

第11章 地方計畫の法制と財政

第1節 都市計画法

§ 169 概説

都市計画法の根本を爲してゐるものは都市計画法であるが、都市構築に關係ある法律は姉妹法である市街地建築物法、その他に道路法、河川法、運河法、軌道法、地方鐵道法、水道條例、下水道法、耕地整理法、土地收用法等あり、個々に都市構築上の規定をなしてゐる。而してこれ等の法律は個々別々にして原則法と例外法、若くは特別法と一般法と言ふが如き關係ではない。都市計画法は都市計畫並に都市構築上各般の事項を規定してゐるが、これと相並んで個々の法律が存在して、實際の取扱上には二つの法律が同時に行はれることとなる。都市計画法の姉妹法たる市街地建築物法はこれ等と多少相違し、市街地建築物法による地域、地區を決定せんとする場合には、都市計画法適用都市に於ては、都市計畫として之を決定せねばならぬこととなる(都市計画法第十條)。即ち都市計画法適用都市に於ては都市計画法と市街地建築物法とは必ず一緒に働かねばならぬこととなつてゐる。このことは他の諸法規と相違する所である。然し市街地建築物法のみ適用されてゐる都市にありては、市街地建築物法のみで地域を定めることは勿論である。

斯る特別の法律都市計画法が制定せられるに至つたのは、個々別々の法律によるのみでは複雑な都市の計畫並に構築上に不統制無秩序を招來するのでこれを防止する爲めである。従つて都市計画法の適用には、これが前身である明治21年に制定せられ、東京市のみ適用された東京市區改正條例に準じて東京以外の五大都市に適用され、其の後中小都市に指定適用されるに至つたが、昭和8年の改正により、全國

都市並に町村にも指定適用されることゝなつた。大都市に限ること無く、又市區の改正、都市の改善に局限せず、寧ろ都市將來の膨脹・發展を指導統制せんとするに至り、大都市主義より小都市主義へと進展したのである。

現在都市計畫法適用都市は全國144市と指定町村335(昭和12年5月1日)⁽¹⁾⁽²⁾となつてゐる。

§170 都市計畫法

歐米諸國に於ける都市計畫法⁽³⁾に關する最初のもは主に街路・廣場に就て規定したもので、伊太利では既に1865年に制定せられたが、1875年7月2日の獨逸普國建築線法(Baufuchtliniengesetz)が交通・防火・衛生等に互り、街路と建築物の設置に關する規定を定め、開發前に計畫を樹て、これによつて市外への膨脹・發展を秩序よく行はせる最も有效な規則であつた。

1900年にはザクセン(Saxson)王國の建築規則、1901年にはバイエルン(Bayern)王國に都市計畫法が設けられ、1902年には土地區劃整理に關するアディックス法(Lex Adickes)、1910年にはヴュルテンベルグ(Württemberg)王國都市計畫法等が制定された。1918年には普國住宅法、1922年には樹木維持及び流水汚染防止法が出來、1925年には普國都市計畫法草案(Das Entwurf für Städtebauordnung)が議會に提案され、在來法制の統一を圖つて居り、且最も進歩的のものであるが議決に至らずして終つた。⁽⁴⁾

佛蘭西に於ては1919年都市計畫法が制定せられ、人口一萬以上の都市及び都市化の著しきものその他特別の町村に適用されることゝなつてゐる。⁽⁵⁾

英國の都市計畫法は衛生並に住宅問題を主要目的として取扱つたもので、主に住宅問題から出發してゐる。1875年の公衆衛生法(Public Health Act)によつて、街路・建築物・空地・排水・下水道等に關する事項を規定した。1890年には不衛生住宅地の改良に關する法律が制定され、衛生

的住宅の建設に努めた。1909年にはジョン・バーンス(John Burns)の有名な住宅及び都市計畫法(Housing and Town Planning Act)が制定せられて統一した都市計畫法が出來たが單に未開發地のみ適用するものであつた。其の後數度の改正が行はれ、1919年の改正には人口20,000人以上の都市に法の適用を強制し、1926年までに計畫案を樹立すべきことを規定し、又聯合都市計畫委員會設置の制度を定めて、地方計畫への途を拓いた。1923年の改正では都市計畫案の樹立を1929年まで延期し、1925年には都市計畫法と住宅法とを分離して獨立の都市計畫法(Town Planning Act)とした。1932年には都市及び農村計畫法(Town and Country Planning Act)と改め、未開發地のみならず舊市街地をも含むことゝした。又都市と農村の健全な發達を圖る地方計畫的都市計畫へと進展した。續いて1934年には帶狀式發展を阻止する爲めの帶狀式發展制限法(Restriction of Ribbon Development Act)が制定され、近代的都市の理想的發展を容易ならしめることゝした。

米國に於ける都市計畫法並に地域制度は各州、各市、夫々相違し、強制主義によるもの、任意主義によるものあり區々であつたが、米國商務省は1927年Enabling Actなる標準法を公布して各州立法の標準を示した。而して殆ど各州に都市計畫法の制定を見るに至つた。

我國の都市計畫に關する法規は徳川時代には防火上と奢侈禁止の意味より都市構築に對する取締が行はれたが、明治以後では明治21年8月16日公布の東京市區改正條例が根本をなし、大正8年(1919年)都市計畫法並に市街地建築物法が制定・公布された。而してこれが適用都市は市に限られ、勅令を以て指定されることゝなつてゐたが、昭和8年(1932年)大改正を加へて全國都市並に町村に指定されることゝなり、適用市街地の普及と地方計畫の發達へと進展した。

第2節 地方計畫に関する法制

§171 地方計畫の確立と効果

地方計畫に関する総合的法制は未だ制定されておない。1919年英國の住宅及び都市計畫法の改正に於て聯合都市計畫委員會の設置を規定して隣接市町村間の協同計畫立案に便として地方計畫への道を拓いた。これより以前、大都市並に附近町村間の共同事業の計畫事業遂行の爲めには個々の事業に對する特別事業區域或は委員會が設置された。この事業區に略類似するものに我國の都市計畫區域がある。從來の都市計畫區域は一つの都市を中心として、これと地理的・經濟的・社會的に密接な關係にある附近町村を包含した區域である。米國の都市計畫區域は一般に其の市の區域に限るものであるが、市街地發展の状態又は將來の發展を指導する上より市の境界に限ることが不充分である場合には市域外の統制をも必要とし、市の境界線より3~5哩の範圍を含んで都市計畫區域と定める等のことが行はれた。⁽⁷⁾ 然してこれを各市具體的に定めたものが我國並に英獨の制度である。

都市計畫區域は都市計畫を實行する範圍にして、この區域内に各般の総合的計畫を樹てる。而して我國都市計畫法に於ては都市計畫區域と指定せられることに依つて法律により特に定められた特點を與へられることとなる。即ち市街地建築物法に依る地域又は地區の指定・變更又は廢止、國有河岸地の無償下附に依る財政上の援助、土地區劃整理の施行等である。

地方計畫區域指定に關しては何等法律上の規定は無いが、都市計畫區域と同様一定の範圍を劃し、計畫の確立、事業遂行上の便宜を與へねばならぬ。英國に於けるものは都市間聯合の委員會を作り、調査及び研究には専門家を聘し、或は各市技術者協力して立案するのである。計畫は勸告的のものが多いが公的に效力を與へたものもある。公的

のものは効果的であつて一層好ましい。

米國に於ける地方計畫區域は大都市と其の附近地、附近都市間の聯合、縣・州等場合により相違がある。最近は數州に互に行ふ場合も起る。然しこれ等に對する法制は未だ完備して居ない。

§172 行政機關

都市の膨脹發展に應じ開發を適當に指導・統制する爲めには行政機關が適切な組織により組み立てられ、その機構宜しきを得て居らねばならぬ。從來行はれた方法は大体下記の如くである。⁽⁸⁾⁽⁹⁾

(1) 市域擴張

都市の膨脹發展に従つて隣接町村を合併する方法で我國並に從來米國の諸都市に盛んに行はれ行政權の集中を圖るもので、都市が順次發達する場合には往々適當な解決方法となるが、最も舊式方法であると謂へる。大都市交通の混雜、交通機關、住宅問題等の都市問題は一層複雑となり解決困難に陥り、又都市郷土愛護の觀念等は滅殺され日常生活には不便且不經濟となるから、有效適切な方法でなくなる。今日英米にては一般に採用されぬ方法である。

(2) 市域外開發の統制

郊外地開發の統制を中心都市が行ふもので、米國及び加奈陀都市に行つて居る市域外3~5哩圏内の開發統制、或は我國の都市計畫區域の指定は之である。この範圍内に對しては中心都市の發達に好都合である様、地域制、交通施設、綠地施設、土地區劃整理等各般の計畫事業を執行せんとするものである。都市と郊外地、隣接町村間との聯絡、統一ある開發を圖ることを目的とするものである。

(3) 市町村間の契約

英國に於ける聯合都市計畫委員會の如く市町村間の契約或は水道・下水道・下水處理・公園事業等の公共事業に對し、關係市町村間に組合組織によつて聯合委員會を設け、共同的事業を協力して計畫、實行するも

ので相互に利益、利便とする所が多である。ボストン、市俄古、倫敦、伯林に於ける公共事業組合はこの適例である。然るに單一事業の組合組織にては往々該事業のみに偏重する傾向があるから地域全般に互る施設計畫としては充分でない。斯る缺點を除き地方開發の各般の施設を包含する要が起る。依つてルール炭鑛地方計畫にては交通・地域制・緑地保存、公共的施設と各般の計畫を綜合網羅することとしたのである。

(4) 縣行政廳にて執行

多數市町村間の事業執行には種々の複雑と困難とを伴ふから、縣なる上級官廳にて執行せんとするものである。我國都市計畫事業は一般に市長が之を行ふのであるが、複雑な關係を生じ實行上困難な場合には上級の府縣知事が代つて行ふことが出来ることとなつてゐる。之を擴げて縣全體に互る計畫を樹て、執行せんとするものが都市と農村とを含む廣大な面積に互る米國ロスアンヂェルス縣、ミルウォーキー縣計畫委員會等の如きものである。

(5) 特別地域の組織

都市の發展事業執行の便宜上特別の計畫區域、實行區域を設け、特別の行政機關を設置するもので課税權をも與へる。獨逸のルール炭鑛地方計畫組合區等はこの例である。

以上各種の方法によつて行はれるが其の區域は現在の行政區劃によるのが便利ではあるが、必ずしも之に囚はれないで、地理上、經濟上、社會上より適當な範圍を定めるがよい。大都市と隣接町村、都市と農村、都市間の健全な發達を圖る爲めには、廣大な地域に互り、統一的發達を策し、各地方自治體の個性を維持しつつ、然も利害の相對立するを避け、都市の分散、地方分權思想を徹底させるにある。龍大都市の建設を避け、地方計畫に依る健全な都市と農村の發展を圖らねばならぬのである。

地方計畫にありては、

(1) 各種行政廳の聯合委員會

(2) 特別行政機關の設置

が最も一般に行はれる。

聯合委員會には各行政廳より代表を出して計畫を調査・研究・審議せしめるが、英國に於けるが如く、多くは勸告的計畫を確立するに止め、實行は各行政廳をして夫々當らしめることとし、後日市會其の他議會の議決を経て執行することとなる。然しこれが遂行を期する爲めには公的委員會となして決定した計畫には法律的效果を有せしめる方法を執るがよい。米國ロスアンヂェルス縣、或はミルウォーキー縣計畫はこの例であり、英國最近の地方計畫は次第に公的決定をなす方に變つてゐる。⁽¹⁰⁾又特別行政機關を設ける場合には計畫並に事業の執行は一層容易となる。

斯る方法により市域の併合擴張を行ふことなく、龍大都市の建設を避け、各市町村の協力により健全な都市發展を達成出来る。

英國に於ける地方計畫は、各行政廳が執行する都市計畫の基礎となる計畫の大綱を作成・決定するものである。計畫の調査・研究並に審議には各行政廳が參加するが、複雑な利害關係、行政上の理由で參加困難な米國都市等にあつては往々私的委員會を設置して勸告的計畫を作成し、各行政廳に實行を推奨・勸告することとなる。紐育、市俄古、費府地方計畫委員會はこの例である。斯る場合には各種協會、學會、俱樂部、新聞等輿論の後援による⁽¹¹⁾ことが大となる。

第3節 財 政

§ 173 財 源

都市計畫、都市改善の計畫は單に机上計畫に終つてはならぬ。必ずこれが實現を期し效果を充分に擧げねばならぬ。然し實現するには

多額の経費を要するから適當な財源を得且財政計畫宜しきを得ることが肝要である。道路、交通機關、公園、公共的施設の如く多額の経費を要するものと、地域制土地區劃整理・交通取締勵行の如く少額の経費にて相當其の目的を達成し得るものがある。莫大な工費を要するも尙改善を必要とするは、多くは過去に於て適當な計畫無く、自然の發達、統制なき發展に放任した結果に依るもので、都市の膨脹・發展を指導し統制する計畫を缺いたことに起因する場合が多い。開發に先立ち豫め計畫を樹て都市の發達を指導し統制するには極めて少額の経費を以て辨することが出来る。豫防的都市計畫、地方計畫は經濟上甚だ有利であると謂へる。

都市の改善、都市計畫に要する経費を得る方法としては次の如くである。

- (1) 一般課税 土地課税物件に對する税金、一般の租税收入。
- (2) 受益者負擔⁽¹²⁾⁽¹³⁾ 事業により著しく利益を受けるもの又は事業により生じた營造物が他の工作物と效用を兼ねることにより著しく利益を受くるものをして、事業の執行に要する費用を負擔させる制度にして合理的である。我國にて受益者負擔を賦課してゐるものは、道路・廣場の新設・擴張、路面の改良事業、下水道事業・河川運河の新設改修・軌道の建設、公園の新設・擴張の6種類に止る。負擔の範圍は沿道土地と廣範圍の土地に互る場合とがあり、負擔金額は利益の限度にて其の工事費まで徴收出来ることとなつてゐるが、多くの場合 $\frac{1}{4}$ ～ $\frac{1}{2}$ 程度である。英國では75%まで、獨逸では全額までとなつてゐる。

賦課標準としては負擔の公平を得ることに努め、

- (1) 間口主義
- (2) 面積主義
- (3) 評價主義
- (4) 距離主義

の4種がある。負擔は我國にては人的負擔となし、事業執行當時の土地所有者としてある。而して一時に完納せしめるは往々苦痛とすることがあるから2～10箇年間に猶豫分納させる制度も行はれてゐる。

(3) 土地買收並に超過收用による利益 都市計畫事業の執行に多額の経費を要する上に尙餘分の土地買收、或は超過收用により更に多額の財源を必要とするから最初の投下資金が莫大となる。適當に運用出来れば非常な利益を擧げられ財政上好都合であるが、長年月に互るも所期の如く土地處分が出来ぬ場合には非常な困難に陥る。且私權に對する大なる制限となるから亂用を防止して我國法律にては單に財政上の理由のみよりしては實行するを許さず、土地區劃整理の場合にのみ適用出来ることに規定されてある。然し滿洲國新京、哈爾濱の諸市にては非常な好結果を擧げてゐる。

(4) 使用料 公共事業の使用料、電車乗合自動車・水道・瓦斯・下水道等の使用料金等。

(5) 都市計畫特別税 我國都市計畫法に規定し、賦課徴收出来るものである。

(6) 國有河岸地の下附

(7) 國有地の無償供用

(8) 國庫補助

(9) 寄附金、會費(私的團體の場合)

(10) 公債 一時に多額の経費を支辨する爲めに公債、借入金に依ることとなる。公債の募集には市の信用を損じない様その額に限度があり、又政府の認可を必要とする。公債の償還期限は事業の耐久年限に適應させ、健全な財政計畫を確立することが肝要である。

都市計畫事業の遂行には一般に多額の経費を必要とする。然し鐵道・軌道・水道・電氣・瓦斯の供給等は大體自給自足出来る。又地域の設定、土地區劃整理事業は僅少の経費で充分其の目的を達成出来る。これ

に對し道路・公園・下水道・下水處理・塵芥處理等は莫大な工費を必要とするが何等の収入を得ない上に維持費をも要して實行困難となる。然し何等計畫無く自然の發展に放任する場合には改良に一層多額の經費を要することとなり、計畫に費す金額は之に比すれば極めて僅少であるから豫め開發並に改良計畫を樹て、漸次緊要の度に應じ財政を考慮して實施することが肝要である。單に計畫のみで實行を考慮しない計畫は不充分なれば、可能性を有し長期間に亙り實行出来る計畫とせねばならぬ。未開發地の發展に對しては割合少額の經費で十分な効果を擧げ得るのみならず、將來再び改良費を必要とせぬ様にする事が出来、極めて好都合となる。

部分的改良、彌縫的事業は無駄な經費を要し、冗費となり多大の損失を來す場合が多い。依つて綜合的計畫を樹て必要の程度に應じ漸次實行するものとし確固たる財政計畫を伴つた計畫であることが肝要である。

§174 損失補償⁽¹⁴⁾

都市計畫、地方計畫の實行により著しく利益を受けるものには其の受ける利益の限度により受益者負擔を課することは當然であり、又財源として最も重要なものである。然しこれと反對に事業の執行或は土地使用の制限によつて著しく損害を與へる場合には損失補償の要が起る。而して其の額は補償委員會を設置して決定せねばならぬことである。

地域制による建築並に土地使用の制限は公益上規定・實施するものであり、其の制限は著しく損害を與へることを避けるものであるから一般に補償しないことを原則とする。

無補償の場合としては、

- (1) 建築物周圍に關する規定
- (2) 家屋數の制限

- (3) 建築物の大きさ、高さ、設計、外觀に關する規定
- (4) 建築工事の禁止及び制限
- (5) 建築物の用途制限
- (6) 建築物が危険・不衛生又は公共的施設に多額の經費を必要とする位置にある場合の禁止、制限
- (7) 附近に危険、有害となる虞ある場合
- (8) 保安上壁體・垣根・生垣の高さ、位置を制限する場合
- (9) 建築線の指定

等となる。然れども都市の健全な發達を期する爲めには都市發展に對する統制、個人の權利制限の必要を増すに至るものにて、斯る場合には著しく損害を與へるから、損失補償を行はねばならぬこととなる。⁽¹⁵⁾獨逸普國都市計畫法草案には三つの場合を掲げてゐる、

- (1) 土地收用によりて生ずる損失補償
- (2) 土地所有權の制限に對して爲される補償
- (3) 建築自由の制限に對して爲される損失補償

である。

地方計畫に際しては廣大な地域に亙り都市と農村との均衡ある發展を企圖するから、建築自由に對して大なる制限を加へ、綠地、生産綠地を指定する要が起り、これ等制限により蒙る損失を補償せねばならぬこととなる。然し田園都市に於けるが如く一私人が大面積の土地を所有する場合或はソヴェート聯邦に於けるが如く全部の土地が國有、公有である場合には、市街地或は綠地となるも單にその位置の相違のみであつて、總體的に考へる場合にはその利害に何等の影響を及ぼさぬこととなる。従つて別に問題となることもなく實施上何等の支障を起さない。然るに多數の土地所有者がある場合には利害の相違を生ずるから、受益者負擔と損失の補償を行つて負擔の公平を圖らねばならぬ。損失補償の問題は地方計畫の實行上肝要な事項となる。

文 獻

- (1) 飯沼一省： 都市計畫の理論と法制； 167頁
- (2) 飯沼一省： 都市計畫法の話
- (3) F. B. Williams： The Law of City Planning and Zoning, 1921.
- (4) 飯沼一省： 都市計畫の理論と法制
- (5) 同 上 431頁
- (6) J. J. Clarke： Outlines of the Law of Housing and Town Planning, 1933.
- (7) 飯沼一省： 都市計畫の理論と法制； 184頁
- (8) Regional Survey of New York and Its Environs, Volume II； Population, Land Values and Government, p. 193.
- (9) R. D. McKenzie： The Metropolitan Community； p. 303.
- (10) Harry Chapman： Town and Regional Development, 1933.
- (11) K. B. Lohmann： Regional Planning, 1936； p. 361.
- (12) 飯沼一省： 都市計畫の理論と法制； 334頁
- (13) 飯沼一省： 都市計畫法の話
- (14) 飯沼一省： 地方計畫論； 348頁
- (15) 同 上 349頁