

## 持続する発展に向けた統合型土地利用管理

(FIG 電子ニューズレター “今月の論文” 2007年4月号)

FIG 総裁 Prof. Stig ENEMARK (デンマーク)  
JFS 総幹事 石原正男 訳

(要約)

この論文では、非公式(informal)な都市の展開の問題について、それを防止し適法化する手段である計画による制御 (Planning Control) および統合的土地利用管理に特に焦点を当てて述べることにする。

このことを扱うという流れにおいて、この論文は持続ある発展に向けた土地管理の原則の包括的な解釈について論ずることになる。そして、ヨーロッパにおける計画システムが一様ではないことと、制御(control)ということが鍵となる法的意味について述べる。

計画はそれ自体一つの政策である。従って、政策における意志決定の枠組みは、土地政策、土地情報管理および土地利用管理という3つの分野を結びつけた土地利用管理への統合的アプローチを備えるように構成されなければならない。

### 1. 序

この論文は、非公式な都市の展開の問題について、それを防止し適法化する手段である計画による制御および統合的土地利用管理に特に焦点を当てて、提示する。本論文では主としてヨーロッパに焦点を当てる。

今日、世界には約10億人のスラム居住者がいる。1990年においては約7億1500万人であった。国連人間居住計画によれば、この傾向は続き、なんの手だてもこうじなければ、2020年までにスラム人口は14億人になると推定している。2005年では、世界人口65億人のうち約32億人が世界の都市人口であった。現在の傾向からすると、都市生活者の数は増え続け、2030年には50億人に達すると予測される。そのうち80%が発展途上国の人口となると予測されている。来るべき25年間の内に、対前年度比で考えた場合、世界の都市人口は、世界の総人口の増加率の2倍の速度で増加していくと

みられている。(国連人間居住計画、2006)

この現実、つまり都市生活者の3人に1人が基本的なサービスも受けずに粗末な住居に住んでいるという現実を目の当たりにした場合、非公式な居住という問題に焦点を当て政府の政策や活動に影響を与える方策を見いだすことは焦眉の急である。このことは、ミレニアム発展目標7とも関連している。その目標11では、2020年までに少なくとも1億人のスラム居住者の生活を改善するとしている。

ミレニアム発展目標は都市の富を機会の拡大および最貧居住者の生活の質の改善へと結びつける適切な枠組みを提供している。しかしながら、多くの国では繁栄は都市の生活者に等しく享受されてはいない。低所得層や弱者が成長から恩恵をこうむるような公正な政策に伴われなければ、成長それ自身では貧困の軽減も機会の提供もあり得ないということは多くの事例が語る場所である。(国連人間居住計画、2006)

ヨーロッパ地域では、ほとんどの発展途上国の国々とは状況が違ったりその規模が小さかったりするが、非公式な都市の展開はある広がりをもって起きている。ここに横たわっている問題は原理的には同じものであり、それは十分な法的構造の欠如といった要素と関連している。つまり、低価格の住居を提供したり低金利で融資する社会的、経済的機関の欠如、記録や地図の更新およびモニタリング方策の欠如、官僚主義の横行と透明性の欠如、然るべき許可や登録を受けるのに高い費用が必要だったり多くの時間を要すること、および政治不信といったことと関連している。(Potsiou,2006)。

もう少しグローバルな立場では FIG はグローバル・ランド・ツール・ネットワーク (GLTN) を核とした国連人間居住計画議案に関与している。そこでは、土地管理の改良、貧困の軽減のための方策の取得および貧困者のための生活様式の改善を通じてミレニアム発展目標の達成を実現することを目的にしている。

## 2. 非公式な都市の展開

非公式な都市の展開は、空き地となっている国有地や私有地が不法に占拠されたり不法なスラム街として使われている土地に人々が無断で居着いてしまうといったように様々な形で起こる。すなわち、区画に関する規則のようなひとつの計画規則に従わない不法な土地の分割や不法な建設を行うといったもの、法

的に認められて存在する不動産の上に不法な建設や侵入を行うなどの形で起こる。(Potsio,2006)

非公式な都市の展開を防止しそれを法的に正すという問題においては簡単な解決策はない。この問題の解決には主として社会における社会的、経済的公平さのレベルと深く結びついた国家の経済的な繁栄のレベルが関係しているし、一方では、解決には整合性のある土地行政、良好な統治および良好に確立された制度のレベルが関係している。

土地政策は政府が土地問題を扱うために設定した計画と目標のセットであると見ることができるだろう。政策の成功の可否は関連するいろいろな機会が割り当てられている土地に如何に対処していくかということにかかっている。従って、政府は土地の所有権、土地の経済的側面の規制、土地の利用および開発に関する規制といった土地に関する活動の規制を設けている。これらの規制様式を取り込んでいる行政システムは最も広い意味で土地政策の遂行を容易にし、良好に組織された体制においてはそれらは行き届いた土地管理と良好な統治をもたらす。

こうした意味で、土地管理の範囲と実施とを土地の権利、規制、責任を取り扱う規範として理解することが重要である。このことは、下記の3節でもっと詳しく述べる。

しかしながら、公認されない開発といった問題が起こるところでは計画システムのある特定の一面ではそのすべてを説明し得ないということに注意しておくことが重要である。公式の計画システム以外の要素がしばしば実施と有効性において決定的な役割を演ずることがある。市民と政府との間の歴史的関係、土地と財産の所有権に対する態度の違い、社会における社会的、経済的制度の関わり合いといった要素は他の歴史的、文化的条件とともに一定の役割を持つ。

### 3. 土地管理の規範の理解

土地管理とは、持続ある開発を達成するために必要とされる土地と天然資源の管理と関係するすべての活動にまたがっている。土地という概念は財産および天然資源を含み従って全ての自然、人為的環境にまたがっている。

土地管理のための組織構成は、世界中の国々や地域で異なっており、地域的な

文化や法制度の違いを反映している。この制度的なものありかたは土地政策および良好な統治の実施をより良く支援するためのものとして時とともに変化していく可能性がある。わが国にあっては、土地管理についての活動は次の3つの要素でまとめられる。土地政策、土地情報インフラ、持続ある発展における土地行政機能。この土地管理の規範は図-1のように表せる。

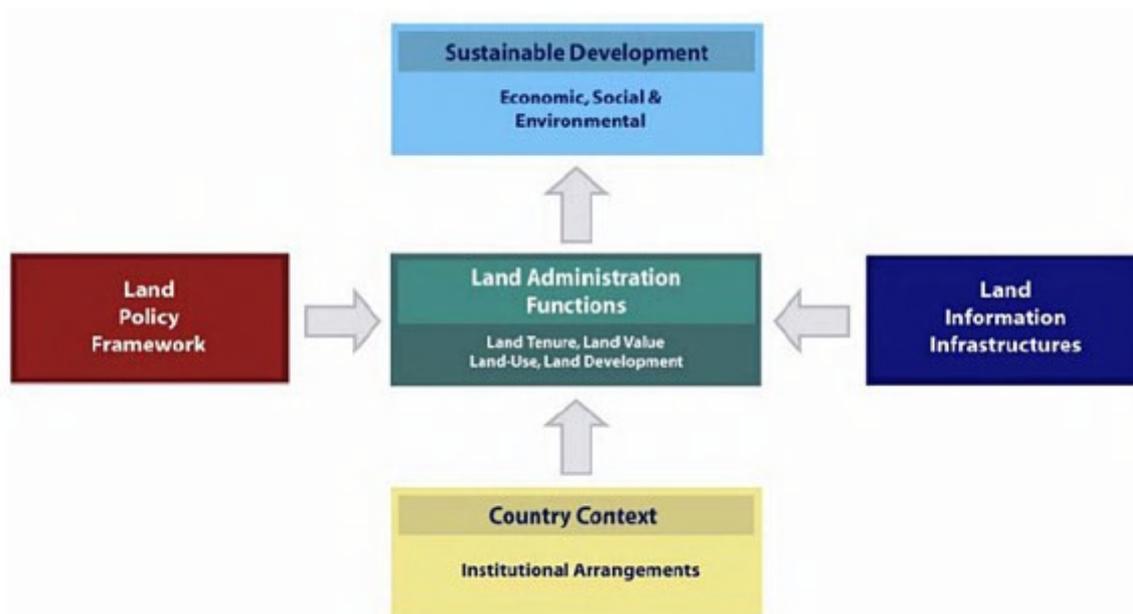


図-1. 土地管理の規範

土地政策は国家の政策の一部であり、経済発展、社会的公正、政情の安定を含む目的を促進させるものである。土地政策は以下のもの関係している。不動産の所有の安全、土地市場（特に土地の取引と信用へのアクセス（*access to credit*））不動産税制、土地利用の持続ある管理と制御、天然資源と環境、貧困者・人種的弱者・女性への土地の提供、土地投機を阻止する方策、土地抗争を管理する方策。

土地管理の規範の運用要素は財産、土地および天然資源に関する権利、規制、責任とリスクを保証する土地行政機能に亘っている。これらの機能は土地所有（土地および天然資源における権利の保証と交換）、土地の価値（土地と財産の評価と課税）、土地利用（土地利用と天然資源の計画と制御）、および土地開発（公益事業の実施、インフラと建設の計画）といった分野を含んでいる。

土地行政機能は適切な土地情報インフラの基礎に立っており、またそれによっ

て強化される。土地情報の分野は地籍および地形データが結びつくように形成されるべきでありまた人為的環境（法的、社会的土地権利を含む）と自然環境（地形、環境、天然資源の問題を含む）とをリンクさせるようにしなければならない。土地情報は、かくしてデータの共有、コストの還元、データへのアクセス、データモデルおよび標準といった対応する政策に基づく国家レベル、地域・連邦レベル、および地方レベルにおける空間データインフラとして形成されるべきである。

4つの土地行政機能（土地の所有、土地の価値、土地の利用、土地の開発）はそれぞれにおける専門的な焦点が異なり、通常測量技術者、エンジニア、法律家、鑑定士、土地経済家、設計者、開発者を含む専門家の混合集団によって取り扱われる。土地および財産の実際の、概念的、経済的、物理的利用が土地の価値に影響を与えるという事実を通じてその相互関係が明瞭になる。土地の価値はまた区画化、土地利用の計画規則、認可に関する手続きによって決定される土地の将来的な利用可能性によっても影響を受ける。そして土地利用計画および政策は当然のことながら将来の土地開発の枠組みを決定する。

健全な土地管理とは土地政策を包括的に持続的に実行していく運用方策である。しかしながら、多くの国では土地所有の権利と土地利用の権利とを分けて考える傾向にある。そうするとそこには計画および土地利用の制御を土地の価値および土地市場の運営に結びつける効果的なメカニズムは生まれない。これらの問題は、必要とされるサービスを提供できないお粗末な行政上、管理上の処置としばしば同時に起こる。新しい技術に対する投資は単に一つのより深い問題を解決する小さな道へと進むだけだろう。つまりは、土地とその資源とを密着した総体として扱うことが欠如するのである。

ヨーロッパに関して言えば、そして非公式な都市の展開について言えば、これまた進むべき道はまだほかにある。このことを扱うには、ヨーロッパ地域内の文化の多様性およびヨーロッパ領内における計画システムの多様性を理解することが重要である。

#### 4. ヨーロッパにおける計画システムの多様性

ヨーロッパの国には共通した計画システムなどというものは無い。計画システムはその範囲、成熟度と完全さ、表明された目的と成果においてかなり異なっている。そのシステムはまた力の置かれ方、すなわち中央集権化対反中央集権

化といった事柄や公なことと私的なことの相対的な役割、つまり計画主導型か市場主導型かといった事柄においても異なる。(European Commission,1997)

さらに一般的に言って、計画システムは、その国の文化や行政の発展度合いまたは法整備の状態によって大きく決定される。地籍システムがまさにこうしたものである。計画システムが様々に異なることを理解するのにあたって、オランダの社会学者の Geert Hofstede(2001)による世界の文化マップ (図-2 参照)を見ておくとよいだろう。

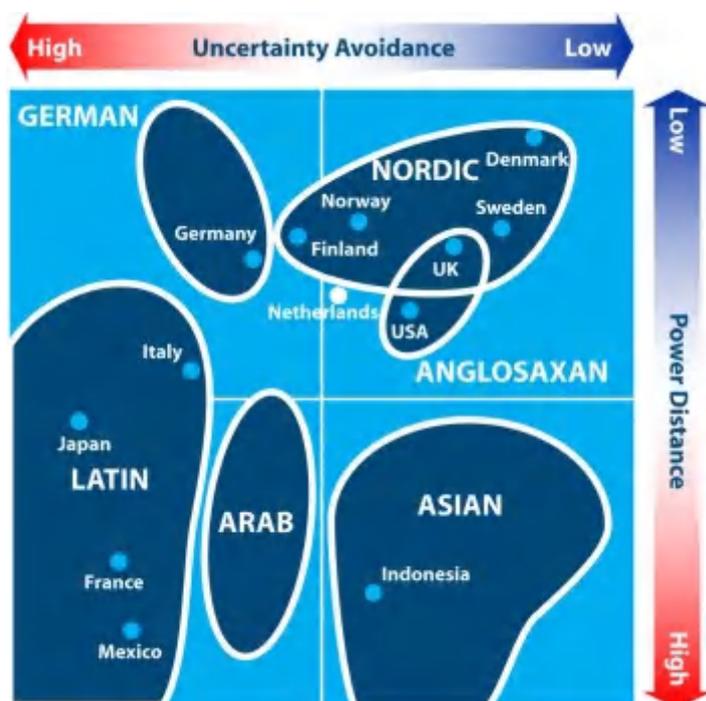


図-2 世界の文化マップ Geert Hofstede(2001)

Geert Hofstede は、次の2つの座標軸を使って世界の文化を区分けしている。

- ・ 不確かさの忌避：きちんと構成されていないか決め事の緩い状態に対してきちんとした構成を好む必要度。
- ・ 力の距離：大衆によって容認されている人々の間に存在する不均等の度合い。

かんじんなことは、不確かさを忌避することと力の距離は双方ともいかなる国や法治体制にとっても、計画システムを設計するにあたって根本的な問題であることである。このことで、たとえば、なぜ北欧とラテンの国々のシステムとではお互いに大きく異なるかを理解できる。

#### 4. 1 空間計画の伝統

ヨーロッパの国々においては次のような4つの主たる空間計画の伝統を示すことができる。

- ・ 特に国の中の異なる地域に存在する富や雇用や社会的条件の不均衡に関係した広範な社会的、経済的目標を遂行するための行政的手段として空間計画が使われる地域経済計画アプローチ。
- ・ 空間計画が体系的に公式的な階層計画として扱われる包括的、統合的アプローチ。これらは、統治の枠組みのシステムとして構成されるものであり、低階層にある計画は高階層にある計画決定を覆すことができない。デンマークとオランダはこのアプローチによっている。北欧の国々においては、地方の自治体が主たる役割を持っており、一方ドイツのような連邦制をとっている国ではやはり州政府が非常に大きな役割を持っている。
- ・ 土地利用管理のアプローチ、ここでは計画立案は土地の利用の機会の規制と絡んでより技術的な分野となる。イギリスの伝統的な「町と村の計画立案」はこの主たる例であり、そこでは開発を保証し、また成長が持続的であることを目標としている。
- ・ 都市型のアプローチ、ここでは重点は建築物の嗜好や都市のデザインにおかれる。この伝統は地中海の国々で顕著であり、厳格な区画管理や法典よりも緩やかな法律や規則によって動いている。

#### 4. 2 計画立案システムの運用

どのようにシステムが運用されるかによってもう一つの分類が可能である。この観点からは二つの特徴が挙げられる。ひとつは適用される計画に関する規則に沿わない開発を許す意志決定上の曖昧さや自由度の程度、もうひとつは公認されていない開発が行われる程度、つまり宣言された目的と実際の開発との間が密接であるか、ある程度一致しているか、かけ離れているかといったことである。これらの二つのカテゴリーを考え合わせると、ヨーロッパの国々は次のように分類される。

- ・ イギリスは自由度のあるシステムを持っているが、システムの目的と実際の開発の関係は密接になっている傾向にある。
- ・ デンマーク、フィンランド、アイルランドおよびオランダは意志決定におい

- て適当な自由度を持っていて、計画の目標および政策は現実的な開発に近い。
- ・ フランス、ドイツ、ルクセンブルグおよびスウェーデンは、運用における自由度をあまり持たず、概して開発は計画についての決まり事に一致している。
  - ・ ベルギーとスペインはシステムに依るところが大きいですが、一方で目標と現実の間の関係はそれ程厳密に一致していない。
  - ・ 最後にギリシャ、イタリア、ポルトガルといった国のグループがあるが、ここではシステムは計画における意志決定と結びついた原則の上に立っているが、現実には計画目標と実際との間にかなりの開きがある。

上に述べたような分類は非常に概括的な見方であり、詳細に見れば、おのこの国の特別の事情や文化的背景を反映しているいろいろなニュアンスの全てが混在している。

## 5. 計画による制御の法的意味

公共機関と民間機関の役割の関係は空間計画政策が公的なものに依っているか民間に委ねられているかの程度による。また、開発が計画主導型か市場主導型の程度による。

例えば、オランダのシステムは主として計画主導型でかつ非常に分権的である。環境省は政策、ガイドラインおよび指示という面で総合的な枠組みを確立している。開発の可能性については、地方レベルでの総合的な計画規程を通じて決められ、更に詳細は法的に地方/近隣計画と結びつけて決められる。自治体はまた建築許可についての判断を行う責任を有しており、それはこのシステムの最終的な制御として働いている。自治体レベルの計画は包括的であり土地政策、土地利用計画および都市と村落のゾーニングという面での土地利用規程および大きな開発の前に立てられなければならないより詳細で法的に結びついた地方/近隣の計画の内容を盛り込んだ規程の枠組みを含む。

包括的な自治体の計画、これは地方/近隣の計画であるが、これは採用される前に公衆の議論に賦され、公衆の審査を受け異議の申し立てを受ける。このことにより公衆は計画の立案過程の全ての段階に参加することになる。そのかわり、採用された計画の内容については訴えや質問の提起や賠償を提起する機会とは与えられないし、ローカルな計画を別に設けることもできない。計画は政策と考えられ、上に述べた公衆の参加とという手続きは政策決定の適法性という意味で十分なものとみなせよう。

しかしながら、計画システムによって設定される計画規程は多くの場合拘束的である。そのシステムは望まない開発が起こらないことを保証するかもしれないが、計画の動機は主として民間の開発を通じて実現されるものなので、望むべき開発がいい場所にいいタイミングで実際に起こることを保証するものではない。計画の路線上にない開発の提案があるときは、計画からはややかけ離れたことが容認されたり、計画そのものが実行に移される前に変更されなければならない。この過程でも公衆の参加があり開発の是非は最終的に自治体の評議会によって決定される。一方、採用された計画に一致する開発の提案は即座に簡単に実行に移される。計画による制御の法的意味合いを下の図3に示す。

Political decision Development proposal	Desirable	Undesirable
Conform to adopted planning regulations	Permission	Prohibition
Does not conform to planning regulations	Adjustment	Refusal

図3 計画の制御による法的意味合い (エネマーク 1999)

## 6. 計画は政策である

いかなる計画に係る政策、戦略においても社会的アプローチ対自由なアプローチ、成長に向けたアプローチ対安定的アプローチといったような相抵触する開発に対する指向の専門的かつ政策的側面の数々を考慮しなければならない。計画論からすれば、このことは規則性対不規則性および集権化対分権化のアプローチとも言える。このことはとりもなおさず計画は政策であることを示している。しかしながら強固で包括的な計画というものは上に述べた4つのすべてのアプローチと計画の方法に基づいていなければならない、そうしてこそ正当性を帯びたものとなる。これは、次のようなことのバランスをとることを意味する。計画の専門家によって通常設計される機能別の土地利用規則、伝統的に政治家の役割となっている規制や経済成長に対する要求、開発業者から起こる自由市場への投資意欲、そしてしばしば市民によって発せられる草の根的な要求。計画システムの役割についてのヨーロッパにおける一般的な傾向を下の図4に示す。

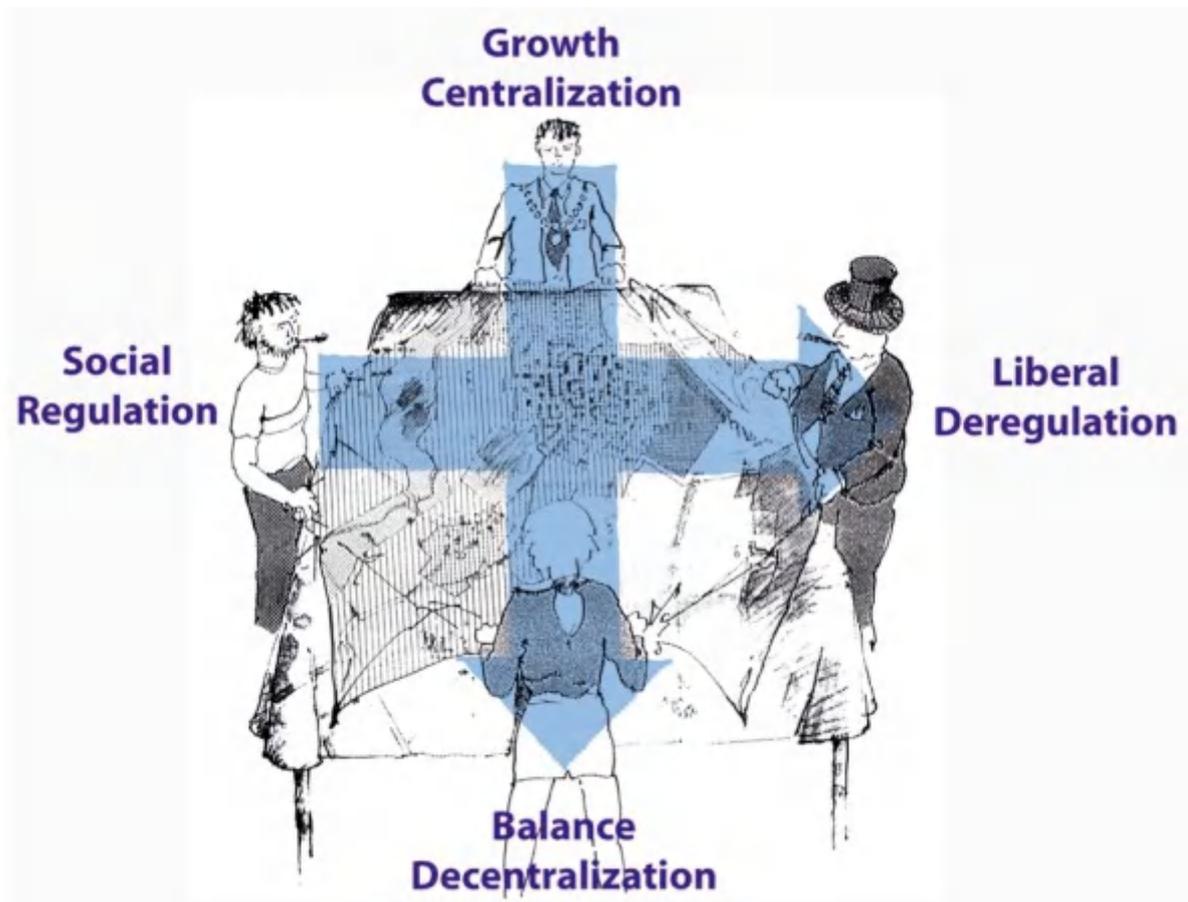


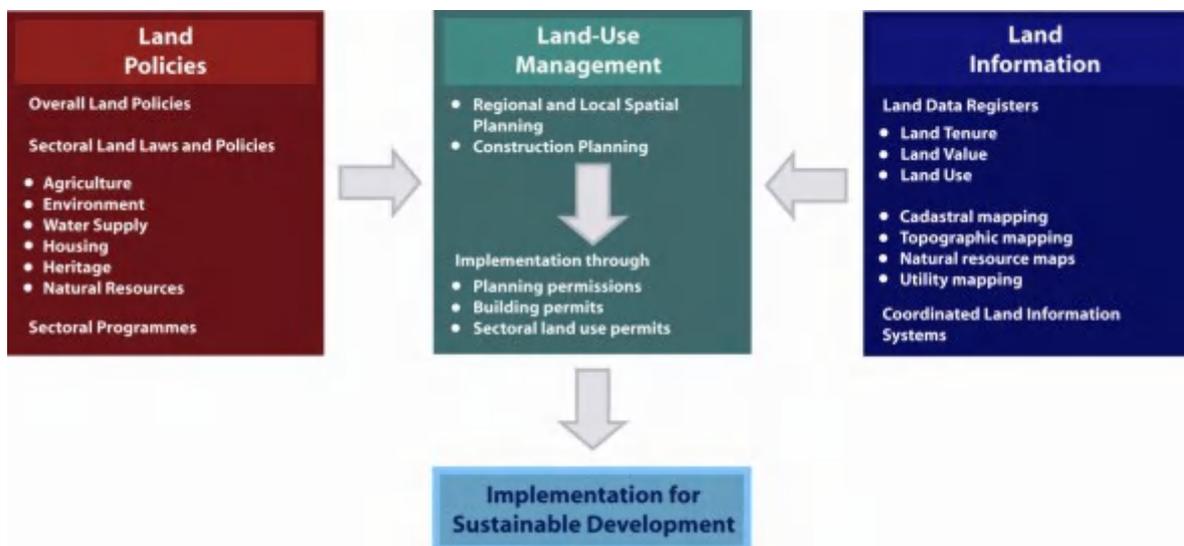
図4 ヨーロッパにおける一般的な政策の取り方、計画のアプローチ

## 7. 統合的土地利用管理

持続ある発展のための土地利用の統合的システムを下の図5に示す。

統合的土地利用管理は、地籍/土地登記法および計画/建築法のような包括的な土地政策法に依った政策に基づいている。これらの法律は土地と財産の登記、土地利用計画および土地開発の分野における制度上の原則と手続きを決めている。もっと専門的な土地政策は農業、林業、住居建築、天然資源、環境保護、水資源、遺産等の分野の個別の土地の法律に委ねられる。これらの法律はいろいろな分野における目的を定め、許認可のあり方や手続きを定めることを通じて各々の目的を達成するような制度上の仕組みを定めている。いろいろな分野では、各分野における意志決定に必要な情報の収集を含む個別の計画が作られる。

これらの計画は国家、州/地域、地方レベルそれぞれによって実行される包括的な空間計画に組み込まれる。



さらにまた、包括的計画制御のシステムというものは適切で常に更新された「地籍登記簿」、「土地台帳」、「不動産鑑定登記簿」、「建物・住居登記簿」等の「土地利用データシステム」に依っている。これらの登記簿が統合されて地籍と地形図を結びつけた統合サブシステムのネットワークを形成し、さらに自然および人為的な環境のための国家的空間データインフラストラクチャーを形成する。

土地利用管理システム（計画制御システム）においては、ある与えられた場所における総合的な開発目標に対していろいろな分野の利害のバランスがとられ、そこにおいていろいろな土地利用に関する法律に従った計画の許可、建築の許可および分野ごとの土地利用の許可を通じて将来の土地利用の規則の基盤を形成する。これらに関する決定はそれに対応する土地利用データに基づいており、そこでは住民という要素とともに土地にとっての空間的重要性といった要素が反映される。従って、原理的にいって、これらの実施が持続ある発展に寄与することが確認できるだろう。

上で述べてきたように、土地管理へのグローバルなアプローチの可否は統治機構が適切であるか否かにかかっている。この観点から分権化の問題は持続ある発展の一般的な目標を達成する重要な鍵としてみることができよう。北欧の場合、そして世界中の他の多くの地域では、土地利用計画と意志決定が行われる明らかな場は共同体、つまり自治体であって来た。分権化された意志決定のシ

システムからどんな成果がでてこようともそれは地方の必要性に関しては正しい決定と見なさなければならぬと論議されている。かくして分権化は地方の意志決定に影響を受ける者の参加を制度化することになる。この議論は土地利用の意志決定の分野では特に有効である。土地利用の計画は、このように地域や国家レベルで提起される計画や政策の枠組みの中で地域の政策の総合的な部分をになうことになる。意志決定の責任と財政的、社会的、環境に係る影響に対する説明責任とを結びつける最低限可能なレベルでの課題を解決していくことが目標となる。この統合土地利用管理の概念に関係するもう一つの原則は、政策と土地利用の規則を含む包括的な計画を全ての法制度を網羅する一つの計画文書にまとめあげることにある。しかる後、政策目的や目標、問題点や前提条件の提示において土地利用計画やもう少し詳細な土地利用規則の正当性を判断すべきである。このことはまた、計画に係る規則の必要性についての周知と理解を生み、天然資源や都市と村落の総合的な環境についての政府と市民との間の議論を生む住民参加の考え方と関係している。結局、この議論において地方の政策決定ということをも正当とすべきである。非公式な都市または村落の開発ということ言えば、大縮尺の地形図の継続的な更新やそのような開発を全体的な土地政策に関係づけて決定する適切な手続きの執行を通じて監視するシステムが必要である。

## 8. 結論

この論文はヨーロッパにおける計画システムや政策について総合的でグローバルなアプローチを述べることを試みたものではないし、システムの成熟度や完全性の比較分析を述べているものでもない。実際のところ、ヨーロッパの地域地域では文化や制度の条件がそれぞれ異なるので比較は難しいし、それらの相違により空間計画という言葉そのものやその意味でさえお互いに大きく異なっている。そのかわり、本論では計画制御という鍵となる問題をやや詳細に論じてなにがしかの一般的な性質をつかむことを試みている。

統合土地管理の概念を持続ある発展を支え、同時に非公式な都市の発展を防ぎ適法化していく手段として述べている。土地政策、土地情報および計画制御—土地利用管理の統合は、対応する政策に基づき、また土地利用の意志決定がその土地の土地利用と権利についての完全で日々更新された情報によって支えられてなされることを保証すべきである。このことはまた、非公式な領域の適法化の支えを受け社会の中に適切な社会的、経済的制度を確立するのに役立てられるべきである。

土地管理の規範は土地の権利、土地の規制および責任を扱うシステムを持続ある発展を支えるように導き、土地の管理を全てのものの法制化の重要な鍵とする全体的なアプローチを形成する。このことは大きな政策的な挑戦を意味する。これはまた、これらのシステムを築き運用する鍵となるプレイヤーとしてみられているグローバルな測量技術者集団にとって大きな挑戦である。土地の管理の規範を理解することは、政策の策定、良好な政府、土地行政システムおよび土地情報インフラストラクチャーを結びつけてすべての生活条件を改善する土地問題を扱う筋の通ったアプローチを形成する統合的で成熟したシステムを築き上げる鍵となる。

煎じ詰めれば、市民から信頼されるそのように成熟したシステムはまた非公式な都市の開発を防止し適法化する鍵ともなる。このことは、少なくとも世界の発展国においてはそのように言える。発展途上国ではこのアプローチは貧困、保健、教育、経済成長および所有権の安全という問題に立ち向かう一連の対策に補足されなければならない。これはすべてミレニアム発展目標に含まれている展望である。FIG とグローバルな測量団体は来るべき何年かに亘ってミレニアム発展目標に向かって対応していくだろう。

## 参考文献

- Alterman, R., (Ed.) (1998): National level Planning in Democratic Countries – An international comparison of city and regional policy-making. Liverpool University Press.
- Enemark, S. (1999): Denmark – the EU Compendium of spatial planning systems and policies. Brussels. ISBN 92-828-2693-7. 124 pp.
- Enemark, S. (2004): Building Land Information Policies. Proceedings of Special Forum on Building Land Information Policies in the Americas. Aguascalientes, Mexico, 26-27 October 2004. [http://www.fig.net/pub/mexico/papers\\_eng/ts2\\_enemark\\_eng.pdf](http://www.fig.net/pub/mexico/papers_eng/ts2_enemark_eng.pdf)
- Enemark, S., Williamson, I., and Wallace, J. (2005): Building Modern Land Administration Systems in Developed Economies. Journal of Spatial Science, Perth, Australia, Vol. 50, No. 2, pp 51-68.
- European Commission (1997): The EU compendium of spatial planning systems and policies. Brussels. ISBN 92-827-9752-X. 192 pp.
- Hofstede, G. (2001): Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviours, Institutions and Organizations Across Nations, 2nd Edition, Thousand Oaks CA: Sage Publications.
- Potsiou, C. and Ionnidis, C. (2006): Informal Settlements in Greece: The Mystery of Missing Information and the Difficulty of their Integration into the Legal framework. Proceedings of the 5th FIG Regional

Conference, Accra, Ghana, March 8-11, 2006, 20 p.

[http://www.fig.net/pub/accra/papers/ts03/ts03\\_04\\_potsiou\\_ioannidis.pdf](http://www.fig.net/pub/accra/papers/ts03/ts03_04_potsiou_ioannidis.pdf)

- UN-Habitat (2006): State of the World's Cities 2006/7. UN-Habitat, Nairobi. ISBN: 92/1/131811-4,

<http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2101>

## 連絡先

Professor Stig Enemark

FIG President

Aalborg University, Department of Development and Planning

Fibigerstrede 11, DK 9220 Aalborg

DENMARK

Tel. +45 9635 8344; Fax + 45 9815 6541

Email: [enemark@land.aau.dk](mailto:enemark@land.aau.dk)

Web site: [www.land.aau.dk/~enemark](http://www.land.aau.dk/~enemark)