

都市計画における土地利用の研究

猪 俣 幸 一*

1. 問題の所在
2. 都市計画決定手続
3. 土地利用の規制
4. 土地収用補償

1 問題の所在

1962年版東京都都市計画概要には、東京都の当面する問題として、(1)市街地の無計画な膨張、(2)交通条件の悪化、(3)居住環境の悪化、(4)オープン・スペースの欠除、(5)公共施設の不備、(6)住宅の不足があげてある。

(1) 市街地の無計画な膨張については、三鷹市役所で調査したところでは、建築基準法に違反する住宅の建築がいたるところでなされており、違法建築取締に対する上級行政庁よりの行政上の指導がなされておらず、違法建築に対し何の行政上の措置もとられていない。三鷹市における建蔽率2割と定められている地区についての建蔽率の無視は広く行われている。

建築基準法は、建築工事の施行停止、建築物の除却、移転、使用禁止等の是正措置を命ずることができると規定しているが、三鷹市においてはこれらの措置はとられていない。豊中市においては、違法に建築された住宅については市営水道の供給をしないという措置がとられたことが、新聞紙上で報道されたが、一般的に言えば、違法建築の取締は、取締に要する労力が確保されていないばかりでなく、取締をすることの是非について、取締当局者に確信がないためであると考えられている。⁽¹⁾

この点については、法律上の取締規定はすでに整備されているのであり、取締規定を実施する政治力の欠除が目立っている。のみならず建蔽率については、現行の規定が、住宅地の地価との間のバランスを失ってしまっ

* 国際基督教大学教授

いることが、これが励行を妨げている大きい原因であろう。

(2) 交通条件の悪化については、新たに造成される住宅地が、都心から次第に離れて行き、昼間勤務地と住宅との間の交通が益々困難になって行く。しかも東京の場合で言えば、23区内に、約5分の1の空闲地が、農地として残存しているにも拘らず、都心から30キロ、40キロ離れたところに住宅地が造成されることになる矛盾を解決する必要がある。

(3) 居住環境の悪化については、都市公害の問題もあるが、不良住宅の増加の問題がある。都心まで通勤に1時間以上も要する公団アパートよりは通勤に便利な民間アパートを選ぶ者が多く、東京都内の民間アパートに居住する人口は200万人といわれている。民間アパートの不良住宅化の原因は、都内における土地価格の高騰に基くものと考えられている。住宅地の適正な価格は、国民所得との関係から試算すると、東京周辺では坪30,000円以内、全国都市平均では坪15,000円以内と想定されるに拘らず、東京都郊外住宅地の価格は東京駅を中心とする10キロ圏内が坪130,000円くらい、20キロ圏附近が坪50,000円から80,000円、30キロ圏が坪30,000円から50,000円となっている⁽²⁾。そこで地主は地価にふさわしい利潤を得るために民間アパートの建築をすることになり、その結果は高密度の零細居住地域が発生することとなる。この解決策としては、適正な価格の宅地を大量に供給することが考えられている。

(4) オープン・スペースの欠除に対しては、いわゆるグリーン・ベルトの設定が考えられている。この点については、首都圏の近郊整備地域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律（昭和40年6月29日法律139号）が公布されているが、近郊整備地域は、昭和41年7月現在においては未だ指定されていない。戦災都市に限って適用された特別都市計画法によって指定された緑地地域内では建蔽率が1割に制限されているが、現在では有名無実となっている。すなわち1割の建蔽率制限は守られていないのが実情である⁽³⁾。オープン・スペースの確保については、法規は作られているが、未だ効果ある実施がなされていないと言ってよいであろう。

(5) 公共施設の不備については、道路の新設、拡張の場合のように、土地の取得を必要とする点において困難があるばかりでなく、土地の取得ないし確保が可能である場合も、し尿処理施設、ごみ処理施設の新設の場合は、建設予定地の住民が激しい反対運動を起す場合が多く、奈良県葛飾地区清掃事務組合の場合は流血の事態までひき起した。反対運動の理由は、「施設の必要はわかるが、自分のところに作ってもらっては困る」、「自分たちだけが悪臭の犠牲となるのはいやだ」というにある⁽⁴⁾。このような住民の反対に対しいかに対処するか。

(6) 住宅の不足については、政府は昭和41年度から向う5年間に6,700,000戸の住宅を建設し、「1世帯1住宅」を実現すると公約している。しかしこのうち政府施設住宅は4割で、残り6割は民間建設を期待している。英国において、現在最大の家主は地方自治体当局であるといわれている⁽⁵⁾。英国において公共の資金を住宅に投入しはじめたのは不良住宅改善計画にはじまり、第1次、第2次大戦後の住宅不足に対処するためであった。われわれはこの英国の経験に学ぶべきであろうと思う。

以上都市計画に関する現在の問題について考えるにあたって、わたくしは、土地利用の法制的諸問題に焦点を合わせ、わが国の実状、特に東京都の実状を調査し、これをわが国と同じく国土の狭少な英国の法制及びその実施状況と比較研究し、わが国における将来の施策に寄与せんとした。

本研究において、特に重点をおいたのは、都市計画に対する住民の不平をいかに処理するか、都市計画の進行についていかに住民の協力を得るか、都市計画、特に土地利用の規制ないし土地収用（収用と同視さるべき任意売買をふくむ）によって財産上の損害を受ける住民に対する補償を適正ならしめるための方策である。

2 都市計画決定手続

わが国における都市計画は、交通、衛生、保安、防空、経済等に関する恒久的な重要施設の計画であると定義されている（大正8年法律36号、都

市計画法1条)。その核心は都市地域における土地利用の計画を定めることである。

わが国における都市計画の決定の権限は主務大臣——現在は建設大臣にある。都市計画法には都市計画については内閣の認可を受けなければならないと規定されているが、現在では都市計画法及同施行令臨時特例によって内閣の認可は要しないものとされた。

立案は、東京都の場合は3とおりに分れる。(1)23区内は知事、(2)都内市町村内は、当該市町、(3)隣接県をふくむ場合は建設大臣がそれぞれ立案にあたる。

東京都区部の都市計画については、知事は関係区の意見を聴取するし、建設大臣自らが立案する場合は、関係地方公共団体に協議する。立案者が知事のときは直接建設大臣に、市町のときは知事を経由して建設大臣に申請する。建設大臣は自ら立案したとき、又は申請を受けたときに、都市計画地方審議会に諮問する。

軽易な事項については、東京都知事は建設大臣に計画の申請をしないで、直接東京都市計画地方審議会常務委員会に諮問する。この場合知事は常務委員会の答申を得て、都市計画を建設大臣に申請する。

建設大臣は、以上いずれの場合にも終局的に都市計画を決定し、官報に掲載して公告する。

このような都市計画決定手続で、都市計画に反対な住民、あるいは都市計画によって不利益を受ける住民に対し、その不服を述べる機会をどのように与えているかについて調査した。

(1) 都市計画法の企図するところは、都市計画地方審議会を通じて、住民の声を聞こうとするにある。

都市計画地方審議会は建設大臣の諮問機関であるが、審議会が諮問された計画案に反対であれば、答申を保留することによって計画決定を事実上なさしめないようにする方法がとられているとのことである。

東京都市計画審議会は、東京都知事を会長とし、都内の市長及び町長計

13人、建設省、運輸省、大蔵省などの局長8人、市町の議会の議員57人、都議会議員15人、市長以外の市吏員（助役2人）、学識経験者10人、都の吏員（副知事及び局長級19人）、町長13人、臨時の必要によって任命された委員73人、計210人（以上昭和37年1月現在の調査）から成り立っている。

都市計画案に反対の住民は地元選出の議員を通じて審議会において反対を表明することができる。実状としては街路建設などの都市計画には地元の議員はおおむね反対するけれども、地元以外の委員、都の吏員、学識経験者などの賛成によって諮問案には常に賛成の答申がなされているとのことである。

例えば、昭和41年3月に東京都から三鷹市長に内示された東京外郭環状線、同関連街路、附属街路については、三鷹市長は三鷹市都市計画審議会に諮問し、同審議会は、三鷹市の都市計画の街造り、道路網計画、下水道計画、住居表示区域が変更されねばならぬことになり、市民の生活圏、経済圏に重大な影響を与えるという理由で反対したけれども、東京都市計画地方審議会は原案を承認して建設大臣に答申した。この件について都の計画担当者は、この外郭環状線の原案は、まず都の首都整備局街路課で、現地調査をし、車の流れについての警視庁の資料に基いて、3,000分の1地図に、人家が比較的少いところ、学校の分布などを考えて線を引いた案を、都市計画部長、首都整備局長が修正し、最後に建設省と協議して作成したもので、地元の声に従っていたのでは、いつまでたっても道路は作れない、また地元の反対で路線を変えたら取捨がつかなくなると説明している。⁽⁶⁾

外郭環状線原案が付議された審議会では、反対派の委員は、原案をつくるまでに地元関係者の意見がかえりみられないのは不合理であるとして、原案について採決すべきでない⁽⁶⁾と主張し、採決延期の動議を提出したが、反対多数で否決され、ついに原案が承認され、建設大臣に答申された。

審議会では、住民のうちから公述人を呼んで、住民の意見を直接に聞いた例もあるが、通常は公述人を呼ぶことはない。

(2) そこで、住民の側には、建設大臣に陳情する方法が残されるだけ

である。建設大臣の政治的配慮を求めんとするものであるが、審議会で承認された原案どおり建設大臣が決定するのが常であって、建設大臣に対する陳情によって都市計画原案が左右されることはないようである。

(3) このような実情であるので、都市計画に反対な住民としては、デモなどの直接行動に訴える場合もあり、第2東京国際空港が富里地区から三里塚地区に移されたのは、直接行動をふくむ住民の反対のためであったような印象を一般に与えている。

住民の反対がデモなどの力の行使によらず、法の定める手続で、力によらず、理性で解決することはできないであろうか。

そこで、わたくしは、英国における都市地方計画決定手続を調査してみることにした。

英国における都市計画立法は、1909年の住宅、都市計画等に関する法律 Housing, Town Planning, etc. Act に始まる。この制定法は地方当局に対し、住宅地域と工場地域とを区別し、住宅と工場との混在を防止し、公共施設用地を指定し、道路を建設し、開発計画のプログラム(予定表)を秩序だてるなどの権限を付与したものである。1909年法は、1925年には住宅法と都市計画法とに分けて立法され、1932年には、都市田園計画法⁽⁷⁾ Town and Country Planning Act として、地方当局の計画作成の権限は、英国全土に拡張され、都市地域も、田園地域も、既開発地域も、未開発地域もすべて、土地利用計画地域とされたのであった。

この都市田園計画法は、都市の過密化を防止するための人口及び産業の分散、都市の再改造、戦災よりの復興、交通問題の解決、田園地域の保存などを課題とするに至り、都市田園計画の当初の目的であった宅地の配置と開発にあたって、便利で快適な環境を確保することから、産業と人口の分散のような国家的政策の遂行を目的とすることとなり、1943年の都市田園計画(臨時開発)法を経て、1947年の画期的な都市田園計画法の立法を見るに至った。その後、都市田園計画法は1951年、1953年、1954年、1959年、1962年、としばしば改正されているけれども、1951年以後の改正は主

として補償条項に関するものであり、都市田園計画案の作成から実施に至るまで手続に関する規定は、1947年法の規定が、ほとんどそのまま1962年法にとり入れられている。そこでここでは1962年法によって英国における都市田園計画作成の手続を調べて見ることにする。

計画作成の権限は、地方計画当局 Local Planning Authority にある。カウンティの議会、カウンティ・バラの議会、時としては2以上のカウンティ、カウンティ・バラに亘る地域の合同計画委員会、カウンティの議会から権限を与えられたカウンティ内にあるバラの議会及びディストリクトの議会が、地方計画当局として、開発計画 Development Plan の作成にあたる。

開発計画作成の手続の第1は、調査 Survey ⁽⁸⁾ である。調査の内容については制定法には規定がないが、主務大臣（住宅自治大臣、以下すべて同じ）は、回章で調査についての指示を与えている。それによると、当該地域の物的特色、水利、地味、鉱物資源の調査、地図の作成、管内の土地の現在の使用状態を示す表、建物の年齢、状態、建物の質、床面積、住宅の密度、住宅建設に不適当な土地などの物的状態、古い記念碑、建築学上又は歴史上価値ある建物、部落の構造、人口の変化及び移動状況、産業及び雇傭、農業地域、農業に害を及ぼすことなく開発できる森林地域、道路、鉄道、水運、航空交通、公益事業、社会施設、国立公園、自然保存地域、緑地、休暇用の開発地、さらに住民の特色、及びその希望、政府当局によって提案せられている開発計画なども調査のうちにふくめるよう指示されている。⁽⁹⁾ただし、このような広範囲の調査が指示されたため、大部分の地域で開発計画案の作成が遅延した。1947年法は3ヶ年以内（1951年7月1日まで）に開発計画案を主務大臣に提出することを命じているが、地方計画当局の大部分はこの期限までに開発計画案を提出しなかつた。調査報告書については主務大臣の承認は不必要であるが、主務大臣に提出だけはしなければならない。⁽¹⁰⁾しかし調査報告書は住民の利用に供するために出版されることはない。（開発計画は主務大臣の承認を得た後に、出版し、合理

的な代金で般に販売される。)

地方計画当局は、調査の結果に基づいて開発計画を作成する。開発計画の内容については1962年法4条、1959年改正の開発計画規則に規定がある。すなわち、開発計画には、(1)土地利用の態様(土地を将来開発する場合も、開発しない場合も、ともにふくむ)(2)開発を実施する場合には、開発の段階を示し、さらに、(3)将来建設を計画している道路、公共用その他の建物及び作業所、空港、公園、遊園地、自然保存地域、その他の空地地域のそれぞれの場所を指定し、(4)農業、住居、工業その他目的のために用途を指定する地域、(5)強制収用すべき土地、すなわち、(a)政府機関、地方当局、制定法で権限を与えられた起業者が、制定法で認められた目的のために収用を求めている土地、(b)総合開発地域内の、又はそれに接続する土地、(c)地方計画当局が、その立てた計画に従い使用する土地を確保するために強制収用するのが相当であると考える土地、ただし、他の権限によって強制収用することによってその土地の使用を確保できないときに限る。この場合は、その土地の使用が開発計画中に明らかにされている場合にのみ、その土地を指定することができる——を示さなければならない。これらの計画は、工事上、財政上ともに、20年以内に実現可能のものに限られている。特に最初の5年以内に計画を実現することの期待できるものに重点がおかれている。

開発計画は、書類としては、基本地図及び附属地図と計画の説明書とから成り立っている。基本地図には、都市地図(1哩が6吋に縮尺)と地方地図(1哩が1吋に縮尺)と、それぞれに附属するプログラム地図(計画の進行の段階を示すもの)とがある。プログラム地図には、少くとも最初の5年間の計画とその後の計画とを区別しなければならない。附属地図には、(1)2,500分の1縮尺の総合開発地域地図及びそのプログラム地図、(2)2,500分の1縮尺の収用予定土地の地図、(3)2,500分の1縮尺の建設予定道路の地図、(4)補充都市地図、2,500分の1縮尺で、都市地図よりもさらに詳細な内容を示した地図、(5)挿入地図と呼ばれている地方地図中のある部

分を2,500分の1縮尺に拡大した地図、がある。

開発計画説明書には、(1)開発計画の主要部分の提案の説明、それには、住宅開発の密度、緑地帯、田園地域で許されるであろう開発の種類、その地域の計画外目的に土地を使用している者に対する処理の方法がふくまれる。(2)総合開発地域の地図と関連して、その地域を全体として開発又は再開発する目的の説明、その地域の種々の部分につき開発を許可され、又は許可されない種類の地帯 Zone を表示する表、(3)収用予定土地指定地図に関連して、主務大臣、地方計画当局、制定法によって権限を与えられた起業者が、それぞれ収用を予定している土地、各土地につき収用権限を持つ者の表示、収用の目的、(4)開発計画の提案している土地の用途、その用途の説明、を明らかにしなければならない。

もし2種類の地図の表示に相違があれば、縮尺率の少ない方の地図による。地図の表示と開発計画説明書との間に相違があれば、説明書によるものと規定されている。

なお地図及び説明書の作成については、それぞれ主務大臣の回章によつて指示が与えられている。⁽¹¹⁾例えば説明書については、説明にはもっとも一般的な用語を用いるべきことが指示されている。それは将来、事情の変化、考え方の変化がある場合に地方計画当局が開発計画に示された公約に拘束されることがないようにするためである。もっとも最近では住宅自治省は地図上の表示を詳細にし、それに伴って説明書の記載もさらに詳細にするようすすめているとのことである。

以上の開発計画を作成する手続については次のように規定されている。⁽¹²⁾

(1) 地方計画当局は、開発計画案を決定するにあつては、それによつて影響を受けるカウンティ・ディストリクト（カウンティ内の当該地区を指す）の議会に協議しなければならない。制定法は、協議だけしか要求していないけれども、実例としては、地方計画当局は、計画案作成を準備する段階で、ディストリクト議会の助力を求めている。主務大臣は回章58—59で、地方計画当局は、あるカウンティ・ディストリクト内のある地域の

都市地図を作成するにあつて、そのカウンティ・ディストリクトの議会が必要な職員を有している場合には、調査及び都市地図の第1草案作成の段から、ディストリクトの議会の協力を求めるべきであり、都市地図が作成階されている場合も、5年目毎の改訂にあつて協力を求めるべきであると指示している。

(2) 開発計画の最終草案が完成したときに、ディストリクトの議会に再び協議しなければならない。もしディストリクトの議会に計画案のどの部分かに異議があれば、地方計画当局は、計画案を維持するか、改正するかについて再考しなければならない。

(3) 地方計画当局が計画案を正式に議決したときには、その謄本を認証の上、主務大臣に送付しなければならない。

(4) 計画案が主務大臣に提出されたことは、ロンドン・ガゼット(官報)及び少くとも1紙の地方新聞紙(計画の対象となる地方に頒布されているもの)に公告されなければならない。さらに開発計画案の謄本は、便利な場所で公衆の縦覧に供しなければならない。なお計画案の公告中に、主務大臣に対する異議申立期間を定めておかななければならない。異議申立期間は、地方新聞紙に最初の公告が掲載された日から少くとも6週間を下つてはならない。

(5) 主務大臣は、異議の申立又は意見の陳述がなされたときは、公開の聴聞を行うか、単にインスペクター(聴聞官)に異議又は意見を述べさせるに止めるかを決定する。重要な事件では、ほとんどすべて公開の聴聞が行われる。ただ異議が軽易な事項に関するものであるとき、当事者が同意すれば、書面で意見を提出させてもよいことになっている。

(6) 都市田園計画省時代1950年に発せられた回章95号による聴聞の手續は、次のとおりであった。(1)地方計画当局の代理人による冒頭陳述、(2)異議申立人の意見の陳述、(3)聴聞で論議された問題についての地方計画当局の代理人による最終の意見陳述。(1)の段階では、主として政策及び一般的な事項が論議され、地方計画当局の意見を支持する証拠が提出される。

地方計画当局が呼んだ証人に対する反対尋問は、一般的な事項に制限される。(2)の段階で、異議申立人は、詳細な陳述をすることができ、この段階で、地方計画当局の呼んだ証人に対し、細部に亘って反対尋問をすることができる。地方計画当局はこの段階で、異議に対し詳細な答弁をなし、異議申立人は、最後に総括的な意見の陳述をすることが許される。

もっとも、実際の聴聞では(1)と(3)の段階はほとんど形式的で、異議申立人の代理人が在席することも必要ではない。又、後に述べる開発許可申請の場合のように、異議申立人の冒頭陳述からはじまり、地方計画当局の陳述、異議申立人の答弁とつづく場合もある。

なおインスペクターは法律家でない場合が多く、証拠法の訓練を受けておらないので、反対尋問の役割についてあまり重く見られていないといわれる。

聴聞では、土地の自然の状態が問題となるので、インスペクターは、土地の実況見分をする。当事者は、地図や写真を用いて、その主張を説明する。証人の大部分は、都市地方計画の専門家である。

インスペクターは聴聞を終えた後に、主務大臣に報告書を提出しなければならない。異議が申立てられず、聴聞又は意見の聴取がなされなかった場合でも、主務大臣の補佐官が開発計画案を審議するためには相当の期間が必要である。補佐官は、地方計画当局その他の人々と協議することができるが、これらの人々と協議する義務はない。

(7) 主務大臣は計画を修正し、あるいは無修正で承認する権限を有している。ただし主務大臣は、すべての利害関係人が同意しない限り、計画案に指定されていない土地を強制収用土地に指定するという修正をなすことは認められていない。主務大臣はこれ以外はいかなる修正でもなし得るし、場合によっては土地所有者に不利益を与えるような大きな修正を加えることも認められている。例えば、ある土地がある工業会社の所有で、その会社の工場拡張のための敷地と予定されている場合、開発計画案でその土地が工業地帯に指定されている場合は、その土地の所有者は、計画案に

対して意見を述べる理由はないわけである。ところが、主務大臣にはこの土地の地帯を変更して住宅地帯とするにあたって、予め所有者に意見陳述の機会を与えなかったことがあり得るのである。フランス委員会がこの手続を批判したため、主務大臣は、将来は、土地の所有者に対し主務大臣の意図を予め通知し、その意見を陳述する機会を与えないで開発計画を修正することはしないという回章51—58を発した。

(8) 主務大臣が開発計画案を承認したとの通知を受けた地方計画当局は、このことをロンドン・ガゼットに1回及び地方新聞紙の1紙には引きつづき2週間の間1週間に1回づつ公告しなければならない。又計画案につき異議を申立て、意見を陳述した者、書面で計画案に対する主務大臣の承認を通知することを求めた者、又主務大臣の指定する者に対し、地方計画当局は同趣旨の通知を送達しなければならない。承認された開発計画案の謄本は、インスペクターの報告書の謄本とともに公衆の縦覧に供しなければならない。開発計画はまた印刷の上、一般に販売される。その後修正がなされた場合には、第2版を出版するときに開発計画を修正して印刷するだけでよい。

(9) 例外の場合を除き、開発計画案に対する主務大臣の決定は、終局的なものである。例外として、高等裁判所に出訴が許されるのは、主務大臣が制定法によって与えられている権限を超えて決定したこと、手続が法規に違反し、その結果出訴者に実質的な損害を与えたことを理由とするときに限られている。なお、主務大臣の決定が公告された日から6週間を経過した後は、開発計画の効力につきいかなる方法で争うことも許されない。

(10) 開発計画案で強制収用物件に指定されている物が、地方計画当局、制定法によって権限を与えられた起業者に属しているか、又はナショナル・トラスト（史蹟又は自然美の保存を目的とする団体）に属するために譲渡することが許されないときに、これらの者から異議が申立てられ、かつ異議が取り下げられないときは、開発計画は国会の特別の審議に附される。この場合、物件の所有者は国会の両院合同委員会に出席して意見を述べる

権利が与えられており、委員会がこの場合異議について決定することとなっている。

以上開発計画決定の手續についての諸問題について、以下に考察する。

第1は、調査の段階での問題である。調査は、開発計画の基礎資料を収集することが目的であり、この段階において開発計画に対する民衆の考えを知ることは極めて重要なことであるが、この段階における聴聞その他の手續規定は何もない。かえって、開発計画案が早い時期に知られると、土地投機を誘発すると共に、開発によって不利益を受ける土地所有者による時ならぬ反対運動をも引き起し、開発計画の遂行の妨げとなるので、開発計画案は秘密のうちに準備され、既成事実として発表されるのが常であるということである。⁽¹³⁾ しかも、調査報告書は開発計画の背景をなすものであり、計画の基礎となるものであるが、調査報告書は各地域で甚しい相違がある。あるカウンティの報告書は数ページに過ぎないが、他のカウンティは数冊に及んでいる。多くの場合、調査報告書には新しい資料ははいっていないと言われている。East Sussex County の調査報告書には、農村の社会構造の詳細現地調査の報告が載っているが、これはほとんど唯一の例外であるといわれている。⁽¹⁴⁾

第2に、開発計画案に対する住民の異議申立や、主務大臣の審議について問題がある。地方計画当局が、計画案の作成にあたって、その地域の住民と協議している例はない。法制上、住民には協議を受ける権利もないし、開発計画案の内容や、開発によって土地がどんな影響を受けるかについての通知を受ける権利もない。開発計画案が主務大臣に提出される前には、異議の申立をする権利もないし、聴聞ないし意見聴取を要求する権利もない。この点は、米国の立法である1954年の住宅法 Housing Act が強調しているところの、市街地再開発、及び市街地改造事業についての市民委員会及び市民参加の考え方を参考とすべきであるとの意見が英国にもある。⁽¹⁵⁾ 英国で都市計画に市民の参加を求めて成功した例は、コベントリー市の都市計画であるとの事である。この場合、コベントリー市の計画部 Coven-

try Planning Department は、都市計画につき市民の意見を申し出ることを求める手紙を、市民団体、市の各学校の校長に送り、各区で市民が自由に意見を言うことのできる公開の集会を開催し、この集会には各区の議員、計画委員会の委員、計画部職員が出席し、市民に対して都市計画面案を説明し、市民の質問に答え、市民からの示唆を聞いた。1961年9月から1962年2月までこういう市民集会を21回開き、約1,100人が出席し、この集会の報告書が大判用紙で200頁をこえたということである。そして市民から都市計画についてのアイデアを募集し、これに賞金を与え、かつ展示会を催すなどの努力をした結果、都市計画についての市民の異議は減少し、計画当局と市民との間柄を密接にしたことなどにより、この企ては大成功⁽¹⁶⁾を収めたと言われている。

異議申立後のインスペクターによる聴聞の場合には、開発計画面案全体についてよりも、開発計画面案が個人の利益を害する点が主張されることが多い。例えば、緑地帯設定計画面案につき、ある個人の所有地がふくまれたことの異議100件のうち、52件はその個人所有の土地の開発計画が拒否されても、主務大臣に不服申立をしなかったものであり、13件は、その土地の開発計画が拒否されたため、主務大臣に不服申立をしたが、不服申立が却下された後に、緑地帯設定計画面案自体に異議を申立てたものであるとのことである。さらに緑地帯設定計画に対する異議の総数のうち80パーセントは、緑地帯全面積の20パーセントの地主からなされていることが注目される⁽¹⁷⁾。

開発計画面案に対する異議が個人的利害に基くことが多いだけに、主務官庁内部の審議が重要性を増している。現在では、フランス委員会の勧告によって、主務大臣が計画面案を修正する場合には、修正点と修正の理由を予め地方計画当局に通知し、それが公表された後21日間異議の申立をすることが許され、その異議についてさらに聴聞を施行するか否かは主務大臣の裁量にまかされている。

・聴聞を開いた場合、インスペクターが主務大臣に提出する報告書は、以

前には公表されなかったが、フランクス委員会の勧告で、現在では、公表されることになった。その結果聴聞の結果インスペクターが主務大臣に提出した勧告と主務大臣の決定とが相違するかどうかが判明するに至ったが、この2者は、95パーセントまで大体において一致しているとのことである。

第3に、インスペクターの選任の問題がある。1960年当時において、英国の住宅自治省に所属するインスペクターは125名余であった。これらのインスペクターの多数は地方計画当局の技術吏員から選任されたものであり、小数は個人で開業していた者であり、相当数は英国植民地の公務員だった者である。彼らの資格として、一番望まれるのは、都市計画に従事したものであり、次は、建築士、測量士、土木技術者などが望ましいとされている。ほんのわずかのインスペクターが法律的訓練を受けている。なおスコットランドでは、英国のインスペクターに相当する者は、リポーター Reporter と呼ばれており、その中には地方公務員であった法律家もはいるとの事である。⁽¹⁸⁾

第4に、インスペクターの施行する聴聞自体についての批判がある。

フランクス委員会で陳述したある証人は、聴聞手続最大の欠点として、異議申立人と地方計画当局との間に論争の出発点とすべき共通の政策の引用がないことをあげている。非常に広い内容を持っている政策を、それと直接にはわずかの関係しか持たない事件で、議論を展開することがこれにはいる。例えば、緑地帯に1戸の住宅の建築許可申請者が、英国の中部地方の人口分散政策を議論する場合はこれにあたる。

聴聞の性質を、審判的なものとみるか、政策決定的なものとするかについて、問題がある。インスペクターが、技術者として現地を見分し、地方計画当局の提案が健全なものであるかどうかを審査する場合は、インスペクターは、審判的な役割を果たす。しかし、当事者の主張を聞いた後に、主務大臣に勧告をする場合には、インスペクターの認定した事実に政策を適用することになるのであるから、この場合インスペクターは政策決定に参加することになるのである。

なお、聴聞の果す役割について、苦情や不平を言わせる機会を与えるだけだとの批判もあるが、これはあたらな^いと思われる。

第5に、英国の開発計画自体についての批判がある。キープルはその著書「岐路に立つ都市計画」で、「根本的な欠点は、都市計画が不十分で、スケッチ的であることである。その結果として開発許可の申請が、都市計画に合わないが、矛盾もしないという結果がおこる。例えば、住宅地区に小数の店舗を建築したいという開発許可申請がなされる場合がこれである。それ故、都市計画を詳細に準備し、これを承認すれば、開発許可申請の数も減るであろうし、不服申立事件も減るであろう。何故なら、多くの開発許可申請者は、詳細な土地計画によって、いかなる申請が許可され、いかなる申請が却下されるかを、⁽¹⁹⁾ 予め知ることができるであろうから。」と論じている。

現実には、英国の都市計画は、不十分であるばかりでなく、時代おくれになっている。これに主務大臣の計画の承認が遅延するという⁽²⁰⁾ ことのため、事態はさらに困難となっていると批判されている。

もっとも、都市計画に対する不平は、⁽²¹⁾ 共同の利益のために、個人的利益を犠牲にしなければならぬ人々のものが相当多数ある。これらの不平は、根本的には土地利用の公共的規制に対する異議であるから、手続の改善や広報活動の拡充によってとり去ることのできないものであると考えられている。

以上見てきたような英国における都市田園計画決定の手続のうち、住民の異議申立に関する手続を我が国に将来とり入れることができるであろうかという問題について考える。

まず、現行法の下において、建設大臣の定める都市計画について、不服申立の方法が規定されていないことは、さきに述べたとおりである。この点について、都市計画区域の土地について行われる土地区画整理事業計画の無効確認を求める訴訟について、昭和41年2月23日最高裁判所大法廷が注目すべき判決をなした。本件は東京都知事の定めた復興土地区画整理事

業計画が手続規定に違反し、資金計画上実施不可能であり、東京都知事にこれが実施意思がないという理由で、事業計画の無効であることの確認を求める請求に対し、最高裁判所は、5対8の多数で、「事業計画は、それが公告された段階においても、直接、特定個人に向けられた具体的な処分ではなく、また宅地、建物の所有者又は賃借人等の有する権利に対し、具体的な変動を与える行政処分ではなく、この段階における訴は争訟の成熟性ないし具体的事件性を欠くもので、無効確認訴訟の対象となし得ないものである」として、訴を却下した原審判決を支持した。これに対し少数意見は、「土地区画整理法による事業計画が確定して公告されると、施行区域内において建築制限が課せられ、かつ権利申告をしなければ、無権利者又は権利変動がなかったものとして、不利益な取扱を受けるものと規定せられておるのみならず、事業計画が決定せられると、法定の除外理由のない限り、そのまま実施され、その後の手続は機械的に進められる公算が極めて大であるから、このような場合、事業計画が違法であるにかかわらず、被害者にその後の仮換地の指定また換地処分があるまで、拱手黙視せしめることは、不当に出訴権を制限するものである。」と論じ、あるいは、「公告された事業計画は、個人に対する個別的な処分たる性質を併せ有するものであるから、その面に着眼すれば、行政事件訴訟特例法の適用については、行的処分とみて、これに対し拡告訴訟を提起し得る、なおこの場合は、権利、利益を侵害されたと主張する者が、侵害されたとする自己の権利、利益に関する限度において訴訟関係が成立する」と主張した。

この理論は、都市計画法による都市計画決定、都市計画事業決定に及ぼすことができるであろう。従って都市計画法による都市計画決定、同事業決定の段階で出訴の道はとざされている。しかのみならず、土地区画整理法127条（昭和37年法律161号による改正以後）は、同法による事業計画の決定について行政不服審査法による不服申立をすることができないと規定していることからみても、都市計画、同事業計画についても行政不服審査法による不服申立をすることができるか否かについても疑問があり、仮

に不服申立をしたところで、どれだけ実効があるかは疑問である。行政不服審査を審理する英国におけるインスペクターのような機関が設けられていない現在の日本において、適正な審査が行われることは期待し難いからである。東京都首都整備局都市計画部の係官にこのことを尋ねたところ、英国のような不服申立制度を採用することは、英国と我が国との国民性の差違を考えると、不可能であろうとの返事であった。

この点は、行政手続法の立法と関連して将来考慮すべきところであろう。「自治研究」42巻8号に発表せられた土地利用計画基本法（第2次案）（土地利用計画研究会私案）には、土地利用実施計画に対する審査申立の規定をおいていることは注目すべきことである。しかし、この案も土地利用実施計画は、縦覧期間経過後100日をもって確定するとして、司法審査の道は閉ざしている。

わたくしとしては、都市計画に対し不服申立の道を開き、実力による反対運動を行政手続としての不服申立の方法、及び司法審査を求める方法に転換させることが必要であると考えている。この点において、英国の経験に大いに学ぶべきものがある。

3 土地利用の規制

用途地域制度（地帯制）は、大正8年1919年制定の都市計画法、同年制定の市街地建築物法によって、我が国に導入せられた。ニューヨーク州で、Districting Commission（地域指定委員会と訳すべきか）を任命する権限をニューヨーク市の Board of Estimate and Apportionment に与える立法がなされたのが1914年であるから、5年後に同じ目的の制度が我が国に導入されたことになる。⁽²²⁾

大正9年に都市計画東京地方委員会に地域調査に関する特別委員会が設けられ、地域指定案が作成されたが、まだ地域を指定を見るに至らない間に関東大震災が起り、その結果当初の案が、焼失区域を中心として修正せられ、大正14年（1925年）に地域指定を見た。

市街地建築物法による地域は、住居、商業、工業の3地域、地区は、住居地域内の住宅専用地区、工業地域内の特別地区、工業専用地区の外、高度地区、空地地区、防火地区、美観地区に過ぎなかった。しかも、当時の指定は、住居地域には安静快適を、商業地域には繁栄利便を、工業地域には生産能率の増進をそれぞれ目的としてなされた。

戦災後には、昭和21年8月に用途地域の全面改訂が行われ、昭和25年に市街地建築物法が廃止せられ、それに代るものとして建築基準法が制定施行せられた。その他地帯制を定める法規としては、駐車場法、港湾法都市計画法がある。

現在定めてある用途地域、地区、街区には次のものがある。

(1) 用途地域

- (1) 住居地域（住居の快適な環境を保持することを目的とする）
- (2) 商業地域（商業的な建築物を集中して、経済活動の能率と住民の生活上の利便を図ることを目的とする）
- (3) 準工業地域（軽工業及び中小工業の保護育成を図ることを目的とする）
- (4) 工業地域（工業生産活動のために、輸送、動力、排水の便利な場所を指定したもの）
- (5) 緑地地域（市街化の抑制と、将来の市街地として必要な地域の保留を目的とする）

(2) 専用地区

- (1) 住居専用地区
- (2) 工業専用地区
- (3) 文教地区（学校の環境を良くすることを目的とする）
- (4) 特別工業地区（第1種特別工業地区は保安上危険、衛生上有害な物質を排出する工場を集中せしめるため、第2種特別工業地区は、大工場の進出を抑制して、中小企業の保護育成を図るために設けられるもの）

- (3) 空地地区(空地を確保することを目的とする建築制限をする地区)
- (4) 防火地域、準防火地域
- (5) 高度地区(建築物の高さの最高限、最低限を定め、市街地の合理的な土地利用と、都市の美観を保持することを目的とする)
- (6) 容積地区(市街地におけるオープン・スペースの確保を目的としたもの)
- (7) 美観地区(都市美及び都市の品位を保持することを目的としたもの)
- (8) 風致地区(自然の景色、史蹟、有名建造物の自然の環境の保持を目的とするもの)
- (9) 臨港地区
- (10) 特定街区(市街地の整備改善のためのもの)
- (11) 駐車場整備地区(駐車場法3条)
- (12) 工業等制限地域(首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律によるもの)

以上の地域、地区、街区は、建設大臣が指定する。建設大臣は、関係市町村の申出に基いて、都市計画法の定める手続(都市計画地方審議会に諮問した後に決定するもの)に従って定めるものとされている(建築基準法48条その他)。

この手続の問題点は、地域等の指定に、関係市町村の申出を要する点とされている。地元市町村は、土地所有者の権利が制限されることを欲せず、工場誘致の場合に妨げになるなどから、地域等の指定の申出をしないといわれている。

しかのみならず、既に指定された用途地域等においても、土地利用規制が十分に目的を到達していない。問題点には、次の如きものがある。

(1) 用途地域の指定が適切でないもの。工場のばい煙の被害の著しい地域に、気象条件についての配慮を欠いた住居地域の指定のなされている実例がある。

(2) 用途地域内に、指定の趣旨に即さない建築物が混在している。住居地域に工場が、工業地域に学校が新增築されており、その理由として、公益上やむを得ない、地域制をそこなうおそれがないと認めるなどがあげられている。又住居地域には営業用倉庫の建築が禁止されておるが、これと同じ実質を有する自家用倉庫の建築は許されている。さらに、建築確認も、建築許可も得ないで、違法な用途にあてられる建築物が建てられている。

(3) 用途地域内に、その用途に応ずる施設がなされていない。例えば、工業地域内に自動車の通行に十分な巾員の道路が設けられておらず、住居地域に上下水道の施設が設けられていないなどが、これである。

(4) 専用地区が十分な効果を発揮するに至っていない。現在専用地区内に、その用途外の建築物の混在が認められている。

(5) 準工業地域には、大規模に混在があり、用途地域の趣旨からみて好しくない現象を呈している。

(6) 用途地域内で、その目的にそわない事業、例えば住居地域内で土地改良事業が行われている実例がある。

(7) 宅地が、無秩序に、地方公共団体、公社、私人によって造成されている。その結果として環境の整備されない住宅地が形成されたり、崩壊のおそれのある擁壁がつくられ、放置されている。このような無秩序な宅地の造成は、災害をまねくおそれがあるのみでなく、将来市街地の再開発を必要とすることになり、国民経済上不利である。

このような結果を生ずるに至った原因として、次のことをあげることができる。

(1) 土地の用途指定は、指定当時の土地の利用方法を変更するものではなく、将来の土地の利用を規制するに止まるのである。用途指定は全くの空地に対してなされたものでなく、既に形成された市街地をふくむ土地に対してなされたため、指定当時既に指定された用途外の建造物が混在していたのであった。この点において、用途指定の時からある不合理性を持

っていたのであった。

(2) 用途指定は、都市発展の予測の上に立ってなされるものである。しかし用途指定の時に予測することのできなかつた都市発展の傾向、必要、住民の希望する開発などによって、指定された用途が土地の実状に合わなくなることもあることも已むを得ないところである。都心部の人口が減少し、周辺地域の人口が激増することも稀ではない。そのために、指定の時に適切だと思われた用途が実状に合わなくなり、指定前になされていた不合理な土地利用が益々その弊害を露呈することになる。しかのみならず、土地の用途指定後に、指定された用途以外の建物、違法建築が続出し、用途地域の指定を空文にすることもあるのである。例えば、住居地域の一部が商業地域となるなどが、それであり、このようなことは二つの異った用途地域が接する境界にそって起ることが多い。

これらの問題点を、将来いかに解決すべきかについて、英国の経験を調べて見た。

英国においては、1909年の住宅、都市計画等に関する法律の施行以前は、土地の所有者（土地の自由保有権 Freehold を有する者）は、コモン・ロー上の不法妨害 Nuisance にならない限りは、その所有土地の利用は全く自由に委かされていた。もっとも隣地の日光をさえぎることや、通行を妨害することはできなかつたし、その土地に課せられている契約上の使用制限を守らなければならなかつた。またある特定の場合、下水溝の上の建築とか、建築線の前方に出る工作物の築造とか、制定法で制限されている用途に所有土地を使用する場合には、官庁の許可ないしは承認を要するとされていたことはあつたのである。しかし、産業革命の結果、農業が衰微し、人口が都市に集中し、工場と住宅とは軒をならべ、建築基準、衛生施設に何の規制もされなかつたため、劣悪な居住環境が形成され、1830年—40年代のコレラ、腸チフスの大流行を招くに至つたと言われている。その結果1848年に公衆衛生法、Public Health Act が制定され、土地所有者の建築の自由は制限されるに至つた。

その後1909年の住宅、都市計画等に関する法律は、「将来、都市の周辺の土地を相当な衛生状態、快適、その土地及び隣接地の使用の便利を確保するよう開発する」よう土地の使用計画を立案すべきことを命じ、ある特別の型の建物のためにのみ使用するべき地域を指定することを要するものとし、ある種類の土地の使用計画については地方官庁の許可を要するものとした。これが英国における用途地域指定制度の始まりであるといわれている。わが国における用途地域指定制度の制定に先立つこと10年である。

1909年から1947年に至る間に、都市計画に関する制定法はしばしば改正され、適用範囲を拡大され、新たな問題に取りくんできた。例えば、1932年制定の都市田園計画法が、計画区域をイングランドとウェールズの全域に拡大することができるようにしたこと、1935年制定の帯状開発制限法がある種の道路の周辺の建物の新築を制限したこと、快適な環境、便利さという従来の都市計画の目的に加えて、都市の巨大化の防止、農地の保存、都市の過密化の防止、交通の混雑の解決、古い都市区域の再開発、戦災地の復興を目的として立法がなされたが、1947年法に至って、いわゆる開発権の国有化が断行され、土地利用方法の実質的な変更はすべて地方計画当局の許可を受けねばならないものとした。1947年法は、その後主として財政的部分が改正されたが、土地利用の規制については、ほとんど1947年法の規定が維持されている。ここでは1962年法によって、英国における土地利用の規制について調べることにした。

土地利用規制の根拠は、1962年法13条1項である。いわく、「土地につきいかなる開発をなすにも、本条の規定によって、開発の許可を受けなければならない。」と。

開発とは、「土地の表面、地上、上空、地下でなされる建築、土木、採鉱、その他の作業。土地又は建物の使用目的の実質的な変更。」と定義されている（1962年法12条1項）。ただし12条2項には、開発にはいらぬ作業又は使用目的の変更が列記してある。例えば、建物の内部の保全、改良、変更、あるいはそれらの作業で建物の外観を変えないもの、農業のための

土地の使用、道路、下水などの地方当局、制定法上の起業者による保全、改良工事などがあげられている。又同条3項は、使用方法の変更にあたるものとして、1戸の住宅を、2戸に分割すること、ごみ捨場を拡張すること、建物の外部に新たに広告を掲示することなどをあげている。さらに1963年に住宅自治大臣は、1962年法の採権に基いて、都市田園計画一般開発命令 Town and Country Planning General Development Order を発布し、許可される開発、許可された開発を制限する指令、開発許可手続、不服申立手続を規定した。

(23)
開発許可手続。

開発許可の権限を有している地方計画当局は、地方では、カウンティの議会であるが、大部分のカウンティでは、許可権限は、カウンティ内のカウンティ・ディストリクトの議会に委譲されている。大都市では、カウンティ・バラの議会が許可権限を有している。

地方計画当局に対し、開発許可申請が提出されると、カウンティ又はカウンティ・ディストリクト、又はカウンティ・バラの各議会内の計画委員会によって審査される。計画委員会は、それぞれ所属の議会に、勧告をなし、議会は通常は勧告どおりに開発計画を許可し、あるいは許可申請を却下する。

この場合、議会も、委員会も、その事務職員中の開発計画担当の技術員の助言を受ける。小さな地方自治体の場合は、開発計画ばかりでなく、他の事務も取り扱っている土木係や測量係員が助言をしている。

地方計画当局は、開発計画許可申請が提出されてから、2ヶ月以内に許可の決定をしなければならないとされているが、難しい問題や、広い範囲に協議をしなければならないときはこの限りでない。又地方計画当局は申請人に、決定をするのに必要な事項について報告を求めることができる。

開発許可申請に対し、地方計画当局は、(1)申請どおりに許可、(2)開発許可申請却下、(2)条件つきで開発を許可することができる。

地方計画当局が、申請を却下し、あるいは許可に条件を附した場合、あ

るいは法定の期間内に許否の決定をしなかったときは、申請人は、地方計画当局の決定告知の時から、あるいは法定期間経過の時から1ヶ月以内に、住宅自治大臣に対し不服申立をすることができる。

主務大臣は、いかなる開発許可申請に対しても、あるいはある特定の開発許可申請に対し介入する権限をもっている。すなわち主務大臣は地方計画当局に対し提出された開発許可申請を送付することを求め、自ら開発許可申請に対し第1次的決定をする権限がある。主務大臣の介入権は、申請された開発が一般人から相当の批判を受けているとき、開発が申請人以外の第三者の利害に重大な関係を持つときに行使される。主務大臣が介入した場合には、主務大臣に不服申立がなされたときと同じく公開の聴聞を行って、利害関係人及び地方計画当局の意見を聞くことができる。

地方計画当局の開発許可申請却下、又は条件つき許可に対し、申請人は、決定の告知を受けた時から1ヶ月内、あるいは主務大臣の承認したそれより長い期間に、主務大臣に対し不服の申立をすることができる。」

主務大臣は、不服の申立を受理したときには、不服申立人と地方計画当局に、主務大臣の任命する者に対し意見を述べる機会を与えなければならない。意見を述べさせる方法としては、公開の聴聞、非公開で意見を述べさせる。両当事者の合意があるときは意見書ないしは書証を提出させるの三通りがあるが、大多数の事件では、公開の聴聞が開かれる。

公開の聴聞を行う場合は、主務大臣は、不服の申立の受理後1ヶ月ないし2ヶ月内に、当事者に、その事件につき任命したインスペクターの氏名、聴聞を施行する日時、場所を通知する。聴聞の日時は聴聞の通知の日から約2ヶ月後に指定される。聴聞の場所には、開発の申請されている地方の町役場(市役所)、大きな委員会室、その他の設備のととのった場所が指定せられる。

聴聞の行われる前に、地方計画当局は不服申立人に、決定の理由、又は決定をしない理由を通知しなければならない。

以上に述べた不服申立の外、主務大臣に対する不服申立には次の3種が

ある。(1)ある特定の作業又は使用目的の変更が、都市田園計画法にいう許可を必要とする開発にあたるか否かの決定を地方計画当局に申請した場合に、当局が不利な決定をしたか、申請の時から2ヶ月以内に決定をなさなかったとき。(2)地方計画当局の許可なしに開発が実行されたとき、地方計画当局が、建物の除却、改造、使用方法の変更、停止を求める執行命令の通知をした後に、当事者が開発の事後承認の申請をなし、その申請が却下されたとき。(3)主務大臣が介入権を行使したとき、地方計画当局及び開発許可申請人が聴聞の実施を求めたとき。(この場合主務大臣は、その事件についての仮の意見を発表するのが普通である。)

聴聞は、住宅自治省に所属する技術員及び事務職員から任命されるインスペクターによって行われる。インスペクターについては、先に述べた。

聴聞の場合、地方計画当局及び申請人は意見を述べる権利が与えられている。しかし実際は、インスペクターは、常識的に利害関係ありと認められる者の意見を聴くのが普通である。隣接地、近傍地の所有者、占有者、地方的諸団体（自然美の保存、保護、その他公益を目的とするもの）の代表者、教会役員会の代表者、問題となっている開発に利害関係を持つ全国的組織の代表者などがこれにはいる。多くの大きな事件の聴聞の場合には弁護士が出席するし、大抵の場合は測量師又は不動産業者が代理人になっている。一方地方計画当局は、非常に大きな聴聞の場合を除いて、カウンティ、その他の地方議会の事務局の書記又は事務局の職員である法律家によって代理される。これらの代理人は開発計画についての専門家であることが多い。

聴聞の手続は、先に述べた開発計画に対する異議についての聴聞のときと異なり、次のように行われるのが普通である。

(1) インスペクターが聴聞を開始することを宣し、聴聞を開く目的を簡単に説明する。又手続についても説明することがある。インスペクターは不服申立人の代理人、地方計画当局の代理人、その双方が取調を求める証人の氏名、その他意見の陳述を希望する人のそれぞれの氏名を書きとめ

る。

(2) 不服申立人は、自ら又は代理人を通じ、冒頭陳述をなし、その主張を明らかにし、順次に証人を呼んで、証言させる。証人には宣誓をさせないのが普通である。証人に対し、主尋問、反対尋問、再尋問がなされることは正規の場合と同様である。

(3) 地方計画当局の代理人は、冒頭陳述の後にその申請する証人を呼んで証言させることもあるし、証人を先に尋問して、後に陳述をすることもあるが、後者の方法がよく用いられる。当局の証人に対しても主尋問、反対尋問、再尋問がなされる。

(4) 意見の陳述を希望する利害関係人は、その主張を述べる。利害関係人も代理人を出頭させることもあれば、証人を呼んで証言させることもある。

(5) 次に不服申立人が、最終陳述をなし、総括的な意見を述べると共に、地方計画当局の意見を反駁する。

(6) インスペクターは、聴聞を終了することを告げた後、開発を申請されている現地の実況見分をするのが普通である。この場合すべての当事者が同行するのが普通であるけれども、当事者が実況見分に立会うことは必要ではない。

インスペクターは、聴聞及び実況見分の後に、主務大臣に対し報告書を提出する。報告書には、開発される土地及びその周囲の状況、不服申立人の主張、地方計画当局の主張、利害関係人があればその主張を、それぞれ要約した後、インスペクター自身証拠を吟味して事実を認定し、最後に主務大臣に対する勧告がなされる。

聴聞が施行されてから2ヶ月ないし1年後に、平均して6ヶ月後に主務大臣の決定が、手紙の形式でなされる。1959年4月1日以後は、制定法によって、主務大臣の決定には必ず理由が付されることになった。主務大臣がインスペクターの勧告を採用するときは、インスペクターの報告書以外の理由は付さないのが普通であるが、インスペクターの勧告を採用しない

ときは、詳細な理由が付される。

主務大臣の決定は、實際上終局的のものであって、次の例外の場合の外は、高等裁判所に出訴することが許されない。例外の場合とは、(1)主務大臣が制定法によって与えられた権限を超えて決定したこと、(2)主務大臣が決定をなすにあたって定められた手続を守らなかったことの二つであり、かつ(3)出訴期間は主務大臣の決定が出訴者に告知された時から6週間と定められている。

しかし、高等裁判所のなし得ることは、主務大臣の決定を取り消すだけで、積極的に開発許可を与えることはできないから、高等裁判所に対する出訴は實際上それほど効果がないと言われている。

以上の開発許可手続に対する批判を列挙する。

まず、地方計画当局が開発許可申請を処理する段階に対する批判として⁽²⁴⁾は、(1)当局が決定をするのが、はなはだしく遅延する。1947年法が制定されてから3年後に主務大臣は、地方計画当局は、申請を受理した後2ヶ月以内に決定をするように定めた。ところが実際に地方計画当局がこの2ヶ月の期間内に決定する例は少い。(2)地方計画当局が申請を受理した後、申請された開発に同意しない場合、いかなる開発なら許可するかをなかなか明言しない。主務大臣は、地方計画当局に、申請どおり許可できぬ場合、決定前地方計画当局の職員が申請者と協議するよう指示しているが(回章9—58)、この指示があまり守れない。(3)地方計画当局が申請を却下し、許可に条件を附する場合には、その理由を明らかにすべきことが要求されているのに、附せられた理由が明らかでない。回章9—58は、「環境の快適さが害せられる」、「開発計画の条項に反する」という理由だけでは十分でない。前者の場合は、害せられる快適な環境とは何か、後者の場合は、開発計画のいかなる条項に反するか、その条項はいかに適用されるのかを説明すべきことを指示している。

次に、聴聞については手続規制がないことが問題となっていたが、1962年になって開発許可申請についての決定についての不服申立手続の聴聞

(広告規制令による承認についての聴聞をもふくむ) についての規制が、都市田園計画不服申立(聴聞手続)規制 Town and Country Planning Appeals (Inquiry Procedure) Rules が制定せられたが、聴聞それ自体の手続については、インスペクターの裁量に任かしたため「(1)聴聞手続においては、事実と意見とがはっきり区別されていない。伝聞証言が証拠として提出されているのに、インスペクターが異議をいうことが少い。両当事者とも、聴聞の対象となっている事実についてやや無関心になっている。このことは証人の態度にも反映している。地方計画当局の計画係員が証人として調べられる場合に、反対尋問に対してインスペクターの助けを求める場合があるといわれている。(2)多くの事件では、聴聞の段階で表面に出てこない当局の意見が事件の結果を決定する。(3)聴聞に費用がかかる。不服申立人が勝訴しても費用の償還を受けられない。」などの批判がある。

元来、聴聞手続は、正反対の立場に立つ行政的な考え方と司法的な考え方との妥協として考えられたもので、住民の不平を発散する安全弁の役に立つ外に、第1に、主務大臣の政策を明らかにする、第2に、主務大臣の政策は、明らかに認識された事実について、はっきり適用されなければならない、第3に、手続は公開で、公正で、公平でなければならないと主張⁽²⁵⁾されている。

開発計画許可手続の全部にわたっての、⁽²⁶⁾不満は、(1)すべての段階において処理が遅延している、申請から不服申立に対する決定まで1年を要することが普通とされている。(2)手続にはっきりした公正と公開性がなく、住民は、住民の目にふれないところで、事が決せられると疑っている、(3)不服申立人は事実について十分に考慮されていないことに不満を持っている、聴聞では、理論、概念、考え方の論議に時間が多く費され、事実について十分な注意が払われないなどであると言われている。多くの不服申立人は公正な心情を有するもので、手続が公正であり、その結果が説明され、理解できるならば、その結果をいさぎよく受け入れるであろうと考えられている。

さてこのような土地利用規制手続を我が国で採用することができるであろうか。

土地利用の変更のすべての場合に、行政当局の許可を要件とすることは、我が国の現状では極めて困難である。建築基準法による確認を受けない建築が大都市の効外におびただしく建てられ、取締当局が取締の自信を失っている現状において、英国のような厳重な規制を直ちに実行することは困難であろう。しかし真に国の将来を憂えるならば、実行し易いものからはじめて、英国流の厳重な規制に及ぶべきであろうと思う。

4 土地収用補償

都市計画、いな国土計画にとって最大の問題は、公共用地の買収、収用、補償の問題である。例えば、道路の建設についても、用地の買収、収用、補償がすめば、道路は90パーセント方できたも同様であるといわれている。わが国において補償問題を難しくしている問題点は、(1)零細化している土地所有権、これに附着している抵当権、借地権、借家権があること、(2)土地の需給関係がきゅうくつであること、土地を収用された人々が、他で同種の土地を入手することが困難であること、(3)住宅もまた不足しており、収用ないし買収土地上の住民が他に適当な住宅を容易には見出し難いことなどがあげられている。これらに加えて土地価格の問題がある。本研究では、土地の補償価格について調べて見ることにした。

土地の補償価格については、土地収用法には、「収用する土地に対しては、近傍類地の取引価格等を考慮して、相当な価格をもって補償しなければならない」(72条)との規定があり、昭和37年6月19日閣議決定による「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」第7条に「取得する土地に対しては正常な取引価格をもって補償するものとする」とあり、第8条には、「正常な取引価格は、近傍類地の取引価格を基準とし、これらの土地及び取得する土地の位置、形状、環境、収益性、その他一般の取引における価格形成上の諸要素を総合的に比較考量して算定するものとする」と定め、

さらに2項には、取引の時の事情、時期に応ずる補正、3項で資本還元額、土地取得、改良、保全の金額、課税評価格を考慮すべきこと、4項で感情⁽²⁷⁾価値、特別の用途のための価値は考慮しないことを規定する。

東京都首都整備局都市計画相談室の発表している土地買収価格算定の基準は、土地買収価格は、環境、附近地の売買実例、固定資産税の課税標準に従い、必要に応じ土地鑑定人の鑑定価格を参考にし、かつ東京都財産価格審議会にはかって決定するとされている。(首都整備局都市計画相談室発行、都市計画の話、シリーズ No. 4)

実際の運用面を担当している東京都北多摩建設事務所用地課員の言明によれば、買収土地価格は、路線価式評価法によって算出しているとのことであった。これは、おそらく「建設省の直轄の公共事業の施行に伴う損失補償基準の運用方針」(昭和38年4月13日建設事務次官通達)に従ったものと考えられる。この通達には、市街地区宅地は、原則として路線価式評価法又は標準地比準評価法により評価し、これに加算、減価し、農村宅地もこれに準じ、当該地の实情に応じた加算減価をする、農地、その他の土地は近傍⁽²⁸⁾類地の取引価格、取引の事例がないときは収益還元価格により、宅地化が予想される農地は宅地に準じて評価すると定めている。

路線価式評価とは、まず画地(1筆をその範囲とする1画の土地、連続して所有者及び使用者を同じくし、かつ同一使用目的に供されている2筆以上の土地は、1画地とみなす)の面する街路について、標準奥行を想定し、その奥行における各画地の平均単価を求めて沿接路線に設定し、それを基礎として、個々の画地の特殊性に基いて増減する価格を附加もしくは控除して算出して、土地の価格を定めることをいう。

この路線価の決定方法に、(1)遠観方式、幾人かの練達の者が遠観的に決める方法、(2)採点方式、土地価格の要素、(街路関係、接近性関係、宅地関係、人口密度)を分析し、各要素ごとに100点満点とする採点を行い、その総合計を求める方法、(3)評定算式方式、宅地について、宅地係数、街路係数、接近係数を算出し、これらを総合して路線価を算出する方法に分

れている。

路線価の決定の実際としては、幾人かの専門家が売買実例などを参考に
して原案を作成し、委員会や審議会に諮問して決定する方法をとっている
ということである。しかし、結局は、専門家の達観的判断ということにな
らざるを得ない⁽²⁹⁾と思う。

土地収用の場合、補償額について不服の訴が提起されれば、裁判所は、
鑑定人を選任して、土地収用法72条にいう「相当な価格」を鑑定させるの
が通常である。この場合、鑑定人に対し鑑定の根拠を問いつめて行くと最
後には、達観であるとの答に落ちつくのが常である。

実例としては、公共用地の買収が、収用手続によることが稀で、大部分
は任意買収によってなされている実状である。この点について東京都首都
整備局都市計画部三鷹市都市計画課の係官は、土地収用手続を開始する場
合には、書類の整備、委員会の開催などで、土地を実際に取得するまで、
手続開始から1年を要し、当該年度の予算の執行に支障を生じるため、土
地収用手続に訴えることを極力回避しているということであった。ここに
「ごね得」を生じる原因がある。ごねれば、いわゆる「相当な価格」以上
が支払われる可能性がある。さらに現行土地収用法71条は、補償額算定期
を、収用委員会の裁決の時の価格と定めており、市街地価格のインフレ
的騰貴、公益事業実施による近傍地の一般的価格騰貴の2要素によって、
益々ごね得を助長しているように思われる。

この点について、土地収用法の改正案が昭和41年の第51国会に提出され
たが、通過するに至らなかった。補償関係についての改正案の要点は、収
用する土地又は土地に関する所有権以外の権利に対する補償金の額は、近
傍類地の取引価格等を考慮して算定した事業認定の告示の時における相当
な価格に、権利取得裁決の時までの物価の変動に応ずる修正率を乗じて得
た額とし、その修正率は政令で定める方法によって算定するというのであ
る（改正法案71条から89条まで）。この場合の問題点は、一般物価の変動
と、土地価格の変動とが異なることであろう。もし収用による損失補償金

によって近傍の同等の代替地の入手できる額まで修正するとすれば、現行法と大差ない結果となるであろう。

なお土地収用の補償についての英国法の規定の研究については、本研究の第1年目の終わったときに、社会科学ジャーナル第5号に発表したもので、その際の抜刷を末尾に添付する。

註 (1) ジュリスト, 1966年8月15日号25頁河野正三報告「地価の上昇が非常に大きいため、建蔽率その他の違反行為というものが効外地では一般化してしまし、これを取り締ることが労力的にもたいへんであるということのみならず、取り締ることのはんとうの是非というものについての自信がないというような点が、基本に横たわっているのではないか、という感じがするわけであります。」

(2) 前掲, 河野報告24頁

(3) 東京都都市計画概要1962年版45頁

(4) 昭和41年9月5日朝日新聞朝刊「行き悩む環境整備計画」より引用。

(5) Garner: Administrative Law (London, Butterworths, 1963) P. 369

(6) 昭和41年6月4日朝日新聞朝刊より引用。

(7) Town and Country Planning Law は、都市地方計画法とも訳されているが、地方都市という用例もあるので、この制定法が英国の全国の国土計画であるという立法の趣旨から考え、都市田園計画法と訳した。

(8) 開発計画作成の手続は、Telling: Planning Law and Procedure (London, Butterworths, 1963) によった。その44頁には、「現在の状態と将来の傾向とについての確実な調査をしなければ、現実的な開発計画案を作成することは不可能である。ある前大臣は、調査なしには、開発計画は現実的な価値を持ち得ないと述べた」としてある。調査についての研究としては、Jackson: Surveys For Town and Country Planning (Hutchinson University Library, London, 1963) がある。

(9) Cullingworth: Town and Country Planning in England and Wales (London, George Allen and Unwin, 1964) P. 67

(10) Haar (Editor): Law and Land (Harvard University Press, 1964) P. 52「このような詳細な調査をする人員は、1948年から1951年までの間に十分得られなかったのであったろう。これが計画案作成遅延の原因であろう」(J. B. Milner 報告) とある。

(11) Mandelker: Greenbelts and Urban Growth (University of Wisconsin Press, 1962) P. 52. The development Plan: The written statement による。

(12) 前掲 Telling, P. 52～ による。

(13) 前掲 Cullingworth: P. 273～4 によれば、ピカデリー・サーカスの改造案は、時期尚早な新聞発表がなされたため、実現を見るに至らなかった事例をあげている。しかし、Altshuler: City Planning Process (Cornell University Press, 1965) P. 446 によれば、英国の地方計画当局が、計画決定までの手続を秘密にしているばかりでなく、英国の地方新聞紙はこのような情報の漏洩を報道することに興味をもっていないことがあげてある。

(14) 前掲 Mandelker, P. 14

(15) Land Use in an Urban Environment (Liverpool University Press, 1961) P. 97 (Haar: Planning Law, Promulgation of the Development Plan) より引用。

(16) 前掲 Cullingworth: P. 284～287

(17) 前掲 Mandelker: P. 58

(18) 前掲 Mandelker: P. 93

(19) 前掲 Cullingworth: P. 279

(20) 前掲 Law and Land: P. 107～8

前掲 Altshuler: P. 447, Footnote 72.

「主務大臣が地方計画当局の提出した開発計画案を承認するのに、1年ないし2年、時としては5年を要している。しかも制定法は、地方計画当局が、主務大臣承認の時から5年目に開発計画を再検討すべきことを命じている。従って開発計画承が認められた時には、計画自体が時代おくれになっていることが、しばしばある。この原因は開発計画の承認ないし不服申立手続が複雑なことにある。」とある。

(21) 前掲 Cullingworth: P. 279

(22) Bassett: Zoning (New York, Russel Sage Foundation, 1940) P. 20～地帯を定めることは、はじめは Districting と呼ばれていたが、数年後から Zoning と呼ばれることになったとのことである。

(23) The Solicitor's Guide to Development and Planning by Hamilton (The Solicitor's Law Stationary Society, London, 1961) 3rd Edition によった。

(24) 前掲 Law and Land P. 107～8

(25) 前掲 Law and Land P. 123

(26) 前掲 Law and Land P. 124

(27) この点については、かつて訴訟で争われた。行政事件裁判例集7巻11号2830頁掲載の昭和31年5月2日徳島地裁判決は、「土地収用法88条にいう『通常受ける損失』とは、財産上の損失を意味し、精神上の損失を包含しない」として、295年前の先祖より代々所有し、かつ住居に使用している土地を収用されることによる精神上的の損害の補償の請求を棄却した。

(28) 裁判例も、農地については収益還元法によっている。行政事件裁判例集14巻10号1866頁掲載、東京高裁昭和38年10月30日判決。

(29) ジュリスト1966年9月15日号66頁早川和男氏発言「たとえば路線価というものがありますが、あれは最も非合理的なものだと思っているのです。路線価というのは、標準宅地を幾つかきめて、さっと線をひっばって逡滅していくわけです。実際の土地利用はそうならない。」

A Study of the Land-Use Problem in City Planning

Koichi Inomata

The objective of the present study is to investigate the actual state of affairs in our country, particularly that in the Tokyo Metropolis, with attention focussed on legislative questions concerning land-use, and to make a comparative study of the legislation and its enforcement situation in England (whose territory is as narrow as Japan's) and thereby contribute to the enforcement of future policies in our country.

In the present study, emphasis is laid especially on such points as how to deal with inhabitants' complaints about city planning, how to get inhabitants' cooperation in pushing city planning, how to make proper compensation for the inhabitants who will suffer property loss by city planning, particularly by the control of land-use and/or land expropriation (inclusive of the optional sales and purchases which should be regarded as being the same as expropriation) and so forth.

In a procedure for deciding city planning, how can the inhabitants who are disadvantaged by the execution of the city planning or those opposed to the planning reflect their grievances and if they can, by what procedure? As far as the legislation is concerned, there is no way for the inhabitants to make objections directly against city planning.

Actually, however, the following steps may be taken.

- 1) Objection through an Assembly member elected locally who is a constituent member of the City Planning Local Consultative Council. If the Consultative Council is opposed to a plan submitted for deliberation, the Council will take up the

method of withholding a report, although the Council is a consultative organ to the Construction Minister.

2) There is an actual example in which the City Planning Local Consultative Council tried to get the opinion of inhabitants reflected by calling out through a public speaker.

3) Petition to the Construction Minister, thereby to seek the political consideration of the Construction Minister.

4) Resorting to direct action such as demonstrations.

Then I observed the provisions of the British Town and Country Planning Act of 1962. And an attempt was made to study the provisions of the British law and find out something which should be used as a guide for future policies of our country. There seems to be a big difference between our country and Britain in that under the British law, a material change in the use-condition of the land is rigidly controlled, and moreover that it is reflected in the market price of the land. The key for solution of this problem seems to lie in having the central and local administrative bodies of our country give thorough-going consideration to the living conditions of the people by conducting administrative affairs in a more dynamic way under stronger guidance.