

私は、ここのところ暇をみつければ街かどウォッチングにいそんでいる。珍しい光景や昔懐かしいレトロな建物を探して街を歩くのは、何ともいえず愉快なものである。そしてこれぞという建物を発見すると写真に撮っておいて、あとで絵にしたりして楽しんでいる。住んでいる街の近所もいろいろなものを発見できてそれなりに楽しいのであるが、学会や出張で旅行に出かけたときなどは好機である。

先日も、東京での研究会の折り、下町情緒を求めて東京の深川を歩いてみたのだが、そこで写真のような光景に出会った。建物自体は面白くも何ともない最近のよくある高層ビルなのだが、その横の看板が目についた。写真では少し読みにくいかも知れないが、このビルは総合設計制度を利用して建てられたと書いてある。いったい「総合設計制度」とは何であろうか。多くの人は、何のことも全く分からないまま、看板の横を通過していくであろう。しかし私は、少し前に本書のゲラ刷りを読んでいたので、ははあと合点することができた。詳しくは本書に譲るが、実は規制緩和の波に乗って作られたボーナス制度のひとつで、容積率を嵩上げてデベロッパーのもうけを増やす錬金術が、この「総合設計制度」なのである。

今や住民のほとんどはいわゆる都市に居住している。しかし、都市をとりまく法のシステムについては、多くの人は無関心である。「総合設計制度」くらいだと、ゼネコンやデベロッパー関係者が知っておればすむことで、われわれには関係がないと言われそう。しかし、自宅を建築しようとする、そうはいかない。市街化区域と調整区域の線引きや、建物の斜線規制などにわかに法律のさまざまな制約に直面し、途方に暮れる人がいる。商店街の再開発が日程に上ってきたが、いったいこれからどういうことになるか惑する人も、少なくない。また、あまり考えたくないことだけど、地震など不意の災害に遭遇し、復興の街づくりを考えなければならなくなることもありうる。そのような人たちに本書は、かっこうの手引きの役割をはたすだろう。

本書は、1999年11月愛媛大学で行われた「都市法政策」の集中講義の模様を再現したものである。著者および本書のもととなった講義科目「都市法政策」について、ご紹介しておこう。

著者の坂和章平氏は、大阪市で開業し活躍されている弁護士である。大阪空港公害訴訟や大阪モノレール訴訟、阿倍野都市再開発訴訟などで弁護団の一員として活躍した。都市問題をライフワークとしてさまざまな発言を続けているが、その一端は本書によって接することができるだろう。また、阪神大震災後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た。市民派であり、かつ行動派の弁護士といってよい。実は氏はまた、私の中・高校（愛光学園）および大学（大阪大学法学部）の11年先輩でもある。生まれた年（1949年）は同じだが、氏は早生まれ、私は遅生まれということで、学年で1年の差がついている。だからおそらく学園の中で擦れ違ったことも一再ならずあったに違いないと思うのだが、お互いにそれと知って挨拶を交したことはなかった。一昨秋、母校愛光学園の同窓会で氏が「日本の都市法制とまちづくりを考える」という講演をされた折りに、名刺を交したのがはじめてであった。それを機縁として、今回「都市法政策」の集中講義をお願いしたというわけである。

「都市法政策」という講義科目の由来についても、一言しておこう。愛媛大学法文学部の総合政策学科は、1996（平成8）年に法学科と経済学科が統合して生まれた新しい学科である。これまでの学問の枠組みにとらわれず、社会の中から問題を発見し、そしてそれを解決する能力を養成することをめざして、この学科は作られた。したがって法学の分野でも、いわゆる従来の法解釈学にとらわれず政策的アプローチを加味した授業科目をいくつか設けることとした。「都市法政策」もそのような科目のひとつとして設けられたものである。およそ「都市法」といっても、確と決まった法領域があるわけでない。都市計画法や地方自治法など行政法に属する法が多く対象となるが、しかし借地借家法など民法的要素もかかわってくるし、金融関係で経済法、さらに税法なども関係してくる。また、実態としてどのように動いているのか（法社会学的考察）も、欠かすことはできない。そうすると、実際の街づくりの経験や、行政の衝に当る人の実践によって形成されてくる分野であるという要素も無視できない。すなわち、政策と一体になった法分野すなわち「都市法政策」として考えなければならないというのが、この科目を設けたコンセプトだったのである。

こうして科目名は決まったが、これを担当する講師の選定は、困難をきわめた。自前のスタッフは無理とわかっていたので、非常勤講師をお願いするしかないが、どなたにやっていただけるか見当もつかなかったのである。このようなとき母校同窓会があり、その時の講演が氏に講師をお願いするきっかけとなったことは、既に記した。集中講義の際、坂和弁護士は、は、多くのレジュメを用意してくるし、昼休みの時間も惜しんで別室でパンをかじりながら準備をするなど、こちらがあきれるほど熱心に語りつづけた。学生に聞くと、いろいろな話題が出てくるし面白くて分かりやすいと、評判も上々であった。わたしたちはかっこうの講師をえたと喜んだものだ。そして今回、この集中講義の模様がこうして1冊の本になると聞き、喜びにたえない。

著者も度々語っているように、日本の都市に関する法制度は難解きわまりない。対象となる事項自体が難しく難解となることが避けられないというのであれば仕方ない側面もあるが、日本の都市法制はそうではなく、官僚がわざと迷宮のラビュリンスを張りめぐらして制度を市民から遠ざけ、自分たちのテリトリーを確保しようとしているとしか思えない。しかし難解だと嘆いているだけでは、はじまらない。何とか市民に理解してもらうことが必要だ。ライブ感あふれる本書を読んでもらうと、実際に授業に出席しているような気がしてくることを請け合いである。著者自身のことや「介護保険」「地方分権」など最近の話題も出てきて、楽しんでいるうち、都市法の仕組みもすつと頭に入っているのに気がつくことだろう。

最近街かどウォッチングをしていると、風格のある街並み、趣のある風景がいつの間にか失われているのに愕然とする。環境とならんで景観の保全は、これから人びとが豊かに生きていくのに欠くことはできないのではないかと思う。学生だけでなく、都市問題や街づくりに関心がある人たちに読んでほしいと思う次第である。

愛媛大学法文学部教授 矢野達雄



（坂和章平著、日本評論社、2000（平成12）年7月31日発行、定価2800円）
ISBN 4-535-51238-8

はしがき

1999（平成11）年11月12日（金）、13日（土）、14日（日）、15日（月）の4日間、大阪弁護士会に所属する弁護士である私は、出身地である愛媛県松山市の愛媛大学法文学部において、はじめて約100名の学生を前に、集中講義を行いました。

講義のタイトルは「都市法政策」。れっきとした二単位の集中講義です。この日程は既に2月に決定していましたが、偶然にも大学祭とダブってしまいました。そのため受講する学生が少ないのではないかと心配しましたが、予想に反して約100名の学生が熱心に私の講義を聞いてくれました。またこの集中講義の2日目にあたる11月13日（土）の午後（第3限）は、「公開

講座」とし、一般市民も参加する「講演」を兼ねたものになりました。

4日間の集中講義で私が学生諸君に伝えなかったのは、都市計画法などの複雑極まりない都市法の条文の説明ではなかったし、ほとんど理解不可能と思われる地方分権一括法の解釈でもありませんでした。私が提供しなかったのは、大阪駅前再開発問題研究会への参加、阿倍野再開発訴訟の提起さらに震災復興まちづくりの模索などさまざまなまちづくり活動を私が実践する中で感じ、考えたこと、そのものでした。そしてまた、それをストレートに伝えることによって、戦後54年を経た1999年11月時点における「日本の民主主義の問題」、「公と私のあり方の問題」を考える視点を示すことでした。

集中講義の単位を付与するために与えた問題に対しては、約80通の答案(レポート)が提出され、また「自由に感想文を書いて欲しい」という要請にも、ほぼ半数の学生から熱い回答がありました。その1枚1枚を丹念に読んでいく中で、多くの学生が都市法政策を切り口とした私のメッセージを受けとめてくれたことが実感でき、私は非常に感激しました。そしてこの感激が本書出版の動機となりました。

本書は、その4日間にわたる集中講義をほぼ忠実に再現したうえ、読みやすく編集し直したものです。再現・編集にあたっては、まず4日間の講義を100%完璧に録音したテープを忠実に文章化しました。その枚数は400字詰め原稿用紙で約900枚にのぼる膨大な量でした。そしてそれを読みやすくするため、講義日程の流れを生かしながら大見出しを決め、随時小見出しをつけました。また講義の流れと雰囲気を残すため、配布「レジメ」をそのまま本書末尾に掲載するとともに、重要な「資料」は本文の中に随時、挿入・掲載しました。

本書の狙いは、日本の複雑・難解なまちづくり法を解説するものですが、『実況中継——まちづくりの法と政策』というタイトルからわかるとおり、まちづくり法は無色透明なものではなく、時の政治権力のとる都市政策や土地政策に対応して変化するものであるため、地方分権や行政改革の問題さらには土地バブルや金融再生の問題も重要なテーマとして扱っています。また、映画評論や社説・コラムを多用しているのは、都市問題への切り口を理解してもらい、興味をもって実況中継を聞いてもらいたいためです。

本書は、私の出身地である愛媛県松山市はどんなまちか、また私が中学・高校時代を松山でどんなことを考えて過ごしたかという話からスタートします。そして「まちづくり法体系化の試み」や「まちづくり法の時代区分」を中心として、タイトルどおり、わが国の『まちづくりの法と政策』について、縦横無尽に『実況中継』します。

学術書としての価値はさておき、本書は「読める本」に仕上げたつもりです。したがって学生諸君はもとより、戦後五五年の節目を迎え、地方分権のスタートをはじめとしてあらゆるまちづくりのシステムが変わろうとしている今、一人でも多くの皆様が本書を読まれることによって、『まちづくりの法と政策』に興味をもって頂きたいと願っています。

2000(平成12)年 5月 30日

弁護士 坂 和 章 平

目 次

実況中継によせて	矢野 達雄	iii
はしがき		vii
● 一日目第一限		1

私の活動からみた都市問題

自己紹介		
<集中講義のごあいさつ>		1
レジメの構成とその説明		
<第一章 私の活動から見た都市問題>		3
<映画『金融腐蝕列島・呪縛』>		6
<第二章 都市法制のしくみ～第七章 地区計画とは>		7
<第八章 震災復興まちづくり>		7
<第九章 土地バブルの発生と崩壊>		8
<第一〇章 行政改革を考える		
～第十一章 地方分権法の成立とまちづくり法>		9
<第十一章 司法改革を考える>		10
<第十三章から第十七章まで>		10

私の都市問題へのスタンス その一

<自己紹介—私のスタンス>		11
<松山というまち>		12
<団塊の世代—競争意識>		14
<公と私>		15
<弁護士活動・弁護士業務雑感>		17
<大阪駅前問題との出会い>		20
<都市再開発問題の本質>		22

●一日目第二限

私の都市問題へのスタンス

私の都市問題へのスタンス その二		
<阿倍野再開発訴訟とは。行政訴訟とは>		25
<『都市づくり・弁護士奮闘記』の出版>		28
<門真の区画整理訴訟>		29
<土地問題のポイント>		30
<所有権の絶対性>		32
<地上げ屋>		32
<震災直後の私の活動>		33
<論壇での提言—その一>		34
<芦屋中央地区への関与>		36
<論壇での提言—その二>		38
<私の趣味>		39
<映画評論>		39

<陪審制>	40
<反対尋問の技術>	42
<リンカーン弁護士の場合>	42
<私の反対尋問の例>	44
<横山ノック大阪府知事のセクハラ事件>	45
<オウム事件・和歌山カレー事件>	46
<日本語のあいまいさ>	47
<コラムを読む>	48

●一日目第三限 50

都市計画法92年改正の意義

都市計画法の九二年改正の意義 その一

<都市法・まちづくり法とは>	50
<一九九二年の都市計画法の大改正>	51
<第一のポイント——用途地域の細分化>	51
<第二のポイント——市町村マスタープランの創設>	51
<都市計画法の再度の大改正の狙い>	52
<用途地域見直しの実態は>	53
<市町村マスタープランの策定は>	54
<市町村マスタープラン策定能力は>	55
<日本人の自己責任は>	55
<借地借家法をどうみるか>	56
<都市計画図をしてみよう>	57
<総合設計制度とは>	58
<建設省の要綱事業とは>	59
<大蔵官僚の権力とは>	59
<『金融腐蝕列島・呪縛』にみる銀行の再生は>	61
<『あの金で何が買えたか』の紹介>	62

●一日目第四限 65

都市計画法92年改正の意義(続)

都市計画法の一九九二年改正の意義 その二

<九二年都市計画法改正の第三のポイント

—地区計画のバリエーションの拡大>	65
<地区計画成立の時代背景—近代都市法の確立>	65
<一九七〇年代の乱開発>	66
<乱開発に対する自治体の抵抗>	67
<まちづくり条例>	67
<基本型の地区計画制度>	68
<地区計画制度の活用>	68
<緩和型地区計画>	70
<母なる法「都市計画法」を中心とした法体系>	72
<家を建てようとしたら>	73
<建設業者と役所の関係>	73
<地方分権とまちづくり>	74
<まちづくり法に関する本の紹介>	74
<私の情報収集>	76

●二日目第一限 79

大震災とまちづくりの法

各種ターニングポイント

<公的資金の投入>	79
<MOF担>	80
<行政改革>	80
<ターニングポイント——昨日のテレビ番組を見て>	80
<天皇陛下在位一〇周年の式典>	81
<浜崎あゆみのケース>	84
<落合博満のケース>	84
<キャンディストリップのケース>	86
<事務所のスタッフにとってのターニングポイント>	87
<都市問題とめぐりあったターニングポイント>	87
<稲本洋之助先生のこと>	88
<阿部泰隆先生のこと>	91
<三・一七の都市計画決定とは>	92
<区画整理のシステムは>	93
<区画整理と減歩・接道義務>	93
<照応の原則とは>	95
<都市計画決定反対の大合唱>	96

●二日目第二限 97

震災復興まちづくりのあゆみ

震災復興まちづくりのあゆみ	
<震災復興まちづくりのあゆみ>	97
<建築制限とは>	97
<都市計画決定の手続>	99
<都市計画決定の権限は>	99
<機関委任事務とは>	100
<住民参加とは—大阪モノレールの例から>	104
<復興まちづくりの全体構造>	107
<「帝都復興事業」の先例>	108
<復興まちづくりの特徴・——二段階都市計画決定>	110
<原理派論争・——復興山分け論をどうみるか>	112
<原理派論争・二——専門家の役割を考える>	113
<交通事故の賠償処理の実務は>	114
<被災者生活再建支援法について>	115
<義援金の配分は>	116
<本音の価値判断>	117
<法政策学とは>	118
<復興まちづくりの特徴・二—まちづくり協議会方式>	119
<芦屋中央地区「まち協」のケース>	120
<竹山清明先生の坂和批判>	121
<まとめ>	123

●二日目第三限

日本の都市法制とまちづくりを考える	125
市民講座	

<講演の枠組>	125
<都市法制のしくみ>	125
<特徴・一——絶対的土地所有権>	128
<特徴・二——線引き・色塗り・数値による都市計画>	129
<特徴・三——国家主導の都市計画>	131
<特徴・四——メニュー追加方式>	132
<西欧の都市法制との対比>	133
<日本のまちづくりの特徴>	134
<アメリカの成長管理政策>	136
<まちづくり法の体系化の試み>	137
<都市法の時代区分>	139
<池田内閣——全総>	139
<田中内閣——二全総>	140
<大平内閣——三全総>	141
<中曽根内閣——四全総>	141
<地価高騰への処方せん——緊急土地対策要綱>	143
<監視区域の創設>	143
<不動産融資の総量規制>	144
<土地基本法>	146
<土地バブルの崩壊>	147
<細川連立政権の誕生以降の都市政策>	147
<土地政策の転換>	148
<金融再生は>	149
<まとめ・戦後五四年の民主主義の見直し>	151

●二日目第四限

155	
西欧と日本の都市法理念の対比	
市民講座 補足	
<日本の都市問題とは>	155
<西欧と日本の都市法理念の対比>	156
<アメリカの成長管理政策から考える>	157
<土地の税金は>	159
<所得税は>	160
<株式手数料の自由化>	161
<保険の自由化>	161
<護送船団方式—日本の価値観見直しの必要性>	163
<日本人の能力は今>	164
<日本の民主主義の根幹を見つめ直す必要性>	165

●三日目第一限

168	
震災復興まちづくりの問題点の検討	
震災復興まちづくりの問題点の検討	
<第一、地区割りは妥当だったか>	168
<第二、復興区画整理事業はうまく進んだか>	169
<区画整理の補助基準>	169
<第三、復興再開事業はうまく進んだか>	169
<都市計画決定の中止・撤退は可能か>	173
<斑鳩町国道二五号線バイパスの例>	174
<奈良市西大寺駅前再開の中止>	174

<第四、白地地区は救済されるか>	175
<住民主導の復興計画の基本パターン>	175
<第五、まち協方式は定着するか>	178
<第六、復興計画検討の視点	
——行政と住民の対立はなぜおこるか>	179
<その一——都市計画の権限の所在は>	180
<その二——まちづくりと地方分権>	181
<その三——都市法体系の複雑性と難解性>	181
<その四——土地所有権をどうみるか>	181
<その五——行政不信の根源は>	181
<その六——住民参加システムの欠如>	182
<その七——都市計画決定と訴訟>	183
<その八——まちづくりと情報公開>	183

●三日目第二限 185

災害対策法・災害救助法

システムと問題点

<災害対策基本法・災害救助法のシステムと問題点>	185
<災害対策基本法の重要性>	185
<災害救助法のメニュー>	186
<弁当の提供は>	187
<仮設住宅>	189
<阿部語録その一	
——パターン化した常識の非常識>	191
<阿部語録その二——T A K E & T A K E の発想>	192
震災復興まちづくりを契機とした都市計画法制の検討	
<復興まちづくりを契機とした都市計画法制の検討>	193
<住宅復興のシステムは機能したか>	193
<マンション法は機能したか>	194
<罹災法の処理は機能したか>	195

復興土地区画整理事業の検討

<検討のポイント>	196
<復興法のメニューは機能したか>	197
<新メニュー・一——復興共同住宅区>	198
<新メニュー・二——清算金に代わる住宅の給付>	198
<新メニュー・三——保留地の設定>	199
<新メニューの評価>	199
<復興の考え方>	200

復興まちづくりにおける専門家の役割

<復興まちづくりにおける専門家の役割>	201
<藤田邦昭さんのこと>	201
<藤田邦昭さんの推薦のことば>	202
<再開発の現場での弁護士活動>	204
<まちづくりにおける法律家の役割>	205
芦屋中央地区の実践からの教訓	
<芦屋中央地区の実践からの教訓>	206
<まち協が有効に機能するための三つ条件>	208
<合意形成の四つのパターン>	208
<まち協の合理的運営のための視点>	209
<まとめ>	210

●三日目第三限 212

まちづくりの計画法と規制法

都市再開発法によるまちづくりー序論

<都市再開発法によるまちづくり>	212
<都市再開発の分類>	213
まちづくり法体系の解説	
<全体の構成>	213
<まちづくりの計画法>	213
<計画法の論点>	216
<計画法ーまとめ>	217
<まちづくりの規制法・——開発許可>	218
<市街化区域・市街化調整区域・白地区域>	218
<開発許可の不十分性・一——白地区域では>	219
<開発許可の不十分性・二——面積要件は>	220
<開発許可の基準>	221
<市街化調整区域での開発許可>	221
<ある農家の二男坊のケース>	222
<まちづくりの規制法・二——地域地区制>	223
<まちづくりの規制法・三——建築確認>	224
<集団規制と単体規制>	225
<まちづくりの規制法・四——都市計画制限・事業計画制限>	226
<規制法のまとめ>	227
<法律にもとづくまちづくり>	228
<新設条文のよみ方>	229

●三日目第四限	231
都市再生法によるまちづくり	
都市再開発法によるまちづくり—本論	
<整開保>	231
<市町村マスタープラン>	232
<都市再開発方針>	233
<再開発地区計画>	234
<都市再開発の変容>	235
<『岐路に立つ都市再開発』出版の狙い>	236
<私たちの分析の視点>	237
<『都市再開発はこれでよいか』の批判的スタンス>	238
<『岐路に立つ都市再開発』と『都市再開発はこれでよいか』の比較>	239
9	
<経済的再開発オンリーでよいか>	240
<論点・一——借家人の保護は十分か>	242
<論点・二——再開発は必要とどこまでできているか>	242
<論点・三——再開発はハードな手法>	243
<論点・四——不服申立は可能か>	244
<再開発事業の現状と将来>	245
<まとめ>	246
●四日目第一限	247
土地区画整理事業とまちづくり	
土地区画整理法によるまちづくり 本論	
<土地区画整理法によるまちづくり>	247
<土地区画整理事業の特徴>	248
<土地区画整理事業の流れ>	249
<修正型土地区画整理事業>	249
<その一——特定土地区画整理事業>	250
<その二——ミニ区画整理事業>	250
<その三——沿道区画整理型街路事業など>	251
<その四——一体型土地区画整理事業>	251
<その五——段階土地区画整理事業など>	252
<その六——まとめ>	252
<土地区画整理事業についてのいくつかの論点>	253
<その一——区画整理事業は憲法違反か>	253
<その二——小規模宅地の扱いについて>	253
<その三——借家人は保護されているか>	255
<その四——減歩率をめぐる論点>	255
<その五——区画整理手法の限界>	256
土地政策の大転換	
<新総合土地政策推進要綱の閣議決定>	256
<密集新法>	257
<中心市街地活性化法>	257
<道後温泉雑談>	259
<まとめ>	260
●四日目第二限	261
地方分権一括法とまちづくり	
地方分権一括法成立の意義	
<地方分権の背景>	261
<地方分権推進の動き>	262
<地方分権推進委員会の狙い>	262
<機関委任事務の廃止>	264
<普天間基地問題と職務執行命令訴訟>	266
<何を法定受託事務として残すか>	268
<法定受託事務のメルクマール>	269
<地方分権一括法のボリュームとその構成>	270
<都市計画法一九条の改正>	271
<都市計画法の形式的な改正>	273
<地方分権法の概要>	274
<都市計画における地方分権—第一次勧告>	275
<都市計画における地方分権—第二次勧告>	276
<その一——都市計画決定の権限の市町村への委譲>	276
<その二——市町村都市計画審議会の法定化>	277
<市町村の規模>	278
<特例市の創設>	279
<権限委譲とお金>	279
<坂和解釈による吉良上野介と浅野内匠頭の物語>	280
<中央と地方との関係>	282
<都市計画法上の機関委任事務の処理>	282

