

決して無視できないものとする。

第 1403 回 (9 月 27 日)

土地利用計画について——都市 の土地利用からの農村の土地利用 まで——

合 田 素 行

土地利用計画を、法律に基づく規制を伴うものと考え、土地利用計画という分野は農業サイドでは比較的新しい分野に属する。この分野での先輩にあたる都市計画の分野でも新しい都市を作るといういわゆる近代化・都市化の中で、とりあえずは規制を必ずしも伴わない形で、土地利用計画の技法が蓄積されてきた。そしてそれと並行して、規制の体系も形を整えてきた。土地利用計画のこの 2 つの側面を建設的・目標設定的土地利用計画、禁止的・規制的土地利用計画と呼ぶことができる。農業サイドでも同じことが見られないわけではない。例えば土地利用分級という技術的な土地利用計画の技法が見られる一方で、農地の都市的利用への転用をどのように禁止したり規制するかという問題もこの 20 年間の大きな課題であったからである。しかし、この問題に妥当な解決は見られなかった。土地利用計画に基づく法的な規制という考え方が都市計画のサイドより遅れて議論され、適用を検討されたからだということにその理由の一端はある。今後は農業サイドでも土地利用計画の位置づけが十分に検討されるという筋書きが有るべきだが、本報告はこうした認識を前提に、禁止的・規制的土地利用計画が効果を発揮するための前提条件を、アメリカにおける土地利用規制の発生時点に求め、そうした筋書きを描くための留意点を指摘しておきたいという意図を持つものである。

アメリカにおいて土地は人々の社会的な活動の基本的な条件となるものであり、自由な規制されない活動が保証されるための必須の条件として、土地の自由な使用、収益、処分

の権利が与えられる必要があった。しかし、様々な人種を飲み込むアメリカの都市化の進展は、19 世紀の末には実質的には社会的な権益を保護する土地利用規制を生み出すことになる。それは人々の自由な社会的活動に一定の制約をもたらすものであったが、逆に保護された権益を保持する人々にとってはよりよい居住条件と活動条件を保証するものであった。こうしたことが可能であったのは、一つにはアメリカ社会がいわば多様な社会であり、それゆえに地域社会においては自らが自らのコントロール（規制）をかなりな程度必要とするということがあった。しかもその規制が地域社会の固有の価値にとどまらず、土地利用規制の場合には、財産価値という普遍的な価値を維持、保全していくことに効果があるとすれば、そのコントロールが承認され、積極的に受け入れられることになるのは自然であった。財産価値は近代社会にふさわしい実質的な価値であり、それがアメリカの土地利用規制を大きく発展させた要因となった。

翻ってわが国の場合、土地利用規制はそうした明確な実質的な価値をもたらさない。ただ市街化区域は例外的である。地価の上昇をもたらすからである。しかしこの場合その価値は地域社会に根ざした物ではなく、そのまま直ちに普遍的な金額に換算される地価であったから、土地利用規制が本来持っているはずの地域的な土地の利用の体系とは無関係にそのコントロールが採用されることになる。わが国の農地に関わる土地利用計画、規制はそうした背景の中で、個別具体的な課題に対応した個別的な解決の方策を積み重ねていく道しか当面は見あたらないように見える。