
ドルトムントのFプラン策定時に提出された意見の扱いと
公共性に関する研究

課題番号 17560541

平成17年度～18年度科学研究費補助金（基盤研究(C)）

研究成果報告書

平成19年3月

研究代表者 阿部 成治
(福島大学人間発達文化学類教授)

はじめに

住民の生活と深く関わる都市計画において、住民の参加が必要であることは広く認められている。わが国においても、都市計画マスタープランの登場などを通じ、住民の参加が確実に進展してきているものの、まだ十分とは言えない。

わが国で都市計画における住民参加を初めて規定したのは、1968年に定められた新都市計画法である。この法律は、第16条に「公聴会の開催等」を、続く第17条に「都市計画の案の縦覧等」を定めた。「必要があると認めるとき」に開催される公聴会等に対し、第17条に定められている縦覧は、すべての都市計画決定に対して義務づけられている。したがって、縦覧を行い、それに対して住民が提出する意見書をどう扱うのかという問題は、都市計画における住民参加として最も重要なものだと言えよう。このように重要な位置づけにもかかわらず、わが国における実態を見ると、縦覧資料を閲覧に来る住民は少なく、提出される意見書の数も少なく、意見書が都市計画に影響を与えているという報告は聞かれない。都市計画への住民の関心が高まり、その参加がさらに重要になってきている現在、このような状況は残念である。

FプランとBプランという2段階の法定都市計画を有し、都市計画制度でモデルのひとつとされてきたドイツは、住民参加においても日本より進んだ面を有している。プラン策定に際しては、早期参加と縦覧という2段階の住民参加が義務づけられ、広く議論が行われて、多くの意見が提出されている。Bプランについては、実際の住民意見や、市議会での議論まで検討した研究が行われている。しかし、Fプラン策定については、日本はもちろん、ドイツにおいても報告を見出せなかった。ドイツにおいては、住民の意見提出は日常的に行われているため、意見とその扱いは研究対象としての関心を呼びにくい。一方、わが国から検討する場合、20年程度に1回しか行われぬFプラン策定は研究の機会が少なく、対象範囲が自治体全域と広いので作業量が膨大になるという困難が存在する。Fプラン策定時の意見に関する研究を見出せないのは、このためだと考えられる。

今回、インターネットを通じて入手したマスコミの報道を通じ、ルール地方の大都市ドルトムント市において、2000年から2004年にかけて新Fプランが策定されていることを、リアルタイムで知ることができた。そこで、策定後まだ日が浅く、資料の入手が容易であるというこの機会を捉え、Fプラン策定に際して実際にどのような意見が提出され、それらの意見がどう扱われ、プランに反映したのかという問題を検討することとした。

本研究は、2004年末に発効したドルトムント市の新Fプランの策定過程を対象に、そこで行われた住民や諸団体の参加を、提出意見の扱いという面から検討するものである。意見は、早期参加、縦覧、再縦覧と、計3回にわたって提出されている。そこで、提出意見とその扱いに関する市議会資料を入手し、分析すると同時に、現地調査を行って実態の把握に努めた。

連邦の建設法典に明示されているように、プラン策定は各種の公的・私的利害の間の衡量である。分析の視点として「公共性」を設定したのは、このためである。この作業により、ドイツの都市計画における住民参加の実態をよりよく把握し、わが国の都市計画に対して参考となる知見を得ることができるものと考えます。

最後に、この研究を進めるにあたって受けた多くの協力に感謝し、協力いただいた方々に対し、心から謝意を表したい。

平成19年3月

阿部 成治

【研究組織】

研究代表者 阿部 成治 (福島大学人間発達文化学類 教授)

【交付決定額】

平成17(2005)年度	1,000千円
平成18(2006)年度	800千円

合 計	1,800千円 (直接経費)
-----	----------------

【研究発表】

(1) 学会誌等

阿部成治「ドルトムントにおけるFプラン策定時の提出意見とその扱いに関する研究
- ドイツにおける土地利用計画への住民参加 - 」
都市計画論文集No.41-3、日本都市計画学会、2006年10月

ドルトムントのFプラン策定時に提出された意見の扱いと公共性に関する研究

目 次

はじめに

第1章	ドルトムント新Fプラン策定の経過	1
1 - 1	新Fプラン策定の背景	1
1 - 2	新Fプラン策定の方法と経過	3
第2章	早期参加時の提出意見とその扱い	7
2 - 1	早期参加の方法	7
2 - 2	提出意見の内容	10
2 - 3	提出意見の採用状況と行政見解	18
第3章	縦覧への意見と再縦覧の扱い	27
3 - 1	縦覧時の提出意見	27
3 - 2	提出意見と共同修正案の行方	36
3 - 3	再縦覧に対する意見	45
第4章	まとめ	51

資 料

ドルトムント新Fプラン	53
衡量冊子と意見の扱い	55

第 1 章 ドルトムント新 F プラン策定の経過

1 - 1 新 F プラン策定の背景

ドイツの重化学工業の中心ルール地方にあるドルトムント市の F プラン(旧プラン)は、1985年に発効したものである。F プランの有効期間は一般に 15～20 年とされているが、この旧プランは、石炭・鉄鋼関連産業の急速な衰退という、70 年代に開始された策定の時点では予想できなかった産業の構造変化に直面した。この結果、工業用地を中心に広い遊休地が生じる一方で、70 年代後半から減少しはじめた人口が、東欧諸国等からの経済難民の大量流入を受けて増加に転じ、新たな住宅用地が必要になった。これらの予測できなかった変化に直面したドルトムント市は、策定してまだ年数が浅いプランを何回となく部分修正することで都市計画を進めてきた¹⁾。しかし、部分修正には自ずと限度がある。こうして、1990 年代後半には、新 F プランを策定することが市の重要な懸案となっていた。

1999 年 9 月 12 日に投票が行われた市長と市議会議員の選挙において、それまで市議会ですべて過半数を有し、市行政を支える立場にある SPD(社会民主党)は、今後の経済発展のために時代に適した工業用地を確保することや、緑豊かな住宅地を開発することを公約にあげている。表 1 - 1 が市議会選挙の結果で、SPD は議席を減らし、2 大政党の SPD(社会民主党)と CDU(キリスト教民主同盟)が同数で、単独で過半数を制する政党はなかった。議会の過半数を制するには、両党のどちらかに第 3 党の緑の党が加わるか、あるいは SPD と CDU がまとまる必要があると、政党間の協力関係が重要な意味をもつ。この機会を利用し、第 3 党の緑の党は選挙後直ちに SPD と CDU に政策協定を呼びかけ、より柔軟な態度を示した CDU と 9 月末に協定が成立した。協定は F プラン策定にも触れており、策定で広範な市民参加を実施することや、工業用地は重工業が撤退した跡地の利用を優先すること、緑地確保のためいくつかの用地への住宅建設を見合わせることを盛り込んでいる。

一方、9 月末の決戦投票で選ばれた新市長ランゲマイヤー (SPD) は、10 月 21 日に行われた市議会の施政方針演説で、「将来において多彩な利用への要求に対してバランスをとるには、これらのビジョンをもとに全体構想にまとめることが肝要である。このために適切な手法として私が考えるのは、F プランを抜本的に改訂して新規策定することである」と、新 F プランの策定をアピールした。このように、新 F プラン策定の必要があるという点で、市長と市議会の間には、選挙前から暗黙の了解が形成されていた。

表 1 - 1 1999 年市議会選挙による議会構成

会派	SPD	CDU	緑の党	市民党	DVU	FDP	左翼連合
議席	34	34	8	2*	2	1	1

*) 後に、うち 1 名が市民党を離れ、無所属になっている。

政策協定を受け、CDU と緑の党は、1999 年 12 月 1 日付けで、F プラン策定を求める決議を共同で提出した。共同提案は、新 F プラン策定に関し、区単位で早期参加を行い、その際には当該区に関する説明を行うこと、これまで環境委員会が行ってきた作業を基礎に

して緑を重視し、持続性を尊重すること、住宅地の近くにも十分な工業用地を準備し、工場跡地を優先的に活用するよう努めること、等を求めた。12月14日には、SPDも新Fプラン策定を求める決議を提出し、住民に十分な説明を行うことや、建築家など専門家の提案を生かすため委員会をつくることを提案している。翌日行われた委員会の審議で、SPDは、CDUと緑の党の共同提案に同意するが、さらにそれを進めたいと考えて提案したと説明し、行政に対して、新Fプラン策定に必要な人的、財政的負担を示すように求めている。委員会の場で、住民参加の必要性を強調する緑の党は、先進的な自治体の経験に学ぶよう求めている。これらの議論を受け、都市計画担当助役のジーラウは、策定のために準備グループを設置し、その経過をガラス張りにしたいと述べている。

1999年12月16日に行われた市議会は、新たなFプラン策定が必要だという点で共通認識があるとして、CDUと緑の党の共同提案、およびSPDの提案を共に承認した後、さらに検討が必要だとして、議論を委員会に差し戻した。これを受け、委員会で、行政は人口予測等の作業を進めて策定開始議決の準備をすること、12月16日の決定を尊重すべきこと等を議論した後、共同提案とSPD提案をまとめる形で、「ドルトムント市議会は、行政に対し、ドルトムント市域について新たなFプランを策定することを求める」という決議を承認した。2000年2月3日の議会はこの決議を承認し、行政による新Fプラン策定の検討がスタートすることとなる。この決議に賛成しなかったのは、DVUだけである。このように、市議会において、新Fプランの策定は、CDUと緑の党の政策協定を背景に、両党にSPDが加わるという形で開始した。

この時の決定はまだFプラン策定の開始議決ではなく、策定の検討を求めるという性格のものである。決定を受けた行政は、Fプラン策定をどのような方法で進めるのか、費用や必要な人員はどの程度になるかを検討し、準備体制づくりを進めた。この作業の進展を受け、2000年12月14日の市議会が次の3点を議決した。

1. ドルトムント市新Fプランを策定するため、市行政はFプラン案と説明書案を作成すること。
2. アルンスベルク州管区政府がドルトムントを含む地域に対して新GEP（地方発展プラン）を策定しようとしていることを承知し、行政に対し、この手続きをFプラン新規策定の手続きと同時に進めることを依頼する。
3. 全ての区についてInSEKt（区レベルの総合発展構想）を作成することを行政に依頼する。

この策定開始議決で、公的に新Fプランの策定手続きが開始された。議決に賛成しなかったのは、市民党だけである。

- 1) 新Fプラン策定が終わりに近づきつつあった2004年7月7日に、旧Fプラン最後の変更手続きとなる第150回のFプラン変更手続きを開始することが市議会の環境・都市形成・住居委員会で決定された。この変更内容は策定中のプランに含まれており、同年12月23日の新プラン発効により、Fプラン変更手続きは実質的に終了している。

1 - 2 新Fプラン策定の方法と経過

(1) 新Fプラン策定の方法

Fプランを策定するという大きな作業のためには、時間と人が必要となる。1985年に発効した旧プランの策定には数十人のスタッフと8年の期間を要しているが、財政状況が厳しくなっているため、多数の担当者を長期に拘束することは困難である。また、策定に長い期間をかけることは、構造変化を迅速に進めるという新プランの任務にそぐわない結果となる。策定中に状況が変化し、発効時には一部について変更が必要な状況になっている恐れもある。

今回の新Fプラン策定は、市議会が新Fプラン策定の検討を依頼してから4年半、正式の策定議決を行ってからは3年半と、旧プランの半分以下の期間で終了している。市長と市議会議員の任期は5年なので、1期で策定できたわけである。しかも、策定作業を担ったFプランプロジェクトチームは10人弱と、旧プラン数分の1で済んでいる。このように能率よく策定を進めることができたのは、策定方法を工夫した成果である。ドルトムント市が策定を迅速に進めるために採用した方法は、主に次の3つである。

1. InSEKt(区レベルの総合発展構想 Integriertes Stadtbezirkentwicklungskonzept の頭文字をとったもの)を作成し、これを通じて住民の意見を早期に吸収する。
2. Fプランにとって重要な分野であるモビリティ(交通)、小売商業、住宅、経済(工業とオフィス)、環境の5部門についてマスタープランを作成する。
3. Fプラン表示の一般化を行い、2ha未満の小規模な土地利用は表示せず、公益施設やインフラも区レベル以上の意味があるものに表示を限定する。

図1-1は、Fプラン(F)、分野別のマスタープラン(MP)、そしてInSEKtの関係を模式的に示したものである。マスタープランは、交通や住宅用地など、Fプランに含まれる内容について、分野別に詳しく検討したものである。区毎の発展構想であるInSEKtは、内容的にみて、各マスタープランとFプランを各区に分け、市民にわかりやすく説明したものである。このように、3種類のプランは互いに密接な関連にある。

最終的な目標は、全市にわたって土地利用を総合的に示すFプランである。当初の計画では、マスタープランとInSEKtを先行させ、それが固まった後にFプランを進

めるという手順が考えられていた。しかし、周辺区のInSEKtの作成に予定より時間がかかり、この完成を待つとFプランを予定通り策定できない状況となったため、2002年に入ると、3つの計画が同時に進められるように変更された。この結果、2002年9月にFプラン原案を作成し終えている。この時点では、一部のInSEKtはまだ完成していなかったが、各区における住民への説明は、InSEKtを先に行い、続いてFプラン原案という手順がとられている。その後はFプランを中心に参加と調整が進められ、Fプランの検討を受けてInSEKtが手直しされた結果が、Fプラン再縦覧案を議決した2004年6月の議会で承認されている。InSEKtは、各マスタープランとFプランを区別に分割してまとめるものなので、

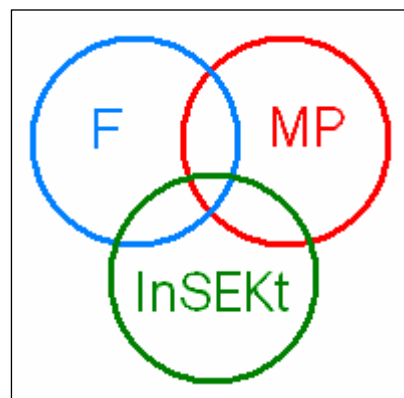


図1-1 3種類のプランの関連
(Fプラン説明書より)

Fプランと InSEkt の策定は実質的に同時に進行しており、どちらを先に完成させるのかは、それほど大きな問題ではない。

多数の利害についての衡量が必要な F プラン策定では、そのための組織作りも重要である。F プラン策定の中心となったのは 10 人弱のプロジェクトチームであるが、多数の利害のバランスを考え、策定の全過程を効果的に進めるため、行政と政治の両分野に委員会が設置され、プロジェクトチームと緊密な連絡をとれるように配慮された。新 F プランの策定は行政全体の任務でもあるため、プロジェクトチームのメンバーと専門部局の責任者によって分野別の専門グループを形成し、作業が進められた。また、調整を円滑に進めるため、プランに関係する部局長を網羅した Lenkungsausschuss (指導的委員会) が置かれている。一方、F プランを決定する権限は市議会にあるので、議会各派の意向が重要となる。そこで、早期に政治家が策定に参加できる場を確保するため、議会各派の代表が参加する Steuernskreis (調整委員会) が設けられた。

この 2 つの組織を活用し、作業の経過を全関係者にガラス張りにすることで、円滑な策定に努められている。

(2) F プラン表示の精度と一般化

ドルトムントの新 F プラン策定では、迅速に進めるために表示の一般化が図られた。「プラン表示の一般化を図るか、それとも詳細に示すか」というプラン精度の問題は、F プラン策定における重要ポイントのひとつであり、自治体の状況に応じていろいろな扱いが行われている。

拘束力を有し、500 分の 1 程度で細部まで正確に示そうとされる B プランと異なり、F プランは骨格を示す準備的なプランで、一般に 1 万分の 1 から 2 万分の 1 の地図を用いて表示される。ただ、同じ縮尺であっても、どの程度細かい点まで示すのかという精度の設定には、複数の考え方がある。たとえば、F プランを何回も変更する経験をしたブレーメンは、70 年代末の F プラン策定にあたり、土地利用を 3~5ha 以上の単位で示すという一般化の道を選んだ。逆に詳細な F プランを選択する自治体もあり、F プランの精度をどう設定するのかは、自治体の置かれた状況に応じて決められる¹⁾。

ドルトムントの旧 F プランは、縮尺的には 2 万分の 1 で作成されていたが、表示はかなり詳細で、ある土地に何の用途が表示されているのかをほぼ読み取ることが可能であった。しかも、産業系の地区や特別地区については容積率などの密度規制が示され、かなり小規模な子どもの遊び場もマークで示していた。このように詳しい表示が、後の B プラン策定の枠組みを具体的に示すという長所を有すことは確かである。しかし、このためには F プラン策定時に多くの調整作業が必要となり、多数の時間と人数が必要となる。この努力が報われればいいが、産業構造の大きな変化に直面したドルトムントの旧 F プランの場合は、B プラン策定の度に F プランを変更しなければならない状況となり、F プラン策定に費やした労力の一部は無駄になったと言えるだろう。

今回の新 F プラン策定にあたり、ドルトムント市は、旧プランとは異なる「一般化」の道を選んだ。具体的には、「2 ha を表示の限界とし、縮尺 2 万分の 1 の地図を基礎にすることとし、公益施設やインフラについても、少なくとも区レベルの意味があるかどうかで表示の有無を決める。この結果、住宅地のなかにある緑地や工場でも、規模が 2 ha に達し

ない場合は、原則として周囲と同じく住宅地として表示され、独自の表示は行われぬ。また、区に何ヶ所かある施設（たとえばごみの積み替え施設）については、マークも示されない。この方法でFプランが策定された場合、公害防止等の観点から問題がなければ、Fプランで住宅用地とされた地区に対し、2 ha 未満の工業用地を含むBプランを展開することも可能になるので、Fプラン変更の必要性が低くなる。

これまで旧Fプランの修正に多くの労力を費やしてきたドルトムントが一般化の道を選んだことは、十分理解できる。提出意見への市の対応でも、「2 ha の表示限界以下である」、あるいは「区レベルの施設でない」として示す必要がないと判断している例がいくつかある。今回の新Fプランは、表示の一般化によって策定作業への負担を軽減し、結果的に準備的なプランであるFプランの趣旨に沿うこととなったと考えて良いだろう。

(3) Fプランの策定経過

今回の新Fプラン策定の進行経過を図示すると、図1-2になる。1999年末の市議会でのFプラン策定の方向が明らかになったのを受け、2000年に行政内部の検討が始まった。行政内部で約1年間検討した後、2000年末には策定開始の議決が行われた。2001年に入ると、策定開始議決を受けてFプラン策定への準備が本格的に進められ、まず半年かけてFプラン策定に最適なプロジェクトチームが形成された。このプロジェクトチームが中心となって、早期参加の基礎となるFプラン原案の作成が進められ、2002年9月に議会に提案し、承認された。その後の2年間は、Fプラン策定で最も重要な「参加と調整」の期間である。公益代表機関や市民の意見を受けてFプランの調整が行われており、2004年6月の再縦覧案の決定でこの作業は実質的に終了した。

分野別マスタープランとInSEKtは、Fプラン策定開始議決に先行して2000年に着手されている。今回のFプラン策定に際して作成されたInSEKtとマスタープランの矢印が図の右方向に伸びているが、これは両プランを今後も継続的に更新し、将来のFプラン改訂やまちづくりに活用していくことを示している。

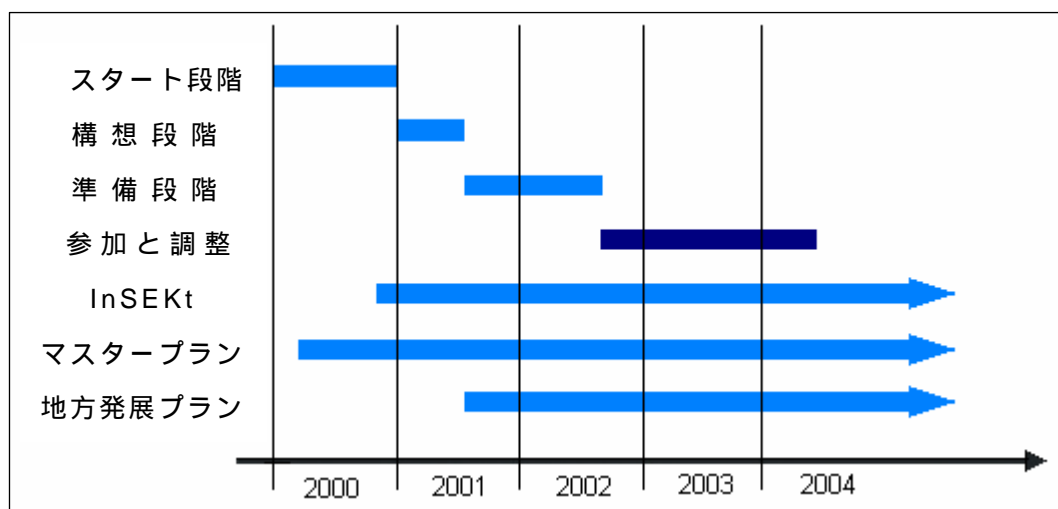


図1-2 Fプランの策定作業の経過

(Fプラン説明書にある図を一部修正)

図 1 - 2 で最も下に示されている「地方発展プラン」は、自治体を超えた地域レベルのプランで、Fプランの上位計画となる。策定を担当するのは、州管区政府である。今回のドルトムント新Fプラン策定が地域の構造変化を受けた意義を有すことに配慮し、州管区政府は、ドルトムントのFプラン策定とほぼ同時期に、地方発展プランのドルトムント市を含む部分につき、改訂作業を行っている²⁾。

表 1 - 2 に、今回のドルトムント新Fプラン策定手続きに関する主要な経過をまとめて示した。新Fプランは 2004 年 9 月 23 日の市議会で議決されているが、その 3 日後の 26 日には次期の市議会議員選挙が行われている。ドルトムントの新Fプラン策定は、市議会議員任期の冒頭から最後までを費やす大事業であったが、策定を開始した際の議員任期中に終わることができた点で、予定どおり完成している。

表 1 - 2 新Fプラン策定までの主な経過

日付	内 容
1985.06.27	旧Fプランが発効
1999.09.12	市議会議員・市長選挙（市長選は1999.09.26に決戦投票）
2000.02.03	議会が新Fプランの策定準備を行政に依頼
2000.12.14	議会がFプラン策定手続きの開始を議決
2002.09.26	議会が早期参加の基礎となる原案を議決
2002.10.10	公益代表機関と周辺自治体に参画の文書を送付
2003.01.22	市役所で早期住民参加の開始行事
2003.02.11～03.26	各区においてFプラン原案を市民に説明
2003.07.28	早期参加における意見提出の締切り
2003.10.09	議会が早期参加の結果を承認し、Fプラン案の縦覧を議決
2003.10.27～12.05	Fプラン案の縦覧と意見の提出
2004.02.20	SPDと緑の党が共同修正案を提出
2004.06.17	議会が縦覧の結果を承認し、再縦覧を議決
2004.07.05～07.23	Fプラン案の再縦覧と意見の提出
2004.09.23	議会が再縦覧の結果を承認し、Fプランを議決
2004.12.23	上級官庁の認可を受けたFプランを公告し、発効

注) ゴチックは建設法典に示されている策定手続きを示す。

- 1) 阿部成治「西ドイツの自治体における計画の多段階化」、日本都市計画学会「都市計画」第 139 号、1986 年。
- 2) 2001 年 12 月 6 日の地方計画議会における議決で策定が開始され、2003 年 7 月 28 日の議決でプランが承認され、州の認可を経て 2004 年 8 月 9 日に公告されている。

第 2 章 早期参加時の提出意見とその扱い

2 - 1 早期参加の方法

ドルトムント市の新 F プラン策定においては、市民や各種団体に対し、早期参加、縦覧、再縦覧と、3 回にわたって意見を提出する機会が与えられた。なかでも、最も広範に参加が図られ、多数の意見が提出されたのが、「早期参加」の段階である。早期参加の方法につき、建設法典は次のように示しているだけで、実際にどのような方法を採用するのかは、各自治体の創意工夫に委ねられている。

住民は、可能な限り早い時期に、計画の一般的な目標と目的、当該区域の再編成または発展として考えられる本質的に異なる解決、および計画で予測される影響に関し、公的に情報を知らされるものとし、意見を表明し議論を行う機会を与えられるものとする。(建設法典第 3 条第 1 項第 1 文)

この規定は、F プランと B プランに共通したものである。B プランでは、対象地区と周辺にプラン案を配布し、説明会を行って議論を行う例が多いが、市全体を対象とする F プランでは、より広範な参加が図られるのが通例である。ドルトムント市議会も、先進的な試みを行った自治体に学び、広い参加を行うように求めた。

ドルトムントのような大都市になると、全市レベルで市民参加を図るだけでは不十分であり、よりきめの細かい参加が望まれる。CDU と緑の党が、1999 年 12 月 1 日付けで提出した決議において、区単位で早期参加を行うように求めたのはこのためで、SDP もこの方針を支持した。これを受け、行政は、F プランの原案を各区で説明するだけでなく、それに先立って区の総合発展構想 InSEKt を作成して説明を行い、早期に市民の意見を把握することとした。

F プランのために作成されたドルトムントの区総合発展構想 InSEKt は、区の空間構成、人口、住宅、業務、交通、商業、公共施設、文化、レクリエーション、緑地、プロジェクトなどについて述べた後、これから用途転換が考えられる候補用地（潜在用地）の一覧を示し、それをもとに土地利用構想を描いている。なかでも市民の関心を呼び、議論となったのが候補用地で、その後の新 F プラン策定過程で主に争われることとなったのが、これら用地の扱いである。

F プランは区の全ての用地に関して土地利用を示したものだが、すでに住宅が建設されていたり、商店街が形成されていたり、道路がある等、用途転換が考えにくい部分は現状に沿った表示が行われ、とくに反対も出されない。意見が強く対立するは、農地の宅地化など、これから用途の転換が考えられる用地である。F プランにおいては、現況に沿う部分と、これから転換する部分とが、区別せずに示される。一方、市民等に表示された InSEKt は、後者を「候補用地」として別記している。このため、今後の土地利用の転換が強調され、市民にとって考え易い資料となっている。

図 2 - 1 が、候補用地表示の例である。候補用地は住宅用地、工業用地、緑地などに色分けされて番号が付けられ、本文で各々の用地について説明が行われている。その後の F

プランへの参加では、InSEKtに示した候補用地のどこを採用し、どれは断念するのが大きな争点になっている。つまり、Fプランで問題になる主要な争点は、InSEKtの段階で、市民にわかりやすい形で示されていたわけである。

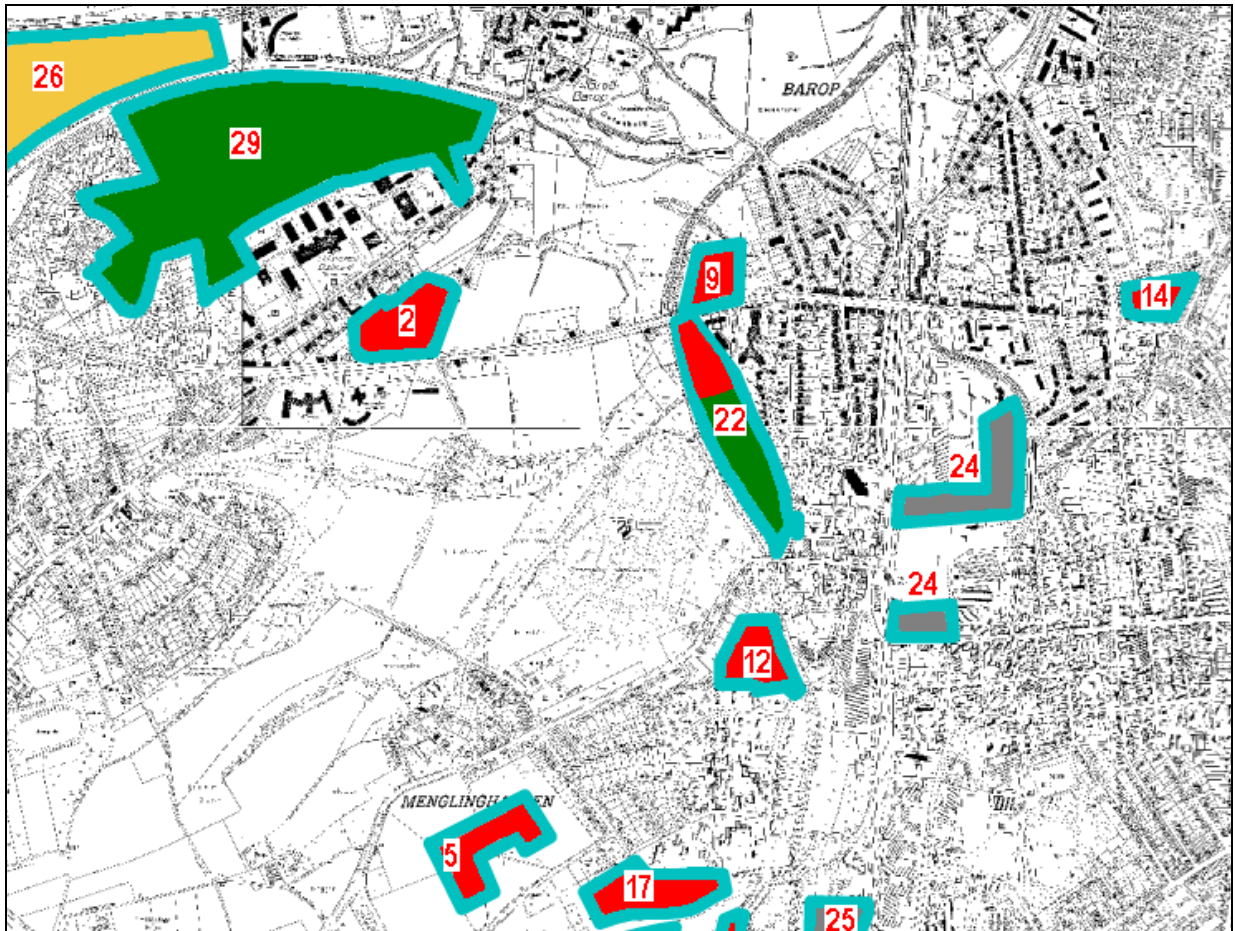


図 2 - 1 InSEKtにおける候補用地表示の例

最も早く InSEKt が提示されたのは都心北区で、2000年12月6日の区評議会にランゲマイヤー市長と都市計画担当助役のジーラウが出席し、説明している。その翌週に行われた市議会は、策定開始を議決すると同時に、全区について InSEKt を作成するという行政の方針を承認し、InSEKt 作成を行政に依頼した（1 - 1 参照）。

作成された InSEKt は、各区の評議会で説明された後、区民への説明会が行われている。表 2 - 1 が、区評議会の説明日程である。都心3区の InSEKt は順調に進んだが、郊外区では検討の必要な点が多く、時間がかかるようになったことがわかる。InSEKt を受けて F プラン策定を進める方法では F プラン策定に時間がかかりすぎるため、先

表 2 - 1 区評議会への InSEKt 説明

区	説明日程
都心北	2000.12.06
都心東	2001.04.24
都心西	2001.06.20
エーフィング	2001.09.12
アブラーベック	2001.12.11
シャルンホルスト	2002.04.16
リュトゲンドルトムント	2002.07.09
ホンブルフ	2002.09.17
メングデ	2003.01.21
ブラッケル	2003.01.22
フッカルデ	2003.02.13
ヘルデ	2003.02.25

に説明したように、2002年に入ると InSEKt と F プランの原案作成作業が同時に進められ、早期参加の基礎とする F プラン原案が 2002 年 9 月 26 日の市議会で認められた。この結果、いくつかの郊外区では、結果的に F プラン原案が InSEKt に先行して完成することになったが、2002 年中は F プラン原案に関する参加は公益代表機関と周辺自治体に止められた。F プラン原案の市民への説明が始められたのは、2003 年 1 月 22 日の夕方に市役所で行われた市民参加の開始を告げる行事からで、各区の説明会も InSEKt の後になるよう配慮された。InSEKt の公表が最後となったヘルデ区の場合、InSEKt が公表されたのが 2003 年 1 月 23 日で、1 ヶ月後にあたる 2 月 25 日の区評議会で説明された後、3 月 13 日に市民への説明会が開かれている。そして、市民と対象とした F プラン原案の説明は、さらに 2 週間後の 3 月 26 日に行われた。

このように、各区において、InSEKt が区評議会と市民に、F プラン原案が市民にと、計 3 回の説明会が行われている。この他に、マスタープランに関しても参加行事が行われている。これらの結果、早期参加の意見を締め切るまでの期間に、市全体で約 70 回の説明会が開催され、延べ 1 万人前後の市民と政治家が F プランの議論に参加した。この他に、各区に関して F プラン原案を説明する簡単なパンフレットを配布し、全戸配布される「市民の手紙」に F プラン策定に関する記事を掲載し、市民参加を呼びかけている。

以上のように、ドルトムントの新 F プラン策定においては、建設法典が求めるレベルをはるかに超えた市民参加が推進されている。早期参加と縦覧の際に多くの意見が提出されたことは、行政がこのように参加に尽力した結果であることを、忘れてはならない。

2 - 2 提出意見の内容

(1)意見の件数と概要

半年間にわたるFプラン原案に対する早期参加の期間に、行政に多数の意見が寄せられた。新聞は、2003年7月28日までに1,400件に上る意見が文書で提出されたと報道しているが、この数字は提出意見の内容をポイント毎に分割し、細かく数えた結果であり、実際に意見を提出した団体や個人は200強である。行政は、これら多数の意見を検討して行政の見解をまとめ、必要と考えられた修正を施し、新Fプランの縦覧案を作成した。数は不明だが、この他にも締切り後に提出されたり、口頭で述べられた意見があり、その一部は縦覧案作成の段階で採用されている¹⁾。

行政が検討した結果は、「衡量結果(Abwägungsergebnisse)」と題する冊子にまとめられ、縦覧案を審議する資料として議会に提出されている。冊子では、各提案を整理して順番に並べた上で、提案内容、提案の位置を示す図面、そして行政の見解と、原案修正の有無が示されている。ほとんどのページには各2件ずつ示されているが、1ページ以上を使用し、詳しく説明している提案がある一方で、図面を略して1ページに多数の提案を扱っている部分もあり、全302ページで637件(種類)になる。僅か1ヶ月強という短い時間で作成されたため、同じ意見が重複して2ヶ所に出てくるものが19件あり²⁾、意見の種類は全体で618件になる。このうち、214件では複数の主体(延べ630名)から同趣旨の意見が出されおり、404件は単独意見であった。両者を合計すると、意見提出者の数は延べ1034になる³⁾。最も多くの者から意見が提出されたのが大学南バイパスの表示で、3つの公益代表機関と52名の市民等から反対意見が出されている⁴⁾。

早期参加に対する意見の提出状況を、表2-2に示した。表の「公益代表機関」は公共機関ではなく、都市計画に関係した公益に関連する民間団体を含んだ概念で、州が標準を示している。しかし、社会の発展で類似した目的を有す団体が生まれており、例えばルール地方の公共交通を統括する上部団体であるルール交通連合や、NPOの障害者連盟は、州のリストに含まれていない。そこで、ドルトムント市は20前後の団体にも追加的に意見を求めており、表ではこれらの機関も「公益代表機関」として扱っている。

表2-2 早期参加時の意見提出状況

提出者	人(機関)数	意見数	平均	1件のみ
公益代表機関	31	637	20.5	6
周辺自治体	4	14	3.5	1
市民等	193	383	2.0	141
計	228	1034	4.5	148

Fプラン原案が送付された90の公益代表機関のうち、意見を提出したのは3分の1強にあたる31で、意見の数は延べ637件になる。最も多くの意見を提出したのがドルトムントの自然保護・景域保全を扱うドルトムント景域委員会で、実に187件に及ぶ。ドルトムントは郡に属さない特別市であるため、景域委員会はドルトムント市域だけを対象にしている。しかし、この委員会はもともと郡レベルの機関であるため、組織が市行政とは別で、独自性を有している。景域委員会の委員長を務めるクヴィテック氏は、ドイツ最大の環境団体であるドイツ環境自然保護連盟(BUND)のドルトムント支部代表でもある。そのドイツ環境自然保護連盟は公益代表機関とされており、174件と景域委員会に次ぐ数の意見を提出しており、意見の内容はほとんどが景域委員会と共通している。他に多くの意見を

提出した公益代表機関として、教会連合 50 件、州森林局 44 件、エムシャー協同組合 33 件と続く。森林局以外の州レベルからも、計 46 件（景域：24、道路：13、不動産：5、環境：4、水：1）の意見が提出されている。周辺地域からは、3つの自治体と1つの郡が意見を提出しているが、内容は延べ 14 件と少ない。一方、一般の市民（企業を含む）では⁵⁾、193 の者が延べ 383 件の意見を提出している。なかには 10 件以上の意見を提出した者もいるが、7 割強の 141 人は各 1 件の提出であった。

衡量結果の冊子は、これら意見を区毎に分け、意見の対象によって住宅、経済、緑地、インフラ、交通の 5 つに分類して並べている⁶⁾。意見のなかには、「住宅用地が広すぎる」、「車の利用を避けるため、新住宅地は停留所から徒歩で行けるところに限り、L R T から 400m、鉄道から 600m 以内にすべきである」、「用途を変更した用地の面積総計を示してほしい」、あるいは「環境保護を高めるべきだ」など、意見の対象となる具体的な用地のない抽象的な意見も見られた。以下では、618 件からこれらの抽象的な意見 38 件を除外し、残る 580 の意見を対象に分析を行う。

表 2 - 3 早期参加提出意見の分布

区	住宅	経済	緑地	インフラ	交通	計	分析件数
全 市	11	7	8	9	5	40	8
都 心 西	0	6	1	3	6	16	16
都 心 北	1	7	6	3	5	22	22
都 心 東	1	1	4	2	9	17	17
エーフィング	9	4	20	4	4	41	41
シャルンホルスト	21	1	22	7	4	55	55
ブラッケル	17	8	22	6	14	67	63
アプラーベック	27	5	14	7	5	58	57
ヘルデ	20	0	17	8	6	51	51
ホンプルフ	21	8	19	15	9	72	72
リュトゲンドルトムント	17	13	35	11	11	87	87
フッカルデ	10	11	19	10	4	54	54
メ ンゲデ	8	8	16	2	4	38	37
計	163	79	203	87	86	618	580

表 2 - 3 に、これら 618 件の意見の分布と、分析対象とした 580 件を区別に示した。この表から、次の点がわかる。

1. 市街化が進んでいる都心 3 区は件数が少なく、多くの農地や緑地が残存している郊外区では多数の意見が提出されている。
2. 用地の種類別に見ると、最も多いのが緑地（農地や森林も含む）に対するもので、次が住宅用地である。これは、宅地化をめぐる多くの意見が提出されていることを示している。
3. 都心 3 区では住宅用地に対する意見がほとんどなく、交通に関する意見が相対的に多

い。これは、中心部には開発の余地が少なく、土地利用の転換が考えられるのは鉄道や工場の跡地が中心となるためである。

これら多数の意見を受けて検討した結果、意見の4分の1では原案が意見に沿って修正されており、行政が「原案はすでに意見に沿っている」と判断した例を加えると3割を超える。この他に、1割以上では、意見に対処するために表示の一部が修正されているので、提出意見の半数近くに対し、何らかの修正が行われたわけである。わが国においては、このように提出意見の半数近くを取り入れる形で都市計画プランが策定されている状況をイメージすることは、ほとんど不可能である。以下、意見の提出者と意見の内容、および行政の検討結果につき、詳しく検討していきたい。

(2)意見の提出者と内容

意見の内容を区分したところ、85年の旧プラン表示に戻す提案が15%（うち半数は緑地系⁷⁾表示に戻すことを提案）、緑地系に表示することを提案するものが14%、住宅や産業系表示を求めるものが15%、同じ緑地系のなかでの表示変更を求めるものが27%、路線表示に関係するものが11%で、その他の意見が17%あった。全体として緑を求める傾向が強いが、これは景域関連団体が多数の意見を提出した影響である。なお、85年の旧Fプランの表示は、1985年に決定されたプランにその後の変更を加えて1995年に作成されたプランによって調べている⁸⁾。

表2-4 早期参加意見の提出者と内容

意見提出者	件数	85年プランの表示に				緑地系 に	住宅用 地に	産業系 に	緑地系内 で変更を	路線の		その他	単独 意見	
		緑地系 に	住宅用 地に	産業系 に	その他 に					表示を	路線に 反対			
公益代表 機関	景域関連	146	17.8%	-	-	0.7%	34.2%	-	-	37.0%	-	6.2%	4.1%	13.0%
	森林局	44	-	-	-	-	-	-	100.0%	-	-	-	-	100.0%
	交通関連	33	6.1%	-	-	12.1%	3.0%	15.2%	6.1%	6.1%	36.4%	-	15.2%	75.8%
	エムシャー	29	-	-	3.4%	3.4%	-	-	-	41.4%	44.8%	-	6.9%	100.0%
	教会	49	-	20.4%	-	2.0%	-	49.0%	-	26.5%	-	-	2.0%	98.0%
	商工団体	14	-	-	35.7%	7.1%	-	-	21.4%	-	-	-	35.7%	78.6%
	その他	40	-	5.0%	10.0%	-	5.0%	2.5%	20.0%	-	17.5%	-	40.0%	95.0%
周辺自治体	8	-	-	-	12.5%	-	-	12.5%	-	25.0%	-	50.0%	87.5%	
市民等	180	4.4%	3.3%	-	2.2%	6.7%	21.7%	2.8%	16.1%	5.6%	3.3%	33.9%	86.1%	
市民と景域関連	37	27.0%	-	-	-	45.9%	-	-	10.8%	-	16.2%	-	0.0%	
計	580	7.9%	3.1%	1.7%	2.2%	14.1%	11.9%	3.3%	27.2%	7.6%	3.6%	17.2%	64.8%	

提案の内容は、意見提出者と関連が深い。そこで、意見を提出者毎に区分して示したのが表2-4である。複数の者が同趣旨の意見を提出している場合は、主たる意見提出者のところに示しているが⁹⁾、市民と景域関連の団体が同趣旨の意見を提出しているケースが多数あったので、これは「市民と景域関連」としてまとめて示した。意見提出者の「景域関連」とは、ドルトムント景域委員会、ドイツ環境自然保護連盟、および州の景域担当局

で、「交通関連」は、ドイツ鉄道、ドルトムント交通局や州の道路局など、鉄道・道路の運営が行政を行っている機関である。エムシャー協同組合は、エムシャー流域の自治体が協力して設立した一部事務組合（Zweckverband）で、現在、ドルトムント市内各地においてエムシャー流域の再自然化計画を進めている。

この表から、意見提出者と内容の間に深い関連のあることが明らかである。景域関連団体が緑の拡大を要求するなど、公益代表機関は自らの利害に深く関係した内容を提案しており、意見の専門性が感じられる。表の右端に、単独意見の比率を示した。ドルトムント景域委員会とドイツ環境自然保護連盟が多数の同一意見を提出している景域関係を除き、公益代表機関の意見は大半が単独意見で、公益代表機関以外の市民等と共通する意見は、教会と商工団体に各1件あっただけである。なお、交通関係でも複数意見が多めだが、これはドルトムント市の交通会社とその上部団体であるルール地方交通連合が同一意見を提出していた影響である。周辺自治体と市民も、単独意見が多い。

ところで、同じ住宅用地表示を求める場合でも、現農地に対して求める場合と、現に住宅や教会が存在する用地に対して求める場合では、意味が異なる。そこで、目ざしている土地利用の方向、つまり意見が現状を維持しようとしているのか変化させようとしているのか、変化の場合はどの方向を目ざしているのかにより、意見を次の8つに分類した。

1. 自然化：一般的な緑地を近自然緑地にしたり、工場跡地の緑地化を図るなど、宅地以外の用地を対象に、さらに土地利用の自然化を求める意見である。意見全体の9%がここに分類される。
2. 維持：最も多く提出された意見が現在の土地利用を認め、現況に沿った表示を求める意見で、4割に達した。そこで、現施設の維持と、農地の維持を求める意見は別にまとめ、それ以外の維持を求める意見を「維持」としてまとめた。ほとんどが建設活動を準備する表示に反対して現状維持を求める意見で、意見の対象は、農地を宅地化して住宅用地にしたり、新規に道路を建設する表示である。意見全体の31%と、区分の中で最も多い。
3. 施設維持：現存する工場に対して産業系の表示を求めたり、住宅に対して住宅用地の表示を求めるなど、現に立地している施設に応じた表示を求める意見である。量的には、意見全体の4%と少ない。
4. 農地維持：原案には、農地に対して緑地や森林を表示した部分がかかなりあった。そこで、農業を継続できなくなることを恐れて提出された意見で、全体の5%ある。なお、農地の宅地化に反対する意見も結果的には農地維持を目ざしているが、これら宅地化への反対意見は「維持」に区分している。
5. 開発：農地を住宅や工場の用地にしたり、道路を建設するなど、建設活動を準備する表示を目ざす意見である。量的にみて意見全体の18%と、かなり多い。
6. 同等別：農地を森林にしたり、公益用地や鉄道用地を住宅用地するなど、宅地化するかどうかではなく、土地の利用度が現状をほぼ同等と考えられる土地利用を目ざす意見である。意見全体の11%を占める。
7. 形式：樹木が多い地区を森林と示したり、現存するリサイクル施設や小川を表示したり、他の計画で確保されている内容に合わせた表示を求めるなど、土地利用の実態に応じたFプラン表示を求める形式的な意見で、将来の土地利用にはほとんど影響しな

い。ここには意見全体の19%が分類され、「維持」に次いで多い。

8. 以上に分類できない意見4%は、「その他」としてまとめた。その多くは、土地利用の骨格を示すFプランには関係のない提案である。

以上の区分を行う規準となる現在の土地利用は、InSEKtの審議に際して市議会に提供された航空写真から判断した¹⁰⁾。なお、クラインガルテンの位置づけは微妙で、一般的には緑地に分類されるものの、環境保全に反するとして、景域関連団体がクラインガルテン新設に多くの反対意見を提出していた。そこで、クラインガルテンを宅地と一般緑地の中間に位置づけ、農地や一般の緑地にクラインガルテンを表示するのに反対する意見は「同等別」でなく「維持」に、また農地をクラインガルテンにする意見は「開発」に区分した。墓地についてもクラインガルテンと同様な問題があるので、クラインガルテンと同じ位置づけにして方向を判断した。他にも、「維持」か「形式」か、あるいは「同等別」か「形式」かなど、分類に悩むケースがあったが、将来の土地利用という観点を基本に分類を行っている。

表2-5 早期参加意見の目ざす方向

意見提出者	件数	自然化	維持	施設維持	農地維持	開発	同等別	形式	その他	
全体	580	9.5%	30.5%	3.6%	4.8%	17.8%	10.5%	18.8%	4.5%	
公益代表機関	景域関連	146	26.0%	71.2%	-	-	-	2.1%	-	0.7%
	森林局	44	-	-	-	-	-	18.2%	81.8%	-
	交通関連	33	6.1%	6.1%	15.2%	-	30.3%	24.2%	12.1%	6.1%
	エムシャー	29	-	-	-	-	6.9%	6.9%	86.2%	-
	教会	49	-	-	4.1%	24.5%	51.0%	16.3%	4.1%	-
	商工団体	14	-	-	42.9%	-	21.4%	28.6%	7.1%	-
	その他	40	-	5.0%	12.5%	-	12.5%	10.0%	60.0%	-
周辺自治体	8	-	12.5%	-	-	25.0%	37.5%	12.5%	12.5%	
市民等	180	7.2%	17.8%	1.7%	8.9%	31.1%	11.7%	9.4%	12.2%	
市民と景域関連	37	5.4%	94.6%	-	-	-	-	-	-	
85年プランの表示に	緑地系に	46	-	100.0%	-	-	-	-	-	
	住宅用地に	18	-	-	5.6%	-	94.4%	-	-	
	産業系に	10	-	-	70.0%	-	10.0%	10.0%	10.0%	
	その他に	13	-	-	38.5%	-	23.1%	15.4%	15.4%	7.7%
緑地系に	82	9.8%	86.6%	-	-	-	-	3.7%	-	
住宅用地に	69	-	-	2.9%	-	69.6%	24.6%	2.9%	-	
産業系に	19	-	-	15.8%	-	15.8%	36.8%	31.6%	-	
緑地系内で変更を	158	25.9%	15.2%	-	17.7%	0.6%	8.2%	31.6%	0.6%	
路線の表示を	44	-	-	2.3%	-	45.5%	4.5%	45.5%	2.3%	
路線に反対	21	-	95.2%	-	-	-	-	-	4.8%	
その他	100	6.0%	15.0%	2.0%	-	10.0%	19.0%	26.0%	22.0%	

表 2 - 5 に、意見が目ざす方向を、意見提出者別、および意見内容の区分（表 2 - 4）別に示した。表 2 - 4 も併せて検討すると、意見提出者と提出意見の間に深い関係があることが明らかである。

まず、景域関連団体の意見はほとんどが「自然化」か「維持」で、開発の抑制を求める点で一貫しており、すでに緑地系が表示されている場合も、森林や整備された公園を制限し、ビオトープ空間の拡大を求めて意見を提出していた。方向が「同等別」と「その他」に区分された計 4 件も、以上の例外ではない。市民と景域関連が同時に意見を出している 37 件についても、同様である。

森林局の意見は、森林を増加させる点で一貫している。「形式」（36 件）では現に樹木が生育しているとして、また「同等別」（8 件）では今後の森林化が考えられる用地だとして、表示を森林へ変更するように意見を提出している。

交通関連 33 件のうち 24 件は鉄道、9 件は道路関連の意見で、路線の表示を求めるものが多い。最近の鉄道技術の革新と車の普及によって不要になる鉄道用地も多く、所有者であるドイツ鉄道が、今後の活用を目指して住宅用地表示を求めたり、まだ施設が残っていると旧表示である鉄道用地表示を求めたりしている。「自然化」と「維持」の意見（各 2 件）は、道路建設のための代償用地に関する意見で、開発と表裏一体のものである。

エムシャー協同組合の意見は、ほとんどが形式的なものである。85 年の旧プランには小川は表示されず、F プラン原案もその方針を踏襲して作成されていた。環境意識の高まりを背景に、エムシャー協同組合は、それまで示されていなかった多数の小川を表示するように求めた。また、現在進めているエムシャー等の再自然化事業に必要な遊水池などの表示も求めている。「開発」の 2 件は、小川沿いにある空港跡地の利用についての意見で、エムシャー協同組合の任務には関係がなく、原案検討の過程で参考として提出したものだと思われる。

教会の意見は、7 割が住宅用地の表示を求めるもので、残りの大半は農地の維持を求めている。意見の背景には、キリスト教徒人口の減少や失業者の影響で収入が大幅に減少し、教区の統廃合が避けられなくなってきているという、教会を取りまく厳しい状況がある。従来、教会は公益用地として示されることが多かったが、それでは教会が廃止された場合の跡地利用が困難になるので住宅地の表示を求めた例もあるが、多く見られたのは、郊外に所有している小規模な緑地に対して住宅地表示を求める意見であった。意見の対象となった教会所有地はそれほど大規模ではなく、開発を求めた意見の対象用地の規模は、半数が 1,000 m²程度までであった。この規模の用地を対象とした意見は全体で 1 割、開発を求める意見でも 2 割に過ぎないので（表 2 - 6 参照）教会の意見は対象の小規模性が目立つ。なお、農地維持は、現農地が森林と表示されたことに対し、農業継続の立場から反対する意見で、対象用地は比較的大規模になる。

商工団体（商工会議所、および手工業団体）の意見は、産業系表示を求めるものが多い（表 2 - 4）。方向的には、新たな開発を求める意見より、現存する施設の維持を求めるものが中心である。具体的な対象用地がないので分析対象から除外したが、市全体についても、産業が発展する余地のある F プランを求める意見を提出していた。

その他の公益代表機関からも、各々その管轄に関する意見が提出されていた。意見の 6 割は「形式」で、現況を F プランに反映することが中心であった。

周辺自治体から提出された意見は、多彩である。そのなかに大型店を問題とする意見が3件あり、近年の大型店進出が自治体を越える影響を与えていることが読みとれる。

市民等から提出された意見は、多岐にわたる。緑を求める意見と、開発を求める意見が混在しているが、「市民と景域関連」を除くと、開発志向の方が高くなる。教会と同様に小規模な用地の開発を求める意見もあるが、開発の4割は2ha以上の用地に対するものであった。教会と同じく、農地維持を求める意見もある。また、バス路線、歩道、地下道、遮音壁など、Fプランの表示には関係しない身の回りの様々な要求も提出されていた。

表2-6 早期参加意見対象の広がり

意見の方向	件数	1,000 m ² 程度まで	対象の広がり				意見の提出者数			
			2ha未満	2ha以上	路線状	その他	単独意見	2名	3名	4名以上
自然化	55	-	9.1%	87.3%	3.6%	-	30.9%	63.6%	5.5%	-
維持	176	5.1%	29.5%	50.6%	13.6%	1.1%	23.9%	48.9%	10.8%	16.5%
施設維持	21	14.3%	4.8%	66.7%	14.3%	-	85.7%	4.8%	4.8%	4.8%
農地維持	28	7.1%	32.1%	60.7%	-	-	100.0%	-	-	-
開発	103	21.4%	22.3%	35.9%	20.4%	-	77.7%	11.7%	7.8%	2.9%
同等別	61	4.9%	41.0%	47.5%	6.6%	-	91.8%	6.6%	1.6%	-
形式	110	17.3%	16.4%	37.3%	26.4%	2.7%	100.0%	-	-	-
その他	26	7.7%	11.5%	11.5%	26.9%	42.3%	96.2%	3.8%	-	-
計	580	10.3%	23.4%	47.9%	15.5%	2.8%	64.8%	24.0%	5.5%	5.7%

意見の対象となった用地の規模は大小様々で、関係者の広がりも異なる。表2-6は、意見の方向別に、対象となった用地の規模と、意見提出者の数を示したものである。規模は2万分の1のプランで判断しており、概算である。小川や道路を対象とした意見は「路線状」と、地下道やバスルートなど規模の算出するのがむずかしいものは「その他」として示している。「自然化」を求める意見の対象用地は規模が大きく、意見提出者も多くなっており、「維持」を旨とする意見も似た傾向がある。単独意見が少ないのは、ドルトムント景域委員会とドイツ環境自然保護連盟が、共通して多くの意見を提出した影響でもある。一方、「開発」を求める意見の対象用地は小規模なものが多く、大半が単独意見である。「農地維持」と「形式」は、規模的には開発より大きいのが、すべて単独意見で、「施設維持」と「同等別」にも似た傾向が認められる。

なお、意見の3分の1は、市が「表示基準」と設定した2haに満たない規模の用地が対象となっている。意見の対象用地が小規模でも、異なる表示の境界部に位置する場合は「用地のどちらに境界線を設定するか」という問題になるので、2ha未満の用地を対象とした意見のすべてが、表示限界に満たないとして退けられるわけではない。

1) 早期参加の前後には、多くの集会が行われたことに加え、Fプラン担当者のメールアドレスがホームページに示され、担当者の時間が許す限りで相談が行われている。Fプラン縦覧案が、早期参加意見ではなく縦覧時に初めて提出された意見に沿った原案修正が行われている例がいくつかあり、また縦覧時の衡量冊子に、早期参加時に意見が掲載されていない件について「早期参加時の意見を受けて修

正した」と記述されている例もあった。これらについては、早期参加の段階で何らかの働きかけがあったものと考えられる。

- 2) たとえば、Fプラン原案の住宅用地を緑地にすることを求める意見が、住宅の部分に加え、緑地の部分に示されている例があった。
- 3) 提出された意見のなかには、複数名による署名が付されているものもあった。報道された約1,400という数字は、これらの署名した人数を数えたものと思われる。
- 4) Fプランでは、どうしても意見の調整が見つからない場合、上級官庁がFプランの空間的または内容的な一部を除外して認可することができる。この大学南バイパスは意見の対立が強くて調整が見つかず、旧Fプランはこの部分を除外して発効していた。
- 5) 公益代表機関と自治体を除いては、意見を提出した主体名が公表されていない。このため、後の縦覧時に同一の主体が意見を提出しているのかも不明である。
- 6) この5分類は、検討に先立って行われた便宜的な区分に過ぎず、住宅用地を断念することを求める意見と新たな住宅用地の提案を共に「住宅」に区分する一方で、産業用地を住宅用地に変更する提案は「経済」に区分している。そこで、以下の分析ではこの5分類を用いず、独自の観点で意見の内容を分類することとした。
- 7) ここでは、「緑地系」という用語を、緑地(クラインガルテンを含む)、農地、森林、水域の総称として、また「産業系」は混合、産業、工業用地の総称として使用している。なお、既存河川の表示を求める意見は、土地利用の変化に関係しない形式的なものなので、表2-4などでは「路線の表示を」にまとめて示している。
- 8) 1995年作成のFプランがその後変更されたことが明らかな場合には、変更後の表示を基準とした。
- 9) 性格の異なる公益代表機関等が同じ意見を提出している場合は、意見内容と提出機関数から主たる意見提出者を判断し、そこに区分している。たとえば、ドルトムント景域委員会、ルール地方交通連合、ドルトムント交通局の3者が交通に関して同時に提出している意見は、提出者を「交通関連」として整理している。
- 10) 航空写真では、農地と緑地を見分けるのが困難である。一応、縞状の模様がない草地は「緑地」と判断したが、牧草地については農地に区分した例と緑地に区分した例が混在していると思われる。

2 - 3 提出意見の採用状況と行政見解

(1) 意見の採用状況

意見を受け取った行政は、ただちに意見を採用するかどうか検討を行い、必要な修正を施して縦覧案を作成した。表 2 - 7 が行政の検討結果で、過半数の 54% は不採用となったが、4 分の 1 については意見に沿って修正が行われ、「意見に沿っている」と合計すると 32% になる¹⁾。行政が「意見に沿っている」と判断したのは 37 件と、かなり多い。原案は「意見に沿っている」と行政が判断しても、意見提出者はそう判断していないという例や²⁾、表示を誤解して意見を提出している場合もある。原案に沿っている意見が提出されたケースの中には、景域関連の公益代表機関が InSEKt で宅地化候補とされている用地に対して提出したものがかなりあった。F プラン原案の段階では緑地や農地と示されていても、早期参加後の検討で宅地に変更される可能性があるため、これを予防するために意見を提出したものと考えられる。

意見を受けて一部修正が行われたものも、14% ある。修正方法としては、提案された範囲の一部について表示を修正するケースが多いが、面的に示す基準である 2 ha に満たないとしてマークで示したり³⁾、表示の誤解を避けるために説明書に述べるという対応もある。「その他の修正」とは、以上に該当しない何らかの対応が行われたものであり、次のようなケースがある。

- ・人口確保のために提案された住宅地の拡張に対し、提案された位置には問題があるとして、別の場所において住宅地を拡張する。
- ・沿道建物への影響を理由に道路建設の断念を求める意見に対し、影響が少なくなるように道路の位置を修正する。
- ・工業地区を混合地区に変更することを求める意見に対し、両地区の間隔的な性格を有する産業地区を指定する。
- ・森林の表示を現状に応じて農地にするという意見を受け、緑地として表示する。
- ・川沿いの緑地を森林表示のように求めた意見に対し、緑地表示のまま川を明示し、緑地の性格をより明確にする。
- ・スポーツ用地を住宅地にせず現状のまま維持するように求める意見に対し、住宅地ではなく混合地区を表示し、宅地化を予定した意味をより明確にする。

1 番目に説明した例のように提案の趣旨をほぼ満たす修正がある一方で、最後の 2 例のように提案を拒否することを明確にするための修正もあるが、大半では中間的な修正を施すことで意見の趣旨が汲み取られていた。また、表右端に示した「別の手続きで検討」(2 件)は、自然保護地区か景域保全地区の指定に関するもので、F プラン策定ではなく、L プランの変更手続きにおいて採用が検討される。

これら意見には、対象や内容により、採用され易い提案と、採用が困難な提案があると思われる。早期参加で提出された意見のうち、どのような提案が多く採用され、どのようなものは少ないかを知るため、表 2 - 7 に、意見の方向、意見の内容、意見対象用地の規模、および意見提出者別に、意見への対応を示した。このデータにより、意見の種類や性格と、採用状況との関連を検討したい。

表 2 - 7 早期参加意見への対応

	件数	意見に沿って修正	意見に沿っている	一部修正				意見は不採用	別の手続きで検討	
				範囲の一部を修正	マークで示す	説明書に述べる	その他の修正			
全体	580	25.7%	6.4%	8.3%	1.0%	1.2%	3.4%	53.6%	0.3%	
自然化	55	34.5%	5.5%	12.7%	-	-	7.3%	36.4%	3.6%	
維持	176	18.2%	8.0%	13.6%	-	0.6%	1.1%	58.5%	-	
施設維持	21	14.3%	-	4.8%	-	4.8%	4.8%	71.4%	-	
農地維持	28	10.7%	-	14.3%	-	-	14.3%	60.7%	-	
開発	103	14.6%	7.8%	3.9%	-	3.9%	1.9%	68.0%	-	
同等別	61	32.8%	8.2%	8.2%	-	-	6.6%	44.3%	-	
形式	110	50.9%	6.4%	2.7%	5.5%	0.9%	1.8%	31.8%	-	
その他	26	3.8%	-	-	-	-	3.8%	92.3%	-	
85年プランの表示に	緑地系に	46	13.0%	10.9%	13.0%	-	-	63.0%	-	
	住宅用地に	18	5.6%	11.1%	5.6%	-	-	77.8%	-	
	産業系に	10	20.0%	-	-	10.0%	-	70.0%	-	
	その他	13	7.7%	7.7%	15.4%	-	-	61.5%	-	
緑地系に	82	28.0%	3.7%	12.2%	-	-	1.2%	54.9%	-	
住宅用地に	69	26.1%	7.2%	2.9%	-	-	4.3%	59.4%	-	
産業系に	19	21.1%	-	-	21.1%	-	10.5%	47.4%	-	
緑地系内で変更を	158	29.7%	3.8%	15.8%	-	-	4.4%	46.2%	-	
路線の表示を	44	50.0%	6.8%	-	-	13.6%	4.5%	25.0%	-	
路線に反対	21	23.8%	14.3%	-	-	-	4.8%	57.1%	-	
その他	100	20.0%	9.0%	2.0%	1.0%	1.0%	3.0%	62.0%	2.0%	
1,000 m ² 程度まで	60	13.3%	5.0%	3.3%	10.0%	-	-	68.3%	-	
2 ha 未満	136	25.0%	6.6%	5.1%	-	-	2.2%	61.0%	-	
2 ha 以上	278	24.8%	5.4%	14.0%	-	-	5.0%	50.0%	0.7%	
路線状	90	40.0%	10.0%	-	-	6.7%	3.3%	40.0%	-	
その他	16	12.5%	6.3%	-	-	6.3%	-	75.0%	-	
公益代表機関	景域関連	146	18.5%	5.5%	14.4%	-	0.7%	3.4%	57.5%	-
	森林局	44	38.6%	-	9.1%	-	-	2.3%	50.0%	-
	交通関連	33	54.5%	3.0%	6.1%	-	12.1%	6.1%	18.2%	-
	エムシャー	29	82.8%	10.3%	-	-	-	-	6.9%	-
	教会	49	16.3%	8.2%	4.1%	-	-	-	71.4%	-
	商工団体	14	21.4%	14.3%	-	-	-	-	64.3%	-
その他	40	25.0%	2.5%	5.0%	15.0%	2.5%	5.0%	45.0%	-	
周辺自治体	8	12.5%	12.5%	12.5%	-	-	-	62.5%	-	
市民等	180	16.7%	8.9%	5.6%	-	0.6%	5.6%	61.7%	1.1%	
市民と景域関連	37	29.7%	2.7%	16.2%	-	-	-	51.4%	-	

まず、意見が目ざす方向別に見ると、「開発か現状維持か」という大きい変化を求める意見より、土地利用状況への影響が少ない意見の方が採用率が高くなる傾向がある。最も採用率が高いのが、土地利用に直接的には影響しない表示変更を求める「形式」である。その次は「自然化」と「同等別」で、いずれも宅地化の有無には関係しない意見である。宅地化に関連する「維持」と「開発」の意見では、開発よりも宅地化断念を求める維持の方が採用率が若干高く、一部修正も多い。「施設維持」の採用率は「開発」と同程度で、「農地維持」はこれより採用率が低くなるが、一部修正がかなり多い。最も採用率が低いのが、7種類に区分できなかった「その他」の意見である。

意見の内容別に見ると、路線表示を求める意見の採用率が50%と最も高いが、これはエムシャー協同組合が求めた既存の河川を表示するという形式的な意見が多いため、同じ路線表示でも、新たに道路を表示するなど開発方向の意見は、採用率が3割程度であった。次に採用率が高いのは、緑地系内で表示の変更を求める意見と、緑地系への変更を求める意見で、3割弱が採用されている。同じ緑地系への変更でも、「85年の旧プランが緑地系であったが原案が宅地化を予定した」というケースを旧表示に戻すよう求める意見の採用率は、新たに緑地系への表示を求める意見の半分に満たない。住宅用地の場合も、旧表示へ戻す意見の採用率は、新規に住宅用地を求める意見より低い。産業系の場合は、旧表示か新規かによる採用率の格差はないが、一部修正を含めると、やはり新規の表示を求める意見の方が多く取り入れられている。Fプラン原案の作成にあたっては、旧プランの表示は重要な出発点となるが、原案は一定の検討をもとに旧表示を変更して作成されている。旧プランの表示に戻すことは簡単そうに思えるが、このような検討経過を考えると、戻す提案よりも新規提案の方が採用率が高い状況は、理解できる。

対象用地の規模別では、1,000 m²程度までの小規模な場合は採用される率が低い。2 ha未満か以上かでは採用率にほとんど差がないが、一部修正が行われる率は、2 ha以上の大規模用地の方が高くなっている。意見の趣旨を受け、修正しても支障がない部分について対応が行われているのであろう。路線状の採用率が高いのは、河川表示などの形式的な意見が多いためである。

意見提出者による採用率の違いは、以上のような傾向を反映している。最も特徴的なのがエムシャー協同組合で、不採用になったのは、管轄領域に直接関係しない空港跡地利用に関して提出した参考意見だけである。エムシャー協同組合は、多数の小川を表示するよう求めると共に、エムシャー再自然化の計画進行に合わせ、原案作成時以降に明らかとなった部分の修正を求めた意見を提出しており、構成団体であるドルトムント市も含めて調整しているので、自動的に採用されることとなる。交通関連の意見も多く採用されているが、これは、道路建設の代償用地や、不要となった鉄道用地の活用、まだ廃止されていない路線の表示など、問題の少ない意見が多い。また、森林局の意見は、すべて緑地系内部での表示変更を求めるもので、採用率が高い。以上を除くと、意見の採用率は1～2割に止まっている。

この他に、意見提出者数との関係も検討した。採用率が低いのが2人が提出した場合だが、これはドルトムント景域委員会とドイツ環境自然保護連盟による意見が多い影響で、提出人数が結果を左右したとは考えにくい。また、表2-7で、同じ性質の意見を提出している「景域関連」と「市民と景域関連」のうち、後者の方が採用率がかなり高くなって

いるので、「維持」方向の意見について、提出人数と採用の関係を検討した。たしかに4人以上が提出している場合は1/3が採用され、「意見に沿っている」と合わせると4割になるが、その次に採用状況がいいのは1人の意見であった。もともとドイツ環境自然保護連盟は市民に支えられるNPOで、市民が同趣旨の意見を提出することで採用率が高くなるとは考えにくく、提出者の数が検討結果に影響しているとは確認できなかった。

(2) 意見に対する見解

「衡量結果」の冊子には、提出された意見に対する行政の見解が記されている。採用する提案については、ほとんどが短く簡単に書かれているだけだが、採用しない場合には、提案に応じて一定の理由が説明されている。そこで、冊子に述べられている行政の見解から採用しないと判断されることとなったポイントを読みとり、分類を行った。説明のなかにいろいろな記述があり、(1)で行った「提出意見が目ざす方向」と同じく区分が微妙なケースもあったが、行政の説明のうち重要だと考えられる部分を見出すように努めた。こうしてまとめた結果が表2-8で、不採用となった意見については目ざした方向別に、一部修正された意見については修正方法別に示している。

表2-8 早期参加意見への見解

		件数	部分採用	表示基準	表示対象外	既存Bプラン	Bプラン策定中	既存計画等	利害の軽重	現状重視	変化に対応	長期目標	趣旨確保	今後検討	その他
不採用	自然化	20	-	1	1	1	-	-	1	8	-	-	5	-	3
	維持	103	-	9	2	7	24	13	16	2	1	-	24	2	3
	施設維持	15	-	3	-	-	-	4	-	-	-	7	1	-	-
	農地維持	17	-	-	-	-	-	7	1	-	-	3	3	-	3
	開発	70	-	2	6	1	-	28	6	8	-	2	4	2	11
	同等別	27	-	4	4	2	1	6	-	5	-	-	3	1	1
	形式	35	-	13	2	-	-	5	-	12	-	-	2	-	1
	その他	24	-	1	19	-	-	2	-	-	-	-	-	1	1
計	311	0	33	34	11	25	65	24	35	1	12	42	6	23	
			-	10.6%	10.9%	3.5%	8.0%	20.9%	7.7%	11.3%	0.3%	3.9%	13.5%	1.9%	7.4%
一部修正	範囲	48	34	-	-	1	1	5	3	-	3	-	-	1	-
	マーク	6	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	説明書	7	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	5	-
	その他	20	-	2	1	-	-	4	-	3	-	3	-	2	5
	計	81	34	8	1	1	1	10	3	3	3	4	0	8	5

1. 部分採用：意見が対象とした範囲全体でなく、その一部について提案に沿って修正するというものである。提案範囲の一部を修正する場合でも、範囲全体について修正できない理由を中心に説明している場合があり、このようなケースは、表2-8で「部

分採用」でなく、全体を修正できない理由の方に区分している。

2. 表示基準：今回の新プラン策定を迅速に進めるため、ドルトムント市は2 ha 未満の土地利用は表示しないこととし、公益施設やインフラも区レベル以上の意味があるものに限定した（1 - 2 参照）。「表示基準」とは、この原則によって表示対象外となるものである。小規模な樹木の集まりを森林として表示することや、既存住宅の敷地を住宅地と示すように求める意見の大半は、この基準によって不採用となった⁴⁾。たとえば処理会社がりサイクル施設の敷地を産業地区に示すように求めているが、2 ha 未満だとしてマークで表示するに止められ、ごみの積み替え施設については、区レベルの施設ではないとしてマークも示されていない。
3. 表示対象外：F プランは土地利用の骨格を示すものであり、細部はB プランに委ね、土地利用に直接関係しないものも表示しない。「表示対象外」は、今回設定された表示原則には関係するのではなく、もともとF プランに示さない事項に関する提案なので不採用にする、という見解である。歩道、自転車道、道路の車線数、住宅戸数、イベントができる広場、バスルート、高齢者住宅や、食料品店に関する意見などが、F プランのレベルで検討する問題ではないとして退けられている。これらの意見は、市民から提出されたものがほとんどで、方向は「その他」に分類される。表2 - 7 の方向別で「その他」の不採用率が9割を超えている主な原因は、この点にある。
4. 既存B プラン：F プランから展開されたB プランがある場合、建築はB プランによって判断されている。もしB プランに不適合な土地利用を予定する場合は、ただちにB プランの変更を開始すべきであり、それ以外の場合は、F プランの表示はB プランに合致するのが当然である。したがって、拘束力のあるB プランがある場合は、当該B プランに反するF プランの策定にはそれなりの重みのある根拠が必要となるので、B プランに反する表示が行われるのは特別な場合に限られる。
5. B プラン策定中：B プランを策定する場合は、事前に様々な検討が行われ、その結果が議会で認められた後に本格的な策定が開始される。したがって、B プランの策定が進んでいる場合は、よほどのことがない限り、すでに認められた計画目標が変更されることはない。表2 - 8 を見ると、既存B プランより、B プラン策定中を理由とする件数が倍以上ある。これは、問題のあるB プランが策定されているというよりも、B プラン策定に反対する者が、B プラン反対の一環としてF プランに意見を提出したと理解すべきであろう。
6. 既存計画等：土地利用をどうするかは自治体にとって大きな問題で、法定プランであるF プランとB プランだけで進められるわけではない。両プランの前段階、両プランの中間段階、あるいは両プランとは異なる観点から、多くの構想や計画が作成されている⁵⁾。B プラン策定準備のように行政内部で進められる計画もあるが、なかには議決されている構想や、実施段階に入っているものもある。このような場合は問題が決着していると判断される場合が多く、意見は採用されないこととなる。この見解が示された不採用意見は21%と最も多く、F プランの検討を行う前に既に決着していた事例が多いことが窺えると同時に、F プランが既存の構想や計画に支えられている姿が見える。F プランおよびB プランと異なる観点として重要なのが、L プラン（景域プラン、Landschaftsplan）である。近年は環境保全が重視され、郊外の緑地にはL プ

ランで景域保全地区や自然保護地区に指定されている用地が少なくない。したがって、郊外部への住宅用地表示を求める意見では、これらの地区指定を理由に不採用とされる場合が少なくない。Lプランはアウトバーン沿いに保護林を定めているので、アウトバーン沿いの農地に示された森林表示の消去を求める意見に対しても、Lプランが障害となる。表の「開発」と「農地維持」でこの理由が多くなっている背景には、このような事情がある。

7. 利害の軽重：Fプランは、土地利用に関わる多数の利害の調整である。したがって、原案を変更するという意見は、「行政があまり重視していなかった利害を主張している」という見方も可能である。もちろん、行政原案は、各種の利害を検討し、調整した結果である。そこで問題となるのが、「当該用地に関しては、どちらの利害が優先されるべきか」という観点である。利害の軽重が問題になりやすいのが宅地化するかどうかという場合で、宅地化することによる利益と、現状の自然を維持する利益が、互いに鋭く対立する。表2-8で「維持」と「開発」の場合にこの見解が多く示されているのは、この結果である。なお、見解に「・・・の利害が優先する」などと書かれていなくても、対立する利害の軽重を比較していることが明確な場合は、この見解に分類している。
8. 現状重視：現状は土地利用計画の出発点であり、利用の現状から考えて実現性のない提案は採用されないのが通例である。たとえば、森林局が「多くの樹木がある」として多数の用地について森林表示を求めているが、すでに公園として人々に利用されている場合は、現状を理由に拒否されている。逆に、すでに多くの樹木が生育しているが公園としての利用実態がない場合は、樹木があるという現状を基礎として森林表示が受け入れられるケースが出てくる。
9. 変化に対応：土地利用は、常に変化の過程にあり、それまで産業地区の表示を必要としていた工場が移転したり、森林化をめざして植樹が行われることがある。このような変化が生じている場合は、変化をもとに将来を考え、その変化に適した表示に変更されることが多い。現状が変化している方向から判断して意見が不採用になるケースもあるが、この理由は、不採用だけでなく、意見を採用したり、一部修正するという場合にも示される。表2-8では、不採用は1件だけで、一部修正の方で3件に示されている。
10. 長期目標：Fプランは15~20年程度先を見通した計画であり、表示に適合しない既存の土地利用に対し、直ちに適合するように求めるわけではない。わが国の「既存不適格」と同様に、表示に反する現況も尊重され、現況維持が認められるだけでなく、若干の増築行為等が認められる場合もある。長期的に土地利用の転換を図ろうとする場合、現況に沿った表示を行うと、望ましくない現況が固定されるだけでなく、類似した新たな開発が行われる可能性がある。したがって、長期目標を確保するため、あえて現況に反する表示が選ばれることとなる。土地を利用している側からこの表示を見ると、移転を求められているように思えるので、反対意見が提出されるわけである。行政側から見ると、表示は長期目標であり、現況は尊重されるという見解が示されるわけである。したがって、この見解は、商工団体が既存工場維持のために提出した「施設維持」の意見や、農地への緑地表示を止めるよう求める「農地維持」の意見に対し、

多く示されている。

11. 趣旨確保：行政が、表示を変更しなくても提案の趣旨は満たすことができると判断したものであり、「維持」や「自然化」を求める意見を採用しない場合に多く示されている。Fプランは準備的なものであり、住宅用地と表示しても全域について樹木を伐採して舗装するわけではなく、森林と示したらそこにある沼地まで森林化するわけではない。ビオトープ等の保全については、Bプラン策定など、実際に土地利用を転換する際に十分検討するので、現表示のままでも自然はまもられる、というのがこの見解の考え方である。
12. 今後検討：状況や提案がまだ熟していず、今回は採用しないが、将来の時点で採用するかどうかを検討するという、含みが残した見解である。LRT路線の延長や、工場団地の建設などの提案に対して示されており、説明書にこの点を記載しておくというケースもある。なお、早期参加で最も問題とされた大学南バイパスの建設は、別ルートを整備する等の方法を採用することで、今回のFプランにはバイパスを表示しないことで結着したが、遠い将来に建設が必要になる可能性も否定できない。そこで、どちらに転んでも良いようにバイパス予定ルートには施設等を建設しないこととし、最終決定は次世代に託された。提出意見が採用されたので表2-8に示していないが、採用意見についても「今後検討」という見解があるわけである。
13. その他：以上の12種類に区分できなかった理由で、事例に応じ、いろいろな観点から提案を採用できない理由が述べられている。なかには、実現性がないなど、提案内容に対して問題点を指摘したり、意見はプランの表示を誤解していると説明している例もある。

以上、早期参加による意見の提出と、それに対する行政の対応を検討してきた。早期参加の段階では、このように文書で意見を提出し、行政が個々に検討した結果を議会に説明し、対応を提案することが義務づけられているわけではない。早期参加に対して建設法典が義務づけているのは、情報を公開し、意見を表明して議論を行う機会を与えることだけである。ドルトムント市の新Fプラン策定にあたり、早期参加で提出された意見は、縦覧の際の手続きに準じて扱われている⁶⁾。この点においても、新Fプラン策定の重要性に鑑み、ドルトムント市が法の義務づけをはるかに越えるレベルの参加に努力したことを確認できる。

- 1) 衡量冊子には「採用」、「不採用」、「一部採用」という欄があり、そのいずれかに該当するか×印がつけられている。しかし、これでは「意見に沿って修正」と「意見に沿っている」とを区別できない。また、時間が不足する中で作成された早期参加時の衡量冊子の記述には、他にも不十分な点が見られた。そこで、行政が意見をどう扱ったのかは、冊子に記されている×印でなく、提出された意見、原案、そして縦覧案を比較検討した結果をもとに判断した。
- 2) 縦覧時に再提出された意見の内容から、行政と意見提出者で判断が異なる場合があることがわかる。
- 3) マークは、緑地の種類（公園、クラインガルテン、近自然緑地など）を示す際にも用いられる。ここで「マークで示す」として扱っているのは、この種の「マークで土地利用を判別する」ものではなく、住宅用地の中にリサイクル施設がある場合のように、適合性に疑問のある土地利用の存在を示すマー

クである。(2)の見解に示した「2. 表示基準」を参照すること。

- 4) 逆に見ると、意見に沿った修正は行われなかったが、後のBプラン策定などの段階で意見が採用される可能性は残されているわけである。
- 5) 阿部成治「西ドイツの自治体における計画の多段階化」、日本都市計画学会「都市計画」第139号、1986年。
- 6) 縦覧時の意見に、「早期参加の衡量結果と縦覧案が異なる」として、プランの修正を求める意見があった。縦覧時に提出された意見の扱いは提出者に通知することが求められているが、この提出意見から考え、早期参加でも通知が行われたと考えられる。

第3章 縦覧への意見と再縦覧の扱い

3 - 1 縦覧時の提出意見

(1) 意見の件数と概要

早期参加による意見を受けて修正された新Fプラン案は、2003年10月27日から12月5日までの期間にわたって縦覧が行われ、公益代表機関や市民等に対し、再び意見を提出する機会が与えられた。早期参加の場合と異なり、縦覧期間中に提出された意見については、建設法典により、検討した結果を提案者に通知することと、上級官庁が行うプラン認可の際にプランで考慮されなかった提案について自治体の見解を付けて提出することが義務づけられている。したがって、早期参加の際よりも入念に提出意見の扱いを検討することが必要となる。

1ヶ月強の縦覧期間に提出された意見は延べ717件で、量的に早期参加の約7割に減少したが、これは、主に公益代表機関からの意見が早期参加の半数程度になった結果である。複数の主体がほぼ同じ内容の意見を提出している例も多く、同趣旨の意見をまとめると458件になる。うち71件では複数の主体（延べ330名）が同趣旨の意見を出しており、残る387件は単独意見だった。最も多くの者が意見を提出したのは早期参加と同じく大学南バイパス問題で、早期参加を受けて道路の表示が消されたことに反対し、35名の市民等と1つの公益代表機関がバイパス建設を求める意見を提出している。

表3-1に、縦覧に対する意見の提出状況を示した。Fプラン原案が送付された90の公益代表機関のうち、意見を提出したのは早期参加と同じ31だが、うち12の機関は、早期参加の際は意見を提出していない。ドルトムント景域委員会は縦覧への意見提出を見送り¹⁾、最も多くの

表3-1 縦覧時の意見提出状況

提出者	人(機関)数	意見数	平均	1件のみ
公益代表機関	31	341	11.0	15
周辺自治体	6	14	2.3	3
市民等	213	362	1.7	167
計	250	717	2.9	185

意見を出したのはドイツ環境自然保護連盟で、210件を提出している。次に多いのが州森林局の31件で、商工会議所17件、教会連合10件と続き、森林局以外の州レベルからは計20件（景域：11、道路：7、環境：1、交通：1）であった。周辺からは、5つの自治体と1つの郡が意見を提出しており、意見の内容は延べ14件になる。一方、一般の市民（企業を含む）は、213人が延べ362件の意見を提出しており、うち167人は1件だけの意見提出であった。

このように件数的には意見が減少したが、衡量冊子には314ページにわたって提案内容と行政の見解が記されていて、早期参加の際よりページ数が増加している。1ページあたりの件数が早期参加の2.11件から1.46件に減少していることに加え、早期参加時の冊子と違い、広い余白が目立つページがほとんどなく、説明文の字数は2倍近くにふくらんでいる。記述内容も十分吟味されており、掲載の重複も見出せない。縦覧意見の扱いは法的に重要な位置づけになっているので、作業が慎重に進められたことがわかる。早期参加で

は、意見の提出が終了してから冊子が提示されるまでの期間が1ヶ月強しかなかったが、縦覧結果に対する検討結果が提出されたのは、縦覧終了から約6ヶ月後の2004年5月3日で、時間的な余裕が大きくとられている²⁾。

早期参加の際と同じく、衡量結果の冊子では、これらの意見が住宅、経済、緑地、インフラ、交通の5つに分類され、区毎に並べられている。分析は、意見の対象となる具体的な用地のない抽象的な意見50件を除外し、ひとつの意見で2ヶ所の用地に対して提案を行っていた1件を2つに分割した結果、計409件が対象となる。衡量冊子に示された458件と、分析対象409件の分布を示したのが表3-2である。住宅用地に対する意見がほとんどない都心3区で件数が少なく、郊外の宅地化をめぐる多くの意見が提出されている点は、早期参加時と同様である。

表3-2 縦覧提出意見の分布

区	住宅	経済	緑地	インフラ	交通	計	分析件数
全 市	12	6	7	13	11	54*	6
都 心 西	1	8	2	4	1	16	16
都 心 北	0	11	6	2	3	22	22
都 心 東	1	1	1	1	1	5	5
エーフィング	9	2	10	1	1	23	23
シャルンホルスト	27	1	18	2	4	52	52
ブラッケル	18	8	13	1	8	48	46
アブラーベック	24	4	9	1	2	40	40
ヘルデ	18	4	13	0	3	38	38
ホンブルフ	25	14	17	2	11	69	70
リュトゲンドルトムント	14	4	12	1	4	35	35
フッカルデ	6	2	11	0	2	21	21
メ ンゲデ	6	5	14	7	3	35	35
計	161	70	133	35	54	458	409

*) この54件は、5分野に分類できなかった5件を含む数字である。なお、これら5件はいずれも抽象的な意見であったため、分析件数には含まれていない。

(2)早期参加時の意見との関連

縦覧時に提出された意見には、早期参加の際と同じ内容のものが多く含まれている。内容を検討したところ、初めて提出された意見は全体の4割で、過半数は早期参加の際に同趣旨の意見提出が行われていた。

表3-3に、提出者別に早期参加時の意見と縦覧意見の関係を示した。縦覧時の意見のうち、3分の1強は早期参加で採用されなかった意見が再提出されたもの(この中には、提出意見と反対方向に修正が行われたケースもいくつか含まれている)で、1割弱は一部修正が行われた部分への再提出である。また、意見の1割弱は、早期参加で採用された意見が再び提出されたものである。これは、縦覧案をよく見ずに誤って提出したというものではなく、縦覧時の提出意見を受けた検討によって早期参加による修正結果が原案に戻さ

れることを予防するための意見だと考えられる。早期参加の検討で採用あるいは一部修正された対象に関する意見の再提出は、景域関連に多く見られた。「関連意見」とは、早期参加時の意見と関連が深い意見で、22件ある。このうち、9件は早期参加の際は内容が漠然としていた意見を具体化して提出したもので、6件は意見がある程度受け入れられたので要求を拡大したものの、5件は早期参加で提出された意見と同趣旨の意見を別の者が提出したものの、残る2件は意見の内容を一部変更して提出したものである。なお、公益代表機関については提出者が示されているので、同一人による再提出かどうか容易にわかるが、市民等に関しては提出者名が伏せられているので、同一人かどうかを確認できない。そこで、市民等から内容的に早期参加時と同じ意見が提出されている場合、同一人による再提出とみなして表を作成している。

表3-3を意見提出者別に見ると、景域関連は初出意見が少なく、6割強が前回は採用に至らなかった意見で、採用された意見を再度予防的に提出したのも2割ある。森林局と商工団体も、提出意見の半数が早期参加時は不採用となった意見である。「市民と景域関連」は、前回不採用の意見が多い点は景域関連と同じだが、早期参加で採用された意見の予防的再提出は少なめになっている。以上

表3-3 早期参加意見と縦覧意見の関係

意見提出者	件数	早期参加時の対応			関連意見	初出意見
		不採用	一部修正	採用		
景域関連	155	48.4%	14.2%	20.6%	3.2%	13.5%
森林局	32	53.1%	6.3%	-	-	40.6%
交通関連	4	25.0%	-	-	-	75.0%
エムシャー	7	-	-	-	-	100.0%
教会	10	40.0%	-	-	-	60.0%
商工団体	14	50.0%	-	-	7.1%	42.9%
その他	25	8.0%	-	-	4.0%	88.0%
周辺自治体	12	16.7%	-	-	-	83.3%
市民等	106	14.2%	3.8%	1.9%	14.2%	66.0%
市民と景域関連	44	61.4%	18.2%	6.8%	-	13.6%
計	409	36.7%	8.8%	9.0%	5.4%	40.1%

を除くと、主として早期参加で提出していなかった内容が提出されている。なお、前回採用された意見を予防的に再提出したのはすべて市民等かドイツ環境自然保護連盟であり、公的機関からは予防的再提出がなかった。このことから、公的機関は、提出した意見が採用されてプランが修正された場合、その部分がもとに戻されることはないと考えているとみられる³⁾。

再提出の状況は、早期参加時の意見の方向から見ることも必要である。そこで、早期参加で分析した意見580件から、「別の手続きで検討」するとされた2件を除いた578件について検討した。早期参加で提出された意見のうち、行政が「意見に沿っている」と判断したものを含めると、縦覧案には3割強の意見を取り入れられ、1割強の意見については部分的な修正が行われた(表2-7)。「当初意見がそのまま採用された場合は縦覧時には意見が提出されず、不採用や一部修正の場合は再提出される」と仮定すると、3割の意見が提出されないはずである。一方、不採用であっても「行政の見解に納得した」場合は、意見が再提出されるケースはなくなる。逆に、「早期参加で採用されても、縦覧後に元に戻される」と心配する場合は、全ての意見が再提出されることとなる。今回、早期参加時の意見が提出されなかった率は6割で、意見採用率の2倍弱にあたり、一部修正を加えた比率

4割強と比較しても高い。これは、早期参加時の検討結果を受け、「意見が採用される見込みがない」、あるいは「採用されなかったが大丈夫だ」と考え、提出を見合わせた場合が多いことを示している。

縦覧時の意見をどの程度再提出するかは、提出者によって大きく異なる。そこで、意見提出者別に意見非提出率を示したのが表3-4の左側である。早期参加で提出した意見が縦覧案で採用されたかどうかとの関係を見るため、早期参加の意見が採用されたもの、一部修正されたもの、不採用となったものの3グループに分けた場合の非提出率も求め、表にイタリックで示している。

表3-4 早期参加意見の再提出状況

意見提出者	件数	意見を提出せず (意見を一部不採用)			同趣旨の意見を提出				その他
		採用	修正	不採用	再び不採用	採用される	一部修正	予防的提出	
公益代表機関	景域関連	146	6.8%	(5.7%, 7.4%, 7.1%)	52.7%	6.8%	10.3%	19.2%	4.1%
	森林局	44	56.8%	(94.1%, 60.0%, 27.3%)	31.8%	6.8%	2.3%	-	2.3%
	交通関連	33	97.0%	(100.0%, 87.5%, 100.0%)	3.0%	-	-	-	-
	エムシャー	29	100.0%	(100.0%, -, 100.0%)	-	-	-	-	-
	教会	49	91.8%	(91.7%, 100.0%, 91.4%)	6.1%	-	-	-	2.0%
	商工団体	14	50.0%	(100.0%, -, 22.2%)	35.7%	-	7.1%	-	7.1%
	その他	40	87.5%	(90.9%, 90.9%, 83.3%)	5.0%	-	-	-	7.5%
周辺自治体	8	62.5%	(100.0%, 100.0%, 40.0%)	37.5%	-	-	-	-	
市民等	178	88.8%	(93.5%, 76.2%, 89.2%)	8.4%	-	1.1%	1.1%	0.6%	
市民と景域関連	37	5.4%	(8.3%, 0.0%, 5.3%)	51.4%	10.8%	5.4%	24.3%	2.7%	
計	578	60.2%	(73.1%, 50.6%, 55.0%)	24.0%	2.9%	3.6%	6.7%	2.4%	

注)「意見を提出せず」の内訳として示した「意見を採用」の数字は、表2-7の「意見に沿って修正」と「意見に沿っている」をまとめたものに関する非提出率である。

表3-4の値から、縦覧時の意見再提出状況は、提出者によって大きく異なることが明確である。景域関連、および市民と景域関連は意見を提出しなかった比率が全ての場合で1割未満であり、早期参加の意見が採用されたかどうかに関係なくほとんどで同趣旨の意見を再提出している。これは、意見採用を強く求めると共に、早期参加の結果を受けて修正された表示が元に戻ることをないように強く警戒していることを示している。

景域関連を除くと、早期参加の検討結果が一部修正や不採用であっても多くの意見が再提出を断念され、早期参加における行政の検討結果が広く受け入れられている。エムシャー協同組合が早期参加で提出した意見の全てについて再提出を行っていないのは、同団体に直接関係する提出意見がすべて採用された結果だと思われる。交通関連も主な意見は採用され、再提出は1件に止まる。教会は早期参加の意見採用率が最も低いレベルにあるが、意見の9割で再提出を断念している。これは、説明に納得し、再提出しても意見は採用されないと考えた結果だと思われる。周辺自治体は採用と一部採用意見は全て再提出を見合わせており、再提出したのは不採用となった意見に限られる。その他の公益代表機関も非提出率が9割前後と高く、市民等もほぼ同じレベルである。

以上とは状況が異なるのが森林局と商工団体で、不採用となった意見を再提出していない比率は2～3割と低い。そこで、再提出の有無が、行政が示した見解と関連していないかを調べた。森林局については関連を見出せなかったが、商工団体は、既存企業の存続に反する表示を「長期目標」だとして採用されなかった5件の意見のうち4件を再提出しており、既存企業の存続を重視している。森林局が縦覧時に提出した意見の場合は、早期参加時と違って森林表示を求める根拠が明確に示されているので、森林表示を求める根拠を見出せたものについて意見を再提出したと考えられる。

採用された意見が再提出された理由を知るため、意見内容を検討した。採用された意見の7割強は縦覧時には意見が再提出されておらず、再提出された意見は採用件数の1/4にあたる50件である。再提出意見の内容から考え、うち36件は原案修正後の状況を維持することを旨とした予防的な意見と判断される。これら予防的意見は、景域関連の公益代表機関か市民が提出したもので、1件を除いて「維持」または「自然化」をめざしていた。開発を旨とした1件は、早期参加の際も予防的な意見を提出しており、景域関連の公益代表機関と市民から提出されている宅地化反対の意見に対抗するため、縦覧時にも意見を提出したものと考えられる。

以上の予防的提出を除く残り14件が提出された事情として最も多く見られたのが、緑地の幅などをめぐる表示の微妙さである。行政は意見に沿って修正したと考えていても意見提出者は納得せず、再び同趣旨の意見を提出したというケースが6件ある。また、修正を受けて意見が変化し、さらなる修正を求めたものが5件、行政が早期参加意見を受け入れながら縦覧案を修正し忘れたものが2件、別の関連機関が同趣旨意見を提出したのが1件であった。

提出者別に見ると、採用意見を再提出したのは、ほとんどが景域関連と市民である。これ以外で採用された意見と同趣旨の意見を再度提出したのは、区画が不明確だとした森林局の意見、早期参加の検討結果に反して縦覧案が修正されていないという教会の意見、そして早期参加で鉾山局が提出して採用された意見を縦覧時には石炭会社が再提出したという、計3件に限られる。

詳しくは後に検討するが、参考までに、表3-4の右半分に、再提出した意見がどの程度採用されたかを示している。再検討しても早期参加の際と同じ結果になる例が多いが、僅かではあるが、不採用だった意見が採用されたり、一部修正が行われた例もあることがわかる。

続いて、縦覧時に初めて提出された意見を検討する。提出意見のうち、早期参加では提出されていない初出意見は、4割の164件である。これらの意見は、早期参加時に提示された原案から修正が行われていない部分に係わる意見で、「早期参加時も提出できたはずだ」という意見と、早期意見を受けて行われたプランの修正部分に関する意見で、「早期参加時に提出することは不可能だった」という2つに分かれる。この観点から初出意見を分類して示したのが、表3-5である。意見の8割は原案に関するもので、その大半の123件は原案を修正することを求めており、早期参加時に提出することも可能な意見であり、何らかの事情で提出を怠ったものだと考えられる。僅かだが、原案を支持する予防的な初出意見もある。

一方、早期参加後に行われた修正部分に関する意見は35件で、縦覧時の提出意見全体の

1 割弱である。そのうち 24 件は原案に戻すように求める意見、4 件は修正を支持する意見で、残る 7 件は修正を受けた新たな意見である。原案に戻すように求める意見のほとんどは、景域関連か市民から提出されていた。

早期参加への意見で修正された部分を元に戻すように求める意見は、縦覧で提出された意見全体のなかでは少ない。しかし、もし原案が違った形であれば意見を提出していたと思われるので、意見を提出する機会が 1 回でなく 2 回あることは、参加にとって意義が大きい。

表 3 - 5 初出意見とプラン修正の関連

意見提出者	件数	原案に関して		修正部分に関して			
		反対	支持	反対	支持	その他	
公益代表機関	景域関連	21	8	3	8	1	1
	森林局	13	11	-	2	-	-
	交通関連	3	2	-	-	-	1
	エムシャー	7	6	-	-	-	1
	教会	6	4	2	-	-	-
	商工団体	6	4	-	1	1	-
	その他	22	21	-	1	-	-
周辺自治体	10	9	-	-	-	1	
市民等	70	55	1	8	2	3	
市民と景域関連	6	2	-	4	-	-	
計	164	123	6	24	4	7	

(3)意見の提出者と内容

提出された意見の内容は、1985 年の旧プラン表示に戻す提案が 21% (うち半数は緑地系表示に戻すことを提案)、緑地系に表示することを提案するものが 18%、住宅や産業系表示を求めるものが 10%、同じ緑地系のなかでの表示変更を求めるものが 26%、路線表示に関係するものが 10%で、残り 15%はその他の意見であった。早期参加時と比較すると、緑を求める意見の比率が若干増加している。

表 3 - 6 縦覧意見の提出者と内容

意見提出者	件数	85 年プランの表示に				緑地系に	住宅用地に	産業系に	緑地系内で変更を	路線の路線に		その他	単独意見	
		緑地系に	住宅用地に	産業系に	その他に					表示を	反対			
公益代表機関	景域関連	155	16.8%	-	0.6%	-	34.8%	-	-	34.8%	-	8.4%	4.5%	99.4%
	森林局	32	-	-	-	-	-	-	100%	-	-	-	-	100.0%
	交通関連	4	-	-	-	25.0%	-	-	-	50.0%	25.0%	-	-	75.0%
	エムシャー	7	-	-	-	-	-	-	57.1%	14.3%	-	-	28.6%	100.0%
	教会	10	-	60.0%	-	-	-	40.0%	-	-	-	-	-	100.0%
	商工団体	14	-	-	42.9%	14.3%	-	-	21.4%	-	-	-	21.4%	50.0%
	その他	25	-	-	-	16.0%	-	8.0%	-	4.0%	20.0%	-	52.0%	100.0%
周辺自治体	12	-	-	-	-	-	-	8.3%	-	8.3%	-	83.3%	91.7%	
市民等	106	3.8%	7.5%	7.5%	0.9%	6.6%	25.5%	4.7%	9.4%	7.5%	3.8%	22.6%	87.7%	
市民と景域関連	44	38.6%	-	-	-	36.4%	-	-	13.6%	-	9.1%	2.3%	0.0%	
計	409	11.5%	3.4%	3.7%	2.0%	18.8%	8.1%	2.2%	26.2%	4.2%	5.4%	14.7%	83.6%	

表3-6は、意見提出者と内容を、早期参加時に関する表2-4と同じ区分で示したものである。意見提出者別に内容を見ると、早期参加の時と傾向がほぼ同じだが、市民等の意見では住宅や産業の表示を求める傾向が強まっている。意見全体の傾向が緑を求める側に若干変化したのは、緑を求める景域関連団体の意見数が増加した一方で、開発志向の提案を多く出していた教会や交通関連からの意見が激減し、市民等からの意見数も6割に減少したことが主因である。

表の右端に示した単独意見の比率は83.6%で、早期参加の際の64.8%から大きく伸びている。早期参加時はドルトムント景域委員会とドイツ環境自然保護連盟が同一意見を多数提出したが、今回は景域委員会が意見提出を見送った。このため、景域関連の単独意見率が大きく上昇し、全体の単独意見率を高めている。逆に単独意見が減少したのが、商工団体である。

意見が目ざしている方向を示したのが表3-7で、早期参加時の表2-5と比較すると、「維持」が増加している。提出者別に見ると、教会と市民等で「開発」が増加している点を除き、早期参加の際と同傾向である。この点から、維持を求める意見が増加したのは、開発志向の提案を多く出していた教会や交通関連からの意見数が激減した結果、景域関連団体の意見が相対的に増加したためであることだと言える。

表3-7 縦覧意見の目ざす方向

意見提出者		件数	自然化	維持	施設維持	農地維持	開発	同等別	形式	その他
公益代表機関	景域関連	155	25.2%	71.6%	-	-	-	1.3%	0.6%	1.3%
	森林局	32	-	-	-	-	-	28.1%	71.9%	-
	交通関連	4	-	-	25.0%	-	25.0%	-	25.0%	25.0%
	エムシャー	7	-	-	-	-	-	28.6%	71.4%	-
	教会	10	-	-	-	-	80.0%	20.0%	-	-
	商工団体	14	-	-	57.1%	-	21.4%	14.3%	-	7.1%
	その他	25	-	-	12.0%	-	20.0%	4.0%	60.0%	4.0%
周辺自治体	12	-	8.3%	-	-	16.7%	41.7%	8.3%	25.0%	
市民等	106	5.7%	10.4%	12.3%	7.5%	41.5%	6.6%	4.7%	11.3%	
市民と景域関連	44	9.1%	90.9%	-	-	-	-	-	-	
計	409	12.0%	39.9%	6.1%	2.0%	15.4%	7.3%	12.5%	4.9%	

意見提出者毎に意見の方向に特徴があることも、早期参加の際と同じである。公益代表機関では、まず景域関連の団体は、早期参加と同じく、緑地系用地の拡大と、緑地系空間を近自然空間に変えることを求めている。市民と景域関連からの意見もほぼ同様だが、自然化を求める意見は少ない点も早期参加時と共通である(表2-5参照)。森林局は、早期参加の際と同じく、緑地や農地の一部を森林と表示することを求めている。早期参加の際は、樹木が多いことを理由に提案している例が大半であったが、今回は既存の森に対しては「市が森林保有のための作業として植樹した地区で、自然に近い緑地にする必要はない」、これから森林化する地区については「市が植樹の申請を行っている」など、根拠を示して

表示の変更を提案している点が異なる。したがって、表3 - 4で早期参加意見の非提出率が5割を超えるのは、根拠のない地区は意見の再提出を見送った結果だと考えられる。交通関連では、早期参加の際に提出した跡地等の問題はほぼ決着し、鉄道関係は路線や駅の表示を求める意見が3件、道路関係からは原案修正部分に関連した意見が1件と、散発的に出されているだけである。早期参加時の意見採用率が最も高かったエムシャー協同組合は、再提出意見はなく、早期参加の時点以降に計画が進展して必要となった遊水池や、河川改修計画の変更に沿った表示を求めて意見を提出している。教会も意見の再提出率が低く、縦覧時に提出された意見は、すべて住宅用地の表示を求める意見であった。商工団体の意見は、早期参加の際と同じく、既存工場の維持を求める意見が大半で、一部にこれからの産業発展を考えて新規用地を求める意見があった。その他の公益代表機関は、それぞれ自らの利害に関する意見を提出していた。

周辺自治体の意見はさまざまであったが、ドルトムントの商業開発が周辺に影響を及ぼすことを心配している意見が4件あり、商業開発の影響範囲が広いことがわかる。

市民等が提出した意見は、早期参加の時と同様に多彩である。開発方向の意見が4割と多いのは、景域関連の公益代表機関と共通した意見を「市民と景域関連」に区分しているためである。開発を求める意見のなかには、意見提出者が所有していると思われる用地の開発を求める意見もかなり見られた。

表3 - 8 縦覧意見対象の広がり

意見の方向	件数	1,000 m ² 程度まで	2ha 未満	2ha 以上	路線状	その他	単独意見	2名	3名	4名以上
自然化	49	-	4.1%	87.8%	8.2%	-	87.8%	10.2%	-	2.0%
維持	163	3.7%	32.5%	50.9%	12.3%	0.6%	74.2%	11.7%	3.7%	10.4%
施設維持	25	12.0%	32.0%	56.0%	-	-	72.0%	20.0%	4.0%	4.0%
農地維持	8	-	12.5%	87.5%	-	-	100.0%	-	-	-
開発	63	25.4%	27.0%	33.3%	14.3%	-	87.3%	7.9%	1.6%	3.2%
同等別	30	6.7%	6.7%	76.7%	10.0%	-	100.0%	-	-	-
形式	51	-	19.6%	60.8%	13.7%	5.9%	100.0%	-	-	-
その他	20	-	10.0%	35.0%	40.0%	15.0%	80.0%	15.0%	5.0%	-
計	409	6.6%	23.2%	56.0%	12.5%	1.7%	83.6%	9.0%	2.2%	5.1%

表3 - 8は、提出意見の対象となった用地の広がりである。早期参加の際の表2 - 6と比較すると、開発を求める意見の対象が小規模な敷地である点は共通している。一方、同等別や形式に関する意見の対象用地はより大規模になっており、その影響で全体的にも用地規模が若干広がっている。意見提出者数で単独意見が大きく増加しているのは景域委員会が意見提出を見送ったため、現状の維持を求める意見で複数者からの提出が多い点は、早期参加と共通している。

1) これは、景域委員会が市の意見に納得した結果ではなく、1 - 3で述べたように、景域委員会は行政でなく直接に議会に対して意見を提出している。議会へ提出された意見は、基本的にドイツ環境自然

保護連盟と共通しているので、景域委員会が行政に意見を提出した場合でも行政の検討結果は変わらなかったと思われる。

- 2) 早期参加は市役所の開始イベントから半年にわたって継続し、市民の意見はかなり早い段階から行政に寄せられていた。新聞報道によると、最も問題となった大学南バイパスの扱いは、意見を締め切った頃にはほぼ固まっていた。意見を締め切ってから冊子提示までの期間が1ヶ月強しかなかったが、検討する期間はより長く確保できたと考えられる。なお、縦覧後の検討に長い期間を要したのは、SPDと緑の党がまとめた修正案の実施を市に迫ったためであり、これがなければ1～2ヶ月早く提出されていたものと思われる。
- 3) Fプランは公的計画機関を拘束するが、Fプラン策定に参画した公的計画機関は、Fプラン議決前に異議を申し出ることによって、この拘束から逃れることができる（建設法典第7条）。このため、公的機関の意見で修正したFプランを、当該機関の同意なしに再修正することには、危険が伴う。市民やNPOの場合は、Fプランに拘束されない代わりに、異議を申し出る権利が与えられていないので、意見の予防的な再提出が広く行われたものだと考えられる。

3 - 2 提出意見と共同修正案の行方

(1) SPD-緑の党による共同修正案

縦覧案に対する意見を受け、新Fプラン策定が最終調整の局面に入った。プランを決定する権限を有する市議会では、1999年秋の市議会選挙直後にCDUと緑の党が政策協定を結んだものの、その後は両党の意見が異なる場面が多くなっていった。2002年末頃からはSPDと緑の党の共同歩調で審議が進むことが多くなり、事実上の協力関係が成立していた。行政が示したFプラン案に対し、最も強く反対したのが緑の党である。緑の拡大や工場跡地利用など、緑の党から見て評価できる部分もあるが、緑地を開発して住宅用地にする面積が過大だと批判し、市の東部を東西に横切るバイパス計画や、北西部に検討されていた工業用地にも強く反対した。

議会でFプランを承認するには、両党の歩み寄りが必要である。そこで、緑の党とSPDは議会外で会合を行って意見を調整し、Fプラン縦覧案に対する修正について合意をまとめ、共同で2004年2月20日に市議会に提案した。内容は、住宅用地25ヶ所、工業用地1ヶ所、道路新設1ヶ所、クラインガルテン12ヶ所につき、対処を求めるものである。この提案は、市長与党として、行政を支援する立場のSPDと、緑地の保全を求める緑の党が、議会過半数の獲得を目ざして互いに妥協した結果の提案であり、「勝者も敗者もない」と説明された。

議会の勢力関係から考えると、このSPD-緑の党による共同修正案を柱にして最終調整が進むものと思われた。しかし、意外なところから強い反対が出された結果、修正案を議決することは延期され、まずは行政に検討を依頼することとなった。ドルトムント市は、過去に市有地を積極的に拡大しており、新規住宅予定地の約3/4が市有地であった。市が置いている市有地に関する特別会計は、すでに800万ユーロの赤字であった。CDUから、「SPD-緑の党の共同修正案を採用すると赤字が3倍以上に拡大し、市の重要プロジェクトを進めることもできなくなると同時に、住宅建設が停滞して、よい居住環境を求める市民を市外に流出させることとなる」と、強い反発が出された。

SPDと緑の党は、当初は共同修正案を2月26日の委員会で可決する予定にしていた。ところが、この委員会で、SPDのランゲマイヤー市長が強い圧力をかけてきた。市長は、市の条例で、Fプランに関することは、議決に先立って関係する区評議会の意見を聴かなければならないことが規定されていることを指摘し、このまま議決するとFプランに手続き的な欠陥が生じるとして、議決を思いとどまるよう説得を試みた。この結果、委員会は中断され、SPDと緑の党が別室で協議した結果、市長の意を汲んで、示した点を採用するよう「行政に求める」としていた文言を、「行政に推奨する」と弱めた。市長がこのような行動に出た背景には、CDUが指摘した財政面の問題があると考えられる。ランゲマイヤー市長は、提案内容をじっくり検討するためには時間が必要だとして、Fプラン縦覧の検討結果の議会への提出を、当初の予定より1ヶ月遅らせたいと表明した。

縦覧の結果を行政が慎重に検討した結果は、5月初めに示された。SPDと緑の党による共同修正案の扱いは表3-9のようになっており、提案の全てが採用されたわけではない。縦覧後の修正部分について再縦覧を行わなければならないので、もし6月17日の市議会で認められなければ、現市議会議員の任期内にFプランの最終議決を行うことは日程的に無

理になる。新聞も、予定通り任期内に新Fプランを策定できるかどうか微妙になってきたと報道している。

表 3 - 9 共同修正案に関する行政の検討結果

対象	提案内容	件数	行政による検討結果
住宅用地	住宅用地化を断念	14	10 件を採用、1 件は一部削減し、3 件は修正せず。
	二義的な開発*に分類	3	1 件を採用し、2 件は修正せず。
	住宅用地の一部を削減	4	2 件を採用し、2 件は修正せず。
	その他の提案	4	1 件を採用し、残り 3 件は今後検討する。
工業用地	工業用地化を断念	1	用地をわずかに削減する。
道路	今後の検討結果によって建設の可否を決める	1	提案を採用し、幹線道路としてプランに表示するのは止める。建設の可否は今後検討する。
クラインガルテン	二義的な開発*に分類	12	10 ケ所を二義的な開発に分類する。残る 1 ケ所は遊水池に変更し、1 ケ所は住宅用地とする。

注) *二義的な開発とは、他の施設が満杯になった後に初めて開発することを意味し、説明書にそのことが記載される。

行政案への態度をめくり、SPD、CDU、緑の党とも、議論を開始した。6 月に入ると、SPD は、共同修正案の 80% が行政の案に取り入れられた以上、共同修正案は無用になったとして、行政の提案を認める態度を打ち出した。しかし、緑の党は、共同修正案は最低限のラインだとして、行政案に反対の態度を崩さなかった。その一方で、CDU が、議会の直前になり、行政案を評価して賛成する態度を打ち出した。CDU は、もともと新 F プランの原案と縦覧案の両方に賛成していたので、今回も賛成する可能性はあった。ただ、原案と縦覧案の議決は、「この案をもとに参加を行う」ことを認めるのに対し、今回の議決は市の今後の土地利用方針を認める性格になるので、賛成は従来より踏み込んだ態度を示すこととなる。CDU が賛成を打ち出した背景には、行政の働きかけがあったと思われる。

CDU はその後もこの姿勢を維持し、2004 年 6 月 17 日の市議会は、若干の修正を行っただけで行政の提案を認め、修正点に限って再縦覧を実施することを可決した。緑の党は、SPD が共同修正案として見出した妥協から離れたことを批判している。一方、SPD は、共同修正案は政治的願望のようなものであり、慎重な衡量によって一部が受け入れられなかったことは理解できると述べている。CDU は、案はバランスがとれており、将来への計画の基礎となると好意的に評価し、自会派が提出した目標の多くが含まれているので受け入れると述べている。市議会議事録によると、採決は次の順序で進められた。

1. CDU が提出した、今回の新 F プランには含まれていないが将来建設する可能性がある道路ルートを今後の B プラン策定で尊重し、道路建設を不可能にしないよう求める意見が扱われた。CDU に加えて SPD が賛成し、可決された。
2. CDU を中心とするグループが提出した、行政の検討で住宅用地から農地に変更されることとなった用地のうち 1 ケ所を、縦覧案の住宅用地に戻す案が採決された。この用地は、SPD と緑の党の共同修正案が宅地化を断念するように求めたものである。賛成したのは CDU と DVU だけで、否決された。
3. 計 4 つの区評議会が求めた修正点 8 点を扱い、全てについて採用することが決めら

れた。これらのうち、2点はすでに行政案に含まれており、住宅地を狭くする3点は面積的には僅かで、残る3点はクライנגルテンの建設を断念するものであった。この結果、表3-9の共同修正案で、住宅用地化断念3ヶ所のうち行政案が採用しなかった1ヶ所で共同修正案が採用されて農地とされ、二義的に開発するクライングルテン10ヶ所のうち3ヶ所がクライングルテンのリストから除かれて農地と示されることとなった。行政が検討して出した結論より、さらに共同修正案に近い形に修正されることとなったわけである。なお、SPDはクライングルテンの削除に反対したが、緑の党とCDUの賛成で可決されている。CDUが賛成したのは、区評議会の意見は全て尊重すべきだという考え方によるものだと説明されている。

4. 景域委員会が提出した、景域的に重要と考えられる用地について住宅地を断念するという提案を扱った。緑の党は賛成したが、CDUとSPDが反対し、否決された。
5. 無所属議員が提出した、都市発展の目標に人種差別と外国人社会の出現を防ぐことを追加するという案を否決した。
6. 緑の党が提出した、SPDと緑の党の共同修正案のうち行政が採用しなかった部分を採用するという提案を、CDUとSPDの反対で否決した。
7. 最後に、行政が提出した検討結果を扱い、上記の議決で変更した部分を考慮した上で再縦覧にかけられることを可決した。再縦覧の期間は3週間で、意見を提出できるのは、前回の縦覧後に変更した部分に限定される。

こうして、7月5日から7月23日までの間、プランの再縦覧が行われた。再縦覧されたFプラン案には、縦覧後に修正された部分が白枠で示され、意見の提出はこの部分に限られることが説明された。

(3) 縦覧意見の採用状況

上で説明したSPD-緑の党による共同修正案の扱いと時間的に前後するが、縦覧への意見を受け取った行政は、その対応の検討に入った。その過程でSPD-緑の党による共同修正案が登場したわけで、修正案は検討結果に大きな影響を与えている。

両党の共同修正案は表3-9の39点にのぼるが、これら全てについて縦覧時に意見が出されていたわけではない。住宅用地の1ヶ所とクライングルテンの2ヶ所に対しては縦覧時には意見の提出がなく、住宅用地のうち1ヶ所は2件の縦覧意見に関連している。また、4つの区評議会提案を受けて市議会で修正された8点のうち、4ヶ所はSPD-緑の党による修正案と重なり、1ヶ所は縦覧で意見がなかった部分である。

したがって、以下で扱う縦覧案に対する意見の中には、SPD-緑の党による修正案に含まれるものが37ヶ所(39-3+1)ある。それに加え、区評議会の提案で取りあげられたうちの3ヶ所(8-4-1)が含まれている。以下で検討する縦覧意見の採用状況は、行政が議会に提案した検討結果ではなく、それを受けて行われた市議会の最終決定を基準としている。

縦覧案に対して提出された意見に関し、この一連の経過で行われた検討の結果を表3-10に示した。早期参加の検討結果に関する表2-7と同じ形式で示しているが、「マークで示す」という対応がなかったのでその欄は除外し、代わりにSPD-緑の党による共同修正案との関連を追加して示している。

表 3 - 1 0 縦覧意見への対応

	件数	意見に沿って修正	意見に沿っている	一部修正			意見は不採用	別の手続きで検討	SPD-緑提案	
				範囲の一部を修正	説明書に述べる	その他の修正			沿って修正	一部修正
全体	409 (37)	15.4%	13.9%	3.2%	4.9%	1.0%	58.0%	3.4%	3.2%	3.4%
自然化	49 (1)	6.1%	40.8%	2.0%	2.0%	-	46.9%	2.0%	-	2.0%
維持	163 (36)	12.3%	17.8%	4.3%	4.9%	1.2%	58.3%	1.2%	8.0%	8.0%
施設維持	25	8.0%	8.0%	4.0%	20.0%	-	56.0%	4.0%	-	-
農地維持	8	12.5%	-	-	-	-	87.5%	-	-	-
開発	63	1.6%	4.8%	3.2%	4.8%	-	81.0%	4.8%	-	-
同等別	30	33.3%	-	3.3%	3.3%	-	60.0%	-	-	-
形式	51	51.0%	5.9%	2.0%	3.9%	2.0%	33.3%	2.0%	-	-
その他	20	-	-	-	-	5.0%	65.0%	30.0%	-	-
85年プランの表示に	47 (16)	19.1%	19.1%	12.8%	2.1%	4.3%	42.6%	-	12.8%	12.8%
緑地系に	14	-	21.4%	-	-	-	78.6%	-	-	-
住宅用地に	15	-	-	6.7%	13.3%	-	80.0%	-	-	-
産業系に	8	12.5%	12.5%	-	-	-	75.0%	-	-	-
その他	77 (10)	9.1%	18.2%	2.6%	1.3%	-	67.5%	1.3%	5.2%	1.3%
緑地系に	33	3.0%	3.0%	6.1%	-	-	87.9%	-	-	-
住宅用地に	9	11.1%	-	-	33.3%	-	44.4%	11.1%	-	-
産業系に	107 (10)	21.5%	17.8%	1.9%	6.5%	-	52.3%	-	1.9%	6.5%
緑地系内で変更を	17	41.2%	5.9%	-	17.6%	-	23.5%	11.8%	-	-
路線の表示を	22 (1)	13.6%	31.8%	-	-	-	54.5%	-	4.5%	-
路線に反対	60	18.3%	3.3%	-	5.0%	3.3%	53.3%	16.7%	-	-
その他	27	7.4%	14.8%	-	-	-	70.4%	7.4%	-	-
1,000㎡程度まで	95 (11)	16.8%	11.6%	7.4%	5.3%	1.1%	56.8%	1.1%	5.3%	5.3%
2ha未満	229 (25)	14.4%	14.4%	2.6%	4.8%	0.9%	61.1%	1.7%	3.1%	3.9%
2ha以上	51 (1)	21.6%	17.6%	-	5.9%	-	47.1%	7.8%	2.0%	-
路線状	7	14.3%	-	-	14.3%	14.3%	14.3%	42.9%	-	-
その他	155 (17)	7.1%	25.8%	1.9%	3.2%	0.6%	60.6%	0.6%	3.9%	3.9%
景域関連	32	34.4%	3.1%	6.3%	-	-	56.3%	-	-	-
森林局	4	50.0%	-	-	25.0%	-	25.0%	-	-	-
交通関連	7	71.4%	-	-	14.3%	-	14.3%	-	-	-
エムシャー	10	10.0%	20.0%	-	-	-	70.0%	-	-	-
教会	14	-	-	-	28.6%	-	64.3%	7.1%	-	-
商工団体	25	52.0%	12.0%	-	4.0%	-	32.0%	-	-	-
その他	12	-	-	-	8.3%	-	75.0%	16.7%	-	-
周辺自治体	106 (1)	9.4%	6.6%	4.7%	2.8%	1.9%	66.0%	8.5%	-	-
市民等	44 (19)	22.7%	9.1%	6.8%	9.1%	2.3%	47.7%	2.3%	15.9%	18.2%
市民と景域関連										

注)件数のカッコ内は SPD-緑の党提案の内数で、この提案に係る右端の比率は全件数を分母としている。

縦覧の検討結果を早期参加の際と比較すると、「意見に沿って修正」が11ポイント弱減少し、予防意見が多かったことを反映して「意見に沿っている」が7ポイント強増加している。一部修正は4ポイント強の減少だが、中味を見ると、「範囲の一部を修正」が大きく減少し、「マークで示す」はなくなり、「その他の修正」も減少しており、増加したのは「説明書に述べる」だけである。そして、「意見は不採用」が4ポイント強増加している。なお、「別の手続きで検討」が、早期参加時の2件から14件に増加している。このひとつの原因は、Lプランに関連する意見が多く提出されたことである。もうひとつの原因は、公共交通路線の延長検討や、建築許可手続きなどの手続きで検討される意見があったことで¹⁾、土地利用計画の骨格を定めるFプランの負担が、別の手続きに支えられて軽減されている姿が見える。

SPD-緑の党による修正案は、件数が多いことに加え、内容的にも、緑地を開発するのではなく現状で維持するという大きな変化を求めているので、行政の検討結果全体に大きな影響を与えている。表に、この共同修正案に係る件数と、採用と一部修正の状況を示したのは、このためである。一方、区評議会提案のみに係る意見3件では、緑の維持に関する意見は1件で、残り2件は開発方向の意見（1件は行政が否定した開発を議会が認め、もう1件は行政が一部認めた開発を議会が否定したケースである）と、縦覧結果全体への影響は小さいので、とくに表に示していない。

意見の方向別に採用状況を見ると、「形式」の採用率が5割と最も高く、「同等別」も3割以上である点は早期参加の際と共通している。それ以外は早期参加の際より採用率が低下しているが、予防的再提出が多かった「自然化」と「維持」では、「意見に沿って修正」と「意見に沿っている」を合計した率が早期参加と同程度になっている。意見の2割強がSPD-緑の党による共同修正案の対象となっている「維持」の場合、採用率は12%だが、採用された意見の3分の2、一部修正された意見では大半が共同修正案に含まれている意見で、修正案が結果に大きく影響したことを確認できる。また、方向が「開発」では採用された意見が1件だけで、その意見も緑地をクライנגルテンにするように求めるもの（他の開発で消えるクライングルテンの代替として）であり、いわゆる宅地化を求める意見は全く採用されていない。

内容別で最も採用率が高いのが、路線表示を求める意見である。中味を見ると、採用されたのは既存鉄道や高圧電線の表示など形式的なものばかりで、道路や公共交通路線の新規表示を求める意見は、不採用か、今後検討する（その一部は「説明書に述べる」とされている）までで止められている。さて、早期参加の際は、85年プランの表示に戻す意見の採用率は、新規表示より明らかに低く、縦覧への意見についても、住宅用地と産業系は採用がなく、その他でも既存の貨物駅を示す意見1件が採用されただけである。ところが、今回は緑地系に関して採用率が19.1%と、新規の緑地系表示の採用率である9.1%の倍以上になっており、不採用率も路線表示を求める意見の次に低い。この高い採用率の背景には、やはりSPD-緑の党による修正要求がある。採用された意見9件中の6件、範囲の一部が修正された6件のうち4件、説明書の1件、その他の修正の2件中1件は、両党の提案リストに含まれており、もしこれらが全く採用されていなければ採用率は6%強に留まったはずである。不採用となった20件のうちでは、共同修正案に含まれていたものは4件と少ない。また、対象用地の規模別では、小規模な用地への意見は採用率が低く、早期参加の際

と同じ傾向が認められた。

表3 - 10の下部に、意見提出者別の結果を示した。エムシャアの採用率が最も高いことは早期参加と同様で、交通関連とその他の公益代表機関の採用率が5割と高いのは、形式的な意見が多かったためである。森林局の提案は、森林局が示した根拠が誤りだったものは不採用となっている。ただ、根拠が事実だった場合でも、現に公園として多くの市民が利用している場合や、表示限界の2haに満たない場合、そして森林以外とする計画が定まっている場合は不採用になっている。商工団体の意見は採用が1件もなく、説明書に述べられたものがあるだけである。説明書に述べる4件のうち、3件は既存工場の発展を考えているが2haの表示限界で示さないというもので、説明書に「2haの表示限界によって示していない例」と明示することにされた。なお、長期的に緑地化を目指すために産業系に示していないケースは、「既存企業はFプラン表示に拘わらず保護される」として不採用になった。また、教会で採用された1件は早期参加結果の修正漏れであり、この1件を除くと、教会からの縦覧意見は成果をあげることができなかった。

さて、先に述べたように、縦覧で提出された意見は、早期参加に提出された意見の再提出と、縦覧時の初出意見に大別される。表3 - 11は、予防的に提出された意見を除き、初出意見のうち原案に反対の123件、早期参加時に採用されず再提出された意見150件(表3 - 3の不採用”36.7%”に相当)、そして修正部分に反対の24件(表3 - 5)の別に検討結果を示したものである。

表3 - 11 早期参加時意見との関連による比較

	件数	意見に沿って 修正	意見に沿って いる	一部修正			意見は 不採用	別の 手続き で検討	SPD-緑提案	
				範囲の一 部を修正	説明書 に述べる	その他 の修正			沿って 修正	一部 修正
初出の原案修正意見	123(1)	29.3%	3.3%*	2.4%	3.3%	0.8%	52.0%	8.9%	0.8%	-
再提出意見	150(27)	11.3%	0.7%**	4.0%	6.7%	1.3%	75.3%	0.7%	7.3%	7.3%
修正への反対意見	24(3)	8.3%	-	4.2%	4.2%	4.2%	79.2%	-	4.2%	4.2%

注) * この意見(4件)は、いずれも縦覧案を誤解して提出されたものである。

**住宅用地表示を求める意見で、早期参加時に当該住宅用地は縮小されているが、それでも住宅用地が残っているので、行政は意見に沿っているという見解である。

早期参加時の原案に修正を求める初出意見123件の採用率は高く、早期参加時の検討結果(表2 - 7)とほぼ同等である。ただ、その内容を見ると、意見に沿って採用されたうちの7割は「形式」に分類される意見であり、「維持」で採用された4件も対象用地は小規模であった。重要な論点は、早期参加の段階でほぼ出尽くしている感がある。

早期参加の際に不採用となった意見が再び提出された150件では、縦覧後の検討で17件が採用され、18件で一部修正が行われている。採用のうち9件、一部修正のうち10件はSPD-緑の党による修正案に含まれており、採用と一部修正の半数以上を占める。これ以外で採用された8件は、早期参加結果の修正漏れが2件、意見提出者による新事実の提示が5件で、残る1件は対象用地を絞って再提出されていた。なお、一部修正のなかで「説明書に記載」が多いのは、2党共同修正案の求めでラインガルテンを二義的開発と位置づけた5件や、2ha未満のため表示しない既存工場を説明書に例示した結果である。扱い

が変更されたのはそれなりの理由があり、「同じ意見を2回出せば少しは採用される」というわけではない。

早期参加を受けて行われた修正を原案に戻すように求める初出意見24件の中では、5件が成果をあげている。1件は森林か緑地かを争う形式的な意見だが、2件は早期参加で提出された宅地化の意見を受けて住宅用地と示された約2.3haの緑地に関連するもので、市民35名とドイツ環境自然保護連盟の反対意見を受け、原案の緑地に戻された。他に、工場跡地をテクノ特別地区にする問題で、早期参加後に拡張された用地の一部が緑地に戻されたものが1件、早期参加後に追加されたクラインガルテンが説明書で二義的開発に位置づけられたものが1件ある。2.3haの住宅用地とクラインガルテンの件は2党共同修正案に含まれていたという事情はあるが、参加の機会が2回あることは再考の機会を提供することとなり、一定の効果を発揮している。

(3)意見に対する見解と早期参加時との比較

縦覧に対して提出された意見に対しては、早期参加の際よりも詳しく行政の見解が示され、それが議会で審議され、一部が修正されている。早期参加の際と異なり、今回は建設法典で義務づけられた手続きであり、見解の適切さがFプラン認可に影響する。このため、より慎重に行われており、公共の利益に関連する議論も見出せる。また、早期参加時の意見がほぼそのまま再提出された例については、見解の変化を比較することも可能である。

表3-12 縦覧意見への見解

		件数	部分採用	表示基準	表示対象外	既存Bプラン	Bプラン策定中	既存計画等	利害の轻重	現状重視	変化に対応	長期目標	趣旨確保	今後検討	その他
不採用	自然化	23	-	1	-	1	-	3	4	6	-	-	8	-	-
	維持	95	-	7	2	7	11	8	31	3	-	-	20	2	4
	施設維持	14	-	3	-	-	-	4	3	-	-	4	-	-	-
	農地維持	7	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	4	-	-
	開発	51	-	2	-	-	-	20	16	4	1	-	-	2	6
	同等別	18	-	2	1	3	-	2	-	1	1	-	5	-	3
	形式	17	-	4	1	1	-	1	1	9	-	-	-	-	-
	その他	13	-	1	11	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
計	238	0	20	15	12	11	42	55	23	2	4	37	4	13	
		-	8.0%	6.3%	5.0%	4.6%	17.6%	23.1%	9.7%	0.8%	1.7%	15.5%	1.7%	5.5%	
一部修正	範囲	13	5	-	-	-	-	3	3	1	-	-	-	-	1
	説明書	20	3*	4	-	1	-	-	5	-	-	1	3	3	-
	その他	4	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	1
	計	37	5	4	0	1	0	3	10	2	0	1	3	3	2

注) *この3件は、もともと説明書に記述することを求める意見として提出され、「意見に沿って修正」した結果として説明書に明記されたケースである。したがって、「一部修正」でなく「採用」であるが、表3-10で「説明書に述べる」に分類しているため、ここでも「一部修正」として記した。

表3 - 12は、縦覧に対して提出された意見のうち、不採用となったもの、および一部修正されたものにつき、早期参加に関する表2 - 8と同じく、見解を13種類に区分して示したものである。見解が詳しくなり、複数の観点が述べられている場合もあるので、どれに区分するのかという判断には微妙な点もあった。

この表から、「既存計画等」で開発が多く、「利害の軽重」と「趣旨確保」では維持が多いなど、どのようなケースでどの見解が多く出てくるかは、早期参加の際とほぼ共通している。しかし、早期参加の際から変化している点もある。第一に言えることは「利害の軽重」が増加していることで、不採用の根拠としてこれをあげているのは、早期参加時の8%から3倍の23%に増加している。逆に減少が大きいのが5ポイント弱減少した「表示対象外」で、「表示基準」、「既存計画等」、ならびに「Bプラン策定中」も3ポイント前後減少している。

対象となる用地や提出された意見の内容が異なれば、見解も異なるのが当然なので、今回示された見解の分布を、早期参加の際に示されたものとそのまま比較することには問題がある。そこで、早期参加と縦覧で同趣旨の意見が提出されて不採用となり、しかも早期参加後の検討で意見対象用地の扱いが修正されていない111件を抽出し、見解の比較を行った。その結果、早期参加の際と同じ見解が示されていたのは73件で、残りの38件は別の見解に分類された。

見解の増減状況を示したのが、表3 - 13である。変化が最も特徴的なのはやはり「利害の軽重」で、減少がなく、増加件数の半数近くを占めている。逆に減少が大きいのは、「既存計画等」と、増加例がなく減少だけの「Bプラン策定中」および「長期目標」である。「趣旨確保」も増減が多いが、増加と減少がほぼ同数である。不採用意見全体では「表示対象外」の減少が大きかったが、同趣旨の意見に限ると増加と減少が各1件だけで、意見の重点が微妙に変化したため、見解のポイントもそれに応じて変化しているものであった。早期参加の際に比較して「表示対象外」の減少が最も大きいのは、行政が見解を変更したためではなく、縦覧時の意見で土地利用に関係しない細部の提案が減少したためであったことがわかる。なお、「表示基準」という見解でも1、2件の増減があるが、これは行政の見解がどこに重点を置いて述べているかという問題であり、表示基準に該当するかどうかが変わったわけではない。

表3 - 13 同趣旨意見に関する早期参加と縦覧時の見解

		件数	部分採用	表示基準	表示対象外	既存Bプラン	Bプラン策定中	既存計画等	利害の軽重	現状重視	変化に対応	長期目標	趣旨確保	今後検討	その他
いずれも不採用	増加	+38	-	+2	+1	+3	-	+4	+17	+2	-	-	+7	-	+2
	不変	73	-	9	1	5	7	13	6	16	-	1	11	1	3
	減少	-38	-	-1	-1	-	-7	-9	-	-2	-1	-5	-8	-	-4
縦覧で採用		22	4	-	-	2	2	5	4	1	-	-	3	1	-

どの見解がどう変化したかを検討した結果、「趣旨確保」から「利害の軽重」に変化した

ものが8件、「既存計画等」から「利害の軽重」に変化したものが4件あった。内容を見た結果、前者は提出意見が微妙に変化するか説明が詳しくなった場合が、後者は説明が詳しくなった場合が主体であることがわかった。

全く同じ意見では結果が同じになる可能性が高いので、意見を提出する側も、微妙に意見を変化させる例が少なくない。住宅地拡張や道路建設に対し、樹木の伐採などを重点にあげて反対した早期参加時の意見が「趣旨確保」として不採用になったため、縦覧では住宅地拡張や道路建設自体を意見の重点に変化させたというような場合、不採用の見解も変化せざるを得ない。また、「Bプラン策定中」と「既存計画等」の見解が減り、「利害の軽重」が増加することは、プラン策定や建設法典の規定を考えると理解できる。策定中のBプランや既存の計画や構想は様々な利害を検討して進められており、早期参加の際は「進められている」という事実が見解として示された場合が多い。しかし、問題は「なぜ進めているのか」という点であり、縦覧の際は計画の基礎となっている考え方まで溯って説明した結果、「利害の軽重」に変化したという例がいくつかあった。

表3-13の下欄に示している「縦覧で採用」とは、早期参加で不採用または一部修正となった意見と同趣旨の意見が縦覧時に提出され、こんどは採用されたという場合に関し、早期参加の際に示されていた見解である。「表示基準」と「表示対象外」は1件もないが、この見解の場合はFプラン策定の原則を変えない限り判断を変更する余地はない。この2つ以外の見解が示された場合は、検討結果が変わる可能性が少しはある、と考えていだろう。

先に述べたように、意見に対する見解は複雑で、区分の困難なものも少なくない。また、区分は同じでも、内容が早期参加の際より詳しく説明されているものもかなり見られた。そこで、これら13区分で比較するだけでなく、実際に記されている見解の内容を比較することが望まれ、公共の利益がどう把握されているかを知るためにも意味がある。そこで、衡量結果を述べた冊子のなかから、典型的なものや、印象に残ったものを28件抽出し、資料として示した。ここに示された意見と見解を読むことで、Fプラン策定の実際をより深く理解することができるだろう。

- 1) 開発を求める意見で不採用とされたなかにも、建築の可否は建築許可手続きで解明されると説明されている例があった。

3 - 3 再縦覧に対する意見

(1)再縦覧への意見

縦覧結果の検討によってFプランが修正されたことを受け、2004年7月5日から7月23日まで2週間強の期間、プラン再縦覧が行われた。再縦覧されたFプラン案では、縦覧後に修正した部分を白枠で示され、この部分に限って意見を提出できることとされた。縦覧期間の短さと、意見を修正部分に限定したことは、建設法典第3条第3項が提供する可能性を利用したものである¹⁾。

再縦覧期間に提出された意見は、行政によって検討された後、議会に示されている。その結果によると、縦覧後に変更または補充された部分、およびその影響に関連するとして提出された意見は、表3-14のとおり100を超える。多数の者が同じ意見を提出した場合があります、意見の種類別に数えると30件になる。なお、再縦覧は白枠で囲まれた部分に限って意見を提出できるという前提で行われたが、この30件の中には、白枠で囲まれていない部分への意見もかなり見られる。これらの意見を検討で扱ったのは、意見提出者の意思を尊重した面と、白枠で囲まれた変更部分との相互関係を完全には否定できない恐れがあるので慎重を期した面があると考えられる²⁾。

最も多くの意見を提出したのは、縦覧時と同じくドイツ環境自然保護連盟だが、それでも4件に止まる。次に多くの意見を提出したのはクラインガルテン協会で、3件提出している。意見の内容は、クラインガルテンの表示が3ヶ所削除されたことに対する反対で、この協会は、早期参加では全く意見を提出せず、縦覧時に提出した意見も1件だったので、再縦覧への意見提出数が最も多かったこととなる。

一方、最も多くの者が意見を提出したのは、市東部にある緑地を住宅用地とする問題で、ドイツ環境自然保護連盟と市民83名が同趣旨の反対意見を提出している。これは、「我々の緑地をまもろう」という市民団体が意見提出を呼びかけた結果で、団体のホームページには、行政に提出する意見の雛形が掲載されていた。なお、意見提出部分自体については縦覧後に表示の変更はなく、白枠で囲まれてはいなかった³⁾。

表3-14 再縦覧時の意見提出状況

提出者	人(機関)数	意見数	平均	1件のみ
公益代表機関	10	17	1.8	7
周辺自治体	1	2	2.0	0
市民等	101	107	1.1	96
計	112	126	1.1	103

表3-15 再縦覧提出意見の分布

区	住宅	経済	緑地	インフラ	交通	計	分析件数
全市	0	0	2	3	1	9*	0
都心3区	1	2	0	0	0	3	3
郊外区	3	5	9	1	0	18	18
計	4	9	11	4	1	30	21

注) 全市の計にある*印は、5分野に分類できなかった3件を含む数字である。

今回の衡量冊子のページ数は 33 ページで、1 ページあたり 0.91 件と、1 件あたりの分量が縦覧時よりさらに増加している。表 3 - 1 5 は、意見を 5 分野に分け、都心と郊外毎に示したものである。全市に関するものは内容が抽象的で、具体的な土地利用との関連が薄い。これを除く 21 件は具体的な用地に関連した意見だったので、この 21 件を分析対象とする。この 21 件の中にも、白枠で囲まれた縦覧後修正部分との関係が疑わしいものがあり、修正部分と直接的な関連が認められるのは 14 件であった。

表 3 - 1 6 再縦覧意見の目ざす方向

意見の性格	件数	自然化	維持	施設維持	農地維持	開発	同等別	形式	その他
修正前の状況に戻す	11	-	2	-	-	5	3	1	-
別の修正を行う	3	-	-	1	-	2	-	-	-
修正と直接関係なし	7	-	3	3	-	-	-	-	1
計	21	0	5	4	0	7	3	1	1

再縦覧時の意見は縦覧後の修正部分に限られるので、「修正前の状況に戻す」ことを求める意見と、「別の修正を行う」よう求めるものに分かれるはずである。この観点から意見の方向を示したのが表 3 - 1 6 で、縦覧後に行われた修正に戻す意見が 11 件、別方向の修正を求めるものが 3 件あった。残る 7 件は白枠部分には直接関係しない意見で、その 1 件は早期参加でも縦覧でも全く提出されていない初出意見である。以前に戻すことを求める意見では、「開発」方向が 5 件と多い。うち 3 件はクラインガルテン協会がクラインガルテンを、残る 2 件は市民等が住宅用地を再び表示するように求めたもので、いずれも SPD-緑の党による共同修正案の影響で開発が断念された用地である。

これらの扱いについて、行政は 8 月 19 日に原案を示した。縦覧時の修正箇所に関する検討は基本的に既に終了している。行政が採用を提案したのは、説明書に対して修正・追加を求めた 3 つの意見だけである。うち 2 件は具体的な対象用地を確定できない抽象的意見で、表 3 - 1 5 で「全市」に分類している。具体的な意見 21 件のうちでは、「説明書に施設維持に関する記述の記載を求めた 1 件だけは採用するが、プランの表示を修正するように求めた 20 件の意見はすべて不採用」というのが、行政が提案した検討結果である。不採用とする理由はかなり詳しく述べられており、早期参加と縦覧の際には見られなかった性質の見解も出されている。それは、次の 2 種類である。

- ・新観点なし：問題はこれまでの早期参加と縦覧の過程で検討され、すでに明確になっている。したがって、意見に新たな観点がない以上、検討しても結果は従来どおりになる、という見解である。逆に言うと、これまで知られていなかった問題が述べられた場合は、判断を変更する余地があるわけである。この見解が示された 4 件は、すべて縦覧時に意見が出され、行政と議会で検討されているものであった。
- ・決着済み：これまでの早期参加と縦覧の過程で十分検討し、すでに決着しているという見解で、再度の検討は不要とする点で、上記の「新観点なし」と共通している。この見解が示された 3 件も、縦覧時に意見が出され、検討が行われている。

表 3 - 1 7 のように、最も多い見解が「利害の軽重」の 8 件で、その後の計画段階で議

論するという「今後検討」も4件あった。再縦覧に特徴的な「新観点なし」は4件、「決着済み」は3件である。今回初めて提出された意見に対しては「利害の軽重」が、また80名を超える多数の市民が提出した意見に対しては、コンベやBプラン策定が進められてすでに政治的決着の状況に達しているとして「決着済み」の見解が示された。なお、1ページあたりの説明件数が少ないことからわかるように、「新観点なし」や「決着済み」という場合であっても、衡量冊子にはかなり詳しく考え方が述べられ、後に問題が生じないよう配慮されている。

表3 - 17 不採用となった再縦覧意見への見解

意見の性格	件数	既存計画等	利害の軽重	今後検討	新観点なし	決着済み
修正前の状況に戻す	11	-	6	4	1	-
別の修正を行う	3	1	1		1	-
修正と直接関係なし	6	-	1		2	3
計	20	1	8	4	4	3

この行政原案は、区評議会を経て9月15日に市議会の環境・都市形成・居住委員会で審議され、その結果が今期の市議会議員メンバーによる最後の議会である9月23日の市議会本会議で採決されることとなっていた。ところが、この最終段階になって新たな問題が出てきた。それは、Fプランと同時に改訂作業が進められていたLプランで自然保護地域が拡大されたことに対する、愛犬家の反発であった。

自然保護地域では、決められた歩行ルートをはずれることは禁止されている。このため、犬は首輪に紐をつけ、森に入らないようにすることが必要になる。この点が、犬を自由に走らせて散歩を楽しんでいる愛犬家から問題にされた。新規の自然保護地域は規則が一部緩和されることとなっていたが、この点が逆に「同じ自然保護地域に対して2種類の規則があるのはわかりにくい」と非難され、「立て札を立てても犬は読めない」と揶揄される事態になった。こうして、委員会審議の数日前には、CDUから、Fプランに賛成するには自然保護地域の新指定を大幅に縮小することが必要だという要求が出され、議員任期中のFプラン議決が危うくなってきた。この問題は、選挙後にFプランを扱うこととなることを嫌ったCDUが態度を軟化した結果、委員会審議の直前に妥協が成立した。このまま案を認めるが、新たな自然保護地域の指定を再吟味し、その結果に応じて選挙後の市議会でプランを修正する、というのが妥協内容である⁴⁾。

2004年9月23日の市議会は、Fプランについての基本問題を新たに議論することは行わないという事前の合意により、短時間で終了した。緑の党は従来態度を崩さず、住宅用地が多すぎ、環境を破壊するバイパスが計画されているとして反対した。CDUとSPDは賛成したが、CDUは、「市に対する責任を自覚しているため」と演説している。なお、Lプランに関連し、両党は、先週成立した妥協に沿い、行政が新たな自然保護地域の指定が本当に有意義かどうかを吟味するように求めることも決議している。

こうして、Fプラン策定開始を議決した市議会議員の任期ぎりぎりに、Fプランの最終的な議決が行われた。その後、議決に沿って説明書の一部が修正され、認可のため各種資

料と共に州管区政府に提出された。当初の予想では、Fプランの発効は翌年になると思われていたが、州管区政府が年内に認可を行ったため、2004年12月23日に公告が行われ、新Fプランが発効した。

これまでFプランの表示を中心に検討を進めてきたが、最後に説明書について述べておきたい。Fプランの進行に沿って説明書も作成し直されており、早期参加時の原案、縦覧案、そして再縦覧案と、3種類の説明書がある。原案の段階では200ページ弱であった説明書が、縦覧案の段階で3割増加したが、再縦覧時の際の説明書は総ページ数で縦覧時から1ページ増加しただけである。表3-18に、原案と再縦覧案に附属する説明書のページ数を章毎に示した。章構成を見ると、Fプランが土地利用に関する総合的な計画であることがよく理解できる。

表3-18 説明書のページ数

章	原案	再縦覧案	差
目次	7	10	3 (43%)
1. 準備的な作業としてのFプラン	4	5	1 (25%)
2. 計画的な前提	4	6	2 (50%)
3. Fプラン策定の手続きと作業方法	6	8	2 (33%)
4. 基礎条件と枠組み	18	19	1 (6%)
5. Fプランの目標	8	9	1 (13%)
6. 各分野の枠組み条件	70	82	12 (17%)
7. 表示に関する説明	69	106	37 (54%)
8. 用地面積	2	2	0 (-)
9. 今後の経過	1	1	0 (-)
計	189	248	59 (31%)

量的に増加が大きいのが、7章である。ここは住宅新築用地、経済、緑地、環境、技術的インフラ、社会的インフラ、交通と、7節に分けて土地利用の考え方を具体的に述べ、主要な用地を示している。原案の段階ではまだ検討中だった部分もあり、この部分がその後充実したことが、全体分量の増加につながっている。

説明書はその名の通り「説明」を行うものであり、Fプランの構成要素ではない。しかし、意見に対する「一部修正」として説明書に記載する場合や、二義的に開発するクライアントのように説明書を読まなければわからない項目もある。説明書は、Fプランを理解するために欠かせない重要な文書である。

- 1) 建設法典第3条第3項第1文：建設誘導プランの案が縦覧の後に変更または補充された場合には、第2項によって再び縦覧されるものとし、再度の縦覧においては、変更または補充された部分に限って提案を提出できると定めることができる。縦覧の期間は2週間まで短縮されることができる。
- 2) Fプランの認可を行う州管区政府が「縦覧後の変更部分からの影響がある」と判断した場合、手続きを再度行う必要が生じるので、入念に扱った可能性がある。なかには、意見を採用しない理由の一部に、「変更部分には関係ない」と明示されているものもあった。

- 3) 行政の見解には、「縦覧後の修正部分ではない」とは述べられていない。隣接する住宅地で新規住宅用地が一部削減されているので、この削減部分からの影響を完全に否定はできないが、多数の意見が提出されたことに配慮して丁寧に扱ったものと思われる。
- 4) その後、行政も新たに選出された議会も多くの懸案をかかえて多忙であるため、2006年末の時点においても、再吟味が実施されたという報道は行われていない。

第4章 ま と め

ドルトムント新Fプランの策定を対象に、提出された公益代表機関や住民等の意見の内容とその扱いを中心として、プランが策定されるまでの過程を分析してきた。分析から得られた知見は、以下のようにまとめることができる。

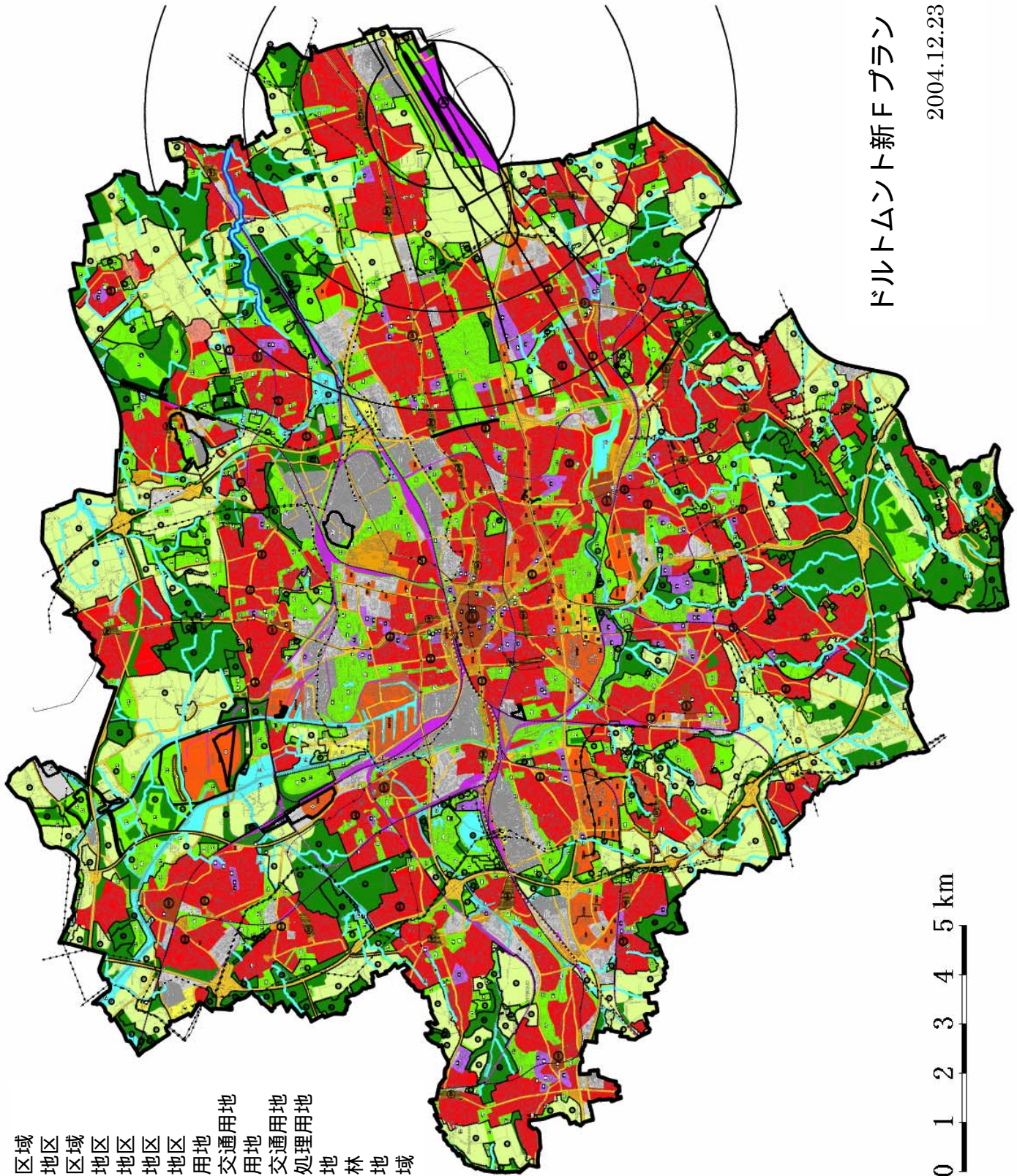
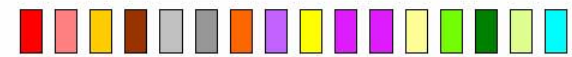
- 1．ドルトムント新Fプランの策定にあたり、ドルトムント市は、建設法典で義務づけられているレベルをはるかに越えて参加に努力している。とくに、InSEKtを通じて、早い段階で宅地化を検討している状況を公表したことは、その後の議論を活性化した。早期参加はもちろん、縦覧や再縦覧に際して多数の意見が提出されたことは、これら努力がもたらした成果である。
- 2．早期参加と縦覧に対して提出された市民の意見のうち、かなりの数が採用され、また趣旨を汲み取られて、Fプランが策定されている。まちづくりでは、「参加の機会がある」ことに加え、このように市民の意見が実際に汲み取られ、生かされていくことが重要である。このように採用されていることが、参加が活発化している面もある。
- 3．縦覧時に初めて提出された意見の多くは、早期参加の際にも提出できなかったはずの意見であり、早期参加の際に提出された意見に基づく修正を原案に戻すように求める意見も出されている。したがって、参加の機会が複数回提供されていることは、見落としや修正漏れを防ぎ、修正をもう一度再考する機会として意味が大きい。複数回の参加によって行政の負担が大きくなることは確かであるが、早期参加の際の比較的簡単な見解で意見再提出を断念している例が多いので、行政が意見を検討する負担を質的に軽減している面もある。
- 4．市民から提出された意見には、Fプラン段階の意見として不適切な「表示対象外」とされる例がかなりある。その一方で、市民に支えられるドイツ環境自然保護連盟（BUND）などのNPOは、多数の意見を提出し、プラン策定に重要な役割を果たしている。専門性が高い行政への市民参加を拡大するには、市民の意見を代弁したり援助・協力を行うNPOの存在が重要である。
- 5．Fプラン策定の負担が大きいことは事実だが、不採用意見に示された見解などから、Fプランが単独で土地利用を計画しているのではなく、Lプランを初めとする他の諸計画に支えられていることがわかる。さまざまな分野やレベルにおけるプランが、Fプラン策定という市の大事業に対する負担を軽減しているわけである。Fプランの表示には、日本の区域区分や用途地域決定のような拘束力がなく、細部はBプランなどの拘束力のある計画の策定や、実際の建築許可の決定時に検討されるという点も、Fプランへの負担を軽減している。また、今回ドルトムントが採用した表示の一般化も、プラン策定の負担を減らし、予定していた期間に策定作業を終えることに貢献した。
- 6．Fプランの決定権限は市議会にあり、最終的には政党の意向が決定を左右するため、行政も、スムーズな決定を目ざし、早い段階で政治家と接触できる場を設定している。早期参加では行政の見解がそのまま受け入れられ、政治家が調整力を発揮したのは縦覧後の段階で、議会の勢力関係がFプランを左右している姿を見ることができた。

さて、本研究は、分析の軸として「公共性」を設定して出発した。しかし、議会で扱われた衡量冊子には、単なる公共性(Öffentlichkeit)、あるいは公共の利益(öffentliche Belange, öffentliche Interessen)という文言は、全く登場してこなかった。代わりに出てきたのが、自然空間を保全する利害、住宅を供給する利害、あるいは産業振興の利害など、まちづくりに関連する多くの利害である。策定の過程では、地区や用地の特性をもとに、これらの利害の軽重をどう判断するのかが検討され、議論されている。

不採用などの意見に対して示された見解では、早期参加に比較し、縦覧時には「利害の軽重」が増加している点が特徴的であった。利害の軽重は、建設誘導計画を策定する際の基本として、建設法典第1条に示されている考え方である。提出意見のなかには、所有地を住宅用地にするという私的利害が、人口維持などの公的な利害に関係すると主張している例もあり、この例からもわかるように、人々の求めは多様で、公共性はさまざまな側面を有している。したがって、単に「公共性がある」だけではまだ議論として不十分であり、ドイツの土地利用計画は、当該用地に関するさまざまな利害の軽重をどう判断するかをめぐって争われている、と言える。

以上、ドルトムント市におけるFプラン策定を検討してきたが、プランの策定経過や意見の採用状況は場合によって異なり、今回のドルトムント市の結果はその一例に過ぎない。しかし、多数の意見が出され、それを包含する形でFプランが完成されていることはドイツの自治体に共通していると考えられる。わが国の都市計画も、その姿に学んでいく必要があるだろう。

- 住居区域
- 村落地区
- 混合地区
- 中心地区
- 産業地区
- 工業地区
- 特別地区
- 公益用地
- 幹線交通用地
- 鉄道用地
- 航空交通用地
- 供給処理用地
- 緑地
- 森林地
- 農地
- 水域



ドルトムント新Fプラン

2004.12.23 発効



ドルトムント新Fプラン土地利用区分一覧



土地利用	面積 (ha)
住居区域	7,295 (25.9%)
村落地区	41 (0.1%)
混合区域	422 (1.5%)
中心地区	169 (0.6%)
産業地区	913 (3.2%)
工業地区	778 (2.8%)
特別地区	850 (3.0%)
公益用地	427 (1.5%)
幹線交通用地	2,246 (8.0%)
鉄道用地	720 (2.6%)
航空交通用地	124 (0.4%)
供給処理用地	101 (0.4%)
緑地	4,437 (15.8%)
森林	4,000 (14.2%)
農地	4,704 (16.7%)
水域	892 (3.2%)
計	28,119

衡量冊子と意見の扱い


提出意見と扱いの実際を理解すると同時に、本文の内容、とくに意見の方向や見解を理解しやすいように、衡量冊子から一部を抜き出して示すこととした。

下には、衡量冊子から平均的なページを選び、縮小して示している。左から整理番号、提出者番号、提案意見、位置図、行政の見解、採用の有無（採用、不採用、一部採用のいずれかに×）の順である。

早期参加時

Auswertung der Belange und Anregungen zum F-Plan im Rahmen der vorgezogenen Bürgerbeteiligung					(7) Aplerbeck berücksichtigt		
Ord.-Nr.	TÖB NG Bürger	Belange und Anregungen	Planausschnitt	Stellungnahme der Verwaltung	ja	nein	teilw.
07.1.003	52-144	<p><u>Bedastraße:</u> Auf die Wohnbaufläche Bedastraße Nord (südlicher Teil) soll wegen starker Vernäsung und schutzwürdigen Böden wie auch wegen ihrer Funktion als Klimaschneise verzichtet werden. Als weiterer Grund wird Ersatz für den im InSekt enthaltenen Vorschlag "Bebauung Südseite Schlagbaumstraße" angeführt, da hier Bachlauf und ökologisch empfindliche Bereiche vorhanden seien.</p>		Die angesprochene Fläche besteht aus tieferen Hausgärten in integrierter Ortslage Aplerbecks und wird aus Generalisierungsgründen (Darstellungsschwelle) weiterhin als Wohnbaufläche dargestellt. Die konkrete Bebauung wird im verbindlichen Bauleitplanverfahren geregelt. (Ap 180 Bedastraße - Nord in Aufstellung)			x
07.1.004	171b-001	<p><u>Bahnhof Aplerbeck:</u> Es wird angeregt die Schienenverkehrsfläche im Bereich des Aplerbecker Bahnhofs als gemischte Baufläche darzustellen.</p>		Die Fläche wird dem im Zusammenhang bebauten Bereich von Aplerbeck zugeordnet. Sie erhält die Darstellung als Gemischte Baufläche um eine Wohnnutzung aber auch eine das Wohnen nicht störende gewerbliche Nutzung zu ermöglichen.	x		

縦覧時

Auswertung der Belange und Anregungen zum F-Plan im Rahmen der öffentlichen Auslegung					Brackel (06) berücksichtigt		
Ord.-Nr.	TÖB NG Bürger	Belange und Anregungen	Planausschnitt	Stellungnahme der Verwaltung	ja	nein	teilw.
06.1.10	164-032	<p><u>Gudrunstraße</u> Der BUND regt an, auf die Darstellung der Wohnbaufläche östlich der Gudrunstraße zu verzichten. Der derzeitige Biotopcharakter solle erhalten bleiben. Es handele sich dabei um Randbereiche des geplanten Naturschutzgebietes "Wickeder Ostholz". Die Umweltqualitätsziele forderten die Festschreibung des derzeitigen Siedlungsrandes und die Verknüpfung der siedlungsbezogenen öffentlichen Grünflächen mit dem landschaftsorientierten Freiraum. Gemäß Umweltplan seien die Verbundkorridore zu entwickeln und aufzuwerten.</p>		<p>Die Fläche ist Teil eines sich bis über die Stadtgrenze hinaus erstreckenden Freiraumes. Der Landschaftsplan-Mitte setzt hier bislang ein Landschaftsschutzgebiet fest. Im Umweltplan wird auf schutzwürdige, naturnahe Böden und daher auf die Vorrangfläche für Bodenschutz hingewiesen. Der Boden weist eine geringe Versickerungsfähigkeit mit hohem Grundwasserstand auf, der z.T. stark schwankend ist. Die Umweltbewertung hält eine Bebauung des Straßenrandes mit Einschränkung für vertretbar. Die Arrondierung der Wohnbaufläche ergab sich aus der generalisierenden Darstellung des neuen F-Planes (Prinzip der Entfeinerung). - Die Darstellung ermöglicht durchaus eine Arrondierung des vorhandenen Wohngebietes durch eine Straßenrandbebauung, führt aber nicht zwangsläufig zu einer Bebauung. Die Abwägung, den heutigen Zugang zum Freiraum freizuhalten, bleibt den nachfolgenden Verfahren (B-Plan, Baugenehmigungsverfahren) vorbehalten. Der Anregung wird daher nicht gefolgt.</p>			x

早期参加と縦覧時の提出意見と見解

衡量冊子から 28 件を抜き出し、掲載されている順に意見の内容と見解を示した。早期参加と縦覧の共通点と違いがわかるよう、原則として両方に同趣旨の提案が出された場合を掲載しているが、それでは本文に記した見解の全てを示せないのも、一方だけに出された意見も加えている。見解は同じでも縦覧時の方が内容的に詳しくなっている点も、確認できるであろう。

No.	意見提出者	意見	方向	意見の扱い
1	森林局	緑地を森林に	形式	早期、縦覧とも現状重視で不採用
2	市民等	緑地を住宅用地に	開発	早期で一部修正し、縦覧は既存計画等で不採用
3	景域関連	住宅用地を緑地に	維持	早期は趣旨確保、縦覧は利害の軽重で不採用
4	鉱山局と商工団体	既存企業を産業系に	施設維持	早期は長期目標、縦覧は利害の軽重で不採用
5*	市民と景域関連	住宅用地を緑地に	維持	早期は不採用だったが、縦覧で二義的開発に区分
6	景域関連	産業地区延伸を断念	維持	早期に採用され、縦覧へ同趣旨意見を予防的に提出
7	商工団体	産業地区の復活	開発	早期参加後の変更部分で、変化に対応で不採用
8	景域関連	産業地区を断念	維持	早期に一部修正し、縦覧は利害の軽重で不採用
9*	景域関連	住宅用地を緑地に	維持	早期は既存計画等で不採用だったが、縦覧で採用
10	市民と景域関連	住宅用地を緑地に	維持	早期に一部修正し、縦覧は趣旨確保で不採用
11	景域関連	特別地区に反対	維持	早期はBプラン策定中、縦覧は利害の軽重で不採用
12	エムシャー	水空間の表示を	形式	早期で提案が採用され、縦覧時は意見不提出
13	市民等	道路沿いを住宅地に	開発	早期、縦覧とも既存計画等(Lプラン)で不採用
14*	景域関連	住宅用地を緑地に	維持	早期、縦覧とも利害の軽重で不採用
15*	景域関連	道路建設を断念	維持	早期の不採用を縦覧で採用するが、詳細は今後検討
16	市民等	農地を住宅用地に	開発	早期、縦覧とも利害の軽重で不採用
17	商工団体	テクノ特別地区の拡張	開発	早期、縦覧とも既存計画等(上位計画)で不採用
18	商工団体	既存工場を産業系に	施設維持	早期は長期目標、縦覧は表示基準で不採用
19	森林局	緑地を森林に	同等別	早期は趣旨確保により不採用が、縦覧は採用
20	教会	農地を住宅用地に	開発	早期に現状重視で不採用、縦覧は意見不提出
21	市民等	Sバーン駅のアクセス	その他	早期に表示対象外で不採用、縦覧は意見不提出
22	景域関連	樹木のため住宅地断念	維持	早期、縦覧とも利害の軽重で不採用
23	市民等	地区に住宅用地を	開発	早期にその他で一部修正し、縦覧は意見不提出
24	景域関連	公園を近自然型緑地に	自然化	早期はその他、縦覧は趣旨確保で不採用
25	市民等	近自然型緑地を農地に	農地維持	早期、縦覧とも趣旨確保で不採用
26	リサイクル会社	リサイクル施設を示す	形式	早期に表示基準で不採用(マークで示す)、縦覧不提出
27	市民と景域関連	景域破壊の路線に反対	維持	早期は趣旨確保、縦覧は利害の軽重で不採用
28	市民等	産業地区を結ぶ道路を	開発	縦覧時の初出意見で、今後検討で不採用

注) No.の*印は、SDP - 緑の党による共同修正案に含まれていることを示す。

No.	早期参加		縦覧	
	意見	見解	意見	見解
1	B地区の指摘部分が原案に公的な緑地と表示されているが、森林と表示すべきである。(森林局/緑地系内で変更を/形式)	指摘された用地は公的な緑地であり、その利用に応じて緑地目的と示される。(不採用/現状重視)	森林局から、森林と表示すべきだと再度求められた。理由は、市の森林保有作業として行われた用地であるため。(森林局)	当該用地は5.5haある大規模な森林で、利用が多いこと、既存のインフラがあること、区への機能から、公園森と位置づけられている。したがって、緑地としての利用に応じ、今後もFプランで用地は公園と表示される。(不採用/現状重視)
2	DK通り沿いの用地を、住宅用地と示すことが提案された。緑地とされている用地は、世帯向け住宅用地として利用されるべきであり、これによって若い世帯が周辺へ流出しないようになる。(市民等/住宅用地に/開発)	この用地は何回も検討されたが、地区の緑地としての意味があるので住宅用地としての発展は拒否された。地区は道路に沿って密に建築されている。85年Fプランは、G地区によって、これによって若い世帯が周辺へ流出しないようになる。(市民等/住宅用地に/開発)	少なくとも中期的には住宅需要が停滞することを背景に、エコロジ的に価値の高い連続した緑地に代わり、市街地に残された空地に住宅を予定するよう、再度提案があった。周辺の土地所有者からは、建築に対して全く反対がないと考えられる。提案者は、北に予定された緑地を、道路に十分な幅20~30mとしても、旧子ども病院の敷地と旧炭坑鉄道を結ぶ道路には十分である。残る用地は小規模な宅地として建築できる。(市民等)	デルネでは、道路に沿って密に建物が並んでいる。85年Fプランでは、住宅地に緑を導入するため、G地区に大規模な連続緑地を予定していたが、狭い緑地結合を除いて将来的に宅地化されるべきこととなった(Bプラン)。これに伴い、当該用地は新Fプラン原案において、集落に対する意味から緑地と予定された。各集落で持家を獲得する機会を提供するという意図も、市の利益になる。そこで、該当用地は、早期参加の提案を受け、南部が住宅用地と示された。北部は、東に隣接する旧子ども病院の土地および上記のG地区からの緑地結合と合わせて公園(計画されたO通り公園)とされる。この緑地結合は集落を斜めに結び西の自転車道(鉄道の土手)まで伸びる緑のネットワークを形成し、Fプラン案に緑地結合として示された。この目標が堅持される。(不採用/既存計画等)
3	TP通りの住宅用地を断念すべきである。用地は景域保全地区にあり、森林への緩衝地帯となっている。環境の質的目標がさらなる建築的発展の締め出しを求め、環境プランがピオトープ連結システムの核として保全と最適化を求めている。(景域関連/緑地系に/維持)	この住宅用地は、単に既存住宅地の周辺への建築を予定しているだけである。表示は原案の通りにする。(不採用/趣旨確認)	ドイツ環境自然保護連盟が再度住宅用地表示の断念を求めた。住宅用地は断念すべきである。TP通りの用地は景域保全地区にあり、森林への緩衝地帯となっている。環境の質的目標がさらなる建築的発展の締め出しを求め、環境プランがピオトープ連結システムの核として保全と最適化を求めている。(景域関連)	この用地はクールの市街地と連関している。表示の一般化(2ha規準)により、周囲の住宅地表示に含められる。この住宅用地には、市街地端部の円滑化を図るための節度ある建築を予定しているだけである。自然空間を保全するという利害は後退する。(不採用/利害の軽重)

No.	早期参加		縦覧	
	意見	見解	意見	見解
4	<p>S社(旧炭坑技術試験施設)の全域がFプランで景域保全地区となっており、これにより、継続的に企業の立地場所が脅かされ、企業に必要な拡張が止められ、企業がなくなることが必要である。(その他の公益代表機関/産業系/施設維持)</p>	<p>産業系を表示すると、S社が退去する際に外部区域にあるこの用地が産業立地場所として確保されかねない。現企業は既存施設保全の下にあるが、退去の際は緑地としての利用が確保される。景域保全地区の表示は、これが限定された企業を示すものである。85年Fプランで用地は炭坑局監督下と示されている。(不採用/長期目標)</p>	<p>S社の用地を緑地と示さないことが提案された。現表示は、企業の発展を確保することを妨害する。ここには立地の限定された施設、あるいは産業系の地区を表示すること。(商工団体)</p>	<p>すでに85年Fプランが該当地区を緑地と表示している。産業系を表示することは、企業拡張の認可可能性が容易になることを意味するだろうが、同時に既存利用以外のものがここに開設される可能性を含んでいる。緑地保全の利害と対立するため、S社が既存の保護を受けている以外には産業的な利用が予定されていない。とくに、隣接する景域保全地区と、新規の自然保護地区Sの問題がこれに関係する。S社はバッファ地帯にあり、ここには既存を越える建築を許容するべきでない。環境プランは、ここに建築を認めないという目的を定めている。立地の限定された施設の表示は、Fプランの非詳細表示システムに合わず、行われぬ。(不採用/利害の軽重)</p>
5*	<p>O通りの住宅用地表示に反対し、根拠として、大規模で連続したレクリエーションと緑の空間の保全をあげる。計画された住宅地はエコロジ的に最も問題ある用地で、農地、草原と樹木の景域が破壊されるので、建築してはならない。(市民と景域関連/85年プランの緑地系に/維持)</p>	<p>この計画住宅用地は断念できない。公共交通の便拠として、大規模で連続したレクリエーションと緑の空間のよい住宅形態への需要がある。既存住宅地の円滑化にもなる。秩序だった建築のためにBプランが策定される。策定が進んでいるので、住宅地と表示される。(不採用/Bプラン策定中)</p>	<p>再度住宅用地の断念が提案され、大規模で連続したレクリエーションと緑の空間の保全が根拠とされた。計画された住宅地はエコロジ的に最も問題ある用地で、農地、草原と樹木の景域が破壊されるので、建築してはならない。アッセルナーヘルヴェーク北の緑地を散歩し、またサイクリングを行う場を提供するので、中心地に近いことで、ここに考維持されるべきである。また、住宅が追加されることな円滑化と、既存の宅地を補完する。(市民と景域関連)</p>	<p>ここは85年Fプランでは緑地と示され、住宅のための潜在用地分析(InSEKt、Fプラン)の経過により、新Fプラン案で新たに住宅地とされた。北東の区域は景域保全地区が定められている。環境評価では保全すべき自然に近い土地の、段階で、環境プランは土壌保全の優先地区と代償措置の適地としている。環境観点全体からは、宅地化を容認し得る。その一方で、公共交通の便のよさを提供するのと、中心地に近いことで、ここに考維持されるべきである。また、住宅が追加されることな円滑化と、既存の宅地を補完することにもなる。衡量では都市計画的観点が優先され、用地は今後も住宅用地と表示される。上述した環境面から、用地は二義的に開発する宅地リストに入れる。(説明書に述べる/利害の軽重)</p>
6	<p>A産業地区を南方へ伸ばすのは断念されるべきである。(景域関連/緑地系に/維持)</p>	<p>提案に従い、Fプラン案はここに新たな利用を示す。この地区では産業を全面的に断念する。これに代わり、緑を主体とし、一部に住宅用地を示す。(意見に沿って修正/意見採用)</p>	<p>ドイツ環境自然保護連盟がA産業地区を完全に断念するように提案した。早期参加ですでに提出した意見で行われた産業地区の削減は不十分と考えられる。(景域関連) 予防的な意見再提出と考えられる。</p>	<p>Fプラン案は、この地区に関し、すでに意見に沿っている。したがって、この意見には対象がない。(意見に沿っている)</p>

No.	早期参加		縦覧	
	意見	見解	意見	見解
7	<p>(早期参加の原案はこの用地を産業地区と表示していた。しかし、意見の6番が採用された結果、既存工場の部分を含めて産業地区が全廃され、主要部分は緑地に、一部が住宅用地と表示された)</p>		<p>A産業地区の旧家具工場用地について産業地区を維持するか、さらに地区全体を従来どおり産業地区と表示することが提案された。この地区における従来の計画意図がかなりの範囲で実現していたのに、案の表示はこれを逆転させている。このため、緑地と住宅用地を予定した構想が作成された。このように変更は、既存建築物の保護にも反する。この周囲に住宅地と緑地を計画するのは、誰が見てもおかしい。既存BプランがFプランにおいても尊重され、実施されるべきである。既存の建物敷地は倉庫利用として利用できる。この用地にはBプランがあり、近隣の住宅地に大きな公害が生じないように開発を指定している。(商工団体/85年プランの産業系に/開発)</p>	<p>1985年Fプランがここに産業地区を表示し、それに応じて産業地区を指定した1992年のBプランも発効している。しかし、Bプランの大部分は実現されておらず、長期的にも実現を期待できない。さらに、既存工場が、交通面で隣接する住宅地との間で紛争を起こしている。このため、緑地と住宅用地を予定した構想が作成された。この用地が住宅地を区分する緑地としての意味を有することも、緑地表示を支持する。既存企業は保護され、Fプラン表示で直接的な制約を受けることはない。この産業地区がなくなることへの代替であるB地区は、今後も維持される。(不採用/変化に対応)</p>
8	<p>W地区の産業地区は断念すべきである。(景域関連/緑地系に/維持)</p>	<p>提案の一部を採用する。縦覧案は、この地区にあるBプランを一般化して示す。産業地区の北西部を緑地と示すことになる。(範囲の一部を修正/既存Bプラン)</p>	<p>ドイツ環境自然保護連盟が、W地区の産業地区の断念を再度提案した。用地は景域関連内で、古い果樹がある。環境プランによると、代償用地に適している。(景域関連)</p>	<p>旧Gの用地で、Bプラン地区内にあり、用地南部は工業地区で、密集した植樹がある北部は相当する指定で確保されている。後者の区域はFプラン案で緑地と表示されている。さらに、Bプランは、全域につき、ピオトープと種の保全に高い価値がある既存樹木を記念物としてとくに保全している。環境プランはここを代償予定地としていない。進出意欲のある企業に既存産業用地域内に用地を提供できるよう、ここはFプランで工業地区と示され、提案された利害はこれに応じて後退させられる。(不採用/利害の軽重)</p>
9*	<p>景域保全のため、AK住宅用地を断念すべきである。用地は広域的な緑地帯の一部である。環境の質的目標のさらなる宅地化は締め出されている。環境プランによると、緑地として維持されるべきである。(景域関連/85年プランの緑地系に/維持)</p>	<p>Bプランの策定が予定されている。どこまで宅地化するかは、この法的手続きに委ねられるべきである。その一般目標は、居住と市街地の適切な円滑化なので、ここを住宅地と示す。(不採用、既存計画等)</p>	<p>ドイツ環境自然保護連盟が、住宅地表示の断念を再度提案した。景域保全のため、住宅用地は断念されるべきである。用地は広域緑地帯の一部である。環境の質的目標で、この地区のさらなる宅地化は締め出されている。環境プランによると、緑地として維持されるべきである。(景域関連)</p>	<p>用地は景域保全地区内にある。この地区は、「エムシャーに沿ったエコロジー軸」の一部である。用地は、動植物にとって大きな意味を有す。提案で示された緑地や環境面との衡量において、今後は環境の質に優先が与えられる。Fプラン策定作業において住宅用地の表示は断念し、農業用地として示される。(意見に沿って修正/意見採用)</p>

No.	早期参加		縦覧	
	意見	見解	意見	見解
10	景域保全地区にあり、森林との間にあり、緑地は決して狭まるべきではないので、T通りの住宅用地は断念すべきである。(市民と景域関連/85年プランの緑地系に/維持)	緑地の質に関して提案を再検討した結果、計画構想を見直す事となり、今後は緑地の質を十分に考慮する。新たな構想による用地は北部の一部だけである。(市民と景域に大きく縮小され、ここには良質な持家が建設される。検討中のBプランでも南部が削減される。市街地の縁に沿って、弓形の緑地がL通りまで形成され、2つの集落を区別する。ここには代償事業が行われるべきで、この状況が受け入れられる。(範囲の一部を修正/部分採用)	T通りの住宅用地を完全に断念することが再び提案された。早期参加で行われた提案による住宅用地の縮小は、不十分だと考えられる。森林との間の緑地が狭められるので、住宅用地に反対された。ここは森林へのバッファーとなると同時に、都心への冷気の通り道となる。エコロジ的な理由に加え、交通状況とインフラからも、駐車圧力を高めることとなる住宅の増加に適さない。とくに、新住宅地と接続する位置と、既存道路を利用した開発が批判された。人口は減少傾向なので、エコロジ的に問題のある用地は断念するよう提案された。	緑地の質に関する提案を受け、再検討した結果、住宅用地はFプラン原案を見直すこととなり、緑地の質を広く考慮した計画構想が出てきた。新たな構想によると、住宅用地が大きく削減され、北部に質のよい持家が残るだけとなっている。検討中のT通りBプランにおいても、南部の住宅用地は削減される。景域空間との間には、集落の区域にエコロジ的代償空間と排水の用地が重ねられる。南東には緑地が計画され、2つの集落を区分し、L通りまで継続する緑地が計画されている。この計画構想による低減により、主張されている利害は広く考慮されている。案に残されている住宅用地は、地区の住宅需要、とくにこの質の高い場所に対するものため必要である。(不採用/趣旨確保)
11	S地区の庭園センターを特別地区として示すことに対し、重大な異議がある。(景域関連/85年プランの緑地系に/維持)	提案は採用できない。この庭園センターについては、プロジェクト型Bプランが策定中である。FプランはこのBプランの境界を受け継いでいる。(不採用/Bプラン策定中)	ドイツ環境自然保護連盟が、S地区の庭園センターへの特別地区表示を全面的、あるいは一部断念するように提案した。用地は景域保全地区にある。西部分の表示は断念すべきである。(景域関連)	すでに進出している庭園センターは、市場条件の変化に対応し、継続的な立地確保のため、拡張を必要としている。経営を売場面積9,000㎡に拡張することが考えられている。全市商業構想によると、このような経営の立地は3ヶ所ある特別地区のみに望まれる。目下、特別地区内には十分な用地がなく、該当企業の立地場所が確保されるべきなので、全市商業構想からの例外として、計画された拡張(新規建設)が許容され、すでにBプランが策定中である。緑地計画の利害(景域保全地区、放射集中緑地モデルを実施するための集落分割緑地帯)は、この理由によって後退させられる。(不採用/利害の軽重)
12	エムシャー上流の区域につき、青い水空間の表示を行う。(エムシャー/路線の表示を/形式)	提案に従う。示された範囲が青く表示される。(意見に沿って修正/意見採用)		

No.	早期参加		縦覧	
	意見	見解	意見	見解
13	T通りの東側に、奥行き1区画だけ住宅地を表示する。とくに25番地から39番地までの空地に建物で連続させる。(市民等/住宅用地に/開発)	原案で、この用地は農地と景域保全地区と示されている。建築された土地を区分する緑地で、保全されるべきなので、ここに建物を連続させることは考えられない。T通り西の既に建築されている用地は、明確化のために住宅用地と示す。(不採用/既存計画等)	T通りの東側に、奥行き1区画だけ住宅地を表示することが再度提案された。T通り東側は、25番地から39番地までの約90mある空地を除き、ほぼ建築されている。この空地は埋めることができよう。早期参加時の行政見解は、誤りである。指摘された緑地は、以前から分断されている。(市民等)	Fプラン案で、T通りには農地と景域保全地区が示されている。Lプランは景域保全地区を指定している。保全価値のある自然の土地とされている。荒廃した小川は、再自然化を目標とした代償措置で再生し得る。ここは夜間の冷気が通る低地である。問題となっている空地は幅約90mで、建築地を区分する要素となっており、保全されるべきである。湿地を再生させて川沿いを建築からまもるという目標がある。湿地の南北にまだ建物を建築することが可能で支持できるかは、表示が一般的なFプランでは解明できない。これには建築許可等のその後の手続きが必要である。(不採用/既存計画等)
14*	S通り北の住宅地は、景域保全地区と、種とピオトープ保全への意義により、断念されるべきである。(景域関連/85年プランの緑地系に/維持)	用地の西側1/3には、Bプランで建築の権利がある。東の部分は西側と連たんしていると見るべきで、同様に住宅地化されるべきである。とくに、質の良い住宅用地には高い需要があり、それを満たすことは人口を安定させ、インフラへの長期的な負荷となる。この場合には、緑地の利害は住宅政策より後退しなければならない。(不採用/利害の軽重)	ドイツ環境自然保護連盟が、S通り北の住宅地表示を断念するように再度提案した。S通り北の住宅地は、景域保全地区と、種とピオトープ保全への意義により、断念されるべきである。(景域関連)	S通り北の用地はLプラン内にはあるが、何も指定されていない。環境評価によると、建築も是認される。用地の西側1/3には、Bプランで建築の権利がある。この間に、すでに住宅建築が開始されている。東の部分は西側と連たんしていると見るべきで、同様に住宅地化されるべきである。質の良い住宅用地には高い需要があり、それを満たすことで人口流出を妨げることができ、人口を安定させ、インフラへの長期的な負荷となる。住宅政策の利害が、緑地の利害よりも優先される。(不採用/利害の軽重)
15*	フェニックス東のK通りの建設と延長は断念されるべきである。(景域関連/路線に反対/維持)	2002.12.19の市議会が東西フェニックスの交通構想を認知し、今後もこの構想に沿って開発を検討するように委託した。これに、K通りをS通りまで延長することが含まれている。東西フェニックス開発委員会の2003.5.22決定で、行政にK通り延長の必要性和ルートの検討が求められた。この検討がまだ終了していないので、当面はこの路線表示が維持される。(不採用/今後検討)	フェニックス東のK通り延長に異議がある。次の根拠があげられた。エムシャ一川の堤を横断し、新たに創造しようとしている生活空間の発展を害す。エムシャを再自然化し、フェニックス湖を建設するために州資金が投入されるといふ背景を考えると、住宅地を開発するための代替案が検討されるべきである。損なわれていない緑地とレクリエーション空間を分断する。ドルトムントに害を与える。環境の質的目標が舗装を排除している。環境プランによると、緑地帯が維持される。(市民と景域関連)	K通りを新たに開発するエムシャ一区域に延長することが、エコロジ的に問題があると見られている。既存の連邦道路と相まって、分断効果が生じる。このマイナスの影響は、これまでに明らかとなっているとくに東側湖岸のより良い開発という交通面の長所よりも、高く評価される。したがって、提案に従い、延長は交通主要幹線として示されない。ネットワークを確保するために、M通りが主要開発路線に採用される。フェニックス湖の周辺建設のためのBプラン策定にあたり、K通り延長について詳細な評価が行われる。(意見に沿って修正/今後検討)

No.	早期参加		縦覧	
	意見	見解	意見	見解
16	J通り東にある用地3ヶ所を、住宅建設のための住宅用地にすることが提案された。根拠は、既存集落を円滑化し、全体としてまとまって景観にとけ込むから。(市民等/住宅用地に/開発)	提案された3ヶ所とも、景域保全地区にあり、外部区域で、景域保全の対象となっている。南の用地はピオトープ連結の核となる用地で、夜間の冷気が通る低地にある。一部は古い樹木のあるリストに登録された用地で、ピオトープと種の保全に高い価値を有す。要望された表示は緑地計画面から景域に調和せず、支持できない。新規の住宅用地供給は基本的に歓迎されるが、この場合は緑地の利害が住宅地表示に対立する。(不採用/利害の軽重)	J通り東にある用地3ヶ所を、住宅建設のための住宅用地にすることが提案された。根拠は、既存集落を円滑化し、全体としてまとまって景観にとけ込むから。衡量で否定される原因となった景域保全の利害は、隣接する宅地が冷気を妨げず、ピオトープをも破壊しなかったの、相対的なものである。新規の表示は既存集落の補充円滑化に過ぎないので、インフラや供給は確保され、エコロジーは代償措置が考えられるので、住宅用地の表示が提案される。(市民等)	提案された3ヶ所とも、景域保全地区にあり、都市計画的に外部区域で、景域保全の対象となっている。南の用地はピオトープ連結の核となる用地で、夜間の冷気が通る低地にある。一部は古い樹木のあるリストに登録された用地で、ピオトープと種の保全に高い価値を有す。要望された表示は、都市計画面と緑地計画面から景域に統合することができず、支持できない。新規の住宅用地供給は基本的に歓迎されるが、この場合は緑地の利害が住宅地表示に対立する。(不採用/利害の軽重)
17	鉄道の南をH通り東側までテクノ特別地区と示すように提案された。H通り西側も、鉄道北と同様に特別地区をU通りまで延長すべきである。(商工団体/産業系に/開発)	テクノパークの発展が提案された用地には景域保全地区が定められ、その一部はこれまでのテクノパーク開発の代償事業が実施されている。地方発展プランがここを緑地とした。この限りで、原案に示された特別地区はさらに縮小される。(不採用/既存計画等)	ドルトムント商工会議所が、原案に示されていた鉄道南でU通り北のテクノ特別地区を、Fプランに示すように提案した。大学のすぐ近くにあり、テクノパークの用地需要があることと、具体的な進出への関心が求めている。(商工団体)	Fプラン原案は鉄道南の用地をテクノ特別地区としていた。地方発展プランの作業を進める中で、緑地計画の制約(放射状緑地モデルによる緑地の結合と、景域保全地区)のため、この目標設定は取り消された。地域計画的な前提条件となる地方発展プラン案は、一般的な緑地・農地と定めることとなった。この用地がなくなる代わりに、W地区に新たにテクノ特別地区が示される。(不採用/既存計画等)
18	住宅用地と地区供給センターの表示は、平日に40台/日のトラックが来るF社に矛盾する。しかも、ここには種々の手工業、商業や、電気関係の工場がある。(商工団体/85年プランの産業系に/施設維持)	提案は採用できない。ここに現存する企業は保護を享受する。長期的には、ここにはK地区の中心地強化のため、住宅向けの供給施設を発展させる。(不採用/長期目標)	商工会議所と手工業会議所が、K地区のB通りを産業地区と示すように提案した。ドルトムント南部には適切な産業用地が不足しているため、ここは今後も産業利用を確保すべきである。一連の企業がある現在の利用構造は、決して住宅用地の表示に相当しない。(商工団体)	K地区のB通りにある企業は2ha未満であるため、表示システムの詳細化により産業地区とは示されない。しかし、表示しないのは表示システムのためで、都市計画の変更を意図していない例として説明書にこの用地を示す点で、提案の一部を取り入れる。この表示は、企業移転を目標とすることにはつながらない。(説明書に述べる/表示基準)
19	F地区の北にある用地2ヶ所を森林に表示することが提案された。(森林局/緑地系内で変更を/同等別)	自然に近い発展する緑地においては、既存の樹木も十分に確保される。(不採用/趣旨確保)	森林局から、代償森林化(B1の6車線化のための計画確定)を理由に、F地区北にある用地1ヶ所を森林と表示するよう再度提案された。しかも既存の森林で、自然に近い発展を図る必要はない。(森林局)	Fの北の指摘用地は、B1の計画確定手続きで森林化の代償用地と定められている。森林化はまだ実施されていない。計画されている森林化が、Fプランに森林用地として示される。(意見に沿って修正/意見採用)

No.	早期参加		縦覧	
	意見	見解	意見	見解
20	K通りの指摘用地は住宅用地として表示されるべきである。(教会/85年プランの住宅用地に/開発)	指摘用地は連続した緑地にあり、市の緑地システムの外環を構成している。宅地として利用することは、緑地帯を中断することとなる。(不採用/現状重視)		
21	新Sパーン駅用地を示し、徒歩と自転車通勤でH通りからとH通りを横断して来られるように確保されるべきである。(市民等/その他/その他)	SパーンのH駅と、S通りに移設されたB駅は、マークで示している。徒歩や自転車によるアクセスはFプランの表示リストになく、具体的な実施段階になって確保される。(不採用/表示対象)		
22	AT通り住宅地(墓地の東)は、価値の高い樹木が存在するため、断念されるべきである。(景域関連/85年プランの緑地系に/維持)	リュトゲンドルトムント区が有する住宅適地は全体として少ない。したがってAT通りは区にとって重要な潜在用地であり、地区の中心地に近い位置への需要のためには断念できない。旧墓地拡張用地であり、建築が制限される可能性もある。緑地の利害は、後のBプラン策定時に提出できる。(不採用/利害の軽重)	ドイツ環境自然保護連盟が、AT通りの住宅地を断念するように再度提案した。墓地東の用地は、価値の高い樹木が存在するため、断念されるべきである。(景域関連)	指摘されたAT用地は、跡地に樹木が生い茂り、一時的にクラインガルテンとされている。Lプラン区域にあるが、何も定められていない。環境プランでは、土壌汚染の疑いのある用地を除いて記述がない。リュトゲンドルトムント区は全体として住宅適地が少ない。このため、AT住宅地は必要で、しかも中心地近くにある。既存樹木などの建築への制約は、後に必要なBプラン手続きで規定される。全体として、緑地計画の利害に対し、住宅需要に優先が与えられる。(不採用/利害の軽重)
23	インフラの確保と商業のため、D地区に新たな住宅地(たとえばD通り西の空地)を表示することが提案された。(市民等/住宅用地に/開発)	居住を強化することでインフラへの負荷を改善するという基本目標は、Fプランの目標にも合致する。しかし、D地区の未建築地は、大部分が景域保全地区に指定されたり、他開発の代償用地とされている。D通り沿いには、プランのないうまま持家が建設されている。このレベルを超えて住宅建設のための場所を提供するため、A通りの南に新規住宅用地を示した。D通りの両側に住宅用地を示すことは、D独自の景観を保全する点から好ましくないと考えられる。(その他の修正/その他)		

No.	早期参加		縦覧	
	意見	見解	意見	見解
24	K用地(公園)に対し、近自然型の緑地を提案する。(景域関連/緑地系内で変更を/自然化)	この提案は、Bプランによる住宅用地指定と、Rクラインガルテン用地廃止に關係する。計画された公園は、既存のRクラインガルテンと共に、鉄道南に移される。住宅用地の新規指定により、この区域の公園は是非とも保持されるべきである。(不採用/その他)	ドイツ環境自然保護連盟が、環境の質的目標が景域に關係して住宅地を区分する緑地を予定し、これ以上の舗装を許していないので、Kの公園は近自然型の緑地に変更されるべきだと提案した。(景域関連)	公園が目的とされているKの緑地は、Bプラン地区にある。しかし、新たな要求が出てきたため、この指定は実施されるべきではないということになり、この理由から変更されることとなっている。このため、Fプランの表示は、旧Bプランのこれまでの用地指定とは異なる。K公園は、旧Bプランでこれまで指定されていた住宅地に表示されている。このため、この地区について環境の質的目標を何も述べていない。R通りに沿って新規に住宅用地を示すので、この区域での緑地は是非とも保持すべきである。緑地を自然に近く形成することで、レクリエーション利用の要求と同時に、自然と景域の利害を満たすことができる。(不採用/趣旨確保)
25	M地区の農地に対する近自然型緑地(市民等/緑地系内で変更を/農地維持)	かつて墓地拡張用地として計画された緑地が、Fプラン原案で近自然型の緑地と表示されている。粗放的農業として利用されるのであれば、今後もそのようなものとして利用することができる。(不採用/趣旨確保)	M地区のインターチェンジ南にあるアウトバーン用地を、近自然型の緑地と表示しないことが再度提案された。(市民等)	インターチェンジ南の用地は、近自然型緑地と表示されても、今後も農業に利用されることができる。景域保全地区に近く、ピオトープ結合の核となる意味から、今後も近自然型の緑地と表示する。(不採用/趣旨確保)
26	L通りにあるリサイクル施設を、産業地区と表示しようとした。(その他/産業系に/形式)	用地が小規模すぎ、施設が区や全市レベルの意味を有しないので、提案には従わない。用地の表示は周辺利用に沿うが、リサイクル施設のごみ処理への一般的な意味から、ごみを意味するRマークを示す。(マークで示す/表示基準)		

No.	早期参加		縦覧	
	意見	見解	意見	見解
27	<p>K地区とB地区へのLRT延長は、W谷とR森を横切るべきではない。(市民と景域関連/路線に反対/維持)</p>	<p>市議会は、近距離交通計画と公共交通需要計画への登録を議決することで、K地区へのLRT延長計画を追求すべきだと基本的に決定している。行われた標準費用便益分析の結果はプラスである。モビリティマスタープランの検討で、交通面の便益が確認された。環境への影響は、各分野の具体的な計画についてアセスメントで検討され、侵害があれば代償される。(不採用/趣旨確保)</p>	<p>ドイツ環境自然保護連盟が、K地区とB地区へのLRT延長を断念するように提案した。理由としては、W谷とR森を通るべきでないこと、環境の質的目標がインフラ開発による分断を締め出していることがあげられた。(景域関連)</p>	<p>第1回縦覧のFプラン案で、計画されたLRT延長はB通りの学校までしか示されていない。B地区までの延長は、もはや追求されていない。市議会は、近距離交通計画と公共交通需要計画への登録を議決することで、K地区へのLRT延長計画を追求すべきだということ基本決定を行った。行われた標準費用便益分析の結果は、プラスである。モビリティマスタープランでも、交通面の便益が確認された。最も需要が多い市街地の重点がKの中心(F通りの病院)と住宅地Sにあるので、適切な唯一のルートはここを結ぶことが必要で、代替となるルートはない。R森は南部を路線が通過し、W谷は横断される。環境への影響はアセスメントで細かく検討し、侵害は避けるか代償する。K地区を鉄道の公共交通に結び、それによって車の交通を公共交通に移すことが、自然と景域への侵害よりも高く評価される。(不採用/利害の軽重)</p>
28			<p>O地区とB地区にある産業地区を結ぶ道路(K通りとA H通りを連絡)が提案された。同時に、B通りとS通りは、H通りロータリーと結ぶのを止める。理由は、以下の通りである。</p> <ul style="list-style-type: none"> 産業地区への貨物運送を新たな道路に移す。 B産業地区をアウトパーンに直結する。 隣接する全地区からアウトパーンに流出入する交通を新たな道路に移す。 B幼稚園とN学校センターへの交通ルートを確認する。 H通りの貨物交通を軽減する。 産業地区同士を短距離で結ぶ。(市民等/路線の表示を/開発) 	<p>モビリティマスタープランに続く検討で、この道路が検討された。モデル予測から、両産業地区を結んでH通りの負担を軽減するには、このルートが最適だとわかった。この軽減効果は、北バイパス案より高い。しかし、B通りとW通りは負担が高くなる。24時間交通量は3,200台と非常に少ない(H通りと切り離す場合は5,000台)。建設費用は北バイパスより少ないものの、鉄道との立体交差と、産業地区K通りと南の隣接地との高低差のため、かなり多額となるだろう。しかも、従来の主要交通ルートが分断されることになる。その結果は、回り道の増加、隣接する住宅地への侵入交通の増加と、メンゲデ中心へのアクセスの困難化である。交通への効果が少ないことに加え、計画されているメンゲデ景域公園をルートが通過することも、Fプランに表示しない理由である。K通りとA H通りを結ぶオプションを長期的に維持するため、ルートに上に建築を行わず、説明書でこの点に言及する。(不採用/今後検討)</p>

