

土地利用計画における 宅地の技術的要件

内藤亮一

目次

まえがき

1 土地利用計画について若干の考察

- 1-1 アメリカ合衆国における土地利用計画
- 1-2 英国および西独における土地利用計画
- 1-3 わが国における土地利用計画
- 1-4 対象区域区分による土地利用計画

2 微視的土地利用計画実現の制度上の手法と宅地の技術的要件

- 2-1 アメリカ合衆国における土地分割規制
- 2-2 欧州諸国、とくに西独における詳細計画にもとづく規制等
- 2-3 わが国における制度上の手法の現況と今後の動向

3 総括

まえがき

宅地制度の合理化を図るためには、まずその前提として、都市計画における土地利用計画において、宅地がどのように認識され、要件づけられているかを理解しておく必要がある。

この稿においては、主として欧米における文献を資料として、土地利用計画についてその意義と内容を考察し、とくに、微視的土地利用計画における宅地の技術的要件を分析し、その基本的かつ共通的な事項と称すべきものの抽出を試みようとするものである。

1———土地利用計画について若干の考察

土地利用計画は、最近の都市計画において重要な位置を占めるものとされているが、アメリカ合衆国においても、1920年代には、都市計画が物的な意味をもっていたように、土地利用計画は農業上の意味をもっていた。1) 都市計画関係者において土地利用に関する研究が一般化したのは、1932年に H Bar tholomew 氏著 “Urban Land Uses” がハーバード大学から出版されてからであるとされている。2)

また、土地利用計画は、アメリカ合衆国における場合と、英国および西独における場合と必ずしも同一の内容とはされていない。

この節においては、合衆国の場合と英国、西独の場合およびわが国の場合に区分してこれをのべ、さらに対象区域の大きさにより、巨視的、一般的<中視的>および微視的土地利用計画の区分について考察することとしたい。

1-1 アメリカ合衆国における土地利用計画

アメリカ合衆国において、土地利用計画の意義と内容について学者の見解は必ずしも一様ではない。ここでは A. Gallion 教授と F. Chapin 教授の所説を紹介し、併せて H H F A の公式見解を引用することとしたい。

Gallion 教授はその著 “The Urban Pattern” において、都市の一般的計画 <General Plan> を土地利用計画と交通計画の 2 つに区分しているが、この前者についてのべ

(1) T Augur : “Land Planning for States and Regions” AIP Gournal Reprint vol 2 P.5
 (2) E. Lovelace : “Urban Land Use—1949” AIP Gournal Reprint vol.15 No.2 P 26

ている内容を要約すればつぎの通りである。

- 1 土地利用計画は住居、商業、工業、公共空地等の土地利用の区域を指定し、さらに人口または建築物容積に関する土地利用の密度の基準を提案する。
- 2 それは、近隣住区<学校、公園等住区施設を含む>の配置を確立し、また都市開発に関する指針となる基準を定めるものである。
- 3 それは、当該都市と地方との関係を図示し、土地分割<Subdivision>の区域と基準を定める。また、それは地域別、公共施設、供給施設等の計画の基礎をなすものである。3)

教授の所説で注目に値するところは、近隣住区の配置と土地分割の基準の提案を土地利用計画に包含していることである。

Chapin教授はその著“Urban Land Use Planning”において、土地利用計画の本質的意義として、サンフランシスコ市・郡憲章の一節を引用して“土地利用計画は住居、商業、工業、リクリエーション、教育等の公私の土地利用の一般的配置の提案と、人口および建築物の密度基準の勧告を示すもの”としている。

しかしながら、教授は、Gallion教授のように土地利用計画を一般的計画の一部分と認識しないで、その所説である漸進的計画手法の理論による計画の一つのプロセス、すなわち、予備的土地利用計画+予備的道路計画→一般的土地利用・交通計画→総合的計画のプロセスの一つとして認識している。

教授はその要約としてつぎのようにのべている。

- 1 初期段階においては、異った重点施策を調査して2・3の予備的土地利用計画を開発する。予備的土地利用計画はこの段階から生まれる研究的計画である。
- 2 予備的土地利用計画は、公私の利用のための土地の位置と量に関する一般算定である。これは予備的道路計画と同時に開発され、これら二つの共同研究が一般的土地利用・交通計画開発の出発点となる。
- 3 一般的土地利用・交通計画は、コミュニティ施設に関する計画と相互調整して、総合的計画が採用され

る。

- 4 土地利用計画は、学校等の公共施設用地の取得、地域制と土地分割規制の研究の指針となり、また民間の開発業者の開発の指針ともなる。さらに、それは供給処理、交通施設に関する公私の機関に役立つものである。4)

教授は、土地利用計画の内容を明示していないが、サンフランシスコ憲章を特に引用しているので、教育施設すなわち小学校の配置は土地利用計画の内容の一つとされているものとしてよいであろう。

つぎに、HHFA<旧連邦住宅庁>は1955年に刊行した“地方公共機関便覧”第2部第2章において、一般的計画の本質的要素として 1 物的開発計画 2 開発プログラム 3 行政的法制的手段 の三つをあげ、その物的開発計画をさらにその基本的要素として土地利用計画、交通施設計画、地域施設計画の三つに区分している。

しかして、この土地利用計画を“住居、商業、工業、交通および公共目的に利用される土地の位置と量を示すべきもの”としている。5)

このHHFAによる土地利用計画の内容自体は常識的なものであるが、この公式見解の特色は一般的計画の内容として開発プログラムと行政的法制的手段を包含し、後者の基本的要素として地域制と土地分割規制をあげていることである。

以上の土地利用計画に関する三者の見解を土地利用計画の占める位置、内容等に区分して表示したものが表1である。

この表によれば、合衆国の土地利用計画の内容についてつぎのことを指摘することができる。

第1に、土地利用計画は住居、商業、工業、公共空地、教育、交通等公私の利用を目的とする土地の配置と量の提示をする。

第2に、土地利用として建築物が建設される場合の人口または建築物の容積の基準、すなわち土地利用密度の基準を提示する。HHFAの見解の場合、この土地利用密度の基準にふれていないが、これは利用する土地の量の

(3) A. Gallion : “The Urban Pattern” P 189

(4) F. Chapin, Jr. : “Urban Land Use Planning” PP.356~358 同著 佐々波彦彦・三輪雅久共訳 “都市の土地利用計画” PP.270.271

(5) C. Haar : “Land-Use Planning” P 87

表1——合衆国の土地利用計画に関する三つの見解

	A Gallion	F Chapin	H H F A
土地利用計画の一般的(総合的)計画に占める位置	1 土地利用計画 2 交通計画 1, 2の合体が一般的計画	1 予備的土地利用計画 2 予備的交通計画 3 一般的土地利用・交通計画(1, 2の調整合体) 4 コミュニティ施設計画 3, 4の調整合体が総合的計画	1 物的開発計画 a 土地利用計画 b 交通施設計画 c コミュニティ施設計画 2 開発プログラム 3 行政・法的手段 1, 2, 3の合体が一般的計画
土地利用計画の内容	1 住, 商, 工, 公共空地等土地利用地区の指定 2 土地利用密度の提示 3 近隣住区(住区施設を含む)の位置の確定 4 土地分割基準の提示	1 住, 商, 工, リクリエーション, 教育等公私の土地利用の配置と量の提示 2 人口, 建築物の密度基準の勧告	1 住, 商, 工, 交通および公共目的の土地の位置と量の提示 2 再開発区域の指定 ※
土地利用計画の効用	1 すべての開発関係者への指針となる。 2 地域制, 公共施設, 供給施設等の計画の基礎となる。	1 学校等公共施設用地取得の指針となる。 2 地域制, 土地分割規制の研究の指針となる。 3 供給, 交通施設に関する公私機関に役立つ。	1 地域制, 土地分割規制の基礎となる。

※ 開発プログラムの解説にのべられている。

算定の基礎となるもので省略されたものとしてよいであろう。

第3に, Gallion教授の場合にはとくに近隣住区の位置の確定が内容の一つとしてあげられている。他の二者の場合にはこれがあげられていないが, 教育施設として小学校の位置が土地利用計画に示されることが要件である限り, その小学校の位置が近隣住区の中心とみることができる。

以上の意味において, 近隣住区の位置の確定は土地利用計画の内容の一つとしてとりあげることができると思われる。

第4に, Gallion 教授は土地利用計画の内容の他の一つとして土地分割の基準の提示をあげている。これに対して他の二者は, 土地利用計画が土地分割規制の指針または基礎となるものとし, 土地分割規制は地域制と共に, 土地利用計画を実現する手段の一つに属するものとして

いる。

以上を要するに, アメリカ合衆国における土地利用計画は住居, 商業, 工業等の私的土地利用と共に, 教育, 公園等<交通施設については必ずしも一致していないが>の公的土地利用をその対象とするものである。それは小学校の位置の設定により, 近隣住区の配置までを限界とするが, 住区内の土地利用, すなわち微視的な土地利用は計画の対象とされていない。

なお, この微視的土地利用計画については, 1-4 においてのべることにしたい。

1-2 英国および西独における土地利用計画

英国の都市計画においては, 土地利用計画の用語は一般的でない。例えばリバプール大学の都市デザイン学科編 “Land Use in Urban Environment” において, 土地利用計画は一般に農業に関連して使用されており, 6)

(6) Department of Civic Design, University of Liverpool: “Land Use in an Urban Environment” P.77

(7) “ ” P.96

(8) L.C.C.: “London Plan” P.12

都市計画に関連して使用しているのはアメリカ人である C Haar 教授によるものだけである。7)

土地利用計画に代って、土地利用の用語が使用されている例もみられるが、8) またこの用語は必ずしもアメリカ合衆国における土地利用計画を意味するものとは限られていない。英国の都市計画において土地利用計画或いは土地利用の用語が熟していないといっても、それは都市計画の内容として直接包含して意識されている。例えば、L.Keeble 前 T P I 会長は都市計画のプロセスを、

- 1 利用目的のための空間基準の決定
- 2 都市に必要な土地総量の決定
- 3 道路と他の輸送形式の検討と解決
- 4 整備を目的とする土地の選定
- 5 土地利用と交通路線の調整
- 6 将来の開発の順位の決定

の6段階に区分し、9) さらに1の空間基準の決定を交通系統、都心、工業地区、近隣住区単位、公共空地、学校等に区分して、それぞれの基準を詳述している。10)

以上の6段階をアメリカ合衆国の一般的計画のプロセスに相当するものとすれば、少くも1と2は土地利用計画のプロセスといえることができる。

ここでとくに注目すべきことは、そのプロセスとして各利用目的のための空間基準の決定が各利用目的の土地総量の決定に先行されていることである。

つぎに、英国の都市地方計画法においても、土地利用計画の用語はみられないが、1947年法以来開発計画の内容として土地利用計画に相当する計画が規定されている。1962年都市地方計画法第4条第2項の規定によって、計画当局は当該区域の土地の利用方法と開発の実施時期を規定する開発計画を主務大臣に提出することが義務づけられており、同条第3項にはこの開発計画の形式と内容を少くも提案を説明するに足る地図と文書を含むべきことを規定し、次の各号を含むことができるとしている。

- a 提案された道路、公共建築および土木施設、空港、

公園その他公共空地の敷地または農業、住居、工業その他の用に供する土地の配置の指定

b, cは土地収用の対象となる土地の指定に関するもので詳細は省略する。

このa号が土地利用計画に相当するものである。なお、開発計画の形式と内容の詳細は同法の施行規則によって規定されている。カウンティボローとロンドンカウンティにおいては、基本的な計画図はタウンマップと称されているが、施行規則によってこのタウンマップにはつぎの事項の明示が要求されている。

- 1 都市再開発区域図、補足図、土地収用図の境界
- 2 (a)工業、(b)商業および都心、文化等の特殊利用、(c)住居のそれぞれの区域
- 3 主要道路、駐車場、鉄道および運河、学校等教育施設および児童遊園、公共空地のおおよその位置¹¹⁾

前記の都市地方計画法に基いたロンドンカウンティの都市計画の報告が“London Plan”としてL C C から刊行されている。その第3章土地利用において、ロンドンの土地利用を事務所、工業、商業、店舗、住居、教育、公共建築物、公共空地、交通および供給処理施設等に区分し、これを用途地域制としてその現況を報告している。12)

なお、容積地域制については、別に第18章計画基準において、画地比率規制として報告され、近隣住区については第16章において報告されている。

以上の2・3の例示によって、英国の土地利用計画の概要を知ることができる。

英国の土地利用の規制は、アメリカ合衆国のそれに比して自由裁量の余地が著しいとされながら、なおかつ、英国の開発計画と合衆国の一般的計画の内容と役割の類似点を比較すれば、その差異は少ないとされている。13)

一方、西独の場合については、J Brandt 博士はその著“Planungsfibel”において地域計画の種類と各州の州計画、多数の地方自治体または郡のための地方計画、各地方自治体の建設基本計画の三つに区分している。14) 同

(9) L.Keeble: “Principles and Practice of Town and Country Planning” P 140

(10) // PP.151~

(11) L. Blundell and G. Dobry: “Town and Country Planning” PP.34~36

(12) L.C.C.: “London Plan” P.14

(13) C.Haar: “Law and Land” P.248, P.254

(14) J. Brandt: “Planungsfibel” P.9

国の制度の上から、都市計画はこの建設基本計画を意味するものとしてよいであろう。

同著によれば、この建設基本計画は土地利用計画と建築計画に区分され、前者の意義、内容、効果を、おおむねつぎのようにのべられている。

1 土地利用計画は当該地方自治体の全区域について建築的、地区的開発の基本的目標を明示し、土地の将来の利用を確立する。

2 土地利用計画は各種の土地利用の指定を内容とする。第1に建築予定地の指定、すなわち住宅用、混合用、工業用その他の建築用地を指定し、つぎに道路、鉄道等の交通用地、下水処理および緑地を指定する。

3 土地利用計画は地方自治体の土地政策の原則を確立し、その建築計画の準備的役割をする。それは官公庁を拘束するものであって、私的な建築主に対して強制力はないが、公私の利害関係者にとって計画の内容の理解に役立つものである。(15)

西独におけるこの土地利用計画の具体的な例示として、1957年のベルリンの土地利用計画図にはつぎの土地利用区分を明示している。

1 鉄道、水路、自動車専用道路、主要道路および空港等の交通施設

2 1ヘクタール当りそれぞれ60人、200人、400人、500人以下の住居密度地域

3 森林、農地、一般緑地等レクリエーション地域

4 工業用地域

なお、この土地利用計画図とは別に建築利用計画図があり、これには住居地域を床面積率0.2~1.5の5段階に、工業地域を建築容積率0.8~6.0の5段階にそれぞれ区分した建築利用密度が指定されている。(16)

この例示の計画は、1960年西独連邦建設法以前のものであり、同法制定によって最近の計画は一部変更されているものと予想される。

1960年連邦建設法は、その第1条において、建設基本計画を土地利用計画<準備的建設基本計画>と建築計画<拘束的建設基本計画>に区分している。

第5条第2項において、土地利用計画の内容として、つぎの各号を指定することができることとされている。

1 一般用途地域、特別用途地区、中央下水処理施設予定外地域

2 教会、学校等公共建築物をもつコミュニティ区域

3 広域交通および地域主要交通路線用地

4 供給施設、処理施設および供給主管、下水主管の用地

5 公園、児童遊園、水浴場等緑地

6 水面、港および水運用地

7 築堤、築堀または砂利等採取用地

8 農地、山林

そのほか、同条第3項以下に防災地区、再開発地区の指定が規定されている。(17)

建築計画については、第9条にその内容が規定されている。同条第1項には、16号にわたって詳細に各指定項目が規定されてる。

土地利用計画の内容と重複する項目は省略して、その一部を抜萃すればつぎのとおりである。

1 a 建築利用の種別および率

b 建築形式、建築敷地における建築物の配置

c 敷地の最小規模

d 建築物の高さ

e 敷地内の車庫、駐車場の用地

f 公共建築物の敷地

g 家族住宅建築予定地

h 交通上の理由等による特殊建築物敷地

2~10 省略するが、交通用地、供給処理用地については、土地利用計画にみられる“主要”の用語は使用されていない。

11 公共等のため、歩行権、車行権および配管配線権の負担を課すべき用地

12 公共駐車施設および公共駐車場用地

16 植樹および樹木と水域の保全の規制(18)

この建築計画は、西独の都市計画の著しい特色の一つであって、これはまた地区別の微視的土地利用計画という

(15) J Brandt: "Planungsfibel" P.16

(16) E Wedepohl: "Deutscher Stadtebau" P.27 P.51

(17) 国宗正義、北島照躬共訳 "西ドイツ連邦建築法" P.36

(18) // P.38

ことができる。

以上要するに、西独の土地利用計画は準備的で非拘束的ではあるが、その内容はアメリカ合衆国および英国のそれと大きい差異はない。しかしながら、建築計画は合衆国および英国にみられない制度上の土地利用計画として注目に値するものである。

1-3 わが国における土地利用計画

わが国において、土地利用計画が論議されはじめたのは最近のことである。

建築雑誌総目録<昭和11年~昭和30年>によれば、土地利用計画の最初の研究報告は、昭和30年<1955>5月研究報告 No. 31所載の日笠端氏外2名による“新潟市の発展形態と土地利用上の諸問題<新潟市の土地利用計画その1>”である。¹⁹⁾

土地利用計画の論議とか研究が最近のことであるせいもあって、わが国においては土地利用計画の意義とか内容は必ずしも熟していない。

アメリカ合衆国においても、地域制計画が土地利用計画と同意義に使用され、また一部においては、土地利用計画は土地の公的利用に属するものを除いて住居、商業、工業等の土地の私的利用に対する提案として使用されている場合のあることが指摘されている。²⁰⁾

わが国においても、現況では土地利用計画は私的利用の土地の配置の提案とされているのが通例である。

たとえば、武居高四郎博士はその著「都市計画」において、また市川清志教授はその著「建築学大系・都市計画」において、土地利用計画を“市街地と農地、山林など非市街化地を予定し、市街地を都心部、工業地、住宅地とする”とのべている。²¹⁾、²²⁾

また、入沢恒博士は「都市問題事典」において、土地利用計画を“市街化区域の中をできるだけ集団専用化し、各種の住居地区、商業地区、公館地区、工業地区などに

区分する。それぞれの所要面積は人口密度や建築密度を想定して求め、各地区の相互関係、交通や適地条件を考慮して配置する”とのべている。²³⁾

これらの所説においては、道路、公園、学校等の公共的用地についてはこれを交通計画、公共施設計画等基本計画の他の構成部門に委ねられている。

もっとも、武居博士はその著において“一団地計画の標準”“近隣中心的区画整理”の項を、また、市川教授はその著において“中心地区計画”“商業、工業、住居各地区計画”の項を設けて、地域制以外の土地利用計画がとりあげられているが、これらの近隣住区等地区計画は土地利用計画の制度としては未だ確立されていない。

これは、現行都市計画法の内容に由来するところが多い。現行法は、大正8年<1919>に制定公布されたものであるが、アメリカ合衆国においてはその3年前の1916年に初めてニューヨーク市に総合的地域制が制定され、²⁴⁾ この事実は当時の法立案当局に承知されていたことであろう。

したがって、地域制自体は法律の第10条第1項の規定によって採用されたのであるが、既述のように合衆国において土地利用計画が論議されるようになったのは1930年代であるから、法立案当時においては土地利用計画の用語はわが国に導入されていなかった。

また近隣住区単位が C Perry によって合衆国の都市計画に提唱されたのは1929年のことであるから、²⁵⁾ これまた当時においては未知の用語であった。

これらの用語がわが国に導入され、論議されるようになったのは戦後のことであって、都市計画法関係法にはじめて土地利用の用語がとり入れられたのは、昭和31年<1956>年に公布された首都圏整備法の第21条<首都圏整備計画の内容>においてである。

また、近隣住区の用語が関係法令にとり入れられたのは、昭和29年<1954>に公布され土地区画整理法の施行

(19) 日本建築学会編「建築雑誌」総目録<昭11~30> P.238

(20) F. Chapin, Jr.: “Urban Land Use Planning” PP.355, 356 同著 佐々波・三輪共訳 “都市の土地利用計画” PP 269, 270

(21) 武居高四郎著 “都市計画” P.64

(22) 市川清志著 “建築学大系・都市計画” P.55

(23) 磯村英一編 “都市問題事典” P.57

(24) H. Lewis: “Planning the Modern City” P.259

(25) T. Reiner: “The Place of the Ideal Community in Urban Planning” P.60

規則第9条<設計の設定に関する基準>と、昭和38年<1963>公布の新住宅市街地開発法第3条<新住宅市街地開発に関する都市計画>においてである。

都市計画法自体は、戦後において根本的改正が行なわれていないために、同法にはいまだ土地利用計画と近隣住区の用語は導入されていない。

土地利用計画について論議が展開されながら、なお欧米における土地利用計画についての考え方と相当の開きがあるのは、以上の経緯によるものとしてよいであろう。

都市計画法の全面的改正は、すでに数年来要望されていたが、建設省に設置された宅地審議会の第6回会議<昭和40年12月>において、同省の竹内都市局長は“都市計画法の改正が急がれている折柄、都市計画法の内容としても土地利用の具体的内容をどうとり入れるかについて検討中であり、とくに土地利用部会を設置し……都市における土地利用の合理化に関する制度のあり方について示していただきたい”と要望した。²⁶⁾

この要望に応じて、審議会に設置された土地利用部会は1年余の審議の結果“都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申案”を作成し、これは宅地審議会第10回総会<昭和42年3月>において、第6次答申として建設大臣に答申するように採択された。²⁷⁾この答申の内容は省略するが、この答申に基いて、建設省当局において立案された都市計画法案は第55国会に提案されたが、その提案理由の説明の中においてつぎのよりのべられている。

“都市の秩序ある発展を図るための総合的な土地利用計画の確立、都市における広域性及び総合性の確保、国と地方公共団体間の事務配分と都市計画の決定手続の合理化等、新しい時代の要請に応じた新しい都市計画の制度を早急に確立することが必要となってきたのであります。”²⁸⁾

この新法案において、ようやくしてわが国の土地利用計画の確立が意図されることとなったが、新法案における土地利用計画の内容はどのようなものであろうか。法案第4条<定義>第1項には“この法律において「都市計画」とは、都市の健全な発展と秩序ある整備を図る

ための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画で、次章の規定に従い定められたものをいう”と定義されている。

すなわち、都市計画の内容は、土地利用計画、都市施設整備計画、市街地開発事業計画の三つの要素に区分され、土地利用計画は都市計画の内容の主要部分を占めるものであることが規定されている。

この三つの要素については、都市施設および市街地開発事業が第4条のそれぞれ第4項、第6項において定義されているに拘らず、土地利用については定義されていない。また、三つの要素の内容については第2章第1節都市計画の内容において、第11条<都市施設>、第12条<市街地開発事業>にそれぞれ都市施設と市街地開発事業の内容が規定されているが、土地利用の見出しの付せられた条文は設けられていない。

しかしながら、条文の構成と内容の上から、第7条<市街化区域及び市街化調整区域>第8章<地域地区>および第9条が土地利用の内容に相当するものであるとしなければならぬ。すなわち、新法案における土地利用計画の内容は、市街化区域および市街化調整区域の区分と地域地区制度にあるとすることができる。

換言すれば、新法案の意図する土地利用計画は、従来の地域地区制に加えて、新しく市街化区域と市街化調整区域の区分を導入したものであるが、近隣住区単位の土地利用については、新法案の土地利用計画の内容の一つとして採用されていない。

ただ、第13条<都市計画基準>第1項第3号に、“都市施設の計画において、市街化区域については、少なくとも道路、公園および下水道を定めるものとし、住居地域については、義務教育施設をも定めるものとする”と規定されていることに注目する必要がある。義務教育施設の位置を定めることは近隣住区の位置を定めることと同一の意義を有するものであり、都市施設の面から近隣住区にアプローチを意図したものであるとすることができる。

つぎに、すでに1-1においてのべたように、HHFA提示の土地利用計画は単に土地の私的利用のみならず、公的利用のものを包含するものであるが、新法案の土地

26) 建設省編“宅地審議会答申関係資料集”第2分冊 PP 15, 16

27) 同上 第3分冊 P 160

28) 建設省編“都市計画法案関係資料”

利用は上述のように土地の公的利用をその内容としていない。しかしながら、第13条に、都市施設として、市街化区域については少なくとも道路、公園および下水道を定めることを要件としていることは、前記住居地域における義務教育施設を定める要件とともに併せて注目に値するものである。

なお、第3章第1節開発行為等の規制において、第33条<開発許可の基準>第1項2号に道路と公園、3号に排水施設、5号に学校等公益施設に関する要件を許可の基準として規定されていることを付記しておきたい。

以上を要するに、わが国においても、都市計画法の全面的改正を機に、漸くにして欧米諸国にみられる土地利用計画の確立の緒につくことが期待されるということがで

きる。

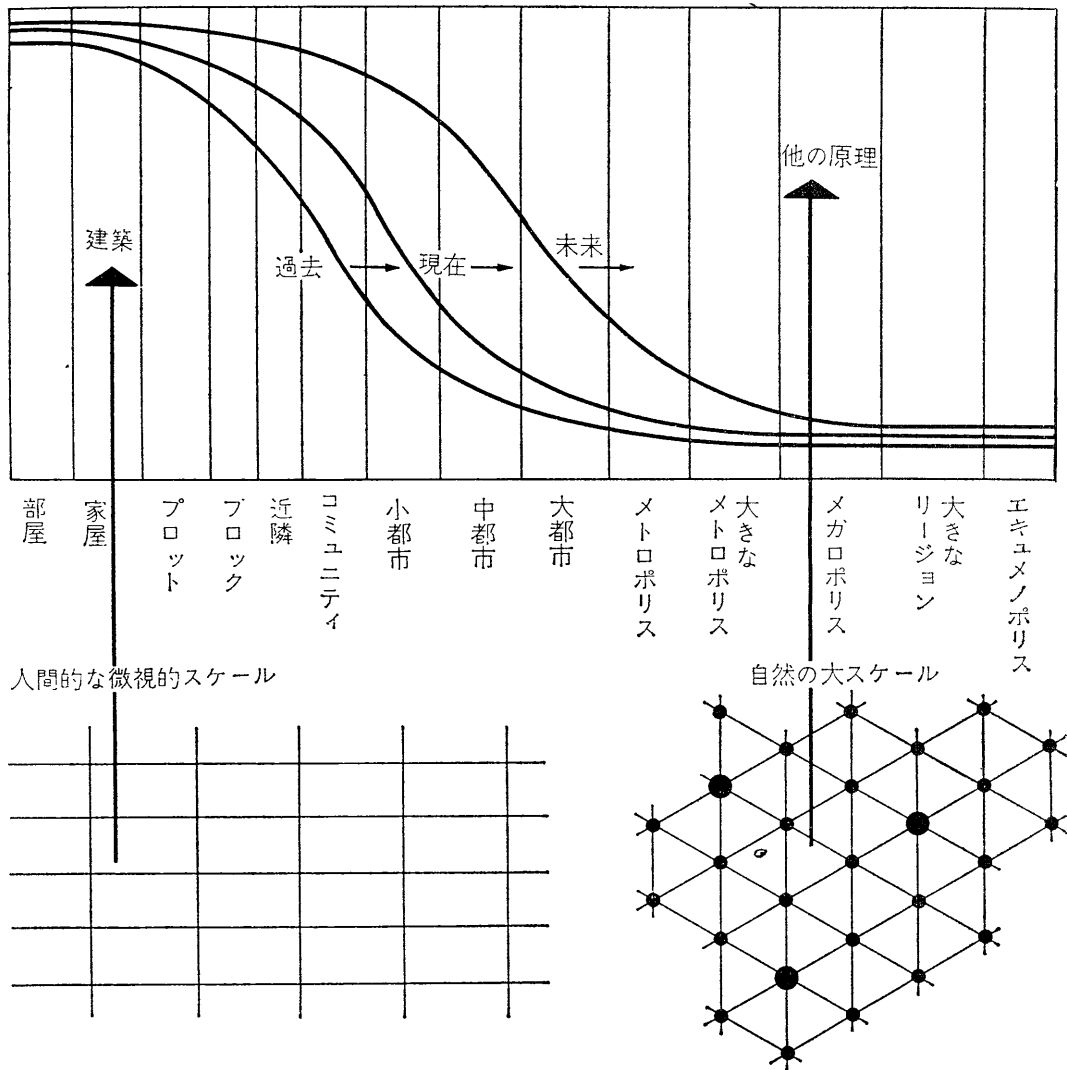
1-4 対象区域区分による土地利用計画

前節において引用した、都市計画法案の提案理由の説明の中に“都市における広域性の確保”がのべられているが、この広域性は都市計画における戦後の重要な課題であり、首都圏整備法<昭和31年法律83号>、近畿圏整備法<昭和38年法律129号>が制定されたのもその成果の一つである。

都市計画は、その対象区域の如何によっては、都市の名称に適合しないものとなり、対象区域の区分を総括して地域計画と称されるようになった。

高山英華教授は、東京大学公開講座「日本の都市問題」

図1 定住の単位



の都市計画のあり方において、つぎのようにのべている。
“いわゆる地域計画というものは、その地域の範囲や性質を考へて農山漁村計画、都市計画、地方計画、国土計画といったものが考へられ、とくに最近では都市を中心として、かなり広い範囲を計画の対象にしなければならない段階に立ち至ってきたといえる。”²⁹⁾

計画の広域化とともに、一方において都市計画はその細部計画として近隣住区計画、都心地区計画、コンビナート工業地区等いわゆる地区計画の重要性がとらえられている。

C Doxiadis 教授は、人間定住の単位あるいは区域を図1に示すように区分している。³⁰⁾

この区分において、都市計画の対象とする区域を近隣からメトロポリスとすれば、部屋から近隣の区域を建築計画の対象とし、メトロポリスからエキュメノポリスまでは広域計画の対象とすることが考へられる。この場合において、近隣とメトロポリスは重複した対象となる。

この図において、Doxiadis教授も建築と他の原理の分野を曲線で区分しているように、その分野は截然としたものではないから、三つの計画の対象分野はこれを明確に区分することは困難であり、またそれは適当でもない。もともと、図示の単位あるいは区域は連続したものととして認識すべきものであり、三つの計画はそれぞれ相互に密接な関連があるからである。

ただ、ここに一つの仮定として、都市の区域を近隣単位に区分するまでを都市計画、近隣区域内における計画を建築計画、大きなメトロポリス以上の区域の計画を広域計画とすれば、建築計画は人間の物的生活環境の微視的計画、都市計画はその中視的計画、広域計画はその巨視的計画と称することができる。

このように生活環境の物的計画の区域を三つに区分した場合に、またそれぞれの区域における土地利用計画の内容はどのように区分することが可能であろうか。

1-1において既述のHHFA勧告の土地利用計画は内容の一つとして交通目的の土地があげられているが、この場合の道路は幹線道路を意味し、さらに空港および港湾用地の如きものを含むものであるに対して、近隣住区

内すなわち微視的な土地利用計画においては、Gallion 教授が内容としてあげている土地分割基準による局所的な道路、さらに小学校および児童遊園を対象とすることとなる。

つぎに、1-2において既述のように、英国の都市地方計画法の施行規則により、タウンマップには小学校および児童遊園の位置の明示が要求されている。しかし、道路については“主要道路”と規定されている。

英国の土地利用規制は詳細明示的でなく、自由裁量的とされているので、仮にタウンマップに近隣住区内の道路の位置の明示がなくても、都市計画主務省の通達19号による政府勧告の道路基準によって開発が規制されているものと思われる。

L. Keeble 前 T P I 会長は、都市における道路系統を図2に示すように提示している。これは“既成市街地における道路設計報告”の勧告および前記“通達19号”を基礎として提示されたものである。³¹⁾

図によれば、近隣住区内その他工業地区内の道路基準が示されている。これはGallion 教授のいう土地分割基準における道路基準と同一性格のものといえることができる。

一方、西独においては1-2で既述のように、地域計画はその区域によって州計画、地方計画、地方自治体の計画の三つに制度的に区分されている。また、連邦建設法によって、地方自治体の計画は土地利用計画と建築計画に明確に区分されている。

しかし、この土地利用計画の内容のうち、広域交通および地域主要交通路線用地、あるいは供給主管および下水主管用地等の指定は都市計画すなわち中視的な土地利用計画であり、学校、児童遊園の用地の指定は近隣住区の配置計画であって、この点はアメリカ合衆国における場合と大差はない。

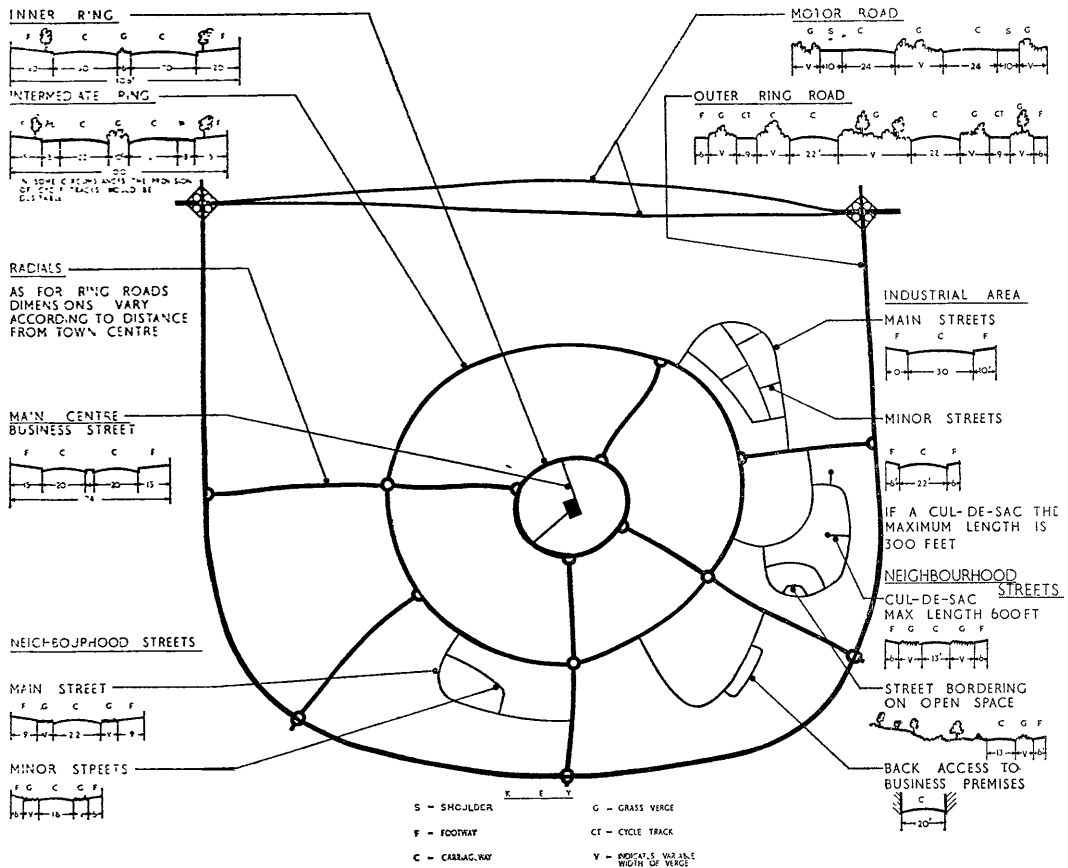
西独における微視的な土地利用計画は、むしろその建築計画にあるといえることができる。その内容として、1-2で既述のように交通施設用地、供給施設および処理施設用地の指定の項には、土地利用計画に付せられている“主要”の用語が省略されている。計画地区内における

(29) 東京大学総合研究会編“日本の都市問題”P 245

(30) C Doxiadis 著、磯村英一訳“新しい都市の未来像”P 67

(31) L. Keeble: Principles and Practice of Town and Country Planning” PP.154~155

図2 都市道路系統



微視的なこれらの施設の用地が指定されるわけである。とくにその内容の一つである“建築形式、建築敷地における建築物の配置”の指定のごときは、微視的な土地利用計画として徹底した項目であって注目に値するものである。

この種の微視的な土地利用計画は、ひとり西独のみならず、多くの欧州諸国においてもみられるものである。日笠端教授による紹介によれば、スウェーデンにおいては都市計画は一般計画と詳細計画(地区計画)に区分され、この詳細計画は建築計画を意味するものとされている。³²⁾要するに、西独を含む欧州諸国においては、建築計画、詳細計画、地区計画とその名称はともかくとして、その内容は近隣住区等地区における土地利用計画であって、微視的な土地利用計画の制度が確立されているといえることができる。

以上、アメリカ合衆国、英国および西独の土地利用計画

を通観すれば、地区計画と都市計画すなわち微視的な土地利用計画と中視的なその内容の区分は、合衆国および英国においては制度的には必ずしも確立されていないが、西独等北欧諸国においてこれを明確に認識することができる。

ひるがえって、わが国の都市計画の現況においてはどうかであろうか。

すでに、1-3 においてのべたように、都市計画に関する著書において近隣住区等地区計画がとりあげられているが、これらは微視的土地利用計画の制度としては未だ確立されていない。

これらの地区計画は、しばしば研究の対象とされて、建築学会、都市計画学会においてその研究の成果が発表されている。とくに、昭和42年度建築学会大会における都市計画研究協議会の課題は「地区計画」であったが、学会員によって寄せられた資料および討議の内容は、地区

32) 日本都市計画学会誌 “都市計画 No. 36” P 27
 33) 日本建築学会都市計画委員会編 “地区の計画”

計画の実施または方法論等に関するものが大部分を占めていた。33)

日笠 端教授が、協議会の総括的所感のうちにのべられたように、地区計画の制度に関する資料はみあたらず、したがって討議の対象ともならなかった。この協議会は地区計画以下の微視的な土地利用計画が、いまだ制度的に確立されていない現況を端的に示したものである。34)

都市の土地利用計画の現行基本法である都市計画法において、都市計画の具体的内容と目される主なものは、地域地区の指定<法第10条>、土地区画整理<法第12条>道路、公園、上下水道、学校、一団地の住宅経営等<法第16号、施行令第21条>等とされている。34)

これらの都市計画は、都市計画審議会の議を経て主務大臣が決定することとなる<法第3条>が、同法ではその決定は義務づけられていない。

また建設省当局によって街路、公園、排水施設、学校、一団地の住宅経営等の計画または設計標準が定められているが、街路計画において主要幹線の間隔は0.5キロメートル~1キロメートルと定められながら、35) 現実にはその間隔は規定以上に大きく近隣住区の配置と無関係に計画されている。また、学校設計標準において小学校の学区は近隣住区の単位に合致するよう計画すると定められながら、36) 小学校の位置は都市計画として決定されていないのが実情である。

その他、土地区画整理法<昭和29年法律119号>にもとづく土地区画整理、新住宅市街地開発法<昭和38年法律134号>にもとづく新住宅市街地の開発には、それぞれ近隣住区単位の計画と道路、公園等微視的土地利用計画の基準が規定されているが、都市開発の要件としてそれぞれの計画および事業の実施は義務づけられていない。

要するに、わが国においては、近隣住区等地区の土地利用計画の制度はまだ確立されていない。都市計画における土地利用計画は地域地区制の中視的計画にとどまっているのが現況である。

2——— 微視的土地利用計画実現の制度上の手法と宅地の技術的要件

都市計画あるいは土地利用計画の計画は、意図された未来像であると同時に、その未来像を実現するための行動のプログラムと手法の調整であると定義され、計画は実現のための特定手法と行動のプログラムが伴うべきものとされている。37)

土地利用計画実現の制度的手法として、一般には地域制の制度があげられているが、それは必要な手法であっても、とくに微視的土地利用計画実現の十分な手法ではない。

この節においては、土地利用計画のうちとくに微視的な土地利用計画実現の制度上の手法と宅地の技術的要件について、欧米先進国の事例についてのべ、さらにわが国の場合について考察を試みようとするものである。

2-1 アメリカ合衆国における土地分割規制等

アメリカ合衆国の各都市の都市計画法は、各州の授権法の内容によって必ずしも一様でない。中視的な土地利用計画、公共施設計画はこれを別として、土地利用計画として多くの州法は近隣住区、学校等の配置を授権しているが、住区等地区内の詳細計画については授権していない。ただカリフォルニア州、コネチカット州他2州が、特定地区の詳細計画を授権しているにすぎない。38) したがって、単に都市計画法による制限をもってしては微視的な土地利用計画の実現を期することができない。

1-1 においてのべた HHFA の“地方公共機関便覧”は、一般的計画の要素として、1 物的開発計画 2 開発プログラム 3 行政的法制的手段 の三つをあげている。

土地利用計画は1の物的開発計画の一つであり、これを実現するためには、2の開発プログラムと3の行政的法制的手段をあわせ必要とする。2は公共投資を伴うとせられ、3の手段として地域制と土地分割規制をあげて

34) 田中二郎著“法律学全集・土地法”P.115

35) 建設省都市局編“都市計画調査資料及び計画標準”P.35

36) 同上 P.65

37) E Weissmann: “Tokyo Memorandum” P.28

38) HHFA: “Planning Laws” Table of Comparative Analysis of Principal Provisions of State Urban Planning Laws

いる。39)

A. Gallion 教授, F. Chapin 教授もまたそれぞれの土地利用計画についての所説において, 地域制と土地分割規制にふれているのは既述の通りである。

土地利用計画実現の手段として, 地方公共団体による道路, 上下水道の幹線, 公園, 学校等公共投資を要することはいうまでもないが, 公衆国において, その法的手段としては地域制および土地分割規制が行なわれていることは上述によってこれをよく理解することができる。これら二つの制度のうち, 地域制は主として中視的な土地利用計画実現の手法である。合衆国においては, 都市計画の制度として近隣住区等地区における微視的土地利用計画はあらかじめ設定されていないが, これにかわる手法として, 開発に伴う土地分割の規制基準を条例化してその目的を達成しようとするものである。以下この土地分割規制の手法についてのべることにしたい。

土地分割規制は“土地の開発は土地の分割から始まる”との認識に立つものである。

T Adams 教授は, その著“Design of Residential Areas”において土地分割規制の章を設けてつぎのようにのべている。

“すべての土地は潜在的建築土地であると一般的に信じられている。このこと自体が土地開発における多くの悪の原因であった。”

“土地の分割にはつぎの二つの問題が考察されなければならない。1 土地開発における社会的対象物はなにか。2 この対象物を達成する最も経済的なプランはなにかである。”40)

これは, 未成熟な土地が宅地化される一般的傾向とそれによる環境の悪化, およびこれに対処する土地分割の社会的対象物と, 経済的プランについてのべられたものである。ここに社会的対象物は道路, 下水道等の物的生活環境施設を意味し, 経済的プランはこれらの施設の先行的投資と共同化等を意味するものとしてよいであろう。なお, Adams 教授は“市の道路系統の計画は幹線道路に限定し, 補助道路は土地分割計画において適当に設計

されるべきもの”としている。都市における幹線道路計画を中視的計画とすれば, 土地分割による補助道路計画は微視的計画とすることができる。

この土地分割計画は, これを実現するためには開発者に対して指針となるべき法的基準が定められなければならない。

1929年に刊行された, Adams 教授他2氏による“Regional Survey of N.Y. and its Environs, vol 2”は, この土地分割について“開発者は勧告も指針もなく事業をすすめるべきではない。これは開発者の責任でなく, 計画も法規ももたない地方自治体の責任である”とのべている。41)

1928年には, 連邦商務省は土地分割規制の標準法規を作成し地方当局に勧告した。しかしながら, 標準地域制法の勧告によって, 各州においてつぎからつぎへと授権法が制定されたのに反して, 土地分割法規は全国的な法律とはならなかった。42)

多くの州において授権法が制定され, 各地方公共団体において土地分割条例が制定されたのは, 1952年にHHFAが“土地分割条例便覧”を刊行してから以来のようである。

この便覧は1957年に改訂されて“Suggested Land Sub-division Regulation”として刊行されている。同書の序言によれば, これはHHFAの関係職員が, AIA<建築士会>, ASCE<土木技師会>, ASPO<計画主事会>, AIP<計画士会>, NAHB<住宅建売業会>および全米商工会議所等の協力を得て作成されたものである。

その条例の目的と対象, 条例案の各条文の詳細は, 日本生産性本部刊行の“アメリカの住宅建設計画”の筆者の訳出にかかる部分<P 345以下>にこれを讀ることとするが, その概要はつぎのとおりである。

1 条例の目的は, 健全な地域社会の成長を確保し, 住宅購入者, 土地分割業者および地方自治体の利益を保護する一手法である。すなわち, 住宅購入者には投資価値の安定と家庭生活の安全がもたらされる。土地

(39) C Haar: “Land-Use Planning” P 87

(40) T Adams: “Design of Residential Areas” P.47

(41) T. Adams, H. Lewis, T McCrosky: “Regional Survey of N Y and its Environs vol 2” P 169

(42) C Haar: “Land-Use Planning” P.350

分割業者には基準が示され、開発地の品格が保証される。しかし、地方自治体には開発地に対する公共施設投資が軽減される。

2 条例にいう土地分割とは、一団の土地を所有権の譲渡または建築開発の目的のために2以上に分割するとをいい、また、新しい道路が設けられる場合もこれに該当するものとする。ただし、農業の目的のために5エーカー以上の面積に土地を分割する場合においてはこの限りでない。

3 設計基準は道路<小道路、集合道路等>、路地、地役権地、街区、画地、公共用地および公共空地の各項目別に規定される。

4 要求される改良事業は、境界標識、供給処理施設<上下水道>および道路施設<勾配、歩車道区分、舗装、街路樹等>について規定される。

以上のうち、3の設計基準は微規的な土地利用計画を実現するための基準であり、4の改良事業は微視的な開発事業の基準を規定したものである。しかし、施設の対象は、道路、公園等公共用地、上下水道等がその主要なものである。

農地、山林等のための場合を除けば、土地の分割は宅地化を目的とするものが通例である、この土地分割規制は土地が宅地として成熟する基準、すなわち宅地の技術的要件を規定したものということができる。

HHFA勧告の土地分割条例案によれば、その設計基準および改良事業の対象として最も重点がおかれている施設は道路である。道路についてはその配置の基準、集合道路・小道路等の幅員・勾配・歩道・舗装・縁石および側溝・街路樹等について詳細な基準が規定されている。しかし、集合道路および小道路の幅員としてそれぞれ60フィート、50フィートと例示されている。

上下水道については、とくにその形式および構造に関する規定は設けられていないが、地役権地の項において、“上下水道、電気、ガス等の施設のため必要のある場合には、敷地の背面または側面等に幅員12フィート以上の地役権地を設けなければならない”と規定されている。街区と画地については、それぞれの長さ・幅および形状等について規定され、公共用地公共空地については、“分割地の区域内に、一般的計画に示されている公園・

学校等の公共用の敷地が位置する場合には、都市計画委員会は当該敷地の提供または保留を要求することができる”と規定されている。

要するに、土地分割規制による宅地の技術的要件のもっとも基本的な事項は道路要件であり、ついで上下水道、街区画地、公園・学校等の要件であるということが出来る。

なお、土地分割規制は分割区域の面積に制限がなく、大規模のものは近隣住区単位の開発が期待されるが、小規模のものは必ずしもこれが期待できない。したがってスプロール対策としては、この手法のみをもってして充分とされていないことに注目を要する。

1967年5月、ニュージャージー州は“Municipal Planned Unit Development Act”を制定した。この計画的単位開発は各種形式の住宅の総合されたものを一開発により開発することを意味し、この授權法は 1.よりよい土地利用の一手法 2 スプロール対策の一武器 3.他の州に対するモデル を目的としたものとされている。⁴³⁾ この授權法は、合衆国における中視的な地域制および土地分割規制の欠点を補う目的をもって、各州に先んじて制定されたものである。その内容の詳細な報告されていないが、欧州の多くの国における建築計画にもとづく開発型式に一步接近したものと判断され、今後の推移に関心が寄せられなければならない。

2-2 欧州諸国とくに西独における詳細計画にもとづく規制等

日本都市センター刊行の“欧米の計画立法大要”には、ベルギー、フランス、イギリス、西ドイツ、オランダ、スイス、アメリカの欧米7カ国について、それぞれ都市計画の手法とその実現の手法が紹介されている。同書によれば、アメリカは前節で既述のように、計画の手法はマスタープラン、実現の手法は地域制と土地分割規制であり、イギリスは計画の手法は開発計画、実現の手法は開発許可<土地収用は各国共通につき以下省略>である。その他の欧州各国の計画の手法は、いずれもマスタープランに相当する計画のほか詳細計画の設定があり、実現の手法としては開発<建築>許可制度のほか地域制、土地区画整理、街路線、建築線等の制度の全部また

⁴³⁾ Monthly, “House and Home” August ‘67 P 5

は一部が採用されている。44)

英国の場合は、1—3において既述のように、開発計画を図示したタウンマップには主要道路、小学校等が明示されるが、詳細計画の設定は制度化されていない。またアメリカ合衆国にみられる明示的な地域制、土地分割規制も施行されていない。微視的な土地利用は、開発許可制度を通じて、道路等開発標準と自由裁量的規制によって実現されている。

この特異な英国の手法を除けば、欧州の多くの国における手法は前記のように共通的なものがみられる。すでに1—2においてのべた西独における連邦建設法にもとづく土地利用計画、建築計画の制度はこの共通的な手法を代表するものである。

前者の土地利用計画は、官公庁を拘束する中視的かつ準備的計画であり、後者の建築計画は、個別の私的開発を規制する微視的かつ拘束的計画であることも既述のとおりであるが、この建築計画すなわち詳細計画を実現する手段として連邦建設法にはつぎのような規定が設けられている。

1 建築計画の設定が決定した場合には、土地の区画形質の変更を禁止することができる<法第14条>、ただし、この禁止は2年間<上級行政庁の同意のある場合には3年>に限られている。また、建築計画区域および区域における建築物の建築等を目的とする土地の分割には認可を必要とする<法第19条>

2 建築計画において、公共建築物、交通施設、供給処理施設または緑地として決定されている土地、もしくは、土地整理に編入されている土地における先買権<法第24条>

3 建築計画区域内において、建築物の計画が建築計画による建築的利用の種別、利用率および地区交通用地に関する指定を保証する許可制度<法第30条>、と建築計画区域外における特別許可制度<法第35条>

4 建築計画区域内の一定区域の開発または再開発による合理的な建築敷地を形成するための土地区画整理の制度<法第45条>、この土地区画整理は、建築計画の実現のため必要な場合に限り地方自治体が命令し、

かつ施行する<法第46条>。秩序ある建築のために、隣接した土地の一部を交換または配分する境界整理の制度<法第80条>

5 開発は原則として地方自治体の責任とし、かつ開発施設は建築および交通の必要に従い設置し、遅くも建築施設の完成までに利用可能とすること<法第123条>、この開発に関する基準は住宅建設大臣が定めることができる<法第124条>

6 地方自治体は、法律の定めるところに従って、道路等開発施設に要する開発負担金を徴収できる<法第127条>が、地方自治体は開発経費の少なくとも $\frac{1}{10}$ を負担しなければならない<法第129条>45)

以上が建築計画実現の手段の概要であり、1は建築計画設定前の包括的開発制限、2は先買権、3は建築計画区域内の建築許可制度、4は土地区画整理等土地整理、5は開発責任とその基準、6は開発負担金の制度である。これらの西独の法的制度において、詳細な建築計画の実現を保証するための手段として、一方においては開発許可および建築許可の制度を確立するとともに、他方においては開発責任を明確に規定し、あわせて開発負担金の区分が確立されていることに注目しておかなければならない。

つぎに、連邦建設法はその第10章地租規定の改正第172条において、1951年土地税法第12条のつぎに第12条a<未建築の建築成熟地に対する増加税率>を加えることを規定している。この第12条aには“建築成熟地とは、連邦建設法第127条にいう交通施設および建築のための供給処理施設により開発され、かつ建築可能な場合で、建築計画により建築用地と定められた土地をいう”と規定されている。46)

第127条<開発負担金の徴収>には、開発負担金を徴収しうる対象の開発施設は道路、広場、公園および緑地と規定されている。同条には上下水道、電気、ガス等の供給処理施設は負担金徴収の対象から除外されているが、これらは他の法律によるものと判断される。

もとより、連邦建設法における建築計画は1—2に既述のように、建築利用の種別および率、建築形式および配

44) S Ronart 著、蓑原 敬、福本英三、西藤 沖共訳“欧米の計画立法大要”

45) 国宗正義、北島照躬共訳“西ドイツ連邦建築法”PP.39~80

46) 同上 P.91

置、敷地の最小規模等の地域制における微視的計画から交通施設用地、公園等緑地用地等に至るまでの詳細な計画である。

しかし、法第30条<建築計画区域内の計画の許可>において“計画が建築利用の種別および率・建築物の配置、地区交通用地に関する指定に違反せず、かつその開発が保証される場合において当該計画は許可される”と規定され、また、第125条<建築計画による開発の拘束>において“道路、広場および緑地の設置は、建築計画を前提とし、その定めるところによらなければならない”と規定されている。

建築計画実現の手段としての前記の一連の規定を考察すれば、連邦建設法における宅地の技術的要件としてつぎの二つをあげることができる。

第1は、宅地の地区計画的要件である。これは換言すれば、宅地は、学校・公園等物的生活環境の単位としての近隣住区等地区計画の設定された区域の土地の構成分子の要件である

第2は、宅地の成熟的要件である。これは換言すれば、宅地の道路、上下水道等施設に関する技術的要件とすることができる。

2-3 わが国における制度上の手法の現況と今後の動向

高山英華教授は、東京大学公開講座「日本の都市問題」において、都市計画の方式の一つとして振り分け方式と積み上げ方式をとりあげ、この二つの方式をどのように統一するかということが現代の都市計画の一つの課題であるとのべている。⁴⁷⁾

この振り分け方式とは、国土→国土の各圏域→圏域内の各地方→地方内の各市町村→市内の各地区と人口と産業配分に関連する土地利用を振り分けて計画する方式であり、積み上げ方式は近隣住区等地区の計画から逆に積み上げていく方式である。

わが国においては、国土計画、広域計画あるいは地区計画の必要性が唱えられ、また研究の成果も発表されているが、これらのうち広域計画については首都圏、近畿圏

等整備法が制定された程度であって、地区計画さらに振り分け方式とか積み上げ方式は制度的にまだ確立されていない。

土地利用計画実現の手法のうち最も基本的なものは地域地区制とされているが、この地域地区制は中視的な土地利用計画であって、これを近隣住区等地区に振り分けた微視的な地区計画もなく、また、この中視的な土地利用計画は地区計画から積み上げられたものでもない。

このように、微視的な土地利用計画が制度的に確立されていないので、これを実現する手段もきわめて不備である。

住宅地造成事業に関する法律<昭和39年法律106号>は実現の手段の一つであるが、規制の対象は1ヘクタール以上<条例で規定した場合には0.1ヘクタール以上>であって、0.1ヘクタール未満の開発は規制されない。

一方、最も微視的な土地利用計画実現の手段として、建築基準法における道路と敷地の関係、敷地の排水等の制限がみられるが、これらは既述のようにまた不備である。

国会において審議中の都市計法案には、市街化区域においては少なくとも用途地域は定め、また少なくとも道路・公園下水道を定めること、および住居地域においては義務教育施設を定めるものとして、それぞれの指定を義務づけていることは、わが国の都市計画における前進として期待されている。

しかしながら、これらの土地利用計画に関する制度は、依然として中視的土地利用計画の設定にとどまり、わずかに近隣住区の配置が期待されるにすぎない。住区等地区の微視的土地利用計画設定の制度は織り込まれていない。

もとより西独等歐洲の諸国において制度化されている詳細計画は、わが国の技術的、行政的、政治的等の客観情勢からみて、現況においては望むべくもないであろう。

日笠 端教授によって指摘されているように、スエーデンにおいて、詳細計画の設定とその実現の手法が円滑に行なわれている理由の一つは、郊外その他都市区域の相当部分が、公有化されていることである。⁴⁸⁾ したがっ

(47) 東京大学総合研究会編「日本の都市問題」PP.256~258

(48) 建設省建築研究所監修「建築技術 No.136 '62」P.105

(49) 同上 P.110

て土地制度の異なるわが国においてこの制度を全面に採用することは困難であるが、詳細計画は、郊外の住宅地区・既成市街地の再開発計画地区等特定の地区において、都市計画と建築計画を結ぶものとして重要な意義があるものとされている。49)

2-1において既述のように、アメリカ合衆国においても、微視的な土地利用計画は、個々の開発計画を土地分割条例による規制によって実現する方法がとられている。

わが国の場合においては、一般的にはこの合衆国の手法により、特定の地区において詳細計画を設定することが実情に即したものであるとすることができよう。

新しい都市計画法案は、都市計画区域内における開発行為の許可の制度を設け〈第29条〉、かつ、用途地域・道路・公園・給排水施設等について開発許可の基準が規定され〈第33条第1項〉、なおこれらの基準に必要な技術的細目は政令で定められる〈同条第2項〉こととなっている。これらの技術的細目がどのように政令で定められるかに重大な関心が寄せられなければならない。

この開発行為の許可制度は、市街化調整区域において行なう開発行為については原則的に適用されるが、市街化区域内において行なう開発行為については、その規模が政令で定める規模未満のものはその適用が除外されている〈第29条1号〉。

この政令で定める規模がどのように規定されるかについてもまた重大な関心が寄せられているが、それは0.5ヘクタール～0.1ヘクタールの範囲で規定されることが予想されている。

かりに、0.1ヘクタールで規定されるとした場合においても、0.1ヘクタール未満の規模の開発行為は許可の対象から除外されることとなる。したがってスプロール対策として最もその必要性が唱えられているいわゆる“バラ建ち”すなわち小規模の単発の開発行為については規制の対象とされないこととなる。

アメリカ合衆国における土地分割の規制は、既述のようにその分割の規模に制限はない。建築開発にともなうすべての土地の分割、および道路の新設が土地分割として条例による規制の対象とされているに比して、都市計画法案による開発行為の許可制度は不徹底のそしりをまぬがれない。

建設省当局は、政令で定める規模未満の開発行為はこれを建築基準法の規定による規制に委ねる方針のようである。姉妹法と称されている建築基準法は、都市計画法の改正にともない当然その改正が期待されているが、同法の改正案において微視的な土地利用計画実現の手法がどのように規定されるかが今後の重要な問題点である。

この場合において、欧米諸国の手法にみられるように、地区計画にアプローチするとともに、宅地の技術的要件としてとくに宅地と道路施設および供給処理施設との関係の制度を整備する必要がある。

姉妹法と称されながら、両法には土地利用計画、とくにその微視的な計画の上で不連続であり、両者の間には間隙が多かった。両法改正を機会にこの不連続を連続し、間隙なからしめるように立案されることが期待される。

3 総括

1 アメリカ合衆国における土地利用計画は、住居、商業、工業等土地の私的利用区分とともに道路、公園、学校等公的利用区分を対象とし、小学校の位置の設定による近隣住区の配置までを限界とするが、近隣住区等地区内の土地利用計画は制度化されていない。

英国においては土地利用計画の用語は熟していないが、土地利用について学説的に確立されているとともに、都市計画の法制上からは開発計画の内容として意図されている。しかしてその内容は制度上タウンマップに表示される。

英国の土地利用計画は、その規制は自由裁量的とされながら、その内容はアメリカ合衆国の場合とその差異は少ないとされている。

西独の場合は、都市計画は制度上建設基本計画と称されて、これは準備的な土地利用計画と拘束的な建築計画に区分されている。前者はアメリカ合衆国の土地利用計画と大きい差異はないが、後者は詳細な地区の土地利用計画である。

この建築計画は、合衆国および英国にみられない微視的な土地利用計画の制度である

わが国において、土地利用計画の用語が導入されたのは戦後のことであり、かつそれは一般に私的利用の土地配分の提案と理解されている。これは現行都市計画法の内

容に由来するところが多い。

しかしながら国会で審議中の都市計画法案においては、従来の地域地区の制度にくわえて、義務教育施設の位置の設定によって、土地利用計画として近隣住区の配置が期待されることとなった。

土地利用計画はその対象区域の広狭によって、巨視的、中視的、微視的の三つの土地利用計画に区分することができる。この区分が制度的に確立されているのは西独であって、同国においては州計画、地方計画、地方自治体計画に区分され、この地方自治体計画が、さらに土地利用計画と建築計画に区分されている。

州計画と地方計画を巨視的計画、地方自治体の土地利用計画を中視的計画とすれば、建築計画は微視的計画とすることができる。

2 アメリカ合衆国においては、微視的土地利用計画である地区計画は制度的には確立されていないが、個々の開発に伴う土地分割の基準を条例化し、開発計画を規制する手法によってその目的を達している。

H H F A 勧告の土地分割条例案によれば、土地分割の基準の対象として最も重点がおかれている施設は道路である。土地分割規制による宅地の技術的要件の最も基本的な事項は道路関係であり、ついで上下水道、街区と画地、公園と学校等の関係である。

英国の場合には、アメリカ合衆国にみられる明示的な規制は制度化されていない。微視的な土地利用は、開発許可の制度を通じて道路等開発標準による自由裁量の規制によってその実現が図られている。

西独の建築計画の実現を保証する手段として、一方に開発許可および建築許可の制度、他方に開発責任とその負担金の区分の確立がある。しかして、宅地の技術的要件は、第1に宅地の地区計画的要件として学校・公園等施設関係事項、第2に宅地の成熟要件として道路・上下水道施設関係要件をあげることができる。

わが国においては、微視的な土地利用計画およびこれを実現する手法は制度的に確立されていない。都市計画は中視的土地利用計画にとどまり、建築基準法における宅地と道路との関係、宅地の排水等の制限はきわめて不備であって、両者は不連続で大きい間隙がある。

3 以上を要するに、土地利用計画についての欧米各国の制度は必ずしも一様でないが、いずれの先進国におい

ても、それぞれ土地利用計画を実現する手法が制度的に確立されている。

近隣住区等地区の計画は、微視的土地利用計画と称することができるが、西独をはじめとする欧州大陸の諸国においては、この地区計画の設定とそれを表現する手法が制度化されている。アメリカ合衆国および英国においては、この地区計画の設定は必ずしも制度的に確立されていない。しかしながら土地分割規制または開発規制の制度によって微視的土地利用の目的が達せられている。これら先進国における規制の手段を分析すれば、いずれの国においても、まず学校・公園等を中心とする地区計画を意図または要件とし、同時に道路施設と供給処理施設関係事項を要件としてとりあげていることが理解できる。

微視的土地利用計画における宅地の技術的要件の基本的かつ共通の事項は、学校・公園等を中心とする地区計画と、道路・下水道施設関係にあるということが出来る。わが国においては、この微視的土地利用計画の設定とその実現の手法が制度化されていないことは、宅地制度の確立の上からみて遺憾なことである。

都市計画法と建築基準法の改正に期待が寄せられなければならない。

<横浜国立大学教授>