

論説

都市計画と地区計画

——日独比較の視点から——

羽 貝 正 美

一 はじめに——問題の所在

我が国における近代都市計画行政の起点を一八八八年(明治二十一年)の「東京市区改正条例」並びに、翌一八八九年(明治二十二年)の「東京市区改正土地建物処分規則」の制定・公布に求めるとするならば、我が国の都市計画行政は既に一世紀を超える歴史を有するものと表現し得る。その間、我が国において、欧米における都市計画行政の発展に触発されつつ、その成果としての多様な都市計画手法の摂取が試みられ、今日、都市計画法、建築基準法

等、都市計画、即ち都市に対する公的統御を目的とし、且つ相互に連関する様々な法制度が整えられるに至つて⁽¹⁾いる。

具体的に言えば、秩序ある都市の形成と発展を第一義的目的とし、これを介した均衡ある国土の発展及び公共の福祉増進への寄与を指向する都市計画法（第一条参照）、建築物の敷地、構造、用途等に関する最低基準を定めることによつて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、都市計画法同様、公共の福祉増進に資することを謳つた建築基準法（第一条参照）、また、生活及び生産の場としての国土の有限性を確認し、公共の福祉の優先、自然環境保全という視点から土地利用規制を通じて総合的・計画的な国土利用の推進を図らんとする国土利用計画法（第一条・第二条参照）等、多様な規制が漸次制度化されている。それらはいずれも、数次に及ぶ部分的改正を重ねつつ、都市への人口の集中、市街地の無秩序な拡大、土地所有権の濫用など、いわば日本の全般的都市化に付随する負の諸現象を克服することを共通の課題としてきた。

しかし、今日顕著な欧米の都市景観と我が国のそれとの相違、彼我の差異を改めて指摘するまでもなく、一世紀に及ぶ我が国の都市計画行政の歴史は、必ずしも直接に、総体としての都市における良質な居住環境の形成を意味するわけではない。むしろ、居住の場、生活の場としての都市という認識は、行政及び国民双方において、今日なお、極めて浅いと言つても過言ではない。

では、我が国のかかる都市計画法制の現実と矛盾を通して、いかなる本質的問題を見出すことができるだろうか。

二つの問題に注目したい。第一の問題は、欧米、とくにヨーロッパ諸国における現行都市計画法制の基礎として

その根底に存在する極めて長い試行錯誤の歴史と、その畜積から確立された都市の公的統御という理念及びその具体化としての厳格な土地利用規制が、我が国において、いまだ充分には咀嚼されていないのではないか、という点にある。⁽²⁾

ヨーロッパ諸国における都市計画行政史、なかでも、一九世紀中葉以降の都市改良を目的とした立法努力の流れを通観する時、そこに、土地利用規制を核とする都市の公的統御という基本理念の形成と発展を明瞭な形で見出すことができる。換言するならば、産業革命の進行が人間の生活様式及び労働環境、さらにその価値感をも変容させてゆく中で、急激に進行する都市化現象、即ち都市の秩序なき水平的膨張と人口の集中・過密、また労働者階級の不衛生住宅問題等、これらをいかに打開し都市全体の秩序を確立すべきか、この問題こそ各国に共通する焦眉の課題であったと言えよう。行政当局、特に基礎自治体としての市町村による土地利用、住宅改良への積極的介入の制度化は、かかる諸都市問題の打開にむけた特筆すべき第一歩に他ならない。

フランスにおける一八五〇年「ムラン法」⁽³⁾〔不衛生住居の衛生化に関する法律、Loi du 13 avril 1850 relative a l'assainissement des logements insalubres〕から一九一九年の「都市整備・美化・拡張計画に関する法律」(Loi du 14 mars 1919 sur les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes)へと連なる過程、またイギリスにおける一八五一年の「シャフツベリー法」(Labouring Classes' Lodging Houses Act)の成立から、一八六七年「トーレンス法」(職工・労働者住宅法、Artisans' Labourers' Dwelling Act)、一八七五年「クロス法」(職工・労働者階級住宅法、Artisans' Labourers' Dwelling Improvement Act)を経て、一八九〇年「労働者階級住宅法」(Housing of the Working Classes Act)に至る立法の流れ⁽⁴⁾、さらにはドイツにおける一八七五年の「プロシヤ街路線

及び建築線法」(Gesetz, betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften, vom 2. Juli 1875) から、一九〇二年「アヂケス法」(フランクフルト・アム・マインにおける土地区画整理法)、一九一八年「住居法」へと充実・発展する法的規制は、いずれも、一九世紀に顕在化した急激な都市化に対応せんとする各国の改革努力の結晶であった。それらはまた、第二次世界大戦後、今日に至るまでの間により一層体系的な形に整えられる法制度の基礎をなすものでもある。⁽⁵⁾

かくの如く、ヨーロッパ諸国における都市計画法制の本質は、端的に言えば、都市全域の秩序化を念頭においた公的且つ厳格な土地利用規制の中に縮図的に表現されていると言つてよい。むしろ、規制の制度化がただちに良好な都市環境の実現を意味するわけではない。しかし、土地利用の公的規制に依拠した、街路の拡幅やスラム・クリアランス等個別具体的な都市改良事業の蓄積と経験を介して、土地利用の公的規制自体が人間の居住の場としての良好な都市環境の形成・維持に不可欠の条件であるとの認識が漸次一般に浸透してきたこと、同時に、こうした認識が都市形成における公共性概念の意味内容を拡張してきたことは看過できない。

しかも、かかる公的規制が、ただ単に既に顕在化している問題状況の打開のみを目的とするのではなく、それ以上に、将来において生起するであろう諸問題の先取り、もしくは回避を重要な課題としている点に、我々は改めて注目すべきであろう。ここに「計画」としての「都市計画」の存在意義がある。

しかし、かかる欧州都市計画法制の歴史と現在に対する我が国の理解は極めて断片的・部分的であり、表面的な都市計画手法の導入はあり得ても、各々の規制の背後にある歴史的経緯と理念に対する理解は著しく遅れていると言わなければならない。公的土地取得制度、開発利益の公的還元という原理に対する無理解はその一証左であろう。

その当然の帰結として、常に後追的・对症療法的・状況主義的対応しかなされず、「計画なき都市計画」が現状を承認する事態が常態化している。

第二の問題は都市計画における責任主体のあり方に関わっている。前述の如く、ヨーロッパ諸国における都市計画権限は、基本的に基礎自治体たる市町村に帰属する。他方、我が国において、都市計画は、東京市区改正条例以来伝統的に「都市を対象とする国家権力による行政」と把握されてきた。国家によるかかる都市計画権限の留保は、旧都市計画法（一九一九（大正八）年）に継承され、第二次世界大戦後、新憲法下においてもなお維持された後、一九六八年の新都市計画法の成立に至つてようやく、都道府県知事及び市町村の都市計画作成権が確立する（第五条第一項）。

しかし、市町村が自らの権限に基づいて独自に決定できる内容は極めて限定されており、その限定性に加えて市町村決定に対する都道府県知事の承認、さらに知事の定める都市計画の優先等の規定が存在する。人事・財源・権限等において我が国の国——地方関係を支配する中央集権的構造を改めて想起する時、この構造が都市計画法行政においても妥当することを容易に看取することができよう。即ち、我が国において、実質的な都市計画権限は国の機関としての都道府県知事に帰属し、国家の事務たる都市計画が機関委任事務として知事に委任され、その結果として、都道府県議会をもその決定から排除する⁽⁸⁾。

さて以上のような我が国の状況、即ち、有効な土地利用規制が法制度自体に欠落していることに加えて、市町村当局が都市秩序形成の責任主体として位置づけられていないという状況を、我が国の都市計画法制の基本的特色として認識するならば、かかる状況を打破する緒口をどこに見い出すべきであろうか。

その一つが、一九八〇年、ドイツの地区詳細計画をモデルとして都市計画法に導入された地区計画制度にある。

市街化区域及び市街化調整区域の区別、あるいは地域地区制度が象徴することく、都市計画法は、都市的地域全体を対象として、いわばマクロの視点から都市の土地利用を規制することを目的としている。他方、建築基準法は、地域地区制度に依拠しつつも、敷地単位に、いわばミクロの視点から建築物の用途、建蔽率、容積率等の諸条件を個別に規制することを基本的目的とする。これらの法制度には、したがって、比較的狭い一定の地域的広がりを対象に、その細街路網及び土地利用を厳格に拘束し、秩序ある都市環境を形成せんとする意図は全く欠落していると言つてよい。市町村を策定主体とする地区計画制度は、まさにこうした法制度上の間隙を埋めるべく導入されたものに他ならない。我が国の都市計画法制の理念と構造を理解する上でも、また、西欧の諸都市計画手法に対する我が国の理解のあり方を見る上でも極めて興味深い制度といえよう。

本稿はかかる問題意識から、地区計画制度を対象に、ドイツにおける制度の歴史的経緯を踏まえた上で、我が国における制度の導入と実態を検討し、都市計画法制におけるその意義を考察することを課題とする。

- (1) 日本における近代都市計画の発展過程ならびに西欧の諸制度との連関については、石田頼房「日本近代都市計画史研究」(柏書房、一九八七年二月)、特に第一・二章、同、「日本近代都市計画の百年」(自治体研究社、一九八七年一月)を参照。

- (2) 一部の研究者においては土地利用規制の手法を民間主導のアメリカ型と公共主導のヨーロッパ型とに分類した上で、よ
- り厳格な規制をしくヨーロッパ型制度の検討、西ドイツ・北欧の地区計画制度の日本への導入の検討が必要であるとの認

識が、かなり早い時期になされている。日笠端「地区計画制度研究の経過とわが国の都市整備」(「自治研究」第五六巻第七号)なお、アメリカの土地利用規制については、渡辺俊一「比較都市計画序説——イギリス・アメリカの土地利用規制——」(三省堂、一九八五年)を参照。

(3) ムラン法成立の社会的背景とその特質については、拙稿「フランスにおける都市計画の形成——一八五〇年ムラン法の成立を中心に——」(「東京都立大学法学会雑誌」第二八巻第一号、一九八七年)を参照。

(4) イギリスにおける近代都市計画の流れについては、William Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning, 1954.*を参照。(邦訳、下總薫監訳、「イギリス田園都市の社会史」、御茶の水書房、一九八七年)また、イギリスに言及しつつ、一九世紀以降の独仏における住宅改良の歴史を詳細に比較検討したものとして、Nicholas Bullock, James Read, *The movement for housing reform in Germany and France 1840-1914, 1985.*を参照。

(5) 石田頼房・池田孝之「建築線」計画から地区計画への展開(「東京都立大学都市研究センター」、一九八四年)、特に第一章。

(6) 西欧諸国における近時の都市政策については、「法律時報」(特集 都市開発と都市法の論理、一九八九年第六一巻一号)

(7)(8) 西尾勝「都市計画の行政制度」(「都市問題講座 七・都市計画」)、石田頼房、前掲書(一九八七年二月)第二二章、竹下譲「新都市計画法における計画作成の主体」(「都市問題」第六〇巻第八号)を参照。

二 ドイツにおける地区詳細計画

我が国の地区計画制度は、前述の如く、一九八〇(昭和五五)年、ドイツの地区詳細計画(Bプラン・Behaltungsplan)をモデルとしつつ、都市計画法並びに建築基準法の一部を改正する法律によって導入された。制度導入後一〇年を経た今日、三四都道府県、一七四市町村によって採用され、地区数四一〇を数えるに至っている。⁽¹⁾

しかし、地区計画に関連する多様な諸制度、即ち、沿道整備計画、集落地区計画、再開発地区計画、用途別容積型地区計画、住宅地高度利用地区計画、立体道路に伴う地区計画等、多くの制度が整えられ、⁽²⁾地区計画自体の意味内容が拡大されつつあるとしても、それらが一体として良質な都市居住環境及び非都市的環境の形成に貢献しているとは言い難い。「計画なきところに開発なし」⁽³⁾と表現される基本原則、換言すれば「建築の自由」の否定が、都市秩序形成の出発点においてあらゆる建築もしくは開発行為を規制するドイツの都市計画法制との比較を試みる時、我が国の制度が今日なお多くの矛盾を内在させていることは確かであろう。

この矛盾を把握し、我が国都市計画法制の改革の方向を探るために、まず、ドイツの都市計画法制史において注目すべき三つの法律、即ち、一八七五年プロシヤ建築線法、一九〇〇年ザクセン一般建設法、一九一八年プロシヤ住居法を対象に、地区詳細計画(Bプラン)の成立とその発展過程を確認することとしたい。巨視的に見て、この作業は、西欧諸国が共有した都市問題と都市計画法制度の発展過程を理解することにも連動する。

(一) 地区詳細計画の成立と発展

地区詳細計画(Bプラン)は、「ドイツにおける最初の都市計画法」⁽⁴⁾として位置づけられ、我が国に対しても一九一九年市街地建築物法(建築基準法の前身)における「建築線制度」導入の際にその範を提供したとされる一八七五年七月二日の「プロシヤ街路線及び建築線法」を制度的嚆矢とする。「都市及び農村集落における街路ならびに広場の建設または変更に関する法律」という正式名称を有し、全二〇条からなるこの法律は、名称の示す如く、街路・広場の建設あるいは変更に際し、事前の建築線決定の必要性を謳うと同時に、決定の主体、手続、用地の先行取得及び補償、さらに費用負担等、近代都市計画の様々な手法を規定している。

では、Bプランに関連して最も注目すべき特色は何か。

都市及び農村集落における街路、広場の建設・変更に際し、「地方自治体又はその議会の了解のもとに、市町村長は、地区警察当局の同意をうけ、公共の必要に一致するように、街路線及び建築線を指定しなければならない」とする第一条を受けて、第二条は次の如く規定する。⁽⁵⁾

「前条の規定線の指定は、個々の街路および街路の部分について、または、近い将来の予想される必要性にそつて、地区詳細計画(Bebauungsplanen)を作成することにより、より広い範囲に対して(für größere Grundflächen)行なうことができる。……」

この第一条、第二条の意味は、交通・建築を考慮した市街地整備がまだ未了な段階の街路について、住居の建設を否定する拘束力を地方条例に付与せんとした第一二条と重なる時、一層明瞭とならう。即ち、この法律は、公道と建築敷地との境界線を確定し、私人による公道蚕食を阻止するという意味合いにおいてのみ、「街路線・建築線」を規定しているのではない。街路・広場の建設・変更の前提条件として事前の街路線・建築線の指定を自治体（指定権は市町村長に帰属する）に義務づけたこと、場合によっては、「近い将来の予想される必要性にそつて」、「地区詳細計画」を策定し、「より広い範囲に対して」この指定をなし得るとしたことは、土地利用規制を線的統制に矮小化することなく、時間的要素をとり込みつつ面的統制へと発展させたことを意味している。市街化、換言するならば、都市人口の集中・過密、不良建築物の秩序なきバラ建ち、治安の悪化等に集約される都市化現象にいかんして先んじ、「建築の自由」(Baufreiheit) という実態を公共的に拘束するか、本法律の意図はこの一点にかかっている。

一般公衆に対する計画案の縦覧と異議申し立ての受けつけ（第七条）、計画案の確定・縦覧を起点とする建築行為の禁止および計画案に基づく地方自治体の土地収用権限（第一条）、さらに、沿道土地所有者の費用負担（第一五条）等の他の主要規定も、すべてかかる目的から導入されたものと見なし得る。⁽⁵⁾

確かに、この法律がすべての都市問題を解決したわけではない。地区計画の策定による面的統制を志向したとはいえ、その主眼は街路及び広場の建設を念頭に置いた街路線・建築線の指定と、それらに必要な用地の先行取得にあり、建築物の構造・配置等、現実に市街地を満たしてゆく建造物の諸条件については、警察当局が従来通りこれを規制している。また、土地区画整理の規定の欠落が、敷地の合理的整序、ひいては一体としての地区の整備を不

可能にしたことも、法律に内在する限界であった。街路後背地における「建築自由の原則」の温存は、その帰結に他ならない。かかる限界の克服は、一九一八年プロシヤ住居法の制定まで待たねばならなかった。

しかし、市町村を都市秩序形成の第一の責任主体として位置づけた本法律が、市街地の土地利用に対する行政のより積極的な、面的統制という視座からの介入の必要性、換言すれば私的所有権の社会的拘束の必要性を、以後、漸次的ながらも広く一般に認識させてゆく決定的契機となったことは看過すべきではない。

さて、かかる認識の浸透を背景として、地区詳細計画(Bプラン)概念の内容をより豊かにした法律が、一九〇〇年ザクセン一般建設法(Allgemeines Baugesetz für das Königreich Sachsen)であった。

「総合的都市計画法」⁽⁷⁾、「ドイツ初近代建設法」⁽⁸⁾として、規定の先進性・総合性が高く評価されるザクセン一般建設法の最も注目すべき特質は、それが、当該地区内の建築敷地についてその利用形態を詳細且つ具体的に規制し、土地利用規制を大きく前進させたことにある。さらに、計画の最終決定権は地方議会に帰属するとしつつ、計画案の作成主体の一つとして地権者、私人を予定していることも新たな内容である。これらは、一八七五年プロシヤ街路線及び建築線法におけるBプランの面的統制の限界を大きく乗り越えるものであった。

因に、地区としての一体性、総体としての都市環境の水準の高さを確保すべく地区詳細計画に盛り込み得るとされた事項は、街路線・建築線をはじめとし、建築物の高さ・遮蔽率等建築物の構造及び建築敷地との関係、上水道・排水路、さらに公園、緑地、公共施設のための用地など極めて多岐に及んでおり、今日の地区詳細計画の内容に匹敵するものと評価されている。まさに「平面図と立面図を備えた都市計画」⁽⁹⁾と言えた。

Bプランの内容的充実に加え、その上位計画たる「地域拡張計画」(Ortsweiterungsplan)が規定されたことも

今一つの注目点である。即ち、土地利用計画自体は対象外としつつも、市街化に先んじて幹線街路、給・排水施設等都市の主要施設の将来像を広域的に警察当局が主体となつて策定することとされた。この規定は、一九二六年、地方自治体当局を責任主体とする「土地区分計画」(Flächenaufteilungsplan)へと発展的に継承・改正されている。これは、現在の「土地利用計画」(Flächennutzungsplan≡Fプラン)、即ち、地区詳細計画(Bプラン)のマスタープランとして、市町村全域を対象に地方自治体(市町村)が定める土地利用基本方針の先駆的規定である。⁽¹⁰⁾この土地区分計画によつて、居住用地、緑地・広場等環境保全地域、工業用地、農林業地、さらに利用未決地等の詳細な、且つ事前の土地利用規制が、即ちBプラン自体の拘束が可能となっている。今日のFプラン——Bプランという市町村の二段階計画方式が、この時点で整つたと言える。

かかる規定は、合理的な建築敷地の整備を目的とする土地区画整理(Umliegung)及び境界整理(Änderung der Grenzen)規定や、未建築地域を建築敷地と成すための絶対条件としての地区計画の義務づけに象徴されるような従来以上のより厳しい建築の自由の拘束等、同様に特筆すべき内容とともに、ザクセン一般建設法を近代的・総合的都市計画法として性格づける根柢となし得よう。

一八七五年プロシヤ街路線及び建築線法から一九〇〇年ザクセン一般建設法へと連なる地区詳細計画、土地利用規制の制度的発展は、一八七五年法改正を主目的とする一九一八年プロシヤ住居法の成立によつてさらに一步前進することとなる。最後に、二点に絞つてその特質を確認することとしたい。

第一は、既に一九〇二年、フランクフルト・アム・マインを対象に適用されていた土地区画整理法(アチケス法)⁽¹¹⁾を、全州的に各市町村に適用することを認めた点にある。一八七五年法に欠落するこの規定は、急速な市街化が予

想されながらも、土地所有権が錯綜し、その結果、都市秩序維持の観点から見て、極めて非合理的な建築敷地の形が温存されていた郊外地を統制してゆく上で不可欠の手法となった。

第二に注目すべき点は、残地収用規定にある。住居法第一三条は次の如く規定する。

(第二三条・a) 規定線が或る街路もしくは街路の一部、又は広場に対して正式に指定された時点で、その街路もしくは街路の一部、又は広場の規定線に接した土地が、その地域の建築警察の規定により建築に適さなくなった場合、補償にかえてその土地を所有者から収用する権利を地方自治体が獲得する。……

② 前項により収用した土地が、まとめても、地方自治体官署が所有する他の土地と合わせても建築に適さない場合には、地方自治体は、収用した土地を、隣接地所有者の求めに応じ、利子を含めた費用の弁済と交換に譲り渡すよう義務づけられる。⁽¹²⁾……

規定線計画、即ち、街路線・建築線計画によって「建築に適さない」残地が生じた場合に、自治体がこれを収用する、あるいは隣接地主に転売する権利・義務を確認したこの条文は、都市秩序形成の責任が自治体(市町村)に存するということ、同時に、その秩序形成の最重要手段が土地利用に対する公的統御にあることを端的に示している。規定線計画の対象自体を街路・広場のみならず公園、運動・休養広場にまで拡大し、地区詳細計画(Bプラン)の網をより密にしたことも、そうした認識の現われであろう。

さて、ドイツにおける都市計画法制の発展過程が、概略以上の如くであるとすれば、我々は改めて、そこに何を

見出すべきであろうか。自治体を責任主体とする建築線指定、地区詳細計画、土地利用区分、残地収用等の諸手法は、いずれも、市街地の混乱と秩序なき膨張に先んじて、土地所有権を社会的に拘束するという理念、その拘束が都市的地域・非都市的地域双方の秩序を維持する上で必須であるとの理解を根拠としている。二〇世紀前半に至るまで漸次的に充実・発展を見せてきたその過程の根底に、かかる土地所有権の公共性、都市的空間の公共性という理念が常に伏在していることを看過すべきでない。「所有権は義務が伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つべきである。」(第一五三条第三項)とし、「労働または資本の投下なくして生じた地価の騰貴は、全体のために、利用されなければならない。」(第一五五条第三項)とした一九一九年ワイマール憲法は、都市の公的統御を企図したこころとした試行錯誤の一つの到達点であった。⁽¹³⁾

このワイマール憲法の精神は、さらに、一九四九年憲法(ボン基本法)へと継承され今日に至っている。即ち、憲法第一四条は、第一項で所有権・相続権の保証と法律によるその内容及び限界の確定について規定した後、第二項において、「所有権には義務が伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つべきである」⁽¹⁴⁾とし、所有権に内在する公共的制約を明記している。そして、この憲法の規定が、今日の地区詳細計画を規定する一九六〇年連邦建設法(一九八七年、連邦都市建設促進法(一九七一年)とともに、建設法典へと統合された。)自体を、その基本的理念において支えているのである。

現行の地区詳細計画制度は、かかる意味合いにおいて、一九世紀以降、漸次発展をとげた都市計画法制の、まさにその発展の延長線上に位置していると言えよう。⁽¹⁵⁾

(二) 地区詳細計画

最後に、現行制度の基本的特色を確認しておきたい。

連邦建設法第一条は、都市計画の概念とその第一義的機能について、次の如く明瞭に規定する。⁽¹⁶⁾

(第一条) (一) 都市建設計画は、この法律の定めるところに従い、自治体における建築その他の土地利用を、準備し、指揮することを任務とする。

(二) 都市建設計画 (Bauleitplan) は、Fプラン (Flächennutzungsplan・準備的都市建設計画——土地利用計画(筆者)、及びBプラン (Bebauungsplan・拘束的都市建設計画——地区詳細計画(筆者)とする。

(三) 自治体は、都市の発展と秩序に必要な限りにおいて、都市建設計画を定めるものとする。

(四) 都市建設計画は、国土計画・地方計画の目標に適合するものとする。

(五) 自治体が総合計画を定めている場合には、その都市計画に意味をもつ部分を考慮して都市建設計画を定めるものとする。(以下総合計画の変更について——略)

(六) 都市建設計画は、都市の秩序ある発展及び公共の利益に対応した、社会的に公正な土地の利用を保障し、人間にふさわしい環境の確保に寄与すべきものとする。(以下、計画策定時の考慮点について——略)

(七) 都市建設計画の策定にあたっては、公的な利害と私的な利害を互に対比して十分に比較考量するものとする。

ここに明らかな如く、ドイツにおける都市計画は、「社会的に公正な土地利用」の保障ならびに「人間にふさわしい環境」の確保を主眼とし、その具体的内容は環境形成の責任主体たる自治体によって策定されるFプラン——Bプランの二段階計画の中に集約的に表現されている。⁽¹⁾

法的拘束力を有していないとはいえ、自治体全域を対象として、且つ将来的需要を勘案した上で土地利用の用途・基本方針を定めるものがFプランとすれば（連邦建設法第五・六・七条）、これを基礎とし条例として策定されるBプランは、一定地区内の土地利用、建築・開発行為を個別具体的に且つ法的拘束力をもって、公的に規制する計画に他ならない（同、第八・九条）。改めて指摘すべきことは、このBプラン・地区詳細計画の策定を以って初めて、当該地区内における建築・開発行為が可能となるという原則である。計画対象外のすべての土地は、建築抑制地域として留保される。

因みに、第九条は、Bプランにおいて指定し得る規制内容として、建築物の用途及び密度、建築方式と配置、最小画地、公園、運動場、駐車場等非居住施設、公共施設、交通用地さらに建築禁止地域等、極めて多岐にわたる項目を列挙している。換言するならば、地区という一定の広がりを対象に、その総合的・一体的整備が個別建築物規制と同時になされる。そして、かかる地区毎のBプランの集積が都市的地域全体の良質な環境を保證すると言えよう。

(1) 日笠端「住宅・宅地問題に対する都市計画の役割——地区レベルの都市計画の推進——」（『新都市』第四四卷一月、

二二—一七頁）、面積比から見ると、市街化区域全体の％にすぎない。

(2) 地区計画関連制度一覧(日笠端、前掲論文一七頁)

計画主体	助成措置	規制緩和	法的規制	整備計画	計画方法	対象地区	制度上の位置づけ	制度名称
市町村 知事承認	なし	なし	届出・勧告 開発許可 市町村建築条例 予定道路	地区施設 集落物の制限 土地利用	整備・開発・保全 の方針	市街化区域	都市計画法12条の4及び5 建築基準法68条の2	地区計画
区域：知事 届出勧告：市町村 助成：国・道路管理	市町村の土地買入 に對する助成 建築に對する助成	なし	届出・勧告	建築物の制限 緑地・緩衝空地 道路・土地利用	整備方法	交通騒音の著しい 幹線道路の沉道	都市計画法12条の4、 幹線道路の沿道の 整備に關する法律	沿道整備計画
基本方針：知事 届出勧告：市町村	なし	なし	地区計画に同じ	地区計画に同じ	整・開・保の方針 集落農業振興計画 と調整	都市計画区域(市 街化区域外) 農業振興地域	都市計画法12条の 集落地域整備法	集落地区計画
市町村 知事承認 緩和：特定行政	なし	用途・容積率・斜 線	地区計画に同じ	地区計画に同じ	整・開・保の方針 2号施設 協定・要請	大規模空地等公 共施設不十分	都市計画法12条の 4、建築基準法68 条の5 都市再開発法	再開発地区計画
市町村 知事承認	なし	住宅・非住宅を区 分する容積率指定 例、最高1.5倍まで 最高500%・75%	地区計画に同じ	地区計画に同じ 壁面位置指定 最低敷地面積指定 その他地区計画に 同じ	地区計画に同じ	住居地域、商業地 域等	都市計画法12条の 5第4項、建築基 準法68条の3	用途別容積率 地区計画
市町村 知事承認 緩和：特定行政	未定	用途・容積率・ 絶対高(20m迄) 建築率(6/10迄) 斜線	地区計画に同じ	地区計画に同じ	整・開・保の方針 2号施設 協定・要請	第一種及び第二種 住居専用地域 農地・低未利用地	都市計画法12条の 6、建築基準法68 条の4	住宅地高度利用 地区計画
指定：知事 国の承認	なし	なし	立体道路分の建築 限界 その他地区計画に 同じ	地区計画に同じ	地区計画又は再開 発地区計画に同じ	立体道路の計画地 自動車専用道路等	都市計画法12条の 5第5項、建築基 準法、道路法	立体道路に伴う 地区計画

日笠端、前掲論文一七頁。なお、用途別容積型地区計画及び住宅地高度利用地区計画の両制度新設の目的と対象地区については、大藤朗、稗田昭人「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律について（一）（二）（完）」（『自治研究』第六六巻第九号・一〇号）を参照。

- (3) 石田頼房「地区計画制度の問題点と活用（その1）」（『住民と自治』一九八一年一〇月）、八三頁。
- (4) 石田頼房・池田孝之「建築線」計画から地区計画への展開」（東京都立大学都市研究センター、一九八四年）、九頁。
ドイツにおける制度の展開全般について、本文献第一章、大村謙二郎「ドイツにおける一九世紀後半の都市拡張への対処と近代都市計画の成立」（『日本建築学会図書室蔵書』）及び、ディーテリッヒ、コッホ「西ドイツの都市計画制度——建築の秩序と自由」（阿部成治訳、学芸出版社、一九八一年）第一章、訳者解説を参考にした。なお、一九世紀前半のベルリンに焦点を合わせ、その都市形成の背景を詳述した文献として、ヘルマン・G・ブント「建築家シンケルとベルリン——一九世紀の都市環境の造形」（松本訳、中央公論美術出版、昭和六〇年）が興味深い。
- (5) Constanz Baltz, *Preußisches Baupolizeirecht*, 1910, p. 187-p. 192. 石田頼房・池田孝之、前掲書、二二—二三頁。
- (6) Constanz Baltz, *ibid.* 石田頼房・池田孝之、前掲書、一四—一五頁。
- (7) 石田頼房・池田孝之、前掲書、一九頁。
- (8) ディーテリッヒ、コッホ、前掲書、一八頁。
- (9) 石田頼房・池田孝之、前掲書、二〇頁。
- (10) 石田頼房・池田孝之、前掲書、二二頁。
- (11) 石田頼房・池田孝之、前掲書、一六一—一七頁。
- (12) 石田頼房・池田孝之、前掲書、一八頁。行政当局による残地収用及び隣接土地所有者への残地の転売というこの一三条

の規定と全く同主旨の規定が、フランスにおいて、ドイツに半世紀以上先んじる形で既に一八五二年三月二六日の「パリの街路に関するデクレ」の中に見い出される。拙稿「第二帝政とパリ都市改造」(『東京都立大学法学会雑誌』第二六巻第一号、一九八五年)参照。

(13) 高木八尺、末延三次、宮沢俊義編『人権宣言集』(一九五七年、岩波書店、二二二―二二四頁。C・シュミット『憲法論』(阿部照哉、村上義弘訳、一九七四年、みすず書房)、四六八頁。ディーテリッヒ、コッホ、前掲書、一九頁。

(14) 高木、末延、宮沢編、前掲書、二二五頁。樋口陽一、吉田善明編『解説世界憲法集』(三省堂、一九八八年)、一六六頁。

(15) ドイツにおける都市計画の発展の型について、その特徴がBプランという同じ名称の下にその内容を充実させてゆくという、いわば積み上げ改良方式にあること、同時にそれによって既存の制度の運用がより成熟することにあると評価される一方、我が国の都市計画のあり方が主として新制度の創設という方法で展開していると指摘されている。ディーテリッヒ、コッホ前掲書、二二二頁(訳者解説)。

(16) Das Deutsche Bundesrecht, Arbeits- und Sozialrecht. Raumordnung, Bauwesen, Städtebau (Fortsetzung) VH40-VZ, p. 1-

p. 9. (Baugesetzbuch (BauGB), p. 113-p. 121. (Bundesbaugesetz (BBauG)) ディーテリッヒ、コッホ、前掲書、二二二頁。

(17) なお、ドイツにおける住環境概念の一つである「空間的秩序」(Raumordnung) 概念の歴史的背景と意味内容及び様々なレベルの計画との連関については、藤田宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』(創文社、一九八八年)、四一―五九頁を、また、レプケ、ビューローらの地域主義、地域計画論との関係については、祖田修『西ドイツの地域計画』(大明堂、昭和五九年)を参照。

三 我が国の地区計画制度

前章に概観した如く、ドイツにおける地区詳細計画は、「建築の自由」の否定を扱とする公的且つ厳格な土地利用規制を手段とした良好な都市環境の形成と保全を、その基本的目的とする。とすれば、明治期以来、官治的・集権的都市計画行政の伝統を払拭できぬままに、公共的・社会的制約を欠落させた土地所有権の行使及び建築・開発行為を許容している今日の我が国において、地区計画はいかなる意味を有するであろうか。

(一) 「都市計画」のジレンマ

まず、我が国の都市計画制度に内在する主要な問題として、第一に、極めて緩やかな土地利用規制を、第二に、都市秩序形成の主体としての住民及び市町村という認識の不徹底をとりあげ、これらについて確認をしておきたい。都市計画法第四条は、都市計画を「都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画」と定義した上で、第二章（第七条以下）において具体的に規定される都市計画の内容を、これに先んじる形で列挙している。我が国における都市計画とは以下の内容を指す。

- (一) 都市計画区域（市街化区域及び市街化調整区域）
- (二) 地域地区

- (三) 促進区域
- (四) 都市施設
- (五) 市街地開発事業
- (六) 市街地開発事業等予定区域
- (七) 地区計画等

ここに明らかな如く、一九八〇年に新たに導入された地区計画は、都市計画の第七の内容として位置づけられている。^(一)しかし、地区計画が十分に活用されているとは言いがたい現段階において、我が国の都市計画の基本の一つが、(二)地域地区制にあることは確かであろう。都市計画法第八条第一項は、当該都市計画区域に定めうる地域として、「用途地域」と総称される次の八地域を列挙している。即ち、第一種住居専用地域、第二種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域、工業専用地域の八地域である。そして、各地域内においていかなる建築物が可能か否かについて、高度規制、建蔽率等の諸条件とともに、「……地域内に建築してはならない建築物」という禁止すべき建築物を列挙する表記方法を以って、これを具体的に規定する法律が建築基準法に他ならない。第一種住居専用地域以外はすべて、この「禁止列挙型」とも言うべき表記方法による。

では、かかる用途地域制の問題点は何か。それは、この禁止規定が極めて緩やかであることの帰結として、各地域を意図された用途に特化することが不可能となっていることに端的に表われている。

その一例を住居地域に見てとることができる。都市計画法第九条第三項によれば、住居地域は「主として住居の

環境を保護するため」(傍点筆者)に定められる地域ではあるが、建築基準法は、住居地域について、床面積五〇㎡以上の作業場を有する工場をはじめ、騒音源となり得る主要製造業を禁止するにとどまっている。同様に、「主として商業その他の業務の利便を増進するために」(同法第九条第五項、傍点筆者)定められる商業地域についても、建築基準法は、床面積一五〇㎡をこえる作業場を有する工場、危険物製造工場等に建設禁止対象を限定している。何れの場合においても、建築基準法の定めるかかる禁止事項、さらに個別建築敷地を単位として全国一律に、画一的に定められる高度規制、建蔽率、容積率、斜線制限等の規定に抵触しない限り、あらゆる建築行為が可能となる。こうした事態はすべての用途地域に妥当する。住宅、商業施設、遊技施設等、多様な用途の際限なき混在と総体としての都市環境の劣化、さらにその悪循環は、用途地域のかかる矛盾を直截に示している。そこには、ドイツの地区詳細計画の最大の長所、即ち、一体としての地区の環境整備と建築密度との調和を図りつつ、意識的に都市を造型してゆくという発想を見出すことはできない。

都市計画法第八条が用途地域とともに列挙しているその他の地区、歴史的風土保存地区、緑地保全地区、伝統的建造物群保存地区等の地区の指定が、用途地域の指定同様、いわば形式的「色塗り」あるいはゾーニングの域をでるものではなく、指定地区内の具体的規制が古都保存法、都市緑地保全法、文化財保護法等の諸法律に委ねられている事実も、都市的地域を一体として総合的に整備する視点を欠いた我が国の都市計画の限界を示すものと言えよう。

こうした土地利用規制の緩さ・曖昧さは、都市計画の第一の内容としての都市計画区域の設定にも等しく看取することができる。「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」(都市計画法第五条)

を対象に、都道府県知事によって指定される都市計画区域自体が限定的なものであり、自治体全域を包含するものではない。指定範囲以外の「白地地域」は、別途個別の法的規制が存在しない限り、完全な建築自由の原則に委ねられる結果となる。⁽⁴⁾

ドイツにおいて自治体の策定する土地利用計画(Fプラン)が自治体全域を対象とし、且つ将来的な都市像を常に念頭に置いているということ、このFプランを指針として地区詳細計画(Bプラン)が作成されるか否かによって、すべての土地が「建築許容地」か「建築抑制地」かに分類されることを今一度想起する時、⁽⁵⁾我が国における「都市計画」概念が、開発に先んじた土地利用規制という点において極めて狭隘なものであることは明白であろう。基礎自治体を責任主体とする将来的な都市需要の予測とこれに基づく土地利用計画の策定を「都市計画」の本質として把握するならば、我が国の都市計画は「計画」なき都市計画と言わざるを得ない。

次に、都市秩序形成の責任の所在に関連して、都市計画の上位計画としての全国総合開発計画とその帰結に言及したい。

都市計画法第一三条は、都市計画に対して、「全国総合開発計画、首都圏整備計画……その他の国土計画又は地方計画に関連する法律に基づく計画及び道路、河川、鉄道、港湾、空港等の施設に関する国の計画に適合する」ことを義務づけている。都市計画法及び国の計画双方に内在する法制度上の不備ゆえに、これらの上位計画を法規範の一種とは見なし得ないとしても、⁽⁶⁾それらが都市環境整備の基本方針に多大な影響を及ぼしてきたことは確かであろう。

我が国の国土総合開発計画は、拠点開発構想を中心に据えた「全国総合開発計画」(全総、一九六二年)を起点

とする。これは、主要都市の肥大現象とその弊害を克服し、合わせて既存工業地域以外の諸地方の発展を促すことを目的としたが、実際には、新産業都市等一部の地域以外の地方は、具体的政策無きままに放置された。重化学、大規模事業重視の国の基本姿勢は、「新全国総合開発計画」（新全総、一九六九年）にも継承され、一九七〇年代の過疎・過密、公害による生活・環境破壊をさらに助長している。

これに対し、石油危機に象徴される国際経済の混乱と国内経済の停滞という状況の中で、初めて「定住構想」を前面に出したのが「第三次全国総合開発計画」（三全総、一九七七年）であった。しかし、開発から環境保全へと初めて方向を転換し、地方都市の居住環境、雇用条件の整備とその効果としての住民の定住を促進せんとした三全総も、脆弱な財政基盤と権限しか持たない基礎自治体・市町村にとつて、机上の計画であり続けたと言ってもよい。現在、東京一極集中の打開と多極分散型国土の形成を基本目標に、「第四次全国総合開発計画」（四全総、一九八七年）が策定されている。

ここに概観した如く、我が国の国土・地域・及び都市政策は急激な形で進行した都市化と産業構造の変化の中で、極めて状況主義的な性格を有しており、各都市における良質な居住環境の形成・保全の努力を促し、且つそれを支える都市整備の基本理念を提示してきたとは言い難い。中・長期的視野にたつ首尾一貫した国土管理、及び土地利用への公的介入を回避し、経済的發展を至上価値として都市の秩序なき成長を放置してきたと言えるのではないか。都市計画が無秩序な市街化に対する抑制手段として規定する、市街化区域・市街化調整区域の線引きや開発許可制度の形骸化⁸⁾、その帰結としてのバラ建ちスプロール、ミニ開発（宅地規模の細分化）、総体としての居住環境の劣化は、かかる上位計画のあり様を遠因としている。こうした事態は、一九六〇年という、日本との比較では極めて

早い段階において連邦建設法を制定し、自治体に帰属する土地利用規制の根拠と手続きを明確にしたドイツとの著しい対照を見せている。⁽⁹⁾

(二) 地区計画

一九八〇年に導入された地区計画は、まさにかかる事態の克服を、その第一の課題としていた。都市計画法第一三条第一項七号は、地区計画の目的を次のように明示している。

「地区計画は、市街化区域内において、公共施設の整備、建築物の建築その他の土地利用の現状及び将来の見通しを勘案し、当該区域の各街区における防災、安全、衛生等に関する機能が確保され、かつ、その良好な環境の形成又は保持のためその区域の特性に応じて合理的な土地利用が行われることを目途として、当該計画に従つて秩序ある開発行為、建築又は施設の整備が行われることとなるように定めること。」

ここに明らかな如く、地区計画は、従来マクロの視点からのみ都市秩序を把握しようとしてきた都市計画法、敷地単位のマクロの視点からのみ建築物を統制せんとしてきた建築基準法、この二つの全国一律の画一的な法律の矛盾と限界を克服し、比較的狭い範囲を設定した上で、その一体的・総合的な都市環境整備を行うことを目的としている。

その最大の特質は、第一に基礎自治体たる市町村が決定主体であること、第二に、計画案策定時における土地所

有者、住民等利害関係者の意見の聴取が義務づけられていることにある。¹⁰⁾

知事承認を要する事項を残しながらも、市町村が、都市秩序形成の主体として位置付けられ、一定の事項については独自に計画を策定し得るとされたことの意味は小さくない（一九条一項・二項）。従来、都市計画の策定及び決定権限が都道府県知事及び市町村に帰属し、後者の決定は常に前者の承認を条件としていること、また、都市計画区域が二以上の都府県の区域にわたる場合には建設大臣が決定権限を留保していること、さらに都道府県知事のなす都市計画決定が機関委任事務とされていること等を想起するならば、その意味は一層明瞭となるう。

確かに、市町村が独自に定め得る内容は限定されている。因みに、政令（都市計画法施行令一四条の二）は、地区計画に定める事項のうち都道府県知事の承認を要するものとして次の事項を列挙している。

- 一 道路で幅員六メートル以上のものの配置及び規模
- 二 建築物等に関する事項のうち、次に掲げるもの
 - イ 建築物等の用途の制限
 - ロ 建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度（容積率の最高限度——筆者）
 - ハ 建築物の建築面積の敷地面積に対する割合の最高限度（建蔽率の最高限度——筆者）
 - ニ 建築物等の高さの最高限度
- ホ 建築物の敷地面積の最低限度

(参考資料) 東京都八王子市東めじろ台地区地区計画⁽¹¹⁾

計画図



なお、本地区計画が都市計画決定されるに至るまでの住民による住環境保護運動と「まちづくり憲章」の策定の過程については、「区画・再開発通信」(第217号、1988年1月、自治体研究社)を参照。

都市計画決定：昭和61年11月22日 八王子告示第101号

名	称	東めじろ台地区計画
位	置	八王子散田町三丁目及び散田町四丁目各地内
面	積	約6.0ha
区域の整備・開発及び保全に関する方針	地区計画の目標	快適で魅力ある都市環境を創出するために、当地区において現に形成されている低層の一戸建住宅を主体とした良好な住環境の維持、保全を図ることを目標とする。また、個々の敷地の緑化を推進するとともに、緑地を設け、緑あふれるうるおいのあるまちづくりをめざす。
	土地利用の方針	敷地の細分化、建築物の用途の混在の防止により、すでに形成されている低層の一戸建住宅地として維持、保全を図る。また、個々の敷地によっては、生け垣などの緑を配し敷地内緑化を積極的に進める。
	地区施設の整備の方針	地区内には、区画街路及び東散田公園（都市計画公園2・2・56）が配置されている。それらの機能が損なわれないよう、維持、保全を図る。
	建築物等の整備の方針	良好な住環境を有する一戸建住宅地として保全するため、建築物の用途、建築物の敷地面積の最低限度、壁面の位置の制限及び建築物の高さの最高制限を定め、建築行為を誘導、規制する。また、垣、さくは、緑化を図るとともに、地震時の倒壊を防止するために生け垣を主体としたものとする。

地区整備計画	位 置	八王子散田三丁目及び散田町四丁目各地内
	面 積	約6.0ha
	建築物の用途の制限 (知事承認事項)	<p>次の各号に掲げる建築物以外の建築物は建築してはならない。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 住宅(長屋を除く。) 2. 住宅で事務所、店舗その他これらに類する用途を兼ねるもののうち延べ面積の2分の1以上を居住の用に供し、かつ、次のいずれかの用途を兼ねるもの(これらの用途に供する部分の床面積の合計が50㎡をこえるものを除く。) <ol style="list-style-type: none"> (1) 事務所(汚物運搬用自動車、危険物運搬用自動車その他これらに類する自動車で建設大臣の指定するものための駐車施設を同一地内に設けて業務を運営するものを除く。) (2) 日用品の販売を主たる目的とする店舗 (3) 理髪店、美容院、貸本屋 (4) 学習塾、華道教室、囲碁教室その他これらに類する施設 (5) 出力の合計が0.2KW以下の原動機を使用する美術品又は工芸品を製作するためのアトリエ又は工房 <ol style="list-style-type: none"> 3. 診療所(患者の収容施設を有するものを除く。) 4. 前各号の建築物に附属する建築物
建築物の敷地面積の最低限度 (知事承認事項)	150㎡	

地 区 整 備 計 画	建 築 物 に 関 す る 事 項	壁面の位置の制限	<p>建築物の外壁又はこれに代わる柱の面から隣地境界線までの距離は、0.7 m 以上としなければならない。</p> <p>ただし、この距離の限度に満たない距離にある建築物又は建築物の部分が次の各号の一に該当する場合にはこの限りでない。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 物置その他これに類する用途（自動車車庫を除く。）に供し、軒の高さが5 m以内であること。 2. 自動車車庫で軒の高さが2.3 m以下であること。
		建築物の高さの最高制限 (知事承認事項)	<p>9 m</p> <p>ただし、地階を除く階数は2以下としなければならない。</p>
		垣又はさくの構造の制限	<p>生垣又はフェンスとしなければならない。</p> <p>ただし、高さ1 m以下のコンクリートブロック、石積等はこの限りでない。</p>
		土地の利用の制限	<p>地区内の樹林地及び草地を緑地として保全する。</p> <p>緑地保全区域 面積 約0.2ha</p>
備 考		区域及び緑地保全区域は計画図表示のとおりである。	

しかし、都道府県知事の承認を要するとはいえ、こうした土地利用規制を含め、小公園や細街路等地区施設の計画が市町村の主導によって策定され、地区の秩序ある整備、開発及び保全が進められてゆく点にこそ、地区計画の最も重要な機能があると言えよう。

では、第二の特質たる利害関係者の意見の聴取の義務づけはどのように規定されているのか。

地区計画及び地区整備計画の決定手続きの一つとして、都市計画法第一六条第二項は、「都市計画に定める地区計画等の案は、意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定めるところにより、その案に係る区域内の土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする」として、住民参加の道を大きく開いている。一般の都市計画に関わる公聴会の開催等が、都道府県知事又は市町村が「必要があると認める」場合にのみとられる措置であること（一六条一項）、都市計画法案の縦覧、住民による意見書の提出、また都市計画審議会等の手続きが素案決定後の手続きであることに対し、一六条二項の特質は、素案作成の段階における住民参加を認めている点にある。しかも、意見の提出方法、計画法の内容となるべき事項の提示方法（政令——都市計画法施行令一〇条の二）について条例で定めるところから理解できるように、地区計画の主体としての市町村という位置づけが、ここにおいても貫かれている。

但し、一六条二項のいう「利害関係を有する者」については、政令（都市計画法施行令一〇条の三）は、対抗要件を備えた地上権、賃借権又は登記した先取特権等を有する者に限定しており、広く地域内住民をも包含する内容とはなっていない。

以上、地区計画の二つの特質を概観した。むろん制度としてなお改善すべき余地を残すものであることは確かだ

ある。地区計画の適用対象区域の限定性はその一例であろう。即ち、都市計画法第一二条の四第三項は次の三区域を対象区域として予定している。

- 一 市街地開発事業その他相当規模の建築物若しくはその敷地の整備又はこれらと併せて行う公共施設の整備に関する事業が行われる、又は行われた土地の区域
- 二 現に市街化しつつあり、又は市街化することが確実と見込まれる土地の区域で、公共施設の整備の状況、土地利用の動向等からみて不良な街区の環境が形成されるおそれがあるもの
- 三 健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている土地の区域

ドイツにおける土地利用計画（Fプラン）が自治体全域を対象とし、それに基づく地区詳細計画（Bプラン）が策定されて初めて、計画に従った建築・開発行為が許容されること、それ以外のすべての土地が開発抑制地となることに比較すると、かかる適用区域の限定性は、中・長期的に見て、結局は都市全体の居住環境の劣化に連動するのではないか、また地区計画という新たな手法に期待される都市秩序形成機能を著しく矮小化するのではないか、という懸念が生じる。

また、地区計画が居住環境整備の手段としてではなく、大規模資本の参加による当該地域の開発・高度利用を目的とした規制緩和の手法となり得ることも事実である¹²。再開発地区計画の策定によって、建築基準法の規定する建築用途、容積率等の制限が緩和される事態は、その具体例である。都市秩序、生活環境形成の主体としての市町

村のあり方が問われていると言つてよい。

しかし、現段階において様々な問題を内在させているとはいえ、地区計画制度の活用が、都市環境形成の主体たる市町村、及び住民双方の問題意識を喚起する重要な契機になり得るといふこと、また、そのことが、ひいては現行都市計画法制の矛盾を漸次的ながらも克服してゆく決定的な手段となり得ることに、我々は改めて注目すべきであらう。

(1) 吉田公二「新しい都市整備の展開」、福田秀文「地区計画制度の創設——都市計画法及び建築基準法の一部改正」(『自治研究』第五六巻第七号)

(2) なお、今日の住宅・土地問題の根底に整合性なき土地利用計画があるとの認識から、建設省が、各地方自治体の作成する「都市計画の整備、開発、保全の方針(マスタープラン)」の機能強化、用途地域指定の詳細・細分化、都市計画に基づく個別計画への助言制度・勧告制度の導入等を骨子とする、現行都市計画法の大幅改正案を準備中であるとの報道が既になされている。「日本経済新聞」一九九〇年一〇月二七日。また、アメリカ型の詳細用途・専用地域制が日本のモデルとして適切との認識から一二の区分からなる新用途地域試案も民間から公表されており、用途地域制の抜本的見直しは必至の状況となっている。同上、一九九一年一月一七日。

(3) 五十嵐敬喜「現代都市法の生成」(三省堂、一九八〇年)、六〇―六二頁。

(4) 藤田宙靖「西ドイツの土地法と日本の土地法」(創文社、一九八八年)、一一―一三頁。

(5) 藤田宙靖、前掲書、七―一〇頁。

- (6) 成田頼明「土地政策と法」(弘文堂、平成元年)、四三頁。
- (7) 吉田公二、前掲論文、一七一―一八頁。昭和三五年以降五〇年までのわずか一五年間に形成された市街地が、面積において、昭和三五年までに形成された全市街地面積を凌駕するという急速、大規模な都市化現象を、「わが国全体が都市化社会を形成するかたちで都市化が進行している」と表現している。
- (8) 五十嵐敬喜、前掲書、六二―六三頁。昭和四四年、国が通達によって、既成の宅地または宅地状にある土地における建築行為を開発行為としないとしたこと、さらに、許可制度の適用対象を一〇〇〇㎡以上としたことによって、制度自体がなしくずし的に意味を失ったと指摘している。
- (9) 藤田宙靖、前掲書、一九頁。本書は同時に、連邦建設法が保守党政権の下で成立したこと、その背景に「法制度の連続的な発展が存在する」ことに改めて注意を喚起している。
- (10) 地区計画制度の性格と構造、活用の方法等については、石田頼房「地区計画制度の問題点と活用(その1―その4)」(「住民と自治」一九八一年一〇・一一・一二月、一九八二年一月)に詳しい。また、計画の主体としての市町村、住民参加、土地利用制御等、新しい独自の機能を有する都市計画システムとして地区計画を把握し、その構造と機能、それを左右する諸条件を、より広い視野から詳述した文献として、日端康雄「ミクロの都市計画と土地利用」(学芸出版社、一九八八年)を参照。また、「都市計画」(二二四、特集…実践初期期の地区計画、一九八二年)、同(一三三、特集…地区計画——三年間の実践をふまえて——、一九八四年)において、地区計画の様々な事例と市町村の試行錯誤が紹介されている。合わせて、「土地住宅問題」(一三六、一九八五年二月)所収、座談会「地区計画制度の新たな展開に向けて」を参照。
- (11) 八王子市都市計画部都市計画課「東めじろ台地区地区計画 届出の手引」。手引の中には、まちづくりの基本姿勢、ねらい等を規定した「まちづくり憲章」がわざわざおさめられている。

(12) 地区計画が民間資本による開発計画に重なる可能性をもつ点については、容積率の緩和、用途地域の変更をもって再開発を試みようとした東京・府中市の事例を参照。『区画・再開発通信』(第二二四号、一九八八年)

四 おわりに

我が国の都市計画は、明治期以来今日まで、欧米諸国の様々な都市計画手法、行政技術を摂取することによって整えられてきた。建築線、土地収用、ゾーニング、開発許可制度、容積率等はその一例と言えよう。地区計画制度もまた、西欧に起源を有し、我が国に導入されたそうした手法の一つに他ならない。

しかし、我が国の都市計画法制を総体としてとらえ、それがはたして人間の生活の場としての良好な都市環境の形成と発展に真摯な関心を寄せてきたかという設問を設定するとすれば、否と答えざるを得ない。国レベルでの経済的発展とそれに伴う急激な都市化が先行するなかで、自治体が主体となって人間にふさわしい生活の場としての都市環境を整備し、同時に非都市的環境を保全すべきとする認識は極めて希薄であった。⁽¹⁾ 行政官僚制のセクシヨナリズムの中にあつて、行政の対応は常に対症療法的、現状追認的対応であり、その消極性を背景に、今日、実態として極めて強力且つ無原則な土地所有権を行使し得る地権者によって、都市の秩序が左右される状況が常態化している。⁽²⁾

こうした事態の背後にある最も注目すべき問題は何か。それは、我が国の行政及び住民が、西欧諸国の多様な都

市計画手法・技術の根底にある理念、即ち、都市の秩序ある発展は行政の積極的関与による事前の土地利用規制によって初めて可能となるという理解を共有できなかったことにあるのではないか。⁽³⁾

地区計画制度は、かかる伝統的な都市計画法制の矛盾を打開せんとする試みの一つである。確かに、前述の如く、地区計画制度自体、ドイツの地区詳細計画（Bプラン）を青写真としつつも、全く同様の機能を果たすものではない。むしろ、極めて不完全なものと言つてよい。しかし、我が国の都市の現状を、地区という単位を基礎に漸次改善し、その集積を以つて都市的地域全域の秩序化に誘導してゆくことは、用途地域の細分化とともに、今後の都市環境整備に不可欠の手段となるのではないか。言い換えるならば、地区計画の恣意的活用を排しつつ、これを都市計画の基本の一つに据えてゆくことこそが、今日、都市計画を実質的な「計画」として意味あるものとするために、最も重要且つ焦眉の行政課題として設定されねばならないのではないか。その課題に応えることはまた、都市居住環境の公共性即ち都市空間が地域社会全体に帰属するものであるという自明の、しかし常に軽視されてきた基本原⁽⁴⁾理を改めて確認することでもある。

(1) 地区計画制度導入前の日本を訪れ、様々な提言を残しているH・フェルスター・ベルリン工科大学教授は、日本が人間
の尊厳に値する環境とより高い生活水準を得るには、「大工業国家のひとつとして発展するために必要とされたのと同程
度のすべてのエネルギー投入を必要とする」と述べている。日笠端編著『地区計画——都市計画の新しい展開』（共立出版、
昭和五六年）、三八頁。H・フェルスター「日本の都市計画制度の印象」（『ジュリスト』No六七五、成田訳）、八六一八九
頁。

(2) 行政官僚制の割拠主義は、図書館、公民館、幼稚園、保育所等所管官庁を異にする多様な地区施設が、個別補助金を得て、相互に連関のないままに建設されることに端的に表われている。日笠端編著、前掲書、四二頁。

(3) 日笠端「住宅・宅地問題に対する都市計画の役割」(「新都市」、第四四卷二月)、一六頁。わが国の市街地環境整備の遅れは、「地権者の意向が強すぎる」中で「地区レベルの都市計画が強制力を持たず、義務付けを欠いていることに尽きる」と批判している。

(4) 東京都住宅政策懇談会は、住宅マスタープランの策定とそれを土地利用計画の詳細化に連動させることの必要性を指摘しつつ、マスタープランの具体化手段の一つとしての地区計画に言及し、「なかでも、地区計画制度は土地利用の規制・誘導を図るものであり、その活用を促進することが大きな課題である。」としている。その活用の一例として、「地区計画と用途地域、容積率の見直しとの連動、地区施設整備事業や地区計画適合型建築物に対する助成の拡充、税制上の優遇措置」等を列挙し、「地域特性に応じたモデル的取組み」などを通して「行政が積極的に働きかけていくことが望まれる」と提言している。東京都「東京都住宅政策懇談会報告」(平成二年四月二四日)、二五―二六頁。