

研究

地帯收用續論

復興局書記官 菊地 慎 三



都市計畫事業就中都心地を改造する街路の新設擴張事業は、其の遂行完成極めて困難であり、各種の難關を擊破すべき必要に迫られる。之を大觀すると古來大規模なる都市の創建改造事業は、一代の大人物を待つて始めて之を遂行し得ると共に、常に之に相當する特殊階段なる執行方法を具有する

帝都復興事業が土地區劃整理の方法に依るを一大特色とすれば、オースマンの巴里大改造、倫敦工務局及カウンチーカウンスルの都心地改造事業、ブリュッセルの中央部改造事業は地帯收用の活用に依つて其の遂行を見たのである。地帯收用の問題を考慮するものは先づ行政史上如何に重要な役目を果たして來たかを見て、既往の實績に鑑みて將來の行政に資するを期すべきである。殊に我國の地帯收用に關する法規は其の

規定頗る簡單であり、而も之を補充すべき行政上の實例判例殆ど皆無に近いのであるから、之が運用の任に當る者は徒に從來の概念法學者亞流の文字論抽象的解釋に甘んじ、左顧右眴踟躕逡巡すべきでない。固より母法は母法たるに止まり、淵源實例は淵源實例たるに過ぎない。國法は國法として我國の行政は我國の行政として進むべきは勿論であるが、元來我國法の立案に當つて敢て具體的な實際の各場合を考究することと十分であつた譯ではない。行政の實務に徹底せざる机上空論の立法比々皆然る我國の現狀に於て、之を運用するに際して更に勝手な屁理窟や字義に拘泥した解釋に基づいて無暗に拘束牽掣を加へて、實際の必要社會の實情如何を顧みない空理空論を得々とするが如き有様では到底行政の實績は擧る筈のものでない。抽象批判消極牽掣（或は破壊）を事とする在來の行政振を一蹴して、積極的調査建設を任とする行政の新基調に依つて、地帯收用の立法實例の淵源に遡り、實施の狀況を探討し、其の目的方法及效果に關し明瞭なる理解と識見を拘持する必要があると思はれる。

二

地帯收用の制度はカツシユマンの謂ふ如く「都市計畫家に

は都市構成の發達を統制する有效なる實行方法を提供し、都市財政の研究家には公共的改善施設の費用を支辨すべき方法を提供し、憲法學者法学家には公用徵收法制上の興味あり而も困難なる問題を提供する』ものである。而も「其の運用は英國佛國伯國に於てのみ試験的時代を過ぎた」のであつて、米國に於ては熱心なる試験的の階段に在る。併し立法に行政に大膽にして達識ある米國當局者は地帯收用の制度に深甚の注意を拂ひ、之が活用を圖るに付て毫も遲疑する所がない。地帯收用を規定する各州法律は、或は憲法に違反するものとして司法部の否認する所となつた實例があるが、熱心なる當局者は進んで憲法改正の途に出でて地帯收用を實行しようとして居る。米國當局者は都市重要施設の緊急一日も緩にすべからざることを確信するが故に、其の前路に横はる障礙は之を擊破して進行するを當然と心得て居る。現行法制の許す範圍に於ける一切の權限を活用し、新なる立法の手段を講ずるは勿論の事、止むを得ざれば憲法改正の手段に訴ふるも辭する所でない。蓋近代文化の進展に伴ひ必要を生ずる都市改造の問題は立法上行政上前例を有しない解決方法を必要とするから、之に對應するの施策も新なる機軸を出し、新なる立法行政の領域を開拓するより外はないのである。立法乃至憲法

改正ですとも之を手輕に考へ、法律濫造國と稱せられる米國の例は我國に直に行ひ難い事情はあるが、併し米國當局者の意氣は之を壯とし且之に倣ふべき必要がある。我國の當局者は不完全なる現行制度の字義に拘泥し、偏に無事苟安を念とし、掣肘束縛を加へて都市改善施設の遂行を阻碍し妨止する。其の結果國家社會の進運に應ずる行政の任務に大害を及ぼし、而も其の事が自己の職責に背戾するの甚しいことを覺らないのである。

三

千九百十八年十一月六日の法律を以て一部改正を加へた佛國土地收用法は土地收用に關する最新立法として、各國關係行政當局者の熱心なる調査研究を必要とするものであるが、其の中に地帶收用に關して極めて明瞭なる規定を爲して居る。第二條に曰く

計畫シタル公共事業ノ限界内ニ包含セラル、土地ノ外、尙其ノ公共事業ノ現在及將來ニ於ケル完全ナル價值ヲ確保スルニ必要ナリト認メラル、土地ハ公共ノ爲收用スルノ必要アルモノト宣言スルコトヲ得

前項ノ規定ハ就中市街地ノ道路ニ付計畫幅員線外ニ在ル土

地ニシテ適當ナル敷地割ヲ爲スニ支障アル場合又ハ當該事業ノ計畫ニ適合スル建築物ノ敷地トスルニ適當ナラサル場合ニ於テ適用セラルヘキモノトス

第二條の二に曰く
計畫シタル公共事業ニ接近スルカ爲其ノ事業ニ因リ一割五分以上ノ價格ヲ騰貴スヘキ土地ニ付テハ公共ノ爲收用スルノ必要アルノモト宣言スルコトヲ得

地帶收用を認むべき場合は觀念上三箇の場合に區別することが出来る。第一は收用殘地の利用方法として隣接地と合せ適當なる建築敷地を造成すべき場合であつて、最も異論のない點である。我土地收用法第五十條は土地所有者に殘地收用請求權を與へて居るが、街路沿道に於て、建築敷地として適當なる面積形狀を有せざる殘地があることは國家經濟上不利益である。併し之を單に事業執行者の所有に移した丈では何等問題は解決せられない。地帶收用に進んで始めて其の目的を達するのであるが我國の制度が土地區劃整理の必要ある場合に限り地帶收用を爲すことを得とするの趣旨は、此の場合を意味すること疑なく、一部の消極論者は此の場合に限り地帶收用を許すの趣旨なりと局限せんとする。(横町線地帶收用問題に對する當時の東京市當局者の意見は之に近い)。併し

ながら第二の收用殘地を生じないけれども、當該事業計畫に適合する建築敷地として狭小に過ぎ不適當なるが如き場合は、同様に土地の區劃を改善するの必要があるのであつて、我都市計畫法施行令に所謂土地區劃整理の必要ある場合とは此の場合をも包含すると解するが至當である。(横町線地帯收用問題に對する當時の内務當局及都市計畫委員會意見)。第三の財政上の理由を以てする地帯收用は憲法の所有權保護の精神を根據とする反對に對して、其の主張を維持するに困難であるが、併し常識上より地帯收用を是認する澎湃たる大勢あることを看過してはならない。或は之に代つて受益者負擔の制度あり、或は土地増價稅徵收の道ありと謂ふ者があるが、實際に於て地帯收用の場合の如く土地増價の全部を公共收入とすること不可能であつて效果十分でない。但し多くの場合に於ては財政上の理由のみを標榜する必要は稀であつて、反對者に對する抗辯としては、第一及第二の理由を主として、之に財政上の理由を附隨的に主張するのが普通であり得策である。

四

地帯收用の語義の如きは末節の問題であるが一言すると地

帯收用又は超過收用の語は都市計畫法第十六條第二項の收用即道路廣場河川港灣公園其の他の都市計畫事業用地附近の土地を建築敷地造成の爲收用することを謂ふ。其の原語は *Zone Condemnation*; *Excess Condemnation*; *expropriation Par zones*; *Zonenenteignung* であるが、時に用語の爲に觀念の錯雜を來す虞があるのは、都市計畫法第十七條に規定する所の土地區劃整理の爲又は衛生上、保安上の必要に依る建築物の整理の爲建物のみならず、併せて土地を收用する場合を地帯收用 *Zone condemnation* と稱する用語例が米國都市計畫界に於て普通行はれて居ることである。(例之ウイリヤムス、リース。カツジユマン等) 獨逸では此の一圍地收用を地域的收用 *Bezirksenteignung* の語を以て表はし、或は一圍地收用と普通の地帯收用を合せて地域的收用と名づけんとする者がある。此の種の概念遊戲に立入る必要はないが、地帯收用と一圍地收用とは之を區別すべき理由及必要があると稱せられる。即一圍地收用は一圍地の改善の爲收用を必要とするので、事業自體の中に收用の必要が存在する。即一圍地の衛生狀態保安狀態改善事業の爲當該土地が收用せられるので、事業の性質が特殊である丈で收用の理由及必要は一般の土地收用と同一である。反之地帯收用は別に道路事業等の收用を許

さるゝ公共事業があり、而も其の事業用地以外に亘つて、(當然の必要から超過して道路沿道を地帶的に) 收用するのであるから法制上行政上特別の位罪を占めるのである。

五

佛國に於ける地帶收用の規定は前述の如く千九百十八年に至つて土地收用法中に加へられて、整備するに至つたのであるが、地帶收用の實施は或は大宰相リシュリユーの時代に淵源すと謂はれ、更にオースマンの巴里大改造事業には極めて大規模に活用せられた。佛國に於ける地帶收用の活用は規模擴大大膽果斷に富んで區々たる我國行政當局者をして驚心駭目せしめるものがある。此の勇斷果決あつて始めて巴里大改造の事業は完成し得たのである。帝都復興事業の完成を圖るには同様に政府の首腦部乃至復興當局市當局に於て、一層の勇斷果決を必要とすると思はれる。千八百五十二年三月二十六日の勅令に依り巴里市は公共用地の收用殘地及廢道地利用處分の爲地帶收用を認められた。所が當局者は次第に此の地帶收用の實行範圍を擴張して、法規の豫期した殘地廢道敷地の利用の爲必要ある場合に限らず、寧ろ當該事業に因る土地増價額を獲得する爲廣く土地收用を斷行するに至つた。千八

百五十二年から千八百六十九年に至るオースマンの巴里大改造事業の結果巴里市は八億フランの市債を負擔するに至つたと謂はれて居るが、此の間に開鑿した街路の平均幅員は八十呎(十三間)總延長五十六哩二五に上る。街路を開鑿し收用殘地及附近地の敷地區劃を整理し、増價額を市に獲得する爲買收收用に支出した總額五億千八百八十萬圓に達した。千八百六十九年に市は不用地を賣却して一億三百六十萬圓の收入を得、尙十八萬二千坪此の坪價額二千八百八十萬圓の賣却未濟地が市に残つた。此の内九萬七千五百坪は廢道敷地に屬する分である。即當初支出額の約四分の一は土地賣却に依つて回收したのである。然るに巴里市當局は此の成績を以て尙不満足なりとし、其の原因は收用價格の決定をする陪審員(土地收用審査會員)が常に市當局の評價額を覆へし、市當局の豫定以上遙に多額の補償額を決定したことと存すると云ふ。例之千八百五十八年決定の事業經費豫算是七千二百萬圓であつたが、陪審員の評價の結果一億六千四百萬圓を要するに至つた如く不當なる評價適當なる補償金支出の爲事業の成績は大に阻得せられた。尤も稀には反對の例もあつて、オペラ通の開通は千八百七十六年であるが、市當局は從來の實驗に鑑み用地費二千六百四十萬圓不用地賣却八百四十萬圓の見積であ

つた所が、用地費は二千百六十萬圓で足り、不用地賣却は七百四十萬圓であつた。併し大體に於て市當局は公共團體たるが故に土地買收上懸引自由ならず、補償額亦適當の要求を強ひられる傾があると云ふので、土地會社と契約を締結し土地會社をして土地買收を爲さしめ、其の協議纏まらない場合に限り市は會社の爲收用權を行使する。就中會社は此の方法に依つて收用土地に營業を爲す者の所謂營業權又は損失補償の問題を手際よく解決し、會社は關係者と豫め事業完成後の土地の賣却又は賃貸を約して成るべく營業權補償の義務を免がれる工夫を講じた。

此等の事例は我國に於ても參考とするに足りる。白耳義ブリュッセルの都心中央部の改造事業も亦地帶收用の斷行に依つたもので、千八百六十七年の法律に依つて、衛生狀態改善又は街路改造に適應する建築敷地確保の爲事業附近收用の道が開かれ、市はこの法律を活用し、不用地は速に開發し建築を促進する爲賣却賃貸の條件を極めて市民に有利なる如く定めた。其の結果市は一億圓の負債を生じ財政上破産の危險ありと稱せられたが、部心中央部を改造して所謂小巴里の壯麗なる市街美觀は遺憾なく實現することを得たのである。

六

英國に於ても當初法制は單に殘地利用の爲にする土地收用を認めたに過ぎなかつた。然るに拘らず佛國と同様行政の實際は漸次之を擴張し多年の慣例となつて廣く地帶收用を實行するの風を爲し、法の精神亦之を是認するものと解せられ、或は後年の法律は殘地收用の爲にする場合に限りなく様に規定するに至つた。倫敦カウンチーカウンシルの前身倫敦工務局 Metropolitan Board of Works が千八百五十七年乃至千八百八十九年の間に擴張した街路延長十四哩一三、此の事業の爲收用した土地の價格一億千七百七十萬八千圓、不用地賣却收入五千三百二十一萬六千圓即當初支出額の四割三分五厘を同收した。其の顯著なる事例として舉げられるノーザンバーランド通りの事業は千八百七十五年に完成したもので、土地收用費六百五十八萬六千圓不用地賣却八百三十一萬四千圓差引百七十二萬圓の利益を舉げ街路工事業を控除しても尙百二十萬圓の利益があつた。併しながら倫敦工務局の事業に付ては各種の批難が簇出し或は腐敗賄賂の取沙汰があり。此のノーザンバーランド通開通の如きも其の收用及賣却等宜しきを得たならば、收支差引百七十餘萬圓の利益に止まらないで五百

萬圓六百萬圓若は七百萬圓の利益を擧ぐべかりしものであつたと云ふ。(千八百九十四年上院委員會に於けるカウンチーカウンスル議員にして議會委員たるエムデン氏の證言)上下兩院共屬々地帯收用の實行に關聯する倫敦工務局の事業施行方法を問題とし、委員會を設けて調査せしめた。千八百八十八年倫敦工務局を廢してカウンチーカウンスルを創立した原因の重要な一點は地帯收用の實行に伴ふ倫敦工務局の腐敗を改革するに在つたと云ふ。併しカウンチーカウンスルの時代となつてもやり方は改善せられたが、引續き地帯收用の方法に依つたのであつて、倫敦工務局以來千九百十八年三月末日迄街路改善事業の爲投下した事業費累計左の通である。

總經費 二億八千二百二十三萬圓

不動産賣却代 三千四百五十二萬圓

所有不用土地見積價格 六千二百四萬圓

七

極めて概括的な(多少杜撰な嫌がある)觀察を試みると佛白諸國は地帯收用の方法を活用する爲特別賦課即受益者負擔の制度は殆ど發達するに至らない。米國に於ては盛に特別賦課の方法が運用せられたが、最近尙足らずとして場合に依り

地帯收用の方法を活用せんとして居る。英國に於ては多年地帯收用の運用を見たが最近に至つて之と併行して受益者負擔制度を發達せしめんとしつゝある。獨逸に於ては法制の巧妙なる組織に依り或は道路施設を沿道土地權利者の義務負擔とし、或は建築敷地區劃を嚴重に規律して、他の諸國の苦しむ所を獨逸特有の組織的計畫的法制規律に依つて目的を達せんとして居る。此の間に處じて我法制及行政は最近に至つて受益者負擔制度は緒に就かんとし、大規模なる土地區劃整理斷行の好機會に遭遇し現に努力中であるが、堅忍持久初志を貫徹する確乎たる方針を以て進むならば、之までの實績に徹し好結果を奏すべきこと明かである。地帯收用は大東京の中心たる横町線に於て實行の機會を失つたが、現に名古屋大阪に實行中である。東京の御成街道大阪の築港に通ずる大街路沿道建築は街路の規模に適合しない狀況に在る。更に土地區劃整理の結果土地及借地權は狭小となり、大街路沿道に不相當なる建築敷地が残る。此等に對應する施設として單に市街地建築物法に依る建築物の高さの最低限度を定めるの方法を探る文では十分でない、更に進んで共同建築を強制誘導する如き特殊の法制を必要とする場合もあらう。地帯收用の効果と此等の問題とを關聯して考慮する必要がある。其の他地帯收

用に關する各種の論議は尙盡きないのであるが姑らく之で打切りたい。(一四、四、三附)

記地帯收用の問題は都市計畫の書物に大抵論及してある、例之リユース、ウイリヤムス、ロビンソン等。之を精細に論じたものは米國都市協會叢書 National Municipal League

no Series の一篇イリノイス大學講師ロバートユージヌカツシユマンの『超過收用論』である。Excess Condemnation by Robert Engene Cushman, 1917 各國地帯收用の比較研究及之を米國に實施する場合に於ける各種の論議を網羅して居つて、地帯收用に關する最良の好著である。

英國道路行政の進化

内務書記官 丹 羽 七 郎

國家が道路施設に關して探る態度は道路の使命が時代に依りて異なるに對應して變化すべきは言を俟たない。近世に於て道路の使命を變革したものは第一に鐵道であり、第二には自動車である。機械の發明が近世産業革命の物質的基礎であつたと同様に、鐵道なる機械力が陸運に應用された事は道路の使命に第一期の革命を起した。

此時代には運賃低下、運送の敏速、遠距離輸送等文明の恩澤は一に鐵道のみによつて與へられたのである。道路交通には蒸氣又は電氣を動力とする軌道が主に市街に於て漸次發達

した外には近世文明の恩澤が及ばなかつた。従つて道路は鐵道の營養線として、又は地方交通の機關として相當の價値は認められたにしても、其は主として地方問題に過ぎなかつた、然るに自動車の發達に依つて道路交通に機械力が浸入した。此に依つて道路と鐵道とが陸運の上に持つて居つた意義に非常な變動を來したのである。此を第二期の革命といふて宜からう、機械力の應用が第一期には道路を置去りにした、其の第二期には道路は正當なる地位を回復したのである。自動車の利用によつて道路交通の範圍は急激に擴大した、