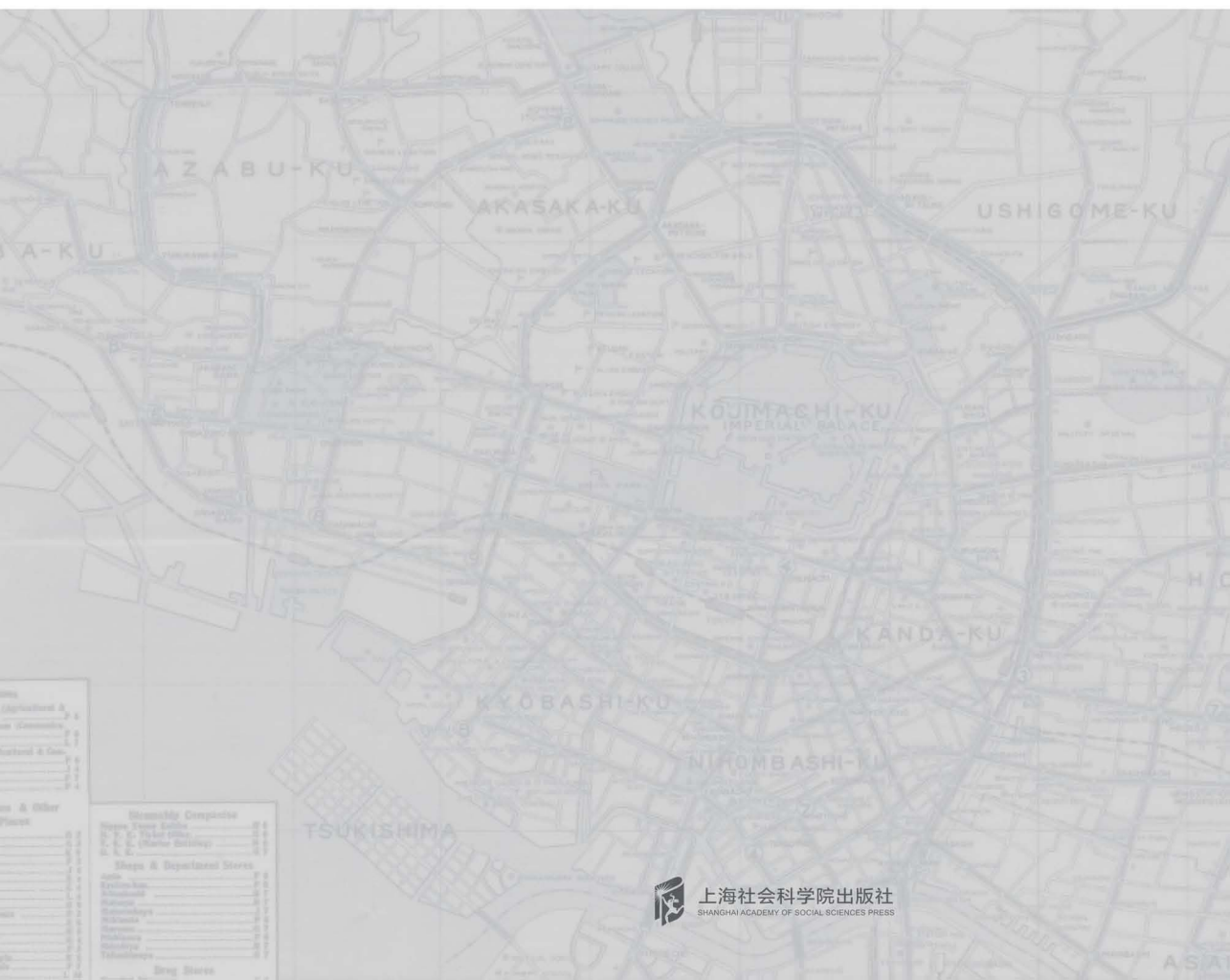


Research on  
Urban Planning Law in Japan

# 日本城市规划法研究

肖 军 / 著



# 日本城市规划法研究

肖 军 著

上海社会科学院出版社



## 图书在版编目(CIP)数据

日本城市规划法研究 / 肖军著. — 上海 : 上海社会科学院出版社, 2020

ISBN 978 - 7 - 5520 - 3250 - 5

I. ①日… II. ①肖… III. ①城市规划法—研究—日本 IV. ①D931.322.97

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 115531 号

## 日本城市规划法研究

---

著 者: 肖 军

责任编辑: 袁钰超

封面设计: 黄婧昉

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021 - 63315947 销售热线 021 - 53063735

<http://www.sassp.cn> E-mail: [sassp@sassp.cn](mailto:sassp@sassp.cn)

照 排: 南京理工出版信息技术有限公司

印 刷: 上海颀辉印刷厂

开 本: 710 毫米×1010 毫米 1/16

印 张: 14

插 页: 1

字 数: 232 千字

版 次: 2020 年 8 月第 1 版 2020 年 8 月第 1 次印刷

---

ISBN 978 - 7 - 5520 - 3250 - 5/D · 588

定价: 70.00 元

---

版权所有 翻印必究

本书系国家社科基金项目“城市空间规划利用的法制化研究”（编号 16BFX124）的研究成果。

绪 论	1
第一章 日本城市规划法概说	4
第一节 概念	4
一、学界状况	4
二、本书做法	6
第二节 沿革	7
一、近代	7
二、现代	13
第二章 日本城市规划法的原则	21
第一节 公共利益原则	21
一、公共利益论	21
二、体现	26
第二节 建筑自由原则	27
一、概念	27
二、体现	29
第三章 日本城市规划的内容	31
第一节 总体规划	31
一、都道府县	32
二、市町村	33
第二节 土地利用	34
一、概说	34
二、其他地域地区	35



第三节 城市设施建设	44
一、类型	44
二、规划的内容	44
三、调查	45
四、整体性与区域性	45
五、标准	46
六、行为限制与补偿	46
七、项目	48
第四节 市街地开发项目	50
一、认可制	50
二、预定区域	51
第五节 地区规划	51
一、实施区域	52
二、内容	52
三、制定程序	53
第四章 日本城市规划法制度（一）	54
第一节 划线制度	54
一、沿革	54
二、内容	55
三、效果	56
四、例外	56
第二节 用地分类制度	57
一、沿革	57
二、作用	58
三、类型	58
四、特点	69
第三节 开发许可制度	70
一、形成与目的	70
二、开发行为	71
三、许可标准	72

四、附加条件	74
五、开发许可与公共设施	74
六、开发许可的性质	77
七、许可程序	77
八、许可纠纷	78
第四节 程序制度	82
一、决定者	82
二、流程	84
三、提议	86
四、居民参与	87
第五节 建筑规范制度	88
一、沿革	89
二、单体规定	90
三、集体规定	91
四、建筑确认	94
第六节 建筑协定制度	100
一、根据	101
二、程序和效力	101
三、优势和特点	102
第五章 日本城市规划法制度（二）	106
第一节 土地区划整理制度	106
一、概念	106
二、实施者	107
三、流程	108
四、费用	113
第二节 城市再生制度	114
一、背景	114
二、组织	115
三、城市再生紧急建设地域的特别措施	116
四、城市再生建设规划的特别措施	118



五、选址适当化规划的特别措施	119
六、城市再生推进法人	120
七、东京的城市再生	121
八、《推进城市再生的基本想法》(2018)	123
第三节 空间利用制度	124
一、空中空间	125
二、共同沟	140
第四节 开发利益公共还原制度	144
一、法源	144
二、主要内容	146
三、实施	149
<b>第六章 日本城市规划法的司法实践</b>	153
第一节 关于行政行为性	153
一、行政诉讼概说	153
二、蓝图判决	155
三、滨松土地区划整理项目判决	157
四、“同意”的行政行为性	162
第二节 关于原告适格	164
一、原告适格范围逐步扩大	165
二、六号环线道路诉讼最高法院判决	167
三、小田急高架项目诉讼最高法院判决	168
第三节 关于诉益	172
一、狭义的诉益	172
二、建筑确认与诉益	173
三、开发许可与诉益	174
第四节 关于裁量审查	179
一、“最判平成 18·11·2 民集 60·9·3249”	179
二、规划裁量及其司法审查	180
第五节 关于长期限制的补偿	183
一、“最判平成 17·11·1 判时 1928·25”	184

二、讨论	185
第六节 关于公共设施致害的国家赔偿	187
一、法源	187
二、道路致害赔偿	188
三、江河致害赔偿	191
结语 城市规划基本法的中日比较	195
参考文献	206
后记	213



## 绪论

2015年12月，中央城市工作会议在北京召开，时隔三十七年召开此会议，表明城市工作在当前国家全局工作中居于非常重要的地位。2016年2月，《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》公布。该意见指出，城市是经济社会发展和人民生产生活的重要载体，是现代文明的标志；中华人民共和国成立特别是改革开放以来，我国城市规划建设管理工作成就显著，城市规划法律法规和实施机制基本形成，基础设施明显改善，公共服务和管理水平持续提升，并在促进经济社会发展、优化城乡布局、完善城市功能、增进民生福祉等方面发挥了重要作用；同时务必清醒地看到，城市规划建设管理中还存在一些突出问题，城市规划前瞻性、严肃性、强制性和公开性不够，城市建筑贪大、媚洋、求怪等乱象丛生，特色缺失，文化传承堪忧，城市建设盲目追求规模扩张，节约集约程度不高，依法治理城市力度不够，违法建设、大拆大建问题突出，公共产品和服务供给不足，环境污染、交通拥堵等“城市病”蔓延加重；积极适应和引领经济发展新常态，把城市规划好、建设好、管理好，对促进以人为核心的新型城镇化发展，建设美丽中国，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦具有重要现实意义和深远历史意义。2019年5月，《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》公布。该意见提出：“到2020年，基本建立国土空间规划体系，逐步建立‘多规合一’的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系；基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制，初步



形成全国国土空间开发保护‘一张图’。到2025年，健全国土空间规划法规政策和技术标准体系；全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制；形成以国土空间规划为基础，以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。到2035年，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。”

日本是亚洲最具代表性的现代化法治国家，其城市建设和城市法制建设走在世界前列。第二次世界大战后，日本颁布新宪法，秉持国民主权主义、法治主义，快速走向现代化。尤其是20世纪六七十年代，日本经济高速增长，经济总量跃升世界第二。在此过程中，日本城市经历了翻天覆地的变化，也面临过很多难题。1968年日本全新制定了战后的《城市规划法》，旨在破解城市难题，促进城市可持续发展。为了使《城市规划法》充分发挥作用，加强城市全面管理，日本还先后制定和修改了《建筑标准法》《土地区划整理法》《土地基本法》《土地征收法》《城市再开发法》等，发展形成了以东京为中心的首都城市圈、以大阪为中心关西城市群等享誉世界的现代城市群。当下中国城市的发展状况和面临的难题与20世纪八九十年代的日本有些相似。秉持法治思维，用城市规划法解决城市难题是日本的一大经验。日本除形成了上述较完备的城市规划法制外，学界还累积了丰厚的理论成果。代表著作有大盐洋一郎的《日本城市规划法》（行政出版社1981年版）、城市规划法制研究会编的《简明城市规划法》（行政出版社2010年版）、五十岚敬喜的《现代都市法的生成》（三省堂1980年版）和《现代都市法的状况》（三省堂1983年版）、原田纯孝的《现代都市法》（东京大学出版会1993年版）和《日本都市法》（东京大学出版会2005年版）、生田长人的《都市法入门讲义》（信山社2010年版）、安本典夫的《都市法概说》（法律文化社2013年版）等。论文不计其数，代表论文有矶部力的《“都市法学”的尝试》（载成田赖明编《行政法的诸问题 下》，有斐阁1990年版）和《都市的土地利用与都市法的作用》（载石田赖房编《大都市的土地问题与政策》，日本评论社1990年版）、渡边俊一的《一九九二年城市规划法修改的意义》（载《法律时报》1994年第66卷第3号）、稻本洋之助的《城市规划制度的重构》（载《法律时报》1994年第66卷第3号）、高桥寿一的《从土地法走向都市法》（载《社会科学研究》2001年第61卷第3与4合并号）、吉田克己的《都市法的近期修改动向与公共性的重构》（载《法律时

报》2012年第84卷第2号)等。第二次世界大战后,日本法学界逐渐形成判例文化。法院判例,尤其是最高法院的判例成为学者们讨论的对象或者著书立说的重要素材。而在审判实务中,判例,尤其是最高法院的判例已能发挥先例的作用。在城市规划法领域,出现过蓝图判决、滨松土地区划整理项目判决、六号环线道路诉讼判决、小田急高架项目诉讼判决等著名判决,它们为城市规划法的发展和进步提供了活水。在较完善的法律制度、丰厚的法学著述、与时俱进的法院判例的合力作用下,日本城市规划法始终向前发展,赢得世界声誉。在城市规划法领域,我国起步晚,始于1984年国务院的《城市规划条例》。后来,1989年全国人大制定了《城市规划法》。2007年取代《城市规划法》,制定了《城乡规划法》。屈指算来,前后也就三十余年的历史。与此对应,我们的相关学术研究和判例实践也很薄弱。他山之石可以攻玉,为加快推进我国城市规划法治的现代化,学习和借鉴日本经验应当成为我们的一大选项。

城市规划法研究是中国法学界的薄弱环节,相关研究引起关注也就十来年时间。上海交通大学法学院都市法研究团队声名鹊起,形成了一些质量较高的著作和博士论文。如朱芒主编的《现代法中的城市规划》(法律出版社2012年版)、陈越峰的博士论文《城市规划权的法律控制研究》(上海交通大学2010年)、李泠焯的博士论文《城市规划法的产生及其机制研究》(上海交通大学2011年)等。该研究团队虽然有日本法研究背景,但在上述成果中日本色彩并不明显,日本法内容还不够丰富。法学界研究城市规划法的成果还有张萍的《城市规划法的价值取向》(中国建筑工程出版社2006年版)、练育强的博士后论文《近代上海城市规划法制研究》(华东政法大学2009年)、邢翔的博士论文《城市规划权的宪政规制研究》(武汉大学2012年)等。城市规划学界对城市规划的研究起步较早,形成了不少城市规划研究成果,发行了多种城市规划刊物。在他们的研究成果中,有一些日本城市规划法的内容,比如刘武君等的论文《日本城市规划法研究(一)(二)(三)(四)》(载《国外城市规划》1993年第2、3、4期、1994年第1期)、谭纵波的论文《日本的城市规划法规体系》(载《国外城市规划》2000年第1期)等。总体而言,我国学界尚未出现日本城市规划法方面的专门著作,法学界对日本城市规划法研究历史短、成果少而零散,内容仍不够丰富,深度也很不够。可以说,我国对日本城市规划法研究还处于初级阶段,还需要继续迈大步前行。

对日本城市规划法开启全面讨论，需要满足一个基本前提，即回答什么是城市规划法。只有在划定城市规划法的范围之后，讨论才能聚焦，避免各说各话。历史是面镜子，人们可以从日本城市规划法的漫长历史沿革中找到一些启发，由此引领事业向更高境界推进。

### 第一节 概 念

从 1888 年《东京市区改造条例》算起，日本城市规划法已走过了 130 年的历史，从第一部面向全国的城市规划法——1919 年《城市规划法》算起，日本城市规划法已经历了一个世纪的变迁。其中，城市规划法概念也在法制的变迁中不断变化。名称为《城市规划法》的法律颁布后，城市规划法概念理应清晰，但事实上，学界对此仍没有形成统一看法。研究城市规划法，首先要把握城市规划法概念。

#### 一、学界状况

走进日本的书店，或者在大学图书馆数据库搜索就会发现，名称为“城市规划法”的书籍很少，而以“都市法”为名的书籍却很多。大盐洋一郎的《日本城市规划法》（行政出版社 1981 年版）、城市规划法制研究会编的《简明城市规划法》（行政出版社 2010 年版）是城市规划法书籍的代表。都市法书籍的代表有五十岚敬喜的《现代都市法的生成》（三省堂 1980 年版）和《现代都市法的状况》（三省堂 1983 年版）、矶部力 1990 年论文《“都市法学”的尝试》<sup>①</sup>、原田纯孝的《现代都市法》（东京大学出版会 1993 年版）和《日本都市法》（东京大学出版会 2005 年版）、生田长人的《都市法入门讲义》（信山社

---

<sup>①</sup> [日] 成田赖明等：《行政法の諸問題（下）》，有斐阁 1990 年版，第 1—36 页（矶部力撰写）。

2010年版)、安本典夫的《都市法概说》(法律文化社2013年版)等。长期以来,尤其是自20世纪80年代以来,学界常常在“都市法”的名义下,展开对城市规划法的研究。

所谓城市规划,一句话讲即是,旨在建设良好街区的规划;管制(私权限制)、项目、程序(谁用什么方法决定)是城市规划的重要内容;《城市规划法》是城市规划法制的基本法,根据该法,城市规划是关于旨在促进城市健康而有序发展的土地利用、城市设施和市街地开发项目的规划,它们都通过法定程序决定。<sup>①</sup> 20世纪80年代,学界兴起了都市法论。都市法是特殊地适用于都市的法;是关于城市空间价值与结构的规则;城市空间价值是指城市的安全、美、舒适性、便利性等,它不以单个环境要素,而以城市整体结构为对象。<sup>②</sup> 五十岚都市法论的一大特点是通过对比近代都市法与现代都市法来突出现代都市法的积极意义,即近代都市法是以近代土地所有权为前提的建筑自由制约法,用全国统一的法制进行管理,而现代都市法使用指导纲要、环境权、建筑协定等范畴,以建筑不自由为前提,因居民同意而解除该不自由,具有地域法的性质。<sup>③</sup> 矶部力认为,城市规划的制定主体是基础性城市自治体;制定程序应当是基础性城市自治体固有的合意形成程序;在国家法与都市法关系方面,不是前者优于后者,而是必须尊重后者;建筑行为是土地所有人通过城市规划被赋予自由的具体化;城市规划应当是具有多层次结构,且在整体上统一的土地利用秩序。<sup>④</sup> 五十岚都市法论与矶部都市法论都指出传统法理论或法制度在都市法领域作用有限;都展开了对都市法领域国家立法的批判;都强调都市法领域中共通利益的法律地位;在都市法领域中的实体利益的内容与地位方面,矶部概括了生活环境的基本要素,而五十岚提倡应当用法保障比美观等更重要的、适合当地的具体的实体价值;矶部都市法论的问题意识是,用传统行政法理论的概念框架无法充分把握现代都市法现象(指导纲要、建筑协定等),为统括性地、有体系地说明现代都市法现象而提倡“都市法学”这一“新工具

---

① [日]大盐洋一郎:《日本の都市計画法》,行政出版社1981年版,第1—2页。

② [日]五十岚敬喜:《都市法》,行政出版社1991年版,第4页。

③ [日]见上崇洋:《地域空間をめぐる住民の利益と法》,有斐阁2006年版,第24页。

④ [日]石田赖房:《大都市の土地問題と政策》,日本评论社1990年版,第218—232页(矶部力撰写)。



箱”，由此来检视既有行政法理论，这与五十岚都市法论不同。<sup>①</sup>继五十岚敬喜、矶部力后，原田纯孝展开了都市法论。原田都市法论认为公共控制的对象和内容是“从开发规划的制定到建筑物的完成，再到市街地利用”的城市开发行为；在通过规划大大限制市场自由方面，与五十岚和矶部相同。<sup>②</sup>都市法论超越了行政机关与个人这一双方关系下的传统行政法理论框架，给予地域、居民集体的共通利益、自治以正当地位；是土地所有权性质论与现代公共管制方法论相链接的结果，以及地方自治得到重视的结果。<sup>③</sup>安本典夫认为，都市法是公共地、有规划地推进和控制城市空间的形成、建设、保护、管理的法体系的总称。<sup>④</sup>

从以上介绍可以看出，都市法在内容上体现了空间价值、公共控制、程序等精神，在形式上体现了统合性、体系性等特点。第二次世界大战之后，日本城市蓬勃发展，现代城市问题接踵而至，像以前那样，单一地使用城市规划法、建筑标准法、土地征收法、城市再开发法、土地地区划整理法等，各自解决问题的方式已经无法应对实践需要。都市法旨在统合这些单行法，实行联合作战，解决复杂的城市问题，促进城市健康发展。

## 二、本书做法

虽然当下日本学界以城市规划法为题的著作淡出舞台，并由都市法取而代之，但并不表明城市规划法概念消失或者毫无意义，城市规划法或者规划法制仍然是都市法著作中的重要范畴。《城市规划法》这一基本法的存在，为城市规划法概念提供了强大动力。依据该法，可以从内容层面概括出一种城市规划法概念，即关于旨在促进城市健康有序发展之土地利用规划、城市设施建设和市街地开发项目规划的法（第4条）。这一概括为本书提供了基础。如前所述，现代城市发展日新月异，城市问题层出不穷，采用非常狭义的城市规划法概念已无法应对。但是，都市法概念很大，有时不利于聚焦问题，不利于深

---

① [日] 见上崇洋：《地域空間をめぐる住民の利益と法》，有斐阁 2006 年版，第 26—27 页。

② [日] 高桥寿一：《土地法から都市法への展開とそのモメント》，《社会科学研究》2001 年第 61 卷第 3—4 号，第 15—16 页。

③ [日] 见上崇洋：《地域空間をめぐる住民の利益と法》，有斐阁 2006 年版，第 23 页。

④ [日] 安本典夫：《都市法概説》，法律文化社 2008 年版，第 3 页。

度解决问题。所以，本书既不主张将视野仅限于《城市规划法》这部基本法，也不盲从于都市法概念，而是在《城市规划法》和都市法这两者之间确定城市规划法概念的外延。城市规划的基础活动是建设，所以《建筑标准法》必须被纳入其中。事实上，日本《城市规划法》与《建筑标准法》一直是姊妹法，紧密关联，相辅相成。城市规划也是对土地的公共控制，所以土地法也必须被纳入其中，主要包括《土地区划整理法》《土地征收法》等。这样，本书的城市规划法概念可以概括为以《城市规划法》为统领，《建筑标准法》紧密配合，《土地区划整理法》《土地征收法》等予以辅助的多层立体架构。这个架构在《城市规划法》的引领下，紧扣重点，又兼顾细微，形成和展现城市规划法研究的开放格局和务实精神。

## 第二节 沿 革

1868年的明治维新标志着日本走向近代社会。1888年颁布的《东京市区改造条例》被认为是日本最早的城市规划法规，而1919年制定实施的《城市规划法》是日本史上第一部面向全国的城市规划法。第二次世界大战后，日本发展成为经济大国。为应对经济高速增长带来的现代城市问题，1968年颁布了全新的《城市规划法》。该法经历多次修改后实施至今，其中，影响比较大的是1992年和2000年的修改。面对现实需求而适时修改，日本现代城市规划法不断发展。

### 一、近代

1868年日本实行明治维新，国家朝着近代化方向发展。在法制的近代化进程中，城市规划法的近代化也成果显著。1888年8月16日，《东京市区改造条例》公布，拉开了日本城市规划法发展的帷幕。1919年4月5日，《城市规划法》制定实施，成为日本第一个面向全国、完整意义上的城市规划法。这两部法和它们的姊妹法1889年《东京市区改造土地建筑处分规则》、1919年《市街地建筑物法》构成了日本的近代城市规划法。

#### （一）《东京市区改造条例》

1888年8月16日《东京市区改造条例》（敕令<sup>①</sup>第62号）公布，日本城

<sup>①</sup> 天皇直接发布的法令命令。



市规划法的帷幕由此拉开。为实施《东京市区改造条例》，1889年1月28日，其附属性法规《东京市区改造土地建筑处分规则》（敕令第28号）公布。<sup>①</sup>学者石田赖房说，这两部法规建立起了城市改造的基本制度，是日本最初的城市规划法。<sup>②</sup>在它们的指引下，日本开启了城市规划法制的近代化进程。

### 1. 背景

1868年日本实行明治维新，在政制、法制、产业、金融、交通、文化、思想、宗教、教育等各个方面大举改革，取得巨大进步，国力显著增强，尤其是在“殖产兴业”“富国强兵”的口号下，产业、军事实力迅速增强，日本朝着近代国家的目标快速前进。明治维新后，东京成为首都，号称帝都。<sup>③</sup>但初期的帝都形象不佳，道路狭窄泥泞，建筑多为木制，街区杂乱陈旧、功能低下，为外国人所嘲笑。当时东京的干线道路宽不过18米（如日本桥），一般道路宽5到10米，小巷宽1到2米，只有当时纽约、伦敦等欧美城市道路宽度的四分之一到三分之一。<sup>④</sup>1871年4月东京府向中央提交报告，拟在新桥、银座、筑地一带的街区修建人车分离的宽敞大道。<sup>⑤</sup>当时东京的民宅几乎都是木质结构，火灾隐患不断。1872年2月26日祝田町起火，筑地到银座一带几乎化为灰烬，5000间房屋被烧毁，20000人受灾。火灾刺激了中央政府和东京府，双方决定在废墟上修建宽28米的干线道路，在道路两旁修建砖瓦建筑。该工程于1874年2月完成，俗称“银座砖瓦街”。为了向欧美强国看齐，彰显帝都威仪，有着欧美视察经历的许多政治家愈加呼吁提高东京的城市功能。1880年6月东京府知事松田道之向东京府会提交咨询书《东京中央市区划定之问题》，就市区改造，征求府议员们的意见。咨询书指出，东京虽是全国的首府，但市区太大，街道错乱，民宅密集，火灾一起，人财俱毁，而且卫生条件不好，霍乱和伤寒易蔓延；作为对策，应该划定中央市区，安排中央机关、警察署、邮电局、中小学校、医院等的位置，规划街道、江河、桥梁、煤气、

---

① [日] 铃木荣基、石田赖房：《东京市区改正土地建物处分規則の成立について》，《日本建築学会計画系論文報告集》1987年第376卷，第86页。

② [日] 石田赖房：《东京中央市区劃定之問題について》，《総合都市研究》1979年第7期，第52页。

③ 明治元年（1868年）10月13日，天皇决定将江户城称为东京城，明治2年（1869年）3月28日决定将东京城称为皇城，东京从此正式成为首都。

④ [日] 东京市：《东京市道路誌》，东京市出版社1939年版，第16—17页。

⑤ [日] 东京府：《东京府史行政編4》，东京府出版社1937年版，第6—9页。