



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	都市建設法の課題としての持続的都市発展：ドイツにおける法的基本構造と発展傾向
Author(s)	ピルニオク, アルネ; 野田, 崇//訳
Citation	新世代法政策学研究, 16, 221-242
Issue Date	2012-06
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49608
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP016_013.pdf



都市建設法の課題としての持続的都市発展： ドイツにおける法的基本構造と発展傾向

アルネ・ピルニオク (Arne PILNIOK)*

野田 崇 (訳)

I. はじめに

持続性 [Nachhaltigkeit] は、社会の発展の指導的パラダイムの一つとなった。このことは、社会の形成を課題とする法にも必然的に反映されている。持続性概念は不明確なものではあるが、21世紀における都市の意義に鑑みると、この概念が将来的に発展して行くべきことは争われ得ない。本報告は、ドイツの都市建設法を、持続的都市発展への寄与の観点から分析する。都市建設法は、都市発展から現に生じている、社会の社会福祉的 [sozial]、エコロジー的および経済的变化全体に起因する挑戦をも常に反映している¹。それゆえ第一に必要なのは、ドイツにおける近年の実際の発展傾向に目を向けることである。それらの傾向は、都市建設法の近年の改革を、持続性という指導概念 [Nachhaltigkeitsleitbild] を背景として理解させるものである (II.)。以上を背景として、持続性と都市発展との関連に着目する (III.)。この指導的テーマを下敷きにしてドイツの都市建設法の基本構造が提示され、指導的問いを背景として現実の発展傾向が示され得る (IV.)。それに続けて、持続的都市発展に貢献するような新たなガバナンス構造の創設を目指している、ドイツの都市建設法の幾つかの革新的分

* 筆者は、ハンブルク大学の公法、行政学および法学専門教育専攻の准教授である。

¹ Vgl. auch Krautzberger/Stüer, BauGB 2007: Stärkung der Innenentwicklung, in: DVBl. 2007, S. 160 (160).

野が取り上げられる（Ⅴ.）。最後に、ドイツの都市建設法が持続的都市発展という関心事をどの程度まで実現できたのかを、簡単に総括する。

Ⅱ．ドイツにおける都市発展および空間発展の基本的方向

ドイツにおける居住構造〔Siedlungsstruktur〕が分散的であるのは、都市が多いからである²。人口の半分近くが、国土の十分の一を占めているに過ぎないそれら中心的空間で生活している³。

目下のところ、ドイツにおける都市発展および空間発展については幾つかの基本的傾向が確認されうる。第一に、住宅地開発〔Siedlungsentwicklung〕全体に関しても、都市の内部に関しても、都市の成長プロセスと縮退プロセスの同時進行が見られる⁴。縮退都市は、主としてドイツ東部に見られる⁵。それに対して、中心部および中間部〔Zentral- und Zwischenräume〕では人口増加が記録されており⁶、土地需要が持続的に増大している。これらについてはとりわけ二つの原因が目立つ。経済構造の転換は、とりわけ都市部において雇用場所の流動化〔Arbeitsplatzdynamik〕へと至っており⁷、その結果として移住の動きが生じた。加えて、人口統計学的変化が人口構造の変化をもたらした。人口の年齢構成の変化だけではなく、人口減少と、外国からの移住を通じた人口の国際化も、このプロセスに特

徴的である⁸。

都市圏〔Stadtregionen〕では、成長と縮退の同時性は、長年にわたり、周辺部の成長と都心部の縮退とによって特徴づけられてきた。その間に逆方向の傾向が見られることがあるとしても⁹、このような郊外化は依然として支配的展開とされる¹⁰。それに対応して、住宅用地と交通用地は持続的に増大してきた。そのため、2008年の土地消費は、1日当たり104ヘクタールに達した¹¹。それと並行して、特に通勤圏〔Pendlerverflechtungsräume〕が拡大した¹²。居住地と就労地がますますばらばらになり、互いの距離が長くなった¹³。その結果、土地の使用とその帰結である交通とが、ドイツにおける持続的発展にとって主要な障害であることが確認される¹⁴。以上を背景として、持続的都市発展のための法的枠組みは、区々の、しかし相互に結び付いている諸問題に適切に対応しなければならない。

Ⅲ．持続性と都市建設上の発展

以上でドイツにおける現実面での進展を総括したが、次に、視線は構想レベルへ向けられる。第一に、持続的都市発展の構想の輪郭を描くことが試みられる（Ⅰ.）。持続性概念がドイツ法と法学にどのように受容されたのか、という問いがそれに続く（Ⅱ.）。

² Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen, Bonn 2006, S. 3は19の大都市中心〔Metropolkerne〕と、61の大都市〔Großstädte〕、および868の中都市〔Mittelstädte〕を挙げている。

³ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Raumordnungsbericht 2005, Bonn 2005, S. 19. 通行圏を含めた都市と理解される都市部〔Stadtregionen〕を考えると、人口の4分の3が都市部に住んでいることになる。

⁴ Raumordnungsbericht 2005 (Fn.3), S. 32, 85.

⁵ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fn.2), S. 5. もっとも、ドイツ西部の諸地域も、都市以外ではますます人口減少に対処しなければならなくなった。Siehe den Raumordnungsbericht 2005 (Fn.3), S. 32.

⁶ Raumordnungsbericht 2005 (Fn.3), S. 21.

⁷ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fn. 2), S. 7.

⁸ Raumordnungsbericht 2005 (Fn. 3), S. 29.

⁹ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fn. 2), S. 25; ebenso Häußermann/Läpple/Siebel, Stadtpolitik, Frankfurt/Main 2008, S. 366 ff.

¹⁰ Raumordnungsbericht 2005 (Fn. 3), S. 30, 36.

¹¹ Statistisches Bundesamt, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Wiesbaden 2010, S. 14.

¹² Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fn. 2), S. 20.

¹³ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fn. 2), S. 9. 被用者（社会保障義務のある被用者）の半数以上が職場へ通勤している。Siehe Raumordnungsbericht 2005 (Fn. 3), S. 78.

¹⁴ Raumordnungsbericht 2005 (Fn. 3), S. 86 f.

1. 持続的都市発展とは何を意味しているのか？

持続性概念の特徴の一つに数えられるのが、その不明瞭性である。持続性概念を具体化するにあたって主要な参照先とされるのは、今もって、1980年代に発展させられた、ブルントラント報告¹⁵における概念理解である。それによれば、持続性は、経済的、社会的およびエコロジー的観点を調和させるような発展と理解される¹⁶。その際に中心的な役割を果たすのは、世代間の公平である。すなわち、現在の世代の必要〔Bedürfnisse〕は、将来世代の発展可能性が損なわれないような形で満足されるべきである。持続性という構想は、その点で、将来関連性〔Zukunftsbezogenheit〕によって特徴づけられている¹⁷。もっともこのことは、特に法適用において持続性概念が抱える問題の核心を示している¹⁸。すなわち、知識問題〔Wissensproblem〕である。将来の発展は予想されなければならず、それは不可避免的に、予測の著しい不確実性と結び付いているのである。

ブルントラント報告以来、国際レベル、欧州レベルおよび個別国家レベルで、きわめて大きな類似性を示している都市発展の観点から、持続性原則を具体化しようとする多くの試みが見られる。大きな影響力を持った出発点となったのは、1996年の国連会議（Habitat II）であった¹⁹。欧州の持続的都市に関するライプチヒ憲章によって、欧州連合の加盟各国は共通の目標設定に合意した²⁰。欧州委員会は、四つの試み、すなわち、持続的

建築、持続的都市交通、持続的都市形成、持続的都市政策を、持続的都市発展のための試みとして示す具体的構想²¹を発展させた。このことは、三つの次元を同等に考慮した持続的都市発展および空間発展を測定するためにドイツにおいて開発された²²指標にも同じように表現されている。持続的都市発展を測定するために、五つのグループに分類された指標が提案された。五つのグループとは、節約的な土地マネジメント、都市に適合した交通手段の制御〔Mobilitätssteuerung〕、事前配慮的環境保護、社会的責任に適った〔sozialverantwortlich〕住宅供給、および企業立地を確保するような経済振興である。加えて、包括的な参加政策〔Partizipationspolitik〕が持続的都市発展の要素として挙げられている²³。

その際通例は、全政策分野を考慮することの不可欠性が強調される²⁴。そのような、すべての政策分野を包括し、したがって三つの次元を調和させるような統合的端緒〔integrativer Ansatz〕は、もちろん、それと共に生じる複雑さのゆえに、著しい調整の必要性に直面する²⁵。複雑なガバナンス・プロセスと、それに対応するアーバン・ガバナンス構造が問題となってい

DokumentLeipzigCharta.pdf (letzter Zugriff am 16. August 2011).

²¹ Siehe die Mitteilung der Kommission, Entwicklung einer thematischen Strategie für die städtische Umwelt, KOM(2004) 60 endg.

²² Siehe Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Kompass für den Weg zur Stadt der Zukunft: Indikatorengestützte Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung, Bonn 2004.

²³ Mitschang, Nachhaltige städtebauliche Entwicklung als Oberziel der Bauleitplanung, in Spannowsky/Mitschang (Hrsg.), Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, Köln 2000, S. 17 (25).

²⁴ Appel (Fn. 15), S. 379では、「多元的行政における高度に相互依存的な構想〔Konzept〕としての持続性」とされている。Siehe beispielsweise Mitteilung der Kommission, Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen, KOM(1998) 605 endg., S. 25 ff.

²⁵ Siehe Mitschang (Fn. 23), S. 17 (23). 統合されるべき多様な観点の実際の事例を提供している構想として、„Nachhaltige Stadtentwicklung Rheinberg 2030+“ der Stadt Rheinberg in Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter [http://www.rheinberg.de/c12571b100359048/files/stadtentwicklungharnack.pdf/\\$file/stadtentwicklungharnack.pdf](http://www.rheinberg.de/c12571b100359048/files/stadtentwicklungharnack.pdf/$file/stadtentwicklungharnack.pdf) (letzter Abruf 12. August 2011).

¹⁵ Dazu Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, Tübingen 2005, S. 248 ff.

¹⁶ Vgl. Report of the World Commission on Environment and Development, S. 54 ff.

¹⁷ これについて詳細は、Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, Tübingen 2011, S. 163 ff. Hoppe, Zum „Mehrwert“ bei der Prüfung der Nachhaltigkeit im Planungsrecht, in: Battis/Söfker/Stüer (Hrsg.), Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung: Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag, München 2008, S. 262 ff. では、持続性の核心的要素として強調されている。

¹⁸ Siehe auch Lendi, Nachhaltigkeit in der Bürgergesellschaft, in: Umwelt- und Planungsrecht 2001, S. 321 ff.; Lepsius, Nachhaltigkeit und Parlament, in Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 326 (335 f.).

¹⁹ Siehe Krautzberger, Nachhaltige Entwicklung und Städtebaurechtsordnung, in: UPR 2001, S. 130 (131).

²⁰ Abrufbar unter http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Mai/0524-AN/075

ることは明らかである²⁶。ドイツ法で発展したそのような端緒には後で触れる。上で挙げた全ての領域について、都市建設法は他の要素とともに規定的である [mitentscheidend]²⁷。しかしこの意味では、都市建設法が持続的な都市発展にどのように寄与するかという問題は、制御要素および制御手段の一端と考えられうるにすぎない。

2. 法概念としての持続性は他と異なる意義を持つか？

ドイツの法学における議論は、持続性がいかにして法概念として構想され得るかという問いに刻印されている²⁸。一方では、持続性は、国際的展開と一致して、社会的、経済的およびエコロジ的観点を相互に結び付ける「三つの柱モデル」と理解されている²⁹。他方で、このような広い理解は法的に操作不能であると捉えられている。そして、狭義の持続性は、エコロジの観点に限定して用いられ、資源利用が中心に据えられる³⁰。持続性の観念のこのような限定的な理解に反対するものとして、特に、ドイツの連邦立法者の決定を挙げることができる。立法者は目標としての持続

的發展を、空間利用の整序に関する区々の計画段階へ定位した³¹。たとえば国土整備法1条2項は、持続的空間発展のイメージ [Leitvorstellung] を、空間に対する社会的および経済的諸要求をその空間のエコロジ的機能に一致させるような発展、と定式化している。建設法典1条5項1文においても、都市建設上の持続的發展が同様に理解されている³²。以上から、立法者は広義の持続性概念の採用を決定した、ということを前提とすることができる。エコロジの観点にまで狭められた持続性概念は、ほとんど余剰価値 [Mehrwert] をもたらさない。なぜなら、そのような持続性概念は事実上、環境利益に対する流行りの同義語であるにとどまるが、環境利益は、私が以下で個別に論じるように、どっちみち長年にわたりドイツの都市建設法において重要な役割を演じているのである。

IV. ドイツの都市建設法の基本構造

以上を背景として、私は以下で、建設管理計画の体系を簡単に説明した上で（1.）、建設管理計画の目標指針 [Zielvorgabe] としての持続性原則の意義を詳細に論じることとする（2.）。さらに、環境保護（3.）と公衆参加（4.）を手掛かりとして、持続的な建設管理計画 [Bauleitplan]（訳注：以下「BLプラン」という。）の重要な具体化が示される。

1. 建設管理計画の体系

建設計画法の核心は、連邦により制定された建設法典に見出される。建設計画法の機能は、ゲマインデにおける建設的およびその他の土地利用を準備し、誘導することである³³。計画対象である土地について、適法な利用が定義される。BLプランの策定について管轄権を有しているのは、自治体である。BLプラン策定は、基本法上の地方自治保障により保護され

²⁶ Siehe Europäische Kommission, Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa: Erfolge und Chancen, Luxemburg 2009, S. 21 ff.; grundsätzlich *Holtkamp*, Local governance, in: Benz/Lütz/Schimank/Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden 2007, S. 366 ff.

²⁷ In diesem Sinne auch *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Auflage Stuttgart u. a. 2009, § 11 Rn. 7.

²⁸ 以下について詳しくは、*Kahl*, Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff, Tübingen 2008, S. 1 (6 ff., 16 ff.); *ders.*, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Voßkuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, Tübingen 2002, S. 113 (122 ff.); この問題に関する基礎的分析として、*Gehne* (Fn. 17), S. 179 ff.; この議論の描写としてさらに、*Tomerius/Magsig*, Taugt „Nachhaltige Entwicklung“ als Leitbild oder Rechtsprinzip?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2007, S. 431 (437 ff.).

²⁹ *Tomerius/Magsig* (Fn. 28), S. 431 (438); kritisch *Appel* (Fn. 15), S. 339 ff.

³⁰ Etwa bei *Wienecke*, Nachhaltigkeit als Ressourcennutzungskonzept für die Bauleitplanung, Baden-Baden 2006, S. 74 f.; in diesem Sinne auch *Köck*, Nachhaltigkeit im Verwaltungsrecht, in: Die Verwaltung 40 (2007), S. 422 ff.

³¹ 詳しくは、*Appel* (Fn. 15), S. 421 ff.

³² 連邦議会は建設法典改正の審議において、明示的に、もう一つの持続性概念が用いられている Habitat II の最終文書に言及している、vgl. *Krautzberger* (Fn. 19), S. 130 (131).

³³ § 1 Abs. 1 BauGB.

た地域共同体の事務と解されている。ラントが管轄している建設秩序法は、建設計画法からは区別される。各ラントの建設規制法 [Landesbauordnungen] はとりわけ、建設計画の具体的許容性を BL プランに基づいて個別的に決定する建設許可手続を規律している。

建設法典は二段階の計画策定手続を予定している。すなわち、土地利用計画 [Flächennutzungsplan]（訳注：以下「F プラン」という。）は都市全域を計画区域とし³⁴、土地の機能を基礎的に整序する。F プランは準備的な建設計画である³⁵。F プランから展開されるべき、拘束力を有する建設詳細計画 [Bebauungsplan]（以下「B プラン」という。）は、都市の区域の一部について、許容される利用を定め、建築物の形成について詳細な定めを行う³⁶。その際、BL プランは以前から、都市の計画化の区々の観点を統合した総合的計画化 [Gesamtplanung] であると捉えられてきた。その点で、持続的都市発展の統合的端緒との類似性が現れる。計画決定の核心は、関連する全ての公的および私的利害の衡量であり、これが関連諸利益を調整する。建設法典に基づいて制定された建設利用令 [Baunutzungsverordnung]³⁷が、利用形態を類型化し制限することにより、詳細な計画規律を行っている。建築利用令はそれによって、「理性的な B プランの範型」³⁸を作り出している。それによって、建設利用令は都市とゲマインデの計画化可能性を相当程度刻印しているのである³⁹。

B プランは建設法典において依然として都市建設の計画化のための通例の類型ではあるが、建設管理計画化のための手段は、ますます多様化し

ている [sich ausdifferenzieren]。計画化のための古典的手段たる B プランと並んで、事業関連 B プランが登場した⁴⁰。この B プランは、それが具体的に計画された事業との関連で策定されることを特徴とする。投資家との契約による合意は、自治体が計画化コストを投資家に大幅に転嫁することを可能にする。その点で、計画化という任務が都市と私人の協力 [Zusammenwirken] において遂行されるという意味での協働的都市建設法が語られ得る⁴¹。もちろん、自治体の人的および財政的リソースの負担軽減には、考慮されるべき他の諸利害に不利益となる形で建築主が計画に影響を及ぼすという危険が対峙している。

2. 空間発展および都市発展の目標指針としての持続性

持続性は規範的に、まずは都市建設上の計画化にあつて重要な役割を演じている。建設法典 1 条 5 項 1 文は次のように定式化している。すなわち、BL プランは、社会的、経済的および環境保護上の諸要求を将来世代に対する責任の点からも相互に調和させるような、都市建設上の持続的発展を保障するものとする、と。立法者が定立したこの目標は、F プランにも B プランにも同じように妥当する。このことは、原理的に対等である諸利害が、衡量において丁寧に調整されなければならないことを明らかにしている⁴²。法学において議論されているのは、持続性を取り入れることが、どっちみちそれが既に考慮されている利害に再び言及することになるに過ぎない場合に、計画決定における衡量においてどのような余剰価値を有するのか、ということである⁴³。持続性にはその点ではシンボリックな意義が与えられるのみであるとする見解もあれば、利害を持続性の次元へ明示的に関連づけることを通じて透明性が高められるとする見解もある。その点で更に前進的であると思われるのは、持続性概念に、将来に開かれた発

³⁴ 場合によっては部分的に都市を含む広域圏 [Region] 全体にまで及ぶ。

³⁵ § 1 Abs. 2 BauGB.

³⁶ 建設法典 9 条 1 項を見よ。本条は、26 項目の各号において、可能な指定を細分化している。

³⁷ Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) geändert worden ist.

³⁸ Koch/Hendler (Fn. 27), § 14 Rn. 20.

³⁹ 上述した現実の展開と問題を背景とすると、この定めは、持続的都市発展にとってもレバントである。すなわち、様々な用途の分離ないし混合は、交通量にも大きな影響を与える。Siehe Koch/Hendler (Fn. 27), § 11 Rn. 28.

⁴⁰ § 12 BauGB.

⁴¹ Siehe beispielsweise Koch/Hendler (Fn. 27), § 15 Rn. 11; Kahl, Das Kooperationsprinzip im Städtebaurecht, in: Die Öffentliche Verwaltung 2000, S. 793 ff.

⁴² Dirnberger, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 1 Rn. 74.

⁴³ Siehe zum Folgenden Kersten, Nachhaltigkeit und Städtebau, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 396 (412 ff.).

展可能性—現時点で存在する利害のみならず—に関する考慮を視野に入れるという任務を割り当てることである。

Fプランには展開機能があるので、Fプランは、持続性の三つの次元を既にこの段階で調整する重要な出発点を提供している⁴⁴。もっとも、経験的研究によれば、Fプランは法律の体系が与えているこの機能を十分には果たしていない。Fプランの策定は、まさに大都市にとって、時間とリソースを非常に費やすものとなっている。このことの帰結として、Fプランは非常に長期にわたり効力を持ち続けるのであるが、都市の計画化は高度に動態的であるため、しばしば修正され追加されることとなる⁴⁵。加えて、個々の投資計画に方向づけられた事業関連Bプランのような都市建設法の新たな諸手段は、短期的で個別事例志向的な計画化を益するものである⁴⁶。その限りで、的確に次のように言うかもしれない。すなわち、Fプランが個々の事業から展開されるのであって、その逆ではない、と。

3. 建設管理計画における環境保護

a) 基本構造

近年、特にエコロジー的持続性にかかる利害が一とりわけ欧州環境法の影響下で⁴⁷—、BLプランに関する法律上の規律に現れている⁴⁸。建設法典1条6項7号は、Bプランに関する決定での衡量において考慮されるべき環境利害の全てを包括するリストを含んでいる。インミッション防止、自

⁴⁴ Mitschang, Der Planungsgrundsatz der Nachhaltigkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung 2000, S. 14 (18 f.).

⁴⁵ Siehe die empirischen Ergebnisse der Studie von Bunzel, Die Flächennutzungsplanung: Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis, 1996の経験的研究の結論を見よ。状況は過去10年多くは変化していないだろう; eindringlich Mitschang (Fn. 44), S. 14 (18 f.); 「土地利用計画のある種の周辺化」を語るのは、Krautzberger, Von der Angebotsplanung zur Projektplanung? Tendenzen der jüngeren Städtebaugesetzgebung, in: RaumPlanung 152 (2010), S. 11.

⁴⁶ Krautzberger (Fn. 45), S. 11.

⁴⁷ Siehe etwa die Beiträge in Mitschang (Hrsg.), Städtebaurecht unter EU-Einfluss, Frankfurt/Main 2011.

⁴⁸ Ausführlich Koch/Hendler (Fn. 27), § 14 Rn. 32 ff.

然保護、水域保護 [Gewässerschutz] およびストック汚染 [Altlasten] の処理は、計画を策定する都市によって、Bプラン中の定めを通じて促進され得る。そのために必要となる知識的基礎 [Wissensgrundlage] を作り出すために、BLプランは原則として環境審査 [Umweltprüfung] を受けなければならない⁴⁹。環境審査の役割は、計画化から予想される重大な [erheblich] 環境影響を調査し、記述し、評価することである。この審査の結果は、計画理由書の一部をなす環境報告書中に公表されなければならない。計画実現後に生じる影響をも再点検する [überprüfen] ために、いわゆる環境モニタリングを行うことが求められている。都市は、発生した重大な環境影響を観察し、既に環境報告書中に定められている監視措置を執らなければならない。このモニタリングはとりわけ、環境審査の段階では予想されていなかった環境影響を調査、整理するためのものである。この手続装置 [Verfahrensarrangement] は、上述した知識問題を、プロセスを通じて少なくとも部分的に解決するものである。

b) 新たな発展傾向

近年の建設法典の諸改正は、一方では土地の使用 [Flächenverbrauch] の縮減 (aa)、他方で気候保護 [Klimaschutz] (bb) を意図している。

aa) 市街地内開発 [Innenentwicklung] を通じた土地利用の縮減

住宅用地および交通用地のための土地利用の縮減は、持続的エコロジー的都市発展の諸目標の一つに数えられる。国家持続性戦略においては、ドイツにおける住宅用地および交通用地のための土地消費を一日当たり30ヘクタールにまで減らすという目標が定められている⁵⁰。それゆえ、外部領域 [Außenbereich] での、特に住宅および小売業による使用を通じた強度の土地需要に対抗するために、中心市街地 [Innenstädte] の形成がますます注意の焦点となってきた⁵¹。それによって、土地の消費は、交通量と同様

⁴⁹ § 2 Abs. 4 BauGB; im Einzelnen zur Umweltprüfung Koch/Hendler (Fn.27), § 15 Rn. 40 ff.

⁵⁰ Bundesregierung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie 2002, S. 99.

⁵¹ Paradigmatisch jetzt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Weißbuch Innenstadt, Berlin/Bonn 2011.

に減少することになる。立法者は、土地使用の減少という目標を都市の計画自由の制限を通じては達成しないことに決めた。むしろ立法者は、自治体と私的投資家へのインセンティブに賭けている。その際、都市建設上の諸手段のうち最も重要なものの一つが、中心部開発 [Innenentwicklung] に特化した B プラン⁵²である。中心部開発のための B プランが利用され得るのは、土地の利用更新や密度向上 [Nachverdichtung] 一既に存在している市街地 [Siedlungsbereich] における建築利用密度 [Bebauungsdichte] の向上⁵³が対象となっており、かつ、計画されている建築利用の建築面積 [Grundfläche] が一定の閾値を超えない場合である⁵⁴。この B プランは、計画策定手続を迅速化し自治体に発生する計画策定費用を低下させるために、通常の B プランと比較して様々な点で優遇されている。第一に、環境審査と環境影響モニタリングをしなくて済む。第二に、都市が公衆参加を限定することが可能となっている。第三に、中心部開発のための B プランは F プランから展開する必要が無い。むしろ、この B プランは F プランを「修正」する。この点で、F プランの役割はますます、外部領域の開発へと移ってゆく。第四に、自然保護法上の補償メカニズムが限定されてい

⁵² 2007 年建設法典改正により導入された。これについて詳しくは、*Battis/Krautzberger/Löhr*, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“), in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2007, S. 121 ff.; *Götze/Müller*, Das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“) - Zu „Risiken und Nebenwirkungen“ eines Planungserleichterungsgesetzes, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 2008, S. 8 ff.; *Krautzberger/Stüer*, BauGB 2007: Stärkung der Innenentwicklung (Fn. 1); *Uechtritz*, Die Änderungen des BauGB durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte – „BauGB 2007“, in: *Baurecht* 2007, S. 476 ff.; *Tomerius*, Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle 2007 - Impulse für mehr Innenentwicklung und Flächensparen in den Gemeinden?, in: *Zeitschrift für Umweltrecht* 2008, S. 1 ff. sowie die Beiträge in *Mitschang* (Hrsg.), *Innenentwicklung – Fach- und Rechtsfragen*, Frankfurt/Main 2008.

⁵³ *Tomerius* (Fn. 52), S. 1 (3).

⁵⁴ § 13a Abs. 1 S. 2 BauGB: 2 万 m²以下であれば他の要件はない。2 万 m²以上 7 万 m²以下であれば、概括的審査の結果著しい環境影響が予想されないとされた場合。

る⁵⁵。

一方で土地使用が縮減されつつ、しかし他方で計画化の環境影響が体系的には調査されないという場合に、持続性がどの程度改善されるのかは、なお答えられていない問い [offene Frage] である⁵⁶。また批判的に考慮されるべきは、行動の変容をもたらすために十分なインセンティブが投入されたか否かである⁵⁷。計画策定の決定や投資の決定は多様な要素に依存しており、BL プラン策定にかかる時間はそのうちの一つであるに過ぎない。まさに小売業分野における営業投資は、通例は、計画策定費用の節約というインセンティブ以上に自治体を誘導する可能性のある経済的重みを持っている。以上を背景として、ドイツでは現在、経済的インセンティブを通じて土地使用がより強く縮減され得るか否かが議論されている⁵⁸。

bb) 気候保護法としての都市建設法⁵⁹

人間の活動によって引き起こされている気候変動は、エコロジー上の重要な挑戦の一つである。入手可能な予測によれば地球温暖化によって迫ってきているとされる結果を視野に入れると、それによって将来世代の発展可能性が著しく制限され、したがってそれが持続性の中心的観点であることに疑問はないだろう。都市建設法は二酸化炭素排出削減のために二つの

⁵⁵ § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB. この規定により、自然保護法上の侵害に対する補償義務がなくなる。Siehe näher *Jaeger*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BauGB, § 13a Rn. 24 f.; *Tomerius* (Fn. 52), S. 1 (5).

⁵⁶ 批判と、欧州環境保護法との一致可能性の問題についての詳細は、*Götze/Müller* (Fn. 52), S. 8 (9 ff.).

⁵⁷ 例えば、達成し得る迅速化は、手続の状況によっては一部では僅かに数カ月である。Siehe *Bunzel*, BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Berlin 2006, S. 19 ff.

⁵⁸ Siehe beispielsweise *Zollinger/Seidl*, Flächenzertifikate für eine nachhaltige Raumentwicklung?, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 2005, S. 273 ff. この点での範型は、市場メカニズムを通じて二酸化炭素の排出を削減するインセンティブを与えようとした排出権取引である。

⁵⁹ Siehe auch *Krautzberger*, Städtebauliche Verträge zur Umsetzung klimaschützender und energieeinsparender Zielsetzungen, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2008, S. 737 ff. 「気候保護法」という法領域の成立については、siehe *Koch*, Klimaschutzrecht, in: *NVwZ* 2011, S. 641 ff. sowie *Sailer*, Klimaschutzrecht und Umweltenergie recht, in: *NVwZ* 2011, S. 718 ff. しかしいずれの著者にあっても、都市建設法への明示的な言及は見られない。

次元で手掛かりを与える。すなわち、BLプラン策定の次元と、都市建設上のストック形成 [Entwicklung des städtebaulichen Bestands] の次元である。最近行われた建設法典改正はこの第一の段階を視野に入れたものである⁶⁰。この改正は、気候保護に適った [klimagerecht] 都市発展という範型をBLプランに導入した⁶¹。もっともこのことは、この範型が持続的都市発展とどのような関係にあるのか、という問いを提起する。この法律は、再生可能エネルギーの生産およびその輸送のための施設の計画化を容易にするものである。それと並んで自治体は将来的に、Fプラン策定の際に、気候変動に対抗し、または気候変動への適応に資する施設およびその他の措置⁶²を考慮することとされている。エネルギー使用に占める建築物の割合が高いこと、既存の建築物と比較して新築件数が少ないことに鑑みると、既存の建築物におけるエネルギー面での更新 [energetische Sanierung] が格別の意義を獲得する。それゆえ、このあとすぐに論じる都市更新のような都市建設上の手段は、ますます気候保護へ方向づけられるべきである⁶³。

4. 建設管理計画策定への公衆参加

市民と市民社会的主体 [zivilgesellschaftliche Akteure] の包括的参加 [umfassende Partizipation] は、しばしば持続的都市発展の本質的要素であると考えられている⁶⁴。建設法典はBLプラン策定手続への二段階の公衆参加を予定している。第一に、早期市民参加が予定されている。これは、計画化の一般的目標、代替的形成可能性とそれらの帰結に関して公衆に情

⁶⁰ Gesetz zur Stärkung der klimagerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden, Bundesgesetzblatt 2011, S. 1509; 最初に公表された概観として、Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt/Stüer, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2011, S. 897 ff.

⁶¹ § 1 Abs. 5 S. 2 und § 1a Abs. 5 des Gesetzes.

⁶² Siehe Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt/Stüer (Fn. 60).

⁶³ 行為可能性と諸手段に関するより詳細な説明として、Battis/Kersten/Mitschang, Klimaschutzende Stadterneuerung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2010, S. 246.

⁶⁴ Siehe beispielsweise KOM(1998) 605 endg., S. 26.

報を提供し、公衆の議論可能性を開くものである⁶⁵。第二に、BLプラン案が完成したら、正式の市民参加手続が実施される。計画案は一カ月にわたり縦覧に付されなければならない。この期間中、異議が提出され得る⁶⁶。通例は、討議期日も開かれる。しかし経験的研究は次のように指摘している。すなわち、一方でBLプラン策定のための手段が分化するとともに参加が縮小してきており、他方で、建設法典において規律された正式の参加形式と並んで、インフォーマルな計画化形式が大きな役割を演じている、と⁶⁷。

公衆参加を支える根拠として、いくつかの観点がある。第一に、伝統的思考においては、市民の参加は、計画を策定する行政のために情報を調達することによって、行政の情報産出の要素として働く⁶⁸。関連する公的および私的諸利害の衡量が計画案に関する決定の核心をなすのだとしたら、このことは、それら諸利害を可能な限り完全に衡量に取り込むことを前提としており、公衆の取り入れはそれに寄与する。第二に、正式参加手続は、連邦行政裁判所が定式化したように、「前倒しの権利保護」⁶⁹として働く。

⁶⁵ § 3 Abs. 1 S. 1 BauGB.

⁶⁶ § 3 Abs. 2 BauGB.

⁶⁷ Dröge/Magnin, Integration durch Partizipation? Zum Verhältnis von formeller und informeller Bürgerbeteiligung am Beispiel der Stadtplanung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 31 (2010), S. 103 ff. この研究は、専門家へのインタビューに依拠している。しかし残念ながら、詳細な方法論的説明がなされていない。そのため、この論文の記述が納得のゆくものであるとしても、経験的証拠が存在しているか否かは明らかでない。

⁶⁸ Gärditz, Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderung an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, in: Gewerearchiv 2011, S. 273 (275); Durner, Materieller Konflikt, Informationsgewinnung und informationelle Kooperation in der Raumplanung, in: Spiecker gen. Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im Bereich des Verwaltungsrechts, S. 219 (229 ff.).

⁶⁹ BVerwG NVwZ 1997, 489 (490) mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung; hervorgehoben als Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung von Gärditz (Fn. 68), S. 273 (275).

正式参加手続はBLプランの裁判的統制の形式的排除要件として働く⁷⁰。第三に、—そして他の諸機能と常に一致しうるものではないが—公衆参加は基本法に定位された民主政原理の表現として理解され得る⁷¹。BLプランのような行政決定への参加が民主政的正統化の構成要素となり得るか否かは争われており、基礎となる民主政理解に決定的に左右される⁷²。第四に、参加は受容の創出をも目指している⁷³。

計画策定への市民参加は、ドイツにおいて過去数カ月に大いに議論された⁷⁴。長年にわたり、市民参加は時間のかかる手続要素であるとの見方が優勢であったが、今や、包括的市民参加の不可欠性が強調され、現在法律で規律されている形での公衆参加の問題点が探られるようになった⁷⁵。ここでは、一連の欠陥が確認された。挙げられたのは、たとえば、計画が高度に複雑であること、市民にとって手続の透明性が欠けていること、市民に対する情報提供が不十分であること、および計画策定と計画実現の間に長期間かかることである⁷⁶。市民参加はしばしば、様々な結論に開かれた

⁷⁰ § 47 Abs. 2a Verwaltungsgerichtsordnung. 建設法典3条2項2文によれば、このことが言及されなければならない。この規律について詳しくは、*Kersten*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BauGB, § 3 Rn. 98 f.

⁷¹ *Groß*, Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, Die Öffentliche Verwaltung 2011, S. 510 (511). もっともこの論文は、法律学の文献においてはこのような理解がほとんどなされないことを指摘している。

⁷² 一方で *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 335 ff., 他方で公衆参加の民主化機能を強く否定する *Gärditz*, Gewerbearchiv 2011, S. 273 (274 f.)を見よ。民主政と参加[Beteiligung bzw. Partizipation]の関係、およびドイツの国法学における議論の展開についての有益な説明として、*Rossen-Stadtfeld*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, München 2008, § 29 Rn. 65 ff.

⁷³ *Würtenberger*, Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, S. 98 ff.

⁷⁴ この議論を惹起したのは、以前から計画されていたシュツットガルトの鉄道駅建設開始に対する大規模な反対運動であった。

⁷⁵ 正当にもこの点を想起させるものとして、*Wulforst*, Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, in: Die Öffentliche Verwaltung 2011, S. 581.

⁷⁶ Siehe auch *Wulforst* (Fn. 75), DÖV 2011, S. 581 (582 f.) zu einem punktuellen

ものではもはやなく、—行政自身の利益のゆえに一部分的な修正のみを許す⁷⁷。それゆえ、新たな参加形式が都市建設法にとって重要な挑戦の一つとなるのである。

V. 持続的都市発展への寄与としての新たなアーバン・ガバナンスの構造

以下では、持続的都市発展の観点からドイツの都市建設法における近年の発展傾向を示すような幾つかの分野を、例示的に提示したい。都市更新[*Stadterneuerung*]における私人のイニシアチブ、都市における土地の用途転換[*Stadtumbau*] および社会的都市[*soziale Stadt*]といった事例は、幾つかの共通点を示している。その共通点は、新しいアーバン・ガバナンス構造が生み出された、と記述され得る。この構造を特徴づけているのは、それが街区[*Quartier*]と地区[*Stadtteil*]の発展を目標としており、全ての関係主体を活性化し、取り込んでいることである。その際、国家の役割は、調整任務と、区々の私的および公的主体の諸活動をまとめ上げるネットワーク・マネジメントへと移る。都市建設法は、構造制御と呼ばれ得る規律構造の一部分であるに過ぎない⁷⁸。

1. 街区の発展のための私的イニシアチブ

経済発展は通例、持続的都市発展の要素に数えられる⁷⁹。経済発展は典型的には、都市建設法が私的イニシアチブのための計画的前提を作り出すことによってのみ貢献し得るような分野である。その点、都市発展への私

Reformvorschlag in Bezug auf das förmliche Beteiligungsverfahren im Rahmen der Bauleitplanung ebd., S. 587.

⁷⁷ In diesem Sinne auch *Wulforst* (Fn. 75), S. 581 ff.; *Groß* (Fn. 71), S. 510 (512).

⁷⁸ ガバナンスの観点の要素としての構造制御の概念については、*Schuppert*, Was ist und wozu Governance?, in: Die Verwaltung 40 (2007), S. 463 (S. 485); *Trute/ Kühlers/ Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysenkonzept, in: *Schuppert/ Zürn* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 2008, S. 173 (174 ff.).

⁷⁹ Siehe oben III.1.

人のイニシアチブに関するドイツの建設法典の規律は、現存する街区の私的な自己組織化の法的枠付けを目指しているが、これはドイツ法における重要な改革である。建設法典171f 条は、ラント法の定めに従い、私的責任において立地関連的措置が実施される区域が定められ得ることを予定している。そのための前提となるのは、ゲマインデの都市建設上の目標と調和した構想である。建設法典171f 条の適用範囲は、経済発展には限定されない。ハンブルクでは、連邦で初めての「住宅向上地区」が設立された⁸⁰。それと並んで、「気候向上地区」も議論された⁸¹。しかしドイツの実務においては今までのところ、主に「ビジネス向上地区」が設置されてきた⁸²。ここでの問題は通例は、中心市街地とそこに立地する中産階級的商業[mittelständisch strukturerter Einzelhandel]を、「郊外の空き地[grüne Wiese]」での一つまり都市の外周領域での一大規模小売業立地に対して魅力的なものとして維持することである。このことはまた、節約的な土地利用[Flächenbewirtschaftung]と交通量の縮減に資する。この手段の主要な意図は、街区措置のための共同的資金調達である。全ての所有者、営業者に対して資金協力を法的に義務付けることによって、措置によって利益を受けるが自らはそのための負担を負わないという「フリーライダー」の発生を回避することができる。ハンブルクではこの制度は次のように機能している⁸³。すなわち、ある街区の所有者および営業者の最低数が結集し、街区の価値向上のための構想を作り上げ、私法形式の事業主体[Aufgabenträger]を設立する。都市は法規命令によっていわゆるイノベーション地区を指定し、負担金[Abgabe]を定める。この負担金は、他の公租公課と同様に、国家によっても徴収されるが、その場合には事業主体に引き渡される。

⁸⁰ Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen vom 20. November 2007, HmbGVBl. 2007, S. 393, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Februar 2011, HmbGVBl. 2011, S. 76. Steilshoop 住宅向上地区については、<http://www.hamburg.de/contentblob/2641682/data/steilshoop-projektblatt.pdf> (letzter Abruf 16. August 2011).

⁸¹ Vgl. Ingold, Climate Improvement Districts (CID), in: UPR 2009, S. 431 ff.

⁸² Siehe umfassend Hecker, Business improvement districts in Deutschland, Berlin 2010.

⁸³ Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren vom 28. Dezember 2004, Gesetz- und Verordnungsblatt 2004, S. 525; zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Februar 2011, Gesetz- und Verordnungsblatt 2011, S. 76 ff.

事業主体はその資金でもって、価値向上構想を実現するのであり、事業主体は都市と締結する公法上の契約においてその義務を負う。

2. 持続的都市発展のための道具としての用途転換

用途転換措置は、建設法典の理解によれば、都市建設上の著しい機能喪失に見舞われた区域において、持続的な都市建設構造を作り出すために地区をそのような構造に適合させるような措置である⁸⁴。したがって、既に法律の文言によれば、用途転換は持続的都市発展の要素と理解される。ここでは、社会的観点と並んで、気候保護、省エネルギーおよび土地利用の縮減にも、その機能が発揮される。したがって、用途転換の不可欠性は、一定の区域の有する機能が、BLプランで予定された機能から永続的に逸脱していることによって定まる⁸⁵。これはとりわけ、上述した人口減少や人口移動のゆえに広範に空き家が生じている大規模住宅地に関わる。この用途転換措置によって、持続的な都市建設構造の具体化と解され得る複数の目標が追求されることとされている。すなわち、住宅地構造[Siedlungsstruktur]が人口と経済の動向に適合され、住宅事情および雇用事情、および環境状態が改善され、市街地中心地区が強化される⁸⁶。そのため、建築施設は新たな利用に供されるか、あるいは解体される⁸⁷。市街地中心部の古い建築物は保存されなければならない⁸⁸。その点で、都市の解体[Rückbau]は外側から内側に向かっておこなわれる。都市は決定をもって、当該地区に関する目標と重要な措置を定めた都市建設上の発展構想に基づいて、用途転換地区を定める⁸⁹。用途転換構想の策定と実施にあつては、

⁸⁴ § 171a Abs. 2 S. 1 BauGB.

⁸⁵ Mitschang, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München 2009, § 171a Rn. 10f.

⁸⁶ § 171a Abs. 3 S. 2 Nrn. 1-3 BauGB.

⁸⁷ § 171a Abs. 3 S. 2 Nrn. 4-5 BauGB.

⁸⁸ § 171a Abs. 3 S. 2 Nrn. 7 BauGB.

⁸⁹ § 171b Abs. 1 und 2 BauGB. これについて詳しくは、Spangenberg, Städtebauliche Entwicklungskonzepte nach § 171b BauGB im Rahmen des Stadtumbaus West, in: Umwelt- und Planungsrecht 2007, S. 211 ff.

利害関係人が参加させられなければならない⁹⁰。構想の実現は、協働的かつ合意に基づいて行われる。構想実現の手段として、建設法典は、都市と関係土地所有者間での合意により締結された用途転換契約を予定している⁹¹。都市は補充的に、用途転換条例を制定することにより、私人の行動を、許可留保を通じて制御することができる⁹²。用途転換は、自治体に対するそのための財政的支援プログラムによって大きな影響を受ける。連邦による財政支援⁹³があって初めて、多くの自治体が一ドイツ東部においても西部においても同様に⁹⁴、この分野で積極的になることができる。この財政手段を得るための条件を通じて、広範に影響力が行使される⁹⁵。

3. 社会的都市

社会的統合は、持続的都市発展の一構成要素と解される。社会的都市の構想は、これを目指している。建設法典171e条はこの構想のために法的枠組みを描き、持続的都市発展のための選択肢を自治体に対して開いたが、

⁹⁰ § 171b Abs. 3 i. V. m. § 137 BauGB.

⁹¹ § 171c BauGB.

⁹² § 171d BauGB.

⁹³ Siehe Art. 6 ff. der Verwaltungsvereinbarung „Städtebauförderung 2011“ über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 16.12.2010/18.03.2011.

⁹⁴ Siehe Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 4. Statusbericht: Stadtumbau vor neuen Herausforderungen, 2010 zum Stadtumbau Ost einerseits und Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz, Berlin 2010 andererseits.

⁹⁵ このことは、都市や地域がますます、連邦や欧州連合によって実施される資金獲得競争の影響を受けるようになっていくという一般的所見の表現である。自治体の財政逼迫によって生じる資金獲得競争への参加インセンティブに鑑みると、それらはその立法管轄権を超えて、影響行使可能性を得ることになる。欧州連合による構造政策の枠内で行われる持続的都市発展への助成に関する事例は以下に見出される、Europäische Kommission, Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa: Erfolge und Chancen, 2009. ガバナンスの観点からの資金獲得競争一般については以下をも参照。Trute/Kühlers/Pilniok, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliche Analyseperspektive, in: Schuppert/ Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden 2008, S. 173 ff.

それを義務付けてはいない。都市建設法上の規律は、地区の社会福祉状態の改善に向けられた統合的行為プログラムに埋め込まれている⁹⁶。前提となるのは、地区が社会的弊害 [soziale Missstände] によって損なわれていることである⁹⁷。その際、法律の文言は、当該地区に居住している人々の構成と経済状態に結び付いている⁹⁸。この要件は、典型的には、市街地中心部の街区や高密度の住宅地区、混合地区にあって推定され得る。社会的弊害は通例、相互に因果関係にあるような多くの要素から生じる。ある地区についてそのような特別の発展必要性が存在する場合、社会的都市の措置のために、発展構想 [Entwicklungskonzept] が利害関係人の参加の下で策定されなければならない。発展構想は、区々の措置をもって弊害に対処するような統合的活動構想を予定するものとされている。自治体が地区を正式に指定した後に、大きな影響力を与える形で参加人を取り込みつつ [maßgebliche Einbeziehung]、構想が実施され得る。この点で、主体間の調整とネットワーク・マネジメントが決定的な公的課題となる。加えて、法律は重要な実現手段として都市建設契約を定めることにより、合意的形式を予定している。

VI. 総括：ドイツの都市建設法は持続的都市開発にどのように貢献しているか？

総括すると、様々な観点を確認され得る。すなわち、持続的都市発展は相互に依存する多様な観点を包括しているのであって、都市建設法は（法一般がそうであるように）、他の要素とともにそれらの観点を制御し [mitsteuern] うるに過ぎない。持続性はドイツ法において、空間計画にとっても建設管理計画にとっても法律上の範型である。ドイツの都市建設法で現在行われている改革は、とりわけ持続的でエコロジ的な都市発展の観点を具体化している。土地使用の縮減と気候保護の改善は、法改正の重要な目標である。それと並んで、都市建設法は様々な新しいガバナンス形

⁹⁶ Kersten, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 171e Rn. 16.

⁹⁷ § 171e Abs. 2 S. 1 BauGB.

⁹⁸ § 171e Abs. 2 S. 2 BauGB.

式を位置付けている。これらの形式はとりわけ、私人の積極的かつ同権的〔gleichberechtigt〕な参画〔Mitwirkung〕に賭け、都市開発における都市の役割を変えるものである。