



Title	ドイツの都市計画契約 : 公民連携時代の都市計画を考える
Author(s)	大村, 謙二郎
Citation	新世代法政策学研究, 7, 239-248
Issue Date	2010-07
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/43876
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP007_010.pdf



ドイツの都市計画契約 —公民連携時代の都市計画を考える¹

大 村 謙二郎

1. はじめに

本日は、このような機会を与えていただきありがとうございます。本日は表題にもありますように、ドイツの都市計画契約についてその背景や枠組み、課題について話させていただきます。

私は、都市計画を専門としていますが、近年の日本の都市計画を巡る社会経済的環境は大きく変化しています。例えば、人口の少子高齢化、産業構造の転換、中心市街地の衰退、民間セクターによる大規模複合都市開発プロジェクトなど、各種メディアでも頻繁に取り上げられています。

日本の状況を批判的にとらえ、持続可能な都市・地域発展の在り方を示す上で、比較的な視点が必要不可欠であると考えます。これは国内での同時代的な比較、諸外国との比較と大別できますが、私は後者の立場でドイツとの比較研究を行っています。

ドイツは他の諸外国と比べても日本と非常に似たような戦後の都市発展をしてきています。特に西ドイツに関しては、戦後の奇跡的な経済復興から高度経済成長へつながり、大都市では拡散的な市街地が形成されました。しかし、右肩上がりの成長を前提とした都市発展も1970年代に急速に衰えを見せ、環境問題への関心や歴史的ストックの保全活動につながりました。一方で、1989年のベルリンの壁の崩壊、1990年のドイツ再統一は、

¹ 本稿は、2009年9月12日に北海道大学で行った筆者の講演を基にし、加筆及び修正を行った。

西側に吸収合併された旧東ドイツ地域を中心に「成長多幸症」と呼ばれる一種のバブルを生みだしました。

今回の主題である都市計画契約 Städtebauliche Verträge もこの流れの中で誕生した制度と言えます。以下、都市計画契約の制度的特徴、具体的な事例、制度の運用上の課題を述べ、最後に日本への示唆を含めたまとめを行いたいと思います。

2. 都市計画契約の誕生背景

都市計画契約は、ドイツの都市計画法といえる建設法典に1998年の改定時に組み込まれた制度です。もっとも、都市計画の現場レベルでは旧西独時代の戦後復興から高度成長期にかけて、日本における宅地開発指導要綱と同じように郊外部での住宅地開発を典型に公共施設整備負担を開発事業者に求める仕組みが存在していました。これがドイツ再統一に伴う旧東ドイツ地域の自治体の行財政難により、段階的に制度化されました。

東ドイツは1989年のベルリンの壁の崩壊まで40年間、西側社会と違った社会体制を敷いてきました。都市計画の分野でも完全に中央集権型で、自治体高権や住民参加などはほとんど認められていませんでした。また、東ドイツは社会主義国家の中では優等生という位置づけでしたが、これも西側社会では経済的な競争力は持ち合わせていませんでした。壁が崩壊し、東側の基盤整備を西側のレベルに合わせるために、大量の公的資金が投入されました²。西側も民間デベロッパーも政府の税制面での軽減措置もあり、東側に流れ込みました。しかし、前述のように東側には自発的に都市計画を担う自治体職員は育っておらず、また財政面でも求められる大規模な都市開発プロジェクトを賄うだけの余裕はありませんでした。このような背景から、民間活力を活かしたプランニングを行うためにまずは試験的に都市計画契約制度が東側で導入されました。逆に西側でも1980年代の後半から規制緩和や民営化、自治体の財政難という日本と共通する課題を抱

² 再統一後のドイツの都市計画制度の変化については、Gaentzsch Gunter, 大村謙二郎 [訳] (2004)「ドイツにおける最近の都市計画法制の展開」自治研究 80(6), (964) pp. 56-72 を参照のこと。

えるようになりました。そのため、西側でも都市計画、あるいは都市開発を進めるに際して民間の機動力、財源を活用したいという要望が高まりました。このような東西からの社会的要請が、1998年の連邦建設法典の11条「都市計画契約」の制定につながりました。

3. 都市計画契約の4タイプ

この都市計画契約には大別して以下の4タイプが存在します。

第一に、都市計画的施策の準備と実施についての契約です。これは、デベロッパーサイドの負担で、将来のその地区の土地利用計画やインフラ施設の計画、あるいは事業実施（道路整備、宅地の区画割り、植栽など）の費用負担などが取り決められるタイプです。これにより、デベロッパーは計画実施期間の見通しや、開発権の担保というメリットを受けるのです。

第二に、市町村の都市計画目標実現、促進のための契約です。今度は、自治体側がアフォーダブル住宅の建設や基盤整備など、既存の計画案を自治体側の要望を組み込んでより充実化するために締結するタイプです。

第三に、関連施設整備負担に関する契約です。例えば、開発行爲に伴って必要となる保育園やスポーツ施設等の費用負担をどのように公民で分担するかが都市計画契約という形で決められます。

第四に、気候変動に対処するための契約です。ドイツでも地球規模の環境問題に対応するために、ソーラー発電やコージェネレーションシステムを積極的に取り入れています。このような地球環境に優しい施設整備を都市開発プロジェクトに組み込むことも契約の対象となります。

また、広義には建設法典の12条のVEプラン（プロジェクト型Bプラン及び実施契約）もこの都市計画契約の一種と考えられています。このプロジェクト型Bプランというのは日本の都市計画提案制度に通じるものがあり、単純化すれば民間側の発意に応じてBプランを策定し、その代わり必要なインフラ整備の実施期日を契約として決める制度といえます³。あ

³ 日本とドイツ、イギリスの都市計画提案制度の比較的研究に関しては、安藤準也、大村謙二郎、中井検裕 (2003)「ドイツ、イギリスとの比較による日本のプロジェクト型都市計画提案の審査手続きに関する考察：効果的な都市再生特別地区の運

るいは、区画整理や再開発事業、都市改造事業の委託契約も広い意味では都市計画契約といえます⁴。

4. 都市計画契約の性格と公民連携の形

都市計画契約を結ぶパートナーは、基本的に公共セクターと民間開発業者のケースが多いのですが、投資家や地権者の場合もあります。いずれにしても、契約は文書の形で締結します。法的な性格に関しては、一般的には都市計画契約は公法的な性格を持っているといわれていますが、実は資金負担などに関しては私法的（民法的）な性格も持っているということが我々の調査研究から明らかになっています。そして、都市計画契約の内容については①公益性、②公共性、③適切性の三点を備えていることが重要だとみなされています。

公民連携と一言でいっても、自治体の立場や都市開発プロジェクトの重要性など様々なパターンが考えられます。例えば、ミュンヘンやハンブルク、シュツットガルトなどブームタウンと呼ばれる都市では、自治体が主導的にプロジェクトをコントロールすることが可能です。この場合は、デベロッパーは開発利益をできる限り早く享受したいがために、比較的受身的に都市計画契約を結びます。逆に、ルール地域や旧東独の衰退地域などでは、自治体の立場は弱く、開発事業者誘致のために相当に民間側に有利な条件を提示する必要に迫られています。

5. 自治体側のリスク管理

自治体側にとっては、公民連携を巡るリスクを軽減するために建築義務 Bauverpflichtung を契約内容に盛り込むことが多いようです。この建築義務というのは、適切な期間内にBプランで規定されている土地（建物）利用

用・活用に向けて」、都市計画論文集、38(3)、pp. 337-342を参照のこと。

⁴ 都市改造事業に関する政策的意図や事例に関しては、大村謙二郎、有田智一（2005）「需要縮小時代のドイツにおける都市住宅再生：都市改造プログラムを中心に」、都市住宅学、(49)、pp. 40-53を参照のこと。

を実現させることを意味しています。これによって、自治体側は都市計画的目標（例：住宅の緊急需要に的確に対応すること、基盤整備の投資効果を上げるために早期の土地利用の実現を図ること等）の実現を担保しようとしています。教科書的にはこの建築義務は公民が適切な時期に策定することになっていますが、実態は異なるようです。どちらかという、計画案の内容も民間側が提案して、それに対して公共サイドが助言や調整をする形になっています。

また、リスクという意味では契約事項が不履行、あるいは途中で頓挫した場合の対処が重要になります。先ほど少し述べましたが、例えば建設法典12条のプロジェクトBプランと連動した実施契約に関連して、一定期間内にこのプロジェクト型Bプラン、あるいはプロジェクトおよび基盤整備プランが実施されなかった場合には、これに関連する条例は廃棄（ドイツのBプランは最終的に議会の議決を経て、形式上は1件ごとに条例となる）されます。このような条例廃棄に対しては、開発者側からの補償請求は認められないという形が基本になっています。ただし、現場では条例を廃棄するよりも、市町村が土地を買い戻して開発を継続したり、再度新たなデベロッパーを呼び込んだりすることが行われているようです。リスク軽減の観点からは、違約金などの制裁措置を契約の中に盛り込むということも考えられます。しかし、これは理論上は可能ですが、現地の実務担当者や研究者の方に伺った限りでは、強制力やパートナーとの信頼性の問題から、実際にはほとんど行われていないようです。

6. 契約締結後の障害と契約の適正化

契約関係における障害は契約の各段階（契約締結前、契約締結後、あるいは計画法が発効する前、発効後など）で起こりえます。その中でも、よく生じる問題は契約締結後とされています。典型例として社会経済環境の変化による、民間投資家の財政的問題があります。同様に、建築権（開発権）Baurecht がBプランの策定を通じて実現されても、民間投資家が望んだ形で創出されなかった場合（例えば、計画当初はオフィスのみの開発であったが、これに商業施設を加えたいケース）に、コンフリクトが生じます。これを防ぐためには、第一に契約実施に際して契約義務事項を詳細

に定義し具体化すること、第二に契約実施上の障害発生に際して個別事例の特性に応じた契約上の合意を行う旨をあらかじめ契約条項に盛り込むことの二点が重要とみなされています。

具体的な都市計画契約に即してみれば、計画が失効、破綻した場合における契約上の適正化措置、契約解除条項が存在しています。例えば、仮にBプランが某月某日までに発効しない場合、あるいはこの時点までに建設法典33条（計画策定期間中における計画許可の条項）によるプロジェクト開発案の許可が認可されない場合、投資家・デベロッパーは契約解除を申し出る権利を有しています。このような契約解除の場合、投資家サイドはこの間の支出に対する返還要求の権利を放棄することになっています。

その他にも、Bプランがこの契約の第XX号に基礎をおく内容、条件から大きく変更が生じる場合は、変化した状況にあわせて、契約内容を適正化する可能性も残されています。

もう一つは、計画の失効、あるいは大幅な変更に際しての費用問題についての規定及び補償要求排除に関する規定です。投資家は、Bプラン策定手続き中に生じた計画費用（必要な専門家の鑑定費用も含む）を負担する義務を負うことになります。計画費用の負担＝引き受け義務条項は、市町村により策定されている計画が実現されない時、あるいはこの契約の第XX号に記載されている条件と大幅に異なる形でしか展開されない時でも適用されます。このようなケースで生じる損害補償請求権については、投資家には与えられていません。しかし、市町村が客観的な根拠、権利がないにもかかわらず、計画策定手続きを取りやめた場合には、この補償請求の放棄は適用されず、市町村は発生した計画費用を負担することになっています。

7. プロジェクト型Bプランと実施契約

先ほどから何度も出てきましたが、建設法典の12条にはVEプランとしてプロジェクト型Bプランと実施契約が制度化されています。このプロジェクト型Bプランに関しては、その記載事項は建築利用令の規定内容と異なる形で設定することも可能です。そして、プロジェクト型Bプランの策定には、具体的なプロジェクトとの関連性やプロジェクト主体の役割が明

確であることが前提条件とされています。この他にも通常のBプランと違い、プロジェクト型の場合はその策定、計画内容の主導権は開発者側にあります。さらに開発者は、ある一定期間内にプランについてその実施義務を負うとともに、計画費用、地区基盤整備費用の一定部分、あるいは全てについて負担することを、Bプランに関する決議が完了する前に契約（実施契約）の形で締結することになっています。ここでの自治体側の役割は、開発者の法的条件や経済性を含めて、このVEプランの実施が可能かどうか審査することです。

実施契約には、必須事項として、一定期間内にプロジェクト案を実施する義務、一定期間内に地区基盤整備を実施する義務、ある一定割合、あるいは全ての計画費用、地区基盤整備費用を負担する義務が記載されます。実施義務については計画図に関連づけられることが通常ですが、詳細な具体的内容までBプランに書き込むことは行われません。むしろ、契約事項の中に盛り込まれます（例：住宅の配置、全体の建物の中で各種建築・土地利用の配分、デザイン的要求事項など）。どの程度具体的に計画プロジェクト内容を決めておき、実施契約に記すかについては、一定の柔軟性を確保することが認められています。ただし、老人向けの住宅と飲食店の双方が立地可能なような裁量性は許されていません。

8. 実施契約に基づく地区基盤整備の方法

上記の実施契約で、VEプランの計画内容に対応した形で地区基盤施設の整備も記載されます。これは、建設法典124条の規定する地区基盤施設整備契約が対象とするものに一致しています。場合によっては、自治体が自前で地区基盤施設の整備の全て、あるいは一部を行い、その費用を開発者に負担させることを契約内容に盛り込むことも可能です。大規模プロジェクトでは、一度にプロジェクトを実現するのは難しいので、実施契約を段階ごとに分けて締結するというのも可能になっています。例えば、ハンブルク市ではハーフェンシティと呼ばれる港湾地区の大規模な用途転換が行われていますが、このような非常に巨大なプロジェクトの場合には、第1期、第2期などに分けて、段階ごとに何を実現化するかを決めておくことは実際に行われています。

実施期間については、地区基盤施設整備とプロジェクトとは区別して扱われています。この実施期間の構成や考え方は公民両方の契約者双方に委ねられていますが、実務上非常に重要なのはプロジェクトの財源確保及び実現の前提になる建築許可、あるいは開発権が認められ交付される時期だといわれています。工事期間に関しては、ある程度一定の不確定要素を加味して余裕を持たすというのが通常です。実施や実現義務が意味を持たないような形での期限延長は、認められていません。

実施契約の策定手続きに関しては、実施契約は通常のBプランと異なっ
て必ずしも公開縦覧の手続きを必要としていません。ただし、プロジェクトの実施に様々な利害が関わる場合（汚染土壌の浄化、幹線道路等の騒音防止を目的とした施設建設、自然景観の侵害や代償措置など）には、広く意見を聞くことが行われます。ドイツではBプランの策定時に、Bプランの中身に関する理由書が添付されますが、基本的には実施契約自身はその構成要素ではないという形になっています。これも、もし公民双方が了解した場合にはBプランの理由書の付属文書の形で、実施契約内容が公開される可能性もあります。これ以外にもBプランは、通常は上位の機関の許可を必要としないのですが、場合によってはBプランと合わせて実施契約も上位機関の審査の対象となり、実施契約に不備がある場合はBプランも許可されないということが可能性としてはありうるとの話です。

9. 都市計画契約を巡る3つの論点

これまで我々の調査研究から都市計画契約を巡る論点は、以下の3点であると思われま

す。第一に、整備した後のインフラの維持管理問題です。都市計画契約の枠組みでは民間側にインフラ整備の費用負担を求めることは頻繁に行われます。しかし、その後のインフラの維持管理・運営については公的セクターの責任・負担で行うこととなっています。つまり、ここで長期的にみた場合のプロジェクトの持続可能性の問題が浮かび上がってきます。ただし、アトリウムなどの半公共空間で民間の所有に帰する空間については、公的利用権（通行権）などを担保しながら、民間の責任で維持管理を行わせることはあるようです。

第二に、議会との関係です。都市計画契約の具体的内容は、一般的には市議会で扱われることはありません。行政執行部が詳細な契約内容を詰めて契約案を作成し、議会にはその概要、方向性を示し承認を得る程度です。議会が関与するのは、少数のアクターによる密室的な会議の場です。従って、都市計画契約の内容（特に資金負担など）は個人情報保護の観点から公開の対象とはなりません。都市計画契約の内容を巡って訴訟はこれまで起こっていないとのことですが、ブラックボックスのような決定過程に対する透明性の問題があることが指摘できます。

第三に、契約内容の柔軟性や段階的更新です。都市計画契約には、自然環境や生態系の保護などの目標値や、これに関連した公民の役割分担を盛り込むことが可能で、これはポジティブな面が多いと思います。また、大規模プロジェクトの場合は、当然期間も長期にわたり、関係者も多くなるのでプロジェクトの進度に応じた段階的な契約を結びます。つまり、当初の枠組み契約では大まかなプロジェクトの目標や費用などが示され、その後の開発の進展に合わせて、例えば、基盤施設、インフラ整備の費用分担、実施時期などの契約を結んでいきます。このような仕組みは社会経済環境に柔軟に対応できるといえ、肯定的に評価できます。

10. 日本への示唆—まとめにかえて

ドイツの事例から日本での都市計画分野の公民連携を批判的にみると、まず公民協働型都市計画の透明性や対等性は確保されてきたかという問題に直面します。日本では、高度成長期の緊急避難的な対応というので宅地開発指導要綱による基盤整備が行われてきましたが、必ずしも明確なルールがあったわけではありません。また、代表的な日本のボーナス型都市計画として総合設計制度や特定街区などがありますが、これもある意味では非常に恣意的で、創出される公開空地の価値を考慮に入れず、全国画一的に運用されてきました。地区計画に関しても、1987年の再開発地区計画によって本来の趣旨から逸脱した制度になっていきましたが、この再開発地区計画における協議制度もどちらかというと「あうんの呼吸」が前提です。小泉政権下の「都市再生」については、都市構造全体に影響を及ぼすようなプロジェクトであっても、少数のアクターで決められ、市民的関与

や専門的な評価が限定的です。

次に、自治体の役割及び職員の問題があります。ドイツやヨーロッパの都市計画では、公共セクターが開発権を付与するという意識がコモンセンスとしてあります。そして、基本的に中小の自治体であっても都市計画に携わる職員の計画能力は高いといえます。その背景には、専門的な教育だけでなく、幅広い公募制度など人材の流動性が担保されていることが大きな影響を及ぼしています⁵。これに対して、日本では公民連携ではなく官民連携といわれ、担い手としての職員の人材交流も乏しいといえます。

参考文献

- Friedrich Ebert Stiftung(1999): Verträge im Städtebaurecht
Deutscher Städte- und Gemeindeverband (1999): Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge
Stadt Hannover (2000?): Nachhaltige ökologische Stadtplanung 2. Planungsinstrumente
Krautzberger (2007): Städtebauliche Verträge in der praktischer Bewährung
VHW Seminare (2007): Aktuelle Fragen zum Städtebaulichen Vertrag
Schmidt-Eichstaedt (2005): Städtebaurecht, 4.Aufl.
Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt (2007): Städtebauliche Verträge-einHandbuch
Albrecht(2008): Neue Instrument der Innenstadtentwicklung

⁵ ドイツの自治体の都市計画プランナーに関しては、大村謙二郎，有田智一，小俣元美(2003)「ドイツにおける自治体都市計画プランナーの職能形成に関する調査」，都市計画論文集，38(3)，pp. 343-348 を参照のこと。