

世紀末日本における都市防災と土地法制（1）

1. 問題の所在と本稿の課題
2. わが国における近・現代の都市土地法の特徴
3. 大震災前後のわが国都市土地法の展開—大震災の警告は活かされたか？
4. 総括—都市と土地法に関する発想の大転換を求める（本号は3の3.2（1）まで）

池田恒男*

要 約

1995年1月に発災した阪神・淡路大震災は、わが国大都市の先進資本主義国としては全く類い稀な脆弱さを強く印象つけたが、その後の震災論議は、その脆弱さを齎した中心問題であるわが国の国土構造・戦後国土政策や都市土地政策にはほとんど注意が払われないという奇妙な状況が続いている。本稿は、90年代の都市土地法制の展開を検証することを通して、この国が大震災の教訓を誠実に法制に反映させてきたか否か、もしこれが否定的に解されるようであれば、その原因を解明して、未来への指針を見出すことを課題とする。

本稿の前半部分をなす本号掲載分では、予備的に日本の近現代都市土地法制を通観し、戦前期を通して形作られた日本的近代の土地法版といった趣のある特徴が、一連の戦後改革の影響をほとんど受けずに、官治性や強度の開発志向、土建的工学主義、市民社会の人権思想の欠如といった諸々の日本の特徴として戦後法制に受け継がれて行き、高度成長期を通していかに戦後型の特徴へと展開されてきたかを概観し、土地バブルの一つの政策的要因となった80年代の都市計画システムにおける反転、すなわち「民活」の名による金融・開発・土建業界への大盤振る舞いと「規制緩和」政策による戦後的土地利用規制システムへの破壊的作用への繋がりを一瞥した。

検討項目の第一は、大震災の教訓としてインナーシティー問題すなわち市街地改造問題の切り札のように登場した1997年密集市街地防災街区整備促進法である。しかし、地方自治体にも膨大な財政支出を伴わせる「鉄とコンクリート」型の市街地整備事業によって、なるほど事業を実施する特定の街区から危険要因を抜本的に除去できるかもしれないが、資金力の乏しい零細な地権者や住民を疎外し、危険箇所を別の場所に拡散する町づくりになりかねず、都市防災対策法として決め手になるものとは思われない。

検討項目の第二は、大震災後に展開する都市土地法の検証作業の前提としての90年代前半の都市土地法の展開内容である。80年代末に土地バブルの苦い教訓の上に立法されたはずの土地基本法の理念に基づいて展開する90年代の都市土地法制と国土法制の実質は、しかしながら、土地バブルの母体たるバブル経済の政策的要因である国土開発や都市

* 東京都立大学法学部・都市研究所兼任研究員

開発への国を挙げての後押しと恩典附与とを改めるどころか、様々に計画法的手法を強化して誘導し、恩典の拡大強化に務めるものであった。これが大震災前夜の土地法制の状況であり、都市土地法制の展開に顕著に見られるこうした野放図な都市拡大主義と「官民一体」の都市開発推進姿勢が大震災の遠因たる政策的環境をなしたことは明らかである。

1. 問題の所在と本稿の課題

1995年1月の阪神・淡路大震災（以下、単に大震災と呼ぶ）は、いろいろな意味で非日常の自然力に晒されたときのわが国の都市の脆さを露呈し、発災以来様々な側面から都市防災の論議がなされてきた。災害法制もまたこの震災で衝撃を受け、その年中に行われた応急改正や一定の体系性をもった中規模の改正をはじめ、機会ある毎に見直されるようになった。法制面では特に緊急時の対応や事後救援・被災者支援体制及び復興町づくり法制に議論が集中したが、その質・内容を問わなければ¹⁾、この方面では一定の「整備」が図られてきたと言えよう。

しかし、防災上最も肝腎なことが災害予防であり、地震・洪水等の自然の異変が生じたときにこれを災害に直結させないための体制の構築であり、とりわけ平時からの備えであることに異論はないであろう。そして、平時の備えといっても、消防体制や防火槽・貯水槽に代表されるいざという時に備える非常時防災体制の問題以上に、災害が起き難い都市構造や町づくり、建物といった都市の普段の姿そのものこそが大規模な災害防除の要諦であることは、大震災の犠牲者のうちの大半が圧死者であり、残りの大部分も倒壊家屋での焼死者等、眼前の危険にも拘らず身動きを封じられた者であったという事実からも、また同規模の直下型地震に見舞われた1993年のロサンゼルス・ノースリッジ震災との間の極端な犠牲者の数の違いからも、あるいは同じく直下で発生した地震の規模において6・7倍から10倍であったにもかかわらず3分の1程度の犠牲者しか出さなかった1999年台湾大震災やほぼ同程度の直下型地震によって大震災を数倍する犠牲者を出した1999年トルコ大震災

との都市構造や建造物問題などの比較からも、大震災の教訓として議論の余地なく明らかであろう。

しかし、この点では、大震災発災以降、災害に強い（防災）町づくりだの、地震に強い建物だのと声高に叫ばれ、基準を満たしてきちっと建てられた在来工法住宅に対して安全性に勝る根拠がさしてははっきりしないプレファブ住宅や短周期性以外の地震に対して今回の震災で決して安全性が証明されたわけでない超高層建物の隆盛、あるいは鉄とコンクリートで塗り固めるような町づくりが防災の名の下に進んだが、都市のつくりやあり方を規定する目に見えない都市の人間関係を規律する問題、換言すれば町と建物の安全性を増す上で基本的でしかも安上がりな（中央・地方の政体財政の点のみならず社会的総費用の観点から見ても安上がりな）建築基準を含む土地利用のあり方を問い直すという課題への論議は、防災科学専門家や法学研究者の様々な警告・提言²⁾にもかかわらず、検討さえ一向に進まなかったとの感を禁じえない。

それは、原因論の急所を避け、最も被害が大きかった神戸や阪神間の都市の生い立ちや発展の仕方、換言すれば被災都市の動態に即して大震災の原因を究明するという都市災害を科学する見地から見れば肝腎かなめの最も基本的な作業が、ごく一部の専門家の間での孤立的な議論に封じ込められ、発災後5年を経てなお国民的なレベルで十分に行われてこないまま、震災論の幕引きの動きさえ強まっているといううすら寒いわが国の震災論議の状況と表裏一体のものであろう。

都市防災の実効力が当該都市の落ち着いた整然としたたずまいや建物構造といかに強い関連があるかは、先に挙げた近年大地震の直撃を受けた諸都市の間の簡単な国際比較からも示唆を受けるが、極端な階層性が現れたと言われる阪神大震災での被害の発生状況、すなわち震度分布で言えば

より弱い震度の神戸市長田区が遥かに強い振動に晒された神戸市東部や芦屋市中央部などの動いた断層に沿った地域よりも遥かに悲惨な人的被害が発生し、同じ地域でも、密集木賃アパート等の劣悪な住宅環境にある地域が閑静なたたずまいを見せる整然たる住宅街と比べて遥かに重篤な被害を蒙っていること等から疑問の余地が無いが、それら都市のつくりや建物構造の問題は都市の土地利用秩序を中心とする土地所有への規制の有無や内容（そこにはいわゆる都市計画だけでなく建築規制も当然含まれる）に直接的に関連することも明らかである。

本稿は、最も中心的に議論されるべきこうした問題が脇に追いやられてしまっている蔭で何が進行しているのかを、大震災の発災を挟む前と後の約5年間すなわち1990年前後から本稿執筆時点（2000年4月）までの約10年間の法現象（といっても主として法制面であるが）を通して都市研究者に向けて明らかにし（3）、もって学際的な震災研究わけてもわが国における都市防災研究の重要課題について問題提起する（4）ことを課題とする。しかし、その前に、20世紀の最後の10年がわが国の都市土地法史の中で飛び離れて独自の動きを示した時代ではあり得ないので、歴史的にその特徴を掴む意味で以前の流れを一瞥する（2）。

2. わが国における近・現代の都市土地法の特徴

2. 1 日本近代都市土地法の特异性

日本の都市法制は、西欧の輸入・模倣によって形成されたにもかかわらず、国家の存立目的とその構成原理を示す市民法（「市民社会 the civil society, la société civile」の法）＝民事法（civil law, droit civil）の形成の土台の上に成立する西欧のそれとは全く異質の形成過程を辿り、したがってできあがった土地法も、アイデアの借入先である西欧法とは似ても似つかぬものとなった。

その特徴の主要点を摘示すると次のように言えよう。

まず、民事土地法は、不動産法として最初から自然的人権の思想的基礎のない「私法」としてすなわち純粹私的財産法として成立した特殊日本の民事法の一部をなし、人権という発想をほとんど欠如させていた明治憲法体制において、前国家的権利概念のかけらも無かったとはいえ相対的には最も権利性が強い財産権として位置づけられた。土地所有権は、その概念的成立に市民革命によって体系的成立の契機が与えられた西欧法におけるような苦渋は無く、対象となる地片への絶対的独占支配権として、国家の実力と「官」益には無力に近いが、他の私的利益と市民的公共秩序には絶対的優位を誇る権利として組立てられた（1998年施行民法典）。その後、資本主義の成長にともない、国家の内部編成が変化して「官」益の内容が変化することにより、都市部を中心に他の私的利益特に利用権との関係では譲歩が迫られ、戦後は法関係としては利用権とほぼ対等に近いところまで効力を減じた（借地・借家法制の展開など）が、その結果所有権に対立しつつ併存しこれを補完する土地利用権を含めて、圧倒的な私的イニシアティブの支配を許す（半面において社会的・市民公共的介入を排除する）概念内容についてはほとんど変化は無かった。土地所有権の正当性への根本的懐疑も、西欧におけるとは異なり、国家（「官」）と土地所有及び銀行資本ないし高利貸資本と蜜月関係を維持して高成長を続けてきた産業資本家層から起こったためしは無かった。

他方、最初から民事法とは別の法体系として形成され（その体系的成立は、曲がりなりにも法律形式によるわが国最初の体系的都市公法である1888年の東京市区改正条例を経て、1919年都市計画法によって与えられたと見ることができる。）、民事土地法から隔絶された都市土地公法には、次のような特徴があった。第一に、「公法」関係一般がそうであるが、市民社会（the civil society, la société civile）・市民的公共空間とは切り離された異次元にアプリオリに存在する公的秩序の主体たる「官」が「民」を規制するという論理を持つ。したがって公法は規制者たる「官」と被規制者たる「民」との法関係として構成され、当該規

制ないし規制の不発動によって影響を受ける第三者があっても、それは原則としてこの法関係にとって無関係な存在と見做され、法関係を形成・変更・確認する法的利益は否定される。「私法」たる民法もまた、このように概念される「公益」と交差することのない「私益」の体系であるがゆえに、「公法」関係すなわち「官」と「民」との関係に容喙することは基本的に許されない。第二に、わが国近代の都市土地公法は、首都・東京の一連の初期市街地改造事業や「市区改正」事業を嚆矢として、社会に超然として立ち上から「民」を指導する「官」（具体的には国の官庁である大蔵省（明治初年）ついで内務省の官僚主導の）事業として都市改造が進められその時々々の都市形成や統治の必要に応じて国法が制定・整備されるという過程を辿った。換言すれば、都市土地公法の背骨として、官営事業ないし超然官僚主導の国家計画の附属法として生成した歴史を背負う牢固とした官治主義の伝統が形成された。第三に、村落共同体は国策の上で統治政策上最大限利用されたが、その共同体機能は私的に封じ込められ、その本来的自治体としての機能は公的性を剥奪されていった。村落共同体が公私未分化な中で有していた公的警察（police）機能は国家（中央政府）に吸い上げられ、その地域統治機能は村落共同体を再編・利用しつつ人為的な統治単位として徹底的に上から操作的に創設された地方公共団体に取って替られたが、第二の特徴の文脈から都市計画高権は専一的に国家（中央政府）に帰属し、地方公共団体は地域社会の形成者としての本来的自治権限を与えられず、地方自治体として不完全な状態に甘んじた。第四に、その都市土地公法秩序の形成主体たる「官」の所掌者たる内務省の都市改造は一貫して工学系統の技官によって主導され、西欧の都市形成の規律や技術は、都市土地法制などの社会関係の規律の仕方も含めて、もっぱら工学技術として輸入されてきた。そこで、都市計画は建物や都市施設といった有形物を中心に概念化され、都市土地公法体系は工学的発想に基づく強度の開発志向（工学主義・「土建国家」思想）によって貫かれた。第五に、同じく首都・東京の「市区改正」に始まる近代都市計

画において、事業法的関係が先行して実体規制法関係が後追いする過程を辿って公法体系が形成された歴史を反映するとともに、上記第一の特徴に規定されて、この領域ではわが国で元来事業法的概念として形成された「都市計画」がなし崩し的に実体規制法の中心を占めるという両者の独特の混淆状態が形成された⁹⁾。

こうしたわが国の近代都市土地公法の特徴は、大正期に確立し、戦前ほぼその純粹の姿を貫いたが、戦後は、敗戦にともなう戦後改革によって法制は憲法を頂点として一変し、また農地改革・財閥解体などの措置によって抜本的に再編された経済体制と戦後の新たな国際環境の下で戦後復興に続く高度経済成長を経て、社会も一変したので、この領域の法制はそれ相応の影響を蒙らなければならないはずであった。

2. 2 戦後都市土地法の特徴

戦後改革で内政の中心であった内務省が解体され、都市政策全般は戦災復興院とその後継官庁としての建設省へと引継がれた。役所は新設されたが、人的組織としては旧内務省系統の官僚集団がほとんど無傷で残り、実体はほとんどそのまま名称だけが変わったに過ぎなかった。戦前以来の官僚組織が、都市行政を担い続けるのであるから、憲法の、それゆえ国制の根本的な変更が都市政策に十分に反映されず、社会（したがって都市）の主人公が人間（住民）だという「人権」の見地も「民主主義」や「地方自治」の理念も徹底しないのは蓋し当然であった。

相変わらず「私法」に留まるどころか戦後一層「私法」性を徹底させた民事土地（不動産）法においては、戦後改革期から高度成長期にかけて民主的価値観と「社会法」化を反映して、所有権と利用権との対抗の局面では戦前に見られた一定の発展をさらに進めて生存権・生活権的利益が重視され利用優位の土地利用秩序が強くなる局面も生まれた。しかし安定成長期以降揺り戻しが起こり、担保価値や責任財産のように土地を擬制資本ないし金融資産として捉え扱う流れは一貫して強化され、国家体制全体を市場グローバル化の波に

呑み込まれさせようとする動きが顕著となる80年代以降、「流動化」を最高のスローガンとする政治・経済の風潮の中で、金融機関の特権化を強める立法・判例が次々と繰り出されて、例えば、非占有担保＝執行権に純化されたはずの「抵当権」に質権の効力を併せ持たせて抵当権者に「良いとこ取り」を許したり債権者平等原則の例外ゆえに厳格に律せられた効力の物的範囲をなし崩しに無限定化するなど民事法の基本原理を危機に貶し入れ、さらに定期借地権・定期借家権立法に象徴されるように、資本主義発展とともに深刻化してきた土地問題の矛盾の軽減に向けた19世紀後半以来の改良の積み重ねを一挙に洗い流して、土地「流動化」の要請と金融資本の土地支配の恣の利益に利用者の生存的利益を従属させるような逆流まで成長している。

戦後は、農地改革とその成果を固定・維持させる目的で制定された農地法によって規律される農地と都市的土地利用に供される土地⁹⁾との間で、所有権の内容が大きく異なるに至ったことに特別の注意が払われるべきであろう。

農地法は、経済統制法の手法（法技術体系）の承継という限界はあったが、農民の耕作権を手厚く保障し食糧自給のための農地総量の確保を図る目的で一筆単位の移動・転用統制を厳格に行うなど、土地利用の公共性を私所有権より優位に置いた画期的な公共優先の土地利用体系を作り上げた。しかし、それも農地改革の成果の固定・維持という農地法の目的に特殊化されたまま、普遍化が怠られた。法体系上、土地所有権の所有権一般と区別されるべき特殊性すなわち有限な天然資源の一部であり人類の生存の基礎である土地の公共財としての性格の普遍化がなされず、戦後欧米で一般化した土地法制とは全く逆に、都市的土地利用にはその片鱗も浸透が許されなかった。本来、都市においてこそ土地利用の社会性は一層明白で人々の共通空間として個々の地片の利用が公共性に従属すべき原理は一層痛切であるにもかかわらず、「宅地」の所有権には野放図な私的世界が広がったままであった。これは、農地改革に相当する土地改革が都市部には全く行われなかったことの帰結で

もあるが、農地改革のような所有秩序の革命的転換が為政者の強い意志をもって強力をもって遂行されなければ「市民社会」的公共性の原理が利用秩序に貫けないということは、わが国の土地所有権観念が欧米先進資本主義諸国において常識化しているそれに比べものにならない位に遅れている社会的事実を物語っており、当然に土地公法の立法水準に影響した。

都市土地公法体系は、戦後直ぐは考え方の基本に影響を与えるような立法はなく、戦前の体制が続いた。しかし、地上の建築物を戦前におけるより包括的に規制しようとする1950年建築基準法制定を嚆矢に、国土整備や開発法を中心に雨後の筈のように土地公法体系を支える戦後立法群が生まれることになる。特に、抜本新法として制定された1968年都市計画法は、戦前と区別された戦後日本都市公法の中心として、その特徴をよく示していた。

戦前と比較した場合の主要な特徴を挙げれば次のようになるだろう。(イ)完全民選の国会特に衆議院に直接責任を負う議院内閣制の下で、閣僚への指示権だけでなく内閣の統括権を持つ内閣総理大臣によって決定される国土利用・開発計画を頂点とする国土利用のヒエラルヒーに位置づけられる形で、戦前と比べ飛躍的に統一性を高めた政体の意思として都市政策・都市の土地利用が決定される。(ロ)戦後改革による地方自治制との妥協を余儀なくされ、都市計画においては公選制の都道府県知事が実際には要の位置を占め、地域における具体的な土地利用の計画を決める前線司令部となっている。(ハ)指定された都市地域については極めて緩やかながら一応は許可制に立って国土開発行為が認められ、都市計画区域とそうでない区域、前者では市街化区域と市街化調整区域、区域指定未定の白地区域と、区域分けによって土地利用が決定されるという包括的な都市計画の思想が都市地域には持ち込まれた。

こうして、都市土地公法の戦後的発展は、微弱ながら、「官」主導の事業法と規制法の混淆物としての「都市計画」概念から欧米で見られるような地域的自律の自治規範としての「都市計画」概念

への発展を宿しているように見えた。

これらに加えて、高度成長末期には、公害列島・災害列島と揶揄された国土政策・都市政策への批判が火を吹き地方自治体レベルで政治的変革の嵐が押し寄せるなどの情勢に押されて日照権運動などの対応として為された都市計画法・建築基準法による若干の規制強化や、都市計画法80年改正によって日本的形態に変貌させられてではあるが導入された地区計画制度は、この方向の延長上に捉えられる側面を有した。特に後者は、実質的に都市計画への住民の関与の可能性を拡大し、技術的概念としての都市計画すなわち地盤の区画形質変更と建築規制すなわち上物態様の規制とを一体化し、多くの専門家の眼にわが国においても主権作用による土地所有権への総合的コントロールへの途を開く先駆けとなる期待を強めるものに見えた。

しかし、このように明確に規範性のある都市計画体系であるが、戦前から連続する日本的な土壌において土地利用計画として十分に機能しない限界がはじめから付き纏った。(イ)内閣総理大臣の定める最高次計画たる国土利用・開発計画を頂点に計画ヒエラルヒーが出来あがっており、都道府県知事の計画策定権限も国の機関としての委任事務であり、それらが国会ないし地方議会のコントロールを受けることもなく、それぞれの地域の構成要素をなす空間構成に関する計画規範としての公共的政治的決定であるにもかかわらず、中央と地方との関係における地方自治の観念が位置を占めることもなく、要するに国家(中央政府)官僚を最重要の担い手とするという意味でもまた非民主性という意味でも官治性が都市計画から抜けることは無かった。(ロ)国土計画として内閣という中央政府機構によって統一されている農村部と都市部との土地利用計画は、実際には、国土を空間的に分断し、それぞれ別の省庁による隔たりの大きく相互矛盾に満ちた政策によって領導され、それぞれ独立国のような所掌官署による多頭性が克服されなかった。これは、同じ建設省に属する別部局の所掌であるがゆえによほど程度は低いとはいえ、同じく都市的土地利用に関わる規制でも土地の区画形質変更を旨とする狭義の「都市計画」と土地の

上物(建物)に関わる「建築規制」との間でも感じられた。主権作用による国土の利用秩序創出=包括的な土地所有権コントロールという概念的意義の希薄さがこれらの細切れ規制の体系から読み取れるのである。(ハ)新都市計画法は、線引きといひ地域地区といひ容積率規制といひ旧法に比べて柔軟な規制形態が、総体的に規制を弱めるという方向にしか働かない、戦前に勝るとも劣らない強度な開発志向に媒介されていた。(ニ)都市政策は相変わらず建設省の技官が工学的に発想する都市像によって指導され、戦前以来の工学主義的な建物・施設中心の都市像は微動だにしないままだった。このような土建国家的発想は高度経済成長などで戦前より強まりこそすれ、弱まることは無かった。(ホ)国民・住民の政治的代表的による議会のコントロールの欠如という非民主性に加えて、地域社会の形成規範であるにもかかわらず住民参加権は無いも当然であった。(ヘ)民主性の担保も参加権も伴わない各レベルの「官」主導の政治的計画決定が住民に深刻な影響を齎し得る法的規範に転化する法的構造を有しているにもかかわらず、都市計画そのものを法的に争う途が確立せず、権利侵害を主張する者への実効的保護がほとんど無いという「法の支配」以前の驚くべき状況も戦前とほとんど変化が無い。

しかも、石油ショックへの日本的対応とアメリカを盟主とする資本主義世界の再編によるグローバル資本蓄積の強化を目指すサミット体制の構築への順応とを契機として、わが国の都市政策には、上述の明治初年以來の歴史的特殊日本体質から離脱するかのよう微かな戦後の変動すら押し戻す猛烈な逆流が襲ってきた。高度成長末期に深刻化する一方の都市問題に向き合った住民運動の主要な成果たる区市町村段階の宅地開発要綱の骨抜きと無効化を皮切りに、80年代には、「アーバン・ルネッサンス」の掛け声とともに、「民活」政策は重要な対象として都市に的を付け、開発・土建業界やその背後に控える金融業界といった特殊利益に湯水のような政策的特典(補助金や税負担軽減等)を与え、「規制緩和」政策をもともと比類なく緩い土地規制にも及ぼした。戦前以来の消極的な意味

での土地法における日本の特徴の解消へ進んだのは、政策主体としての多頭性くらいであり（それでも法制的な多頭性すなわち許認可を与える当局の分散性は残る。）、それはより直截な資本の専制と軍事体制構築を可能とする「日本改造」の障害となっている、戦後のしがらみと様々な民主化措置の残滓を切り捨てるための政治体制＝「政治優位」の構図の下に政体（特に経済政策）の一元支配と一体化による各省庁の独自性の一層の喪失を意味し、各省庁の官僚組織が良かれ悪しかれ持ってきた「政」の国民代表の論理に対抗してきた専門性の論理の喪失でもあった。都市土地法の分野に関して言えば、戦後、日本の土壌という制約の下ではあっても欧米先進国に見習いつつ建設官僚主導で築き上げてきた特殊戦後日本的ではあるがそれなりに整合的な体系を形作ってきた都市計画法体系の崩壊過程に入ることを意味した。こうして都市計画家によって「反計画」（石田頼房）⁵⁾と断罪された都市政策・都市法での野蛮化の波は、敗戦以来未曾有の寡頭支配体制のもとで、バブル経済の蔓延による社会不安とその崩壊による経済的制約という要因を除けば、原野を駆ける暴れ馬のように、無制限に進んで行った⁶⁾。

その結果はてきめんであった。金融・サービス業は肥大化し農山村は荒廃し、諸機能の都市集中は政策的にも加速され、特に首都・東京は国際金融都市として整備と再開発が重視され当然のこととして一極集中は一層進められ、貧富の格差と過疎・過密の国土のアンバランスは絶望的なところまで進んだ。

1990年を頂点とするバブル経済の崩壊は、本来擬制資本にすぎない土地の金融資産機能に異常に依存した異常に寄生的な日本的金融システムを直撃し、不良金融債権の山に埋もれた金融機能を不全に陥れたが、長期にわたる無策によってボロボロに弱体化した農林業を蘇らせる契機にはなり得ず、日本経済は、不況になればなるほど海外への逃避を強める資本の運動基盤である都市経済機能への依存を強めるという悪循環に陥り、その脱出の特効薬として政府があいも変わらず採用する大盤振舞いの公共事業とグローバルに展開するよう

になった大企業への支援策を中心とする施策が、まさにグローバリゼーションの進行によって資本の救済策とはなっても不況脱出策としてはほとんど実効性を欠き、アリ地獄に落ちたアリのようにもがき苦しんでいる最中での大震災であった。

兵庫県南部地震は予ねて警告されていたように起こって、全国に群を抜く土建型「成長主義」（広原盛明）⁷⁾路線をひた走った市政の舞台・神戸市とそれに隣接するわが国第二の人口稠密地域を襲い、こうして歴史的に形成された神戸等の都市構造はこの自然の生理的異変を危惧されていたように大災害へと発展させたのである。その意味で大震災は事物の摂理にしたがってなるとはなり惹き起こされるべくして惹き起こされた人災であったが、その犠牲者のほとんど全ては名も無き無辜の民衆であった。

3. 大震災前後のわが国都市土地法の展開—大震災の警告は活かされたか？

兵庫県南部地震が悲惨な大震災に直結した都市構造的要因としては、①都市空間の乱脈な高密度性と②建物特に住宅の脆弱性とが挙げられることは冒頭の末尾で述べた。これらの観点から見て大震災の前後における都市土地法の変化をどう評価できるであろうか。

3. 1 都市防災立法—密集市街地防災街区整備促進法

都市防災という現代国家的課題に関しては、大震災の発災2年余り後の1997年5月に防災対策の観点から都市の密集不良街区を洗練された防災街区に一変させる切り札として鳴り物入りで登場した密集市街地防災街区整備促進法（1997年法律49号）⁸⁾こそ、阪神・淡路大震災がわが国の都市行政当局に与えた衝撃の程度や内容を図るバロメーターとする見方があり得る。

実際、大震災直後に、建設省は、大震災の与えたわが国都市政策への衝撃を吐露するかのようによ発表した政策文書において、「阪神・淡路大震災の

教訓」の第一を「木造密集地域等都市基盤未整備の市街地で火災が多発し、広範な消失が生じたことにより、市街地の面的整備等の推進が防災性の向上に直結しており、その重要性が認識された」とし⁹⁾、「木造密集市街地等防災上危険な地域における面的な整備の推進」を「震災に強いまちづくりの基本方針」たる「災害に強い都市構造の形成」の第一の政策課題に挙げ¹⁰⁾、「木造密集市街地等防災上危険の市街地の解消を図るため、土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅地区改良事業、密集住宅市街地整備促進事業、都心共同住宅供給事業、住宅市街地総合整備事業、優良建築物党整備事業、街並み・まちづくり総合支援事業について制度の拡充を行うなど、これらの事業を強力に推進する」ことが謳われた¹¹⁾。爾後、木造密集市街地の改造事業は、広義の再開発とともに既成市街地への都市政策上の重点をなした。

97年2月に閣議決定した「新土地政策推進要綱」は、その前年の11月の土地政策審議会答申¹²⁾を受けて、「密集市街地の再整備を総合的かつ一体的に推進し、安全で質の高い市街地の形成を図るため、危険市街地に関する調査・判定の公表及びそれに伴う防災性向上のための道路、広場等の地区公共施設の整備、老朽木造建築物の除却、建替への促進、防災機能の確保を図る地区計画の導入、土地の権利の移転を円滑に行うことができる制度の創設、地域住民による市街地整備の取り組みを支援する仕組みの構築及び住宅・都市整備公団の活用を可能とする制度の創設を図るとともに、融資・税制上の措置を講ずることとし、所要の法律を整備する」と定めた（同要綱Ⅱ第2・2(2)1）。

こうした経緯を経て立法化されたものがこの法律である。その中心的な事業部分は、従前「密住（密集市街地住宅整備改良）事業」と呼ばれ、建設省が要綱のみで行ってきた狭隘な住宅がひしめく災害危険地域の住環境整備・防災事業に法律の裏付けを与えたものと言われるが、従前の「密住」事業には法律の裏付けがないことが予て住宅問題研究者などから問題視されてきたにもかかわらず、法律化への動きが鈍かったのである。

一般的に言えばいわゆる要綱事業に法律の裏付

けを与えること自体は、事業そのものの権威の点でも、さらに根本的には「法による行政」の理念の見地からも歓迎されるべきことに違いない。しかし、同法の内容を多少とも詳しく検討すると、必ずしも手放しては評価できない側面も目立つのである。以下、その理由を段々に述べることにする。

① 法律の仕組み

同法は、大きく二つの枠組みによって組み立てられたいくつかの柱からなっている。

枠組みの第一は、いわゆる木質アパートの建て込んだ地域のように防災上危険な密集市街地について都道府県知事が指定する防災再開発促進地区（3条。以下、防災促進地区と略称する）の制度である。この防災再開発促進地区に対しては国・地方公共団体はその再開発の促進のために防災街区整備地区計画（32条以下）その他の都市計画あるいは再開発のための事業や措置をするように努めることが義務づけられる（3条2項）。

防災促進地区においては、建替計画の制度（4条以下）と、それが防火地域や準防火地域ないしは防火上の制限が定められた防災街区整備地区計画の区域に重なる区域においては所管行政庁¹³⁾による延焼等危険建築物除却勧告（13条）とが制度的柱である。但し後者は、除却勧告というドラステックな内容（財産権への公的干渉と言えよう）にもかかわらず、勧告主体の所管行政庁にはその直接的効果としての権限が附与されているわけではなく、被勧告者による「自発的」措置を待つほかない点が、「命令」ならぬ「勧告」である所以のようである。しかし、その被勧告者たる建物所有者側の手厚い受け皿として居住安定計画（15条）の制度が用意されている。要するにこの制度は、二つながら建替計画や居住安定化計画といった「民」の防災町づくりへの「自発的」動きを組織しこれに乗る枠組みによって、防災都市整備と対象区域での私権整理・調整ないし一定の公的介入とを一体化させた都市計画として、後述するように手厚い公的援助の枠組みによる誘導手法を絡めながら、強力に推し進めようというものである。

建替計画は、除却する建築物の建築面積の合計に対する延焼防止上支障がある木造建築物¹⁴⁾の割

合が半分以上を占める地域であることが必要とされる（5条1項1号、施行規則5条）。しかし、その作成者は誰でも良い（地権者である必要もない）¹⁵⁾ので、例えば全く当該地域の不動産上に財産関係を持たない地域外のデベロッパーでもよい。但し、認定申請にあたっては除却する予定の建築物と敷地である一団の土地についての権利者の全ての同意を得ておかなければならない（4条2項）。建替計画は所管行政庁の認定によってある種の公的な計画となる。

当該建築物の所有者によって作成される居住安定計画も市町村長の認定によって公的な計画になるが、認定申請にあたっては除却予定建物の居住目的賃借人については「意見を求め」ればよいとされており（15条1項）、建物居住者以外の財産権者（例えば担保権者）について「同意」を要すること（同条3項）との扱いの違いが目立ちます。しかも、居住目的賃借人でも併用店舗・事務所など住居以外の用途を兼ねている場合及び純然たる営業目的賃借人に対しては被勧告者は「意見を求める」ことも不要とされている（同1項1号）。

認定された居住安定計画の下では、当該建築物の賃貸借期間が満了する際は更新拒絶についての「正当事由」制度の適用も終了後賃借人の使用継続に異議を述べなかったことによる法定更新制度の適用も排除される（24条）。同法は、借地借家関係において1941年の正当事由制度の創設以来、その適用を排除する特例を初めて作り出したのである。これは、延焼等危険建築物除却勧告がなされる場合には、被勧告建築物居住者の住居については、当該建築物の所在する市町村が責任を負うのであって、私的契約関係の効果として責任を負う賃借人たる所有者の義務は解除されるべきだという考え方によるのであろうか。居住安定計画の認定にあたって市町村長は「当該居住安定計画に定められた代替住宅を示して居住者の意見を聴かなければならない」（16条3項）旨の規定、さらに、被勧告建築物の賃借人や所有者が市町村長に対して代替建築物の提供または斡旋を「要請」できる規定、市町村長はその実現への努力を義務づけられる（14条）旨のほか、認定された居住安定計画にかかる

建築物の居住者に関しては、提供ないし斡旋の対象が公共的な賃貸住宅である場合の居住者の申し出る権利（19条以下）等の一連の規定はこの考え方を示唆しているようにも受け取れる。しかし、勧告庁にはその後をフォローする直接の権限がなく、被勧告者や家屋賃借人の「自発的」行動を待つしかないこととどのように整合させるのであろうか。

さらに、追い立てを喰う被勧告建築物の賃借人等の居住者が市町村長に対して居住権を確立しているわけではない。代替住宅の提供ないし斡旋は市町村長の努力義務の対象ではあっても義務そのものとされているわけではない。また、その努力が実を結ぶか否かは挙げて当該市町村の有する公営住宅等の行政資源に懸り、その財政力に左右されることになる。

枠組みの第二は、防災街区整備地区計画（以下、防災地区計画と略称する）である。防災地区計画は、防災促進地区について決定する努力義務が定められていることは前述したが、法文によれば必ずしも防災促進地区についてでなければ決定できないものではないようである。その名の通り地区計画の手法を逆用する再開発計画であって、80年代後半から多用されている手法に新たに一つを付け加えたものである。防災地区計画には、これらの地区計画と共通の事項のほか、防災地区計画に特有の計画として、地区防災施設、特定地区防災施設と一体となって整備される建築物に関する特定建築物地区整備計画（32条2項2号・同条3項）や地区施設に関する防災街区整備地区整備計画（同条2項3号・4項）を盛り込むこととされ、その効果として区域内の建築行為が厳しく制限される（33条）。この計画区域内の土地については、市町村によって防災街区権利移転等促進計画が立てられ（34条以下）、地権者によって、防災街区整備のために土地区画整理事業（46条）ないし第一種市街地再開発事業（47条）を含め諸々の事業を行う権能を有する防災街区整備組合（40条以下）が設立され得る。

もっとも、防災街区整備組合の設立・規約の設定等は、一般の土地区画整理事業や市街地再開発事業と異なり、当該区域の所有者及び借地権者

全員の合意を要する(46条3項及び47条3項)。これは土地が細分化された街区では相当に厳しい要件であるが、膨大な開発資金を用意して、「地上げ」等によって一街区にできる程度まである程度まとまった土地を集めた開発業者ないし複数の業者の背後に控えていることがある金融機関にとっては実質的に障害にならない要件であることに注意されてよい。

また、住宅地高度利用地区計画制度が創設された1990年都市計画法改正によって導入され、92年都市計画法改正によって地区計画制度一般に広げられた地区計画区域内の一団の土地の地権者(但し、所有権、建物の所有を目的とする地上権若しくは賃借権を有する者に限定される)による要請の制度(後述)に倣い、防災地区計画においても、区域内の一体的整備が可能な相当規模の土地について地権者の全員の合意により建築物の整備や公共施設の整備に関する事項を内容とする協定を締結して、当該地区計画に定めるよう要請することができ(32条7項)、また、権利移転等促進計画に関しても、地権者に権利の移転を受ける者等を加えて当該地域の土地に利害関係を有する者全員の合意による協定の内容をもって権利移転等促進計画を定めるべきことを要請することができる(35条)。しかし、これらの要請は、都市計画としての防災地区計画の内容に沿った合意でなければならないとされ¹⁸⁾、地権者集団の地方都市計画当局への強度の協調性(コンフォーミティ)が担保されている。

以上の二つの枠組みに共通する密集市街地の防災街区整備事業の推進機構として、市町村長がその申請により指定でき、かつ監督責任を負ういわゆる民法(=公益)法人の防災街区整備推進機構(116条以下)の制度が創設されたことにも注意を払う必要がある。これは、「市町村に代わって密集市街地の住民の利害関係や要望を調整し、市町村、民間事業者等の各整備主体間の連携・調整を図るとともに、自らも積極的に事業を行う主体として位置付けられる」¹⁹⁾。起案者は、主として市町村が設立した既存の「まちづくり公社」等を念頭に置いたようであるが、同法117条の業務を適正かつ

確実に行う能力がある公益法人である限り、指定対象とすることができるとされる¹⁸⁾。「公益法人」の通常のあり方からして、直ちに公的業務への「民活」手法の導入とまでは言えないにせよ、都市計画における事業的部分の一種のNPO化であることは間違いないし、土地に関する権利調整や再配分の場面では参入営利企業はもちろん住都公団や都市開発公社などの公的デベロッパーも利害関係をもつためにコーディネーターとして受け入れられにくい点を補完する狙いがあり、これらの主体が「その役割を果たすことが困難な地域のコーディネーター役」として都市政策当局に期待されている¹⁹⁾。

② 同法の立法評価

同法の大まかな枠組みは以上の通りである。防災促進地区や防災街区地区計画の指定といった都市計画や延焼等危険建築物への除却勧告といった強い行政措置を背景にそれらと密接に関連づけられた幾つもの「民」側の「自発的」計画が巧みに組み込まれており、20世紀末のわが都市再開発法制の到達点を示している。しかし、その組み込みを実質的に担保するものは、防災街区整備計画の区域内の建築行為に対する建築確認業務における、特定建築物整備計画に基づく防災施設である予定道路を一定の要件の下で特定行政庁の責任と権限によって接道条件上の道路と見做す特例(115条)による事業円滑化の枠組みや、公有地拡大推進法の特例適用まで用意された²⁰⁾市町村の行政的支援、同法自体に仕組まれたり関係法律の改正によって付加された補助金・優遇融資²¹⁾や税制優遇²²⁾といった手厚い財政支援、住都公団の業務の特例(31条)や防災街区整備推進機構なる公益法人等による技術的支援等であって、再開発事業者への至れり尽せりの公的援助の枠組に従前の大規模都市開発政策の延長線上の体質を読み取ることは困難ではない。

確かに、防災上危険な木賃住宅地区等を抱える地方自治体、特に市町村は、この法律によって防災対策上有力な手だてを得られたという一面はあろう。しかし、同法の用意する「甘い飴」とこれに対応する「鞭」とも言える相当に強権的な枠組

みとの組合せは、一団の土地の権利関係の錯雑度（バブル崩壊不況が深刻になっている90年代後半の都市地域において、有り体に言えば「地上げ」の進行度でもある）によっては、同じく防災上危険な市街地でもその役割や作用の仕方を全く違えるであろう。

従来区市町村によって任意の要綱事業として行われてきた「密住事業」は、法律の強制力の後ろ盾がないだけに、錯綜した権利関係の下での担当職員にとって恐ろしく気の遠くなるような家賃賃借人を含む関係権利者の合意への模索であり、個別住民ごとの木目の細かい施策の総合芸術といえるような事業であった。

同法による法律の裏付けの結果として、第一に、危険建物の賃借人の権利が切り縮められた。地権者の財産権への配慮が借家人の居住権に優位していることは否めない。因みに、今回の大震災で密集市街地として問題となった神戸市長田区の木賃住宅地区では月額2万円（人によっては6・7千円）程度までしか負担能力のない人々の圧死が目立ったが、その水準から見ると高額な公営住宅への代替住宅提供の場合には、入居後5年まで段階的に家賃の抑制措置（いわゆる傾斜家賃制）がある（同法施行令3条）ものの、それ以後は通常家賃に戻るため、救済的位置づけを強め経営的視点を重視する最近の公営住宅政策の変化とも相俟って、ホームレスを生み出しかねないそれらの人々にとっての家賃の高さは懸念される場所である。公営住宅入居基準を満たす借家人にしてこの通りである。提供・斡旋する代替住宅が公営住宅でなく市町村借上住宅である場合（22条）の家賃減額措置の基準に連動する国の補助措置（同3項）の建設省令で定める被対象者（同法施行令4条の「所得が比較的少ない入居者」）の所得の基準はあまりにも低額である^{23）}。その基準を満たさない「高収入」の借家人が享受し得る住居の安全性向上とワンセットの高家賃に戸惑わされることは目に見えている。

なるほど、この事業が実施された街区は、「官」（国と地方自治体）・「民」（地権者やデベロッパー等）の集中的な投資によって「鉄とコンクリート」式の堅固な防災機能を持つことができるかもしれ

ない。しかし同時に、この町づくり方式は、資金力に乏しい零細な地権者や借家人などを疎外しかねず、それに耐えられない社会的弱者を都市の別の場所（多くは今までの住まいからそう遠くない地域）に追いやることを通して、災害危険を事業実施する特定の街区から別の場所に拡散することになりかねない面をもつ。これは、明治初頭から国家の総力の注入により「細民」への容赦のない無慈悲な仕打ちの上に成り立った帝都建設（＝江戸改造）事業^{24）}の百何十年前の記憶を蘇らせるのではあるまいか。

第二に、同様に、住民同士の暖かみある交流を媒介する隣保コミュニティの保全への仕掛けや配慮が同法には全く見られないことである。これは、実際に同法の対象となりそうな街区で住民の多くを占めると推測される高齢者にとっては特に深刻な問題である。今次の震災復興対策で非難の砲火を浴びた神戸市が施した施策のうち、専門家にも居住者にも高い評価を獲得した数少ない施策の一つが長田区真野地区に作った「コレクティブハウジング」という形式の復興公営住宅である（もっとも、同種の試みは他の市でもあるので、神戸市の独壇場とはいえない）が、これはお年寄りのプライバシーと集団生活での相互援助のシステムを巧みに組み合わせた共同住宅であり、隣保コミュニティの暖かい雰囲気を守るのに適した住処だということで、居住者が孤立感や疎外感にさいなまされる通常の復興公営住宅と鮮やかな対比をなしているという^{25）}。もっとも、この共同住宅方式にも、様々な工夫にもかかわらず、プライバシー確保の問題や同居者・同居集団との生活感覚や感情面での懸隔が生じた場合の息苦しさも指摘されており^{26）}、あらゆる被災者に向いているわけではなさそうである。いずれにせよ、この震災の復興対策でほとんど唯一の肯定的な先進例が活かされていないのは極めて残念なことと言わなければならない。結局、町づくりで最も重要なこの問題が防災街区作りのコーディネーターを務める区市町村担当職員等の現場担当者の創意と工夫次第というのでは、新法が泣くというものであろう。それどころか、低所得の居住者の多くが経済的に不

利な立場に追いやられる上述の枠組みは、担当職員の創意工夫にもかかわらず、コミュニティーの維持にとって重大な障害となるであろう。

以上のことは、次の第三の帰結を引き出す。すなわち、同法は近年の土地法における「地方分権」の動向を反映するとはいえ、その結果は同法を運用する要の地位におかれた区市町村を極めて厳しい立場に追い込むことになろう。防災町づくりをこの法律に則り行おうとすれば、必然的に多額の経費の持ち出しを覚悟しなければならず、先行する大土木事業で多額の借金を抱える大多数の地方自治体において施策の優先度並びに緊急性と財政事情とを厳しく天秤にかけてでなければ、同法の活用を考えることは困難である。

そこで、第四に、この法律が実際に最も有用であるのは、例外的に富裕でしかも「密住事業」のノウハウを蓄積した一部区市町村の当局を別にすれば、バブル崩壊とうち続く不況で「塩漬け」になった地上げ用地を市街地に大量に抱えあるいは担保にとっている、金力と権力へのアクセス手段に事欠かない大手開発業者や金融機関であろうとするのは、穿ち過ぎた見方であろうか？

実は、密集市街地再整備の課題は、大震災当初こそ都市における災害危険の除去の見地からのみ位置づけられていた²⁷⁾が、発災後1年10ヶ月を経て、「所有から利用へ」をスローガンに「利用責務」論ないし「供用義務」論によって理論武装した前述の土地政策審議会答申では、既成市街地における「低未利用地の有効利用」の課題とともに、「土地の有効利用の促進」という項目（同答申Ⅲ2）の一つの柱として位置づけられ、さらにこの答申を受けて「地価抑制から土地の有効利用への転換」へのスローガンの下にまとめられた先述の閣議決定「新総合土地政策推進要綱」でも、制度の創設・法律整備の課題をはじめとする「密集市街地の再整備の促進等」の政策課題が、既成市街地での低未利用地の利用促進や工場跡地の都市計画上の用途転換による活用促進、市街化区域内農地の宅地化などととも、「土地の有効利用の促進」方策として位置づけられていた（要綱Ⅱ第2）²⁸⁾。すなわち、国家政策としての国土政策・都市政策として見れ

ば、「防災」を新たな味付けとしており、審議会が明言するように土地基本法制定を承けた「有効／高度利用促進」のための規制色が強まった政策手法に変化してはいるが、本質的に80年代から一貫して続く都市開発・再開発促進政策の基調に立ちその一環を占めるメニュー以外の何物でもなかったのである。

同法による防災街区の整備促進は、個々の建築物単位や街区単位の工学的整備の観点から見れば、「鉄とコンクリート」風の防災対策を前進させる契機とはなるが、この法制的枠組によって危険な既成市街地を改造して「整備促進」される防災街区は、それ自体土地の高度利用（高容積）による巨大な高密度集住地域を作り出し、しかも借家人等の居住者の追い出しという結果も伴いかねない住民不在防災に傾き、当該街区を超えて東京、大阪といった大都市あるいは連坦市街地から成る大都市圏全体の観点から見れば、町を洗練させて「集中」を促進させてより大きな危険を蓄積させる要因以外の何ものでもないように思われる。

その徴表とも言うべき事態が、首都・東京において見聞される。この世界有数の大都市には何時起こってもおかしくない近辺の直下型地震によって老朽不良住宅での圧死や火災による多数の犠牲者が懸念されているが、地震学者等から成る防災研究者グループによれば、人命の損失という最優先されるべき課題に対して僅かの費用で即効性のある危険度の最も高い数十万棟の住宅の応急補強の緊急要請を財政難を理由に当局に頑として聞き入れられず、危機感を強めているという²⁹⁾。他方で、けた違いに費用がかかり事業完成による防災効果はあっても施行地域に限られるこのような「鉄とコンクリート」の都市施設物（いわゆる「ハコモノ」）中心の地域改造計画には、臨海副都心開発や郊外開発・都心再開発ほどの派手さはないにせよ、相当量の公金・血税が注ぎ込まれているというのに、この対照は何を意味するのであろうか。

3. 2 都市土地法の立法動向

(1) 90年代前半の都市土地立法

① 土地基本法と戦後土地政策の修正

大震災直前の数年間すなわち90年前後から後の都市土地法を論じる直接の前提は、上述の政策的背景の下で展開されたバブル末期の一連の法律群とその評価である。前述の「アーバン・ルネッサンス」政策の結果起こるべくして起こった土地バブル対策として政府によって打ち出された88年の総合土地対策要綱とその法制的総括としての89年12月の土地基本法（同年法律84号）は、現在まで続く政府のその後の土地問題の基本姿勢を鮮明に示しており、ここでその核心部を摘示する。すなわち、第一に、バブル的地価高騰を否定的に捉えるものの、その原因を金融機関を中心とする投機とか、さらにその原因である経済の再生産構造や蓄積構造の歪みであるといった実体経済の構造要因に求めず、歴代政府の土地政策の延長線上で、すなわち主として都市における土地市場の需給ギャップとして捉える（いわゆる「需給（関係決定）」論の見地）。第二に、したがって東京をはじめとする過密大都市での政策課題の中心を供給を制約している土地利用の低さに求め、「有効利用」・「高度利用」の促進に置く。第三に、この政策課題を遂行する手法として、従来の放任的な姿勢を一部軌道修正し、誘導手法を多用しつつ、土地利用に対する「規制」と「計画」性を強め、また税制も積極的に位置づけている。

② 90年代初頭の都市土地法制の変化

このような土地政策の手直しにより90年代には都市土地法制に微妙な変化が見られる。

都市土地法制の要の位置にある都市計画法はこの間も頻繁に累次の改正を重ねている。

土地基本法という「計画」の概念が決して土地利用を開発抑制的に規制しようとしたものでなくむしろ開発促進的規制の実体を持ったものであることを事実をもって証明しているのが、その翌年である1990年の大都市地域住宅地供給促進特別措置法（大都市法）の一部改正（法律62号）と都市計画法・建築基準法改正（法律61号）である。

大都市法改正においては、(イ)法律題名も従来の「住宅地等」を「住宅及び住宅地」に置換して、住宅大量供給・住宅地開発計画並びにその条件整備を目的とする法律であることを鮮明に打ち出し、建

設大臣が大都市圏の各圏域毎に住宅供給の基本方針を立てて、広域的に住宅開発を促し、都府県にこれを承けて供給計画を立てることを義務づけ、特に建設大臣の指定する都市計画区域においては都市計画マスタープランの一内容として住宅市街地の開発整備の方針を定めることを義務づけ、併せて(ロ)各種の優遇税制・補助金等の誘導枠組を用意して土地区画整理事業等により農地から住宅用地への計画的転換を図る同法の土地区画整理促進区域の規模要件を従前の5ha以上から2ha以上へと緩和し、また(ハ)同様の枠組みにより中高層住宅の建設と住宅地の整備を図る住宅街区整備事業の対象地域たりえる住宅街区整備促進区域の指定要件に第2種住居専用地域と住居地域も加え、それぞれ国と地方自治体はその総力を挙げて住宅開発に注ぐように図った。

また、これと密接な関係のある都市計画法・建築基準法改正では、(イ)主として都市部の農地や低・未利用地を念頭にそれらの中高層住宅用の宅地転用を図って、またもや開発促進型変形地区計画である住宅地高度利用地区計画制度を創設し、都市施設の整備と合わせて特定行政庁の判断により、容積率制限、建蔽率制限、高さ制限、斜線制限、用途制限に関するそれぞれの建築法規の適用除外を認め、建築規制を緩和できるようにする、(ロ)同じく開発促進型変形地区計画である用途別容積型地区計画制度を創設し、住宅・業務用建物混在地域等の一定の区域で住宅の用途に供する建築物の容積率の最高限度をそれ以外のものの数値以上とし、当該用途区域の都市計画制限の容積率の1倍半までの数値に定めることを可能として、日本版住宅ボーナス制とも言うべき一方的有利条件のみの再開発促進を図る、(ハ)区市町村は、概ね5千㎡以上の市街化区域内の低・未利用地を遊休土地転換利用促進地区に指定して、指定後2年を経過してもなお当該地域の都市計画にふさわしい利用のない千㎡以上の土地については遊休土地である旨の通知を行い、勧告に従わない場合には公示価格での買取協議を求めることができる、とされた。

(イ)は建蔽率・容積率の最高限度のみならず、最低限度も定められるようにしたことが、強度の開

発主義と後述の「利用義務」理念に導かれた同改正法のトーンに平仄が合っていると見えよう。さらに、わが国の都市計画史上おそらく初めて建物の築造権原を有する地権者（所有権または建物所有目的の地上権若しくは賃借権）による都市計画の「要請」の制度を創設したことが目を惹く。すなわち、住宅地高度利用地区計画区域内の都市施設の整備の点でまとまりある相当規模の一団の土地の上記地権者は全員の合意により、建築物・建築敷地の整備と公共施設の整備等の事項を内容とする協定を締結して、これを当該土地の区域に関する住宅高度利用地区整備計画とするように都市計画権者に「要請」することができるとする。但し、この協定の内容は、あくまで都市計画としての当該住宅地高度利用地区計画に沿ったものでなければならない（都計法新12条の6第6項）点で、住民自治的性質の限定ゆえに住民参加制度とは言えず、「官民一体」の地域開発を担保する制度であって³⁰⁾、寧ろ都市計画における財産権尊重の理念の強化と見られるであろう。

(ハ)は極めて緩やかな条件ながらわが国の都市法制では初めて³¹⁾ 土地所有権の「利用義務」とも称し得る制度³²⁾ として注目され、その後展開する都市土地法のある側面の特徴の予兆と言えよう³⁴⁾。

とはいえ、この「利用義務」は、欧米における一部の都市計画法制、例えばその範とされるドイツにおけるBプランに基づくそれとは似て非なる、というより似ても似つかぬものである。すなわち、彼の国においては、都市が高度に公共的な空間であるという認識と住生活の安定と住環境の保全という住民生活を第一義とし、営利活動が人間性や人権に発する社会的要請に従属することはもちろん、開発・建築等の社会的行為一般がその秩序の制限内でのみ許されることを公理とする公共秩序の下で、全国土を蔽う極めて厳格な建築規制に則り、個々の地域都市計画が整然たる町並みを住民共同秩序として規範化され、「利用義務」がその下での地域共同的義務となっているのに対して、この国においては、何時でもどこでも自分の土地に何を建てようが壊そうが勝手だという処分権＝交換価値支配権中心の「土地所有権」観念（すなわ

ち利用中心かつ住民本位の利用秩序規定的な近代のかつ民主的な「土地」所有権観念の不在ないし不全）を前提としながら、「官」・「民」の二項対立図式の下で、「公益」³⁴⁾ の体現者として現れる「官」（すなわち「民」が跪くべき上位者たる「官」であり、その最高位が「お上」である）が定めた「都市計画区域」という特別の区域内における区域等の区分によって「官」が「法規という命令」（すなわち、欧米のように人間的自然に基づく法則（law）として人間社会の正義を配分するルールではなく、「お上」の命令体系である法令の規範）によって定めた制限には勝手及ばないものとして服従すべきだと観念されるところの「都市計画制限」における、通常の最小制限としての禁止規範（＝最大限認容）に代わって、今回新たに最大限規範としての義務規範（＝最小限義務）が規定されただけである。言い換えれば、ドイツ等の「利用義務」は土地所有権者（又は利用権者）に住民の共同利益を実体とする「公共」＝地域共同秩序への服従を強いるという色彩が強いものに対して、わが国のそれは、「経済政策」に従属し強い開発志向を持つ「官」が経済開発政策上何らかの形で特定地域に特定の地域改変を意図した場合や住開発空間ないし高密商業空間の形成における「有効／高度利用」³⁵⁾ すなわち土地の擬制資本価値の極大化の実現を目指す「官」の中央から発する「計画」ないしグローバル大企業本位の市場秩序に適合的利潤創出空間づくりへの協力義務であると言えよう³⁶⁾。

都市住宅開発の所轄庁である建設省がいかに都市計画法制・建築法制に見られる土地利用規制と行政による法の適正運用姿勢を緩和して都市開発を促進し都市空間を高密度化して人口容量を増すよう地方当局の督励に務めていたかは、同年11月の同改正法の通達に明らかである³⁷⁾。

80年代半ばに発生したバブル経済の影響による地価高騰が明らかにピークを過ぎた1990年10月、土地基本法に基づき内閣に設立された土地政策審議会は「土地基本法を踏まえた今後の土地政策のあり方について」との副題を付した文章を内閣総理大臣に答申した。同答申は、「土地神話の打破」をスローガンに「適正な地価水準の実現」を当面

の重点的政策目標として、政府が戦後採り続けた「需給（関係決定）」論なる伝統的地価理論の観点から需要抑制策や供給拡大策など（同答申Ⅰ及びⅡ参照）、様々な施策を提言している（同答申Ⅲ）。その重要な柱に「土地税制の見直し」があり、保有課税の重課による土地資産の有利性の削減と譲渡益課税の長期安定的負担強化等が求められるとした（Ⅲ5）。

これを承けて翌91年には一連の土地税制改革（租税特別措置法改正（法律16号）による相続税・贈与税、地方税法等改正（法律7号）による固定資産税・都市計画税、地価税法（法律69号）による地価税）によって、市街化区域での宅地供給の最大の阻害要因と目されてきた区域内農地へのいわゆる宅地並み課税が強化され、これに連動して生産緑地法が改正され（同年法律39号）、改正前に比べ宅地並み課税の適用延期措置が可能な生産緑地地区への指定要件を格段に厳格化した。すなわち、(イ)生活環境機能が優れ及び公園緑地等の公共施設等の敷地のように供する土地として適していること、(ロ)面積が一団で500㎡以上あること、(ハ)現に農業が行われている農地や採草放牧地、現に林業が行われている森林、現に漁業が行われている池沼であって、(ニ)農林漁業の継続が可能な用排水等の条件が備わっていることであり、所有・経営者の同意を得て、市町村が都市計画地方審議会の議を経た都道府県知事の承認を得て都市計画決定する。指定の効果としては、課税上農地等としての扱いとなり³⁹⁾、主たる農林漁業従事者の死亡等の自由が発生するか指定後30年を経過すれば指定土地の所有者は市町村長に買取りの申し出権が発生することである。

こうして周知の通り税制のチャンネルを使って大量の宅地が作り出された。しかし、市街化区域内農地は、68年都市計画法の施行過程において開発主義の波に乗って市街化区域を取り込みすぎた結果、肥大化しすぎた都市における生鮮食料品供給基地兼大気浄化基地であり災害時等の避難空間であり、わが国の都市事情において辛うじて都市のゆとりを作り出している貴重な緑的空間となっており、複雑な事情を抱えるわが国における都市

計画の矛盾の象徴のような存在であった。だからこそ多くの自治体は生産緑地を潰すことになる今回の改正に反対したのである。市街化区域内農地の計画的宅地化を標榜したこの法改正が、実際には、都市のオアシスのようなこの緑的空間を大量のスプロール開発の基地に転化させて、都市防災の観点からは都市生活の安全率をさらに大幅に引き下げ、開発業者の過剰在庫の山を作ったことは紛れもない事実である。

この事項を含めて、90年の一連の都市土地公法改正は、農地を主たる標的とする宅地化促進と再開発促進の性質を持つ、都市の高密化促進立法と評することができよう。

③ 1992年改正都市計画法体系

ところで、バブル経済が崩壊して間もない1992年半ばに制定された都市計画法・建築基準法の大幅な改正（法律82号）は、都市計画法体系の一つの画期を形成する重要で広範な法改正であった。

この改正法は、前年12月20日に同時に提出された都市計画中央審議会答申（「経済社会の変化を踏まえた都市計画制度のあり方についての答申」）及び建築審議会答申（「国民生活・経済活動の高度化・多様化に対応した市街地環境整備の方策に関する第二次答申」）を経て立法化されたものであるが、その主な内容は概ね次の通りである。

都市計画法に関しては、(イ)用途地域を8種類から12種類に多様化（新たに第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第一種住居地域、準住居地域の範疇を創設し、従来の用途地域の名称をこれに並ぶものに改め、主として住居系の用途区分を詳細化）し、中高層階住居専用地区と商業専用地区との二つの特別用途地区（さらに、この改正法施行に連動して翌年改正された都市計画施行令（93年政令170号により創設される研究開発地区）を新たに加えた（8条・9条）。(ロ)制度創設時における敷地・建物一体の厳格な規制手法としてだけでなく80年代後半から誘導手法として展開するようになった地区計画の制度を一般化するとともに、誘導容積率の特例制度の創設等により土地の有効利用の促進を目的とする強力な制裁兼用誘導手段となるように整備した。すなわち、地

区計画制定権者は地区整備計画において、対象区域の一部に当該区域内の公共施設（特に道路）の整備の状況に応じた容積率（暫定容積率）とこれを超えた数値で定められるべき当該区域の特性に応じたもの（目標容積率）とに二重化し、さらに、目標容積率については、対象区域全体の指定容積率の限度の範囲内で、公共施設の整備・配置状況に応じて指定容積率を超える容積率を定める区域とそれを下回る容積率の区域を定めることができるものとした。また、整備計画未決定の区域においては、所有権者、地上権者もしくは賃借権者が全員で当該区域整備の協定を締結して地区整備計画に定めることを要請できることが定められた（12条の5）。(ハ)地区計画制度の市街化調整区域（①住宅市街地の開発その他相当規模の建築物ないしその敷地の整備に関する事業が行われたかこれから行われる地域、②健全な住宅市街地における良好な居住環境その他優れた街区の環境が形成されている区域）への導入によって同区域を一般的な開発可能区域として取扱う第一歩を踏み出した（12条の5）。(ニ)市町村に、公聴会等の住民意見反映手続きと議会の議決を経て定められる都市計画に関する基本方針（マスタープラン）策定を義務づけ、市町村が爾後定める個々の都市計画はこれに即したものでなければならないとした（18条の2）。(ホ)ホテル、デパート、結婚式場等の自己業務用の開発行為にも接道基準を適用し、一定規模以上の自己用開発行為についても、開発許可に際して資力・信用に関する基準を適用する（33条）、等である。また、この改正と一体となった建築基準法改正については、(イ)土地利用規制の必要を認める都市計画区域外の地域について、都道府県が、政令で定める基準にしたがい条例で容積率・高さ・接道規制等を行い得るとした（68条の9）。(ロ)都市計画区域で市街化区域内の用途地域無指定区域について特定行政庁が都市計画地方審議会の議を経て容積率・建蔽率規制、日影規制を一定の範囲で選択可能とした（52条、53条、及び56条の2、別表第四）。(ハ)新たに設けられた用途地域における建築規制基準を定め（48条、52条ないし56条の2、及び別表第二ないし第四）、商業地域に関する容積率

のメニューに新たに10分の20と30とを加えた（52条）。(ニ)第一種・第二種の低層住居専用地域では200㎡を超えない範囲で敷地面積の下限を定めることもできるようにした（54条の2）。(ホ)上記地区整備計画における複線容積率制度の導入を実効化するため、容積率に関する条例の適用除外やみなし容積率制度を定めた（68条の3）。(ハ)密集市街地の更新を容易にするために、一定の地区計画区域においては建築規制の特例をなす一団地認定による建築については工区を分けて段階的に行えるようにした（86条）。(ト)建築物の敷地が予定道路に接する場合等では、特定行政庁が交通上、安全上、防火上、衛生上支障がないと認めて許可した建築物に就いては予定道路を全面道路と見做して容積率制限を適用する（68条の7）。(フ)木造建築物のうち主要構造部につき一定の耐火性能を有すると認められるものを準耐火構造と位置づける（2条）とともに、一定の要件に適合する木造三階建共同住宅を可能とした（27条）。(リ)条例によって文化財保護法の適用のある伝統的建築物については建築法規の適用を除外する（3条）。(ジ)建築基準法の許可を条件付にできることにするとともに、条件違反の場合に特定行政庁が一定の是正措置をとれることとし（92条の2）、また、違法な用途転用を防止するために同法に基づく確認・許可に係る建築物の敷地や構造建築設備の台帳を整備する等を定めた（12条）。

この92年改正は都市計画法制と建築法規として様々な側面を有しており、その性質は一義的には確定し難いが、都市構造の規定要因としての特徴を要約すれば次のようになる。

なるほど都市計画法制としては、都市計画権限の「地方分権」を権能の上で実質化するべく地方当局の選択肢と取り得る手段を法制的に豊かにし、市町村のマスタープラン策定によって事実上導入される都市計画の二段階制は都市計画権限による地方当局の土地利用規制・誘導をより実効的にする助けになろう。

しかし、92年改正法は、国土計画と都市計画における従前からの《国（大臣）—都道府県知事—市町村》という縦のヒエラルヒーから成る秩序を

あくまで前提として市町村の都市計画権限を規範化・実質化したものに過ぎず、わが国の都市計画の伝統的特質である官治主義的・非民主主義的・多頭制的・非争訟的性格³⁹⁾には実質的にほとんど手を付けず、決して従来の都市計画法体系の基本枠組みを変更したものではない。そこで、都市計画の「二段階制」が実現するとか、議会の議決を経るとか、住民の意見が反映されるようになるとして一部の都市計画家や法律家の絶大な期待を背負って麗々しく登場した市町村のマスタープランの策定義務にしても、なるほどそのこと自体は都市計画決定手続における「分権」と公開の観点から見て一定の前進を評価できなくはないが、従来通りの任命制委員から成る審議会政治による都市計画決定手続の実質がさして変わったわけではなく、早い段階からの住民の参加権も議会による審査の十分な実質化もさらに争訟による住民の権利救済の途もないまま進められれば、計画策定の一部が公開されるだけで実質的な密行性はさして変わらないままに、都市計画に疎く必要な情報も十分に与えられていない個々の住民にとっては縁遠いマスタープラン策定段階で当該地域の都市計画の骨格が実質的に先行決定され、身近で権利義務規範設定的な下位計画策定の段階で問題にしようにも手後れであるといった状況が全国的に続出することは目に見えている。簡単に言えば、「(地方)分権」はあっても「(住民)自治」はない状態、住民から見れば形ばかりの公開と実質的な参加決定権の否定が現出する恐れは少なくないのである。地区計画一般に適用されるものとして拡大された地区整備計画の「要請」権にしても、要請権者は土地地上に上物を建設する権原のある地権者に限定され、借家人は排除される。要するに財産権の観点から都市計画権者に「要請」できるに過ぎず、その実はほとんど「官民一体」の都市開発コンフォームズを担保する枠組と言っても過言でなからう。

「都市経営」論のモデルとされその強度の開発主義と強引な行政手法に特徴づけられた神戸市をはじめ全国の多くの地方自治体における都市計画策定過程の開発志向と強権的手法の重用などの実情などに鑑みれば、「審議会政治」の地方版の代表格

である都市計画の分野で、中央・地方の特殊利益と結びついた首長をはじめとする地方当局が議会を牛耳る一部の地域ボスと結びついてお手盛りで作成した住民不在の町づくりのgori押しが一層正当化される恐れさえある。

そればかりではない。実は、92年改正法が依拠する前年の審議会答申のうち都市計画中央審議会の文書では、《都道府県知事レベルの独自のマスタープランとして構想された都市計画における「整備、開発及び保全の(総合的)方針」(都計法5条1項、なお13条1項も参照)一知事が主導する区域区分や主な地域地区等のゾーニング都市計画、そして市町村マスタープラン—主として市町村のイニシャティブで決定される地区詳細計画」という、都市計画規範としては《都道府県知事—区市町村》の二段階・四階梯の「広域・一般的—狭域・具体的」という規範のヒエラルヒーを持つプランが明確に構想されていた⁴⁰⁾。第一段の知事のマスタープラン規範が独自のものとして92年改正法では法文に盛り込まれなかったのも、この上下のヒエラルヒーすなわち市町村のマスタープラン策定権の制約は今一つ明確ではない⁴¹⁾が、新設の都計法18条の2第1項には「当該市町村の都市計画に関する基本的な方針」の前に知事の決定する「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発または保全の方針に即し」という限定文言がさりげなく挿入され、この条件づけを示唆している。言うまでもなく、知事版「都市計画マスタープラン」の背後には、中央政府からの各種の国土計画による法律的拘束や都道府県の枢要な都市計画担当ポストに派遣された国(建設省)の役人による強い官僚組織的事実的拘束がある。したがって、市町村が自治的に盛り込めるのは従前から地方自治法2条5項に類似の規定(「その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」)のある「当該市町村の建設に関する基本構想」という抽象的なプランだけである。市町村は、決して議会の討議をもとに住民の意見を参考として存分に自治的自律的な都市計画のマスタープランを策定できるわけではないのである⁴²⁾。

また、地域地区制のメニューの多様化と地区計

画制度の一定条件下での市街化調整区域への拡大は、都市計画権者に従前より木目細かな土地利用規制の手段を与える反面、わが国の都市計画に求められ続けている土地利用規制の抜本強化の課題とは裏腹に、これまでの都市計画法改正史が辿った現実の機能、すなわち開発規制緩和への志向を今回も実際には繰り返していると言わざるをえない。そのことは、地区計画の枠組みを纏いさえすれば市街化調整区域の開発が正面切って正当化されて日本型都市計画の根幹である二区分法を危機に陥れかねない後者については明らかである⁴³⁾。前者についても用途区域として新設された四種（第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第一種住居地域、準住居地域）および名称変更による用途目的の明確化を図られた住居系の用途地域（第二種中高層住居専用地域、第二種住居地域）の従前の用途地域との対比並びにそれぞれの用途規制の内容からも明らかである⁴⁵⁾。しかも、都市計画審議会答申では、住居系用途区域の多様化は80年代後半の地価高騰により他用途が混在可能な住宅系区域への店舗・事務所等の進出が大きな要因であり、それが住環境に悪影響を与えたという反省から提言されており、このような捉え方からは当然の帰結ながら同年8月の中間報告では第二種低層住居専用地域は旧区分の第二種住居専用地域が細分化される三種類の用途地域のうちの最も厳しい用途制限地域として明示されていた（同報告参考資料参照）ものが、いつの間にか建設省当局において（旧第二種住居専用地域ではなく）旧第一種住居専用地域から枝分かれして規制緩和される地域として位置づけられているのである。改正法による純粹の住居系の用途地域は従来の第一種住居専用地域から枝分かれした第一種低層住居専用地域のみでこれは元のものに変らず、種類が増えて多様化したのは土地利用規制を緩めた混合用途の地域だけである。

また、用途白地帯への建蔽率・容積率の導入にしても、原則がそれぞれ70%、400%（但し、都市計画地方審議会の議を経てこれより制限することもできる）という極めて規制の緩いものである。都市計画区域への建築規制はなおさら緩く、こ

の規定に基づき設けられた建築基準法施行令136条の2の6によれば条例の規制は都市計画区域内における制限より強いものでないことが有効要件であり、したがって一般的には田園地帯であるこの区域の土地利用規制が商業地域の建築規制以上に緩いものでなければならないという背理を帰結する。これらの空間的に新たな規制権限の導入は規制の網の目を広げたというよりも、これら都市計画の趣旨や都市計画面から見た建築規制の趣旨から言えばグレイゾーンであったり寧ろ正当性に欠ける建築行為を正面から正当化したという側面が強い。無秩序な都市化の平面的広がり現実を、都市計画法・建築基準法体系における都市計画の概念を曖昧化させて、法的に追認したという性格さえ窺われるのである。しかも、この逆立ちした規制の寛厳にも明らかなように、全国的な「建築自由の原則」が前提とされる限り、都市計画制限はあくまで都市計画区域という特別の制度の下での「公共の福祉」のための建築制限に過ぎず、土地所有権への制限として例外に位置づけられるのであり、都市では建物を自由に建てられないが、田舎では勝手放題に建てて当然という観念は依然として継続していることになる。この法改正による都市計画内白地帯や都市計画区域外への規制の導入という画期的な制度改革も田園地帯での必ずしも濫開発の有効な歯止めにならないことは目に見えていた。

それどころか、この法改正で導入された誘導容積率制度は、先に触れた土地の「有効／高度利用」を強要する「利用義務」論ないし「供用義務」論が地区計画導入区域の土地に「鉛と鞭」のセットで持ち込まれることになった。度々引用する都市計画中央審議会答申は、「誘導容積率制度の創設」の理由を次のように述べる。

「わが国では、従来、土地の利用については、利用するかしないかを含めて個々の土地所有者等の自由に任せるという考え方が強い。このため、土地の有効・高度利用を図るための現行制度も、土地の利用を基本的に土地所有者等の自由に任せた上で、有効・高度利用にインセンティブを与えるという手法であり、必要な公共施設を伴った良好

な市街地を形成し、適切かつ合理的な土地利用を図るという目的が十分には達成できないという面がある。

そこで、今後は、土地の有効・高度利用が強く要請されている地域においては、土地の所有には利用の責務が伴うという考え方に立って、有効・高度利用が行われていない土地には土地利用の制限が働き、逆に、有効・高度利用が行われる優良計画に対してはその制限を緩和する手法を導入すべきである。これにより、バラ建ちを防止するとともに、優良計画に基づく有効・高度利用にインセンティブを附与し、良好な市街地形成を促進することが可能となる。…土地の有効・高度利用が強く要請されている一定の地域において、土地区画整理事業が実施されていないなど公共施設の整備状況が低く、有効・高度利用の条件が整っていない土地には、地区内の公共施設の整備状況を踏まえ適切な範囲で定める容積率（暫定容積率）を適用し、地区計画等が策定された場合や、公共施設が整備された場合には、その地域の目標とする市街地像に合わせて定める容積率（指定容積率）を適用する、以下の内容の新たな制度（誘導容積制度）を創設する必要がある」（答申3（3））^{45）}。

上の引用文はわが国の都市を欧米諸国に比較できない無秩序においてきた元凶である強度の資本主義的無政府性による大都市集中現象に対してわが政府の都市政策担当者やその周辺の「有識者」がバブル崩壊後もゼネコン業界や金融業界並に無自覚・無反省であり、世間ではバブル崩壊とともに中曽根「アーバン・ルネッサンス」政策の遺物とされてきた都市的土地利用に関する「有効利用」論あるいは「高度利用」論の見地を執拗に引きずり続けていることを剰すところなく示している^{46）}。

このような立法の文脈に建築基準法改正による木造住宅規制の大幅緩和を置いて見ると、事柄の性質自体は建築技術の見地から慎重に検討すべき問題ではあるが、やはりこれも、建設業界（特にそのままでは日本の規格に合わないことの多い輸入住宅を手掛ける大手や準大手）の特殊利益（それに日本に木造住宅を輸出したいアメリカ等の外国の利益・圧力を付け加えるべきであろう）を図

るに急なあまり、日本の自然風土や都市環境に不適合な住宅の増加や都市の高密化にともなう危険性の増大因子として働くのではないかという危惧を禁じえないのである。

もはや詳しく論じられないが、92年都市計画法・建築基準法改正の他の諸点も、以上の「分権」、計画メニューの多様化と決定実効化手段の豊富化、土地利用規制緩和、「有効・高度利用」への誘導ないし事実上の強制化といった政策内容のアマルガムの一環として捉えられよう。

これらは都市の高密性を促進する要素であっても決してその逆に働くものではない。また、経済的に見ると都市地帯を累増させる要素であるから、都市生活を一層金のかかるものとし、都市環境を悪化させ、都市居住のアメニティーを減少させる。それが現実の過程で今までのところさして顕著とまらないのは、たまたま90年代がバブル崩壊とそれに続く不況の長期化、深刻化による国内市場の萎縮・停滞現象が重なっているからに過ぎない。

曲がりなりにも一定の系統性が認められ、一部の都市計画専門家や都市法専門家から激賞された92年改正にしてこの通りである。

92年都市計画法改正の同時代的意義をより正確に知るためには、国土計画の分野で同年に制定された地方拠点都市地域整備・産業業務施設再配置促進法（92年法律76号）と、その施行から1年も経ずに再改正された建築基準法の改正法（1994年法律62号）を一瞥することが有意義であろう。

④ 1992年地方拠点都市整備・産業業務所施設再配置促進法

先ず、同時期に制定された地方拠点都市地域整備・産業業務施設再配置促進法についてである。同法の狙いが、戦後復興期以来国の総力を挙げて戦後・面的開発型の地域開発・都市基盤整備に注ぎ込んできた特定地域、すなわち首都圏整備法による首都圏の既成市街地地域・近郊整備地帯・都市開発区域、近畿圏整備法による近畿圏の既成都市区域・近郊整備区域、中部圏整備法による中部圏の都市整備区域（その近郊整備地帯等の開発整備の行政的裏づけについてはそれぞれの圏域に関する近郊整備法律、財政的裏づけにつき三大圏の近

郊地帯等整備財政特別措置法（1966年法律114号）参照。）に次いで、面的に開発・整備すべき地域を指定し、そこに地域開発のための行政資源と財政資金（国の補助金）を集中的に投入するヒエラルヒー上のカテゴリーを新たに作ることにあつたことは明白である（同法施行令（92年政令266号）第1条参照）。それは、もはや高度成長期における新産業都市のような十全総型の拠点開発方式ではないが、四全総型ないし五全総に至るフォローアップ作業中の面的ネットワーク開発として、鉄鋼やセメントの需要を人為的に作り出しゼネコンを潤わせゼネコン向け巨額の不良債権に屋台骨を揺すぶられていた銀行を救済する「鉄とコンクリート」で固めた強度の開発志向を持つ全国的な地域計画である。

それが、「地域における総意工夫を生かし」（同法1条）と「分権」的雰囲気醸成しながらも強度の中央集権性を持つのは、主務大臣が作成する「地方拠点都市地域整備・産業業務施設再配置基本方針」（同法3条。以下「基本方針」という）が全ての出発点であり神聖な基準であつて、都道府県知事による地方拠点都市地域の指定（同法4条）にせよ、当該指定地域の関係市町村が作成する「基本計画」（同法6条）の効力発生要件である知事の承認（同条6号）にせよ、様々な国レベルの国土計画や都道府県レベルの国土・都市計画とともに、それへの適合が実質的に最重要の要件となるからである。

同法は、都市計画に関して都市計画法の特則を定め、「拠点業務市街地整備土地区画整理促進区域」なる制度を新設した（同法第3章19条以下）。この指定区域では地方当局に対し「拠点業務市街地整備」という新たなタイプの土地区画整理事業を取り組むよう督励し（同法30条）、さらに市町村には、同区域の都市計画の告示の日から3年という期限内に都道府県が「拠点整備土地区画整理事業」の遂行に必要な前提条件としての認可ないし許可を怠れば、その認可・許可なしに事業の施行を義務付け（同法25条1項）、あるいは3年以内でも事業を急ぐ事情があることを理由に地権者から事業を取り上げて自ら事業を施行でき（同法2項）、その

他の事業体も同様の権能を認める（同条3項）。

地権者もこの「都市計画達成への努力義務」すなわち協力義務まで課される（同法20条）。いったん設定された「整理促進区域」では、被災市街地の建築制限（建築基準法84条以下及び被災市街地復興特別措置法7条以下参照）並に、建築行為が制限され（同法21条）、その反面土地利用に著しい支障のある土地所有者の買取り申し出権を認め（22条3項）、また地権者の希望の有無に拘らず都道府県や市町村ないし住都（2000年以降は都市整備）公団・地域復興整備公団や土地開発公社といった公的事業体の買取り権（同法22条）の名による簡易収用の途も開かれている。

未だに「建築自由」が大手を振るって罷り通っているのが都市計画法制の下に、このような地権者も地方自治体も巻き込む強権的な仕組みが非常時でない全くの平時に、地域開発の名の下に「特例」としてシステム化されているのである。何と偏頗なバランス感覚による何という強烈な開発志向であろうか。

主務大臣の「基本方針」に沿って作成され承認された「基本計画」は、これに基づいて都市計画において定められた「拠点業務市街地整備土地区画整理促進区域」に上述の都市計画法の「特例」が適用されるのみならず、それ自体が、都市計画法に定められた市街化調整区域の開発許可制を大幅に緩和し（同法31条）、「市街化を抑制すべき」区域であるはずの同区域の性格を大きく変質させている（特に同条2項4項参照）。ここでは、「市街化調整区域」は市街化促進区域と同義である。90年代後半に急ピッチで進められた1968年都市計画法の屋台骨としての市街化区域と調整区域との二分法の崩壊のきっかけをここに見るのもあながち不当とは言えないであろう。

このように見ると、同法に基づいて主務大臣が全国的に定める「基本方針」は、開発促進にのみ対象地域の土地の私権を片面的に機能させ、開発促進にのみ働くように地方自治体から自治権能を片面的に剥奪する法的枠組の上での最高規範であり、また緩過ぎると言われ続けた都市計画法の規制を一片の行政処分によって緩和する「魔法の

杖」であると言ってもよいであろう⁴⁷⁾。

このような開発業界と一体となったような強烈な開発推進志向は決して三大都市圏から外れた地方都市周辺に区域を限ったものでないことを示す材料には事欠かないが、翌93年9月の経済対策閣僚会議を承けて建設省都市計画局長・住宅局長の連名による都道府県知事宛ての通達（建設省都計発164号・住街発138号）はその典型であろう。すなわち同通達は、大都市地域の住宅供給促進要請の高まりに応じ再開発による高度利用を促進するために、住宅供給プロジェクト、事業者等からの再開発プロジェクト、とりわけ再開発地区計画や住宅地高度利用地区計画の枠組みによる市街地高度利用プロジェクトに容積率特例（ボーナス）制度を最大限に活用してできる限り手続の迅速化に務めるよう督促し、また「線引き」見直しを強力に推進して、「円滑な市街化区域への編入を推進する」ように督促しているのである。

⑤ 1994年改正建築基準法と斜面開発のラッシュ

94年建築基準法改正は、建築物の地階で住居の用に供する部分の床面積を、当該建築物の住居用部分の床面積の3分の1を限度に延べ面積に参入しない措置を主要内容とする。

この法改正は明らかに実質容積率の最高限度の緩和を狙いとし、「ゆとりのある住宅の供給の促進」という謳い文句⁴⁸⁾にもかかわらず、容積率の最高限度にのみ適用され最低限度には不適用である⁴⁹⁾ことからすれば、住宅需要の掘り起こし（住宅産業の後押し）が狙いであることも明らかである。この狙いからすれば、戸建てのみならず長屋や共同住宅にも適用される⁵⁰⁾ことは当然であり、むしろ後者により大きな狙いがあると考えられる。また、その影響も後者により大きなものがある。

しかし、都市防災の見地からすれば、この法改正は極めて危険な改正だと言わなければならない。平坦地においても、地下は地上と異なり状況を正確に把握することは困難が大きい⁵¹⁾から、水脈を切る等の災害要因を相当に増幅させることになる。しかし、建築需要の掘り起こしの点で特に強いインパクトを与えられたのは、従来地形の上で著しく不利であった崖や斜面での建築や都市開発であ

る。この法改正は、建築法規や容積率規制の関係上経済性の見地から建築が断念されてきた崖地や急斜面での建築・開発行為の外部条件を全く変えることによって、平坦地に比べて遥かに地価の安いその種の土地への危険な開発が堰を切ったように急増することが懸念された。

同改正法が施行された6年は、この法改正前に抱かれた懸念が的中したことを示している。大都市とその周辺・郊外部で既に現実化した斜面開発ラッシュにより、大雨や地震を引き金とする崖崩れや山崩れ等の斜面崩壊が多発する恐れがあり、平坦地でも地下開発の活発化により、地下水流の変化を媒介とする広い範囲での土壌の乾燥化と湿地化、地盤沈下や鉄砲水、地震の際の液状化現象が頻発することが懸念される。

⑥ 大震災時点でのわが国都市土地法の到達点
翻って、92年改正都市計画法の「地方分権」システムもまた、この間の国土開発・都市土地法制の展開を法現実即して総体的に分析する限り、このような遮二無二地域開発を進めようとする中央政府とその強権の体系に囲い込まれて開発システムにがんじがらめにされる地方自治体との関係から成る実質的に温存された中央集権体制にその本質を求めの方が真実に合致しているというべきであろう。為政者の謳い文句を鵜呑みにすることはほどおめでたいことはない。

もともと土地に対する規制の極めて弱い国で、このような土地法制の趨勢、換言すれば国全体のレベルで都市の高密化と商用空間化を促進する「規制緩和」路線と「民活」路線との土地利用規制への拡大と賞揚が如何に無謀な試みでも、それが大震災の原因に直結するなど簡単には言えないであろう。

しかし、都市における危険要因を弥増さざるを得ないそのような被災地をめぐる法的環境と政策的環境が、グローバル資本主義の隆盛という時代環境とも相俟って、マグニチュード7強程度の（強いには強いが並外れて強いというわけではない）直下型地震を引き金に先進国として全く異例の大量の犠牲者を生んだ脆弱な都市構造に連関させて捉えることは何ら困難ではない。今次大震災におい

て震災被害を特別に激しくした要因として指摘された既成市街地の高密度性や危険放置、それを齎した強度の開発志向については、それらの要因として広く指摘されている「神戸株式会社」と呼ばれた神戸市等に特有の超開発主義・土建主義の行政姿勢⁵²⁾を含めて、これらの地元自治体の政治事情にのみ解消されるものではない。批判的な世論を形作ってきた少数の知識人や社会勢力を除いて、国の内外を挙げて立法に邁進してきたこれらの都市土地法制やその背後にある政策的思想—神戸市等の行政はその「優等生」格に過ぎなかった—が与件として環境として被災地都市を規定したものは実に大きなものがある。その意味で、大震災は、独り被災地自治体の都市行政姿勢のみならず、こうした法制に現れた国全体の開発志向に反省を迫るものであったはずである。

では、震災後のこの国の都市土地法制がこの警告と教訓をどのように活かしどのように無視したのかが次に問われるであろう。

注

- 1) 極めて問題が多いことについては、拙稿「震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題」(以下、本稿では「課題」として引用する)、甲斐道太郎編著『大震災と法』同文館、2000年、所収、60-73頁、80-85頁及び24-36頁、73-80頁参照。
- 2) 発災後1年以内に発刊された夥しい文献のうち、「課題」120頁註(17)掲記の諸文献の多くは何らかの形でこの課題に触れたり関連する提言を行っており、また、拙稿「阪神・淡路大震災とその後の復興計画に思う」『消費者法ニュース』23号(1995年)も発災直後の早い段階から、防災の考え方には様々な立場と射程のものがあるとして、町を「鉄とコンクリート」で塗り固める防災路線を批判し、防災町づくりの論議がこの課題と正面から向き合うべきことを示唆した。なお、近年は工学系研究者によっても防災の観点からの都市土地立法動向への危惧が表明されている例として、「課題」142頁註(166)掲記の諸文献参照。
- 3) 以上の戦前の都市土地法制の原点とも言うべき東京市区改正条例に関しては、拙稿「東京市区改正条例の法史的意義に関する覚書—立法過程からみた近代日本都市土地法生成史の一齣」利谷信義他編『法における近代と現代』日本評論社、1993年、参照。

また、都市土地法の戦前民事法史との関連は、拙稿「日本民法の展開(1)—前三編(戦後改正による「私権」規定挿入の意義の検討を中心として)」広中俊雄他編『民法典の百年I 全般的観察』有斐閣、1998年、参照。

- 4) これをわが国ではひとしなみに「宅地」と呼び、生産的に利用される工業用地・商業用地・オフィス用地などと、消費目的すなわち広い意味で労働力の再生産のために利用される住宅用地などの具体的用途による区別を付けない名称を付していることにも、わが国の土地法の特徴を考える上では注意が必要である。
- 5) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』自治体研究社、1987年、325頁参照。
- 6) 以上の80年代「アーバン・ルネッサンス」政策とバブル期に展開した都市土地法制に関しては、拙稿「土地問題と都市・開発法」大泉英次・山田良治編著『戦後日本の土地問題』(ミネルヴァ書房、1989年)所収、同「『四全総体制』と土地基本法(案)」法民239号(1989年)、同「国土政策と都市土地法—『分散=集中』の法構造」法時62巻8号(1990年)、等参照。
- 7) 広原盛明『震災・神戸都市計画の検証—成長型都市計画とインナーシティ再生の課題—』自治体研究社、1996年、12頁以下参照。
- 8) 同法には、立案者で法施行後の所管行政庁官僚集団としての解説として、密集市街地整備研究会編(建設省都市局・住宅局監修)『密集市街地整備法の解説』大成出版社、1997年、がある。同法の行政解釈・運用の基本となるものとして、後掲の通達等と併せて参照されたい。
- 9) 建設省「震災に強いまちづくり構想」(1995年4月)第1(23頁)。
- 10) 同上第2・2(2)(33頁)。
- 11) 同上第3Ⅱ・1(36頁)。
- 12) 1996年11月に内閣総理大臣に提出された土地政策審議会答申Ⅲ2(2)は次のように言う。「特に、円滑かつ早期に整備を図るべき密集市街地を定め、防災上危険な木造建築物の除去・建て替えを緊急に促進する制度や土地の権利の移転を円滑に行うことができる制度を創設するとともに、住宅・都市整備公団を活用し、税制上の措置等を検討するなどにより、密集市街地の再整備を総合的かつ一体的に行うための制度的措置を講じる必要がある」。
- 13) 建築主事を置く市町村の区域では原則として市町村長、それ以外の市町村の区域及び97条の2等によって特例的に建築主事を置いているところでは密集市街地防災街区整備促進法施行令(同年政令324号)1

- 条1項2項に規定する建築物については都道府県知事である（同法4条1項）。
- 14) 5条1項1号によって立法委任された同法施行規則（同年建設省令15号）4条が定める基準を上回る危険度の建築物と定義されている。
- 15) 97年11月の建設省都市局長・住宅局長連名通達（同年都計発102号住市発33号）「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律等の施行について」がこの点を特に強調している（2（1）①（イ））ことが注目される。
- 16) 前註（15）掲記・二局長連名通達3（5）②及び4（5）①参照。
- 17) 同上7（1）①。
- 18) 同上7（1）②参照。
- 19) 同上7（2）①。
- 20) 建設事務次官依命通達「密集市街地防災街区整備促進法等の施行について」（97年建設省都計発101号）2参照。なお、前掲註（15）二局長連名通達1③も併せて参照。
- 21) 例えば法12条による認定建替計画の認定事業者への補助金は、同法施行法2条によって、原則として市町村の補助額の2分の1が、但し補助対象費用総額の3分の1を限度として、国庫から再補助される。法29条は認定居住安定計画に対して同様の枠組を規定する。地区計画が、従前の枠組（例えば住宅金融公庫法17条7項改正、都市開発資金貸付法1条1項3号・2項・2条等改正、都市開発資金融通特別会計法1条改正、民間都市開発推進法5条改正による防災地区計画への適用）によって手厚く補助されることは言うまでもない。
- 22) 地方税法73条の6改正による区画整理事業への不動産取得税の免除、同法11条17号追加による防災街区権利移転等計画に基づく不動産取得への課税標準特例、同法31条の2新6項・新8項 挿入による同計画に基づく特定建築物敷地の取得に対する特別土地保有税の免除、所得税・法人税についての事業用資産の買換特例、登録免許税の税率軽減（前註（15）掲記・連名通達4（7）③参照）、等が挙げられる。
- 23) 同法施行規則19条の規定する基準額は何と年所得32万2千円であり、これに同規則18条各号に掲げる控除額（例えば控除対象配偶者もしくは同居者・同居者以外の扶養親族につき38万円など）を加算したものが実際の基準年間所得金額の上限となる（したがって、高齢や障害者である同居の控除対象配偶者や扶養親族がいる等の複数の事情が重ならない限りは、おそらく通常は年間所得100万円を大きく超えることはないのではあるまいか）。定型的な必要費を控除したものが「所得額」であるから、もちろん年間収入ベースであればこれより相当多額のはずであるが、それでもわが国の日常消費物資の高価さを考え合わせれば、省令が基準とする家賃減額措置補助措置の最高限所得額は驚くべき低所得ということになろう。
- 24) 例えば、1881（明治14）年の神田橋本町の改良事業について、石田頼房『日本近代都市計画史研究（新装版）』柏書房、1992年、第4章の詳細な研究を参照。東京市区改正なる明治前期の都市計画全般がこのような性格を有したにつき、前註（3）掲記・拙稿「東京市区…」参照。
- 25) 石川保昌「“終の住処”への転居を迎えた被災者たち」中央公論1999年2月号278—282頁参照。
- 26) 防災5周年目に当たる2000年1月17日に私が訪問した被災者復興住宅「HAT神戸・灘の浜」での聞き取りによる。
- 27) 前註（9）掲記文献の引用箇所を参照せよ。
- 28) 因みに、その2の標題は、「低・未利用地の利用促進、密集市街地の再整備による土地の有効利用」であり、その（2）として「密集市街地の再整備の促進等」が位置づけられたのである。
- 29) 1998年5月7日に東京・渋谷で開催されたシンポジウム「緊迫する東京直下型地震」（私も報告者の一人となった）での主催者（地震災害・環境情報センター）の実情報告及び溝上恵氏（前地震予知連絡会会長）の基調提案の紹介による。
- 30) 1990年11月の都道府県知事・指定都市の長宛て建設事務次官通達「都市計画法及び建築基準法の一部改正について」（同年建設省都計発166号）第1・3参照。
- 31) 他に「利用の義務」の指定を可能とする法制度が設けられる実定法としては既に国土利用計画法第6章（28条以下）の「遊休土地に関する措置」があり、遊休地の認定を通して都道府県知事の助言や勧告を通して最後は買取りに至る点では、本改正法と類似しているが、国土法の遊休土地措置制度は具体的な利用計画のない土地売買による土地投機の横行に対処するためであって、何らかの当該土地に関する都市計画や利用秩序に即した一定内容の利用が問題となっているのではない。その意味では、市街地における都市計画に関わる「利用義務」が指定されたのは90年改正都市計画法が本邦で初めてだと言えよう。
- 32) 同改正法の趣旨を徹底し都市行政に新制度の積極的活用を強く求める前註（30）掲記・建設事務次官依命通達は、この点を次のように言う。「都市所有者等の行為に着目して適正な制限を課することにより土地の合理的な利用を図る従来の都市計画制限とは異

なり、低・未利用地の所有者等に対しその土地の有効利用という能動的作為を求めることを基本として、云々」(第3・1)。そして、「土地の所有者等の責務」(第3・2(1))を次のように規定する。「遊休土地転換利用促進地区内の土地については、第一義的には当該低・未利用地の所有者等が、その有効利用の重要性を自覚して、自発的に利用促進のための措置を講ずることが重要であること。他方、所有者等に自ら利用する能力が不足している場合等において、有効利用という能動的な責務を課していることの均衡上、行政側が都市計画上当該区域にふさわしい用途・形態で利用されるよう誘導することが重要であることにかんがみ、市町村による指導及び助言を行うこととした」。土地の所有者等の利用権者に当該土地の都市計画的な位置づけに沿った一定の利用を義務づけ、その「利用能力」を問題として、これに欠けると見做される者に外的に利用義務を課するとともに、官庁による「指導・助言」をあてがうというのが、ここでいわれる「利用義務」である。

- 33) その代表例として1992年都市計画法・建築基準法改正により導入される誘導容積制度について後述するところを参照されたい。
- 34) 戦前は、「富国強兵」・「殖産興業」といった理念をもつ近代天皇制国家の利益であったが、戦後は、現実には、「財界」とりわけ強大金融業者あるいはいわゆる大手ゼネコン等の特殊利益を实体とするのではないかと疑われても仕方がない「日本経済」発展策(=「経済政策」)と、最大の聖域とされる「日米関係」=アメリカ合衆国政府への臣従関係や「西側の一員」論のような普遍主義的国際主義に対立するキナ臭い外交政策の都合・便宜を内容とする「公益」を住民や民衆の共同利益より上位に置く指導理念として存在していることは、周知のところである。因みに、いわゆる板付飛行場用地使用期限切れ事件上告審判決(最判1965(昭和40)年3月9日民集19巻2号233頁)は、要するに国内法上違法な外国への協力(強制収用した賃貸借期間が終了し使用権原がなくなった用地の使用継続)が民法1条にいう私権が違ふべき「公共の福祉」の内容をなすとして、日本国したがってまたその領域内の住民による合衆国への軍事上の協力・奉仕の必要性が右の「住民の共同利益」どころか日本国の法秩序=法治体制そのものを超えて超法的優先性を日本国の法秩序において持つべきだという矛盾に満ちた「法解釈」を「法の番人」の名によって公権的に確定させたことで有名な判決であるが、この見地は事実上憲法を超えた最高規範として今日までわが国の政府の政治部門(国会・内閣)のみならず司法部にも頑強に共有され続けてい

る見地であることは、同様の事実関係の下で発生した沖縄駐留軍基地職務執行命令事件上告審判決(最大判1996(平成8)年8月28日民集50巻7号1952頁)でも改めて示された。

- 35) 「利用義務」の内容をなす「利用秩序」が地域における都市空間の共同秩序の必要から離れた外在的なものであると措定せざるを得ないが故に、所轄庁である建設省は、国の意向を体现する「官」として、地方公共団体(この場合は地方自治体などとは言えない)である都道府県・市町村に法改正の趣旨の徹底を図り、「お上」の「意の在る所」を体して積極活用を号令しなければならないのである(前註(30)所引の建設事務次官通達参照)。しかも、同日付で、法改正の趣旨の徹底を図り運用に遺憾無きを期するため、他に同改正法に関する次の4本の通達が都市局と住宅局から発せられ、法令の運用方針が実に細部にわたって伝達されている。1990年11月20日都市局長・住宅局長発「住宅地高度利用地区計画制度及び用途別容積型地区計画制度の運用について」(都計発167号、住街発146号)、都市局長発「遊休土地転換利用促進地区制度の運用について」(都計発168号)、都市局都市計画課長発「遊休土地転換利用促進地区制度の運用について」(都計発169号)。
- 36) このような「利用義務」ないし「供用義務」論がさらに膨らみ、程なく「低・未利用地問題」に限ることなく、独自の論理をもって展開することはほぼ必然であった。現に、翌1991年12月に建設大臣に同時提出された都市計画中央審議会答申及び建築審議会答申が、ともに土地の「利用義務」(ないし「供用義務」論)の見地からの容積率を十分に活用する土地の「有効・高度利用」論をそのライト・モチーフとして、さらにその翌年の92年都市計画法・建築基準法改正法の立法基礎となることは、直ぐ後で触れる。
- 37) 前註(30)所引の建設事務次官通達(1990年建設省都計発166号)特に第1・2、第2・2、等参照。
- 38) 本文で示した税種のほか、同年に税制改革に盛り込まれていない所得税、不動産取得税も生産緑地指定農地については別途課税の特例がある(1991年9月建設省都市局長通達「生産緑地法の一部改正について」(同年建設省都計発77号)第7・2及び3参照)。
- 39) これらについて簡単には、前掲・拙稿「土地問題と都市・開発法」126-127頁参照。
- 40) 同答申3(1)参照。知事レベルのマスタープランとしての「整備、開発又は保全の方針」の独自の強化に関しては同②参照。
- 41) 親密な立案当局の解説の鶏呑みのためか明示されていない部分への想像力を巡らせすぎたせい、また

かも市町村がその自治機能を十全に発揮できるかのような受取り方が本文で触れた有力な都市計画・法律専門家による手放しの礼賛論の根拠であった。

- 42) その徴表の例として、92年改正法により都市計画において一層重視されるようになった地区計画に関する、同改正法の施行に際して都道府県都市計画部局・建築行政担当部局宛てに発せられた93年6月の建設省都市局都市計画課長・住宅局市街地建築課長連名通達「地区計画制度の運用等について」（同年建設省都計発97号・住街発90号）に注意せよ。同通達は、地区整備計画における容積率の特例、市街化調整区域における地区計画（区域の基準、策定基準、市町村マスタープランでの位置づけ、関係部局への連絡調整）、要請制度の要領、市街地整備の推進など極めて詳細にわたり則るべき基準を通達しているが、その最後に念押しのように「地区計画の策定等にかかる連絡調整」を規定し、地区計画に関する案に係る条例制定の際には、81年の通達によって予め「都道府県を通じ建設省都市局と適宜必要な連絡調整を行うことすることとされている」ことに注意を喚起しながら、それが誘導容積制度若しくは容積の適正配分を適用する地区計画または市街化調整区域における地区計画を定めようとするときにも適用されるものであるとし、また指定容積率を超える容積率の最高限度を定めようとするときも同様であるとする。また、「誘導容積制度に係る特定行政庁の認定を行おうとするときは」都道府県・指定都市の特定行政庁は直接、それ以外の特定行政庁は都道府県を通じて、建設省住宅局に「適宜連絡調整すること」という指令を発している。市町村のそれぞれの行政体が92年改正法施行後も、施行前と同様に、建設省の直接・間接の強い監督の下に置かれていることは、明らかである。
- 43) それが結果としてだけでなく、法政策目的として市街化調整区域の「計画的」開発誘導にあったことについては、前記都市計画審議会答申3（4）イの位置づけが示唆を与える。その素となった8月の中間報告3（5）②では「市街化調整区域における開発の計画的誘導」として、「市街化調整区域内の一定の開発を容認すべき地域に付いては、適切に区域区文の見直しを行うとともに、…さらに市街化調整区域のままで、『整備、開発又は保全の方針』で方向付けをした上で、農業漁業との調和を図りつつ、計画的開発を誘導する新たな地区計画制度の創設について検討する必要がある。特に、地方都市の活性化という観点からは、優良な開発に対しては、土地区画整理事業等や下水道整備の促進を図ることも検討する必要がある」と、明確に開発促進基調の背景を明らかに

している。しかし、市街化調整区域の市街地予備軍化は、早くも、先述の1990年10月土地政策審議会答申が明示的に期待するところであった。すなわち、同答申は、地価抑制策の文脈において「住宅・宅地の供給と土地の有効利用の促進等」（同答申Ⅲ3）を政策として語り、「宅地開発官連諸制度の適正な運用等」という項目の下に次のように論じていた。「市街化調整区域においても、住宅・宅地の需要、農村集落における住環境整備の必要性等に応じ、集落地域整備法等関連制度の円滑かつ適正な運用を図りつつ、農業環境との調和のとれた計画的な住宅・宅地の整備を推進することが望まれる」。

なお、同最終答申では、他方で調整区域の濫開発の現状を適切に規制するための開発許可制度の充実ないし運用の改善を提言している（3（5）イ）が、こちらは立法にあたって政省令レベルでも無視されている。

- 44) 改正前後の用途地域の比較に関しては、樺島徹「都市計画法および建築基準法の一部改正について」ジュリ1008号92頁に掲げる表が明瞭に建設省当局の認識（行政解釈）を述べている。
- 45) なお、この部分は、同年8月の中間報告では次のように最終答申より鮮明にその必要性と考え方が説かれている。すなわち、同中間報告3（3）「容積率規制の活用による土地の有効・高度利用の促進」は次のように述べる。「大都市等の既成市街地においては、土地の有効・高度利用が要請されているにもかかわらず、都市計画において指定されている容積率と当該地域において現実に建築されている建築物の容積率との間には、現在、大きな差がある。例えば、東京の山手線内側地域においても、狭あいな道路に接した狭小宅地の密集地域が未だ数多く存在しているが、このような地域においては土地所有者等による自主的な土地の共同化が困難で、有効・高度利用がなされておらず、また、街路等の整備が完了しているにもかかわらず低・未利用の状態にある土地も少なくない。…従って、今後は、土地の有効・高度利用が特に強く要請されている地域においては、自らの土地は自らが自由に使えるという考え方ではなく、土地の所有には利用の責務が伴うという考え方に立って、有効・高度利用が行われていない土地には土地利用の制限が働き、逆に有効・高度利用が行われる優良計画に対してはその制限を緩和するとともに、法律上の手続きで土地利用制限を行うことにより有効・高度利用を義務付ける手法の導入を検討する必要がある。

すなわち、土地の有効・高度利用の要請が特に強い一定の地域を建設大臣が指定し、当該地域におい

ては、現に使用している容積率又は都市計画で指定されている容積率の一定割合のいずれか高い容積率をもって一時的に容積率を凍結した上で、住宅供給等に資する優良計画に対しては容積率の引き上げを行い、土地の有効・高度利用を促進する制度の創設を検討すべきである。その場合、容積率の引き上げの対象となる優良計画に付いては、地区計画制度等を活用することとし、住民のコンセンサスを得ながら、地区施設の整備及び土地所有者等による土地の共同化を進めつつ、土地の有効・高度利用を図るものとする」。

この文章にあからさまに見られるように、誘導容積制度については、この制度目的からこの制度で推進される「優良」事業とか「優良」計画の基準まであらゆるものが土地の有効・高度利用すなわち都市の高密化の推進策として考えられており、それも従来のように例えばボーナス容積率のようなインセンティブという給だけでは駄目で例えば「低度利用」の地域の容積率剥奪という鞭も必要であるという認識を基に、従来にないトップダウンの極めて強面の計画手法として導入されたことは明らかである。因みに、建築審議会第二次答申も、誘導容積制度の導入に関して同様の位置づけを行っていることは、同答申4(2)②「土地の有効・高度利用のための容積率制限の合理化」の項に明らかである。なお、同答申は端的にこれを「地区レベルの容積移転を認める制度」と定式化している。

- 46) このような流れからは、翌93年9月の経済対策閣僚会議で決定された緊急経済対策の一環として、「規制緩和」路線の徹底を図る見地から、容積率特例制度の積極的適用と線引きの見直し促進が特に注目され取込まれたのは蓋し当然であろう。これを承けて、同年11月の建設省都市局長・住宅局長連名の都道府県知事宛て通達「容積率特例制度の活用等について」(都計発164号・住街発138号)が、誘導容積制度や再開発地区計画や住宅地高度利用地区計画、用途別容積型地区計画等の各種開発促進型地区計画制度における容積率特例制度を、従来からの特定街区制度、総合設計制度におけるそれとともに、次の点に「十分留意して」「積極的な適用を図ること」と督促して

いる。①「住宅の供給を図るプロジェクトについて、容積率の最高限度をこれに配慮する」。②「土地所有者、事業者等からプロジェクトについて提案等がある場合」容積率特例制度を活用して誘導する。③容積率特例制度は、「地域特性を応じた総合的な判断に基づく弾力的運用」を図る。ここで触れられるプロジェクトの「優良」さの中心要素が収容住戸数等の容量にあることは明らかである。なお、同通達は、市街化区域の見直し(状況からして調整区域の市街化区域への編入を主内容とする)の推進や円滑化を促し、これも建設省都市局への連絡を懇請している。

- 47) 事実、法制定の2年後、1994年12月の建設省都市局の都市計画課長・土地区画整理課長による都道府県・政令指定都市・住都公団・地域振興公団担当部局長宛ての合同通達(建設省都計発158号・都区発82号)は、同法に基づく地方拠点都市計画について、「都市機能の更新及び居住環境の向上を推進する等基本計画の達成に資するために、都市計画の見直しを行うことが適当である場合も想定されるので、必要に応じ、市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発または保全の方針及び市町村の都市計画に関する基本的な方針等を見直されたい」(同通達第4・1(1))と、開発促進の観点から既存都市計画の見直しの促進を指示している。
- 48) 94年6月付の都道府県知事宛て建設省事務次官依命通達(建設省住街発73号)参照。
- 49) 1994年6月付知事宛て建設省住宅局長通達(住街発74号)第一4(4)参照。
- 50) 同上第一1及び2参照。
- 51) 殊にこの法改正の後押しによって実現される地下建築の状況を考えると、敷地を広げる余裕がない場合には建設費にも十分の余裕がないのが通常の事態であろうから、当該地下状況把握のためのボーリング等の調査の実施も限られた地点で行う場合が圧倒的に多いであろうから、建築計画の段階でこれを詳細かつ確実に知り得ないことが一般的であろう。
- 52) この点につき、市民が作る神戸市白書委員会『神戸黒書 阪神大震災と神戸市政』労働旬報社、1996年、広原・前註(7)掲記をはじめ、多くの実証がある。

Key Words (キー・ワード)

The Great Hanshin-Awaji Earthquake (阪神・淡路大震災), Land Use (土地利用), Urban Development (都市開発), Land Law (土地法), Urban Planning Act (都市計画法), The Civil Society (市民社会又は政治社会)

Urban Disaster Prevention / Mitigation and Urban Planning and Land Use Regulation Statutes in Japan in the Fin-de-siècle (The First Half)

Tsuneo Ikeda*

*Faculty of Law, Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No.72, 2000, pp.143- 170

It seems quite curious that discussions on prevention or mitigation of disasters after the Great Hanshin-Awaji Earthquake Disaster in 1995 have focused very rarely problems of Japanese way of urban development and land use which was regarded as one of the main causes of extreme fragility of large cities in Japan in terms of highly-developed capitalist countries what was impressed sharply by it.

This paper focuses whether Japanese legal institution about urban planning and land use changed or not between before and after the Great Earthquake Disaster in the last 10 years, as well as how and why.

The first half of the paper printed in current number, for the first of all, previously takes a bird's eye view of Japanese modern "public" land law (especially modern urban planning law) that had had very particular characteristics before the world war II in comparison with European laws which almost all legal institutions of modern Japan received models from and imitated in shape: the urban planning law was privileged and separated categorically from the civil law, characterized as an immunity realm for the Emperor bureaucratically oriented civil engineering against democratic as well as judicial control, with lack of the thought of human rights, colored by determined preference of community-destructive urban development for the Empire's sake.

What is more important is that such characteristics of Japanese land law were fundamentally preserved after the world war II in spite of legalization and democratization of the post-war reformation. Little advancement on regulation of land use in urban areas gained by the people's power about 1970 owing to remarkable destruction of dwelling environment during the post-war extreme economic growth period (about in the 60's) was turned over without much trouble in the late 70's and more clearly in the 80'th by the political wave of reaction caused by the oil-shock: the turn over in urban planning system such as so-called "urban-renaissance" provided enormous financial supports to such partial interests as urban development and civil engineering businesses as well as banker's business behind them in the name of "MIN-KATSU"(=private sector supremacist), and destructive works to the feasible Japanese post-war regulation systems symbolized by the Urban Planning Act of 1968 caused unprecedented land-bubble in the second half of 80's as a policy environment.

My first viewpoint is to examine Promotion of Readjustment of Dangerous Blocks Full of Densely Built-up Wooden Houses Act of 1997 which was brought in as a trump for the solution to the inner-city disaster prevention problems for the lesson of the Great Earthquake Disaster. My conclusion is not so positive: although the implementation could clear severe dangers from

operation blocks by way of “iron and re-forced concrete”, such blocks would not be so many because the necessary financial expenditure would load heavily local governments of which almost all suffer from tremendous debt caused specially by civil engineering operations central government pushed recent years in terms to stimulate the market, and urban disaster dangers might be expanded with the move of the social weakness such as the poor or the handicapped dwelling in operation blocks, who might not stand the change of circumstances and augmentation of living expenses.

My second viewpoint is to examine the development of urban land law in the first half of 90's for preparation to compare with that in the second half of 90's just after the Great Earthquake Disaster. The development, which was guided by the doctrines of Land Fundamental Act of 1989 that had been announced to be enacted on the bitter lesson of the land - bubble, was in substantial terms to encourage urban development rush with new helpful frameworks of planning law no less than the law in 80's.

That was the situation of land law on the eve of the Great Earthquake Disaster: it is clear that such wild urbanizationism and urban development promoted by “*KANMIN-ITTAP*” (=“cooperated officials and business”) formed the political environment being remote but highly probable cause of the Disaster.