

ドイツにおける都市景観 コントロール

中村 進 (なかむら すずむ)

北海道総務部文書課法制係長

平成10年度北海道職員外国派遣研修生(行政職)

はじめに

これまでの日本の発展を支えてきた様々な社会経済システムが全面的に見直され、地域のことは地域自らが主体的に決定する仕組みへと移行していく中で、これからの地域づくり、街づくりはどうしていくべきか。

様々な切り口があると思われるが、今回機会を与えられた外国派遣研修においては、『都市景観』あるいは『都市の景観コントロール』という視点でこれからの街づくりにアプローチしてみようと考えた。

どのような都市や街が美しいかは、一概には言えないと思う。しかし、日本の都市の街並みは、総じて建物は近代的で効率的であるが没個性的、また、1つの建物は個性的で美しいとしても、周辺を含む空間あるいは都市全体として見た場合には、必ずしも魅力的なものとは言えない。

近年、地方自治体では景観条例を制定するなどして地域の歴史や伝統、自然環境の保全を重視した街づくりが進められている。

私自身は、都市計画や建築関係の専門家ではないが、これからの街づくりを考えた場合『都市の景観』という問題は避けて通れない視点であると考え、7か国を訪問して、それぞれの国における美しい都市景観を形成するための制度について調査を行った。

紙面の関係から、ここではミュンヘンの事例を中心に、ドイツの都市景観コントロールについて紹介する。

ドイツにおける 都市景観コントロール の概要

ドイツの各都市は、わが国と同様にその多くが第2次世界大戦による戦災に遭遇したが、戦後、急速な復興を成し遂げ今日に至っている。

しかし、ドイツと日本の都市コミュニティのあり方には大きな相違があり、それが今日の両者の都市景観の中に象徴的に現れているように思われる。

つまり、日本の都市が一般的にその個性を喪失してきたのに対し、ドイツの都市は地域特性を維持して現在に至っており、視覚的に見た場合、都市景観の固有性が保護・育成されてきたと言われている。

地方分権の国として有名なドイツは、16の州からなる連邦共和制の国で、それぞれの州が独自の環境行政、都市行政を進めている。したがって、都市景観のあり方も、各州、各自治体の自覚と責任において個性豊かに発展してきた。

ドイツの景観コントロールに関わる公法上の建設法として最も重要なのは、連邦の都市計画に関する法としての『建設法典』と、建築監督上具体的に個々の建設行為を規制・誘導する各州の『建築法』であり、これらの公法上の建設法に関する立法権限は、ドイツ憲法によって連邦政府と州政府に競合的に与えられている。

連邦法である『建設法典』は、都市計画に関する法及び建築行為に関する多数の個別法からなり、都市の内的発展、環境保護への配慮、歴史的建造物の保護、都市計画に係る最終決定権限

の自治体への保証など、都市計画の基本法としての性格と再開発など特別法としての性格を合わせ持つものとなっており、建築物が周囲との調和を図る規定など、都市景観についても詳しく規定されている。

一方、州の建築法は、ドイツにおけるすべての州で制定されており、建築物の新築、改築、保全、利用及び除去について、極めて具体的に規定されている。

内容は各州によって異なるが、建築物の構造などを通じて公共の安全と秩序に対する危険を防止するとともに、建築デザインなどを通じて醜悪な建築物の建設を防止しているほか、遊び場、公園、緑地などの設置義務などを通じて公共の福祉の増進に寄与することを目的としている。

また、この他に市町村において、遊び場、建築物及び周辺のデザイン、景観、駐車場、停車場などに関して規定する条例や法的拘束力をもつ行政命令などが存在する。

さらに、現在のドイツにおける都市計画は、都市デザインに関わるものとして1番上位に位置する『都市開発計画』と、マスタープランとしての『土地利用計画』(Fプラン)、さらにこれを受けて予想される建築、開発活動を比較的狭い地区で詳細かつ具体的に規

制・誘導する『地区詳細計画』(Bプラン)から構成されている。特にBプランには緑地整備計画が含まれるとともに、デザインの規制は街区道路、屋根の傾斜、屋根材、窓の形にまで及ぶ非常に詳細なもので、Fプランとともに計画的な都市景観づくりを進める上で、重要な役割を有している。

ミュンヘンにおける 住宅地開発の具体例

戦後ドイツの都市デザインは、1950年以降の高度経済成長を背景として、外に向かって都市が成長、拡大する傾向にあった。しかし、1973年のオイルショックを契機として広がった経済成長の限界への認識、その後の酸性雨問題、土壤汚染問題などがドイツにおける都市計画のあり方を大きく変化させたと言われている。具体的には、都市を取り巻く自然生態系への配慮が強まり、また、郊外住宅団地の画一的開発、機能主義的な都市計画への批判によって、歴史的街並みへの関心が高まり、古い中心市街地の歴史性を再評価する傾向が一般的に定着したと言われている。

現在は、従来の外へ向かったの開発を抑制するとともに、都市内部の再生

を目指して既成市街地の環境改善が積極的に進められている。

バイエルン州の州都であるミュンヘンは、80年代にハイテク産業の立地が進み、経済構造の変化にうまく適合したことから、ドイツの大都市の中では最も経済的、文化的に発展を遂げた都市の1つである。

また、ミュンヘンはドイツ人にとって魅力ある都市として人口の流入をみたが、市域の開発可能地も限られており、深刻な住宅問題がとりわけ80年代後半から顕在化していた。

そこでミュンヘンでは60年代に、ノイ・ペルラッハ(現在人口規模約4.8万人)という都市郊外の大規模住宅開発を実施してきたが、このような大規模住宅開発は、当初は子供を持った若いファミリー層が多いが、その結果30年後には子供たちが世帯分離して去っていき、子供のいない高齢者世帯だけが住む地区となってしまうという欠点を抱えており、現在この手法を再び用いることには極めて消極的であると言われている。

そこで最近進められているのが、比較的小さい、既成市街地内土地利用転換型の開発プロジェクトで、そこでは当初から適切な住戸規模、財政的手当のもとで混合的住民の構成を目指し、子供を持ったファミリー層や単身者、

さらに高齢者が共に住むような地区を理想としている。

また、開発に当たっては、日本のように単一の開発主体によって建設が行われることはなく、景観的な多様性を確保するために、開発地区をいくつかの地区に細分化し、個々の建築家と各開発者が共同してそれぞれの地区の開発を担当するという形式をとっている。こうした手法をとることによって、それぞれの地区の建築家が、当該地区のBプランの枠組みの中で、個々の建物のデザインを行い、景観やデザインの多様性を一定の秩序の中で生み出すことを可能にしている。

都市のシルエット

ドイツでは、フランクフルトなど一部の都市を例外として、都市建築の高さが一定範囲内で抑制されている。それは、都市の規模の大小にかかわらず、抑制された高さの中でシンボライズされた教会の尖塔や市庁舎の塔などが、遠望からの都市の景観の質を決定づける大きな要因となっているからである。

このような都市景観の遠望重視、高さ重視の都市建設は、平坦な地形が特色の北部ドイツの都市景観に特に顕著なものとなっている。

実際、ミュンヘンだけでなく、移動の過程で車窓から見える都市には、街の規模にかかわらず、必ずと言っていいほど教会などの尖塔が目飛び込み、起伏のある地形と豊かな緑が相まって、美しい都市のシルエットを確保している。

ミュンヘンの夜景

ミュンヘンの街に関して印象的なものの一つに夜の都市風景がある。

日本の都市は、大都市は言うまでもなく中小都市であっても、どちらかと言えばけばけばしい色のネオンサインが多く、さらにこれらが点滅したり回転したりして人々の注意を引こうとしている。確かに、こうしたネオンサインは都市の活力や魅力として写ることも否定できないだろう。

しかし、ミュンヘンにおいては、中央駅周辺や繁華街でさえ、その大きさやデザインに一定の規制が課せられており、少なくとも点滅するネオンサインは原則として禁止されている。

ミュンヘンをはじめとするドイツの多くの都市では、ネオンサインが皆無というわけではないが、都市の気品をあまり損なわないように様々な規制が加えられており、その結果としてかな

り地味なものになっている。

そこには、土地問題と同じように、都市の公共空間を重視し、個人の利益の暴走に歯止めをかけようとする都市計画の基本的思想を見ることができる。

日本の大都市のネオンサインが一種の活気を生み出していることは否定しないが、同時に都市の品格を大きく損ね、過剰な営利主義や商業主義が、都市そのものを巨大な看板、広告塔に変えてしまったという意見は、言い過ぎだろうか。

ミュンヘンの 歩行者天国

ミュンヘンを訪れた人々が必ず足を向ける場所は、たぶん旧市街地を中心に作られた歩行者天国であろう。特に、ノイハウザー通り、カウフィンガー通りを経てマリーエン広場に至る東西1キロメートルの歩行者専用道路は、その両側に古い教会や商店が立ち並び、街路樹や噴水、大道芸人などが歩く人々の心を和ませてくれる。

この歩行者天国は、1972年のミュンヘンオリンピックを契機に世界で最初に作られたもので、大都市の真っ直中にこのような空間を生み出した大胆とも言えるこの企画は、世界でも評判

になったと言われている。

ミュンヘン市は、車両交通の大動脈を遮断して歩行者専用道路を造った代わりに、道路の地下にSバーン（快速電車）とUバーン（地下鉄）を走らせ、交通の不便を解消するようにした。さらに、このSバーンとUバーンをどんどん拡張する一方、最近では郊外の地下鉄駅の近くに駐車場を設け、市内に入る車両を少なくする努力を続けている。

まとめ

ドイツにおける市街地や都市郊外の小集落を見ると、建物の形、壁の色、屋根の色や材質に、一定の秩序があり、周りの風景とうまく調和したものになっている、というのが印象的である。特に郊外の小集落は、周辺のなだらかな牧草地や、背景の山並みなどの風景と調和しており、そのまま絵葉書となるほどの美しさである。

それは、ドイツの都市計画において、FプランやBプランという都市の形態を非常に細かく規制する都市計画と、これらのコンビネーションが美しく整然とした街並みや都市景観を生み出している大きな要因と考えられる。

また、そこには、新しいより大きな

価値を生み出すための規制と、保護・育成するものの価値を十分に認識する共通の目があるように思える。

ドイツに20年ほど住んでいる日本人の方と話をする機会を得たが、その方に言わせると、日本の都市や住宅地は建物を建てようとする人々が皆好き勝手に、形や色を決めていくから、景観の美しさと言うものがまるでない、と言っていた。

確かに日本の場合、個々人の権利を重視するあまり、その権利を一定の枠内に制限することに対して、極めて慎重である。しかし、自由がある程度制限されても、その結果生まれてくる景観が美しいものであれば、ある程度は我慢してもらうという方法も検討する価値があるだろう。

自然保護の動きと相まって、それを都市景観に結び付け、農地や森林などの緑地を景観の重要な資源とみなし、自然景観を都市景観の中に取り入れたり、都市景観を周辺自然領域の中で捉える手法も考えられる。このことは個々人の価値観に深く関係する問題であり、今すぐ受け入れられるとは思わないが、個々の建物だけでなく都市や街並みの美しさということにも意識を向けていい時期ではないだろうか。