

③ 土地問題と土地政策

都市における土地の高度利用

田村 明

法政大学教授
たむら・あきら

1 土地の高度利用とは

人間は土地とのかかわりの中で生きてきた。人間の立ちよれない砂漠や氷原、高山・密林は利用不可能地であり、人間にとっては土地のゼロ利用ということになる。

これに対して人間の利用に適し、居住が可能な土地はエクメネーとよばれる。今日では世界の八七%までがエクメネーになっている。

人類の歴史は土地を利用して居住可能にしていた歴史である。土地を改造しないで利用していた採取や狩猟時代に始まって、土地を改造して利用する農耕時代に入り、遂に主として人工物の建設のために土地を利用する都市時代にまで達してしまつた。この流れを土

地の高度利用というなら人類の歴史とはまさに土地の高度利用の歴史といえるだろう。

ここで問題にするのは都市時代の都市における土地の高度利用である。都市のなかで土地の高度利用を考えると、何がいったい高度利用なのかは必ずしも明確ではない。川上秀光・水口俊典両氏によると、高度利用という概念は欧米では見られないという。高度利用とは日本の都市に特有な概念であると指摘している。

農業時代では、土地の高度利用という用語は用いないにしても、比較的明確に言えようである。つまり、土壌を改良したり、灌漑を行なうことによつて土地の単位面積当りの収穫量が増加すれば、高度化したといえるだろう。採取・狩猟時代と比べれば、農業は食料

生産・取得の面からみれば明らかに高度利用を行なっていることになる。このように食料の取得という明確な基準をひとつたてれば、高度化は土地の食料生産性として比較的分かりやすい。しかし、このような場合でも実はそう単純でないかもしれない。つまり、生産性をあげる一方、何らかの代償か損失を支払っているなら、それを差し引いて考えなくてはならないからである。人類と土地とのつきあいは永久的なものだから短期的な生産性だけで計れるものではない。農業などを大量に使用した結果、一時的には高度利用になつても、遂に土地そのものを枯渇させてしまうかもしれない。レイチェル・カーソン女史の「沈黙の春」はこのことを警告した。土地という永続的な存在の利用を課題にするとき、長期的、総合的な観点に立つた評価が必要なのである。

比較的単純に見えた農地でさえ、高度利用の意味はそう簡単でないのだから、まして都市における高度利用とは何なのかは、さまざまな目的、評価をもつ極めて複雑な問題である。

ふつうは、土地の有効利用、とくに経済効果的な利用を指して考えられている。その土地に期待される用途や密度に達していない状態を、期待される利用に近づけることで、不動産投資としての効率性が向上する。公的な建築物であつても立体的、重複使用によつた

り、建替えによって容積を増し土地の有効利用を図ろうとする。不動産の鑑定評価においても、最有効利用の原則、つまり期待される最高に利用されたときを想定して評価が行なわれている。とくに高度利用といわなくても各敷地は、その権利者の意図は潜在的経済価値の実現に向かうだろう。このような敷地ごとの高度利用を「敷地の高度利用」といっておこう。

問題は敷地の高度利用がそのまま都市としての土地の高度利用といえるかどうかである。後に詳しくのべるように都市の土地の高度利用とは、都市環境全体の向上が必要であって、それには敷地の最高利用を抑制したり、あるいは敷地の高度利用をやめて、これを広場や街路などに転換することによって、都市の土地は、ゆとりと機能を具えた高度利用になりうる。このような都市全体としてみた高度利用を都市環境の高度化、かんたんに「都市の高度利用」といっておこう。

都市の高度利用をとみなさない敷地だけの高度利用は、過密状態をひきおこし、けっきよは敷地を有効に利用したことにはさえない。都市の高度利用化があつてはじめて敷地の高度利用は有効に働く。しかし、この両者の相異についての十分な認識がないままに、とかく敷地の高度利用にだけ重点がおかれて、いることが問題である。

ごく一般的に言えば、都市の土地の高度利用、つまり「都市の高度利用」とは、都市の変動に応じて、住民生活にとり総合的、長期的にみてより好ましい土地利用をするということである。生活とは単純に住居、というだけではなく、職場、レクリエーション、交通をふくんでいることはいうまでもない。総合的にとは、これらの生活に資することはもちろん、安全性、保健性、利便性、アメニティなどが確保されていることは当然で、安全性を欠いた崩壊するかもしれない高層ビルをみて高度利用という人はいないだろう。また、都市は長期的に存在するものだから、一時的な価値評価ではなく、将来のために望ましいものであることも当然である。それに一部の都市住民ではなく、将来を含めた都市住民全体にとつて好ましいものでなければならぬ。これらの目標は実際には互いにおつかりあうし、都市住民の利害も衝突するのが都市の本質であるが、そのなかでより好ましい土地利用を求めてゆくことである。高度利用とは現在はまだ十分好ましい形で利用されていないことを意味する。都市は常に変化し変動してゆくものだから、一たん望ましいものとして成立した土地利用についても、長い間には、さらに次の好ましい利用を求めて動いてゆくことになる。

2 敷地の高度利用のねらい

現在いわれている高度利用は「敷地の高度利用」にウェイトがかかっているが、それは何をねらっているのかを、もう少し具体的に各項目別に検討してみよう。

(1) 高密度化 通常、第一にあげられるのは建物延床面積を現在よりアップさせようとするものである。つまり容積率の増加である。東京都の調べでは区部の容積率はグロス六八%、ネット一三%である。法定の容積率を加重平均すると約二四%といわれているから一三%では半分にしかならない。もつと容積率をあげろという声があり、また、法定容積率自体をアップさせろという声強い。不動産投資の面からみるなら、需要さえあれば容積率は高いほどよいにきまつている。とくに今日のような高地価の場合には、高容積は建物床の地価負担率を減少させることになるから投資効率は大いに上昇する。都市の集積度が高まれば不動産需要は増加するから、勢い高密度化を求めてゆくのは一般的傾向である。

しかし高密度化イコール都市の高度化とはいえない。敷地の広い緑豊かな庭をもつた邸宅が細分化され、びっしりと家が隙間なく立ち

並ぶいわゆるミニ開発は、たしかに容積率は上がるが、日照通風は悪く、プライベートをおかし、緑もなく災害の危険も多く住宅地の質を低下させる。むしろ都市環境の低度化であろう。都市の中でも古いウォール街のように昼も陽のささない高層ビル化は過密化であっても高度化とはいえないだろう。そこで、最近のニューヨークでは、高層ビルには必ず広い広場がとられ、彫刻をおいたり愉しいゆとりある環境をつくっている。

また、現行の法定の容積率も、都市計画的に全体の容量から考えて指定されたものではなく、旧建築基準法時代の既得権をもとにきめられたものである。現在の法制度の中には計画的な適正容積とはいえないものが多い。横浜市などは、第一種住居専用地域を広くとり、かなり厳しい容積率を定めているが、これでもし目一ぱいに法定容積が埋まると一、二〇〇万人も入ってしまう計算になる。こんなことになったら超過密で住めたものではないだろう。実際は建築の困難な土地があったり、適度な空地があったりすることで押えられている。本当に都市計画的な計画人口や水、交通、廃棄物、緑などから容積率を決めるなら、一般の都市ではもっと低水準にしなければならぬ。都市環境全体の配慮をせず、不動産投資効率からだけみて高密度をはかれば、けつきよく過密を招くだけである。高度化は単

純な高密度化ではないのである。

(2) 高層化 戦前から昭和三〇年代まで建築物の高さが押えられていたが、三〇年代末からいわゆる超高層ビル時代を迎えることになり、都市のスカイラインは大きく変貌してきた。高層化は通常同時に高密度化でもある。

都市の集積による不動産需要がなければ高層化は行なわれないのだから、逆に高層化は都市の集積やエネルギーのシンボルになっている。しかし、この場合も高層化イコール都市の高度化とは限らない。制度上も建物の高層化をはかる高度地区(高さの点だけで高度とよんでいるが)と、土地利用の高度利用をはかる高度利用地区は別のものになっている。先にのべたような陽もささないようなビルの乱立は、人も車も狭い谷間におしこまれ高度化とはいえない。また高層化にともなう高密度化についての問題はすでにのべたとおりである。

しかし、バベルの塔の昔から、人の営みは天に向かった。効果的な場所ので、十分な広場などが確保できれば都市の高度化といえるかもしれないが、それは都市の個性にもよる。均斉のとれた都市での高層化は慎重でなければならぬ。京都のような都市での野放図な高層化は京都の質を低下させてしまうだろう。

(3) 機能または用途の高次化 都市の変動

のなかで、しだいに土地利用は変化してゆく。かつて工場や倉庫であったところが、周辺の都市状況の変化によって適地性を失ってくる。そこで、これを住宅とか商業施設に変えることが行なわれる。この際床面積も増加して高密度と同時に高層化される場合もあるが、とくに高層化はせずニューヨークのソーホーのように倉庫を改修してブティックやギャラリーになることもある。この場合も何をもって高次というかは問題もある。工場、住宅、事務所のどれをとって高次というか、人によつて異なる意見もあるが、都市発展の流れからすると工場よりは住宅、住宅よりは商業というのが自然である。都市に新しく必要になった機能を入れこむため、相対的に必要の薄くなった機能を都市の外延または都市外へ転出させてゆくことは、都市の構造変換を示すもので、高次化による都市の高度化の一種であろう。

(4) 高地価化 機能や用途の転換は、その背景にあるのは都市構造と地価である。地価上昇は、より高地価に見合う土地利用を計ろうとして土地利用の転換を計るのである。また周辺の高地価化のために、用途利用変換によって地価上昇の見込める地域は、投資効率が低いから一そう積極的に利用転換が促進されるであろう。我が国の都市の地価はどうみ

でも異常な高値である。高度化が高価化を意味するなら大いに問題だが、高価化、あるいは周辺との地価格差が土地利用の高次化を促進することは事実だし、また高次化、都市の高度化が地価の上昇を促す関係にあることは否定できない。いわゆる再開発は、このメカニズムを利用しながら公的空地を拡大する手法がとられている。高価化そのものは高度化ではないにしても、高度利用を促すメカニズムの原因であり結果であり、誘導要因でもある。ただ無限に地価上昇するという神話をやめなければ、地価だけ上って実質の高度化はできなくなってしまう。

(5) 空地の利用、水面の埋立 何等目的をもたずに放置してある空地は、たんに値上りを待っている投機的な対象か、あるいは適当な土地利用需要が無くして放置せざるをえない土地などである。利用目的はあるがまだ機が熟さないという土地もある。これらは都市を寂れた感じにさせるから、積極的利用を図ることは敷地の高度利用であり都市の高度利用ともいえるだろう。しかし、空地だからといって建築物で埋めつくしてしまうことだけが高度化ではない。都市内では適度な緑地や広場、公的な施設も必要であり、防災やアメニティを高める都市の質を向上させることが高度化である。

また、水面の埋立は、さらに問題がある。日本の大都市の多くは海面を埋め立てながら都市機能を充足させていった。これが都市の高度利用になるかどうかは、その目的、方法、内容等によって考えなければならない。とくに内水面の埋立利用は慎重である必要がある。もともと都市のオープンスペースとして都市の質に寄与していたものだから、仮に埋め立てるとしても、建築物で満たすことは避け、都市に必要なオープンスペース的な用い方をすることが高度化につながる。埋立による権利だけを経済価値として実現し、現実の環境を悪化させることは制御しなければならない。

(6) 敷地の統合化 地価の高騰や分割相続によって敷地規模はますます細分化される傾向にある。そのうえ建築基準法の改悪で、狭小敷地に不利であった住居地域での三〇平方メートル控除の規定がなくなった。現に東京都区部では、一〇〇平方メートル未満の小規模個人宅地は昭和五〇年では四〇・二％、五七年には四四・〇％と増加している。このような敷地の狭小化は利用効率をおとし都市環境を悪化させるから、これを統合化してゆくことは敷地と都市両面の高度利用につながる。もっとも両者の矛盾のない高度化である。

3 都市環境の高度化と土地の高度利用

2章でのべてきた高密度化、高層化、高次利用、高価化、空地・水面利用、敷地の統合化は、主として民間の不動産投資の面からみた敷地の効率化を高度利用のねらいとしていた。しかし、各項ごとにのべたように、投資効率の増加だけではたんなる高密度化、高層化であって、そのまま高度利用とはいえない点も指摘した。それでは都市の高度化には何が必要なのだろうか。

都市における土地利用の高度化とは、まず都市が全体として環境を向上させ、そのなかで個々の敷地も、都市全体に合った効果的利用が計られていることであって逆ではない。個別の敷地の効率化だけを計って全体を考えないと、かえって鬱積をおこして都市環境を悪化させ、その結果、個別敷地の効率もおとってしまうことになる。

都市全体の環境の向上をもう少し具体的にいえば、(1)都市機能の充実、(2)公共施設の整備、(3)都市の魅力や個性の充実、(4)公的空地(広場、緑地、水面)の充実、(5)都市防災の強化、(6)環境汚染(大気、水質、騒音等)の防止などになる。これらは、個別の行動だけにまかしていたのでは実現できない。たとえば、

都市機能の充実により、敷地利用の高密度、高層、高次利用がすすんだにしても、それが公共施設やオープンスペースを当然につくりだすことにはならないし、魅力や個性、防災といった点には逆に働くことも多い。そこで敷地の有効利用と、都市の土地利用の高度化との関係をより総合的に高度な次元から実現しなくてはならないのである。

すでにのべたように敷地の不動産投資的な視点から考える高度利用と、都市全体の環境から考えた高度利用は矛盾、衝突する面が多い。しかし、敷地の高密度等には、都市環境全体の高度化がなければ、一時的に不動産投資の効率を上げたようでも投資自身が都市全体の環境を悪化させ、長い目では環境の悪い所へ過大投資をしたことになり国民経済的にも損失になる。そこで長期的総合的観点からは都市環境の高度化と、敷地利用の高度化を一致させる調和点を求めてゆくことが土地利用高度化の最大の問題である。

微生物が分裂し繁殖しはじめると周辺に広がってゆくが、あるていどをこして過密状態になると中心部分では棲息が困難になり死滅するいわゆるセンター・デスの状態になる。敷地だけの高度化を続ければ都市のセンター・デスの状態を生み出すことになる。適当なルールのもとに、必要な公共施設やオープンスペースを確保してゆかなくてはならない。

交通機関、街路、公園、広場などを確保しない敷地だけの高密度化は、都市として一時的近視眼的効率である。都市全体を高度化してゆくことが第一である。

今日いわれているようなたんなる敷地の規制緩和論は、都市環境の高度化ではなく、単純な目先の不動産効率の増加だけをねらったもので、これでは都市の土地利用をよりよくする高度化にはならないし、将来的に見ても、真に有効な不動産投資とはならない。

もし長期的に考えた不動産投資ならば、敷地利用の高密度化だけではなく、都市環境の向上を不動産投資のなかでもはかつてゆく方が、長い目ではかえって有利になる。ただ、個々の行動だけにまかしては単発的になるから、全体の環境の向上をはかつてゆく都市経営的視点と都市経営主体が必要になるのである。

4 土地利用の高度化の制度と手法

それではこの対立する都市環境と敷地利用の不動産投資とをどのように調和させてゆくべきであろうか。それには次のような、さまざまな手法がある。

- (1) 都市開発事業手法
- (2) 都市環境整備手法
- (3) 建築敷地の合理的利用手法
- (4) 地域地区制による規制、誘導手法

(5) アーバンデザイン的手法
 (1)の都市開発事業の最も典型なるものは再開発事業であるが、古くは区画整理、最近ではさまざまな手法が加えられている。

この特徴は、都市のなかの一定の区域のなかで都市環境の整備と敷地の有効利用とを共存させようというもので、なかには公共投資によって都市環境整備にウエイトをおくものもあるが、いずれにせよ、両者の矛盾を、ある地区のなかで合理的に齊合せようというものである。ただ基準が画一的すぎて都市の個性や魅力をかえって減少させることがある。

(2)は、敷地利用という不動産投資側の事情はともかく、街路、鉄道、水路、公園、下水道などを整備してゆこうというもので、各種の法律と事業が行なわれている。都市環境整備という面からは最もオーソドックスな手法である。しかし、実際は計画してから実現までには時間がかかりすぎると、新しい次元の都市に応じた施設は都市中心部では出来にくくなっている。また、各施設ごとにタテ割りでの統合性を欠き、さらに敷地利用と直接関係なく行なわれるために、せつかくの施設整備が有効に活用されなかつたり、また逆に過度に利用されて環境を害することがある。できれば都市開発のなかで合わせて整備される方がのぞましい。また、環境基準や環境アセスメントも環境整備を促す手法である。

(3)の代表的なものは、特定街区や総合設計制度である。敷地のなかで都市環境整備のため公開広場や緑地を供出し、代りに土地の高度化、高密度化を行なって敷地の効率化を図ろうとするものである。(1)の都市開発事業手法を敷地の範囲で小規模に実現しようとするものといえる。現実に都市をつくっている多くの土地権利者の力を有効に都市環境整備へ向けさせる合理的手法である。

ただし、個々の敷地に限定されている点、条件が画一的であることに問題がある。横浜市で行なったように、ひとつの地区について骨格的デザイン方針をもって誘導するアーバンデザイン手法を用いたり、横浜市環境設計制度のように、幅広い戦略にたっている手法をとれば一そう有効な手法になる。

(4)の典型的なものはすでにのべた高度利用地区、高度地区の指定がある。また都市計画法第一〇条の二による市街地再開発促進区域、あるいは、都市計画法第一二条の二による市街地開発事業等予定区域なども、都市環境整備による、敷地の有効利用を促すための手法である。

このほか一般の用途地域や容積制も用い方如何によつては有効な規制、誘導を行なうことができる。そのほか防火地域、風致地区や美観地区なども活用できる。

ただし、これらの制度そのものは硬直的、

固定的なものであるから、運用の方法や、場合により条例、要綱などを組み合わせることによつて一そう有効になる。

敷地が自由に分割でき、しかも、狭小化への歯どめがなくなつた我が国では、都市環境向上、敷地の高度利用の両面からみて大きな障害になつてゐる。敷地の最低限を条例で定めたり、行政指導を行なつてゐるところもある。もう一度、敷地分割に歯どめをかける必要があるし、敷地の共同利用や不燃化にインセンティブを与えてゆく必要がある。

(5)のアーバンデザインは、我が国では横浜市など少数のほか、まだ行なわれてはいない。各敷地権利者の行動と、公共側で行なわれる都市施設整備をバラバラのものに見ずに、ひとつの筋をとおしながら具体的に誘導し、演出し、制御してゆく手法である。今後、各都市でもっと積極的に活用されることが必要である。そうすることにより抽象的な高度利用ではなく、具体的な形で都市と敷地の高度利用の接点を求めその成果を示すことができる。

5 都市環境の高度化への道

すでに見てきたとおり、都市の土地を高度利用し、都市環境を向上させながら、敷地の活用を図つてゆく手法は数多く存在している。しかし、問題なのは、これらの手法はタテ割

りでバラバラに存在しているし、また硬直的な点である。したがつて戦略的総合性をもつて土地の高度利用が行なわれにくい。

昭和五〇年以降、大都市圏と地方圏の人口移動がほぼバランスがとれ、大都市化はピークを迎えたように見える。しかし、基調としての都市化、その巨大化は世界的に存在する根強い傾向である。しかも、これまでのように仮すまい的に住んでいた都市とは異なり、今後は人類の定住の地として、質的にも整備してゆかなくてはならない。また、将来はつきりとは分らないが、さまざまな機能が都市に追加されたり、都市で生れたりするのである。都市は止むことなく、高次化をせまられてゆく。本格的都市時代はいま始まつたばかりであり、われわれはまだ十分に都市を望ましい方向につくり、コントロールしてゆく手段をしらない。そこでまず都市全体として将来のために弾力性ある余裕をもつていなければならぬ。それが都市の高度化を受けとめ、市民生活を向上させてゆくものだからである。よく知られるように、ストックホルム市ではすでに八〇年前に、都市の将来の高度化にそなえ、広大な土地の確保を行なつた。ストックホルムとまではゆかないにしても、余裕と弾力性の確保は、変動する都市状況のなかで絶対に必要なのである。

都市の高度化にともない、敷地の高度利用

もすすむであろう。それは政治的圧力ともなる。しかし、一時的な景気対策とか、安易な場当たり政策であってはならない。都市の高度化についての大局的、将来的見通しをもち、都市の高度化政策の結果、あるいは都市の高度化の手法として敷地の高度化は行なわれべきである。

だが、先に述べた敷地の高度利用を求める民間エネルギーの存在は無視も軽視もすべきではないし、それらは大きな都市のエネルギーである。そこで大局的、共同的にそれを都市の高度化に活用する都市経営的な観点と手法が必要なのである。インセンティブゾーニングやアーバンデザインはその手法のひとつである。

ただ、民間エネルギーを活用するには、まず都市の土地利用について、個別的な利用権は限られているという合意がなくてはならない。所有権は義務をとまなうし、とくに土地は環境財として環境への影響が強くその利用権限は社会的に制限されているものなのである。その制限を前提とするから、都市環境の高度化につながる敷地利用には制限をこえるメリットが与えられるのである。始めから制限緩和といていたのでは都市の高度化にはかえってつながらない。税金を用いる公共事業でさえ、難しくなってしまう。民間のエネルギーを生かしながら、全体として望ましい

都市をつくるためにこそ土地利用に関するルールが必要なのである。わが国はこの面ではるかにおくれていたが、昭和四三年の都市計画法制定以来、用途、容積、地区計画等に至る一連の法令が、関係者の努力でやつと実ってきた。それはただの規制ではなく、民間エネルギーを真に生かすものであることを認識すべきであろう。

個別の敷地の高度化のエネルギーに流されるか、それとも都市全体として高度化のなかに敷地高度化のエネルギーを巻きこむか。この二つは一見似たようで天地ほど異なっている。前者は都市を破滅混乱に導く道であり、後者は現実にくすくすした都市経営手法なのである。この両者の相異を厳しく認識しておかなければならない。前者は、

敷地の高度化 → 都市環境の悪化 → 都市の質の低度化 → 敷地の環境悪化
 という道をたどることになる。これに対し後者は、



都市環境の質向上
 という道をすすむ。

都市はそれぞれの歴史性、風土性、規模などによって異なっている。具体的な高度化はそれぞれ都市に合った個性のなかで考えなく

てはならない。画一的な高度化は都市の魅力や個性を殺し、真の高度化にはならない。

都市の高度化では、敷地利用の適切なコントラストが今後重要になるだろう。比較的小さな都市や変化の少ない都市は、まとまりのあるバランスが必要だが、大きな都市や変動要因の大きい都市では静態的なおさまりはむずかしい。そこで、かなり高密度な敷地利用があるかと思うと、完全な緑地や空地が存在したり、あるいは高層化のなかに低層が存在するといった手法も必要になる。

ここへのべたような都市の環境を高度化してゆくことを可能にするためには、市民(企業も含めて)の力を結集して、都市の高度化を総合的に図りうる主体が必要である。それは市民的にぬりかえられた主体性をもった都市自治体に期待するほかはない。自治体が、さまざまな法令などの手法をもちながらこれを活用するどころか、逆に個々バラバラな手法に使われている。また、個々の敷地利用の圧力に無原則に屈してはならない。

都市自治体は、都市の高度化の状況をよくみきわめた上、さまざまな手法を生かし、自らも手法を開発して、敷地の高度化を都市環境の高度化、都市の高度化へ向けさせなくてはならないのである。