

オランダの空間計画論 その3 多心型環状都市・ラントスタット

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.020

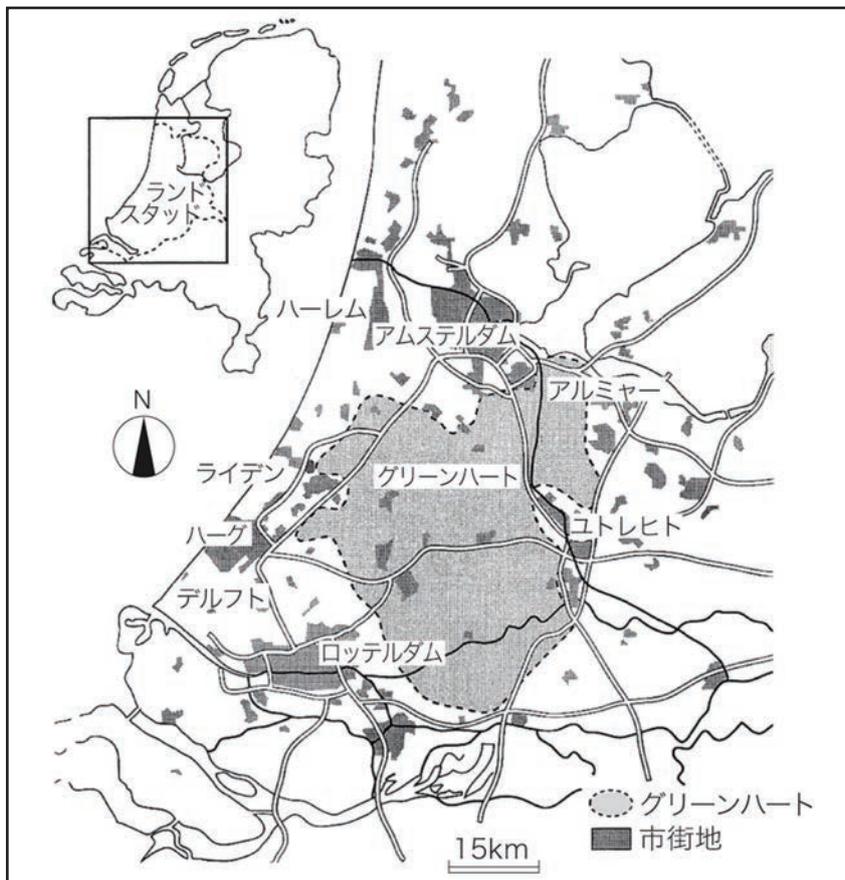


図1. ラントスタットとグリーンハート¹⁾

珍しい都市形態

北海に面したオランダ西部地域では、反時計周りにアムステルダム、ハーグ、ロッテルダム、ユトレヒトの4大都市が、直径30～50kmの円形の環に沿って連なっている。これが帽子の縁のような形をしていることから“縁（ふち）の都市”（ラントスタット）と呼ばれる環状都市群である（図1.）。その内側には緑の心臓部と言われるグリーンハートの広大な緑地がどっかりとその位置を占めている。このラントスタットとグリーンハートを総称してグリーン・メトロポリスと呼ばれている。

ラントスタットは、4州と12の自治体にまたがり、面積は5,420km²で、国土（4万1,528km²）の約13%を占める。人口は約670万人（2006年現在）、全人口（約1,620万人）の41.4%が住んでいる。地域の総生産高はGDPの46%を占め、オランダはもとよりEUの心臓部を構成している。

これら主要4都市の人口は、それぞれが40万人から70万人程度の日本でいえば中規模の都市に過ぎない。しかし首都アムステルダムが経済と金融の

センター、ハーグが行政と国際機関がある政治の中心、ロッテルダムがユーロポートのある工業と港湾、ユトレヒトがドイツから内陸ヨーロッパへの玄関口といった具合に、それぞれが都市機能を分担し合い、全体として多心分散型の環状都市構造をなしている。

一般に都市は時代とともに膨張しつづけ一極集中の傾向を深めていく。それがなぜオランダでは分散型が可能となったのか。

また都市の拡大膨張を防ぐため通例ならばロンドンやパリのように、都市圏外周部に緑地帯を設けるのに、オランダではなぜ内懐（ふところ）深くに大緑地を抱えているのか。なぜオランダのまちや農村は整然としていて美しいのか。そこには人々の強い意志の力からなる「計画学(planology)」が確立しているに違いない。

ここではその秘密を解明するため、第二次大戦後本格的に開始された第1次計画から第5次計画を経て「国土空間戦略」に至る戦後の国土計画の系譜をたどることにしたい。

1 ラントスタット計画の背景

(1941～51年)

戦後ベビーブームの到来と急激な都市化に伴って、それまでほとんど関心が払われることのなかったラントスタットの将来が、危惧の念をもって論議され始めた。

このような背景から1950年、西部都市圏の将来像を検討するため、政府内部に「西部オランダ委員会」が設置された。そして1965年空間計画法制定時の国土計画庁の設立をもって、国土計画の本格的な検討作業が始まった。その要点は次の7点であった。

- ①都市のそれぞれの人口は、将来とも100万人を超えてはならない。
- ②都市と農村または都市とレクリエーション地間の距離はそれぞれ4km以下とし、都市住民の農村へのアクセスを高める。
- ③都市間相互の離間距離は4km以上とし、相互の連担を防ぐ。
- ④細長く伸びた都市の場合は、市街地の連担を遮断する緩衝地帯を設ける。
- ⑤住居と職場を近接させ、職住近接の市街地形成をめざす。
- ⑥大都市近郊に大レクリエーション地を設ける。
- ⑦良好な農

地と水域、レクリエーション地は保全に努める。

そこでラントスタットの成長管理とグリーンハートの保護を目的とした1958年西部オランダ委員会の報告がオランダ国土計画の出発点となり、これがその後のオランダのプランニング理論の発展に大きく貢献することになる。そしてその後半世紀にわたって、以下に述べる第1次から第5次国土計画へ、さらに2006年「国土空間戦略」へと継続されていくことになる(表-1)。

2 国土計画の展開

(1) 第1次計画(1960年)

—ラントスタット理念の確認

1960年代のオランダは戦後復興が軌道にのり、福祉国家建設にむけた飛躍期にあった。しかしながら、なおつづく戦後住宅難解決のため、政府は社会賃貸住宅(以下、社会住宅)の大量建設に取り組んだ。こんな時代背景のもとに1960年に策定された第1次国土計画は、西部オランダ委員会報告をほぼ正確に反映したものであった。

そこでは1980年までにオランダの総人口1400万人うち550万人(40%)がラントスタットに居住すると予測され、その対策として第1にラントスタットのコンパクトな成長とグリーンハートの完全保全、第2に余剰人口を周辺地域へオーバースpill(溢出)させるという両面作戦がとられた。

しかし第1次報告は、結局西部オランダ委員会報告をコピーした理念先行型の計画に終わってしまった。

(2) 第2次計画(1966年) —集中的分散策

1960年代以降、オランダは戦後復興期から高度経済成長期に入った。国民の所得も増え、核家族化も進み、ファミリー型郊外居住嗜好も強まった。労働力不足を補う移民も増加した。全人口は1966年現在の1,250万人が、2000年には2,000万人になると予想された。このすう勢をそのまま放置すれば当時900万人が居住するオランダ南西部地域には1,500万人(75%)が居住することになる。

そこで1966年策定の第2次計画では、次の3つの選択肢が提示され、

表1. オランダ国土計画の歴史

計画の年次	キーワード	計画の内容と特徴
第1次国土計画(1960)	ラントスタット	ラントスタットの過大化防止とグリーンハート保全の西部オランダ委員会報告を確認、国土政策展開のツールとしての社会住宅建設
第2次国土計画(1966)	集中的分散	ラントスタットへの開発圧力を抑制するためのオーバースpill策をとるが、分散した市街地はある程度集中させる集中的分散策を提示
第3次国土計画(1973)	ニュータウン	集中的分散策をいっそう現実化するために既存都市を拡充して成長センター・成長都市を指定するニュータウン策をとる。人口と産業の全国土への均等配置をめざす
第4次国土計画(1988)	コンパクトシティ	大都市機能の低下を防ぐためにラントスタットへの投資を増大させるコンパクト・シティ策を提示。しかし環境対策が欠如していたため廃案となる
第4次国土計画修正(VINEX,1993)	シティ・リージョン	EUの統合とグローバル化の進展に対応するためラントスタットの一層の強化をめざす。ABC策の採用。シティ・リージョン策を提示。新自由主義路線のため社会的排除の問題が顕在化
第5次国土計画(2000)	デルタ・メトロポリス	EU内部都市間競争と共存をめざした一層のシティ・リージョン・ネットワークの強化。その一翼を担うラントスタットを中心とした"デルタ・メトロポリス"構想の推進
国土空間戦略(2006)	新自由主義路線	グローバル化時代での国際競争力強化のため、これまでの国土計画を廃止し、"開発のためのスペース創造"を目的とした地方分権と規制緩和の一層の推進

空間構造のあり方について基本的な検討がおこなわれた(図2)。

第1はいくつかの中小規模都市を極力集中させる「集中型」である。第2はレッセフェール(自由放任)を基本とした「分散型」である。第3は都市を分散させながらそれらをコンパクトにまとめる「集中的分散型」である。

その結果、第2次計画では第1モデルと第2モデルの折衷案である第3モデルが選択された。そこでは無秩序で乱雑な分散は排除され、「分散はするが、これらの都市を都市圏ごとにコンパクトにまとめる」ことによって分散市街地がクラスター(ぶどうの房)として集約されることになる。かくして第2次計画は国土計画の将来に明快な空間構造を提示することになった。

しかしその反面、オーバースピル都市の位置指定や、それらを実現させる手段(ツール)が講じられていなかった。

(3) 第3次計画(1973年) —ニュータウン策

そのため1973年の第3次国土計画においてニュータウン策が提起された。すなわち「成長都市」として地方の中核都市4ヶ所と、同じく「成長センター」として中小規模都市15ヶ所の合わせて19ヶ所がニュータウンとして指定された。

これらのニュータウンはオーバースピルのための単なる郊外都市ではなく、住宅と雇用の場を同時に確保し、レクリエーション、公共交通、コミュニティ施設を完備した自立都市を目標とした。そのためそこで建設される住宅の40~50%を社会賃貸住宅にあて、この他コミュニティ施設、インフラ整備などで手厚い助成をおこなわれた。その結果、1965~90年にオランダ全土で建設された住宅の20%はニュータウンで建設され、それが住宅ストックの5%を占め、この間約50万の人々がニュータウンに移住したといわれている。

しかしニュータウンの発展とは裏腹に、ラントスタットの主要都市は

人口減、失業者の増加と犯罪の蔓延、アメニティの喪失といったインナーシティ問題を抱えることになった。

(4) 第4次計画(1988)

—コンパクトシティ策

そこで第4次国土計画では、ニュータウン策に対するアンチテーゼとしてコンパクトシティ策が提起された。その目的は大都市の衰退に歯止めをかけ、グローバル化時代を見通した大都市機能の強化であった。コンパクトシティ策の背景には、もはや放置できなくなった大都市の衰退があった。その最大の理由は、都心居住を嫌った若年世帯や中産階級の郊外脱出にある。人口減少と都心の賑わいの喪失が商業施設の衰退をもたらし、空洞化した大都市には、失業者、障害者、高齢者、エスニック・グループなどのマージナル層が多数集住した。

またEUの統合とグローバリゼーションの時代を迎え、激しい都市間競争に打ち勝つには、都市の魅力を高めることが至上課題とされてきた。その具体的な方向は、環境と文化の質を高め、多くの企業や雇用者を引きつける創造都市政策の展開であった。

またEUの統合とグローバリゼーションの時代を迎え、激しい都市間競争に打ち勝つには、都市の魅力を高めることが至上課題とされてきた。その具体的な方向は、環境と文化の質を高め、多くの企業や雇用者を引きつける創造都市政策の展開であった。

そこで、大都市の再生を図る大規模な公共・民間にわたる投資が行われた。例えばアムステルダム市は、1982年「都市を重視する」をテーマにした都市構造計画を策定し、都市の再生とその経済的、金融的地位強化に取り組んだ。その効果が表われて1985年67万5,000人にまで落ち込んだ人口は、2002年に78万人にまで回復した。

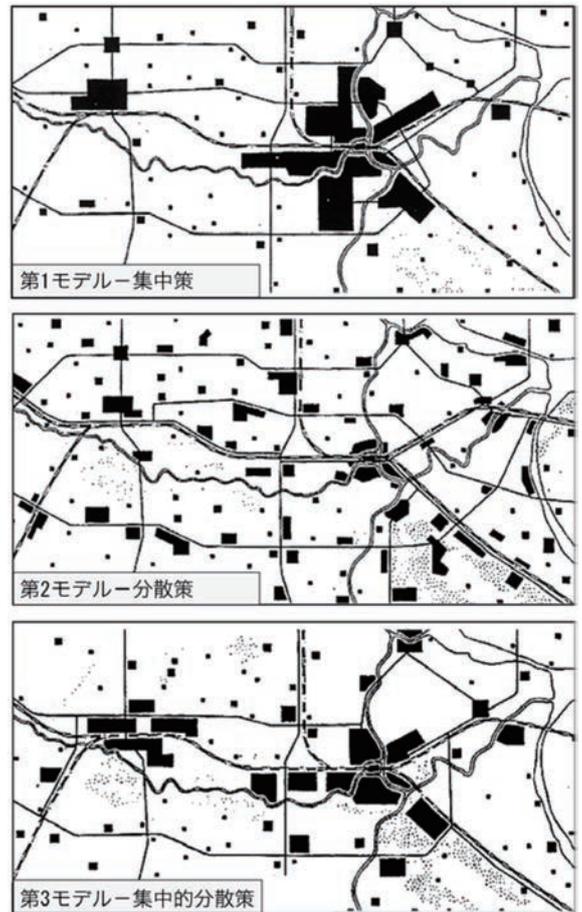


図2. 第2次計画での3つのパターン²⁾

(5) 第4次計画修正版(VINEX、1993年) —シティ・リージョンへ

1987年国連環境会議においてブルトランド報告「われら共有の未来」が発表され、オランダでも環境問題への関心が急速に高まった。これを受けて政府は1988年「環境政策プラン—“選択か、喪失か”」を発表し、気候変動、オゾン層の破壊、酸性雨、富栄養化など8つの環境汚染対策に乗り出した。そこで環境対策と国土構造の再編成を主軸とする第4次国土計画修正版(VINEX)が作成された。

4次計画修正版(VINEX)は、12ヶ所の「都市結節点」(アーバンノード)と、その中に含まれるラントスタットを中心とした「オランダ中央環状都市群」からなるシティリージョンを提起した。また原則的に開発抑制としてきたラントスタット都市周辺部にも限定的に住宅開発を許容するとか、農村地域における自然やランドスケープに新たな役割を担わせるなどの新機軸を

打ち出したのである。

(6) 第5次計画(2000) —デルタ・メトロポリス構想

1999年5月、EU加盟国の国土計画担当大臣の間で調印された「ヨーロッパ空間開発構想」(ESDP)は、ラントスタットをベルギーのフランドル都市地域(ブリュッセル、アントワープなど)や、ドイツのルール都市圏と並ぶ北西ヨーロッパにおける重要なアーバンリージョンと位置づけた。しかし第5次計画は次に述べる国土計画の政策転換によって廃案となった。

(7) 国土空間戦略の登場

オランダ政府は2002年7月、従来までの考え方を変更し、全く新しいコンセプトによる「国土空間戦略」を策定した(図3)。同時に名称は従来の目標設定型の「計画」からその時々的情勢に柔軟に対応する「戦略」と改め、その内容は「開発のためのスペースの創造」へとシフトさせた。

その背景は、第1に国際競争力の強化策として、ラントスタット4大都市を中心とした北西ヨーロッパ最大の経済圏の確立を目指すこと。第2に活力ある都市の育成と農村の振興策として、都市再開発による文化とアメニティの興隆を目的に高質で魅力ある多様な住宅建設によってコンパクトシティ策を推進すること。第3に貴重な空間価値の保全策としてオランダの景観とランドスケープの保全につとめること。第4に地球温暖化による海面上昇や降水量の増加に対処するため、沿岸部での高潮対策や内陸部での水管理対策を一層強めることなどの4点に集約できる。

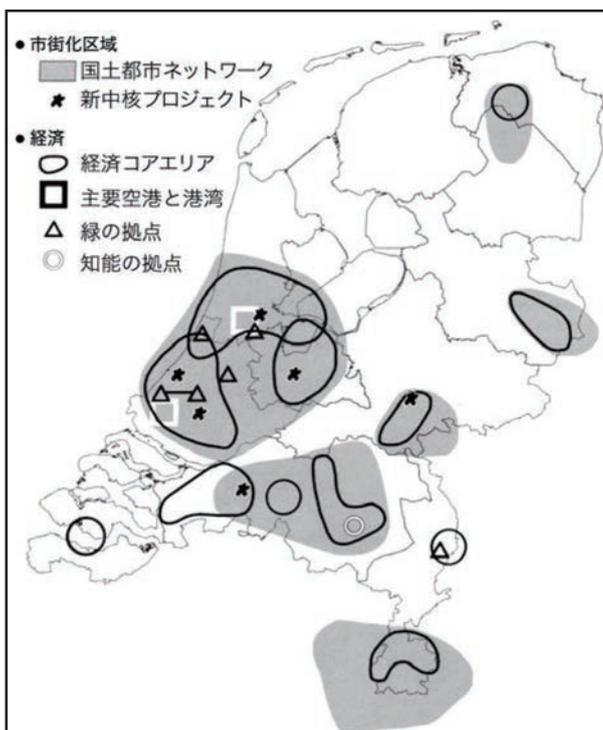


図3. 国土空間戦略³⁾

3 ガバメントからガバナンスへの転換

オランダの国土政策は分散策から集中策へ、そして広域的対応へと多様な変化を遂げてきた。注目すべきことは、そのような変化が時代の流れに適合させながらも、まず明確なプランニング・ドクトリンを定立し、戦略プランニングの手法によって推進されてきたことである。

その第1の要因は中央集権的ともいえる政府の強力な国土管理政策にあること。第2は土地の公共管理が相当程度行き渡っていたこと。第3は土地対策に基づいた国土政策と住宅政策の統合にあることなどが上げられる。

しかし、半世紀にわたるこのような政府主導の国土管理政策はその使命を終え、新自由主義の時代的要請によって、次第に多様なアクターが参加するステークホルダー方式によ

るガバナンスの確立へと大きく変化していった。

出典

1)A.Falke and A.van der Valk, Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century, Kuwe Academic Publisher,1994.

2)A.Falde an A. van der Valk Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century, Kuwe Academic Publisher,,1994.

3)Barrie Needmam, Dutch land use planning, Reeks Planologie,2004.

関連リーフレット：018, 019, 021, 022

『オランダの空間計画論 その3 多心型環状都市・ラントスタット』

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10月5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。

発行：2012年5月

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/