

資料

ドイツ連邦共和国フライブルク市の
都市景観行政 (二・完)

野呂 充

アンドレアス・シエラー

目次

- 一 はじめに
- 二 建築規制課におけるヒアリング (以上二七巻二号)
- 三 都市計画課におけるヒアリング
- 四 都市景観保護に関わるフライブルク市の条例 (以上本号)

三 都市計画課におけるヒアリング

このヒアリングは、二〇〇三年二月二一日午前一〇時から約二時間半、フライブルク市都市計画課においてクリストフ・エルス・ラング [Christopherus Lang] 課長及び同課都市建築係 [Abt. Stadtarchitektur] のラインハルト・シエルケス [Reinhard Schelkes] 氏に対して行われた。

都市計画課は、主として都市計画策定の業務を担当する部門であり、特にシエルケス氏は、Bプラン策定の責任者をつ

とめるなど、都市計画実務の第一線で活躍しておられる人物である。話題は、Bプラン策定の際の住民参加の実態やその評価にも及び、さらに、日本の都市計画制度についての感想等も浮かぐことができたが、本稿ではすべて割愛せざるを得なかった。

野呂 フライブルク市にはいくつのBプランがあるのでしょうか。

ラング 約六〇〇の有効なBプランがあります。さらに、八〇の手続が進行しています。

野呂 Bプランと建築形成条例はほぼ常に一体で定められているのでしょうか。

ラング 建築規制法上の規定は、ほぼすべてのBプランに現れます。形成条例では、広告物の有無、垣根の高さ、屋根の外観——赤か茶色か等々——について規律されます。フライブルクには「建設法典に基づく」保全条例もあります。これは都心部に適用されます。

シエルケス 保全条例は、社会的構造を維持し、建築上の改変をストップしようとするものです。しかし、経験上、この手間はあまり役に立ちません。都市の社会的構造を固定することは容易ではありません。人間は変化するものです。この条例は一〇年前にできましたが、人々は一〇歳年をとり、また、引越しています。つまり、これはいわゆる「なまくら刀」で、望

んだとおりに影響を及ぼすことはできません。一五〇年から二〇〇年をかけて発展してきた地区の状態を、これが最善の状態だ、といい、それを維持しようとする努力が、繰り返し行われています。しかし、都市はそのようには機能しません。都市は常に変化しています。

他方、もう一つの条例、つまり、都心部のアンサンブルに関する保護条例は、記念物保護法および同法の家屋に関する条項に基づくものですが、これは大変有効です。なぜなら、家屋の改変の際にはすべて届出をし、私たちと協議しなければならぬからです。そして、私たちは、ショーウィンドーの改変、フアサードの改変、色彩、材料等について影響を及ぼすことができます。これは、私たちが都市を慎重に発展させていくことを助ける、大変よい条例です。

野呂 都心部には、今うかがった保全条例や記念物保護条例が適用されているわけですが、Bプランはないのでしょうか。
ラング もちろん「違う」とお答えできます。旧市街地の一定の地区にはBプランがあります。都心部のほぼ七五パーセントは、Bプランによって規律されています。残りはいわゆる三四条です。⁽¹⁾

建設法典の制定以前には、いわゆる街路建設計画ないし復興計画がありました。その後Bプランがやってきて、旧市街地の一部について計画決定されました。計画決定されていない部分は、この計画を手がかりにして判断されます。建築の種類、建

築境界、建物建築線と街路空間などです。

野呂 建築形成に関する三つの法源、すなわち、建築規制法（醜悪化禁止と形成条例）、建築計画法（Bプランと保全条例）、記念物保護法の役割分担はどのようになっていきますか。

ラング 建築規制法の事項、Bプラン、保全条例、記念物保護法は、相互に重なり合っています。Bプランは、ほとんど又は本来まったく、保全条例や記念物保護条例に対立する傾向を持つことはできないでしょう。さもなくば、こうした基礎全体が危険にさらされますから。すなわち、Bプランは常に「他の制度に」配慮し、それらを基礎にして構築されます。

野呂 建築形成条例を伴わないBプランもあるのでしょうか。
ラング ここに、昨年一二月にできた旧メッセ広場のBプランがあります。そこでは初めて建築形成条例がBプランと別に議決されました。そうでなければ、一つの条例になるところです。

野呂 形成条例はBプランと別にでも一体でも決定できるわけですね。Bプランのみが定められ、形成条例が存在しない地区はありますか。

ラング シェルケス そういう地区もあります。Bプランごとに、そして、地区ごとに、形成条例で定めるべきことを追加したいか、それとも、必要ないかが決定されます。

野呂 形成条例が存在しない地区は多数あるのでしょうか。
ラング 特に住居地区ではそうです。そのことは時間にも関

係しています。形成条例を分離して指定することを、私たちは、数年(約一〇年)前からはじめて行っています。かつてはこういった形成上の観点はBプラン自身の中ではありません。現在では私たちはそれを別々に指定しなければなりません。そして、形成規定のないBプランも存在します。形成条例を制定する義務はありません。それは条例制定者の裁量に委ねられています。

シエルケス 政治的傾向は、もともと、できるだけ計画の中に確定することを少なくする、すなわち、Bプランの確定の議決の内部で投資家にできるだけ大きな余地を与えるというものです。

私たちがBプランで厳しく定めるほど、後で、実現の過程で免除(Befreiung)が必要になります。すべてが厳しくなりすぎると、生活が難儀になります。また、私たちは、通常、家屋の重要な側すなわち公共空間の側(道路側)と後ろ側との間で区別をします。家屋の後ろ側では、私たちは、改築の際でも新築の際でも常に「柔軟」です。

野呂 形成条例による規律の具体的内容についてお聞かせください。

ラング 広告物、垣根等を規律しています。旧メッセ広場については、非常に詳細に形成事項が規律されています。それ以外の場合は、一定の諸点が簡単に規律されています。通常の建築の発展に関してはこうした規律がどうしても必要というわけではありません。旧市街地や中心市街地はもちろん異なった性

格を持っており、保全されなければなりません。しかし、それ以外では、建築形成の問題は、広告物、旗竿、生け垣の高さ、屋根瓦の種類等に限られています。

シエルケス 私たちは屋根の角度に影響を及ぼし、特定の種類の屋根の覆いを可能にし、又は排除することができます。リールフェルト地区では、私たちは角度を一〇度にし、その結果、瓦が排除されました。私たちは当然色彩にも影響を及ぼしています。省エネルギー建築方式にする場合、自動的に色が決まります。

私たちの基本的立場は、Bプランはまず第一に地区の構造、すなわち空間の形成を規律しなければならないということです。このことはプランナーとしての最も重要な任務です。極めて様々な形成上の質を持った家屋が存在しているだろうということを私たちは知っています。そして、この空間はよい家屋や悪い家屋と折り合いをつけるために十分安定したものでなければなりません。都市は一〇〇パーセント美しい家屋から成り立っているわけではありません。都市は、九〇パーセントは普通の家屋や醜い家屋からなり、一〇パーセントが、美しく、特別な建物からなっています。これらはいは公共建築物、保険会社、銀行で、美しく、価値があり、非常に質の高い建物です。

〔計画の〕実現の際に重要なのは、支配的な場所(例えば交差点の角)には、できるだけ、きちんとした家屋があり、醜い家屋がないようにすることです。醜い家屋が列の中程にあったとし

でも問題ありません。それが角にある場合には重大です。しかし、通常のBプランは、家屋の個別の形成を規律することができる計画ではありません。私たちは一般的な基準を設定することができないだけです。例えば、私たちは通常の地区において磨かれた金属の表面を排除しています。こうしたものは強く輝き、目立ちすぎるため、出る幕ではないからです。そして、フライブルクでは、常に山から町を見下ろすことができますから、こうしたものは特によく見えるでしょう。

これが私たちの一般的基準ですが、旧メッセ広場は特別なプロジェクトで（最終的に二人の投資者がいます）、コンテストも行われました。当然、コンテストの理念と家屋の形成理念をBプランの中で確定する努力が行われています。投資者が二年後に、「これではだめだ、まったく違うふうにするぞ」と言うことができないうようにするためです。

野呂 美の客観的基準は存在しませんから、住民の同意を得ることにはしばしば困難が伴うのではないのでしょうか。さらに、建築形成条例を執行することも容易ではないでしょう。建築形成について特別な困難を感じておられますか。また、その困難を克服するためにどのようなことをしておられますか。

シエルケス たしかに美の客観的基準はありませんね。困難が生じるのは、建築家が建築主と共にあるプロジェクトを提案するけれども、私たちが、「これはその場所にはふさわしくない」という場合です。私たちが右ないし左を見ると、一定の形態を

持った三、四軒の家屋があります。そして、プロジェクトは何かの形でそこに調和しなければなりません。プロジェクトがあまりに多くの免除を必要とするであろう場合、すなわち計画に正しく適合していない場合にプロジェクトを拒否するという余地しか、事実上私たちにはありません。形成上の理由で拒否することはできません。政治的な性質をもった影響を行使することしかできないでしょう。Bプラン自体は、建築指定位置[Baufenster]が幅三〇メートル奥行一五メートルで、四階建て、切妻屋根……といった内容のものである場合、誰かが、例えばひどいファサードを伴った醜い箱だが普通の内容であるものを携えてやってきたとき、建築許可を拒否する理由は存在しません。醜悪化という文言は、州建築規制法の中にあるものですが、非常に柔軟かつ不明確です。なぜなら、この語句は、結局あなたないし私の感覚に依存しているからです。それ以上には進みません。

Bプランナーとして望むことができるのは、すでに申し上げたように、建物が角ではなく、どこか列の中に入って建てられるということです。私たちは、そのような事例において、建築家と協議するように努め、そして、適切と思われるようなファサードを、時折スケッチをして新たに示します。さらに、私たちは、建築主がBプランに本来適合しないものを望む場合の免除の必要性についても対話を試みます。そして最後に、イエスと言うかノーと言うかを決断するのです。こうした対話は、プ

プロジェクトをコントロールするために非常に重要です。建築規制課と共同で行われる、建築家と建築主との間の対話には、戦後の長い伝統があります。

最後に、もう一つの形成条例についてお話ししましょう。これは紙の上にはどこにもないものです。同僚のD氏と私は、都心部に関する形成条例および継続的発展を常に頭の中に持っています。したがって、書面の形成条例はなく、常に発展しつづける形で存在しています。私たちはこの町に関して多くの地区にあるような形成条例を作りません。形成条例は本質的に静的すぎるからです。例えば、ある形成条例は一九七八年に制定されており、それから二〇年保たなければならないわけです。そして、この形成条例は、一九八〇年頃の形成イメージを内容としていますが、こうしたイメージは一〇年後にはもう維持できないのです。それゆえ、私たちはここでは別の方法をとっています。この町の継続的な形成条例を頭の中に持ち、そこには、常に、アクチュアルな形成影響が入り込みます。例えば、広告の分野では常に新しいトレンドや流行が存在します。これは、私たちに特別に存在する、想像上ないヴァーチヤルな条例の形式であつて、こうした条例を持つて町を歩き回ることができません。それには法的効力がありません。つまり一人の相手が、「いや、それには賛成できません。自分のやりたいようにやらせてもらう。」と言ったとき、「だめだ。君には災難だが、これは許可しない。」とは言えないのです。

幸運なことに、私たちは、たいてい、この比較的大雑把に作られた、アンサンブルに関する条例を補強的に援用することができます。頭の中で常に発展し続けている条例と、都心部条例の正式の根拠との共鳴、これは非常によくできた、仕事の基礎です。これはもしかしたら私たち独自のものかもしれません。

四 都市景観保護に関わるフライブルク市の条例

(1) 州記念物保護法に基づく保護条例

一九八七年一月二日の、フライブルク・イム・ブライスガウ市における保存地区「歴史的旧市街地及び中心市街地」の保護に関する条例 [Satzung über den Schutz der Gesamtanlage "Historische Altstadt und Innenstadtbereich" der Stadt Freiburg i. Br. vom 1. Dezember 1987]⁽²⁾

一九八三年一月三日公布条文によるバーデン・ヴュルテンベルク州地方自治法 (G.B.I. S. 577) 第四条第一項及び一九八三年一月二六日公布条文による文化記念物の保護のための法律 (G.B.I. S. 797) 第一九条に基づき、フライブルク・イム・ブライスガウ市議会は、州文化記念物局の同意を得て、一九八七年一月二日の会議で以下の条例を議決した…

第一条 保護

(1) フライブルク・イム・ブライスガウの、第二条で定める地

区は、保存地区 (Gesamtanlage) 「歴史的旧市街地及び中心市街地」として、記念物保護の下に置かれる。

- (2) 保護は、集落・広場・街路の歴史的景観の保全を目的とする。学術的・芸術的・郷土史的理由により、保存地区の保全には特別な公益が存する。

第二条 領域の境界³⁾

- (1) 保存地区は、フリードリヒ・リング⁴⁾、レオポルト・リング、シュロスベルク・リング、シュヴァーベン門リング、ドライザム通り、シュライバー通り、ファウラー通り、シュネープリン通り、ビスマルク・アレーを境界とする。

- (2) 保存地区の境界は、二千分の一の地図に記載される。この地図はこの条例の一部とされる。

- (3) 保存地区には、境界内の建築施設、各筆の土地 (Flurstück)、街路 (Straßen, Gassen, Wege)、⁵⁾ 広場が含まれる。

第三条 保護対象

- (1) 保護の対象は、かつての中世の環状壁内部にある歴史的旧市街地の外観、及び歴史的旧市街地を囲む中心市街地である。

- (2) 保存地区の外観は、歴史的旧市街地の領域においては、中世的な建築構造および街路配置を基礎にして、概ね四階建てで、間口が狭く、切妻の軒側を街路に向けた (traufständig) 家屋によって、建築区画が連続して建築されていることによって特徴づけられている。なめらかに化粧塗りされたフ

アサード、石壁に囲まれた縦長の窓開口部、横棧構造を伴う二枚扉の窓、窓の鎧戸、力強い軒蛇腹 (Traufgesimse)、平瓦で葺かれた急な屋根が支配的である。これらの形態はフライブルクにおいて長い伝統を有し、第二次世界大戦における復興構想においても採用され、継承されてきた。歴史的旧市街地を囲む環状の地域は、一九世紀に、幾度にもわたって断続的に建築された。ここでは、複数の地区が異なる特徴を示している。

—— ヴアル通りとドライザム通りの間の地区は、一九世紀後半の郊外邸宅地区であり、建物の間隔を空けた、泡沫会社乱立期前の時期の建築を有している。

—— ガルテン通り、エルププリンツ通り、ヴェルダー・リングに囲まれた地域は、ユーゲント様式及び後期歴史主義の代表的な住宅を有しており、また、カイザー・ヨーゼフ通りの南の部分は、この時代の商店街である。市街地の西部は、泡沫会社乱立期の住宅建築とわずかな商店街を有している。

—— 「イム・グリューン」地区は、泡沫会社乱立期の質素な建物の中に、手工業経営とそれに附属した居住空間が混在している。

第四条 改変に関する許可を受ける義務

- (1) 保存地区の保護された景観を改変するためには、下級記念物保護官庁の許可を要する。

特に以下のものは許可を受ける義務を有する。

a) 州建築規制法〔Landesbauordnung〕にいう建築施設その他の施設の設置、改変、除却。建築許可を受ける必要がないものを含む。

b) 外壁の覆い、ブラインド、日よけ、広告物、屋外照明。ただし、公共交通空間から又は保存地区の外部から見えるときに限る。

c) 建築物の屋根の覆い、屋根の蛇腹〔Gesinse〕、扉、戸口を囲む壁、窓及びその枠と錠戸、窓の抱き〔Fenstergewände〕、化粧塗り、色。ただし、公共交通空間から又は保存地区の外部から見るときに限る。

(2) 改変が保存地区の景観を軽微に若しくは一時的に損なうにすぎないであろうとき又は公共の福祉に関わる優越的な理由を考慮せざるをえないとき、許可をしなければならぬ。

(3) 許可には条件及び負担を付すことができる。

第五条 秩序違反〔Ordnungswidrigkeiten〕

(1) 故意又は過失により、記念物保護官庁の許可を受けることなくして第四条に定める行為の一を行い、又は、記念物保護官庁の許可に含まれる負担若しくは条件に違反した者は、記念物保護法第二十七条第一項第六号にいう秩序違反を犯したものとす。

(2) 秩序違反には、一〇万マルク以下の過料〔Geldbuße〕、特に重大な場合には五〇万マルク以下の過料を科す。

第六条 施行

この条例は公布の日から施行する。

(2) 建設法典に基づく保全条例

一九八七年一月二日の旧市街地南東地区保全条例〔Erhaltungssatzung für den Bereich der südöstlichen Altstadt vom 1. Dezember 1987〕⁽⁵⁾

一九八三年一月三日公布条文によるバーデン・ヴュルテンベルク州地方自治法〔GBl. S. 577〕第四条第一項及び建設法典〔BauGB〕第一七二条に基づき、フライブルク・イム・プライスガウ市市議会は、一九八七年一月二日の会議で以下の条例を議決した：

第一条 適用地域

この条例は、以下の境界内で適用される：

ミュンスタール通り、ミュンスタール広場〔南側〕、ヘレン通り、ショーファー通り、シュロスベルク・リング、シュヴァーベン門広場、グライフェンエック・リング、ヴァル通り、カイザー・ヨーゼフ通り。⁽⁶⁾

第二条 許可留保

次の各号に掲げるものの保全のため、この条例の適用地域において、建築施設の除却、改変、利用変更は許可を必要とす

る。第一号の場合には、建築施設の設置も許可を必要とする。

一 都市建設上の形成に基づく、地区の都市建設上の特性(建設法典第一七二条第三項)

二 住民の構成(建設法典第一七二条第四項)

第三条 拒否事由

一 第二条第一号(建設法典第一七二条第三項)の事例においては、建築施設が単独で若しくは他の建築施設と合わさって、集落景観、都市形成、若しくは風景を特徴づけ、又は、都市建設上の、とりわけ、歴史的若しくは芸術的な重要性を有する場合に限り、許可を拒否することができる。建築施設の設置の許可は、地区の都市建設上の形成が、計画されている建築施設によって損なわれる場合に限り、拒否することができる。

二 第二条第二号(建設法典第一七二条第四項)の事例においては、住民の構成が特別な都市建設上の理由により維持されるべき場合に限り、許可を拒否することができる。公共の福祉を考慮しても建築施設の保全が経済的にもはや期待不可能であるときは、許可しななければならない。

第四条 州法による記念物保護

記念物保護法第二条及び第一二条にいう記念物、特に文化記念物、並びに、同第一九条による保存地区の保護及び保全に係る州法上の規定は影響を受けず、この保全条例に優先する。

第五条 秩序違反(Ordnungswidrigkeiten)

保全条例適用地域において許可を受けることなく建築施設を除却し又は改変した者は、秩序違反を犯したものとす。秩序違反には、五万マルク以下の過料(Geldbuße)を科す。

第六条 施行

この条例は公布の日から施行する。

(1) 建設法典三四条による建築規制については、本稿(一)注一七を参照。

(2) 原文は以下のWWWページで参照できる。http://www.feiburg.de/download/rechtsamt/ortsrecht/10_03.pdf

(3) 本条が定める保存地区は、中世以来の「歴史的旧市街地」に、これを西側と南側から囲む地区(「中心市街地」)を加えたものである(本条例三条も参照)。全体の面積は一平方キロメートル弱で、歴史的旧市街地はその約半分であり、歴史的旧市街地のみトランジットモール化され、自動車の通行が原則として禁止されている。

(4) リング(Ring)とは、例えばウィーンのそれと同様、中世の市壁を取り壊した跡に建設された、歴史的旧市街地を環状に囲む道路である。

(5) 原文は以下のWWWページで参照できる。http://www.feiburg.de/download/rechtsamt/ortsrecht/09_06.pdf

(6) 本条で定められた適用地域は、州記念物保護法に基づく保護条例の保存地区よりはるかに狭く、歴史的旧市街地の中の南東

部分（四分の一強）のみである。

本研究にあたり、平成一四年度科学研究費補助金（基盤研究(C)(2)、課題番号一三六二〇〇二五、研究課題名「都市景観の保護・形成に関する比較法的研究」）による援助を受けた。