

国土交通政策研究 第57号

人口減少社会における郊外の土地利用コントロール
のあり方に関する研究(中間報告)

— 平成16年度調査

ドイツ・フランスの土地利用コントロールを中心として —

2005年 10月

国土交通省 国土交通政策研究所

主任研究官 頼 あゆみ

研究官 丸 茂 悠

前研究官 高森 秀司

はじめに

日本の土地利用に関する制度は、欧米の制度を参考につくられています。新規開発の可能性という点では相違があります。今後、人口減少が進んでいく（地域によっては、すでに人口減少が始まっている）社会において、都市全体が持続可能であり続けるためには、これまでのように新規開発を容認するのではなく、郊外を中心に適切な土地利用コントロールを行うことが必要と考えられます。このような問題意識の下、国土交通政策研究所では、平成16～17年度の2カ年に亘り、「人口減少社会に対応した持続可能な都市の再整備のあり方に関する研究」を進めています。本研究では、今後の土地利用コントロールのあり方に係る知見を得ることを目的として、持続可能な都市のための政策が既に実現されているといわれるEU諸国の実例と、国内の実態や課題等の調査を進めています。

本報告書は2カ年の調査の中間報告であり、平成16年度に行ったドイツ、フランス、欧州委員会等、国内の市町村等に対するヒアリング調査をもとに、ドイツ、フランスの土地利用コントロールの制度と運用を中心にまとめています。

第Ⅰ部は、ドイツ、フランスの土地利用コントロールの制度と運用の特徴をまとめています。第Ⅱ部は、都市計画を専門としている有識者による調査報告であり、それぞれがご担当された調査地の土地利用の制度と運用について、専門的視点からまとめていただいています。

本研究の実施に当たっては、「人口減少社会に対応した都市の再整備のあり方に関する研究会」を設置し、佐賀大学工学部 三島伸雄助教授（座長）、横浜国立大学大学院工学研究院 和多治助手にご指導いただいております。また、大阪市立大学大学院工学研究科助手 姥浦道生氏、日本大学工学部理工学研究所研究員 川島和彦氏、建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表 河原田千鶴子氏には、客員研究官としてご参加いただき、現地調査をはじめとして、調査先の選定、アポイントメント等にご尽力いただき、本報告書の執筆に当たってもご助言をいただきました。また、国内、海外の現地調査では、関係機関等の方々に多大なご協力を賜りました。この場を借りて、厚く感謝の意を表します。

2005年10月

国土交通省 国土交通政策研究所 主任研究官 頼 あゆみ
研究官 丸茂 悠
前研究官 高森 秀司

研究を進めるにあたって

少子高齢化が進み、我が国ではすでに人口減少時代に突入しつつあることは明らかである。単に全体的な人口が減少しているだけではない。バブルが崩壊して、特に地方都市が再生しようとするに対して具体的な手だてを講じることができておらず、地方都市から流出してますます大都市に人口が集中している。そのため特に地方都市における中心市街地の衰退は深刻さを増すばかりである。これは、都市コミュニティの崩壊も示唆している。

一方、地球環境問題が21世紀のグローバルな問題になり、自然との共生が都市政策における重要な課題になった。人々が居住し働く場としての都市のあり方として、これからは周囲にある自然を脅かさないことが大きな課題である。都市のフリンジ（周縁）を開発ゾーンとしてではなくバッファゾーンとして考えていくことも、都市の具体的なイメージとして求められつつある。

にもかかわらず、現在の我が国の土地利用制度は都市の成長・膨張を容認したままであり、このままでは都市およびその郊外の機能維持が困難になり、都市そのものが荒廃してしまう恐れも大きい。まさに、我が国における都市政策は大きな転換期を迎えている。むしろ都市全体が持続可能であることが求められており、中心市街地の持続的かつ保存的都市更新と同時に、都市郊外のコントロールに重点を置いた政策も必要であろう。

かかる問題意識から、今回、平成16、17年度の2カ年間の予定で、「人口減少社会に対応した都市の再整備のあり方に関する研究会」が立ち上げられた。人口減少が進行している現在の都市の問題点の抽出・整理を行い、かつ今後の都市の再整備のあり方及びその課題等について検討を行うことが目的である。

その目的を達成するため、大きく2つの角度から研究が進められた。一つは、先進事例としての国外事例の研究である。特にEU諸国は、成長・膨張を容認した都市システムから成熟・縮小を促進する都市システムへと都市政策の基軸となる考え方の転換に成功したと言われている。その転換の社会的背景、理念、内容等について把握することは、我が国の都市システムのあり方にも大きな知見をもたらしてくれると考えられる。もう一つは、国内の地方中小都市の現状、および参考となる事例の調査である。我が国の都市政策を抜本的に見直すことは必要ではあるが、実現性を考えると社会的実情を考慮していくことは重要であり、かつ、そういう中での参考事例からは多くの知見が得られると考えられる。

さて、以上のような枠組みで行っている本研究であるが、海外については、ドイツおよびフランスを先進事例として取り上げた。

ドイツは、1980年代以降、早くも縮小・成熟型都市政策に転換し、環境保護および都市生態学を配慮した持続可能な都市開発を行っている。特に、内部地域と外部地域と呼ばれる制度の導入は、現状から判断して開発すべき範囲と保全すべき範囲とを敷地単位で区分するシステムとして着目に値する。

フランスは、個々のコミュニティの維持を重視して広域合併を行わなかったことを背景に、中央集権的ながらも地域の独自性が維持されるような仕組みが成立している。具体的には、SCOTとよばれる広域連合スキームが導入され、都市計画ローカルプランとしてのPLUや市町村図によって土地利用がコントロールされている。これは、建築許可を市町村レベルで行うことができるようにする権限委譲の手段として用いられている一方で、既存の生活圏を維持しながら適正な開発を誘導していくためのシステムとしても着目される。

このように、ドイツ、フランスの都市システムは、地方都市郊外の保全や、広域調整における独自性担保などの観点で、我が国にとっても多いに参考になる先進事例であると言

えるだろう。

一方、国内については、青森県青森市の市町村マスタープラン、静岡県掛川市および石川県金沢市のまちづくり条例、そして愛知県豊橋市と佐賀県佐賀市の都市計画について、ヒアリング調査等を行った。これらによって、各都市郊外部における土地利用規制が有する問題点や課題が明らかになりつつある。

平成16年度は、これらの調査の第一ステップであった。平成17度の目標を達成する必要がある。また、データの収集やその分析について、まだ不十分であるところが多い。そして、若手の研究者等の集まりであるので、考えが及ばないところも多々あると考えられる。しかし、少なくとも熱意がある人たちがばかりであることは間違いない。2時間程度の予定であった会議がしばしば4時間、5時間を超える議論になってしまったことにも象徴される。この熱意によって、成長・膨張を容認したままの我が国の土地利用制度が根本から見直され、EU諸国に遅ればせながらも、縮小・成熟型で地球環境にも優しい都市政策が本角的に導入されることを期待してやまない。

2005年10月

人口減少社会に対応した都市の再整備のあり方に関する研究会
座長 三島 伸雄（佐賀大学理工学部都市工学科）

要 旨

人口減少社会において都市全体が持続的であり続けるためには、中心市街地の持続的・保全的都市更新と同時に、郊外の適正な土地利用に重点を置いた政策が必要であると考えられる。国土交通政策研究所では、平成 16・17 年度 2 ヶ年で、持続可能な都市の実現に向けて、土地利用コントロールに関わる知見を得ることを目的に、持続性を重視した都市のシステムを有すると言われる EU 諸国の例や国内の条例等による取組み等を調査し、検討を行っている。平成 16 年度は、ドイツ、フランスの土地利用コントロール、国内の土地利用に関する先進的な取組み等について調査を行った。本報告書は、平成 16 年度調査を基にした中間報告である。

ドイツにおいては、現状と同程度の建設を認める連担市街地・外部地域制度を基本とし、現状と異なる開発を行う場合には、原則として B プランを策定し、この計画に基づき建設が行われる（建設法典 30 条、34 条）。外部地域は、B プラン策定区域・連担市街地以外の宅地が集合していない土地すべて（森林や農地等を含む。）である。外部地域では原則として新たな建設は禁止であり、特別の条件に適合した場合にのみ建設が許可される（建設法典 35 条）。また、外部地域を連担市街地とみなす条例を策定し、連担市街地の建設許可基準を適用する方法もある（建設法典 34 条）。

一方、フランスにおいては、「建設可能性の制限の原則」（都市計画法典 L111-1-2 条）によって、市街地以外での建設が原則禁止になっており、新たな建設は、市町村全域を対象とする都市計画である PLU や市町村図において建設可能と指定された土地に限られる。PLU では建築基準を含む詳細な用途区域指定を市町村が策定し、市町村図では建設が可能な範囲を定め、それ以外の詳細な建築基準は全国統一の基準（一般都市計画規則）が適用される。

ドイツ、フランスとも都市計画に関する権限は、基本的に市町村が有しているが、場合によって上位機関（ドイツは州政府や州管区政府、フランスは国が任命した県プレフェ）が関与し、環境保全の広域的な視点等から調整を行っている。

ドイツ、フランスの土地利用における原則は、郊外における新たな建設の禁止であり、計画等を策定した場合にのみ、計画に従った建設を許可する仕組みになっている。また、市街地やその周辺だけでなく、すべての土地がコントロールの対象となっており、さらに、敷地単位での詳細な検討が行われている点が特徴的である。なお、市街化への対応が重視されるのに対して、建設可能な土地の範囲を縮小するような、市街地の縮小といった事例はみられなかった。

キーワード：土地利用、都市計画、郊外、ドイツ、外部地域・連担市街地、B プラン、フランス、PLU、市町村図

ABSTRACT

Study of Suburban Land Use Control in a Depopulating Society (Interim Report)
– FY2004 Survey Focused on Land Use Control in Germany and France –

Sustainable cities in a depopulating society require policies emphasizing the sustainable and preservation-oriented renewal of central built-up areas as well as effective land use in the suburbs. The Policy Research Institute for Land, Infrastructure and Transport (PRILIT) launched a two-year research program in FY2004 to study systems and their operations of EU countries operating urban systems with emphasis on sustainability, and the ordinances and regulations in Japan. The main purpose of the program is to gain knowledge and information on land use control in the suburbs—an important component of a sustainable society. Surveys of land use control in Germany and France and of innovative approaches in Japan were conducted in FY2004. An interim report was compiled based on the results.

Land use in Germany is based on the “*im Zusammenhang bebauten Ortsteile* (built-up areas)” and “*Auß enbereich* (outlying areas)” which permit the construction of buildings similar in size and type to the existing ones. If the new development differs from the status quo “*Bebauungsplan* (*B plan* or local development plan) must be prepared and the development must be implemented based on the plan (Section 30 and 34 of *Baugesetzbuch* (*BauBG*, the Federal Building Code)). “*Auß enbereich*” is a non-built-up area where a *B plan* is neither formulated nor considered a built-up area (including forests and farmland). New construction is prohibited in principle in the “*Auß enbereich*.” A development project in this outlying area is only permissible when special conditions are met (Section 35 of *BauBG*). Alternatively, a municipality can prepare statute-designating built-up spaces in the outlying area as built-up areas, and apply building permits for the built-up areas to this newly designated area (*BauBG*– Section 34).

On the other hand in France, construction in areas other than built-up areas is prohibited in principle based on the “*le principe de la constructibilité limitée* (Principle of limiting the possibility of construction)” (L111-1-2 of *Code de l'urbanisme*” or Urban Planning Code). New construction is only possible in the areas designated by *plan local d'urbanisme* (*PLU*, local urban plan) or by *la carte communale* (the municipality map) covering the entire municipality. In a *PLU*, the municipality sets detailed zoning including building standards. In a municipality map, the municipality designates areas where development is permitted and applies national building standards (*Règles générales d'urbanisme* or *RGU*, general regulations of urban planning).

Both in Germany and in France, municipalities in principle have authority over city planning. There are cases where the upper-tier government (*Länder* the state government or its lower agencies in Germany or the *Department Prefet* the prefectural governor appointed by the national government in the case of France) becomes involved when regional coordination is required (e.g., for environmental protection).

In both countries, new development in the suburbs is prohibited in principle. Only when a plan is formulated can development be permitted, and should be conducted within the scope of the plan. All land is subject to control—not only built-up areas and

their surrounding tracts. Both systems are characterized by plot-by-plot detailed reviews of the plan. While the emphasis is on controlling new developments that would expand built-up areas in no cases was the size of the built-up area restricted to limit the area where development would be possible.

Key Words: Land use, urban planning, suburb,
Germany, *im Zusammenhang bebauten Ortsteile, Auß enbereich, B plan,*
France, *PLU, la carte communale*

目次

はじめに

研究を進めるにあたって

要 旨

目次

調査の目的・研究の進め方.....	1
1. 研究目的.....	1
2. 研究の進め方.....	1
3. 報告書の位置付けと構成.....	3
第1部 ドイツ・フランスの土地利用コントロール 平成16年度現地調査より	
第1章 ドイツの土地利用コントロールの制度と運用.....	5
1. 調査概要.....	5
1-1. 研究対象と進め方.....	5
1-2. 平成16年度ドイツ現地調査.....	5
1-3. 平成17年度ドイツ現地調査.....	6
2. 土地利用コントロールに関する制度.....	8
2-1. 土地利用コントロールに関する制度の概要.....	8
2-2. 連担市街地・外部地域制度と連担市街地化条例.....	8
2-3. 建設許可基準.....	10
2-4. 地域計画、Fプラン、Bプラン.....	14
3. 土地利用コントロールに関する運用.....	16
3-1. 連担市街地・外部地域の判断基準.....	16
3-2. 外部地域における開発状況.....	16
3-3. 外部地域条例・連担市街地化条例.....	19
3-4. Bプラン.....	20
3-5. Fプラン.....	22
3-6. 建設可能地から建設制限地への変更.....	23
4. まとめ - 郊外の土地利用コントロールに効果を発揮し得る制度と運用 -	25
4-1. 区域区分と建設許可.....	25
4-2. 外部地域における開発状況.....	25
4-3. 上位機関・広域計画の役割.....	26
(参考) 関係条文：建設法典5条2項、8条、34条、35条の訳.....	27
第2章 フランスの土地利用コントロールの制度と運用.....	31
1. 調査概要.....	31
1-1. 研究対象と進め方.....	31
1-2. 平成16年度フランス現地調査.....	31
1-3. 平成17年度フランス現地調査.....	32

2. 土地利用コントロールに関する制度.....	33
2-1. 土地利用コントロールに関する制度の概要.....	33
2-2. 一般都市計画規則.....	34
2-3. 市町村単位の都市計画の詳細.....	35
2-3-1. PLU.....	35
2-3-2. 市町村図.....	37
2-4. 広域的な都市計画 SCOT の詳細.....	38
3. 土地利用コントロールに関する運用.....	43
3-1. 都市計画の策定の概況.....	43
3-2. 市町村単位の都市計画策定事例.....	44
3-2-1. PLU 策定事例.....	44
3-2-2. 市町村図策定事例.....	46
3-2-3. 市街地の拡大・縮小.....	47
3-3. SCOT 策定事例.....	48
4. まとめ - 郊外の土地利用コントロールに効果を発揮し得る制度と運用 -	51
4-1. 区域区分と建設許可.....	51
4-2. 都市計画の策定と用途区域指定の状況.....	52
4-3. SCOT の役割.....	52
4-4. 県プレフェの役割.....	53
(参考)関係条文:都市計画法典(PLUの区域区分)の仮訳.....	54
第3章 まとめ	57
1. 土地利用コントロールの制度の概要.....	57
2. 広域調整に関わる計画と上位機関の役割.....	59
3. 土地利用コントロールの運用.....	60
4. まとめ:郊外の土地利用コントロールの原則と工夫.....	61
参考文献	62

第2部 客員研究官論文

I 平成16年度 ドイツ調査より 豊橋技術科学大学 姥浦 道生.....	63
II 平成16年度 フランス調査より 建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表 河原田 千鶴子.....	127
III 平成16年度 欧州委員会等への調査より 建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表 河原田 千鶴子.....	141
IV 平成16年度 国内調査より 日本大学工学部理工学研究所 川島 和彦.....	153

*客員研究官論文執筆者の所属は平成17年9月1日時点

調査の目的・研究の進め方

1. 研究目的

我が国の人口は、2004年に3,155市町村中2,316市町村で自然減少しており、2006年をピークに日本の総人口は減少に転じると推計されている。今後の人口減少時代への突入は、少子高齢社会の本格的な進展を意味し、これに伴う経済規模の縮小、活力の低下、投資余力の減退、さらにはコミュニティの崩壊等が懸念される。このような中、従来型の都市の成長・膨張を前提とした郊外部への拡大・拡散を容認し続けていくと、いずれ中心部と郊外部の機能を維持することが困難となり、都市全体が荒廃していくことも懸念される。

国や自治体では、中心市街地の活性化に取り組んできているが、その一方で、郊外については無秩序な開発が続いている。人口減少社会においても都市全体が持続的であるためには、中心市街地の持続的・保存的都市更新と同時に、更なる郊外化のコントロール等に重点を置いた政策が必要であると考えられる。また、郊外の土地利用コントロールは、ある自治体が単独で取り組むだけでは効果が得難く、近隣の自治体が共同し、広域的に取り組むことにより効果が発揮されることが考えられる。

例えば、ドイツやフランスでは、1970年代以降に、成長・膨張を容認する都市のシステムから、持続性を重視した成熟・縮小を促進する都市のシステムに転換し、更なる郊外化を抑制し、高齢者や子供に対応した歩いて暮らせる街への再編成を進めているとされている¹。

本研究では、郊外の土地利用コントロールに着目し、その具体的な制度と運用のあり方について、更なる郊外化を抑制しているといわれるEU諸国の制度とその運用事例、国内の条例等による取組み等を参考に検討する。今後、人口減少社会に対応し、持続可能な都市を実現するためには、戦後の成長時代型社会を背景として整備されてきた都市関連制度の見直しのための議論が必要となると考えられる。本研究は、このような議論や具体的制度の考案等のための叩き台を提供することを目的としている。

2. 研究の進め方

本研究は、平成16～17年度の二カ年で、EU諸国や国内の現地調査を中心に情報収集するとともに、研究会において研究の進め方や収集した情報の分析を行いながら進めている。

EU諸国における土地利用コントロールについての関連制度としては、ドイツの連担市街地・外部地域制度、フランスのPLU（前身POS）等の都市計画の区域指定の制度等がある。また、近隣市町村が土地利用について調整する広域的な取組みとしては、フランスの複数市町村で策定する総合計画SCOT（旧SD）があり、ドイツでも、地域計画や非法定の市町村間等の調整事例がある。

そこで、主として①連担市街地・外部地域制度やPLUの区域指定等の区域区分に関する制度と運用、②土地利用に関する広域調整の制度と運用の2つの視点から調査を実施している。

国内の土地利用に関する中心的な制度としては都市計画法があるが、郊外の開発のコントロールに対する課題も指摘されている。特に、地方では中心部の衰退と郊外の開発の進

¹ 法律時報（1989）

行が見られ、郊外の土地利用のコントロールが必要となっている。一方で、自治体の独自の取り組みもみられる。例えば、静岡県掛川市「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」、石川県金沢市「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」、熊本県宮原町「宮原町を守り磨き上げるまちづくり条例」、青森県青森市のアウター、ミッド、インナーの3層分けによる開発コントロール等である。

そこで、国内については、①地方中小都市における都市計画や都市整備の実態や課題の把握、②先進的な取り組みについて調査を行っている。

これらと並行して、海外、国内の土地利用に関する制度や実態について知見を有する学識者を委員とする研究会を開催し、研究の進め方や調査内容の検討及び調査対象地の選定、調査結果の分析、今後の都市整備のあり方について検討を行っている。

本研究の成果は、平成16年度調査結果に基づく中間報告書（本書）と、2ヵ年の調査検討をとりまとめる最終報告書で発表し、今後の都市関連制度の見直しの際の資料として提供する。

なお、本研究では委員、客員研究官にも現地調査にご参加いただき、より専門的な視点から情報収集を行うこととしている。

<研究体制>

平成17年3月時点

学識経験者

委員（座長）	三島 伸雄	佐賀大学理工学部助教授
委員	和多 治	横浜国立大学大学院工学研究院助手
客員研究官	姥浦 道生	豊橋技術科学大学エコロジー工学系 COE 研究員
客員研究官	川島 和彦	元（財）日本システム開発研究所研究員
客員研究官	河原田 千鶴子	千葉大学大学院自然科学研究科博士後期課程

国土交通政策研究所担当者

主任研究官	頼 あゆみ
研究官	丸茂 悠
研究官	高森 秀司
研究官	宇杉 大介

<平成16年度調査>

平成16年度のドイツ調査・フランス調査については、それぞれの国の都市計画を専門に研究している姥浦客員研究官と河原田客員研究官に中心となっただき現地調査等を進めた。また、川島客員研究官には、海外調査の経験も踏まえ国内の先進的事例の調査を担当していただいた。

①ドイツ調査

連担市街地・外部地域制度等の郊外の開発に関する制度とその運用状況について、上位機関（州、州管区政府）と市町村等に対して調査を行った。

②フランス調査

2000年、2003年の法改正により、都市計画が移行段階にあるため、法改正の背景

や内容について国の機関に対して調査を行い、また、具体的な都市計画の内容や変更点について市町村に対して調査を行った。

③欧州委員会等調査

欧州諸国においては、欧州委員会の指令等が各国の制度に反映されるため、欧州委員会の都市政策・土地利用政策に対する取組み状況等について調査を行った。

④国内調査

土地利用や郊外の開発コントロールの先進的事例として紹介されている青森、金沢、掛川における施策の内容について、また、国内の地方中小都市の実態や課題を把握することを目的に、都市構造が明瞭といわれる佐賀や、大型店舗の出店で問題視されている地域の現地調査を行った。

<平成 17 年度調査>

平成 17 年度は、ドイツについては地域計画や非法定の取組み等の広域調整の実態の把握を中心に行った。フランスについては、SCOT、PLU、市町村図の運用、と土地利用コントロールにおける上位機関等の関与の把握を中心に行った。また、ドイツ、フランスとは異なり、郊外について都市計画の策定が義務付けられているオランダについても郊外の土地利用コントロールに関する制度と運用の概要を調査した。

国内については、都市計画区域マスタープラン等の調査を実施する予定である。

平成 16 年度の実施経過

平成 16 年	
8 月	・国内調査（佐賀）
9 月	・第 1 回研究会：研究の内容及び進め方について検討
11 月	・ドイツ調査 ・欧州委員会等調査
12 月	・フランス調査 ・国内調査（青森、金沢、掛川等）
平成 17 年	
1 月	・第 2 回研究会：ドイツ調査の報告 ・国内調査（豊橋）
2 月	・第 3 回研究会：フランス調査の報告 ・第 4 回研究会：平成 16 年度海外調査のまとめ及び平成 17 年度の研究・調査内容の検討
3 月	・国内調査（佐賀）

3. 報告書の位置付けと構成

本書は平成 16 年度調査を基にした中間報告書である。最終成果については、平成 17 年度末に最終報告書としてまとめる予定である。

第 1 部では、ドイツ、フランスの土地利用コントロールの方策である区域区分を中心とした制度と運用について整理し、両国の土地利用コントロールの特徴について考察する。第 2 部では、ドイツ、フランス、欧州委員会、国内市町村の現地調査を基にした客員研究官論文を掲載する。

なお、ドイツ、フランスの制度と運用に係る用語に対応する日本語訳は、姥浦客員研究官論文及び河原田客員研究官論文等を参考としている。

第1部 ドイツ・フランスの土地利用コントロール 平成16年度現地調査より

第1章 ドイツの土地利用コントロール

第2章 フランスの土地利用コントロール

第3章 まとめ

第2部 客員研究官論文

I 姥浦道生 平成16年度ドイツ調査より

II 河原田千鶴子 平成16年度フランス調査より

III 河原田千鶴子 平成16年度欧州委員会等調査より

IV 川島和彦 平成16年度国内調査より

第 1 部

ドイツ・フランスの土地利用コントロール 平成 16 年度現地調査より



部扉写真

上段：ドイツ

左から：2戸1住宅（Krefeld）、Bプラン策定による住宅地開発（Krefeld）、外部地域（Krefeld）、郊外SC（Bezirksamt Spandau von Berlin）

下段：フランス

左から：中心部にあるトラムの駅（Strasbourg）、農地と庁舎（PAROY）、歴史的建築物に指定されている教会（PAROY）、議会議室（PAROY）

第 1 章

ドイツの土地利用コントロールの制度と運用



章扉写真
Krefeld (クレーフェルト)
人口約24万人、
外部地域

2004年11月

第1章 ドイツの土地利用コントロールの制度と運用

1. 調査概要

1-1. 研究対象と進め方

ドイツについて、①区域区分の制度と運用として、連担市街地と外部地域に分ける制度（連担市街地・外部地域制度）、外部地域における建設許可に関する建設法典 34 条、35 条を中心に、制度とその運用の把握を行う。次に、②区域区分の制度を効果的なものとするための広域調整の手法として、地域計画等の法定計画や近隣市町村等による非法定計画の実態の把握を行うこととした。

外部地域とは、森林や農地で、宅地としての利用度合いが低いところであり、新たな建設¹が制限されているところである。日本の郊外の土地利用コントロールの参考として、外部地域での建設許可に関わる制度と運用を中心に検討を行うこととする。

平成 16 年度は区域区分の制度と運用について、平成 17 年度は広域調整の運用を中心に調査を行った。

1-2. 平成 16 年度ドイツ現地調査

平成 16 年度は、区域区分の制度と運用、外部地域における新規建設の状況を把握するため、次のような事項について、国、州²、市町村等にヒアリング調査を実施した（表 1、表 2）。

<平成 16 年度調査事項>

- ①連担市街地・外部地域制度に関する制度と運用
 - ・二地域を区別する州や市町村の判断基準
 - ・建設法典 34 条（連担市街地化条例）の運用状況
 - ・建設法典 35 条（外部地域における建設許可基準と外部地域条例）の運用状況
- ②外部地域における B プランの策定状況
- ③外部地域における F プラン上の用途区域指定状況

表 1. 平成 16 年度ヒアリング調査実施状況（ドイツ）

ヒアリング先			調査実施日
国	①Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen（連邦交通建設住宅省）	・ Renatu, Gerda（市民サービス課長）	11 月 16 日
	②Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung（連邦国土整備庁）	・ Eltgas, Markus	11 月 16 日

¹ 外部地域における行為の基準については、土地の造成から建築物の修繕など、大規模なものから小さな行為まであり、「開発」という言葉では表現しきれないため、これらの行為を「建設」と表現する。

² ノルトライン・ヴェストファーレン州（Nordrhein-Westfalen、以下、NRW 州という）では、NRW 州政府の下部組織である州管区政府が審査等を行っている。

州	③“Sustainable Urban and Regional Development”Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (ノルトライン・ヴェストファーレン(NRW)州政府)	・Kuppers-Ulrich, Evamaria (持続的都市・地域開発及び環境課長) ・Dr. Hatzfeld, Ulrich (法務関係) ・Heitfeld-Hagelgans, Elisabeth (都市開発と経済担当上級行政官) 他1名	11月19日
州管区政府	④Bezirksregierung Düsseldorf (デュッセルドルフ州管区政府)	・Konze, Heinz (地域計画・経済局長) ・Münch, Uwe (都市計画課長) 他1名	11月20日
市町村	⑤Bezirksamt Spandau von Berlin (ベルリン・シュパンダウ区)	・Göllner, Walter (建設局長) 他1名	11月17日
	⑥Dortmund (NRW州 ドルトムント市)	・Schnabel, Herbert (都市計画課長)	11月22日
	⑦Krefeld (NRW州 クレーフェルト市)	・Hudde, Norbert (都市計画課長)	11月18日
	⑧Viersen (NRW州 フィアゼン市)	・Becker, Albert (技監) ・Kuropka, Manfred (都市開発部長) ・Walter, Jenniches (Bプラン及び測量課長)	11月22日

*1 調査参加者：客員研究官 姥浦、客員研究官 川島、研究官 丸茂

*2 NRW州には、アーンスベルク、デットモルト、デュッセルドルフ、ミュンスター、ケルンの5つの州管区政府があり、ドルトムント市はアーンスベルク州管区政府、クレーフェルト市、フィアゼン市はデュッセルドルフ州管区政府の管轄となっている(2004年11月時点)。

表 2. 調査地域の概況

	人口	位置	特徴
ベルリン・シュパンダウ区	22万3千人	ベルリン都市州	市街化が進んでいる。
Nordrhein-Westfalen (NRW) 州 ³	1800万	ルール・ライン地方	5つの行政区と396の市町村がある。今後20年間で人口が100万人減少すると予測されている。
ドルトムント市 ⁴	60万人	NRW州 ルール工業地域の中心都市	ルール地方の産業とともに衰退している。1985年にFプラン策定。
クレーフェルト市	24万人	NRW州 デュッセルドルフから約10km	1975年にFプラン策定。1990年代中頃をピークに人口減少中。2015年までに人口が1万2千人減少すると予測されている。
フィアゼン市	8万人	NRW州 ルール工業地域の周縁。デュッセルドルフ市から約32km。	繊維産業が盛んであったが、1960年代以降衰退している。1980年にFプラン策定。

1-3. 平成17年度ドイツ現地調査

平成17年度は、区域区分制度を効果的に実施するための広域調整を中心に、制度と運用を調査した。広域調整については、法定の地域計画だけでなく、法定の計画圏域を跨る調整が必要になる場合もあると考えられ、そのような法定の計画圏域を跨る調整の事例について、取り組み状況やその評価について情報収集を行った。また、今後の日本の人口減少社会を鑑み、建設可能地から非建設地への変更といった都市の縮小化の可能性についても

³ NRW州へのヒアリング調査による。

⁴ 姥浦(2003) p.121

意見の収集を行った。その他、平成 16 年度に引き続き、外部地域・連担市街地制度に関する運用について把握した。ただし、平成 17 年度調査結果については、最終報告書に掲載する。

<平成 17 年度調査事項>

- ①広域的な調整について、法定の地域計画や非法定の取組み等の状況
- ②建設可能地を建設制限地へ変更する縮小型の都市の可能性
- ③外部地域での建設状況、連担市街地化条例、外部地域条例の制定状況

2. 土地利用コントロールに関する制度

本章では、ドイツの土地利用コントロールに関する制度について概説し（2-1）、次に区域区分の特徴（2-2）、連担市街地・外部地域制度と連担市街地化条例（2-3）、区域区分に応じた建設許可基準（2-4）、連担市街地・外部地域制度や建設許可基準に関わる地域計画、Fプラン、Bプランの特徴（2-5）について記載する。各節では、外部地域の開発に関わる制度に重点を置いて記述しており、それ以外の、例えばBプラン等の通常の開発に関する制度の説明等は概要を記すに留めている。

2-1. 土地利用コントロールに関する制度の概要

(1) 計画と建設許可基準

ドイツの都市計画は市町村全域を覆うFプラン（Flächennutzungsplan：土地利用計画）と、市町村域の一部の地区を対象としたBプラン（Bebauungsplan：地区詳細計画）がある。一方、建設許可基準は、大きくは「Bプラン策定区域」、「連担市街地（Innenbereich⁵）」、「外部地域（Außenbereich）」の区域ごとに決められている。

FプランとBプランは自治体が策定する計画であり、連担市街地と外部地域は土地利用の状況を示すものである。Fプランには用途を示した範囲が描かれるが、市民の土地利用を直接規制しない。Bプランは、範囲を限定した土地利用計画であり、用途や具体的開発内容等の詳細な規定を定め、市民の土地利用を直接規制する。BプランはFプランに適合している必要がある。Bプラン策定区域以外は、土地の利用状況から、連担市街地と外部地域に分けられる。連担市街地と外部地域の建設許可基準が建設法典⁶に定められている。連担市街地は、Bプラン策定区域以外で、建物が連続し（連担）、かつ、建築物が一定量集合している（市街地）、土地であり、イメージとしては、既存の市街地である。この連担市街地では、敷地の周囲に既に建っている建築物と同レベルの建設が認めらる。外部地域は、B

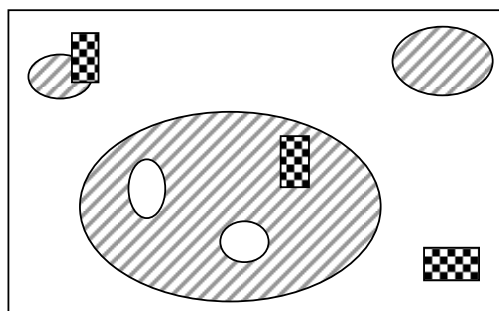


図1. 実態上の区域区分(概念図)
 斜線 連担市街地 □ 外部地域 格子 Bプラン策定区域

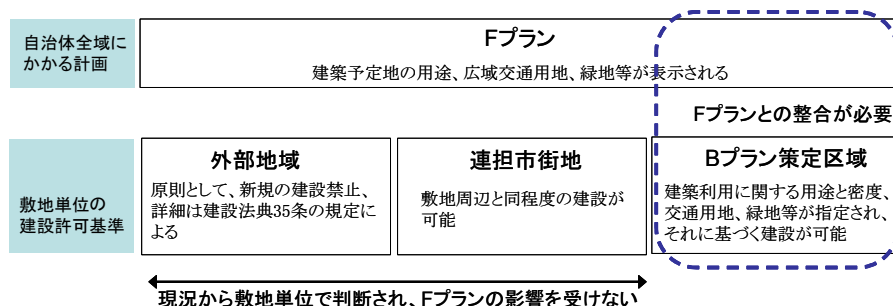


図2. Fプラン、外部地域、連担市街地、Bプラン策定区域の関係と建設許可基準

⁵ 連担市街地のドイツ語は「im Zusammenhang bebauten Ortsteile」（建設法典34条）であり、建設法典では、これを「Innenbereich」（内部地域）と言い換えている。本報告書では、建設法典で内部地域（Innenbereich）と記されているものも連担市街地として表現する。

プラン策定区域・連担市街地以外を指し、都市や集落以外の宅地としての利用度合いが低い地域であり、連担市街地の周辺に広がるすべての空間が該当する。外部地域における建設は原則禁止である。連担市街地、外部地域ともに、現状の土地利用を大きく変える場合には、Bプランを策定する必要がある。また、連担市街地か外部地域かの判断の際に、都市計画であるFプランの区域指定の影響は受けない。本報告書では、このような土地利用状況に応じて連担市街地と外部地域に区別する制度を、「連担市街地・外部地域制度」という。

(2) 外部地域における建設許可基準

原則として新たな建設が禁止されている外部地域で建設を行う場合には、Bプランを策定するか、外部地域における建設を行うことができる条件を定めた建設法典 34 条 4 項又は 35 条の規定を適用することになる。34 条 4 項は外部地域を連担市街地とみなすことができる連担市街地化条例に関するもので、35 条は外部地域における詳細な建設許可基準が定められている。

(3) 広域的な土地利用コントロール

土地利用コントロールに関する権限は、基本的に市町村が有しているが、土地利用コントロールを効果的に行うためには周辺市町村等との調整といった広域的なコントロールが必要とされる。広域調整の役割の一端を担うと考えられる広域的な土地利用に関する計画としては、州管区政府や郡等が作成する法定の地域計画（Regionalplan⁷）や、複数の市町村で策定する共同 F プラン（gemeinsamer Flächennutzungsplan）等があり、その他、各地で自主的に取組んでいる非法定計画がある。

2-2. 連担市街地・外部地域制度と連担市街地化条例

-----<連担市街地・外部地域制度のポイント>-----

- ・連担市街地・外部地域制度：土地利用の現況に応じて、連担市街地と外部地域に分けられる。
- ・連担市街地：既存の集落あるいは市街地で、建築物が連続し（連担）、かつ、建築物が一定量集合している（市街地）土地である。ただし、Bプラン策定区域を除く。
- ・外部地域：Bプラン策定区域及び連担市街地以外の土地である。
- ・連担市街地か、外部地域かを判断する際に、Fプランの影響は受けない。
- ・外部地域を連担市街地とみなすことができる等の特別規定が建設法典に定められている。

Bプラン策定区域以外は、連担市街地か外部地域に区分して土地利用の基準が定められている（連担市街地・外部地域制度）。建築予定地が、外部地域あるいは連担市街地にあたるかは、Fプランの指定の影響を受けず、現況から判断される。この判断に際して、Fプ

⁶ Baugesetzbuch（略は BauGB）

⁷ NRW 州（Landes Nordrhein-Westfalen）では GEP（Gebietsentwicklungsplan）、Nds 州（Landesregierung Niedersachsen）で郡が策定する地域計画は regionales Raumordnungsprogramm と呼ばれている。

ランの区分の影響を受けない。外部地域と連担市街地の境界は地図上で明示されていないが、次節で述べるとおり、どちらの地域に位置するかによって、建築が許可される範囲が大きく異なる。連担市街地と外部地域で許可される建設許可の基準が異なるため、この判断の基準とその運用状況が、土地利用コントロールの成否を決めることになる。

連担市街地の基準は、Bプラン策定区域を除く、既存の集落あるいは市街地で、建築物が連続し（連担）、かつ、建築物が一定量集合している（市街地）、土地である。すなわち、既存の建築物の数が一定の量存在し、空閑地が周辺建築物との関係から独立していない場合である。このような場所以外は、外部地域とされる。この連担市街地と外部地域の分け方についての特別な規定が34条1項1文にある。市町村が条例により、連担市街地の範囲を明確化する（1号）、あるいは、外部地域である土地を連担市街地とみなす（2号）、連担市街地に含めることができる（3号）こととされている（表3）。

具体的には、1号は連担市街地か外部地域かを明確にする線引きのようなものである。2号は、既に建築物が建っている外部地域については連担市街地とみなすことができる。3号は、外部地域で三方が連担市街地となっているような場合には、外部地域を連担市街地へ包含してしまい、周囲の連担市街地と同レベルの建築許可基準が適用される。また、連担市街地化条例のうち、1号、2号に基く場合には、用途や密度等の規定を追加することができる。

このように、2号、3号については、通常であれば外部地域である土地が、連担市街地の基準が適用されることになり、開発の可能性が広がることになる。

表 3. 連担市街地化条例（建設法典 34 条 4 項 1 文）

34 条 4 項 1 文 ⁸	内容	上位機関への同意・届出 ⁹
1 号 連たんして建物が建つ集落の境界を定め（ることができる。）	【内部・外部線引き】 連担市街地か外部地域かを明確にする。線引きのようなもの。	原則不要。 ただし、施行前の届出を州が規定できる。（建設法典 246 条第 1 a 項第 1 文）
2 号 外部区域で建物の建つ区域が F プランに宅地と表示されている場合には、連たんして建物が建つ集落と定め（ることができる。）	【連担市街地みなし】 外部地域を連担市街地とみなすことができる。ただし、建築物が一定程度集積しており、かつ、F プランで建設地域指定がされている場合に限られる。	
3 号 外部区域の個別敷地が、隣接する区域の建築的利用によって相応に特徴づけられている場合は、当該用地を連たんして建物が建つ集落に含める（ことができる。）	【連担市街地に包含】 外部地域での建設について、その敷地に隣接する連担市街地（取り巻いている敷地の建築）と同レベルで可能にする。	

*2004 年法改正前は、34 条 4 項 1 文 3 号の場合で、かつ F プランで建設可能地指定されていない場合は上位機関の許可が必要であった。

2-3. 建設許可基準

-----<建設許可基準のポイント>-----

- ・ B プラン策定区域：B プランの規定に従う建設が認められる。

⁸ 阿部HP

⁹ 姥浦（2005）p.70

- ・連担市街地：建設予定地の周辺と同程度の建設が認められる。
- ・外部地域：原則として新たな建設行為は禁止される。
- ・例外として外部地域での建設が認められる条件：外部地域での建設が適当なもの、連担市街地での建設が望ましくないもの等（建設法典 35 条）

区域区分に応じた建設許可の基準を示す。特に、本研究で重要となるのは（3）の外部地域における規定である。

（1）B プラン策定区域

B プランは、連担市街地、外部地域に基づく一般的な建設許可基準では建設できない場合に特別に策定される計画であり、策定区域の建設条件が詳細に規定される。策定・改定手続きにおいては、B プランを策定することについての議会議決と公告、早い段階での住民参加、縦覧・住民からの提案の提出、条例にするための議会議決等の手続きが必要である。B プラン策定区域では、B プランに反しておらず、かつ、地区施設整備が保証されている場合に、建設が許可される。（建設法典 30 条）。原則として建設行為が禁止されている外部地域で建設するためには、B プランを策定する。

B プランは、F プランに適合する必要があるとあり、建設法典には、F プラン、B プランともに設定する際の用途区域の種類等が規定されている¹⁰。なお、区域の中には、森林や農地といった保全系の項目もあり、今回の調査でも保全を目的とした用途区域の指定を行う例も見られた。

（2）連担市街地

連担市街地における建設許可基準¹¹は、次の通りであり、要は、周辺との適合を求めているといえる。

建設予定地周囲が、

- i) 1つの用途地区の場合は、建築利用令において、その用途地区で許容される建築のみ許可される。（建設法典 34 条 2 項）
- ii) 2つの用途が混在している地区の場合は、近隣の特徴に適合し、かつ、地区施設整備が確実な場合のみ許可される。（建設法典 34 条 1 項）

（3）外部地域

外部地域においては、新たな建設行為は原則許可されない。ただし、例外が建設法典 35 条に規定されている¹²。具体的には、1 項「優遇的開発」と 2 項「その他の開発」がある。

¹⁰ F プランは建設法典 5 条 2 項、建築利用令 1 条 1 項、B プランは建設法典 9 条、建築利用令 1 条 2 項に用途区域、用途地区が規定されている。

¹¹ 第 34 条（連たん市街地における建築案の許可）

(1) 連たんして建物が建つ集落の内部においては、建築案が、建築的利用の用途と密度、建築方式、および建築の行われる敷地の範囲において、近傍の特徴に適合しており、地区整備が確保されている場合には、許可される。健全な居住と労働の条件が維持されなければならない、地区景観が害されてはならない。

(2) 近傍の特徴が、第 2 条第 5 項によって公布された政令に示された用途地区のひとつに対応している場合には、用途に関する建築案の許可は、政令で当該用途地区に一般的に許可されるかのみによって判断し、政令で例外的に許可される建築案は第 31 条第 1 項を、その他の点では第 31 条第 2 項が準用されるものとする。

以上、建設法典（1997 年 8 月 27 日改正）。（阿部 HP 引用）

¹² 35 条の訳は姥浦（2005）を参考にしている。

さらに、2項「その他の開発」の基準を緩和できる場合として、4項「継続的利用のための開発」及び6項「外部地域条例」の規定がある（表4）。したがって、2項の「その他の開発」のうち、4項及び6項に基づく建設以外を「その他の開発（狭義）」とすると、外部地域で許可されるのは、①「優遇的开发」、②「その他の開発（狭義）」、③「継続的利用のための開発」、④「外部地域条例」の4つに分類される。

- ①「優遇的开发」（1項）は、農林業用の施設、電気・ガス等の供給施設等、限定的に列挙されている建設について、公共の利益と対立せず、かつ、地区施設整備が保証されている場合に許可される。外部地域に立地することが妥当と考えられるものが対象となっており、市町村がBプランをわざわざ策定しなくても建設を許可することができる。
- ②「その他の開発（狭義）」（2項）は、公共の利益を侵害せず、かつ、地区施設整備が保証されている場合に、建設が許可される。ここで言う、公共の利益を侵害せずとは、まったく悪影響を与えないことを意味し、厳しい基準となっている。
- ③「継続的利用のための開発」（4項）は、②「その他の開発（狭義）」では許可されない建設を可能とするものである。例えば、既存建築物の用途変更（適切な利用、外観の維持等がなされる場合）、改築（災害復旧等の場合）、拡張（最大2戸までで従前居住者やその家族が利用する場合等）を行う等である。これらを行う場合には、FプランやLプラン（Landschaftplan：風景計画）の規定に反していない、あるいは、スプロールを生じさせないとみなすことができる。したがって、公共の利益のうち、これら2項目については、侵害していないとみなすことができるため、建設が許可される可能性が広がることになる。この規定は、1960年の建設法典制定時には存在していない。もともと、居住者の生活を維持するための改築や修繕の行為は、運用において、2項の「その他の開発」で対応していたが、場合によっては、居住者の生活の継続を困難にすることがあった。そのため、居住者の生活維持のための行為が可能であることを法典上も明確化するため策定された¹³。その一方で、外部地域で許可される行為が拡大されており問題視もされている¹⁴。
- ④「外部地域条例」（6項）は、条例を制定することにより、②「その他の開発（狭義）」では許可されない住宅の建設を可能とするものである。その条件は、対象地に既に宅地化され一定量の住宅があり、かつ農業用地としての性格が強くない場合である。つまり、この場合には、Fプランにおける農地または森林地の規定に反していない、あるいは、スプロール等を発生させないとみなすことができる。したがって、これらに関しては、公共の利益に対する侵害とはみなさないことが可能なため、建設が許可される可能性が広がる。更に、この条例の特徴としては、市町村が許可条件を追加できることである。

要約すれば、①「優遇的开发」により外部地域で実施することが適当な建設はスムーズに進め、それ以外については「その他の開発（広義）」の条件を厳しく設定することにより原則禁止している。また、制度を運用していく中で表出した課題を解決するために、居住者の生活維持のための建設行為の範囲を明確化するため③「継続的利用のための開発」の

¹³ 姥浦道生氏へのヒアリングによる。

¹⁴ NRW州へのヒアリング調査による。

対象を拡大している。一方で、この対象の拡大措置は、外部地域の建設許可基準が緩和されているともいえる、運用における判断が重要となる。また、④「外部地域条例」は、市町村が許可条件を詳細に設定できることを考えると、策定手続きが簡単なBプランといえる。ただし、外部地域条例を制定した地区内の建設については、建設許可時点で再度検討が行われるため、条例制定時と建設許可時の2回の許可手続きを踏むことになり、1項や2項、4項の開発と較べると手続きが多い。

表 4. 建設法典 35 条 外部地域における建設許可基準¹⁵

35 条	外部地域における建設の条件 (列挙された事項の全てが満たされること)		上位機関の同意・ 上位機関への届出	4 分類	
1 項 優遇的開発	○公共の利益と対立しないこと ○十分な地区施設の整備が保障されていること ○開発可能な施設：農・林業に供する施設、電気・ガス等の供給施設等		不要	開 優 発 遇 的 的	
2 項 その他の開発 (広域)	○公共の利益を侵害しないこと ○地区施設の整備が保障されていること *建設可能な施設：制限なし		原則不要。 ただし、上位機関の同意を州が規定できる。(36 条)	義) 開 其 発 他 (狭 の	
	4 項	1 号、2 号、5 号、7 号関係は侵害しないとみなせる	○1 項 1 号の施設の用途変更、住宅の建替え、最大 2 戸の住宅建築、歴史的建築物維持のための用途変更、災害復旧等を行う場合	原則不要。 ただし、上位機関の同意を州が規定できる。(36 条)	の 用 継 開 発 続 の 利 た 的 め
	6 項	1 号(農地、森林地指定部分のみ)、7 号(発生または固定化)に関しては、侵害しないとみなせる	○宅地化した区域 ○農業用地としての性格が強くないこと ○一定量の住宅が既に存在していること ○開発可能な施設：住宅、例外的に小規模な店舗等	原則不要。 ただし、施行前の届出を州が規定できる。(246 条第 1 a 項第 1 文)	外 部 地 域 条 例
		公共の利益を侵害しないとみなせる事項	公共の利益を侵害しないこととするための条件		
備考	3 項 公共の利益とは、 ・Fプランの規定に反する場合(1号) ・Lプラン等の規定に反する場合(2号) ・有害な環境への影響を生じる場合(3号) ・道路等の課題について非経済的な支出が必要になる場合(4号) ・景観の自然的特色を侵害する場合(5号) ・農業用の整備を侵害する、または、給水が危険に晒される場合(6号) ・スプロールの発生等の恐れを生じさせる場合(7号) 等				

(4) 外部地域における建設許可・外部地域条例策定手続きにおける上位機関の関与

(3) の建設許可は市町村によって行われるが¹⁶、上位機関の同意や届出が必要な場合がある。上位機関とは州政府や州管区政府、郡政府等である。上位機関の同意については、①「優遇的開発」は不要、②「その他の開発(狭義)」及び③「継続的利用のための開発」は原則不要であるが、州が上位機関の同意を求めようかどうかを規定することができる(建設法典 36 条)。④「外部地域条例」は原則不要で、州が施行前の届出について規定することができる(建設法典 246 条第 1 a 項第 1 文)。

¹⁵ 姥浦(2005) pp.74-78、pp.117-120、阿部HPを参考にしている。条文はすべて建設法典。

¹⁶ 基準に合致している場合には許可しなければならない。(姥浦(2005))

④「外部地域条例」について、現在の規定は、2004年建設法典の改正により変更されており、改正前は上位機関の同意が必要とされていた。このような上位機関の権限の縮小は、地方分権の流れの影響を受けたものと言われている¹⁷。

2-4. 地域計画、Fプラン、Bプラン

-----<計画のポイント>-----

- 地域計画：州によって策定方法や策定内容等が異なる。
- Fプラン：市町村全域に係る都市計画で、市町村が策定する。用途等が示されるが、市民への直接の拘束力はない。地域計画の目標への適合が必要である。
- Bプラン：範囲を限定した都市計画で、市町村が策定する。連担市街地、外部地域に関わらず指定した範囲内における詳細な土地利用を定める。連担市街地・外部地域制度で許可されない建設を可能にする。土地利用に関して、市民への直接の拘束力を持つ¹⁸。地域計画の目標やFプランへの適合が必要である。

行政が土地利用について計画するものとして、地域計画、Fプラン、Bプランがある。連担市街地・外部地域制度と並存するこれら計画について整理する。

Fプラン及びBプランは地域計画の目標に適合しなければならず、また、BプランはFプランから展開されなければならない（建設法典1条4項、2項¹⁹）。

地域計画は、「複数の上位中心の供給区域を有する州においては、地域計画を策定するものとする。²⁰」（連邦広域計画法²¹9条1項）と規定されている。

都市州（ベルリン、ブレーメン、ハンブルグ）を除く各州では州計画法において地域計画をそれぞれ定義しており、州によって計画名、策定主体、策定単位、策定過程、計画内容等が異なっている²²。策定主体としては、大きく分けて2種類あり、市町村や市町村団体（郡や市町村連合等）によって構成される地域計画共同体の場合（ボトムアップ型）と、州政府の場合（トップダウン型）である²³。

Fプランは市町村によってつくられるが、上位機関の許可が必要であり（建設法典6条

¹⁷ NRW州、州管区政府へのヒアリング調査による。なお、外部地域条例以外にもBプラン策定に関する上位機関の関与についても縮小されている。

¹⁸ 建設法典8条1項 Bプランは、都市の秩序のために法的拘束力のある指定を行う。それは、この法典の実施に必要とされるその後の事業に対する基礎を形成する。（阿部HP）

¹⁹ 建設法典1条4項 建設誘導プランは、地域計画の目標に適合することとする。

建設法典8条2項 Bプランは、Fプランから展開することとする。（以下、略）（阿部HP）

²⁰ 姥浦（2003）p.98

ドイツには国土整備の基本原則として中心地システムがある。これは、市街地に整備すべき社会的、文化的、経済的施設の内容を、上位中心、下位中心、下位中心、小中心の4段階の階層ごとにレベル分けするものである。中心地に整備される施設は、その区域の住民だけでなく、その周辺地域の住民にも利用される。上位中心で整備すべき施設は、特別の高度の需要をカバーするためのものであり、具体的には、大学、スポーツスタジアム、大規模病院、劇場、大規模百貨店及び特別の買物の可能性、高度なレベルの行政サービス、大銀行等が挙げられる。（姥浦（2003）p. 32、36）

²¹ Raumordnungsgesetz

²² 国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課（2004）p.25

²³ 国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課（2004）p.26

1 項²⁴)、地域計画への適合が重要とされている²⁵。具体的には、建築予定地の用途、広域交用地、緑地等が定められる(建設法典 5 条 2 項)。建築予定地については、建築利用令 1 条 1 項に住居区域、混合区域、産業区域、特別区域の区域が定められている。

B プランには、建築敷地の規模や間口、奥行き、敷地規模、建築を行わない保護用地や、その利用方法といった F プランの内容を詳細にした事項が定められる。上位機関の許可については、F プランがない場合、あるいは F プランに先立って B プランを定める場合にのみ必要となる。B プランでは、建築利用令 1 条 2 項に基づき、菜園住居地区、純住居地区、一般住居地区、特別住居地区、村落地区、混合地区、中心地区、産業地区、工業地区、特別地区が定められる²⁶。

以上の計画と外部地域における開発の関係をまとめると、B プランは、外部地域で策定されれば、開発が制限された土地から一転して開発可能な土地に変えることができるものである。また、B プランは F プランに適合している必要があり、また、建設法典 35 条の許可の際には、地域計画の関係を持つ F プランが判断材料の一つとなる場合がある。なお、地域計画の詳細については、広域調整を中心に調査を行う平成 17 年度調査の結果の分析に譲りたい。

²⁴ F プランは、上級官庁の認可を必要とする。(阿部 HP)

²⁵ 伊藤等(2004) p.181 1.8

²⁶ 阿部 HP を引用

3. 土地利用コントロールに関する運用

本章では、外部地域の土地利用コントロールについて、現地調査で得た情報をまとめる。まず、連担市街地と外部地域を実際に区別する判断基準（3-1）を、次に、外部地域での建設許可の概況と外部地域での建設に対する州や市町村の問題意識、今後の予測（3-2）を述べる。続いて、条例制定等の具体の制度の運用事例として、外部地域条例・連担市街地化条例の事例や考え方（3-3）、外部地域におけるBプラン策定事例と法改正の影響（3-4）、Fプランに関する市町村での検討内容と上位機関の許可に際しての運用（3-5）、最後に建設可能地の縮小の可能性（3-6）について記す。

3-1. 連担市街地・外部地域の判断基準

外部地域か連担市街地かによって建設許可の基準が異なるが、対象敷地がどちらの地域にあたるかは、敷地ごとに建設許可部局が判断する。この判断について NRW 州では、連担は空閑地の幅が概ね 100m 未満としており、もし最後の建築物から 100m 未満に川、道路、線路といった空間を分けるものがあれば、それらまでとなる。ただし、インフラ整備が可能な場合に限られる²⁷。

既存の建築物の数が一定の量存在することについては、6 戸の建築物の集合に関して、一つの「集落または市街地」と認めている判例があり、また 4 戸の集合体に関して「集落または市街地」として認めていない判例があるとのことである²⁸。

3-2. 外部地域における開発状況

(1) 概況

建設許可全体に対する連担市街地、外部地域、B プラン策定区域ごとの建設許可の割合と外部地域条例、連担市街地化条例の制定状況を表 5 に示す。外部地域における建設許可は、ベルリン・シュパンダウ区では外部地域における開発がほとんどなく、一方、NRW 州の市町村では 10%程度となっている。ベルリン・シュパンダウ区については連担市街地化条例も策定されておらず、外部での開発がほとんど行われていない。これはベルリン・シュパンダウ区がベルリン近郊の土地ですでに市街地となっていること等が要因と推測されている²⁹。一方、NRW 州については、農村地帯が離散的集落形態であり、連担市街地化条例、外部地域条例も見られ、外部地域における開発が見られる。

²⁷ 以上、州管区政府へのヒアリング調査による。

²⁸ 姥浦（2005）p.68

²⁹ 姥浦（2005）p.95

表 5. 建設許可と条例制定の状況

		建設許可の根拠条文ごとの割合 ³⁰			条例の制定状況		地域の 特徴
		外部地域	連担市街地	Bプラン策 定区域	外部地域条例	連担市街地化 条例	
		35条1項、 2、4項	34条1項、2 項	30条	35条6項	34条4項1文1 号、2号、3号	
ベルリン・シュパ ンダウ区		1%	30%	70%	なし	なし	すでに 都市化
NRW 州	ドルトム ント市	10%	40%	60%	あり (件数不明)	不明	散 落 形 態
	クレー フェルト市	10%	50%	40%	なし(策定の検 討実績あり)	なし	
	フィア ゼン市	6%	43%	51%	7箇所	7箇所	

(2) 35条の運用状況

外部地域における開発状況を35条の運用から見る(表6)。ドルトムント市は、継続的利用のための建設が多く、フィアゼン市ではその他の開発(狭義)による許可の割合が高い。フィアゼン市の建設の内容の詳細を見ると³¹、2項による建設が12件あり、そのうち、車庫等の付属的建築物の建設が6件で、その他に解体や用途変更があり、新規の住宅建設は1件のみである。したがって、新規建設とは言うものの、従前の利用の円滑化に資する行為の範囲内にとどまっているといえる³²。

NRW州では35条2項、4項による開発許可を行う場合には、州管区政府の同意が必要である。市町村からの申請に対する州管区政府の棄却率は10%強となっている(表7)。なお、市町村のレベルで却下してしまい州管区政府へ申請が出されない場合もあるため、民間からの建設要望に対する不許可の割合は更に増える。実際に、州管区政府は市町村が不許可とした建設許可に関する審査請求も受けており、デュッセルドルフ州管区政府では年間200件程度の審査請求があり、ほぼすべてを棄却している³³。

表 6. 35条の建設許可割合

35条	1項	2項	4項	備考
ドルトムント市	20%	5%	75%	
フィアゼン市	30% (8件)	59% (15件)	11% (3件)	市における開発許可総数は251件

表 7. NRW州における「その他開発(広義)」の建設許可申請数及び棄却数・棄却率³⁴

	建設許可申請件数	棄却数	棄却率
1995年	4990	620	12.43%
1998年	5462	795	14.56%

³⁰ 根拠条文ごとの割合は、フィアゼン市については2004年1月から11月の統計であり、フィアゼン市以外は自治体担当者の最近の実態に関する感覚的な数値。なお、Bプラン策定区域について、区域指定前が、連担市街地と外部地域のどちらであったかは、対象自治体すべてについて不明。(各自自治体へのヒアリング調査による。)

³¹ 姥浦(2005) pp.95-96

³² 4項の継続的利用のための開発についても、既存の住宅がある場合には最大2戸の増築(増床)が可能であることを考えると、意図しない開発が進む危険性もあると推測されるが、今回の調査では4項の運用については、詳細を把握できなかった。

³³ 州管区政府へのヒアリング調査による。

³⁴ 州管区政府ごとの統計は姥浦(2005) p.96参照

(3) 外部地域の開発に対する市町村の問題意識、今後の予測

連担市街地・外部地域制度については、1960年の建設法典制定時に打ち出されているが、どちらの地域に峻別するかについては条例の裁量が広げられ緩やかになっている³⁵。このような変化は、農業の衰退により農家が別の収入源を求め、土地を住宅地利用への変更要望が起きたことによる³⁶。ただし、外部地域における開発の問題として、次のように、整備費用が通常よりも増えること、周辺の土地利用とのコンフリクトが生じる可能性といった問題点があげられている³⁷。

- ・インフラ整備に係る費用が連担市街地に比べ4倍かかる³⁸。
- ・外部地域での開発は主要な道路の沿道が多く、そのような道路は生活道路と比較すると生活への悪影響が大きく、後々、新規移住の住民が速度規制を要望するような問題が起きる可能性がある³⁹。
- ・既存の工場の拡張を妨げたり、養豚場の悪臭に対する問題が生じる可能性がある⁴⁰。

また、具体的に、外部地域条例の制定に際して畜産農家に隣接する土地を住宅用地に適さないとの判断がなされる例⁴¹、養豚場の近くの土地について、建設可能な土地となる外部地域条例の制定は認めたものの、実際に住宅建設を行う際には養豚場に脱臭設備を設ける措置で建設許可をした例⁴²があった。

フィアゼン市では、市は、外部地域条例は、基本的に建設できる範囲を線引きするもので、Bプランのように詳細な規則をつくるものではなく、建設条件が大雑把で寛容なため、土地利用コントロールとしては、良い方法とは考えていない⁴³。現在の外部地域条例は、建築線の指定等を追加することによって建設条件が詳細になっており、規制レベルとしては、以前の外部地域条例とBプランとの中間くらいとのことである。また、外部地域条例の例外措置が拡大されており、外部地域を保全することは、当初立法者が考えていたほど達成されないのではないか、1960年代の規定内容であれば保全できたかもしれないとのコメントが聞かれた⁴⁴。2004年法改正により外部地域条例についての上位機関の許可が不要になったため、制定が容易になったと考えられている。また、ドルトムント市では、今後、外部地域条例は更に必要になると考えられている⁴⁵。一方、ベルリン・シュパンダウ区では、外部地域での建設は35条のどれに該当するか徹底的な調査が必要とされており、外部地域における建設には慎重な姿勢が見える⁴⁶。

³⁵ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

³⁶ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

³⁷ 障害者用住宅、老人ホームのような社会的に有意義な福祉施設を、外部地域で建設できないことが、問題との意見が聞かれた。(クレーフェルト市へのヒアリング調査による。)

³⁸ 州管区政府へのヒアリング調査による。

³⁹ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁴⁰ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁴¹ ハウゼン地区(フィアゼン市へのヒアリング調査による。)

⁴² ビスタード集落(フィアゼン市へのヒアリング調査による。)

⁴³ 具体的に問題と考えられている事例として、後述するヴァルトニーラー通りがある

⁴⁴ 以上、フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁴⁵ ドルトムント市へのヒアリング調査による。

⁴⁶ ベルリン・シュパンダウ区へのヒアリング調査による。

3-3. 外部地域条例・連担市街地化条例

(1) 外部地域条例に対する州管区政府の見解と関与

外部地域条例の目的について、州管区政府では、建設が可能な区域の境界を明確にし、なし崩し的な集落の空間的な拡大を防止するためのものであり、外部地域における建設促進のためのツールとして用いられるものではないと考えている。運用においても集落の範囲を拡大することがないように範囲を指定し、集落の維持・発展のためには条例の制定を認めるが、それ以外はスプロールにつながるため規制してきた⁴⁷。

州管区政府の外部地域条例制定の不許可事例として、クレーフェルト市の外部地域条例の制定、フィアゼン市の外部地域条例の変更がある。クレーフェルト市の場合（ルイター通り地区）は、外部地域条例は、法典の規定により一定量の住宅地が既に存在していることが条件となっており、州管区政府は州の判断基準では「一定量」とは10から12戸であり、当該地区は基準を満たしていないと判断したためである⁴⁸。また、フィアゼン市の場合（ハウゼン地区）は、外部地域条例の対象範囲の拡大を図ったが州管区政府は認めず、更に、この判断に対して市は行政裁判所へ訴訟をおこしたが、裁判においても認められなかった。この判決においては、対象範囲の拡大3箇所のうち、1箇所については農業用途としての性格が強い場所であること⁴⁹、他の2箇所についてはスプロールにつながることから、いずれも認められなかった。このうちスプロールについては、沿道に建物が並ぶ集落形態に対して拡大対象地が沿道から離れていること、また、空闲地により連担が終わっている場所を対象としていたことが問題とされた。

(2) 外部地域条例の上乗せ規定の活用

フィアゼン市では7つの外部地域条例が制定されているが⁵⁰、市町村が規定を追加することにより土地利用コントロールが見られる。

1995年にヴァルトニーラー通りで外部地域条例が制定された。ここでは、階数の上限は2、住宅の場合の建築形態は戸建て、又は2戸連続住宅等が許可条件として追加されている。しかしながら、結果として対象区域を越えた建設や旗竿敷地化する開発が行われた。この反省を踏まえ、ビスタード集落における外部地域条例では更に敷地に建築線を指定したり、外観のデザイン規定を設ける等、きめ細かなコントロールがされている。

なお、ビスタード集落の制定理由には、農業の衰退による人口流出が起きており、農村空間の確保のため、外部地域条例を制定し、住宅建設敷地の指定を緩和し農村地域を安定させることが述べられている⁵¹。農村集落の維持に必要な範囲内の建設は行い、それ以上は認めないものであり、州管区政府と同じ意識となっている。

⁴⁷ 州管区政府へのヒアリング調査による。なお、外部地域条例の上位機関の関与について、2004年法改正により上位機関の同意が不要となり、届出を求めるかどうかを州が判断することになっている。NRW州では、施行前の届出を義務づけている。

⁴⁸ クレーフェルト市へのヒアリング調査による。外部地域条例を市議会は議決していた。なお、当時は制定に際して上位機関の許可が必要であった。

⁴⁹ 姥浦（2005）pp.89-93

⁵⁰ 2004年11月時点

⁵¹ 姥浦（2005）p.88

(3) 連担市街地化条例

フィアゼン市の議会は、連担市街地化条例はFプランやBプランを複雑な策定手続きを経ることなく建設できる手法と捉え、行政に対して連担市街地化条例の候補地をリストアップするように要請した。多くの候補地があがったものの州管区政府等との協議の中で削られ、7つの連担市街地化条例が策定されている⁵²。

ドルトムント市では、連担市街地化条例の策定状況は不明であったが、考え方は、本来望ましくない建設を抑制するものとされている。市の条例案について、アーンズベルク州管区政府は、市が意図する建設の抑制が適当かどうかを判断しているとのことである⁵³。

3-4. Bプラン

Bプランは、現況と異なる土地利用を可能にする手段であるが、実際に可能となる土地利用の内容が重要である。新たな建設により必要となるインフラ整備を実施するための費用の調達や高齢化対策のための若年層向けの住宅の確保があり、また、市町村による住宅の直接開発の事例がある。その他、市町村が意図しない不適当な建設が行われないようにBプランの規定を詳細にする事例が聞かれた。

(1) Bプラン策定のための前提条件の設定

インフラ整備費の調達や、高齢化への対応を目的として、25%モデル（ドルトムント市）や建設用地戦略（フィアゼン市）は、Bプランを策定するための前提条件として、土地所有を、部分的にあるいは一時的に市町村とする手法（中間取得）である。また、市町村自らが建設、あるいは、土地を確保しておく手法として、特別財産敷地（ドルトムント市）、市所有地における直接建設（クレーフェルト市）が聞かれた。このような資金調達や市町村内に若い居住者を増やすこと等は、広い意味での土地利用コントロールといえる。

ドルトムント市の25%モデルは、Bプランを策定する場合には、対象地区の土地所有者は、対象地区の25%を市に緑地価格で売却しなければならないものである⁵⁴。これにより市有地化した土地に住宅を建設し、居住者について家族構成や所得の基準を設け、居住者コントロールを行っている。特別財産敷地は、住宅地としてふさわしい場所を将来の住宅用地として市有化し、住宅地を増やしていくものであり、長期的な計画となっている。ドルトムント市では、25%モデルを行う地区、又は、市の所有地でのみ、Bプランを策定することになっており、このような措置により、周辺市町村への人口の流出が止まったとのことである⁵⁵。

フィアゼン市の建設用地戦略は、Bプランを策定する場合のコントロールであるが、試行段階を経て、2005年議決を目指して基準を策定中である。試行段階の基準では、市が大部分の用地を買収できたときのみBプラン策定することを前提に、買収価格は農地価格と建設可能地価格の中間価格とし、買収した土地は整備後に売却し、売却益は市の一般予算に入れることになっていた。農地価格と建設可能地価格の差は大きく、農地価格4 €/m²程度であるのに対し、建設可能地価格は150~160 €/m²となっている。市は整備後の土地を

⁵² フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁵³ ドルトムント市へのヒアリング調査による。

⁵⁴ 農地や森林等の価格であり、宅地価格よりも安い。

⁵⁵ ドルトムント市へのヒアリング調査による。

160€/m²で売却している。現在策定中の基準では、対象地区の6割以上を市が取得することを前提にし、買収価格は、農地の場合最大30€/m²、実際の評価価格の2割上乗せが認められている。

クレーフェルト市はBプランを策定し、住宅の直接建設を行っている⁵⁶。シックスバウム地区は、市の中心部から1.5km程の路面電車沿線で、150m²/戸、900戸の住宅建設を行っている。ここは、Fプランの農地指定を建設用地へ変更し、Bプラン策定を行っている。市の高齢者人口の割合が増加し、若い世代の居住を進めるため、入居者の対象を子供のいる世帯とし、安い分譲価格で販売している。農地価格と建設可能地価格の差は大きく、農地価格が3～40€/m²であるのに対し、住宅地は475€/m²の数字も見られる。

以上のように、インフラ整備費用を捻出する、分譲価格を下げ居住者の対象を絞るといった措置は、新たな建設に対する課題の解決、高齢化等への対応を、Bプラン策定時をとらえて行っているのである。このような手法について、NRW州ではフォーラム・建設地マネジメント⁵⁷を結成し、市町村間等での経験・情報交換等を行っている。このフォーラムには、州や州管区政府、州の研究所、市町村が参加している。

なお、このようなBプランを策定する場合の条件を設定する一方で、Bプランが策定された場合には、スムーズな建設も図られている。Bプラン策定前に、市町村に所有権が移る措置がとられる場合が多いが、Bプラン策定後2年以内に建設する場合には、所有権もとの所有者が安い価格で買い戻すことができる手法がある⁵⁸。建設地マネジメントとは、土地の投機を抑制し、速やかに建設を行うことを目的としているとの話が聞かれた⁵⁹。

(2) 建設可能地拡大の防止事例

新たな建設を行うために策定されることが多いBプランであるが、フィアゼン市では、保全も意図したBプランの策定事例がある。市では当初、連担市街地化条例の制定により建設を可能とすることを検討していたが、Fプランで農地指定していることもあり、州管区政府等との交渉の中で連担市街地化条例の制定が認められないとの結論に達した。ここでは、Fプランの変更とBプランの策定を行ったが、Bプランには建設用地と農地を明確に指定した。連担市街地化条例の場合には、運用基準の緩和により間隙が建設可能な空閑地として位置付けられ、将来開発される可能性が危惧されるが、Bプランで農地として確定することにより建設可能地の拡大を防ぐことが可能となるのである⁶⁰。

(3) 民間開発調整の事例

民間開発について、広域的視点から内容を調整する事例を紹介する。クレーフェルト市の中心部から2.5から3km程のインラート地区では150戸の住宅地計画があった。この地区は、市近郊の市民が自然の中を散歩するような場所に隣接し、環境保全の観点から当初の予定よりも建設面積を縮小し、また、代償措置として市民がイベントを開催できるフ

⁵⁶ クレーフェルト市へのヒアリング調査による。なお、市が土地を買い上げてから開発を行う方法は、議会で賛成を得難く、実施は難しく、シックスバウム地区は、市所有地であったため、市の直接開発を実現することが可能であったとのことである。

⁵⁷ 姥浦（2005）p.102

⁵⁸ NRW州政府へのヒアリング調査による。

⁵⁹ NRW州政府へのヒアリング調査による。

⁶⁰ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

リースペースが設けられている⁶¹。

(4) 2005年法改正によるBプランへの影響

Bプランに関しても、2005年の建設法典改正により、Bプラン策定時に上位機関の許可が不要になり、商工会議所等から州政府に対して、上位機関の許可が必要だった時と同レベルの策定基準となるよう要望が出てきた。これは、工場に隣接したところにBプランで居住地を指定する事例が出ており、今後工場の騒音に対して新しい住民からクレームがでる事態が危惧してのことである。これを受けて、上位機関と市町村等で会議を行い、策定基準に関するパンフレットを作成することになっている⁶²。

市町村が単独でBプランを策定することが可能になったが、これに伴う課題への対応が考えられている。

3-5. Fプラン

(1) 市町村における検討

ドルトムント市では、Fプランの改定⁶³に際して、「潜在土地需要面積分析⁶⁴」を用いて、個々の土地における適切な利用方法の検討を行った。この方法は、すべての土地の利用について自然条件をもとに検討されるものである。最初に、再開発等の特別な場合を除き、既存の用途が指定される。この時点では、人口の予測に基づき必要とされる居住面積の算定は反映されない。次に、行政内部の各部局において、既存の用途とは異なる土地利用について検討が行われる。例えば、住宅部局であれば、インフラ整備の状況から新たな住宅地開発に適切な用地を示し、商業系部局では新たな商業開発の可能性のある場所について、自然景観の部局では自然や景観の観点から土地利用の可能性を検討する。このような各部局の結果を合わせ、その中で矛盾が生じている箇所を調整しプランを作成するものである⁶⁵。

(2) 上位機関における許可

<開発圧力>

Fプランを農地指定等の非建設地系から住宅地等の建設可能地に変更する場合に、上位機関は許可するかどうか検討する際に、新たな建設の必要性が、内的需要から発生したものか、外的需要から発生したものかを確認する場合がある⁶⁶。もし、外的需要によるものであれば、その変更は認められず、内的需要の場合には、既存の空閑地等で吸収できる量なのか、あるいは、それ以上の土地が必要となるかを見極めることになる。デュッセルドルフ州管区政府では、需要の判断については、複雑な計算ではなく、過去の需要実態から推計する方法で検討しており、うまく機能していると考えられている⁶⁷。市町村がFプラン変更を行いたい場合には、州管区政府から開発需要を示すことが求められ、それが内的

⁶¹ クレーフェルト市へのヒアリング調査による

⁶² NRW 州政府へのヒアリング調査による。

⁶³ 2004年11月現在、州管区政府の許可待ちで、2005年までには施行される予定。以下、ドルトムント市へのヒアリング調査による。

⁶⁴ potential flächen Analyse

⁶⁵ Fプランの最終決定は、議会議決により行う。

⁶⁶ 内的需要とは従前居住者の子世帯の分離等のその地域の住人に必要とされているような場合であり、外的需要とは地域の外からの移住者のために必要とされているような場合である。

⁶⁷ 以上、州管区政府へのヒアリング調査による。

需要の場合には、次に代償措置を示すことを求められる⁶⁸。

<地域計画との整合性>

州管区政府が市町村の F プラン⁶⁹の改正において、地域計画と照らし合わせ、広域的な観点を理由に不許可にした例がある⁷⁰。NRW 州では、州管区政府が地域計画（GEP：管区域開発計画⁷¹）を策定している。これは、州管区政府が案を策定し、市町村や郡の議会の議員によって構成される地域議会により決定される⁷²。エッセン市では、GEP で一般的空地・農地指定、更に、「景域及び景域を中心とするレクリエーションの保護」、「広域的グリーンベルト」の指定がされている場所に、F プランで住宅地域の指定を行うことを計画した。州管区政府は、F プランの改正案について、新たな建設は村の内的需要か外的需要から必要とされているのかを検討した結果、外部地域への建設は内的需要によるものではなく、また、インフラ整備もされていないため、改正すべきでないと判断した。また、クレーフェルト市の高速道路沿いについて産業や工業地域指定を行う計画、また、レムシャイド市の農業地域を産業地域に指定変更する計画に対して、2つの対象地区とも、GEP において一般的空地・農地指定に加えて「景域及び景域を中心とするレクリエーションの保護」、「広域的グリーンベルト」の指定がされていた。州管区政府は、ビオトープをつなぐ部分であり、グリーンベルトの機能も重要であるといった広域的な視点から、両地区の計画を許可しなかった。ただし、クレーフェルト市の場合は、現時点では、既存の土地を活用すれば新たな工業地指定は必要ないが、2010 年以降は新たな開発用地が必要になると予測されている⁷³。その場合には、対象地区のうち、一般的な農地指定のみがされているところを開発可能とすることが考えられている。

なお、地域計画と F プランとの整合を検討する過程において、住民参加や近隣市町村への意見聴取はない。

3-6. 建設可能地から建設制限地への変更

人口減少する社会において、単純に考えれば必要となる市街地は縮小するはずである。人口が減少しているクレーフェルト市では⁷⁴、F プラン改正の手続き中であるが、改定内容は、人口減少に対応し、拡張規模が以前よりも小さくなっていく方向である。現時点でも住居地域の中に未利用地が相当あるため、今後は、そのような未利用地の活用がテーマとなるとのことである。ただし、一世帯あたり、一人あたりの居住面積は増加傾向であり、現在建設用地に指定されていないところも 2015 年までに新たに必要となると推測している。また、F プランの、建設が可能な区域から非建設系の区域への指定の変更という逆線引きを行うことに対しては土地所有者の反対が強く、例がないとのことである⁷⁵。

⁶⁸ フィアゼン市へのヒアリング調査による。

⁶⁹ デュッセルドルフ州管区政府は 66 の自治体を管轄しており、すべてで F プランが策定されている。（州管区政府へのヒアリング調査による。）

⁷⁰ 以下、州管区政府へのヒアリング調査による。

⁷¹ 姥浦（2005）p.82

⁷² 地域計画の策定のタイプとしては、トップダウン型になる。

⁷³ 州管区政府は、土地台帳によりクレーフェルト市の中で工業用に使える場所がどの程度あるか確認している。

⁷⁴ 1990 年中ごろの 24 万 5 千人をピークに、現在 23 万 8 千人の人口が 2015 年までに 1 万 2 千人減少すると推測されている。

⁷⁵ 以上クレーフェルト市へのヒアリング調査による。NRW 州政府によると、F プランで工業用の地区を緑地

一方、外部地域条例や連担市街地化条例を変更して、建設可能地を建設制限地にするといった事例は見られなかった。ヒアリングにおいても、人口は減少してはいるが、居住スペースが拡大しており、人口減少による居住スペースの減少分と居住スペース拡大による増加分が相殺されるとの話が聞かれた⁷⁶。

制度自体も、建設許可基準は、現況の土地利用により決まるため、仮に空家があったとしても、建物密度を下げる、階数を下げるといのように建設許可基準が厳しくなるわけではない。したがって、制度自体が、縮小するシナリオを想定しておらず、あくまでも、新たな建設のコントロールに重点が置かれていると考えられる。

に変更する、あるいは、居住密度の高いところを部分的に緑地化することにより住環境の質の向上を図る場合はあるとのことである。ただし、ルール工業地帯という特異な地域構造によるものであり、ドイツの一般的な動向とはいえない。

⁷⁶ 居住面積は 1950 年代 15 m²/人、現在 40 m²/人。(NRW 州政府へのヒアリング調査による)

4. まとめ

－郊外の土地利用コントロールに効果を発揮し得る制度と運用－

ドイツの土地利用に関する制度は、複数市町村に係る広域的な計画である地域計画、市町村単位の都市計画であるFプラン、市町村域の一部の地区を対象としたBプランという計画体系と、土地の利用状況から判断される連担市街地・外部地域制度が並存している。建設許可の視点から見ると、Bプラン策定区域、連担市街地、外部地域に大きく分けられる。外部地域は、農地や森林を中心とする宅地としての利用度合いが低いところであり、いわゆる郊外に相当すると考えられる。外部地域での新たな建設行為は、建設法典 35 条により例外として認められる建設、及び、外部地域で策定されたBプランに基づくものである。

ドイツの土地利用の基本は、まず、現状維持を基本にしていると考えられ、現状と異なる種類の建設を行う場合には特別に計画を策定し(Bプラン)、計画的に実施するものである。すでに建築物が建っている連担市街地では、敷地の周囲と同程度の建設行為が可能であり、建築物がほとんどない外部地域では、現況にあわせると建設ができない。

以下、外部地域における土地利用コントロールの制度と運用の特徴を、区域区分と建設許可(4-1)、外部地域における開発状況(4-2)、上位機関・広域計画の役割(4-3)で整理する。

4-1. 区域区分と建設許可

建設許可権限は市町村にあり、建設許可の基準は、大枠としては、外部地域、連担市街地、Bプラン策定区域ごとに決められている。Bプラン策定区域ではBプランの内容に拘束され、連担市街地では建設敷地の周辺と同様の規模や用途の建設が認められ、外部地域では原則として建設行為が禁止される。BプランはFプランに適合する必要があるが、連担市街地か外部地域かの判断は現状からのみ行われ、Fプランの指定内容は考慮されない。

新たな建設行為が大きく制限される外部地域か、あるいは、ある程度の建設行為が認められる連担市街地かどうかによって、土地利用の範囲が大きく変わることになる。区域分けに関わる連担市街地化条例は、連担市街地と外部地域の境界を明確化したり、通常は外部地域にあたる土地を特別に連担市街地とみなすことができ、建設法典 34 条に定められている。

外部地域で認められる建設許可基準については、建設法典 35 条で定められている(優遇的开发、その他の開発(狭義)、継続的利用のための開発、外部地域条例)。内容は、農業施設や電力施設等の外部地域での建設が適当なもの、あるいは、連担市街地に立地することが望ましくないもの、修繕等の従前居住者の生活維持のための行為等に限定されている。

4-2. 外部地域における開発状況

実際の開発状況については、全体の許可件数に対して建設法典 35 条の外部地域における建設許可の割合が大きい市町村でも1割程度で、ほとんどないところもある。実際の開発行為も、ヒアリングの限りでは従前居住者の生活の維持のための行為が中心となってお

り、いわゆる新規開発ではない。この 35 条に基づく例外的な建設許可以外は、地域差はあるが、概ね 34 条の連担市街地における建設許可の件数と、30 条の B プラン策定区域における建設許可の件数が同程度である。また、外部地域条例や連担市街地化条例は、あまり策定されていない。したがって、外部地域における新たな建設については、原則として B プランを策定して新たな建設行為が行われることがわかる。B プランの策定においては、市町村が低価格で土地を買取り、土地が市町村所有になった場合に行うといった中間取得等の手法を用いて、高齢化対策やインフラ整備費を捻出するような運用がみられた。さらに、環境保全、レクリエーションの場の確保の観点から建設地を縮小する事例や、将来的に望ましくない建設行為が起きないように非建設系の区域指定を盛り込むような開発と保全の調整がみられた。その他、既存の道路の機能や、農家、工場等の存続、拡張に対する弊害を生じさせないような配慮が見られ、実際に、既存の施設と共存できない可能性を理由に許可しなかった事例もある。また、現在の集落形態を崩す場所への建設を認めない事例もあった。

なお、外部地域か連担市街地かの判断については、NRW 州では連担市街地の要件である建築物の連担について、建築物間の距離が 100m という州の運用基準が見られた。また、外部地域条例の策定に関しては、階数だけでなく敷地内に建築線を設けることによって、建築物の建ち方まで、市町村が想定した範囲内での建設行為になるように工夫が加えられている例も見られた。

4-3. 上位機関・広域計画の役割

地域計画については、州がその策定主体や策定方法を決めることになっている（連邦広域計画法）。NRW 州では、5 つの州管区政府が地域計画を策定し、対象市町村の議員から構成される地域議会が議決を行っている。市町村が策定する F プランは、地域計画との整合が必要であり（建設法典 1 条 4 項）、F プランの策定や改定案に対して、州管区政府が自然保護等の広域的な視点から認めない例が聞かれた。

土地利用コントロールの権限は原則として市町村が持っているが、広域的な観点から上位機関である州管区政府が判断を行っている事例があり、市町村の独断的な判断を調整する役割がみられた。ただし、地方分権が進みつつあり、市町村の権限が強化されており、上位機関がチェックを行う場面は減少傾向にある。

(参考) 関係条文：建設法典 5 条 2 項、8 条、34 条、35 条の訳

建設法典

第 5 条 (F プランの内容) * 出典：1997 年 8 月 27 日改正 阿部 HP より引用

(2) F プランには、とくに、

1. 建築が予定されている用地で、建築的利用の一般用途 (用途区域)、建築的利用の特別用途 (用途地区)、及び建築的利用の一般密度によって示すこととし、集中的な汚水排除が予定されていない用地は明示することとする
 2. 自治体の区域に関する公的・私的な分野において財やサービスを提供する施設の整備状況で、とくに学校・教会などの公共的な建築物や施設、及びその他の宗教的、並びに社会的、健康的、文化的な目的のための建物や施設、及びスポーツや遊びの施設
 3. 広域交通及び域内の主要な交通ルートの用地
 4. 供給施設、廃棄物処理と汚水除去、堆積場、及び供給幹線と汚水幹線のための用地
 5. 公園、クラインガルテン、スポーツ・遊戯・キャンプ・水泳場、墓地などの緑地
 6. 連邦公害防止法の意味する環境上の有害な影響からの保護のため、利用が制限されるか、予防のための用地
 7. 水面、港、及び水利のために予定されている用地、並びに洪水防止及び流水の規則のために空地として保つ用地
 8. 盛土・切土、又は石・土及びその他の地下資源採掘のための用地
 9. a) 農業のための用地、及び b) 森林、
 10. 土地、自然と景域の保護、育成及び発展の事業のための用地
- を表示することができる。

第 8 条 (B プランの目的) * 出典：1997 年 8 月 27 日改正 阿部 HP より引用

- (1) B プランは、都市計画的な秩序のための法的拘束力ある指定を内容とする。それは、この法典の実施に必要とされるその後の事業に対する基礎を形成する。
- (2) B プランは、F プランから展開されるものとする。都市計画的な発展を秩序づけるために B プランで十分な場合は、F プランは必要でない。

第 34 条 (連たん市街地における建築案の許可) * 出典：1997 年 8 月 27 日改正 阿部 HP より引用⁷⁷

- (1) 連たんして建物が建つ集落の内部においては、建築案が、建築的利用の用途と密度、建築方式、および建築の行われる敷地の範囲において、近傍の特徴に適合しており、地区整備が確保されている場合には、許可される。健全な居住と労働の条件が維持されなければならない、地区景観が害されてはならない。
- (2) 近傍の特徴が、第 2 条第 5 項によって公布された政令に示された用途地区のひとつに対応している場合には、用途に関する建築案の許可は、政令で当該用途地区に一般的に許可されるかのみによって判断し、政令で例外的に許可される建築案は第 31 条第 1 項を、その他の点では第 31 条第 2 項が準用されるものとする。
- (3) (削除)
- (4) 自治体は、条例により、
 1. 連たんして建物が建つ集落の境界を定め、
 2. 外部区域で建物の建つ区域が F プランに宅地と表示されている場合には、連たんして建物が建つ集落と定め、
 3. 外部区域の個別敷地が、隣接する区域の建築的利用によって相応に特徴づけられている場合は、当該用地を連たんして建物が建つ集落に含める、ことができる。複数の条例を互いに結合することができる。第 1 文第 1 号および第 2 号による条例は、秩序ある都市計画的な発展と調和しなければならない、第 9 条第 1、2 および 4 項による個々の指定を行うことができる。第 9 条第 6 項が準用されるものとする。第 1 項第 3 文による条例には、補充的に第 1a 条および第 9 条第 1a と 8 項が準用されるものとする。
- (5) 第 4 項第 1 文第 2、3 号の条例の策定にあたっては、第 13 条第 2、3 号による簡易手続が準用されるものとする。第 4 項第 1 文第 3 号の条例は、上級官庁の認可を必要とし、第 6 条第 2、4 項が準用されるものとする。但し、第 4 項第 1 文第 3 号の条例が F プランから展開されている場合は、この限りでない。第 4 項第 1 から 3 文の条例には、第 10 条第 3 項が準用されるものとする。

⁷⁷ 法改正前の訳である。34 条 5 項の上位機関の許可に関しては、本文で述べた通り、改正されている。また、「外部区域」は、本文の「外部地域」のことである。

第35条（外部地域における開発） ＊出典：姥浦（2005）pp. 54-57より引用

(1) 外部地域においては、以下の各号に該当する場合には、公共の利益と対立せず、十分な地区施設整備が保証されている場合にのみ、開発が許可される。

- ① 農林業の用に供する場合、及び単に業務床の副次的部分を占めるにとどまる場合
- ② 造園生産業の用に供する場合
- ③ 電気、ガス、電話サービス、熱、上水、下水処理の公共供給、または地元と結びついた商工業の用に供する場合
- ④ 周辺に対する特別の要請、周辺に対する悪影響、または特別の目的によって、外部地域においてのみ実現されるべき場合
- ⑤ 風力または水力発電の研究、開発または利用に供する場合
- ⑥ バイオマスのエネルギー利用で、第1号または2号に規定する営業、または家畜飼育に供するもので第4号に規定する営業の枠組みで行われるもの、および当該施設の公共の供給ネットワークへの接続に供するもので、以下の条件を満たす場合
 - a) 開発が業務と空間的機能的に一体となつて行われること
 - b) バイオマスが第1号、2号、または家畜飼育に供するもので第4号に基づく営業に相当程度由来している、または当該営業および近接する営業に相当程度由来していること
 - c) 一つの農場または営業場所につきただ一つの施設が稼動していること
 - d) 施設の発電能力が0.5MWを越えないことまたは
- ⑦ 平和的目的のための核エネルギーの研究、開発または利用に供する、または放射性廃棄物の処理に供する場合

(2) その他の開発は、その実現及び利用が公共の利益を侵害せず、地区施設整備が保証されている場合にのみ、個別的に許可されることができる。

(3) 公共の利益に対する侵害は、特に開発が以下の場合に認められる

- ① Fplanの規定に反する場合
- ② Lplan、その他の特に水、廃棄物、イミッション防止法に基づく計画の規定に反する場合
- ③ 有害な環境影響を惹起しうる、またはそれにさらされる場合
- ④ 道路またはその他の交通施設、供給または廃棄施設、安全または健康、またはその他の課題について非経済的な支出が必要となる場合
- ⑤ 自然保護及び景域保全、土壌保全、記念物保護の利益、または景域の自然的特色とそのレクリエーションの価値を侵害する場合、または集落及び景域景観を阻害する場合
- ⑥ 農業構造改善措置を侵害する場合、または給水が危険に晒される場合
- ⑦ スプロールの発生、固定化、または拡大の恐れを生じさせる場合
- ⑧ 無線送受信所及びレーダー施設の機能を害する場合

国土的観点から重要な開発は、国土整備の目標に反してはならない：第1項に基づく開発で、国土的観点から重要なものは、国土整備の目標として当該開発の規定を行う際に利害が衡量されている限りにおいて、公共の利益と対立しない。第1項第2号から第6号に規定する開発は、Fplanにおける指定を通じてまたは国土整備の目標として、他の場所で指定を行うことができる限りにおいて、原則として公共の利益と対立する。

(4) 以下に記された第2項に規定するその他の開発は、当該開発がそれ以外の第3項に規定する意味において外部地域に調和的である限りにおいて、FplanまたはLplanの規定に反する、景域の自然的特色を侵害する、またはスプロールの発生、固定化、または拡大の恐れを生じさせることがないとする事ができる。

- ①第1項第1文に規定する建築物の既存用途を以下の条件で変更する場合
- a) 当該開発が維持する価値のある建造物の適切な利用に資する場合
 - b) 当該建築物の外観が本質的に維持されること
 - c) 既存の利用が放棄されたのが7年以上遡らないこと
 - d) 当該建築物が7年以上前に正当に建築されたものであること
 - e) 当該建築物が、農林業を行う農場と空間的機能的一体性を有していること
 - f) 住宅用途に変更する場合には、それまで第1項第1号に基づき許可された住宅以外に一つの農場につき最大3つの住宅しか存在していないこと
 - g) 第1項第1号に規定する営業の発展の利益のため新規建設が必要にならない限り、放棄された利用の補完として新規建築を行わない、という義務を負うこと
- ②同種の住宅建築を同じ場所で以下の条件の下で新しく建築する場合。
- a) 既存の建築物が正当に建築されたものであること
 - b) 既存の建築物に不都合または欠陥がある場合
 - c) 事実関係から、新規に建築される建築物が従前の所有者またはその家族の自己需要のために利用されると正当に想定されること；所有者が既存の建築物を長期にわたって自己利用していた前所有者から遺産相続によって取得した場合には、事実関係から当該新規に建設される建築物が所有者またはその家族の自己需要のために利用されると正当に想定されることで足りる
- ③正当に建築され、火災、天災、またはその他の異常現象によって破壊された建築物を同種かつ同じ場所で即座に新規に建築する場合
- ④維持する価値のある、文化的景域の景観を形成する建築物の改築または利用変更で、例えそれが元来とは異なる利用をされていたとしても、当該開発が建築物の適切な利用および外観の価値を維持することに資する場合
- ⑤住宅建築の拡張を以下の条件の下最大2戸まで行う場合
- a) 当該建築物が正当に建築されたものであること
 - b) 拡張が既存の建築物と比較して、住宅需要を考慮した場合に適切なものであること
 - c) 更なる住宅を建設する際には、事実関係から従前の所有者またはその家族自身によって当該建築物が利用されると正当に想定されること
- ⑥正当に建設された商工業営業の建設的拡張で、当該拡張が既存の建築物及び営業と比較して適切なものである場合
- 第1文第2号及び第3号の場合においては、除去されたまたは破壊された建築物に対する新規建築物の軽微な拡張または既存の立地場所からの軽微な逸脱については許可する。
- (5) 第1項から第4項までの規定に基づき許可される開発は、土地節約的な、地面の遮蔽は必要な量に限定する、外部地域を保全する方法で実施されるものとする。第1項第2号から第6号までの規定に基づく開発については、更なる許可条件として、許可される利用が持続的に放棄される場合には開発を取り壊し、地面の遮蔽を取り除く旨の、義務付け供述書を出すものとする；第1項第2号から第6号に基づき許可される利用変更の際には、取り壊し義務を負うものとし、第1項第1号または第2項に基づき許可される利用変更の際には当該義務を負わないものとする。建設許可官庁は、州法に基づき予定されている建設負担またはその他の方法により、第2文及び第4項第1文第1号gに基づく義務の停止を保証させるものとする。その他に、建設許可官庁は、第4項第1文の場合には、建設的またはその他の施設を開発の実現の後は予定されている用途にのみ利用される旨を保証させるものとする。
- (6) 自治体は、外部地域の宅地化した区域で、圧倒的に農業用途で形成されてはならず、一定量の住宅が当該区域内に既に存在している場合には、条例によって、居住目的に供する第2項に規定する開発は、Fplanにおける農地または森林地との規定に反することまたはスプロールの発生または固定化の恐れを生じさせる

ことがないものとするができる。条例は、小規模な手工業や商工業営業に供する開発に（対象範囲を：訳者）拡張されることができる。条例においては、許可条件に関するより詳細な規定をおくことができる。

条例の制定の条件は、

- ①秩序ある都市建設的發展と一体となっていること
 - ②環境影響評価に関する法律の別表 1 または州法に基づく環境影響評価の実施義務のある開発の許可性が根拠付けられていないこと
 - ③第 1 条第 6 項第 7 号 b において列挙された保護対象物に対する侵害の端緒が存在しないこと
- 条例の制定に際しては、第 13 条第 2 項第 2 号及び第 3 号に基づく社会及び官庁の参加に関する規定が準用されるものとする。第 10 条第 3 項は、準用されるものとする。第 4 項の適用は条例からは除外する。

第 36 条（自治体及び上級行政官庁の参加） *出典：姥浦（2005） p. 120 より引用

(1) 第 31 条、第 33 条から第 35 条までの規定に基づく開発の許可に関しては、建設許可官庁の建設監督手続の中で、自治体と協調して決定する。自治体との協調は、第 1 文に規定した各条に基づく許可に関し、他の手続において決定がなされる場合においても必要である；ただし本規定は、第 29 条第 1 項に規定された種類の、鉱山監督に拠る開発については適用しない。第 30 条第 1 項に基づく開発の許可が整った場合には、自治体が開発の実現の前の適切な時期に、第 14 条及び第 15 条に基づく Bauleitplan 策定の保全のための措置に関して決定することができる旨を、州は保証しなければならない。第 35 条第 2 項及び第 4 項の場合には、州政府は規則によって一般的または特定の場合について、上級行政官庁の同意が必要である旨を規定することができる。

第 2 章

フランスの土地利用コントロールの制度と運用



章扉写真

PAROY (パロア (セーヌ・エ・マルヌ県の市町村))

人口約 200 人、市町村図を策定している。

奥に見える建築物は庁舎で、

左手に住宅が続き、

右手の並木は、

歴史的建築物に指定されている教会に続く。

2004 年 11 月

第2章 フランスの土地利用コントロールの制度と運用

1. 調査概要

1-1. 研究対象と進め方

フランスについては、①区域区分の制度と運用として、都市計画である PLU (前身 POS) や市町村図、土地利用の基本事項を定めている一般都市計画規則を中心に、制度とその運用の把握を行うこととしている。次に、②区域区分の制度を効果的なものとするための広域調整の手法として、SCOT (前身 SD) 等の制度と運用の把握を行うこととしている。

フランスでは、原則として既存市街地でのみ新たな建設¹が可能であり、既存市街地以外での建設は、PLU 又は市町村図を策定し、その中で建設可能な区域として指定された場合にのみ可能となる。日本の郊外の土地利用コントロールの参考として、フランスにおける既存市街地以外での建設に関わる制度と運用を中心に調査研究を行うこととした。

なお、フランスでは、2000 年、2003 年に大きな法改正が行われ、現在、POS、SD から PLU、SCOT への移行段階にある。このような状況を踏まえ、平成 16 年度は、PLU や SCOT の制度の法改正の背景やその内容について、平成 17 年度は、PLU や SCOT の運用を中心に調査を行った。

このうち、本報告書は平成 16 年度調査をもとに整理したものである。

1-2. 平成 16 年度フランス現地調査

平成 16 年度は、法改正の背景や内容、都市計画の概況を把握するため、次のような事項について、国、市町村²、都市計画を策定している組織等に対して、それぞれヒアリング調査を実施した (表 8、表 9)。

<平成 16 年度調査事項>

- ① PLU の用途区域指定等の区域区分に関する制度
- ② 土地利用に関する広域調整の役割を担う SCOT の制度の法改正の背景や内容
- ③ PLU、市町村図、SCOT の概況

表 8. 平成 16 年度ヒアリング調査実施状況 (フランス)

ヒアリング先		調査実施日
国	①Ministère de l' Equipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (設備・運輸・住宅・観光・海洋省)	・Brigitte PHEMOLANT (都市計画住宅建設局都市計画法課課長補佐) 11月29日
	②Délégation à l' Aménagement du Territoire et à l' Action Régionale (国土整備地域開発庁(ダタール))	・Cécile COMBETTE-MURIN 12月1日
	③Ministère de l' intérieur (内務省)	・Partick LAPOUZE (内務・国内保障・地域の自由省地域構造室室長) 12月1日

¹ 土地の造成のような大規模なものから、建築物の修繕など小さな行為まですべてを「建設」と表現する。

² 本報告書では、Commune (コミューヌ) を市町村としている。

国の下部組織	④DDE de Seine et Marne-subdivision de Bray sur Seine (セーヌ・エ・マルヌ県設備局ブレ・シュール・セーヌ分局)		11月30日
市町村	⑤TRUCHTERSHEIM (トゥルシュターシェイム(ストラスブール市近郊の市町村))	・Brigitte LUCK	12月3日
	⑥PAROY (パロア(セーヌ・エ・マルヌ県の市町村))	*視察のみ	11月30日
計画策定組織(ストラスブール)	⑦Syndicat Mixte pour l'elaboration de SCOT en Region de Strasbourg (ストラスブール広域統合計画 SCOT 混合事務組合(SCOTERS))	・Michel REVERDY (SCOTERS 事務局長)	12月2日
	⑧DE L'AGGLOMERATION STRASBOURGEOISE ADEU (ストラスブール都市圏開発都市計画事務所(ADEUS))	・Francis DIEBOLD (ADEUS 調査課長)	12月3日

* 調査参加者：客員研究官 河原田、客員研究官 川島、研究官 丸茂

表 9. 調査地域の概況

	人口	位置	特徴
パロア	約 200 人	パリの郊外	1989 年から 2003 年までに人口が 16 人増加
ストラスブール	約 25 万 5 千人	ドイツ国境沿い	1 k m ² あたりの人口が 200 人で、フランス国内でも人口密度の高い地域
トルウシュターシェイム	約 2400 人	ストラスブールの郊外	1990 年から 1998 年までに人口が約 300 人増加

1-3. 平成 17 年度フランス現地調査

平成 17 年度は、区域区分制度の基礎となる PLU や市町村図における建設制限区域から建設可能区域への指定変更する際の条件や変更の状況について、また、今後の土地利用等幅広く複数の市町村で検討することを目的とした SCOT の策定状況と策定内容について調査した。策定内容については、PLU 等の市町村単位の都市計画との関係についても情報収集を行う。また、上位機関である県プレフェの都市計画への関与について、建設制限区域から建設可能区域へ変更する場合を中心に制度と運用を整理する。さらに、ドイツと同様に、今後の日本の人口減少社会を鑑み、建設可能地から非建設地への変更といった都市の縮小化の可能性についても意見や事例の収集を行った。ただし、平成 17 年度調査結果については、最終報告書に掲載する。

<平成 17 年度調査事項>

- ① PLU の用途区域指定等の運用
- ② PLU の簡易版といわれる市町村図の運用
- ③ 広域調整の役割を担う SCOT の運用
- ④ 土地利用コントロールにおける上位機関の関与

2. 土地利用コントロールに関する制度

本章では、フランスの土地利用コントロールに関する制度について概説し（2-1）、続いて、土地利用の原則を定めた一般都市計画規則の詳細（2-2）、市町村単位で策定する都市計画 PLU と市町村図について整理し（2-3）、複数市町村を対象とする広域的な都市計画 SCOT の詳細（2-4）について記す。

2-1. 土地利用コントロールに関する制度の概要

（1）計画の種類と関係

フランスの都市計画には、市町村全域を対象とする「PLU (le plan local d'urbanisme: 都市計画ローカルプラン³、(前身 POS⁴)」があり、その簡易版として「市町村図 (la carte communale)」がある。フランスの市町村には、PLU を策定しているところ、市町村図を策定しているところ、PLU も市町村図も策定していないところの3種がある。PLU には用途区域が指定され、これによって建設が可能な範囲や建設が制限される範囲が決まる。PLU の簡易版といわれる市町村図では、建設可能な範囲が指定される。PLU や市町村図に指定された建設が可能な範囲や建設が制限される範囲は、市民の土地利用を直接規制し、PLU や市町村図は土地利用コントロールの手段となる。

PLU と市町村図の上位計画として、複数市町村の区域を対象とする「SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale: 広域計画⁵、前身 SD)」がある。これは、市民の土地利用を直接規制するものではないが、PLU は SCOT に整合しなければならない⁶。この SCOT は、近隣市町村が共同して作成する広域計画であり、市町村間の連携を進めるための手段と考えられている。SCOT がなければ、PLU や市町村図で建設可能な範囲を新たに指定できないことになっている。したがって、新たな開発を望む市町村は SCOT を策定する必要がある、これが SCOT 策定を誘導する効果を持つといわれている。

（2）一般都市計画規則と PLU・市町村図の関係

（1）とは別に、全国の土地にかかる原則規定として、「一般都市計画規則 (RGU: Règles générales de l'urbanisme)」⁷がある。都市計画法典 L111-1 条から L111-11 条に定められており、それぞれの規定が適用されるかどうかは、PLU(POS)が策定されているかどうか、市町村図が策定されているかどうかで変わる。一般都市計画規則の中で、郊外の土地利用コントロールに影響が大きいものとして「建設可能性の制限の原則 (principe de la

³ 自治体あるいは EPCI(Etablissements publics de coopération intercommunale: 市町村連合協力機関)によって策定され、自治体により策定される場合には自治体全域を、EPCIによって策定される場合には、EPCIの全域あるいは一部の自治体を対象範囲とする都市計画である。(都市計画法典 L123-1)

⁴ le plan d'Occupation des Sols 土地占用計画

⁵ SCOT 以外に、広域の計画として、国が策定する領域整備要領 (DTA) があり、また、州が策定権限を有する空間整備・領域開発州スキーム (SRADT) が 2000 年にヴォアネ法の政令で規定された。(CLAIR REPORT No.257 pp.14-15)、伊藤等 (2004) pp.135-136)

SRADT については、2003 年 10 月時点で 5 つが承認済みとなっている。(岡井 (2005b))

⁶ 都市計画法典 L123-1

⁷ 都市計画法典 L111-1 条から L111-11 条

constructibilité limitée)」⁸（都市計画法典 L111-1-2 条）がある。これは、既存市街地以外での建設を原則として認めないものであるが、PLU も市町村図も策定されていない市町村に適用される。

また、PLU と市町村図で規定される内容を比較すると、PLU では用途区域を指定し、その中で建築仕様や建築線の指定等の建築基準を決め⁹、一方、市町村図では建設可能な範囲を示せばよく、建設可能な区域での建設基準は全国統一の規定が適用される¹⁰。

さらに、建設許可権限を持つ機関も、PLU や市町村図の有無によって異なっている。PLU を策定した市町村は建設許可権限を持ち、市町村図を策定した市町村は希望すれば、PLU を策定した市町村と同じ条件で建設許可を交付する権限を持つことができる¹¹。PLU や市町村図を策定していなければ、市町村が建設許可権限を持つことはできず、県プレフェが保持する。

したがって、土地利用における市町村の独自性については、PLU や市町村図を策定しているかどうかによって異なる。PLU 策定市町村は、建設許可権限や用途区域の指定を行うため、建設可能な範囲を示せばいいだけの市町村図策定市町村と較べて独自性が強い。PLU や市町村図を策定していない市町村については、新たな建設に制限がかかり、建設許可権限も県プレフェが有し、独自性は低くなっている。このように、都市計画の策定状況によって市町村の独自性に強弱があり、建設可能性の制限を原則とする中で、PLU や市町村図を策定することにより、初めて新たな建設が可能となることになる。

（3）新たな建設のための条件

市街地以外で新たな建設をするためには、一般都市計画規則の「建設可能性の制限の原則」の規定の適用を除外する必要がある。そのために、PLU や市町村図を策定し、さらに、その中で建設可能な範囲に指定する必要がある。範囲指定は、計画を策定あるいは改定することになるが、この場合は、公開意見調査や国との協同作業等を含む手続きを踏まなければならない。また、PLU に新たに建設可能な範囲を指定する場合には、SCOT を策定していることが前提条件で、PLU は SCOT に整合しなければならない。

なお、フランスでは、土地利用コントロールに関わる制度が、2000 年、2003 年に法改正され、現在、PLU や SCOT は POS や SD から移行段階にある。

2-2. 一般都市計画規則

-----<一般都市計画規則のポイント>-----

- 都市計画法典 L111-1 条から L111-11 条に定められており、土地利用の原則が定められている。PLU や市町村図の有無によって、適用される規則が異なる。
- 新たな開発を制限する「建設可能性の制限の原則」が L111-1-2 条に定められている。PLU や市町村図等がない場合に適用される。

⁸ CLAIR REPORT No.257 p.19

⁹ 策定が義務付けられている内容もある。

¹⁰ PRI20 号 p. 資Ⅱ-20

¹¹ PRI20 号 p. 資Ⅱ-20

一般都市計画規則¹²には、土地利用に関する原則規定が定められている。具体的には、用途指定や建築仕様、道路配置は別に定められたデクレ¹³が適用されること、既成市街地以外の土地における新たな建設に厳しい抑制がかかること（「建設可能性の制限の原則」（都市計画法典 L111-1-2 条））、道路沿いの土地利用が制限されること、災害による建物損壊の復旧に関すること、プロジェクト等の実施時に環境影響評価の実施が必要なこと、売買契約に関すること等である。これらは、PLU や市町村図の策定状況によって、適用される場合、適用が除外される場合があり、PLU や市町村図が策定されていない場合に適用される規定、PLU が策定されている場合にのみ適用される規定等がある。このうち、土地利用コントロールに関して特に重要な規定として、「建設可能性の制限の原則」がある。これは、PLU や市町村図が策定されていない場合に適用される規定で、既成市街地以外で建設許可される範囲を、既存の建築物の用途変更や修繕、公共事業、住居地域に両立できない施設の建築、市町村議会が決定した施設の建築に限定している。また、市町村図策定市町村の土地にはデクレの規定がかかるが、PLU 策定市町村の土地にはデクレの規定がかからない。したがって、PLU 策定地域市町村では詳細な用途や建築仕様、建築線の指定等の独自の基準がつくられ、市町村図策定市町村は詳細な基準をつくる必要はなく、全国統一のデクレがかけられる。

表 10. PLU、市町村図と市町村の独自性

	建設許可権限機関	市町村の独自性
PLU 策定市町村	市町村	市町村は用途区域指定及び用途区域ごとの土地利用について独自の規則を策定することができる（例：建築仕様や建築線の指定等の建築基準）。
市町村図策定市町村	県プレフェ（国が任命）、希望する場合は市町村 ¹⁴	市町村は建設可能な範囲を指定できる。独自の規則をつくる必要はなく、全国統一の基準がかかる。
上記以外の市町村	県プレフェ（国が任命）	既存の市街地以外での開発は原則認められていない（建設可能性の制限の原則）。

2-3. 市町村単位の都市計画の詳細

2-3-1. PLU

-----<PLU のポイント>-----

- 2000 年都市計画法典の改正で¹⁵、POS から PLU に変更された。
 - 市町村によって策定され、市町村全域を対象範囲とする都市計画である。
 - 用途区域が指定される。市町村は、それぞれの用途区域について、建築仕様や建築線の指定等の建築基準を独自につくることができる。
 - 土地利用に関して、市民への直接の拘束力を持つ。
 - 策定過程で、住民協議、第三者機関による公開意見調査、議会議決等が実施される。
-

¹² Règles générales de l'urbanisme L111-1 条から L111-11 条

¹³ Décret 政令

¹⁴ PRI20 号 p. 資 II-20

¹⁵ SRU 法（Loi Solidarité et Renouvellement Urbains）による改正

(1) PLU の区域区分

PLU は、市町村または一体的な複数の市町村の全域にかかる都市計画であり、2000 年の都市計画法典の改正により POS が変更されたものである¹⁶。PLU 及び前身の POS は用途区域を指定し、それぞれの地域に建築仕様、建築線の指定等の基準を詳細に定め、これは市民の土地利用を直接拘束している。

PLU の用途区域としては、U 区域、AU 区域、A 区域、N 区域があり、市町村はこの 4 区域を更に細かく区分することができる¹⁷。4 区域の概要は、それぞれ次のような土地である。

①U 区域 (zone urbaine : 市街地区域)

既に市街化されている区域であり、新たな建設が可能である。この区域には、建設可能とされる建築物に対応できるだけのインフラ等が既に整備されているか、あるいは、整備中の土地である。

②AU 区域(zone à urbaniser : 市街化予定区域)

今後市街化することが可能な区域である。公共道路や水路、電気配線等のインフラが近くまで通っている場合は、PLU の修正や改定を行わずに、整備事業は許可される。ただし、インフラが十分でない場合には、PLU の修正または改定により建設が可能となる。

③A 区域(zone agricole : 農業区域)

市町村が農地として指定した区域であり、現況とは関係なく指定できる。この区域での建設については、公共事業、農業用建築物の建築や用途変更についてのみ許可される。

④N 区域(zone naturelle et forestière : 自然・森林区域)

市町村が森林等の自然の保護のために指定した、市街化から保護される区域であり、現況とは関係なく指定できる。森林や景観の保全等を妨害しない場合、部分的に建設が許可される。

(2) POS と PLU の相違点

POS は、U 区域 (zones urbaines) と N 区域 (zones naturelles) に大別され、更に N 区域については、NA、NB、NC、ND の 4 つに区分されており、全体としては 5 つの区域から構成されていた (表 11)。なお、PLU と同様に市町村がこの 5 つの区域の中で更に詳細な区域、例えば U 区域の中に UB、UC というような区域の設定ができた。

POS は、2000 年に SRU 法により、PLU に変更され、NB の区域が廃止された。NB は、部分的に建築物が建っているが、更なる拡充が予定されていない土地であった。しかしながら、無秩序な市街化が許され、土地を無駄にしていたとして、PLU の区域の種類から外された¹⁸。また、POS の ND と PLU の N 区域には違いがあり、ND では建設が全面的に制限されていたが、N 区域では区域の性格を損なわないことを条件として、限定された範囲内で許可される¹⁹。

¹⁶ 2003 年 UH 法による改正で「整備と持続可能な開発プロジェクト」(PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable) についての変更等があったが、区域区分 (U 区域、UA 区域、A 区域、N 区域) についての変更はされていない。

¹⁷ 都市計画法典 R123-4～R123-8

¹⁸ PRI20 号 p. 資 II-14

¹⁹ PRI20 号資 II-14

現行の POS は次に改正が必要になった段階で PLU に改定されるまで、有効である (L123-19 条)²⁰。改正時には、POS の NB を PLU の 4 区域の中でどこに位置付けるかが問題となる。つまり、本来、開発を抑えるべき土地でありながら、実際には開発が進んでいることから、PLU に改正する中で、市街化を進める土地とするのか、あるいは、N 区域等で開発を抑える土地とするのかを判断することになる。

表 11. POS と PLU の相違点²¹

POS			PLU	変更点
U 区域 (市街地区域)		既存のまたは整備中の公共施設の能力が建築物の受け入れを可能とする区域	U 区域 (市街地区域)	変更なし
N 区域 (自然区域)	NA	POS の変更、ZAC の設定、区画整理の実施により、将来の市街化予定区域	AU 区域 (市街化予定区域)	同規則で移行
	NB	既存の建物はあるが、それ以外は保護されており、市街化拡大を予定していない区域	廃止	
	NC	優良農地、埋没資源など豊かな自然環境を保全すべき区域	A 区域 (農業区域)	農地が豊かであることから保護すべき土地
	ND	災害や公害の予防、景観や生態系の価値を理由として保全する区域	N 区域 (自然・森林区域)	若干範囲が広がる

※POS の U 区域、NA、NB、NC、ND 及び、PLU の U 区域、AU 区域、A 区域、N 区域については、市町村が更に詳細に区域を定めることができる。

2-3-2. 市町村図

-----<市町村図のポイント>-----

- ・2000 年の SRU 法による都市計画法典の改正により PLU 等と同様の都市計画文書としての地位を与えられた。
- ・市町村全域に係る都市計画で、市町村は、建設可能な範囲を決めることができる。
- ・市町村が建築仕様や建築線の指定等の独自の基準をつくる必要はなく、全国統一の基準が適用される。
- ・土地利用に関して、市民への直接の拘束力を持つ。
- ・策定過程で、公開意見調査や議会議決が実施される。

市町村図は、PLU よりも簡易な都市計画といわれ、都市計画法典 L124-1 条から 124-4 条に定められている。市町村図は、市町村が建設可能な範囲と建設を制限する範囲を定めることができ、PLU と同様に、土地利用に関して市民を直接拘束する²²。一般都市計画規則の「建設可能性の制限の原則」は適用されない。ただし、詳細な建築基準については、全国統一の規則が適用され、市町村独自の基準をつくる必要はない²³。したがって、市町

²⁰ PRI20 号 p.資 II-16

²¹ PRC25 号 p.63、PRI20 号資 I-36、同号資 II-14 を参考に作成

²² 都市計画法典 L124-2 条 同条には、建築可能な範囲を定めることができることと、策定手続きについて定められている。

²³ 建築仕様や建築線の指定等の詳細を自治体が定めることが可能かどうかは未確認である。ただし、設備省で

村図を策定している市町村においては、市町村は建設可能な範囲を指定すればよく、それ以外は国が定めた全国統一の基準に従うことになる。

策定手続きには、PLU と同様に公開意見調査が課されており²⁴、PLU よりも内容は簡潔であるが、正式な都市計画として位置付けられている。建設許可権限についても、市町村が希望すれば市町村に与えられる²⁵。

市町村図は、複雑な PLU を必要としていない農村部の市町村において策定されることが意図されている²⁶。

2-4. 広域的な都市計画 SCOT の詳細

-----<SCOT のポイント>-----

- 2000 年の SRU 法による都市計画法典の改正により、SD から SCOT に変更された。
- 市町村連合協力機関 EPCI、または、EPCI と市町村で構成される混合事務組合が策定する。
- 複数の市町村に係る計画であり、土地利用だけでなく、経済政策、環境政策等を含めた総合的な広域の都市計画であり、保全されるべき市街地や自然・森林の範囲が示される。
- SCOT と PLU は整合する必要がある。
- 土地利用に関して、市民への直接の拘束力はない。
- 策定過程で、住民協議、第三者機関による公開意見調査、議会議決等が実施される。
- 近隣市町村が調整を図る道具と考えられている。

ここでは、複数の市町村にかかる広域計画である SCOT について、制度の目的を中心に概要を述べた上で、策定範囲と策定主体に関わる制度について整理する。SCOT は、上位機関が策定する計画ではなく、市町村が自主的に共同で取り組むものであり、水平方向の連携によりつくられる計画である。このような自主的な連携を基本としているものの、意味のある計画とするために、策定範囲の設定については、都市計画法典や設備省のパンフレット等に規定と考え方が示されている。また、策定主体の形態や権限についても幾つかの種類がある。

(1) 概要

SCOT は、近隣市町村が共同して作成する計画であり、市町村連合協力機関 EPCI、または、EPCI と市町村で構成される混合事務組合が策定し、自ら承認も行う。SCOT は、市町村が都市計画、住宅、経済開発、交通、および商業施設に関して推し進める政策を整合化し、調整できる場をつくることを目的としている²⁷。2000 年の法改正で SD が SCOT

のヒアリングでは、自治体が特別な建築的関心や空間構成を保存しようとするような場合は、自治体は PLU をつくらなければならない、また、PLU に基づいていれば民地を公共用地にすることができるが、市町村図ではできないとの話が聞かれた。

²⁴ 都市計画法典 L124-2

²⁵ PRI20 号 p.資 II-20

²⁶ PRI20 号 p.資 II-20

²⁷ PRI20 号 p.資 II-11

に変更された背景は、SD の策定が進まなかったこと²⁸、また、SD は土地の利用が規定されていたが様々な分野における政策の一貫性については示されていなかったこと²⁹がある。SCOT の策定は 400 程度が想定されていた³⁰。その後、UH 法による基準の変更により、策定の対象は 140 となった³¹。2004 年 1 月時点では 185 の SCOT が策定中である³²。

SCOT は、土地利用を規制するものではなく、既成市街地等の再構築のための戦略的な方針を規定するものといわれ³³、住宅等の需要分析、整備と持続可能な開発の構想 (PADD) の提案、PADD 実現のための基本方針、保全すべき市街地、自然・森林の範囲等が定められる (都市計画法典 L122-1)。<SCOT なくして新規市街地の開発なし>という原則があり、SCOT が無い場合には、U 区域を新たに指定することは原則として禁止される³⁴。これは、新たな市街地の開発・整備を望む市町村に対して、SCOT の策定を誘導する効果を持つと言われている。

SCOT によって、市町村は開発をより適切に制御し、開発が環境に及ぼす影響を考慮し、あらゆる種類の公害を防止、軽減できるようになるとされており³⁵、市町村の主体性を維持しつつ広域的な調整を図るための計画の道具と考えられる。

<SCOT の具体的な内容 (要約) ³⁶>

- ① 予測に基づく、土地、住宅、施設等の需要分析
- ② 整備と持続可能な開発の構想 PADD の提案
- ③ PADD を実現するための基本方針 (地区の構成または既成市街地再構成のための一般方針書、市街地区域、市街化予定区域、自然・農村または森林区域の均衡、環境における災害予防の基本方針)
- ④ a) 社会住宅の建設と住宅の社会的均衡、b) 市街化と公共交通網の整備、c) 商業・手工業施設や経済活動施設、d) 景観保全と都市の入口の改善、e) 災害予防
- ⑤ 保全すべき市街地、自然・森林区域の配置と範囲
- ⑥ 交通に関する大規模プロジェクト、公共交通整備を条件とした開発区域
- ⑦ 詳細に関わるセクター計画 S S

なお、PLU で新たな市街化をする場合には SCOT の策定が必要であるが、これに対する例外規定が定められている。まず、人口規模 5 万人以上の都市圏の境界から、または海岸から 15km 以上離れている市町村には、PLU で新たな市街化をする場合には SCOT の策定が必要という規定が適用されない。したがって、SCOT がなくても新たな市街化が可能である。これは、SCOT の目的が生活圏を共にするすべての市町村間の協力を促進することであり、このような協力が不可欠なのは都市圏およびその周辺近郊である。都市圏から離れている農村部の市町村の決定が生活圏全体に影響を与えることはありえないことか

²⁸ 河原田 (2005 b)

²⁹ 設備省へのヒアリング調査による。

³⁰ 河原田 (2005 a) P.18

³¹ 河原田 (2005 a) P.18

³² 2004 年 1 月時点。2004 年 6 月に 1 つ承認されている。(岡井 (2005b))

³³ 河原田 (2005 a) P.18

³⁴ 鈴木 (2001) p.12

³⁵ PRI20 号 p.資 II-11

³⁶ 河原田 (2005 a) p.20 引用

ら、このような規定が設けられている³⁷。ただし、人口規模 5 万人の基準については、2000 年の SRU 法では 1 万 5 千人とされていたが、地方議員からの批判が相次いだため、2003 年の UH 法で、5 万人に改められている³⁸。また、知事が景勝地委員会および農業会議所の意見を聞き、都市圏の市街化および編成に顕著な影響を与えないことを確認した上で同意すれば、SCOT がなくても新たな市街化が可能とされている³⁹。

(2) SCOT 策定の範囲

SCOT の策定範囲は、「飛び地のない一続きの地域でなければならない」⁴⁰と規定されている（都市計画法典 L122-3 条）。SCOT の範囲は基本的には行政界となる。策定単位の目安としては、INSEE（国立経済調査学院）が定義している「都市区域」（l'aire urbaine）やヴォアネ法の「地方」（le pays）が示されている。

INSEE による「都市区域」は、「中心核としての都市および農村部の市町村、またはある都市組織により構成されており、中心核的な都市とその衛星都市における人口の 40% にあたる住民が仕事および居住している区域」とされる⁴¹。

また、地域整備に関するヴォアネ法では、地域整備の単位として「都市圏」（l'agglomération）と「地方」（le pays）が定義されている。「都市圏」は、「都市の続く範囲」であり、15,000 人以上の中心都市を含む 50,000 人以上の都市区域である⁴²。「地方」は、「地理的、文化的、経済的、社会的なまとまりを表現する」（ヴォアネ法 25 条）とされている⁴³。地方の実態は、平均 80 市町村を含み、人口は 75,000 人程度である⁴⁴。ヴォアネ法の「都市圏」と「地方」との関係は、地方の 20% が都市圏を含んでおり、そのため「地方」は、都市間の連携を図り、開発プロジェクトを行うための範囲に適しているとされ、そのような観点からは都市圏を含む地方の範囲は SCOT の策定範囲に適しているといわれている⁴⁵。

(3) SCOT の策定主体⁴⁶

広域行政の組織について、公共団体一般法典⁴⁷において財源を徴収する組織（CU、CA、CC）、財源を徴収しない組織（市町村事務組合、混合事務組合）が定められている。CU、CA、CC は EPCI と呼ばれる。このうち、SCOT を策定することができるのは、EPCI または、EPCI と市町村から構成される混合事務組合である⁴⁸。混合事務組合は、商工会議所等を含むことがあるが、SCOT を策定できるのは、市町村と EPCI からのみ構成されてい

³⁷ PRI20 号 p.資 II-12、13

³⁸ この改正による影響、問題の有無については、本研究では取り扱っていない。

³⁹ PRI20 号 p.資 II-12、13

⁴⁰ PRI20 号 p.資 II-12

⁴¹ 河原田等（2005）

⁴² ダタールへのヒアリング調査による。

「都市圏」は、河原田（2005b）p.136 によると、「産業地区を除く、人口 2000 人以上が居住し、住宅間の距離が 200m 以内で連担している群れのこと。（国立統計経済調査学院 INSEE）」とされる。

⁴³ 河原田等（2005）

⁴⁴ ダタールへのヒアリング調査による。

⁴⁵ ダタールへのヒアリング調査による。

⁴⁶ 本項を中心に、東京大学先端科学技術研究センター協力委員岡井有佳氏にご協力を頂きました。この場を借りて感謝の意を表します。

⁴⁷ Code general des collectivités territoriales

⁴⁸ EPCI では議会（Conseil）、組合は委員会（Comite）は議決する。（岡井（2005b））

る場合である。混合事務組合とは、EPCI とそれ以外の市町村から成る機関である。EPCI や混合事務組合は、SCOT の継続または改正の承認の任も担う（都市計画法典 L122-4⁴⁹）。

< SCOT の策定に係る広域行政組織の概要と実態 >

(1) 財源を徴収する組織 (CU、CA、CC)

人口規模により、CU、CA、CC に種別され、これらの特徴は、独自の財源と担うべき義務（義務的権限）を持つことである。SCOT の策定は、すべての CU、CA、CC の義務的権限である地域整備のひとつとされ、策定義務が課せられている⁵⁰。市町村は複数の CU、CA、CC に参加することはできない⁵¹。

CU の要件は、人口が 50 万人以上、財源は原則として職業税である。義務的権限は、地域整備、経済発展、住宅政策、都市の困窮防止対策、公共サービス（上水道と下水道、火葬場、消防など）、環境政策である⁵²。

CA の要件は、人口が 5 万人以上で、かつ、中心となる市町村の人口が 1 万 5 千人以上か、もしくは県庁所在地や県で最も重要な市町村を含んでいることである。財源は職業税、義務的権限は地域整備、経済発展、住宅政策、都市の困窮防止対策で、さらに、道路政策、下水道、上水道、環境政策、文化等施設、社会福祉政策の中から 3 つを選択しなければならない⁵³。

CC の要件は、原則として人口が 5 万人未満である。財源は一般的に付加税であり、義務的権限は地域整備と経済発展の 2 種、さらに環境政策、住宅政策、文化等施設、社会福祉政策の中から 1 つを選択しなければならない⁵⁴。

以上のように、大きな組織になるほど財源や権限が委譲される。なお、権限については、上記以外にも、それぞれの CU、CA、CC が追加することが可能である。また、意思決定機関として、各市町村の代表から構成される委員会又は議会の設置が義務付けられている。委員や議員の構成の仕方については、各団体の任意又は人口割合に応じて決定される。ただし、各市町村が少なくとも一議席は持ち、過半数を超えない⁵⁵。実態としては、フランス全土で人口比で 80～90% で共同体の組織化が進んでいる⁵⁶。

(2) 財源を徴収しない組織 (市町村事務組合、混合事務組合)

市町村事務組合については、上水道、下水道等の事業の実施を目的に設立され、単一目的事務組合、多目的事務組合がある。財源は、構成市町村からの分担金、事業収入、補助金等である⁵⁷。市町村は、複数の異なる事務組合に入ることができる。

混合事務組合は、県、CU、CA、CC、市町村、商工会議所、農業会議所等のレベルの異なる組織が混ざったものである。組合の事業は任意に決定でき、財源は構成員の負担金、事業収入等である⁵⁸。このうち

⁴⁹ 河原田（2005a） p.135

⁵⁰ 岡井（2005b）

⁵¹ 岡井有佳氏へのヒアリングによる。

⁵² 岡井（2005b）

⁵³ 岡井（2005b）及び岡井有佳氏へのヒアリングによる。

⁵⁴ 人口要件については、①3500 人未満の場合はカントン（Canton）の所在地を含み少なくとも 10 市町村を含む場合か、あるいは、カントンのすべての市町村を含む場合、また、②人口 5 万人を超える場合であっても、人口 1 万 5 千人を超える県庁所在地や中心都市がない場合は設立が認められる。（岡井（2005b）及び岡井有佳氏へのヒアリングによる。）

⁵⁵ 以上、岡井（2005b）及び岡井有佳氏へのヒアリングによる。

⁵⁶ ブルターニュ地方では、伝統的に共同化が進んでおり、パリを含むサントル地方では共同化が進んでいない。（内務省へのヒアリング調査による）

⁵⁷ CLAIR REPORT No.257

⁵⁸ CLAIR REPORT No.257

SCOT を策定できるのは、CU、CA、CC と市町村から構成される場合で、県や商工会議所等が入ってはいけない⁵⁹。

表. EPCI の概況⁶⁰

		大都市圏共同体 CU Communauté Urbaine	都市圏共同体 CA Communauté d' agglomération	市町村共同体 CC Communauté de Commune
人口要件		50 万人以上	5 万人以上、 かつ、中心となる市町村の人口が 1 万 5 千人以上か、もしくは県庁所在地や県で最も重要な市町村を含んでいること	(原則) 5 万人未満
権 限	義務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域整備 ・ 経済発展 ・ 住宅政策 ・ 都市の困窮防止対策 ・ 公共サービス (上水道と下水道、火葬場、消防など) ・ 環境政策 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域整備 ・ 経済発展 ・ 住宅政策 ・ 都市の困窮防止対策 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域整備 ・ 経済発展
	選択		下から 3 つ以上 <ul style="list-style-type: none"> ・ 道路政策 ・ 下水道 ・ 上水道 ・ 環境政策 ・ 文化等施設 ・ 社会福祉政策 	下から 1 つ以上 <ul style="list-style-type: none"> ・ 環境政策 ・ 住宅政策 ・ 文化等施設社会 ・ 福祉政策
	追加	さらに追加も可		
財源		(原則) 職業税	職業税	(原則) 付加税
実 態 ⁶¹	団体数	14 団体	162 団体	2343 団体
	構成市町村数	355 (0.1%)	2750 (7.5%)	29172 (79.3%)
	構成人口	6211 (10.0%)	20392 (32.8%)	25297 (40.7%)

⁵⁹ 岡井 (2005b)

⁶⁰ 岡井 (2005b)

⁶¹ 2005 年

3. 土地利用コントロールに関する運用

本章では、都市計画に基づく土地利用コントロールについて、平成 16 年度現地調査で得た情報をまとめる。まず、都市計画策定の概況と意義について（3-1）、続いて、具体的に都市計画の状況として PLU、市町村図の事例を区域区分を中心に紹介し（3-2-1、3-2-2）、それらを踏まえて市街地区域の拡大・縮小の考え方や意識を整理する（3-2-3）。そして、複数の市町村で取り組む SCOT について策定途中の事例から PLU との関係、策定主体等について報告する（3-3）。

3-1. 都市計画の策定の概況

(1) 都市計画策定の概況

PLU、SCOT は POS、SD からの移行段階にあり、特に複数市町村が関わる SCOT の策定には時間がかかり、200 程度が策定途中、策定済みは 1 つだけである⁶²。PLU、SCOT の前身の POS、PLU の策定状況は、表 12 の通りである。前身の SD については、策定割合は市町村数で約 2 割、人口でも 4 割と低い状況だった。一方、POS 又は PLU については、市町村数や面積による策定割合は 5 割程度であるが、人口から見ると 9 割近くとなっており、人口をある程度有する市町村で策定されていると推測される。市町村図は、全国 822 市町村で策定されている⁶³。

したがって、市町村単位の都市計画としては、市町村図よりも PLU（前身 POS）を策定する場合がほとんどであり、これら都市計画の策定状況は、人口から見ると 9 割近くへのぼり、これら都市計画が策定されていない場合に適用される一般都市計画規則の建設可能性の制限の原則の対象は、国全体の人口から見ると 1 割程度となっている。また、建築仕様や建築線の指定等の市町村独自の基準を策定する PLU（前身 POS）の策定割合が高いことから、市町村独自の土地利用コントロールが行われているといえる。

表 12. 都市計画策定概況

	市町村		人口(万人)	
	数	比率	数	比率
SD 策定 ⁶⁴	7100	19%	2300	39%
POS 又は PLU 策定 ⁶⁵	15840	43%	5120	87%
市町村図策定 ⁶⁶	822	2%	39	1%
POS、PLU、市町村図未策定	20013	55%	716	12%
(参考)全国 ⁶⁷	36675	-	5875	-

⁶² 2004 年 11 月末時点。設備省へのヒアリング調査による。

⁶³ 設備省へのヒアリング調査による。

⁶⁴ 市町村数、人口は設備省資料（2001 年 10 月）による。それをもとに、比率を算定。

⁶⁵ 設備省資料 2004 年 11 月時点。新しく PLU を策定している自治体が 1854、人口約 16 万人あり、これを含めると市町村数の 48%、人口の 90%となる。なお、設備省資料（2001 年 10 月）には、POS については、15,360 市町村で承認され、5,200 万人（全人口の約 86%）、面積 28 万 k m²（国土面積の 50%）とある。（河原田千鶴子氏へのヒアリングによる）

⁶⁶ 2004 年 11 月時点

⁶⁷ 人口は INSEE による 2000 年 1 月 1 日時点（「フランスの家族政策、両立支援政策及び出生率上場の背景と要因」特別レポート Vol.5(2003 年 2 月) 日本労働研究機構欧州事務所による）

(2) PLU と市町村図の相違

市町村の人口規模によって、PLU や市町村図を策定すべき、策定することが望ましいといった運用基準は存在していない。PLU 等をつくることは、市町村が自分達の土地や空間に関する政策を可能にするものであり、国が策定を押し進めるものとは考えられていない。例えば、PLU では、市町村が市町村の伝統的な都市の形態の保全や古い街並み等の価値を評価し、これらを踏まえた整備をするための道具であり、特有の建築的特徴、空間構成を保全する措置を講じることが可能になる。また、PLU を策定することにより、民地を公共用地として確保することができる⁶⁸。このように、PLU は、市町村の土地や空間に関する政策を可能にするものである⁶⁹。

一方、農村部の市町村では、建設が可能な範囲と建設を制限する範囲とを指定するだけでよく、複雑な都市計画である PLU を必要としていないことがある。市町村図は、正式な都市計画文書であるが、詳細な建築基準をつくる必要はなく、市町村は建設が可能な範囲と建設を制限する範囲を指定すればよい⁷⁰。また、策定手続きにおいて、PLU では関係機関との協議を市町村が行うのに対して、市町村図では県プレフェが関係機関との協議を行う。これは、PLU を策定するような市町村は国の機関よりも優秀な人材が多い場合があるのに対し、市町村図をつくるような市町村のほとんどは規模が小さく、人材が十分でないといった実態があるためである⁷¹。

以上のように、PLU や市町村図の策定は義務付けられるものではなく、市町村自らが市町村の状況に応じた都市計画を策定し、都市政策を進める仕組みとなっている。

3-2. 市町村単位の都市計画策定事例

3-2-1. PLU 策定事例

PLU の具体例として、ストラスブール市及びその周辺の市町村について紹介する。ストラスブールは、ドイツとの国境に位置し、人口約 25 万人である。現在、POS から PLU への改定途中である。トゥルシュターシェイム (Truchetersheim) は、ストラスブールの北西に位置し、人口 2373 人⁷²である。2004 年に POS から PLU に改定された。この 2 つの市町村へのヒアリングをもとに、郊外の土地利用に関連するものとして、(1) POS から PLU への改定における課題、(2) 建設可能地への区域変更、(3) 市町村独自のコントロールについて報告する。

(1) POS から PLU への改定における課題

ストラスブール⁷³では、POS から PLU に改定する中で、POS の開発可能区域内の浸水

⁶⁸ 制度の詳細は未確認であるが、「*emplacement réserve* : 用地の確保」というもので、私有地において将来的に道路や学校などの建設を義務付けができるとのことである。(設備省へのヒアリング調査による)

⁶⁹ 以上、設備省へのヒアリング調査による。

⁷⁰ PRI20 号 p.資 II-20

⁷¹ 以上、設備省へのヒアリング調査による。

⁷² 1999 年時点

⁷³ ストラスブールの POS は 1992 年に策定された。それまでは、RUS と呼ばれるドイツ占領時代からの都市計画を使っていたが、国から POS をつくるようにとの指示を受け、POS を策定することになった。RUS には区域が指定されており、産業区域、住宅区域、密集住宅区域、拡散住宅区域、自然地区程度などがあった。この RUS にも規則が付随していたが、歩道等の維持管理の方法まで細かく記載されており、PLU 以上に詳細な

地域や、インフラが未整備の NA 区域を、PLU でどのように位置付けるかについて検討が必要になっているとのことである。浸水地域に建物を建てる場合には、水の逃げ道をつくる等の浸水地に対応した処理が必要となるが、今のところ適当な方法が見つからない。そのため、将来は市街化が可能な AU 区域に区分する方向で検討が進められている。担当者の個人的見解として農地としての指定が適当との意見が示されたが、議員の見解としては将来開発が可能な区域を縮小することには抵抗があるとのことであった。また、NA が指定されていた土地は、インフラが未整備という点で NB に類似しており、現状のままでは N 区域にも U 区域にも指定ができず、今後の扱い方の検討がなされている。というのは、既に建物があるため N 区域の条件には合わない。また、U 区域として必要とされるインフラは整っていないが、市町村は費用をかけてインフラを整えるべき場所とは考えていないため、U 区域に指定することを望んでいない。このような状況にあるが、最終的には、U 区域に指定されると考えられている⁷⁴。

POS から PLU への改定時に問題になると予測されている NB 区域については、今回調査を実施したストラスブール、トゥルシュターシェイムでは、指定されていなかった。NB 区域は、フランスの南東部で多く指定されているとのことであり、このような地域では、POS から PLU への計画の改定が簡単には進まないとのことである⁷⁵。

(2) 建設可能な土地への用途区域変更と新規建設の進展

新たな建設は、建設可能な用途区域へ変更を行った上で実施される。この変更のための手続きの厳格さが土地利用コントロールに効果を発揮し、拡散型の土地利用を抑制していると考えられている。また、用途区域の変更を行ったとしても、開発を行わずに土地を保持する状況も見られる。

用途区域指定の手続きの厳格さについては、例えば、A 区域を AU 区域に 1 アールだけ変更する場合であっても、公開意見調査等を含めた正式な改定手続きが必要とされている。また、手続きを経て建設可能な区域に指定されても、新たな建設がされない場合もある。都市計画法典では、NA 区域は、「現在、自然・森林区域で、ここ数年の間に整備を可能にする地区」とある。しかし、1992 年時点の POS の NA 区域のうち、2004 年時点でも建設がされていない土地があり、数年以内に開発をする土地として位置付けられているが、12 年間開発されず保持されているのである⁷⁶。

区域指定の変更の大きさについては、A 区域を建設可能な用途区域にする際には、「少しづつ」行うことが多いとのことである。ただし、「少しづつ」とはいわれるものの、実際には、人口 500～600 人の市町村で 20 世帯、60 から 100 人程度のポリュームの宅地開発が行われている事例もある⁷⁷。

(3) 市町村独自の土地利用コントロール

ストラスブール市では、市町村の先買権、土地購入の制限による土地利用コントロール

ものであった。ストラスブール以外の他の自治体では、1975 年から 1980 年頃に POS が策定されている (ADEUS へのヒアリング調査による。)

⁷⁴ 以上、ADEUS へのヒアリング調査による。

⁷⁵ 設備省へのヒアリング調査による。

⁷⁶ トゥルシュターシェイムへのヒアリング調査による。

⁷⁷ ADEUS へのヒアリング調査による。

が行われている。建設が可能な区域（U 区域）は市が先買権を持っている⁷⁸。また、ストラスブール市では、開発業者が土地を購入できるのは、建設可能な区域に指定されているところだけとのことである⁷⁹。

トゥルシュターシェイムでも、AU 区域は市が少しずつ買い進め、買収が終わった時点でインフラ整備を行い、デベロッパーを選定し売却し、建設が行われる。所有者は、市が購入しない限りは新たな建設はされないため、土地価格を吊り上げるようなことはしていない。また、2004 年に策定された PLU の用途区域の指定を、1992 年の POS と比較すると、NA 区域の幾つかが U 区域に変更されている。この中には、U 区域の縁部分にグリーンベルトが指定され、それ以上の開発を止める措置がみられる⁸⁰。

3-2-2. 市町村図策定事例

セーヌ・エ・マルヌ県ブリ・シュール・セーヌ出張所では、42 の市町村を管轄している中で、3 市町村が市町村図を策定している。このうち、人口約 200 人のパロアの市町村図は、市街地部分図（1/1000）、市町村全域図（1/5000）、地益圏図、説明書で構成されている。これらの縮尺等については市町村に任されている。市街地部分図には、用途区域として、U1：既に市街化されている区域、U2：今後建設可能な区域、N：農地が指定されている。また、パロアの市街地の外れに古い教会があり、一般都市計画規則により、この教会の周辺は新築はできず、改築時には通常の建設許可手続きの他に ABF⁸¹の許可が必要である。この市町村図は、1989 年策定の市町村図を 2003 年 12 月に改定したものであり、1989 年と 2003 年の図を比較すると、U2 が増加しており、これは、①公開意見調査の際に地権者から U2 を増やして欲しいという意見があったこと、②人口が 16 人増加したことによる⁸²。

なお、パロアがつくった市町村図に対して、DDE がチェックを行い、幹線道路沿いから 75m 以内の U2 指定を外すように指示している。幹線道路沿いの建築規制については、都市計画法典 L111-1-4（一般都市計画規則の一つ）に定められている。このように、小さな市町村では検討や確認が困難な国の基準との適合については、DDE が確認を行っている。

同じくセーヌ・エ・マルヌ県ブリ・シュール・セーヌ出張所が管轄しているセソワ-アン-モンティア（CESSOY-EN-MONTOIS）の市町村図には、U と N だけが指定されており、U は道をはさんで 2 つに分かれている。この U の分割は景観保全のために道沿いの建設を禁止するための措置である。

⁷⁸ 市町村は先買権を持ち、PLU でその範囲を指定することができる（都市計画法典 L.211-1）。

⁷⁹ 開発業者が建設禁止区域で土地を購入できるかどうかについて、法律で規定されているかどうかは未確認。

⁸⁰ 以上、トゥルシュターシェイムへのヒアリング調査による。なお、AU 区域についても、幾つかの種類があり、単一事業による整備のみでるところ、段階的な事業で整備するところ、特別の条件に適合しなければ整備できないところ、PLU を改正した場合に住宅と公共施設について整備できるところなどがある。

⁸¹ architecte des bâtiments de France

⁸² 16 人の人口増加は、約 2 割の人口増加にあたる。

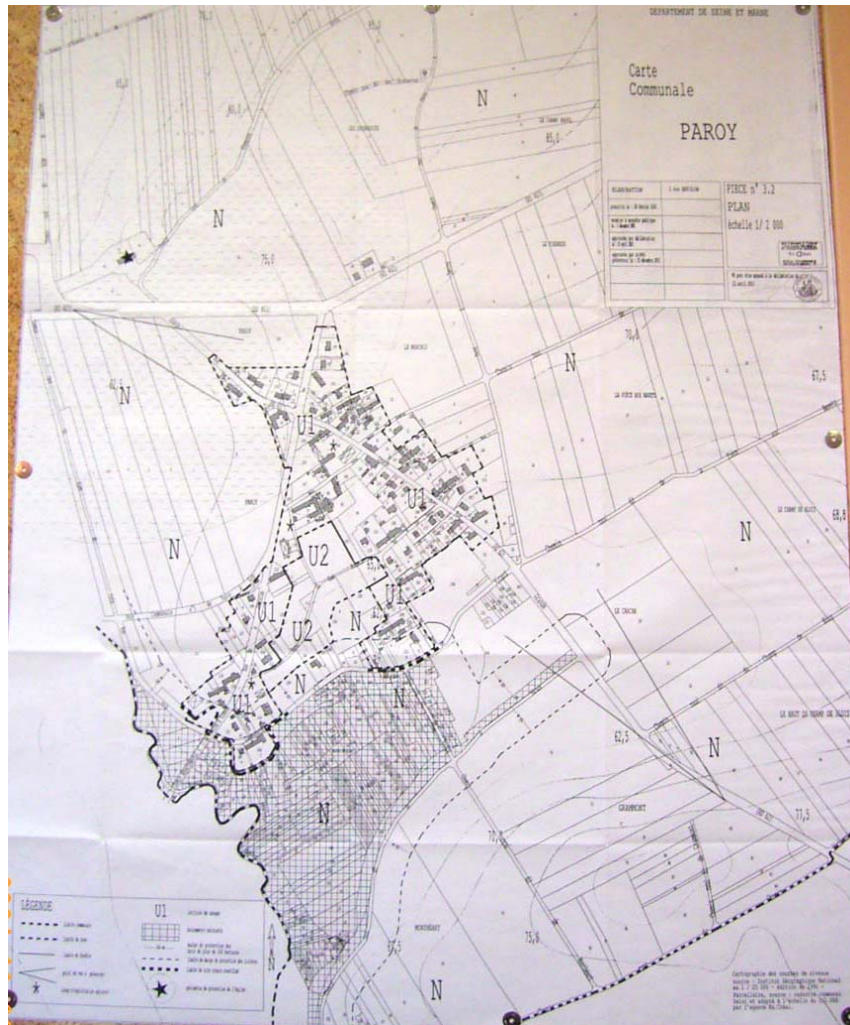


図3. パロア市町村図

3-2-3. 市街地の拡大・縮小

前述したようにトゥルシュターシェイム市の AU 区域では 10 年以上開発されていないところがある。また、ストラズブル市では、将来建設が可能な土地 (POS における NA) は少ないので、開発業者が住宅地開発を要望してきても、NA は保持し、別のすでに建設されているような場所 (U 区域と推測される) の一部を勧めるといった話が聞かれた⁸³。このように、建設が可能な土地の新たな指定をせずに、過去に指定した土地を、将来必要になるときのために手をつけずに保持しておくといった意識が見られた。

市町村にとって市街地を拡大することは、インフラ整備が必要となり財政的負担を伴うため、一気に拡大することには消極的で、周りを広げるよりも中心部を活性化し充実したいとの話が聞かれた⁸⁴。また、中心部以外で高齢化が進むとインフラ整備に費用がかかり、その一方で、中心部に高齢者が集まると中心部の高齢化率が進んでしまう。解決策として、中心部だけに高齢者を集中させず、かつ、インフラ整備費を抑えるため、公共交通のネッ

⁸³ ADEUS へのヒアリング調査による。

⁸⁴ DDE へのヒアリング調査による。

トワークを中心に発展させることが考えられている⁸⁵。

以上のように、市街地の拡散をコントロールしているが、逆に POS の U 区域（建設可能な土地）を ND（保全する土地）に変更するような縮小化は一般的にはない。そのような変更は、U 区域への指定が常軌を逸しているとき、誤評価のときにのみなされるというコメントが聞かれ、縮小化するようなコントロールはなされていない⁸⁶。

3-3. SCOT 策定事例

ストラスブール市を含む SCOT は、1999 年に県プレフェが対象範囲を承認し、混合事務組合が設立され、2006 年に SCOT 承認を目指しているところである。このストラスブールの SCOT について、(1) SCOT の策定主体、(2) SCOT と PLU との関係を報告する。また、(3) で、ストラスブール市周辺とドイツのケール市周辺の共同の取組みである国境白書について紹介する。これは、ストラスブール市周辺の SCOT とドイツのケール市周辺の Regional Plan とをあわせたようなものであり、国を超えた広域調整の事例といえる。

(1) SCOT の策定主体

現在、作成中の SCOT は全国で約 200 ある⁸⁷。ストラスブール市周辺で現在策定中の SCOT の参加市町村は約 140、人口約 60 万人であり、ストラスブール大都市圏共同体(CUS、Communautes Urbaines de Strasbourg) を含んでいる。CUS には、27 市町村で人口約 45 万人（SCOT 策定範囲内の人口の 75% を占める）、そのうちストラスブール市の人口が 25 万 5 千人である。SCOT 策定混合事務組合の議員数は 100 名であるが、そのうち半分が CUS の市町村の議員であり、それ以外が CUS 以外の市町村の議員である。人口の比率とは異なる議席配分となっているが、これは CUS 以外の周辺市町村の住民の意見を反映できるようにするためである。

SCOT は複数市町村による広域計画であるが、この範囲の設定、すなわち参加市町村の決定に 4 年を要している。前身の SD は 93 の市町村を対象としており、SCOT の対象はこれより拡大している。これは、ストラスブールの労働者が地価の安いストラスブールから離れたところに住居を構えていること、トラムトレイン計画をはじめ、包括的な計画を進めるためには広範囲を対象にする必要があったためである⁸⁸。さらに、将来 SCOT 対象範囲を拡大できる余地を残すように考えている⁸⁹。

なお、現在、EPCI の権限について問題が指摘されている。EPCI への権限委譲が進んでいるが、現在は議員が直接選挙で選出されていないにも関わらず大きな権限を持つことである。また、県プレフェと EPCI の長とのバランスの難しさも指摘されている⁹⁰。

⁸⁵ SCOTERS へのヒアリング調査による。

⁸⁶ ADEUS へのヒアリング調査による。

⁸⁷ 設備省へのヒアリング調査による。

⁸⁸ ここ 40 年の都市の拡大は、過去 1000 年分の都市化の 2 倍に相当すると言われている。SCOTERS へのヒアリング調査による。

⁸⁹ 以上、SCOTERS へのヒアリング調査による。

⁹⁰ 強大な市町村の連合が出来ることに対しては、県は難色を示すとのことである（内務省へのヒアリング調査による）

(2) SCOT と PLU との関係

SCOT は、ゾーニングではなく方向性を示すものとなっている。自然保護地域や農業地域については記載されており、建設が可能な土地の範囲は、SCOT に明示された保全系の範囲を除くことにより、見えてくる。市町村は、この引き算により建設可能地を把握し、PLU 等の計画を立てることになる。もし、PLU が SCOT と矛盾する計画であれば県プレフェが指摘をすることになる。

現在、全国で策定されている SCOT には、制限の厳しいものから緩いものまで様々であり、ストラスブールで策定されている計画は中間くらいと考えられている。SCOT の内容は、SCOT 策定範囲の市町村全てが賛成するとは限らず、多数決で決めることになる⁹¹。制限を厳しくしすぎると賛成を得ることが難しく、緩いものにすると何の為に時間と労力を割いて検討しているかとの指摘を受けるとのことである⁹²。

(3) 国境白書 Livre Blanc (仏語)・Weißbuch (独語)

ストラスブール市周辺の SCOT (仏) とケール市周辺の RegionalPlan (独)

ライン川をはさんだフランスとドイツの市町村が共同で国境白書を策定している⁹³。ライン川の西岸のストラスブール市等の SCOT と東岸のケール市等を含む地域計画を統合したようなものであり、共同で取組むプロジェクトとして 25 本があがっている。国境白書を策定するための委員会の構成は、フランス、ドイツの 6 名ずつの市長等で、作成に 3 年かけている。国境白書を作成した理由は、①ストラスブールはヨーロッパの中心であると公言しており、それを実行するにあたって国を超えた取組みが必要であるため、②欧州委員会からの資金を活用することができるためである。国境白書の法的有効性は低いが、対岸の国の考え方を知ることができることが重要であり、また、議員にとっては、政治的デモンストレーションになり、市民へのアピールとなると考えられている⁹⁴。

⁹¹ 設備省へのヒアリング調査による。

⁹² 以上、SCOTERS へのヒアリング調査による。

⁹³ 対象地域の人口は、フランス側は約 60 万人、ドイツ側は約 40 万人である。

⁹⁴ 以上、SCOTERS へのヒアリング調査による。

<ストラスブール・オルテナウ国境白書⁹⁵>

- 対象範囲：ストラスブール＝オルテナウ地域 人口 100 万人
 - ・ライン川左岸（フランス）：ストラスブールの SCOT 策定範囲の 139 の市町村（人口 60 万人）
 - ・ライン川右岸（ドイツ）：オルテナウ郡の 51 市町村（人口 40 万人）
- 関係計画：フランス SCOT、ドイツ 地域計画
- 6つのテーマと 25 のプロジェクト
 1. 都市・主要都市ネットワーク
 - (1) 東西幹線道路の整備及びケールまでの延長
 - (2) 国際的管轄権を持つ中心機関のケールへの設置
 - (3) 共通の国際計画
 2. 国境を跨る経済開発、教育及び研究
 - (4) 生活空間の共有
 - (5) 都市構造化設備の戦略的パートナーシップの促進
 - (6) 国境地帯の商業設備
 3. 人口推移と土地の占有
 - (7) 可処分保留地の評価
 4. 通信インフラストラクチャ及び可動性
 - (8) 欧州東 TGV 及び TGV と ICE の接続／「欧州基準線」
 - (9) 国境を跨る公共交通手段の改善
 - (10) ストラスブール・トラムウェイのケールまでの延長
 - (11) ラール／エルシュタインにおけるライン横断の改良
 5. 景観と環境
 - (12) 「両岸庭園」
 - (13) タウベルギーセン及びリノー島国際自然保留地
 - (14) 国際緑地帯
 - (15) 雨水のよりよい管理
 - (16) 汚染活動及びリスクのある活動に関する情報の共有
 - (17) CUS／ケール地域における騒音公害削減計画
 6. 文化、レクリエーション及び観光
 - (18) 国境を跨る地域レベルでの文化的供給の促進
 - (19) 隣国の母国語の奨励
 - (20) 観光情報の整理
 - (21) 歴史・自然遺産の価値の増大
 - (22) アグロツーリズムの企画・開発
 - (23) 国際「水とリート」公園
 - (24) 国際自転車専用周遊路ネットワーク
 - (25) ライン沿岸ガムスハイム＝レノー区域の観光的価値の増大①市街及び主要都市ネットワーク

⁹⁵ SCOTERS からの入手資料

4. まとめ

- 郊外の土地利用コントロールに効果を発揮し得る制度と運用 -

フランスでは、市町村が土地利用の将来像を検討することを重視し、そのための材料として、SCOT や PLU、市町村図といった都市計画が用意されている。PLU や市町村図を策定していない場合は、一般都市計画規則の一つである「建設可能性の制限の原則」により、既存の市街地以外では新たな建設を認めない。その代わりに、市町村は、PLU、あるいは、PLU の簡易版といわれる市町村図のどちらを策定するか、市町村の状況に合わせて選択することができるのである。また、SCOT がなければ、PLU による新たな市街化はできない。

したがって、広域の都市計画である SCOT を策定しなければ新たな市街化を認めず、PLU や市町村図がなければ市街地以外での建設を認めないことになっている。翻せば、計画を策定すれば開発ができるのであり、将来像の検討を基に新たな土地利用を進める形となっているといえる。

SCOT や PLU、市町村図は、市町村によって策定されるが、県プレフェ（国が任命する知事）の関与がある。

以下では、一般都市計画規則や計画の有無等による郊外の開発の可能性（4-1）、平成16年度現地調査をもとにした計画の具体の策定状況とその特徴（4-2）、広域的な都市計画 SCOT の役割（4-3）、県プレフェの役割（4-4）をまとめる。

4-1. 区域区分と建設許可

フランスの郊外での建設の可能性については、PLU 策定市町村、市町村図策定市町村、PLU や市町村図未策定市町村で整理され、計画の有無、種類によって、建設の可能性が異なる。計画の策定権限は市町村が有し、どの計画を策定するか、あるいは策定しないかは市町村に任されている。

PLU と市町村図は、市町村が策定する内容の詳細さが異なる。PLU では用途区域を指定する中で建築仕様、建築線といった詳細な建築基準を、市町村が状況に合わせて独自に策定する。一方の市町村図は建設可能な範囲を指定すればよく、詳細な建築基準は全国統一の規則が適用される。また、建設許可の権限主体も、計画の有無によって異なる。PLU 策定市町村は市町村に権限があり、市町村図策定市町村は希望することができ、PLU も市町村図も計画を策定していなければ県プレフェが保持する。

そもそも、土地利用については、全国統一の一般都市計画規則があり、この中に、既成市街地以外での新たな建設を制限する「建設可能性の制限の原則」がある。これにより、郊外での新たな建設には制限がかかるが、PLU や市町村図が策定された場合には、この規定は適用されない。その代わりに、PLU や市町村図には、建設が可能な範囲を敷地レベルで指定され、その指定に応じて建設行為を限定し、土地利用をコントロールすることになる。計画の有無や種類によって新たな建設の可能性が異なる。この差異は、計画を策定する場合には、建設可能な範囲等を住民参加等の手続きを経て決定し、市町村の土地利用に関する将来像を提示しているのに対して、PLU や市町村図がない市町村では、将来像の検討がなされていないとみなされていることによる。

以上のように、フランスの土地利用コントロールは、計画に基づいており、計画の策定

状況によって市町村の土地利用コントロールの権限が異なる。①独自の建設基準とあわせて用途区域指定を行う PLU 策定市町村、②建設可能な範囲を決めることができる市町村図策定市町村、③新たな建設が原則として認められない PLU や市町村図未策定市町村という大きく3段階である。PLU 策定市町村から PLU や市町村図未策定市町村まで、市町村の独自性には強弱がある（表 13）。

表 13. 計画の有無と種類に応じた市町村の権限と独自性

	PLU策定市町村	市町村図策定市町村	左記以外の未策定市町村
新たな建設可能な範囲の指定	PLUの中で指定する	市町村図の中で指定する	指定できない
建築基準の策定	市町村独自の基準を策定しなければならない	市町村独自の基準を策定しなくてもよい	策定できない
建設許可権限	市町村が持つ	県プレフェが持つが、市町村が希望すれば持つことができる	県プレフェが持つ
市町村の独自性の強弱	強い	中間	弱い

4-2. 都市計画の策定と用途区域指定の状況

PLU（前身 POS を含む）の策定状況は、市町村数では4割程度であるが、人口で見ると9割近くに達している。現地調査においても、人口2000人程度の市町村でPLUが策定され、人口200人程度の市町村においても市町村図が策定されており、日本と比較すると、人口規模の小さな市町村でも土地利用をコントロールするための計画を有している。したがって、人口をある程度有し、新たな開発が求められるような場所では、ほぼ何らかの計画が策定されコントロールされていると推測される。また、PLUと市町村図ともに未策定の市町村内の土地では既存市街地以外での建設が例外的に可能だが、特段の問題は起きていないとのことである。

具体の区域指定についても、PLU（前身 POS）のAU区域（POSではNA）は、法文上は数年のうちに建設される土地であるが、トゥルシュターシェイムの例に見られるように10年以上、建設されていない場合があり、新たに建設可能な用途区域を指定するよりも、将来必要となる場合に備えて既に指定された土地を保持しておくという意識が見られた。

また、たとへ1アールの土地を建設可能な指定へと変更する場合であっても、住民協議や第三者による公開意見調査、数度の議会議決が必要であり、このような厳格な手続きが無秩序な土地利用を抑制しているといえる。

4-3. SCOTの役割

SCOTは、複数市町村が共同で策定するものであり、上位機関である県プレフェ（国による任命）は、策定主体ではなく、策定範囲の確認や意見の提出等のチェック機能を担っ

ている。SCOTは近隣の市町村間の調整を促すためのツールとしての役割が期待されており、SCOTの策定に市町村が取り組むこと自体が制度制定の目的を達成することになる。市町村がSCOT策定に向かうように、原則としてSCOTを策定しなければPLUで新たな建設可能な用途区域の指定ができないという規定が効果を発揮し、市町村がSCOT策定に進むような仕組みとなっている。

SCOT策定組織における議席配分についても、各市町村の人口に応じた比例配分とは異なる議席配分となっており、小さな市町村の意見も汲み取るような配慮がみられた。SCOTの用途区域指定については、実態は、保全すべき範囲等を示すにとどまるといわれており、詳細な用途区域を指定するよりも、寧ろ、近隣市町村が地域の方針を共有することに重きが置かれているといえる。

4-4. 県プレフェの役割

前述している通り、PLUや市町村図、SCOTといった計画の策定や建設許可に際しては、県プレフェが関与している。市町村が都市計画を策定する場合等に、県プレフェは、詳細な規定の確認や地理的情報等の提供といった、市町村を支援する役割を担っている。建設許可権限についても、PLUや市町村図を策定していない市町村、市町村図を策定している一部の市町村においては、県プレフェが有している。これは小さな市町村の多いフランスにおいて、市町村の自主性を担保しつつ、制度を適切に運用するための手法といえる。

(参考) 関係条文：都市計画法典（PLU の区域区分）の仮訳

都市計画法典

(規則部門ーコンセイユ・データのデクレ)

第 I 節：地域都市計画の内容

R123-4 条

条例は市街地区域、市街化予定区域、農村区域及び自然・森林区域の境界を定める。条例ではこれらそれぞれの区域内部で R123-9 条に規定される条件に従って適用される規則を定める。

R123-5 条

市街地区域は「U 区域」と呼ばれる。既に都市化された地域、及び既存の、又は工事中の公共施設が設置する建造物との連絡に十分な容量のある地区を市街地に分類することができる。

R123-6 条

市街化予定区域は「AU 区域」と呼ばれる。都市化に充てられる市町村内の人の手の入っていない地域を市街化予定区域に分類することができる。

AU 区域の直近の周縁に存在する公道及び水道・電気ネットワーク、ならびに該当する場合には下水ネットワークにこの地域全体に設置される建造物への供給に十分な容量がある場合、地域の整備及び設備の条件は国土整備基本指針及び条例によって定められる。この地域の建造物は、全体の整備作業の実施中、もしくは国土整備基本指針及び条例によって定められる地域内部設備の施工につれて建設の許可が得られる。

AU 区域の直近の周縁に存在する公道及び水道・電気ネットワーク、ならびに該当する場合には下水ネットワークにこの地域全体に設置される建造物への供給に十分な容量がない場合には、市街地拡張の対象となるかどうかは地域都市計画の改正又は見直し次第となる。

R123-7 条

農業区域は「A 区域」と呼ばれる。農業用地の作物的、生物的又は経済的潜在性を理由として、設備の有無に関わらず、保護の対象とされている市町村内の地域を農業地に分類することができる。

A 区域では、公共事業又は公益事業、及び農業経営のために必要な建築及び設備のみが認可されている。R123-12 条 2 項の適用により、条例の図表資料で特定されている農業用建築物の用途変更も同様に認められている。

R123-8 条

自然・森林区域は「N 区域」と呼ばれる。景観・自然環境・風景の質の高さ及びそれがもたらす特に美的、歴史的又は自然環境保護上の利益、もしくは森林開発事業の存在、あるいは自然空間としての性格を理由として、設備の有無に関わらず保護の対象とされている市町村内の地域を自然・森林区域に分類することができる。

N 区域では、L. 123-4 条に定められる建築の可能性の譲渡が行われる区域が画定されることがある。農業・森林開発事業によって利益がもたらされる地所は、土地占用係数の譲渡の恩恵を受ける区域から除外される。

前段落に定義される区域外では、高さ及び受入れ能力が制限された地域において建設が認可されることがあるが、農地・森林の保全ならびに景観、自然環境及び風景の保護のいずれにも害をもたらさないことを条件とする。

R123-9 条

条例は、以下の規則の全体又は一部を含むことがある。

1. 禁止されている土地の占用又は使用
2. 特別な条件が課せられる土地の占用又は使用
3. 公共又は私的交通手段による用地への連絡の条件及び一般市民に開放されている交通手段へのアクセスの条件
4. 用地への公的な水道、電気、下水ネットワークの供給条件、ならびに地方公共団体一般法典 L. 2224-10 条を適用して範囲が定められる集団下水の所管ではない地帯への供給条件、個別の下水の施工条件
5. 集団下水装置の施工に関する技術的制約によって規則が正当とされる場合、もしくは当該地域の従来の都市計画又は景観上の利益の保全のために規則が正当とされる場合の、建設用地の最低面積
6. 公道及び公的収用との関連における建造物の設置
7. 個別の制限との関連における建造物の設置
8. 同一の所有地内におけるある建造物の別の建造物との関連における設置
9. 建設用地の収用
10. 建造物の最大の高さ
11. 建造物の外観及びその周辺の整備、ならびに場合によっては、風景、街区、区画、不動産、公共スペース、記念建造物、景勝及び R123. 11 条 i に挙げられる保全地区の保護を補償する命令
12. 駐車場の施工に関して建設者に課せられる義務
13. 空き地、競技場及びレクリエーションスペース、ならびに作物場の施工に関して建設者に課せられる義務
14. R123-10 条に定義される土地占用係数、及び該当する場合には、開発整備予定区域において各街区内で建設が認められている、正味外法の外に広がっている床面積

1982 年 12 月 30 日の改正 82-1153 号法第 28-1-2 条の適用により、内部における定期公共交通機関との連絡条件の良さによってとりわけ業務用ビルの建築時に駐車場の施工に関して課せられる義務が縮小又は削減される地域の範囲が都市移転計画によって限定されている場合、地域都市計画はこの境界を尊重し、該当する場合には住居以外の用途を持つ建物の建築時に施工しなければならない駐車場の最大数を定める。

R. 123-8 条第 3 段落に挙げられる区域のうち、条例は建造物の高さ、設置及び建築密度の条件を規定していて、これらの建造物の環境への組み入れを保障し、地域の自然的特性の保全と合致している。

本条で規定されている規則は建造物が住居目的のものであるか、ホテル宿泊施設、事業所、商店、手工芸店、工場、農業又は林業経営体、もしくは倉庫目的であるかによって、同じ地域内でも異なることがある。さらに、公共事業又は公益事業に必要な建造物及び施設には、特別規則が適用されることがある。

条例においては定められていない、公道及び公的収用との関連における建造物の設置、及び個別の制限との関連における建造物の設置に関する 6 項及び 7 項の規則は図表資料に掲載されなければならない。

第 3 章

まとめ

BauGB § 35 Bauen im Außenbereich

(1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es

1. einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt,
 2. einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung dient,
 3. der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Telekommunikationsdienstleistungen, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsbundenen gewerblichen Betrieb dient,
 4. wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll,
 5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient,
 6. der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebes nach Nummer 1 oder 2 oder eines Betriebes nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dient, unter folgenden Voraussetzungen:
 - a) das Vorhaben steht in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb,
 - b) die Biomasse stammt überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben nach den Nummern 1, 2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt,
 - c) es wird je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben und
 - d) die installierte elektrische Leistung der Anlage überschreitet nicht 0,5 MWoder
 7. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle dient.
- (2) Sonstige Vorhaben können im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist.
- (3) Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt insbesondere vor, wenn das Vorhaben
1. den Darstellungen eines Flächennutzungsplans widerspricht,
 2. den Darstellungen eines Landschaftsplans oder sonstigen Plans, insbesondere des Wasser-, Abfall- oder Immissionschutzrechts, widerspricht,
 3. schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird,
 4. unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen oder andere Verkehrseinrichtungen, für Anlagen der Versorgung oder Entsorgung, für die Sicherheit oder Gesundheit oder für sonstige Aufgaben erfordert,
 5. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet,
 6. Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur beeinträchtigt, die Wasserwirtschaft oder den Hochwasserschutz gefährdet,
 7. die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt oder
 8. die Funktionsfähigkeit von Funkstellen und Radaranlagen stört.

Raumbedeutsame Vorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen; öffentliche Belange stehen raumbedeutsamen Vorhaben nach Absatz 1 nicht entgegen, soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung

Article R123-4 : Le règlement délimite les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières. Il fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones dans les conditions prévues à l'article R. 123-9.

Article R123-5 : Les zones urbaines sont dites "zones U". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter.

Article R123-6 : Les zones à urbaniser sont dites "zones AU". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement.

Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation peut être subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme.

Article R123-7 : Les zones agricoles sont dites "zones A". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont seules autorisées en zone A. Est également autorisé, en application du 2° de l'article R. 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement.

Article R123-8 : Les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels.

En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire prévus à l'article L. 123-4. Les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols.

En dehors des périmètres définis à l'alinéa précédent, des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages Article R123-9 : Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes :

1° Les occupations et utilisations du sol interdites ;

2° Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières ;

3° Les conditions de desserte des terrains par les voies publiques ou privées et d'accès aux voies ouvertes au public ;

4° Les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement, ainsi que, dans les zones relevant de l'assainissement non collectif délimitées en application de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, les conditions de réalisation d'un assainissement individuel ;

5° La superficie minimale des terrains constructibles, lorsque cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif ou lorsque cette règle est justifiée pour préserver l'urbanisation

第3章 まとめ

ドイツ、フランスの土地利用コントロールの特徴を表 14 に示す。

1. 土地利用コントロールの制度の概要

(1) 制度の体系

①ドイツ

ドイツの土地利用コントロールの制度は、建設法典を中心に、連邦広域計画法、建築利用令により規定されている。建設許可基準の大枠は、「連担市街地」、「外部地域」、「B プラン策定地区」ごとに決められており、B プランは上位の計画である F プランに適合する必要がある、さらに F プランはその上位の地域計画に整合する必要がある。一方の「連担市街地」、「外部地域」は計画とは関係なく、現況によって敷地単位で判断される（連担市街地・外部地域制度）。なお、F プランは市民の土地利用を直接拘束せず、区域指定も大まかであり、具体の敷地についてどの区域に指定されているか判然としない。

②フランス

フランスの土地利用コントロールの制度は、都市計画法典に定められており、2000 年、2003 年には大きな法改正が行われている。土地利用コントロールは、(i) PLU（前身 POS）、(ii) 市町村図、(iii) PLU や市町村図の都市計画未策定の段階ごとに異なる。PLU は、市町村が建築基準等を含む用途区域を指定することができ、市町村図は市町村が建設可能な範囲を決めて、詳細な建設行為については全国統一の基準が適用される。これら PLU や市町村図がない場合には、市町村の独自性はなく、全国統一の基準にのみ従う。なお、全国統一の基準を示した一般都市計画規則の各項の適用のされ方は、(i)、(ii)、(iii) の都市計画策定の段階により異なる。

(2) 郊外における土地利用コントロール

①ドイツ

外部地域における建設は原則禁止であるが、外部地域で建設を可能にする規定が建設法典 35 条（優遇的開発、その他の開発（狭義）、継続的利用のための開発、外部地域条例）に定められている。具体的には、農業用施設や電力施設等の外部地域での開発が適当なもの、あるいは連担市街地に立地することが望ましくないものである。また、区域分けの特別規定として、外部地域を連担市街地とみなすための連担市街地化条例の制度が、建設法典 34 条に定められている。外部地域での基準に適合しない建設を行う場合は、B プランを策定することになる。

②フランス

PLU や市町村図を策定していない市町村では既存市街地外での開発は原則禁止である。これは、一般都市計画規則のうち開発を厳しく制限している「建設可能性の制限の原則」の規定によるものである。一方、PLU や市町村図等を策定している場合には、「建設可能性の制限の原則」の規定は適用されないが、PLU や市町村図等に建設が可能な範囲、建設

が制限される範囲が敷地単位で明確に示され、建設可能な土地でなければ、新たな建設を行うことはできない。さらに、2000年のSRU法により、SCOTがなければ、建設が制限される土地から建設可能な土地に指定を変更することができなくなった。

(3) 土地利用コントロールの制度の特徴

～全域を覆う建設許可対象と計画に基づく開発～

ドイツ、フランスの土地利用コントロール制度の特徴は、建設許可の対象が全域をカバーしていること、郊外における新たな建設には計画が必要なことである。そもそも、ドイツ、フランスともに、土地利用については現状を維持することを基本にしていると考えられ、新たな建設を制限している(ドイツ:外部地域での新たな建設の制限、フランス:PLU、市町村図を策定しない場合の新たな建設の制限)。このような制限は市街地の周辺だけでなく、すべての土地に及んでおり、新たな建設行為に関する許可の対象として空白地帯がない。

しかし、すべてを制限するのではなく、現状の確認及び目標像の設定(計画の策定)を行えば、新たな行為を起こすことができる仕組みになっている。また、現状の確認や目標像の設定については、敷地単位のマクロなスケールで行われている。

①ドイツ

敷地単位で外部地域か連担市街地かの判断がなされる。外部地域では建設が原則禁止され、連担市街地では周辺状況と同等レベルの建設が可能である。外部地域や連担市街地で現況の土地利用を大きく変える場合には、Bプランを策定しなければならず、詳細な計画が策定される。

②フランス

PLUや市町村図において敷地単位までわかる詳細な区域分けがなされる。これらを策定しない場合は、新たな建設は原則禁止される。そして、PLUや市町村図を策定すれば、計画に沿った建設が可能であり、特にPLUでは、市町村が詳細な規定を設けることができる。

2. 広域調整に関わる計画と上位機関の役割

上位機関によるコントロールとして、ドイツでは州管区政府、フランスでは県プレフェが、広域的な視点や国の詳細な基準へのチェックを行っている。

①ドイツ

複数市町村に係る広域の計画である「地域計画」は、州ごとに策定主体や策定方法等を決めることになっており、NRW 州では、州管区政府が作成し、対象市町村の議員で構成される地域議会が議決している。したがって、上位機関が作成し、下位機関が最終判断をする仕組みである。F プランは、市町村により策定されるが州管区政府の許可が必要である。その他、外部地域における建設許可についても、上位機関のチェックが必要な場合がある。なお、地方分権の流れの中で、上位機関のチェック権限は、減少傾向にある。

②フランス

広域の計画である SCOT は、市町村の議員から構成される組織が策定主体となり、上位機関の県プレフェが、意見の提出等を行う仕組みである。PLU や市町村図の策定においても、市町村は県プレフェとの協同作業等を行っている。

3. 土地利用コントロールの運用

(1) 具体の開発におけるコントロールと開発状況

市町村によるコントロールとして、ドイツ、フランスともに、建設可能な土地にする場合（ドイツのBプラン策定、フランスの市街地区域への変更）には、通常の見準とは別に、市町村が土地の中間取得を行うという手法を設定している例がある。これによって、開発業者の選定や居住者層のコントロール、インフラ整備費の調達等、土地利用のみならず広範なコントロールが可能になっている。

また、一般的には、Bプランの策定は新たな建設を目的とし、PLUのU区域は建築行為が可能な土地と理解されているが、Bプランの中に保全する土地を位置付けたり、PLUのU区域にグリーンベルトを位置付けるなど、開発と併せて環境保全を目的とした事例が見られた。

なお、ドイツの外部地域でBプランを策定せずに行われる建設は、全体の1割程度で、具体的には住民の生活維持のための行為となっており、無秩序な建設の進行は見られなかった。

(2) 建設可能地の縮小

人口減少社会においては、市街地を縮小させることが考えられるが、今回の調査では、建設が可能な土地を建設が制限される土地に変更する事例は聞かれなかった。ドイツのFプランでは、自然や森林等の建設を制限する区域に指定したところで、現況が住宅が並ぶ連担市街地であれば、周辺と同程度の建設が許可されるため、建設を不許可にできない。したがって、Bプランを策定しなければ、既存の市街地を建設制限地に変更できないが、今回の調査でそのような事例は聞かれなかった。ただし、ドイツでは集落維持のための拡張以外を厳しく制限するような政策がとられており、フランスでは数年のうちに開発する土地を10年以上建設せずに保持し、建設可能地を増やさない事例があった。

したがって、ドイツにしる、フランスにしる、集落維持を大原則とし、都市間競争に勝ち抜くことを前提にすると、縮小させるというより寧ろ無駄のない発展のための土地利用コントロールを目指しているといえる。

4. まとめ：郊外の土地利用コントロールの原則と工夫

以上のように、ドイツ、フランスの土地利用コントロールにおいては、大原則として、国土全てについて、定常では郊外における新たな建設が制限され、計画を策定すれば新たな建設が可能となる。この計画策定にあたっては、市町村が主体であるが、上位機関がチェック機能を持っている。また、市町村も環境への配慮や人口のバランスを図るために、計画策定のための条件を設定したり、計画内容に独自の基準を加えている。

このように、市町村の自由度と上位機関の関与のバランス、新たな建設に対する条件設定の工夫がある。また、定常では建設が制限される範囲でも、建設行為の全面禁止ではなく、新たな建設をする場合には、個々の土地の利用方法を十分に検討し計画を策定し、適切な土地利用を求めているといえる。

なお、本稿は、平成 16 年度調査を基にしており、一般解ではなく調査対象地の独自の運用が含まれていること、また、あくまでも土地利用のためのツールとその使い方を調べたものであり、具体の空間で問題となる開発が起きているかどうかは未確認であることを付け加えておく。

表 14. ドイツ・フランスの郊外での新たな建設行為に関する制度

		ドイツ	フランス
制度の概要	複数の市町村にかかる計画	・地域計画	・SCOT
	市町村単位の計画	・Fプラン（地域計画への整合が必要）	・PLU*（SCOT への整合が必要） ・市町村図
	建設許可の判断に関わる主な制度	・Bプラン（地域計画への整合、Fプランへの整合が必要） ・連担市街地・外部地域制度	・PLU ・市町村図 ・一般都市計画規則（建設可能性の制限の原則等）
新たな建設行為	市街地以外での新	一般原則	・外部地域での原則禁止
	建設行為の方法	・建設法典 35 条の適用（優遇的開発等） ・建設法典 34 条の適用（外部地域を連担市街地とみなす等） ・Bプランの策定	・PLU（前身 POS）、市町村図未策定の場合：原則禁止（建設可能性の制限の原則） ・PLU（前身 POS）・市町村図策定の場合：建設可能な範囲以外での原則禁止
特徴		<ul style="list-style-type: none"> 外部地域か連担市街地を敷地単位で現況から判断（連担市街地・外部地域制度） 現状維持の原則（外部地域における新たな建設の原則禁止、連担市街地における建設に対する周辺状況との適合） 大きな土地利用変更の際の Bプラン策定による将来像の検討 	<ul style="list-style-type: none"> PLU、市町村図における敷地単位での詳細な線引き 都市計画を策定しない場合の市街地以外での新たな建設の原則禁止 都市計画の詳細度に応じた市町村の独自性の幅の拡大

(註)

*PLU は、EPCI が策定する場合には、複数の市町村が策定の単位となる。

参考文献

1. 阿部成治「ドイツまちづくり情報」<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/index.html>
2. 伊藤滋・小林重敬・大西隆 2004年「欧米のまちづくり・都市計画制度」民間都市開発推進機構都市研究センター
3. 姥浦道生 2003年「ドイツにおける大規模小売店舗開発の立地コントロールに関する研究」博士論文
4. 姥浦道生 2005年 国土交通政策研究所 平成16年度客員研究官論文
5. 岡井有佳 2004年「都市整備行政からみた地方行政システムの改革における都市共同体の意義と課題 - モンペリエ都市圏共同体を事例として -」日本都市計画学会都市計画論文集 No. 39-3
6. 岡井有佳 2005年「フランスの広域計画・大都市圏計画」都市計画協会 新都市 第59巻 第3号
7. 岡井有佳 2005年「SCOT策定主体としての広域行政組織」国土交通政策研究所 PRI Review 第17号 (2005年夏号)
8. 河原田千鶴子 2005年「フランス新都市計画制度の理論と構造-SRU法(2000)、UH法(2003)に基づく自治体による都市計画の具体的展開」
9. 河原田千鶴子 2005年 国土交通政策研究所 平成16年度客員研究官論文
10. 河原田千鶴子、宮脇勝 2005年「フランスの「広域統合計画 SCOT」の策定・承認プロセスに関する新制度の研究 - SRU法及びUH法に基づく策定・承認プロセスとレンヌ地方の市町村間協力の事例」都市計画学会 No. 40-1
11. 西村幸夫・町並み研究会 2000年「都市の風景計画 欧米の景観コントロール 手法と実際」学芸出版社
12. 原田純孝・大村謙二郎編「現代都市法の新展開ー持続可能な都市発展と住民参加ードイツ・フランス」東京大学社会科学研究所研究シリーズ No. 16 東京大学社会科学研究所
13. 原田純孝・広渡清吾・吉田克巳・戒能通厚・渡辺俊一編 1993年「現代の都市法 ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ」東京大学出版会
14. 1989年 法律時報 61巻1号 「特集 都市開発と都市法の論理」 日本評論社
15. 2000年「景観・環境形成のための国土利用のあり方に関する研究～欧州(独・英・仏・伊)の国土計画・土地利用規則と風景計画」建設省建設研究センター PRC Note25号
16. 2001年「日仏工業技術47/01『フランスの都市計画』特集号」日仏工業技術会
17. 2003年「都市整備における行政と住民の合意形成の円滑化に関する研究<中間報告>～都市計画策定における住民参加制度の日独仏比較～」国土交通省 国土交通政策研究所 PRI20号
18. 2004年「諸外国の大都市における最新の都市情報の収集・分析に関する調査報告書 ドイツにおける広域計画制度(平成15年3月)」国土交通省都市・地域整備局大都市圏整備課
19. 2004年「フランスの都市計画-その制度と現状-」自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 257
20. 2005年「フランスに於ける歴史的環境保全-重層的制度と複層的組織、そして現在」独立行政法人文化財研究所、東京文化財研究所、国際文化財保存修復協力センター

※参考文献1については、本文では「阿部 HP」と表記している。

※参考文献4(姥浦道生 2005年 国土交通政策研究所 平成16年度客員研究官論文)と参考文献9(河原田千鶴子 2005年 国土交通政策研究所 平成16年度客員研究官論文)は、本報告書Ⅱ部に掲載。

※執筆者と発行年が同じ参考文献6～9については、本文では次の通り表記している。参考文献6:「岡井(2005a)」、参考文献7:「岡井(2005b)」、参考文献8:「河原田(2005a)」、参考文献9:「河原田(2005b)」

第 2 部

客員研究官論文

I

平成 16 年度 ドイツ調査より
豊橋技術科学大学
姥浦 道生

ドイツにおけるアーバンフリンジ部の開発コントロール制度とその運用実態 —外部地域における開発コントロールと開発利益還元手法に着目して—

豊橋技術科学大学 姥浦道生

1 はじめに

1-1 研究の背景：郊外開発とその問題点

我が国の地方都市の都市計画においては、半世紀近くにわたって郊外部の開発コントロールが、その中でもスプロール開発の抑制と開発利益の還元が主要な課題であり続けている。

このうちスプロール開発は、特に以下の三点において問題性を有する。

第一は、インフラ整備の非効率性に伴う経済的問題である。開発を行う際には、道路、上水道、下水道、エネルギー等の供給施設など、さまざまな公共インフラを整備しなければならない。そのためコストの少なくとも一部は行政が負担しなければならず、自治体にとってその経済的出捐は小さくない。

第二は、社会的問題の発生である。スプロールの開発とは、郊外部に低密な市街地が広がることを意味する。そのため必然的に、学校や老人福祉施設などの公共施設の整備も低密になされることとなる。また、このような市街地においては公共交通の整備が十分でない場合が少なくない。そのため、例えば子供や老人などの社会的弱者の公共施設等へのアクセシビリティが不十分になる。

第三は、環境的観点からの問題の発生である。郊外部の開発は、通常農地や林地を利用転換して宅地化するため、自然環境の破壊につながる。また、郊外部に広がる低密な市街地においては、移動は必然的に自動車が主体となる。自動車交通は、エネルギーを多大に消費するため、エネルギー資源の枯渇問題につながるのみならず、近年特にクローズアップされてきている温暖化ガスの排出の面からも問題である。

では、このような開発を生ぜしめている原因は何か。ここでは、それを以下の四点にまとめる。

第一は、需要サイドの要因である。

緑があふれ、空気も澄んだ、よりよい周辺環境の中で、広い敷地に広い戸建住宅を建てることは、多くの市民にとっての夢である。特に若いファミリー世帯にとっては、中心部における生活は便利な反面、地価・家賃が相対的に高いため、十分に満足できる程度の広さの居住環境が得られにくい。その点、地方都市の郊外においては、50坪程度の敷地に125㎡程度の床面積の家を建てるのが、2,500万円もしない価格で実現できる。中心部と比較して、1.5倍の床面積が庭付きで、同価格で得られるのである。このような生活環境は、子供を育てる環境としても（少なくとも一見）優れている。そのため、郊外部における開発に対する需要はファミリー層を中心に根強いものがある。

第二には、供給サイドの要因である。

郊外部における最大の土地所有者は農家である。しかし、自由化をはじめ、農業を取り巻く事情は一貫して厳しいものがあり、少なからぬ農家が経営状況の悪化、兼業化、そして場合によっては廃業へと至っている。またそれとも関連して、農家の後継者不足も深刻な問題となっている。そのため、農家はその所有している農地を売却したいという意向を有している。ところで、農地と宅地とを比較した場合、当然宅地としての価値の方が圧倒的に高い。そのため、農家は宅地として売却したいという意向を有しているのである。

第三には、社会的条件である。

この半世紀近くの間、モータリゼーションが劇的に進展した。地方の郊外部においても、道路整備状況は格段に改善され、むしろ中心部の狭い、渋滞する道路と比較して、整備が非常に進んでいるといえる。また、車の所有も地方では「一人一台」の時代であり、子供や老人以外の人々のアクセス性に関しては何らの問題もない。また、近年は商業施設の郊外化も大幅に進行したため、買い物アクセスに関しては、むしろ郊外の方が中心市街地と比較して優れている場合もある。

第四には、制度的条件である。

1968年都市計画法に基づく市街化区域と市街化調整区域との区域区分、いわゆる「線引き」を嚆矢として、このスプロール問題を解決するためのさまざまな方策がとられてきた。

しかし、まずそもそもこの線引きにおける市街化区域の設定が過大に行われ、市街化区域の中に非常に多くの農地が含まれることとなった。そして、その多くは十分な計画的な地区施設整備が行われないまま、また農地との混在状況が解消されないまま、個別的に開発されていった。そのため、「市街化区域内スプロール」ともいうべき状況が発生している。

また、線引きによって市街化を抑制する区域とされた市街化調整区域においては、農家の二三男住宅、既存宅地制度¹、大規模開発、(地元住民のためという名の下)の小規模商業施設開発など、都市計画法第34条に基づき数多くの「例外的」開発が認められており、必ずしも十分に開発が抑制されているとはいえない。そのため、調整区域においてもスプロール開発が発生する結果となっている。

さらに、線引きが行われたのは、我が国の国土の一部分にすぎず、多くの中小都市においては、線引きが行われないまま現在を迎えている。このようないわゆる「白地地域」においては、ほとんど何らの開発規制もなされていない。準都市計画区域や都市計画区域外においても同様である。そのため、これらの区域においてもスプロール的な開発が発生する結果となっている。

このように、我が国においては、線引き制度を基本として郊外部の開発コントロールを行うことを意図したものの、その効果は非常に限定的なものにとどまっている。

また、開発利益の還元に関し、わが国においてはバブル期に非常に議論がなされたものの²、その問題は十分に解決しないまま現在に至っている。したがって、郊外部で開発が行われる際に、

¹ 2000年の都市計画法改正により、廃止されている。

² 例えば『開発利益還元論—都市における土地所有のあり方』日本住宅総合センターが挙げられる。

農地が宅地へと転換されるのが通常であるが、その低い農地価格から高い宅地価格へと変わった際の差益のほとんどは、土地所有者が取得する結果になっている。

一方、ドイツにおいては比較的厳しい開発規制が行われているため、また一定の開発利益還元手法が取られているため、このような問題はほとんど発生していないと一般に言われている。しかし、前者に関してはその規制制度の運用を含めた詳細な実態に関しては、十分に明らかにされているとは言えない。既成市街地における開発コントロールの仕組みを扱った研究³や、郊外部における商業施設の開発コントロールを扱った研究⁴は見られるものの、住宅を中心とした郊外部の開発一般のコントロールを取り扱った研究は見られない。また、後者に関しては、近年 NRW 州において新しい動きが見られているが、その点を紹介した文献は見られない。

今後の我が国の人口減少社会における都市郊外部の開発コントロールのあり方を考える上で、このようなドイツにおけるコントロールの実態を明らかにすることは意義深い。

1-2 研究の目的

本研究は、ドイツにおける都市郊外部の開発コントロールの制度とその運用実態を文献調査、ヒアリング調査及び現地調査を通じて明らかにすることを目的とする。その際には、特に以下の二点に着目する。

- ・ 我が国の市街化調整区域に相当する外部地域を中心とした郊外部の開発コントロール
- ・ Bplan 策定時の開発利益の還元等の手法

1-3 ヒアリング調査及び調査都市の概要

ヒアリング調査は、連邦政府（建設住宅省）、ノルトライン・ヴェストファーレン（NRW）州、デュッセルドルフ州管区政府、及びベルリン市シュパンダウ区、クレーフェルト市、ドルトムント市、フィアゼン市の4つの調査都市の担当者に対してそれぞれ行った（表 1-1）。また4つの調査都市の概要は、以下の通りである（表 1-2）。なお、NRW 州を中心にヒアリング調査を行ったのは、ドイツの中でも南部は都市部のみならず農村部も比較的集落が空間的に一定の範囲に固まっている一方で、NRW 州を中心とする北西部は、比較的集落が空間的に分散しており、我が国の農村地帯と似た形態を示していることが理由である。

³ 大村（1983）

⁴ 姥浦（2002）、姥浦（2004）

1-4 研究の構成

本研究は、大きく分けて二部構成になっている。

表 1-1 ヒアリング調査の概要

調査対象機関	調査対象者及び役職名
連邦政府	<ul style="list-style-type: none"> Renatu, Gerda (Regierungsdirektorin Referatsleiterin Bürgerservice, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen・連邦交通建設住宅省市民サービス課長) Eltgas, Markus (Referatsleiter, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (連邦国土整備庁))
NRW 州	<ul style="list-style-type: none"> Kuppers-Ulrich, Evamaria (Referatsleiterin „Nachhaltiges Stadt- und Regionalentwicklung und Umwelt" Ministerialrätin・持続的都市・地域開発及び環境課長) Dr.Ulrich Hatzfeld (法務関係) Heitfeld-Hagelgans, Elisabeth (Ministerialrätin・都市開発と経済担当上級行政官) 他 1 名
NRW 州デュッセルドルフ州管区政府	<ul style="list-style-type: none"> Konze, Heinz (Abteilungsleiter, 地域計画・経済局長) Münch, Uwe (都市計画課長) 他 1 名
ベルリン・シュパンダウ区	<ul style="list-style-type: none"> Göllner, Walter (Leitender Baudirektor der Abteilung und Amtsleiter、建設局長) 他 1 名
クレーフェルト市	<ul style="list-style-type: none"> Hudde, Norbert (Abteilung Stadtplanung, Abteilungsleiter・都市計画課長)
ドルトムント市	<ul style="list-style-type: none"> Schnabel, Herbert (Abteilung Stadtplanung, Abteilungsleiter・都市計画課長)
フィアゼン市	<ul style="list-style-type: none"> Becker, Albert (Technical Councillor・技監) Manfred Kuroпка (Fachbereichsleiter Fachbereich 60 –Stadtentwicklung-Stadtplanung, Vermessung, Bodenordnung, Bauaufsicht・都市開発部長) Walter Jenniches (Fachbereich60 –Stadtentwicklung –Abteilungsleiter Bauleitplanung und Vermessung・Bauleitplan 及び測量課長)

第一部では、主として文献調査を通じてコントロール制度を明らかにする。

第二部では、主としてヒアリング調査及び現地調査を通じて、コントロール制度の運用実態を明らかにする。

2 郊外部の開発コントロール制度⁵

【アブストラクト】

本章においては、まず建設法典上の三区域区分（Bplan 策定区域・連担市街地・外部地域）の概念と定義について述べる（2.1）。そして、このうち Bplan 策定区域および連担市街地における建設許可基準に関して簡単に記述した（2.2、2.3）上で、本研究上重要な外部地域における建設許可基準について詳述する（2.4）。さらに、建設許可手続についても述べる（2.5）。最後にこれらをまとめ、制度上の特徴として、特に①区域区分は実態上の都市形態を前提とした厳しいものである一方、例外的に連担市街地化条例により一部の外部地域を連担市街地化することが認められていること、②外部地域における開発は厳しく制限されている一方、「その他の開発」として法文上は用途の制限なく例外が認められる余地があること、③建設許可手続においては、上級官庁が参加すること、に関して述べる（2.6）。

2-1 区域区分

2-1-1 三区域区分

建設法典上は、すべての土地は Bplan 策定区域か連担市街地（Innenbereich）、または外部地域（Außenbereich）のいずれかに分類される。Bplan 策定区域は、有効な完全 Bplan が策定されている地区の集合体である。連担市街地は、市街地が連担している区域で、完全 Bplan 策定区域以外の区域を指す。また外部地域とは、Bplan 策定区域及び連担市街地以外の区域と、消極的に定義される区域を指す（図 2-1）。これらの判断は、後述する通り、敷地単位で行われる。

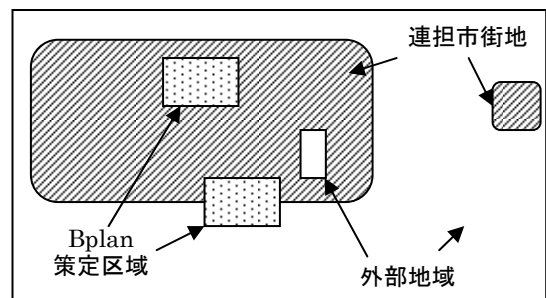


図 2-1 建設法典上の区域区分の概念図
（出典：筆者作成）

このうち、Bplan 策定区域と連担市街地との境界および Bplan 策定区域と外部地域との境界は、Bplan の計画図面上に明確に描かれており、問題にはならない。しかし、連担市街地と外部地域との境界は、我が国の区域区分制度とは異なり、通常、図面上に明示的に線引きがなされるわけではないため、問題となる。そこで、以下ではこの点を中心に見ていく。

⁵ 本章の記述は、姥浦（2003）p.105 以下に、特に外部地域における建設許可基準に関して大幅な加筆・修正を加えたものである。

2-1-2 連担市街地の範囲の原則

原則として、連担市街地は集落または市街地の連担を構成する最後の建築物によって終わり、それに接続する土地は、外部地域に属する⁶。ここで集落または市街地の連担とは、①ある集落または市街地（Ortsteil）に属しており、かつ②建築連担（Bebauungszusammenhang）していることを意味する。

（１）「集落または市街地」

「集落または市街地」とは、「既存の建築物の数が一定の量存在し、かつ有機的な住宅地構造の表出である、自治体域におけるすべての建築物群」⁷と定義される。

ここで「一定の量」（ein gewisses Gewicht）に関し、どの程度の量の建築が存在すれば「一定の量」と評価されるかは、すべての自治体や市街地空間に関して画一的に決定されるものではなく、各自治体における集落または市街地の構造の状況に応じて個別的に決定される。この点については例えば、6戸の建築物の集合に関して、一つの「集落または市街地」として認めている判例があり⁸、また4戸の住宅の集合体に関して、「集落または市街地」として認めていない判例がある⁹。

また「有機的な住宅地構造」（organische Siedlungsstruktur）に関し、この判断の際に重要なメルクマールとされるのも、連担している建築物の数である¹⁰。その際には、建築物の用途が統一されていなければならないということまでは不要である¹¹。反意語としては散落的市街地（Splittersiedlung）があり、これは外部地域に位置づけられる。

（２）「建築連担」

「建築連担」とは、実態的に連続し、一体となっている建築群を意味する¹²。ここで、形態・用途に関する一体性は不要である。実際に連担しているかどうかについては、個別具体の事例に応じて、総合的に判断がなされる。

建築連担を構成するものであり、周辺建築物との関係からその建設可能性が容認される空閑地は、建設間隙（Baulücke）という¹³。一方、ある空閑地がその規模から、都市計画的には周辺から独立していると認められる場合には、その周辺が建築連担を構成しているものと判断される場合においても、当該空閑地は建築連担に属する土地とは認められない。このような土地を「連

⁶ BVerwG, Urt. vom 12.10.1973 – 4C 3.72– 等; in: Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.36

⁷ BVerwG, Urt. vom 6.11.1968 – 4C 47.68– ; in: Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.14

⁸ BVerwG, Urt. vom 30.04.1969 – 4C 38.67–; in: Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.14

⁹ BVerwG, Beschl. vom 19.04.1994 – 4B 77.94; in: Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.14

¹⁰ BVerwG, Urt. vom 22.03.1972 – 4C 121.68–等; in: Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.15

¹¹ Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.15

¹² BVerwG, Urt. vom 06.11.1968 – 4C 47.68– 等; in: Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.18

¹³ Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.23

担市街地内の外部地域」(Außenbereich im Innenbereich) という¹⁴。そこにおいて開発を行うためには、当該開発が外部地域における開発の許可条件を満たすか、またはその開発のための新規 Bplan を策定する必要がある。

これらの境界はあくまで市街化の実態から判断されるべきものであり、Fplan や Lplan、簡易 Bplan における境界設定、例えばこれらにおける建設地域と農業地域や森林地域との指定区域境界は、当該境界に何ら影響を与えるものではないことに注意しておく必要がある。

2-1-3 連担市街地の範囲の例外：連担市街地化条例

上記の通り、開発地が連担市街地内に位置するのか外部地域に位置するのかの検討・判断は、開発が計画される都度、その個別具体の事例に則して、敷地単位でなされる。しかしその基準が必ずしも明確ではないため、行政にとってその判断に困難が付きまとうのみならず、開発者にとってもそれは開発の際の不安定要因であった¹⁵。そこで、連担市街地と外部地域の境界を、自治体が予め条例によって定めることができるよう、以下の通りいくつかの形式を法律で規定した(連担市街地化条例：図 2-2)。

まず第 34 条 4 項 1 文 1 号においては、連担市街地の境界を予め明確にするための条例を制定することができる旨が規定されている(いわゆる「明確化条例(Klarstellungssatzung)」)。これは、境界を確認する、単に宣言的な効力¹⁶を有するにとどまる。したがって、条例によって連担市街地内とされるすべての敷地は客観的に連担市街地の要件を具備している必要があり、外部地域を新たに連担市街地に編入するために本条例を用いることはできない。

次に第 2 号においては、すでに建築物が一定程度集積している外部地域内の地区で、Fplan

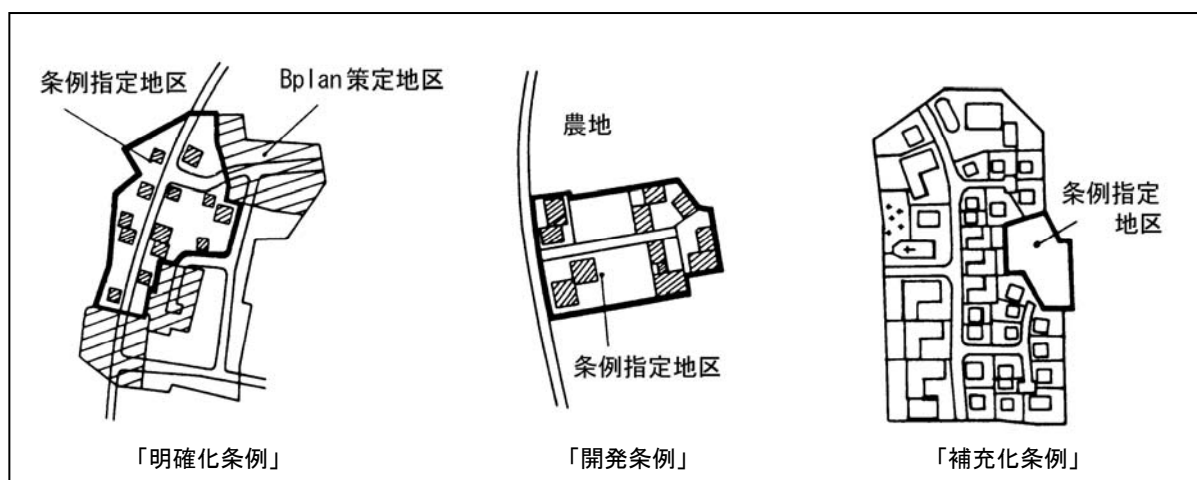


図 2-2 建設法典 34 条 4 項に規定する連担市街地化条例の類型

(出典：Braam, W. (1999) p.213)

¹⁴ 同上 Rn.21

¹⁵ 確かに形式的には、この判断の際に許可官庁の裁量が入ることはない(羈束行為)。しかし、実質的には境界が不明確なため、ある程度恣意的な要素が入り込むことは避けられない。

¹⁶ Battis, U.他 (2002) § 34 Rn.64

において建設地域指定がすでになされている場合には、当該地区を条例によって連担市街地とみなすことができる旨が規定されている（いわゆる「開発条例（*Entwicklungssatzung*）」）。明確化条例との根本的な相違は、客観的には外部地域である区域を、当該条例によって連担市街地に編入することが可能となっている点である。本条例は、特にスプロール状に建築物が集積している農村地域における運用が念頭に置かれている¹⁷。なお、集積している建築物の用途の統一性までは要求されていない。

さらに第3号においては、連担市街地に接する外部地域の個々の敷地は、その敷地が隣接している連担市街地区域の用途によって相応しく形成されている場合には、当該敷地を連担市街地に包含することができる旨が規定されている（いわゆる「補充化条例（*Ergänzungssatzung*）」）。本規定は、従来明確化条例または開発条例と一体となつてのみ用いることが認められていた境界円滑化条例（*Abrundungssatzung*）が1998年法改正で廃止され、新たに独立的に用いることができるものとして設けられたものである。本条例においても外部地域を連担市街地に編入することが認められる。この条例を制定する際の重要な要件は、「外部地域の敷地が隣接している区域の用途によって相応しく形成されている」ことである。これは、連担市街地内の既存の建造物と同様の用途や規模の建造物が外部地域の敷地においても建設されることを意味する。この判断の際の基準は、連担市街地内における開発の基準と同じと解釈されている（後述）¹⁸。

なお、これら三種の条例を一体的に制定することは認められる。

このように、法律においては、単に連担市街地と外部地域の境界を事前確定的に示すのみならず、一部に限定されてはいるものの、外部地域を連担市街地に取り込むことまで認められている。

これらの条例による連担市街地と外部地域との間の線引きに関しては、原則として上級行政庁の許可は不要である。補充化条例で、それがFplanから展開されたものではない場合には、これまでは上級行政庁の許可が必要だったが、2004年法改正でこれも不要となった。ただし州は、自治体がこれらの条例の施行前に上級行政官庁に届け出るものとする旨の規定を置くことができる（建設法典第246条第1a項第1文）。

2-2 Bplan 策定区域における建設許可基準

建設利用の種類、程度、建築許容範囲、地区交通用地に関して規定がなされている完全Bplanの策定地区における建設許可基準は、開発が当該Bplanの規定事項を満たしていること、および地区施設整備が保証されていることである（第30条1項）。ただし例外的に、Bplanの策定段階であっても、一定の条件を満たせば建設許可を出すことが認められる場合がある（第33条）。その条件とは、

- ・ 公示が終了し、公的利害者の参加手続が終了している場合

¹⁷ 同上 Rn.66

¹⁸ 同上 Rn.70

- ・ 当該開発が将来的な Bplan の規定に反しないと想定される場合
- ・ 開発者が当該規定を自己及びその法的地位の承継人について書面を通じて受け入れる場合
- ・ 地区施設整備が保証されている場合

である（同 1 項）。

また実態的には、法律上は許可されるべき建築・改築・用途変更等によって、それらの行為が行われる場所の特質に合致せず、周辺の既存の生活環境や自然環境等との間にコンフリクトが生じる場合がある。そのため建築利用令第 15 条においては、開発が数、位置、規模または目的の点で用途地区の特性と矛盾する場合や、開発によって開発地またはその周辺の用途地区の特性に鑑みて想定を越える負荷や障害が発生する場合には、個別的に開発を不許可とする旨が定められている。

完全 Bplan の基準を満たしていない簡易 Bplan の策定地区における建設許可基準は、原則として第 34 条（連担市街地建設許可基準）または第 35 条（外部地域建設許可基準）の規定を満たしていることであり、特別に当該簡易 Bplan に規定されている事項については、それを満たしていることである（同 3 項）。

2-3 連担市街地における建設許可基準

2-3-1 総論

都市計画的な秩序ある発展を希求する観点からは、Bplan に基づき開発を行っていくことが望ましい（計画に基づく開発の原則：建設法典第 1 条 1 項）。しかし実際問題としては、すべての既成市街地についても Bplan を策定することは不可能であるのみならず、必ずしも効率的であるともいえない。他方では、基本法第 14 条で建設自由の原則が定められており、Bplan 策定地区以外における開発を全て禁止することは、それに反する恐れがある。そのため、このような計画の原則と建設自由の原則の妥協として¹⁹、第 34 条の連担市街地における建設許可規定が設けられた。

この規定は、建設法典の前身である連邦建設法が制定された 1960 年当初は、既存の建築物と都市計画的な意味において矛盾を生じさせないことが要件であり、Bplan に基づく開発の原則を補完するための規定（『計画の補完』：Planersatz）としてのみ理解されていた。しかし 1977 年改正で既存の建築物と一定の方法で積極的に調和させることが求められるようになり、近年では Bplan と同格の、消極的手法による計画に関する規定（『補完的計画』：Ersatzplan）として理解されてきている²⁰。

第 34 条においては、第 1 項で一般的な規定がなされ、第 2 項で特別の規定がなされている。適用可能性の判断の際には通常、第 2 項の適用可能性を検討した上で、適用できない場合には第

¹⁹ Greiving, S. (1998) p.77

²⁰ Söfker; in EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn. 8、ただし Kopf, H. (2002)は反対。なお、これらの点は § 35 に関する議論についても該当する。

1項の適用可能性が検討されるという順序を踏むが、ここでは法律の規定に沿って第1項、第2項の順に見ていく。

2-3-2 第34条1項に基づく建設許可

(1) 総説

第34条1項1文では、「連担市街地内部においては、開発は、建設利用の種類、程度、建設方法、および建設の行われる敷地に関して、近隣の特徴に適合しており、かつ地区施設整備が確実な場合に、許可される」と定められている。また第2文では、特に配慮すべき事項として、「健康な生活、労働環境に対する要求は守られなければならない、また地区の景観は害されてはならない。」と定められている。この第1項が適用されるのは、第2項の適用されない、形態的・用途的に不均一な市街地における開発に関してある。そしてここで規定する要件の中で特に解釈が難しいのが、第1文に規定する「近隣」の範囲と「適合」性の判断である。そこで、以下ではこれらについて述べる。

(2) 「近隣」(nähere Umgebung)

本項で言う「近隣」の範囲は、一般的には「条文に列挙されている建設利用の種類と程度、建設方法および敷地からのみ判断される²¹⁾」ものであり、「開発の実現によって影響を与えられる空間的範囲、および開発地の都市計画的な特質を形成するまたはそれに影響を与える空間的範囲」という両面から理解されている²²⁾。それは単に開発敷地に隣接する建造物のみならず、より広範囲の周辺に位置する建造物が含まれる²³⁾。この影響の範囲は、開発の内容や開発地周辺の実際の状況から個別的・具体的に判断されるものであるが、一般的には、郊外を発生しやすい工業系の開発の場合には比較的広い範囲に渡り、住宅系の開発の場合には比較的狭い範囲にとどまるものとされる²⁴⁾。

(3) 「適合」(Einfügen)

本項で言う「適合」とは、一般的には以下の二通りの観点から解釈されている²⁵⁾。

- a. ある開発が、どの観点からもその周辺の状況から導出される枠組みの中にある場合には、原則として当該開発はその周辺に適合している。しかし、開発が他の建築、特に隣接する建築に対して求められる配慮を欠いている場合には、適合しているとは認められない。
- b. 他方で、ある開発がどの観点からもその周辺から導出される枠組みの中にある、というわけではない場合にも、周辺との適合が認められる場合がある。それは、自らまたはその先

²¹⁾ Braam, W. (1999) p.209

²²⁾ BVerwG, Urt. vom 26.05.1978 –4C 9.77–; in: Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.30, 36

²³⁾ Söfker; in EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.36

²⁴⁾ 同上

²⁵⁾ BVerwG, Urt. vom 26.05.1978 –4C 9.77–; in: Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.30

導的影響の結果として、都市計画的に注意すべき緊張状況をもたらしたり、既存の緊張を高めたりすることがない場合である。

《a に関して》

これは、開発が周辺の状況と一致（die Einheitlichkeit）している必要ではなく、既存の建築物から導出される最低・最高値や条件の範囲内であれば、すなわち周辺と調和（die Harmonie）していると認められる場合であれば、周辺と適合していると認められる、という趣旨である²⁶。

用途に関しては、建築利用令が用途の類型化を行っていることから、それが「適合」の有無の検討の際に、補助的な役割を果たす²⁷。

《b に関して》

この要件で決定的な意味を持つのは、「都市計画的に注意すべき緊張状態」を引き起こしたり高めたりするかどうかという点である²⁸。ここでは特に公害（例えば顧客または業務用の車両通行による近隣住宅地における排気ガスによる大気汚染、騒音、光害等）の発生・悪化が問題となる。また、「先導的影響」とは、当該開発の許可によって将来的に許可されることになる開発が、またはそれが当該開発と一体となって、周辺に与える影響を意味し、それが周辺環境に悪影響を及ぼすと判断される場合には、開発は認められない。

2-3-3 第34条2項に基づく建設許可

第34条2項では、「近隣の特徴が」建築利用令「において定められている用途地区の一つと一致している場合には、開発の許可の利用の種類に関する判断は、建築利用令においてその用途地区について一般的に許可されるものであるかどうかのみによって行う」と規定されている。このような用途地区は、「事実上の建設地区」（faktisches Baugebiet）と呼ばれる。本規定は、第一に建築利用令に規定する地区タイプに一致するような単一的な性質を有する地区において、秩序ある都市計画的な発展を保証すること、第二にすべての利害関係者に対し、判断の透明性を確保すること、の二点を目的としている²⁹。

一致していると判断される用途地区は1つに限定されており、2つ以上の用途地区の特質が混在している場合には、第1項が適用される。また、判断の際に用いられる建築利用令は、その判断の時点で有効な建築利用令、すなわち最新の建築利用令である³⁰。

なお、当該規定は用途に関する判断に限定されており、その他の要素、すなわち建設利用の程度、建設方法、建設の行われる敷地に関する判断は、第1項の規定に従う。

²⁶ Braam, W. (1999) p.208

²⁷ Kopf, H. (2002) p.305

²⁸ BVerwG, Urt. vom 26.05.1978 –4C 9.77–; in: Söfker; in: EZBK-BauGB § 34 BauGB Rn.30

²⁹ Söfker; in EZBK-BauGB § 11 BauNVO Rn. 78

³⁰ Kopf, H. (2002) p.302

2-4 外部地域における建設許可基準

2-4-1 三種の建設許可基準

外部地域とは、原則として開発が行われない場所であるとされる。しかし、外部地域においては開発がまったく認められないかという、そうではなく、特定の種類の開発については、一定の条件のもとで認められている。したがって、そこにおける建設許可基準は、連担市街地と比較して厳しいものとなっているものの、開発を全面的に禁止するものとはなっていない。また、このような基準は建設法典において、開発内容、場所に依じて、四種類に分類されている（図 2-3）。そこで、以下ではそれらを概観する。

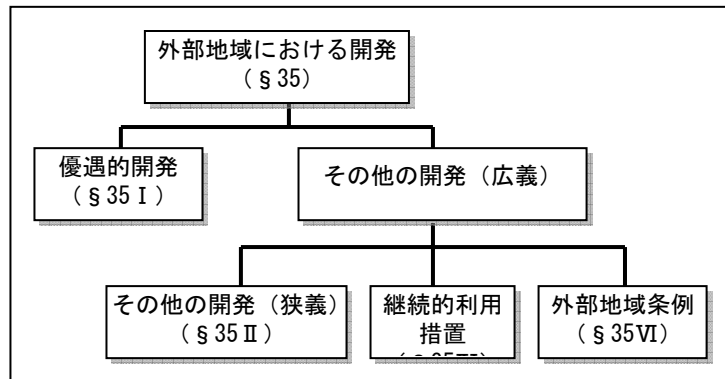


図 2-3 外部地域における開発類型

(出典：Kreis Borken (2004) p. 10 を一部変更の上引用)

(1) 優遇的開発 (privilegierte Vorhaben)

第 1 に挙げられるのが、「優遇的開発」として第 35 条 1 項に列挙されているものであり、公共の利益と対立 (entgegenstehen) しないこと、および十分な地区施設の整備が保障されていることを条件として、開発が認められる。優遇的開発は、四種類の開発の中で、最も許可される条件が緩い。

ここに含まれるのは「農・林業に供する施設」、「電気・ガス等の供給施設」、「風力発電施設」「周辺状況に対する特別の要求のため、周辺に対する有害な影響のため、またはその特別の目的のため、外部地域に立地誘導がなされるべきもの」などである。このうち最後の類型に含まれるのは、具体的には展望台、气象台、屠殺場、狩小屋などである。

- ① 農林業の用に供する場合、及び単に業務床の副次的部分を占めるにとどまる場合
- ② 造園生産業の用に供する場合
- ③ 電気、ガス、電話サービス、熱、上水、下水処理の公共供給、または地元と結びついた商工業の用に供する場合
- ④ 周辺に対する特別の要請、周辺に対する悪影響、または特別の目的によって、外部地域においてのみ実現されるべき場合
- ⑤ 風力または水力発電の研究、開発または利用に供する場合
- ⑥ バイオマスのエネルギー利用で、第 1 号または 2 号に規定する営業、または家畜飼育に供するもので第 4 号に規定する営業の枠組みで行われるもの、および当該施設の公共の供給ネットワークへの接続に供するもので、以下の条件を満たす場合
 - a) 開発が業務と空間的機能的に一体となっていくること
 - b) バイオマスが第 1 号、2 号、または家畜飼育に供するもので第 4 号に基づく営業に相当程度由来している、または当該営業および近接する営業に相当程度由来していること
 - c) 一つの農場または営業場所につきただ一つの施設が稼働していること
 - d) 施設の発電能力が 0.5MW を越えないこと
- ⑦ または
平和的目的のための核エネルギーの研究、開発または利用に供する、または放射性廃棄物の処理に供する場合

図 2-4 優遇的開発

(建設法典第 35 条 1 項列挙事由)

これらの開発については、連担市街地における開発同様、立法者は「一般的に計画」したと理解されている³¹。すなわち、第1項に規定されている開発については、原則として外部地域との整合性が見られるものであり、当該規定によって自治体がこれらの開発を許可するために逐一Bplanを策定する手間を省いたものである。ただし一方で、公共の利益に反するような計画については、個別的に不許可とする道も残されている。

優遇の開発の許可の決定に際しては、許可官庁には裁量は認められていない³²。したがって、これらの公共の利益との対立関係が存在しないこと、十分な地区施設整備が保証されていることを満たす限りにおいて、私人には建設許可請求権が与えられる³³。

(2) その他の開発 (sonstige Vorhaben)

第2に挙げられるのが、「その他の開発」として同2項に規定されているものであり、その開発または利用が公共の利益を侵害 (beeinträchtigen) しないこと、および地区施設整備が保証されていることを条件として、個別的・例外的に開発が認められうる。

ここで「侵害しない」という条件は、優遇の開発において用いられる「対立しない」という条件と比較して厳しい条件である。この規定によって、外部地域においては、その性質上外部地域に属するという優遇的地位を与えられた開発ではない限り、可能な限り建造物を建てさせないこととされているのである³⁴。

ただし、これらの条件が満たされ、開発の立地または利用が公共の利益を侵害しないと判断される場合には、当該開発を許可するよう請求する権利が発生する。これは「認められることができる (können, 英語で can)」とされている条文からはそれるものの、判例及び学説は、公共の利益の侵害の有無に関する検討はそもそも曖昧な法的概念に関する決定を対象としており、公共の利益が開発と対立しない限りは、開発を不許可としうる更なる法的な考慮の余地は、法律上は存在しないことを理由として、それを認めている³⁵。したがって、少なくとも法的には、「その他の開発」の許可の決定についても、許可官庁に裁量は認められていない。

(3) 継続的利用措置 (begünstigte Vorhaben)

第3に挙げられるのが、「継続的利用措置」として同4項に列挙されているものである。これは広義には「その他の開発」に含まれるものの、第3項に列挙されている公共の利益のうち、Fplan または Lplan との不適合、景域の自然的特性の侵害、スプロールの発生、固定化、拡大の恐れはないものとすることができる。ここに含まれるのは、用途変更 (第1文第1号)、代用建設 (第1文第2号)、拡張 (第1文第5号) などである。

1960年の連邦建設法制定時には、この規定は存在していなかった。しかし、現存財産保護規

³¹ Battis, U.他 (2002) § 35 Rn. 4

³² Battis, U.他 (2002) § 35 Rn. 5

³³ なお、当該開発が行われる場所に簡易 Bplan が策定されている場合には、その規定に従っていることも建設許可の条件となる。

³⁴ 同上 Rn.40

³⁵ 同上 Rn.43

定（Bestandschutz、基本法第 28 条第 1 項）のみでは適切で望ましい開発を外部地域で許可するには不十分であったため、一般的に外部地域における建造物の荒廃が進行してしまった。そこで 1976 年法改正以降、このような開発が連邦建設法において直接的に認められるようになり、徐々にその範囲は拡大していった。

（４） 外部地域条例地区内の開発

建設法典第 35 条第 6 項に基づき、自治体はある地区を対象として条例を定めることができる（外部地域条例）。それにより、当該地区内において「その他の開発」が行われる際には、第 3 項に列挙されている「公共の利益」に反すると推定される事由となるもののうち、「Fplan または Lplan の規定に反する」こと、「景域の自然的特色を侵害する」こと、「スプロールの発生、固定化、拡大の恐れを生じさせる」ことについては衡量に入れなくてもよいこととなる。したがって、通常の外部地域と比較して、開発が容易になるという効果がある。

前提条件となるのは、「宅地化した区域」であること、「圧倒的に農業用途で形成されて」はいること、「一定量の住宅が当該区域内に既に存在している」ことの三点である（第 1 文）。このうち「一定量の住宅」とはどの程度の量を指すのかについては、抽象的には答えられないものであり、むしろ具体的な事例に即して決定すべきものであるとされる。また、Fplan において住宅系の用途地域指定がなされている必要までではないものの、当該区域がすでに基本的には宅地化の方向を示していることが必要であるとされる³⁶。

より具体的には、以下のように解釈されている³⁷。まだ「市街地」といえるほどの質を具備していない一定の宅地化した外部地域の区域において、その区域内部における開発を住宅用途について一定量認めることが目的とされている。すなわち、建築物の間隙を埋めるような開発や、既存の建物の用途変更などが考えられる。したがって、条例が適用される区域の空間的範囲は、あくまでこのような既存の宅地化区域内に限定されるべきであり、その外側にかけても指定されるべきではない。というのは、後者はスプロールにつながるからである。

なお、条例においては、許可条件に関するより詳細な規定をおくことができるとされている（第 3 文）。具体的には、特に用途、ボリューム、住宅数、または地区施設に関する規定等が考えられる³⁸。

2004 年改正までは、条例制定の手続には、上級行政官庁の許可が盛り込まれていた。しかし、今回の改正によってその規定は削除され、許可手続は不要となった。ただし州は連担市街地化条例同様、自治体が外部地域条例の施行前に上級行政官庁に届出るものとする旨の規定を置くことができる（建設法典第 246 条第 1a 項第 1 文）。

³⁶ VGH München, NVwZ-RR 2000, 482

³⁷ Kreis Borken (2004) p.47

³⁸ Battis, U.他 (2002) § 35 Rn. 121

2-4-2 「公共の利益」と「衡量」

「公共の利益 (öffentliche Belange)」とは、第 3 項に例示列挙されている事項であり、そこには例えば Fplan との整合性、Lplan や関連部門別計画との整合性、環境への有害な影響、スプロールの発生、固定化、拡大が規定されている。

外部地域における建設許可の決定の際に重要な地位を占めるのが、この公共の利益である。というのは、優遇の開発については公共の利益と対立しないことが、またその他の開発については、公共の利益を侵害しないことが、それぞれ許可条件となっているからである。そして上述したとおり、優遇的开发における「対立」概念とは、公共の利益に対する侵害と私的利益との衡量——その際にはこれらの開発が「優遇」されていることも配慮される——の結果認められるものである。一方でその他の開発の場合には、公共の利益に対する侵害があった段階で、開発は認められないこととなる。ただし、そのような侵害があるか否かについては、個別的に判断されるものであり、その意味ではここでも衡量は行われる。

ここで求められる公的利益と私的利益との衡量については、通常一般の Bauleitplan 策定時における衡量 (建設法典第 1 条第 6 項) とは異なる点がある。それは、後者は計画により生じるコンフリクトを解決するために行われるものであり、長所と短所の相殺または補償が認められるのに対し、前者ではそれが認められていない点である。すなわち、公共の利益との対立または侵害の有無の判断のための衡量においては、公共の利益に対するネガティブな影響が果たしてまいたくないのか、が問題となる³⁹。したがって、公的・私的利益を価値的に相対的に評価することや、特定の公共の利益を他の公共の利益によって補償することは認められないこととなる。一方で、対象となる開発によって公共の利益は異なって評価されうるものとなる。

(第 1 文)

公共の利益の侵害は、特に開発が以下の場合に認められる

- ① Fplan の規定に反する場合
- ② Lplan またはその他の計画、特に水、廃棄物または公害防止法に基づく計画に反する場合
- ③ 有害な環境影響を引き起こしうる場合、またはそれが放出される場合
- ④ 道路またはその他の交通施設、供給排出施設、安全、健康またはその他の課題に対応するために非経済的な費消が必要な場合
- ⑤ 自然保護および景域保全、土壤保全、記念物保護または景域の自然的特性およびそのレクリエーションの価値を侵害する場合、または地区景観および自然景観を破壊する場合
- ⑥ 農業構造の改善のための措置を侵害する場合または水経済を害する場合
- ⑦ スプロールを発生、固定化、または拡大の恐れを生じさせる場合

(第 2 文)

第 1 項及び第 2 項に基づく広域的に重要な開発は、広域計画の目標と矛盾してはならない。

図 2-5 建設法典第 35 条 3 項に列挙されている「公共の利益」 (一部抜粋)

³⁹ Battis, U.他 (2002) § 35 Rn. 47

2-5 建設許可手続

建設許可手続の詳細については州建設規則(Landesbauordnung)において規定されているが、建設法典においても一定の規定が設けられている(建設法典第36条)。

建設許可は、建設許可官庁が自治体と協調して(Einvernehmen)決定する(建設法典第36条第1項第1文)。ここで自治体の協調、すなわち自治体の合意が必要とされるのは、自治体の計画高権を保障するためである⁴⁰。この合意は対外的効力を有する行政行為ではなく、対内的効力を有するにとどまる。対外的効力を持つのは、建設許可庁から出される建設許可のみである⁴¹。

外部地域における開発のうち、「その他の開発」(第35条第2項)と「継続的利用措置」(同第4項)については、州が規則に基づき、一般的に、または特定の場合について上級行政庁の同意を必要とすることができる(第36条第1項第4文)。NRW州においては、州建設法典施行規則(Verordnung zur Durchführung des Baugesetzbuches(BauGB DVO)第2a条によって、上級行政官庁の同意が必要とされている。

自治体の協調および上級行政庁の同意は、第31、33、34、35条から導出される理由によってのみ拒絶されうる(同第2項第1文)。また自治体は、開発者からの特定の反対給付や協定を条件として協調してはならない⁴²。したがって、これらの協調・同意を行うにあたって、自治体または上級行政庁には何らの裁量権は存在せず、規定に合致する場合には協調・同意を与えなければならないという義務を負うこととなる⁴³。

なお、自治体の協調・非協調に関し、建設許可の最終的な決定を行うのは建設許可庁である。したがって、自治体が協調しなかった場合でも、建設許可庁が建設許可を与えることは認められるし、その非協調に正当性がない場合には、与えなければならない。また逆に、自治体が協調を与えた場合にも、それに正当性がない場合には、建設許可を与えてはならない。

2-6 小結

以下では、ここまで述べてきたドイツの郊外部開発コントロールの制度面の特色をまとめる。

まず区域区分に関し、計画法上は、国土はBplan策定区域、連担市街地、外部地域の三区域に区分されることになっており、これは我が国の地区計画策定区域、市街化区域、市街化調整区域の制度と類似のものである。しかし、特にドイツの連担市街地・外部地域の区分と我が国の区域区分制度と比較した場合、この両者は以下の三点で大きく異なる。

第一には、後者が国土全体に適用されるのではなく、その一部の都市計画区域に限定されてい

⁴⁰ Battis, U.他(1999) §36 Rn.1, 5

⁴¹ 同上 Rn.5

⁴² 同上 Rn.8

⁴³ 同上 Rn.6

ることである。それに対して前者は国土全体に対して該当する区分であり、我が国のいわゆる「都市計画白地」に相当する区域は存在しない。

第二には、後者は線引きを計画者が計画意図を含めて行うため、水ぶくれ的に市街化区域が増大する可能性があり、かつ運用実態上もそうなっている点である。その際の市街化区域内農地については、特段地区計画を定める旨の義務は課されていないため、地区施設整備が十分に行われないうまま開発が進行する恐れがあり、かつ実態上もそうなっている。それに対して前者は、実態に即して、建築連担の有無によって敷地単位で区域区分が個別的に判断されるため、そのような水ぶくれ的な連担市街地指定が行われることはない。また外部地域において新たに開発が行われる際には、原則として Bplan を策定して行うこととなっているため、地区施設整備が十分に行われないうまま開発が進行する恐れもないこととなる。

ただし、このようなドイツにおける区域区分においては、開発条例や補充化条例を通じて、外部地域の一部について連担市街地化が可能になっている点に、注意が必要である。というのは、これらの条例によって外部地域が漫然と連担市街地化される場合には、前述した我が国における線引きと同様の問題が生じてくるからである。したがって、この点がどのように運用されているかについて、次章で明らかにする必要がある。

第三には、わが国においては、市街化区域は都市化が相当程度進行している区域に限定して設定されている一方、農村部の集落については通常は市街化調整区域等に指定されている。この点、ドイツにおいては、都市区域はいうまでもなく、農村部についても、一定程度の量とまとまりがある集落については、連担市街地として判断されることとなる。したがって、それらの集落内における開発は、後述するように原則として許可されることとなる。

次に、建設許可基準に関し、連担市街地においては、開発が近隣の特徴に適合していること、および地区施設整備がなされることを主たる条件として、原則的に建設が許可される。一方で、外部地域においては、開発は「例外的」にのみ許可されることとなる。この外部地域における許可条件は、開発内容により四段階に分けられる。これは、歴史的には、1960年の連邦建設法制定以降、農家サイドからの圧力により行われてきた、規制緩和の結果である。

このうち、最も厳しい許可条件にかかるものについては、逆に用途に関する制限はなく、その意味では我が国の市街化調整区域における規制よりも緩いとも言える。また、外部地域条例を通じて、住宅用途が広く外部地域において認められる可能性もある（この点について、条例の対象となる空間的範囲を限定的に解釈する説については、既述した）。そのため、この許可条件や外部地域条例が実態上緩慢に運用されている場合には、我が国と同様の、場合によっては我が国以上の問題が生じる可能性がある。したがって、この点についても、次章でその運用実態を明らかにする必要がある。

3 郊外部の開発コントロール制度の運用実態

【アブストラクト】

本章においては、前章で述べた郊外部の開発コントロールに関する制度が、実態的にどのように運用されているのかを明らかにする。まず 3-1 で、地域判断・区分がどのように行われているのかに関して、一般的な場合と連担市街地化条例地区における場合とに分けて述べ、一般的な地域判断のためにデュッセルドルフ州管区政府においては一定の基準を設けていること、指定区域の設定は抑制的に行われていること、それに伴う開発が進行していない場合もあること、を明らかにする。3-2 においては、地域計画を通じた州管区政府による郊外部の開発コントロールに関し、3つの事例を用いて述べ、自治体が自然環境保全等の観点と比して開発を優先させた場合には、広域的な観点からの理由のみならず自治体レベルの観点からのパターンリスティックな理由によって、上級官庁である州管区政府がそれを止めるシステムになっていることを明らかにする。3-3 においては、Bplan を通じた自治体による郊外部の開発コントロールに関し、フィアゼン市における事例を用いて述べ、一般には建設可能区域を設定し、そこにおける建設条件を規定する Bplan において、建設可能区域のみならず農地・空地として保全する区域を明確にすることによりなし崩し的に開発が郊外部に進行することを防止しようとしている事例があることを明らかにする。3-4 においては、外部地域条例の制定状況、制定地区における開発実態等に関して、フィアゼン市を主たる対象として述べ、地区の空間的範囲の設定が集落の拡張・スプロールに結びつかないようある程度厳格に行われていること、地区指定に伴い相当程度の開発が発生していること、そのうち一部の開発により問題が発生していることを受けて一定の上乗せ的なコントロールを積極的に行うようになってきていること、等を明らかにする。3-5 においては、連担市街地・外部地域条例の制定手続に関する現在の動きを述べ、簡易な手続の自治体側のメリットと、州管区政府の許可制度の廃止についての政治的な動きを明らかにする。3-6 においては、外部地域における開発実態を、フィアゼン市を事例として建設許可に関する調査を通じて述べ、そのほとんどが、定型的に開発が認められるもの—それらは郊外部においても開発を認めても支障がない、むしろ認めた方のメリットが大きいと考えられるものであることは前章で述べた通りである—であり、「その他の開発」として認められる開発については、ほとんど許可されていないという実態を明らかにする。3-7 においては、本章のまとめを行う。

3-1 地域区分

3-1-1 地域境界判断

連担市街地と外部地域の境界の判断に関して、連担市街地化条例が制定されている区域は、後述するように自治体域の一部にとどまる。したがって、いずれの市においても通常は、具体の開発事例に応じて個別的に、当該開発の行われる敷地が連担市街地に位置するのか、それとも外部

地域に位置するのかを、建設許可部局（Bauordnungsamt）が判断することとなる。

その判断の際には、いずれの自治体においても特段明確な基準を事前に設定しているわけではない。ただし、デュッセルドルフ州管区においては、以下の一定の基準を設けている。

それによると、第一に、「建築間隙」として認められる場合には、空閑地の幅が概ね 100m 未満であることが求められる。したがって、それ以上の幅の空閑地については、外部地域（場合によっては連担市街地内の外部地域）とされる。一方で第二に、連担市街地は必ずしも連担する最後の建築物で終わるわけではなく、川や道路など、「境界」と認められうる地理的条件や施設等が存在する場合には、そこまでがさらに連担市街地と認められる場合もある。その場合も、その最後の建築物から境界と認められる場所までの距離は、概ね 100m 未満でなければならない。さらに第三に、地理的に見て、地区施設の整備が可能かどうかについても、判断材料とされる。

3-1-2 連担市街地化条例

調査自治体の中で、連担市街地化条例を制定しているのは、ドルトムント市とフィアゼン市のみであり、シュパンダウ区とクレーフェルト市においては制定していない。

フィアゼン市においては、連担市街地化条例の制度創設後、議会が、当該制度の適用の可能性のある場所を全市レベルで調査するよう、行政に対し指示を出した。というのは、3-5 で述べる通り、連担市街地化条例の制定は、Bauleitplan（Fplan 改定及び Bplan 策定）を通じた通常の開発権創出プロセスと比べて、より簡単であるからである。候補地として非常に多くの地区が挙げられたものの、郡や州管区政府との協議の過程で多くが削除され、最終的には7箇所について連担市街地化条例が制定された。また、別の当初の候補地の一箇所については Bplan が策定された（Bplan Nr.143 “Brasselstraße-Mitte“；後述）。

このうち、ハイマー地区（Heimer）においては、1993年に連担市街地化条例（明確化条例）が制定された（図3-1）。しかし、同年に境界整理条例が認められたことを受けて、条例の適用区域を拡大し、外部地域の一部を連担市街地に取り込むことを意図し、条例の改正を行った。適用区域は、二ヶ所にわたって拡大されている。

このうち一箇所（A）は、従前は大部分が農地として利用されていた、ノイヴェルカ一通りに沿って約 250m、奥行き約 50mに

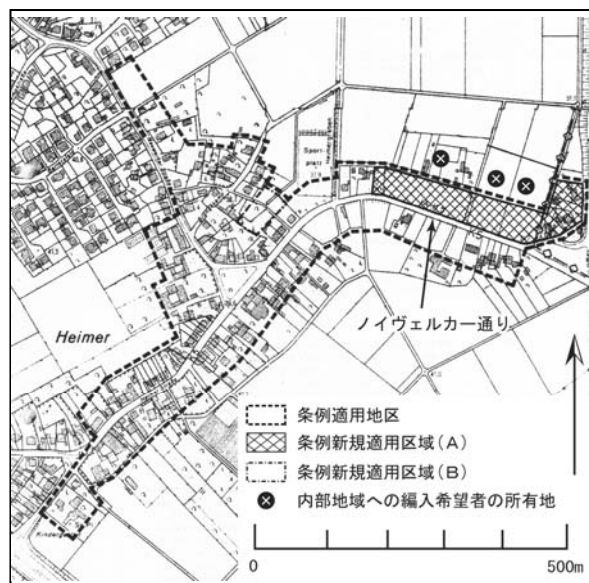


図3-1 連担市街地化条例“Heimer”の対象区域等
（出典：フィアゼン市資料を筆者が一部変更）

わたる区域である。東端には、5軒ほどの住宅が建っている。Fplanにおいては農業地域指定がされている。しかし、当該区域は「隣接区域にすでに立地している住宅によって特徴付けられている」こと、地区施設整備が確保されていること等を理由に、一定の密度等に関する規制を加えた上で、連担市街地に編入することとした。この指定の際には、一部の土地所有者から更なる連担市街地への編入を求める意見書が出された。しかし市は、開発はノイヴェルカー通り沿道においてのみ認められるべきであり、これ以上空闲地に対象地区を拡大することによって、その後背地に十分な地区施設整備が行われないまま開発が発生する恐れがあり、秩序ある都市計画的な発展につながらないとして、却下している。

もう一ヶ所は（B）幹線道路から離れた場所まですでに一定程度が開発が進行してしまっている、幅約50m、奥行き最大約50mにわたる区域である。そこについても、区域内の道路アクセスが確保されていること、その他の地区施設整備も確保されていること等を理由として、一定の密度等に関する規制を加えた上で、連担市街地に編入することとした。

このように、連担市街地の指定はあくまで抑制的に行われているのであり、現状の連担市街地の範囲を大幅に超えてその指定が行われているわけではない。

制定後の開発状況に関し（図3-2）、条例制定地区については、新たに編入された区域も含めて、約10年間で相当程度が開発が進行していることがわかる。ただし、地区東側においてはほとんど開発が進行していない区域もある。これは、土地所有者である農家が農業を継続する意思を有しており、すぐに土地を売却して開発を行うには至らなかったからである。

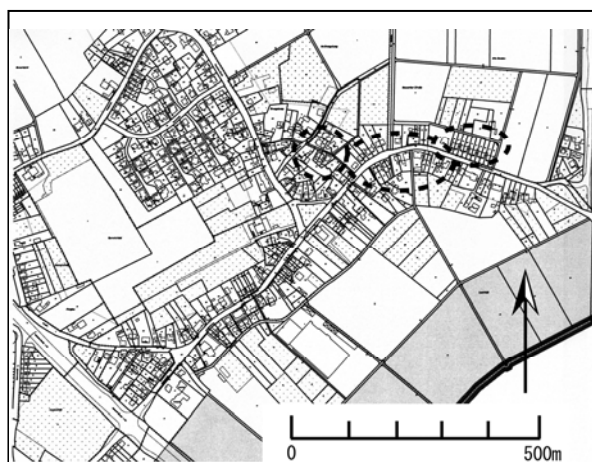


図3-2 ハイマー地区の開発状況
(出典：フィアゼン市資料を筆者が一部変更)

3-2 地域計画を通じた郊外部の開発コントロール

Fplanは国土整備及び州計画の目標に整合していなければならない。具体的には、Fplanは州計画や地域計画（Regionalplan）と整合している必要がある。NRW州においては、地域計画は州管区政府が管区域開発計画（Gebietsentwicklungsplan、以下GEP）として策定する。GEPの策定は、州の下部行政機関である州管区政府の行政部門が案を作成し、各自治体や郡の議会の議員の代表者によって構成される地域議会（Regionalrat）が決定を行うというプロセスを経る。

FplanのGEPとの整合性に関しては、手続的には州管区政府の許可を通じて担保される。

近年、郊外部の開発を許容するための自治体のFplanの改定に関し問題となった事例として、

以下の3例が挙げられる。

■ レムシャイド市

レムシャイド市は、市郊外部の高速道路のインターチェンジ付近に工業用地を創出するため、Fplanにおいて高速道路の西側の約24ha、東側の約8haを、農業地域指定を変更し、産業地域の指定を行うことを計画した（図3-3）。当該区域は、Lplanにおいては景城保護地域の指定がされている。

GEPにおいては、西側区域については産業工業地域の指定がなされていたものの、東側区域については一般的空地・農業地域指定のほか、「景城及び景城を中心とするレクリエーションの保護」「広域的グリーンベルト」の機能を有する空地の指定が上乗せ的にされていた。というのは、東側区域は、その南側と北側に広がる緑地・空地を結ぶ重要な架け橋的な役割を果たしているからである。それにも関わらず、レムシャイド市はインターチェンジ周辺の立地条件の良さを優先し、工業団地を計画した。

州管区政府は、このFplanの改正案を検討した結果、東側区域については、南北の緑地を結ぶグリーンベルト機能・ビオトープ連結機能は重要であり、東側からの市街化は高速道路を区切りとすることとし、この部分のFplanの改正を許可しなかった。

■ クレーフェルト市

クレーフェルト市は、前述したレムシャイド市同様、市郊外部の高速道路のインターチェンジ付近に工業用地を創出するため、新規に策定していたFplanにおいて、自治体の境界部分を

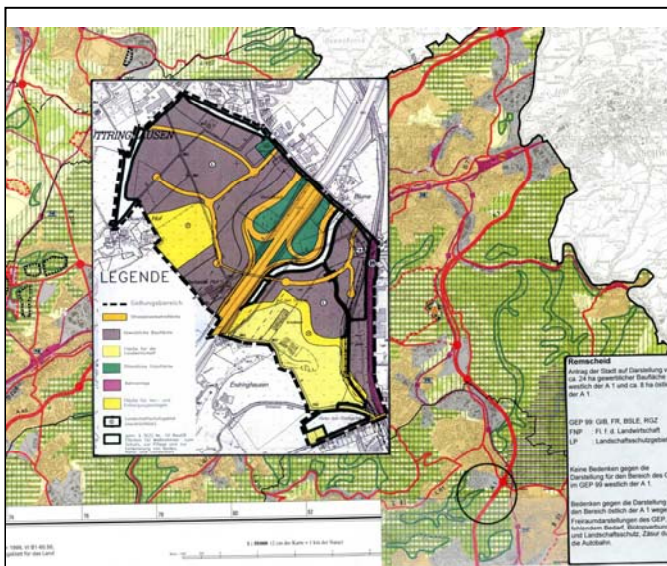


図3-3 レムシャイド市が計画したFplan（四角内、I.C. 東側の灰色の部分の問題の区域）及び当該区域のGEP（○で示した場所）（方位・縮尺なし）
（出典：デュッセルドルフ州管区政府資料）

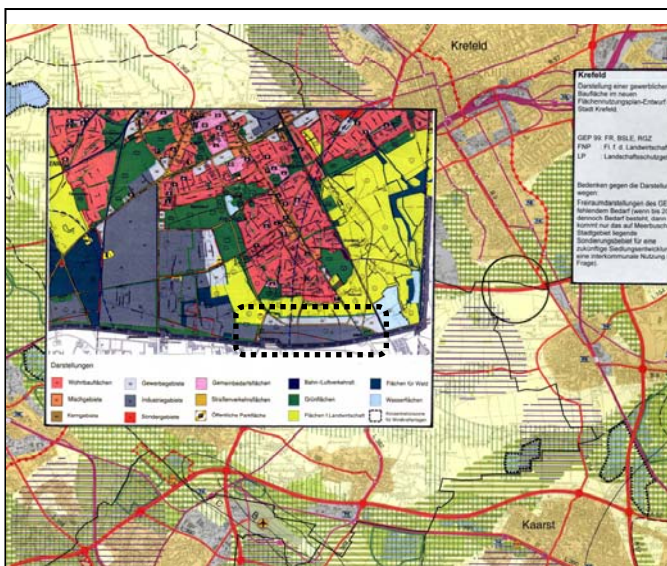


図3-4 クレーフェルト市が計画したFplan（四角内、高速道路の沿って北側に東西方向に広く取られている紺色及び薄水色の部分（点線内）が問題の区域）及び当該区域のGEP（○で示した場所）（方位・縮尺なし）
（出典：デュッセルドルフ州管区政府資料）

東西に走る高速道路に沿って、大規模な産業地域及び工業地域の指定を行うことを計画した（図 3-4）。

当該区域は、その東側と西側に広がる緑地・空地进行を結ぶ、重要な架け橋的な役割を果たしており、GEP においては一般的空地・農業地域指定のほか、「景域及び景域を中心とするレクリエーションの保護」「広域的グリーンベルト」の指定がされていた。

州管区政府は、この Fplan の改正案を検討した結果、このようなグリーンベルト機能・ビオトープ連結機能は重要であることに加え、需要も存在するかが明確ではないとして、この Fplan の改正案を許可しなかった。

■ エッセン市

エッセン市は、市郊外部に離散的に広がる集落区域において、その集落の穴埋めを、または一部は拡張を意図して Fplan において住宅地域の指定を行うことを計画した（図 3-5）。

当該区域は、GEP においては一般的空地・農地指定のほか、「景域及び景域を中心とするレクリエーションの保護」「広域的グリーンベルト」の指定がされていた。

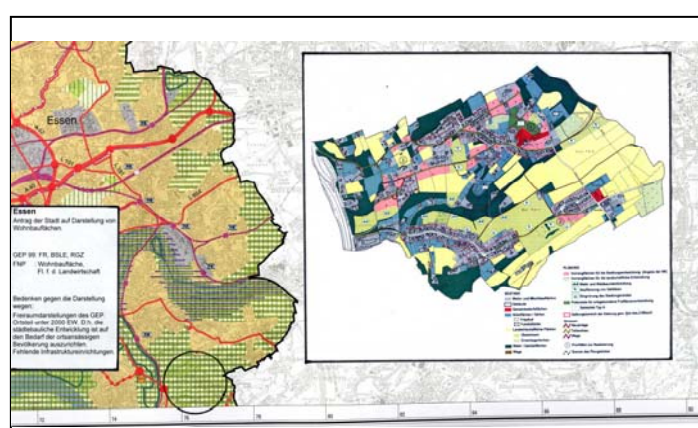


図 3-5 エッセン市が計画した Fplan（四角内、ピンク色の部分が問題の区域）及び当該区域の GEP（○で示した場所）（方位・縮尺なし）
（出典：デュッセルドルフ州管区政府資料）

州管区政府は、この Fplan の改正案を検討した結果、既存の空地・農地の機能を維持することが重要であることに加え、当該集落の人口は 2000 人を下回っており、開発は地元の需要についてのみ認めるべきであり、外部からの開発を受容するべきではないこと、インフラ施設が十分に整備されていないことを理由として、この Fplan の改正案を許可しなかった。

このように、自治体が自然環境保全やコンパクトな都市の形成等の観点と比して開発を優先させた計画の策定を意図した場合には、広域的な観点からの理由のみならず自治体レベルの観点からのパターンリスティックな理由によって、上級官庁である州管区政府が Fplan の許可権限を利用してそれを止める場合も見られる。

3-3 Bplan を通じた郊外部の開発コントロール

フィアゼン市においては、下記のように Bplan を用いて郊外部の保全および開発に関するコントロールを行っている。

■フィアゼン市ブラッセル通り (Brasselstraße-Mitte)

当該地区は、東西方向に走るブラッセル通りに沿っており、東西に見られる小集落の中間に位置する。地区内には、ブラッセル通り沿道北側を中心に、当該地区の東側にある小集落から線状に伸びる住宅群が見られるが、それ以外はほとんど農地利用がなされている（図3-6）。

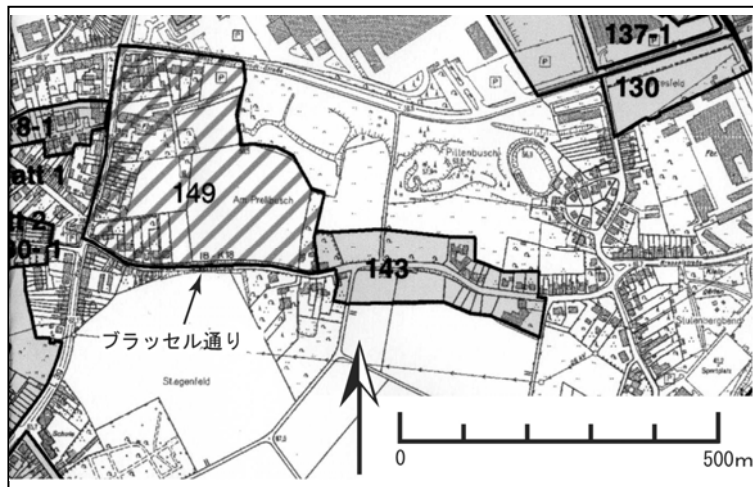


図3-6 Bplan Nr.143 “Brasselstraße-Mitte “の対象区域の位置
(出典：フィアゼン市資料より)

当該地区においては、初め連担市街地化条例の制定が意図された。しかし、Fplanにおいては農業地域指定がなされており、内部やデュッセルドルフ州管区政府との交渉の中で連担市街地化条例の制定は認められないとの結論に達し、代わりにFplanの変更及びBplanの策定という、通常の開発権創出プロセスが用いられた。

制定されたBplanにおいては、地区の東側については住居系の区域指定がなされている一方

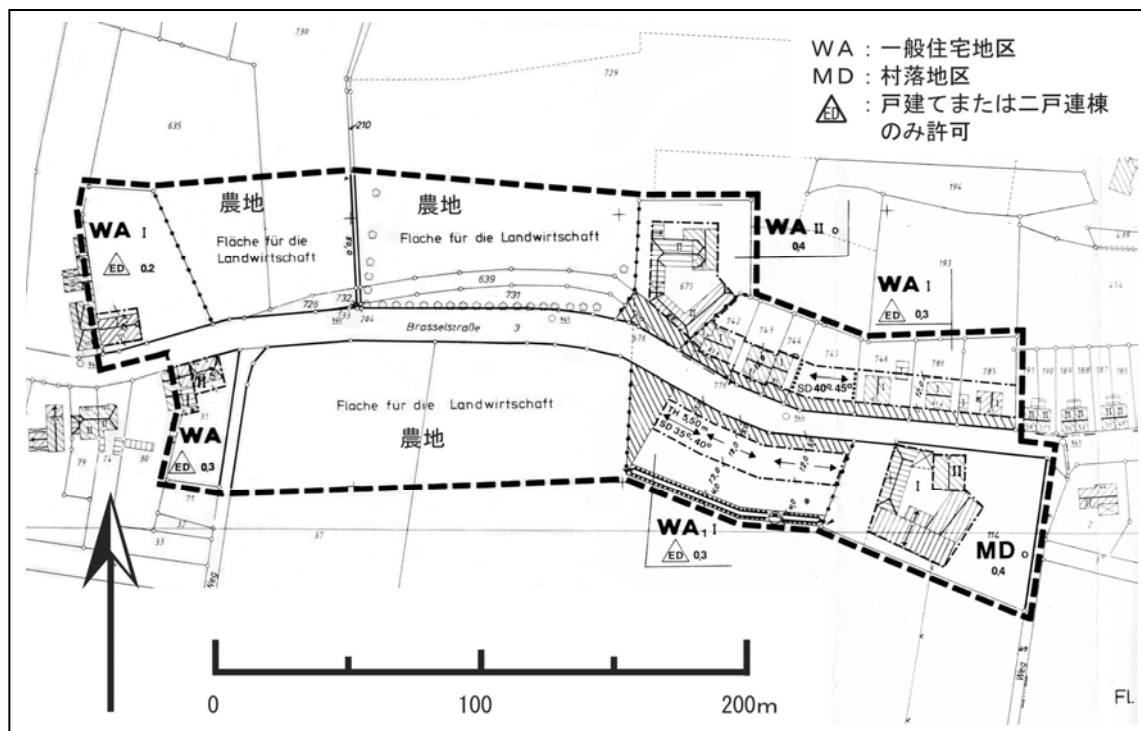


図3-7 Bplan Nr. 143 “Brasselstraße-Mitte “
(出典：同計画を筆者が加筆・修正)

で、西側については農地指定がなされている（図 3-7）。それによって、第一に既存の建築の間隙における穴埋め的な開発を認める一方で、第二に集落の空間的範囲を明確にし、東西二つの集落が将来的に——連担市街地の判断基準は常に緩和されてきており、将来的にはさらに緩和され、当該空閑地が「建設間隙」と判断される可能性も皆無ではないが、その場合にも——なし崩し的に開発が行われることによって一体となることを防止し、その中間部の景域を保全している。

このように、一般的には建設可能区域を設定し、そこにおける建設の条件を規定する Bplan において、建設可能区域のみならず、農地・空地として保全する区域を積極的に指定し、明示化することによって、なし崩し的に開発が郊外部に進行することを防止しようとしている事例も見られる。

しかし一方で、1998 年の法改正により Bplan の策改定に関しては、原則として上級官庁の許可が不要になった。そのため、自治体が Fplan の指定の範囲内で自由に Bplan の策改定を行うことができるようになり、特に開発志向が強い自治体においては、公害・排出（Immission）の問題を中心として、さまざまな問題が生じている。

そのため、たとえば商工会議所から州に対して、Bplan 作成時に参照すべき一定の基準の作成が陳情されるなどの動きが出ている。

3-4 外部地域条例

デュッセルドルフ州管区政府によると、外部地域条例は、外部地域の建設地の間隙を埋めること、補充することを中心的な目的として制定されるものであり、外部地域の集落を空間的に拡大することを目的とするものではない。（ただし、一定の「境界」と認められる条件が存する場合には、「外」に向けても集落を拡大することができることについては前述したとおりである。）その判断の際のキーワードとしては、「意味ある都市計画的な発展（*sinnvolle städtebauliche Entwicklung*）」が挙げられた。

したがって、開発が可能な区域の境界を明確にし、なし崩し的な集落の空間的な拡大及びスプロールの発生を防止するためのものであり、あくまで外部地域における建設の促進のためのツールとして条例が認められるわけではない、とされる。

調査自治体の中で、外部地域条例を制定しているのはドルトムント市とフィアゼン市のみであり、シュパンダウ区とクレーフェルト市においては、制定していない。

このうちクレーフェルト市においては、Luiter Weg 地区において住宅開発を一定程度許容するための外部地域条例の制定が企図された（図 3-8）。当該地区は、Fplan においては農業地域指定がされているため、住宅開発は建設法典第 35 条 2 項「その他の開発」としては認められな

い。そのため、市は外部地域条例を利用することを意図したのである。なお、当地区の道を挟んだ東側の区域については、別個 Bplan の策定が予定されているため、外部地域条例の対象地区とはされなかった。

市議会はこの条例案を可決し、デュッセルドルフ州管区政府に当該条例案の許可を求めた。ところが、州の内規においては、条文に定める「一定量」とは概ね 10-12 戸以上とされている。しかし本条例が対象としている地区はその最低基準に満たなかったため、許可されなかった。

これ以外の地区においては、外部地域条例の制定が意図されたことはない。したがって現在のところクレーフェルト市においては、外部地域条例は制定されていない。

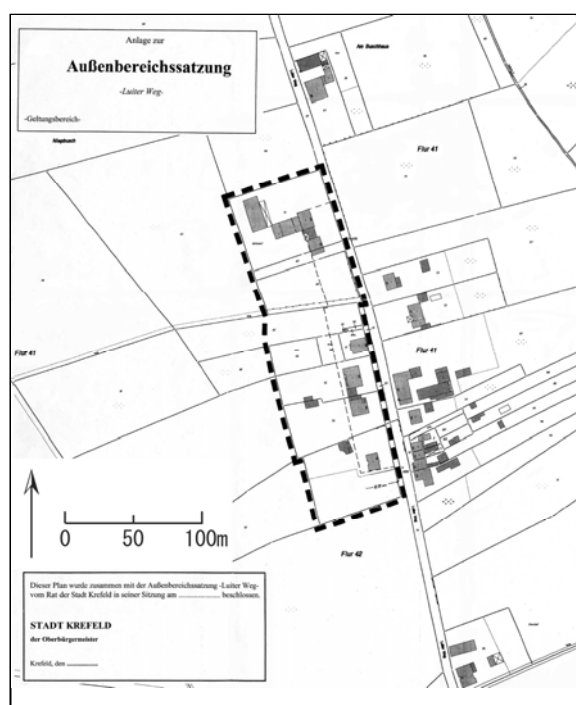


図 3-8 Luiters Weg 地区で企図された外部地域条例の対象区域
(出典：クレーフェルト市資料)

フィアゼン市においては、7 箇所において外部地域条例が制定されている。以下では、このうち 4 事例を取り上げ、詳細に見ていく。

1) “Waldnieler Straße”：初期の事例

当該地区は市の南西部に位置し、デュルケン市街地から南西方向に 2 km 程度の距離にある、ヴァルトニーラー通りに沿って広がる小規模集落である。Fplan においては、全域が農地指定されている。1995 年に当地区を対象とした外部地域条例が制定され、その中では、建設許可の条件として、

- ・ 最大階数 2 階
- ・ 住宅用途に供する開発については、戸建または二戸連棟住宅形態のみ許可される；その際には、1つの住宅建築の中には最大 2 戸まで許可される。

こと等が挙げられている（条例第 3 条）。

条例対象地区の空間的範囲に関し（図 3-9）、まず東西方向の「幅」に関しては、沿道集落の最初の建物から最後の建物までの間となっている。次に南北方向の「奥行き」に関しては、おおむね各敷地内の最も奥に位置する建築物のうち、最も道路側に位置する建築物を基準として周辺の敷地に関する区域設定がなされている。したがって、集落の空間的拡大ではなく、集落内の空き地——主としてヴァルトニーラー通り沿道の建築の間隙——の「穴埋め」を中心的に意図して区域指定が行われているといえる。このように、空間的範囲は既存集落内部に限定し、非常に抑制的に指定されていることが分かる。

とはいうものの、空閑地は必ずしも小さくはなく、集落内の戸数を倍加させるポテンシャルを有するほどの規模である。条例制定時の地図と2004年の地図を比較すると(図3-10)、この間に7箇所、約20棟の開発が行われていることがわかる。これは、当該集落の戸数を約1.5倍にする量の開発である。このうち①においては、ヴァルトニーラー通りに直接面していない敷地において、建築物が一部条例指定地区の区域を越えて建設されていることに加え、建築物は条例指定地区内にある程度収めた上で庭を地区外に取ることで、相当程度ヴァルトニーラー通りから離れた場所においてまで開発が行われている。また②においては農家が道路を設置し、自分の敷地の裏側の旗竿宅地化した敷地に住宅を建設している。

このように、ヴァルトニーラー通り沿道のみならず、通りから離れた空閑地において、当初市が想定した沿道穴埋め型の開発というレベルを超えた、集落の周辺部への拡大とみなすことができる開発が行われる結果となった。

2) “Bistard”：現在の条例フォーマット

当地区は市の中西部に位置し、デュルケン市街地から北方向に断続的に連なっている集落の一部である。Fplanにおいては、地区全域が農地指定されている。条例制定の理由は、条例の説明書に書かれているが、この部分はドイツの郊外部の一般的な実態を表していると考えられるので、そのまま引用する。

「農村地帯はますます変化している。農業の意義喪失の進行と、それに伴う構造変化により、農業事業体の数はどんどん減少している。それによって農村地帯が特に直面しているのは、特に若い居住人口を中心とした、大規模な人口流出である。このような背景から、ビスタード集落においては、過去数年間、農村空間の確保のための戦略を策定し、発展の見通しを示すという課題と取り組んできた。ビスタード集落における計画的ツールとして、いわゆる外部地域条例の制定が考えられる。外部地域条例の目的は、上述した課題分野を住宅建設敷地の指定を穏やかにすることを通じて克服すること、およびそれにより農村地域を安定させることにある。」

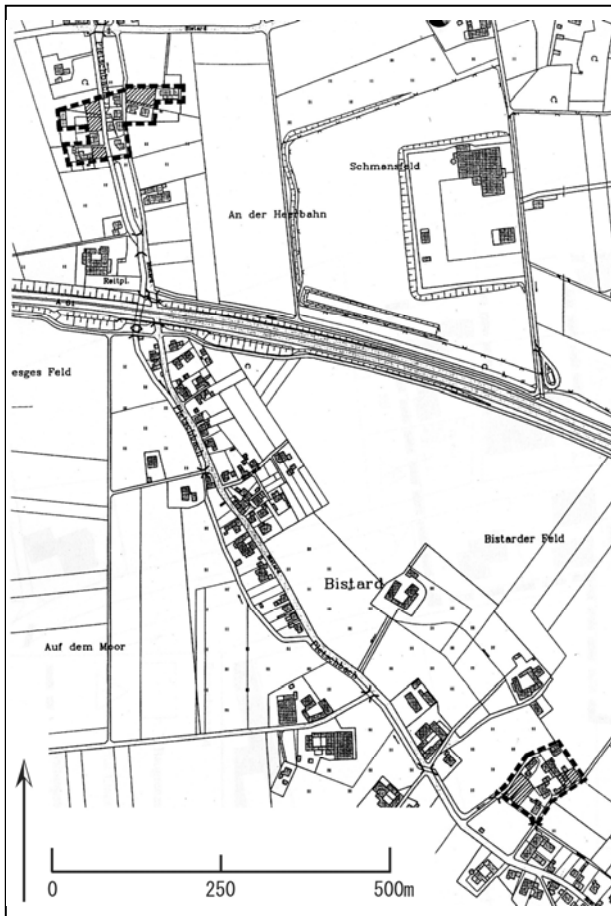


図 3-11 外部地域条例“Bistard”の対象区域（破線内）
（出典：同条例）

こうして市は当該集落の南部と北部の一部に対して、外部地域条例を制定することとした。ただし、市は“Waldnieler Straße”における失敗を糧として、ここでは建設法典第 35 条 6 項 3 文に基づき、より詳細なコントロールを行っている。すなわち、敷地レベルで建築線を指定し、建設が可能な場所を、条例対象区域内のさらに一部に限定している（図 3-11、3-12、3-13）。これらはいずれも集落を周辺部に拡大するものというよりはむしろ、集落内の間隙を埋めるような形で指定されている。また、外観のデザインに関しても近隣の建築物と整合させることが新たに求められており、より詳細なコントロールが行われている。

3) “Hausen” : 裁判で認められなかった事例

当地区は市南部に位置し、デュルケン市街地から南方向に約 2 km 離れたところがあり、比較的独立した集落形態を示している。市は 1995 年に、当地区を対象として外部地域条例を



図 3-12 Bistard 北地区の外部地域条例の内容
（出典：同条例）

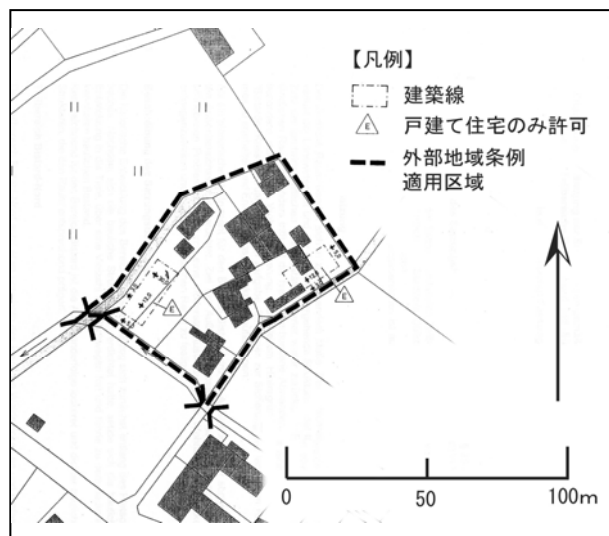


図 3-13 Bistard 南地区の外部地域条例の内容
（出典：同条例）

制定した。条例の対象区域は、ほぼ既存集落内に限定されており、その周辺の空地はほとんど含まれていない（図 3-14）。

条例制定時の図と 2004 年現在の図を比較すると、条例制定後、約 20 棟の開発が行われており、集落内の間隙の相当程度が埋められた状態になっていることがわかる（図 3-15）。

ところで市は、1998 年に条例の対象区域を①～③の三箇所拡大することを決定した（図 3-14）。

このうち①は地区北側の、住宅が 1 軒すでに立地している、その北側の約 30m、南側の約 105mの空地を対象としている。指定地区の北端には、住宅が建っている。既存土地利用は農地と園芸用地である。②は、沿道に住宅が立地している K8 通りから約 40m 南側に入ったところにある敷地を対象としている。既存土地利用は家庭菜園である。③は、ハウゼン地区とその南側にある小集落ティラーヘーフェとの間にある空地を対象としている。既存土地利用は農地・牧草地である。

Fplan においては、いずれの区域も農業用地の指定がされており、Lplan においては、③の一部の、間口幅にして 60m 程度が「保護される景域要素」の指定がされている他は、無指定である。

市は、以下の理由から条例対象区域をこれらの区域に拡大しても問題

がないと考えた。

①に関して、公共施設整備は当該区域の面している州道から可能であること、当該区域における開発によって地区の交通量を特段増加させることにつながるとはいえないこと、すでに住宅が一戸立地しており当該区域が圧倒的に農業用途により形成されているとはいえないこと。

②に関して、当該区域までの支道にはすでに本道から数えて「第二列

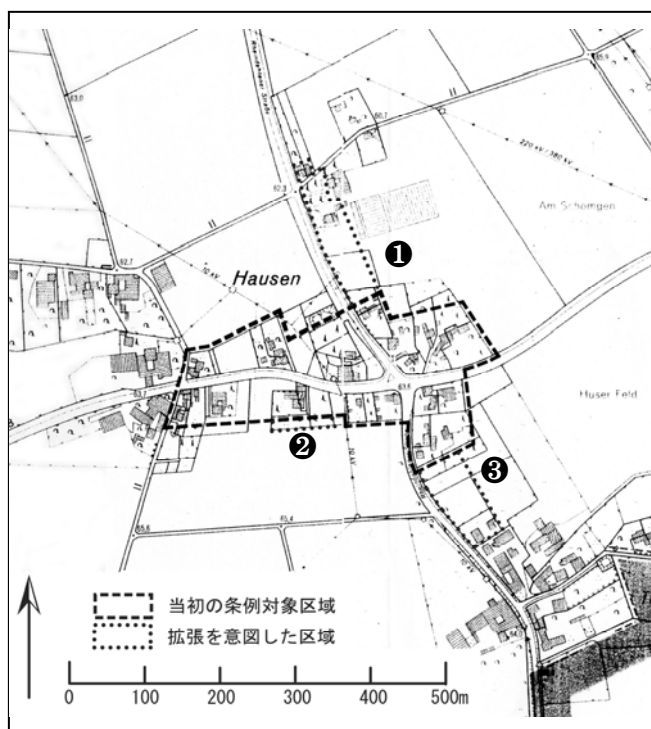


図 3-14 外部地域条例“Hausen”の対象区域及び拡張予定区域
(出典：同条例に筆者が加筆)

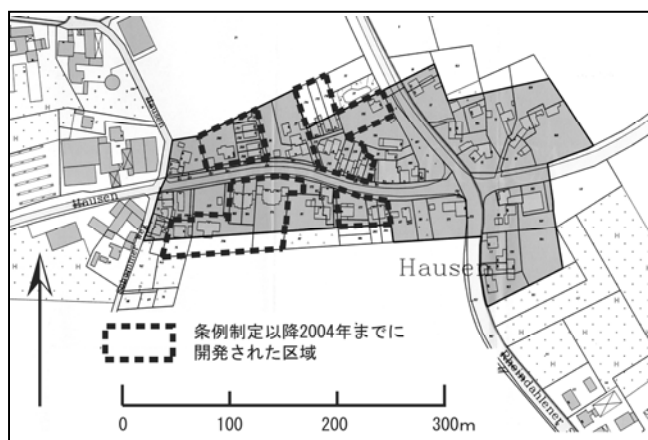


図 3-15 外部地域条例“Hausen”制定以降の開発状況
(出典：2004 年現況図面（フィアゼン郡 GIS）に筆者加工)

目」の住宅が立地していること、当該区域は、北側をその住宅に、南側を空閑的な景域空間によって明確に区別されること、地区施設整備は支道によって確保されていること。

③に関して、公共施設整備は当該区域の面している州道から可能であること、当該区域は北側と南側に存在する住宅によって形成されていること、Lplan の指定地域については対象から除外すること。

そして、これらのすべての区域における開発については、建設の密度、階数、戸数等に関する規制を加えることによって、秩序ある都市建設が行われることが確保されること。

また、スプロールとの関係については、以下の理由から問題がないとしていた。

対象区域の大部分は未建設地であるが、②と③に関しては、対象区域の区切りが既存の住宅と空閑地によって明確にされていること、①に関してはさらに区域内にすでに住宅が建っていること、また対象区域はすでに隣接して立地している住宅によって区域が形成されているといえること、したがって全体としてはこれらの区域はハウゼン集落の内部に位置付けられること、区域が明確に区分されており、それが更なる集落外への開発を呼び起こすとは考えられないこと。

しかしこれらに対してデュッセルドルフ州管区政府は、いずれも「宅地化区域」の条件を満たしておらず、秩序ある都市計画的な発展につながらないとして、許可をしなかった。そこで市は行政裁判所に訴訟を提起したが、この裁判においても当該条例の適法性は認められなかった。以下、個別的に判決理由をやや詳細に見ていく。

まず①に関し、造園業の用途に供されている温室が後背地に存在していることに加え、区域内外に立地している住宅も、この造園業の用途に供されているものであり、その影響は非常に大きい。したがって、当該区域は、直接的に農業用途によって特徴付けられているものではないものの、「農業に位置づけられる造園業によって形成されている」といえ、建設法典の規定『圧倒的に農業用途で形成されていないこと』に反することとなる、としている。また、スプロールの拡大についても、「住宅用途に供する開発がさらに条例対象区域で行われることによって、当該利害に反する可能性がある」としている。

次に②に関し、当該区域周辺においては、「建物は基本的には道路に沿って建っており、さらに離れて建っている建築物によって、②が特徴付けられることはない。したがって、②はスプロールの拡大となる。」としている。

また③に関しても、「北側の建物と南側の建物の間には、約 120m の距離があり、そこは現在農地となっている。現地調査における印象からは、両方に立っている建物が、その間の空間を形成しているとはいえない。むしろ空地によって明確な区切りがついており、スプロールが回避されている」としている。その理由としては、北側集落と南側集落の性質の違い、すなわち「南側の区域はほとんどが農業用途である」のに対して、「北側の区域は住宅用途が中心である」ことを挙げている。そして結果として、「既存のスプロール住宅の建設間隙を対象としているのではなく、2つの別個の住宅スプロールを、その間には連担住宅が存在しないため、違法な方法でつなげようとしている」とした。

このように、争点は、判決においては必ずしも法律規定に沿って明確にされているわけではないが、概ね「主要な土地利用」と「スプロール性」であるといえる（表 3-1）。そして、以下の点が注目される。

表 3-1 ハウゼン地区外部地域条例時の論点と主張
(出典：筆者作成)

区域	論点	フィアゼン市	行政裁判所
①	主要な土地利用	すでに住宅が一戸立地しており、圧倒的に農業用途により土地利用が構成されているとは言えず。全体としては、当該区域はすでに立地している直接的に隣接する住宅によって構成されているといえる。	温室が後背地に立地していることに加え、区域内外に立地している住宅もこの造園業の用途に供されているもので、当該区域は「農業に位置づけられる造園業によって構成されている」といえる。
	スプロール性	区域内に住宅が立地しており、隣接して立地している住宅とあわせて区域が構成されており、全体として集落内部に位置づけられる。集落の状況から指定区域を越える範囲への影響は想定されず、むしろ最も外側の開発として、外部に対する明確な区切りとなる。	スプロールの拡大につながるとはいえない。単に既存のスプロールの中の建築間隙を埋めるものとなる。
②	スプロール性	当該区域に至る支道に「第二列目」の住宅がすでに立地しており、この形態はフィアゼン市独特のものである。対象区域の区切りは既存住宅と空地によって明確にされている。当該敷地はハウゼン集落の内部に位置するが、集落の状況から指定区域を越える範囲への影響は想定されない。むしろ最も外側の開発として、外部に対する明確な区切りとなる。	建物は基本的には K8 通りに沿って建てられており、さらに離れて建っている建築物によって、当該区域が特徴付けられることはない。したがって、スプロールの拡大につながるといえる。
③	主要な土地利用	南北に立地している住宅によって構成されている。	南北に存在する住宅間は 120m の距離があり、その間は農地である。現地調査における印象からは、両側に建てられている建物が、その間の空間を構成しているとはいえない。
	スプロール性	対象区域の区切りが既存住宅と空地によって明確にされている。当該敷地はハウゼン集落の内部に位置するが、集落の状況から指定区域を越える範囲への影響は想定されない。むしろ最も外側の開発として、外部に対する明確な区切りとなる。	既存のスプロール住宅の建築間隙を対象としているのではなく、2つの別個の住宅スプロールを、その間には連担住宅が存在しないため違法な方法でつなげようとしている。したがって、スプロールの拡大につながるといえる。

第一に、「主要な土地利用」の判断の厳格性である。市は①において、区域内に一戸、また区域外に複数の住宅が立地していることをもって住宅を主要な土地利用の目的としているが、裁判所はそれらの住宅が造園業者のためのものであることまで考慮に入れて、農業を主要な土地利用の目的としている。

第二に、空地の幅の問題である。③について集落間には 120m の距離が存在するものの、市はそれらの住宅によって当該区域も構成されていると主張したのに対し、裁判所は両側の建物ではなく農業用途で構成されているとした。この点、約 100m については、スプロールではなく「建築間隙」として認めていることから、空地が概ね 100m 以上連続すると、「建

築間隙」ではなくなり、その空地自体が主要な土地利用とみなされることとなっているといえる。なお、この概ね 100m という基準は、デュッセルドルフ州管区政府も許可の際の一定の基準として挙げている。

第三に、スプロールの判断基準の厳格性である。②について市は、集落から外部の空地に向けた区域指定を、周辺の状況から「集落の内部に位置」付けられるとしたが、判決はこの点を非常に厳格に捉え、基本的には K8 通り沿いに建築物がある場合には、そこから離れている建築物

は「スプロールの拡大」につながるとしており、安易に支道を通じた開発を認めない姿勢になっている。

4) “Mauswinkel”：ボーダー的事例

当地区は市西部に位置し、ボイスハイム市街地から南東方向に断続的に連なっている集落の一部である。Fplan においては、地区全域が農地指定されている。また Lplan においては、「多様に形成・構成された景城の保全」という目標付けがなされている。

当該区域に条例を制定することによって特段問題を生じることはない、それが可能である、という点に関しては、条例の説明文において以下の通り記述されている。

「当該条例対象区域は、既存の建設構造と景城空間との交点ということで特徴付けられる。既述の条例対象区域は、明らかに既存の住宅によって形成されており、物的にも数的にも他の用途とは対照をなしている。農業的な用途によって区域が形成されているわけではない。むしろ当該条例対象区域は、建設的利用（圧倒的に住宅用途、一部営業用途）によって形成されている。また既存の温室も、建設的利用と比較すると、単に副次的地位が与えられるのみである。

全体として、条例対象区域においては 10 棟程度の住宅をさらに建設することができる。既存の建設状況と比較すると、この新規住宅の数からは、景城への侵害は見られず、また都市計画的なコンフリクトを生じさせる恐れもない。建設可能な土地、階数、戸数の制限を条例対象区域に付加的に決定することによって、このような新規に建設される建物を調和的に組み込むことが保証されるものとする。」

条例で建設可能地と指定されたのは、2 箇所である（図 3-16）。そのうち 1 箇所（①）は、北西方向に伸びる道路に沿って、当該集落の最後の建築物から数えて一つ目の支線道路まで指定がなされている。最後の建築物と当該道路までの間の距離は、概ね 100m である。当該区域は外部地域ではあるものの、道路という明確な境界があり、そこまでであれば開発を認めても大きな問題は生じないと、連担市街地の境界の判断と類似の判断があったものと推察される。一方、もう 1 箇所（②）は、既存の建設地を空地の方向に拡大させるような形で指定されている。しかし、これも当該区域指定の南端部分に建物が認められ、それをいわば集落の最大奥行きとして考え、そこまでであれば開発を認めようという趣旨である。

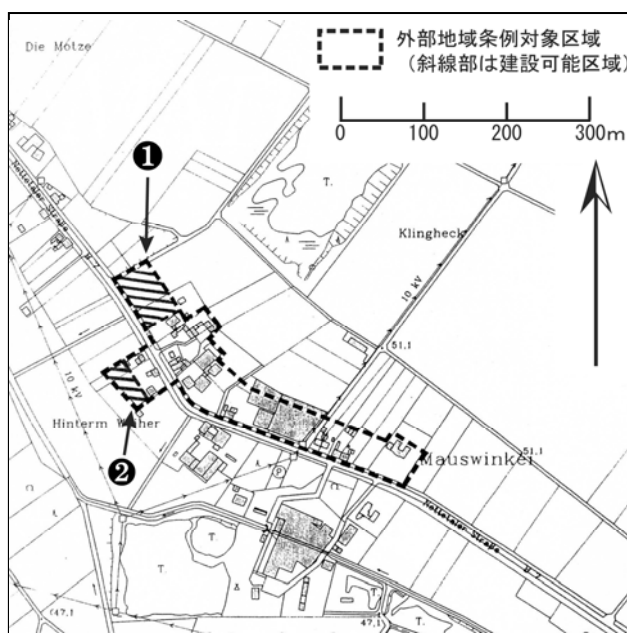


図 3-16 外部地域条例“Mauswinkel”の対象区域
(出典：同条例に筆者が加筆)

両者を合わせても合計 10 棟程度の建設が可能な区域と、限定的な範囲での区域指定ではあり、また既存の道路や建築物を考慮したうえでの区域指定となつてはいるものの、特に後者に関しては、“Hausen” 地区の E2 に関する判決理由と比較した場合、その区域指定の方法は、いわば「ボーダーライン」的といえと推察される。

以上、ここまで外部地域条例の制定及び運用実態について明らかにしてきた。

まず、その制定実態は自治体により大幅に異なり、積極的に制定している自治体もあれば、まったく制定していない自治体もあった。これは、自治体の開発に対する姿勢や集落形態等の差異から生じているものと考えられる。

次に、地区指定は原則として、ある程度宅地化が進行した集落を対象として、しかしその集落を空間的に拡大することがないように行われている。そして、その中における開発は集落の維持・発展のために認める一方で、それ以外の開発についてはスプロールにつながるものとして厳格に規制している。また、一部問題が生じてきたことを受けて、建築線の指定やボリューム・意匠に関する連担市街地における規制類似の、上乘せの規制を積極的に用いている事例も見られた。

3-5 条例制定手続

条例を制定するのは、自治体である。ただし、その制定方法に関しては、特段の規定は存在せず、単に議会の議決を経ることで足りる。Bplan (Bauleitplan) について、市民参加や公共の利害関係者の参加⁴⁴が、法律上厳格に規定されているのとは、対照的である。したがって、その制定方法は、Bplan の策定プロセスと比較して、非常に簡単であるといえる。この点が、積極的な開発を意図する自治体にとっては魅力的な点である⁴⁵。

ただし、連担市街地化条例の一部や外部地域条例は、州管区政府の許可を経なければ有効なものとはならない。このようなプロセスが規定されている背景は、州管区政府によると、自治体の議会には土地所有者が入っている場合が少なからずあり、条例で入るべきでない区域が対象となっていたり、逆に対象となるべき区域が入っていなかったりする場合が散見されるが、その際にコントロールを行うためである⁴⁶。

⁴⁴ なお 2004 年法改正により、「市民参加 (Beteiligung der Bürger)」は「公衆の参加 (Beteiligung der Öffentlichkeit)」に、また「公共の利害関係者の参加 (Beteiligung der Träger öffentlicher Belange)」は「官庁の参加 (Beteiligung der Behörde)」にそれぞれ変更された。

⁴⁵ 典型的なのはフィアゼン市であり、前述の通り、議会は行政のその制定可能性を全市レベルで調査させた。

⁴⁶ なお、州管区政府については、NRW 州においては、現在 5 つあるものを 3 つに統合したり、許認可権を一部廃止したりするなどして、その権限の弱体化を図り、自治体の自由度をより高めようとする動きがある。

3-6 外部地域における開発実態

外部地域における開発が、実態的に開発全体のどの程度の割合を占めているのかに関し、調査した自治体のうち、フィアゼン市を除いて、州レベル、自治体レベル共に統計的資料をとってはいなかった。そのため、ヒアリング調査においては、各自治体の建設許可の担当者に対し、それに関する「印象的数値」を聞いたところ、以下の結果となった（表 3-2）。

外部地域における開発の全体に占める割合が最も低かったのはベルリン・シュパンダウ区であり、1%と、事実上ほとんどないというレベルだった。この理由としては、第一にシュパンダウ区が基本的には都市化されており、農業集落が少ないこと、第二に同区の集落形態が比較的まとまったものであり、NRW州で多く見られるような離散的な集落形態をとっていないこと、第三にはこれら所与の条件に加えて市も外部地域条例の適用を厳格に考え、郊外部の開発が進行しないよう政策的に配慮していること、の三点が推察される。

一方、都市周辺の農村地帯に多くの離散的集落形態を抱える NRW 州においては、概ね 10% 前後となっている。

ただし、同じ州内でも、ドルトムント市とフィアゼン市においては、その外部地域における開発の内容に差異が見られる。すなわち、ドルトムント市においては外部地域における開発全体のうち、1項（優遇的开发）の割合が約 20%、2項（その他の開発）が約 5%、4項（継続的利用措置）が約 75%とされたのに対し、フィアゼン市においては1項開発の割合は約 30%とほぼ同程度だったが、2項が約 59%、4項が約 11%と、その割合は逆転している。第2章で見たとおり、ドイツの外部地域における開発コントロールが特に問題となりうるのは、2項の「その他の開発」が緩く運用され、住宅開発が頻発することである。その意味においては、ドルトムント市においては外部地域において行われた開発のうち、95%は定型的に認められているものであり、この点は非常に厳しくコントロールされているといえる。一方、フィアゼン市ではその第2項に基づく開発の割合が多い。そこで以下では、フィアゼン市においては、具体的にどこでどのような開発が行われているのかをより詳細に見てみる（表 3-3）。

表 3-2 調査各市における建設許可の根拠条文ごとの割合
（出典：ヒアリング調査をもとに筆者作成）

	§ 30 (Bplan)	§ 34 (連担市街地)	§ 35 (外部地域)	計
ベルリン・シュパンダウ区	70%	30%	1%	101%
クレーフェルト市	45%	45%	10%	100%
ドルトムント市	60%	40%	10% (うち1項: 20% 2項: 5% 4項: 75%)	110%
フィアゼン市	51%	43%	6% (うち1項: 30% 2項: 59% 4項: 11%)	100%

フィアゼン市において 2004 年 1 月から 11 月までに建設許可申請が出され、かつ許可が下されたものは、全部で 252 件であり、そのうち 17 件が外部地域における建設許可である。このうち 3 件が優遇的開発、2 件が継続的利用措置、12 件がその他の開発となっている。表から、確かに 2 項に基づく開発が多いものの、その多くはガレージ等の副次的な建築物・工作物の設置や既存建築物の増改築であり、住宅等の新築はわずかに 1 件 (16) にすぎない。この開発は、外部地域条例“Bistard”の策定されている場所におけるものである (図 3-12)。

表 3-3 フィアゼン市の外部地域における建設許可の状況
(2004. 1. 1-11. 23) (出典：フィアゼン市資料による)

	開発内容	根拠条文
1	家畜小屋・物置つき戸建住宅の解体	2 項
2	農業用機械及び器具置き場の新設	1 項
3	自動車ガレージの新設	2 項
4	旧物置への業務用住宅の造り付け	1 項
5	台所、小屋、動物小屋、トイレ及び中庭屋根の解体 (旧ハーゲン村学校)	2 項
6	園芸用品収納庫の新設	2 項
7	テラスの屋根の新設	2 項
8	カーポート (屋根部分はバルコニーとして利用) の新設	2 項
9	住宅の拡張、ガレージ及びあずま屋の新設	2 項
10	一階建ての増築及び屋根裏部屋の改造	2 項
11	記念物保護されている農家のリフォーム・利用変更	4 項
12	既存の馬用運動ホールに隣接しての馬車用車庫の新設	1 項
13	ガレージの新設	2 項
14	一戸建て住宅の二戸連棟住宅への改築及び屋根裏部屋の改造	4 項
15	旧家具工場及びペンキ業のエンジニア事務所への用途変更	2 項
16	ガレージつき戸建て住宅 (1 棟) の設置	2 項
17	旧学校の住宅 2 戸および業務 1 戸への改築及び利用変更	2 項

州レベルで、建設法典第 35 条 2 項または 4 項に基づく開発 (広義の「その他の開発」) として、建設許可申請が出されたものに対する棄却率を見てみると (表 3-4)、州管区によって差異があるものの、概ね 10-20% 程度となっている。ただし、この数値はあくまで正式な申請が出されたものに対する棄却率である。この他に、事前相談段階において非公式に棄却される可能性が高い旨を伝えたことによって、建設許可申請自体が出されない場合が少なからずあるが、それらはこの統計数値には入っていない。したがって、実際に建設が意図されたものの、それを実現することができなかった事例は、さらに相当程度あるものと推測される。

表 3-4 NRW 州における広義の「その他の開発」の建設許可申請数及び棄却数・率

(出典：州資料)

州管区政府名	年	建設許可申請件数	棄却数	棄却率 (%)
アーンズベルク	1995	928	123	13.25
	1998	874	138	15.79
デットモルト	1995 (注1)	1,328	131	9.86
	1998	1,409	135	9.58
デュッセルドルフ	1995	1,058	93	8.79
	1998	1,130	215	19.03
ミュンスター	1995 (注2)	762	109	14.30
	1998	1,213	236	19.46
ケルン	1995	914	164	17.94
	1998	836	71	19.74
州合計	1995	4,990	620	12.43
	1998	5,462	795	14.56

(注1) ヘクスター郡を含まない

(注2) 郡が上級庁の場合を含まない

に関する審査請求の数は、年間約 200 件であり、そのほとんどすべては棄却されている⁴⁷。

このように厳しい条件を満たさなければ許可されない外部地域における開発ではあるが、ではなぜ外部地域における開発は問題として認識されているのか。その問題性としては、以下の点が挙げられている⁴⁸。

第一に、インフラ整備の問題が挙げられる。外部地域における開発は、交通施設や上下水道、学校等の公共インフラの整備が不十分にならざるを得ないことに加えて、商業施設も近隣に十分に立地していない場合が通常である⁴⁹。このようなインフラを整備しようとすると、特に下水道整備に多大な費用がかかり、外部地域においては連担市街地における開発と比較して、道路・上下水道・エネルギー等を合わせて 4 倍の整備費用がかかるとの試算もある⁵⁰。

また関連して、外部地域における開発の立地場所は、比較的州道や郡道などの高度交通インフラの沿道が比較的多い。これらは、当初は広域的な交通処理のために計画された道路であり、生活道路と比較すると騒音の問題や危険性の問題を有している。そのため、新規住民は、これらの問題を解決するため、住民団体を組織し、速度規制をするようにと、自治体に圧力をかけてくることになる。このように、既存のインフラの機能に対する影響も生じることとなる。

第二に、土地利用上のコンフリクト、特に農業や工業の土地利用とのコンフリクトが生じやすい点である。農業的土地利用とのコンフリクトには、土埃や農薬散布などの問題のほか、養豚場からの悪臭などの問題も含まれる。また、地形的な条件によっては、農地から宅地への土壌流出の問題が生じる可能性もある⁵¹。農業的土地利用とのコンフリクトには、郊外部には工場も多く立地しており、それを排出源とする公害被害が発生する可能性がある点が挙げられる。それにより、既存の工場の操業に影響が生じる他、工業用地の拡張が十分にできないという問題が生じることもある。

⁴⁷ デュッセルドルフ州管区政府へのヒアリングによる

⁴⁸ 主として NRW 州政府及びフィアゼン市へのヒアリングによる

⁴⁹ ドイツにおいては一般に、インフラに関しては、道路・上下水道・エネルギー供給施設等の「技術的インフラ」と、学校へのアクセス・福祉施設へのアクセス等の「社会的インフラ」に分けて理解されている。

⁵⁰ NRW 州政府へのヒアリングによる

⁵¹ フィアゼン市においては、この問題に対応する際の市のコスト（土地買収・受け壁の建設・植栽等々）が高いことが問題となっている。そこで、建設許可の際に、その対応策についても審査され、一定基準を満たしていなければ不許可とされる。

3-7 小結

連担市街地化条例、外部地域条例とも、自治体によってその利用度は大きく異なっている。その理由としては、自治体の歴史的な市街地・集落形態の差異の他、開発に対する考え方の差異が挙げられる。すなわち、開発に積極的な自治体は、策定手続が Bplan と比較して簡易なこれらの条例を用いて開発が可能な区域を広げようとしている。

外部地域条例に関しては、基本的には外部地域の集落内の間隙を埋めることを目的として地区指定がなされている。そして、それが集落外に広げられている場合には、スプロールを助長するものとみなされ、当該条例は違法・無効と判断されることとなり、この点は厳しく制限されている。さらには、外部地域条例対象地区について、場合によっては付加的に建築線の指定やボリューム・意匠に関する規定を置くことにより、地区内でより細かな開発コントロールを行おうとしている点も特徴的である。

わが国においては、このような「線引き」条例を制定することが運用上困難であるとの指摘がある。ドイツにおいてこれが可能な理由としては、線引きを行うことが可能な基準が判例や上級官庁の許可行為等を通じて、「最後の住宅まで」「せいぜい 100m 程度離れた次の道まで」というように、一定程度明らかになっていることが挙げられるだろう。

一方で、外部地域条例の制定地区外の、一般の外部地域においては、定型的に建設が許可される優遇の開発、継続的利用措置のほか、「その他の開発」として、一定の条件のもとでどの類型にも属さない一般の開発が認められる余地がある。このうち定型化されている建設については、規制が緩和され、その対象が増加してきているとはいえ、わが国の調整区域における開発コントロールと比して、十分に厳しいものになっている。また、「その他の開発」については非常に厳格に運用がなされており、実態的にはこれに基づき認められている新規の開発は、外部地域内の集落内における住宅開発程度であり、その全開発に対する割合は非常に小さい。

以上をまとめると、一定程度宅地化が進行している集落内においては、その活力維持のため、個別的例外的に自治体が条例を通じて、建設行為が一定程度許容されるようにすることが認められているのに対し、それ以外の郊外部においてはスプロール防止のため、建設行為が非常に厳格に規制されているといえる。ドイツにおいては、ここに「既存集落の維持・発展」と「スプロール防止」との線引きがされているのである。

また、このような厳格な運用が行われている背景には、建設許可や条例制定に際しては上級行政庁の許可が必要であることが挙げられる。特にフィアゼン市の事例においては、開発に積極的な自治体とそこにブレーキをかけている州管区政府という構図が明確に現れている。ただし、あくまで注意しなければならないのは、それは一方的な上級官庁による指揮・監督ではなく、自治体の側にも不服申立の権利があり、かつそれが実態的にも活用されているという点である。この点は、わが国のような「後見的地方自治観⁵²」が伝統的に強く、また行政庁間の争いが司法手続

⁵² 辻清明（1976）『日本の地方自治』岩波新書

に持ち込まれることが稀有な実態と比較した場合の、大きな差異である。

4 建設地マネージメント (Baulandmanagement)

【アブストラクト】

本章においては、NRW 州において近年新たに組み込まれ始めている建設地マネージメントに関し、その制度の内容と運用実態を明らかにする。まず 4-1 においてこれまでの「古典的」計画手法の問題点を述べた上で、4-2 で建設地マネージメント制度の概要を、他の計画制度と比較しつつ述べ、その中核となる自治体による土地の中間取得は短期的視点からも長期的視点からも行われる場合があり、特に前者については開発利益の還元や居住者層のコントロール等のこれまでの計画制度の問題点を修正することができる制度となっていることを明らかにする。そして 4-3 で、実際の事例として、ドルトムント市の『25%モデル』、クレーフェルト市のシックスバウム地区における開発、そしてフィアゼン市のビスタード地区における開発の収支計算に関して述べ、どの程度開発利益が還元されているのか等の実態を明らかにする。そして 4-4 でこのような建設地マネージメント制度の必要性和許容性について述べ、小結とする。

4-1 「古典的」計画手法の問題点

ドイツにおいては、これまで「古典的提供型計画手法 (klassische Angebotsplanung)」が取られてきている。すなわち、自治体は主として計画 (Bauleitplan) を通じて建設権を創出し、地区施設整備費用の徴収を中心として一定程度の開発利益の吸収・還元は行う (後述) もの、その程度は必ずしも十分ではない。

特に、自治体には計画や地区施設の整備にかかる費用等の負担が求められ、それによって財政に影響が生じるという問題が第一にある。

また、Bauleitplan の策改定を通じて建設権を創出したとしても、その実現は土地所有者の意向に実質的に委ねられており、それが必ずしも実現するとは限らない。そのため、そのような費用負担を行った計画が必ずしも自治体が意図する期間内に実現するとは限らず、その場合には需要に対応するためにより多くの区域に関して計画策定や地区施設整備を行う必要が生じてくる。そこで第二に、計画策定や地区施設整備の効率性が悪化し、その費用が相対的に増大することとなるという問題がある。

その一方で、第三に、開発利益の多くは不労所得として土地所有者に帰属することとなっているという問題があり、それに伴い地価が必要以上に上昇する結果となっている。

また、自治体はハード面に関する計画策定を行うにとどまるのが通常である。そのため第四に、開発地にどのような所得者層なり年齢階層なり家族構成なりが居住するかについては、ほとんどコントロールがなされていないという点を指摘できる。

これら第三・第四の要因により、自治体が政策的に獲得を望む居住者層——特にこの場合多い

のが若いファミリー層だが——や、工業や商業などの産業が不動産を取得できないという状況が生じてきた。特にこのような状況が顕著に見られるのが、中規模以上の都市であり、その場合、このようなターゲットが周辺より小規模な自治体に流出してしまう。それにより、人口の減少・産業の衰退及びそれに伴う税収の減少が発生しすることとなる。

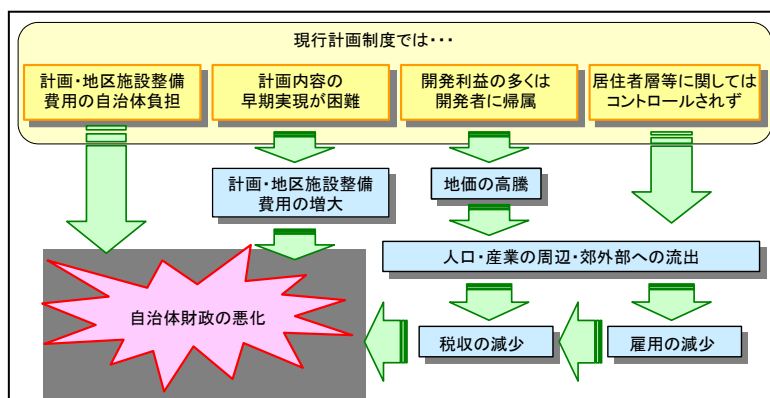


図 4-1 現行計画制度の問題点
(出典：筆者作成)

これら第一から第四の要因が重なり合って、最終的には自治体の財政に影響を与えることとなっている (図 4-1)。

Excursion : ドイツにおける開発利益の還元システム⁵³

開発利益の公共還元の必要性としては、以下の三点が論拠として挙げられる。

- ① 開発利益は、土地所有者にとっては常に不労所得であり、他の土地所有者や土地を所有しない者との間の公平・公正を実現する観点から、公共還元すべきである。
- ② 開発利益の多くは、公共施設の整備を契機としているが、公共施設の整備には多大の事業費を必要とするため、事業費の回収のため開発利益を吸収する必要がある。
- ③ 開発利益の公共還元が行われれば、投機的な土地取得などが排除され、他方土地の供給を促すため、地価上昇が抑制される。

そして、ドイツにおいてはこのうち②、③も副次的根拠として挙げられることがあるものの、一般的には①がその論拠とされているといわれている。

開発利益の公共還元のための手段としては、例えば以下の 3 つの負担金等が挙げられる。

- ・ 「地区施設整備負担金」：道路、公園等の地区施設の整備のためにかかる費用は、主として土地所有者が負担する (自治体も最低 10% を負担) こととされており、そのために徴収される金銭。
- ・ 「各州の地方租税公課法に基づく負担金」：電気・ガス・上下水道など、地区施設には属するが地区施設整備負担金を徴収しうる地区施設には属しないものの設置費用や、同負担金を徴収しうる地区施設に属するものの維持・修繕等に要する費用等については、州法の規定に基づき徴収される。
- ・ 「土地区画整理における減歩・清算金」：区画整理時に、公共施設用地創出のための減歩に加え、区画整理事業を通じて生じた開発利益は、地区外の土地所有者一般との均衡という見地から、区画整理制度の枠組みの中で公的吸収の対象とするとされている。

⁵³ 高橋 (1993) p.119 以下

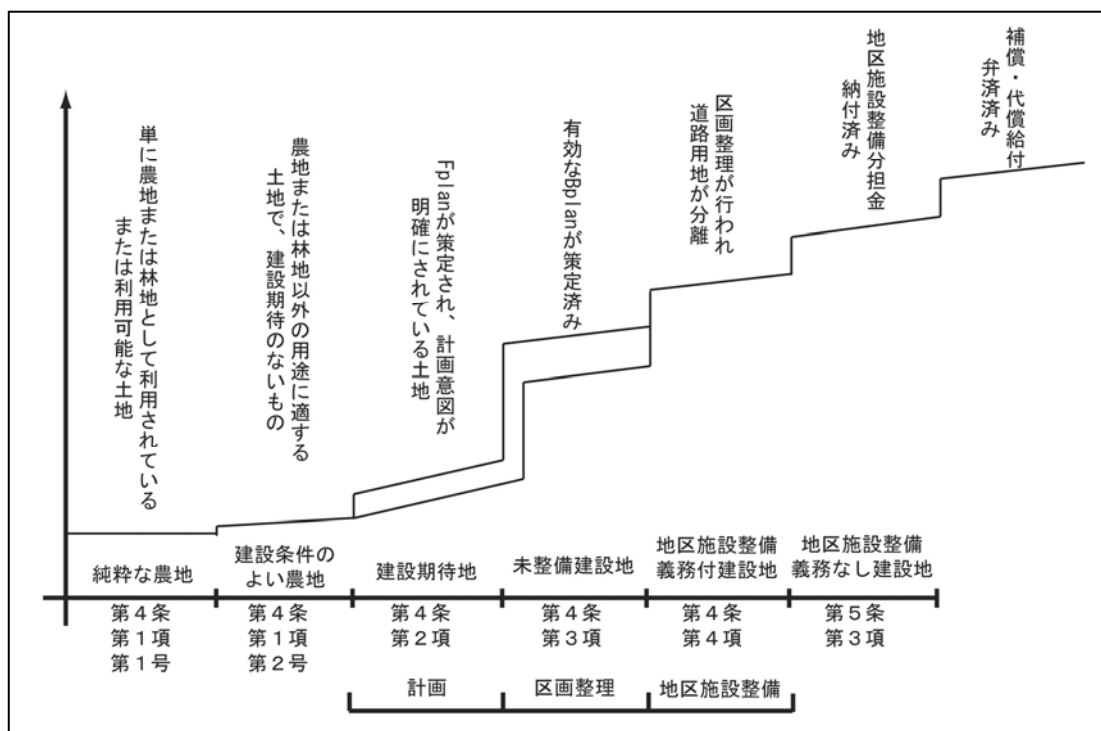


図 4-2 農地から建設地への土地の展開 (地価評価令 (Wertermittlungsverordnung) 第 4 条)
 (出典 : Dieterich/Teigel in ZfBR, 1997, 1/8)

4-2 建設地マネージメント (Baulandmanagement) の沿革及び概要

(1) 沿革

前述の問題を抱えた NRW 州の 11 の自治体が、2000 年に、各々の経験・情報を交換し、議論を行うための場として、州都市建設住宅文化スポーツ省、土地マネージメント研究所 (IBoMa)、NRW 州・州都市発展研究所 (ILS) と共に建設地マネージメント作業部会を結成した。2001 年中頃には、自治体数は 19 に増加し、さらにその需要は増加してきた。

そこで、2002 年に 34 の自治体と上記の機関の他、デュッセルドルフ州管区政府、ルール地方自治体連合などによって、フォーラム・建設地マネージメントが結成され、さらに強力的かつ広範囲な分野にわたって活動が進められることとなった。特に積極的に活動が行われているのが、「土地マネージメント」「自治体財政」「機関モデル」に関してである。ただし、建設地マネージメントの中核を担い、かつ本論文と特に密接な関連性を有するのは、このうちの土地マネージメントである。そこで以下では、土地マネージメントを建設地マネージメントとして述べていく。

(2) 概要：土地中間取得の特徴

建設地マネージメントの中核をなすのは、自治体による土地の中間取得である。以下では、こ

れが従来の手法とどのように違うのかについて、やや詳細に見ていく⁵⁴。

① 通常の Bplan 策定による開発

通常の Bplan 策定による開発においては、自治体は土地を自ら取得することはない。したがって、創出された建設権の実現に影響を与えることもできず、また開発地の不動産の価格や購入者に関して関与することもできない。

制度上は、建設法典第 176 条第 1 項に基づき、Bplan の策定と共に建設命令 (Baugebot) を出すことが認められている。しかし、当該命令は買取請求権とリンクしている (同 4 項) ため、自治体にとって費用がかかることから、実態上は、当該制度はほとんど用いられていない。したがって建設が行われるべき Bplan 策定区域の土地における開発の実現に寄与していない⁵⁵。

また、開発コストの開発者負担についても、必ずしも十分ではない。すなわち、建設法典第 127 条に基づき、開発者に地区施設整備コストを負担させることが認められている。この地区施設整備には、上下水道施設、電気、ガス等の供給施設が含まれる。ただし、それはコスト全体の 90% までであり、残り 10% は自治体負担しなければならない。その他には、建設法典第 1 a 条に基づく代償措置に関する費用は、第 135a-c 条に基づき開発者負担とすることが可能であるが、それ以外のコスト、例えば社会的インフラ費用に関しては、通常の Bplan 策定手続においては、開発者に負担させることは認められない。

② 都市建設契約 (städtebaulicher Vertrag, 建設法典第 11 条)

通常、民間が主体となる開発においては、建設法典第 11 条に基づく都市建設契約が締結されることとなる。そこにおいては、開発者が個別的にどのような負担を行うのかに関して規定されるのだが、その内容は自治体が当該開発によって財政的に影響を受けないためのものになっているのが一般的である。また、計画の実現に関しても契約を締結することが認められている。具体的には、

- ・ 付随的費用契約 (Folgekostenvertrag) : この中には、自治体が各種都市建設のための措置を行うに当たり必要となる費用の負担が含まれる。ただしその内容は、その契約の目的となる開発事業に起因するものまたはその実現の前提となるものを対象としていなければならない。具体的には、例えば当該開発事業によって必要となる道路建設費用、緑地・遊び場設置費用などが挙げられる。ここには、計画によって地価の上昇という利益を得る土地所有者が、そのインフラ整備コストも負担すべきであるということが、基本的な考えとして存在している。
- ・ 計画実現契約 (Planverwirklichungsvertrag) : 自治体が、自ら策定した計画の実現を図ることを目的として、開発者と締結する契約。もっとも典型的なのが、建設義務を規定したも

⁵⁴ 以下の記述は Dransfeld and Pfeiffer (2002) を参考にしている。

⁵⁵ この問題は、我が国で「区画整理の遅れ」と言われる現象と同様の現象がドイツにおいても Bplan の策定後に見られるということである。

のであり、それにより計画区域における建築物の立ち上げを早め、空閑地が生じることを防止することを意図する。

などが挙げられる。

このような都市建設契約は、以下の3つの法的制限を受ける。

- ・ 因果関係 (Kausalität) : 特定の開発事業に原因がある必要性
- ・ 妥当性 (Angemessenheit) : 総費用と負担額との関係が適切なものである必要性
- ・ カップリングの禁止 (Koppelungsverbot) : 開発者が建設許可に関する権限を有する場合に、当該許可と負担とを連動させることの禁止⁵⁶

③ プロジェクト型 Bplan (vorhabenbezogener Bplan, 建設法典第12条)

民間開発者が意図する具体の開発に対し、自治体が計画法的な基礎付けを与えることを内容とする制度であり、自治体と民間との協力モデルの一つである。開発及び地区施設整備実現計画 (VEPlan) が、通常は開発者側の提案を受けて、自治体と開発者との間で合意される。プロジェクト型 Bplan は、Bplan の一種であるものの、Bplan の内容に関し定めた建設法典第9条の規定や、建設利用令の規定に拘束されることはないことなど、いくつかの点で通常の Bplan とは異なっている。

VEPlan と並んでプロジェクト型 Bplan において重要な役割を果たすのが、実現契約である。開発者は通常ここにおいて、開発事業及び地区施設整備を一定期間内に実現することや、そのために必要となる計画や地区施設整備の負担を義務付けられることになる。

このように、プロジェクト Bplan を策定するにあたっては、開発者側が非常に重要な役割を果たしており、実質的なイニシアチブを握っているという点が特徴的である。すなわち、計画を策定するのは開発者であり、また開発者は計画の実現や計画及び地区施設整備コストの負担を実現契約 (後述) において義務付けられることになる。したがって、プロジェクト型 Bplan における自治体の負担は、通常の Bplan と比較して相対的に低いといえる。ただし、自治体の高権的役割——特に Bplan を法的に有効なものとして最終的に成立させること——まで、開発者側に移転するものではない。

④ 都市建設的開発措置 (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, 建設法典第165条以下)

都市建設的開発措置は、すばやく住宅用地、産業用地、公共用地等を創出するために用いられる制度である。その際的前提条件としては、以下の三点が挙げられる (第165条3項)。

- ・ 公共の福祉の観点からの必要性
- ・ 目標、目的が都市建設契約を通じてでは達成不可能、または土地所有者が土地を開発意図が生じる前の価格で手放す意思がないこと
- ・ 事業の迅速な実現が保証されていること

⁵⁶ 逆の観点から言いなおすと、「開発者が負担に関する合意なしに許可を受ける権利を有しており、かつそのような負担内容が付随的決定として必要とされていない場合には、そのような合意は認められない。」ということである。

したがって、当該制度は特別な場合にのみ利用されるものであり、自治体が継続的長期的な観点から建設用地を確保しようとする場合には適さない。

都市建設的開発措置は、自治体による土地の中間取得の一形態ではある。すなわち、自治体は第 166 条 1 項に基づき開発区域内の土地を取得するものとされている。逆に、土地を取得しないことが認められるのは、土地所有者が開発措置の目標及び目的と一致するように土地の利用を行うよう義務付けられている場合（同 3 項 3 文 2 号）等に限定される。

また、自治体は計画の実現について、影響を及ぼすことが認められている。すなわち、第 169 条 6 項によると、自治体は土地を譲渡する場合には、一定期間内に建設を行うことを義務付けた上で行うものとされている。また、そのような義務は、土地登記簿に記載することも認められている。

開発費用に関しては、自治体が土地の中間取得を行うため、開発措置を行う意思が生じる前の地価と、措置を行った後の地価との差異から生じる売却差益によって、一定程度はカバーされる⁵⁷。しかし、それによって全ての費用がカバーされるわけではない。例えば、地区施設整備費用や自然環境に対する代償措置のための費用までを土地所有者に負担させることは認められていない。ただし、自治体公課法（KAG）に基づき地区施設の整備を負担させることは認められている。それにより、土地所有者は開発に際して生じる費用の負担を通じて、間接的に地価上昇分の利益還元を行うこととなる。

土地所有者からの開発利益の還元は、法的にはあくまでその開発に伴う施設整備等の費用負担の形においてのみ認められている。したがって、開発による地価上昇がその費用を上回る場合には、その部分は開発者に帰属することとなる。一方、その費用が地価上昇分を下回る場合には、自治体はその分を補償することとなる。

⑤ 法定区画整理事業（amtliche Umlegung、建設法典第 45 条）

法定の区画整理事業は、建設済み及び未建設の土地を、場所、形態、規模に応じて建設のためまたはその他の利用に合うように敷地が形成されるように行われるものである（第 45 条）。事業の遂行が認められるのは、原則として、Bplan の該当区域、連担市街地（既成市街地内）に限定される⁵⁸。

法定区画整理事業が Bplan 策定手続と平行して行われ、時間的に近接して土地所有・敷地関係が確立し、地区施設整備のための土地が創出される場合には、建設地を準備することに大いに寄与する可能性はある。しかし、自治体はその計画の実現に対して関与できる度合いは、必ずしも大きくはない。というのは、区画整理委員会は、敷地分割の段階で自治体の要請に応じて建設命令を出すことができる。しかしそのためには、都市計画的理由から事業の早期実現が必要であることに関して第 175 条から 178 条にかけて規定されている前提事

⁵⁷ 自治体が直接取得・売却しない土地に関しては、土地所有者に対してその差額を請求することになるので、結果としては変わらない。

⁵⁸ 例外的に、一定の条件を満足すれば、Bplan が未策定の区域においても事業を行うことができる（法第 45 条 2 項）。

項を満足していることを、個別的に証明しなければならず、煩雑だからである。ただし、通常の Bplan 策定時と比較して、その Bplan の実現過程に位置づけられる区画整理事業の場合には、この前提条件の証明は容易ではある。

開発利益の還元に関し、法定区画整理事業においては、通常換地・清算を通じて、従前と同価値の土地が所有者に与えられることになる。したがって、そのプロセスにおいて一定程度の開発利益の還元が行われることとなる。しかし、その清算の基準は区画整理事業の前後の比較（未整備建設地と地区施設整備義務付建設地）によるのが通常であり、計画前と事業後との比較によるものではないという点で、必ずしも十分とはいえない。また、地区施設整備費用については、土地所有者が負担するのが通常であるが、それ以外の費用に関しては、土地所有者が特別な負担をさらに行うことはない。


⑥ 任意区画整理事業


任意の、すなわち自由意思に基づく区画整理事業も、建設地を創出することが目的である点は法定区画整理事業と同じである。両者の最大の相違点は、前者はすべての利害関係者の自由意思に基づく同意が条件となっており、高権的な強制措置は認められていない点である。というのは、それはあくまで法第 11 条 1 項 1 号に基づく都市建設契約の一種であるからである。


しかし一方で、それゆえに任意の区画整理事業においては、法定区画整理事業で認められるレベルを超えた多様な規定を置くことができる。例えば一定期間内における計画の実現を確保するための建設義務や、付随的費用の負担に関する規定が挙げられる。したがって、自治体はそれにより、直接的な土地の中間取得を行うことなく、特定の人口層をターゲットとしたプロジェクトの実現や土地の売却を通じた建設地創出費用の捻出が可能になる。

表 4-1 建設地創出の方策の比較
(出典：Dransfeld and Pfeiffer, 2002, p.37)

	費用負担の可能性	計画実現への影響
通常の Bplan	↓	↓
民間開発者主導型（都市建設契約・プロジェクト型 Bplan）	↑	↑
都市建設的開発措置	↑	↑
法定区画整理事業	⇨	⇨
任意区画整理事業	↑	↑
自治体による土地中間取得	↑	↑

 なし

 限定的ながらあり

 あり

⑦ 自治体による土地中間取得

自治体による土地の中間取得の特徴は、建設が行われつつある区域の土地を自治体が全部または一部購入し、時期が成熟した段階で建設意思のある相手に売却すること（短・中期的土地取得）と、このようなプロジェクトとは独立した、一般的な土地備蓄政策に寄与するもの（長期的土地取得）、の二種類がある。

前者は、自治体が計画区域の土地を全体またはその大部分を予め取得し、購入価格と売却価格の差益によって建設地の創出費用を捻出し、かつその売却時に特定の人口層（例えば低所得者層や地元住民）に対して優先権を与えることを目的として行われる。また、売却前に自ら建設を行うこと、または早期の建設を条件として売却することにより、自治体は一定期間内での開発の実現を確保することが可能となる。このように、他の手法と比較しても、開発権創出のための費用負担という観点からも、また計画の実現に対する影響度という観点からも、優れた制度であるといえる（表 4-1）。通常、当該目的での土地中間取得は、少なくとも **Fplan** においては建設地と指定されたものについて行われる。

一方後者は、具体的な開発計画と結びつくものではなく、したがって、**Fplan** において建設地と指定されていないような場所についても取得が行われる。その取得地は、単に潜在的な建設用地として用いられるだけでなく、例えば別の農地取得の際の交換用地として、または自然環境に対する代償措置を行うための土地として用いられる。

4-3 建設地マネージメントの実例

（1）ドルトムント市『25%モデル』

ドルトムント市においては、1996年までは中高層の公共住宅開発促進による住宅整備が重要なテーマとされてきた。しかし一方で、市の人口は、周辺自治体への流出に伴い減少傾向を示していた（図）。その理由としては、以下の二点が挙げられた。第一には、周辺自治体の地価がドルトムント市と比較して約半分と、非常に安いことである。第二には、公共からの補助のない通常の民間開発（**Freifinanzielle Wohnung**）によって多く供給される戸建住宅や連棟住宅のための用地が非常に少なかったことである。この点は、ドルトムント市は非常に多くの土地を所有しているものの、その大部分は公園・緑地や農地・森林であり、**Fplan** において建設地指定がなされている将来的な開発予定区域にはほとんど土地を所有していないことも一因である。そのため、価格に対して一定のコントロールを行いつつ、このような戸建・連棟住宅の開発を促進していく必要性が生じてきた。

そこで市議会は、1996年に『25%モデル』と呼ばれる住宅開発モデルを議決した。その主たる内容は、

「市が住宅開発のための **Bplan** を策定するに際しては、その対象区域の土地所有者は、その

所有地の25%を市に緑地価格で売却しなければならない」

というものである。逆に言うと、Bplanはこの25%モデル地または市の所有地においてのみ策定が認められることとなる。

市はこの取得した25%の土地に関して、価格面及び売却先の両面から直接的にコントロールを行っている。まず価格面に関して、売却価格自体は市場価格であるが、融資に関して有利な条件が認められている。また売却先に関して、実態的にはその多くが、市が政策的に流入・定住を促進しようと考えている若い子供のいる家族となっている。

市は、このような短期的な開発に対するコントロール強化策に加えて、中長期的な開発コントロール策として、将来的な住宅用地の公有地化も進めている。これは特別財産敷地(Grundstücke im Sondervermögen)と呼ばれている。

このような施策の結果、2001年から人口動態が徐々に回復傾向にあり(図)、人口流出が止まったのみならず、郊外自治体から市への回帰現象も見られるようになってきている。

(2) クレーフェルト市 (Bplan “Schicksbaum”)

シックスバウム地区は、クレーフェルト市都心から西側に約2km離れた郊外に位置する(図4-3)。従前の用途は農地であり、Fplanにおいても農地指定がなされていた。しかし、自然環境に対する影響が大きいこと、区域のすぐ南側を路面電車が走っており、公共交通の便がよい

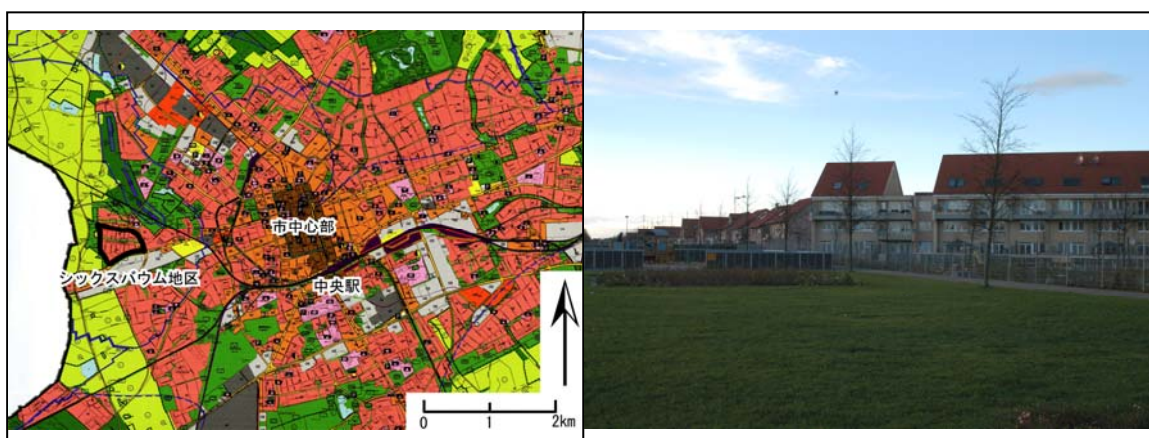


図 4-3 シックスバウム地区の位置
(出典：クレーフェルト市 Fplan)

写真 4-1 シックスバウム地区全景
(筆者撮影)



写真 4-2 シックスバウム地区内の様子 (1)
(筆者撮影)

写真 4-3 シックスバウム地区内の様子 (2)
(筆者撮影)

こと、さらには区域の大部分が市の所有地であったことから、当該区域を建設用地とすべく、Fplan の改定と Bplan の策定が並行手続で行われた。

クレーフェルト市は、農地価格は 3~40€/m²と高くはないものの、住宅地については、中心部の 475€/m²を筆頭に、ドイツの平均と比較しても高い地価となっている。そのため、若い家族がなかなか市域に住むことができないという問題を抱えていた。

そこで市は、当開発に際して、主たる居住者層を子供のいる若い家族に設定し、そのターゲットが取得可能な住宅の建設を目指した。具体的には、敷地区画を平均 150 m²と小さくし、連棟住宅を多くして、価格を抑制した。また、大部分が市の所有地であったため、分譲も市が主体となって行った。そしてその際には、子供が多いかなどの購入者の家族構成に関する審査も行われた上で、売却先が決定された。最終的には、地価は 220€/m²に抑えられ、多くの子供のいる若い家族が居住することとなった。

(3) フィアゼン市 (Bplan146 “Burgacker” ほか)

フィアゼン市においては、これまでは Fplan の策定段階で建設可能な土地を検討・決定し、それらに対して Bplan を策定するという通常の手続が取られていた。この段階では、誰が土地所有者なのかという点については考慮されていない。その後、土地区画整理事業や地区施設整備が行われ、土地所有者が建設可能となった土地を売却することとなる。その際には、土地所有者は農地価格 (およそ 4€/m²) と建設可能地 (150-160€/m²) の差額の大部分を開発利益として得ることとなる⁵⁹。

1999 年に策定手続が開始された Bplan “Auf dem Burgacker” においては、Bplan 策定前の段階で、土地所有者と話し合いを行い、市は「Bplan を策定する用意はあるが、それは市が土地を十分に買収できた場合のみ」との態度を明らかにした。ただしそこでの買収価格は農地価格と建設可能地価格の中間価格の、約 60€/m²であった。市はこの買収地を

表 4-2 フィアゼン市「建設用地戦略」における建設用地買収・開発の際の 7 条件

- 1、フィアゼン市またはその関連会社は計画区域の最低 60%の土地所有権を取得しなければならない。
- 2、すべての土地所有者は、その所有地の 40%までを保有できる可能性を有する。フィアゼン市またはその関連会社への売却は、決まった価格で行う。
- 3、1000 m²以下の土地に関しては、市は一部取得を行わないものとする。土地所有者は、その持分に応じた開発コストの負担を行うものとする。所有地は開発の中に組み込まれるものとする。
- 4、買収価格は、それぞれの建設区域において、実際の状況に応じて算出されるものとする。
- 5、買収価格は、農業利用されている土地については最大 30€/m²、市街地内の土地については最大 50€/m²とする。
- 6、土地の買収は、最高金額の範囲内であれば、開発の影響を受けない価格に対し最大 20%を上乗せした金額で行うものとする。
- 7、開発コストの計算のための原則に基礎をおいた最大価格までの残金支払いは、Bplan の発効から地区施設整備建設の開始までの間を期限とする。

個別事例において、特別の事情または特別の公共の利益により、この建設地戦略に基づく土地買収の実現が不可能である場合には、計画目標の実現のための法定の制度を適用するものとする。

⁵⁹ 地区施設整備の費用に関しては、9割が開発者負担であり、また区画整理に伴い一定の減歩が行われるため、 $160 - 4 = 156$ €/m²のすべてを開発者 (土地所有者) が得るわけではない。後述する計算を参照。

整備後、160€/㎡で売却している。この差益は、市の一般予算に入れられた。

このような「テストケース」を経た後、市は地域におけるフィアゼン市の地位向上を図るため、2004年に地価水準を下げ、十分な建設用地を準備することを目標として、『フィアゼン市建設用地戦略』を議決した。そこには、建設用地の買収・開発の際に満たすべき7つの条件が規定されている（表4-2）。

それによると、Bplanを策定する際には、開発区域面積の最低6割を市が取得することとされている。これはドルトムント市の25%と比較して圧倒的に大きい数値である。ただし、買収価格は、農地に関しては最大30€と農地そのものの価格と比較すると高い数値が規定されており、また実際の評価価格にさらに2割上乘せすることが認められているなど、比較的緩い基準になっている。

この戦略に基づく最初のBplanが、2005年末の議決を目指して、調査時に策定作業中であった（図4-4）。以下では、当該区域における最大の土地所有者である⑩と⑫を対象として、その収支計算を見ていく（表4-3）。

まず⑩に関し（図4-5）、市が土地を買収することのない、従来型開発モデルで算定した場合、まず元の所有地のうち28.71%は交通用地及び緑地となるため、所有地として残るのは4,260㎡となる。そこに地区施設整備費用とインフラ整備費用が合わせて約24万5千€かかる。一方、清算金は全体で19万7千€だが、このうち約9万1千€を⑩が受け取る。したがって、本開発による⑩の現金の収支は約15万4千€の赤字となる。しかし所有地として残された4,260㎡の価

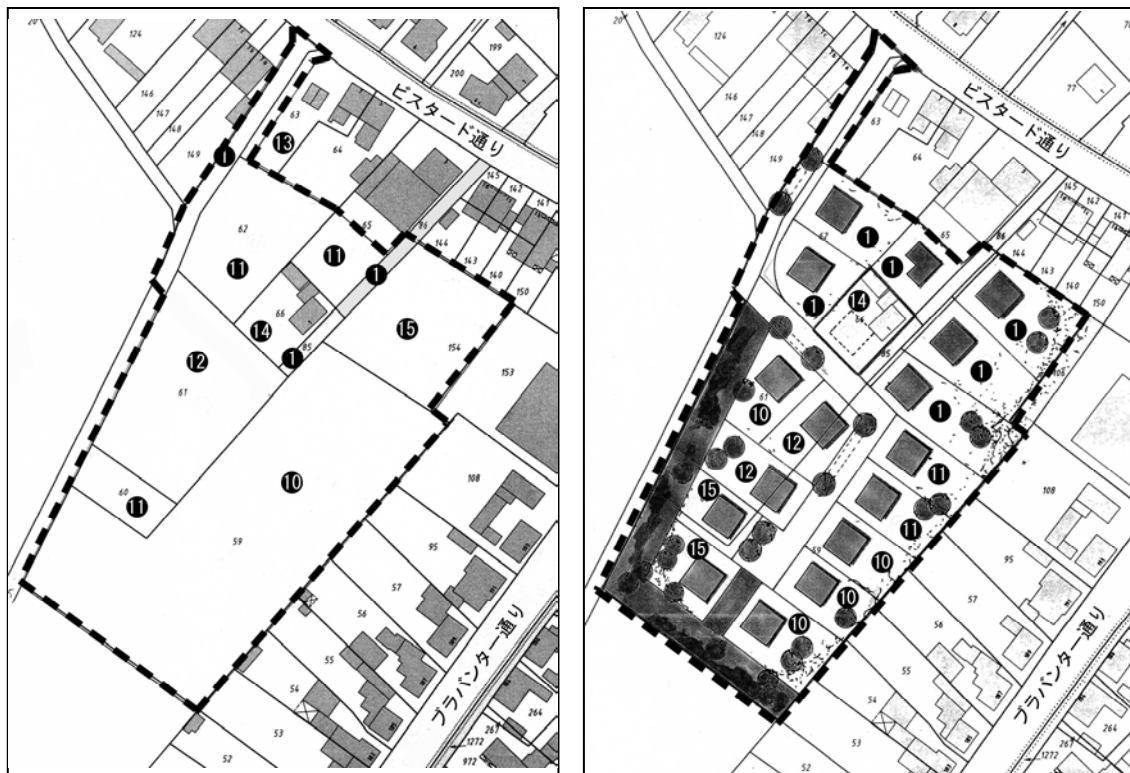


図4-4 フィアゼン市（ビスタード地区）でBplan策定中の区域の
従前敷地割り（左）と換地後の予定敷地割り（右）
（出典：フィアゼン市資料を筆者が一部改変）

値は、建設可能地として非常に高い評価を受けることとなり、それが 120€/㎡と低く見積もった場合でも約 51 万 1 千€、145€/㎡と高めに見積もった場合には約 61 万 8 千€になる。したがって、最終的な利益は、低めに見積もった場合で約 35 万 7 千€に、高めに見積もった場合には約 46 万 4 千€に達する。これは、当初の所有地の農地としての価値約 27,000€と比較すると、13～17 倍の価値になっており、非常に大きな利益を得ることが分かる。

では、新しいモデルに基づき算定した場合かどうか。算定除外面積 1,000 ㎡を除いた土地面積のうち、60%は市に 4.5€/㎡の価格で買収される。残された所有地のうち、28.71%は交通用地

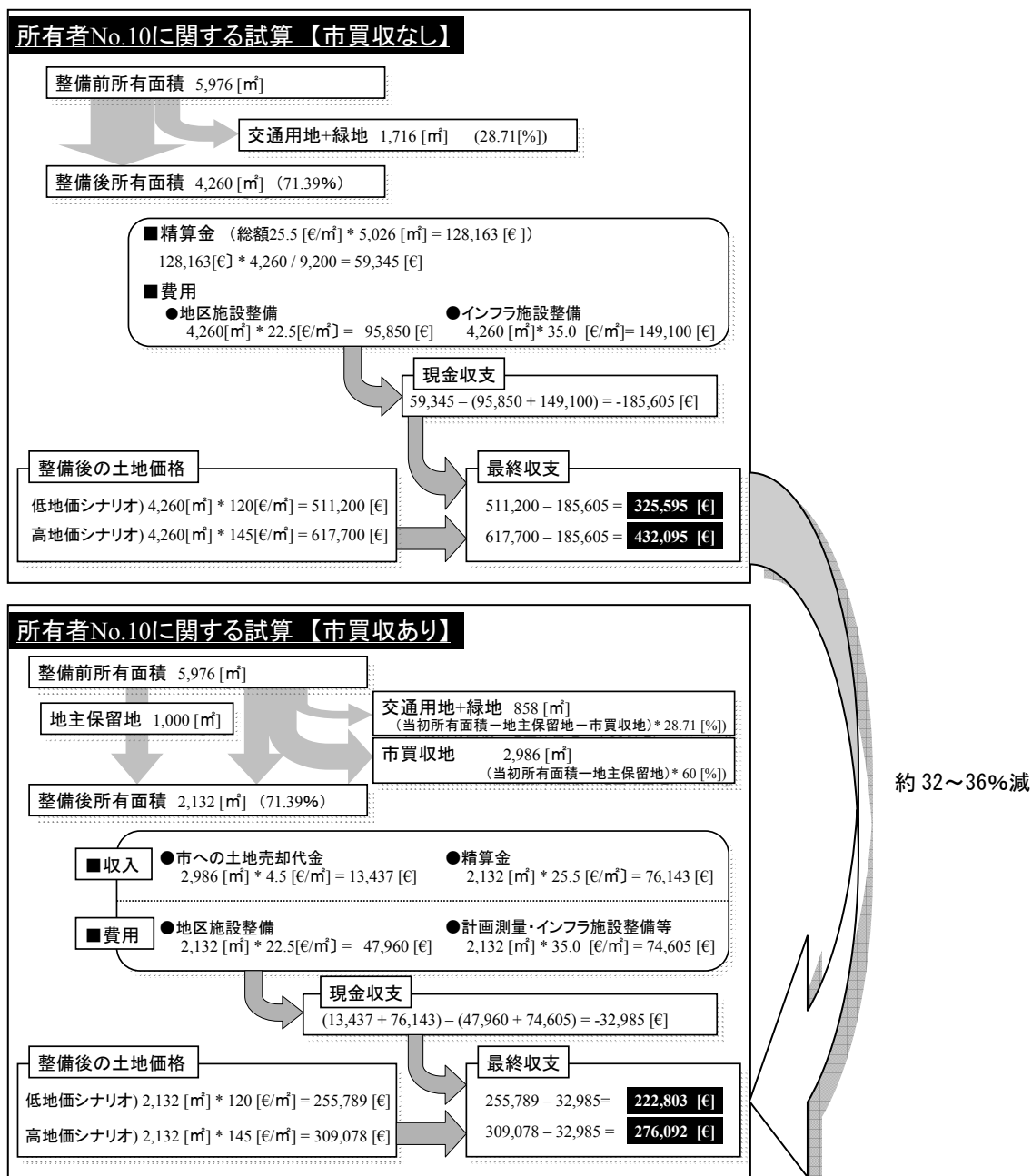


図 4-5 フィアゼン市における Bauland モデル適用前後の所有者の取り分の比較 (1:所有者 No. 10 の場合)
 (出典: フィアゼン市資料を元に筆者が計算、資料では端数が記載されていない場合があるため、
 計算結果が必ずしも等式になっていない場合がある。)

及び緑地として除かれ、最終的には2,132 m²が残される。また、地区施設整備費用とインフラ整備費用が合わせて約12万3千€かかり、清算金約76,000€を含めても、本建設に伴う⑩の現金収支は約33,000€の負担となる。しかし手元に残された所有地2,132 m²の価値は、建設可能地となり増加しており、それは120€/m²と低めに見積もった場合でも約25万6千€、145€/m²と高めに見積もった場合には約31万€に達する。したがって、最終的な利益は低めに見積もった場合で約22万3千€に、高めに見積もった場合には約27万6千€になる。これは、従来の方法と比較すると約6割と抑えられているものの、それでもまだ従前の価値と比較すると8～10倍の

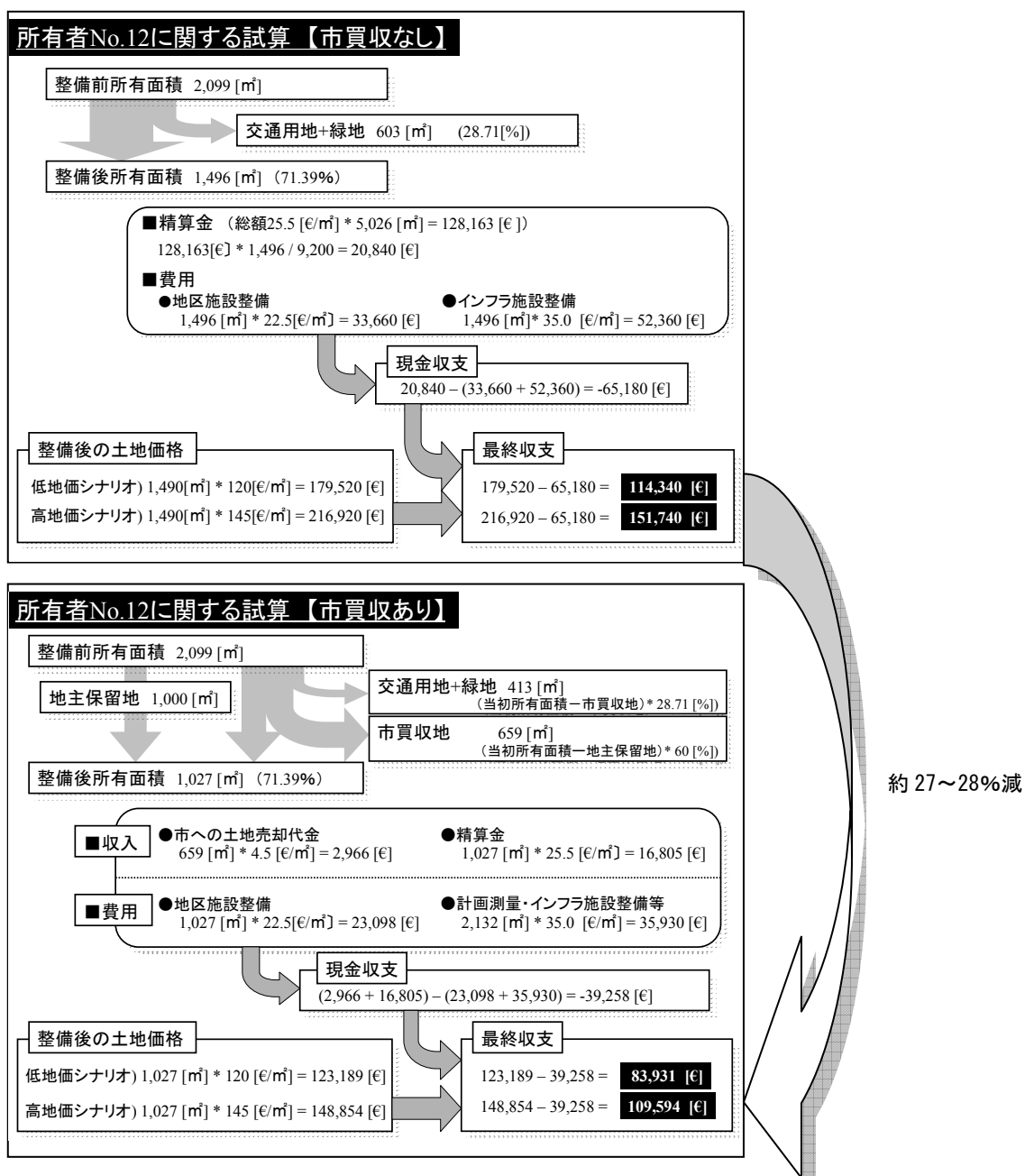


図4-6 フィアゼン市における Bauland モデル適用前後の所有者の取り分の比較 (2:所有者 No. 12 の場合)
 (出典: フィアゼン市資料を元に筆者が計算、資料では端数が記載されていない場合があるため、
 計算結果が必ずしも等式になっていない場合がある。)

価値となっており、非常に大きな開発利益が土地所有者の元に残されることが分かる。

同様に所有者⑫に関し（図 4-6）、従前の方法による最終的な利益は、地価を高めに見積もった場合で約 15 万 2 千€、低めに見積もった場合で約 11 万 4 千€になる。一方新しいモデルに基づき算定した場合は、高めに見積もった場合で約 11 万 0 千€、低めに見積もった場合で約 8 万 4 千€となる。両者を比較すると概ね 3 割弱の開発利益は圧縮されているものの、まだ従前の価値約 9,500€と比較すると、10 倍程度の価値となっており、非常に大きな開発利益が土地所有者の元に残されることが分かる。

これに対して市の収支は（図 4-7）、地価が高いシナリオで約 32 万 2 千€に、地価が低いシナリオでも約 23 万 0 千€となり、土地買収によって非常に大きな利益をあげることがわかる。

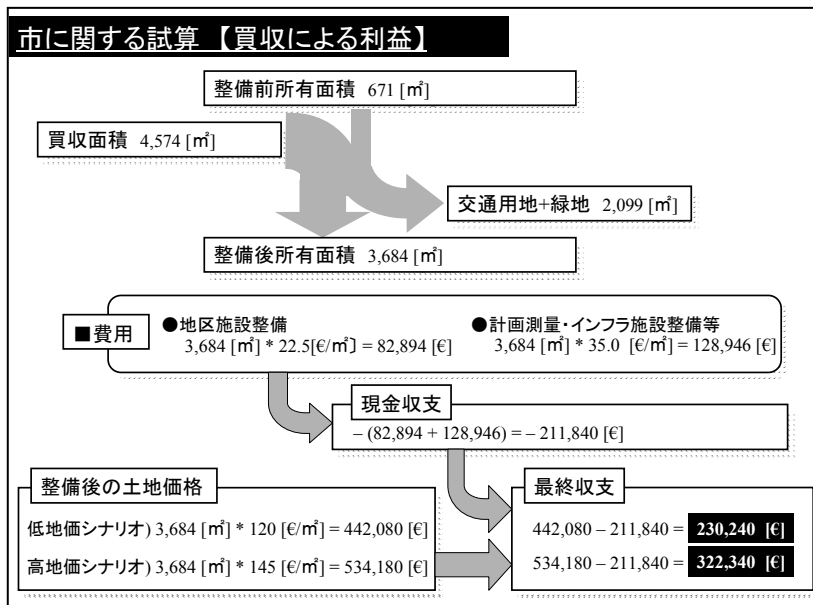


図 4-7 フィアゼン市における Bauland モデル適用による市の利益
（出典：フィアゼン市資料を元に筆者が算出）

表 4-3 フィアゼン市建設地モデルをピスタード地区に適用した場合の試算
（出典：フィアゼン市資料）

敷地番号/土地所有者番号	59/10	60,62,65の一部/1	61/12	154/15	63の一部/13	66/14	25の一部, 85, 86の一部/市	参考
従前所有面積	5976 ㎡	2074 ㎡	2,099 ㎡	1,475 ㎡	120 ㎡	490 ㎡	671 ㎡	計画面積12,905㎡
地権者の一次留保分	1000 ㎡	1000 ㎡	1,000 ㎡	1,000 ㎡	0 ㎡	490 ㎡	671 ㎡	
市への売却面積 (60%)	4976 ㎡	1074 ㎡	1,099 ㎡	475 ㎡	0 ㎡	0 ㎡	0 ㎡	計画面積: 12,905㎡ 交通緑地面積: 3,705㎡ 宅地面積: 9,200㎡
地権者の留保分 (40%)	2986 ㎡	644 ㎡	659 ㎡	285 ㎡	0 ㎡	0 ㎡	4,574 ㎡	
地権者の一次留保分	1,990 ㎡	430 ㎡	440 ㎡	190 ㎡	0 ㎡	0 ㎡	0 ㎡	計画面積: 12,905㎡ 交通緑地面積: 3,705㎡ 宅地面積: 9,200㎡
地権者の二次留保分	1,000 ㎡	1,000 ㎡	1,000 ㎡	1,000 ㎡	0 ㎡	490 ㎡	671 ㎡	
交通用地+緑地面積	2,990 ㎡	1,430 ㎡	1,440 ㎡	1,190 ㎡	120 ㎡	490 ㎡	5,245 ㎡	計画面積: 12,905㎡ 交通緑地面積: 3,705㎡ 宅地面積: 9,200㎡
従後所有面積	858 ㎡	411 ㎡	413 ㎡	342 ㎡	120 ㎡	0 ㎡	1,561 ㎡	
地区施設整備費用	2,132 ㎡	1,019 ㎡	1,027 ㎡	848 ㎡	0 ㎡	490 ㎡	3,684 ㎡	計画面積: 12,905㎡ 交通緑地面積: 3,705㎡ 宅地面積: 9,200㎡
インフラ整備費用、計画費用等	47,960 €	22,938 €	23,098 €	19,088 €	0 €	0 €	82,894 €	
地権者の支払額	122,565 €	58,618 €	59,028 €	48,780 €	0 €	0 €	211,840 €	計画面積: 12,905㎡ 交通緑地面積: 3,705㎡ 宅地面積: 9,200㎡
市への売却価格	13,437 €	2,898 €	2,966 €	1,283 €	19,200 €	0 €	0 €	
清算金	76,143 €	16,422 €	16,805 €	7,268 €	0 €	0 €	0 €	計画面積: 12,905㎡ 交通緑地面積: 3,705㎡ 宅地面積: 9,200㎡
地権者の受取額	89,580 €	19,320 €	19,770 €	8,550 €	19,200 €	0 €	0 €	
開発による地権者の合計支出額	32,985 €	39,298 €	39,258 €	40,230 €	0 €	0 €	211,840 €	計画面積: 12,905㎡ 交通緑地面積: 3,705㎡ 宅地面積: 9,200㎡
120€/㎡の時の地価総額	255,789 €	122,334 €	123,189 €	101,802 €	0 €	0 €	442,099 €	
最終利益	222,803 €	83,035 €	83,931 €	61,572 €	0 €	0 €	230,259 €	計画面積: 12,905㎡ 交通緑地面積: 3,705㎡ 宅地面積: 9,200㎡
145€/㎡の時の地価総額	309,078 €	147,820 €	148,854 €	123,011 €	0 €	0 €	589,466 €	
最終利益	276,092 €	108,522 €	109,595 €	82,781 €	0 €	0 €	377,626 €	計画面積: 12,905㎡ 交通緑地面積: 3,705㎡ 宅地面積: 9,200㎡

4-4 小結

以下では、これまで述べてきた建設地マネージメント——その中核部分をなすのは自治体による開発予定地の中間取得である——の取り組みに関して、その必要性和許容性に関して考察を行うことで小結とする。

まず必要性に関し、ドイツにおいては、既成市街地を除いては、開発は原則として **Bplan** が策定された区域においてのみ行うことが認められるという、非常に厳しい開発コントロールが行われている。そのため、建設可能地の地価が高くなり、バランスの取れた人口構造を自治体が維持していくこと——特に若いファミリー世帯の居住を維持していくこと——が困難になっている。また、農地との格差が数十倍と非常に大きくなることから、一度 **Bplan** を通じて開発が認められると、農地所有者は莫大な開発利益を手にすることとなる。したがって、このような地価の引き下げと開発利益の還元の問題を解決する必要性が出てくるのである。

次に許容性に関し、地価引き下げと開発利益の還元は、市がイニシアチブを有する **Bplan** 策定プロセスを通じて行われる。土地所有者は、開発利益を一定程度還元することを条件とすることで、はじめて開発が認められることとなる。特に現在は、社会・経済状況から人口が急増する状況にはないため、需要が比較的安定してきている。そのため、建設地の供給についても余裕があり、市が **Bplan** を策定する際に、このような厳しい条件を土地所有者に対して設けることが可能になっているものと推察される。さらには、厳しい開発コントロールに伴う農地と開発地との地価の差が大きいことは、市が直接開発に介入した場合の経済的リスクが少ないということを意味しており、それが直接買収を通じた建設地マネージメントを可能にしている一因となっているものと推察される。

このように、**Bplan** というドイツ特有の強力な開発コントロールツールの存在は、地価を引き上げ、農地所有者に莫大な開発利益を生み出す原因となっている一方で、その還元を可能にしている側面を有している、すなわちその必要性和許容性両方を支える要因となっているのである。

5 おわりに

本論文では、ドイツにおける郊外部の土地利用コントロールに関し、外部地域における開発コントロールと建設地マネージメント政策の二点を中心として明らかにしてきた。個別的な内容に関しては各章で述べてきたので、ここでは繰り返さないが、そこには、都市の人口が急増するわけではない、むしろ集落部の衰退が問題となる一方で、単純に「都市型社会」といえるように郊外部の開発圧力がなくなるわけではなく、また自治体の財政も厳しい状況にあるという、わが国の——特に地方都市の——都市計画のあるべき姿のヒントが多く見られる。

都市計画における持続可能性（サステナビリティ）は、環境・経済・社会の三面から評価されるものであるとすると、これらのドイツの政策については、外部地域における開発を抑制していることはコンパクトな都市形成を行うことにつながり環境的観点からのサステナビリティを、開発利益の還元を行うことは自治体財政の健全化につながり経済的観点からのサステナビリティを、また集落内部において一定の開発を認めることや開発に際して住宅取得者層をコントロールすることは、集落や自治体の活力の維持につながり社会的観点からのサステナビリティを実現しているものであると評価できるだろう。そして、これらはいずれも規制緩和によってではなく、公共サイドの十分なコントロールを通じて行われている点に注意する必要がある。

わが国においても、成熟化時代の都市計画制度を、環境・経済・社会のそれぞれの面からの持続可能性を確保することに資するよう改正していくことが急務である。

【参考文献】

- ・ 姥浦道生、小泉秀樹、大方潤一郎（2002）「自治体レベルにおける大規模小売店舗開発の立地コントロールの規準とその運用に関する研究 -ドイツ・ノルトライン-ヴェストファーレン（NRW）州・ドルトムント市を事例に-」日本都市計画学会学術論文集 37、811-816
- ・ 姥浦道生（2003）「ドイツにおける大型小売店舗開発の立地コントロールに関する研究」東京大学博士論文
- ・ 姥浦道生（2004）「ドイツにおける大型店開発の非法定広域立地調整システムとその運用に関する研究 -ブレーメン広域圏をケーススタディとして-」日本都市計画学会学術論文集 39-2、25-36
- ・ 大村謙二郎（1985）「両ドイツにおける既成市街地整備のための計画制度・手法に関する研究 -連邦建設法第 34 条を中心として-」日本都市計画学会学術論文集 20、511-516
- ・ 高橋寿一（1993）「開発利益の公共還元と都市法制」、原田純孝他編著『現代の都市法』東大出版会、118-141
- ・ 三木義一（1993）「ドイツにおける開発利益社会還元制度」『開発利益還元論』日本住宅総合センター、273-284
- ・ Dransfeld, E., Pfeiffer, P. (Forum Bauland Management (Hrsg.)) (2002): „Baulandbereitstellung: Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements –Arbeitshilfe–, Dortmund
- ・ Kreis Borken – Der Landrat(Hrsg.) (2004) : „Bauen im Außenbereich“

補足資料 1 : 建設法典 (Baugesetzbuch) 邦訳 (一部)

第 35 条 (外部地域における開発)

- (1) 外部地域においては、以下の各号に該当する場合には、公共の利益と対立せず、十分な地区施設整備が保証されている場合にのみ、開発が許可される。
- ① 農林業の用に供する場合、及び単に業務床の副次的部分を占めるにとどまる場合
 - ② 造園生産業の用に供する場合
 - ③ 電気、ガス、電話サービス、熱、上水、下水処理の公共供給、または地元と結びついた商工業の用に供する場合
 - ④ 周辺に対する特別の要請、周辺に対する悪影響、または特別の目的によって、外部地域においてのみ実現されるべき場合
 - ⑤ 風力または水力発電の研究、開発または利用に供する場合
 - ⑥ バイオマスのエネルギー利用で、第 1 号または 2 号に規定する営業、または家畜飼育に供するもので第 4 号に規定する営業の枠組みで行われるもの、および当該施設の公共の供給ネットワークへの接続に供するもので、以下の条件を満たす場合
 - a) 開発が業務と空間的機能的に一体となって行われること
 - b) バイオマスが第 1 号、2 号、または家畜飼育に供するもので第 4 号に基づく営業に相当程度由来している、または当該営業および近接する営業に相当程度由来していること
 - c) 一つの農場または営業場所につきただ一つの施設が稼働していること
 - d) 施設の発電能力が 0.5MW を越えないことまたは
 - ⑦ 平和的目的のための核エネルギーの研究、開発または利用に供する、または放射性廃棄物の処理に供する場合
- (2) その他の開発は、その実現及び利用が公共の利益を侵害せず、地区施設整備が保証されている場合にのみ、個別的に許可されることができる。
- (3) 公共の利益に対する侵害は、特に開発が以下の場合に認められる
- ① Fplan の規定に反する場合
 - ② Lplan、その他の特に水、廃棄物、イミッション防止法に基づく計画の規定に反する場合
 - ③ 有害な環境影響を惹起しうる、またはそれにさらされる場合
 - ④ 道路またはその他の交通施設、供給または廃棄施設、安全または健康、またはその他の課題について非経済的な支出が必要となる場合
 - ⑤ 自然保護及び景域保全、土壌保全、記念物保護の利益、または景域の自然的特色とそ

のレクリエーションの価値を侵害する場合、または集落及び景域景観を阻害する場合

- ⑥ 農業構造改善措置を侵害する場合、または給水が危険に晒される場合
- ⑦ スプロールの発生、固定化、または拡大の恐れを生じさせる場合
- ⑧ 無線送受信所及びレーダー施設の機能を害する場合

国土的観点から重要な開発は、国土整備の目標に反してはならない：第 1 項に基づく開発で、国土的観点から重要なものは、国土整備の目標として当該開発の規定を行う際に利害が衡量されている限りにおいて、公共の利益と対立しない。第 1 項第 2 号から第 6 号に規定する開発は、Fplan における指定を通じてまたは国土整備の目標として、他の場所で指定を行うことができる限りにおいて、原則として公共の利益と対立する。

- (4) 以下に記された第 2 項に規定するその他の開発は、当該開発がそれ以外の第 3 項に規定する意味において外部地域に調和的である限りにおいて、Fplan または Lplan の規定に反する、景域の自然的特色を侵害する、またはスプロールの発生、固定化、または拡大の恐れを生じさせることがないとする事ができる。

- ① 第 1 項第 1 文に規定する建築物の既存用途を以下の条件で変更する場合
 - a) 当該開発が維持する価値のある建造物の適切な利用に資する場合
 - b) 当該建築物の外観が本質的に維持されること
 - c) 既存の利用が放棄されたのが 7 年以上遡らないこと
 - d) 当該建築物が 7 年以上前に正当に建築されたものであること
 - e) 当該建築物が、農林業を行う農場と空間的機能的一体性を有していること
 - f) 住宅用途に変更する場合には、それまで第 1 項第 1 号に基づき許可された住宅以外に一つの農場につき最大 3 つの住宅しか存在していないこと
 - g) 第 1 項第 1 号に規定する営業の発展の利益のため新規建設が必要にならない限り、放棄された利用の補完として新規建築を行わない、という義務を負うこと
- ② 同種の住宅建築を同じ場所で以下の条件の下で新しく建築する場合。
 - a) 既存の建築物が正当に建築されたものであること
 - b) 既存の建築物に不都合または欠陥がある場合
 - c) 事実関係から、新規に建築される建築物が従前の所有者またはその家族の自己需要のために利用されると正当に想定されること；所有者が既存の建築物を長期にわたって自己利用していた前所有者から遺産相続によって取得した場合には、事実関係から当該新規に建設される建築物が所有者またはその家族の自己需要のために利用されると正当に想定されることで足りる
- ③ 正当に建築され、火災、天災、またはその他の異常現象によって破壊された建築物を同種かつ同じ場所で即座に新規に建築する場合
- ④ 維持する価値のある、文化的景域の景観を形成する建築物の改築または利用変更で、例えそれが元来とは異なる利用をされていたとしても、当該開発が建築物の適切な利

用および外観の価値を維持することに資する場合

- ⑤ 住宅建築の拡張を以下の条件の下最大2戸まで行う場合
 - a) 当該建築物が正当に建築されたものであること
 - b) 拡張が既存の建築物と比較して、住宅需要を考慮した場合に適切なものであること
 - c) 更なる住宅を建設する際には、事実関係から従前の所有者またはその家族自身によって当該建築物が利用されると正当に想定されること
- ⑥ 正当に建設された商工業営業の建設的拡張で、当該拡張が既存の建築物及び営業と比較して適切なものである場合

第1文第2号及び第3号の場合においては、除去されたまたは破壊された建築物に対する新規建築物の軽微な拡張または既存の立地場所からの軽微な逸脱については許可する。

- (5) 第1項から第4項までの規定に基づき許可される開発は、土地節約的な、地面の遮蔽は必要な量に限定する、外部地域を保全する方法で実施されるものとする。第1項第2号から第6号までの規定に基づく開発については、更なる許可条件として、許可される利用が持続的に放棄される場合には開発を取り壊し、地面の遮蔽を取り除く旨の、義務付け供述書を出すものとする；第1項第2号から第6号に基づき許可される利用変更の際には、取り壊し義務を負うものとし、第1項第1号または第2項に基づき許可される利用変更の際には当該義務を負わないものとする。建設許可官庁は、州法に基づき予定されている建設負担またはその他の方法により、第2文及び第4項第1文第1号gに基づく義務の停止を保証させるものとする。その他に、建設許可官庁は、第4項第1文の場合には、建設的またはその他の施設を開発の実現の後は予定されている用途にのみ利用される旨を保証させるものとする。
- (6) 自治体は、外部地域の宅地化した区域で、圧倒的に農業用途で形成されてはおらず、一定量の住宅が当該区域内に既に存在している場合には、条例によって、居住目的に供する第2項に規定する開発は、Fplanにおける農地または森林地との規定に反することまたはスプロールの発生または固定化の恐れを生じさせることがないものとする。条例は、小規模な手工業や商工業営業に供する開発に（対象範囲を：訳者）拡張されることができる。条例においては、許可条件に関するより詳細な規定をおくことができる。条例の制定の条件は、
 - ① 秩序ある都市建設的發展と一体となっていること
 - ② 環境影響評価に関する法律の別表1または州法に基づく環境影響評価の実施義務のある開発の許可性が根拠付けられていないこと
 - ③ 第1条第6項第7号bにおいて列挙された保護対象物に対する侵害の端緒が存在しないこと

条例の制定に際しては、第13条第2項第2号及び第3号に基づく社会及び官庁の参加に関

する規定が準用されるものとする。第 10 条第 3 項は、準用されるものとする。第 4 項の適用は条例からは除外する。

第 36 条

- (1) 第 31 条、第 33 条から第 35 条までの規定に基づく開発の許可に関しては、建設許可官庁の建設監督手続の中で、自治体と協調して決定する。自治体との協調は、第 1 文に規定した各条に基づく許可に関し、他の手続において決定がなされる場合においても必要である；ただし本規定は、第 29 条第 1 項に規定された種類の、鉱山監督に拠る開発については適用しない。第 30 条第 1 項に基づく開発の許可が整った場合には、自治体が開発の実現の前の適切な時期に、第 14 条及び第 15 条に基づく **Bauleitplan** 策定の保全のための措置に関して決定することができる旨を、州は保証しなければならない。第 35 条第 2 項及び第 4 項の場合には、州政府は規則によって一般的または特定の場合について、上級行政官庁の同意が必要である旨を規定することができる。
- (2) 自治体の協調及び上級行政官庁の同意は、第 31 条、33 条、34 条、及び 35 条から導出される理由に基づいてのみ拒否されることができる。自治体の協調及び上級行政官庁の同意は、許可官庁の依頼の受理から 2 ヶ月以内に拒否されない場合には、なされたものとみなす；自治体への申請の提出は、州法に規定されている場合には、自治体に対する依頼と同じとする。州法に基づき管轄する官庁は、自治体の違法な協調拒否を代替することができる。

補足資料 2 : 建築利用令 (Baunutzungsverordnung) 邦訳 (一部)

第 5 条 村落地区

- (1) 村落地区は、農林業の経済活動拠点の立地、居住および公害を著しくは生じさせない産業施設ならびに地区の住民の供給のための手工業施設の立地の用に供する。農林業の営業の利害に関しては、その発展可能性を含めて、優先的に斟酌するものとする。
- (2) 許可されるのは、
 - ① 農林業の経済活動拠点およびそれに付随する住居および居住建物
 - ② 菜園住宅で、相応する菜園を有する居住建物および農業の副業的拠点を含む
 - ③ その他の居住建物
 - ④ 農林産物の処理加工および収集のための施設
 - ⑤ 小売業、飲食店ならびに宿泊施設
 - ⑥ その他の産業施設
 - ⑦ 地域の行政ならびに宗教、文化、社会、健康およびスポーツの目的のための施設
 - ⑧ 造園業
 - ⑨ ガソリンスタンド
- (3) 第 4a 条 3 項 2 号において娯楽施設とされているものは例外的に許可されることができ
る。

第 6 条 (混合地区)

- (1) 混合地区は、居住および居住を著しくは害さない産業施設の立地の用に供する。
- (2) 許可されるのは
 - ① 居住建物
 - ② 営業および業務建物
 - ③ 小売業、飲食業および宿泊施設
 - ④ その他の産業施設
 - ⑤ 行政ならびに宗教、文化、社会、健康およびスポーツの目的のための施設
 - ⑥ 造園業
 - ⑦ ガソリンスタンド
 - ⑧ 地区のうち圧倒的に産業用途によって形成されている部分における、第 4a 条 3 項 2 号において娯楽施設とされているものの立地
- (3) 第 4a 条 3 項 2 号において娯楽施設とされているものは、第 2 項第 8 号に規定されている地区の部分以外の場所においても例外的に許可されることができ
る。

第 7 条 (中心地区)

- (1) 中心地区は主として商業施設ならびに経済、行政および文化の中心的施設の立地に供す

る。

(2) 許可されるのは、

- ① 営業、業務および行政用建物
- ② 小売業、飲食業、宿泊施設および娯楽施設
- ③ その他の公害を著しくは生じさせない産業施設
- ④ 宗教、文化、社会、健康およびスポーツの目的のための施設
- ⑤ 立体駐車場および大規模駐車場と一体となったガソリンスタンド
- ⑥ 監視員および交代要員のためならびに企業経営者および支配人のための住居
- ⑦ Bplan の規定によるその他の住居

(3) 例外的に許可されることができるとは、

- ① 第2項第5号に該当しないガソリンスタンド
- ② 第2項第6号および第7号に該当しない住居

(4) 特別の都市計画的な理由によって正当化されうる場合には（建設法典第9条第3項）、中心地区の一部に関し、以下の事項を規定することができる

- ① Bplan に規定された一定階数以上の部分においては住居のみが許可されること
- ② 建築物において、Bplan に規定された許可される延床面積の一定割合または延床面積の一定規模を住居のために用いること

これは、そのような規定によって中心地区の当該部分が主として商業施設ならびに経済、行政および文化の中心的施設の立地に供するものとならない場合においても、該当する。

第8条 産業地区

(1) 産業地区は、主として多大な負荷を与えることのない産業施設の立地に供する。

(2) 許可されるのは、

- ① すべての種類の産業施設、倉庫、資材置場、および公的業務
- ② 営業、業務および行政用建物
- ③ ガソリンスタンド
- ④ スポーツ用途のための施設

(3) 例外的に許可されうるとは、

- ① 監視員および交代要員のためならびに企業経営者および支配人のための住居で、産業施設との関連性を有し、かつ建築面積および建築体積に関してその下位に位置づけられるもの
- ② 宗教、文化、社会、健康の目的のための施設
- ③ 娯楽施設

第9条 工業地区

(1) 工業地区は、他の建設地区においては許可されない営業を主とする産業施設の立地にの

み供する。

(2) 許可されるのは、

- ① すべての種類の産業施設、倉庫、資材置場および公的業務
- ② ガソリンスタンド

(3) 例外的に許可されうるのは、

- ① 監視員および交代要員のためならびに企業経営者および支配人のための住居で、産業施設との関連性を有するもの、かつ建築面積および建築体積に関してその下位に位置づけられるもの
- ② 宗教、文化、社会、健康およびスポーツの目的のための施設

第10条 保養に供する特別地区

(1) 保養に供する特別地区としては、以下の地区が特に考慮される。

週末休暇用別荘地区

長期休暇用別荘地区

キャンプ場地区

(2) 保養に供する特別地区に関しては、目的および用途を表示および規定するものとする。

Bplan においては、特定の、地区の特性に相応した地区の供給およびスポーツの目的のための施設および建造物を一般的に許可すること、または例外的に許可しうることを規定されることができる。

(3) 週末休暇用別荘地区においては、週末休暇用別荘は戸建住宅として許可される。**Bplan** においては、週末休暇用別荘は住宅群としてのみ許可すること、または住宅群としてのみ例外的に許可されうることを規定されることができる。週末休暇用別荘の許容建築面積は、**Bplan** において、景域的な実態に配慮した上で、地区の格別の特性に基づき制限的に規定されることができる。

(4) 長期休暇用別荘地区においては、その立地場所、規模、設備、地区施設整備および供給の状況から保養滞在に適し、圧倒的かつ継続的に不特定の人々の保養に供するよう決められる長期休暇用別荘が許可される。長期休暇用別荘の許容建築面積は、**Bplan** において、景域的な実態に配慮した上で、地区の格別の特性に基づき制限的に規定されることができる。

(5) キャンプ場地区においては、キャンプ場およびテント場が許可される。

第11条 その他の特別地区

(1) その他の特別地区としては、第2条から第10条に基づく建設地区と本質的に相違する地区を表示および規定するものとする。

(2) その他の特別地区に関しては、目的および用途を表示および規定するものとする。その他の特別地区としては、以下の地区が特に考慮される。

温泉地区のような観光地区および宿泊地区

商店地区

ショッピングセンターおよび大規模店舗地区

メッセ、展示および会議地区

大学地区

病院地区

港地区

風力および太陽エネルギー等の再生可能エネルギーの研究、開発または利用に供する施設のための地区

(3) 1、 ショッピングセンター

2、 大規模小売店舗で、その種類、位置または規模から、国土整備および州計画の目標または都市建設の発展と整備に対し、単に重要ではないとはいえない程度の影響を与える可能性のあるもの

3、 その他の大規模小売施設で、最終消費者への販売および影響に鑑み、第2号に挙げた小売店に比肩するもの

は、中心地区以外では、そのために指定された特別地区においてのみ許可される。第1文第2号および第3号の意味における影響とは特に、連邦公害防止法第3条の意味における有害な環境影響、インフラ施設、交通、第1文で挙げた小売店の商圈における住民への供給、立地自治体内または他の自治体内における中心地構造をもった供給地域の発展、地区景観および自然景観、自然収支に対する影響をいう。第2文の意味における影響は、第1文第2号及び第3号に定める小売店においては、床面積が1,200 m²を越える場合には原則として存在すると推定される。第3文の規定は、影響が1,200 m²以下の床面積で存在する場合または1,200 m²以上の床面積で存在しない場合には、適用しない。その際には、第2文で挙げた影響に関しては、特に自治体およびその地区の構造および規模、住民への居住地近隣における供給の確保、店舗の提供品目に配慮しなければならない。

第12条 駐車場およびガレージ

(1) 駐車場およびガレージは、第2項から第6項までの規定に該当しない限りにおいて、すべての建設地区において許可される。

(2) 菜園住宅地区、純住居地区および一般住居地区ならびに保養に供する特別地区においては、駐車場およびガレージは、許可された利用によって生じる需要のためにのみ認められる。

(3) 不許可となるのは、

1、 純住居地区におけるトラックおよび乗合バスならびにこれらの自動車の被引車のための駐車場およびガレージ

- 2、菜園住居地区および一般自重 3.5 トン以上の自動車ならびにこれらの自動車の被引車のための駐車場およびガレージ
- (4) 特別の都市計画的な理由によって正当化される場合には(建設法典第9条第3項)、Bplan においては、特定の階においては駐車場またはガレージおよび付随する副次的施設（ガレージ階）のみ許可される旨が規定されることができる。第一文に基づく規定は、地下階についても該当する。第一文および第二文に基づく規定がなされた場合には、Bplan において特段の定めがない限り、敷地上の駐車場およびガレージは規定された階においてのみ認められる。
 - (5) 特別の都市計画的な理由によって正当化される場合には(建設法典第9条第3項)、Bplan においては、階の一部においては駐車場またはガレージのみ許可される旨が規定されることができる。第4項第2文および第3文はこれを準用する。
 - (6) Bplan においては、州法の規定に反しない限りにおいて、建設地区または建設地区の特定の部分においては駐車場およびガレージを許可されない、または限定的にのみ許可される旨が規定されることができる。
 - (7) Bplan の対象区域外における駐車場およびガレージの設置義務の解除ならびに駐車場およびガレージの設置義務に関する州法の規定は、第4項から第6項までの規定にも関わらず、そのまま適用される。

第13条 自由業のための建物および空間

自由業を営む者またはその職業が同様の方法で遂行される商工業を営む者の職業遂行に関しては、第2条から第4条の規定に基づく建設地区においては空間が、第4a条から第9条の規定に基づく建設地区においては建物も許可される。

第14条 副次的施設

- (1) 第2条から第13条に列挙された施設以外についても、建設地区にある敷地または建設地区自体の利用の目的に供し、その特性に反しない場合には、下位に位置づけられる副次的施設および建造物として許可される。本令に基づき建設地区において動物飼育のための建造物および施設が未だ許可されていない場合には、第1文の意味における下位に位置づけられる副次的施設および建造物に小動物飼育のための建造物および施設が含まれる。Bplan においては、副次的施設および建造物の許可性を制限または排除されることができる。
- (2) 建設地区への電気、ガス、熱および水の供給ならびに下水排水に供する副次的施設は、建設地区においては、Bplan においてそのための特段の区域が規定されていない場合においても、例外的に許可されることができる。本規定は、第1項第1文の適用のない限りにおいて、通信に関する副次的施設ならびに再生可能エネルギーの施設にも該当する。

第 15 条 建設的およびその他の施設の許可性に関する一般的前提

- (1) 第 2 条から第 14 条において列挙された建設的およびその他の施設は、数、位置、規模または目的に鑑みて建設地の特性に反する場合には、個別的に不許可とされる。これらはまた、それらの施設から負荷または公害が発生しうる場合で、それが建設地区の特性に鑑みて、当該建設地区自体におけるまたはその周辺部における受忍限度を超える場合、またはこれらがそのような負荷または公害に曝される場合には、不許可とされる。
- (2) 第 1 項の適用は、建設法典第 1 条第 5 項に規定する都市計画的な目標および原則に基づきなされなければならない。
- (3) 建設地区における施設の許可性は、連邦公害防止法およびそれを根拠に発せられる命令の手続法的組み入れによってのみ判断されてはならない。

Ⅱ

平成 16 年度 フランス調査より
建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表
河原田 千鶴子

郊外開発コントロール・フランス調査報告

建築・都市設計事務所 Atelier ChK

河原田 千鶴子

1. はじめに

ひたすら拡張し続けてきた都市は今、その広がりを抑制する時代を迎えている。だがしかし、我が国では無秩序な郊外部の開発が依然として行われている。都市のスプロール化は今後、生活環境改善を目的としたインフラ整備や公共・商業施設などの設置に重要となる都市間の連携を困難にする要因のひとつとして挙げられる。

フランスでは高度経済成長期以来 30 年間に顕著となる市街化の拡張を抑制してゆくため「都市の上に都市をつくる」ことを目的として法整備が行われてきた。2000 年の「都市の連帯と再生に関する法律:SRU 法」は空間の浪費を抑制し、エネルギーを節約し、荒廃した都市を再生し、可能な限りソーシャル・ミックスを増進させる¹ことを目的として制定される。この SRU 法は広域計画(SCOT)や市町村レベルの土地利用規制を伴う都市計画(PLU)を司る都市計画法典の改正を含んでいる。これは、1967 年の土地基本法による長期で広域の基本計画 SD や土地占用プラン POS を大きく改革するものである。

伝統的な中央集権国フランスでも 1980 年代に地方分権改革が行われ、都市計画の権限は市町村に委譲されている。国は各自治体に都市政策について熟考することを促し、地方議員の都市計画への関心をさらに強めようと努めている。フランスの議員選挙の争点の 80%は都市計画についてであるといわれている。

このようなフランスには 36,700 の市町村があり、その 90%が人口 2000 人以下の村 village である。特徴的な風景として、果てしなく広がる農地の真中に教会の小塔が見え、その周りを旧市街地が囲み、さらにその外側に新しい宅地が広がっている。しかし、むやみやたらな宅地開発やミニ開発が見られることは希である。情緒豊かな田園風景が維持されており、車窓からは農業大国フランスが誇る自然景観の中に都市景観見え隠れする。

フランスでは都市における市街化拡張はどのようにしてコントロールされているのだろうか。制度上の解釈を踏まえて、その仕組みを現地調査を行い紐解いてゆく。

2. 現地調査の概要

フランスが市街化の拡張を抑制する仕組みのひとつに都市計画の規則を定義し、土地利用を規制するゾーニングの決定がある。全国のおよそ 84%の市町村で作られている都市計画ローカルプラン PLU: le plan locale d'urbanisme および前身の POS でゾーニングを決めることができる。ゾーニングによる土地利用規制は SRU 法によりある需要予測をもとに無駄のない空間の使い方を促しているが、これは国が市町

¹ H. Jacquot, F. Priet “Droit de l’Urbanisme” (2004)p.47 を参照。

村に要求する、都市政策の基本的な考えである。

もうひとつ重要な仕組みは、市町村の主体性を尊重しながら水平的な調整を促し、広域の行政を統合することをめざす、広域統合計画 SCOT の作成である。上記 PLU はこの SCOT に適合しなければならない。SCOT は前身 SD とは異なり、広域における土地利用の規制をしなくなったが、森林から区画規模まで保護しなければならない区域は指定する。また、PLU を作成する市町村が SCOT の作成に参加していない場合、即ち、その土地に SCOT が適用されていない場合、PLU の計画案は国の確認が必要となる。これは、基本的に SCOT が PLU を「監視」する立場にあるということで、ゾーニングとその規則を決める際に SCOT の方針に従っていないといけないということである。

これらを踏まえ、本年度の調査で主に対象としたことはまず、(1)2000年のSRU法と2003年のUH法(都市計画と住宅の法律)による都市計画制度の大改革について国の意向を知ることである。そこで「建築の可能性の制限」に関する条文を含む一般都市計画規則 RGU: les règles générales d'urbanisme および新しいPLU規則の改革点について、設備・交通・住宅省でインタビューを行った。次に、(2)昨年、PLUを作成し、承認した人口 2000 人余りの市町村(トゥルシュターシェイム市)の役所でインタビューを行い、新旧 POS(1992)と PLU(2004)の比較および当該市町村の市街化拡張を抑制する仕組みについて調査を行った。また、(3)来年度に具体的な調査を行う予定となっている SCOT は都市計画体系の中心的存在であるが、国土整備体系を司る「国土の整備と持続可能な開発のための基本法:ヴォアネ法」と連携を図り、広域における水平的な調整を可能にしているため、別体系の基礎的事項を整理しておく必要がある。そこでまず、策定主体となる「市町村間協力公的機関 EPCI: l'Etablissement public de coopération intercommunale」の実態とEPCIへの加盟時のメリットなどについて、シュヴェヌマン法(行政府を定める地方自治体一般法典の改正を含む)を作った内務省でインタビューを行った。そして、SCOTを作る際、策定範囲を定めるが、その際、検討対象とされる「地方 le pays」(ヴォアネ法で定義)という括りについて国土整備庁でインタビューを行った。

加えて、(4)ストラスブール Strasbourg 広域圏はフランスで SCOT の作成状況が最も進んでいる地域であることから、策定主体である「ストラスブール SCOT 策定混合組合:SCOTERS」(EPCIより選出議員により構成されている)で特徴や進捗状況についてインタビューを行った。また、フランスのある程度の規模の地方都市には1970年代に都市計画事務所が設立されており、計画案の実質化を行っている。通常市町村は現況の診断・分析や需要予測・調査などをこの都市計画事務所に委託する。さらに、これらのデータをもとに当該事務所は計画案を具体的なものにして行く。市町村へ行って話を聞くよりも、このような都市計画事務所へインタビューを行う方が有益な情報を得られると言われている。そこで、ストラスブールの PLU および SCOT について「ストラスブール都市圏開発都市計画事務所 ADEUS」へのインタビューを行った。表1に調査対象地とインタビュー先および担当者を記す。

表1 2004年度フランス調査インタビュー先・担当者

調査地	インタビュー先・担当者
Paris	設備・交通・住宅・観光・海洋省都市計画住宅建設局都市計画課課長補佐フェモラン女史 Ministère de l'Équipement des Transport du Logement du Tourisme et de la Mer, Direction générale de l'Urbanisme de

	l'Habitat et de la Construction sous-directrice Brigitte PHEMOLANT
Truchetersheim	トゥルシュターシェイム市役所リュック女史 Mairie de Truchetersheim Brigitte LUCK
Paris	公務員制度・国政改革・国土整備省国土整備地域開発庁コンバット-ムラン女史 Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régional(DATAR)e chargée de mission Cécile COMBETTE-MURIN
Paris	内務・国内保障・地域の自由省地域構造室室長ラプーズ氏 Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieur et des Libertés locale chef du bureau des structures territoriales Partick LAPOUZE
Strasbourg	ストラスブール広域統合計画 SCOT 混合組合 SCOTERS 事務局長ルヴェルディ氏 Syndicat mixte pour le Shéma de Cohérence Territoriale de la région de Strasbourg directeur Michel REVERDY
Strasbourg	ストラスブール都市圏開発都市計画事務所 ADEUS 調査課長ディボルド氏 Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise directeur d'étude Francis DIEBOLD

3. 都市計画規則と市街化コントロール

3-1. 一般都市計画規則 RGU

都市計画法典の冒頭には法 110 条で基本方針²が示されており、法 111-1 条から 111-11 条まで、都市計画一般規則 RGU: Règles Générales d'Urbanisme が定義されている。この RGU はフランス全国に適用されるものであるが、PLU が作られている市町村には独自の規則が存在するので適用されない。PLU を作る市町村は明確な都市政策のもとに将来的なビジョンを持っており、その一環として公共事業のための用地を確保することができる。例えば、フランスの都市政策は伝統的な街区形態の保全や改善を優先しているのでそのための規則を設けたい場合に都市計画文書として PLU を作らなければならない。PLU の規則は 4 種類のゾーニング(市街地 U、市街化予定 AU、農地 A、自然 N)によって定められる。

しかし、PLU ほどの規模はないが土地利用の規制を設けたい市町村では市町村図 la carte communale を作成することができる。この市町村図には RGU が適用される。この市町村図も SRU 法によって導入された新しい文書である。以前は法 111-1-3 条に全国都市計画規則適用方式 MARNU: les Modalités d'application de règles nationales d'urbanisme が定められていたが、4 年ごとに作り替えられなければならない。そこで、MARNU は廃止され、市町村図は小規模ながらそれなりに都市の将来的なビジョンを持ち合わせ、民主的な手続きで作られる真の都市計画文書として法 124-1 条～法 124-4 条が新設された。

また、RGU のなかでも法 111-1-2 条³は建築可能性の制限に関する条文であるが、これは PLU も市町村図もない市町村に適用される。既存の市街地以外での開発は許可されていない。国は、市町村に将来的なビジョンとして都市政策について熟考することを促している。すなわち、PLU や市町村図のない市町村に対して新たな開発は許可されないことが大前提なのである。従って、このような市町村には権限の委譲もされておらず、建築許可も国が行っている。この条文は、まず、市町村に計画的な土地の利用を誘導するものであり、フランスの市街化コントロールにおける基本的な考え方を示すものであるといえる。

²(法 110 条:要約)フランスの国土は国民の共通の財産である。各公共団体はその権限内において管理人であり保証人である。生活環境を整備し、現在のまたは将来の住民の需要と資源に比べ得る住宅、雇用、サービス、交通における条件を差別なく確保し、経済的に土地を管理し、自然環境と景観の保全および公共の衛生と安全性を確保し、都市部と農村部の住民の平衡を促進し、交通の需要を合理化するために、各公共団体は相互の自治、予測、空間利用の決定を尊重しながら調和させる。

³(法 111-1-2 条:要約)第 3 者が反対できる PLU または市町村図がない場合、市町村において既成市街地部分以外で許可されるものは 1.用途の変更、2.集合施設の建設、3.既存設置物の拡張、4.市町村議会が決定する公益施設の建設。

3-2. 都市計画ローカルプラン PLU の改革点

市町村レベルで作られる都市計画は土地占用プラン POS と協議整備区域 ZAC: la Zone d'Aménagement Concerté、区域整備プラン PAZ: Plan d'Aménagement de Zone からなる事業制度で構成されていた。SRU 法は POS を ZAC を包含する PLU へと変更した。以後、PAZ は廃止となる。なぜなら、これまでは ZAC を設立するたびに POS とは別に PAZ を作成しなければならず、よって一つの市町村に多数の計画が各々の凡例を伴って存在することとなり、都市計画文書はより複雑になったことからである。POS は 1 市町村に対して部分 POS (POS partiel) など複数の文書を作ることが可能であったのに対し、PLU が市全域に 1 つ適用されることが義務付けられたのも上記の理由によるものである。

また、POS は土地利用に関する禁止事項を述べていたに過ぎなかったため、公共空間の整備などが優先されていなかった。そこで、PLU では当然禁止もするが、なにより整備と持続可能な開発プロジェクト PADD: Projet d'Aménagement et de Développement Durable を導入することで市町村の都市政策を表現し、将来的なビジョンに基づき計画的な土地利用を行うことが可能になったのである。PADD は SCOT と PLU の双方に導入されている。SCOT の PADD はマスタープランとして基本構想に止まるが、PLU の PADD はより都市政策を具現化するためのプロジェクトとして重要度が高い。PLU は PADD を市町村の需要に応え得るプロジェクトとするために住宅や経済活動に関する需要や環境評価について診断・分析を行うことを義務付けている。この診断分析による需要予測に基づいてゾーニングは作られる。PLU は全国一律に市街地 U ゾーン、市街化予定 AU ゾーン、農地 A ゾーン、自然 N ゾーンに区分され、各々土地利用の禁止事項や建築物の形態規制が定義される(令 123-9 条)。しかし、各市町村はこれらの区分を独自に細分化することができる。詳細は後述する。

さて、POS 時代のゾーニングは U と N の 2 種類があり、U が市街地ゾーンであったのは変わらないが 自然 N ゾーンは NA、NB、NC、ND と区分されており、NA は市街化予定 AU ゾーンへ、NC は農地 A ゾーンへ、ND は自然 N ゾーンへと純化された。各ゾーンの特徴を表 2 に示す。NB ゾーンは SRU 法によって廃止される。この NB ゾーンには分散された形で部分的に建築が可能な区域であったため、結果、広範にわたる自然区域の無駄遣いを容認していたことになる。NB ゾーンは 70 年代の市街地拡張時代の産物と言え、現在、国は市町村に対して空間の使い方により高い意識を持つよう誘導しているため、自治体の主導でその他のゾーンへ吸収されることとなった。多いケースは土地を凍結状態にするために N ゾーンへ吸収されたり、AU または U ゾーンとして自治体が土地を収用し公共事業の用地として確保することもあるという。しかし、このような土地収用は通常高額な売買であるとはいえ、手続きに時間がかかるので NB ゾーンを多く設定していた市町村(特にフランス南東部)は PLU への改定が遅れている。

表 2 都市計画法典による POS および PLU の土地利用区域区分の内容要約

土地利用区域区分 POS	内容要約(旧令 123-18 条)	土地利用区域区分 PLU	内容要約(令 123-5~8 条)
U 市街地区域	既存または実施中の公共施設ですぐに建設が可能な区域	U(令 123-5 条) 市街地区域	既に市街化されている区域および公共施設が既に存在または建設中で建設物の設置に十分な許容量を持つ区域

NA 市街化予定区域	POSの変更またはZACの作成により将来市街化が可能な区域	AU(令 123-6 条) 市街化予定区域	近くに公共道路や水路、電気配線などが存在し、このゾーン全体において建物を設置するために十分な許容量を持つ場合、整備の方針と規則がゾーンの整備と施設の条件を定義する。整備の方針と規則によって予見されているゾーン内で、整備事業全体の実施時、または少しずつの施設の実施時に建設は許可される。上記のインフラがゾーン全体において建物を設置するために十分な許容量を持たない場合、市街化は PLU の修正または改定に従属する。
NB	部分的に施設が存在するが拡充する予定がない区域(現状凍結的な一般自然区域)		
NC 優良自然区域(農業区域)	保護すべき価値のある農業区域	A(令 123-7 条) 農業区域	農業区域では整備されているものでなくても市町村において農地としてアルゴノミック、生態系、経済的理由で保護される区域が指定される。 Aゾーンでは、公益事業や公共事業および農業拡張に必要な建設や設置のみが許可される。規則の図版に示される農業用建物の用途変更に関する R.123-12 条の 2(N 区域内: 景観の質の保全区域や L.123-4 条の TDR が適用される区域)の適用においても許可される。
ND 自然区域	災害や公害から保護または自然景観・歴史・生態系を保護するための区域	N(令 123-8 条) 自然区域	自然森林区域では整備されているものでなくても市町村において敷地の質、自然世界、景観とその利害、特に、美観的視点、歴史的、生物学的理由により保護されるか、または森林拡張の存在や自然空間の特質により保護される区域が指定される。 Nゾーンでは L.123-4 条にある建設移転の可能性を実施できる範囲を決めることができる。農業と森林の拡張開発のための利害を保有する土地は COS の移転ができるこれらの範囲から除かれる。 上記の範囲外で、農地、森林の保全、敷地、自然世界、景観の保全を妨害しないことを条件として、建設は広範な区域と受け入れ許容量が制限された区域において可能である。

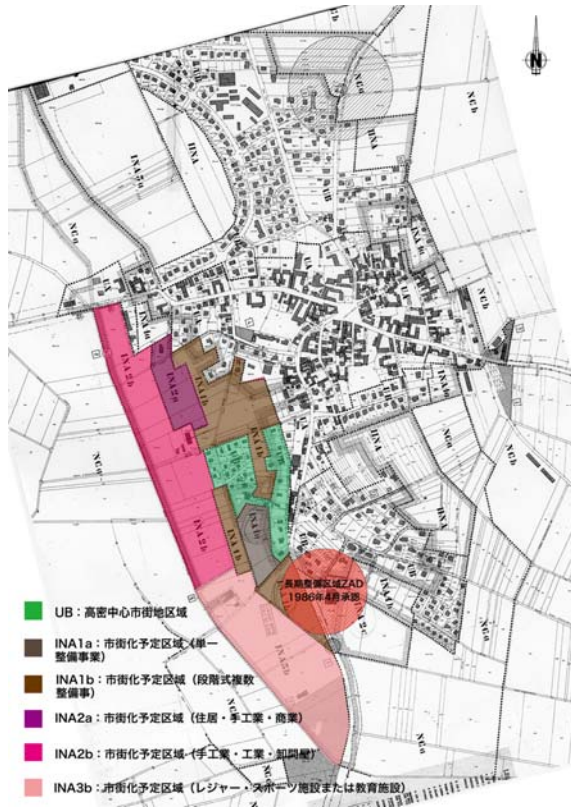


図1 トウルシュターシェイム市 POS ゾーニング図 1992 年
(出典:トウルシュターシェイム市 POS 図版に筆者加筆)

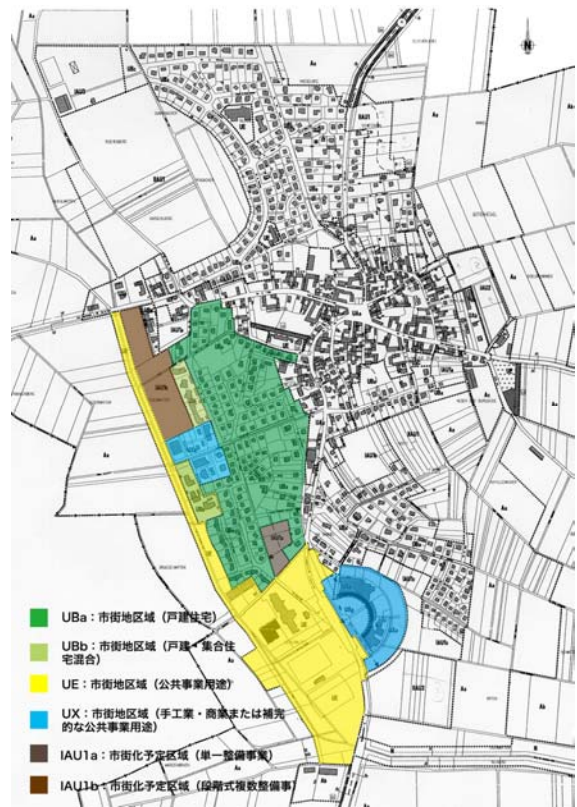


図2 トウルシュターシェイム市 PLU ゾーニング図 2004 年
(出典:トウルシュターシェイム市 PLU 図版に筆者加筆)

4. トウルシュターシェイム Truchtersheim 市調査事例

このトウルシュターシェイム市はストラスブールの北西およそ 14km に位置する。人口 2373 人(1999 年の国勢調査による)の村(village)である。前にも述べたが、フランスの約 90%の市町村が人口 2000 人以下なので、このトウルシュターシェイム市はフランスの一般的で典型的な村の一つといえる。1994 年に POS の改定があり、その後 SRU 法を受けて 2004 年 6 月に承認された PLU が現行計画である。この村は 1974 年に隣接のベーレネイム村と合併をしており、ゾーニングと規則は同様のものを用いている。

トウルシュターシェイム市は農地で囲まれており主産業は農業であり、ストラスブールへの通勤圏でもある。農業大国フランスの典型的な集落が我が国の多くの集落と異なるところは各農村の中心部は市街地であり、商店や行政サービスも完備された都市機能を持つことである。

さて、このようなトウルシュターシェイム市の POS(1992)および PLU(2004)のゾーニング図(図 1 および図 2)と規則を具体的に比較してみると、特徴的なのは 10 年間、ほとんど市街地の拡張が行われていないことである。しかし、村の南西部に多少の変化が見られる。そこは、ストラスブール方面からの都市の入り口になっている。市の都市政策は都市の入り口に価値付けを行うことであるという。当該地には POS 時代に長期整備区域 ZAD が設置されており、現在は中規模複合商業施設が建設されている。ZAD 内では公法人または半官半民整備会社のための先買権が存在する。この制度は市街化区域や整備される商工業

区域に対する土地投機の防止を目的としている⁴。

トゥルシュターシェイム市の ZAD は 1986 年に承認されている。その後、都市計画家と協働で案を作成し、現在のプロジェクトが完成した。

また、都市の入り口の北西部は POS ではいくつかの種類⁴の市街化予定区域(INA1、2)となっていたが PLU では一部市街化予定区域(IAU1a、b)を残し、大半が UB ゾーンとして分譲住宅地へ変更された。この村では 1990 年から 9 年の間におよそ 300 人の増加がみられる。また、新設の中規模複合商業施設の反対側の INA3b ゾーンは公共事業用地の UE ゾーンへ変更されている。

規則書を要約すると「INA1 ゾーンは自然区域であり、整備されていない土地で構成されている。短期間に市街化を構成するための土地であり、その基本的な用途は住宅、商業、オフィス、サービスまたはこれらに関連のものとする」となっている。このゾーン自体は a、b、c の 3 種類に区分されており、分譲住宅地と変化した部分は INA1b で段階的な手法による複数の事業による整備のみが許可される。実際、市は 1995 年に今の UBa ゾーン全域を買収し、1996 年に 10 区画分を分譲住宅地とした。そして 1998 年に残りの土地を住宅地とすることを条件にプロモーターに売り渡し宅地開発を行った。PLU で規定される UBa ゾーンは基本的に戸建て住宅専用区域となっている。また、INA2b ゾーンであった場所も一部 UBa ゾーンへと変更されている。INA2b ゾーンは手工業、商工業、卸問屋の用途が設定されている。残された市街化予定区域 IAU1a はゾーン全体に単一事業による整備のみが許可される。

INA3b ゾーンはスポーツ、レジャー、教育施設用途のための用地であり、現在は UE ゾーンで中学校が建設されており、将来的には隣地に図書館が建設される。この都市の入り口に広がる公共事業用地 UE ゾーンは北方面に延びている。将来、グリーンベルトを建設する予定である。都市部と隣接の農地の境にグリーンベルトを建設するという市の意向は都市部の拡張を防ぐためのものであるという。

市役所の担当者の話によると、トゥルシュターシェイム市では通常、整備事業を行う場合買収により土地の管理を行っている。この手法によって、開発圧力による無秩序な市街化を防ぐことができるとしている。

5. 広域統合計画 SCOT の体制

5-1. 基本計画 SD との違い

知られるように、フランスの都市計画は 1967 年の「土地基本法」以来、長期的に広域の土地利用を誘導する基本計画 SD(1983 年までは都市整備計画 SDAU)と土地利用の規制に関する土地占用プラン POS という二層の規制的计划中心的存在であった。いずれも高度経済成長期の制度であり、都市の拡張を想定して組み立てられていた。

前身の制度である SD と比較することにより、SCOT の特徴が浮かび上がる。まず、文書の内容は令 122-1-3 条に従って、「説明報告書」、「方針書」、「方針書に付随する図版」に整理・表現される。「説明報告書」は 1. 予測に基づく、土地、住宅、施設等の需要分析と 2. PADD の提案に環境の現状分析や環境影響評価等を加えたものである。「方針書」は 3. PADD を実現するための基本方針(地区の構成または既

⁴ 中村紘一他「フランス法律用語辞典」(2002)三省堂 p.323

成市街地再構成のための一般方針、市街化区域、市街化予定区域、自然・農村または森林区域の均衡、環境における災害予防の基本方針)と 4-a. 社会住宅の建設と住宅の社会的均衡、b.市街化と公共交通網の整備、c.商業・手工業施設や経済活動施設、d. 景観保全と都市の入口の改善、e. 災害予防と 5.保全すべき市街地、自然区域の配置と範囲が示される。(1-5.は法 122-1 条の要約で他に 6.交通に関する大規模プロジェクト、公共交通整備を条件とした開発区域、7.詳細にかかわるセクター計画 SS: Shéma de Secteur が SCOT の具体的な内容として定められている)

SD は「説明報告書」と「図版」のみで構成されていた(旧令 122-25 条)。また、SD では図版に一般的な土地利用や市街化拡張区域、再構築する地区などを表現していたのに対し、SCOT では、新たに設けられた方針書とそれに付随する図版により、より多岐にわたる分野別の都市政策の方針を表現しようとしている。ここで、SCOT の PADD は「住宅・経済開発・レジャー・交通機関・運搬・駐車・交通規制に関する公共の都市政策の目的を決定する」(法 122-1 条 2 項)構想であり、マスタープランとしての役割を持つ。

ここまでで、SD が広域の土地利用をゾーニングによって規制していたのに対し、SCOT はそれをせずに戦略的な方針を定めることとし、必要であれば自然区域など保護すべき区域を指定するに止まることがわかった。スーパーPOS のような存在であった SD は市街化のための道路拡張など地図上に示される 2 次元的な計画で、経済生活やソーシャル・ミックス(社会混合)など都市機能に適応していなかったからである。そして、SD を改定しなければならなかったもうひとつの理由は、広域調整で重要とされる市町村間の協力が脆弱で、特に南部地域において SD の作成率が低く、全国的にも改定率が低かったことである⁵。新しい制度では、承認された SCOT を 10 年ごとに分析し確認することが義務付けられ、「SCOT なくして開発なし」の原則が導入された。当初、この原則が適用される対象都市圏は全国でおよそ 400 あると想定された。しかしながら、これに対して市町村の議員から批判が相次いだ。議員達は土地が不足することが明らかだと主張したのである。こうして、2003 年の UH 法では、対象とする都市圏の数が 140 まで削減された。いずれにせよ、SCOT は実質的な都市圏を対象に作成されるもので、中心的都市とその都市圏を支柱に衛星都市間を含め横断的に調整を図ることを促すものである。

生活圏が広域に拡大した現代では、土地利用や環境改善政策など計画的な機能に加え、均衡のとれた住宅供給、公共施設や商業施設の設置などの生活環境改善のための整備に対する協力体制が必要となってくる。従って、都市間における連携は、事業型より政策型が重要となるのである。

5-2. 都市間の連携と計画作成範囲の検討

(1)シュヴェヌマン法による都市間連携

SRU 法に先立って 1999 年 7 月に定められたシュヴェヌマン法は、フランスの全 36,700 の市町村をまとめる行政サービス機関および通常の行政府⁶を規定する地方自治体一般法典を改正した。

フランスでも、70 年代に市町村合併が試みられた。しかし各市町村がアイデンティティーを失うことをおそれ成功しなかった。そこで、汚水処理や交通網などのインフラ整備を市町村連合などの集合体の協力

⁵ H. Jacout, F. Priet “Droit de l’Urbanisme” (2004) p.157 を参照。

⁶ フランスの行政区分は国の下に州 Région、県 Département、市町村 Commune があり、各々議会を持つ。議員は住民の直接選挙により選出される。さらに県の下位行政区画として群 Arrondissement や県議会の選挙区画としてカントン Canton というのがあるが議会を持たない。

で実現する体制を推進してきたのである。シュヴェヌマン法は、このような協力体制を、独自の税財源と総合的な権限を有する市町村連合協力機関 EPCI の確立で達成しようとする。EPCI は、人口規模により、市町村共同体 CC(5 万人未満)、都市圏共同体 CA(5 万人以上 50 万人未満)、大都市圏共同体 CU(50 万人以上)に分類される。EPCI は議会を持ち、議員は各市町村議員の中から選出される。2004 年 1 月現在の資料によると EPCI への加盟市町村は全体のおよそ 85%以上となる。

これらの EPCI、すなわち CC、CA、CU の権限は、委譲が義務付けられるもの、オプションとしていくつかある中から選択するもの、任意なものがある。例えば、委譲義務のある権限は次のように EPCI の規模が大きくなるにつれ増える仕組みになっている。また、CU で義務付けられているものは CA ではオプションとなる。

CC: 経済開発・地域整備

CA: 経済開発・地域整備・社会均衡・都市政策

CU: 経済開発・地域整備・社会均衡・都市政策・インフラ・環境保全

EPCI の税制は単一税制であるが、特徴は、まず(1)4 つの主要地方税のうちひとつを市町村共同体 CC に拠出することができ、次に(2)市町村共同体 CC は 最も経済開発に関係してくる 企業税を一括徴収することができる。また、全ての EPCI に対して、総合交付税の一部が特別に設定されている。このように、EPCI に関して国は大きな財政政策の見直しを図った。EPCI は権限が多く与えられればられるほど、交付税も増えるという仕組みになっている。

よって、EPCI を作成するメリットは人口規模によって数は異なるが、経済・地域・社会に関する権限が委譲され、条件のよい税政策を享受できることが挙げられる。また、作成の条件は地域は一体であることである。

市町村合併に合意が得られなかったという背景を受けて、EPCI の作成はコンセンサスを得ることが基本となっていた。そこで、全体で一貫性を確保するため規模別の権限委譲システムが構築された。

現在、EPCI の議員は市町村議会の指名によって選出されており、住民投票は行われていない。しかし、内務省のインタビューによると委譲される権限の実際は直接選挙を行うに相応しいものとなっているにも関わらず、加盟市町村の合意を得ることは容易ではないのが現実である。なぜならば、EPCI の持つ権力が県の代表である県議会議長の不安材料となり競争関係が生まれてしまうことが危惧されているからである。

フランスの 36,700 市町村の約 90%が人口 2000 人以下である。SRU 法による新しい広域計画 SCOT の決定主体は、この EPCI、あるいはいくつかの EPCI のまとめ(たとえばひとつの CA と複数の CC など)が担っている。市町村合併をしないフランスの市町村はこの EPCI に加盟することで都市間の連携を図り、水平的な調整を行っている。

(2)ヴォアネ法と地域的なまとめ

シュヴェヌマン法より 1 ヶ月先行する 1999 年 6 月に定められたヴォアネ法は、1992 年のリオの地球サミットにおける行動計画アジェンダ 21 を取り入れたもので、地域整備を行うための範囲として「都市圏」や「地方」を定義している。さらに、そこで実施される整備プロジェクト(都市圏プロジェクトと地方憲章)およ

びそれらを実施するために国・州と運営主体間で結ばれる契約(都市圏契約と地方契約)について定めている。

この法律は細分化され数の多い市町村を経済開発を目的とした雇用圏として組織するために構想された。まず、「地方 le pays-ル・ペイ」とは平均約 80 市町村、75,000 人を含む地域で基本的に農村部につくられる。主に、核となるいくつかの市町村や市町村連合を含み、単一財源を持つ市町村共同体 CC により構成されており、スケールは居住、雇用、レジャーを基本とする「生活圏」としてのまとまりを表す範囲である。

ヴォアネ法はその他に「都市圏 l'agglomération-アグロメラシオン」⁷という地域整備プロジェクトのための範囲を設定している。これは 15,000 人以上の中心都市を含む 50,000 人以上の都市区域⁸となっており、核となる都市圏共同体 CA を含む EPCI のまとまりで構成されなければならない。また、「地方」同様、地域整備プロジェクト運営のために国・州と契約を結ぶ。

ヴォアネ法は「地方」と「都市圏」の関係をこの地方契約や都市圏契約によって調整している。例えば、この二つの範囲が重なる場合、「地方」のプロジェクトである地方開発憲章の都市部に関する事項は都市圏契約で取りまとめることになる。よって、現在、「地方」の 20%が「都市圏」を含んでおり、これは都市間の連携を図り、開発プロジェクトを行うために適した範囲であるとされている。しかし、これはあくまでも理想的な指標であって、地域の政策によっては実際はより小さい規模の「地方」も存在する。これは、「地方」の範囲が必ずしも統計的に算出される都市区域や雇用圏に当てはまらず、あくまでも日常的な「生活の場」としての範囲を尊重しているからである。このようなことから、都市圏を含む地方の範囲は SCOT の範囲に適しているといえる。

⁷ 産業地区を除く、人口 2000 人以上が居住し、住宅間の距離が 200m 以内で連たんしている群れのこと。(国立統計経済調査学院 INSEE による)

⁸ 中心核としての都市および農村部の市町村、またはある都市組織により構成されており、中心核的な都市とその衛星都市における全人口の 40%に当たる住民が仕事および居住している区域のこと。(国立統計経済調査学院 INSEE による)

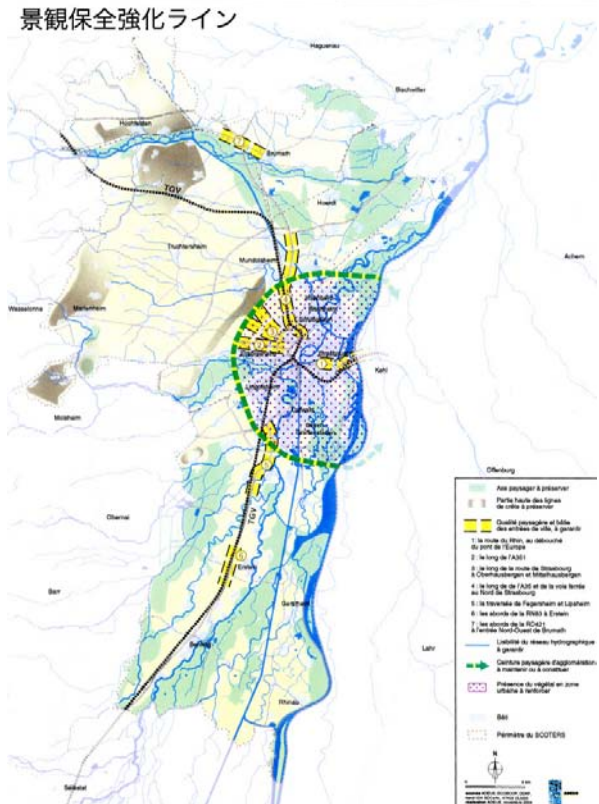
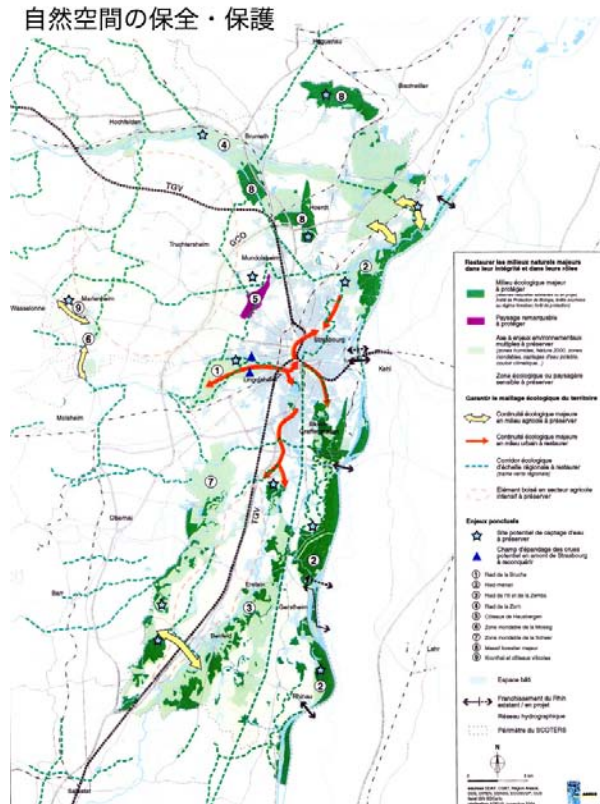


図3 ストラスブール SCOT の自然空間保護に関する方針書図版 (出典:SCOTERS)

図4 ストラスブール SCOT の景観保全に関する方針書図版 (出典:SCOTERS)

さて、このような SRU 法、シュヴェヌマン法、ヴォアネ法のコンビネーションにより、高度経済成長期に作られた都市拡張誘導型・事業型の都市計画は、いっそう地域のまとまりを重視し、広域の行政を合併ではなく都市間の連携により可能にする政策型の都市計画へと生まれ変わったといえる。

6. ストラスブール Strtasbourg の事例

ストラスブール市は東部、ドイツとの国境に位置するアルザス(Alsace)州の州都およびバ・ラン(Bas-Rhin)県の県都で、人口は約 26 万人である。ヨーロッパ連合の議会があることでも知られる。土地柄としては幾度の国盗り合戦の末、ドイツ領とフランス領の間を行ったり来たりした経験から、土着の性質が強く、閉鎖的であると言われている。2004 年 3 月の州議員選挙の際、フランスのほとんどが左派に塗り替えられるというシラク(J. Ciraque)、ラファラン政権にとっての大事が起こったが、その時、唯一右派として残った州がアルザス州であった。このことから、この地域が時勢に流されず独自の意志を貫く自立した精神を持つことが伺える。

さて、広域計画であるが、ストラスブールではストラスブール CU を中心に 1973 年以降 SD(策定当時は SDAU)が存在する。SCOT へ改定するに当たり、要点とされたのは(目)分野別(交通・住宅・経済・環境など)の政策に一貫性を持たすこと、(用)全ての市町村が都市計画に関する権限を持つ地域的なまとまりを構成すること、である。作成の範囲は現行の SD と変わらず百四十市町村(1CU、12CC)、人口約 60 万人

を含む。この範囲は1999年の改定時に決められたものであるが、1995年以来検討が重ねられてきた。ストラスブールのSCOT策定主体である混合組合の事務局長ミシェル・ルヴェルディ(Michel Reverdy)氏へのインタビューによると、作成範囲を決めるための検討が行われたこの4年間は結果として、地域の様々な政策に対する議論に費やされたことになるという。

地方議員の都市政策に対して望むことを市民に理解してもらうために作成されるのがPADDである。2005年2月に計画に対する議会決定を控えているストラスブールSCOTのPADDの内容は以下の通りである。

第一部 新生ヨーロッパの首都としてのストラスブール

- ・ヨーロッパにおける高速鉄道拠点の作成
- ・航空・港湾(ライン川)網の開発
- ・情報網の拠点の作成
- ・国境都市・EU主要都市としての発展とそのための戦略地区の構成
- ・社会・文化活動の推進

第二部 都市区域の均衡のとれた開発

- ・生活圏における既成市街地の強化
- ・市街地における施設とサービスの開発
- ・新しい住宅の均衡の取れた設置
- ・雇用と産業の戦略的な導入と商業の均衡の取れた設置
- ・土地政策の再検討
- ・交通手段と駐車スペースの構成と運送条件の改善

第三部 地域の質の保全、発展、改善

- ・都市景観の質の保全
- ・農業活動の保全と改善
- ・自然空間の保全と改善
- ・洪水災害のための取り組みと洪水区域の改善
- ・公害の抑制と人間の健康の保全

これらの基本構想を実現するために作成されたのが方針書で、その内容は次の通りである。

- (1)空間構成
- (2)自然空間の保護
- (3)市街地と自然空間の均衡
- (4)住宅の建設
- (5)公共交通網と市街化
- (6)経済活動
- (7)景観保全

(8)災害予防

(9)施設とサービス大規模プロジェクト。

これに付随する図版の一部を示す。図3は(2)自然空間の保護で保護されるべき生態系ゾーンや保全されるべき特徴的景観ゾーンを示して示す。また、図4は(7)景観保全で都市の入り口における景観や建物の質を保障するエリアや維持または再構築される都市圏景観ベルトなどが表現されている。

また、計画の策定主体を決めることも広域調整における重要な事項である。因みに、ストラスブールでは計画の作成、承認を担う SCOT 策定混合組合を設立しているが、その構成員は各 EPCI の議員から選出されている。両者ともに共通していたことはストラスブール CU から選出される議員定員数を必ずしも EPCI の人口の割合と比例させるのではなく、意識的に少なく設定していることである。これは当然、ストラスブール市に都市圏として行政的にも経済的にも権力が集中してしまうことを避けるための措置である。

ストラスブールの SCOT は 2005 年秋に開催予定の公開意見調査⁹を踏まえて 2006 年初頭に混合組合の議決により承認される予定である。おそらく、フランスの SCOT 承認第一号となるであろう。このようにしてフランス各地で、真の広域調整を行うための準備がなされている。

7. まとめ

2004 年度の調査でフランスの都市における開発コントロールについて以下のことがわかった。

①RGU の「建築の可能性の制限」(111-1-2 条)により、都市政策を必要としない小規模(人口数人)な市町村では既成市街地以外の建築は許可されていない。市街化の拡張を行う場合にはまず、PLU や市町村図などの都市計画文書を作成しなければならないことが大前提である。

②POS 時代に無駄遣いを引き起こした NB ゾーンは、市街化の拡張傾向に対応していたため土地の持続可能な開発とコンパクトな都市を目指す PLU で廃止される。しかし、フランス南部では NB ゾーンを設定している市町村が多く、POS から PLU への移行が進んでいないのが実態である。2005 年度の調査で詳しく追求する必要がある。

③トゥルシュターシェイム市では、市街化予定区域内の事業は段階的に行わなければならないとし、市町村が地権者になることでプロモーターとの協議により開発が実施されている。PLU を作成する市町村には建築の許可権限が与えられるため、都市計画の規則は行政による厳しいコントロールがされているといえる。

④SCOT は 2 次元的な SD と異なり、戦略的に社会、経済、環境の問題に対応することで都市のコンパクト化を実現できるツールであるといえる。この文書の要は都市政策の方針を定める PADD と広域をまとめる行政サービス EPCI である。また、「地方」や「都市圏」では整備プロジェクトや開発憲章が作成されており、SCOT と互換性を持つ。ストラスブール広域圏の SCOT の PADD は充実しており、多岐の分野について言及されている。

⁹ 環境法 123-1 条 1 項に基づく市民参加手続き。行政裁判所所長が任命する調査委員が仕切る。市役所などに一ヶ月間計画案を展示し、住民や各種団体が記帳し意見を提案する。調査委員は会場に待機して質問に答え、提出された意見を報告書にまとめ、市民の計画への見解が「好ましい」「条件付きで好ましい」「好ましくない」のいずれであるか結論を下す。既に POS では義務づけられていたが、SCOT でも義務化された。

本年度は開発コントロールを行うための計画文書に関わる制度上のツールやアクターについて調査している。

来年度への課題として、より多くの市町村でどのように建築の制限を実現しているかをより具体的なレベルで検証する必要がある。

Ⅲ

平成 16 年度 欧州委員会等への調査より
建築・都市設計事務所 Atelier ChK 代表
河原田 千鶴子

欧州連合 EU と都市・地域における調査報告(2004)

建築・都市設計事務所 Atelier ChK

河原田 千鶴子

1. はじめに

わが国の都市は戦後、経済成長に伴いひたすら拡張を続けてきた。また、ここ数年、市町村の財政困難解消と手続きの簡潔化を目的とした合併が盛んに行われている。わが国に限らず、世界レベルで持続可能な都市を目指し、都市間の連携を図ることへの関心が高まっている。少子高齢化に伴う人口減少傾向により都市はコンパクト化を余儀なくされている。

経済的な統合を目指してきた欧州共同体(European Community)を包含し、1993年のマーストリヒト条約により欧州連合(European Union)は生まれる。以来、農業や工業に関する政策だけではなく、交通、環境、市場競争など分野別の考察を必要とする都市政策への介入が重要であるという認識が生まれるようになった。

国土交通省国土交通政策研究所の2004年～2005年度の調査は「人口減少社会に対応した都市の再整備のあり方に関する研究」と題し、特に、欧州の都市を中心に事例として取り上げている。その一環として欧州連合における近年の都市政策に関する動向にも着目する。この報告書は2004年11月に欧州連合のお膝元であるベルギーはブリュッセルで行った欧州連合に関わる機関へのインタビューを元に作成されている。

2004年度調査の対象になったのはまず、欧州連合の行政機関としてアーバン・オーディットを作成している①欧州委員会地域政策総局(Commission européenne, Direction générale Politique régionale, DG Region policy)、次に、ヨーロッパの各都市間のネットワークを作成する②ユーロシティズ(Eurocities)、最後に、欧州各国に存在する都市の団体をとりまとめる③欧州市町村地域委員会(Conseil des communes et régions d'Europe:CCRE, Coucil of European Municipalities and Regions: CEMR)である。以下に、これらの機関に対して行ったインタビューの報告を行う。表1にインタビュー先および担当者の名前を示す。

表1 2004年度 EU 調査インタビュー先・担当者

	調査地	インタビュー先・担当者
①	ブリュッセル Bruxelles	欧州委員会／地域政策総局アーバンアフェア&アーバン主導ディクストラ氏 Commission européenne, Direction générale Politique régionale(European Commission, Directorate-General for Regional Policy), <i>Urban Affairs & URBAN Initiative, Lewis Dijkstra</i> 欧州委員会／地域政策総局アーバンアクション アーブルジェ女史 Commission européenne, Direction générale Politique régionale(European Commission, Directorate-General for Regional Policy), <i>Action urbaines, Sylvie Harburger</i>
②	ブリュッセル Bruxelles	ユーロシティズ／開発政策部長ヴァン・デ・ヴェン氏 Eurocities, Director of policy development, <i>Anthony Van de Ven</i>
③	ブリュッセル Bruxelles	欧州市町村地域委員会／広報部長フィオリリ氏 Conseil des communes et régions d'Europe: CCRE (Coucil of European Municipalities and Regions: CEMR), <i>Communications Officer, Patrizio Fiorilli</i>

2. 欧州連合(EU)に関わる行政機関

2004年の拡張により25カ国が加盟する欧州連合(以下、EU)は欧州共同体(EC)を基盤に政治、経済についての広範な協力を目指す統合体である。ここで、EUに関わる行政機関を整理しておきたい。まず、欧州理事会(European Council)は各EU加盟国の首脳および欧州委員会(European Commission)の委員長により構成される最高協議機関であり、EUの発展に必要な原動力を与え一般的政治指針を策定する¹。議長国は半年毎に交替する(2005年前半:ルクセンブルグ、2005年後半:イギリス)。次に決定機関として閣僚理事会(Council)があり、各加盟国の閣僚級代表により構成される。そして、執行機関として欧州委員会がある。欧州委員会ではEU指令を作成している。委員は加盟国首脳の同意の元、欧州議会(European Parliament)の承認を受ける。この欧州議会は諮問機関であるが、最近になって権限が増加される。特定分野の立法における欧州理事会との共同決定権およびEU予算の承認権を有する。議会のメンバーは各加盟国を選挙区とし直接選挙により選出される。その他の機関は欧州裁判所、経済社会委員会、地域委員会などがある。図1にEUの機構図を示す。

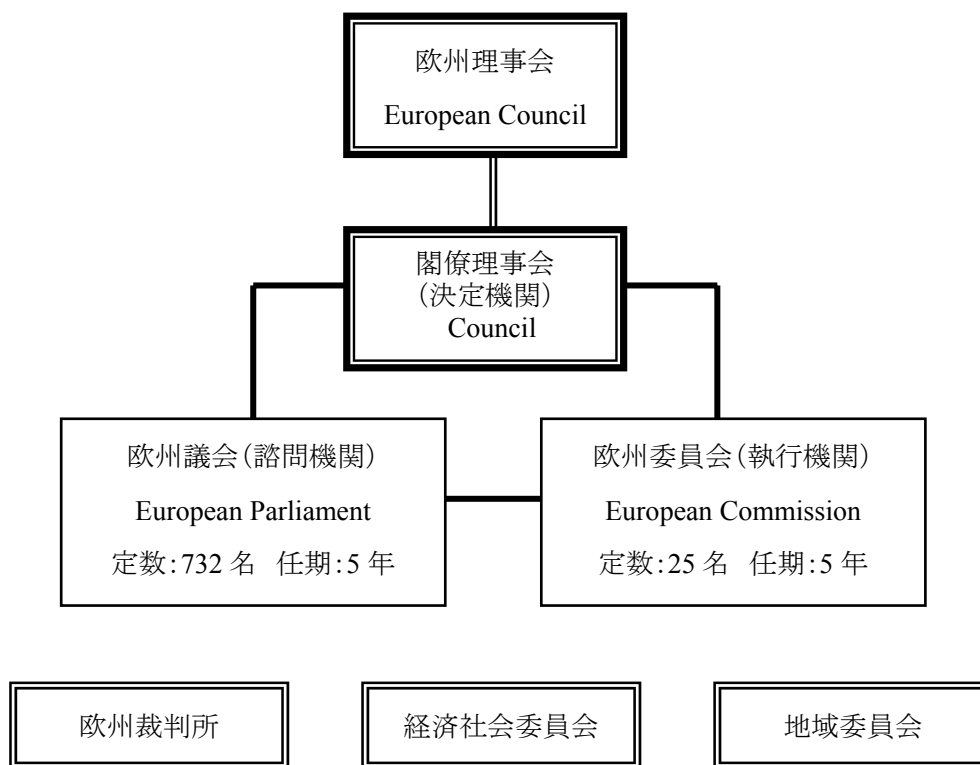


図1 EUの機構図(出典:外務省HPを基に筆者作成)

¹ 外務省HP: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/data.html>

Les Fonds structurels en Europe

Quels Fonds ? Les Fonds structurels sont le Fonds européen de développement régional (FEDER) pour les infrastructures et les PME, le Fonds social européen (FSE) pour la formation et l'emploi, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA Orientation) pour le développement rural et l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) pour la modernisation de ce secteur. Le Fonds de Cohésion soutient par ailleurs des projets environnementaux et de transports dans les Etats les moins prospères.

Quels objectifs ? Les Fonds structurels se concentrent sur deux objectifs territoriaux, l'Objectif 1 (régions en retard de développement) et l'Objectif 2 (reconversion de zones industrielles, urbaines, rurales ou dépendantes de la pêche), et un objectif thématique, l'Objectif 3 (systèmes de formation et d'aide à l'emploi dans toute l'UE hors Objectif 1). A cela s'ajoutent les Initiatives communautaires – INTERREG III (coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale), URBAN II (revitalisation de zones urbaines), LEADER+ (développement durable des territoires ruraux), EQUAL (égalité sur le marché du travail) – ainsi que les Actions innovatrices (à caractère expérimental).

Quel budget ? La dotation des Fonds structurels pour la période 2000-2006 est de 195 milliards EUR, plus 15 milliards supplémentaires pour les nouveaux Etats membres entre 2004 et 2006. Celle du Fonds de Cohésion est de 25,6 milliards EUR pour l'UE des 25.

Quel fonctionnement ? Les programmes sont élaborés et financés en commun par la Commission européenne et les autorités nationales et régionales et mis en oeuvre sous la responsabilité de ces dernières.

Quel avenir ? Pour la période 2007-2013, la Commission propose de regrouper les programmes autour de 3 axes, avec un budget global de 336 milliards EUR. L'axe «Convergence» soutiendra le développement des régions les plus défavorisées, principalement dans les nouveaux Etats membres. L'axe «Compétitivité» anticipera les changements structurels dans l'ensemble des autres régions. Il comprendra un volet régional, dont chaque Etat choisira les zones bénéficiaires, et un volet national basé sur la stratégie européenne pour l'emploi. Enfin, l'axe «Coopération» renforcera l'intégration territoriale de l'UE en s'inspirant de l'expérience d'INTERREG.

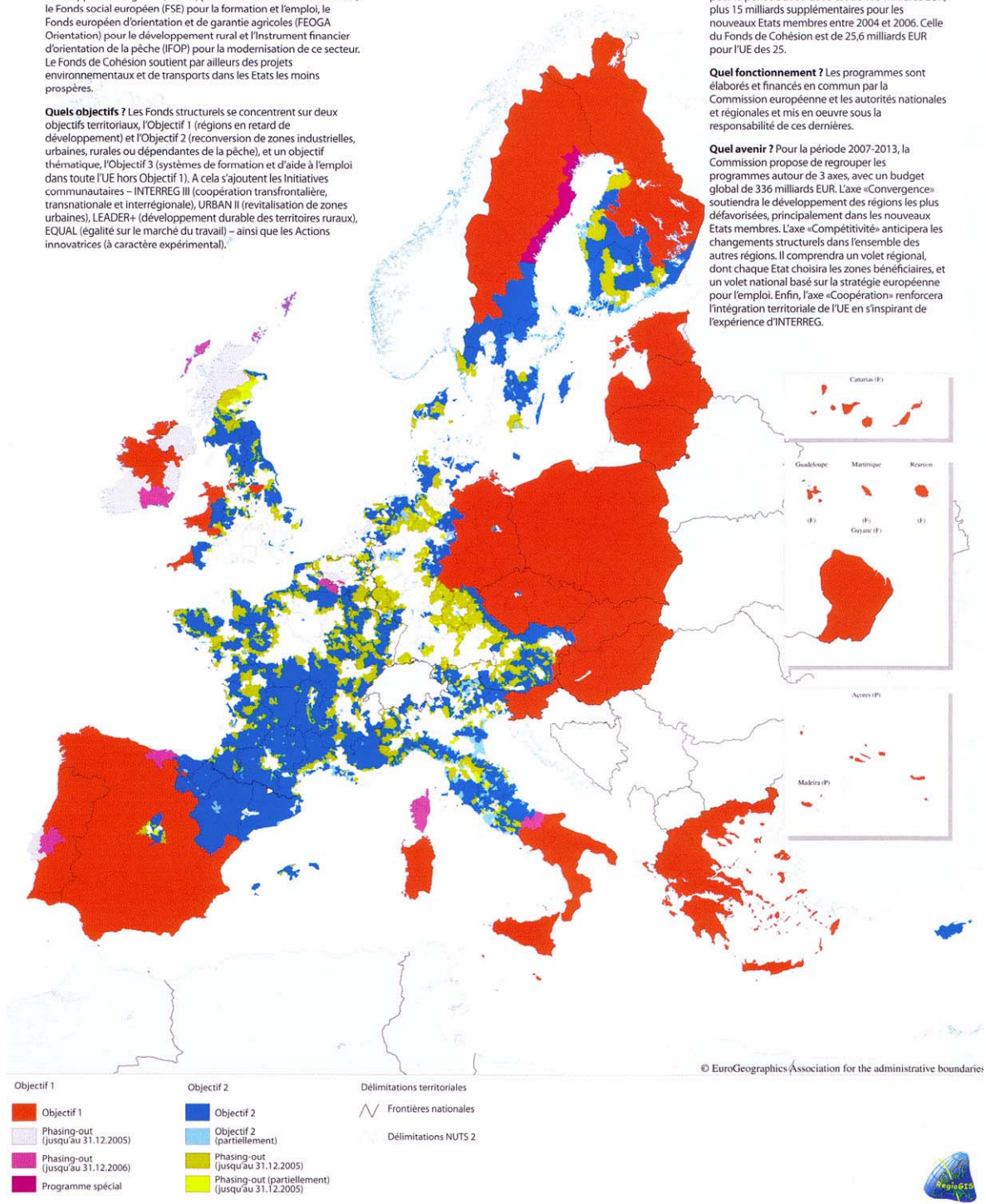
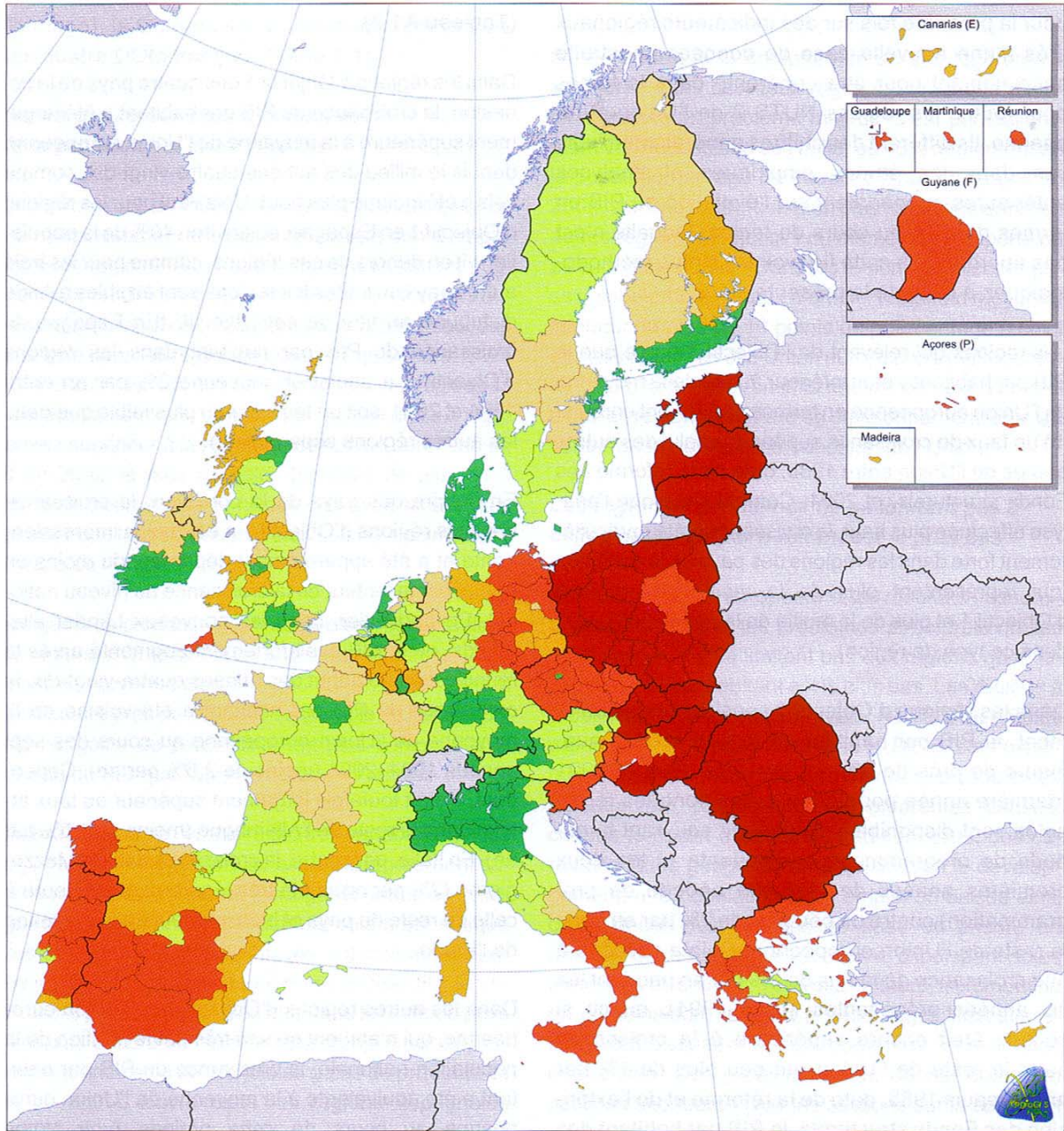


図2 欧州構造基金(2004 - 2006)の第1目標(赤)と第2目標(青) (出典:欧州委員会地域政策総局)



2001年1人当たり国内総生産

指数 EU25=100

- < 50
- 50 - 75
- 75 - 90
- 90 - 100
- 100 - 125
- >= 125
- データ不明

FR(DOM): 2000

Source: Eurostat

0 100 500 km

© Association EuroGeographics pour les frontières administratives

図3 2001年1人当たりの国内総生産分布図

(出展: un nouveau partenariat pour la cohésion – convergence, compétitivité, coopération, Commission Européenne 2003)

3. 欧州委員会地域政策総局 European Commission, Directorate-General for Regional Policy

欧州委員会は EU の主要行政機関の一つである。全部で 25 の総局があり、各種政策やそれに関わる法案を提案する。また、規則の適用を監督する役割も持つ。欧州委員会が都市政策について介入するようになったのは、ここ 15 年来の出来事である。しかし、1991 年の「補完性の原則²」により EU は都市および地域に対する権限を持たない。そこで、1994 年に都市のパイロット・プロジェクト(UPP: URBAN PILOT PROJECT)が始動。1997 年の都市に関する文書の他、1998 年 10 月には持続可能な都市開発の方針が作成され、1999 年 5 月に欧州空間基本計画(ESDP: European Space Development Plan)において都市についての言及がされる。

①構造基金とアーバン・オーディット(URBAN AUDIT)

今回ヒアリング調査を行った地域政策総局では加盟国の地域財政状況による段階を第 1 目標(objectif 1)と第 2 目標(objectif 2)として示し、構造基金による政策に値する地域を指定している。図 2 は 2004～2006 年の構造基金対象地域である。構造基金は二期に分けられ、第一期 (URBAN I)³は 1994～1999 年に 118 都市、第二期 (URBAN II)⁴は 2000～2006 年で 70 都市を対象にしている。

第 1 目標(赤系)に指定されている地域は一人当たりの国内総生産が欧州平均の 75%を下回り、発展が遅れているとされる地域である(図 3)。第 2 目標(青系)は 2000 年より導入されるが、工業・産業・農業衰退地区など分野別の困窮地域が指定されている。さらには、欧州全体に適用される第 3 目標が存在し、これは職業訓練などの教育システムのための資金を確保する。欧州委員会では、これらの目標に基づいた資金の配当手法も検討している。例えば、平等問題などの社会統合や環境問題に対する援助の実施というような物理的で経済的な手法である。資金は全体の 40%を自然・環境問題、20%を雇用・経済活動、21%を社会統合に使用されている。このような援助を行うためには失業、貧困、移民、教育、犯罪、環境汚染などの基準値により地域を選定する必要がある。このようにして欧州委員会では都市プログラムを確立している。

都市プログラムは地域政策総局と統計院であるユーロスタット(EUROSTAT)で協働しアーバン・オーディット(URBAN AUDIT)の作成により実現される。アーバン・オーディットは EU 加盟国の大中規模 258 都市を対象に生活条件に関する情報を収集して作られるもので、GIS の利用と都市における実用的な統計の比較を行ったアーバン・オーディット・パイロット・プロジェクト(URBAN AUDIT PILOT PROJECT: UAPP)を基にしている⁵。図 4 は全 258 都市の分布図で、基礎データとして対象になっている加盟国 15 ヶ国(EU15)の都市は赤印、それ以外の国で今後の調査対象となっている都市は橙印で示されている。

² サブジダイアリーの原則とも言う。EU 加盟国が都市や地域のレベルに対して権限を持つ場合には EU はそこに介入しない、という原則。

³ URBAN I に対する資金はおおよそ 9 億ユーロ。

⁴ URBAN II に対する資金はおおよそ 7 億ユーロ。

⁵ URBAN AUDIT 2004 – KEY INDICATORS ON LIVING CONDITIONS IN EUROPEAN CITIES- (2004) European Commission Directorate – General for Regional Policy & Eurostat



図4 アーバン・オーデットの対象 258 都市分布図(出典:URBAN AUDIT 2004 – KEY INDICATORS ON LIVING CONDITIONS IN EUROPEAN CITIES- European Commission Directorate – General for Regional Policy & Eurostat)

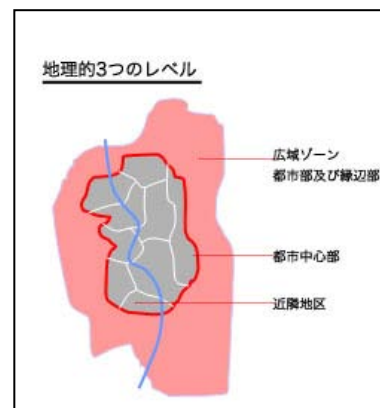


図5 地理的レベル図(出典:URBAN AUDIT 2004 – KEY INDICATORS ON LIVING CONDITIONS IN EUROPEAN CITIES- European Commission Directorate – General for Regional Policy & Eurostat)

アーバン・オーデットの調査は対象都市を3つの地理的レベルに分けて行われている(図5)。まず、一つ目は広域ゾーンの都市部とその周辺で市町村長や都市圏の首長が管轄する行政区域、当該地域の都市政策を明確にするためである。二つ目は都市の中心部で機能的な都市区域、例えば雇用人口などを調査対象とする。三つ目は都市内の行政区分としての近隣地区である。

具体的な調査内容として、まず、失業率に関して、地区の失業率が都市全体の値より大きくなる場合、その地域は不均衡であると認められる。次に、教育レベルに関して、ブタペストのような都市では労働階級地区の40%の人々が中等教育を受けていないことが分かっている。また、ヘルシンキでは重要な人口の変化が確認されている⁶。ドイツでは高等教育を受けると就職が見つかりやすいという理由により、大学設備が整い、雇用が集中する大都市へ人口が流入する傾向があることが分かっている。しかし、ブリュッセルの例だと、多くの雇用を創出しているにもかかわらず失業率は20%を超えており、教育レベルと職能の関係に問題があることが分かる。

このような都市プログラムのための基準値による調査の他に、知覚的(perception)な問題についての調

⁶ 中心部で1年に3%、その他の地域で4-6%の増加がみられる。

査も行っている。具体的には、自分の住む町が安全であると感じるかどうかの安全性、雇用と住宅の関係、公共交通機関に対する満足度などを調査対象としている。例えば、リエージュでは 5 人に 1 人が夜間外出は安全であると感じているが、ミュンヘンやウィーンでは 5 人に 4 人が安全であると感じていると言う結果が出ている。調査結果により明確な相違が見られることはアーバン・オーディットの有用性を裏付けるものであるが、欧州各都市のデータ交換による比較が実現するようになったのは最近のことである。この調査は高価なため 2004 年現在、旧加盟国 15 ヶ国に対して行っているが 2005 年には新たに 18 ヶ国を対象とすることになっている。

②都市政策に関わる EU の規則

2004 年 7 月 14 日に欧州委員会は 2007～2013 年に適用される EU の規則の改正案を提案した。これは加盟国が政府レベルで戦略的枠組みとして都市政策を持つか、または、地域(Region)レベルで都市政策を持つか、というように都市問題への取り組み方をどちらか一方または両方を選択することを促している。選択後、政府は自由に都市政策を施行することができるが、必ず都市問題を解決するための提案を行わなければならない。

この改正案は 2004 年 11 月現在、欧州議会、経済社会委員会、地域委員会、加盟国 25 ヶ国の政府で議論が行われている。その後、閣僚理事会で可否または修正の採決がなされることになっている。

もう一つ着目すべきことは、2007～2013 年の EU の予算についてである。どういふことか、EU の目的は各加盟国の経済格差をなくすことであるため、大半の予算が新加盟国である東欧の国へ使われることが予測される。そこで、都市問題を解決するために作られた都市政策に対して、旧加盟国が十分に予算を採れるようにすることが今後の大きな課題となっている。

4. ユーロシティズ Eurocities

ユーロシティズ(Eurocities)は 1986 年にネットワークによる都市間の情報交換を目的として設立された。1991 年から正式なロビー活動を開始する。EU(当時は欧州共同体 EC)で作成される法律や計画またはプログラムは各都市の発展に影響を与えるという認識に基づき、都市の側から EU へのアプローチを図ったものであった。これは都市政策や計画の決定機関としての地方自治体が、特に環境や交通に関する政策についてその内容を EU に知らせる必要があるとしたためである。現在では欧州の人口 25 万人以上の大都市を対象として、加盟都市は 118 あり欧州委員会の政策イニシアティブに働きかけている。(図 6)

ユーロシティズは 5 年前から多核的中心(poly-centric)都市の開発に焦点を当て、都市と縁辺部の均衡をどのように保つかについて考察を行っている。例えば、大気汚染や気候などに関わる、環境、空間、交通の問題について地方自治体の枠を超えて解決してゆかなければならないとしている。そこでユーロシ



Membres d'EUROCITIES

EUROCITIES compte 118 membres dans 31 pays d'Europe

ALLEMAGNE	Berlin Bonn Cologne Chemnitz Dortmund Dresde Düsseldorf Francfort Leipzig Munich Münster Nuremberg		Malaga Saragosse Seville Valence Valladolid	HONGRIE	Budapest		Varsovie Wroclaw
		ESTONIE	Tallinn	ISLANDE	Reykjavik	PORTUGAL	Lisbonne Porto
		FINLANDE	Espoo Helsinki Oulu Tampere Turku Vantaa	IRLANDE	Dublin	REP. SLOVAQUE	Bratislava
				ITALIE	Bologne Gênes Florence Milan Naples Palerme Rome Trieste Turin Venise	REP. TCHEQUE	Brno Prague
AUTRICHE	Vienne	SERBIE & MONTENEGRO	Nis Novi Sad	LETTONIE	Riga	ROUMANIE	Bucarest Timisoara
BELGIQUE	Anvers Bruxelles Capitale Bruxelles Ville Charleroi Gand	FRANCE	Bordeaux Grenoble Alpes Métropole Lille Communauté Urbaine Lyon Marseille Montpellier Nancy Nantes Nice Paris Saint Etienne Métropole Strasbourg Toulouse	LITUANIE	Klaipeda Vilnius	ROYAUME UNI	Belfast Birmingham Bradford Bristol Cardiff Edinbourg Glasgow Leeds Liverpool Manchester Newcastle/Gateshead Nottingham Sheffield Southampton St Petersburg
BULGARIE	Bourgas Varna Plovdiv Sofia			NORVEGE	Oslo Bergen		Glasgow Leeds Liverpool Manchester Newcastle/Gateshead Nottingham Sheffield Southampton St Petersburg
CHYPRE	Nicosie			PAYS-BAS	Amsterdam Eindhoven La Haye Parkstadt Limburg Rotterdam Utrecht		Sheffield Southampton St Petersburg
CROATIE	Zagreb					RUSSIE	St Petersburg
DANEMARK	Aarhus Copenhague			POLOGNE	Cracovie Gdansk Katowice Lódz Lublin Szczecin	SLOVENIE	Ljubljana
ESPAGNE	Barcelone Bilbao Gijon Madrid	GRECE	Athènes Thessalonique			SUEDE	Göteborg Malmö Stockholm Kiev

図6 ユーロシティズ加盟 118 都市(出典:EUROCITIES THE NETWORK OF MAJOR EUROPEAN CITIES)

ティズはこの考察を通して、国、地域(region)、都市間における協力体制の構築を促す 35 を超えるプロジェクトを作成している。以下に、2001 年の EU 白書に基づいたいくつかのプロジェクトを紹介する。

まず、「ペガサスプロジェクト」は地域と都市の連携を図るためのツールの一つとして立ち上げられた。これは、オランダのロッテルダムにおいて地域と都市間が協力しつつ都市政策を考えるために作られたプロジェクトを土台にしている。このロッテルダムモデルは 30 の近隣市町村とこれらを含む地域そして、水道管理局、環境省などの省庁、商工会議所、市民団体など 60 余りの機関が行政区分を超えて協議したことが特徴的である。これら 60 の機関が協議を通して環境、経済発展、雇用の創出などの目標について将来的なビジョンを作成することにより、どのように緑地や住宅を配置し、どのように交通網の整備を行うかについて企画した。これら 60 の関係機関は協定を結んだが法的拘束力はない。しかし、多くの公的機関を同時に含んでいるのでそれなりの力を持つことになった。関係機関間における協議の方法はロッテルダム広域圏の地方紙、インターネット、定期的な討論会などを行い、NPO のような市民団体の参加が情報伝搬に重要な役割を果たしている。

ユーロシティズでは「ペガサスプロジェクト」として、このロッテルダムモデルの手法を取り入れ、他の都市でも実現が可能かどうかを検討している。今後はバーミンガム、ウィーン、オスローなどの都市で実施される予定である。

「サステナビリティ・パクト」は多様な行政機関の協力と連携を促す、マネージメントに関するプロジェクトである。補完性の原則により、EU は各加盟国の都市政策に関する権限を持たないため、国、地域、都市の各レベルで設定される目標の調整が必要となる。ユーロシティズではこれら 3 つの行政機関が協働協

定を結ぶことを目的としたひな形を作成している。

「都市の環境問題に関するプロジェクト」は都市の廃棄物についての問題を取りあげている。この問題は法的規制力を必要とするので、補完性の原則によりその取り組みは困難となっている。そこで、ユーロシティズでは欧州委員会、閣僚理事会、欧州理事会に対してロビー活動を行っている。

ユーロシティズはこのような様々なプロジェクトを立ち上げ、欧州の行政機関に働きかけを行っている。例えば、環境問題に関して欧州委員会はその権限を持っているが、都市や農村を区別せず環境と都市の密接な関係を認識していないため、ユーロシティズでは欧州委員会の専門家と協働で戦略的政策を作成している。このようなロビー活動は欧州委員会において公表される。その後、閣僚理事会の議員にロビー活動を行い、理事会の環境委員会を通して討論で議題に上ることとなる。この討論会は議会決定に匹敵するくらい重要なもので、ユーロシティズのロビー活動が EU の中核まで行き届いている証となる。

ユーロシティズに加盟できる都市の基準を以下に示す。

- ① 欧州の都市であること、ただし EU 加盟国でなくてもよい。
- ② 人口 25 万人以上の民主的な都市であること。
- ③ 地域の中心的都市であること。

また、加盟のための手続きはユーロシティズ宛に手紙を送るだけでよく、その後 12 の加盟都市による執行委員会が上記の条件を満たしているか審査することになっている。2004 年現在、執行委員である 12 都市は以下の通り、毎年 3 都市ずつ交替する。

マンチェスター(議長国)	セビリア	ハーグ
ライプチヒ	リヨン	ワルシャワ
ウィーン	ナント	バーミンガム
コペンハーゲン	ジェノヴァ	ストックホルム

加盟都市はユーロシティズ内にあるいくつかの委員会に参加することができ、豊富な意見や情報の交換が可能になる⁷。また、ユーロシティズ独自に財政支援を行ったり、欧州構造基金を活用して共同プロジェクトを実行することも可能となる。

5. 欧州市町村地域委員会 Council of European Municipalities and Regions: CEMR

欧州市町村地域委員会(以下 CEMR)は第二次世界大戦中に傷ついた都市の間で生まれた連帯性により 1951 年に設立された。「国家はすべてを引き離す。都市はすべてを招集する。」というフランス人政治家によるスローガンに基づき、環境、雇用、交通に関する都市共通の問題を解決するために組織された。

⁷ 環境委員会には 60 の都市が参加している。

姉妹都市作成のプロジェクトや都市間の情報交換を主な業務とする。地理的に離れた都市で都市政策に関する有益な情報を会議を通して伝達している。また、欧州の規則に影響を与えることも CEMR の主要活動である。現在、70%の規則が EU の加盟国ではなく都市や地域に適用されている。特に、環境、雇用、交通、公共市場、教育などに関する権限は都市にあるため、これらの法律制定の手続きに対して影響を与えることに尽力している。

具体的な CEMR による働きかけの例を挙げる。現在も解決を見ず欧州委員会と紛争が続いている公共市場規制についてである。手順は次の通り。

- ①欧州委員会による公共市場に関する法案の公表。
- ②あらゆる法人、私人への貢献の要請。CEMR の介入。
- ③CEMR は法案の中に都市や地域にとって矛盾や不都合な点を確認⁸。
- ④CEMR 内の分野専門家によるコメントを作成、発表。
- ⑤CEMR に加盟している都市団体へ e-mail による通知。
- ⑥都市団体からの回答をまとめたものを欧州委員会に提出。
- ⑦CEMR による閣僚理事会へのロビー活動を開始。

閣僚理事会へのロビー活動は通常、10 回に 1 回の割合で受け入れられる。しかし、このような CEMR の姿勢を閣僚理事会に対して表明することは、加盟都市団体の国家にとって自国の都市を改善して行くために重要な取り組みである。なぜなら、このロビー活動を通して都市や地域が閣僚理事会へ影響を与えることができる唯一の機会だからである。

CEMR の予算の多くは加盟都市団体の国による年会費である。年間総予算はおよそ 170 万ユーロで、内 12%は欧州委員会の助成金による。年会費は国内総生産と国の人口規模によって決められる。加盟するための条件は次の通り、

- ①国の団体であること。
- ②欧州議会に加盟していること。
- ③複数都市の団体であること。

また、国の年会費は参加都市団体の数に関わらず一律となっている。

現在 CEMR では「持続可能な都市開発戦略」に取り組んでいる。これは「アルボルグ+10」⁹というプロジェクトに基づいており、環境、交通、税制などを総合的に取り扱う都市政策について考察していく方針である。

6. まとめ

2004 年度の EU 調査で着目すべきことは、まず、ユーロシティズや CEMR のような団体による都市と地域の政策に関するロビー活動が盛んに行われていることである。補完性の原則により、欧州委員会の都

⁸ 欧州委員会は不正や汚職を防ぐため入札基準を安価なものを採択するという方針を出したが、これは環境への配慮がなされた商品で高価なものは採択できないという面を持っている。

⁹ デンマークのアルボルグで行われたサステイナブル・シティ会議から 10 年経過後、およそ 500 の欧州都市の市長が集まって憲章にサインをした。

市と地域への介入は遅れていた。EU は環境問題に関する権限は持つものの都市政策については国の権限を優先させるため、統合的な政策を作成することができなかったからである。2004 年に欧州委員会
が提出した規則は EU 加盟国に対して都市政策を持つことを義務づけている。欧州各国の都市政策への
取り組みは様々であるが、その多様性は地方分権の影響を大きく受けている。ドイツ、スペイン、イタリア、
ベルギー、オーストリア、ポルトガルなどは国の政府より地域(Region)の権限が強いといえ、一方、フランス、
イギリス、スウェーデン、デンマークなどは中央集権国であり市町村へより多くの自治権を与えている¹⁰。こ
のように国によって国と都市、国と地域、都市と地域の関係は異なるため、対 EU だけではなく自国内で
の対立、紛争が起こっている。よって、ユーロシティズや CEMR などの団体による調整は EU では欠かせ
ないものとなっているといえる。

これらのロビー活動により、欧州委員会は加盟国の都市政策に関わる法案を作成することが可能となり、
閣僚理事会はより具体的なレベルでその法案を採択することが可能になるのである。

また、欧州委員会で作成されているアーバン・オーディットは EU 加盟国への財政支援を目的としている
が、都市と地域の特徴を顕在化させる役割を担っている。アーバン・オーディットによる豊富なデータは各
加盟国の都市や地域が都市政策を考える上で有用なものになるであろう。

参考文献:

European Commission, URBAN AUDIT 2004 Key indicators on living conditions in European cities
European Commission, Un nouveau partenariat pour la cohésion convergence compétitivité coopération
European Commission, Les Actions structurelles 2000-2006 Commentaires et Règlements
Eurocities, EUROCITIES THE NETWORK OF MAJOR EUROPEAN CITIES
岡部明子「サステイナブルシティ-EU の地域・環境戦略」学芸出版社 2003.9
海道清信「コンパクトシティ持続可能な社会の都市像を求めて」学芸出版社 2002.5

¹⁰ ユーロシティズおよび CEMR のインタビューによる。

IV

平成 16 年度 国内調査より
日本大学工学部工学研究所
川島 和彦

地方自治体による郊外部の土地利用コントロールに関する取り組み

日本大学工学部理工学研究所

研究員 川島 和彦

1. はじめに

現在、わが国では、構造改革への取り組みが進んでおり、都市の再生はその最重要課題の一つとなっている。今後、人口減少社会の一層の進展が予測される中では、中心市街地の空洞化も懸念され、それは特に地方都市において顕著である。

今後、国全体としての人口が減少に転じる中で、都市機能全体の衰退を生じさせないためには、持続可能な都市構造に向けた都市政策の転換が必要と考えており、集約・修復保存型の持続可能な都市構造に向けては、中心市街地の活性化対策に加えて、郊外部における開発コントロールの強化も重要になると考えられる。

しかし、都市の理想像は都市によって異なり、都市の抱える問題点や課題、要請も異なるため、自治体それぞれの取り組みも不可欠であり、自治体による具体的な取り組みから郊外部の土地利用コントロールのあり方の示唆を得ることは重要である。

本稿は、国土交通省国土交通政策研究所が行っている「人口減少社会に対応した都市の再整備のあり方に関する研究」の一環として、わが国の自治体による郊外部の土地利用コントロールに関する取り組みを調査することとし、青森県青森市の市町村マスタープラン、静岡県掛川市および石川県金沢市のいわゆるまちづくり条例を対象にヒアリング調査等を行い¹、その実態、今後の課題について把握することを目的としたものである²。

2. 青森市におけるインナー、ミッド、アウターの区分によるコントロール

2-1. 青森市の概要

青森市は東京 23 区³よりも少し大きく面積は 692.43k m²で、人口約 296,000 人⁴の都市である。人口北が陸奥湾、南は八甲田山に囲まれており、土地は独立している。本州と北海道との物流の要として、青森市は港の北側から南側に向けて扇形に発展してきた。

青森市では平成 11 年 6 月に「青森都市計画マスタープラン」⁵（以下、青森都市マス）を策定した。策定当時、青森市の都市づくりにおける背景や課題として、少子化と高齢化の進展、自然環境問題への意識の高まり、都市の個性と住民参加、都市づくりの環境変化、そして郊外開発と都心空洞化があった。青森市の市街地は人口増加に伴い低密度で拡大してきたが、都心部での夜間人口は減少し、郊外店の立地等を要因として、人の流れが都心部から郊外へと変化し、中心市街地の空洞化を引き起こした。

これらの背景から、青森都市マスでは、基本理念としてコンパクトシティの形成をかかげ⁶、雪に

¹ 必ずしも「郊外部の土地利用コントロール」を直接の目的とした事例に限っていない。

² なお、以下は全て、各事例の調査時点のデータ等である。

³ 東京区部の面積は 621.45k m²

⁴ 住民基本台帳にもとづく数値

⁵ 都市計画法第 18 条の 2 の規定に基づくもの

⁶ 市の最上位計画である長期総合計画において、これまで「積雪寒冷地帯であるため、自然要因や財政的要因、投資効率等を考慮して都市地域をコンパクトに設計するよう配慮する：昭和 52 年」「既成市街地中心部の有効活用を進めるとともに、新しい市街地は雪国である特性を考え、既成市街地に連たんさせ、段階的に拡大を図ることとし、

強い都市、高齢・福祉社会に対応した都市、環境調和型の都市、災害に強い都市、効率的で快適な都市を目指すこととした。コンパクトシティを形成する都市構造の基本的考え方として、以下のインナー、ミッド、アウトターの3区分を定めており（表1）、本稿ではこの3区分に着目した調査を行った（表2）。

表1 青森都市マスにおけるインナー・ミッド・アウトターの3区分

インナー (Inner-City)	概ね昭和40年代までに都市化が進行した既成市街地 (S45DID) で都市計画道路3・2・2号 (内環状線) 及び東北本線を基調とする内側の地域
ミッド (Mid-City)	インナー (Inner-City) から、都市計画道路3・2・3号 (外環状線) までの比較的新しい市街地や将来的な市街化需要の受け皿となる地域
アウトター (Outer-City)	都市計画道路3・2・3号 (外環状線) の外側の地域

表2 青森市の調査概要

日時	平成16年12月9日
対象	青森市都市整備部都市政策課

2-2. インナー、ミッド、アウトターの区分による基本方針

青森都市マスにおいてインナー、ミッド、アウトターの区分を設けるにあたっては先述のような背景があったが、基本的に市長のリーダーシップが大きかったという。市長は商工会議所の副会頭を務めたいわゆる企業人であり、経済的観点からの都市運営を考えた。豪雪地帯指定がされており、道路延長をすれば除雪費用⁷がさらにかかること、街を拡大させれば、その分インフラ整備の費用がかかることなどから、コンパクトシティへの意識、市街化を抑制しようという意識があったという。

表1に示すように、3区分は道路 (内環状線、外環状線) を基に設定しており、扇形に拡大、発展してきた既存の市街地の姿を生かしたものとなっている。高度経済成長で発展する以前にすでに市街化されていたエリアであり、青森都市マスより早くから策定に取り組んでいた「青森市中心市街地再活性化基本計画」⁸に定める中心市街地の区域とほぼ重ね合わせるようにインナーを定めた。また、青森都市マス策定時点における市街化区域の設定状況から判断し、すでに外環状線沿道まで市街化区域となっている地域があったこと、将来的な市街地需要の種地としてほ場整備されていない農地が外環状線の内側に多く残っていたことなどをふまえ、外環状線より外側に市街地を設定する必要等はないとして、外環状線をアウトターのラインとした。

青森都市マスにおいて、土地利用の方針を市街地整備の方針、土地利用配置の方針の2段階で示している。市街地整備の方針において、インナーはまちなみの老朽化や空洞化が進行しているものの、市民の濃密な生活空間がまだまだ多く存在する地区としてコンパクトシティ形成の核心部である。そのため、老朽化したまちなみの再構築を図り、分散傾向にある都市整備等をインナーに集約化して市街地環境の改善を進めることとしている。特に扇形に広がる都市の中心となっている中心市街地については重点整備拠点として回遊動線の整備、公共交通の充実、都心居住の推進等により再活

基本的には3・2・3号外環状線 (国道7号) で農業的土地利用と都市的土地利用に区分して相互の環境を良好に保ち…合理的な利用を図る：昭和61年」などと位置づけられるなど、都市マス策定以前から、コンパクトシティ・外環状線を土地利用の分岐点とする下地はあったという。

⁷ 市の除雪費は年間約20億円。県庁所在地としては唯一、豪雪地帯指定されている。

⁸ 平成10年11月策定。

性化、つまり「青森の顔」の形成を目指している。

ミッドはインナーとアウトターの緩衝的役割を担う、昭和 40 年代後半以降から市街化した新しい市街地や、将来の市街化需要の受け皿となる地区であり、原則として低層低密度・戸建て住宅を主体とした居住エリアとしての整備を図ることとしている。今後の人口に応じて、住宅を整備していくこととなる。

アウトターは農地や周辺の自然を保全し、原則として市街地の拡大を抑制するエリアであり、農地を支える関連集落の整備等が示されている。

市街地整備の方針に基づき、コンパクトシティ形成のための具体的な都市機能配置の方針を定めている（表 3・表 4）。



図 1 ミッドとアウトターのライン

写真提供：青森市都市政策課

なお、インナー・ミッド・アウトターの 3 区分については、環状線で明確な線引きをしているわけではなく、あくまでも都市マスにおける基本方針としての運用であり、制度等によって開発を直接コントロールしているものではない。コンパクトシティ形成を実現するための土地利用の基本的な考え方、概念である。この青森都市マスは都市計画決定を要しない任意の計画であることもあり、青森都市マス自体に規制力を期待することは困難である。市街化抑制については一定の規制力が必要であり、そのひとつとして、区域マスタープランの策定を青森県とともに行った。コンパクトシティの形成や土地利用に関する 3 区分といった都市理念、まちづくり方針を都市計画区域の整備、開発及び保全の方針である「区域マスタープラン」に反映させるとともに、人口フレーム上「新たな市街地開発の必要は当面ない」と明記し、この区域マスを平成 16 年 5 月に青森県が都市計画決定した。このことにより、市街化圧力に対抗する法的な規制が初めて可能となった。

表3 都市機能別の土地利用配置の基本的な考え方

都市機能	配置の考え方
居住機能	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として外環状線内側へ配置 ・都心居住や郊外一戸建てなどの居住形態と密度・階層を、エリアの特性に応じて配置
商業機能	<ul style="list-style-type: none"> ・拠点性の高い中心市街地を中心核とした配置 ・地域住民の利便性を考慮した配置 ・サービス・レジャーなど複合利用に対応する配置
工業機能	<ul style="list-style-type: none"> ・港町としての特性を考慮した配置 ・住宅との近接・混在性を回避する配置 ・広域交通拠点や高等教育・研究機関との連携に配慮した配置 ・自然環境の保全・公害の防止を条件とした配置
農業生産機能	<ul style="list-style-type: none"> ・農地を保全することにより都市拡大を抑制する配置 ・農業を支える基盤としての集落地区の配置
自然機能	<ul style="list-style-type: none"> ・水系循環システム等環境面に配慮した周辺自然を保全する配置
行政機能	<ul style="list-style-type: none"> ・中枢性の高い都市レベルの機能は、中心市街地を核とした配置 ・福祉機能などは地域住民の利便性を考慮した配置
教育・文化機能	<ul style="list-style-type: none"> ・交通アクセスや機能の特性に応じた配置 ・都市の個性や歴史を活かせる配置
観光・レクリエーション機能	<ul style="list-style-type: none"> ・都市全体の魅力を高めるための配置 ・地域個性を活かした配置

出典：青森都市計画マスタープラン

表4 土地利用配置の方針

	市街地		アウター (Outer-City)
	インナー (Inner-City)	ミッド (Mid-City)	
	都市の中枢性を高める商業・行政機能と、都心との近接性を活かした居住機能などを配置し、土地の高度利用を進め、コンパクトシティの中核部を形成する。	ゆとりある居住機能やそれを支える近隣商業機能を配置し、都市の魅力の一つである「住みごこち」の向上により、コンパクトな都市づくりと都市活力の維持をバランスさせる。	豊かな自然、おいしい水などを守るため、農業・自然機能を配置するとともに、それらを維持するために必要な集落を配置し、コンパクトシティ形成を後方から支援する。
居住機能	中高層中高密度	低層低密度	
商業機能	中心的商業	近隣的及び沿道利用的商業	
工業・流通機能	臨海型		内陸型
農業生産機能			農地・集落
自然機能			森林
行政機能	都市中枢型	近隣利便型	集落利便性
教育・文化機能	総合文化面	芸術・史跡等活用面	高等・産業教育面 芸術文化面
観光・レクリエーション機能	都市観光面		自然・温泉等活用・スポーツレクリエーション面

出典：青森都市計画マスタープラン

2-3. これまでの運用実態

青森都市マスの策定にあたっては、平成10年を中心に全戸配布の広報誌で意見募集等を実施し

たが、この時点では市街化調整区域に関して、「土地利用を規制するな」等の反対意見はなかったという。行政内部、開発業者、そしてアウトターに位置づけられる住民からも強い反応はなかったという。その要因として、市の担当者は以下を指摘している。

- ・ 都市マスは何かを具体的に整備するものではなく、あくまでも土地利用の方針である。
- ・ もともとアウトターとなる地域は市街化調整区域として抑制されていた。
- ・ 不況の時期で大きな開発圧力がなかった。青森市においては、大都市の大手デベロッパーによる開発はほとんどない。

インナーの整備方針のひとつとして都心居住の推進をかかげており、平成 22 年までに都心に人口 3,000 人を回帰させることを目的に、集合住宅の建設を誘導している。開発業者と行政で「まちなか居住フェア」を開催するなどの取り組みも行っている。現在、インナーでは集合住宅の建設が目立つ⁹。景観が重視される状況の中、景観というよりもまだ利便性の高いものをつくりたいという市民意識からいわゆるマンション紛争もなく、平成 18 年度くらいまでにインナーにおいて集合住宅だけで新規に 900 戸程度が建設される予定となっている。

また、青森駅前の再活性化を目指して建設された「アウガ」という複合施設が立地している¹⁰。「アウガ」は、地下 1 階、地上 9 階建てで、地下には市場や飲食店、1～4 階にはさまざまな専門店が約 50 店舗、公的な施設として 5～6 階は男女共同参画社会の形成を図るための拠点となる「青森市男女共同参画プラザ（愛称カダール）」、6～9 階¹¹は「青森市民図書館」が整備されているほか、522 台が収容可能な駐車場がある。アウガ全体で年間 500 万人程度の来客があるという。市民図書館は以前は公共交通でアクセスすることができないところに立地していた。アウガに図書館を移してからは、毎月の利用客は 7～10 倍に増加した。店舗は百貨店と区別し、ターゲットを 20 代前半の女性にしばった店舗が多く、購入単価は安いものの売り上げはいいという。函館など遠方からの来客もあるという。出店は基本的に 3 年契約になっており、各店舗の売り上げ、今後の見込み等を検討しながら入れ替えを実施しており、開業当初の 48 店舗のうち、23 店舗が入替わっている。無料の保冷ロッカー、駐車場は 500 円購入で 15 分無料などといった細かいサービスやアイデアもある。この「アウガ効果」により、通行量が戻りつつあるという。

その他、インナーにおいては、東北新幹線（八戸－新青森間）開通後をにらんだプロジェクトが計画されている。新幹線開通後は東北本線が三セク化されるため、この在来線をどう活用するかが検討されており、現在の青森駅周辺地区とアスパム（青森県観光物産館）周辺地区において、新幹線開通後も対応できるような吸引力のある施設をつくることのできるか等が検討されている。新幹線駅は駅舎関係の施設のみという、いわば空港的な機能のみをもつ駅舎となる予定であり、来訪者には中心市街地で買い物などをしてもらおう計画であるという。

一方、アウトターに 100ha 程度の住宅地¹²と 120ha 程度の住宅地¹³があるが、これは青森都市マスによる区分以前から立地しているものである。市営住宅は老朽化が進み、また高齢者が多く除雪が

⁹ 一例として、青森駅前第一地区第一種市街地再開発事業により 17 階建ての共同住宅がある（一部に医療・福祉施設を含む）。

¹⁰ 再開発事業の都市計画決定は昭和 62 年。キーテナントの撤退（平成 6 年）などを経て平成 8～9 年に市も参画した「再開発事業推進実行委員会」により事業計画を見直した。中心市街地再活性化計画とは前後するが、「青森市中心市街地再活性化基本計画」において再開発事業はリーディングプロジェクト的な位置づけをされた。オープンは平成 13 年 1 月。

¹¹ 9 階は書庫。

¹² 市営住宅。昭和 46 年以前に開発された。

¹³ 青森県住宅供給公社による開発。

困難であることもあり¹⁴、売却後の空き家も見られるようになっている。インナーにおいて市が市営住宅を建設しており、都心部への回帰も見られる状況となっている。



図2 アウガ



図3 インナーに立地する集合住宅

これらのように、市はインナーにおいて中心市街地再活性化のための事業を展開し、その一方で、青森都市マスでアウターの開発抑制をしてきており、市の担当者はこの両輪のコントロールによって有効に機能していると考えているという。単にアウターを抑制するのみでは住民も反発すると指摘している。中心市街地において、形状がよくない土地の小さい開発もあるが、このような未利用地でも開発がされているという。

市民や開発業者への意識啓発も行っている。市民に対しては、問い合わせ等のたびに都市マスや都市計画図を見せて説明をし、開発業者向けには、特にパンフレット等を用意せず、口頭で対応している。開発業者から郊外での大規模開発（都市計画法 34 条 10 号イ）の打診があった場合には、「人口フレーム上¹⁵、これ以上の市街地編入は不可能なためアウターでの開発は不要」「アウター以外に売れ残っている土地もある。」と強めに伝え、正式な申請の前に妥当性がないと理解してもらっているという。これも市長のリーダーシップによるもので、仮に申請があったとしても認めるつもりはないという。また、建築士の会合等が年に 1 回あり、そのたびに紹介している。これらのことにより、ある程度市の方針が周知され、理解が進んでいるという。

平成 11 年以降、3 箇所都市街化区域編入されているが、人口の将来推計と市街地の大きさは一致しており、これ以上市街地の拡大をするつもりはないという。県の区域マスにも「今後、ミッド、アウターに存する市街化調整区域において、自然環境及び居住機能、商業機能の集積に影響を与える市街地開発は、計画的な市街地の形成に支障があるものと考えられることから、これを原則抑制し、計画的かつ秩序ある市街地整備にとどめる」と示されている。

青森市は単独の都市計画区域で広く¹⁶、地理的にも独立しているため、これまでは周辺市町村との調整は特に必要がなかったという。しかし、人口 2 万人程度の浪岡町（単独の都市計画区域・非線引き）との合併が予定されており、今後、マスタープラン、都市計画区域（線引き）の扱いをどうするのかを検討する予定である。青森県内では調整区域の扱いで合併が破綻した例があることか

¹⁴ 積雪量は都心部よりも多いという。

¹⁵ 平成 16 年都市計画決定の区域マスタープラン（県決定）によって、はじめて人口フレームを現実的な数値＝都市計画区域内人口として平成 22 年に 298.1 千人とすることができたという。

¹⁶ 都市計画区域の面積は 237.53k m²。そのうち市街化区域が 49.91k m²。

らも、将来的には青森・浪岡2つの核をもたせ、それぞれがインナー・ミッド・アウターの区分をもつという方向に進むと考えているという。

2-4. 郊外部の開発コントロールに関する問題点・課題

青森市において、大規模開発による市街地整備については、区域区分の人口フレームの影響を受けずに、主に都市計画法34条10号イを根拠に行われてきた。しかし、現在、青森市においては、宅地供給を目的とした大規模開発は、コンパクトシティの理念に反するため認めておらず、開発業者に対しまちづくり方針を説明して理解をしてもらっているという現状¹⁷があり、将来的にも法的な規制は困難と指摘している。今後の対応として、青森都市マスを見直しする際に、「青森市においては、宅地供給を目的とした大規模開発の運用方針として、人口フレーム内での供給でなければ、法34条10号イにおける計画的な市街化と認めないといった、もう一步踏み込んだ内容を明記し、市街化圧力に対抗できる根拠を充足していくべき」と考えているという。

また、最近では都市計画区域外での小規模な無秩序開発が問題になっている。車なら通勤も可能な地域における温泉付別荘地の開発等が例である。近年では徐々に表札がついていき、町内会ができそうな勢いのエリアもあるという。このような一部エリアを対象に、準都市計画区域指定の検討を行っているという。

そして、平成17年4月1日の市町村合併により、非線引き都市計画区域を併せ持つことから、新市としての郊外部における土地利用のあり方の検討も必要となっている。

青森都市マス策定時には出なかった郊外部の抑制に対する意見については、最近になって郊外既存集落から調整区域における土地利用について要望が出てきているという。要望内容は、コンパクトシティに反対であるとか、市街化区域に編入してほしいといったものではなく、市街化調整区域における土地利用規制をもう少し緩和してほしいというものである。発展までは望まないがこれまでのコミュニティ等を維持できるような土地利用ができることを望んでいるという¹⁸。市の担当者は、この要望の要因として平成12年都市計画法の改正によるいわゆる「既存宅地制度」の廃止をあげている¹⁹。現在、青森市ではアウターの抑制を考慮し、「ようやくコンパクトシティの具現化に向けた環境が整った現時点で、早急に調整区域の土地利用を許容する検討をするほどの必要性はなく、慎重に他都市の動向をふまえながら、市街地の染み出しにつながらないような手法について検討すべきとの判断」をしている。

3. 掛川市における「生涯学習まちづくり土地条例」とその運用実態

3-1. 掛川市の概要

掛川市は東海道メガロポリスに位置し、古くから宿場町・城下町として栄えてきた。市域は南北に20.80km、東西に15.02kmの広がりを持ち、南北に長く、面積は185.79k㎡で、人口は約82,000人となっている。都市計画区域は全体の約71%を占めているが、区域内は線引きされていない。用途地域の指定は約10%となっており、これ以外はいわゆる「農振地域」である。

¹⁷ 青森市では、法34条10号イの後段「…計画的な市街化を図る上で支障がない…」という部分を、宅地供給を目的とした大規模開発はコンパクトシティ形成という計画的な市街化に支障をきたすという判断で運用している。

¹⁸ 市では、市街化調整区域において高齢化率が高まっており（平成7年国調約14%、12年国調約17%：市全体）、特に郊外既存集落においては高齢化の一層の進行、過疎化による未利用地の発生などが顕著になってきているものと推測している。

¹⁹ 青森市には廃止から5年間（平成18年5月17日まで）、自己用建築物であれば許可不要という経過措置がある。

昭和 63 年の東海道新幹線掛川駅開業前後を契機に、バブル経済の影響もあって地価が高騰し、土地の投機と乱開発が始まった。商業地の地価では、1年で前年比 38%上昇した土地もある。そこで掛川市では、平成 3 年 3 月、地域のことを熟知している市が、土地に対する計画権をもち、住民と一体になった生涯学習を進め、まちづくり計画を作成することで、お互いに地域の土地利用と将来像をつくりあげるためのルールとして、「生涯学習まちづくり土地条例」（以下、土地条例）を制定し、住民参加によるまちづくりを推進している。市総合計画・市国土利用計画に反映させることとされ、都市計画部局、農政部局との調整を図りながら展開されている。

本稿では、制定後 10 年以上が経過した土地条例の運用の実態調査を行った（表 5）。

表 5 掛川市の調査概要

日時	平成 16 年 12 月 15 日
対象	掛川市総務部良質地域課

3-2. 土地条例の内容

新幹線駅開業頃からの地価の上昇に加え、平成 3 年の東名高速の掛川インターチェンジの工事着工などを契機に、市長の単なる土地投機対策としてのみでなく、土地所有と土地利用に対する意識、市長を始めとする幹部職員が各地区に出かけて行って行う地区集会²⁰における住民からの「法的に建設可能なら何をやってもいいのか」、「農村の土地を買い占めている業者があり不安である」といった「自分の地域」に対する心配の声などから土地条例が制定された。土地条例の制定過程においては、近年のような地方分権は進んでいなかったため、上級官庁から全般的には条例化支持の意向を受けつつも、「そこまでやったらマズイ」と指摘されることもあったようである。住民に対しては地区集会で市長が情報提供をしたこともひとつの要因で、議会での審議も比較的穏やかにすすめられたという。

掛川市では、都市計画上の用途、都市計画区域内外といった区分より、地域コミュニティを重視しており、「中心部」と「郊外部」といった明確な概念はない²¹。掛川市は旧村の合併でできた都市であり、現在でも自治会、地域住民は旧村を単位とした考え方が強い。平成 11 年 2 月に策定された掛川市都市計画マスタープランにおいても流域を単位に考えており、「郊外部」という考え方はない。市域の人口を中心部に集めることよりも、各地区に分散させたいという、各地区単位のコミュニティで活性化させたいという。この考え方は、土地条例においても各コミュニティ単位で考えることにつながった。土地条例のスケジュールは図 4 に示すとおりである。

まず、土地条例の第 6 条に該当する地域²²において適正な土地利用を図ろうとする場合は、特別

²⁰ 26 年間続いている「市民総代会システム」と呼ばれる住民への情報提供、意見交換の場がある。市民総代会は毎年春に行われる中央集会と、秋に行われる地区集会があり、いずれも市民総代である自治会三役を中心とした参加者と市の幹部職員、関係官公署等の出席により開催される。中央集会はその年の市政方針や事業計画の概要等を説明し、主に市からの情報提供の場となっている。一方、地区集会は小学校区を基本とした 18 会場で開催する住民対話集会である。市長の話題提供、全学的な問題を取り上げた共通テーマ、会場ごとの地区テーマと自由討論で構成される。この場でのやりとりは次の中央集会で配布される。

²¹ 逆川中流域を都市的中心核と位置づけ、掛川城を中心とした顔となる地域の形成を図り、活発な都市型産業と優良な住環境が調和したにぎわいのある市街地の形成を図ることとしているが、周辺部を郊外として位置づけることはせず、流域ごとの都市像を定めている。

²² 土地条例第 6 条に定められている項目は以下の 8 項目。

- (1) 市街地周辺農地等で宅地、業務用地等に転換することにより、高度な利用を図るべき区域
- (2) 耕作が放棄された農地及び適正な施業が行われていない森林等で、高度な利用を図るべき区域
- (3) 森林及び原野を農地、宅地、レクリエーション施設用地等に転換することにより、有効な利用を図るべき区

計画協定促進区域（以下、促進区域）に指定してもらうための依頼書を市に提出することができる。大部分が自治会単位で提出される。掛川市生涯学習土地審議会²³（以下、土地審議会）の議を経て促進区域に指定されると、まちづくり委員会がまちづくり計画案を策定することになる。まちづくり委員会は 20～40 名で構成され、構成員の選出は各地区に委ねられている。市の担当者はオブザーバーとして会合に参加する。まちづくり計画案では、名称、まちづくりの目標及び方針、区域、土地利用の方法、その他快適で良質なまちづくりを推進するために必要な事項案が策定される。

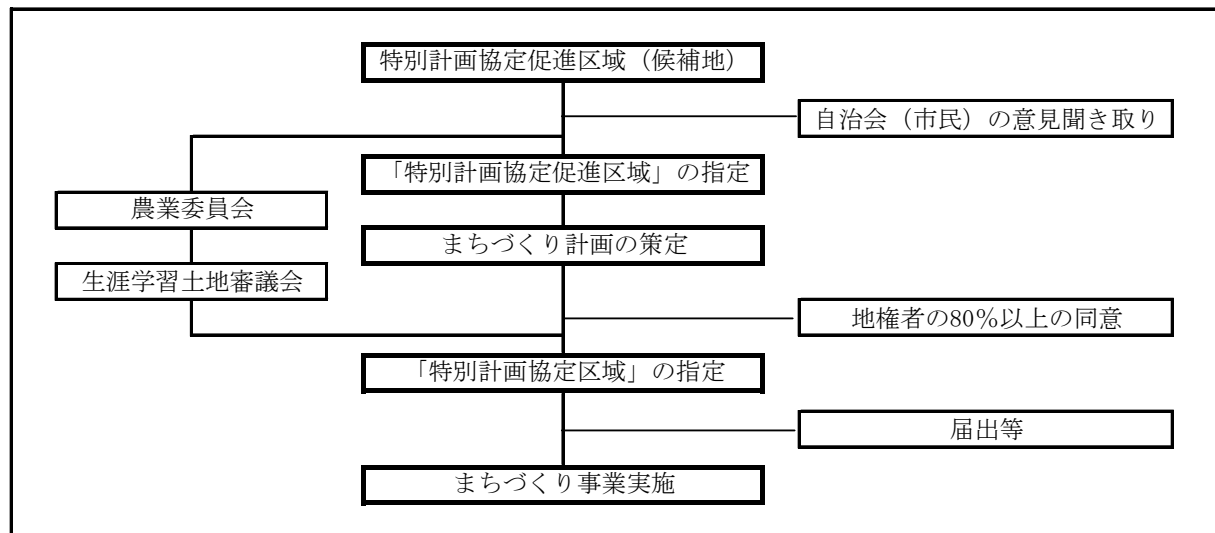


図4 掛川市生涯学習まちづくり土地条例のスケジュール

出典：掛川市の「生涯学習まちづくり土地条例」パンフレット

まちづくり計画策定にあたってはふたつのハードルがある。ひとつは、土地等の所有者の 8 割以上の同意を得ることで、もうひとつはまちづくりに関する市の総合的な計画との整合を図ることである。これらをクリアすると、市長、土地等の所有者又はその代表者、自治会の代表者²⁴との間でまちづくり計画協定を締結し、同日付で市長により特別計画協定区域（以下、協定区域）指定がされることとなる。その後、まちづくり計画に沿った土地利用が進められることとなる。協定区域内において、土地条例の第 10 条に定められる建築、土地の用途変更等を行う場合²⁵には、市長への届

域

- (4) 道路、河川等の重要な公共施設と一体的な土地利用を図るべき区域
- (5) 優良な農地及び森林で将来とも保全すべき区域
- (6) 動植物の保護、史跡の保存、景観その他良質な環境として保全又は増進すべき区域
- (7) 下水道の整備及び水質の浄化を図るべき区域
- (8) 前各号に定めるもののほか、市長がこの条例の目的を達成するために必要と認める区域

²³ 土地審議会は促進区域指定前と協定区域指定前の 2 回。案件があるたびに開催される。審議会は市議会正副議長、区長会連合会正副会長、掛川市森林組合理事、商工会議所会頭、農協代表理事組合長、農業委員会会長、連合静岡東遠地域協議会幹事、まちづくり委員会の代表者（協定区域のまちづくり委員会から 1 名）、青年会議所理事長、とはなにか学舎卒業生（2 名）の 13 名で構成されている。これまで、審議会で却下された事例はない。

²⁴ 地権者の代表者はまちづくり委員会の代表者である場合が大部分であり、自治会の代表者は区長である。運用にあたっては、地権者の代表者と自治会の代表者が同一人物にならないように各地区に選出してもらっている。複数の代表者とした旨の希望があった場合、市はそれを認めている。

²⁵ 土地条例第 10 条に定められる項目は以下の 4 項目。

- (1) 土地に関する所有権、地上権若しくは賃借権又はこれらの権利の取得を目的とする権利の移転又は設定をする契約（予約を含む）の締結

出が必要となる。協定期間は 10 年～15 年であり、1 年前までに双方からの申請がなければ協定は自動的に更新される²⁶。

3-3. これまでの運用実態

現在、協定区域指定を受けているのは 15 地区となっている。指定面積は 7,263.6ha で市域の 39.1%となっている。また、協定区域前の促進区域指定を受けているのは 11 地区である。指定面積は 2,164.1ha で市域の 11.6%である。協定区域、促進区域を合わせると、市域の 50%以上が土地条例に基づいて区域指定されていることとなる。具体例を表 6 に示す。

表 6 協定区域等の具体例

地区名	名称・事業目的	面積	まちづくりの目的・推進状況
じょうじゅの谷	土地区画整理事業	30ha	周辺地区の都市化に関連し、乱開発やスプロール化が懸念されるため、「まちづくり計画案」に基づく土地区画整理事業により、適正・有効な土地利用を図るべく計画を策定した。事業化の時期は宅地の需給や景気動向等によることとしたが、保留地が売却できない状態が続き実現が難しいと判断し、協定の延長をせずに平成16年8月の協定期間満了を以て廃止された。
平野	まちづくり計画策定	20ha	地区全体の秩序ある土地利用を図るため、将来の土地利用マスタープラン（地区総合計画）を策定し、良質地域づくりを推進している。本計画は、「都市計画法の地区計画」の農村バージョンとして、掛川市における計画策定第一号である。（協定）
西山	まちづくり計画策定	100ha	第一東名と第二東名を結ぶ（仮称）北環状線の計画がきっかけで、住みよい地域づくりを目指して、地区の問題点を洗い出すとともに、道路建設に伴う土地利用の研究検討を行い、地区土地利用構想を策定した。現在、計画実施のための活動を行っている。（協定）
篠場	まちづくり計画策定	60ha	小笠山総合運動公園等の大規模プロジェクトの工事が本格化し、今後無秩序な開発が予想されるため、スプロール化を防ぐとともに、快適で住みやすい地区とするための基本構想を策定した。（協定）

出典：掛川市資料「特別計画協定区域等の一覧表」から一部抜粋

まちづくり計画策定にあたっては、住民に地区の理想の姿を考えてもらうこととなる。まちづくり委員会のメンバーが集まった各地区の集会場で当該地区の図面を見ながら議論を進める。一般に住民に専門知識はないが、それが自由な発想を生むことにもつながっているという。専門知識を補うため、コンサルタントがまちづくり委員会に派遣され、住民の話を聞いたうえでたたき台をつくらせている²⁷。まちづくり計画の策定には約 2 年かかるのが通常で、1 年目に現状分析を行い問題点・課題を抽出し、2 年目に目標と解決策を検討している。

市の職員と住民が直接的に向かい合ってしまうと、お互いに遠慮が生じるため、市の職員はあくまでもオブザーバーとして参加し、会はコンサルが主宰する。協定を結ぶ以上、市も責任を負うこ

- (2) 建築物及び特定工作物の新築又は増築
- (3) 土地の用途の変更
- (4) 土地の区画又は形質の変更

²⁶ いずれかからの申請があれば、両者で対応を協議し、廃止やむなしと判断されれば条例に則り廃止される。これまで廃止された例は 1 例（表 6 参照）。

²⁷ コンサルタントは市と当該地区の間に入り、まちづくり委員会の進行・運営を手伝い、住民が策定するまちづくり計画を支援している。主に静岡県内のコンサルタントが担当している。

とから、上位計画と照らし合わせ、不可能なこと等は明確に伝え、また実現性の度合いの調整を部局間で行い、調整結果を地区に報告することもある。これらを繰り返しながらまちづくり計画の策定を進めていく。

近年のまちづくり計画は、「将来土地利用構想図」と「まちづくりの約束ごと」の2点が主軸となって構成される。前者はいわゆる土地利用計画で、後者は地区計画で定める規定のような表現がされる。単に土地や建築物等に関する規定にとどまらず、「地域住民は、自治会活動や生涯学習活動等に積極的に参加し、各活動に協力する」という生活規範のようなものを地区の約束ごととして盛り込む例もある。これが地区共通のルールとなる。

表7 篠場地区まちづくり計画における将来土地利用の方針

保全緑地	<ul style="list-style-type: none"> ・篠場を取り巻く緑地は、地域の貴重な資源として極力保全する。 ・丸山池や相生の松周辺等については、自然とのふれあいの場、地区住民の憩いの場として活用していく。
保全農地	<ul style="list-style-type: none"> ・農業生産活動の場を守るためだけでなく、篠場らしさを残すためにも良好な農地は極力保全する。（宅地等への土地利用の転換・活用は、できる限り宅地化検討区域に位置づけられているところで行う。）
宅地	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の宅地については、道路整備や排水対策などの生活基盤の整備を進めるとともに、生垣や庭木などの集落地内の緑化の推進、花いっぱい運動などにより、農村集落としての環境の維持、向上を図る。 ・将来的には、70～80戸程度の集落規模を目指し、宅地化検討区域を中心に宅地を増やしていく。
大規模工業用地	<ul style="list-style-type: none"> ・既存の大規模工業用地については、周辺環境等との調和に十分配慮する。 ・新たな工場の立地については、適正利用検討区域を中心に行う。
公共施設用地	<ul style="list-style-type: none"> ・極楽寺、八幡神社は、地区の貴重な歴史・文化遺産としてだけでなく、地区のコミュニティ拠点として、施設の改善・充実や駐車場の整備の検討を進めていく。
道路	<ul style="list-style-type: none"> ・幹線道路として掛川袋井南線を位置づけ、歩道の整備や交差点の安全対策等により交通便利性と安全性の向上を図る。 ・生活道路については、地域の軸となる篠場北幹線、篠場平野中通り線、原川薬師法多線は最低6m、その他の道路は最低4mの幅員が確保されるように道路の拡張を進める。
宅地化検討区域	<ul style="list-style-type: none"> ・70～80戸程度の集落規模を目標とする中で、現在の土地利用（主に農地）を基本としつつ、宅地として活用していくことも考えられる区域。 ・宅地化検討区域を中心に計画的に宅地化を進めることで、必要以上の住宅の増加、無秩序な開発を防止する。 ・宅地化についてはある程度ゆとりある戸建て住宅を基本とし、周辺環境との調和に十分配慮した宅地化を進めていく。 ・宅地化の予定のない農地については、落ち着いた農村集落としての環境を守るために、趣味的・家庭菜園的な農業への転換、貸し農園等の活用により、農地の遊休化の防止に努める。 ・遊休農地については、周辺に及ぼす影響に十分配慮し、適正な管理を行う。
適正利用検討区域	<ul style="list-style-type: none"> ・現在の土地利用（主に農地）を基本としつつ、掛川西環状線の整備に伴う環境の変化などに対応して、工場や公益施設等の立地も考えられる区域。 ・新たな工場の立地については、騒音や大気汚染、地域内への大型車両の進入など、周辺環境へ及ぼす影響を十分配慮する。
憩いの空間ゾーン	<ul style="list-style-type: none"> ・丸山池周辺、相生の松周辺、来光寺山頂周辺については、自然・歴史とのふれあいの場としての機能を充実し、地域住民の憩いの場として整備、活用する。 ・整備については、良好な自然環境を極力あるがままの姿で残しつつ、遊歩道や休憩施設、展望台の整備などにより、資源を最大限に活かした整備方策を検討する。

出典：掛川市資料「篠場地区まちづくり計画」より一部抜粋

土地条例を適用してまちづくり計画を策定する理由は、地区により多様である。土地条例制定当初は、土地改良、土地区画整理事業など大規模プロジェクトの実現を目標としたまちづくり計画（開発型）が目立ったが、近年では、各地区の集落環境を守ることを目標したまちづくり計画（保全型）

が中心になっている。表 6 に示した平野地区²⁸、篠場地区²⁹は小笠山総合運動公園（公園内に静岡スタジアム、通称エコパが立地する）に隣接する地区となっており、エコパの計画等の際、平野地区、篠場地区の住民から「地区の環境が変わってしまう」「知らない人が地区を眺めてる」といった声が聞かれ、市が住民自ら活動をするのが前提であることを前置きしたうえで土地条例の存在を示し、保全型のまちづくり計画の策定に着手した例である。

「篠場地区まちづくり計画」では、将来の土地利用に対して主に次のような住民の意向がまとめられた。

- ・ 宅地は、静かで落ち着いた環境を守り、無秩序な宅地化を抑制化しつつも、地域の活性化のためにも住宅を増やしたい。
- ・ 農地は、守っていく農地と宅地化等を含めた活用をしていく農地とを区分したい。
- ・ 憩いの場がほしい。
- ・ その他、小笠山総合運動公園の整備をきっかけに、人が集まる明るい地域にしたいが、乱開発や環境の悪化は心配である。

その結果、将来土地利用の方針として保全緑地、保全農地、宅地化検討区域、適正利用検討区域、憩いの空間ゾーンなどがかけられ、それぞれの方針が示された（表 7）。基本的に保全型のまちづくり計画であり、積極的に土地利用の転換を図ろうとしているものではない³⁰。具体的な取り決めにおいては、建築物の用途、高さ、壁面位置、敷地面積の最低限度の誘導、自然環境の美化活動の推進、地域資源の保全、継承活動の推進等が定められた。土地条例第 10 条に基づき、篠場地区で土地の売買や建築物の新築・増築及び農地の転用等に際し、市に届け出る前には、篠場地区のまちづくり委員会の同意を得る必要がある。



図5 篠場まちづくり委員会が作成したマップ



図6 篠場地区

協定区域における建築等の前には市長への届出が必要となるが、その前にまちづくり委員会のチェックを受け、同意を得る必要がある。すなわち、まちづくり委員会の同意、市の同意と二重のチェックがかかることになっている。現在では、開発業者も土地条例を認識してくれており、開発に

²⁸ 都市計画区域内。いわゆる白地地域。平成 16 年 11 月末現在、67 世帯（211 人）。

²⁹ 都市計画区域内。いわゆる白地地域。平成 16 年 11 月末現在、69 世帯（244 人）。

³⁰ 例えば農業を続けることが困難になった場合、多少の人口を増やしたいという意向から宅地化することはできるが他の用途は認められない土地、立地条件から周辺の環境の変化に応じて公共施設や工場などを認めることができる土地といったように、基本的に地区の環境を保全していくことを目的としている。

躊躇が見られ、実際、開発が中止された例もあるという。具体的な例として、相談の段階で農地を宅地として開発したいという問い合わせがあったが、市は「当該地区にはルールがあるので尊重してください」「地区も結束しています」と伝え、理解してもらったことがある。自治会加入率が約96%である掛川市のコミュニティの結束力はかたく、開発業者も強行突破してまで開発をしようとはしないようである。また、地区として望まない施設に撤退してもらった例もあるという。このように、市では、保全型のまちづくり計画を策定した地区において乱開発をされていない、何も問題が起きていないことが大きな成果と考えている。

なお、開発型のまちづくり計画が策定された地区においては、実際にプロジェクトを実施する段階において、すでに住民との合意がなされたものであることから、スムーズに進むというメリットを指摘している³¹。

策定されたまちづくり計画は行政にフィードバックされ、市国土利用計画の見直し、および農振計画の見直し、都市計画マスタープランの策定作業にまちづくり計画が反映されている。

3-4. 土地条例運用にあたっての問題点・課題

これまでの土地条例の運用をふりかえっての問題点・課題として、以下を指摘している。

- ・ 地区外（特に市外、県外）に居住する地権者にどこまで理解してもらえるか、参画してもらえるかが課題である。情報提供が欠かせないことから、情報を不定期に送付したり、まちづくり委員、自治会役員や市の担当者が直接出向くのが現状である。
- ・ 協定区域指定に至らず、促進区域のままでもどまってしまう例がある。その理由は、ほとんど活動していない、合意が80%に満たない、促進区域のままでも目的を達成してしまった等である。
- ・ 何らかの事業を実施するまちづくり計画が策定された場合、事業着手までにタイムラグがあると、住民の士気が下がることがある。都市計画決定がなされないといったことも一例である。
- ・ 土地条例第10条に定められる行為に対する届出に対する規制力が弱いといった場面が起きる可能性もあり、その場合には地区計画に発展させてもいいのではないかと考えている³²。

4. 金沢市の「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」とその運用実態

4-1. 「金沢市まちづくり条例」の概要

金沢市では、景観条例³³やこまちなみ保存条例³⁴でそぐわない開発行為を規制してきたが、住民自らがまちづくりのルール作りをし、さまざまな開発計画に対する評価をするようなプロセスはなかった。そこで、自らの住むまちをどういう性格のまちにしていくのかを住民たちが考え、乱開発を防止するとともに、個性豊かなまちを形成するため、「金沢市まちづくり条例」が平成12年3月に制定された。

この「金沢市まちづくり条例」は、市街化区域内におけるまちづくりを対象とした「金沢市にお

³¹ 掛川市都市計画課による。

³² 掛川市都市計画課による。

³³ 金沢の個性ある都市景観を保存、育成または創造し、ゆとりとうるおいのある美しいまちを形づくって、後世の市民に引き継いで行くことを目的とした「金沢市における伝統環境の保存及び美しい景観の形成に関する条例」。(平成元年4月制定)

³⁴ 金沢の歴史的な遺産であるこまちなみを市民と共に保存育成し、これらのこまちなみと一体となった市民の生活環境を良好なものとするにより、金沢の個性をさらに磨き高めることを目的とした「金沢市こまちなみ保存条例」。(平成6年3月制定)

ける市民参画によるまちづくりの推進に関する条例」と市街化調整区域及び都市計画区域外を対象とした「金沢市における土地利用の適正化に関する条例」（以下、適正化条例）で構成されている。本稿では、市街化調整区域及び都市計画区域外を対象とした適正化条例の活用実態に関する調査を行った（表 8）。

表 8 金沢市の調査概要

日時	平成 16 年 12 月 13 日
対象	金沢市都市整備部都市計画課

4-2. 適正化条例の内容

適正化条例は、市街化調整区域や都市計画区域外における開発コントロールを行うことを直接の目的とした条例ではない。法的に問題のない建築物が建てられる場合であっても、その直前になって周辺住民が知り問題が起こるといったケースがあった。そこで、住民自らがまちづくりのルールをつくり、市長と協定を締結する制度としての「まちづくり条例」が制定された。市街化調整区域や都市計画区域外を対象とすることについては、庁内の条例検討プロジェクトにおいて郊外の開発調整の必要性が課題としてうかびあがってきた。開発行為の基準による問題等をきっかけとする今後の市街化調整区域や都市計画区域外における開発可能性³⁵が指摘されたため、全市域を対象とした経緯がある。

まちづくり条例制定過程においては、住民がルール作りをするという条例において、「都市計画法の地区計画の罰則以上は難しいのではないかなど、罰則規定をどのように取り扱うかについて庁内で議論がなされた³⁶。また、条例制定過程においては、新たな土地利用の制限を課すものでないため、特に住民や民間開発業者への情報提供は行わなかったが、施行までに住民等に対して PR を実施した。

適正化条例の活用スケジュールは次のとおりとなる。まず、住民等³⁷が当該地区のまちづくり計画の策定に着手する。当該地区における問題点や課題を整理したうえで、まちづくり計画の目標・方針を定める。そして土地利用の制限や建築物に関する制限など、まちづくりの目標となるルールを定め、住民等の 80% 以上の合意をもとにまちづくり計画としてまとめる。策定されたまちづくり計画は土地利用に関する協定として（以下、土地利用協定）市長と締結する。締結された土地利用協定にかかる区域（以下、協定区域）において開発事業³⁸を行う場合には、事業に着手する 30 日前までに市長への届出が必要となる。開発事業者は、事業概要を知らせる標識を開発を行おうとする土地に設置³⁹し、住民から事業に関する問い合わせがあった場合には説明会の開催などの措置を行う必要がある。標識の設置から 30 日経過後、問い合わせの内容やそれに対する対応についての報告書を市長に提出し、市長と協議を行うこととなる。

³⁵ 具体的な懸念があったわけではない。

³⁶ その他の意見としては次のとおり。「これまでの他の条例から考えると公表が限界ではないか。」「実際に他の条例での運用実績からも、事前に基準を明らかにしていれば罰則を科すような事例はでてこないのではないかな。」

³⁷ 市街化区域以外の区域内に住所を有する者又は市街化区域以外の区域内に存する土地若しくは建築物の所有者（これらについて使用することができる権利を有する者を含む）。

³⁸ 土地面積が 1,500 m² 以上の開発（開発行為、土地の区画形質の変更、建築物の建築、大規模の修繕、建築物他の工作物の用途・形態若しくは意匠の変更、木材の伐採）、高さ 10m 以上の建築物の建築

³⁹ 事業概要を知らせる標識設置は、条例の第 6 条にあるように協定区域内に限定されるのではなく、市街化区域外で一定の要件を満たすすべての開発行為に必要。

4-3. これまでの運用実態

現在、適正化条例に基づく協定区域は、湯涌地区、東山内灘線沿道地区、湯涌板ヶ谷地区の3地区で締結された（表9）。

表9 適正化条例に基づく協定区域

地区名	対象	地域	土地利用の目標・方針
湯涌地区	約50.3ha	市街化調整区域	美しい自然環境と魅力ある景観を有し、湯涌温泉を中心として「金沢の奥座敷」として親しまれている地域であり、これらを守り伝えていくために自然環境を活かした温泉保養地としての土地利用を図る。湯の街ゾーン、新湯の街ゾーン、居住コミュニティゾーンに区分する。
東山内灘線沿道地区	原則として東山内灘線沿道の一区画（東山内灘線沿道の血の川から臨港線までの延長約2.7km、及び県道蚊爪・森本停車場線沿道の一部の延長約0.4km）	市街化調整区域	沿道での土地利用において、背後地の現在および将来の土地利用に著しく悪影響が及ばないように、また美しい沿道景観が形成されるよう建築物等を規制することにより、快適で秩序ある沿道づくりを図る。
湯涌板ヶ谷地区	約11.2ha	都市計画区域外	地区が有している豊かな自然環境を保全し、落ち着いたきのある山里居住地と地区のコミュニティを継承するため、自然環境を保全し、周囲の景観に調和した土地利用を図る。

湯涌地区は湯涌温泉があり、落ち着いた雰囲気のある地区である。行政と住民との懇談の中で、地区のルールが必要さが話題となり、その手法として条例の適用を選択した経緯がある。地区の落ち着いた雰囲気を守るための基準（用途制限、敷地面積の最低限度、壁面位置、高さの最高限度、形態・意匠制限、垣・柵の構造制限、自販機設置）が定められている。この基準が新たな開発等のためのルールとなる。自動販売機の設置基準が定められている⁴⁰ことが特徴となっている。



図7 湯涌地区の湯の街ゾーン



図8 湯涌地区の居住コミュニティゾーン

⁴⁰ 自動販売機を設置する場合には、周辺の街並みとの調和を図り、道路境界線から0.6m以上後退させるものとする。また、風俗営業等の規制及び業務の適正化に関する法律第2条第6項第5号に定める物品の自動販売機を設置してはならない。

東山内灘線沿道地区は、金沢から能登に向かう都市計画道路沿道のルールづくりである。地区住民から沿道指定してほしいという要望があった地区である。将来的に開発の可能性が認められる地区であり、背後地の土地利用への配慮（沿道建築物のセットバック）と沿道景観（建築物の色など）を創出するための基準が定められている。

湯涌板ヶ谷地区は湯涌地区のさらに奥地の山里居住地である。宗教団体が未使用の建築物に入居するのではないかという噂が流れたことを契機として、落ち着いた山里居住地と地区のコミュニティを継承していくことを目的に、建築基準法別表第 2（い）項に掲げる建築物等以外の建築を認めないといった用途制限⁴¹、敷地面積の最低限度、高さの最高限度、形態・意匠制限、垣・柵の構造制限などが定められている。

まちづくり計画は地区で会合を開催して作成していくが、回数、期間は地区により多様である。まちづくり計画の基準の策定や同意の収集は地元住民で行うため、住民のリーダーの存在なくして協定はできない。目的が明確であったり、強いコミュニティがある地区、リーダーシップを発揮している地区では比較的短い期間でまとまるという。期間は短い地区で 2 ヶ月、長い地区では数年かかる場合もある。会合には行政サイドも参加し、規制・制限や条例の説明、他地区の事例紹介、案の提示等を行う。また、市は地区に専門家の派遣も行い、現在は地区計画等の策定経験のあるコンサルタントに委託している。なお、行政の働きかけとして、地域における開発に関する相談があった際に制度等を紹介することがある。

条例を機能させるために、条例の担当部局（都市計画課）は建築部局、景観部局、農林部局、環境部局等との連携が必要であり、各種手続きに併せて協定区域内の届出等の手続き、協議が行われているかについて確認を行っている。

これまで、開発業者に協定の内容を理解してもらっており、基準に適合しなかった事例はない。条例においては、一定規模以上の開発手続きにおいて手続きを行わなかった時などに指導、勧告、公表を行うことができるようになっているが、協定区域内の手続きにおいて、これまでは指導のみとなっており、勧告、公表にいたった事例はない。指導の内容は、明確な数値等の基準となっていない色彩等の判断が多くなっているという。

市街化調整区域における大規模開発については建築指導課でコントロールされており、適正化条例の効果として十分な土地利用コントロールができているとは言いがたいが、開発における事前の相談・情報や協議等の早期の段階で対応することができると指摘している。

4-4. 金沢市における今後の郊外の土地利用コントロールに向けての課題

金沢市には、郊外の土地利用コントロールを目的とする制度はないが、市街化調整区域のあるべき姿を明確にするとともに、計画性のある土地利用の規制・誘導を図るために、既存の市街化調整区域の制度を検証し、新たな土地利用制度のあり方について検討中であるという。この背景のひとつとして、過疎化の進行によるコミュニティの崩壊等の問題のある既存の集落の扱いをあげている。区域マスタープランにおいて市街地をコンパクトにするという方針はあるが、市街化調整区域等の既存集落にも新たな居住者を入れられる方向にしていきたいという。

⁴¹ 次に掲げる建築物以外の建築物は建築（用途変更を含む）してはならない。

- (1) 建築基準法別表第 2（い）項に掲げる建築物。ただし、同項第 5 号に掲げる建築物は既存の建築物に限る。
- (2) 農林漁業関連施設。
- (3) 木材加工の作業を行う工場及びこれに付属する倉庫で、床面積の合計がそれぞれ 150 m²以下のもの。
- (4) この基準の適用の際、現に存する建築物。ただし、用途を変更する場合は前 3 号に掲げるものに限る。
- (5) その他、地元住民の生活向上のために必要なもので板ヶ谷まちづくり協議会が認める建築物。

5. おわりに

本稿では、青森市、掛川市、金沢市を対象に、各自治体による取り組みについて調査を行った。青森市では都市マスによるコンパクトシティ形成という基本方針をかかげ、具体的にはインナーにおける中心市街地活性化に向けた各種取り組みとアウターにおける抑制の両輪により、コンパクトシティ形成を目指している。アウターの抑制だけでは住民の反発もあると指摘している。掛川市では、主にコミュニティ単位で土地利用計画を含めた総合的なまちづくり計画を策定することで住民の結束をうみ、それが開発業者にも浸透し、理解されている要因にもなっている。また、条例の担当部局が住民との窓口となり、また部局間の調整を行っている。策定されたまちづくり計画は、都市計画マスタープランや市国土利用計画に反映されている。金沢市においても地区の住民が土地利用の制限や建築物に関する制限のルール作りを行っている。各自治体にそれぞれの特徴がうかがえた。

一方、都市計画区域外における無秩序開発、市町村合併による今後の郊外部の土地利用のあり方、郊外部における既存集落の衰退等の問題点・課題も改めて浮き彫りになった。掛川市のように、都心部と郊外部といった区分ではなく、コミュニティを単位に都市づくりを考える例もあり、単に都市計画区域の内外、市街化区域・市街化調整区域といった区分にとどまらず、今後の人口減少社会に向けて、もう一步踏み込んで郊外部の特性をふまえたうえで、総合的に土地利用について検討する必要がある。

一例として、仙台市の「杜の都の風土を守る土地利用調整条例」⁴²（以下、土地利用調整条例）や神戸市の「神戸市の人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」⁴³（以下、共生ゾーン条例）等が参考になると考えられる。土地利用調整条例においては、集約型都市づくりを推進すること、郊外部における現在の自然環境や生活環境をできるだけ損なわないことを基本とし、郊外部の土地利用に関する基本的な事項として以下をあげている。

- ・ 自然環境の保全・・・
都市生活及び都市活動が、自然の恵沢により支えられていることを考慮し、郊外部における自然環境の保全を図る。
- ・ 森林の保全・・・郊外部における自然が豊かな地域特性をできる限り損なわないため、郊外部に分布する森林の保全を図る。
- ・ 農地の保全・・・郊外部における自然が豊かな地域特性をできる限り損なわないため、郊外部に分布する農地の保全を図る。
- ・ 生活環境の保全・・・
郊外部に分布する集落等の生活環境の保全を図る。
- ・ 水道水源流域の保全・・・
郊外部に分布する水道水源流域の保全を図る。
- ・ 秩序ある市街地の形成・・・
集約型市街地形成への転換を図るため、市街化を促進するおそれのある土地

⁴² 平成17年1月7日制定。郊外部における開発事業の実施に関し、事業者による適切な配慮を確保するための手続等を定めることにより、郊外部の適正かつ合理的な土地利用を図り、もって自然と市街地が調和する杜の都の風土の継承に寄与することを目的としている。

⁴³ 平成8年4月制定。秩序ある土地利用の計画的推進、農村らしい景観の保全及び形成、里づくり協議会による里づくり計画の作成などを行うことにより、農村環境の整備等を行い、自然と調和し、快適で魅力にあふれた農村空間の実現を図ることを目的としている。

利用転換については、計画的な誘導を図る。

- ・ 誘導すべき都市機能の計画的な誘導・・・

郊外部において立地が必要な施設（都市機能）もあるが、自然環境及び生活環境への影響に配慮しながら、計画的な誘導を図る。

これらの基本的な事項を実現するため、郊外部における土地利用の現況や特性に応じて自然環境保全区域、森林保全区域、農用地保全区域、集落等環境保全区域A⁴⁴、集落等環境保全区域B⁴⁵、水道水源保全区域までの区域を設定し、それぞれに「配慮すべき基本的な事項」を示している⁴⁶。

また、神戸市の共生ゾーン条例においても、調整区域の中を細分化し、開発用途の立地規制を行っている。

自治体により郊外部の特性が異なるのは当然であり、仙台市が示している例は一例である。しかし、本稿で得られた調査結果からは、郊外部を含めた都市全体のビジョンづくりを住民が合意することと、なし崩し的な市街化を防ぐため、郊外部の特性を把握したうえで、自然環境や農地等、保全すべきところは保全する、既存集落等の生活環境を維持すべきところは維持する、土地利用転換が必要な場合であっても秩序ある転換を行うため計画的な誘導を図る等、基本的な目標をもって総合的に郊外部の土地利用をコントロールしていくことが重要であると考えられる。

【参考文献】

- 青森市（1999）「青森都市計画マスタープラン」青森市
掛川市（1999）「掛川市都市計画マスタープラン—「森・農・街」循環共生都市を目指して—」
掛川市
金沢市（1998）「金沢市都市計画マスタープラン」金沢市
木谷弘司・川上光彦（1998）『市街化調整区域における土地利用コントロール方針に関する調査研究—地方中心都市を事例として—』「都市計画論文集 No.33」
日経産業消費研究所（2002）「地方都市再生への戦略—コンパクトシティーを目指して—」
日経産業消費研究所
日本都市計画家協会（2002）「線引き制度の可能性と限界—都市郊外部の土地利用のあり方をめぐって—」日本都市計画家協会
日本都市計画家協会（2003）「都市・農村の新しい土地利用戦略 変貌した線引き制度の可能性を探る」学芸出版社
和多治（1999）『市街化調整区域における地区レベルの土地利用計画に関する研究—神戸市共生ゾーン条例における里づくり計画を中心に—』「都市計画論文集 No.34」

【参考 URL】

- <http://www.city.aomori.aomori.jp/>
<http://www.city.kakegawa.shizuoka.jp/>
<http://www.city.kanazawa.ishikawa.jp/>
<http://www.city.kobe.jp/>
<http://www.city.sendai.jp/kikaku/tyousei/tochiriyo/>

⁴⁴ 住居を主体とする集落等の環境を保全する。

⁴⁵ 店舗、ホテル又は旅館等を主体とする集落等の環境を保全する。

⁴⁶ 区域等のうち複数のものに該当する場所については、該当するものすべての適用を受けることになる。