

オランダの空間計画論 その2

都市計画・国土計画制度

KS
DP 関西大学
戦略的研究基盤
団地再編
リーフレット
Re-DANCHI leaflet

文部科学省 私立大学 戦略的研究基盤形成支援事業
『集合住宅“団地”の再編（再生・更新）手法に関する技術開発研究』

MAY 2012
VOL.019



図1. 運河をくぐる高速道路¹⁾と整然と区画された干拓地²⁾

始めにプランニングありき

オランダの街や農村はそれぞれが自立している。都市と農村は接しながらも混じらず、きっぱりと区別され、だらだらと市街地が節度なく続いて農村を侵蝕するような風景は見られない(図1.)。運河に沿いの美しく多彩な破風をもった建物群は、それぞれが個性的で秩序あるまちの景観を形成している。まちの中に張り巡らされた運河とそれを取り巻く街路樹が、変化に富んだ都市の魅力を構成し、美しい街並みと見事に調和している。

このような個性的なプランニングと建築デザインは、突き詰めれば、都市計画や建築に関する厳格で合理的な空間計画制度に依拠しているのである。すなわち、オランダは厳しい計画制度に由来する「原則に合致しておれば開発は可、さもなければ不可」という「開発不自由の国」であり、この原則(計画

制度)こそが、オランダの空間計画制度のルーツとなっている(日本は逆に規制の緩い「開発自由の国」である)。その背景を探っていくと、数百年にわたる干拓と治水によって蓄積された歴史的・文化的伝統(資源)に由来していることに気づかされる。

そこから国土の隅々までプランニングの網で覆いつくそうとする空間計画制度が確立されてくる。その意味でオランダは「始めにプランニングありき」の国なのである。

ここでは、オランダにおける空間計画制度の全容を明らかにし、ヨーロッパ連合(以下、EU)、国、州、自治体などが関与する法規制の内容について概説したい。そしてオランダの空間計画の特質ともいえるべき協議型プランニングと戦略的プランニングの諸特徴について述べることにする。

● 1901年住宅法の制定

オランダの諸都市の近代都市計画は1901年住宅法の制定を嚆矢とする。同法は全国の主要な自治体に都市拡張計画の策定を義務付けるとともに、市街地形成に当たっては、地方自治体や非営利組織（NPO）が政府補助の低所得者向けの社会賃貸住宅を建設できるよう法的措置を講じた。本法は、アムステルダムなどが19世紀末頃から急速に顕在化してきた公衆衛生や住宅事情の悪化などの都市問題に対処するために、それまで市独自に実施してきた建築規制や都市計画をベースに制定されたものである。その内容はその後1世紀以上にわたって住宅制度と（1968年制定の）空間計画制度の動向を左右する重要な意義を持つものであった。

1. EU、国、州、自治体の空間計画制度

オランダの空間計画制度は、EU加盟国としてEU法とそのガイドラインの規制を受ける。加盟各国はEU法の尊重が義務づけられ、EU法に反する国内法を制定することは出来ない。国内法は中央政府の国と、地方政府である12の州ならびに458（2006年現在）の自治体からなる3つの行政機関（以下「3層レベル」という）によって運用されている。この他、27の排水区（2006年）からなる水管理委員会が水管理を行う。このようにして、オランダの空間計画はEU、国、州、地方自治体の4段階のヒエラルキーに応じた規制を受ける（図2）。

(1) EU法とガイドライン

EUの法律やガイドラインのうち自然保護では湿地保護のラムサール条約や生物多様性条約などの国際条約とともに、EUの自然ハビタット指令と野鳥指令、ナチュラ（Natura）2000、EU生物多様性戦略、汎欧州エコロジカル・ネットワーク（PEEN）など数多くある。大気、水質、騒音、土壌汚染についても厳しい規制がある。この他、地球温暖化防止のためのEU共通の取り組みや、EU共通農業政策、広

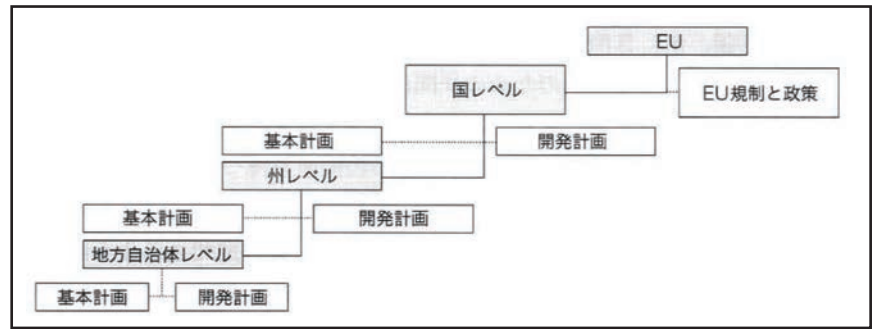


図2. オランダの空間計画制度³⁾

域ヨーロッパ交通ネットワーク構想、などはその典型例である。

EUの空間政策ではヨーロッパ（Europe）2000、「欧州空間計画展望」などの全体構想がある。また域内で国民総生産額（GDP）のEU平均値を下回る低開発地域を「優先的地域」に指定し、地域振興を図るためのEU構造基金からの財政援助制度がある

(2) 国の計画と政策文書

国の計画は、主管庁である住宅・空間計画・環境省（VROM）を窓口に関係各省の合議によって作成される「国土空間計画報告」（国土文書と略称）という形式をとっている。国土文書は1960年の第1次計画から始まって2001年の第5次計画を経て2006年の国土空間戦略に至るまで、それぞれがおよそ10年間を計画期間として作成されてきたものである（本リーフレット：その3参照）。

ところがオランダ政府は21世紀に入って、約半世紀にわたって続けてきた国土政策の転換を図り、これまでの国土文書は廃棄し2007年に新しいパラダイムによる「国土空間戦略」を制定した。その方向に沿って空間計画法も大改正がおこなわれた。

そのため、一つには旧法にあった「国土計画文書」と「中核空間決定」の2つを廃止し、新たに（地方自治体と同様）基本計画と開発計画（土地利用計画ともいう）を作成できるようになった。二つには州は地域計画を廃止し、（地域計画とともに）基本計画と土地利用計画を作成できるようになった。

三つには自治体は従来通り基本計画と

開発計画を作成する、の3点にわたる改正がおこなわれた。

(3) 州の地域計画

州は地域計画（または基本計画という）を作成する。これは法的強制力を持たないが、州全域にわたる将来開発を構想するだけに、空間計画の中では強い影響力をもっている。地域計画の概念図は、ユトレヒト市周辺部を参考にした図3.（a）の地域計画（縮尺10万分の1）で示されている。これとは別に、州は域内の自治体が単独ではカバーできないような土地区画整理事業、水管理計画、環境管理計画、生態系ネットワーク構想など、広域対応を必要とするプロジェクトを包含した州計画を作成する。また州と自治体の空間計画は水管理委員会による「水テスト」に適合しなければならない。

(4) 自治体の計画

自治体は次の3文書を作成する。1つは土地利用計画で、実態としては地区詳細計画、物的計画あるいは開発計画といわれるもので、詳細かつ重要な土地利用計画である。それは図3.（c）が示すように空間利用のあるべき姿を明記したもので、空間利用の方法を規定した建築許可の基準となるものである（縮尺：2400分の1）。

2つは基本計画で、自治体の全区域を対象に作成されるもので、将来の開発（投資）計画の基礎となるものである。そこでは図3.（b）のように都市の将来発展計画を、詳細に定める（縮尺：2万分の1）。

3つは建築基準条例で、建築物の

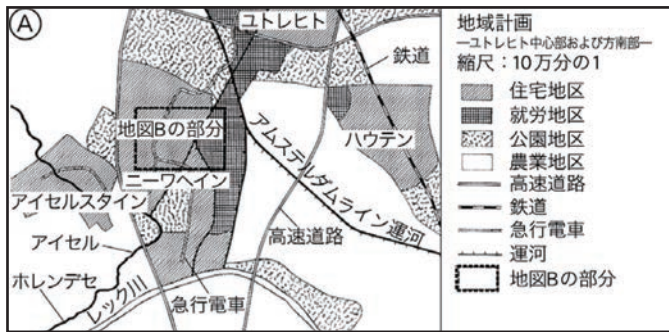


図 3.(a) ユトレヒト市周辺部における地域計画⁴⁾
(縮尺 10 万分の 1)

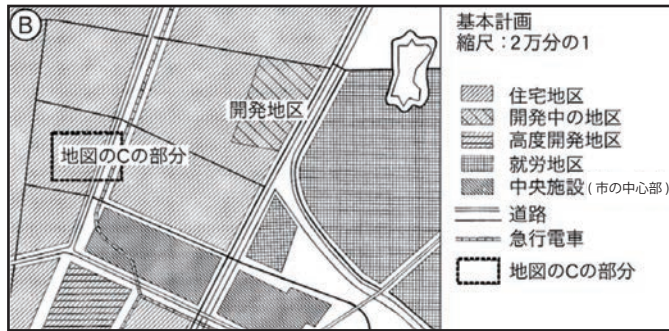


図 3.(b) ユトレヒト市周辺部における基本計画⁴⁾
(縮尺 2 万分の 1)

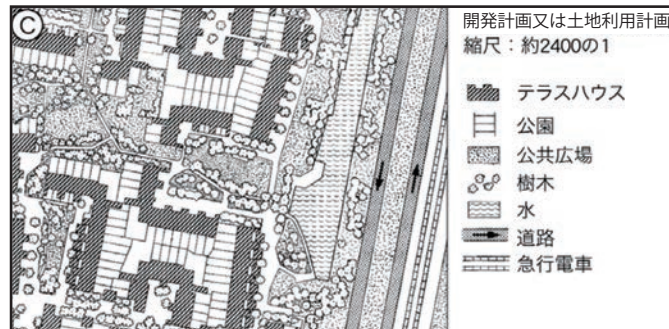


図 3.(c) ユトレヒト市周辺部における開発計画⁴⁾
(縮尺 2400 分の 1)

位置、大きさ、間口、隣棟間隔、建築線、屋根の棟線、屋根樋の高さ、建蔽率などが詳細に決められている。建築・開発業者は建築許可にあたって、①国の建築規制、自治体の②土地利用計画、③建築基準条例、④建築物美観規則、⑤保存建築物規制の 5 つの審査基準をクリアしなければならない。

2. 三層レベルの相互関係

一般に近代国家の行政機構は、国、州、自治体のヒエラルキーに従って行政権は伝達される。まず国がガイドラインを決め、州がそれを州内にブレイクダウンし、さらに自治体がそれらを参考に独自の実施計画をたてる。そこには国→州→自治体の一方通行の流れがあ

り、中央政府の行政権は地方自治体にほぼ均質的に伝達される。ところがオランダでは地方自治権が強いため、このようなヒエラルキーが貫徹されない場合が多い。その最大の理由は自治体が建築許認可権を盾に、上位レベルの国や州の計画に対して対抗するからである。したがって国の施策が、そのまま州や自治体の計画に反映されないことがしばしば起こる。

3. 協議型プランニング・システム

このようにしてオランダでは、行政システムのヒエラルキーが厳密には存在しないこともあって、伝統的に協議によって物事を決める習わしがある。ここでは法律や規則で処理するというより、まず関係者が話し合い、合意形成するという方式が採られる。これが「ラーム・ヴェット」(枠組み法)といわれるものである。これは上位の法律で大枠を決め、細部は現場の裁量に任せるというオランダ独特の柔軟なやり方である。このような考えのもとで空間計画においては国、州、自治体間の利害調整をタテの方向で行う「垂直調整」と、それら三層レベルの行政機関が内部のセクターを統合して行うヨコの「水平調整」が行われるようになった(図 4.)。これが協議型プランニング・システムと言われるものである。

4. 三つのプランニング理念

干拓と治水を媒体とする協議型プランニングは様々なプランニング理念を創造することになった。その第 1 は "規則正しく秩序立てて空間形成を" 行うという「規則と秩序」(以下「ルール&オーダー」という)の原則が求められる。第 2 に造出された干拓地をどのように土地利用するかという「計画綱領」(以下「プランニング・ドクトリン」という)計画理念が必要とされる。第 3 にどのような戦略にもとづいてプランニングを進めるかという「戦略的プランニング」の手法が確立される。これら 3 つが 20 世紀オランダの空間計画理念の中核をなすものである。

(1) ルール&オーダー

干拓と治水は、水は最短距離を流れるという水の利用特性を利用して行われる。そのため干拓地は 20 世紀オランダの画家モンドリアンが描いたような直線の幾何学的模様をなしている。その形状の決定に当たっては(土地の状況や土地利用の方法によって異なるが)、土地を最大限効率的にアメニティ豊かに利用をしたいというコミュニティの意思が強く働いている。そこから土地を「規則正しく秩序立てて」計画するという「ルール&オーダー」の計画理念が創出されてくる。それは空間を「規則にもとづいて秩序正しく」計画するということである。

(2) プランニング・ドクトリン

ある空間を計画する際、まず最初に達成すべき目標と、その実現方法を明記した「プランニング・ドクトリン」が定立されねばならない。最近よく使われるミッション(使命、役割とも言われる)と同義語である。

「本リーフレット: その 3」でのべるように、オランダ・西部都市圏(ラントスタット)を計画するには、1 つはラントスタットのメガロポリス化防止、2 つはグリーンハートの保全、3 つは都市の過大化防止のため、その地方分散の 3 施策がラントスタットと

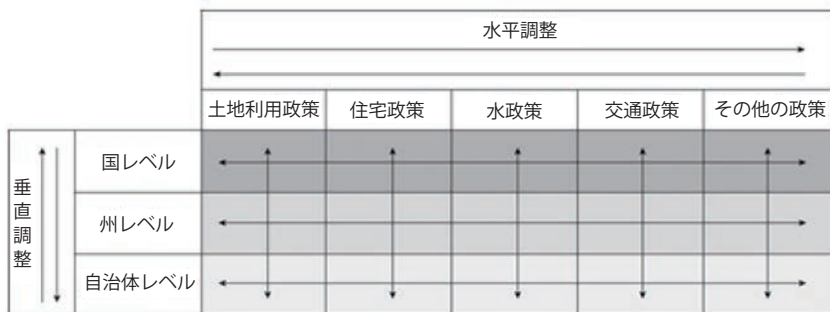


図 4. 水平調整と垂直調整による協議型プランニング・システム⁵⁾

グリーンハートのプランニング・ドクトリンといえる。第2次世界大戦後、イギリスのP.アーバー・クロンビーが主導した「大ロンドン計画」のプランニング・ドクトリンは、過密化防止を前提に1つはロンドンの戦災復興、2つは郊外でのニュータウンの建設、3つは都市圏を外周するグリーンベルトの創設であった。

(3) 戦略的プランニング

以上述べたプランニング・ドクトリンに基づいて具体的に進められる計画手法が「戦略的プランニング」といわれるものである。それは「開発ビジョン」と「開発戦略」の2つを統合する「戦略的発想」に基づいたプランニングの計画手法である。その手順を一例として上げると図5のような流れになるだろう。

第1の「開発ビジョン」とは、理念の確立である。例えばある事業者(公共か民間は問わない)が一つのプロジェクトを実施しようとするとき、事業の目的・意義、規模・内容などを盛り込んだプロジェクトの根幹に関わるミッションを打ち出す。これがプロジェクトの性格を決める重要な要素となる。

第2の「開発戦略」とは、計画策定の際の「意思決定手続き」のことである。そこでは意思決定の権利(利害)を有する行政関係者、民間事業者、

NPOなど住民組織の代表をステークホルダーと位置づけ、彼らによる事業推進委員会を設置する。そこで本事業の目的、意義、価値などを明らかにするプランニング・ドクトリンを確立する。つづいて本事業を戦略的プランニングに基づいて実施することが委員会において確認される。これを基に専門家の協力を得て多方面にわたる社会的、空間的な調査が行われ、代替案を検討しながら地域の実態や住民の諸要求を集約したアセスメントが実施される。

4. プランナーの楽園

これまで述べてきたように、オランダは干拓と治水からくる地理的、歴史的伝統に基づきプランニングに真摯に取り組んできた国として有名である。それが多くのプランニング理論を生み出し、プランナーが確固とした理論に基づいて活躍できる「プランナーの楽園」を生み出してきた。それらはルール&オーダーの確立→計画学の発展→協議型プランニング方式の創出→戦略的プランニング手法の展開→整合性を持った空間計画制度の確立へと、末広がりに進展していったのである。

出典

1) Tom Nierop, Conservation The

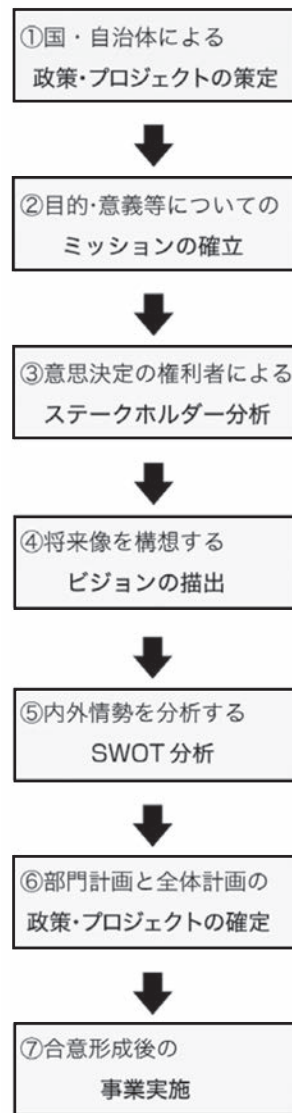


図 5. 戦略的プランニングのフロー図

Green Heatland, Holland Horizon, vol.9, No.4, 1997.

2) G.P. Van de Ven, Man made Lowlands, UITGEVERIJ MATRIJS, 1993.

3) Saskia Ruijsink, Planning the Netherlands Part A, The Institute of Housing and Urban Development, Rotterdam, December, 2004.

4) Ashok K. Dutt & Frand J. Costa, Public Planning in The Netherlands, Oxford University Press, 1985.

5) Barrie Needham, Dutch land use planning, Reeks Planlogie, 2007.

関連リーフレット：018, 020, 021, 022

『オランダの空間計画論 その2 都市計画・国土計画制度』

発行：2012年5月

文責：角橋 徹也(まちづくり市民大学院 教授)
作成協力：保持 尚志(関西大学大学院 博士後期課程)

(講演：2011年9月29日)

本リーフレットは、文部科学省私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「集合住宅「団地」の再編(再生・更新)手法に関する技術開発研究(平成23年度～平成27年度)」によって作成された。

関西大学

先端科学技術推進機構 地域再生センター

〒564-8680 大阪府吹田市山手町3丁目3番35号

先端科学技術推進機 4F 団地再編プロジェクト室

Tel : 06-6368-1111 (内線 : 6720)

URL : <http://ksdp.jimdo.com/>