

デンマークにおける地区計画とその策定プロセスの特徴に関する研究
—オールボー・コミュニーネ中心市街地の複合商業施設地区計画を事例として—
A Study on the Characteristics of Local Plan and Its Planning Process in Denmark
- Based on a Case of Commercial Complex in the City-Center of Aalborg Kommune-*

吉武哲信**

By Tetsunobu YOSHITAKE**

1. はじめに

事業計画の策定に住民参加は不可欠になっている。しかし、複雑多様化する価値観や利害関係の中で公益を確保しつつそれを行なうのは容易ではない。この状況は、例えば地区（詳細）計画のように住民の権利や生活が直接影響を受ける場合に特に顕在化しやすい。この点、地区計画に広範な住民参加を認める先進諸国の制度や事例はわが国の地区計画への住民参加のあり方を考える際、興味深い。

ところで、特定の地区に法的拘束力をもつ地区計画は、世界的にも市街地（再）開発で活用されることが多い。特に中心市街地活性化においては、地区計画は行政の意図を具体的かつ詳細に示し、実現するための手段として重要である。わが国でも中心市街地活性化は喫緊の課題であるが、官民の役割分担等の問題は多い。土地利用規制等の法的背景や行政の仕組みは異なるものの、海外の具体的事例は、参考になる情報も多いと考えられる。

以上の背景から、先進諸国に関する多くの研究があるが^{1), 2), 3)}、北欧、特にデンマークに関する調査、研究は必ずしも多くない。そこで本研究では、デンマークにおける地区計画を対象とし、その法的位置づけと策定プロセスを紹介するとともに（2章）、地方拠点都市オールボー中心市街地で、民間開発を誘導するためにオールボー・コミュニーネが策定した地区計画を事例とし、その特徴を明らかにするものである（3章）。わが国との比較考察は4章でまとめて行なう。なお、本研究はデンマークの行政機関発行の文献調査、およびコミュニーネ職員、オールボー大学教員に対するヒアリング調査に基づく。

*キーワード：デンマーク、計画法、地区計画、中心市街地活性化

**正員、博（工）、宮崎大学工学部土木環境工学科
（宮崎市学園木花台西 1-1

Tel. 0985- 58-7331, Fax. 0985-58-7344)

2. デンマーク計画法⁴⁾での地区計画の位置づけ⁵⁾

(1) 土地利用関連計画の体系⁶⁾

デンマークは 14 のカウンティ（県）と、275 のコミュニーネ（市町村）の 2 層の自治体で構成される。国土・都市計画の基幹法は計画法⁴⁾である。同法に基づいて、国は国土計画レポートと国土計画指針、カウンティは地域計画、コミュニーネはコミュニーネ計画と地区計画を策定する。計画間の整合性は、下位レベルの計画は上位レベルの計画に則するというフレームワーク・コントロール原則と、異議申立が水平的にも垂直的にも自治体相互（カウンティ、コミュニーネ）で可能という 2 つの仕組みで確保されている。

(2) 地区計画の目的と内容

デンマークの地区計画は、わが国と同様に、限定された地区を対象に土地利用や建築物のあり方を詳細に規定し、地権者に対し法的拘束力をもつものである。地区計画は大規模な空間の分割、大規模な開発の前に必ず策定されなければならない。また、実際には中～小規模開発においても多く利用されている。なお、「大規模」の解釈も含め、地区計画が必要か否かはコミュニーネ議会が決定する。

地区計画が定めうる内容を表-1 に示す。土地や建築物に関する規定の他、地権者組織の設立のような非物理的規定を設けることも可能である。

なお、地区計画は一旦決定されると、改訂、廃止されない限り有効である。

(3) 地区計画策定プロセスと市民参加

a) 計画案作成時

コミュニーネ議会が計画案を策定する。議会は、必要があると認めるときには計画案作成前に市民の意見を求めることができる。ただし、地区計画の内容

がコミュニーネ計画（わが国の都市マスタープランに相当）の修正を必要とする場合は、市民の意見を求めなければならない。その上で、地区計画策定と同時にコミュニーネ計画の修正手続きが開始される。

計画案策定終了後、コミュニーネ議会は計画案を承認する。この際、議員の反対意見は全て公表される。

b) 縦覧と意見提出

承認された計画案は公表され、最低 8 週間の意見提出期間が設けられる。計画案は同時に、カウンティ議会、環境省と国の関係機関に送付される。カウンティ議会は、計画案が地方（県）レベル、国レベルの計画に則さない場合に反対意見を提出する。また、環境大臣や国の他の機関は拒否権を行使できる。

計画案はまた、計画対象地域内の不動産の所有者、テナント、利用者、計画内容を文書で通知するよう要求した対象地域外部の人々、地域関連の協会にも送付される。意見提出権は上位レベルの計画と同様⁶⁾、上記関係者だけでなく広く認められている。

c) 計画の決定

コミュニーネ議会は、必要があれば個人、行政機関等から提出された意見を基に修正し、その上で計画を承認する。ただし、反対意見が提出された場合は、全ての反対意見を十分に考慮するために、承認は最低 4 週間延期される。また、カウンティ議会が反対した場合や国が拒否権を発動した場合は、それに關し協議が行なわれる。協議が不調に終わった場合は、環境大臣が最終決定権を持つ。

承認された計画は公表されるが、同時に計画対象地域の不動産所有者、意見提出者全員、および先述の関係機関と協会に計画書のコピーが送付される。

なお、計画案公表から 3 年以内に承認されない場合、最終承認から 8 週間以内に公表されない場合は、計画案は廃止される。

d) 異議申し立て

市民は決定された地区計画に対し異議がある場合、異議申立自然保護委員会に申立できる。異議申立が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ことは上位計画と同様である⁶⁾。

(4) 地区計画の実態

2 節で示したような内容の多様性もあって地区計画の適用可能性は大きく、1975 年以来全国で約 2

表－１ 地区計画が定めることのできる項目

・農村ゾーンから都市ゾーン、余暇ゾーンへの変更
・土地と建築物の利用
・不動産の規模と範囲
・道路と歩行者通路の位置
・小道、パイプ、送電線の位置
・敷地内の建築物の位置
・建築物、家屋の範囲、デザインおよび密度
・非建築エリアの配置、利用および維持
・景観の保存
・共用施設への接続
・防音施設の条件
・地権者協会の設立
・既存建築物の保存
・危機回避のための新規建築の禁止
・効果のない地役権の廃止
・既存のアパートの接続
・既存の住宅の防音
・既存の建築物内での規模の大きい工事の禁止

万件が策定された。うち約 80%は特定の開発プロジェクトに法的基礎を与えるものである。ただしこの場合も、民間のプロポーザルに応える形で策定された計画は 2 割程度と少なく、多くは民間提案を契機としない行政による計画主導型地区計画である。

その他の地区計画のタイプとしては、地区の将来像の枠組みを提供するタイプ、歴史・文化的事物を保全するタイプ、緑地や送電線等の特定のテーマを規定するタイプがある。対象範囲も、街区程度からコミュニーネ全域にわたるものまで多様である。

3. 事例研究－オールボー中心市街地における複合商業施設地区計画－

(1) オールボー・コミュニーネの概要⁷⁾

オールボー・コミュニーネは、北ユトランド・カウンティの中心都市で、人口 16.2 万人（2002 年）のデンマーク第 4 の都市である。人口はこの 10 年で約 3%の微増傾向にある。従業者構成からみると主要な産業は、商業・飲食業(20%弱)、製造業(15%弱)および金融・保険業(13%弱)であるが、デンマークの特徴として行政・教育・福祉等の公的サービス従業者が 34%弱を占め最も多い。

(2) コミューネの行政機構と計画策定体制

図－1 にコミュニーネの行政機構を示す。カウンティの行政機構⁶⁾と基本的には同様である。すなわち、コミュニーネ議会が最高意志決定機関であり、執行部局は議員で構成される分野別委員会の下にある。技術委員会は、都市・風景、交通・道路、公園・自然等の計画、実施、管理を管轄する。

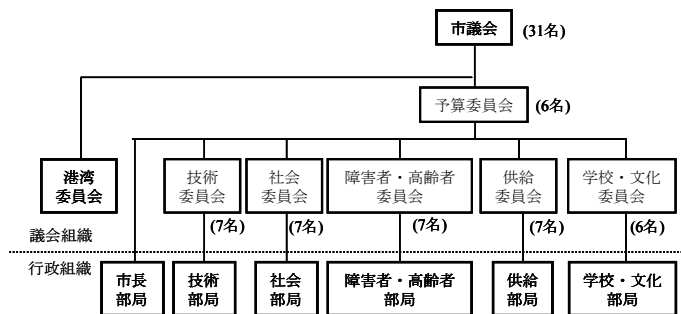


図-1 オールボー・コミューネの行政機構

(4) 複合商業施設地区計画の内容

a) 地区計画の背景

図-2 にオールボー中心市街地の状況を示す。全体としては南北 500m、東西 800m 程度の空間で、小規模店舗が多く立地している。域内には3つの大規模店舗が存在し、歴史的建造物も多い。図-1 内の白枠で示す部分が、事例とする地区計画エリアである。中心市街地東部に位置し、北部は自動車道路に接する。現状では、北側地区(A地区)はコミューネ所有で1階は店舗、2~4階は駐車場である。南側地区(B地区)はデパートがある。本地区は、中心市街地の縁辺部に位置するため、人通りは必ずしも多くない。

現在のビルが老朽化したため、コミューネは駐車場を含む新たな複合商業施設を民間開発で行なおうとしている。すなわち、複合商業施設開発のための地区計画を策定し、その計画に従うことを条件に民間にA地区を売却しようとしている。地区計画の正式名称は「地区計画 10-065 ーフィヨルド通りとニュートウ広場における商業センター、住居、駐車場その他の計画ー」で、2004年3月末に発効した。

b) 地区計画の内容

表-2 に、地区計画 10-065 の目次を示す。ちなみに、同コミューネが発行する地区計画の目次構成は統一されている。地区計画の要件が明確であるとともに、市民は関心事項を探しやすい。

さて、A地区に着目し内容を概観する。まず、3章3)で規定される用途を表-3に示す。表より、階別の用途指定が特徴である。また、最大階数5階、最大容積率500%、建物高さ限度20mが指定されている。さらに、地域計画から、日用品店舗と買回り品店舗の床面積上限が定められている(順に1,000m²、750m²)。なお、駐車場容量は、建物の用



図-2 中心市街地と地区計画位置図 文献8)より抜粋
用途別の基準によって規定される。

(4) 地区計画策定プロセスと市民参加

表-4 に本地区計画策定の経緯を示す。全ての議事録はHP上で公開されている。また、議会での審議状況は動画ファイルで公開されている。

本計画は約1年半で策定された。ただし、表-4中1),2)の会議では、それぞれ当該地区内の駐車場、土地用途のみを議論しており、地区計画10-065が議題となったのは3)の時点である。本事例の場合、事前の意見公募はなされていない。以降、4)~8)では、議会内部で駐車場、建物高さ、周辺の交通環境や上位計画との整合性等が討議されている。

縦覧は2003年9~11月で行なわれ、提出された意見は9)で検討された。ちなみに計画案は、役所、地区図書館等の施設、およびインターネットで閲覧可能である。また、計画概要と縦覧期間、縦覧の場所は、全戸配布の無料広報誌に掲載されている。

意見を提出したのは、北ユトランド・カウンティ、4つの協会(商業系、地権者系)、3つの会社(建設、建築系)、2個人であり、その内容は意見提出者氏名とともに10)の議事録で全て公開されている。

意見内容を見ると、カウンティからは地区計画における小売店舗面積上限が地域計画に即していないとの指摘があり、計画が修正された。その他の提出者からは、A,B地区間の道路減幅による地区へのアクセシビリティ低下の懸念、工事中の一時的な駐車場容量低下に対する不安、建物高さの緩和の希望(制限強化希望の意見もある)等の意見があった。

表－２ 地区計画10-065の目次構成

1. はじめに	1) 目的	14) 地役権
地区計画とは？	2) 対象区域とゾーン区分	承認
2. 解説	3) 空間の利用	登録
地区計画の背景と目的	4) 土地分割	参考資料
地区計画の範囲	5) 建築物の場所と規模	産業カテゴリー、資料A
地区計画区域の周辺環境	6) 建築物の外見	産業からの騒音、資料B
地区計画の内容	7) 空地	交通騒音、資料C
建築物	8) 道路、歩行車道、駐車場	駐車場基準、資料F
地区計画と他の計画との一貫性	9) 供給施設のレイアウト	土地登記図
他の行政機関からの許可や免除	10) 風景	土地利用図
地役権	11) 地権者協会	ファザード
3. 地区計画の決定	12) 新建築物が利用できる条件	断面図
はじめに	13) 地区計画と都市計画の規制	

表－３ A地区（北部ブロック）の階別用途

	1F	2F	3F	4F	屋上(5F)
駐車場	○	○	○	○	○
買回り品	○	○			
日用品	○	○			
工房付き商店	○	○			
事務所	○	○	○	○	○
サービス	○	○	○	○	○
病院（動物病院を除く）		○	○	○	○
文化	○	○	○	○	○
住居		○	○	○	○
教育		○	○	○	○
ホテル	○	○	○	○	○
ガソリンスタンド	○				

コミュニティー議会 10)では、これら一つずつに地区計画修正の有無、修正の内容、その理由が提示され、最終の承認が行なわれた。なお、議会は規制緩和の要望を認めなかった。最終公表は3月31日で、HP上で閲覧可能である。6月末現在、開発の契約は未だなされていない。

４．おわりにー地区計画に関する日本・デンマークの比較考察ー

2、3章の内容を、わが国と比較し考察すると、以下のような特徴を指摘できる。

- 1) 地区計画は内容的・規模的に多様で、非常に多く策定されているが、制度自体は単純である。わが国では地区計画策定が義務でないこともあり、適用可能性が限定されている。また地区計画制度の種類が多く、内容も複雑である。
- 2) 地区計画のほとんどが計画主導型であるが、わが国では民間主導型が多い。わが国では提案制度が強化されたが、民間へのインセンティブと公益性確保の調整の主体や方法に検討の余地がある。
- 3) 市民参加は合意形成ではなく、議会が判断するための情報収集としての目的がある。わが国に比べて議会の計画決定権の役割が明確で、責任も大きい。
- 4) 自治体間で水平的・垂直的に意見書の提出が可能であり、調停不調の場合の最終決定権は環境大臣が

表－４ 委員会、議会の開催状況

年	月日	技術委員会	予算委員会	議会
2002	10/24	1)		
2003	4/10	2)		
	4/24	3)		
	5/5		4)	
	8/18		5)	
	11/6	6)		
	11/18		7)	
	11/24			8)
2004	3/4	9)		
	3/22			10)

注) *): 会議開催を示す。

保有している。わが国では、特に広域的（水平）調整が働きにくい制度となっている。

5) 中心市街地での地区計画事例では、階別の用途指定や高さ等、詳細な指定がなされている。これに対し規制緩和を求める意見は少数であった。街区単位での容積率指定をしていないため、容積率緩和に対する圧力がわが国に比べて小さい可能性がある。

7) 意見書への対応も含め、議会の透明性が高い。また、地区計画の目次の統一等、読みやすさに工夫がされている。意見書提出期間も最低8週間と長い。広報には複数のメディアが効果的に利用され、市民の情報へのアクセシビリティが高い。

8) 駐車場と商業施設の一体的整備を行政主導で計画することで、行政は中心市街地活性化、環境、交通等の課題に対し基本的ビジョンを提供できている。

参考文献

- 1) 伊藤滋ほか監修: 欧米のまちづくり・都市計画制度, ぎょうせい, 2003.
- 2) 阿部成治: 大型店とドイツのまちづくり, 学芸出版社, 2001.
- 3) 金澤成保: イタリアの地区詳細計画に関する事例研究, 都市計画論文集, Vol.19, No.28, pp.163-168, 1984.
- 4) Ministry of Environment: The Planning Act in Denmark Consolidated Act No. 763 of 11 September 2002, 2002.
- 5) European Commission: The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies - Denmark, Office for official publication of the European Communities, 1999.
- 6) 吉武哲信ほか: 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ー北ユトランド地域計画を事例としてー, 土木計画学研究・論文集 Vol.20, No.1, pp.235-241, 2003.
- 7) Aalborg Kommune: Aalborg in Figures 2002, <http://www.aalborg.dk/engelsk/>, (2003年6月)
- 8) Aalborg Kommune: Lokalplan 10-065, Aalborg Kommune Teknisk Forvaltning, 2003.