オランダの西部都市圏ラントスタットの成長管理に関する研究

—多核分散型環状ネットワーク都市創生の基盤—

A STUDY ON A GROWTH MANAGEMENT OF RANDSTAD HOLLOND

—The driving force of the creation of poly-centric urban configuration—

角橋 徹也*, 塩崎 賢明**

Tetsuya KAKUHASHI and Yoshimitsu SHIOZAKI

The four big cities in the western part of Holland namely Amsterdam, The Hague, Rotterdam and Utrecht forms horseshoe-shaped urban ring which is very famous with its shape. The Dutch government has started to engage national planning just after the Second World War to intensify not to make Randstad Megalopolis like London and New York. This study aims to explore how this poly-centric urban configuration has been formed through analyzing the history of Dutch urban planning by periods and policy taken. We would finally find that the driving force of creating poly-centric urban configuration in the Randstad Holland stems from historical and cultural heritage based on the land reclamation and water management of which the Dutch has been engaged last several hundred years since 12th Century.

Keywords : *Randstad, Poly-Centric Configuration, Planning Doctrine, National Planning, Water Management*
ラントスタット、多核分散型都市、計画ドクトリン、国土計画、水管理

1. 序論

1-1. 研究の背景と目的

人口 1,614 万人、面積 41,500 km² (日本の九州ぐらいの広さ) のオランダには都市の一極集中はない。オランダ西部地域には、アムステルダム 73 万人を最高に、ロッテルダム 59 万人、ハーグ 44 万人、ユトレヒト 23 万人の 4 大都市が、直径約 30 ~ 50km の円形の環に沿って配置されており、その間に中小規模の都市が点在している。これら 4 大都市はアムステルダムが経済・金融、ハーグが政治・外交、ロッテルダムが工業・港湾、ユトレヒトが交通・流通といった具合にそれぞれが機能を分担しつつラントスタット (Randstad、緑の都市) という環状の多核ネットワーク都市^{※1}を構成している。その中心部には広々とした農地と自然保護地を持つグリーンハートがあり、それが美しいランドスケープを形成するとともに都市の膨張と連たんを防ぐ緩衝帯の役割を担っている。

一般的に都市というものは自然成長的に一極集中する傾向がある。集積の利益を求める“規模の経済”が都市を拡大膨張させるからである。しかしこの国では、それぞれの都市を自立させることによって単一の都市にマルチの機能を集中させず、それぞれを分散させてネットワークを組むよう計画されてきた。これは確固とした計画思想と制度的裏付けがないと達成できるものではない。ラントスタットでは過去 1 世紀にわたる計画技術の練磨と実践の中でこの目標が達成されてきたのである。

本研究の目的は、ラントスタットの成長管理とグリーンハートの保全を戦後のオランダ国土計画史のなかで時代区分別、施策別に明

らかにしながら多核分散型ネットワーク都市形成の背景を、都市計画と国土計画、住宅政策の観点から明らかにすることにある。

1-2. 研究の意義

20 世紀に入って急速に進行した都市化現象は人間社会に計り知れない利益と進歩をもたらしたが、その一方で環境の悪化と住宅問題、交通難、緑の喪失、都市と農村との分離、貧困・犯罪の増加、コミュニティの崩壊、今日ではヒートアイランド現象などの都市問題を引き起こすことになった。その原因は成長管理の視点を欠落させた都市政策にある。

こうした中、都市の成長を適正規模でコントロールし、各々の都市を重層的なネットワークに組み込む多核ネットワーク都市の形成が目されるようになってきた^{※2}。オランダは戦後半世紀にわたってラントスタットの成長管理を国策と位置づけ、世界的にも稀有な多核ネットワーク都市の形成に成果をあげてきた。今日、大都市の病理が深まり、集中排除の分散型都市群の形成が求められている時に、オランダの経験は学ぶべきものが多い。

1-3. 既往研究との関係

ラントスタットに関する日本での研究はほとんどない。佐々波ら^{※1}はオランダの総合開発・国土計画について紹介しているが文献 (1966 年) として新しくない。オランダではラントスタットが国土計画の中で重要な位置を占めているだけに文献は少なくない。中でもファールド (A.Falude)、ファン・デル・ファーク (A.van der Valk)^{※2}と、ディールマン (F.M.Dielman)、ムスタード (S.Musterd)^{※3}、ゲラルド・バーク (Gerald L Burke)^{※4}の 3 つの著書はラン

* 神戸大学大学院自然科学研究科 大学院生・工修

** 神戸大学工学部建設学科 教授・工博

Graduate Student, Graduate School of Science and Technology, Kobe University, M. Eng.
Prof., Dept. of Architecture and Civil Engineering, Faculty of Engineering, Kobe University, Dr. Eng.

トスタットの分析書として優れている。この他アムステルダムの都市計画に関してはテルホースト (P.J.F.Terhot) とファン・デ・フェン (J.C.L.van de Ven) ^{※5} 等の文献がある。しかし、本研究課題であるラントスタットの成長管理を時系列で分析し、その創生の背景を探ったものは少ない。

1-4. 研究の方法

オランダ社会科学大学 (ハーグ) の2度にわたる留学期間 (1965年の半年間と1998年8月からの2年間) 中に本研究テーマに取り組み、その過程で文献収集と政府関係者や学者・研究者へのインタビューなどを行った。ラントスタットの歴史的形成過程や戦後の国土計画 (第1次~4次) の内容等については住宅・国土計画・環境省 (VROM) ^{※3}、デルフト工科大学のそれぞれの図書館で政府文献、既往研究論文等の収集と文献調査を行った。とりわけ1965年のオランダ留学時に、ラントスタット構想の提案者である恩師・故ヤコブ・タイセイ (Jacob.P.Thijssse) オランダ社会科学大学教授から受けた指導と助言によるところが大きい。

2. ラントスタットの概要

2-1. 緑地の中の環状都市

ラントスタットはオランダ西部都市圏に位置し、ライン河が北海に注ぐ地域をシェルト河とミューズ河が囲むデルタ地帯にある。その面積は8,300 km²で、全国土 (41,574 km²) の24%を占めている。その中の4つの大都市、6つの中規模都市 (人口5~10万人) を合わせた60の地方自治体に720万人、全人口 (1,560万人) の46%が住んでいる。そのためこの区域は、人口重心が西に偏る過密地帯で人口密度は633人/km² (オランダ全体で375/km²) と極めて高い^{※6}。

ラントスタットの諸都市は、“塊” (Agglomeration) となってリング状に連なり南東方向に開く馬蹄形をなしている。隣接する都市間には緑地の緩衝地帯があって連たんはしていない。その中央部には面積6,626 km² (国土の16%) の広大な自然・農地・レクリエーション地のグリーンハート (在住67万人) があって、それが都市住民への農産物供給地であるばかりか、多様な動植物の生息地であり、かつ人々の大切なレクリエーション地ともなっている。

ラントスタットには金融・経済や産業・文化の中核施設が集中しており、オランダ社会で重要な役割を果たしている。地域の総生産高は対GDP比で全国の約半分を占めており^{※7}、その中には欧州有数のスキポール空港や欧州第一のユーロポートがあり、地理的にもEU共通市場化とグローバル化の中で海陸交通の要所にあり、EUの心臓部といわれるほど国際的にも極めて有利な位置にある (図1) ^{※4}。

2-2. 低地オランダの自治都市

ラントスタットの形成には地理的、歴史的な背景がある。ラントスタット内諸都市は7世紀以降ドイツ西部から移住してきた移民たちが、河沿いの低地を干拓で造成した町である。それらは国内に網の目ように張りめぐらされた河川や運河に沿って造成された“点”として存在してきた。アムステルダムはアムステルダム河がイー河に注ぐ河口部をダムで堰止めて出来た街である。ロッテルダムはライン河が北海に注ぐ河口部に建設された。北海の砂丘地にあるハーグは貴族たちの狩猟の場として、ユトレヒトはローマ時代の砦として造られた。そしてこれら4大都市に連なってハーレム、ライデン、デルフトなどの中規模都市と幾つかの小町村が点在する形で出現し

図1 多核分散型環状ネットワーク都市ーラントスタット
出典：A.Faldi & A van der Valk (1994)

ていった。移住者たちが選んだ土地はほとんどが沼地か泥炭地であり、干拓は組織力や資金力そして技術面で厳しい制約があったため、地方自治体かコミュニティによってしか行われなかった。そのため定住地は小規模でかつ点的にならざるをえなかった。

こうして生まれた都市はそれぞれが自治権を持ち、水管理からくる都市間での協働と共生の関係を発展させながら規模的にも、位置的にも均等に分散する多核ネットワーク都市の原型を形成してきた。

2-3. ラントスタットの将来像

19世紀後半に産業革命を迎えたオランダは、都市における急激な人口と産業の集中に直面し、都市環境の混乱と住宅事情の悪化という深刻な問題を抱えた。これに対処するため1901年に住宅法が制定され、都市計画と住宅政策における公共責任が明確にされた。住宅法は建築規制や勤労者向けの社会賃貸住宅 (Social Rented Housing, SRH) の建設、老朽住宅密集地域での再開発の実施について自治体に強い権限を与え、人口1万人以上か若しくは過去5年間に人口が20%以上増加した自治体に都市計画の策定を義務づけた。これに基づいて全国の主要自治体は都市計画を策定し、SRH建設を主軸に“規則性をもった秩序ある” (Rule and Order) ^{※5} 市街地を形成していった。H.ベルラーへのアムステルダム南部拡張計画 (1917) やC.エーステレンのアムステルダム総合拡張計画 (1935) は先導的な役割を果たした^{※6 文8}。

1924年の国際住宅・都市計画・田園都市会議 (現IFHP) アムステルダム大会は都市計画を地域圏計画へ飛躍させる転機となった^{※9}。アムステルダムの人口は1900年の511,000人から1930年の757,000人へと5割も増え、そのすう勢はなお続くと予測された。そこで会議では都市域をこえた地域圏計画の策定と都市分散論が主要課題となった。オランダの計画技術者K.ロイゼンが初めて西部

都市圏(当時ラントスタットと呼称せず)の全体像を示し、都市の膨張拡大に伴う弊害除去のための分散策を提案した。この動きを受けて1931年住宅法が改正され複数自治体にまたがる地域圏計画が登場した。

3. 国土計画とラントスタットの位置づけ

3-1. ラントスタット計画の着手(1941~51)

第2次大戦中の1941年に国土計画庁(National Planning Agency)が設立され、オランダで初めて国土レベル、地域圏レベルでの計画組織が確立された。1945年の中央計画局(Central Plan Bureau)の設立によって物的計画が社会計画や経済計画と分離されることになった。計画局は物的計画が社会・経済計画とともに内閣総理大臣の統括のもとで策定されるべきこと、そしてラントスタットがメトロポリスへと巨大化するのを防ぐため工場と人口は西部地域から低開発地の北部、東部、南部へと分散させる必要があるとの2点を提起した。

1935年のアムステルダム総合拡張計画の「2000年—人口2000万人」予測はその後効力をもち続け、これが戦後ラントスタットの膨張拡大防止対策を方向づけた。戦後ベビーブームと急激な都市化の進行の中で、それまでほとんど関心が払われることのなかったラントスタットの将来が危惧の念をもって論議され出したのである。1945年イギリスのバーロー報告が、ロンドンの拡大防止策としてグリーン・ベルトの設置とニュータウン政策を打ち出したことに影響されて、オランダ政府もラントスタットの成長管理を重要な政策課題と位置づけるようになった^{文10}。

こんな背景から西部オランダの将来計画を検討するため、1950年にB.シュットを長とする「西部オランダ委員会」(Commission of Western Netherlands)が設立された。そしてそのもとに元オランダ東インド会社主任計画者(後にハーグの社会科学大学教授)J.P.タイセイを責任者とする西部オランダ運営委員会(Working Commission for the Western Netherlands)が設置されラントスタットの本格的な検討作業が開始された。

3-2. オランダ西部委員会報告(1952-58)～ラントスタット・コンセプトを確立

西部委員会はタイセイの指導のもと、8年かけて1952年に第1回報告「西部オランダとその他地域」(The West and The Rest of the Country)と、1958年に第2回報告「西部オランダの開発」(The Development of Western Netherlands)を発表した。

西部委員会がたてたラントスタットの空間構造(図2)^{文11}は、

- ①4大都市のそれぞれの人口は将来とも100万を超えてはならない、
- ②都市と農地・レクリエーション地間の距離は4km以下として都市・農村間のアクセスを高める、③都市の離間距離は4km以上として相互の連たんを防ぐ、④細長く延びた都市の場合は市街地の連たんを遮断する緩衝帯を設ける、⑤工場と住居は近接させて職住共存をめざす、⑥大都市近郊には大レクリエーション地を配置する、⑦良好な農地と水域、レクリエーション地は保全に努めるといったものであった。

ここにラントスタットの将来像を決定づける計画ドクトリン^{注7,文12}が確立されたのである。その方向の1つはラントスタット/グリーンハートの保全と開発規制策、2つはラントスタット/グリーンハートへの開発圧力を外部へ逃がす分散と誘導策である。

表1 オランダ国土計画の変遷

計画の年次	キーワード	計画の内容と特徴
第1次国土計画(1960)	ラントスタット	ラントスタットの過大化防止とグリーン・ハート保全の西部オランダ委員会報告を確認、SRH建設を中心とした公共住宅政策の全面展開。
第2次国土計画(1966)	集中的分散	ラントスタットへの開発圧力を抑制するためにオーバースピル策をとるが、分散した市街地はある程度集中させる集中的分散策を提示。
第3次国土計画(1973)	成長センター	集中的分散策を一層現実化するために既存都市を拡充して成長センター・成長都市に指定するニュータウン策をとる。人口と産業の全国土への均等配置をめざす。
第4次国土計画(1988)	コンパクト・シティ	大都市機能の低下を防ぐためにラントスタットへの投資を増大させるコンパクト・シティ策を提示。ABC策の採用。しかし環境対策が欠如していたため廃案となる。
第4次国土計画(VINEX, 1993)	シティ・リージョン	EUの統合とグローバル化の進展に対応するためにラントスタットの一層の強化をめざす。シティ・リージョン策を提示。新自由主義路線のため社会的排除の問題が顕在化。
第5次国土計画案(2000)	デルタ・メトロポリス	EU内都市間競争と共存をめざした一層のシティ・リージョン・ネットワークの強化。その一翼を担うラントスタットを中心とした“デルタ・メトロポリス”構想の推進。

図2 第1次国土計画—ラントスタットとグリーンハートの将来構想
出典：Frans M. Dieleman & Sako Mustard (1992)

これらを実現する前者では、①ラントスタット内の歴史都市(アムステルダム、ハーグ、ライデン、デルフトなど)の秩序ある発展をはかる、②グリーンハートの完全なる保全をめざし農業・レクリエーション地の利用を促進する、③ラントスタットの連たん防止のため都市間に緑地などの緩衝地帯を設ける。

後者では、①ラントスタットへの過剰な開発圧力を避けるためにラントスタット以外への人口溢出(Overspill, 以下オーバースピル)をはかる、②オーバースピルはグリーンハートの内部方面ではなく外部の方向とする、③オーバースピルが無秩序な点在開発や連たん

図3 集中と分散に関する3つのパターン図
出典：VROM (1966)

開発を誘発しないよう市街地の“適度にまとめた開発”(Bundled development)あるいはニュータウン開発を行う。

ここに国をあげての長い検討と論議を経てラントスタットに関する計画ドクトリンが国民の合意のもとに確定しその後半世紀にわたって国土計画(第1次～第4次)が検討されていくのである(表1)。

3-3. 第1次国土計画(1960)～ラントスタット理念の確認

1960年代のオランダは戦後復興が軌道にのり福祉国家建設にむけての飛躍期であった。しかしなおつづく住宅問題解決のため政府はSRHの大量建設に取り組まざるを得なかった。こんな時代の背景をうけて、1960年に第1次国土計画(The First National Physical Planning Report)が政府住宅・国土計画省によって発表された¹³。計画は西部委員会報告のほぼ正確な反映であって、ラントスタットを重視する国土政策の目標が確立された。そこでは1980年までにオランダの総人口1,400万人うち550万人(40%)がラントスタットに居住すると予測され、その対策としてラントスタットのコンパクトな成長とグリーンハートの完全保全、余剰の人口と産業の周辺地域へのオーバースピルという両面作戦がとられた(図2)¹⁴。

オーバースピルの候補地は東部のヘルダーランド州と南部の北ブラバント州のクラスター型市街地開発とし、ラントスタットの北部は開発を抑制するというものであった。オランダ初の国土計画は、ラントスタットを中心とした計画ドクトリンを確立したが、理念先行型の計画であって、施策を実施するに必要な実行体制や法制面での整備はなく、集中と分散に関する具体策が盛り込まれていなかった。

3-4. 第2次国土計画(1966)～集中的分散策

1960年代以降オランダ社会は戦後復興期から経済成長期に入った。国民の所得も増え、核家族化も進み、ファミリー型郊外居住嗜好も強まってくる。労働力不足を補う移民も増加してきた。人口は1966年現在の1,250万人が従来どおり2000年には2,000万人になるものと予測されていた。このまま放置すれば当時900万人が居住するオランダ南西部地域には1,500万人(75%)が居住することになると予測された¹⁵。もしそうなればラントスタットの過密化とグリーンハートの侵蝕、交通問題と自然破壊などが避けられない。

そのため第1次計画を第2次計画へ転換させるうえで計画のモデルとなる次の3つの市街化パターンを例示した。第1のパターンは分散を排除した“集中型”(Concentration)、第2は集中を排除した“分散型”(De-concentration)、第3はその中間の“集中的分散型”(Concentrated De-concentration)である(図3)¹⁶。そこで政府は1966年第1次計画に代わる第2次計画を策定した(図4)¹⁷。

第1次計画はまさに第2のパターンであった。第2次計画は第3のパターンの「集中的分散策」を選択した。そこでは無秩序で乱雑

図4 第2次国土計画の空間構造図
出典：VROM (1966)

な分散は排除され、分散市街地がクラスターのように集約される。そうすることで、オーバースピルの市街地をある程度まとめて道路などインフラと各種のコミュニティ施設を効率よく整備することが出来るようになる。そこで指定された分散地域は¹⁸、①オランダ北西部と北東部(フリースランド州)、②北ホランド州のラントスタットの北、③アイセル湖の南のレイリスタッドであった。

第2次計画はオランダの国土計画に明快な空間構造を提示した(図4)。そして自治体都市計画の枠をこえる地域圏計画や国土計画のあり方についてのイメージを示した。1965年の住宅法の改正で都市計画が初めて住宅政策から分離され、新たに空間計画法(Physical Planning Act)が制定されることになった。

しかしその反面、第2次計画は、物的計画のみが先行してオーバースピル都市を総合的に発展させるための社会・経済計画や財政的、技術的援助が充分備わっていなかったため、単なる考え方を示しただけで終わってしまった。

3-5. 第3次国土計画(1973)～成長センター策

そこで政府は1973年にオーバースピル都市¹⁸を成長センター(Growth center)かまたは成長都市(Growth city)に指定してここに集中的な公共投資を行って分散策を推進する第3次国土計画を策定した(図5)。

この目標を達成するために15ヶ所の成長センター(Growth Center)と4ヶ所の成長都市(Growth city)が指定された(図5)

図5 第3次国土計画—成長センターと成長都市の位置図
出典：A.Faldi & A van der Valk (1994) pp.66

文¹⁹。成長センターは、同一アーバンゾーン内の大都市からオーバースpillを受け入れる小都市で、各々が10年間（1973～82）に最低6,000戸の住宅を建設するものである。成長都市は西部オランダ地域からのオーバースpillを受け入れる西部地域以外のアーバンゾーンの中心都市で、各々が10年間に10,000戸程度の住宅を建設するものである。

成長センター／成長都市はオーバースpillのための単なる衛星都市ではなく住宅と雇用場を確保し、レクリエーション、公共交通、コミュニティ施設を完備した高水準の自立都市を目標とした。そのため政府はそこで建設される住宅の40～50％はSRHをあて、この他コミュニティ施設、インフラ整備などで手厚い助成を行った^{注9}。その結果、1965～90年にオランダ全土で建設された住宅の20％は成長センターで建設され、それが住宅ストックの5％を占めるに至った。この間約50万人の人が成長センターに移住したことになる^{文20}。

イギリスのニュータウン政策に刺激されたオランダの成長センター策は一定の成果を収めた^{文21}。この政策によってラントスタットの過大化に歯止めがかけられ、グリーンハートをほぼ完全に保全することが出来た。郊外への無秩序なスプロールは抑制され、オランダ全国土にわたる人口と雇用の均等配分を可能とした。国民住宅としてのSRHの大量供給によって住宅事情の改善（とりわけ低所得者）に役立つとともに環境の質の向上にも貢献した。

しかし、ラントスタットは人口減と失業・犯罪の増加、アメニティの喪失というインナーシティ問題を抱え、その衰退は明らかになってきた。そこで政府は1992年のEU統合とグローバル化、IT・情報革命の進行、環境問題への積極的取り組みという国際的、社会的要請が強まるなかで、いま再び大都市の機能強化という課題に取り組まざるをえなくなった。ここに“都市への回帰”の時代が始まった。それに反作用する成長センター策は1980年代末終止符が打たれた^{文22}。

3-6. 第4次国土計画（原案,1988）～コンパクト・シティ策

1988年策定の第4次国土計画で、大都市の衰退に歯止めをかけ国際化時代にふさわしく都市を機能強化する「コンパクト・シティ策」（Compact City）が提案された。

この施策が採られた背景に大都市の衰退がある。15ヶ所の成長センターの発展に伴って4大都市の人口減少が顕著に表れてきた。これらの都市は1960～78年の間に245万8,000人から202万2,000人へと44万人（18％）も減少した^{文23}。その最大の理由は都心居住を嫌った若年世帯や中間層の郊外脱出にあった。そしてその後には失業者、障害者、高齢者、エスニック・グループなどのマージナル層^{注10}が多数集住した。たとえばアムステルダムでは65歳以上の人口は1959年の10.8％から85年の15.8％となった。失業率は全国平均（1989）が10％であったのにアムステルダムやハーグでは17％にも達していた^{文24}。

いまひとつは新自由主義路線へシフトする国の政策転換にある。1970年代の石油危機を契機にオランダは深刻な経済危機に陥った。その打開策として福祉国家の見直しが進められ、政府の手厚い保護を受けた公共施策は財政削減のターゲットにされた。その方向は80年代を通じて支配的であった新自由主義に基づく民営化、分権化、規制緩和であった。財政赤字の解消を急務とする政府は莫大な公共投資を必要とする成長センター策は中止せざるを得なかった。住宅政策の面でも1988年に発表されたVROMの「90年代の住宅政策に関するメモランダム」によってSRH建設の抑制と持家政策への転換、住宅協会（SRHの管理団体）の民営化、住宅手当の削減などによる政府の役割縮減と公共・民間とのパートナーシップが重視されるようになった^{文25}。ここで国土政策が従来採ってきた分散重視の“均等化”よりも市場重視の“効率化”が優先されるようになった。

第4次計画は1989年5月までに議会に提出される予定であったが、内閣はマイカーへの環境税をめぐる政争で総辞職した。新内閣は回復期に入った経済問題よりも深刻化する環境問題を重視し、その視点を欠いた第4次計画は見直し、環境対策と国土構造の再編成を主要テーマとする第4次国土計画修正案（VINEX）を作成することになった。

3-7. 第4次国土計画・修正（VINEX,1993）～シティリージョンへ

1987年の国連環境会議でブルランド報告「我々が共有する未来」が発表され、オランダでも環境問題への関心が急速に高まった。政府は88年に「環境政策プラン」（Environmental Policy Plan）～「選択するか、失うか」（Choose or Lose）^{文26}を発表し、気候変動、オゾン層の破壊、酸性雨、富栄養化など8つの環境汚染対策に乗り出した。対策の中心は、自動車（とりわけマイカー）対策に焦点を絞って、トリップ数を削減し、私的交通機関から公共交通機関への利用転換をはかり、騒音、大気汚染とともにエネルギー消費の削減を目的としていた。

環境対策を主目標にしたVINEXは、12ヶ所の「都市結節点」（urban nodes）とその中に含まれるラントスタットを中心とした「オランダ中央環状都市群」（Central Netherlands Urban Ring）とからなるシティリージョンを提起した（図6）。つまりコンパクトな成長管理をめざした国土の空間構造をラントスタットのU字型都市群と地方中核都市を中心としたアーバンノードに分けて、都市化の優先拠点をまずアーバンリングに据え、同時に地方のアーバン

図6 第4次国土計画 (VINEX) - シティリージョンの構想
出典：VROM (1990)

ノードの育成もはかるというものであった。これを実現するための具体戦略として14ヶ所の「基本プロジェクト」(Key projects)がたてられた。その内9ヶ所はアムステルダム東部港湾地区再開発やバイルマミーア再生事業、ハーグ中央駅前再開発などが含まれている²⁷。計画対象は、国土レベルではラントスタットを最重視する、ラントスタットレベルではその開発密度を集中する、そしてアムステルダム、ハーグ・ロッテルダム、ユトレヒトの3都市圏レベルではクラスター開発を進めるというものであった²⁸。

この目標を実現するため、開発適地の選択を交通アクセス別にランク付けする「ABC策」が考案された(図7)²⁹。A立地は都心にあつて中央駅にも近く2本の公共交通機関の交差点で自動車利用は重視しない位置にある場所。B立地は公共交通と自動車の両方の利用が可能となるオランダ鉄道かメトロ・高速市電の駅が幹線道路と交差する場所。C立地は都市郊外にあつて主要道路と直接連絡し公共交通のアクセスは不便だが自動車利用には便利な場所である。開発の選択にあたっては、オフィスや学校などトリップ数の多い施設はA立地で、工場などトリップ数が少ないが広いスペースを必要とするところはC立地、その中間はB立地とされた。

住宅政策の面では³⁰、オランダの全住宅ストック448万3,000戸(1987)のうち、1985～2015年の間に150万戸を増やす必要があるとされた。その内西部都市圏全体で100万戸、ラントスタットでは70万戸とされた。この予測はオランダ社会に衝撃を与えた。かりにもし、それだけの住宅がラントスタットに建設されるとグリーンハートの環境やエコロジーが大打撃を受けることは明らかであった。

ところがその後情勢に変化が生まれてきた。第2次計画がたてた「2000年～2,000万人」の人口予測は1990年には1,500万人にしかならないことが明らかとなった³¹。それに加えて80年代に

図7 第4次国土計画 (VINEX) - ABC政策
出典：Hugo Priemus (1994)

入って積年の課題とされてきた住宅不足は徐々に解消に向かい、空き家が存在するのに必要な住宅は不足するという質量両面でのミスマッチが生じてきた。そこから住宅政策の大転換と連動した住宅供給の質的転換が行われることになった。そこでVINEXではオランダ全体で70万戸(1990～2015)、ラントスタットには48.5万戸へと大幅に下方修正された。住宅の種別も公共賃貸住宅(SRH)から持家中心に、高層住宅から低層住宅に重点が置かれた。

その一方で大都市の再生を図るために大幅な公共投資が行われた。たとえばアムステルダム市は³²、1982年に「都市を重視する」(Focus on the City)をテーマに都市構造計画を策定し、都市の再生とその経済的、金融的地位強化に取り組んだ。

3-8. 第5次国土計画草案(2000)～デルタ・メトロポリス構想

1999年5月にEU加盟国の国土計画担当大臣の間で調印された「ヨーロッパ国土計画構想」(The European Spatial Development Perspective)は、ラントスタットをベルギーのフランドル都市地域(ブリッセル、アントワープなど)、ドイツのルール都市圏と並んで北西ヨーロッパにおける重要なアーバンリージョンと位置づけた。2000年12月に閣議決定された第5次国土計画草案はそれとの関連でEUにおけるオランダと(そのうちのランスタット)が占める地位や果たすべき役割について強調している³³。

それによると、EUの連携と経済のグローバル化が進行する中でオランダの国際競争力強化と同時にオランダ諸都市の国境を越えた国際的ネットワーク形成の必要性が述べられている。そのため、第5次案はラントスタットを含む北はノールトホルランド州から南はゼーランド州にわたるオランダ西部全地域を「デルタ・メトロポリス」と名づけ、ラントスタットを中心に広域的な地域対策の強化をうたっている。その基本はスキポール空港とロッテルダム・ユーロポートを窓口とした国際的な経済的発展と交流、そして経済発展と環境保全の統合を目指す持続可能な地域の発展である。

ラントスタットは650万人の人口を擁し、その中心部にグリーンハートを抱え、多様な機能(multi-core)を分担しあいながら一つのシティリージョンを形成している。ラントスタットは戦後半世紀にわたって追求されてきたこの計画ドクトリンを堅持しながらオランダ全体経済発展と環境保全の牽引車の役割を果たすべきだとされて

いる。

4. ラントスタット計画成功の基盤

以上述べた多核分散型ネットワーク都市の形成を可能とした背景は次の3点にある。

4-1. 厳格な土地政策

第1は土地の公共管理が徹底しているからである^{文31}。オランダでは土地は公共財とみなされ個人・法人による独占所有や投機の余地はなく、土地は公有制に近い状態にある。たとえばアムステルダムでは市内の土地の80%は公有地である。行政都市ハーグでは65%が市有地、12%が政府関係の所有地で合計77%が公有地である。

その理由は干拓に由来している。干拓は資金と技術と組織力を必要とするため12世紀以来コミュニティ（後ほどは自治体）が主役となって行われ、民間事業家が参入する余地はほとんどなかった。これに加えて住宅法は市街地造成と拡張は地方自治体の仕事と位置づけてきたため、自治体は干拓で得た土地の所有と利用を厳格にコントロールすることになり、官・民の住宅建設にあたってはまず自治体が土地を手当てすることになっている。自治体はあらかじめ計画した地域の土地を取得して宅地造成を行い、道路、上下水道などを完備し、それを建物建設の個人や法人にリースまたは分譲することで、地価上昇と無秩序な開発をコントロールしてきたのである。土地管理政策には「土地価格固定策」（Price-fixing）と「一般不動産助成制度」（General property subsidy）の2つがある^{文35}。前者は自治体が地域ごとに土地の取引価格を毎年定め、土地の売買・賃借はその指定価格の範囲内で行うことを義務づけるものである。後者は自治体が土地を取得（干拓）するときには基準価格を定めそれを超える分を国が補助する仕組みである。かくして自治体は土地の製造、販売、リースを通して価格の安定と投機の防止に貢献している。自治体が土地政策に公共介入することによって市街地開発は都市計画に沿って効率的かつ秩序正しく実施することができた。また住宅や公共用地の高騰を防ぎ土地投機を防止し、開発利益を吸収することができるのである。

4-2. SRH 中心の住宅立地政策

第2に市街地形成において集中と分散の手段に用いられてきたのが住宅立地策である。それは土地の公有制を基盤に進められた。自治体は都市計画に基づいて開発を抑制すべきところは住宅建設を抑制し、促進すべきところはSRHの建設を積極的に行ってきた。その基本となったのは1901年の住宅法であった。住宅法は自治体が市街地を拡張する時に都市計画の策定と、その中に社会賃貸住宅（SRH）を中心とした住宅建設を行うことを義務づけた。それに伴って政府は都市計画と住宅政策の統合をはかり、都市計画に基づいてSRHを建設する自治体や住宅協会（HA）に対して財政援助を行うことにした。

第2次大戦後の復興期には、SRH建設がマクロ経済に組み入れられ、住宅投資による景気振興と、オランダ企業の国際競争力強化のための低賃金策と連動して“低家賃”のSRHの大量建設がそのツールとされた。そこで1948年以降すべての住宅に対する家賃規制と住宅手当の支給が制度化され、あわせてSRH建設のための建設資金の政府融資と運営費の補助が行われた^{注11}。これにより、オランダの公共住宅政策は質量とも北西ヨーロッパで高い水準を保持すること

になり、SRHの全住宅に占める割合は1922年の5%、47年の12%、71年の23%、81年の39%、89年の44%にまで飛躍した^{文36}。

住宅計画と供給は、政府が国土計画に基づいて州ごとに公共・民間を含めた住宅建設戸数を割り当て（National quota system）、さらに州が自治体に振り分けるトップダウン方式で行われてきた（この方式は70年代以降逆のボトムアップ方式に改められた）^{文37}。1992年まで採られていた「住宅割り当て制度」は「補助予算割当て制度」（Subsidy budget allocation system）に代わり1995年にはABC策とリンクした「立地関連補助」（Location-linked subsidy）となった^{文38}。

これらの制度を通して、住宅の建設場所、戸数、タイプなどが細かく決められる。たとえば70~80年代の成長センター政策や80~90年代の都市再開発事業ではこれが有効に機能した。またVINEXではABC策により交通施策とリンクさせて雇用誘致と住宅建設の重点割当てが行われた。

4-3. 治水文化の遺産

第3に国土と都市の計画を規則性と秩序性をもって行えるルーツにオランダの伝統である治水精神がある。周知のようにオランダの国土の27%は海拔ゼロメートル地帯にある。国土の半分は堤防で防護されている。11世紀以来、低地オランダのデルタ地帯に移住した人々は国土の3分の1にあたる土地を懸命の治水によって干拓しそれを支えてきた。この治水精神が今日のオランダに偉大な遺産を遺わした。

治水と干拓には組織づくり、財源確保、土地利用計画の策定、工事と維持管理などの都市経営と人的共同作業を必要とする。それが都市計画の基盤をつくり、住民自治と協議と合意の精神を育み、治水の前には皆平等というノン・ヒエラルキーの社会を生み、すべてを機能的に処理するというプラティカルな文化を育てた。これが今日では有名なオランダ干拓方式（ダッチ・ポルダー・モデル）と呼ばれるオランダ民主主義の根幹をなしている。

干拓を通して培われた合意と協調の精神がオランダ特有の柱状社会（Pillar Society）の利害調整機構をつくりあげた^{注12}。それが計画策定時における関係者（政治家、行政担当者、経済や社会学の専門家、プランナー、建築家など）の協議と合意の土壌を育て計画技術の発展に大いに寄与した。そこから生まれた政府各省庁間、政府と自治体間、官庁と民間などの横断的、縦断的合意形成システムがオランダ計画技術（Planology）^{注13}の発展に大いに貢献した。

干拓によって生み出された土木技術は計画の素地をつくり“計画学”（Plannology）を発展させた。オランダは欧州一人口稠密であるため土地の最適利用のモチベーションが働くのと、自らが造成した土地を最大限有効に利用しようとする合理精神がオランダをして“プランナーのパラダイス”といわれるほど計画技術と空間計画の発達した国に仕立てあげたのである。ラントスタットはそれを実践する格好の訓練場であるとともにオランダ計画技術を国際的に有名ならしめるトレードマークともなっている。

5. 結論

オランダの国土と都市は過去1世紀にわたって厳格な成長管理のもとに生成発展してきた。20世紀前半までは1901年住宅法が刺激となってアムステルダムの都市拡張計画に見られるような都市の成

長管理のモデルがつくられた。戦後の 20 世紀後半にはそれがラントスタットと全国レベルまで拡大されてオランダが一つの都市のように国土の隅々まで計画の対象とされてきた。それを支えてきたのは土地政策を基盤にした都市計画と住宅政策（後に環境政策）との統合であった。

それを可能としたのは、数世紀にわたる干拓と治水の歴史にあるが、特筆すべきことは、物的計画が社会計画や経済計画と統合されて国の政策の一翼を担ってきたことである。その過程でラントスタットの持続的発展とグリーンハートの保全が至上目的とされ、時代の変化の中で集中と分散のコンビネーションが展開されてきた。同時に世界の他の大都市とは異なる多極分散型のネットワーク都市を形成してきたことは、今日の大都市問題解決に一つの方向を示唆したもののといえる。

グローバル化が世界の大きな流れになりつつある今日、激化する都市間競争に打ち勝つためには、都市それぞれの経済的、文化的機能強化とともに地域的にまとまりを持った都市間の協力・協働を進める多核ネットワーク都市の形成が求められる。それを先取りしたラントスタットの経験は今後大きな教訓をもたらすに違いない。

本研究は財団法人住宅総合研究財団の研究助成によるものである。

<注>

- 注¹ ネットワークとは元来独立していた都市が機能面で協調しかつ補完しあい相互に相乗効果を発揮して全体の機能を高めることをいう。
- 注² Randstad の他フランドルの Diamondo 地区、ドイツの Ruhr 地区、北イタリアの Padania 地区等がある。
- 注³ オランダの VROM ではミクロの住宅、マクロの国土計画、その両者をカバーする環境の各セクションが統合されて一つの省となっている。
- 注⁴ ラントスタットには 1990 年現在国全体の雇用の 50%、R&D 活動の 65%、オランダ主要企業本社の 70%、外国商社の 80%、外国向けサービス業の 93% が集中している文⁷。
- 注⁵ 定義、空間構造配置方針、計画の基本方針からなる。名詞的にいえば neatness&amenity であり、動詞的にいえば doing thing orderly または orderly way of doing thing のことでオランダ都市計画の基本原則のこと、文²⁷。
- 注⁶ アムステルダム市の計画責任者に就任（1928）した CIAM 議長 C. エーステレンは機能主義を全面展開した市総合拡張計画を作成し当時欧米の計画関係者から賞賛を浴びた。
- 注⁷ 1860 年末にアムステルダム市の J.C.Niftrik や K.van.Lohuijzen らが用いたもので、混乱と汚辱に満ちた 19 世紀都市と決別し、市街地形成に Rule and Order を求める計画の基本理念である。
- 注⁸ オーバースpillを送り出す都市を Donor city といい、受け入れる都市を Over-spill city という。
- 注⁹ 助成の内容は 1989 年で、主なインフラに対する 100% の国助成、住宅及び関連施設への従来を上回る助成措置、Municipal fund からの助成などである。
- 注¹⁰ 低所得者、高齢者、障害者、母子家庭、片親家庭、移民などの社会的、経済的状況が困難な状態にある社会階層のことを指す。
- 注¹¹ SRH の建設に当っては建設費に対しては政府保証の民間融資が行われ、住宅の運営費に対しては運営経費から家賃収入を差し引いた額に対して補助された。
- 注¹² 宗教的な軋轢や政治思想による対立を避けるため、19 世紀半ば頃からプロテスタント、カソリック、自由主義者、社会主義者のそれぞれが 4 つの柱状・縦割り社会をつくり、各々の代表者による話し合いで物事を決定する合意決定システム。1960 年代以降急速に消滅した。
- 注¹³ 計画学に科学の裏付けを持たしたもので計画の思想、基本方針、手法、実施、効果に対する評価などを総合的にとらえた考え方。

<文献>

- 文献¹ 佐々波秀彦・尾上久雄編：オランダの総合計画、鹿島研究所出版会、昭和 41 年 3 月

- 文献² Andreas Faludi and Arnold van der Valk : Rule and Order Dutch Planning in the Twentieth Century,KLUWER ACADEMIC PUBLISHERS,1994
- 文献³ Frans M. Dielman and Sako Musterd : The Randstad : A Research and Policy Laboratory, KLUWER ACADEMIC PUBLISHERS,1992
- 文献⁴ Gerald L Burke : Greenheart Metropolis-Planning the Western Netherlands, MACMILLAN,1966
- 文献⁵ P. J. F. Terhorst and J.C.L van der Ven : Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam-A comparative study of the spatial organization of property rights,Netherlands Geographical Society
- 文献⁶ Andreas Faludi & Arnold van der Valk versus Halozing : THE GREEN HEART,Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie,1996,Vol.87,No.5,pp.418-457
- 文献⁷ Hugo Primus : Planning the Randstad : Between Economic Growth and Sustainability,Urban Studies, Vol.31,No.3,1994,pp.512
- 文献⁸ 角橋徹也・塩崎賢明：20 世紀アムステルダムの計画綱領と成長管理に関する研究、日本建築学会計画系論文集 第 555 号、231-238, 2002.5
- 文献⁹ Andreas Faludi : 'Rule and Order' as the Leitmotif : Its Past,Present and Future Meaning, Built Environment Vol.17.No.1,pp.71
- 文献¹⁰ 文献²
- 文献¹¹ Arnold van der Valk : Randstad - Green Heart Metropolis : Invention, Reception and Impact of a National Principle of Spatial Organization, Built Environment, Vol.17,No.1,1991, pp.29
- 文献¹² 文献¹¹, pp.30
- 文献¹³ Andreas Faludi: Fifty Years of Dutch National Physical Planning: Introduction, Built Environment, Vol.17,No.1,1991, pp.8
- 文献¹⁴ 文献¹³, pp.9, 文献¹⁵ 文献³, pp.691
- 文献¹⁶ VROM: Concentrated deconcentration, Ministry of Housing and Physical Planning 1966
- 文献¹⁷ 文献², pp.133
- 文献¹⁸ VROM : Growth -centres and growth -cities in the Netherlands, Ministry of Housing and Physical Planning, 1979
- 文献¹⁹ VROM: Growth -centres and growth -cities - The planned development of existing communities in the Netherlands, Ministry of Housing and Physical Planning, 1979
- 文献²⁰ Andreas Faludi and Arnold van der Valk : Half a Million Witnesses : The Success (and Failure?) of Dutch Urbanization Strategy, Built Environment, Vol.17,No.1,1991, pp.43
- 文献²¹ 文献¹⁸, pp.34-35
- 文献²² Physical Planning Department of Amsterdam : Amsterdam is Focusing on the Region-A synopsis of the Structure Plan Amsterdam 1991, pp.3
- 文献²³ 文献¹⁸, pp.9, 文献²⁴ 文献²², pp.50
- 文献²⁵ 角橋徹也・塩崎賢明：オランダ住宅政策の構造的改革に関する研究—社会住宅の民営化と持家政策の影響評価—、日本建築学会計画系論文集 第 559 号、195-202, 2002.9
- 文献²⁶ VROM : National Environment Policy Plan 1988, Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment
- 文献²⁷ 文献⁵
- 文献²⁸ Hugo Priemus and Marijolein Spaans : Fourth Report On Physical Planning Extra(VINEX) And The Randstad, Neth. J. of Housing and the Built Environment, Vol.7(1992) No.2, pp.153
- 文献²⁹ Hugo Priemus: Planning the Randstad : Between Economic Growth and Sustainability, Urban Studies, Vol.31, No.3 1994.4, pp. 517
- 文献³⁰ Henk A. de Gans and Anton Oskamp : Future Housing Need in the Randstad Holland: A Matter of Continuing Individuation?, Neth. J. of Housing and the Built Environment, Vol.7(1992) No.2, pp.157-175
- 文献³¹ 文献²⁰, pp.3, 文献³² 文献⁸
- 文献³³ VROM : Fifth National Policy Document on Spatial Planning 2000 / 2020, National Spatial Planning Agency, June 2001
- 文献³⁴ Barrie Needham, Patrick Koenders, Bert Kruint : Urban Land and Property Markets in The Netherlands, College London Press, 1993
- 文献³⁵ Blair Badcock : The Strategic Implications for the Randstad of the Dutch Property System, Urban Studies, Vol.31, No.3, 1994, pp. 425-445
- 文献³⁶ 文献²⁷, 文献³⁷ 文献³, 文献³⁸ 文献³⁷, pp.428

(2002年 9 月 9 日原稿受理, 2003年 1 月 9 日採用決定)