愛光学園校報誌 ―― インテルノス

INTER NOS

ラテン語で"我々の間"の意。学園と父母・生徒、同窓生等との"情報と文化の交流の場"になることを願って

1998.WINTER Vol. 30

同窓会通信

愛光学園本部同窓会講演より

日本の都市法制とまちづくりを考える
―震災復興まちづくりを契機として―

坂和 章平（9期生）

さる10月31日、いよてつそごうにおいて愛光学園同窓会が開催されました。その際の特別講演として、本校出身で大阪弁護士会所属の坂和氏に、現在取り組んでいる都市問題やまちづくりについて熱く語っていただきました。本文は、その講演内容を要約したものです。

【日本の都市法制のしくみ】

今から12年前の昭和62年、日本はいわゆる〝土地バブル〟の絶頂期でしたが、これは実は昭和58年の中曽根内閣が唱えた「アーバンルネッサンス」政策から生まれたものでした。また、昭和47年に田中内閣が掲げた「日本列島改造政策」により、急激な都市のつくりかえが日本全体で進みました。さらに昭和43～44年には都市計画法や建築基準法が大幅に改正され、「都市再開発法」という新法もできるなど、近代都市法の骨格はこの頃に作られました。ところがその反動で、水俣病、大気汚染、騒音、日照被害といった公害が各地で多発し深刻な事態が発生しました。すなわち土地バブルや日本列島改造政策は、すべて当時の政治権力が都市法制を駆使して推進した結果であり、それが光と影を生んだのです。

このように見ると、都市問題やまちづくりを考えるには、日本の都市法制のしくみを理解することが必要なことがわかるでしょう。これには四つの特徴があります。第一は土地所有権の絶対性。民法上認められたこの権利は、高度経済成長過程で〝土地神話〟を生み、さらに戦後三回の地価高騰や、土地のバブルを生みました。第二は、これが日本の都市法制上最大の特徴ですが、線引き、色ぬり、数値による都市計画。つまり市街化区域と調整区域、あるいは住居地域や商業地域、工業地域の区分けを、地図上に線を引いたり色をぬったり、建ぺい率や容積率を地図上に数値として表示したりするものです。第三は、都市計画は住民や市町村ではなく国家主導で作るもの、というおかみからの押しつけの発想が貫かれていることです。ここ数年、地方分権推進の論議が活発ですが、それには都市計画の権限を機関委任事務から自治体の自治事務に移すことが不可欠です。第四は「メニュー追加方式」です。日本には法律のほかに、それを運用するための政令や、各省庁が定める省令、要綱、通達といったものもあり、実は法律以上にこれらによって進められる都市づくりが多いのです。しかも要綱・通達などは、法律と違いその省の中央官僚だけで作ることができます。その意味では、戦後日本の都市づくりは、建設省の中央官僚が担ってきたといっても過言ではありません。そして彼らが毎年洪水のように新設、追加、変更のメニューを作るため、結局最初に注文したメインディッシュがわからなくなる。こうして日本のまちづくり法は、あまりに複雑難解すぎて国民には全く理解できないものになった、というのが現状なのです。

【戦後日本の都市法制のあゆみ】

1945年の敗戦から54年が経ち、この間に一旦は焦土と化した日本は奇跡的な復興を成し遂げました。都心部の超高層ビル、交通網の発達、便利で快適な暮らし。けれども、欧米の街並みに比べて日本の都市が本当に誇れるものかというと、非常に怪しい。大都市の通勤地獄や、今や多くの国民が抱えているローン地獄などを考えると、日本はけっして豊かな都市とはいえないと思います。

ではなぜ、真の豊かなまちづくりができなかったのか。それには、戦後の都市法制のあゆみを分析する必要があります。戦後日本の政治の流れを簡潔にいえば、池田内閣の所得倍増計画、高度経済成長の時代があり、次に田中内閣の日本列島改造論、オイルショック、大平内閣の低成長時代を経て、昭和58年からは中曽根内閣の内需拡大、規制緩和、民活路線の三本柱による「アーバンルネッサンス」がありました。そしてバブルが崩壊し、自民党の一党支配の終焉、細川連立内閣の誕生と政治改革の断行。その後橋本内閣が成立し、今年7月に参議院選挙で自民党は大敗、混迷の現在に至っています。

池田、田中、中曽根の各時代には地価高騰が起こり、その都度土地の利用計画策定の必要ありとの結論が出されました。ところが、土地利用計画を作るという最も国民にとって身近で困難な作業が、実際はできませんでした。ちなみに平成4年には都市計画法が大改正され、「市町村マスタープラン」という制度ができたのですが、このプランをほとんどの国民は知らないし、各市町村でも機能していません。これが意味するのはまさに地方自治の貧困であり、住民の都市づくりへの無関心、ひいては民主主義自体の貧困といわざるを得ません。

バブル時代の昭和63年には、地価高騰への対処として「総合土地対策要綱」が閣議決定され、それをうけて「土地基本法」が成立しました。この法は、土地所有には利用の責務が伴うという〝土地五原則〟をうたっていますが、残念ながら理念だけで実効性はありませんでした。

そしてバブルは崩壊。不動産融資の総量規制という決定的施策により不動産不況が今日まで続き、2年前には住専問題も発生、さらには現在の金融再生問題が起きたのです。

つまり、これら問題はすべて土地バブルにまつわる都市法制から生まれたといえます。そこで注目したいのは、作家の司馬遼太郎さんの土地問題に関する発言です。司馬さんは自身の著書の中で「土地は国民の共有物だという大思想が、日本に生まれる必要がある」と述べています。また、住専問題での巨額の公的資金投入については、ある新聞紙上でこう述べました。「日本国にもはや明日がないようなこの事態に、せめて公的資金でそれを始末するのは当然のことである。…その始末の痛みを通じて、土地を無用に触ることがいかに悪であったかを国民の一人一人が感じなければ、日本国に明日はない」。この言葉からもわかるように、金融再生問題で何十兆円ものお金がつぎ込まれようとしている今、改めて各人が自問自答する必要に迫られていると思います。

また、現在進行中の新しい動きも注目すべきです。橋本内閣時代に議論された地方分権推進や、2001年から1府12省庁に変わるという一中央官庁改革基本法」をはじめとする行政改革。さらに土地政策についても、バブル時に作られた要綱から180度軌道修正した「新総合土地政策推進要綱」が昨年閣議決定されました。その中では土地の流動化や有効利用、高度利用を強調し、容積率の引き上げや斜線制限の緩和といった法改正を進めるなど、都心部居住のための新たな施策が次々と進んでいます。

【震災復興まちづくりを考える】

阪神淡路大震災直後の3月17日に「3・17都市計画決定」というものが示されました。マスコミや一部の原理派学者はこぞって「被災者の知らぬ間に誰が勝手に都市計画を決めたのか」とこれを非難しましたが、この決定には二段階の都市計画決定、さらにまちづくり協議会の結成という特徴があります。つまり、住民側から修正案を作って出してくれればそれらを受け容れるという姿勢の表れであり、今までのおかみからの都市計画とは全く違うという点で、私は高く評価しています。

また現在、復興まちづくりはA・B・Cの3地域に分けて進んでいます。A地区は都市計画決定された地域であり、B地区は建設省の各種の要綱事業（補助金が出る）を実施する重点復興地域、C地区は自力復興地域です。こうした地域分けの意味は、法的効果の違いであり、キーワードは「公共性」ということです。つまり、都市計画事業の一環として復興まちづくりを進める必要ありと判断されたのがA地区であり、ここは建築制限や土地区画整理事業では減歩が強要される代わりに、国から膨大な人的、資金的援助が行われます。したがってそういう法的効果を理解しないまま、なぜ自分の土地が区画整理されるのかと文句を言っているだけでは、行政支援の全くないC地区の住民に顔向けができないと思います。

そうはいっても、日本の都市法制はまだまだ機能不十分です。この震災復興まちづくりを契機として、まさに国民の英知を結集してその改善に努めていくいく必要があると考えています。

【検討の視点】

私は日本の都市計画法制の不十分さ、複雑さ、難解さを出発点に「まちづくり法実務体系」という本を出版しました。特に要綱事業についての解説は、法律家の作った本としては珍しいと思いますが、これはあくまでも私なりの問題意識を挙げたもので、今後各方面から新提案が出ることを期待しています。

また、もっと大きな視点でとらえるなら、いわゆる平和ボケとか護送船団方式、「みんなで渡れば恐くない」という言葉で表現される今の民主主義の形骸化、あるいは問題の先送り体質を真剣に見つめ直す必要があります。住宅金融債権管理機構の社長で、弁護士でもある中坊公平さんが、日本で今最も注目され支持されているのは、何より彼がストレートかつ率直に本音を語り、しかもハートを含んだ言葉を話すリーダーだからです。ところが悲しいことに、こういうリーダーが日本では非常に少ないのです。

あらゆる領域で本音の見直しが必要です。今こそそれをしなければ、まさに司馬さんの言葉どおり、「日本国に明日はない」でしょう。

【都市問題をライフワークとして】

私は弁護士生活25年になりますが、日常の弁護士業務だけでなく都市問題というライフワークを持ったおかげで、飽きることなく常に探求心を持って仕事をしてきました。弁護士という職種から見て都市問題は、日本の政治や経済を見る一つのバロメーターであり、日本の民主主義を考えるバロメーターでもある。だから、これからも今の立場からこの問題を研究し実践していきたいと思います。都市問題やまちづくりは非常に漠然としてとらえどころのないテーマですが、肩ひじ張らず、私なりのメッセージを社会に対して発信していきたいと考えています。

●プロフィール

昭和24年松山市生まれ。大阪大学法学部卒業後、弁護士に。大阪空港公害訴訟や大阪モノレール訴訟、阿倍野再開発訴訟などを担当。都市問題について積極的に提言する一方、阪神大震災の被災地復興では芦屋市中央地区まちづくり協議会顧問をつとめるなど、行動派でもある。都市問題に関する著書も多数。