

人口減少に対応したドイツ都市計画法の動向

齋 藤 純 子

- ① 西ドイツでは、日本より数十年早く 1970 年代から人口増加が鈍化し、人口減少時代に備えた都市政策が順次、実行されてきた。1990 年の東西ドイツ統一後、旧東ドイツ地域で大量の人口が流出したことに対応して、2002 年以降、集合住宅の減築措置で知られる都市改造プログラムが実施された。人口減少社会への対応においてドイツは日本にはるかに先行する。
- ② ドイツの都市政策の基礎となっているのが、都市計画法の基本法として 1986 年に制定された連邦の建設法典である。同法典は、制定当初から、環境保護への配慮、「土地の節約」の観点の都市計画への組込み等の規定が設けられ、「ポスト成長主義型都市建設」の表現という特徴を有すると評される。
- ③ ドイツの都市計画法の中心をなすのは、建設基本計画の策定である。建設基本計画には「土地利用計画」と「地区詳細計画」の 2 つのレベルがある。各市町村は、その全域を対象として土地利用計画を策定する。
- ④ ドイツでは、「計画なければ建築なし」という考え方（建築不自由原則）に基づき、建築行為が許されるのは、原則として、各市町村の土地利用計画に従って地区詳細計画が定められた地域に限られる。ただし、地区詳細計画が定められていなくても、既成市街地においては、その市街地の構造との調和を条件として建築行為が許される。建築行為の許されるこれら両地域を合わせて「内部地域」という。これ以外の「外部地域」での建築は原則として許されない。
- ⑤ 都市計画法の基本法である建設法典は、人口減少に対応した改正が段階的に行われてきた。2007 年の改正では中心部開発のための地区詳細計画の策定手続が迅速化された。直近の 2013 年改正では、「土地の節約」の観点がさらに強化され、そのために中心部開発を優先することが明記された。また、土地利用計画において「中心的供給区域」を表示することを可能とした。さらに、日本の空き家問題に相当する「スクラップ不動産」対策の第一歩が踏み出された。
- ⑥ 建築自由原則を基本とする日本の都市計画の仕組みはドイツとは大きく異なるが、都市の衰退縮減が予想されコンパクトシティ政策が追求される状況において、これに対応した新たな計画理念や土地利用規制の導入も主張されており、ドイツのあり方は示唆を含む。

人口減少に対応したドイツ都市計画法の動向

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 国土交通調査室主任 齋藤 純子

目 次

- はじめに
- I ドイツの都市計画制度の概要
 - 1 建設法の体系
 - 2 建設基本計画
 - 3 建築行為の計画的規制
- II 建設法典の2007年改正
 - 1 改正の趣旨
 - 2 改正の主な内容
- III 建設法典及び建築利用令の2013年改正
 - 1 改正の経緯
 - 2 建設法典の改正の主な内容
 - 3 建築利用令の改正の主な内容
- おわりに

はじめに

日本の総人口は、平成 20 (2008) 年の 1 億 2808 万人をピークに減少に転じており、2048 年には 1 億人、2100 年には 5000 万人を割り込むと予測されている⁽¹⁾。2020 年から 2025 年にかけてすべての都道府県で人口が減少に向かうと見込まれており⁽²⁾、人口の集中した都市部でも今後は高齢化と人口減少が急速に進展するといわれている⁽³⁾。

このような社会の変化を背景にして、日本ではいわゆる「コンパクトシティ」を目指した都市政策が推進されるようになった。コンパクトシティという言葉は時代により論者により異なる意味を込めて用いられ⁽⁴⁾、具体的にどのような機能と構造を有するまちであるかについて統一的な見解は存在しない⁽⁵⁾。日本では 1990 年代半ば以降、深刻化する中心市街地空洞化問題への対応として、周辺部への拡大防止と中心市街地活性化のための施策⁽⁶⁾が講じられてきた。コンパクトシティを指向する政策は、これらの

施策に遡ることができよう。ただし、当初の施策は商業振興策を中心とするもので、中心市街地の衰退を止めるに十分なものではなかった。そこで、中心市街地を居住空間や都市施設を伴う生活空間として再整備していく方向が追求される⁽⁷⁾こととなる。このような方向性は、平成 18 (2006) 年の社会資本整備審議会の「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」において初めて、「集約型都市構造の実現」という表現で明確に打ち出された。ここでは、「集約型都市構造」は、「都市圏内の一定の地域を、都市機能の集積を促進する拠点(集約拠点)として位置付け、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携させる」⁽⁸⁾ものと説明されている。

最近では、「日本再興戦略」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定)のなかの「日本産業再興プラン」において、地方都市におけるコンパクトシティの実現によって都市の活力の維持・向上を図ることが掲げられている。また、国土交通省が策定作業中の 2050 年を見据えた中長期の国土ビジョン「新たな「国土のグランドデザイン」」⁽⁹⁾

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2014 年 4 月 24 日である。

- (1) 2008 年の人口は、平成 24 年 1 月 30 日に総務省統計局より補間補正人口が公表されたことに伴い改訂された数値。2048 年及び 2100 年の人口は、出生中位・死亡中位と仮定した場合の推計値。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成 24 年 1 月推計) 詳細結果表」による。<<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401.asp>>
- (2) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口—平成 22 (2010)~52 (2040) 年—(平成 25 年 3 月推計)」人口問題研究資料第 330 号, 2013.12.25, p.36. <<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/6houkoku/houkoku.pdf>>
- (3) 「人口減少の大波は、まず地方の小規模市町村を襲い、その後、地方全体に急速に広がり、最後は凄まじい勢いで都市部をも飲み込んでいく。」と警告されている。増田寛也・人口減少問題研究会「戦慄のシミュレーション 2040 年、地方消滅。「極点社会」が到来する」『中央公論』128(12), 2013.12, p.19.
- (4) 佐谷説子「持続可能な成長をする都市—コンパクトシティ政策—」『不動産研究』55 巻 2 号, 2013.4, p.19.
- (5) 大井裕子「コンパクトシティを巡るこれまでの施策とこれからの方向性について—都市の低炭素化の促進に関する法律の制定を受けて—」『不動産研究』55 巻 2 号, 2013.4, p.3.
- (6) 平成 10 (1998) 年にいわゆる「まちづくり三法」(「大規模小売店舗立地法」(平成 10 年法律第 91 号)、「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律」(同第 92 号)、「都市計画法の一部を改正する法律」(同第 79 号)) が制定された。
- (7) 「まちづくり三法」の見直しの結果、平成 18 (2006) 年に、中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律が改正され、題名も「中心市街地の活性化に関する法律」に改められた。また、都市計画法も改正された。
- (8) 社会資本整備審議会「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。(第一次答申)」(平成 18 年 2 月 1 日)p.13. <<http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/images/04/021.pdf>>

においても、都市機能を集約したコンパクトシティの推進が打ち出される見込みである。第186回国会においても、コンパクトシティの実現に関する3つの法案（「中心市街地の活性化に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第26号）、「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」（閣法第28号）、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第29号））が提出され、成立した。

一方、先進国で人口減少に直面している国は限られているが、その一つとしてドイツがある⁽¹⁰⁾。西ドイツでは、日本より数十年早く1970年代から人口増加が鈍化し、人口減少時代に備えた都市政策が順次、実行されてきた⁽¹¹⁾。1980年代半ばにはすでに、既成市街地

の維持・存続が都市計画の通常事例となり⁽¹²⁾、都市計画法の基本法である建設法典が1986年に制定された際には、都市の再開発が恒久的な任務として位置付けられる⁽¹³⁾一方で、新規の都市開発、ニュータウンの建設は原則として行わないこととされた⁽¹⁴⁾。

1990年の東西ドイツの統一後は、旧東ドイツ地域で起きた大量の人口流出と地域の衰退への対応として、2002年以降、集合住宅の減築措置⁽¹⁵⁾で知られる都市改造（Stadtumbau）プログラム⁽¹⁶⁾が実施されるなど、人口減少の各段階に応じて様々な政策が展開されてきている。

本稿では、人口減少社会への対応で日本にはるかに先行するドイツの都市計画制度の基本的枠組みを概観するとともに、特に人口減少社会

(9) 平成26(2014)年6月策定予定。同年3月に骨子が取りまとめられている。「新たな「国土のグランドデザイン」」国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000043.html>

(10) 植村哲士・宇都正哲「人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理の問題とその解決に向けて（上）—人口減少先行国ドイツにおける減築の実際と課題—」『知的資産創造』17(8), 2009.8, p.7. <<http://www.nri.com/jp/opinion/chitekishisan/2009/pdf/cs20090803.pdf>> ドイツの人口は2003年以降緩やかな減少に転じており、8050万（2012年末現在）が2060年には6500万～7000万まで減少すると見込まれている。Statistisches Bundesamt(Hrsg.), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, 2009, S.5. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.pdf?__blob=publicationFile>

(11) アーバンハウジング『縮小都市時代のドイツにおける都市・地域計画と日本への示唆に関する調査研究報告書—東西の都市改造計画を中心に—』2008, p.6.

(12) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(Hrsg.), *40 Jahre Städtebauförderung*, 2011, S.60. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2011/DL_40JStaedtebaufoerderung.pdf;jsessionid=09C3E41285043804AA21100157BFA193.live1042?__blob=publicationFile&v=2>

(13) Hilmar Ferner et al.(Hrsg.), *Baugesetzbuch: mit Baunutzungsverordnung: Handkommentar*, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos, 2013, S.658.

(14) アーバンハウジング 前掲注(11) 新開発事業に関する規定は、法典施行以前に指定された新開発地域に適用される規定として置かれるにとどまった。ただし、その後、新開発事業は、時限立法である1990年建設法典措置法により再開され、1993年投資容易化・住宅建設地法による改正で恒久的な事業として建設法典に規定された（高橋寿一「ドイツにおける都市計画制度の動向—1990年代以降の潮流の背景と展望—」原田純孝・大村謙二郎編『現代都市法の新展開—持続可能な都市発展と住民参加—ドイツ・フランス』東京大学社会科学研究所, 2004, pp.51-80 参照）。とはいえ、新規には行わないという法典施行時の前提から定義規定を欠き（Ferner et al.(Hrsg.), *ibid.*, S.741）、また大規模な新開発事業はまれなようである（Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(Hrsg.), *op.cit.*(12), S.102）。

(15) 紹介として、例えば、大村謙二郎「ドイツにおける縮小対応型都市計画—団地再生を中心に—」『土地総合研究』21(1), 2013冬, pp.1-19; 植村・宇都 前掲注(10), pp.6-23 などがある。ただし、住宅の多くが自治体の住宅供給公社の所有であるなど日本とは条件が異なる側面もある。日独の条件の違いについては、植村哲士・宇都正哲「人口減少時代の住宅・土地利用・社会資本管理の問題とその解決に向けて（中）—2040年の日本の空家問題—」『知的資産創造』17(9), 2009.9, pp.65-70 <<http://www.nri.com/jp/opinion/chitekishisan/2009/pdf/cs20090907.pdf>> に分析がある。

(16) 2002年から旧東ドイツ地域を対象として開始され、2004年から旧西ドイツ地域を対象とするプログラムが追加された（Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(Hrsg.), *op.cit.*(12), S.106-107）。

への対応という観点から注目される都市計画法の近年の改正を紹介する。

I ドイツの都市計画制度の概要

ドイツの都市計画法の最近の動向を紹介する前提として、最初にその都市計画制度を概観する。

1 建設法の体系

ドイツの建設にかかる公法 (Öffentliches Baurecht) は、都市計画法 (建設計画法 (Bauplanungsrecht)、都市建設法 (Städtebaurecht) とともに) と建築秩序法 (Bauordnungsrecht) の2つに大別される。

都市計画法とは、都市計画の内容と計画実施の手法を規定した法規をいう。その立法権限は連邦と州の双方にある⁽¹⁷⁾が、連邦によって建設法典 (Baugesetzbuch) と、同法典に基づく建築利用令 (Baunutzungsverordnung) 等の法規命令が制定されている。

建設法典は、1960年に制定された連邦建設法⁽¹⁸⁾と、その特別法として1971年に制定された都市建設促進法⁽¹⁹⁾の両法律を合体・整理するものとして1986年に制定され⁽²⁰⁾、1987年に施行された。経済成長と人口発展の停滞ないし後退という状況のなかで、環境保護への配慮、「土地の節約」の観点の計画への組み込み等が盛

り込まれた同法典は、「ポスト成長主義型都市建設」の表現という特徴を有すると評される⁽²¹⁾。建設法典の主要部分は、建設基本計画の策定について定める一般都市建設法 (第1編) と再開発事業・新開発事業等について定める特別都市建設法 (第2編) から構成される。

建築秩序法とは、実際に建築を行う際に個々の建築物を規制・誘導する法規をいう。この分野の立法権限は連邦でなく州が有し⁽²²⁾、全16州のそれぞれが建築法 (Bauordnung) を制定している。なお、各州の建築法が基礎とすべきものとして、各州建設大臣会議により「モデル建築法 (Musterbauordnung: MBO)」が定められている。現行のモデル建築法⁽²³⁾は、2002年に定められた条文を2012年に最終改正したものである。

2 建設基本計画

建設法典の中心をなすのは、建設基本計画の策定 (Bauleitplanung) である。建設基本計画は、当該地域の総合計画である⁽²⁴⁾。建設基本計画策定によって果たすべき課題は、当該市町村における土地の建築利用及びその他の利用 (緑地、農業用地など⁽²⁵⁾) を同法典の規定に則って準備し管理することとされる (第1条第1項)。市町村は、都市建設の発展と秩序に必要な場合には、必要な範囲内において直ちに建設基本計画 (Bauleitplan) を策定しなければならない (同条第3項)。

(17) 都市計画法を含む土地法 (Bodenrecht) は連邦と州の競合的立法の対象分野とされ (ドイツ連邦共和国基本法 (憲法) 第74条第1項18号)、州は連邦が立法権限を行使しない限りにおいて立法権限を有する (同第72条第1項)。

(18) Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S.341)

(19) Städtebauförderungsgesetz. 市町村主導による旧市街地の再開発・農村地域での新開発の事業について定める法律で、私的使用権に対するより強力な規制を特徴とする (広渡清吾「ドイツ I 総論—都市法の論理と歴史的発展」原田純孝ほか編『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, 1993, p.45)。

(20) Bekanntmachung des Baugesetzbuchs vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S.2253)

(21) 広渡 前掲注(19), pp.48-50。「ポスト成長主義型都市建設」を表現するものとは、広渡教授による評価である。

(22) Klaus Oehmen und Christian Bönker, *Einführung in das öffentliche Baurecht: Basiswissen für die Praxis*, 2. Aufl., München: Werner Verlag, c2004, S.7.

(23) 各州建設大臣会議 (Bauministerkonferenz) ウェブサイトのモデル規定のページからダウンロード可能である。
<<http://www.bauministerkonferenz.de/verzeichnis.aspx?id=991&o=75909860991>>

(24) Oehmen und Bönker, *op.cit.*(22), S.15.

(25) Ferner et al. (Hrsg.), *op.cit.*(13), S.42.

建設基本計画の目標としては、以下の事項が掲げられている（第1条第5項）。

- ①社会的要請、経済的要請及び環境保護の要請を将来の世代に対する責任においても相互に調和させる、持続可能な都市の発展を保障すること。
- ②公共の福祉に資する社会的に適正な土地利用を保障すること。
- ③人間にふさわしい環境を確保することに寄与すること。
- ④生存の基礎としての自然を保護し発展させることに寄与すること。
- ⑤特に都市開発においても温暖化防止及び気候変動への適応を促進することに寄与すること。
- ⑥都市のかたち（Gestalt）並びに集落景観及び自然景観を建築文化として維持し発展させることに寄与すること。

建設基本計画を策定する際に考慮すべき事項としては、以下の12項目が列挙されている（第1条第6項）。

- ①健全な居住・労働環境の一般的要件及び住民・勤労者の安全（1号）
- ②住民の居住需要、安定した住民構成の創出と維持、広範な住民層の持家取得、割安な建築への要求、人口推移（2号）
- ③住民の社会的・文化的需要、男女への異なる影響、教育制度並びにスポーツ・レクリエーション・娯楽に関する事項（3号）
- ④既存集落の維持・修復・発展・適応・改造及び中心的供給区域の維持・発展（4号）
- ⑤建築文化・文化財保護・文化財保全に関する事項、維持に値する歴史的・文化的又は都市計画上意義のある既存集落・街路・広場及び集落景観・自然景観の形成（5号）
- ⑥教会・宗教団体の礼拝・司牧の需要（6号）
- ⑦環境保護に関する事項（7号）
- ⑧経済、農林業、雇用の維持・確保・創出、郵

便・通信制度、水・エネルギー等の供給、原料生産の確保に関する事項（8号）

- ⑨旅客・貨物輸送及び住民の移動に関する事項（公共近距離旅客輸送及び自動車によらない交通を含む。交通量の抑制と減少を指向する都市開発を特に考慮する。）（9号）
- ⑩国防・民間防衛及び軍用地の民間利用に関する事項（10号）
- ⑪市町村の定める都市計画上の開発構想又はその他の都市計画の結果（11号）
- ⑫洪水防止に関する事項（12号）

ただし、これらの事項に優先順位は付されず、公的諸利益及び私的諸利益を相互にかつそれぞれの間で公正に比較衡量しなければならないと定められている（第1条第7項）にとどまる。さらに、環境保護に関して考慮すべきことが、別の条（第1a条「環境保護のための補足規定」⁽²⁶⁾）に詳細に規定されている。

建設基本計画は、市町村が自らの責任において策定しなければならない（第2条第1項）。その策定手続は、①策定することの決定、②環境審査の実施、③理由書（環境報告書を含む）を付した計画案の作成、④公衆への縦覧と意見聴取、⑤関係官庁への通知と意見聴取、⑥上級行政官庁による許可又は条例の制定、⑦公告及び計画の発効の各段階を経て行われる。

建設基本計画には、「準備的な建設基本計画」である「土地利用計画（Flächennutzungsplan）」（いわゆるFプラン）と「拘束力のある建設基本計画」である「地区詳細計画（Bebauungsplan）」（いわゆるBプラン）の2つのレベルがある（第1条第2項）。土地利用計画は、行政内部で拘束力を持つに過ぎず、土地の所有権者に対する法的拘束力を持たない⁽²⁷⁾が、地区詳細計画は、市町村の条例として定められ、法的拘束力を有する。

⁽²⁶⁾ この条は、建設基本計画策定において環境保護の観点を強化するために1998年改正（改正法の制定は1997年）によって挿入され、2004年改正によって改められている。

⁽²⁷⁾ 広渡清吾「ドイツⅡ 都市計画と土地所有権—「建築の自由」の検討—」原田純孝ほか編 前掲注(19), p.59.

(1) 土地利用計画

土地利用計画は、市町村全域を対象として、予想される需要に応じて土地利用の種類の概略を示すものである（第5条第1項）。

土地利用計画に表示することのできる事項としては、以下がある（第5条第2項）。

- ①「建築地域 (Baufläche)」(1号)：一般的な建築利用の種類としては、「住宅建築地域 (W)」 「混合建築地域 (M)」 「営業建築地域 (G)」 「特別建築地域 (S)」 がある（建築利用令第1条第1項）。
- ②「建築地区 (Baugebiet)」(1号)：特別な建築利用の種類としては、「小規模住宅地区 (WS)」 「専用住宅地区 (WR)」 「一般住宅地区 (WA)」 「特別住宅地区 (WB)」 「村落地区 (MD)」 「混合地区 (MI)」 「中核地区 (MK)」 「営業地区 (GE)」 「工業地区 (GI)」 「特別地区 (SO)」 を表示することができる（建築利用令第1条第2項）。これら地区のそれぞれについて、許される建築物、また例外的に許される建築物の種類が定められている（建築利用令第2条～第11条）。
- ③建築利用の一般的程度⁽²⁸⁾ (1号)：容積率⁽²⁹⁾、建築容積指数⁽³⁰⁾ 又は建築物の高さを表示すればよい（建築利用令第16条第1項）。
- ④公共・民間の物品・サービスの供給施設（学校、教会、保健・文化・スポーツ施設等）の設置、気候変動対策のための施設の設置、気候変動への適応のための施設の設置、中心的供給区域の設置（2号）
- ⑤広域交通及び域内の主要交通路の用地（3号）
- ⑥供給施設、廃棄物処理・排水の用地（4号）
- ⑦緑地（5号）

⑧連邦環境汚染防止法にいう有害な環境影響を防止するための利用制限又は予防措置の用地（6号）

⑨水面、港、水利用地等（7号）

⑩盛土・切土の用地、採石・採鉱の用地（8号）

⑪農業用地、森林（9号）

⑫土壌・自然・景観の保護・保全・発展のための措置の用地（10号）

土地利用計画が法的効力を有するためには、上級行政官庁⁽³¹⁾の許可を必要とする（第6条第1項）。

(2) 地区詳細計画

一方、地区詳細計画は、都市計画上の秩序のために法的拘束力を有する指定を含むものである（第8条第1項）。地区詳細計画は、原則として土地利用計画から展開して作成されるべきものである（これを「展開原則」という⁽³²⁾）が、例外的に、地区詳細計画のみで都市計画的発展を秩序づけるのに十分な場合には、土地利用計画は不要とされる（第8条第2項）。

地区詳細計画に都市計画上の理由に基づき指定することができる事項としては、以下が定められている（第9条第1項）。

- ①建築利用の種類⁽³³⁾ 及び程度⁽³⁴⁾ (1号)
- ②建築方式⁽³⁵⁾、建築可能な敷地部分及び建築不可能な敷地部分⁽³⁶⁾、建築物の位置（2号）
- ③建築秩序法の規定と異なる、境界線から建築物の外壁までの空間地の奥行（2a号）
- ④建築敷地の規模・間口・奥行の最小値、住宅の敷地については土地の節約利用の理由から、これに加えて最大値（3号）

⁽²⁸⁾ 詳細は、建築利用令第16条～第21a条に定められている。

⁽²⁹⁾ Geschoßflächenzahl (GFZ). 敷地面積に対する延べ床面積の割合。

⁽³⁰⁾ Baumassenzahl (BMZ). 敷地面積に対する建築体積の割合。体積率ともいう。主として業務系の建築利用の基準として用いられる。

⁽³¹⁾ 州により異なるが、例えば、バイエルン州では「建設における管轄命令」により、郡に属する市町村の計画については原則として所属する郡の当局が許可する。郡に属さない市等については所属する県の政府が許可する。バイエルン行政サービスのウェブサイト <<https://www.verwaltungsservice.bayern.de/dokumente/leistung/16552523654>> 参照。

⁽³²⁾ 広渡 前掲注⁽²⁷⁾, pp.59-62.

- ⑤付属施設の用地（遊び・レクリエーション用地、駐車場・車庫用地など）（4号）
- ⑥公共の必要のための用地⁽³⁷⁾、スポーツ・遊びの用地（5号）
- ⑦居住用建物の住戸数の最大値（6号）
- ⑧社会住宅建設資金の助成を受けることのできる住宅⁽³⁸⁾の建設のみが敷地の全部又は一部で認められる用地（7号）
- ⑨特別な居住需要を有する人的集団のための住宅建物の建設のみが敷地の全部又は一部で認められる用地（8号）
- ⑩土地の特別な利用目的（9号）
- ⑪建築を留保すべき土地とその用途（10号）
- ⑫交通用地及び特定目的のための交通用地（歩行者スペース、駐車用地、駐輪用地等。公的用地又は私的用地を交通用地に指定することができる。）（11号）
- ⑬再生可能エネルギー又は熱電併給システムによる電気・熱・冷気の生産・分配・利用・貯蔵のための施設用地を含む供給施設用地（12号）
- ⑭地上又は地下の供給施設及び導管の導溝（13号）
- ⑮廃棄物・排水処理の用地、堆積の用地（14号）
- ⑯公的・私的な緑地（公園、恒久的な市民農園、スポーツ・遊び場、キャンプ場、水浴場、墓地など）（15号）
- ⑰水面、水利・洪水防止・水量調節の用地（16号）
- ⑱盛土・切土の用地、採石・採鉱の用地（17号）
- ⑲農業用地及び森林（18号）
- ⑳小動物飼育施設の設置用地（19号）
- ㉑土壌・自然・景観の保護・保全・発展のための措置又は用地（20号）
- ㉒公共・地区整備担当者又は一定範囲の人々の歩行権・通行権・配管権の付されるべき用地（21号）
- ㉓子どもの遊び場・レクリエーション施設・駐車場・車庫などの特定の地域のための共同施設の用地（22号）
- ㉔特定の大气汚染物質の使用が禁止又は制限される用地、建築物の建築の際に再生可能エネルギー又は熱電併給システムに由来する電気・熱・冷気の生産・利用・蓄積のための特定の建築上その他の技術的措置が取られなければならない用地（23号）
- ㉕建築を留保すべき保護用地、有害な環境影響からの保護のための特別な措置の用地、そのような影響からの保護又はそのような影響の回避・減少のために取るべき建築上及びその他の技術的予防措置（24号）
- ㉖農業用地又は森林用地を除き、個々の用地、地区詳細計画区域又はその一部、建築物の一部について、樹木その他の植物の植栽並びに植栽のための義務及び樹木その他の植物・水

33) 建築利用令に定める建築地域及び建築地区の種類。これを指定することにより「何を」建築できるかが決まる (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.), *Das Bebauungsplanverfahren*, Stand: Juni 2009. <http://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Bebauungsplanung/Planungen/1_faltblatt_bebauungsplanverfahren.pdf>)。地区詳細計画における建築地区の指定（建築利用令第1条第3項）は、土地利用計画における表示と異なり、拘束力を伴う。

34) 容積率等、「どれだけ」建築できるかの指標 (*ibid.*)。

35) 「建築方式」としては、隣の建築物との距離の有無により、「非接続 (offen)」と「接続 (geschlossen)」の2種類がある (建築利用令第22条)。

36) 建築可能な敷地部分及び建築不可能な敷地部分（「どこに」建築できるか (Landeshauptstadt München, *op.cit.*(33)) は、建築線 (Baulinie)、建築境界 (Baugrenze) 又は建築深度 (Bebauungstiefe) を指定することにより定めることができる (建築利用令第23条)。

37) 具体的には、例えば、老人居住ホーム、学校の用地である。Ferner et al. (Hrsg.), *op.cit.*(13), S.102 参照。

38) 自らの資力では適切な住宅に入居することのできない世帯（低所得世帯、障害者世帯、多子世帯等）に住宅を供給することを目的として公的資金により建設が助成される住宅。„Soziale Wohnraumförderung“ 連邦交通デジタルインフラ省ウェブサイト <http://www.bmvi.de/DE/BauenUndWohnen/Wohnraumfoerderung/SozialeWohnraumfoerderung/soziale_wohnraumfoerderung_node.html> 参照。

域の保全のための義務 (25号)

⑳道路の建設に必要な盛土・切土・擁壁の用地
(26号)

市町村は、地区詳細計画を条例として議決する(第10条第1項)。地区詳細計画は、計画中に指定される内容によっては、上級行政官庁の許可を必要とする場合がある(第10条第2項)。

3 建築行為の計画的規制

建設法典は、①「建築物 (bauliche Anstalt) の建築、改造又は用途変更を内容とする案 (Vorhaben)」 (= 建築案)、②広範囲にわたる盛土及び切土、③開削、集積場を含む堆積を規制の対象としている(第29条)が、その規制の仕方は、当該建築行為が予定される地域のカテゴリーによって異なる。

これらの建築行為が許されるのは、原則として、各市町村の土地利用計画に従って地区詳細計画が定められた地域に限られる。「計画なければ建築なし」という考え方に基づく⁽³⁹⁾。ただし、地区詳細計画が定められていなくても、既成市街地においては、その市街地の構造との調和を条件として建築行為が許される。つまり、既成市街地では、現状の市街地の構造が地区詳細計画の代替物として規制の基準となる⁽⁴⁰⁾。

建築行為の許されるこれら2つの地域をまとめて「内部地域 (Innenbereich)」という。これに対して、原則として建築行為が許されないのが「外部地域 (Außenbereich)」である。このように、市町村全域は、都市計画法上の観点では、内部地域⁽⁴¹⁾と外部地域の2つに区分される。⁽⁴²⁾

地域別の建築規制についてももう少し詳しく見ると、以下のとおりである。

(1) 適格地区詳細計画の適用地域 (第30条)

地区詳細計画に指定することができる事項は2(2)のとおりであるが、そのうち少なくとも①の「建築利用の種類及び程度」、②の「建築可能な敷地部分」、⑫の地区内の「交用地」の3つを指定している地区詳細計画を「適格地区詳細計画 (qualifizierter Bebauungsplan)」⁽⁴³⁾という。適格地区詳細計画の適用地域においては、建築案は、a)当該適格地区詳細計画の指定に違反しておらず、かつ、b)地区施設整備が確保されている⁽⁴⁴⁾場合に、許可される。

なお、適用される地区詳細計画がある場合でも、当該計画が前記の3つの事項のすべてを指定していないとき(このような計画を「簡易地区詳細計画 (einfacher Bebauungsplan)」という)は、このような取扱いを受けることはできない。すなわち、建築案は、簡易地区詳細計画の指定がある事項についてはこれに従い、それ以外の事項については、建築が行われる地域(連担建築地域又は外部地域)に適用される基準により判断される。

(2) 連担建築地域 (第34条)

連担建築地域 (im Zusammenhang bebauter Ortsteil) とは、すでに市街地が形成されている地域である。1960年の連邦建設法によって地区詳細計画制度が導入される以前に市街地が形成されたこのような地域では、地区詳細計画が策定されていないことも多いといわれる⁽⁴⁵⁾。

⁽³⁹⁾ 広渡 前掲注⑳, p.66.

⁽⁴⁰⁾ 同上, pp.63-64.

⁽⁴¹⁾ 建設法典の法文上、「外部地域」の文言はあるが、「内部地域」の文言はない。

⁽⁴²⁾ 田山輝明『ドイツの土地住宅法制』(土地法研究第2巻)成文堂, 1991, p.53.

⁽⁴³⁾ ただし、法文ではこの語は用いられていない。法文にあるのは、「簡易地区詳細計画」のみである(第30条第3項)。

⁽⁴⁴⁾ 一般的な理解では、最低条件は①街路、道路又は広場によって建築用地が交通に接続されていること、②電気・水道・下水の供給・排出施設と連結されていることとされる (Ferner et al. (Hrsg.), *op.cit.*(13), S.292)。

⁽⁴⁵⁾ 阿部成治『大型店とドイツのまちづくり—中心市街地活性化と広域調整—』学芸出版社, 2001, p.22.

この制度の導入当初、すべての建築地域について短期間に地区詳細計画を策定することは不可能だったため、連担建築地域についての特別な取扱いが暫定的に定められ、建築案の規制も「既存の建築及び地区施設整備に照らして懸念がなければ許可される」（連邦建設法第34条）と緩やかなものであった。1986年の建設法典によって初めて、「近隣環境の特徴（固有性）に合致」という現行の基本的要件が取り入れられ、また連担建築地域の境界を条例で定める権限が市町村に与えられた。連担建築地域の制度は、改正を経て、立法者の意思に反し、都市計画法制の確固たる部分をなすに至っているといわれる。⁽⁴⁶⁾

連担建築地域においては、建築案は、その建築利用の種類及び程度、建築方式及び建築物の敷地が近隣環境の特徴（固有性）に合致し、かつ、地区施設整備が確保されている場合に許される。つまり、当該地区の「建築的秩序の固有性」が地区詳細計画に代わる役割（すなわち計画代替機能）を果たすことになる⁽⁴⁷⁾。

(3) 外部地域（第35条）

外部地域とは、適用される適格地区詳細計画がなく、連担建築地域でもない地域であり、主に農林業やレジャーのための空間である⁽⁴⁸⁾。外部地域では、このような地域にふさわしい建築案が、公的利益に反することなく、かつ、十分な地区施設整備が確保されている場合限り、許されるにとどまるため、その意味を汲んで「建設抑制地区」⁽⁴⁹⁾の訳語が充てられることもある。

外部地域にふさわしいものとして許される建築案の種類は、以下のとおり8号にわたり列挙

されている（第35条第1項）。

- ① 農林業に資するもので経営用地の一部のみを使用するもの（1号）
- ② 園芸生産業に資するもの（2号）
- ③ 電気・ガス・通信サービス・熱・水の供給、下水道又は地域に結び付いた営業のためのもの（3号）
- ④ 環境への特別な要求・負荷又は特別の目的規定のために外部地域でのみ実施されるべきもの（4号）
- ⑤ エネルギー（風力・水力・バイオマス・原子力・太陽光）関連のもの（5号～8号）

これらに該当しない建築案については、公的利益を侵害せず、かつ、地区施設整備が確保されていることを条件として、個別審査により許可することができる（第35条第2項）。

II 建設法典の2007年改正

人口減少に対応した建設法典の改正は段階的に行われてきた。直近の改正である2013年改正の前段階として、2007年改正の内容を紹介する。なお、改正法の制定は2006年12月であるが、2007年1月から施行されたため、この改正は「2007年改正（Novelle 2007）」、改正後の法規は「2007年建設法典（BauGB 2007）」と称される。

1 改正の趣旨

2007年改正を行った改正法の正式名称は、「市の中心部開発のための計画構想を容易にするための法律」⁽⁵⁰⁾である。改正法は4条（Artikel）からなるが、中心をなすのは第1条の建設法典の改正である。その他は、環境影響評価法の改

(46) Stephan Gatz, „Zur langen Geschichte des §34 BBauG/BauGB,“ *Deutsches Verwaltungsblatt*, 20/2013, S.1304-1309.

(47) 広渡 前掲注(19), p.50.

(48) 阿部 前掲注(45)

(49) ヴィンフリート・ブローム、大橋洋一『都市計画法の比較研究—日独比較を中心として—』日本評論社、1995、p.199での訳語。

(50) Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S.3316)

正（第2条）、行政裁判所法改正（第3条）、施行（第4条）である。

2007年改正の主な趣旨は、都市開発政策の課題となっている①土地の新規開発の抑制及び②重要な計画構想（特に雇用、住宅需要、インフラ整備に関するもの）の加速化のために、中心部開発を促進するための都市計画法の 절차를簡素化し、かつ、迅速化することにあつた⁽⁵¹⁾。この改正をもって、中心部市街地開発を促進するための効果的手段が導入されたと評される⁽⁵²⁾。手続の迅速化により、中心市街地の立地条件は「緑の草地」よりも有利となり、その結果として、より多くの投資が行われ、産業遊休地が新たに利用されるようになることが期待された⁽⁵³⁾。

2 改正の主な内容

(1) 中心部開発の地区詳細計画の策定迅速化（第13a条の新設）

改正の最も重要な内容は、中心部開発の地区詳細計画についての特例として「迅速手続」を導入したことである。すなわち、一定の要件を満たす、土地の再利用、高度利用その他の中心部開発措置のための地区詳細計画（＝中心部開発の地区詳細計画）は、迅速手続によって策定することが可能となった。ただし、対象となるのは、延べ床面積20,000m²未満（事前審査を受ければ20,000m²以上70,000m²未満も）の地区詳細計画である。

迅速手続は、以下の4つの措置から構成される。

①建設基本計画の軽微な改正等に適用される「簡易手続」（第13条第2項及び第3項）を準用する（正式の環境審査の免除等）。

②土地利用計画の表示と異なる地区詳細計画の策定や改正を先行して行うことを認め、土地利用計画をこれに合わせて直ちに改正することを求めない。

③雇用の維持・創出、住民への住宅供給又はインフラ整備計画の実現のための投資の必要性について、その他の利益との比較衡量の際に適切に考慮する。

④延べ床面積20,000m²未満の計画については、自然と景観に対する侵害は計画決定の前に行われたもの又は計画決定の前に許されたものとみなし、本来であれば義務付けられる調整（Ausgleich）措置⁽⁵⁴⁾を免除する。

④の措置について、法案の提案理由書は、対象となる地区詳細計画が中心部の小規模な地区詳細計画であること、同時に、それにより土地の新規開発を制限し、自然と景観への侵害を回避するという目標を追求するものであることに鑑みれば、正当化されると説明している⁽⁵⁵⁾。

(2) 連担建築地域の商業区域の維持・発展（第9条第2a項の追加）

連担建築地域の中心的供給区域（zentraler Ver-

(51) Ulrich Battis et al., *Baugesetzbuch: BauGB*, 11. Aufl., München: Beck, 2009, S.13; Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 16/2496（2007年改正法案）, S.1. そもそもは連邦政府の2005年の連立合意に盛り込まれていた事項である。 *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, [2005], S.62. <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar_0.pdf> 参照。背景には、特に市町村に集中している経済変動・人口変動の影響に対処するために、既存の市街地等を中心に不動産開発を行い、機能的な都市の中心市街地を再構築し、必須となる調整措置を迅速に講ずる必要性があつた（Deutscher Bundestag, *ibid.*）。

(52) Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 17/11468（2013年改正法案）, S.9.

(53) Klaus J. Beckmann et al., *Leitkonzept – Stadt und Region der kurzen Wege: Gutachten im Kontext der Biodiversitätsstrategie*, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, 2011, S.75. <<http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4151.pdf>>

(54) 建設法典第1a条第3項によれば、自然と景観に対する相当な侵害が予想される場合には、計画策定の際にその回避及び調整を考慮しなければならない。調整は、適当な調整用地若しくは調整措置を計画中表示すること又は指定することによって行われる。

(55) Deutscher Bundestag, *op.cit.*(51), S.15.

sorgungsbereich) を保護するために、すでに 2004 年の建設 EU 法適合法⁽⁵⁶⁾により、連担建築地域においては、当該市町村又は他の市町村の中心的供給区域に有害な影響を及ぼす可能性のある建築案⁽⁵⁷⁾は許されないとする規定(第 34 条第 3 項)が設けられたが、個別の建築案についての短期間の許可手続において実効性を確保することはかなり困難であった。そこで、地区詳細計画を策定することにより、連担建築地域における建築利用のうち特定の種類(例えば小売商店)について、許されるもの又は許されないものとしてあらかじめ指定することを可能にした。これにより、計画段階での規制という手法が新たに導入されたことになる。この規定の目的は、モビリティの減少した高齢の住民に対して住居に近いところで商品やサービスの供給を行うことにもある⁽⁵⁸⁾。

(3) 連担建築地域の居住用施設拡張等の規制緩和(第 34 条第 3a 項第 1 文第 1 号の改正)

2004 年の建設 EU 法適合法により、連担建築地域においては、既存の商工業・手工業施設の拡張・改修等について一定の要件を満たせば、裁量により、「近隣環境の特徴(固有性)への合致」原則によらないことができるとする規定(第 34 条第 3a 項)が設けられた⁽⁵⁹⁾が、居住用施設の拡張・改修等についても同様に扱うことができるようにする。

III 建設法典及び建築利用令の 2013 年改正

1 改正の経緯

2007 年改正に引き続いて、建設法典は、2013 年 6 月にも「市町村の中心部の開発を強化し、都市建設法をさらに発展させるための法律」⁽⁶⁰⁾によって改正された。都市計画法の改正は、第 2 次メルケル政権(キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟・自由民主党連立)発足時の 2009 年 10 月 26 日の連立協定⁽⁶¹⁾において予定されていたものである。

(1) 都市計画法に関するベルリン会議

2010 年 6 月から 11 月にかけて、連邦交通建設都市開発省(Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)から委託を受けたドイツ都市学研究所(Deutsches Institut für Urbanistik)によって「都市計画法に関するベルリン会議」(以下、「ベルリン会議」という)と称する一連の専門家会合が開催された。法案の起草準備のためのこのような専門家会合は、これまでも行われてきたが、関係の専門家が法改正の必要性について意見を交換し、改正の方向性と規模を決定づけるものである。ベルリン会議に参加した専門家は合計 24 名で、大学教授、市町村団体の担当者、行政裁判所の元裁判官、各州の建設関係省の官僚、弁護士等である。なお、議論の内容については非公開とすることが申し合わされている⁽⁶²⁾。

⁽⁵⁶⁾ Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359). 2004 年 7 月 20 日施行。

⁽⁵⁷⁾ 近隣市町村の中心的商業区域にまでも購買力の流出という負の影響を及ぼすおそれのある大規模小売業などの建築案が想定されている。Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 15/2250 (2004 年改正法案), S.33.

⁽⁵⁸⁾ Deutscher Bundestag, *op.cit.*(51), S.10.

⁽⁵⁹⁾ 政府提出法案にはなかったが、連邦議会交通建設住宅委員会における修正により加えられた。Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 15/2996 (交通建設住宅委員会審査報告書), S.29-30 参照。

⁽⁶⁰⁾ Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S.1548)

⁽⁶¹⁾ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, 17. Legislaturperiode, S.42. <<http://www.fdp.de/files/565/091024-koalitionsvertrag.pdf>>

⁽⁶²⁾ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(Hrsg.), *Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band I: Bericht*, Berlin; Bonn, 2010, S.47. <<http://www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraech-zum-staedtebaurecht.html>>

各回のテーマは以下のとおりである。

第1回（6月11日）：都市計画法における気候変動対策と再生可能エネルギーの促進

第2回（9月3日）：建築利用令の改正の必要性

第3回（10月1日）：中心部開発の強化のためのさらなる立法措置

第4回（10月29日）：特別都市計画法及びその他

連邦建設法・建設法典50周年の祝賀会ともなった第5回（2010年11月19日）の会合において、ペーター・ラムザウアー（Peter Ramsauer）連邦交通建設都市開発大臣に報告書⁽⁶³⁾が提出された。

なお、ベルリン会議で検討された法改正のうち気候変動対策に関わる改正は、2011年3月の福島第一原子力発電所事故後、エネルギー転換の加速化のために先行して行われることとなり、2011年7月に「市町村における開発の際の気候変動対策を促進するための法律」⁽⁶⁴⁾が制定・施行された。

(2) 都市計画法改正のためのシミュレーション
次いで、残された部分について2013年改正の準備が行われた。ドイツでは、連邦の都市計

画立法においては、1971年の都市建設促進法の準備作業以来、シミュレーション（Planspiel）を行うことが慣行として確立している⁽⁶⁵⁾。2013年の改正においても、地域と規模を異にする7つの市町村⁽⁶⁶⁾によりシミュレーションが行われた。参加市町村の関係部課は、実施済み又は進行中の計画等に基づき30を超える実例について法案の各規定を適用し、目標達成の可否、説得力、わかりやすさ、矛盾のなさを基準として各規定を評価する作業を行った。シミュレーションは当初、2012年2月14日に提示された連邦交通建設都市開発省の担当課案に基づいて行われたが、同年7月4日の連邦政府案の正式決定後は、政府案での変更点を考慮に入れて行われた⁽⁶⁷⁾。

(3) 改正法案の成立とその後

前述のとおり、2012年2月14日に連邦交通建設都市開発省の担当課案が提示された。連邦政府案は、7月4日に正式に決定され、9月21日に連邦議会に提出された。11月29日に連邦議会で第一読会が行われて審議が開始された後、委員会審査を経て、2013年4月25日に交通建設都市開発委員会で修正された法案が可決された。シミュレーション結果の報告書⁽⁶⁸⁾も

⁽⁶³⁾ *ibid.*

⁽⁶⁴⁾ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S.1509). この法律は、渡辺富久子「ドイツにおける脱原発のための立法措置」『外国の立法』No.250, 2011.12, pp.154-155 <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3382144_po_02500006.pdf?contentNo=1> において「市町村の開発に際しての気候の保護を促進するための法律」として概要が紹介されている。

⁽⁶⁵⁾ Michal Krautberger und Bernhard Stür, „BauGB Novelle 2013: Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung der Städtebaurechts,“ *Deutsches Verwaltungsblatt*, Heft 13/2013, S.806.

⁽⁶⁶⁾ 大規模自治体としてドルトムント（ノルトライン・ヴェストファーレン州、人口58.1万人）、ライプチヒ（ザクセン州、人口51.6万人）、中規模自治体としてブレーマーハーフェン（ブレーメン州、人口11.4万人）、ランツフト（バイエルン州、人口6.3万人）、小規模自治体としてアリング（バイエルン州、人口3600人）、ヴィトムント（ニーダーザクセン州、人口2.2万人）、トロイエンブリーツェン（ブランデンブルク州、人口8000人）が選ばれた。 *Planspiel zur Novellierung des Bauplanungsrechts: Entwurf des „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung der Städtebaurechts“: Endbericht*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 2012, S.12. <<http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-12013/auf-dem-weg-zum-zweiten-innenentwicklungsgesetz.html>>

⁽⁶⁷⁾ *ibid.*, S.11-13.

⁽⁶⁸⁾ *ibid.*

同委員会に送付され、1月30日の公聴会で口頭説明が行われた⁽⁶⁹⁾。この法案は、5月3日に連邦参議院を通過し、6月20日に公布された。

なお、2013年9月の連邦議会選挙後に発足した第3次メルケル大連立政権（キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟・社会民主党連立）のもとで、連邦省の再編が行われた。連邦交通建設都市開発省から建設部局が連邦環境省に移され、連邦環境自然保護建設原子炉安全省（Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit）となった。これについては、エネルギー転換政策の基盤強化の意図が指摘されており、都市計画もこれに統合されていくよう関心が高まることが期待されている⁽⁷⁰⁾。

2 建設法典の改正の主な内容

(1) 土地（用地）の新規開発の抑制（第1a条第2項、第1条第5項の改正）

建設法典（1986年制定）によって初めて、「土地は、節約して、かつ、大切に扱うものとする」（法典第1条第5項第3文）とする土地保護条項が導入された。この規定は、その後、1998年の建設・国土計画法⁽⁷¹⁾及び2004年の建設EU

法適合法による改正で拡充されることになる。

2002年に策定された国の持続可能性戦略の中で、1日あたりおよそ130haに達していた住宅地域及び交通地域の新規指定を、2020年には1日あたり30haまで減少させるという目標が定められた⁽⁷²⁾。2011年には1日あたり74haまで減少している⁽⁷³⁾が、2020年の目標を達成するためには、これをさらに50%以上減少させる必要があることになる。

2004年の建設EU法適合法による改正では、土地の新規開発の減少を目指す土地保護条項（第1a条第2項第1文）が詳細化され、また、外部地域における一定の建築案の許可条件として、利用終了後の除却及び地表面の遮蔽⁽⁷⁴⁾の撤去の義務⁽⁷⁵⁾（第35条第5項第2文及び第3文）が導入された⁽⁷⁶⁾。

建設基本計画の策定の際の原則にかかる第1a条について少し詳しく見ると、2004年の改正により、従来の規定を整理・展開して、現行の第1a条第2項の根幹部分（第1文～第3文）が確立した。すなわち、第1文では、「土地は、節約して、かつ、大切に扱うものとする」という原則をうたった（いわゆる土地保護条項）あと

(69) „Auf dem Weg zum zweiten Innenentwicklungsgesetz: Planspiel zur aktuellen Novellierung von BauGB und BauNVO,“ *Difu-Berichte*, 1/2013. ドイツ都市学研究所ウェブサイト <<http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-12013/auf-dem-weg-zum-zweiten-innenentwicklungsgesetz.html>>

(70) ミランダ・シュラーズ「倫理と経済の両立 脱原発先進国ドイツの修正と前進 日本のエネルギー大転換への期待」『エコノミスト』92巻7号, 2014.2.11, pp.88-89.

(71) Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) 1998.

(72) Die Bundesregierung, *Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*, S.99. <http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nachhaltigkeit_strategie.pdf> この文書については、木戸裕「1 地域及び各国レベルの持続可能な発展戦略策定状況 2 ドイツ」『持続可能な社会の構築（総合調査報告書）』（調査資料2009-4）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2010, pp.65-69 <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166387_po_20090401.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>> に簡潔な紹介がある。

(73) „Flächenverbrauch in Deutschland und Strategien zum Flächensparen,“ 02.12.2013. 連邦環境庁ウェブサイト <<http://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten>>

(74) 建築、舗装（モルタル、アスファルト）等により土地を広範囲に不透水にすること。自然の水循環に悪影響を及ぼし、豪雨の際には排水を妨げたり洪水をもたらすおそれがある。さらに、特に濃色の遮蔽は夏季には著しく熱くなる（Fabian Dosch und Gisera Beckmann, „Auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel – Trends der Siedlungsflächenentwicklung,“ *BBSR-Berichte KOMPAKT*, 10 / 2011, S. 8. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2011/DL_10_2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2>）。

(75) 大規模施設の放置によって景観が損なわれることへの対策として、期間を限定した土地の利用しか認めないとする趣旨である。Deutscher Bundestag, *op.cit.*(57)

(76) Deutscher Bundestag, *op.cit.*(51), S.9.

に、これを具体化し、「建築利用のための追加的な土地開発を減少させるため」の手段として「土地の再利用、高度利用及びその他の中心部開発措置」を例示し、これらによる市町村の発展の可能性を活用しなければならないこと、地表面の遮蔽は必要な程度に限定しなければならないことを定めた。次に、第2文において、農業用地、森林又は居住目的のために使用されている土地の転用は、必要な範囲内に限定しなければならないこと（いわゆる転用防止条項⁽⁷⁷⁾）を定めた。

2013年改正では、さらに、第1a条第2項に、農業用地又は森林の転用については、その必要性について理由を求めるとする規定が加えられた。その際には「中心部開発の可能性に関する調査」を基礎とすべきものとし、その内容として「空闲地、建物の空き状況、未利用地及びその他の高度利用の可能性」を例示した。このように、都市郊外の開発の抑制にとどまらず、農業用地の保護が強く打ち出された背景としては、住宅や再生可能エネルギー（風力、バイオガス施設等）のための用地、また燃料資源の用地として農業用地の転用が強く求められている状況が指摘されている⁽⁷⁸⁾。

また、建設基本計画の目標を定める第1条第5項には、そこに掲げる目標を達成するために都市の開発は中心部の開発措置を優先して行うものとすることが明記された。

(2) 土地利用計画における「中心的供給区域」の設置の表示（第5条第2項2号dの追加）

2004年及び2007年の改正でも「中心的供給区域」は秩序ある都市計画上の発展のキー概念となっていたが、2013年改正では、この方向

をさらに強め、市町村全域を対象とする土地利用計画中に「中心的供給区域」の設置を表示することを可能とした。これにより、従来のように、市町村の都市計画上、物品とサービスの供給のための公共及び民間の諸施設（特に学校や教会、保健・文化・スポーツのための施設などの公共の建築物）の設置を定めるにとどまらず、これに加えて、中心的供給区域を定めることができるようになる。改正前も実際には同様の表示は可能であったが、明示的な規定を置くことにより市町村の意識を高めるシグナルとしての効果が期待されている⁽⁷⁹⁾。

(3) 娯楽施設の立地の規制（第9条第2b項の追加）

近年、ドイツでは、都市計画法上の概念としては娯楽施設（Vergnügungsstätte⁽⁸⁰⁾）に分類される遊技場（Spielhalle）が増加している⁽⁸¹⁾。その立地を規制するため、地区詳細計画に定めることのできる事項を定める第9条に項を追加し、連担建築地域については、居住利用又はその他の教会、学校及び保育施設のような保護を要する施設に対する侵害を防止するため、又は、現行の利用から生じる当該区域の都市計画上の機能の侵害、特に都市計画上不利益をもたらす娯楽施設の集中による侵害を防止するため、地区詳細計画において娯楽施設又は特定の種類の娯楽施設について、①許されること、②許されないこと又は③例外的に許されることを定めることができると定めた。

(4) 連担建築地域での用途変更の規制緩和（第34条第3a項第1文第1号の改正）

前述のとおり、既存の商工業・手工業施設

(77) 1986年の建設法典（前掲注20参照）では、第1条第5項第4文として、これらの土地は必要な範囲内に限り他の用途のために予定され要求されるものとする旨の規定が置かれていた。

(78) Krautzberger und Stürer, *op.cit.*(65), S.808.

(79) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), *op.cit.*(62), S.12, 53.

(80) シミュレーション報告書の英文要旨では、ゲームセンター、賭博場、ナイトクラブが例示されている。*Planspiel zur Novellierung des Bauplanungsrechts*, *op.cit.*(66), S.91 参照。

(81) Krautzberger und Stürer, *op.cit.*(65), S.810.

(2004年改正)や居住用施設(2007年改正)の拡張・改修等について、裁量により「近隣環境の特徴(固有性)への合致」原則によらないことができるようになっていたが、その範囲をさらに拡大し、商工業・手工業施設の居住目的への用途変更についても可能とした。

(5) 除却命令(第179条の改正)

日本では近年、空き家の増加が社会問題となっている⁽⁸²⁾が、ドイツにも同様にいわゆる「スクラップ不動産(Schrottimmobilien)」問題が存在する⁽⁸³⁾。放置され、経済的に利用できなくなったこれらの建築物は、周囲に悪影響を及ぼす深刻な都市政策上の問題で、質の高い中心部開発の目的に反するものととらえられている。この問題に見舞われているのは、建物の近代化や修繕を行っても採算がとれないことが多い衰退地域の市町村である。このような建築物については、場合によっては、除却によってしか対処できないが、現行法によれば、市町村の除却命令(Rückbauebot)は、地区詳細計画の適用区域でのみ行うことができ、地区詳細計画の適用区域でない中心部では行うことができない。しかし、近代化や修繕によっても取り除くことのできない不良や欠陥のある建築物は、地区詳細計画の有無にかかわらず存在する。それどころかむしろ地区詳細計画のない中心部の既成市街地により多く存在する。そこで、この地区詳細計画の適用区域という要件を撤廃する⁽⁸⁴⁾。スクラップ不動産に困っている市町村を支援するための法改正である。

ここでいう「不良」や「欠陥」については、建築物の近代化・修繕命令について規定する第

177条に定義がある。すなわち、「不良」が存在するのは、特に、建築物が健全な居住・労働環境の一般的要件(基準)に合致しない場合である(同条第2項)。「欠陥」が存在するのは、特に、損耗、老朽化、天候の影響又は第三者の影響によって、①規定どおりの建築物の使用が少なからず損なわれる場合、②建築物の外観が街路景観又は集落景観を少なからず損なう場合、又は③建築物が修復を必要とし、かつ、都市計画上の意義、特に歴史的若しくは芸術的意義のために当該建築物が維持されるべき場合である(同条第3項第1文)。

そもそもドイツの建設法典では、地区詳細計画の指定を実現するための手段として、市町村に各種の都市計画命令(Gebot)を発する権限が与えられている(第2章第5部第2節)。市町村が発することのできる命令には、①建築命令(第176条)、②近代化・修繕命令(第177条)、③植栽命令(第178条)、④除却・地表面の遮蔽撤去命令(第179条)がある。このうち、②の命令のみは地区詳細計画の適用区域でなくとも発することができるが、それ以外の命令は、地区詳細計画の適用区域であることが命令を発する前提条件となっている。

④は、②の措置(建築物が不良又は欠陥を示しているが、近代化や修繕により取り除くことが可能である場合に市町村は命令を発することができる)では問題を解決できない場合の措置である。合法的な建築物を対象とする点で、州の建築法に基づく建築法違反の建築物に対する取壊命令(Abbruchverfügung)とは区別される。除却命令は、所有者に行為を求めるものでなく、市町村の行う除却を受忍することを所有者に義務付けるも

⁸²⁾ 福田健志「空き家問題の現状と対策」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』791号, 2013.5.30. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8214649_po_0791.pdf?contentNo=1> 参照。

⁸³⁾ 2009年に連邦交通建設都市開発省と連邦建設都市国土研究所により市町村のためのガイドブック『放置された不動産(「スクラップ不動産」)を処理する際の法律上の手段の活用の手引き(Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien“))』<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVB/S/WP/2009/heft65_DL.pdf;jsessionid=B6AF93A0B886C114BA841964FB45624A.live2051?__blob=publicationFile&v=2> がまとめられている。

⁸⁴⁾ Deutscher Bundestag, *op.cit.*(52), S.10.

のである⁽⁸⁵⁾。

政府提出法案には、この条に関しては、地区詳細計画区域の要件を撤廃することしか含まれていなかったが、州政府の代表で構成される連邦参議院は、所有者に費用負担を求める意見を表明していた⁽⁸⁶⁾。市町村の連合団体もこれを強力に支持し、これを受けて連邦議会の交通建設都市開発委員会の審査において費用負担に関する規定が追加された。すなわち、第 179 条に、近代化や修繕によっても取り除くことのできない不良や欠陥のある建築物を除却する場合には、除却費用は除却によって所有者に生じる財産上の利益の額を上限として所有者が負担しなければならないとする規定（第 4 項）が追加されている⁽⁸⁷⁾。その理由としては、所有者が放置した建築物を市町村の負担（言い換えれば一般住民の負担）により除却して空地进行を都市計画に合致した状態にすることはできないこと、問題のある不動産が都市部で増加し市町村の負担が増大していることが挙げられている⁽⁸⁸⁾。なお、除却によって所有者、借家人等に財産上の不利益が生じた場合には、市町村は金銭により適切な補償をしなければならないこと、所有者は補償に代えて土地の引取りを市町村に求めることができることが定められている（第 3 項）。

この改正については、より強力な規定を求める意見もあったが、対策の第一歩が踏み出されたと評価されており、新しい第 18 議会期（2013～2017 年）において所有者により大きな責任を負わせるような立法が行われることが期待されている⁽⁸⁹⁾。

(6) 第三者のための市町村の法定先買権の拡大 （第 27a 条の改正）

同じくスクラップ不動産対策として、都市計画の観点から望ましい利用がなされるようにする目的で、第三者に譲渡することを前提として市町村が法定先買権を行使することができる場合を拡大する。従来は、社会住宅建設資金の助成を受けることのできる住宅又は特別な居住需要を有する人的集団のための住宅の建設に資する場合に限定されていたが、この要件を撤廃することにより、スクラップ不動産を有効利用する意思のある第三者に売却するために市町村が法定先買権を行使することも可能とした。

3 建築利用令の改正の主な内容

(1) 専用住宅地区における保育施設（第 3 条第 2 項の改正）

ドイツでは子どもの立てる騒音が法的紛争の原因となることが多い。このような紛争を回避するため、2011 年 7 月の「児童昼間施設及び児童遊技場に由来する子どもの騒音を優遇する」連邦環境汚染防止法改正⁽⁹⁰⁾により、子どもが保育施設等から発する騒音は、通常の場合、環境に対する有害な影響にあたらないとする規定が設けられていたが、今回、都市計画法でも保育施設の法的地位を改善する改正が行われた。

すなわち、従来、保育施設は、その規模を問わず、専用住宅地区においては例外的にしか許可されなかったが、これを改め、「当該地域の住民の需要に応える保育施設」であれば、居住建築物と並んで、専用住宅地区において一般的に許可されることが明記された（第 3 条第 2 項）。

⁽⁸⁵⁾ Ferner et al. (Hrsg.), *op.cit.*(13), S.787.

⁽⁸⁶⁾ Deutscher Bundestag, *op.cit.*(52), S.23-25.

⁽⁸⁷⁾ なお、近代化・修繕については、所有者は、自己資金又は外部資金により負担することができ、かつ、ここから生じる資本費用及び追加的に生じる経営管理費用を建築物の収益から支弁することができる限り、命じられた措置の費用を負担しなければならないと定められている（第 177 条第 4 項）。

⁽⁸⁸⁾ Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 17/13272（交通建設都市開発委員会審査報告書）, S.10-11.

⁽⁸⁹⁾ Krautzberger und Stüer, *op.cit.*(65), S.808, 813.

⁽⁹⁰⁾ Zehntes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Privilegierung des von Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätzen ausgehenden Kinderlärms vom 20. Juli 2011（BGBl. I S. 1474）

当該地域の住民の需要を上回る規模の保育施設も、「社会的目的のためのその他の施設」として、専用住宅地区において例外的に許可される（同条第3項）。このような規模による取扱いの違いは、専用住宅地区における保育施設は、住居の近くで保育が受けられるようにすることを目的としていることを考慮したものと説明されている⁽⁹¹⁾。

このような保育施設に対する特別な優遇措置の背景には、1歳以上の子どもの保育請求権が2013年夏から導入されることが決定されていたため、保育施設の不足の解消が喫緊の政策課題となっていた事情がある⁽⁹²⁾。

(2) 太陽光エネルギー利用施設及び熱電併給施設（第14条第3項の追加）

先行して行われた2011年7月の「市町村における開発の際の気候変動対策を促進するための法律」による改正で、外部地域において建築が許されるものとして、建築物の屋根や外壁に設置される太陽光エネルギー利用施設が追加されていた（法典第35条第1項第8号）が、個人の住宅でこれらの施設の設置が拡大している状況を背景に、専用住宅地区等の建築地区においてもその設置を容易にする改正が行われた。すなわち、これらの施設は、生産されるエネルギーの全部又は大部分が公共電力網に供給される場合には、附属建築物とみなされ、許される。建築物内に設置される熱電併給施設についても、同様とする。

おわりに

ドイツの建設法典は、制定当初より、「ポス

ト成長主義型都市建設」の表現という基本的性格を有し、環境保護や「土地の節約」の観点等が盛り込まれていた。その後も、時代環境や社会経済状況の変化に対応し、随時、計画理念や原則の見直し、補充、拡張を行う法改正が行われてきた⁽⁹³⁾。その結果、現在の建設法典には、詳細な理念規定が置かれ、また、人口減少社会に対応しコンパクトシティを指向する様々な規定も見出すことができる。例えば、都市郊外への拡大を抑制し中心市街地の再開発を優先する規定、土地は節約して大切に使用しなければならないとする規定、建設基本計画の策定の際には、自動車によらない交通も含めて考慮しなければならないという規定、交通量の抑制と減少を指向する都市開発を特に考慮しなければならないという規定である。

もちろん、ドイツにも、理念規定を過大評価すべきではないという評者はいる⁽⁹⁴⁾。というのも、建設基本計画の策定の際に考慮すべき事項としてそのような視点が盛り込まれているものの、いずれの事項にも基本的な優先権が与えられているわけではなく、すべて比較衡量の対象とされるにとどまる。市町村の財政にとっては産業と住民人口が重要であるため、新規の地域指定によって投資家と新住民にとっての魅力が高めることに関心が高いといわれる⁽⁹⁵⁾。新規の土地開発は、住民と産業界の需要だけで必ずしも説明できるものでなく、市町村が財政上の利益のために建築用地を競って供給するため盛んに行われている面もある⁽⁹⁶⁾。

また、中心市街地の開発優先政策にしても、絶対的優先が認められているわけではなく、連邦政府の上位目標として「成長と雇用の強化」があり、あくまでもその枠内でのことなのであ

(91) Deutscher Bundestag, *op.cit.*(52), S.18.

(92) この間の事情については、齋藤純子「ドイツ社会国家と家族政策」法政大学大原社会問題研究所・原伸子編著『福祉国家と家族』法政大学出版局, 2012, pp.205-206 参照。

(93) 大村謙二郎「ドイツにおけるコンパクト都市論を巡る議論と施策展開」『土地総合研究』21(2), 2013 春, p.53.

(94) Beckmann et al., *op.cit.*(53), S.76.

(95) *ibid.*

(96) Dosch und Beckmann, *op.cit.*(74), S.11.

る⁽⁹⁷⁾。法案起草に先立ち改正内容の検討が行われたベルリン会議では、出席した連邦交通建設都市開発省の代表者から、そのことが指摘され、外部地域での事業は今後も必要であり初めから有害と決めつけることはできないとして、投資の妨げとなるような措置を設けることに釘をさす発言があった⁽⁹⁸⁾。土地の新規開発の抑制について、理念的な規定によって実際に抑制の効果があるか疑問視する見方もある⁽⁹⁹⁾。

しかし、法を絶えず社会の変化の中で位置づけ直す努力自体は、評価されるべきであろう。日本の法律では、例えば、コンパクトシティ政策にしても、その理念が法律上明確に語られていないが、そのことは市町村が政策を推進しようとする場合、市民への説明や説得の際にマイナスに働くと指摘されている⁽¹⁰⁰⁾。日本の都市計画法についても、制定時とは全く状況が変わり、集約的都市構造が追求されるのであれば、新たな計画理念や原則を盛り込む必要がある⁽¹⁰¹⁾。

ドイツの都市計画法では、計画による規制が全地域をカバーし、すべての建築活動はこの規

制に服することから、現状を変更して新たな建築利用の秩序を作り出そうとする場合には地区詳細計画を必ず策定しなければならない。しかも、地区詳細計画は、消極的に私人の活動をコントロールするにとどまらず、市町村によって種々の法的手段を伴って積極的に実現されるべきものという性格を有している⁽¹⁰²⁾。

このように「建築不自由原則」（「計画なければ開発なし」の原則）から出発するドイツと「建築自由原則」を基本とする日本とでは都市計画の仕組み自体が大きく異なる⁽¹⁰³⁾が、今後のコンパクトシティ政策の課題の一つとして、ドイツと同様の「開発許可制」や「詳細計画の前提化」により土地利用コントロールの考え方を実質的に変える必要性を指摘する意見もある⁽¹⁰⁴⁾。成長期にある都市を前提としたこれまでの全国一律必要最低限の規制では、都市が縮減衰退する状況に対応できないことはかなり以前から共通認識になっているといわれる⁽¹⁰⁵⁾。包括的な改革提案⁽¹⁰⁶⁾もなされており、議論の深化が望まれる。

(さいとう じゅんこ)

⁽⁹⁷⁾ Beckmann et al., *op.cit.*(53), S.76.

⁽⁹⁸⁾ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), *op.cit.*(62)

⁽⁹⁹⁾ Krautzberger und Stüer, *op.cit.*(65), S.808, 813.

⁽¹⁰⁰⁾ 大橋洋一『都市空間制御の法理論』有斐閣, 2008, pp.51-52.

⁽¹⁰¹⁾ 大村 前掲注(93)

⁽¹⁰²⁾ 広渡 前掲注(27), p.69.

⁽¹⁰³⁾ 高橋寿一「『建築自由・不自由原則』と都市法制—わが国の都市計画法制の一特質—」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』東京大学出版会, 2001, pp.42-47 参照。

⁽¹⁰⁴⁾ 谷口守「コンパクトシティ論」近畿都市学会編『21世紀の都市像—地域を活かすまちづくり—』古今書院, 2008, p.19.

⁽¹⁰⁵⁾ 生田長人・周藤利一「縮減の時代における都市計画制度に関する研究」『国土交通政策研究』102号, 2012.3, p.1. 国土交通省国土交通政策研究所ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk102.pdf>>

⁽¹⁰⁶⁾ 例えば、同上