

## イタリアの都市計画と土地利用 —住宅政策を軸とした都市計画の展開—

0. 都市計画・都市政策・土地利用政策
1. イタリアの都市計画の現状とその課題
2. イタリアの都市計画史
3. イタリア都市計画の今後の課題
4. まとめにかえて

工藤裕子\*

### 要 約

イタリアの都市計画は歴史的に、土地利用によって決定されてきた。制度的に見ても、都市計画法の変遷が、土地利用計画を規定する諸制度に影響されてきたことは明らかである。この土地利用計画はまた、住宅政策のための重要な手段として、都市計画において常に問題となってきた。これは、歴史的な旧市街地を持ち、その保護・保全に強く制約されるイタリアの都市と都市計画において、都市化に伴う住宅需要に対応するためには、都市計画の枠組みの中で、住宅を建設する用地をいかにして確保するかが重要な問題となり、またそれを土地利用計画の中で確立することが要請されたためであった。

本稿は、イタリアの都市計画を概観し、求められる価値を明らかにする。また、都市計画の現況から、先進的な試みや構造的な課題を指摘する。都市政策が政治的な状況に影響されていることは、きわめてイタリア的な特徴であるといえる。住宅政策との関係から土地利用が定められ、都市計画が実施されていることも認められる。一方、ヨーロッパの統合という事実に伴う関係から発生すると思われる政策も実施されており、都市計画が、基礎自治体を単位としつつも、グローバルな視点を無視し得ない状態にあることがわかる。ネットワーク型、プロセス中心の計画の台頭である。歴史的には、その都市計画法制史をたどれば明らかであるが、住宅政策の必要が土地利用計画の制定を喚起し、これが都市計画を規定するという形式において都市計画法が実施されてきた。最近、プロジェクトとして認められるネットワークの発想は、プランのモデルにも反映されつつある。

今後、先進諸国において、既存の都市と新しい開発との調和を実現しつつ、都市の成長管理を考慮した都市計画を進めていくことが潮流となることが予想される中で、イタリアの都市計画の経験が示唆するものは少なくないであろうと思われる。

イタリアの都市計画と土地利用に関しては、紹介される機会がきわめて限られている。したがっ

て本稿は、基本的、基礎的な事項からのパノラマを試みる。その上で、イタリアにおいて都市計画

\* 愛知淑徳大学現代社会学部

がいかに土地利用計画に規定されているか、さらに、土地利用の決定がいかに住宅供給のための住宅建設地の確保、つまり住宅政策に影響されてきたのか、を明らかにする。

## 0. 都市計画・都市政策・土地利用政策

都市計画、都市政策などの概念はイタリアにおいてどのように捉えられているか。都市計画は一般にurbanisticaと呼ばれるが、伝統的な社会学的、都市・建築史的なタームである。これに対して最近、アメリカ的な概念であるscienze del territorio (地域科学, regional science) が使われることも多い。実際、従来の建築・ハードを中心とするurbanistica から現在、より科学的に都市・ソフトを扱う政策科学をめざす、scienze del territorioに移行しつつある<sup>1)</sup>。

都市政策は、politica urbana (urban policy) と呼ばれる。politicaは政治であり、最近、都市計画においてこの視点が非常に強調されている。意思決定、インプレメンテーション・プロセスなどが対象となる。研究領域・分野としても、建築のみならず、公共政策、経済学、財政学、地域経済学などのアプローチが加わる<sup>2)</sup>。

### 1. イタリアの都市計画の現状とその課題

最近の大規模プロジェクトから、興味深い事例を幾つか取り上げる。イタリアの場合、都市計画において最も問題となるのは、いわゆる旧市街地 (centro storico、歴史的な中心街) である。厳しく保護されており、開発行為は大きく制約され、限定的な都市計画しかできない。その中で、いかにして現代のニーズと、保護や保全の要請との折り合いをつけていくかが課題となる。最近のプロジェクトの事例はまた、政治との深い相関関係を示しており、イタリアの特徴といえよう。

#### 1. 1 都市プロジェクトの傾向

ミラノ市では最近、これまで計画そのものはあったにもかかわらず実施されることがなかった、着

工されたにもかかわらず途中で頓挫したままになっていた、などという状況に終止符が打たれつつある。これは明らかに、政治的な理由による。ミラノ市では、長く政治の中枢を独占してきた社会党が業界と癒着し、これまで金権政治が繰り広げられてきたが、1992年にミラノ地検を主な舞台として始まった政治汚職の捜査と追及、その司法的な解決への試みを契機として、社会党 (PSI) は凋落、ほぼ実質的に消滅し、93年3月に首長公選を含む新しい地方選挙法が成立してからはじめての地方選挙 (同年6月) において北部同盟 (Lega Nord) が第一党に躍り出た<sup>3)</sup>。いくつかの都市において北部同盟がイデオロギー的に急進化していたのに対してミラノでは、ヨーロッパ官僚出身の市長のもと、事務処理能力の向上を追求する市政が実施され、20年来ストップしていた主要プロジェクトが再開されている。

市内の交通計画が特に注目値する。市街地には厳しい規制がかかっているため、中心街から車を締め出すのがイタリアの傾向であるが、単に締め出すのみではなく、いかに地下駐車場をつくるかが大きな課題である。地下埋蔵文化財などの問題を含め、技術的な課題もかなりあるが、規制も多く、従来の考え方ではなかなか地下駐車場はできなかった。それが現在は急速に進んでいる。同時に、中心街の交通網の構築という意味での交通計画が重要になっている<sup>4)</sup>。

ローマも同様に問題の中心は交通計画である。ローマの市街地は、ミラノに比べて旧市街地の範囲が非常に広いと、計画がかなり複雑になる。さらに緑の党 (Verde) の市長に率いられた環境意識の高い都市であり、例えば環境保護のために電動バスを導入したが、これは採算性の問題から計画を大幅に変更しなければならなくなった。しかし、先進的な試みとして評価されている。

また、交通計画に次ぐ最大の課題は住宅政策である。イタリアの場合、戦後の主な都市計画関連法の系譜をたどれば明らかであるが、都市計画を決める一つの大きな要素は住宅計画である。規制によって旧市街地内に新たな住宅を建設することが非常に難しかったため、大都市に多くの住民が

急速に流れ込んだ時期などには、都市の周辺部に住宅を設けたりしてきたが、その配置や展開が結果的に都市計画を規定してきた。これらの郊外住宅の多くはいわゆるソーシャル・ハウジングであり、低所得層を対象とした公共住宅である<sup>5)</sup>。

さらに、建築基準を無視した住宅はむろん、都市計画的に明らかに住宅地ではない地域に建設される不法建築がきわめて多く、総合的な都市計画の遂行を妨げている。現在ローマはこの解決に悩まされている。不法占拠には課税もできない。このため、94年、奇妙な条例が施行された。所定の期間内にこれらの不法建築の申請をすると税が軽減されることが定められた。減税のインセンティブによって不法建築をも登録させ、課税対象としようとする苦肉の策である。矛盾は明らかで、結果的に不法建築を認めることになっている。申請がない場合、立ち退き、もしくは取り壊しが強制執行される。ある時点までに申請をすると、既存の事実として不法建築が認められるが、もちろん課税義務は生じる。しかし、減税措置がある。多くの批判を浴びたアイデアだが、全く課税できなかったこれまでの状態よりはよいと考えられている。また、このような規制が始まった理由は、93年以降、左派の支援を受けた緑の党が実権を握ったことにあると言われる。

ナポリ、ヴェネツィア、ジェノバにおいてもほぼ同様の状況が見られる。93年の地方選挙によってこれらの都市に左派政権が誕生、急速に都市整備が進んだ。イタリアでは、政治的に赤か白かという言い方がされ、白は自治体政府の支配政党がキリスト教民主党(DC)系の場合を、赤は旧共産党(PCI、現PDS)系の左派の場合を示すが、現在、赤となると都市計画が進展するというパターンが定着しつつある。例えばナポリは、1994年に開催されたサミットを契機とし、これまでなかなか進展しなかった歴史的遺産の保全、修復のみならず、環境計画の整備も促進された。ヴェネツィアにおいても、長年の課題であった環境計画が具体化しつつある。ジェノバは、92年に開催されたコロンブスのアメリカ大陸発見500年祭を機にウォーター・フロント開発が進められた。現在、その跡地利用

と住宅対策を軸とする先進的な計画が作成されている。

以上は、個々の自治体における都市計画上の課題であり、両者間に相関関係があるケースだが、この他、ネットワーク型の課題がある。

北イタリアには、ヨーロッパ全域をカバーする高速鉄道網の一環として、南ヨーロッパ高速鉄道網を整備する計画がある。パリからミラノを經由し、ローマまでが接続される。しかし、各地で住民の反対運動などのために用地買収が暗礁に乗り上げており、一部区間は実現したものの、イタリア国内の鉄道網敷設は困難な状況である。高速鉄道網によってメリットが予測される主要自治体は賛成しているが、騒音公害など環境の悪化、デメリットのほうが危惧される沿線の小自治体はほとんど交渉に応じていない。後述する90年142号法は、このようなデッドロックの場合、一定数以上の市町村が賛成を表明するならば、横断的な都市計画が行われる可能性を担保する。実際にはしかし、必要な賛成がなかなか得られず、このような合意を見ることはきわめて困難である<sup>6)</sup>。

中部イタリアにおいては、主に物流機能の充実をめざした道路のネットワーク化が進められており、これと関連するプロジェクトとしてポローニャ近郊のインターポルト(inter-porto)計画が興味深い。ポルトは港を意味し、これは内陸の港、つまり内陸に立地し、主としてトラック輸送の中継基地として機能する拠点を示唆する。鉄道交通網とも接続し、集積、保管、再配分などの物流センターとしての役割を期待される。ハードは既にかなり整備されているが、州の反対などによって完全には機能していない。イタリアの場合、計画自体は優れているが、現実との間に乖離がある、というケースが少なくない。この時、両者間には状況的な変化、政治的な要素、また圧力団体の存在と活動などがある。インターポルトも計画自体はきわめて先進的であるが、現在まだ稼働していない。ヨーロッパにおいては今まで、鉄道輸送に比べて道路輸送の基地が少なかったため、流通ルートが制約を受けていた。ポローニャ・センターによって大きな変化が期待される<sup>7)</sup>。

南部および島嶼部は歴史的に、イタリアの近代化の過程の中で、経済・社会政策、特に産業振興政策、地域開発政策などにおいて常に重点的な開発計画の対象となった<sup>8)</sup>。また現在も南北『二つのイタリア (due Italie)』の格差を是正するためのプロジェクトが多い。もっとも、計画のみの存在、あるいはハードが半ば完成しつつもソフトが機能していない、といったケースも多い。実際、企業団地などの大型プロジェクトにおいて、インフラを整備、内外の企業を誘致してから実際の始動までにはかなり時間がかかる。

## 1. 2 都市計画の課題

政治的な課題として、政党間の争いが自治体議会の中に再生産され、プロジェクトの決定が困難であるばかりでなく、いったん決定されても実施段階で対立が顕在化するなど一筋縄ではいかないこと、ともすると政治的な立場の衝突となって問題解決に消極的であること、などがあげられる。イタリアでは、1992年前後からキリスト教民主党(DC)をはじめ、従来の中道派が実質的に消滅したが、これまでは保守的な中道勢力と左派との対立構造が決定的であった。主要な都市において利害が複雑化するに従って、プロジェクトが停滞する可能性も強い。

経済的な課題は、政治的な問題とは逆であり、大都市はともかく小都市における財政難は深刻である。イタリアにおいて都市計画の単位はコムーネ (comune、市町村) であり、全国ではほぼ8,000を数える。これらコムーネの人口規模はきわめて小さく、3,000人以下が市総数の60%を占める。人口的にはしかし、この60%において総人口の10

%ほどをカバーするにすぎない。そのように小さな市が独自に都市計画を行おうとしても、人数はもちろん経済力も限られている。逆に100,000人以上の人口を抱えるコムーネは全体の0.5%にすぎない<sup>9)</sup>。したがって、コムーネが実質的な権限を持っているにもかかわらず、人口規模、経済、また政治的に、きわめて制約された状態となっている。起債、中央政府からの補助金のシステムは複雑であり、また都市計画のための資金の調達も困難である。大企業の参加が見込まれる、EUのプロジェクトとして位置付けられる、などの条件が整わない限り、都市計画の遂行は難しい。経済的な課題は特に深刻である。

法制度上の問題もある。イタリアの法体系は、都市計画・土地利用に関するもののみならず一般に複雑だが、特に都市計画に関しては、国レベルの関連法規が時系列的にも分野的にも重層的であることに加え、州によって異なる独自の州法が実際の過程に非常に強い影響力を持っている。さらに県の条例、市の条例があり、法体系のヒエラルキーだけでも四段階になる。それに加え、各省庁による省令、特別立法などが関係する場合も少なくなく、一つのプロジェクトを実施する際にも、その根拠となる諸法規間に齟齬が生じるといった問題が出てくる。都市計画の経済・財政面をバックアップする諸法規を含めるならば、相当に複雑である。現行の都市計画法として、1942年の都市計画法や1939年の環境計画法が生きており<sup>10)</sup>、絶対的に古く現状に合わない、その後の諸法規との整合性などの点で大きな問題となっている。

さらに行政システムの問題がある。イタリアの地方自治制度は三層制をとり、20の州 (regione)、

表1 市の人口規模の比較

市の人口 (人)	市の数 (%)	人口比 (%)
100,001 ~	0.5	25.4
10,001 ~ 100,000	11.9	40.7
3,001 ~ 10,000	29.3	22.9
~ 3,000	58.2	11.0

およそ100の県 (provincia)、およそ8,000の市町村 (comune) がある。機能的には日本の県とイタリアの州がほぼ同等であり、イタリアの県は非常に弱い単位にすぎない。行政権限がきわめて限定的であるばかりでなく、経済的にも脆弱な基盤しか持たない。政治的な単位としての重要性も低い。具体的な機能としては自動車登録がその主要なものに数えられ、県は自動車税を払う単位として認識されてきた。しかし、それ以外には意味を持った単位として意識されることはなかった。1990年142号法 (地方自治法) によって若干地位が向上したが、実質的な権限は確立していない。歴史的には廃止の試みが何度も行われたが、警察、労働組合、政党など政治的に重要なアクターが県を単位として組織されていたため、廃止に対して強い圧力がかかり、実現することはなかった、という経緯がある<sup>11)</sup>。なお県の総数は、常に統廃合が行われているため、80から100の間を往復しているが、市の合併によって県が生まれる傾向にあり、現在は100ほどである。

県の下にコムーネがある。都市計画の基礎であるPRG (piano regolatore generale、都市基本計画) は、これを単位とする。コムーネは全国に8,000、したがってその規模はかなり小さい。これらの自治体がそれぞれ独自に都市計画を行うことから、いかに困難かがうかがわれよう。

日本との相違点は、縦割り行政、セクショナリズムが日本ほどは強くないことであろう。とはいえ、関連分野間の調整は深刻な問題である。例えばミラノ市において都市計画を扱う部署は、都市計画局をはじめ、環境局、運輸交通局などであるが、文化財や歴史的景観の保護との関係から文化局も含まれる。文化局は、舞台芸術、映画、展覧会、そして市民の余暇活動などを含め、いわゆる芸術活動一般から文化財の保護までを扱うが、同時にこれが、イタリアの都市計画においてきわめて強い制約となる建造物の保護、歴史的な中心街・旧市街地の保護という領域をも扱っている。都市計画に関して少なくとも四局か五局が関連していることになり、その調整は容易ではない<sup>12)</sup>。

イタリアの自治体議会および政府に関し、日本

と制度的に決定的に異なる点は、行政各部署のトップが政治的な任命ということである<sup>13)</sup>。自治体議会の政党構成を反映させてポストが配分される。政治家が諸分野間の調整を行っているため、政治色の強い調整行動によって行政効率が著しく疎外されたり、政治的、党派的な問題が顕在化したりすることもある。

地域的な課題としては中央と地方の関係、特に最も基礎となるコムーネ間での調整が不完全であること、また南北格差がかなりあること、などがあげられよう。北部と南部とでは地域的な特徴も異なるが、経済力の差も大きい。

物理的な問題、ハードの問題としては、歴史的建造物、歴史的景観、歴史的旧市街地の保護が、諸計画の制約要素となっていることがあげられよう。旧市街地は基本的にまったく手をつけることができない。この領域においては、ほとんどいかなる変化を生み出すこともできない、一次的に付加価値を生み出せる状態でないのみならず、さらに保全・保護のためのコスト、相当な額のコストが必要となってくる。

最後に業界の問題が指摘できる。これまでイタリアの建設業界はアンタッチャブルな領域だったが、1992年ころから業界内の癒着、談合などが次第に明るみに出され、現在問題視されている。これらの問題が都市計画においてとる表現はさまざまであるが、代表的なものは、プロジェクトを実施する態勢や技術を伴わないにもかかわらず政治的な配慮から公開入札に勝つ企業があらわれ、プロジェクトが開始されてから実施能力がないことがわかり、結局プロジェクトそのものが頓挫するケースも報告されている。

## 2. イタリアの都市計画史

### 2.1 戦後都市計画史

イタリアの戦後の都市計画史を概観する。

時期的には三期に分かれると言われる。第一は再建期。イタリアは第二次世界大戦時、特に北部を中心に爆撃を受け、都市の破壊が著しかった。

40年代後半から50年代の前半にかけての時期にこれが再建された。地域計画を主なツールとして、主にそれまでの都市の骨格、都市のノード（結節点）を復興しようとしたものである。

第二に、“*città diffusa*”（『都市の広がり』、『広がる都市』の意）というタームによって代表される時期がある。これには二つの意味があり、第一に、南部から北部への大きな移住の流れをいう。北部イタリアの三角形、つまりフィアットの企業城下町トリノ市、商業・流通の中核都市ミラノ市、港湾都市ジェノバ市を結んでできる北の三角地帯は、50年代末から60年代を通じイタリア経済の急速な発展を支えた地域であるが、ここに当時、主にカラブリアやシチリアからの移民が集中し、住宅が大量に必要となった。南部では、ローマ市を中心とした地域に人が集まった。法律の制定状況から明らかであるが、当時、公的な住宅を建設する用地を確保するための法律、経済的な社会住宅の建設に関する法律、などが制定されている<sup>14)</sup>。同時に社会基盤として鉄道網、道路網の整備も進められた。しかし、あくまでも住宅政策を中心として都市計画が進められた時代である。第二に、これに続いて70年代の前半、それまで大都市内およびその近郊に集中していた住宅街がさらに外側に広がり、大都市周辺地域に急速な都市化現象が引き起こされた。いわゆる都市化の時期である。生産拠点の多くが大都市から地方小都市へと移動、南北『二つのイタリア』に加え、中部イタリアの小都市群が成長、存在感を示すようになる<sup>15)</sup>。

そして第三に、80年代から90年代の現在に至るまでが、移行期、過渡期である。『ストラテジック・プランニング』が今、注目されており<sup>16)</sup>、ヨーロッパ指向、ネットワークなどの概念を、コムーネ単位で行われる都市計画にいかんにか反映させるか、細分化される傾向にある都市計画を、ネットワークを通じてより大きな単位へと拡がる都市計画にいかんにか連携させるか、などの問題が議論されている。これらの具体的な成果はまだ明確な私たちをとっていないが、例えば高速鉄道網に関しては、鉄道網自体としてはネットワークの問題、個々の課題解決についてはそれぞれの都市計画に

関わる自治体の責任であるが、これらをいかんにかつなげていくのか、が新たな問題となる。

資源の再配分、具体的にはイタリアで常に問題となる南北の格差、また大都市と小都市の格差をいかに克服すればよいか、ということも都市計画上の新たな問題となりつつあるが、これは都市の国際化、ネットワーク化ということとパラレルな関係にある。つまり、これまでは個々の都市において、例えば経済政策についても、一都市における活動を基礎に内部で完結したものとして計画が作成されてきたが、現在、さらに他の都市との繋がり、レベルの異なるユニットとの繋がりが考えられるべきではないか、そのような計画を具体的にはいかんにか作成すべきか、などが新たな課題となってきたのである。

## 2. 2 都市計画法および関連法規の体系

戦後の主要な都市計画法・土地計画の関連法案を概観する。

1942年8月17日1150号法が都市計画法の基本である<sup>17)</sup>。1952年1902号法によって都市基本計画の承認の遅滞に抗する手段が整う。建築規定、地域交通システム、都市圏計画、歴史地区、地域地区などが導入、整備された。地域調整計画(*piani territoriali di coordinamento*)、コムーネを単位として(*piani regolatori comunali*)都市基本計画(*piani regolatori generali*)および地区詳細計画(*piani particolareggiati*)が計画のフレームとして定められた。

1962年4月18日167号法は経済的住宅の建設を推進するために定められた。そのための用地の確保を容易にし、実際、公的住宅の建設が促進された。同様に1964年の9月29日847号法も、先行する167号法について、その用地獲得の権限を確立し、住宅建設を促進する。

また、1963年3月5日246号法によって、土地増価税が定められた。

1967年8月6日765号法は、『橋わたし法(*legge ponte*)』と呼ばれる<sup>18)</sup>。1942年8月17日1150号法を一部修正したものである。42年法が60年代後半の状況に合わせて改正されたが、主要な部分は

そのまま引き継がれた。これは日本の都市計画法の変遷とも時期的に重なっており、68年の日本の都市計画法と比較しやすい。67年法はまた、その施行までの猶予期間に既にさまざまな問題が誘発されたが、1968年11月19日1187号法『止血法 (legge tampone)』によって解決された<sup>19)</sup>。

1971年10月22日865号法も住宅に関わる。これは1942年1150号法、1962年167号法、1964年847号法を融合して改正したもので、公的住宅の促進と調整のための法律である。ここで、イタリアの都市計画が、住宅計画を中心として形成されるというパターンが認められる。

1977年1月28日10号法 (いわゆる『ブカロッシ法』) は、土地利用計画を都市計画の中に位置づける、土地利用計画に関する法律である<sup>20)</sup>。

1978年の二法はいずれも住宅に関わるものである。イタリアの都市計画が明らかに住宅計画を中心として行われてきたことを示しているといえよう。7月29日392号法はゾーニングが明確に示されたという意味で重要な法律である。8月5日457号法は住宅建設の推進のためのものであった。イタリアの場合、旧市街地で建設できない地域には新しい住宅は増やせない。このため、人口の動態にあわせて住宅をどこに作るか、いかに配置するかということが問題となり、ゾーニングの基本になる。まず住宅を配置し、残った地域に住宅以外の土地利用を決定する、いわゆる穴埋め的な都市計画になっている。

1982年3月25日94号法は、土地利用を定めるブカロッシ法をさらにブレイクダウンし、地区計画を定めるものとなっている<sup>21)</sup>。

1985年8月8日431号法 (『ガラッソ法』) は既に日本にも紹介されている<sup>22)</sup>。景観計画というイメージが強いようだが、ここでいう『環境』とは自然環境であって、これをいかに保護、保全するかに重点がある<sup>23)</sup>。これに対して同85年2月28日47号法は、旧市街のコントロール、それに対する制裁、また、イタリアにきわめて多い不法建築、不当建築に対する制裁措置などを定める。これは、公的住宅の建設を進める法とセットになって住宅計画を制限していると言える<sup>24)</sup>。

また、都市計画そのものを定めた法律ではないが、1990年6月8日142号法はいわゆる地方自治法であり、ここに、自治体の都市計画権限、どのような過程を経て都市計画関連条例を決定できるのか、具体的に何が可能か、が定められた。画期的な点は以下の二点である<sup>25)</sup>。第一は、大都市圏 (area metropolitana) の設定である。大都市圏を定める権限が保障されて、イタリアで七大都市圏が定められた。もっとも法の制定から6年を経た現在、まだ1つも具体化されていない。大都市圏とは、大都市およびその周辺において、現行の市域という行政境界を越えた計画の必要性が発生した場合、周辺のコムーネをも取り込んだ大都市圏を設定し、それが自治のユニットとして新たな権限を獲得する、というものである。基礎自治体に付与されるはずの都市計画権限をも得る。現在、州都ボローニャを中心とする大都市圏の準備が進められているエミリア・ロマーニャ州では、条例案も準備されている<sup>26)</sup>。

第二に、今まで合意を見ることがきわめて難しかった、多くのアクターが関係する都市計画の意思決定プロセスにおいて、関連する数アクターがある程度の合意に達した場合、それを横断的な都市計画案として暫定的に定めることができる可能性を拡げている。従来硬直した行政システムに一石を投じるものといえる。

イタリアにおいて都市計画を規定する制度としては、以上の国レベルの法律における都市計画関連法規に加え、州法およびコムーネの条例が存在する。PRGを作成する段階で最も影響するのは州法である。州法によって定められる諸基準、細則、禁止条項などが実際の計画に強い影響力を与える。コムーネの条例もこれに準ずる。

特別法、関係諸法としては、環境保全計画および、文化財保護に関する法規が重要である。

文化財保護に関しては、旧市街地にある住宅に関し、一戸一戸について建築年代、系譜が調査され、詳細な図面が作成される。年代により、どの程度の規制がかけられるのか分類、決定される。全く手を加えてはいけぬもの、外観は変えてはならないが内部の改修は許されるもの、内部の修

復も認められないもの。修復についても、個人負担が義務づけられもの、修復が奨励される程度のもの、市から全面的、あるいは一部補助金が出されるもの、あるいは市が直接修復を行うもの。個々の建造物について、これらの事項がすべて決定される。あらゆる歴史的な中心街のあらゆる建造物の保護が、地域全体をどのようにするかというランド・デザインに繋がる。もっとも、調整までに莫大な時間がかかるという問題がある。

### 2. 3 行政システム・機関・プランナー

都市計画を支える行政システム、機関、人材については、これまであまり顧みられることがなかった。行政、特に中央-地方関係を含めた地方行政の構造、また都市計画との関わりにおいて問題となる諸システムについては既に言及したが、関係する私的機関にはいかなるものがあるか、またその機能と可能性について、まとめる。

イタリアの場合、その建築教育の伝統から、いわゆる都市計画家、プロフェッショナルとしてのプランナーがこれまであまり育ってこなかった。イタリア共和国の統一以後、都市計画の黎明期には公衆衛生が、それに続いて道路・橋梁・鉄道などを中心とした土木建設、あるいは測量技術などの諸分野が、都市計画の中心的な位置を占めてきた<sup>27)</sup>。しかし現在、都市化が進行、都市内部のみならず都市間のネットワークが展開したため、都市計画はより総合的なものとなり、したがってプランナーにはむしろ調整機能が求められるようになった。プランナー像の変化が見られる。

戦後、歴史的には数人の計画家が名を残しているが、現在、一般的な都市計画のほとんどはコムーネの都市計画局を中心として、大学やシンクタンクの協力を得て実施されている。自治体の都市計画局のレベルはきわめて高い。大手ゼネコン的な組織がほとんど発達していないイタリアにおいて、建築学部の都市計画学科を卒業した場合、専門を活かす就職先はコムーネくらいしかない。いや、コムーネが最高とされる。したがって、優秀な卒業生がみな地方自治体に集中する。

ある大学の都市計画学科の同期卒業生の就職先

を見れば明らかだが、建設関係部門、特に建築設計事務所、コムーネなどに集中しており、当該都市においてプロジェクトが立ち上がって関係者が集まったところ、全員が同級生、同窓生、などというケースがきわめて多い。これがさまざまな癒着、汚職、腐敗の温床となっていることが指摘されている。実際、1992年から94年にかけて、ミラノ市では贈収賄をめぐって多くの逮捕者が出、業界の癒着体質が明らかにされた。しかし逆に、このネットワークが今まで、イタリアの都市計画を進めてきたという側面もある。

いわゆるプランナーが育たなかったということは、各々の都市の特定の課題を扱うローカルな専門家は育てられたものの、そこで培われた個別の知恵、経験が他の都市で活かされることはなかった、ということの意味する。プロフェッショナルとしてのプランナーが、他の都市において自己の経験を適用するということがほとんどなかったのである。したがって、この弊害として、きわめて特化した課題には長けていても、一般的な問題に対して意外な盲点を持つ、といったことも見られた。プランナーという職業が認識されるようになったのは、1980年代後半以降のことである。

プロフェッショナルとしてのプランナーは、現在ではじめて認識されている。この変化について、その理由として、公的な機関のプランニング力が落ちてきたため、とする論者も多いが、プランナー自体の機能が変わってきたためではないか、とも分析できよう。

建築、都市計画教育にも問題がある。イタリアにおける建築、都市計画教育のカリキュラムを概観するならば、これまできわめて建築的な内容に偏向しており、ハード、形を中心とするものであった。プランナーとして知られる個人としては、ミラノの現代の都市計画家として名高いデ・カルロ (Giancarlo De Carlo)、またヴェネツィア大学で教鞭をも取るセッキ (Bernaldo Secchi) らがいるが、彼らも実際には建築教育を受けたプランナーである。いわゆるプランナーは今まで育ってきていない。そもそもそのようなカリキュラムになっていないためである。現在、この大学教育シ



システムを変えていこうという動きがある<sup>28)</sup>。

プランナーの問題は、このような個人の問題であると同時にまた、行政機関のプランニング力がきわめて強かったために、プランニングや関連のコンサルタント業務を手掛ける私的な組織、機関が育ってこなかった、ということにも起因する。都市計画の意思決定はこれまで、行政機関がほぼ完成したかたちのプランを提出し、それを議会がそのまま承認し、執行される、というものであった。その過程においては住民参加も保障されていたが、比較的弱いものであった。参加型のプランニングは最近、進められるようになってきた。

イタリアにおいて住民参加型プロジェクトの先鞭をつけたヴィチェンツァの計画では、プランニングの過程の中で住民が行政と同じテーブルにつき、プランを選んだ。さまざまなプランを比較、選択、さらに新たにプランを作成してゆく。このようなアクションを繰り返しながら最終的なプランをつくりあげた。ヴィチェンツァに限らず、あちこちで類似のケースが見られるようになり、そこでプランナーとして働くプロフェッショナルの機能自体が変わってきたのである。従来とは異なるプランニング機能が求められる中で、これまで行政機関が担ってきたプランニングを、いわゆるプランナーが担当するようになってきたとも言えよう。前述のケースでは、ミラノ工科大学地域学科を中心とする大学関係者、およびミラノのシンクタンクが参加し、プランナーとしての役割を果たした。類似のケースとしてトリノ市近郊の小規模な自治体の計画があるが、そこでは市民団体、より正確には環境保護団体が一つのプランニング・ビューローとして機能した<sup>29)</sup>。

プランナーは現在、プランを提案するという機能よりも、行政機関の原案と住民の利害との間の仲介者、媒体者としての機能を期待されている。その意味でも、プロフェッショナルなプランニング機関、行政から独立した第三機関というものが求められる。これはまた、従来のプランニング・プロセス、プランニングのスタイル自体に対する疑問が投げかけられている、ということとも関係があるのではないか。

### 3. イタリア都市計画の今後の課題

既にいくつかの問題点については指摘しているが、ここでは制度、システムに関する構造的な課題についてまとめる。

#### 3. 1 地方自治体のユニットをめぐる

第一に、地方自治および地方自治体をめぐる問題がある。イタリアでは現在、急速に地方分権が進展しており、実態のみならず法律的にも地方分権が本格的に整備されつつある。

1990年に制定された地方自治法である142号は、大都市圏という新しいコンセプトを導入、また複数の自治体によるアドホックな協議連合の可能性を定めた。このような緩やかな単位に対し、ある程度の都市計画権限を付与するという発想はきわめて興味深い。日本においては例えば、現在整備が進められている地方分権推進法案において中核市、広域連合などが定められたが、イタリアでは、142号法に先立って、過去において既に類似の経験がある。

1970年代に実験的に導入された広域行政区 (*comprensorio*) は、コムーネよりは大きく州より小さい、自治体連合的な性格を持った行政区域であった。主として都市計画、地域計画に関し、複数の自治体はその行政区域を越え、恒常的に協力して計画を行うことを認める。実際にこの広域行政区が機能したケースは非常に少なかった。ある程度の経済力を伴う地域においては機能したが、そうでないところではあまり機能しなかったのである。また一時的に盛り上がりを見せた、県を廃止しようという動きを受けて、それをアドホックなユニットで代替しようというきわめて戦術的な意図もあったが、結局、失敗に終わる<sup>30)</sup>。

これに対する新たな挑戦が、1990年142号法における大都市圏の創設および協議連合の可能性をめぐる諸規定であった。70年代の広域行政区は、いったん成立すると簡単には改廃できないという硬直的な性質のものであったが、1990年142号法においては、広域連合の発想をもっとアドホック

なものとし、個々のプロジェクトについて改廃することができる、と修正された。プロジェクトが終われば解散する、いわばプロジェクトのための連合が保障されたのである<sup>31)</sup>。この可能性は今後、例えば、大都市圏においてPRGを作成するというような場合、有効なのではないか。

### 3. 2 連邦制をめぐる仮説

第二に、地方分権の推進というベクトルからは若干はずれるが、現在イタリアにおいて20を数える州を減らし、8から12州程度に再編、ドイツ型のより厳格な連邦制を導入したらどうかという議論がある<sup>32)</sup>。行政単位としての州は、70年代にイタリアが獲得した地方分権推進のための戦略的なユニットであり、その地方制度上、きわめて重要な存在である。これを実効性あるアクターとして活用することが要請されるのである。

実際、都市計画の基本的な単位はコムーネであるにもかかわらず、計画のインプレメンテーションには州法が強い影響力を示す。州はまた、財政計画における重要な単位でもある。特定プロジェクトに関するファイナンスについては、補助金を含め、州という単位を活用することが適切である場合が多い。ここから、連邦制を基盤とし、補助金の分配を効率化しようという意識が生まれることになる。

連邦制の導入を主張する論者の多くは、補助金から逆算、つまり、いかにすればイタリアがより機能するかを試算し、これに基づいた境界線による連邦制を主張している<sup>33)</sup>。この新たな境界の有効性は都市計画に限定されないが、州の再編と連邦制の導入によって、都市計画プロジェクトの効率はかなり向上すると期待される。

### 3. 3 ヨーロッパというネットワーク社会

第三に、地方分権化とは逆のベクトル、という意味では前項との共通性も若干ある現象として、国家を越える問題意識が重要視されている。『ヨーロッパ』という視点が現在、不可避と考えられている。前述のようにイタリアにおける都市計画は、基本的にコムーネをその単位とし、個々が独立し

ている。と同時に、それらがネットワークで結ばれている、と捉えられるのである。

都市は、ヨーロッパという一つのネットワーク社会の中の一つの結節点(ノード)として捉えられている。都市が個々の結節点であって、それがネットワークを形成する。したがって、個々の都市計画を論じる際、今までは一つ一つの都市が独立した閉じた体系とされてきたのだが、もっと戦略的には、ヨーロッパというネットワークにおいて、つまりオープンなシステムにおいて、都市が占める位置をいかに構築するか、ということが問題となる。

具体的には、60年代にかなり整備された道路計画、交通計画などが現在、急速に見直されていることに表れる。実際、交通計画は現在、かなり重要な課題と考えられている。特にヨーロッパにおける交通の要となる地域に関しては、その計画の改編、策定が急がれている。この変遷は、ストラテジック・プランニング、戦略的な都市計画の展開ともパラレルであり、興味深い。結果よりも過程をマネジメントするストラテジック・プランニングが今後、中心的な課題となろう<sup>34)</sup>。

都市が政策ネットワークの節目であるという発想はしかし、それをいかに現実化するかという点が問題となろう。コンセプトにすぎない現状をいかに制度として保障するか。コンセプトがいかに制度として確立され、リアリティを持ってくるかということが問題である。

### 3. 4 その他の課題

イタリアの場合、旧市街地はほとんどが遺跡、文化財であり、個々の建物に規制がかかっていることが多い。また、郊外、農業地の土地利用は、自然環境保全との関係でかなり規制される。住宅供給に関しては、都市化、特に工業化、商業都市化によって雇用が発生した際、中心街で住宅が供給されないため、郊外、農業地における供給が要請される。しかし、これらの土地利用が自然保護との関係で制限されていることから、住宅政策の確立、長期的な住宅計画の策定、住宅投資量などは深刻な問題である。

旧市街地における建造物の保護に関する諸規制は文化財の保全に等しく、住宅の建設はきわめて困難である。開発規制が多いため、イタリアの都市計画は、住宅をどこに張りつけていくか、よって行われることになる。したがって、住宅問題は土地利用との関連において重要となる。低所得者に限らず、雇用が起きる時、住宅供給の問題は土地利用の問題として起きてくる。

これまで住宅供給は、人口が増えたから住宅をつくる、という性格のものであった。恒常的な協力体制はなく、広域連合、あるいは県が、コムーネ間の調整に携わってきた。しかもこれらはいくまでもインフォーマルなものであり、またプロジェクト・ベースなものであったため、確立した制度としては存在しないといえよう。

コムーネの数がきわめて多く、大都市であっても、そのすぐ外側の地域に多くの異なるコムーネが存在することも、状況を複雑化している。住宅立地については、一都市の中で決定されるのではなく、周辺のコムーネを含めてはじめてその住宅需要に応え得る、ということが多い。この場合、圏域全体の土地利用などの決定は、大都市圏制度の枠組みにおいて行われるべきであろう。

1990年142号法に定められた大都市圏は、まだ個別的に調整を行っている段階にある。同法において導入された大都市圏は、機関としてはまだ機能していない。実際には、ケース・バイ・ケースで計画調整が行われている。例えばミラノ市においては、周辺のベッドタウン全体について、10から20を数えるコムーネが存在しており、これらが特定にプロジェクトごとに協力体制をとっている。ただし、この協力体制は、交通計画などに対しては積極的に実施されているものの、住宅計画を作成する場合には、中心となる都市と周辺のコムーネが共同事業を行うということは、実際にはほとんど見られない。

この大都市圏の概念に関連して、いわゆるゴミ問題、家庭廃棄物の問題がある。日本と同様、イタリアにおいても大都市の市民の多くは、日中は都心部に出勤して夜間は地元に戻るというコミュニティング生活をしているため、ゴミ処理場をどこ

につくるか、大都市と周辺の市とで調整がつかないことが多い。

また、交通計画における深刻な問題は、都市間交通網および高速道路などの整備、そして都市内の駐車場の整備である。モータリゼーションはイタリアの都市計画において常に重要な課題であった。地下駐車場をつくることは現在、イタリアの多くの都市においてきわめて深刻な問題である。地上に公共駐車場をつくることは、特に歴史的な中心街では景観保全のため、ほぼ不可能であり、地下化する以外に方法がない。だが一方で、地下埋蔵物も多く、これも容易ではない。実際には、新築の場合などに付置義務を設け、駐車場を確保する努力が行われている。旧市街地域の場合、設置場所に関する選択肢がきわめて限定されている。ミラノ市においては例えば、道路の下を中心として整備している<sup>35)</sup>。

都市計画と土地利用計画をつなぐ手段として、例えばドイツでは地区詳細計画(Bebauungsplan、いわゆるBプラン)がよく知られているが、イタリアではPRGがこれに当たる。一方、ドイツの開発計画(Entwicklungsplan)は、かなりの広域をカバーしており、かつ他のプランと重層的に関係しあうが、現在イタリアで注目されているストラテジック・プランニング、あるいはネットワーク型のプランニングは、このドイツの開発計画をモデルとしてめざすものである。

イタリアの場合、既存の計画としては州の策定する経済計画、あるいは経済発展計画が、このドイツの開発計画に匹敵すると考えられる。もっとも、ドイツのプランが高い実効性を持つものであるのに対し、イタリアにおけるこれらの計画は、政策として打ち上げられるものにすぎない。一方で、日本において首都圏整備計画などの国土計画が機能する最大の理由は、ヨーロッパと比べ、中央集権が強いためである。ドイツの開発計画、あるいは土地利用計画(Flächennutzungsplan、いわゆるFプラン)に匹敵する段階では、明らかに日本の計画の方が脆弱であるが、日本においては首都圏整備計画などの段階において、はるかに実効性を持っている。

イタリアにおいても、住民参加のシステムはさまざまな手段をとって、設けられている。例えば各コムーネは、『地区』『地域』という単位を持つ。ミラノ市の場合は20地区、フィレンツェ市においても15余地区が存在する。ポローニャの地区住民評議会には特に、歴史的、世界的にきわめて有名である。circoscrizione, quartiere, zona など、コムーネによって名称は異なるが、それぞれが議会を持ち、またそれらの政治的派閥構成は、旧市街地と新市街地とはかなり異なる<sup>36)</sup>。したがって、すべての地区の住民の利害を調整することはかなり困難である。もっとも、都市計画をはじめ、さまざまな意思決定過程において住民参加を担保する手段として活用されている。

#### 4. まとめにかえて

まとめにかえて、PRGの構成を概観する。例として1992年に策定されたフィレンツェの新たなPRGを取り上げる。フィレンツェ市は1992年、その都市計画局が作成した市の基本都市計画を発表した。翌93年に公開され、市民に回覧することを主たる目的とした展覧会が開催された。

第1部はフィレンツェの現状分析である。この分析事項に関しては、マニュアルがあり、すべてのPRGはこれに基づいて作成される。PRGは基本的にA1大の図面という形式をとるが、図面に至るまでの分析、その手法なども定められている。人口、地形、植生、産業構造などが分析されて、テクニカル・データ集を構成する。人口の歴史的な変遷、現在の傾向分析、そして将来の予想も行われる。産業構造、自然環境などについても同様である。その特定地域について、あらゆる角度からの分析が行われる。これを図面にしたものが、PRGの基本図である<sup>37)</sup>。

まず、歴史的な経緯が説明される。自然地形から建設状況の分析にまで至る。個々の建造物に対する規制の確認は、歴史的な中心街については特に詳細に行われる。保全地域は、新たな建設が不可能であることを意味し、土地利用の規定がそのまま都市計画を決定することになる。保全を定める

規制がないということは、住宅がつくられる可能性があるということの意味する。

イタリアはまた、歴史的な都市環境の保護を厚く実施しているというイメージが強い国であるようだが、農業国という側面もきわめて重要であり、実際、農業地帯には自然環境の保護に関する厳しい規制がかかっている。フィレンツェは、いわゆる盆地であるが、都市を取り囲む丘陵地帯の開発規制はかなり強い。これには、自然景観保全および歴史的景観保全という要素がある<sup>38)</sup>。

土地利用によって都市計画が規定される一方、都市資源の配分もまた、都市計画の重要な要素である。その中心は、サービス、特に行政的なサービスの配分であるが、駅、公共交通機関、公園が戦略的な資源とされる。フィレンツェにおいてエリアは大きく分けて3種類、中心街、郊外、そして生産地(商工業地)であり、その中心は生産緑地、農業用地である。

都市基本計画PRGは、地域調整計画の枠組みにおいて、州による規定、計画を受けて決定される。場合によっては、コムーネ間を調整する計画が定められることもある。PRGはその具体化において、地区詳細計画を伴い、また建築計画や建築規制を含むさまざまな建築規定が適用される。歴史的な景観の保全などに関わる諸規定も、ここで有効性を発揮する。

イタリアの都市計画においては、住宅政策を、土地利用計画、および歴史的市街地の保全との関連によって確立することが重要である。これは、さまざまな事例からも明らかであろう。確かに、イタリアについては、土地に対する概念、歴史的市街地における厳しい規制、など独自の要素も多い。しかし今後、先進諸国において、既存の都市と新しい開発との調和を実現しつつ、都市の成長管理を考慮した都市計画を進めていくことが潮流となることが予想される中で、イタリアの都市計画の経験が示唆するものは少なくないであろう<sup>39)</sup>。

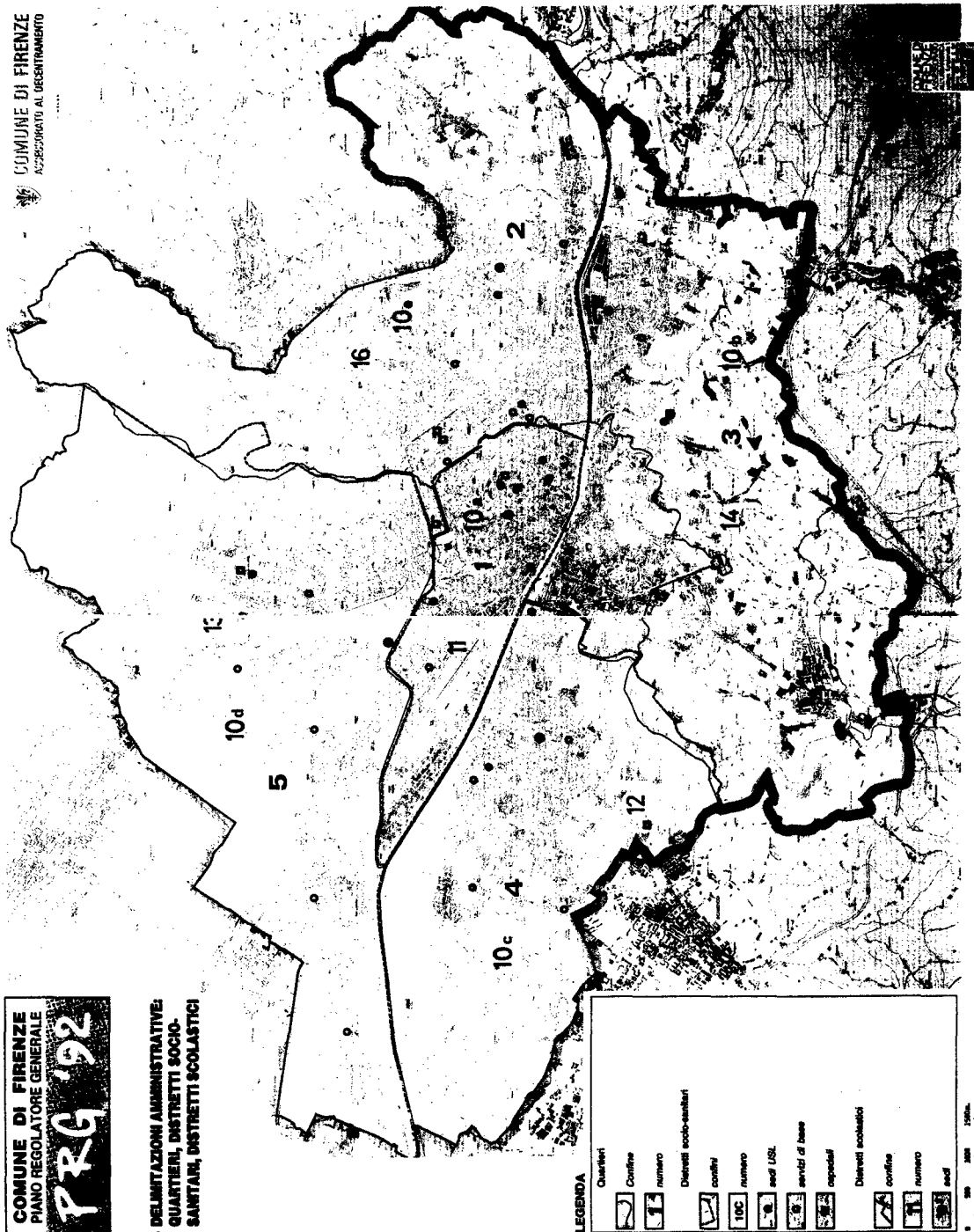
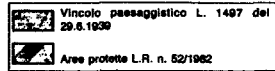


図1 地区 (フィレンツェ1992年PRGより)

COMUNE DI FIRENZE  
PIANO REGOLATORE GENERALE

- SISTEMA CULTURALE  
AMBIENTALE  
- VINCOLI ESTENSIVI

LEGENDA



0 500 1000 1500m.

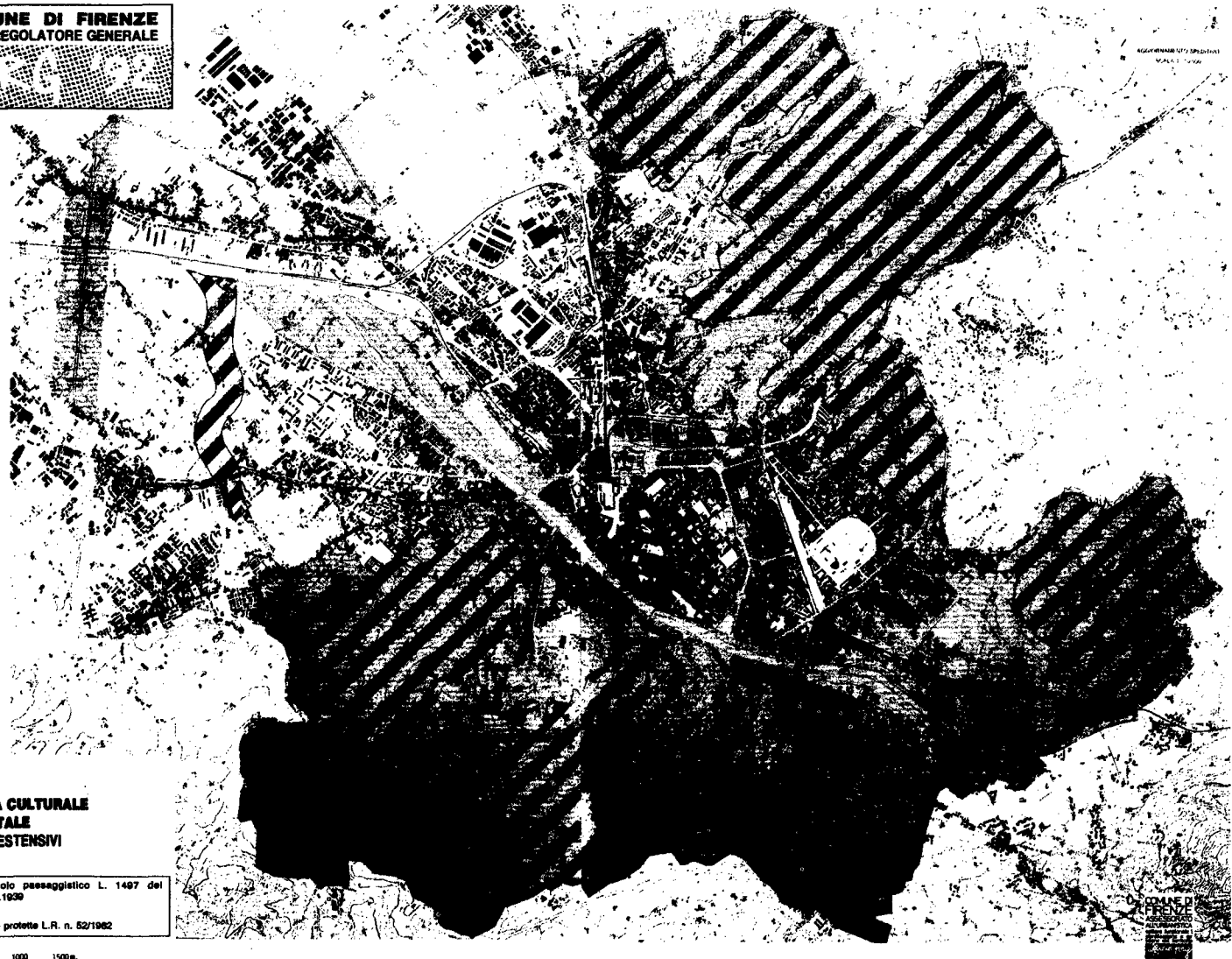


図2 1939年環境計画法等に基づく景観保全区域（フィレンツェ1992年PRGより）

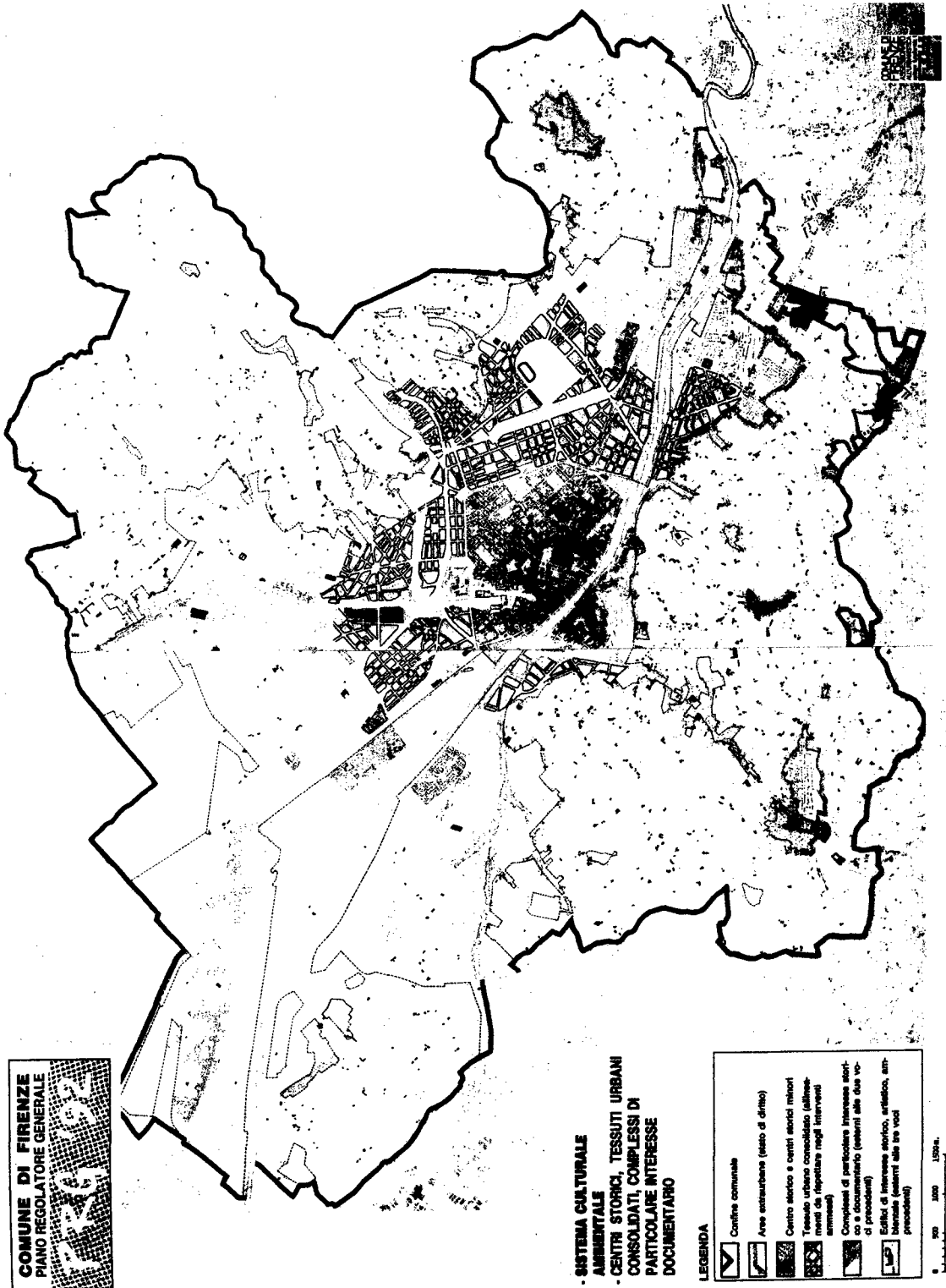
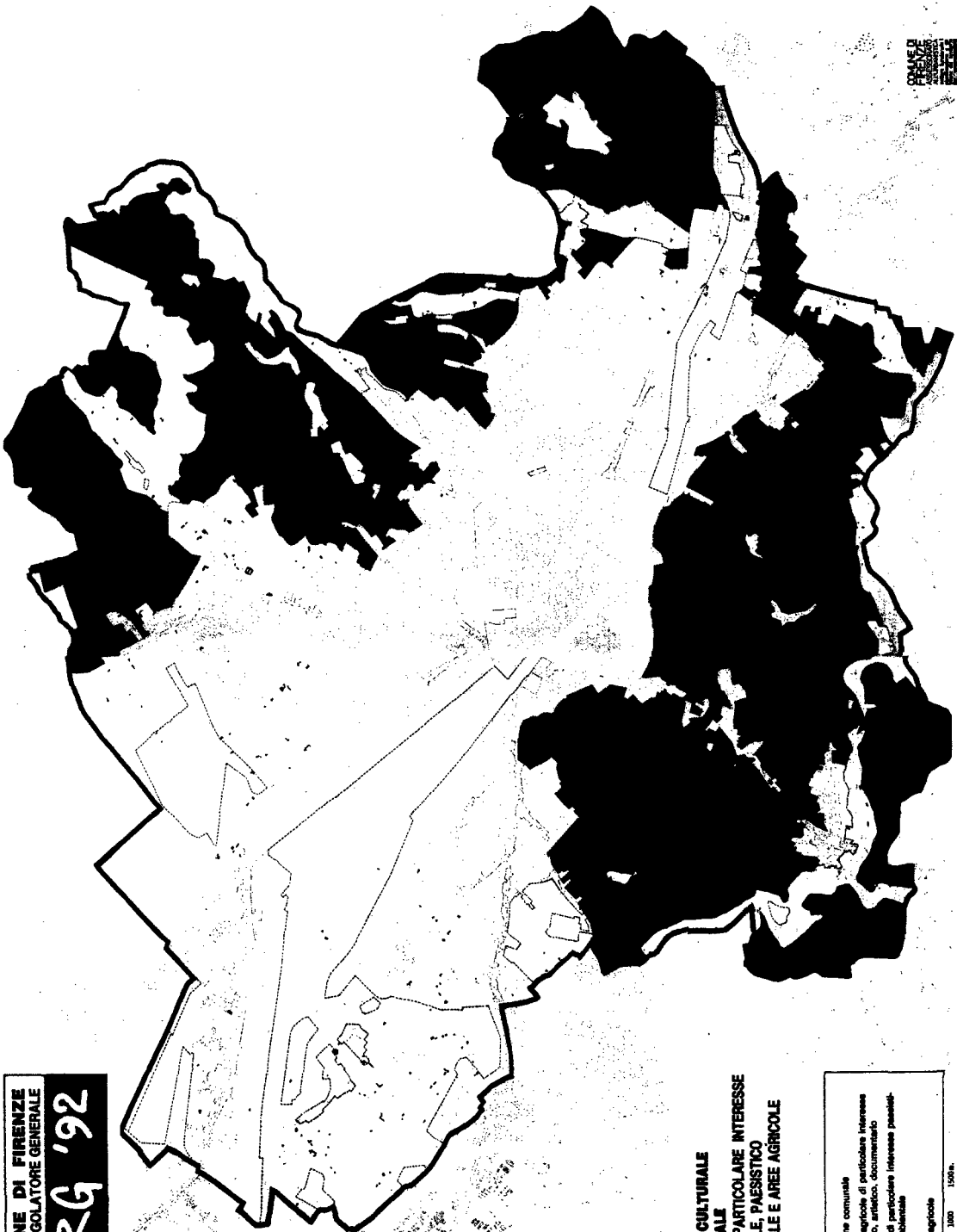


図3 歴史的旧市街地等保存対象地区 (フィレンツェ1992年PRGより)

**COMUNE DI FIRENZE**  
**PIANO REGOLATORE GENERALE**  
**PRG '92**



- SISTEMA CULTURALE AMBIENTALE
- AREE DI PARTICOLARE INTERESSE CULTURALE, PAESISTICO AMBIENTALE E AREE AGRICOLE

**LEGENDA**

	Confine comunale
	Aree agricole di particolare interesse storico, artistico, documentario
	Aree di particolare interesse paesistico-ambientale
	Aree agricole

0 50 100 150m

図4 自然環境・農業地等保全対象地区(フィレンツェ1992年PRGより)





図5 鉄道網および公共駐車場のシステム (フィレンツェ1992年PRGより)

**COMUNE DI FIRENZE**  
**PIANO REGOLATORE GENERALE**  
**PRG '92**

**IL SISTEMA DEI PARCHEGGI PUBBLICI IN RELAZIONE ALLA RETE FERROVIARIA E ALLA METROPOLITANA LEGGERA. LA PROPOSTA DELLA VARIANTE '91**

**LEGENDA**

- metropolitana
- fermata
- capolinea
- ferrovia
- stazione
- parcheggio "scambiatori" (\*)
- parcheggio scambiatori in relazione alle stazioni FF.SS. (\*)
- parcheggio "dissuasori" (\*)
- parcheggio "attrattori" (\*)
- piccoli spazi di accesso alle città del traffico privato

(\*) I numeri delle varie tipologie di parcheggio sono quelli individuati nel "Piano parcheggi" Comune di Firenze 1990

**COMUNE DI FIRENZE**



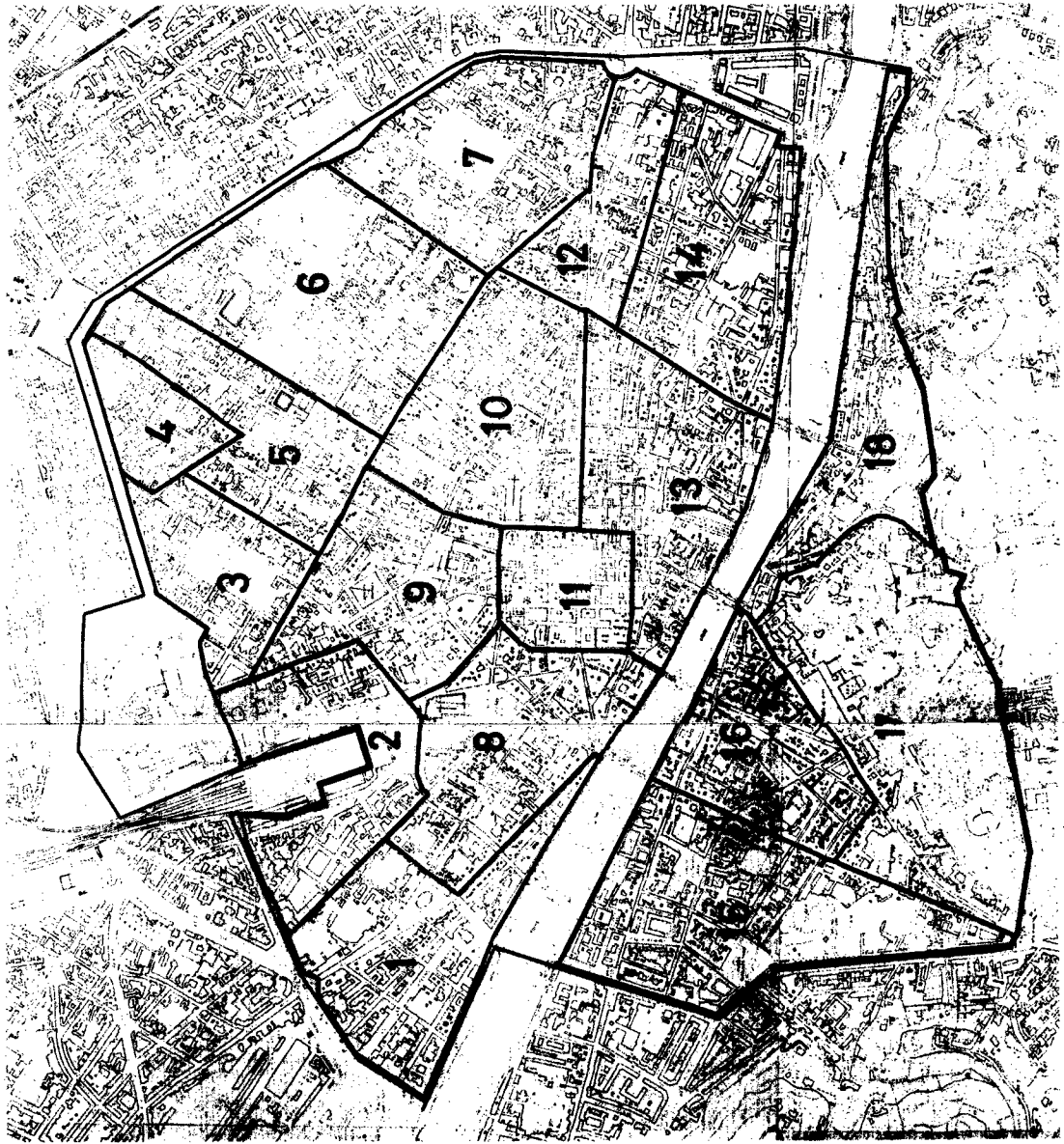


図6 歴史的旧市街地の修復保全計画（フィレンツェ1992年PRGより）

**COMUNE DI FIRENZE**  
**PIANO REGOLATORE GENERALE**  
**PRG '92**

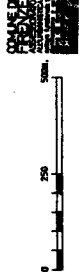
**IL CENTRO STORICO**  
**GLI AMBITI DI RECUPERO**  
**SISTEMATICO**

**LEGENDA**

PERIMETRO CENTRO STORICO

PERIMETRO AREE

1 Il Prato-Ognissanti  
 2 Stazione  
 3 piazza Indipendenza  
 4 Martelliana  
 5 San Marco  
 6 SS. Annunziata  
 7 piazza D'Azeglio  
 8 Santa Maria Novella  
 9 San Lorenzo  
 10 Santa Maria del Fiore  
 11 piazza della Repubblica  
 12 Sant'Antonio  
 13 Uffizi  
 14 Santa Croce  
 15 Santa Maria del Carmine  
 16 Santo Spirito  
 17 piazza Pitti  
 18 San Niccolò



COMUNE DI FIRENZE  
PIANO REGOLATORE GENERALE  
PRG 92

LA DISCIPLINA DI USO  
E DI INTERVENTO  
PER EDIFICI:  
CENTRO STORICO

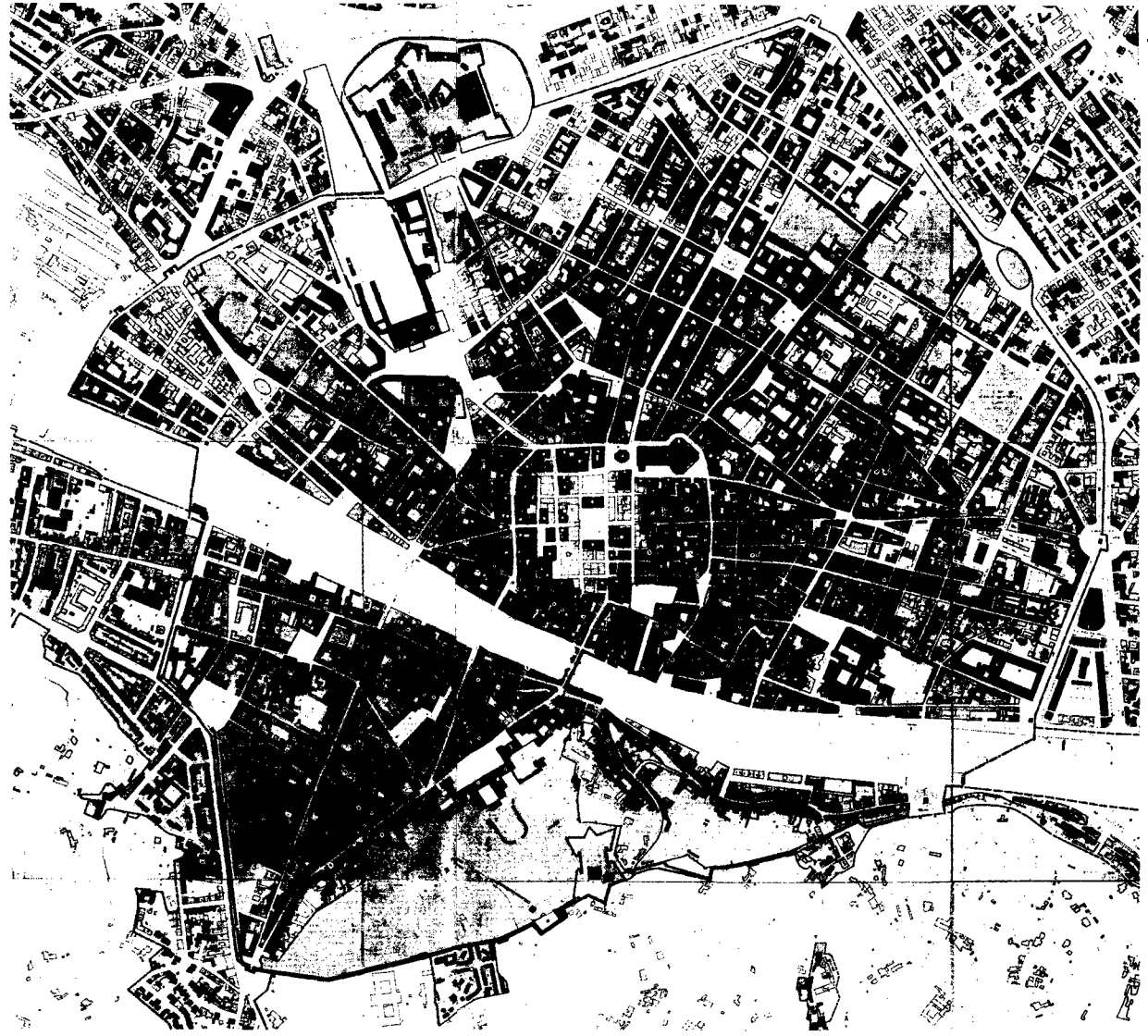


図7 建造物の用途および修復の原則（フィレンツェ1992年PRGより）

COMUNE DI  
FIRENZE  
ASSESSORATO  
ALTERNANZA

## 注

- 1) 工藤、1993a
- 2) Friedmann, 1993, Palermo, 1994, 1993
- 3) 工藤、1995a, 1994a
- 4) IReR, 1993, IReR-Progetto Milano, 1989
- 5) Campos, Oliva, 1993, Romano, 1980
- 6) 工藤、1996a, 1994b
- 7) Palermo, 1994, Perulli, 1993
- 8) Bagnasco, 1977, Ciciotti, 1993
- 9) 工藤、1995a, 1994a
- 10) Legge 29 giugno 1939, n.1497. Protezione delle bellezze naturali
- 11) 工藤、1994c
- 12) 工藤、1992a, IReR, 1989
- 13) 工藤、1996a, 1995a, 1994a, 1994b
- 14) Salzano 1993
- 15) Bagnasco, 1977, Bonfiglioli, 1989, Romano, 1980
- 16) 工藤、1995b, 1994d
- 17) Legge 17 agosto 1942, n.1150. Legge urbanistica
- 18) Legge 6 agosto 1967, n.765. Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n.1150. "legge ponte"
- 19) Legge 19 novembre 1968, n.1187. Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n.1150. "legge tampone"
- 20) Legge 28 gennaio 1977, n. 10. Norme per la edificabilità dei suoli "legge Bucalossi"
- 21) Legge 25 marzo 1982, n.94. (D.L.23 gennaio 1982, n.9. "Decreto Nicolazzi")
- 22) Legge 8 agosto 1985, n.431. "legge Galasso"
- 23) Legge 8 agosto 1985, n.431. Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 1985, n.312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale
- 24) Salzano, 1993
- 25) 工藤、1996a, 1994b
- 26) AA.VV. 1994
- 27) Mioni, 1976, Olmo, 1992, Zucconi, 1989
- 28) Bianchetti, 1989, Mazzoleni, 1983, Palermo, 1993
- 29) Schön, 1993
- 30) 工藤、1994c
- 31) 工藤、1996a, 1994b
- 32) Pacini, 1994,
- 33) Tremonti, Vitaletti, 1994
- 34) 工藤、1995b, 1994d
- 35) Indovina, 1993, 1992
- 36) 工藤、1994c
- 37) Colombo, Pagano, Rossetti, 1993, Ernesti 1990, Falco, 1993, Palermo, 1992, 1985, Somogyi, 1992
- 38) Bianchetti, 1992
- 39) 工藤、1996b, 1993b, 1992b, Salzano, 1992

## 参考文献

- 工藤裕子「90年代の都市における政治と行政－イタリアの場合」、『愛知淑徳大学現代社会学部論集』p.49-69, 1996a.
- 工藤裕子「大都市圏における空間・経済構造・不動産市場の変容－ミラノ市およびその都市圏を事例として」、『日本建築学会大会学術講演梗概集』1996b.
- 工藤裕子「首長直接選挙制の導入とイタリアの自治体議会－93年81号法による新局面」、『月刊自治研』第37巻 431号, p.59-68, 1995a.
- 工藤裕子「プランニング概念の変遷とその再検討－Strategic Planningをマトリクスとして」、『日本建築学会大会学術講演梗概集』1995b.
- 工藤裕子「イタリアの地方自治と地方選挙制度改革」、『選挙時報』第43巻第9号, p.1-26, 1994a.
- 工藤裕子「イタリアにおける地方行政改革の試み－一九〇年一四二号法の意義」, 日本行政学会編『年報行政研究29・行政学と行政法学の対話』ぎょうせい, p.119-141, 1994b.
- 工藤裕子「分権と参加・統治可能性と代表性－イタリアにおける広域行政と政府間関係」、『月刊自治研』第36巻 422号, p.53-60, 1994c.
- 工藤裕子「プランニングの危機とその理論的再構築の試み－ヨーロッパにおけるプランニング論をめぐって」、『日本建築学会大会学術講演梗概集』p.699-700, 1994d.
- 工藤裕子「イタリアにおける選挙制度改革の経緯」, 『選挙時報』第43巻第8号, p.18-36, 1994e.
- 工藤裕子「イタリアにおける都市計画の現状と課題」, 『日本建築学会大会学術講演梗概集』p.437-438, 1993a.
- 工藤裕子「都市・環境・成長－ヨーロッパ成熟都市の選択」, 『遊宇宙』第7号, p.18-21, 1993b.
- 工藤裕子「都市計画の行政学的考察に関する研究」, 『日本建築学会大会学術講演梗概集』p.687-688, 1992a.
- 工藤裕子「都市計画の行政学的研究とその現代的課題－ポスト機能主義における都市と環境」, 『季刊行政管理研究』第58号, p.41-53, 1992b.
- AA.VV. "Il piano territoriale di coordinamento

- (Upi/Convegno) "Le autonomie, Anno LXXXVI n.2, 1994.
- Bagnasco, A., *Tre Italie-La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, 1977.
- Bianchetti, C., *Città immaginata e Città ostruita*, Franco Angeli, 1992.
- Bianchetti, C., *Conoscenze e piano-Un'indagine sulla costruzione del piano regolatore di Jesi*, Franco Angeli, 1989.
- Bonfiglioli, S., Galbiati, M., *Dopo Metropolis*, Franco Angeli, 1989.
- Campos Venuti, G., Oliva, F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Editori Laterza, 1993.
- Ciciotti, E., *Competitività e territorio-L'economia regionale nei paesi industrializzati*, La Nuova Italia Scientifica, 1993.
- Colombo, G., Pagano, F., Rossetti, M., *Manuale di urbanistica*, Pirola Editore, 1993.
- Ernesti, G. (a cura di), *Il piano regolatore generale: esperienze, metodi, problemi-Alcune tendenze a confronto*, Franco Angeli, 1990.
- Falco, L., *I "nuovi" standard urbanistici*, Edizioni delle autonomie, 1993.
- Friedmann, J., *Pianificazione e dominio pubblico-Dalla conoscenza all'azione*, Edizioni Dedalo, 1993.
- Indovina, F. (a cura di), *La città occasionale*, Franco Angeli, 1993.
- Indovina, F. (a cura di), *La città di fine millennio*, Franco Angeli, 1992.
- IReR, *Le reti di città-Teoria, politiche e analisi nell'area padana*, Franco Angeli, 1993.
- IReR-Progetto Milano, *Trasformazioni territoriali e organizzazione urbana*, Franco Angeli, 1989.
- Mazzoleni, C. (a cura di), *Teoria del piano-Giovanni Astengo e il piano di Bergamo: un caso paradigmatico*, Franco Angeli, 1983.
- Mengoli, G., *Le leggi urbanistiche*, Giuffrè Editore, 1987.
- Mioni, A., *Le trasformazioni territoriali in Italia nella prima età industriale*, Marsilio Editori, 1976.
- Olmo, C., *Urbanistica e società civile-Esperienza e conoscenza 1945-1960*, Bollati Boringhieri, 1992.
- Pacini, M., *Scelta federale e unità nazionale*, Fondazione Giovanni Agnelli, 1994.
- Palermo, P.C. (a cura di), *Le metamorfosi degli analisti*, Dst, 1994.
- Palermo, P.C. (a cura di), *Urbanistica politiche e tecnica*, Dst, 1993.
- Palermo, P.C., *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Franco Angeli, 1992.
- Palermo, P.C., *Politiche territoriali e modelli*, Franco Angeli, 1985.
- Perulli, P. (a cura di), *Globale/Locale-Il contributo delle scienze sociali*, Franco Angeli, 1993.
- Piselli, F. (a cura di), *Reti-L'analisi di network nelle scienze sociali*, Donzelli Editore, 1995.
- Rodella, D. (a cura di), *Leggi urbanistiche*, Pirola Editore, 1992.
- Romano, M., *L'urbanistica in Italia nel periodo dello sviluppo 1942-1980*, Marsilio Editori, 1980.
- Salzano, E. (a cura di), *Cinquant'anni dalla legge urbanistica italiana 1942-1992*, Editori Riuniti, 1993.
- Salzano, E., *La città sostenibile*, Edizioni delle autonomie, 1992.
- Schön, D.A., *Il professionista riflessivo-Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Edizioni Dedalo, 1993.
- Somogyi, P., *Il piano regolatore generale-Dall'idea alla formazione del progetto*, La Nuova Italia Scientifica, 1992.
- Tremonti, G., Vitaletti, G., *Il federalismo fiscale-Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Laterza, 1994.
- Zucconi, G., *La città contesa-Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1885-1942)*, Jaca Book, 1989.

## Key Words (キー・ワード)

Italy (イタリア), Urban Planning (都市計画), Land Use (土地利用), Housing Policy (住宅政策), Local System (地方制度)

## Urban Planning and Land Use Planning in Italy : Urban Planning through Housing Policy

Hiroko Kudo\*

\*Faculty of Contemporary Social Science, Aichi Shukutoku University  
*Comprehensive Urban Studies*, No. 62, 1997, pp. 81-102

Urban planning in Italy has been influenced by its land use policy throughout the history. It can be clearly seen in its legal system that the planning acts have been affected by legal framework for land use planning. Furthermore, these land use plans are considered to be important as instruments for implementing housing policy as a part of the urban planning. This is because Italy, having lots of historical remains and important buildings in inner cities and being forced to keep those values, has to establish housing policy in the framework of urban planning, struggling for the land to construct housing, in order to meet the demand of the people after the urbanization.

This paper shows the overall figure of urban planning in Italy and makes its value clear. Showing the the planning reality, it points out the challenging characters and structural problems of Italian planning. It is a very typical characteristic that the urban policy is strongly influenced by political situation of the country. It can be seen that the land use is decided in connection with the housing policy and then the urban planning is implemented. On the other hand, there are policies that are done in relation to the European integration and it becomes clear that now, urban planning is becoming to have a global value, although it is implemented by an unit of local government. There are network-oriented ideas or process oriented thinking. Historically, if one look at the legal framework for planning, the demand of housing provoked the tendency to establish housing policy in connection with land use policy, thus affecting urban planning itself. Now one can see the idea of network in projects and this is absorbed in the models of planning.

There are lots of thing that the experience of planning in Italy can tell to many advanced countries, where it would become more and more important to conduct urban planning, considering to keep the new values of development and the old existing values in harmony, with respect to the idea of growth management.

Comprehensive Urban Studies No.62 1997

## International Symposium on Urban Problems

### Urban Land Policies and Land Use Systems : Frameworks and Effects

#### General Views

- Aspects of the Land Use Planning System in the U.K.:  
With Special Reference to Housing  
Christine Whitehead .....111
- Urban and Regional Development and Planning in Germany:  
The Emscher Park International Building Exhibition as an Innovative Approach  
Winfried Flüchter .....127
- Urban Land Market and Land Policy in France  
Natacha Aveline.....139
- Providing Land for Urban Development:Issues, Policies and Strategies for  
Improving Access, Tenure and Regulation of Land Development and Use  
David Mammen .....153
- The Structure of Urban Land Administration during the Bubble Economy:  
Control Systems and Their Operations  
Shunji Fukuoka .....165

TOKYO METROPOLITAN UNIVERSITY

### CENTER FOR URBAN STUDIES

1-1 Minami-Ohsawa, Hachioji-shi, Tokyo, 192-03 Japan

## 国際シンポジウムの概要

- 1 主催 東京都立大学都市研究所
- 2 テーマ 都市における土地政策と土地利用：その枠組みと効果をめぐって  
(Urban Land Policies and Land Use Systems: Frameworks and Effects)
- 3 日時・会場 1996年9月13日(金) 午前10時～午後5時30分  
於 東京都立大学国際交流会館大会議室

### 4 趣旨

1980年代の後半に世界の大都市はバブル経済の時代を経験し、90年代の今日その崩壊と再生の過程にあるとみることができる。

とくに東京は、世界都市として、最も活動的で魅力的な大都市として発展する中で、不動産投資の拡大と大規模な土地投機を誘発し、第二次大戦後最大といわれる異常な地価高騰と、その沈静化を併せて経験した。そのため、土地基本法の制定をはじめ、地価抑制策や土地利用規制など、さまざまな新しい土地政策が導入され、実施されてきている。

このような都市の開発・土地利用と環境との調和・共生は、世界の先進大都市にとっても共通の課題であって、それぞれ独自の特色ある取組みがなされてきている。都市研究所では、1994年以来、都市における土地政策と土地利用制度に関する国際的な共同研究を組織して、東京の土地問題と土地利用政策について内外の研究者の協力と参加のもとに研究を続けてきた。

そこで、この共同研究を総括する意味で、外国人研究者の参加をえて国際共同研究をシンポジウムの形で開催し、土地政策や土地利用システムについて再検討するとともに、都市成長の管理方策を探ろうというのがこのシンポジウムの趣旨である。

### 5 講演者

クリスティーヌ・ホワイトヘッド博士

ロンドン大学経済学部学部長

専門分野 経済学、住宅経済学

ウィンフリード・フリヒター博士

デュースブルグ大学 東アジア研究センター所長

専門分野 都市地理学

ナターシャ・アヴェリーヌ博士



フランス国立科学研究センター、トゥルーズ大学都市研究センター専任研究員（助教授）

専門分野 土地経済学

ディビッド・マメン

ニューヨーク行政研究所所長

専門分野 都市計画学

福岡 峻治

東京都立大学都市研究所専任研究員（教授）

専門分野 都市行政学

## 6 コメンテーター・司会

### ・コメンテーター

池田 恒男 東京都立大学法学部教授

専門分野 民法、法社会学

倉橋 透 新潟大学法学部助教授

専門分野 公共経済学

柴田 徳衛 元東京都立大学経済学部教授

専門分野 経済学、都市財政学

### ・司会

高橋 勇悦 東京都立大学都市研究所長（教授・都市社会学）

## 7 分科会

1996年9月14日（土）午前10時～12時に国際交流会館小会議室において分科会の形で小研究会を開催し、研究討論を深める。

## 8 その他参加者

- ・本学都市研究所の専任・兼任研究員その他本学の都市研究者
- ・他大学の都市研究者
- ・東京都ほか関係行政機関の職員及び都市研究機関の都市研究者

## 国際シンポジウム

### 都市における土地政策と土地利用：その枠組みと効果をめぐって

日 時 1996年9月13日(金) 午前10時～午後5時30分

会 場 東京都立大学国際交流会館大会議室

八王子市南大沢1-1 Tel 0426-77-1111 (代表)

#### シンポジウム次第

- 10:00 開 会  
あいさつ 高橋勇悦 都市研究所長
- 10:15 ~ 10:55 「イギリスの土地利用計画政策」  
クリスティーン・ホワイトヘッド ロンドン大学経済学部教授
- 10:55 ~ 11:10 (休 憩)
- 11:10 ~ 11:50 「ドイツの土地利用と地域計画システム」  
ウィンフリード・フリュヒター デュースブルグ大学教授
- 11:50 ~ 12:30 「フランスの土地市場と土地政策」  
ナターシャ・アヴェリーヌ トゥルーズ大学都市研究センター専任研究員
- 12:30 ~ 14:00 (昼 食)
- 14:00 ~ 14:40 「アメリカの土地政策と土地利用システム」  
ディビッド・マメン ニューヨーク行政研究所所長
- 14:40 ~ 15:20 「東京の「土地バブル」と土地政策」  
福岡 峻治 東京都立大学都市研究所専任研究員
- 15:20 ~ 15:35 (休 憩)
- 15:35 ~ 17:20 コメントと討論  
池田 恒男 東京都立大学法学部教授  
倉橋 透 新潟大学法学部助教授  
柴田 徳衛 元東京都立大学経済学部教授
- 17:20 ~ 17:30 閉 会  
あいさつ 高橋勇悦 都市研究所長

## The Prospectus of International Symposium on Urban Problems

### Urban Land Policies and Land Use Systems : Frameworks and Effects

#### 1. Purpose

Major Cities around the world experienced periods of economic speculation of the late 1980s, followed by the collapse of these economic bubbles and subsequent regeneration.

The process was particularly dramatic in Tokyo, which experienced the greatest rise in land prices since the end of the war. To alleviate this problem the Basic Land Act was enacted and new land policies to control land price and land use were introduced. At the moment, the escalation of land prices in Tokyo has ceased and a period of calm continues.

The coordination of urban development and land use in the urban environment is an issue common to all advanced metropolises. In 1994 the Tokyo Metropolitan University Center for Urban Studies organized a three-year research program entitled "International Joint Research Project on Urban Land Policies and Land Use Systems".

To conclude this program the Center for Urban Studies will invite experts from major countries to an international symposium to reexamine the issues of land price bubbles, land policies and land use systems and to discuss policies on urban growth management.

#### 2. Participants

##### Panelists

Prof. Christine M. E. Whitehead, Department of Economics, London School of Economics and Political Science

Fields of Expertise : Economics of Land and Housing

Report Title : Aspects of the Land Use Planning System in the U.K. : With Special Reference to Housing

Prof. Winfried Flüchter, Director of the Center for East Asian Studies, Gerhard Mercator University Duisburg

Fields of Expertise : Urban Geography

Report Title : Urban and Regional Development and Planning in Germany : The

### Emscher Park International Building Exhibition as an Innovative Approach

Dr. Natacha Aveline, Researcher in Economics of CNRS, Toulouse Le Mirail University

Fields of Expertise : Land Economics

Report Title : Urban Land Market and Land Policy in France

Mr. David Mammen, President, Institute of Public Administration, New York

Fields of Expertise : Urban Planning

Report Title : Providing Land for Urban Development : Issues, Policies and Strategies for Improving Access, Tenure and Regulation of Land Development and Use

Prof. Shunji Fukuoka, Tokyo Metropolitan University, Center for Urban Studies

Fields of Expertise : Urban Administration

Report Title : The Structure of Urban Land Administration during the Bubble Economy : Control Systems and Their Operations

#### Commentators

Prof. Tsuneo Ikeda, Faculty of Law, Tokyo Metropolitan University

Fields of Expertise : Civil Law, Legal Sociology

Assoc. Prof. Tooru Kurahashi, Faculty of Law, Niigata University

Fields of Expertise : Public Economics

Dr. Tokue Shibata, Former professor, Tokyo Metropolitan University

Fields of Expertise : Urban Finance

#### Chairperson

Prof. Yuetsu Takahashi, Director of the Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

### 3. Schedule

Date : September 13th(Fri.), 1996 10 : 00 a.m.- 5 : 30 p.m.

Venue : International House, Tokyo Metropolitan University

1-1 Minami-Ohsawa, Hachioji-shi, Tokyo, 192-03 Japan

Tel : 0426-77-2351

Fax : 0426-77-2352

Languages : English and Japanese <consecutive interpretation>

## Programme

Sept.13 (Fri.)

- 9 : 30~10 : 00 Registration
- 10 : 00~10 : 15 Opening Ceremony  
Welcome Address  
by Prof. Y. Takahashi/Director of the Center for Urban Studies  
Symposium  
Chairperson : Prof. Y. Takahashi/Director of the Center for Urban  
Studies
- 10 : 15~10 : 55 "Aspects of the Land Use Planning System in the U.K."  
by Prof. Christine Whitehead
- 10 : 55~11 : 10 Coffee Break
- 11 : 10~11 : 50 "Urban and Regional Development and Planning in Germany"  
by Prof. Winfried Flüchter
- 11 : 50~12 : 30 "Urban Land Market and Land Policy in France"  
by Dr. Natacha Aveline
- 12 : 30~14 : 00 Lunch
- 14 : 00~14 : 40 "Providing Land for Urban Development"  
by Mr. David Mammen
- 14 : 40~15 : 20 "The Structure of Urban Land Administration during the  
Bubble Economy"  
by Prof. Shunji Fukuoka
- 15 : 20~15 : 35 Coffee Break
- 15 : 35~17 : 20 Comment and Discussion  
by Prof. T. Ikeda  
Assoc. Prof. T. Kurahashi  
Prof. T. Shibata
- 17 : 20~17 : 30 Closing Ceremony