

1. はじめに

- 都市の土地利用が、持続可能の観点から検討されるべきことは、夙に知られてきた。
- 例えば、国連サミットは、2015年9月25日、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」（2016年から2030年までの目標）を採択しているが、第11番目の開発目標として「持続可能な都市」を挙げている。『The Sustainable Development Goals Report 2018』（<https://unstats.un.org/sdgs/report/2018>）も衛生的な生活空間やそれを支えるインフラの提供を問題意識としている。
- しかし、法律論の観点から、都市の土地利用と持続可能性の問題を見る場合、何に注目すべきかは、漠然としており、要点を抽出しづらい検討課題である。上記の国連サミットのアジェンダにしても、国際協力の問題を別にすると、わが国の法律論では、①や②は論じにくい。③は（国内の都市の法律論としてよりも）主に環境の側面で議論されるべきであり、また、地理的要因によりわが国で高度な負担が求められる⑤は、災害と法の議論として論じられるべきであり、具体的な目標の策定は、それらの議論次第である。都市の土地利用は、それらの議論に、その物理的受け皿として与する程度にとどまるようにも思う。
- このような観点からみると、上記の議論に、問題意識を共有しつつも、異質な要素を含む「市内の建物密集地域の半分以上を公共のオープンスペースにすべきとする。ここで、公共のオープンスペースとされるのは、公園・車道・庭・運動場・街路である。人々の交流の場、空気の浄化、歩ける場所の確保、住民の心身の健康の増進に役立つとする。専門家は、市街地の15-20%が道路以外の公共オープンスペースに面し、30-35%が道路に面していることを推奨している。」との提案が注目される。都市生活のあるべき様式の側面が盛り込まれているからである。この④の提案に深く関与しているのが、アメリカにおける「ニュー・アーバニズム（New Urbanism）」であるとされる。
- 本稿では、都市の土地利用に関して、「サステナビリティ」の意識が実定法に影響を与えた現象として、法律論の視点から、アメリカ法におけるニュー・アーバニズムの展開を検討する。

2. アメリカにおけるニュー・アーバニズム

- アワニー宣言（1991年）
- ニュー・アーバニズム協議会（Congress for the New Urbanism）の設立（1993年）
- 「地域が人口密度でもその用途でも多様性を有する。コミュニティが、自動車利用者ととともに、歩行者や公共交通機関の利用者にも適するように設計されている。また市や町が、物理的に区画され広く公衆に開かれた公共スペースや公共設備で形作られている。市街地を構成する建物や風景が、地域の歴史や気候や生態系や建築慣行を称えるように設計されている」。
- ①一定以上の人口密度の確保、②歩ける街づくり、③大量輸送手段の調整についての共通性から、近年、サステナビリティ論への接近が顕著であるとされる。
- サステナビリティに根差す都市開発のポリシーが、アメリカの実定法に抵触した現象としては、アメリカ法における「ゾーニング法」との衝突局面が知られている。

3. アメリカにおける「ゾーニング法」の展開と問題点

(1) ゾーニング法の展開

- ニューヨーク市における The Building Zone Resolution の制定（1916年）。3種類の

異なる地区に分け、それぞれ、土地建物の用途の、建物の高さ、建蔽率の規制を定めた。地区の用途は、①あらゆる種類の取引や産業を禁止する住宅（residence）地区、②生活妨害（nuisance）を生じさせる一定の産業を禁ずるがその他の取引や産業と住居を認める住居商業用（business）、③無制限（unrestricted）に分けられていた。これは、特別授權法によるものであったが、まもなくニューヨーク州は、州内の各都市にゾーニング規制を可能にする一般授權法を制定した。これをモデルとする制定法が全米に広がる中、1923年に合衆国商務省が Standard State Zoning Enabling Act を発表した（1924年および1926年に改定されている）。

- Village of Euclid v. Ambler Realty Co. 事件判決(1926)

(2) ゾーニング法の社会的評価

- ゾーニング法の支持ないし強化を志向する立場が圧倒的に多い（支持者数は別であるが）。次のような立場がある。①既述の Euclid 事件判決以来の伝統的通説。②地域の経済発展によって、当該都市の風俗が変化したり、人口集中が生じることを嫌う立場。住宅地域における大きな区画と、市街地へのアクセスを車に限定するルールには、然るべき価格を支出できる住人以外を排除する機能がある。市街地に不法移民が流入するといった事態でも、そのような者から隔離された生活環境を維持する法的なバリアの役割を果たしているものと思われる。③地域の税収を重視する立場。④不動産業者の収入を重視する立場。⑤資産価値を重視する不動産所有者。⑥歴史的景観保存論者。⑦既存のコミュニティの保存を望む立場。⑧環境保存論者のうち、野生動物や生息地の保護論者。⑨望ましくない人々やビジネスの流入を阻止する立場。少なくとも、議論のうえでは、変えない理由はいくらかあるということである。
- ゾーニング法の変更を望む立場は、5つに過ぎない。①ニュー・アーバニズム以外では、次のような立場がある。②地域経済成長論者は、人口密度の抑制や地域の用途制限の緩和を志向する。③廉価な住宅の供給を望む者は、人口密度の抑制や、複合住宅建設規制の緩和を求める。④景観保存論者は、ゾーニング法にかえて、景観保存の観点からの規制強化を志向する。⑤環境保存論者のうち、二酸化炭素削減論者は、ゾーニング法の人口拡散策が自動車の高頻度利用を前提としていることに反対する。志向する方向も一定ではないことがわかる。

(3) ニュー・アーバニズムからみたゾーニング法

- 自動車依存社会という弊害に結び付けた問題が指摘されているが、環境論の視点から見た持続可能性の問題とは異なり、それが単体として問題視されているのではない点が注目される。
- スプロールによって、希薄になったコミュニティにおいては、帰属意識も十分でなく、画一的で特徴のない街が拡散しては消滅していくという現象をとらえている。

4. 「ニュー・アーバニズム」とゾーニング法

(1) ニューアーバニズムによる法規制の提唱

- 「ニュー・アーバニズム」が、指針としている開発設計：①伝統的地域開発（TND）、すなわち、伝統的な街並みを拡大・変更することなく、その地域の建築技法を使った建物を建てることである。狭い街路をそのまま活用し歩行者に優しくまた自動車への依存を引き下げる設計を行う。②公共交通機関と歩道のロジスティクスを中心とした設計を行う。③公共施設や広場をとりまき戸建てが密集して存在する街並みを設計する。これにより、地域の交流を促し協同体への参加を喚起する。④充填型（infilling）の設計を行う。すなわち、既存の町の活性化を行うような再開発を行う。これにより最新テクノロジーと自然の空間や気候に合う再開発の融合を目指す。

- 初期にみられた、ゾーニング法に内在する例外的処遇による再開発：①ゾーニング法で認められる特例ルール（special exception）による再開発、②適用除外ルール（variances）による再開発。
- 「スマート・コード」立法論の展開。スマート・コードは、地域を、既存のゾーンにかえて、「トランセクト」によって区分することを中心とする。また、スマート・コードは、このトランセクトを単位とする規制に加え、地域全体の開発のコンセプトを定めるセクター・プラン、トランセクトごとの開発のコンセプトを述べるコミュニティ・プラン、トランセクトごとに建物の規制をかけるサイト・プランで構成され、トランセクトを単位とした、特色ある統一的な街づくりを目指す設計となっている。
- 興味深いのは、トランセクトに、工業地帯の記載が存在しないことである。その意味で、包括的規制とはいいいながら、住宅地と商業地の振り分けを志向する規制であることがわかる。また、実際には、1つの地方公共団体に、工業地帯が存在しないという例は少ないことから、既存のゾーニングを全面的に取り換えることができる例は少ないことが予想され、なんらかのかたちで、併存が予定されているものとも考えられる。

(2) 形状型規制（Form-based Codes）立法論の展開

- 法律論として、ニューアーバニズムに対応する法規制を模索する立法論を包摂してきたのは、形状型規制（Form-based Codes）論である。そのコンセプトは、「形状型規制は、（用途の分離によるよりも）物理的な形状の利用によって、予測可能性ある結果形成とハイ・クオリティーな公共領域を促進する、規則（code）の体系的原則としての、土地開発規制（land development regulation）である」。その内容は、「形状型規制は、建物の外観（facades）と公共領域の間の関連性に、また、建物の形状と数について相互関連的に、街路や街区の大きさとタイプに、言及する。FBCの規制と標準は、文言だけでなく、明示されるダイアグラムその他のヴィジュアルによって示される。それらは、単に土地の用途の種類のみによるよりも、開発の適切な形状や規模（そして、その結果としてのキャラクター）を指示する規制計画（a regulating plan）のカギである」。
- 立法方法：①ゾーニング法の改正、②ハイブリッド立法、③浮動ゾーンの設定。

5. さいごに

- ゾーニング法は、現在なお、アメリカの都市ないし住宅・商業地の開発指針として、確固たる地位を占めている。その中で、サステナビリティを背景のひとつとするニュー・アーバニズムは、その牙城の一角を崩す一定の成功を収めた事例といえる。
- ニュー・アーバニズムは、スプロールによる人口密度の低下によるコミュニティの交流の低下、自動車依存、用途別に画一的で徒歩圏に象徴的なオープンスペースのない既存のゾーニング法による都市開発が、化石燃料の枯渇や環境汚染による環境レベルでの持続可能性の危機だけでなく、人が集まるコミュニティとしての都市の持続可能性を奪うものであるとみて、少なくとも、住宅地と自然および商業施設の関係についての再考を促すものである。
- 注目すべきは、このようなアメリカにおけるニュー・アーバニズムが、開発業者の主導によって展開されており、その商品性に魅力を感じる住人や、開発を誘致したい地方政府によって支持されているということである。また、この議論が、法律論としては、規制強化の議論ではなく、規制緩和の促進である点にも注意が必要である。
- このような議論の展開は、前提として、ゾーニング法が根付いていることとのバランスから成り立っている。ニュー・アーバニズムが、工業地帯に展開されている例はない。生活妨害の排除を正当化根拠とするゾーニング法によって、保護された住環境のもとに、魅力ある公共スペースを中心に、ある程度の人口密度をもつ、歩行者や公共交通機関の利用者にも適するように設計された再開発が展開されている。