

論文の内容の要旨

論文題目 スウェーデンの都市計画における分権と調整のシステムに関する研究
氏 名 松 本 忠

スウェーデンは、他の北欧諸国とともに世界でも最も地方自治の進んだ国の一つとして知られている。都市計画については、基礎自治体であるコミューンに大きな権限が与えられている一方で、異なる計画主体間の利害の対立を調整するためのシステムが発達・成熟しているとされているが、制度の詳細や運用の実態についてはこれまでほとんど研究がなされていない。

そこで本研究では、スウェーデンの都市計画制度を基礎自治体、広域自治体、中央政府の3つの計画主体間の調整システムに着目して分析し、その特徴と課題を明らかにした。また、EU加盟を背景とした1990年代以降の都市計画を取り巻く状況の変化を踏まえ、今後のスウェーデンの都市計画における調整システムのあるべき方向性を展望した。

本研究論文は7章から構成される。まず第1章では、スウェーデンの都市計画に関する既存研究のレビューと、本研究が対象とする「都市計画における調整システム」の定義及び主要諸外国の都市計画における調整システムのレビューを行った。

第2章では、スウェーデンの都市計画における分権の系譜と現行制度の基本的枠組みを明らかにした。

スウェーデンの地方行政体系の最大の特徴は、いわゆる一般的権限と課税権によって、地方自治体に大きな権限と自由度が与えられていることである。国は、地方自治法及び各種の個別法により、地方自治体が行う行政事務に対する枠組みを与えているが、これまでに多くの事務が国から地方自治体へと移譲されてきている。また個別法に基づく事務も徐々に、個々の地方自治体の活動を細かく規定するものから枠組み・規範として機能するものへと変化しつつある。また、スウェーデンの地方自治は基礎自治体（コミューン）と広域自治体（カウンティ）の 2 層型をとっているが、コミューンとカウンティとを比較すると、特にコミューンへの分権化が進んでいる。1950～70 年代のコミューン合併、1980 年代の地方自治改革を経て、地方自治体の一層の権限強化、自由度の拡大が進められ、コミューンの役割はこの半世紀の間に飛躍的に増加した。

一方、スウェーデンにおける都市計画法制は、1987 年計画建築法と 1998 年環境法典を中心とする体系から成り立っている。1874 年以降の都市計画法制の発展経緯をみると、初期段階においては国による関与が強かったが、その後は徐々にコミューンがその法的位置づけを強め、1987 年の計画建築法によって現在の分権化されたシステムが整えられた。現行法では、カウンティが策定する地域計画を除き、法定の土地利用計画の策定権限はすべてコミューンに与えられている。

第 3 章では、スウェーデンの都市計画の主要ツールであるコミューンが策定する総合計画・詳細計画制度について制度・運用の両面から分析し、調整システムとしての特徴と課題を明らかにした。

1987 年計画建築法に基づく現行の体系では総合計画、詳細計画の策定権限はコミューンに与えられているが、①具体的かつ即地的な「国の利害」の設定、②個別計画に対する事前の関与（意見聴取、縦覧）、③事後の関与（計画無効決定、異議申立審査）を通じ、国がコミューンの計画に実質的に関与しうる仕組みとなっている。このため、計画の決定権限はコミューンに独占的に与えられているものの、コミューンに与えられた自由度は「計画の独占」という響きほどは大きくない。しかし、分権化された都市計画においてこそ効果的な調整システムの必要性が高いことを考えれば、こうした国の関与は肯定的に捉えることができよう。また、環境法典及び総合計画を通じ、国の裁量的な関与を認めず、法令で国が関与できる範囲を明確に限定する仕組みは、分権化された都市計画における調整システムのあり方として適切と考えられる。

一方、調整システムの課題として、①「国の利害」の範囲の決定プロセスが不透明である点、②実際の運用面で本来の範囲を超えた国の関与が認められる点、③異議申立審査の

主体が国（行政）であり、コミューンとの関係で中立的な判断がなされていない可能性がある点、④計画策定プロセスの長期化が問題となっている点、が明らかとなった。

第 4 章ではカウンティが策定する地域計画制度について制度・運用の両面から分析し、調整システムとしての特徴と課題を明らかにした。

その結果、地域計画は、計画建築法においては必要に応じ中央政府が指名する地域計画機関において策定されるものとされているが、策定実績を見ると、法定地域計画が策定されているのはストックホルムカウンティのみであり、現行のスウェーデンの都市計画における地域計画制度の役割は限定的であることが明らかとなった。その理由は、①これまで、地域レベルの広域行政のニーズがそれほど大きくなかったこと、②「国の利害」の観点から国が比較的広範にコミューンの計画に関与していること、③地域計画は、コミューンの計画に対して整合性を求める強制力を持たず、ガイドライ的な性格にとどまること、④策定主体である広域自治体カウンティのリソース（マンパワー・予算）が十分でないことである。

一方で近年では、経済活動の広域化、EU の都市・地域戦略への対応などの理由から、地域レベルの広域調整の必要性が高まる傾向が見られる。しかしながら、現行の制度・行政組織においてこうしたニーズに対応することは困難であると考えられ、地域レベルの計画調整の仕組み、カウンティの行政組織の再構築が必要であると考えられる。

第 5 章ではケーススタディにより、調整システムの実態と制度的課題を総合的視点から明らかにした。

分析の結果、ケーススタディで取り上げた広域インフラ計画の策定・実施プロセスにおいては、調整システムが十分に機能しなかったことが明らかとなった。計画事例では、ストックホルム大都市圏の EU における競争力を確保したいという国の政策が背景にあり、国が半ば強引に政策実現を図ろうとしたために、逆にコミューンや住民の強硬な反対を招いた。分権化された都市計画体系におけるコミューンの民主性の確保の重要性が改めて明らかとなった。

調整システムの改善の方向性としては、まず、コミューンレベルを超えた地域・国家レベルの都市・地域発展のビジョンを策定し、中長期的視野でコミューンとの意識共有を図ることが必要であると考えられる。また、現行の地域計画制度を見直し、コミューンに対する一定の拘束性のある広域調整ツールを導入する可能性についても検討が必要である。

第 6 章では、EU 加盟をはじめとする 1990 年代以降の都市計画を取り巻く状況の変化を踏まえ、EU の都市・地域政策に対する各分野の対応と、それに伴う調整システムの変化について論じた。

まず、EU 加盟後のスウェーデンにとって、EU 域内での地理的なハンディを克服し、質の高い労働力確保や企業誘致により地域経済の発展を図るには、戦略的なインフラ整備によりヨーロッパ主要都市とのネットワーク、アクセス向上が不可欠である。しかしながら、現行の都市計画制度においては国・地域レベルの空間計画がシステムとして位置づけられていないため、EU の空間政策にスウェーデンの空間計画を反映させる手段に乏しい、EU レベルの空間政策をコミューンレベルの土地利用計画とを整合・調和させることが困難、といった課題が生じていることが明らかとなった。

次に、EU の地域政策の中核をなす構造基金の活用を図るため、また EU が国家の単位を超えて個々の都市・地域に直接影響を与える方向の政策を打ち出していることに対応して、加盟各国における地域レベルでの政策立案・実施機能が従来以上に重要性を増している。これに対応して、スウェーデンでは「レジオン」「地域連合」と呼ばれる広域レベルの行政体系の再構築の動きや、共通の課題を持ったコミューン・カウンティによる自発的な（インフォーマルな）組織が調整システムの一翼を担う動き、さらには、コミューン内分権による一層の地方分権を志向する動きが活発化していることが明らかとなった。

第 7 章では、これまでの論述をまとめるとともに、分権化された都市計画における調整システムのあるべき方向性を展望した。