

はじめに

今日、都市をめぐる様々な議論が展開されている。これらの議論が起こる背景として、いま「都市化の時代」から「都市の時代」への文明史的な転換点に立っているとの認識がある。21世紀が間近に迫って世界全体に都市の姿が一変するのではないかという期待や不安が溢れている。

近年、情報化・国際化・高齢化・技術革新・産業構造の転換・価値観の多様化などの社会経済環境の激変が進む中で、世界各国の都市が都市再開発ブームに沸いている。我が国でも、東京圏などの大都市では、近年の地価高騰などの追い風を受けて、都市再開発の需要が急増しており、近代建築の粋を集めた「まちづくり」が行われている。

これらの「まちづくり」を担う都市再開発には極めて明るいイメージがあるが、一方では、再開発は経済的行為でもあるので、経済的な採算の採れそうな再開発の可能性があるところでそれが行われ、居住環境の改善、防災対策等の真に再開発が必要なところでは行われないうちに、従来からの課題を山積してきている。また、我が国の都市計画制度は規制が緩やかで、開発と環境の調整を図る手続きを欠いている上に、都市再開発制度も十分に整備されていないため、再開発によって過密・日照障害等の環境の悪化、交通渋滞、地価高騰、既成市街地からの住宅・住民の追い出し、コミュニティの破壊等の社会問題が起こり、「経済」と「生活」との対立的関係を引き起こしている。今日、都市再開発は、まさに転換期に差しかかっているといえよう。

都市再開発には広義の再開発と狭義の再開発があるといわれているが、今日の都市再開発は、その目的と理念を急速に変容しつつあり、従来の政策概念からさらに拡大・発展してきている。社会経済環境の変化につれて再開発の概念が多様化、複雑化し、公共性の概念が変質するとともに、公共と民間の役割のあり方に変化が生じ、民間活力の活用が重視されるようになってきた。しかしながら、今日においても公的政策をもって実行される都市再開発の重要性は、いささかも後退していないと思われる。

21世紀においては、全人口の約8割が都市に居住する都市型社会の到来が予測されているが、都市は、過密化・高層化・社会資本の整備の遅れなどの様々な問題を抱えるようになる。そこでの課題は、「人間が人間らしく生活してゆくための都市をいかにつくり出してゆくか」ということであるが、我が国と比べて、欧米の先進諸国ではこれらの課題に対して極めてうまく対応してきた。

欧米の先進諸国では、既に1960年代に歴史的文化遺産や自然環境の保全、居住と生活の場としての都市形成の重視という側面から都市空間を公共的・計画的にコントロールするための制度・手続きが整備されてきた。欧米では、都市計画・都市再開発制度を、「建築不自由」の理念のもとで計画的な土地利用を進め、かつ、民主主義的、公共的正統性を確保する制度へと発展させてきた。それに対して、我が国では、土地には自由に利用できない義務があるという観念は生まれず、「建築の自由」のもとで都市の建設が行われるに至り、都市問題に対しては積極的な対応がなされなかった。

これらの違いは、土地所有権や公共の福祉に対する考え方の差異からくるものと考えられている。欧米と日本とでは、都市形成の歴史、社会経済環境の変化の受け止め方が異なり、これらの差異が必然的に土地所有権の概念や制度の違いとなって現れていると思われるが、これらの違いを超えて、今日、都市再開発のあり方を改めて問い直す必要があると思われる。

今日、欧米の都市再開発政策の動向が注目されている。我が国を含めて、近年における各国の主要な都市をめぐる都市化、情報化、国際化等の進展に伴って現れた社会・経済課題には、ある程度の共通性も見られる。また、欧米の都市では、都市計画・都市再開発の権限が地方自治体に委ねられており、様々な制度の構築が行われてきたのに対して、我が国では、これらの権限に関しては欧米ほど地方自治体に委ねられていないという相違はあるが、欧米諸国における都市再開発の経験は、我が国の地方自治体の政策を展開していく上においても有益であると思われる。

なお、従来、欧米の都市再開発政策に関しての文献は膨大な数にのぼっているが、それ

らは、専門的である上に、いろいろな書物・研究書・雑誌に散在している。これらをコンパクトかつ平易にまとめて地方自治体の政策にある程度役立つように体系化されているものは少ないと思われる。今回の研究では、こうした視点から我が国の地方自治体の都市政策や都市再開発政策等に参考になるとと思われる欧米の都市再開発政策の動向を最近の状況をも含めて体系的に把握することを目的としている。

本書の構成は、6章からなっている。

第1章の「都市再開発の転換期」では、現在、我が国で進行している都市再開発の動向を踏まえて問題点を指摘するとともに、欧米の都市計画・都市再開発制度等との比較を通して、居住や生活の場としての都市づくりを目標とした生活的再開発優先の視点から、都市空間の公共的・計画的コントロールを行う必要性を説いた。

続いて、第2章の「都市再開発政策理論の系譜」では、都市再開発の公共性の概念の多様性・多次元性に触れ、様々な社会経済環境の変化によって変質していく都市再開発政策の課題、理念、手法等を、我が国と欧米とに分けて歴史的変遷を踏まえて類型化を試みた。本章は、第3章～第6章の導入部の性格をなしている。

第3章～第6章では、フランス、西ドイツ、イギリス及びアメリカの都市再開発政策の歴史的変遷と最近の動向を把握することに留意し、土地所有権の概念、都市計画制度・都市再開発制度の理念や構造、事業手法等をまとめた。

この報告書が、今後の都市再開発政策の研究に際して、一つの資料として役立つことがあれば幸いである。

平成2年3月

神奈川県自治総合研究センター所長 室谷千英

目 次

第1章 転換期の都市再開発	1
第1節 都市再開発政策の現在	1
1. 民活・規制緩和策と都市再開発	1
2. 土地基本法の制定とその「理念」	2
3. 土地・住宅問題と宅地・床の大量供給論の限界	4
第2節 「都市の時代」と生活的再開発優先の論理	5
1. 既成市街地における再開発の課題	5
2. 居住と生活に配慮した都市づくり	6
3. 都市型社会に向けての望ましい都市像	7
4. 生活的再開発優先の指向と計画における市民の選択	8
第3節 都市空間の公共的・計画的コントロールに向けて	11
1. 都市再開発のパラダイム転換	11
2. 都市再開発を規定する土地所有権論	12
3. 欧米諸国にみる都市再開発政策の原理	14
第2章 都市再開発政策理論の系譜	19
第1節 都市再開発の概念と公共性	20
1. 都市再開発の概念とその多様性	20
2. 都市再開発への需要と「公共性」	21
3. 都市再開発の「公共性」の多様性・多次元性	22
第2節 日本の都市再開発政策の変遷	24
1. 衛生再開発と不燃化・都市基盤整備	24
(1) 近代都市計画と都市再開発の源流	24
(2) 不燃化・都市基盤整備・不良住宅地区の改良	25
2. 都市改造型再開発	26
(1) 土地区画整理法・市街地改造法	26
(2) 耐火建築促進法・防災建築街区造成法	26
(3) 特定街区制度	27
(4) 都市構造変更の要請	27
3. 地区再開発	28
(1) 都市計画法	28
(2) 都市再開発法	29
4. 住環境改善型再開発	30
(1) 住環境整備の課題	30
(2) 改善型再開発の模索	31
5. 経済開発	31

(1) 民活都市政策	31
(2) 都市再開発における公共性の変質と拡大	33
第3節 欧米の都市再開発政策の変遷	35
1. 衛生再開発	35
2. 地区再開発	36
3. 地域再開発	37
4. 住環境改善・地区保全	39
5. 経済開発	41
(1) インナー・シティ政策	41
(2) 民間活力の活用・誘導	42
(3) 都市の成長管理政策	42
第3章 フランスの都市再開発政策	45
第1節 土地所有権の概念と都市計画制度	45
1. 土地所有権の概念	45
2. 都市計画の体系	45
(1) 指導スキーム (SD) 及び土地占用プラン (POS)	45
(2) 用途地域	48
(3) 土地占用係数 (COS)	48
第2節 都市再開発の目的と理念の展開	51
1. 非衛生街区刷新型再開発	51
(1) 前史	51
(2) 市街地再開発事業の開始	51
2. 都市改造型再開発	52
(1) 市街地再開発による都市構造の再編	52
(2) 公的再開発から私的再開発へ	54
3. 都市修復型再開発	54
(1) 不動産修復事業の展開	54
(2) 経済的再開発から生活的再開発へ	57
(3) 生活的再開発優先の論理	58
第3節 公的取得法制の展開と再開発事業の構造	60
1. 公的取得と従来型の再開発事業	60
(1) 公共介入による市街地再開発事業	60
(2) 優先市街化区域 (ZUP) と市街地再開発	60
(3) 財政援助の後退と再開発事業への民間資本の導入	62
2. 土地利用の新たな方向づけと新しい再開発事業	62
(1) 1967年の「土地利用方向づけの法律」	62
(2) 協議整備区域 (ZAC) の構造と特徴	64
(3) 協議整備区域 (ZAC) の設定と都市計画上の調整	65
3. 公有地拡大政策の強化と開発権の公有化	66

(1) 1975年の「土地政策の改革に関する法律」	66
(2) 土地取引介入区域（ZIF）	67
(3) 法定上限密度（PLD）	68
第4節 地方分権化の進展と都市計画・都市再開発政策	70
1. 社会党政権下の地方分権化政策	70
2. 都市計画・土地行政の地方分権化の動向	71
(1) 都市計画権限の地方分権化	71
(2) 土地利用規制の強化と「建築可能性制限の原則」	73
(3) 都市計画事業の領域における地方分権化	74
3. 建築者の財政分担の明確化	75
(1) 設備地方税（TLE）と「分担金」制度の経緯	75
(2) 設備地方税（TLE）の制度改正	76
(3) 整備地区分担金制度の創設	77
4. シラク政権下の規制緩和政策	78
(1) 住宅政策の転換	78
(2) その他の規制緩和	79
5. パリの都市改革と大規模プロジェクト	80
第4章 西ドイツの都市再開発政策	83
第1節 土地所有権の概念と都市計画制度	83
1. 土地所有権の概念	83
2. 国土整備の体系	84
3. 都市計画の体系	86
(1) 土地利用計画（Fプラン）及び地区詳細計画（Bプラン）	86
(2) 開発許容地域及び開発抑制地域	89
(3) 地区施設整備と地区施設整備負担金	90
第2節 都市再開発の理念の変化と再開発事業の構造	92
1. 都市再開発前史	92
2. 戦災復興再開発と社会的住宅建設	92
3. 地域全面改造型再開発（皆伐型再開発）	93
(1) 連邦建設法の制度的枠組みとその限界	93
(2) 都市建設促進法の理念と再開発事業の構造	95
4. 修復型再開発（目的物対応型再開発）	96
(1) 保存的都市更新の理念	96
(2) 修復・保全の制度と一般的都市計画手段の強化	98
(3) 都市再開発事業における「簡易化された手続き」の導入	98
第3節 建設法典の制定と内部開発時代の都市更新	101
1. 「建設法典」制定の経緯	101
2. 建設法典の目標と内容	102
(1) 建設法典の目標	102

(2) 建設法典の内容	102
3. 内部開発時代の都市更新とその特徴	103
(1) 持続的・保存的都市更新の理念	103
(2) 建設法典の特徴	104
第5章 イギリスの都市再開発政策	109
第1節 土地所有権の概念と都市計画制度	109
1. 土地所有権の概念	109
2. 都市計画の体系	110
(1) 開発計画	110
(2) 開発計画策定手続きにおける住民参加	112
(3) 開発規制	113
第2節 衛生再開発の理念と近代都市計画の源流	115
1. 衛生再開発の理念と展開	115
(1) 公衆衛生法制による公共介入	115
(2) 住居法制の展開とスラム・クリアランス	116
2. 「都市計画」の生成と展開	117
(1) 「1909年住宅・都市計画等法」の成立	117
(2) 広域的都市計画の展開	117
(3) 郊外地域の開発の進行と市街化抑制	118
第3節 戦後の都市再開発の理念と再開発法制の展開	120
1. 戦後の都市再開発の枠組み	120
(1) 「都市再開発」の概念と政策の方向	120
(2) 都市政策の基本的枠組み	120
(3) 都市計画の基本的枠組み	122
2. 「都市・農村計画法」による再開発	124
(1) 総合開発地域	124
(2) タウン・センター・マップ	125
(3) 事業地域（アクション・エリア）	125
(4) 保全地域	126
3. 「住居法」による再開発	127
(1) スラム・クリアランス	127
(2) 一般的改善地域	128
(3) 住宅事業地域	129
第4節 インナー・シティ問題と新しい再開発政策	131
1. 労働党政権のインナー・シティ問題	131
(1) 分散政策の転換とインナー・シティ問題の深刻化	131
(2) 都心地域政策白書	132
(3) 都心地域法	133
2. サッチャー保守党政権の政策転換	135

(1) 経済政策の転換	135
(2) 「1980年地方政府・計画および土地法」	135
(3) 地方行政改革	137
3. サッチャー保守党政権のインナー・シティ政策	138
(1) 都市開発公社	138
(2) 企業地域（エンタープライズ・ゾーン）	140
(3) 財政的援助手段の変更	141
(4) 都市・住宅政策の転換	143
第6章 アメリカの都市再開発政策	147
第1節 土地所有権の概念と都市計画制度	147
1. 土地所有権の概念	147
2. 都市計画の体制	148
(1) 行政機構	148
(2) 自治体都市計画の体制	150
3. 都市計画の特徴	151
(1) 自治体の都市計画戦略	151
(2) 公共施設の整備と民間開発の促進	153
4. 都市計画の体系	154
5. 都市計画手法の特色	155
(1) ジェネラル・プラン	156
(2) 地域制（ゾーニング）	157
(3) 宅地分割規制	157
(4) 公図制	159
(5) カベナント	159
第2節 地域制（ゾーニング）の理念と展開	161
1. ゾーニングの成立と理念	161
(1) ゾーニングの成立	161
(2) ゾーニングの普及とユークリッド・ゾーニング	161
(3) ポリス・パワーの行使とゾーニングの目的	162
2. ゾーニングの変質	163
(1) ゾーニングの目的の拡大	163
(2) ゾーニングの手法の変質	164
3. ゾーニングの新しい展開と動向	165
(1) 計画単位開発	165
(2) 複合開発（混合用途開発）	167
(3) インセンティブ・ゾーニング	169
(4) 開発権の移転制度	172
第3節 都市再開発政策の展開と経済開発	175
1. 郊外化の進展と内部市街地のスラム対策	175

(1) 「1937年住居法」とスラム・クリアランス	175
(2) 「1949年住居法」とライトダウン方式	175
(3) 「1954年住居法」とアーバン・リニューアル	176
2. 大都市問題の激化と再開発政策の転換	178
(1) ジョンソン政権と偉大な社会	178
(2) コミュニティ・リニューアル・プログラム	179
(3) ニクソン政権の「新連邦主義」と地域開発補助金	179
3. インナー・シティ問題と都市再開発の活性化	181
(1) 都市開発事業補助金	181
(2) エンタープライズ・ゾーン	181
(3) パブリック・プライベート・パートナーシップ	182
4. 都市の成長管理政策の展開	183
(1) オイル・ショック後の都市問題と規制緩和の影響	183
(2) 経済開発の概念と開発誘導	183
(3) 都市の成長管理政策の登場	184
(4) ミッドタウン・ゾーニング	186
参考資料	190
参考文献	194

第1章 転換期の都市再開発

第1節 都市再開発政策の現在

1. 民活・規制緩和策と都市再開発

近年、世界各国が都市再開発ブームに沸いている。それぞれの国のアイデンティティをかけて、大都市を中心に都市再開発が行われている。いま、「都市化の時代」から「都市の時代」への文明史的な転換点に立っているとの認識から、21世紀が間近に迫って世界全体に都市の姿が一変するのではないかという期待や不安が溢れている。情報化・国際化・高齢化・技術革新・産業構造の転換・価値観の多様化などの社会経済環境の激変が都市再開発を促し、来るべき「都市の時代」への潮流を加速させている。

都市再開発の波は、我が国にも押し寄せている。情報化・国際化・産業構造の転換・経済のサービス化の進展に伴う社会経済環境の変化は、都市的土地利用を変貌させ、特にオフィス床需要の増大、低金利の下での資産選択における土地へのシフト、投機的土地取引の存在等が相乗的に作用して東京圏を中心とする地価高騰をもたらした。さらに、土地に対する多大な需要は、価格メカニズムを通じて収益性の低い土地利用形態から高い利用形態への転換に拍車をかけ、都市再開発ブームを一気に高めた。

その後、地価は高値安定の形で一応の歯止めをかけられたものの、東京圏を中心とした再開発の勢いは何ら後退したわけではない。都心部・臨海部の大規模プロジェクトから細分化された土地の小規模な再開発に至るまで、既成市街地の再開発需要は一向に衰える兆しは見えない。

都市再開発がクローズ・アップされた理由は、我が国の場合には極めて日本的な特質があり、何よりも景気刺激策との関連が挙げられる。オイル・ショック後、日本経済の成長が停滞した結果、輸出主導型経済から内需主導型経済への転換を模索せざるを得ない情勢となり、都市再開発を通して民間エネルギーを活用することが期待されるようになった。

1983年4月の経済対策閣僚会議における「都市に対する民間活力の導入」の決定によって、民間活力の活用による都市再開発問題が俎上にのぼり、これを受けて国は、「規制の緩和等による都市再開発の促進方策」（1983年7月）の中で、①都市計画・建築規制の緩和等による都市再開発の促進（高度利用を促進すべき地域についての一般的規制緩和、広義の再開発についての個別的規制緩和など）、②国公有地等の活用による都市開発の推進、③

規制の緩和等による宅地開発の促進（線引きの見直し及び開発許可の規模要件の引き下げ、宅地開発等指導要綱の行き過ぎ是正）の三つの政策を打ち出し、民間活力の活用に乗り出した。

しかし、このような民間活力の活用と一連の規制緩和策は、東京圏の土地需要を一気に高め、地価高騰の呼び水となった。その結果、地価対策が焦眉の急となり、「土地臨調答申」（1988年5月）及び「総合土地対策要綱」（1988年6月）に見られる土地政策・地価対策が登場した。これらに見られる土地政策・地価対策は、地価高騰の原因を土地の需要と供給のアンバランスにあるとし、自由な土地市場において需要に見合う供給が不足しているという一点にある。このため、一方で国土利用計画法の監視区域制度による土地取引価格のコントロールを行い地価の鎮静化をはかりつつも、本来の「政策」の目指すところは、「宅地・床の大量供給」「土地の有効・高度利用」を推進することによって地価を鎮静化させる「大量供給論」にあるといえよう。

この具体的な手段として、宅地開発の促進・円滑化を進める方策や、安易な宅地開発・既成市街地の再開発を進める土地利用規制の緩和や税制改革など様々な手段がとられている。そして、「土地臨調答申」と「総合土地対策要綱」はこれらの動きを追認したものといえ、この政策の中核にあるのが「都市再開発の推進」である。

2. 土地基本法の制定とその「理念」

「土地臨調答申」及び「総合土地対策要綱」を受けて1989年12月に成立した「土地基本法」は、①公共の福祉の優先（第2条）、②適正かつ計画に従った利用（第3条）、③投機的取引の抑制（第4条）、④価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担（受益者負担）（第5条）の四つを「土地についての基本理念」として宣言した。

しかし、土地基本法の立案のもととなった「土地臨調答申」では、上記の「公共の福祉の優先」、「適正かつ計画に従った利用」、「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」の三つに「所有に伴う利用の責務」と「開発利益の一部の社会還元」を加えた「土地五原則」が提示されていたが、それが基本法では、「土地基本法に関する懇談会」（国土庁長官の私的諮問機関）の意見に従って先の四点に整理された。「所有に伴う利用の責務」が、先の②の「適正かつ計画に従った利用」へ吸収され、「投機的取引の抑制」が追加されたことは理解できるが、「開発利益の一部の社会還元」が排除された理由と経緯は明らかではないが、極めて不透明なものが残されている。

さらに、「公共の福祉の優先」と「適正かつ合理的な」「計画に従った利用」が極めて抽象的な法原則にとどまっており、「土地基本法」としての理念を欠いている。すなわち、「公共の福祉の優先」といっても、その「公共の福祉」の内容如何によって制約される対象がいくらでも変わりうるし、「適正」が何を一般に意味するかは置かれた立場によって変わりうるのである。

公共の福祉の原則のもと、適正かつ合理的な土地利用を図るために必要な土地利用計画の策定は、計画策定主体が様々な土地利用の要請の中から行う一定の価値判断と選択のプロセスでもある。この際、その選択の基準となる理念が何であるかが決定的に重要性をもつといえる。しかし、土地基本法は、政治的な利害の対立の故か、問題解決の困難さ故にそれを先送りしたものか明らかではないが、実質的な価値判断の基準となるべき「理念」の実体的な意味づけを回避し、極めて不透明なままそれを放置したといえる。

しかしながら、こうした中でも、土地基本法は、土地政策の方向だけは明らかにした。「土地の有効・高度利用」「土地の供給増大」という概念を掲げ、「土地の有効・高度利用」をする企業等にはより大きな利用の自由を与え、他方で、「国民の責務」の名のもとに土地の供用義務を住民等の小土地所有者に課して、土地に対する規制緩和と規制強化を差別的に使い分けた。⁽¹⁾これは土地臨調に見られたのと同様の論理であり、企業には「権利の拡大」を、住民等には「義務の拡大」を付与し、都市再開発政策の推進に理論的・制度的枠組みを行ったものといえる。

こうした政策を補完する動きは、関連の法制度の上にも以前から顕著に表れていた。すなわち、①多極分散型国土形成促進法の制定、②民間事業者の能力の活用による特定施設の整備の促進に関する臨時措置法、③都市再開発法及び建築基準法の一部改正として創設された「再開発地区計画制度」、④市街化区域内農地の利用転換、土地収用法の改正、空中・地下空間の利用・活用のための法制整備等を狙う動きなどである。

また、1989年12月の土地対策関係閣僚会議が決定した「今後の土地対策の重点実施方針」をみると、大都市地域での広域的な住宅・宅地供給の促進のための、低・未利用地や市街化区域内農地の有効・高度利用と計画的な利用転換促進制度の整備・強化の動きがあり、これは、現在、国で検討中の「大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法」（大都市法）改正案等を念頭に置いたものといえ、各種の地域・地区指定と計画制度を利用して、一方で容積率等の引き上げ等規制緩和による誘導を図りつつ、他方で土地の有効・高度利用を促進することを意図している。

3. 土地・住宅問題と宅地・床の大量供給論の限界

最近、数年間の異常な地価高騰によって都市サラリーマンの土地・住宅に対する不満が高まり、土地・住宅問題が内政上の最重要課題として浮上してきた。

東京一極集中の是正を理由に、現在東京圏で不足している良質な宅地・床の供給拡大を行わずに放置することは、東京圏の抱えている現状からいって必ずしも現実的な政策とはいえないが、先の土地基本法とそれを具体化した大都市法改正案などの「理念」に見られる宅地・床の大量供給に傾斜した政策は、短 的には効果があるかもしれないが、中長期的な観点から見た場合には、現在の住宅問題の解消や東京一極集中の是正のための有効な切り札とはなりえない。

これらの政策は、「土地需要の集中→地価の高騰→土地の大量供給→地価の沈静」という図式に見られるような土地問題の解決を意識したものであるが、実は、これらの政策は過去に何度も試みられては失敗を重ねてきたものである。したがって、これらの行き着く先は、「土地需要の集中→地価の高騰→土地の大量供給→土地需要の集中→地価の高騰」というプロセスを経た「東京一極集中の激化」と「さらなる地価高騰」という結末であるに違いない。こうして、現在の土地・住宅政策の方向は、第四次全国総合開発計画で多極分散型の国土構造を国是としておきながら、東京一極集中の抑止ができず、東京圏の構造的拡大をさらに強化する方向に向かっているといえよう。

このような宅地・床の大量供給を金科玉条がごとき掲げた政策は、巨大な規模での都市再開発の促進、それによる東京一極集中にますます拍車をかけるものとなろう。大量供給論には、大量需要を生み出すという一種のジレンマが常にまわりついており、東京圏のように圧倒的な吸引力を持つ都市では、他に格別の都市計画システムの創造ないし抜本的な施策を施さないかぎり、大量供給は再び大量需要を生み出すことになる。

こうした大量供給論とそれに従った理念なき都市再開発の一層の推進は、結局、東京一極集中をさらに拡大した規模で加速させ、再び地価高騰を必然化させるに違いない。

第2節 「都市の時代」と生活的再開発優先の論理

1. 既成市街地における再開発の課題

我が国の都市計画は、1968年の新都市計画法の制定以後、都市の外延的成長と拡大のコントロールに関しては徐々に仕組みを整え、不十分ではあるがそれなりの成果を上げてきた。しかし、既成市街地の整備・都市再開発等に関しては、必ずしも十分な成果を上げていない。その理由として、都市の動きが「外延的拡大から内在的変質へ」と向かい、したがって都市計画の課題も市街地拡大のコントロールから既成市街地の整備・再開発へと移行してきたものの、制度としての都市計画にこれに応えるだけの法整備が行われてこなかったことが挙げられる。

もちろん、既成市街地の問題に関しては、1969年に都市再開発法が制定されて以降、都市計画において様々な取り組みがなされてきた。しかしながら、市街地の整備が「駅前再開発」などの、いわば経済的な採算のとれそうな再開発の「可能性」のあるところに限られ、生活環境の改善・防災対策等の「必要性」のある地域では今日までほとんど放置されてきたため、これらの必要性のある地域での対策が長い間課題となっていた。

しかしながら、1980年代に入ってから都市再開発がクローズ・アップされるようになったため、先の課題をめぐる状況がかなり変わってきた。当時は低成長経済・貿易黒字・国の財政難等を抱えた多難な時代であり、景気浮揚・貿易摩擦解消のための内需拡大・社会資本の整備等の内外の課題が山積していた。そして、都市再開発の必要性が掲げられるとともに、同時に再開発が産業としても有望であることが見込まれ、それを民活・規制緩和によって進めることによって、これらの課題が解決できると期待された。

しかし、高度経済成長期に形成・蓄積された質の良くない市街地は膨大な量に及び、一朝一夕でその改善が図れるものではなく、良質な都市空間の創造・都市構造の改変という政策課題の解決が実現されないうちに、社会経済環境が大きく変わり始め、結局、高度経済成長期以来積み残された都市問題は未解決のまま取り残されてしまった。そこに、先に述べた情報化・国際化・技術革新・サービス経済化といったメガトレンドが到来した。既成市街地では産業構造の転換に伴う大規模な土地利用転換が進行し、オフィス床需要の増大とともに都市再開発の波がなだれこんできた。

しかし、我が国の都市計画制度は、土地利用計画・規制が緩やかで、住民参加等の手続きが不十分である上に、開発と環境の相互の調整を図る手続きを欠いているため、過密・

日照障害等の環境の悪化、交通渋滞、地価高騰、既成市街地からの住宅・住民の追い出し、コミュニティの破壊等の社会問題が起こり、「経済」と「生活」との対立的関係が引き起こされた。同様の産業構造の変化にさらされながらも、土地の公共的・計画的コントロールのもと歴史的街区の修復や環境の保全に実績を重ねてきた欧米の都市と我が国の都市とでは、変化を受け入れる素地が全く異なっていたといえる。

このような大規模土地利用転換やオフィス需要の増大に伴う市街地の再開発は、旧来からの都市構造に新たな負荷をかけ、マスタープランとプロジェクトのミスマッチを生み出した。これは、大規模プロジェクトである「図」の世界と、従来からの市街地である「地」の世界の不調和の問題としてとらえられた。ここにおいて、「図」の世界と「地」の世界との「調和」を図るという役割を、土地利用計画・規制が担っていかなければならなくなったのである。

2. 居住と生活に配慮した都市づくり

我が国の都市再開発は、今まさに国の経済・産業政策に従属した経済的色彩の濃い再開発に傾斜しており、経済成長主義型の都市建設のピークを迎えようとしている。このような都市再開発の行く末には、一体どのような都市が形成されようとしているのであろうか。問題は、現在進められている再開発の内容が果たして地域住民の生活ニーズに込め得るものになっているかどうかということである。都市は、「経済の論理」と「生活の論理」のせめぎ合いの場と化し、地域で暮らす住民の生活・居住環境の改善を目指す生活的再開発優先の論理はほとんど忘れられている。

21世紀の「都市の時代」は、高齢化・都市への定住志向が進む中で、全人口の約8割を超える人々が都市に居住する都市型社会であり、まさに成熟社会へと突入する。20世紀の「都市化の時代」の都市づくりは、都市化社会・工業化社会に対応した「生産」を前提にして「効率」と「機能」を追求するものであった。しかし、21世紀の「都市の時代」は、脱工業化社会における都市型社会を前提にした「多面的な価値」の追求を目的とした都市づくりが求められる。「都市の時代」においては、都市を機能・物的な入れ物としてとらえるよりも、多様な価値観をもつ様々な人間の集まる生活の場としてとらえることが何よりも要求される。

「都市の時代」には、多様な人々の定住の場としての都市は、過密化・高層化・社会資本整備の遅れなどの様々な問題を抱えるようになる。そこでの課題は、「人々が人間らしく

生活してゆくための都市をいかに作り出してゆくか」ということであり、必然的に都市環境のあり方が問われるようになる。

東京圏が「我が国の首都としてのみならず、金融・情報等の面で世界の中核都市の一つとして、我が国及び国際経済社会の発展に寄与」し、都市再開発が新しい経済環境下での都市構造の再編成のために必要としても、これまでの経済成長の持続のみを目的とした施策にとどまれば、21世紀の社会変動を迎えるにふさわしい都市の創造という本来の都市再開発の目的から外れてしまう。これらの新しい内容の都市の建設が必要としても、それは同時に「様々な都市住民の居住と生活の場としての都市」の形成に対する十分な配慮をもったものでなければならない。

3. 都市型社会に向けての望ましい都市像

今日では、目指すべき都市像は容易には見出し難くなっている。望ましい都市像を目標として確立し、公共的 計画的な都市計画のコントロールを行えば、地価を抑制できるし、都市環境の向上や住宅問題の解決も期待できよう。しかし、21世紀に向けた「都市の時代」における望ましい都市のイメージを確立することは、容易ではない。それでは、ヨーロッパの先進諸国においては、どのように都市をイメージしてきたのであろうか。

西ドイツで、東京に最もよく似た高層ビルの街、フランクフルトでは、環境保護運動が「樹木よりも高い建物を許すな」と主張し、政策的にも都市中心部の歴史的建造物の修復と保存が進められている。そして、「人が住み、そして働く場所」としての街づくりを目標としており、「経済的に特化した都市形成」を排除する方向が模索されている。

また、フランス都市法における生活的再開発重視の考え方を支えるものとして、社会史家ミシェル・ペロの指摘がある。少し時代が戻るが、19世紀のパリの労働者の都市に対する根本的要求として、①開かれた都市をもつこと、②都心部にとどまること、③公共スペースを自由に通行し、利用することを挙げている。このような都市に対する愛着は、パリがそこに居住する勤労大衆にとって一つの地域コミュニティであり、相互扶助に支えられた生活の場そのものであったことによる。その後の1960年代の「住民追い出し再開発」に対する反対運動や「都市への権利」の要求の背景には、このような勤労大衆の都市と街区への強い愛着心が存在していた。⁽²⁾

このようにヨーロッパの先進諸国では、人々は、人間の居住と生活にとって必要な望ましいあるべき都市像を明確に抱いているように思える。ヨーロッパと日本とでは、都市の

歴史やそれをめぐる社会経済的な環境は異なるが、少なくとも人間の居住と生活にとって必要な望ましい都市像という点に関しては同様に考えてよいと思われる。そこで、これらのヨーロッパの例を参考にして望ましい都市像を考えると、次の四つの要件を満たすことが必要と思われる。

第1に、人間の尊厳と人格の発展・向上を図る場としての都市空間が形成されなければならない。「都市を物的な入れ物・機能として捉えるよりも、人間らしく生き生きとして暮らしてゆける人間居住の環境として捉え、人間にとってより望ましいトータルな環境として創造していく」という目標は、こうした理念の表現であるといえようが、さらに一步を進めて地域住民のニーズに応えうる総合福祉政策的な視点に配慮した都市づくりが必要となる。

第2に、社会的公平の実現ということである。具体的には、都市再開発の計画や事業によって何人も不当な利得を得ず、また何人も不当な損害を受けてはならないということである。特定の企業や個人だけが都市空間の利益を享受して、地域に居住する住民が追い出されたり、生活の途を失うような再開発は社会的公平の理念に反するものと言わなければならない。そのためには、都市の中の限られた土地を公共的・計画的にコントロールすることが決定的に重要であるという認識をもち、それを理念として昇華させ、政策として確立していくことが必要である。

第3に、様々なコミュニティの存在によって、はじめて活気ある都市社会が維持され固有の都市文化が発展するということである。その前提となるまちづくり・都市計画は、その地域の培ってきた固有な社会を手掛りに、地域の問題を発見し、そこに住む住民が主体的に進めなくてはならない。

第4に、都市は、それを取り巻く田園や森林・水辺空間等の自然環境、さらに地球全体の生態系の中にあることを認識することが重要である。近年、世界的に都市化現象が進むにつれて、大気・気候・水・土地・緑・動物などに影響を与え、生態的に不安定な都市になりつつある。自然の生態系を尊重するエコロジカルな都市づくりが求められている。

4. 生活的再開発優先の指向と計画における市民の選択

社会経済環境のめまぐるしい変化に伴い、21世紀に対応した都市型社会を創造することは喫緊の課題となってきた。そのため、今日では、都市機能の適正配置と地域間連携の強化を支える都市構造を形成するための戦略が重要な課題となってきており、都市計画シス

テムもある程度転換をせざるを得なくなってきた。

土地利用規制が規制型から誘導型に変わり、都市計画のマスタープランも長期的・事前確定的なものから短期の目標を位置づける戦略計画という計画論が模索されるようになった。「図」としての大規模プロジェクトも、このようなマスタープランに合致するもので、一定の要件を満たしたものが許可されていくことになる。そのための制度的措置として、特定街区、総合設計制度の運用基準の緩和が行われ、さらに都市再開発法及び建築基準法の改正による再開発地区計画制度が導入された。

しかし、ここで認められるプロジェクトの内容は、事業としての経済的な効率が必要としても、特定の企業の利益に限定されたものではなく、市民のニーズに応えるとともに、市民生活の充実に寄与する生活的再開発を指向するものであることが第1の要件となるべきである。なぜならば、土地の有効利用は、目標とされる都市像に応じて多義的であると考えられるからである。単に、経済的に見合う土地利用を目指した短絡した思考では、人間の生活のみならず、それを支える生産活動にとっても不可欠な都市環境の創造を危うくするであろう。

都市計画の策定は、科学的プロセスであると同時に、一定の価値判断と選択のプロセスでもある。計画はその時代のニーズや社会的選好をとらえ、社会や市場が必要としているものを確認して目標を定め、計画し、実施に移すものである。しかし、現代は、情報化、国際化、技術革新の進展など社会経済的環境の変化が著しく、価値観も多様化した時代である。このような時代においては、都市計画においても、かつての青写真型の計画は意味を失いつつあり、現実に対応できず、住民にも受容されなくなりつつある。さらに、計画の策定についても、計画時点のものが目標時点のものとは必ずしも一致しないこともありうるし、計画時点での手段や手法が正しくないこともありうる。しかも、それを予測することも困難である。

不確実性の時代ともいえる現代においては、計画も目標も明確に定めることができず、計画は計画しないことを内包しうるともいえ、かつての合理的な思考方法を捨て去ることも必要である。計画の合理性が崩壊している時代においては、その最終的な選択を市民にゆだね、民主的な精神によって都市計画をつくらねばならない。科学的な合理精神に貫かれ、社会的正義に添うものとなるためには、その決定過程が科学的であると同時に、十分民主的でなければならない。

そのためには、計画は総合的な視野からつくられ、長期的展望をもってなされなければ

ならない。とりわけ、プロジェクトに対しては、開発利益の社会への還元あるいは公共への寄与ということを通して、住民の居住と生活に不可欠な地域の居住環境の改善・アメニティの創造への寄与などが求められよう。その際、開発許可手続きにおける市民参加と市民による合意づくりの原則が確立される必要があるし、それを担保する計画アセスメントと情報公開の原則が確立されなければならない。

第3節 都市空間の公共的・計画的コントロールに向けて

1. 都市再開発のパラダイム転換

東京圏の地価高騰により、一般サラリーマンの取得できる住宅（中高層住宅）は、1989年上期には、東京圏全体で見ると年収の8.6倍（同10km圏では15.3倍、同10～20km圏では10.7倍、同20～30km圏では8.2倍）に達している。⁽³⁾また、先頃公表になった総務庁統計局が実施した1988年（昭和63年）の住宅統計調査の結果（速報）をみても、最低居住水準に満たない世帯が357万世帯で、前回の1983年の調査の395万戸と比べてもほとんど減少していないことが明らかになった。⁽⁴⁾また、現行の第5期住宅建設五箇年計画で従来の「平均居住水準」に代えて設定した「誘導居住水準」については、約68.2%が未達成となっている。

さらに、従来の住宅政策に関しては、所得の上昇とともに居住水準の高い住宅への投資がされて住み替えが行われ、それが居住水準の向上として下の方に流れていく、そしてそれによって社会全体の水準の向上が図れるという「フィルター理論効果」にある程度依存しているところがあったが、今回の地価高騰によってその機能が停止し、いってみれば日本全体の居住水準向上の仕組みが止まってしまったのではないかとすることも懸念されている。

住宅政策自体もこれまでのようなやり方では問題の解決を図ることは困難となってきたということがいえよう。とりわけ、大きな社会問題ともなっているのは、住宅取得の困難化に伴い、持てる者と持たざる者との資産格差の拡大であり、このような社会的不公平感はサラリーマンの勤労意欲の減退をもたらし、ひいては豊かな社会を建設するための都市の活力を損ないかねない。この意味で、土地問題は、もはや放置できないところまできている。

また、国や地方自治体にとっても状況は同じであって、今回の地価高騰による用地費の上昇に伴い、道路、公園、下水道、その他の公共施設等の社会資本の整備を従来どおりのペースで行っていくことはますます困難となってきた。ただできても、欧米の社会資本整備の状況と比べて見劣りしている我が国の状況は、今後21世紀の都市型社会を迎えるに際してはあまりにも貧しい姿を露呈しており、この現実を跳ね返すことは容易なことではできまい。

このように、現代の都市問題はすべて土地問題から発している。そして、今日では土地

問題は都市問題を規定し、さらに都市の空間価値と構造を決定的にするという構造的特質をもっている。その意味において、土地問題は土地から空間へ、つまり土地法から都市法の領域へ問題の核心が移っていることを意味しているといえよう。近年の東京一極集中問題の解決策として、東京区部の再開発、東京湾沿岸など首都圏の大規模プロジェクトによって、都市の成長・拡大、つまり宅地と床（スペース）の供給拡大を推進しようとしているが、そこでの前提は、「都市問題の解決策→宅地・床の供給拡大→土地の有効利用、とりわけ高度利用→所有者には利用の責務→民間活力の利用」という枠組みである。

しかしながら、もう一方では、遷都論が、東京一極集中問題の解決策としての土地の大量供給の限界を認め、「土地問題の解決は土地によってではなく、都市空間のコントロールによって行われる⁽⁵⁾」という新しい論点を提示した。都市再開発は、現在、土地対策として、あるいは東京問題の解決策として取り上げられているが、今や都市空間の公共的・計画的コントロールのためのシステムとして確立されなければならない時代に入っているといえよう。この意味において、今日の都市再開発は、従来の都市再開発法の範疇を超えてこれまでとは全く異なる新しいパラダイムで考えていかなければならない時代に入っているといえよう。

それには、現在の都市計画制度を含み、都市再開発制度を、建築不自由のもとに計画的な土地利用を進め、かつ、民主主義的・公共的正統性を確保する制度へと転換しなければならない。欧米の先進資本主義国では、すでに1960年代に土地問題を都市問題として扱い、土地所有権の内容や権能は土地法によってではなく、都市法によって規定されるということを法制度として確立しており、都市開発・都市再開発も同様なものとして導かれてきた。もちろん、日本でも欧米の先進資本主義国と同様に、都市計画法、建築基準法、都市再開発法等の都市法が存在しているが、現在の制度は、21世紀の都市の時代を迎えるにふさわしい十分な内容を備えたものとはいえない。

2. 都市再開発を規定する土地所有権論

今日、都市空間をコントロールする手法・手続きは、土地所有権や公共の福祉の考え方の違いによって全く様相を異にすることが明らかになってきた。

各国の土地制度は、土地所有権に対する考え方の違いによって様々な形態があるが、一般的には世界の先進資本主義国の土地所有権は大きく二つの形態に分けることができる。土地所有権を、西ドイツ・フランス・日本で見られるような絶対的なものとして構成する

「絶対的土地所有権」と、アメリカ・イギリスに見られるような相対的なものとして構成する「相対的土地所有権」である。

絶対的土地所有権は、土地所有権は絶対にして侵されず、使用・収益・処分というすべての領域において自由が保障されるという意味であり、一方、相対的土地所有権は、時間的な限定などを含めて、それぞれの局面において絶対性や自由性が限定されるということの意味している。絶対的土地所有権では、土地所有権が土地利用権に対して優位に立ち、反対に相対的所有権では、土地利用権が土地所有権に対して優位に立っているということができる。

しかし、西ドイツやフランスでは、日本と同じ絶対的土地所有権に立脚しながら、極めて厳格な土地利用計画を実現している。西ドイツやフランスと日本が都市法を展開する段階でこのような異なった姿を現すに至ったのは、憲法上の土地所有権の位置づけの違いに起因するものと考えられている。例えば西ドイツでは、ワイマール憲法に由来する西ドイツ憲法（基本法）では第14条第2項で「所有権は義務を伴う。その利用は、同時に、公共の福祉に奉仕すべきである。」とし、土地所有権について「権利と義務」が「同時に存在」という構造をとっている。これに対して、日本では、日本国憲法第29条第1項で「財産権は、これを侵してはならない」とし、同第2項で「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」という権利と義務の2段階の論理構成をとっているのである。

このような土地所有権と公共の福祉の構造の違いは、当初はあまり意識されなかった。しかし、1960年代の高度経済成長期に入って各国では公共の福祉の内容が鋭く問われるようになった。すなわち、高度経済成長に伴う都市への資本と人口の集中は、各国に共通する様々な都市問題を発生させ、これに対処するための都市法の制定が世界の先進諸国に共通の現象となったが、都市問題に対処するプロセスの中で、日本は西ドイツやフランスとはかなり異なった道を歩んだとされている。

西ドイツやフランスにおける絶対的土地所有権は、建築の自由の否定として改革され、土地には自由に利用できない義務があることをその所有の基本として、「計画なきところ開発なし」の原則のもとで都市への集中を抑制してきた。例えば、西ドイツでは、急激な地価高騰に対処するために1960年に連邦建設法を制定し、市町村の先買権を認め、都市計画体系を確立した。1971年には都市建設促進法を制定して都市再開発事業等の実施における種々の公的規制手段を準備し、建築不自由の観念の法的な体系を確立した。フランスで

も急激な地価高騰に対して、1958年の一連の都市計画関連法の中では優先市街化区域に対する公的機関の先買権を認めたり、1967年の「土地利用の方向づけの法律」では公有地の拡大や都市計画体系を確立した。

これに対して、日本では、絶対的土地所有権の改革によってではなく、集中を前提として建築の自由のもとで、一定の不合理をもたらす場合に限り開発が規制されるという原則を確立し、これを基底にして都市計画法、建築基準法、都市再開発法等の都市法が制定された。すなわち、日本では、土地には自由に利用できない義務があるという観念は生まれず、絶対的土地所有権はそのまま維持され、「公共の福祉」によって制約されるという「段階構成」として都市法が形成されたのである。その結果、日本における土地に対する一般的観念として、土地所有者は、法の規制がなければその土地を何の目的で、どのように利用してもよいという意識を持ってしまっている。

欧米諸国では、土地所有権に関しては、絶対的土地所有権と相対的土地所有権という異なる観念をもってはいるが、その相違を超えて所有優先の日本とは異なる利用優先の土地所有の概念を組み立てるに至った。このような違いは、今日、必然的に都市計画や都市再開発の制度の差異とともに、これらの制度を貫徹している理念ないし公共性の概念の相違となって表れているといえよう。

3. 欧米諸国にみる都市再開発政策の原理

欧米諸国においても、今日、現象的には我が国の動向と相通じるような動きが見られるケースが存在する。アメリカやイギリスでの「民活・規制緩和」の動向である。しかし、それらの内容が我が国のそれと同じ内容・性質のものかどうかは明らかではない。各国の都市と都市法制のあり方は、それぞれの国の歴史的・文化的伝統、資本主義の形成・発展過程の特徴、経済構造・社会構造の相違、都市のストックの有無に応じてかなり異なった意義を有しうるからである。

アメリカでは、ゆるやかな規制のもと民間企業による自由な開発が認められているということが我が国の規制緩和の論拠の一つとなっている節もあるが、むしろ最近の動きを見ると、一転して都市の成長促進から成長管理への移行を都市政策の中に明確に打ち出している。

ボストンでは、中心業務地区の法定容積率の切り下げを行うダウン・ゾーニングが実行され、建物の容積率が切り下げられた。サンフランシスコでもダウン・ゾーニングが実施

されたほか、住民投票の結果に基づくオフィス床の年間供給量の上限を定める総量規制、オフィス建設と低所得者階層向けの住宅供給とのリンケージの実施など、経済の発展を生活の質の向上に結びつける都市の成長管理政策が導入された。

ニューヨークでは、ミッドタウン・ゾーニングが導入され、容積率割増しの対象となるアメニティ施設の種類の大幅な削減や歴史的建造物の保存が行われるとともに、過密化が進むイーストサイドの成長を抑制し、地域全体の開発をウェストサイドに誘導する弾力的な都市計画が運用されている。ニューヨークの都市政策は、マンハッタンを単なる業務・中枢管理機能の集積地にとどめず、異質・多様な人々が住み、働き、地域社会が生き生きとした都市文化を生み出していく可能性を確保することに向けられている。これらの例は、今後の我が国の都市再開発に手掛りを与える重要な手法であると考えられる。

一方、イギリスにおいては、サッチャー政権の成立と同時に規制緩和が行われ、「1980年地方政府・計画および土地法」により国直轄の都市開発公社の導入が行われた。1981年にはドック・ランド都市開発公社が設立され、現在テムズ川沿岸のドック・ランド再開発計画が実施に移されている。ドック・ランド再開発公社がこれまで手がけてきた事業のほとんどは、ドックの遊休化とともに使用に耐えなくなった道路や上下水道・電気・ガス等の都市基盤施設の整備であり、我が国における民活・規制緩和下における住民不在の再開発とは好個の対照をなしている。「都市施設の整備が先行することなくして、開発が実行されることはない」という建前が、イギリスの都市計画の機軸にある原理である。イギリスの最近における都市計画上の様々な規制緩和が我が国においても参考とされるべきであるという向きが多いが、それは依然としてなお開発計画に対する強い公的規制を維持した上での、都市の活性化のための「建築の自由」の部分的開放にすぎないと見るべきである。

1992年の欧州共同体の市場統合を目指して、都市再開発競争にしのぎを削っているフランス、パリ西部のデファンス地区再開発も、厳格な都市法の論理に大枠を規定されつつ開発が行われているものであり、文化的伝統と都市機能の調和が見事に図られ、新しい都市創造のシステムをつくり出している。

西ドイツでは、連邦建設法と都市建設促進法を統合・修正した建設法典が1987年に施行された。建設法典の成立の背景には、成長主義型都市建設からの軌道修正と環境保護・都市エコロジーの尊重という理念がある。「都市の外延的発展は、いまや終了し（あるいは終了すべきであり）、都市内部・中心部に開発の重点を移行させるとともに、都市の外部の開発は原則として禁止し土地の節約が行われるべきである」というものである。都市内部地

域においての理念は、「持続的、保存的都市更新（修復型再開発）と都市内部の活性化」である。このことは、「再開発とは、都市建設の持続的課題」であるという認識によく表れている。環境保護の要請を新たな目的とした西ドイツの都市再開発は、既存の地区構造の保存的更新を基本戦略とし、その課題はより多く住宅政策的、社会福祉的なものとしてとらえられている。⁽⁶⁾

欧米の先進諸国では、成長促進型の都市建設が指向された時期においても、歴史的文化遺産や自然環境の保全、居住と生活の場としての都市形成の重視という側面から、都市の成長と発展をいかに公共的・計画的にコントロールするかが最も基本的なモチーフとなっている。都市の成長と発展を無媒介的に「経済の論理」にのみ委ねることはない。したがって、そこには、都市生活における社会的平等と社会的公正さの実現への強い指向が存在しており、「建築不自由の原則」のもとに計画的土地利用を進め、かつ、そこにおいて民主主義的・公共的正統性を確保するという都市建設の原理が貫かれている。

欧米諸国の都市計画の体系が、法的に遵守義務のない非拘束的マスタープランと遵守義務のある拘束的計画による2段階計画制をとっており、「建築の自由」を否定した厳格な土地利用規制を行っているのに対して、我が国の都市計画体系の特徴は、マスタープランがなく、用途地域制という法的遵守義務を伴う拘束的計画のみから成る1段階計画制をとっている。この場合、用途地域制の内容は、原則8種類の大枠型用途制がとられ、用途ごとに禁止される建物用途を列挙する方式で定められており、併せて容積率も設定されている。しかも、我が国の都市計画は、都市基盤の未整備な状況に対して、もともと緩いゾーニングをますます緩める方向の見直しに加えて、「特定緩和」などにより一般規制を緩和する政策がとられている。

このように、我が国では、再開発は広い意味でいえばすべて「計画」の下にコントロールされるが、この「計画」については、欧米と異なって拘束力がなく、しかも国と自治体、自治体相互間で矛盾したり、整合性がない場合が多く、実際には無計画と同様な状況となっている。

都市再開発政策の機能面での終局的目的は、単なる土地政策や地価対策ではなく、形成される都市空間とその利用内容そのものの公共的・計画的コントロールにある。都市の新しい秩序づけとしての都市再開発は、住民の生活ニーズと計画に対する住民の同意とを基礎にして公的主体によって進めていくという原則が確認されなければならない。欧米では早くからこのような原則が確認されており、土地所有よりも土地利用優先の政策のもとで、

都市再開発政策の発展がみられている。

現代の都市は、激動の「都市化の時代」を経て、いまや「都市の時代」へ向かっている。しかし、我が国のこれまでの都市化があまりにも急速であったために、都市は、機能主義・効率主義に偏りすぎ、人間性を失ってきた。また、都市が画一化されすぎたり、あまりにも無制限に膨張しすぎてしまうなど都市環境は次第に人間が住むにはふさわしいものではなくなってきたといえる。

都市は人類に便益を与え、文明を生み出すものであるが、同時に多くの問題点を発生させるという矛盾をもはらんできた。それは都市文明のもつ本質的な矛盾であるといえる。人は、便利さを求めて都市に集まった。企業はそれに応え、国や自治体も人々や企業に迎合し、その結果、便益は便益を生み、都市を成長させ、巨大都市をつくった。

「都市化の時代」は、人類文明の爛熟期にあり、ほっておいても成長してゆく構造をもっており、そこに多くの問題を発生させる根本原因があった。東京圏の現在は、政策的なコントロールがなされないまま、成長のスピードと量だけが優先され、いまや人口 3,000 万人を抱えた世界でも稀にみる巨大都市圏となった。その結果は、最近の東京への一極集中であり、狂乱地価であり、土地問題として表れた。

このように、都市は問題点を多くかかえがちであるが、一般の人々は、農村の時代よりも、多くの点で便益を得たことも確かであるし、都市型社会の特質である「自由・開放・個性尊重・進歩性」は、これからも伸ばしてゆくべきものである。そこで、都市問題の発生を未然に防ぐコントロール手段をもちながら、都市の利点を進展させてゆくという方策が必要となる。⁽⁷⁾また、都市が活力と魅力に富み、人々がそこで豊かな生活を営むことができるためには、ある意味では、都市づくりは、そこに住み、働き、遊び、そして地域に情熱をもった人々、そして地域の都市空間の利益を代表する自治体が相応の役割を果たさなければならない。

この意味では、欧米の都市づくりは、以上のような都市の特質をよく理解しながら制度的な発展を遂げてきたということがいえる。都市再開発が転換期を迎えている今日、欧米がこれまで蓄積してきた都市再開発政策の理念・公共性の概念・手法の変遷をたどり、制度の比較を通して、日本の都市政策、とりわけ自治体の都市再開発政策を改めて考える必要があるであろう。

〔注〕

- (1) 原田純孝「理念なき土地基本法と土地政策の行方」『法律時報』62巻2号
- (2) 吉田克己「フランスの都市再開発の動向と特徴」『法律時報』61巻1号
- (3) 平成元年上期「住宅価格と平均勤労者の所得について」〔速報〕（（社）都市開発協会調査）による。）
- (4) 最低居住水準未満世帯については、1983年（昭和58年）調査の395万世帯（未満率11.4%）に比べてわずか38万世帯の減少にとどまっているが、これは、現行の第5期住宅建設五箇年計画において、中高年単身世帯の居室数の畳数を4.5畳から9.0畳に拡大した影響も大きく、この改訂がない場合の最低居住水準未満世帯は約300万世帯（未満率8.0%）と推計されている。
- (5) 五十嵐敬喜「都市再開発の新しいパラダイム」『自由と正義』39巻5号
- (6) 広渡清吾「西ドイツの都市開発の動向と特徴」『法律時報』61巻1号
- (7) 田村明「未来の都市をめざして」『都市問題研究』第40巻第6号

第2章 都市再開発政策理論の系譜

我が国の都市再開発政策は、明治時代以来、欧米の先進諸国から多かれ少なかれ影響を受け、いくつかの制度も導入してきたという経緯があるが、今日できあがった都市は、欧米のそれとは明らかな相違が見られる。この違いは、おそらく都市再開発政策をめぐる理念の差異に由来するのではないかと考えられる。

この都市再開発政策の理念は、再開発の「公共性」につながっていく。また、再開発の公共性の中身は、時代や国によって異なり、社会経済環境の違いによっても変わりうる。とりわけ、我が国と欧米とでは、都市再開発の歴史が異なる上に、それぞれの時代の社会経済的環境の変化やそれに対する制度的対応には明らかに差異がある。

一方、我が国の都市再開発政策は、ヨーロッパ、アメリカ等の先進諸国の再開発政策の影響を受けており、また、ヨーロッパやアメリカの政策も相互に影響しあってきたともいえる。その意味では、これらの国々の間では都市再開発政策に関して同時代性があると考えられる。また、近年における各国の主要な都市をめぐる都市化、情報化、国際化等の進展に伴う社会・経済的課題には、共通性が見られる部分もある。さらに、都市再開発の流れはそれぞれの時代の社会経済変化と密接に対応しており、それらに対する政策課題、理念的形態、手法等については、ある程度パターン化することができるわけである。

結局、再開発は様々の方法が公的政策をもって実行されるが、そこでの重要な視点は、都市再開発が取り上げてきた課題の内容、その課題を解決する目標としての理念とそれを裏打ちする公共性、そして再開発政策の手段としての公共介入の種類と程度ではないかと考えられる。したがって、これらを相互に比較することにより、今日の我が国における都市再開発の目的・理念と政策の特徴をとらえることは、新しい再開発政策を模索し今後の自治体政策への導入を検討する上でも有益と考えられる。

本章では、欧米（戦後の都市再開発をリードしたアメリカを中心にして、フランス、西ドイツ及びイギリス）と日本の都市再開発政策の変遷をたどり、再開発の課題・政策理念等の概略の流れをとらえ、それらをパターン化することにより、今後の展望をする手掛かりとすることに意義を見出している。なお、各国の政策に関しては、ごく大まかにとらえるとともに、例示的に叙述している部分もあるので、これらの詳しい内容については、第3章～第6章の各国別の「都市再開発政策の動向」を参照されたい。

第1節 都市再開発の概念と公共性

1. 都市再開発の概念とその多様性

「都市再開発」という用語は、世界各国の歴史や社会的、経済的、文化的状況に応じて異なった意味で使われており、極めて多義的な言葉であるといえる。また、都市再開発の方法は、それぞれの国の都市の発展状況、制度の特質等によって微妙に異なっている。しかし、各国とも都市再開発に係わる政策及び事業を現代都市計画の中心的命題として推進していることでは共通している。

都市再開発は、駅前開発等によく見られる木造密集市街地を取り壊して、道路等の公共施設を整備し、立体的権利変換制度等によって高層ビルを建築し市街地の環境を整備する街づくりの事業であるとイメージされてきた。しかし、本来の再開発はもっと広い概念を有している。

「都市再開発 (urban redevelopment)」は、もともとは、都市環境を改善し、都市の荒廃化 (urban blight) を除去するために必要とされる事業計画・政策・実践手段を含む概念であり、都市居住者により健全な生活を提供できる各種の都市的制度を意味している。このような都市再開発は、第二次世界大戦前には、不良住宅地の改良事業として比較的小規模の地区単位で行われていたが、戦後になると、その都市計画に果たす意義が拡大され、既成市街地全体あるいは都市全体の蘇生、体質改善を図る一つの政策体系となった。

これに伴い各種の再開発手法も開発されるようになり、都市の既成市街地内において、都市機能の衰退した地区や環境の悪化した地区に対して機能と環境を新たに再生させることを「都市更新 (urban renewal)」というようになった。「都市更新 (urban renewal)」は、アメリカに起源をもつ再開発の概念であり、公共機関の主導と助成により都市環境を改善する計画と事業であり、その手法としては、地区再開発、地区修復、地区保全などが用いられてきた。さらに、1958年にオランダのハーグで開催された都市再開発に関する国際会議では、市街地の更新 (renewal) の範疇を、①再開発 (redevelopment)、②修復 (re-habilitation)、③保全 (conservation) の3種類に分類し、広い概念規定を行っている。こうして、都市再開発は、環境上、機能上不十分となった既成市街地の再生を目指す市街地整備を総称する概念となった。

都市再開発の概念が多様化、多義化する背景には、スラム・クリアランスを再開発の起源として、戦災復興、地区再開発、地区修復、地区保全というように、都市再開発の目的

と理念が歴史的に変容してきたことに伴う必然性がある。

都市再開発には、広義の再開発と狭義の再開発があると言われてきたが、現代の都市再開発は従来の政策概念からさらに拡大・発展してきている。都市再開発の概念が拡大するにつれて、再開発の目的も複雑化、多様化してきた。例えば欧米諸国では、都市再開発は歴史的には「スラム (slum)」から「荒廃地区 (ブライト、blighted areas)」に拡大され、近年は「たそがれ地区 (トワイライト・エリア、twilight area)」を対象として住環境の改善、さらには良好な都市環境や歴史的街並みの保全等を行う「都市更新」に拡大してきている。また、今日では、新市街地の開発全体を含めて、土地の高度利用をすること一般が再開発とよばれるようになった。

2. 都市再開発への需要と「公共性」

都市再開発の需要は、都市活動が時代の変遷によって大きく変化し、その環境に対して常に新しい要求をもつものに対し、都市を形成している施設は、もともと固定性が強く容易には変わり得ないために絶えず改造をしていかなくては都市活動の円滑な推進が困難になるために生ずるとされている。

この都市再開発への需要には大きく分けて二つの要素がある。第1は、都市構造の改変・都市機能の更新・土地の高度利用等の観点から都市の近代化・発展を図る要素であり、これは経済的色彩の濃い再開発と強く結びついている。第2は、衛生・安全等の観点から劣悪な環境の改善を図る要素であり、住宅政策・防災対策・社会福祉政策など生活的再開発優先の論理から導き出されるものであり、個人や企業の採算にのりにくい再開発である。これらの要素は地区単位で見ると相互に重なり合う場合が多いが、基本的には性質の異なるものである。

このような意味での都市施設の改変は、住宅、工場、事務所の増改築など個人や企業によって常に行われている。しかし、これらの個別的な施設の改変を伴う「私的再開発」は個別的な要求を満たすことはできるが、都市構造の再編、都市の防災構造化、住宅や生活環境の改善、交通混雑の処理等の都市問題の解決にならないどころか、かえってその解決を困難にすることが少なくない。

そこで、これらの都市問題を解決するために、公的機関の指導と助成によって都市環境を改善する計画・事業が必要となる。そして、都市再開発に資する各種の計画・事業の中で、真に制度としての再開発の名に値する要件は、その事業・計画の目的に「公共性」が

存するということであろう。ここに「公的再開発」としての都市再開発の意義が存在する。この「公的再開発」を「私的再開発」から区別するためのメルクマールが、都市再開発における「公共性」であるということが出来る。

3. 都市再開発の「公共性」の多様性・多次元性

都市再開発は、既成市街地で老朽化したり現代社会に対応できなくなった部分を対象として、何らかの公共的な関与をもって実施する地区を単位とした集団的な改良又は更新事業のことである。しかし、都市再開発は、その根拠になる「公共性」が明確に定義しにくい分野でもある。

例えば、我が国の都市再開発は、不燃化と都市基盤整備を再開発の源流とし、これに不良住宅の改良の流れが加わっている。これら一つひとつには、防災性の向上・公共施設の整備・衛生状態の改善という納得しうる比較的わかりやすい公共目的をもっていった。

しかしながら、整備統合されてきた再開発の目標には、商業地区の整備・住宅の供給・住環境の整備といった一見公共性は有りそうであるが、反面、個人財産の増価に直接結びつくものに公共性が移り変わってきた。こうして「再開発の具体的目的とされる諸価値、諸利益のなかで、公共性を持つものと持たないものを理論的一義的に区別することはもはや不可能⁽¹⁾」となってきた。このことは、「公共」と「私」を二分する伝統的な考え方が否定され、両者の相対化が高まったものといえる。

再開発のように一方で公共施設の整備という形で公共目的を実現しながら、他方では特定の個人や企業の財産の増加という結果を生じることになる制度にあつては、公平の観点からいっても、「何が真に公共性の名に値するか」ということを見極めることは容易ではない。また、公共性の中身は、社会通念の変化につれて変わりうるという一般的条件に加えて、都市計画のような人々の価値観によってそのとらえ方が異なる対象については、「何が望ましい都市環境の形態であるか」という点についての人々の考えは決して固定化したものではない。この問題は、再開発によって達成すべき目的として、「何を第一義的に重要な問題と考えるか」という選択の問題に発展していくのである。

とりわけ、再開発を含む都市計画の策定は、科学的なプロセスであると同時に、一定の価値判断と選択のプロセスでもある。しかも、科学的な過程によって導かれたプランは一つではなく通常複数のプランとなるのが一般的である。したがって、その決定過程は、科学的、合理的であるとともに、市民参加を含む民主的な精神に導かれたものでなければなら

らない。特に、これらが十分に機能せず、民主的な過程に基づいて合意形成が行われない場合には、公共性をめぐっての対立が表面化し、再開発をめぐる論争の種となりがちである。

再開発政策に関する過去の議論を振り返ってみると、再開発の公共性をめぐる議論と、再開発事業そのものは経済的行為であるので、そこにおける効率性・経済性をめぐる議論がある。しかし、現実には、公共性と効率性・経済性はしばしば両立しない場合がある。さらに、一般的に再開発の手段は、種々の公共介入を伴うが、これは再開発の課題を解決するための公共性の程度に応じて様々な手法が考えられてきた。このような再開発の公共性の多様性・多次元性に、都市再開発政策をめぐる論争が生ずる一つの要因があるとされている。

第2節 日本の都市再開発政策の変遷

1. 衛生再開発と不燃化・都市基盤整備（明治時代～昭和20年代）

（1）近代都市計画と都市再開発の源流

我が国の都市は、明治時代以来、大なり小なり欧米の諸都市の経験を学び、それを取り入れて発展してきた。我が国の近代都市計画は、明治政府の富国強兵・殖産興業政策による近代国家建設の流れの中で、対外的な国威発揚と内政安定のために、都市（特に東京）を欧風に美化改造して、資本主義的都市基盤を整備することを目標としていた。

欧米の都市再開発の起源である衛生再開発は、明治初頭に日本に導入された。1872年（明治5年）の銀座煉瓦街の復興計画は、まさにイギリスのスラム・クリアランスの思想に基づく日本最初の近代的都市再開発事業である。1886年（明治19年）の日比谷官庁計画は経費の関係で実現されなかったが、1888年（明治21年）には「東京市区改正条例」が公布され、皇居周辺や下町の一部における道路の新設や拡幅、河川・橋梁・公園等の都市基盤整備が行われ、西欧のバロッキ的都市計画の手法が一部導入され、洋風の町並みが形成された。

20世紀に入ってから、東京、大阪等の大都市や横浜、神戸等の主要な港湾都市の都市化が進み、人口集中による住宅不足や住環境の悪化、貧民街の拡大等が深刻化したため、1919年（大正8年）に「都市計画法」と「市街地建築物法」が公布されて6大都市に適用され、やがて地方の中小都市もこれにならって都市環境の近代化に着手するようになった。こうして、日本の大部分の都市の近代化はようやく本格化し、都市計画法制の一応の体制が整えられた。大正12年の関東大震災は、全国の都市計画に大きな影響を及ぼした。震災復興事業のために「特別都市計画法」が施行され、当時としては世界最大規模の土地区画整理事業を実施し、道路、河川、運河等の都市基盤整備が行われた。

一方、住環境の改善に関しては、震災の翌年に内務省の外郭団体として設立された財団法人同潤会が、罹災者対策から計画的な住宅供給を行い、日本最初の近代的鉄筋コンクリートアパート造団地の建設や不良住宅地区改良事業を行ったほか、欧米の住宅法規、住宅政策・住宅地計画等の多様な調査研究を行った。1927年（昭和2年）には「不良住宅地区改良法」が創設されたが、これは当時の欧米流の地区改良（スラム・クリアランス）政策をほぼそのまま模倣したものといっても過言ではない。第二次世界大戦による戦災で230万戸の住宅が失われたため、再び「特別都市計画法」が公布され、戦災復興院により区画整理

方式による都市再建事業が行われた。

(2) 不燃化・都市基盤整備・不良住宅地区の改良

我が国の都市再開発は、戦前の時代から今日まで日本的な都市問題として次のような課題をもっていた。第1の課題は、都市の不燃化・耐火化問題である。これは、市街地の大部分が木造建築物であって、災害、特に火災に対して弱いという特質を持ち、都市は、大地震・大火・戦火等で容易に灰塵に帰したように都市防火が大きな課題となっていた。したがって、最初の震災耐火助成が関東大震災後に行われて以降、戦後の昭和30年代ぐらいまで、一貫して不燃化・耐火化が我が国の再開発の大きな課題であった。

第2の課題は、都市基盤整備である。関東大震災後に震災復興土地地区画整理事業が行われ、第二次世界大戦後に戦災復興土地地区画整理事業が行われたように、大規模な災害・戦災後に土地地区画整理の事業手法が取り入れられて普及したことである。こうして、戦後の昭和30年ごろまでは、我が国の再開発は、不燃化と都市基盤整備に終始してきた。

一方、先の第2の課題としての都市基盤整備については、明治時代以来再開発事業の中心的な存在であった土地地区画整理等の事業では対応してきているが、欧米のような都市計画制度の確立にまでは発展していない。欧米では、1910年代以降都市計画制度・技術・思想に大きな発展が見られた。例えば、イギリスの「1909年住宅・都市計画等法」やこれを改正した「1919年住宅・都市計画等法」では、都市全体に対する全般的な計画とともに都市膨張が想定される地区については、その将来像を具体的に描いた「都市計画スキーム (town planning scheme)」を策定し、スプロールに対して強制的に都市基盤を伴うような開発規制をしている。ドイツではプロイセンの時代から建築基準線で郊外の都市基盤を義務づけた都市開発しか認めていない。あるいはアメリカでは、「地域制 (ゾーニング)」が工業の立地規制、住宅地の居住環境の保護、建物の高さ制限等の観点から導入されて、1916年にはニューヨーク市のゾーニング条例が制定され、また郊外開発の中で都市基盤を強制的に義務づける宅地分割規制が確立されている。

しかしながら、第3の課題ともいえるべき不良住宅地区改良事業、いわゆるスラム改良は、ほとんど発展しなかった。19世紀に登場した欧米の衛生再開発政策は、早い時期に日本にも導入され「不良住宅地区改良法」も制定されたが、日本では欧米のような産業都市の衛生問題を経験しておらず、むしろ、明治の初めから、江戸時代以来の不燃化・防災が課題であった。したがって、同潤会の事業をはじめとした再開発の実績も、欧米の主要都市と

比べて極めて限られている。こうした意味で、日本では、欧米のように再開発政策がスラム改良から拡大していくという歴史的経過は経験していない。実際、銀座煉瓦街の再開発は、そのプロジェクト限りで終わり定着しなかったし、不良住宅地区改良事業は、その後、1960年（昭和35年）の「住宅地区改良法」に基づく住宅地区改良事業によって引き継がれたが、これは最初からほとんど拡大していず、全く19世紀的パターンが現在もそのまま受け継がれていると考えられる。

2. 都市改造型再開発（昭和30年代）

（1）土地区画整理法・市街地改造法

この時代は、高度経済成長政策を進める物的基盤づくりが課題とされ、多様な都市再開発事業手法が開発された時代である。1950年代半ば（昭和30年代）に入って、「点と線から面へ」の再開発ということが言われ始め、より大きく、より幅広くという指向性が非常に強まった。1954年（昭和29年）に「土地区画整理法」が制定され、その事業の一つとして1956年（昭和31年）以降、都市改造土地区画整理事業が実施された。この都市改造事業は、当初は、戦災復興事業の成果を全うするため発足したものであるが、その後は市街地において街路を主とする公共施設の整備改善、宅地利用の増進等の既成市街地の再開発のために活用された。

1961年（昭和36年）には、現行の「都市再開発法」の前身として、いわゆる「市街地改造法」が制定された。同法は、旧都市計画法の超過収用の制度と土地区画整理法の立体換地の制度を取り出したものである。幹線街路を貫通させるため両側の一定範囲の敷地まで一旦超過買収して、そこにビルを建て、その床の一部を元の権利者に優先的に還元売却し、余剰の床を処分する方式であり、これによって街路、広場等の整備と周辺の高度利用、建築物の集約化・不燃化が可能となった。公共施設の整備のために市街地改造事業を進める背景には、この時代にモータリゼーションが急速に進行し、交通の隘路の打開が急務であったこと、また、ガソリン税の特定財源化にみられるように経済界でも高度経済成長を進めるために道路整備を第一の課題としていたという事情がある。

（2）耐火建築促進法・防災建築街区造成法

もう一つの流れは、市街地の環境や内部機能の更新を図ろうとするものである。1952年（昭和27年）には、耐火共同建築物の建築を助成することにより都市の防災化・環境の改

善を図る目的で「耐火建築促進法」が制定され、防火建築帯の造成が進められた。さらに、地区レベルでの共同の宅地開発事業として行われていた民間施行の区画整理が、耐火共同建築助成制度と結合することで、共同ビルへの建て替えが試みられていた。

こうした先行的な試みを積極的な市街地再開発事業に発展させたのが、1961年（昭和36年）の「防災建築街区造成法」に基づく防災建築街区造成事業である。この事業は、耐火建築物の帯による建築物の不燃高層化だけでなく、帯の背後地を含めた区域を街区単位に開発する防災建築街区造成組合を事業実施者とするものである。防災ということ自体が公共性の高い事業であるが、この事業は商店街の近代化事業を併せもつこととなり、民間主体による都市再開発としての性格が一段と強められた。

（３）特定街区制度

この時期には様々な市街地再開発手法が開発されたが、その中で従来と異なる手法として「特定街区」制度がある。この制度は、1961年（昭和36年）に「建築基準法」等の改正により導入されたもので、高層建築物の建設が可能になったという建築技術の発展を基礎に、従来の建ぺい率と高さ制限という形態規制の方法を、高さ制限を撤廃する代わりに延べ床面積率という制限方法にするというものである。このモデルは、西ドイツの「地区詳細計画（Bプラン）」であるが、制度の仕組みそのものはアメリカの「インセンティブ・ゾーニング」にかなり近いものである。特定街区は、空地をとることによって都市計画の一般制限が緩和されるが、これは、いわば「合意形成型都市計画」のはしりであるとされている。ここでの公共性は、日本の市街地の課題である低層木造・零細・密集問題の解消を図るために、一般規制が求めている以上の「空地」の確保と「共同化」である。特定街区を導入しようとした意図は、従来と同じか、むしろ低く抑えた容積率のもとで高さ制限を撤廃することにより敷地内空地を増やし、より環境の優れた都市づくりをしやすくすることにあつた。しかし、大都市中心部に業務管理中枢機能の集積を図ろうという建設・不動産資本の要求によって、容積地区制により指定された容積率は極めて高くなり、また、特定街区も1969年（昭和39年）には、一般制限よりさらに高い容積率を認めるための制度に変質してしまった。

（４）都市構造改変の要請

この時代の後期には、再開発の局地的な隘路を打開するのではなく、大都市構造を戦略

的に再編成することが、高度経済成長のために求められるようになった。そうした中で、1968年（昭和38年）に政府の諮問委員会である大都市再開発問題懇談会は、東京改造についてかなり大胆な提案をした。

その内容は、大都市の中心部を業務中枢管理機能に特化し集積させること、そのためには、都心とその周辺地帯を低層で占めており、かつ、交通渋滞の原因となっている中小企業を郊外団地に集団化移転させ、従来の幹線街路整備と比べて著しくグレード・アップした都市内高速道路や地下鉄のネットワーク、鉄道ターミナル等の都市施設を大規模な公共投資によって実現することが求められた。その背景には、再開発問題を都市のマスタープランに位置づけて考え、再開発によって都市構造を改変していくことが要請されていた。とりわけ、戦後一貫したモータリゼーションが、交通問題と都市機能の変化を引き起こし、旧来の都市構造に非常に大きな圧力をかけており、そういう都市構造そのものの改変を再開発が担っていく必要があったのである。

3. 地区再開発（昭和40年代）

（1）都市計画法

昭和30年代以降の都市再開発制度の発展と建築技術の著しい進歩を受けて、超高層ビル等の大規模都市再開発プロジェクトの建設が本格化し、旺盛な業務ビルの建設に加えて市街地住宅や民間高層マンション等の建設も活発に行われた。しかし、高度経済成長の追い風を受けた都市再開発のめざましい姿の影で、都市問題のひずみも激化していった。

都市再開発政策から取り残され放置されてきた課題として、次の3点が挙げられる。

- ① 都市のスプロール問題、民間木造賃貸アパートの密集問題など防災・住環境の悪化の問題
- ② 開発が進む都市近郊で破壊にさらされた自然・文化財・近郊農業などや、大規模再開発により立ち退きを余儀なくされた零細商工業など、都市再開発によって転換を迫られる従来からの土地利用問題
- ③ 大規模開発・無計画な都市再開発によって引き起こされた矛盾として、道路交通による大気汚染・騒音等の公害、低層良好な住宅地に対する中高層建物の日照阻害、宅地開発に伴う中小河川の水害・崖崩れの危険の増大等

このような都市問題の対策として、特に、都市周辺部のスプロール現象を抑えて市街地の無秩序な拡散を阻止するために計画的な市街化を進めるとともに、低層過密、用途混在

等の不良な既成市街地を改造して土地の健全な高度利用を図るなど計画的な再開発を進めることが必要とされ、それに対処する制度として、1968年（昭和43年）に新しく「都市計画法」が制定された。

この新都市計画法は、従来の都市計画制度に対して、いくつかの改良をもたらした。その特徴は、土地利用計画・規制の強化と都市計画決定手続きの民主化の二つであった。

前者の内容は、市街化区域・市街化調整区域の区域区分（線引き）制度の創設と開発許可制度の導入であるが、基盤整備の実現性をはるかに超える広大な範囲で市街化区域を設定したことや、市街化区域内での小規模宅地開発を放任したことなどが理由で、開発許可制度の十分な効果を上げられなかった。後者の内容は、都市計画権限の地方自治体への移譲と住民参加規定の新設であるが、これも従来の制度と比べれば画期的な内容をもっていたが、基礎自治体への権限の完全な移譲は行われなかったし、住民参加の徹底も十分とはいえなかった。

このように、都市計画法が目指したところは、一言でいえば、「計画なければ開発なし」の原則の確立であったが、実際に制度化されたものは、必ずしも十分な内容ではなかったのである。

（２）都市再開発法

新都市計画法公布の翌年、1969年（昭和44年）には「都市再開発法」が制定された。都市再開発法の制定の背景として、都心部の業務ビル、マンション等は、個別の買収や建て替えによって採算が採れるが、郊外の駅前整備は既存の権利者の参加、公共投資の助成に加えて大型テナントの誘致によらなければ、事業採算を採ることが困難であるというところにあった。都市再開発法は、このようなところに適した権利変換の手続き及び公的助成の制度として制度化された。

ここでの再開発の公共性は、「都市機能の更新、土地の合理的な高度利用及び地区の一体的総合的整備」である。ただし、欧米の地区再開発に見られる強い公共性はなく、私人の土地を強制的に収用するところまでは踏みこめないものである。

都市再開発法は、「都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図り、もって公共の福祉に寄与すること」を目的に掲げ、法定再開発事業の採択要件として、高度利用とともに土地の利用状況が著しく不健全であることを挙げているが、実質は権利変換の公的手続きを内容としたものである。つまり、合意型で枠組みとしては公共性

の程度の高いように組み立てられているが、実際上は強制のできないシステムである。この意味で、都市再開発法が規定した原則型再開発というのは、むしろ例外的な権利変換手法であるという日本的な特質をもっている。

さらに、昭和 30 年代後半から 40 年代末にかけて一貫して行われてきた再開発の主要目的は、高地価のもとにおいて既成市街地内の土地の高度利用によって土地利用の経済的効率を増進することにあった。このような目的は、高度成長期に支配的であった価値概念にまさに適合するものであったといえる。そして、この時期の再開発事業の焦点は、積極的・体系的な都市更新の推進というよりも、関係権利者の開発利益をいかに高めるかにあり、まさに「不動産価値の増加」が主体となっていた。

4. 住環境改善型再開発（昭和 50 年代以降）

（1）住環境整備の課題

第 1 節でも触れたとおり、都市再開発への需要には、大きく分けて二つの要素がある。一つは、都市構造の改変、都市機能の更新、土地の高度利用など都市の近代化・発展という要素であり、これは都市の発展過程において、産業地域の拡大・効率的な土地利用・交通の利便性の確保という要求となって現れる。もう一つは、不良住宅地区の改良、災害危険地区の解消、劣悪な住環境の修復・保全など衛生・安全の確保という要素であり、これは、激しい都市化の進展のプロセスの中で放置され、過密の度を強め、また老朽化していく住宅や生活環境の改善の要求となって現れる。

我が国の都市の再開発に関して、各方面から合意の得られている有力な意見は、後者の劣悪な住宅や住環境の改善を行う再開発を優先すべきであるという意見である。これまでの再開発を指向する流れは、都市の基盤整備を目的とするもの、都市の不燃化を目的とするもの、住環境の改善を目的とするものなどがあるが、これらの再開発は駅前商店街や商業・業務地区などの再開発の実現性の高い地区から実施されていき、木造住宅の密集する地域や地震・火災時に延焼火災によって多数の死傷者を出す公算が大きい地域の再開発は、ほとんど放置されてきた。このような地域は住宅地区改良事業にも、再開発事業にも取り上げにくいという理由からであるが、都市再開発の「必要性」がある意味では最も高いところほど実現の「可能性」が低いということが我が国の再開発の致命的な問題となってきた。

このような中でも、経済的に引き合うところの再開発だけでなく、再開発の必要な市街

地を対象とした修復・再生が求められ、一部の先進的な自治体の取り組みが見られた例がある。例えば、豊中市市内地区、神戸市真野地区、墨田区京島地区などが代表的なものとして挙げられる。これらの地域は、住民参加とともに、自治体の積極的な取り組みによる成功例であると言えるが、整備すべき市街地のごく一部にすぎないばかりか、行政が力を及ぼしうる範囲も限られている。したがって、地域の住民が主体となって、敷地の統合や住宅の共同化・不燃化など市街地の整備・住環境の整備を誘発する仕組みづくりがこれまで求められてきた。

（２）改善型再開発の模索

このような要請に対して、従来の再開発事業を補う市街地修復のための制度が整えられるようになったが、これらの制度はオイル・ショックと重なって、従来のスクラップ・アンド・ビルド型とは異なった金のかからない改善型再開発を模索するようになった。

住環境整備モデル事業（1977年）、過密住宅地区更新事業（1976年）、特定住宅市街地総合整備促進事業（1979年）、公営住宅総合建替モデル事業（1984年）、木造賃貸住宅地区総合整備事業（1984年）、優良再開発建築物整備促進事業（1986年）などの一連の施策が挙げられる。しかしながら、これらの事業も欧米のような確固とした制度として確立されたものではなく、あくまで、モデル的・実験的プロジェクトの位置づけから抜け切れていない。一般的な住環境改善については、良好な環境の保全という趣旨から「建築協定」や「地区計画」制度（1980年）があるが、いずれも都市再開発政策から生じたものではないという点で欧米とは異なっている。

欧米の住環境改善の対象が「たそがれ地区（トワイライト・エリア）」であるのに対して、日本の場合は、むしろ大半が最初から「トワイライト」としてできた市街地である。欧米の市街地は、もともとストックがあって、それが社会経済的な影響によって環境が劣化していくという構造を有しているが、日本の場合には、戦後、特に高度経済成長期に最初から質の低い環境をつくってきた。しかも、住環境改善の必要な地域が膨大な面積に達しており、改善の制度も公共性が中途半端であり、土地の強制収用まで踏み込めない「合意形成型」の事業にならざるを得ないという特質を持っているといえよう。

5. 経済開発（昭和50年代半ば以降）

（１）民活都市政策

1980年代の再開発は、1970年代半ばのオイル・ショックによって劇的な経済基盤の変化にさらされた結果、戦後一貫した経済の安定成長のもとでの財政依存型の都市再開発が完全に行き詰まった。しかし、これは日本だけではなくて先進国共通の現象でもある。日本では、1980年代半ばまでは経済的な沈滞に対しては赤字国債を発行するなど積極的な財政運営によって経済の安定を維持しえたが、それ以降は財政赤字の累積による国の財政逼迫とともに政策の転換を余儀なくされた。

こうした状況のもとで、民間活力の活用により財政負担を伴わない形で経済の活性化を図る民活政策が求められるようになった。また、海外との経済摩擦の顕在化とともに、内需拡大が経済政策の基本路線となり、民活・規制緩和策が登場する環境が整えられた。このような政策に拍車を掛けたものは、オイル・ショックを契機として生じた産業構造の転換である。情報化、ソフト経済化、重厚長大から軽薄短小への動きは、国際化の進展とともに都市的土地利用を変質させ、東京圏への人口と業務・中枢管理機能の集中をもたらした。こうして、1980年代の後半に入って、公共プロジェクト・民間プロジェクトを含めて民活都市再開発論が盛んになってきた。民活都市政策は、社会経済構造の変化に対応した都市再開発への官民の役割分担の見直しを求めるものである。

民活都市政策の特徴は、第1には財政依存でない公共政策の採用である。すなわち、民活政策は、税制、金融、土地利用規制等の権限に変更を加えることによって、民間の活動にインセンティブを付与し、赤字国債発行等の借金を伴わない形で新たな需要を創出することに特徴がある。民活都市政策の第2の特徴は、都市開発・都市再開発の分野への市場原理・自由競争原理の導入である。そのための障害と考えられる都市計画規制を緩和し、より柔軟な都市計画の枠組みを構築することが求められた。

一方、1980年代の都市再開発の潮流の変化は、民活都市政策の落とした波紋への対応に迫られ、経済変動と都市政策との強いつながりに直面したことが挙げられる。さらに、現在の経済は国際的な結びつきが強く、日本の国内だけで努力しても経済を安定状態に維持できない状況となっている。しかも、今日では都市再開発は、地域社会と非常に密接に結びついており、経済全体の舵をとる国の立場と、地域社会、住民、都市空間の利益を代表する自治体に対立する構造ができつつある。従来は、地域開発等のような一つの単純な価値観によって国と自治体が結びついてきたが、今日では、空間的にも構造的にも単純な価値観の共有ができなくなっているということがいえよう。

(2) 都市再開発における公共性の変質と拡大

1980年代以降の都市再開発制度をめぐる動きは、民活都市政策の推進と並行して著しい変革を見せている。

1969年(昭和44年)に制定された都市再開発法は、「市街地の計画的な再開発に関し必要な事項を定めることにより、都市における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図り、もって公共の福祉に寄与すること」(同法第1条)を目的に掲げ、「高度利用」という概念を都市再開発の主要な根拠とした。この理念を具体化した市街地再開発事業(第1種市街地再開発事業)は、土地利用が著しく不健全な木造密集市街地を対象として強制力のある公共的な事業によって敷地の共同化と高度利用を図り都市機能を更新するものであった。

その後の改正では、公益性の高い大規模な事業の円滑な実施を図るための手法として第2種市街地再開発事業が導入された。また、主として権利者による計画的な再開発の実施を促進するための市街地再開発促進区域及び個人施行者の制度が設けられ、「公共性」の拡大が図られてきた。しかし、これらの法定再開発事業の採択要件には、高度利用とともに土地の利用状況が著しく不健全であるという項目が置かれてきており、このことは基本的に変わることはなかった。

しかし、1980年(昭和55年)の都市再開発法改正は、公共性の枠を一步踏み出したとされている。都市再開発の法定マスタープランとして「都市再開発方針」が創設された。この制度は、計画的な再開発が必要な市街地(一号地域)、特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区(二号地域)などを定めることによって、市街地の計画的な再開発の概念を拡大し、再開発の公共性の範囲を広げたものと見ることができる。このことによって従来の市街地再開発事業だけでなく、この方針に基づいて行われる再開発一般が法律上位置づけられることになった。これは、「都市再開発に対する社会的要請が高まったことに対応して、公共施設の不足、土地利用の細分等により土地の利用状況が著しく不健全であるという要件を超えて、一定の区域の土地の高度利用が都市の機能の更新に貢献することをもって公共性があると認められた⁽²⁾」ものである。その後、1980年代は、法定再開発事業以外の再開発として、優良再開発建築物整備促進事業、地区再開発促進事業など、敷地の共同化、空地・道路等の公共用地の創出などの条件を満たせば、小規模な建て替えにも助成が行われる補助制度が設けられた。

こうした中で、特筆すべきは、1988年(昭和63年)に都市再開発法及び建築基準法の

改正によって新たに創設された「再開発地区計画制度」である。再開発地区計画制度は、近年、産業構造の転換、物流・交通体系の変化に伴い、重厚長大型の工場跡地、倉庫跡地、鉄道操車場跡地、港湾施設跡地等を中心として低・未利用地が大量に発生しているため、これらの低・未利用地を対象として、大都市圏では住宅及び商業・業務床の供給促進の一環として、地方圏においては地域拠点整備の一環として、これらの土地における土地利用転換プロジェクトを一体的かつ総合的に誘導し、優良な市街地の創造を目指すものである。再開発地区計画では、従来の土地利用規制の変更や公共施設の整備等というコンセプトの他に、「魅力ある都市空間」「段階的整備」「民間活力の活用」という多義的に解釈可能な、これまでの再開発では見られない抽象的なコンセプトが掲げられている。しかも、厳格な法形式を有しているように見えるが、そこには「要件→充足→効果発生」という図式はなく、「魅力ある都市空間」あるいは「段階的都市計画」に代表されるように、それらはいずれも公共性としての価値観判断基準がとらえがたいものであり、行政の裁量に委ねられるコンセプトとなっている。つまり、ここでは、「要件とその充足という関係で計画を実施していくのではなく、計画それ自体を取り上げて、その良否によって、用途地域制とかかわりなく実施に移していく⁽³⁾」という考え方である。

この計画理論は、近代都市法を超える「ポストモダンの計画理論」といわれており、そこでの再開発は、権利の制限は含まれておらず、専ら権利の拡大だけが強調されている。したがって、ポストモダンの再開発では、公共性は、これまでの再開発のような「権利制限型」から「権利拡充型」に転換しており、したがって、都市再開発のプロジェクトの内容は、公共のコントロールを超えて、すべて再開発者側の意思にかかっているということがいえる。ここでは、公共性の中身とその判断は、「法治主義」から「裁量主義」へと移行し、公共のヘゲモニーはほとんど捨象されている。したがって、この計画理論においては、地域住民の意思とかけ離れたところで計画が策定される可能性が強まるので、再開発プロジェクトが地域住民の参加をとおして計画され、しかも住民のニーズや公共への寄与ということが保証される仕組みを都市計画の中に組み込む必要が出てくる。

第3節 欧米の都市再開発政策の変遷

1. 衛生再開発（19世紀末～1930年代）

「衛生再開発」は、18世紀半ば～19世紀の産業革命後の欧米各国の都市問題としてのスラム対策を起源としている。衛生再開発の手段は、主として中央政府や自治体の緊急対策として行われた「スラム・クリアランス」と「建築規制」である。前者は、欧米ではその後、再開発の中核となり広く拡大していくという経過をたどっている。一方、後者は、当初の都市計画の重要な手段であったが、その後「地域制（ゾーニング）」へと移行していった。そして、戦後のヨーロッパでは、「計画なければ開発なし」という言葉に象徴される「計画規制（planning control）」へと拡大・発展していった。

衛生再開発は、産業革命を最も早く経験し、「世界の工場」といわれたイギリスで始まった。当時は、労働者の都市への集中は早くから進み、至るところに工場労働者の密集住宅地が生み出され、その多くはスラム化するという住宅問題が深刻化していた。イギリスは、スラム対策を衛生思想で解決しようと試み、ヨーロッパ諸国やアメリカ、日本に強い影響を与えた。

イギリスの代表的な制度として、「公衆衛生法」（1848年）、「職人・労働者住宅改良法（クロス法）」（1875年）、「労働者階級住居法（統合法）」（1890年）などがあり、そこでの衛生再開発の理念は、人道的、社会改良的立場に立つ人権擁護の思想であり、スラムの解消が強い公共責任の対象となった。その手法は、強制収用によるスラム・クリアランスであった。

しかし、19世紀の欧米は、まだ自由主義の時代であって、衛生問題に関しては強硬な対応をしたが、社会全体、特に都市問題全般に関しては、警察規制による最低限の対応を行う「消極的都市計画の時代」であった。19世紀末から20世紀初頭にかけて先進諸国で成立したスラム改良の再開発政策は、その後各国で積極的に展開されるようになった。

1930年代のアメリカのニューディール政策は、ケインズ主義に基づき、国民経済的観点から再開発政策に幅広い公共介入をする手掛かりを与え、第二次世界大戦後の戦災復興と経済回復期における再開発の基礎を築いた。「1937年住居法(Housing Act)」では、スラム・クリアランスを実施する自治体に対して連邦政府から補助金が与えられ、スラム・クリアランスの跡地には黒人や少数民族等の低所得者階層用の公営住宅が建てられた。しかし、失業等が原因で、公営住宅は居住者によるバンダリズム(vandalism)によりスラム化した。

こうして、アメリカの再開発問題は、衛生問題だけでなく、人種問題に最も本質的な根拠があることが明らかになってきた。

一方、1919年のプロイセンのワイマール憲法は、自由主義体制から現代資本主義体制へ移行する中で、それ以前の自由主義の風潮の中で「所有権は義務を伴う」という憲法規定を行っており、同時に幅広い公共介入が可能で、それは国民経済への寄与という、先のニューディール政策と並ぶ近代都市計画制度のメルクマールになった。

2. 地区再開発（1940年代～1950年代）

第二次世界大戦後の再開発政策は、1950年代ぐらいまでは、戦災復興と経済の回復という時代の要請に応えるものであった。

アメリカでは、「1949年住居法」により官民の役割分担による「ライトダウン (writedown) 方式」が導入され、戦前の衛生再開発手段としてのスラム・クリアランスから「地区再開発 (redevelopment)」という土地利用的概念に発展していった。また同法により、連邦補助金との絡みで初めて自治体に「地区再開発」と「ジェネラル・プラン (general plan)」とを関連づけることが求められ、都市の全体計画への利益を地区再開発の公共性の範疇に取り込もうとした。しかし、このようなスクラップ・アンド・ビルド型の再開発は膨大な資金が必要であるため、連邦の財政状況が悪化し、1950年代の半ばには政策転換を余儀なくされた。しかし、スラム改良から地区再建の再開発へという政策転換は、これまでの公共性の概念を改革し、日本やヨーロッパに大きな影響を与えた。

その後の「1954年住居法」では「アーバン・リニューアル (UR : urban renewal)」の概念が導入され、再開発の対象地域が「スラム」から「荒廃地区 (ブライト、blighted area)」や「不良地区 (deteriorated area)」にまで拡大され、地区再開発がより広範に取り上げられるようになった。再開発の手段に「地区修復 (rehabilitation)」「地区保全 (conservation)」が加えられて、再開発をより経済的に進めるために、スラムのような決定的に悪い状態に移行する前の市街地への「予防的再開発 (preventive renewal)」という概念が導入された。

地区再開発は、その課題が都市欠陥の除去にあることから、衛生、健康、安全などの都市問題から住宅不足、貧困問題等に関わっている社会的弱者の救済に広げられた。特に、アメリカの再開発にとっては、衛生問題だけでなく、絶えず失業の状態にある黒人や少数民族等の人種差別問題が最も本質的な部分であることが次第にわかってきた。

また、地区再開発では、強制収用されたスラム等の跡地には公営住宅等が建てられたが、そのような場所は都心部にあるため、極めて効率性の高い土地利用に変わりうる可能性もっていた。そこで、次第に立地に相応しい都市機能更新、土地利用の合理化、土地の高度利用がうたわれるようになり、高級民間住宅、業務商業ビル、ホテルなどに利用されていった。これらについても新たに再開発の公共性に加えられていったが、アメリカでは都市再開発政策の目標と結果があまりに乖離したため、このことが1960年代の都市再開発論争の火種になっていった。

一方、イギリスでは「1947年都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act)」により、戦後いち早く「開発価値の国有化」によって土地利用に対する公共性の拡大と私権への社会的制限が徹底的に強化され、すべての土地利用は「開発規制 (development control)」の範疇に加えられていった。その中で「総合開発地域 (CDA : comprehensive development area)」制度が創設され、その計画を実現するための一般的目的のために土地の強制収用が行うことができるようになった。この再開発手法は、戦前のような劣悪地区だけを対象に除却して対応していくのではなくて、ある一定の広がりをもつ再開発予定地区を「開発計画 (development plan)」の中で指定し、総合的な地区計画に基づいて段階的にスクラップ・アンド・ビルドしていく総合一体性という観念に基づくものであった。また、スラム・クリアランスの後の「あふれ人口 (overspill)」をニュータウンへ移すことにより、ニュータウンと既成市街地の地区再開発が連携しあうという計画的な再開発の方向に展開していった。その後の「1957年住居法」では「クリアランス地域」の基準が緩められ、最終的には2戸以上の居住不適格住居の集合という極めて手段的概念にスラム改良が転化していった。

なお、フランスでは、1958年に「市街地再開発に関するデクレ」が制定されるが、これに基づいて行われたパリの再開発地区は、アメリカの戦後の再開発手法を後追いするようにパリ市街に超高層建築を持ち込んだ。しかし、その景観や事業はパリ市民だけでなく国民全体から根強い反発や批判の対象になった。

3. 地域再開発 (1960年代)

1960年代のアメリカでは、スラム等の物理的な環境を回復しても必ずしも再開発問題が解消されないという経験が深刻に受け止められた。例えば、戦前における経験として、スラムの後に公営住宅を建設しても、雇用の問題が解決されない限り環境問題もまた悪い方

に逆戻りしてしまう。また、戦後の地区再開発も、物理的な環境の回復が重視されすぎたため、社会政策としての再開発政策が軽視され、結局、再開発問題は解決されなかった。このような認識から、「1949年住居法」による連邦再開発への批判が起こり、深刻な再開発論争が起こった。その結果、アメリカの再開発は、1960年代に、一方では極めて総合的な社会政策としての再開発と、他方では市場原理を最大限生かした開発型の再開発へと2層分化し、とりわけ、前者の場合には「1959年住居法」を起点とする一連の住居法において「コミュニティ・リニューアル（CR：community renewal）」という政策に転換していった。

コミュニティ・リニューアルにおいては、それ以前の「衛生」「計画的土地利用」という再開発の概念から、より社会経済的な問題に拡大していき、人口5万人以上の都市に「コミュニティ・リニューアル・プログラム（CRP：community renewal program）」の策定を義務づけて、雇用問題、低所得者の教育問題、福祉問題等、地域レベルの政策課題にコミュニティレベルで対応していくという体制を築いた。こうして、アメリカの都市再開発政策は、物的、経済対策的な地区再開発プロジェクト主義から総合福祉的な地域再開発の方向へ転換した。

地域再開発は、総合福祉的な政策であったが、アメリカでは、そのことが再開発問題をより都市レベルで取り上げるという「シティー・ワイドの地区対策」に変えていった。この問題は、都市の個々の再開発課題を都市全体の問題と関係づける都市再開発基本計画の一つの類型になっていく。いわゆる、全域的な市街地環境評価のもとに審査される「地区対策図（treatment plan）」が確立され、再開発の「必要性」の有力な根拠となった。日本ではこれが、その後の都市再開発方針という現在ある制度の一つのモデルとなったとされている。

アメリカでは、1960年代の半ばにかなり大胆な政策変更が行われた。連邦政府の中の戦前からの組織が改革されて、1965年に「住宅・都市開発省（HUD：Department of Housing and Urban Development）」が創設され、都市問題の解決のために多面的な政策がとられた。例えば、連邦補助金付きの各種プログラムを拡大して必要な再編成を行い、従来の再開発に対する全面的な援助から自治体や州のモデルとなる事業を指向するようになった。その最初のプログラムは、「モデルシティ・プログラム（model cities program）」である。

一方、西ドイツでは、1971年の「都市建設促進法」で、計画策定への住民参加の改善や再開発による生活への影響に配慮するため「社会計画（ゾチアルプラン、sozialplan）」という考え方が導入され、総合福祉的な政策体系が確立された。

こうして、1960年代は、「再開発の社会化」の理念が、ヨーロッパを含めて欧米の大きな流れの一つになった。しかし、1960年代後半は、アメリカと西欧諸国では都市再開発の政策課題の差別化が進行した時代でもあり、西欧諸国では、戦後のアメリカの都市再開発の影響から次第に離脱するようになった。また、1965年のヨーロッパ記念物保護年などを契機に、西欧の伝統的都市景観や市街地の空間構成への回帰が次第に大きな潮流になっていった。

4. 住環境改善・地区保全（1950年代後半～1970年代以降）

アメリカでは、1950年代に「予防的再開発（preventive renewal）」の概念が生まれ、地区修復と同様に、地区保全が導入されたが、これは、直接的には連邦政府の再開発補助金に対する財政上の事情から取り上げられたものであり、再開発の経済性への要請に対応したものであった。また、「1954年住居法」でアーバン・リニューアルの概念が導入され、修復・保全制度が創設されたことは既に述べた。その後「1965年住居法」による「集中的住居条例執行业（HCE：housing code enforcement program）」を核にした住宅地の総合改善や、「1974年住宅・コミュニティ開発法（Housing and Community Development Act）」に基づく「地域開発総合補助金（CDBG：Community Development Block Grant）」による住宅修復（rehabilitation）へと変化していった。こうしてアメリカの場合は、1960年代後半からは住宅改善が住環境改善の中で重要な位置づけをされるようになった。

一方、ヨーロッパでは1960年代に入って、前述の1965年ヨーロッパ記念物保護年を契機とする都市の歴史的資産や伝統的な街並みの景観に対する再評価と同時に、アメリカ型再開発の踏襲への反省が生じた。イギリスでは1960年代半ばまでスクラップ・アンド・ビルド型の手法のみであったが、「1967年シビック・アメニティ法（Civic Amenities Act）」による「保全地域」制度が「1971年都市・農村計画法」に組み入れられ、歴史的街並みの中心市街地などで適用された。一方、1960年代から住宅改善を地区の環境改善に結びつけていこうとする中央政府の働きかけがあり、「1969年住居法（Housing Act）」で「一般的改善地域（GIA：general improvement area）」が制度化された。この制度は、従来のスラム・クリアランスでは対処できない「たそがれ地区（トワイライト・エリア、twilight area）」を課題として浮上させ、それらを「細胞的更新（cellular renewal）」方式で広く再開発を行おうとしたものである。こうした政策手法の理念はアメニティの改善であるが、この手法によって不適格住居の除去から改善によるストックの活用・再生に大きく比重が移って

いった。

フランスでは、アメリカ型の大胆なスクラップ・アンド・ビルド型の再開発が1960年代ぐらいまで盛んであったが、その後大きく反省期に入った。特に、1962年に歴史的環境を守りうる再開発を推し進めるため「不動産修復地区と保全に関する法律（マルロー法）」が制度化され、「保全地区」と「不動産修復事業」の制度が生まれた。この不動産修復事業は、より一般化されて、1977年の通達による「住環境改善プログラム事業（OPAH）」となり、一般的な住環境への改善型再開発を可能にした。これによって、歴史的街並みのための「保全地区」と一般的な住環境改善事業へ分化していった。

一方、西ドイツの再開発手法は、1971年の「都市建設促進法」成立時までは、連邦レベルにおいて特定の再開発制度がなかった。それまでは、市町村が「地区詳細計画（Bプラン）」と「土地整理」の手法を活用して衛生上、安全上問題のある局地的な劣悪環境を対象として独自に行うものであった。そして、1971年法は、再開発の対象をより広げ「社会計画（Sozialplan）」などの合理的再開発手法を明示するとともに、市町村の再開発事業に対し、幅広く連邦援助を与えることとなった。しかし、オイル・ショック後に、西ドイツの各都市では、極端な財政負担を必要としない、より経済的な都市再開発への指向が高まり、いわゆる修復・改善型再開発への需要が生じた。そして、「1976年住宅近代化促進法」が制定され、住宅の単体修復と地区の環境改善が可能となった。また、同年には「連邦建設法」が改正され、Bプランに建築の修復命令や取り壊し命令などの実現手法が加えられた。なお、西ドイツでは、地区保全については歴史的地区を対象とする記念物保護制度があり、これが一般的な地区保全においても用いられ、都市計画の一般制度であるBプランに組み込まれて用いられている。

地区保全は、アメリカで起こった良好な住環境の劣悪化防止としての保全と、西欧で起こった歴史的価値のある建造物群や街並みの保全の二つのタイプがある。その後アメリカでは、都心部での歴史的建造物等は、「開発権の移転制度（TDR：Transferrable Development Rights）」という別々の制度に発展していった。保全から一般的住環境改善へ移行したのはフランスとアメリカであったが、その動機は、この両国では全く異なるものである。一方、保全と住環境改善が全く別個の存在であるのは、イギリス・西ドイツである。このように、保全・修復・改善等の手段を再開発で取り上げた動機は、アメリカとヨーロッパでは大きく異なるが、いずれも、その後のオイル・ショックの著しい影響もあって、戦後初期の土地利用型・高度利用型の再開発は大きく後退することとなった。

5. 経済開発（1970年代後半～1980年代後半以降）

（1）インナー・シティ政策

先進工業国は、1970年代半ばのオイル・ショックによって一様に劇的な経済変化にさらされたため、従来の都市政策は構造的な転換を余儀なくされた。欧米の大都市では、それ以前から脱都市化現象や衰退傾向が顕著で、インナー・シティ問題が深刻に受けとめられていた。そして、オイル・ショック以降は、スクラップ・アンド・ビルド型の再開発は影をひそめ、財政に負担のかからない改善型再開発に傾斜していった。

特に、イギリスのかつての工業都市では、物的、社会経済的空洞化が深刻化し、都心地域では不況、物価高などから産業の衰退・失業者の増加・居住環境の悪化を生み、インナー・シティ問題が深刻化した。さらに、貿易問題、財政赤字問題も絡んで、経済不況が産業構造の転換をもたらし、雇用調整問題等の大きな社会問題を生み出した。こうして、都市内部の地域経済の活性化が緊急な課題として政治的にも受け止められ、都市再開発がその一環として取り上げられるようになった。

1977年に発表された「都心地域政策白書（Policy for the Inner Cities）」に基づき、1978年に労働党政権下で「都心地域法（Inner Urban Areas Act）」が制定され、インナー・シティの企業活動の活性化を図るために、経済的社会的衰退の著しい都市をもつ特定の自治体に対して、経済開発のための補助・融資等を行う財政的権限が強化された。

また、サッチャー政権は、「1980年地方政府・計画および土地法（Local Government, Planning and Land Act）」を制定して各種の規制緩和を行うとともに、「都市開発公社（urban development corporation）」の創設、「企業地域（エンタープライズ・ゾーン、enterprise zone）」の指定など、インナー・シティ問題に対して極めて積極的な取り組みを見せた。都市再開発政策が都市の地域経済の活性化に関与するという構図は、かつての都市再開発では見られなかったことである。

アメリカにおいてもイギリスと同様にインナー・シティ問題が深刻化しており、都市部の民間再開発を促進するため、ゾーニングの規制緩和や補助金・税制等の資金面でのインセンティブを付与する政策がとられた。その一つが「1977年住宅および地域開発法（Housing and Community Development Act）」による「都市開発事業補助金（UDAG：Urban Development Action Grant）」である。この制度は、臨海部開発をはじめとして、地域活性化と民活都市再開発の面で大きな効果をもたらしたが、財政事情により現在は連邦

予算がついていない。また、先に述べた 1974 年に創設された「地域開発総合補助金」は、個別の補助金を統合し、良質の住宅供給、居住環境整備、コミュニティ活性化等を目的として、一括自治体に交付されるものであるが、レーガンの新連邦主義の現れとして積極的に推進された。

（２）民間活力の活用・誘導

1980 年代に入ってから、日本と西ドイツを除く各国は、貿易赤字・財政赤字・国内不況に悩み、特にアメリカ・イギリスを中心として、公的部門に民間企業の活力を導入することや、公的インセンティブによる景気回復のための民間投資拡大の誘導政策がとられた。

例えば、アメリカではカーター政権時代に「パブリック・プライベート・パートナーシップ（官民協調体制）」がうたわれ、さらにレーガン政権になってからレーガノミックスといわれる減税をインセンティブにした政策がとられている。特に、アメリカの土地利用規制における非ユークリッド・ゾーニング化は、インセンティブ・ゾーニングをはじめとする独特の誘導再開発手法を編み出し、大都市都心部での民間活力の活用・誘導を可能にした。経済開発への強い期待は、再開発プロジェクトそのものが成立することを狙いとするプロジェクト主義都市計画論とでもいえる考え方を浮上させたといえる。

一方、イギリスでは、サッチャー保守党政権となると同時にアメリカ流の大胆な政策が取り入れられ、イギリスの伝統的な計画主義の緩和や地方行政改革が行われた。さらに、「1980 年地方政府・計画および土地法」に始まる一連の政策では、「アーバン・プログラム（Urban Programme）」による財政援助を強化し、総合民活施策を打ち出した。1982 年に導入された「都市開発補助金（UDG：Urban Development Grant）」は、民間部門の投資を引き出すプロジェクトに対して補助することにより、インナー・シティの経済的、物理的再生を図ることを目的としたものである。また、1987 年には「都市再活性化補助金（URR G：Urban Regeneration Grant）」が導入され、企業の申請により環境省が直接民間プロジェクトに対して補助や融資を行う政策が取り入れられた。

（３）都市の成長管理政策

オイル・ショック後、各国では、経済の変動と都市政策の強いつなかりに直面し、その結果とった民活都市政策がもたらした地価高騰や過密の弊害などに伴う住民生活や都市環境への影響の対応に追われた。

こうした中で、アメリカの有力な自治体は、1980年代に入って、自ら都市を守るという姿勢に転じ、主体性をもって都市空間や住環境の管理を行い、都市再生のあり方を大胆に模索するようになった。そして、都市や地域の成長や衰退を計画的にコントロールして経済の発展を生活の向上に結びつける政策を採用するところが現れた。このような政策の一つとして導入された概念が、開発の「リンケージ」である。

リンケージは、経済のソフト化等の産業構造の転換によってもたらされたオフィス需要などの新しい成長のエネルギーを、住宅・雇用・教育問題・地域経済の活性化等の政策とリンクさせる（結びつける）ことによって、本来公共責任で行わなければならない政策を補完しようとするものである。また、リンケージと関連して、都心地域の住宅政策に「アフォードブル・ハウジング (affordable housing)」という概念が生まれた。これは、地価・家賃の高騰等によって中低所得者階層のための住宅の確保が困難となったため、これらの人々のための住宅の確保をオフィス開発とリンクさせることによって、開発を行う民間企業に住宅供給等を義務づける試みであって、ボストンやサンフランシスコ等の有力な自治体で行われた。なお、サンフランシスコでは、このリンケージ・プログラムよりもさらにドラスチックな成長管理政策としてのオフィスビルの総量規制が 1986 年に住民投票により可決され、「都心計画 (Down Town Plan)」に基づいて行われている。

イギリスでもサッチャー政権の民活により、地価や住宅価格、家賃の高騰が起り、住宅事情が急速に悪化しているが、現状ではリンケージという政策は見られていない。一方、日本でも、欧米とは比較にならない地価高騰を背景として、一般サラリーマンの住宅取得の困難化が問題となっており、都心の一部の区では住宅付置義務指導要綱等により事務所や業務ビルに一定の住宅の確保を義務づけるところが出てきた。しかしこの場合の動機は、都心部の人口減少対策であり、アメリカの例と若干性質が異なっている。

〔注〕

- (1) (財) 河中自治振興財団『既成市街地のリニューアルと計画手法に関する研究』
- (2) 宮澤美智雄「既成市街地の再開発問題 —— 経緯と展望」『第 10 回都市計画シンポジウム論文集』 都市計画学会
- (3) 五十嵐敬喜「都市と公共性の再編成」『公共性の政治経済学』自治体研究社

〔表〕 欧米の都市再開発政策の変遷と類型

類 型	課 題	目 標・理 念	手 法 (例 示)
衛生再開発	都市欠陥の除去 過密・スラム 住宅対策	人 権 衛生、健康 社会的弱者	スラムの払拭 強制収用 公営住宅 ニューディール政策
地区再開発	都市欠陥の除去 スラム ブライト 戦災復興 経済回復	総合的再開発 都市機能更新 合理的土地利用 土地の高度利用 公共施設 都市構造改変 防災 予防的再開発	総合開発地域 (CDA) スラム・ブライトの払拭 スクラップ・アンド・ビルド方式 ライトダウン方式 ジェネラル・プラン (都市基本 計画) との関連づけ アーバン・リニューアル
地域再開発	地域社会の社会 経済的物的再生	社会福祉、雇用、教 育など 総合福祉的政策 市民参加型都市計画 再開発の社会化	シティー・ワイドの地区対策 コミュニティ・リニューアル 都市再開発基本計画 モデルシティー・プログラム 社会計画 (ゾチアル・プラン)
住環境改善	たそがれ地区 (トワイライト ・エリア)	再開発の経済性 予防的再開発 アメニティの改善	修復・保全 改善型再開発 (地区改善) ストック活用 住宅改善 セルーラル・リニューアル
地区保全	良好な住環境の 転落 歴史的街並みの 崩壊	歴史的価値の保全 良好な住環境の保全	保全地域 TDR (開発権の移転)
経済開発	インナー・シテ イ問題 公共部門の赤字 (財政赤字) 不況対策 内需拡大 地と図の調整 地高騰下の住 宅問題	地域活性化 民活再開発 官民の連携 (パート ナーシップ) プロジェクト主義都 市計画論 都市の成長管理 アフォーダブル・ハ ウジング	企業地域 (エンタープライズ・ ゾーン) 都市開発公社 誘導地域性 (インセンティブ・ ゾーニング) 民間活力の活用・臨海部開発 戦略計画 都心リンケージ ダウン・ゾーニング インクルージョナリー・ゾーニ ング

(資料) 目端康雄「都市再開発政策理論の変革」『第10回都市計画論文集』を基に一部追加

第3章 フランスの都市再開発政策

第1節 土地所有権の概念と都市計画制度

1. 土地所有権の概念

フランスの土地所有権の概念は、ローマ法の伝統を強く受け継いでおり、所有権の不可侵性・排他性・絶対性を要素とする「絶対的土地所有権」の観念を基本として論理構成されている。したがって、これに対する制約は、相隣関係などに由来する「内在的制約」に限られ、公共の福祉、公共の目的等に基づく制約は極めて例外的になるとされている。

所有権の自由は、フランス革命以来の憲法上の大原則であった。

例えば「人および権利の宣言」（1789年）第17条は、「所有は侵すことができない神聖な権利であるから、いかなる者も、適法に確認された公の必要が明白にそれを要求する場合で、かつ、正当かつ事前の補償の条件のもとでなければ、それを奪われることがない」と規定している。

これを受けたフランス民法第544条は、「所有権は、法律または規則によって禁止される使用をしない限り、最も絶対的な仕方でも物を収益し、処分する権利である」と定めた。また、第552条では、「土地所有者は、地上および地下の所有権を含む。土地所有者は、その土地上で、自ら適当と判断する植栽および建築のすべてを行うことができる」と規定している。

これは、明らかに建築の自由を擁護した規定といえ、土地所有権の絶対性を表現したものといえよう。しかしながら、このような絶対的土地所有権の行使は、土地の投機をもたらし、望ましい土地利用を阻害する性質をもっている。

そこで、フランスでは適正な土地利用を促進するために都市計画法制や土地法制が整備されるに至り、また、土地所有権の絶対性を克服する手段として公的土地取得制度等も整備され、建築権は所有権から分離されて市町村の管理下に置かれた。

こうして、フランスでは、土地の利用を優先させる政策が行われるに至っている。

2. 都市計画の体系

(1) 指導スキーム（SD）と土地占用プラン（POS）

① 概説

フランスにおける現在の都市計画の体系は、1967年「土地利用の方向づけの法律」で導入された。そこでは、従前の一元的な都市計画プランが改められ、通常複数の市町村を含む市街地圏レベルのマスタープランである「整備・都市計画指導スキーム(SDAU)」と、市町村レベルの土地利用計画である「土地占用プラン(POS)」との2段階の計画体系となった。SDAUは、関係地域の整備の基本的方向づけを定めるマスタープランであり、国土整備政策とPOSその他の具体的な土地利用計画とを媒介する役割を担う。他方、POSは、SDAUの枠内で個別的な土地利用計画を定める。

SDAUとPOSの二元化によって、「国土整備計画→SDAU→POS」という計画ヒエラルヒーが形成されて、国土整備と都市計画が有機的、体系的に結合された。さらに、都市計画に時間的な観点が導入され、都市計画に関する国、市町村、関係住民等の権限と責任の関係が整序され、マスタープランにおける柔軟性と土地利用計画の厳格性を両立させるようになったといわれている。

SDAUは、1983年に「指導スキーム(SD)」と改称された。なお、SDとPOSはいずれも策定権限が同法によって市町村に属することとされた。実際に私人の権利を規制するものとして重要なのは、POSである。

② 指導スキーム(SD)

SDは、通常複数の市町村を含む市街地圏レベルにおいて、地域整備の基本的方向づけを定める中・長期のマスタープランであり、都市地域、農業地域等の全体的な土地利用区分、新市街化区域と再開発区域、森林緑地計画、交通計画、公共施設計画等を定めたものである。SDは、一般的には私権を直接に制限するものではなく、行政庁の都市計画・都市整備に関する活動に対する規範としての意味を持っている。

③ 土地占用プラン(POS)

一方、「土地占用プラン(POS)」は、市町村の全域若しくは一部又は数市町村について、具体的な土地利用形態を規定する詳細な計画であり、SDの内容を具体化する機能をもつ。POSは、SDがない場合でも策定できるが、SDがある場合は、その基本方針の枠内で策定されなければならない。

POSは、対象市町村において、各種の用途地域及びそれぞれの区域についての「土地占用係数(COS)」の設定、建物の配置・高さ・外観、駐車施設、空地、接続道路、上下

水道施設等についての規則が定められ、土地利用規制を行う。ここで定められた土地利用計画に合致しない建築には、建築許可が与えられない。ゾーニングを基本とするという意味では、日本の都市計画区域の設定と市街化区域・市街化調整区域の線引きに近い制度であるが、規制の強さと詳細さの点で全く異なる。なお、POSに定める事項のうち、最も重要な規制手段は、用途地域とCOSである。

制度創設当初のPOSにおいての問題点の一つは、そのゾーニングと土地利用規制が、「協議整備区域（ZAC）」という開発事業実施区域の指定によって適用除外となることであった。ZACは、それまで公的主体によって実施されてきた大規模宅地開発の領域に民間資本を導入することを目的として、1967年の「土地利用の方向づけの法律」によって創設された制度である。この適用除外によって、本来であれば開発が不可能な地域の開発が可能になるため、大資本による先行的土地取得から特例的な開発許可を得る例がしばしば見られた。しかし、1976年にはZACはPOSにおける「都市区域（U区域）」又は「NA区域」においてでなければ指定できないよう改革が行われ、このような抜け道が封じられた。

POSは、1970年代の終わりごろまでは基本的に都市部のみを対象にしていたため、その設定件数はそれほど顕著な伸びを示さなかった。しかし、1980年代に入ると、POSの設定は大幅に伸び、1986年現在で、総数で9,482、関係する人口4,076万人（総人口の75%）、関係する対象面積16万km²（本土面積の29%）にまで達し、この時点で農村部を含む全国土を対象とするものに性格を変えた。このようなPOSの増加の理由として、1983年にミッテラン社会党政権のもとで、この領域での地方分権化が行われ、それまで国に帰属していた都市計画権限が市町村に移されたということが挙げられる。

フランスの行政組織の基本構造は、県と市町村の2層制であるが、ナポレオン以来、伝統的に強固な中央集権的な構造が続いていた。そのため市町村に対しては中央政府から任命された県知事による後見的監督によって地方行政の統一性が確保されていた。しかし、1981年に大統領になったミッテランは、主要な選挙公約であった地方分権化を進め、伝統的な地方制度の変革に着手し、これまでの政権がなし得なかったような改革を都市計画・都市整備の領域で行った。

また、同時に、POSを策定していない市町村においては、既に市街化をされている地域の外に建築することは原則として禁止された。これは、「計画なくして開発なし」の原則の採用であり、POS策定への単なる誘導措置を超えて、従来の所有権観念を覆すような

重要な改革であった。このようなPOSの一般化によって、無秩序な開発と土地投機の余地も次第に狭められている（第4節参照）。

（2）用途地域

POSの定める基本的な用途地域としては、「都市区域（U区域）」と「自然区域（N区域）」があり、そのそれぞれについてさらに区域をいくつかに分けて、文書で詳細な土地利用規制が定められる。POSは、市街地や将来の開発予定地域だけでなく、農用地も含めた市町村の全域をカバーしている。

都市区域（U区域）は、「既存又は実現途上にある公共設備の能力が、直ちに建築物の受け入れを可能としている区域」であり、パリ市では16の用途地域に細分類されている。都市区域（U区域）に開発を予定している農用地が含まれることもありうるが、日本の市街化区域のように多くの農地は含まれていない。

自然区域（N区域）は、次のとおり四つに分けられる。

① NA区域

POSの変更、協議整備区域（ZAC）の設定又は分画の実現により、将来市街化される区域

② NB区域

部分的に公共施設が存在するが、公共設備拡充の予定がなく、すでに建物が存在している通常自然区域

③ NC区域

優良農地又は地表若しくは地下の資源等保全されるべき自然資源の存する区域

④ ND区域

災害若しくは公害の存在又は景観若しくは生態系上の価値を理由として保全されるべき区域

NA区域は、将来の市街化予定区域であるが、当面は事業計画が存在せず、建築が厳格に規制されている。NC区域やND区域では建築は原則として禁止されている。

（3）土地占用係数（COS）

日本の容積率に該当するのが、「土地占用係数（COS）」である。フランスでは日本と異なり、同一の区域に、建物の用途別の容積率が定められる。これによって、区域ごとに

都市づくりの方向を規定している。〔表〕は、パリ市のゾーニングとCOSの状況を示している。

〔表〕 パリ市の用途別容積率（COS）（1976年パリ市のPOSによる）

区 域	住宅・商業・共用施設	事 務 所	工 業
U A（業務地域）	3.0	1.5	2.0
U C〔複合機能地域〕 （歴史的地区）	2.7	1.0	2.7
（モンマルト地区）	2.7	1.0	2.7
（ビュット・オ・カーユ地区）	1.8	—	1.8
U F（金融地域）	3.5	3.5	3.5
U H（住宅優先地域）	2.7	1.0	2.0
U I（工業地域）	—	—	3.5
戸建て住宅地域	—	—	—
区 域	住 宅	事 務 所	工業・商業・共用施設
U M〔用途混在地域〕 （周辺地区）	2.7	1.3	3.0
（製造卸商業地区）	2.5	1.3	3.5
（住宅優先地区）	2.0	1.0	3.5
（住宅抑止地区）	1.5	1.0	3.5
（国鉄用地地域）	—	—	—
U R〔住居専用地域〕 （住所専用地区）	2.7	—	2.7
（16区商店街）	2.7	—	2.7
（事業地域）	—	—	—

（資料）（財）小林国際都市政策研究財団『欧米における都市開発制度の動向』

例えば、U A区域（業務地域）では、第3次産業の立地範囲を限定し、かつ、住宅建設を促進する目的のもとに、住宅を建設する場合は容積率 3.0（300%）、事務所建設の場合

は1.5（150%）、工業の場合は2.0（200%）というふうに定められている。また、複合機能地域のうち歴史的地区については、機能の混在を維持しつつ建物の修復、改善を行うという目標のもとに、住宅については2.7（270%）、事務所については1.0（100%）、工業については2.7（270%）となっている。

このように、COSの数値いかんによって、建築の誘導や制限を行うことができるわけであるが、一般的にあって、パリ市のPOSではきめの細かい用途地域指定をした上で、COSによってその大多数の地域について、住宅用建物に事務所用建物より格段に高い容積率を認めることにより、住宅建設の促進と第3次産業の立地の制限を行っており、生活の質や住環境を重視する都市計画規制の実効性がうかがえる。

第2節 都市再開発の目的と理念の展開

1. 非衛生街区刷新型再開発（1950年代）

（1）前史

パリの既成市街地の改造は、18世紀以来、都市計画の大きな課題として認識されてきた。個人の建築の自由に関する公的介入は1810年に始まったが、続いて1852年に策定された建築線の尊重と建築制限に関する規則は、中央政府がパリ市に対して、「公共の安全と衛生に効果をもたらす」新しい道路の建設のための土地収用を実施する権利を与えた。

この規則に基づいて始まったオスマンのパリ改造事業は、既成市街地の街路の新設を中心として、大量の不動産の収用を伴って行われたが、高額な補償が行われその行き過ぎが社会問題にもなった。改造事業は、市街地の都市構造を変え、居住者層の変化をもたらした。しかし、事業対象地の外では過密化・建物の老朽化の問題をかかえる地区が存続していた。

19世紀後半以降、鉄道網の発達とともに、大都市では郊外化が進んだ。郊外の開発は、民間の画地分譲行為によって行われ、今日の郊外とほとんど同じ範囲にわたって一戸建て住宅地が形成されていった。投機的な画地分譲行為もあり、不良分譲地も生み出され、社会問題が生じた。しかし、公的主体は、これら画地分譲行為を規制する手段をほとんど持っていなかった。

20世紀初頭になって、私有権の保護を主張する人々と都市計画事業用の土地収用等のための自治体のプライオリティを主張する人々との間で論争が生じたが、最終的には、不衛生を理由とした土地収用に関する法律が1919年に施行された。既成市街地に関しては過密・老朽地区の衛生問題が指摘され、特に問題となる「非衛生街区」にパリの17の街区が指定された。非衛生街区の取り壊しは都市政策上の課題となっていたが、一部の収去が第二次世界大戦前に行われただけで、大部分は戦後までそのまま放置されていた。

なお、1943年には都市計画法等の戦前とは異なる土地立法の発展が見られたが、それらは基本的には個々の特定の問題に対する対応の域を出ないものであった。

（2）市街地再開発事業の開始

戦後初期のパリにおける住宅政策上の課題は、当面する絶対的住宅難に的確に対処するために、可能な限り大量の住宅を供給することであった。そのために公的資金が投入され

たが、限られた資金で大量の住宅供給を行うために、住宅の立地は地価の低い都市郊外部に集まり、既成市街地の再開発に投ずべき公的資金の余裕はなかった。

フランスの戦後の再開発は、1955年の非衛生住宅撤去事業に始まるが、それは、パリ市やパリ市適正家賃住宅公社等の公的機関を実施主体とする非衛生街区の収去・刷新（スラム・クリアランス）をその目的としていた。この時期の事業は、概してその規模が小さく（合計13地区で面積約41ha、平均3.2ha）、収去された後に建築されるのは基本的に住宅であり、事務所や大規模な商業スペースの建設はほとんど行われなかった。住宅は、国の資金的援助を受けた「適正家賃住宅（HLM）」を中心とする社会住宅が大部分を占めていた。この時期の再開発事業は、旧住民のこれら社会住宅への再入居が意識的に追求され、後の事業と比較すると生活的再開発の論理が優先していた。

2. 都市改造型再開発（1960年代～1970年代前半）

（1）市街地再開発による都市構造の再編

第5共和制に入ると、それ以前とは再開発政策の性格が大きく変容した。すなわち、1958年に導入された市街地再開発事業の制度では、従来の非衛生住宅の刷新に加えて、都市構造と都市機能の再編が市街地再開発事業の目的とされ、後者がより重要であるとされた。

この再開発政策の変容の背景には、国土政策の転換があった。すなわち、1950年代の国土政策は、パリと地方との格差縮小を目標として、パリの諸機能の拡大抑制と地方分散を目指していた。しかし、1958年に成立した第5共和制期ゴーリスムの国土政策のもとでは、パリとパリ首都圏の経済発展は、EC内部でのフランスの地位（とりわけヨーロッパの首都としてのパリ）を確保していくために不可欠であると考えられた。そして、そのようなパリの役割を十分に発揮させるためには、パリの都市構造を改変し近代化すること、より具体的にはパリの商業機能と事務所機能を強化し、パリを第3次産業を中心とした近代的な中枢都市に造りかえることが必要であり、市街地再開発はそのための手段と位置づけられた。

事実、1962年から実施されたパリ市の基本的都市計画文書である「パリ市都市計画指導プラン（PUD）」は、これを具体化して、歴史的建造物が集積している都心部についてだけはその保存・修復の対象とするが、パリ市の全面積の約7分の1（1,500ha）に及ぶ区域については徹底した再開発を行うという方針を提示した。

このように、1960年代型の再開発は、全体的な国土政策と経済政策に従属した経済的再

開発であった。その事業区域が、住宅の非衛生性と居住環境の劣悪性が問題となっている都心部よりも、前近代的な小工業や手工業が残り大規模な商業機能や事務所機能の比重が小さく土地利用度の低いパリ外縁部に集中していることにも、市街地再開発を主導する論理が非衛生街区対策から都市改造へと転換していったこの時期の性格がよく示されている。

都市改造の手段として市街地再開発事業が行われる場合には、旧街区は完全に収去され、その後に新しい都市機能をもった新街区が創出される。しかし、このような再開発の推進は、新街区と旧街区との間に著しい断絶と、その帰結としての都市構造の不均衡をもたらした。すなわち、この時期の再開発事業により創出された新街区は、景観や建築様式の面で旧街区の伝統的な街並みを一変させただけでなく、街区の社会構造をも旧街区や周辺の街区のそれとは全く異なったものに変えた。

パリにおける伝統的建築様式は、道路に面して6～7階建ての中層集合住宅建物を、壁面を接して連続して建てていくというものであったが、このような建築様式に対して批判を展開したのがル・コルビュジエとその影響を受けた近代都市計画論者であった。彼らは、伝統的建築様式は日照・通風など衛生の観点からも問題があるとして、道路から後退し、隣接した建物からも離れた近代的高層建物を提示していた。

パリ市都市計画指導プラン（PUD）は、この考え方に立ち、それまでのパリの土地利用規制を、高度制限の緩和と斜線制限を導入するなど全く新しいものに改めた。この結果、再開発区域において従来の街区と断絶した高層建物が建築されただけでなく、それ以外の地域でも、街並みの調和を乱す高層建物が建築されるようになった。

さらに、新しい再開発方式は、街区の社会構造をも旧街区や周辺街区のそれとは全く異なったものに変えた。ほとんどの事業区域において、事業の実施後、旧街区の工業・手工業、小規模小売業等はほぼ完全に消滅し、代わって事務所・大規模な店舗等の第3次産業が街区の経済活動の中心となった。また、労働者や低所得者階層を中心とする旧住民も中産以上の高所得者階層に代わった。旧住民の地区内での転居や再居住の途は制度上では保障されていたが、再開発後の家賃水準の上昇や都市機能の変化は、結局、その街区からの旧住民の追い出しをもたらした。これらの再開発は、「住民追い出し型再開発」又は「ブルドーザー型再開発」といわれた。特に、イタリア地区、プラス・デ・フェト地区、ベルヴィル地区等の再開発では、従来の街区が一掃され、新たに周辺の景観と全く断絶した形で高層ビルが林立し、また、住民構成も全く変わってしまったため、住民はこれらの再開発に激しい抵抗を示した。

(2) 公的再開発から私的再開発へ

この時期の再開発で特筆すべきは、再開発の事業方式に関する変化であった。1960年代の半ばを境として、いわば「公的再開発から私的再開発へ」という大きな転換があった。

それまでの再開発は、1958年の「市街地再開発に関するデクレ」に基づいて、基本的に公的主体（市町村又はそれに準じる機関）によってその費用で行われていたが、事業は概ね赤字であり、それは最終的には国からの補助金で補わざるを得なかった。そして、再開発の規模が大きくなるにつれて、これまでと同じ方式を踏襲することはできなくなり、国の財政負担の軽減が図られるようになった。そこで採られた方針が民間資本の導入であった。イタリア地区、ベルヴィル地区等での再開発では、この方式が採用され、従来の街区が一掃された。しかし、赤字の事業をそのままの形で民間資本に押しつけることはできないため、インセンティブとして用意されたのが、都市計画規制の緩和と高い容積率の許容であった。

1967年の「土地利用の方向づけの法律」に基づいて制度化された「協議整備区域（ZAC）」は、このような適用除外の体系を法認したものであった。ZACには、事業がなお公共団体の責任にとどまる「公的ZAC」も存在するが、その中心形態は、整備契約によって委託を受けた私的開発主体の責任において事業が実施される「私的ZAC」である。市街地再開発事業が「私的ZAC」によって実施される場合には、都市改造という目的に加えて利潤の追求という目的が出てくる。ZACにおいては、既存の土地利用計画である「土地占用プラン（POS）」の適用を排除して、公共団体と私的再開発実施主体との間で協議に基づく「区域整備プラン（PAZ）」が定められるが、それは、私的再開発実施主体の利潤確保のために高い容積率を認めるものであることを当然に予定していた。

民間資本による再開発事業の帰結は、一般的には土地利用の高密度化・高層化であり、事業内容で言えば、住宅に対する業務床の優先と、社会住宅に対する高級住宅の優先であった。その結果、先に述べたとおり、旧住民は、多くの場合、都市構造の変化や家賃水準の上昇に耐えきれずに、その街区からの立ち退きを余儀なくされた。

3. 都市修復型再開発（1970年代後半～1980年代）

(1) 不動産修復事業の展開

1970年代に入ると、こうした再開発のあり方に対する疑問や批判が各方面から強く提起されるようになった。そして、再開発事業の財政問題やオイル・ショック以降の経済成長

率の鈍化も、大規模な「ブルドーザー型再開発」への反省を決定づける重要な契機となった。一言で言えば、それまでの高度経済成長対応型の大規模開発方式が反省され、むしろ高度成長から生じた歪みの是正と社会問題への対処が目指されるようになった。その結果、1970年代の半ばを境にフランスの再開発政策は、従来とは全く逆の方向へ大きく転換していった。新しい政策の方向は、既存の都市構造との調和と連続性を重視した「修復型再開発」への転換である。また、事務所・商業機能の重視という従来 of 再開発理念それ自体も、大きく変わっていった。

このような修復型の制度として、1962年の「不動産修復地区と保全に関する法律（マルロー法）」に基づく「不動産修復事業」がある。この制度の本来の目的は、歴史的、文化的価値の高い建築物を、その周辺の家並みを含めて修繕・保全することにある。すなわち、より積極的、包括的な文化財政策を志向するものであり、歴史的、自然的、文化的に価値のある建物、土地等を、単に現状凍結的に保存するのではなく、周辺環境をも含め一体性をもった地区の全体をとらえて、その本来の価値を發揮するために再生することを目的としていた。そのための手段として、「保全地区」と「不動産修復事業」が制度化された。

「保全地区」が指定されると「保全再生計画」が指定され、建築行為等の厳しい規制や一定の建築物については、修復又は取り壊しの義務が生ずることになる。「不動産修復事業」は、文化財的な価値の高い古い建物を修復し、内部を近代化して必要な公共施設を整備することによって地区の雰囲気や環境を保全しつつ、良好な居住環境として再生するものである。

しかし、この制度は、歴史的建造物自体を建設当時の外観そのままに忠実に修復するような場合はともかく、周辺部を含めて地区全体の修復を図る場合には、実質的には都市再開発事業と変わらない手法となり、1970年代に入ると次第に、必ずしも建造物の文化的価値の如何を問わずに、広く旧市街地の再生のために柔軟に用いる一般的な事業手法に転化していった。こうして、法制度的には、1958年の市街地再開発事業と不動産修復事業とが並列するようになったが、実質的には、市街地再開発事業はほとんど行われなくなり、より柔軟な手法としての不動産修復事業が都市再開発の基本法となっていった。しかし、同じ不動産修復事業の中にも「重い事業」と「軽い事業」があり、「重い事業」の場合には、由緒ある建築物の建設当時の姿の再現やその内部に対して高度に快適な設備を整備することを意図しており、当然のことながら膨大な費用を要するのみならず、建築的な規制も強く附帯的な公共施設も広範にわたることにより、事業が行える地区は限定されざるを得な

かった。

これに対して、1973年の通達で公式に承認された「軽度修復事業」の制度は、文化的価値にはかかわりなく居住環境の改善を目的としたものであった。これは、「公的イニシアティブに基づく軽度の集団的不動産修復事業（OGR I）」と呼ばれ、この制度によって、都市中心部の旧市街地の抜本的な改造事業を避け、現状の家賃の安い住宅群を可能な限り修復することによって、環境の激変を伴わない再開発が行われるようになった。したがって、旧居住者を、そのまま最大限収容することが重視されている点に大きな特徴がある。その基本的な考え方は、補助金の形での財政援助や「不動産修復組合（A. R. I. M.）」を通じての技術的援助を提供することにより、所有者のイニシアティブによる修復工事の実施を誘導しようとするものである。これによって不動産修復事業は既成市街地一般を対象とする介入手法となった。

さらに、1977年の通達は、軽度修復事業に代えて「住環境整備プログラム事業（OPAH）」という、より非強制的かつ柔軟な介入手法を設けた。この制度では、まず、国、市町村及び「住宅改良全国機関（A. N. A. H.）」の三者が協定して、周辺施設の整備を含む改良計画を定め、原則として3年以内にその実現を図るものである。補助金交付を通じて不動産所有者を改良工事の実施に誘導するという点では軽度修復事業と同じ考え方をとるが、収用権行使の余地がない点で軽度修復事業と異なる。

この制度の特徴は、物的手法としての地区改善であると同時に、計画策定と事業実施において住民参加方式を取り入れ、市町村の役割を強化し、縦割り型の国の補助制度を統合・一元化する機関「都市整備基金（FAU）」を創設（1976年）し、さらに家賃補助などの住宅政策との結合など、社会経済的側面についての制度改善を伴う画期的な発想の転換を含むものだといわれている。また、この制度は、事業界域という形で対象区域を画する必要がないことで事業手続きの柔軟化が図られており、さらに、旧住民を現状のまま収容することが事業目的に入っていることも特徴として指摘できる。

このように、1970年代後半の新たな再開発政策は、公共介入の重点を既存住宅の修復・改良に移し、介入手法の非強制化・柔軟化を進めた。この政策は、一定界域の全面的取り壊しを強制的に実施する1960年代型の「ブルドーザー型再開発」と著しい対立を示している。しかし、国の財政負担という観点からみると、1970年代の新たな都市政策は、都市計画事業からの一貫した国の資金の引き上げによって特徴づけられる。総合的な既存住宅の改善が進められたのも、実はスクラップ・アンド・ビルド型の方式に比べて、経費の面で

安上がりであるという理由が大きかった。事業の非強制化も、所有者のイニシアティブに期待することによって、財政負担の軽減を意図したものである。

1976年に創設された「都市整備基金（F A U）」と1977年の「都心および既成街区の整備に関する通達」による補助金交付システムの改革も、一括みなし補助金交付方式を採用することによって、同様に負担の軽減を期待したものと見える。この意味で、1970年代の都市政策は、1960年代前半の公的再開発から私的再開発への転換の中で示された国の都市計画事業からの一貫した公的資金の引き上げと共通の側面を有していた。

（２）経済的再開発から生活的再開発へ

1977年に承認されたパリ市の新たな「整備・都市計画指導スキーム」は、高層建物への否定的評価とともに、パリの人口の一貫した減少傾向及び産業構造の不均衡（第3次産業への偏重）に対して危惧の念を表明し、これらへの対策として、低所得者階層への良好な住宅の供給を目指す社会住宅政策の推進、第3次産業のコントロールと小工業・手工業のパリへの維持等による均衡のとれた都市づくりを目標として掲げていた。ここには、再開発を都市住民の生活・居住環境の改善のための手段として位置づける視点を見出すことができる。この新たな方向づけによって、既成の街区の景観を一変させる高層建物は、ほぼ完全に放棄された。さらに、高層住宅は、景観上の観点だけでなく、人間の生活環境として決して好ましいものでないことも強調された。

建物の高度規制の方向は、1975年に制度化された「法定上限密度（P L D）」の中にも見出される。この制度は、一定容積を超える新建築物に分担金を課すことによって高密度の高層建物を抑制することを狙いとした。さらに、1977年の通達は、P O Sに定めるべき建物の高度規制について厳しい運用方針を提示している。このように、1960年代の規制緩和路線に代わって、再び厳しい建物の高度規制が導入された。Z A Cによる土地利用規制の適用除外の可能性も大きく制限された。また、社会的な意味でも、旧街区の社会構造の維持と旧住民の保護が追求されるようになり、さらに、住民構成や産業構造に関しても、均衡のとれた都市づくりを、再開発事業を通じて積極的に進めようとする方向も提示されるようになった。「修復型」の事業への転換自体がそのような意味をもっているが、法律上も居住者保護が強化された。

さらに、小工業・手工業のための活動の維持と拡大が追求された。手工業活動が従来地域の経済活動の重要な部分を占めていた地域だけでなく、シトロエン地区のような工場跡

地の再開発事業においても、事務所用建物の階数の削減と床面積の減少、中層の社会住宅の比重の増大、小工業・手工業用の建物面積の増大という方向での事業計画の見直しが行われた。これは、まさに、既存の手工業者の維持だけではなく、さらに積極的に手工業活動の発展によるパリの産業構造の均衡化が目指されたことを示している。

もちろん、いくつかの大規模な刷新型再開発がなくなったわけではない。しかし、大部分の事業においては、その目標は、かつての経済発展と産業開発優先の都市改造から、それらによって生じた社会的歪みを是正し、都市住民のための均衡ある都市づくりを目指すものへと転換してきている。

（３）生活的再開発優先の論理

フランスにおいて1960年代に見られた旧来の街区を全面的に取り壊して、それと断絶した形で新街区を建設する全面収去型の再開発は、今日ではほぼ放棄されている。現在目指している再開発は、住民生活の重視と都市構造の断絶回避に配慮した「修復型の再開発」である。それは、「人間的規模の都市計画」や「生活の質の向上」という理念のもと、単に都市再開発手法の変化を示すだけでなく、1960年代の経済的再開発優先の路線から1970年代半ばの生活的再開発優先の路線への転換を意味していたといえる。

フランス都市法における伝統的考え方として、都市における生活・居住機能の重視の視点を挙げることができる。このことは、再開発事業が土地利用の高度化や公共施設整備の観点からとらえられるのではなく、事業を通じての住宅建設に重点が置かれるということである。しかも、建設される住宅は、市場原理によっては十分な供給を期待しえない社会住宅に重点が置かれていた。1950年代の初期の事業は、住宅以外の事務所、商工業ビル等の建設はほとんど行われておらず、極めて住宅政策の色合いの濃い事業であった。

1960年代の経済的再開発の時代には、住宅政策の色彩を保持しながらも、同時に事務所床、商業床等の供給という性格を強めた。しかし、パリの居住機能を著しく軽視したこの時期の再開発においてもなお、事業の中で住宅建設に相当な位置づけを付与していた。実際にも、1960年代の再開発事業の中で、相当数の住宅が建設され、その中には多くの社会住宅も含まれていた。⁽¹⁾ このように典型的な経済的再開発であった1960年代の再開発においてさえ、生活的再開発優先の理念は完全には否定されていなかったといえる。

フランス都市法の伝統的かつ原則的な考え方は、土地利用に対する強い公的規制と公的主体の責任による事業の実施を通じて、都市空間の形成を方向づけ、かつ、制御しようと

するものである。したがって、フランスにおいては、これまで強い公共介入により地価抑制や土地利用規制が行われてきた。1960年代の規制緩和と経済的再開発は、この伝統的な都市法からの逸脱であったとされている。都市政策の領域で「近代主義」が支配した時期も、長いパリの歴史の中でこの時期だけである。それだけに1960年代型再開発の実施に対しては、その当時から様々な批判が存在した。その結果、高度経済成長という1960年代型再開発を支える条件が変わった後は、直ちにその反省が前面に現れた。この意味で、1970年代半ばにおける再開発政策の転換は、都市空間の公共的制御という原則的な考え方への復帰であったとされている。

第3節 公的土地取得法制の展開と再開発事業の構造

1. 公的土地取得と従来型の再開発事業

(1) 公共介入による市街地整備事業

フランスでは、伝統的に私的土地所有権が極めて強固に確保され、根強く維持されてきた。近代市民革命の成果としての人権宣言による所有権自由の観念は、土地所有権においてすぐれて実体化され、土地の所有と利用に関する秩序は、長い間、厳密に諸個人間の自由な私的個人的関係に属するものとして考えられてきた。

しかし、戦後の復興期を経た1950年代に、オスマンのパリ改造以後の既成市街地整備の第2の時期が始まり、まず非衛生街区などを対象として、いわゆる再開発事業が開始された。それは、1953年の「土地法」によって行われ、一般的には、公共の介入による市街地整備事業（市街地の開発と再開発）の始まりとされた。1953年法は、①収用の事業目的の拡大と、②収用の受益者の拡大（整備された土地の公的又は私的建築者への任意の再譲渡を認めた）という二つの改革によって、公共による建築用地の整備・供給（土地の取得、整備、再譲渡）を可能にした。その意味するところは、単なる公共的施設用地についてだけでなく、私的住宅の建設と工業基盤の整備のための新たな土地取得権限を公的主体に付与することを通じて、収用を、市街地の拡張を含む国土整備の手段として位置づけたことにある。

(2) 優先市街化区域（ZUP）と市街地再開発

1950年代の末期を境として、深刻化する都市・土地問題の解決を目指して、私的土地所有に対する公権力の介入とそれに伴う公法的規制が飛躍的な発展を遂げるようになった。都市計画の内容が、規制的都市計画から事業的都市計画へと展開を遂げるにつれて、都市計画における公権力の役割も変化するようになった。公権力は、単に計画を策定し利用規制を行う公的主体としての立場を超えて、自らその計画を実現していく直接又は間接の事業主体としての役割を担うようになったのである。そして、公的主体がその事業を効果的に遂行するためには、土地の支配権を公的主体が自ら取得し保有することが不可欠の前提となった。

1953年法を受けて、1958年の一連の都市計画関連法の中で、市街地の開発を目的とする「優先市街化区域（ZUP）」と既成市街地の再開発を目的とする「市街地再開発」の二つ

の公的事业制度がつくられた。いずれの事業も、公的主体による強権発動の可能性を伴うという基本的な構造は共通しており、次のような3段階を経て事業が完了するという体系をなしていた。

- ① 事業区域内の土地の全面取得
- ② 取得した土地の整備（基盤施設整備等）
- ③ 基盤整備を終了した土地の建築主体への譲渡

これは、建築用地を公的主体の積極的な介入により供給するシステムとして始まったものといえ、ZUPが主として郊外で適用され、新市街地開発に用いられたのに対して、市街地再開発は既成市街地で適用され、市街地の再開発に用いられたという相違がある。

これらの制度の背景には、国家の強力な指導のもとに、主として既成市街地とその周辺の新市街地を対象として都市計画を策定し、公的主体による積極的介入と規制を通じて秩序ある都市の発展を図るという課題があった。そして、まさにこれらの計画や事業の実現を図る手段として、公的土地取得法制の新たな展開が行われたのである。その目的は、第1には、増大する社会的・公共的土地需要に対して、公権力の介入を通じて建築用地を確保・供給すること、第2に、それをより安価に、すなわち投機的利益はもとより整備計画の策定や事業実施に伴う地価上昇の利益を吸収しながら実現すること、第3に、これらの目的を実現するために、土地投機を抑制し地価の上昇を規制することであった。

第3の目的としての土地投機の抑制は、ZUPの先買権の創設（1958年）とその後の強化（1962年）と、ZUPの機能を補完するものとして、より長期的かつ広域的な将来の開発予定区域を対象とした「長期整備区域（ZAD）」⁽²⁾の先買権の創設（1962年）によって行われた。なお、先買権とは、私人間の土地譲渡がある場合、公共側の一方的な意思表示により、譲渡人を排除して公共が土地を取得する制度である。⁽³⁾

このような土地市場への直接介入を通じて計画・事業が実現され、「土地の公的取得・整備・再譲渡」というシステムが展開された。この手法は、フランスの市街地開発事業の多くに共通して見られるものであるが、再開発後の建物の形態や利用内容を公的主体が都市計画に従って確実に制御することを可能にした。すなわち、土地の再譲渡を受ける私的建築者に対しては、全体的な都市計画と事業区域の整備計画を踏まえた「負担目録」によって個別的な土地利用と建築される建物の種類等に応じて詳細な条件が付され、この負担を前提として、譲渡価格が設定された。公的主体は、このような形で「土地利用の支配権」を確保することによって、良質な社会住宅の建設を可能としたのである。

(3) 財政援助の後退と再開発事業への民間資本の導入

「土地の公的取得・整備・再譲渡」システムによる事業は、単独採算が原則であり、事業主体は土地取得と土地整備の費用を再譲渡の対価によって回収すべきものとされた。しかし、ZUPについてみると、1958年の制度創設以降、大量の住宅団地が建設されたことにより、道路、上下水道、公共施設等の整備は公共団体にとって大きな財政負担となった。市街地再開発事業の場合でも、土地の取得費用、営業者への立ち退き補償や居住者への移転補償、建物の除却費用等の事業支出がかさみ、これを用地売却による事業収入によって賄うことはほとんどできなかった。このような事業支出の高額化によって、現実には、ほとんどの事業が赤字となり、非常な財政圧迫を招いた。こうした事態に対して、国から地方公共団体に対して、赤字を補填するための補助金や事業初期の支出をカバーするための前倒し金等の財政援助が行われたが、これも1960年代後半以降次第に狭められ、最終的には廃止されてしまった。

こうした国の財政援助の後退を背景に、再開発事業への民間資本の導入という方針が打ち出された。1964年、首相からパリ県知事あての通達において、公的事业への民間資本の参加を促進するための手段として、土地占用係数(COS)の緩和などの指示が出された。これに基づいて、イタリィ地区において試験的に民間主体による再開発事業が行われ、COS譲渡の制度が活用された。

ここでは、事業地区内に一律に低いCOSを設定し、特定の地区にCOSを集約させ、集中的な建設を行った。そして、COS譲渡によって建築不可能となった土地を、公共用地としてパリ市に無償提供させるという方式を採用した。この結果、パリ市の財政負担の軽減は、著しいものとなった。しかし、この事業により不動産業者の投機的活動が活発化したため、供給される建物の売却価格が高くなり、その用途も事務所、商業用建物、公的援助を受けない住宅など価格、家賃の高いものが多くなった。

2. 土地利用の新たな方向づけと新しい再開発事業

(1) 1967年の「土地利用の方向づけの法律」

1960年代の初めには、いわば1958年の法制を補完するものとして「土地投機との闘い」という政策課題が提起されていた。そこでの課題は、①個別的な公的土地取得の対価抑制(特に取得価格からの開発利益の排除)と、②より一般的な地価抑制・投機抑制を目的とする法制度の導入であった。前者の課題に対しては、収用補償基準の改正と、特定の区域

における土地取引規制と結合した先買制度の整備・強化（ZUPの先買権の強化とZADの先買権の創設）が行われ、後者の課題に対しては、1961年、1963年の「不動産増価税」の新設・強化（譲渡益への課税）を初めとする租税制度の活用や土地取得を伴わない市街地整備手法の導入、整備後の土地の再譲渡の制限などの方法が提起されたが、それらはいずれも十分な展開をみないままに終わっている。

このような土地法制の展開に新たな方向づけを与えようとしたのが、1967年の「土地利用の方向づけの法律」である。1967年法は、従来の法制を抜本的に再編・整備して、総合的な経済計画のもとに総合的整備計画たる「整備・都市計画指導スキーム（SDAU）」と個別的土地利用計画たる「土地占用プラン（POS）」の2段階の都市計画体系を創設し、併せて従来のZUPに代わる整備・建設事業の一般的枠組みとして、事業実施手段を充実・強化し私的イニシアティブの活用を考慮した「協議整備区域（ZAC）」を創設した。また、都市計画事業の財源と地価問題に対処するために、租税・財政分担制度の充実（「COS超過分担金」と「設備地方税（TLE）」の創設、「不動産増価税」の維持・強化、「市街化税」の創設）を図った。さらに、計画策定過程における市町村の関与を増大させるとともに、「公共団体の土地政策」という観念を明記して、部分的にはあるが公有地拡大の方向（「保留地」「公有不動産譲渡禁止界域」「一時的利用設定」の制度）を打ち出した。

このような政策が打ち出された背景として、一つには、1967年法が、単に既成市街地の整備や再開発だけではなく、急速な都市化現象に対処して、地方公共団体の積極的介入を通じて既成市街地の拡大、新都市・新市街地の建設を組織的に実現することを明確な政策目標の一つとした点にある。新市街地を組織的に創出し整備していくためには、周辺の農村地域をも包摂する総合的な整備・土地利用計画を策定し、そのもとで地方公共団体が長期的な視野に立って、先行的に土地を取得し集積・保有する手段が必要となるからである。

しかし、そこには、従来の「土地の公的取得・整備・再譲渡」システムに内在する矛盾に対処するという、いま一つの理由があった。このような一時的公有化のシステムに伴う矛盾は、早くから認識されており、ZUPやZADの制度では、私人に再譲渡された土地が再び自由な土地市場に投入され、場合によっては土地投機の誘発とそれに伴う地価の上昇を防止できない。さらに、地方公共団体による土地取得・建築用地の整備・供給ないし公共施設の整備自体が地価上昇や土地投機の要因となり、社会的・公共的土地需要の充足を一層困難にするという事情があった。

（2）協議整備区域（ZAC）の構造と特徴

1967年の「土地利用の方向づけの法律」で創設された「協議整備区域（ZAC）」の基本的構造は、ZUPや市街地再開発と同様に、事業主体が区域内の土地を取得して基盤整備を行い、建築主体へ譲渡するという共通している。

都市計画法典では、ZACの特徴として、①公共団体が土地を取得すること、②土地の整備・設備を目的とすること、③公人、私人への所有権又は利用権の再譲渡を目的としていることの3点を挙げている。また、ZACの主たる目的として、①住居・商業・工業・サービス業のための建築物、②公的又は私的な集团的施設・設備物の実現を挙げている。このように、ZACは、住宅、商業施設、工場、公共施設の建設、観光開発など多様な目的に利用できるため、次第に従来のZUPや市街地再開発にとって代わり、1970年代後半以降は、実質的に従来型の事業は廃止されてしまった。

ZACの狙いは、ZUPの硬直性を排し、民間資本の参加を得て柔軟な方式で土地整備を行うことにある。都市計画規制（特にPOS）の適用除外とそれに代わる緩やかな計画規制の決定を許容するとともに、ZUPと異なり、「協議方式」により民間への事業委託（施業権設定のほかには整備契約による）を可能としている。ZUPは常に「公的ZUP」であったが、ZACには「公的ZAC」と「私的ZAC」の両方が認められた。

ZACの事業には、次の3種類がある。

- ① 地方公共団体が自己の責任で行う「直営のZAC」
- ② 他の公的機関や第3セクターに施業権設定を行う「施業権設定によるZAC」（以上「公的ZAC」）
- ③ 契約によって私的開発主体に事業委託する場合の「整備契約によるZAC」（「私的ZAC」）

この中では、第3のタイプ（私的ZAC）が最も利用度が高いとされている。しかし、純粋な民間事業者に委託されたものは極めて少なく、実際には地方公共団体が中心となって設立される「混合経済会社」（SEM）（我が国でいう第3セクター）に委託されることが多い。民間事業者の参加は、地権者が少ないために収用費用等のかからない郊外部地域に限定されている。大都市地域においては、「直営のZAC」が主流であり、資金面、計画策定面における地方公共団体の果たす役割は依然として大きい。

先の「協議方式」とは、事業に関連する公共団体、事業主体、建築主体等が「協議」を行い、それにより事業内容を決定するシステムである。ZACが設定されて事業内容が決定すると、本来の都市計画であるPOSが効力を失い、代わりに、より高い容積率（CO

S)の許容を暗黙の前提としたPOSに準ずる「区域整備プラン(PAZ)」を、協定当事者間の協議の上で改めて策定する。協議の内容として重要なのは、COSの決定及び開発主体が負担する施設整備の範囲である。

PAZでは、COSの設定について敷地主義でなく一団地主義をとっているため、建築可能団地についてはそれまでPOSに定められていたよりも高いCOSが与えられ、高密度の建築が可能となる。また、「設備地方税(TLE)」など一律の費用負担に代えて、建築者に一定の施設整備を行わせるなど、他の整備分担方法を採用できる。すなわち、ZACは、フランス都市計画の基本的な規制手段であるCOSを挺子として、従来からの懸案であった開発者負担の問題を協議の場で解決していこうという柔軟な事業手法である。

ZACは、公共団体、民間団体双方のメリットを考慮して創設された制度である。公共団体の側からみれば、民間資本を活用して自己の財政負担を一定の範囲(公共的施設用地の買い取り等)に限定することにより、開発者負担という形で施設整備の負担を軽減することができるとともに、受託者との協議・協定等を通じて事業内容をコントロールしながら再開発を進めていくことができる。とりわけ、公共団体にとってZACの制度によって整備事業を行うことの特別のメリットがあるのは、「一定の時期までに建築適地とすることが必要な土地であるが当面は公共的ないし集団的設備が欠如ないし不足しているため、直ちに建築適地とすることができない区域」に、整備事業の実施と同時に追加的な設備投資を民間主体に行わせるところにあるとされている。他方、民間主体にとっては、POSに定められていたものより高い容積率を得ることにより、事業の収益性が増すというメリットがある。

(3) 協議整備区域(ZAC)の設定と都市計画上の調整

ZACには以上のようなメリットがある反面、その適用は、極端な場合には都市計画に反する内容になってしまう可能性がある。再開発事業は本来、都市計画の実現手段であるが、POSと異なる内容をもつZACが設定されると、都市計画上の様々な弊害を生じるからである。民間主体が土地の先行取得を行った上で、そこにZACを設定させる(残る土地は収用の対象になる)とか、あるいは、公共団体自体が公共的施設用地を安価に取得するために、容積率の譲渡の制度を利用して民間開発主体の特定の建築用地に超過的な容積率の付与・設定を行うなど制度上の矛盾を引き起こした例もあったとされている。

そこで、ZACの内容に都市計画上の歯止めをかけるために、次のとおり、いくつかの

制度の修正が行われた。

- ① 当初はSDAU（現在のSD）やPOS等の都市計画の策定とZACの設定を同時に進めることが認められていたが、1974年以降、ZACの設定を上位の都市計画たるSDAU（現在のSD）の内容に従属させることとされた。
- ② POSが策定されている場合、ZACを設定できる範囲は、POSにおけるU地域又はNA地域内に限られる。それ以外の都市計画上開発が禁止されている地域内でのZACの設定は認められないこととなった。
- ③ POSが効力を失う時期をZACの設定時ではなく、PAZの策定時とする。すなわち、ZACの事業内容、整備プランが確定し、承認されるまでは、POSが効力をもつこととなり、都市計画がブランクになる時期がなくなった。
- ④ POSによって林地指定された地域は、ZACの設定後、PAZが策定された後でも、林地指定の効力は失わないこととされた。
- ⑤ 私的主体のために収用が乱用されることを防ぐため、ZAC内の土地収用の対象を区域面積の5～10%内に制限する。また、ZACの事業内容が公益性をもたない場合は収用を認めないなど。

これらの措置や再開発の目的・理念の変更のもとで、民間資本にとっての私的ZACのメリットは大幅に削減され、その利用度も従来より多少後退していった。1980年代に入ってから関係の諸制度の一定の修正も見られるが、制度の基本的構造を変えるようなものではない。いずれにしても、都市計画の崩壊ではなく、むしろその実現に向けて積極的な役割を果たしていくためには、ZACの設立及び実現の諸段階において様々な公共的なコントロールに服せしめることが必要とされている。

3. 公有地拡大政策の強化と開発権の公有化

(1) 1975年の「土地政策の改革に関する法律」

1970年代は、都市における過密化や社会的不平等の反省から、社会的土地利用や総合的な環境保全の要請が高まったことにより、都市計画や土地政策の面で大きな転換点を迎えた。とりわけ、地価の上昇、土地投機の横行、宅地・開発用地の供給不足、公共施設の不備などの都市・土地問題が解決されないばかりか、経済的再開発の進行による都市の過密化、居住条件の格差などの都市生活における社会的不公正の増大、環境破壊・公害等の問題が大きくクローズ・アップされた。

これらの問題を解決するためには、1967年法の体制ではなお不十分であり、地価問題、とりわけ「土地の公的取得・整備・再譲渡」システムに内在する二つの矛盾点に対処するため、土地政策を抜本的に強化することが要請された。そこでは、土地市場に対するより強力な介入・公有地拡大政策の強化と、土地取引市場を前提とする地価抑制策の強化（土地保有税や譲渡益課税等）との二つの施策が提起された。

特に、1975年に制定された「土地政策の改革に関する法律」は、従来の土地政策の原則に二つの点で大きな転換をもたらした。それは、第1は、「土地取引介入区域（Z I F）」の先買権とその先買に係る土地の再譲渡の禁止によって実現された土地公有化を目指す公有地拡大政策の拡大・強化であり、第2は、「法定上限密度（P L D）」とそれによる超過負担金制度である。これらの政策は、公共団体と私的土地所有者との法関係に根本的な転換を迫るものとされ、土地政策の新たな発展を画すものと期待された。

（2）土地取引介入区域（Z I F）

「土地政策の改革に関する法律」における土地政策・公的介入の主な目的と対象は、既成市街地の整備・再開発にあり、その内容としては、都市の過密化への対処、過密化に伴う社会的不公正の是正、都市住民の生活環境や居住条件の改善等が政策目標として掲げられていた。このような都市政策の新たな方向づけのもとで、先に述べた公有地拡大政策が推進された。当時の既成市街地、とりわけ中心部の再開発が、高地価に耐えられる者だけに委ねられ、特に財力のある民間資本の手に土地利用が集中する傾向があったことに対処するために、公共団体に権限を付与し新しい政策を推し進めることが目指された。そのため、公的土地取得の目的自体も、従来とは異なり、公共団体が長期的かつ先行的に土地をその手に集積し、所有権限をもって公的・社会的用途を決定してゆくというもの変わった。

こうして「土地取引介入区域（Z I F）」は、「都市における新しい土地政策」の中心的な存在の一つをなした。その制度の主要な目的は、既成市街地内部における「社会的住宅政策」の実現と居住環境の改善のための土地取得に置かれている。そのためにP O Sに定める都市区域を対象として、法律上当然に公共団体に一般的かつ恒常的な先買権が与えられた。また、その先買権によって取得された土地は、原則として私人への再譲渡を禁止され、制度の目的のために公有地としてとどまるべきもの（私人の利用に供するためには「一時的利用権設定」のみが許容される）とされた。先買権は、当初、投機抑制を目的として、

優先市街化区域（ZUP）（1958年）や長期整備区域（ZAD）（1962年）において制度化されたが、次第に土地の公的取得自体が重要視されるようになった。

ZIFの意義は、公共団体が長期的な視野のもとで、常時かつ漸進的に公有地を拡大していくための手段をもったというところにあった。したがって、ZIFの主たる目的は、地価の抑制ではなく、公共団体に戦略的な都市づくりの種地となる「保留地」を取得する権限を与えることにあった。そのため、先買権者が届出価格を投機的と判断するときは、新価格による申込みも可能だが、実際には市場価格（届出価格）で行使されるのが一般的であり、土地所有者の側の買取請求も認められない。このように、先買権に期待される機能は、1960年代と比べれば大きく変化している。

なお、1985年の法改正によりZADとZIFが統合され、「市街地先買権（DPU）」が制度化された。DPUの特質は、POS上の都市区域と将来の市街化区域が法律上当然にDPUとされるもので、都市区域についていえば、ZIFの先買権の内容の強化を意味し（先買価格決定に際しての「市場価格尊重」の原則を廃止した）、将来の市街化区域についていえば、ZADの先買権の強化（一般化）を意味し、全体としては先買権の一本化による法規制の明確化を狙ったものとされている。

（3）法定上限密度（PLD）

1975年の「土地政策の改革に関する法律」では、もう一つの重要な制度として、「法定上限密度（PLD）」とその超過負担金の制度が創設された。

PLDは、土地所有権の属性として当然に認められる開発権の上限をいい、これを超える部分の開発権は、市町村に属するものとした制度である。PLDは様々な制度目的をもっているが、大きくは、PLDを超える開発行爲を前提として超過負担金を徴収し、市町村の先買権・土地収用権行使のための財源を確保することにあった。また、容積率の引き下げによる地価抑制、土地所有者間の不平等の是正、パリを中心とする大都市における建物の高密度化の抑制等も目的とされている。PLDの数値は、容積率で示され、1975年の立法当初の上限密度は、パリ市では1.5（容積率150%）、その他の地域は、1.0（同100%）と一律に定められた。

フランスでは、我が国の容積率規制と同趣旨の「土地占用係数（COS）」が都市計画規制の観点から決定されている。しかし、PLDとCOSの関係は複雑である。パリ市以外の都市でCOS 3と定められている地域にある1,000㎡の土地を例にとると、都市計画上は

3,000㎡の延べ床面積をもった建物を建築することができる。しかし、土地所有者は、P L Dの範囲内の1,000㎡までの開発権しかもっておらず、それ以上の開発権は市町村に属しているため、延べ床面積3,000㎡の建物を建てようとするならば、2,000㎡分の開発権を市町村から買い取らねばならない。この場合の市町村に支払うべき開発権の買取価格は、P L Dを超過しないでその建物を建築しようとするならば追加的に取得しなければならないことになる土地の価格に等しい額である。この例では、市町村へ支払う必要のある額は、土地の評価を1㎡当たり100フランとすると、20万フランとなる。

このようなP L Dは、「開発権の公有化」を実現するものとして大いに注目を集めた。しかし、当初から市町村の財源の確保と地価の引き下げを同時に達成することの可能性についてかなり疑問があった。実際問題、P L Dは、地価の抑制にはそれほどの効果はなく、また、P L Dを超過した建築が予想よりもかなり少なく、財源としてはそれほどの収入はなかったとされている。逆に開発意欲を損なうという民間からの不満が大きく、1980年代になってから数度の法改正が行われ、次第に制度が後退している。

その後の経過としては、1981年社会党の分権化政策をもとに、P L Dの市町村への権限移譲が行われ、一定の範囲内で市町村が裁量で決めることが認められることとなった。その結果、1982年の改正で、パリ市1.5～3.0(同150%～300%)、その他地域1.0～2.0(同100%～200%)の間で市町村議会の議決によって自由に定められることとなった。また、1986年の法律では、市町村の裁量によって大幅な規制緩和が可能となり、公布後3か月以内に市町村が何らかの決定を行わなければ、P L Dの制度は、当該市町村では適用されないこととなった。さらに、その場合、従来の3.0、2.0の上限が撤廃され、下限(パリ市では1.5)以上であれば、自由に設定できることとなった。したがって、法定上限密度という言葉は残っているが、実質的には単なる地域的な容積率制限にすぎなくなったといわれている。

いずれにしても、P L Dは、当初の土地の所有権から開発権を分離し、これを公有化するという画期的な制度から、開発利益の吸収あるいは公共施設整備の開発負担を目的とした補足的な地方制度としての性格を濃くするものへと変質したといえる。このように、P L Dは制定当初の理念的な形態はかなり崩れているが、それらの理念の中には、なお汲み取るべきものが含まれているといえよう。試行錯誤を繰り返しつつも、理念の達成を目指して様々な制度の創出に取り組んできた経緯には見習うべきものがある。

第4節 地方分権化の進展と都市計画・都市再開発政策

1. 社会党政権下の地方分権化政策

フランスの都市計画・土地整備の歴史をみると、概ね次の四つの時期に区分することができる。

① 第1期（1950年代）

「優先市街化区域（ZUP）」「市街地再開発」の導入などに象徴される公共主導型の大規模開発の時代

② 第2期（1960年代）

「協議整備区域（ZAC）」等に象徴される大規模開発への民間資本の導入の時代

③ 第3期（1970年代）

都市計画制度と土地政策の大幅な制度改革が行われたが、反面、「事業的都市計画の危機」を迎えた時代

④ 第4期（1980年代）

社会党政権下での新たな展開を主とした時代

第1期及び第2期では、主体の違いはあるが、整備計画策定・土地取得・公共施設整備という流れでの大規模開発が行われた。しかし、第3期では、オイル・ショックを契機として、大規模開発が見直され、都市再開発の領域では全面収去型から修復型へと再開発手法が変化した。また、新規の土地整備の領域でも大規模開発が次第に衰退してゆき、既存の都市施設を利用した小規模の戸建て住宅中心の開発が主流になった。

これまで第1期～第3期を主として述べてきたので、本節では第4期の都市計画・都市再開発政策について述べる。

第4期においては、1981年5月の大統領選挙でミッテランが当選し、社会党主導の左翼政権が誕生したため、それ以前とは、政策全般において大きな差異が存在する。しかし、社会党政権のもとで、質的、量的にそれまでの時期に匹敵する新しい政策が打ち出されたとは必ずしも言えない。土地の所有及び利用に関わる政策介入においては、少なくとも都市に関する限り、従来の諸制度をできるだけ維持し、部分的な修正を加えるにとどめていることが特徴でさえある。しかし、他方において、新政権は、それまでの政権がなし得なかった重要な改革を都市計画・土地整備の領域で行っている。

なお、最近の動向においては、1986年3月に保守党のシラクが首相になり、大統領――

社会党、首相——保守党というコ・アビタシオン（共存）政権になった。そのため、規制の領域においては政治的多数派の所在如何が政策のあり方に敏感に反応している。しかし、一般的にあって、近時の土地政策・都市（再）開発政策の動向は、地方分権化と規制の見直しの流れとしてとらえられる。

地方分権の実現は、ミッテランの選挙綱領の重要項目であり、この一環として都市計画の領域における地方分権化が強力に推し進められた。1982年3月2日に「地方分権に関する基本法」が成立し、地方への権限移譲の作業が進められた。1983年1月7日には都市計画規制に関して、続いて1985年7月18日には都市計画事業に関して、それぞれの権限の移譲を内容とする法改正が行われた。この都市計画規制と都市計画事業に関する分権化は、シラク政権下でも基本的には継承されている。

また、規制については、一概に緩和されたとはいえない。フランスの場合、1970年代半ば頃までに都市計画体系及びそれに関連する様々な事業制度が整備されてきた。しかし、オイル・ショックによって建築行為・開発行為が停滞し、経済不況となって失業問題等も生じてきた。そこで、都市計画規制の緩和によって都市開発の分野での投資の促進を図るべきであるという議論が展開されたが、社会党政権のもとでは、必ずしも規制緩和の方針がはっきり打ち出されなかった。これは、規制緩和の議論が地方分権化と並行して進んだため、市町村の決定権の拡大が場合によっては規制強化につながることもあったという事情による。

これに対して、シラク政権下の1986年12月23日の法律（メニユリィ法）においては、明確に規制緩和の方向が示されている。しかし、全体としてみると、1970年代の半ばの段階で完成した制度の仕組みを根本的に変える動きはない。その意味では、地方分権化も規制緩和も、細かい修正はあっても、制度の骨格は基本的に維持されているといえよう。

2. 都市計画・土地行政の地方分権化の動向

（1）都市計画権限の地方分権化

社会党のミッテランが政権についた後、政治・経済・社会全般にわたる一連の改革案が1982年2月に出された。そして、1983年1月7日の「市町村、県、地域圏および国との間の権限の再配分を定める法律第8号」によって、都市計画権限の地方分権化が実現した。これは、最近のこの領域における最も重要な改革であるといえる。

そもそも、フランスではナポレオン以来の中央集権的な行政機構の伝統があり、都市計

画権限が基本的には国に属するという考えが強かった。この中央集権的な体質は、他の西欧諸国と比較した場合にも、フランスの特徴として指摘できることであつた。すなわち、それまでは、市町村の一定の関与は認められていたとはいえ、市街地圏レベルのマスタープランである「整備・都市計画指導スキーム（SDAU）」や、市町村レベルの基本的土地利用計画である「土地占用プラン（POS）」の策定を含めて、都市計画は国の権限と責任において行われるという伝統的な考え方が強かった。

1983年法は、都市計画権限は全面的かつ排他的に市町村に帰属するという原則を強調し、「指導スキーム（SD）」（SDAUから改称された）及び土地占用プラン（POS）の策定権限を市町村に移譲するとともに、POSを備えた市町村については、土地利用に関する様々な許可の権限も市町村に移すものとした。これは、従来、国が県知事を通じてほぼ全面的に掌握していた都市計画を市町村レベルの権限事項としたものである。

しかし、1983年法による一連の改革は、ミッテラン社会党政権の重要改革であつたが、その内容は新政権固有のものではない。地方分権化の方向自体は、ジスカル・デスタン前政権のもとで準備されていたもので、実現の目途がつかなかったものが新しい政治的潮流に乗って実現を見たときされている。その後、シラク保守政府が成立するとともに、社会党政権下の改革の多くが見直されるが、地方分権化については手が付けられていない。

都市計画権限の地方分権化は、都市計画と住民の距離を縮め、市町村の権限と責任を増大させたが、反面では、都市計画の領域での国の責任の軽減をもたらした。これは、都市計画事業分野における国の補助金の削減など「国の撤退」路線の延長線上に位置づけられている。都市再開発の領域で1960年代に主流を占めた「全面収去型」の再開発政策が1970年代半ばになって放棄されたが、このような再開発理念の反省によって国の再開発予算が削減されたという影響が大きい。また、宅地開発の前提となる土地基盤整備事業の領域でも、市町村に対する国の補助金の削減傾向がある。住宅建築の領域において1970年代の半ばから見られる変化は、住宅建築数の急激な落ち込みである。その結果、市町村に関しては「事業的都市計画の危機」が語られるようになってきた。

一方、都市計画権限の地方分権化は、計画内容についての市町村の無制限の自由を認めるものではなかつた。1983年には、SDとPOSの策定権限を市町村に移譲すると同時に、その内容をコントロールするための措置として、「都市計画全国規制（RNU）」の拡充・強化と上位計画に対する整合性の原則を導入した。全国一般に適用されるRNUは、従来POSがない場合に適用されていたが、今後、これをミニマムとし、POSの内容を規制

しうるような仕組みへ変わった。全国レベルのナショナルミニマムとして定めるほか、一定の地域を対象とした特別のミニマムを定めることもできる。これに加えて、一定の地域の市町村間で経済・社会の発展方向を定める「市町村間憲章」制度（1983年法）やPOSの内容を拘束する上位規範の法律の形式での設定（「整備・都市計画上の諸法律」制度・都市計画法典）なども定められ、さらに一定の場合には計画内容に対する国の介入も認められた。

（２）土地利用規制の強化と「建築可能性制限の原則」

1983年法においては、主として農業的土地利用を保全するための「簡易な土地占用プラン」と位置づけられていた「環境保護区域（ZEP）」が廃止された。また、これも農村部で活用されていた「市町村土地利用区分図」に対して否定的な評価を行い、土地利用計画のPOSへの一元化の方向を示した。これは、農村部の小さな市町村を含めて、できる限り多くの市町村にPOSを策定させるという考え方があり、実際、1983年法のもとでPOSの策定は大きく伸びた（第1節参照）。1983年法以前は、POSは基本的に都市部を対象とするものであったが、同法以降、農村部をカバーするようになった。これは、農村部への人口の拡散、戸建て住宅の増加、スプロール化という最近の状況を踏まえた土地利用規制の強化と考えられる。

また、1983年法では、農村部の市町村におけるPOSの策定を促進するためのいくつかの「誘導措置」が定められた。その一つに「建築可能性制限の原則」がある。この原則は、市町村がPOSを備えていない場合には、既に市街化されている地域の外に建築することを禁止するものである。これは、もともと所有権との関係で建築自由の思想があり、それは例えば、都市計画規制等の範囲内での自由であると理解されていたが、「建築可能性は原則として制限されている」という考え方は、ある意味ではこれまでの発想を逆転させるものであった。

なお、「建築可能性制限の原則」は、採用について議会でも多くの抵抗があり、最終的には、いくつかの適用除外をつけた上でようやく改革が実現したという経緯があったが、先の「市町村土地利用区分図」の策定もその一つである。この適用除外は、「市町村土地利用区分図」の策定から2年間という期限がついていたが、保守政府の成立後の1986年8月の法律では、適用除外の大幅な拡大とともに、期間も4年間に延長した。さらに、政府は、この期間という限定を外す方向を明言しているということである。このような政策判断は、

土地利用の傾向での規制緩和をもたらすとされている。

(3) 都市計画事業の領域における地方分権化

1970年代の後半から、これまでの一定の界域を定めての整備計画策定、土地取得、公共施設整備という流れの中での大規模開発が衰退してゆき、土地整備事業の枠の外での既存の都市施設を利用した「自然発生的・拡散的市街化」が進行するとともに、その絶対量自体が減少していった。

この背景には、1970年代の半ばからの都市周辺の農村部における人口増加に伴う戸建て（持家）住宅の優位がある。しかし、より根本的には、無秩序な宅地化とスプロールの問題とともに、宅地開発の前提となる土地基盤整備事業の領域における国の補助金の削減という流れがある。この動きは、「中規模都市整備契約」制度（1972～1973年）や「都市整備基金（FAU）」の創設（1976年）などの中に既に明確に現れていたが、地方分権化の傾向の中でより決定的なものになった。この領域での重要立法が、土地整備における地方分権化をその内容とする1985年7月18日の「整備の諸原則の定義およびその実現に関する法律第729号」（通称「整備法」）である。

1985年の「整備法」の基本的な方向は、第1に、都市計画事業分野における分権化を実現し、各種の整備事業を行う主体としての市町村の位置づけを明確にし、第2に、市町村が行う整備事業のための諸手段を用意するものであった。具体的には、「整備」の用語を、都市計画事業に係る行為すべてを包括的に含むものと定義づけ、これを行いコントロールするのが市町村の責任であり権限であると法律上位置づけ、それを可能にする手段として、都市計画事業に関する財政制度が整備された。

こうした方向づけのもとで、政府が掲げた新制度の具体的な目的は四つある。

- ① 各地域ごとのイニシアティブの発揮
- ② 情報公開と市民参加
- ③ 各種手続きの緩和・明確化・単純化
- ④ 土地供給の拡大と多様化

次に、都市計画事業・土地政策のそれぞれに係る具体的な権限移譲事項のうち、重要なものについて概観すると、まず都市計画事業レベルでは、「協議整備区域（ZAC）」、不動産修復等の事業の界域決定権限が市町村に委ねられた。なお、こうした権限移譲はPOSの存在が前提となっている。

ZACの設定は、従来、国の権限に属し、実際には県知事が行っていたが、これが原則として市町村の権限に属することとされた。ただし、ZAC内の「区域整備プラン（PAZ）」の策定については、市町村と国はあらかじめ協議することとされ、国の一定のコントロールが働くことになっている。逆に、国家的、一般的な利益に係る大規模な開発事業を国が行う場合には国がZACを設定するが、このときもあらかじめ市町村と協議すべきこととされている。

土地政策レベルでは、先買権の拡充・強化が図られた。すなわち、「土地取引介入区域（ZIF）」の先買権を拡充し、「長期整備区域（ZAD）」の先買権をこれに吸収して、「市街地先買権（DPU）」に統合され、法律上当然に設定される先買権の対象区域が広がった（第3節参照）。しかし、その縮小、廃止及び再設定の自由は市町村に留保されているため、規制強化の原則のもとで市町村の裁量による規制緩和の途も残された。

3. 建築者の財政分担の明確化

（1）設備地方税（TLE）と「分担金」制度の経緯

1985年の「整備法」は、「事業的都市計画の危機」への対応をも目的としており、この観点からは、「設備地方税（TLE）」の改正、「分担金」制度の明確化など建築者の財政負担に関する制度の改革が行われた。

建築行為に伴って必要となる道路、駐車場、上下水道、ガス・電気・電話等の公共施設の整備は、原則として、市町村を実施主体として、かつ、その費用で行われるということがフランスの伝統的な考え方である。しかし、その費用を誰に負担させるかが従来から問題になっており、それを宅地開発者や建築者へ転嫁することが様々な方法で追及されてきた。

1950年代後半から1960年代にかけて、建築認可・分画許可の際の分担金要求という形での受益者負担が一般化した。これに対しては、民間の宅地開発者・ディベロッパーからその乱用の弊害が指摘されたため、1967年の「土地利用の方向づけの法律」は分担金制度に否定的判断を示し、これに置き換えて設備地方税（TLE）を導入した（また、協議で負担額を決定しうる制度としてZACが新設された）。これは、受益者負担額の明確化と軽減を意味し、1960年代の開発促進の潮流に沿う改革であった。

TLEは、人口1万人以上の市町村においては、建物の新築、改築等を行う者に対し、不動産価額の1%（最高5%まで引き上げ可能）を地方税として徴収するというものであ

る。導入当時、この制度は暫定的なものと考えられていた。すなわち、1967年法で予定されていた市街化税又は都市化税の制度が創設されたら、そこへ吸収し、整備費用の負担は最終的には土地所有者に帰するという方向が考えられていた。しかし、後者の新税構想は結局実現されないまま、財政分担の制度は1971年法で復活してきた。この分担金は、建築許可を与える際に、一定の費用負担又は工事の実施を市町村が要請するものであり、ケース・バイ・ケースで決まってくる。そのため、開発者からの不満が大きく、トラブルもあって整理が必要となっていた。

その後も国の補助金の削減に伴って、場合によって脱法的な分担金の要求が後を絶たなかった。このような分担金の復活現象は、この領域での国の補助金削減が進行する1970年代後半から顕著なものとなり、T L Eの収入額を上回るようになった。他方、1982年に構想されていた「地区整備計画」の考え方で財政面からこれを支えるものとして建築者の財政分担の制度が必要であるとされており、1985年法は、このような動向を踏まえて、分担金制度を承認することによって、それに法律的な枠組みを付与したのである（「整備地区分担金制度」の創設）。

この改革は、一面では、土地整備の領域での国の補助金削減措置を追認するものにほかならないが、他方、国の補助金削減による「事業的都市計画の危機」を放置するのではなく、受益者負担の強化という方向で問題を解決しようというものであった。しかし、1970年代半ば頃から進められてきた土地整備事業の領域における国の予算削減措置は、社会党政権のもとでも基本的には変更を加えられず、そこには政権の所在を超えて、なお深刻な低成長下における一般的財政難が底流としてあった。

（２）設備地方税（T L E）の制度改正

1985年法では、T L Eの制度が改正された。主な点は、次のとおりである。

① 適用対象の範囲の変更

社会住宅に関する免除の拡大及び商工業用施設に関する免除の廃止

② 基準価格の設定方法の変更

税額算定の基礎となる不動産価額は、建物の用途・性質に応じて7段階の基準が定められており、これに竣工実床面積を乗じて不動産価額とみなすこととされている。この基準価格は、これまで5年単位でデフレによって改定していたが、これをスライド方式に改め、毎年変更することとした。

③ 税率変更の規制緩和

税率については、1%が原則で最高5%まで引き上げることが可能だが、この変更について、かつては県知事の許可を要していたのを、市町村議会の決定で自由に換えられることとした。

④ その他分担金との関係の明確化

TLEと併課できる分担金を、その性質に応じて限定列挙の形で明確にした。これと同時に、場合によっては建築者からの返還請求権を認めた。すなわち、公共施設が約束された時期までに整備されない場合は、支払った分担金に法定利息を上乗せして返還を求める権利が認められた。これによって、分担金徴収は不相当であったということになるが、分担金を負担として与えられた建築許可自体は無効にならないものとされている。

(3) 整備地区分担金制度の創設

1985年法で創設された「整備地区分担金制度」は、市町村が特定の地区についての全体的な整備計画を立て、これを実現するために必要な公共施設等の配置を決定し、これを前提として、施設整備の費用の一部を地区内の建築者が負担することを建築許可の条件とするものである。市町村がこのような整備地区分担金の徴収を決定すると、「設備地方税(TLE)」は法律上当然に適用除外となる。すなわち、整備地区分担金とTLEとの二重徴収はない。

この制度は、税とは異なり、具体的な施設整備計画の実現と負担金の徴収が直結しているという利点がある。そして、この制度によれば、分担金徴収手続きを大幅に簡略化した形でZACと同様の分担金徴収を実現できることになる。すなわち、市町村があらかじめ定めた整備計画の枠内に建築行為を誘導する形で同様の分担金の徴収が可能になるわけである。しかし、整備計画の策定に際して、公共施設の配置・整備時期・費用・建築物の種別ごとの負担割合などを予め定めておく必要があるため、市町村の責任は重いものとなる。

この制度では市町村の計画策定・実施能力が問題となる。フランスの市町村の実態からみると、一定の期間を予定して確実に実現可能な全体計画やそれに必要な公共施設の整備計画をつくれるかどうかという技術上の難点がある。したがって、各市町村における整備計画策定作業に時間的余裕を与え、その進捗状況を見るために、1987年7月まで適用が延期された。

4. シラク政権下の規制緩和政策

(1) 住宅政策の転換

1986年3月に保守党のシラクが首相になり、コ・アビタシオン（共存）政権になった。1986年12月23日にシラク政権下で成立したのが、「賃貸住宅の建設投資、社会的住宅の所有権の取得および土地の供給の発展を促進するための法律」（メニユリィ法）である。この法律は、1982年6月22日の法律「賃借人及び賃貸人の権利および義務に関する法律」（キイオ法）の廃止と規制緩和の方向での新たな住宅用建物賃貸借制度の創設、P L Dの改革等を含む重要立法で、1985年法が示した都市計画規制の強化の方向（市町村の権限強化と開発者負担の強化）に重要な変更を行った。

メニユリィ法は、賃借人の保護の立場に立つ「キイオ法」を廃止し、賃貸人の権利強化を狙いとした「住宅用建物賃貸借制度」を創設した。同法は、賃貸住宅の建設を促進するため、家主の地位を改めて強化することを主目的としていた。一方、キイオ法は、社会党政権のもとで成立した統一的な新借家法で、その狙いは賃借人の保護にあった。同法は、「住宅」の権利を「一の基本権」とし、賃貸部門及び分譲部門をすべての社会階層に開かれたものとして維持・発展させ、居住の様式と場所を自由に選択できるようにすることをこの権利の内容とした。したがって、借家をめぐる権利義務は、単に個別の契約当事者の間だけでなく、集団的に賃貸人と賃借人の社会的関係において均衡のとれたものでなければならず、団体を通じて全国的に組織され、調整されるべきものとされた。内容としては、存続期間の保障（原則として6年以上）、家賃値上げのルール等を明確化していた。

しかし、シラク政権下では、「キイオ法」を廃止し、規制緩和の方向での新たな住宅政策を展開した。この背景には、経済の活性化を意図するシラク政権にとって、住宅投資は政策の重要課題であり、低迷する住宅建設への投資を拡大するために行き過ぎた規制を緩和し、土地の供給を増大させる狙いがあった。住宅建設の停滞から立ち直るためには土地の供給拡大が必要であるとの認識から、そのための規制緩和がポイントとなっている。ただし、ここでも、制度の原則自体には手を触れず、裁量の余地をできるだけ広げる方向で調整を行っている。こうした変更は、法制度の上では非常に複雑な体系になるが、裁量の余地が広がっているため、実際面ではむしろ運用しやすくなる。また、市町村との交渉により規制緩和が行われるため、あらゆる開発行為について市町村が状況を把握し、コントロールが可能になるという効果もある。

(2) その他の規制緩和

① 区域整備プラン設定等の手続きの簡素化

手続きの簡素化によって事務手続きに時間的なロスをなくす方向が強く打ち出された。そのうち重要なものは、協議整備区域（ZAC）内の区域整備プラン（PAZ）の設定手続きが簡略化されたことである。すなわち、POSに定めた事柄の例外、例えば容積率の割増しを市町村が認める場合、従来必要とされていた国との事前協議を不要とした。また、1986年法ではないが、1986年8月19日の法律によって、「建築可能性制限の原則」についても、いわば例外の範囲を拡張する形で緩和措置がとられている。

② PLDの廃止

市町村の裁量による規制緩和では、PLDの原則廃止がある。1986年法の公布後3か月以内に市町村が何らかの決定を行われなければ、PLDの制度は当該市町村では適用されないこととなった。この背景には、PLDがかなりの財源となっている場合や、土地投機のおそれがあるところでは、この制度が維持されるであろうが、そうでないところでは実質的には単なる地域的な容積率制限にすぎなくなったということが挙げられる。実際、財源として定着している市町村は少なく、全体的にみればやはり廃止するところが多いと考えられる（第3節参照）。

③ その他の規制緩和

また、1985年法においては、かつての土地取引介入区域（ZIF）の先買権よりも広い範囲で市街地先買権（DPU）が法律上当然に設定され、市町村の決定によりその区域の縮小、廃止が可能になるという制度の改正が行われたが、1986年法は、その原則を再び逆転させ、法律上当然には発生しないが、その範囲で市町村の決定により地域を設定し、先買権を行使できるとし、土地取引に対する介入について明確な方向転換が行われた。

さらに、土地占有プラン（POS）の変更、修正に係る特別の措置が図られた。市町村がPOSの変更を決定した場合、それが確定するためには種々の手続きが必要であるが、この手続きを進める一方で、その確定以前であっても変更したPOSを適用することを認めた。

1985年法が示した市町村の権限強化や受益者負担の強化の基本方向については、議会でも保守党派からの反対や民間の不動産業界からの反発もあった。議会の多数派が変わった

後に、様々な規制緩和をもたらした1986年法が成立し、現在の政府の規制緩和の路線が明白になっている。しかし、このような規制緩和のもとでも、制度の根幹は依然として維持されており、規制の大枠は留保されているのである。

5. パリの都市改革と大規模プロジェクト

現在、パリでは、グラン・プロジェとよばれる大胆な都市改造計画が進行している。既に1970年代から、ポンピドー・センターやレ・アール地区等で「協議整備区域（ZAC）」による再開発が進められてきたが、ミッテラン大統領は、1989年の革命 200年祭に向けて、九つの大規模プロジェクト・公共施設プロジェクトを打ち出し、パリ市全域の環境改善、文化的、国際的機能向上などの都市活性化に取り組んできた。

これらのパリの都市改造は、古い伝統と新しい現代的都市機能が単に併存しているだけでなく、相互にその存在を補完しあい、一つの空間で文化と都市機能が溶け合っているという優れた面を見せている。とりわけ、ラ・デファンス地区等に見られる伝統と機能が維持された姿は、未来都市創造の新しいシステムを提示している。いまや、かつてのフランスの保革論争にみられた伝統的な左右の対立図式は次第に消え去り、最近では文化論争に焦点が移ってきた感がある。

かつての1960年代の都市再開発は多くの市民から批判を受けたが、現在のパリでは、現代の都市問題の中心的な課題である歴史的遺産と現代的都市機能の調和を見事にやり遂げている。ここには、未来都市建設のための都市政策のシステム化がみられる。都市改革のエネルギー源としての文化的諸問題や都市政策のシステム化に係わる問題を論争の前面に押し出したのは、市民の日常生活に直結した文化エネルギーであった。

〔注〕

- (1) 例えば、当時の代表的な経済的再開発であるイタリア地区においては、取り壊し住宅8,022戸に対して、建設住宅総数は11,920戸（そのうち、社会住宅3,276戸、助成住宅3,996戸、無援助住宅4,648戸）、事務所20万㎡、商業床15万㎡であった。
- (2) 「長期整備区域（ZAD）」は、1985年には、60万haを超える広大な面積が指定されていた。ZADの指定は、パリ市首都圏と西南フランスの大西洋沿岸・アキエヌ地方に集中している。前者では五つの新都市建設プロジェクトの予定地のほとんどにZADが指定され、後者はラングドック・ルシオンの大規模リゾート開発プロジェクトが存在するところで、沿岸 180kmで2万5千haに及ぶ広大な

地域にZADが指定され、事実上の地価凍結が行われた。なお、1985年の法改正によりZADとZIFが統合されて、「市街地先買権(DPU)」が制度化され、新たな取り組みが始まっている。

(3) 先買権とは、私人間で土地譲渡がある場合に、先買権者の一方的意思表示によって、予定された譲渡人を排除して、先買権者自らが目的物の取得者となりうる権利である。フランスにおいては、土地取引規制の中心的手法として早くから公的機関の先買権が活用されている。なお、フランスには、土地取引の許可制という規制方式は存在しない。公的機関の先買権は、当初、短期・長期の整備実施を予定した区域における土地取引の抑制を主たる目的としていた。その後、先買権の目的に、保留地の形成が加えられ、土地取得機能が強調されるようになった。今日では、先買権は、収用制度とともに土地の公的取得のための重要な制度となっている。

代表的な先買権として、①ZUPの先買権、②ZADの先買権、③ZIFの先買権があった。ZUPは、協議整備区域(ZAC)の創設に伴ってその実効性を失い1975年に廃止された。また、ZADとZIFは、1985年に市街地先買権(DPU)に統合され、先買権の拡充・強化が行われた。

DPUは統合されて間もないので、統合前のZADを例にとって先買権の仕組みを説明すると、次のとおりとなる。

例えば、将来の開発予定地についてZADが指定された場合、区域内の土地所有者が土地を売却しようとする場合には、その価格等の取引条件を先買権者(通常は市町村)に届け出なければならない。先買権者は、届出価格で先買権を行使し、予定された買主に代わってその土地を取得してもよいし、届出価格が高すぎると判断すれば収用裁判所に価格を決定してもらうこともできる。この価格決定は、ZADが指定される1年前の土地の利用形態が基準になる。土地所有者は、この価格で土地を先買権者に売ることが強制されるわけではないが(いつでも売買の意思を撤回できる)、開発利益を手に入れるような高い価格で他に所有地を売却することはできない。

先買権は、今日では土地取得の機能ももっているが、実際には、「土地投機に対する闘い」の中心的手法として活用されたように、投機的取引の規制を目的として行使される例が多かった。先買権は、このようにして地価を規制しながら、将来、開発事業が始まったら必要があれば収用権を行使して事業に必要な土地を取得するという考え方である。収用の際にも、収用補償算定の基準は、ZAD指定の1年前の利用形態とされており、ここでも開発利益を享受することはできないようになっている。(稲本・戒能・田山・原田編著『ヨーロッパの土地法制』東京大学出版会(1983年)、吉田克己「フランスにおける『土地投機に対する闘い』と都市政策」『文化評論 No. 323(1988年2月)他

第4章 西ドイツの都市再開発政策

第1節 土地所有権の概念と都市計画制度

1. 土地所有権の概念

西ドイツの土地所有権の概念は、「絶対的所有権」として19世紀に成立した。絶対的所有権とは、「個人の物に対する支配権は、原則として何の拘束も受けない“完全なる支配権”であり、これにもとづいて個人はその物を自由に処分できる」権能であるとされた。こうした絶対的所有権の概念が成立した背景には、フランス革命の近代思想の影響があった。しかし、絶対的所有権の概念に関しては、その所有権の不可侵性・排他性・絶対性に対して、その成立当初から種々の批判、論争があった。そして、19世紀～20世紀にかけては、絶対的所有権概念を排し、「所有権の社会化」を主張する論調が次第に有力になった。

1919年に制定されたワイマール憲法は、第153条で所有権に関して次のような規定を置いた。

第153条第1項

所有権は憲法によって保障される。その内容および限界は法律によって定められる。

同条第3項

所有権は義務を伴う。その行使は、同時に公共の福祉に奉仕すべきである。

これらの規定は、所有権が絶対無制限のものでないこと、しかも公共の福祉に積極的に適合しなければならないことを表している。

1949年に制定された西ドイツ憲法は、ワイマール憲法の所有権に関する規定を引き継いで、次のような規定を置いている。

第14条第1項

所有権および相続権は保障される。内容と制限は法律によって規定される。

同条第2項

所有権は義務を伴う。その利用は、同時に、公共の福祉に奉仕すべきである。

同条第3項

公用収用は、公共の福祉のためにのみ許される。収用は補償の方法および程度を規制する法律により、またはかかる法律に基づく場合にのみ許される。補償は公共の利益および関係者の利益を正当に衡量して決定されるものとする。争いあるときは、補

償の額を理由とするものについては、通常裁判所に出訴する途が開かれる。

第15条第1項

土地、天然資源および生産手段は、社会化の目的のために補償の方法および程度を規制する法律により、共同所有またはその他の共同経済の形態に移行することができる。補償については第14条第3項3段および4段が準用される。

ここではもはや、所有権の絶対性は認められておらず、所有権は、一般的に、公共の福祉のための利用義務、いわば社会的義務を内在化したものとなり、その内容は法律によって定められるものとされる。すなわち、所有権の内容は無制限・自由なのではなく、社会国家的に約束された範囲の中で自由になるのである。このような所有権観念は、「建設法典」などの諸法令に基づく都市計画と土地所有権の関係の中で確認することができる。

2. 国土整備の体系

西ドイツの国土整備計画の体系は、連邦法たる「国土整備法」「建設法典」等のもと、次の4段階に分けて体系づけられている。

- ① 総合的な連邦国土整備計画
- ② 各州の国土整備計画
- ③ 広域地方計画
- ④ 市町村の建設基本計画（BLプラン）

「国土整備」の概念は、狭義では、総合的かつ広域的な計画のみを指すものとされているが、広義でとらえると、経済的、社会的、構造的かつ共同社会的な要求をその決定過程に折り込んだ、人間の居住空間に影響を与えるすべての事業や措置を含む総合的な計画を意味している。この意味での国土整備の体系は、1965年の国土整備法によって確立した。

国土整備法の成立の理論的思想は、「社会的市場経済」の政策、すなわち、自由経済を原則としつつ積極的に社会政策を推進するというものであった。1955年に発足した国土整備施策の調整方針を作成するための専門委員会の報告書は、社会政策的指導理念の一部としての国土整備について考慮されるべき、次の三つの原則を掲げていた。

- ① 自由の原則（立地・居住、消費、職業選択、生産、職場選択等の自由）
- ② 社会的バランスの原則（具体的には地域格差の是正）
- ③ 保全の原則（雇用確保、公害防止・環境保全）

①の自由の原則が近代的自由を意味するのに対して、②、③の原則は「自由」を調整す

るものと理解されていた。

国土整備法は、各州に州計画を策定することを義務づけ、また「国土整備の課題と基本目標」を明示するとともに、さらにそれをやや具体化するものとして、先の三つの原則を含めて、国土整備に関するあらゆる計画において計画主体が考慮しなければならない国土整備の基本原則（いわゆる「国土整備の基本的諸原則」）として9項目を明示している。その内容は、次のとおりである。

- ① 健全な生活・労働条件並びにバランスのとれた経済的、社会的及び文化的諸関係のもとにある地域の国土空間構造は、保全され、さらに発展されるべきであり、そのような構造が未だ存在していない地域においては、構造改善のための措置がとられなければならないこと（国土整備の一般原則）。
- ② ①のような国土空間構造を維持し、改善し又は創造するために奉仕しうるような居住及び労働の場所の集中度を確立すること。
- ③ 後進地域においては、構造改善上の措置及び生活改善上の措置がとられるべきこと。
- ④ 東ドイツとの国境地帯においては、優先的な助成措置がとられるべきこと。
- ⑤ 農林業上の土地利用を重要な生産部門として維持するための国土整備上の前提条件を創設し維持すべきこと。農村基盤整備を促進すべきこと。優良農地の転用は必要最小限度に留めるべきこと。
- ⑥ ①のような条件を具備した人口密集地域においては、その諸条件が確保され、必要に応じて改善されるべきこと。
- ⑦ 森林を含む自然の保護・育成が図られるべきこと。
- ⑧ 地域的結合や歴史的・文化的諸関連が尊重されるべきこと。
- ⑨ 民間防衛及び軍事防衛上の諸要求が考慮されるべきこと。

国土整備の体系は、先に述べたとおり、「国土整備計画」「州の国土整備計画」「広域地方計画」及び「建設基本計画（BLプラン）」の4段階に分けて体系づけられているが、国土整備法においては、“Counter Stream”とよばれる考え方がある。上位の計画に対して下位の計画は整合性をもつことを要求されるが、逆にどの開発計画も下位の計画を十分に考慮したものでなければならないというものである。例えば、バーデン・ヴュルテムベルク州では広域地方計画が最初に策定され、それが州全体の計画にも反映されるし、下位り各市町村の「建設基本計画（BLプラン）」をも支配する構造となっている。すなわち、広域地方計画は、上位計画にも下位計画にも影響を及ぼし合うことになり、次には、合理的でな

い場合には、それらを考慮して広域地方計画が改定されるという仕組みになっている。したがって、どの計画も他の計画に依存しており、支配的な計画はどれ一つとっても存在しないという体系となっている。

3. 都市計画の体系

(1) 土地利用計画（Fプラン）及び地区詳細計画（Bプラン）

① 概説

西ドイツにおける都市計画法制による土地所有権規制は、日本に比べてはるかに厳しいことはよく知られている。「計画なければ開発なし」の原則が制度的に確保され、近代的土地所有権の絶対性を具現する「建築の自由」が徹底的に修正されている。しかし、この「建築の自由」の修正は、1960年の連邦建設法以来のものである。

西ドイツの都市計画の基本は、「建設基本計画（BLプラン）」である。建設基本計画は、「土地利用計画（Fプラン）」及び「地区詳細計画（Bプラン）」の2段階で構成されている。この建設基本計画の2段階計画によって、実質上、「建築の自由」が否定されている。このような2段階構造の都市計画体系は、連邦建設法によって初めて成し遂げられたものではなく、その沿革は、既に第二次世界大戦前、それも古くは「ザクセン一般建築法」（1900年）まで遡る。

この2段階構造の都市計画の仕組みによれば、Bプランは、市町村全域について策定するFプランを基礎にして策定されることとなっているが、Bプランが有効につくられ、建築用地として指定された土地について決められた建築的利用の範囲、種別、程度等に従ってのみ、建築活動が許容されることになる。

西ドイツの場合には、日本における都市計画法における開発許可に該当する法制度は存在せず、建築物の新築・改築・利用方法の変更等について、各州の建築法によって建築許可の制度が採用されており、日本でいう開発許可制度の運用も、この建築許可によって建築規制と一体化されて行われる。

したがって、Bプランの定める様々な開発規制の規定は、建築行為がそれらに適合していることが建築許可の要件とされることによって初めて実効性をもたされている。また、先にも述べたとおり、西ドイツにおいては総合的な連邦国土整備計画があり、これに基づく各州の国土整備計画及び広域地方計画が存在しているが、建設基本計画は、これらの計画に整合性をもつことを要請されている。

なお、西ドイツにおいては、1986年11月28日に「建設法典」が制定されたことにより、従来2本立てとなっていた都市計画関係法制が統合され、都市計画・都市再開発等に関する基本法が一新された。従来の都市計画関係の法制は、都市計画に関する一般的な規定を置いた「連邦建設法」（1960年制定）と、特に都市開発・都市再開発を推進する目的で制定された「都市建設促進法」（1971年制定）の2本立てとなっていた。

② 土地利用計画（Fプラン）

「土地利用計画（Fプラン）」は、「地区詳細計画（Bプラン）」の基礎となり、市町村全地域の調和のとれた発展を確保するため、予見しうる需要を基礎として策定される土地利用及び都市施設の計画である。このFプランの策定の目的は、それぞれの市町村の将来の発展方向を、土地利用の計画を通じて示すことである。Fプランは、市町村の関係部局や国、県などの関係機関の参加のもとで策定されるので、計画の決定後は都市施設の計画はこれらの機関を拘束するが、市民の権利義務を直接に拘束するものではない。

Fプランの計画内容は、原則として5千分の1～1万分の1の図面で示される。土地利用区分は、都市的土地利用については住宅地域（W）、混合地域（M）、商工業地域（G）、特別地域（S）の4区分を基本とし、必要に応じて11区分までの区域が設定される。Fプランは、これらの都市的土地利用のほか、農地、山林、湖沼など非都市的土地利用も設定される総合的なものである。この意味で、Fプランの総合性は、我が国の農業サイドの農業振興地域の整備に関する法律と都市サイドの都市計画法による相互の土地利用区分と比べて対照的である。都市施設としては、道路、鉄道、緑地などの基幹的公共施設だけでなく、学校、病院、集会施設などコミュニティ・レベルの施設を定めている場合もある。

③ 地区詳細計画（Bプラン）

都市計画に関する基本法である建設法典の仕組みによれば、まず国土は原則として開発（建築）抑制地であり、法による許可によって初めて開発（建築）が可能となる。開発（建築）を可能にする要件は、「地区詳細計画（Bプラン）」に適合することである。Bプランは、Fプランを前提として、その適用地域内の公共施設の配置、道路・駐車場などの計画、用途地域の区分、建築様式、建築可能地、建築不可能地及び建築的施設の位置の指定などの土地利用の詳細について、市町村が議会の議決によって条例の形式で規定するものであり、Fプランとは異なり市民の権利義務を直接的に拘束するものである。

〔表〕 建築利用の種類と建築利用の程度

建築利用の種類		建築利用の程度			
建築地域	建築地区	完全階の数 Z	建ぺい率 GRZ	容積率 GFZ	建築容積指数BMZ
住宅地域 (W)	小住宅地区 (WS)	1	0.2	0.3	—
		2	0.2	0.4	—
	住宅専用地区 (WR)	1	0.4	0.5	—
	一般住宅地区 (WA)	2	0.4	0.8	—
	特別住宅地区 (WB)	—	—	—	—
休暇用住宅地区	4-5	0.4	1.1	—	
	6-	0.4	1.2	—	
混合地域 (M)	村落地区 (MD)	1	0.4	0.5	—
		2	0.4	0.8	—
	混合地区 (MI)	3	0.4	1.0	—
	中心地区 (MK)	1	1.0	1.0	—
		2	1.0	1.6	—
3		1.0	2.0	—	
4-5	1.0	2.2	—		
6-	1.0	2.4	—		
商工業地域 (G)	商工業地区 (GE)	1	0.8	1.0	—
		2	0.8	1.6	—
		3	0.8	2.0	—
		4-5	0.8	2.2	—
		6-	0.8	2.4	—
	工業地区 (GI)	—	0.8	—	9.0
特別地域 (S)	特別地区 (SO)	1-2	0.2	0.2	—

(資料) 西ドイツ建設法典(仮訳) (『不動産研究』第29巻第2号)

都市的土地所有権は、Bプランの利用規定に従って初めて具体的に実現可能な権利内容を獲得することができる。このように、西ドイツの都市的土地利用は、「建築不自由」の原則を前提とし、「計画」（又は既成の土地利用の秩序への接合）によって具体的な自由を与えるという法原理によって秩序づけられている。土地所有権は、「計画」によってその内容を規定されるのであり、ここには土地所有権の社会的義務という観念が見出される。「建築不自由」の原則は、19世紀後半以降の都市建設の歴史的発展過程の中で形成されてきた一つの法原理であるが、⁽¹⁾「建築自由の原則」が支配し都市計画や公的規制はすべて「建築自由の制限」ととらえられる我が国には、これに相応する観念はない。

Bプランの対象地区の規模は、5～20ha程度であり、そこでのBプランの内容は、5千分の1～1万分の1の図面に表示される。Bプランは、民有地を含む一般市街地を対象として指定され、Fプランが意図する新市街地の開発、既成市街地の再開発・修復のみならず、開発の規制、環境の保全などすべての計画目的を実現するために活用される。

Bプランは、市街地の環境の質を一定水準以上に保つことを目的としているので、その要件として、次の4項目を挙げている。

- i) 建築利用の種類（住宅地域・商工業地域等）
- ii) 建築利用の程度（建ぺい率・容積率等）（以上〔表〕参照）
- iii) 地区の交通用地
- iv) 各敷地のうち建築しうる部分（建ぺい許容地）

これらの要件をすべてを備えているBプランを「完全Bプラン」とよび、要件のすべてを備えていないものを「簡易Bプラン」とよんで区別している。なお、簡易Bプランは、建設法典によって法律上の手段として明示されたものである。簡易Bプランの策定された地域は、Bプラン適用地域として扱われるわけではなく、「連坦建築地区」ないし「外部地域」に関する法規制が適用される。しかし、例えば、連坦建築地区における店舗の拡張工事が都市計画上適当であるか否かの判断に際しては、簡易Bプランが基準として機能しうる。

（2）開発許容地域及び開発抑制地域

西ドイツの開発規制法制の基本的特徴として、全国土にわたる「開発許容地域」と「開発抑制地域」とに明確に二分されていることが挙げられる。⁽²⁾西ドイツの場合は、先に述べたとおり、もともと国土は原則的に建築抑制地（開発抑制地）とされており、建築行為が

行われるためには原則として、その土地が完全Bプランの定められている地区に属していることが必要である。

しかし、建設法典では、Bプランの発効地域以外でも開発（建築）の許可される地域として「連坦建築地区」を挙げている。連坦建築地区とは、既に法制定前に建物が連続して建ち並んで既成市街地を形成している地区で、そこに一定の土地の建築的利用の秩序が存在している地域であり、新たな建築はそのような秩序に接合する場合には許されるものである。したがって、低層住宅街に高層ビルを建築するような既成の土地利用秩序に反する開発（建築）は許されず、その場合にはその地区の新しい秩序づけのためのBプランの策定と発効が不可欠とされる。例えば、都市再開発事業が行われる場合には、市町村は再開発地区について必ずBプランを策定しなければならない。

Bプラン発効地域及び連坦建築地区は、「開発許容地域」又は「内部地域」とよばれているが、その他の地区は、「開発抑制地域」又は「外部地域」とよばれている。開発抑制地域では、原則的に建築行為は禁止されている。ただし、農林業経営のための電気、ガス、水道等の供給施設など限定された事例についてのみ、開発（建築）が環境保護や景観保全などの公共の利益に反しない場合に例外的に許されている。

開発抑制地域で建築行為を行おうとする場合には、その前にBプランが策定される必要がある。開発抑制地域は、我が国の市街化調整区域に該当するが、市街化調整区域が都市計画区域の内部において指定され、したがって都市計画区域外に白区域が生じるのに対して、西ドイツの場合には連坦建築地区の外の土地は、原則として完全Bプランの定められた地区を除き、すべて開発抑制地域とされるところに大きな違いがある。

（３）地区施設整備と地区施設整備負担金

西ドイツにおいて一般に建築行為が許されるためには、その土地が連坦建築地区に属するか、完全Bプランの定められている地区に限られるが、その他に建築行為の前提となる十分な「地区施設整備」がなされていることが絶対の要件となっている。これは、開発抑制地域で例外的に建築行為がなされるような場合についても要求されている。

地区施設整備とは、地区の公共の街路、広場、緑地、子供の遊び場、電気・ガス・水・地域暖房の供給施設等、地区の住民の日常生活に密接に関連した公共施設の整備のことである。建設法典ではこれらの施設のうち特定のものの整備を市町村に義務づけているが、このような施設の整備が十分になされていないと建築行為を行うことはできないことと

なっている。

なお、市町村に対して地区施設整備の義務を負わせる反面、一定の基準に従い、土地所有者から「地区施設整備負担金」を徴収することが認められている。これは、街路、緑地等の地区施設の設置により直接利益を受ける土地所有者等に対して、一定の賦課基準に従い負担金を課すものである。このように地区施設整備負担金は、広い意味での受益者負担金ではあるが、通常受益者負担金が受益の程度に応じて課せられるものであるのに対して、この負担金は、より一般化した性質をもち、地区施設の設置に要した総費用を関係者にどのように分配して負担させるか、という観点から法制度がつくられている。なお、地区施設整備負担金を課することは、単に市町村の権限であるのみでなく、義務でもあるとされている。地区施設整備負担金制度は、市町村に負担金を徴収させることによって、土地所有者に土地の十分な利用を促すことを目的としている。

第2節 都市再開発の理念の変化と再開発事業の構造

1. 都市再開発前史

ドイツでは19世紀の中ごろから始まった産業革命に伴い都市は急激な成長を遂げ、その結果、過密化、居住環境の悪化等の都市問題が発生した。当時は自由主義的都市計画の時代であり、都市建設は私的イニシアティブのもと、その責任で行われていた。当時、警察官庁が建築警察の一環として個別的に建築基準線ないし道路線を指定していたとされているが、1868年の「バーデン法」、1875年の「プロイセン建築基準線法」によって、この制度は拡大かつ一般化され、市町村が地区についての道路網計画を地区計画のもとで定めうることとされた。この制度は現在あるBプランの先駆とされているが、その後プロイセンと同様の建築基準線法は他のドイツ各州でも施行され、19世紀後半以降、建築規制は州法として確立した。

市町村の手による公的再開発事業が開始されたのは、第一次世界大戦後のことである。当時、既に全面撤去型の再開発の他に建物の部分撤去や近代化という形の部分的再開発があり、また、いくつかの都市では歴史的建造物の保全を目的とした再開発も行われている。しかし、当時の住宅難、法制度の不備等により再開発の数は非常に限られていた。その後のナチス政権下では国家社会主義のもとに中央集権による独裁が強化され、都市計画も一部、国の統制下におかれたが、国としての都市計画法の策定作業は完成しなかった。

2. 戦災復興再開発と社会的住宅建設（1950年代）

第二次世界大戦後の西ドイツの最初の課題は、戦災復興と約500万戸にのぼる住宅不足の解消であった。当時、戦災による住宅の破壊とともに、東部からの難民が約1,300万人にもものぼり、住宅難の解決を極度に困難なものにしていた。当時は、これまで独裁の性格の強い計画統制に対する疑惑が社会に存在し、またこれに代わる新しい計画制度の枠組みを全く欠いていた。

西ドイツの計画的復興は1948年ごろから始まったが、これらの再開発の手法としては、各州ごとの「復興建築法」に基づく区画整理手法が中心で、州政府からの助成を得て、市町村によって行われていた。その内容は各州とも基本的には同様な形であり、戦後の条件を考慮しているものの、ほとんど戦前の経験に依存していた。しかも、各州の復興建築法の規定が異なり、土地収用などの都市建設上の基本的な問題の解決には不十分であった。

1950年代の戦災復興に関しては、州の主導権のもとに市町村が実施し、経済の復興と相まって少なくとも住宅の量的な建設と交通網の整備において大きな成果をあげた。しかし、住宅政策については、当初、戦前・戦中を通じて行われていた住宅統制経済が徹底して実施されたが、これは新規に住宅を建設していくものではないため、長期的にみた場合には住宅難は解決できなかつた。そこで、新規の住宅建設政策として1950年の「第1次住宅建設法」及び1956年の「第2次住宅建設法」が施行され、「社会住宅」（公的な資金援助を受けて建設された住宅）を中心とする住宅の大量建設が行われた。1950年代に建設された住宅数の56%が社会住宅であり、その中心は賃貸用住宅であった。社会住宅の建設は、戦後の住宅不足問題の解決に決定的に大きな役割を果たしたのである。⁽³⁾

西ドイツにおける社会住宅の建設は、基本的には市場経済原理を活用した住宅供給である。しかし、そこには計画的な公的資金援助とともに様々な法的規制が及んでおり、国民の住宅保障という課題の達成を全面的な市場原理に委ねることはない。社会住宅の建設には、西ドイツにおける支配的な政策思想である「社会的市場経済」から導き出された政策理念が見出される。

3. 地域全面改造型再開発（皆伐型再開発）（1960年～1970年代前半）

（1）連邦建設法の制度的枠組みとその限界

西ドイツ各州の個別的計画制度を統一化し体系化するため、ほぼ10年余にわたる審議を経て成立したのが1960年の「連邦建設法」である。連邦建設法の目的は、第1に、建築用地の取得、特に持家住宅のための建築用地の取得を容易にすること、第2に、新しい時代の都市建設の原則に従って市町村の発展を促進すること、そして第3に、都市建設関係法規を統一し、新しい裁判・新しい法律学に適するような基本法を策定することであった。

連邦建設法によって、「建設基本計画（BLプラン）」による2段階の計画体系（「土地利用計画（Fプラン）」と「地区詳細計画（Bプラン）」）がつくられ、実質上、建築（開発）の自由は否定されることになった。

これらの計画を保持し、実施するための手段として、次のような制度が用意されていた。

- ① 計画を保持するための手段
 - i) 形質変更（現状変更の差止め）の禁止と建築申請の許可の保留
 - ii) 土地取引の認可制
 - iii) 法定先買権

② 計画を実施するための手段

i) 土地整理（区画整理と境界整理を含む）

ii) 収用

iii) 開発規制等

1960年は、西ドイツが戦後の復興を成し遂げ、宅地と住宅の統制経済を撤廃し、市場経済への全面復帰を目指し始めた時期であった。⁽⁴⁾ それだけに経済成長に伴う都市の成長は当然のこととされた。このときに都市の成長、すなわち増大する土地需要を計画的にコントロールする手法として導入されたのがこの2段階の計画システムであったが、連邦建設法のこのような構造を前提として計画が進められていく中で様々な問題が生じてきた。

連邦建設法は、基本的には、都市建設の制度的な枠組みをつくるということに限定されていた。この都市計画システムにおいては、具体的な再開発・新開発事業において計画が先行する。実際の再開発の場合でも、Fプランにおいて問題とすべき不良住宅地、保全すべき旧市街地等の「再開発地区」を指定し、具体の事業地区においては土地所有者や住民との合意形成、権利調整等を行ってBプランを策定し、民間のイニシアティブを誘導しつつ行われる。Bプランのこのような機能がなくては、連邦の認可が得られない構造となっていた。

しかも、計画で予定されている土地の利用方法の具体化が土地所有者ないし民間のイニシアティブに委ねられており、連邦による財政援助措置もないため、そこで行われる再開発は高い収益率をもたらさない限り実施されず、社会経済的には家賃の高騰、既存居住者への不利益な取扱いなど多くの問題が生み出された。また、再開発や新開発の実施によって社会的、経済的な影響をこうむる既存居住者の権利や利益を尊重するための行政手続き（利害関係人や住民の計画及びその実施への参加、意見聴取、社会的擁護等）が十分に整備されていなかった。

さらに、連邦建設法に対する否定的評価として、「計画利得の私有化」と「計画損害の社会化」が挙げられる。「計画利得の私有化」とは、計画の策定から実施に至る過程で生じた地価上昇分の土地所有者への帰属を保証することであり、「計画損害の社会化」とは、Bプランの策定又は変更によって、従来許容されていた利用が排除されることによる地価の減少分の補償である。このような私的土地所有権に対する手厚い配慮は、「土地取引における自由市場の創設と公的土地取得価格の市場価格への依存」という連邦建設法のもつ構造自体に内在するものである。

このような構造は、地区内の土地の投機的売買や再開発利益の私的な独占を許容し、土地投機やそれに伴う地価の上昇に拍車をかけることとなる。そこで、これらを抑制し、計画実現のための、より一層強力な土地法の構築が求められることとなった。

（２）都市建設促進法の理念と再開発事業の構造

連邦建設法による「宅地・住宅の市場経済への組み入れ政策」は、地価の高騰と住宅家賃の上昇をもたらした。1971年に制定された「都市建設促進法」は、「1970年代の新しい都市形成を目指し、土地投機を制圧する土地法改革の序曲」として位置づけられた。都市建設促進法の枠組みの前提として掲げられたのは、「社会的土地法」という考え方である。「土地投機に対する闘い」を主要な課題としながら、公の手による都市再開発・新開発事業により増大する土地需要を公共的にコントロールしつつ充足させ、総合的な土地利用秩序の形成を目的とするものであった。とりわけ、都市建設促進法は、既存の土地所有権秩序を擁護しながら、「計画利得の公共還元」と「土地法的手段の強化」という二つの点で連邦建設法より進歩していた。

都市建設促進法の定める「都市再開発」とは、「都市計画上の弊害を取り除くために、特に建築的施設の除去と新設又は建物の近代化措置によって、一定の地域を本質的に改善し、又は改造する事業」である。この意味における都市再開発事業は、同法に基づき、市町村を計画・事業主体として条例（この条例は州の認可が必要である）で指定される「再開発地域」において、Bプランの策定・発効等の手続きを基礎にして行われる（なお同法では、州政府の命令で指定される「新開発地域」を前提とした新開発事業の規定も置いている）。

この法定再開発事業は、次のような仕組みで行われる。

- ① 再開発地域の指定
- ② 具体的な再開発方策を示すBプランの策定
- ③ 市町村による土地取得・基盤整備
- ④ 再譲渡した土地での建築
- ⑤ 市町村による地価上昇分の吸収

そして、この仕組みを担保する公的介入手段として、以下に掲げるような措置が用意されていた。

- ① 計画策定への住民参加の改善と計画による生活被害への配慮を強めた「社会計画」の導入

- ② 地区内のすべての土地取引の認可制
- ③ 市町村による土地の公的取得権（認可した場合の法定先買権による介入、認可しなかった場合の「土地取得権」⁽⁵⁾の発動）
- ④ 建築物の取り壊し命令、建築命令、近代化命令などの計画実現のための土地所有者・利用権者に対する命令制度
- ⑤ 収用手続きの迅速化
- ⑥ 収用補償額算定に際しての計画利得（事業の見込み、実施等によって生ずる価値上昇分）の排除
- ⑦ 調整賦課金制度（事業実施による価値上昇分を土地所有者から市町村が徴収）等

この再開発事業のシステムでは、再開発地域において策定されるBプランは、新たな建築的利用を誘導し秩序づけるものとして機能する「受入計画」という性格を超えて「積極計画」と規定される。市町村は、先買権、収用及び任意取得によって地域内の土地を取得し、土地整備をした上で、Bプランの策定するところに従って、その土地の建築的利用を実現していくのである。つまり、Bプランの規定に従って建築する意思と能力のある私人に、整備した土地を再譲渡することが原則となっている。市町村は、この「積極計画」としてのBプランを必ず策定しなければならず、これに基づいて、自らそのプランの実現を能動的に遂行し事業を完了していくのである。なお、この都市建設促進法によって初めて作りだされた再開発事業のシステムは、若干の修正を受けつつ、基本的に建設法典に取り込まれた。

都市建設促進法は、都市の内部及び外部において増大する土地需要を計画的にコントロールし、都市の成長に応えようとする新しい再開発・新開発の手法であった。同法による市町村主導の再開発は、連邦建設法によるものと同様に、その実態において多くは既存建築物の全面撤去・全面新築を目的とする「地域全面改造型再開発（皆伐型再開発）」とよばれるものであり、その本質は、交通施設の改善、経済的な構造転換等を重視した成長主義型の都市再開発であった。

4. 修復型再開発（目的物対応型再開発）（1970年代後半～1980年代）

（1）保存的都市更新の理念

西ドイツにおける都市再開発は、オイル・ショック以降の低成長期への移行の過程で再開発の理念に著しい変化が見られるようになった。

都市建設促進法による都市再開発の狙いは、「社会的土地法」のスローガンのもと、土地に対して非常に厳格な公共的コントロールをかけ、開発利益を公的に吸収するところにあった。しかし、都市建設促進法の予定する再開発の多くは多大の投資を必要とする「面的再開発」であるため、オイル・ショック後の経済的变化によってその実施が次第に困難となってきた。また、住宅難の解消に伴って住宅の社会的環境への評価が高まり、再開発後の家賃の高騰や建築された住宅の単調性が批判されるようになり、さらに再開発地区とその近隣社会との断絶などのコミュニティの破壊などが問題視されるようになった。歴史的建造物や環境の価値に対する見直しの機運が登場してきたのもこの頃である。

1970年代半ば頃からこのような全面的再開発に対する批判が強まり始め、次第に「目的物対応型再開発」の重要性ないし優位性が主張されるようになってきた。その内容は、建物の保存、修繕、近代化措置（機能の更新）など個々の建物を対象として都市像の保全、住宅ストックの質的改善等に重点を置く「慎重な、保存的都市更新」の考え方である。

このような脱経済成長型の再開発の理念は、自覚的に登場してきたものである。例えば、1970年代末から1980年代はじめにかけて西ドイツ各地（特に西ベルリン）で学生や市民によって引き起こされた住宅占拠は、当時の住宅難を背景としつつも、経済成長型再開発へのプロテスト運動としてとらえられている。

また、西ベルリンのクロイツベルク地区では、戦前からの労働者賃貸住宅が存続し外国人や失業者等の社会的弱者が集中して居住していたが、1963年に再開発地区に指定されて以来、事業はほとんど進まず市町村に対する不信や反発が高まっていた。しかし、1970年代末から1980年代にかけて、行政と住民の相互が信頼を回復して同地区の再開発を軌道に乗せるための新しい構想を模索し、その成果は1982年のクロイツベルク地区の「都市更新のための指針・12原則」として取りまとめられた。その骨子は、徹底した住民参加方式による修復型再開発（定住型再開発）の追求であり、その基本政策として、住民組織形成の必要性と都市更新の前提としての社会計画の必要性等に言及していた。

行政と住民の橋渡しをし、この構想を取りまとめ、その後の事業を実施したのは、ベルリン市の再開発事業を受託したIBAとよばれているプランナーの集団である。市町村と住民と都市建設に関わる専門化集団が協働して都市を再生する再開発事業の委託方式⁽⁶⁾は、「都市更新は現在の住民の必要を基準とし、住民とともに計画されなければならない」という指針の第1原則に最もよく適合する事業方式の一つと言えよう。

（2）修復・保全の制度と一般的都市計画手段の強化

都市再開発における「保存的都市更新」の登場は、従来の再開発における厳格な規制・手続きから、より柔軟で機動的な再開発が可能な新しい制度を要求するようになった。これに応える形で、1976年には「住宅近代化促進法」が制定され、住宅の単体修復と地区の環境改善を含む手法が制度化された。これは、イギリスにおける「一般的改善地域（G I A）」と似た制度で、老朽化した住宅そのものの改善と子供の遊び場、緑地、駐車場等のコミュニティ施設の改善を含み、改善の程度によって融資、助成、税の優遇措置などを受けることができるものである。また、保全のための制度として、西ドイツでは各州が定める「記念物保護法」がある。これは、文化財などの記念物の保護に対して補助金が受けられる制度であるが、これがBプランに組み込まれて一般的な地区保全においても活用されている。

1976年には、都市建設促進法における進んだ土地法的手段を一般法たる連邦建設法に移し変える改正が行われた。これによって、市町村の計画権の強化拡充（計画命令制度の導入、先買権制度の拡大等）と計画手続きへの住民参加の改善（段階的な情報制度、社会計画の導入等の計画制度の改善）が行われ、再開発地域のみならずBプランの発動地域のすべてに適用される一般的都市計画法的手段となった。このうち、計画命令制度の内容は、建築物の取り壊し命令、建築命令、近代化・修復命令、植樹命令及び利用命令となり、より広範で厳しいものに拡大された。例えば、建築命令が履行されない場合には、市町村は問題となる土地について収用の請求をなしうるなど強い規制力をもっている。これらの計画命令の制度は、利用命令を除き建設法典へ引き継がれている。

また、同じ連邦建設法の改正では、1971年の都市建設促進法の有していた都市計画命令に加えて、「建築的施設の保存」の制度が導入された。これも建設法典へ引き継がれ、都市計画法上の手段として従来よりも大きな位置づけを与えられている。これは、市町村がBプランにおいて又はその他の条例によって一定の地域（保存地域）を指定し、地域の固有性の維持と建物の保存を目的とする建築的施設の取り壊し・改築・変更に関する許可制を導入したものであり、これと併せて当該土地についての特別の先買権と収用が新たに認められた。これは、「保存的都市更新」の流れの強まりを反映したものである。

（3）都市再開発事業における「簡易化された手続き」の導入

1971年の都市建設促進法は、再開発地域について「積極計画」としてのBプランを市町村は必ず策定しなければならないとしていたが、1984年の同法の改正ではこの点が修正さ

れて、いわゆる「受入計画」たるBプランと同様に「都市計画の発展と秩序づけのために必要なぎりぐらに」策定すべきものとなり、これは建設法典に引き継がれている。このことは、1971年法の想定した再開発とは異なったタイプの再開発が次第に重視されてきていることを示している。

面的再開発から目的物対応型の再開発への政策の転換によって、従来型の再開発手法における強力な土地法的手段や地域全体について策定したBプランとの結合などは、より小規模で簡便かつ機動的に行う必要のある目的物対応型再開発にとっては適合的でなくなった。このタイプの再開発事業は、個々の建物の修復や保存を主たる課題にしており、地域り全面的刷新を目的とするものではないので、「積極計画」としてのBプランは必ずしも必要としないという理由である。そこで1984年改正法は、再開発の理念の二元化に対応して、従来の再開発事業と並んで「都市計画上の再開発事業」の「簡易化された手続き」を認めた。これも建設法典に受け継がれている。

この「簡易化された手続き」とは、市町村が再開発地域を指定する条例（再開発条例）において、再開発事業に関する法律規定の一部の適用を除外することを規定した場合の、再開発事業のことをいう。これによって、地域指定の確定に伴い従来の再開発事業では当然に適用になっていた様々の土地法的規定の適用が除外されることとなり、地域指定と公金補助のみが結合する「簡易型」が作り出された。除外される規定は、①計画利得の公的吸収の制度と②建築・土地の形質変更・土地取引等の認可制の二つの法規群に分けられる。

まず、計画利得の公的吸収の制度は、1971年法の制定に際して最も重要なテーマの一つであった。すなわち、それは、再開発計画の策定と事業の実施によって生ずる地価上昇分を「私有化」させることなく土地所有者から市町村に還元させ、そのことによって土地投機の可能性を排除するという相互に関連し体系化されている諸規定である。しかし、保存的都市更新型・修復型再開発においては、地域全体の土地の価値の上昇は通常問題となりえないというのが、この諸規定の適用除外の理由である。適用除外される規定の内容は、次のとおりである。

- ① 収用補償額算定に際しての計画利得の排除（事業の見込み、実施等によって生じた価値上昇分は関係者が自己の支出によって許されたやり方でそれに寄与した限りにおいてのみ考慮される）。
- ② 上記①の算定基準による価格を超える土地取引の認可拒否

- ③ 市町村が土地を取得する場合、その買取価格は上記①の算定基準による価格を超えてはならないこと
- ④ 市町村が一度取得した土地を再譲渡する場合における再開発事業の実施による価値上昇分を見込んだ価格での売り渡し
- ⑤ 区画整理における現況価格（上記①の算定基準による）と換地価格（上記④の場合の取引価格）の算定
- ⑥ 調整賦課金（事業実施による価値上昇分を土地所有者から市町村が徴収⁽⁷⁾

一方、もう一つの法規群である建築・土地の形質変更・土地取引等に関する認可制は、極めて大きな所有権制限であり、市町村が「積極計画」に基づいて能動的に地域改造の事業を遂行するという再開発理念とよく対応しているが、保存的都市更新型・修復型再開発ではこのような全面的な規制は必要でなく、「簡易化された手続き」においてこれらの適用を除外することができることとなった。

第3節 建設法典の制定と内部開発時代の都市更新

1. 「建設法典」制定の経緯

西ドイツの都市計画関係の法制は、1960年の連邦建設法と1971年の都市建設促進法の2本立てとなっていた。1976年には両方の制度のすり合わせをするために連邦建設法の改正が実施された。この経緯を踏まえて、これらを一つに統合したのが1986年11月に成立した「建設法典」（1987年7月施行）である。

その契機となったのは、1982年末の政権交代、すなわち社会民主党（SPD）と自由民主党（FDP）の連立政権から、キリスト教民主同盟・社会同盟（CDU/CSU）と自由民主党の連立政権への交代であった。最近ではSPDとCDU/CSUは、従来に比べれば政策上の相違は少なくなりつつあったが、土地政策、特に計画利得清算税の一般的導入（都市建設促進法だけでなく）とその程度をめぐる、鋭く意見が対立していた。もともと、「社会的土地法」を強調するSPDに対して、保守層を支持基盤とするCDU/CSUは、土地に関する公的規制について相対的に緩やかな態度をとるという違いがある。しかし現実には、こうした対立とは別に都市建設促進法に基づく調整賦課金の徴収などをめぐり実務的観点からの批判が強くなってきており、1982年の政変以前からその規制緩和の方向での変化が生じていたと考えられている。

したがって、建設法典の施行は、過去10年にわたる実務経験を踏まえて制度上の問題点を再検討し、都市政策に関する法律の発展を総括するという意義と同時に、政権交代に伴い新機軸を打ち出す政治的な意図もあったとされている。

政変の後に総選挙を経て保守政権が正式に確立した段階で、1983年5月に政府声明の形で発表された建設法典制定の構想は、明らかに新しい政策であった。建設法典の準備のために連邦全土の関係者（州・都市・町村・郡の都市計画の専門家、学界、法曹界の代表者等）から成る作業グループを発足させ検討を開始し、その成果は1984年8月に公表された。しかし、その過程で1984年11月、調整賦課金の徴収方法なども含めて緊急を要する一部の事項について都市建設促進法の改正が行われた。その上で、1985年12月4日に閣議決定した法案を連邦参議院、連邦衆議院に同時に提出し、緊急案件として審議を開始した。約1年にわたる審議を経て、1986年11月28日連邦議会で可決し、1987年7月1日から施行されている。

2. 建設法典の目標と内容

(1) 建設法典の目標

建設法典は、連邦建設法と都市建設促進法の両方の近代的な都市計画規定を受け継いでいるが、ある部分においては、現代の都市計画的な要求に従った形での新しい条項を盛り込んでいる。法案の提案理由によると、連邦政府は建設法典の目標として次の8項目を設定していた。この建設法典によって市町村が新しい法的基礎の上で都市計画に関する任務を有効に遂行できることとなる。

- ① 都市計画の法的基礎を一つの法典に統合すること。部分改正を避け、それに代えて全面的改正を行うようにすること。
- ② 都市建設法制を、都市計画の現在及び将来の課題に適合させること。
- ③ 法及び行政の簡素化を図り、不可欠な規定以外の規定を廃止すること。
- ④ 建設基本計画（BLプラン）の策定を迅速化し簡素化すること。法治国家の要請に従い、一般的な建設・計画法制の法的安定性を向上させること。
- ⑤ 建築を容易にすること。
- ⑥ 市町村の計画高権を強化すること。
- ⑦ 都市計画領域における複合的融資を廃止すること。
- ⑧ 特定法領域で連邦法と異なる規制を州法によって行う権限を州に与えること。

この目標設定の枠内で、都市建設法制の予防的環境保護に対する寄与が強化されて記念物保護への配慮が改善されるものとする。都市建設法制における基本原則は、「建築自由」である。

(2) 建設法典の内容

連邦建設法と都市建設促進法とは、注意深く建設法典に統合されたので、実務上は、統合をめぐる困難は生じていない。建設法典は、次のような構成となっている。

① 第1編 一般都市建設法

連邦建設法の第1部から第6部の中の都市計画の実務にとって特に重要な規定（建設基本計画、建設基本計画の担保、建築及びその他の利用の規制、補償、収用、地区施設整備）の構成及び名称は、概ね従来のとおりである。

② 第2編 特別都市建設法

とりわけ、都市再開発法制及び従来都市建設促進法による（着手済みの措置につ

いての) 都市建設発展措置法制、都市計画上の命令、社会計画、激変緩和措置に関する法制並びに使用賃貸借関係及び用益賃貸借関係に関して規定されている。農業構造上の措置に関する規定もまた第2編におさめられている。再開発の特殊性が独自の規制を必要としていない限りにおいて、再開発法制は、その他の都市計画法制(建設基本計画、先買権、都市計画上の命令、激変緩和措置、使用賃貸借関係及び用益賃貸借関係)と一括して規定されている。

③ 第3編

一般的な意義を有する都市建設法制上のその他の規定、とりわけ、土地の鑑定に関する規定、一般規定及び行政規定並びに宅地法廷部での裁判手続きに関する規定がまとめて規定されている。

④ 第4編

経過規定及び終末規定

3. 内部開発時代の都市更新とその特徴

(1) 持続的・保存的都市更新の理念

建設法典は、「再開発とは都市建設の持続的課題」と認識することによって、保存的都市更新を都市再開発の全面に押し出した。

この立法を導いた再開発の理念は、成長主義型都市建設からの軌道修正であり、その中心的な課題は「環境保護と都市エコロジー(生態学)の尊重」である。すなわち、今や再開発の主眼は、公害等に対する防御も含めた環境問題等に重点が移り、また、ソフトな側面として都市文化の形成も重視されている。住宅と工業の混在状況の回避や調整も課題の一つであり、町の中心部に大がかりな繁華街をつくる従来型のやり方が反省されてきている。さらに、既成市街地の中での建築に適した空閑地や遊休地の有効利用による活性化、内部市街地のエコロジカルな条件等の改善、オープンスペース・自然緑地の確保、都市の外部地域のエコロジカルな条件の保全等が重要な課題となってきた。

今や西ドイツでは、将来の再開発の課題を「進歩としての縮小」としてとらえることが議論されており、新しく都市を「建設」するのではなく、再開発によって都市構造を「縮小的に再編成」することが課題となっている。この議論の背景には、西ドイツにおける産業構造の変動に伴う地域間格差の発生(北部の重厚長大産業の衰退と南部のハイテク工業団地の経済的発展)と、人口の減少によって引き起こされる「都市間競争」の激化と都市

の衰亡という予測がある。経済的にも人的資源においても「縮小」が予想され、これらを想定した上でいかに都市生活を再構成していくかを考えるのでなければ、再開発問題は議論できなくなってきたのである。

（２）建設法典の特徴

① 内部開発の重視と環境保全

今後の都市開発では、市町村の「内部開発」が重要な課題になる。すなわち、外部地域の新開発の代わりに、既存の市街地をより徹底的に利用することが重視され、新たな建築地域の指定よりも、指定済みの建築許容地の利用や活性化を促進することが課題となっている。これは、既成市街地の居住環境の改善や都市内の産業活動の活性化を図るほか、都市エコロジー（生態学）上の意義も持っている。

市町村に、土地の「節約」と「環境の保全」を義務づけ、新市街地の開発を厳しくコントロールするとともに、自然のまま残すべき地区の指定など予防的環境保護を強化している。そして、土地の節約の観点から、必要以上に大きな敷地規模の住宅をつくることに対して制限を設けるため、敷地の上限の規定が設けられた。さらに、経済社会の構造変化に伴う商工業と住居の密集的並存（混在状態）や保養地等における別荘の増加に係る問題を改善するための規定も盛り込まれている。

② 法律及び行政上の簡素化

これは、法的あるいは行政的な意味での簡素化や手続きの統一化である。連邦政府は、建設法典策定の準備段階で、既存の全規定に関してその必要性及び行政への影響をチェックし、従来の重複していた規定はもとより、実務上意義を失っている規定を多数廃止した。また、従来、都市建設促進法に含まれていた税制に関する規定も、それぞれの税法に承継、整理された。なお、1984年の都市建設促進法の改正によって行われた都市再開発上の「簡易化された手続き」は、建設法典に承継されている。

③ 市町村の計画高権の強化

今回の建設法典の大きな特色の一つは、市町村の都市計画権限の強化である。例えば、Bプランについて従来は上級官庁の認可が必要であったが、届け出で足りるようになった。Fプランは、従来どおり認可によるコントロールが行われる。また、建設基本計画の内容

に関する市町村の裁量権の拡大や先買権行使に関する規制の簡素化も含まれている。

都市計画に関する多様な法的手段も、市町村の裁量により条例で定めることとした。その一例として、都市建設契約の明文化がある。従来、地区施設整備の負担等について、市町村と関係者の間で契約が行われていたが、これが都市建設上の手法として正式に認められた（ただ、実施に当たっては合意という形をとる）。

④ 計画手法の簡易化

建設法典のもう一つの特色として計画手法の簡易化がある。これは、都市計画法制の基本原則を「建築自由」であるとし、建築行為を容易にすることが建設法典の目標の一つとなったことに対応するものである。ただし、西ドイツにおける「建築の自由」は日本で言われているものとは質的に異なる。今回の法改正の目的の一つは、連坦建築地区（都市計画上、いわば代替的機能を有するものと考えられている）における建築活動を容易にし、都市内部の商業活動の活性化を図ることであり、そのための手続き面での簡易化を図ることが目的となっている。したがって、都市計画の実質的な内容上の厳格さや公的コントロールの問題は、従来と同じように保持されているのである。

すなわち、従来の建設基本計画及びこれに基づく規制は極めて厳格であるため、現実にはそぐわない面が出てきたり、手続きに時間を費やして事業が円滑に進まないという傾向があった。これを現実の経済社会の要請に沿うように、柔軟な運用を可能としたのが今回の改正である。建設基本計画の策定手続きが簡易化され、建築行為の許可も秩序正しい都市計画上の発展に資する限り、以前に比べて受け易くなっている。

例えば、Bプラン指定の免除要件が緩和されたり、Bプラン策定段階での許可も、都市計画上の実質的な条件が満たされ、市民がその計画に関して協議し参加できるという条件が整っていれば可能となった。また、都市再開発に関しては、従来の再開発地域全域におけるBプラン策定義務はなくなり、土地に関する権利の設定、譲渡等に係る市町村の認可事項が著しく縮小されることとなった。

〔注〕

(1) Bプランの先駆は、19世紀後半において既に確立されていた建築基準線の制度であったと言われている。既に、1794年のプロイセンの一般国法典のもと、警察官庁が建築警察の一環として個別的に建築基準線ないし道路線を指定していたと言われているが、1868年の「バーデン法」、1875年の「プロ

イセン建築基準線法」によって、この制度は拡大かつ一般化され、警察官庁ではなく市町村が地区についての道路網計画を地区計画のもとで定めうることとされた。そして、1876年の「プロイセン住宅地新開発規制法」では、1875年法に基づく地区計画が定められている地区については、住宅地新開発許可は不要とされている。しかし、「プロイセン建築基準線法」においては、道路線及び建物の前壁面線が定められるのみであり、建築利用の種類、その許容度等についても規制の対象とされていなかったが、1900年の「ザクセン一般建築法」では、これらの事項についても地区計画で定められるようになり、その後の各州（ラント）のBプラン制度へと繋がっていったと言われている。

(2) この2分法は、連邦建設法によって現在のような形で連邦に統一的に導入されたものであるが、その直接の先駆を成しているのは1936年の「建築規制命令」であり、開発抑制地域の概念とその規制についての基本的な考え方を既に明確にしている。これ以前には、ドイツ全土にわたっての統一的に運用する開発抑制地域の制度は存在しないが、各州（ラント）法上で類似の思想をもつものとして、プロイセン法、バーデン法、ザクセン法等に見られる。とりわけ、「建築規制命令」の直接の先駆を成し、現行法にもつながる意義をもっているとされているのが、「プロイセン住宅新開発規制法」である。このようにドイツの場合には、既成市街地内部とその外で開発規制の方法を異にするという考え方の基盤がプロイセンの近代立法の初期において既に登場している。このような考え方は、より古い時代からそれを受け入れる何らかの形での実質的基盤が存在しているとされ、古くはドイツの諸都市に見られる伝統的な城壁文化にその縁源をもつものとされている。

(3) 西ドイツにおける1950年から1980年までの住宅建設の総数は1,588万戸で、そのうち社会住宅は657万戸（全体に占める割合は41.4%）である。なお、1950年代に建設された住宅数は520万戸、そのうち社会住宅は294万戸（全体に占める割合は56.5%）であった。（五井一雄・丸尾直美「都市と住宅——経済学の提言」三嶺書房（1984年））

(4) 1960年以降の宅地価格の急激な上昇傾向の原因は土地投機であったが、このような前提をつくったのが、キリスト教民主同盟／社会同盟（CDU／CSU）の「宅地市場の市場経済への組み入れ政策」であり、CDU／CSUは、この政策を連邦建設法において実現したのである。連邦建設法によるこのような宅地の自由市場への組み入れ措置によって、地価対策は当然のことながら、極めて不十分なものとどまった。

(5) 土地取得権は、先買権制度を発展させた強力な公的土地取得権である。都市建設促進法では、先買権行使による市町村の取得価格は原売買の契約価格に拘束されることになっているため、この弱点を補完し高い約定価格を排除して土地を取得する役割を期待された。すなわち、指定地域内の土地取引は市町村の認可を要するが、取引における譲渡価格が（地価）

鑑定委員会の評価額を超える場合には認可が与えられない。この不認可の場合に、市町村は土地所有者に対し買取協議を要請し協議によっても合意が成立しない場合には、「都市計画事業の準備や見込みによる増価分を除いた、鑑定委員会によって調査される価格」で当該土地を取得する旨の表示を行い、土地を取得することができる。

このように、土地取得権を取引不認可とリンクして発動させることによって、通常価格での売買には先買権で、投機的要素を含む売買には土地取得権で介入するという二段構えの公的取得制度が準備され、加えて、後者の場合には取得価格から（取用補償価格の場合と同じように）計画利得（都市計画事業の準備・見込みによる土地増価分）を100%排除するとされた。（広渡清吾「西ドイツ公的取得の法構造」『法律時報』49巻12号（1977年10月））

(6) 西ドイツの場合、再開発事業の中心的な推進主体は市町村であるが、これを事業者（再開発担当者）に委託することが広く行われている。これは、都市建設促進法に基づく制度であるが、建設法典にも受け継がれている。この再開発担当者には、「事業者的担当者」（ベルリン型）と「受託者的担当者」（一般型）の2種類がある。「事業者的担当者」は、事業者固有のノウハウと資金を投入する民活型の事業委託といえる。基盤整備をした上で建築も行い、それを売却ないし賃貸するところまですべて行う。受託者が自ら事業のリスクを負担し、事業によって生じた利益は受託者に帰属するものである。このタイプは、ベルリンにおいて主に行われており、一般の都市では極めて例外的にしか見られない。「受託者的担当者」は、法律上の原則型である。受託者が行うのは単なる事業の「代行」であり、事業のリスクは公共が負担し事業の利益は公共に帰属する。

再開発担当者として活動するためには、管轄官庁による資格承認を受けなければならない。再開発担当者の中心は、公益的住宅事業体である。このほか、州の出資による州開発会社、市町村が出資している再開発・新開発会社などがあるが、中心的な役割を果たしているのは、州や市町村の出資に係る公的事業体である。

(7) 調整賦課金制度は、実際には市町村によってあまり活用されていない。その理由は、徴収のためのコスト（地価鑑定費用等）の不均衡の大きさ、地域住民との政治的摩擦の発生、徴収した場合の家賃へのはね返りという社会的な問題が挙げられる。建設法典でも基本的には存続することとなったが、様々な修正が加えられ、制度的にはかなり後退している。

第5章 イギリスの都市再開発政策

第1節 土地所有権の概念と都市計画制度

1. 土地所有権の概念

イギリスの土地所有権は、ヨーロッパ大陸法とは異なった特殊な構造をもって発展してきた。また、イギリスには、我が国の土地所有権のような観念はない。

コモン・ロー (common law) において、封建時代から土地所有権法の基本原理とされていたのは、tenureとestateである。これは、「全国土は国王に属する」という観念、すなわち土地はすべて国王が所有し、国民はすべて国王から直接又は間接に授与されたという観念を前提としている。

したがって、イギリスの土地所有権にはローマ法型の「絶対的土地所有権」の観念はなく、いわゆる「不動産保有者 (tenure)」として論理構成される。その者の権利の範囲が「不動産権 (estate)」とよばれ、その保有条件、すなわち、いかなる代償たる奉仕をし、土地を授与されているかを示すものがtenureである。tenureは、市民革命とその後の囲い込みによって封建的負担が消滅するとともに、その意義を失っていった。

一方、estateは、封建的保有関係の崩壊後も現代に至るまで存続しており、期限の有無により「フリーホールド (freehold)」と「リースホールド (leasehold)」に分けられる。囲い込み後の大土地所有は、次第に大地主と農民が封建的保有関係ではなく、リース契約により律せられるようになり、所有 (フリーホールド) と利用 (リースホールド) に二分されるという近代的な土地所有関係が成立したのである。

現在イギリスにおいて、狭義のコモン・ロー上の不動産権として認められているのは、次の二つである。

- ① 「現有の絶対的単純不動産権」、言い換えれば「自由土地保有権 (freehold)」
- ② 「自由土地保有権に劣る不動産権 (estate less than freehold)」のうち、「現有の絶対的定期不動産権 (賃借権) (term of years absolute in possession)」

上記のいずれも土地 (不動産) を排他的に支配し、付帯する権利を行使することができる。

この二つの権利を区別する基準は、存続期間が限定されているか、限定されていないかというところにある。しかし、これらの権利は無制限に認められるものではなく、公共的

に許される範囲内に限定されている。イギリスにおけるこの利用の制限は、「計画許可 (planning permission) 制度」を通じて行われる。

2. 都市計画の体系

(1) 開発計画

① 概説

イギリスの都市計画を所管する中央政府は、環境省である。環境省は、1970年に、その前身の住宅・地方政府省に運輸省と公共事業・営繕省を統合してできたものである。環境省の業務は、「人間の生活環境に影響を及ぼす全分野の活動」とされており、その守備範囲は広く強力な権限をもっている。環境大臣のもとに、運輸大臣、計画・地方行政大臣、住宅・建設大臣の3人の大臣がいることから明らかなように、都市計画は、環境問題、住宅問題及び交通問題と不可分のものとして扱われている。

イギリスの都市計画は、原則として、国内を統一する「都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act)」に基づいて策定される。都市計画の権限は、国の法律により「地方計画当局 (local planning authority)」とよばれる地方行政庁に与えられている。

地方計画当局は、「1947年都市・農村計画法」の施行以来、一方において将来の土地利用のあり方を示す「開発計画 (development plan)」を策定しながら、他方において、計画許可申請に対する個別的な「開発規制 (development control)」を行ってきた。

開発計画は、直接、土地の取得や開発を規制するものではなく、将来の土地利用を導く指針であり、計画内容自体は強制力をもっていない。しかし、現実の土地利用は開発計画に基づいて強力な「計画許可制度」のもとにおかれており、開発利益の公共還元のために土地の「開価値の国有化」が図られている。

現行の開発計画制度は、「1968年都市・農村計画法」によって確立されたものであり、カウンティ (我が国の府県に当たる) の範囲を対象とする広域的な「ストラクチャー・プラン (structure plan)」と、ディストリクト (我が国の市町村に当たる) の範囲を対象とするより詳細な「ローカル・プラン (local plan)」の2層のプランから構成されている。開発計画の策定主体は、計画範囲に対応しており、「1972年地方政府法」により、ストラクチャー・プランはカウンティが、ローカル・プランはディストリクトが策定する仕組みとなった。

しかしながら、1986年4月に地方行政制度の改革が実施され、大都市圏地域では計画策

定主体としてのカウンティが廃止された。すなわち、従来、イングランドとウェールズでは全国的にカウンティとディストリクトの2層制の構造となっていたが、同年4月の行政制度の改革によって大都市圏と非大都市圏が区別されて、大都市圏地域では大ロンドン・カウンシル（GLC：Greater London Council）と大都市圏・カウンティ（MCCs：Metropolitan County Council）が廃止されて、大都市圏ディストリクトのみの1層制の地方自治組織が形成された。

これに伴い、これらの地域では開発計画のシステムも改められ、ストラクチャー・プランとローカル・プランは、「ユニタリー・ディベロップメント・プラン(unitary development plan)」へと一本化されようとしている。ユニタリー・ディベロップメント・プランは、ディストリクトが主体となって策定する開発計画であり、その内容は、概ね現在のローカル・プランと同様のものになると考えられる。

② ストラクチャー・プランとローカル・プラン

「ストラクチャー・プラン」は、カウンティによって策定される広域的な計画であり、地域全体の将来の土地利用、施設、環境の改善などについての政策と提案を記述した文書（必要に応じて図面を付すことができる）である。ストラクチャー・プランの目的は、計画区域の生活水準の保持又は改良のための物的、社会的及び経済的枠組みをつくることにあり、計画区域における地方計画当局の開発及びその他の土地利用に関する政策や、ローカル・プランのための基本的枠組み及び法的基礎の提供などの役割を担っている。

ストラクチャー・プランには、10年以内に着工が期待される総合的な開発・再開発・改良事業の区域を「事業地域（アクション・エリア、action area）」として明示しなければならなかったが、「1980年地方政府・計画および土地法（Local Government, Planning and Land Act）」により、その後ローカル・プランにおいて指定されることとなった。ストラクチャー・プランの策定に当たっては、環境大臣（ウェールズについてはウェールズ国務大臣）の認可を必要とする。

一方、「ローカル・プラン」は、ストラクチャー・プランに盛り込まれた政策及び提案をディストリクトで実現するための計画であって、通常はディストリクトによって策定される。ローカル・プランは、次の三つのプランに分けられる。

i) 地区計画（ディストリクト・プラン）

ローカル・プランの中心的存在であり、ディストリクトのうち、事業地域（アクション

ン・エリア)を除くすべての区域に係る土地利用に関する政策・提案を定めたものである。

ii) 事業地域計画 (アクション・エリア・プラン)

ストラクチャー・プラン又はローカル・プランで指定された事業地域 (アクション・エリア) について策定される計画であり、土地利用及び施設整備などについて詳細な計画内容が定められている。

iii) 主題別計画 (サブジェクト・プラン)

特定の道路又は施設等のテーマごとに策定される計画である。

なお、ローカル・プランとストラクチャー・プランとは、カウンティがディストリクトと協議の上で作成する「開発計画スキーム (development plan scheme)」によって関連づけが行われている。開発計画スキームは、ローカル・プラン作成の責任を負うディストリクトを指定し、計画の名称・性格・範囲を特定し、地域内のローカル・プラン作成のためのプログラムの役割を果たしている。また、スキームは、数個のローカル・プラン相互の関係を指示するという内容を含まなければならない、カウンティは、その複本を環境大臣に送付しなければならないことになっている。

(2) 開発計画策定手続きにおける住民参加

イギリスの開発計画策定手続きの特色として「住民参加 (public participation)」が挙げられる。ストラクチャー・プランの策定に関しては、「1972年の都市・農村計画 (修正法)」によって導入された「公開審査 (examination in public)」という方式がとられている。それ以前のストラクチャー・プランに対する異議申し立て手続きは「地方公開審問 (public local inquiry)」という方式がとられていたが、1972年法はこれを改め、環境大臣の承認手続きの過程に公開審査制度を導入したものである。すなわち、地方計画当局がストラクチャー・プランの案を作成したときには、環境大臣の承認を求めて提出するとともに、その写しを大衆の閲覧に供し、環境大臣へ住民が異議申し立てをできるようにしたものである。

公開審査制度は、地方公開審問のような準司法的手続きではなく、環境大臣が調査すべきと考えた事項と意見陳述をする者を選択できることとなっており、異議申し立て人が必ずしも「聴聞される権利」をもたないとされている。この点は住民参加が一步後退した感もなくはないが、従来のような公開審問手続きの方式は、住民が身近な利害関係にとらわ

れすぎ、ストラクチャー・プランの意図する点に対する意見を聴取することができなくなったためであると言われている。

ローカル・プランの策定に当たっての住民参加の規定も、ストラクチャー・プランとほぼ同様である。ただし、異議申し立ては公開審査型ではなく、従来の「地方公開審問」手続きによって行われる。その手続きは、環境省の指針に基づいた準司法的手続き、すなわち対審的構造に類する手続きである。

この地方公開審問は、公開審査の場合と異なって住民に広く聴聞の機会が与えられており、また、審問事項及び意見を陳述する者には制限が加えられることはない（審問官の裁量によって制限が行われることはある）。

（３）開発規制

イギリスにおける開発規制制度は、「1947年都市・農村計画法」によって確立された。この制度は、あらかじめ用途地区を定め、それに従って規制する手法ではなく、すべての開発行為を地方計画当局による事前の個別審査により「計画許可」を得ることを義務づけるものである。そして、必要な許可なしに開発を行った者は取締りの対象となる。

ここで「開発行為」とは、「地中、地表、地上もしくは地下における建築、土木、採掘あるいはその他の作業を実施すること、又はあらゆる建築物もしくは他の用途に重大な変更を加えること」（「1971年都市・農村計画法」第22条第1項）を意味しており、日本の「開発行為」よりも幅広い概念となっている。

そして、市街地の整備に当たっての土地利用、建物用途及び容積率のコントロールは、すべて計画許可制度の運用によって行われている。そこには、「建築の自由」の原則に代わる「建築の不自由」の原則が端的な形で現れているといえよう。しかも、イギリスでこのような制度が導入された本来の目的は、先にも述べた開発利益の公共還元のために、土地所有権の内容から開発権を捨象し、これを国が吸収すること、すなわち「開発価値の国有化」にある。

地方計画当局は、計画許可の審査に当たって、「開発計画」（ストラクチャー・プランとローカル・プラン）を重要な判断とする。しかし、当局は必ずしもこれに拘束される必要はなく、審査における決定に関しては大幅な裁量権をもっている。これによって地方計画当局には、変わりゆく社会の状況に的確に対応しながら、柔軟な政策判断を盛り込むことが期待されているのである。

計画許可申請があった場合には、地方計画当局は開発計画の規定や他の重要な考慮事項に留意し8週間以内に決定しなければならない。また、計画許可が与えられたときは、5年以内に開発を始めなければならないとされている。地方計画当局の決定は、①(無条件)許可、②条件付き許可、③不許可の3種類がある。申請者が条件付き許可や不許可の決定に不服の場合は、環境大臣に再審査を請求することができる。この「不服申し立て」が司法ではなく、行政府の中で行われることは、イギリスの開発規制制度の特色である。

なお、計画許可申請に対する決定は、申請者のみならず住民一般に対しても重大な結果を及ぼす。そこでイギリスでは、行政手続きないし事前手続きとしての公開審問制度をいち早く確立させている。公開審問制度は、ローカル・プランの計画策定手続きにおいても採択されているが、計画手続きにおける公開審問手続きが住民参加的色彩が濃いのに対して、許可手続きにおける公開審問手続きについては、より予防司法的色彩が強いとされている。

第2節 衛生再開発の理念と近代都市計画の源流

1. 衛生再開発の理念と展開

衛生再開発の概念は、18世紀半ばから19世紀半ばにかけて産業革命を最も早く経験したイギリスにおいて生まれ、その後の欧米の再開発政策の中核となっている。衛生再開発は、当時の産業革命による都市集中に伴う過密・スラム対策を起源としており、その後の欧米の再開発政策に大きな影響を与えた。

イギリスにおける近代都市計画及び再開発政策は、この衛生思想を核として公共性を拡大し、発展してきた。

(1) 公衆衛生法制による公共介入

イギリスにおける19世紀の都市の住宅問題や環境問題は極めて深刻なものがあつた。18世紀後半以降、各地に工業都市が出現したが、そこで働く工場労働者の居住環境は極めて非衛生的であつた。当時の都市では、不足する日照、大気の汚染、過密なスラム等の劣悪な居住条件などによって、コレラなどの伝染病の多発や乳幼児の死亡率の増加、犯罪の増加など各種の問題をかかえていた。

このような都市問題は労働者階級の問題にとどまらず中産階級にとつても次第に大きな問題となつた。1942年に作成されたチャドウィックの議会への報告書「イギリス労働者の衛生状態」は、「1848年公衆衛生法」制定の契機となつた。この法律は、イギリス最初の公衆衛生法であり、主として工業都市のスラム街の改善がねらいであつたため農村地帯は適用対象からはずされてた。しかし、都市では上水、下水はもちろん、街路、公園、宿泊所などの居住環境全般にわたる公共介入が行われた。公衆衛生法は、各種の環境悪化の発生源を「ニューサンス (nuisance)」として取り締まる原則を確立し、その後の土地利用規制の基礎となつた。

1868年に王立衛生委員会が設置され、1871年に調査報告書が発表された。その勧告に従つて地方自治体関係の業務を統一的に扱う機関として、地方政府委員会（現在の環境省の源流）が設置された。さらに、翌年の「1872年公衆衛生法」によって、全国を都市衛生地区と農村衛生地区とに分ち、ここに公衆衛生サービスが初めて全国で行われることとなつた。

その後の「1875年公衆衛生法（統合法）」では、地方当局 (local authority) は、条例

によって「建築の規制 (building control)」を行う権限が与えられた。それ以後は、自治体が独自の条例を制定し、保健・安全面から街路の幅員・レベル、排水、建物の通風・採光・構造・材料・設備等に規制を加え、環境悪化の防止を図った。なお、この条例による建築規制措置は、1961年に中央政府が制定した「建築規制 (building regulations)」制度の発足によって廃止された。

(2) 住居法制の展開とスラム・クリアランス

19世紀における住宅問題への取り組みとしては、民間によるいくつかの慈善的住宅組合の設立を挙げることができるが、これは19世紀半ばにはゆき詰まり、以後は自治体による公共介入の途をたどることとなった。

「1848年公衆衛生法」は、住宅関係の取り締まりを含む広範な権限を地方保健委員会に与えていたが、その権限の延長線上にあるものとして、初の住居法というべき「1851年労働者階級宿泊所法 (シャフツベリー法)」が成立し、これによって、バラ・カウンシルと地方保健委員会に宿泊所を建設する権限が与えられた。

「1868年職人・労働者住宅法 (トーレンス法)」は、住宅の所有者に対して、住宅を良好な状態におく義務を課し、他方、自治体に対しては、不衛生住宅の所有者に自らの負担において取り壊させ、修理させる権限を付与した。この法律によって、自治体が公衆衛生の観点から個人の財産権に介入しようという原則が確立された。

また、「1875年職人・労働者住宅改良法 (クロス法)」は、自治体に、不衛生住宅の地区に対して再建の計画案 (scheme) を作成し土地建物を強制的に収用する権限を付与した。ここで初めて住宅の地区的取り扱いという方向が示された。

1884年に「貧困層の住居に関する王立委員会」が発足し、翌1885年に報告書が発表された。その勧告内容は、①労働者住宅の衛生状態の立ち入り検査、②衛生上の欠陥の防止・除去、③労働者住宅のための用地の強制収用、④自治体の住宅計画への政府融資を含んでおり、国と自治体の権限を大幅に拡大することを意図していた。

これを受けて制定された「1890年労働者階級住居法」は、住居法としては初の統合法であり、自治体は不衛生住宅を閉鎖・除去し、公的資金で労働者階級用の住宅を建設し、そのための用地を収用できるようになった。この法律によって初めて、従来の公衆衛生法の限界を超えて、自治体により既存スラムを積極的に除去する途が開かれた。

2. 「都市計画」の生成と展開

(1) 「1909年住宅・都市計法等法」の成立

イギリスの都市計画制度は、「1909年住宅・都市計法等法」に起源を求められる。1909年法の特徴は、「都市計画スキーム (town planning scheme)」の制度化である。都市計画の権限は、バラ、アーバン・ディストリクト、ルーラル・ディストリクト及びロンドン・カウンティの各自治体であった。これらの地方当局は、郊外部の小区域について、中央政府の承認のもとに適切な衛生状態、アメニティ及び利便性を確保するために都市計画スキームを作成し、それに基づいて民間開発を規制することが可能となった。

スキームの対象区域は、自己の行政区域の内外において、現に開発が進行中の区域や、今後開発が予想される区域とされた。すなわち、従来の公衆衛生法（それに基づく建築条例）や住居法による取り締まりが主として既成市街地における労働者階級に係わる問題であったのとは対照的に、1909年法の計画対象区域は、主に郊外部の中産階級を対象とした「地区計画」的な発想であった。地方当局は、都市計画スキームを定めることによって、当該スキームに適合しない土地利用や開発行為を排除することができるようになったが、その規制の方法は、開発着手前の事前規制ではなく事後的是正にとどまっており、この点において現行の計画許可制度とは異なるものであった。

1909年法の最大の特徴として「アメニティ」が挙げられる。この観念は、衛生、保健及び安全のような直接的に生命・財産に係わるものというよりは、包括的、流動的かつ多義的な概念である。この観念の背後には近隣のアメニティを破壊するものの取り締まりや排除という「中産階級の実利」が隠されているという指摘もある。すなわち、都市中心部への労働者の集中とそれに伴う居住環境の悪化は、当時、経済的、政治的な実力を高めた中産階級に都市地域からの離脱を決意させたが、彼らの目指したところは、都市と農村の共存関係を地域的に実現した理想郷の創造、すなわち「田園都市構想」であった。1909年法による都市計画スキームの対象地が郊外地に限定されるに至ったのは、以上のような背景があったとされている。

いずれにしても都市計画は、物理的な開発規制から、より総合的な居住環境の創造の方向へ進みつつあることを示していた。

(2) 広域的都市計画の展開

「1909年住宅・都市計法等法」は、その後何回か修正が加えられた。自治体の計画権限

が、1909年法ではあらかじめ地方政府委員会の認可を要したのに対して、「1919年住宅・都市計画等法」ではこの認可規定がはずされ、さらに人口2万人以上の自治体については都市計画スキームの作成が義務づけられた。また、複数の自治体にまたがる区域について合同の都市計画委員会によるスキームの作成方式が認められて、広域都市計画への途が開かれた。さらに「1929年地方政府法」によって、カウンティが（合同委員会の構成員となるか、ディストリクトからの権限移譲によって）初めて都市計画に乗り出せるようになった。その後スキーム作成義務は1932年法によって解除されるが、代わって計画対象区域が自治体全域へと拡大されることとなった。

「1932年都市・農村計画法」は、それまでの都市計画に関する法律を廃止し、統合法として再構成されたものであるが、1932年法で初めて「都市・農村計画（town and country planning）」という用語が法律に導入された。1932年法は、開発進行地区ないし開発予想地区などの既成市街地の周辺部に限られていた従来の計画対象区域を、自治体内のすべての区域にまで拡大し、同時に自治体内のすべての田園地帯にも規制区域の輪を広げた。

その後の「1944年都市・農村計画法」では、戦災・荒廃地区の再開発のため、強制的な収用権と地方当局自体が開発事業主体として機能しうることが認められた。

（3）郊外地域の開発の進行と市街化抑制

1930年代の田園保存に関する新しい動きとして、第一次世界大戦後の郊外地域の開発ブームにのって、大都市地域では市街地の無秩序な膨張が見られた。特に1930年代には、ロンドンなどの大都市に入る幹線道路に沿って民間ディベロッパーによる住宅建設が行われ、優良農地の喪失や景観の破壊が引き起こされた。このリボン状開発を抑止するため、1935年に「リボン状開発規制法」が制定された。

1938年の「グリーンベルト法」は、ロンドン・カウンティとその周辺地域の土地に対する建築規制と工業開発規制を強化し、この地域の農地の保護や自然環境の保全を強力に実施した。グリーンベルトは、都市的土地利用と農業的土地利用とを明確に区分し、それぞれの特性を対比させて都市化の流れに歯止めをかけようとするものであり、日本の都市計画と比較して優れた成果を上げたと見られている。しかし、1963年の政府白書「ロンドン——雇用・住宅建設・土地」は、都市圏におけるグリーンベルトの恒久化をうたいつつも、他方で住宅用地確保のため、従来のグリーンベルト政策に一定の見直しを行うことは不可避であろうと述べている。この白書によって、グリーンベルト政策は転換期を迎えたとい

える。

グリーンベルト政策は、自然環境の破壊に対して、いわば理想主義的な哲学をもっていたが、その設定手法自体は都市サイドからのものであり、農村サイドからの土地利用方法に対するポジティブな計画は示されなかった。都市近郊優良農地の保存や農村整備計画の体系化という農村サイドからの論理が重視されない限り、都市周辺地のスプロール化を有効に阻止する手法とはなりえないという批判も理解できるところである。

第3節 戦後の都市再開発の理念と再開発法制の展開

1. 戦後の都市再開発政策の枠組み

(1) 「都市再開発」の概念と政策の方向

第二次世界大戦後のイギリスにおける「都市再開発」は極めて広い概念をもっている。都市再開発は、大きく分けて二つの系統に分けられる。

第1は、都市のフィジカルな再開発であり、この場合には、住宅地の再開発と商工業用地を含む再開発とがある。前者は「住居法 (Housing Act)」、後者は「都市・農村計画法 (Town and Country Planning Act)」によって再開発が行われる。フィジカルな都市の再開発は、既存の建物を全面的に取り壊して新規に建設する手法から、既存の建物の内部を改善し全体として地域を修復・保全する手法へと変化しつつあり、この意味では、都市再開発はスクラップ・アンド・ビルド型の再開発から修復型の再開発へと移行しているといえる。

第2は、地域開発政策としての都市再開発である。これは、経済計画の一種であり、ニュータウンなどへの人口・雇用や産業等の分散・再配置政策と対比されるものであり、既存の都市を再開発することを意味している。インナー・シティ問題の解決のための再開発もこの系統に属する。都心地域の経済的衰退に歯止めをかけ、再活性化するという意味で「都市更新」という用語が用いられることがある。

(2) 都市政策の基本的枠組み

イギリスの戦後の都市政策は、新たに政権の座についた労働党政府の手によって開始されたが、その基本的方向は、1940年～1942年にかけてあいついで提出された三つの委員会の報告書の勧告に基礎を置いている。すなわち、不況地域対策と過大都市の弊害を除去するために産業・人口の分散による国土の開発を勧告した「バーロー報告書」、農村整備と田園保存・自然環境保全に関する「スコット報告書」、「都市・農村計画法」による公的介入、とりわけ、その用途区域設定に伴う土地の価値の減少に対する補償問題と開発価値の公共還元の課題を提起した「アスワット報告書」である。

① バーロー報告書

「バーロー報告書」は、20世紀初頭において既に顕在化していた産業構造の変化に伴う不況地域の解消を図り、都市の無秩序な膨張に歯止めをかけることによって、国土の均衡

ある発展を展望しようとしたものであった。そのために重視されたのは、中央行政機関内部の調整機構の設置と、それへの調整・規制権限の集中であった。戦後、産業政策全般において国の介入が広範囲に認められるようになり、土地政策も一つの社会問題への対策という位置づけを超えて、国の経済政策とも強く関わりあうべきものとされた。

こうしたことから、バーロー報告書の主張には、明らかに経済発展の地域間格差を是正するための国家の干渉の必要性が認められ、そのような視点からの既成都市の膨張の歯止めと開発の物理的規制の必要性という提案が見出される。

このバーロー委員会の報告を受けて、1945年に「工業再配置法」、1946年に「ニュータウン法」、1952年に「都市開発法」と相つぐ立法措置が行われ、産業と人口の分散政策が進められた。ニュータウン政策もその一環であり、1950年までに11箇所のニュータウンが指定され、その各々について中央政府によって設立された「ニュータウン開発公社」が置かれた。

② スコット報告書

「スコット報告書」は、農村地域を単なる開発の可能性をもった地域としてはとらえておらず、これを「かけがえのない国民の資産」と評価し、その転用を主張する者に対しては、その利用形態の変更によって社会全体がより利益をうるであろう旨の「挙証責任」を負担させるべきであるとした。さらに、都市的土地利用が無秩序に農村部に波及することを抑止すべきことや、農村整備計画の策定が固有の価値を有することなどを強調している。この主張は、今日においてもなお、農業的土地利用と都市的土地利用との調整のための基本政策として法制度の根幹におかれている。

③ アスワット報告書

「アスワット報告書」は、バーロー報告書が従来の都市計画で解決しえなかった問題として、開発計画が不許可の場合の補償と土地増価への対策を指摘していたことを受けて、これらの問題について具体的な報告を行っている。⁽¹⁾

アスワット報告書は、土地所有者は将来の潜在的な土地開発の可能性に期待しており、しかも土地に対しては常に供給を上回る利用の需要があるとの想定に立っているとし、土地所有者が見込む土地の価値を「流動的期待価値 (floating value)」とよんだ。しかしながら、十分に検討された土地利用計画のもとでは、種々の土地の現在の価値にこだわるこ

となく、特定の目的に対する最も適切な土地が選択されるであろうと想定した。これは、潜在的に存在したはずの自己の土地の価値、すなわち「流動的期待価値」にすぎないものの減価を主張して、これに対する「補償」を請求する土地所有者の期待を封殺するものである。また、開発規制の結果、個々の土地に開発価値の増減が生じても地域全体としては地価の総額には何らの増価も生じておらず、一方の土地の価値が他方の土地に移転するという「移転価値 (shifting value)」の問題を生じているにすぎないというものである。

以上のような認識に基づいて、アスワット報告書は、厳密な土地利用計画の策定によって、将来にわたり永続的に「流動的期待価値 (floating value)」の根を絶つ必要を認識するに至った。しかし、「移転価値 (shifting value)」の問題を処理するために私有制の廃止に及ぶ勧告を行うことは、政治的・経済的混乱をもたらすとしてこれを政策的に否定した。結局、同報告書は、第二義的な解決手法として「1947年都市・農村計画法」に明文化された「開発賦課金」のような租税の形での「補償」方式を考案し、移転価値を得た側から「開発賦課金」名目の租税を徴収しこれを喪失した側に支払うという土地所有者内部間の処理方式にまかせ、公権力の直接の負担としないという勧告を行った。

(3) 都市計画の基本的枠組み

① 「1947年都市・農村計画法」の理念

戦前の都市計画は、一般的にいつて広域的な調整が困難であったり、統一性や運用面における柔軟性に欠けていた。また、開発規制は、基本的に事後的な取り締まりに限られ、私人に事前の許可申請を義務づけていないなど、規制手法としては不十分であった。さらに、計画権限の方向が主に民間開発を規制することに重点が置かれており、公共側が自ら積極的に開発事業に乗り出すことは少なかったとされている。

これらの点に対して修正を加え、都市計画の基本的な枠組みを規定したのが「1947年都市・農村計画法」である。同法は、1944年の「土地利用の規制」と題する白書及びアスワット報告書にその直接の淵源を有しており、これらの提案をほとんどそのまま実現した。その概要は次のとおりである。

- ① 従来の硬直的な都市計画スキームに代わり、柔軟性に富む「開発計画 (development plan)」が制度化された。
- ② 開発規制に関しては、従来の任意的な申請制に代わって、あらゆる開発行為は若干の例外を除き、地方計画当局の許可を受けない限り禁止された。すなわち、「計画許可

(planning permission) 制度」が創設された。

- ③ 開発利益の公共還元のために「開発価値の国有化」を図ることとした。1948年7月1日を期して私人の土地の開発価値の国有化を行うため「中央土地委員会 (Central Land Board)」が新設され、「開発賦課金 (development charge)」の徴収 (開発価値の100%徴収) が課され、その補償金として3億ポンドの基金が用意された。⁽²⁾
- ④ 計画権限の拡大に関して、戦災・荒廃地区の大規模再開発や都市周辺部の計画的な新開発等の事業に対して、自治体が詳細計画や開発事業に自ら乗り出せるように「総合開発地域 (C D A : comprehensive development area)」制度の新設や強制収用権の拡大が行われた。
- ⑤ 土地収用の際の補償基準に関して、「1939年基準」を廃止し、当該土地の「現存利用価値」 (existing use value) をもって行うこととした。

② 「開発価値の国有化」の理念とその修正

アスワット報告書とその勧告事項に基づく「1947年都市・農村計画法」の理念と制度は、それまでの「都市・農村計画法」に比較して劇的な展開を示した。新しい都市計画制度は、土地所有者から見れば、自己の土地に対する「開発の自由」を失わせるものであり、比喩的に土地の「開発価値の国有化」を意味していた。それは画期的な内容を含んでいたが、実際には1947年法の実施過程において「報告書」の理論的な想定と現実との乖離が明確になった。

1951年10月の保守党政権の登場によって、1947年法に含まれた土地利用への強力な公的介入は後退を余儀なくされた。「1953年都市・農村計画法」では、1952年11月18日 (1953年法の法案提出日) 以降に行われるすべての開発について「開発賦課金」を廃止し、併せて3億ポンドの支払いを財政難を理由として停止した。さらに、「1954年都市・農村計画法」では、補償支払い条項が修正され、3億ポンドの基金による補償費も一定範囲に限定された。これらの補償に関して、公用収用と私人間の土地売買との間の対価に大きな差が生じたため、「1959年都市・農村計画法」によってその調整が図られ、収用補償も市場価格によるものとされた。こうして1947年法は、「開発計画」とそれに基づく「計画許可制度」の部分を残して大きく修正が加えられることとなった。

その後「開発計画」については、「1968年都市・農村計画法」で大きな制度改正があり、計画の柔軟性と戦略性を確保するため、従来の1層のプランに代えて、より抽象的な戦略

を示す「ストラクチャー・プラン」と、より具体的な詳細計画ともいえるべき「ローカル・プラン」からなる2層の開発計画の体系化が図られた。なお、「計画許可制度」に関しては、その基本的枠組みは現在に至るまで変わっておらず、強力な開発規制の必要性は大筋においてほぼ受け入れられているといえる。

「1947年都市・農村計画法」による「開発価値の国有化」の理念は修正を受けたが、これが後退した後も労働党政権下ではその後執拗に「開発価値の国有化」の手法が追求された。「開発価値の国有化」の理念は、その時々々の政権の所在によって紆余曲折を経ているが、現在の保守党政権の下でさえ、キャピタル・ゲインの課税などを通じて開発利益に対する強い公的規制が行われているように、その理念は実質的に維持されているといえる。

2. 「都市・農村計画法」による再開発

(1) 総合開発地域

「都市・農村計画法」による最初の再開発手法は、先に触れた「1947年都市・農村計画法」によって導入された「総合開発地域（CDA：comprehensive development area）」制度である。総合開発地域の目的は、被戦災地域、荒廃した市街地などを満足のいくように開発し、人口や産業の再配置を行いオープン・スペースをつくり出すことであり、ある一定の広がり（50ha～100ha）をもつ再開発予定地区を「開発計画」の中で指定して総合的な計画を立て、再開発あるいは新開発を行うものである。

この制度は、所有が細分化した土地を自治体が取得し、建物を全面的に取り壊して、その土地に新たな建物を建設するスクラップ・アンド・ビルド型の再開発手法である。自治体が直接的に再開発を行う場合と、民間業者へ土地を処分し、彼らが開発計画に従って開発を行う場合がある。この手法は、住居法系列の再開発であるスラム・クリアランスと比較すると、住宅以外の建物や土地を含む点で適用範囲が広がった。いわば、「都心部再開発（town center redevelopment）」というべきものであり、バービンカンのような大規模な再開発から小規模のものまで、様々な規模の再開発事業の法的基盤となった。

しかしながら、総合開発地域の指定には環境大臣の承認が必要であり、また自治体は開発計画の中で総合開発地域として収用対象予定地を指定しなければ土地収用を行うことができなかったこと、収用以外の再開発事業に関する規定が不十分なことなどの問題があった。また、総合開発地域は、その指定によってゾーニングとして機能するようになったことから、収用予定地の事前指定によって、自治体には「計画荒廃」補償の負担等が増大し

た。さらに、自治体が総合開発地域としていったん指定してしまうと、その後の経済的変動や国の政策等に対する柔軟な対応に困難を生ずるなどの問題が明らかになり、1960年代以降この制度は利用されなくなった。

(2) タウン・センター・マップ

総合開発地域の欠陥を補うために、1960年代以降、特定の地域について非公式の再開発計画をつくる試みがされるようになった。その中では、都市の更新・再開発計画を公式化しようとした1962年の「タウン・センター・マップ (town center map)」が最も重要な手法である。1960年代以降、中心市街地全体の総合的再開発が必要となるに伴い、地方計画当局は、都心部の将来における開発計画の概要を示すタウン・センター・マップの作成を環境大臣から勧告された。

タウン・センター・マップは法定計画ではないが、都市更新のための政策を図表化し、民間及び公共による再開発を実行する都市計画指針であって、土地利用計画の枠組みを定めるものであった。さらに、都心部から不必要な交通を排除し、自動車交通と歩行者の分離を促進する道路体系の策定など、交通計画をも含む総合的な計画であり、その中で政策目的、達成手段等も説明されていた。

タウン・センター・マップにおいては、公共機関と民間企業との協力や民間開発の誘導が強調されていた。地方計画当局は、全体的、総合的な計画に基づいて土地を収用し、基盤整備を行うが、その土地上新規建設などの再開発事業の実施は、民間企業によって行われることを想定していた。実際にも、都心部商業地域の再開発の大部分は、民間企業によって行われていた。しかし、タウン・センター・マップは、次の「事業地域」制度にとって代わられ、廃止されるに至った。

(3) 事業地域 (アクション・エリア)

「1968年都市・農村計画法」の中で、先の総合開発地域の制度の後身として「事業地域 (アクション・エリア、action area)」制度が生まれた。事業地域は、住宅のみでなく、商工業をも含む都市のフィジカルな再開発制度の中心であり、開発、再開発及び改良を単独で又は組み合わせて、10年以内に総合的整備 (comprehensive treatment) を行う地域である。事業地域は、かつては、ストラクチャー・プランの中で指定されていたが、「1980年地方政府・計画および土地法」によって、既にストラクチャー・プランで定められてい

た場合を除き、ディストリクトがローカル・プランの中で事業地域を定めるように改正された。

事業地域内では、ディストリクトは、土地を任意又は収用によって取得し、自ら開発するか、あるいは道路、下水道等の公共施設の基盤整備を行った上で、民間開発のために譲渡や賃貸ができる。事業地域制度は、総合開発地域制度と異なり、収用すべき土地をあらかじめ開発計画（特にローカル・プラン）に示す必要はないので、極めて柔軟に運用することができる。また、ストラクチャー・プランやローカル・プランが策定される以前でも土地収用は可能である。計画目的の達成に必要な土地収用権限は、1980年法によりさらに拡大された。⁽³⁾

なお、都心地域には、地域の荒廃や再開発を理由として除却された土地や工場跡地のような用途の変更により不要となり遺棄された土地等、自治体や公的機関（国鉄、ガス、水道、電気等）の所有する未利用地が大規模に残存しているが、事業地域の指定は、費用や手続きの点で再開発が容易なこれらの土地に指定されることが多い。

ディストリクトは、個々の事業地域ごとに計画を作成する。まず、問題点の調査、結果の公表、数種の計画案の作成が行われ、住民の意見を聴取した後、計画の作成、地方公開審問、計画決定という手続きをたどる。計画策定過程で最も問題となるのは、再開発後の土地利用形態である。都心地域の場合には、商業開発か住宅地開発かが最も基本的な対立点となるが、現在では用途の混合が進められ、さらに住宅地開発の場合も、既存のコミュニティへの配慮から調和のとれた地域の形成・再開発の実施の意図のもと、単身用から大家族用までの多様な住宅が組み合わされて開発が行われている。さらに、再開発の手法もスクラップ・アンド・ビルド型の手法から、既存の建物を基本的に維持する修復型の手法へ移行しつつある。

（４）保全地域

歴史的建造物の保全は、イギリス都市計画の当初からの関心事であった。1960年代前半までは、都市再開発はスクラップ・アンド・ビルド型の手法のみであったが、1960年代後半以降、歴史的建造物の保存・保全に関して一般市民の関心が高まった。また、都市に残された自然や歴史的な環境の保全が次第に求められ、自然環境と都市の環境の双方を通じてアメニティを確保することが重要な課題とされた。従来 of 遺跡や建造物も、そのままの姿で「保存」する考え方から、復元・修復も含む積極的な「保全」への展開が見られた。

同時に、個別的・単体的なものから地区・都市スケールでの取り扱いが重視されるようになった。

保全制度には、①単体保存と②地区保全がある。単体保存は、「特に建築的又は歴史的な価値を有する建造物」について、環境大臣が保存指定のリストの作成を義務づけられており、取り壊し、変更、増築等が原則的に禁止される。一方、地区保全は、「特に建築的又は歴史的な価値を有する地区であって、かつ、その性格ないし外観を保存ないし増進することが望ましい地区」について、保全地区として指定することを地方計画当局に義務づけ、同地区での計画許可申請については、通常の審査申請に倍する複雑な手続きを定めている。

地区保全の一環として、1967年に「シビック・アメニティ法 (Civic Amenities Act)」が制定され、歴史的・建築的に価値のある町並みを保全するための「保全地域 (conservation area)」が制度化された。この制度は、その後「1971年都市・農村計画法」により、保全することが望ましい性質をもつ建築上、歴史上重要な地域としての都市計画上の保全地域として指定された。保全地域においては、建築規制、伐採規制及び「都市・農村計画法」上の開発規制が適用される。

なお、イギリスでは、保全事業と改善事業は法的には別の系統に属している。「住居法」の系統に属する改善事業が主に労働者階級における居住環境の向上を目指すのとは対照的に、保全事業は、中産階級の居住地域のうち、古くから由緒のある地域の保存・修復に向けられる。

3. 「住居法」による再開発

(1) スラム・クリアランス

劣悪な不良住宅地を改善し、都市環境を整備することは、都市再開発の重要な目的である。住居法制上の再開発には、個々の不良住宅を対象とする修繕、閉鎖及び除去命令の制度があるが、不良住宅地域の建物を全面的に除去・新築する「スラム・クリアランス」制度も重要な役割を果たしてきた。スラム・クリアランスは、イギリスでは19世紀からの経緯があるが、戦後の制度では「1957年住居法」に基づく「クリアランス地域 (clearance area)」がある。

地方住宅当局は、その地域内の住宅を検査すべき義務を負っており、「人間の居住に不適切な住宅 (unit for human habitation)」については、各住宅の所有者に対し、修繕、閉鎖、除去を命じることができる。特に「1957年住居法」によって、いくつかの不適格住居

がある場合に、当局はそれらを一体として取り扱いクリアランス地域に指定し、一般的な土地収用命令によって再開発を行うことができるようになった。⁽⁴⁾クリアランス地域に囲まれた土地や隣接地をも収用できるので、戦後はスラム・クリアランスが大規模に行われるようになった。

しかし、この手法は、住民参加手続きや代替家屋の提供が十分ではなかったこと、クリアランス後に未利用のまま土地が放置されるなどの問題が生じた。しかも、クリアランスされた土地の上に建設された巨大な高層公営住宅団地は、不適切な管理と居住者による建物破壊（vandalism）により居住環境は劣悪な状況と化し、失業者・低所得者階層が集中的に居住していることもあって、地域荒廃を象徴する建物となっていた。さらに、スクラップ・アンド・ビルド型の手法により、地域コミュニティを破壊し、むしろ将来のインナー・シティ問題の下地ともなり得ることや高層住宅は非人間的であり、小さな子供の成長にとって問題が大きいことなどの批判が大きくなった。その結果、スラム・クリアランスによる住宅建設は高層住宅から低層住宅へと徐々に移行し、政策の重点は既存住宅の修復へと大きく変わった。

（２）一般的改善地域

イギリスでは、かなり古くから住宅の単体改善に公的助成をしてきたが、戦後最初の援助は、「1949年住居法」による「改善補助金（improvement grant）」である。「1959年住居法」では「標準補助金（standard grant）」が制度化され、5項目にわたるアメニティについての標準（住居内の一定の設備条件）が定められ、当局の判断によらず強制的に適用できるようになった。

住宅の外周りとしての環境の改善にまで政策の手を広げるようになったのは、1960年代になってからである。イギリスの住宅地の環境改善事業は、住宅単体の改善事業の延長線上にある。環境改善は、住宅改善を補完する位置にあり、それらを合わせて地区の総合改善に発展した。「1964年住居法」では「改善地域（I A : improvement area）」の制度が創設され、古い住宅地を地区全体として強制的に改善する考え方が初めて導入され、その地区内のすべての借家に対して標準アメニティを具備させるよう家主に強制できるようになった。

さらに、「1969年住居法」は、イギリスの住宅政策を「全面的取り壊し・新建設」から修復と改善による住宅水準の向上・都市環境の整備へと発展させた。同法により導入された

「一般的改善地域（G I A : general improvement area）」は、地域の環境や個々の住宅の改善を地方住宅当局と住民との協力で達成しようとする制度である。これは、長年の間良好な生活条件を維持でき、再開発やその他の大規模な計画の適用を受けない、主に持家が相当の割合を占める基本的には健全な地域に指定される。その指定規模は、住民参加と合意形成の面から350戸ぐらいのまとまりが適当とされている。当局は必要な場合には収用を行う権限をもっているが、強制的権限は少なく、所有者の住宅修理・改善に対する補助金の交付と当局による改善工事(工事に対して国庫から補助金が付与される)が中心である。

この制度により相当数の修復が行われたが、それに伴い特にロンドンでは、一般的改善地域が古い民間賃貸住宅によって形成されたコミュニティを破壊するという批判が生じてきた。家主は、賃借人を追い出し、住宅を修復して持家用として売りに出すことによって所得を増加させることができた。これは、ジェントリフィケーションの進行の一つの大きな要因とされた。住宅の質の向上を促す一般的改善地域は、一方で低所得者階層の住み替えに伴う大きな社会的コストを生じさせたため、住宅政策においては地域の社会的機能を重視する必要があるという認識が生まれるに至った。

（3）住宅事業地域

一般的改善地域は、安定した持家住宅地を対象とする制度であるため、大都市の借家の多い、かつ、居住者の流動性の高い地区については不適當な手法であった。しかし、クリアランス手法を導入することも適当とはいえず、いわばこれらの中間の社会的緊迫地区に対する手法として導入されたのが「1974年住居法」による「住宅事業地域（H A A : housing action area）」である。この制度は、「都市・農村計画法」上の「事業地域」とは異なり、住宅が主要な土地利用形態である地域を対象とする。一般的改善地域より小規模で300戸程度を対象とするが、通常は一般的改善地域と隣接して連続して指定され、特に劣悪な地域が住宅事業地域として指定される例が多い。

住宅事業地域は、建物の修復や小規模な建て替えを絶えず行い、都市の環境を漸進的に整備、更新する住宅地再開発政策の中心的手法である。そのため、地方住宅当局は、建物取得、修復、環境改善、土地収用等に広範な権限を有している。住宅事業地域の指定は、地域の居住条件が不適切であり、住宅事業地域に指定されることによって5年以内に地域全体の住宅の改善、居住者の福祉の確保、住宅の適切かつ効率的な整備と利用がなされることが要件となっている。住宅事情が緊迫していること、すなわち、複数世帯の同居、過

密居住及び住宅設備（浴室・洗面所・便所など）の共同利用が実務上の重要な判断資料となる。しかし、より重要なことは、単に住宅事情のみではなく、地域の社会的条件であるといわれている。

住宅事業地域は、実際には都心地域における民間借家の集中地域を再開発し、修復又は新築後、公営住宅として賃貸されることが多い。最近では、中間的な賃貸主体である「住宅協会 (Housing Association)」が民間借家を取得した後に、修復し賃貸するケースが多い。また、住宅事業地域は、スラム・クリアランスに代わるものといわれ、この制度の創設以降「スラム・クリアランス地域」の指定は減少し、その規模は極めて小さくなった。

住宅事業地域と並んで「1974年住居法」により新たに設けられた制度に「優先近隣地域 (PN : priority neighbourhood)」がある。優先近隣地域は、地域の居住条件が不満足であるが、住宅事業地域や一般改善地域に指定するほどでない場合に指定される制度であったが、1980年に廃止された。

第4節 インナー・シティ問題と新しい再開発政策

1. 労働党政権のインナー・シティ政策

(1) 分散政策の転換とインナー・シティ問題の深刻化

イギリスの都市政策は、戦後一貫して、人口・雇用・産業の分散、再配置等の大都市の分散政策を展開してきた。そのため、大都市での工場・事務所の立地規制をはじめとする成長抑制策やニュータウン政策がとられ、既存大都市の産業や人口は徐々に郊外に分散していった。

分散政策の一環としてのニュータウン政策は、当初は都市の過密の解消を目的として人口5～10万規模の都市の形成を目指していた。1960年代前半までは過密対策の観点からニュータウンが指定されたが、総合的地域開発政策の観点も次第に強調されるようになった。1960年代半ばからは、ニュータウンは地域開発の戦略拠点と理解されてその規模は拡大し、既存都市を中核としてその計画的拡大による新たな都市の形成という側面が強調されるようになった。全国におけるニュータウン数32、ニュータウンへの転出人口100万人という数字が示すように、ニュータウン政策はある程度成功を収めたといえる。

分散政策の効果もあって、1960年代半ばから大都市の雇用数が減少に転じたが、産業の転出等も続いて、大都市中心部の失業率が地方の失業率を上回るまでになった。さらに、1970年代にはオイル・ショックの影響により経済の不況、衰退が深刻になった。特に、造船、鉄鋼等の旧来の産業構造をかかえた都市中心部の外周にある都心地域（inner urban area）では、不況、物価高、国際収支の悪化を受けて、産業の衰退、失業者の増加、居住環境の悪化等を生み、いわゆるインナー・シティ問題が深刻な状況となってきた。その結果、1970年代後半からはニュータウン政策の見直しが始まり、既存都市の再開発問題が重要な政策課題となり、都市政策の転換が行われるようになった。

なお、インナー・シティ問題に対応するため1960年代後半からとられた重要な政策の一つに、「1969年地方政府（社会的必要性）法（Local Government (Social Need) Act）」により創設された「アーバン・プログラム（urban programme）」がある。この制度は、雇用、住宅、公衆衛生、福祉、教育などの特別の社会問題をもつ地方自治体の支出に対して、内務省から地方自治体へ特別の補助金を付与するものであるが、もともとは「1966年地方政府法（Local Government Act）」により制度化された移民問題解消のための補助金を広く一般の社会問題へ拡大したものである。すなわち、特別な社会的必要性をもつ地域の社会的

サービス水準を向上させ、住民の機会均等を確保することを目的としたもので、多くの老朽住宅、恒常的失業、教育などの特別の社会問題をもつ地方自治体の支出に対して補助を行うというものである。⁽⁵⁾

この制度は地域社会に根ざした事業ではあったが、荒廃したインナー・シティの社会問題に対処する政策としては体系性に欠け、政策目的も必ずしも明確ではないと批判された。むしろ住宅改善や環境改善に限られるが、1960年代後半以降に制度化された「一般的改善地域（G I A）」（1969年住居法）や「住宅事業地域（H A A）」（1974年住居法）等の再開発手法の中にインナー・シティ問題を解決する思想が見られる。しかしながら、これらの手法も根本的な解決までには至らなかった。

（２）都心地域政策白書

キャラハン労働党政権は、1977年、ロンドン、リバプール及びバーミンガムの特に事態の深刻な地域を選んで実態調査を行い、その結果に基づいて「都心地域政策白書(Policy for the Inner Cities)」を作成し、1978年に公表した。同白書は、1972年からの「都心地域研究（Inner Area Studies）」をもとに作成されたもので、分散政策からインナー・シティ政策への政策転換という総合的な都市再開発政策の必要性を指摘した。

白書では、インナー・シティ問題として経済基盤の喪失、住宅など建物の老朽化、地域の社会的条件の悪化などを挙げ、その本質は経済の衰退と民間投資の不足にあり、その再生を図るためには、工業、商業及び住宅の各分野における民間投資が重要であることが強調された。

そして、それらを地域の観点から総括的にとらえることの重要性が強調され、次の6項目を挙げてインナー・シティ問題に積極的に取り組む姿勢を明らかにした。

- ① 今後、政府の行財政の全分野において、インナーエリアにおける住民生活の向上に資する施策を最優先に取り上げる。
- ② できる限り速やかに、インナーエリアの経済の活性化を図る。
- ③ インナー・シティ政策の実施に当たり、中央政府部内の連絡を緊密にする。
- ④ アーバン・プログラム制度を拡充して、産業振興・環境改善に係る事業に対しても適用するとともに、同制度に係る補助金を増額する。
- ⑤ これまでの人口分散政策に再検討を加え、その転換を図る。
- ⑥ 衰退の著しい地域をかかえる特定の地方自治体を実施する対策について、中央政府

と当該地方自治体との連携を一層緊密にする。具体的には、中央政府・地方自治体間のパートナーシップ制度を導入する。

環境省は、白書の提案を実現するため、「都心地域政策（Inner Cities Policy）」を策定し、アーバン・プログラムの定める補助金を増額して「社会的に恵まれない地域（deprived areas）」の自治体と協力して、経済再生・環境改善のために支出することを決定した。

また、インナー・シティ問題をかかえる七つの地域について、中央政府・自治体・各種公共団体との間で特別な協力関係を結ぶために、パートナーシップ制度が導入された。パートナーシップに指定された地方自治体には、都心地域再生のための包括的プログラムを作成する義務があり、パートナーシップ委員会の承認を経て実行に移される。

一方、パートナーシップ地域ほどではないが、特別のプログラムを作成することのメリットが大きい自治体は、プログラム・オーソリティに指定された。ただし、指定された自治体は、プログラムを作成し中央政府に提出する義務を負うが、パートナーシップ委員会のような組織はもたない。

（３）都心地域法

1978年にキャラハン労働党政権のもとで「都心地域法（Inner Urban Areas Act）」が制定された。都心地域法は、インナー・シティでの企業活動を活性化するため、特定の自治体に経済開発のための補助、融資等の財政的権限を強化、拡大することを目的としている。この法律により「指定地域（designated area）」の地方自治体は、民間経済活動に対して特別の援助が可能となった。

その実施方法は、まず、深刻なインナー・シティ問題をかかえる地方自治体を「指定地域」として指定し、それを荒廃の程度に応じて三つの段階に分け、各々に段階的に拡張された権限を委ねた。そのうち、最も問題の深刻な状態に属する特別地域については、中央と地方との合同委員会を設け両者協同で援助対策を講じる。それ以外の地域については、地方自治体に対策の実施を委ね、中央政府は当該自治体に財政援助を行うというものである。

「都心地域法」では、次のとおり財政的補助が強化された。

- ① 大臣の指定した自治体は、私人による土地取得、工事の実施が自治体に利益となる場合に、費用の90%まで融資することができる。さらに、共同所有企業、協同組合等には、設立費用についても補助金の交付や融資をすることができる。

② 指定自治体は、支配的な土地利用が商工業である地域を「改善地域（improvement area）⁽⁶⁾」に指定することができ、地域内での環境改善事業、商工業用建物の改善などに補助金や融資を与えることができる。

③ 中央政府は、都心地域問題をかかえる自治体と協定を交わし、協同して都市計画、土地収用などの事業を行うことができる。中央政府と自治体とのパートナーシップが結ばれた場合には、大臣はその地域の全部又は一部を「特別地域（special area）⁽⁷⁾」に指定できる。特別地域においては、地方自治体は、企業の敷地整備のための貸付金の交付、商工業用建物賃借人への賃料補助及び小企業が土地建物購入のため借り入れた資金についての利息補助を行うことができる。

以後、アーバン・プログラムは、パートナーシップ自治体やプログラム・オーソリティに重点がおかれるようになった。

アーバン・プログラムが支援する施策の内容は、次のとおり多岐にわたっている。⁽⁸⁾

① 企業に対する立地の適正化や老朽設備の改善、地元住民の雇用の創出などの経済の活性化

② 都心地域を住み、働き、かつ、投資の場として魅力的な場所にするため、荒廃地のクリアランス、老朽ビルの更新及び建物新築、住宅の改善及び道路、交通機関の整備などの生活環境の改善

③ 老人や単身者などの、いわゆる社会的弱者に対する教育、社会的福祉などの社会的サービスの拡充

労働党政府の政策の特徴は、荒廃地域における経済の活性化のため、民間活動に対して地方自治体を通じて財政上、金融上の援助を行い、不足している民間投資を誘発することにあった。その場合に、原則として公的イニシアティブによって実態に即した対策を行うが、荒廃の程度が深刻で、それだけでは解決が困難と思われる特別地域については、中央政府と地方自治体の緊密なパートナーシップのもとで援助を行うというものであった。とりわけ、労働党政府は、住民に対する自治体サービスの提供、住環境やコミュニティ施設の改善等によって地域の有権者に対する責任を維持することを重視した。しかしながら、「1978年都心地域法」による以上のようなインナー・シティ対策は、深刻な都心地域の衰退問題を解決するためには不十分であるとされた。

2. サッチャー保守党政権の政策転換

(1) 経済政策の転換

1970年代後半を通じての経済不況の中で、労働党キャラハン内閣は、それ以前の保守党政権と同様に、不況や失業に対して財政や金融を通じて需要を刺激するという需要サイド重視の政策をとった。当時、二度にわたるオイル・ショックの影響によって悪条件が重なったこともあったが、そのような経済運営は、短期的には効果があっても、不況、物価高、失業等のスタグフレーションを招くこととなった。

1979年5月に政権の座についたサッチャー保守党政権は、インフレの抑制を当面の課題として、生産と雇用の拡大のために、供給サイド重視の経済運営に政策を転換した。とりわけ、公共支出の削減は重要な政策の一つであり、削減の対象は、地方自治体の提供するサービスである住宅、公共交通、教育等の分野に集中し、民営化による公的サービスの制限、地方財政に対する中央統制の強化等も進められた。他方、民間の経済活動を市場原理に委ねるとともに、各種規制の緩和、撤廃等、政府の規制・介入を極力弱める政策をとった。このようなサッチャー政権による経済政策により、インナー・シティ政策も転換することとなった。サッチャー内閣の経済政策のうち、重要なものは次のとおりである。

- ① 財政支出、特に公共部門の借入額の圧縮、マネーサプライの抑制を計画的に行うため「中期財政政策」を策定する。
- ② 民間インセンティブを高めるよう、所得減税を行う。他方、間接税の増税、北海石油公社臨時課徴金の新設等により税収増加を図る。
- ③ 公共支出計画を全面的に見直し、その節減を図る。
- ④ 国有企業を民営化 (privatization) する。例えば、英国石炭公社の株式の一部公開を行う。
- ⑤ イングランド銀行最低貸出金利の公表を取り止める。

(2) 「1980年地方政府・計画および土地法」

イギリスの政治体制は、常に労働党と保守党の拮抗の上に成り立っている。都市計画規制においても、その基本的な枠組みは維持されているが、特に公的土地取得や民間開発の許容度において際立った相違があり、開発用地税のように、政権交代ごとに改廃を繰り返しているものもある。

1979年5月の総選挙の結果、労働党に代わって政権の座に着いた保守党は、地方行政法、都市・農村計画法、土地法関係の分野でも保守党色を鮮明にする準備にとりかかり、1979

年11月にそれらの改正を図る法案を上院に提出した。これは、「地方政府・計画および土地法案」と題されていて、全文18章246条31附則からなる長大なものであった。しかも、地方行政法や都市・農村計画法等の分野の法律を改正するばかりでなく、1975年の「地域社会開発用地取得法（Community Land Act）」を廃止することを目的としていた。

上院に提出された法案は、既存の法律を多くの点で改正することを狙ったものであったため、公表当時「大型爆弾」などと呼ばれたこともあった。これに対して、憲法上の案件であるので下院に先に提出されるべきものであるとの批判が野党から加えられたため、翌1980年1月に17章149条26附則の法案にまとめられて下院に提出され、続いて7月に上院に回付されて審議を経て、11月13日に女王の裁可によって成立した。

1980年「地方政府・計画および土地法（Local Government, Planning and Land Act）」は、単一の法律ではなく、次のとおり地方行政、都市・農村計画、土地、都市開発などの多様な内容を含んでおり、最終的には、19章197条34附則からなる詳細な法律となった。

- ① 地方行政（1章～8章及び19章）
- ② 都市・農村計画（9章）
- ③ 土地（10～14章）
- ④ 都市開発（15、16、18章）
- ⑤ 移動用住宅敷地（17章）

1980年法は、労働党での都市政策を様々な面で変更したものである。主な政策を挙げると、労働党政府が戦後推進してきた公共主導型の都市再開発と土地公有化政策、とりわけ「開発価値の公共還元」を意図した1975年の「地域社会開発用地取得法」をほとんど機能しないまま、その大部分の規定を廃止した。すなわち、用地の先行取得を通じて土地開発における自治体の主導権の確立を図る制度を廃止し、それに代えて中央集権化と民間企業による再開発を前面に押し出した。具体的には、大規模な都市再開発のための第3セクター方式の創設を意味する「都市開発公社（UDC：Urban Development Corporation）」の設置と、中央政府主導と私的イニシアティブを促進する「企業地域（エンタープライズ・ゾーン、enterprise zone）」の導入である。これらの制度によって、都市再開発の理念は、これまでの自治体主導の再開発から、規制緩和を通じて市場誘導を図る政府主導・民間主体の再開発へと転換したといえる。

また、地方財政の面では、従来の「レイト補助金（RSG：rate support grant）」が修正されて、「超過支出団体」の財政支出の抑制と補助金打ち切りに通じる「ブロック・グラ

ント（BG：block grant system）」方式に編成し直された。

（3）地方行政改革

サッチャー保守党政権は、1983年10月、環境省白書「都市の簡素合理化(Streamlining the Cities)」を公表し、大ロンドン・カウンシル（GLC）と大都市圏・カウンティ（MCCs）を廃止し、それらの権限を中央政府と各バラ単位の自治体に再配分するという地方行政改革の構想を明らかにした。その後、この構想は、1985年夏に法案が可決され、1986年4月から施行された。この結果、大都市圏地域では、GLCとMCCsが廃止されて、大都市圏ディストリクトのみの1層制の地方自治組織が形成された。

このような機構改革が行われた背景としては、白書に示されたように行政事務の効率化の推進が挙げられるが、同時に、1981年までにGLCとMCCsが労働党の支配下に入り、サッチャー政権との政治的対立が激化していたことが挙げられる。この対立の原因は、両者の経済政策上の基本的な相違にあったとされている。すなわち、サッチャー政権が自由主義的な経済成長による産業の活性化を推進しようとしたのに対して、GLCとMCCsは不況産業の救済を通じて地域の雇用の水準を確保しようとした。このような両者の立場の相違が、大都市圏の再生に向けての様々な経済活動の計画又は戦略上の差となって現れたのである。

こうした中で、GLCとMCCsの中の若干のバラやディストリクトは、衰退地域の再活性化を中央政府との密接な関係のもとで行おうとした。都市再開発の場合、中央政府の中でも環境省の役割が大きくなり、民間を加えた第3セクター方式の開発公社（development corporation）」をつくる例が多く見られるようになった。このような開発公社方式の都市再開発をとるバラやディストリクトにとって、労働党が政権を握っている大都市圏政府の存在は再開発の障害になったことは明らかである。今回のGLCとMCCsの廃止決定の真の原因は、このような都市の再活性化をめぐる路線の違いが根底に存在していた。具体的には広域地方自治体を主体にした事業ではなく、中央政府の意向を反映した公社方式の事業の計画と実施を容易にするというところにあるといわれている。

他方、都市の開発事業は、GLCの廃止後は各バラ毎に運営されているわけであるが、その企画は短期的で戦略性がなくなり、他の区との調整もうまくいかず、現状は一種の空白状態を生んでいるといわれている。再開発の必要性の高い都心の10の区は、均等に出資して「セントラル・テクニカル・ユニット」という旧GLCの開発部門の専門家で構成す

るコンサルタント会社を設立し、この問題を克服しようとしている。

MCCsの側では、総合的に地域の再開発プロジェクトを推進するための強力な団体の成立を模索する動きがある。GLCとMCCsの廃止後の地域振興のための組織のあり方に関しては、開発公社方式による「企業地域（エンタープライズ・ゾーン）」づくりという中央集権型を目指した中央政府サイドの動きと、地域住民のコンセンサスを得ながら、行政目的別に選ばれた委員会方式による地方組織の拡大を要求するGLCやMCCsサイドの動きとが対立しているといわれている。

3. サッチャー保守党政権のインナー・シティ政策

(1) 都市開発公社

公社組織の導入は、1977年の都心地域政策白書においても検討されていたが、労働党政権下では地域住民のニーズと地方自治体のイニシアティブを尊重することが優先されたため公社組織の導入は見送られ、中央政府と地方自治体による緊密なパートナーシップのもとで援助が行われた。しかし、パートナーシップでは、機動的な意思決定が行われないことが次第に明らかになり、ニュータウン開発公社をモデルとして中央政府主導の強力な公社組織を導入すべきであるという議論が盛んになった。

そこで、サッチャー保守党政権のもとで、1980年法により、国直轄の都市開発公社がロンドンのドックランドとリバプールのマージィサイドにおいて設立された。都市開発公社の目的は、環境大臣の命令により指定した「都市開発地域（urban development area）」の再生であり、特に、土地、建物の有効利用、商工業の発展の促進、魅力的な環境の形成並びに地域内における居住と雇用の促進のため、住宅や社会施設が住民に利用されるようにすることに努めるものとされている。

都市開発公社は、都市開発地域内で設立されるが、その権限は広範かつ強力である。すなわち、環境省の監督のもとに、都市開発地域内について地方計画当局及び地方住宅当局としての権限が与えられる。都市開発公社は、地域内の再生のために計画許可を要せず自ら開発を行うことができる。また、民間の建築行為を規制することもでき、公営住宅を建設する権限も与えられている。土地取得については、任意又は強制収用により、都市開発地域内の土地を取得できるほか、公社が必要とする地域に隣接した土地や、関連するサービスの供給のために公社が必要とする土地を取得することができる。さらに、環境大臣は、地域内の土地を所有している地方自治体等に対して、都市開発公社に土地を帰属させるよ

う命令することもできる。

このように、都市開発公社は、極めて広範な権限に基づいて土地を取得し、インフラストラクチャー等の基盤整備を行った後、自ら又は民間に土地を処分して開発を行い、商工業開発の促進、居住環境改善のための住宅建設等の社会資本整備を行う。また、地域内の開発計画を作成し、計画許可権限をもって地域内のあらゆる開発をコントロールする権限をもっている。

ロンドン・ドックランドとリバプール・マージィサイドの都市開発公社は、いずれも造船業等の衰退により、廃墟同然に放置されていた港湾・工業地帯にある。この都市開発公社が強力な権限を背景に積極的な開発を進め一定の成果を収めたことから、1987年には、トラフォードパーク（マンチェスター）で新たに設立され、引き続きティースサイド（クリーブランド）、ブラックカントリー（バーミンガム）、タイン&ウェア（ニューカッスル）、カーディフ（ウェールズ）の4地区で設立が予定され、調査が進められている。

ドックランド再開発計画は、テムズ川沿いのほぼ10km、22km²に及ぶ世界でも最大規模の再開発である。これを推進しているドックランド開発公社は、今世紀末をめどに高度情報通信機能を備えた新たな金融センターの建設を目指している。イギリスでは、職住近接は都市政策の基本であるが、ドックランドも例外ではなく、人が住み、働く場所として設計されている。設立以来2億7,500万ポンドもの公的投資が行われ、16億ポンド以上の民間投資を導いている。このうち、2億ポンド以上が住宅開発に対するものである。ドックランド開発公社が手がけてきた事業は、ドックの遊休化に伴い使用に耐えなくなった道路、上下水道、電気、ガス等のインフラストラクチャーの整備であり、さらに、この地域をシティーに直結するためのコンピュータ制御の鉄道や空港等の整備が主体である。開発が実施される前に、ストックの整備が見事なまでに手厚く、かつ、徹底的な計画のもとに行われている。これと比較すると、日本では、再開発の話が持ち上がると地価が高騰して計画が立ち往生したり、公共事業費の大部分が用地費となったりして、過去100年にわたって社会資本の貧しさを引きずり続けている。我が国では今日、都市再開発のあり方自体を問う時機にきているといえよう。

都市開発公社にも批判がなくはない。都市開発公社は、ニュータウン開発公社を上回る権限を有している。中央政府と都市開発公社との直結方式のために、地域内の再生に対する地方自治体の権限はほとんど排除されている。これは、次項で述べる企業地域の指定にも見られ、中央政府の政策が特定地域で直接的に実施され、当該地域に対する地方計画当

局の土地利用計画や開発許可手続きを通しての実践は、ほとんど実現できなくなっていることは注目しておく必要がある。

(2) 企業地域 (エンタープライズ・ゾーン)

「企業地域 (エンタープライズ・ゾーン、enterprise zone)」は、自由港 (free port) という考え方を都市整備にあてはめようとするものであり、規制緩和を通じて民間のイニシアティブにより都市開発を進めることを狙いとしている。すなわち、経済的に衰退し、物理的にも荒廃している特定の地域について、都市計画規制、経済規制の緩和や税制上のインセンティブにより企業誘致を進め、地域の再生を図ろうとするものである。

手続き的には、環境大臣の要請により、地方自治体、ロンドン行政区、ニュータウン開発公社が地域開発に関する計画 (スキーム) を作成した後、公告等一定の手続きを経て、計画を大臣に送付し、公表する。これを受けて大臣が命令によって企業地域を指定する。企業地域については、計画を作成した団体が計画権限を本来の地方計画当局に代わって行使することになる。

企業地域については、指定日から10年間、企業に対して次のような恩典が与えられる。

① 開発規制の緩和

企業地域に指定されると、まず、地域指定自体に開発計画許可の効力があり、地域内における一定の行為は、計画許可を要しない。

② 税制面の恩典

i) 商工業用資産に対する地方税 (rates) の免除

ii) 商工業用建物の投資に要する費用相当分に対して、法人税及び所得税上の100%免除

iii) 関税手続き申請時の優先的取り扱い及び基準の緩和

iv) 開発用地税 (development land tax) の免除 (ただし、開発用地税は1985年に廃止された)

③ その他

i) 雇用主に対する産業教育費の徴収及び産業教育局への報告義務の免除

ii) その他の行政手続きの迅速化

iii) 政府に報告すべき統計情報資料の負担軽減

企業地域の指定は、当初11地域が指定され、後に1984年までに14地域が追加されている。

このうち、ロンドン・ドックランド開発公社の管轄区域内にあるアイル・オブ・ドッグズ及び北部アイルランド環境省の直轄である北アイルランドの2地域を除くと、いずれもその区域を有する地方行政庁の管轄であり、ゾーン内の税の免除等による歳入欠損は、中央政府によって補填されている。

企業地域は、一般に、投資が妨げられるほど深刻な問題をかかえている地域や、鉄鋼、造船、自動車等のかつての基幹産業が急速に衰退した地域に設定される。企業地域は、衰退地域の経済活性化にかなりの効果を発揮した。1984年秋までに、48,000人の雇用可能性をもつ2,000以上の事業所がゾーン内に立地したといわれている。最も企業立地が進んだのは、アイル・オブ・ドッグズ、コービー、タインサイドである。これらの地区では、約290万㎡の床面積の増加があった。しかし、ゾーン内の立地企業は必ずしも新規ではなく、他から移ってきた企業も多く、これがゼロ・サム状況（ゾーンの内と外でプラスマイナスゼロ）にすぎないとの批判も招いている。しかし、ゾーン内での経済活性化が周辺地域にも効果を及ぼし、より広い範囲で活力を生み出すことが期待されている。

なお、企業地域の指定にも多少の批判がある。企業地域は、民間の工業誘致により地域を再生しようとするものであるが、財政援助や開発規制緩和などの恩恵を進出企業に与え、私的イニシアティブ優先の論理を容認するものに他ならないといえよう。このことによって、イギリスが戦後一貫して維持してきた開発許可制度が幾分なりとも変質をこうむらないとは限らない。サッチャー保守党政権下においては、総じて公的機関主導型の再開発の退潮が際立っており、全体としてかつての労働党政権下における再開発政策とは逆の方向に移行しつつあるように思える。しかし、このブレもイギリスにおける厳格な開発許可制度の範囲内にとどまっているものと理解すべきであろう。

（3）財政的援助手段の変更

① 都市開発補助金

アーバン・プログラム制度に係る地方自治体への援助は、労働党政権当時にインナー・シティ問題に起因する財政需要にも拡大適用され、併せて資金量も増加した。その後、サッチャー保守党内閣は、1982年にアーバン・プログラムの範囲内で、都市地域により多くの民間投資を誘導するため、新たな施策を発表した。

それは、相当額の民間資金が用いられる地域に多大な影響を与えるプロジェクトに対して「都市開発補助金（UDG：Urban Development Grant）」を与えるというものである。

都市開発補助金は、インナー・シティの住民に雇用機会をもたらす経済発展に寄与するプロジェクト（工業、商業、住宅、地域活動、レクリエーション等）を支援することを目的として導入されたものである。事業主体に対し地方自治体より交付され、通常その75%が環境省から補填される。また、民間部門のディベロッパーや投資家が大半の資金を提供するプロジェクトであり、採算上のリスクを伴うものを対象としている。

補助額や補助率は定まったものではなく、プロジェクトの採算性や便益を勘案して個別に決定される。通常は他の補助金がある場合には適用されない。また都市開発補助金は、中央政府により運営されており、最も有効に利用されるよう、地域・地方自治体・対象プロジェクトを吟味して配分されている。しかし、対象プロジェクトの種類の限定は特になく、工業、商業、コミュニティ、レクリエーション又はこれらの複合的なものなど、多岐にわたっている。この補助により、通常4～6倍の民間投資が誘発されることが期待されている。なお、都市開発補助金を申請できるのは、「1978年都心地域法」の指定地域及び企業地域（エンタープライズ・ゾーン）を有する地方自治体である。これは、アーバン・プログラムの財政資金を都市衰退の深刻な地域に重点投資するための政府の方針の表れといえる。

② 都市活性化補助金

都市開発補助金と同様に衰退地域における民間投資を誘発することを目的として、「都市活性化補助金（URG：Urban Regeneration Grant）」がアーバン・プログラムの一環として1987年に導入された。都市開発補助金が地方自治体を經由するのに対し、都市活性化補助金は、企業の申請により民間プロジェクトに対して、環境省が直接、補助又は融資を行うものである。

③ ブロック・グラント

地方財政に関しては、1966年地方政府法に基づくレイト補助金（RSG：rate support grant）が1980年法により従来の財源要素と需要要素とが統合されて「ブロック・グラント（BG：block grant system）」として編成された。これは、標準的財政支出算定額を超える地方自治体の支出抑制を目的とするものであるが、その後1982年の「地方政府財政法（Local Government Finance Act）」、1984年の「地方税法（Rates Act）」と法改正を繰り返して、超過支出自治体を制裁するための補助金削減や地方政府の課税率決定権限

を剥奪することなどに関する中央政府の権限が拡大された。

(4) 土地・住宅政策の転換

① 土地公有化政策の転換

1979年の政権交代後、保守党政府は、1975年の「地域社会開発用地取得法 (Community Land Act)」の廃止作業に着手し、1980年法により労働党政府が戦後推進してきた土地公有化政策、とりわけ「開発価値の公共還元」のための制度を廃止した。

1975年法は、地方自治体に公的開発に必要な用地の先行取得を義務づけて、土地開発における全面的な公的イニシアティブの確立を図るという画期的な制度であった。しかし、オイル・ショックに伴う地価の上昇分への課税を実質的に見込んだ1976年の「開発用地税法 (Development Land Act)」による財源取得が地価のその後の鎮静化により期待できなくなったこと、そして自治体による優先的土地取得を正当化するための公益認定手続きが十分に整備されたものではなかったことなどにより、ほとんど機能しないまま、サッチャー政権の成立後、1980年法の第12章第101条によりその大部分の規定が廃止された。

また、同法第10章は、公有地の登録と払い下げ促進の措置を定めた。ニュータウン開発公社の土地の処分促進や事業地域の縮小についても同様に第127条に規定する。これら一連の措置は、サッチャー政権が財政健全化の一環として、また私的イニシアティブの尊重という観点から、国公有地、国営企業用地、地方自治体の公有地等のうち、当面、利用計画がないものを売却するという方針を具体化したものである。こうして、1970年代後半以降に進められた労働党の土地公有化政策は、ほぼ完全に退けられてしまった。

② 住宅政策の転換

サッチャー政権は、「1980年住居法 (Housing Act)」と「1984年住居および建築規制法 (Housing and Building Control Act)」によって、公営住宅の居住者への売却と民間賃貸住宅部門の活性化を狙う短期保有賃貸借制度の普及を進めた。公営住宅の居住者への払い下げは、過去においても持家主義に立つ保守党が常に積極的であったが、公営貸家主義の労働党は常に消極的であった。労働党は、このような住宅政策には反対であり、特に短期保有賃貸借制度は、将来、労働党が政権を獲得した場合、これを廃止する方針といわれている。

[注]

(1) 「1947年都市・農村計画法」に至るまでの一連の「都市・農村計画法」（1909年法－1939年法）が十分な効果を発揮できなかったのは、次の理由による。

計画による土地利用規制や計画に基づく公共事業の実施など、計画が総合的な性格を強く帯びるほど、個々の土地の市場価格に変動が生じることが予想されるが、他方、土地所有権は市場原理に服すべきだとされる限り、公的介入が市場原理の攪乱要因となることを補償によって事後的であれ補正する必要が生じる。

そこで、1909年法－1939年法は、都市計画規制によって利益を受けた土地所有者から「土地増加賦課金 (betterment charge)」を徴収し、これを損失をこうむった所有者への補償としてその都度支払っていくという方式をとってきた。しかしながら、この方式ではどこまでが計画による土地の増価であるか、計画に基づく公共事業の実施による増価であるかの算定が困難である。

そこでアスワット委員会は、「一回限りの処理方式」を提案するに至った。これは、「開発価値の国有化」が観念的に実現されたものと想定し、個々の土地ではなく国土全体が開発価値の分だけ包括的にその価値を縮減したものとみなすとする極めてドラスティックな解決策である（戒能通厚・堀部政男「土地法の展開と現代的諸特徴」『現代土地法の研究（下）』岩波書店（1983年））。

(2) 「アスワット報告書」によれば、「開発価値の国有化」に伴う補償を行う必要は本来的にはないはずであった。しかし、アスワット委員会は、「移転価値 (shifting value)」の問題がもつばら一方から他方への「開発価値」の移転の問題を生じているにすぎないと言いつつも、「現存の土地所有制度」を全く否定しようとはしていなかった。すなわち、「開発価値の国有化」に伴う政治問題の激化や複雑な国の管理機構の必要性などの実際上の困難を挙げ、未開発地の「開発価値の国有化」という具体的な提案を示すにとどまった。したがって、1947年法では、「開発価値の国有化」も同委員会の提案したとおりの形では実現できないとの見通しのもとに、指定日（1948年7月1日）に自己の土地が開発価値の実現を妨げられたと申し出た土地所有者に対して、補償金として3億ポンドの基金の範囲でその減価の割合に応じて支払いが行われるべきこととされた（前掲・戒能・堀部）。

(3) 計画目的達成のための公的土地取得に関して、「1980年地方政府・計画および土地法」の成立前には、「1971年都市・農村計画法」（1968年法が統合された）では、ディストリクトがその管轄地域内の土地について開発、再開発、改良又はそれらを部分的に組み合わせることによって一定期間内に総合的整備を行うべき「事業地域」を指定できる旨を規定し、この目的のためにディストリクトが収用権を行使しようとした。これに対して、1980年法では、前記の開発等のいずれか一つ以上の事業を実施するのに適切であり、かつ、必要とされる土地のほか、そのような開発・利用を促進する事業の実施に必要であれば、その隣接地についても収用による取得ができると規定した。

- (4) 居住不適格住居の集団は最低2戸以上とされており、極めて小さな区域についても「クリアランス地域」の指定が行われるようになった。
- (5) 具体的には、託児所、老人センター、外国人（移民）向け英語教室等の社会福祉施設を設置する地方自治体に対して補助金が交付される。その後、商工業、環境保全、スポーツ等のための施設の設置が含まれることとなった。
- (6) (7) ここで、「改善地域」は、いま衰退している旧来の商工業地域の経済活動を回復させようとするものであり、また「特別地域」は、老朽建物が集積し空地と化している地域における再開発のための建設コストを軽減するとともに、再開発後の賃貸料の上昇を補助するものである。なお、「改善地域」は、「1964年住居法」で制定され「1969年住居法」で廃止された「改善地域」と同一名称であるが、これとは異なるものである。
- (8) 「都心地域法」の対象地域として指定されているのは、次の46地区である。
- ① パートナースhip地域——7地区（バーミンガム、リバプール、マンチェスター／サルフォード、ニューカッスル／ゲーツヘッド、ハックニー、イズリントン、ランベス）
 - ② プログラム・オーソリティ地域——23地区
 - ③ その他の指定地域——16地区

第6章 アメリカの都市再開発政策

第1節 土地所有権の概念と都市計画制度

1. 土地所有権の概念

アメリカは、イギリスの土地所有に関するコモン・ロー(common law)を原則的に受け継いでいる。したがって、ヨーロッパ大陸法にみられる「絶対的所有権」の概念は存在せず、「所有権」に代わる概念として「占有権(hold)」が一般的である。占有権は、「期限のある所有権(ownership measured in terms of duration)」、すなわち、ある期限の中で土地(不動産)を排他的、独占的に支配し、土地に付帯する諸権利・諸権益を行使・享受できる権利のことである。したがって、占有権は、土地の利用に関する権利であるといえる。

土地の占有権は、大きく「フリーホールド(freehold)」と「リースホールド(leasehold)」の二つに分けられる。フリーホールドは、「不確定期限付き占有権」のことであり、リースホールドは「確定期限付き占有権」のことである。

フリーホールドとリースホールドは、ともに土地(不動産)を独占的に支配し、付帯する諸権利を行使できる。この点において両者に基本的な差異はない。占有権の期限が確定しているか、否かという点に違いが求められる。また、通常、リースホールドは、リースホールド設定者(land lord)と被設定者(tenant)の間で合意(agreement)が結ばれ、賃料(rent)の条件が設定される(ただし、要件ではない)。

アメリカにおいて、不動産の「(絶対的)所有権」に最も近い権利は、フリーホールド中の「free simple」(最高占有権)が該当する。すなわち、占有権の量(不動産に付帯する諸権利の束)の最大なものをもっていることが、最も「所有」に近い形態となる。

以上のように、アメリカでは不動産の独占的使用と利用を保障する「占有権(hold)」の概念が支配的であるが、この「占有権」は、政府の不動産に対する諸権利の制約を受けることになっている。すなわち、政府は、憲法の規定により、不動産に対して課税権、土地収用権(eminent domain)、ポリス・パワー(police power)などの権利が認められており、かつ、これらの権利は個人などのもつ「占有権」に優先する。つまり、不動産に関する私権の制限が行われているのである。

2. 都市計画の体制

(1) 行政機構

① 概説

アメリカでは、国家レベル(連邦政府レベル)での国内を統一する都市計画法は存在しない。都市計画の法制度は、州ごと、都市自治体ごとに千差万別であり、こうした多様性のゆえに、アメリカの都市計画制度を一般化して述べることは容易ではない。アメリカの都市計画制度を理解するために、まず行政機構の特徴を概観する。

アメリカは、その正式の国名である「United States of America」が示しているように、「連合した諸邦(州)」であり、それぞれが主権を有する独立国家的な性格の州から構成されている連邦制国家である。都市計画に関連している公共主体は、「連邦(federal)」「州(state)」「地方(local)」の3層の「政府(government)」である。アメリカでいう政府は、我が国でいう政府とは異なり、行政府のみならず、立法府・司法府をも含んだ統治機構の全体を指しており、しかも連邦政府のみならず、州・地方レベルの統治機構も、それぞれ「州政府」「地方政府」とよんでいる。

アメリカ合衆国は、元来、独立国家(State)が、相互に契約に基づいて連邦を形成したという建前をとる連邦国家である。そのため、各州はそれぞれ固有の州憲法をもち、それに基づいて州法が制定される。連邦政府は、合衆国憲法に定められている権能を行使することができるにすぎない。このように、アメリカの州は、我が国の県のように中央政府の下位公共団体という形をとっていない。したがって、軍事・外交等以外の国内行政はすべて、州の主権の下に行われている。

地方政府は、州政府によって創設され、その権限も州政府によって付与される。その方法は二つあり、第1は、地方政府の一種である都市自治体に対してあらかじめ広範囲の自治権をもつ「ホーム・ルール憲章(home rule charter)」を与える場合であり、第2は、地方政府に対して特定の権限をその都度、州法によって授権するものである。これは「授権法(enabling act)」とよばれている。

アメリカでは、都市計画は主に都市自治体の事務とされており、都市計画に関する権限は、通常このような授権法の形で与えられる。しかし、授権法という行為だけでは、都市自治体は都市計画を行うことはできない。都市自治体は、授権法を受けて、その議会が条例(ordinance)を制定したときに、初めて都市計画行政が可能となるのである。

② 連邦政府

連邦レベルで都市・住宅問題を所管するのは、「住宅・都市開発省(HUD:Department of Housing and Urban Development)」であるが、これは従来からあった住宅政策担当機関を1965年に統合してできたものであり、住宅金融や再開発融資を担当する機関である。その目的は、良好な住宅と適切な生活環境を提供し、また特に低所得者階層に経済的機会を拡大することによって、健全な都市社会の開発を進めることである。住宅・都市開発省が都市計画に直接携わることはまずない。

住宅・都市開発省は、国家的見地から都市政策・住宅政策を大きく方向づける政策的機能を主要任務としており、その推進に当たっても誘導などの間接的手段による介入にとどまっている。この誘導は、主に都市更新などの際の補助金交付や、住宅金融などの際の融資の危険負担保障の二つからなる。

③ 州政府

各州は、伝統的に都市計画行政をほとんど地方政府(特に都市自治体)に任せており、自ら乗り出すことはほとんどなかった。しかし、近年の傾向として、都市計画を含む地方行政を担当する部局(HUDの「州版」)や州際機関の設立、州政府機関による都市計画権限の直接的な行使、広域計画への関与など州政府が種々の形で都市計画の関連分野に関わっている。

州政府が抱える都市問題としては、大都市圏の問題がある。アメリカの都市問題は、基本的には大都市圏における中心都市と郊外との利害対立に根ざしている。しかし、これを大都市圏レベルや州レベルで解決することは困難である。それは、伝統的に州政府が地方政府レベルへの行政の介入をきらう体質があること、州議会において農村部・郊外部の勢力が中心都市のそれを圧倒していることなどの理由による。

④ 地方政府

地方政府には、次の5種類がある。

- i) 郡(county)
- ii) 郡区(township)
- iii) 都市自治体(municipality)
- iv) 特別地区(special district)

v) 学校地区(school district)

我が国の地方公共団体に当たるのは、アメリカでは「地方政府(local government)」とよばれる。地方政府は、各州ごとにその制度が異なっており、種類も多く、機能的・空間的に複雑にからみあっている。また、地方政府の区域設定についてみると、州→郡→郡区の系統のように上位の単位をすべて分割して下位の単位とするものと、都市自治体・特別地区・学校地区のように住民の自由意思によって任意に設定しうる区域とがある。その結果、都市化、郊外化の進んだ地域では、各種の地方政府の区域がいくつも重複して設定されることになる。

最近、特に東海岸のように人口が稠密なところでは、郡や郡区が自治体権限をもち始めており、これら上からの自治体的なものと、本来の下から形成された自治体とが実態上区別しにくくなっている。これらの地方政府は、国民統治や国家経営という観念とは全く無縁であり、ひたすら各種の公共サービスの提供に携わっている。

都市自治体は、州の行政上の下位単位として設立される郡や郡区とは対照的に、住民の合意によって設立された地方政府であり、一定区域の住民が生活上の必要から自由に発意し、州法に基づいて広範な自治権をもつ法人として組織化したものである。通常、財産を所有し、租税を徴収し、都市計画を含む各種の公共サービスを提供する。都市自治体の名称は、州により異なり、city、borough、town、villageなど様々なものがある。

(2) 自治体都市計画の体制

アメリカの都市計画の特徴は、都市計画が基本的に自治体⁽¹⁾の固有の仕事とされていることである。自治体内で都市計画に関わりをもつものは、議会(又は理事会)、行政部局及び独立・半独立の委員会の三つであるが、これらの仕組みは自治体ごとに大きく異なっているのが特色である。

都市計画における自治体議会の役割は、州法の範囲内で、自らに最も適した体制と体系を整え、その枠組みの中で都市開発の基本方針を定め、土地利用の規制手法を整備することである。都市開発の基本方針にあたる「ジェネラル・プラン(general plan)」は、以前は「(都市)計画委員会(planning commission 又は planning board)⁽²⁾」の採択によるものが多かったが、最近では議会で採択する州が多くなっている。土地利用の規制手法の中心は地域制であるが、これは他の都市計画手法に比べて、住民の財産権に及ぼす影響が特に大きいと、条例の形で制定されるのが普通である。

自治体の委員会としては、「都市計画委員会」と「地域制調整委員会(board of zoning adjustment)」が重要である。前者の都市計画委員会は、都市計画の運用面において政策決定を行う機関であるが、自治体により大幅な決定権限を持つものから、単なる勧告的機能しか持たないものまで千差万別である。後者の地域制調整委員会は、地域制の運用において司法的な独立委員会として機能する。

行政部局にあたる「(都市)計画部局(planning department)」は、地域制変更申請の受付、事前審査など都市計画の実務面を支える。行政部局の位置づけとしては、計画委員会の下にあるもの、予算局などと同様にスタッフ機関(首長への勧告機関)として存在するもの、警察などと同様にライン機関(日常事務の処理機関)として存在するものなど各種のタイプがある。大規模な自治体では、通常、プロフェッショナルの「都市計画局長(planning director)」が計画部局の全体をとりしきる。また、計画委員会が独立的な場合には、その直属の「事務局」として強力な計画部局を有することが多い。行政部局には、このほかに住宅(housing)や建築(building)の規制を担当する部局が置かれることがある。

近年は、都市計画規制の複雑化、専門化に伴い、重要でない地域制の変更や宅地分割規制(subdivision control)の最終的な検査等は都市計画行政部局のみで処理できるようになっている。また、都市計画局長も従来の計画委員会の任命から首長の任命へと変わってきており、都市計画部局の位置づけが相対的に高まってきている。さらに、近年では、地域制に関する「特別適用(variance)」などを行う「地域制管理官(the zoning administrator)」や、ヒアリングを行い事実関係の確認、議会への勧告を行う「地域制公聴検査官(the zoning hearing examiner)」等の機関が行政部局に設置される傾向がある。

3. 都市計画の特徴

(1) 自治体の都市計画戦略

アメリカ都市計画の基本的特徴は、「自治体の都市計画」にあるが、このことは、都市計画のあり方が自治体のあり方に大きく規定されていることを示している。これが顕著にあられるのが、大都市圏郊外の自治体である。

大都市圏郊外の自治体の特徴は、第1に、各々の自治体が極めて大幅な都市計画権限を州から与えられていることである。個々の自治体は、地域制条例に盛り込む政策について大きな裁量権を有しており、しかも他の自治体に及ぼす影響を考慮しないで直接、自己の政策目標を追求することができる。そのため、自治体に存する各種の利害対立が直接、土地

利用計画に反映することになる。第2に、そのような自治体がアメリカでは、大都市圏内には小規模かつ多数存在していることである。これら小規模自治体は、戦後の急激な郊外化現象によって出現したものであるが、地域制権限はこれらに各々授与されているため、大都市圏郊外は多数の地域制施行区域に細分されている。その数は、例えばサンフランシスコ大都市圏では約100箇所、ニューヨーク大都市圏では約500箇所にもものぼっており、その結果、広域的調整が極めて困難になっている。

このような自治体の税制・財政を特徴づけるのは、①課税対象の大半を占める不動産に対する財産税への依存と、②自己財源が6割という自治体財政の自己完結性である。そして、自治体は財政的に苦しくなった場合でも、州や連邦政府に頼ることなく、自ら解決しなければならない。そのため的手段が公共サービスの質・量の低下又は財産税率の引き上げである。しかし、その結果、大都市圏の自治体間で公共サービス水準と財産税率における格差が生じることになるので、住民は自治体によって提供される公共サービスの水準とその代価としての課税に厳しい目を光らせることになる。

自治体財政における不動産の重要性は、主要な課税対象にとどまらない。不動産のありようによっては公共施設・サービスの需要、つまり財政支出の内容が左右される。このような不動産のありようを決めるのが、土地利用規制、なかでも地域制である。こうして、地域制は、一方では財産税を通じて税収をコントロールし、他方では不動産の使用者・所有者を通じて公共サービスの需要をコントロールする機能をもつことになる。これは、地域制の「財政コントロール機能」とでもよぶべきものであるが、ここにアメリカにおいて自治体が、地域制の制定・運用に積極的に乗り出す有力な動機が存在する。

このような「財政的地域制(fiscal zoning)」は、主に不動産の用途と規模の規制に向けられる。用途規制に関しては、行政需要が少ないわりに多くの税収が期待される商・工業などが歓迎され、特に郊外型の事務所・研究所や工業団地(industrial park)など、低密度で清潔で高付加価値の業種が喜ばれ、一方課税対象外の公園等の公共施設は歓迎されない。また、子供の多い集合住宅や低所得者用の賃貸住宅は、学校教育費や社会福祉費がかかるため敬遠される。規模の規制の点では、税収が不動産の価格に比例し、財政支出が不動産の使用者数に比例するため、高価格の不動産と低密度の開発が期待されている。このための主要な方法として、住宅敷地の最小限を大きく設定する「大敷地地域制(largelot zoning)」がある。しかし、このような住宅敷地に住める者は富裕階層に限られるため、こうしたかたちでの規制は一般に「排斥的地域制(exclusionary zoning)」となり、入居階層

の選別、ひいては人種的選別にも連なっており、アメリカ特有の都市問題となっている。

このような自治体の経営戦略は、「自治体のエゴイズム」や「公共性」の欠如ととらえられようが、しかし、アメリカではそのような自治体こそ住民に対して「責任ある公共団体」なのである。自治体における「公共性」や「公益」とは、抽象的な「住民の福祉」などではなく、自治体を構成する個々の住民の具体的な利益の総和としてとらえられる。自治体経営の財源を確保すること、その基盤となる不動産価値の水準を高く保つこと、相応の負担をせず公共サービスを受益する者を排除し、課税率を低くとどめておくこと、これらは、まさに「公益」にかなったものである。

アメリカの地方自治の理念は、植民地時代まで遡る。荒廃した中心都市を逃れ、郊外に殺到した人々が獲得した自治を守るために、そこでの直接民主制による小規模、均質、親密な地域集団のイメージは、以後のアメリカにおける最も伝統的、一般的な「コミュニティ理念」となったのである。アメリカにおいて自治体とは、上からの国家統治のための単位ではなく、まさしく下からの自ら作り上げた「協同組合」「会員制クラブ」なのである。

(2) 公共施設の整備と民間開発の促進

アメリカの都市計画の特徴は、一口に言えば民間主導型の都市計画である。広大な国土を背景として、民間企業が地域開発や都市開発を行う自由が大幅に認められている。また、もう一つの特徴としては、公共施設の先行的かつ積極的な整備である。公的機関は、民間企業の動向を予見し、その発展を促すために、市街化に先駆けて先行的に道路、公園等の都市基盤施設を整備し、これによって市街化を誘導するとともに自然環境の保全を行っている。このようにして、アメリカでは、公共施設の整備を先行させた上で、できる限り民間の健全な開発を促進している。一方、民間開発の質の確保、都市の魅力やアメニティの向上、都市の活性化等を図るために各種の都市計画規制の手法が用意されている。

民間が都市開発を行うためには様々な手続きが必要であるにもかかわらず、都市開発が活発に行われている背景にはいくつかの理由がある。第1は、アメリカの都市開発が伝統的に経済開発指向であり、公共的な開発を民間に委ねるという概念が早くから定着していたことである。第2に、都市開発分野が優れた市場として成立する基盤がある。市場として成立する背景には、公的機関の規制がある代わりに都市開発に対する資金的援助も多いことである。こうした施策を支えているのは、民間企業の導入によって都市開発の期間が短縮され、採算性が向上するというメリット、公共側の税増収と民間企業の利潤の一致、環

境の改善と利潤上昇など、民間ディベロッパーの利益と公共の利益が一致しているということがある。このようにアメリカでは、公共と民間との間に明確な役割分担があり、公共が取得した土地を払い下げ民間が開発するという開発システム「ライトダウン方式」が早くから確立されており、これが都市開発を活性化させている要因の一つといえる。

さらに、アメリカの場合、土地は個人の自由の基盤であり、財産の中で最も重要なものであるとされている。したがって、土地が商品として円滑に流通するよう市場機構の適正な機能を確保することが、都市計画に課せられた課題の一つになっている。すなわち、商品としての土地を一定の水準に確保することを保証している宅地分割規制のような役割が都市計画に期待されているのである。アメリカの郊外における不動産市場では、良好な住環境を伴わない住宅は商品価値を著しく減じる傾向がある。それ故、有産階級が自らの財産価値を保全するために都市計画に多くを期待しているところがある。

4. 都市計画の体系

自治体レベルにおける都市、住宅関連の公法としては、およそ次の系統がある。

- ① 計画法(planning code)
- ② 地域制法(zonig code)
- ③ 建築法(building code)
- ④ 住居法(housing code)

このうち、アメリカの自治体都市計画を主に担うのは、計画法と地域制法の二つの系統である。住居法は、再開発の発端となった。アメリカの都市計画は、はじめから一つの体系をもつものではなかった。これはときどきに応じて各種の規制手法が発展してきたためであり、現在では全体として一つの体系として認められるようになった。

自治体都市計画の体系を構成する手法は、次の五つである。

- ① ジェネラル・プラン(general plan)
- ② 地域制(ゾーニング)(zonig)
- ③ 宅地分割規制(subdivision control)
- ④ 公図制(official mapping)
- ⑤ カベナント(covenant)

上記の五つの手法は、「土地利用規制」の観点から体系化されている。このうち、ジェネラル・プラン、宅地分割規制及び公図制は条例で規定されることが多く、いずれもプラン

ニングの系統に属している。地域制はゾーニングの系統に属している。カベナントは、一種の民事契約であり、前四者と異なって私法に属するものである。これらの都市計画手法の中で中心的な役割を担っているのが、地域制である。近年、厳格なゾーニングから柔軟なゾーニングへという都市計画の流れがある中で、これを基本とする様々な手法(インセンティブ・ゾーニング、計画単位開発、複合開発など)が取り入れられている。

5. 都市計画手法の特色

(1) ジェネラル・プラン

「ジェネラル・プラン(general plan)」は、「マスタープラン(master plan)」「コンプリヘンシブ・プラン(comprehensive plan)」などともよばれるが、都市開発に関する自治体の基本方針を示すものである。ジェネラル・プランは、ふつう20年ほどの計画期間をもち、土地利用計画、交通計画、公共施設計画、オープンスペース計画等を含む長期計画書である。その計画対象は、住居、就業地、公共施設という物的施設に限られている。ただし、最近の傾向として、人的資源の開発や商工業の活性化など、自治体の行政全般へと対象を広げる傾向も見られる。

ジェネラル・プランの「ジェネラル」という用語には、土地利用上の多くの機能を包括的(comprehensive)に含むという意味があり、それは、詳細な表示ではなく、概略的な次元で政策を論ずるという意味も込められている。その理由は、ゾーニングのように、私権を直接的に制限するものではないため、コントロールの対象区域を詳細に表示する必要がないからである。

ジェネラル・プランの実際上の機能には、都市計画に関する住民への教育・啓蒙や自治体の将来像に関する情報提供もあるが、本来的なものとして、次の3点が挙げられる。

- i) 各種公共事業等の調整において、自治体の基本的政策を示すこと。
- ii) 地域制(ゾーニング)、宅地分割規制、公図制等の各種手法の根拠となること。
- iii) 土地利用の将来像を示すことによって、土地取引、開発行為を誘導すること。

ジェネラル・プランの先駆は、19世紀末の「都市美運動(City Beautiful Movement)」まで遡ることができる。この運動は、「美しい都市」の将来像を描き出し、これを実現しようとする市民運動であった。1910年代から1920年代に入り、近代都市計画は徐々に市民に受け入れられ、次第にその関心は「美しい都市」から「効率の都市」へと移っていった。これに伴い、ジェネラル・プランには、都市開発における宅地開発や公共事業を空間的に調

整する機能が求められたが、長い間単なるビジョンや構想という段階にとどまっており、自治体の実際の政治・行政の仕組みとは関連が薄かった。

ジェネラル・プランは、ゾーニングと異なり、現実の土地利用の摩擦を解消する手段でないため、自治体に早急に必要なものとは理解されず、また連邦商務省の定めた標準州ゾーニング授権法も開発指針の位置づけが明確ではなかった。このため、自治体にジェネラル・プラン策定の動きは広がらず、策定されても、都市計画委員会的手中に収められ、ゾーニング条例のように自治体議会にかけられることもなかった。

しかし、戦後、都市更新事業における連邦補助金交付の要件としてその作成が義務づけられ、さらにジェネラル・プランの作成に対しても連邦補助金が支給される途(701プログラム)が開かれると、ジェネラル・プランは急速に普及した。そして、ジェネラル・プランは、ゾーニング等の各種手法に対して都市開発の基本目標を与えるものとされた。しかし、1960年代後半に始まる都市計画批判の流れの中で、ジェネラル・プランの長期的・固定的・図面的な性格が見直され、自治体行政における政策表明機能を重視した「政策計画(policy planning)」への志向を強くして現在に至っている。

(2) 地域制(ゾーニング)

「ゾーニング(zoning)」は、アメリカの土地利用規制の中心的存在である。ゾーニングとは、自治体はその区域を用途に応じ各種の地区(district)に区分し、公共の健康、安全、道徳及び一般的福祉(general welfare)の目的のために、各地域内の土地、建物等の位置、規模、形態、用途等を地区ごとの異なる基準によって、ポリスパワーに基づき無償で規制するものである。したがって、ゾーニングは収用とは異なる。このようなゾーニングは、州の授権法に基づき、自治体の議会による条例の形で制定される。この最後の点を除けば、アメリカのゾーニングは、我が国の地域地区制に類似した制度である。なお、ゾーニングの実施主体は、通常、都市自治体である。その他の区域では、郡や郡区が実施主体となることが多い。都市自治体のゾーニングと郡(又は郡区)のそれとが重複することはなく、一定地域内では唯一であることが原則である。

地域区分は、用途(土地利用)の差異によって行う。用途は、基本的には「住居」「商業」「工業」に分けられる。さらに、住宅用途は、戸建て、集合住宅等の建築形態、居住密度、最小敷地面積等で細かく分けられ、商業用途は、近隣商業地域、ハイウェイ派生地域、都心商業地域、卸売り地域等に、工業地域は、軽工業、重工業地域などに分けられる。例え

ば、ニューヨークの場合には、1961年に大改定されたゾーニング条例が現行条例の骨子をなすが、そこでは、住居が31種、商業が41種、工業が12種、合計84種の地域に区分されている。アメリカのゾーニングは、用途指定区域及び用途区分が非常に細分化されていること、当該区域内に建築可能な建物用途を列挙した限定列挙主義に基づく用途地域制であること、形成される市街地の形状が整然としていることなど、我が国の用途地域制と大きく異なっていることが特色として挙げられる。

なお、規制項目は、一般的には次のとおりである。

- i) 構造物の位置(セットバックや庭の奥行等)
- ii) 構造物の用途
- iii) 容積率
- iv) 高さ
- v) 構造物の形態
- vi) 建ぺい率
- vii) 最小限の敷地面積
- viii) 住居密度又は居室数等

ゾーニングは、建物の材料、工法や外観・美観には関わらない。しかし、近年では、歴史的地区の保存にみられるような美的価値への関心の高まりを反映して、美観にも関わられるよう、「一般的福祉」の概念を拡大解釈する傾向が見られる。

なお、ゾーニングの成立及び変質の歴史的展開過程については、別項で考察する。

(3) 宅地分割規制

「宅地分割規制(subdivision control)」は、主として建築行為のための土地の分割を規制するものである。我が国における開発許可制度と宅地開発指導要綱の両方の性格を持っている。ゾーニングが政治的、政策的色彩が強いのと対照的に、宅地分割規制は技術的、工学的性格をもっており、自治体議会による条例ではなく、都市計画委員会による規則に基づいて行われることが多い。

宅地分割規制の由来は、アメリカ植民地時代にまで遡る。当時の自治体は、土地を開発しようとする者に対して、土地の分割に先立って自治体の承認を得ることを義務づけていた。その主な目的は、土地登記と街路計画にあった。広大な土地に私有権を確立し、財産税を徴収し、また、土地取引を円滑化するためには、登記が不可欠であり、土地の開発、

分割に先立って自治体による承認が必要であったのである。

1920年代以降、宅地分割規制は、近代都市計画の重要な規制手法として認識され始め、各種のモデル法が提案されていった。そして、第二次世界大戦後には有力な手法として一般化している。宅地分割規制の歴史を振り返ると、登記上、街路計画上の規制手法として発生したものが、敷地・街区の開発水準の規制手法へと拡大されていったことが分かる。さらに、現在では関連公共施設の用地確保の機能が大きな比重を占めている。

宅地分割を行おうとする者は、事前に都市計画委員会へ図面承認の申請を行うことが義務づけられている。小規模の分割の場合には1回の申請・承認で済むが、大規模な場合には、「申請前協議」「予備的図面許可」「最終図面許可」のような3段階のステップを踏むことになる。これらの手続きによる認可を受けずに開発され、市場に土地が出された場合は、法的に売買が禁止される。

宅地分割規制の規制対象項目は、広範にわたっており、その項目や規制水準は自治体ごとに大きく異なっているが、その主要な項目は次のとおりである。

- i) 街路・歩道等のレイアウト(幅員等)・構造(舗装等)
- ii) 街区・敷地の規模・形態等
- iii) 給水管・排水管・下水管の位置・規模等
- iv) 街路の照明・標識等
- v) 消火栓
- vi) 植樹等

これらは、原則として、開発者の負担で建設することが義務づけられている。さらに、住宅地開発に伴って必要とされる学校、公園、その他の公共施設の用地は、団地の内外を問わず、開発者に負担させ、自治体に無償で譲渡させるようになり、さらに、用地の代わりに負担金を提供させる傾向も強くなっている。このため、郊外部での都市開発において、都市基盤施設の整備に関する官民の役割分担は明確であり、公共は根幹的な施設のみを整備し、住宅地の中の学校用地等の関連施設は民間が整備する仕組みになっている。これは、我が国の宅地開発指導要綱に類似した性格であるといえよう。

宅地分割規制は、住宅地の開発水準を一定以上のものへと義務づけることにあるが、そのためには、相当のコストが必要とされる。それは、最終的には、宅地購入者と開発業者によって負担されることになる。しかし、宅地分割規制をめぐっては、社会経済的背景からみると、自治体、開発業者、宅地購入者の3者がともにこの制度によって利益を得ている

という点が、注目される。自治体にとっては、新規開発に伴う住環境の整備コストが、その原因者である開発業者と宅地購入者によって負担されるのは望ましいことである。宅地購入者にとっては、高度の開発水準が公的に保証されている住宅地を購入することは、不動産の市場価値の保全という点からみて大きなメリットがある。さらに、開発業者にとっては、宅地分割規制によるコスト上昇分を販売価格に上乗せして購入者に転嫁することがかなりの程度可能になる。なぜなら、学校、公園等の公共施設が充実しており、街路、敷地が巧みに設計されているような市場価値の高いところは、宅地販売において大きなセールスポイントになってくるからである。

(4) 公図制

「公図制(official mapping)」は、将来、建設される公共施設の用地を確保するための手段である。自治体議会は、既存及び計画中の街路等の用地を詳細かつ正確に示した「公図」とよぶ図面を採択し、以後、その用地内での建築行為を禁止することができる。我が国の都市計画上も「都市計画施設等の区域内における建築の規制」(都市計画法53条～57条の6)という同様の規制がある。対象となる公共施設としては街路が中心であり、この場合は「公共街路図(official street map)」ともよばれる。ジェネラル・プランが長期的・概略的なものにとどまるのに対し、公図制はこれとは対照的に、近い将来の事業可能性を考慮しながら、詳細かつ正確に用地を指定している。

(5) カベナント

「カベナント(covenant)」は、不動産所有者間又は開発業者と購入者との間で締結される民事契約であり、一般にゾーニングよりもさらに詳細かつ厳格な規定をもっている。またそれは、通常、土地・建物の台帳及び権利書に記入され、不動産の売買によって新規購入者に引き継がれる。カベナントには、一定の行為を制限する「制限的カベナント(re-strictive covenant)」と、環境・建物の保全のための料金徴収を含む「積極的カベナント(affirmative covenant)」があり、後者の比重が増している。

ゾーニングが主に不動産の「あり方」を規制するのとは対照的に、カベナントは、主に不動産の「使い方」を規制する。規制条件は、建物の形態、高さ、建築線、建築面積、デザイン、外装の色、垣根の高さ、庭の手入れの頻度、ペットの種類・数など詳細多岐にわたっている。その目的は、居住者の社会的地位にふさわしい「高級住宅地」のイメージを

作り上げることである。こうしてカベナントの目的である「居住環境の保全」は、「不動産価値の保全」へとつながっていく。このようにカベナントは、我が国の建築協定と類似した面ももっている。最近では、自治体が都市施設の維持管理を目的として民間の事業主体とカベナントを締結する例が増えている。

第2節 地域制（ゾーニング）の理念と展開

1. ゾーニングの成立と理念

(1) ゾーニングの成立

近代都市計画の手法としてのゾーニングの起源は、19世紀後半に溯る。

19世紀の中ごろから、ニューヨークなどの大都市では、人口集中に伴う居住環境の悪化や貧民区の不良住宅の問題の深刻化に対して、1846年に貧民生活状態改善協会が発足し、さらに1853年には貧民区の調査報告が行われるなど、不良住宅の見直しが行われた。しかし、民間による運動が主体で、自治体等の公共側からの政策はほとんど見られなかった。

19世紀の後半になって、主要都市の基盤整備が進み人口が集中してくると、バラバラな建築物の建設が問題を投げかけ、建築の制限が必要となってきた。1884年、ニューヨークで、今日のゾーニングの萌芽といえる最初の建築物の高さ制限が施行され、続いて1889年首都ワシントン特別区、そして1904年にボストン市で施行されると、急速に普及していった。しかし、これらの諸事例は、規制区域が全市域を被っていなかったり、規制対象が特定用途に限られるなど、部分的、断片的なものにとどまっていた。

包括的なゾーニング条例の制定は、1916年にニューヨーク市において初めて行われ、これをもってゾーニングの成立とみることができる。ニューヨーク市のゾーニングは、5番街の中小商店の利益を守るため、市を住宅・商業・その他の三つの「土地利用地区(usedistrict)」、五つの「高度規制地区(height district)」、四つの「庭(area district)」に分け土地利用を規制した。

ゾーニングの導入は、マンハッタンにおける過度の開発、高層建築物の増大に伴う日照障害問題、人口流入の増大等をきっかけに、不動産価値の低下を恐れた土地所有者たちが形態規制を強く求めたことが発端となった。このように、アメリカにおけるゾーニングの発祥地は、郊外住宅地ではなく、大都会の都心部であった。マンハッタンの不動産所有者たちは、不動産価値を下落させるような過密な建設を防ぐために、公権力による私権制限を受け入れたのであった。

(2) ゾーニングの普及とユークリッド・ゾーニング

ゾーニングが、近代都市計画の中心になったのは、1920年代から30年代にかけて発展した郊外の自治体で用いられるようになってからである。この規制手法の有用性に目をつけ

て広範な普及へと押し進めたのは、当時急速な勢いで大都市の混乱を逃れて郊外へ進出しつつあった新興中産階級であった。彼らは、工場、商店、アパートなどから自分たちの住環境を守るために、ゾーニングを活用した。

1915年にゾーニング条例とよべるものは5市にすぎなかったが、10年後には、ニューヨーク市の条例と同様なものを持っている自治体は約500になった。ゾーニングの普及を促した要因は、1920年代がアメリカ社会が未だかつて体験したことのない「都市開発ブーム」の時代であったこと、さらに自動車を含む交通体系の飛躍的な発達によって新興中産階級の郊外移住が始まり「郊外開発ブーム」の最中であったという時代背景がある。

ゾーニングの増加傾向を促進した他の要因としては、1921年に当時の商務長官ハーバード・フーパー（後の大統領）がゾーニングに関する諮問委員会を設置したことを挙げることができる。同委員会は、当時16都市で制定されていたゾーニング条例を検討し、ゾーニングの概念を体系化し、最初の「標準州ゾーニング授権法(Standard State Zoning Enabling Act)」を起草した。これは、各都市のゾーニングの普及に非常に大きな影響を与え、1925年までには19州がゾーニング授権法を起草するに当たってこの標準法を利用した。その後もゾーニング授権法を制定する州が増え、今日では、すべての州が同様の法律を持っている。

オハイオ州エリー湖に臨む工業都市クリーブランド市に隣接しその郊外の一部を形成するユークリッド(Euclid)村が、同市の膨張と工業化の波を防ぐために採用したゾーニングもニューヨーク市のものと同様の包括的なゾーニング条例であった。これに関して、連邦裁判所は、1926年、ユークリッド村対アンブラー不動産会社事件の判決において、このような包括的なゾーニング条例に合憲の判断を下した。⁽³⁾ゾーニングは、この判決により、土地利用規制の中心的な手法としてその原型が確立され、ゾーニングは急速に普及し、今日では古典的、伝統的なものとなった。そして、戦前のゾーニングは、一般に「ユークリッド・ゾーニング(Euclidean Zoning)」とよばれるようになった。

なお、ここで認められたゾーニングは、規制の目的を福祉、健康、安全、道徳及び一般的福祉に対する害悪の排除に置き、厳格な制限（土地利用の分離、事前の明確な基準の制定等）を内容としていた。

(3) ポリス・パワーの行使とゾーニングの目的

「ポリス・パワー(警察権)」は、公益のために補償なしで不動産の利用等に関して私権

を制限するものであり、課税権・収用権と並んで政府固有の権限とされている。ゾーニングは、自治体によるポリス・パワー行使の一形態であり、その「公益」の内容は、一般に「公共の健康、安全、道徳及び一般的福祉」とされている。

州は、連邦と異なりそれ自体で自己完結的な統治体である。したがって、州民の健康、安全、道徳の保護及び福祉の向上のために、合衆国憲法又はその州の憲法によって禁止されていない限り、諸々の規制をなす権能、すなわちポリス・パワーを有する。

しかし、地方自治体は、それ自体ではポリス・パワーを有しない。州の「授権法(enablingact)」に基づいてそれを行使しうりだけである。ゾーニングも同様に、州の「ゾーニング授権法(zoning enabling act)」を要する。このように、地方自治体が制定・運用するゾーニングに関する条例(zoning ordinance又はzoning resolution)は、ポリス・パワーの合憲性という憲法上の制約及びゾーニング授権法という法律上の制約の下にあるということになる。

ポリス・パワーの行使に対して州民の財産権を保障する憲法上の制約は、合衆国憲法の条項及び類似の文言を用いた州憲法の条項である。ゾーニングが合憲であるためには、規制の目的が州民の健康、安全、道徳の保護及び福祉の向上のためであり、その手段が憲法の条項（とりわけ、デュー・プロセス条項）の要請を受けて合理的でなければならない。手段が合理的であるとは、規制が恣意的でなく、没収的でなく、差別的でないこととされている。また、ゾーニング授権法という法律上の制約に関しては、1926年の連邦商務省の標準州ゾーニング授権法⁽⁴⁾が各州のゾーニング授権法に大きな影響を及ぼしている。

2. ゾーニングの変質

(1) ゾーニングの目的の拡大

アメリカの都市計画は、自治体の裁量権行使の範囲を狭めた土地利用に対する厳格な制限を内容とするユークリッド・ゾーニングと長期的な展望に立った都市開発に対する基本方針であるジェネラル・プランを基本として運用されてきた。

ユークリッド・ゾーニングの目的は、「公共の健康、安全、道徳及び一般的福祉」にあり、例えば、交通混雑の防止、災害等からの安全確保、過密防止といったものが中心であった。しかし、近年における都市開発の高まりに伴い、厳格な制度によって形成されてきた市街地ばかりでは、必ずしもバランスのとれた都市にならないという認識が一般的になり、次第に美観、利便性、快適性など土地利用の動向に応じて「一般的福祉」の内容が広がり、

ゾーニングに要求される目的と実際の機能が大きくなってきた。

地域社会の政治的、経済的、社会的な変化に対応して、ポリス・パワーの目的も変化するためと思われるが、ゾーニングの目的が害悪の排除から便益の供与へと拡大していることは、いくつかの連邦最高裁判決からも明らかである。

ユークリッド判決から50年後の1974年、最高裁は、ベル・テール村対ポアラス事件で、ポリス・パワーは、不潔・悪臭・不健康な場所の除去に限定されないで、その地域が、家庭や子供達にとって、静かで、人が少なく、きれいな空気によって安らぎの場所になるようなゾーンの設定という広い範囲に及ぶものであると指摘している。

また、各州のゾーニング授権法の中には、標準州ゾーニング授権法に規定されている目的を拡大したものがある。例えば、歴史的建造物や記念建造物の保全、洪水防御、農地・鉱山・森林・水源・オープンスペースの保全、美観保護、税源(tax base)の確保など、コミュニティの便益(benefit)のために規制が必要とされる事項である。

(2) ゾーニングの手法の変質

1920年代のアメリカの都市は、住宅と工業の混在、過密居住、高層建築物による環境の悪化などの都市問題が深刻化していた。このような問題を解決するために、用途混在や過密化の防止、良好な住宅地の保全、建物の形態規制による日照、通風、オープンスペース等の確保、郊外住宅地の保全等が緊急の課題となった。そのため、ユークリッド・ゾーニングにおいては、①事前確定主義、②積み重ね主義、③開発抑制主義、④仕様規制主義、⑤敷地主義、⑥用途純化主義、⑦地元主義などの厳格な規制手法が特徴となっていた。

ところが戦後、社会状況の変化により戦前のゾーニングを特徴づける諸点が大きく問い直され、各種の改善が加えられるようになった。すなわち、都市の変化に、よりフレキシブルに対応できる手法として、非ユークリッド・ゾーニングの適用や、ジェネラル・プランではなくプロセス重視の都市計画・プロジェクト主義の都市計画が模索されるようになった。

非ユークリッド・ゾーニングにおいては、その特徴が①事前確定的なものから柔軟なものへ、②積み重ね式から専用式へ、③開発抑制から開発促進へ、④仕様規制から性能規制へ、⑤敷地主義から団地主義へ、⑥単純用途から複合用途へ、⑦地元主義から広域主義へと移行してきている。さらに、このようなゾーニングの変質に対応し、従来からある「変則適用(variance)」や「特例措置(special exception)」の緩和規定とともに、「浮動ゾー

ニング (floating zoning)」「性能基準 (performance standard)」「扇状ゾーニング (clusterzoning)」等の様々な手法が開発されてきた。

このようなゾーニングの変質は、地方自治体が裁量権行使の範囲を拡大し、柔軟な規制を内容とする手法に展開してきていることを意味している。すなわち、土地利用規制には、制限手法と誘導手法があるが、近年では誘導手法を導入・拡大して、ゾーニングの柔軟な運用や混合的土地利用を認める方向に展開してきている。

誘導手法は、望ましい都市計画の実現に向けて開発を誘導するため、開発者に対して任意的又は強制的に公共的な便益を提供させて、その見返りとして通常の容積率以上の割増容積などの経済的利益又は特典を得る機会を与える手法である。この手法の利点は、市場メカニズムを通して、収用権の行使や財政的負担を伴わないで、オープンスペース、「広場 (plaza)」等の開発者に対して直接的には収益をもたらさない快適な環境の実現や、劇場、歴史的建造物 (land mark)、低所得者階層向け住宅等の収益性の少ない既存の用途を周辺の開発圧力から保護するというような都市計画上の目的を実現できること、及び公共の便益のための機会費用を小さくすることなど税収の増加も期待できることなどにある。

これらの誘導手法の代表例が、「計画単位開発 (PUD)」、「複合開発 (MXD)」、「誘導地域制 (インセンティブ・ゾーニング)」、「開発権の移転 (TDR)」などである。

3. ゾーニングの新しい展開と動向

(1) 計画単位開発

① 意義

「計画単位開発 (PUD:planned unit development)」は、個別的な画地 (zoning lot)」ではなく、ゾーニングによって指定された地区 (district) を規制対象とし、その地区内では、区画面積、高度、容積等に関する柔軟な形態規制のほかに、住宅、店舗、工場などの混合的土地利用を認めるものである。PUDは、伝統的なゾーニングと宅地分割規制が都市の急速な郊外化に対応できなかったこと、直線的な道路、小区画の土地に建てられた一戸建て住宅等が単調で画一的な住宅団地を生み出したことに対応して開発された新たな手法である。

PUDは、地区レベルでの規制手法という点では我が国の特定街区制度、総合設計制度と類似した制度であるが、アメリカの都市計画体系においては、従来のジェネラル・プランにとらわれず、ジェネラル・プラン、ゾーニング及び宅地分割規制を統合した手法とし

て重要な意義を持っている。また、5年ないし8年の中期的な開発プログラムとして実現の保証を伴うという意味で規制と事業を一体的に進めるという利点もある。

PUDの主役は、開発業者と自治体である。開発業者にとっては、アメニティに富んだ市場価値の高い住宅地を供給することができ、自治体にとっては開発業者との交渉の過程で大幅な裁量権を行使し、財政負担を軽減することができる。また、用途混合により、ショッピングセンターやオフィス・パーク、リサーチ・インダストリーを入れることで、高い税収が期待できることになる。

② 用途の計画的混合と大規模単位開発

戦後、大都市周辺部の郊外住宅地が急増し、小規模開発の集積としてのスプロール、単調で画一的な景観、戸建て住宅への過度の用途純化、入居階層の過度の均一性などに対して批判が高まった。これに対して、大規模、一元的な団地開発、クラスター型の住戸配置、近隣施設の計画的配置、オープンスペースの設置、歩車道の分離、タウンハウス等の集合住宅の導入など新しい設計手法が開発されていった。PUDは、このような郊外住宅地開発への要求を受けとめるための制度として登場した。

PUDに関する最初の条例は、1962年のサンフランシスコ市のものであり、そこでは住居地域と商業地域における特例措置として発足した。1967年のニュージャージー州のPUD授権法では、住宅地開発のみならず各種用途の計画的混合をも含みうるとされた。連邦政府もPUD普及に積極的に乗り出し、法制面の整備が進むに従い、PUD団地は、1960年代末から増え始め、1970年代に入ると各地で建設されるようになった。現在では、大多数の州がPUD授権法を制定している。最近の調査でも、約9割の地方政府がPUDの特例措置を設けている。

しかし、1980年代に入ると、高金利等により郊外開発の採算性が悪化したため、これに対応すべくPUD適用団地も従来の大規模なものから小規模で高級住宅を配置したものに変わってきた。また、地方政府の側でも、PUDを単に規制の緩和措置としてではなく、開発に伴う施設の費用負担等に関する開発業者との交渉手段として位置づけており、道路や運動施設等の管理を管理組合に義務づけるなど、管理面も含め財政負担の軽減を図る方向にある。

③ 自治体の裁量権に基づく柔軟な規制

PUDの承認基準は、基本的な点だけを条例で規定するとともに、実際の条件は自治体と開発業者の交渉において決定される。開発密度の上限は、一般に本来のゾーニングによる規制値を超えないが、一定条件を満たすものには都市計画委員会の裁量でボーナスを与える場合もある。その他の事項についても、ジェネラル・プランの枠内で都市計画委員会の実質的な規制がかかってくる。

なお、承認の基準は、概ね次のとおりである。

- i) 開発計画のジェネラル・プランとの一貫性
- ii) 開発の公共性(周辺住民への寄与等)
- iii) 公共施設、オープンスペース等の妥当性
- iv) 開発後の管理運営体制の確実性、継続性等

PUDにより開発を行おうとする開発業者が都市計画委員会に仮承認申請を行うと、公聴会が開かれ開発業者、自治体双方の意見が調整される。実行計画が承認されるとその内容が登記され、その区域内では従来のゾーニング等はすべて失効し、実施計画がそのままジェネラル・プランに組み込まれることになる。

PUDは、ニュータウン開発など郊外の開発に使われることが多く、都心部で行われる「複合開発(MXD)」に適用される場合には問題が生じる。PUDが住宅開発を重視していること、平面的、二次元的な用途の混合であり、立体的、三次元的な用途の混合に対して考慮が払われていないこと、市場や金融の動向への対応が十分でないことによる。そのため、複合開発に対しては、PUD条例の修正によらずMXD条例が提案されている。

(2) 複合開発(混合用途開発)

① 意義

近年、事業の採算性の向上、高密度土地利用の実現、基盤施設の共同利用等の観点から、商業施設、オフィス、住宅、ホテル等を一体として開発する事例が大都市中心業務地区(CBD)を中心に急増している。このような開発の動向を受けて、用途の複合性に着目して複合開発としてとらえる考え方が出てきている。

「都市開発研究所(ULI:Urban Land Institute)」の定義によると、「複合開発(MXD:mixed-use development)」とは、次の三つの要件を備えた大規模開発(例えば、駐車場を含んで50万平方フィート)をいい、単に用途が多数な「混合開発(multiuse development)」

とは明確に区別される。

i) 3種類以上のそれぞれが相当に収益性のある用途(例えば、店舗・事務所・住宅・ホテル・会議場・娯楽施設等)に供せられること。

複合開発が成立するためには、三つ以上の用途で構成され、しかも一定以上の規模を必要とする。

ii) それぞれの用途が物理的、機能的に一体性を構成していること。

これら三つ以上の用途が高密度の中で、形態上、機能上統合されていなければならない。これには、プロジェクトの構成要素間で、歩行者による連絡が容易に行われることを基本に、歩行者道、デッキ、地下コンコースなどで水平方向が結ばれ、垂直方向にはエレベーター、エスカレーターによるアクセスを確保することである。さらに、異なった機能を有機的に結びつけるために、プラザ、公園、ショッピングモール等公共性の高い空間を配置することなども必要とされる。

iii) 統一的な開発に従った計画であること。

複合開発の特徴として、多数の構成要素を持ち、開発プロセスが複雑で、かつ、多数の事業参加者が存在することである。これらの要素を統合して複合開発プロジェクトを成功させるためには、一貫したマスタープランが不可欠である。

② 公共・民間共同開発方式

複合開発は開発規模が大きいため、公共・民間共同開発方式によって行われるケースが一般的である。この場合、自治体は、開発マスタープランの作成、公有地の提供、資金供給等の支援的役割を担う。一方、民間ディベロッパーは、実施計画の作成、施設建設・管理・運営、資金調達等の役割を主に担う。

民間ディベロッパーにとってのメリットは、施設ミックスによる不動産投資リスクの分散、施設コンプレックスの相乗効果による事業収益性の向上などである。また、自治体のメリットは、都市再開発を行政意図に沿ったかたちで大規模に、かつ、民間の事業ノウハウを活用することによって効率的に推進することができることである。

複合開発を行うためには、都市計画委員会、地域住民、議会などによる開発計画の就任と、これに基づく既存ゾーニングの大幅な変更が必要となる。しかし、複合開発は、官民共同によって、より優れた開発計画の提示と公共性の保持が担保されるため、上記諸手続きを容易にクリアーできるケースが多い。

③ 複合開発の種類

複合開発は、様々なタイプのプロジェクトが行われており、以下のとおり類型化される。

i) ダウンタウン再開発型

最も一般的なものでほとんどの大都市に実例が存在する。このタイプのプロジェクトは、ダウンタウンの業務・商業地区内に位置し、オフィス、ホテル、商業施設を複合するケースが多く、また公共施設や公共アメニティを取り入れている例も多い。

ii) 都心コミュニティ型

ダウンタウン周辺に位置し、都市型住宅の供給に主眼を置き、職住接近の質の高いコミュニティづくりを目指すものである。最も典型的なものは、住宅と商業を基本に、公共、文化、レジャー施設等を組み合わせたものである。

iii) 歴史・環境保全型

歴史的に価値のある建物、町並みを保全していくことを目的としている。利用目的も、オリジナルの建物用途に規制されるケースが多い。また、歴史的建造物を現代により適合した用途に変換することも行われている。

iv) 郊外都心型

最近の郊外のダウンタウンの出現によって生まれてきたもので、自動車交通を前提にした計画であり、大都市郊外の業務・商業センターの開発によく見られる。

v) アーバン・リゾート型

近年新しく出てきたもので、都市の内部でリゾート機能を伴った開発である。

(3) インセンティブ・ゾーニング

① 意義

「インセンティブ・ゾーニング (incentive zoning)」とは、一言で言えば、公共の手で直接整備するか、開発時に経済的優遇措置 (インセンティブ) がなければ成立しがたいようなアメニティ、例えばプラザやポケット・パーク、アーケードその他による歩行者環境の向上などを実現するため、これら非収益的施設の整備と引き換えに、通常のゾーニングによる制限を緩和し、容積率の割増し (ボーナス) や形態規制の緩和、許容用途の拡大などを認める手法であるといえる。しかし、インセンティブ・ゾーニングは、各地方自治体がそれぞれの目的に応じて、多種多様な形で採用する手法であるので、これに統一的な定義を付すことは、難しい。

ベンソン(D. J. Benson)は、インセンティブ・ゾーニングについて、「〔開発者が〕一定の特別施設(feature)又はアメニティを建築計画に織り込む見返りとして、通常のゾーニング条例の規定では許されないような設計を〔地方自治体が〕認めるゾーニング計画である」と定義している。また、ケイデン(J. S. Kayden)は、その性格について「開発に当たって一定の望ましい公共的アメニティ(public amenity)を提供する代償として開発者に経済的便益を与えるため、ゾーニング条例上の規制権(regulatory power)を行使するものである」と指摘している。

また、マンデルカー(D. R. Mandelker)は、ダウンタウン地域にこの手法が多く適用されていること、地方自治体が事務所及び商業施設の開発者に一定施設の見返りとしてあり得るものが密度ボーナス(bonuses of density)であること、地方自治体は一般的に、この場合の「密度」を容積率(floor area ratio)としてその増加を認めていることなどの説明を加えている。

このインセンティブ・ゾーニングの手法としての容積率割増しは、アメリカでは1961年にニューヨーク市において初めて導入され、その後多くの地方自治体で導入されている。インセンティブ・ゾーニングは、民間業者の公共利益の貢献度に応じて、公的規制の緩和を図るという点では、我が国の総合設計制度等とも類似した面をもっている。しかし、ニューヨーク市の例では、公共利益の内容が公共的アメニティの提供といった個別施設レベルでの公共利益にとどまることなく、特定地区の開発又は保全といった都市政策レベルの公共利益を含んでいることが注目される。ここには、ゾーニングという手法が、開発の抑制・促進を管理・誘導するという地方自治体の都市計画上の観点からの政策目的が見られる。

② ニューヨーク市ゾーニング条例における容積率割増し

ニューヨーク市は、1916年に全米で最初の包括的ゾーニング条例を制定して以来、ゾーニング政策について、全国の都市に対する指導的地位を築いてきた。このことは、インセンティブ・ゾーニングに関しても当てはまる。1961年のゾーニング条例の大改正において、インセンティブ・ゾーニングの概念が導入されたが、それは、具体的には開発者によるプラザの提供を促進するために、ゾーニング条例で定める容積率の基準最高限度を超える容積率割増しを認めるというものであった。ニューヨーク市ゾーニング条例の容積率割増しの規定は、①一般的規定と、②「特別目的地区(special purpose district)」の規定とに

大別される。

i) 一般的規定

一般的規定は、プラザ、アーケード等の設置に対して無条件に与えられる容積率割増しと、都市計画委員会の特別許可を必要とする容積率割増しとに分けられる。

前者のプラザ、アーケード等の設置に対する容積率割増しは、プラザ等とアーケードを開発敷地内に提供すると、その見返りとして、プラザ1平方フィートにつき10平方フィート、アーケード1平方フィートにつき3平方フィートの床面積の割増しがそれぞれ認められる。この容積率割増しは都市計画委員会の特別許可を必要としない、いわゆる当然の権利としての(as of right)容積率割増しである。ただし、市建築局の審査により、ゾーニング条例の規定に適合したアメニティの提供がなされているかについて確認がされる。1961年から1975年までの15年間にプラザで72ha、アーケードで4.5haの床面積がボーナスとして与えられたという実績がある。

後者の都市計画委員会の特別許可を必要とする容積率割増しの中には、「街区貫通アーケード(through block arcade)」の提供に対する容積率割増し、及び「屋内歩行者空間(covered pedestrian space)」の提供に対する容積率割増しがある。

ii) 特別目的地区

用途地域制のもとでは、同じ種類に指定されたゾーニング地区(zoning district)は、どの地区においても同一の制限が課せられるが、大都市においては多くの場合、独特の地域的特性を有する近隣(neighborhood)や特殊の問題を抱える近隣が存在する。それらの近隣的特性を保存し、又は問題の解決を図るためには、画一的なゾーニングだけでは十分でない。特別地区(special district)は、このような場合に用途地域制を補完する措置として、一般ゾーニング(underlying zoning)の用途規制に重複されるかたちで指定されるものである。

ニューヨーク市では、「特別目的地区(special purpose district)」とよばれ、1968年に劇場特別地区が指定されて以来、5番街特別地区、リンカーン・スクエア特別地区、グリニッジ通り開発特別地区などが特別目的地区として指定されている。都市計画委員会による容積率割増しは、最高44%まで認められており、1961年から1975年までの15年間に、15ヘクタールのボーナスを生み出したとされている。このように特別目的地区の制度は、地域的

特性保存や再開発のような都市政策を民間資金を利用して遂行するための手段として幅広く活用されている。

(4) 開発権の移転制度

① 意義

「開発権の移転制度（TDR：transferable development rights）」は、「個々の画地において実行可能な開発の総量を規制し、一方で、当該画地において未利用の開発可能容量を他の画地に移転することを認め、（移転を受けた画地に）その移転が行われない場合において可能な開発と比べてより集約的な（intense）開発を認める制度」（アンダーソン、R. M. Anderson）である。このように、開発権の移転制度とは、ある土地について定められた開発許容限度のうち、未利用部分（法定容積率と現利用容積率との差）を他の土地へ移転する手法である。

この制度は、容積の送り出し地においては現状のままで開発が抑制されるのに対して、容積の受け入れ地においては、現状の法定容積率に加え、移転された容積率の範囲内で開発が可能となる。開発権の内容は、都市地域においては床面積、またオープンスペースの保全に係る計画においては住宅戸数を単位としているのが最も多い。ほとんどのTDR制度では、開発権は民間の土地所有者の間で取引される制度となっており、しかも登記とリンクしている。通常の場合、地方自治体は条例でこの内容を規定し、また特別許可により取引の発生自体をコントロールしている。

この制度の背景には、アメリカの1960年代ころから1970年代前半にかけての著しい都市の成長があった。都市の成長のもとで開発圧力が高まり、オープンスペースや歴史的建造物の保全のために開発を抑制する必要があるがあった。他方、通常のゾーニングの限度以上に開発したいという開発需要が存在したため、両者の立地とタイミングを計画サイドでコントロールすることができる場所にTDRの特色がある。

TDRにおいて、土地の開発を規制する目的は、次のとおりである。

- i) 自然環境、農地等のオープンスペースの保全
- ii) 歴史的建造物の保全
- iii) 都市の整備——ゾーニングの変更（容積率の引き下げ）又は効率的開発の促進
- iv) その他一般的土地管理

TDRに関する計画を担当しているのは、ほとんどの場合、地方自治体の都市計画委員

会、カウンティ行政委員会又はカウンティ計画局である。なお、地方自治体の条例において、歴史的建造物保存委員会など関連する他の委員会の意見を求める旨の規定を定めている例が多い。

② TDRの効果と問題点

この制度のもとで開発権の譲渡が行われた場合に、開発を制限された土地建物の所有者は、規制強化の代償として、開発権の譲渡代金を手に入れることができる。また、開発権を取得した開発者は、その対価を支払う代わりに、当該対価に相当する開発を自己の所有地に実現することができる。一方、地方自治体は、片方の土地の開発を規制し、もう片方の土地の開発を緩和するだけであるので、この制度が有効に機能する場合には、環境保全等のための土地取得等の補償費用の用意の必要がなく、また税収の損失もない。

TDRは、理論的には極めて興味深い内容を持つが、技術上、経済上、法律上の問題も多い。第1に、計画技術上、開発権をどう割り当て、どう規制するか、それがいかなる政策目標にかなうかということが明らかでない。また、TDRは、開発の量的規制であるので、形態規制等によって補われる必要が生ずる。自然保護、歴史的建造物の保全には有効かもしれないが、一般的な制度としては未だ定まった評価を得ていない。

第2に、経済的には、いかにしてTDRの市場価値を確保するか、TDRが果たして土地市場になじむのかという問題がある。

第3に、法的にみてTDRに関する所有権上、税法上の問題点も存在している。

TDRは極めて新しい手法であり、問題点も徐々に解決されようが、公共的コントロールの枠内にも市場機構を導入しようというのは、いかにもアメリカ的な考え方であるといえる。

③ TDRの事例

地方自治体で最も早く開発権の移転を制度化したのはニューヨーク市であった。同市では、ゾーニング条例の1961年の一連の改正の中で敷地の併合を基礎とした開発権の移転をすでに認めていたが、1968年の同条例の改正において「歴史的建造物の敷地からの開発権移転」に関する一連の規定を定め、これを制度化した。TDRは、このように歴史的建造物の保存を目的とした制度からスタートした。ニューヨーク市では、そのほか、敷地の併合に伴う開発権の移転を認めることによる都市開発の促進や都市整備を目的としたTDR

を導入している。

また、ロサンゼルス市では、1975年、「中心業務地区の再開発計画」に係る条例が採択され、この中でTDRが採用された。これは、この条例により対象地域の容積率の最高限度を大幅に引き下げる代償として、この再開発計画以前の容積制限までの開発権の移転を一定の要件を満たすものについて許可することにより、同計画による中心業務地区の容積率の引き下げを円滑に行おうとしたものである。

シカゴ市では、1972年に「シカゴ・プラン」というアイデアを打ち出している。これは、歴史的建造物の所有者は、ある地区に向けてTDRを譲渡することができるが、その代わりに、その建造物が保全されるようカベナントを締結するものである。仮に所有者がこの建物を壊そうとする場合は、自治体はこのTDRを強制収用することができる。さらに、TDRに市場性をもたせるために、TDR銀行をつくろうという構想もある。

TDRが自然・環境等の保全に対して用いられた例として、フロリダ州コリア郡ではその8割を占める自然地区について基本的に開発を禁止するためにTDRを導入している。また、プエルトリコでも、アイデア段階であるが、環境保全のためのTDRが導入されている。これは、島内2か所の環境保護地区に対し、都市部の2地区を指定し、そこへの開発権の移転により、保護地区の所有者の財産権を守ろうとするものである。この譲渡は、市場取引ではなく、自治体の土地局が仲介するものである。

第3節 都市再開発政策の展開と経済開発

1. 郊外化の進展と内部市街地のスラム対策

(1) 「1937年住居法」とスラム・クリアランス

アメリカの都市再開発は、既に19世紀後半には始まっていた。この時代は、アメリカ社会が高度経済成長を遂げた時期でもあり、大都市への人口の集中が進み、それに伴って、都市では過密とスラムにより環境が荒廃し、特に低所得者階層の居住環境が悪化した。一方、経済成長により富裕な中産階級が生まれると、彼らは荒廃した都市を離れて広々とした郊外住宅地へ転出していった。郊外化の原因は、自動車の普及と道路整備によるが、一般化したのは1930年頃からであり、フリーウェイの整備が進むにつれて、民間企業による住宅団地が大量に供給された。

一方、過密なダウンタウンの都市問題の深刻化に憂慮した知識人たちは、都市美運動等を広げて環境改善に努めたが、スラム問題だけは取り残され、都市の中心部は、黒人等の少数民族や低所得者階層の吹き溜まりと化した。アメリカの再開発問題は、最初は衛生問題であったが、1930年頃から人種問題に本質的な根源があることが次第に明らかになってきた。

連邦政府がスラム対策に乗り出したのは、1930年代のことであった。当時の大恐慌後の不況から脱出するため、経済対策（ニューディール政策）の一環として「スラム・クリアランス（slum clearance）」を公共事業として行った。なかでも、「1937年住居法（Housing Act）」により行われたスラム・クリアランスは、個人所有の土地や住宅を衛生上の理由で強制的に収用し、取り壊すという強い公共性を含んだ事業であった。その跡地には、公営住宅が建てられたが、大不況のため居住者である黒人階層や少数民族には仕事がなく、公営住宅はたちまちのうちにスラムに逆戻りしてしまうという状況であった。

(2) 「1949年住居法」とライトダウン方式

第二次世界大戦で再開発は一時中止されたが、この間に不良住宅地の状況はさらに悪化し、終戦後再びスラム・クリアランスの手法を継続して、再開発が開始されるようになった。再開発事業を本格化させる契機となったのが「1949年住居法」である。

1949年法では、基本の目標を「質の高い住宅と快適な生活環境を実現し、さらにコミュニティの開発を促進し、国家の成長に寄与する」ということに置き、戦前からのスラム・

クリアランスによる公営住宅の供給に加え、大規模なスラム・クリアランスへの補助等、再開発の基本となる規定が定められ、連邦政府の援助による中心都市の「地区再開発 (redevelopment)」の手法が整備された。この制度によって、初めて自治体が連邦政府の補助金によって「荒廃地区 (ブライト、blighted area)」を強制収用し、官民の役割分担による「ライトダウン (write down) 方式」による地区再開発が可能となった。また、連邦補助金とのからみで、「地区再開発」が「ジェネラル・プラン (general plan)」に適合することが求められた。

ライトダウン方式は、地方自治体が再開発マスタープランを作成し、住民の同意を取りつけ、土地収用、立ち退き補償、整地及び公共施設の建設を行った後、企画コンペを主催し、応募したディベロッパーの中から最も優れた開発プランと購入価格を提示したディベロッパー1社を選定して、開発を委託する方式 (提案付き価格競争方式) であるが、この際、土地を市場価格の3分の1程度で譲渡するものである。ライトダウン方式のメリットは、行政側からすると都市計画 (マスタープランに沿った都市再開発) を、民間ディベロッパーのノウハウによって効率的に進めることができるという点である。他方、民間ディベロッパーにとっては、土地コストが低いため、事業の収益性を著しく向上することができるという大きなメリットがある。

しかし、この手法によって、高級住宅、商業・業務施設等の建設が行われたが、反面、黒人等の低所得者階層の追い出しと他の地区でのスラム化が引き起こされた。彼らのための居住地区整備が行われなかったのは、再開発事業のための補助金が、もっぱら都心機能回復と住民に対する移転補償に使用されたからである。そのため、再開発事業は、「フェデラル・ブルドーザー」と言われ、批判の対象となった。

(3) 「1954年住居法」とアーバン・リニューアル

第二次世界大戦後の1950年代になると、復員兵の帰国、結婚ブームなどによる住宅需要の増加、住宅の大量生産・大量販売方式の普及、連邦政府の補助によるフリーウェイ建設等を背景として、大規模な郊外住宅地が次々と開発されるようになった。アメリカの有力都市の郊外化は、住宅団地だけではなく、工場・流通施設・倉庫・研究所などが一団地を形成して、いわゆる工業団地 (industrial park) として進出し、ショッピング・センター、ドライブ・イン、銀行、遊園地、大学キャンパス等の転出もめざましく、やがてアメリカ型のニュータウンへと発展していった。富裕な中産階級は、都市中心部から郊外に移り住

む状況が進展し、この時点では、郊外はもはや、都市通勤者の単なるベッドタウンではなくなり、彼らの家庭生活・消費生活・文化生活のほとんどすべてが繰り広げられるそれ自体独立した世界へと成長していった。

しかし、このような郊外化がすべての人に開かれていたわけではなく、経済的な理由から郊外に住めなかった低所得者階層や黒人などの少数民族は、内部市街地に取り残され、スラム街や環境悪化地区に住むことを余儀なくされた。中産階級の郊外への移住は、都市の財政事情を悪化させ、都心部の空洞化を招き都市全体の衰退をもたらした。とりわけ、中小規模の都市が受けた打撃は大きく、スラム地区の拡大を招いた。中心都市の機能の相対的な低下によって、当然ながら都市部の地主・小売商・企業経営者の間からは「都心を救え」という声が出されるようになった。

都心部では、都市機能の衰退や夜間人口の減少、空室率の増加等のほか、黒人や低所得者階層の人口比重が高まり、「スラム地区」「荒廃地区（ブライト）」「不良地区（deteriorated area）」が増大する傾向が広がった。そのため、戦後、スラム・クリアランスとして再開された都市再開発は、次第に変容を迫られ、法制面での強化や拡充が求められるようになった。また、「1949年住居法」によるライトダウン方式は、主にスラム・クリアランスを対象にしていたため、保全や修復も含んだ広範な再開発制度には至らず、また、膨大な資金がかかることから、再開発事業を実施することが困難となった。そこで改正されたのが、「1954年住居法」である。

「1954年住居法」では、スラム地区の一掃のほか、スラムの拡大を防止するために、荒廃地区（ブライト）や不良地区にも範囲が拡大され、「アーバン・リニューアル（UR：urban renewal）」という概念を導入して、全面的な都市整備が進められるようになった。また、再開発の手段に、「地区修復（rehabilitation）」や「地区保全（conservation）」を加えることによって、再開発を経済的に進めるために、「予防的再開発（preventive renewal）」という概念が導入された。これは、スラムになってしまうと、すべて公共責任の対象になるので、その前の段階で手当てをするのが財政的にも、機能的にも正しいのではないかという考え方である。

こうして、アーバン・リニューアルの概念の導入によって、従来の地区再開発の概念が拡大再構成されて、スラム地区の再開発のほかに、地区の修復と保全に対しても連邦政府による助成が行われ、既成市街地全体を健全な都市環境として再生させることに目的と範囲が広げられた。

2. 大都市問題の激化と再開発政策の転換

(1) ジョンソン政権と偉大な社会

1960年代のアメリカの都市では、大都市問題が激化した。中心都市では、多くの再開発事業が行われたが、スラムを取り壊して建てられたのは、収益性の高いオフィスや高級アパートが多く、低所得者階層向けの公営住宅は、なかなか建たず、建ってもすぐスラム化してしまうという状況であった。

アーバン・リニューアルも、基本的にはスクラップ・アンド・ビルド型の再開発であり、結局、スラム問題の解決にはならなかった。大都市の中心地区では、全般的に黒人居住層が沈澱するようになり、住宅不足・環境の悪化・雇用問題等が深刻化しており、再開発問題はこの時点で地域問題と化していた。

ここにおいて、都市問題は、単に都市環境や都市機能の問題ではなくて、「都市における社会問題」であるということが次第に明らかになってきた。この社会問題は、アメリカ社会の根底に横たわる人種問題でもあった。

一方、大都市圏の郊外では、白人中産階級の郊外転出が、ますます加速され、彼らが出ていった中心都市には、黒人や低所得者階層が入ってきて、環境がさらに悪化し、犯罪などの社会問題が引き起こされた。こうした状況をみて、さらに中産階級が移転するという悪循環が続いた。一度郊外へ逃れた中産階級は、自分たちの住宅地の環境を保全するために排斥的な地域制を敷くようになった。

1963年に成立したジョンソン政権は、貧困・失業・犯罪・インフラストラクチャーの老朽化などの諸問題と対決するために、「偉大な社会 (Great Society)」政策を提唱し、連邦政府と州・地方政府の連携関係を強化することにした。そして、「偉大な社会」を実現するために、各社会的ニーズに応じて目的が細分化された「個別的補助金 (categorical grant)」を多数新設した。

しかしながら、急激に増えた個別的補助金は、州政府・地方政府のレベルで補助事業実施のための外郭団体を多数設立し、しかもそれは、連邦政府の補助担当部局とそれぞれ独自の連携を保つようになったため、州政府・地方政府における行財政の運営に混乱が生じてきた。また、連邦政府は、各個別補助金を通じて自らの意図をできる限り厳格に事業に反映させようとしたため、補助事業実施の要件・手続き等が細かく規制され、事務処理の停滞も見られ始めた。

(2) コミュニティ・リニューアル・プログラム

こうした中で、1965年に住宅・都市開発省が創設され、都市計画・住宅行政の一元化が図られた。そして、都心部の問題解決には雇用開発、教育改善等の社会政策を併せて行う必要があるとの認識から様々な新しいアプローチが試みられた。この時代は、草の根主義や参加政策などの民主主義に係わる新しい動きがあり、戦前から戦後にかけての連邦政府による経済的なインセンティブのための都市再開発政策からコミュニティ政策へと政策の重点が移行した。

この動きは、1960年代には低所得者階層の住宅・福祉対策の積極的な展開となって現れた。とりわけ「1959年住居法」に始まる一連の住居法では、各地区における再開発事業の根拠を明確にするために「コミュニティ・リニューアル・プログラム (CRP : community renewal program)」とよばれる基本プログラムの策定を人口5万人以上の都市に義務づけて、雇用問題、低所得者階層の教育問題、福祉問題等、地域レベルの政策課題にコミュニティレベルで対応していくという体制が築かれた。コミュニティ・リニューアル・プログラムにおいては、個々の住宅の改善・保全から集団的再開発まで、主としてコミュニティ単位ごとに住宅と住環境の評価を行い、現状保有から修復・建て替えに至る多段階の対策をプログラムとして対応させたものである。

なお、同じ「1965年住居法」で、「集中的住居条例執行事業 (HCE : housing code enforcement program)」を核にした住宅地の総合改善事業が導入された。

また、「1966年モデル都市事業法 (Demonstration Cities and Metropolitan Development Act)」により、150のモデル都市に連邦政府の政策を集中して行う「モデルシティ・プログラム (MCP : model city program)」が採用された。この事業は、低所得者階層への雇用訓練、雇用機会の提供、再教育等の雇用問題、老人問題等を含む福祉問題全般、住環境問題等に対して地区単位で対応しようとするもので、そのような政策を支援するために連邦政府はモデル予算で対応した。同時に、この事業は、近隣地域の意見を地域再開発に反映させることを自治体に義務づけており、市民参加に対する援助を行った。これは、「市民参加型都市計画 (アドボカシー・プランニング)」ともよばれ1968年まで続けられたが、当時の黒人暴動などの都市問題の激化に対応できず、4年間で廃止された。

(3) ニクソン政権の「新連邦主義」と地域開発総合補助金

ジョンソン政権を次いで発足したニクソン政権は、「新連邦主義 (New Federalism)」を

打ち出した。これは、連邦・州・地方の各レベルの政府の役割を明確にすることを基本的な理念として、連邦から州・地方により多くの権限を移譲し、併せて、それに見合った財源措置を講ずることにより、機能的にも財政的にもふさわしい責任を分担しあう新しいパートナーシップを築こうとするものである。

新連邦主義を実現する具体的な施策として代表的なものは、「レベニュー・シェアリング (General Revenue Sharing)」の制度化と個別補助金の統合であった。

レベニュー・シェアリングは、1960年代から提唱されていたが、「偉大な社会」政策での個別的補助金の急増とそれに伴う問題の発生により陽の目をみるに至ったものである。これは、我が国の地方交付税制度と類似したもので、連邦の資金の一部を人口、所得水準などに基づいて州・地方政府に配分し、金の使途についてはほとんど制約をつけず、州・地方政府の自主的判断を最大限に認めようとする画期的なものであった。一方、個別補助金の統合については、ニクソン大統領は、1971年に、レベニュー・シェアリングの提案と併せて、既存の129の個別的補助金を6の「総合的補助金 (block grant)」に統合するという案を議会に提出した。総合的補助金は、補助目的を細かく規定する個別的補助金と異なり、広い範囲の目的の中で、具体的な事業選択を被補助者である州・地方政府の判断に任せようとするものである。

1974年に「住宅・コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act)」が制定されて、従来の都市再開発政策がもつ中央集権的な運営方針が変更されて地方分権が志向されるとともに、従来の個別的補助金を廃止して総合的補助金としての「地域開発総合補助金 (CDBG : Community Development Block Grant)」が創設された。これによって、モデル都市・都市更新・近隣地区開発など八つのプログラムが地域開発総合補助金に統合された。

地域開発総合補助金は、従来の単独プロジェクトごとの個別的補助金（例えば上水道・下水道補助金、公共施設融資、都市景観・史跡保存補助金など）に代え、主に地域開発・都市開発（特に再開発）の分野を対象として、良質の住宅供給・居住環境の整備・経済機会の提供を目的として、一括的に地方自治体に与えられるものである。補助金の使途には大きな枠があるが、その範囲で地方自治体の裁量が生かせるようになっている。この補助金のうちの約5割は住宅の修復、修復をする地域の環境の修復又は住宅地の修復型再開発に使われている。

3. インナー・シティ問題と都市再開発の活性化

(1) 都市開発事業補助金

1973年のオイル・ショック以後、従来の政策が立ち行かなくなり、アメリカにおいてもイギリスと同様のインナー・シティ問題が深刻化した。そしてこのような状況を打開するために、都市部の民間開発を促進することが求められ、次のような施策が講じられた。

- ① 民間投資活動を抑制しているゾーニング等の規制を緩和する。
- ② 公的な貸付又は課税の緩和により資金調達を有利にさせる。
- ③ 民間投資活動を妨げる劣悪な公共公益施設を改善する。
- ④ 公的な主体が事業地を取得・整備し、開発者に低価格で譲り渡す（ライトダウン方式）などにより開発者の開発コストを減少させる。

①は、第2節でみたような種々のゾーニング上の工夫であり、②～④は、補助・税制等、資金面のインセンティブを付与するものである。

その一つが、カーター政権時に制定された「1977年住宅および地域開発法」に基づく「都市開発事業補助金（UDAG：Urban Development Action Grant）」である。

都市開発事業補助金は、著しい経済的衰退に直面している市等に対し、商業開発、工業開発、コミュニティ開発等、特定の民間投資に助成することを条件として、連邦政府から交付される補助金である。補助金の用途は、民間ディベロッパーへの低利融資、ライトダウンや取り壊し・移転・改良等に対する補助、事業に直接関連する公益施設整備などである。

なお、都市開発事業補助金（UDAG）と先に述べた1974年に創設された地域開発総合補助金（CDBG）を比較すると、対象自治体に関しては、UDAGが著しい経済的衰退に直面している市等に補助対象を限定しているのに対して、CDBGは、ほとんどすべての地方自治体が対象となり、各地方自治体への配分額の決定は、貧困度、人口、過密度などを考慮して行われるため、衰退産業都市に多く交付され、都市再生に貢献するものとして評価されている。また、対象事業については、UDAGが特定の事業に結びついて交付されるのに対して、CDBGは、一括的に地方自治体に交付されるが、その用途は限定されている。

(2) エンタープライズ・ゾーン

エンタープライズ・ゾーンの考え方は、イギリスで生まれたもので、特定の地域を定め、

都市計画上、また税制上の恩典を付与することによって、その地域の都市開発、産業振興を図るものである。

1980年代に入って、アメリカでも注目され、レーガン大統領の重要な戦略として提唱されるとともに、レーガン政権成立後は、土地譲渡益課税の軽減等の税制優遇措置を主な誘導策とするエンタープライズ・ゾーン立法案が数度にわたって議会に上程されてきた。しかし、この立法案は、民主党が多数を占める下院の同意を得られず、1987年まで立法化が阻まれてきた。

1989年度予算において、連邦政府が100地域（3分の1は農村地域）のエンタープライズ・ゾーンを指定する予算が認められた。州の制度が税制優遇措置を中心的な内容としているのに対して、この連邦政府のエンタープライズ・ゾーン制度は、税制優遇措置を一切含まず、住宅・都市開発省が行う規制（補助要件を含む）の緩和・合理化を大臣が認めることができるという措置が設けられている。

これに対して、州レベルでは、35の州及びワシントンD. C. で独自のエンタープライズ・ゾーン立法が成立しており、26の州ではすでに地域指定を行ってきた。州は、連邦政府の立法を待たずにエンタープライズ・ゾーンを設定し、地域内では、州独自の優遇措置を設けるとともに、地方政府に優遇措置を講ずる権限を与えるための立法を成立させている。その内容は、当初のイギリスで考えられたような規制緩和を中心とするものではなく、税制の優遇措置を中心とするものである。ただし、州、地方政府の優遇措置による費用軽減分は、企業の立地費用からみると極めてわずかである。

（3）パブリック・プライベート・パートナーシップ

アメリカでは、近年、財政制約下での地域経済開発の推進策として、「パブリック・プライベート・パートナーシップ（public-private partnership）」（官民協調体制）が提唱されている。パブリック・プライベート・パートナーシップの元来の発想は、連邦政府や地方政府の民間の意見を無視した一方的な施策の反省から生まれたものである。

例えば、1950～1960年代の都市再開発政策によって、連邦政府は都心部の衰退地域に巨額の投資をし再開発を進めたが、その結果は、低所得者用の住宅を破壊し、商業ビル等を建設しただけで、都心部のスラムの解決にはつながらなかったとの批判が出された。この批判を受けて、都市開発には、近隣住民の主体的な参加や地域企業の金銭面、人的側面の協力が必要だとの主張がなされ、実際に成功したボルチモアのインナー・ハーバーなどで

も民間側の積極的な参加が成功の要因とされている。

パブリック・プライベート・パートナーシップは、それを促進する特別な制度は存在せず、既存の制度を活用したもののうち、地域企業や近隣団体の積極的な参加によって事業が成功したものをパブリック・プライベート・パートナーシップの具体例として取り上げることが通常である。

4. 都市の成長管理政策の展開

(1) オイル・ショック後の都市問題と規制緩和の影響

アメリカでは、1973年のオイル・ショックの影響をこうむって不景気に陥り、どの都市も税収の落ち込みが原因で財政状況は危機的な状況となり、多くの市が破産状態になった。そのため、都市政策の分野においても、従来政策が立ち行かなくなり、都市には衰退が見られるようになった。特に、アメリカの市町村財政は、固定資産税のウェイトが圧倒的に高いため、都市開発が活発でないと、税収が上がらないという構造をもっていた。そのため、1970年代前半の開発否定論や草の根主義に基づく市町村の開発問題に対する姿勢も変化し、開発の可能性を模索する方向に変わった。一方、連邦財政赤字に伴い、住宅をはじめ都市関係の補助金は大幅に削減され、各都市は、民間活力の活用に頼らざるをえない状況に置かれてきた。

他方で、産業構造の転換やサービス経済化の進展に伴い、オフィス需要の増加、海外からの投資の拡大、そのほかの要因が重なり、1970年代後半以降アメリカでは、大都市の中心部ではオフィス開発が急速に進んだ。1980年代に入り、レーガン政権になってからレーガノミックスといわれる経済再生計画が打ち出され、投資減税・規制緩和策による民間活力の導入が都市政策の分野で行われた。その結果、どの都市も容積率を緩和するようになり、都市再生の時代を迎えたが、一転して、ジェントリフィケーション（都市人口回帰）という傾向を強めた。すなわち、都市空間の高級化・上流社会化である。規制緩和策は、都心開発をさらに促進し、各都市において不動産価格の高騰と住宅問題の激化をもたらした。これは、世界の先進工業国の大都市で共通した現象でもあった。

(2) 経済開発の概念と開発誘導

こうした中で、アメリカでは開発需要のある地域と、経済の活性化の要請される地域との二極分化が表面化し、自治体に都市や地域の成長や衰退を計画的にコントロールする必

要を認識させた。後者の問題に関しては、既にアメリカの一部の州やイギリスで採用された企業地域（エンタープライズ・ゾーン）があるが、新たに前者、あるいは両者を結びつける概念として「経済開発」や開発の「リンケージ」の概念が登場した。ここでは、自治体の民間再開発への姿勢が開発規制・開発抑制から開発誘導へと移行し、従来からの都市の活性化の施策とともに、もう一方で新しい開発需要に対しては、そのコントロールを行うことが、今日の都市政策の最も重要な課題の一つとなるに至った。ここでは、新たな都市環境整備の手掛かりとして民間プロジェクトを誘発し、都市の衰退を戦略的に制御するという考え方が経済開発の概念に重なってきたといえる。

このような経済開発の概念は、もともとは、地域開発政策で後進地域の経済活性化対策として用いられてきたものであるが、今日ではそれが転じて都市内部にも用いられるようになった。経済開発の目的は、都市あるいは地域やコミュニティの活性化・雇用の創出、税収の増加などのために、都市開発プロジェクトを誘導して「均衡のとれた開発」や「儲かる開発となすべき開発のリンケージ」を行うことにある。マンハッタンの「都心部整備策（Midtown Development）」や各州で行っている企業地域（エンタープライズ・ゾーン）の政策もここから出てきた政策である。

（３）都市の成長管理政策の登場

このような経済開発の概念をいち早く導入したのは、ボストンやサンフランシスコなどの有力な自治体であった。これらの自治体は、既にオイル・ショックの時点で都心には新しいオフィス需要があることを既に予測していたが、都市における新たな成長促進の可能性として都心部のオフィス開発に注目した。自治体による新しい都市政策は、このオフィス需要のエネルギーを活用して都市の「成長管理（Growth Management）」を行うというものであった。

このような観点から、アメリカの有力都市では、都市のマスタープランをつくるどころが登場した。例えば、ボストンでは、オイル・ショック以降の財政難と産業構造転換に伴う情報産業を中心とした新しいオフィス・都市開発需要の中で、1956年に制定した地域制（ゾーニング）条例では対応が不可能であるとして、1987年に条例改正のためのマスタープランとして「成長管理計画（Plan to Manage Growth）」を制定し、ここでは、「成長と保全の均衡」が計画目標として掲げられた。また、サンフランシスコでも同様の政策を行っており、オフィス開発を管理することにより、歴史的な町並みや環境保全を進めるために

1984年に「都心計画 (Down Town Plan)」を策定した。アメリカでは、このような施策が1980年代の新しい経済開発の形態となった。

また、都市の成長管理の新しい手法として、「都心リンケージ (ダウントウン・リンケージ、downtown linkage)」を採用する自治体が現れた。都心リンケージは、経済のソフト化等の産業構造の転換によってもたらされたオフィス需要などの新しい成長の芽と、住宅・雇用・教育問題・地域経済の活性化等の本来公共責任の対象となる政策とをリンクさせる (結びつける) という政策である。また、都心リンケージと関連して、都心部における新しい住宅政策に「アフォーダブル・ハウジング (affordable housing)」という概念が生まれた。これは、都心部のオフィス開発に伴う地価高騰によって一般サラリーマン等の中低所得者階層のための住宅供給を公共側の施策のみでは直接供給できないため、オフィス開発とリンクさせることによって開発を行う民間企業に住宅供給ないし資金の提供を求める新しい住宅政策の形態である。このような政策の背景にあるのは、経済の発展を「生活の質」の向上に結びつけるという考え方である。

また、成長管理政策の手段として、土地利用のコントロールで、ダウン・ゾーニングやアップ・ゾーニングなど、ゾーニングによる規制の強化と緩和による誘導も行われている。

例えば、ボストンでは「成長管理計画」で、中心業務地区の高度制限を600フィートから125～155フィートにするとともに、容積率を3分の1ずつ下げている。同時にオフィス開発に住宅併設と雇用を義務づけるに至っている。それは、10万平方フィート以上のオフィス開発の場合に1平方フィートにつき5ドルの低所得者向け住宅開発の費用 (典型的な20階建ての場合約200万ドル) と、1平方フィートにつき、1ドルの低所得者の職業訓練の費用ということになっており、さらにチャイナタウンなど一部の地区ではすべての再開発の50～70%が住宅開発に充てられることになっている。

サンフランシスコ市では、都心部のオフィス地区で容積率を1,400%から1,000%へ、小売商業地区で1,000%から600%へ減らすと同時に、高度規制のほか1986年からオフィス年間供給量の総量規制 (95万平方フィート) にも乗り出している。また、オフィスビルの外観に対する新しい形態規制、重要建築物の保全、都心内外の新しい住宅地区提案、都心交通の改善、容積移転の活用などが提案されている。こうした規制強化の背景には、レーガノミックスによる急激な経済成長が、都市景観や日照、歴史的建造物を損ない、交通渋滞を生んでいることに対する市民の懸念が高まってきていることがある。

(4) ミッドタウン・ゾーニング

成長管理政策の重要な内容の一つは、都市地区を区分し、成長・安定・保全などの成長管理の方針を地区ごとに明示し、これをゾーニングなどの手法によって担保することであるが、ニューヨーク市のマンハッタンではこの政策が行われているので最後にこれを紹介する。

ニューヨーク市は、1981年、オフィスの分散策と併せて「都心部整備策 (Midtown De-velopment)」を発表した。この都心部整備策の目的は、①オフィス開発のイーストサイドからウェストサイド・サウスサイドへの誘導、②ゾーニングの事前確定的性格の重視、③歩行環境・街の個性への配慮、④個性ある地区や施設の保全の4点である。さらに、この整備策では、都心部にミッドタウン特別地区を設定し、「成長区域 (growth area)」「安定化区域 (stabilization area)」「保全区域 (preservation area)」の3種類の地区区分とゾーニングの組合せを指定することが「ミッドタウン・ゾーニング (midtown zoning)」として提案された。

マンハッタン地区の開発は、1970年代の景気の後退期に建築件数が激減した。そのため、都心部の活性化の観点からインセンティブ・ゾーニングを開発促進の手段として位置づけ、積極的な活用を図ってきた。その結果、ニューヨーク市では、容積率の割増しが一つの刺激となり、事務所ビルの建築ラッシュを迎えたが、容積率割増しによるビルの高層化に伴う日照問題や交通渋滞、オフィスの過剰供給、優遇措置によって提供された公共的アメニティ施設の非効率利用等の問題を発生させた。

これらの問題の解決策として、1982年にゾーニング条例が再び改正され、ミッドタウン・ゾーニングが導入された。この規制は、マンハッタン島において、1960年代のオフィスブームでイーストサイドの過密化が進む一方、1970年代の不況期にウェストサイドの衰退が進んだことから、イーストサイドの「安定化区域」と、ウェストサイドの「成長区域」「保全地域」とに分け、地域全体の開発をウェストサイドに誘導し、劇場地区など一定の地域を保全することを目的としたものである。このため、容積率のほか税制面のインセンティブが採用されている。すなわち、ミッドタウン特別地区内では新規の商業ビルにつき、財産税を当初50%免除し、以降免除額を5%ずつ減らしていくといった手段がとられている。

具体的には、特別地区では容積率割増しの対象となるアメニティの施設の種類が大幅に削減され、その結果、劇場地区以外では、一般的規定により許可不要で容積率割増しが認められるのはプラザのみとなり、アーケード等については容積率割増しは認められなく

なった。特別許可で容積率割増しが認められるアメニティ施設は、劇場地区以外では地下鉄改良に限られた。また、許可不要の容積率割増しについては、その最高限度が基準容積の20%増から10%増に減少するなどの措置がとられた。

同時に、開発を誘導するために、成長区域の容積率を1,500%から1,800%に引き上げ、安定化区域では1,500%の容積率が1,200%に、保全区域では1,500%から800%に引き下げる措置が取られた（なお、成長区域の措置は、6年間の時限措置であり、その後は基準容積率は引き下げられることになっている）。

さらに、この地域が世界の中心部であるという特徴を生かすため、形態規制に性能基準を取り入れ、建築デザインの許容範囲を広げる一方で、1階の商店施設、街区貫通道路等の設置等を、一定の通り沿いの建物に優遇措置なしに強制している。この地域全体の開発優遇措置は、実際の開発に大きな影響を与え、ウェストサイドでは再開発ブームが起り、開発されたウェストサイドの床面積は、従前はイーストサイドの2割だったのが、措置施行後は約6割になるなど、制度の目的が実現されつつある。

アメリカで芽生えた都市の成長管理政策は、ある意味では、自由市場を重視した都市計画風土に対して包括的な計画規制を導入したものとされており、経済開発の伝統をもつ都市計画にヨーロッパ型の都市計画概念を導入したものといえる。成長管理政策は、都市計画の規制緩和とその潮流の中で行われたとはいえ、単純な自由市場への解放化を意味していない。むしろ、新たな官民協調のスタイルと考えられている。

〔注〕

- (1) ここで「自治体」というのは、地方政府のうち、都市自治体を中心とするが、郡、郡区等に都市計画の権限を与えている州では、それらを含む。
- (2) 都市計画委員会は、普通、任命制による5ないし10名程度の委員からなり、その多くは地元の財界人・不動産業者・法律家・建築家、住民運動家などの有力者があてられる。また、数名の職権上(exofficio)の委員が規定されている場合もある。
- (3) 原告の不動産会社は、ある未開発地の所有者であったが、ゾーニング条例が実施されるならば、工業目的のために土地開発を行うことができなくなり、その結果、地価が下落するというを理由にして条例の実施を禁止するよう裁判所に訴えた。原告の主張は、問題の手段は、公益(public interest)よりも、私的な趣味、好み及び経済的利益を助長する点で州のポリス・パワーの合法的範

困を逸脱しているというものであった。

しかし、裁判官は、ゾーニング条例は、最近制定されるようになったものであること、それはアメリカ人の生活様式における変化に対応するものであること、憲法上の原理はそのような変化に十分に順応することができるよう柔軟でなければならないと指摘した。また「ゾーニング権限 (zoning power)」はポリス・パワーの一側面であり、したがって、特定の事件におけるその権限の行使は州のポリス・パワーの合法的範囲を越えたかどうかによって判断されなければならないと述べた。裁判所は、問題の規制はゾーニング条例を正当化するに足る「公共の福祉 (public welfare)」と十分に関係していると認定した。

(4) 標準州ゾーニング授權法は、各州のゾーニング授權法に重大な影響を与えている。その内容の一部を紹介すると、以下のとおりである ((財) 日本不動産研究所「アメリカの土地利用制度と運用の実態Ⅱ」)。

[標準州ゾーニング授權法]

第1条 ゾーニングの授權 (Grant of Power)

コミュニティの健康、安全、道徳又は一般的福祉 (general welfare) を向上させる目的のために、市及び地方自治体として組織された (incorporated) 村の立法機関 (legislative body) は、本法により、建物その他の構築物 (structures) の高度・階数・規模、建ぺい率、壁面後退に要する空間 (yard) ・中庭 (courts) ・その他のオープン・スペース、人口密度 (density)、商業 (trade) ・工業、住宅・その他の目的のための位置及び用途について規制 (regulate) ・制限 (restrict) する権限を付与される (empowered)。

第2条 地区 (District)

前条に掲げる全部又は一部の目的のために、当該立法機関は、その地方自治体を本法の目的を実現するために最も適切な数・形態・規模の地区に分けることができる。当該立法機関は、各地区について、建物・構築物・土地の建設 (erection) ・建築 (construction) ・再築・改造 (alteration) ・修繕・用途について規制・制限することができる。同一地区内の同級 (class) 又は同種 (kind) の建物に対しては、全ての規制は均一 (uniform) でなければならない。ある地区の規制は、他の地区の規制と異なることができる。

第3条 考慮すべき目的 (Purposes in View)

これらの規制は、総合計画 (comprehensive plan) に従い (in accordance with)、次に掲げる目的のためになされなければならない。

道路混雑の解消

火災・パニック・その他の危険に対する安全の確保

健康及び一般的福祉の向上

十分な日照及び空気の供給

土地の過密化の防止

人口の過密化の回避

交通機関・上下水道・学校・公園その他の公共施設の十分な供給の促進

これらの規制は、その地区の特性及びその地区の特定の用途への適確性 (peculiar suitability) に対し特別な考慮が払われ、かつ、建物の価値を維持し最も適切な土地利用を推進する目的で、課せられなければならない。

(参考資料)

〔表1〕不動産・土地所有権の概念

国 制度等	日本	アメリカ	イギリス	西ドイツ	フランス
不動産の概念	土地と建物は別個の不動産	土地と建物は同一の不動産			
土地所有権の概念	絶対的所有権	フリーホールド (相対的所有権) リースホールド		絶対的所有権	
土地所有権と利用の関係	所有優先	利	用	優	先

(出所) 野村総合研究所「地価と土地システム」(1988年)

〔表2〕都市計画の仕組み

国 制度等	日本	アメリカ	イギリス	西ドイツ	フランス
計画の体系	拘束的計画 <一段階計画>	市町村によって異なる <一段階計画> <二段階計画>	非拘束的マスタープラン (ストラクチャープラン, ローカルプラン) ↓ 拘束的計画 (アクション・エリアの事業計画) <二段階計画>	非拘束的マスタープラン (Fプラン) ↓ 拘束的計画 (Bプラン) <二段階計画>	非拘束的マスタープラン (SDAU) ↓ 拘束的計画 (POS) <二段階計画>
土地利用コントロール手法	・原則8種類の用途区分 <大枠型用途制>	・市町村による細分用途区分 ex ニューヨークでは21種類 <細分型用途制>	<計画許可制>	<地区詳細計画制>	・市町村による整備目標区域区分 <大枠型区域制>
建物用途コントロール手法	・第一種住居専用地域を除いて禁止される建物用途を列挙 <例外列挙主義>	・建築してもよい建物用途を限定列挙 <制限列挙主義>	<計画許可制>	・建築してもよい用途を土地ごとに特定 <特定主義>	・区域ごとに大まかな指定 <大枠型指定主義>
容積率のコントロール手法	計画と実態が乖離しており、近づける手段なし <形式主義>	計画と実態が一致または近づける手段あり <実態主義>	<計画許可制>	建築命令等計画と実態を近づける手段あり <地区詳細計画制>	容積率は低く抑えられており、計画と実態が一致している <実態主義>

(出所) 〔表1〕に同じ。

〔表3〕都市再開発の仕組み

国 制度等	日本	アメリカ	イギリス	西ドイツ	フランス
官民の役割分担	市街地再開発組合を公共が指導する。	民間デベロッパーが主導 公共が開発誘導	地方計画当局または国直轄の都市開発公社が主導	公共が主導する。事業実施を公益法人に委託	再開発は公共主導 周辺部新開発は民間の主導
需要誘導の手法	<追認制>	ゾーニングの弾力化 アクション・エリア指定 <重点地区制>	エンタープライズ・ゾーン <重点地区制>	Bプランの優先指定 <重点地区制>	協議整備区域 <重点地区制>
良好な提案に対する ボーナス制度	特定街区 総合計画 地区計画 <容積率 割増方式>	インセンティブ・ゾーニング <容積率 割増方式>	計画許可の弾力的適用 <弾力 許可方式>	同上	同上
計画の担保 〔先買権〕 収用権	再開発区域内等での先買権、 収用権	再開発区域内での土地収用権	開発に関連する土地および他の計画目的のための土地収用	・Bプラン策定区域内等での先買権 ・収用権	・指定区域内での先買権 (DPU) ・収用権
収用権行使の実態	収用権を用いることは少ない。	ライト・ダウン方式を行う場合収用権の行使がなされている。	公的開発に当たって利用することがある。	収用権、先買権は任意買収に持ち込むための威嚇的手段として用いる。	頻繁に利用する。
収用価格の最終決定	通常裁判所	通常裁判所	土地審判所	土地鑑定委員会 通常裁判所	収用裁判所
都市再開発のための資金	・保留床処分金 ・開銀融資	・Tax Increment Financing ・パートナーシップ ・シンジケート ・プロジェクトファイナンス的金融	・整備済用地処分金 ・都市開発公社への補助金	・整備済用地処分金 ・受託会社による資金調達	・整備済用地処分金 ・混合経済会社による資金調達 ・PLD超過負担金
国公有地の処分方式	<価格競争方式>	ライト・ダウン <提案付価格競争方式>	計画許可を前提とした処分 <計画付価格競争方式>	Bプランを前提とした処分 <計画付価格競争方式>	PAZを前提とした処分 <計画付価格競争方式>

(出所) 〔表1〕と同じ。

〔表4〕 各国の都市再開発政策の変遷

	戦 前	1945	1950	1955	1960	
フランス	1850 不衛生住居に関する法 1913 歴史的記念物保全法 1919 都市計画法			○53 土地法 ○55 非衛生住宅撤去事業	○58 市街地再開発に関するデクレ スラム・クリアランス 市街地再開発優先市街化区域 ZUP ○62 マルロー法 保全地区 不動産修復事業 (アメリカ型再開発への批判) 長期整備区域 ZAD 〔修復・保全型〕	
西ドイツ	1875 プロイセン建築基準線法 1876 ザクセン一般建築法		○50 第1次住宅建設法	○56 第2次住宅建設法	○60 連邦建設法 建設基本計画 B Lプラン Fプラン Bプラン 再開発地区 〔戦災復興〕 〔計画制度の統一〕	
イギリス	1848 公衆衛生法 1851 シャフツベリー法 1868 トーレンス法 1875 クロス法 1890 労働者階級住居法 1909 住宅都市計画等法 1919 〃 1932 都市農村計画法	○46 ニュータウン法	○47 都市・農村計画法 (都計法) 開発計画 開発規制(計画許可制) 総合開発地域CDA ○49 住居法 改良補助金	○53○54 都計法 ○54 住居法 スラム・クリアランス 居住不適格基準	○57 住居法 スラム・クリアランス 標準補助金 改善地域 I A	○59 都計法 都計法 タウンセンター マップ ○62 都計法 ○64 住居法
アメリカ	1916 ニューヨーク市ゾーニング条例 1937 住居法		○49 住居法 スラム・クリアランス スライダウン方式 ジェネラル・プラン	○54 住居法 アーバン・リニアル	○56 住居法 ○59 住居法 コミュニティー・リニアル・プログラム 〔再開発の物的総合化〕 〔連邦再開発政策批判〕	
日本	1888 東京市区改正条例(明21) 1919 都市計画法、市街地(大8)建築物法 1923 特別都市計画法(大12) 1927 不良住宅地区改良法(昭2)	○1946(昭21) 特別都市計画法	○1952(昭27) 耐火建築促進法 防火帯	○1954(昭29) 土地計画整理法 立体換地	○1960 住宅地区(昭35)改良法 ○1961(昭36) 市街地改造法 防災建築街区 造成法 特定街区 } 再開発 三 法 〔戦災復興〕 〔点→線→面の再開発へ〕	

(資料)木村光宏・日端泰雄『ヨーロッパの都市再開発』学芸出版社、(財)河中自治振興財団『既成市街地のリニューアルと計画手法に関する研究』他。

1965	1970	1975	1980	1985	1990	
○67 土地利用の方向づけの法律 整備・都市計画指導スキーム S D A U 土地占用プラン P O S 協議整備区域 Z A C 区域整備プラン P A Z 再開発への関心]	○73 O G R I	○75 土地政策の改革 に関する法律 法定上限密度 P L D 土地取引介入区域 Z I F	○77 O P A H	○82 地方分権に 関する法律 指導スキーム S D	○83 権限の再配分を 定める法律 市街地先買権 D P U ○85 整備法 T L E 改正 整備地区分担金	
○65 国土整備法	○71 都市建築促進法 社会計画	○76 連邦建設法改正 B プラン実現命令 保存地域 ○76 住宅近代化促進法		○84 都市建設 促進法改正 簡易な再開発	○86 建設法典 改正	
	[修復・改善再開発への傾斜]	[保全型再開発]		[持続的・保存的都市更新]		
○67 シビック・ アメニティ法 保全地域	○68 都計法 ストラクチャー・プラン ローカル・プラン 事業地域(アクション・ エリア) ○69 住居法 一般的改善地域 G I A	○71 都計法	○75 地域開 発用地 取得法 ○74 住居法 住宅事業地域 H A A 近隣優先地域 P N	○78 都心地域法 アーバン・ プログラム パートナーシップ 改善地域 特別地域	○80 地域政府・計画 および土地法 都市開発公社 企業地域(エンター プライズ・ゾーン) ○82 都市開発補助金 UDG ○80 都市開発補助金 UDG	○86 L C C . M C C S 廃止 ○87 都市活性化補助金 U R G ○84 住居および建築規制法
[地区改善]	[地区保全]		[インナー・シティ対策]			
○65 住居法 集中的 住居条例 執行事業 HUD設立	○66 モデル都市事業法 モデルシティ・ プログラム	○74 住宅・コミュニティ 開発法 地域開発総合 補助金 C D B G	○77 住宅および 地域開発法 都市開発事業 補助金 U D A G	企業地域(エンタープライズ・ ゾーン) パブリック・プライベート・ パートナーシップ		
[再開発への非物的政策への傾斜]			[経済開発]	[都市の成長管理政策]		
○1967 (昭 43) 都市計画法 ○1968(昭 44) 都市再開発法 権利変換方式 [高度経済成長]			○1978 (昭 53) 住環境整備 モデル事業 ○1979 (昭 54)	○1980 (昭 55)地区計画制度 都市再開発方針 ○1982 (昭 57)木造住宅地区 特定住宅市街地 総合整備事業 総合整備促進事業	○1988 (昭 63) 再開発地 区計画	
			[やわらかい再開発]			

〔参考文献〕

〔全般〕

- 五十嵐敬喜『都市再生の戦略——制法から創造法へ』日本経済評論社（1986年）
- 五十嵐敬喜『都市法』ぎょうせい（1987年）
- 五十嵐敬喜「都市再開発試論」『法律時報』59巻11号（1987年10月）
- 五十嵐敬喜「都市再開発の新しいパラダイム」『自由と正義』39巻5号（1988年5月）
- 五十嵐敬喜「特異な土地所有権論」『農業協同組合』（1988年7月）
- 五十嵐敬喜「都市の『計画』について」『法律時報』61巻1号（1989年1月）
- 五十嵐敬喜「都市と公共性の再編成」『公共性の政治経済学』自治体研究社（1989年）
- 五十嵐敬喜「土地基本法と自治体」『自治体学研究』第41号（1989年）
- 五十嵐敬喜「都市計画の理論——土地基本法を契機にして」『都市問題』第80巻第8号（1989年8月）
- 磯部力「都市再開発をめぐる法学的検討課題」『ジュリスト』No. 704（1979年11月）
- 稲本洋之助「土地問題考察の視点」『法律時報』59巻11号（1987年10月）
- 稲本洋之助「土地の私権制限」をめぐって『地方財務』（1987年12月）
- 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社（1987年）
- 石田頼房『日本近代都市計画史研究』柏書房（1987年）
- 石田頼房「土地基本法（案）と土地利用の思想」『自治体学研究』第43号（1989年）
- 大久保昌一編『地価と土地政策——開発利益の実態とその社会還元』学芸出版社（1983年）
- 大久保昌一「都市計画行政における民間活力論」『都市計画』146号（1987年6月）
- 大久保昌一「関西地域のプロジェクト群について」『都市問題研究』第41巻第9号（1989年9月）
- 大谷幸雄編『都市にとって土地とは何か』築摩書房（1988年）
- 梶秀樹・川瀬光一・星野芳久・山田学『現代都市計画用語録』彰国社（1978年）
- 神奈川県自治総合研究センター『地価高騰と土地政策』（1988年）
- 川上秀光「都市再開発の必要性和可能性——その論点の推移と主張の展開」『ジュリスト』No. 722（1980年8月）
- (財)河中自治振興財団『既成市街地のリニューアルと計画手法に関する研究』（1980年）
- 窪田陽一編著『都市再生のパラダイム——J. W. ラウスの軌跡』PARCO出版（1988年）
- 経済企画庁民間活力活用に関する研究会『民間活力活用に関する研究会中間報告——90年代の民活施策の基本的方向に関する一提言』（1989年）
- 小林重敬「構造転換と都市計画研究の課題——20世紀システムから21世紀システムへ向けて」『第10回都市計画シンポジウム論文集』都市計画学会（1987年）
- 小林實「都市再開発の歴史と現状・課題」『ジュリスト』No. 704（1979年11月）
- 再開発地区計画研究会編『再開発地区計画の手引』ぎょうせい（1989年）
- 坂和章平・中井康之・岡村康郎『岐路に立つ都市再開発——弁護士からの実戦的プロポーザル』都市文化社（1987年）
- 澤田光英「東京都心部整備と住宅問題」『第7回都市再開発講演会』（財）森記念財団（1989年）

- (財)財政経済協会『都市再開発における共同化問題と信託及び空間開発権に関する研究』
総合開発機構委託研究(1989年)
- 市街地住宅研究会編『都市住宅ルネッサンス』ぎょうせい(1989年)
- 新時代における都市政策研究会編『21世紀向けての都市ビジョン』ケイブン出版(1988年)
- 田村明『まちづくりの発想』岩波書店(1987年)
- 田村明「未来の都市をめざして」『都市問題研究』第40巻第6号(1988年6月)
- チャールズ・エイブラムス・伊藤滋監訳『都市用語辞典』鹿島出版会(1978年)
- 土地問題研究会・(財)日本不動産研究所『土地問題辞典』東洋経済新報社(1989年)
- 成田頼明「都市再開発の課題」『ジュリスト』No.704(1979年11月)
- 新田俊三『高度社会システムの創造——21世紀へのシナリオ』第一書林(1985年)
- 日本住宅総合センター『民間再開発の推進方策に関する研究』(1985年)
- 日本放送出版協会『世界の中の日本——土地はだれのものか』(1987年)
- 早川和男『土地と住まいの思想』情報センター出版局(1988年)
- 林泰義「東京の土地と住宅をどう考えるか」『地域開発』281号(1988年2月)
- 原田純孝「理念なき土地基本法と土地政策の行方」『法律時報』62巻2号(1990年2月)
- 日笠端「都市再開発の課題と戦略」『ジュリスト』No.704(1979年11月)
- 日笠端編『土地問題と都市計画』東京大学出版会(1981年)
- 日笠端「東京の都心居住を考える」『City Forum』通巻2号 タウン研(1989年)
- 本間義人『土地臨調——土地・住宅問題の改革と展望』御茶の水書房(1988年)
- 本間義人『土地問題総点検——土地神話への挑戦』有斐閣(1988年)
- 丸山英氣「再開発と住民・地方自治体」『都市問題』第75巻第8号(1984年)
- 荻原敬「構造の変革か変革の構造か」『第10回都市計画シンポジウム論文集』都市計画学会
(1987年)
- 荻原敬「大都市の住宅問題は住宅政策と都市計画の構造変革を要請する」『住宅』
(1989年10月)
- 三村浩「住環境整備をめぐる諸論点——スラム対策からまちづくり手法へ」『都市問題研
究』第36巻第5号(1984年)
- 三村浩「都市再開発問題史」『都市問題の軌跡と展望——都市問題史概説』(財)東京市
政調査会(1988年)
- 宮澤美智雄「既存市街地の再開発問題——経緯と展望」『第10回都市計画シンポジウム論
文集』都市計画学会(1987年)
- 宮澤美智雄「大都市地域における住宅供給について」『住宅』(1989年10月)
- 明治生命編・月尾嘉男『都市開発のターニングポイント』東洋経済新報社(1988年)
- 山田明「公共事業の「公共性」と「効率性」」『都市問題』第80巻第12号(1989年)
- 吉野正治『都市計画とはなにか——住みよい都市づくりの論理』三一書房(1970年)
- 渡辺洋三『地価はなぜ暴騰するか——土地政策に発想の転換を』岩波ブックレットNo.104
(1987年)

〔各国〕

- 稲本・戒能・田山・原田編著『ヨーロッパの土地法制』東京大学出版会(1983年)

欧米都市開発制度研究会『都市開発 —— 欧米を見る』①～⑬日本経済新聞（1987年10月）
（財）小林国際都市政策研究財団『欧米における都市開発制度の動向』（1987年）
木村光宏・日端康雄『ヨーロッパの都市再開発』学芸出版社（1984年）
五井一雄・丸尾直美『都市と住宅 —— 経済学の提言』三嶺書房（1984年）
篠塚昭次『土地所有権と現代—歴史からの展望』日本放送出版協会（1974年）
田中啓一編著『転換期の開発政策 —— 開発利益の帰属問題』ぎょうせい（1988年）
田山輝明「欧米諸国の都市再開発 —— その基本的制度と思想」『自由と正義』39巻5号
（1988年5月）
都市研究懇話会、篠塚昭次・早川和男・宮本憲一編『都市の再生 —— 日本とヨーロッパ
の住宅問題』日本放送出版協会（1984年）
（財）日本不動産研究所『フランス・西ドイツの都市再開発制度の実態』（1985年）
野村総合研究所『地価と土地システム—国際比較による解決方策』（1988年）
早川和男『住環境の国際比較—住宅・土地政策が生活環境形成に果たした役割に関する研
究』トヨタ財団助成研究報告書（1984年）
原田純孝「今日の都市開発と現代都市法の論理」『法律時報』61巻1号（1989年1月）
日笠端『都市計画』共立出版（1977年）
日笠端『先進諸国における都市計画手法の考察』共立出版（1985年）
東川始比古「開発利益還元制度の問題点と評価」『都市科学』1988年第3号（財）東京都市
科学振興会（1988年）
目端康雄「都市再開発政策理論の変革」『第10回都市計画シンポジウム論文集』都市計画学
会（1987年）
目端康雄『ミクロの都市計画と土地利用』学芸出版社（1988年）
目端康雄「都市再開発の新潮流」『第7回都市再開発講演会』（財）森記念財団（1989年）
目端康雄「最近の欧米の大都市住宅事情と住宅政策」『住宅』（1989年10月）
水本浩『不動産利用権の新しい展開 —— 現代都市問題の解決のために』有斐閣（1985年）

〔フランス〕

磯部力「フランスの都市再開発法制」『自治研究』第55巻第12号（1979年12月）
磯部力「都市再開発の理念と手法」『現代土地法の研究（下）』岩波書店（1983年）
クレール・ガリアン「東京・パリ —— 住まいと都市計画」『City Forum』通巻1号 タウ
ン研（1988年）
鈴木隆「再開発における計画の論理と事業化の論理 —— フランスの都市再開発事業」『季
刊カラム』No. 108（1988年4月）
新田俊三『文化論争の成果・パリの都市改革』読売新聞（1989年7月12日）
（財）日本不動産研究所『フランスの土地利用制度と運用の実態』（1981年）
（財）日本不動産研究所『フランスの土地利用制度と運用の実態Ⅱ』（1982年）
原田純孝「公的取得の法構造・公的取得法制の展開・公的取得法制の概要」『法律時報』49
巻12号（1977年10月）
原田純孝「現代土地法制の構造と展開」『現代土地法の研究（下）』岩波書店（1983年）
原田純孝「公的土地取得法制の展開」『現代土地法の研究（下）』岩波書店（1983年）

- 原田純孝「フランスの都市再開発 —— わが国都市再開発の現状と問題把握の視点から」
『自由と正義』39巻5号（1988年5月）
- 吉田克己「フランスにおける近時の土地問題と土地法の動向」『法律時報』59巻11号（1987年10月）
- 吉田克己「フランスにおける『土地投機に対する闘い』と都市政策」『文化評論』No. 323（1988年2月）
- 吉田克己「フランスの都市再開発の動向と特徴」『法律時報』61巻1号（1989年1月）

〔西ドイツ〕

- ヴィルヘルム・ゼフカ「西ドイツの建設法典の立法経緯と将来の問題点」『日本不動産学会誌』第4巻第1号（1988年）
- ヴィルヘルム・ゼフカ「西ドイツ建設法典（仮訳）—— 法典の目的と特徴」『不動産研究』第29巻第1号（1988年）
- G. ゲンチュ「西ドイツにおける都市再開発 —— 制度とその実態(1)～(11)」『自治研究』第57巻第3号～58巻第4号（1981年3月～1982年4月）
- 佐藤岩夫「西ドイツの住宅法制について」『土地住宅問題』162号（1988年）
- 田山輝明「西ドイツにおける国土整備・都市計画法制の理念と体系」『土地住宅問題』160号（1987年）
- 成田頼明「西ドイツ都市建設促進法の概要と問題点 —— 人間尊重の都市再開発」『ジュリスト』No. 508（1972年7月）
- 西ドイツ土地法制研究会編「西ドイツ建設法典（仮訳）」『不動産研究』第29巻第1号（1987年）
- (財)日本不動産研究所『西ドイツの土地利用制度と運用の実態』（1980年）
- ハルムート・ディーテリッヒ「西ドイツにおける内部開発の時代の都市更新」『日本不動産学会誌』第4巻第2号（1988年）
- 広渡清吾「公的取得の法構造・公的取得法制の展開・公的取得法制の概要」『法律時報』49巻12号（1977年10月）
- 広渡清吾「西ドイツの土地政策と土地法制 —— その序論的考察」『法律時報』47巻7号（1975年5月）
- 広渡清吾「土地所有権の概念と法的規制」『現代土地法の研究（下）』岩波書店（1983年）
- 広渡清吾「西ドイツの都市法から見た『東京再開発』」『文化評論』No. 323（1988年2月）
- 広渡清吾「西ドイツの都市開発」『自由と正義』39巻5号（1988年5月）
- 広渡清吾「西ドイツの都市開発の動向と特徴」『法律時報』61巻1号（1989年1月）
- 藤田宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』創文社（1988年）
- ペーター・トロイナー「西ドイツの国土計画・地域計画について」『日本不動産学会誌』第4巻第1号（1988年）
- 水原渉「西ドイツにおける建設法典の制定とその概要（上）（下）」『土地住宅問題』162号・163号（1988年）

〔イギリス〕

- 内田勝一「都市政策の展開と法」『現代土地法の研究（下）』岩波書店（1983年）
- 内田勝一「イギリスの都市再開発」『都市問題』第75巻第8号（1984年8月）
- 戒能通厚「イギリス都市法の原理とその『変容』」『文化評論』No. 323（1988年2月）
- 戒能通厚「イギリスにおける土地利用 —— その現局面へのアプローチ」『法律時報』56巻12号（1984年11月）
- 戒能通厚「イギリス都市再開発法制の新たな展開」『自由と正義』39巻5号（1988年5月）
- 戒能通厚「イギリス都市再開発法制の変容」『法律時報』61巻1号（1989年1月）
- 戒能通厚・堀部政男「総論 —— 土地法の展開と現代的諸特徴」『現代土地法の研究（下）』岩波書店（1983年）
- 来生新「英国の都市再開発法制 —— 住居事業地区の制度を中心として」『ジュリスト』No. 704（1979年11月）
- 君村昌「イギリス地方自治制度の現状と問題点 —— 大都市圏政府の廃止について」『都市問題研究』39巻第4号（1987年）
- 下山瑛二「「都市・農村計画」の展開と土地利用規制の法構造」『現代土地法の研究（下）』岩波書店（1983年）
- （財）日本不動産研究所『イギリスの土地利用制度と運用の実態』（1980年）
- （財）日本不動産研究所『イギリスの土地利用制度と運用の実態Ⅱ』（1981年）
- 船場正富「イギリスの地方行革と都市開発」『地方財政』第24巻11号（1985年11月）
- 町田裕彦「イギリスの都市再開発における民間活力の活用」『新都市』（1985年4月）
- 渡辺俊一『比較都市計画序説』三省堂（1985年）
- 渡辺直行「イギリスにおける都市政策の最近の動向（上）（下）」『新都市』（1984年11月～12月）

〔アメリカ〕

- 大方潤一郎「アメニティ向上をめざすゾーニング—ニューヨーク市ミッドタウン・ゾーニングについて」『住宅』（1983年9月）
- 大島邦彦「アメリカにおける都市開発の動向」『新都市』第43巻第3号（1989年）
- 大野輝之「サンフランシスコの選択（上）（下）—— 1980年代における成長管理政策の展開」『都市問題』第79巻第1号・第2号（1989年1月、2月）
- 佐々木晶二『アメリカの住宅・都市政策 —— 最新の政策動向と具体的施策』（財）経済調査会（1988年）
- （財）日本不動産研究所『アメリカの土地利用制度と運用の実態』（1983年）
- （財）日本不動産研究所『アメリカの土地利用制度と運用の実態Ⅱ』（1984年）
- （社）日本プロジェクト産業協議会『都市開発と空中権 —— 海外事例の調査研究. アメリカ』（1983年）
- 鈴木富士男「米国における都市開発と民間活力」『地域開発』228号（1983年9月）
- 高島進「米国連邦政府補助金（上）（下）」『自治研究』第63巻第1号・第3号（1987年1月、3月）
- 谷明彦「米国再開発における新たな手法」『都市計画』155号（1988年11月）

- 谷明彦「アメリカにおけるMXD」『住宅』(1989年8月)
- 林泰義「都心居住と都市計画」『第11回都市計画シンポジウム論文集』都市計画学会(1988年)
- 日端康雄「都市再開発と民間活力の活用について —— アメリカの経験を踏まえて」『地域開発』228号(1983年9月)
- 日端康雄「アメリカの都市再開発事情」『地域開発』281号(1988年2月)
- 日端康雄「都市再開発の展望」『新都市』(1988年4月)
- 日端康雄「最近の欧米の大都市住宅事情と住宅政策」『住宅』(1989年10月)
- 日端康雄「東京から英米大都市再開発の動向を読む」『都市計画』155号(1988年11月)
- H. J. ブラウン「米国の都市開発 —— 官・民パートナーシップ」『都市計画』146号(1987年6月)
- 堀田牧太郎「アメリカ合衆国の都市再開発法制」『自由と正義』39巻5号(1988年5月)
- 堀田牧太郎「アメリカにおける再開発とその問題点 —— わが国の状況との比較の観点から」『法律時報』61巻1号(1989年1月)
- 本間義人「米国の都市政策は変わった —— 成長「促進」から「管理」への転換を学べ」『エコノミスト』(1989年9月19日)
- マイケル・ジョロフ「都市における住宅整備のための戦略 —— 米国における試み」『City Forum』通巻2号 タウン研(1989年)
- 渡辺俊一『比較都市計画序説』三省堂(1985年)

おわりに

この報告書の執筆中に、韓国で土地公有化の強権を発動するというニュースが飛び込んできた。韓国でも、1987年暮れから地価急騰と土地投機ブームが全土を襲った。国際収支の大幅な黒字によって生み出された金が土地投機に流れ、それが地価の急騰と住宅難を引き起こしたことは、1980年代後半以降の日本の状況と全く同様である。

しかし、韓国では、土地問題への対応がすばやかだった。1988年9月に「土地公概念研究委員会」を構成して研究に着手し、同委員会は、1989年5月に最終結果報告を行い、土地問題解決の決め手として、土地の公共性を優先して私有権を制限しようとする「土地公概念」を公表した。これは、1978年にその原形がつくられ、今回その拡大導入が図られたものではあったが、1990年3月から直ちに実施された。その改革の柱は、①宅地所有上限制、②土地超過利得税、③開発利益環収法である。これらの政策がどの程度の効果を発揮するかは、今後の推移を見なければならないが、このような土地問題に対して、一つの断行が下されたということは、賞賛すべきことであると思われる。

これらの改革に流れている思想は、実はヨーロッパの先進諸国では長年にわたり実践が企てられ、制度として定着してきたものでもある。この意味において、欧米の土地政策・都市再開発政策を研究することは、我が国の土地政策・都市計画・都市再開発制度の改革、ひいては地方自治体の都市政策の発展の近道にもなると改めて感じる次第である。

現在、神奈川県をはじめとして全国で、市町村や地域住民が主体となった多彩な「まちづくり」が行われているが、この点については本報告書ではほとんど触れることができなかった。これらの「まちづくり」の実践や手法の中には、新しい都市開発・都市再開発の芽となるものも確実に出てきている気がする。ヨーロッパの「まちづくり」の手法と比較をすることも興味があるところであるが、詳細な研究については次の機会に譲りたい。

なお、本報告書の執筆に当たっては、いろいろな仕事に追われてこの報告書だけに十分な時間をかけることができなかったため、細部についてはなお不十分な点があると思われる。この点については関係各位からの御意見と御叱正を賜りたい。

最後に、本報告書の作成に際して、五十嵐敬喜弁護士、本間義人毎日新聞社編集委員、丸山英氣千葉大学教授の各氏及び(財)日本不動産研究所をはじめ関係機関や研究者の方々から貴重な御意見並びに資料の提供をいただきました。厚くお礼を申し上げます。(奥田)