

## 欧州視察報告＜ 1 ＞

|         |                                  |
|---------|----------------------------------|
| 視 察 項 目 | 地方自治とまちづくり                       |
| 視 察 日 時 | 2016年11月7日（月）<br>午前10時00分～12時00分 |
| 視 察 先 名 | フランクフルト・ラインマイン都市地域協会             |
| 説 明 者   | Thomas Horn 理事、Sabine Richter 氏  |
| 担 当     | 野田 雅之、斎藤 伸志、末永 直                 |

### 【はじめに】

フランクフルト・アム・マイン（以下「フランクフルト」という。）はドイツ連邦共和国（以下「ドイツ」という。）ヘッセン州に所属する都市である。人口約8,200万人のドイツにおいて、人口約73万人のフランクフルトはドイツ第5の都市となっている。フランクフルトは経済、金融の街と呼ばれ、約75,000人が金融関係に従事しているとのことである。また、200ヶ国以上の国々と往来できる空港があり、交通の要である中央駅やアウトバーンもある一方で、豊富な緑地もある。

ドイツのまちづくりに目を向けると、ドイツでは、「1980年代半ばにはすでに、既成市街地の維持・存続が都市計画の通常事例となり、都市計画法の基本法である建設法典が1986年に制定された際には、都市の再開発が恒久的な任務として位置付けられる一方で、新規の都市開発、ニュータウンの建設は原則として行わないこととされた」（国立国会図書館「レファレンス」平成26年6月号 齋藤純子「人口減少に対応したドイツ都市計画法の動向」より抜粋）とあり、ドイツと日本は共に「人口減少」という共通課題を抱えているものの、ドイツは日本より早く人口減少に備えた都市政策が実行されてきたという経緯がある。

ドイツ全体としては人口減少の傾向にあるが、フランクフルトは現在、国際的な金融センターとして栄えており、人口増加が著しい。

本市に目を向けてみると、同じく人口増加が続いているが、川崎市将来人口推計によると、子育て世代の減少や出生数の低下などにより平成42年をピークとして人口減少へ転換する予測がある。

このように、本市が今後都市計画において、どのような将来像を描くかについて、いち早く人口減少に備えた都市政策を実施してきたドイツの、とりわけフランクフルトの取組みを参考にすることは非常に意義深いと考える。



挨拶する Thomas Horn 理事



説明する Richter 氏



説明に耳を傾ける視察団一同

## 【主な調査内容】

### (1) フランクフルト・ラインマイン都市地域協会について

#### ①概要、人員、予算など

フランクフルト・ラインマイン都市地域協会（以下「本協会」という。）は、ヘッセン州の法規が2011年に改正された際に設立された。スタッフは約120人おり、予算額は約150万ユーロで、財源は本協会を構成する町村を含めた75地方自治体が拠出している。人口一人当たり5.66ユーロを人口数に応じて拠出している。自治体は参加が義務づけられている。

#### ②位置づけ

本協会は各地方自治体の上位に位置し、地方自治体は本協会の意向に沿わなくてはならない。本協会に属する75自治体の代表者が集まって会議（議会）が行われる。本協会において決定権をもつ理事は選挙によって選出され、常駐している。理事会での決定事項を議会に提示し、賛同を得る。本協会はそれぞれの自治体の発展に関して調査・対応を行う。

#### ③役割

具体的には、地域の発展のために、モニタリング調査を行って各地域の状況の把握や、専門的な都市計画等がない村などの小さな自治体に対してのコンサルティング、プランニング等を行い、土地利用や景観の維持、自治体へのサービス、地域の発展に関するアドバイス等を行う。

更に本協会では、街全体の住宅や建物等の位置等の土地の利用法に加え、屋根の色まで指定することもある。本協会が決めた計画（Fプラン）の範囲内で、州、75自治体が細かい部分の計画（Bプラン）を作成する。

### (2) Fプラン、Bプランの概要（ぎょうせい「諸外国の都市計画・都市開発」より抜粋）

ドイツにおける建築的土地利用及び都市建設に関する最も基礎的な計画は、建設管理計画（Bauleitplane）である。建設管理計画は、「土地利用計画」（Flachennutzungsplan：Fプラン）と「地区詳細計画」（Bebauungsplan：Bプラン）により構成される。

### ①土地利用計画（Fプラン）

Fプランは、当該市町村の全域について、概ね10～15年程度の将来の目標としてあるべき「土地利用の概要を定めるマスタープラン」であり、以下のような事項が表示される。

- ・ 建築地の区分
- ・ 教会、学校、病院、スポーツ施設等の公的、私的施設用地
- ・ 幹線道路、大規模駐車場等の広域及び地域内の主要交通施設用地
- ・ 緑地、公園、キャンプ場等のレクリエーション施設用地
- ・ 有害な環境影響の防止ための用地
- ・ 農業用地、森林
- ・ 自然保護、景域保全用地
- ・ 空港、運河、アウトバーン等の他の法律に基づき決定される特定部門計画に係る施設用地及び州法に基づく歴史的建造物群の情報の表示

Fプランは行政内部的な計画であって、行政機関を拘束しうるが、住民に対しては直接の法的拘束力を持たない。

### ②地区詳細計画（Bプラン）

これに対して、Bプランは、街区単位の個別の小地区ごとに原則としてFプランに基づいて「市町村の条例」で定められる「最終的な詳細都市計画」であり、土地の建築的利用の区分、道路・駐車場等の地区内交通施設その他の公共施設用地、建築許容限度（壁面線、建ぺい率、容積率）等を一体的且つ総合的に定め、住民に対する直接の法的拘束力を有するものである。

## （3）本協会の取組み（Fプラン）について

### ①「老齡化」対策 ～持続可能な街づくり～

近年、増加傾向にある年齢層の高い人が多く居住する、「老齡化」の見られる地域では、高齢者の行動範囲が狭いため、例えば徒歩で全ての物が手に入れられる生活しやすい街づくりが求められる。

また、後に記したが、大型ショッピングセンター等は規制され、計画で決められた場所にしか建設することはできないことなど、持続可能、再生可能な街づくりを目指している。

## ②空き地（緑地）の保護 ～不用敷地の再利用～

空き地や緑地など、使われなくなった土地や建物をいかに有効利用するかということも大きな課題の一つとなっている。例えば、戦争で使われた防空壕や工場の敷地等もそれに含まれる。

## ③交通計画

フランクフルトは人口増加が著しく、新たな交通計画の整備も必要である。

## ④建築基準

建築基準は非常に厳しいものとなっている。例えば、飛行場周辺等、騒音の影響が大きい場所や保護地、工場周辺の危険箇所に住宅地を造ることはできない。また、住宅地に個人商店が立地しているということもあり、バランスをとるという意味でもフランクフルトの大手ショッピングセンターは、立地できる区域が決まっている。



大型ショッピングセンター

## ⑤住宅の確保

フランクフルトは人口が増加傾向にあり、これまでの60年間で約3倍になった。フランクフルトを含め、周辺地域の家賃や新築住宅の価格も高騰している。本協会に所属する75自治体全体を見ても人口は増加しているが、1995年から2012年にかけて新築住宅の数が減っており、135,000所帯分がこの地域に足りないとのデータが出ている。この地域の住民における上位1/3の月額平均給与は3,200ユーロ以上だが、1/3の住民は1,300ユーロ以下という低所得のため、住まい探しが困難であり、いかに低所得者のための住宅をつくるかが課題となっている。加えて、この1/3の住民は、街にとって必要な看護師や警察官等でもある。そこで本協会が目指すのは、様々な所得層が居住可能な住宅をいかに造るかということであり、1家族に1つの家がある状況をつくりたいと考えている。これから造る住宅に関しては、少なくともその50%が低所得者に対応できるように、賃貸であれば、1平方メートルあたり10ユーロ以下の家賃、新築住宅の購入であれば、1平方メートル2,000ユーロ以下で建造するようになりたいが、土地の価格が高騰しており、年々難しくなっている。住宅整備の際に重要なことは、交通網が整備され、公共の交通機関が居住地の近くにあることや、商店や病院が近くにあるということである。各地方自治体の長や公共住宅の建設会社とともに検討を行い、このような状況に対応できるように努めている。各自治体において、整備可能な場所を集めると、172,500所帯分は計算上確保できると試算している。



住宅地の確保が課題となっている

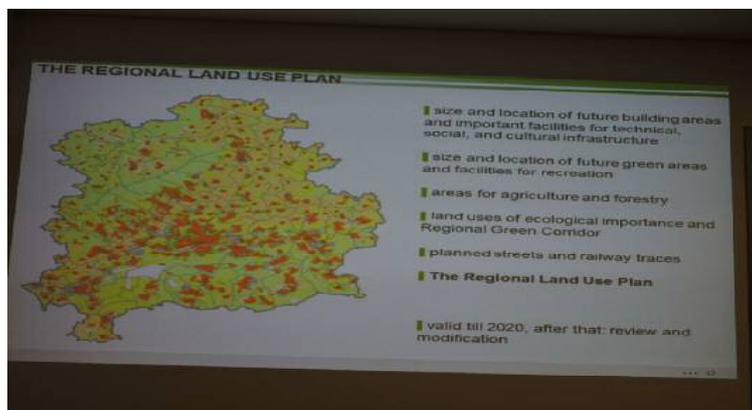


住宅の概観

## ⑥環境保護の徹底

EU法規に基づき、環境への影響も最小限に抑える必要がある。本協会は、長い目で先を見通し、将来起こり得る問題を想定し、問題が起こらないように細部にわたるまで情報を提供している。また、保護地区を設け、動植物の保護も行っている。

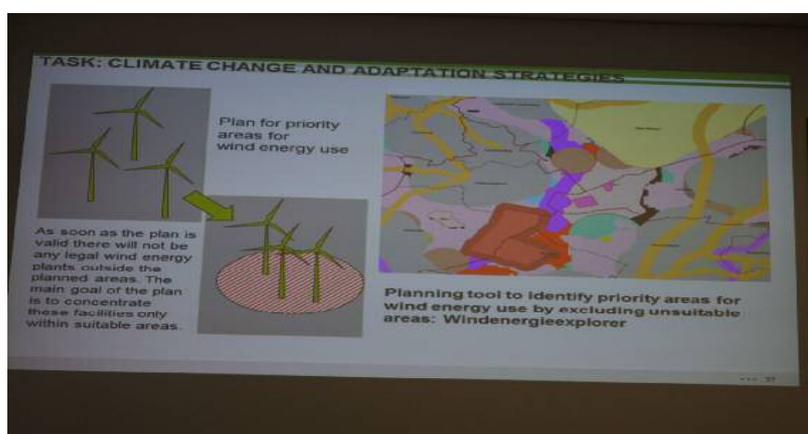
例えば、住宅を建てたら樹木を植えるなどして、その面積と同等の緑地を増やさなければならない。緑地を点在させるのではなく、計画的に発展させ、住民が緑の中で過ごせる空間をつくることに努めている。加えて、一つひとつの緑に繋がりももたせ、発展させている。フランクフルトのまわりには、森林等、住民が自然の中で余暇を過ごすことができる「緑の帯」というものがあり、本協会はこれを保護している。



緑の配置計画図

## ⑦気候変動への対応

CO<sub>2</sub>やその他の問題を考慮するなど、気候変動に対応できなくてはならない。自然保護区を拡大し、人口密集地域の夏の気温上昇抑制対策として水路や川、湿地帯の維持管理、新築住居のための排水、給水の整備も必要である。再生可能エネルギーも重要で、風力発電の設置地を規定している。現在は個人で風力発電の設備を整備することも可能だが、将来的には、この規定の範囲内でのみ設置可能となる予定である。保護地域等を除く29カ所の風力発電立地点が決められた。



風力発電の立地規制の図

## 【質疑・応答】

Q 1 : 土地の利用と建物の利用についての計画だというのが理解できたが、Fプラン、Bプランの基本的なことを改めて伺いたい。

A 1 : Fプランは「将来の敷地利用」についての計画を指す。例えば、どの範囲に何をつくるのかといった、敷地の利用について本協会が決めるものである。つまり「区分」や「使用目的」を決めるものであるが、土地利用に関して本協会と地方自治体と重なる部分がある。

一方、Bプランは土地利用の具体策のことあり、地方自治体が行う。町内の道路に何をつくるか、例えば、一戸建ての住宅を道路沿いのどの位置に造るであるとか、緑地をつくる、

幼稚園をつくるといった具体的なものである。州は「発展計画」の中で道路網、交通網等を定める。

Q 2 : とても合理的な考え方でドイツらしい都市計画だと思う。日本の建築基準法は開発を前提としてつくられたものである。ここまで合理的な中で一つだけ違和感がある。フランクフルトの高層住宅等、土地の高度利用に関してどのように位置づけているか。

A 2 : フランクフルトだけは例外で、超高層ビルが立ち並ぶというのはこの街の魅力でもある。他のドイツの街とは異なる点である。人口密度が高まれば、高層住宅が多くなるということは、考えられることでもある。

Q 3 : 先ほど、緑を守るという観点から自然保護とのバランスをとる話をされた中で、住居を建築したらその分、緑を増やすという説明があったが、その具体的内容を聞きたい。また、企業立地の場合も同様の考え方なのか。

A 3 : 住居等を整備することによって、その面積分だけ自然が失われることになる。その失われた自然を他で補おうという考え方である。地方自治体の要請に基づき樹木を植えたり、廃屋のある土地ならば、その廃屋を取り壊して自然の状態に戻す等である。その他、貴重な生物を保護するための施策等、自然保護全般について対処する。企業の立地の際についても同様の考え方である。

Q 4 : エナジーサプライについて伺いたい。日本では東日本大震災で被災した福島原発のこともあり、再生可能エネルギーについて関心が高い。再生可能エネルギーに依存することによる電力コスト増に関する反対者の声は、ドイツ国内に存在するのか。

A 4 : 基本的にドイツ国民は原発に反対している。再生可能エネルギーに関しては発電所の立地等の問題はあるが、賛成の立場である。送電や蓄電の課題はあるが、再生可能エネルギーを利用することによるコスト増については、話題にはなっていない。原発施設は、将来稼動しなくなった際、どのように処分をするのかという問題を抱えている。ドイツでは風力発電、次に太陽光発電、そしてバイオ発電の三つが主である。

Q 5 : 「使われなくなった土地や建物をいかに有効利用していくか」、「高齢化の問題」という話があったが、川崎市では高齢化による空き家問題等を抱えている。フランクフルトでも同様の問題を抱えているか。また、FプランやBプランは、それにどのように関わっているのか。

A 5 : 地方自治体が行うことだが、空き家があれば、取り壊しや新築住宅の建設など、持ち主にその土地の有効利用について話す。地域によるが、その空き家が自治体の主要な地域や中心地である場合は、空き家の取り壊しや修復等、また自治体がいとるといったことを強制的に行うことができる。

ハーナウやフリードベルクといった街にアメリカ軍の基地があったが使用されなくなり、自治体の意向でBプランにおいて、その土地をどのように有効利用するか検討したことはある。

## 【総括】 ～川崎市政に活かすために～

総じて、本協会によるFプランは、法律に基づき、厳格に大枠の計画を策定し、徹底して実行する仕組みであり、非常的に合理的な発想である。特筆すべきは、法律に基づいて「フランクフルト・ラインメイン都市地域協会」をつくり、州や75ある地方自治体を組み込み、全体として都市計画を行っていることであり、非常に画期的な取組だと言えよう。

一方で、本市においても、「フランクフルト・ラインメイン都市地域

協会」と似たような川崎市都市計画審議会が存在する。ちなみに川崎市が定める都市計画の決定及び変更までの基本的な流れは以下の通りである。「都市計画の素案説明会」→「都市計画の素案の縦覧（約2週間）」→「公聴会」→「公述意見の要旨と市の考え方の縦覧（約1ヶ月間）」→「都市計画の原案の縦覧（約2週間）」→「都市計画の案の縦覧（約2週間）」→「都市計画審議会」→「都市計画決定（変更）の告示」、以上のプロセスを経て行われる。

では、ドイツのそれとの違いは果たして何か。ドイツのそれは「自治体の枠を超えた大きな枠組み」という点であろう。日本における県よりもさらに大きな権限を持つ州。その州よりも大きな権限を有する本協会があり、そのもとで大枠の計画が立てられ、その下に位置付けられている自治体が計画の範囲内で実行に移す。日本で言えば、例えば関東地方を丸ごと指導下に置く組織があるようなものだろうか。今回、フランクフルトを視察し、非常に住みやすいコンパクトシティであることがよくわかった。これを日本で行うとすれば、道州制も視野に入れた大掛かりな改革が必要だろうが、十分に参考に値するものである。

また、日本はドイツと異なり、定められた建蔽率や容積率を守れば基本的に建築は自由に行うことができる。独自性が発揮でき、良い点と言えば良いとも言えようが、建物の外観もそれぞれ異なり、見た目が美しくないこともある。その点、フランクフルトを含め、ドイツの街並みは統一されて実に美しかった。環境に対する意識の高さにも驚かされる。緑地に住宅を建てたら、その住宅と同等の面積に木を植える等の取組は、本市で可能か現状では何も申し上げられないが、十分検討に値するだろう。「川崎市総合計画」基本政策3「市民生活を豊かにする環境づくり3-1」に「環境に配慮したしくみをつくる」とあるが、本市の理念を実現するためにも、本視察での問題提起は一考に値するのではないか。