

デンマークの計画システムと地域計画(Regional Plan)策定プロセスについて*

北ユトランド地域計画を事例として

The planning system and the process of regional planning in Denmark*

- Based on the case of Nordjyllands regional plan -

吉武哲信**

By Tetsunobu YOSHITAKE**

1. はじめに

平成 12 年の都市計画法改正は、地方分権化と住民参加機会の拡大という大きな流れで特徴づけられる。広域的都市計画の方針を定める都市計画区域のマスタープラン(以降、区域マス)も、この流れの中で新設されたが、その運用の中では幾つかの課題が浮かび上がると考えられる。例えば、区域マスと都市マスタープランの関係を含む県と市町村の関係は合意形成を図るべきとされているが、その手続き等は明確でなく、現実的には困難がある場合もあろう。また区域マス策定も住民参加と無縁ではあり得ないが、その手法等には課題が多いと予想される。

ところで、地方分権や住民参加が進んでいる国として、しばしば北欧諸国が挙げられる。このうちノルウェーの制度とその運用に関しては谷口^{1),2)}が、スウェーデンに関しては、松本ら³⁾⁻⁵⁾と伊藤⁶⁾が明らかにしている。特に文献 4)は、県(カウンティ)レベルでの都市計画に関し、県政府と国の出先機関との関係を論じた点で本研究と関連が深く興味深い。他方、デンマークとフィンランドに関する研究は未だなされていない。

以上のような背景から本稿は、人口約 500 万人のデンマークの国土・都市計画に注目し、そのシステムを概観した上で、デンマークの県(原語では Amt。以降、英名のカウンティと呼ぶ)レベルの計画(Regionplaner, 英:Regional Plan)策定を対象に、市町村に相当する基礎自治体(Kommune、以降、コミュニネと呼ぶ)や国との関係、および市民参加の特徴に関し紹介するものである。具体的には北ユトランド(Nordjyllands)・カウンティを事例として取り上げる。

*キーワード：地域計画、市民参加、デンマーク

** 正会員 博(工) 宮崎大学助教授 工学部土木環境工学科
(〒889-2192 宮崎市学園木花台西 1-1 Tel. 0985-58-7331

Fax. 0985-58-7344, E-mail t.yoshi@cc.miyazaki-u.ac.jp)

なお、本稿は EU、政府、カウンティが公開している資料、およびオールボー大学とカウンティの職員へのヒアリング調査にもとづくものである。

2. デンマークの国土・都市計画システムの概要⁷⁾

(1) カウンティとコミュニネ

デンマークは、14 のカウンティと、275 のコミュニネの 2 層の自治体で構成される。カウンティの主な行政分野は、病院サービス、高校と成人教育、健康保険と社会福祉、公共交通、主要道路、環境保護であり、さらに地域計画と農村部での土地利用管理を行なう。また、コミュニネは、社会保障、健康サービス、小中学校、図書館や文化施設、公益事業(電気、水道等)を管轄し、また土地利用計画、再開発や建築許可を含む開発に関し権限を持っている。なお、カウンティとコミュニネは地方分権の推進のため、1970 年代にそれぞれ 25 から 14 へ、388 から 275 に再編・統合された経緯がある。

(2) 国土・都市関連計画の概要

(a) 計画主体と計画の種類 デンマークでの国土・都市関連計画は、2 層の自治体と国の 3 レベルで行なわれる。これらの計画の管轄は環境・エネルギー省が行なう。国土・都市計画の基幹法は計画法(Lov om Planlegging, 英:The Planning Act)⁸⁾である。同法に規定される各レベルの計画主体、計画の名称と計画の性格を表-1 に示す。表より、国レベルではガイドラインとして機能する国土計画レポート(Landsplanredegøresler, 英:National Planning Report)と、それに即して発行される、自治体の計画内容を拘束する国土計画指針(Landsplandirektiver, 英: National Planning Directives)がある。前者は国政選挙(基本的には 4 年に一度)後に環境・エネルギー大臣が

ら国会に提出され、後者は必要に応じて年1～2回程度発行されている。

また、カウンティは次節に述べる地域計画を、コミューネは全域を対象とするコミューネ計画(kommuneplaner,英:Municipal Plan)と限定的な地区を対象として地権者の土地利用を直接的に拘束する地区計画(Lokalplaner,英:Binding local/neighborhood plan)を策定する。地域計画とコミューネ計画は議会が定める国土・都市計画の指針であるため、地方選挙ごと(4年に1度)に改訂される。

(b) 計画主体間の調整の原理 各レベルでの計画の対象と内容はそれぞれ異なるため、整合性の確保を細かく意識しなくても良い。ただし、下位レベルの計画は上位レベルの計画に矛盾してはならないというフレームワーク・コントロールの原則がある。この原則は、環境・エネルギー大臣が持つ自治体への介入権で担保されている。ただし、強制的介入は稀で、通常は策定時での対話によって整合性が保たれている。

(c) 市民参加の推進 計画法第1条2項には「できるかぎり市民を計画プロセスに関与させること」が、特に推進すべき目的の1つに挙げられている。このため各種計画の策定においては、次節に示すような配慮がなされている。この際、意見表明は利害関係人等に限定されないため、本稿は市民参加の語を用いている。

また、市民は計画に対する異議がある場合は、国の機関である異議申立自然保護委員会(Naturklagenævnet, 英:the Nature Protection Board of Appeal)に申立てできる。ただし、異議申立は計画策定プロセス正当性の可否のみを問え、内容への異議は認められない。住民投票については、国政レベルの案件のみに認められ、地方レベルでは認められていない。

(3) 地域計画の概要

(a) 地域計画の内容 一般的にはカウンティは農村部(countryside)の計画を、コミューネは都市域(urban areas)の計画を受け持ち、役割分担が明確である。地域計画は12年の期間を念頭に置き、表-2に示す内容を定める。

表中のゾーン指定は地域計画の特に重要な内容である。デンマークの全国土は都市ゾーン、余暇ゾ

表 - 1 デンマークの国土・都市計画の枠組み

	主管	対象人口	計画の種類	法的効果
国	環境エネルギー省	500万人	国土計画レポート 国土計画指針	助言的ガイドライン カウンティ・コミューネを拘束
地方	14カウンティ	平均約3万5千人	地域計画	カウンティ・コミューネを拘束
基礎自治体	275コミューネ	平均約2万人	コミューネ計画 地区計画	コミューネを拘束 地権者を拘束

参考(文献7)

表 - 2 地域計画の項目

- 1)都市および余暇ゾーンの指定
- 2)大規模公益施設、主要交通施設および主要供給施設の位置決定
- 3)特別な場所指定を必要とする公害企業の位置
- 4)環境影響評価を要する大規模プロジェクトの位置
- 5)大規模小売エリアの位置
- 6)価値ある農業エリアの保護
- 7)造林エリアの位置
- 8)自然および価値ある質を持った建築禁止地域の保護
- 9)リフレッシュエリアの位置
- 10)資源採掘の土地利用
- 11)水資源の利用と保護
- 12)水辺の環境、湖および海岸の水質
- 13)国の計画にもとづく指針

ン、農村ゾーンのいずれかに指定される。余暇ゾーンと農村ゾーンでの開発は厳しく規制されることから、ゾーニングは地域計画の重要な部分を占める。

(b) 地域計画策定プロセスと住民参加 計画法に定められる地域計画の策定プロセスは次の通りである。すなわち、1)計画策定に先立ち、カウンティ議会は次期計画の主要項目と想定される改定内容を公表し、最低8週間、意見を公募する。議会は市民の関心を高めるためキャンペーン等を開催する。2)行政当局が議会に提出する計画案を立案する。3)議会で承認された計画案を公表し、最低8週間縦覧し、意見を募る。同時に計画案は環境・エネルギー省や他の関連する国や地方の行政機関にも送付される。これら行政機関も同期間中に意見を提出できる。4)議会は、提出された意見(他の行政機関からのものも含む)をもとに、必要であれば変更を加えた後、計画を承認する。フレームワークコントロールは、通常3)～4)で機能する。5)最終決定された計画は出版・公表され、関係機関に送付される。

次章では、北ユトランド地域計画策定を例に、このプロセスの具体的な運用を解説する。

3. 北ユトランド(Nordjyllands)地域計画

(1)北ユトランド・カウンティの概要

(a)北ユトランド・カウンティの概要 北ユトランドは、ユトランド半島北部に位置するデンマーク最大

の面積(6,173km²)をもつカウンティである。人口は約 49 万人で、うち 1/4 を中心都市オールボーが占める。同カウンティの人口はここ 10 年で 2%と微増している。中心都市オールボーは商工業が盛んであるが、その他の地域(コミュニーネ)は農業が中心産業である。

(b) カウンティの行政機構と計画策定体制 図-1 に、北ユトランドの行政機構を示す。スウェーデンと同様に⁴⁾、カウンティ議会を最高の意志決定機関とし、執行部局は議員で構成される委員会の下に位置づけられる。技術・風土(technik og miljø)部は、計画課(30名)、交通課(60名)、自然風土課(135名)からなる。基本的な計画の策定は計画課が担当し、他2課は分野別計画と事業実施を担当する。計画課職員はすべて測量、土木、建築教育を受けた技術者でプランナーとして採用され、同課の中でキャリアを積む。このことと、予算的制約(計画課の予算は年約5万ドル)から、策定業務の外注はない。ただし、広報キャンペーンやデータ解析等に一時的にコンサルタントを利用する場合はある。

(2) 策定プロセスの特徴

(a) 計画策定スケジュール 図-2 は、2001年に決定された地域計画の策定スケジュールである。地域計画の見直しは議会任期4年のうち3年間で行なわれている。この策定期間中に議会選挙が行なわれていること(2001年9月)は興味深い。すなわち計画を策定(改訂)する議会と運用する議会が異なる。ただし現実的には議員構成が大きく変わることはないため、問題とはなっていないようである。

(b) 市民参加の機会と意見への対応 今回の計画策定では、原案作成前に4ヶ月の説明会と、それと並行した3ヶ月間のラジオ、インターネット、新聞、パンフレットによる広報を行なった後、3ヶ月の意見公募期間を設けている。また、原案作成後の公募期間も3ヶ月である。これらは法定の8週間より長い。また、意見は文書の他、e-mailでも提出できる。

2度の期間それぞれに寄せられた意見に対し、同カウンティは、すべての意見を関係する計画課題ごとに整理し、意見提出者、意見の骨子、意見への行政当局の考え、都市計画委員の判断をまとめた資料を出版している^{9),10)}。この資料の出版は法的義務で

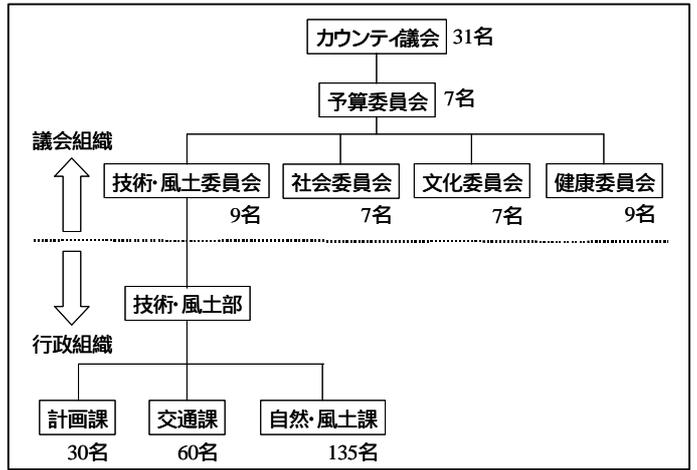


図 - 1 北ユトランドカウンティ組織図

はないが、道徳的義務として考えられている。ちなみに、文献9)は210ページに上る資料である。意見提出者は、住民だけでなく民間の各種協会、他自治体の諸機関や国等、様々である。また大学教員等の専門家もこの機会に意見を表明している。

(c) 意見の反映と他の行政機関との調整 原案作成前に得られた意見への対応は、1年に亘る議員と行政職員の協議(図-2参照)の中で決定された。また、この期間に国レベルの計画との整合性の調整(フレームワーク・コントロール)も行なわれている。さらに、2度目の意見公募の後、コミュニーネとの調整に3ヶ月費やしている。ただし、今回の計画改訂では国や他の自治体との間に特に大きな問題はなかったため作業は順調に進んだとのことである。これは、地域計画が定期的に改訂されるため、計画の大部分には変更の必要がなく、小規模な改訂で済んでいることが要因として挙げられる。

(d) 議会(議員)の役割と責任 提出された意見を如何に処理するかは、議会(技術風土委員会)が判断する。ただし、議員がその委員会に属することは必ずしも都市計画の専門家であることを意味しない。議員は、行政職員の専門的見地からの情報と助言にもとづいて、総合的価値判断を行なうことを期待されている。また、一般に地方自治体では、学識経験者や住民代表等を含む委員会や審議会的組織も存在しない。

以上の、1)議会が最終決定を行なうこと、2)市民は計画の内容に異議申立できないこと、3)住民投票が認められていないこと、4)委員会等で専門家や特定の人からの意見を特別扱いしないこと等を考慮す

