

## イタリアの新自治体基本計画における農地ゾーニングと地域ブランドとの相互関係性に関する研究

- ヴェネト州、Valdobbiadene 市を対象として -

A study on inter-relationship between the zoning in agricultural use  
and the regional product on new municipality-planning in Italy  
- Case Study of the Municipality of Valdobbiadene, Veneto region -

37-166157 松田 季詩子

This study aims at revealing the structure of the part of new municipal spatial planning tools in Italy, especially focusing on the relation between viticulture and the policy of spatial planning from the administrative point of view, to get some clew to the long-term rural revitalization in Japan. Recently, many regions in Italy have changed their old municipal planning tool (PRG) to new one, and Veneto region is also one of them and made characteristic tool (PAT) which concerns the whole territory of one municipality, including the "paesaggio" and systems of settlements. From the case study in the municipality of Valdobbiadene, it reveals that each perimeter of spatial area differs reflecting municipal, local, or more superior administrative point of view.

### 序章

#### 0-1 研究の背景と目的

近年、地方創生やタクティカルアーバニズム等に代表されるように、日本の地方部のまちづくりの多くは課題解決にソフト面および短期的活動の連鎖から取り組む手法を一般的なものとする。他方で、空間計画を作成し、前者とこの計画を連結させ、地域の資源と将来方向性を空間的側面から多様なステークホルダーと共有する環境を整備することは、それらの活動の成果を根付かせるために今後ますます有効となってくると考えられる。本研究では空間性が商品価値および地域価値の双方に関係すると考えられる農業生産物の「地域資源ブランド」に着目し、地方行政の策定する空間計画とそれらの連関性をもってこれに対する知見を得ることが本研究の目標となる。具体的には、地域資源となる農業生産物のブランディングにおいて先進的な取り組みを果たしてきたイタリアに着目した。

それを踏まえ、本研究の目的是以下 3 つとする。

①既往研究の存在しない新自治体基本計画の構造および概要を明らかにする。

また、イタリアの代表的な農業生産物であるワインと原料のぶどう畑に着目し、

②概観を明らかにする。

③地方の農村地域の自治体における、実際の自治体計画ツールの活用方法を明らかにする。

#### 0-2 研究の手法

現地の計画資料に関しては、主に WEB 公開されている法令、行政文書、サイト、位置情報データ等を使用した。またブランド力の高いワイン生産

地である Valdobbiadene 市において、現地調査および、市長、都市計画局、観光局、コンソーシアムに対するヒアリングを行った。

#### 0-3 既往研究と研究の視点

伊の都市計画制度一般に関しては宮脇（1995）により多様な事例を含む国から市までを横断した研究がある。自治体基本計画に関しては、1942 年都市計画法制定以降の普及プロセスおよび都市計画手続きが宮脇（2005）により紹介されている。また、景観計画に関する研究は 2004 年のウルバニ法典を含む蓄積がある。地方研究に関する文献は、植田（2009）及び宗田（2012）が新しい。

本研究は以下の点で新規性があると考えられる。

- ・自治体基本計画の 1990 年代から 2000 年代における更新以降を扱う点
- ・地方部における都市計画理論および構造を軸に扱う点

#### 0-4 研究の枠組み

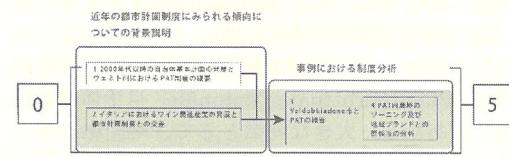


図 1 研究の枠組み

本研究は序章から第 5 章までの 6 章で構成される。第 1 章では、都市計画制度の視点から、既往研究のないイタリアの自治体計画である PAT 制度について概観する。第 2 章では、ワイン産業の発展の視点から、ワイン産業に関する自治体組織が都市計画制度を取り入れた経緯を紹介する。第 3

Kishiko Matsuda

章以降では、特定の自治体における制度の運用実態を現象的に分析する。第3章は、Valdobbiadene市のPAT制定の沿革およびPATの全体構造について説明し、第4章では、PATの詳細ゾーニングと具体的な土地特性および地域ブランドの原産地呼称範囲との比較から行政制度と地域ブランドとの関係性を分析する。第5章では第1-4章をまとめるとともに、日本への示唆を述べるものとする。

## 第1章 2000年代以降の新自治体基本計画およびヴェネト州におけるPAT制度の概要

### 1-1 自治体基本計画に関する近年の動き

国、州、県、自治体(Comune)で示されるイタリアの行政単位は、1972年の共和国大統領令第8号により州が、1977年の地方自治法の制定および1990年の更新によって県が、それぞれ確立した。

それらの比重が、中央集権から自治体の権限強化へと転換されたのは、1999年および2001年の憲法改正であり、特に憲法改正法2001年第3号における、イタリア共和国憲法第2編(共和国の機構)V章(州、県、および市町村)の改正によって、国家から自治体に至るまでの各行政機関が同列と明記された。

計画体系では、PRGと呼称される自治体スケールでの計画ツールが最も古く、地方自治法により1980年代に初期の州域計画が、それ以降に県域計画が整備された。それらの領域計画としての側面を反映し、1995年のINU(イタリア都市計画家協会)第11回会議では建物だけでなく景観・エコロジー等の「域全体」=テリトリーの操作を可能にする都市計画ツールの必要性が提唱され、これ前後に各州単位でPRGの更新が散発する。

### 1-2 各州の現況

現在の各州の計画を類型化すると、以下の3種に大分される。

- ① PRG、PRGC(自治体基本計画)
- ② PUC、PUG、UCG(都市基本計画)
- ③ PSC(自治体構造計画)

この中で、特に根本的な制度更新を含むのがPSC(Piano Strutturale Comunale、自治体構造計画)にあたる。大きな特徴として、時間軸に基づき、計画ツールが構造計画・実施計画・都市計画規定の3段階に区分された。構造計画は、上位計画との統合が意識された長期的かつ抽象的なものである。その枠組み内で、具体性を増した実施計画が短期的に作成される。都市計画規定に関してはPRGの建築規制的な側面を受け継ぎ、行政の直接介入を意図する。

各州の自治体基本計画ツールは呼称に一定の統

一性を持つが、独自呼称を命名している州もある。PSCのうちロンバルディア州のPGTは、市民及び市民団体からの提案に基づいた計画の作成によって計画初期段階からの市民参加を図ることを意図している。

計画の対象としては、「構造的要素」すなわち静的で長期的な要素が重視されるがそれだけではなく、特定の資源や問題を集中的に扱う「戦略的要素」とのバランスにより成立つ。

### 1-3 2004年11月法以降のヴェネト州の都市計画制度変更の概要

ヴェネツィア等のアドリア海沿岸部から北部のプレ・アルピ地帯までを含むヴェネト州(面積18,264km<sup>2</sup>、人口485万人)では、1980年代に組織された州計画体系において平地農村部へのスプロール等が問題視されたこともあり州法改正以前から景観計画と空間計画の一体化が図られる等の独自の取り組みがなされてきた。州法の2004年11号法の施行によって、州から自治体に至るまでの計画体系が一新された。

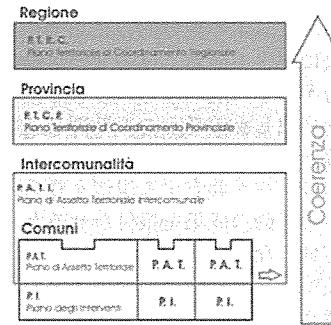


図2 自治体から州までの計画体系(出典:トレヴィーゾ県)

この際、旧来のツールを改良した州域のPTRC、県域のPTCPと異なり、自治体スケールの計画ツールはPRGから根本的に変更され、PAT(Piano Assetto di Territorio、テリトリー資源計画)と独自呼称されるPSC型の構造計画が策定された。

### 1-4 PATの構造と特徴

PATは名称の通り、建築物の操作および都市区域の範囲にとどまらない自治体の範囲全域を資源(Assetto)とみなし、活用を考える自治体基本計画ツールである。原則として自治体の大小に関係なく適用されるが、簡略版が条文の条件下により認められる自治体が存在するとともに、山岳部等の小規模自治体が連携して作成するPATIおよびテーマ別に自治体が連携するPATI Tematicoも存在する。10年単位の計画であり、2017年12月現在、州全体の約89%となる417自治体が採択および州の承認を得た更新を行っている。

PAT には生活サービスに直結するような規定より、長期的スパンでの土地利用に関する記述が圧倒的に多く、また、歴史的市街地と農業区域との並列やそれらを混合したゾーニング（ATO）の策定など、市街地と同列に農業地域が扱われる要素がみられる。

PAT は大きく A.技術的レポート B.地図 C.技術的規則 D.英字とベクターによるデータベースの4種により構成される。

そのうち、要求される書面または図面を整理すると、以下図のようになる。すなわち、農業、防災といった分野別に政策決定されるのではなく、「守りたい要素」といった大きなテーマおよび目的が1図面に1つ設定されており、旧分野は4つの図面に投影する形で再構成する必要がある。

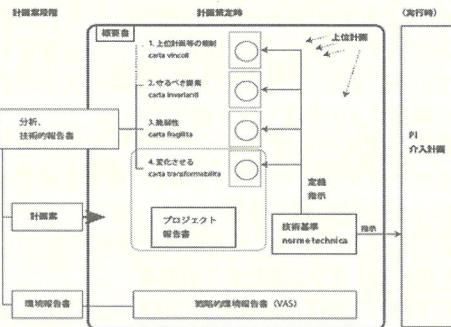


図3 計画書面および図面の関係性の構造図

PAT 内で重要な要素は、建築的・都市的な範囲を細分化するのではなく一括して扱う UC (Urbanizzazione Consolidata、統合都市化領域)、旧来のゾーニングと異なり、性質的には不均一だが、自治体全域内で一連の生活システムと同じくする範囲である ATO (Ambiti Territoriali Omogenei、均質区域)、旧手法から段階的な移行を果たし、5 年間単位の実行ツールである PI (Piano Interventi、介入計画) があげられる。

#### 1-5 小結

2000 年代以降の州単位での革新的な新自治体基本計画には「構造的」な要素が重要な側面を示すが、特にその中でも革新的に景観・自然環境の要素を取り入れたのがヴェネト州の PAT である。景観計画と空間計画が融合し、空間計画は目的の観点から4つの図面に再構成され、実施計画として PI との連動を図るものとなった。

## 第2章 イタリアにおけるワイン関連産業の発展と都市計画制度との交差

#### 2-1 序

ワイン生産地での原産地保護の動きは戦前から

の歴史を持つが、特に 1960 年代の原産地呼称制度の誕生以降、ブランドの保護および生産地のイメージの保持のために土地とブランドを紐づけた法制度の整備および議論がなされてきた。

#### 2-2 1960 年代以降のワイン産業の動き

原産地呼称制度は 1957 年のローマ条約における「原産地をその名称で示すワイン」という定義が基礎となっている。1962 年のコミュニティ法を経て、1963 年第 930 号法「ワインの原産地指定の保護のための規則」の交付にて、政府によるワインの新規制が始まった。1964 年に誕生した国家ワイン委員会は、現在に至るまで農水省の下部組織として全対象ワインに対し 5 年毎に助言と提案を行っている。

農村部からの試みとして、1965 年に最古の協会が設立されたアグリツーリズム運動をはじめとする農村観光、および技術革新の潮流も重要な要素である。これらは戦後の農村問題の影響を大きく受けたワイン生産地を観光・産業の両面から改革する試みだった。観光面では、1966 年にプロセッコ地域で初めての「ワインの道」が整備され、技術面では原産地呼称制度に従う戦略と、伝統的な土地利用とブドウ品種を切り離して科学的アプローチにより土地の最大活用をはかる戦略の 2 種に分かれた。

#### 2-3 1970-80 年代の成果

1960 年代以降の規定や運動が結実し、アグリツーリズムの国法および国際条約での原則の制定が進んだ。付随して一般的認知も高まり、環境保全型農業や農村観光に対する国内世論が形成され、ワインの消費も上向くことになった。

#### 2-4 「ワインの町」全国協会(CdV)の誕生

CdV (『ワインの町』全国協会、Città del Vino) は 1987 年にトスカーナ州シエナで設立され、2017 年現在 434 の自治体が参加するワイン生産地の自治体連携組織である。この目的は、ワインと生産地のテリトリーの関係性をイタリアワインの固有性および価値ととらえ、ワインに関連する文化的、商業的な開発を補助することである。特に、現在はワインツーリズムを重要な地域成長施策の核として取り上げている。

#### 2-5 「ワインの町」全国協会による都市計画ガイドラインの提唱およびその活動の発展

ワイン産業のブランド化および発展が都市計画的展開に結びつく上で、CdV が重要な役割を果たしたのは、「ワインの町のマスター・プラン」(PRCV) の提唱と普及啓発の取り組みで明らかである。PRCV の位置づけはガイドライン、かつ、行政的拘束力のないものであり、実際の計画策定は各自

治体の意思に任される。

初期の PRCV は 1996 年のコルク宣言「ヨーロッパの農村生活」に沿い、持続可能な発展に向けた総合計画を、特に高品質なブドウ生産に最適な土地の積極的保護から実現しようと 1997 年に有識者会議の後に公表された。

約 10 年後、2007 年の改訂では、景観をはじめとして、生産力にとどまらない建築や自治体のテリトリーへの審美的な軸が追加された。注目すべき点として、この改定がワイン文化の PR となる各賞や UNESCO 世界遺産への文化的景観登録を企図していたのに加え、自治体基本計画の更新に対する INU、および各州の事例を参考に、明確に対応しようとする動きがあり、PSC 等の理念や意図と連動したものとなっていることがあげられる。

また、方法論の洗練だけでなく実例を作成発展させていくべきとの背景から、この改定以降に隔年で INU の協賛、URBIT の組織の元、コンペが開催されるようになった（「最も素晴らしいワインの町のマスタープラン」）。10 年間で重複等を含め加盟する 9 自治体が表彰されている。受賞自治体に共通する特徴として、人口 10000 人以下、および量的な主要産地とは異なって山麓に位置する自治体が多いといえる。また 9 自治体のうち位置が近いのは 2 セット（4 自治体）あり、これらは何らかの地域内連携に取り組んでいると考えられる。

## 2-6 小結

本章ではイタリアにて自治体のワイン生産地に特化した都市計画ガイドラインが策定されるまでを、1960 年代以降のワイン産業における流れから明らかにした。ANCV は数十年間の農村観光や原産地呼称制度の発展を受けて誕生した自治体連携組織であり、その制定したガイドラインである PRCV は、初期段階では農業生産の効率性および持続性を求める一元的な意味合いが強かつたが、2007 年の改定により自治体全域の維持を意図して都市計画と分かちがたいものになった。これは戦略的なワイン文化 PR の意図がありつつも、新自治体基本計画と足並みをそろえた結果である。

## 第 3 章 Valdobbiadene 市における PAT の概要

### 3-1 市の地理、歴史、空間構造

イタリア有数のワイン産地であり、第 2 章の PRCV のコンペ受賞経験もある Valdobbiadene 市（以下、市）をケーススタディ対象として取り上げた。市は、面積 62.9 km<sup>2</sup>、人口 10388 人（2015）であり、ピアヴェ川とプレ・アルピ山麓に挟まれるように位置する。カルスト地形と切込みの深い丘陵を地質的特徴とする。市内の集落は中心部を

含め、北部産地の斜面に張り付くような伝統的なもの、平地に形成されたものの双方が存在する。

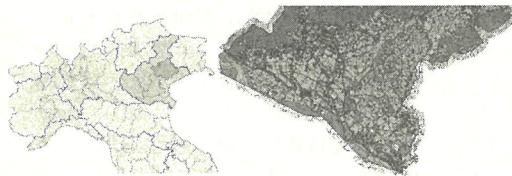


図 4 国内の位置、図 5 市内のブドウ畑の範囲

### 3-2 ワイン生産とブランドに関する概要

周辺地域を含む「プロセッコワイン」の名前が最も記録されたのは 18 世紀であり、丘陵地での手作業による伝統的なブドウ栽培手法は 19 世紀に確立した。1960 年代以降の農村復興の中で、技術的および新規事業の開拓が模索され、1980 年代には「食前酒」としてのブランド地位を確立した。1969 年に初期の原産地呼称を獲得し、それが格上げとなる形で 2009 年に DOCG ワインの認定を受けている。また、UNESCO 世界遺産の文化的景観での認定に 10 年近く取り組んでいる。

農業生産高のほぼすべてがブドウ栽培に換算できるモノカルチャーであり、791 の農業生産者の半数以上が小規模個人経営である。他方、近年の農地拡大により、平地にも大規模な農地がみられる。

### 3-3 市の PAT プラン施行までの沿革

旧 PRG の PAT への更新は 2008 年ごろから検討が進んでいたが、計画案策定以降のスケジュールは以下のようになる。

日付	内容
2012.06.23	申請 (Scritto di Concessione) の提出 (Esponente Preliminare, 食料農業省 (L.R.))
2012.06.29	申請書の提出日、送達日、トドケーション・アントラード (トドケーション) の登録 (L.R.)
2016.07.30	1 年間の検討期間 (60 日)
2016.09.06	トドケーションの提出日 (60 日)
2016.09.20	市議会の予算委員会 (W.M.) が予算を承認する
2017.01.24	トドケーション (Confidenza di Sanzione) の提出
2017.02.14	市議会の予算に依るトドケーション (Certificato) の提出
2017.03.29	W.M. が予算の承認 (Certificato) の提出

図 6 計画案策定以降の進行スケジュール

また、PRCV コンペは 2015 年の計画採択後、州の承認前に受賞し、景観、建築構造物のマネジメント、農業関係者の参加プロセスに対して特に評価された。

### 3-4 市の PAT プランの構造

書面および図面から構成されている。採択された書面は ①計画本体 ②分析書 ③資料 の 3 種に分かれ、②の分析書も含めた全書面を Web 上で公開している。①の中で重要なのが、「技術基準」

(Norme Techniche) の書面であり、行政決定の際の根拠となる方針を示すとともに、図面上に描画される全範囲はこの条文に紐づけられ、特性および対象の方向性を記載される。

図面は州の 4 枚の規定に対し、4 枚目の「今後変化させる部分」に特に景観に関わる要素を抜き

出した1枚を追加した計5枚が作成されている。

旧ゾーニングにあたる計画単位であるATOには、7種類が用意され、そのうち主なワイン生産に関するものは3種類ある。書面では最も市の特色を示すエリアとしてATO05「ブドウ畠」を指定しているが、コンペの際の評価およびヒアリングより、市はワインとそのブランド化に間接的に関係する施策、たとえば、観光に伴う交通問題の重視や市民および観光客へのアクセス性の改善、PATに基づくワイン醸造所の最適配置等、についても総合的に提案していることがわかった。

### 3-5 小結

市のPATの構成からは、景観および市内への情報公開に対する配慮が読み取れる。また、実際のPAT制定にあたって、PATの可能とする手法を予想される用途とは別の部分で活用する、あるいはPATのテーマに間接的にかかわる施策を取り入れる、等の市の対応の柔軟性も確認できた。

## 第4章 PAT 内農地のゾーニングからみるゾーニング間、および地域ブランドとの関係性の分析

### 4-1 序

本章では、ブドウ畠に対する地域行政の視点からの空間的な方針を抽出するために、PAT内の農地に関するゾーニングに焦点を当て、それぞれ

- ・旧PRGとの比較(4-2)
- ・PAT内のゾーン同士の整合性の比較(4-3)
- ・生産者組合の定める原産地呼称範囲との比較(4-4)を行う。

### 4-2 旧PRGとPATとの土地利用規制比較

市では現在、2011年に最終更新したPRGとPATを併用・漸進的な移行を目指している。PRGのゾーニングは以下の図面のように、基本ゾーンによる大分類、および、各自治体が自由に制定するサブゾーンによって階層的に成立する。

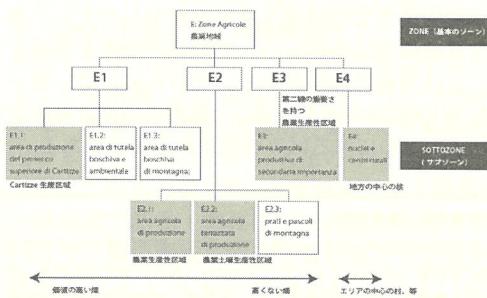


図7 既存PRGによる農地ゾーニングの構造

2図面を比較したところ、ゾーニングにおいて、旧PRGの階層構造を放棄した重ね掛けを行いうよう

になったことがわかる。それによって、生産性の1軸にとどまらない多面的な価値から農地を評価することが行政的に可能になった。

また、農業分野を階層化するのではなく、4種の図面に沿って「何にどのような価値を見出し」「どの分野にどのように応用するか」に従い体系化されている。

### 4-3 PATの各ゾーニング毎の比較

階層構造の際の範囲は総和すれば自治体の全範囲に過不足なく一致していたが、PATのゾーニングにはそれがなく、多面的な評価軸を持つために、「重ね掛け」が一般的となっている。

重ね掛けされた農地ゾーニング同士の関係性としては、境界部分の整合性を特に揃えないことが特徴的である。PATは専門的分析をベースに成り立っており、行政的な効率化より専門分析や提案の範囲を空間上へ写実的に反映することを重視している。これと現実上の諸問題を対応させるために、PRGのゾーニングを保存したままPIで詳細図面を作成することで段階的な移行を試みている。

### 4-4 特定地域での各ゾーニングの機能、および地域ブランドとの関係性の検討

特徴的な重ね掛けのある農地のゾーニングを取り上げると、大きく「強化」型、すなわち多面的な価値を認められる重要な範囲と、「補完」型、すなわちある指標では高く評価されず他の指標で価値を認められる農地の範囲、に区分される。これらの代表例として、①最も高価値のワイン原料の生産地であり、地域のシンボル的な丘陵農地であるCartizze地区②近年にワイン原料のブドウ生産地として整備された、平地のSettolo Alto地区の2つを取り上げ、各部での重ね掛けされたゾーニング、原产地呼称範囲、および実際の地形や条件と比較した。

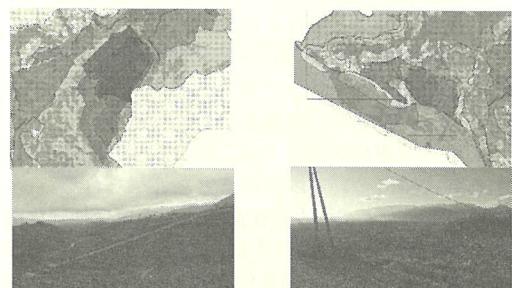


図8 Cartizze地区、図9 Settolo Alto地区

①Cartizze地区においては、次ページ図面部分に特に着目し、現地調査、写真との照合作業を行った。

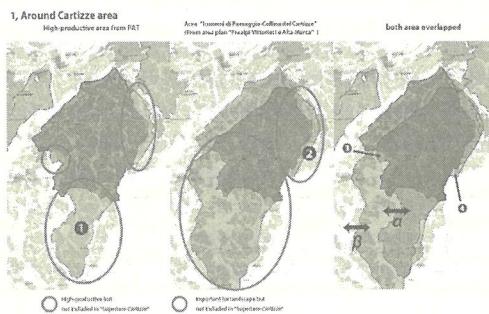


図 10 Cartizze 地区範囲内に関係するゾーニング

ここから、「強化」型の各ゾーニングの関係性に対して以下のことが言える。

- ・地区の均一的な均質性を示すゾーニングと、地区の一連のシステムを示すゾーニングが存在し、原産地呼称範囲は後者寄りの傾向がみられる。
- ・重ね掛けには、現況を維持および修復する規制および保護の側面が強くみられる。
- ・図面 2「守るべき要素」および図面 4「に提示される各ゾーニングで、現況の保全修復および観光のプロジェクト実行のフェーズ毎の役割分担がなされている。

## ②Settolo Alto 地区

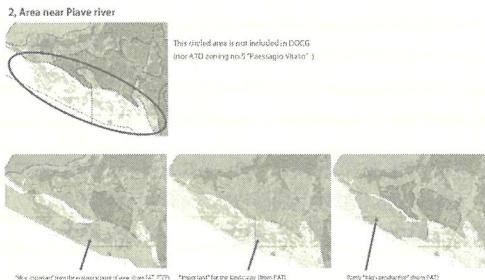


図 11 Settolo Alto 地区範囲内に関係するゾーニング

ここから、「補強」型の各ゾーニングの関係性に対して以下のことが言える。

- ・土地の価値を多側面から解釈するというより、必要な部分にゾーニングをかける意味が強く、各ゾーニングは個々に独立したものである。

これらの事例をまとめると、ゾーニングに関する各主体について以下のことが述べられる。

**地域行政のゾーニングと生産者組合の原産地呼称範囲の役割分担:** 原産地呼称制度の指定範囲は、地形や土壤といった伝統的条件に基づくものであるが、理由があいまいか、現況に即していない面もある。対して、市の指定するゾーニングは個々が一義的な価値で説明できる範囲となっており、一部の顕著な価値を示す部分に関しては前者との結果的な共通性がみられる。そのため現在、これらの制度の連携は薄いと考えられる。

## 市の指定したゾーニングと州、県のゾーニングの傾向

**の差と分担:** 市のゾーニングは視認性の強い明白な地形等を境界を持つが、後者のゾーニングはより概念的思想に基づいている傾向にある。具体的には、景観等の範囲指定は市が、長期的修復計画等は上位計画が担保する。すなわち、10年単位のPATの中で、現在の明白な価値に主眼を置いた維持保全が市、将来的に守るべき範囲を軸とした10年単位の計画が上位計画といえる。

## 第5章 総括

### 5-1 まとめと課題

本研究で取り上げた Valdobbiadene 市におけるPATのプランの実効性の評価、特に PI とその実現については今後の動向を待つ必要がある。同じく、州内の自治体は人口や面積、自然環境や歴史等の様々な属性が大きく異なり、個々の別自治体において、州単位で一律制定された PAT がどのように調整されたのか、あるいは普遍に有効に働きうるのかの評価も今後の課題としたい。

また、異なる州で、PRG からの脱却という共通の問題意識のもとに制定された新自治体基本計画に関しても、各州の微細な違いには言及できていないため、具体的で厳密な分析が待たれる。

### 5-2 日本への示唆

本研究では、日本地方部の地域ブランドの長期定着を空間面から実現することを大きな問題意識としたが、制度体系および背景が異なる中の直接的な応用は難しい。他方で、PAT は旧 PRG と大きく異なる構成を持つものの、実行にあたって行政的効力のある旧 PRG を併用しながら利害関係者（住民、企業、組織等）との個々の調整に基づいて PI にて詳細図面を作成し、漸進的な変化を進めていくことでこれを可能にするが、ソフト面の活動が相対的に盛んな日本において、行政と住民間、および住民内での円滑な意思調整がしやすい小規模な自治体では条例レベルで類似の計画を作成することは実現可能性がある。そのためには、統一的な WEBGIS 等をはじめ、一般的に空間計画をより身近なものにする試みがなされるべきである。

## 主要参考文献・参考資料

- 1)イタリアのマスター・プランの普及プロセスと都市計画決定プロセスに関する研究-マスター・プランのプランナー、都市計画決定手続き、市民及び各種団体への公示に着目して-、宮脇勝、日本都市計画学会計画論文集、40(3), p73-78, 2005
- 2)なぜイタリアの村は美しく元気なのか、宗田好史、学芸出版社、2012
- 3)Il Piano Regolatore delle Citta' del Vino, Pier Carlo Tesi, 1997, 2007
- 4)PAT di Valdobbiadene, Comune di Valdobbiadene, 2015-16