

日、独、英における土地利用計画制度の相違点 とその時代背景に関する一考察

名古屋大学大学院 学生員 土井健司

1. はじめに

我国と西欧諸国とは、今日、その土地景観に大きな違いが見られる。その要因としては幾つかのものが考えられるが、本稿では特に制度面の相違が大きく係わっていると考え、土地利用計画制度に関する日・欧間での比較を行う。尚、ここでは、比較の対象国として、我国の土地利用計画制度形成に多大な影響を及ぼしたと考えられるドイツ、イギリスを取りあげ、各国での制度形成の時代背景にも触れながら検討を加える。

2. 比較の視点

従来、土地利用計画制度に関する幾つかの比較研究がなされており、その中には外国事例の紹介の域を出て、ある視点の下に国家間での制度体系の相違点や共通点を整理する段階に達しているものもある¹⁾²⁾。しかし本稿では更に、我国における土地景観改善の為に、今後どのような制度面での改善を進めて行くべきかについての示唆を与えるべく、次の二つの視点を設けて比較を行う。第一の視点では、土地利用計画制度の成立過程に注目し、各国での制度体系がどのような社会的要請の下で必要とされ、実現されたかについて検討を加える。次に、第二の視点においては、各国における制度及びその基本理念の発展過程に注目し、それがどのように今日の制度体系の相違、ひいては土地景観の違いに反映されているかを考察する。

3. 各国における土地利用計画の制度化

3. 1 ドイツにおける制度化の展開

ドイツにおける近代的な土地利用計画制度は1875年プロシア建築線法、1900年ザクセン一般建設法の下でその成立をみたと言われる³⁾。この背景には、産業革命及びドイツ統一後の都市への急速

な人口の集中に伴う住宅問題（劣悪な高層高密度住宅の出現）や無秩序な市街化の進展があり、こうした問題への対処として、「都市拡張」（‘Stadt-erweiterung’）の理念に基づく新たな土地利用計画制度が導入された。この「都市拡張」の理念とは、都市環境として好ましくない市街化を抑制しつつ、アメニティーを重視したイギリスの郊外住宅地に範とする低層低密住宅地による市街地の形成を通じて都市を拡張して行かんとするものであり、この理念の実現にあたり、目的適合的な地区形成を強制する建築計画（B-plan）を中核とした計画体制が樹立された。また同時に、概念としてはあるが、このような地区を対象とした詳細な計画と都市全体を対象として長期的、概略的な土地利用を構想する骨格的計画という、今日のドイツ計画制度の原型とも言える地域スケールに応じた二段階の計画体系が確立されている⁴⁾。

ザクセン法以降においては、以上の計画理念から更に「都市の総合的・一体的な整備」という考え方へと移り変わり、制度体系の精緻化、弾力化が図られてきていると言えよう。現行の制度体系は1960年連邦建設法及び1976年同法改正によりその枠組みが構築されている。

3. 2 イギリスにおける制度化の展開

イギリスにおける近代的な土地利用計画制度は、1909年住居都市計画等法において、ドイツの「都市拡張」の理念を範として成立したと言われる⁵⁾。当時のイギリスにおいては、都市における公衆衛生問題や住宅問題は既にある程度の解決をみており、一定水準の住宅地環境が建築規制により確保されていた。しかしながら、19世紀後半から拡がりつつあった郊外化の波が1890年代には中産階級から労働者階級に及び、都市周辺の居住環境が低下し無秩序な市街地が連担するという、従来の建

築規制制度のみでは対処しえない新たな問題が生じた。こうした状況の下で導入されたのが「都市拡張」の計画理念であり、開発計画の策定に基づき、新市街地の形態をコントロールしつつ地区の骨格を形成して行かんとする計画体系が確立された。但し、この体系はドイツの同時期の体系と比較した場合、次のような点で異なる。①当初においては都市全体の骨格的計画については構想されておらず、地域スケールに応じた段階的な計画の発想はみられなかった。②制度化は中産階級の台頭を反映したものであり、制度の内容も中産階級の為の良好な新市街地の形成を強く志向したものであった。③計画制度の創設に際して、制度の「公平性」の観点から計画の策定・実現に伴う利害調整の必要性が明確に意識されており、これが開発利益への課税という形で実現をみている。

イギリスにおけるその後の制度化は、中産階級の利益偏重から実質的な公益追求型への軌道修正、計画体系の二段階化（1968年都市田園計画法）、計画内容特に開発規制の精緻化という方向で進んできたと言える。

3. 3 我国における制度化の展開

我国における近代的な計画制度は、主にドイツの制度を範とした1919年都市計画法体系に始まると言えよう。1919年法の下では、外国制度を直輸入する形で一挙に建築規制を確立され、都市全体を対象とする骨格計画の考え方が形成されている。然しながら、こうした外国制度の導入は、恐らく計画理念が十分に理解されないまま、また、新たな制度の適用を支える社会的な基盤がないままに機械的になされたが為に、幾つかの問題をもたらしている。その中でも特に注目すべき点は、①地区スケールの計画の重要性が認識されず、詳細な計画に基づく合理的な土地利用の形成が遅れた、②土地利用配置の長期的な戦略を示す骨格的計画が単にゾーニングとして受けとめられ、また、計画を実施に移す事業計画が明確に示されなかった為に市街地形成の混乱を招いた、ことであろう。

その後、我国においてはイギリスの1962年都市田園計画法を参考として、1968年、都市計画法の全面改正がなされ、戦後の計画制度の枠組みが構築された。この改正を契機として我国の計画制度は大きな進展を遂げたと言えようが、イギリスの制度を範としながらも、開発及びそのコントロールの概念においてイギリスとの間には大きな隔たりがあり、また、英国計画制度の基本理念とも言えるアメニティーの考え方が極めて未成熟であった。我国においては、こうした事実起因して、独・英における計画的、目的適合的な土地利用形成とは対照的に、ミニ開発の増加、スプロール化の進展といった土地利用の混乱を防ぎえず、今日に至る土地景観上の問題を生み出したと言えよう。

4. 結び

我国の土地利用計画制度はその成立から今日に至るまで、主に、独・英等の外国の制度を範とした新たな制度の導入によって段階的に発展してきたと言えよう。しかしながら、各段階においては、①土地利用計画が環境改善の手法として十分に認識されていない、②地域スケールに応じた計画の体系化という考え方が成熟していない、③計画が一般的に具体性、積極性に欠け、その拘束力が弱い、といった問題が常に根本的解決をみないままに残されており、今日においても土地利用に係わる種々の問題の根源となっている。

今後の制度改善を考える上では、今後のマクロな社会経済情勢の下で規制緩和といった方向での制度の再検討も必要ではあろうが、より長期的な視点の下では、今日に至るまで制度が築かれてき過程及び時代背景を十分に理解し、上記のような問題に対する本質的な解決を進めて行くことが不可避であると考えられる。

参考文献

- 1) 渡辺俊一： 比較都市計画序説—英米の土地利用規制—、三省堂、1985
- 2) 春日井道雄： 比較でみる西ドイツの都市と計画—フランクフルトと大阪—、学芸出版社、1981
- 3) 大方潤一郎： 近代都市計画制に関する一考察、第19回日本都市計画学会学術研究論文集、1984
- 4) H. ディータリッヒ、J. コッホ（阿部成治訳）： 西ドイツの都市計画制度—建築の秩序と自由—、学芸出版社、1981