

一、都市問題とは何か？

1、昭和六二年一一月、東京の弁護士であるとともに、「都市問題」に古くから関わり、数多くの著書を持つ五十嵐敬喜先生(以下、単に五十嵐という)が、「都市法」(現代行政法学全集第一六巻)なる体系書が出版された。これは、その「はしがき」で述べられているとおり日本で最初の「都市法」の体系書である。

都市法とは何か?五十嵐はこれを「都市に特殊に適用される法を総称する」としたうえ、具体的には、「都市問題に対応し、都市の空間価値と構造を探るもの」と定義づけている。

五十嵐は次のように言う。

①およそ、学問が成立するためには社会の中に独自の問題が発生し、それ故、その解決も「独自」のものが要請される必要がある。都市法という新しい領域の学問が必要とされるのは、社会の中に「都市問題」という独自の問題が発生し、その解決が既存の方法ではできなくなったからである。

②都市法と領域を共通にする学問として土地法や公害法あるいは、環境法、農業法といったものがある。都市法が都市問題に対応して発生した学問であると同様な意味で、土地問題、公害問題、環境問題、農業問題に対応して生まれたとみてよい。

③ちなみに、都市法と土地法あるいは、都市法と環境法、公害法との相違を言えば、都市法は土地法に比べて、安全、美、快適性、利便性といった空間価値に重点を置くものであり、環境法や公害法と比して言えば、個々の環境や公害といった現象よりは、それらを含む都市の構造全体を対象にしようとしている点が異なる。

この様に都市法は、「都市問題」に対応する独自の学問として、今はじめて体系づけられようとしているのである。

2、それでは「都市問題」とは何か? 五十嵐はこれを基本的には都市の適正な容量を超えて、人や物、あるいは資本が集中することによって生じる安全性、美、あるいは快適性や利便性に対する混乱とみる。そしてこれを前提として、「都市政策」はこの混乱を是正するための政策であり、「都市法」はこの政策を実施するための一種の道具とみるのである。

「都市問題」-たしかにこれは、いかにも漠としてつかみどころがない。五十嵐の右の定義がどこまでの得ているかについての議論はあるだろう。しかし、例えば今日の「都市 TOKYO」は「国際都市」「情報都市」「金融都市」「二四時間都市」等々のキーワードで語られている。この「東京都市論」は果たして正常なのだろうか? これを都市問題として把握し、法的に検討すべき社会問題とすることには、誰しも異存はないであろう。地価高騰-土地問題-(このテーマは別稿で語られる)これは、大きな社会問題となり、NHK 特集「土地は誰のものか」は大きな反響を呼んだ。土地問題は都市問題の根幹である。五十嵐も「土地問題は都市問題を規定し、さらに都市の空間価値と構造を決定的に左右する」と述べている。この土地問題を都市問題の中核として把え、分析する必要性は極めて高い。

この様に考えれば、十分明確になっているか否かはともかく、五十嵐が言う「都市問題」のイメージ(定義)は十分理解しうる筈である。もっとも私は「都市問題」をどのように定義するかを議論したい訳ではない。私は、現実が発生している各種各様の都市問題を分析、検討すべき社会的要請が今日極めて大であることを卒直に訴えたいだけである。

3、昭和六一年六月、大阪弁護士会の有志により、「都市問題研究会」が発足した。私はその代表者として呼びかけ文に次の様に書いた。

「都市再開発をはじめとする今日的な都市問題については、多様なアプローチが可能であり、また必要です。しかし私たち弁護士としては、まず都市問題について各種の法制度や法的規制等からアプローチしていくことが第一であると考えられます。それにもかかわらず、現実には私たち弁護士は、都市問

題関係の法制度自体については、ほとんど知らないといっても過言ではありません。そこで私たちは、地道に、都市再開発に関連する諸法律制度について基礎的な知識を身につけ、その後、管理問題、さらには都市づくりのためのソフト面にも勉強の幅をひろげていくべく、都市問題研究会(仮称)を結成し、当面月一回のペースで研究会を持ちたいと考えております。都市問題に興味を持ち、新しい分野を開拓しようという意欲に満ちた、多数の先生方のご参加を期待しております。」

「都市問題研究会」は右の呼びかけ文からも明らかな様に、都市づくり関係法規の「無知」「無関心」、さらには都市計画家、コンサルタント等との連携の欠如、都市づくりについてのソフト面の無対応など、法律専門家たる(べき)弁護士が、いかにこの分野への対応に立ち遅れているかを、真摯に反省したところからスタートしたのであった。

4、右の呼びかけ当時の私たちのイメージする「都市問題」は大阪駅前ビル、大阪阿倍野再開発など、都市再開発問題であった。もっと正直に言えば、これしか「都市問題」にタッチしてなかったと言った方がいいかもしれない。しかし、現実の都市再開発事業—ビルづくりを中心とする都市づくり(ハード)事業—の問題点に入りこみ、分析、検討する中で、私たちは、「都市問題」の深刻性(この点は従来の公害問題とも共通する)とともに、「社会問題性」そして「学問性」を見出し、急速に「都市問題」にのめりこんでいったのである。前述の「呼びかけ文」を見れば、その当時の私たちの問題意識の未熟さがよくわかる。「大阪駅前ビル問題」という「現実の教科書」が教えてくれる問題点を一般化して、分析しようとするにとどまっていたのである。それから約一年後に出版された前述の五十嵐の「都市法」の体系そして、「都市問題」の捉え方は、今の私たちにとって最大の教科書となっているのである。

二、弁護士と都市問題

1、昭和三〇年代後半からイタイイタイ病をはじめとする深刻な公害問題が発生し、その対応が模索された。公害対策基本法の制定、経済との調和条項の削除、そして、公害被害者の完全救済の理論の確立、と次第に公害法の体系が整備されていった。

人権擁護を使命とする弁護士が、公害被害救済のために果たした役割は、絶大なものがあつた。中でも、大阪の弁護士が、公害問題で果たした役割は、実践的にも理論的にも大きかったことは全国的に承認されている。

2、公害問題の発生当初、公害の特徴として「被害の不可逆性」などとともに、「加害者と被害者の不代替性」

すなわち、交通事故などの不法行為と異なり、加害者は、常に加害者、被害者は常に被害者であることが語られた。たしかに、イタイイタイ病、水俣病、四日市大気汚染、大阪空港騒音など、どれをとっても、典型的な、公害問題はそうであった。

しかし、時代が変わるにつれ「ギルティ」と言われた公害問題は、環境問題一般へと変質し、公害白書(環境白書)等でも、次第に近隣紛争的公害(騒音、ゴミ等)の苦情が増えていることが、報告されている。

私は、ここで決して「公害問題は、終わった」と主張したいのではない。私が言いたいことは、時間の経過とともに、「公害問題」も変貌し、その対応も異なってくること、そして、共通の根を持ちながらも公害問題とは異質の社会問題が発生するのも当然だということである。

そして、その問題こそが、「都市問題」などである。

3、そこで今日、「都市問題」に対して、弁護士は、どのように関与しているのであろうか。

前述の五十嵐は、東京で弁護士活動をしている。

彼は、過去、自治体の指導要綱による自主「法」制定、更にはこれによるまちづくりを積極的に評価するとともに、建築基準法、都市再開発法などによるまちづくりをめぐる紛争に関与する中で、次第に、「都市法」の体系を確立していった実践的かつ研究肌の弁護士である。

このように、東京の五十嵐は、日本を代表する、都市問題の実践家であり、都市法の研究者である。

これに対して、大阪の弁護士はどうか？

青法協大阪支部三〇周年の記念誌を書くにあたって、このように問題を立てた時、その答えはいかにも貧弱である。私たち都市問題研究会のグループと公害対策環境保全委員会のうちの都市住宅問題部会のメンバーのみが、「目的意識的」に「都市問題」に立ち向かっているにすぎないと言ってよい。

これに対しては、当然反論があろう。曰く「自分は〇〇の都市再開発事業に関連して相談を受け、〇〇の事件処理をした」。曰く「〇〇の建築紛争の相談を受け、〇〇の事件処理をした」等々。

たしかに、右のような問題は、すべて「都市問題」である。しかし、このような相談を受け、処理をしても、単なる依頼事件の一つとして弁護士としての処理をただけでは、それは「都市問題」とはならない。

「都市問題」とするためには、弁護士自身がその相談や依頼の「社会問題性」を把握し、目的意識をもって一般化し、理論化しなければならない。

4、右のような作業をするには、弁護士が従来の伝統的な法規(都市問題における法規は、行政法規が多い。

これは、細かく、複雑で、それ自体苦手とする弁護士が多い)を単純にあてはめるだけではダメである。まず、都市づくり法規、行政法規は、時の権力者の考え方により、どんどん改廃されていくという意味で、政治情勢の動向をつかむことが、不可欠である。また都市づくりには、中央官僚や地方の行政マンが多大の力を発揮することを考えれば、彼らの動静も無視できない。更に、都市計画や建築の専門家が、何を考え、どのような都市づくりをしようとしているのかを、理解する能力が必要である。そして何よりも、地元の住民と接触し、その意向をつかみ、議論する必要がある。ディベロッパーの考え方も聞く必要があろう。

このように、現実には発生している各種の「都市問題」を、「都市問題」として理解し、対処するためには、多方面にわたる努力が必要である。

弁護士には、このような作業は無理だろうか？ そんなことは、断じてない。右のような作業は、かつて公害問題の初期において果たしてきた、先輩の諸先生の作業と共通である。先輩の「公害」弁護士たちは、被害の掘りおこしに奔走し、公害問題を司法の場に持ちこむことによって、行政に対し数多くの警鐘を鳴らし、多くの社会学者や自然科学者との学際的研究を進め、そして全体として、公害被害救済の目標に向けて、献身的に邁進してきたのである。

このように「都市問題」を社会問題として把握し、実践するとともに、理論づけていく作業は、今の時代を生きる弁護士の社会的使命ともいいうるのである。大阪の多くの先生方に、この点を御理解していただきたいと願っている。

三、都市問題の当面の課題と検討の方向

1、これまで述べた様に、都市問題は問口が広く、かつ奥行きも深い。課題は山積みされているが、そのすべてを分析することは困難である。そこでさしあたり、現時点での私なりの問題意識を披瀝し、議論の方向づけとしたい。

2、第一になすべきは、都市再開発法を中心とした市街地再開発事業の実態分析の継続である。再開発事業は、現在の都市づくりの代表的手法であるとともに、「矛盾の宝庫」である。従って、その実態調査と分析は都市づくり法制の問題点をつかみ出す最もよい糸口となるだろう。私たちが、昭和六二年八月に出版した「岐路に立つ都市再開発」(都市文化社)は、大阪駅前や阿倍野の実態を分析し、更には全国一三三例の再開発事業の分析から出発し、規制緩和や民活、そして土地信託の問題へと論及したものであった。

「実態分析」これが何よりも重要な弁護士としての検討の方法論である。

3、第二は、いうまでもなく、NHK特集でとりあげられた「土地問題」「地価高騰問題」である。このテーマは別稿でもとりあげられるが、監視区域の導入、土地税制の改正などの対症療法だけで事足りりとしてはならない。「熱しやすく、冷めやすい」日本人、「民主主義的討論に成熟していない」日本人、の特質からみて、一時のブームともいえる問題意識が一挙に消え去ってしまうのではないかと、私はひそかに恐れている。「土地所有権の考え方」、「土地利用権の考え方」、これらはその「哲学」も含め、弁護士として十分勉強し議論すべき

テーマである。

4、第三は、(当面)「TOKYO 都市論」の展開である(その発展として「OSAKA 都市論」もやる必要がある)。

日本 SF 大賞を受賞した荒俣宏作「帝都物語」はベストセラーとなり、本年一月末には映画も封切られている。ここでは平安期、中央政府に刃向かい関東を独立国化したため討伐された平将門の霊をひとつのモチーフとして、「東京改造論」が展開されている。また、建築家黒川紀章氏を中心としてつくられた「グループ二〇二

五」という研究会は前代未聞の「東京湾人口計画」を提唱し、リニアモーターカーの現実化と合わせ、これを現

実の政策として握言している。これは、東京湾の大半を埋め立て、一億坪、人口約五〇〇万人の人口島を作り、これを最新のインテリジェントシティにするとともに、従来の東京はできるだけ現状のままにしようという計画である。

この様な遠大な計画は別としても、現実の政策として、新宿での地上四八階という新都庁舎の建設決定、東京臨海部の大規模な再開発方針の策定、市街地全体についての「区部再開発方針」の策定等々、東京の改造計画は着々と進行している。この様に大きな「都市問題」となっている「TOKYO 都市論」は重要な検討課題である。

5、第四は、土地信託の法理と、その社会的広がりとの分析である。土地信託については、私たちは「岐路に立つ都市再開発」でその理論的到達点を分析した。しかし残念ながら、最も大切な実態調査はなされていない。国・公有地を含めた土地信託への期待がどんどん大きくなっている現在、その効用を実態的に分析することは重要である。

6、その他都市問題・各論として提起すべき課題は多いが、最後に是非とも掲げておきたいのは、「都市計画論」である。NHK 特集を見て思うこと、地価高騰問題をみて考えること、再開発事業の現場でぶちあたること、これらはすべて「都市計画」の問題である。「都市問題」の解決の方向は、「都市計画」にあるのではないか、私は最近、漠然とながら、そのように考えている。都市計画についての西ドイツ、フランス、イギリス等外国の例は別稿で紹介されている。それらと日本を比較するとき、日本では都市計画は無きに等しいと言わざるを得ない。勿論、日本にも都市計画法があり、これは、それなりの役割を果たしている。しかし、日本の現行法制度の下での、都市計画制度は、あまりに貧弱であり西欧諸国に比べれば、都市づくりのための都市計画としては機能しているとは言えない。その原因を「石の文化と障子の文化との違い」とか、「日本人は都市づくりの経験がない」とか、「日本では真の民主主義は定着していない」とかと言ってしまえばそれまでである。

しかし日本ではどうして、健全な都市計画が生まれえないのか、都市計画はどの様にあるべきかは、一度真剣に討論してみる必要があるであろう。

今後、これらの都市問題の各論について、さまざまな議論が展開されることを期待して都市問題・総論としたい。