

# 土地利用をめぐる諸問題

＝とくに市街化調整区域の緩和について＝

法政大学教授 田村 明

## 1. 土地の性質

「土地」とは実に不思議な存在である。それはたしかにひとつの「物体」であることはまちがいないが、「米」とか「ダイヤモンド」とかいう「物体」とは全く異なる存在である。

ところが、「土地」はあまりにも日常的に我々が接しており、それなくしては生活ができないために、その不思議さにはふだんは案外気がついていない。

「土地」の性質としては、第一に固定性があげられるだろう。それは動かすことも持ち運ぶこともできない。たしかに、「土地」から「土」だけを分離して動かすことはできる。しかし「土地」から離されてしまった「土」は全く別な扱いをうける。それは「土地」とは関係のない物になり、極めて高価な「土地」から出された「土」であっても、「土」だけでは無価値ないしマイナスの「廃物」とさえ見なされてしまうのである。

動かせない物というのは他にもある。「建築物」や「構築物」は一般的には動かせない。しかし、無理をすれば解体移築や、引き屋が行なわれ、建築物は絶対に動かせないというわけではない。また、建築物や構築物は、初めからそこにあったわけではなく、建設とい

う行為によって造りだされたものである。それらは取毀しということもあろう。つまりある期間内の期間的固定性をもち、それが比較的長いということである。ところが、「土地」の性質は恒久的に存在する。仮にそれが水没するようなことがあったり、水面になったとしても、「陸地」でない「土地」は存在する。水面もまた広い意味の「土地」なのである。たまたま利用形態が、水面になっているにすぎない。

そうしてみると「土地」の固定性は、本質的であり絶対的なものといえるだろう。他の物とは決定的に異なっているのである。

第二に、「土地」は有限である。日本の国土は、四つの主な島を中心に36万平方キロあまりである。我が国は周囲が海であるから、埋立によって国土をふやすことができる。たしかに、国土面積の算定上は増加したことになるが、その面積は国土全体に比べればごく僅かにすぎない。その上、これとても、算定上は面積の増加になるが、広い意味では海面を土地化するという利用形態の変更と考えることもできる。逆に掘込港湾のように、陸地を水面化することもある。またわざわざ池をつくり、ダムをつくることもある。少なくとも内水面に関しては、埋立は陸地の増加ではあっても、本当に土地の増加とはいえない。

こうしたことを考えても、土地は限定されたものというべきである。我々はただ陸地を若干ふやしうるのにすぎない。

第三には、相互依存性である。これは固定性から生じる性質でもあるが、土地は切りとって浮動できない以上、隣地や周囲の土地との相互関係を消滅させてしまうことはできない。いや隣地があるからこそ土地が存在する。土地とはいわば隣地によって区切られた物なのである。互に隣地が存在することによって存在する関係にある。海面が水面も土地の利用形態のひとつと考えれば、土地は互に周囲の土地によって成立していると考えられる。

また周囲の土地を通らなければ、目的の土地に入ることもできないし、周囲との高低差によって水は流れこみ、また周囲に流出せざるをえない。このため、土地の一部の利用を不特定多数が用いる道路や水路にして、相互依存性がスムーズに行なわれるようにしている。これらの媒介物なくしては一個の土地は利用不可能である。言いかえれば、周囲の環境に依存しているのである。

第四は、土地の価値は、土地そのものの「物質」的な価値にくわえて、「環境」的価値による部分が極めて大きい点である。たしかに土地もそれ自体の地形、土壌、地質といった物質としての性質にも依存している。しかし、それよりも、中心地からの距離、市場との関係、周辺の整備状況、環境条件による点が多い。

古典経済学的にも市場に近い土地は農地は差額地代を得ることができ、それだけ高い価値をもちうることを示された。宅地の場合は、物質としての土地よりも、圧倒的に環境としての要素による面が強い。「環境」とは、物理的な面、空間的な面、社会的な面、位置的な面などを含んでいるが、その土地そのものの物質的価値でないだけに、はっきり手にとることができない。いってみれば、それは「土地」の利用可能性を示したもので、利用可能性が土地の価値を示している。それは当該地以

外の周囲の環境と、制度による部分が極めて大きいのである。

不動産の鑑定評価でも「最有効利用の原則」が適用されているが、これも土地の価格が利用可能性によって定まることを端的に示している。

第五には、土地は極めて個性が強いことである。同条件に近い土地であっても、道路との関係、方位、形状などによってもひとつひとつ異なっている。したがって現物によって初めてその利用可能性が進められるので、証券のように一般性をもたせにくい。もし一般性をもたすなら、かなり人為的な手段が必要なのである。

第六には、法制度に強く影響される点である。土地の上にあげたような性質から、土地も勝手な用いかたをするのは他への影響が大きい。そこでさまざまな土地利用規制がくわえられている。物理的、空間的にはほとんど同じ土地であっても、規制如何によって利用は異なる。たとえ道ひとつへだてただけでもあるいは隣地であっても、人為的な法制度によって、その利用形態や利用可能性を全く変えてしまうことも十分可能なのである。また、敢えて人為的に利用を定めるのが土地利用計画なのである。それによって結局は、それぞれの土地の合理的利用が保障される。

これらの性質は、もちろん土地だけに個有ではなく、他も多少はこのような性質を有する物はあるだろうが土地ほどきわだってしかも、それを本質としている物はない。

## 2. 環境財としての土地

土地も、人間の欲望をみたすものであり、しかも、人間が処分する能力があるから、「財」であることはまちがいない。しかも、供給量が限られており、占有や売買の対象となるから一般的には「経済財」とよばれる範疇に属する。

しかし、このような分類のほか先にのべ

たような土地の特殊な性質からみて、単純に他の経済財と同じに論ずるには問題がある。私は、土地を「環境財」としてとらえ、他の「非環境財」とは区別してとらえたい。

「環境財」とは、人間居住環境の基礎条件となる財であり、また独立的存在が困難で常に他の環境財かそれ以外の財と相互依存的にしか存在しえず互に影響しあう。環境財の典型的なものとしては、土地、水、大気があげられる。このうち、水や大気は基本的には経済等でいうところの自由財であった。最近は、とくに水の場合には限定された中で経済財化しつつあるが、ここでの詳細はさげたい。

ところで、土地は環境財の典型のひとつだが、少なくとも自由財であった時代は例外的であって、一般には取引の対象にされている。「公共財」という概念があるが、土地の一部は公共財として道路、水路、公園などに用いられているが、大部分は私的に占有、利用されている。私的利用を行なうには、公共財を含む、多くの周辺環境によって支えられているわけであり、孤立的には存在しえないし、また土地の利用方法によっては、周辺の環境への影響をおよぼす。しかし土地が環境財であるとしても、これ全部が公共財となることは困難であろう。土地の限定的、占有的、個性的性質からして、不特定多数の人々にすべての土地を解放されることはないからである。

とすると、環境財としての性質をよりよく生かしていくのには、たとえ私的な土地であろうとも、これを環境的な観点から利用を限定あるいは誘導し、公共財的土地利用とあいまって、土地を有効に利用し、また環境を害さないようにすることが重要である。自己完結的に独立的に存在しえない土地の性質としては、他の経済財と同様の扱いは本来的に不可能なのである。

そこで、土地については、さまざまな土地利用計画や、土地利用規制が計られ、また土地の公共的利用や、土地取引による利益の帰属についても特別な措置が計られている。そ

れらが少なくとも総論については異議なく認められているのは、このような環境財としての性質を自ずから承認しているからである。各種の土地利用規制についても、その具体的適用についての争いはあっても、補償の対象にはならないし、そのような争いは聞かない。

土地は利用によって初めて単なる「物資」から「環境」性をもつことになる。全く利用されていないうちは土地は「物質」のみであるが、ひとつの土地を住宅などに利用しはじめると、周辺のまだ利用していない土地はオープンスペースという利用に変わる。したがって「利用」こそが土地の本質であり、利用によって我々の環境全体に意味をもたせ、これを良くも悪くもすることになるのである。

### 3. 土地利用と都市計画法

ところで我国では、土地問題が討論される度に、土地利用計画がなく、バラバラに土地利用が行なわれ、無秩序な市街化や、環境の悪化、調和のない街並みなどが指摘されてきた。

我国でも土地利用に関する法規がなかったわけではない。数多くの法規がありながら、それらが相互に関係がなく、秩序ある居住環境や、都市環境を形成していくのに十分な有効性を発揮しえなかったところに問題があった。

とくに問題なのは、スプロールとよばれる現象である。我国の戦後の急激な都市化は、とくに大都市圏人口を異常に膨張させ、これを受けとめるために、大都市の周辺はみるみる市街化をしていった。それらは、公的、私的をとわず、大小のディベロッパーによって土地取得をされ造成されていったが、安価に取得できる土地を安価に造成したため、崖くずれや、土砂流出、ひいては人命被害まであらわれた。それまでは、「素地」と「空地」の区別さえもなく、ほとんど規制もないままに「素地」をたちまち見かけ上の「宅地」化してしまっただが、災害問題がでるにおよんで、

初めて宅地化についての法的規制を加えられたのである。

しかし、問題は災害だけではない。全く、都市熟度のない土地を宅地化してしまえば、開発地内の道路、水路だけではなく、基本的な幹線道路や、河川改修も必要だし、鉄道の増強や駅前広場も必要になる。下水処理場やゴミ焼却場、ついで学校、公園、商店、医療施設などさまざまな生活条件の整備が必要になり、これらはことごとくそのための土地が必要である。つまり、住宅地だけが造成されても、これらの他の公共的的土地利用が行なわれなければ、欠陥宅地に終わってしまうのである。そこで、土地利用には、私的な土地利用だけでなく、公的土地利用を同時に行なわなければならないことになる。ところが、これらの公的コストの負担をのがれるために、その整備を省略した未熟な開発がすすみ、居住環境は著しく悪化した。

素地も宅地に変換するのは、たんに物理的に土地を平にして区画するだけではない。先にものべたように土地の「環境的」性質からして、その宅地の環境も、宅地らしい「利用」のできる環境にしなければならない。つまり「宅地」とは当地の物理的性質だけを指しているのではなく、周辺全体の市街地としての条件をととのえられたものを指すのである。このような本当の意味の「宅地」とするためには、これまでの法規制はあまりにも不十分であった。そのため、ディベロッパーからみて安い土地がねらわれ、全くの田園や山林がにわかに市街化し、周辺環境がこれを受けとめることができないままに蚕食的に見かけだけの市街化をしていったのが、昭和30年代から40年代初めにかけての姿であった。

そこで、これらを秩序あるものとするため昭和42年3月の第6次宅地審議会の答申を受けて、懸案であった「都市計画法」が全面改正され、いわゆる新「都市計画法」が成立したのである。この法律では、いわゆる「線引き」とよばれる市街化区域、市街化調整区域の設

定と、「開発許可」制度の導入が最も画期的な内容であったし、我国の土地利用法制が初めて本格的に成立したものと評価してよいだろう。もちろんその前に、住宅地造成等事業法が成立しており、宅地開発の認可制を採用していたが、これは、線引きとむすびついていないため、結局のところ宅地開発を不許可にすることは現実には不可能であった。このため、あいかわらず、ずるずるとスプロールは続いていたのである。

しかし都市計画法では「線引き」という強い線が土地利用の線として加えられることによって、初めて実効ある土地利用計画、土地利用規制とよべるものが生れたわけである。ここでようやく、都市周辺に存在するすべての素地が、簡単に宅地化されてしまうことに歯止めがかけられたわけで、市街化をするのは、あらかじめ定められた市街化区域の中であり、また実際の開発に当っては開発許可という制度で、その内容を審査し、市街地にふさわしい条件をととのえたものを市街化することになった。

もちろん、都市計画法は我が国で初めての本格的な土地利用計画に関する法規と言えるものであったから、後にのべるように、法そのものや運用について多くの問題点がないわけではない。しかし、これを機会に都市については本格的な土地利用計画と土地利用コントロールが前進する期待がもたれ、都市環境の向上への道がふみだされたのである。事実都市計画法の制定後、建築基準法も大幅に改正され、容積制の全面的採用や、用途地域の細分化、北側斜線制限などが採用され、法制的にはかなりの前進をみだし、これと前後して、いわゆる公害国会で公害関係14法案が成立し間接的に土地利用コントロールが行なわれ、あわせて風致地区制度も充実された。

これら一連の法制度の改定または制定は、急激な都市化の土地利用に対して、これまでの放任に近い状態では都市を混乱させ、人間の居住環境としてふさわしくなくなることを、

ようやく認識してきたからである。

#### 4. 最近の土地利用に関する動向

このように、我国の都市づくりの基礎手段としての土地利用の手法はまだ一步を踏みだしたところである。これに対して最近の動きには、大きくいって二つの方向がある。

第一の動向は、一步をふみだした土地利用の手法をさらにすすめる方向である。いわゆる線引きは法制的には画期的であったが、まだキメが粗く、さまざまな問題を残している。また線引きといった問題以外にも都市づくりの中で多くの土地利用の問題がある。これらをすすめることによって、なお一そう本格的な土地利用の手法を確立していこうという動きである。

これに対して第二の動向は全く反対の動きである。すなわち、線引きや開発許可などによって住宅地開発が困難になったとして、さまざまの形でこれを緩和しようとする動きである。あるいは直接的、間接的に宅地開発を促進させようという動きもこの中に含まれよう。

第一の動向には、さまざまなものがあるがその代表的なものは、地区計画制度である。西ドイツの地区詳細計画を範として、一定の地区については一そうキメ細い土地利用を定めて、ととのった環境を確保しようというものである。とくに法制によらなくても、これに近い実績をあげた例もないではないが、これに法制的に裏付けを与えたのである。とくに土地利用に関してこれまで最も欠陥であった敷地についても一步ふみこみ、最低敷地面積を定めうることになった。

地区計画もそうだが、いわゆるミニ開発とよばれる狭少過密の宅地開発についての対策が叫ばれている。これは住環境としても日常的に好ましくないばかりか、一たん災害があった場合には極めて危険である。そこで、開発許可対象面積の切下げ、建築基準法による道

路位置指定やいわゆる2項道路の扱いが問題になっているが、なかなか決定的な対策が得られないでいる。

都市化は常にオープンスペースを食いつぶして行なわれ、我国の大都市はいずれも一人当公園面積において欧米諸都市を大きく下まわっている。そこで、緑地や公園の確保を考える緑のマスタープランが各地で作成されている。これらが実効に直ちにむすびつくかどうかは問題だが、今後の土地利用の大きな課題であり、十分なゆとりある都市環境がのぞまれている。このため各自自治体での独自の施策も行なわれている。

また、幹線道路の沿道の土地利用について交通の騒音、振動などを一定の範囲にとどめようという施策も考えられ、十分な余裕のないままに、無理に低水準の幹線道路を作ってしまった我国の都市においては、交通と居住の調和を計るためにも重要な課題である。

そのほかにも、歴史的な建造物や伝統的建造物を地区として保全して都市の個性を残し、魅力を増そうという動きもある。これらは、今までは一個の建造物の問題として取扱われてきたが、それだけではならず、一定の地区全体の土地利用の問題としても考えることが必要だとされたのである。明日香村のように、村全体をとりあげている例もある。さらに、都市景観や都市美といったこれまで不足していた面からも土地利用を考える動きが出ている。

第二の動向はこれらと反対であって、その最も典型的なものは、線引きを見なおして市街化区域を拡大させようという動きである。主として住宅地供給、土地取得難という観点から、昨年あたりから建設省を中心に取上げられている。また線引きの見直しとともに、調整区域内における開発許可の促進を計ろうという動きもある。

これにからんで、土地利用の転換を計るための、市街化区域内農地の宅地なみ課税や土地税制の緩和など一連の動向が、宅地供給の

増大のために議論されている。

このほか、これまでも調整区域内の開発許可を緩和しようというさまざまな動きがあり、当初からあった農家二三男の開発許可や、以前からの土地所有者に対する開発許可が、依然として続くばかりか、実質的に調整区域を虫食的にしている動きもある。

また、強い圧力によって建設省が折れ、49年に都市計画法の一部が改正されたが、これによる都市計画法第43条第1項6号(イ)では、「市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であって、おおむね50以上の建築物が連担している土地」について調整区域内における建築制限を緩和してしまっている。せっかく線引きをさせておきながら、このように事実上ずるとスプロールを認める改悪を行なってしまえば、「線引き」を理論的にも実質的に自ら否定するものといわねばならないだろう。これは土地利用規制の意味を全く理解していないもので、極端にいえば自らガン細胞をうえつけたようなものである。

もちろんあらゆる制度は万全でもないし、改善してゆくべきもので、都市計画法によって生れた線引きも固定的なものではありえない。しかし、土地を市民の共同環境を築く重要な環境財として認識し、とにかく本格的な土地利用に一步ふみだした方向性は伸ばし、少くとも「線引き」という人間の考えた英智を生かしていかなくてはならない。

ここにあげた動向は、一々論ずればそれぞれに多くの問題をかかえている。それらをここですべて論ずる余裕はないが、そのうちとくに基本的な問題である都市計画法の線引きの緩和について取上げることにしよう。

## 5. 線引き緩和の動向

現行都市計画法は昭和43年6月15日に成立し、翌44年6月14日から施行されることにな

った。しかし、最もかんじんな「線引き」による効果は、「線引き」完了までは適用されない。つまり実質的には「線引き」を完了することによって、土地利用計画法としての意義を果すことになったのである。

そこで、各都市では、主として44,45年度にわたって線引きが検討され、45年度末には253区域にわたって線引きが完了し、実質的に都市計画法が機能することになった。

初めのころは、それまでの土地利用法制と同じく、さしたる効果をあげることは期待薄の面もあったが、しだいに定着化するにおよんで、かなりの効果をあげてきた。とくに48年末のオイルショック以来、土地投機にストップがかかった点も、都市計画法の土地利用と開発許可制を安定的に運用されるのに役立つように思われる。このころあれほどの地価高騰も沈静し、開発圧力が著しく弱まったからである。

ところが、昭和51年ごろから徐々に地価は高騰し、54年度になると再び前年12.8パーセントと10パーセントをこえる地価上昇をみるに至った。これは土地需要の増加を示すものでもあり、それに対してかつてのようになるところの素地を買いあさることもできなくなったため、地価上昇は、線引きによる宅地供給の制限にあるという議論がおこなわれた。

また、市街化区域内でも、まだ未開発の農地、山林を多く残していたが、農地の宅地並み課税も形骸化され、また土地に対する重課税によって地主の供給意欲が減退したとして、住宅地供給を促進するためには、市街化調整区域の緩和による市街化区域の拡大と、調整区域内の開発許可しかないという論議が高まってきたのである。

これらの論議はすでに潜在的には早くから存在していたが、昭和55年からは顕在化し、建設省都市局長及計画局長通達が出されるまでになった。また、昭和56年7月28日には、住宅、宅地関係関係連絡会議において、今後

推進すべき諸方策の中の一環として打出されている。この中では、線引きの緩和だけではなく、市街化区域内農地の宅地化促進、課税の適性化、未利用地利用の促進、住宅宅地関連公共公益施設の整備の促進もあわせ述べられている。

しかし、現実には、市街化区域内農地の市街化にはかなりの限界性を感じ、線引きの緩和に大きな期待がかけられている。それは、線引きのなかった時代への一種の郷愁でもあり、一番手っとり早く大量な供給が可能にみえるからである。

## 6. 線引き時点での問題点と横浜方式の線引き

我国でのほとんど最初といえる土地利用コントロールである線引きが行なわれたのは、また最も宅地開発圧力の強い時期で、大都市圏への人口移動の最盛期であった。しかも、初めてのことであり、これがどのような意味をもつかは十分理解していなかったように思われる。

したがって、線引きに関する建設省の通達は、ある意味で常識的ではあるが、たて前主義に終り、戦略性をもっていない。したがってスプロール地区を含めてずるずると市街化区域を広がらせることになった。また、当時の市街化区域内農地についての課税問題もあいまいであり、そのために市街化区域への圧力は強く、十分きちんとした線引きができなかった。

また20ha以下の穴あけを認めないという方針から、かなりのまとまった農地等であっても漠然と市街化区域内にとりこまれている。しかも、市街化区域とは、おおむね10年以内に計画的に市街化をすべき土地だとしても、何等のその保障がないままであった。

横浜市では、44、45年当時からこの線引きを戦略的に土地利用に役立てようとしたほとんど唯一の自治体であったろう。当時人口の

純増加が年間10万人という異常な人口増加と、急激な宅地開発によりこれの整備におわれていた横浜市は、昭和43年に緊急避難として「宅地開発要綱」を制定したが、それだけではなく、同時期に成立した都市計画法による土地利用規制をスプロール防止のため戦略的に用いていこうと考えたのである。

そこで、建設省の通達に拘泥せず、独自の線引きの方針をたてた。それは「市街化区域」というあいまいな表現にまどわされず、これを「既成市街地」及び「計画的開発地区」の2つにとどめることとし、残りは原則として「市街化調整区域」にすることにしたのであった。したがって、スプロールがあるていど進行したような土地は、建設省通達では市街化区域になるが、横浜市の方針では、調整区域となる。スプロール地帯を調整区域にすることによって、歯止めがかかり、後から手のつけられないような過密スプロール地区になることを防止している。このため、現在ではスプロールが止まっているから、既存の居住者にとっての環境も保持されている。どうしてもそれですまなくなるときには、全体としての区画整理をかけ、その時点において市街化区域に編入しても遅くはないのである。それを初めから市街化区域にすることは、スプロールの進行を容認してしまうことになり、手のつけられない状態まで進行してしまう。病巣の進行は少し乱暴でも、とにかくまず止めてしまうことによって将来の対策が考えられる。

横浜市の方針の中では、一方的に線引きを行なうだけでなく、市街化区域内の農地であっても将来の課税の増加は当然であるという態度でのぞんでいた。当時の「課税問題は別」といっていた国の方針によっていては、オール市街化区域を望むことになり、スプロールを食いとめることはできないからである。さらに、調整区域内の優良農地を造成してゆくために、積極的に農業専用地区を市独自の施策で設け、都市農業創設への誘導を行なった。このよう

に総合的な対策でなければ、ただ法律ができたからといって線だけ引くことは意味がない。また、優良農地はたとえ20haに満たなくても市街化区域内に穴あけを行なった。このようにして、国の方針によれば、横浜市の殆どは市街化区域であると言われたところを、かなり複雑な線を引きながら、当時としては相当の市街化調整区域を確保できたのである。

当時の横浜市の開発圧力からは、このまま放置すれば300万人はおろか400万～500万にもなりかねない勢であった。その勢に敗けて市街化区域を広げてしまえば、居住者に対応するだけの緑地はとうてい確保できないし、住宅以外のさまざまな都市施設や文化施設、就業施設、国際施設などをおくゆとりもなくなってしまうのである。横浜のおかれた状態からすれば、市街化区域→住宅地化というケースがもっとも進みやすい流れである。そうした流れの中では、夜間人口だけが增加して、他の緑地も施設もなくなってしまうのであるから、敢えて放置すれば進行する傾向を転換させる必要がある。それが土地利用という手段であって、傾向として自然にうまくいくことであれば、大して土地利用という手段などは必要でない。いわば予定調和的には進まないという見とおしをもったときに、これにくわえる手段が土地利用計画であるといえよう。

国の方針では自然の傾向に従うという方針であったし、その後、先にも述べた都市計画法第33条10号の改正など、漠然と土地利用をこえたスプロールを公認しようというのであるから、これでは、土地利用コントロールのもつ本質的な意味を理解していないと言わなくてはならない。「環境財」でありうるためには個々に占有利用される土地の宿命からして、これに対して人為的に土地利用コントロールをくわえなければ、全体としての環境の向上、保全はできないのである。

しかし、流れを全く認めないわけではない。そこで、市街化調整区域をできるだけ小さくするという方針をとるとともに、未だ続いて

いる開発圧力に対しては、厳しい条件で十分な環境条件が確保できるなら開発許可を認めるとした。事実、普通なら当然市街化区域に編入される場所であったK開発の土地を調整区域とし、後にこれを開発許可で認めた。そのために、約50%という広大な公園、緑地をその中で確保し、全体として不足していたオープンスペースをいくらかでも回復することができたのである。しかし、当初の線引きがどうであったかに関係なく、調整区域の開発を許可したというので、市は地区住民から激しく突きあげられた。現在のところ土地利用コントロールはそのギリギリの条件のところであれば十分の効用を発揮できないが、それには市当局に総合力のある政策実行能力がなければならないであろう。

このような横浜方式の線引きにからむ土地利用施策についてももちろん多くの問題がある。その第一は、線引き時点における駆けこみ計画開発が殺到し、この既成事実を認めないわけにはいかない圧力が加わったことである。その代り横浜市では5年後の線引き見直しのときに、このような開発が進行していない地区については、いわゆる逆線引きという市街化調整区域への変更を行なった。駆けこみの計画開発地区は、周辺の幹線樹路や河川の整備がなく、現在でも問題を残している。

また、かなりキメ細かい線引きをしたわけだが、それにしても国の示す穴あき20haの基準や、地形地物等明確な線で引くという制約から、かなりの土地が市街化区域に混入してしまった。横浜の特徴である丘陵のへりにある斜面緑地は、重要な景観要素でもあり、また防災上からも、市街化する必要はなく、むしろ調整区域にしたいところであったし、また混入部分は、計画的市街化の困難な部分も多く、ミニ開発を招くことにもつながっている。

市街地化を計る土地利用は、度々述べているように計画的に環境をととのえる必要があり、このために、かなりの面積であるとともに、基本になる交通体系や、上下水道、大緑



地などと一緒に確保する必要がある。こうした可能性のないところは、むしろ調整区域とし、時期をみて都市化するという一種の再開発が必要なのである。

そのほか、先にものべたように運用上の問題として、法律自体が、さまざまな形の調整区域内の例外規定をおいているため、横浜市はかなり厳しい例外の認め方をしてきたが、それでも徐々に調整区域内の実質的スプロール化をまねくことになる。またせつかくの計画開発地区内においても、十分のしびりがないために、計画開発以前に徐々にスプロールが進行し、結局計画開発に乗せるにしても、余分なコストを支払わせることになってしまった。とくに先述の法43条の改悪は法の意味と線引きの努力を破壊させるものである。

しかし、問題はあるにせよ、都市計画法の線引きを意欲的、戦略的に用い、土地利用とはたんなる傾向の延長ではなく、あるべき土地利用と環境の観点からの現実への挑戦であることを実行すれば、相当ていどの効果をあげられることを示したといえよう。

もしも、法制定の中でも運用の中でも、たてまえ主義でなく、実質の効果を期待すべく総合行政への指向があれば、横浜市はもちろん、さらによい効果がえられたはずだし、他都市においてもかなり違った線引きと、その後の運用がなされていたはずである。

## 7. 現在の線引き変更問題への対応

それでは、現在の線引き変更の動きをどう見るべきであろうか。いったい土地利用計画は、さまざまな社会的経済的な要請の結果として現われるものであるが、またイージーに現在の需要にだけ応えればよいものではなく、現在の流れを変えていくものでもある。

このように土地利用は、Seinとしての現実に応える面をもつとともに、Sollenとしての未来への誘導という現在とは異なる方向性を示すものでもなくてはならない。

そこで、線引きについても、それぞれの都市のもつ宅地の需要、環境の質的向上に必要な土地、都市全体の容量、また適度の一点集中の都市構造を是正する問題などさまざまな観点からの検討を周辺を含めて広域的に行なうことが必要である。ここでそれらの全部を述べることは土地利用計画の教科書にゆずりたい。そこでここでは、現実の都市計画法の制定、適用とその経過からみて、あるべき対応を考えてみたい。

第一には、線引きは画期的な制度ではあったが、現実の線引き自体が先ほども述べたとおり十分に戦略的に土地利用コントロールの効果を発揮していない。そこで実際に線引きが効力をもって10年経過した今日、むしろ、市街化区域というあいまいな表現よりも、現実の市街地と計画市街化地区だけを市街化区域内に限定し、市街地の中心に近い部分であっても、市街化にふさわしくない土地、斜面緑地やその他のオープンスペースの調整区域化を行なうべきであろう。その面積は1ha程度あるいは0.5haでもまとまっていれば十分ではないかと思われる。

それは、いわゆる逆線引きとよばれるものだが、それと同時に今度こそ、それでも市街化区域内に残った農地、山林、等には宅地並課税、遊休地税を課してよい。

土地利用計画は、市街化を計る目的だけではなく、基本的には都市環境の向上を計るものであって、密集市街化にオープンスペースをもちこむことはその重要な役割である。

第二に、環境の悪化した地区や、中途半ばなスプロール地区は、機会をみて再開発を行なう。ここで再開発とは、再開発法適用という狭い意味ではなく、区画整理法、あるいは特定ディベロッパーによる開発等、さまざまな手段があつてよい。

第三には、どうしても、都市開発上必要な土地で、都市構造上も矛盾がなければ、計画開発地区として、開発許可制を採用し、これまで不足していたオープンスペースや他の都

市機能をできるだけ充足させながら開発させることにすべきで、また都心機能の移転など、従来の都市全体の環境の質的向上を計るためにも用いられるべきである。

これに反して開発許可制を採用しないで、漠然と市街化区域に編入するのは、最も卑劣な方法である。それに、結果的に、計画的でよい環境をつくっていくことにならず、バラバラのスプロールを促進させるに終わってしまう。それよりも十分計画の熟した地区につき、計画をたて、地区計画なども取り入れた上、開発許可によって市街化すればよいわけで、市街化区域編入はそのあとで十分なのである。さまざまな法のたてまえ上、事前の市街化区域編入を要望する者も多いが、それは、実質としての都市環境向上のための土地利用計画を十分理解していないためである。

## 8. 土地利用のあり方

このように、観念的に現在の線引きに固執するのではなく、このあたりで、線引きは既成市街地におさえ、もっと大きな観点からの土地利用のあり方と、現実の動きとの中で、計画開発地区を定めて開発許可制により市街化を計ってゆくべきであろう。

そして、開発許可は、その開発地の良否だけでなく、常に全体の都市環境で不足している所を補なってゆく観点が必要である。

これまでの都市化、都市開発はすでに都市に多くの環境的な借金を背負わせてしまった。今後の土地利用とそれを実効させる許可制度によって、その借金を徐々にでも確実に返済していかななくてはならない。この点、たとえばせつかく筑波学園都市に移転した跡地が、特々会計という制約から、より高密度な都市化施設に用いられるというのは過密解消に逆行する動きといわねばなるまい。

土地利用は、地区全体の環境をよりよくす

る観点から長期的視野に立って考えられるべきである。ところが現在の個別利益だけにウェイトをおけば、超過密の安物の都市をつくってしまう。そこで、思い切ってアクセントをつけ、十分なオープンスペースもとらなければならない。こうすると、個々の土地についての損得が生じてくる。しかし、それはあくまでも全体環境のために行なわれたものであるから、得をした者も個人の利益に帰属させず、また損をした者には、環境全体の利益をうける人々によって穴埋めをしてやるべきものであろう。

そして、個々の利益を求めだけでなく、厳しい土地利用であっても、結局は環境全体が良くなり、それによって個々の利用も長期的には利益を受けるのだという認識をめいめいが自覚することが必要なのである。

土地利用は一般の私有物と異なり、環境財としての特性を生かして考えるべきである。それが、最終的には土地利用者全体の利益につながるべきものである。

それには、まず環境を市民の共有財産としてよりよきものにするため、個々の土地利用についてはかなり厳しい制限がくわえられるべきである。その上で、よりよき環境を創っていく土地利用については積極的に評価して、そうした利用を誘導し、促進していくことが必要である。

環境にとって如何にプラスをもたらしていくかが土地利用の基本で、その環境価値は結局、個々の利用を一そう有効にし住む人々に福祉をもたらす。その逆に個々の利用だけを優先すれば環境価値は低落し、結局個々の利用さえも阻外される。まして、利用以前の個々の所有権だけを優先すれば、それは環境を食いつぶしてしまうことになる。制約のある土地を如何に上手に利用し、如何にすぐれた環境形成に利用するかが我々の最大課題なのである。