

講演 1

デンマークの都市計画の展望

Perspective in Danish Planning

ニールス・オスターガード*

By Niels ØSTARGÅRD

1. デンマーク：概要

デンマークは国境線の7000 kmが海に面し、64 kmが陸地でドイツと接する。田園風景と最も高い場所でも海拔200 mと、国全体が全くフラットな地形であることが大きな特徴である。国土の大半は島々で成り立っている。

首都圏域はデンマーク最大の都市圏で、人口は180万人（コペンハーゲン市の住民は50万人）を擁し、これは総人口のほぼ1/3に相当する。その他の主要都市はオーフス（Århus）、オーデンセ（Odense）および、オルボル（Ålborg）などである。全人口の85%は200人以上の住民を持つ都市居住地区（urban settlements）に住んでいる。

2. デンマークの計画策定システム

(1) 特徴

デンマークの計画策定システムは、一方では自由市場型開発を、他方では、社会的に持続可能な開発を奨励することによるバランスを追求している。均衡のとれた開発を促進するためには、地域的価値、特性、空間構造に基づいたものとする必要がある。

今一つの特徴は住民参加が「デンマーク開発法」の不可欠な一部となっていることである。例えば、公聴会や「ローカルアジェンダ21—計画策定（Local Agenda 21—planning）」のための規則が存在する。

(2) 欧州空間開発構想

「欧州空間開発構想（European Spatial Development Perspective）」ESDPは、特に、経済的、社会的結合の強化により、均衡の取れた、持続可能な開発の達成を目指す。

ESDPは三つの政策ガイドラインを設けている。

即ち、1) 均衡の取れた多極的な都市システムと新しい地域・都市関係、2) インフラおよび情報へのアクセスの均等性、ならびに3) 自然と文化的遺産の管理と開発である。

ESDPはEUにおける今後数年間にわたる空間開発政策のための指標の役割を果たす。それは拘束力のない政策文書であり、また、EU加盟諸国に対する共通の、自発的な枠組みとしての役割を果たす。

(3) 空間構想 2025

「1997年国土計画報告書（National Spatial Planning Report 1997）」は基本的にESDPコンセプトを実施したものであり、また、現在でも依然として有効である。最新の「2000年計画報告（Planning Report 2000）」では、政府は「ビジョン2025」を提起している。

ESDPコンセプトの基本は多極主義であり、都市圏ネットワーク、地方自治体間の協力の必要性を強調している。国境はその重要性がなくなっている。



写真-4 講演する N.Østergård 氏

*デンマーク環境省 空間計画部

(4) 2層制の自治体

デンマークには275の地方自治体があり、地域計画策定に責任を負う12地域(11の郡および大コペンハーゲン都市地域(Greater Copenhagen Region))が存在する。

2000年7月以降、「大コペンハーゲン都市地域(Greater Copenhagen Region)」は「大コペンハーゲン市政府(Greater Copenhagen Authority-HUR)」により管轄されている。HURはウアスンド地域における地域計画策定、交通計画策定、ビジネス開発に関する協力、観光と文化を担当している。他の郡とは異なり、HURは徴税、病院、社会福祉、および、高等学校に対する責任を負わない。これらは依然として「大コペンハーゲン都市地域」内の「旧」郡政府に属している。

3. 計画策定法

(1) 分権化

「計画策定法」は枠組み管理の原則に基づいている。それに基づく計画はより高いレベルで行われる意志決定に矛盾することは許されない。

「計画策定法」では、計画策定の際に下記を目標とすることを要請している：

- ・ 全体的な計画策定と経済的分析に基づいた、適切な全国的開発、および、郡と自治体毎の個別開発
- ・ 貴重な建造物、居住地区、都市環境、および、景観の創設と保全
- ・ 重要な自然と景観資源である海岸地域の維持
- ・ 大気、水、土壌、および、騒音公害の防止
- ・ 可能な限りの計画策定プロセスへの住民の関与
- ・ あらゆるタイプの都市に多様な種類の店舗を備えた持続可能な小売り構造の促進

デンマークは極度に分権化した、世界で最も単純かつ明快な空間計画策定システムを持つ国である。地方自治体は包括的な自治体計画策定と特定地域に対する地方計画策定に責任を負っており、郡およびHURは地域計画策定に責任を負う。

(2) 住民参加

郡と地方自治体は、公聴会を組織することにより計画策定プロセスへの住民参加を促進することを義務づけられている。

地域計画作成のための法定要件には実際には下記の3段階が含まれている：

- ・ 最初に、住民からアイデア、提案等の提出を招請し、計画策定報告を同時に公表し、また、コメントの提出と公開討論を奨励するキャンペーンのために、少なくとも8週間の期限を設ける
- ・ 提案計画の作成と採択、付属報告書を伴う計画の公表、ならびに、住民による反対意見等の提出のために少なくともさらに8週間の期限を設ける
- ・ 最終計画の採択。地域計画は12年間の期間をカバーさせる必要がある。

(3) 地域計画

11郡とHURは4年毎に修正地域計画の作成と採択を行う必要がある。「計画策定法」は地域計画におけるガイドラインを設定するための項目を決める。

自治体計画は、公的機関の建設活動と同様に、この地域計画に設定されたガイドラインと矛盾することは許されない。

報告書では計画の前提を説明する必要がある：

- ・ 地域の現況を記述する(自然、人口統計、地域経済、輸送と供給パイプライン等)
- ・ 期待される傾向の算定および予測を提示する
- ・ 計画策定の目的、および、実施した選択肢の説明を提示する

地域計画には、都市開発、農村地帯、自然および環境保全、大規模な技術施設、および、小売り構造のためのガイドラインを含める必要がある。

また、報告書には計画実施のための想定順序を記述する必要があり、その目的は公開討議の基礎を設定することにある。報告書は、当該地域ガイドラインが素人および当局関係者にも容易に理解と解釈が出来るように作成される必要がある。

当該地域計画は12年間の期間をカバーするが、計画策定は継続的なプロセスであり、前提と目的の両者を4年毎に変更することも可能である。従って、郡評議会は、何時の時点でも採択済みの地域計画への追加、もしくは修正を行う補遺作成が可能となる。

(4) 環境影響評価

「環境影響評価(EIA)」手続きは地域計画への補

遺に関する「計画策定法」の規定に従い、また、地域の計画策定当局（11郡と大コペンハーゲン市政府）がEIAを実施する。

EIA手続きは開発業者に公的機関と一般住民との対話の機会を提供する。その結果、プロジェクトが改善され、また、環境に一層センシティブなものとなる。

EIAに盛り込まれた規則は、2度にわたる公開協議期間（2×8週間）中に、住民にプロジェクトへの意見を提出する機会を与える。極めて初期の段階での意見収集プロセスにおいて、アイデアと提案が住民より提供される。

その後、環境声明を付した提案地域計画補遺と必要認可を要請する提案が同時に公表されるので、住民は具体的にプロジェクトを評価することが可能となる。環境エネルギー大臣には最終様式で提出された提案計画採択に反対を提起することが許されている。

(5) 大コペンハーゲン地域

2000年7月以降、HURは「大コペンハーゲン都市地域」を管轄している。

「フィンガー計画（Finger-Plan）」が1947年に提起され、それ以降、「大コペンハーゲン都市地域」の開発は継続的な拡張と「サークル」コネクションを持つこの基本的構想に従っている。公共交通軸と主要インフラは都市を異なる「フィンガー」で連結し、かつ、コペンハーゲン中心部への容易なアクセスを可能としている。

都市圏域の明確な境界設定により、「フィンガー」間のグリーン地帯（くさび状地帯）が確保され、また、住民には農村地帯／グリーン地帯とレクリエーションへのアクセスが容易となる。これにより、持続可能開発のための基礎的必須条件が設定される。

自家用自動車の利用削減と公共交通機関の利用促進のために、「駅に近接」原則が過去10年間にわたり進められてきた。この原則に従えば、労働集約的業務と多数の来訪者があるその他の都市機能は、最も近い駅から1km以内の距離に位置させる必要がある。

(6) 自治体計画

デンマークの自治体はいずれも独自の自治体計画を持っている。その目的は、土地の利用・開発目的

を設定すること、また、コミュニティが全体的、戦略的に計画をたてることにおいて重要な役割を持つことである。

計画は、地方計画策定規則のための枠組みを設定する（詳細な地図上での）ストラクチャー・プランである。それは住宅地域、商業および工業地域、交通、ならびに、その他のサービスとレクリエーション地域に焦点を合わせる。

4年毎に地方選挙が行われ、選挙直後には、自治体評議会は現時点で展望する将来の主要任務を決定する自治体計画策定のための戦略を設定する。また、この戦略では既存の自治体計画の修正が必要かどうかについても指摘する。計画全体が修正されるか、あるいは、単に一部のみの修正に終わる場合もある。

戦略は公表され、かつ、住民はコメントを行うことはもちろん、当該戦略の変更さえ可能とされている。

グローバリゼーションの結果として、多くのデンマーク地方自治体では、この数年間における自己の役割を再定義する必要が出てきている。その主要な項目には、産業の衰退等に起因して自立性を失っている地域の一部に組み入れられることを指摘している。

都市や町の質を確保することはもちろんのこと、都市のスプロール化を回避する方針がますます強まっている。その結果、緑地帯の利用と質へはもちろんのこと、活性化した都市圏域と美しい都心の創造、および、地域の再利用（例えば、荒廃地の更新）といったミクストユースへと焦点が合わされることになってきている。

今後数年間は、交通量が増加するとされているので交通計画の策定が重要となる。適切な空間計画策定により交通量の増加は抑制され、また、公共交通機関の利用や、例えば、公共による自転車専用レーンの建設により自転車の利用が強化される。

(7) 都市再生

フランスのZAC、ドイツと英国の都市再生プロジェクトの影響をうけて、政府に任命された委員会が老朽化した工業地帯と港湾地域の再生のためのモデルを提案した。

提案によれば、自治体は「自治体計画」において具体的な都市再生地域を指定し、また、将来の利用のための計画を作成することになっている。これら

の地域においては、都市再生に対応するために地方の官民パートナーシップが形成される。土地所有者には都市再生地域におけるインフラ（建設資金）を共同調達する義務が課される。

(8) 地区計画

地区計画はデンマークの計画策定システムの基礎である。自治体計画の土地利用の内容と枠組みは地区計画により実現される。

自治体計画が全域における開発の全体像を示す一方で、地区計画は典型的には住宅用地、レクリエーション用地、あるいは、工業開発用地域といった限定された土地の「デザイン」を規制することになる。

地区計画は法的に不動産所有者を拘束する。土地利用、建設、および、建築上の特徴に関連した数多くの条件を規制することを可能とする弾力的な形態の計画である。

地区計画には、土地と建物の利用、敷地内の建物の位置、小口化、道路・歩道、建物の範囲とデザイン、修景的特徴等を規定する条項が含まれる。

地区計画は、大規模プロジェクトが開始される前に、もしくは、プロジェクトの規模あるいはそれが位置することになるコミュニティの規模に関連する性質を含み、既存の環境が実質的に変更される場合に採択される必要がある。

自治体は適切と考える場合には何時でも、地区計画を作成、または修正する権利を持っている。ただし、その条件としては、それが自治体計画、地域計画、および、国家計画策定指針と一致していることである。

地区計画は、自治体評議会が当該計画を採択する前に、少なくとも8週間にわたり公聴会にかける必

要がある。

一般的には、地区計画の内容に関する自治体評議会の決定に対する上訴は許されない。

4. ウアスタ開発

ウアスタ（Orestad）はコペンハーゲン中心部からわずか6分の距離に出来た新しい近隣地区である。

コペンハーゲン空港からわずか数分というデンマークとスウェーデンを結ぶルートに近いこの位置は、コペンハーゲンの副都心として理想的な場所となっている。

今後20年から30年間にわたって開発される用地310万㎡を持つウアスタは、デンマークにおける過去30年間で最大の都市開発プロジェクトで、完成の暁には、5~6万人の人々が主として金融、サービス、IT、医療、および、研究開発に従事する。ほぼ2万人がウアスタで居住することが想定されている。

5. ヒレロ計画

都市のアイデンティティを大切にすることがねらいである。

シェラン島北部のヒレロ（Hillerod）市は修復された文化的価値と新しいトレンドと統合した好例である。

同市は都心にあった荒廃地を新しいショッピングセンターに再開発し、同市の都市構造に見事に統合した。これは商店街を都市中心部に位置させるという新規の計画策定規則に準拠したものである。