

第一 はじめに—大阪のまちは今

- 1 平成二年四月一日、国際花と緑の博覧会（花の万博・花博）が大阪鶴見緑地で華やかに開幕した。一番乗りのため徹夜の行列が並び、初日は八〇か国、一五万人が入場したと伝えられた。

大阪市は、花博の開幕に合わせて、世界初のリニア地下鉄である鶴見緑地線を完成させた。この始発駅となる京橋駅は、今後六か月の間新たな人の波にあらわれることになる。

大阪市内のホテルも三月二十九日オープンした難波駅の「南海サウスタワーホテル」（五四八室）を筆頭に、「リーガロイヤルホテル四ツ橋」（二四一室）、「ホテル京阪京橋」（二一四室）等が次々と完成・開業し、大阪市内は今や何度目かの「ホテル戦争」の真只中にある。

- 2 関西財界の悲願であった二十四時間空港・関西新空港は、平成五年の開港に向けて用地買収にからまる問題・土砂採掘にまつわる問題などを残しながらも五〇〇haの「空港島」の建設は、着実に進行している。

新空港の対岸三一八haを埋め立ててつくられる「りんくうタウン」は、高さ二五〇mのゲートタワーをシンボルとする一大摩天楼であり、地元泉佐野市の有様を一変させる世界的に類のない新都市づくりである。

- 3 大阪市が力を入れているのが、大阪港を海の玄関口にふさわしいものにしようとする「テクノポート大阪」の事業である。

これは南港・北港北・北港南の三つの人口島合計七七五haをつくりだす都市創設の事業である。

この中核施設のひとつとして、平成六年完成予定の大阪ワールドトレードセンタービルは、高さ五五階・二五二mの両日本一のノックビルになる。

- 4 大阪府下のまちづくりをみれば、再開発のラッシュである。京橋地区に建設が続けられている大阪ビジネスパーク(OBP)は、民間企業を中心とする、まさにビジネス機能を集約したまちづくりであるが、大阪で第二の世界的シンフォニーホールとなる住友件命の「いずみホール」も完成、次第に成熟したまちに育ちつつある。

もっともあまりに業務機能が集中しすぎたため、ビジネスマンやOLが昼食をとるところが不足し、給食屋が大はやりと新聞報道されているのは面白い。

大阪北梅田貨物駅跡地の再開発は、民間企業六〇余社の支援の下に、昭和六十一年四月「メディアシティフォーラム」が設立されて利用計画の討議が進められ、現在メディアシティ基本計画「PHASE」I、IIがまとめられ、「大阪が飛翔するため残された最後の空間」である三十一haの敷地に三棟の超高層ビルと一四棟の中高層ビルを土地信託方式によって建てる計画とされている。そのイメージ図をみれば、フランスの有名な「ラ・デファンス地区」を思い出させる。まるで異国の地をみるような思いである。

難波の再開発は、南海電鉄・高島屋など大手地権者五社を中心として計画が練られ、一一haの地区に六〇階建のビル三棟が平成七年に完成する予定である。今日まで「陸の孤島」といわれていた湊町地区も大規模な区画整理事業と並行して、JR大和路線の立体交差事業が、第三セクターたる株式会社「湊町開発センター」のもとに進められ、新空港へのアクセスの拠点となろうとしている。

このように、今、大阪のまちは大きく作りかえられようとしている。

第二 都市問題を考える上での背景

- 1 平成二年三月二十三日の新聞各紙は、トップに国土庁による一月一日現在の「地価公示」を公表し、その中で、大阪圏の住宅地が五六%という過去最高の上昇を示したことを報じた。

昭和六十二年夏以降の異常な地価高騰・土地問題噴出の中で、政府は「緊急土地対策要綱」（昭和六十二年十月十六日閣議決定）、「総合土地対策要綱」（昭和六十三年六月二十八日閣議決定）、「土

地基本法」制定（平成元年十二月）と一連の「対応策」をとってきたにもかかわらず、大阪圏では依然として地価上昇に歯止めがかかっていないこと、そして逆に首都圏の価格に近づいていることが浮き彫りにされたのである。

海部首相は平成二年に入り土地対策関係閣僚会議を開き、昨年未定めた市街化区域内農地の宅地並み課税の検討や、東京・大阪・名古屋の三大都市圏での住宅・宅地の供給計画を進めるための特別措置法たる「大都市法」の制定などの重点施策を実行に移そうとしている。

平成二年三月には、大阪圏や地方主要都市に広がった地価高騰への対応策として、「国土法」の定める「伝家の宝刀」たる地価を凍結し土地取引を許可制にする「規制区域制度」の適用の検討を指示した。これを受けて国土庁は、都道府県と政令市の土地対策担当の代表者で構成する「土地対策全国連絡協議会」を開き①監視区域の効果についての総点検②規制区域制度実施の検討を要請した。

政府税制調査会・自民党税制調査会も、市街化区域内農地の宅地並み課税など土地税制の抜本的見直しに着手し、平成二年度中に改正法案を国会に提出するとのスケジュールを明らかにした。

また国土庁は、四月を「土地月間」と定め、土地基本法の理念・土地対策の重要性などを訴えることとしたことも報じられたが、これらはあまりにも遅きに失した感がある。

しかし、これらの土地対策の行方は混沌としており、その実効性には疑問がある。

都市問題の根幹は土地立法・土地対策である。土地問題の行方を注目する必要がある。

2 平成二年三月、それまで「順調」に上昇を続けてきた日本の株価は昭和六十二年十月二十日の「ブラックマンデー」以来最大の暴落を記録した。

日本経済の「足腰の強さ」にもかかわらず、その暴落には歯どめがかからず三〇%近くの大暴落となった。

また、ゴルフ会員権の価格にも「かげり」が見えはじめ、四月のゴルフシーズン到来にもかかわらず、極めて軟弱な相場となっている。

さらに、投機的土地取引への銀行融資の自粛は、昭和六十二年十月の「緊急土地対策要綱」以来唱えられ続けながら、これは建前に終始し、その実効を見なかった。ちなみに日本銀行の調査によると、平成元年十二月末の不動産向け融資残高は約四十七兆円で、前年比で一四%増、三年間で約二倍増となっている。しかもその内訳をみると、数年にわたる自粛のかけ声の中で、都銀や長信銀・信託銀の伸びは止まったのに対し、地銀・信用金庫からの融資が約二〇%増と急激に伸びていた。

ところが皮肉なところに、円安・株価暴落という日本経済の「減速」のおかげで、公定歩合の引き上げ・金利の上昇という新たな波動に入ったため、銀行の不動産向け融資は現実には自粛傾向に入った。

平成二年三月末、大蔵省は不動産向け融資の「総量規制」を通達した。全国銀行協会連合会はその趣旨を徹底し、チェック体制を強化していく旨を表明した。このように土地は、順調な「経済成長」の下で、株・会員権と共に現代の「三種の神器」として財テク・投資の対象となってきたが、日本経済の動き如何によっては、必ずしもそうでないことが、やっと今少し認識されようとしている（それでも土地は値下がりしないという土地神話は不死鳥のごとく生き続けている）。

3 平成二年三月から四月にかけて日米構造協議が続けられ四月六日には「中間報告」が日米同時発表された。政府・自民党は現在の日米関係が太平洋戦争突入直前の状況に酷似しているとの認識の下に、大きな危機意識をもってこれに取り組んできた。

日米構造協議は、日本経済の「異常な突出」による日米貿易摩擦という基本的な国際（日米）関係の中で、米側が日本に対して、公共投資の拡大・大店法規制の緩和・違法カルテルに対する規制の強化・土地対策の是正などを求めて続けられた。要するに日本の貿易黒字を削減し、消費者・国民に役立てることを求めたいわば「日本改造」の要求である。

「中間報告」は、土地問題について次のように述べる。すなわち、

土地問題は内政上の最重要課題の一つであり、昨年十二月の土地基本法の制定や「今後の土地対策

の重点実施方針」等に基づき、

- ① 大都市地域における住宅・宅地供給の促進
- ② 土地税制の総合的見直し
- ③ 国・公有地等の利・活用
- ④ 住宅・宅地の供給促進に必要なインフラ整備
- ⑤ 借地法・借家法の見直し
- ⑥ 線引き等の見直し・個別の規制緩和の推進
- ⑦ 公的土地評価の適正化

の諸点について、平成二年度末までに所要の法律案を国会に提出する。

これらの政策については、米側の要求と日本政府との間に大きな認識の相違はない。ただ自民党が支持基盤選挙民の顔色をうかがい、容易に具体的な土地対策が進行しないことに米側が苛立っていたというのが実情である。しかし、土地問題の「解決」のためのこれらの施策は、「供給拡大による土地問題の解決」に偏していると思われる。

また、真に国民のためになるものか否かについての国民的議論は、ほとんどなされていない現状である。このような状態で一方的に土地政策が決定されることには、大きな問題がある。

第三 都市づくりの手法

- 1 都市づくりの手法は多種多様である。まず国土づくりの大枠を定めるものとして、「全国総合開発計画」がある。

これは戦後の復興期を終え、昭和三十五年の池田首相の「所得倍增計画」により急速な高度成長時代に入る中でつくられた。

最初の計画（一全総）は昭和三十七年十月である。

次いで、昭和四十三年に自民党内で「都市政策大綱」をまとめた田中角栄が「日本列島改造論」をひっさげて首相となり、進めた国土政策が二全総である。

二全総実施の昭和四十四年、都市計画法・建築基準法・都市再開発法のいわゆる都市三法が成立し、以後の都市づくりの中核となった。

石油ショックにより、高度経済成長に終わりをづけ、低成長時代に入る中でつくられたのが、昭和五十二年の三全総である。

そして、昭和六十二年六月策定された四全総は、東京が国際金融都市として脚光を浴び、まさに「TOKYO」問題が発生しようとする真最中につくられ、「国土の均衡ある発展」といううたい文句とは裏腹に、以後の東京集中・地価高騰という土地問題・都市問題噴出の根幹となった。

- 2 昭和五十八年以降中曽相内閣の下で進められた「アーバン・ルネサンス」は日米貿易摩擦の解消・内需拡大という時代の要請の中で、民活をキーワードとして都市（再）開発を目指したものであった。

この中曽根流都市づくり政策の下で都市再開発は一躍脚光を浴びることになり、都市再開発法による事業は、数・面積ともに急激に拡大していった（昭和六十年四月末現在の事業完了は一二九地区・一五七haであったが、平成元年八月末現在では二〇五地区・二六一haになっている）。

毎日の新聞記事で再開発事業の記事が載らない日はないといっても過言ではないほどである。しかしこれはあくまで法定の再開発事業である。都市づくりの手法は他にも要綱や通達にもとづく各種事業や建築基準法の規制の緩和による事業等がある。

例えば昭和五十九年度に創設された優良再開発建築物整備促進事業は制度要綱にもとづくものであるが、その事業予算や実施地区数は激増している。

また、特定街区・総合設計・一団地認定制度などは一定の要件を備えた大規模な建築の場合に、公開空地をとることを条件として容積率の上のせを認める制度であり、都心部ではこの制度を利用した高層ビ

ルが次々と建てられた。

都市づくりの法律体系は複雑で、日本特有の縦割り行政の影響もあって、きわめてわかりにくい。

近時、五十嵐敬喜弁護士が「都市法」（現代行政法学全集一六）という著書でその体系を試みているが、これが日本での最初の「都市法」の体系書である。

そして日本の都市づくりは、この複雑怪奇な素人にはとても理解できない「都市法」の体系の中で進められてきた。

- 3 これらの手法により、まちは次々とつくりかえられていった。例えば大阪駅前第一ビル～第四ビルは、昭和三十六年から約二十二年間をかけた市街地改造法に基づく都市づくり事業である。阿倍野地区二八haで昭和四十四年から開始され、現在進行しているのは第二種市街地再開発事業である。

また大阪ビジネスパークの建設や難波の再開発は大手法人地権者によるまちのつくりかえである。

湊町地区の再開発は区画整理手法を中心とし、大都市拠点整備事業（都市 MIRAI）などを併用したものである。

- 4 まちのつくりかえには当然「光」と「影」の両面が存在する。

光の部分は、いうまでもなく、駅前が整備され、公園・道路・広場がつくられる等公共施設が充実し、近代的な高層ビルが林立し、近代的都市がつくられることである。

これに対する影の部分は、大阪駅前事業に端的に見られるように、従来地権者の転出（追い出し）である。

つまり、大規模な再開発ビルは床単価もアップするため、住宅の建設は困難で高価に売却できるオフィス床偏重となり、また小規模営業は困難で大資本による統合・系列化が進行するのである。

さらにもっと暗い「影」として現代の土地にからむ病理現象たる「地上げ」がある。

これは、地価高騰の流れの中で、土地を投機の対象とみることに起因している。

法律上保証された所有権や借地権・借家権が（再）開発事業の障害となる場合に合法・非合法を問わず無理矢理これを排除してしまうという前近代的な「地上げ」の実態が、多くの再開発事業につきまといっている。華やかにオープンした近代的ビルの「繁栄」の裏にこのような影が存在することを無視して都市づくりを語ることはできない。

第四 都市づくりにおける弁護士の役割

- 1 以上述べたような都市問題は土地問題を中心とした大きな社会問題である。

しかし平成二年二月十八日の総選挙の際示された各党の政策をみても土地問題のウェイトはそれほど大きくない。

平成元年十二月成立した土地に関する憲法ともいえるべき土地基本法の審議経過をみても、あまりにも短期間・拙速であり、決して十分な国民的議論を尽くしたものとはいえない。

ちなみに、平成二年三月お隣の韓国において、宅地所有の上限を六六〇㎡に刷限する「宅地所有上限法」や、開発利益の社会環元を規定した「開発利益環元法」が成立したが、その内容や考え方が日本の土地政策と対比していかに画期的・革命的なものであるかを知る人は少ない。また、日本の住宅が「うさぎ小屋」として、OECD（経済協力開発機構）の調査団から、あわれみの目をもって見られたことに象徴されるように、日本国民の多くはその貧困さを実感しているはずである。しかしその日本国民自身が地価高騰の真只中、新規分譲の宅地・住宅が割安で、値上がり期待をもてることに目をつけて申し込みに殺到し、数千倍の抽選を記録したことはつい昨日のことである。これは国民自身が土地や住宅を投機・投資・マネーゲームの対象としたことを物語っている。

- 2 このように都市・土地問題についての国民の認識が薄く、国民的議論が展開されないことの責任の一端は法律家にもある。

すなわち、土地所有権は絶対のものであり、「そこに建築するも建築しないも自由」「資産的に保有する

も転売利益を求めて売却するも自由」という土地についての法律論の原則について、法律家はこれまで疑いの目をもたず、また現実の社会の矛盾に対応できなかったのである。

現在、都市の問題や土地の問題を考えるについては、例えば、

- ① 土地の所有と利用の優劣をどう考えるか。
- ② 土地利用における公共性とは何か。
- ③ 土地の計画的利用のためにはどのような方策が必要か。
- ④ 土地の保有税をアップすることは是か非か。
- ⑤ 土地価格の評価の多元性をどう解消するか。

というような理論的な論点と

- ⑥ 都市とは何か、豊かな住居とは何か。
- ⑦ 余暇拡大の世相の中で現在進んでいるリゾート開発は是か非か。
- ⑧ 歴史的な建造物の保存はどうあるべきか。
- ⑨ ゴルフ場の開発・規制はどうあるべきか。
- ⑩ 真の国民的豊かさとは何か。

というようなソフト的な論点とがある。

私の理解では、現在の日本の土地問題は次の三点に要約される。すなわち、

- ① 人間の生活の基盤である「住」がおびやかされている。
- ② 地価高騰のため、社会生活に必要な基盤整備が進まない。
- ③ 土地を持つ者と持たざる者との格差が拡大し、勤労意欲の減退が生じている。

そして私は、現時点での土地政策には次の方向性が必要であると考えている。すなわち、

- ① 歯止めのない規制緩和による宅地供給促進の政策には問題がある。逆に土地の利用計画を作成し、規制を充実・強化していくことによる民主的土地利用コントロール実現の方向を考えること。
- ② 土地基本法にうたわれた「土地の公共性」「有効利用の必要性」という基本理念を単純に「利用の責務」「公共の福祉」「高度利用」に移しかえる危険性を認識し、その概念の中味を今後施行される現実の法律案について十分検討すること。
- ③ 「土地五原則」の二つの柱であった「開発利益の還元」と「受益者負担」が土地基本法制定の過程で、いつのまにか曖昧にされてしまったことに端的にみられるように、開発利益の還元の実現は容易ではない。そのため、韓国の立法も「参考」とし、再度本腰を入れてその実現のための立法を検討すること。
- ④ 市街化区域内農地の宅地並み課税の実施は、真に保存すべき農地と偽装農地を仕分けするという意味で効果的であり前向きに検討すべきである。また保有税の強化の方向も基本的には賛成である。しかし土地問題を土地税制のみで解決しようとするのは筋違いであり、前述の住民参加による土地利用のコントロールの問題として議論する必要がある。
- ⑤ そして、何よりも土地を商品としてこれを投機的取引の対象とする現状を否定し、国民の「住」生活を守ることを政策の根幹として位置づけること。

これらの論点について日本国民は今こそ本音の議論をしなければならないと私は思う。そうでなければ、日本の都市や土地は取り返しのつかない状況になってしまうかもしれない。

- 3 法律家・弁護士はこのような観点から都市・土地問題についての議論を整理し、問題提起をする必要がある。

私は、このような意味で、平成二年三月『都市づくり・弁護士奮闘記』（都市文化社）という本を出版した。これは、私の弁護士としての都市づくりの実践を①都市再開発の現場から、②マンション紛争の現場から、③モノレール建設をめぐる住民運動・裁判闘争の現場からの三つのジャンルにまとめて報告するとともに、弁護士の都市づくりについての多様なアプローチを示し、今後の都市づくりについての課題を提示したも

である。自分の拙い経験を奮闘記としてまとめたものであるため、理論的分析は不十分であるものの、弁護士の都市づくりの実践としての一つのパターンは示したものと自負している。

弁護士からみた都市問題は、本稿や右の拙著に記述したような内容であるが、私が言いたいことは弁護士は都市づくりの分野において、もっと積極的なコーディネート機能を果たすべきであり、かつ、その必要があるということである。本稿を契機に弁護士の都市問題における役割に目を向けていただければ幸いである。