

第 8 章 土地利用規制第 8 章 土 地利用規制 OPH

日本の土地利用規制

土地利用規制のタイプ

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

一般規制手法：ある程度の広がりをもった地域において最低限の条件を一律に規定．アメリカ，日本の地域地区制．

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土地利用の用途や建ぺい率・容積率などについて同じ制限．

日本の法体系

歴史：市街地建築物法（1919） 都市計画法（1968）・建築基準法（1970）の大改正 都市計画法・建築基準法の小改正（1992）

区域区分（線引き）制度：都市計画区域・市街化地域・市街化調整地域，開発許可制度，**開発規制**

地域地区制（ゾーニング）：**用途規制**，**形態規制**（建ぺい率，容積率，形状等の規制）

開発規制

市街化区域と市街化調整区域

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．
- ・民間の開発は一定の基準に合致する限り認められる．

市街化調整区域：「市街化を抑制すべき区域」

- ・公共投資は原則として行われない
- ・開発行為は原則として抑制

開発規制の弾力化：

市街化調整区域＝半永久的に市街化が見込めない区域＋
当面の間は市街化を抑制する区域

開発許可の弾力化：農家の分家住宅，大規模開発

線引きの運用の弾力化：人口フレームの保留制度（1982）．
あらかじめ人口を留保しておき，線引きの改訂時期（ほぼ5年おき）にならなくても随時線引きを変更できる人口枠を用意．

開発許可制度

開発許可：都道府県知事（政令指定都市にあってはその長）による．

市街化調整区域：開発は原則不許可．開発が許可されるのは，(1)周辺住民の日常生活に必要な店舗等を目的とするもの，(2)農林業漁業用建築物を目的とするもの，(3)5ha以上の開発行為で開発審査会の許可を得たもの等．

市街化区域：宅地の水準を確保するための基準（技術水準）に適合する場合につき開発許可

日本の開発許可制度の特徴：一定規模以上の開発でしかも土地の区画形質の変更をとみなうものだけに適用．

開発許可の規模基準：300m²と1000m²の間で地方自治体が決定

宅地開発指導要綱：行政指導．(1) 開発許可の技術基準を上まわる道路・公園等の施設の確保を義務づける，(2) 負担金，(3) 周辺住民との事前の調整を要求

市街化区域内農地

市街化区域の開発を阻害

長期営農継続農地

- (1) 相続税の納税猶予の特例 .
- (2) 固定資産税の宅地並み課税の免除 .

長期営農継続制度の廃止（1991年度の税制改正）

抜け穴：生産緑地，市街化調整区域に編入

生産緑地：

- (1) 相続人が死ぬまで農業を継続しなければ相続税は免除されない，
- (2) 3年ごとに農業収入などに関する書類を提出．

生産緑地に指定された農地の割合：31%

地域地区制（ゾーニング）

用途規制

日本の用途規制の特徴：

制限が緩やか．用途の混在が許されている用途地域．

工業地域や準工業地域に住宅が入りうる．

都市中心部では商業系地域が広い範囲で指定されており，住宅用途と商業用途が混在

禁止用途の列举方式

1992年の都市計画法・建築基準法の改正：

住居系用途地域：3地域（第一種住居専用地域，第二種住居専用地域，住居地域）から7地域（第一種低層住居専用地域，第二種低層住居専用地域，第一種中高層住居専用地域，第二種中高層住居専用地域，第一種住居地域，第二種住居地域，準住居地域）

立体用途制限の導入：中高層階住居専用地区（特別用途地区の一つ）

形態規制

建ぺい率，容積率，斜線制限

形態規制は用途地域と連動

前面道路幅員による規制

斜線制限：道路，隣地，北側

日影規制：日照時間を直接的に規定する．地方公共団体の
条例

表1 建築基準法（1992年）における形態規制

	第1・2種 低層住居 専用地域	第1・2種 中高層住 居専用地 域	第1・2種 住居地 域・準住居 地域	近隣商業 地域	商業地域	準工業地 域	工業地 域	工業専用地 域
容積率	50-200	100-300	200-400		200-1000	200-400		
建ぺい率	30-60		60	80		60		30-60
道路斜線 (勾配)	$\frac{1.25}{1}$			$\frac{1.5}{1}$				
隣地斜線 (高さ)	10m	$20m+\frac{1.25}{1}$		$31m+\frac{2.5}{1}$				
北側斜線	$5m+\frac{1.25}{1}$	$10m+\frac{1.25}{1}$	-	-	-	-	-	-
前面道路 幅員による容積率	幅員×0.4			幅員×0.6				
日影による制限	有	有	有	有	-	有	-	-

地区計画及びその他の規制

地区計画 (1980)

地区レベルの詳細な土地利用規制

- (1) 地域地区制の上乗せ規制．1992 年からは緩和も可能．
- (2) 道路などの基盤整備と建築物の用途や容積率などを一体として定めることができる．
- (3) 計画の決定はもっぱら市町村が行う．

誘導容積制度 (1992) : 公共施設の整備が不十分な地区において、現状での暫定的な容積率である暫定容積率と、地区計画で公共施設が整備された後の容積率である目標容積率の2つの容積率を定める．

地区計画の適用地区 : 1993 年度には 1350 地区 (398 都市)

強制方法 : (1) 届出・勧告．(2) 条例で定めて建築許可の基準とする．

建築協定や街づくり協定 : 法的な強制が困難．

再開発地区計画制度 (1987) : 地域地区制の一般規制を緩和してもよい．大規模工場跡地の再開発等．

住宅地高度利用地区計画 : 地域地区制の一般規制の緩和をとみなう．住居専用区域内の未利用地に中高層の住宅地を形成しようとする．

住宅付置義務要綱と共同住宅設置要綱（ワンルーム規制）

共同住宅設置要綱：一定戸数以上のワンルーム住宅を供給する場合には各住戸の規模が一定規模以上になるように指導．行政指導．

市民参加

情報公開や住民参加に関する意思決定を行政側が一方的に行える．アメリカやドイツなどでは情報公開が義務づけられている．

(1) 住民に情報を公開

情報公開は都市計画の最終案が固まってから行われることがほとんど

都市計画案の縦覧の期間が２週間ときわめて短い

(2) 住民の意見を聴取しそれを政策決定に反映

公聴会の開催は義務づけられていない．

公述人は意見を述べるだけで討論は全く行われないことがほとんど．

実際には事前に説明会を実施．しかし，説明会を実施するかどうか，実施するとすればどの時点でか，その際にどういう情報を公開するか等の意思決定は行政側．

外部性とその制御

ユークリッド判決（1926）他の土地利用に対して害悪（nuisance）をもたらす用途を規制するのは適法．外部不経済をもたらす土地利用の規制を正当化．

用途間の外部性

工場による騒音や大気汚染，商業ビルに出入りする交通による騒音や渋滞，風俗営業による治安の悪化

用途の混在を防ぐ規制

ゾーニング規制

外部不経済の程度が規制を正当化するほど大きいのか？

混在のメリット：職住近接．街のにぎわい．

用途規制は必要か？

外部不経済は土地利用の分離をもたらす力となる．

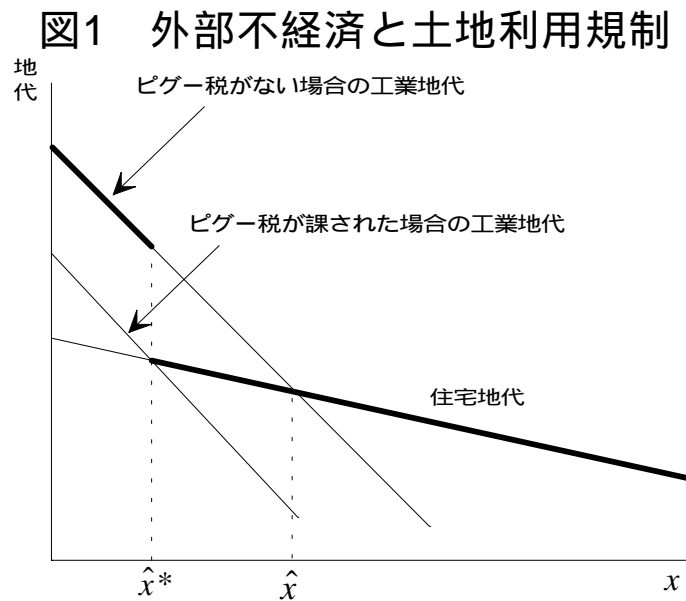
片方が外部不経済，もう一方が外部経済 分離しない？

個別の事情による不確定性要因．

外部不経済の定量化が必要．実証分析では外部性の効果は大きく現れない．外部不経済の局地性．

土地の配分量の規制

ピグー税の代替策としての用途規制



投入物の間の代替性 生産活動にゆがみ

ピグー税 + 土地利用規制 Henderson (1985)

外部不経済の程度が境界からの距離だけに依存

工業地域の拡大 境界が近づく 外部不経済の増加

汚染物質の拡散の条件が工業地域内と住宅地域内で同じ

土地利用規制は不要

多数の用途の空間配置

住宅，商業，工業か商業，工業，住宅か

近隣外部性

一方方向（日照等）と双方向（街並みの美観，地方公共財の負担等）．

ピグー税によるファースト・ベストの達成

交渉による解決：コースの定理

コースの定理：権利の配分が明確であれば，どのような配分であるかに関わらず当事者間の交渉によってパレート最適の状態が達成できる．

交渉の当事者が合理的であり，しかも，(1) 交渉費用がかからない，(2) 双方が完全な情報をもっている，(3) 交渉によって達成された合意を双方が守ることを保証できるという条件が必要．

交渉費用

情報の非対称性

外部不経済の被害の程度を外側から客観的に計測することはほとんど不可能．

情報の非対称性が存在する場合には，コースの定理は一般には成立しない．

合意の履行の強制可能性：囚人のジレンマ

囚人のジレンマ：合意の履行が保証されない。

表2 囚人のジレンマ

		横山	
		清掃する	清掃しない
縦川	清掃する	1 , 1	- 1 , 1.2
	清掃しない	1.2 , - 1	0 , 0

協調解の強制手段：

政府による規制

法的契約：ヒューストン

長期継続的な関係：繰り返しゲーム

囚人のジレンマの典型例：社会資本の整備費用の負担．ただ乗り問題．

コーディネーション・ゲーム

コーディネーション・ゲーム：合意の強制の必要がない

表3 コーディネーション・ゲーム：屋根の色

		茶山	
		黒	茶
黒川	黒	2 , 1	0.5 , 0.5
	茶	- 1 , - 1	1 , 2

例：景観の調和．

ごく一部の人の極端な行動の可能性 規制は必要？

地域ごとに異なった景観 色の選択が可能

近隣外部性に対する公共政策の役割

住民たちの自主的な合意の可能性

有効に機能しない場合（交渉費用，情報の非対称性，合意の強制可能性）には土地利用規制による公的関与の可能性

土地利用規制以外の手段：固定資産税等の活用，建築協定などの住民間契約の履行の援助，街路の清掃や照明等の公共サービスの提供．

公共政策の役割は住民間の合意の形成とその履行の手助けにある

土地利用規制と地価

俗論：

「住宅地が商業地化すると地価が上昇するので，それを抑止するために用途規制を強化すべきである」

「用途規制が緩やかであるために住宅地が将来商業地化するという期待が発生し，それを反映して地価が高くなっているので，地価を下げるために商業地への転用を禁止すべきである」

小開放都市での土地利用規制は，それが成功すれば地価の上昇をもたらす．

宅地開発をするデベロッパーが自分の利益を最大にするような土地利用規制を選択することによって効率的な土地利用が行われる．（競争的なケース）

開発規制

資産価格と開発規制

開発規制によって資産価格を上げることができれば、持家の住民は開発規制を選択するインセンティブをもつ。

Frankena and Scheffman (1981)の結論：

- (1) 都市住民は開発規制選択するケースがある
- (2) カエル飛び開発がおきる可能性

スプロールと土地利用規制

スプロールの弊害に関する俗論：

- (1) 「公共サービスの供給の際に規模の経済を享受できない。」

スプロール地域の公共サービスのコストが高ければ、そのコストをその地域の住民に負担させればよい。

- (2) 「道路の拡幅や区画整理が困難。（住宅の耐久性と交渉費用の存在）」

完全予見 公共施設の用地の先行取得が可能。

不確実 行政主体も完全な情報を持っていない。

宅地開発指導要綱

メリット：開発指導要綱は宅地開発に伴う社会資本投資の費用を開発者に内部化させる。

問題点：

- (1) 交渉のタイミングが遅いことが開発者の交渉力を弱くし、開発者の負担を過大にしている。
- (2) 地方自治体の起債が自治省によって厳しく制限。自治体の意思決定にゆがみが発生。
- (3) 小規模な開発は開発指導要綱による費用負担を求められない。

交通の混雑と開発規制

混雑税が存在しない場合の次善の政策としての開発規制

通勤費用 < 社会的費用 市場地代曲線の勾配 < 土地のシャドウ・プライスの勾配 都市の中心部では市場地代が低くなり過ぎ、外縁部では高くなり過ぎる。

混雑現象 コンパクトな都市構造にして混雑の発生する区間をなるべく短くする

形態規制

容積率規制は土地価格を上げるか？

小開放都市：容積率規制は土地価格を低下させる．

容積率規制がないときには効用を最大にする容積率
が選ばれる 容積率規制は住民の効用水準を下げる 人口
流出 地代を低下させる

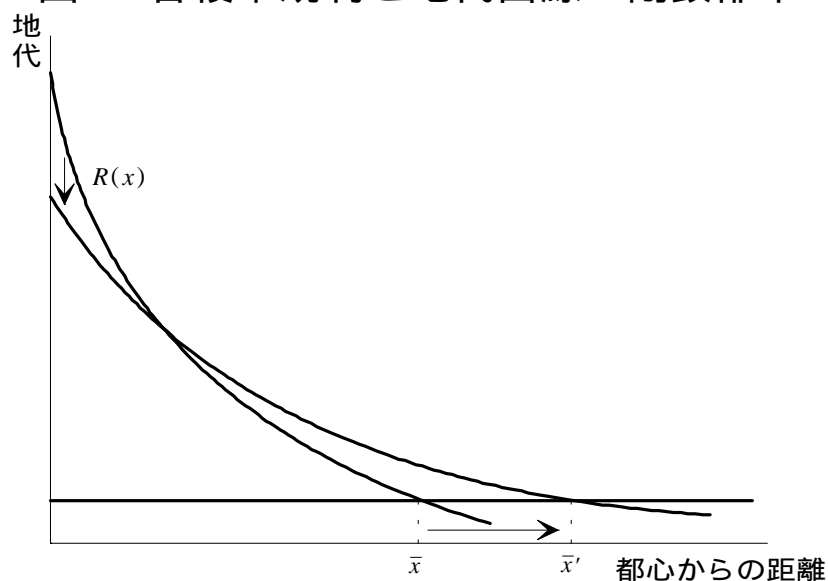
閉鎖都市：都市の外縁部での地代は上昇．都市の中心部で
の地代は通常は低下．

同じ面積に住むことのできる人口が減少

一戸当たり敷地面積の増加 地代曲線の勾配が低下

閉鎖都市での容積率規制は住民の効用水準を下げる．

図2 容積率規制と地代曲線：閉鎖都市



社会資本への負荷対策としての容積率規制

道路渋滞，上下水道の機能不全

社会資本の混雑現象に対して混雑税を徴収することが
できれば，容積率規制の必要性はない．

容積率規制は社会資本の混雑税の代替策

空中権の売買や開発権移転（TDR: transferable
development right）

土地利用規制の硬直性を緩和

土地利用の制御に関する様々なアプローチ

直接規制

長所：土地利用規制は運用が比較的簡単で行政費用が安い。

短所：

(1) 政治的プロセスによる歪みの可能性である。

一部の利害しか代表しない圧力団体が大きな力持つことがあり得る。

規制の社会的便益と社会的費用を比較考量するというメカニズムが組み込まれていない。土地利用規制は土地所有者の所有権を制限するにもかかわらず、その補償を行う必要がない。

(2) 決定の行われる行政区域が適切なサイズでない場合が多いことである。

(3) 規制の決定は既に居住している住民のみによって行われ、将来移住してくる人々は決定に参加できない。

(4) 土地利用規制は柔軟性に欠け、環境の変化への対応が遅れがちである。

税制

長所：柔軟性．土地の用途を直接指定しないので土地利用の変化を妨げない．

短所：用途の混在を防ぐことはできない．

不確実性：Weitzman (1974)

契約（建築協定）

ヒューストン

(1) 契約の内容を住民の好みに適合させることができる．

(2) 環境の変化に対応して規制の内容を変えることが容易である．

小さな地域で契約が結ばれているので，全員一致での変更も困難ではない．

契約違反は住民が訴えなければ黙認される．黙認された契約違反の数が大きくなると，裁判所は事情変更の原則から契約の効力が失われたと判断する．

ゾーニングによる一般規制と敷地ごとの計画規制

一般規制の長所：

規制内容が細かくないので計画策定に要する時間が比較的短い．敷地ごとの計画規制は関係者の合意のために時間がかかる．

規制の制限内であれば土地利用の変化を許す柔軟性がある

一般規制の短所：

良好な街並みの形成には有効な手法ではない．

個別の事情に対応することが困難である．

取引規制

土地取引規制の主目的：投機的取引の抑制

投機は資源配分上有益な機能を果たしている。

投機の成功者は価格変動を小さくする。

投機の弊害は失敗する投機による。

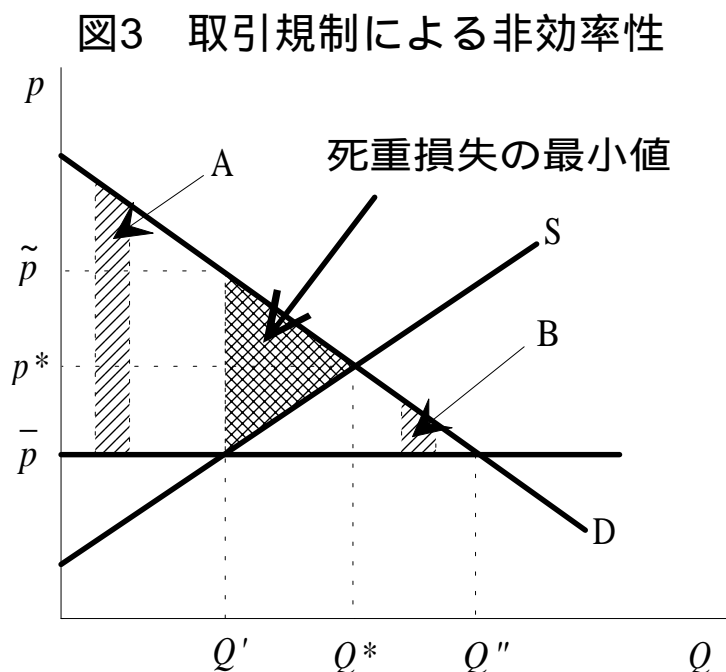
取引規制の問題点：

失敗する投機家の学習機会を無くしてしまう。

取引規制は宅地の供給を抑え，地価を上昇させる。

取引規制の社会的な費用：

膨大な行政費用（規制を受ける側の費用を含む）
る。



練習問題

- 1．商業地が住宅地に対して外部不経済を与えており，住宅地が商業地に対して外部経済を与えているケースを考える．本文中の図 1 と同様な図を用いて，ピグー税が存在する時としない時の地代曲線を描け．
- 2．小開放都市で容積率規制を導入したときの地代曲線の変化を図示し，そうなる理由を説明せよ．
- 3．一定価格以上の取引を禁止する取引規制によって土地の需要者が全体として利益を受けるか否かを分析せよ．
- 4．以下の議論に対する擁護論と批判の双方を展開せよ．
「魅力的な町であることの一つの大きな要素は原風景であり，文化的な蓄積である．歴史的に大きな意味をもつ文化財があって，周りの環境を破壊してしまうと取り返しがつかなくなってしまうというときには，それを残すべきであるという地元のコンセンサスは必ずしも得られていなくても，役所がとりあえず歯止めをかけて（規制して）おくことは正当化できる．」