

欧州における近年の都市施設計画関連制度の改正とその背景*

Recent Planning Law Amendment for Urban Infrastructure in Europe and Its Background *

荒井祥郎**・西野仁***・高柳百合子****・高橋勝美*****・

中塚高士*****・遠藤園子*****・粕谷ひろみ*****

By Yoshiro ARAI **・Hitoshi NISHINO***・Yuriko TAKAYANAGI****・Katsumi TAKAHASHI*****・

Takashi NAKATSUKA*****・Sonoko ENDO*****・Hiromi KASUYA*****

1. はじめに

近年、わが国においては、人口減少、高齢化、経済状況の悪化、郊外化の進展、市民ニーズの多様化、環境問題など、複数の要素が相互に関連し合う複合的で複雑な問題が山積している。これらは都市計画だけで解決できるものではないが、急激な社会情勢の変化に対応すべく都市計画制度の抜本的な改正に向けた検討が始められようとしている。

こうした諸問題はグローバル化が進む今日ではわが国に限ったことではなく、諸外国でも同様の問題を抱えていることが考えられる。EU 諸国においては特にサステナビリティの観点から都市における諸問題解消のための政策が展開されており、併せて各国の都市計画関連制度も改正されてきている。

このような背景を踏まえ、本研究ではドイツ、イギリス(イングランドに限定)、フランスの欧州三カ国を対象に、近年改正された都市施設・都市計画関連法制度を取り上げ、改正の背景やねらい、改正内容を明らかにすることを通して、わが国の都市計画関連制度の改正に資する知見を得ることを目的とする。

2. 調査対象

3カ国においては近年度々都市計画関連法が改正されているが、特に抜本的な改正がなされた表-1の法制度を対象とすることとした。

表-1 調査対象とした各国の法制度

国名	法制度
ドイツ	1997年 建設法典の改正と新たな国土計画法制定のための法律(建設・国土計画法1998 BauROG) 2004年 建設法典をEU指針に適合させるための法律(ヨーロッパ建設適合法 EAG)
イギリス (イングランド)	2004年 計画・強制収用法 Planning and Compulsory Purchase Act 2004 2008年 計画法 Planning Act 2008
フランス	2000年 都市連帯・再生法(SRU法)

3. ドイツにおける制度改正

(1) 1997年 建設法典の改正と新たな国土計画法制定のための法律¹⁾²⁾³⁾

背景やねらい

a) ドイツ統一を踏まえた制度的な整合性確保

旧東独地域を対象とした特別規定の廃止に合わせて、計画策定と許可手続きの簡素化と、自治体の計画高権を強化するための構造的な簡素化が意図された。

b) エコロジーの視点の強化

自然環境侵害への相殺措置を建設法典に取り込むことにより計画法における自然保護法的な利害の強化が指向された。

c) 持続可能な国土の発展

持続可能な国土形成へのシフトが期待された。なお、新旧州間の国土構造の不均衡の是正や EU およびヨーロッパ広域の連携強化も動機となった。

d) 地域レベルの計画体系の強化

国は国土形成上の理念や原則を示すにとどめ、自治体レベルで計画が実行できるようになることが意図された。

改正の内容

a) F,B プラン策定時における自然環境への配慮を強化 環境保護の利害をより具体化するとともに環境影響評価、ヨーロッパ鳥類保護区域、FFH(動物植物相生地)指針についての配慮も明示された。

b) 自然侵害に対する相殺規定を計画法に取り込み

自然保護法に基づく侵害相殺規定が、建設法典に取り込まれることとなった。相殺措置を時間的にも空間的にも建設行為と切り離し、実効性を伴うようになった。

* キーワーズ: 計画基礎論、地域計画、都市計画、制度論

** 修士(環境科学)、(財)計量計画研究所

(東京都新宿区市谷本村町2-9、E-mail yarai@ibs.or.jp
TEL03-3268-9911、FAX03-5206-1680、)

*** 正員、工修、国土交通省国土技術政策総合研究所

**** 正員、国土交通省国土技術政策総合研究所

***** 正員、修士(工学)、(財)計量計画研究所

***** 修士(農学)、(財)計量計画研究所

***** (財)計量計画研究所

c) 時限立法「建設法典措置法」の有効な規定を恒久化
ドイツ統一後、東独地域の緊急な住宅需要に対応するために定められた時限立法「建設法典措置法」のうち、引き続き有効と考えられる規定について建設法典に引き継がれ恒久化された。具体的には、手続きの軽減(簡素化)や、都市計画契約と事業実施とそれに伴って必要となる地区施設整備に関する計画についての規定等が取り込まれた。さらに、市民参加に関する規定や公益機関(法定環境団体も含む)の参加に関する規則も簡素化された。

d) 自治体の計画高権・裁量を強化

市町村の計画高権を強化するため、連邦の予防的なコントロールが弱められた。B プランが F プランに基づいている限りにおいて国家的なコントロールがされないこととなった。

(2) 2004年 建設法典をEU指針に適合させるための法律²⁾³⁾

背景やねらい

環境保全強化や市民参加に関する EU 指針への適合が模索された。

具体的には、EU 議会・評議会で 2001 年に議決された「特定計画・プログラムの環境影響を評価するための指針」、および、「環境に関連する特定の計画・プログラム策定における市民参加の促進、および、市民参加と裁判へのアクセスについての指針」の 2 つの指針に建設法典を適合させることが期待された。

なお、前者は、戦略的環境アセスメントの導入およびその環境評価の実施を規定し、後者は、オース条約⁴⁾にもとづく環境保護の実効性を担保するため、市民参加の促進、司法アクセスへの容易化を規定している。

改正の内容

a) すべての F,B プランへの環境評価の適用

計画アセス / 戦略アセスが建設法典に導入され、2004 年 7 月 20 日以降に計画決定(議決)されるすべての F,B プランについて環境評価を行うこととなった。

b) F,B プランへの環境評価の導入等に伴う市民参加・関係機関参加手続きの拡充

F,B プラン策定の枠組みにおいて提出された関係行政機関等からの環境に関係のある見解の縦覧義務が 1 ヶ月に拡大された。また、市民参加等においてウェブなどの IT 技術を活用できることが明示された。

c) F,B プラン策定手続きの迅速化

環境評価の導入によって、策定手続きの煩雑さが増す一方で、時間短縮可能な手続きについての措置も施された。手続き規定および形式規定への違反や、F,B プランの関係違反、衡量原則の瑕疵についての申し出(主張)有効期間は、最大 7 年から 2 年に短縮された(その後の改正で現在では 1 年になっている)。

4. イギリス(イングランド)における制度改正

(1) 2004 年 計画・強制収用法⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾

背景やねらい

a) 複雑な計画体系と膨大な計画指針の見直し

計画体系や計画指針を簡素化し関係を明確にすることで、土地利用に関する他の政策との空間的な整合が図られることが意図された。

b) 地方分権の推進

中央政府によるトップダウン計画を見直すとともに、コミュニティが計画の策定プロセスにより深く関与できるようになることが期待された。

改正の内容

a) 地域空間戦略 (RSS) および地方開発スキーム (LDS) の策定

地域 (リージョン) レベルで地域空間戦略 (RSS) が、地方自治体では、地方開発スキーム (LDS) が策定されることになった。RSS はリージョンまたはサブリージョンの政策を概説し、広範囲にわたる大規模な開発を提案し、必要に応じて目標と指標を定めるものである。LDS は地方自治体のビジョンやエリア毎の戦略及び細分化されたエリアの詳細な計画である。また、LDS と RSS との整合も義務付けられた。

b) 持続可能性の指向

「持続可能性」という言葉が法文に明記された。また RSS および地方開発のための書類に含まれる提案内容に関して持続可能性評価(SA)が実施されることになった。

c) コミュニティによる関与

RSS、LDS の策定にあたり、コミュニティを関与させる文書の作成が義務付けられ、計画策定過程への市民のアクセス権が強化された。

(2) 2008 年 計画法⁹⁾¹⁰⁾

背景やねらい

a) 気候変動や住宅供給、社会資本などの課題への対処

持続可能な経済開発・住宅供給の増加・環境と自然資源の保護と改善・自治体や国の社会資本の改善・エネルギー供給の保障等の課題への対応が一義的な目的とされた。

b) 制度上や手続上の課題への対処

複雑な国家政策や計画制度の簡素化を図り、決定権をもつ政府のレベルが適正化されること、および、市民やコミュニティの意見表明の機会が制度的に担保されることも意図された。

改正の内容

a) 国家的に重要な社会資本 (NSI) の新たな計画制度の導入

発電所、空港、貯水池などの大規模社会資本計画の承認制度が、根拠法毎にそれぞれの所管省庁で承認して

いた体制から統合した1つの承認体制に変わり、計画決定を1年以内に行うことを可能にした。

b) 社会資本計画委員会 の設立とパブリックインボルブメント(PI)の制度化

NSI の開発の承認を与える独立の機関として社会資本計画委員会 (IPC) が設立された。また、NSI の計画策定に対し段階的なPI が制度化された。

c) 都市農村計画制度のさらなる改革

手続きが簡素化された他、計画機能の一部を地域計画主体に委譲する権限が地域議会に付与された。

d) コミュニティインフラ課税の導入

地方自治体に対し、管轄内の新規開発にコミュニティインフラ課税を課す権限が付与された。

5. フランスにおける制度改正

(1) 2000年 都市連帯・再生法¹¹⁾¹²⁾¹³⁾¹⁴⁾

背景やねらい

a) 広域的まとまり(地域の連帯性)と社会のまとまり(市民間の連帯性)の向上

低所得者層が集中して居住する公団住宅が社会的格差の温床となってきたことや、都市計画の拘束力の弱さが各基礎自治体において無計画に都市化を助長したことなど、人や行政の結びつきが薄れたことに起因する問題への反省に基づき、地域間や市民間の連帯性を高めることが指向された。

b) 持続可能な開発と生活の質の向上

経済的および環境的な問題を抱えたままに開発された都市を、均整のとれた土地利用に更新し都市の質的な向上を目指すこと(都市の再構築)が期待された。

c) 民主主義と地方分権の推進

広域における整備計画の策定・実行・評価のサイクルにおいて、住民や市町村等の関わりを明確に位置づけることが目的とされた。

改正の内容

a) 広域統合計画(SCOT)と地域都市計画(PLU)の創設

広域統合計画(SCOT)は居住の社会的均衡、社会混合、公共交通、商業施設等に配慮し、都市空間と自然・農村空間の間の均衡を保つことを主な目的とする持続可能な発展のための計画であり、中長期(5~20年先)を目標とする都市圏の整備方針と総合的戦略を定める広域都市計画である。また、生態学的・歴史的環境の保全についても計画に位置づけられる。住宅、交通、商業開発などの各種計画に一貫性を持たせるための総合計画として整合性を図る役割を担っている。

地域都市計画(PLU)は都市の再生を奨励し、建築的質の高さを保全し、環境資源を活用することを目的に、土地の用途を決め、建築に関する規則を定め、各地区の

発展に必要な公共施設を計画するものである。

これらの計画は市町村連合協力機関(EPCI)と呼ばれる広域連携組織が策定及び許認可等の権限を持つこととなった。

b) 社会住宅供給の義務づけ

一定基準を超える人口集積地域に含まれる市町村においては、今後20年以内に全居住用住宅の20%以上を社会住宅にすることとなった。

c) 持続的発展のための交通政策

国内交通基本法や大気保全計画に基づいた都市交通計画(PDU)を策定することにより、持続的発展のための交通政策を方針づけた。

6. わが国への示唆

(1) 環境利害の重視、環境評価の計画への取り込み

近年、各国の計画制度が最も大きく変わってきている点として環境要素の強化が挙げられる。環境の要素(利害)が他の社会的・経済的要素とともに空間計画や都市計画を策定する際の重要な視点として明確化されてきているとともに、「持続可能性」がキーワードとして明確に打ち出され、その実現のための制度的な仕組みの充実(例：ドイツにおける自然侵害に対する相殺措置の徹底)が図られてきている。

また、環境アセスメントを事業計画レベルで実施するだけでなく、計画の早い段階から環境へのインパクトを予測・評価するいわゆる「戦略的環境アセスメント(SEA)」が広域を対象とした空間計画や土地利用計画レベルに導入され、運用されている。

こうした潮流はEUの政策にもとづくが、わが国でもガイドラインが策定されるなど、戦略的環境アセスメント導入の議論が深められつつあり、近い将来、計画の早い段階(総合的な計画やマスタープランレベル)への導入が検討されることは必至と考えられ、各国の制度は参考となる。

(2) 市民参加の充実

環境要素と並んで強化されているのが計画策定手続きへの市民参加である。また、併せて、他の自治体や関係行政機関などの計画調整の機会も強化されてきている。こうした市民参加や関係行政機関の計画策定手続きへの関与の拡大は、主に環境評価手続きが加わったことも大きい。また、オース条約⁴⁾への批准に基づく各国の政策にも依る。比較的わが国よりも市民の土地(所有)への執着が少なく、行政主導の都市施設や都市計画などの公的整備への理解が高いと考えられる欧州でさえ、このように市民への計画情報の提供やニーズの取り込みを強化している点は参考となる。

(3) 計画手続きの迅速化、簡素化

環境評価手続きの強化や市民参加手続きの拡充によって、計画策定手続き自体は従来よりも複雑化し、肥大化してきている。また、計画策定手続きについては従来から時間や手間がかかりすぎることが問題視されてきていた。このため、これまでの計画手続きの運用経験に基づき、影響が少ない手続きを省略することや簡素化すること(例えば、計画の見直しや変更の手続きにおいて、縦覧や意見提出の期間を短縮すること等)を通して、手続きにかかる時間や負荷が増大することを相殺している。

なお、このような手続き簡略化が推進されている背景には、社会的な問題(例えば、低所得者層に向けて良質な住宅を供給すること、荒廃した中心市街地の再生など)に迅速に対応しようとする政策的な理由もあると考えられる。

(4) 広域調整の仕組みの強化

各国とも複数の自治体(基礎自治体)に跨るような広域の計画制度が見直されている。計画内容の詳細性(計画図の精度など)が緩和される一方で、理念や目標の明確性が求められるようになった。つまり、目指すべき方向性への拘束力が強められる一方で、その方向性に合致している限りにおいて逆に計画内容の自由度を持てるようになってきている。このように計画にフレキシビリティを持たせることで、これまで想定していなかったような新たな都市問題の発生に柔軟に対応できるような仕組みを担保していると考えられる。

また、従来は自治体や広域行政組織の管轄範囲ごとに計画が策定されていたが、現実的にはそうした行政管轄の境界に関係なく連担する市街地やインフラを共有する地域で諸問題や課題が山積している。こうした問題に対処するため、行政区域にとらわれない範囲で従来の計画を策定できる新たな制度が創設され導入が試みられている例もでてきている。わが国の各都市圏においても同様の問題を抱えており、このような制度がどのように機能するのか今後継続的に観察することが重要であろう。

(5) 上位理念や目標の明確化

(4)でも触れたように計画自体、また、計画を位置づけている各法制度においても理念や目標が従来よりも一層明確化されており、目的指向型の計画制度にシフトしてきていることが伺える。

また、理念や目標の内容として特徴的なことは各国とも「持続可能性」を全面に打ち出してきていることであるが、持続可能な地域社会づくりのために理念や目標を定めている国から、その実現のために計画制度を整備している国まであり、対応のレベルは国によって様々である。

今後わが国でも「持続可能性」はキーワードになることは間違いなく、どの程度の導入を目指すかによって参考になる国は変わってこよう。

7. おわりに

本研究では欧州3カ国において共通的な都市的課題に対応するための制度改正が行われ、計画システムの拡充が図られてきていることが明らかとなった。しかし、今回は制度改正の状況を俯瞰的に捉えるにとどまり、制度改正の実効性等についてはまだ十分ではない。

このため、わが国の都市計画制度改正における重要な論点に照らしてさらに各国制度の詳細な調査を進めることが今後の課題である。

参考文献

- 1) "Das Baugesetzbuch und das Raumordnungsgesetz die Neufassung und die Neuregelung 1998" Textausgabe, vhw, 1997
- 2) "Baugesetzbuch 40. Auflage" Bech-text im dtv, 2007
- 3) Schmidt-Eichstaedt, "Staedtebaurecht 4. Auflage" Kohlhammer, 2005
- 4) オーフス条約:「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」。国連欧州経済委員会(UNECE)で作成された環境条約。2001年に発効。情報へのアクセス、政策決定過程への参加、司法へのアクセスを3つの柱とし、それらを各国内で制度化し、保障することで、環境分野における市民参加の促進を促すことを目的としている。出典: EICネット・HP
- 5) Planning and Compulsory Purchase Act 2004, Office of Public Sector Information HP
- 6) 英国(旧)副首相府 ODPM: Green Paper "Delivering a Fundamental Change", 2001
- 7) 鈴木温・矢嶋宏光・岩佐賢治・屋井鉄雄: イングランドにおける新たな地域空間戦略(Regional Spatial Strategy)の意義と課題, 土木計画学研究論文集, 2008
- 8) 平見憲司・福本大輔・高橋勝美: 英国(イングランド地方)における都市計画体系の変化, IBS Annual Report 研究活動報告, 2005
- 9) Planning Act 2008, Department for Communities and Local Government HP
- 10) Reform of the Planning System, Department for Communities and Local Government HP
- 11) Loi sur la solidarite et le renouvellement urbain (SRU): Le Service de la Diffusion du droit HP
- 12) 鈴木温・矢嶋宏光・岩佐賢治・屋井鉄雄: フランスの計画体系における計画間調整の仕組みと意義、都市計画論文集, No. 43-3, 2008
- 13) (財)自治体国際化協会: フランスの都市計画 - その制度と現状 -, CLAIR REPORT No257, 2004
- 14) 河原田千鶴子 宮脇勝: フランスにおける都市連帯と都市リニューアルに関する法律(SRU法)の一考察, 都市計画報告, 2003

(注) 本論文は国土交通省国土技術政策総合研究所「欧米主要国の都市計画制度における都市施設計画に関する調査業務」(平成20年度)の成果を再構成したものである。