

土地利用規制の空間単位としての敷地の定義に関する比較研究

1. はじめに
2. 日本・アメリカ・イギリスの「敷地」
3. 敷地の定義を構成する概念
4. 都市計画の観点からの敷地
5. 敷地の分割と併合
6. 敷地定義不備の補完
7. 研究のまとめ

中 井 検 裕*

要 約

本研究は、土地利用規制が適用される基本的な空間単位である敷地の定義について、日本、アメリカ、イギリスの比較分析を行い、都市計画の観点からの検討を加えたものである。

まず日本、アメリカ、イギリスの3つの土地利用規制制度における「敷地」の定義に表れる概念を比較検討することによって、わが国では「建築物」の概念を用いた「物理的実体による定義」、アメリカでは「占有」および「支配」の概念を用いた「主体の行為による定義」、イギリスでは「工事区域」および「用途（活動）」の概念を用いた「客観的土地利用活動による定義」と位置づけている。ここで示された概念に対して、土地の一団性確保、市街地全域の包含可能性、境界の事前確定の難易、単位管理の難易の4点を都市計画の観点から見た敷地定義の要件として検討を加え、「建築物」に関しては土地の一団性の確保を除く部分において「占有」や「用途」に比べると都市計画上問題が多いことを明らかにしている。

次に規制単位の変更としての敷地の分割・併合をとりあげ、わが国の「建築物」による定義は分割に対して脆弱であるが併合には硬直的であり（分割弾力的・併合硬直的）、逆にアメリカの「占有」による定義は分割に対して厳密で、統合には問題を抱えている（分割硬直的・併合弾力的）ことを論じている。

最後にわが国の「建築物」による定義の都市計画上の不備を補完するものとして敷地規制と敷地台帳を取り上げ、前者が社会的受容性の上で未成熟であるのに対し、後者は技術の進歩に伴い現実性を増した選択であることを示している。

1. はじめに

都市計画の大きな目標である望ましい市街地の

形成では、「計画」と「規制」という2つの重要な要素を考えることができる。計画、特に土地利用計画を、望ましい市街地像に向けての合意形成と

*東京工業大学工学部社会工学科

その最終的なアウトプットといま定義すると、規制は計画を実現するための一つの方法・手段ということになるが、計画にしろ規制にしろ、それをどのような空間単位で行うのが適切かは計画技術上の重要な問題である。

一般に、計画の大きな目的の一つは総合性の確保であるから、計画の単位は大きい方が望ましいという傾向がある。一方、規制は逆に、現実を生じてくる土地利用変更の発生を計画の実現のために取り締まるのが目的であるから、実務上の効率性という観点からもその単位は小さくならざるを得ない面がある。このように単位の大きさについては、計画と規制では相反する傾向があるが、上で述べた計画と規制の位置づけからすると、この両者が適用される空間単位は一致している方が望ましいのは明らかである。地区を単位とした計画・規制制度が強く支持されている大きな理由は、それがこれらの条件を概ね満たすものであるからといってよい。

しかしながらわが国では、地区計画制度や区画整理などのいわゆる面整備手法といった、計画の単位と規制の単位が一応一致していると考えてもよい制度で覆われている市街地は、市街地全体から見れば小さい。一般的には、用途地域とそれに連動する各種の規制が市街地の土地利用を規制しており、これらいわゆる建築基準法の集団規定に関わる部分は、建ぺい率・容積率規制にしる斜線制限にしる、「敷地」を単位として適用される規制となっている。従って、「敷地」を単位とした土地利用規制で、敷地より大きな空間についての計画を実現していこうというのが、一般市街地の都市計画の構造になっている。言い換えれば、「敷地」という小空間は、規制の結果を計画のための一定の広がりをもった空間に展開する際の媒介、橋渡しの役を果たしているのである。

このような計画と規制の構造下では、明らかに「敷地」の持つ意義は極めて大きく、重要である。特にわが国の用途地域の場合には、そもそも「巨視的・中視的計画目的の実現手段」(日端、1988:68)であるにもかかわらず、同時にそれは「特定の空間像を必ずしも意図していないわけではな

く」、「用途地域図のそれぞれの色の地域は、それぞれ極く一般的な地域イメージが制度で定義されている」(同上:71)のであり、とすれば、用途地域がそのイメージする市街地を達成しようとする際には、個別規制が展開される「敷地」と市街地の関係が決定的な意味を持っていると行うことができよう。

このような背景から、「敷地」は都市計画の一つの確立した研究対象となっているが、都市計画分野の研究者による敷地の研究は、まさに上述の問題意識により、市街地という観点から敷地を見たものが中心である。これらの研究をあえて分類すれば、大きくは、(1)敷地割や敷地分布に関する研究(西山(1983)など)、(2)敷地の変化(特に分割と併合)に関する研究(阪本・長田(1984)、天野・谷口(1987)など)、(3)敷地計画・敷地コントロールに関する研究(河中(1988)など)、ということになるが、市街地環境に対する敷地の影響に着目したものが(1)および(2)であり、その結果敷地をどのようにすれば市街地環境が改善するかを論じたものが(3)ということになる。これらの研究の方法としては、あくまでも現行制度における敷地を前提として、その結果生じてくる市街地の実態を手がかりに、現行敷地の上にたった計画手法論を展開するというのが一般的であって、法制度上の敷地定義の問題にまで踏み込んだものはなさに等しい。

むしろ法制度上の敷地定義に関しては、都市計画研究者よりも法律学の研究者による検討が行われている。例えば基準法の敷地定義の解釈に関する法的考察を行った関(1989)、容積利用権の移転に関連して敷地定義の解釈を論じた丸山(1989)などである。しかしこれらは法の解釈論の範囲を超えるものではなく、またそれはあくまでも「建築基準」法の趣旨に則った解釈論であり、より広い空間である市街地全体を見渡すべき都市計画上の考慮は考察に含まれていない。すなわち、「敷地」は都市計画の主要手段である土地利用規制において極めて重要な単位であるにもかかわらず、その単位の定義について都市計画という観点からの検討は、都市計画研究者からも法律学研究者からも

ほとんどなされていないのが現状である。

本研究はこのような問題意識を背景に、敷地の定義を都市計画の観点から検討しようとするものである。その際に、本研究では法制度上敷地を定義するに際して用いられている概念に着目し、都市計画という観点から見た場合、それらの概念の有効性を議論する。敷地を定義する概念は、制度により様々であり、それらの抽出と比較検討には比較分析の方法が有効である。わが国と比較される国としてはアメリカ、イギリスを選んでいるが、これは、この両国では土地利用規制の内容は異なるものの、いずれも敷地を単位とした土地利用規制によって都市計画を実現しようとしている点で、比較のベースを共有していると考えられることによる。

以下、本研究の構成は次の通りである。まず次章では、日本、アメリカ、イギリスにおける「敷地」の定義、およびその考え方の紹介を行う。第3章では、各国の定義中に表れる考え方を比較しつつ、敷地の定義に用いられる概念を抽出する。第4章では、まず都市計画の観点から敷地を定義する際に必要な要件について議論し、次にその要件に鑑みて3章で得られた各国の敷地定義概念を検討する。第5章では、単位の変化としての敷地の分割と併合を採り上げる。第6章では現行のわが国の敷地定義の不備を補完する方法について論じ、第7章で研究をまとめる。

2. 日本・アメリカ・イギリスの「敷地」

2. 1 日本の敷地

用途地域による用途制限、建ぺい率・容積率規制、斜線制限など、わが国の土地利用規制の中核である建築基準法の集団規定のベースにある敷地は、建築基準法本体の中では定義されておらず、施行令1条1号で、「一の建築物又は用途上不可分の関係にある二以上の建築物のある一団の土地」と定義されている。

敷地のこの定義の具体的な解釈については、関(1989)などで紹介されているので詳しくは省く

が、要するに原則として1つの建築物のある土地が1つの敷地であり、例外として複数の建築物が用途上不可分の関係にある場合だけは、その全体をもって1つの敷地上にあるとするというのである。わが国の建築基準法の敷地が、一建築物一敷地の原則を採用していると言われる由縁である。

ここで注意しておくべきことは、定義より建築物の現存が敷地が存在するための要件であり、建築物がなければそれは敷地ではないという点である。例えば整地のみが完了し、建築物の建築のみを待っているような場合でも、それは厳密には敷地予定地と解される(関、1989:254)。非建築敷地は法上は存在せず、従って敷地をその適用単位とした各種の土地利用規制が適用されることはない。

一建築物一敷地の原則は原理としては極めて明快であるが、現実には次の2つの点に曖昧さが残されている。

まず第1点は一建築物の認定に関してである。例えば見かけ上は完全に独立した2つの建物であっても、これが地下通路や空中の渡り廊下でつながっている場合には1つの建築物とみなせるのではないかということがある。昭和42年に東京都の建築審査会で争われた丸の内の東京海上ビルの建築確認ではまさにこの点が争点となったわけだが、このようなケースの他にも、一体として管理・利用されている場合、冷暖房などの建築設備が共用の場合などは判断が難しく(関、1989:253)、結果的には「社会通念にしたがって判断されるべきことから」(昭和42年9月26日東京都建築審査会裁決)とされている。

第2の点は一建築物一敷地の例外とされる「用途上不可分の関係」である。一般的にはかなり狭義に解されており、例えば関(1989)は、仮に特定の用途に供せられている複数の建築物をそれぞれ分離して独立のものとして見た場合、元の用途の観点からは存在価値を失う建築物が生ずるような関係(相互依存関係)と説明している。例えば、住宅とそれに付随する物置は、物置を住宅から分離すれば住宅用途という観点からは存在意義を失

うので、これらは用途上不可分の関係であるが、工場とその社宅の場合は、社宅を分離してもその社宅は無意味なものとはならないから、用途上不可分の関係にはない、という具合である。概ね主用途とそれに機能的に付随する用途の関係と言い替えてもよからう。しかしながら、先の東京海上ビルの場合などは、上記のような主従の用途関係にはないにもかかわらず、建築物としては1つと認められないが用途上は不可分の関係にあるとの判断が下されており、近年の傾向としては一建築物の認定、用途上の不可分性の認定とも判断が緩まりつつあるといわれる(五十嵐、1984:232)。

2. 2 アメリカの敷地

アメリカの土地利用規制の中心的手法はわが国と同じくゾーニングであり、ゾーニングの各ゾーンに対応して建ぺい率、容積率など敷地を媒介とした指標で建築物をコントロールしていく点もよく似ている。

アメリカのゾーニング制度は、州の授權法を受けた各自治体が条例の形で制定するものである。ゾーニングによる諸規制の単位である敷地は、ゾーニングを定めた各条例の中で定義されており、当然、自治体によって異なっている。従って一般的定義を述べるのは無理であり、ここでは州レベルのモデル条例としてニューヨーク州を採り上げ、具体的な自治体における例としてニューヨーク市、シカゴ市、デンバー市、サンフランシスコ市の4市を採り上げてみよう。

1949年のニューヨーク州ゾーニング・モデル条例では、敷地(lot)を次のように定義している。

特定の用途(use)に共され、又は1棟もしくは共通の利害(interest)もしくは用途によって結合(unite)された複数棟の建築物によって占有されている、1単位と考えられる土地の部分(portion)または区画(parcel)及び通常の付属物(customary accessories)及びこれらに属する空地(open spaces)(関、1989:258より引用)

同文献はこの定義に関して、「建築敷地以外のもの(例えば駐車場用地)が含まれる点を除けば、建築基準法における敷地の定義と全く同一とってよ

いほど類似している」(同上:258)と述べているが、この点については後に議論することにする。

一方、ニューヨーク市のゾーニング条例では、ゾーニングによる規制の単位となる敷地のことを条例中で特にゾーニング・ロット(zoning lot)と名付け、その定義を、次の4つのいずれかと定めている(The City of New York, 1989:12-10 Definition of the zoning lot より筆者訳の後要約)。

- (1) 条例の施行時点で存在する登録画地(lot of record)
- (2) 同一街区内に存在する未分割か又は連続する複数の登録画地からなる一団の土地(a tract of land)で、条例の施行時点で単一の所有権に属するもの
- (3) 同一街区内に存在する未分割か又は10フィート以上接する複数の登録画地からなる一団の土地で、建築許可の申請時点で単一の相続所有権に属し、かつその土地に関する全ての権利関係者が本条例で定める関係権利者であるもの
- (4) 同一街区内に存在する未分割か又は10フィート以上接する複数の登録画地からなる一団の土地で、建築許可の申請時点で一つのゾーニング・ロットとして取り扱うと宣言されているもの

若干の説明を加えておく。登録画地とは、市の公式課税地図(tax map)や既登録の土地分割図(subdivision plat)に示される画地のことである。ここで示されている4つの場合は、(1)が基本ケースで、(2)および(3)は所有権による(1)の基本ケースの拡張を認めたものであり、(4)は複数のゾーニング・ロットを、宣言によって1つのゾーニング・ロットとみなすことが可能な旨を定めたものである。(2)および(3)では敷地の定義内に使用の権原が含まれている点の特徴である。(4)はゾーニング・ロットの併合にあたるもので、特にゾーニング・ロット・マージャー(zoning lot merger)と呼ばれているが、これに関しては5章で詳しく取り扱うことにする。

シカゴではゾーニング・ロットとして、

同一街区内に存在し、(建築許可の申請時に)

所有者もしくは開発者によって利用、開発、建築の単位として用いられると指定された一団の土地であり、単一の所有権もしくは支配下にあるもの(The City of Chicago, 1980:4A)と定義されている。ここでもニューヨーク市同様、敷地の定義要件として所有権が含まれている点の特徴であるが、一方ニューヨーク市と異なる点としては、ニューヨークでは敷地のベースとして登録画地を利用しているのに対し、シカゴでは所有者もしくは開発者が指定することによって敷地が誕生する点が指摘できよう。

デンバーでは、ゾーニング規制の単位となる敷地(デンバーではゾーン・ロットと呼んでいる)を、「一つの構造物のための建築敷地として指定された土地、あるいは一つの用途もしくは構造物によって占有されている土地」とした上で、「そのような土地は連続する一画の土地から構成されていなければならない、ゾーン・ロットとしての指定は所有者のみが行うことができる」(The City of Denver, 1978:s485)と定めている。ここではまず前段の部分において、一つの構造物を定義の最初に置いていることから、むしろ原則として日本の一建築物一敷地主義と同様の原理を採用していると見ることができよう。しかしながら日本と異なっている点としては、用途も構造物と同等の取り扱いをしている点、および敷地の指定を行う者を所有者に限定しており、敷地定義の要件として所有権の後ろ盾を前提にしている点が指摘できる。

最後にサンフランシスコの敷地は、

現にそれのみで完結し(complete)かつ独立した(separate)開発の一機能単位を構成しているか、もしくはそのように予定されている一団の土地で、道路境界線を越えて拡がらず、単一の所有権の下にあるもの(The City of San Francisco, 1989:s102.14)

と定義されている。ここでもやはり他の都市と同様、敷地の要件として所有権に言及されているのが第1の特徴である。第2の特徴は開発の一機能単位(a functional unit of development)を限定するにあたって、他都市では所有者や開発者の指定に頼っているのに対して、サンフランシスコでは完

結性と独立性という(抽象的ではあるが)客観を重視している点が注目されよう。

以上の例に共通して見られるアメリカの敷地定義の特徴をまとめれば、第1に建築物もしくは構造物に限らず、用途や機能に着目して非建築敷地を敷地を含めている点、第2に所有権に代表される敷地利用の権原に言及している点の2点ということになる。

2.3 イギリスの敷地

イギリスの土地利用規制は、全ての開発に対する計画許可によって行なわれている。従って土地利用規制の単位は、開発が行なわれる単位(本研究では便宜上「開発敷地」と呼ぶ)ということになるが、この開発敷地の定義は必ずしも簡単ではない。というのもイギリスでは「開発」そのものの定義が相当の程度に広いからである。

イギリスの都市計画でいう「開発」が(1)地上、地表、地中、上空の各種工事、と(2)重大な用途変更、の2つの側面から定義されていることはよく知られている。「開発敷地」の定義は、(1)のケースについては比較的明瞭である。すなわち、各種の工事が行なわれる一団の土地のことを指している(Morgan, 1988:243)。実際上ここでは工事という客観的事実よりは、計画許可の申請者が開発敷地の範囲を図面上で明示することにより、開発敷地が一義的に定められることになる。例えばロンドンのウエストミンスター特別区の場合、計画許可の申請には、開発敷地の境界を1:1250の最新版の英国政府測量部作成の地図(Ordnance Survey Map)上に記して提出することが要求されている。

(2)の重大な用途変更の場合の開発敷地の問題はそう単純ではない。そこでは開発敷地の大きさをどうとるかによって、重大な用途変更が発生したかどうか異なってくるからであり、言い替えると、開発敷地の定義と計画許可の必要性の有無が直結することになるからである。

ここで注意すべきことは、イギリスの開発規制における用途とは、一般に建築物の用途ではなく、その土地上で行われている活動の内容を指したものである点である。従って、建築物は全く同じで

あっても、その中で行われる活動が変化すればそれは用途変更とみなされる。住宅を事務所として用いるような場合がこれにあたる。一方でこの段階での用途(活動)は、依然として比較のおおまかな分類にとどまっており、その具体的な内容は、用途クラス命令(Use Classes Order)と呼ばれる政令で示されるが、現行の1987年命令では16種類に区分されている(表1)。

ここで区分(クラス)にまたがる変更が行われた場合、それは重大な用途変更(material change of use)とみなされ、開発規制の対象となる。

今、1つの建物を1つの用途(活動)で利用しているような単純な場合には、それが1つの開発敷地であり、重大な用途変更が発生したかどうかは、用途クラス命令の表に照らし合わせて見ればよいから単純である。問題は、現実には例えば物

理的な意味での一団の土地・建物を複数の用途もしくは形態で利用しているような場合が少なからず存在し、なおかつその一部について用途変更が発生したような場合に、これをどう取り扱えばよいかということである。

このような問題に対し、イギリスでは計画単位(planning unit)という概念を導入して対処している。計画単位とは、「特定の用途変更が重大な変更にあたるかどうかを判断する際に、検討されるべき土地の区域」(Purdue et al, 1989:94)である。用途変更の場合の開発敷地を定義する際に用いられる概念的な分析のツールであるから、本研究で取り扱っている「敷地」と合い通ずるものがあると考えてよからう。

計画単位の具体的な適用については、原則として計画庁である自治体の判断に任されているが、

表1 イギリスの開発規制における用途区分

用途区分記号	用途(活動)内容
A 1 A 2 A 3	商店 専門的サービス(金融サービスなども含む) 飲食店
B 1 B 2 B 3 B 4 B 5 B 6 B 7 B 8	事業所、事務所、研究施設、軽工業 一般の工場・作業所 特殊工場(アルコール製造など) 特殊工場(金属関係) 特殊工場(レンガ製造など) 特殊工場(化学関係) 特殊工場(動物産品取り扱い関係) 倉庫・流通施設
C 1 C 2 C 3	ホテル、宿泊所 住宅施設(下宿、寮など) 住宅
D 1 D 2	住宅でない施設(教育施設など) 集会場、レジャー施設

注：この表は要約であり、実際は区分内で詳細に規定されている。またこの他に劇場、自動車販売施設などいずれの区分にも属さない用途が規定されている。

出典：HMSO(1987)

その考え方と特に複数用途の問題については判例で3つの基準が出されている。それらは、まず原則として占有(occupation)の単位を計画単位とするとした上で、

(1) 主用途と従用途の場合

1 占有単位の中に主活動とそれに伴う副次的活動が存在する場合は、全体を1つの計画単位とする。

(2) 複合用途(composite use)

1 占有単位の中に互いに独立した活動が複数存在し、それらが物理的に(3次元空間内で)分離されていない場合は、全体を1つの計画単位とする。

(3) 併用用途(dual use)

1 占有単位の中に互いに独立した活動が複数存在し、それらが物理的に分離されている場合は、それぞれの活動部分を1つの計画単位とする。

とするものである(*Burdle vs Secretary of State for the Environment* [1972]、*Purdue et al*, 1989:94-99より要約)。しかし、これらはもちろん原則であって、部分的な用途の変更は単にその変更が行われた部分だけについて眺めるのではなく、全体との関係で重大さの程度が判断されること(Moore, 1990:89)、かつ計画単位の定義・適用も「事実と程度」(fact and degree)によって判断されること(同上:93)など、イギリスの開発規制全般に見られる、自治体裁量権への依存が強いことは強調しておくべきだろう。

3. 敷地の定義を構成する概念

前章では日本、アメリカ、イギリスにおける敷地の定義、考え方を紹介した。定義のされ方は各国によって相当異なっていることが明らかとなったが、本章ではまず定義に現れるキーワードを列挙し、次にそれらキーワード間の構成を考えることによって各国の敷地定義の根源にある概念の抽出を試みてみる。

敷地の定義にあたって用いられている主たるキーワードを列記すると、わが国ではまず「建築物」、

「用途」、「一団の土地」などがあつた。アメリカでは「用途」、「利害」、「建築物」、「占有」などである。ニューヨーク市を始めとする各自治体では「登録」、「所有権」、「宣言」、「指定」、「完結かつ独立した機能」といったキーワードが敷地を規定する要素となっている。最後にイギリスでは「工事区域」、「用途」、「占有」、「活動」、「事実と程度」といったことがあげられよう。

次にこれらキーワードの構成を考えてみる。

まずわが国では最初にまず建築物がある。用途は建築物よりは下位のキーワードとして位置づけられている。定義より建築物の現存が敷地の要件であり、建築物がなければそれは敷地ではなく、非建築敷地は法上は存在しないことについては既に述べたとおりである。すなわちわが国の場合には、「建築物」そのものが敷地を定義するのに決定的に重要な概念であり、いわば(建築物という)物理的実体に基づく定義ということができる。

一方アメリカでは、一般的に用途と建築物が並列に構成されており、例えばニューヨーク州のモデル条例の場合には、これらに共通して占有という概念が登場することがわかる。つまり、占有が用途と建築物を統一的に取り扱う概念として、上位に位置づけられていると理解できよう。この点は条文の類似性にもかかわらず、わが国の基準法の敷地の定義と根本的に異なっている点と評価できるように思われる。

さてそれでは占有という言葉にはどのような意味が含まれているかを考えてみると、ここでいう占有はイギリスで用いられている占有と同じ意味であり、occupationのことに他ならないが、この概念には、「占有という概念は明らかに、占有している個人、法人、企業によって規定されている」(*Purdue et al*, 1989:95)と述べられているように、暗黙のうちに占有する者、つまり主体の概念が含まれていると考えてよからう。言い替えば、ここでは用途、建築物といった目に見えるものに代わり、主体による行為の単位としての敷地が登場してくるのである。

ニューヨーク市を始めとする各自治体の例では、敷地の定義中に敷地利用の権原を含めている

点に特徴があったが、これは占有の概念をさらに厳密にしたものと考えられる。すなわち、単に主体の行為によって敷地を定義するのではなく、占有者の権利関係に言及することによって、主体に対し、実際に土地のその部分を「支配」できることを第三者に対抗できる事実として要求しているわけである。

以上、アメリカでは「占有」もしくは「支配」の概念が敷地定義の中心として浮かび上がってきたが、これは日本の物理的実体に基づいた定義に対して、主体の行為に基づいた定義と位置づけることができよう。

最後にイギリスでは、工事区域としての敷地はさておくと、用途変更の場合の敷地を貫く最上位の概念は用途(usc)である。ただし既に述べたようにここでいう用途とは、建築物の用途ではなく、その土地で行われている活動の内容のことである点に注意する必要がある。複数の用途が混合している場合に用いられた計画単位においては、占有概念が上位にあり、さらに再び活動という概念が場合によっては用いられる。つまりかなりおおまかには、用途(活動)→占有→活動という3段階構成とみなすことができよう。一言でいえば、土地利用の活動内容に基づく定義となる。

もっとも以上述べたものもあくまでも原則・ガイドラインであって、イギリスの場合には法制度上の敷地が明示的に存在しているわけではないので、なんといっても最大の特徴は、現場現場でそれぞれの敷地を特定する「事実と程度」という概念が明示的に存在することであろう。逆に言えば、敷地を厳密に定義しないことによって、土地利用規制に最大限の効率性をもたそうとしているともいえる。土地利用規制の内容が仕様規制でないからこそ、このことが可能となっている。

以上3ヶ国の比較をまとめると、まず敷地を定義する概念としては、日本では建築物、アメリカでは占有もしくは支配、イギリスでは工事区域と用途(活動)が重要な概念である。また、それぞれの定義の特徴を一言で述べると、順に物理的実体による定義、主体の行為による定義、客観的土地利用活動による定義ということになる。

4. 都市計画の観点からの敷地

この章では、3章の議論から得られた敷地の定義概念に対し、都市計画という観点からの検討を加えてみるが、具体的な検討を加える前に、まず都市計画の立場からは敷地の定義にどのような要件が備わっている必要があるかを考えてみる。

4. 1 都市計画からみた敷地の要件

まず第一の要件としては、土地の一団性ということがあげられよう。実際日本では明示的にこのことが敷地定義に含まれているし、アメリカでも本研究で取り上げた4つの自治体のものでは、表現の差異は見られるものの、内容としては土地の一団性を要求している。イギリスでも、用途変更規制の概念上の敷地である計画単位では、土地の連続性をその要件とするという判例が見られる(*Duffy vs Secretary of State for the Environment* [1981] Moore, 1990:93)。つまり単一の用途で単一の主体によって占有されており、単一の活動が行なわれていても、複数の建築物がありそれらが明らかに分離していたり、道路をはさんで2街区にまたがっていたりすれば、計画単位も分離されることになる。

土地の一団性が保たれないということは、例えば道路をはさんでいても、場合によっては間に他の土地があっても、一つの敷地であるとみなす場合があるということの意味している。このことは、密度規制などについて道路を挟んだ容積率の実質的な移転など融通性を発揮させることが可能となる一面も有している。しかし、都市計画における土地利用規制の目標は、あくまでも一塊の区域に対する望ましい市街地の達成であるから、この目的から考えれば規制の単位とする敷地も原則的には一団の土地であるべきであり、二団の土地を一つの敷地とするのは例外として処理されるべきであろう。

都市計画における敷地は第2に、道路などを除き、土地利用規制の対象となる市街地全体を排他的に覆うことができるような敷地でなければなら

ない。土地利用規制の対象は市街地全体であるからである。この点からは、非建築用地も敷地として認められるような定義が必要となる。市街地の密度という点からは同じであっても、空地と資材置場と青空駐車場は土地利用上は明らかに異なる用途であり、これらを等しく扱うことは、市街地の土地利用変化をとり扱う上で問題である。

第3の要件としては、地面上の敷地境界を事前に確定することを容易とするような敷地定義であることということがあげられる。都市計画の土地利用規制は建築規制と異なり、一定の大きさをもった区域の土地利用環境を整えようとするものである。そこで例えばある規制手法を評価しようとすれば、それはその区域全体から見た評価でなければならないが、規制が敷地単位に適用される以上、個々の敷地と区域全体の評価を繋ぐものが必要となり、そこで敷地の事前確定性が極めて重要となる。とりわけ用途地域制のようなゾーニング制度において、マクロ的・抽象的な市街地変化の制御が、市街地上に具体的にどのような形で展開されるかをある程度予測可能なものとするためには、敷地が事前確定していることが極めて重要である。

第4の要件は、単位である敷地の変化に関してである。敷地はそれ自体市街地環境と深い関わりがあるので、その変化を管理できるということは都市計画上はそれだけでも大きな利点となる。具体的には敷地の分割と併合への対処ということになるが、これは本来は敷地の定義そのものとは厳密には別の問題というべきだろう。敷地の定義に加えて、定義された敷地の管理方法の問題でもありと考えられるからである。しかしながら、少なくとも敷地のもともとの定義が、敷地の分割と併合に対する管理を困難とするようなものであってはならないという意味で第4の要件としておき、より詳しい検討は次章で行うこととする。この問題は上述の事前確定性と密接に関連しており、事前確定できない敷地は、分割と併合の管理も極めて困難であることは言うまでもない。

以上の要件に照らして、以下建築物、占有・支配、用途・活動の3つの敷地定義概念に検討を加

える。なお工事区域はこれら3つに比較すると、土地利用の変化のみを対象としたものであることから性格が異なるものと考え、検討の直接的な対象からはずすこととする。

4. 2 建築物

わが国で採用されている建築物を中心とした敷地定義の構成は、関(1989)によると、「第1に、建築密度を平均化して集団としての建築物の安全を図ること、及び第2に、個々の建築物の周囲に適当な空地や道路を確保して、衛生上・防火上・交通上・避難上支障のない状態を保障すること」(p242)を目的とするものである。建築基準法の最大の関心は建物の安全であるからこれは当然と言え、建築物による敷地定義は、少なくとも周辺との関連性のある程度考慮した上でのその敷地内の環境保全という意味で一定の効果をもつといえるだろう。

しかしながら、上述の敷地要件に照らして見ると、都市計画上は大きな問題点を残していると言わざるを得ない。一建築物は通常一団の土地に存在するものと考えられるから、第1の要件である土地の一団性は満たしているものの、建築物が存在しない以上それは敷地ではないわけだから、第2の要件である非建築用地を敷地とするということができない。また建築物は地面を直接取り扱う概念ではないから、本質的に地面上の敷地境界を、事前に確定する概念ではないということが指摘でき、第3の要件も満たさないことになる。事前確定的でないということは、第4の要件である敷地変更管理の問題を潜在的に抱えることを意味しているが、わが国の場合にはそれに加えて、いわゆる敷地の重複指定の問題がある。

敷地の確認がなされるのは建築確認時においてである。この際に、基準法は「当該」建築物の敷地について法令に適合しているかどうかを認定せよと述べているに留まるから、法的には新たな敷地が重複指定となっているかどうか、あるいは仮に敷地の重複指定の結果もとの建築物が、確認後の分割された敷地においては違反建築物となるかどうかをチェックする必要はないものと解されて

いる(関、1989:267)。敷地の重複指定は多分に実務上の問題であり、一旦確認された敷地境界線の明確化や、建築確認時の確認事項の追加などによって改善できる側面が多々あるが、敷地が事前確定されていれば、そもそも重複指定の問題は生じにくい。

このように、建築物による敷地定義には都市計画画面上は大きな問題点があるが、にもかかわらずわが国の敷地で建築物が中心に考えられている理由としては、そもそもわが国では近代都市計画の中核は基盤施設の建設であり、土地利用規制は比較的後の時代になってから、建築規制(building control)の一部として発展してきたという歴史的事情があげられよう。極言すれば、わが国の土地利用規制は、個々の建物とその周辺の空地のための土地利用規制の範囲を脱しておらず、総体としての都市のための土地利用規制には至っていないのである。さらには、個々の建物とその周辺の空地のための土地利用規制も、実際には敷地の重複指定の問題によってなしくずしになってしまう可能性が高い。

4. 3 占有・支配

まず土地の一団性については、占有・支配ともそれ自体で保証するものではない。したがって、第1の敷地定義要件は満たされない。しかし、土地の一団性はアメリカの自治体がそうであったように、占有・支配の概念を用いて記述された敷地定義に、追加条件としての設定を行えばそれで足りる。

占有行為もしくは支配の概念の利点は、それが占有する者、あるいはその権原を暗黙のうちに含んでいるため、非建築用地を含むことができるだけでなく、敷地の境界を厳密に確定しやすい点にある。特に支配の概念は前の建築物の概念と全く逆に、占有行為が行なわれる以前の敷地の確定を排他的に可能とするので、支配の概念を用いれば、土地利用規制単位としての敷地を完全に事前確定することが可能となる。すなわち少なくとも支配概念を用いれば、敷地定義の第2、第3の要件は満たすことができる。また現実的には土地を支配

できない以上利用することもできないわけだから、規制を運用する実務上の観点からも、支配による敷地の定義は合理的な定義といえることができる。

わが国でもイギリスでも土地利用規制などを定めた計画法の領域は、土地の権利関係を定めた私法の領域とは原則として独立の関係にあるので、アメリカの自治体に見られるこの例は日本・イギリスの両国から見れば希な例といえることができる。このようにアメリカで計画法上の敷地と私法上の敷地が関連づけられている背景には、アメリカでは計画法上の敷地の基礎である画地を新たに作る際のコントロールである宅地分割規制(subdivision control)のもともとの目的の一つが土地登記であり(渡辺、1985:165)、画地と土地登記が密接に関連しているからであると考えられる。しかし、逆に言えば支配のような権利関係を敷地と連動させるには、その前提として登記制度と画地の生成とを連動させておく必要があるということであり、わが国のように既に都市的な土地利用が一旦なされた状態で、しかも土地の権利関係が複雑に入り組んでいるような状況では、非現実的な敷地の定義と言わざるを得ない。

一方の占有はどうだろうか。占有という概念はおそらく暗黙のうちには所有権もしくは利用権の存在を意識している部分があると思われるが、少なくとも支配と異なり、明示的・必然的に権原を伴う概念ではない。やや極端な表現を用いれば、占有とは実態としての支配であって、法律上の支配とは一応切り離された概念と言うことができよう。逆に権利関係に裏付けされていないため、占有は支配に比較すると、敷地境界の確定において曖昧さを残すことになる。しかし、例えばAという人物とBという人物が占有している空間が重複する可能性は低いと考えられるから、排他性が高いとは言えそうであり、境界の設定はある程度までは確定的であると思われる。また一般に占有行為は建築物の有無にかかわらないので、第2の敷地定義要件である非建築用地を含めることができ、かつ事前確定性も一定の程度に保証できそうだということになる。

このように占有は、都市計画から見ると少なくとも建築物よりは有効な敷地定義概念であると思われるが、実はわが国でもかつては敷地の定義に占有「的」な考え方が含まれていたことは特筆に値しよう。

現在の建築基準法の前身である大正8年の市街地建築物法の敷地は、施行令16条において、「本令ニ於テ建築物ノ敷地トハ一構ノ建築物ニ属スル一団ノ土地ヲ謂フ」と定められている。ここで問題となるのは「一構」の意味である。「構」とは、例えば駅の構内というような場合の構であるが、これを当時の実務家は概ね「使用者を単位として、特定の用途に供せられる建築物全体」（関、1989:248）と解していたという。例えば南雲(1950)は、「一構の建築物とは、建物の主要用途及使用者を一単位として、之に属する建築物の全部である」（p25）と述べている。すなわち旧市街地建築物法の敷地定義には、現行法の定義と異なり、實際上、使用者すなわち占有主体の概念が登場しているのである。現実には当時、長屋の構をどう解釈するかが問題となっており、長屋では建築物は一棟であっても複数の使用者が存在するのであるからこれは使用者の数だけ構が存在すると解釈すべきであるとの意見が存在した。ただし行政の側では長屋は1棟で1構という立場をとっており、このような解釈上の混乱が生ずることのないよう、建築基準法では「一の建築物又は用途上不可分の関係にある二以上の建築物」と改められた。構という表現がなくなることによって、使用者という占有的な概念が建築物という物理的実体にとって代わられたわけだが、このことは特に行政の側で、敷地という空間単位を建築規制の枠組みの中のみで捉えていたことを示すものといえよう。

4. 4 用途・活動

用途や活動は基本的に目で確認することのできる概念であり、この点は建築物と似ているが、非建築用地も含むことができるという点で、建築物よりは優っている。しかも主体や権利によらないから、占有・支配と異なり現実の運用にあたって私法領域との連動を考慮する必要もない。また、

用途・活動によって都市全体を排他的に敷地確定することは理論的には可能であるから、事前確定性の要件も満たしているといえる。第4の要件である敷地変更管理の問題についても、都市計画の土地利用規制とは、用途・活動の時間的な変化をコントロールすることに他ならないから、用途・活動から敷地が決められていれば、まさに土地利用規制そのものが敷地の変更のコントロールと一致することになり、この意味では理想的であると言える。

用途・活動による定義はこのように、都市計画上は極めて好ましいものと考えられるが、問題はその運用面にある。確かに用途・活動を用いて都市全体を排他的に敷地確定することは可能であるが、それは時間軸上の任意の一時点においてであって、時間的な変化という要素が存在しない場合である。ところが、現実には土地利用活動の変化は特に現代社会においては激しく、その度に規制単位である敷地の変更も頻繁に生ずることになる。さらに多様化・複合化された土地利用活動についてその変更を見極めるのは、イギリスの例で見たとおり一元的な基準をもって行うには無理があり、結局のところは「事実と程度」に頼らざるを得ない。つまり用途もしくは土地利用活動による敷地の定義は、理論的には優れているが、変化に対して弾力的でありすぎるが故に、事実上イギリスのような規制する側の裁量権の大きい弾力的な土地利用規制システムを採用している場合にのみ適当であると思われる。

5. 敷地の分割と併合

各種の土地利用規制制度は、その単位である敷地が与件として位置づけられてこそ、規制の内容が有効に機能するようになっている。この意味で、単位としての敷地の分割と併合は敷地の定義という観点からも重要な問題となる。本章では、この問題に焦点を当ててみる。ここでは仕様規制を採用していないイギリスを除き、わが国とアメリカ（特にニューヨーク市）についてそれぞれ敷地の分割と併合がどのように管理されているかを見、同

時にそれらを敷地の定義概念との関係で考察してみる。

5. 1 日本

敷地の分割については、わが国では建築物が敷地定義の中心にあるので、新たに建築物が建築されることにより実態として敷地が分割されたことになる。ここで実態として書いたのは、敷地の分割には敷地の重複指定の問題も含まれるからである。

これに対して、敷地の分割に対する直接のコントロールは現在の建築基準法にはない。わずかに間接的に敷地分割のコントロールとなりえるものとして、最低敷地規模があるが、後述するように極めて限定的な適用であって、事実上は分割に対するコントロールはなきに等しいと言ってよいだろう。

敷地の分割は敷地規模の狭小化を引き起こし、一般的には市街地の環境を悪化させることはよく知られているが、これを敷地間関係に着目して検証したものが図1及び図2である。

この2つの図は、大田区の住工混在地域の中から3町丁を選び(西糞谷2丁目、大森南2丁目、東糞谷1丁目)、対象地域中の全ての街区(77街区)について1978年、1987年、1993年の3時点について用途別の敷地数を住宅地図から調べ、横軸を街区ごとの敷地数の変化(図1、2共通)、縦軸を工場に接する住宅敷地数の変化(図1)、裏宅地に立地する工場数の変化(図2)として、各街区をプロットしたものである。なお変化としては、1978

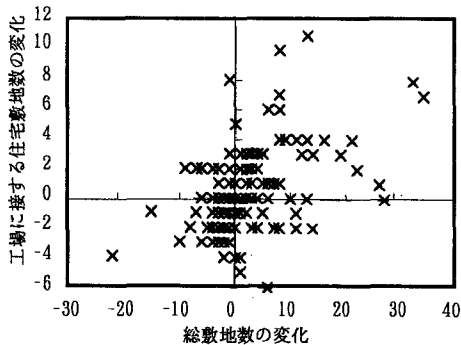


図1 総敷地数の変化と工場に接する住宅敷地数の変化

～87年と1987～93年の両方を各街区について用いているため、図上には77街区が2回ずつプロットされている。敷地の判定は建築基準法の定義にない、工場などで明らかに用途上不可分の関係にあると思われる建物についてはそれらをまとめて1と数えている。対象地域の用途地域はほぼ全域が準工業地域指定であり、事実上用途規制はないものと考えてよい。

図1の工場敷地に接する住宅敷地数とは、住宅敷地のうち八方のいずれかが工場敷地に接している敷地数であり、住工混在地区における環境の基本的な問題の一つである工場と住宅の相隣関係を代表する変数であると考えるが、図では一般に総敷地数が増加すれば、工場に隣接する住宅敷地数も増加しており、総敷地数の増大(すなわち敷地の分割)は用途の混在程度を高め、相隣関係を悪化させる可能性を高めていると結論づけてもよからう。

図2で示した裏宅地にある工場は、住工混在地区における環境を示すもう一つの変数として取り上げたものである。ここで裏宅地とは街区を構成する6m道路に直接接しない敷地としているが、このような宅地にある工場は、まず防災上の観点から極めて好ましくない。また定義から工場の周囲に幅員6m以上の街路があることはないので、工場からの騒音・震動が周辺に与える影響も大きいと予想される。加えて、工場への原料の搬入、工場からの製品の搬出に極めて幅員の狭い道路を利用せざるを得ず、市街地環境の観点から極めて好ましくないものといえる。図からは明らかに総

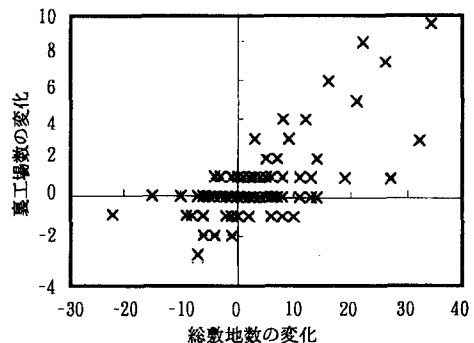


図2 総敷地数の変化と裏宅地に立地する工場数の変化

敷地数が増大するにつれて、裏工場数も増大する傾向があることがわかる。

このように、敷地の分割は市街地環境を悪化させるが、このような無秩序な敷地の分割を許す原因としては、敷地の重複認定に代表される規制実務上の不備もさることながら、建築物による敷地定義が、非建築用地を敷地とできない点、および地面上の敷地境界の事前確定に発展しない概念である点に根本的な理由が求められよう。

一方敷地の併合に関しては、一建築物一敷地主義をとる限り、2棟の建築物を建て替えによって1棟にしないかぎり、もともと論理的に不可能である。そして、そのような形での敷地の統合は、阪本・長田(1984)において、道路の拡幅事業といった外的な要因が存在する場合には爆発的に発生するが、一般的には極めて困難であることが示されている。

そこでわが国の場合には、一定の条件が満たされた場合に、一建築物からなる一敷地を複数集めたものをあたかも一敷地とみなす制度が別に用意されている。特定街区や、建築基準法86条に定める「総合的設計による一団地の建築物の取扱い」、いわゆる一団地認定制度がそれである。これらは、アメリカでユークリッド型ゾーニングへのアンチテーゼとして発達した Planned Unit Development (PUD) に類似するものであるが、これらはあくまでも極めて近い将来に行われることが確実な建築（開発）事業行為を前提にしたものであって、この意味からは、この種の制度に限っては敷地の定義を建築物によるものではなく、事実上工事区域として再定義していると解釈することができよう。すなわち、文字どおりの建築物のみに頼った敷地定義は、敷地の併合に対しては極めて硬直的なのである。

以上をまとめると、わが国の建築物を中心とした敷地の定義は、分割は容易で統合は困難な性格を潜在的に有しており、いわば分割弾力的・併合硬直的ということができよう。既に見たように、敷地の無秩序な分割は市街地環境の悪化をもたらすという意味で都市計画上都合が悪く、一方の敷地の併合は一般的に市街地の有効利用を促進する

ため好ましく考えられているという事実を考慮すれば、建築物による敷地定義は都市計画の観点からは極めて大きな問題があると言わざるを得ない。

5. 2 アメリカ（ニューヨーク市）

ニューヨーク市の場合、ゾーニング・ロットの分割については、分割の結果生じる全てのゾーニング・ロットとその上に存在する建築物が、ゾーニング条例で定められた全ての規制に適合する限りにおいて、分割が許されると定められている。従ってわが国で見られる敷地の重複指定による種々の問題は発生しない。

一方ゾーニング・ロットの併合については、既に2章で説明されたように、それらが一街区内に存在し、ある程度連担している限り、宣言によって併合を行うことができる。この宣言は当該宣言がカバーする画地の全ての関係権利者が行なうことになっており、規制当局である自治体が行なうのでないことに留意されたい。

ここでは占有行為、あるいは支配といった概念の変更はない。占有行為が分割すれば分割可能で、権利関係者の合意によって占有行為が集合的に統合された場合には、ゾーニング・ロットの併合が可能となる。占有行為は一般的に排他的であるから、分割された後のゾーニング・ロットは重複することなく、従ってそれぞれが合法的な占有行為である必要性が生じていると解釈できよう。

ニューヨークの場合、わが国とは全く逆に、敷地の分割に対しては非常に厳しく対処しているが、併合に対しては寛容である。すなわち、分割硬直的・併合弾力的と性格づけることができるが、その結果もわが国とは逆の状況が生じており、敷地の分割は都市計画上の問題をさほど起こさないが、併合は問題があるといわれている。

ゾーニング・ロットの併合は、それまではそれぞれ独立と見なされていた複数の隣接する敷地を1つと見なすということであるから、必然の結果として、併合の対象となった敷地間での事実上の容積率の移転が可能となる。問題はこの併合が規制当局の意思と無関係に、関係権利者の宣言に

よって可能となるという点にある。例えば、小規模な敷地を所有する開発業者は、低利用の隣接地の所有者多数、また併合敷地は地理的に連続していればよいから隣接地のそのまた隣接地の所有者からも合意をとりつけ、未利用容積の移転に関する私的契約を結んだ後、併合「宣言」を行うことで、本来の指定容積をはるかに上回る超高層建築をもとの小さな所有地上に建設することができる。その結果、いわば超高層のエンピツビルが比較的中密度の市街地に唐突に建設されることになり、景観上の問題や、異質建築の進入による地区の性格破壊の問題が生じている。

この「宣言」によるゾーニング・ロットの併合は1977年の条例の改正によって付け加えられたものであるが、それ以来非常に多用されている。当然このような傾向は規制当局の憂慮するところとなり、制度改正へ向けての調査研究が行われてきた。最近の調査結果によると、マンハッタン・アッパーイーストサイドのあるゾーニング地区で1978年からの11年間に建設された住居ビル77棟中、半分に近い36棟でゾーニング・ロットの併合が利用されており、その結果、これら36棟の全床面積の25%が容積移転により得られたものとなっている(New York City, 1989:14)。その中でも最も極端な例は、6,701平方フィートの敷地に、平均容積率300%で利用されていた計9,622平方フィートの隣接敷地群を併合し、これら併合した敷地群の未利用容積を当初の敷地に移転して、40階建て、総床面積130,471平方フィートの住居棟を建築したというものがある。これは併合後の敷地に対しては容積率976%であって地区の指定容積1000%を下回っているが、当初の敷地に対しては実に1950%の容積率を達成している(同上:A8より筆者計算)。

このような問題に直面して同報告書は、併合後の容積を併合前の敷地群に最低でも一定の割合で配分する制度の導入を提言しているものの、技術的に運用が極めて困難であり、「実行可能でかつ抜け穴のないゾーニング・ロットの併合を定義することは不可能と考えられる」(同上:9)と結論づけ、高さやセットバックといった従来型のゾーニ

ング規制を拡張することでこの問題に対処しようとしている。

6. 敷地定義不備の補完

前章までの議論で、わが国で採用されている建築物による敷地の定義には、都市計画の観点からは、非建築用地を含められない、事前確定が困難であり分割に対して脆弱であるなど相当程度に不十分な点があることが明らかとなった。これを根本から改善するには、敷地の定義そのものを変更する他ないが、そのためには占有、用途、建築物などの敷地定義概念の効果的な組み合わせについての詳細な議論が必要であり、それについては本研究の課題として別の機会に譲ることとし、本章では、現行の敷地定義の不備を補うための方策として敷地規制と敷地台帳の整備について考察したい。

6. 1 敷地規制

敷地規制とは、敷地の規模、形状などをコントロールするための規制である。敷地規制はアメリカのゾーニングでは広く採り入れられているが、例えばニューヨーク市の例では、住居系のゾーンで一般的に採用されており、その主たる方法は最低敷地規模(minimum lot size)と最低間口距離(minimum lot frontage)の2つである。ゾーンによってはこの他に集合住宅の場合住宅1戸あたりの最低敷地規模を定めている場合もある(New York City, 1990)。わが国では現在のところ、宅地開発指導要綱や条例、建築協定や地区計画の一部で従来規制の上乗せとして最低敷地規模を定めているケースがあるが、1992年の都市計画法・建築基準法の改正によって新たに創設された第1種および第2種の低層住居専用地域では、200㎡以下で最低敷地規模を定めることができるようになった。

最低敷地規模は、基本的には敷地内において絶対的に一定量以上のオープンスペースを確保させるための規制手法であると理解するべきであろうが、敷地が道路などの存在により物理的に無制限

に連続していない以上、間接的には敷地そのものの数（すなわち敷地の分割）をコントロールする手段としての性格も有することになる。また敷地の重複指定を認めない場合には、かなりの程度に敷地の分割に対して効果を有することになるし、敷地の重複指定を認める場合でも、少なくとも敷地の無制限の分割は阻止することができる。

しかしこれらの最低敷地規模規制は、規制の対象とされている地区を見てもわかるように、既に良好な住宅地が形成されている場合に、その保全を目的としたものである。もちろんこのような地区における敷地分割の抑止の重要性を否定するものではないが、敷地の分割による問題がより顕著に表れるのは、むしろ土地利用の変化の激しい地区においてである。

土地利用の変化の激しい地区における最低敷地規模規制としては、兵庫県尼崎市の「尼崎市住環境整備条例」があり、この中では近隣商業地域および商業地域を除く地域で住宅を建築する際には、建築する住宅タイプと用途地域により最低敷地規模が定められている。しかし、このような例は希有であり、一般的には、変化の激しい地区に最低敷地規模を定めることには、社会的な抵抗が予想されよう。特に大都市部で地価が高い所における最低敷地規模の導入は、アメリカでまさにそうだったように、所得階層による住み分けの問題を助長する可能性も否定できない。また最低敷地規模の問題は、相続税の問題とも関係しているので、やはり社会的に最低敷地規模が受け入れられるには、多くの障壁が存在するものと思われる。

6. 2 敷地台帳の整備

敷地台帳とは敷地の登録簿のことである。敷地台帳の必要性とその検討は古くは有泉(1965)、最近では岡村(1980)などで行われており、台帳の整備は、敷地境界の事前確定、分割・統合の管理、重複指定問題の解決など、現行の敷地定義の不備に対して、極めて有効な方策と考えられる。

敷地台帳を整備している例としては、昭和55年に制定された「茨城県筑波研究学園都市における建築物の敷地の制限に関する条例」がある。区画

整理がなされた土地を対象に、最低敷地規模を165㎡に定め、また建築確認申請時に敷地の認定と同時に敷地台帳と敷地図への登録を定めたものである。敷地は認定時に境界杭が設置され、台帳には認定番号、認定年月日、申請者住所・氏名、敷地の地名地番、敷地面積、備考が記される。また敷地図は縮尺500分の1の図面で示されることとしている。この制度を詳しく分析した河中(1988)では、「今後の地区計画制度の運用において、最小限敷地規模の制限と共に敷地台帳の活用が考慮されてもよいのではないのかと思われる」(p. 244)と高く評価されており、敷地台帳が現在の敷地定義の不備をかなりの程度に補完できる制度であることが示されている。

敷地台帳の整備が本格的に行われているのは、わが国では現在のところこの筑波研究学園都市の一例のみとされているが(河中、1988:208)、今後これを広めていく一つの方策としては、新市街地においてはアメリカの宅地分割規制の例にならない、新たに敷地が形成される段階、例えば土地区画整理事業施行直後など土地の権利関係と敷地(建築基準法に厳密にならえば敷地予定地)がおおむね一致していると予想される段階を捉えて、敷地台帳を整備していく方向などが考えられよう。

一方、既成市街地における敷地台帳の整備は非常に困難であると思われるが、この点については、公図が敷地の認定・確定に際して有効であることを実証した岡村・辻本(1982)の先駆的な研究や、道路台帳、地籍図、住宅地図などから土地の使用境界(基準法上の敷地に近いものと考えられる)の確定を行った篠崎・出口(1992)などが参考になる。これらの研究成果によれば、公図や住宅地図を始めとする各種の地図・図面をオーバーレイすることで、かなりの確率で敷地の確定ができそうなことが示されており、近年のコンピュータを利用した地理情報システムの発達にはめざましいものがあることを考慮すれば、少なくとも既成市街地においても、敷地台帳の整備にかかる労力は大幅に削減されつつあるといえよう。

7. 研究のまとめ

本研究では土地利用規制の空間単位としての敷地を取り上げ、その定義について日本・アメリカ・イギリスの比較分析をまじえながら、議論を展開してきた。その成果をまとめると、以下のようになる。

- (1) 日本、アメリカ、イギリスの3つの土地利用規制制度における「敷地」の定義を分析し、敷地定義に表れる概念を整理することによって、わが国では「建築物」、アメリカでは「占有」および「支配」、イギリスでは「工事区域」および「用途（活動）」が中心的な概念であることが明らかとなった。
- (2) 次にこれらの概念を都市計画の観点から検討し、「建築物」に関しては非建築用地を含むことができない点、事前確定性の欠如などから問題があることが指摘され、「占有」や「用途」に比べると都市計画上問題が多いことが明らかになった。
- (3) 規制単位の変更としての敷地の分割・併合をとりあげ、わが国の「建築物」による定義は分割に対して脆弱であるが統合には硬直的であり、逆にアメリカの「占有」による定義は分割に対して厳密で、統合には問題を抱えていることを指摘した。
- (4) わが国の「建築物」による定義の都市計画上の不備を補完するものとして敷地規制と敷地台帳を取り上げ、特に後者が有効であることを指摘して、その整備の可能性を議論した。

既に本論の中でも述べたように、本研究は敷地を単位とした土地利用規制においては敷地の定義のされ方が極めて重要であるとの問題意識から、主として現存する敷地の定義に対して都市計画の観点から批判的に検討を加えたものであり、よりよい敷地の定義を決定する際の準備作業とも位置づけられる。本研究で抽出された建築物、占有、用途とも、いずれもそのみでは敷地の定義を構成するに不十分であることは明らかであり、よりよい敷地の定義とはこれらを組み合わせることに

よって、土地利用規制上最大の効果をあげることができるものに他ならない。そのために必要な組み合わせ効果の詳細な分析と議論については、今後の研究課題として他日を期したい。

謝 辞

本論文は筆者の「土地利用の規制単位に関する一考察：「敷地」に関する日本・アメリカ・イギリスの比較分析」『都市計画論文集』第27号、97-102に大幅な加筆・修正を加えたものであり、それにあたって、東京都立大学都市研究所の石田頼房および福岡峻治の両先生より貴重なコメントをいただいた。記して感謝したい。

参 考 文 献

- 有泉享(1965)「敷地台帳の提唱」、『建築行政』昭和40年2月号、5-8。
- 天野克也・谷口汎邦(1987)「敷地細分化に係わる物的条件について」、『都市計画学術研究論文集』第22号、415-420。
- The City of Chicago (1980) *Zoning Resolution*
- The City of Denver (1978) *Zoning Resolution*
- 日端康雄(1988)『ミクロの都市計画と土地利用』学芸出版社
- HMSO (1987) *The Town and Country Planning (Use Classes) Order 1987*, SI1987, No.764
- 五十嵐敬喜(1984)『建築不自由の時代』日経マグローヒル社
- 河中俊(1988)「住環境の観点からみた敷地コントロールに関する研究」、『建築研究報告』No.117、建設省建築研究所
- 丸山英気(1989)『現代不動産法論』青文社
- Moore, V. (1990) *A Practical Approach to Planning Law (2/c)*, London: Blackstone
- Morgan, P. (1988) *Development Control: Policy into Practice*, London: Butterworth
- 南雲義治(1950)『建築法規の精神と解説(増補版)』警眼社
- The City of New York (1981) *Zoning Resolution*
- New York City (1989) *Regulating Residential Towers and Plazas: Issues and Options*, A Discussion Document, New

York City: Department of City Planning
 New York City (1990) *Zoning Handbook*, New York City:
 Department of City Planning
 西山康雄(1983)「敷地計画技法の歴史的展開に関する研究(1)」、『住宅建築研究所報』第10号、151-162.
 岡村勝司(1980)「敷地台帳整備に関する検討」、『都市計画学術研究論文集』第15号、199-204.
 岡村勝司・辻本義明(1982)「敷地台帳整備に関する実証的研究」、『都市計画学術研究論文集』第17号、235-240.
 Purduc, M. et al (1989) *Planning Law and Procedure*,
 London: Butterworth

The City of San Francisco (1989) *San Francisco Planning Code*

阪本一郎・長田直二(1984)「既成市街地における敷地併合の実証分析」、『都市計画学術研究論文集』第19号、325-330.
 関哲夫(1989)『新訂建築基準法の基本問題』ぎょうせい
 篠崎道彦・出口敦(1992)「まちづくり計画の実施にむけた建替更新計画支援ツールに関する研究」、『都市計画論文集』第27号、187-192.
 渡辺俊一(1985)『比較都市計画序説』三省堂

Key Words (キー・ワード)

Urban Planning (都市計画), Land Use Control (土地利用規制), Lot (敷地),
 Lot Definition (敷地の定義), Subdivision and Merger of Lots (敷地の分割と併合)

A Comparative Study of Zoning Lot Definitions in Japan, United States and Britain

Norihiro Nakai

Department of Social Engineering, Tokyo Institute of Technology
Comprehensive Urban Studies, No. 55, 1995, pp.55-72

The purpose of this paper is to consider the definition and meaning of the 'lot' as the spatial unit of land use control. In so doing, the paper employs a comparative approach between Japan, the United States and Britain.

Our analysis begins with examining the definition of lot in the three countries, followed by the identification of key concepts composing the lot definition. The lot definition in Japan is formed around 'building' as the key concept: a definition by physical substance. An important feature of the American zoning lot is that it usually refers to occupation and/or ownership within its definition, indicating that it is a definition by action of the occupier. Britain employs a distinctive land use control system, the planning permission system, and it is concluded that the lot within the British land use control system is characterized by the concept of 'use' and 'activity'.

It can be considered that in terms of the overall purposes of urban planning, any definition of 'lot' must satisfy the following four conditions. Firstly, it must guarantee that the lot area is physically contiguous. Secondly, it has to be able to cover the whole of a planning area, including non-built up land. Thirdly, it enables to draw the precise boundaries of lots. Fourth and finally, it should not be difficult to deal with the subdivision and merger of lots. The key concepts appearing in the lot definitions in the three countries, namely 'building', 'occupation' and 'use', are discussed in the light of these four conditions, and it is found that 'building' is inferior to the remaining two concepts.

Our next analysis is dedicated to the management of subdivision and merger of lot. The concept of building is particularly vulnerable to subdivision, offering virtually no control, while it is extremely rigid against merger. On the contrary, the American definition constructed by the concept of occupation involves problems with mergers. Examples in New York show that zoning lot mergers allows pre-determined bulk limits to become insignificant, leaving insolvable problems to planners.

The paper ends with some discussion as to how to complement the defects built within the Japanese lot definition. One proposal is to establish a system of lot registry: a list of spatial units of land use control. Although the construction of such registry has been considered to be difficult, particularly within the exiting built-up areas, the progress in computerized geographical information system would make the task less laborious.