

分権化社会における環境コンフリクトの解決システム*

ーノルウェーのプランニング制度からー

How to Solve Environmental Conflicts in the Stream of Decentralization:

From Norwegian Planning System

谷口 守**

By Mamoru TANIGUCHI

1. はじめに

近年、環境をはじめとする様々な課題を都市地域計画のプロセス上で処理していかなければならない局面が増えている。例えば新規住宅開発の一つを取り上げても、損なわれる自然、周囲への交通インパクトなど様々な環境課題に対し、国、地方自治体、住民等がそれぞれの意図や思惑を持っている。それらの間に生じる大小様々なコンフリクトの解決の道筋をうまくつけていくことが今後の都市計画に期待されている。一方、地方分権推進委員会の第二次勧告(1997年7月)及び都市計画中央審議会第一次答申(1998年1月)で方向性が示されたような¹⁾、地方や個々の発言力の比重が大きい社会(本研究では「分権化」社会と呼ぶ)においてほど、そのようなコンフリクトの解決が容易でなくなることも事実である。

本研究では一つのモデルとして「分権化」社会の徹底を進めたノルウェーを取り上げ、環境等の諸コンフリクトが都市地域計画の上でどのように組み込まれるようになってきたか、その理念、過程と関連諸制度、機構について論ずるとともに、実際の事例にも触れ、それらの批判的検討を行う。具体的な内容としては、まず環境課題の変遷、都市計画制度の概要を整理し、コンフリクト解決システムの要素について整理した上で、事例について検討する。

2. ノルウェーとその環境課題

(1) 研究対象としてのノルウェー

一般にノルウェーは小国(人口435万人:1995年)と認識されているためか、我が国ではその計画制度自体がほとんど紹介されていない。北欧諸国の中でも特に良好な自然環境を保持しており、近年の都市化

に際して開発と環境の調和に関する多くの問題に直面している。さらに、都市地域計画の中で環境コンフリクトを解決していくという方針が1970年代より確立されており、研究対象として適している。

(2) 環境課題の変遷

計画制度に言及する前に、ここでは最初により広い観点からノルウェーにおける環境課題の大きな流れを整理しておく。まず、最初に着目された環境課題は汚染や都市環境ではなく、自然環境保護(1905:最初の自然保護地域の指定、1910:最初の自然保護法)であったことはノルウェーの特徴の一つである。都市環境については1965年建造物法(Building Act)から、土地利用計画が導入された。1972年には都市地域計画を管轄する環境省(Ministry of Environment)が創設され、後にノルウェー首相を勤めたBrundtlandが初代大臣となった。環境課題は、その保全だけではなく、プランニングや諸規制等を通じて解決されなければならないという認識がされたのもこの頃である²⁾。汚染、公害等の観点から環境が着目されたのはむしろ遅く、1980年代前半である³⁾。

(3) 環境課題への対応機構

法体系上、現在の環境に関連する政策課題(対応法)はa)都市地域計画(The Planning and Building Act)、b)自然環境管理(The Nature and Outdoor Recreation Act)、c)汚染対策(The Pollution Act)の3分野に大別できる⁴⁾。これら環境関連の課題はすべて環境省が責任を負っている。ノルウェーの地方自治体は県に相当する19のフィルクと市町村に相当する435のコミューネから構成されている⁵⁾。フィルクにおいては知事とフィルク政府がそれぞれ別個の環境課題に関する責任を有しており、前者が環境管理など物理的でない事項、後者が物理的計画(physical planning)に関わる事項を担当している。コミューネ

*キーワード: 財源・制度論、市民参加、計画基礎論

**正員、工博、岡山大学助教授、環境理工学部(〒700-0082)

岡山市津島中2-1-1 Tel. 086-251-8159, Fax. 086-251-8257)

はそれぞれの土地利用規制やインフラ整備を通じて環境政策の前線に立つとともに、上下水、ゴミ処理、レクリエーション地域の配置と管理、野生動物等の管理を行っている。最近数年にわたり、非市街地、野生動物、農地などに関する管理権の一部がコミュニーネにさらに付与されることになり⁴⁾、環境行政についても分権化が進んでいる。

3. 都市地域計画制度の成り立ち

(1) 国レベル

ノルウェーの都市地域計画制度はもともと地方政府に多くの決定権が有るとするのが最大の特徴である(表-1)。しかし、同時にその決定は中央政府によって示される政策ガイドラインの範囲内で実行されるという制約も有している⁵⁾。中央政府の示す都市地域計画に関する法的な基盤は計画・建造物法(Planning and Building Act: PBA)⁶⁾にある。環境省はPBAを遂行する行政責任を持つとともに、国政レベルでの政策が地方政府レベルでも遵守されているかどうか監視する責務がある。また、環境省は必要に応じてガイドラインを定めることができる。PBAをいかに遂行するかはフィルケとコミュニーネの肩にかかっており、階層的プランで対応している(それぞれフィルケプラン、マスタープラン)。

(2) 県(フィルケ)レベル

各フィルケは地域開発に関する目的と長期的なガイドラインを含む独自のフィルケプランを準備することになっている。このプランはその目的の達成方法を、国やコミュニーネの活動に調和した形で提示するものである。フィルケプランが対象とする計画分野は、公共サービス、環境、産業政策、資源活用、開発、人口配置等多岐に渡り、これら分野間の調整機能が期待されている。その作成に責任を負うのは議会(council)であり、あくまで政策指針としての位置付けで、法的拘束力はない。

(3) 市町村(コミュニーネ)レベル

各コミュニーネはマスタープランを作成することが望ましいとされている。マスタープランは一般に長期的政策(開発目標、土地利用計画とそれに対応する住宅、産業等の分野別の計画)と短期的政策(今後数年における各分野での具体的行動)及び、法的拘束力の有る土地利用計画から構成される。プラン

表-1 中央・地方の関係に着目したノルウェーの都市地域計画制度の概要(文献4),6)より作成)

項目 レベル	計画担当 部局	プランの 種類	記述内容	法的位置づけ
国 レベル	環境省	政策ガイド ライン	国の基本政策	ガイドライン
県 レベル	フィルケ政府 (総数19)	フィルケ プラン	政策の優先順位 分野ごとガイドライン	法的拘束力 無し
市町村 レベル	コミュニー政府 (総数 435)	マスター プラン	開発目的 土地利用図 具体的計画記述	土地利用計 画は法的拘 束力有り

は原則4年で見直され、各コミュニーネには土地の強制買収権力もある。一つのマスタープランがカバーするのは4年から10年の期間である⁸⁾。非都市部では作成されない場合もあり、1992年の段階では75%のコミュニーネがマスタープランを既に保持しているか、準備中である。マスタープランの無いコミュニーネは諸計画課題に対し、問題ごとに対応を行うことになる⁹⁾。

4. 分権化と環境コンフリクトの解決システム

(1) プランニング制度の変遷と分権化

1924年に制定された建造物法は65年に改正され、地方が計画作成の責任を負うようになった。さらに73年の改正でフィルケプランが作成されるようになり、85年の計画・建造物法(Planning and Building Act)への変更で次の5点が大きく変更された。a)コンフリクト解決のための市民参加が強調されるようになり、計画のなるべく早い段階での参加が目標となった。b)マスタープランの中で言及された土地利用計画は、法的拘束力を持つようになった。c)マスタープランに関係して「付加的規制」をかけることができるようになった。これによって、計画をより詳細に実効的に決めることができるようになった。d)地方自治がさらに強調され、国によるプランの承認プロセス自体がなくなった。地方自治体で決定されたことがそのまま法的拘束力を持つようになった。e)一方でフィルケと国は「反対(objection)」という形でマスタープランに正式に異論を唱えることができるようになった⁹⁾。また、1993年には地方政府法(Local Government Act)が改正されたことで、現在では各コミュニーネの行政機構の組織建ても自由化され、地方の行政機構を統一的に語ること自体ができ

なくなった。国の役割は監視と基本政策作成の2点に限定され、分権化が一層進む傾向にある。

(2) コンフリクト解決システム

a) 政府間コンフリクト

コミュニェやフィルケ、及びそれら相互間のコンフリクトを解消するために、国は問題の発生しそうな事柄に対し、PBA及び必要に応じてガイドラインを発行し、政策間の優先順位を緩い縛りの中で提示する。フィルケは各コミュニェがそれぞれ地域の実状に応じて作成したマスタープランに注意を払う義務があり、それが国の政策や目標から逸脱している場合はオブジェクションを提起できる。オブジェクションは最終的に環境省が裁定し、コミュニェに罰金が課されることもある。このような上級官庁による緩い政策優先順位の提示とオブジェクションが基本的な政府間のコンフリクト解決システムである。またコンフリクトの発生を事前にふせぐため、フィルケ政府のプランナーがコミュニェのマスタープラン作成にも参画することもある⁸⁾。

b) 地域内コンフリクト

政治的なプロセスによって解決が計られる部分があるのは万国共通であるが、ノルウェーの場合、1985年の法改正以降特に市民参加が特に重視されるようになってきており、PBAにも「影響を受ける個人やグループがプランニングプロセスに参加する機会を有するようにすること(セクション16)」と明記⁹⁾されるようになった。これら個人やグループを対象にパブリックミーティングを開くことが一般的な方法で、計画プロセスの早い段階で計画に関する情報提供を行うことが望ましいとされている。また、マスタープランはそのドラフトを公表し、公共に最低30日間閲覧(inspection)することが義務づけられている。

c) フレキシビリティ

ノルウェーのプランニング制度全体を通じて感じられるのは、制度で細かく縛ってしまわず、かなりのフレキシビリティを各所に持たせている点である。善意で運営される限り、これらのフレキシビリティは各種コンフリクト解消のために有効に機能している。マスタープランについても、地方政府がマスタープランの作成で得るものが有るのであれば、作成すればよいという姿勢が見られる。また、特定の環境課題解決のためのモデル的事業はこれら通常のプ

ランニングの流れとは別に実施されている^{10)~11)}。

5. マスタープラン事例にみるコンフリクト

(1) 対象都市

ここでは開発と環境をどのように地域レベルで調和させていくか。また、そのためにプランニングシステムがどのように機能しているかを見るため、オスロ市の南南東凡そ100kmの所に位置するサンディフィヨルドコミュニェ(人口凡そ3万3千人)のマスタープラン作成過程に着目する。

(2) マスタープランの内容

本研究ではサンディフィヨルドの1968年から現在に至るまでの環境問題をはじめとする諸コンフリクトの解決をマスタープランの内容及び作成過程に着目することで検討を行った。1968年以降サンディフィヨルドでは1970、75、79、87、93、96年の6回に渡ってマスタープランが更新されている¹²⁾。このうち土地利用計画が法的拘束力を持つようになったのは75年プラン以降である。マスタープラン策定には、その時々々の政治的状況や議会の構成が反映されるが、サンディフィヨルド議会は55人の議員から構成され、分析期間中いずれの時点においても議席の過半数を占めた政党はなく、コンフリクトが議論にのぼりやすい状況であったと考えられる。

(3) 開発権をめぐるコンフリクト

環境関連事項で今まで最も大きな議論を呼んだのは、70年のキャビン開発計画に対する是非で、この時は最終的に保守党が支持する開発計画が可決された。この時の議論が下地になって75年計画でキャビン拡張計画は否決されている。これは国政レベルで、地主が自分の土地を自由に開発できる権利をプランニングでどれだけ規制すべきかという議論が起こったのとはほぼ軌を一にしている。当時の法律では地主の開発権は制限されていたわけではなく、それを問題と指摘していたのが労働党であった。当初の土地利用計画が法的拘束力を持ち得なかったのも、この私権の制限をどう解釈するかが原因であった。国政レベルで地主の開発権が明示的に制限されるようになったのは1981年であり、むしろ地方での議論が先を行っている感がある。

(4) 住民参加の実際

1965年建造物法以降、マスタープランを決定前に

新聞に公示することが義務づけられた。また、1985年計画・建造物法で住民参加が特に強調されるに至ったが、サンディフィヨルドではいずれのマスタープランの作成にあたってパブリックミーティングが持たれており、この法改正の前後でプロセスに違いは無い。ただ、近年では地区ごとの小規模なパブリックミーティングが開催されることが増えている。75年プランでは、特定地区の小学校とその学区の人口バランスの問題、87、93年プランでは一部の都市開発地区の開発内容の変更に関する課題が地区レベルで協議されている。それぞれの環境課題に応じて合意形成が必要な範囲が異なるため、必要に応じて地区レベルの会合が持たれるようになってきたというのが実状である。このような地区レベルの会合はすべてコミューネがアレンジしたもので、マスタープランドラフトの公開ヒアリング期間中に実施されている。

(5) マスタープランへの期待と限界

隣接するコミューネであるストックでは都市化圧力が強く、最初のマスタープラン作成が容易ではなかった⁹⁾。これら各コミューネにも共通するのは、将来の高密度に伴って発生が予想される様々な環境コンフリクトをいかにマスタープランを準備することで最小化するかという姿勢である¹³⁾。93年プランでは新規開発地区のみを対象にしたマスタープランも作成されており、課題対応的なプラン作成もみられる。

6. おわりに

以上のように、地方主導のフレキシビリティの高い計画システムの中で環境コンフリクトの発生を未然に阻止しようというのがノルウェーの基本的なプランニングシステムと言える。分権化が進んだ状況の中で特に問題発生が予想される場合はオブジェクションや住民参加などの手段を機能させることで、環境コンフリクトの解決がはかられている。また、本研究で取り上げたケーススタディでは、むしろ国より市町村が先に議論を進めている部分が多く、どちらかと言えば国の制度が後からついてきている。

一方、国の提示する基本政策は各環境項目について特に数値的目標が有るわけでもない。このため、各地方の作成したプランを積み上げても、本当の意味でそれらが国の基本政策をどれだけ満たすもので

あるかは不明である。また、オブジェクションの基準は必ずしも明確でなく、住民参加ベースで取り上げられるコンフリクトは至近な問題に限られるため、本来解決すべき広域的環境課題がこのプランニングシステムですべて取り扱っているかは疑問も有る。

最後になったが、本研究の実施においてノルウェー王立都市地域研究所(NIBR)のメンバーとの議論から多くの知見を得た。記して謝意を申しあげたい。

参考文献

- 1) 都市計画、特集：地方分権社会の都市計画、No. 212, 1998.
- 2) Knutsen, O.: From Old Politics to New Politics: The development of environmental protection as a party cleavage. Paper, Institute of Applied Social Research, Oslo 1991.
- 3) Berntsen, B.: Gronne linjer. Natur-og miljøvernens historie i Norge. (Green lines. The history of nature and environmental protection in Norway) Oslo, The Norwegian association for nature protection. 1994.
- 4) Holm-Hansen, J. and Szulczewska, B.: Local management for a sustainable development, Poland and Norway, Joint Working Paper between NIBR and IGPIK, Oslo, 1995.
- 5) Fevolden, T., Hagen, T. and Sorensen, R.: Kommunal Organisering, 3. utgave, TANO, Oslo, 1994.
- 6) Naustdalsiid, J. (ed.); Brata, H. O., Jones, K. Reitan, J., Saglie, I.-L. and Tomble, E.: Compendium of spatial planning systems and policies, NIBR, Oslo 1994.
- 7) Ministry of Environment: The planning and building act, Act no. 77 of 14 June 1985.
- 8) Gustafsson, G.: The Function of Master Planning in Swedish and Norwegian Land Use Policy, Urban Law and Policy No. 6, pp. 343-361, 1984.
- 9) Holsen, T.: Innsigelser som virkemiddel i arealplanlegging (Municipal planning and the regional authorities' right to make objections) NIBR-report, 1996:13 Oslo.
- 10) Miljøverndepartementet: Miljøbyen, Miljø og sysselsettingsprosjektet 1991, 1992.
- 11) Ministry of Environment: The environmental city, green issues
- 12) Naess, P. and Saglie, I.-L.: Environmental Consideration in Physical Planning in Sandefjord, NIBR Working Paper, No. 124, Oslo, 1996.
- 13) Saglie, I.-L. and Sandberg, S. L.: <We stand by the plan.> Urban expansion and planning in Sandefjord 1961-1993, NIBR report 1996:14. Oslo.
- 14) Baldersheim, H. and Stahlberg, K.: Towards the Self-Regulating Municipality: 大和田・小原・廣田訳：北欧の地方分権改革、日本評論社、1995.