まかにされている。文書においては、これらのゾーニングに関する解説がされているほか、各項目に関する基本的

な目標やその理由について記述されている。

ヘッセン州の北部・中部・南部のそれぞれの地域の空間コントロールを行うために策定されるのが、地域計画である。この計画は、私人に対しては、拘束力は有さない。策定権者はそれぞれの地域ごとに設置されている地域計画会議（Regionalversammlung）である。その構成員は、郡、独立市、及び人口5万人以上の自治体の代表者（市長、郡長、議会議員）であり、その数は人口規模に応じて割り当てられている。また、直近の地方選挙の結果をもとにして、政党別の構成比率も決められる。この地域計画会議の事務局が州行政管区庁である。

州計画法においては、地域計画の包含すべき内容が9項目にわたり規定されている。実際の計画は、図面と文書から構成されている。このうち図面は1/10万の縮尺で作成され、下位中心の指定がされている他、住宅用地（既存・将来）や産業用地（既存・将来）等の市街地系のゾーニングや、広域緑地帯や気候に関する機能を有する区域等の保全系のゾーニング等が行われている。また文書においては、市街地構造、オープンスペースの整備・保全等に関する目標設定やその説明等が記載されている。また、環境報告書も独立して添付される。

自治体レベルの空間コントロールを行うために策定されるのが、自治体全域を対象としたF-plan（土地利用計画）である。自治体議会の議決により決定されるが、発効には上級官庁である州行政管区庁の認可が必要となる。また、F-planは直接的に私人を拘束するものではなく、自治体等の公共機関を拘束するにとどまる。

F-planは図面と理由書から構成されている。このうち図面は通常1/10,000の縮尺で作成され、「住居地域」「産業地域」等の市街地系のゾーニングや「農業用地」「緑地」等の保全系のゾーニングが行われる他、スポーツ施設や教育施設等の都市施設の決定も行われる。また理由書には、各目標設定や計画内容の説明、さらには各地区別の整備・保全に関する説明もなされるほか、環境報告書も独立して添付される。

地区レベルの空間コントロールを行うために策定されるのが、B-plan（地区詳細計画）であり、自治体議会により決定される。ただし、条例として議決され計画内容が直接的に私人を拘束する点、原則として上級官庁の認可は不要である点が、F-planと異なる。

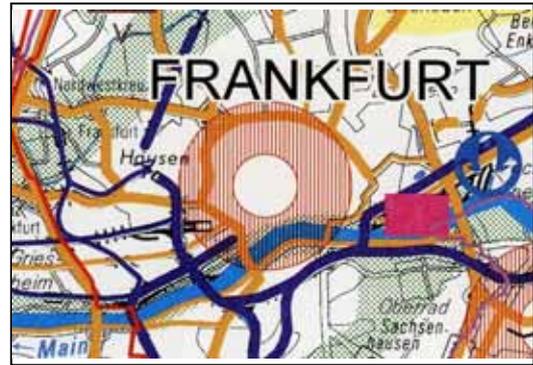


図 2-1 州発展計画の図面（フランクフルト周辺）

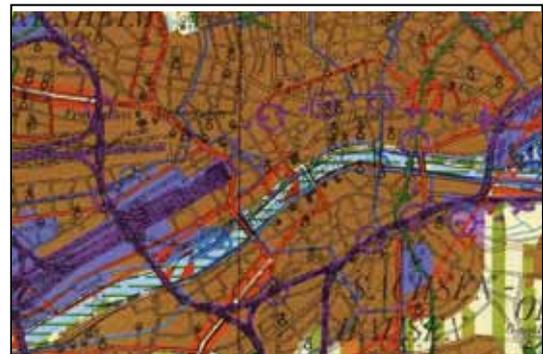


図 2-2 地域計画の図面(フランクフルト周辺)



図 2-3 F-plan の図面(フランクフルト駅周辺)

B-plan は図面と理由書から構成されている。このうち図面は、通常 1/1,000 の縮尺で作成され、その中で「一般住居地区」「村落地区」等の用途ゾーニングが行われる他、建蔽率や容積率、建築線、敷地規模等、26 項目の詳細事項に関して規定することが認められている。なお、B-plan のうち建築的利用の規模と用途、建築可能な敷地及び地区交通施設についての規定を有するものを完全 B-plan といい、それらの規定を一つでも欠いているものを簡易 B-plan という。また理由書には、計画の目標と個別の規制内容に関する説明が書かれるほか、環境報告書も独立して添付される。

表 2-1 国・州・都市圏・市町村レベルの計画の概要（ヘッセン州）

レベル	計画名称	法的位置づけ	策定権者	対象空間的領域	内容
連邦	広域計画の基本理念	広域計画法	連邦議会	国	「国土に対する社会的経済的要請を環境的機能と一体化させ、永続的で広域的近世の取れた構造を形成させる、持続可能な国土の発展」
	広域計画の原則	広域計画法	連邦議会	国	1) ドイツ連邦共和国の国土全域においては、均衡の取れた市街地及びオープンスペース構造が展開されなければならない。市街地及び非市街地における自然環境の機能は維持されなければならない。全ての区域においては、バランスの取れた経済的、社会資本的、社会的、環境的、そして文化的関係が希求されなければならない。 他、合計 15 項目
州	州発展計画	州令	州政府（但し州議会の同意）	州全域	州発展計画に規定されるべき内容（ヘッセン州計画法） 1) 「集密都市地域（Verdichtungsräume）」「市街化整序地域（Ordnungsräume）」「農村地域（Ländliche Räume）」のゾーニング 2) 上位、中位の中心地の指定及び下位中心の指定条件の設定 3) 交通及びライフラインの整備地域、並びにインフラ施設及びエネルギー供給・利用条件の設定 4) オープンスペース構造、特に自然保護及び自然景観保全、農林業ならびに記念物保護に関する指定・記述 等 6 項目 図面の縮尺は 1/20 万
地域	地域計画		地域計画会議（但し州政府の認可）	地域全域	地域計画に規定されるべき内容（ヘッセン州計画法） 1) 下位中心 2) 住宅市街地及び産業用地並びにこれらの追加需要を満たすための区域に関する市街地構造 3) 広域的交通施設及びライフライン施設の整備地域 4) 自然保護及び景観保全地域 5) 農業用地 6) 広域的緑地帯、気候変動防止地域及び洪水対策地域 等 9 項目 図面の縮尺は 1/10 万 環境報告書が添付される
自治体	F-plan		自治体議会（但し州管区庁の認可）	自治体全域	図面の内容（通常は縮尺 1/10,000） • ゾーニング：「住居地域」「混合地域」「産業地域」「特別地域」等の市街地系及び「農業用地」「緑地」等の保全系 • 都市施設：スポーツ施設や教育施設等 環境評価書が添付される
地区	B-plan	条例	自治体議会	地区	図面の内容（通常 1/1,000） • 「一般住居地区」「村落地区」「産業地区」等の用途ゾーニングが行われる他、建蔽率や容積率、建築線、敷地規模等、26 項目の詳細事項 環境報告書が添付される 私人への拘束力あり

## 2.1.2 広域調整

広域計画法には、広域調整に関する計画原則として、下位計画は上位計画に整合していなければならない、また上位計画は下位計画に配慮して策定されなければならないとする、「対流原則」が定められている。

それに基づき、まず計画内容面に関して、地域計画は下位計画である地域の自治体が策定する F-plan の内容に配慮して策定されなければならない一方で、F-plan は地域計画の定める広域計画の目標と整合していなければならない（垂直調整）とされている。また、F-plan はその近隣自治体の F-plan と相互に調整されなければならない（水平調整）とされている。

次に手続面に関して、地域計画の策定に際しては、域内の自治体からの意見聴取が行なわれる。さらに、計画決定を行うのは、下位機関である郡や自治体の代表者であるため、この決定手続の中でも調整が行われることになる。一方、F-plan の策定に際しては、州行政管区庁や近隣自治体をはじめとする行政機関からの意見聴取が2度にわたり行われる。さらに、F-plan は議会の議決後、州行政管区庁からの認可を得なければならない、ここで地域計画との整合性が取れているか、また近隣自治体の F-plan と調整されているか等についても審査されることになる。

このように地域計画や F-plan の策定の際には、計画内容の観点からも、また策定手続の観点からも、上下双方向に参加・調整が行われることを通じて、広域調整が行われるシステムになっている。

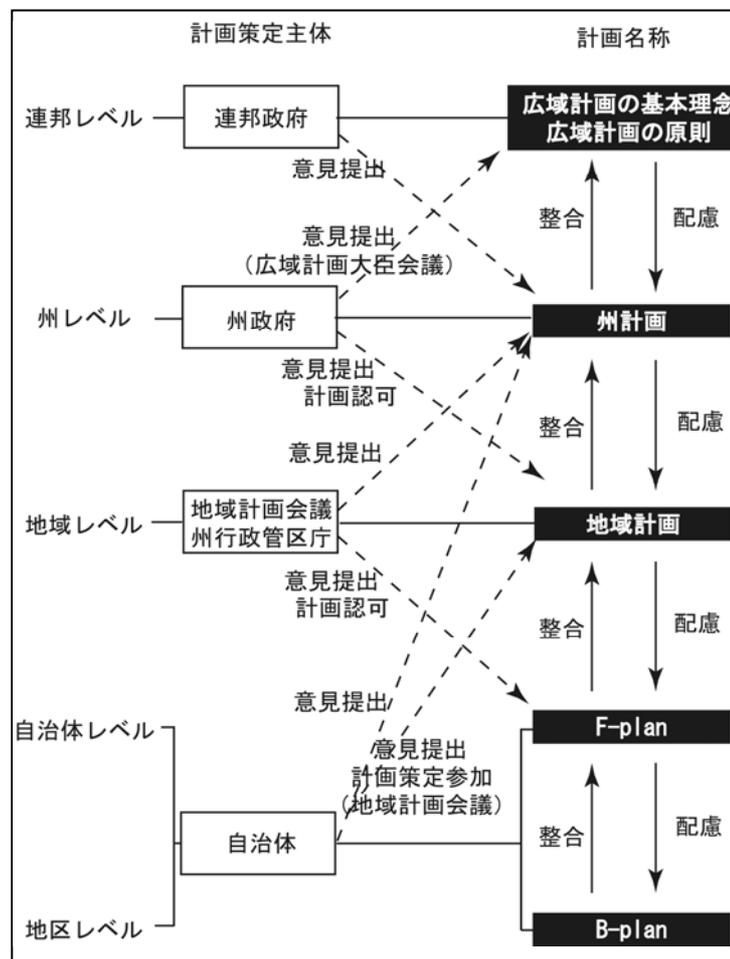


図 2-4 計画間の関係

## 2.2 【事例 1】南ヘッセン地域における地域計画策定時の調整の実態

### 2.2.1 はじめに

ヘッセン州の 3 地域の内の南ヘッセン地域は、広さが州の約 1/3 にあたる 7,554 km<sup>2</sup>（山形県や静岡県と同程度）であり、人口は州全体の約 6 割にあたる 370 万人である。当地域は、金融都市として名高いフランクフルトを中心とした地域であり、経済活動が盛んである。最大の都市はむしろフランクフルトであるが、その西方の州都ヴイースバーデンもこの地域にあり、管区行政庁はフランクフルト南方のダルムシュタットにある。人口密度が 493 人 / km<sup>2</sup>と、ドイツ平均の 283 人 / km<sup>2</sup>と比較して非常に高い点の特徴的である。人口は、90 年代前半の急激な増加傾向は収まったものの緩やかな増加傾向にあり、それをどのようにコントロールしつつ受け入れていくかが主要な計画課題となっている。

南ヘッセン地域の概要	
➤	面積：7,554 km <sup>2</sup>
➤	人口：約 377 万人
➤	人口密度：506 人 / km <sup>2</sup>
➤	構成自治体数：187 自治体

この地域においては、1995 年、2001 年と地域計画が策定されている。今回見ていくのは、そのうち 2001 年に策定された計画、「地域計画 2000」の策定プロセスとその後の運用である。

### 2.2.2 計画策定組織及び策定プロセス

計画策定を行うのは、南ヘッセンの地域計画会議（Regionalversammlung Südhessen）である。構成員は、独立市、郡及び人口 5 万人以上の自治体の議会の議員であり、人口比に応じて各自治体等から選出される議員の数が決められている。また、政党別構成比も、地方議会選挙の結果を反映することとされている。

現在は、18 の自治体や郡等から選出された、99 名の議員が構成員であり、最大都市であるフランクフルト

市からは 9 名が選出されている。また主要政党別には、CDU が 35 名、SPD が 31 名、緑の党と FDP が 13 名ずつとなっている。

事務局は、州の出先機関である州行政管区庁である。

表 2-2 「地域計画 2000」の策定プロセス

年月	計画策定手続
1995.3	地域計画会議が新地域計画策定の決定
1997.3	広域計画鑑定書の策定・公開、自治体等からの意見の聴取
1998.1	地域計画会議決議：地域計画草案策定決定
1998.11	地域計画草案決定
1999.3-7	草案に対する意見聴取（公共機関・公益団体・市民等：「草案への参加手続」）
1999.12	地域計画会議による地域計画策定
2000.5	州経済交通州土開発省の認可
2000.11	州内閣決定
2000.12	計画の公告・発効

1995 年 3 月に地域計画会議が、新地域計画の策定開始決定を行った。ちなみに前計画が発効したのは、その後の 1995 年 6 月である。つまり、前計画が発効する前に、その改

定計画の策定開始決定を行ったのである。このような非常に不思議な事態が起こるのは、州法で地域計画の有効期限が5年間と決められている<sup>1</sup>一方で、計画策定にはそれと同程度の時間がかかるためである。

さて、この策定決定を受けて、まず州行政管区庁は「広域計画鑑定書」を作成した。1997年3月にそれを公開するとともに、それに対する自治体や公益機関等からの意見聴取を行った。ここで出された意見のほか、部門別計画としての「農業優先区域計画」「地表面付近の資源採掘計画」、さらには南ヘッセン森林基本計画や景域基本計画草案も参考にしつつ、州行政管区庁は地域計画草案の作成を行った。

1998年11月に草案が地域計画会議により決定され、それに対する自治体や公益機関等からの意見聴取が行われた。これが、州法に定める「草案への参加手続」である。

州行政管区庁は、この意見を検討し、3,100箇所の変更案にまとめて地域計画会議の判断を仰いだ。最終的には約260箇所の変更が行われた後に、1999年12月に地域計画会議が地域計画を決定した。その後、州の経済交通州土開発省の認可と州内閣の決定を経て、2001年に発効した。

以下では、各プロセスにおいて計画案の具体的な変遷の状況とその原因を調査・分析することを通じて、南ヘッセン地域の広域調整の実態を明らかにする。

### 2.2.3 広域計画鑑定書 (Raumordnungsgutachten)

#### (1) 広域計画鑑定書の内容

広域計画鑑定書とは、ヘッセン州計画法第6条2項に基づき、地域計画の策定の際の基礎とするため、広域的に重要な現況や発展傾向を調査・評価したものである<sup>2</sup>。作成者は州行政管区庁である。

広域計画鑑定書は、主として以下の3つの内容を含んでいる。

- ・ 計画に関連する各種指標の現状とその変化の傾向
- ・ 2010年を目標年次とした将来予測
- ・ 空間構造や市街地構造に関する計画の改定すべき点

このうち、まず現状分析については、

- ・ 人口の絶対数は大都市で最も増加してい

表 2-3 広域計画鑑定書の目次構成

1	地域の現状
1.1	重要な指標の現状と変化の傾向
1.2	「ヨーロッパレベルの地域」における南ヘッセン地方
2	将来の基本条件と発展
2.1	空間的展開の基本条件とその結末
2.2	地域の将来予測
3	州発展計画の規定と地域計画への影響
3.1	総論
3.2	中心地
3.3	空間の結びつき、結合軸
3.4	空間構造
3.5	空間・市街地構造、市街地
3.6	経済構造、産業用地
3.7	交通
3.8	水供給、地表水の保全
3.9	オープンスペース構造、自然・景域
4	空間的発展のガイドラインとコンセプト
4.1	地域的空間構造に関する計画
4.2	市街地構造に関する計画
4.3	改定計画への提案事項
4.4	市街地構造に関する計画の実現
5	部門別計画
5.1	水供給
5.2	自然・景域

<sup>1</sup> 現在は法改正が行われ、8年間に延長されている。

<sup>2</sup> なお、現在は州法が改正され、この広域計画鑑定書の作成は義務付けられていない。費用と労力がかかる一方で、それだけのメリットがないと判断されたためである。

るが、割合的には周辺地域で最も増加していること

- ・ 雇用は、産業都市においては減少、上位中心都市においても平均以下の伸びを示している一方、大都市周辺部においてはサービス部門による高い伸びを示していること
- ・ ただし、成長区域と非成長区域が地域内で空間的に明確に分かれており、各自治体の人口や住宅建設の伸びの差異は、計画における指定内容の差異が原因というよりはむしろ地理的にどちらの区域に属しているのかという点が大きいこと

という点を述べている。そして、1995年計画の要点を

- ・ 鉄道交通軸沿いの自治体（＝重点区域やその他の住宅開発立地区域として指定）に対する自己需要を超える規模の開発予定地の指定
- ・ 合計127自治体に対する重点機能の付与
- ・ 移住による宅地需要の各自治体への配分
- ・ 自己需要を超えた住宅・産業用地指定の適切な重点への集中

の4点にまとめている。

その上で、将来予測として、2010年までの住宅地需要を約2,700ha、産業用地需要を700-1,000haと見積もり、この需要をカバーするためには新規の住宅用地や産業用地の指定が必要であるとする。また、市街地構造に関する計画については、大都市周辺部における市街化圧力を一定の重点地域に選択的集中させることに役立つとして、その必要性を認めている。

その一方で、95年計画から変更すべき点として、以下の5点を挙げている。

- ・ 重点機能を付与される自治体を2/3に削減すること
- ・ 重点機能を、空間構造または交通に関する基準、指定可能地の規模の観点から、長期的に当該機能を果たすことが可能と考えられる自治体により集中させること
- ・ 自然空間の保全により配慮すること
- ・ 交通社会基盤に対してより配慮すること
- ・ これらにしたがって重点カテゴリー分類を変更させること

ここで特に強調されているのが、鉄道交通インフラと自治体への機能付与とのリンケージの問題である。すなわち、鉄道交通インフラの観点から、まだ余力があり、改善が短期間で可能な路線に集中的に重点機能を付与することの必要性を、市街地のスプロールの分散的拡大の防止、自動車交通の削減・需要拡大の防止、軸・重点外における自然景観の保全の必要性、の3つの観点から示している。この地域では、ヴィスバーデン＝フランクフルト＝ダルムシュタットの「┐」状の鉄道路線を根幹に、南西、北東方向へも路線がある。

その上で、各自治体を以下の表2-4が6つのカテゴリーに分類し、位置づけている。このカテゴリーは、上位／中位／下位の単なるヒエラルキー構造ではない、より地域の実態に即したきめ細かな分類となっている。

このうち、まず「集中緩和重点自治体」は、都市圏周辺部に位置する大規模中位中心自治体で、大都市への過度の集中を緩和することを目的として、住宅用地・産業用地ともに重点的に指定することとされている。

次に「住宅開発優先区域」は、公共交通軸沿いの自治体で、高密都市圏の中心部に公共交通でアクセスが可能な自治体であり、指定自治体の大半は中位中心が占めるが、2割程

度は下位中心が、また小中心も 1 自治体指定されている。

「その他の重点区域」としては、住宅と雇用の緩やかな開発が望まれる中位中心と定義されているものの、実際には下位中心も 2 自治体指定されている。

「産業重点区域」としては、高密都市圏内で生産分野の新規立地を進める自治体と定義され、中位中心が 6 自治体と最も多く指定されているが、下位中心や小中心も指定されている。

そして、このコンセプトを実現するためには、広域計画において首尾一貫して新規の開発地指定を重点区域や優先区域において行うことの必要性を述べている。

表 2-4 広域計画鑑定書における 6 つの自治体カテゴリー分類

上位中心都市：住宅建設・サービス業の重点強化地域
➤ 定義：居住と雇用（特にサービス業）の創出を今後もさらに図っていく自治体
➤ 指定自治体：5 自治体（フランクフルト市、ダルムシュタット市、ヴィースバーデン市等地域内の 4 独立市他）
集中緩和重点自治体：住宅・産業重点地域
➤ 定義：高密都市圏周辺の大規模中位中心自治体で、大都市への集中緩和機能を有する自治体
➤ 指定自治体：8 自治体（バード・ヴィルベル市等）すべて中位中心
住宅開発優先区域
➤ 定義：公共交通軸沿いの自治体で、高密都市圏の中心部に公共交通でアクセス可能な自治体
➤ 指定自治体：36 自治体（バーベンハウゼン市他、中位中心 / 下位中心 / 小中心 = 27 / 8 / 1）
その他の重点区域：住宅・産業重点地域
➤ 定義：高密都市圏の鉄道交通通勤圏外の農村地域の中位中心で、住宅と雇用の緩やかな開発が望まれる自治体
➤ 指定自治体：9 自治体（ブディンゲン市他、中位中心 / 下位中心 = 7 / 2）
産業重点区域
➤ 高密都市圏内で、サービス産業モノカルチャー化を防止するため、生産分野の新規立地を進める自治体
➤ 指定自治体：11 自治体（ビーベスハイム市他、中位中心 / 下位中心 / 小中心 = 6 / 4 / 1）
その他の自治体（無指定自治体）
➤ 自己需要による開発のみを認め、95 年計画で指定した量以上の指定は原則として行わない

## （ 2 ）自治体等からの意見

この広域計画鑑定書は 1997 年 3 月に公開され、自治体等からの意見聴取が行われた。

合計 198 ある郡、市、町等の自治体のうち、157 の自治体等（79%）から意見書が出された。また、その他の関係機関からも 104 の意見書が出されている。ここで出された意見の内容は、鑑定書の内容一般に関するものから、将来予測に関するもの、中心地等の指定

に関するものなど、非常に多岐にわたる。このうち、特に意見書が多く出されたのは、

- ・ 自治体カテゴリー分類における位置づけに関して（52 自治体等）
- ・ 中心地指定における位置づけに関して（44 自治体等）
- ・ 新規市街地開発に関して（96 自治体等）
- ・ 新規産業用地開発に関して（88 自治体等）
- ・ 道路計画に関して（61 自治体等）

である。これらの分野への各自治体の関心の高さをうかがわせる。特に、前二者の位置づけに関する意見は、その多くが自治体の位置づけをより高いものに変更することを求める意見書である。また後三者は、自治体内における開発要望に関する意見書がその大半を占める。一方で、自然保護に関しては21自治体等から意見書が出されているにすぎない。

この意見を受けて地域計画会議は、州行政管区庁がこの広域計画鑑定書と自治体や公益団体等からの意見に配慮しつつ、計画の草案の策定を行う旨を決定した。1998年1月のことである。そして、それに基づき州行政管区庁が計画草案の策定を行った。

#### 2.2.4 地域計画草案（Der Entwurf des Regionalplans）

1998年11月に、州行政管区庁によって作成された地域計画草案が、地域計画会議で決定された。この草案においては、先の広域計画鑑定書に対して出された意見がどのように反映されたかが、理由付で表形式にまとめられている。

計画の最大のポイントは、将来的住宅用地と将来的産業用地の指定を1/10万の図面上で行う点にある。ここで、自治体ごとにその将来市街化用地等の指定が具体的即地的に割り振られることとなるからである。

以下では、それらの点も含めた、計画草案の内容全般を見ていく。

計画においては第一に、将来に向けた課題として、以下の8点が挙げられている。

- ・ さまざまな種類の将来性ある雇用の維持と創出、地域の経済競争力の強化
- ・ 適切な市街地構造を維持・発展させていくことによる多中心型の地域構造の強化
- ・ 住宅供給の確保
- ・ 自然あふれる生活環境の保全、オープンスペースの保全及び整備
- ・ 産学の協働の促進
- ・ 女性からの特別の要求への配慮
- ・ 社会基盤の維持と整備
- ・ 地域レベルの協力と国境を越えた協働の促進

表 2-5 地域計画草案の目次構成

1. 南ヘッセン地域の将来発展像
2. 空間構造・市街地構造
3. オープンスペースの保全・整備
4. 水資源保全・上下水道
5. 公害防止
6. 廃棄物処理
7. 交通
8. エネルギー供給
9. 天然資源保全
10. 農林業
11. 連邦政府用特別区域

その上で、空間・市街地構造の発展に関して、まず地域の各自治体を以下表 2-6 の通り「市街化整序地域」「集密都市地域」「農村地域」に3区分している。

表 2-6 自治体の地域設定区分

<p>市街化整序地域</p> <p>➢ 「多核型の市街地構造の維持」「多様な雇用の創出のための空間的条件の満足」「居住環境の改善」を図る地域</p> <p>集密都市地域</p> <p>➢ 「市街化整序地域の中心部であり、国内・ヨーロッパ有数の経済機能を有する空間の維持」「強い経済力」「多様な雇用」「整備されたインフラと余暇施設」という特長の維持」「公害等の負荷の軽減」を図る地域</p> <p>農村地域</p> <p>➢ 独自の魅力的な生活・経済空間を形成している地域であり、一方的な住宅地としての発展や市街化整序地域の補完的役割を担うことは回避されなければならない地域</p>
--

第二に、原則として自治体レベルで上位中心・中位中心・下位中心・小中心の4段階で中心地の指定を行っている。

このうち、上位中心と中位中心は州計画で定められるものであり、それをそのまま引用している。上位中心には、フランクフルト市、ダルムシュタット市、ヴィースバーデン市など合計5自治体が位置づけられている。また中位中心には、バード・ホンブルク市をはじめとして59自治体が位置づけられており、そのうちフリードベルク市/バード・ノイハイム市とルッセルスハイム市の2中心(3自治体)については、一部上位中心機能を有する中位中心として位置づけられている。

地域計画において定めるのは下位中心以下である。

このうち下位中心は、広域的な日用品や日常生活サービスを提供する施設の立地場所とされ、アーベルゲン町をはじめとして、合計44自治体が指定されている。この指定を受けるためには、自治体の中心部の人口が3,000人以上であること、圏域人口が原則15,000人以上であること、駅や図書館、高校、基礎医療機関等の施設が整備されていること、等が条件とされている。

また小中心は、下位中心の補完的機能を担うものとされ、アプトシュタイナッハ町をはじめ、その他のすべての自治体、79自治体が指定されている。

第三に、「交通軸」の指定を行っている。これは、「地域軸」と「近距離交通軸」に分けられているが、共に基本的には、鉄道路線が指定されている。前者は15路線、後者は32路線が指定されている。

第四に、ここが最も重要な部分であるが市街地構造の今後の展開について述べられている。

まず、住宅用地指定に関する原則として、以下の表 2-7 の 12 項目が挙げられている。

そして、2010 年までの人口予測をヘッセン州「郡会議」の人口予測を元に、独自に推計している。それによると、2010 年人口を旧計画の 2000 年予測人口よりも約 18,000 人少ない 382.8 万人とされた。

それをもとに、各自治体の 1990-2010 年の間の住宅用地・産業用地の最大指定面積が示されている。ただしこの値は、1995 年計画の数値をそのまま引用したものである。というのは、2010 年人口が 1995 年計画の目標人口よりも少ない人口だったため、特段新たに指定する必要性がなかったためである。

そして、住宅用地については、『既存・将来的住宅用地』の指定が図面上でなされている区域においてのみ、F-, B-plan で住宅地・混合用地等の指定が認められる。『将来的住宅用地』指定が図面上されていない場合には、すべての市街地において 5 ha 以下の規模であれば、周辺のオープンスペースにおいても指定数値の範囲内で開発を行なうことが認められる。ただし、その際には、自然環境、自然景観、歴史的集落景観に影響を与えてはならない。」と規定されている。1/10 万という図面の縮尺上、そこで規定されるのは 5 ha 以上の土地利用についてのみであり、それ以下については個別的に影響がないことを確認した上で認められるが、それも最大指定値の範囲内という制限が付く、ということである。

表 2-7 住宅用地指定の原則

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 持続可能な地域構造の創出<ul style="list-style-type: none"><li>● 鉄道軸沿線に住宅地開発を誘導することを通じた公共交通の利用促進</li><li>● 居住、雇用、商業・サービス、レクリエーション機能を空間的に適正に配置することを通じた長期的に望ましいコンパクトな市街地構造の創出</li><li>● 市街化を重点地域に集中させることによる自然景観破壊の防止</li></ul></li><li>2. 自己需要を超えた市街化は、上位中心または交通軸・市街地軸に沿った区域に限定</li><li>3. 土地の節約的利用、自然景観・環境保護への配慮</li><li>4. 住宅・産業共に自己需要についての許容、及びそれを超えたものについての自治体との規模・構成・内容等に関する協議</li><li>5. 高密度利用の促進</li><li>6. 住宅・産業用地指定に際しての、既成市街地内低未利用地・ブラウンフィールドの再利用・再開発の優先</li><li>7. 新規市街地の、既成市街地・集落に隣接した指定</li><li>8. 十分な緑化を通じた自然景観との長期的調和</li><li>9. 市街地間のオープンスペースを挟むことによる空間的構造化 特に都市化調整地域における「広域的緑地帯」指定を通じた保障</li><li>10. 市街地内の緑地保全・整備、ネットワーク化</li><li>11. 公共交通と市街地形成との関連性の強化</li><li>12. 交通弱者への配慮</li></ol> |
|--|

また、産業用地についても同様に、『既存・将来的産業用地』の指定が図面上でなされている区域においてのみ、F-, B-plan で産業用地や工業用地の指定が認められる旨が規定されている。この産業用地等は、公共交通や既存の道路、合理的なエネルギー利用に配慮

しながら指定するものとされ、特に鉄道を工場敷地内にまで引き込み原材料や製品の輸送に利用することも想定されている。この産業用地の指定に際しては、全ての自治体について、現在立地している企業の移転、拡張に必要な産業用地の需要の調査が行われ、それをもとに数値が算出されている。

第五に、これも市街地等の指定と同様に重要な点であるが オープンスペースの保全・整備について述べられている。

まず、保全すべき区域として、

- ・ 環境的意義の大きな区域、特に近自然的・半自然的環境システムやその喪失が不可逆的なもの
- ・ 地域固有の動植物種を保全可能な個体数を確保することが可能な程度の広さを有し、空間分布し、またネットワーク化のされた自然ビオトープ
- ・ 歴史的に形成されてきた体験・レクリエーション用としての自然空間
- ・ 住環境・労働環境の改善につながる市街地内のオープンスペース

の 4 つを挙げ、そのために、「広域的緑地帯」「自然及び景域の保全・整備地域」「自然保護地域」「地下水保全地域」「地表水保全区域」「特別の気候的機能地域」「景域利用・保全地域」「森林地域」の 8 種類の地域指定を行っている。

このうち、特に重要なのは「広域的緑地帯 ( Regionale Grünzüge )」である。この広域的緑地帯は、市街化整序地域においてのみ指定されるものであるが、他の保全系の地域指定のいわば積集合であり、主として環境保全の観点から総合的に勘案して緑地を保全すべき地域として広く取られている。広域的緑地帯の機能については以下に示す。

広域的緑地帯の機能は、他の用途によって阻害されてはならない。スプロール的開発や、各市街地の空間的独立構造、水循環、オープンスペース保全に影響を与えるような、または地域気候を改変するような計画や事業は、広域的緑地帯においては認められない。これは、住宅・産業用地に加え、多くの施設建設を伴うスポーツ・レクリエーション施設、交通施設その他のインフラ施設に該当する。広域的緑地帯においては、すべてのその他の市街化行為は抑制されなければならない。例外的に、公共の福祉のためのもので、同時に同じ自然空間において同じ規模、質、同等の機能を持った代償措置が、広域的緑地帯に位置づけられている場合には、認められる。

### 2.2.5 地域計画の決定

1998 年 11 月に草案が地域計画会議により策定され、それに対する自治体や公益団体等からの意見聴取が行われた。これが、州法に定める「草案への参加手続」である。ここでは、公共機関や公益団体から約 500 の意見が、また市民や企業から約 3,000 の意見が提出された。

州行政管区庁は、この意見を検討し、3,100 箇所の変更案にまとめて地域計画会議の判断を仰いだ。その結果、最終的には約 260 箇所の変更が行われた上で、1999 年 12 月に地域計画会議が地域計画を決定した。

以下では特に、中心地指定に関する変更点と、自治体に配分された将来的住宅用地に関する変更点を見ていく。

### ( 1 ) 中心地指定に関する変更点

まず中心地に関する変更点は、1箇所のみである。草案では下位中心に位置づけられていた地域の南西部グロース＝ゲーラウ郡のライン川右岸のゲルンスハイム市と小中心に位置づけられていたビーベスハイム町という、隣接する二自治体を一体のものとして中位中心に位置づけた点である。これは、ゲルンスハイム市やビーベスハイム町、フランクフルト商工会議所等7機関から共同で出された要請による。

ゲルンスハイム市から出された意見書によると、ゲルンスハイム市が位置するシュタルケンブルク地方においては、中位中心が存在しないが、分散的構造の維持のためには一箇所指定する必要がある。その点、ゲルンスハイム市においては、教育機関、福祉施設、スポーツ施設、交通条件等の整備が、すでに自治体域を超えた地域を対象としてなされており、隣接するビーベスハイム町と一体となって中位中心指定を行うに足る条件がそろっている、ということである。

当初、事務局は、中位中心の設定権限は州政府であること、また中位中心指定を行うにはゲルンスハイム市の人口等が小さすぎることを理由として、この要請を拒絶する意向だった。しかし、地域計画会議はこの要請を認容することとした。

### ( 2 ) 将来的住宅用地指定に関する変更

次に、自治体に配分された将来的住宅用地の最大値が、どこでどのように変更されたのを見ていく。地域計画草案においては、95年計画と同じ値が示されていたことから、この変更点が今回の計画策定に伴う変更点となる。

まず、この将来的住宅用地の最大値は、187自治体中12自治体で変更がされている。このうち草案から計画となる段階で面積が減少したのは、111haの大幅削減となった上位中心都市である州都ヴィースバーデン市のみである。これは、ヴィースバーデン市においては1989年からF-planの策定手続が開始されており、そのプロセスにおいて特に将来的に大幅な人口増加が見込めないことや、L-planとの関係(自然環境保全・「風の道」)から、F-planにおいて市街地系ではなく自然環境保全系の土地利用指定予定区域が大幅に増加(10箇所)し、それとの整合性を確保する必要性があったためである。

次に、面積が増加した9自治体を見ると、広域計画鑑定書のカテゴリー分類で住宅開発優先区域等の指定を受けているのは2自治体にすぎず、残り7自治体は無指定自治体であることがわかる。また、それらのうち中位中心は1自治体にすぎず、残り6自治体は下位中心または小中心の位置付けしか受けていない。ただし、この7自治体のうち4自治体は鉄道沿線であり、広域的または近距離鉄道軸に位置している。したがって、確かにカテゴリー分類はされていないものの、計画の原則から大きく外れて指定されているとまではいえない。ただし、残り3自治体は鉄道インフラが整備されていない自治体である。このうち、ダルムシュタット東部のグロース＝チンメルン町では、人口が急増し、98年の段階ですでに地域計画における2000年計画人口を上回っていることから、さらなる将来的住宅用地の指定が求められ、計画会議もそれを認容した。このことは、地域計画が必ずしも交通条件等を考慮した上で需要をコントロールするように厳格に運用されているわけではなく、場合によっては「需要追随型」の運用が行われていることを示すものであるといえる。

この将来的住宅用地指定を、ダルムシュタット近郊を例に、空間的に詳細に見る(図2-5)

表 2-6 将来的住宅用地指定面積に変更のあった自治体とその理由 ( )

自治体名	地域計画 草案 (= 95 年計 画) (ha)	地域計画 (地域計 画会議決 定) (ha)	地域計画 2000 (ha)	カテゴ ー分類	中心地 指定	鉄 道 軸	変更理由等
ヴィースパーデ ン市	291	180	180	上位中心	上位		策定中の F-plan と開発需要予測や自然 環境保全の観点から整合させるため。
グリースハイム 市	43	53	53	住宅優先	中位		97 年に認可された F-plan と整合させる ため。
パーベンハウゼ ン町	38	55	55	住宅優先	下位		市は 98 年に州管区政府から出された意 見書を元に策定中の F-plan との整合を 図るため 70ha を要求。それに対して計 画会議は B-plan が策定済みまたは策定 中の 55ha までを認める。
ブルフケーベル 市	29	32	32		中位		97 年に認可された F-plan と整合させる ため。
ミュールタール 町	14	20	20		下位		市から、他の周辺自治体と比較して、将 来的住宅用地指定が相対的に少ない旨 の異論が出され、計画会議が認容。
グロース・チンメ ルン町	23	30	30		下位	×	人口が急増し、98 年の段階ですでに 2000 年計画人口を 1 割以上も上回っ ていることから、市はさらなる将来的住宅 用地の指定を要求。計画会議も認容。
ゲデルン市	16	22	22		下位	×	不整形の指定区域の変更による。
ニーダードルフ エルデン町	12	24	24		小		市からの 24ha への増加要求に対し、州 管区政府は理由がないとして反対の意 向だったが、計画会議は認容。
ランシュタット 町	10	16	16		小		98 年の F-plan 変更認可の内容を反映し ていなかったため。
ロッケンベルク 町	10	20	20		小	×	

1 ha の変更については除外している

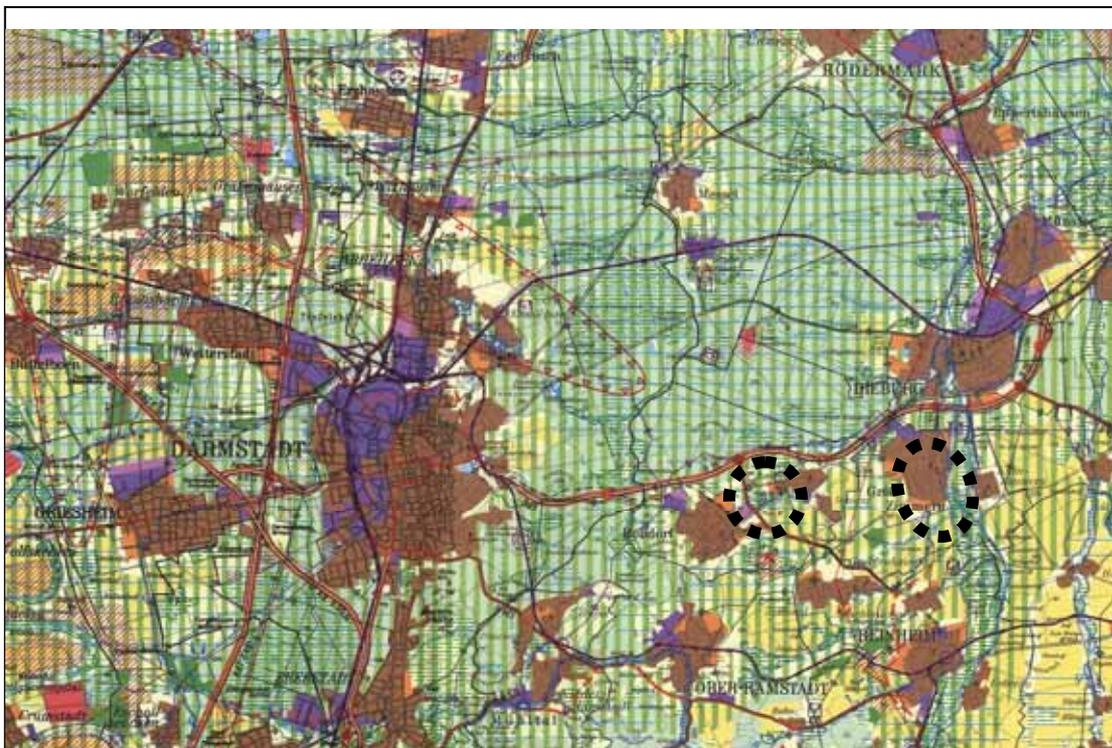


図 2-5 南ヘッセン地域計画図におけるゾーニング指定

(出典 : Regionalplan Südhessen、元図の縮尺は 1 : 10 万)

緑の縦線区域が広域緑地帯、オレンジ色の部分が将来的住宅用地、黒線が鉄道、赤二重線が高速道路  
太点線で示した部分がロズドルフ町及びグロース・チンメルン町における将来的住宅用地指定

図から、ダルムシュタット市の北西部は、計画の原則どおり、鉄道沿線に多く指定がされている。また、鉄道軸から外れた小規模な集落部においては、ほとんど新規住宅用地が取られていないことも分かる。

しかし、第一に駅周辺の市街化がすでに進行してしまっていることもあり、駅から離れた区域が指定されている場合も少なからず見られる。第二に、東部は鉄道の通っていない、すなわち鉄道軸から外れている、高速道路沿線のロストルフ町やグロース・チンメルン町などにおいても、大規模な住宅用地が指定されていることが分かる。このように、計画の原則が必ずしも貫徹されていない場合も見受けられる。

#### 2.2.6 地域計画 2000 (最終版)

地域計画会議が地域計画を決定した後、州経済交通州土開発省の認可と州内閣の決定を経て、2001年に計画は最終的に発効した。

ただし、その際に1点、変更が加えられている。それは、前述したゲルンスハイム市とビーベスハイム町を合わせて中位中心に位置づけようとした点である。これは、州政府からは認められず、結局両自治体とも元の指定に戻された。

#### 2.2.7 その後の運用

F-, B-plan は、地域計画と整合していることが必要である。したがって、地域計画に反する F-, B-plan は、認められない。とはいうものの、計画策定後の事情の変化から、地域計画に整合しない内容の F-, B-plan の策定が必要な場合が生じてくる。そのような場面に対応するため、州法は「計画逸脱許可手続 (Abweichungsverfahren)」を定めている。

まず、地域計画に整合しない F-, B-plan の策定を意図する自治体は、州行政管区庁に対して計画逸脱許可申請を出す。それに対して、1ヶ月の期間内に、関係機関からの意見聴取が行われる。その結果、広域的観点的な観点から問題がなく、地域計画の原則に反していないと判断されれば、地域計画会議が計画逸脱許可を出す。それによって、自治体は例外的に地域計画に整合しない内容の F-, B-plan を策定することができるようになる。以上が計画逸脱許可手続である。

地域計画 2000 においては約 254,000ha の広域的緑地帯が指定されていたが、計画発効から 2003 年までの 2 年間で、広域的緑地帯に関しては 15 回、約 120ha の計画逸脱許可が出されている。これに対して、計画逸脱許可の際に、同じ自然地域内で約 108ha のそれと同等または同様の機能を有する自然が代償地として新たに広域的緑地帯に編入された。12ha が不足しているが、これは重要な道路建設などのインフラ建設プロジェクトについては、市街化整序地域においては同程度の代償をさせることが難しいことが理由である。したがって、現在の広域的緑地帯の指定面積は、地域計画 2000 策定時と比較して 12ha 減少している。とはいうものの、逆に言うと、ほとんどの広域的緑地帯が、保全されていることが分かる。

## 2.3 【事例2】フランクフルト広域圏

### 2.3.1 はじめに

フランクフルト広域圏とは、以下のように設定されたフランクフルト市を中心とするヨーロッパ有数の大都市圏である。2005年広域計画担当大臣会議において、ベルリン、ハンブルク、ミュンヘンなど、他の10地域と共に、大都市圏域と指定されたフランクフルト大都市圏の一部でもある。

フランクフルト広域圏の概要

- 面積：2459 km<sup>2</sup>
- 人口( ): 約 219 万人
- 人口密度：約 890 人 / km<sup>2</sup>
- 構成自治体数：75 自治体

### 2.3.2 フランクフルト広域圏計画連合

この地域では、1974年に43自治体で構成されたフランクフルト圏連合が発足した。ここには、直接選挙された議員がいる議会が設置されており、それが地域の共同 F-plan や L-plan の策定や、インフラの整備・維持管理等を管轄していた。しかし、2001年にこのフランクフルト圏連合が解体され、新たに75自治体に構成自治体を拡大して、フランクフルト広域圏計画連合(Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main)が設立された。

この狙いは、当時の州のコッホ政権(CDU)が、350人の職員を擁し、強い政治的影響力を有していたフランクフルト圏連合を解体させることで、この地域の計画に対して州がより直接的に管理できるような仕組みにすることにあった、とされている<sup>3</sup>。EUの設立に伴い連邦より州、州より都市圏の自立性が尊重される傾向が生じ、州と自治体の対立が目立ってきていた。特に、フランクフルト圏連合は直接選挙による議会を持っていたため、州内でのフランクフルト圏連合の影響力が大きくなってしまいう結果となっていた。これを防止するため、対象区域は拡大したものの職員数は逆に120人に削減され、また管轄もインフラ整備等は除外され、土地利用計画の策定のみに限定された。さらには、その土地利用計画の策定も、後述するように広域計画策定機関と一体となって行うこととされた。

圏内75の自治体のF-plan(共同F-plan)を策定するのが、フランクフルト広域圏計画連合(Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main、以下「計画連合」)の計画部会(Verbandschammer)である。この計画部会の構成員は、構成自治

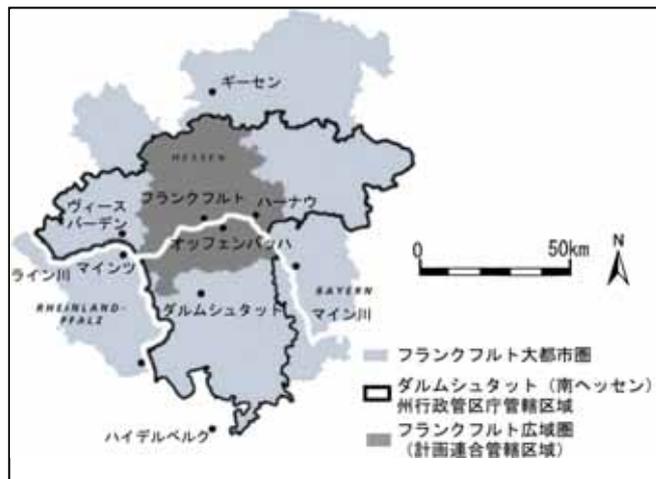


図2-6 フランクフルト広域圏の位置

<sup>3</sup> フランクフルト広域圏計画連合へのヒアリングによる。

体の首長や議員であり、各自治体から人口比に応じて、また直近の地方選挙における各政党の得票率に応じた政党別構成比となるように、選出される。

### 2.3.3 広域 F-plan の導入

広域計画法第 9 条第 4 項には、地域計画と F-plan の両方の機能を持った計画である広域 F-plan について規定されている。この広域 F-plan の制度は、1998 年の広域計画法改正に伴い新たに導入されたものであり、それによって、通常州レベル以下 4 段階の計画構造を、「州計画 広域 F-plan B-plan」の 3 段階へと、一段階削減することが可能になった。

広域 F-plan を策定するためには、主として以下の 2 つの条件をクリアする必要がある。一つ目は、計画対象地域が高密度都市圏または空間構造上密接な関係性を相互に有する地域であることであり、二つ目は、その策定された計画が、広域計画の基本原則と建設法典に定める事項に合致していることである。

策定手続等の詳細は、州法に委ねられている。

この制度の狙いとしては、以下の点が挙げられる<sup>4</sup>。

- 広域計画策定権限の自治体への移譲：広域的事項についても、自治体間で調整が付くのであれば、そこに権限と責任を下ろしていく
- 計画システムの簡素化：計画レベルを一段階削減したことにより、人的・金銭的リソース投入の効率化を図ることが可能にする
- 自治体の計画策定裁量権の拡大：広域 F-plan は、通常の F-plan よりも小さな縮尺で策定され、指定内容が粗くなるため、この広域 F-plan との整合性が求められる B-plan の策定に際しての自治体の裁量の幅が広がることになる。それに伴い、自治体が状況に応じたフレキシブルな対応をとることが可能になる。

2007 年 11 月現在で策定手続が開始されているのは、このフランクフルト広域圏とルール地方（NRW 州）のみであり、それぞれ 2008 年中と 2009 年中の計画決定を目指して、策定作業中である。

---

<sup>4</sup> Koch, R. (2000), "Der Regionale Flächennutzungsplan: Potenziale, Probleme und Lösungsansätze" Raumforschung und Raumordnung 5/2000: 389-398.

### 2.3.4 広域 F-plan の策定手続

策定手続は、通常の F-plan の策定手続と地域計画の策定手続を合わせたものであるが、両者は大きく異なるわけではないので、大幅に複雑化するわけではない。とはいうものの、決定機関が広域圏計画連合計画部会と南ヘッセン広域計画会議の 2 つであり、かつそれぞれに事務局があることから、この 4 機関間の調整が非常に困難であるとの意見が出されている<sup>5</sup>。この点については、州政府が、このような複雑な調整手続を経ることで、計画の土地利用コントロール手段としての実質的な効力を弱めようとしているとの指摘も出されている<sup>6</sup>。その意味で、少なくとも現場レベルでは、前述の計画システムの簡素化にはつながっていないということが認識されている。

なお、広域圏計画連合計画部会と南ヘッセン広域計画会議の意見が割れた場合を想定して、両者の代表者からなる調整委員会の設置が予定されている。ただし、これまでのところ、この委員会が設置されたことはない。

表 2-7 広域 F-plan 策定手続の流れ

年月	計画策定手続
2003.5	広域 F-plan 策定開始決定
2003.6- 2005.7	構成自治体との対話手続・ 計画の基礎的内容の作成
2006.12	広域 F-plan 及び環境報告書の草々案の 決定・参加手続開始決定
2007.5-8	公衆参加、公共機関等の参加 意見書への対応内容の決定・ 計画草案の作成
	計画草案の決定
	公衆参加・公共機関等の参加 意見書への対応内容の決定・ 計画草案の変更
	広域 F-plan 及び環境報告書の決定
	州政府による認可
	公告・発効

### 2.3.5 広域 F-plan の内容

フランクフルト広域圏においては、広域 F-plan は、以下の内容で構成される予定である。

➤ 第一巻：南ヘッセン地域計画（文書、環境報告書、図面）

南ヘッセン地域全域の地域計画が、1/10 万の縮尺の図面に示される。広域 F-plan 策定区域についても、元の 1/5 万の縮尺図面を縮小し、同一図面の中に盛り込む。文書には、広域計画の原則と目標、及びそれらの解説が盛り込まれる。特に、広域計画の目標は他の計画策定時に配慮が必要となる事項であり、太字で記載される。

➤ 第二 a 巻：広域 F-plan（文書、自治体編、環境報告書）

この巻には、フランクフルト広域圏に関する計画が、一般的規定（文書）編・自治体編・環境報告書に分けて盛り込まれる。このうち文書においては、広域計画の原則、目標、その他の要請のほか、F-plan の地域指定の理由についても記載される。広域 F-plan の目標については、第一巻同様、太字で記載されることとなる。

自治体編においては、個別自治体ごとに計画内容を要約して示される。ここでは、

<sup>5</sup> フランクフルト広域圏計画連合へのヒアリングによる。

<sup>6</sup> フランクフルト広域圏計画連合へのヒアリングによる。

広域 F-plan の図面からの該当部分が抜き出されるほか、必要に応じて市街地構造、住宅、産業、交通、緑地等に関する情報等も示される。

環境報告書においては、計画の環境に対する影響とそれに配慮した代替案の提示が行われる。対象区域に関する専門的な調査図面、例えば景域保全区域、浸水危険区域、保護動植物生息区域等を示した図面も提示される。

➤ 第二 b 巻：広域 F-plan (図面)

本巻には、F-plan の図面が載せられる。縮尺は 1/5 万であり、5,000 m<sup>2</sup>以上の面積の指定についてのみ記載されている。したがって、それより小さな面積の場合には、公園や道路、宅地等の指定はされていない。

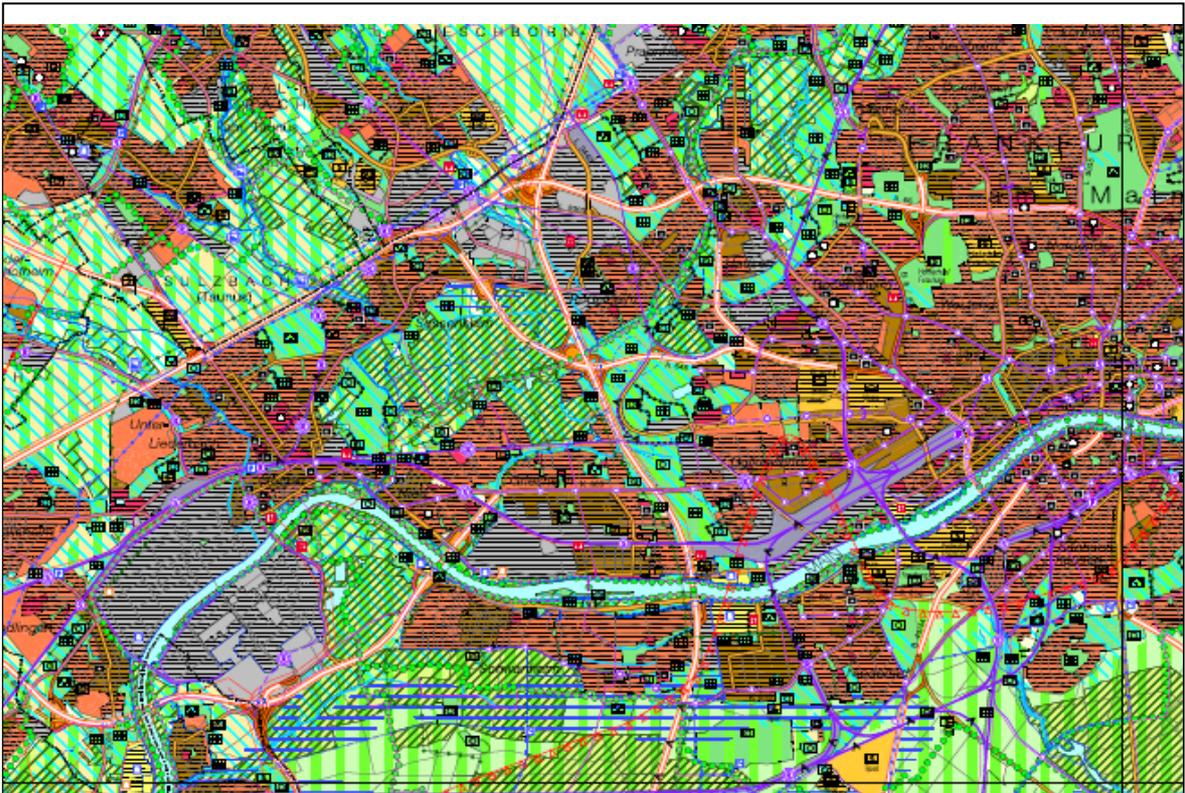


図 2-7 広域 F-plan (草案)

(出典：Regionaler Flächennutzungsplan Entwurf 2007、元図の縮尺は 1：5 万)

## 2.4 【事例3】西ザクセン地域における地域計画策定時の調整の実態

### 2.4.1 地域の概観と広域計画

2.1～2.3において、ヘッセン州の南ヘッセンで地域の状況を見てきたが、以下では比較のため旧東ドイツのザクセン州の西ザクセン地域について触れる。

#### 西ザクセン地域の概要

- 面積：4,386 km<sup>2</sup>
- 人口：約108万人
- 人口密度：約244人/km<sup>2</sup>
- 構成自治体数：96自治体

西ザクセン地域は、5つあるザクセン州の広域計画区域の一つである。面積は4,386 km<sup>2</sup>で、ほぼ山梨県と同じ程度の大きさである。人口は約108万人で、そのうち約半分の50万人がライプチヒ市に住んでいる。人口密度は244人/km<sup>2</sup>である。

地域には、40の市と56の町村の、合計96自治体がある。

地域の大部分は、1989年以降人口減少しているが、特にライプチヒ市周辺を中心として人口増加しているところも見られる。地域全体では、1993年まで急激に人口減少したものの、その後は戦後初めて人口増加に転じている。

ドイツ統一後、東欧諸国への近接性から、ライプチヒ市を中心に地域の重要性が高まってきている。特にライプチヒ市は、ザクセン・アンハルト州のハレ市やデッサウ市等との近接性を活かし、中部ドイツの中心都市の一つとして、メッセ・商業・文化・メディア(テレビ局が立地)・工業(BMWやポルシェの工場が立地)等の施設整備が行われている。

森林の占める割合は15%と、ドイツでも最も低い値である一方、農地は約65%と、比較的高い値を示している。これは、この地域が平坦で土壌が肥えているためである。

西ザクセン地方では、1992年に計画策定が開始され2001年に発効した地域計画が、広域計画制度の旧東ドイツへの適用(1991年)後の初のものである。この時期は、統一に伴う構造転換の時代であり、開発・拡大が中心であった。産業活動の衰退に伴い雇用は大幅に減少していたものの、住宅への需要は郊外部を中心に根強くあり、宅地は供給不足となった。したがって、地域計画もそのような問題への対応、すなわち住宅予定地指定を行うことが中心であった。

現在は、2004年に再策定が開始され、その手続途中である。この再策定のきっかけは、州計画が新しく策定されたため、それと整合性を持たせるように広域計画の変更を行うためである。2008年1月現在で、公的機関や市民からの意見聴取が終了し、その採否のとりまとめを行っているところである。2008年中頃までには、州の許可を得て発効する予定である。というのは、行政機構改革が7月に予定されているため、それまでに計画策定を終了しておく必要があるからである。現在は、地域においては人口減少・高齢化への対応が中心的課題であり、地域計画においてもそのような問題を取扱っている。

なお、ザクセン州においては、地域計画は景域基本計画(Landschaftsrahmenplan)を兼ねている。そのため、計画策定手続においては、自然環境保全に関する調査も積極的に行われることとなる。

## 2.4.2 計画策定組織及び策定プロセス

計画を決定するのは、連合計画会議（Verbandsversammlung）である。これは、27名の市と郡の市長・郡長や市議会・郡議会議員から構成される。定員は各市・郡の人口比で割り当てられ、ライプチヒ市は8人、デリツチュ郡が4人、デベルン郡が3人、ライプチガーラント郡が5人、ムルデンタール郡が4人、トアガウ・オチャッツ郡が3人となっている。現在の議長は、ムルデンタール郡長のゲイ氏である。

事務局を務めるのが西ザクセン広域計画連合（Regionaler Planungsverband Westsachsen）であり、広域計画専属の職員は5人である。

計画の策定の流れは表の通りである。これは、ザクセン州計画法の規定どおりの、非常にオーソドックスな策定手続であるといえる。特徴的なのは、二度にわたって公共機関や公的利害関係者等から意見を聴取するという点と、二度目については一般市民からも意見を募るといった点である。第一回目の意見聴取過程においては、約300の公共機関等から約1,500の意見書が寄せられた。また、計画アセスメント（戦略的環境アセスメント）が行われることになったのも、この計画策定からである。

当地域においては、政治的対立は大きくないが、地域的対立は見られる。但し、早期の段階から計画会議を巻き込んで草案を作成していくため、事務局案に対する計画会議の信頼性は高い。明確な事務局案があり、それに対して計画会議が変更を加えて計画案が作成されるわけではなく、事務局と計画会議が密接な関係を持ちつつ作り上げていくというプロセスを経ている。

また、ほとんどの決定は、これまで全会一致または圧倒的多数によるものであり、僅差での議決はほとんどない。これまで15年続けている議長が、全体のバランスを取る政治家であるという人的要因も大きいとの事である。

表 2-8 地域計画の策定の流れ

年月	計画策定手続
2004.03	計画策定開始決定
2004.03-2005.08	計画草々案の作成
2004.12	計画アセスメント（スコーピング）
2005.11-2006.01	公共機関等の早期の意見聴取
2006.02-06	意見の採否の検討
2006.07	意見の採否の決定
2006.07-2007.10	計画草案の作成
2007.10	計画草案の策定
2007.11-12	計画草案への縦覧・意見聴取
	意見の採否の検討
	計画の決定（条例）
	州政府による認可
	公告・発効

### 2.4.3 計画の内容

計画の中心的内容は、中心地指定とゾーニングである。

このうち、中心地指定については、以前は4段階の指定(上位中心・中位中心・下位中心・小中心)であった。しかし小中心については、自治体合併・人口減少に伴い、ほぼ全ての自治体に指定がなされることとなった。そのため、「圏域」を示す中心地指定の意義がないとして、廃止され、今回の改正では3段階の指定となっている。上位中心・中位中心については州計画で、下位中心については広域計画で定めることとなっている。

計画において中心地の指定が行われた場合にのみ、内的需要(“Eigenbedarf”または“Eigenentwicklung”、「人口の自然増による需要及び住宅または地元の工

表 2-9 下位中心の指定基準(一部)  
(出典:西ザクセン地域計画)

1、絶対的必要条件
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 供給・サービスセンター <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 小学校</li> <li>➢ 中学校</li> <li>➢ 医療サービス(一般開業医、歯科医、薬局、専門医)</li> <li>➢ 老人保健施設</li> <li>➢ 青少年用レクリエーション施設</li> <li>➢ 商業施設(複数のスーパー、ディスカウントストア、専門店)</li> <li>➢ 銀行</li> </ul> </li> </ul>
2、相当程度満足していることが求められる条件
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 圏域内の人口 <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 都市地域: 15,000人、農村地域: 7,000人</li> </ul> </li> <li>• 雇用 <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 都市地域: 2,000人、農村地域: 1,000人</li> </ul> </li> <li>• 公共交通によるアクセス <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 中位・上位中心までの時間が30分以上</li> <li>➢ 通勤・通学のための交通の確保</li> </ul> </li> </ul>
3、空間構造的な特殊条件の検討
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 自治体アンケート</li> <li>• 各種機関からの統計データ</li> </ul>

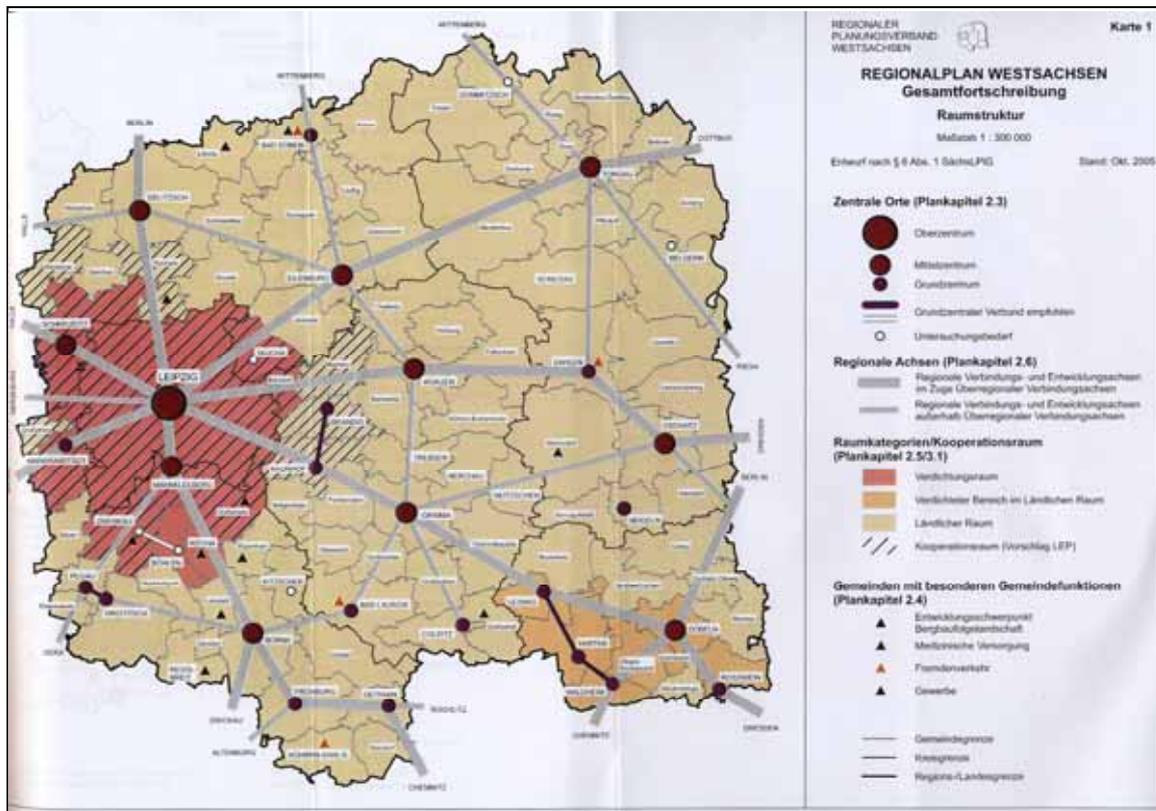


図 2-8 西ザクセン地域計画図における中心地の指定(空間構造図)

(出典: Regionalplan Westsachsen、元図の縮尺は1:30万)

最も大きい丸が上位中心、最も小さい丸が下位中心、2都市以上が繋がっている場合は下位中心連合

業・サービス産業等からの需要による土地需要」のここと（ザクセン州計画 2.4））を超えた範囲の需要が認められることになる。すなわち、開発の可能性とこの中心地指定は規定上リンクしているのである。そのため、各自治体は少しでも高いランクの指定を得ようと、「特別機能」の付加を求めることとなる。病院や産業等についてはこのような特別機能の付加が一部認められているが、居住機能については認められていない。

中心地の指定に当たっては、透明性・明確性を確保するため、一応の指定基準が定められている。ただし、この基準は、これに基づき中心地の指定の可否が一義的に定まるような明確なものではなく、裁量部分が残されているものである。そのため、今回の改正に当たっては、公共機関の参加手続と同時に外部のコンサルタントに客観的視点からの鑑定書の作成を依頼して、衡量の際の一つの材料としている。

今回の改正では、草案段階ではあるが、前回の計画と比較して、その間の人口の増減を反映して、ライプチヒ市近郊の自治体については「格上げ」が、農村部の自治体については「格下げ」が検討されている。すなわち、ライプチヒ市南部のマークレーベルク町については、旧計画では下位中心だったものが、新計画では中位中心指定が検討されている。一方で、農村部のライスニツヒ町、ハルタ町、バルトハイム町については、それぞれ独立の下位中心指定がなされていたのが、新計画では下位中心連合の指定が勧告されている。このように、「格下げ」については、単に中位中心を下位中心にしたり、下位中心を指定外にしたりするのではなく、いくつかの近隣の自治体が共同で機能分担しつつ中心地となることで、急激な環境の変化の防止と農村部における公共サービスの提供を保障しようとしている。

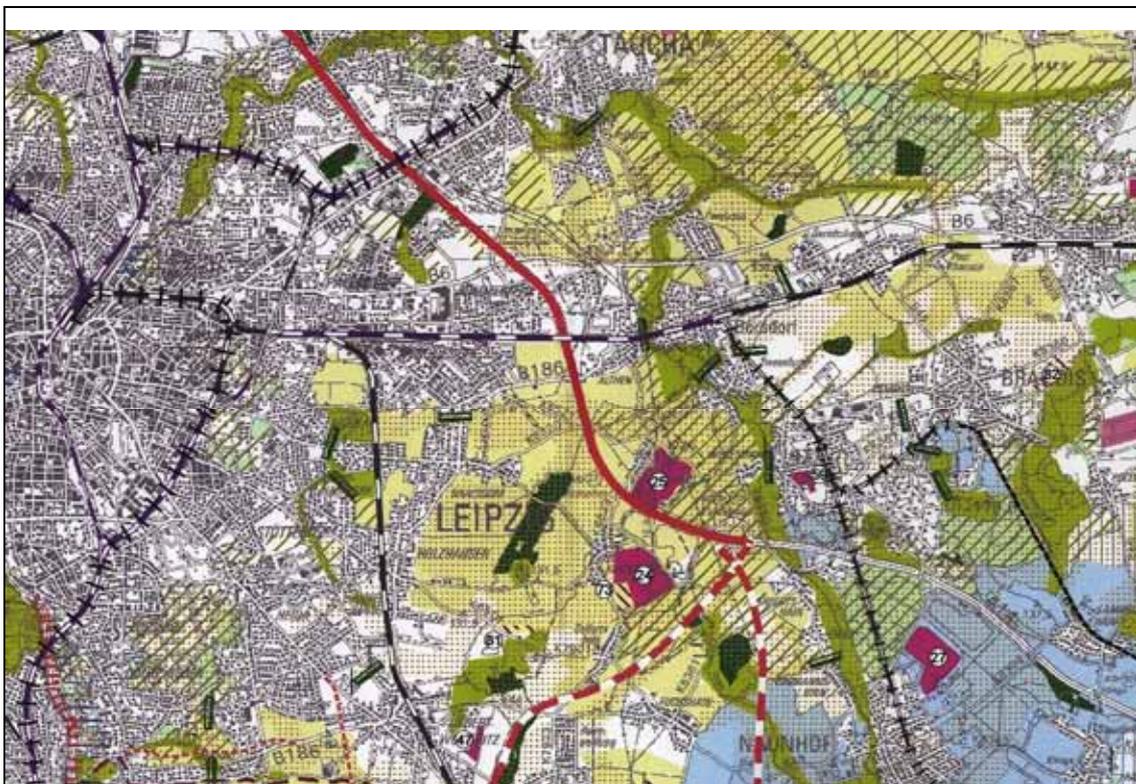


図 2-9 西ザクセン地域計画図におけるゾーニング指定（空間利用計画図）

（出典：Regionalplan Westsachsen、元図の縮尺は 1：10 万）

黄土色のハッチがかかった部分が「広域的緑地帯」、緑の太棒線が「市街地間緑地」

ゾーニングについては、旧計画においては、市街化地域（Siedlungsbereich）が州計画に基づき指定されていた。ライプチヒから延びる鉄道を開発軸とし、その軸を中心として、市街地が供給機能を実際に具備しているか、また新しい開発用地となる土地があるか、等について検討し、適正と認められた場合に、この市街化地域の指定を受けることとなる。しかしこれは拡大用のツールとされ、現在は縮小時代なので中心地指定に限定して指定が行われており、このような開発予定地を即地的に指定することはされていない。換言すると、各自治体の市街地の機能を定義することで市街化のコントロールも行おうとしているということである。将来人口予測を自治体ごとに行った上で開発用地を割り当てて指定する、という作業は行われていない。

したがって、ゾーニングの中で中心的な役割を占めるのが、保全系ゾーニングであり、その中でも「広域的緑地帯( Regionale Grünzüge )」指定と「市街地間緑地( Grünzäsuren )」指定が重要な位置を占める。

前者は、「さまざまな環境的機能を持ち、レクリエーション的要素も持った、市街地近郊の緑地帯であり、市街化が認められない区域である。また、後者は、近接する市街地が一体となって拡大することを防止するため、またレクリエーション機能を確保するため、保全されるべき市街地間の小規模な緑地空間であり、ここにおいても市街化は認められない。

以上の計画策定の流れの中でのコンフリクトとしては、大きく2点挙げられる。

1 点目は、中心都市と周辺都市との関係性である。特に地域内の最大の都市であるライプチヒ市とその周辺都市については、周辺都市への人口流出を抑制したいライプチヒ市は、中心地指定を少なく・低くするように求め、一方で周辺都市はできるだけ多く、高くするように求めてくる。特に人口流出傾向が顕著だった（10万人以上が周辺自治体等に移動した）前回計画策定時に、この点が非常に問題になった。

今回の計画策定時も引き続き問題になっているが、ライプチヒ市がやや譲歩した形になった。現在は、周辺自治体へ移住したファミリー層の子供世代がライプチヒ市に戻ってきていることなどを要因として、周辺自治体の人口も減少傾向にある。また少子化に伴い、学校が閉鎖されてきており、学校をもたない自治体もあるので、そこまでの子供のアクセスの確保が課題になってきている。

但し近年は、州計画からの要請もあり、ライプチヒ市と周辺自治体との協力関係の促進にも力を入れており、新しい地域計画にはライプチヒ市とその周辺自治体の合計14自治体による「ライプチヒ協力地域」が定義されている。そして、自由意思に基づき郊外化のプロセスのコントロール、各種都市機能の整備、広域的交通計画等を行う場合には、支援を行う旨の規定がされている。これに基づき、ライプチヒ市南部の、以前は鉱工業が盛んで現在はレクリエーションや観光地域としての可能性を有している地域においては、自治体間での連携が図られる予定になっている。

2 点目は、農村地域における物やサービスの供給についてである。農村地域の人口は特に減少しており、これまでと比較して供給のレベルを下げる必要性がある一方で、一定の供給水準を確保する必要性がある。これをどのように行っていくのが問題となっている。

このようなコンフリクトの調整方法については、事務局が客観的視点からの選択肢をい

くつか提示し、その中から最終的には政治家の判断を仰ぐという形をとっている。実態的には、概ね事務局や外部専門家が提示する選択肢が選択される。また、事後的なコンフリクトを回避するため、できるだけ事前に基準を明確化するよう努力がなされている。

#### 2.4.4 計画の運用

地域計画は、自治体の策定する F-plan の策定手続における意見提出の際の規範とされる。ただし、図面の縮尺が 10 万分の 1 であるため、境界付近における開発については、該当地域が非都市的土地利用系の指定を受けているのか否かが必ずしも明確にならない場合も出てくる。このような、裁量の余地が出てくるようなボーダーゾーン的な開発については、その解釈が困難になる場合がある。大型商業施設の場合には、それでも目標が比較的明確に示されているため、このような裁量の余地は大きくはないが、住宅開発の場合に、特に困難となる。

現行計画の策定を受けて、それ以前に策定された F-plan や策定中の F-plan に対して、計画連合が意見を出しており、それにしたがって修正が行われた自治体もある。

例えば、ベーレン町やナウエンホーフ町においては、F-plan において住宅系の指定を行おうとした区域の見直しを行った。また、タオ八町では、新しく F-plan を策定する際に、94 年に策定された旧計画で多く指定しすぎた住宅系の指定を、非市街地系の指定に変更した。94 年当時は郊外化が急速に進展し、相当程度の拡大が見込まれていたが、現在は比較的安定してきていることも、その要因となっている。

そのほか、ライプチヒ市近郊の自治体で、従前の F-plan において開発予定地を多くとっていたが、ライプチヒ市との合併後にそれを削減された場合も見られる。

但し、いずれの事例も、需要があるにも関わらずそれを広域的観点から戦略的に制限するというよりはむしろ、需要がなくなってきたという現実に計画をあわせる、または自治体レベルの戦略的観点から削減する、という意味合いが強いものと言える。

#### 2.4.5 現在及び今後の課題

第一点目は、計画内容の複雑化に関する課題である。環境保護をはじめとした法的制限が増加してきている。環境報告書の作成や Natura2000 という特別に保護しなければならない自然に関する配慮等、策定手続が長引く場合には、結果としてできる計画に新たな制限に対応していない可能性が生じることになる。本来なら広域計画の意義は地域の将来戦略に中心をおくことにあるはずだが、計画内容の瑕疵に伴う訴訟の可能性等、さまざまな点に配慮する必要があるため、本来の目的に十分に集中できないという問題がある。

第二点目は、運用段階の調整に関する課題である。地域計画においては、計画事項は中心地指定と保全系のゾーニングのみであり、開発用地は即地的には示していない。そのため、今後 F-plan の策定段階で、どこでどの程度の開発が認められるのかという、具体的な点が詰められることになる。自治体は、基本的には人口をできるだけ増やして既存のインフラの有効活用と税収の増加を図るものであるが、広域計画として当然調整を取らなけ

ればならない場面が出てくる。F-plan の策定段階で、人口の動向や地域計画の中における自治体の位置づけ等を総合的に勘案して、計画連合が公共機関として意見を提出することになる。その際の調整をどのように行うかは、今後の課題として残されている。

## 2-5 まとめ

ドイツにおける地域計画の策定・運用プロセスを、以下の3つの観点からまとめる。

### (1) 目標空間像

地域の将来的な目標像としては、都市のヒエラルキーの中心が公共交通（鉄道）によって相互にネットワーク化された「分散的集中・ネットワーク型」の空間構造が想定されているといえる。この空間構造は、以下の3つの要素から成り立っている。

第一の要素は「分散」であり、特に大都市圏においては一極集中型の構造ではなく、より分散した多核的構造が目標とされている。

第二の要素は「集中」であり、第一の分散をスプロール的に、無秩序に進行させるのではなく、既存の中心地の周辺に秩序立てて配置するということである。これは、都市的観点からは、自動車交通需要の発生を抑制する都市構造として捉えることができ、環境的観点からは、都市周辺部や市街地間の緑地の保全として捉えることができる。

第三の要素は「ネットワーク」であり、特に鉄道を中心とした公共交通網を交通軸として位置づけ、その沿線の中心地に特別の機能を付与することで開発を集中させようとしている。つまり、交通と土地利用コントロールとのリンケージを図っているのである。

### (2) 調整方法

調整に際しては、単なるトップダウン型でも単なるボトムアップ型でもない、双方向の調整が計画内容面でも、また手続面でも規定されている点が特徴的である。すなわち、計画内容に関しては、上位の計画（広域レベルの計画）は下位の計画（自治体レベルの計画）内容に配慮して策定するものとされ、また下位の計画は上位の計画と内容的に整合していなければならない。また手続的にも、地域計画を策定するのは自治体議員から構成される合議体である一方、その計画は上級官庁である州の認可を得る必要があり、また計画策定に際しては上級官庁や構成自治体、近隣自治体等からの意見を収集することになっている。

このような調整を行う空間的範囲、すなわち計画の対象空間範囲は、我が国の都市計画区域の想定する「一体的都市圏」の範囲よりも広い、概ね一つまたは複数の県程度の範囲である。

### (3) 実態的到達点と今後の課題

上で述べた目標はどの程度達成されているのか。計画内容を見ると、基本的には計画目標像に沿った形で開発用地の指定や保全地の指定がされている。その意味では、広域調整が機能しているといえるが、本章では運用面については言及していない。実際、計画で開発が可能となるところでは、その通り開発が認められる。計画事態が実需を一対一対応で反映したものであれば、開発可能な空間が無駄に放置されることはない。他方、開発されるべきでないところは、原則として開発できないものである以上、これも計画通りである。

このように、ドイツに置いては、個々の開発プロジェクト構想に関し、ふっつわいたような騒動になること及びそれに対して広域調整がなされることは稀で、一応すべて8年ごとの計画改定期に関係者の広範な合意の下に調整がなされると見てよいようである。

しかし一方で、例えば交通軸以外の場所でも実態的需要を容認した形で開発用地指定を認めるなど、その目標像をやや逸脱したような運用が見られる場合もある。これを課題と捉えるべきなのか、または実態に応じた柔軟な対応と捉えるべきなのかについては、なお検討を要するが、本調査からの印象では、全体的な目標像を崩壊させるようなレベルでは行われておらず、むしろ画一的硬直的運用に伴う弊害を回避させているという点で、後者として捉えるべきであると思われる。

また、縮小型の地域計画を今後どのように進めていくべきなのかについても、開発予定地指定の放棄や「中心地連合」の積極的指定などの取り組みが行われているが、まだ模索状態にあるといえるだろう。

## **3章 英国における広域調整**

**- 国と自治体の垂直調整の仕組み（コールイン）を中心として -**

### 3章 英国における広域調整

#### - 国と自治体の垂直調整の仕組み（コールイン）を中心として -

#### 3.1 はじめに

EU の地域政策により欧州諸国では地方分権が進み、連合王国及びその主要部である英国（England）においても自治体ごとの地域性を生かした都市計画やまちづくりがより一層推進されてきた。英国では中央集権的な行政体系に基づく計画制度を有する一方で、都市計画における自治体の裁量は広範囲に認められている。その結果として、一自治体の判断が周囲の自治体のまちづくりに広域的な影響をもたらしたり、国の空間政策に反するような計画が進められたりするような事態も想定される。

そのような場合に対応して、英国では国や自治体間で都市計画における調整が可能となるような仕組みを担保している。英国における都市計画・地域計画における広域調整は、基本的には国の政策、地域計画、自治体の政策や計画間で整合性を図るための制度的な枠組みとしての計画主導システム（plan-led system）を基本としている。すなわち、国の計画方針文書や地域計画の内容との一貫性の下策定された自治体の計画に基づいて、自治体レベルで個々の開発計画に対する許可/不許可の審査が行われることになる。しかし、計画主導システムで回避できないような場合には、国の直接的な判断が必要となる。不適切な開発案件に対して、広域的な観点や国の政策との整合性の観点から、国が自治体の代わりに直接的に許可/不許可の判断を下したり、自治体の計画策定プロセスにおいて計画内容の修正指示を行ったりすることが可能である。これは国による都市計画への介入（Call-in、コールイン）である。個別開発へのコールインは年間数十件から 100 件程度に対して実施されている。わが国でも都市計画分野における国土交通大臣の代行措置権限が「国の利害に重大な関係がある事項」に限定され規定（都市計画法第 24 条第 4 項）されているが、これは過去に一度も発動されていない。

コールイン制度は一見強権的な仕組みであり、英国の中央集権的な行政制度がコールインを可能としているとの見方はあるが、自治体への地方分権が進む中で、コールイン制度が都市計画において果たす役割は変化してきているといえる。

最近の英国の都市計画制度の動きを見ると、2004 年に手続きの迅速化や効率化を目指して制度改革のための都市計画関連法の抜本改正が行われた。その後、経済成長を続ける英国及び EU 諸国の状況を踏まえたケイト・バーカー（Kate Barker）氏等の調査報告書<sup>1</sup>を受けて、都市計画や社会資本整備に関わる法案が国会に提出されている。そこでは、地方分権が進められる一方で、国際的な競争力強化のために必要となる国や地域レベルのプロジェクトの推進のための制度が新たに検討されている。このような計画制度の新たな動きにも触れながら考察を行うこととする。

なお、本章は「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究（中間報告）」を基に、新たな調査した部分を加筆・修正したものである。

---

<sup>1</sup> Barker(2006)

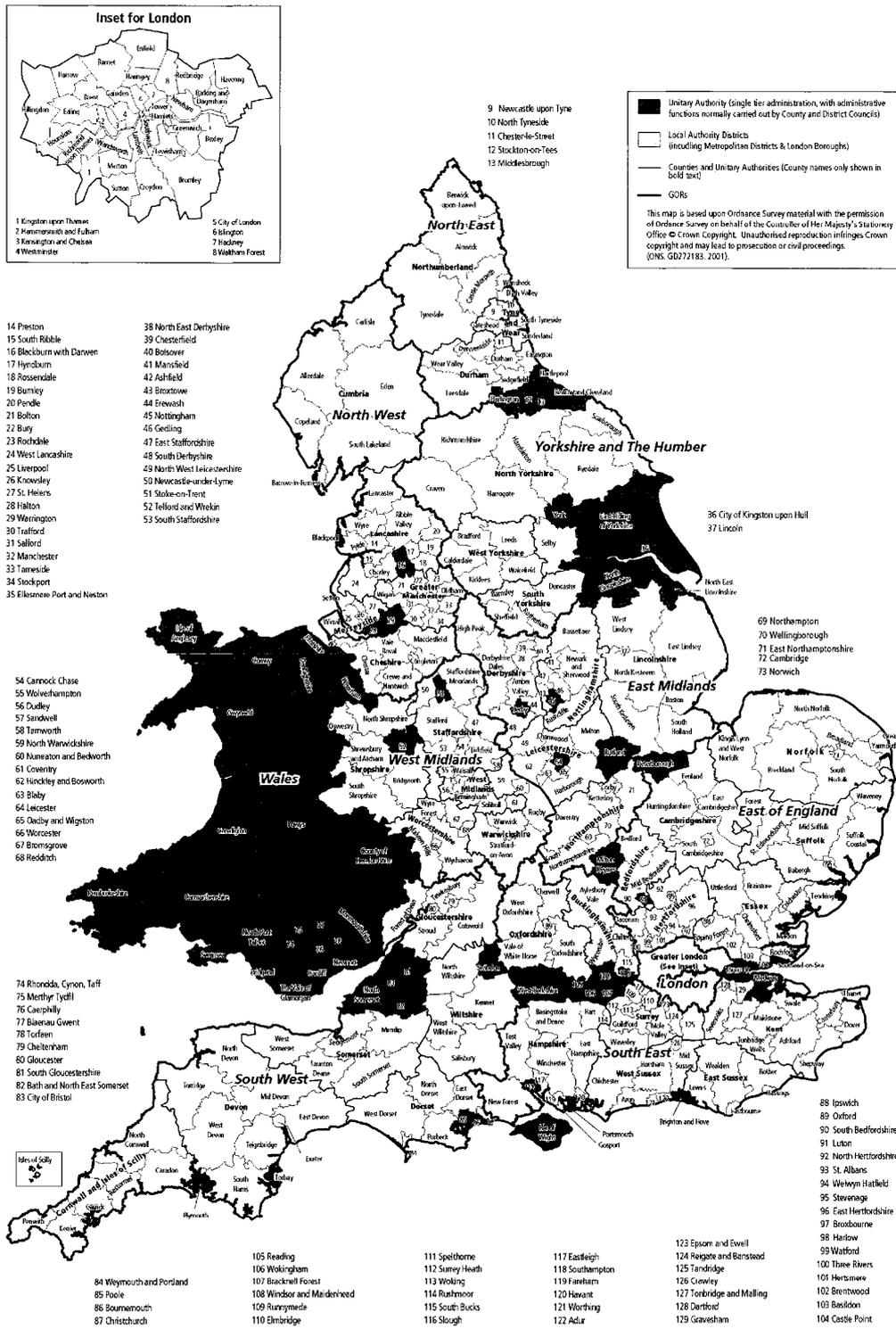


図 3-1 イングランドの行政体系

(出典: Census2001: Key statistics for local authorities<sup>2</sup>)

<sup>2</sup> UK Statistics Authority

## 3.2 都市・地域計画体系の概要<sup>3</sup>

### 3.2.1 英国の概要

England を含む連合王国の人口は、6,097 万人（2007 年）で、10%強の 751 万人が首都ロンドンに居住している。面積は 24.3 万平方キロメートル（日本の約 3 分の 2）である。England は、9 つの地域（East Midlands、East of England、London、North East、North West、South East、South West、West Midlands、Yorkshire and The Humber）で構成されている（図 3 - 1）。

連合王国の政体は立憲君主制、議会は二院制となっており、現在は労働党が第一政党となっている。

英国の行政体系は、中央政府の下に州政府は存在せず、4 種類の異なる形式で地方自治体が存在している。広域自治体（County Council）と基礎自治体（District Council）の 2 段階からなる地域、統一自治体（Unitary Authorities）又は大都市圏自治体（Metropolitan District Councils）の単一自治体となっている地域がある。大ロンドン（Greater London Authorities）では、ロンドンバラ（London Borough Councils）とロンドン市（City of London Corporation）の 2 段階となっている<sup>4</sup>（図 3-2）

以降、自治体は、基礎自治体（市町村）、統一自治体と大都市圏市を含めた総称として表すこととする。

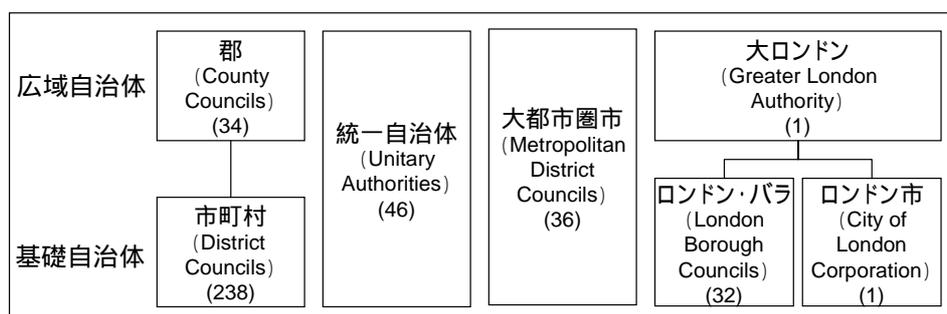


図 3-2 イングランドの行政体系

（出典：英国の自治<sup>5</sup>）

### 3.2.2 計画体系

英国では、全国を覆うような国土計画は存在せず、大ロンドンと 8 つの地域ごとに作成される地域計画が最上位の計画となる。都市・地域計画の所管官庁はコミュニティ・地方政府省（Department for Communities and Local Government）で、都市農村計画法（Town

<sup>3</sup> 「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究（中間報告）」2.(3)都市・地域計画体系を基に加筆・修正を行っている。

<sup>4</sup> 大ロンドン（Greater London）は、ロンドン市（City of London）と 32 のロンドン特別区（London Borough）で構成されている。

<sup>5</sup> 財団法人自治体国際化協会(2005)

and Country Planning Act 1990) を基本法として、2004年に制定された計画・強制収用法 (Planning and Compulsory Purchase Act 2004) により、都市・地域計画体系が変更された。

広域自治体が策定していた空間計画であるストラクチャープラン (Structure Plan) が廃止され (計画・強制収用法 SCHEDULE 8 Transitional provisions: Parts 1 and 2) より広域な地域レベルの計画に吸収されたことにより<sup>6</sup>、従来の計画体系は国・地域・広域自治体・自治体の4段階から、国・地域・自治体の3段階の計画体系になり<sup>7</sup>、広域自治体の役割は大幅に縮小されたといえる (図3-3)<sup>8</sup>。この制度改革により計画体系が以前より簡素化され、自治体と地域レベルの計画の直接的に結びつき、国の計画方針文書との整合性及び計画間の一貫性が強化されている。新しい計画制度の下で順次計画が策定されているが、地域空間戦略と地方開発フレームワークが整合するまでまだ時間を要するところである。

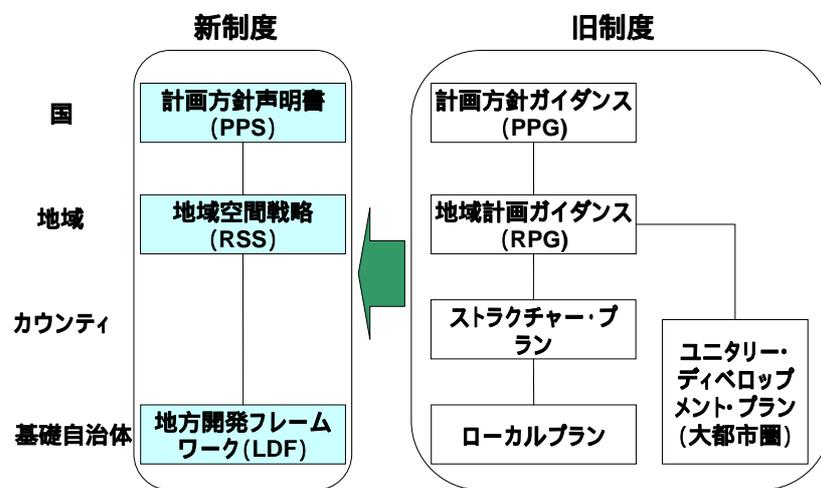


図 3-3 都市計画・広域計画システム

### 3.2.3 国の計画方針文書

前述のように、英国では国土計画を策定せず、計画策定団体が従うべき国の空間計画の指針を示すために、広域計画や都市計画、その他各分野における様々な計画策定のための国の計画方針として、25分野<sup>9</sup>にわたる個別内容ごとの指導書である計画方針文書 (Planning Policy Statements、以下「PPS」)(表3-1)及び鉱業採掘に関するPPS (PPS for Minerals and Wastes) が策定されている。

<sup>6</sup> 郡行政は、鉱物と廃棄物に限定され、その分野に関連する計画内容については、自治体と連携することが求められる。

<sup>7</sup> 大ロンドンなどの大都市圏等郡に属さない自治体では3段階のまま。ユニタリー・ディベロップメントプラン (Unitary Development Plan) から地方開発フレームワーク (Local Development Framework) に置き換えられた。

<sup>8</sup> 森田・馬場 (2007)

<sup>9</sup> PPS21 (観光) は2006年9月1日に廃止され、「Good Practice Guide on Planning for Tourism」が発行された。

計画・強制収用法の制定以降、PPS は現在行われている一連の都市計画制度改革の中でより簡潔にされるとともに、計画方針ガイダンス（Planning Policy Guidance、以下「PPG」）から望ましい実務例（good practice guides）を含んだ内容に順次置き換えられている。

PPSは即地的な内容は含まず、計画において考慮すべき事項や手続き等を示しており、自治体や地域レベルの空間計画であるディベロップメントプラン（Development Plan）の策定や個別の開発計画の審査における判断基準になっている<sup>11</sup>。また、コールインにおける開発の許可/不許可の判断や、不許可や条件付許可となった開発の不服申請（appeal）<sup>12</sup>に関わる判断における基準でもある<sup>13</sup>。

すべての開発や計画に関わる PPS として、環境や開発の持続可能性を考慮した計画の策定と開発の実現に関する事項を示した PPS1（持続可能な開発に関する計画指針）がある。また、地域レベル、自治体レベルの計画策定に関わる指針を示した、PPS11（地域空間戦略（Regional Spatial Strategies））、PPS12（地方開発フレームワーク（local development framework））等がある。

又、自治体が都市計画を策定したり、開発許可に関する判断を下したりする際には、すべての計画指針を考慮することが求められる。特に、大型小売店舗については PPS6（タウンセンター）や PPS13（交通）等が、住宅開発については、PPS3（住宅）、PPG2（グリーンベルト）や PPS7（郊外部の計画）等が主な計画指針となっている。

表 3-1 計画方針声明書（PPS）<sup>10</sup>

（出典：コミュニティ・地方自治省の HP を元に作成）

PPS1	持続可能な開発における計画指針
PPG2	グリーンベルト
PPS3	住宅
PPG4	小規模産業・商業開発
PPG5	簡易計画ゾーン
PPS6	タウンセンターにおける長期計画方針
PPS7	郊外部の計画
PPG8	テレコミュニケーション
PPS9	生物の多様性と地質上の保護
PPS10	廃棄物処理計画
PPS11	地域空間戦略（地域空間戦略）
PPS12	地方開発フレームワーク
PPG13	交通
PPG14	開発不適地における開発
PPG15	計画と歴史的環境
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（2006年9月1日廃止）
PPS22	エネルギーの再利用
PPS23	都市計画と公害規制
PPG24	都市計画と騒音
PPS25	開発と洪水リスク

<sup>10</sup> Department for Communities and Local Government

<sup>11</sup> 森田・馬場（2007）

<sup>12</sup> 地方自治体への開発許可申請において不許可となった場合や、条件付で許可された場合等に、開発申請者は所管大臣に対して不服申立を行うことができる（Town and Country Planning Act 1990 第 78 条）。不服申立審査は、行政内部における準司法的な手続きで、所管大臣又は後述の計画審査官が開発内容を審査し判断を下すが、それらの判断は判例のように蓄積され、後々の自治体の判断に影響を及ぼす。所管大臣に不服申立をして不許可となった場合は、法廷（司法）にもちこむことができる。

<sup>13</sup> 森田・馬場（2007）

### 3.2.4 地域レベルの計画

#### (1) 地域空間戦略の概要

2004年の都市計画制度改革により、地域計画ガイダンス（Regional Planning Guidancenotes）から法定計画である地域空間戦略（Regional Spatial Strategies）に変更され、ディベロップメントプランの一部とされた。地域空間戦略は、イングランド内の8つの地域と大ロンドンにおいて策定される空間戦略であり<sup>14</sup>、国土計画をもたない英国ではそれらが国土計画に相当する。地域空間戦略はすべてのPPSに即して策定されることが規定されており（計画・強制収用法第1条）PPS11（地域空間戦略）には計画策定のプロセス、手続きや含むべき事項等が示されている。

地域空間戦略は、地域の持続的な開発を達成することを目的として、地域持続的開発フレームワーク（Regional Sustainable Development Framework）<sup>15</sup>に示した方針に沿って策定される。計画対象となる分野は、住宅、環境、交通、社会資本、経済開発、環境、農業、鉱業、廃棄物処理である。2004年以降、地域交通戦略（Regional Transport Strategy: RTS）を包含し、自治体が策定する地方開発フレームワーク（Local Development Framework）や地方交通計画（Local Transport Plans）等の枠組みとして、15～20年後を見据えた地域レベルの空間政策を提示している。地域レベルと小地域（sub-regional）レベルの都市や町に区分され、それぞれのレベルに応じた空間戦略や計画方針が示される。又、地域レベルと自治体レベルの新規住宅計画戸数や産業用開発面積、環境と開発面での優先事項等が示される。これらは、地域データを収集・分析した結果に基づいて設定される。開発計画の大まかな地理的範囲を示した概念図（キーダイアグラム）が添付されるが、計画地の特定は地方開発フレームワークに委ねることになっている（図3-4）。

地域空間戦略が法定計画となり地域政策の重要性が高められたことで、自治体レベルの都市計画との結びつきが強まり、計画主導システムが強化されている。地域空間戦略の策定では、各自治体の土地利用方針や都市計画を考慮することがPPS12に記述されており、上位から下位だけでなく、下位から上位での双方向での調整が行われることが想定されている。広域自治体や自治体からの代表者が策定組織に含まれることにより、双方向の調整が具現化されている。

---

<sup>14</sup> ロンドン市（the City of London）では、大ロンドン庁法（the Greater London Authority Act 199）に基づいてロンドンプラン：London Plan (the Regional Development Framework for London)を策定している。これは地域空間戦略に相当する。

<sup>15</sup> 計画・強制収用法第39条



図 3-4 概念図（キーダイアグラム）の例（リーズ市圏域コンテクストダイアグラム）  
 （出典: The Yorkshire and Humber Plan Regional Spatial Strategy to 2026<sup>16</sup>）

<sup>16</sup> GOVERNMENT OFFICE FOR YORKSHIRE AND THE HUMBER ( 2008 )

## (2) 策定体制とプロセス

地域空間戦略の策定主体として地域計画組織 (Regional Planning Body: RPB) の役割は計画・強制収用法 (第2条) に規定されている。地域協議会 (Regional Chamber) 又は地域評議会 (Regional Assembly)<sup>17</sup>は、地域開発庁法 (Regional Development Agencies Act) で地域開発庁 (Regional Development Agency: RDA)<sup>18</sup>が地域開発計画 (Regional Development Plan) の策定において協議すべき機関として位置づけられ、2003年4月1日に地域計画組織として認定された。以前は、国の主導の下で地域計画ガイダンスが策定されていたが、国の地方支分局 (Government Office)<sup>19</sup>と連携して、地域計画組織が地域空間戦略を策定することになった。

地域議会は、地方自治体 (district council, county council, metropolitan district council) 国立公園管理局 (National Park Authorities) 湖沼管理公社 (the Broads Authority) 等からの代表者で6割以上を構成することが求められる (計画・強制収用法第2条)<sup>20</sup>。また、これら以外の組織 (英国産業連盟 (Confederation of British Industry) 商工会議所等 (Chamber of Commerce) 等) から地域のステークホルダーを3割以上含む、多様な主体で構成されることが求められる<sup>21</sup>。策定組織に自治体が含まれることで、自治体間の水平調整と下位から上位へのボトムアップでの調整が行われる。

地域空間戦略の策定 (改定) プロセスについて、図3-5に示し説明を加える。～まで、国の計画政策文書 (PPS11)<sup>22</sup>から抜粋し翻訳している。

地域評議会は、国の地方支分局とともに、地域の目的や問題を同定し、プロジェクト計画案<sup>23</sup>と住民参加に関する地域文書を作成する。(最長4ヶ月)

地域評議会は、国の地方支分局やその他の関係者 (stakeholder) と協力して、空間戦略や方針案を策定し、同時にそれらの持続可能性評価 (Sustainability Appraisal) を行いながら、地域空間戦略の素案を策定する。(最長12ヶ月)

地域評議会は、策定された地域空間戦略の素案を持続可能性評価報告書等の書類とともに、コミュニティ・地方政府省の大臣 (Secretary of State) に提出され、公開審問のために公表される。(最長3.5ヶ月)

公開審問 (Examination in Public: EiP) の開催のために審査員団<sup>24</sup> (Panel group) が任命され、素案の考慮事項や公開審問への参加者の選定を経て、公開審問が開催さ

<sup>17</sup> 現在は8地域すべて地域評議会 (Regional Assembly) が設立されており、地域計画組織は地域評議会が行っている。

<sup>18</sup> 経済開発庁は、通商産業省を所管とする非政府公的機関 (Non Governmental Public Body) であり、経済開発と再生促進、事業効率の向上、投資の促進、競争力の強化、雇用の促進、雇用の質向上、持続的発展への貢献を目標としている。ロンドンを除く、8地域に設立されている。

<sup>19</sup> ロンドンを除く、地域評議会と同じ地理的範囲をカバーする8地域に設置されている。

<sup>20</sup> 自治体等の公共団体の代表者は最高で7割まで、3割はそれ以外のメンバーで構成されなければならない都市農村計画 (地域計画) (イングランド) 規則 (The Town and Country Planning (Regional Planning) (England) Regulations 2004)。

<sup>21</sup> 森田・馬場 (2007)

<sup>22</sup> Department for Community and Local Government

<sup>23</sup> 市民参加 (Community Involvement) について記述しなければならないことが規定されている (計画・強制収用法第6条)。

<sup>24</sup> 計画審問官がコミュニティ・地方政府省大臣の命を受けて任命する。

れる。(5~6.5ヶ月)

公開審問後、審査員報告書 (Panel Report) が作成される。(2~3ヶ月)

審査員報告書を受けて、コミュニティ・地方政府省大臣の修正意見<sup>25</sup>が発出される。これらの修正に関して8週間協議が行われる。(最長6ヶ月)

地域空間戦略の最終案と理由書が発行される。

(合計で約2年6ヶ月~2年11ヶ月)

策定主体として、公選の議員により構成される地域議会 (Regional Assembly)<sup>26</sup>の設立が認められるようになったが<sup>27</sup>、これには地方分権の一環として、空間計画の権限を地域に委ねようという狙いがあった。公選による地域議会を選択する地域は少なく転換が進まなかった。そのような状況等を考慮して、国は地域評議会を廃止し、新たな地域計画組織が決定されるまで、暫定的に地域開発公社 (Regional Development Agency)<sup>28</sup>を地域計画組織とすることが議会で決定された<sup>29</sup>。

---

<sup>25</sup> 理由書を添付することが定められている。

<sup>26</sup> 地域評議会 (Regional Assembly) とは区別される。

<sup>27</sup> 2003年4月1日

<sup>28</sup> 9つの地域ごとに設置されている。

<sup>29</sup> Planning Bill(2008)

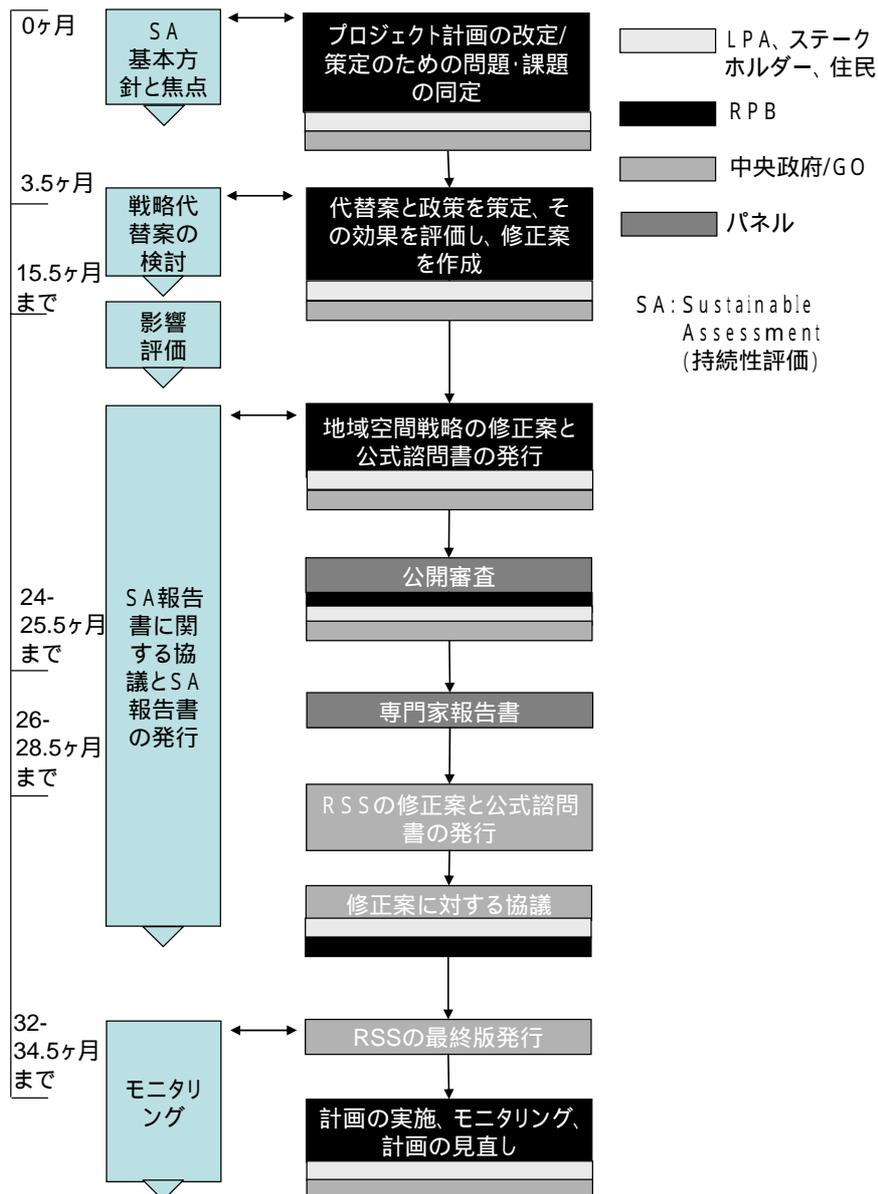


図 3-5 地域空間戦略の策定プロセス  
 (出典：PPS21 (Regional Spatial Strategies) <sup>30</sup>を元に作成)

<sup>30</sup> コミュニティ・地方自治省

### 3.2.5 地方自治体レベルの都市計画

計画・強制収用法 2004 による都市計画制度の改革で、上位計画として広域自治体が策定していたストラクチャープランが廃止され地域空間戦略に吸収されたことにより、都市計画における広域自治体の明示的な役割は縮小した<sup>31</sup>。ローカルプラン (Local Plan)<sup>32</sup>またはユニタリー・ディベロップメントプラン (Unitary Development Plan) は、地方開発フレームワーク (Local Development Framework)<sup>33</sup>に変更され、PPS12 (地方開発フレームワーク) に即して策定される。地方開発フレームワークを策定する地方計画組織 (Local Planning Authority : LPA) には、自治体が定められていることが多い<sup>34</sup>。

地方開発フレームワークは、地域空間戦略とともにディベロップメントプラン (Development plan) である。開発<sup>35</sup>の規制 (Development control) は、自治体が有する都市計画の実現手段であるが、ディベロップメントプランで示した開発方針に即して個別の開発計画申請に対して許可/不許可の判断が行われる。地域空間戦略との整合性がより重視・強化されるなど、国、地域、自治体の各レベルで空間方針や戦略の整合を確保し、その下で開発規制を行うことで、基本となる計画主導システムが実現されている。

地方開発フレームワークは、どのような場所でどのような開発が行われるべきかを規定するとともに、空間ごとにめざすべき目標とそれを達成するための戦略と計画図 (proposal map) に具体的な開発誘導場所を示している。また、地域空間戦略で導出された住宅開発の目標戸数を基本として、自治体の住宅に関わる空間戦略を策定する。これらを検討する際には、これらの計画内容が実現可能となるような交通を始めとした基盤整備が整備又は今後整備されるかを考慮しながら進める必要がある。

地方開発フレームワークの策定に際しては、策定案の内容を国 (大臣) に報告する義務があり、国は必要と判断すれば内容修正を求めたり、直接修正を行ったりする権限を有している (コールイン。詳細は 3.3 で詳述する)。

一方で、個別開発計画の許可/不許可の判断に置いて、地方自治体の裁量が認められており、傾向として裁量の幅は地方分権の進展とともに広げられつつある。

### 3.2.6 計画間の調整

英国の計画体系は、国の計画方針文書、地域計画、都市計画間の整合性を確保することにより、広域的な観点から調整が図られることを可能としている。地域空間戦略は国の計

<sup>31</sup> 森田・馬場 (2007)

<sup>32</sup> 日本の市町村都市計画マスタープランに相当するもの。

<sup>33</sup> 地方開発フレームワークは、地域空間戦略に即する形で自治体の都市計画として策定され、大臣の承認が必要になった。自治体レベルの都市計画となる地方開発フレームワークは、都市計画文書を項目別に 10 種類に分け、法定の文書とオプションで作成する文書に整理することにより、作成義務のある文書を減らしてスピードアップすることを目的としている。

<sup>34</sup> Moore (2005)

<sup>35</sup> 開発とは、都市農村計画法の第 55 条において「土地の中、上、上空で、又は下において、建築、土木工事、鉱物の採掘その他の活動を行うこと、又は、いかなる建築部や土地の利用に関して重大な変更を行うこと」と定義づけられ、土地に関するいかなる開発を行うに際して開発許可 (planning permission) を得る必要がある (第 57 条)。開発許可を得ないで行われる開発は違法であり、地方計画庁による強制執行 (enforcement action) の対象となる。

画方針文書を示す PPS に即して( 計画・強制収用法 1(2) )、地方開発フレームワークは PPS に加え地域空間戦略に即して( 計画・強制収用法 19(2) )、それぞれ策定されることが求められており、そこで広域的な調整が図られることになる。さらには、地方開発フレームワークに基づいて個別開発のコントロールを行うことが基本となる。

地域空間戦略に記述される分野は住宅、環境、交通、社会資本、経済開発、環境、農業、鉱業、廃棄物処理等である。例えば、計画間の広域調整としてわかりやすいのは住宅開発の例である。地域空間戦略で地域レベルの住宅目標戸数が設定され、それに基づいて地方開発フレームワークにおいて自治体ごとの住宅開発目標戸数が設定されている( 3.4 で詳述する)。また、洪水リスクと開発については、地域レベルで洪水リスクを評価し<sup>36</sup>、広域的な観点からの空間政策が示されているが( 図 3-6 )、自然環境なども併せて考慮し、小地域及び自治体ごとの住宅や産業用地面積の設定を行っている。

地方計画組織では、地域空間戦略で示された政策に従って、地方開発フレームワークの空間方針を策定する。しかしながら、国の計画政策文書や地域空間戦略では、具体的な基準等が詳細に示されているのではなく、大まかな空間政策が示されているのみである。むしろ、どのような考え方で、地方開発フレームワークの空間方針を策定すべき方向性や踏むべき手順等が示されているのみである。

このような広域調整の基本的な枠組みを機能させ、計画主導システムを補完するために、国は計画策定に関わる様々な権限を有している。計画主導システムでは間接的な関係にある国と自治体で調整が図られる垂直的な制度である。国( 所管大臣 )は地方計画組織及び地域計画組織に都市・地域計画の提出を義務付けている他、地方開発フレームワークの内容が地域空間戦略に即して策定されることを確保するために、地方開発フレームワークの内容に関して干渉する権限を留保している。計画策定における国の介入については後述する。

一方で、計画間調整を中心とした仕組みに過度に依存してしまうと、計画に沿わない開発を一切認めないことで、急速に高まった開発ニーズを見過ごしてしまうことになりかねない。そのような開発を一切認めないのではなく、開発内容に対して個別に確認機能を働かせながら、認めていく仕組みも必要である。そこで英国では、日本のように用途地域( ゾーニング )内の建築物に対して原則的に一律に建築基準を適用するのではなく、開発を個別に審査する裁量性による方法をとっている。そうすると、自治体の裁量で地域空間戦略や地方開発フレームワークに沿わない開発に対して許可を与えることが可能なケースが発生することがあるが、そのようなケースへの対応策として、問題のある開発を抑止するという点において、コールイン制度の有効性がある。

次項でコールインに関して詳述する。

---

<sup>36</sup> Regional Flood Risk Assessment



## POLICY ENV1: Development and flood risk

- A** The Region will manage flood risk pro-actively by reducing the causes of flooding to existing and future development, especially in tidal areas, and avoid development in high flood risk areas where possible.
- B** Allocation of areas for development will follow a sequential approach and will be in the lowest risk sites appropriate for the development (identified by Strategic Flood Risk Assessments).
- C** Flood management will be required to:
1. Facilitate development in the cities of Leeds, Bradford, Sheffield, Hull and York, coastal towns including Bridlington, Grimsby, Scarborough, and Whitby, inland urban areas including Doncaster, Goole, Halifax, Scunthorpe, Selby and Wakefield where there is little development land available outside high flood risk zones, and land on the south bank of the Humber, provided the sequential approach has been used to inform decisions regarding flood risk
  2. Protect parts of the strategic transport network, especially the Selby-Hull, Doncaster-York, and Doncaster-Immingham transport corridors
  3. Provide flood storage, habitat creation and managed realignment in areas around the Humber, and other river corridors as required
  4. Provide positive land management for flood alleviation, particularly in the upland areas of the Yorkshire Dales, the North York Moors, the Howardian Hills and the Pennines.

図 3-6 Yorkshire and Humber 地域の RSS からの抜粋  
( 出典 : Regional Spatial Strategies for Yorkshire and Humber )

### 3.3 自治体の都市計画における国の介入（Call in、コールイン）<sup>37</sup>

#### 3.3.1 コールイン制度の位置づけ

これまで述べてきたように、英国の都市・地域計画制度の根底には、計画主導システム（plan-led system）がある。計画主導システムでは、申請された開発に対する許可/不許可の判断は、当該地域のディベロップメントプランに沿うことが原則とされている。遑って、ディベロップメントプランは、国の計画方針文書や地域空間戦略に沿って策定されるべきものであることから、理論的には国の政策が末端の開発計画の許可権限まで行き渡るような仕組みとなっている。しかし、計画申請の許可判断において自治体は広範囲の裁量を与えられていることから、すべてのケースにおいて計画主導システムの機能が担保されているは限らず、広域的な観点から望ましくないと思われる開発や、国の方針や政策に反すると思われる開発が、地方計画組織によって許可される事態がないとも限らない。そこで、国、地域、自治体で計画間での整合性を図る調整機能が十分に果たされない場合や、個別開発がこのスキームから外れて許可されるような場合のセーフティネットとして、国が地方計画組織の都市計画権限に直接関与するコールイン制度が用意されている<sup>38</sup>。

コールインは、国が地域や自治体の開発や計画や国の計画審査権限に対して直接的に介入して判断するための仕組みである（図3-7）。コミュニティ・地方政府省の所管大臣は、その必要があると判断される場面において、地域計画組織のディベロップメントプラン策定と地方計画組織のディベロップメントプランの策定においてコールインする権限が、また、地方計画組織の開発許可において、コールインできる権限が、都市農村計画法と計画・強制収用法で定められている。開発許可に関しては、国は原則的にはいかなる開発や都市計画に対して介入することが可能とされているが、介入の方針として国や地域全体の利益に関わるような事項に限定されている。

コールインは、国が独自に判断して介入するケースばかりではなく、住民、自治体、市民団体等からの要求を受けて、介入に関する検討を行うことも可能となっている。但し、コールインを求める場合は、開発計画のどのような点が国の政策に関わるか等について論理的に根拠を示して意見書を作成した上で請求しなければ請求は受け付けられない。

<sup>37</sup> 3章2.(5)を元に、加筆・修正を行っている。

<sup>38</sup> 森田・馬場（2007）

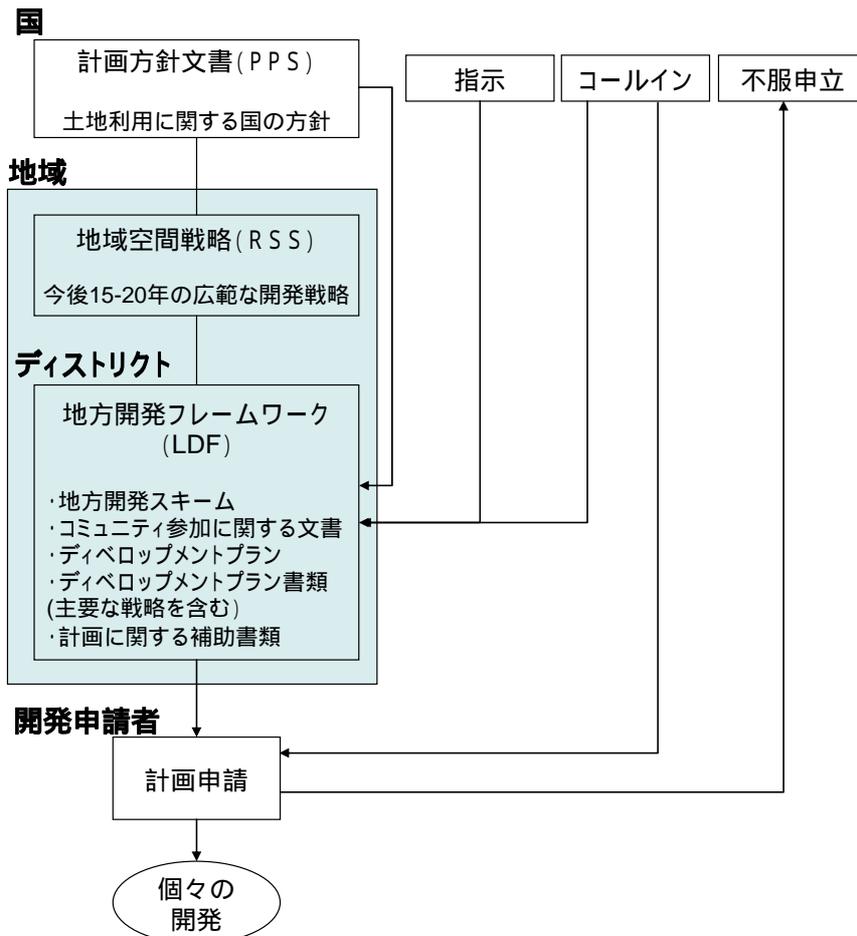


図 3-7 計画制度におけるコールインの位置づけ

### 3.3.2 開発許可におけるコールイン

国は、介入の必要性の釈明が可能であれば、いかなる開発に対しても自治体の開発許可権限に介入する権限を留保している（都市農村計画法第 77 条）。開発案件の許認可に関する権限を自治体から国へ移管し、国が許認可に対する審議を行うことになる。コールインを実施する際の基本的な考え方となるのは、以下の 5 つの事項からなる「カボーン・クライテリア（Caborn Criteria<sup>39</sup>）」である。

- ・ 重要な国の政策と対立する事項
- ・ 地域への重大な影響の懸念
- ・ 地域・国レベルで大きな論争の可能性
- ・ 建築・都市デザイン上重大な問題
- ・ 国家の安全や国外の政府の関心事項

実際に介入の対象となる開発計画は住宅が最も多く、次いで小売業、レジャー施設とな

<sup>39</sup> 1999 年 6 月 16 日付国会答弁、当時の所管官庁だった環境・交通・地域省（Department of Environment, Transport and Region）のカボーン（Caborn）副大臣が、文書で答弁した内容が通達（Circular 05/00: Planning appeals procedures, Annex 5: Called-in Planning Applications）として発出された。

っており、個人の開発計画だけでなく自治体の開発計画もコールインの対象である<sup>40</sup>。

#### (1) コールインに関わる指示通達

実際にコールインに関わる具体的な方針を示しているのは、以下の5つの指示通達 (direction circular) である。指示通達に示された基準に合致する開発案件は先ずコールインの対象候補となる (コールインするための基準ではない)。以前は、未開発地 (greenfield) に関する指示通達があったが、2007年に廃止されている<sup>41</sup>。

ディベロップメントプランに適合しないと判断される開発申請 (Departure application)<sup>42</sup> : Circular 07/99: The Town and Country Planning (Development Plans and Consultation) (Departures) Directions 1999

- ・ 150戸以上の住宅開発
- ・ 5000㎡を超える商業施設、レジャー施設、複合オフィスビル
- ・ 自治体または関連主体所有の土地での開発
- ・ ディベロップメントプランの方針との不適合
- ・ 5ha以上の未開発地における住宅開発
- ・ South East、South West、East of England、Northamptonshireにおける1ha以下の土地に30世帯以上の密度となるような住宅建設を行う場合<sup>43</sup>

グリーンベルト (Greenbelt) に関する指示通達 : (The Town and Country Planning (Green Belt) Direction 2005)

- ・ 1,000㎡以上の建築物
- ・ 建築物の規模、性質、立地場所が、グリーンベルトに多大な影響を与える可能性があるような開発

洪水に関する指示通達 : The Town and Country Planning (Flooding) (England) Direction 2007

- ・ 洪水リスクエリア内の主要開発
- ・ 環境庁と自治体、開発者との協議によって解決されない開発申請

小売り店舗に関する指示通達 : Circular 15/93: Town and Country Planning (Shopping Development) (England and Wales) (No 2) Direction 1993

- ・ 20,000㎡以上の小売店
- ・ 2,500㎡以上、20,000㎡未満の小売店で、申請中又は5年以内に許可された10マイル以内の同種の小売店面積との累計で、20,000㎡以上となるような開発案件

運動場に関する指示通達 : Circular 09/08 Town and Country Planning (playing

<sup>40</sup> 森田・馬場 (2007) が詳しい。

<sup>41</sup> 未開発地 (green field) に関わる指示通達: The Town and Country Planning (Residential Development on Greenfield Land)(England) Direction 2000 は、開発面積に占める未開発地の割合を60%以下に抑えることを狙いとしていた。しかしながら、住宅開発の需要が高期中、本指示通達によってコールイン対象となる開発件数が多くなりすぎたため、政府への負担が大きくなった。また、住宅需要に対応するためには、未開発地内での住宅開発を制限することが困難となってきたこともあり、2007年、本指示通達は廃止されることとなった。

<sup>42</sup> The Town and Country Planning Directions 1999: Annex 1

<sup>43</sup> The Town and Country Planning Direction 2005

( 2 ) コールインのプロセス

コールイン候補となる案件は、国の地方支分局に通知され、コールインの対象とどうかについて大臣の判断を仰ぐ案件の候補が選別される。コールイン候補となった開発案件は、コミュニティ・地方政府省に送られ、そこでコールインするかどうか判断される。コールインすると判断された案件は計画審査庁( Planning Inspectorate )に通知され、計画審問官 ( Planning Inspector ) による公開審問会での意見収集等の手続きを経て、大臣による許可/不許可の判断が下され開発申請者に通知される。開発申請者はその判断を不服とする場合には、最終的には裁判所に提訴できる。コールインのプロセスは図 3 - 8 に示す。

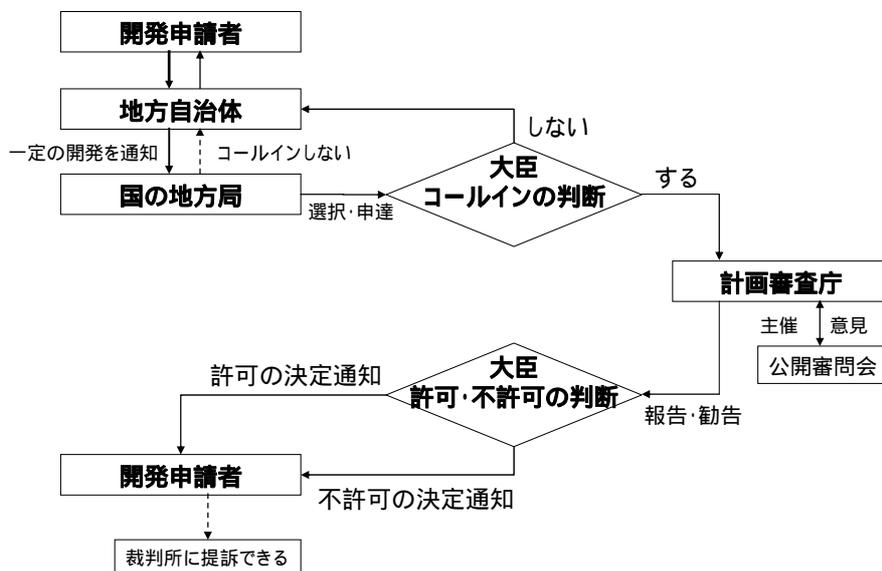


図 3-8 コールインのプロセス<sup>46</sup>

国が開発申請案件に対する許認可の判断において、介入が必要または妥当であると判断する場合、自治体に代わり許可/不許可の判断を下すが、そこで判断基準となるのは、25の国の政策文書 ( PPS/PPG ) である。また、計画審査庁の計画審問官が作成する案件を分析した審問官報告書 ( Inspector Report ) を参考にしながら、所管大臣は開発計画に対する判断を下す<sup>47</sup>。ここでも当然のことながら、審問官報告書はPPS/PPGに基づいた客観的な視点で作成される。計画審査庁及び計画審問官が英国の計画制度において果たす役割は大きい。コールインの成立においても同様である。

計画審問官は、計画審査庁に所属し、都市計画、住宅、環境、道路と関連法令を取り扱う、自治体政策、国の方針、法令の専門家である。審問官は、第三者的な立場から、開発

<sup>44</sup> 少なくとも一つ以上のプレイング・ピッチ ( playing pitch ) を含む場所。

<sup>45</sup> 運動場が少なくなっていく傾向にあることが問題とされたことから、運動場の確保を目的として発出された。

<sup>46</sup> 明石・馬場 ( 2008 )

<sup>47</sup> 審問官と異なる見解が示されることもある。

者、自治体、国の間の調整を審議する役割を担っている。職務内容は、ディベロップメントプランの公開審問会、不服申請、計画是正における審議等に加え、強制介入においては、介入されたケースに対する審問官報告書（審問官報告書）を提出し、国はその報告書を参考に最終判断を下す。強制介入された開発申請に関する審議を行うときは、自治体または開発申請者が望む場合は、公開審問会を行わなければならない。ここで議長を務めるのも審問官である。ディベロップメントプランに対する強制介入の場合は、自治体のプラン修正による6週間の意見提出期間が設けられるが、公開審問会は開かれない。

また、自治体により不許可とされた開発申請者から不服申請が出された場合、計画審問官は開発申請に関する報告書をまとめ、所管大臣に代わり判断を下すことがある（Moore(2005)）。

### （3）都市計画策定プロセスにおけるコールイン

地域空間戦略の策定における国のコールインは、プランの修正に関わる指示（Direction）等の発出を通して行われる（計画・強制収用法 10（1））。もし、地域計画組織が指示等に従わず内容の修正が不十分な場合は、国が代わって地域空間戦略を策定することが可能とされている（計画・強制収用法 10（3））。地方開発フレームワークの策定における国のコールインも同じく指示（Direction）等の発出を通して行われ（計画・強制収用法 21（1））。地方計画組織が指示通りに修正を行わない場合は、国が代わってプランを策定することが可能とされている（計画・強制収用法 27）。

ディベロップメントプラン策定におけるコールインでは、自治体に内容の修正を求めることが可能である。法的な背景としては、1986年の住宅・計画法（Housing and Planning Act 1986）において、都市計画策定プロセスにおける所管大臣のコールイン権が強化され、案の縦覧の際の修正指示に加えて、策定主体である自治体に案の正式縦覧以降、常時必要な修正を命ずる権限が与えられた。その後、都市農村計画法第44条でコールイン権が規定され、都市計画体系が大きく変更となった計画・強制収用法の第21条では、計画プロセスにおける修正指示（Direction）を出す権限が、また同法の第27条では、自治体に代わって計画案を策定または修正する権限が規定されている。

例えば、国はEast Midlandのリンカンシャー郡（Lincolnshire County）のストラクチャープランの改訂において、PPG13にもとづき交通アクセス（Accessibility）に関する項目を修正するように、指示（Direction）が出された。さらに、もし郡が国の意見に同意してストラクチャープランを修正しない場合、コールインが検討される旨を通知した文書が送られた。結局、事前の協議でリンカンシャー郡はストラクチャープランを修正することに同意し、コールインされるには至らなかった。

また、自治体が策定中のディベロップメントプランが農地保全などに関わる場合、農業所管大臣からの要請にもとづきディベロップメントプラン策定に介入することができるが、こちらほとんど例がないとのことである。

基本的には非公式な形で国と自治体が意見調整を行い、必要であればディベロップメントプランを修正することで解決しているため、法的権限の行使という形でコールインされるケースは滅多にないのが現実であり、1991年にコールインされたのが最後であるとのこ

とである<sup>48</sup>。コールインの前段階として、計画の修正を求める法的な指示( Direction )が、年に 4、5 件程度発出されている。実際にはそれ以前の段階で、修正に応じない場合発出される指示における警告文書を受け取る時点で、自治体は計画案の修正に応じることがほとんどだということである<sup>49</sup>。

### 3.3.3 コールイン制度の改革

社会経済状況の変化を受けて、コールイン制度の運用に関わる改革が検討されている。2008 年 1 月発行された「Review of 'Call in' Directions Consultation」<sup>50</sup>では、運用の指針となっている現在有効な Direction について廃止か継続かの評価が示されている。同時に、今後加えるべき新たな Direction についても言及され、それらを統合した新たな Direction の発行準備が進められている。

焦点となっているのは、大規模小売店舗と住宅に関するコールイン案件の削減である。コールインの実施には多大なコストが必要であることから、コールイン候補の数と実際にコールインする件数を減らそうとするものである。大規模小売店舗については、特にディベロップメントプランに位置づけがない郊外部における立地については継続して規制すべきと考えられている。しかし、重大な問題を誘発する開発ではない計画までコールイン対象とするような余計な基準を排除することが目的である。住宅については供給不足となっていることから、必要な開発を遮るような国の介入を減らそうとするものである。但し、基本的には中心市街地の活力維持や郊外部での無秩序な開発の回避の考え方が変わるものではない。

具体的には、「小売り店舗に関する指示通達：Circular 15/93: Town and Country Planning (Shopping Development) (England and Wales) (No 2) Direction 1993」を廃止、住宅開発における密度に関する項目を削除して、文化的遺産( heritage )に関する項目が新たに追加した一つの統合した Direction の草案が作成されている。この草案をみると、国の政策や広域的な問題としてとらえるべき問題として、中心市街地の活性化、防災対策、歴史・文化、環境保全があり、それらについては国が何らかの策を講じる必要があると考えられている。

---

<sup>48</sup> 2006 年コミュニティ・地方政府省へのヒアリング調査による。

<sup>49</sup> 2006 年当時コミュニティ・地方政府省で研修をしていた高橋氏を通じた情報による。

<sup>50</sup> Department for Communities and Local Government ( 2008 )

### 3.4 調整事例

#### 3.4.1 住宅開発の調整事例

ここで、地域空間戦略と地方開発フレームワーク間の調整を中心に、住宅開発と大規模小売店舗の例を挙げて、具体の広域調整についてみる。

##### (1) 住宅開発に係る国の指針

住宅開発に関する国の計画指針は PPS3 (Housing) で示されている(図 3-9)。PPS3 では、国・地域が設定する住宅開発に対する目標を、自治体レベルでも実現するための戦略を検討し、自治体の都市計画に示すよう求めている。特に重要となるのは、「住宅の適正立地」の項で示された住宅開発の立地場所と計画量に関する検討である。需要と供給が適合する地域において住宅開発を行うのは当然であるが、環境面から持続的な開発を考慮して、未開発地( green field、未開発地)を極力避けて、既存市街地や既開発地( brown field、ブラウンフィールド)に立地させる努力を求めるものである。具体的な数値目標に対して、それに合致するよう計画を策定しなければならない。

運用をみると、国のレベルでは、PPS3 に住宅開発の計画方針が示されている。地域レベルでは、地域計画の中でその計画方針に沿って、地域の住宅開発方針が作成され、地域内の住宅開発目標と自治体へのわりあてが決定される。

##### 政策目標

質の高い住宅の供給  
多様な住宅の供給  
マーケットハウジング  
アフォードブルハウジング(低所得者向け住宅)の供給

##### 考慮すべき事項

既存の住宅ストックの有効活用  
住宅の適正レベルの評価  
住宅の適性立地  
・地域計画において、住宅開発のための戦略的な立地場所を同定することにより、需要と供給が持続的な開発の原則の中で調整が図られる。  
・自治体レベルでは、持続的な開発の達成をめざし、住宅開発のために計画された立地場所における戦略を設定する。  
住宅開発に適した立地場所の同定  
・地域計画において、計画期限内に既成市街地における住宅開発の割り当てに関する目標値を、地域レベルで設定しなければならない。  
・自治体レベルでは、自治体と国・地域の既存の市街地における住宅開発目標と、既存市街地を住宅用地に活用するための戦略を検討しなければならない。  
効果的な土地の活用  
柔軟な住宅地の供給  
必要となる住宅用地規模の決定  
柔軟で対応力のある土地供給の維持

図 3-9 PPS3 (Housing) の内容の一部

(2) 住宅開発に関わる計画間調整

国の方針 PPS3 (Housing) に沿って、地域空間戦略と地方開発フレームワークは策定されるが、ここでは広域的観点から、PPS3 における「住宅の適正立地」と「必要となる住宅用地規模の決定」に着目し、地域レベルと自治体レベルの計画間調整について考察する。

「住宅の適正立地」では、住宅開発を計画（誘導）するエリアの検討に、順次的検討法（Sequential Approach）を導入して行うことが示されている。地域レベルでは、既成市街地への住宅開発を念頭に、地域内での住宅開発目標値を設定する。その際、「必要となる住宅用地規模の決定」は、全国的な住宅推計、地域ごとの住宅推計に基づいて、自治体ごとに住宅開発を配分している。すなわち、ここで広域的な調整が図られていることになる。日本の人口フレームを決定するメカニズムと類似した仕組みであるが、大きな違いとして、英国ではその住宅割り当てが住宅開発の計画申請の審査における判断の基準となっていることである。わが国では、一旦人口フレームで認められた市街地の拡大が、実際の開発戸数とは直接的に結びついていないことである。他方、人口減少が全国的な傾向となり、人口フレームによる市街地の拡大の根拠がなくなると、線引き地域では、市街地の拡大の理由を示すことができず、開発ニーズに応じた柔軟な対応や、市街地以外での計画的な開発

表 3-2 北西部地域の地域空間戦略（RPG13 for North West）における住宅開発の配分

地域住宅配分（住宅配分年間平均率）	
戦略計画組織	
North West 大都市圏エリア 地域軸とインナーシティ	
マンチェスター（Manchester）	1,350
サルフォード（Salford）	530
リバプール（Liverpool）	1,110
小計	2,990
その他の郡（Manchester, Merseyside, Halton, Warrington）	
ボルトン（Bolton）	450
バリー（Bury）	230
オールドハム（Oldham）	270
ロックデール（Rochdale）	240
ストックポート（Stockport）	220
テムサイド（Tameside）	370
トラフォード（Trafford）	270
ウィガン（Wigan）	410
ノーズレー（Knowsley）	230
セントヘレンズ（St Helens）	400
セフトン（Sefton）	350
ウィーラル（Wirral）	160
ハルトン（Halton）	330
ウェリントン（Warrington）	380
小計	4,310
シャイア・カウンティ（Shire Counties）	
チェシャイア（Cheshire (Halton and Warrington)を除く）	1,630
カンブリア・レークディストリクト（Cumbria and the Lake District）	1,170
ランカシャー（Lancashire (Blackburn with Dawen and Blackpool を含む））	2,690
小計	5,490
合計	12,790

表 3-3 スtockポートの地方開発フレームワークにおける住宅開発計画数

	戸数
完成した住宅戸数	2009
減少戸数	240
純戸数（ - ）	1769
RSS 供給用級数( 2002-2011 ) 220 戸 1×9 年間)	1980
合計（ + ）	2749
2002-2011 要求の残りの戸数（ = ）	1980
想定される減少戸数	360
想定される総要求戸数( + ) 260 2×9 年間)	2340

1：RSS における Stockport の年間住宅計画数

2：Stockport のローカルプランにおける年間住宅計画数

の可能性が閉ざされてしまうことが懸念される。

North West Regionストックポート市 (Stockport) の住宅開発における広域調整の具体例を見てみる。北西部地域の地域計画ガイダンス (RPG13) では (表 3-2) 初めに地域レベルで総数 12,790 戸の住宅開発が目標値として設定されている。その目標値に基づいて都市ごとに住宅戸数が配分され、ストックポート全体では 220 戸の住宅戸数が配分されている。ストックポートのローカルプラン(ユニタリー・ディベロップメントプラン: Unitary Development Plan) <sup>51</sup>では、地域空間戦略の住宅の配分戸数に基づいて、市の住宅供給・需要状況を考慮し、市の計画との調整を図りながら (地域空間戦略と市のプランでは計画期間にずれがあるため) 具体的な予定住宅戸数が設定され、具体的な場所、面積、戸数が示される (表 3-3)。その際、供給過剰 (Oversupply) になることがないように留意されているが、RSSに示された計画数よりやや大きな数値となっている。さらに、市内の土地利用状況を鑑みながら (既存開発地での住宅開発優先) 住宅開発ゾーンと計画面積・住戸数が設定され、計画図に示されている (図 3-10)。開発コントロールは、この計画図に基づいて判断されることから、国の空間政策や地域の空間戦略と整合した開発コントロールが行われることが想定されている。コールインは、広域調整が行われた計画と個別開発計画との整合性を判断している。

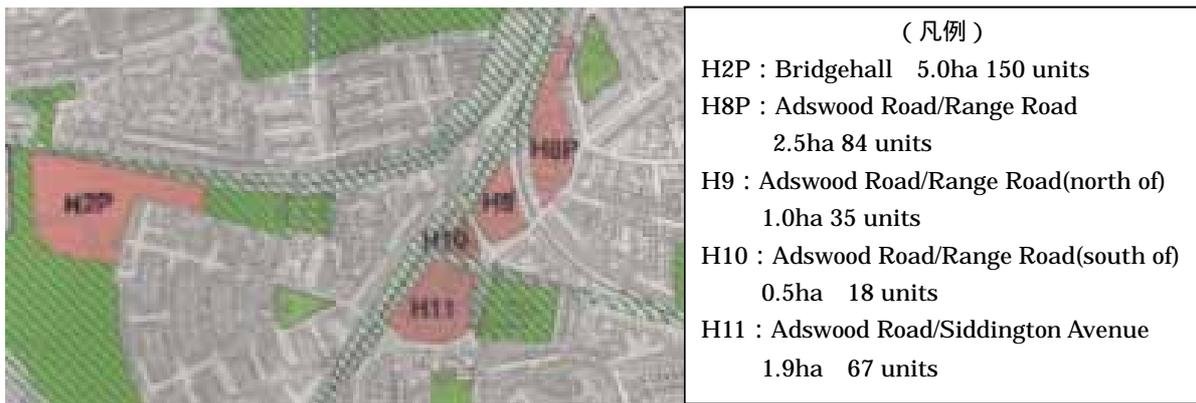


図 3-10 スtockポート市の計画図  
( 出典 : Stockport Unitary Development Plan )

### ( 3 ) コールイン事例

ディベロップメントプランに位置づけられていない 150 戸以上の住宅開発はコールイン対象となる。ここでは、コールイン事例として、住宅開発と大規模小売店舗開発を取り上げ、主に不許可となった理由を考察し、広域的な観点から問題となる要因を明らかにする。

住宅開発に関わるコールイン件数は全体で最も多い。その背景として、住宅供給が不足していること、郊外部の住宅に対する人気が高いことから、都市計画上問題となる可能性の高い立地場所における住宅開発計画が多くなっていることが挙げられる。

コミュニティ・地方政府省のコールインに関するデータベースを検索し、2001 年 1 月から 2007 年 12 月の 6 年間で、住宅開発に関してコールインされた事例 128 件の内、許

<sup>51</sup> 地方開発フレームワークの前身 ( 図 3-2 参照 )

可/不許可の判断において、住宅のニーズと供給のバランスが悪いこと（Oversupply）がとり挙げられている案件は13件あった。その内、不許可と判断された4件の決定通知書（Decision Letter）に記述されている公式な判断（Formal Decision）に示された大臣の見解を通して、住宅開発に関わる広域調整について考察する。

住宅供給過剰とみなされた開発案件（大臣の決定通知書に”over supply”の記述がある）は、コールインされた住宅開発128件中13件である。その内、供給過剰を理由の一つとして不許可とされた開発は4件のみであることから、住宅の供給過剰が不許可の主要な理由とはなっていないことがわかる（表3-4）。これらの4件の開発案件の内容をみると（表3-5）、サルフォード（Salford）以外のケース3件は、住宅の過剰供給の懸念が理由の一つとして挙げられている。また、リンカンシャー（Lincolnshire）のケースをみると、地方開発フレームワークに記述されている住宅政策には整合しているものの、地方開発フレームワーク自体が国の計画指針であるPPSや地域空間戦略に整合していないことが問題とされている。さらに、その他の考慮事項に照らし合わせても、住宅の供給が地域計画の計画量を上回り供給過剰になるという問題点を補うようなベネフィットはないとみなされ、不許可と判断とされている。

ただ、住宅開発に関わるコールインのケースとしては、未開発地における開発に関わる指示通達によるものが非常に多かった<sup>52</sup>。しかし、住宅開発への圧力が大きくなってきたことなどを理由として、この通達が昨年廃止されたことにより、今後は住宅に関わるコールイン件数は減少するものと思われる。

表3-4 住宅開発のコールイン

	住宅供給過剰に関する記述		合計
	あり	なし	
許可	9	61	70
不許可	4	54	58
合計	13	115	128

<sup>52</sup> The Town and Country Planning (Residential Development on Greenfield Land)(England) Direction 2000とthe Town and Country Planning (Residential Density) (London, South East England, South West England, East of England and Northamptonshire) Direction 2005は、2007年4月1日廃止されている。

表 3-5 不許可案件の内容

	サルフォード (Salford, North West)	リンカンシャー (Lincolnshire, East Midland)	ノースアンバーランド (Northumberland, North East)	バンクス (Banks, North West)
開発規模	395 戸、2.1ha		4 戸、1.4ha	69 戸(アパート:53 戸、 一戸建て:16 戸)、3.3ha
住宅供給	供給過剰とは認められ ない	供給過剰となる懸念が ある	供給過剰となる懸念が ある	供給過剰となる懸念が ある
許可/不許可 の判断の理由	<ul style="list-style-type: none"> <li>現在の郡の住宅ニーズに照らし合わせて本案件の開発は必要ない。</li> <li>対象地は産業用地として活用すべきである。</li> <li>提案されている多様な住宅開発は有益であるが、他の考慮事項を上回る程の理由とならない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体の住宅政策には沿っている。</li> <li>自治体の計画より後に策定された PPS3 と地域計画 ガイダンス 8 (RPG8) に合致しない。</li> <li>自治体内の住宅は既に過剰供給である。</li> <li>住宅の密度、駐車場、アフォードブルハウジング<sup>53</sup>に関わる便益はあるが、PPS3 と地域計画ガイダンス 8 に反することを上回る程の理由にならない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>周辺の自治体では住宅供給が過剰気味である。</li> <li>未開発地における住宅開発を望ましくないとする PPG3 に即していない。</li> <li>PPG3 に沿った有効な土地利用ではない上に、高級住宅を建設する十分な理由がない。</li> <li>住宅地として割り当てられていない未開発地への建設要件について記述したローカルプランの S19 に反する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ローカルプランとストラクチャープランに反している。</li> <li>雇用のための産業用地として活用するというストラクチャープランの方針が優先されるべきである。</li> <li>地区の住宅供給過剰を招くおそれがある。</li> <li>提案されたハイウェイとアクセス道路の妥当性が不十分である。</li> </ul>

### 3.4.2 大規模小売店舗の立地規制に関わる調整<sup>54</sup>

コールイン案件の評価において、発出されている 25 あるすべての計画方針文書が参照されるが、そのうち、大規模小売店舗の開発案件に対する判断を示す際に、国の重要政策の一つである「中心地の活力と成長の促進」の考え方に基づく指針である PPS6( Planning for Town Centre ) が主要な判断基準の一つとなる。この中心地優先の方針は、都市・地域の持続的な発展 (Sustainability) の考え方にもとづいており、これは EU 全体としての方針に沿ったものである。2005 年に改訂された PPS6 は、1996 年に作成された PPG6 ( Planning Policy Guidance: Town Centres and Retail Developments ) の内容が整理され、方針がより明確になっている。

大規模小売店舗の立地は広域的な影響を派生させる問題であるが、これに関して国の計画指針 (PPS6) の中で示されている観点は、中心地間のネットワークと序列、地域空間戦略の位置づけ、の 2 点である。個々の開発計画をこのような広域的な観点から評価

<sup>53</sup> 低所得者向けの住宅

<sup>54</sup> 本項は、「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究(中間報告)」3 章 2(6)からの抜粋による。

するために、PPS6において広域計画との整合性や、規模・立地の妥当性等の5項目等が設定されている(表3-6)。開発計画に対する許可/不許可の判断においては、これらの原則に沿いながらも、地域活性化や雇用創出といったその他の考慮事項も併せて評価され、総合的に判断されている。英国では、20,000 m<sup>2</sup>以上<sup>55</sup>の大規模小売店の立地に対しては、立地場所に関わらず他の商業地への影響の有無を確認する必要があるとしており、さらに、中心地以外の立地場所や都市計画で小売業の立地地域と定められた場所以外においては、5,000 m<sup>2</sup>以上を「大規模」小売店と捉えている。

#### (1) 広域的な観点

広域的な都市整備の観点から自治体レベルで考慮すべき視点が包含され、広域計画である地域空間戦略との整合性と、「中心地間のネットワークと序列化(Networks and Hierarchy of Town Centres)<sup>56</sup>」として示されている。序列は、Regional、Sub-regional、District、Localの4段階で表される。域内に複数存在する中心地間のネットワークと序列化の方針は地域空間戦略の中で位置づけられ、地方開発フレームワークの中でその方針と整合性を保ってそれぞれの中心地を軸とした集客施設(小売・レジャー)の開発方針が策定されなければならない。中心地間のネットワークと序列の具体的な検討事項としては、規模の大きな中心地への集中を避ける必要があるか、再開発や活性化が必要な中心地への投資の必要はないか、機能を強化する中心地や新しく選定する中心地があるか、等が挙げられている。また、これらの序列はあくまで計画の中で位置づけられるものであり、個別の開発案件において再検討されるべきものではない。

中心地の序列については、既存の中心地の機能を高めることを目的として、異なる中心地間の構図や序列上の関係を考慮するとしながらも、最大中心地が過剰な商圈を持つのではなく、中心地としての用途や活用におけるより公平な配分と、日常のニーズに関しては近隣レベルの中心地内の店舗の利用促進に配慮すべきとしている。

通常、近隣レベルの中心地は大規模な開発には適していないことから、大規模開発における立地検討におけるシーケンシャル・アプローチで、近隣レベルの中心地は検討候補地に含まれるべきでない。地方計画組織は、中心地のタイプごとに許容可能な開発規模の上限設定を検討し、この上限より大きな開発はより序列が上位の中心地に誘導することが求められる。

まとめると、開発案件は、地域空間戦略とそれに即して策定された地方開発フレームワークにおいて示された集客施設(小売・レジャー)関係の開発地区の計画方針と整合しているか、すなわち計画の中で位置づけがあるかどうかについて評価される。地域空間戦略及び地方開発フレームワークの中で、中心地、中心地の縁辺部、中心地の外部を地理的に位置づけ、そこで行うべき開発を規定している。また、中心地以外での開発の必要性があれば、地域空間戦略と地方開発フレームワークにおいて位置づけておく必要があるため、これらのディベロップメントプランに位置づけない中心地以外での開発に対しては、プランの内容との整合性が問題となってくる。

<sup>55</sup> 小売店舗の集積により、合計で20,000 m<sup>2</sup>以上となるような2,500 m<sup>2</sup>以上の小売店舗についても、コールインの対象となり得る。

<sup>56</sup> 村木(2007)が詳しい。

中心地間のネットワークと序列は、地域空間戦略やその前身である地域計画ガイダンスにおいて広域的な観点から定められることから、地域空間戦略と地域計画ガイダンスが果たす役割は大きい。中心地間の序列の変更に関しては、時間の経過で変わるものであることは認めながらも、それは開発許可ではなく都市計画の変更手続きで行うべきとするとともに、特に広域地方レベルの事柄に関しては、地方開発フレームワークではなく、先ずは地域空間戦略で検討及び変更されるべきであるとされている。また、5万㎡を上回る巨大なショッピングセンターが中心地の外側で近年ほとんど新設されなくなったのは、1996年のPPG6において国が地域計画ガイダンスにおける位置づけを求めたことに起因している。この方針は、PPS6にも引き継がれている。

## (2) 大規模小売店舗の立地評価

開発案件の立地評価には、PPS6で示されているa)開発に対するニーズ証明、b)開発規模の適正性、c)立地選定におけるシーケンシャル・アプローチ<sup>57</sup>(Sequential approach、順次的検討) d)既存の中心地への影響評価、e)交通アクセス評価、の5つの評価項目がある。これらの内、ニーズ、規模、シーケンシャル・アプローチ、既存の中心地への影響評価は、中心地間のネットワークや序列に関連する評価項目であることから、広域的な観点が包含されていると考えられる。

開発規模に対して立地が適しているかどうかを評価する際に、開発が近隣の中心地の役割や機能及び商圈の大きさに適合しているか、また、地域内の中心地間の序列を崩さないか、さらに、近隣の中心地に悪影響を及ぼすことはないか、といった点について検討されなければならない。その目的は、開発をその種類と規模に見合った中心地に配置し、中心地に適合した役割と機能を補完するかを確認することにある。

シーケンシャル・アプローチでは、近隣の中心地だけでなく、商圈内のすべての中心地における立地の可能性を検討することが求められる。立地の適正を評価する際に、地域内の中心地間の序列と、商圈の中での中心地の役割と機能に照らし合わせて、開発規模の適性を検討する必要がある。

中心地への影響評価においては、開発が地域の空間計画戦略と特定の中心地または中心地のネットワークに関わる戦略にどれだけリスクを与えるか、また、中心地の序列においてその役割を変える可能性についても考慮しなければならない。

これらの項目は、新規立地の店舗だけでなく既存店の増床についても求められ、200㎡以上の増床の場合は、ニーズや規模、既存中心地への影響を評価し、許可申請を行うことが求められる。これは、規模が大きくなることで周辺の中心地や店舗への悪影響が増大することを避けるためであり、単に規模の拡大を防ぐものではない。

以上のような評価項目に加え、他の政策考慮事項として、再開発による再生、地域の活性化、雇用の創出、ソーシャル・インクルージョン(social inclusion)を挙げている。これらの評価項目は、地域ごとに社会・経済事情が異なることから、一律に立地評価だけで判断できないようなケースにおいては、他の政策考慮事項もシステムチックに取り込んで考慮できるよう加えられている。これらの点も併せて考慮することをPPS6において明示

<sup>57</sup> 表3-6参照のこと。

することで、すべての評価事項が客観的な根拠に基づき評価され、広域的な観点も含めて総合的に判断されることを可能としている。

現在検討中のPPS6 では、開発に対するニーズ証明、開発規模の適正性、既存の中心地への影響評価、交通アクセス評価の4項目を削除し、立地の順次的検討（シーケンシャルアプローチ）を唯一の考慮事項とする方向で検討が進められている<sup>58</sup>。

表 3-6 大規模小売店舗の立地評価項目

地域空間戦略・地域計画ガイダンス(一部ストラクチャープラン)との整合性	開発案件の立地場所が、地域空間戦略または地域計画ガイダンス(一部ストラクチャープラン)における中心地及び商業地の方針に整合しているかを評価する。	
地方開発フレームワーク(ローカルプラン・UDP)との整合	地方開発フレームワークにおいて、案件が計画する立地における開発が位置づけられているかどうかを判断する。	
中心地間のネットワークと序列の保持	地域空間戦略又は地域計画ガイダンス(一部ストラクチャープラン)において、地域内の中心地の関係性を序列化し、位置付けておくことが求められる。地方開発フレームワーク(又はローカルプラン)ではその序列にもとづいて、中心地及び商業地の計画を策定する。	
5つの立地審査評価項目	開発に対するニーズ証明	中心地の縁辺部または中心地の外部での開発や、最新のディベロップメントプランに位置づけられていない開発は、申請している開発内容に対するニーズがあることを示す。200㎡以上の増床についても、開発に対するニーズ証明が求められる。
	開発規模の妥当性評価	ディベロップメントプランで定められた規模に対して、申請された開発の規模が適当であるかを確認する。
	立地選定におけるシーケンシャル・アプローチの適用	小売店の計画にあたって、初めに中心地及び縁辺部で検討を加えたが適正な立地が見つけられない場合、その結果として、郊外に立地することが適当であるという結論に至ったことを示す必要がある。200㎡以上の増床についても、シーケンシャル・アプローチを適用する。
	既存の中心地への影響評価	中心地の縁辺部または外部に、本来中心地に立地されるべき小売店を計画している場合はすべて、中心地への影響を評価しなければならない。特に2,500㎡(総床面積)以上の大規模商業・レジャー施設の開発の場合は、地域の空間計画や中心地のヒエラルキーへの影響、商圏範囲内の周辺の中心地への影響等に関する評価が求められる。
	交通アクセス評価	自動車に加え、公共交通、徒歩、自転車等の多様な交通手段によるアクセスのよさを評価し、施設の立地による交通渋滞等の周辺交通への影響を評価する。
その他の政策考慮事項	再開発による再生、地域活性化、雇用創出、ソーシャル・インクルージョン(社会のあらゆるセクターを取り込むための計画その他の意志決定における積極的な活動 <sup>59</sup> )	

<sup>58</sup> Department for Communities and Local Government

<sup>59</sup> [planningportal.gov.uk](http://planningportal.gov.uk)参照のこと。

### 3.5 まとめ

英国の広域調整のメカニズムとそれに関わる計画制度の特徴について以下にまとめる。

#### (1) 広域調整のメカニズム

広域調整における空間政策の考え方は、PPSにおいて地域レベル・自治体レベルで検討すべき事項が示され、分野ごとに様々な手続きが定められている。特に重要となる空間的概念は「持続可能な開発」であり、特に環境や防災はコールインにおいて重要な分野となっている。住宅や産業のための用地は、グリーンベルト等の自然環境への影響等を考慮して、小地域又は自治体に可能な面積を割り当てることで広域調整が図られ、開発は既存市街地（brownfield、ブラウンフィールド）への立地を優先的に検討すべきであることが基本的考えとなっている。また、地域内の中心地と都市が規模に従って序列化され、相互間のネットワークによる連携の考え方に基づいて、住宅・産業開発の配置・規模等が定められている。

広域調整は計画主導システムの枠組みの中で、国の計画指針である（PPS）に即した地域計画地域空間戦略と自治体の地方開発フレームワークを整合させることで、広域的な計画調整が図られているのが英国の計画制度の主な特徴である。この計画制度の下で個別開発計画のコントロールが行われていることから、川上から川下まで一貫性のある都市計画が可能となっている。例えば、住宅開発においても、住宅開発戸数を地域レベルと自治体レベルで調整して設定することで、実質的な広域調整が行われる。また、地域空間戦略の策定段階で、地方開発フレームや自治体のその他の都市計画を考慮して策定するというボトムアップでの調整も図られている。

#### (2) 広域調整における柔軟性 ～計画主導システムと自治体の裁量性～

計画間の整合を図ることで広域的な調整を実際の開発にまで浸透させる計画主導システムを採用する一方、個別開発計画の許可/不許可の判断において自治体の裁量が認められている。深刻な問題となるようなケースを除いて、自治体の事情に応じて地域空間戦略や地方開発フレームワークから多少逸脱するような個別開発計画を認めることができる。このことが、都市計画・地域計画それが制度全体に柔軟性を持たせているといえる。都市計画に位置づけがないような個別開発計画を認めるには都市計画を変更せねばならず、例外措置のような手続きをふまねばならないようなドイツやオランダの制度とは異なるところである。

#### (3) コールイン制度の役割

地方自治体の裁量性により、都市・地域計画に沿わない開発に対して許可を与えるようなケースが生じる可能性がある。基本的には自治体は国や広域的な空間政策に大きな影響を与えることがないよう判断を下すことが求められるが、自治体の利益を優先させた判断を下さないとも限らない。そのような場面において、コールインという国の介入権限が実効性を持つような制度となっているのが特徴的である。

国が自治体の開発許可権限やディベロップメントプランの策定において介入すること

ができるコールイン制度は強権的な制度に見えるが、地方分権が進められる中、又、国の方針が変化する中、意義や役割が変化してきている。コールインが規制強化の方針の下運用されている時期には、中央集権制をとる計画制度においてはトップダウンの性格が強い側面があった。しかし、地方分権が進む中で、個々の自治体の裁量の範囲の拡大に伴って発生する一自治体を超える広域的な問題のソリューションとして、又、国の立場として対処すべき場面において効果的なツールとして機能する可能性を秘めている。国の主導によって進められていた都市計画の手法の一つから、自治体へと主権の移行が進むにつれて、コールインは地方分権による問題や、国や広域的な利害と対立する開発問題に対してセーフティネットのような役割を果たす仕組みへと、変化してきている。

また、英国のような裁量性ではなく、基準に基づいた開発コントロールが行われているわが国とは異なっていることも考慮する必要がある。また、英国でこのような制度が実際に機能する要件として、中立的な存在である第三者機関である計画審査庁が存在することや、コールインするかどうかの判断基準、コールイン案件に対する許可/不許可の判断の指針としてPPSがあることなどが挙げられる。

コールイン制度は、自治体の裁量性を実現する上で、大きな問題となるようなケースを回避するための担保であるといえる。

#### (4) 地方分権と国の役割

英国の広域調整は計画制度を中心として行われ、中央集権体制でありながら、自治体の裁量を認めることで地域的な差異や事情に対応している。近年、地方分権はより一層推進され、自治体の裁量の範囲が広げ自治体の裁量を妨げるような国の介入を排除する方向で改革が進められ、コールインの件数を減らすような変更がみられる。その一方で、国の利益に関わるプロジェクトの円滑な促進を支援するための制度も整えられようとしている<sup>60</sup>。中央集権国家であることから、統制的な規制は可能であると考えられるが、国の利益は社会全体の利益であるという公共性が重んじられることによるものといえる。これは、地方分権と中央集権の対立ではなく、国と地方が分担すべき分野においてそれぞれの役割を果たすことが基本であり、それを効率化するための制度づくりだと捉えることができる。

社会経済状況の変化の中、空間計画や土地利用計画において、地方分権と国の役割の形は変化しつつある。いくつかの新しい制度が創設されたりしているが、計画間の調整を原則としながら、裁量性の幅を変えたり、コールインや不服申立制度を弾力的に運用したりすることにより、制度としての柔軟性を有することで、社会経済情勢の変化に対応可能な制度を形成してきているのではないだろうか。

---

<sup>60</sup> “Planning Bill 2007-2008”

#### 【参考文献】

- ・財団法人自治体国際化協会(2005)「英国の自治」
- ・中井検裕・村木美貴 (1998) 「英国都市計画とマスタープラン」, 学芸出版社、p.30
- ・森田真弘・馬場美智子 (2006) 「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究」, PRI レビュー、pp.26-33
- ・森田真弘・馬場美智子 (2007) 「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究(中間報告書)」国土交通政策研究第 78 号、国土交通政策研究所
- ・村木美貴(2007)「商業における都市間の広域調整について思うこと」土地総合研究 2007 年冬号 3
- ・Cullingworth, B. and Nadin, V. (2003) *Town & Country Planning in the UK*, London: Routledge
- ・Department for Communities and Local Government,<http://www.communities.gov.uk/>
- ・Kate Barker (2006) *Barker's Review of Land Use Planning, Interim Report-Analysis*
- ・Moore, V. (2005), *A Practical Approach to Planning Law* (ninth edition), New York: Oxford
- ・ Office of the Deputy Prime Minister, PCCD Brief for Incoming Ministers-Introductory Note

## 4章 オランダにおける「合議」 による広域調整

## 4章 オランダにおける「合議」による広域調整

### 4.1 はじめに

オランダでは、自治体を主体としたまちづくりを重視し、地方分権が進められている。その一方で、オランダの都市計画制度は中央集権的な行政体制に基づく一面もあり、地方分権とは相反するように見える。オランダは地方分権が進んだ中央集権国家との評もあるが<sup>1</sup>、地方分権と中央集権という、相反する2つの軸を融合させるのは、国、州、自治体間の調整方法である。

オランダの都市計画制度には、垂直調整を図るための仕組みが整えられているが、法的な枠組みだけでなく、何事にも「合議」という考え方が、都市計画法制度と運用を考察する上で非常に重要となっている<sup>2</sup>。オランダの都市計画のプロセスにおいては、「合議」が全ての基本であり、関係者が参加した「会議」における話し合いが必須となる。この合議とは、単に計画を策定する上でのことではなく、計画を実現化することを念頭に、会議を重ねて解決策を見出すことを意味している。それは、垂直方向、すなわち国・州と自治体間においても、自治体間の水平方向の関係においても同様である。これらを踏まえ、オランダの土地利用計画の根拠法となる空間計画法（“Wet op de Ruimtelijke Ordening”, Spatial Planning Act）の内容に沿って、土地利用計画における国、州、自治体間の調整方法を考察する。

本稿では、2007年9月に実施したオランダの住宅・空間計画・環境省（“Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministry for Housing, Spatial Planning and Environment, 以下「VROM」）、北ブラバント州、南ホランド州等へのヒアリング調査及び資料調査に基づき、2008年7月施行となった空間計画法の主な改正点の概要を中心に計画制度とその運用について考察する。

オランダでは、計画制度の運用は定まった形式があるわけではなく、州は裁量を認められていることから、州によって運用方法は異なっている。本稿では、いくつかの事例を取り上げ、限定的ではあるが制度の運用状況を調査している。又、改正空間計画法以前から、法改正を見据えた計画方法をとっている州や自治体が多く、法改正時期に先だって新しい法制度での運用にシフトしている事例もみられる点に留意されたい。

---

<sup>1</sup> 財団法人自治体国際化協会(2005)

<sup>2</sup> 笠 (2004)

## 4.2 オランダ並びにオランダ調査の概要

### 4.2.1 オランダの概要

人口は約1,600万人、微増傾向にある。面積は約4万km<sup>2</sup>で、九州とほぼ同じ面積である。政体は立憲君主制、議会は二院制である。

行政システムは3層構造であり、国（rijk）、州（provincie）、基礎自治体（gemeente 市町村<sup>3</sup>）となっている。基礎自治体の人口規模をみると、首都アムステルダム的人口は約73万人である一方、基礎自治体の3分の2は人口2万人未満といわれるなど大きなばらつきがあるといえるが、市・町・村という区分はなく、全て同等の権利と義務を有している。

主要産業は、石油精製、化学、電気、食品加工、天然ガスなどである。都市計画の観点からは、石油精製を始めとする工場地域の配置や景観、食品加工の基礎となる牧畜地域の保全や環境の問題、その他、花卉を始めとする園芸栽培、温室栽培も盛んであり、これらの地域の景観などが課題となっている。

地方自治の執行について、州は、「執行部は、州知事及び、州議会議員の中から選出される3～9名の副知事によって構成され、その長は州知事が務める」ほか、議会には様々な委員会が設置される。市町村の執行部は、「首長と助役（alderman；wethouder）<sup>4</sup>で構成され、区部長が執行部の議長を務める」とされている<sup>5</sup>。

表 4-1 オランダの概要

（出典：外務省ホームページ）

項目	内容
人口	1,636 万人（2007 年 1 月、出典：オランダ中央統計局）
面積	41,864km <sup>2</sup> （九州とほぼ同じ面積）
政体	立憲君主制
議会	二院制（第 2 院（下院）150 名、第 1 院（上院）75 名）
主要産業	石油精製、化学、電気、食品加工、天然ガス
GDP	5,948 億ドル（世界銀行 2005 年）

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
経済成長率	1.4	0.6	-0.9	1.4	1.7
失業率			5.3	6.4	5.0

経済成長率は 2004 年欧州委統計、失業率はオランダ中央統計局、2005 年分はいずれも 2004 年欧州委統計予測値

<sup>3</sup> なおインタビューにおいては先方が理解のため人口規模が小さな市町村は「村（village）」と話しており、本報告書内では地域の状況を理解しやすくするため先方の表現をそのまま採用している。

<sup>4</sup> ただし、今回のインタビュー調査における通訳者によると、「州知事・州副知事・首長・助役は全てalderman（エルダマン）とよばれ、例えば、市町村各委員会の議長はaldermanが就任するが、首長の場合と助役の場合がある」という説明であった。本報告書では、インタビューにおいて、先方が「エルダマン」と発言した場合は、そのまま「エルダマン」と記載しているほか、首長・助役といった訳は通訳に依存している。講談社「オランダ語辞典」にはalderman、wethouderは掲載されておらず、日本語－オランダ語変換が可能なインターネット辞書「WorldLingo」にも掲載がないため事実確認ができない。スペルは出典参照のこと。

<sup>5</sup> 財団法人自治体国際化協会(2005)

## 4.2.2調査の概要

### (1) インタビュー対象

- ・住宅・空間計画・環境省 ("Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministry for Housing, Spatial Planning and Environment, V R O M)
- ・ハーグ広域圏 (Stadsgewest Haaglanden)
- ・北ブラバント州 (Noord- Brabant)
- ・北ブラバント州ティルブルグ市 (Tilburg)
- ・南ホランド州 (Zuid Holland)
- ・南ホランド州ボーデグラーベン市 (Bodegraven)
- ・フレヴォランド州アルメーレ市 (Flevoland, Almere)

### (2) インタビュー時期

2007年9月17日～9月21日



図 4-1 調査対象地

## 4.3 都市計画に関する法制度

### 4.3.1 法制度の概要

オランダの土地利用計画の根拠となる法制度は、1901年に制定された住宅法（“Woningwet”, Housing Act、以下このように必要な場合適宜英訳を添える）、その住宅法を基に1965年に制定された空間計画法（“Wet op de Ruimtelijke Ordening”, Spatial Planning Act）、及び市町村再開発法（“Wet Stadsen Dorpsvernieuwing”, Town and Village Renewal Act）である。国土計画・都市計画の策定に関する事項は空間計画法に定められており、自治体レベルでの重要な都市計画の手段である建設許可については、住宅法が根拠法となっている。ここでは、土地利用計画の主要な法律である空間計画法を取り上げる。空間計画法は、度重なる改正が繰り返された後、抜本的改正進められており、2008年7月に新しい法が施行された。

改正前の空間計画法に基づく、国はNOTA RUIMTEを策定し、空間計画に関する方針を示すことになっていたが、このNOTA RUIMTEの代わりにNota over de Ruimtelijke Ordening（国土空間計画方針）が策定されていた。国土空間計画方針は、第1次から第4次まで制定され、2000年には2020年～2030年を目標年次とする第5次国土空間計画方針（“Nota over de Ruimtelijke Ordening” the Fifth National Policy Document on Spatial Planning）が公表されたものの、政権交代の影響を受け<sup>6</sup>、制定には至らなかった。その後、第5次国土空間計画方針と第2次国土地方計画（The Second National Structure Plan for the Rural Areas）に基づいたものとして、新しく国土空間戦略（“NOTA RUIMTE”, National Spatial Strategy）が2006年1月17日に制定された。これらの方針（国土空間計画方針）を具体化するためのツールとして、PKB（“Planologische Kernbeslissing” Key Planning Decision、以下「PKB」）<sup>7</sup>とよばれる「重点プロジェクト計画」が策定され、空間計画が実行へと移される。

表4-2 空間計画法と空間政策の経緯

（出典：VROMホームページ等より作成）

		1965年	1984年	1994年	2000年	2006年
法律	空間計画法 Wet Ruimtelijke Ordening	制定				
政策	国土空間戦略 NOTA RUIMTE (National Spatial Strategy)	↓策定を義務付け  ↓相当するものとして				国土空間戦略 NOTA RUIMTE (National Spatial Strategy)
	国土空間計画方針 Nota over de Ruimtelijke Ordening (National Policy Document on Spatial Planning)	第1次 第2次 第3次	第4次国土空間計画方針 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (the 4 <sup>th</sup> National Policy Document on Spatial Planning)	国土空間計画 方針延長 Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra(Vinex)	第5次国土空間計画方針* Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (the 5 <sup>th</sup> National Policy Document on Spatial Planning)	

<sup>6</sup> 2000年12月15日に、政府（VROM他3省）から公表されたが、その後、法定計画とするための手続き中に政権交代があった。

<sup>7</sup> 現在はストラクチャービジョンと改称された。

#### 4.3.2 空間計画法改正のポイント

改正前の空間計画法の大きな問題点の1つとして、計画変更プロセスに多大な時間を要していたことがあった。1986年、計画承認の手続きを大幅に短縮するための法改正が行われた。土地利用計画の承認に要するプロセスは、反対意見がない場合は1年に、反対意見がある場合は3年に短縮されたが、2000年に期間短縮に効果が出ていないと評価された。そこで、その問題を解決するための法改正を行ったことで、空間計画法はより複雑で運用が困難な法制度となった。その後、1999年に抜本的な法改正が必要との決定が下され、法改正にとりかかることになった。2003年に国会下院に法案が送られ、2006年に法案が通過し、2008年7月に施行された。

今回の法改正における国、州、市町村の役割分担のあり方に係わるコンセプトとして、「mustは国で、canは地方で(Locally where possible, centrally where necessary)」が掲げられている。すなわち、地方自治を強化する一方で、国家レベルや広域レベルで必要な整備については迅速に進めることが目的とされた。具体的には、「地方分権化の推進」、「規制緩和」、「政策の実現化推進」の3点に重点をおいている<sup>8</sup>。基本的には自治体が最も効率的に行える業務は自治体に任せることを原則とし、州や国は国家的又は広域的な関心事に限って関与する<sup>9</sup>。すなわち、自治体、州、国がそれぞれの目的と役割を果たす中で、その能力が最も相応しい形で発揮できるように、それぞれに応じた役割を明確にし、そのために必要となる権限を与えることで分権化が推進されている。

規制緩和により不必要な規制を軽減し、情勢の変化にすばやく対応した開発の推進を可能とするためにはプロセスを迅速化することが必要である。そのために、新規の政策やプロジェクトを立ち上げる際に、常に新しい規則や法律を策定するのではなく、簡素で短期間の手続きの中で実現可能となるような枠組みを整えることで、行政側の負担を削減しようとするものである<sup>10</sup>。

また、今回の法改正では政策を実現化するという観点が重視され、計画プロセスの中で政策策定と実現施策を明確に区別することをめざしている<sup>11</sup>。土地利用政策と実行計画は相互に関連しているが、法改正前は下層の政府に影響を及ぼすような政策判断、土地利用計画に関わる判断、開発プロジェクトに関わる判断が混在することで煩雑となっていた。そこで3つの行政レベルそれぞれが土地利用計画（ストラクチャービジョン（Structuurvisie）後述）を策定し、土地利用政策間の整合を図ろうとするものである。このことは、国、州、自治体の3層間で政策上の整合を図る際に、国で決定された政策との整合を図ることを、下位の行政レベルにトップダウンで強制しようとするものではない。自治体からの意見や実態を吸い上げて、国の政策において取り込むことにより、国・州の政策が自治体レベルで不整合になるような状況を少なくすることで、結果的に各行政レベルの整合を図ることが可能であるとしている。このような政策間の整合性を担保するために、各行政機関が活用できる都市計画ツールが用意されている。

---

<sup>8</sup> VROM (2007)

<sup>9</sup> VROM (2007)

<sup>10</sup> VROM (2007)

<sup>11</sup> VROM (2007)

このように、空間計画法の改正は、効率的でわかり易い政策立案と法令の遵守を同時に達成するとともに、法的な手続きをより簡便にすることに焦点をあてている<sup>12</sup>。

---

<sup>12</sup> Goedman(2007)

## 4.4 都市計画体系

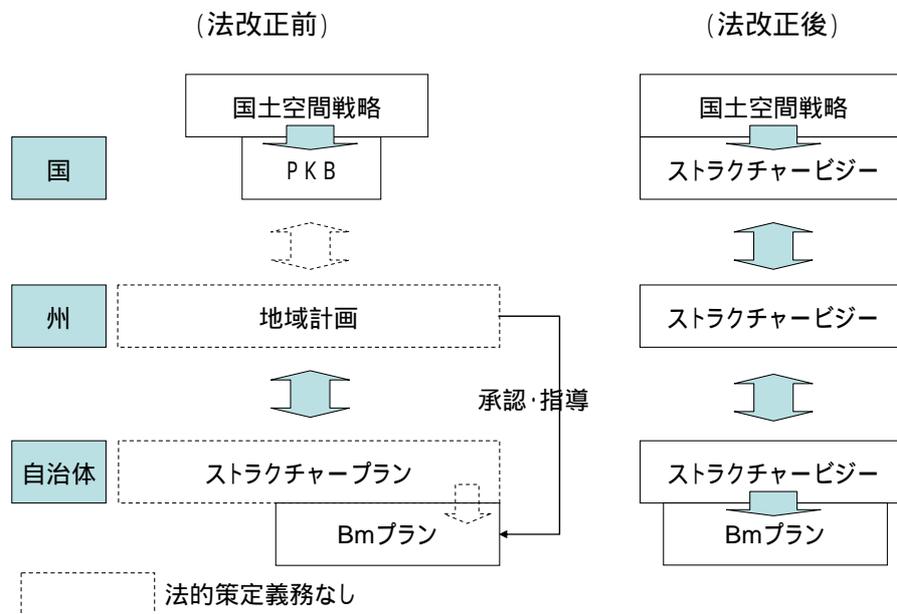
### 4.4.1 3層の都市計画体系

オランダの行政体系は、中央政府である国、州政府（12）、基礎自治体である市町村（496）の3層から構成されている。州の土地利用計画の具体的な策定方法等は州に委任されており、州毎に異なった方法で行われている。

改正前と改正後の空間計画法にもとづいて、都市計画体系について説明を加える（図4-2）。

改正前の都市計画体系について概略を説明する。空間計画法に基づいて、国は空間計画の方針を示すことが定められており、2006年に新しい国土空間戦略（“NOTA Ruimte” National Spatial Strategy）<sup>13</sup>が策定された。国土空間戦略に基づいて、国レベルの主要計画に関する決定計画（PKB）が策定されていた。州はそれを受けて地域計画である地域計画（“Streekplan” Regional plan）を策定していたが、地域計画の策定は任意であったため、整合性が完全に確保されていたとはいえない。自治体は、土地利用方針を示す構造計画（“Structuurplan” Structure plan、以下「ストラクチャープラン」）を策定し、それに基づいて用途計画（“Bestemingsplan” Zoning schema、以下「Bmプラン」）<sup>13</sup>が策定された。ストラクチャープランも同じく任意であるため、整合性の確保は確実ではなかった。

土地利用や開発を行うためには、建設許可(bouwvergunning)や施工許可(aanlegvergunning)が必要であり、これらの許可を得るためには、市町村が策定するBmプランに適合していることが求められる<sup>14</sup>。これは、法改正後も変更されていない。Bmプラン策定の法的



な義務づけは「既成市街地外」であるが、実際には既成市街地であっても歴史的な既成市街地を中心に策定されているほか、再開発時などには策定されている。

法改正前は、州はBmプランを承認するという役割を担っていた。州レベルがストリークプランを策定することは、法的に策定が義務づけられていなかったが、市町村のBmプランの承認の可否を決める根拠として実際には全ての州で策定されていた。また、州によっては、Bmプラン承認の可否を決める参考とするため、市町村が全体として、どのような空間計画の方向性を望んでいるかを表すストラクチャープランもしくは土地利用計画（“Structuurvisie” Structure vision、以下「ストラクチャービジョン」）<sup>15</sup>の策定を推奨していた。

法改正ではまず、国、州、自治体の土地利用計画である、PKB、地域計画、ストラクチャープランは、それぞれ各レベルのストラクチャービジョンへと変更され、策定が義務付けられた。これにより、明確でなかった国、州、自治体間の土地利用政策の整合が、各レベルで策定されるストラクチャービジョンで図られることになる。しかしながら、下位のビジョンが上位のビジョンと整合をとらねばならないことが法に規定されているわけではない。国・州・自治体が合議することで計画間の垂直調整が図られることで広域調整が実現されるといえる。

一方で、地方自治の強化として、従来、州の承認を得ることが必要であったBmプランについて、承認を受ける必要がなくなった。個別の開発計画の許可/不許可の判断はBmプランに拠るものであることから、広域調整が個別開発のコントロールに及ばなくなるとも考えられるが、Bmプランの策定に国や州が関与することができる仕組みがあることで、自治体は上位の計画や方針と整合を図ることになると考えられている<sup>16</sup>。

ストラクチャービジョンの整合を確実にするために、図 4-3 の右側の箱に示すようなツールが整えられた。国レベルでは、省令（“Algemene maatregel van bestuur” Order in council）、国の指示（“Aanwijzing” Instruction）、州レベルでは州令（“Verordening” Provincial regulation）と州の指示（“Aanwijzing” Instruction）、自

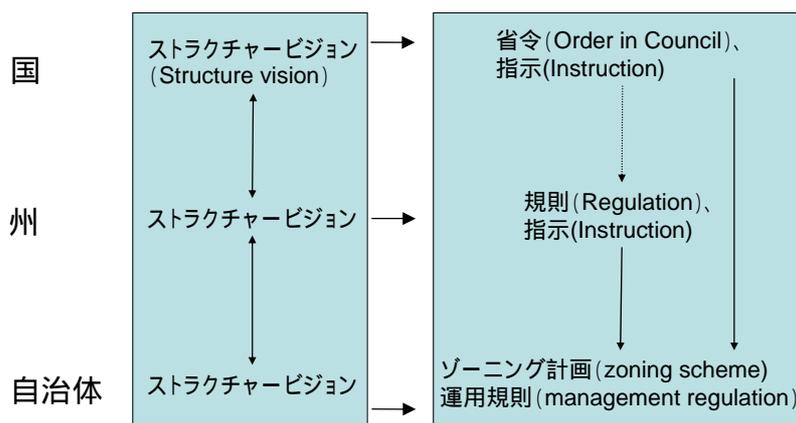


図 4-3 改正空間計画法の計画間調整と調整ツール<sup>17</sup>

<sup>15</sup> 法改正を見据えて、改正前からストラクチャービジョンへの移行が進められていた。

<sup>16</sup> 北ブラバント州、氏のヒアリングによる。

<sup>17</sup> VROM (2007)

治体レベルでは、用途計画である Bm プランと運用規則 (“ Beheersverordeningen” Management Regulation) である。

表 4-3 に計画ツールの説明を示す。

表 4-3 空間政策実現のための都市計画ツール

都市計画ツール	内容
①ストラクチャービジョン ” Structuurvisie” Structural Vision	自治体、州、国はそれぞれ、空間政策の基本的な原則を示すストラクチャービジョン(1つ又は複数)を策定し、土地利用政策を示すことが義務付けられる。これは、PKB、地域計画、ストラクチャープランに替わるものとなる。法的には、他の行政レベルの土地利用政策に影響を与える根拠は持たないが、各レベルの行政機関が果たすべき責務を示す。 新規の開発に効果的に対応するため、手続きや様式に関する部門の必要書類は求められるが、手続きや公式書類を規定しないことで、新たな機会を早期に拾い上げることが可能となる。国レベルでは、提案されたストラクチャービジョン全体の記述が下院に送られなければならない。下院は記述に関して大臣と協議を必要とするかどうかを示さなければならない。
②Bmプラン ” Bestemmingsplan” Zoning scheme 運用規則 ” Beheersverordening” Management Regulation	Bmプランは自治体の都市計画における主要な手段として改めて制度に位置づけられ、改正後は自治体内の土地全体について策定が義務づけられる。現行法では、既存市街地外だけに適用されている。開発計画のないエリアでは、自治体はBmプランの代わりに、運用規則を定めることができる。運用規則は、ゾーニングが必要ないような郊外部の最低限の土地利用方針を示す。Bmプランは10年ごとに更新されなければならない。
③インテグレーションプラン ” Inpassingsplan” Integration Plan	州と国はインテグレーションプランを策定する権限を有する。これは自治体のBmプランに相当する。基本的に、Bmプランの策定は自治体が有する権限であるが、国土政策や広域的な土地利用政策に関わる場合に限定して、州と国はインテグレーションプランを策定する権限を行使できる。 州や国の関心事が実現される必要があるようなプロジェクトのような場合に活用されることが理想的であり、プラン策定時の早期段階で、州や国は関与することが可能となる。
④プロジェクトディシジョン ” Projectbesluit” Project Decision	自治体はBmプランにおいて位置づけられていない開発やプロジェクトについて、自治体がすぐにBmプラン全体を変更することなしに実現したい場合に、プロジェクトディシジョンを活用できる。プロジェクトディシジョンは、プロジェクトの重要性を示すことで実現化へと導くことが出来る。例えばプロジェクトの実現において、都市計画の運用上問題となる事項を、Bmプランが変更される時に調整することが出来る。Bmプランを更新することは重要なことであり、プロジェクトディシジョンを実施する時は常にその後のBmプランの変更が伴われなければならない。この調整的な変更は、プロジェクトディシジョンが取り消される可能性がなくなった後、一年以内に行われる必要がある。(最高で5年まで延長可能) Bmプランが変更されない限り、プロジェクトディシジョンに関連して自治体が供給するサービスに対して、税金等を徴収することができない。自治体はまた、運用規則が有効となっているエリアにおいても、プロジェクトディシジョンを活用できる。このような場合は、プロジェクトディシジョンの後に、運用規則の変更かBmプランの策定が行われなければならない。また、州や国もプロジェクトディシジョンを行う権利を有している。但し、行使するのは州や国の関心事に関わるプロジェクトに限定される。
⑤省令又は州令 ” Algemene regels” Order in council, provincial order	国は省令 (“ Amvh” Order in Council) 、州は州令 (“ provinciale verordening” provincial order) を発出することができる。州と国はBmプランの内容に関する規則を設定することができるが、自治体がそれに従わなければならないとき、許可は省令又は州令に照らして直接審査されることになる。国は州の規則の内容に対して、規則を設定することができる。
⑥指示 ” Aanwijzing” Instruction	指示は、国や広域的な政策事項について、国又は州が下位の行政組織に何らかの対応を求める場合、事前対策として活用されることが望ましい。自治体は、インストラクションで示されたガイドラインを十分に考慮して、策定するBmプランを適合させなければならない。Bmプランの一部が州や国の関心事に反することが明らかになった場合、Bmプランの策定中でも、指示の発出が可能である。その場合、関連するBmプランの内容は無効となる。

#### 4.4.2 国の役割

国は、州や自治体レベルの空間計画や開発における戦略的な方向性を示すという目的のために、国土空間戦略とそれに基づいたストラクチャービジョンを策定する。原則的には、

各行政レベルのストラクチャービジョン間の整合を図ることで、計画における政策の実現を可能とするものであるが、州又は自治体の計画において個別に対応が必要となる場合は、省令（” Algemene maatregel van bestuur” Order in council）や国の指示（” Aanwijzing” Instruction）を発出することができる。さらに、国の政策に関わるケースに限定して、自治体の Bm プランを、国が策定した用途計画（”Inpassingsplan” Integration plan、以下「インテグレーションプラン」）に置き換えることが可能となった。以前は原則的に自治体の Bm プランに位置づけがないプロジェクトを実施するには Bm プランの変更が必要であり、そのための時間と手間がかかったが、国の政策に関わるケースに限り Bm プランの変更を省略することが可能となった。

#### 4.4.3 州の役割

州は、ストラクチャービジョンを策定し、国の政策に整合した各州の方針や政策を示すことが改正空間計画法で定められることになった。これまで、州は自治体の Bm プランの承認を行ってきたが、法改正後は、その手続きは省略されることになる。その代わりとして、Bm プランの内容が国や州の政策に即していない時には、自治体に対して州令（” Verordening” Provincial regulation）と州の指示（” Aanwijzing” Instruction）を発出することにより誘導することができる。さらに、最終的な手段として、州の政策に関わる部分に限定して、Bm プランを州の計画（インテグレーションプラン）に置き換えることが可能となった。これは、国や州が Bm プランが国土計画や広域計画に反する等の問題があると判断した場合、部分的に Bm プランを国や州が策定するインテグレーションプランに置き換えることを可能とする。また、自治体の Bm プラン変更を待たずに国や州のプロジェクトを実行できる手段が整えられた。しかし、基本的には、計画の早期段階に自治体を巻き込んで論議したり、自治体の計画策定プロセスに参加したりすることによって、計画の実現化や調整を円滑にすることが重要となる。

#### 4.4.4 自治体の役割

自治体は国や州の政策や計画に沿ってストラクチャービジョン<sup>18</sup>と Bm プランを策定し、開発許可権限をもって、都市計画を実現する主体として認められている。自治体は、原則的には Bm プランに沿って開発コントロールを行い、Bm プランに位置づけがない個別の開発計画を認める場合は Bm プランの改定が求められる。以前は、Bm プランの改定・策定には、州の承認が必要とされたが、今回の法改正で承認無しに行えることになった。これにより、手続きに要する時間が短縮されることになり、都市計画の円滑化が図られることが期待されている。州の承認が不必要となることは、自治体への都市計画権限の分権化の推進であり、不必要な州の影響力や時間を要する手続きを排除することを狙いとしている

---

<sup>18</sup> 自治体が策定するストラクチャービジョンについて、特に計画尺度などの規定はないが、例えば、今回の計画の場合、地域全体レベルのスケールのほか、特に問題となっている地域については 1/1000～1/2000 といった（縮尺は入っておらず概算）詳細なレベルでの部分計画図を作成し議論、決定している。これは、既存市街地以外を開発する場合、Bm プランが必要となるため、Bm プランの素案を併せて作成しているとも考えられる。

と考えられる。

前述のように、オランダは合議を重視し、土地利用計画においても、国・州・自治体の間で話し合わせ方針や計画が決定される。以前は国や州の影響力が強く、土地利用計画における主導権を握ってトップダウンで計画策定が行われる傾向が強かったが、近年、都市計画における地方分権が進み、自治体の主体性がより尊重されるようになってきているとのことである<sup>19</sup>。

また、個別の開発計画の実施を迅速化することを目的として、開発計画の優先権を決定し（“Projectbesluit” Project decision、以下「プロジェクトディシジョン」）、現行のBmプランに適合しなくても建設許可を与え、Bmプランの変更を後回しにすることができる手段も整えられた<sup>20</sup>。これまではBmプランに使用制限を規定する場合に規則の中に例外措置（Vrijstelling）<sup>21</sup>を盛り込むことで運用上の柔軟性を持たせていたが、別のスキームが整えられた。

国、州、自治体の役割について表 4-4 にまとめる。

表 4-4 空間計画法改正後の国・州・自治体の主な役割

国
<ul style="list-style-type: none"> <li>・1つ又は地域に分割した複数のストラクチャービジョンを策定する。</li> <li>・ストラクチャービジョンにおいて、州、自治体が空間計画方針を示し、それらを実現するための枠組みを示す。</li> <li>・政策を州と自治体に反映させるための法的手段として、インストラクション、ジェネラルオーダー、インテグレーションプランが活用可能である。但し、国の関心事に関わる時に限定される。</li> <li>・用途計画策定プロセスにおいて、視点を示したり指導したりすることができる。</li> <li>・出来る限り事前にどのような州と国の関心事が自治体に影響を及ぼすかを示す。</li> <li>・Bmプラン策定中に土地利用政策の観点やインストラクションを発出することができる。</li> </ul>
州
<ul style="list-style-type: none"> <li>・1つ又は地域に分割した複数のストラクチャービジョンを策定する。</li> <li>・ストラクチャービジョンでは、自治体は空間計画方針の主要点を掲げ、それらをいかに実現するかを示す。</li> <li>・Bmプランの承認権限を持たないが、代わりに、州の政策を自治体に反映させるために、インストラクション、ジェネラルオーダー、インテグレーションプランを活用できる。但し、州の関心事に関わる時に限る。</li> <li>・Bmプラン策定プロセスにおいて、政策的な観点を示したりインストラクションを発出したりすることができる。</li> <li>・出来る限り事前にどのような州と国の関心事が自治体に影響を及ぼすかを示す。</li> <li>・Bmプラン策定中に土地利用政策の観点やインストラクションを発出することができる。</li> </ul>
自治体
<ul style="list-style-type: none"> <li>・1つ又は地区分割した複数のストラクチャービジョンを策定する。</li> <li>・ストラクチャービジョンにおいて空間計画方針の主要点を掲げ、その実現方法を示す。</li> <li>・1つあるいは複数のBmプランをすべてのエリアにおいて作成する。（策定したBmプランに対して州の承認を得る必要はない。）</li> <li>・空間開発が計画されていないところでは、用途計画の代わりにマネジメントレギュレーションを活用することができる。</li> <li>・10年に1度、Bmプランとマネジメントレギュレーションが、土地利用の現状に合っているかどうかを確認しなくてはならない。</li> <li>・プロジェクトを活発に動かす必要がある場合は、プロジェクトディシジョンを活用することができる。</li> <li>・プロジェクトディシジョンが執行された場合は、その後用途計画とマネジメントレギュレーションに位置づけなければならない。</li> </ul>

#### 4.5 広域的な計画と調整メカニズム

<sup>19</sup> 南ホランド州へのヒアリングによる。

<sup>20</sup> 法改正前は「例外措置」として、Bmプランの改定免除が行われてきたが、改めて制度として整えられた。「例外措置」については、頼・丸茂（2006）が詳しい。

<sup>21</sup> 坪原（2002）、頼・丸茂（2006）

国、州、自治体がそれぞれ策定する政策や計画間の整合を図ることが広域的な計画調整の基本となる。空間計画法改正により、今後はそれぞれの空間政策を示すストラクチャービジョン間で調整を図られることとなる。

以下に、国・州による広域調整の中心となる空間計画（政策）とそこでの調整の仕組みを示す。

#### 4.5.1 国（VROM）の空間計画

VROMは、2006年1月17日に国土空間戦略（“Nota Ruimte” The National Spatial Strategy）を策定している。重点項目としては、①統治モデルの改革（地方分権の推進）、②経済活動の強化、③水利と自然環境保全、④ランドスタッドにおける職住環境、⑤河川流域の土地利用、⑥景観とグリーンハート（green heart）、⑦他の政策文書との調整が挙げられている<sup>22</sup>。空間開発における地方分権をさらに推進し、都市・地域レベルで、公共セクター、民間企業、コミュニティ団体等の多様な主体がそれぞれの役割を担う体制への移行を図ろうとしている。また、経済発展が重要課題となっており、開発圧力が強いこともあり、政府としては、開発用地が確保できることは望ましい。しかしながら、環境保全に対しても非常に意識が高いことから、開発と環境保全のバランスを如何に図るかが大きな課題となっている。

国土空間戦略における広域調整に関与するコンセプトの一つとして、「国家レベルの都市ネットワークと経済コア地域（National urban networks and economic core areas）」があげられる。この中で6つの都市化地域が指定されており<sup>23</sup>、各都市化地域は都市部と郊外部を含んでいるためその相互連携により開発ポテンシャルを上手く生み出すこととされている。この指定を受けた地域は、共同で空間計画を策定するための組織を設立し、広域的な空間計画に取り組んでいる。また、6地域による協議会を設立している。6地域に関する詳細は後述する。

<sup>22</sup> <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=37412>

<sup>23</sup> 6地域内で13の経済核都市が指定されている。

#### 4.5.2州の空間計画

##### (1) 地域計画（ストリークプラン）とストラクチャービジョン

計画制度の運用や広域調整において重要な役割を果たすのは州である。計画制度の運用の細かな決まりごとは少なく、州は運用においてかなりの自由度を有していることから、地域の事情に応じた運用が可能となっている。

州の空間計画について、現行法では策定の義務はないが、「策定した場合、10年毎に更新すること」が規定されている。これ以外の事項は、記載内容、策定方法を含めて全て州の裁量にゆだねられている。

新法では、州レベルの空間計画は地域計画から州のストラクチャービジョンへと変更になる。これによる州政府の権限と広域調整との関係性について、インタビューした各主体の考え方を整理する。

州の空間計画について、現行法では策定の義務はないが、「策定した場合、10年毎に更新すること」が規定されている。これ以外の事項は、記載内容、策定方法を含めて全て州の裁量にゆだねられている。

新法では、州レベルの空間計画は地域計画から州のストラクチャービジョンへと変更になるが<sup>24</sup>、法改正による州政府の権限と広域調整との関係性と取り組みについて、南ホランド州へのインタビューを通して整理する。

南ホランド州では、伝統的には地域計画への市町村の関与は非常に少なかったということである。現在の手続きでは、市町村は、地域計画の素案が縦覧された段階で意見を提出することができるのみであり、これは一般住民と同様の扱いである。また、提出した意見の反映についても州の判断に任されているため、市町村が反対意見をだしたとしても地域計画に反映されるとは限らない。

その一方で、地域計画は法定計画であり、市町村は厳密に従う必要がある。そこで、市町村は、地域計画に同意できない場合、最終的には裁判となる。裁判になった例は数多くあり、州が勝つ場合もあれば市町村が勝つ場合もあるということである。地域計画はなにができてなにができないかを厳密に決めているため、その中に1つでも市町村が合意しないことがあれば裁判となる。オランダでは、新たな建設を行う場合にはB mプランが必要であり、市町村がB mプランを策定するが、B mプランは地域計画に準じている必要がある。ある1点でも市町村が地域計画と相違のある計画（B mプラン）をだしてくれば州は承認しないため、多くの裁判が発生することになるということである。

一方で、州担当者の立場としては、地域計画は10年間の法定計画であるが、市町村の意向なども踏まえ、B mプランを許可するためには、途中で状況が変わるたびに変更が必要になる。その都度、法定計画の変更に必要な縦覧などの手続きを踏まねばならず、非常に負担もしくは現実的には不可能だという状況があるということである。

そのため、市町村には、「州に計画を持っていくと、どうせ州は地域計画に基づいてノ

---

<sup>24</sup> 南ホランド州の都市計画担当は、地域計画と州のストラクチャービジョンとの大きな違いとして、「地域計画は法定計画であるうえ、ここはなにをして良い、ここはなにをしてはいけないと非常に詳細に指定している。これに対して、ストラクチャービジョンは（法定計画であることは同様であるが）、あくまでも「ビジョン」であり、理念的であると考えている。」としている。

一というに決まっているから、どうせノーといわれるなら、過大な計画をつくり、交渉して妥協したとみせかけて、欲しい分を確保しよう」というような敵対に近い関係があったということである。

新法の下では、州や国のレベルでも必要な部分についてはB mプランを策定できることになるということであり、州は、州のストラクチャービジョンに基づき、「これだけは盛り込んでおきたい」というところについては州のB mプランを策定することになると考えている。現行法のもとでも、地域計画に下の市町村が合意しなかった場合、州は強制して実施しようと思えばできるが、現実問題としては、この強制権は稼働しないことが普通であったため、この変化は州にとっては非常に大きな変化であると考えているとのことである。

南ホランド州としては、市町村との現在の敵対的ともいえる関係に対して、計画段階から市町村を参加させ、協力して策定することにより、市町村にとって計画の推進に意欲的に取り組むメリットがあることが必要であると考えた。そのため、州計画策定時に、従来よりも市町村関与を大きくする手法をとることとした。従来のように、市町村の計画を州が承認するという立場ではなく、同じテーブルについて共に計画を策定するという関係への変革を考えた。

そこで、新法ができる前段階の実験として、5つの地域<sup>25</sup>で州と関係市町村による共同ストラクチャービジョン策定を実施した(具体事例は4.6.2で詳述する)。これらの地域は、もともと問題が非常に多かったり、複数市町村間の調整の必要性が発生していたり、1市町村で解決することは困難であり、広域的な連携により始めて解決する課題を抱えている地域だということである。また、これらの地域は先導プロジェクトという位置づけであり、この5地域で南ホランド州全体はカバーしていないとのことである。したがって、最終的な州の空間計画策定にあたっては、これら5つの地域に入っていない地域とも当然コンタクトはとっているということである。

このような計画策定プロセスへの移行は、より多くのプロセスに要する時間と労力を要し、市と州の立場を変えることになり、州の市に対する影響力をある意味で弱めることになるが、共同で行うことにより、地域全体にとってよい結果をもたらすものと考えられる。

州担当者の意見として、5つの地域のプロジェクトを実施してみて、州と自治体の1対1の交渉では、今回のプロジェクトで出されたような良い結果をだすことは困難であり、今回のような成果を出すためには、このようなグループ討論の形が良かったと考えるとのことであった。

---

<sup>25</sup> アンデオウデライン(旧ライン川)、ズイドトラスポルダー、アスライデンカトウィック、メロウウェイ、ホークスウィード(aan de Oude Rijn、Zuidplaspolden、As-Leiden-Katwijk、merowede、Hoeksewaard)

## (2) 州の空間計画策定方法 —北ブラバント州のケース—

北ブラバント州は、伝統的に州が主導して空間計画を進めており、1930年から地域計画を策定していた。

さらに、2002年から、当時の州の空間計画担当エルダマン（執行委員会メンバー、副知事）が空間計画の分野に精通していたこともあり、市の計画と州計画とをすりあわせ、市町村間の調整などを図るため、ワークアウトプランを策定するという取り組みを行っている。これは、州全体を14の地域に分割し、各地域において、州と市町村関係者によるワーキング方式により空間計画案を策定しようというものであり、当時のオランダとしては斬新な試みであり、改正空間計画法を先取りした形のものである。

### ① 州の組織

州は、プロジェクト・リーダーからなるコーディネーター・チームを組成した。14地域あるため、14人のプロジェクト・リーダーが必要となり、州職員では人員が不足したため一時雇用も行った。また、デザイナーも州から派遣した。

ちなみに、ブラバント州の都市計画担当者は、フルタイム換算で、80～100人ということであり、実際にはパートタイム職員がいるため人数はもっと多いということであった。

### ② ワーキング・グループの組織

プロジェクト・リーダー、デザイナー、各市町村から1名という市町村関係者によるワーキング・グループを組成した。

ワーキング・グループの他、利害関係者のグループも組成したということである。具体的には、環境団体、農業団体代表者、商工会議所代表者、水・治水管理委員会、住宅公団、市民活動団体代表などである。

### ③ 執行委員会

各市町村の執行委員（エルダマン：議会代表、副市長）ならびに州のエルダマン（大臣）による執行委員会を各地域で設立した。

ワーキング・グループで合意が形成されるごとに、執行委員会に報告、審議をしてもらうことで、決定権のある組織で決定しながら次に進むというプロセスとなった。

### ④ 計画策定のステップ

まず、地域特性の分析を行い、地域の特徴についてワーキング・グループで合意を形成した。

次に、そういった特徴がある地域においてどのような政策やプログラムを実施するかについて、ワーキング・グループで合意を形成し、執行委員会の決定を受けた。具体的には、何件の住宅を住宅開発候補地に入れるのか、ビジネスパークは何ヘクタール、何社を誘致するかといったプログラムについて方向性、枠組みについて決定した。

続いて、これらのプログラムについて、その地域で、どうやって良い形で施行するかということについてワーキング・グループで検討し、執行委員会で審議した。

ワークアウトプランについては、2002年の終わりから始めて2005年1月に完成しており、

各地域の空間計画は策定され、州の空間計画として策定されている。しかし、現在でも、それぞれの地域ごとに年に2回、関係者のミーティングを開催し、具体的なインプリメンテーションの状況の確認が行われている。

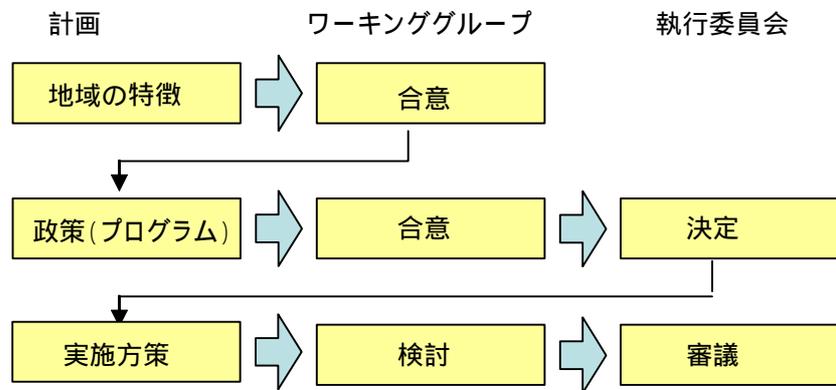


図4-4 計画策定のプロセス

⑤ 今後の課題

今後の課題は、分野別計画の整合をいかに図るかである。例えば北ブラバント州において、1990年に、養豚でペストが広がったため、農業、畜産を中心として、州を9つの地域に分け、開発計画を策定した。つまり空間計画の地域分けとは全く異なっており、これらの整合性が今後の課題となっている。

(3) 新法適用が想定される事例インテグレーションプラン(“Impassingsplan” Integration plan) 一州による用途計画 (Bm プラン) の策定

今回、インタビュー調査を行った2つの州において、新法施行後、州によるBmプラン策定を施行しようと考えている案件として以下のプロジェクトがあげられた。

オランダにおいて、州と自治体の空間計画は、より上位の計画と整合していることが定められてはおらず、最終的な開発行為は、市町村が策定するBmプランに位置づけられていなければならない。EUにより国際間競争が激化するなか、オランダの国力を維持するためには、国レベルのインフラ整備を迅速に推進する必要がある。その一方で、鉄道や高速道路などが通過する市町村は、開発に反対の立場をとる場合、開発を位置づけたBmプランを策定しないため、開発が進まないといった状況が発生している。このようなケースについて、新法では、必要が認められた場合、より上位の組織が部分的な用途計画(インテグレーションプラン)を策定することが可能になる。すなわち、自治体が策定したBmプランを国又は州が策定したBmプランに置き換えることが可能である。しかしながら、国又は州がインテグレーションプランを策定する権限を行使するのは、州と国の関心事、例えば空港建設や広域幹線道路建設プロジェクト等に限定されている。そのようなプロジェクトにおいては、プランを策定することで、州や国はプロセスの最初の段階からプロジェクトをコントロールすることが可能となる。

表4-5に示す1番目と3番目のプロジェクトは市町村が建設に反対をしているケースであり、広域的な立場から建設が必要であるとするならば、上位の行政組織の予算で計画を立案し、実行されることになる。2番目のプロジェクトは、費用負担の問題である。今回の法改正において、国・州・市町村の役割が示されると同時に、権限と財源の一体化も示されたことがあげられる。つまり州がインテグレーションプランを策定した場合は州が予算を手当てし州が費用負担する必要があるということである。

表 4-5 インテグレーションプラン適用検討事例

No	地域	内容	州が担う根拠
1	北ブラバント州 モアランダイク (moerdigk)	共同ビジネスパークの 建設	立地市町村が建設に反対している ため、計画が推進されていない。
2	北ブラバント州 (特定の製糖工場 から提案有り)	産業クラスターづくり (精糖工場の廃熱を活 用した温室園芸農業)	開発規模が大きいため、市町村には 負担が大きすぎる。
3	南ホランド州 ライデン市	都市間鉄道の建設	ハーグ広域圏を走る鉄道をライデ ン市まで延伸。ライデン市は旧市街 を鉄道が走ることに反対。複数市の 利益が1市の反対により損なわれ るため州が関与。

### 4.5.3 複数市町村の共同計画

国や自治体間といった垂直方向の調整のみならず、水平的な調整を包含した仕組みとして、複数の自治体による共同計画が多く策定されている。それらの多くは、国や州が空間計画において位置づけた共同計画であるが、複数自治体が自発的に協力して共同計画を策定するような事例もある。ここでは、国と州が設定した地域における共同計画を中心に説明を加える。

#### (1) 広域連携による都市圏計画

##### ① コーポレイティブ・レギュレーション・プラス法 (Wijzigingswet Wgr-plus)

コーポレイティブ・レギュレーション法は1998年に暫定法として施行され、2005年1月1日にコーポレイティブ・レギュレーション・プラス法として無期限法となった。本法は空間計画法とは別に、広域計画を策定する法的枠組みとして制定されている。

もともとのコーポレイティブ・レギュレーション法は、複数の市町村がある目的を実施するために協力体制をつくることを可能とするための法律であった。プロジェクト毎であるというイメージが強く、例えば4つの市町村が集まって1つの音楽学校を設立するといったものである。

これが2005年の改訂により、指定された都市圏は、特定分野について協力体制を構築することが義務づけられた。現在、この法で指定された都市圏は7つであり、協力すべき分野は、公共交通、住宅、空間計画、環境、経済開発である。各分野でどのような協力体制を構築するかについては個別法で規定される。例えば公共交通であれば、交通法によって規定される。

このような法律が策定された背景としては、都市圏の問題がある。90年代には、大都市とその周辺地域で一つの州とする議論も活発におこなわれた。例えば、インタビューを行った南ホランド州においても、南ホランド州とは別にハーグ広域圏を中心とした別の州をつくらうという動きがあったということである。また、北ブラバント州においても、アイ

- Stadsregio Amsterdam
- Stadsgewest Haaglanden
- Stadsregio Rotterdam
- Bestuur Regio Utrecht (BRU)
- Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
- Stadsregio Arnhem-Nijmegen (KAN)
- Regio Twente



図4-5 コーポレーション・レギュレーション・プラスで定められた7つの都市圏

(出典：Stadsgewest Haaglanden公式HP)

ントハーベンや北部の 21 市町村で州から独立しようという動きがあったということである。これらの動きは、その地域が州政府としての独自の予算、課税権などを持ち、この都市圏を州とした直接選挙が行われるようになるということの意味する。90 年代の半ばには、このような新たな州もしくは州と同等の権利をもつ都市圏という主体を設置するかどうか議論されたが、オランダ政府は新たな州を設立しないことを決定した。その最大の理由としては、オランダ最大の都市であるアムステルダム、ロッテルダムで十分な支持が得られなかったからであるとされている。また、国会選挙に関する非常に複雑でデリケートな様々な理由があったと考えられている。政府は、新たな州の設置や州に相当する自治権をもつ組織を認めない代わりに、大都市周辺地域は、協力体制を構築しなければならないという決定を行った。そこで、従来は複数市町村の共同を「可能」とするための法律であったコーポレイティブ・レギュレーションが改正され、指定された都市圏は協力体制の構築が「義務」となった。具体の事例は 4.6.3 に示す。

## (2) 国土空間戦略に位置づけられた地域における共同計画

国土空間戦略における広域調整に関与するコンセプトの一つとして、「国家レベルの都市ネットワークと経済コア地域 (National urban networks and economic core areas)」があげられる。この中で 6 つの都市化地域が指定されており (図 4-6)、各都市化地域は都市部と郊外部を含んでいるためその相互連携により開発ポテンシャルを上手く生み出すこととされている。この指定を受けた地域は、共同で空間計画を策定するための組織を設立し、広域的な空間計画に取り組んでいる。また、6 地域による協議会を設立している。

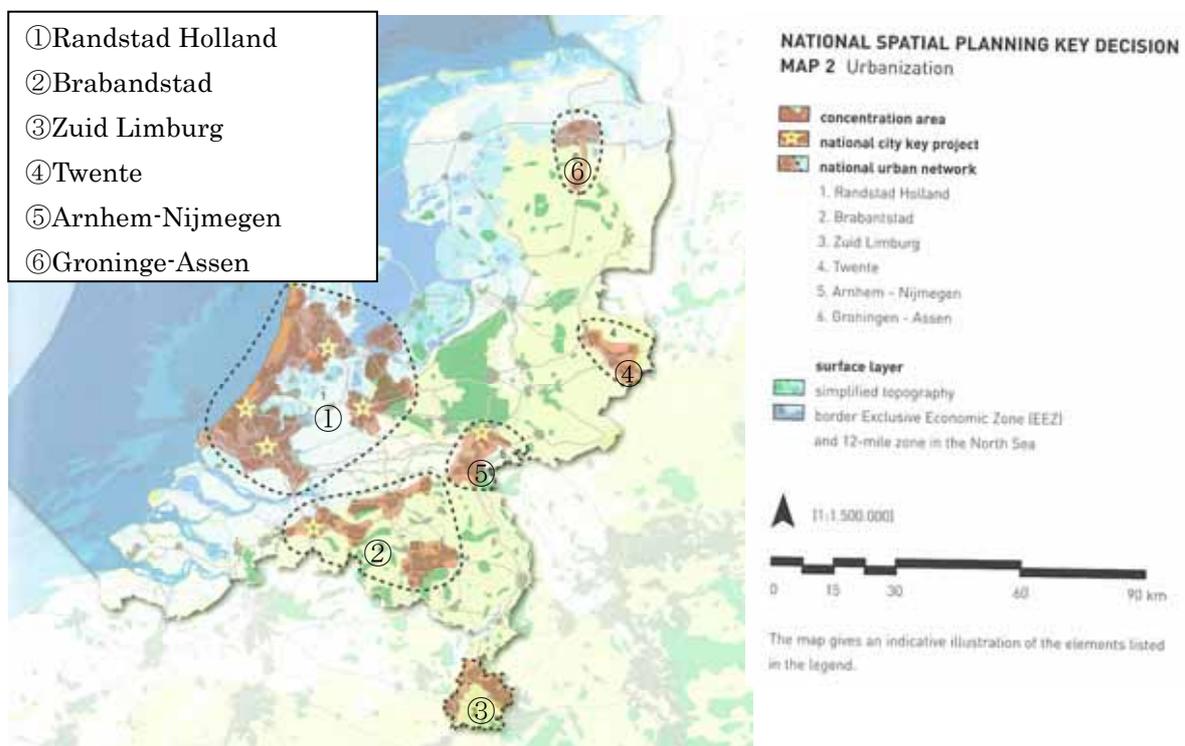


図 4-6 都市ネットワーク  
(出典：NATIONAL SPATIAL STRATEGY Summary)

### (3) 州・自治体の自発的な共同計画

州の地域計画や空間政策に共同計画を位置づけているようなケースもある。例えば、空間計画法改正の動きをとらえて、旧ライン川沿いの6市町村により共同ストラクチャービジョンを策定したプロジェクトである。イニシアティブは南ホランド州がとっているが、従来のように上の層から下へ押しつけるのではなく、計画策定段階の当初から市町村とともに考え、ともに開発しようというアプローチをとったものである。

南ホランド州が、このような手法をとった理由は、一つは市町村から、州の計画策定に参加したいという意向が強く示されたこと、もう一つは、現在、国で審議中の法改正により、地域計画が廃止されるため、新しい法制度のもとでは州の空間計画策定がどのような形になるかを実験的に実施してみようというものであったということである。詳細は後述する。

また、北ブラバント州では、複数の自治体の中で協力体制が結ばれていた経緯を捉えて、非法定の共同計画を策定する試みを行っている。このような試みは、今後ストラクチャービジョンを州と自治体が協力して策定し、計画間調整していく枠組みを形成する上で方向性を与えるものである。

#### 4.6 調整事例

ここで、具体の調整事例をいくつか取り上げ考察する。図4-7と図4-8に、南ホランド州と北ブラバント州の地図と対象地域を示す。

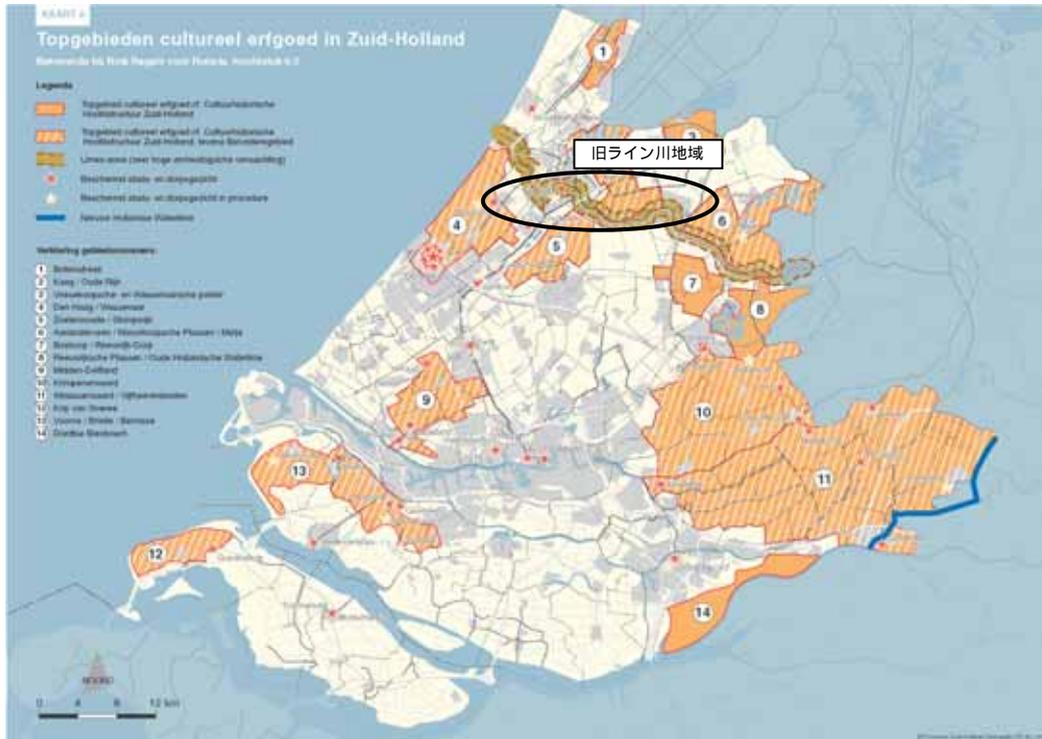


図 4-7 南ホランド州の地図  
(出典：Ruimte voor Zuid-Holland2007)

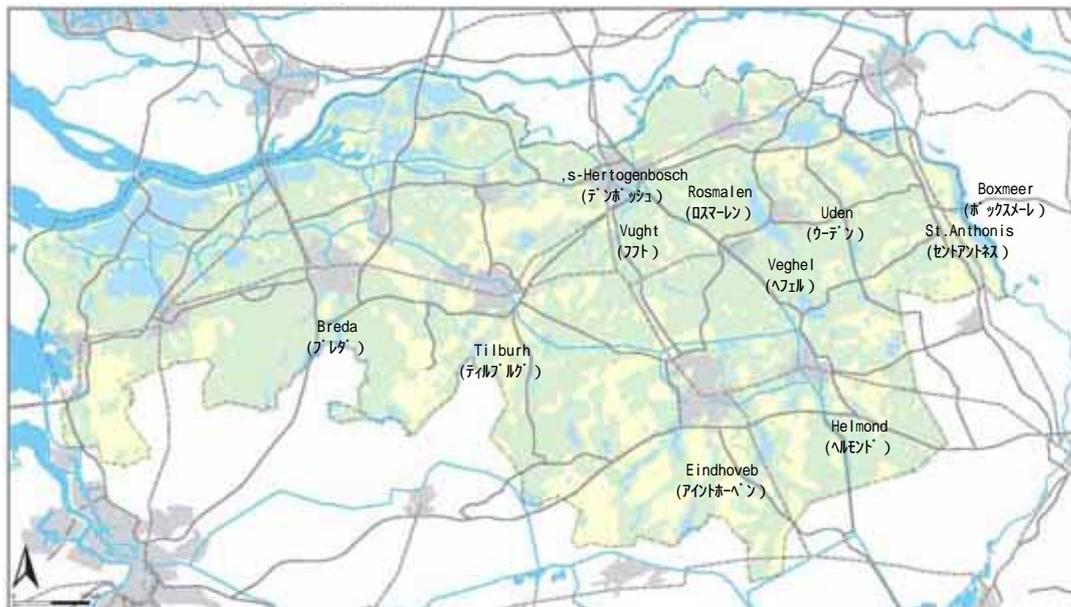


図 4-8 北ブラバント州の地図  
(出典：Streekplan Noord-Brabant 2002)

#### 4.6.1 住宅地の計画・開発における広域調整

オランダでは近年において住宅供給の主体が公共から民間へと移行し<sup>26</sup>、自治体の主な役割は、住宅開発の許可権限の行使による開発をコントロールが主となった。自治体が開発許可の判断を下す根拠とするのは、10年ごとに策定されるBmプランであるが、州政府は州の地域計画（法改正後はストラクチャービジョン）に照らし合わせて承認することで調整を図ってきた。さらには、州の地域計画が、国の政策方針（法改正後はストラクチャービジョン）に基づいて策定されることで、国の住宅政策との一貫性が担保されてきた。空間計画法改正により、国、州、自治体、それぞれで策定されるストラクチャービジョン間で住宅政策を整合させることで調整を図ることが目論まれている。

州と市の間で調整が図られる際に、州の地域計画との整合を一方的に求められるのではなく、市が策定した住宅計画と州の地域計画における住宅政策にギャップがある場合は、合議を重ねて解決策を見出すことになる。

##### （1）制度

オランダの住宅開発は、社会福祉国家という枠組みの中で、1902年、Woningwet（ボニンゲベット：住宅法）により、「国民は人間らしい住宅が保障される」とされ、多くの社会住宅が国主導で建設されてきた。空間計画においても自由度は低く、住宅市場はほぼ民間には開放されていなかったといえる。

しかし、1980年後半、EU統合、長い不景気の後に非常な好景気となったこと、国民ニーズの高度化、多様化などといった時代の潮流の中で、1990年代から住宅市場が非常に自由化されてきており、官民の連携の中で整備されるものとなっている<sup>27</sup>。但し、Bmプランに位置づけがない、住宅の新規建設のためにはBmプランの変更が必要となる。

##### （2）第5次国土空間計画方針策定時における住宅戸数計画方法

現在は、第5次国土空間計画方針において新たに推計された数値が使われているが、ここでは、推計における考え方は同様と考え、調査時に得られた第5次国土空間計画方針策定における推計方法を中心に示すこととする。

###### ①人口推計とシナリオ

人口構成、人口増加の予測は、住宅戸数の配分及び住宅計画の土台となる。そのため、まずオランダ全体の人口の長期展望について、学術的な研究所の予測に基づいてシナリオが策定される。シナリオはターゲット年まで、経済発展の低位と高位にケース分けをして検討される。

第5次国土空間計画方針の策定にあたっては、2006年までは1996年に策定したシナリオを用いていたが、2006年に新しいシナリオが策定された。2006年に策定された最新のシナリオでは、2020年までの予測と2040年までの方向性が提示されている。

国土空間戦略のシナリオについて、2020年までの経済発展のケースをみながら、各省庁

<sup>26</sup> 現在でも低所得者向け社会住宅は公的に整備されている。但し、オランダ住民のニーズは庭付きの戸建て住宅である一方、社会住宅の基本はアパート形式であるなどニーズギャップがみられるという話である。

<sup>27</sup> 現在でも低所得者向け社会住宅は公的に整備されている。

(経済発展省、公共交通省、VROM等)で、最も可能性の高いラインをどこに設定するかについて検討された。この検討を行うために、VROMは州毎に経済発展の高位と低位の場合の分析を行っている。

各省庁間で合意された後、国の議会で承認を得る。

<原文の抜粋>

Afbeelding 63 Ruimtebehoefte wonen 2000-2030.

NL in 1996	ruimtebehoefte (bij laag scenario)	ruimtebehoefte (bij hoog scenario)
224.231	39.000	85.000

Getallen in hectaren.

periode	woningbehoefte (bij laag scenario)	woningbehoefte (bij hoog scenario)
2000-2010	376.000	680.000
2010-2020	375.000	633.000
2020-2030	198.000	560.000
totaal	949.000	1.873.000

Getallen in aantal woningen. Bron NL in 1996: CBS Bodemstatistiek



<日本語訳>

Image63 2000-2030 住宅に必要となる空間

NL in 1996	必要な面積 (低位推計)	必要な面積 (高位推計)
224.231	39.000	85.000

単位:ヘクタール

periode	必要な戸数 (低位推計)	必要な戸数 (高位推計)
2000-2010	376.000	680.000
2010-2020	375.000	633.000
2020-2030	198.000	560.000
totaal	949.000	1.873.000

単位:戸数

図4-9 第5次国土空間計画方針の中から高位推計、低位推計の例

(出典: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordeningをもとに作成)

## ②シナリオと中間ラインの提示

国全体のシナリオで合意が得られ、国として、最も可能性の高いライン(中間ライン)が、例えば60%成長といったように決まると、全州で一律、中間ラインは60%と設定されるということである。

各州のシナリオとしては、5年毎など(例えば直近20年間は5年毎、その後は10年毎等)に、高位予想、低位予想、中間シナリオが示される。この中間シナリオの住宅戸数に対して、必要となる道路、緑地、学校、保健所などのインフラ整備については、国の予算が確保されるということである(地域にとっては国からの予算措置があるということになる)。

各州は、住宅建設戸数について、高位予測に基づくシナリオの数字までは許可されるが、その場合、中間ラインを超える住宅戸数に対するインフラは、自分たちで整備することが要求される。超過の戸数に対するインフラ整備の予算措置などが整えば建設が許可されることもある。

その他、国から州に対しては、戸数以外に、住宅開発戸数の70%はブラウンフィールド（既存市街地）に建築しなければならないといった条件も提示される。

シナリオは一度、策定したら固定されるものではなく、その時の状況などを踏まえて、適宜修正される。

### ③ 州間の調整

国全体の人口推計が決定され、それに基づいて開発する住宅戸数が設定された後、各州同士が高位予想シナリオによる住宅戸数範囲内で調整を行うことについて、国は許容している。但し、その調整結果について、国に報告する義務はある。国としては、住宅戸数の合計が一定であれば大筋では認めているものの、建築戸数の増加を望む地域が住宅に相応のインフラを整備するスペース的な余地があるかの確認を行っている。多くの住宅戸数を要求しても、既に渋滞が発生しているなど、インフラの余裕がない都市もあり、そういった都市の要求は認められない。

### ④ 州と市町村との調整 -北ブラバント州の場合-

各州の住宅戸数と同時に、州内での配分についても検討が行われる。各市町村への配分は戸数で示され、住宅の形態や賃貸、分譲といった区分は各市町村が、それぞれの市町村の住宅事情によって判断し、決定される。

住宅戸数の配分は、基本的に開発地域に指定されている市町村のみが参加し、開発抑制地域の市町村は、人口の自然増分は認められるが大規模な住宅開発は認められない。但し、実際には人口の自然増分とあって建設した住宅に都市部から人が流入しているが、そこまで規制する法制度はない。人口が増加傾向にあった時期はそのような傾向も顕著にみられたが、現在では地方は人口減少傾向にあり、近年はそういった問題も少なくなっている。

### (3) 制度の運用 —住宅戸数の配分—

#### ① 国・州・市町村での調整例

##### — フレヴォランド州アルメーレ市 —

アルメーレ市は北ホランド州アムステルダム市への通勤圏内、ベッドタウンとして急成長している市であり、2030年までに住宅を6万戸建設したいという意向がある。フレヴォランド州、北ホランド州のほか、関係市町村の話しあいにより、全体としての人口上限は守った上で、アルメーレ市の6万戸についても合意できているということで、国も認めている。

ただし、アルメーレ市は、現時点でも道路渋滞が発生しており、インフラ整備が現状のままの場合、4万戸程度までしか建設は許可されないというのが国の見解であった。それ以上のインフラ整備のために国は予算措置をしておらず、州や市としても予算確保はできていない状況である。

#### ②州と市町村との調整例

##### — 北ブラバント州ティルブルグ市 —

ティルブルグ市は、工場誘致などにより経済が発展し、人口が増加傾向にあったため、市としては、1万3千戸の住宅開発を希望していた。しかし、ティルブルグ市は、用途地域として「市街地」と「森林」しかなく、開発できる用途に指定されている土地がなかった。隣接している村は、「農地」を有していて、「農地」は住宅への転換が認められるため、隣接している村を合併した。隣接している村は合併に強く抵抗を示したが、最終的には国の方針による強制合併という形となった<sup>28</sup>。

---

<sup>28</sup> ①オランダの市町村合併：オランダでは、4.2.1の通り市・町・村という区分はなく、人口規模にかかわらず全て「市」という扱いであり、同じ権利と義務を有する。規模が小さな自治体は人口千人程度であるが、これが100万人に近い大都市と同じ権利と同じ実行義務を持っていることになる。

そのため、規模が小さな自治体は、例えば、村役場には都市計画を専門とする職員がいないなど、専門性に問題があることも多く、前内閣の時は、方針として2万人以下の基礎自治体がなくなるまで合併を進めるという方針があった。市町村合併が進み、10年前には900あった自治体が現在では430程度となっている。

②合併が決まった時には既に住宅問題は解決していた（予想よりも人口増加が少なかった）。したがって、合併した村部分を、当初は全て住宅にする予定だったが、現在は一部だけを新規住宅地として開発し、さらに、それらの新規住宅地は緑の多い田園景観を残したものとしている。人口増加が予想を下回ったとはいえ空室や空家が発生するような状況ではないとのことである。

#### 4.6.2 州と市町村間の相互的な広域調整による州の空間計画策定事例

##### - 新法による変化を考慮した試行 南ホランド州ライン川プロジェクトの事例 -

都市計画・広域計画に関わる制度の運用においては、州政府は自由度を有している。ここでは、新法による変化を考慮した試行事例として、南ホランド州のライン川プロジェクトの事例を取り上げて考察する。

新法では、地方分権が推進されるとともに、国、州、自治体間の土地利用方針（ストラクチャービジョン）の整合性が明確に求められるようになった。南ホランド州では、州と市町村間が相互的な垂直調整を行い、州の空間計画を策定することで、州と自治体間の土地利用方針の整合性を確保しようとしている。相互的な垂直調整とは、州が策定した計画への整合をトップダウンで市町村に求めるのではなく、市町村から州にボトムアップで意見を吸い上げることにより、州の計画へと反映させていこうとするものである。

##### (1) プロジェクトの目的

旧ライン川沿いの6市町村により共同ストラクチャービジョンを策定したプロジェクトである。イニシアティブは南ホランド州がとっているが、従来のように上の層から下へ押しつけるのではなく、計画策定段階の当初から市町村とともに計画し開発を進めていくアプローチをとったものである。

南ホランド州が、このような手法をとった理由は、一つは市町村から、州の計画策定に参加したいという意向が強くだされたこと、もう一つは、現在、国で審議中の法改正により、地域計画がなくなるため、新しい法制度のもとでは州の空間計画策定がどのように進められるかを実験的に実施してみようというものであったということである。

##### (2) プロジェクト概要

旧ライン川沿いの6市町村：西から順にライデン、ライダードール、ズーターバウデ、ラインバウデ、アルフェンアンデアライン、ボーデグラバーベン (Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude, Rijnwoude, Alphen aan de Rijn以降AD市, Bodegraven)と州でプロジェクトを実施した<sup>29</sup>。

この地域の空間計画の目的は、全般的に旧ライン川流域の空間のクオリティを向上させることである。旧ライン川は、伝統的に重工業が多く立地しており、古くは煉瓦工場、その後は大型コンクリート工場が立地していた。したがって、現在の景観は、これらの重工業の合間に緑地や農業景観が点在しており美しいとは言い難い状況である。

具体的な目標としては、①工業地域を再開発すること、②自然とレクリエーションの「緑」の場をつくること、③交通ネットワークを再構築し、自転車道や歩道を作ることによりアクセスを向上させること、④新しい住宅地、ビジネスパーク、工業地帯を整備すること、そのためのインフラを整備することである。

<sup>29</sup> 計画書に署名している参加自治体はこの6市町村であるが実際の計画エリアはライデン市からユトレヒト市の手前、Nieuwerburg (ニューブルッフエ) まで含まれている。

### (3) 計画検討のステップ

州と各市町村の議会の代表（副知事：エルダマン）によるマネージメントグループ(デイリーコミュニティー：執行委員会)を構成し、この執行委員会が具体的な案に対する決定を一つ一つ行った。ただし、最終決定権を持っているのは、あくまでも各自治体の議会である。したがって、執行委員会は、政治的にどこまでが決定可能か、つまり実現可能かどうかについて考慮しなければならない。

このようにして策定した計画をまとめたものが「Focus Oude Rijn(旧ライン川について)」であり、これは各市町村の市議会も通過した。全てが確定したのが2007年2月であった。

この計画書をもとに、2007年5月に南ホランド州が地域計画を策定した。これにより、主要な方向性、プロジェクトが法定化されたことになり、インプリメンテーション(施行)が可能となった。それぞれ市町村の出費、負担についても合意がなされ、2007年9月現在、後は執行委員会が実行ということで署名する直前の段階であるということである。

旧ライン川プロジェクトは、地域を3つのエリアに分け、各エリアで話し合いを行い、エリア毎にリージョナルビジョンを策定した<sup>30</sup>。各エリアの話し合いの場には、州と市町村だけでなく、地域の様々な市民団体、具体的には農業関係者のほか、環境関係、自然保護関係、文化歴史関係などの団体が参加して、これらのエリアをどのようにすればよいかを話し合った。

リージョナルビジョンの策定においては、国から枠組みを提示された点がいくつかあった。一つ目は住宅増加数の最大値、二つ目は新規開発ビジネスエリア面積、三つ目は緑地保全地域である。ただし緑地保全地域について、どのような形の保全とするかの裁量はゆだねられた。

各エリアで合意を得たものを合わせ、旧ライン川全体のビジョン(トランスフォーメーションビジョン：transformatievisie 2006年10月5日)とし、この合意が得られれば、それを州のストリークビジョンにとりいれる予定であるということである。

2006年10月時点のトランスフォーメーションビジョンは、3地域のワークショップ<sup>31</sup>の結果を合冊して作成した。

2007年の段階で現在承認待ちとなっているトランスフォーメーションビジョンは3冊組となっている。

\* 2007年 トランスフォーメーションビジョンを構成している計画書のタイトル

・Focus Oude Rijn Transformatievisie2020(旧ライン川トランスフォーメーションビジョン2020)

・Ruimtelijke Kwaliteit Oude Rijnzone

(Spacial Quality of Rijn area: ライン川地域の空間の質)

・Groene vensters Oude Rijnzone(Green windows of Rijn area: ライン川地域の緑の窓)

<sup>30</sup> ボーデグラバーベン市への聞き取り調査によると、イーストエリアでは、フロントマイという民間コンサルタント会社を使って調査、計画素案の策定を行った。民間コンサルタント会社に調査を委託したのは、市町村が従来から州と意見が合わない点があり、州が素案を策定したのでは自分たちの意見が反映されないことを懸念したからということである。

こうして、州、旧ライン川協議会、各市担当者がコンサルタント会社を指導しながら調査を推進した。コンサルタント会社は、住宅や就業機会の需要調査、土壌、地域分析を行い、3種類のシナリオを提示した。これを基に、市民団体などとディスカッションを行うためのシナリオを作成した。

<sup>31</sup> 共同計画を策定するためのワークショップは、州と市町村だけでなく、地域の様々な市民団体、具体的には農業関係者、環境関係、自然保護関係、文化歴史関係などの団体が参加して、地域の将来像について話し合ってきた。

表4-6 Groene vensters Oude Rijnzone(ライン川地域の緑の窓)の目次構成

- 1 . inleiding(序)
- 2 . Vensters in Lagen(レイヤーにおける窓)
  - ・ライン川の景観
  - ・帯状のエリア
  - ・緑の窓
  - ・保全と転換
  - ・エコロジーネットワーク
  - ・レクリエーションネットワーク
- 3 . Groenblauw Raamwerk Compleet(緑と水のフレーム全体)
- 4 . Bouwstenen invulling Groenblauw Raamwerk  
(建設にあたっての水と緑のフレームの説明)
- 5 . Realisatiestrategie(具現化戦略)

(4) 具体的な調整事例

イーストエリアのトランスフォーメーションビジョンから、ボーデグラーベンの3つの事例を取り上げ、調整方法を考察する。

事例1:住宅開発の例

事例2:農村部の工業団地開発の例

事例3:緑地規模の例

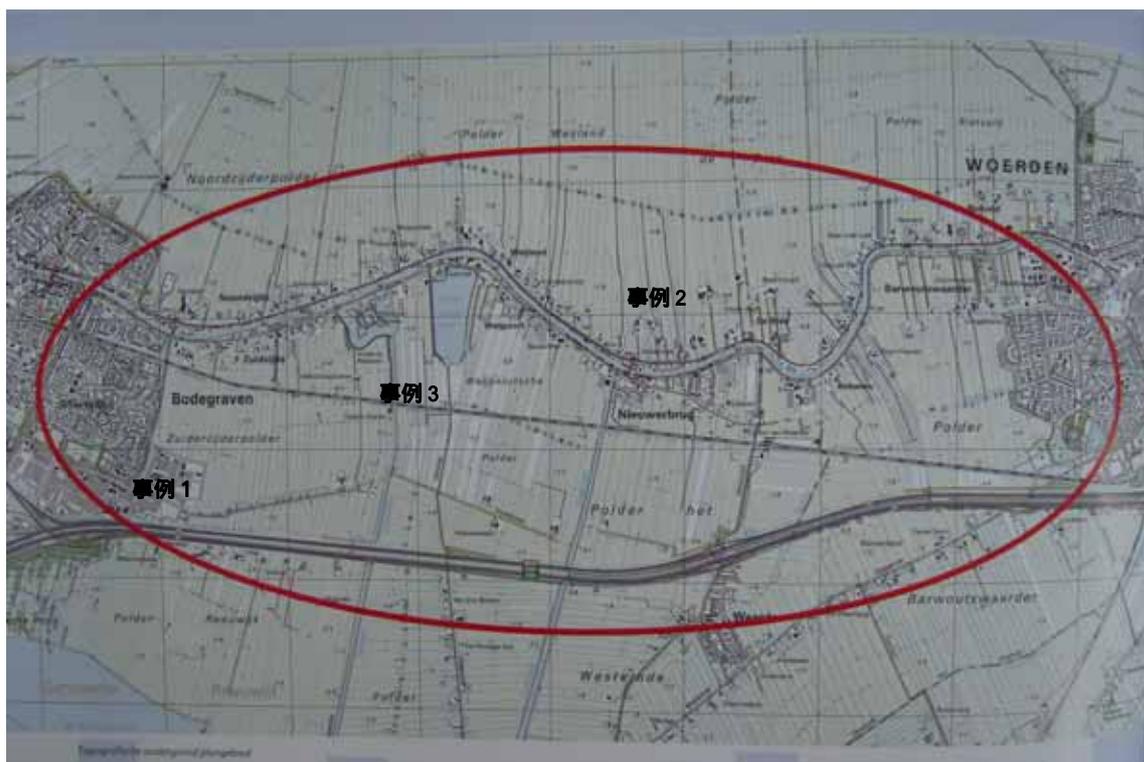


図4-10 対象地域の現況の地図

(出典 : transformatievisie oude rijnzone 5 oktober2006)

hoofdpijnen ruimtelijke ontwikkeling gemeente bodegraven 2015

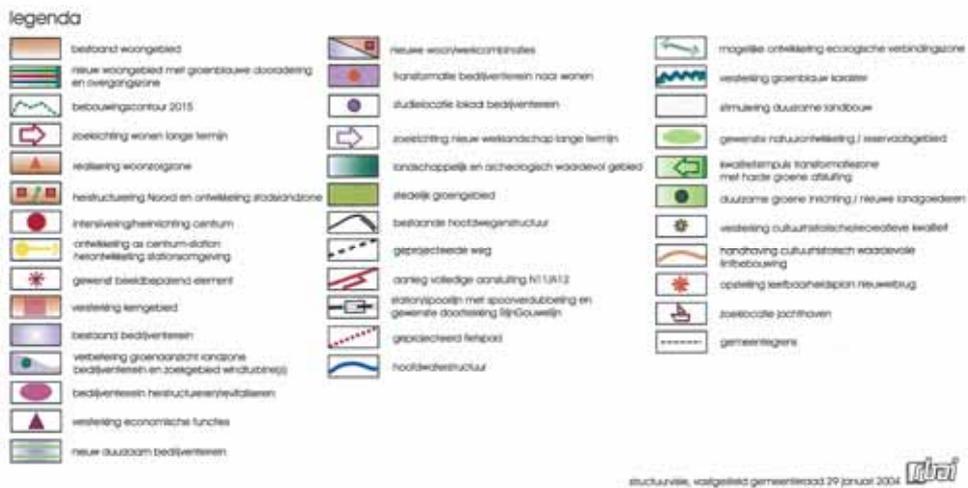
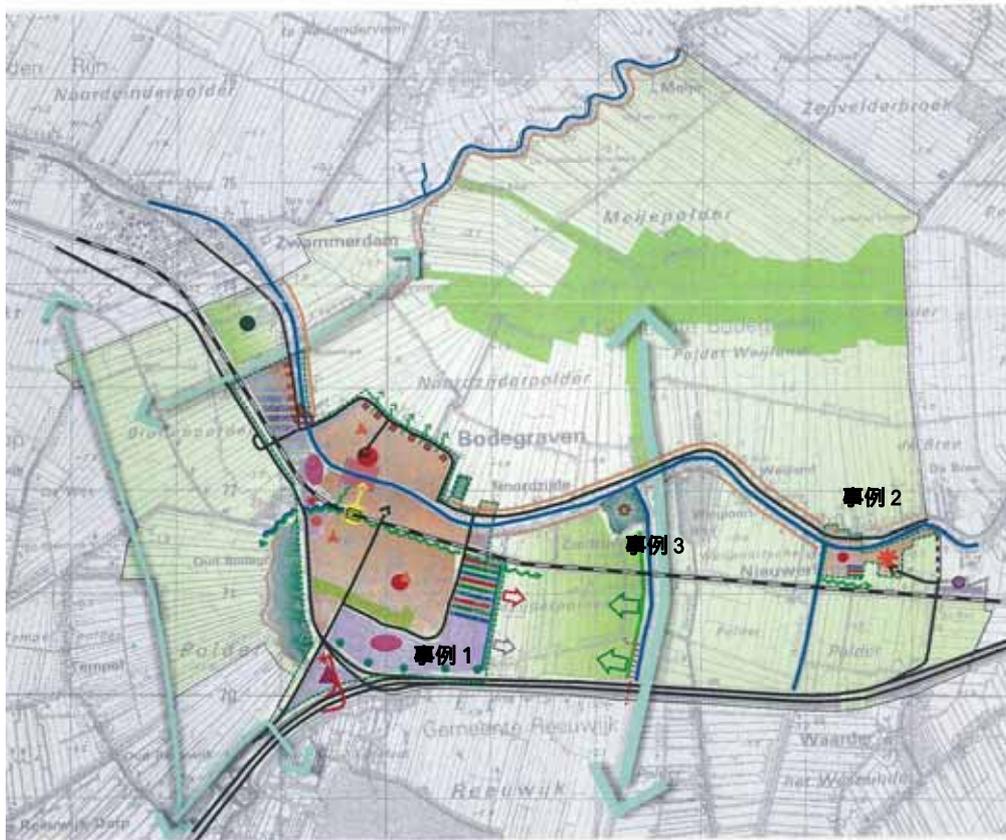


図4-11 2004年に策定されたボーデグラバーン市のストラクチャービジョン  
(出典：bodegraven structuurvisie(2004))

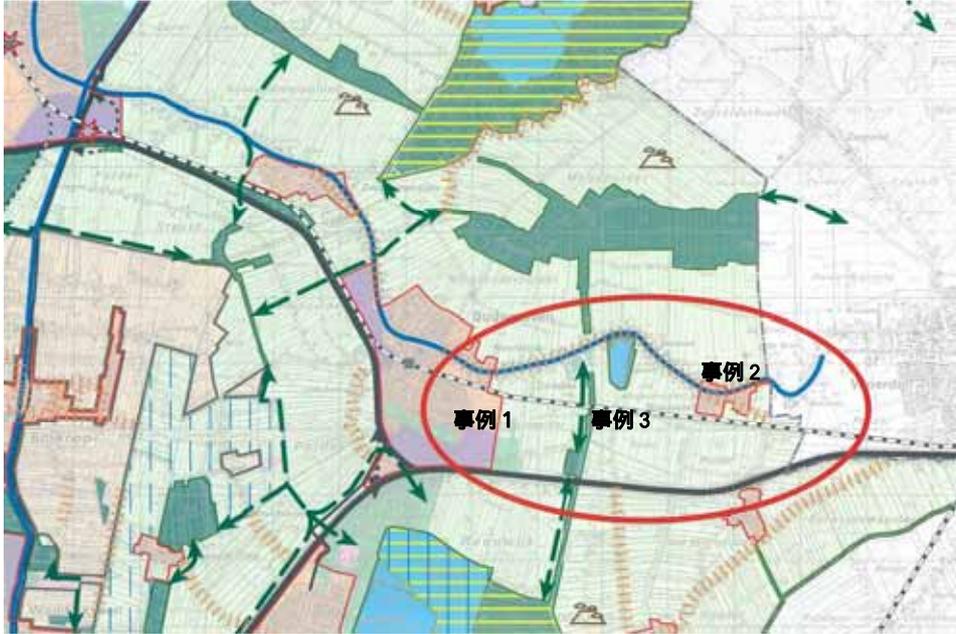


図4-12 2006年のトランスフォーメーションビジョン  
 (出典: transformatievisie oude rijnzone 5 oktober2006)

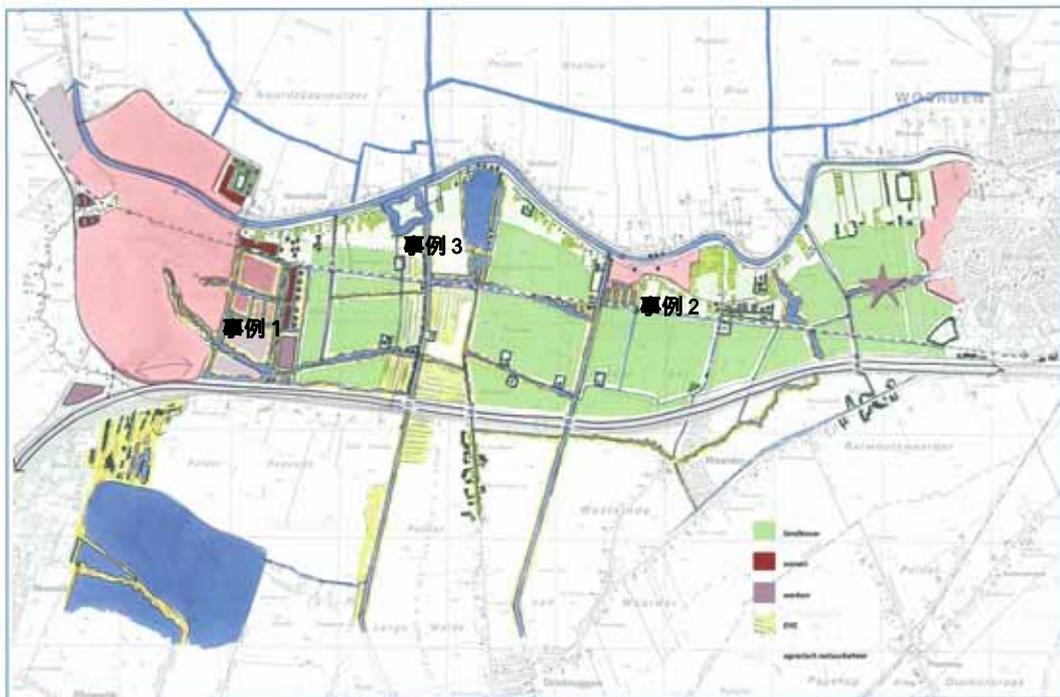


図4-13 2007年のトランスフォーメーションビジョン  
 (出典: Focus Oude Rijn Transformatievisie2020 (2007) )

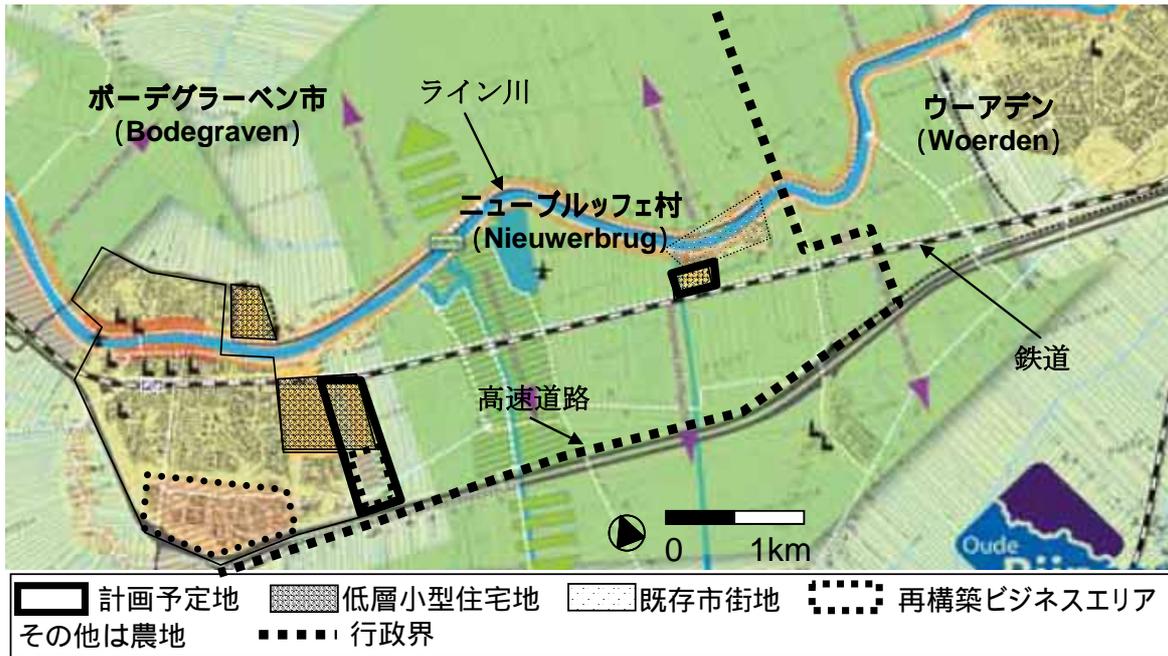


図4-14 2007年のトランスフォーメーションビジョン(事例1と2)

(出典: Focus Oude Rijn Transformatievisie2020(2007)を元に作成)

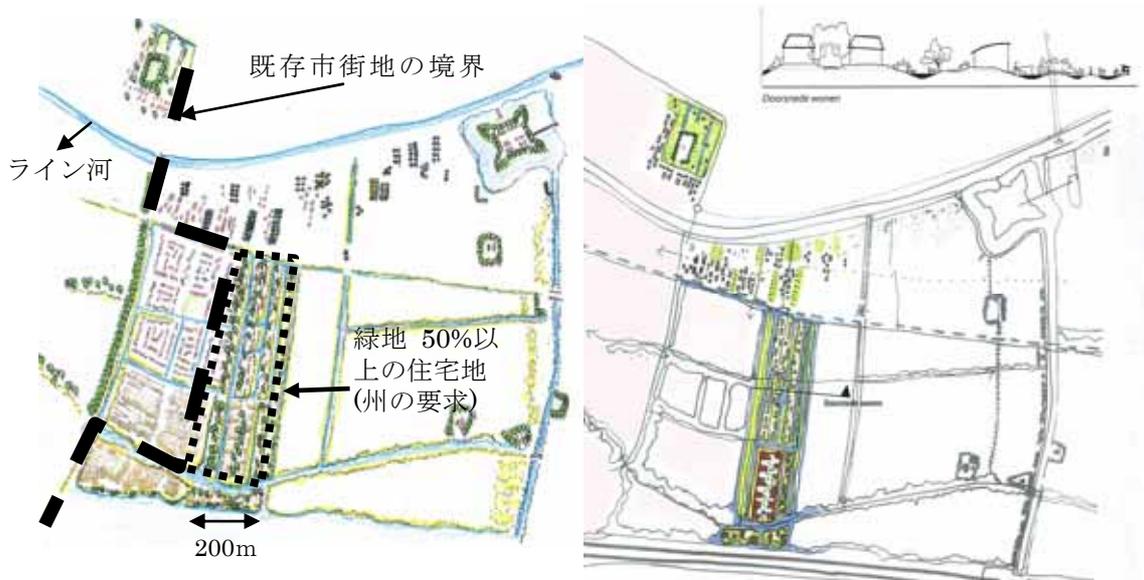
#### ①事例1：住宅開発の例

ボーデグラーベン市は、既存市街地の東側に新しい住宅街とビジネスエリアを開発したいという意向を持っていた。2005年頃、市のストラクチャービジョンの策定当時の州の見解としては、当該地はグリーンハート（国レベルの緑地保全地域）内であるため、開発は一切認めないという方針であった。

今回のプロジェクトにおいて、ボーデグラーベン市は、提示された住宅需要と就業需要の最大値を主張し、その実現のために市街地のラインを450m東にすることを主張した。州は当初、市街地の拡張には反対し0mと提示した。

話し合いの結果、最終的には東側に200m拡張することで決着したが、州は拡張を認めるにあたっていくつかの条件を提示した。現状、グリーンエリアと既存市街地との境界線の景観はあまり美しくなく、高速道路や鉄道の車窓から見ると、緑の風景からいきなり住宅地に切り替わってしまう状態である。したがって、新規開発は緑の多い美しい住宅地とすることが条件として提示された。州担当者は、これにより住民が「美しいから、これ以上拡張したくない」と思うような住宅地にしたいと考えている。

この計画内容で、州、ボーデグラーベン市、ワークショップ全てが合意に達し、地域計画に盛り込まれようとしていた。しかし、全ての意見収集が終了し、異議申し立ての期間も過ぎた段階で、州議会から、この拡大予定可能地域について異議が出された。その結果、この地域に対して、さらに、環境にやさしい持続可能な緑地エリアとするための具体的な数値を盛り込むということになり、「緑地を50%以上設ける」という制約が付加された。



※ストラクチャービジョン（プラン）について、特に計画尺度などの規定はないが、例えば、今回の計画の場合、地域全体レベルのスケールのほか、特に問題となっている地域については1/1000～1/2000といった（実際の図に縮尺は入っていないため概算）詳細なレベルでの部分計画図を作成し議論、決定している。これは、既存市街地以外を開発する場合、Bmプランが必要となるため、Bmプランの素案を併せて作成しているとも考えられる。

図4-15 ストラクチャービジョン該当部分の詳細図

（出典：transformatievisie oude rijnzone 5 oktober2006から一部抜粋）

この開発計画は、複数市町村が共同で策定したストラクチャービジョンであるトランスフォーメーションビジョン2020に位置づけられた。しかしながら、結果的に地域計画を変更して位置づけるまでには至らず<sup>32</sup>、例外的に州が承認した開発計画となった。

a) ボーデグラーベン市担当者による事例1に対する評価（コメント）

従来から住宅開発ができるよう州に地域計画の変更を働きかけていたが認められなかった。今回のプロジェクトにより、条件はついたものの新規住宅開発が許可された。その条件についても、「緑の多い美しい住宅地にすること」というものであり、長期的にみれば市にとっても良いことであると考えられる。また、最終段階で、緑地を50%以上確保するという数値制約がついたことで懸念された事業採算性についても問題とならないことがわかった。来週、市の執行委員会（市長、副市長）に、この試算結果を提出し、来月、市議会に提出予定である。

b) 州担当者による評価

州としては、全てを市町村の要望通りにしていると、川沿いが、住宅と工業地が交互に現われる景色になってしまうことを懸念していた。市町村と共同で計画することは、州としては負担も大きいですが、その負担をおってでも、共同計画という形で市町村を指導することにより、緑地が確保され、緑が豊かな高級住宅地ができ、工業用地も確保できる。さら

<sup>32</sup> 2008年9月段階。

に、その工業用地も計画的に配置されることにより、州の景観はより美しくなる。共同で計画を策定することにより、妥協したのではなく、互いの解決策を見いだしたということであり、創造的な解決策に至ったと考えている。

## ②事例2：農村部の工業団地開発の例

図4-14のボーデグラーベン東隣の小さな村のミニ工業地域開発の事例である。ニューブルッフエ村には、市街地に3社、郊外部に1社、工場が立地しており、市街地にある3社の工場は拡張の余地がなく、郊外部の1社は、高速道路へのアクセスが悪く、工場へ向かうためのトラックが市街地を通り抜けなくてはならないという問題を抱えていた。一方で、これらの工場の従業員は、ほぼ全員、ニューブルッフエ村の村民であり、村にとっても貴重な就業の場であるため、遠方への移転は望んでいない。そこで、村としては、村の郊外部を工業団地とし、市街地の3社を移転させ、この工業団地と高速道路をアクセス道路で接続したいと考えている。

州政府の見解は、工業団地は大都市周辺に建設すべきものであり、村の周辺に工業地帯を建設することは反対であるという立場である。既存の地域計画ではここは緑地であり、工業団地開発が可能な指定にはなっていない。

州は、当初、一切不許可という姿勢であったが、今回のプロジェクトにおける話し合いを経て、マートベルクレイフェリング (maatwerk Regeling : 特殊解決規則 *spacial solution regulation*) を利用して、代替地域に緑地を整備すれば工業団地が建設可能と回答した。この法の適用を受けるためには、①ニューブルッフエ村中には場所がないことを証明すること、②これらの企業は隣接する東側のユトレヒト州人口約5万人の都市ウーアデン (Woerden) に移転することは難しいということを確認すること、③移転跡地は、非常に質の高い場所として再開発するという内容を提示することが必要となる。

ニューブルッフエ村担当者 (イーストエリア担当者) は、州は乗り気ではないとはいえ、完全否定から譲歩してきており、この地域はランドスタット<sup>33</sup>の一部であるため、国も開発計画に関心を持っており、良い計画が提示できれば国からの予算注入もあるのではないかと期待している。

本計画案については現在<sup>34</sup>も協議中であり州の承認を得るには至っておらず、トランスフォーメーションビジョン2020では、まだ低層小型住宅地として位置づけられている(図4-14)。

## ③事例3：緑地規模の例

本来は2つの湿地帯が平行していたエリアであり、州はその景観の復元を希望していた。しかしボーデグラーベン市としては、この辺りは非常に良好な生産性の高い農業地域であり、これらの農地を沼地に戻すという案には賛成できなかった。また大規模湿地帯ということになると健康・保健面で住民から不安の声もあり市としては反対した。最終的には、湿地帯をやや拡張させ、これらの自然地域にアクセスするためのインフラ整備を行うことで決着した。

<sup>33</sup> オランダ西部にあって、南北ホランド、フレヴォランド、ユトレヒトの4州にまたがる地域。オランダの人口の約5割近い人が居住する中心地。

<sup>34</sup> 2008年9月段階。

## (5) その他の調整事例

南ホランド州へのインタビュー調査から得られたその他の調整事例について記載する。

### ①住宅建設比率

ある市町村では、自然と住宅との混在地域における住宅比率において州の意見と相違があった。市町村としては、住宅は収入源になるが緑はコストになるだけであり、できるだけ住宅を建設したいと考え、州としては市町村の収支は関係ないため、緑地を多くとるように誘導しようとした。

州としては、風車と農地が広がるオランダ特有の景観の保全に配慮し、高速道路や鉄道でこの地域を通った時に、住宅地や防音壁がみえるのは避けるよう指導していた。ゾーニングを高速道路や鉄道に対して縦に細長くとるにより、緑地と緑地の間に短く防音壁を設置するような方法を選択した地域もある。しかし、この地域は、住民にとっても隣がビールのハイネケンを中心とした工業地帯であり、電車の車窓から見える風景が、工場地帯からすぐ住宅地というのは好ましくないと考え、住民も合意した。州としては、とにかくここに防音壁を作らせないことが重要であった。そのためには、高速道路や鉄道と住宅地の間に十分な緑地が必要である。

最初は意見の相違があったが、やはり緑地を多めにとった方が良いという妥協点を見いだした。住民にとっても旧ライン川に面した美しい風景をみながら生活することができるようになるため、最終的には市町村が妥協というよりも納得したとして解決した。緑地を多くとることにより、ここは普通の住宅地ではなく、水と緑に囲まれた高級住宅地となる。市町村にとっても、高級住宅地が形成されることは望ましいことである。州としても、この鉄道が緑に囲まれたインフラになり、ライン川をはさんで南の緑地とも連結することになる。そこで州はここに自転車道をはりめぐらそうと考えている。旧ライン川の堤防にたてば、両側に緑の美しい景観が広がるエリアとなる。

### ②州担当者のライン川プロジェクトに対する考え方

旧ライン川地域の、この6つの市町村は、従来、協同で計画や開発を行うようなことはなかったが、州の先導で共同計画を策定することになった。共同計画を策定するためのワークショップは、州と市町村だけでなく、地域の様々な市民団体、具体的には農業関係者、環境関係、自然保護関係、文化歴史関係などの団体が参加して、地域の将来像について話し合ってきた。当初はそれぞれの自治体の利害を主張するが、協議を重ねるうちに、他の自治体の利害があることに気づいていく。州としては市町村の意向に従っていると、地域は工場と住宅が目につくようになってしまいが、共同で計画を策定することにより、緑地が確保され、高級住宅地やビジネスエリアが立地する美しい地域の形成へとつながる。このような取り組みは5年ほど前から始まったところである。それ以前は、州の業務は、市町村からBmプランが提出されると、それと地域計画とを比較し、合致しているかどうかをチェックするだけのものではあった。

### ③ボーデグラールベン市からみたライン川プロジェクトの評価

旧ライン川プロジェクトにおけるボーデグラールベン市のプロジェクト・リーダーとして

2年前から勤務している担当者の本プロジェクトに対する考え方を示す。

## (6) 考察

### ①メリットとデメリット

メリットとして3点考えられる。

ア)9つの同じような歴史的背景を持つ市町村が、各々で空間計画をするよりも、トータルピクチャーとして、全体の形、計画を作っていくメリットは大きいと判断している。

イ)市町村が協力して計画をすすめることにより、国の予算の獲得、国の投資の可能性が大きくなるということである。

ウ)全体の絵（計画）として、自然地域の幅に対する意見の相違や、新しい工業用地の開発、住宅開発などについて、もし、他の市町村と協力し、州と協力し頻繁に会合を持っていなければ、ここまでボーデグラールベンの意向を反映させてもらうことはできなかった。また、協力しながら進めることによって、州もボーデグラールベンの意向をよく把握しているし、ボーデグラールベンの意図をより理解することができるようになったという相互理解がある。

デメリットは、様々な違う立場の市町村や州が集まって会議を重ねるので、

エ)時間がかかること、

オ)会議の回数が増えること、

カ)紙（書類）が多くなること、である。

具体的な地域計画への市の意向の反映という点では、従来認められてこなかった開発が具体的に盛り込まれることになった。例えば、ボーデグラールベンの宅地拡張希望も一部は承認されたし（具体的な調整事例1）、隣村の工業団地も却下ということではなく、このような手法があり得るというサジェスションを得られた。一方で、新たな住宅開発等による市のエキストラ収入は、市周辺の緑地やレクリエーション開発に使うといったことも決定した。

ボーデグラールベン市としての受け止め方として、市長を始めとした執行委員会は好意的に受け止めていると考えている。ただし、市議会では意見が分散している。協働することの価値・意味が現時点では顕在化していないため、市議会としては住宅や企業用地開発で得ることができる収入を自市ではないエリアの緑地形成に使わなければならないといったことについて批判の声がある。

### ②他の参加市町村との関係

市町村同士の対立は思ったほどおこらなかった。今回の6市町村は、ライン川沿いに横に並んでおり、あまり境界を接していない。また、歴史的背景は共有しているとはいえ、共通点が少ない。例えば、ボーデグラールベンの西隣はAD市であるが、AD市は、ボーデグラールベン市よりも規模が大きいため、ニーズが全く異なる。同じニーズを巡って争う、競争するということはなかった。例えば、誘致企業一つとっても、AD市に来るような大手の企業と、ボーデグラールベン市が誘致しようとするような企業とは全く種類が異なるため対立することはなかった。

### ③法改正による州と市町村との関係の変化

今回の法改正のポイントは、市町村のレベルにおける空間計画策定のプロセスを従来よりも簡略化することにより、短期間で迅速に策定できるようにすることにあると認識している。そして、その市町村計画に対して、州や国が、どうしても政策、大きな利害に反すると考える場合は、早い段階で、訂正、却下、干渉することができるということであると考えている。

今回、旧ライン川地域のプロジェクトで、州と利害が対立したポイントなどをふりかえると、昔ながらのように、州が決定しなければ前に進めないという部分はまだあるように思う。

### ④国に対する交渉力強化の事例

ボーデグラーベン市は、グリーンハートの中の主要都市であるウーアデン市、AD市、ゴータ市という中心都市の中間に位置している。A12という基幹高速道路、L11という国道、さらに鉄道が東西に走っており、交通アクセスの中心でもある。一方で、基幹道路であるA12とN12のインターチェンジが十分ではないために非常に大きな渋滞がおきている。立体交差にして欲しいというのが、従来からの市の希望であった。今回のプロジェクトにより、このような希望を州や他市町村にも認識してもらうことができたため、現在では9市町村と州にサポートされ、旧ライン川地域のプロジェクトとして協調して、州の応援のもとで国に要請している。現時点では、ICの改善は国のアジェンダには記載されていないが、国も従来以上にグリーンハートに関心をよせている。

そもそも国の政策姿勢は、緑を保存する、そのまま保つというにある。特にグリーンハートについては、国は、景観が美しく質の高い農業地域として保全させていきたいという意向が極めて強い。その一方で、グリーンハート地域の自治体としては、既に町や村があり、居住者がいるわけであり、居住者の生活環境、経済環境が生き活きとして魅力がある地域でなければ農業従事者にとっても魅力がない地域となると考える。そして魅力がない地域となってしまうとすればグリーンハートは価値もなくなると主張している。

#### 4.6.3 国主導による共同計画の策定

##### - コーポレイティブ・レギュレーション・プラス法に基づく事例 -

7つの都市圏を指定したコーポレイティブ・レギュレーション・プラス法（4.5.3で説明）に基づく広域連携事例として、ハーグ広域圏（Stadsgewest Haaglanden）の事例について紹介する。

##### (1) ハーグ広域圏の概要

\* 構成市町村：9市町村

\* 人口：100万人

\* 面積：405k m<sup>2</sup>

\* 住宅数：451,008戸

\* 商店数：6,435件

\* 求人数 421,825件、失業者数 43,926人



図4-16 ハーグ広域圏を形成する9市町村

(出典：Stadsgewest Haaglanden公式HP)

##### (2) 設立の経緯

1970年代にハーグ市とその周辺に直接隣接している市町村が連携体制をとりはじめたことに端を発している。市民の行動範囲が広域化し、特に住宅市場は、一つの市の領域内だけでなくより広域を対象とすることが必要となってきた。また、都市の住民のレクリエーションの場について、地域全体で検討することが望ましくなっていた。

このような組織が設立された理由として、オランダでは伝統的に市町村が力を持っており、特に大都市は国や周辺市町村についてもコネクション、政治力を持っているため、州

政府では効率的に運営することが難しいことが挙げられる。

公共交通など、隣接する市町村が共同で行った方が良い事業について、実際に推進しつつ、参加市町村の構成はその時々で変動していた。1996年にコモン・レギュレーション・プラスにより16市町村と設定され、法制度に基づく組織となった。その後、市町村合併により構成市町村数が減り、現在の9市町村となった。現時点では、通勤の80%がハグ広域圏内であるほか、住み替えの7割がこの地域内で行われており、広域圏の境界が市民の生活や就業での境界線になっていると考えている。

### (3) 組織・予算

#### ①組織

- ・ 職員数：110人（2007年フルタイム換算）。正職員。（市町村等からの出向なし）

#### ②委員会

下の2つの委員会からなる。

ハグ広域圏の活動において、まず、ジェネラル・エグゼキューティブ・コミティー（以下、「ジェネラル審議会」）が、予算と、大きな建設投資などに対して承認する。リージョナル・ストラクチャー・プランもジェネラル審議会が承認をだす。

デイリー・エグゼキューティブ・コミティー（以下、「デイリー審議会」）は、ジェネラル審議会で検討、承認するための案を提案する。この策定を職員がサポートする。

#### ア) ジェネラル審議会

- ・ 広域圏を構成している9市町村の市議会の代表によって組成。副市長、市長や副市長が参加する場合もある。
- ・ 委員数は人口規模比（人口に応じて議会サイズが異なるため）  
最小市は2名、最大市は26名。  
選出は市議会選挙。各政党が候補者をあげ市議会で決定する。

#### イ) デイリー審議会

- ・ 広域圏を構成している9市町村の代表者からなる9人の役員で構成。
- ・ 各市、1人。市長か副市長（エルダーマン）。

#### ③予算

- ・ 総収入：約5億ユーロ。  
99%が各省庁の予算。約1%が市町村予算。

### (4) 活動内容

- ・ コモン・レギュレーション・プラスで指定された連携分野  
公共交通、住宅、空間計画、環境、経済開発
- ・ その他の分野：教育

このうち、公共交通は最も重要であり、多くの権限を委譲されている。

公共交通について、ハーグ広域圏は、国から直接交通予算を受け取っている。一方、環境政策は州の権限が強く、ハーグ広域圏はプロジェクトがある場合にプロジェクト毎の予算を受け取る。

予算は省庁別であり、交通省からくる予算は交通政策にのみ使うことができる。具体的には、公共交通、道路などインフラ建設・整備、安全政策、ITCなどである。

予算は、交通省とハーグ広域圏との間で合意した交通計画の目標を達成するように使うということになっている。

交通計画では、例えば、国として交通事故××%減という政策目標があり、ハーグ広域圏においても交通事故を××%減らすという目標が記載される。これを達成するための事業であれば、その手法、方法は自由に任されており、選択することができる。オランダの地域ごとに特徴と事情が全く違うために、各地域がもっとも良い選択をできるようにするためである。

交通省は定期的にモニタリングを行い、目標達成に向けて順調に計画が推進されているかどうかを評価している。順調ではないと評価された場合、具体的なプランについて交通省と協議する。モニタリングは、目標を達成しない場合のペナルティを与えるためではなく、なぜ達成できないかについて互いに評価するためである。目標が達成できない理由は様々である。当初の予想よりも交通量が増えたのか、バイクに乗る人が増えたのか。その要因を分析し、達成するためのより良い方策を検討するためである。

予算が効率的に使われているかということに関しては、基本的に州は信頼するという姿勢であり、その評価ではない。

コモン・レギュレーションが制定される1998年以前も既に国からの予算を獲得して事業を行っていた。ただし、法制定以前は、プロジェクト毎に国に予算を申請し、国がそのプロジェクトの必要性を認めれば、予算が獲得できるというスタイルであった。現在は業務遂行のために国の予算を用いるというスタイルである。このスタイルの変化は、特に交通政策において、国が統合的に管理するのではなくて、地方政府により具体的に進めていくという地方分権の影響があった。広域圏に対してだけでなく、地方の政府予算をまとめて受け取り、それを使う内容は地方が決めていくという政策が進められたためである。

#### (5) 新法の影響

新法の下では、ハーグ広域圏は、リージョナル・ストラクチャービジョンを策定することになる。

これまで、ハーグ広域圏が策定した地域の計画に基づき、市町村が策定したBmプランに対して修正・変更を指示したり、課題を出したりしていたが、新法下では市町村と一緒にストラクチャービジョンを策定していくことになる。市町村は、ハーグ広域圏で策定したリージョナル・ストラクチャービジョンを、各市町村のストラクチャービジョン、Bmプランに取り込むことが可能となる。

一方で、ハーグ広域圏全体及び各市町村が合意するためには、参加している市町村と十分に討議し、意志疎通を図ることが求められるようになるため、現状以上に討議が続くことが懸念される。

都市計画について、市より広域的な視点、広域的な利害についてより選択的にみていく

必要があると考えられている。最優先されるべき事項がなにかということを明確に定義することが必要となる。ハーフ広域圏の場合、温室園芸農業、緑地・自然を守るということが最重要事項であると定義されている。他の分野は、各市町村に、自由を多く与え、一つ一つこれは良くないというよりも、各市町村の強みを強調して奨励するという姿勢をとることになる。

(6) 空間計画の策定状況

前回策定は2006年であり、概ね6年に1回程度改訂される。

①プロセス

- ア) リージョナル・ストラクチャービジョンのディスカッション用コンセプト  
→9市町村、企業、経済界、環境団体等と討議
- イ) リージョナル・ストラクチャービジョンのコンセプト  
→デイリー審議会：各市町村に持ち帰り  
→国、州、周辺市町村にも公開
- ウ) リアクションを考慮しデザイン策定  
→一般公開（市民、企業・関係団体 等）
- エ) 市民等からの反応をとりいれ、最終的なストラクチャービジョン案策定  
→ジェネラル審議会に提案

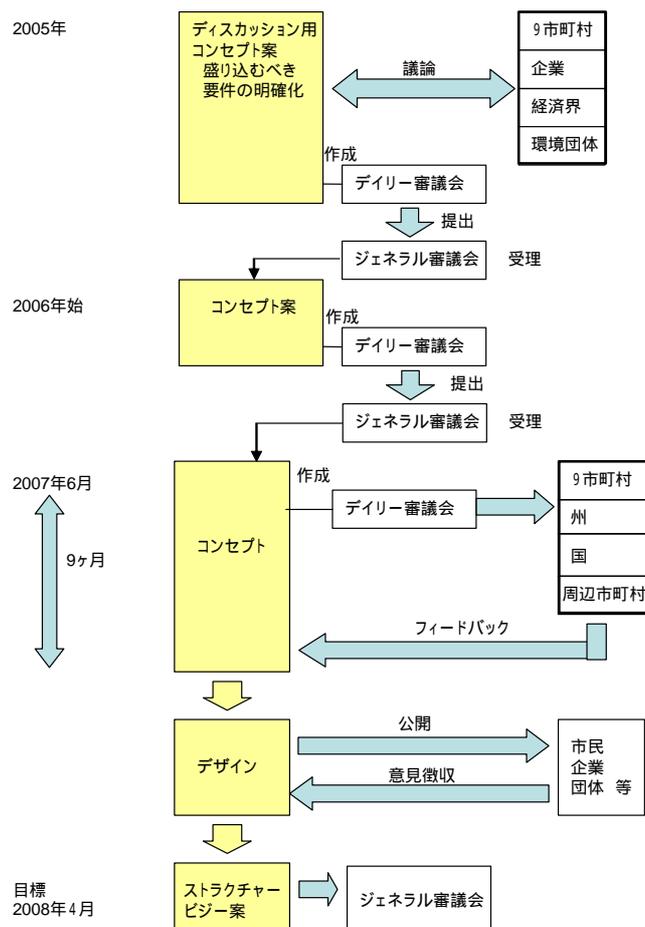


図 4-17 ストラクチャービジョン策定までのフロー



## (8) ハーグ広域圏における調整事例

### ①州が市町村の調整を行った事例

ハーグ市内のビンコースト (Binckhorst) という地域、ビジネスパークであったが荒廃し寂れている。ハーグ市やハーグ広域圏としては、ここを緑の豊かな洒落た住宅地に転換したいと考えている。ビジネスパーク内には自動車廃棄工場が立地しており、良好な住宅街にするためにはこの工場の移転が必要となった。しかし、どの市町村も受け入れを希望しなかったため、州が指定することとなった。州が指定した市町村は、関係9つの市町村のうち8市町村が同意した場所に決定した。(立地することになった市町村のみ反対)。

### ②ハーグ広域圏の計画策定と州の関与

ハーグ広域圏で策定した空間計画案において、良好な緑地としている地域の真ん中に、デイリー委員会は工業地域を整備することを提案した。計画策定の課程において、州の空間計画担当者とは緊密に連絡をとり調整していたが、そのようなプランは一切出されていなかったため、州担当者、ハーグ広域圏、9市町村は予期していなかった。

デイリー委員会の考え方としては、ビンコースト再開発のためには廃棄物処理場も移転が必要であり、反対が少ないと想定される住民の少ない緑地内を選んだということであった。

これについて、州がどのような立場をとるかは、まだ不明である。州はハーグ広域圏内で解決すべきとするかもしれないし、緑地を保全すべきというかもしれない。一方で、ビンコーストを住宅地にかえると7千戸の住宅が建設できる。廃棄物処理場をビンコーストに残すとした場合、7千戸の住宅をどこかに建設しなければならず、結果として緑地を住宅地にする必要が発生するかもしれない。

#### 4.6.4 州と自治体による自発的な非法定の共同計画策定 - 北ブラバント州における事例 -

ここでは、複数の自治体の自発的な動きを捉え、州がとりまとめ役を果たして、自治体が非法定の共同計画を策定している北ブラバント州の事例を取り上げ、考察を加えることとする。

##### (1) ブラーバントシュタット (Brabantstad) における共同計画

ブラーバントシュタットは、国の新たな国土空間計画方針で示された都市ネットワーク地域の一つである(4.5.1)。都市ネットワークの一部として指定される以前から、既にこれら5つの市(Eindhoven,s-Hertogenbosch,Tilburg,Breda, Helmond)では協力体制が結ばれていた。州担当者によると、国の予算を獲得するためには、1市の計画として提出するよりも、5市の共同計画として国に持ち込む方が有利であると考えられた。

既に協働関係にあったこれらの地域ではあるが、都市ネットワークの一つとして国の指定を受け、新たに空間計画について、共同で検討しようということになったということである。現実問題としては、既に州の地域計画は策定されているため、すぐにその検討が実行計画として採用される可能性はないが、「アトリエブラーバントシュタット」という組織を立ち上げ、3週間に1回、各市の都市計画担当者と政策担当者4人ずつが集まり、丸1日かけて議論をしているということである。現在、9ヶ月目であり、複数のコンセプトに基づいて話し合いを行い、計画図を策定しているということであった。

本会議に出席している担当者によると、現時点では全く実現性のない計画を検討するための会議ではあるが、ブラバントスタットとしての今後の空間計画の方向性をどのように考えていくかということについて、5市の担当者がイメージを共有することが重要であると考えているということであった。現在、検討している複数のコンセプトは、例えば歴史的な面影を強く残すのか、経済発展を目指すのか、レクリエーションに最も力を入れるのかといった方向性について、極端な例を策定して、その場合に空間利用がどうなるかを描いてみることで、今後の方向性のイメージを共有しているとのことである。担当者としては、世界情勢は刻々と変化し、地域がおかれている状況も常に変化するため、(法定計画として)固定された計画を策定することが重要なのではなく、担当者が共通認識を持っていることが大切であると考えているということであった。

(2) デンボッシュ (Den Bosch) 、ロスマーレン (Rosmalen) 、フフト (Vught) の共同計画

### ①目的

北ブラバント州は、地域毎のワーキングアウトプランを策定し、地域計画を策定している。この3つの市町村の地域は、州の最も重要な都市化地域として指定したいと考えている地域であり、今後、この3市町村の地域が州の中心的な都市部として発展させていくことになる。そこで、州がこの3市町村による共同計画を策定するよう依頼をした。州がこのような依頼を出した理由としては、①1市町村にとっては業務量(負担)が大きいため協力することが望ましい、②各市町村が独自に計画を策定した場合隣接する市町村間で整合性がとれなくなる、もしくは調査がなくなる可能性があると考えたためである。

### ②策定プロセス

3市町村が協働して、この地域の分析から始まって、2050年のあるべき姿について検討した。その結果、この地域では、緑地が窓枠のように地域を取り囲んでいるという構造を発見し、「窓枠」というコンセプトで、この地域の空間計画を検討することにした。さらに、このコンセプトをさらに強化するために、森や水域、沼地など他の自然資源を取り込んで、「窓枠」という自然空間のエリアが設定された。その後、これらの自然空間の中で都市開発ができる場所が検討された。

これらの検討の結果、町のどこにいても、都市と自然とのユニークなコンビネーションを楽しめるようなまちづくりが形成されていった。ある地域は都市性が強く、別の場所は自然性が強いというように、バランスは地域で異なるが、どの地域にも都市性と自然性を持たせる計画内容となったと考えられている。

### 自然系(緑地・水等)の現況

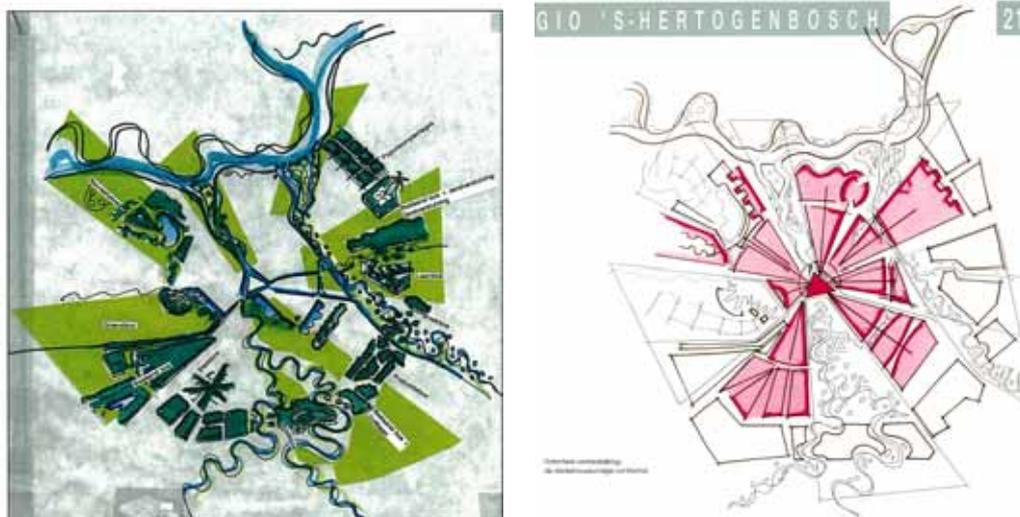


図4-19 策定されたビジョン

(出典: Een uitgave van de stuurgroep uitwerkingsplan Stadsregio 's-Hertogenbosch (1992) STRUCTUURVISIE STADSREGIO 'S-HERTOGENBOSCH)

州は、この計画内容を評価し、この3市町村を中心としたさらに広い範囲で、この概念を取り入れながらリージョナル・ワーキング・アウト・プランを策定した。各地域に、ここは住宅とレクリエーションについて開発が可能であるといった「地域の特徴」が加えられ、最終的に地域計画に盛り込まれた。

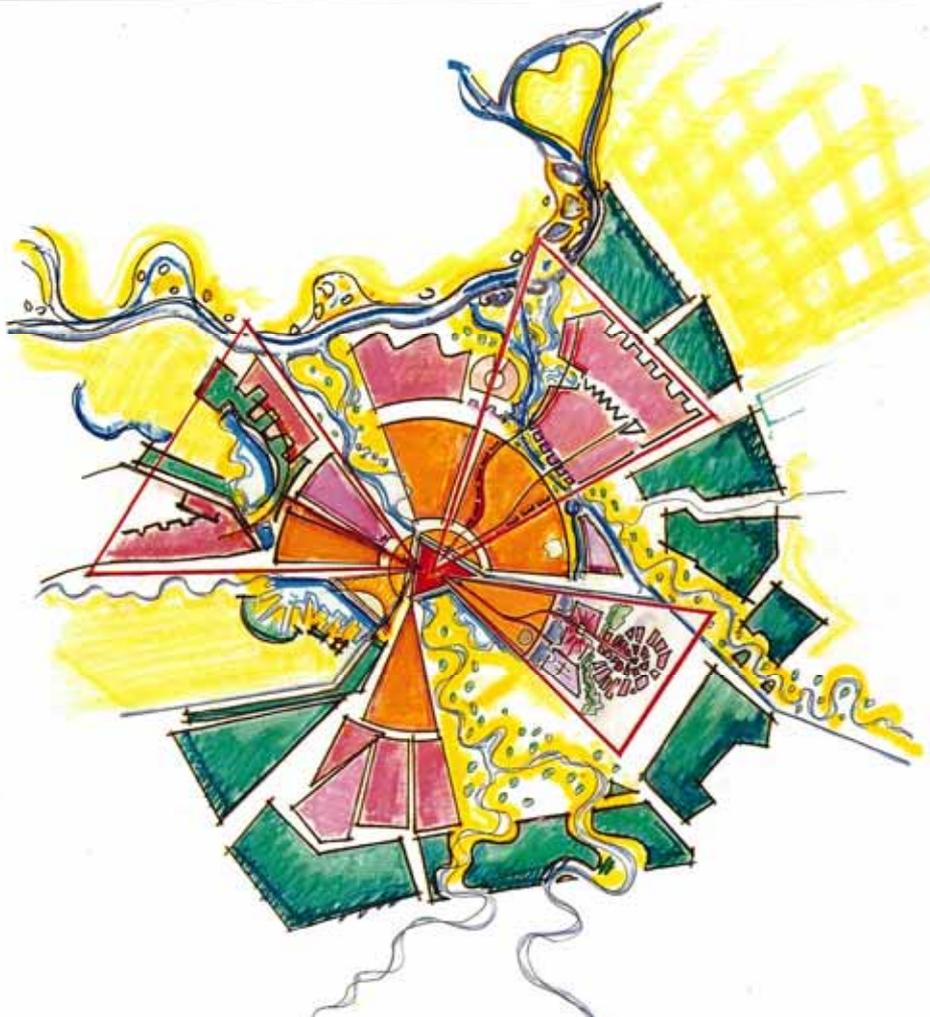


図4-20 策定されたビジョン

(出典：Een uitgave van de stuurgroep uitwerkingsplan Stadsregio 's-Hertogenbosch (1992) STRUCTUURVISIE STADSREGIO 'S-HERTOGENBOSCH)

### (3) ウーデン(Uden)とヘフェル(Veghel)の共同計画

#### ①前提：都市化予定地域と保護地域

オランダでは、以前は、「保護地域」制度として、都市(村)の成長段階を5段階で評価していた<sup>35</sup>。都市としての成長段階が「5」として評価されると、次のステップとして、「都市化予定地域」に指定されるというものだった。過去、成長段階が「5」と評価された都市は、ほとんどが「都市化予定地域」となった。現在は、この5段階評価は廃止されており、単純に都市化地域、保護地域となっている。ウーデン(Uden)とヘフェル(Veghel)は成長段階4であるが、都市化を希望している(図4-22)<sup>36</sup>。

#### ②協働計画の経緯・目的

ウーデン市、ヘフェル市、そしてウーデンの南東に位置する小さい村であるブケルは、もともとは合併準備を進めていたが、政治の方向性が変わり、合併は行わないことになった。しかし、多くの分野を共同で行うことは方針として残されたほか、合併の準備のために進めていたことは継続することとなり、空間計画も協働作業とすることになった。

また、合併をしたいという背景には、ウーデン市とヘフェル市の間にビジネスパークを建設したいということがあった。しかし、そのための調査をした結果、この地域は自然・風景の質が高すぎるため、ビジネスパークに適さないという結論になったということである。

#### ③策定された共同計画について

計画策定のために、まず、2つの市の「質」はなにか、必要なプログラムはなにかが検討された。農業の可能性、畜産の可能性というように、幅広い分野を総合的に分析した。また、道路パターン、建物パターン、自然パターン、水路、文化、歴史的背景、古い干拓地・新しい干拓地などを調査、分析した。これらを基礎として、「良いところを強化する」という考え方で空間計画が策定されている。その考えに基づいて、保全すべき重要な地域を線引きすると、自動的に残ったところが都市開発の潜在可能性があると考えられている。

こうして、2001年5月に策定された *Structuurvisie Plus Uden / Veghel* (ストラクチャービジョンプラス) では、新たな場所にビジネスパークを建設するというよりは、ウーデン市、ヘフェル市それぞれの既存市街地を若干拡張する形で企業用地開発が計画されている。

州は、この計画を評価し、州のワーキングアウトプランにそのまま採用した。またウーデン市とヘフェル市はこの自市域部分をそのままストラクチャープランとしている。

---

<sup>35</sup> ABC政策

<sup>36</sup> ヒアリング調査による。

## 目次構成

序

各要素の検討（直訳は「個別発生論」となるが内容は上述したような干拓時期、歴史等の分析）

SWOT分析（強みと弱み、ポテンシャルと脅威の分析）

課題

空間計画

拡張規則

ウーデンとヘフェルの既存市街地の準備位置

プログラム

ストラクチャービジョンプラス

実現に向けて

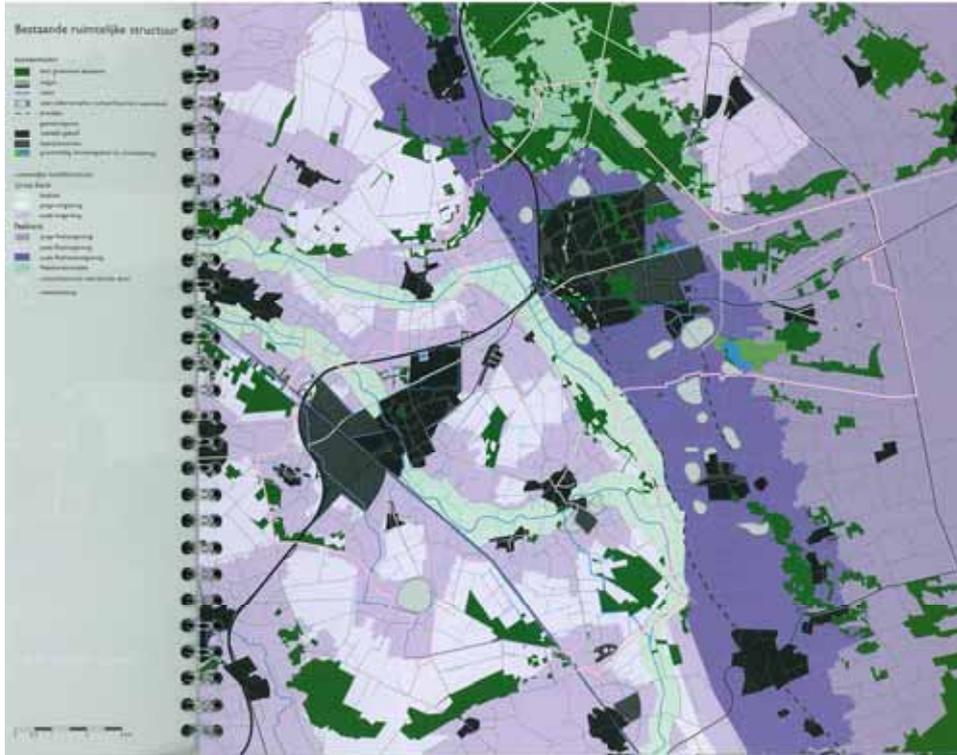


図 4-21 既存都市計画図



赤色で示されているエリアが都市的拡張部分

図 4-22 新ストラクチャービジョン  
(出典：Uden/Veghel(2001)Structuurvisie Plus)

(4) ボックスメーレ (Boxmeer)、セントアントネス (St.Anthonis) + 3 市の共同計画  
この地域はドイツとの国境に位置するし、経済発展のためビジネスパークを建設したいという意向があった。しかし、州としてはこの地域は主に自然保護地域であり、当初、建設を希望していた地域は保護地域内となっていたことから、即座に同意することは不可能であったことから、州 (空間計画担当エルダマン) は、ビジネスパークを建設するためにはパイロットモデルとなりうる共同計画策定が必要であるとした。

そこでボックスメーレ市、セントアントネス市、周辺の小さな 2 村の 5 市町村で、共同計画を策定した (ストラクチャービジョンプラスパイロット計画)。州としてもビジネスパーク建設のニーズは理解しており、この共同計画を承認することにしたため、この地域の市町村の戦略は成功したといえる。

## 4.7 まとめ

オランダの国、州、自治体それぞれの役割をふまえて、土地利用計画における三者間の垂直調整の仕組みについて考察する。

### (1) 基本となる空間政策

国家空間戦略 (Nota Ruimte) に示されている広域調整に関わる重要な考え方は三つ挙げられる。

一つ目は、都市間のネットワークと連携である。国土空間戦略に示されている「国家レベルの都市ネットワークと経済コア地域 (National urban networks and economic core areas)」は、都市部の自治体とその周辺自治体を含む都市化区域として一体的に空間政策を検討し、相互連携により開発ポテンシャルを創出しようとするものである。それにより、都市部と地方部が人口や産業の獲得を競い合うのではなく、それぞれの役割を分担し特色を生かしながら、地域として相乗的な効果が期待される。

二つ目は、自然、景観、歴史・文化、水の管理に関わる保全的な土地利用政策である。これらに関わる土地利用方針については、国の考え方が明確に示され、自治体の都市計画にまで影響を及ぼしている。開発敷地が検討される際には、まず、保全すべき土地を特定し、それ以外の土地を開発候補地として選定されることが基本となる。このような手順で検討した結果開発候補地がない自治体には、開発の余地がないとの見解に至る。

三つ目は、自然、景観、歴史・文化、水の管理に関わる保全的な土地利用と経済発展のための開発志向の土地利用を、如何に折り合いを付けるかである。二点目と相反するようであるが、経済発展も自治体や地域にとって重要であることから、経済開発の可能性を潰すことなく、環境負荷が許容される範囲で保全との折り合いをつけることで解決策を見出すようなケースも見られる。

### (2) 広域調整のメカニズム

オランダの計画制度における広域調整は、垂直方向と水平方向の調整を網の目のように組み合わせて構成されているといえる。

制度的には、土地利用政策であるストラクチャービジョンにより国、州、自治体間の調整が図られ、その下で策定されればBmプランに基づいて開発コントロールが行われるのが基本となる。州と自治体の計画 (ストラクチャービジョン) の策定段階で図られることで、個別開発プロジェクトレベルで広域的な問題となることが回避されるものである。又、事業化を具体的に想定した計画を策定することで広域調整が図られ、事業が実現化される段階で問題が発生するような事態とはならない。

しかしながら、ストラクチャービジョン間での整合が、空間計画法で規定されているわけではない。政策や計画間の整合性を確保するため、ガイドラインやインストラクション等のような都市計画ツールが用意されている。中には、トップダウンで上位から下位の行政組織に対して執行される手段もある。計画間調整が機能しない場合、すなわち、Bmプランが国や州の政策に沿っていない場合や、Bmプランに位置づけがない国や州のプロジェクトを実行したい場合には、国や州は自治体のBmプランを部分的に国や州の計画に置

き換えるインテグレーションプランの活用といったトップダウンでの強い調整が可能となっている。しかし、インテグレーションプランの適用は強硬策となるため、国の政策や広域的な利益の妥当性について、十分に論議される必要がある。あくまで、国や州の立場や広域的な観点からみて、目的から大きく逸脱することを抑止するための最終手段となっている。

このような手段を使うことなしに国や州が下位行政組織の計画との不整合を回避するには、可能な限り事前に考慮すべき事項を明確にしておくことが必要である。事前に国や州の空間政策における重要事項が明確に示されていることで、自治体は国や州の空間戦略に適合した形で、土地利用計画を進めることが出来る。その結果として、国や州が強制的にその権限を行使して、自治体の計画を修正するような状況を回避できる。

また、計画の策定方法は州の裁量となっていることから多少のばらつきはあるが、南ホランド州の事例にみられるように、議論を通して州と自治体の主張の決着点を見出すことが重要となっている。それは妥協というより、双方の利益を損なうことなしに、発展的な解決策を探ることであり、それに至るプロセスが非常に重要となる。すなわち、「合議」が鍵となっている。

自治体間の水平調整と自治体から州へのボトムアップの調整の仕組みとして、複数の自治体で策定する共同計画がある。複数の自治体が単一の自治体を超えて広域的な利益を尊重した共通の計画を策定し、それを州の計画に取り込むことによって、広域的な調整が図られる。

### (3) 運用における柔軟性

国・州・自治体で計画間調整を行い、それに基づいた開発コントロールを行うのが原則ではあるが、これでは硬直的な制度になるおそれがある。そこで、計画制度の枠を外れる場合の柔軟な制度としてプロジェクトディシジョン等が用意されている。しかしながら、オランダの計画制度を柔軟にしている大きな要素の一つに「合議制」が挙げられる。計画策定において、国・州・自治体の間で合議を行い、解決策に到達することをめざすことで調整を図ることを重視していることから、計画間調整という硬直的になるおそれのある仕組みに柔軟性をもたしている。すなわち、国から州・自治体へのトップダウンのみで垂直調整を図るのではなく、自治体から州又は国へのボトムアップでの意見が出され、双方向での垂直調整が行われている。

### (4) 地方分権と国・州の役割

2000年代に入り、オランダでは、都市計画における地方分権がより一層推進され、自治体の権限の拡大が図られてきた。一方で、国や広域行政組織の役割が重要視され、国又は地域全体という広域的な観点から不利益となるような状況を回避するためのメカニズムが確実に担保されている、自治体の裁量の幅を広げることで、中央集権的な制度と地方分権を両立させているといえる。坪原は、オランダの計画制度における“垂直調整”は、実質的には中央集権的な権限に基づく、国・州の自治体の土地利用行政への介入であると指摘し、垂直調整の方法として、①Bmプランの策定過程に対して、②Bmプランの決定・改訂その

ものに対して、③例外措置に対して、の3つの方法を挙げている<sup>37</sup>。

地方分権と中央集権の両立において重要となるのは、国、州、自治体のそれぞれの役割を明確化し、最も合理的に役割を果たすことができる行政組織に役割を分担していることである。国土空間戦略に示されているように、「可能な限り地方分権を推進し、必要なものだけを中央が行う」を基本原則として、国、州、自治体が担うべき役割を決めることで、政府の不必要な干渉を軽減している。また、国土政策や土地利用計画の様々な局面において、国、州、自治体間の合議に基づいた双方向の垂直調整が行われることで、上位から下位への政策の押しつけにはなっていないことが重要である。例えば、国や州が担当すべき分野についても、環境（自然や景観保全）、防災等の自治体単独では解決が困難な課題に限定している。この分野では、自治体の挙動が国や州の政策の実現の障害とならないよう、国や州の権限を守る仕組みが整えられている。

#### （5）計画の実効性の確保

オランダの計画制度の特徴の一つに、計画が計画に終わらない、すなわち、政策の実現化や計画の事業化を見据えて計画が策定できるような仕組みを整えていることが挙げられる。国は強制的な手段を最終的には確保しているが（例えば、インテグレーションプラン等）、合議の過程でこれらのことを念頭においた実質的な調整の下計画が策定されていることから、自治体がB mプランに基づいて開発コントロールを行う段階で、計画を実現するための開発は推進され、一方で広域的な問題や国の政策に反するような個別開発計画は最小限に止められることにつながるものと考えられる。

計画の実効性の実際のところの評価については、新しい都市計画の枠組みと広域調整の成果によるところであり、改正法が施行されたばかりであることから、まだしばらく時間を要するところである。

---

<sup>37</sup> 坪原（2002）

**【参考文献】**

- ・財団法人自治体国際化協会：「オランダの地方自治」，2005
- ・坪原紳二：オランダ土地利用制度の柔軟性と垂直調整に関する研究，日本建築学会計画系論文集 第560号,213-220, 2002
- ・頼あゆみ・丸茂悠：国土交通政策研究第68号，国土交通政策研究所，2006
- ・笠真希：欧米のまちづくり・都市計画制度 第7章オランダ（監修 伊藤滋他）,ぎょうせい, 267-293, 2004
- ・EUの国土・地域政策(2)-オランダ-, 人と国土 21, pp.64-68, 2008.1
- ・Goedman, Van der Burg：“Combining multi-level strategic planning, partners and projects in the Netherlands” 43rd ISOCARP Congress 2007, 2007
- ・VROM：“The new Spatial Planning Act gives space”, 2007

## 5章 おわりに

## 5章 おわりに

ドイツ・英国・オランダの広域調整に関わる制度と運用について、我が国の状況も引き合いに比較考察し、わが国への示唆を取り纏める（表 5-1）。

### 5.1 広域調整に係る制度の特徴

#### （１）行政体系

英国とオランダは、中央集権体制を維持しつつ、地方分権を推進しているという点で共通しているが、英国が全国で統一的な制度を有するのに対して、オランダでは州ごとに異なる運用を行っている。ドイツは州政府の権限が大きく、州法で運用の詳細を規定することが可能となっている。オランダではベーシックな運用は全国で統一的であることから、ドイツは州ごとの計画制度の運用における自由度がかなり大きくなっている。

#### （２）自治体行政の法的位置づけ

英国では、自治体は法律に基づいて行政事務を執行するが、運用における裁量の幅は大きい。特に、計画申請の許可/不許可の判断における自治体の裁量は歴史的に大きいものとなっている。ドイツでは、市町村は、法律の範囲内において地域的共同体に関するすべての事項を自己の責任において規律する権利を規定されている。オランダは、州及び地方自治体は自治権に基づいて固有の事務を行う一方、自治体は国から委任される共同事務の遂行義務がある。

#### （３）都市計画が扱う範囲

都市計画が対象とする範囲は、英国、オランダ、ドイツの場合、国土全体であり、農林地を含む総合的な都市農村（田園）計画となっている。すなわち、原則的には都市的土地利用と農地利用を区別せず、開発に対して同じ法律が適用される。一方、わが国においては、都市計画は主に都市計画区域を主な対象としているが、都市計画区域外であっても大規模な開発に対して開発許可制度が用意されている。しかし、都市計画区域外における小規模な開発が見過ごされることはままある。

#### （４）個別開発と都市計画・土地利用計画との整合性

英国、ドイツ、オランダともに、個別開発の許可/不許可の判断は、基礎自治体の都市計画や広域土地利用計画に位置づけられているか否かを根拠としている。一方で、それぞれ例外措置や裁量性により、都市計画や土地利用計画に位置づけがない個別開発を許可することが可能な仕組みは用意されており、十分に考慮された上で実情に対応した判断を下すことが可能となっている。

#### （５）自治体の都市計画における国の介入権限

英国・オランダでは、国（又は州）が自治体の土地利用計画の修正を命じるだけでなく、直接的に修正する権限が与えられている。英国のコールイン制度は、個別開発プロジェクト

トに対する垂直調整の手段である。しかし、これは計画主導システムの補助的な制度として機能していると考えの方が正しい。これらの権限の活用は限定的であり、国や広域的な利益に関わる場合の最終的な手段であるとはいえ、実効性のある手段となっている。また、このような仕組みがあるが故に、自治体の幅広い裁量が担保されているという一面もある。

#### (6) 制度の柔軟性

3 国共通して、法定・非法定に関わらず計画間調整を原則としているが、これが過度に厳格になると、都市のダイナミックな変化を押さえ込むことになり、地域の活性化の観点からも望ましくない。そこで、計画に則していない個別開発に対して、都市計画を変更することなしに開発許可を与えられる例外的な措置を設けることで（ドイツ：計画逸脱許可手続、オランダ：プロジェクトディンジョン<sup>1</sup>）制度に柔軟性を持たせている。英国では、自治体の裁量の幅が大きく、個別に開発を判断することから、状況に応じた柔軟な対応が可能となっている。

### 5.2 広域調整のメカニズム

英国とドイツでは、それぞれ空間計画、広域計画法において、上位政策（計画）と下位政策（計画）の整合を図ることが求められる。下位は上位と整合して、上位は下位に配慮して計画を策定するという考え方の下で、計画間の広域調整が図られる。オランダでは、国、州、自治体が合議を重ねることで双方向の広域調整が行われている。これらの国々では、計画段階において広域調整が図られることにより、個別開発プロジェクトの事業化において広域的な問題が発生することを回避している。

このような計画間調整には、双方向の合議や意見調整が必至であるが、文言だけでは実質的な調整は成り立たない。地域レベルと自治体レベルで調整された開発面積や戸数等の定量的な計画目標値が設定され、それが開発をコントロールすることにより、具体的な調整が図られることが可能となっている。すなわち、実際の土地利用に結びつくような計画間調整が行われているのである。そこに至るプロセスは、双方向の合議や意見調整による。

ここで、欧州の3国の広域調整に関わる制度と運用の特徴について、我が国との相違点と比較しながら整理する。

一点目は、長く周到な計画策定期間とプロセスを経て、関係者が議論を重ねて合意した計画を作り上げることを重要としている点である。トップダウンとボトムアップの双方向、さらには、自治体間の水平方向の議論の結果として、広域計画と都市計画を策定している。我が国においても、関係者で構成される都市計画審議会等で都市計画区域マスタープランの検討が行われているが、その周到性においてまだ課題を残すところであろう。

二点目は、自治体の自主性や裁量性を尊重すると同時に、国土・広域政策に問題となるような場合の抑止的なメカニズムを備えていることである。我が国の同様の権限が一度も発動された実績がないことに比べて、実効性のある権限となっているといえる。我が国に

---

<sup>1</sup> 後に計画の変更が必要となる。

においても、都市計画法（第18条の2）で、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針を定めるものとする」とされており、計画間調整を図ることが定められているが、その実効性が確保されているとはいえない感がある。どちらかという、個別開発プロジェクトを実施しようという段階で対処することが多いといえる。

三点目は、計画間調整において、住宅開発面積や戸数等の定量的な開発計画値を用いていることである。広域計画において示されるこれらの数値はあくまでも目標値であり、自治体レベルでさらなる検討が行われ、上位政府との交渉が行われるわけであるが、大きく逸脱することはない。我が国では、人口増加を前提とした人口予測と市街化区域面積が示されているが、それが計画間調整の根拠とはなりづらいと思われる。

四点目は、三国では自治体の土地利用方針に則した都市計画や開発コントロールが行われているのに対し、我が国では建築や開発の際に用途地域で定められた現状の土地利用との整合が求められるが、「市町村の都市計画に関する基本的な方針（基本方針）」との整合は大きな問題とはならない。また、基本方針と不整合でも、用途地域を変更して建築や開発が許可されるようなケースを許容している。

五点目は、三国共に、自治体の土地利用方針の実現性が我が国よりはるかに高い傾向にあることが挙げられる。地域レベルの政策との広域調整や自治体の土地利用方針や都市計画の策定段階で、都市・地域の基礎調査等から得られたな実現化を強く意識した計画が策定されることにより、事業化段階で大問題になったり、検討不足で事業が頓挫したりするような状況を減らすことになる。

表 5-1 広域調整に関する比較

	ドイツ	英国	オランダ	日本
行政体系	州政府の権限が大	中央集権に基づく地方分権（自治体の裁量大）	州政府の権限が大きい国の方針を実行する役割大（分権的統一国家）	都道府県と市町村への権限委譲
自治体行政の法的位置づけ	市町村は「法律の範囲内において地域的共同体に関するすべての事項を自己の責任において規律する権利」	法律に基づく行政事務を執行（ただし運用における裁量の幅は大）	州及び地方自治体は自治権に基づいて固有の事務を行う一方、国から委任される共同事務の遂行義務	地方自治の本旨に基づき自らの判断と責任で行う「自治事務」
都市計画が扱う範囲	国土全域	国土全域	国土全域	都市計画区域に限定（準都市計画区域の設定が可能）
計画許可における都市計画との整合性	厳格	原則的に整合を求められるが柔軟（裁量性）	厳格	なし
国の介入権限	計画の承認	都市計画の修正権限	都市計画の修正権限	都市計画における強制代行措置
制度の柔軟性	計画逸脱許可手続き	自治体の裁量が大い。	プロジェクトディシジョン（例外的な措置）	ゾーニングにより規定（但し、市街化調整区域では開発許可基準などで緩和）

### 5.3 広域調整における望ましい空間像

ドイツ・オランダは、「分散・集中」、「都市間連携（ネットワーク）」を空間政策の柱とし、英国は「持続可能な開発」を掲げている。このような国土全体や広域的な空間戦略が、

都市圏及び都市レベルに落とし込まれて、広域的な都市整備に関する空間政策の概念となっているのは、郊外への無秩序な拡散抑止と集中的な土地利用であるといえる。原則として、開発を既成市街地（ブラウンフィールド）に誘導し、郊外部の未開発地（グリーンフィールド）における新規開発は他に選択肢がない場合やそこに立地する必要性が明確な場合に限定される。近年、英国・オランダでは、住宅不足から開発圧力が強く、郊外部での開発の検討も必要となる場合もあるようだが、環境・農地・景観の保全も考慮しながら、郊外への無秩序な拡散が許容されることは最小限に止められているようである。ドイツでは、特に旧東ドイツの地域の人口減少が進んでいることから都市や都市圏の「縮退」が検討され、郊外部での新規開発が認められることは少なくなっている。

#### 5.4 地方分権と国・広域行政組織の役割

欧州では地方分権の流れの中にあり、本報告書の3国においても都市計画における自治体の役割はより一層大きくなってきている。しかしながら、すべてを自治体に委ねようとするのではなく、国、広域自治体（又は州）、基礎自治体の役割を明確にし、それぞれが担当するのが最適である分野を担当することで、効率的な都市整備が実現できると考えられている。

ドイツ・オランダの州、英国の地域レベルで策定される空間政策や計画が広域調整において重要となっている。英国では地域により多少行政体系が異なっているが、全国統一の形で地域計画・都市計画が策定されている。ドイツ・オランダでは、州が裁量により地域の実情に応じて特色のある形で計画制度の運用を行っており、州と自治体の中間レベルの地域計画連合や広域連合等による自発的な調整の動きも見られる。これらは、わが国において、都道府県や都市圏連携（広域連合）等の役割を検討する上で参考となる。

国の役割としては、防災や環境保全、国全体を見据えた経済開発のための空間政策について、目指すべき空間像を示すことが求められる。空間政策を実現する上で、一自治体では解決困難な分野や、自治体に任せておくと全国的な問題に発展する事項について、より広域的な観点からの土地利用方針やルールを示す必要がある。

国や広域的な土地利用の枠組みの中で、自治体は可能な範囲の自由度を持って特性に応じた都市整備を行う。自治体は、個々の事情に応じて例外的な都市計画を進めることも一定程度許容されている。しかし、それが国や広域的な問題に発展する可能性がある時は、それを抑止するようなメカニズムがある。これは地方分権を制約するのではなく、自治体としても地域全体の利益にかなっていることが、全体としても望ましい成果をもたらすという考えにより、広域調整は必要である。そのための枠組みを整えていくことが国の使命となる。オランダや英国の強権的な制度は、その権限を行使するのが目的ではなく、制度全体のセーフティネットのような役割として考えることができる。

一方、わが国では地方への権限委譲が進み、市町村が幅広い都市計画権限を有するようになった。地方分権は引き返すことのない流れであるが、自治体間で解決できないような問題や、広域的な観点が必要な場面が少なくなき、都道府県や国が広域的な観点から果たすべき役割も決して少なくないはずである。つとに都道府県に関しては、役割が大きく、そのための権限や環境も整えられつつあるが、まだ見直しの余地があろう。地方分権をよ

り一層進める一方で、広域的な観点を確保するための実効性のある仕組みづくりが必要であり、今一度、都道府県や国の役割と権限について検討すべきではないかと考えられる。

## 5.5 わが国への示唆

本報告書の最後に、わが国の広域的観点からの都市整備のあり方への示唆についてふれておく。

第一に、これまでも繰り返し言われているように、都市計画区域マスタープランと市町村の都市計画マスタープランの整合性を図り、それに基づいて個別開発を実現又はコントロールすることである。そうすることで都市計画全体として整合性を保つことができるはずである。又、後に問題となるような開発で市町村間のもめごとが起こり、再調整を必要とするものがないよう、マスタープランの策定段階でしっかりと広域調整しておくことが必要である。その際、定量的な計画目標値による具体的な土地利用へとつながる計画間調整がなされることが、実質的な広域調整の実現に結びつく。

第二に、広域調整を具現化するために必要な手段が、しっかりとその役割を果たせるような仕組みをつくることである。基本的には上位と下位での双方向の合議に基づく調整が基本となろう。一方で、その調整の枠をはみ出す自治体の判断に対しては、ある程度強力な仕組みも用意しておく必要があるのではないかとというのが、本研究の3国での調査の導くところでもある。しかし、我が国では英国のコールインのように国が自治体の都市計画に直接的に介入するのは難しく、むしろ都道府県がその役割を果たすことが期待され、そのための権限委譲も進められてきている。なお、実際には英国でこのような制度が機能する要件として、計画審問官が存在することや、コールイン案件に対する判断の指針としてPPSがあることなど、クリアしなければならない課題は多い。

第三に、市町村の都市計画マスタープランの実現性を高めることである。我が国では都市計画マスタープランの実現性が高いとはいえず、実現不可能なプランを描いていることも少なくない。わが国でも自治体の基礎調査が法で定められているが、それらのデータを元に、実現性の高い予測を根拠として、現実味のあるプランを策定することが必要である。個別開発プロジェクトの実現段階で大騒ぎをするのではなく、実現可能な計画を構想して計画段階で調整をすませておくことが、円滑な事業化につながる。

第四に、地方分権が進む中で、円滑な広域調整を行うために、国、都道府県、市町村が果たすべき役割について整理し直すことが必要である。基本的には、最も効率的にできる行政組織が、その分野を担当し、土地利用の検討を行うことであり、そのための権限も持たせることである。国は防災や環境といった広域的観点が重要な分野を担当し、それに関わる土地利用方針を強く打ち出すことが必要であろう。国の利益や地域の利益に関わる事項では、国の権限を発揮できる仕組みを担保しておくことも必要であり、一自治体の利益が地域全体・国全体の不利益にならないよう配慮しなければならない。国家の一員としての自治体への地方分権は、自治体が何の制約も受けず自由な開発を行うのではなく、国や広域的行政機関の政策と整合しながら、周辺自治体に不利益をもたらすことなく、地域全体・国全体にとっても利益となるような土地利用計画を実現する中で、個々の自治体の利益が共存して初めて意味があると考えられる。都市計画分野において地方分権が進められて

きたが、地方分権そのものが目的となるのではなく、その結果として何が得られるのかを今一度問い直す必要がある。そして、土地利用や都市計画における地方分権を成功させるためにすべきことを検討し、国、都道府県、市町村がそれぞれに相応しい役割を果たすことができる、よりよい枠組みづくりを進めていかなばならない。

現在の我が国の計画制度では、広域調整の要として重要となるのは都道府県の役割であり、市町村の調整役となることが期待される。その際、対立すると考えられる市町村の意向と都道府県全体としての空間政策を、市町村と敵対あるいは迎合することなく、調整することができるかがポイントとなる。現在、都道府県が大規模小売店舗等の立地における広域調整を行うための枠組みは整ったが、今後は人口減少による都市・都市圏の縮退という大きな課題への対応が重要となる。そのためには都市計画区域マスタープランと市町村マスタープランの計画間調整が必要であり、そこで都道府県の都市計画審議会が果たす役割に期待が大きい、実質的な調整を図るための仕組みが求められるであろう。また、地域によって状況が異なる中、都道府県によって異なる計画策定を行う柔軟性を持たせることも一つの策かもしれない。複数市町村により構成される都市圏単位や、県を超えた圏域単位での連携についても、地域の実情に応じて検討していくことも考えられる。我が国でも広域連合などの取り組みが始まっているが、実効性のある計画の策定や実質的な行政に結びついている事例はほとんどないのが実態であり、見直しが必要であろう。

第五に、広域調整における望ましい都市圏像を明確に示すことが必要である。現在、定住自立圏に関する検討も進められているところではあるが、めざすべき空間目標が明確でないと、調整による解決策が見つからない。我が国では、人口減少が深刻となる地方都市において、郊外への住宅開発等の拡散が問題となり、都市や都市圏の「縮退」をいよいよ深刻に捉える必要に迫られてきた。市町村同士が人口や産業を取り合って疲弊するのではなく、市町村が役割を分担し連携することで、地域全体で効率的な都市整備が行われるように進められるのが望ましいと考える。

# 都市計画用語対訳

ドイツの都市計画用語対訳

ドイツ語	邦訳
Abweichungsverfahren	計画逸脱許可手続
B-plan	地区詳細計画
F-plan	土地利用計画
Eigenbedarf Eigenentwicklung	内的需要
Gemeinde ( Stadt と Gemeinde を併せた広義の )	市町村
Grünzäsuren	市街地間緑地
KreisStadt	独立市
Landesentwicklungsplan	州開発計画
Landkreis	郡
Landschaftsrahmenplan	地域計画は景域基本計画
Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main	フランクフルト広域圏計画連合
Raumordnungsgutachten	広域計画鑑定書
Regierungsbezirk	行政管区庁
Regionale Grünzüge	広域的緑地帯
Regionaler Planungsverband Westsachsen	西ザクセン広域計画連合
Regionalversammlung	地域計画会議
Regionale Grünzüge	広域的緑地帯
Siedlungsbereich	市街化地域
Verbands-kammer	計画部会
Verbandsversammlung	連合計画会議

英国の都市計画用語対訳

英語	邦訳
appeal	不服申請
the Broads Authority	湖沼管理公社
brownfield	既存市街地(ブラウンフィールド)
call-in	コールイン(国による介入)
City of London Corporation	ロンドン市
Confederation of British Industry	英国産業連盟
County Council	広域自治体
Department for Communities and Local Government	コミュニティ・地方政府省
departure application	ディベロップメントプランに適合しないと判断される開発申請
development Plan	ディベロップメントプラン
direction circular	指示通達
District Council	基礎自治体
Examination in Public	公開審問
Government Office	国の地方支分局
Greater London Authorities	大ロンドン
greenfield	未開発地(グリーンフィールド)
Inspector	計画審問官
Local Development Framework	地方開発フレームワーク
Local Plan	ローカルプラン
Local Planning Authority	地方計画組織
London Borough Councils	ロンドンバラ
London Plan (the Regional Development Framework for London)	ロンドンプラン
Metropolitan District Councils	大都市圏自治体
National Park Authorities	国立公園管理局
Panel group	審査員団
Panel Report	審査員報告書
plan-led system	計画主導システム
Planning and Compulsory Purchase Act	計画・強制収用法
Planning Inspectorate	計画審査庁
Planning Policy Guidance	計画方針ガイダンス
Planning Policy Statements	計画方針文書
Regional Assembly	地域評議会
Regional Assembly (公選の場合)	地域議会

Regional Development Agencies Act	地域開発庁法
Regional Development Agency	地域開発庁
Regional Planning Guidancenotes	地域計画ガイダンス
Regional Spatial Strategies	地域空間戦略
Regional Sustainable Development Framework	地域持続的開発フレームワーク
Regional Transport Strategy	地域交通戦略
sequential approach	シーケンシャル・アプローチ（順次的検討）
Structure Plan	ストラクチャープラン
Sustainability Appraisal	持続可能性評価
the Broads Authority	湖沼管理公社
Town and Country Planning Act	都市農村計画法
Unitary Authorities	統一自治体
Unitary Development Plan	ユニタリー・ディベロップメントプラン

オランダの都市計画用語対訳

オランダ語	邦訳
aanlegvergunning	施工許可
aanwijzing	指示
alderman	首長
algemene maatregel van bestuur	省令
beheersverordeningen	運用規則
Bestemingsplan	用途計画 (Bm プラン)
bouwvergunning	建設許可
gemeente	基礎自治体 (市町村)
Impassingsplan	インテグレーションプラン
maatwerk Regeling	マートベルクレイフェリング
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	住宅・空間計画・環境省
Nota over de Ruimtelijke Ordening	国土空間計画方針
NOTA RUIMTE	国土空間戦略
Planologische Kernbeslissing	PKB (主要計画決定)
projectbesluit	プロジェクトディシジョン (開発優先順位決定)
provincie	州
rijk	国
spacial solucion regulation	特殊解決規則
Stadsgewest Haaglanden	ハーグ広域圏
Streekplan	地域計画
Structuurvisie	ストラクチャービジョン
Stuurgroep Uitwerkingplan	ワーキングアウトプラン
Transformatievisie	トランスフォーメーションビジョン
verordening	州令
vrjstelling	例外措置
Wet op de Ruimtelijke Ordening	空間計画法
wethouder	助役
Wet Stadsen Dorpsvernieuwing	市町村再開発法
Wijzigingswet Wgr-plus	コーポレイティブ・レギュレーション・プラス法
Woningwet	住宅法