

資料

ドイツ連邦共和国フライブルク市の
都市景観行政（一）

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（以上本号）
- 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

一 はじめに

(1) 本稿は、ドイツにおける都市景観行政の実務を調査するため、二〇〇三年二月一九日及び二二日の二度にわたり、フライブルク・イム・ブライスガウ〔Freiburg i. Br.〕市の建築規制課〔Baurendungsamt〕及び都市計画課〔Stadtplanungsamt〕の実務担当者を対象として、野呂が行ったヒアリングの内容を紹介し（二、三）、さらに、フライブルク市中心部の景観保護に関わる二つの条例を訳出するものである（四）。

ヒアリングを実施するにあたり、フライブルク大学法学部のライナー・ヴァール教授〔Prof. Dr. Rainer Wahl〕に仲介の勞

をお執りいただいた。ヒアリングに快く協力していただいた実務担当者の方々及び懇切な援助を惜しまれなかったヴァール教授に厚く御礼を申し上げます。

(2) ヒアリングを行ったフライブルク市は、バーデン・ヴュルテンベルク州に属し、ドイツ南西端に位置する、面積約一五三平方キロメートル、人口約二十万人の都市である。大都市ではないが、「シュヴァルツヴァルトの首都」とも称されるように、州南部の中心であり、州全体で四つの県庁〔Regierungspräsidium〕のうちの二つが置かれている⁽¹⁾。同市は、日本の研究者には、フライブルク大学を擁する大学町、あるいは、先進的な環境対策で名高い「環境首都」としてなじみが深いであろう⁽³⁾。大規模な工業が存在せず、就労人口の四分の三がサービス産業に従事し、学生・知識人・年金生活者といった階層が人口に占める比率が大きいこと等が、市民の環境意識が高いことの背景にあるといわれる⁽⁴⁾。このようなフライブルクの特質が、環境保護のみならず都市景観行政にも特色を与えている可能性は十分あるが、他都市との比較は今後の課題としたい。

(3) 本稿二以下の理解に資すると思われる限りで、ドイツの都市景観法制の概略を説明しておく⁽⁵⁾。

ドイツにおける都市景観の保護・形成に関わる主要な法源として、①都市計画法、②建築規制法、③記念物保護法がある。

①は連邦法であり、②と③は州法である⁽⁶⁾。

① 都市計画法 連邦の建設法典〔Baugesetzbuch〕に基づい

て市町村 (Gemeinde) が条例として定める建設詳細計画 [Bebauungsplan] (Bプラン) により、建築物について、建ぺい率、容積率、高さや敷地内の位置等を詳細に規律することができる。これに対応する日本の制度として、都市計画法・建築基準法に基づく地域地区や地区計画の制度をあげることができ

る。
 ② 建築規制法 建築規制法は、個々の建築物につき、Bプランの規律対象にならない意匠や色彩等をも規律しうる。各州の建築規制法の多くは、景観保護・形成のために二段階のシステムを採用している。すなわち、第一に、「醜悪化 (Verunstaltung)」をもたらず建築を法律によって一般的に禁止し、第二に、一定の地域について建築形成条例 (Baugestaltungssatzung) を定めて積極的な建築形成を行うことを市町村に授權しているのである。広告物や自動販売機も建築物と同様に規制することができる。なお、建築形成条例は、単独で制定することもできるが、Bプランと一体で定めることもでき、後者の場合には、Bプランの策定手続に関する建設法典の規定が準用される。⁽⁷⁾ 醜悪化の一般的禁止は日本の法制度にはないが、建築形成条例に対応するものとして、都市計画法・建築基準法に基づく地区計画や美観地区の制度、及び、屋外広告物法に基づく屋外広告物条例をあげることができる。

③ 記念物保護法 各州の記念物保護法には、個々の記念物のみならず、歴史的市街地そのものを市町村の条例に基づいて

面的に保護する仕組みが定められていることが多い。このような州法の規定に基づいて制定されたフライブルク市の条例を本稿四で訳出した。日本でこれに相当する制度といえるのは、文化財保護法に基づく伝統的建造物群保存地区の制度である。

なお、ドイツでは、計画法の中にも記念物法に類似した制度がある。建設法典一七二条に基づいて市町村が定める保全条例 [Erhaltungssatzung] である。この条例により、ある地区の都市形態や住民構成等を保全するために、建築施設の除却・改変・利用変更を許可にかからしめることができる。この条例による都市景観の保護は「都市計画上の記念物保護」と称されることもあり、記念物保護法に基づく条例と保護目的及び保護対象が重なるが、記念物保護法による保護が建築物や街並みの建築史的な重要性を要件とするのに対し、保全条例においては都市計画上の重要性が保護要件となる等の違いがある。⁽⁸⁾ フライブルク市の保全条例を本稿四で訳出した。

以上で紹介したドイツの景観保護制度は、すべて許可制度によって担保され、違反行為については高額の過料 (Geldbuße) が定められている。

(4) 日本の都市景観行政は、伝統的建造物群保存地区等を除いて権力的手法はあまり用いられず、非権力的な指導・助成等に依拠して行われている。主な理由として、何が美しいかの判断は主観的たらざるをえず、権力的規制を可能にするほどの合意形成が容易ではないことが考えられる。⁽¹⁰⁾ これに対し、ドイツ

では、(少なくとも)法制度や文献の記述からは)主として権力的手法が用いられているようにみえる。特に、建築規制法においては、法律による「醜悪化」の禁止と条例による積極的建築形成という、日本にはない二段階の景観保護・形成システムが確立している。

このような、日本とドイツの違いに鑑み、以下の諸点を中心にヒアリングを行うことにした。第一に、ドイツの実務は実際に権力的手法に依拠しているのか、また、それ以外の手段はどの程度用いられているのか、第二に、「醜悪化」という主観性の強い不確定概念が建築許可の実務においてどの程度実際に制定されているのか、第三に、建築形成条例はどの程度実際に活用されているのか、そして、制定の際にどのような合意が形成されているのか、といった点である。

ヒアリングの録音をシェラーが文章化し、野呂とシェラーが共同で日本語に訳したうえ、なるべくもとの発言の調子を残しながら、本稿の主題に関わる興味深い部分を中心に要約したものが、以下の二、三である。

二 建築規制課におけるヒアリング

以下のヒアリングは、二〇〇三年二月一九日午後二時三〇分から約一時間、フライブルク市建築規制課においてジークフリート・ユング [Siegfried Jung] 課長に対して行われた。

このヒアリングの前半にはヴァール教授も同席し、自ら質問・コメントをされた。

建築規制課は、主として建築規制法や記念物保護法に関わる業務を担当する部門である。

野呂 建築活動の制限について市民の合意を獲得するために、建築形成条例の制定以前や制定後に何か行われていますか。

ユング それについては目下のところ私には何も申し上げられません。私は一九九一年からここで課長をしています。今コピーを差し上げた条例は一九八七年にできたものです。今日、新しい条例が制定されるとして、おそらく、住民の間で広範な議論が行われることはないでしょう。もしかしたら、フライブルク都市景観協会のハイン氏の意見(12)を聞くことはあるかもしれませんが。また、地区ごとに住民団体 [Bürgerverein] の意見を聞くでしょう。フライブルクの住民団体は——特にフライブルクでは——まったく通常の私法上の団体で、一定の地区の中で起こる問題に携わっていますが、公的な委任を受けた団体ではありません。市民は、もちろん、私たち建築官庁が従わなければならない法的拘束力ある議決権は持っていませんが、住民団体が情報を提供され、意見を聴取されるのです。市民は、「市議会」委員会の会議で、特に建設委員会で、意見を述べることもできます。むろん議決権はありませんけれども。つまり、こうした条例が新たに制定されるときは、確実に、住民団体の参

加と意見聴取によってつくられるでしょう。⁽¹³⁾

例えば、私たちは何年も前からヴィーレ (Wiere) 地区⁽¹⁴⁾の住民団体と前庭条例を制定するために協議しています。この条例で問題になっているのは、前庭が駐車場にされるのを禁止することです。しばしばすべての植物が前庭から引き抜かれ、アスファルトや石で舗装され、そこに自動車が駐車されています。そうすると当然住環境が悪化します。他方、住民はどこかに車を駐車する必要があります。

ヴァール これは、一般的な意見聴取や議論ではないけれども、専門的な意見聴取や議論であるといえるでしょうね。都市景観について言えば、問題がある程度理解している人、つまり地区の代表者が参加できるわけです。

野呂 都市・街路景観の醜悪化や建築形成条例違反を理由として建築許可が拒否されることはあるでしょうか。また、建築計画を美的要求に適合させるために行政が建築の申請を変更させることはありますか。

ユング 私たちは数値を読みとることができるような統計を持っていない、ということを申し上げなければなりません。私たちは、街路景観を醜悪化するという理由に建築許可を拒否したことはありません。建築申請がやって来たら、当局の通常二人の職員によって処理されます。一人は、行政法の教育をたいていはケール (Kehl) の行政専門大学 (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung) で受けた者で、もう一人は技術者

としての教育を受けた者、工学士 (Diplomingenieur)、つまり建築家です。彼らは、建築計画と、建築計画の中に含まれている形態とを精査します。そして、彼らの見解によれば建築計画は許容されない、と判断した場合、建築主や建築家を呼んで、生じた問題について協議します。計画を変更し、私たちが経験に基づいて正しいと考えるような形態にするように、勧告するのです。そして、たいていはそれでうまくいきます。にもかかわらず、まったく応じない者がいたら……。『醜悪化』は、きわめてやかいかつとらえどころのない文言です。客観的な基準はなく、まったく主観的です。平均人・平均的観察者が、あるものを見たときに、怒り (Unwillie) が引き起こされること、と定義されています。その場合でも、当然、境界は非常に流動的です。こういうわけで、私たちは建築主または建築家との交渉によって、私たちから見て合理的である規制を行おうとしています。私たちが提案することができます。そのままやらせるのです。私も、我慢することができます。そのままやらせるのです。私の同僚である都市計画課のベルツ氏がかつて次のように述べていました。「誰しも自分にとって醜いものを決める権利を有する」と。一番重要なことは、人々と話をし、相談し、情報提供し、形態に影響を及ぼすように努めることです。こうした仕事は、都市形成という観点のもとで同じ目標を追求している都市計画課の同僚たちと協力して行われます。そして私たちはたいていは成功しており、建築主や建築家は私たちの考えに理解を示し

ています。⁽¹⁵⁾

ヴァール 駅ビルの改築の際にも多数の問題がありましたね。

ユング そのときは、広告物の量についてインテンシブな協議が、テレコムとのそれを合わせて行われました。中央駅の広告物をコントロールするために条例をもう一つ制定した方がよいかどうかについても検討されました。しかし、結局、協議により、市の考えと一致する結論に達しました。建築主は、自ら、我々の考えに同意したのです。しかし彼は、条例が「後ろに控えている」ことを知っていました。つまり条例が威嚇手段だったのです。

ヴァール 歴史的旧市街地での広告物の問題についてはいかがですか。

ユング かつて、マクドナルドとのインテンシブな協議が行われました。そして同社は黄色の「M」、すなわち通常のロゴをやめてくれました。マルティン門⁽¹⁶⁾の脇にある「MacDonald's」の字体は、以前そこにあつた「別の会社の」広告よりも受け入れやすいものになつていと思います。つまり、フライブルクの解決というコンセプトのために、常に協議が必要なのです。常に協議という方法で、法的要求の厳格さや制御のメカニズムなしに、協議で解決を見いだすよう努力がされています。

ヴァール 行政のスタイルではフライブルクはほとんど日本的ですね。交渉し、話し合い、合意する。しかし、駅ビルの場合のように、常に条例という圧迫手段ないし威嚇手段がありま

す。ドイツでも交渉についてよく議論されています。しかし、我々はいつも次のように言っています。「交渉はヒエラルヒーの影の中で行われている」、と。ヒエラルヒーとは行政のことで、行政は命令することができるのです。

ユング Bプランでも同様のプロセスがあります。Bプランが存在しない地区であっても、もちろん建築をすることができません。そこが未計画の内部地区だったら、周辺の建築を基準にしなければなりません。⁽¹⁷⁾そして、建築主が周辺の建築を完全に台無しにするようなものを計画している場合、私たちは交渉の中で次のように言うことができます。「君は計画を縮小して周辺を維持しなければならない。君がそうしないときは、私たちはBプランをつくって、そこで規律をすることができます。Bプランは条例に他ならず、君がしてもよいことをあらわすのだ」と。
野呂 州建築規制法の醜悪化禁止や建築形成条例に違反している建築物がフライブルクにどの程度存在していると思われま

すか。
ユング 私は今数値を申し上げることはできません。これは非常に主観的なことがらです。あるプロジェクトをよいと思う建築家もいれば、悪いと思う建築家もいます。常に様々な意見が存在します。しかし、私の考えでは、現在フライブルクには、「これはひどい建物で、醜悪化するから、そのままにしておけない。取り壊されなければならない」ということができるような建物はありません。

野呂 強制手段を伴わない建築形成のための措置(補助金、技術的助言、表彰など)は行われていますか。

ユング 最近ではもうありません。市にお金がありませんから。かつて、およそ一五年から二〇年前には、フライブルク市内のファサードコンテストが行われました。つまり、家屋所有者は誰でも、ファサードを修繕し、きれいに塗って美しくすると、補助金を受けとることができました。しかしずいぶん前のことです。表彰は、市は行っていませんが、例えば建築家協会によるものがあります。建築家協会は二年ないし五年ごとに、すぐれた建物を表彰しています。

- (1) 県〔Regierungsbezirk〕は、自治行政単位ではなく、市町村〔Gemeinde〕や郡〔Kreis〕より広域の国家行政区画である。ちなみに、他の県庁所在地は、州都シュトゥットガルト、カールスルーエ、テュービンゲンである。
- (2) 野呂は、一九九九年から二〇〇〇年にかけてフライブルク大学法学部において在外研究に従事した。野呂が広島大学の広報誌に執筆した、フライブルク市及びフライブルク大学の紹介が、WWWで公開されている (<http://home.hiroshima-u.ac.jp/forum/33-1/daigaku.html>)。
- (3) フライブルク市の環境対策について、さしあたり、資源リサイクル推進協議会編・「環境首都」フライブルク(一九九七)、今泉みね子・フライブルク環境レポート(二〇〇一)を参照。
- (4) 政治的には、各種選挙で、緑の党の得票率が常に二〇〜三〇

パーセントにまで達しており、ときには二大政党のいずれかを抜いて第一党に迫る勢いを示す。二〇〇二年に当選した新市長は、フライブルク大学で政治学の学位を取得した、緑の党に所属する政治家である (<http://www.dieler-salomon.de/>)。

- (5) 詳細には、野呂充「ドイツにおける都市景観法制の形成(一)——プロイセンの醜悪化防止法〔Verunstaltungsgesetze〕を中心に——」広島法学二六巻一号(二〇〇二)一一一頁以下を参照。

- (6) バーデン＝ヴュルテンベルク州では、②として、バーデン＝ヴュルテンベルク州建築規制法〔Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO) vom 8. August 1995 (GBl. S. 617)〕^{③)}として、文化記念物の保護のための法律〔Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale vom 25. Mai 1971 in der Fassung vom 6. Dezember 1983 (GBl. S. 797)〕が制定されている。

- (7) バーデン＝ヴュルテンベルク州では、単独で制定される条例についても、Bプランに関する手続規定のうち、公告・縦覧手続〔建設法典(三条二項)、関係公益主体の意見聴取(同四条)〕についての規定が準用されるが、早期の住民参加(同三条一項)や上級行政庁の認可(同一条二・三項)の規定は準用されない(LBO七四条六項)

- (8) Vgl. Winfried Brohm, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., 2002, S. 174.

- (9) 建設法典は五万マルク(約二万五千ユーロ)以下、バーデン＝ヴュルテンベルク州の州建築規制法や「文化記念物の保護のための法律」は、一〇万マルク(約五万ユーロ)以下の過料を

定めている。

- (10) 野呂・注(5)一二二頁を参照。
- (11) ユング氏がここで提示されたのは、建築規制法に基づく建築形成条例ではなく、本稿四で訳出した、州の記念物保護法に基づく保護条例と建設法典に基づく保全条例であり、いずれも市街地中心部の保護を目的する。
- (12) フライブルク都市景観協会[Arbeitsgemeinschaft Freiburger Stadtbild e. V.]は、一九六七年に設立された、郷土保護[Heimatpflege]や郷土研究[Heimatkunde]を目的とする社団法人であり、特に歴史的景観や建造物の保護のため、助言、情報提供、意見表明、鑑定、刊行物の発行、メディアを利用した活動等を行っている。ハイン氏(Dr. Hermann Hein)はこの団体の議長である。
- (13) ただし、ユング氏が提示された二つの条例(本稿注(11)参照)とは異なり、建築規制法に基づく建築形成条例については、本稿一(3)及び注(7)で既に述べたように、Bプランについて連邦建設法典が定めるフォーマルな住民参加手続が全部又は一部準用されることに注意する必要がある。
- (14) ヴィーレ地区は、フライブルク市の歴史的旧市街地の南に位置する古い高級住宅街である。
- (15) もっとも、各州建築規制法に基づき「醜悪化」を理由に建築許可が拒否された事件の裁判例は多数存在しており、ユング氏がここで述べられたような近年のフライブルク市の行政実務を直ちに一般化することはできないであろう。
- (16) 中世の市街地を囲んでいた市壁の門であり、フライブルクの

代表的な歴史記念物の一つである。

- (17) ドイツでは建設法典の下で「計画なければ開発なし」の原則が妥当しているが、例外的に、既存の市街地(建設法典三四条にいう「連担建築地区[im Zusammenhang bebauter Ortsteile]」)においては、Bプランが策定されていなくても、周囲に調和することを要件として建築が許可される。既存の建築が計画を代替すると解されているからである。もっとも、フライブルクにおいては、ほとんどの市街地についてすでにBプランが策定されており、Bプランが策定されていないのは、歴史的旧市街地の一部や、ヴィーレ地区(本稿注(14)参照)のように、調和のとれた街並みが古くから形成されている地区等に限られる。

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・形成に関する比較的研究」)による援助を受けた。