

# 「現代総有論」の意義と時代区分・タイムリー性（素描(1)）

—私の問題意識との異同を中心に—

坂 和 章 平

(会員、大阪弁護士会、坂和総合法律事務所・所長弁護士、映画評論家)

**キーワード** 現代総有論 個化社会 都市法の複雑性と難解性 都市法の時代区分 人口減少社会 立地適正化計画 コンパクトシティ 土地基本法の改正 51% VS49%の民主主義 対立と融合 二大政党制

**本稿の狙い** 本稿は第1に、私の35年間のまちづくりの実践を振り返りながら、近著の『まちづくりの法律がわかる本』を中心に私のまちづくり法についての問題意識を提示する。第2に、五十嵐『現代総有論』が人口減少社会（個化社会）の到来の中で、それまでの理念的・抽象的なものから現実的・実践的なものに進化しているという、私なりの認識と期待を述べる。第3に、私は都市再開発法を高く評価していることを述べ、さらに、「國家高権」だった都市法が今や大きく変貌し、権限の移譲、住民合意の尊重まで取り入れていること、したがって、人口減少社会の中で要請されているコンパクトシティの構築も私は評価していることを述べる。第4に、直近の一大テーマである土地基本法の改正は与野党共通のテーマであって、対立すべき要素はあまりないこと、したがって、「都市法」と「まちづくりの法と政策」の分野においては、国土交通省流のやり方と五十嵐流の現代総有論を対立させるのではなく、その融合を目指すべきことを、思いつくままの坂和試論として述べる。最後に第5として、「都市法」と「まちづくりの法と政策」の分野においては、「巨大与党」と「万年野党」の対立は避けるべきで、51% VS49%での民主的意思決定（合意形成・融和）が望ましいことを雑談的・漫談的に述べる。

## 1. はじめに

1)私の弁護士登録は1974年。10年間にわたる2つの大型公害訴訟（大阪国際空港、大阪西淀川）を経て、1984年5月からの大阪駅前第2ビル再開発問題研究会ではじめて都市再開発法を知り、再開発問題への活動を開始した。1984年9月に大阪阿倍野再開発訴訟を提起し、一審は敗訴（86年）だったが、控訴審で勝訴（88年）し、最高裁でも勝訴（92年）した<sup>注1</sup>。2001年から2007年まで6年間にわたるアルネ津山の再開発事件では日本初の裁判を多数経験した<sup>注2</sup>。また、1985年から2017年まで、下記の【都市問題に関する出版】のとおり都市問題に関する出版を続けた。そんな中、全国各地から再開発と区画整理の相談を受けたが、私は交通事故の案件で加害者側と被害者側双方の委任を受けるのと同じ感覚で賛成派からも反対派からも相談を聞き、受任した。私が都市問題に興味を持ち、ライフワークにしたのは、再開発、区画整理、まちづくり、国づくりという「現象面の面白さ」のためだったが、その理論的支柱は五十嵐敬喜『都市法』（ぎょうせい・87年）だった。とりわけ、そこでの都市法の時代区分のダイナミックさには度肝を抜かれ、『まちづくり法実務体系』では、中曾根民活で終わっていた『都市法』以降の時代区分を坂和流で分析した。

### 【都市問題に関する出版】

- 85年8月 『苦悩する都市再開発一大阪駅前ビルから』（共著）（都市文化社）
- 89年2月 『阿倍野再開発訴訟の歩み』（共著）（都市文化社）
- 87年7月 『岐路に立つ都市再開発』（共著）（都市文化社）
- 90年3月 『都市づくり・弁護士奮闘記』（都市文化社）
- 95年4月 『ルートは誰が決める？一大阪モノレール訴訟顛末記』（共著）（都市文化社）
- 95年8月 『震災復興まちづくりへの模索』（共著）（都市文化社）

7. 96年5月 『まちづくり法実務体系』(編著) (新日本法規出版)
8. 00年7月 『実況中継 まちづくりの法と政策』(日本評論社)
9. 01年6月 『Q & A 改正都市計画法のポイント』(編著) (新日本法規出版)
10. 02年9月 『実況中継 まちづくりの法と政策 PART II』(日本評論社)
11. 03年7月 『わかりやすい都市計画法の手引(加除式)』(新日本法規出版)
12. 03年9月 『注解 マンション建替え円滑化法【付】改正区分所有法等の解説』(編著) (青林書院)
13. 04年2月 『改正区分所有法&建替事業法の解説』(共著)(民事法研究会)  
「第2章 建替事業の個人施行」「第3章 権利変換手続による関係権利の円滑な移行」
14. 04年6月 『実況中継 まちづくりの法と政策 PART III』(日本評論社)
15. 04年11月 『Q & A わかりやすい景観法の解説』(新日本法規出版)
16. 05年4月 『実務不動産法講義』(民事法研究会)
17. 06年9月 『実況中継 まちづくりの法と政策 PART 4』(文芸社)
18. 07年7月 『建築紛争に強くなる!建築基準法の読み解き方—実践する弁護士の視点から』(民事法研究会)
19. 08年4月 『津山再開発奮闘記—実践する弁護士の視点から』(文芸社)
20. 12年4月 『眺望・景観をめぐる法と政策』(民事法研究会)
21. 15年11月 『早わかり!大災害対策・復興をめぐる法と政策—復興法・国土強靭化法・首都直下法・南海トラフ法の読み解き方』(民事法研究会)
22. 17年6月 『まちづくりの法律がわかる本』(学芸出版社)

2) 1995年1月17日の阪神・淡路大震災直後の復興まちづくりの提言<sup>注3</sup>等を経て、私は同年9月から2000年6月まで、まちづくり協議会の顧問として、芦屋中央地区の震災復興土地区画整理事業の実践に注力した。阪神・淡路各地の復興まちづくりの現場では、稻本洋之助東大教授を中心とする稻本研究会のメンバーが多数奮闘していたため、弁護士としての私の実践と大学研究者である彼らとの共同研究を続けることができた。

3) 他方、『都市計画 利権の構図を超えて』(岩波新書・93年)で、まちづくり、都市計画、再開発が政官財の癒着構造で仕切られ、「土建国家ニッポン」になっていることを告発した五十嵐は、その後、『公共事業をどうするか』(岩波新書・97年)、『公共事業は止まるか』(岩波新書・01年)でその癒着構造への批判を強めていった。2001年から始まった小泉都市再生についても、『「都市再生」を問う』(岩波新書・03年)でタイムリーな批判と問題提起を続けた。しかし、私は1987年に見学した、赤坂・六本木再開発のアーフィルズに感心したように、大規模再開発や林立する超高層ビル自体に反対ではなく、むしろ「新しいもの好き」「華やかで美しい高層ビル好き」という“けったいな”立場だった<sup>注4</sup>。ちなみに、これは、2002年から今日まで約3,000本の映画を鑑賞し、『SHOWHEY シネマーム』1~46を出版したことによって、今や「映画評論家」を自称している私が、芸術的なクソ難しい映画だけではなく、エンタメ作品が大好きだという立場とも共通している。

4) 私と五十嵐との共同作業は1989年の土地基本法についての弁護士会からの意見書提出時の議論だけだったが、私は『都市法』以降も彼の『美しい都市をつくる権利』(学芸出版社・02年)の提言から、近時の『現代総有論』まで常にフォローしてきた。そんな中、2019年12月2日に現代総有研究所主催の「虎ノ門ヒルズエキスカーションと坂和弁護士とのトークセッション」が開催され、私の都市問題への問題意識を発表する機会が与えられた。本稿はその時のしゃべりを基に、五十嵐『現代総有論』の意義とそのタイムリ一性を論じる、「素描(1)」だ。

5) 私は当初、五十嵐の「美しい都市をつくる権利」はもとより、「現代総有論」も理念先行型で机上の空論的色彩が強いものと思っていた。しかし、2018年初夏の「現代総有研究所設立宣言」における「現代総有」の定義<sup>注5</sup>を読めば、彼の現在の「現代総有論」は「個化社会の到来」<sup>注6</sup>という時代状況を踏まえた、実にタイムリーかつ実践可能性のある理論になっている。しかも、絶対的土地所有権論を維持できないことは1989年に土地基本法を制定した時点ですでに明らかになっていたうえ、今や30年ぶりに提起された改正案からも、「個化社会の到来」という時代状況に合わせた改正が必要なことが明確になっている。前述の「現代総有研究所設立宣言」では、土地・建物の個別の所有と利用があると考え、そこでこの個人所有をいったん棚に上げ(個人所有は維持するが)て、それらを共同利用(借地あるいは借家)し

ながら、みんなが家族や友達と同じように一緒に住み・働き、かつ楽しみ、その利益を参加者全員で享受するほか、ひいては地域全体に還元していくという社会を築き上げていきたいと述べているが、そんな「現代総有」論が「個化」の中、大きな意義を持つことは明らかだ。しかし、その理論化が難しいのはもちろんだし、「住民参加」をはじめとして、「新しい絆」の構築を単なるお題目、きれいごとしない実践を、今の日本国民1人1人がどこまでできるのかについて、私は大きな不安と疑問を持っている。しかし、それはそれとして、五十嵐『現代総有論』による壮大なチャレンジの必要性、重要性は私も同感なので、本稿では「『現代総有論』の意義と時代区分・タイムリー性」と題する素描(1)をまとめておきたい。

## 2.『まちづくりの法律がわかる本』(学芸出版社・17年)の出版

### 2-1. 同書における私の問題意識

五十嵐『都市法』は、五十嵐流の(批判的)視点が最初から明確だから、田中角栄の「日本列島改造論」を軸とした都市政策やその後の大平正芳の「田園都市構想」による都市政策も批判的に分析している。しかし、私はそれらを批判する以前に、「複雑かつ難解な都市法をいかに理解するか」が何よりも重要と考えてきた。そのため、「批判的視点はさておき…」となっている傾向が強いと自覚している。しかし、私は五十嵐『都市法』の意義を誰よりも理解しているつもりであり、それを「都市法の複雑性と難解性」というキーワードの中で、少しでも法学部の学生や研究者、そしてまちづくりの実践をしている行政や住民運動の人々に理解してもらいたいと考えてきた。これは、弁護士として、立場はどうであれ、再開発、区画整理が絡むまちづくりの実践をしてきた中で、あまりにも法律を無視した精神論や「区画整理は憲法違反!」などの荒っぽい理論は通用しないことを実感させられてきたためだ。したがって、私の『まちづくり法実務体系』も『まちづくりの法律がわかる本』もそんな私の問題意識からの出版だ。しかして、『まちづくりの法律がわかる本』の問題意識は次のとおりだ。

1) 「はじめに」における問題意識は、次のとおりだ。

#### 【はじめに (3頁)

今やソフトな意味での「まちづくり」という言葉は定着していますが、都市計画法や建築基準法、土地区画整理法や都市再開発法、近時は都市再生特別措置法や国家戦略特区法、さらに東日本大震災後に次々と制定された復興法制と災害法制、そして国土強靭化基本法、首都直下地震法、南海トラフ地震法等々、200本以上に上る膨大なまちづくりに関する法律は理解するのが大変です。歴史的に考えても戦前のまちづくり法はともかく、「もはや戦後ではない」と言われた昭和37年以降の高度経済成長政策の中で近代都市法が確立しましたが、石油ショック、土地バブルとその崩壊、リーマンショック等の大波乱と阪神・淡路大震災、東日本大震災等の大災害の中、自民党を中心とした歴代内閣はさまざまな都市政策を展開し、まちづくり法は大きく変遷してきました。そして急速な少子高齢化が進む2017年の今、日本のまちづくり法は大きな転換期を迎えています。

都市計画法を学生時代に勉強した人は少なく、社会に巣立った後に必要に迫られて勉強する人がほとんどです。その典型は自分の敷地に家を建てるケースで、そこではじめて用途地域と用途規制・形態規制を知り、市街化区域と市街化調整区域の線引きや開発許可の意味を考えることになります。他方、時代が大きく変遷する中で「メニュー追加方式」によってチップンカンパン状態になっている条文もたくさんあります。しかし、何事も基本が大切、原理原則の理解が大切です。「都市計画とは何か?」を出発点とした都市計画法の理解ができれば、まちづくり法体系の理解も可能だし、現在の到達点と今後の課題を明確にすることもできます。本書は、各項目ごとにエッセンスを抽出してわかりやすく解説していますので、一方ではその方面的専門家の論点整理用として、他方ではまちづくりの初心者の入門書として活用していただければ幸いです。

2) 「おわりに」における問題意識は、次のとおりだ。

#### 【おわりに (190頁)

都市計画法の解説書は条文に沿って解説したコメント欄から、わかりやすい図表をふんだんに使った図解書まで、また膨大なボリュームのものからコンパクトなものまでたくさんありますが、どの本も最後まで読み通すのは大変だし、理解するのはさらに大変です。それに対して、土地区画整理法や都市再開発法に代表される個別の「事業法」の解説書は比較的読みやすく、理解するのも容易です。その理由の一つは、土地区画整理法や都市再開発法に比べると都市計画法は都市計画法単体の条文だけでは事実上何もわからず、建築基準法をはじめとする周辺のまちづくり法との関係を理解しなければならないためです。例えば都市計画法12条は7種類の市街地開発事業を列記して、それを都市計画として定めることができると規定しますが、大枠を定めるだけでその詳細は七つの事業法に「丸投げ」しています。そこで必要になるのが、都市計画法を中心としたまちづくり法体系の把握です。それはいわば地球を銀河系の中に位置付けるのと同じで、そのためには国土総合開発計画法(現在の国土形成計画法)等の上位計画との関係と、建ぺい率・容積率等の集団規定を定める建築基準法をはじめとする各種まちづくり法との関係を把握する必要があります。また、都市計画法そのものを理解するためには、都市計画区域とは何かを大前提として、11種類の都市計画の内容を一つずつ正確に理解することが不可欠です。

本書はわずか190頁のコンパクトな本ですが、それに挑戦してみました。1960年代後半に民法、刑法、商法、民訴法等の司法試験の勉強に励んでいた頃、私はハッキリ言って分厚い本を読んだ方が理解しやすいことを知りましたが、同時にコンパクトな本で論点を整理することの重要性も知りました。本書は論点を整理することによってまちづくりに関連する法律のエンセンスを理解するための本ですが、さてその成否は？本書を読んでいただいた方からの忌憚のないご意見をお待ちしています。

3) 次の5本コラムにおける問題意識は、同書を読んでもらいたい。

コラム1 『苦惱する都市再開発』(1985年)と『津山再開発奮闘記』(2008年)(32頁)

コラム2 景観法と景観条例の活用を考える—観光立国の観点から(76頁)

コラム3 『あの金で何が買ったか—バブル・ファンタジー』を考える(88頁)

コラム4 土地バブル対策とその崩壊を考える(114頁)

コラム5 再度の政権交代と国土強靭化関連三法(138頁)

## 2-2、同書の特徴 その1—時代区分(第5章 成立した時代でわかる！まちづくり法のポイント)

1) 1945年から2019年まで、戦後74年を次の10期に時代区分し、それぞれの都市法を分析した(5期までは五十嵐の時代区分と同じ。)。

第1期 戦災復興と国土づくりの時代(1945～61年)(118・119頁)

第2期 池田内閣と高度経済成長の時代(1962～69年)(120・121頁)

第3期 田中角栄と日本列島改造の時代(1969～77年)(122・123頁)

第4期 三全総と低成長の時代(1977～83年)(124・125頁)

第5期 中曾根アーバン・ルネッサンスの時代(1984～93年)(126・127頁)

第6期 細川連立政権と復興まちづくりの時代(1993～96年)(128・129頁)

第7期 橋本五大改革と土地政策大転換の時代(1996～01年)(130・131頁)

第8期 小泉改革と都市再生の始まりの時代(2001～06年)(132・133頁)

第9期 混迷政治と政権交代の時代(2006～12年)(134・135頁)

第10期 安倍長期政権と新たな都市再生の時代(2012年～)(136・137頁)

2) 他方、もっと大きな視点で、①田中角栄「日本列島改造論」、②中曾根アーバン・ルネッサンス、③小泉都市再生に時代区分し、そこで、3つの時代区分、キーワード、法律、トピックス、光と影、をまとめれば、次のとおりだ(116・117頁)。

### 【戦後の都市政策から見た3つの時代区分】

3つの時代区分	1960(S35)年～1982(S57)年	1983(S58)年～2000(H12)年	2001(H13)年～2016(H28)年
キーワード	高度経済成長(池田内閣) 日本列島改造の時代(田中角栄) 一～三全総の時代 低成長の時代(大平正芳)	中曾根アーバン・ルネッサンスの時代 四全総の時代 細川護熙非自民連立内閣の時代 橋本五大改革の時代	小泉都市再生の時代 政権交代の時代 再度の政権交代後は安倍一強多弱の時代
法律	近代都市三法の制定 S43年 都市計画法全面改正 S45年 建築基準法大改正 S44年 都市再開発法制定	S63年 総合土地対策要綱閣議決定 H1年 土地基本法制定 H4年 都市計画法大改正 H12年 都市計画法大改正	H14年 都市再生特別措置法制定(その後も再三改正) 次々と都市再生緊急整備地域を指定 民間都市再生事業計画を次々と認定 H14年 構造改革特区法制定 H17年 国土形成計画法の制定(国土総合開発法からの大転換) H23年 総合特区法制定 H25年 復興法体系の成立と国土強靭化関連三法の制定、国家戦略特区法制定

トピックス	1973 (S48) 年 第1次石油ショック 1979 (S54) 年 第2次石油ショック	1985 (S60) 年 プラザ合意 (円高ドル安を誘導、円高不況) 1989 (H1) 年 東西冷戦の終結 (ベルリンの壁崩壊) 1989 (H1) 年 天安門事件 1995 (H7) 年 1月 17 日 阪神・淡路大震災	2001 (H13) 年 9月 11 日 世界同時多発テロ 2011 (H23) 年 3月 11 日 東日本大震災 2014 (H26) 年～2016 (H28) 年 広島市土砂災害、御嶽山噴火、熊本地震、鳥取県中部地震
光と影	一～三全総による国土の開発 新幹線、道路、空港の整備 1964 (S39) 年 東京オリンピック 1970 (S45) 年 大阪万博	駆前再開発の爆発的広がり 土地、株、ゴルフ会員権の高騰、バブル景気	小泉構造改革の進展 ミニバブルの発生 アベノミクスの光の部分
	都市問題の噴出、二度の地価高騰 S49年 國土利用計画法の制定 公害問題の噴出 → S45年 公害国会	土地バブルに伴う戦後最大の地価高騰 (1989 (H1) 年) バブル崩壊 (1989 (H1) 年末) → 不良債権問題の発生	不良債権問題の深刻化 アベノミクスの影の部分

## 2-3、同書の特徴 その2—「人口減少」時代に対応したまちづくり法の必要性を強調

「第6章 人口減少・巨大災害時代のまちづくり法の展開」の①から⑩で、次の諸点を整理した。

- ①国土総合開発法から国土形成計画法への大転換 (140～143頁)
- ②人口減少と巨大災害を見据えた国土のグランドデザイン 2050 (144～147頁)
- ③大都市のリノベーションを目指す大都市戦略 (148・149頁)
- ④「コンパクト+ネットワーク」型の国土形成計画 (150～153頁)
- ⑤都市再生特別措置法の制定 (154～157頁)
- ⑥都市再生特別措置法の再三の改正による新たな都市再生の展開 (158・159頁)
- ⑦立地適正化計画と特定用途誘導地区 (都市再生特別措置法 H26年改正) (160～163頁)
- ⑧国際競争力・防災機能強化とコンパクトなまちづくり (都市再生特別措置法 H28年改正) (164・165頁)
- ⑨都市再生特別措置法の最新の全体像と各制度の進捗状況 (166・167頁)
- ⑩特区制度と国家戦略特区法の新たな展開 (168～171頁)

## 2-4、同書の特徴 その3—巨大災害に対応したまちづくり法の必要性を強調

「第6章 人口減少・巨大災害時代のまちづくり法の展開」の⑪から⑯で、次の諸点を整理した。

- ⑪災害復興法制 (1)・東日本大震災と復興法制 (172～175頁)
- ⑫災害復興法制 (2)・災害対策基本法の改正 (176～179頁)
- ⑬災害復興法制 (3)・大規模災害復興法 (180・181頁)
- ⑭国土強靭化関連三法 (1)・国土強靭化基本法 (182～185頁)
- ⑮国土強靭化関連三法 (2)・首都直下地震対策特措法 (186・187頁)
- ⑯国土強靭化関連三法 (3)・南海トラフ地震対策特措法 (188・189頁)

## 3、「制度疲労を起こしている都市計画法制の再構築と『官 with 民』によるまちづくりのあり方』(日本建築学会・月刊ウェブマガジン『建築討論』特別企画 2018年4月号)での提言

私は、日本建築学会のウェブサイトで上記のタイトルの論文を2018年4月に発表した。これは「制度疲労」という、およそ法律家とは異質の発想から「都市計画法制の再構築」を目指す面白い企画だった。そこで、私は、都市計画法制の制度疲労を指摘・分析し、改善に方向性を示す意欲的な論文として、中井検裕論文<sup>注7</sup>に注目した。そして、同論文が指摘する「2つの50年」<sup>注8</sup>と①マスタートップラン、②都市施設、③土地利用規制、④事業制度、⑤都市計画契約についての「新たな都市計画制度の試論」を紹介した。そのうえで、次のコメントをした。第1は、従来からお題目のように唱えられながら、その実質・実態が不明瞭だった「住民参加」の実態分析の必要性とホンモノの地区計画を活用する必要性。第2は、都市再生特別措置法を活用した東京都心部のまちづくりは大資本本位の超高層・大規模開発でOKだと容認したうえ、他方で、地方都市のコンパクトシティのあり方は江

戸時代の藩のようなイメージが必要だし、そこではホンモノの「官 with 民」のまちづくりが必要なことだ。

#### 4. 近時の都市法の改正

近時の都市法の改正はスピードかつダイナミックなものになっており、それをフォローするだけでも大変だ。しかし、それは現時点での「都市法」と「まちづくりの法と政策」を理解するうえで不可欠だ。また、後述の9の「坂和流『都市法』と『まちづくりの法と政策』の分野における、与野党対立(対決)とその融合の方向性(思いつくままの漫談的試案)」で述べる私見のように、①2002年から始まった小泉流都市再生特別措置法の成立とその後の度重なる改正、②それに伴う『まちづくりの法律がわかる本』で解説したとおりの都市計画法の改正、さらに、③その上位法や災害関連法の改正、という「都市法」と「まちづくりの法と政策」の全体を理解するのも不可欠だ。そのうえで、「都市法」と「まちづくりの法と政策」の分野においても、与野党の対立からその融合に向けて進展していくのは決して悪くないし、むしろ私はそれを応援したいと考えている。

以下その概要をまとめておく。

##### 4-1、都市再生特別措置法の改正

①立地適正化計画(都市再生特別措置法の平成26年改正で創設)

②都市のスポンジ化対策(コンパクトシティ)

###### 立地適正化計画の意義と役割～コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進～

###### 1. 都市全体を見渡したマスタープラン

立地適正化計画は、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能の誘導により、都市全域を見渡したマスタープランとして位置づけられる市町村マスタープランの高度化版です。

###### 2. 都市計画と公共交通の一体化

居住や都市の生活を支える機能の誘導によるコンパクトなまちづくりと地域交通の再編との連携により、『コンパクトシティ・プラス・ネットワーク』のまちづくりを進めます。

###### 3. 都市計画と民間施設誘導の融合

民間施設の整備に対する支援や立地を緩やかに誘導する仕組みを用意し、インフラ整備や土地利用規制など従来の制度と立地適正化計画との融合による新しいまちづくりが可能になります。

###### 4. 市町村の主体性と都道府県の広域調整

計画の実現には、隣接市町村との協調・連携が重要です。

都道府県は、立地適正化計画を作成している市町村の意見に配慮し、広域的な調整を図ることが期待されます。

###### 5. 市街地空洞化防止のための選択肢

居住や民間施設の立地を緩やかにコントロールできる、市街地空洞化防止のための新たな選択肢として活用することが可能です。

###### 6. 時間軸をもったアクションプラン

計画の達成状況を評価し、状況に合わせて、都市計画や居住誘導区域を不斷に見直すなど、時間軸をもったアクションプランとして運用することで効果的なまちづくりが可能になります。

###### 7. まちづくりへの公的不動産の活用

財政状況の悪化や施設の老朽化等を背景として、公的不動産の見直しと連携し、将来のまちのあり方を見据えた公共施設の再配置や公的不動産を活用した民間機能の誘導を進めます。

【国土交通省「立地適正化計画の意義と役割～コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進～」より引用】

#### 4-2、所有者不明土地法、空家等対策特措法の制定

①所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法(平成30年6月6日制定)

##### 1) 背景、必要性

・人口減少・高齢化の進展に伴う土地利用ニーズの低下や地方から都市等への人口移動を背景とした土地の所有意識の希薄化等により、所有者不明土地(※)が全国的に増加している。

(※)不動産登記簿等の公簿情報等により調査してもなお所有者が判明しない、又は判明しても連絡がつかない土地

・今後、相続機会が増加する中で、所有者不明土地も増加の一途をたどることが見込まれる。

・公共事業の推進等の様々な場面において、所有者の特定等のため多大なコストを要し、円滑な事業実施への大きな障壁となっている。

##### 2) 法律の概要

1. 所有者不明土地を円滑に利用する仕組み【平成31年6月1日施行】

反対する権利者がおらず、建築物(簡易な構造で小規模なものを除く。)がなく現に利用されていない所有者不明土地について、以下の仕組みを構築。

<p>①公共事業における収用手続の合理化・円滑化（所有権の取得）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国、都道府県知事が事業認定（※）した事業について、収用委員会に代わり都道府県知事が裁定（審理手続を省略、権利取得裁決・明渡裁決を一本化）</li> <li>（※）マニュアル作成等により、認定を円滑化</li> </ul> <p>②地域福利増進事業の創設（利用権の設定）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県知事が公益性等を確認、一定期間の公告</li> <li>・市区町村長の意見を聴いた上で、都道府県知事が利用権（上限 10 年間）を設定 (所有者が現れ明渡しを求めた場合は期間終了後に原状回復、異議がない場合は延長可能)</li> </ul> <p>2. 所有者の探索を合理化する仕組み【平成 30 年 11 月 15 日施行】</p> <p>所有者の探索において、原則として登記簿、住民票、戸籍など客観性の高い公的書類を調査することとするなど（※）合理化を実施。（※）照会の範囲は親族等に限定</p> <p>③土地等権利者関連情報の利用及び提供</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・土地の所有者の探索のために必要な公的情報（固定資産課税台帳、地籍調査票等）について、行政機関が利用できる制度を創設</li> </ul> <p>④長期相続登記等未了土地に係る不動産登記法の特例</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・長期間、相続登記等がされていない土地について、登記官が、長期相続登記等未了土地である旨等を登記簿に記録すること等ができる制度を創設</li> </ul> <p>3. 所有者不明土地を適切に管理する仕組み【平成 30 年 11 月 15 日施行】</p> <p>財産管理制度に係る民法の特例</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・所有者不明土地の適切な管理のために特に必要がある場合に、地方公共団体の長等が家庭裁判所に対し財産管理人の選任等を請求可能にする制度を創設（※民法は、利害関係人又は検察官にのみ財産管理人の選任請求を認めている）</li> </ul>
--

#### 【国土交通省「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」概要より引用】

#### ②空家等対策の推進に関する特別措置法（平成 26 年 11 月 19 日制定）

<p>1) 背景</p> <p>適切な管理が行われっていない空家等が防災、衛生、景観等の地域住民の生活環境に深刻な影響を及ぼしており、地域住民の生命・身体・財産の保護、生活環境の保全、空家等の活用のため対応が必要（1 条）</p> <p>2) 定義</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「空家等」とは、建築物又はこれに附属する工作物であって居住その他の使用がなされていないことが常態であるもの及びその敷地（立木その他の土地に定着する物を含む。）をいう。ただし、国又は地方公共団体が所有し、又は管理するものを除く。（2 条 1 項）</li> <li>・「特定空家等」とは、①倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態、②著しく衛生上有害となるおそれのある状態、③適切な管理が行われないことにより著しく景観を損なっている状態、④その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にある空家等をいう。（2 条 2 項）</li> </ul> <p>3) 施策の概要</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 国による基本指針の策定・市町村による計画の策定等 <ul style="list-style-type: none"> <li>・国土交通大臣及び総務大臣は、空家等に関する施策の基本指針を策定（5 条）</li> <li>・市町村は、国の基本指針に即した、空家等対策計画を策定（6 条）・協議会を設置（7 条）</li> <li>・都道府県は、市町村に対して技術的な助言、市町村相互間の連絡調整等必要な援助（8 条）</li> </ul> </li> <li>(2) 空家等についての情報収集 <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村長は、法律で規定する限度において、空家等への調査（9 条）、空家等の所有者等を把握するために固定資産税情報の内部利用（10 条）等が可能</li> <li>・市町村は、空家等に関するデータベースの整備等を行うよう努力（11 条）</li> </ul> </li> <li>(3) 空家等及びその跡地の活用 <ul style="list-style-type: none"> <li>市町村による空家等及びその跡地に関する情報の提供その他これらの活用のための対策の実施（13 条）</li> </ul> </li> <li>(4) 特定空家等に対する措置 <ul style="list-style-type: none"> <li>特定空家等に対しては、除却、修繕、立木竹の伐採等の措置の助言又は指導、勧告、命令が可能。</li> <li>さらに、要件が明確化された行政代執行の方法により強制執行が可能。（14 条）</li> </ul> </li> <li>(5) 財政上の措置及び税制上の措置等 <ul style="list-style-type: none"> <li>市町村が行う空家等対策の円滑な実施のために、国及び地方公共団体による空家等に関する施策の実施に要する費用に対する補助、地方交付税制度の拡充を行う（15 条 1 項）。</li> <li>このほか、今後必要な税制上の措置等を行う（15 条 2 項）</li> </ul> </li> </ul>
--

#### 【国土交通省「空家等対策の推進に関する特別措置法（平成 26 年法律第 127 号）の概要」より引用】

### 4-3. 土地基本法改正の方向性

平成元年に制定された土地基本法は理念法としての意味が強く（しかなく）、実効性に乏しかった。しかし、前述の時代状況の中、同法の改正により、同法に大きな実効性を与えるための改正方向が模索され、改正法

は令和2年3月27日に成立した。新型コロナウイルス騒動の中、この改正は全くニュースとして取り上げられなかつたが、これは極めて重要な改正であり、その内容は土地総有論にも直接の影響を与えるものだ。

### 1) 背景、必要性

- ・人口減少等の進展に伴う土地利用ニーズの低下等を背景に所有者不明土地や管理不全の土地が増加。
- ・所有者不明土地等の増加は生活環境の悪化の原因、インフラ整備や防災上の重大な支障となるなど、対応は喫緊の課題。



- ・所有者不明土地対策等の観点から、人口減少社会に対応して土地政策を再構築するとともに、土地の所有と境界の情報インフラである地籍調査の円滑・迅速化を一体的に措置することが必要不可欠。

### 2) 法案の概要

土地の適正な利用・管理の確保（土地基本法の改正）

- ・人口減少社会に対応し、土地の適正な「利用」「管理」の確保の観点から土地政策を再構築  
：法全般（「目的」「基本理念」「責務」「基本的施策」）で、周辺に悪影響を与えないように「管理」をすることの重要性等を明確化

#### (1) 土地の適正な利用・管理のための「土地基本方針」

- ・政府が策定する「土地基本方針」（閣議決定）を創設
- ・適正な利用及び管理を確保する観点からの「基本的施策」の今後の方向性を明示
  - ▶土地に関する計画制度に「管理」の観点を追加
  - ▶低未利用土地、所有者不明土地を含め土地の需要喚起と取引のマッチング、有効利用の誘導、管理不全土地対策の促進等を図る取組を政府一体となって加速

#### (2) 所有者不明土地・管理不全土地の発生抑制・解消

- ・適正な「管理」に関する所有者等、国、地方公共団体等の「責務」を規定
- ・「所有者等の責務」として、登記等権利関係の明確化、境界の明確化に関する規定を追加
  - ▶地籍調査の円滑化・迅速化、不動産情報の充実・最新化等を図る取組を加速

【国土交通省「土地基本法等の一部を改正する法律案」概要より抜粋】

## 5、五十嵐敬喜『現代総有論』とは

### 5-1、『都市法』(87年)から『現代総有論』までの五十嵐の主張の整理

- ①『都市法』での主張とその後の展開（内容は略）
- ②2002年の「都市再生特別措置法」以降、小泉都市再生を批判的に検証（内容は略）
- ③「美の条例」の主張（『美の条例 いきづく町をつくる』(96年4月)、『美しい都市をつくる権利』(02年3月))（内容は略）
- ④続いて「総有論」を提唱⇒『現代総有論序説』(14年3月)（内容は略）
- ⑤続いて『現代総有論』の主張（16年12月）

⇒人口減少、高齢化が進む中、現代総有論が不可欠だとして、「現代総有研究所」を設立（18年）

### 5-2、『現代総有論』の内容

#### ①『現代総有論』の内容 その1 (8頁～54頁)

##### 第1章 現代総有の理論—所有とつながり（五十嵐敬喜）

- |               |                |
|---------------|----------------|
| 1 都市と孤立化      | 4 現代所有権の諸相     |
| 2 現代総有論とは何か   | 5 都市の空間        |
| 3 日本総有の始まりと展開 | 6 現代総有論の残された課題 |

#### ②『現代総有論』の内容 その2 (56頁～80頁)

##### 第2章 現代総有と国土・都市のビジョン—全総の検証（五十嵐敬喜）

- |                    |                  |
|--------------------|------------------|
| 1 田中角栄と大平正芳の都市・国土論 | 4 日本列島改造と田園都市国家  |
| 2 全総の背景            | 5 現代総有論と国土計画への示唆 |
| 3 全総の歴史            |                  |

#### ③『現代総有論』の内容 その3 (82頁～105頁)

##### 第3章 現代都市論の潮流—主体と自立と（五十嵐敬喜）

- |                   |                  |
|-------------------|------------------|
| 1 国土交通省の描く現実と未来予測 | 3 美しい都市          |
| 2 様々な都市論          | 4 地域コミュニティと総有共同体 |

④『現代総有論』の内容 その4 (106頁～143頁)

第4章 日本の人口と社会一求められる市民的総有 (萩原淳司)

- 1 戦後日本社会の変化(1)～人口の増加・都市への集中と成長
- 2 戦後日本社会の変化(2)～グローバル化の影響と人口減少への転換
- 3 資産とならなかった戦後日本の都市

(1) 資産とならない住宅 (3) オールドタウン化するニュータウン

(2) ゴースト化するマンション群 (4) 老朽化する社会資本

- 4 人口急減・超高齢社会の到来と東京一極集中

- 5 人口減少への様々な処方箋とその批判

(1) 増田レポート

(2) 長期ビジョンとまち・ひと・しごと創生総合戦略

(3) 増田レポートと国の長期ビジョン・総合戦略における人口減少の問題意識

(4) 「地方創生」政策への批判

(5) 踏み込み不足の空き家対策

(6) 困難なコンパクトシティ形成

- 6 求められる市民的総有

⑤『現代総有論』の内容 その5 (202頁～230頁)

第7章 現代総有社会への制度改革 (五十嵐敬喜)

- 1 現代総有論の可能性

- 2 立法とは

- 3 「膨張型システム」から「縮小型システム」へ

- 4 転換の法的プロセス

(1) 憲法と法律 (2) 緊急課題 (3) 制度改革への積み上げ

- 5 制度改革の実践

(1) 総有主体法の確立

(2) 都市法改革・「都市計画制度等改革基本法」について

①既存法体系の根本 ②建築確認から建築許可へ

(3) 建築基本法・「建築基本法制定」について

(4) 田中システムに抗して

①計画法について ②規制論について ③事業法について ④財源、組織、資格について

- 6 幸福について

## 6. 『区画・再開発通信』(No.598、2019年10月号)における近時の論文

(野党的立場からの批判的なもの)(内容は省略)

①「『公共の福祉』から読み解く都市計画」 波多野憲男

②「19年まちづくりをめぐる回顧と展望」 岩見良太郎

③「新たな『事業興し』に対抗する運動を! (区画整理)」 今西一男

④「投網をかける再開発 その具体案はますます秘密裡に」 遠藤哲人

## 7. 現代総有論の今後についての私の2つのコメント (与党・野党政のどちらでもOKのもの)

### 1) コメント1 現代総有論とコンパクトシティとの融合は?

私は五十嵐の「美しい都市をつくる権利」(美の条例)にかなり違和感を持っていたが、真鶴町におけるその実践には注目していた。また、民主党政権時の2011年3月11日に発生した東日本大震災後の復

興まちづくりにおいて、五十嵐が政府内部の有識者の一人として果たした役割にも大いに注目していた。さらに、総有論の提唱は抽象的・理念的だと思いつつ、そんな古典的（？）かつ原理的（？）主張を今の時代にあらためて組み立てる発想とその理論的レベルの高さ、更には彼の行動力に敬服しながら注目してきた。東日本大震災からの復興は阪神・淡路大震災からの復興とは質的にも量的にも大きく異なっていたが、私は五十嵐たちのワークショップ的復興事業活動は、総有論の実践の一つとして注目してきた。そしてごく一部ではあるが、その実践と成功例も報告されてきた。現代総有研究所会報『現代総有』創刊号vol.1でも、総有論の実践としてのワークショップ的活動がいくつか報告されている。そんな私は、五十嵐の現代総有論が「個化社会の到来」という時代状況下での主張になったことによって、それまでの抽象的・理念的なものから、具体的・現実的なものになってきたと実感している。それが、五十嵐流の表現・概念では、『現代総有論』における「都市と孤立化」「膨張型システム」から「縮小型システム」への主張だ。他方、私は『まちづくりの法律がわかる本』で新たな人口減少社会、成熟社会での都市計画、まちづくりのあり方を問うというテーマを掲げたうえ、そこでは国土交通省が提唱する「コンパクトシティ」（立地適正化計画）の意義と必要性を積極的に肯定してきた。しかし、このコンパクトシティ（立地適正化計画）は、都市再生特別措置法の平成26年改正によるもので、言うまでもなく小泉都市再生とそれを引き継いだ安倍晋三内閣による、より大規模な都市再生戦略の一環であるから、五十嵐は真正面からそれに反対する立場だと考えていた。しかし『現代総有論』の「第3章 現代都市論の潮流」の「2 様々な都市論」の「(2) 大都市の再生」の「4) コンパクトシティ」(92頁～96頁)を読むと、「これを見ればいかにも理想的な制度のように見える。しかし、ここにも絶望的な隘路が横たわっている。田中角栄も大平正芳もかなわなかつたあの『絶対的土地所有権』である。」という五十嵐流の厳しい批判もあるが、同時に「これらはあくまで『行政指導』や『理想』を述べただけで、実効性が上がるかどうか、今後の制度の運用次第、腕の見せ所といったところであろう。」等の肯定的（？）な記述も見受けられる。それが、『現代総有論』では、「踏み込み不足の空き家対策」「困難なコンパクトシティ形成」「求められる市民的総有」の主張だ。さらに、理念だけではなく、現実的政策を重視する五十嵐弁護士は、後述のような（万年）野党ではなく、与党になるために、『現代総有論』の「第7章 現代総有社会への制度改革」で「制度改革の実践」も提示している。この点については、五十嵐の真意を私が誤解しているかもしれないが、五十嵐がコンパクトシティの積極面をどう評価しているのか、またマイナス面をどう評価しているのかについて、今後突っ込んだ議論をする必要がある。しかし、「新たな人口減少社会、成熟社会での都市計画、まちづくりのあり方を問う」という大テーマは、国土交通省も五十嵐も坂和も共通であることを前提とすれば、五十嵐の現代総有の理念と国土交通省のコンパクトシティの施策をうまく組み合わせることはできないのか、それが私の問題意識である。そして、私の認識では、その可能性は十分にあると考えているため、今後は、何とかその融合・一体化を図ることを目指したい。それを私が仲介（？）し、実現することが私の現在の大きなテーマである。それが、「現代総有論」へのコメントその1だ。

## 2) コメント2 現代総有論による住民合意の可能性は？お手並み拝見！

五十嵐は、その提唱する（斬新な）理論もすごいが、そこに実践を伴っているのがもっとすごい。それは、真鶴町での美の条例の実践等でも顕著だが、東日本大震災からの復興まちづくりにおけるワークショップの展開や、近時の「現代総有論」を理論的支柱にした新たな各地でのワークショップの展開もすごい。まさにこれは、昔からお題目のように唱えられてきた、住民合意や住民運動をホンモノとして実践している1つのパターンだ。五十嵐が理論面だけではなく、そのような実践面でもあちこちで成功しているのは、彼の組織力やマネジメント能力によるものだ。しかし、残念ながら私はその能力に欠けており、下からの議論の積み上げを重ねて住民合意を目指し、その中で息の長い住民運動を展開していくのは苦手だ。そのため、芦屋中央地区の顧問弁護士として活動した約5年間でも、さまざまな軋轢を経験した。弁護団や原告団を率いていくのは一定のルールに基づくものだから得意だが、各地で各種各様、知識レベルもバラバラな住民たちが、再開発や区画整理のまちづくりというテーマで議論し、住民合意をし、るべき方向で

住民運動を展開していくのがいかに難しいかは、私の35年間のまちづくりの実践の中で数多く体験（挫折？）してきた。つい直近も、某地区の大規模再開発の相談を聞いたが、そこでは依頼者があまりにも「まちづくりの法と政策」の知識と知恵がないため、私のアドバイスを受け入れず、全くナンセンスな方向に進んでいくケースを体験している。つまり、一般的民事事件を含めて、弁護士としての合理的かつ実践的なあり方を何よりも重視してきた私にとって、闘うためには戦略と戦術をいかに合理的に組み立てるかが重要だが、それを依頼者に納得してもらうためには、依頼者が一定のまちづくりについての知識を持っていることが不可欠だと痛感してきた。そのため、過去35年間の私のまちづくり活動の実践（裁判、交渉）では、依頼者の教育（理解）に大きな努力を払ったが、それが実現できたケースは半分にも満たない。その大きな成功例が津山市の再開発（津山市中央街区）における日本第1号を含む様々な訴訟<sup>注2</sup>だった。また近時は、徳島市の新町西地区再開発も先進例だったが、これは2016年3月の市長選挙で市長が交代したことによって、突然「天国から地獄」へと状況が変わってしまった<sup>注9</sup>。また、個人を依頼者とするいくつかの事件については、それを求めるのは極めて難しいことを痛感させられ続けた。そんな体験を重ねる中、まちづくりの相談を聞く場合、相談者（依頼者。多くの場合、住民運動の活動家）がどの程度まちづくりの法と政策を理解しているかによって相談者のレベルが決まるし、同時に、まともな議論、まともな合意形成、まともな実践ができるかどうか決まる認識せざるをえない。このような経験（苦労）を各地でしてきた私は、どの現場でも、お題目のように唱えられてきた「住民合意」は極めて難しいと考えているため、「現代総有論」を理論的支柱としたうえで住民の合意形成を目指し、それぞれの現場で、現代総有を実現するという現在の五十嵐流の考え方は、あまりにも理想的で実現は難しいと思ってしまう。つまり、私は五十嵐の現代総有論とそれに基づく住民合意を中心としたまちづくりの実践のあり方を高く評価しつつ、いわば「そのお手並み拝見」という立場なのだ。これが「現代総有論」への私のコメントその2だ。

## 8. 大阪のまちづくりあれこれ

1) 2002年以降の小泉流「都市再生」の展開の中で、都市再生緊急整備地域、特定都市再生緊急整備地域の指定が次々と進み、20年間で大きく広がっている。東京駅周辺は特にすごい。2019年12月2日に見学した「虎ノ門ヒルズ」もそれだ。

大阪は北ヤード（ウメキタ再開発）など東京と同じようなものもあるが、それとは異質の大坂独自のものも多い。それは、大阪維新の会（橋下徹元大阪市長・元大阪府知事）が提唱した、①御堂筋や中央公会堂のライトアップ、②御堂筋の車道減から全面歩道化、③御堂筋沿いの高さ規制の緩和等だ。以下、いくつか大阪のまちづくりを挙げておく。

### ①大阪・関西万博2025（夢洲）

2025年4月13日～10月13日開催。テーマは「いのち輝く未来社会のデザイン」、サブテーマは「Saving Lives(いのちを救う)」「Empowering Lives(いのちに力を与える)」「Connecting Lives(いのちをつなぐ)」

### ②大阪IR（夢洲）（賛否両論あり）

事業者公募の結果「MGM・オリックスコンソーシアム」に決定。

### ③株式会社ヨドバシホールディングスによる「リンクス梅田」（ホテル）開業

北ヤード（ウメキタ再開発） 2019年11月16日開業

2) 大阪のまちづくりの制度上の課題をもう一つ。それは、2020年11月に大阪都構想についての二度目の住民投票が実施されること。イギリスのEU離脱の住民投票と比較しながら、その意義と問題点をしっかり考えたい。

## 9、坂和流「都市法」と「まちづくりの法と政策」の分野における、 与野党対立（対決）とその融合の方向性（思いつくままの漫談的試案）

### 1) 米中融合、米中和解は？

近時の中国の急速な台頭と 2017 年 1 月のトランプ大統領の誕生によって、①中国の中国共産党一党独裁体制の長所と短所、②西欧流の資本主義と自由・人権を旗印とした民主主義の限界と機能不全が真剣に語られ始めた。米中貿易摩擦も辞さない姿勢を示したトランプ流のディール（取引）や「5G でトップを走る華為（ファーウェイ）が民間企業であるにもかかわらず、中国共産党の管理下に置かれている」との問題提起によって、華為の 5G を世界から締め出すトランプ流の挑戦をみれば、それはある意味で「米中戦争」の始まりだが、同時にそれは、米中融合、米中和解を目指すものもある。それが、トランプ流取引のねらい、真骨頂だ。

### 2) 資本家 VS 労働者の対立は時代の流れの中で緩和？

他方、19 世紀末にイギリスで始まったマニュファクチャから資本主義の流れは、必然的に資本家 VS 労働者の対立を生み、それがマルクス主義を生んだ。利益を追求するだけの資本家は劣悪な環境で労働者を働かせて、搾取をほしいままにした。マルクスの資本論の分析は正しかった。さらに、資本主義は必然的に膨れあがって、植民地を生み、帝国主義になっていく。したがって、レーニンの帝国主義論での分析も正しかった。その結果、ヨーロッパでは第 1 次世界大戦が起きるとともに、ロシア革命が起きた。他方、アジアでは日本帝国主義による大陸侵略が起きた。そして、日本の敗戦後、中国大陆では 1949 年に中華人民共和国が成立した。そんな時代状況の中、映画『戦争と人間』<sup>注10</sup> が描いたように、資本家 VS 労働者という単純な資本主義の対立構造は少しずつなくなっていた。また、第 1 次世界大戦終了後のドイツでナチスが台頭したが、それは、あくまで議会制民主主義のルールに沿ったものであることは今日明白になっている。また、オランダ、イギリス、フランス、ドイツ等のヨーロッパの先進資本主義国がアジア、主に中国大陆を侵略したのは、阿片戦争を含めて、植民地獲得戦争であり、軍事力をバックにした帝国主義そのものだったことも、今日明白になっている。

### 3) 戦後の日本でも、平和憲法下で労使対立は緩和

そんな反省を踏まえて、ヨーロッパでは 1950 年代初めから「鉄のカーテン」による東西冷戦が始まった。また、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、スペイン等の西洋諸国は EU に結集して、集団的自衛権の確立を含めて新たな民主主義国家群を樹立した。他方、アジアでは、日本が憲法 9 条による戦争と軍備の放棄を定めて、軍国主義から平和主義、民主主義に 180 度転換した。そして、1950 年から 1953 年の朝鮮戦争特需と、吉田茂総理の経済重視、米国重視政策（対米従属）の下、1951 年のサンフランシスコ講和条約で「独立」し、以降、一路経済成長に邁進した。そして、1960 年と 1970 年の新旧安保闘争を経て、今日まで 75 年間、平和国家を維持してきた。そんな風に日本でも民主主義と平和主義が「定着」する中、資本主義についても資本家 VS 労働者（労働組合）の対立（構造）は次第になくなつた（日本共产党による武力革命や天皇制打倒の主張もなくなった）。ちなみに、私が中学生のときの文化祭の仮装行列では、安保反対デモがあった。また、学生運動時代の政治的テーマは「ベトナム戦争反対！」「70 年安保改定反対！」がメインだった。1974 年の弁護士登録以降も、毎年 4 月は春闘で国鉄のストがあった（そのため、迷惑を受けた？）。メーデーは赤旗であふれ、各地の集会は盛況だった。また、賃上げ（ベースアップ）も年中行事だった。しかし、労使対立を前提としたこれらの年中行事は、今やすべて過去のものになつた。まさに「昭和は遠くなりにけり」だ。そして今は、労使対立など全くなし。メーデーへの若者の参加も、お祭り気分に変わっている。これはなぜ？ それは、第 1 に日本が平和で豊かになったため、第 2 にそれは人間の知恵の成果と考えるべきだ。つまり、労使が対立して無駄なエネルギーを浪費するよりも、互いに妥協し、よりよい道を探ったほうがお互い利口で、共存共栄できるという境地に達したわけだ。

### 4) 『区画・再開発通信』はあくまで野党！そこでは批判がメイン！

ちなみに、前記 6 の『区画・再開発通信』の 4 つの論文は、すべて野党的立場を貫くもの。つまり、自

分が政権をとった時に、具体的にどのような住民合意をしたうえで、再開発や区画整理を含むまちづくり、都市計画、国土づくり、災害対策をやるのかは横において、野党である現在は、国民にアピールしやすい政権批判（国土交通省批判）をすることに重点をおくものだ。したがって、2009年から3年間の民主党政権を例外として、歴代続いてきた自民政権下での「都市法」と「まちづくりの法と政策」を『区画・再開発通信』はすべて批判している。他方、1968年から50年以上『区画・再開発通信』を発行している「区画整理・再開発対策全国連絡会議」は、優れた住民運動であると同時に、数多くの優れた学者を抱え、理論を展開してきた。しかし、前述のように、それはあくまで野党的立場からだ。

### 5) 世界的にも和解の流れ！都市法の分野では？

このように、三国同盟VS連合国、米ソ冷戦、中国・習近平VS米国・トランプ、帝国主義VS植民地、資本家VS労働者。これら多くの対立構造が、今は融和・和解の方向にきている。もっとも、今でも、中東でのアラブVSイスラエル、トルコVSサウジアラビア、シリア（アサド政権）VSトルコ、アフガニスタン和平交渉の中でのタリバンVSアメリカ等は、今でも抗争中。しかして、都市法の分野では？

### 6) 都市法の分野での融合・和解も可能！？

五十嵐『都市法』が分析した日本の都市計画の特徴は、①絶対的土地所有権、②線引き、色塗り、数値による都市計画、③国家主導の都市計画、④メニュー追加方式だった。しかし、③の国家主導の都市計画は大変貌を遂げている。つまり、都市計画は行政行為で、権力作用だから「上からの命令」であることには変わりはないが、①地区計画の創設と多くのメニューの追加、②地方分権一括法による都市計画権限の地方への権限移譲、③都市計画提案制度の創設、等で大きく変容した。今や上からの命令だけでは動かなくなり、住民合意の必要性は与野党の共通認識になっている。しかし、そもそも法律とは何？レーニンの『国家と法』によれば、法は権力作用であり、法は権力装置。ちなみに、日本の自衛隊は暴力装置（民主党の仙谷由人議員（弁護士）の発言）？いやいや違う、自衛隊は今や国民のもの？

私が弁護士登録した1974年は交通戦争の時代で、交通事故の賠償事件を多数受任した。そこで大儲けする弁護士も生まれ、保険制度が拡充した。それから50年。交通事故をめぐる刑事・民事の法律と裁判は大きく変容した。刑法も業務上過失致死傷罪だけだったが、今や多種多様に変化、道路交通法も大きく変わり、任意保険、自賠責保険の賠償金も大きく変わった。つまり、現実に合わせて知恵をしぼり、法律を改正してきたが、これは与野党と加害者側・被害者側双方が融合した（バランスをとった）結果だ。都市法はもっと権力作用が強いかもしれないが、交通事故への対処と同じような与野党の合意・融合は可能なはずだ。

### 7) 住民合意の尊重は、国土交通省も五十嵐も同じ！？

五十嵐は、『「都市再生」を問う』で小泉都市再生を批判し、超高層ビルの林立と政官財の癒着構造を批判してきた。それはそのとおり。しかし、他方で、森ビルはアークヒルズや六本木ヒルズで住民合意のまちづくりを長い時間をかけて実践した。これは、阪神・淡路大震災からの復興まちづくりの実践も同じで、「住民合意」がキーワードになり、自助、共助、公助が定着した。東日本大震災からの復興まちづくりも、上からの都市計画ではなくなり、住民合意がキーワードになっている。

再開発は「上からの一方的な押し付けだ」「立退きを強行するな！」という批判は昔からあるが、今やそれは大きく変わった。「住民合意」をしっかりやったのが森ビルだ。再開発のために自分の儲けはとりつつ、住民の利益も確保した。残留か転出かの意見を聴き、それに対応し、かつ公共の利益を生み出した。阿倍野は最高裁で勝訴し、一審に差戻しされた。そこから住民合意による阿倍野再開発事業が再スタートしたが、現実にそれをやろうとしたら無理だった。そこが出てきたがダメ。混迷している間に、土地バブルになり、バラバラになった。「住民合意」は誰がやっても難しいものなのだ。

まちづくりや再開発への「住民参加」は昔は行政もゼネコンも面倒だからやりたくなかったのが本音だが、前述のとおり変化したうえ、今や人口減少社会の到来に伴ってまちづくりの変容が必要なことは共通認識になった。その代表が、コンパクトシティだ。そして、その実現のためには住民合意が不可欠なこと

も共通認識になっている。したがって、近時の都市再生特別措置法の改正や、コンパクトシティの必要性では、与野党対立はないはずだ。また、土地基本法改正の背景事情の認識や改正のあるべき方向性についても、与野党対立はない。つまり、国土交通省の考えと五十嵐の考えは大きく違わない。ちなみに、虎ノ門ヒルズにはどこにどんな問題があるのか？坂和にはわからない。

### 8) 再開発はゼネコンを含め、みんながハッピーに！？

再開発事業にゼネコンが入り、そこで儲けるのは当然。昔は暴利だったかもしれないが、今はそれは適正な儲けになっている。昔の搾取ではない。再開発はゼネコンの金儲けのためといえば、確かにそうだが、それは悪いことではない。今や再開発にはすべて特定事業者がゼネコンで入り、一定の利益を得ているが、それは当然。再開発は公共事業であり、国の税金をつぎ込み、再開発利益を生み出す。等価交換を基本とした都市再開発法はすばらしいアイデアに基づく合理的な法律、そして時代の変化に合わせて修正してきた。再開発がみんなの利益になればそれでよし。技術的に可能なら、また必要性があれば、100階建ての超高層再開発ビルをつくればいい。再開発事業で施行者 VS 地権者が争う意味はない。「与野党」がケンカする必要はない。米中も今はケンカをしているが、これは戦争に向かっているのではなく、利益調整で和解を目指している。このことは弁護士が一番わかっている。つまり、裁判を提起し、ケンカする中で、和解を目指すのは弁護士の得意分野だ。某地区の再開発でも私は裁判を提起して和解を目指すと考え、提案したが、依頼者の理解能力がなかったから挫折した。しかし、また再依頼があるかもしれない。

## 10、坂和流「都市法」と「まちづくりの法と政策」の分野における、与野党対立（対決）に代わる二大政党制の方向性（政権交代しても、まちづくりの分野での政策は連続性を持つものにすること。）

### 1) 二大政党制が理想！？

戦後の日本は自民党の一党支配が続いてきたが、中国の一党独裁制と決定的に異なり、日本はあくまで議院内閣制の国。もっとも日本、イギリスは議院内閣制、アメリカ、フランス、ドイツは大統領制だが、それは自由、民主主義を前提とした中での違い。また、アメリカ、イギリスは二大政党制、韓国も台湾もそう。他方、ヨーロッパは小党乱立の傾向（弊害？）。日本は1990年代から二大政党制を目指し、1993年には細川連立政権内閣、2009年には民主党政権で政権交代したが、二大政党制は基本的に実現できていない。小沢一郎を中心とする二大政党制論者は多く、二大政党制理想論がある。それは政権可能な二大政党制によってはじめて民主主義は健全に機能し、議論も成長し、国民も利口になるからだ。

### 2) 野党も必要！しかし、万年野党？健全野党？

他方、何事にも野党が必要。それが日本共産党。そして、「万年野党」は批判、文句ばかりでいい。しかし、二大政党制を担うA党B党は下野した時は、責任ある「健全野党」でなければならない。それは、再び政権交代して与党になれば、自分の政策を実施しなければならないからだ。そのため、A党もB党も批判のための批判の政策ではなく、常に現実的で実現可能な政策を掲げる必要がある。2020年11月に予定されているアメリカ大統領選挙では、まず中道派のバイデン氏と左派のサンダース氏が注目されたが、これは民主党内部の争い。その勝者となったバイデンと共和党トランプとの決戦が待っている。ちなみに、サンダース氏が勝利していたとしても、彼の急進的政策は実現不可能と思われているから、結局、トランプに敗れ、民主党は野党のままで終わるだろう。しかし、民主党がバイデン氏でホントに結集すれば…？

### 3) 民主主義は51% VS 49%の意思決定！

中国は100%の賛成で政策が決定されるが、そもそもそれはナンセンス。本来そんな意思決定はありえない。「大本営発表」を妄信するのはナンセンス。民主主義では相対多数（過半数）で政策決定される。ナチスドイツも民主主義のルール下で意思決定してきた。そして、二大政党制では51% VS 49%で決まることが多い。ヒラリー VS トランプも、イギリスのEU離脱も、住民投票における大阪都構想の否決も、ギリギリ薄氷の選択だった。要するに、どちらが正しいかの判断は難しく、ギリギリの判断で決まるとい

うことだ。単純な二元論や善悪論はその多くがナンセンス。ちなみに、「甘いものは体に悪い」「運動は体にいい」のフレーズは100%正しい?これも51% VS 49%の判断になるのでは?これはまちづくりの分野でも同じで、「再開発は住民を追い出したからけしからん」「ゼネコンの儲けのためだからけしからん」等の立論はナンセンス。再開発案がいいのか、それとも現状維持がいいのかは、本当に難しい。したがって、その賛否はギリギリ、51% VS 49%で決まる微妙なものだ。

#### 4) 人口減少社会の中、コンパクトシティはいいもの!?

そのように考えると、人口減少という時代状況の中では、コンパクトシティはあるべき方向。同時に現代総有論もあるべき方向。両者がケンカし、与野党対立する必要はない。今は国土交通省案が優勢だが、二大政党制のように政権交代は可能なのでは。ちなみに、自民党は左右のウイングが広いから、時には野党案を丸呑みしてきた。国土交通省が地方分権を進め、住民合意を進めてきたのもまさにそれだ。コンパクトシティを展開するについては、現代総有論を基にしたワークショップの必要性も認めるはずだから、コンパクトシティと現代総有論の融合はもとより、その先には、国土交通省に現代総有論を丸呑みさせる方向を目指すべきではないか。ちなみに、私は某地区の再開発で依頼を受けた場合は、一方で再開発組合設立認可取消訴訟を提起し、他方で収用裁決申請によって補償金の増額を求めたうえで、現代総有論の理論と『区画・再開発通信』の理論の両方を駆使して、計画中の事業の問題点を指摘し、最終的に和解を目指すという戦略を立てているが、さてその当否は?

#### 5) 雜談一対立と融合、斎藤道三 VS 織田信長

雑談ながら、NHK 大河ドラマ『麒麟がくる』を観ていると「対立と融合」というテーマが面白い。その姿は、斎藤道三と織田信長に見ることができる。道三は一介の商人ながら美濃に入り、守護の土岐家に仕えながら、「下剋上」によって権力を獲得していく。しかし、道三の側室の息子・斎藤高正(義龍)と対立。その根本原因是道三が父親であることへの疑いだが、道三が娘・帰蝶を織田信長と結婚させたことで対立が現実化。守旧派の土岐家と結んだ高正によって道三は殺されたが、織田信長が高正を討ち、稲葉山城を岐阜城と改め、以後の天下布武の拠点とした。本来、斎藤道三と織田信長は対立する立場だったが、このようにうまく融合した。さらに余談だが、道三に仕える明智光秀は、彼の命令によって鉄砲調査のために堺へ出掛けたことによって、交易都市・堺の繁栄を見聞、体験した。さらに、帰蝶の頼みで信長の器量調査のため、織田が支配していた熱田の港へ行ったことで、熱田港も交易で栄えていることを実感し、山の中にある岐阜の道三が海、交易、利益、富、平和を欲しがっていることを理解した。そう考えると、再開発もそれまでの劣悪なまちを一気にいいまちに変える「魔法の杖」なのでは?台所はかつての土間からシステムキッチンに、便所は日本式の汲み取りから洋式の水洗へ、さらにウォシュレットと温風へと進化した。これを画一化と批判する人は少数で、豊かさ、進歩と考えているはずだ。再開発もそれと同じでは?古いまちでの郷愁もいいが、守旧派ではダメ。常にイノベーションが必要だ。その他、歴史ドラマを観ていると、そこにはすべて「対立と融合」というテーマがあることがわかる。しかして、「都市法」と「まちづくりの法と政策」の分野においても「対立と融合のあり方」をしっかり学びたい。

注1 昭和61(1986)年3月26日・大阪地方裁判所・第一審判決、昭和63(1988)年6月24日・大阪高等裁判所・控訴審判決、平成4(1992)年11月26日・最高裁判所・上告審判決

注2 総会訴訟、滞納訴訟、事情変更による執行停止決定取消申立事件、組合破産申立事件。『津山再開発奮闘記—実践する弁護士の視点から』(文芸社・2008年)参照。

注3 朝日新聞「論壇」被災地復興は多様なメニューで(1995年2月10日)、朝日新聞「論壇 阪神大震災 特集 4年目の課題(中)」都市法体系を国民のものに(1998年5月12日)

注4 朝日新聞「ひと」全国の都市再開発の実態を調べた坂和章平さん(1987年9月27日)

注5 「現代総有」とは、土地や建物について、全員で所有し利用し、その利益を全員あるいは地域に還元しようというものである。これは所有も利用もすべて自分で決定し、その利益は独占するという個人所有とも、それぞれが持ち分権を持ちその所有や利用についても持ち分に応じて決定し、その利益も持分権に応じて配分するという共有とも異なる。総有は複数人が関係するという意味では共有と共通するが、持分権(その延長としての分割請求)は認めないという意味では本質的に異なっている。これまで総有は外国では「コモンズ」、日本では入会権や温泉権などとして認められてきたが、これらはどちらかといえば、都市型社会以前の土地利用形態である。現代総有はこのような土地・空間にかかる利用形態を現代都市に導入(認知)しようというものである。その理念と権利論は所有権という呪縛から都市住民を解放し、都市住民の孤立と対峙して連帯と協

働を推し進めるであろう。さらに現代総有は土地や建物といった不動産だけでなく、情報や金融あるいは保険などのシステム、さらには「心」についても広く適応・応用される概念として、構想されている。

注6 「この現象は各人の個人的な状況にとどまらず、若者を含めた一人暮らしの増大、九州全土を超えるという空き地、800万戸を超える空き室の発生、そして無縁社会の出現など社会にも深く関係する問題となり、今や2040年までには、実に日本の自治体の半分に当たる800の自治体が消滅するなどと予測されている。」(2018年初夏・現代総有研究所設立宣言より)

注7 中井検裕「現行都市計画制度の課題と改正試論」(『新世代法政策学研究』第16号・2012年6月)

注8 ①1919年法から1968年法までの50年、②1968年法から2018年までの50年

注9 2016年3月27日の市長選挙で、再開発推進派の現職・原秀樹氏が、再開発反対を掲げて立候補した遠藤彰良氏に敗北。遠藤氏は当選3か月後の6月23日に99.9%固まっていた権利交換計画を認可せず、逆に取り消して新町西地区再開発を事实上中止した。それによって、音楽・芸術ホールの建設(移転)をどうするかという大問題を抱えたまま、再開発地区との住民は損害賠償の裁判等を含め、4年間混迷。その後、2020年4月5日の市長選挙では、遠藤市長が内藤佐和子氏に敗れた。内藤氏は東京大学卒の史上最年少女性市長として、全国の注目を集めているが、再開発についての手腕は全く未知数。私は絶望的な気分になっている。

注10 『戦争と人間』は五味川純平の原作を山本薩夫監督が日活のオールスターで映画化。1970年から1973年にかけて公開されたが、資金難のため3部作で終了。新興財閥の五代一族が関東軍と結んで満州に進出する姿と、国内で戦争に反対する人間像を描く名作(『SHOW-HEYシネマルーム5』173頁)。