

【 寄 稿 】

都市計画及び開発の法における規制緩和 —オランダの新たな環境許可—

デルフト工科大学建築学部准教授・LL.M, Ph.D フレッド・ホブマ
明海大学不動産学部准教授・博士(国際経済法学) 柴 由花

■はじめに¹

土地利用の変更にかかる規制は許可を通じて規制される。オランダでは、建築許可が許可制度の要である。同様に、いかに土地を利用し、土地の上に何を建てるかにつき直接規制するための多くの許可がある。規制緩和の一環として、これらの許可を統合し、一つの許可制度(*omgevingsvergunning*)が導入されようとしている。現行の住宅法(*Woningwet*)に基づく建築許可は廃止され、環境通則法(*Wet algemene bepalingen omgevingsrecht [Wabo]*)に基づく新たな環境許可が2010年10月1日から施行される見込みである。この環境許可によって、申請の窓口は一つとなり、申請に関する処分は、一人の許可権者によってなされることになる。

日本では、土地利用を変更するためには、都市計画法に基づく開発許可が必要であり、さらに建築基準法に基づく建築確認、および他の多くの届出が必要である。開発許可や建築確認等の統合を通じて、土地利用の変更を規制する効率的な方法を見出すことが必要である。

本稿は、オランダの建築許可に関する法制度の仕組みと、新たな環境許可の仕組みを紹介し、約25の異なる許可を一つの許可に統合するオランダの野心的な試みを明らかにするものである。オランダの新たな環境許可制度は、日本の開発許可や建

築確認における規制緩和政策への示唆を与えるものである。

I. 土地利用規制の方法

1. 土地利用と建築を規制するための許可と規制

土地利用を直接規制するために多くの許可が使われている。オランダにおいて重要な許可は以下のとおりである。

(1) 建築許可(*bouwvergunning*)

建築許可はいかなる建物にも要求される。しかし、小規模の建物および現存する建物の変更には許可が不要とされる場合がある。

(2) 環境許可(*milieuvergunning*)

環境許可は、重要な環境上の効果(大気汚染、騒音、悪臭、安全)を生じる事業行為にとって必要な許可で、環境管理法(*Wet Milieubeheer*)に規定されている。

(3) 伐採許可(*kapvergunning*)

基礎自治体は、必要がある場合は、建築条例で伐採に関する規制を行うことができる。そのために、伐採許可が必要とされる。

(4) 記念建造物の許可(*monumentenvergunning*)

建築物が記念建造物に指定されている場合、建築

¹ 柴は、デルフト工科大学建築学部客員研究員として在外研究中である(2010年4月から9月まで)。

物に変更を加える前に、許可を得る必要がある。

(5) 解体許可 (*sloopvergunning*)

原則として、建造物の一部もしくは全部を解体するために許可が必要とされる。基礎自治体は建築条例においてこれを定める。

(6) 環境の影響

上記の環境許可による規制以外に、プロジェクトや計画によっては、環境の影響のアセスメントが必要とされる。1987年に、EUの指令(85/337/EEC)に沿って、EIA(*milieu-effect-rapportage-mer*)が導入された。このアセスメントは、現在、環境管理法で規定されている。建築許可とEIAとが要求されるプロジェクトにおいては、建築許可の決定がなされる前に、EIAの手続きが完了していなければならない。

さらに土地利用計画による規制がある。騒音規制法(*Wet Geluidhinder*)は、ある一定のレベル以上の騒音を規制している。住宅は、50デシベル以上の場所に建てることはできないが、基礎自治体は、土地利用計画を策定する際に、それを考慮して策定している。同様に、基礎自治体は、大気汚染についても考慮して土地利用計画を策定している。

2. 許可の権限

今日、オランダ王国憲法は、政府の計画に対する義務について「国土に住むに足るものにし、環境を保護、改善することは、政府の義務である。」と規定している(2002年オランダ王国憲法21条)。

2010年現在、オランダには431の基礎自治体があり、それらは地方政府を構成している。基礎自治体の行政は基礎自治体法(*Gemeentewet*)で規制されている。基礎自治体は、実際にオランダの空間計画の中で最も重要な権限を有している。基礎自治体の執行部²(*burgemeester en wethouders*)によって許可が与えられない限り、建築は許され

ない(住宅法40条)。

新たな統一された環境許可の許可権者もまた、基礎自治体の執行部である(*Wabo 2.4*条)が、州や国の利益に抵触する行為については、州の執行部または関係する省庁の大臣に法的権限がそれぞれ分配される。

II. 住宅法における建築許可制度

1. 建築許可

建物の建設が始まる前に、ほとんどの場合、許可が要求される。多くの場合、1つ以上の許可が必要であり、時には異なる公的機関による許可が必要である。

計画と建設の分野においてもっともよく知られている許可が、建築許可である。住宅法40条は、オランダにおいて建築許可なしで建物を建築することは許されないとしている。基礎自治体の執行部が建築に対する申請に対して許可を与える(もしくは却下する)権限を持つ。

建築許可は、住宅法に規定されている。この法律の名称はミスリーディングである。なぜなら、建築許可は住宅だけでなく、すべての建築物(土木を含む。)に適用されるからである。しかし、この名称は歴史的に意味がある。住宅は建築許可が要求された最初の建築物である。

建築許可が規制しているのは、都市計画(*stedebouw*)・技術的な健全性・安全・美観・健康および環境といった基準に対して、構造のためのデザインが適合しているかどうかである。

2. 建築許可が不要とされる建物

建築許可が不要な建物、もしくは軽減された建築許可が要求される建物は規則にリストアップされている。この「建築許可が不要あるいは軽減された建築許可が必要とされる建築物にかかる規則」

(*Besluit bouwvergunningsvrije en*

licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken. [Bb1b])。

にリストアップされていない建物には、標準的な

² 執行部は、首長(Burgemeester)と助役(wethouder)で構成され、首長が執行部の議長を務め自治体に関する日常業務を遂行する。

建築許可が要求され、ほとんどの建物がこれに該当する。

3. 建築許可のための審査のフレームワーク

標準的な建築許可の審査のフレームワークは、住宅法 44 条 1 項に規定されている。

標準的な建築許可は次のような場合、却下される。

- ・ 建築物が建築規則 (*Bouwbesluit*) に適合していない場合
- ・ 建築物が基礎自治体の建築条例 (*bouwverordening*) に適合していない場合
- ・ 建築物が基礎自治体の土地利用計画 (*bestemmingsplan*)、管理規定 (*beheersverordening*) もしくはすでに実行された土地利用計画 (*inpassingsplan*) に適合していない場合
- ・ 建築物が、基礎自治体の執行部による外観に対する合理的な要求に適合していない場合 (*redelijke eisen van welstand*)
- ・ 建築物が歴史的建造物の許可を受けていない場合
- ・ 建築物が州の規則 (*provinciale verordening*) もしくは一般行政命令 (*algemene maatregel van bestuur*) に適合していない場合
- ・ 建築物が開発計画 (*exploitatieplan*) に適合していない場合

以下では、建築許可において重要である事項(建築規則、基礎自治体の建築条例、土地利用計画)について簡単に説明を加える。

(1) 建築規則

建築規則は、耐久性、安定性、耐火性、換気、防音、エネルギー性能、スロープや昼間の最低限の日照などの側面に関して容認される最低限の技術レベルを規定している。建築規則の技術的な規定には、技術的な住宅の質に関する記述が含まれ、例えばトイレの最低面積や床と天井の最低距離といった規定が含まれている。

建築規則は、国の命令であり、住宅法に基づく一

般行政命令 (*algemene maatregel van bestuur*) である。基礎自治体が新たな技術規則を付加したり、規制の水準を高めることはできない。したがって、原則的に、同じ規則が、オランダの各基礎自治体に適用される。

(2) 基礎自治体の建築条例

住宅法はすべての基礎自治体が建築条例を制定することとしている(住宅法 8 条)。住宅法は、建築条例に定められなければならない事項について規定している(住宅法 8 条 2 項)。これらの中には、土壌汚染の上に建築することを防止するための規定が含まれている。実際には、ほとんどの建築条例は似通っている。これは、ほとんどの基礎自治体がオランダ基礎自治体連合 (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*) の建築条例モデル (*Model Bouwverordening*) を使用しているためである。

(3) 土地利用計画

基礎自治体は、通常、多くの土地利用計画を有している。土地利用計画は、異なった計画の目的、すなわち、土地利用の望ましい変更を可能にすること(都市部の拡張等)や現況(自然保護地域や住居地域等)を統合することに使用される。つまり、土地利用計画は、どこに何を建て、どの規定(例えば、高さ制限など)が適用されるかを示すものである。これは、土地利用の目的 (*bestemmingen*) を、地図上に示すことによって行われる。土地利用の目的は、許可された土地の利用を示すことにあり、土地利用の目的の例として、居住地域、工業地域あるいは農地がある。

(4) 開発計画

空間計画法は、土地開発に対する基礎自治体の一定のサービスのコストは、当該基礎自治体のサービスから受益を受ける者から補填するという原則を規定している。こうしたサービスとして、例えば、公衆用道路、下水、橋、公共の駐車場、広場、公共の公園、公共の電灯、道路関連設備、公共のオブジェおよび自転車道といったものがある。

これらのサービスから実際の便益を受けるのは、開発業者である。基礎自治体と開発業者が、協定を締結することで、開発から便益を受けた当事者は、開発業者から基礎自治体の費用を回収するための法的要件を満たすことができる。この協定には、公共団体と民間デベロッパーの間の合意が要求される。行政サービスの見返りとして、開発業者によって基礎自治体に支払われるべき金額について、時として、合意に至らない場合もある。私法上の協定がない場合、空間計画法は、公法の下で、基礎自治体に当該費用を負担する義務を負わせている。

基礎自治体は、開発計画（空間計画法 6.12 条）を策定しなければならない。開発計画は、基礎自治体の議会で土地利用計画に適合しているかどうかを審査される（空間計画法 6.12 条 4 号）。空間計画法 6.13 条 1 号を遂行するために、開発計画には以下の事項が含まれる。

- ・ 開発されるべき地域の地図
- ・ 地域において必要とされる工事、施設、公共空間のレイアウトの記載
- ・ 開発予算 (*exploitatieopzet*)、すなわち、不動産開発にかかる費用と収入の試算
- ・ いかに補填されるべきコストが土地に配賦されるかといったことに関する記載

基礎自治体の執行部は、開発地域内の土地にかかる開発のコストを補填しなければならない。そのために、建築許可を有している者が基礎自治体に開発分担金の義務を負っているという建築計画に対する建築許可の状況を開発計画に添付する。

4. 法的保護

建築許可の申請者は許可が拒否された場合³、法的保護を使用することができる。一般行政法

(*Algemene wet bestuursrecht*) の下で、法的保護を取り巻く規定が適用され、異議申立て、控訴、上告の可能性が示される。

建築許可が却下された場合、申請者はまず、執行部に決定から 6 週間以内に異議の書面 (*bezwaarschrift*) を提出することで、異議の申立てを行うことができる。執行部が異議申立ての文書に根拠がないとみなせば、申請者はその決定に対して控訴できる。これは、執行部の決定から 6 週間以内に、裁判所に控訴の書面 (*beroepschrift*) を提出することによってなされなければならない。仮に裁判所が控訴に理由がないと決定すると、申請者は 6 週間以内に最高行政裁判所 (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*) に上告することが可能である。これは書面でなされなければならない。

法的保護は、また、建築許可が許可された場合にも適用される。これは、例えば、建築に関係する地域の住民が、建築物を建物の外観に関する合理的な基準に適合していないとみなした場合に生じる。住民もまた、異議申立て、控訴、上告の可能性を有する。

III. 環境許可

1. 概要

2010 年に導入が予定されている新たな環境許可は、規制緩和の一環として行われるものである。この単一の許可は、住宅、空間計画、環境の分野で、多くの既存の個々の許可に置き換えられる。現在、それぞれの既存の許可はそれぞれ手順、申請窓口、申請にかかる時間が異なり、課金制度も異なっている。新しい環境許可は様々な建物、自然、環境関連の許可を一緒にすることで、これまでの許可制度に終止符を打つよう設計されている。建物および物理的な利用の目的（建物、基礎、建設、使用、解体）に関する個々の許可、免除および通知は、1 つの新たな許可に統合される。1 つの公的機関に対する 1 つの許可申請（デジタル申

³ 建築許可に対する申請に対して基礎自治体は、許可が却下の決定をしなければならず、その決定は、地方の新聞に公表されるとともに、閲覧の用に供される。申請に対する決定が 13 週以内になされなければ、許可されたものとみなされる。

請)につき、1つの権限ある当局 (*bevoegd gezag*) が、処分を行う。申請手続および異議申立ての手続きもまた、一本化される。

2. 環境許可に統合される許可

およそ 25 の許可が新たな環境許可に統合される。統合は、以下の許可等に適用される。

1. 土地利用計画の適用除外
2. 解体許可
3. 建築許可
4. 建設許可 (道路、トンネル、その他の地下における工事に必要とされる)
5. 建築規則 2003 年の適用除外
6. 記念建造物および歴史的建造物法 1988 年の下で保護されている建物の修繕または解体に対する許可
7. 環境許可
8. 鉱業法の下での鉱業環境許可
9. 防火安全許可

州および基礎自治体の条例で要求されている以下の許可もまた、完全に統合される。

- ①伐採許可
- ②道路へのアクセスを利用または変更を伴う建設に対する許可
- ③看板広告の許可
- ④住居侵入者に対する警告に対する許可
- ⑤物資の保管に対する許可

環境許可の施行に伴い、上記の許可は廃止され、新たな環境許可へ統合される。

3. 環境許可の効果

単一の環境許可の導入によって、年間の行政コストは、民間部門で 3.2 百万ユーロ、家計部門で 3 百万ユーロ削減できるとされている。

4. 新法の施行

新たな一つの環境許可は、申請者と許可権者で

ある基礎自治体にとって大きな変化をもたらす。

行政庁は、統合によって行政プロセスを編成し直す必要がある。一つのプロジェクトに対して、行政庁は、8 週間以内に処分をする必要がある。複雑なプロジェクトの場合、処分に至るまで 6 ヶ月かかる。

環境許可の導入は、公報、ICT、研修、パイロットプロジェクトや施行プロジェクトによって強力に推進されている。許可の申請は電子申請によることが可能である。

政府は 2010 年 7 月 1 日からの施行を計画していたが ICT の整備が整わず、施行は 2010 年 10 月 1 日に延期された。

州や国の管轄を除くほとんどのケースにおいて、市町村の執行部が新たに統合された環境許可を行う権限のある機関となる。環境許可は、申請者にとって大きなメリットがある。申請者は、一つの許可に対して申請を行うだけでよい。しかしながら、環境許可を付与するにあたり基礎自治体は困難を伴う。これまでは、異なる基礎自治体の部署がそれぞれの許可に対して責任を負っていた。しかし、今後は、すべての基礎自治体の部署が協力して業務を行う必要がある。このことは、基礎自治体の部署の間の協力が重要になることを意味する。

IV. まとめ

オランダでは、土地利用と建築は多くの許可、とりわけ環境関連の許可によって規制されており、業界からの不満となっていた。およそ 25 の許可を統合する新たな環境許可は、規制緩和の一例で、業界からの不満に対応したものとなっている。環境許可の導入にしたがって、申請者は、一つの手続きによって一つの行政庁に請求し、一つの処分庁と交渉する必要がある。新法によって、環境許可の申請者は一つの行政窓口で済むようになる。さらに、新たな環境許可はインターネットで送信が可能な電子申請の形式を利用している。

複数の許可制度を統一するという試みは他の EU

諸国でも例がない。環境許可は政府の近代化、許可手続きの簡素化および経済成長の刺激としての試みである。それによって、許可を申請する事業や家計の時間が節約され、コストも削減される。この野心的な試みは、日本の許可制度を改善するための規制緩和政策に示唆を与えるであろう。オランダの環境許可に伴う実務経験から情報を得ることは、日本の制度に資すると思われる。また、それは、日本の都市計画および開発の法における規制緩和にとって興味深い例となると思われる。

日本において、建築行政の効率化のために、建築確認に民間委託の手法が採られてきた。しかし、この手法には問題がある。行政事務の効率がいかに実現されるべきかを考慮する必要がある。その際に、電子申請の導入、開発許可と建築確認との統一された制度、および許可を与える行政庁の権限が考慮されるべきである。

参考文献

1. Fred A M Hobma, E. T. Schutte-Postma, Planning and Development Law in the Netherlands :An Introduction, (TU Delft, 2010) .
2. Barrie Needham, Dutch land use planning: Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice (2007).
3. Environmental Licensing (General Provisions) Bill: Summary,
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=8049>
VROM (Ministerie van volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 住宅・空間計画・環境省)