

號九第 料資查調政市

用 收 帶 地

會查調政市京東 財
人法

市政調查資料 第九號



用

財團法人 東京市政調查會

序

都市計畫に關する法制の中、最も多くの研究的興味と價值とを有するものは、蓋し地域制と地帶收用とに關するものであらう。殊に地帶收用はその適用し得べき範圍より言へば、地域制の如く一般的なる能はずと雖も、他の方法を以てしては到底希求し得べからざる如き強き劃地統制力を有し、又これを適當に用ふれば、都市計畫事業の有力なる財政手段ともなり得べきものである。それと同時にこれが適用を誤る時に於ては、市民の財産權に不當の損害を與へ、又は都市の財政を破綻に陥らしむる如き危険なしとも言へぬ。

言ふまでもなく、地帶收用は土地收用の一場合である。而して土地收用は國家の公用徵收權を以て、私人よりその所有する土地建物その他の財産を奪ひ、これを國家自身若くは他の所有に移すことである。而して筆者の見るところに依れば、通常の土地收用と地帶收用との異なる點は、前者の目的がその收用したる土地を現實に公共用として所有せんとするものなるに反し、後者は收用したる土地の全

部若くは一部を他日賣却せんとすることを豫定して居ることである。しかもこの地帯収用には更に二つの場合がある。その一は一團地の住宅地經營若くは不衛生地區の改修等を直接の目的とする場合の如く、單純に事業そのものために一團地の収用を要求するものであり、他は路線に沿ふて建築敷地を造成する場合の如く、他の土地収用に附隨して爲さるゝものである。前者を狹義の地帯収用と言へば、後者はこれを超過収用と稱ふことが出来る。我國に於てはこの兩者が兎角混同せられて居るやうであるが、嚴密に言へば、我國には超過収用はあつても狹義の地帯収用は存在しないと云つても宜い。否制度そのものは存在せざるに非ざるも、これを遂行せしむべき規定を缺如するが故に、事實上に於て狹義の地帯収用が不可能となつて居るのである。郊外地發達の亂雜なること我國の如く、市街地の密住不健全なること我國の都市の如くにして、果して一團地としての健康的なる住宅地を建設するの必要はないであらうか。不衛生地區の改修は絶対に必要とせらるゝことはないであらうか。

さあれ、都市計畫法は一團地の住宅經營を以て都市計畫事業の一に數へ、そのために土地の収用を許して居る。超過収用は既に事實の上に現はれんとして居る。これより地帯収用の問題は益廣く論議せらるゝに至るであらう。一小冊子なりと雖もそのため何等かの参考に資するを得ば幸甚である。因に本書は本會參事弓家七郎の研究執筆にかゝるものである。

大正十五年三月

地帯収用 目次

第一章	地帯収用及び超過収用	………	一
第二章	残地整理のためにする地帯収用	………	六
第三章	公共改良事業保護のためにする地帯収用	………	三
第四章	建築敷地造成のために行はるゝ地帯収用	………	三
第五章	財政的利益を目的とする地帯収用	………	四
第六章	地帯収用の實例	………	六

挿入圖 目 次

- 第一圖 ロンドンに於けるホルバーン・グアイアダクト(陸橋)の建設及びその附近に於ける街路設計圖
- 第二圖 ロンドンに於けるバウンダリー街附近の不衛生地區改修設計圖(改修前の状態)
- 第三圖 ロンドンに於けるバウンダリー街附近の不衛生地區改修設計圖(改修後の状態)
- 第四圖 マンチェスター市に於けるオルダム道附近の不衛生地區改修設計圖(改修前の状態)
- 第五圖 マンチェスター市に於けるオルダム道附近の不衛生地區改修設計圖(改修後の状態)
- 第六圖 フレンツェ市の中央部に於ける市區改正並びに地帯收用の設計圖(改修前の状態)

第七圖 ファレンツ市の中央部に於ける市區改正並びに地帯収用の設計圖(改修後の状態)

第八圖 ナボリ市に於けるコルソ・レ・ディタリア街及びその他街路の建設と之に伴ふ地帯収用圖

第九圖 ベスト市に於けるアンドラスイー街の建設と之に伴ふ地帯収用圖

第十圖 ベスト市に於けるファイレンツキョルト街の建設と之に伴ふ地帯収用圖

第十一圖 ベスト市に於けるシヅルブラツ橋附近の市區改正並びに地帯収用の設計圖

第十二圖 アグラム市に於ける舊市街の市區改正並びに地帯収用の設計圖(改正前の状態)

第十三圖 アグラム市に於ける舊市街の市區改正並びに地帯収用の設計圖(改正後の状態)

第十四圖 チェーリッヒ市に於ける都心の建設建設前の状態

第十五圖 チェーリッヒ市に於ける都心の建設(建設後の状態)

第十六圖 チェーリッヒ市ツェーリンガー區の改修設計圖

第十七圖 プリッセル市カタリナ教會附近に於ける市區改正とこれに伴ふ地帯収用の設計圖

第十八圖 プリッセル市に於けるフランドル港に面する地區の市區改正と之に伴ふ地帯収用の設計圖(改正前の状態)

第十九圖 プリッセル市に於けるフランドル港に面する地區の市區改正と之に伴ふ地帯収用の設計圖(改正後の状態)

第二十圖 プリッセル市モンターニェドゥラクール街とアレンベルク街との間に於ける市區改正並びに之に伴ふ地帯収用の設計圖

第二十一圖 プリッセル市モンターニェドゥラクール街附近の市區改正並びに之に伴ふ地帯収用の設計圖(改正前の状態)

第二十二圖 プリッセル市モンターニェドゥラクール街附近の市區改正並び

地帯収用

第一章 地帯収用及び超過収用

都市計畫に關する法制の中、市民の所有權に對して最も多くの利害關係を有し、且つ財政的にも頗る重要な意義を有するものを地帯収用及び超過収用とする。地帯収用は往々にして超過収用と同意義に用ゐらるゝ場合がある。しかしながら、嚴密に言へば超過収用は地帯収用の一の場合であつて、その意味は地帯収用よりも遙かに狭小である。即ち地帯収用とは、都市計畫事業としての建築敷地の造成を目的とする土地又はその他の財産の収用をいふので、その目的が建築敷地を造成することであり、かくして造成したる建築敷地を更に賣却又は賃貸せんとして居るものであるならば、縦令それが建築敷地の造成を直接の目的とする獨立の土地収用であつても、又他の都市計畫事業に附隨してなされるものであつても、

これを問はない。然るに超過収用は、他の土地収用をなし得る都市計畫事業に附随して、始めて爲し得る建築敷地造成のための土地収用である。即ちその剩れる部分を賣却又は貸付する目的を以て、その都市計畫事業のために實際要するよりも以上の土地及びその他の財産を超過して収用するところに特異點がある。シャートルフも『超過収用とは、計畫せられたる公共改良事業のために、實際に必要なよりも以上の土地及び財産を、行政主體に於て、これを後に賣却することに依り、その改良事業のために生ずることあるべき利益を、占めむがために収用することである』と述べて居り、クッシュマンも『超過収用とは、國又は市が土地収用權を行使して、公共改良事業のために、現實に必要なよりも以上の財産を獲得し、次でその剩餘の部分を賣却し又は貸付せんとする政策なりと言ふを得べし』¹⁾と言つて居る。要するに、その要素は都市計畫事業のために、實際必要とするよりも以上の土地及び財産を、國家の公用徵收權に依りて獲得すること、その剩れる部分を建築敷地として賣却又は貸付せんとするものであるといふ二點である。

都市計畫事業のために必要とする土地及びその他の財産が、相當の補償をなす

ことに依りて収用せらるべき原則に就ては議論がない。議論があるとするれば、何が都市計畫事業であるか、若くは如何なる事業が『公共のため』にする事業であるかといふ點である。しかしながら、超過収用は、主たる都市計畫事業そのもの、ために、實際に必要なとするよりも以上の土地及びその他の財産を収用することである。こゝに超過収用としての問題が生ずる。尤も唯單に主たる都市計畫事業そのもの、ために、實際に必要なとするよりも以上の土地又はその他の財産を収用したからといつて、それだけで超過収用と言ふことは出来ない。同じく實際に必要なとするよりも以上の土地を収用するものと雖も、偶然的理由に依りてするものと、始めから計畫的にするものとの間には、大なる區別がなければならぬ。前者は必要とする土地の面積を明確に限定することが出来ない場合とか、又は明確に限定することは可能であつても、技術的にそれが甚だ困難である場合とかに多く行はるゝものである。

例へば、公館建築用地を収用する場合の如き、その必要とする土地の面積は、建物の建てらるゝ面積だけではない筈である。しかし、その二倍を要するか、三倍を要

¹ Shurtleff: Carrying out the City Plan. (p. 103)

² Cushman: Excess Condemnation. (p. 2)

するかは、唯單に技術的に決定せらるべきではない。或は建物の占むべき面積の二倍にても十分なこともあらうし、又は十倍でも不足な場合もあらう。どれだけが必要であるかといふことは、なか／＼決定しにくい問題である。しかし、建築面積の二倍だけの収用であるから超過収用ではない、十倍だけ収用したから超過収用であると言ふことは出来ない。建築面積の二倍だけしか収用しないものにも超過収用があり得れば、十倍収用したとて必ずしも超過収用が行はれたものと斷することは出来ないのである。更に又、給水を得るために水利權を収用する場合の如きは、もつと宜い例である。この場合には、その必要とする水量は始めから明確に解つて居る。しかし、恰度その必要とするだけの水量を取り、且つ剩餘ありたる場合には、これを當初収用したる目的以外の用途に宛つることも認めなければならぬ。しかし、單にこれだけを以て、これを超過収用なりと斷することは出来ない。超過収用とは公共改良事業のため實際に必要な収用の範圍を明確に知りながら、その剩餘部分を賣却若くは貸付することを目的として、必要なる

よりも以上の土地を収用することである。それはその剩れる部分を賣却若くは貸付することを目的として、土地を収用する點に於て地帯収用と同じく他の土地収用と異なる點であるが、狹義の地帯収用が獨立して行ふ土地収用であるに反し、それは他の土地収用に附隨して始めて行はるゝ土地収用である。

この故に地帯収用と超過収用とは、必ずしも同一な内容を有する言葉ではない。イギリスに於ける *zone condemnation* と、フランス、ベルギー等に於ける *expropriation part zone* や、ドイツに於ける *Notenenteignung* とは、殆ど同一なる内容を有するものであるけれども、アメリカに於ける *excess condemnation* は、これ等よりも、ずつと狹義のものである。アメリカには狹義の地帯収用はないと言つても宜い。我國に於ては土地區劃整理又は一團地の住宅經營を都市計畫事業として爲さんとする場合には、地帯収用を行ふことも出来れば都市計畫事業として建築敷地造成を必要とする際には、所謂超過収用を行ふことも出来る。⁴

地帯収用の行はるゝ場合は、これを四つに分けて見ることが出来る。第一は殘地整理の場合であり、第二は都市計畫その他の公共事業を保護して、その效用を完からしめんとする場合であり、第三は不衛生地區を改修せんとする場合であり、第

³ 都市計畫法第十六條第一項及び同法施行令第二十一條。

⁴ 都市計畫法第十六條第二項。

四は財政的に利益を獲得せんとする場合である。この中第一、第二、第四は超過收用とも言ふことが出来る。土地收用の範圍、その方法、收用地處分の方法及び時期等は固より各場合に依つて自ら異なるべきである。

第二章 残地整理のためにする地帯收用

地帯收用若くは超過收用の必要が最も強く感ぜらるゝのは、残地處理の場合である。都市計畫事業のために、必要なるだけの土地を獲得するとき、そこに残地即ち一劃地の殘餘部分の生ずることは、殆ど避くべからざる結果である。如何に計畫が巧妙であるにしても、或る街路を擴張し、又は或る既設の市街地を横斷して、新なる街路を敷設するとき、その兩側に殘地を生ぜざるやうにすることは、殆ど不可能事である。尤も、かくして造られたる街路が、劃地と全く並行して居り、而して殘地となりたる劃地の面積が、非常に廣大であるか、又はその買收或は收用せられた面積が、極めて僅少である場合には、その殘地を如何に處理すべきかといふ問題は、餘り重要にはならぬ。しかし、相當に發達したる市街地の劃地面積は、通常割合に

小さいものである。かゝる場合に於ては、僅か數尺を取られたゞだけでも、適當なる建築敷地として著しくその價值を損する。況んや、買收又は收用せられたる面積が頗る大きく、その結果として生じたる殘地の面積が餘りに狭少となりたる場合には、これが處置の問題は頗る重大とならざるを得ない。

殊に、新設せらるべき路線等が、劃地に並行せず、不幸にして、これを斜斷するときに於ては、これに接する劃地は、何れも新街路に斜面することとなりて、その困難は一層大きい。即ち、そのために殘されたる劃地は、面積が大きければ、そのまゝでも建築は出来るが、然らざれば、一として満足なる建築は出来なくなる。形狀の不整なる劃地は、建築用地としては最も不經濟であり、且つ不適當なものである。

これらの殘地を、そのまゝに放置することは、都市として決して賢明なる政策ではない。土地所有者に對しては十分なる補償を與ふことに依つて、その損害を救ふことは出来る。しかしながら、都市はこれがために、折角多額の費用を投じてなせる都市計畫事業をして、十分にその利用を完からしむる能はず、市街の美觀をも妨げられ、延いては土地の發達をさへ害せられる。例へば、廣い商業街路はその

廣さに相當するやうな、大きさの建物が建てられて始めて、完全に利用せらるゝを得るのである。然るにこれに接する劃地の面積が餘りに小さいか、面積は相當にあつても、その奥行が足りないか、若くは形狀が不整である場合には、到底街路に相應しいやうな建物を建てることは出来ない。尤も從來の我國の市街の如く、建物の大部分が貧弱倭小であるならば、劃地の面積が如何に狭小であつても、又その形狀が不整であつても、その苦痛は割合に小さいであらう。しかしながら、都市の内延的膨脹は將來避くべからざる勢である。のみならず、都市の中央部分に於て耐火構造の建築が強制せらるゝに到れば、建築物の規模は益々大なるべく、大規模なる高層建築檐を接して建てらるゝに及べば、過小劃地、不整形劃地の問題は、都市の美觀上よりも寧ろ經濟上の大問題とならざるを得ないであらう。既に歐米の大都市に於てはこの問題に就て甚だしく惱んで居る。現に存在する過小劃地、不整形劃地はこれを如何ともすべからずとすることも、これ等を新に造るが如きことあつてはならぬ。殊に新たに造らるべき商業街路等に面しては、かくの如き劃地を造らざるやう極力努力せねばならぬ。

また、かくる殘地は、これを財政上より見ても、都市に對して多大の損失を與へるものである。市は劃地の一部分を買収若くは收用する際と雖も、所有者に對してはその損害の全部を賠償する。固より殘されたる劃地の一部分が適當なる建築敷地としての價値を有せざるに至れる際には、これに對しても賠償はなさねばならぬのである。かるが故にその買収及び賠償價格は往々にして全部の劃地に對する買収價格よりも大なることがある。劃地所有者よりいへば、これは當然のことではあらう。しかし、都市の側より見るときは、都市は全部の劃地に對するよりも以上の買収價格を支拂つて、僅かにその一部分しか獲得出来ないことになるのである。これは甚だ割の悪い買収方法であると言はねばならぬ。のみならず、かくの如き殘地は當然得らるべき都市の收入をして減少せしめる。例へば、受益者負擔金の制度を採用して、改良工事費の一部を沿道土地所有者に、負擔せしめんとする場合であつても、かくの如き土地が存在して居るために、その附近の土地が、その改良事業の利益を十分享受出来ない結果になつたとすれば、その損害を最も多く感ずるものは、事業者たる都市自身でなければならぬ。況んや、若しもその都

市にして、地價を標準とする租税を徴收して居る場合には、その租税收入上の損害は年々多額に上らざるを得ないであらう。

損害を受くる者は、單に都市のみではない。これ等の都市計畫事業に接する土地所有者も、亦同じく大なる損害を蒙るであらう。適當に利用することの出來ぬやうな、殘地を渡された割地所有者も、同じく迷惑を感じるに違ひない。縦令それに対する損害は十分に償はれたとしても、殘された土地が適當に利用出來ぬものであるとしたならば、損失は矢張り損失である。もしも、かゝる殘地の所有者が、土地の繁榮や、他人の迷惑をも顧みず、その土地には不似合なる貧弱な建物をそこに建てたとしたならば、最も大なる迷惑を感じるものは、附近の土地若くは家屋の所有者でなければならぬ。殊に、かゝる殘地に遮られて居るため、折角改良せられた街路、廣場又は公園等に直接面することの出來ないで居る隣地の所有者の受くる損害は、最も大きいであらう。もしも、この殘地が障礙を爲さぬならば、かゝる隣地は、直に新に改良せられた街路、廣場又は公園等に接することを得、その恩恵を十分に享受することが出來る筈なのである。尤も、これだけでは、受け得べき利益を十

分に享受し得ないといふだけであるから、積極的に損害を受けたとは、言ひ得ないかも知れぬ。しかし、もしも、これからの都市計畫事業にして、受益者負擔金を課し得るものとせば、かゝる負擔金は、その土地が都市計畫事業に接すると否とに拘りなく、普通、一定の距離に應じて取られるものであるから、その損害は、決して消極的にのみは止らない。況んや、かゝる殘地の所有者が、他の迷惑に附け込んで、その讓渡に法外なる價格を要求する如き場合に於ては、その損害は實に莫大たらざるを得ないであらう。而して、かくの如き實例は、東西に亘つて殆ど枚舉に違がない。

又、或る住居地區を貫通して、新に商業街路を開きたる場合に於て、もしも、その兩側に建築に適せざる如き殘地が多數生ずるときは、そこは商業地としての開發も妨げらるゝと同時に、住宅地としても適せざるに至るを以て、土地の所有者は多大の損失と迷惑とを受けねばならぬであらう。

以上は、主として經濟的の不利を挙げたものであるが、その不利は決して單に經濟的のみではない。これを美觀上より見るも、折角巨額の經費を投じて爲せる都市計畫事業に接して、これに相應しき建築を爲すに適せぬ土地を造ることは

大いに都市の美観を妨げ、延てはその繁榮發達を害することなしとは言へぬ。これ何等かの方法を以て、殘地の統制を爲さねばならぬ理由である。

殘地の統制方法を考ふるに先ち考慮せねばならぬ問題は、許し得べき劃地の最小面積は幾何なりや、といふことであらねばならぬ。等しく殘地と稱せらるゝものど雖も、相當に廣き面積を有するものに對しては別段に統制の必要はない。統制を要するものは主としてその狭小なるものである。外國の實例に徴すれば、フランスの如きは一八五二年の勅令(一九一一年及び一九一二年一部改正)に於て、收用せられたる殘部の面積が百五十平方米以下なるとき、若くは劃地面積の二分の一以上が收用せられたるときは、その殘部を以て一劃地を爲すに足らざるものとして、併せて收用し得べきことを許して居るやうであるが、その外には一般的にこれを定めて居る國はない。劃地の最小面積を抽象的に定めることは事實上不可能である。それは土地の事情や風習に依つても異れば、同一都市内でも商業地と工業地と住居地とでは同一なるを得ない。否、同じ商業地、工業地若くは住居地内でも街路の廣狹、土地の狀況等に依つて、その要求には自ら相違あるべきを以て、こ

れを一般的に定めることの出来ないのは勿論である。所詮は土地の要求と事情とを參酌して適宜に定むる外はあるまい。

建築物法による統制方法　　殘地の統制方法には、建築物法に依るもの、隣地をして併合せしむるもの、土地區劃整理に依るもの、及び超過收用に依るもの等種々ある。建築物法に依るものとは、建築物法を以て、建築線、建物と空地との割合、その用途、構造、様式又はその面積又は高さ等を制限するものをいふ。地域に依つて建物の用途を制限し、その用途に従つて構造なり、又はその大きさなりを規定すれば、過小なる劃地には建築が出来なくなる。

建築線の指定は一般的又は地域的になさるゝものであるが、もしも路線より或る一定の距離を後退して建築線を指定し、この線より突出して建築することを禁止するときには、過小劃地に事實上建築を禁止することも出来る。しかし、これと同時に、かゝる建築線の指定さへなければ、普通の建築の可能なる劃地をして、建築に不適當なる過小劃地たらしめるに至るであらう。それは結局、建築に不適當なる過小劃地を増加せしむるだけの役にしか立たない。のみならず、建築線の指定

は、過小割地に建築を禁止するものではないから、その結果は小さく粗末なる建築物をして増加せしむるに止まらざるを得ない。

建築面積と空地との割合を定むることも、これと同様である。割地の最小面積が定められない限り、如何にその建築面積の割合を制限しても、これを以て過小割地の弊害を除去することは出来ない。

又建築物の構造や様式に對して、種々なる要求又は制限をなし、過小割地に對する建築をして頗る不經濟ならしむるときは、或る程度まで、その建築を妨げることは出来るであらう。その最も有力なる方法の一つは、建築物の面積や高さの最小限度を地域的に規定することである。我國の市街地建築物法は、地方の状況、地域及び地區の種別、土地の状態、建築物の構造、前面道路の幅員等に基き、勅令を以て建築物の高さに關する規定をなし得ることを認めて居るが、建築物の最小面積を規定することは許してない。尤も高さに關する規定だけでも、これを適當に用ふるときは、間接に建築物の大きさを統制出来ぬことはないが、かくの如き方法を以て過小割地の利用を制限せんとすることは、決して公正なる途ではない。要するに、建築物法を

以てしては、満足なる統制は不可能と言はざるを得ない。

隣地をして併合せしむる方法

次に、殘地はこれを隣地をして併合せしむる

ことに依りて、最も簡單に處分することが出来る。我國の土地收用法は、土地の一部ヲ收用スルニ因リテ殘地ヲ從來用ヒタル目的ニ供スルコト能ハサルトキハ土地所有者ハ其ノ全部收用ヲ請求スルコトヲ得〔第五十條〕と規定して土地所有者の利益を擁護し、且つかくの如くにして收用したる土地をして、最も便利に處分するを得せしめんがために、一宅地ヲ爲スニ足ラサル殘地ハ隣地所有者ニ對シ隨意契約ニ依リ賣却又ハ賃貸スルコトヲ得ることとして、殘地を處分するに就ては、特に競争入札の方法に依ることを要せぬやうになしてある。しかしながら、この規則は毫も強制的の意味を含んで居ないから、これだけでは、もしも土地の所有者が、殘地の保有を希望して居るときは、これを收用することが出来ず、また隣地の所有者が、かゝる殘地の買受を希望せざるときにも、これを適當に處分することは出来ない。舊東京市區改正土地建物處分規則はこの點を懸念して、一宅地を爲すに足らざる殘地を生じたるときには、併せてこれを買上ぐべきことを命令し〔第二條〕且つ接續

地の所有者に對してこれが買受の義務を負はせ、もしこれが買受を拒みたる場合には、東京市長に與ふるに、その接續地及びその建物植物等の收用權を以てして居た。この規定は都市計畫法に依つて廢止せられ、現今に於ては殘地の所有者が、その殘地をそのまま所有して居ることも自由であれば、接續隣地の所有者もかゝる殘地を強制的に買受せしめらるゝ義務はなくなつた。

けれども、都市計畫法は殘地の處置を全然土地所有者の任意に放任したのではない。否、都市に與ふるに更に廣汎有力なる超過收用の權を以てし、單に殘地とその接續隣地のみならず、必要あるときには、その附近一帯の土地をも自由に收用することを得せしめ、こゝに土地區劃整理を施して以て適當なる建築敷地を造成せしめんとして居るのである。かくして收用せられたる土地は、土地區劃整理を施したる後、次の者に對し、每筆競争入札に依りて賣却又は貸付せられる。

一 自己の土地の全部又は一部が、その都市計畫事業のために收用せられたる者、又はその相續人

二 その都市計畫事業のために收用せられたる土地の上に家屋を所有したり

し者

三 土地區劃整理をなすため、超過收用せられたる土地の全部又は一部を所有したりし者

四 土地區劃整理をなすため、超過收用せられたる土地の上に家屋を所有したりし者

もし、これ等の人々の間に賣却又は貸付することを得ざる際には、廣く一般の競争入札に依りて、これを賣却又は貸付せしむることになつて居るのである。この方法に依つて殘地は最もよく整理せらるゝことを得るであらう。

土地區劃整理に依る方法 殘地を最も有効に處分せんとする方法は、土地區劃整理である。土地區劃整理の方法には、土地所有者間の協議を以てするものと、上述の如く法律を以て強制的にこれを施行せしむるものとの二つがある。勿論理想より言へば、土地區劃整理の如きは、土地に關して最も密接なる利害關係を有する土地所有者間に於ける、自由なる協定に依つて爲さしむることが最も望ましいことである。けれども、この方法は關係土地所有者全部の一致を要し、その中一

⁸ 都市計畫法施行令第二十五條。

⁶ 都市計畫法第十六條第二項及び同施行令第二十二條。

⁷ 都市計畫法施行令第二十三條及び第二十四條。

人たりとも異議を唱ふる者があるときには實行することは出来ない缺陷がある。その故に殘地の處分の如き、それ自身公共の利益に多大の關係を有する事業を、唯土地所有者等の打算にのみ一任して置くことは、決して事業を成功せしむる所以ではない。縦令、これに依りて十分に成績を挙げ得べしとしても、土地に依りては土地所有者の自由に處分することを許さざるものもあるべく、又土地所有者の承諾を容易に得られ難き場合も尠からずある。かゝる場合これを全然土地所有者等の任意に一任して置くときは、土地區劃整理は結局行はれないことになる。若くは、行はれ得るとしてもその協議に非常な長時日を要することになるであらう。しかも殘地の處分は、なるべく急速に爲すことを要する。

この故に何國の立法例を見るも、普通或る地區内に於ける一定割合以上の土地を所有する一定割合以上の土地所有者が、土地區劃整理のために組合を組織したるときに於ては、その地區内の全部に對して、かゝる組合に加入すべきことを強制し、以て土地區劃整理の遂行されんことを期して居る。例へば、かの有名なるプロシヤのアディケス法は、區劃整理を行はんとする區域内に於ける土地所有者數の二分

の一以上の者が、同時にその區域内に於ける土地面積の二分の一以上を所有し區劃整理施行の申請を爲したるときは、これに對して事業の認可を與へて居るが、我國に於ては、土地所有者總數の二分の一以上にして、その區域内の總面積及び總地價の各三分の二以上に當る土地所有者の同意を以て、土地整理組合の設立を得せしめて居る。¹⁰

然れども、土地區劃整理の事業は、多額の經費と、多大の勞力と、多量の犠牲的精神を要する困難なる事業である。この故に、これが事業の施行を組合にのみ委せて置いたのでは、或は中途にして蹉跌することなしとも言へない。こゝに於て、一方土地所有者等の協力による土地區劃整理事業を奨励すると共に、他方都市計畫の一施設として、公共團體をしてこれが實行を爲さしめんとするやうになるのである。¹¹我國に於ても土地區劃整理は、都市計畫事業の一として指定せられて居る。故に公共團體はその他の都市計畫事業と同一の手續を以てこれを行ふことが出来る。その外組合のなす土地區劃整理と雖も、もしも組合にして事業の認可ありたる後一箇年以内にその施行に着手せざるときは、内務大臣は公共團體に命令し

⁹ アディケス法第三條第二項。

¹⁰ 都市計畫法第十二條第二項及び耕地整理法第五十條。

¹¹ 都市計畫法施行令第二十一條。

て、整理地區内の土地所有者又は關係人の負擔を以て、都市計畫事業としてこれを施行せしむることにして居る。¹² 土地區劃整理を爲すため、超過收用をさへ許して居ることに就ては既に述べた通りである。

要するに、殘地の處分を最も有効的に爲すには、土地區劃整理の方法に依ることを以て最も良しとする。問題は、かゝる土地區劃整理を施行せしむるには、土地所有者間の任意的協議に放任するを可とするか、公共團體をして參畫せしむるを可とするか、又は超過收用の手段に出づるを便とするかの點である。

先づ土地區劃整理に就て言へば、區劃整理は、それが土地所有者間の協議に依りて爲さるゝと、公共團體の手に依りて爲さるゝとを問はず、整理に要する費用は、原則として整理地區内の土地所有者または關係人に於て負擔せらるゝものである。¹³ 故にその費用は、どれだけであつても、都市としては何等の負擔に任じないでも宜い譯である。しかし實際に於て、土地所有者又はその關係人に於てこれを行ふことを不利益とする場合には、財政的援助を爲すにあらざれば、これを施行せしむることは出來ない。而して殘地整理を必要とするのは、何れかと言へば土地所有者

¹² 都市計畫法第十三條及び同法施行令第十五條、第十六條。

¹³ 都市計畫法施行令第十六條。

又はその關係人の利益のためよりも、寧ろ公共の利益のためなのである。結局、その費用を公共團體に於て負擔するに非ざれば、土地區劃整理の方法に依つては、殘地の適當なる處置は出來ないものと言はねばならぬ。

超過收用に依る方法 超過收用に依るときは、その土地及び土地に附隨する建物その他を買收せねばならず、場合に依つては、その他に損害賠償もせねばならぬので、先づ大なる資金を要する。尤もかくして買收したる土地は、事業の完成後新なる價格を以て賣却なし得べきを以て、場合に依つては、收用費及び事業費を償つて猶餘りある程の収益があるかも知れぬ。しかしながら、その収益は頗る不確實なものであり、殊に既に相當に發達したる市街地等に於ては、事業のために生ずる増價率も比較的大ならざるを以て、かゝる場合には寧ろ多少の補助金を支出しても土地區劃整理の方法に依らしむるのが、一層安全であると思はれる。その場合もしも土地所有者及びその關係人に於てこれを躊躇するときには、於て初めて都市計畫事業としてこれを執行することが却つて有利であらう。

第三章 公共改良事業保護のためにする地帯収用

地帯収用又は超過収用は、都市計畫その他の公共改良事業の效用を完うせしむるため、若くはその美觀を保護することを目的として爲されることもある。

都市が壯麗なる市廳舎、公會堂、陳列館、圖書館、學校等、所謂公共的建築物を建築し、美麗なる公園、廣場、ブルヴァド、街路、運河等を新設若くは擴築する等、所謂公共改良事業を執行するのは、固より公共の安寧を維持し又はその福利を増進せんとするためである。而してこれ等の目的を達成し、その事業のために投せられたる費用を以て十分にその効果を發揮せしめんとするには、その事業を唯その工事を竣工せしめたゞけで、終はらしめてはならぬものが多い。殊に前記の事業等に至つては、工事だけの竣工ではその目的の半ばも達し得ぬであらう。例へば、巨費を投じて美麗廣潤なるブルヴァドが設けられたりとして、もしその兩側に雜然たる陋屋が櫛比して居たり、風致上又は風紀上思はしからざる建物が存在して居つたならば、折角のブルヴァドも著しくその美觀乃至風致を害せられて、市民は庶幾したる效果

を獲得することは出来なくなる。従つて、そのために投じたる巨額の費用は殆ど無益に消費せられたことにならぬとも言へぬ。又、都市の象徴として、市民的活動の中心たるべき立派な公館が出来たとしても、その周圍にこれと調和せざるが如き建物が並べられたならば、その風致は大いに害せられて、それを中心とする市民的活動は著しく阻まれざるを得ないであらう。これ等は總べての都市計畫事業に就ても同様に言ひ得ることである。市民の利益を保護する必要上からしても、何等かの方法を以て公共改良事業に接する土地の統制は爲さねばならぬ。

警察權を以てする統制の方法 最も普通なる統制の方法は、警察權を以てするものである。警察權を以てする統制は、主として建築物に對してなすもので、その最も重要なものは、建築物の高さに對する制限、劃地内に於ける建築面積と空地との割合に對する制限、建築線の指定、建築物の使用方法に關する取締り等である。これ等の方法を用ゆることに依りて、或る程度までは市街の風致を取締ることは出来る。しかしながら、警察權を以てする統制は、元來劃一的のものであつて、土地に依り、場所に從ひ、變通自在なるを期することは出来ない。殊に、その方法は飽く

迄も消極的なものであつて、これに依る損害に對しては、何等補償を要せざるの利益はあるが、その代り、或る種の行動又は施設を制限し、又は禁止することは出來ても、更に進んで積極的に或る特殊の行動又は施設を要求することは出來ない。勿論計畫事業の效用を完からしむるために、不適當なる劃地の整理を爲さしめたり、風致を害する建物の除却を命じたり、又は建築物に對して特殊の様式や色彩を求めたりすることは不可能である。しかも、これ等の手段方法を講ずることなしに放任したならば、事業に依つては、その效用の大部分を滅殺せらるゝものがないとも言へぬ。こゝに於て更に私人の財産権にまでも立入つて、何等かの統制手段が講せられねばならぬことになる。

地上權の設定に依る統制の方法　その一つは、事業の保護上必要な地上權を設定することである。この方法に依れば、一般建築物法の規定よりも更に立入つて、建築物の高さ、その大きさ、その用途、その構造、建築線の位置等に就て嚴重なる制限を爲し得ることは勿論、必要に應じては、建物の様式や外觀に就ても積極的の要求を爲し、既存建物の構造や用途の変更をも命ずることも可能である。それは

警察權を以て出來る限りの統制を爲したる上、更にその及ばざるところまでも統制なし得る利益がある。のみならず、これを理論上より言へば、土地全體を收用するよりも穩當であり、方法も簡單であり、且つ又財政的に見ても比較的少額の支出にて足り、投機に陥る如き弊害もない。

しかしながら、その缺點は要するにその統制が皮相にしか及ばないことである。それは劃地の形狀や面積が不適當なるために生ずる弊害を防止することは出來ない。又既存の建物等に對して十分なる統制を行はんとすれば、頗る多額の費用を要することになる。勿論、劃地に就ては土地區劃整理を爲さしむることに依り、經費に就ては受益者負擔金又は土地増價税を課することに依り、共に救済の途がないではない。故にこの方法も、或る公共事業の效用を完うせしむるための手段としては、確かに有力なるものであることは信ずる。唯その困難なるは、地上權の設定に關して土地所有者の同意を得ることに就てである。かゝる協定に關し、土地所有者をして同意せしむることの困難は、土地區劃整理のところ、に於て論じたる通りである。この場合、これに對して強制力を用ゆるとせば、それは後に述ぶる

地帯収用若くは超過収用の一方法に過ぎない。

土地買収に依る統制の方法　地帯収用若くは超過収用に行くまでに、更にも一つの方法がある。それは、公共事業の保護のために必要なる土地を強制収用に依らずして、土地所有者と交渉して買収する方法である。買収した土地を如何なる方法に依り、又は如何なる條件を以て處分することも、それは茲に問ふところではない。然れども土地の買収に就ては、既に幾度か述べた通り、土地収用権を有するに非ざれば、土地所有者との協定すら困難である。収用権を行使せざるにもせよ、萬一の場合のために『隠された寶刀』としてこれを有して置くことは目的の貫徹上、是非とも必要である。結局事業を最も良く保護せんとせば、超過収用に頼らねばならぬことになる。

超過収用の範圍及び條件　都市計畫事業を保護するために収用すべき土地の範圍は、土地の状況と保護せらるべき事業の性質に依つて異なる。或る場合に於て、それはその事業に接壤して存在する一列の劃地だけに限らるゝこともあれば、奥行二百呎乃至三百呎を限度とし、この範圍内に於て適當なる建築敷地を造るに

必要なるだけとせらるゝこともあり、また何等範圍を定むることなく、収用審査委員會の承認を得て、必要なるだけの土地を超過収用せしめて居るところもある〔註〕。その何れであるにしても、かくして超過収用したる土地は、これをそのままか、又は適當なる改良を施し、事業の性質に應じてこれを保護するに必要なりと思惟せらるゝ條件を附して、賣却又は賃貸するのである。尤も我國の都市計畫法は、土地區劃整理を必要とする場合に非ざれば超過収用を許して居ない¹⁴⁾のみならず、超過収用したる土地に就ては、土地區劃整理の工事完了後に非ざれば、これを賣却し又は貸付することが出来ない規定になつて居る。¹⁵⁾

〔註〕 大阪市は難波往吉線外四線の新設及び擴張をなすに當り、路線の兩側に於て各超過収用をなすことの認可を受けて居る。その一例を示せば左の如くである。これは我國に於て行はれる最初の超過収用である。

第一 街路の新設及擴張の部

三 一等大路第三類

第十號線(難波往吉線)

廣路第一號路線終點より難波入堀川新橋梁を経て難波元町三丁目百八十番地の一に

¹⁴⁾ 都市計畫法第十六條第二項。

¹⁵⁾ 同法施行令第二十三條。

於て一等大路第三類第一號線終點に接続し、市場橋、宮津町を経て國有鐵道關西線路下を過ぎ、今宮町を経て南海鐵道高野線路下を過ぎ、新濱村を経て住吉公園に至るの路線
幅員十五間

但し國有鐵道關西線以南は路線の兩側に於て各二十六間以内を削り建築敷地を造成す。

賣却又は貸付に當つての條件は、固より保護せらるべきもの、性質に依つて異なる。例へば、それが公園又はブルヴァド等の如きものであれば、その條件は主としてその美觀を保護するに適することを必要とすべく、それが公館の如きものであれば、これと共に威嚴の維持てふことも考慮することを要すべく、又それが主要なる商業街路であるならば、美觀の維持と其の利用に依りて土地の繁榮を期せんとするが如き條件を附せらるべきであらう。従つて公園、ブルヴァド又は公館等に接する土地であれば、その前面奥行何間かはこれを庭園として、そこに花卉、樹木等を植ゑしめ、塙塀の様式や寸法等も一定の仕様書に據らしむる外、建物の構造、様式、塗色に對しても然るべき條件を強制するも宜しかるべく、それが主要なる商業街路に

面するものであれば、建物の大きさや高さ等に對してまでも、適當なる條件を附する等、一般的なる建築物法や、地域制の規定を以てしては不可能なる統制の目的を達せんとすることも勿論出來得るであらう。

言ふまでもなく土地收用は、財産權に對する一の強制處分である。それ故にそれは「公共の必要」てふ理由に依つてのみ是認せられ得る。これを他の方面より言へば、土地收用權の及ぶ範圍は、これに對する社會的意識の強さと正比例する。これを公共のため必要なりとする社會的意識が強くなければ、公共改良事業の保護のためにする地帯收用若くは超過收用は到底行ひ得ないものである。イギリスに於ては、一八九九年ロンドンのホルボーン・ストランド街擴張工事に當り、議會は、新街路の保護のために超過收用を許して居た。¹⁶ アメリカに於て都市計畫事業を保護するために、最も早く超過收用を許した州はオハイヨ州であつた。

一九〇二年オハイヨ州の議會は都市に對して

『遊歩地、ブルヴァド、公園道路、公園敷地及び公館等の建設のため、並びに公館及びその環境を保護し、公館及び遊歩地に依つて占めらるる、公有地及びこれ等に到

¹⁶ London County Council (Improvements) Act, 1899.

るべき公園道路等の景色、外觀、明るさ、空氣及びその效用等を保護するやう、賣買契約證書を以て將來に於ける土地の利用に關する條件を附して、再び賣却するため』

土地の收用を許したのであつた。その後憲法改正に當つて州憲法第十八條に、これと略、同じき規定は挿入せられた。メリーランド、ニューヨーク、オレゴン、ペンシルヴァニア、ヴァージニア、ウチスコンシン等の諸州を初め、その他の各州も、相亞で或は法律に依り、或は憲法に依りてこれが規定を有するやうになつた。尤もその規定は州に依つて同一ではない。例へばペンシルヴァニア州の法律は、これを公園、公園道路、運動場に限りて許し、メリーランド州に於ては『遊歩道、ブルヴァド、公園道路、運動場、公館の周圍に設くる公用保存地』等を保護する必要ある場合にのみ許可して居る。又ニューヨーク州に於ては、一九一一年ニューヨーク市の港灣地區設備の改良、道路、停車場等の建設の場合に、特別法を以てこれを許したことがある。概して言へば、保護せらるべき都市計畫事業を列舉して、一般的に超過收用を許すものよりも、特殊の事業を爲すに當り、これに關聯してその都度これを許すものが多いやうである。

ある。こは言へ、超過收用の方法を以て保護を許さるゝ事業の種類はその範圍と共に益、多く且つ大となりつゝある。

第四章 建築敷地造成のために行はるゝ地帯收用

地帯收用は又、適當なる建築敷地の造成を目的として、他の事業と關聯することなく單獨に行はれることがある。その最も著しいものは所謂不衛生地區の改修をなす場合である。

都市殊に大都市の住宅は、主として營利を目的とする貸家業者に依りて經營せらるゝのが普通である。換言すれば、その住民の大部分は借家人である。殊に労働者の住宅に至つては、悉くが借家であると言つても過言ではあるまい。而してこれ等の借家人殊に生活に餘裕を有せざる人々の住宅に對してなす要求は、先づ家賃の低廉ならんことである。家賃さへ低廉であれば、如何に構造が粗末でも、周圍が不衛生的であつても、その家屋は需用せられる。利益をのみ目的とする貸家

業者は、この弱點に乗じて構造も設備も頗る不完全なる陋屋を建連ね、しかも寸尺の土地と雖も建築のために利用して空地を剩さず、経費を惜んで必要なる修繕や施設さへしない。かくの如きもの擔を並べて生ずるに及んで、そこは所謂不衛生地區と呼ばるゝに至るのである。

不衛生地區は都市に於ける腫物の如きものである。それは、その中に居住する者を毒するのみならず、あらゆる疾病、貧困、不道德、犯罪等の根源地となつて、その病毒を社會全體に散布せねば已まない。かくの如き不衛生地區が何故に發生するに至つたかの根本的理由は別として、都市はその自衛上かくの如き地區の存在を黙止する譯には行かない。出來得る限りの方法を講じて、その豫防と撲滅とに努めねばならぬ。將來に對する豫防方法としては、都市計畫の施行及び建築物取締り等がある。即ち都市計畫に依つて住居、商業、工業等の地域を定め、道路、下水等の設備を完うし、街廓、劃地等の單位を規定し、建築物法に依つて住居の構造設備、一劃地内に建築し得べき面積の割合等を定め、以て不衛生地區の發生を未然に防止することが出来る。しかし既に存在して居る不衛生地區に對しては、必ずしもこの

方法に依ることは出来ない。殊に不衛生なる状態が、一戸乃至數戸の家屋に就てのみ存在するものではなく、或る區域に亘りて廣く存在する場合には、その地區を全體として根本的に改良するにあらざれば、到底これを除去することは出来ないことゝに地帯收用の必要が生ずる。

尤もこの場合、不衛生地區の改造は土地區劃整理に依つて出來ぬことはない。しかしながら、建物の充滿し、權利關係の錯雜せる地區の區劃整理が、土地關係者の單純なる協力のみにて行ひ得べからざることは言ふまでもない。相談を纏めることに就ては言ふまでもなく、居住者を立退かせるためにも、建物を除去するにも、道路又は下水等の設備をなすにも、強大なる権力と多額の費用とを要する。縦令土地關係者の合意が成立したとしても、この費用は土地關係者等の到底負擔し得べきものではない。況してや建物を除却し、土地を整理する等の事業に至つては國家の強制權を以てするにあらざれば、全然不可能である。不衛生地區の改修は地帯收用の方法に依るの外はない。

都市計畫法第十六條第一項に依れば「……勅令ヲ以テ指定スル施設ニ關スル

都市計畫事業ニシテ内閣ノ認可ヲ受ケタルモノニ必要ナル土地ハ之ヲ收用又ハ使用スルコトヲ得」と規定せられて居り、都市計畫法施行令第二十一條は土地區劃整理及び一團地の住宅經營等を都市計畫事業として指定し、更に都市計畫法第十七條は「土地區劃整理ノ爲又ハ衛生上若クハ保安上ノ必要ニ依ル建築物ノ整理ノ爲必要アルトキハ建築物其ノ他ノ工作物ヲ收用スルコトヲ得」と定めて居る。この規定に依つて或る地區に土地區劃整理を施さんとし、又は一團地の住宅を經營せんとして、これを都市計畫事業として内閣の認可を受けたならば、これに要する土地建物は收用することが出来るのである。それは都市が住宅を自ら經營せんとするが如き場合に、住宅敷地を獲得するためには大いに役立つであらう。又金錢的の打算をすることなく、或る不衛生地區の改造を試みるには適當な規定ではある。しかしながら、我都市計畫法は、不衛生地區の改造を全然眼中に置かざりし結果として、事實上に於て不衛生地區の改造は不可能になつて居る。即ち都市計畫法は一團としての住宅地經營のために、土地及び建物の收用を許しては居るけれども、事業の執行者に課するに事情の如何に關せず重き補償の責任を以てし、且

つかくして收用したる土地の處分に就ては全然規定することを忘れたるために、市は永久に(嚴密に言へば二十年以上)これを所有するか、然らざれば土地收用法の規定に依つて、補償價格を以て舊所有者に賣戻さねばならぬからである【註】。

【註】(土地收用法第六十六條) 收用ノ時期ヨリ二十箇年内ニ事業ノ廢止其ノ他ノ事故ニ因リテ收

用シタル土地ノ全部又ハ一部カ不用ニ歸シタルトキハ舊所有者又ハ其ノ相続人ハ補償價格ヲ以テ之ヲ買受クルコトヲ得但シ第五十條ノ規定ニ依リテ收用シタル殘地ハ其ノ接續部分ノ不用ニ歸シタル時ニ非レハ之ヲ買受ルコトヲ得ス

前項ノ場合ニ於テ買受ハ第三者ニ對シテモ其ノ效力ヲ有ス

不衛生地區改修のためにする建物の除却は、かゝる建物の存在が公共の福利に一致せざるがために外ならない。この故に、かゝる建物に對して補償することは全然無意味であると言はなければならぬ。しかるに我國現行の法制に據れば、かくの如き家屋に對してまでも損失の全價格を補償せねばならぬので、不衛生地區の改修は先づこの點に於て第一に阻まれざるを得ない。第二に、かくの如き損失を忍んで或る地區を收用し、その建物を除却し、衛生上必要なる一切の施設をなし

たりとするも、都市はこの土地を有利に処分すべき権利を全然有して居ない。即ち二十箇年以上自らこれを所有するか、然らざれば補償價格を以て舊所有者に返還せねばならぬのである。尤も第一の難問題さへ解決の方法があれば、第二の問題は他に方法がない譯ではない。即ちこれを道路の新設又は擴築に結び付け、超過收用の方法を以て改修すれば整理後に於てこれを競賣處分することも出來得る。要するに我國の都市計畫法は不衛生地區の改修といふことに就ては全然考慮さへして居ないのである。不衛生地區の多きこと我國の都市の如くにして、未だ何等これに對して適當なる改修計畫さへ樹て得ざることとは恥辱である。

地帯收用の方法を用ひ、古くから不衛生地區の根本的改造を實行しつつあるのはイギリスである。イギリスは産業革命の影響を受けたること最も早く、十九世紀の半ばならざるに、既に近代的貧民窟の存在に悩み、住居の不衛生状態が社會に及ぼす影響の大なるを悟り、幾度か根本的の整理改造を斷行して居た。例へばリヴァプール市は一八六四年リヴァプール市衛生條例の規定に基き約五十萬磅を投じて、同市に於ける不衛生地區の改造をなして居る。又一八七五年の職工住宅改良法は、

人口二萬五千以上の都市に於て保健上不適當と認めらるゝ家屋一箇所に十五軒以上集團して存在するときは、その取毀改築を強制し得べきことを規定して居る。この法律はその後一八七九年、一八八二年及び一八八五年の改正を経て、一八九〇年の有名なる労働者住居法となり、更に一九〇九年及び一九一九年の住居及び都市計畫法の主要部分となつて、現在に及んで居る。

一八九〇年の労働者住居法は、地方廳〔註〕に命ずるに不衛生地區の改造を以てし、而してかゝる不衛生地區の申告をその保健醫員に命じて居る。保健醫員は、或る一定の地區内に於て、(イ)家屋、袋路 (court) 若くは小路が人間の生活に適せざる状態にあるか、(ロ)この地區内に於ける道路の狹隘、家屋の密集、家屋集團の配置不良、若くは日光、空氣、通風又は適當なる便益の欠缺、若くはその他の衛生上の缺點又はかゝる原因の一箇若くは數箇が、その地の居住者又はその附近地の居住者の健康に危険又は有害の虞ありと認めたるとき、且つこれ等の衛生上の缺點を除去する最良の方法は、その地區内の街路及び家屋の全部又は一部を整理改修するにありと認めたるときは、これを當該地方廳に文書を以て申告せねばならない。

【註】こゝに地方廳とは、(イ)ボローにありてはボロー・カウンシル、(ロ)アーバン・ディストリクトにありてはアーバン・ディストリクト・カウンシル、(ハ)ロンドン市に於てはコンモン・カウンシル、(ニ)ロンドン市を除くロンドン府にありてはロンドン・カウンティ・カウンシル等である。ルーラル・ディストリクトにはその適用なし。

この申告がありたるとき、地方廳はこの申告を考慮せねばならない。而してこの申告を事實なりと認めたるときに於ては、その地區を不衛生地區なりと宣告し、同時にそれが整理改修を計畫せねばならぬ。改修計畫の定むべきことは

- 一 整理改修すべき區域
- 二 その區域内にある土地の獲得方法
- 三 その區域内に於ける不衛生的なる建物若くは適當なる改修計畫の妨げとなるべき建物の除却
- 四 街路、廣場、公園等の新設、若くは擴張等地區全體としての改修設計
- 五 建物の除去により退去を命せらるべき居住者に對する適當なる住居供給方法

六 改修後に於ける餘剰土地の處分方法

等である。改修計畫はこれに關する地圖明細書及び豫算等を添付して保健省に提示し、その認可を受けねばならぬ。保健省の認可ありたるときは、地方廳はその設計中に包含せられたる土地建物等の收用權及びその設計の執行に必要な一切の權限を與へられる。この場合除去すべき建物に對しては全然何等の補償をなすを要せぬ。土地に就ては整理前の時價に依らず、整理改修後の價格を見積つて補償すれば足りる。尤も或る不衛生地區の改修をなすに當つて、これに接續する不衛生地區に非ざる土地をも設計中に包含せしむることを便宜として、その土地及び建物を收用する時には、その損失の全額を補償せねばならぬ。不衛生地區の整理改修に要する費用は、當該地方廳の住宅改善基金(The Dwellinghouse Improvement Fund)中より支出せられる。住宅改善基金は地方稅收入、財産收入及び地方債收入の三種から成り、これがためにする地方稅は普通の地方稅の如く課稅率の制限を受けぬ。又地方債に就ては、通例地方廳の募集し得べき地方債額は合計して、その課稅評價格の二倍を限度とし、この制限を越ゆることを許されざるに反し、住

宅問題のためにする地方債はこの制限額中に計算せられず、期限も八十箇年の長期まで認められて居る。固より募集に關しては保健省の認可あることを要する。財産の収入とは、住宅改善基金の利子及びこれに關聯して有する財産よりの収入を意味する。その主要なるものは收用したる土地の賣却代及び賃貸料である。

一九一九年以前に於ては、土地を收用するにはその時價に相當する補償をなさねばならなかつた。しかしながら、普通貧民窟として極度に利用せられて居る土地の價格は、これを整理改修したる後建築上にも相當の條件を付けられ、利用の制限せられたるものに比すれば、頗る高價なるを常として居た。現にロンドンがバウナダリー街の整理に當つて收用したる市價一三一、〇〇〇磅の土地は、改修後は僅かに六二、〇〇〇磅にしか評價せられなかつた。この故に不衛生地區の改修は、他の土地改良事業に比して頗る不利益なるを免れなかつたが、一九一九年の住居及び都市計畫法はこれを改めて、土地に對する補償額は整理の際に於ける市價に依ることなく、整理後に於ける市價を以てすべしとなしたので、地方廳は財政的に大いに救はるゝに至り、財産収入は最も重要な財源となるを得た。最近不衛生地

區の整理改修が到るところに計畫せられるやうになつたのは、これが有力なる原因になつて居る。

猶不衛生地區改修のためにする地帯收用制度は、フランス、ドイツ、ベルギー、イタリアその他の諸國にも行はれて居る。殊にフランスは既に一八五〇年に於て『不衛生住居の改良に關する法律』を有して居た。その市町村は不衛生家屋の所有者に對して、その改築又は除却を命令するの權を有し居たるのみならず、必要あればこれを收用するの權限さへも與へられて居る。又住居の不衛生状態が主として環境の所産であり、これを改良するには附近一帶の土地を統一的に整理改修せざるべからざる場合には、それらの土地を地帶的に收用し、且つ整理後の土地は前所有者に優先權を與ふることなく、一般の競争入札に依りて處分することを得せしめて居る。しかし、これらの國に於ける不衛生地區の改修は、多く街路、公園、廣場等の新設又は擴築に附隨して行はるゝものであつて、イギリスの如くこれを主として行ふ場合は極めて稀なやうである。

第五章 財政的利益を目的とする地帯収用

都市計畫事業の財政手段 地帯収用若くは超過収用は、財政的利益即ちこれによりて都市計畫事業費を支辨し、出來得べくんば更に收益を得んことを目的として行はれることがある。尤も、地帯収用又は超過収用をなすに當つては、假令その直接の目的が、殘地を整理することにあつても、都市計畫事業を保護することにあつても、又は不衛生地區の改修のためであつても、それが財政的に見て、それだけの損得ありやといふことは、それを決定する上に重大なる要素として、考察せられねばならぬ問題ではある。従つてこの點より見れば、すべての地帯収用又は超過収用は、財政的利益を目的とすると言ふことも出來るであらう。しかし、こゝに於ては、主として財政的利益を目的としてこれを行ふ場合に就てのみその得失を論ずることにしたい。

元來、都市計畫事業の執行例へば、道路、運河、公園又は廣場等の新設又は擴張等が行はるゝときには、その附近の土地、殊にこれに接壤する土地は、急激にその利用率を増進せしめられ、従つてその土地の價格は極めて短期の間に急速なる騰貴を見るに至るのを常態とする。この場合、かゝる土地價格の増加は、固よりその土地所有者自身の努力に依つて獲得したものである。それはその事業を執行したる都市が、公費を投じて生産したものである。この故に、かゝる土地價格増加の利益は、偶然にもかゝる事業の行はれたる土地の附近に、土地を有したりし者にのみ歸屬せしむべきものではなくして、市民全體のために都市が獲得すべきものである。この理論に本づき、かゝる土地増價の利益を獲得せんとする一つの方法として、こゝに地帯収用若くは超過収用が問題となるのである。尤もかゝる土地増價の利益を都市が獲得せんとする手段には、この外に土地増價税の方法もあれば、受益者賦課の制度もあり、又より消極的ながらも土地區劃整理の方法もある。この故に地帯収用若くは超過収用の財政的得失を論ぜんとするには、勢ひこれ等のものとも比較して研究せねばならぬ。

財政手段としての地帯収用 地帯収用若くは超過収用は、すべての都市計畫事業に對して一樣に行ひ得るものではない。それは先づ土地の獲得を必要とす

る事業だけに限定せられる。更にこれによりて財政的利益を得んとする場合に
は、その外企業として必要な種々なる条件をも具備せねばならぬ。而して、それ
等の重なるものは、(一) 收用費總額の餘りに多額ならざること、(二) 地價の騰貴が急速
なるべきこと、(三) 土地の收用及び處分に關して十分なる権限を有すること等であ
る。

第一にこれに依りてなす收用費總額が餘りに多額なることは最も危険であ
る。固より、地帯收用若くは超過收用の危険は、必ずしもこれに要する收用費の多
寡に比例するものではない。收用費の大なることは、收用の際に於ける地價その
もの、單價が高價なるためであること、もあれば、地價は高價でなくても地上物件
の收用に對する補償費その他の多額であるためであること、もあり、又收用すべき
面積の頗る廣大なる結果である場合も多い。その何れであつても、收用費の多額
に上ることは企業としての危険性を増すものである。先づ收用すべき土地の單
價の高價なることは、事業による増價額に大なる影響を有する。既に相當の價格
を有する土地は、多くは相當に發達したる土地であるから、その價格が騰貴するに

しても、その割合は他の低廉なる土地の如く急激ではあり得ない。かゝる事業に
對して多額の費用を投ずることは、頗る危険多きものなりと考へざるを得ぬ。尤
も地價が低廉であるからといふて、その收用費は必ずしも少額で済むとは言へぬ。
その土地の上に建物等が存在するときには、これ等のものに對する補償費や除却
費も收用費の一部に加へねばならぬし、其處に居住又は營業して居る者を立退か
せるとすれば、これ等の人々にも多額の補償費を出さねばならぬであらう。殊に
かゝる場合、最も考慮せられねばならぬことは、補償のために往々時價以上の金額
を支拂はしめらるゝ習慣のあることである。これは事業者側に於て收用せらる
べき土地建物等の所有者又は移轉を強制せらるゝ居住者若くは營業者等の境遇
に同情するためであらうが、多くの場合に於て市會議員その他の運動や牽制によ
ることが多いやうである。又土地、建物等の所有者側の好策や不誠實に基く場合
もないとは限らない。

嘗て、マサチユセツ州議會に依りて任命せられたる特別委員が、パリ、ロンドン
その他歐洲諸都市に於ける街路改良に關聯する土地政策を調査した報告に依る

と、バリに於て、或る街路の擴築が計畫せられた時、地主と借家人とが相謀つてその家賃を一〇〇%乃至二〇〇%の値上げをなし、且つ法律の許可する最長期の契約を締結して、市より多額の補償金を強奪した例もあれば、又收用せらるべき土地に殊更に堅固なる建築をなし、補償審査委員と結托して不當の補償費を掠奪した實例もあつたとの事である。又補償審査委員が、その地位を政治的に利用するため、に多額の補償金を市民の或るものに與へたやうな場合も多くあつたと言ふ。例へば、一八八八年或る街路を擴築するに際して、平均一箇年の賃貸價格一戸五四弗に當る家屋を四十八戸收用したことがある。元來フランスの法律に従へば、家主は何時なりとも三箇月前に通告することに依りて、借家人に解約を申込むことが出来るのである。故に本來ならば三箇月分の家賃を補償すれば足る譯であつたのを、補償審査會はこれに對して一六九弗即ち三箇年分以上の立退料を與へたことがある。又他の場合に於て、市が七〇〇弗と計上したる借家人の立退料を、一三〇〇弗に増額した例もあれば、店舗移轉に對する補償費を四八六、五〇六弗から九三五、一二〇弗に増額せしめた實例もある。更に甚だしいのになると、店舗も有

せず、借家期限も満期となつて居る者に對して、市が七弗四十仙と計上したる移轉料を、六〇〇弗に訂正せしめたやうなことさへもあつたと言ふ。かくの如きことがあつては、土地そのもの、收用價格が如何に低廉であつても、收用費の總額は頗る多額に達せざるを得ぬであらう。従つて事業の結果として、如何に急激なる地價の騰貴があつたとしても、損失は免れ得ないことになる。

收用すべき面積が廣大に過ぐるときも、かくの如き危険を伴ひ易い。土地の價格は唯單に改良事業によりてのみ變動するものではない。或は豫期の如く地價の増加が生じない場合もあり得るのである。かゝる場合その危険は收用費の總額が多額なる時に於て最も大である。收用費を多額に要することはその事業をして投機的ならしむることがあるものである。

又收用費が如何に低廉であつても、地價の騰貴が急速でなければこれに依りて利益を期待することは出来ない。市街地若くはその附近の地價は、多少なりとも常に騰貴しつゝあるものではある。しかしながら、地帯收用又は超過收用に依りて利益を得んとする場合には、少くとも工事直後土地の賣却に依つて回收し得べ

き金額を以て、收用に要したる總經費即ち土地、建物その他に對する補償費並びにこれに關して要したる一切の經費及び金利等を支辨して猶餘りあるものでなければならぬ。しかも、かゝる事業は、事業そのものゝ公共的性質上、收用より處分に至るまでの期間が、出来る限り短きことを要する。都市は豫期の如き地價の騰貴がない場合にも、土地賣買業者の如くその土地を空地たらしめて長く地價の騰貴を待つことを許されない。即ち地價の騰貴は、極めて短期の間に急速に行はれぬばならぬのである。

ボストン市の道路委員會長たるジームス・エ・ギヤリヴァン氏は、第四回米國都市計畫會議に於て、氏自身がボストン市に於て試みんとしたる一例を物語つて居る。氏の計算に依れば、既に相當に發達せる市街地の或る部分を貫通して幅員百呎の街路を開設せんとするに、單に街路敷として要する土地だけを收用するにせば、八一八、八一―一弗を要し、その兩側に於て建築不適となりたる殘地をも收用するにせば、その外に三、八〇四、八九九弗を要する。然るに若し新街路に沿うて、その兩側に幅員百二十五呎づゝの土地を獲得するにせば、更に七、八七五、〇〇〇弗を要して

土地收用費の總額は一九、七九九、〇〇〇弗となる。この外土地に附隨する建物その他に對する補償費を土地價格の二分の一と看做せば、その總額は合計二八、六九八、五〇〇弗の巨額に達する。しかもこの中には事務的若くは法律的經費は包含せられて居ないのである。而して超過收用の方法に依りて、これ等の經費を支辨し得んがためには、餘れる土地が工事直後に於て一五、三パーセントの激増をなさねばならぬ。しかしながら、單なる一街路の開設に依りて、かくの如き急激なる地價の騰貴は到底期待し能はざるところである。

第三に必要なことは、地價の増加が確實なものでなければならぬことである。それが確實でないならば、投機的事業である。巨額の費用を要する事業を營むに當り、その財政的基礎を投機的ならしむることは最も恐るべきことである。これ等の點から見れば、既に高度の發達を遂げた土地に於て、地帯收用又は超過收用を行ふことは頗る危険である。實例に徴すれば、地帯收用又は超過收用に依りて利益を擧げ得たる場合の多くは、その土地が工事に依りて初めて市街地として開發せらるゝに至つたものか、若くは工事に依りて急激なる大發達をなし得るに至つ

たところに限られて居るやうである。

最後に財政的利益を獲得せんがために最も必要なことは、土地の獲得及び處分に就て十分なる権限を有することである。しかしながら多くの都市はこの點に就て十分なる権限を與へられて居ない。土地の獲得に就て言ふも、財政的利益を目的とするに依りては、收用權を行使することは出來ないのが普通である。たとへ實際は財政的利益を目的とするものであつても、殘地の整理とか、都市計畫事業そのもの保護とかを表面の理由とすることに依つて、始めて超過收用なり又は地帯收用なりが許されるのである。我國に於ても超過收用は、唯單に「土地區劃整理を施行する必要がある場合」にのみ限られて居る。¹⁹これは私有財産制度を以て組織の基幹として居る社會に於ては、當然是認せられねばならぬ規定ではある。しかしながら、他の反面より云へば、都市が多額の公費を投じて生産したる地價増加の利益を、公共のため最も有利なりと信ずる方法に依りて獲得することも亦正當と謂はねばならぬ。この故にオハイヨ州の如く都市に對しては、廣汎なる超過收用の權を與ふると同時に、このために要する收用費を市債に仰ぐ場合に

東京市政調査會

¹⁹ 都市計畫法第十六條第二項及び同法施行令第二十二條。

は、その市債は唯單にこれに依りて獲得せらるべき土地のみを抵當となすべく、その土地以外に市に對して何等の責任を負はしめざることを規定して、間接にこれを財政的に用ふることを制限して居る所もある。又フランスの一九一八年法律第一三二二二號は、公共改良事業に接近して存在し、そのために價格一五%以上の増價を見るべき土地に對しては、收用權の行使を許可して居るが、若しその土地所有者にして、土地の増價額に等しき負擔金を支拂ふときは、收用を免れ得べきことを規定して、公共の利益と私人の財産權との保護を同時に圖らんとして居る。

次に財産的利益を確保せんがためには、收用したる土地の處分に關しても、大なる権限を有して置く必要がある。例へば、處分の時期に就ても、その方法に就ても、又はその條件に就ても、大なる自由を有して居るのでなければ、これに依りて利益を得んことは困難である。處分の時期に就ては、或る場合にはこれを賣却又は賃貸することなくして保持することが出來るのでなければ、地價増加の利益を十分に獲得することは出來ない。この點に於ける各國の立法例は、概ね工事の完了後に於て處分し得べきことを規定するに止まり、何時までに處分せねばならないと

²⁰ Ohio, Amendment to Constitutions adopted 1911, Art. XVIII, Sec. 10.

は規定して居らぬやうである。けれども事業そのもの、性質上長く空地として所有して居ることは出来ないで、こゝに一つの危険が伏在して居る。

處分の方法には、賣却と賃貸と交換との三つがある。これを賣却又は賃貸するに就ては、一般の競争入札に附するものと、特別の關係人に優先權を認むるものと、競争入札の方法に依らずして隨意契約を以てするものと、この三つの方法が考へられる。事業の執行せられたるがためにその土地を收用せられたるもの、地上權を奪はれたるもの、住居又は營業所等を追はれたるもの等に優先權を認むることは、これ等の人々の損失に同情し且つ土地に對する愛着心を尊重する所以ではあるが、他の方面から考ふれば、これ等の人々は既にその損失に對しては十分に補償せられて居るのであるから、その上更に入札の優先權までも與ふる必要はないと考へる。我國の法制は、

- 一 超過して收用せられたる土地の全部又は一部の所有者又はその相續人
- 二 超過して收用せられたる土地の上に存したる家屋の所有者又はその相續人

三 事業のため收用せられたる土地の所有者又はその相續人

四 事業のため收用せられたる土地の上に存したる家屋の所有者又はその相續人

等に對して優先權を與へ、先づこれ等の者の間に於て競争入札せしめ、これに依りて賣却又は貸付することを得ざる場合に限つて、初めて一般の競争入札に付し得ることとして居る。これは決して財政的に都市の利益を保護して居る規定ではない。²¹

次に處分の條件に就ても、窮屈なる束縛を有する場合には、十分なる財政的利益の獲得は妨げられる。地帯收用又は超過收用は、常に主として適當なる建築敷地の造成、又は都市計畫事業の保護等を目的として行はるゝものである。この故に劃地の形狀乃至面積、そこに建築せらるべき建物の用途構造又は外觀等に付、或る程度の條件又は制限が附せられるのは已むを得ないことではある。しかしながら、これ等の條件が嚴格となれば、場合に依つては甚だしく土地の利用が妨げられ、地價の上にも大なる影響を及ぼすことがある。殊にかゝる條件乃至制限が都市

²¹ 都市計畫法施行令第二十四條。

²² 同第二十五條。

に對して強制せられて居る場合に於ては、他に餘程有利なる條件を具備せざる限り地帯收用又は超過收用は財政的に負擔であることを豫期せねばならない。次に外國の實例二三を舉げる。

パリ　　パリに於ては、一八五二年より一八六九年までの間に、新たなる街路五十六哩四分の一を開設するため、二、七二六、〇〇〇平方ヤードの土地を獲得し、その街路の兩側に殘地を生じたる場合には、これを超過收用せしむることを許した。どれ程の面積の土地を殘地として收用したかは不明であるが、或る場合には面積五、〇〇〇平方呎の土地までも、殘地として收用せられたこともあれば、建築に不適當なる殘地として收用せられた土地が、二つの劃地に分割して拂ひ下げられた例もある。かくして一八六九年までに賣却した土地の價額は、總額五一、八〇〇、〇〇〇弗に達し、猶七二八、四〇〇平方ヤード、時價一四、四〇〇、〇〇〇弗の土地が手許に残されてあつた。尤もこの中には廢道になつたために生じた土地三九〇、〇〇〇平方ヤードも含まれて居るのである。土地收用費の總額は二五九、四〇〇、〇〇〇弗であつたから、この中から前記超過收用その他によりて得たる土地の總額六六、

二〇〇、〇〇〇弗を差引けば、街路のために使用したる土地の總額は一九三、二〇〇、〇〇〇弗となる。この故に六六、二〇〇、〇〇〇弗の土地が全部超過收用のために得られたものであるとしても、これを土地收用費の總額に比すれば、全體の二五五%にしか當つて居ない。これが五十六哩以上の街路を開設するに當りて生じたる土地の増價額とすればそれは財政策として決して成功したものとは言へない。尤もこれは主として土地買收費、家屋の移轉費、居住者に對する補償費等が高過ぎた結果であると言ふものもある。

ブリッセル　十八世紀の半頃まで、ブリッセルの市街は街路も狭く、系統も整はず、加ふるに下町の中央部を流る、セヌヌ河は頗る汚濁して殆ど下水と撰ぶどころがなかつた。一八六七年、政府は同市の大改造に着手し、セヌヌ河を市の下方に移し、舊河床を埋立て、廣濶な商業街路となした。その時に當り一八六七年の法律は超過收用により區域を限らず、自由に必要なる土地の收用を得せしめた。市は新街路の繁榮と、その適當なる利用とを確保せんがために、これに面して幾つかの公館を建築し、建築者に對しては建築費の約半額を貸與し、餘剩地は六十六年賦年

利四分五厘の低額を以て賣却することにした。その結果、土地の大投機を誘發し、結局市は初めの豫算よりも頗る多額の費用を以て新街路の建設をなし、借金をしても建築費を貸付けたる建物を完成せしめねばならぬことになつた。今日に於て市はこの新街路に接して大小約四百の建築物を所有して居る。一八六七年初めに於て、その負債は八、〇〇〇、〇〇〇弗に滿たなかつたが、一八七九年に於ては五〇、〇〇〇、〇〇〇弗を突破し、一八八六年償還する時に當つては五六、〇〇〇、〇〇〇弗に達して居た。

一九〇二年この新街路の開設に關して市が獲得した土地の價格は約六、四〇〇、〇〇〇弗と評價せられては居たが、専門家はこれを五、二〇〇、〇〇〇弗と評價して居た。しかし、その収入から還元すれば、五、五〇〇、〇〇〇弗以上には評價は出來ぬ状態で、幸うじて負債の利子と償却資金とを補ふて居る有様であつた。

ロンドン 一八五七年から一八八九年までの間に、ロンドンの首都工務局は、市街地の中央部に於て、五十七箇所、約十四哩に亘る街路の新設及び擴張をなした。この場合工務局は街路の兩側に於て超過收用を行つた。而して全體の土地收用

費は五八、八五九、〇〇〇弗であつたが、剩れる土地を二五、六〇七、〇〇〇弗で賣却して、土地收用費の約四三、五%を回收した。しかし超過收用に依つて利益を得たものは五十四箇所の内、唯一箇所あるのみであつた。それはノーザムバールランド街の擴張工事に當り、土地收用費七一、四九一磅を費し、剩餘土地が八三一、三一〇磅で賣れた際であつた。だが、これは土地の所有者ノーザムバールランド侯爵が、工務局が利益を得ることの出來るやうに計算してその土地を賣渡したことで、その土地には幸にして建物が建つて居なかつたがためであるとせられて居る。

その外三十五%以上の土地收用費を支辨し得た街路を擧ぐれば、次の如くである。

街路名	土地收用費	建物補償費 移轉料等	總經費	土地賣却代	差引純經費
ギネリック	10,661	1,653	12,314	6,973	5,341
サウスワック	4,636	1,026	5,662	2,880	2,782
クーパーウィクトリア	11,000	1,113	12,113	1,311,311	1,090,000
ハイセント・シローアディツチ	1,813	275	2,088	687	1,401

シヤフツペリリー・アヴェニュー	1,000,000	111,000	1,111,000	377,000	588,000
メーアセント・ハックネー	500,000	50,000	550,000	210,000	340,000
トリー・セント	600,000	70,000	670,000	250,000	420,000
エキステンション	600,000	70,000	670,000	250,000	420,000

その他の大部分のものは、精々土地収用費の二〇%以下を支辨し得たるに過ぎず、中には超過収用等をしなかつた方が却つて利益であつたと思はれるものも相當にある。例へば、グレース・ロード・インの街路擴張の場合の如き土地収用費に二、〇一七、〇〇〇弗を要し、剩餘地が四二二、〇〇〇弗に賣れたから、差引純経費は一、五九五、〇〇〇弗かゝつて居るが、若しも街路敷地だけを収用したならば一、二六四、〇〇〇弗位で済んだであらうとさへ言はれて居るのである。

モントリアル カナダのモントリアル市は一九一二年セント・ローレンス・ブルヴァドを擴張するに當りて超過収用の方法を採用し、六九〇、八五〇弗を投じて一〇二、〇〇二平方呎の土地を収用した。その中四九、二五八平方呎の土地を道路敷に當て、その殘部を競賣の方法に依りて七二二、一九四弗で賣却した。廣告の費用や、競賣の手数料等が合計六、三四四弗かゝつたので、これを引いても、土地の収用

費を支拂つて猶二五、〇〇〇弗の利益を擧げることが出來た。²⁴

又カーチア街の新設に當りても、超過収用に依りて一二、八一七弗の利益を擧げた。²⁵

収用土地面積	一三〇、八一七平方呎
道路用に宛てたる土地面積	五五、六三七平方呎
剩餘地として賣却したる面積	七五、一八〇平方呎
収用土地補償額	九九、六二六弗
剩餘地の賣却による純收入	一一二、四四三弗
利益額	一二、八一七弗

ジョーヂ・エチーヌ・カーチア廣場の新設の場合には、一六、七八〇弗の利益を得た。²⁶

収用土地面積	一六四、五〇四平方呎
道路及び廣場用に宛てたる土地面積	八二、四二六平方呎
剩餘地として賣却したる面積	八二、〇七八平方呎
収用土地補償額	八二、二五二弗

²⁴ Oushman : Excess condemnation. (pp. 143-4)

²⁵ Ibid. p. 144.

²⁶ Ibid. p. 145

利益額

一六七八〇弗

土地増價税

都市計畫事業を執行するに當り、その事業のために生ずべき土地増價增加の利益を、公共のために收むる第二の手段に土地増價税がある。

土地増價税は土地の價格が或る期間内に、自然的又は人爲的原因に基いて騰貴したとき、その増加價格を標準として所有者に賦課する租税である。その理論とするところは、地帯収用若くは超過収用——これを財政的手段として用ひんとする場合——の理論と同一であるが、地帯収用若くは超過収用が、或る特殊の事業による地價騰貴の利益を目標として居るのに對し、これはすべての原因より生ずる地價騰貴の利益を目標として居る。又前者は、それを財政的手段として用ゆる場合でも、建築敷地の造成とか、又は都市計畫事業の保護とかを一つの主要なる目的として居るが、後者は唯單に收入のみを目的として居る。又一は土地の所有權を獲得することに依りて、その目的を達せんとするものであるが、他は唯その増價價格だけを獲得せんとするものである。従つて、それは土地の所有權に觸るゝこと

なくして、しかも地價増加の利益を完全に獲得し得るかの如く見える。もしもこの制度に依りて地價増加の利益を、悉く完全に獲得することが出來得るならば、企業としても危険多く、個人の財産權を脅かすかの如き嫌ある地帯収用若くは超過収用の如きは、少くとも財政的手段としては全然存在の理由を有することが出來ない筈である。

しかしながら、土地増價税はその本來の性質として、土地又は建物に對する所有者の不勞利得に課税することは出來ても、所有者の勤勞に基く増價額に對してまで課税することは許され得ない。のみならず、その不勞利得を全部收めることも事實上不可能である。この故に、増價が少き場合は固より、増價が大なる場合と雖も、その増價額の全部を徵收することは行はれて居ない。多くは増價の小なる場合には全然これを免除し、その大なる場合に於てのみ三分の一内外まで徵收するのが普通である。

例へば、世界中に於て最も早くこれを施行した、ドイツの膠州灣租借地に於ける規則の如きも純益額の三三三%を以て課徴の限度として居る。一九〇四年に採

用された、フランクフルト・アム・マイン市の土地増價税は、増價額が一五%以下の場合には課税を免除し、増價額が一五%を越ゆるものに對してのみ、その増價額の二%乃至二五%の賦課をして居る。又ケルン市は増價額が一〇%以上なる場合にのみ増價額の一〇%乃至二五%を徴收し、ライプツヒ市は増價額が五%以上ありたるものに對してのみその増價額の五%乃至二〇%を徴收し、ハンブルヒ市に於ては、差増率が一〇%以下なる場合には増價額の一%乃至五%を徴收し、差増率が一〇%以上なる場合には、差増率の大小に従つて、その一〇%乃至一〇〇%を附加する。²⁷ 要するに土地増價税は最もよく行はるゝドイツ諸都市に於ける實例に徴すれば、普通差増率が一〇%以下なる場合に於てはこれを徴收するもの少なく、その差増率が一〇%以上なるに及んで増價額の一%乃至二五%を取つて居るものが最も多いやうである。我國に於ては大正十三年内務省が都市計畫特別税として立案したものに依れば、増價額が百分の十以上ありたる場合にのみ課税し、その税率は増價額の百分の五乃至三十であつた。²⁸

この故に土地増價税に依りては到底大なる収入は期待し能はぬ。イギリスが

先年これを採用して間もなく廢止したる重なる理由も當初期待したるが如き收入を得難く、しかも比較的多額の徵稅費を要したるがためであつたのである。詮ずるところ、都市計畫事業の財政手段としては、土地増價税に多大の期待を繋ぐことが出来ない。

受益者負擔制度

都市計畫事業に對する重要な財政手段として、この外最近廣く行はるゝに至つたものに、特別賦課若くは受益者負擔の制度がある。公共改良事業を營むに當り、これがために特別の利益を受くべき土地の所有者に、かかる事業費の一部を負擔せしむることは、各國共に古くより行ひ來つたところである。法律としても、イギリスは既に一四二七年に於て海嘯のため、破壊せられたる或る町の再建に當つてこれを施行して居り、その後大火後に於けるロンドンの復興のため、一六六七年及び一六七〇年の法律は又これを規定して居る。²⁹ フランスも、一六七二年バリの改造に際して勅令を以てこれを規定し、アメリカに於ては、一六九一年のニューヨーク州法中に一六七〇年のイギリス法そのまゝの規定が載せられてある。しかし、その多くは土地所有者の受益額若くはその負擔能力を

²⁹ Special Assessment. By the Committee on Sources of Revenue, National Municipal League, p. 3.

²⁷ 東京市政調査會「土地増價税と土地未改良價格税の研究」(三一—二五頁)。

²⁸ 前掲書(八六一—九〇頁)。

大體の標準として、特殊の土地に特殊の工事を營む際にのみ賦課したもので、現今に於けるが如く一定の原則に従つて公平に賦課したものはなかつた。

近代的の意味に於ける受益者負擔の制度が確立せられたのは十九世紀に入つてからである。即ちフランスが一八〇七年の法律を以て、國府縣市町村等のなす新街路の開設、廣場の建設、波止場その他建設改良に際し、これがために特殊の利益を受くべき不動産の所有者に受益額の二分の一までを賦課し得べきことを規定してからである。しかしながら、それが廣く一般に行はるゝに至つたのは、アメリカを除けば寧ろ最近のことで、ドイツは一八七五年から、イギリスは一九〇〇年頃から、フランスは一九〇七年頃から、而して我が國に於ては大正九年からである。そのアメリカに於ても十九世紀に入るまでは未だ一般的に採用せらるゝに至つて居なかつたが、一八一三年ニューヨーク州の高等法院がこの原則を承認し、より以來、次第に各州の模倣するところとなり、一八五〇年までに十一州、一八七五年までには二十六州に採用せられ、現在に於ては聯邦各州悉くこれを採用して居り、重なる大都市の都市計畫事業は、何れもこれを以て重要な一の財政手段として居る。

我國に於ては、都市計畫事業として道路若くは廣場の新設、擴張若くは路面の改良、又は河川、運河の新設、改修等が爲されたる場合に於て、これがために著るしく利益を受くるものあるときは、その土地所有者、質權者、若くは場合に依りては地上權者、永小作人又は賃借人に對して、その受くる利益を限度として、これがために要したる費用の全部又は一部を負擔せしめ得べきことが許可されて居る。³⁰

受益者負擔制度の特長とするところは、それが地帶收用若くは超過收用の如くに土地所有權そのものに觸れざること、事業に投機的危險を附加することの危險なき點である。それは收入を始めより確實に豫定し得ることに於て土地増價税とも異つて居る。従つて地帶收用若くは超過收用に免るべからざる非難を避くることが出來ると同時に、都市計畫事業の財政手段としては土地増價税に遙かに優つて居る。けれども、それには又それ自ら有するところの幾多の缺點がある。その第一は或る都市計畫事業による或る土地の受益の金額を正確に測知することが不可能なる點である。土地の價格が決して或る都市計畫事業のみに依

³⁰ 都市計畫法第六條第二項、同施行令第九條、大正九年九月六日內務省令第二十八號及び大正十四年十一月二十八日內務省令第二十六號。

りて支配せられるものでないとしたならば、縦令或る工事の行はれたる直後に於てその地價が騰貴したりとするも、これを以て直ちにその工事に因るものであると斷定することは出来ない。たとへ斷定し得るものと假定しても、眞實なだけだけの受益があつたかは數年後にあらざれば正確に決定することは出来ない問題である。しかるに、受益者負擔制度はかゝる事情を一切無視して或る特定の工事を施行すれば直ちにその受益額を豫測して、これに特別の賦課をなすのが通例である。これは甚だしい不條理であると共に又頗る專制的な方法である。謂はねばならない。又かくの如き缺陷を有する結果として、受益者間の負擔を公平にすることが出来ないことも大なる缺點である。又これを收入の方面より見るもこの制度は、原則として受益額の範圍内に於て、事業費を限度として賦課するものであるがため、受益額即ち地價の増加額が事業費に達せざる場合には勿論、縦令受益額が事業費よりも大なる場合と雖も、事業費より以上の收入を期待することは出来ない。これ等の缺點はあるけれども、事業者側より見れば始めより收入を確實に豫定し得るの利益を有し、市民より言へば、その費用が直ちに眼に見ゆる事業のた

めなるを以て、相當の負擔力を有する市街地に於ては、徵收方法の苛酷ならざる限り大なる不平等なくして行はれてゐる。これ、この方法が次第に廣く採用せられんとする傾向を有する所以であらう。

土地區劃整理　都市計畫事業の財政手段を比較するには、この外土地區劃整理をも考慮せねばならぬ。尤も土地區劃整理は、適當なる建築敷地の造成を目的として行はるゝものであつて、それが組合に依つて行はれる場合でも、又は公共團體に依つて執行せられる場合でも、財政的の利益を目的とするものでは決してない。しかしながら、この方法を用ふることに依りて、道路、廣場、運河その他公共用に要する費用は、整理地區内の土地所有者又は關係人に負擔せしむることも出来る。結果より見れば、土地區劃整理は道路、廣場、運河その他公共用として必要なる土地を無償にて獲得せんとする一つの手段になると言へぬことはない。但し無償にて獲得し得べき土地の面積は無制限ではない。その範圍は理論上土地區劃整理をなすことに依りて生じたる地價の差増額を以て限度とせらるべきもので

ある。實例に徴すれば、有名なるプロシヤのアディケス法は、その限度を土地區劃整理が地主の組合によりて行はるゝ場合には面積の四〇%、自治體によりて強制的に行はるゝ際は三五%までと定めて居り、ギリシヤのサロニカ市がその市街地に區劃整理を行ひたる際にはこれを二七%以下に限り、我國の特別都市計畫法はこれを一割として居る。

土地區劃整理の方法に依れば、土地を無償にて獲得し得ると同時に、適當なる建築敷地を造成し得るの利益がある。然れども、地上權その他の關係上既に相當なる發達をなせる土地に於てはこれを行ふに適せぬ。この故に従來山林畑地等に用ひられ居たる土地を建築用等に變更する如き場合には容易に行はれ得べきも、既成市街地を改造せんとするが如き際には、縦令行ふことが不可能ならずとするも、財政的には損失を覺悟せねばならぬであらう。

結論　以上これを總括すれば、地帯收用若くは超過收用は、都市計畫事業の施行によりて急激なる發達の豫測せらるゝ土地に行ふを利益とする。土地の價格既に相當に高く、工事を施行することも急激な地價の騰貴の豫見し難き場合には、特

別賦課の方法に出づることが寧ろ利益である。又土地の價格は未だ低きも、急速に地價の騰貴すべきこと確實ならず、且つ又廣き面積に亘りて土地の改良を必要とする際には、寧ろ土地區劃整理を斷行することが遙に有利であらう。土地増價税に至つては未だ或る特殊の工事費に對する有力なる財源とはなり得ない。何れかと言へばそれは補完的存在意義を有するに過ぎないものであると思ふ。

第六章 地帯收用の實例³¹

イギリス

第一圖、第二圖及び第三圖はロンドンに於ける地帯收用の例である。その中第一圖は一八七二年ヘーウッドの交通狀態改善案に基いてなされたものである。これに依りて、ニューゲート街とホルバーンサーカスとの聯絡を便にするため、低地になつて居るファリントン街上にホルバーンヴァイアダクト（陸橋）を架設した。而してこの陸橋に通ずるセントブライド街、セントアンドリュース街、チャーターハウス街及びスノーヒル等の新設をなすに當り、圖中の斜線を引ける部分は全部收用せられ、道路敷に宛てられたる以外の土地は適當なる建設

³¹ 主として Denkschriften des Verbandes Deutscher Architekten und Ingenieurvereine の第二卷中の Die Zonenteignung に據る。

敷地に區劃せられて拂ひ下げられた。これは主として殘地整理のためになされたる地帯收用の例である。

次のロンドンに關する第二圖及び第三圖並びにマンチェスター市に關する第四圖及び第五圖は、主として不衛生地區改修のためになされたる地帯收用の例を示す。その中第二圖及び第三圖はロンドンのバウングリー街に沿つた一區域の改修設計圖である。この改修により七二八戸の家屋は除去せられ、約一五エーカーの土地は收用せられ、五七一九人の住民は移轉を強制せられた。而して往年の不衛生地區は第三圖の如くに改修せられ、美しき園庭を中心として新に入條の街路は放射し、これ等の街路に沿ふて瀟洒たる小住宅が建築せられた。これ等の小住宅に收容せられた住民數は總計四、七〇〇人即ち前居住者數の約八割二分に達して居る。

第四圖及び第五圖はマンチェスター市の不衛生地區改修設計圖である。この設計によりオルダム道、ベルガル街、デョージレー街及びコーンウォール街等の間に介在する六箇の街廓は全部收用せられて、根本的の大改修を受けた。オルダム

道に沿つた部分(第四圖中網目を付けた部分)は、それ自體に於ては所謂不衛生地區ではなかつたが、その地區を全體として改修するために收用せられたものである。

イタリア 第六圖及び第七圖はフィレンツェ市の中央部に於てなされたる不衛生地區改修設計圖である。トルナブオニ街、チエレタニ街、カルツァイオリ街及びポルタ・ロッサ街に依つて圍まる一廓(面積約一〇・五ヘクタール)は不潔不衛生なる陋屋を以て充滿して居た。これを改修するため第六圖中斜線を引きたる部分の土地及び建物は悉く收用せられた。その黒く塗られたる部分(第七圖中網目にて表され且つ名稱を付けられて居る部分)は、その建物が歴史的價値を有するために保存せられることになつたものである。これ等の保存せらるべき建物を除きその他の建築物は全部除去せられ、その後には幅八メートル、長さ九〇メートルの大廣場一箇及び幅員一二メートル乃至一四メートルの新街路が縦横に敷設せられた。第七圖にある空白の部分は、改修後適當なる建築條件の下に再び拂下げられた土地を示す。

第八圖はナポリ市舊市街地の改修設計圖である。この改修は一八八四年に猊

概を極めたコレラ病のために誘致せられたものである。超過収用の行はれたるは(一)中央を貫通する新設街路コルソ・レ・ディタリア(中央停車場のあるウニータイタリアーナの廣場から一直線にガリバルディ廣場に到り、そこから左右に分岐して一はメディナ街に向ひ、他はムニチビオ廣場に到る)の兩側(二)サンタルチア區及び(三)中央停車場と新コルソ・ガリバルディ街とフォリアとの交叉點にある一帯の地域で圖中網目を以て示された部分である。かくして改修せられたる後に建築せられた建物が、果して適當なものであつたか否かに就ては種々議論が多いけれども、これ等の地區が衛生上から見て非常によく改善せられたことだけは疑ふの餘地がない。

オーストリア・ハンガリー　ブタベスト市の改修は衛生上の必要よりも寧ろ交通上及び美觀上の見地からなされて居るものが多い。これに基く街路計畫の最も著名なるものはアンドラスイー街及び大環狀線の建設である。第九圖は舊市街に接續して居るワイツェナー・ブルヴァドとオクトゴン廣場との間に於けるアンドラスイー街建設に關聯する地帯収用圖である。新街路の幅員は三四・一四

メートルで、その兩側に二列の建築敷地を造成するために、圖中斜線を引きたる部分の土地及び建物が収用せられたのである。

第十圖は大環狀線の一部、フレンツ・キールト街の擴張圖である。モルナートル小路の片側即ち圖中斜線を引きたる部分は、街路擴張並びに建築敷地造成のために収用せられたものである。

第十一圖はブタベスト市の新シェゲルブラツ橋附近に於ける路線變更に關するホイエル確定案設計圖である。圖中斜線を付したる部分は、収用せらるべき土地である。

第十二圖及び第十三圖はレニエーチ技術會議の案に依るアグラム市の都市改造設計圖である。これは交通に關しても美觀に關しても亦衛生に關しても同程度の顧慮を以てなされた設計である。これまで狭い曲線をなしてエラチック廣場に通じて居た、市の東北部と中央部とを連絡するウラスカ小路は、直線的に廣場に達するやうになり、ペトリンジュスカ小路からは一本の貫通街路が高臺のピシヨフスブルグ及び中央寺院の方に向けられ、またバルモチック小路は、エルツピシヨ

フス廣場まで延長せられる。又西部に於てはマリヤ教會の附近に大改修が行はれ、デューガ小路から中央寺院に向つて一條の大通りが新設せられて居る。猶この地域は從來悪臭甚だしき下水の如きメドヴェスカク川によりて貫通せられて居た。この細流は不潔不衛生なるこの地域をして一層不潔ならしめて居たのであつたが、今やこの細流は新なる運河に依つて他に移された。この大改修は土地區劃整理と地帯收用との方法を併用してなされたのである。

スイス 第十四圖乃至第十六圖は、地帯收用の方法によりて行はれたチューリッヒ市の二大市區改正事業、即ち都心の建設とツェーリング区の改修設計圖とを示す。都心の建設について收用せられた土地は、第十四圖中斜線を以て示された部分である。第十五圖は新に建設せられた都心で、王室禮拜所と中央王宮の内庭は公開遊歩地として市に下附せられて居る。

第十六圖はツェーリング区の改修設計圖である。新設街路ツェーリング街、ツェーリング廣場及びクエル街の新設及び擴張に要する土地、並びにその附近一帯の土地(圖中左上から右下への斜線を以て示されたる部分)は總べて收用せられた。圖中に右上から左下への斜線を以て示した部分は建物の存在して居る土地である。従つて綱目を以て示された部分は建物の收用除却せられたところである。

ベルギー ベルギーに於ける地帯收用の主なる實例は、ブリュッセル市の廣大なる不衛生地區改修事業の中に見出すことが出来る。その一は舊市街を横斷して流るゝ水流を改修するために行はれたものであつた。この水流は頗る不潔であつた上、附近一帯の家屋また甚だしく不衛生的なものであつたために、その地區は全體として根本的に改修せらるゝこととなり、一八七〇年一帯の土地及び家屋は收用せられ、地區を貫通してアンスパツハ、ブルヴァルが建設せられた。このブルヴァルの建設後、超過して收用せられたる兩側の土地は適當なる整理の後、建築敷地として賣却せられた。かくしてブリュッセル市の中央部に於ける交通状態は著しく改善せられ、市街の體裁はその面目を改むるに至つた。

第十七圖は一八八六年に實行せられたカタリーナ教會附近に於ける改修設計圖である。カタリーナ教會の南部にある三箇の街廓は、不衛生的なる陋屋を

以て充滿して居たが、この改修によりて全部收用せられ、その中央部には二條の廣潤なる街路が新設せられ、地區の面目は全然改められたのである。

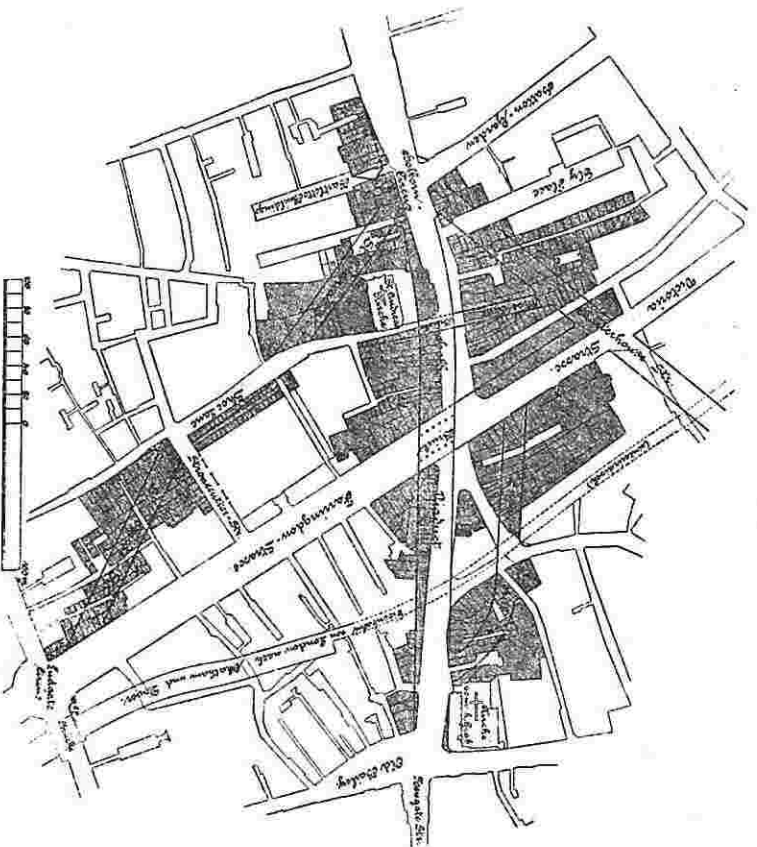
も一つの地帯收用は、ギューイユ街からフランドル港に貫通する街路建設のために行はれたものである。第十八圖に斜線を以て示したる部分はそのため、に收用せられた地帯である。第十九圖は新街路建設の後その兩側に造成せられた新建築敷地の圖である。

第二十圖はモンターニュ・ドゥ・ラ・クル街と、アレンベルヒ街との間に於ける地帯收用設計案である。この設計によりて構造も不完全なる上、採光も通風も悪しき建物を以て充滿して居た多くの裏町は消滅し、すべての家屋は廣潤なる新街路に面し得ることゝなつたのである。

第二十一圖及び第二十二圖は甚だ狹隘にして且つ勾配の急なる主要商業街路モンターニュ・ドゥ・ラ・クルの擴築と、之に伴ふ土地區劃整理を目的とする地帯收用の設計圖である。第二十一圖中斜線を以てしたる部分は收用せられたる土地を示し、第二十二圖はこれが結果として造成せられたる街路及び劃地の状態を示

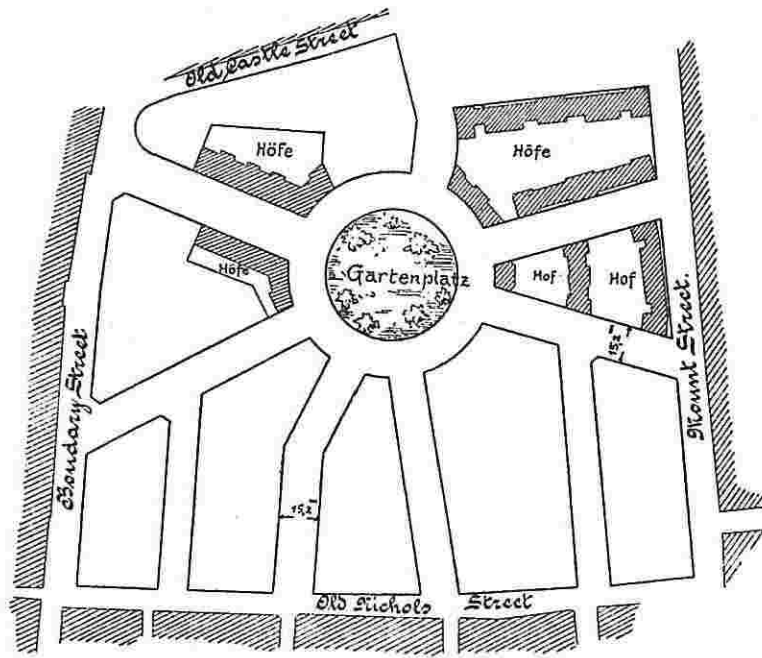
したものである。ラヴェンシュタイン、ノートルダム及びドゥ・ラ・クロア・プランシェの三小路は全然無くなつて居る。

第一圖



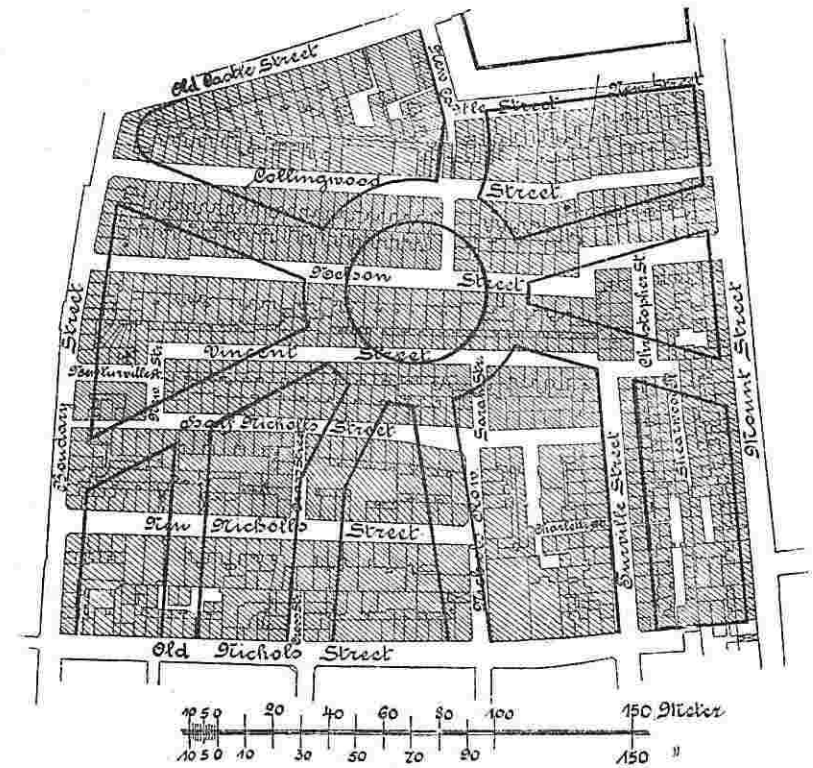
ロンドンに於けるホルバーン・ヴァリアグランド
(陸橋)の建設及びその附近に於ける街路設計圖

第三圖



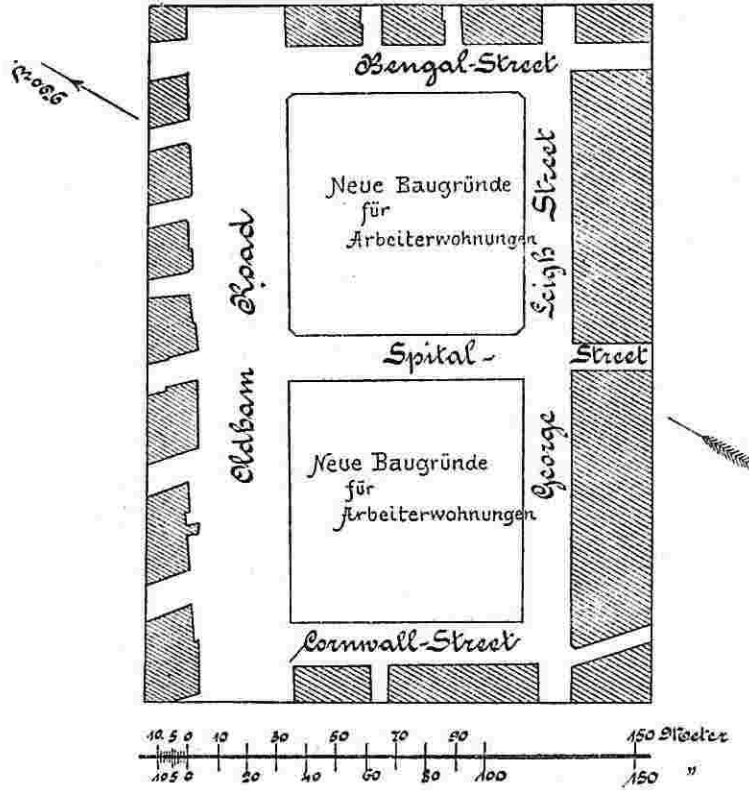
ロンドンに於けるバウンダリー街附近の不衛生地區改修設計圖（改修後の状態）

第二圖



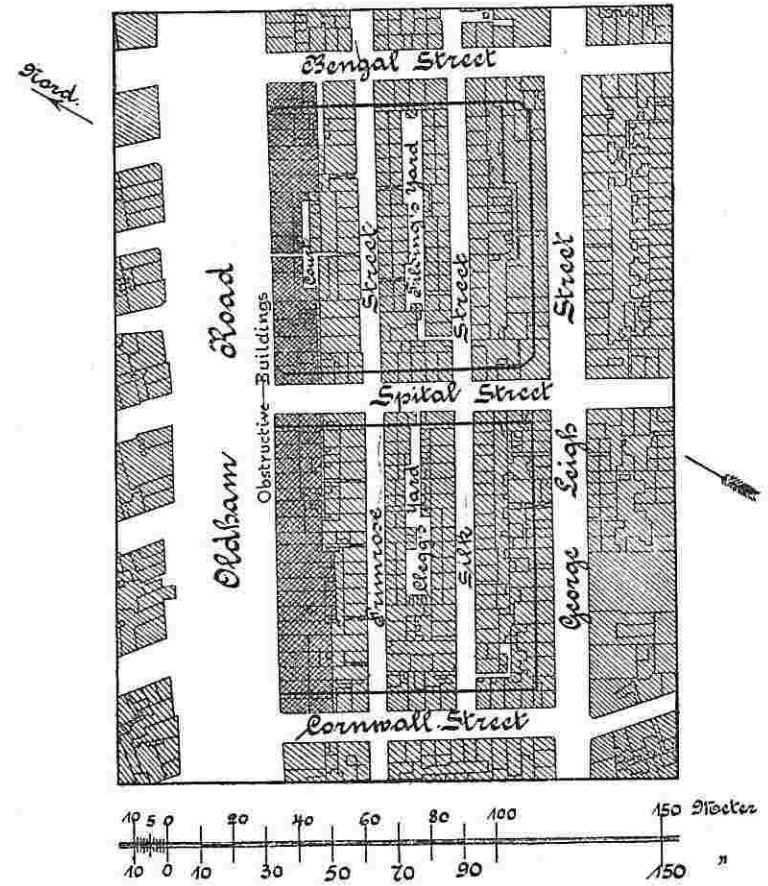
ロンドンに於けるバウンダリー街附近の不衛生地區改修設計圖（改修前の状態）

第五圖

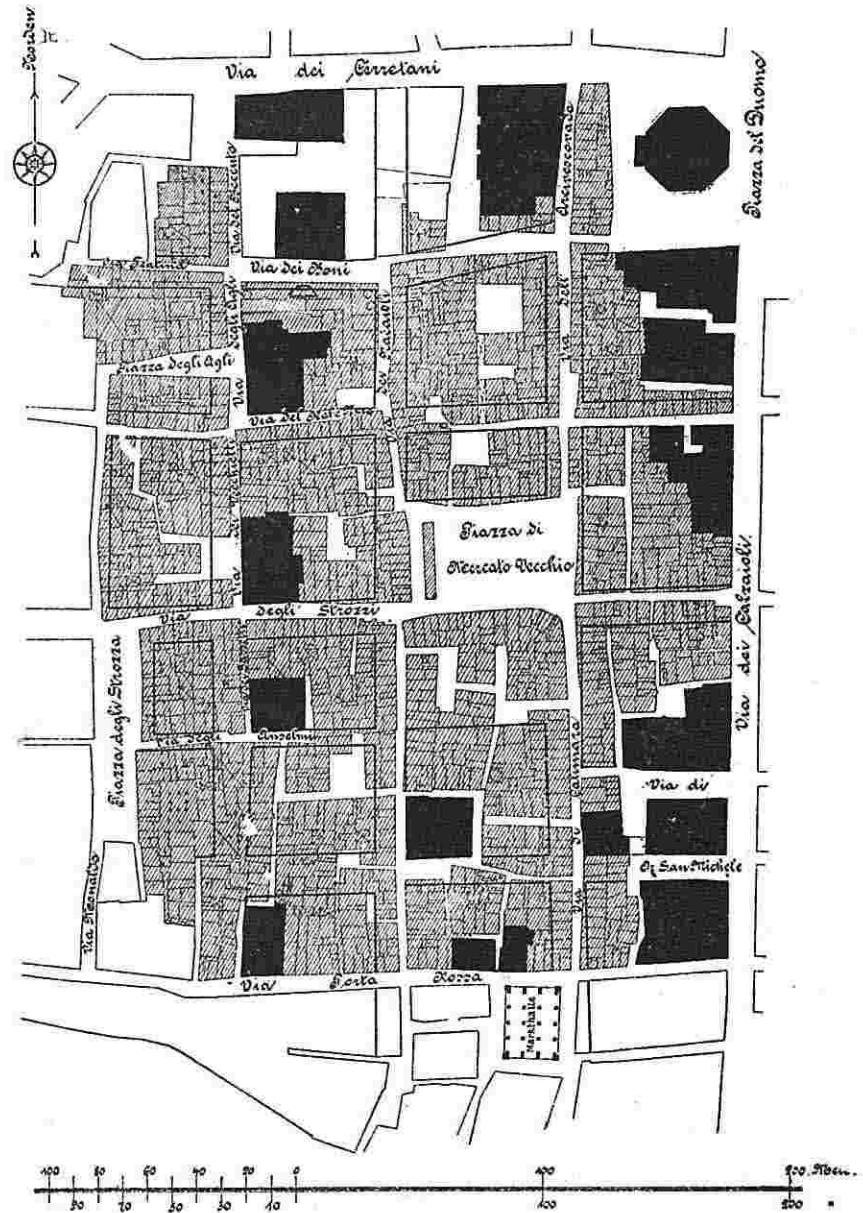


マンチェスター市に於けるオルダム道附近の不衛生地區改修設計圖 (改修後の状態)

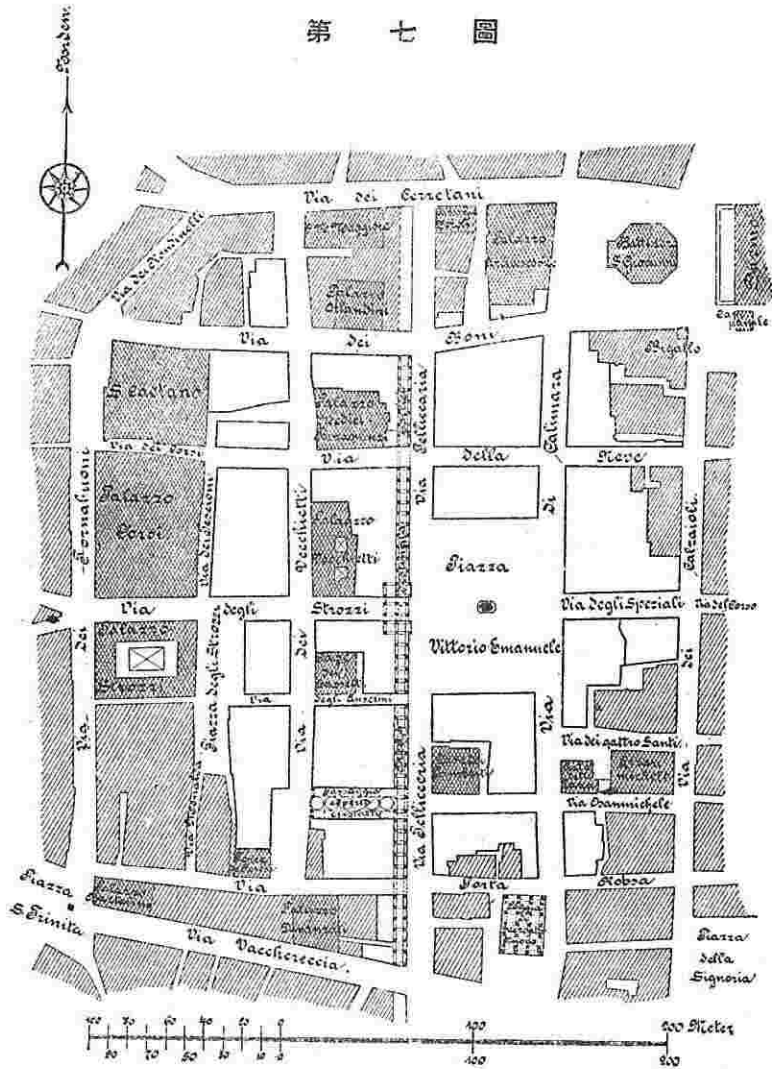
第四圖



マンチェスター市に於けるオルダム道附近の不衛生地區改修設計圖 (改修前の状態)

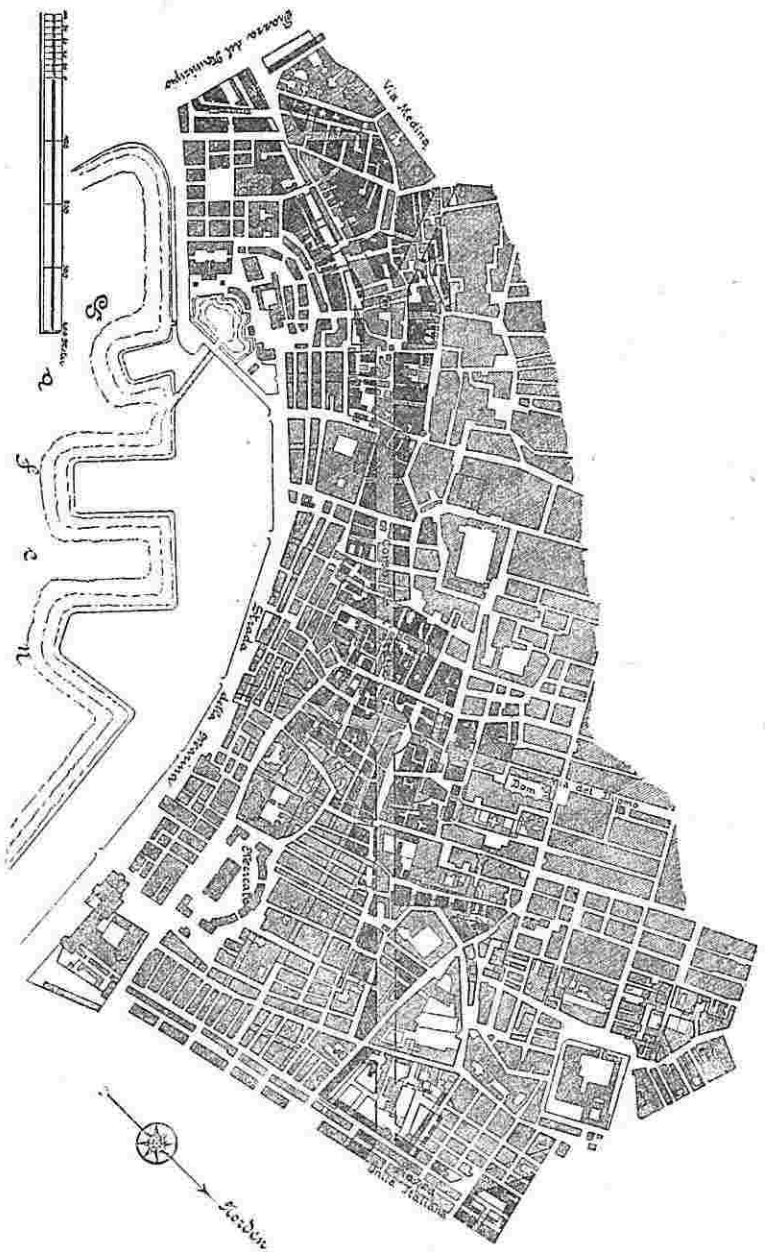


フィレンツェ市の中央部に於ける市區改正並びに地帯収用の設計圖(改修前の状態)

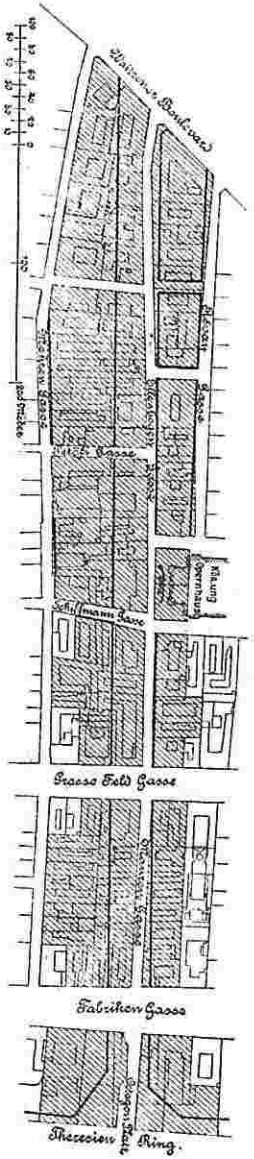


フィレンツェ市の中央部に於ける市區改正並びに地帯収用の設計圖(改修後の状態)

第八圖



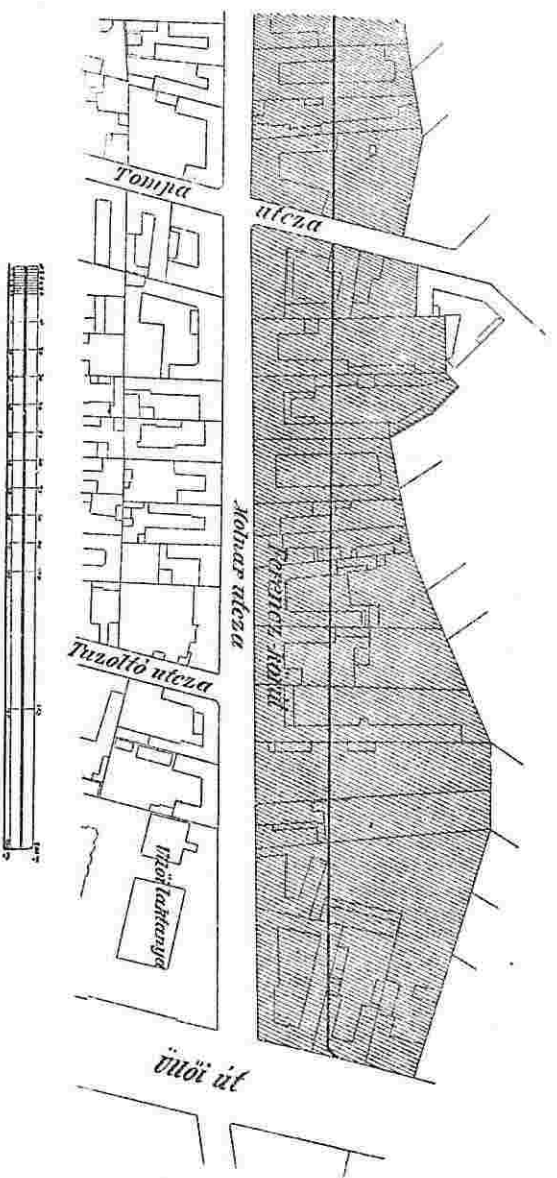
ナポリ市に於けるコルソ・レ・ヂェ・タリア街及びその他街路の建設と之に伴ふ地帯收用圖



第九圖

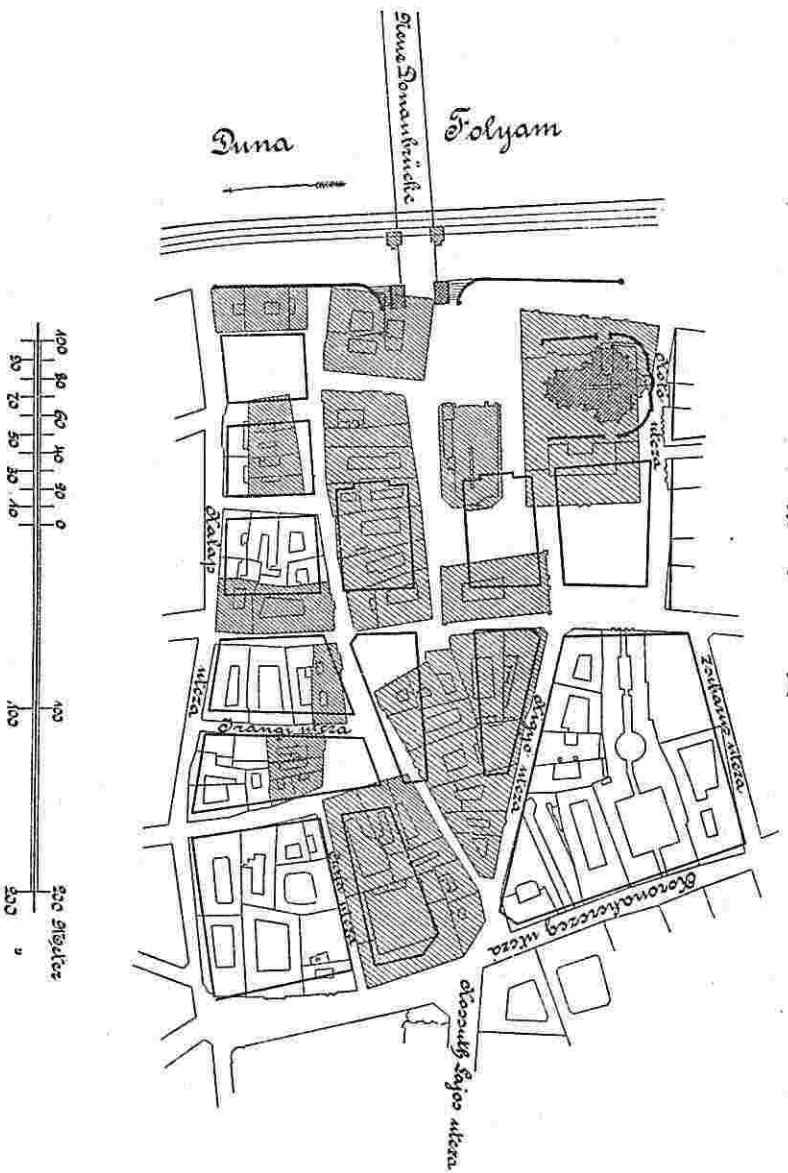
ペナン市に於けるアソドラス、一街の建設と之に伴ふ地帯収用圖

第十圖

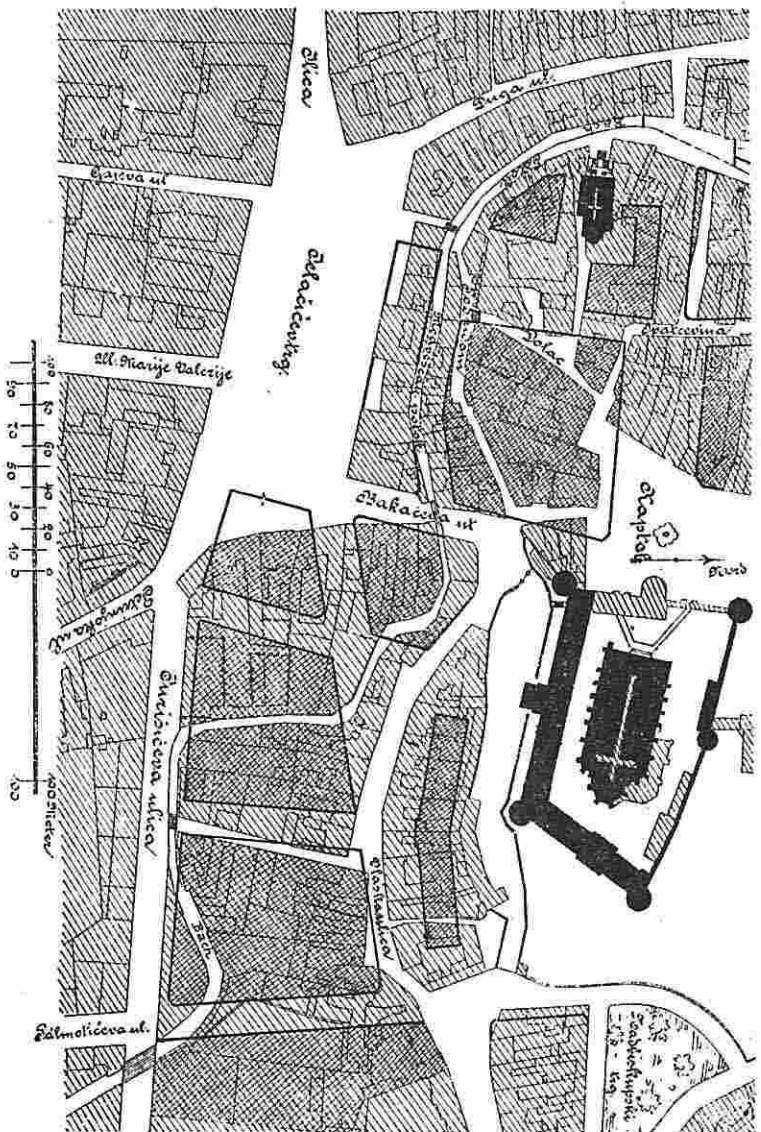


ペスト市に於けるフイレンツ・パキョルート街の建設と之に伴ふ地帯收用圖

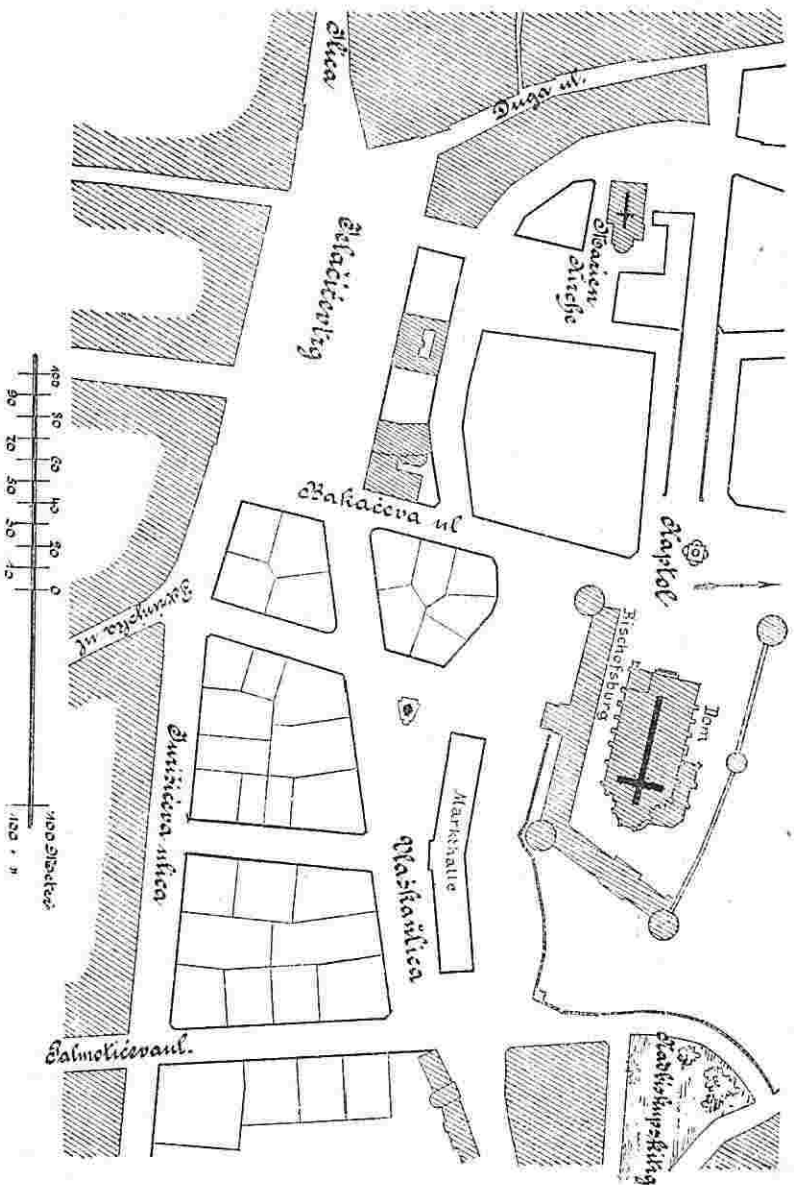
第十一圖



ペスト市に於けるシュヅルブラツ橋附近の市區改正並びに地帯收用の設計圖

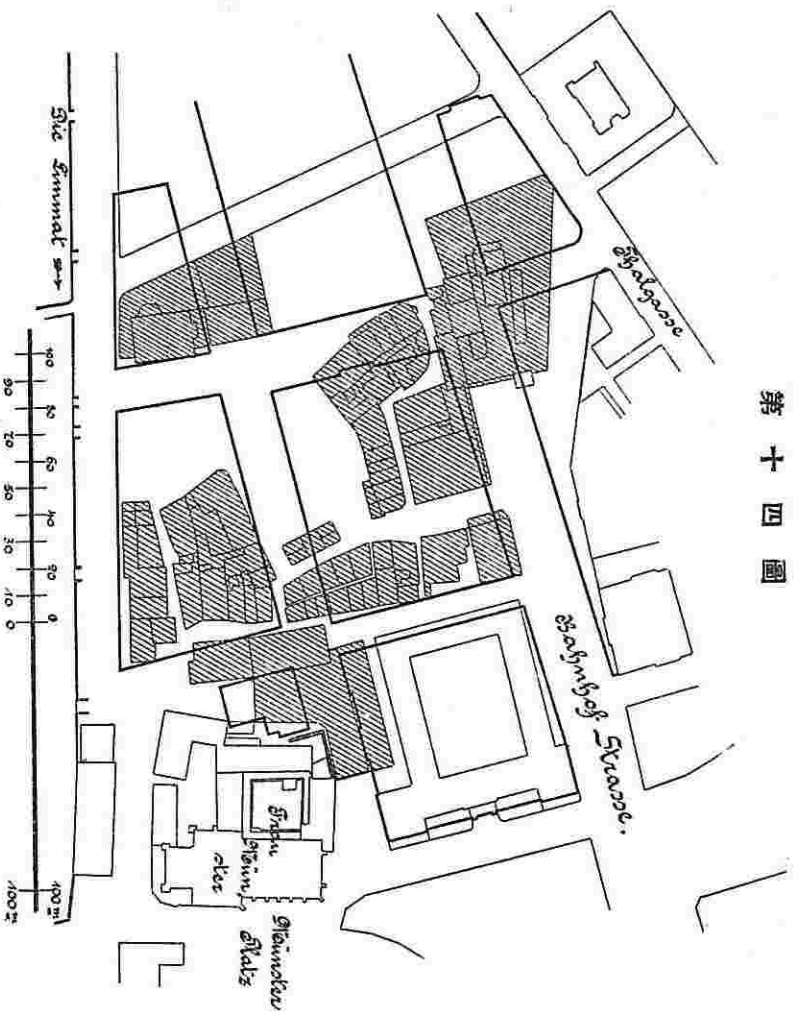


アグラム市に於ける舊市街の市區改正並に地帯收用の設計圖
(改正前の状態)



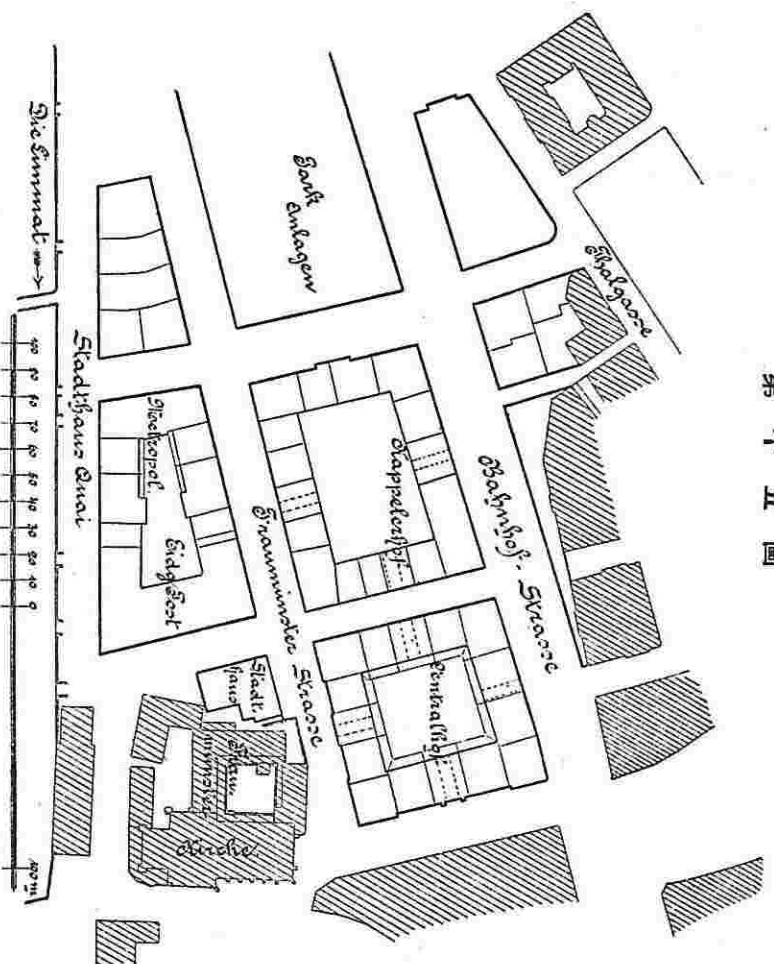
アグラム市に於ける舊市街の市區改正並びに地帯收用の設計圖
(改正後の状態)

第十四圖



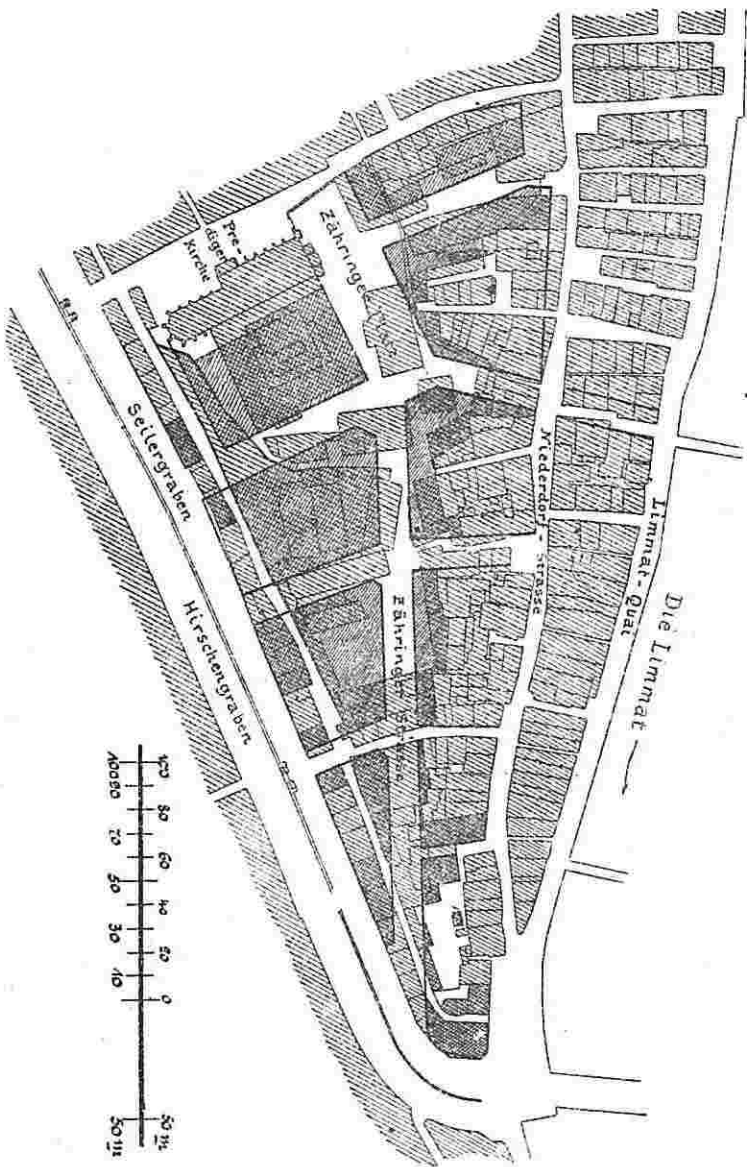
チューリッヒ市に於ける都心の建設 (建設前の状態)

第十五圖

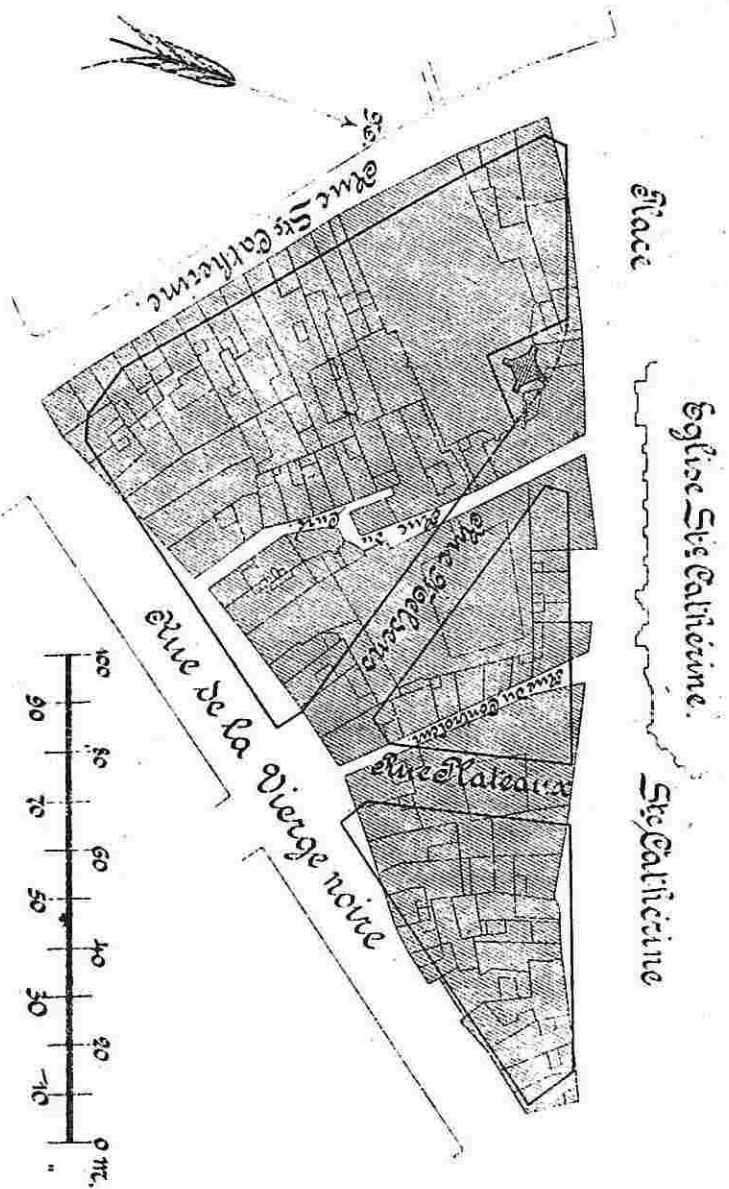


チューリッヒ市に於ける都心の建設 (建設後の状態)

第十六圖

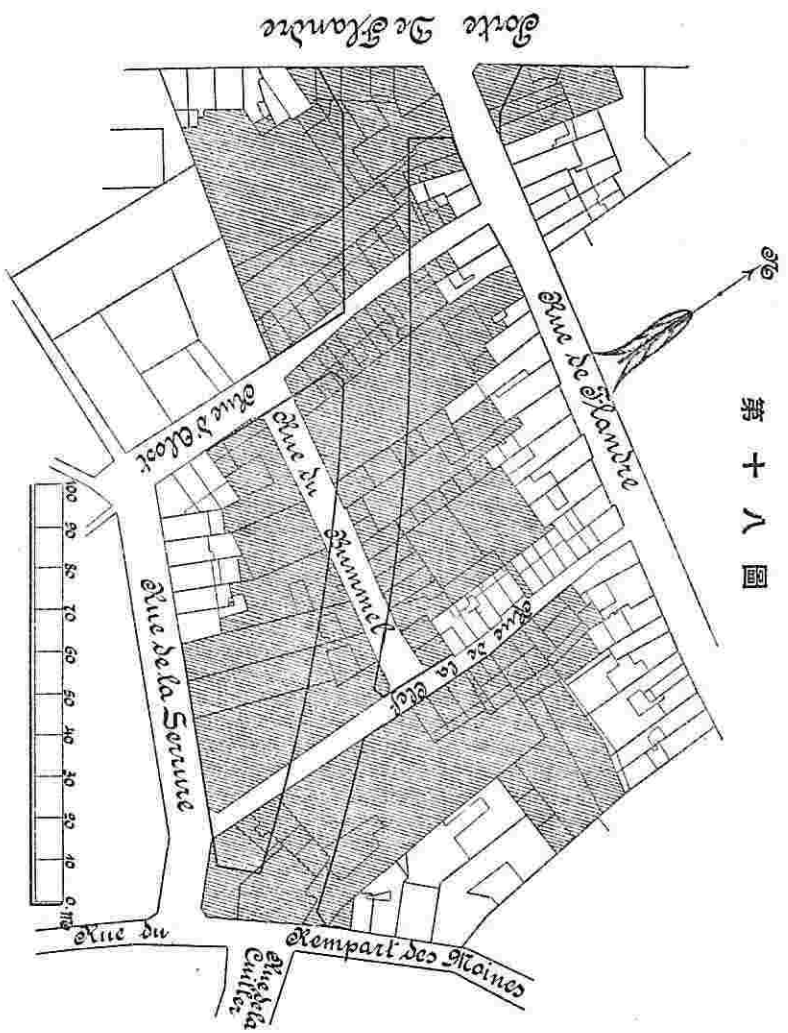


第十七圖



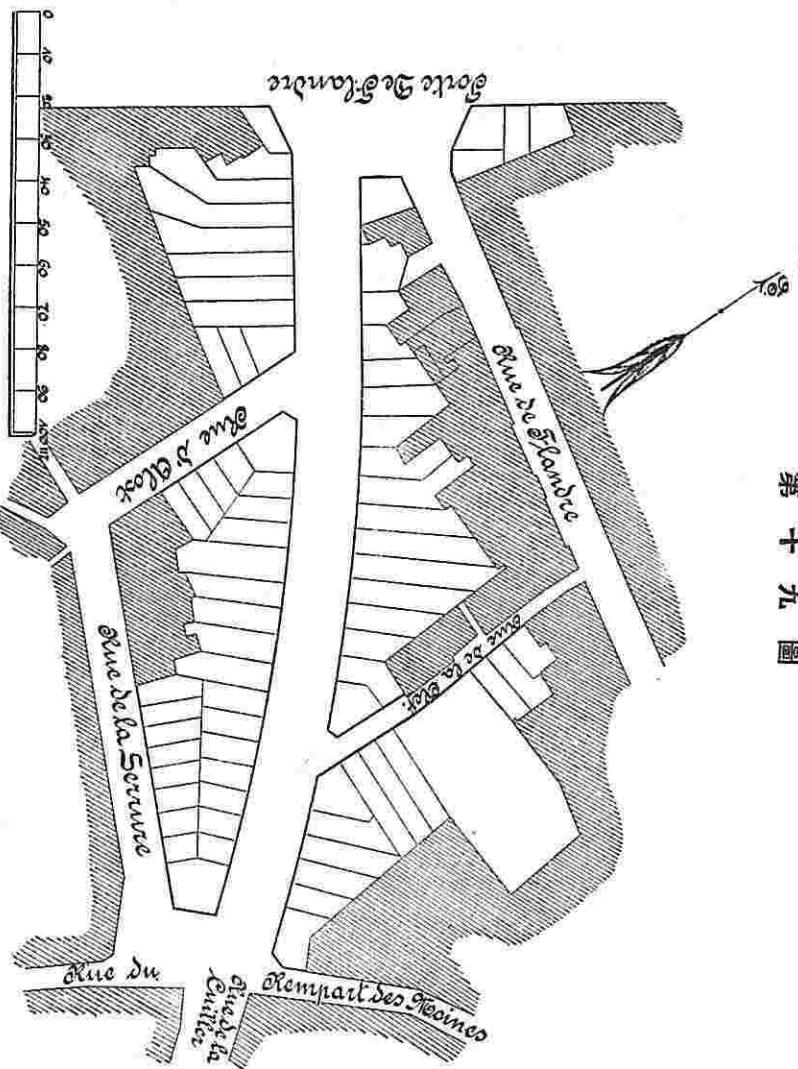
パリヨセル市カマリナ教會附近に於ける
市區改正とこれに伴ふ地帯收用の設計圖

第十八圖



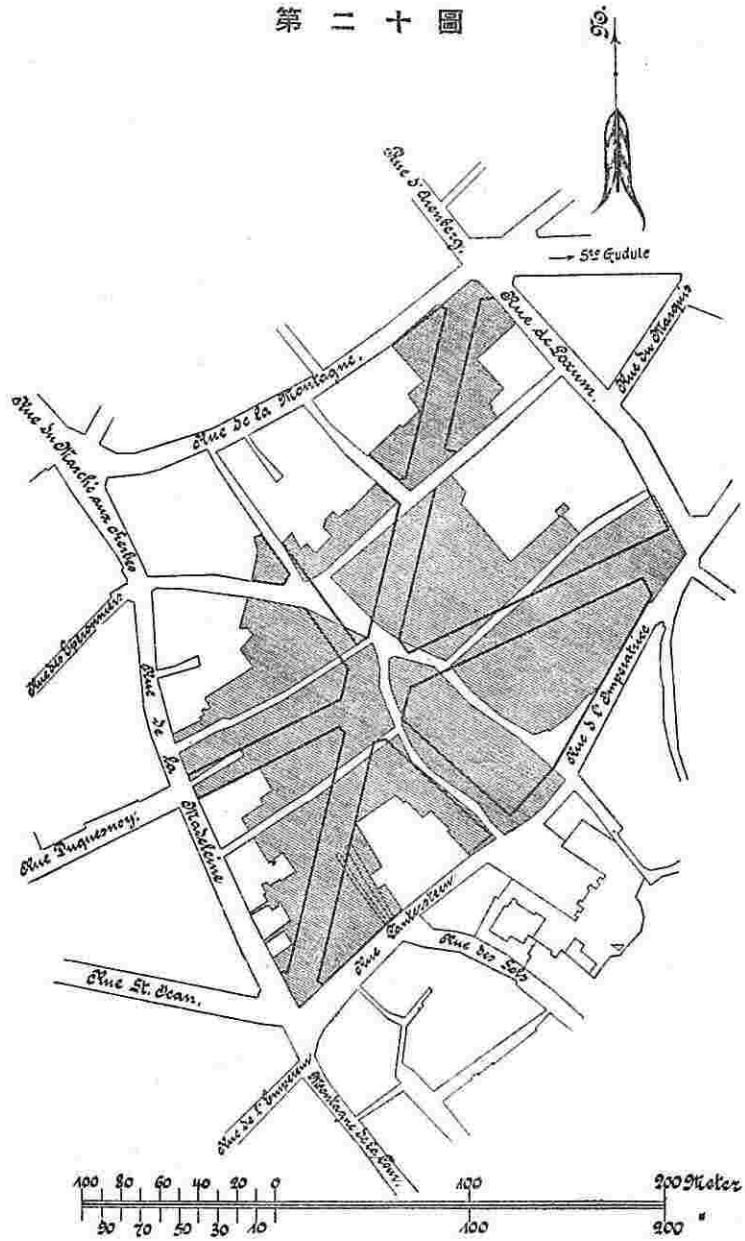
ブリュッセル市に於けるフランス港に面する
地域の市區改正と之に伴ふ地帯収用の設計圖
(改正前の状態)

第十九圖



ブリュッセル市に於けるフランス港に面する
地域の市區改正と之に伴ふ地帯収用の設計圖
(改正後の状態)

第二十圖



ブリュッセル市モンターニュ・ドゥ・ラ・グー
ル街とアレンベルク街との間に於ける市
區改正並びに之に伴ふ地帯收用の設計圖

大正十五年三月十七日印刷
大正十五年三月二十日發行

地帶收用
定價金六拾錢

檢

印



編輯兼
發行者

財團
法人

東京市政調査會

東京市麴町區有樂町一丁目一番地

印刷者

東京市京橋區南鍛冶町三十番地

小紫與三郎

印刷所

東京市京橋區南鍛冶町三十番地

小紫印刷所

