

# 都市計画

公共経済論I no.4

# はじめに 都市計画の必要性

- 土地利用における外部性
  - 商業用途，工業用途と住宅用途の混在
    - 混雑，渋滞，騒音，公害
  - 住宅の密集
    - 地震や火災に対して脆弱
    - 日照権
    - 景観
- 公共財
  - インフラ整備
    - 道路，公園
    - 学校，保育所
    - 公共交通機関の整備
  - 生活環境の保全
- 都市における非効率的な土地利用

# 内容

- 土地利用規制
  - 歴史
  - 現状
  - 土地利用規制の根拠
  - 土地利用規制の問題点
- 土地利用をコントロールする代替的手段
  - 直接規制
  - 税制
  - 契約
- 土地収用

# 土地利用規制

- 計画規制手法
  - 地区の詳細な計画を提示し，敷地ごとにその用途や形態を細かく規制
  - ドイツの都市計画
  - 関係者の合意を得るのに時間がかかる
- 一般規制手法
  - ある程度広がりをもった地域において最低限の条件を一律に規制
  - 地域地区制（ゾーニング）
  - 都市をいくつかの地域タイプに区分。各タイプの地域内では，用途，容積率・建ぺい率などについて同じ制限を課す
  - アメリカ，日本
  - 策定時間が短くて済む

# ゾーニングの成立経緯

- 1926年アメリカ連邦裁判所のユークリッド判決
  - オハイオ州ユークリッド村で、工業・商業用地として開発予定の土地が村の条例によって住居系用途地域区域に組み込まれる
  - 資産価値の低下
  - 地主が村を訴える
    - 財産の利用権を制限するため、ゾーニング規制は、公共権力による私的財産権への不当介入にあたるのではないか
  - 連邦裁判所の判決→環境の確保のための「害悪」(nuisance)排除のための土地利用規制は適法
- 経済理論的には「負の外部性」に対処するための土地利用規制という考え方

# 日本における経緯

- 市街地建築物法（1919年）
  - 都市計画区域を、住居地域、商業地域、工業地域、未指定地域の4つに区分
  - 建ぺい率、形状等の規制を設ける
    - 住居地域が最も厳しく環境を守るべき地域とし、ついで商業地域、最後に工業地域という段階的位置づけ
- 建築基準法（1950年）
  - 市街地建築物法は廃止
  - 建築確認制度の導入
    - それまでの知事の許認可制度にかわり、市町村などの建築主事が建築物の合法性を確認
  - 都市計画の立案にあたり、聴聞、諮問などの制度を導入して民主化を図り、住民の自主的な基準設定が可能となる
- その後、市街地の高密度化が進む→用途地域の細分化が必要
- 都市計画法・建築基準法の大規模改正（1970年）
  - 用途地域の詳細化、用途制限の強化

# 日本における土地利用規制

- 開発規制
  - 「線引き」：市街化区域と市街化調整区域
  - 開発許可制度
- ゾーニング
  - 用途規制
  - 形態規制
- 地区計画およびその他の規制
- 住民参加

# 線引き

- 都市計画区域
  - 市街化区域
    - 既に市街地を形成している区域及び概ね10年以内に優先的に市街化を図るべき区域
    - 市街地開発事業，都市施設整備のための公共投資が行われる
    - 民間の開発も一定の基準に合致すれば認められる
  - 市街化調整区域
    - 市街化を抑制すべき区域
    - 開発行為は原則として抑制され，公共投資も原則として行われない
  - 区域区分非設定区域
    - 市街化区域でも，市街化調整区域でもない都市計画区域
- 準都市計画区域
  - 市街化の萌芽が認められる区域
    - 非線引き区域と同程度の土地利用規制

-----  
都市計画法・建築基準法→都市計画区域・準都市計画区域内では域外に  
比べ様々な規制を課している



# 開発許可

- 都市計画区域内での開発
  - 都道府県または市町村からの開発許可が必要
  - 建築→建築確認が必要
  - 市街化調整区域内では、原則として開発は許可されない
    - 例外) 周辺住民の日常生活に必要な店舗等、農林漁業用建築物、5ha以上の開発行為で開発審査委員会の許可を得たもの
- 日本の開発許可制度の問題点
  - 一定規模以上の開発だけに適用
    - 大規模開発の場合、道路・公園等の整備、義務教育施設の負担、周辺住民との調整を開発者に負担させている（宅地開発指導要領：行政指導）
  - 小規模開発に適用されない
    - 小規模開発の場合、開発者は基盤整備の負担を求められない→ ミニ開発、劣悪な住環境

# 市街化区域内農地

- 市街化区域内に多くの農地，未利用地の存在
- 基盤整備なしの小規模開発
- 市街化区域内の農地に対する優遇制度
  - 長期営農継続農地制度(1982)
    - 固定資産税の宅地並み課税の免除
    - 相続税の優遇措置
      - 相続人が20年間農業を継続すれば相続税を免除
  - 生産緑地法の改正(1991)
    - 長期営農継続農地制度は廃止
    - 農地の宅地並み課税の免除は継続
    - 相続税の優遇措置がわずかに変更された
      - 相続人が死ぬまで農業を継続しなければ相続税の免除は受けられない

# ゾーニング

- 住居地域，商業地域，工業地域などに区分し，それぞれの地域内で用途規制，形態規制（容積率，建ぺい率等の規制）を行っている
  - 現在は13の区分
  - 全国一律の規定
- 日本における用途規制の特徴
  - 制限が緩やかで，用途の混在が許されている
  - 比較的広い地区を一つの用途地域に指定
- 形態規制
  - 建ぺい率，容積率，斜線制限
  - 斜線制限
    - 道路や隣家に面して高い建物がたつことで生じる採光通風などへの悪影響を防ぐため

# 土地利用規制の経済学的根拠

- 外部性への対処
  - ユークリッド判決は、商業・工業活動から住宅地に与える負の外部性を問題にしている
  - 工場 → 騒音や悪臭，大気汚染，事故の危険性（危険物を扱う工場）
  - 商業地 → 混雑，騒音，交通渋滞，治安の悪化
- 用途の混在による負の外部性は規制を正当化するほど大きいのか
  - ある程度の混在は街を活性化させる？
    - 商業施設や勤務先が近い → 住民の利便性
- 負の外部性は土地利用者の居住地選択で自動的に解決しないのか
  - 騒音や公害の発生源のそばに住もうとはしない → 棲み分け
  - 常にこのメカニズムが働くわけではない
    - 時間がかかる
    - パチンコ店は住宅地の近くに立地することで利益を得る（住民が負の外部性を感じていたとしても）

# 現行制度の問題点

- 土地の用途規制
  - 全国一律の基準
    - 地域独自の事情が考慮されない
  - 規制がゆるやかで用途の混在が許されている
  - 比較的広い地域が同一の用途地区に指定されている
    - より狭い地域を単位にした規制が必要？
  - 都市部での「ペンシルビル」
    - 形態規制が不十分なせい？ 土地の集約化が困難なせい？
  - 政治的意思決定の歪み
    - 既得権が重視されやすい
- 開発許可制度
  - 小規模開発には適用されない→ミニ開発
- 固定資産税や相続税の優遇措置
  - 市街化区域内農地
  - 小規模宅地

# ゾーニングで解決できない外部性

- 街並み・都市景観
    - 高級住宅街として開発された街で、相続税支払いのため土地を切り売り→街並みの悪化→周囲の地価をさげる
    - ペンシルビル
  - 日照権，隣家の騒音
- ゾーニング区分のサイズが過大？ 外部性がうまく解決されていない

- 
- 交通の混雑
    - 人口急増地域での道路，鉄道混雑
  - 地方公共財の供給
    - 道路整備（道路幅，歩道の確保）
    - 公園，自然環境の整備
    - 公共交通網・公共施設・保育所・学校
  - 火災や地震等に対する対策
    - 延焼を防ぐため道路幅を確保する，木造低層住宅の密集地の解消，避難路・避難場所の確保
- 地方公共財の整備が必要，財源の負担をどこに求めるか

# 土地利用の制御 代替的方法

- 直接規制
- 税制
- 契約

# 直接規制

- 通常行われている規制
- メリット
  - 行政費用が低い
  - 規制のチェック→建設時の一度限り
  - 容積率規制→規制の曖昧性が少ない
- デメリット
  - 政治的意思決定における歪み
    - 農地や小規模宅地に対する優遇策
  - 既存の住民の既得権を優遇（規制の社会的費用に直面していないため）
  - 行政区域が適切なサイズではないことが多い
  - 柔軟性に欠け、環境の急速な変化に対応できない



# 税制

- ピグー税
  - 負の外部性を発生させる施設に対して高い税率を適用
- メリット
  - 直接規制に比べ柔軟性がある
  - 土地利用の変更が認められる
- デメリット
  - 土地利用の混在を許す
    - 混在を許さないほうが外部性にうまく対応できるかもしれない
  - 外部性の程度（被害の大きさ）に不確実性がある場合、ピグー税によるよりも、直接的な数量規制の方が望ましい場合がある
- 開発利益の還元
  - 人口急増地域では道路や鉄道の混雑、学校や保育所、その他の公共施設の不足の問題が発生
  - 土地に対する課税でこれらの対策の費用を捻出することが重要
    - 混雑という負の外部性に対処するために、新住民に負担させる一方で、既存の住民は集積の利益を享受→地価の上昇（開発利益は地価に資本化される）→地主の利益→土地に対する課税の必要性

# 交渉・契約

- 住民が自主的に結ぶ契約によって土地利用を規制する
  - デベロッパーが住宅地・工業団地を開発して売却するときに、土地購入者に土地利用に関する契約を結ばせるのが典型的
  - 契約の内容（例）
    - 用途変更に規制を加える
    - 建物の美観や形態の制限
    - 通常の土地利用規制より細かい内容
    - 通常、契約期間は20年から30年で、その後は環境の変化に応じて契約を見直すことも可能
  - アメリカのヒューストン（米国）では政府による土地利用規制はほとんど存在せず、工業地域と住宅地域を分離する土地用途規制も存在しないといわれている。また、ヒューストンの都市計画局では、こうした契約の実施を援助し、契約違反のトラブルに対しては都市計画局が住民の訴訟手続を代行している（金本（1977）の217p：ただし古い情報で、現状は不明）。
- メリット
  - 小規模な集団での契約→住民の合意を取り付ける費用が比較的低い
  - 住民の選好を反映させやすい
  - 柔軟性
  - 外部性がおよぶ範囲一帯で契約を結ぶことができれば、外部性が内部化され、効率的な資源配分が実現する

# 契約による解決とコースの定理

- コースの定理

- 外部性が存在しても、当事者間の所有権が明確に定められているなら、当事者間の交渉によってパレート効率的な資源配分が実現する
- 川上の工場と川下の漁師の例
  - 川上の工場の排出物が川を汚染し、川下の漁業に負の外部性を与える
  - 川の所有権が明確に定まっていれば、効率的な資源配分が実現して、外部性の問題は解決してしまう
  - 川の所有権が漁師側にある場合
    - 工場は漁業への被害を補償するので川への排出を認めてほしいという申し出をする
  - 川の所有権が工場側にある場合
    - 漁師は、排出物を減らしてくれれば、工場の損失を補償するという申し出
- どちらに所有権があろうとも、最終的に実現する資源配分は同一でしかも効率的である
  - ただし、両者の利潤は、どちらに川の所有権があるかで異なる

# 契約による解決とコースの定理(2)

- 契約による解決
  - 住民の間の自発的交渉による解決
  - 外部性が内部化される
- ただし、コースの定理は常に成立するわけではない
  - 取引費用が無視できるという前提に依存
  - 取引費用が無視できない大きさの場合→コースの定理は成立せず、何らかの政府介入が必要
- 取引費用が無視できない原因
  - 被害の因果関係や金銭換算額が不明確
  - 所有権が不明確
    - 利潤の分配の争いになる（ゼロサムゲーム）
  - 被害者が多数いるばあい、被害の減少は被害者にとって公共財的性質をもっている
    - フリーライダー問題の発生→被害者側の団結が困難→交渉できない

# 住民による自発的な契約

- その地域内での外部性は内部化される
  - 住民の保有する不動産（土地及び建物）の資産価値が最大にされるような契約が結ばれる
  - その地域の街並み・環境は不動産の価値に資本化されるから
  - その地域の街並み・環境は住民の共有財産（公共財）
  - 一部の住民の土地利用が、地域内の他の住民へ負の外部性を及ぼすと他の住民の不動産の資産価値を低下させる
    - 奇抜な色や外観の建物の建築
    - 敷地いっぱい建てられた建物
    - ゴミ屋敷
  - こうした行為は許さないという取り決めが契約に盛り込まれれば、外部性の問題は発生せず、効率的な土地利用が行われる

# 土地収用

- 公共の利益となる事業の用に供するため土地を必要とする場合、その土地の所有権などを強制的に取得すること（収用）、または使用すること
  - 日本では、都道府県の収用委員会が審査して決定（補償額も決定）
- 経済理論的根拠
  - 政府が道路建設等のプロジェクトを実施する際、当該プロジェクトに必要な土地の所有者は、政府との取引において独占力を持つ
    - 多くの場合、政府と多数の地主の間の交渉
    - プロジェクト開始を秘密にしておくことは難しい
    - プロジェクトある程度進んだ後では、代替地を探すことが難しい
    - 一定の土地買収が進んだ後では、残された地主の独占力は増加

# 文献

- 金本良嗣『都市経済学』東洋経済新報社，1997年
- 浅見泰司「土地利用規制」，八田達夫（編）『東京一極集中の経済分析』第4章，日本経済新聞社，1994年
- 中村良平・田渕隆俊『都市と地域の経済学』有斐閣，1996年