

土地利用の「公共性」と地域社会

牧田 実

はじめに

本稿は、土地問題の克服をまちづくりの基本的な前提として捉える立場から、都市における土地利用の秩序化とその社会的・公共的コントロールをめぐる制度的・主体的問題の所在と構図を明らかにし、土地利用秩序を軸とするまちづくりの課題を抽出し、その展望を描くことを目的としている。以下では、まず土地が本来的に有する共同的・社会的な性格と土地利用の「公共性」の根拠について考察し、土地利用規制の必要性を理論的に導出する(一)。次いで、土地利用の公的規制を担う主要な制度・技術としての都市計画に注目し、近代都市計画の起源とその両義的な性格について把握し(二)、日本における都市計画の展開について概観したうえで(三)、現在の日本の都市計画の特質とその制度上・運用上の問題について検討する(四)。また新しい都市計画制度として注目すべき内容を含む地区計画制度についても考察を加える(五)。さらには、そうした土地利用規制と都市計画制度の基底に存する土地所有権思想に注目し、土地所有権の制限に関わる欧米の思想的・制度的展開を概観したうえで(六)、これを参照しつつ、近代的土地所有権の日本の形成の特異な性格を明らかにし、その絶対的ともいえる土地所有権思想の制度的な帰結について言及する(七)。さいごに、改めて土地利用の「公共性」について捉え返しながらか、その質的な転換を展望し、

これを地域社会レベルで担うまちづくりの課題について触れることにしたい(八)。

一 土地の共同的・社会的性格と土地利用規制

人間の生活が本来的に共同的な性格を有し、一定の土地の占有の上に成り立つ以上、土地は人間の生産と生活の共同的な基盤であり、土地には自ずと共同的・社会的な性格が含まれている。こうした人間存在の「共同性」と土地の共同的・社会的性格を基礎として、土地利用の「公共性」は成り立つが、その根拠は次の諸点にあると考えることができる。^{注1} 第一に、土地は人間の生産・生活の諸活動にとって不可欠の基盤である。第二に、土地は本来的に有限な資源である。これらについては多くを述べる必要はないであろう。本来的に有限な資源が、現在のみならず将来にわたる人間の生存の不可欠の前提となっている以上、その資源に土地を合理的かつ適正に利用することが必要であり、土地利用を個人の自由に委ねておくわけにはいかないのである。第三に、土地利用は他の土地利用と密接な関連を有している。ある土地の利用の仕方は、ただちにその周辺の土地利用に影響を及ぼすのであり、たとえば、住宅地にある工場が騒音、悪臭、煤煙、汚水などを出すなら、たちまち周辺の住環境を害するであろうし、またあらゆる建築行為は、日照、通風、景観などさまざまな影響を周辺にもたらすであろう。こうした周辺環境との相互作用は土地利用の必然的な性質であり、その調和をあらかじめ図るためには、適正で計画的な土地利用が求められるのである。^{注2} 第四に、土地の使用価値すなわち土地利用の可能性は、土地そのものに内在しているのではなく、外部の社会・経済的条件を媒介として初めて生じることである。たとえば、ある土地が宅地としての利用可能性をもつためには、鉄道、道路、上下水道、電気、公園などの都市施設があらかじめ整備されることが前提となる。土地そのものに宅地としての使用価値が内在しているわけではない。しかもそうした都市施設の多くは公共財であり、公的主体によって整備されることが必要である。^{注3} 都市環境の悪化を未然に防ぐためには、個人の土地利用の自由を制限し、公的主体が土地利用の計画的な誘導を行うことが必要なのである。

さて、土地および土地利用のこうした共同的・社会的な性格にもかかわらず、資本主義社会においては、土地もまたひとつの商品として現象せざるをえない。しかし、商品としての土地は、①人間の生産物ではないこと、②人間の生産・生活にとって不可欠の財であること、

③移動させることができないこと、④本来的に有限であること、などの点で、通常の商品とは異なる特殊な性格を有している^{注4}。また、都市的な土地利用における土地の交換価値（＝地価）は、先の第四点とも関わり、土地所有者の自己努力としてではなく、外部的な社会・経済的条件によって決定されるにもかかわらず、価値の上昇分は「不労所得」として土地所有者に内部化され、しかも資産としての土地そのものの維持にはほとんどコストを要しないことから、土地は、⑤投機の対象ともなりやすいのである。こうして土地に関しては、需給バランスに則った市場機構はもとも不完全にしか働かないのであり、土地取引を自由な市場に委ねることは、合理的かつ適正な土地利用の実現を妨げるのみならず、社会的な公正をも阻害することにつながるのである。

こうした土地の共同的・社会的性格と土地商品の特殊性ゆえに、土地に関して「計画的・合理的な利用のための公正な配分」（篠塚昭次）を実現しようとするなら、土地利用を社会的・公共的にコントロールすることが不可欠である。しかし、日本においては、土地利用の「自由」の原則のもとに、土地利用は市場に委ねられたかのようであり、短期的・狭域的な「経済」の論理が「生活」の論理に優位することによって、土地問題は深刻の度を深めており、地価高騰、都市施設の未整備、住宅問題、交通問題などがもはや常態化しているといわなければならない。なぜそうなってしまうのであろうか。

「本質的に人為的環境として成立する都市においては、集住する多数の人間の生存に必要なほとんどあらゆる生活条件を安定的に確保するための『都市的生活秩序の形成』が不可避のものとなる。そのような都市生活の秩序は、多くの場合当初は自然発生的に形成されることになるであろうが、ほぼ必然的にそれは、より意識的な『公共的かつ計画的な都市生活のルールづくり』、つまり『都市法秩序』の形成に転化していくことになるであろう^{注5}」し、その基底には「さまざまな都市的諸活動が具体的に展開する場としての都市空間の利用秩序^{注6}」すなわち土地利用秩序が位置することになる。いまここで、住民による「公共的かつ計画的な都市生活のルールづくり」とそれに基づく実践の主體的な展開をまちづくりと呼ぶとするなら、土地利用秩序の形成はまたまちづくりの基本的な前提でもある。一方、都市における土地利用の公的規制の体系が都市計画であり、都市計画の在り方はまちづくりに決定的な影響を及ぼしている。その意味において、土地問題と都市計画は、現段階のまちづくりの桎梏となっているのである。以下では、こうしたまちづくりの視点から、都市計画と土地所有権思想に注目し、その日本の特質と問題を把握することを通して、土地利用秩序を軸とするまちづくりの課題を明らかにしていきたい。

二 近代都市計画の起源と両義性

近代都市計画は、二十世紀初頭のイギリスに起源をもつすぐれて近代的な制度である。近代資本主義の発達が先行的に進んだイギリスでは、十八世紀後半から産業革命が展開し、手工業的なマニファクチュアから機械制大工業への転換がなされた。原料や動力などの自然による立地制約から自由になった工場は都市へと集中的に立地し、農村における囲い込みが農村人口の都市への排出を促したと相俟って、低賃金未熟練労働者の都市への集積が進んだ。しかし、そこでの都市化の進行は以下のような事態をもたらすものであった。「中小の工場が都市の中に無秩序に入り込み、林立する煙突から出る黒煙とガスは空を掩い、工場廃水は家庭の汚水とともに低地に溜り、悪臭を放った。交通機関の未発達の下況下では、住宅は工場の近くに立地せざるをえなかった。労働者の住宅は私利私欲に目のくらんだ投機的な業者によって個別に供給されたため、狭い道路は屈曲したままで、住宅は工場に隣接して建てられ、建て増しや割り込みによって、日照や通風の満足に得られない密集市街地が各所に形成されていった。溝は開渠で、ごみは路傍につま^{注8}れた」。道路、上下水道など都市基盤のまったくの未整備のままに、「自由な」建築行為によって、住工混在の狭小過密な市街地が急速に生み出されるなかで、労働者の住宅事情は極限まで悪化した。とりわけ伝染病の蔓延は脅威であり、公衆衛生の確保と過密の解消が労働者の生存にとって緊急の課題となった。こうして「公共の福祉」による土地利用の自由の制限とその公的規制が求められるようになり、徐々に都市計画として制度化されていったのである。他の欧米先進諸国においても事情はほぼ同じであり、欧米の都市計画は、住宅問題の解決を迫られるなかから形成されてきたといえよう。

しかし同時に、注意しておかなければならないのは、住宅問題の解決すなわち労働者の労働力の再生産の確保は、資本の生産活動にとっても不可欠であったということである。都市計画制度は、労働者の要求と運動の成果であるとともに、資本の要請でもあり、資本の活動を補完する国家政策として形成されてきたのである。都市計画による土地利用のコントロールは、住宅問題の改善のみならず、特に独占資本の段階においては、産業基盤の計画的な整備を可能にし、資本にとって効率的な土地利用を低いコストで実現することに寄与するからである。

つまり、都市計画は、第一に、生活の「共同性」と「公共性」の論理によって、土地利用に関する私権を制限し、資本の行動を規制しつつ、都市における土地・空間利用の適正な秩序化を図る制度・技術であると同時に、第二には、資本―国家にとって合理的・効率的な土地利用を計画的に実現するための政策的道具でもあり、ここでは都市計画は「都市空間の利用形態・配置・規模を資本主義の都市戦略へと管理・組織化させる公的介入政策」^{注9}として現象するであろう。すぐれて近代的な制度・技術である都市計画には、こうした相互に矛盾する両義的な性格が内包されているのである。欧米での都市計画の展開が徐々に前者の性格を強化しつつ整備されてきたのに対し、日本においては明治期の都市計画の導入以来、後者の性格を色濃く滲ませたままに推移してきたといわなければならない。

三 日本における都市計画の展開

日本における都市計画は、富国強兵・殖産興業のスローガンに示されるように、近代資本主義国としての国力の増大というすぐれて国家的な目標の達成に奉仕するため、中央集権的な官治主義の政策的道具として明治期に導入され、戦後に至るまで一貫してそうした性格を刻印されてきたといえよう。^{注11} いまここで、都市計画の歴史的な展開を六つの時期に分けるとするならば、^{注12} 第一は、日本資本主義の勃興期にあたる明治期であり、これは、銀座煉瓦街建設（一八七二―七七七年）や日比谷官庁集中計画（八六年）などにみられる「欧風化都市改造期」（石田頼房）を都市計画の前身として、日本最初の都市計画法制である「東京市区改正条例」（八九年）の制定をもって、近代都市計画が本格的な展開を開始した時期である。この創始期における都市計画の目的は「帝都」の建設であり、そのための道路と官庁街の整備であった。「市区改正事業」は、「ナポレオン三世がパリ市長オスマンに命じて、主権者の権力維持と、軍事、警察上の必要、さらには首都の権威としての美観をますための大街路構築を断行したパリの都市改造をモデルにしていた」と^{注13} いわれるように、道路、橋梁、河川、上水道事業などの基盤整備が中心であり、^{注14} また事業執行と経費負担は東京府でありながら、国家事業として行うという、官治的な性格の強いものであった。^{注15} 東京の港湾・鉄道建設が国家事業として着手されたのもこの時期である。

第二は、日本資本主義が確立する大正期であり、資本主義の発展とともに、産業・人口の都市集中が急速に進み、「市区改正条例」の五大

都市への準用を経て、「都市計画法」・「市街地建築物法」が制定（一九一九年）されることによって、日本の都市計画制度が一応の確立をみる時期である。都市計画区域、地域地区制、土地区画整理、建築線制度などの新しい技術が導入されたが、「交通・衛生、保安、防空、経済等二関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画」（都市計画法第一条）との定義にみられるように、ここに整備された都市計画では住宅はもとより対象外であった。都市計画は全国一律の国家事務とされ、国家目的としての「公共の安寧・福利」が謳われるなど、この都市計画制度は、中央集権的な官治的性格と富国強兵という国家目的への奉仕という点で「市区改正条例」を基本的に継承するものであり、これを全国土へと展開するものであったといわなければならない。^{注16}

第三は、昭和初期から終戦までの時期であり、都市の外延的膨張が進み、地方計画さらには国土計画の重要性が認識されるようになったが、これらを含めて都市計画は戦時体制下において軍事・防空目的へと統合され、再編されていた。都市計画はより深く国家目的に組み込まれることとなった。

第四は、戦後復興期であり、新憲法・地方自治法が施行され（四七年）、その趣旨に基づく新しい都市計画法の制定が期待されたが、きわめて不完全な内容の建築基準法（五〇年）が制定されたのみで、実現しなかった。^{注17}結果として、単に荒廃した都市の戦前の状態への復帰を主眼として戦災復興事業が計画され、多くの都市で市街地の無秩序な再生が進んだのがこの時期である。

第五は、高度成長長期である。経済成長を最優先の国家目的として、重工業化をめざす資本の論理を国家が地域開発政策によって全面的に補完し、道路、港湾、用水などの産業基盤の優先的整備を軸として、なしくずしの地域開発・都市開発が国土レベルで進められたがこの時期である。産業の都市集中は同時に急激な都市化をもたらしたが、都市においてはいわば都市計画の「基本法不在」（石田頼房）のままに、生活基盤の整備は先送りにされ、都心の過密化と郊外へのスプロール化が進んだ。この期にあつては、都市は資本の生産のための道具でしかなく、何ら規制とならない旧態依然の都市計画は、新たに制定された他のさまざま都市開発の個別事業法と相俟って、むしろ国家資本による都市開発に忠実に奉仕するものであったといえよう。そして、その結果、住宅問題をはじめ公害・環境問題、交通・通勤問題、ゴミ問題、地価高騰など、先進資本主義国に例をみない激烈な都市問題がもたらされたことはここに改めて述べるまでもない。

第六は、こうした事態が進行するなかで、新都市計画法の制定（六八年）と建築基準法の改正（七〇年）がなされ、今日の都市計画体系

が確立して以降の時期である。新しい都市計画は、①計画決定権限の都道府県知事および市町村への委譲、②都市計画案の作成および決定過程における住民参加手続の導入、③区域区分制度の創設、④開発許可制度の導入、⑤地域地区制度における用途地域制の細分化と容積率制の全面的採用、を主な改良点としており、都市問題の激化と住民要求の高まりを前にして、中央集権的な官治主義と国家目的遂行のための政策的道具という明治以来の都市計画の性格からの脱却が一定程度試みられることになったが、いまだ不十分な点も多いといわなければならぬ。ここに整備された都市計画が今日の日本における土地利用の公的規制を主要に担っているものであり、以下に、現行都市計画の特質と問題を検討することしよう。

四 日本の都市計画制度

欧米先進諸国の都市計画がマクロで非拘束的なマスタープランとミクロで拘束的な地区詳細計画からなる二段階計画をとっているのに対し、日本では、マスタープランの位置づけがきわめて曖昧であり、実質的には一段階の拘束的計画方式をとっている。都市計画の実現手段としては、規制的手段と開発的手段があり、前者が民間の開発を一定の条件のもとに制限し、計画に適合するように誘導していく手法であるのに対して、後者は都市施設の建設や市街地開発・再開発事業のように、公共が事業主体となって積極的に計画の一部を実現していく手法である。本項では、このうち規制的手段としての土地利用規制を扱う。開発的手段は都市の限られた地域に選択的に適用されるのに対し、規制的手段は都市全域の土地利用を対象とし、土地利用の「共同性」・「公共性」と密接に関わるからである。日本の都市計画では、法的拘束力をもった土地利用計画として、区域区分制度、地域地区制度、地区計画制度の三つを用意している。^{注19}

1 区域区分制度

区域区分制度は、都市的土地利用を行うべき地域である都市計画区域を、市街化区域と市街化調整区域に大きく二分し、「線引き」を行う制度であり、基盤整備をとまわらない無秩序な市街化を防止し、土地利用と都市施設の整合を図りながら計画的な市街化を促進することを

目的としている。市街化区域は、既に市街地を形成している区域およびおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域であり、用途地域を定め、道路、下水、公園などの都市施設の整備を行うものとされる。市街化調整区域は、市街化を抑制すべき区域である。

また、この制度と並んで開発許可制度が創設されたが、これは、市街化区域または市街化調整区域内で開発行為をしようとする者が都道府県知事の許可を受けなければならない制度である。開発許可制度は、開発の規模・目的・性格に照らして、開発行為に一定水準以上の都市施設の整備を義務づけることを目的としており、知事は、個々の開発行為を審査し、法に定める開発基準にしたがって、許可ないし不許可の決定を行うのである。

要するに、乱開発、スプロール、バラ建ちなどによる、基盤整備をとまわらない無秩序な市街化の進行という現実に対して、区域区分制度と開発許可制度は、都市施設と開発行為のバランスを重視し、①開発行為は原則として市街化区域でのみ認める、②市街化区域内であっても劣悪な市街化を招く開発行為は認めない、③市街化調整区域であっても良好な市街化に寄与する開発行為は例外的に認める、という指針を掲げるものであり、理念的には、「計画なきところ開発なし」の原則を生かした制度であるといえよう。しかし、現実には、制度化と運用の諸段階でその理念は歪められてしまい、「骨抜き」にされてしまっている。

第一に、区域区分制度の基礎となった宅地制度審議会第六次答申では、①既成市街地、②市街化地域、③市街化調整地域、④保存地域という四区分が提案されていたが、これが前二者と後二者との二区分にいわば強引にまとめられてしまったために、運用上の柔軟性を欠き、計画的・段階的な市街地形成が困難になった。

第二に、市街化調整区域では開発が認められず、地価の上昇も期待できないため、市街化区域と市街化調整区域の境界周辺に位置する農地所有者が市街化区域への編入を強く望んだことに加え、市街化区域の指定とそこでの都市施設の整備や区画整理の実施など市街地整備の具体的計画との関係が曖昧にされたことから、地方自治体の市街地整備能力を大きく超えて安易に市街化区域が拡大され、公共投資の見込めない広大な市街化区域が生み出された。

第三に、開発許可制度の「開発行為」が「土地の区画・形質の変更」と著しく狭く定義されたことに加え、市街化区域内での〇・一ha以下の小規模開発が許可制度の対象から除外されたことから、「開発行為」にあたらぬ個別建築行為、許可不要の小規模開発行為によるバラ

建ちやミニ開発が放置され、第二の点とも相俟って、市街化区域内でのスプロールの進行を招いた。市街化区域内の農地の切り売りによる宅地の細分化がこれを促進した。

第四に、農家の次三男のための住宅、近隣店舗の建設、既存工場の拡張など、市街化調整区域であっても例外的に認められる建築・開発行為が少なからずあり、市街化調整区域においてもこれらの「注20 滲み出し」開発が進んだ。

2 地域地区制度

地域地区制度（ゾーニング）は、市街化区域内の土地をその利用目的によって地域または地区に区分し、それぞれの地域・地区の種別ごとに建築物の用途、形態、高さ、構造などを制限し、市街地の土地利用の純化と建築密度のコントロールを図るものである。市街地をブロック化して、地図上に色分けすることから、「色塗り」とも呼ばれている。日本においては、住居系三種類（第一種住居専用地域、第二種住居専用地域、住居地域）、商業系二種類（近隣商業地域、商業地域）、工業系三種類（準工業地域、工業地域、工業専用地域）の計八種類の用途地域が基本であり、この他に特別工業地区、文教地区など条例で定める特別用途地区や高度地区、特定街区などがある。これらのそれぞれについて、建築物の用途が規制され、容積率、建蔽率、斜線制限、高さの限度、敷地境界線からの壁面後退などの形態規制がかけられるが、日本の地域地区制度は、容積率制を全面的に採用しているところに特徴がある。地域地区制度は、もともと個別の敷地を単位とする建築物の規制手法であることから、積極的に優良な市街地を形成していく機能を期待することはできないのであるが、日本の現行制度はさらに次のような問題を抱えている。

第一に、用途制限が基本的に「積み上げ型」できわめて緩く、用途地域制それ自体の空洞化を招いている。たとえば、住宅や集合住宅は工業専用地域以外はどこにでも建てることができるし、店舗や事務所も一種住専以外ならどこにでも建てることができる。最も規制の厳しい一種住専でも、「低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域」でありながら、売場面積の小さい併用小売店舗や高さ10m以下の集合住宅を建てること^{注21}ができる。こうした緩やかな用途・形態規制のもとでは、用途の純化や建築環境の維持が困難であるばかりか、土地利用の競合が地価の高騰を呼び、「効率」の悪い土地利用すなわち住宅の駆逐が進み、土地利用の無秩序化を招いている。

第二に、一般に非現実的ともいえる過大な容積率が指定されており、法定容積率は建築規制の基準たりえていないばかりか、未だ実現されていない容積率が利用可能な潜在的余剰空間として価値を生み、地価の高騰を引き起こしている。また制度が全国一律の基準によっているため、大都市の場合の影響を受け、地方都市においても規制が緩くなる傾向がある。にもかかわらず、特定街区、再開発地区計画などさまざまな割り増し容積率を認める制度が用意され、さらに高密度化を促進している。

3 都市計画の決定の主体と過程

都市計画は、都市の土地利用や建築物の種類・程度に関するきわめて具体的な計画であり、計画の立案にあたっては、それぞれの都市の特性や実情に精通していることが必要である。また、都市計画の実現にあたっては、住民の土地・家屋に直接の制限が加えられることになるし、都市施設の質と配置もまた住民生活に大きな影響を及ぼすであろう。したがって、地方自治の本旨からはもちろん、テクニカルなレベルからも、都市計画を立案・施行する主体は基礎的自治体であるべきである。また、都市計画が私権の制限に関わり、かつ計画の円滑な実現にあたっては住民の同意と協力が不可欠である以上、計画作成への住民の参加・関与も当然であり、そのことが計画の「正当性」を保つであろう。しかし、都市計画の史的展開のうちに示されたように、日本の都市計画制度は、中央集権的な国家事業として創設され、一貫して官治主義的性格を保持してきたのであり、「現行の計画制度は、行政官庁が決定する上から下への計画体系という性格を強くもち、基礎的自治体たる市町村の役割や住民参加の余地は、かなり制限されている^{注22}」といわれるように、現行制度においてもそうした性格は払拭されていないのである。

第一に、都市計画の決定に関して基礎的自治体に与えられている権限・裁量がごく限定的なものにすぎない。都市計画の決定の権限は、都道府県知事と市町村の二重構造になっているが、都市計画区域の区域区分などの指定をはじめ重要な都市計画の決定権は国の機関たる都道府県知事にあり、市町村長は、①一定の限られた範囲の地域地区とその延長上での地区計画や再開発地区計画、②幅員十六m未満の市町村道、一ha未満の公園・緑地、③二十ha未満の土地区画整理事業、などに関する都市計画を定めることができるにすぎない^{注23}。しかも、市町村の定める都市計画は知事の定める都市計画に「適合」しなければならず、両者が抵触する場合は、後者が「優先」するほか、市町村によ

る都市計画決定には、原則として知事の「承認」が必要とされるなど、市町村の裁量の範囲もあらかじめ限られたものでしかない。

第二に、都市計画の決定過程において、住民参加の制度的保障がきわめて不十分である。都道府県知事の定める都市計画が決定される手続は、①都市計画素案の作成、②公聴会等の開催、③関係市町村の意見の聴取、④都市計画案の公告・縦覧と意見書の提出、⑤都市計画案の都市計画地方審議会での審議と議決、⑥知事による都市計画の決定、⑦公告、というプロセスをたどるが、このうち住民の意見が反映される機会は、②の公聴会あるいは説明会と④の縦覧および意見書の提出である。しかし、公聴会・説明会については、開催が義務化されおらず、「必要があると認めるとき」に開けばよいとされ、実際には、区域区分や根幹的な地域地区・都市計画施設に関する都市計画の場合に開かれているにすぎない^{注24}。また、縦覧は二週間行われ、この期間内に「市町村の住民及び利害関係人」は知事に意見書を提出できるが、提出された意見書はその要旨が⑤の都市計画地方審議会の資料として参考にされるだけであり、個々の意見が採否の対象となるわけではない^{注25}。また、市町村が定める都市計画についても同様の手続がとられるが、③の関係市町村の意見の聴取がなくなり、⑤と⑥の間に都道府県知事の「承認」が加わることになる。市町村が定める都市計画の場合、市区町村都市計画審議会の設置が法的に規定されておらず、条例による審議会の設置を国が通達で「指導」しているにすぎない。そして、市町村議会が都市計画の決定に関与する仕組みも用意されていない。

五 地区計画制度

地区計画制度は、一九八〇年に創設された新しい都市計画制度であるが、その理念と手法において注目すべき内容を含んでいる^{注26}。地区計画制度は、「建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、および保全するための計画」（都市計画法第十二条の四）と定義され、地区・街区レベルで一体的に良好な市街地を形成することを目的としている。地区・街区レベルの市街地の将来像を、細街路、小公園、最小敷地やデザインまで含めた建築物の位置・用途・形態・緑地の保全などにわたって詳細かつ具体的に規定し、千分の一、五百分の一スケールで計画決定するものである。地区計画は、マス

タープラン的な性格をもつ「方針の地区計画」と拘束力のある「地区整備計画」からなるが、いずれも日本の都市計画にこれまで欠落していた地区詳細計画であり、マクロな土地利用を扱う都市計画法と個々の建築物を対象とする建築基準法の間領域を埋める総合的な計画となっている。地区計画制度は、従来の都市計画と比べて特に次の二点に意義があるといえよう。第一に、地区レベルでの将来像とその実現のための制限を総合的・統一的に計画するものであり、「計画なきところ開発なし」の理念を具現化した制度であるということである。第二に、地区計画の計画主体は市町村あるいは特別区であり、実質的に基礎的自治体主体の都市計画であるということである。

さて、地区計画制度は、ドイツのBプランやスウェーデンの地区計画をモデルとして創設されたが、ここで比較検討のために、Bプランについて少しくみておくことにしよう。^{注27}ドイツでは都市計画の権限は市町村(ゲマインデ)に属しており、市町村は、「土地利用計画」(Fプラン)と「地区詳細計画」(Bプラン)からなる「建設管理計画」を策定しなければならない。Fプランは市町村全域を対象とするマスタープラン的な非拘束的計画であり、Bプランはこれを基礎として、詳細な計画の必要が認められる一定の地区を対象に策定される拘束的計画である。Bプランでは、道路の配置、建築地の指定、各建築地ごとの建築物の種類・程度、公共施設、緑地などが詳細に決定される。Bプランが策定された地区では、これに合致しない建築・開発行為は一切禁止され、自治体の先買い権も行使される。なお、既成の連続して市街地を形成している地域については、Bプランに代替する「連担建築区域」制度が適用され、建築行為は近隣の既存の建築的・土地利用的秩序に接合する限りで認められる。もちろん市街地の「既存の秩序」を変えるためには、新たにBプランが作成されなければならない。ドイツにおいて、建築行為が許可されるのは、Bプラン適用地域と連担建築区域(都市計画上、この両者をあわせて「内部地域」という)のみであり、それ以外の地域(「外部地域」)では、法律で定められた例外的な建築行為を除いて、一切の建築行為が認められないのである。これが「計画なきところ開発なし」および「建築の不自由」の原則のドイツにおける制度的表現である。

また、このBプランの作成にあたっては市民参加が重視されている。Bプランの作成が、①発意、②準備、③試案作成、④原案作成、⑤決定、という段階を進むとしよう。^{注28}②の準備段階においては、FプランとBプランの中間に位置する定型のない「都市の部分計画」が作成され、公共施設配置計画の骨格、施設整備のプログラムなどBプラン作成の与件がスケッチされ、Bプラン適用の具体的な領域が決定されるのだが、一般的には、早くもこの段階において市民参加の手続がとられることが多い。これは法定手続ではないが、プランナーが地域の

実情を理解し、住民が計画の目的や意義について認識を深めるために、またその後の策定作業への合意を形成するために、ごく早い段階で市民の意見聴取と公開討議が重視されているのである。^{注29}③の試案作成の最終段階では、公聴会が開催され、Bプランの試案が選択可能性のある代替案とあわせて示され、Bプランの構想や目的についての意見交換がなされる。④では公聴会での反対意見に対する調整を行って、Bプランの原案が作成され、⑤では原案の縦覧および議会による議決を経て、上級官庁に進達し認可を受けることによって、Bプランの決定となる。一カ月の縦覧を受けての陳情および異議申し立ては意見書の提出によってなされるが、議会はこの意見書を十分審査したうえで、原案の一部変更を含めて、自治体の条例として、Bプランを議決する。上級官庁への進達に際しては、審査の結果採用されなかった意見書について、その理由を述べた報告書を付することになっている。^{注30}なお、Bプラン作成にあたっての市民参加という場合の市民は、土地所有者でも、利害関係者でも、地域住民でもなく、市民一般である。

こうしたドイツの制度と比較するなら、これをモデルにした同じ地域詳細計画とはいえ、日本の地区計画制度は多くの問題を抱えているといわなければならない。^{注31}第一に、地区計画は、従来の都市計画に対する追加的制度であるにすぎず、計画の立案に法的義務はなく、任意な選択的適用にとどまるということである。第二に、計画に基づく規制は、「届出」と「勧告」の行政指導によるものとされ、計画の法的拘束力が弱いことである。地区計画はその実現段階にあっても、住民の同意と協力に期待せざるをえないのである。第三に、地区計画の決定に際しては、対象区域内の「土地所有者等利害関係者」の意見の聴取が必要とされ、従来の都市計画の決定手続と比べると、やや住民参加の重視がみられるとされるが、ドイツの例を引くまでもなく、住民参加の制度的保障はなお十分とはいえない。また、ここで想定されている住民は、地域住民一般ではなく、「区域内の土地について所有権・地上権・貸借権・抵当権等の特定の権利を有する者」に限定されていることにも注意が必要である。第四に、地区計画は、日本的な絶対的所有権に基づく「建築の自由」を否定するものではなく、これを前提としながらこれを制限するものとなっており、結果として既に良好な市街地を形成している少数の地域でその環境を維持する目的で採用されるケースが多くなっている。その意味では「良好な市街地の形成」という本来の目的は達成されないのである。

さて、このように、地区計画制度を含めて、日本の都市計画は、土地利用の公的規制として十分機能しうる制度となりえていないし、また住民参加や基礎的自治体の位置づけという主体的側面においても多くの限界を抱えているといわなければならない。そうした都市計画の

境界の一部は制度それ自体の欠陥に起因するであろうし、またその多くの部分は都市計画が国家と資本にとっての合理的・効率的な土地利用を実現するための政策的道具として機能してきたことに起因するであろう。しかしここで、もうひとつ無視しえないのは土地所有権であり、土地利用の規制を最小限にとどめようとしてきた土地所有権思想の日本的な在り方の問題である。そこで次に、土地所有権思想と土地利用規制の歴史的な変化と現状について、まず欧米の事情について概観し、次いでこれを参照しつつ、その日本的な特質について考えることにしよう。

六 欧米の土地所有権思想と土地利用規制

1 近代的土地所有権と社会的土地所有権

篠塚昭次によれば、土地所有権には「ローマ法型」と「ゲルマン法型」という二つの原型があるという。^{注32} 古代ローマの奴隷制大農場に起源をもつ「ローマ法型」は、「所有」を絶対的・排他的なものとする「絶対的土地所有権」の原型であり、このもとでは、土地は資産とみなされる傾向が強く、土地取引の自由を基本とするため、土地が商品として扱われ、投機が起りやすく、土地の交換価値が重視されることになる。これに対して、中世ドイツの封建社会に典型的にみられた「ゲルマン法型」は、「所有」に対して「利用」が優先する「相対的土地所有権」の原型である。ここでの土地所有権は、上下に幾層もの階層構造をなした積み上げ型の複数の権利の併存としてあり、正確には、「所有」ではなく「占有」のみがある。土地は共同体が全面的に依存する生産・生活の場そのものであり、土地は「利用」の対象としてのみ意識され、その使用価値こそが重視される。土地を商品とみなさないことから、投機は起りえない。土地の個々の「利用」は、その土地にともに依存する共同体の「規制」と「計画」のもとにのみ可能となる。^{注33}

さて、封建社会から資本主義社会への移行にともなって、ヨーロッパにおいて成立した近代的土地所有権は、「ローマ法型」の「絶対的土地所有権」であった。^{注34} 近代的土地所有権の成立は、第一に、貨幣経済の浸透とともに、封建的「共同体」が解体へと向かうなかで、困い込みによる大土地所有が発生し、独占的な土地支配が形成されたこと、第二に、自然法思想の浸透と市民革命によって、自由主義的な「所有

権」が神聖不可侵の「自然権」として承認され、土地を含めた財産権の絶対が確立した^{注35}こと、を背景としている。その後の資本主義の発達には、こうして形成された近代的土地所有権のもとに、土地を資本あるいは商品として私的所有の対象とすることによって、土地所有の絶対性格を強化し、土地利用および「建築の自由」の原則が確立されたのである。

しかし、さらなる資本主義の発展は、産業革命を経て、人口の都市集中をもたらし、激的な住宅問題を引き起こすに至る。やがて都市計画の創設へと向かうこのあたりの事情については前述した通りであるが、「絶対的土地所有権」にもとづく土地利用の自由放任、とりわけ「建築の自由」は、予定調和的な土地利用の秩序をもたらすどころか、地価高騰と投機を呼び、社会的公正を著しく損なう結果を招くことが明らかとなった。この解決のためには、私権を制限し、計画的に都市を形成していく以外に選択はありえないことが認識されるようになったのである。

こうして、欧米諸国は、十九世紀末以降、「ゲルマン法型」の現代的形態である「社会的土地所有権」（篠塚昭次）の構築を目指し、近代的な「絶対的土地所有権」の超克を試みてきたのである。土地所有権の「自由」という場合、そこには利用・収益・処分^{注36}の三つの内容が含まれるが、「社会的土地所有権」の構築にあたっては、「公共性」の観点から、これらの自由を制限し、「所有」に対する「利用」の優位という原則を改めて確立することが課題となる。具体的には、利用の自由に対しては土地利用計画による土地利用規制、収益の自由に対しては地代・家賃の公的統制、処分の自由に対しては公共による土地収用や先買い権の行使などが対置される。欧米諸国の土地に関わる私権制限の仕組みは、各国の都市計画をはじめとする土地法のうちに体系化されているが、それらのいずれにも利用・収益・処分それぞれの自由に対する強い公的コントロールの存在を見出すことができる^{注36}。

2 土地所有権思想と土地利用規制

では、こうした私権制限と公的コントロールを正当化する論理はどのようにして形成されてきたのであろうか。近代以降の欧米における土地所有権思想と土地利用規制の展開を、ここでは主に前田昭彦の整理に^{注37}依拠して、発展段階論的な把握を試みることにしよう。

第一は、「絶対的土地所有権」の段階である。近代化とともに成立した「絶対的土地所有権」のもとでは、土地利用および「建築の自由」

が原則である。とはいえ、徐々に、都市の土地利用秩序を維持するうえで最低限必要な条件である安全・防火・保健衛生・美観などに関して、最小限かつ消極的な建築規制が、警察権の所管として、行われるようになっていく。こうした警察権による規制は、「絶対的土地所有権」と必ずしも矛盾しないものとされた。

第二は、「制約内在説」の段階である。土地所有権には社会的制約があらかじめ内在されているという考え方が「制約内在説」である。最小限の警察権的な規制のみでは土地利用秩序の維持は困難であることから、次第に公的規制の程度と範囲は強化・拡大され、やがてゾーニングや建築規制の強化が求められるようになる。「絶対的土地所有権」を制限し、公的規制を正当化する論理が「制約内在説」である。これによるなら、土地所有権にかかるさまざまな規制は、土地利用が本来的に有する内在的制約に根拠をもつ。この段階においては、土地利用の主体は、基本的に土地に関する権利者であり、その自由な土地利用に付随して生じるであろう問題を除去するための消極的な規制が公的になされる。

第三は、「可能性外部説」の段階である。都市的な土地利用の可能性は、その土地にあらかじめ内在しているのではなく、外部から付与されるものであるという考え方が「可能性外部説」である。そもそも都市的な土地利用がなされるためには、道路、上下水道、電気、公園などの都市施設が先行的に整備されることが前提である。また、都市が拡大あるいは高密度化するためにともなって、都市施設の追加的な整備は不可欠となる。都市施設は公共財であり、その非収益的な性格ゆえに、公共によって整備がなされなければならない。つまり、都市的な土地利用の可能性は、公共による都市施設の整備によって、初めて発生するのである。そして、都市施設の容量におのずと限界があり、公共の財源が限られたものである以上、公共は都市の土地利用を計画的にコントロールせざるをえないであろう。こうして、この段階においては、公共主体が、都市計画に基づき、土地所有権を積極的に制限することが正当化されるのである。日本においても、区域区分制度の市街化調整区域の設定や開発許可制度にこの理念の投影をみることができるといえる。

第四は、「計画なきところ開発なし」の原則の段階である。都市において、合理的で適正かつ公正な土地利用を実現するためには、土地利用の主体が、共通の目標を立て、共同の行動をとることが必要であり、主体間の合意に基づく適正かつ公正な計画の存在が土地利用を行うための前提になるといえるのが「計画なきところ開発なし」の原則である。ドイツの都市計画制度にこの原則の具体的な表現をみることがで

きるが、ヨーロッパではおおむねこうした基本認識は受け入れられるに至っており、土地を共同的・計画的に利用するための仕組みが構築されつつある。第一は、都市における土地を公有化し、その土地利用を一括して公共のコントロールのもとに置くことである。土地の公有化は、北欧諸国を中心に進められてきたが、しかし、資本主義社会における土地公有化は自治体の財源問題などの困難があり、必ずしも一般化しているわけではない。^{注38}そこで、第二に、現実に試みられているのは、土地所有権から土地利用権を分離することである。「制約内在説」や「可能性外部説」の段階においても、土地所有権のひとつとしての利用権への公的介入はある程度試みられてきたが、さらに積極的なこの段階においては、土地に関する所有権と利用権が完全に分離され、土地の所有権は個々の土地所有者に帰属するにしても、その土地の利用権はそもそも地域社会に帰属しているという考え方をとる。ここに「社会的土地所有権」の思想をみることができ、土地利用の自由は、この段階においては否定され、地域社会の構成員たる住民およびその信託を受けた自治体が計画を行うことの正当性が保障されるのみならず、その計画による私権制限や開発利益吸収の正当性もまた当然に保障されることになる。そして、この段階において、土地利用規制は、これまでの劣悪な土地利用を排除するための規制的手段から、適正かつ公正な土地利用秩序を共同的に実現するための創造的手段へと転換されるのである。^{注39}

欧米における土地所有権思想と土地利用規制の展開は、概念的にはおおむね以上のごとくであると考えることができよう。これを参照しつつ、次に日本における展開を検討してみることになろう。

七 日本における土地所有権思想と土地利用規制

1 近代的土地所有権の成立と土地所有権思想の日本的特質

日本における土地所有権思想の歴史を振り返るならば、明治以降、近代的土地所有権の成立と定着の過程であるといえよう。まず、徳川時代の幕藩体制のもとでの土地所有の在り方を確認しておくなら、それは「ゲルマン法型」の封建的土地所有関係であるといえ、^{注40}土地の支配には、領主（将軍、大名）と農民（高持百姓、水呑百姓）が重層的に関与しており、そこに近代的な意味での、私的な単一の土地所有権

の存在を認めることはできない。領主は、その領地に対して、公的な司法権・立法権・行政権とりわけ徴税権を有していたが、その土地支配権は、私的な土地所有権というよりは、公的な領地高権に近いものであったと考えることができるし、また、農民は、耕作を通して土地を現実に支配していたが、作付制限、田畑の永代売買の禁止、苛酷な貢租義務など、領主および共同体による封建的規制のもとで、土地に対する利用・収益・処分^{注41}の自由はきわめて限定されたものにすぎなかった。

明治期の日本においては、近代的中央集権国家の形成とその財政的基盤の確立が最優先の課題であり、その観点から一連の改革が進められたが、同時にそれは封建的土地所有を解体し、近代的土地所有権の確立を促すものであった。第一に、版籍奉還（一八六九年）と廢藩置縣（七一年）により、幕藩体制は解体されたが、さらに秩禄処分（七六年）により、旧公家・武士階級への家禄支給制度が廢止されること^{注42}によって、封建的領有権が完全に廢棄された。第二に、田畑勝手作の許可（七一年）と田畑永代売買の解禁（七二年）によって、土地に対する利用・収益・処分の自由が認められるようになった。第三に、国家財政確立のための租税収入の増大を目的として、地租改正（七四〇八年）が行われ、土地所有者を対象に地租を課税することとしたが、そのためには、所有権の概念とその所在が曖昧なままに、土地に対する重層的な支配権が行使されていたそれまでの封建的土地所有関係を改め、「一地一主」の原則のもとに、「地券」を交付することによって、土地の所有者を公的に確定しなければならなかった。こうしたいわば国家税制上の改革が、付随的^{注43}な結果として、近代的な個人的所有権の成立を、少なくとも法形式上は、もたらしたのである。地租改正が土地所有権との関わりで重要なのは、第一に、ここに創出された個人的土地所有権が徐々に家産的觀念や共同体的所有の解体をもたらしたことであり、第二には、土地に関する単一の所有権者として国家が認定したのは、土地を直接に占有し使用している下級所有者としての小作人ではなく、これを支配し、小作料を徴収・取得している上級所有者としての地主であり、ここに地主的土地所有が法認されたということである。徴税機関の不備のもとで地租を捕捉するには、土地所有者の自発的な納税を誘導することが不可欠であり、そのためには、土地への公権力の干渉の排除を保障し、土地所有者の地位の安定を図るとともに、小作人に対する地主の支配を強化し、農業収益||小作料徴収を保障することが必要であったのである。^{注43}こうして日本における近代的土地所有権は、そもそも地主的土地所有のうち「ローマ法型」の「絶対的土地所有権」として成立したのであり、この事実^{注44}は、その後の寄生地主制の全面的な展開へと直接につながっていくのである。

ここで、現行民法（九九年施行）の所有権の規定をみておこなうなら、「所有者ハ法令ノ制限内ニ於テ自由ニ其所有物ノ使用、収益及ヒ処分ヲ為ス權利ヲ有ス」（二〇六条）として、ローマ法的な自由で絶対的な所有権が認められているのに対して、利用権としての「賃借権」は「物権」ではなく「債権」であるとされ、所有権の絶対に対し、その対抗力、継続性、譲渡性などいずれについてもきわめて脆弱な内容しか与えられていない。^{注44} 民法のこうした地主保護的な絶対的所有権は、寄生地主制の展開の法的支柱であった。^{注45}

さて、以上みてきた明治期における近代的土地所有権の成立の事情は、日本的な土地所有権思想の形成に決定的な影響を及ぼしたと考えることができる。^{注46} 寄生地主制のもとでの土地所有は、生産に基礎をもたない、したがって利用と結びつかない所有であったが、民法の所有権は、こうした所有を小作人の土地利用に優先させることによって、所有の絶対という意識をもたらした。また、農民の土地への支配権の行使は、元来土地の利用＝耕作を通して以外にありようがなかったが、「地券」による所有権の成立によって、利用と所有に断絶が生じ、土地の現実的な利用ではなく、所有それ自体を重視する傾向を生み出した。さらに、土地所有は、普通選挙法（一九二五年）の成立まで、参政権の資格ともされていたように、単なる財産所有のみならず、政治的支配力や社会的威信の基礎であり、象徴でもあった。こうして「土地所有権そのものを極度に尊重する日本人の思想傾向」と「ある特定の個人に土地を絶対的・排他的に支配させようとする」^{注48} 日本的な土地所有権が形成されてきたと考えることができるのである。

2 土地所有権思想と土地利用規制の現段階

戦後の農地改革は、明治以来の寄生地主制を解体することによって、自作農を創出し、地主小作人関係を近代化した。しかし、「これによって創出された自作農の小土地所有は、近代的農業経営への展望をもたらすものではない点で地主的土地所有の性格を残存せしめ、かつて保守的小農的な所有意識をつくり出すものであった」^{注49}。その後、戦後復興を経て高度成長期を迎えると、農業は衰退を余儀なくされ、農村は過疎問題・出稼ぎ問題に見舞われる一方、全国的な地域開発・土地買占めなど土地商品化の渦に巻き込まれることになる。こうしたなかで、零細な農地所有にしがみつかなければ生きてゆけないという過小農の所有意識が生み出され、また、家産の長子単独相続から均分相続への移行を規定した相続法の改正もあり、土地を利用の対象や家産としてではなく、商品価値をもったひとつの資産としてみる意識が強

まっていた。^{注50} 地主的土地所有は解体したものの、土地が個人財産として自由な処分の対象となることによって、^{注51} ある意味で近代的土地所有権への執着はますます根強いものとなっていったのである。

さて、このように、日本の土地所有権は、欧米諸国と比較して「特異に強大」なものとなっているが、その制度的帰結はとりわけ次の二点にある。^{注52} 第一に、土地が資産として手厚く保護され、他の財産よりも際立って有利な存在となっていることから、土地が投機の対象となりやすいことである。第二に、土地利用の自由と土地所有権には建築権を当然に含むとする「建築の自由」の原則が深く浸透していることによって、土地利用に関する公的規制がきわめて緩いものとならざるをえないことである。そして、こうした土地所有権思想と土地政策・都市計画の日本の特質が、激しい都市問題の発生とその解決困難性の背景にあることは否定できない事実である。

では、先にみた欧米の土地所有権思想と土地利用規制の展開に対して、日本はいかなる段階にあるのであろうか。もちろん、日本においても絶対的な土地所有権を制限することの必要性は一部では早くから認識されていた。建物所有権・借地権の強化を目的として、建物保護法（一九〇九年）、借地法、借家法（ともに二二年）といった立法がなされ、内容的にはきわめて不十分であるが、土地所有権に対する利用権の保護が試みられてきた。そして、高度成長期の都市問題の激化は、その根底にある土地問題への関心を高め、土地の「社会性」・「公共性」への認識は一定程度深められることになった。また、土地収用法改正（六七年）、新都市計画法（六八年）、都市再開発法（六九年）、新都市基盤整備法（七二年）、公有地の拡大の推進に関する法律（七二年）など種々の土地立法がなされ、公法的規制による土地私権の制限は強められてきた。そして、そうした土地立法の延長上に土地基本法（九〇年）の制定を位置づけることができよう。ここでは、「土地についての基本理念」として、①土地についての公共の福祉優先、②適正な利用及び計画に従った利用、③投機的取引の抑制、④価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担、が謳われている。これらの理念は、それ自体としては何ら異議のないものであり、土地利用の「社会性」・「公共性」の認識が深まる方向での合意形成の法的な表現とみることもできる。また、現実の都市計画制度としても、欧米の都市計画をモデルとする開発許可制度や地区計画制度が創設され、国土利用計画法（七四年）の「規制区域」という、地価凍結の効果を有する制度も作られている。このようにみてくるなら、少なくとも法理念のレベルとしては、日本においても「可能性外部説」段階から「計画なきところ開発なし」の段階へと漸進しつつあるかのようにみえるであろう。

しかし、現実にはこうした理念はまだまだ十分に根付いておらず、制度としては実質的な内容をもっていないといわざるをえない。開発許可制度や地区計画制度をはじめとする都市計画制度が本来の理念を実現しえずにいることは、先にみた通りであるし、「規制区域」にいたっては創設以来全国で一度たりとも発動されたことがないのである。そうしたなかで、注意しておかなければならないのは、都市計画をめぐる近年の動向は、著しく逆進の方向へと向かいつつあるということである。前述した日本における都市計画の展開にひきつけていうなら、一九八〇年代後半以降、都市計画は新たな第七の時期を迎えたといえよう。それは「反計画期」（石田頼房）と呼ぶにふさわしいものであり、ここで都市計画はその理念すらも放棄され、経済政策の道具にされようとしている。内需拡大という経済的目標の実現が最優先の課題であり、その手段として位置づけられた民間活力による都市開発・都市再開を進めるための条件整備として、種々の規制緩和が実施され、自治体の「宅地開発指導要綱」の「行き過ぎ」が「是正」されつつある。^{注53} こうして都市計画が経済政策に従属し、土地利用秩序の形成が資本の論理に委ねられた結果、都市住民の生活が破壊され、異常な地価高騰と土地問題が生じたことはむしろ必然であったといえよう。^{注54} そして、地価高騰がさらに「有効利用」・「高度利用」の根拠となるという悪循環が進行している。地方におけるリゾート開発にもまた、土地を経済効率でのみ評価する論理が投影されている。土地基本法は、こうした事態の進行を受けて制定されたのであるが、土地政策の基本理念を謳う「宣言法」であることそれ自体の限界はひとまず措くにしても、それが基本理念の実現のための公的規制の制度化と従来の土地法の統合的再編を義務づけていない以上、それらの理念は、都市においては土地の「有効利用」・「高度利用」こそが「公共の福祉」にかなう「適正かつ計画的な利用」であるという論理に転化されるであろう。^{注55} こうした意味において、日本における土地所有権の制限は、現実には「制約内在説」段階からさらに後退しているといわざるをえないのである。^{注56}

八 結語―土地利用の「公共性」とまちづくり

現代日本において、土地に関して「計画的・合理的な利用のための公正な配分」を実現することは、これまでの検討から明らかかなように、都市計画制度の面からも、また土地所有権思想の面からも、きわめて困難な状況にあるといわなければならない。日本の都市計画制度は、

資本―国家の論理の支配のもとに歴史的に形成され、現在に至るも「都市空間の計画的制御」の理念を具現化しえずにいる。また強固な土地所有権が桎梏となって、都市計画のさらなる空洞化を招いている。したがって、この限りでいうなら、ここでの課題は、第一に、都市計画制度の実質化であり、区域区分制度、地域地区制度、開発許可制度などの現行の計画手法を、それらが本来有していた理念を実現するような実質的な制度へと転換するとともに、都市計画の決定に関する基礎的自治体の権限を大幅に強化し、住民参加を飛躍的に拡大することである。そのためにも、地区計画制度の強化と義務化は不可欠であり、また利用権中心の土地法体系への転換が必要となる^{注57}。第二には、日本的な土地所有権思想の転換であり、土地に関する私権を制限することへの合意が形成されなければならない。こうした二つの課題は、土地利用規制の根柢を改めて問い返すことによって、土地利用の「公共性」に関わる問題を提起している。

日本における「公共性」の論理は、法的には次の表現のなかに典型的に示されているといわれている^{注58}。「公権力の行使にあたる行為とは、平等な権利主体間の水平的な関係とは区別される権利―服従の垂直的關係において、権力行使の権能を有する者が優越的な意思の主体として相手方の意思のいかんにかかわらず一方的に意思決定をし、その結果につき相手方の受忍を強制しうるという効果をもつ行為を意味する^{注59}」。ここに示されている「公共性」とは、つまるところ社会的有用性を根柢に公権力の行使を正当化する論理であるといえよう^{注60}。こうした「公共性」は、官治主義の、つまりは「お上」の事業として展開されてきた日本の都市計画・土地政策のなかにも深く刻印されており、公共事業の強行、土地収用、強制執行などを正当化する論理として機能してきた。この「公共性」は、「もっぱら国家的観点から国民の権利制限が問題になるという意味で権威的であり、その正当性が経済的観点を中心とする社会的有用性で担保されるという意味で功利的である^{注61}」。なお、近年の福祉国家から新保守主義への政策転換のもとで、「民活」―「規制緩和」が進められてきたが、ここにおいては、もっぱら経済効率の観点からの「公共性」が強調され、土地利用に関しては、土地の「有効利用」―「高度利用」こそが「公共性」であるとする論理がみられるようになってきた。今日の「公共性」は、「経済的観点」を強調する方向へと、つまりは資本の論理をより反映する方向へと再編されつつあるといえるのかもしれない。

こうした資本―国家による「公共性」の強制に対しては、これまでに多くの住民運動が提起され、その「正当性」を問い直すとともに、そうした運動を通して人権意識の高まりがみられ、生存権・社会権の保障が基本的人権として確認され、環境権・日照権などの新たな権利

観念が提起されるようになってきた。資本＝国家による「公共性」の内実を改めて問い返すなかから、これを超克する新しい質をもった「公共性」が模索され、その構築の課題が認識されるようになってきた。^{注62}それは、第一に、個人の基本的な人権とりわけ生存権・社会権を保障し、実現することが「公共性」の実質的な内容であり、これを抑圧するところに「公共性」は成立しないという認識である。第二に、計画・施策の決定・実行にあたっては、民主的な制度と手続が保障されなければならず、これを踏まえることが「公共性」の要件であるということである。つまり、人権を保障し、これを民主的な制度と手続によって実現するところに成立するのがここでの「公共性」なのである。

このことを地域社会レベルでみるなら、地域社会の「共同性」を前提としつつ、住民がそれぞれの生活権を尊重し、これを共同的な営為として維持・拡充するために、相互の利害の調整と合意の形成を行うところに成立するのがこの「公共性」の論理であるといえよう。ここでの土地利用に関わる私権の制限は、全体としてより望ましい水準の居住環境を可能にするであろう、適正かつ公正な土地利用の実現のための、合意に基づく自己規律的な規制として、またさらには、共同のかつ社会的な「権力」の発動として、行われることになろう。^{注63}本稿の冒頭に述べたように、土地は本来に共同的・社会的な性格を有するが、注意しておかなければならないのは、実はそのこと自体は、ここでの「公共性」の根拠にも、そしてまた国家＝資本による「公共性」の根拠にも、いずれともなりうるということである。その意味において、ここでの「公共性」は本来的に存在するのではなく、絶えずその内実を問い返しながら、住民によって、不断に構築されてゆくものであるといえよう。

いまここでこうした「公共性」を担保しつつ、住民によって進められる共同的地域生活基盤の維持・向上の営為をまちづくりと呼ぶなら、土地利用の在り方はまちづくりの基本的な前提となる。まちづくりは地域の将来像と不可分のきわめて価値的な営為であり、とりわけ地域の土地利用形態の将来像を描くことは、さまざまな利害が交錯するきわめて困難な問題であるが、「地域住民の主体的に形成された意思に依拠した土地利用計画が、唯一そのような利害対立についての道理ある調整を可能にする^{注64}」といえよう。まちづくりの主体が住民である以上、住民による利害調整と合意形成が計画の正当性の唯一の根拠であるからである。都市計画の決定手続の民主化が求められるのはこのためであるし、土地所有権の絶対性もまたこうした過程においてのみ克服されうると考えることができる。土地利用の「公共性」は、住民によるそうした不断の利害調整と合意形成のなかから徐々に構築されるものであろう。現代の地域社会に深く浸透している資本＝国家による「公

共性」の「効率」と「支配」の論理に対抗し、「生活」と「共同」の論理によって、地域環境の維持・向上をはかることがまちづくりであるとするなら、それは、住民が自らの利害調整と合意による「公共性」を構築しつつ、地域を「共同管理」するということであり、すぐれて住民自治の確立の展望に関わる課題であるといえよう。^{注65}

注

- 1 ここで指摘する諸点については、土地基本法（一九九〇年）第二条の例示のなかにも確認することができ、基本法が少なくともこうした認識を基礎にしていることがわかる。なお基本法の評価については後述する。
- 2 田村明『都市を計画する』岩波書店、一九七七年、一九四頁。
- 3 岩田規久男『土地改革の基本戦略』日本経済新聞社、一九八八年、一三二―一三三頁。
- 4 D・ハーヴェイ（竹内啓一、松本正美訳）『都市と社会的な不平等』日本ブリタニカ、一九八〇年、二〇八―二一〇頁、稲本洋之助「土地所有権と土地利用権」渡辺洋三、稲本洋之助編『現代土地法の研究 上』岩波書店、一九八二年、八二頁を参照。
- 5 磯辺力「都市の土地利用と『都市法』の役割」石田頼房編『大都市の土地問題と政策』日本評論社、一九九〇年、二〇九頁。
- 6 同右、二〇九頁。
- 7 まちづくりの概念およびその今日的性格と主体については、拙稿「地域社会の『共同性』とまちづくり」北川隆吉編『時代の比較社会学』青木書店、一九九二年（近刊）、参照。
- 8 日笠端『都市計画』共立出版、一九七七年、三一頁。またF・エンゲルス（全集刊行委員会訳）『イギリスにおける労働者階級の状態』大月書店、一九七一年も参照。
- 9 似田貝香門「都市計画と都市政策」蓮見音彦、山本英治、高橋明善編『日本の社会2 社会問題と公共政策』東京大学出版会、一九八七年、一二二―一二三頁。
- 10 マルクス主義の立場から都市計画の歴史と性格を整理したものとしては、西山外三監修、京都自治体問題研究所編『都市計画への挑戦』勁草書房、一九八〇年がある。また、都市社会運動と都市計画の対抗関係として都市政治を分析したものとしては、M・カステル（山田操訳）『都市問題』恒星社厚生閣、一九八四年、二三三―三五五頁。
- 11 本間義人『官の都市・民の都市』日本経済評論社、一九八六年、三―二八頁。
- 12 都市計画の歴史的展開の時期区分については、石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社、一九八七年、九―一五頁、および、田村明、前掲書、一〇五―一九頁を参考にした。
- 13 田村明、前掲書、一〇七頁。

- 14 芳川顕正東京府知事の「市区改正之儀ニ付上申」には「道路橋梁及河川ハ本ナリ水道家屋下水ハ末ナリ」という有名な記述があり、日本の都市計画の現在に続く特質を象徴しているといわれている。
- 15 西山卯三監修、前掲書、五二頁。
- 16 田村明、前掲書、一〇九頁。
- 17 石田頼房、前掲書、二二二―二四四頁。
- 18 同右、三〇五―六頁。
- 19 都市計画制度とその評価に関する記述にあたっては、全体として主に以下の文献を参考にした。日笠端、前掲書、二一一―二四〇頁、石田頼房、前掲書、三〇五―三二三頁、前田昭彦「都市計画の考え方と土地利用規制」大谷幸夫編『都市にとって土地とは何か』筑摩書房、一九八八年、一〇七―一六三頁、塩見讓『崩壊する都市への警告』ぎょうせい、一九八九年、二二一―二三三頁。
- 20 区域区分制度と開発許可制度による規制が乱開発とスプロール防止の実効性を持たなかったことから、公共施設整備の財政負担を強いられた多くの自治体は「宅地開発指導要綱」を定め、行政指導によって、開発事業者等に対し、開発行為の内容について指導し、さらに公共施設整備に関する応分の負担を求めるようになった。いわゆる要綱行政であるが、基礎的自治体による独自の土地利用規制として注目される。五十嵐敬喜『都市再生の戦略』日本経済評論社、一九八六年、九一―一二二頁などを参照。
- 21 用途地域とセツトになった最低限の建築基準では、良好な環境を維持するのは困難であるが、これを受けて建築基準法には建築協定の制度が用意されている。建築協定は、一定区域の土地の所有者および借地権者が法律・条例・規則に定められた以上に厳しい規制を自主的に協定し、これを市町村長または都道府県知事が認可することによって、単なる私法上の契約ではなく、公法上の行為としての保障を与える制度である。建築協定はその大半が十年を有効とする時限協定であるが、その延長には住民の百パーセントの同意が必要であるなど、あくまで住民の主体性に依拠した制度である。つまりその趣旨は、住民が合意に基づいて自主的に土地利用秩序と居住環境の維持・向上を図るところにあり、まちづくりの視点から注目に値する制度であるといえよう。しかし、逆説的にみるなら、都市計画法と建築基準法の体系的な不備を前提として、住民の自主的な努力に期待する側面を持つことも否定できない。
- 22 原田純孝「土地利用と土地利用計画」本間義人、五十嵐敬喜、原田純孝編『土地基本法を読む』日本経済評論社、一九九〇年、二〇頁。
- 23 同右、一一一頁。
- 24 同右、一一一頁。
- 25 同右、一一一―二頁。前田昭彦、前掲論文、一五一頁。
- 26 地区計画制度については全体として以下の文献が参考になる。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、日笠端編著『地区計画』共立出版、一九八一年。
- 27 Bプランについては主に以下の論文を参照されたい。大村謙二郎「西ドイツとの対比におけるわが国の都市計画の課題」日笠端編著、前掲書、広瀬清吾「比較法からみた土地基本法」本間、五十嵐、原田編、前掲書。

- 28 林泰義「地区計画の策定」日笠端編著、前掲書、一四四～一五四頁。
- 29 同右、一四八頁。
- 30 同右、一四九頁。
- 31 日端康雄、前掲書、三三四～三四三頁。石田頼房、前掲書、三二〇～三二三頁。
- 32 篠塚昭次『土地所有権と現代』日本放送出版協会、一九七四年、二一～四三頁。
- 33 同右、二三～二四頁。
- 34 イギリスに関しては、全国土は国王に属するという基礎構造が前近代的な擬制として残存することから、これを根拠にイギリスの土地所有権は相対的であると一般にいわれている。これについては、篠塚昭次の以下の指摘を参照されたい。「現実の土地の保有および利用は、このような基礎構造を捨象して考えてよい。いいかえると、イギリスの土地所有は、国王に属する『土地所有権』の形骸化を前提としたうえで、それ以外の権利の中に現実には『土地所有権』の機能をいとなく存在するとみなければならぬ」（同右、六四～六五頁）。
- 35 同右、四三～七三頁、および甲斐道太郎、稲本洋之助、戒能通厚、田山輝明『所有権思想の歴史』有斐閣、一九七九年を参照。
- 36 フランス、イギリス、ドイツの土地法については、渡辺洋三、稲本洋之助編『現代土地法の研究 下』岩波書店、一九八三年が詳しい。イギリスとアメリカの都市計画については、渡辺俊一『比較都市計画序説』三省堂、一九八五年が参考になる。また、アジアにおいて注目すべき土地政策を進めている韓国と台湾の事例については以下のものを参照されたい。渡辺俊一「韓国の土地政策と土地公概念」、川瀬光義「台湾の土地法と平均地権条例」ともに本間、五十嵐、原田編、前掲書。林良嗣「台湾での土地政策」辻村明、中村英夫編著『日本人と土地』ぎょうせい、一九九〇年。
- 37 前田昭彦、前掲論文、一五七～一六〇頁。また、五十嵐敬喜『検証土地基本法』三省堂、一九九〇年、八～一二頁も参照。
- 38 日笠端、前掲書、二二一～二二三頁。
- 39 前田昭彦、前掲論文、一五九～一六〇頁。
- 40 篠塚昭次、前掲書、一六四頁。
- 41 甲斐道太郎「日本における所有権思想の変遷」甲斐、稲本、戒能、田山、前掲書、一六八～一七二頁。
- 42 同右、一七八頁。
- 43 篠塚昭次、前掲書、一六八頁。
- 44 同右、一九〇頁。
- 45 甲斐道太郎、前掲論文、一九〇頁。
- 46 同右、一九一～一九二頁。
- 47 同右、一九二頁。
- 48 篠塚昭次、前掲書、一六頁。
- 49 甲斐道太郎、前掲書、二〇〇～二〇一頁。

- 50 同右、二〇一頁。
- 51 山中永之佑「現代土地法の歴史的位置づけ」渡辺、稲本編、前掲書、三七頁。
- 52 吉田克巳「現行法のパラダイムと土地基本法」本間、五十嵐、原田編、前掲書、四八―五二頁。
- 53 本間義人、五十嵐敬喜『近代都市から人間都市へ』自治体研究社、一九八四年、本間義人、前掲書、参照。
- 54 たとえば、本間義人『土地問題総点検』有斐閣、一九八八年を参照。
- 55 本間、五十嵐、原田編、前掲書に所収の各論文を参照。
- 56 前田昭彦、前掲論文、一六〇―一六三頁。
- 57 都留重人『地価を考える』岩波新書、一九九〇年、七一―七六頁、参照。
- 58 五十嵐敬喜、前掲『検証土地基本法』、九三―九四頁。
- 59 最大判昭五六・一二・一六、大阪空港夜間飛行禁止等請求事件における中村治朗裁判官の少数意見。
- 60 宮本憲一「公共性の政治経済学を」宮本憲一編著『公共性の政治経済学』自治体研究社、一九八九年、三二―三三頁。
- 61 吉田克巳、前掲論文、六二頁。
- 62 室井力はこうした「公共性」を「市民的・生存権的公共性」と呼び、「国家的・特権的公共性」に対置している（室井力「公法学における公共性」宮本憲一編著、前掲書、七八頁。また七九―八三頁も参照）。また、原田純孝は「市民的公共性」としての「パブリックな公共性」の確立を課題として提起している（原田純孝、前掲論文、一二四―一二九頁）。なおヨーロッパにおける「市民的公共性」の概念とその変容については、J・ハーバーマス（細谷貞雄訳）『公共性の構造転換』未来社、一九七三年を参照。
- 63 こうした意味においても、現行制度としては、建築協定（注21参照）や地区計画制度が注目されるのである。
- 64 吉田克巳、前掲論文、五二頁。
- 65 この点については、前掲拙稿および中田実「地域問題と地域住民組織―共同管理主体形成論序説」地域社会研究会編『地域問題と地域政策』時潮社、一九八〇年、参照。