



諸外国における宅地開発の手法

長野尙友
白井昭三
田中祥夫

I イギリス、フランス、イタリアの宅地開発

① はじめに

わが国の宅地造成とか住宅地造成事業に関する法律のように、単に宅地の安全な技術基準という程度に問題をしばって考えた場合に、欧米諸国では、おそらくこれに類する法律はないのではないかと。しいてヨーロッパに例をもとめれば、私がハンブルグ計画局で入手してきたもののうち「ハンブルグ市住宅団地設計基準」がある。それは団地造成の技術基準をドイツの高い水準で示したものとして、将来の横浜の開発地造成の手引となると思われるので、別の機会に発表したい。またあとでのべられるアメリカのHHFA勧告の「土地分割条例」も、州の土地造成規制の一つの積極的指導規準として、技術基準と手続を示すもので横浜においても参考となる内容のものであろう。

しかしながら現在のわが国、とくに横浜市にもっとも必要と思われることは、たんなるがけの安全な技術的構造をきめることでなく、いかにして必要な住宅地が供給されねばならないか、また同時にその住宅地はいかに有効かつ有機的に都市基本計画にマッチして計画され、配置されねばならないか、また同時に都市公共経済力にバランスして公共施設を計画的に構築するかの問題が、より重要かつ緊急を要する問題点ではないかと思われる。

これはいうなれば住宅地供給計画であり、ただちに住宅地と都市計画の問題をあわせて考え、都市の無計画なスプロールをできるだけ防止すると同時に、大きな区域として計画造成を、都市の基幹計画にマッチさせて造成していくことが考えられる。このような意味で宅地開発という言葉は欧米の言葉でいうと、各国とも普通には宅地造成といわないで、たんに development または general development というものに相当しているものと思う。たとえば、イギリスの都市及び地方計画法<Town and Country Planning Act 1947>にでてくる development<開発>という言葉は、その第12章に定義が示されているが、「本法では土地の上空、地上または地下において建築工事、土木工事、採鉱または他の方法により土地を利用または使用するか、もしくは建物または土地を使用するにあたり材料の変更

を行なうことをいう」としており、その本質は都市計画そのものの具体的手法をのべており、わが国新住宅市街地開発法という開発と似ているが、その効力や影響の大きさは比較にならない強権の開発基本として制定されたもので、大小の相違はあっても、欧州各国での開発権のあり方は英国方式によって実施されているところが多い。

そこでここではその代表的例として、いくつかの場合について要約したい。

② イギリスの宅地開発

代表的都市計画としては1890年の住宅法が、1909年に改正され都市計画法<Housing and Town Planning Act>として、戦前からの住宅問題と土地利用のための街路、緑地、建築密度、用途地域、高さについて規制したが、今次大戦後は200万戸の住宅不足と荒廃、中心都市の人口集中による諸問題の解決のため一連の施策が一貫して、都市の膨張と混乱防止とともに住宅を中心とした市民生活の向上のためとられてきた。たとえば、産業分散法<Distribution of Industry Act 1945>、新都市法<New Town Act 1946>、つづいて都市及び地方計画法<前記>を制定、さきに1938年に制定した緑地帯法<Green Belt Act>をより強いものとして裏づけている。それと同時に、総合的都市計画<開発計画>のうちに都市の再開発も含めて強化し、国またはロンドンの総合開発を積極的に推進する措置がとられている。

<1>都市及び地方計画法

このうち「1947年の都市及び地方計画法」は10章120条と施行順序第1~12までを示した206頁におよぶもので、その全部を紹介することはできないが、大要は都市の開発計画の責任者、権限、それにもとづく開発の規制、地方庁の土地取得<強制収用>、補償、国の開発負担、国庫補助、爆撃による荒廃地など再開発の総合計画の手段等について制定し、その計画実施時間割<スケジュール>を規定しているものである。

本法では地方開発計画は地方庁にその権限を与え、県議会または市議会が作成して、その都市の将来計画と計画に必要な土地取得のための計画申請を「住宅及び地方行政大臣」に提出して認可を受けることになっている。

もともと英国では土地の公有および土地の公的利用、逆に私的利用の制限は伝統的に強く、常に広大な土地を公有かつ制限して必要な都市、住宅の建設は公的計画実施を行なってきたものであるが、その一例を有名なL.C.C.のグリーンベルトについてみると、すでに1580年エリサベス女王の時にロンドン城門から3マイル以内にある土地に建築を禁止し、食料とペスト発生予防のための緑地帯として王室布告をしている。また1657年ジェームス1世のときすでにロンドン市10マイル以内では建築密度と数を制限し、新しい宅造地は1戸最低4エーカーの敷地を保有する法律としてはじめて国会で成立している。

1920年になってロンドンの膨張を制限することが問題となった。電力源による工場の都市

周辺集中、交通機関の発達と、都心部通勤の自由化によって労働者の集中をつよめるなど人口増加の諸問題の解決を図るため、1927年にチェンバレン保健大臣ははじめて「大ロンドン地方計画委員会」を設置して、この委員会に「このような都市膨張を防ぐため、大ロンドンの周囲に農業地帯の空地を設けるべきか、別に分離して衛星都市または新開発を行なうべきか」を諮問している。

これに対して委員会では技術的〈政治的でない意味〉に審議して Sir Raymond Unwin という人が、ロンドン市民のためレクリエーション用地として、緊急に土地の保有が必要であり、既成市街地の子供の遊び場は減少し空地はどんどん建築用地となることなどの理由をあげ、大臣の農業用地の保有の代替として空地帯〈グリーンベルト〉を設置することを提案した。

この空地帯の背後地には計画された建築帯を造り、空地の中は建築を規制する計画が、Green Belt 〈1932年〉で、アンウィンのプランによるものである。

このグリーンベルト計画では、直径平均10~20マイルの既成市街地〈1932〉は是認して、その外側にほぼ環状に不連続の衛星開発地域〈satellite developments〉を配置し、その外周部に径30マイルのところ環状グリーンを設けようとするもので、わが首都圏計画とどこか似ている。この提案にもとづいて県庁では緑地の土地取得を開始し、あとでL.C.C. はついに土地先行取得を認可され、18,000エーカーの土地取得ができる単なる文書が、政府からだされたが、この文書があとで1938年の Green Belt Act 〈London and Home Country〉となって、35,500エーカーを保有することになった。

しかしその後、大戦の結果この程度では都市のスプロール防止の方法がなく、都市計画大臣は逆に1944年に Abercrombie 教授を招いて、大グリーンベルト計画とともに既成市街地規制をより厳重にした有名な現行大ロンドン計画を計画した。

これと同時に先述の1947年の都市及び地方計画法の施行とともに、ロンドンも地方都市も同様に開発計画にもとづいて、土地開発許可制限、空地の保有または買収、非開発希望地帯の許可拒否、保有地、既存私有地への補償はすべて政府開発資金でまかなわれる措置がとられるようになったのである。

1947年の都市及び地方計画法の特色は、開発事業を行なう県または特別市は大臣の許可を受けて開発特許をとり、開発計画地の土地を強制収用して取得することを認められていること、またこの開発権を国のものとするにより、土地の将来値上り分、開発価値〈現在利用のままにすえ置きした場合の価値と、なにも制限しないものとしたときの市場価値の差額〉を国が買い上げ、あとで土地利用を実施する者は国に対して、開発負担金を支払うこととした。一方国はこの収益によって開発をする公共団体に国庫補助金を交付するやり方である。

このやり方は土地の不当値上りを国が吸収し、ついでに都市計画的開発を国土全土に推進

する手法であったが、このやり方にはその後、開発負担金の評価が国の評価を中央土地委員会が一方的に決定すること、および開発負担金を国が吸収するため問題があって、十分な効果はあまりあがらないうち、1954年にこの開発負担金については改正され、土地標準価格は市場価格とし、1959年には補償制度〈利用価値〉を改正した。

その後、今次選挙では保守革新両党はこの土地値上りと土地投機の問題で、宅地の国有化論争と関連して、土地収用権をより拡大しようとする保守と、私的利潤を排して強制収用を緩和しようという労働党とで争われ、現政府では土地委員会が設けられた。この委員会が建築や再建築を承認しようとしている土地について買上げる。取得土地については、民間業者が開発する場合は増加価値はその開発地のコミュニティに帰属させる条件で賃貸させるなど漸次国有化が進められようとしている。

〈2〉新都市法

この他に1946年新都市法による新都市建設事業は、さきの都市地方計画法第46章において土地収用について強化し、この方は順調に新都市建設が進められている。たとえば、私共の調査した Harlow のごときは L.C.C の管理のもとに開発公社が設立され、土地買収方式でたった4人の地主から6,895 エーカー〈2,800 ha〉の土地を市場価格〈49年当時エーカー10ポンド〉で買い上げて完成されている。〈開発公社方式〉

この新都市建設については別に報告書により詳細にのべるので省略するが、その骨子となっているものは国家的利益の上から適当と認められる地域をニュータウン計画地として指定し、指定地域において開発公社を設立させ、土地を任意または強制収用できるようにした弾力的開発方式は「1952年の都市開発法」として住宅問題と都市過密集中の根本対策に大きな効果をあげている。

④ フランスの宅地開発 〈パリ周辺の開発〉

フランスの宅地開発は、既存パリ市域内では全く空地はないとみられるが、その大部分の政府開発はほとんど市外周部隣接市町村〈パリ首都圏〉に新市街地の開発をせざるをえないのが現状である。

このため建設大臣は、住宅建設のため公共施設の整備を要する市町村の区域を、1958年優先市街化地域と指定〈大統領令〉して、500戸以上の住宅団地は公共団体の負担で、政府の開発資金により前金、政府助成金および利子補給、貸付金によって開発し、公共団体から事業委託を受けた者が先買権を取得して造成するやり方を認めている。

フランスは年間30万戸以上の住宅が不足しており、約9,000haの宅地を要するものとされており、年間7万戸位の住宅建設計画のうち再開発によりその2分の1以上を造り出すということであるけれども、私どもが見て歩いたうち既成パリ市内での再開発は困難で、郊外地開発が大部分であった。この郊外地開発は大団地方式をとって整然としたコミュニテ

イ式のものも多く、技術的にはきわめて優れていた。

たとえば、パリとセヌヌ県附近にある Pantinét Bobigny <パリ中心から 2.5 km北>、Villed combin <HLM方式>、cité Plovealle, La Dame Blanche, Mon momely 団地、いずれも 5,000~1,000 戸の優良指定開発地で、低家賃プレハブ、10~20 階アパートで構成され広大なオープンスペースに充分の空地をもって建設されている。

④ イタリアの宅地開発

「経済的庶民建築のための宅地確保に関する法律」というもので、わが国の新市街地開発方式のもので、英国式と同様に人口 5 万以上の市は指定計画を 10 年間の見込でたて、公共事業大臣の承認を受け、計画土地の任意の買収と $\frac{1}{2}$ を収用できるようになっている。

この他に「土地増価税法」があつて、建築可能地に対しては譲渡時の評価に一定率の増価課税をする。ただし、国、公共団体、イナカーサ<公庫>は課税されない。また開発認可前 1 年と計画完了後との時価との差の増価額を特別負担金として、その 33% 以内を事業者負担としている点英国方式と共通している。なお、ローマ市域開発は立派な住宅地が全部旧市域外に拡張計画された基本都市計画図と建築規制法があるが別の機会に報告したい。

<長野・建築局営繕部長>

II 西ドイツ連邦における宅地開発

<連邦建築法を中心として>

① まえがき—「住」への安寧は—

西ドイツは、日本の本州と四国を合せた位の面積で、人口は 6 千万人弱であるが、年平均 50 万戸の住宅を建設し、戦後 1963 年までに約 700 万戸を建設している。このすさまじい住宅建設は、人間の生活の場としての住問題 *Wohnung* を政治の中心問題とし、体系的な土地政策を現実に定着させ、遊休資本の効果的活用を行なうことにより、可能になったといえよう。ドイツでは、最下位概念として都市計画を、次いで地方計画を、上位概念<計画のカテゴリー>として国土計画への思想が、戦前から展開されていたので、大都市勢力圏の一方的発展策のみが優先することなく、国土の合理的開発の調整を計るマクロ的都市計画が行なわれく日本的都市計画に該当するものは、下位概念となるう>、その都市建設 *Städtebau* が、人間の近隣関係とその集合体を考慮し、人間と土地との結びつきに対しては、生物学的ルールをも考慮し、「住への安寧」をその基本原理としている。

くわえて今なお地方分権化が徹底し、かつライン河等の水路、アウトバーン<陸路>の発達による交通立地の整備に伴ない、国内には大都市の集中を排除し、各地方都市の相関的

職能を充分に發揮している。これらによって、日本の大都市にみられるような土地の驚異的飢渴状態を招くことなく、都市機能の増進が図られたことの一因であろう。

とはいえ、近代的産業革命と高度な経済成長に住宅難が伴うことは必然の現象であるから、当然に土地対策が問題視され、それへの改革が行なわれる。西ドイツの具体的土地立法は、(1)公用徴収権<Enteignung>を重視したものとして、1919年の地上権令 *Verordnung über das Erbbaurecht*, 1953年の宅地調達法 *Baulandbeschaffungsgesetz*, (2)先買権<Vorkaufsrecht>に重点を置いたものとして、その先駆である1919年のライヒ移住地法 *Reichssiedlungsgesetz*, 1920年のライヒ家産地法 *Reichsheimstättengesetz*, 1960年6月23日に成立した連邦建築法 *Bundesbaugesetz* 等の5法といえよう。なかんずく「連邦建築法」は、ドイツにおける宅地調達と収用が地方的に分裂多層化し錯雑した法状態を、制度的に統一普遍化したもので、宅地供給対策の手法を網羅した立法であるから、つぎにその概要をのべることにする<その一部については、調査季報4号31頁以下で既述した>。

② 連邦建築法について

<1>法定先買制度への経過

1953年の宅地調達法 *Baulandbeschaffungsgesetz* により、土地所有者が1年以内に住宅を建設する予定をもたない空地に対して、第三者たる個人の住宅建設の宅地に充当するために、その空地の公用徴収が認められたが、その後、西ドイツ基本法 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* の第14, 15条<財産権の不可侵>に調和するかどうか問題となり、「法定先買制度」と「拘束的建築計画」を支柱とする「連邦建築法」が制定された。

<2>特色

(1) 市町村による法定先買権 *gesetzliches Vorkaufsrecht* 制度, (2) 拘束的建築計画 *verbindlicher Bebauungsplan* に従ってのみ宅地の調達が可能であり——土地の区画形質の禁止——補償なしに所有権に加えられる拘束 *verbindlich* と、補償義務のある収用 *Enteignung* との限界を明確にしたこと, (3) 収用の要件を厳格にした <§87. I. II> こと, (4) 遊休地税——未建築の建築成熟地 *Baureife Grundstück* の地租税率の加重原則を決定したこと等であろう。<本市域内の宅地供給に関する問題点——私が調査季報4号でアプローチした諸点——と関連してのべることにする>

<3>建築計画——土地利用計画に基づくパイロットプランの拘束性——

土地利用計画に基づき市町村により立案され、監督行政庁の承認を受けた建築計画は、何人をも拘束する力を有している。そしてこの建築計画を定め、または変更する場合において、計画の策定を保障するために、未来の計画区域内については、価直を増大する土地の

区画形質及び建築物の変更等を禁止することができ<2カ年間><§14>、また、建築計画が定められていない関連建築区域内においても、敷地の分割 *Teilung* は、原則として市町村の認可を必要とする<§19>。

<4>法定先買権制度<§24~28>——投機的買占めの防止——

市町村は、次の土地について、売買契約が締結された旨の通知を受けた後1カ月以内に限り、先買権を有する。(1)建築計画において公共施設用地として決定されている土地、(2)土地整理のための手続中に含まれている土地、(3)上級行政庁の認可を経て告示した一定の土地等であって、市町村の買収価格は、私人間の契約書に記載の価額とする<時価買収>。したがって、先買権は、一般公共の福祉のために必要な場合にだけ行使され、土地の買収人が、建築計画書に定められた利用を遂行しない場合等に行使されることとなり、投機的な土地買収の防止策となっている。

<5>遊休地税——土地増加税——<§172. I>

交通、給水、給線施設が開発され、いわゆる裸の土地<Roh-Boden>が宅地化された土地については、土地所有者は、土地利用を促進し、建築計画書に定められた建設を行なう義務を負わなければならないのであって、地租の税率を0.5%から20%に増額し、2年後は25%、その後は39%に引き上げることとしている。市町村は、つぎのべる「開発負担金」とこの高率地租の収入により、新開発資金に充当でき宅地供給の財源確保の一助となるわけである。

<6>開発負担金——受益者負担制度——

市町村は、土地所有者等により建設された場合を除き、建設の決定された公共の道路、広場、公園、緑地に要する経費<他の方法では充当しえない経費に当てるため>のため開発負担金を徴収することができる<§127以下>。市町村は、しばしば街路にばく大な資金を投入し、開発された地域に空地がいつまでも残存し、投機的地主に恩恵を与える結果となり、開発地域が手もとにあっても住宅地難を解消できないこととなる。よって、完成した街路に沿っている土地所有者は、当該敷地に許可されうる建築工事の総建設費の5%~8%の間で、許容される範囲で負担金を市町村に支払わなければならない。

このようにして、土地の利用——建築的空間的發展は、本来社会性と公共性を有するものであるとの意識を、より助成することができるといえよう。

④ むすび——郊外開発の特色——

(1) 基本的には土地利用と建築計画に法的拘束力があって、土地の自由市場価格を公的利用の側面で調整している。

(2) 上位計画である国土全体計画により都市の配置が、フィジカルであるがかつ人間性の回復を図る都市形態を充分考慮している。

(3) 宅地の立地条件等を、都市間相互の機能として把握している。用地の計画手法としては、住宅団地は大きく開発する。幹線交通幹路の新設等の関連を考慮するとともに、団地内には幹線街路を通さないく本市内の神奈川県住宅公社団地30万坪の中には幹線街路が貫通しているが、こととし、車道系列と歩道系列を分離する。オーpensペースおよび駐車スペースを広くとり、そして緑でおおうことなどである。以上のべてきたが、日本においても法制度および行政の運用で実現できるものが多々あると思われる。ただ「住」に対する政治的、社会意識に相違があることに問題が残ろうが。 <白居・建築局総務課庶務係長>

Ⅲ アメリカにおける宅地開発

① まえがき

アメリカにおいても都市への人口流入はいちじるしく、とくに自動車交通の異常な発達により、都市内部よりもその周辺部の宅地開発に集中している。最近10年間に建設された住宅のうち約65%が周辺部にあり、しかもその大部分が1戸建住宅であるため、大きな宅地面積が必要となっている。

一方、土地利用計画として欧州各国の一部で行なわれている非市街化地域の指定は、アメリカでは採用されていない。これは一般的な開発禁止、建築制限を実施する手段が、法的、財政的、行政的に非常に困難であるためと思われる。

このため、広大な都市周辺部に民間業者による新開発が大規模に実施され、そのコントロールがアメリカの住宅対策の中心となっている。すなわち、アメリカ連邦住宅法第2条<国家の住宅政策宣言>に、都市の再開発と新開発が併記され、また同法第101条<地方の責任>において、連邦政府が地方公共団体の都市再開発事業に多額の補助金を交付する条件として、当該地方公共団体のスラム地区拡大防止のための宅地制度の確立、すなわち、土地利用計画、建築基準等に関する法令等の施行を義務づけている。

② 土地分割条例案

土地分割条例案は、郊外地区の新開発が将来スラム化することを防止するための基本的対策の一つとして、連邦政府の住宅庁<HHFA>が、各地方公共団体にその制度を勧告しているものである。その目的は、私企業と公的機関の密接な協力によって近隣住区およびコミュニティの計画的開発を奨励し援助することである。連邦住宅局<FHA>は、この条例に定められた基準に適合する宅地に民間業者が建築する場合のみ、その住宅の債務のために民間金融機関に対して抵当保証を行なっている。これによって間接的に良好な宅地開発を促進させているわけである。

<1>土地分割とばく第1条>

土地分割とは一団の土地を所有権の譲渡または住宅地の開発のために、2以上の敷地に分割することをいい、道路が新設される場合には、いかなる土地の分割もこれに該当する。

<2>都市計画委員会への承認の手続き<第2条>

次の3段階に分れ、この条例に適合するか否かをチェックする。まづ第1にその分割計画の総合計画および目的について審査する。この回答に基づいて準備した分割計画図の条件付承認を得る手続きが第2である。この段階で変更、改良について土地分割者と協議が行なわれる。この条件付承認を手引きとして作成した最終的分割図の承認の手続きが第3である。第2の承認後6～12カ月以内に第3の分割図が提出されないと、第2承認は原則として無効となる、

<3>設計基準<第3条>

- (1) 道路の配置、性格、構造、形態について総合的コミュニティ計画に基づいて設計し、各種の具体的な数値を定めてある。
- (2) 通路の設置、形態等について明示。
- (3) 都市施設<上・下水道、電気、ガス等>の共同帯の設置および構造の規定。
- (4) 街区の長さ、巾および形状。
- (5) 敷地の大きさ、巾、奥行き、形状、方向、建築物の最少後退線等。
- (6) 公共用地<公園、運動場、学校等>を都市計画委員会が必要と認めたときは、当該敷地の提供または留保を要求する。

④ ボルチモア市の土地分割

土地分割規則の権限は地方公共団体にあるので、ボルチモア市の例をかかげる。市憲章の第102条から第122条に土地分割に関する条項があり、また市計画委員会は、これを補則するためにハンドブックを発行している。

<1>分割の規制<第116条>

計画委員会は土地分割の規則および基準を定め、公告する。すべての分割計画および土地所有者は定められた細部計画に従わなければならない。

<2>分割計画の定義<第117条>

分割計画とは地区内の $\frac{1}{2}$ 以上の土地所有者によって提出される計画で、街路、公園、土地の分割、将来売却のための開発か、建築用地の開発のための計画かを意味する。

<3>分割計画の承認<第118条>

委員会が公告した規則および基準ならびに細部計画にもとづいた計画として承認するまでは、市のいかなる部局もその地区内のすべての種類の仕事も認可しない。分割計画は提出の日から30日以内に承認または否認される。

<4>分割計画の承認効果<第119条>

承認された分割計画図は、委員会および地図測量局の認可後、ボルチモア市高裁にある土地台帳に設載される。

<5>建売業者、建築士のためのハンドブック<ボルチモア市計画委員会発行>

(1) 宅地計画、建築物用途、街路、公共用地、公共施設、駐車場、隣地土地所有者との不和の解決、ショッピングセンター、ガソリンスタンド、大建築等については計画作成以前に計画部等において調査または概要の提出および相談を行なうこと。

(2) 建売業者は、街路、下水道工事について当局の認可を得て、その工事の負担金を支払う。当局は工事監督をし、竣功検査後は市有となり、市が維持管理する。水道敷設については、もよりの既設幹線から最遠の街区までの幹線の長さ1フィート当り1.50ドルの供託金を水道局に支払う。この供託金は供託の日から10年間に当区域内に給水を受ける各家庭から100ドルの割合で償還される。

(3) 予備分割計画および最終的分割計画は、計画委員会の承認をうける。各計画図に表示すべき事項、最少基準等がきめられてある。

④ ハワイの宅地開発法

本法はオアフ島の宅地難打開のため、公共機関に宅地開発のための収用権を認めるものである。

(1) 開発区域の指定<第6条> 土地庁は公告および公開聴聞ののち、25エーカー<約3万坪>以上の一団の土地で合理的な形状の土地を開発区域に指定する。

(2) 土地の取得<第7, 8条> 土地庁は開発区域指定後、必要な土地を任意買収、またはこれが困難な場合は収用により取得する。ただし、すでに商業または工業地域として開発されている土地で、住居目的のためまたは開発単位の一部として用いることが、不経済またはコミュニティの不便となるものなどは取得できない。

(3) 宅地の造成<第9条> 土地庁は土地取得後、宅地造成をしなければならない。造成および処分を民間造成業者に委託することができる。土地取得後2年以内に造成に着手しない場合、従前の土地所有者は買戻権を有する。

(4) 宅地の処分<第10条> 公募により一定の資格を有するものに、譲渡または賃貸により処分する。価格は少なくとも時価より15%安とし割賦払とする。譲渡後2年以内に住宅を建築し、21年間は住居目的に利用、5年以内の土地の譲渡は、土地庁が先買権を有する。

(5) 資金その他<第25, 33条> 土地庁は資金調達のため証券を発行する。期間60年以内、年利6分以内。連邦政府は土地庁に対し融資または補助金を与え、土地等を提供し、土地庁の債務を保証する。

<田中・建築局建築審査課審査第2係長>