

## 都市型社会にふさわしい土地利用制度の確立に向けて

### ～ドイツ、フランス、イギリスの制度紹介～

社会システムコンサルティング二部 副主任研究員 宇都正哲

#### 1. 都市型社会における土地利用の調整問題

「都市型社会」とは何であろうか？ これには様々な要素が絡んでいるが、現象面でみると、急激な都市部への人口流入とそれに伴う市街地の拡大といった現象がおさまり、都市規模が比較的安定的に推移する社会の到来といえる。さらに外的な要因として、環境問題、少子高齢化、安定経済といった社会環境変化も加わり、既成市街地のリニューアルと郊外部の秩序ある土地利用の維持といった問題が大きくクローズアップされる。

我が国でもこのような都市型社会を迎えて、

既成市街地の更新をいかにうまく図るか、また農業的土地利用をいかに維持していくか、さらにその境界にある土地をいかに計画的に利用するかといった都市的土地利用と農業的土地利用の調整課題が大きなものとなっている。本稿における海外の土地利用制度の紹介は、欧州諸国のような土地利用制度体系に我が国も移行すべきだとか、非常に良い制度があるのでこれを真似しようといった意図を持つものではなく、我が国独自の都市型社会における土地利用制度を構築する上で、参考となる視点を提供しようとするものである。

表1 都市化社会と都市型社会における土地問題

|          | 都市化社会                                                                                                                         | 都市型社会                                                                                                                       |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 主な社会経済環境 | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 都市の人口増加</li><li>・ 地域間移動が大</li><li>・ 経済の成長</li><li>・ 若い世代による都市居住</li></ul>             | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 都市の人口安定・減少</li><li>・ 地域間移動が小</li><li>・ 経済の安定</li><li>・ 都市住民の少子高齢化</li></ul>         |
| 主な土地問題   | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 都市化による市街地拡大</li><li>・ 秩序ある新市街地形成</li><li>・ 最低限の居住水準の確保</li><li>・ 類型的な土地利用 等</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>・ 環境調和のため市街地維持</li><li>・ 既成市街地の更新</li><li>・ 質の高い居住水準の達成</li><li>・ 多様な土地利用 等</li></ul> |

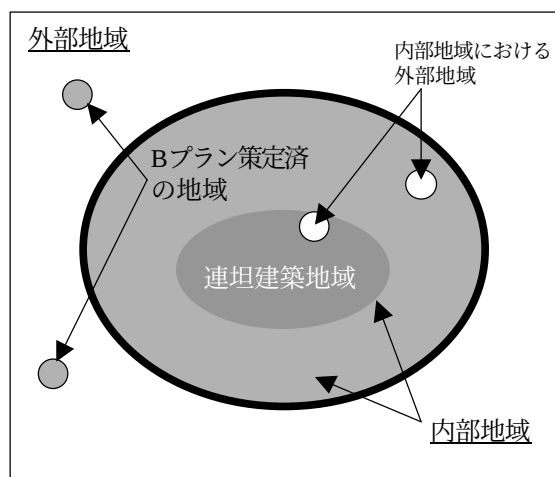
#### 2. ドイツにおける土地利用制度

##### 1) 土地利用の計画的区分

ドイツの国土は、大きく内部地域（Innenbereich）と外部地域（Außenbereich）に分けられている。内部地域とは、古来からの城壁内部を中心とした、いわゆる都市的な土地利用がなされている地域であり、外部地域とは、

その外側に広がる農林業的な土地利用がなされている地域である。ドイツの場合、この両地域の区分は視覚的に明瞭であり、外部地域といえは農山村的な風景が広がっているところが大半である。

図1 ドイツにおける土地利用の計画的区分（概念図）



出所) 野村総合研究所

## 2) 内部地域における土地利用調整

内部地域は、計画法上さらに2つの地域に分けられる。一つは連担建築地域であり、市街地として連担している地域である。連担建築地域は、旧市街地とも呼べる地域であるが、地理的に範囲が明確でない場合は、市町村が条例によってその境界線を確定できる（建設法典第35条4項）。

連担建築地域における建築許可の要件は、「周辺環境への適合」であり、基本的には現状市街地の保全が意図されている。では、どのような適合条件のもとに建築許可が下りるのであろうか。建設法典第34条1項によると、「建築形式及び建築予定敷地について近隣周辺の特質に適合し、地区施設が整備されている場合に許可される」とある。すなわち、地域の街並みへの適合と地区施設の充足が条件として提示されていて、適合の程度については、許可官庁の担当者の経験や知識といった裁量がある程度働くこととなる（ただし、同条2項に裁量の範囲が無制限に拡大することを避けるため、一定の判断基準が示されている）。

もうひとつは、Bプラン（Bebauungsplan）が策定されている地域であり、これが一般的にドイツの詳細かつ厳格な土地利用を想起する典

型的な地域であろう。Bプランは、上位計画であるFプラン（Flächennutzungsplan）に示された土地利用の方針を受けて策定される拘束的な土地利用計画であり、市町村（Gemeinde）の条例として定められる。Bプランには、①建物の用途やその程度（用途指定、建蔽率、容積率等）、②敷地内における建築可能な範囲（建築線、建築限界線、建築可能領域等）、③当該地区における交通用地（道路、駐車場等）の3要素がすべて規定された完全Bプラン（qualifizierter Bebauungsplan）と部分的な要素のみを定めた簡易Bプラン（einfacher Bebauungsplan）がある。既成市街地では、既存の街並みなど一定の土地利用秩序があり、都市基盤もそれなりに整っていることから部分的な規制要素を持つ簡易Bプランが多用され、新市街地の開発においては新たに地域の秩序形成を行うため完全Bプランが多用される傾向にある。

また、東西ドイツ統一以降、柔軟な要素をもったBプランが多く登場してきている。例えば、ポツダム広場（ベルリン）の開発には事前Bプランという手法が利用された。これは建設法典第8条の規定を援用し、Fプランの改訂に先行してBプランを策定するというものである。ポツダム広場は、西ベルリンのFプランにおいて緑地の指定を受けており、開発に際してはまず、Fプランを改訂する必要があった。しかしながら、Fプランを改訂するには通常5年程度を要し、首都機能移転という国家的な事業を早急に実施するためには長すぎる期間であった。そのため、将来改訂されるであろうFプランと計画内容が適合していることを条件に特例的にBプランの事前策定が許可された。このように、近年のBプランは計画の柔軟性を確保するために様々な種類が編み出されている。

### 3) 外部地域における土地利用調整

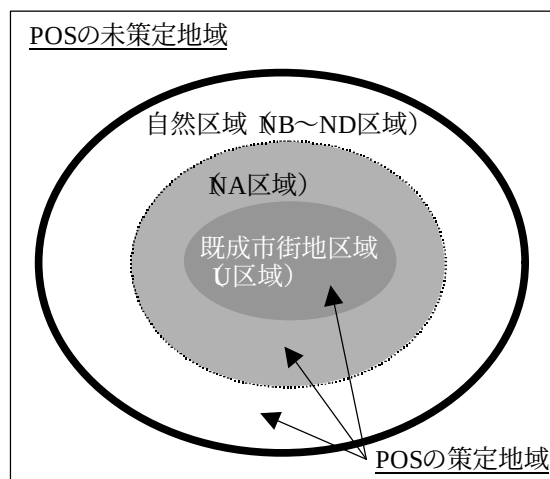
外部地域は、我が国における市街化調整区域と類似しており、原則として開発禁止である。外部地域で開発をしようとするれば、まず B プランを策定することが必要となる。新規に B プランを策定するためには、住民参加のもとで計画案に対する合意形成を図るため 3、4 年程度かかるのが通例である。ただ、例外的に B プランなしで建築が許可される建物もある。それは、農林業関連の建物や公共公益関連の施設である。我が国のように農家の次三男住宅の建築も許容しているが、最大戸数に制限がある（住居用への用途転換は最大 3 戸、増築は 2 戸まで）。なお、外部地域というと都市周辺に広がる田園風景が想起されがちであるが、内部地域の中にも外部地域がスポット的に存在する。

## 3. フランスにおける土地利用制度

### 1) 土地利用の計画的区分

フランスでは、ドイツのような内部地域や外部地域といった区分はないが、POS (Plans d'Occupation des Sols) が策定されている地域と未策定の地域に分けられる。POS とは、上位計画である SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) に示された土地利用の方針を受けて、市町村 (Commune) ごとに定められる拘束的な土地利用計画であり、ドイツの B プランと機能的に類似している。1991 年現在、フランスにある全市町村約 36,600 のうち、1 / 3 にあたる約 13,393 市町村が POS を策定しており、全人口の約 3 / 4、国土面積の約 45% をカバーしているといわれる。POS 未策定の地域とは、概ね人口 500 人未満の小都市のみであり、大半の都市は POS を具備しているものと思われる。

図2 フランスにおける土地利用の計画的区分(概念図)



出所) 野村総合研究所

### 2) POS 策定済み地域における土地利用調整

POS は、市町村全域を対象とした土地利用計画であり、既成市街地区域 (U 区域) と自然区域 (NA~ND 区域) に区分されている。

既成市街地区域 (U 区域) は、法律上は 1 種類しかないが、市町村の裁量によって、より詳細な区域区分を行うことが可能である。例えば、パリ市 (第 1~4 区) の POS では、UA 区域 (業務地区)、UC 区域 (歴史的な中心地区)、UF 区域 (金融地区)、UH 区域 (住宅地区)、UI 区域 (工業地区)、UL 区域 (緑地保存地区)、UN 区域 (国鉄用地)、UO 区域 (再開発地区) 等の 14 種類に細分化されている。また、それぞれの用途ごとに容積率 (COS)、建蔽率、空地率、建築意匠等の詳細な規定が設けられている。

また、将来の市街化が予想される区域については、NA 区域の指定がなされ、U 区域と同様に ZAC (協議整備区域) の設定が可能である。ZAC とは、1967 年の「土地の方向づけに関する法律」によって創設された民活的要素の強い再開発手法であり、公民の協議方式によって限定区域内における基盤整備事業を集中的に実施するものである。ZAC 区域に指定されると、具体的な整備計画である PAZ (区域整備計画) が策定され、POS の効力を排除して土地利用を拘束する新たな計画となる (ただし、ZAC 設定時点に従前 POS

の効力を継続させることを明記することでもできる)。そのため、従前 POS による土地利用規制を骨抜きにする緩和型の PAZ を策定したり、ZAC 区域指定の可能性を広げるため恣意的に NA 区域の面積を大きくとったり、民間に基盤整備の高額な負担を求めるのと引き換えに高容積の指定をしたりといった弊害もあったといわれている。このような弊害を排除するため、1976 年の都市計画制度改革法以降には、SD や従前の POS との適合性が要求されるようになり、PAZ 策定にも一定の制約条件が課されるようになった。

その他の自然区域（NB～ND 区域）については次のような地域に指定される。NB 区域とは、部分的に宅地化が進行しているがこれ以上の宅地化を抑止すべき地域である。NC 区域とは、農業利用や地下資源確保のため保護されるべき地域である。ND 区域とは、自然を保全すべき区域である。このように NA 区域を除いて自然区域は、基本的に市街化を抑制すべき地域となっている。

### 3) POS 未策定地域における土地利用調整

POS が未策定地域においては、無制限に開発が許容されているのではなく、都市計画全国規準（RNU）が適用される。1983 年法で「建築可能性制限原則」が導入され、POS 未策定地域における開発行為は原則として禁止となった。そのため、RNU は POS 未策定地域における開発行為をコントロールする上で重要な制度となっている。RNU は、都市計画法典の施行令部に記述されており、接道義務、自然環境への配慮、建物外観規制、上下水道への接続義務、市町村の財源に応じた公共施設負担、騒音等公害対策のための後退距離規制、緑地などの確保義務、スプロール防止規制など、多岐にわたる許可要件が記されている。開発案を申請した場合、RNU の規定に照らして不許可となるか一定の負担を条件に許可される場合もある。また、市町村は

RNU の細則規定として全国規準施行要領（MARNU）を定めることもできる。

## 4. イギリスにおける土地利用制度

### 1) 裁量的な計画システム

イギリスの土地利用制度は、ドイツやフランスとはかなり違った構造となっている。ドイツやフランスはどちらかというと計画重視であり、計画をもとに開発行為は許可され、土地利用調整は計画が担っていると言っている。しかし、イギリスの場合、土地利用計画は存在するが、それが絶対的な存在ではなく、むしろ質の高い専門家の判断に基づく計画許可（Planning Permission）が重要視されているのである。それは、1960 年の判例（Simpson v Edinburgh Corporation 1961 SLT 17）で示された「計画許可にあたっては、地方計画庁はすべての関連する事項を考慮しなければならず、デベロップメントプランはそのうちの一つである」という見解にもとづいており、その後デベロップメントプランを重視するいくつかの通達が出されているが、判例を覆すまでには至っていない。

イギリスでは、すべての開発行為について地方計画庁（Local Planning Authority：都市農村計画法で権限を委譲された機関であり、通常地方自治体である）へ計画許可を申請することになっており、案件ごとの個別審査が行われる。既成市街地であろうと、郊外部であろうと計画許可を求める仕組みは同じである。ただ、その際にデベロップメントプランが策定された地域であれば、そのプランが考慮される事項の一つになるし、なければその他任意の考慮される事項をもとに審査されるという違いである。このようにイギリスの土地利用制度は、計画許可を審査する質の高い行政官による裁量的な計画システムであることが最大の特徴といえる。

## 2) 裁量性を支える仕組み

イギリスでは、このような裁量性を支える仕組みがどのように機能しているのでしょうか。まずは、審査をする行政官の高い資質があげられる。このような行政官の大半は、公認のプランナー（Chartered Planner）であり、このプランナーになるためには大学・大学院等の高等教育課程を修了し、2年間の実務経験が最低限必要とされている。

次に不服申立て制度（アピール制度）の充実である。裁量的な計画許可の判断に対して、申請者が不服な場合は、国務大臣にアピールすることができる。アピール審査は、専門機関である計画審査庁（Planning Inspectorate）が担っており、そこに所属する計画審査官（インスペクター）が不服審査を行っており、その結果は判例並みの効力を有している。

さらに必要に応じて中央政府が介入できる仕組みがある。一つは、ガイダンスや通達等を通じた政府方針の告知であり、もう一つは国務大臣による強制介入である。中央政府が介入余地を有していることは、裁量の濫用を抑止する効果を持っていると考えられる。

イギリスではこのような仕組みに支えられながら、裁量的な計画システムが機能していると思われる。

## 5. 都市型社会に対応した土地利用調整のあり方

以上、ドイツ、フランス、イギリスの欧州諸国における土地利用制度を概観してきたが、我が国の都市型社会における土地利用調整のあり方について、参考となるべき点を考えてみたい。

まず、開発に際しては土地利用計画の策定が必要であり、これが秩序ある市街地形成に寄与しているということである。例えば、ドイツでは連坦建築地域を別とすれば、Bプランの策定なくしては開発ができない仕組みとなっており、都市的土地利用と農業的土地利用の重要な調整

手段となっている。フランスにおいても NA 区域を POS で指定しており、予備的な市街地を計画しきちんと明示する仕組みを持っている。

次に、我が国でも地方分権一括法の公布によって、都市計画権限についても市町村への委譲が進められているが、住民に最も近い行政である市町村が都市計画の主体となることである。すなわち、都市型社会における土地利用調整は、市町村の条例が非常に重要な役割を担っていくことになる。ドイツ、フランス、イギリスの制度においても、総合的な土地利用を実現する上で、基礎自治体である市町村が中心となって、土地利用計画を策定しており、特にドイツでは詳細計画（Bプラン）を条例として定めている。最後に、国土全体における計画的調整をいかに図るかといった点である。例えば、ドイツでは全国土が内部地域か外部地域のいずれかに属しており、土地利用調整上の空白地帯は存在しない。一方、我が国では個別法（都市計画法、農振法、森林法、自然公園法、自然環境保全法等）によって、具体的な土地利用がコントロールされている。その結果、個別法の規制が相対的に緩い地域（計画白地地域）が存在し、そこでは無秩序な市街地形成が特に進行している。昨年の都市計画法改正によって、「準都市計画区域」の設定が可能となったが、これだけですべての土地利用を調整できるわけではない。都市型社会を迎え、国土全体における秩序ある土地利用を推進するためには、このような土地利用調整上の空白地帯に対しても何らかの計画的コントロール手段を導入するか、国土利用計画法の体系を抜本的に見直すことが必要ではないだろうか。

（注）本稿は、宇都正哲、「西欧諸国における都市的土地利用と農業的土地利用の調整手法と実態」、都市農地とまちづくり 第22号（1999）をもとに加筆・修正を行ったものである。

### 筆者

宇都 正哲（うと まさあき）  
社会システムコンサルティング 二部 副主任研究員  
専門は都市計画、住宅政策