

世紀末日本における都市防災と土地法制（2・完）

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？
 3. 2 都市土地法の立法動向
 - (1) 大震災直前の立法動向 (以上、前号)
 - (2) 発災後の都市土地法の立法動向 (以下、本号)
 - (3) 20世紀最後の都市土地立法
4. 総括—都市と土地法に関する発想の大転換を求める

池田恒男*

要 約

大震災発災（1995年1月）後に展開した都市土地法・国土法を詳細に検証するに、確かに防災は都市づくりに際するスローガンとして強調される場面は増えるが、地震を大災害に直結させた都市構造とそれを齎した都市法・都市政策という根本的な反省の観点から見れば、大震災の影響は微塵も見られず、その後一層深化した「規制緩和」の大合唱と「地方分権」のスローガンの下に、都市を営利を求めグローバルに展開する事業者に好都合に再編するためにますます都市空間の高密化を促し都市内に危険を蓄積する都市土地法の改変が進み、国土法・国土政策も野放図な開発志向に媒介されるようになる。今や、曲がりなりにも一応の体系性をもって整備されてきた都市計画法を中心とする戦後都市土地法制は、全面崩壊の一步手前にさしかかっている。その底流には、都市空間を私的空間としてますます強く囲い込みその素材をなす土地も金融資産として捉え、これをできるだけ流動化して再びマネーゲームの坩堝に投げ入れる志向がある。都市計画法に大きな改変を加えた2000年改正法は、こうした世紀末土地法・都市政策の延長上にあって中間総括をなし、基本的にはそれを押し進める働きを持ち、都市危険累増の歯止めにはならないであろう。

都市防災の向上、言葉の本来の意味での「災害に強い都市づくり」のためには、四半世紀にわたって続けられてきたこういった極端な危険累積促進型の都市政策と土地法を抜本的に改め、都市空間の本来の公共性と有限な自然の一部であり人間社会の共同資源であった本来の商品ではない土地の公共性に鑑み、都市住民と都市事業者・勤労者にとってアメニティーが高くなり、地域コミュニティーが活性化される都市政策と土地法に切り換え、都市の高密化を極力計画的に抑えなければならない。

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？

3. 2 都市土地法の立法動向 (承前)

(2) 発災後の都市土地法の立法動向

都市計画法を中核とする都市土地法体系は、発災後も頻繁に改正されているが、結論から言えば、その改正の方向は、土地法の最上位規範とされたはずの土地基本法に曲がりなりにも盛り込まれた土地利用の「計画」性の称揚にもかかわらず、また、経済主体の欲求のままに縦の都市集中の進行が齎したあれだけの犠牲の大きさにもかかわらず、何事も無かったかのように一貫して「規制緩和」の波に洗われてきたと言って間違いない。しかも、後になるほどその「緩和」の仕方が大胆、否野放図になっていることが見て取れるのである⁵³⁾。以下、90年代後半のこの領域の立法の動きを主要な事例を中心に追ってみよう。

(2)-1 「政治の優位」の構図—「都市計画法—建築基準法」体系のなし崩し改変

1997年法律79号による都市計画法・建築基準法改正では、都心部に「高層住居誘導地区」を設け従来400%の容積率を最大600%に引き上げ、斜線制限の緩和や日影規制を除外し、その他共同住宅(マンション等)の容積率を算出する際に共用の廊下や階段部分を除外する等の「緩和」を行った。

さらに翌98年には、現行の都市計画の根幹たる都市計画区域内の市街化区域と市街化調整区域との大雑把で不十分と言われる二分法さえも根底から揺るがせられる立法が政権党である自由民主党の議員立法によって成立している。市町村が政令に定める基準を満たす「優良宅地開発」であることを認定しさえすれば、市街化調整区域内の開発行為を一般的に容認し、農地行政サイドのこれへの協力義務さえ盛り込んだ優良田園住宅建設促進法(法律41号)である。

この「政治主導」による都市関係法への早急な介入の動きは20世紀の最後の四半世紀に確立・完成した「政治の優位」=権力政治の現実を建設省

官僚集団に見せつけることとなった(「政治の決断次第で何事もできる!」)。これは、重大な問題点を様々に含みながらもそれなりの技術的体系性をもって築き上げられ、戦後経済の発展の重要な担い手であることを自負してきた建設官僚(=専門家)集団の都市政策上の「常識」ないし「文化」に大きな衝撃を与えたであろうことが、それ以後の一連の立法の内容によって示唆されている。地区計画手法にせよ、特例型穴あけによる規制緩和手法にせよ、法技術的に見ていかに木に竹を継いだ内容であろうとも、何とか68年法体系への整合的修正へと弥縫するという努力が感じられない野放図さがこの前後から生まれるのである。

この法律の直後の同年法律79号による都市計画法改正では、「分権化」に沿って、都市計画権限の仕切り直しにともない都道府県知事の決定する都市計画のうち建設大臣の認可を要しない範囲が拡大され、都道府県知事から区市町村へのある範囲での委譲を実現し、区市町村の決定する都市計画のうち都道府県知事の認可を要しない範囲も拡大し⁵⁴⁾、また特別用途地区のメニューを多様化・自由化して区市町村が目的に応じこれを明示して定められるようにしたほか、市街化調整区域での地区計画をさらに広げて無秩序開発見込み地域のカテゴリーを新たに作った。これにより、80年都市計画法改正によって導入された当初の地区計画(もちろん市街化区域に限られた)の内容とほぼ同じものが市街化調整区域でも認められることになり、地区計画という概念を錦の御旗とした規制緩和の動きではあれ同地区での開発可能化をあくまで例外に位置づける92年法改正の見地が極めて曖昧化し、この法改正の施行に際して発せられた都道府県知事宛ての建設省建設経済局長・都市局長通達の弁解⁵⁵⁾にもかかわらず、二つの区域の区別が著しく相対化することとなった。

(2)-2 98年建築基準法改正による建築「行政」の後退が意味するもの

① 1998年建築基準法改正

同年には大掛かりな建築基準法改正が行われた(法律55号、100号)。この法律改正は、この前後に行われた一連の法制度改革一般に見られる法律

（詳細）規定化（政令以下の法規定の法律規定化）を除いて、概ね次のような特徴を有している。（イ）その適用によって建主が容積率割増し等の恩恵を享受するための建築確認手続上の簡便化の成否がもっぱら特定行政庁の「各建築物の位置及び構造が安全上、防火上、及び衛生上支障がない」旨の認定にかかるところの、いわゆる「総合的設計による一団地の建物」（複数建築物に対する制限の特例）の特例適用や増築による適用・適用拡大について、建設省令で明示する細目との連結などの手続規定を整備して特定行政庁の認定手続を簡易迅速化を図る。（ロ）それに関連して今回の法改正が特に建築規制体系に負の影響を与えたものは、「土地高度利用」誘導の業務系都市形成の手法である「総合的設計」制度を高度住居系用途地域へ持ち込んだことである。建築規制が極めて緩くできている日本の建築法制において唯一辛うじて住宅系用途地区らしい規制対象となっている第一種低層住居専用地域や混合用途制に近づくが住居系地域の実質を失わない第二種低層住居専用地域についても、「総合的設計による一団地の住宅施設」であれば市町村はその容積率規制や建蔽率規制等の制限を緩和することができることとなった。こういった典型的住宅地域についてさえ、「政・業・官」の凭れ合い構造の根深い政治風土と相俟って地方自治体当局が不断に再開発圧力に晒され、そこに住む住民も享受してきた、日本的都市の現実では相対的に恵まれた住環境を突然失う脅威に恒常的に晒される途を開いた。また、（ハ）容積率を各建物単位にこだわらず敷地が繋がっている限り建物同士融通できるようにして容積率売買制に途を開き、さらに、（ニ）建築基準の尺度を工法、材料、寸法といった仕様規定から性能規定に変え、しかも、（ホ）建築確認を「基準判定資格者」に委ねることにより営利事業者任せにする途を開き、（ヘ）窓面積割合や天井高、地下室規制など居住空間規制まで緩和した。

住宅内での圧死者が死亡原因の過半を占めたと見られる大震災の教訓が何よりも建築物の安全性の確保にあることに鑑みれば、発災3年余にして断行されたこの法改正が都市における過密と濫開発を促進させる以上に衝撃的な事柄は、従前の緩

すぎる建築基準を守らせる上でただでさえ弱体に過ぎる検査体制⁵⁶をまるで違った質のものに変質させ建築（法規遵守）確認の現状をさらに形骸化させる改正部分である。

「規制緩和」の名の下に行政経費を節約させるため、従前の建築主事の仕事をそっくり代替する民間業者である指定確認検査機関を受け皿とすることによって私的利害とは無関係に「全体の奉仕者」たり得る公務員による検査そのものを営利追及目的の事業者が自由に回避できる途を開き、全体社会ないし地域社会の公共安全のための最小限の保険を外す代替的措置とされたものが、「区域、機関及び建築物の構造、用途または規模を限り」全面的に特定行政庁の裁量による指定に委ねた「特定工程」（一定類型の建築工事の特定過程）についての建築主事若しくは指定確認検査機関による中間検査制度の創設（同法7条の3、7条の4）と、建築基準判定資格者の制度とだけである（5条以下、77条の2以下）。

しかし、形式的に流れざるを得ない検定試験と認可制度を除き、プロフェッションとしての制度的保障もなければ況んや経済的独立の見通しもないこの新しい資格者が常に建築業者から独立して厳格に判定することを可能とする体制は皆無と言えよう。建築士すらその大半が業者の被傭者であって独立性の獲得から程遠い建築業界の現実を見れば、この「規制緩和」立法が、人々を震災等の災害から守るという観点から見れば、いかに肌寒い現実を作り出すかは容易に想像ができよう。

しかも、同時にこの建築基準法改正は、建築物のパーツが満たすべき強度・耐火性等の基準として従来の「仕様」規定から「性能」規定に変えた。確かに、固定的になりがちな「仕様」規定方式の廃止は、建設省が自費するように建築技術や建築材料の進歩を受けて設計の自由度が飛躍的に増すであろうから、時代の趨勢といえるかもしれない。しかし、「仕様」といういわば型によって性能を担保する仕方から性能そのものを判定基準にして実証の困難を倍増させるのであるから、検査体制はそれだけ充実し、かつ営利事業として建築行為を進める業者の利害から独立性が益々求められな

ればならないはずであった。

ところが、検査体制は一方で上述の通りそれ自身営利事業である指定業者による検査の道が開かれており、他方で、建物ユーザー（＝消費者）の利益を考えれば当然に予想される慎重な性能検査による検査の遅延といった都市開発・建築業界の不利益に働く契機に対してだけはきっちり対策が講じられ、構造技術基準を満たすとされる型式を標準設計仕様等として認定する（「型式適合認定」）ことによって事実上フリーパスの途を開き、あるいは規格化された部材、設備、住宅等の製造者の認証（「型式部材等製造者認証」）によって建築確認・検査そのものを省略させる方途を用意し、おまけにこの「認証型式部材等製造者」はその事業とともに認証を相続・譲渡できるもの、換言すれば認証が売買対象となる財産権として構成されているのである。要するに、この「改正」には、業界の既得権だけが残り、住宅の安全度が建築業者から見て他人であり消費者に過ぎないそこに住まい営業する人間の安全・健康といったかけがいのないものを確保する公共的事項だという観点が見られないのである。あるいは最大限善解してもアプリオリの業者性善説に立ち、建築確認・検査制度そのものを絶えず空洞化するに任せていると言えよう。

「行政法」として展開してきた建築法規は、問題発生の事前防止が生命線のはずであるが、これではまるで手抜き等の事件は起こらないと決め付けているか、または事故発生を拱手傍観し、深刻な問題が起こってから司法機構に訴える力のある消費者のみが民事事件として法による事後救済を得ればよいという最悪の姿勢と言わざるを得ない。これを立法の矛盾と言わずして、何と形容できるであろうか。

このような建築部材適格の性能規定化と部材とその組み合わせ（完成品としての建物を含む）ないし設計仕様の型式方式とによって最大限の営業上の利益を図ることのできるものこそ、プレファブ式住宅やツーバイフォー（2×4）住宅など住宅の工業製品化や非熟練労働商品化などによる促成生産大量販売によって全国展開して住宅市場で

近年急速にシェアを伸ばしてきた大手住宅メーカーであろう。しかし、下請への丸投げによって工程管理が形式的になりやすいものこそこういった大手全国企業なのである。けだし、経営効率と最大限利潤の追求の観点から見れば、変動の激しい建築業において多数の労働力を固定しておくことほど、危険なことはないのである。そして経営の異なる経済主体に価格や形式でない実質によって制御することはよほど監督労働要因を貼りつけなければ困難であり、監督者を常駐させれば、当然コストに響くから、現代資本の要求に「逆行」するであろう。

さらに、この建築基準法改正の性格に関して澎湃と沸き起こるであろう疑念へのあり得る弁解に止めを刺すのは、同時に行われた、住宅居室の日照規定の廃止や、採光・地下居室規定の大幅緩和、準防火地域内での木造三階建て共同建築制限の緩和である。これらはいずれも、町の人間の暮らす空間としての最低限の安全性を図り、人間らしい住まいの最小限の基準として機能してきたものであって（建築基準法1条参照）、居住性の悪いわが国の都市にあって濫開発・濫建築による居住性の悪化と安全の低下から辛うじて町を守ってきた法的基準であり、こちらは濫開発によって極大利益を追求するような営利追求に明け暮れる主として小規模開発・建築業者から見れば目の上のたんこぶのような存在であった。

それぞれ性質が異なるものの組み合わせであり、利害を異にする業者集団間のバランスをとるのかのようなこうした最小公倍数的な「規制緩和」は、欠陥建物や不健康建物の潜在的横行という形で公衆に皺寄せされる点では共通している。

② 1999年住宅品質確保促進法

この肌寒い現実を緩和するための数少ない対処法が翌年制定された住宅品質確保促進法（99年法律81号）である。これは、売買契約ならびに請負契約における民法の売主ないし請負人の瑕疵担保責任の1年の除斥期間⁷⁹を新築住宅販売及び新築工事に限って10年の片面的強行規定とする瑕疵担保責任の特則規定（第7章。87条ないし90条）を実体民事法として、さらにこの民事実体規定と連

携して住宅性能表示（第2章）・評価制度（第3章）を組み合わせたものであって、後者は建設大臣の指定制に係る住宅性能評価機関を中核とする住宅性能評価と性能表示とを制度化し、住宅紛争処理機関によって賄う紛争処理制度を組織化する（第6章）ことを骨子とするものである。

言うまでもなく、この住宅性能評価機関の構想は「性能本位」化と「型式認定」・「製造者認証」といった前年の改正建築基準法の発想をそっくり引継ぐ（後者に関しては同法第4章・第5章参照）とともに、これを補強し⁵⁸⁾、これを性能表示制度と結合させ、一方で建築紛争・住宅取引紛争等の裁判規範と連動させ⁵⁹⁾、他方で判例の一定の蓄積を前提として、住宅取引紛争版ADRによるパイプスの拡大を図っている。もっとも、この法律は裁判外紛争処理機関を弁護士会または民法法人（公益法人たる社団・財団）に限定しているので止むが掛かっているとするとする評価もあろう。しかし、前者はともかく、建築関係官庁（建設省・国土交通省）の強い監督が期待される後者には、実体において業界団体と変わらない民法法人もあることから、これらの官庁の今後の運用次第と言えよう。

行政法や業法ないし業界自治規範と民事実体法規定とを組合わせた法律は、法形式の上で戦後法律の一つの特徴をなしているが、この法律については、建築紛争処理制度（建築審査会）という実績があり、他方で、判例・裁判例の蓄積があり、日本の司法機構を前提すると現在の法制度のままでは限界があることはあまりにも明白であった。

そもそも、民法の瑕疵担保責任規定を民事紛争の基準としてそのまま妥当させてきたことが何重にも問題であった。まず、ほとんどのいわゆる注文建築に妥当する請負契約における瑕疵担保条項は、極端に請負人＝建築業者に有利となっており（民法634条以下参照）、いわゆる建売住宅や中古住宅の場合に妥当する売買の瑕疵担保責任も買主が瑕疵を認識して一年間のうちに有効に時効中断措置を講じなければその恩恵を受けられない点で、住宅のように多くの庶民にとって消費財でありながら一生に一度あるかなしかの高額の買い物であり、しかも瑕疵の存在や紛争の扱いに関する知

識・情報・経験に欠ける商品には、全く向かない規定である（民法570条参照）。第二に、民法の定める瑕疵担保期間は、前者については引渡後一年であるが、後者については、一般の債権の消滅時効期間（民法167条1項）に照らして、引渡後10年の除斥期間または時効期間によるとされている。しかし、これらは民事債権法としていわゆる補充規定・任意規定であり当事者の特約次第で変更可能であるとされて、後者の時効期間を1年等に切り縮める四会連合等の業者サイドの立場から作成された約款を漫然と建築物にも適用してきたことが問題であった。第三に、「瑕疵」の立証が建築の素人たる注文者・買主にははなはだ困難であり、専門家の援助を受けてはじめて可能になることが多いはずであるが、その便益を調達できる者は、家に身上を投じた後の一般的に容易に推測できる経済状況から見ても、司法救助の現実から見ても、極めて例外的であるに違いなかった。

住宅の主要部については引渡後十年まで原則として瑕疵担保時効期間として片面的強行規定とした同法の規定（87条・88条）は、十分かどうかはともかく、上述の第1・2点に就いており、第3点については契約内容としての主要部に関する品質について注文者ないし買主に強い推定規定（6条各項）という手掛りを与えた。したがって、同法は民事実体法として見る限り、なお、原告（＝住宅の欠陥の存在を主張する買主）の側に厳しい立証責任の負担を負わせる現実の厚い壁を手付かずのまま放置しているとはいえ、住宅取引法としての重要な前進を認めることができよう。

しかし、同法は、市場主義の荒波により多くのトラブルが発生し零落する者も多いであろうことを前提として、計算づくのセイフティネットを張ったと見られないわけでない。また少子化・人口減少期を目前に、住宅市場が飽和状態に近づき、今後売るためには「安全・安心」に関わるセールスポイントとしての民事法的整備の必要を感じており、また難なく性能評価制度をフルに活用できる立場にある大手建築業者の利害に一致している。一連の都市計画・建築法規の立法史からみれば、同法についてもまた、「民間活力」活用という名の

下に国が住宅・建築業界に代ってその内部利害を調整して対顧客関係での規範の再編に乗り出したという構図が鮮明であり、住宅業界の標準ないし常識さえ大きく逸脱する欠陥住宅をこの仕組みによって手当てできたとしても、このような業界本位の制度設計を大震災がこの国に課した宿題の決め手とするにはあまりにも問題が多いのである。

③ 1999年都市基盤整備公団法に見る国の積極的住宅政策からの撤退

住宅市場に供給される住宅の質の問題に関しては、住宅都市整備公団を解散させ、業務を極力市街地の基盤整備（再開発）に集中し上物（建築物）の供給については分譲業務から撤退し国の施策上特に必要な賃貸住宅の供給に絞った都市基盤整備公団の設立を規定する翌99年の都市基盤整備公団法（99年法律76号）が、戦後型住宅政策の崩壊を告げる一里塚として都市防災の見地からも決して等閑視できない法律である。1955年に設立された住宅公団は、わが国の経済政策に従属した「官」主導の所得階層差別的住宅政策という枠内での大きな限界を持ち時に露骨な有力政治家の干渉による不合理な事業展開さえも余儀なくされたものの、中所得者向けの住宅と住宅地の直接供給を通じて日本の住宅の質の向上に寄与し、またこの官製NPOが高地価や不合理な建設業や住宅流通など複雑な要因が重なった住宅の高価格水準を適正化する上で多大の貢献をしてきたことは明らかである。それゆえ同公団は、早くから住宅業界や開発業界から目の上のたんこぶのように邪魔者扱いされ、80年代半ばに住宅都市整備公団として住宅供給分野では業務内容が縮小再編された。これらの非営利組織である公団を敵視しその業務範囲を縮小しようとする動きには、「民業圧迫」批判の名において土地所有のうまみを業界が吸い取り權益を独占する強固な枠組を作ろうという「政・業」そしてやがて「官」も加わった既成支配層複合体の強い意思が表現されている。このような体質の業界が主導する中低所得者向けの住宅供給が利潤を最大限に見込み安全性を二の次にして欠陥住宅問題を多発させるであろうことは目に見えている。マスコミに溢れ出すばかりの商業広告宣伝のように、

国の施策において「消費者」視点は「裸の王様」宜しく何につけてもやうやしく強調されながら実際には軽視される見本がここにある。住宅需用者（消費者）が業者との間での対称形を初めから欠く住宅市場という不透明な商業空間の暗闇に置かれ、その選択肢が今まで以上に制限される21世紀には、供給される住宅の質が劣化し都市の安全が害されることが懸念されよう。

(2)-3 「民活型」都市再開発・中心市街地開発の世紀末的深化

① 98年都市再開発法等改正と再開発促進四通達

98年の国土利用計画法改正（法律86号）は、大規模な土地取引の事前届出制を地価が高騰しつつある地域等の特別な事情がなければ事後届出制にして、大規模開発と土地流動化の挺入れを図った。事業法として、先に見た密集市街地防災街区整備促進法と似た位置づけとなるのが、98年法律80号による都市再開発法及び都市開発資金の貸付けに関する法律の一部改正である。

同法は、(イ)従前は人口集中の著しい大都市（22都市）に限定されていた都市再開発のマスタープラン（都市再開発方針）の策定対象区域を拡大して、都市計画の線引き対象都市（概ね人口10万人以上の都市）に拡大し、(ロ)都市再開発方針において再開発を促進すべき地区として指定された地区での民間活力による再開発事業を支援する枠組として、都市計画上の手續不要の完全な手續と都道府県知事の優良事業である旨の認定を受けることを条件とする税制上の特例措置（事業用資産の買換特例、特別土地保有税、事業所税の優遇）を規定し、地方公共団体等を施工者とする市街地再開発事業において、事業完了後に再開発ビルの保留床を取得することとなる者を予め公募によって決定し、事業初期の段階で施行規程に位置づけ、組合施行の傘下組合員に類似する地位を与え、資本力のある外部資本を公共施行の再開発事業の当初から参加させる仕組みを作った（特定事業参加者制度）。

同年7月には都市開発のスピードアップのための四通達⁶⁰が発せられる。その徹底を図る建設省

広報の冒頭には、「①再開発プロジェクトに関する、都市計画の決定・変更、事業認可等地方公共団体段階での諸手続の円滑で速やかな処理を図る（地方分権の流れの中にあっても、必要な場合には、国・建設大臣が積極的に責任を果たす。）。」、「②再開発プロジェクトについて、建設大臣が地方公共団体に先行して判断を下すことにより地方公共団体の慎重な姿勢の転換を図る。〈建設大臣が積極的に再開発事業を後押しする手続〉」、「③地方公共団体における民間事業者（市街地再開発組合）に対する行き過ぎた行政指導の是正と運用の適正化を図る。〈都市再開発法の手続の迅速化〉」⁶¹⁾（下線や括弧等は原文通り）、と極めて刺激的な「措置の狙い・ポイント」が掲げられ、「地方自治の本旨」（憲法92条）を根本原理とする地方公共団体の自主的方針を抑圧してでも開発業者の利益の実現を不可侵の聖域として中央政府の権力を振り回すことを露骨に宣言している。

ここには「地方分権」が規制緩和・開発促進のためのものであることが率直に暴露されている。しかも、通達に附属する解説は、「土地・債権流動化プランに掲げられた『建設大臣が積極的に再開発事業を後押しする手続』に関し、『再開発緊急促進制度要綱』を定める」と、この異様な措置が、金融機関やゼネコン等が抱える不良債権問題の処理というそれぞれが「民間」の自助努力で解決すべき問題を国がてこ入れを図る措置の一環であることを自認している。不良債権処理が目的であり、そのための土地・債権流動化スキームの一環として都市開発の促進を「後押し」するのであるから、住民の総意に基づき透明かつ民主的な手続が進めるといった民主主義的配慮はもちろんのこと、都市の秩序ある発展とか地域の均衡ある発展といった工学技術的見地すら無視されて、「初めに開発ありき」とならざるを得ないであろう。

② 中心市街地活性化推進法

同じ頃、80年代以来の日米構造協議の場などを通してアメリカから猛烈な撤廃圧力に晒され、その「外圧」を梃子に国内流通大手からも抜本見直しを求められ続けてきた小売商業調整特別措置法（1959年法律155号。以下商調法と称する）による

出店調整協議制度が後退を重ねた挙げ句、一つのゴールに達した。98年6月の大規模小売店舗事業活動調整法（1973年法律109号。以下旧大店法と称する）の廃止と大規模小売店舗立地法（法律91号。以下新大店法と称する）の成立がそれである。

従来は、旧法の枠組によって一定規模以上の大規模小売店舗の営業（出店や営業時間など）が都道府県知事による「調整」措置の法的枠組によって事実上大規模店の進出先の地元「商調」協議に委ねられ、厳しい規制の下にあったが、新法によって、原則として営業自由の枠組（届出制）の下で地元小売業への影響と最終的判断に移行することになった。大規模小売店舗⁶²⁾業者が受ける営業上の制約は、すべて「周辺の地域の生活環境の保持についての適正な配慮」の観点からなされることとなった。すなわち、駐車場や騒音等のニューサンス発生制限のために通産大臣が一般的規範として定めた「指針」と、出店、営業態様の変更等において義務付けられる都道府県への届け出、都道府県による公告とその内容に対する出店先市町村の「意見」、当該市町村内の住民・営業者・団体からの意見書とそれらを踏まえた都道府県の進出業者への「意見」、その意見が尊重されなかった場合の「勧告」等は、全てこの観点からなされる（地元小売業者団体の意見でさえこの見地からのものに制限される）。しかし、その最終的サンクションは「勧告」に不当に従わない業者について都道府県が行う「公表」だけである。

大店法問題は、地域の商業集積に直接的に影響を与え、ひいては町の佇まいや生活者の便利さと快適さ（アメニティー）に関わる重要な問題である。シャッターを下ろした商店が目立ち齒の抜けたような空き地が広がる商店街は、防犯上危険であるばかりか、隣保共同体のネットワークが崩れ住民が孤立してアトム化するので、防災の観点からも危険である。町での中小小売業の存続は、住民の利便さの不可分の一部をなしており、これを「営業の自由」問題と「周辺の地域の生活環境の保持」の問題に二分して、前者は無条件に肯定し後者に配慮するとする新大店法の枠組自体が、およそ人々の都市生活というものの社会的洞察を欠い

た結果である。

このように立地自由・営業自由が先行する体系となれば、大規模店舗が中心市街地に進出する場合は勿論、近年のようにモータリゼーションの発達した状況を前提とすれば、多少の都市外延部立地でも、全国的に衰退しつつある既成都市の中心市街地がますます斜陽状態となることは目に見えている。

新大店法と同じ日に公布された中心市街地活性化法(98年法律92号)は、既成市街地を基盤とする小売中小業者には、「ムチ」の前者との抱き合わせの「アメ」の側面を有している。とはいえ、同法は勿論中小の小売業者のみが直接の利害関係を持つ問題ではない。

中心市街地の衰退は、わが国では「ソフト化・サービス化」の構造変動が顕著になった70年代後半からはっきりと認められるようになった問題であるが、その背景に戦後型日本経済のあり方のいびつさに起因する国土・都市構造の矛盾があるだけに、文字通り「構造的要因」に規定される複合的で根深いものがあり、それだけにその再活性化の課題に正面から対処しようとするれば経済体質や国土構造の発展的規定要因等のやっかいな問題に直面するであろう。

同法は、従来のように町づくりは都市計画・都市政策、商売のことは経済政策・通商政策のことに画然と分けて対処することの限界を認めるところから出発し、両者の絡みあいを問題とする限りでは、わが国の開発法制や都市法制上画期的な意味を有している。しばらくその組立てを眺めよう。

同法は、中心市街地の全国的衰退の要因を都市計画レベルの問題としてのみとらえず、経済構造と産業政策の問題の密接に絡んだものとして捉えており、その打開策を、何よりも中心市街地の担い手である営業者とりわけ小規模商業の活性化に求める。これが、わが国経済の「ソフト化・サービス化」の流れを受けて、「都市型新事業」・「特定事業」・「中小小売商業高度化事業」等々の名称を冠して(4条各項等参照)中心市街地での業態構造の転換を図ろうとするものの意味であり、現下の「グローバル化」経済の流れを肯

定的に受け止めて全国の衰退傾向の中心市街地にその順応を迫る戦略といえよう。

中心市街地の再活性化の課題が国家プロジェクトとも言えるわが政府の公共政策の柱であることは、同法の所管庁の広がりからも施策の広がりからも明らかである。同法の主務官庁は、通産・建設・自治・農林水産・運輸・郵政の6省庁に跨り、したがって主務大臣はそれぞれの省庁の各大臣であり、それぞれ分担して所掌の施策を講じることとなっている(39条参照)。

再活性化プログラムの出発点は、それら主務大臣たちによる、中心市街地で営まれている事業の業態改善の事項及び都市計画的事項のための環境整備についての「基本方針」の定立である(5条)。

大規模店舗法の場合はその要に位置するのは都道府県知事であるが、中心市街地活性化事業では都道府県を飛び越えて市町村である。国から降りてくるそれらの「基本方針」を承けて、市町村は、「当該市町村の区域内の中心市街地について、市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する基本計画」(6条1項)を策定する。ここでは「一体的」という修飾句が重要であることはいうまでもない。空間的な限定を加え、土地区画整理事業や再開発事業等の土地の区画形成にわたる都市計画的事項(同4項)と商業の活性化事業等の事項(同5項)とを二つながら密接に関連し合うものとして含むのである。

各大臣の「基本方針」の定立と市町村の「基本計画」の策定によって中心市街地活性化事業はスタートし、以下のように「官民挙げて」の事業となる。

一種の再開発事業(広義)であり、国の開発専門機関である地域振興整備公団がその業務として手広く関与できる(8・9条)。

また、市町村は、中心市街地整備改善に関して調査研究し、その営業者に情報を提供し、特定中心市街地に関しては自ら整備事業・管理業務を行うなどの諸業務を適正に行う公益法人を中心市街地整備推進機構として指定し(10条以下)、整備改善事業の中心的アクターとすることができる。

一見して、これらの仕組みの前年の密集市街地整備促進法（前述）との類似性は明らかである。

同法は、経済的再活性化も明確に視野に入れたものであるだけに、様々な支援策と特例が盛り込まれている。その全てを論述する余裕も必要もないが、その若干のものを紹介しておく。

まずは土地の基盤整備施策の諸特例であり、「基本計画」により推進される土地区画整理事業の保留地の設定について、厳格な要件の下で土地区画整理法の例外を認める（7条）。また、駐車場整備の際に路外駐車場として都市公園地下の利用を原則として許される（14条3項）。

次に、営業規制緩和の枠組が用意されている。例えば、道路運送事業法の特例（29条）や貨物運送取扱事業法の特例（30条）である。

さらに、中心市街地での商業等の活性化のために基本計画に定められた特定事業を実施しようとする者には、主務大臣の認定を経て（16条以下）、また地元商工会・商工会議所や公益法人等によって作成され市町村の認定にかかる中小小売商業高度化事業構想（18条）に基づき高度化事業に参加しようとする者にも、主務大臣の認定を経て（20条以下）、それぞれ直接間接の様々な支援策が用意されている。例えば、産業基盤整備基金の民活特定施設整備法（1986年法律77号）による商業活性化促進業務として、債務保証や、特定商業施設等整備事業への資金貸付を行う金融機関への利子補給が認められ（22条以下）、また食品流通構造改善促進機構の業務の特例適用により同様の資金的支援を受け（27条）もしくは食品流通構造改善促進法の適用を受けて同法の流通近代化プログラムに乗せることを可能とし（28条）、あるいは通信・放送機構の業務の特例によって出資等を受けることができる（31・32条）。

そのほか、取得し譲渡した建物等について租税特別措置法上の特別償却が認められ（33条）、「基本計画」に基づき同事業を実施している地方自治体には地方債の発行につき特別に配慮すべきことが定められている（37条）。

同法の中心市街地活性化事業は、「施策の実施に当たっては…民間事業者の能力の活用を図る」（3

条）との宣言にもかかわらず、このように至れり尽せりに見える手厚い支援策に囲まれ、その上に、認定特定事業者・認定中小小売商業高度化事業者もそれぞれの認定計画にかかる事業について国及び地方公共団体から「必要な指導及び助言」を受け（35条）、報告が求められる（36条）。つまり、「金も出すが口も出す」ところの「官民協調」・「官民一体」型事業であり、国等からの強いパターンリスティックな指導を受けるのである。

その全体的方向性は、既に指摘したようにわが国の大企業を中心としたグローバリゼーション戦略への適応であるから、実に入り組んだ構図となっているのである。

もちろん、強い保護を受けつつ「規制緩和」を説き「市場主義」（市場原理主義）を唱える本家であるわが財界から見れば、主として中小零細商業者を施策対象とする中心市街地活性化法のこの矛盾は比較しようもないほど小さいものでしかないが、財界＝大企業は、そのような特権的地位によって通常誰のためでもない自分本位の戦略を定立でき、かつ現実にも主体的に選択しているので、生き抜く条件が整っているのに対して、わが零細商店街は、プレトン＝ウッズ体制の展開によって形成されてきたWTO体制などの「比較優位原則」＝弱肉強食の国際秩序とわが財界＝大企業の戦略に積極的に巻き込まれその従属変数となるように「生まれ変わる」ことを求められているのであるから、当面豊富な政策資金で立ち直ったとしても、どれくらい続く「活性」か疑問の余地もあろう。

中心市街地活性化法は、国が大きく位置づけ都市計画と産業政策とを繋いだ画期的な法律ではあるが、このパン・アメリカン「グローバリズム」が浸透しゆく時代にあって、それだけますます政策の中身と方向性が厳しく問われざるを得ない。しかし、そこで前提とされ採用されている経済哲学は、まさにそのグローバリズムによって苦闘を強いられてきた中心市街地の経済アクターたち（小商人たち）の客観的社会的位置にふさわしいものでないものがスタンダードとなっているようである。少なくとも長い目で見れば、ほかに施策の

変化がない限り、中心市街地の持続的再活性化の見通しはあまり大きくないと言わざるを得ない。

(2)4 土地政策再轉換の完成とポスト・バブルの国土政策

以上の都市土地法の展開に見られるように、90年代後半は株式・債権と並んで土地まで主役としたさしもの空前のバブル経済による歪みに対処すると公言した土地政策の色彩はすっかり影を潜め、90年代前半にも脈々と引継がれていた「民活」路線や「(産業)構造改革」あるいは経済「グローバルイゼーション」への対応戦略としての新たな都市開発促進方策といった80年代以来の法政策が再び怖いものなしのように我がもの顔に肩で風を切る風情となっている。これをポスト・バブル時代の土地政策のあり方として定式化したのが、96年4月の内閣総理大臣の諮問「今後の土地政策のあり方について」に応答した同年11月の土地政策審議会答申であり、これを承けて政府として公的に宣言したものが、翌97年2月の閣議決定「新総合土地政策推進要綱」であった。

上の土地政策審議会答申は言う。「バブル期の地価高騰とその後の下落をへて、土地をめぐる状況は大きく変化した。今こそ、『土地は適正に利用されるべきである』との基本的考え方のもとに、土地の資産としての価値を重視する考え方から、土地の資源としての利用価値に着目した考え方に移行し、『所有から利用へ』という理念の実現に本格的に取り組んでいくべき時である」。また、「新総合土地政策推進要綱」は、次のようにさらに明確に述べている。「今後の土地政策においては、正常な需給関係の確保と利用価値に相応した適正な地価の形成を目指し、地価の安定を図る観点から、現在のような地価下落の状況においては、一般的な地価下落を目標として掲げる必要はなくなっている。(改行)今後の土地政策の目標はこれまでの地価抑制を基調としていたものに代わって、『所有から利用へ』との理念の下、ゆとりある住宅・社会資本の整備と自然のシステムにかなった豊かで安心できるまちづくり・地域づくりを目指した土地の有効利用による適正な土地利用の推進に轉換し、総合的な施策を展開する必要がある」。

こうして、土地政策の元締めたる閣議決定「新総合土地政策推進要綱」は、伝統的な「需給論」の見地から一方では「土地取引の活性化」に向け「不動産取引市場の整備」を打ち出し、他方で土地の「有効利用」を前面に立てて、都市計画制度による「総合的な土地利用計画の整備・充実」を謳う。

都市計画・都市政策も、以上の認識及び基本的観点に立って位置づけられる。若干の例を挙げると、地区レベルでの詳細土地利用計画や地区計画制度の活用、産業構造や都市構造の変化、土地利用の轉換等に対応した線引き・用途地域の指定の見直し等が、土地利用計画の推進・充実に関連して指摘され、低・未利用地の利用促進、市街化区域内農地の宅地轉換の促進、防災のための市街地整備などこれまで都市土地法の展開として見てきたものが土地の有効利用の推進として位置づけられ、広域的計画による宅地・住宅の供給、都心居住の推進、住宅・宅地供給事業の公民協調による役割分担、ファミリー向け良質賃貸住宅の供給や定期借地権の活用、都市近郊に住宅市街地の整備等々が良質な住宅・宅地供給の促進による土地有効利用の課題として位置づけられた。

特に興味をそそられるのは、「所有から利用へ」なるスローガンを掲げながら、依然として土地問題を「利用」本位に捉えられないで伝統的「需給論」に固執する、社会科学的看着て貧しい政府当局者や取り巻きである「有識者」の見地である。けだし、土地は人間が出現する以前から地球に存在し、人間にとっては外的自然の一部として人間生活を規定するアプリアリの環境としてあり、土地「市場」は、非正当な暴力⁶³⁾によって担保されるものでない限り、「土地所有権」によって保障されたある地片の独占名義という人為装置=法・国家権力作用を前提としてはじめて成立する。土地市場が、人類史のある発展段階以来の社会分業の成立と展開を前提に、実質的に(全体社会から見て)その有用な部分労働の交換を意味し、それゆえ元来は国家以前的性格を有する労働生産物の市場(通常の商品市場)とは社会的性質が決定的に異なることは、論理的にも歴史的にも明らかであ

る⁶⁴⁾。

したがって、労働生産物と違って土地の「価値」なるものは本来存在せず、あるのは、基本的にはその利用権原（暴力によって一義的に決定される社会でない限り）による剰余価値の割譲期待（生産的利用の場合）か、利用者の生活欲求の強さや支払能力に規定された相場形成（この場合には第二次的ではあれ本源的な需給関係を語る事ができる）による擬制的価値（非生産的＝消費的利用の場合）か、そのいずれかを本体とし、さらにそれぞれの経済社会の再生産構造の媒介などを通しての、あるいは土地所有権それ自体の抽象的作用⁶⁵⁾などの副次的要因による、さらにはわが国のように用途規制が極めて緩く「混合用途性」と言ってもよい土地事情にある場合には用途別に固有な地代・地価形成作用を超えたそれらの相乗作用による、土地市場の「自立化」現象の展開である。

わが国の土地問題が一向に目覚しい改善がないのは、わが政府が性懲りもなくこの誤った前提を維持し続けて土地政策を展開するためである。

今一つの政府の土地政策において前面に押し出されている「有効利用」論は、何をもって「有効」とするのかという概念に曖昧さを残し、議論を情緒的にしかねない恨みがある。かつては問題なく経済効率性、すなわちその利用によっていくらかのお金を産むかという見地から「利用の有効度」を測定する議論がバブル期には大手を振るった。しかし、土地バブル現象の反省を契機に立法化された土地基本法においてこの概念が理念として定式化されて以来、このような明快ではあるが有害であることがはっきりしている概念の使い方はかつてほど勢いを持たなくなっている。しかし、消滅したわけではなく、わが政府をはじめこの言葉の愛好者はほかに決め手が無いままに⁶⁶⁾多かれ少なかれこのような見地を引きずっているのである。そして、この見地は現実の政府の土地施策を最も基本的に規定する要素であり、それゆえに政府や財界周辺に好都合な見地であることは、これまでの考察によっても明らかである。

理論を離れて現実政策的な観点から重要なことは、この「新総合土地政策推進要綱」は、地価抑

制から土地流動化へと政策目標を一元化したことである。付言すれば、90年代前半でも土地流動化が政策目標として排除されていたわけではないが、流動化が進めば往々にして地価が上がりかねないので、地価抑制政策と実質的には衝突をおこしていたのである。

そこで、同要綱の前後で「計画利用」とか「有効利用」などの土地政策の理念において大きく差があるわけではないので、実質的に土地政策方針が変化するのは、「土地流動化」という政策目標を地価上昇の虞に気兼ねなく無制約に展開できるかにあると見てよいであろう⁶⁷⁾。時あたかも、93年の自己資本比率規制（個別規制）に次ぐ、98年の第二次BIS規制（市場リスク規制）の実施を翌年に控え、わが国の金融機関の不良債権問題は個別金融機関の問題のレベルをはるかに超して、総資本的にもこれ以上処理を先送りにできない状態に近づいていた。

この見地から興味深いのは、98年の国土利用計画法改正（法律86号）である。同改正は、大規模な土地取引の事前届出制を地価が高騰しつつある地域等に限定し、そのような特別な事情がなければ事後届出制にして、大規模開発と土地流動化の梃入れを図った。上述のBIS規制をはじめ、「公正な競争」の観点から正常な金融体制の構築を迫る現代資本主義的国際環境の中で、金融機関にとってもそれを後押しする政府にとっても何とんでも不良金融資産の宝庫である土地を捌く必要がさらに切迫性を増し、必死にもがいていたのである。

(2)-5 「国土開発計画の黄昏」を示した五全総と開発計画におけるPFI方式

① 第五次国土総合開発計画（「21世紀の国土のグランドデザイン」）

98年3月には第五次全国総合開発計画（以下、五全総と称する）が閣議決定され、21世紀初頭の国土開発の総路線が確定した。

イ) 国土総合開発計画としての戦略上の特徴
第一に、従来の「(太平洋)一軸型国土から多軸型国土の形成へ」をスローガンとして、北東、日本海、太平洋（新）、西日本の4つの国土軸を挙げ、これらの軸に沿った開発を掲げる。この「多軸型

国土」とは、わが国の各地域が「水平化」されてそれぞれ「自立」しつつ「相互補完」の関係で結ばれるという関係に立つということであり、これは、国土が東京を頂点とするヒエラルヒーを形成し、各地域が多かれ少なかれ東京に従属依存する現状と対比される。そこでは、各地域の「自由な」選択による地域間の「連携」・「交流」によって形成されるネットワークが重視され、また、これまで重視されてきた「人口・工業」より、「自然・文化」が重視される。

第二に、否定的に捉えられた東京への一極集中の緩和・防止策として当面の問題として重視されているのは東京の国土利用計画戦略的観点からの位置づけ問題であり、東京を引き続き金融・経済の中心として位置づけ、東京から首都機能は切り離して、新首都を政治の中心として位置づけて、国土利用上の政経分離を実現する。

第三に、計画文書上は大都市部より地方都市、農山村部の発展に力点を置いているように見え、その点では三全総に連なる特徴を示すが、その発展を保障すべき戦略は専ら地域間のネットワーク形成と連携であり、「ソフト化・サービス化」に乗った四全総戦略を引継いでいる。農山村部は「多自然居住地域」と新名称が付されるが、国土の大部分を占めるがいかなる農林漁業発展の展望の伴わないこのカテゴリーの地域については、魅力を「多自然」や他地域・都市部とのネットワーク形成に求めるのみであって、四全総と同様に、国土利用のあり方としても、「リゾート」開発や「グリーン・ツーリズム」、あるいは新名称が多自然「居住地域」と生産機能ではなく消費（＝労働力再生産）機能に着目されているように、実質的に都市的土地利用の浸透ないし提携・混合にしか処方箋が示されない。

どこでも都市化するというものでないことは論理的にも過去の経過から見ても明らかであり、まして今後少子高齢化や人口減少まで見込まれている日本社会の趨勢の中では一層明らかであり、この計画の見地は要するに市場の気まぐれに委ねることを意味する無責任なものである。

第四に、都市部も、「都市化社会から都市型社会

へ」の戦略的自己認識から、新開発より「リノベーション」すなわち修復・更新・構造再編に力点が注がれ、この点でも四全総を引継ぎ、既成都市群を「ソフト化・サービス化」の経済構造転換の流れの中でより付加価値の高い産業・業種への集積をめぐる都市間競争の坩堝に置き、「高次化」を競わせる見地を貫いている。様々なものを揃える展望を持つ大都市や地方中核都市はともかくも、それ以外の地方中小都市にとっては、激烈な競争時代をどのように行き残っていくかという肝腎な国土計画の方針が示されないに等しく、「自立と参加」というキーワードは、「分権」とともに、「中央政府の無責任」の代名詞のように映るであろう。

第五に、それらを総括する「戦略」が「全国土国際化」ともいえる国際交流拠点機能の開発の強調であるが、その実現方策については、従来のように国の財政出動を引出す方式に頼ることはできず、どの地域もフルセットでというのは現実的ではないから、「旧国土軸」上に位置する大都市（三大都市や地方中核都市）以外は「地域連携軸」すなわち「軸状の連なりからなる地域連携のまとまり」によって広域的に諸機能の充実を図る、すなわち地域的ネットワークによって対処せよと主張する。要するに、地方は身の程に応じた企画をすべきだ、というのである。

ロ) 過去の全国総合開発計画との対比における五全総の特徴

第一に、「官民協調」を謳い「多様な活動主体」に担われるべきことを強調し、国の主体性の発揮に代替していることである。これには次のように2つの面がある。

まず、どの全総計画よりも「民間活力」の活用を前面に出しているが、この文脈での「民」の中心である企業は営利目的であるから、このことは国土開発を営利追求手段として採算に乗るところだけが選別されることを容認していることを意味し、その描く「全国土国際化の夢」がほとんどの地域では「夢」のまま淡雪のように消え去るに違いないことを事実上自認しているように見えることである。

次に、地方自治体のイニシアティブを重視し、

具体的計画策定での「地方分権」が強調されていることである。これらと「国の財政力限界」論とを組み合わせると、それぞれの地域が自分で将来のあり方を選択せよ、ということになる。「分権」と共に「参加」も言及されているので、卒然と見れば国土総合開発において戦後初めて「地方自治」の実現を目指す計画文書のようにも映るが、その政治的決定を媒介するものはまさに地域間の経済競争であり、そのようなものとしての地域の自助努力であり、また住民自治を唱導しているわけでもないから、それが「市場主義」の国土開発版にほかならないことが知れよう。

しかも、「分権」された地方当局の権限発揮の仕方は、「民間活力」を活用するという国の方針に枠づけられるのであるから、肝腎なところは地方が中央政府の手足となる中央集中方式の実態はあまり変化しない。変化したのは、地方自治体の「自主性」の発揮が中央政府の方針からの逸脱を許さない仕組みが強化され日常化されていることであり、その結果前者の財政力の総体が、骨絡み後者の目標の実現に向けられるようになったことである。

第二に、過去の全総計画の中で最大分量を誇る計画文書は、その大半が固有の国土総合開発計画以外の関係政策の叙述で占められ、それらは決定者である内閣の統一性の原則から当然にそれぞれの所掌の省庁で展開されている政策の要約を一步も出ないものである。

言い換えれば、五全総は優れて国の全省庁の政策的合作物として現在展開されている諸政策の追認文書としての色彩が強く、国土計画としては首都機能移転を除いてほとんど抽象論の羅列で終わっており、国土計画性の著しく希薄な文書である。それかあらぬか、この文書ほど「文学的」装飾句で飾り立てた全総計画はこれまでなく、それに比例して内容の空虚さが目立つのである。

第三に、独自性の希薄さは、計画目標年（終了目標）の曖昧さにも現れて、2010年から2015年と5年もの幅にも現れている。

第四に、そこに盛り込まれた計画は、比較的計算が成り立ちやすい首都移転だけでも最低数十兆

円かかるといわれ、地域内のアメニティーを高めるネットワークの構築に向けて、あるいは国際化に向けて、全国土が何らかの意味での開発に向かう空前の開発志向の計画が実施の運びになれば、空前の資金を必要とすることは明らかであるが、独自の予算見積りが示されないという国家計画としてはまことに不思議な文書である。

要するに、五全総は、概ね向こう10年か15年の計画期間における「計画」文書というより、もはや中央政府ないし地方が今後行うであろう、ないしは行うかもしれないところの社会資本の重点投資を羅列し正当化する文書でしかなく、国土計画の名において成り行きに任せるといふ国土政策の「非計画化」=野蛮化を正当化する文書であると言えよう。

不確定さの満ちた計画文書である五全総が見通せる確実な機能は、その消極的役割である。国土計画独自の論理を極端に希薄化させ、それも自ら掲げた諸前提を裏切るその姿に、全総計画の黄昏を予期することは容易い。五全総は、もはや全国総合開発計画のような言葉の本来的な意味で統一的な国土計画を掲げられなくなったこの国の姿を示唆しているのかも知れない。

都市防災の見地から見れば、国土政策や計画に関わる95年以降の政府文書の例に漏れず、五全総も災害に強い国土・都市づくりを謳っているが、市場の論理を謳歌し野放図な開発放置を美辞麗句を用いて唆している野蛮な文書が盛り込めるのは、せいぜい配慮の対象として防災を語ることであり、阪神大震災の本質的原因を究明しその教訓を得て、国土政策・国土計画に真剣に反映させるという姿勢は微塵もない。もちろん、既に見てきたように、この国の国土・都市は、防災政策自体を含めて国土政策・都市政策的に災害要因を蓄積し拡大し続けているのであって、その全面肯定に立つこの文書にも、第二・第三の大震災が未曾有の規模で発生する虞など関知しないとする態度が透けて見えるのである。

② 民間資金活用法（いわゆるPFI法）

案の定、この五全総文書でも土地政策文書でも都市政策文書でもその点だけは明確であったとこ

ろの、国土・都市開発における「民間活力」活用方針を、中央政府の掲げる国の方針一般から法律的強制力に変えた法律が、翌年制定される。民間資金活用法（いわゆるPFI法。99年法律117号）である。「公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との適切な役割分担ならびに財政資金の効率的使用の観点を踏まえつつ、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切であるものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする」（3条）という「民活」政策の精髓が書き込まれたこの法律は、公共施設・公用施設・公益的施設その他情報通信・エネルギー・観光・研究などの諸施設など同法2条1項各号ないし政令（同5号）に列挙される、およそ考えられる施設の整備・企画・運用に関する事業について、総理大臣に「実施に関する基本的な方針」定立を授權し（4条）、大臣その他国の機関のみならず地方当局を含むそれら施設の管理者にその「基本方針」に基づく「実施方針」を立てさせて（5条）この政策の徹底を図ろうとする。

民間事業者の選定等に関しては当然のことながら「公平性」や「透明性」の原則が謳われているが（7条・8条）、「利潤」範疇で動く民間事業者に採算を保障するために、通常の民間事業にない様々な特典を国民・住民の負担の下に事業者のために用意しているのが特徴である。30年もの長期を限度とする債務負担行為の容認（11条）、国有財産・公有財産の無償ないし著しく安価での使用（12条）、資金の無利子貸付け（13条）、資金の確保や融通の措置、そのための地方債発行への「特別の配慮」（14条）、土地取用法の適用や関係法令に基づく許可処分等に関する「適切な配慮」（15条）などがその例であり、極め付きは、民間業者が当該事業実施のために「必要な法制上及び金融上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行う」べき国及び地方公共団体の義務（16条）、および「民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和を速やかに推進する」義

務（17条）まで謳っており、さらに驚くことに、事業用に取得した不動産が第三者の担保目的となっている場合の会計経理上の特別扱いといった金融機関の不良債権処理の枠組（塩付け状態の担保不動産の流動化）までちゃんと「担保不動産の活用」と称して便乗的に挿入している（20条）。

民間事業者による事業の実施は、管理者と事業者との行政契約によって個別になされる（同法律案に対する参議院国土・環境委員会附帯決議第4項参照）から、個別事情に応じた（言い換えれば業者の要求に国民・住民の利益の犠牲を厭わず最大限配慮できる）「柔軟な処理」が可能とされる。

「実施方針」は、国のみならず「分権」したはずの地方公共団体をその責任に属する事業の方式まで法的強制力をもって拘束し、しかも第二次臨調以来の「行政改革」並の執拗さで、総理府内に「民間資金等活用事業推進委員会」という専門機関を作って継続的に推進・監視する体制を作る（21条以下）念の入れようである。

この壮大な公共政策の「民間活力」への依存実験の法的強制装置は、国民・住民の共有資産とその資産運用事業を特定の私的特殊利益に委ね、しかもそれら私的主体に儲けが上がるように至れり尽せりの様々なサービスと「配慮」を国・地方自治体が行うべきこと、言い換えれば国民・住民から参入事業者と関連事業者への大規模な所得移転を図るべきことを意味し、官有工場払い下げや東京・丸の内をはじめとする一等地の低廉払い下げを伴った明治期の殖産産業政策の「伝統」を彷彿とさせるものである。しかし、後者は資本主義の輸入・黎明期としてそれなりの名目も成り立つが、私的経済セクターが確立しきった現在、国民・住民から見てこの所得移転にどのようなメリットが期待されるのであろうか。

世紀末の国土政策・都市政策が誰のために何の目的で推進されているかを、これ以上明確にした法律はないのではなかろうか。

(2)-6 その他の土地＝不動産法システム—金融法・土地私法を中心に

これらに加えて、実質土地私法であるが、大震災に前後して開発業者や金融機関を中心にいわゆ

る「政・官・業・学」挙げての猛烈な運動で推進されてきた定期借家権立法⁶⁸⁾が、国会史上前代未聞の姑息なやり方で「良質賃貸住宅等供給促進特別措置法」と名を変え⁶⁹⁾強引に成立させられた。

その結果、バブル経済に踊り国民に塗炭の苦しみを味わせただけでなくその崩壊によって「身から出た錆」としての巨額の不良資産を抱え込んだ金融機関と土建業界・不動産開発資本の救済のために、居住・営業の安定と賃料の安定とのいずれの意味でも多くの零細借家人と借家需要者の犠牲において、都市部の不動産流動化と不動産の金融資産化がさらに推進されることになるであろう。

しかも、この動きと、この間の金融政策・金融立法・金融判例の動きが完全に重なることには注目しないわけに行かないであろう。

金融政策については、バブル破綻の影響が金融業界での破綻として表面化した「住専」（住宅専門金融機関）問題に対処するに公金投入をもってした1995年12月の閣議決定をはじめとして⁷⁰⁾、政府の処理策はことごとく、業界・経済社会の自律的処理と自己責任を否定し、「痛み」は公金投入をはじめ専ら国民に皺寄せし、「旨み」は1994年ないし1995年以來の超低金利政策等による膨大な経常利益発生構造化等によって銀行等の金融機関に帰するような人為的装置を整えた。

金融立法もこれに連動し、1996年の「住専」特別措置法とその他中小金融機関の破綻処理のためのいわゆる金融三法⁷¹⁾、さらに1997年には北海道拓殖銀行が翌年には長期信用銀行・日本債権信用銀行が相次いで破綻し、デフレ・スパイラルの懸念も生じた1998年には、春のいわゆる金融安定化二法⁷²⁾、秋の破綻金融機関の特別公的管理（いわゆる一時国有化措置）等を定めた金融再生法（同年法律182号）・上記の安定化法に替って公金による資本注入を可能とした金融早期健全化法（法律143号）を成立させた。これらの法律に基づいて政府が決定した公金による金融機関救済枠組はたちまち60兆円という途方もない数字に膨れ上がった⁷³⁾。この年にはその他多くの金融関係、民事執行迅速化関係、債権譲渡や資産流動化、債権回収業等に関する閣法・議員立法がなされた⁷⁴⁾。

これらの内容をキーワード二語で端的に表現すれば、「銀行救済」と「資産流動化」であろう。

以上の流れに裁判所も連動する。この間の司法運用をこと金融判例で見る限り、わが国の法運用上の強い特徴であった金融機関の特権性をさらに助長する動きが加速している。代表的な最高裁判例によって典型例を挙げれば、一連の抵当権の物上代位に関する判例の展開がある。

まず、抵当権設定者の有する賃料債権に対して抵当権者の物上代位を一般的に認めた最二判1989年10月27日民集43巻9号1070頁は、不動産に対する非占有担保権として発展した抵当権にそれ以前の担保形態の質権の機能も併有させ、抵当権者にいわば「良いとこ取り」を認めるものであるが、こういう抵当権者の行動様式自体は、人間の労働力・実業によって生み出される価値への期待ではなく、不動産信用力を何か実体化して将来の地価回復に資金回収の期待を賭けつつ、本来不動産所有者が手にしてそれを原資に抵当債権者に返済すべき賃料債権の横取りにひたすら時間稼ぎのアリバイ役を託す金融機関の構想様式への配慮と考えることができよう。この先例を基礎に、抵当権設定者の賃料債権が譲渡され第三者対抗要件を具備しても、その後抵当権者が差押えた場合には抵当権者が優先するという驚くべき結果を容認した最二判1998年1月30日民集52巻1号1頁及び最三判1998年2月10日判時1628号3頁が続いた⁷⁵⁾。

また、土地・建物共同抵当物件において地上建物解体後再築され建物の法定地上権の成立を認めるかどうか争われてきた問題についても、いわゆる全体価値考慮説の見地からこれを否定した最三判1997年2月14日民集51巻2号375頁も、事柄は物権的請求権の厳密な概念化によっても同一の結論に導く余地があったとはいえ、抵当物件の不法占拠者に対する抵当権者の妨害排除請求を債権者代位権の枠組によってやや無限定に認容した最大判1999年11月29日民集53巻8号1899頁も、この国の司法の現実においては同様の流れの上に位置すると見ることができよう。

さらに、不動産の譲渡担保権者が担保不動産の第三取得者が抵当権規定を類推して滌除する対象

とすることはできないとした最二判1995年11月10日民集49巻9号2953頁は、抵当権と不動産譲渡担保との不合理な差別を残しつつ、この国の担保法制が近代への歩みからの逆行を模索する姿を示しているかのようである。

不動産担保から離れて一般的に言えば、上記の見地から見て、8年3ヶ月分もの社会保険診療報酬支払基金への将来受けるべき診療報酬債権を医師から一括譲渡を受けて担保に宛てていた会社の将来発生債権の囲い込みを認めた最三判1999年1月29日民集53巻1号151頁は、当事者は金融機関ではないが、契約形式を通して優越的な地位にある者が利益の独占を図るという意味では上述と同列の優先秩序を形成する機能を果たすであろう。

不動産ないし土地を金融資産と捉えた上で、展開する以上の政策・立法・判例の動向は、期せずして不動産信用が独り歩きする「地本主義」的金融様式への拘りや、その拘りに手を貸しながら、バブル経済時並みの不動産セキユイタイゼーション(証券化)等の仕掛けによる「流動化」枠組で土地によって一儲けと「景気浮揚」を図ろうとする一デフレ懸念と結びついている点では、80年代というより、1920年代後半の日本との比較が適当であるが一古今東西で繰り返されてきた愚行に一例を加えようとするかのようである。

(2)-7 小括—90年代の都市土地法の展開と都市防災

以上の考察を通して、最近の都市土地法の動向は、一瞥した限りでも、市街地の高度利用を通して物理的な意味における個々の建物と街区単位の安全性に大きな関心を払うものの、町づくりから住民を遠ざけ民主主義を一層後退させ、高度利用それ自体が作り出す「集中」と高密商用空間あるいは高密居住に伴う危険要因には無頓着どころか新たに危険を作り出しかねないことが明らかになった。これは、一般的都市政策として見ても、電力・ガス等のエネルギー供給、上下水道、交通需要、環境容量等々の点で、都市が抱える地球的自然への日常的危険性を増大させていると言わざるを得ないが、非常災害に備える観点から見ればなおさらゆゆしい事態である。根本的には、自然の

脅威に対して「鉄とコンクリート」によって対処すべしとする工学技術至上主義的発想が都市政策に貫かれており、また、都市土地法が都市政策の中心であるべき低所得者、障害者、収入の乏しい高齢者といった人々を脇に追いやる町づくりの道具になりつつあるからではなからうか。

市場主義を本体とし「規制緩和」と「地方分権」を指導原理とする昨今の「改革」は、都市空間の舞台においても優勝劣敗、弱肉強食の秩序を徹底させようとしているのである⁷⁶⁾。これでは、防災の見地から近年の都市土地法が殆ど唯一意を用いる建物と街区の工学的安全性も、大部分の都市住民にとって、確実に強まる居住と営業の不安定さと引換えの「絵に描いた餅」でしかないであろう。

(3) 20世紀最後の都市土地立法

1999年7月には、わが国の戦後国土開発・都市政策を事実上先導してきた経済計画に関する規定的文書=経済審議会答申「経済社会のあるべき姿と経済新制の政策方針」が発表され、2000年春には、その「大都市再生」戦略としての「規制緩和」深化戦略の一環として立案されたであろう二法案が、中曽根「アーバン・ルネッサンス」政策以来都市開発をめぐる20年近く精力的かつ継続的に進められてきた規制緩和の一つの到達点を示すように、国会に提出され、あっさりと成立した。一つは大深度地下特別措置法であり、もう一つは都市計画法改正法である。

(3)-1 大深度地下特別措置法

大深度地下特別措置法は、1998年5月の臨時大深度地下利用調査会答申を経て立法化され、簡単に言えば大深度地下空間の公有化法である。すなわち、概ね地下40m超で、かつ、増加荷重30t/m²まで地上の建築行為を許す深さの空間を大深度地下と定義し(法律は具体的には両要件とも政令に委ねている。同法2条参照)、大深度地下を原則として無償で公有化した上で、国がこの空間を使う必要の高い事業(同法4条に規定される)を営む者に使用権を附与し、これらの公共事業について土地取用手続と都市部で行われる土地取得費を免れさせ、より簡便迅速かつ安価に地上ないし浅深度

地下の土地利用や土地権利者の思惑に影響されな
いで大深度地下空間の利用を進められるようにす
るのがその趣旨である。

この法律が前提とする、「大深度地下空間の利用
は当該地盤での従前のような形態の土地利用に影
響を及ぼさない」（同調査会答申参照）という命題
が真実であれば、同じ事業を土地収用手続きに載せ
ても無償で認められるという理屈であるから、問
題はその推論に基づき土地収用手続きを免除して、
国の定める「大深度地下の公共的使用に関する基
本方針」（同法6条）に則り同法の定める簡易な手
続での国土交通大臣（同法11条1項）または都道
府県知事（同条二項）の認可制度一本に代替する
ことによる簡素化（もっとも土地収用法の若干の
規定はこの認可手続きに準用される。同法20条参照）
のみに収斂される⁷⁹⁾。しかし、同調査会答申が認
めたように、その無影響という想定が常には現実
でない場合も想定され、現に同法は、用心深くも
認可を受けた事業の十全の大深度地下利用のため
に既存の土地利用を制限することを明示してい
る⁷⁹⁾のであるから、この認可処分は明らかに土地
収用そのものであると言わなければならない、問題
は単に簡易化だけに留まらず財産権保障の憲法問
題（憲法29条）に発展するのである⁷⁹⁾。

この法律は、調査会答申のお墨付きを得て、地
下の継続的使用による土地権利者への補償につい
て手続は一応設けるが原則不要という立場をとっ
ている（37条）だけでなく、損害賠償についても
何ら特別の規定を置いていない。しかし、このよ
うな大深度地下の大規模な利用については人類は
ほとんど未経験であり、その地盤や環境への影響
についての知見はおろか、そもそも地下水をはじ
めとする複雑な地下空間の知見の蓄積自体がほと
んどないという点では、原子力利用以上とも言え
る未知の開発分野である⁸⁰⁾。既存の民事法則に委
ねると、法技術を骨化させて法の形式的な運用に
走りがちな従来からの裁判所の姿勢からみても、
到底調査会答申のように楽観的になって脳天気な
ものを言うわけにゆかないのであり、少なくとも
損害賠償責任を問うためには認可事業者の過失や
施設の瑕疵の立証責任は原告すなわち被害者にあ

るとされることは明らかである。この種の裁判で
原告の立場に立たざるを得なくなった社会的弱者
が公害裁判をはじめとしていかに痛苦に満ちた歩
みを強いられてきたかという戦後の裁判史に顕著
な事実からも何ものも学んでいないように見える
国や「有識者」の姿勢が垣間見える空前の開発法
律であると言わざるを得ない。

このように、同法は、大深度地下利用の公共事
業に現代社会に妥当するべき市民法の原理から見
て当然負って然るべき「補償」＝金銭的および
「手続」＝時間的負担からも免れさせているのであ
る。この法制的仕組みは、東京のような大都市で
は、相当高額な工事費を負担する覚悟を要すると
しても土地が基本的に無償で取得できるのである
から、事業者に大きなメリットを与えることは明
らかであり、80年代半ば以来この立法を推進して
きた「政・財・官・学」複合体の狙い通り、同法
の制定を契機に大深度地下開発が一挙に促進され
ることも考えられよう。21世紀のそう遠くない時
期に、地価の高い大都市稠密市街地を中心に大深
度地下開発ラッシュ促進法として機能することが
懸念される。実際、同法は複数の事業者の間での
事業企画の重複とその調整のための手続さえ用意
しており（12条）、過剰開発と都市の潜在的危険の
増大という問題は現実的な脅威であると言えよう。
人類未踏の地下まで濫開発し、大都市をこれ以上
過密にして、国土構造を一層歪めたものにするべ
きかどうか、がまさに問われているのである。

(3)-2 2000年都市計画法改正

今一つの都市土地法領域での大きな法律変動で
ある都市計画法の大幅改正法案は、二次にわたる
都市計画中央審議会答申（第一次＝98年1月、第
二次＝2000年2月）とその間の既述・経済審議会答
申を挟んで、中間まとめに基づくパブリック・コ
メント（1999年10月－11月）を経て、大深度地下
利用特別措置法とほぼ同時期に国会に提出され、
やや遅れて4月20日に法律として成立した。

この法改正は様々なものを含んでおり、その全
体像には微妙なものがあるが、必ずしも一刀両断に
性格規定するわけに行かないが、その中心的な狙
いとして都市計画体系の深部に及ぶ重大な改変を

含み、今後の都市土地法の行方を占う上で注目しないわけにいかないものである。

① その主な内容の分析・紹介

イ) 都市計画の空間概念の相対化

第一に、都市計画区域外での開発行為の規制システムの構築であり、都市計画制度の都市計画区域外への拡張とも言える制度展開である。これには二つの制度が新設された。

その一は、準都市計画の制度であって、都市計画制度と並んで準都市計画という範疇を設け、都市計画区域外において市町村が開発・建築規制できることを定めた。

市町村は、都市計画区域外の無秩序な都市化の惧れがあると認める区域を、予め市町村都市計画審議会の意見を聞き、都道府県知事に協議しその同意を得て、準都市計画区域に指定できる（同法5条の2）。準都市計画区域における都市計画の内容を定める際には、国土計画・地方計画に沿うべきことなど、都市計画区域のそれと同様の基準が適用される（13条3項）。都道府県知事の意見を聞いた上で、用途地域、特別用途地域等の都市計画区域（通常は市街化区域）について定められるメニューのうちの主なものを都市計画の内容として定められることとされる（8条2・3項、15条、19条等）。その際の知事の意見の申出は、都道府県段階の都市計画との整合性を図る観点からなされる（19条6項）。

準都市計画区域内においては、一定規模以上の開発行為に知事の許可制が導入され、開発許可の技術基準が適用される（29条1項）。ただし、技術基準は、従前のものちがって、地方公共団体において当該地域の实情に応じて上乘せや緩和ができるものとするが、そのナショナルミニマムとしての本来的性格と地方公共団体によって環境保持のために所有権規制を掛け過ぎてきた経緯により、政令等による限定を設ける（第二次答申Ⅲ2(3)）。

その二は、都市計画区域とこの準都市計画区域（以下、両者を併せて拡大都市計画区域と呼ぶこととする）のさらに外で行われる開発行為への規制システムである。このいずれの区域の外で行われる開発行為であっても、政令で定める相当規模以

上のものであれば原則として知事の開発許可を受けることとされ、都市計画法に定める開発許可の技術基準が上述の若干の変化を予定した上で適用されることになった（同条新2項）。

従来、都市計画の制度は、国土のうち都市計画区域という空間的制限内で行われたが、準都市計画制度とそのさらに外の区域で行われる開発行為に対する開発許可制度の適用は、この空間的制限を突破して抽象的論理的にはどこでも行える概念に転化したと言えよう。

本改正によって、都市計画も準都市計画も、都市計画法文において都市計画制度の適用についてはほとんど同様に規定され、ただ土地利用の規制程度や規制内容に違いがあるに過ぎないものとして扱われている。準都市計画は文字通り都市計画に準ずるものであって、都市計画の空間的拡張と言って差し支えない。もちろん、現実には、農村部には農振法に基づく農業振興地域というゾーニングがあり、その中を準都市計画区域に指定することはこのゾーニングの趣旨と相容れないので不可能だという制限はある。

準都市計画の主体は市町村となっているものの、その策定は現実には都道府県の指導と制御が行き届いていると考えられ、市町村の都市部局への直接的影響力と都道府県の都市部局を通しての間接的影響力によって、国土交通省系の国土開発・土地利用制御システム（都市計画法・建築基準法システムと言い換えてもよい）は、システムが都市計画区域内に閉じ込められていた建設省時代から大きく領域を飛躍させることになる。

ロ) 都市計画法上の従前の諸概念の相対化

第二に、開発規制・建築規制の観点から見た場合の、都市計画区域内の市街化区域と市街化調整区域との区分（以下、改正法にしたがって区域区分と呼ぶ）における市街化調整区域をはじめとする1968年都市計画法上の諸概念の一層の相対化と規制緩和である。

その一は、市街化調整区域での開発許可制の整備または大緩和である。市街化調整区域での開発行為は、田園優良住宅法などによるほか、90年代の一連の都市計画法改正による緩和の結果同法34

条が開発許可する特有条件として12項目も用意しているが、これに次の二項目を付け加えた。すなわち、(イ)市街化区域に隣接または近接し、市街化区域と一体的な日常生活圏を形成している地域で市街化区域に存するものを含む概ね50戸程度の建築物が連坦している地域であれば、都道府県等の条例において区域指定されていることを条件に許可する（都計法34条8号の3）。(ロ)開発区域の周辺における市街化を促進する惧れがなく、市街化区域では困難または著しく不適当な開発行為であって、都道府県等の条例によって区域、目的、建築物の用途を定められたもの（同条8号の4）も同様である。

この(イ)は、従前開発許可を受けた土地以外の土地における建築制限の除外事由として規定（すなわち許可手続が免除）されていたものを、許可手続に乗せる（都計法43条1項6号の廃止）のでありと法律案要綱はその立法趣旨を説明する。

しかし、従前の規定では、許可手続が免除されるためには、「市街化調整区域に関する都市計画が決定され、又は当該都市計画を変更してその区域が拡張された際既に宅地であった土地であって、その旨の都道府県知事の確認を受けたもの」という要件が別に必要であった（廃止前の同号ロ）。この要件が加わっていたからこそ、市街化調整区域での建築物の新築・改築・用途変更が住民の当該都市計画施行以前からの既得の生活利益を守るという意味を有しても、新たな開発行為の意味を持つ惧れが少なかったのである。

しかし、法改正後の新法文では(イ)の要件しか規定していない。上述のような説明をする法改正要綱は、この削られた要件部分をどのように許可要件に含めるのか明瞭でない。あるいは政令に委ねることを含意しているのかも知れないが、国民の権利義務に関わる事項についての要件の法律化・明確化・詳細化の原則からすれば、後退でしかない、このような方法が取られる現実的可能性は低いのではなからうか。

今回の改正を受けた政令を待たなければはっきりしたことが分らないが、上述の推論が正しいとすれば、この市街化調整区域の開発許可事項は、

廃止前の43条1項6号で開発許可不要となっていた趣旨とは全く異なる制度として、すなわち以下のように市街化調整区域の開発許可要件の抜本的緩和と見なければならぬ。

上記の(イ)と(ロ)とは対照的な内容を持っているが、同様な言い回しは現行同条10号のイとロにも見られる。両者で違うのは、イと(イ)とは、開発面積が前者に政令の定めによる制限がある代わりに場所を問わないのに対して、後者には開発規模に制限がなく、むしろ連坦家屋50戸以上と青天井になっている代わりに、市街化区域に隣接するほど開発可能性が広がる要件規定であることで、ロと(ロ)とは、前者が個別に開発審査会の議を経たものであるのに対し、後者が条例によって該当類型が決められる点にある。

(イ)は、このままであれば、市街地の無秩序な膨張を防止する調整区域制のタガを外す点で深刻な影響が懸念される。50戸程度の家屋が市街化区域の調整区域との境界付近に並んでいる地域は全国至るところにあり、開発の結果これらと連坦しさえすればよいのであれば、調整区域の都市開発は虫喰い的に際限なく広がるであろう。場合によっては、先行するイによる小規模な開発地と市街化区域の境界付近との間を繋ぐ開発計画によって連坦要件を満たす場合も想定されるのであるから、一定規模以上の資金力のある開発業者にとっては、この要件はないに等しいであろう。

こうして市街化調整区域は、制度本来のその「市街化を抑制すべき」（7条3号）機能を喪失し、ますます準市街化区域化するであろう。それかあらぬか、都市計画の基軸となる内容を規定した7条関係の改正により、市街化区域と市街化調整区域との区分（改正法はこれを区域区分として法律概念に高めた）は、単に「無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため」にのみ定められる相対的区分に過ぎず、4項の削除により、都市計画が従来有した内容のうち「各区域の整備、開発の方針」は過剰なまでに維持されるが、「保全の方針」は法文から消えるのである。

その二は、市街化区域における用途白地地域（用途地域の指定のない区域）と都市計画区域内の

いわゆる（区域区分）白地地区（区域区分の指定のない地区）の制度的整備である。

市街化区域における用途白地地域の制度的整備は、内容的には都市計画上の市街化区域としての最低限の手当てである。従前から根拠ははっきりしないが原則容積率400%、建蔽率70%とされ、これを最高の制限として、都市計画地方審議会の議を経ることを条件に最低容積率50%、最低建蔽率30%からそれぞれ5段階の規制を掛けられることとされていたが、規制数値・段階は従前と変わらないものの、それぞれの規制段階について差等がないものとして、一律に都道府県都市計画審議会の議を経て各区域について定めるものとした。換言すると上述の原則規定性を廃止したのである（建築基準法52条1項6号、53条1項4号）。また、道路斜線制限の数値に1.25も加え、隣地線制限の数値にも1.25を加え、日影規制については建築物の軒の高さが7m以上に規制対象を増やした上で二段階としてそれぞれの規制メニューを増やし、全体としてより住居系の数値をも適用可能となるように規制を厳格化させた。この法改正により、用途白地地域はある種の地域地区となった（同法56条1項1号、56条の2第1項、別表第三・第四）。用途白地地域のうち、良好な環境の形成・保持の必要が認められる市街化区域には、特定用途制限地域に指定できるとする改正もなされた（後述。第三参照）。

また、都市計画区域内のいわゆる白地地区も、開発・整備すべき区域として明確に位置づけられ、都市計画基準を定めた13条において、市街地開発事業の決定について定めた12号（旧7号）と13号（旧8号）、都市施設について定めた11号（旧6号）、促進区域について定めた8号（旧3号）、にそれぞれ市街化区域と並んで都市計画の内容に取り込むべき旨が定められた。これにより、いわゆる白地地区は都市計画制度において市街化区域に準じて扱われ、地方自治体にとっては都市施設を整備する責務を負う地域となった。

以上の諸措置に加えて、上述した準都市計画制度とさらにその域外での開発規制制度の導入により、日本の国土は、都市化・市街化への開発・整備

に対する都市計画の受け皿が一般化し、農振地域や国立公園など都市開発が禁じられているゾーンを除けば、どこでも一般的に都市開発・整備が正当化され、これらの区域分けは市街化への相対的な序列づけに過ぎなくなった。

その三は、地区計画制度の「再整理」、換言すれば概念的再編である。

80年代末葉以来、再開発や規制緩和する手法としての様々な変形地区計画制度が次々と都市計画法に現れ、さらに92年改正と98年改正によりついに市街化調整区域の開発を一般的に正当化する手法としても認知され、80年改正によって環境を保全しコミュニティを守るための厳格な規制の制度として登場した地区計画は、建築規制緩和の便法や開発促進の正当化の道具へと変質させられてきたが、その集大成としての概念化がこの改正の狙いである（都計法12条の5第1項の改正）。

すなわち、地区計画は次のいずれかに該当する土地の区域で定めることができる。(イ)用途地域が定められている区域、(ロ)用途地域が定められていない土地の区域のうち、改正前の同項二号が掲げる3つの場合のいずれかに該当するもの。

用途区域は市街化区域には必ず設けなければならない（13条新7号参照）、また準都市計画区域には原則として設けられるはずである（8条新2項）ので、(イ)によって少なくとも市街化区域の全てと準都市計画区域には地区計画の設定が可能となった。また、従来市街化調整区域に開発・整備事業の前提として認められるようになっていた(ロ)タイプの地区計画が調整区域だけでなく、都市計画区域内白地地区を含むあらゆる都市計画設定区域の土地に、市町村の都市計画当局が3要件のいずれかに該当すると認定することによって、設定可能となった。

地盤整備規制と建築規制を一体化する地区計画のこの法改正による普遍化は、土地基本法の制定と前後して、「放縦な都市開発」・「あらゆる意味で無政府的な都市開発」から「規制された都市開発」・「製作物たる街の物理的形態を秩序された町づくり」（多くの場合に開発促進・開発の間接的強制機能を含む開発主義）への都市土地政策の展

開・転換⁸¹⁾の法制的対応・象徴と見ることができる。

その四は、商業地域での新たな開発規制緩和である。改正法は、商業地域に新たに特例容積率適用区域制度を創設する（都計法8条新3項2号二）。この新制度の区域内では、そこに二以上の敷地に関わる土地所有者または借地権者は、利害関係人の同意を得て、全員の合意によって、それぞれの敷地毎に定められる特例容積率に当該敷地の面積を乗じたものが現存の各敷地の容積率に各敷地面積を乗じた数値の限度内に収まる範囲で、それぞれの敷地について特例容積率の適用を特定行政庁に申請することができ、特定行政庁は、それが当該区域での土地の高度利用に資すると認められる場合には、それぞれの敷地について適用される特例容積率の限度を指定できる（建基法52条の2各項）。要するに、用途地域都市計画権者（区市町村）が指定する特例区域内では土地の高度利用を促進するために容積率の売買を認めたのである。

1968年都市計画法の容積率規制は、講学上いわゆる警察規制であり、都市の空間的制御の見地からそれぞれの敷地で「公共の福祉」の見地から最小限しなければならぬ規制として設定されており、どこでも100%使われることが予定されて設定されたものではない。したがって、各敷地で限度一杯使うことを想定したものでなく、どの敷地でもぎりぎりに使うとすれば都市はそれだけで超過密となり、水や電力等のエネルギーなどの天然資源、道路や公共交通といった都市施設の容量を越える事態が懸念されるのである。しかるに80年代の「アーバン・ルネッサンス」政策や土地の「高度・有効利用」論は、声高に容積率の使い残しを問題視し、「供用義務」論等のイデオロギーを展開して、都心への集中・過密をあおってきた。

容積率売買制は、本来的に公共空間である都市中心部の貴重な空間を私的な取引対象とすることによって、カネの力で当該空間を私物化する思想である。特例容積率適用区域制度の創設は、超過独占利潤をほしいままにするグローバル企業の利益のために、大都市都心部への集中を促進し、国土構造を一層歪めて、地球資源を浪費させる都市

政策が、21世紀に入ろうとする現在もこの国で依然として続いている明白な証拠である。

このような都市政策が、都市生活の安全と背馳することは明らかである。集中政策に乗って高層化された建物はそれ自体新たな危険を生み出すし、その建物がたとい資金力に任せて構造的・物理的な意味での堅固さを誇っても、きらびやかな都市空間の成立・増大の反面、富の格差の亢進から都市には必ず規模においてそれを遥かに上廻る非衛生・不安全空間を生み出すのである。資本の作用による都心部への投資が、建物の物理的構造的安全等に気をつけさえすれば都市を安全にする、あるいは都心集中促進政策と都市の安全とは関係がない、とする考え方は、都市を動かすものが建物や工学ではなくそこで住み活動する人間であり、人間を動かすものは建物の背後にある人々の見えない社会関係であり生きた経済であることを忘れた妄想に過ぎない。

その五は、二点にわたる建蔽率規制の単なる緩和であって、概念の作り変えと言える代物ではないが、便宜ここに掲げる。

第一点は、建蔽率規制を外す建築物の一類型である公園・道路等に隣接する建築物について建築審査会の同意の要件を外すことである（建基法53条新5項3号）。

第二点は、条例によって隣地境界線から後退して壁面線の指定等がある場合に、特定行政庁は同条の建蔽率規制による限度を超える建築を許可することができることにしたことである（建築基準法53条新4項）。

これらが90年代に行われた一連の建築規制緩和の流れの延長線上に位置づくことは言うまでもない。

ハ) 立体的都市計画の大幅拡大

第三は、上述の概念的变化の一環とも言えるが、やや性格の違ったものとして、立体的都市計画制の拡大がある。すなわち、道路、河川その他政令で定める都市施設については、当該都市施設の区域の地下または空間について、当該都市施設を整備する立体的な範囲を都市計画に定めることができることとした（都計法11条新3項前段）。

地下にその立体的な範囲を定める場合には、併せて離隔距離の最小限度と載荷重の最大限度を定められることとする（同項後段）。この場合には、都市施設の区域内での建築行為でも、当該最小離隔距離と最大限載荷重の定めに適するものは、建築許可を要しない（同法53条新4号）。また、当該立体的な範囲外において行われ、かつ、当該都市施設を整備する上で著しい支障を及ぼさないと認められる建築行為の許可の申請がなされれば、都道府県知事は許可しなければならない（同法54条新2号）。

立体都市計画制の先駆として、すでにいわゆる立体道路（1995年法律13号によって新設された都計法12条の5第8項及び再開発法7条の8の2第4項参照。なお、その建築制限については都計法53条新5号参照）があり、その他、都市計画法には規定されないがいわゆるスーパー堤防や地下・建物内等の河川施設に関する河川立体区域及び河川予定立体区域の制度（1995年法律64号によって付加された河川法2章の2（58条の2以下）参照）がある。

しかし、これらの立体式都市計画ないし土地利用制限の制度は、いずれも地区計画の手法に則って制度が構築され、いずれも高密度な都市における都市施設の構築の必要と既存の土地利用との妥協として土地利用制限枠組の受身の立体化で、止むを得ざる消極的な性質をもっている。

これに対し、今回新設される立体都市計画制は、都市計画の立体化に向けて遥かに積極的であり、当該都市施設の立体化の必要性を都市計画権者である都道府県知事が認める限り、一般的に立体的都市計画を定められるようになっている。この新制度に対応する都市計画制限として当該都市施設区域での建築許可条項が、立体道路についての条項を下げてまで、その前に置いたのも、立案者において両者が「一般—特殊」の関係として捉えられたからであろう。

今後、この種の立体都市計画制度は、それが98年建築基準法改正の性能規定導入に匹敵する機能的な意味での合理性を備えている限りは、次々に増えるものと見込まれる。

しかし、問題がないわけではない。建築基準法のように民間（≒営利業者）委譲による弊害の心配はないものの、建築物の性能規定の「合理化」が厳しい市場競争の外部環境に晒された業界の営利追及の必要に押されて安全率の無限の切り下げを促し、ついに建築物の安全性が不足しかねない事態が広汎に見られるのと同様の事態の出現は十分ありえるからである。殊に、立体都市計画制度の立法理由が都市における「適正かつ合理的な土地利用」即ち「土地の高度利用」を擁護・促進にある以上は、その実質的機能に即した規制方法は時間の経過とともに無限に安全上の余裕を切り捨てる方向に働かざるを得ないであろう。

二) 「地方分権化」の枠組

第四に、都市計画権限の地方当局への分権化の枠組である。

これは、92年改正以来の動きであり、とりわけ90年代後半に断行された「行政改革」において地方分権がその一つの柱として声高に唱えられて以来、都市計画の分野に広範に広がった動きであって、今回の法改正に固有のものではないが、既に挙げた都計審第1次答申以来、今回の法改正全体にちりばめられた主題である。

すでに見た市町村を計画権者とする準都市計画区域制度（上述第一参照）も、用途白地地区も区域区分白地地区（上述第二その二参照）も、地区計画の概念的改変と拡大（第二その三参照）もまた然りである。そして、これらは同時に都市開発の計画化と規制詳細化をも意味し、したがって逆説的ではあるが、同時に規制緩和の流れの中に位置づけられる。

その他、地方分権化の流れに沿い、地方当局の権限強化の文脈で捉えられるものとして、風致地区の制度改正と特定用途制限地域制度の創設がある。

風致地区の制度の改正（都計法58条1項法文の「都道府県」を「地方公共団体」に入れ換える）により、風致地区の建築行為・開発行為については、政令に定める基準に従って、従前通り都道府県の条例によるほか、風致地区指定の権限を有する市町村の条例によっても制限することができること

となった。

また、新設の特定用途制限地域の制度は次の通りである。市町村は、「その良好な環境の形成又は保持のため当該地域の特性に応じて合理的な土地利用が行われ」なければならない必要が認められる用途地域未指定の市街化区域の部分を特定用途制限地域に指定することができ、その指定された地域内では、制限すべき特定の建築物、工作物の用途の概要を定められることとした（都計法8条1項2号の2、同条3項3号新ホ、9条新14号）。

特定用途制限地域に指定された土地での建築物の用途制限は、政令で定める基準に従い、地方公共団体の条例、したがって、都道府県と市町村の条例で定められる（建基法49条の2、50条）。

もっとも、これらの制度それ自体には規制緩和的色彩が認められない点では上述の諸制度とは区別され、もっぱら建築規制の強化（前者はより厳しい規制、後者は緩やかな規制として）の道具として機能するであろうことは留意されてよい。

都市計画権限の地方分権をより強く印象づけるものが今回の法改正による区域区分の都道府県による選択性と条例による建築制限の強化又は緩和である。

地方公共団体の都市計画事務の自治事務化を受けて、今回の法改正では、都道府県知事が、都市計画区域について、区域区分を「定めることができる」という法文の表現を用いることとなった（都計法7条1項）。

但し、首都圏整備法に規定する既成市街地・近郊整備地帯、近畿圏整備法に規定する既成都市区域・近郊整備区域、中部圏開発整備法に規定する都市整備区域を含む都市計画区域（同項但書1号）、及び、大都市に係る都市計画区域として政令に定められるもの（同2号）については、必要的に区域区分を定めなければならない。

また、都道府県知事が定める都市計画として、マスタープラン性をもつ「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」が区域区分と切り離されて（後述）最重要の都市計画として加わり、さらに、区域区分と並んで「都市再開発等に関する方針」が従前の都市計画権限に付け加えられた（都計法

15条1項新1号3号）。

その他、都道府県は、大都市法による住宅市街地の開発整備の方針、地方拠点整備法による拠点業務市街地の開発整備の方針並びに密集市街地防災整備法による防災再開発促進地区のうちの必要なものを都市計画に定めるものとされた（都計法7条の2、13条1項3号-6号、15条1項）。

後述する動的都市計画概念への展開と関わって、都市更新ないし開発・再開発が都市計画事業において重視されており、これを「中二階的」地方公共団体で都市や地域との関係が直接的でないにもかかわらず、人事交流や普段の意思疎通の緊密さの点で国土交通省との関係が深い都道府県の事務として知事の専権に属させるのは、都市開発・再開発が経済開発との関係でいかに枢要と考えられているかを現していると言えよう。

ホ）都市計画決定手続の合理化・透明化

第五に、都市計画決定手続の合理化が謳われている。その内容としては、市町村の都道府県に対する都市計画上の意見具申、都道府県は関係市町村に資料の提出その他の協力請求（15条の2）、地区計画等に関する条例において住民ないし利害関係人の意見申し出手続に関する市町村の制定権限（16条3項）、都道府県・市町村による都市計画の理由書の縦覧提供義務（17条1項）、都市計画法16条・17条の範囲内での条例による都市計画決定手続の付加（17条の2）、などである。

しかし、大本の中央レベルでの国土計画や都市計画への国土交通大臣の関与の場合には何ら「合理化」の対象とならず、国会の審議・関与は相変わらず実現されていない。

② 都市計画法2000年改正の意味

以上の法改正によって都市計画の制度にどのような概念上の変化が生まれたと考えられるであろうか。最も画期性を持つと考えられる準都市計画制度の導入による都市計画区域の空間的拡大については、従前の制度との比較によって一応次のような概念的アナロジーが考えられるように見える。すなわち、1968年都市計画法体系は本来、都市計画区域の区域区分に対応して開発許可の運用基準を質的に違えさせることによって、都市形成への

法的規制の基本としていたが、今後はこれを都市計画区域・準都市計画区域とその他の国土全体との区分によって行う、と。

しかし、従前の考え方を新制度に平行移動させたようなこのアナロジーには、問題もある。

すなわち、第一に、拡大都市計画区域の法制とさらにその外で展開する開発行為への規制法制から帰納されるべき概念内容を考えると、法改正後の開発許可制によって担保される開発抑制の姿勢は、非拡大都市計画区域たる国土も潜在的な都市開発区域として扱う点で、寧ろ従前の制度における都市計画区域内での市街化調整区域への開発許可より甘いように思われる。従来は都市計画法体系の埒外の空間で行われるがゆえに放置されてきた、都市計画の理念から見れば異常ないし鬼っ子の都市開発が、今回新たに具体的規制対象となる反面、都市計画制度によりその正当化が与えられ、正当な開発行為として全国土に広げられるのである。

第二に、地区計画制度が導入当初の良好な住環境を保全するための敷地・上物を一体として取扱う厳格な規制システムの硬性の概念から離れて、都市計画法上の様々なカテゴリーのゾーニングに自在に持ち込まれる計画的開発の手法に姿を変え、かつ少なくとも拡大都市計画区域に一般的に用いられ得る制度となって、都市計画区域と準都市計画区域との区別や区域区分、さらに各種のゾーニングについての都市計画的意味を用途や開発・建築規制の寛厳の違いといった程度に相対化させた。

第三に、上記の印象は、新設される都計法6条の2によって次のように裏付けられる。都市計画区域内での国土の「整備・開発または保全の方針」(以下整備等方針と呼ぶ)を区域区分された各区域、いわゆる白地地区にも策定し、これを区域区分に関する都市計画と独立した都市計画とし、当該地域の他の都市計画が整備等方針に則したものでなければならぬとして(都計法6条の2)、都市計画における整備等方針のマスタープラン性を担保する。また、そのことによって、都市計画概念を再び⁸²⁾、時間的経過とともに各地域ごとに一定の物理的な空間形成と空間再配置を伴う理想像に近づいて行くべき動的でより工学性(ありていに言

えば土木色)を強めた概念へと土地利用規制中心の体系からシフトさせているように思われる。

この再び動化され土木色が強められた都市計画概念の下で、地方自治体はそれに対応するだけの財政力と独自財源を有しているのであろうか。

90年代半ばから地方分権推進法(95年法律96号)という強力な援軍を得て声高に推進され90年代末葉に鳴りもの入りで実現された地方自治法改正の諸帰結を見ても、この点に関しては限りなく暗い展望を持たざるを得ない。しかも、バブル時代とポストバブル時代に継続的に仕組まれた公共事業の蟻地獄によって、地方公共団体は20世紀末に既に少なく見積っても2百兆円を越す負債を抱えていることが明らかになっている。

準都市計画区域への都市計画制度の拡大にせよ、都市計画における様々な「地方分権」システムにせよ、それら全てを包括して言えるのは、確実に都市計画(国土形成と都市形成に動化されたそれ)についての中央政府(ここでは特に国土交通省)のヘゲモニーと実質的支配力が増すという事実である。住民(住民代表たる議会を含む)による民主的コントロールなき「地方分権」は、より経済的にして効率的な中央政府の地方政府へのコントロールと地方政府の事務量の増大と窮乏化を意味するであろう。

また、権限そのものも今回の改正でどの程度増強されたのか、疑問符がつくのは、改正法自体に「政令に従う」文言が多発され、それらは実際のところ政令すなわち内閣の決定に権限の範囲・内容が委ねられるからである。

「条例に何々を規定してもよい」旨の改正法の条文は、本来地方自治体の自治法令である条例まで法律の委任を必要とするような外観を伴い、このことは改正都市計画法が都市計画は国の計画高権の下にあり、国はいつでもどこでも介入できるし取り戻すことができることを主張しているように見える。

都市計画における「地方分権」が漠としたヴェールの彼方にあるのに反して、確実なことは、地方自治体の規制を「建築自由」の立場から度重なる締め付けによって開発抑制力をなくしてきた

国⁸³⁾の後押しと一連の「規制緩和」によって、地球的な営利追求の観点からのみ開発拠点を選択する企業に対し、地方自治体が振り廻される場面がますます増大し、実情に応じてなされるそれぞれの対応が区々になろうことである。国、都道府県、区市町村の前者程優位を確保した上での「官」側の諸機関間の権限バランスも、「民」側の大規模・中小規模開発業者間の利益のバランスの対応物と見れば、「土建国家なお」の観がある。

4. 総括—都市と土地法に関する発想の大転換を求める

4. 1 世紀末都市土地法「改正史」の意味するもの

世紀末最後の10年間の立法群は、80年代以降、「民活」や「規制緩和」、「地方分権」の声高な合唱によって頻繁な法改正ごとに繰り返されてきた都市計画法を中心とする戦後都市土地公法体系の改変をさらに推し進め、さらに土地私法を中心に司法機構も動員した金融資産としての不動産の特殊日本的な政策的流動化枠組と併せて、都市をグローバルに展開する資本が自由に飛び回ることでできる商用空間としての整備をますます促し、都市部の過密に拍車を掛け、集中を促進する受け皿作りであることは明らかである。その結果、従来から欧米に比べて極めて弱い、安全や衛生といった人間の住まいの根本を確保するための建築物規制をさらに弱めあるいは骨抜きにし、ある土地利用法制が都市計画と言える最低限の基準でしかない1968年都市計画法を中心に1970年代までそれなりに整備されてきた戦後日本型土地法体系を土台ごと音を立てて崩壊させかねない土地立法ラッシュであり、都市防災の観点から見て極めて危険な改変がなされてきたと評することができよう。

1990年代の都市土地法制は、ことほど左様に、その半ばに阪神・淡路の都市住民に阿鼻叫喚の地獄絵を体験させたことなど、何事も無かったかのように80年代以来の「民活」・「規制緩和」の市場主義路線を深化・拡大させながら、崩壊の道をひ

た走っている観がある。

そして、以上の動向を承けるように、2000年の都市計画法のほぼ全面にわたる改正は、予め利用計画や規制の網に囲い込まれた農林地を除いてほぼ国土全面に都市計画対象可能性を広げ、実効性に乏しくなった都市計画を再編させて再生しようとする政策論理が感じられないわけではないが、全体として「規制緩和」戦略の徹底・深化の文脈の下に立法化されてきた経緯に鑑みれば、都市計画的開発規制ではなく全国いつでもどこでも都市開発という世紀末日本の現実追隨の枠の下での一定の妥協的誘導がせいぜいのところであり、さらに「分権」された地方自治体の姿勢によっては野放図な開発志向を促し、崩壊寸前の都市計画体系の立て直しに繋がることはとても思われない。ほぼ同時に国会に提出され審議された大深度地下特別措置法の立法態度がますます際限の無い開発志向を物語っており、改正都市計画法はこのような経済政策・国土開発姿勢と一体であることは明らかからである。

わが国の土地法制は、21世紀の門口にますます不安定な姿を示すであろう。

以上の世紀末土地法の状況は、基本的に80年代半ば以降の「規制緩和」政策と超強度の国土・都市開発志向とを直接の出自とし、その土地問題、都市土地法・開発法への適用にあることは明らかである。

前者について言えば、本稿がフォローした当面の時代に限っても、「規制緩和」政策によって土地関係までが標的にされてきたことは明瞭である。それでも、バブル経済真っ盛りの中で出された1988年の閣議決定「規制緩和推進要綱」から、バブル崩壊後ではあるがバブル経済の後遺症が色濃くある中で出された1993年9月の経済対策閣僚会議決定「緊急経済対策」までは、日米構造協議の「外圧」と土地問題の勃発という「内圧」との均衡をとるかのように、一般的な競争促進政策と手続的な緩和レベルに留まっているが、1994年あたりを境に、一連の閣議決定ないし総理府内に設置された時の内閣の内政面での最高方針としての「行政改革」目標には、土地・住宅問題という実体的

な政策問題が「規制緩和」の標的とされ、「国民の豊かな生活」創出の切り札のように扱われるに至る⁸⁴⁾。

行政改革関係では、94年2月の「今後における行政改革の推進方策について」（行革大綱）では、「土地・住宅・建築」を一事項として同年の建築基準法改正に結実する「規制緩和」が書き込まれ、同年7月の閣議決定「今後における規制緩和の推進等について」（規制緩和推進要綱）では、90年代後半に漸次実現された都市計画法や建築基準法その他国土関係法の改正に結実する多くの「措置」が決定される⁸⁵⁾。

「規制緩和」政策は、阪神・淡路大震災後も、何事もなかったかのように継続され、一層強化される。それが、95年3月の1091項目もの「規制緩和推進計画」の閣議決定であり、さらに新規に各569項目、890項目を追加した96年3月と97年3月の同計画の改訂決定であった。また97年12月の行政改革委員会の「最終意見」を承けて、98年3月には新規327項目を含む624項目の「規制緩和推進3ヵ年計画」の閣議決定によってこの動きが拡大・加速されている。

そればかりか、土地・住宅領域での「規制緩和」は、「経済構造改革」の戦略的重要性を持つ柱の一つに昇格し、96年12月には経済審議会が「6分野の経済構造改革」の一つとして内閣総理大臣に建議し、そのようなものとして翌97年5月の閣議決定「経済構造の変革と創造のための行動計画」に位置づけられるようになった。

これらの一連の答申や建議、閣議決定に含まれる考え方を最も明確に述べた公的文書が、1995年12月の行政改革委員会規制緩和と小委員会の纏めた有名な「平成7年度規制緩和推進計画の見直しについて—光り輝く国をめざして—」であり、この文書の「分野別各論」の「1 土地・住宅」では、都市計画制度、建築基準、宅地供給促進、借地・借家供給促進、住宅生産・流通のそれぞれの場面で万能の特効薬「規制緩和」を説くのである。

「国民が豊かさを実感できる」社会にするためには、住生活の貧しさが大きな要因だとする同文書は、次のように踏み込んだ分析をして見せる。

「住宅価格が高い要因は、大きく分ければ、土地に係る価格の問題と住宅建築費の問題とに分けられる。土地に係る価格の問題としては、地価問題と空間の利用形態等に対する規制がある。他方、住宅建築費の内外価格差をもたらしている要因としては、建築基準法等による規制、標準化、規格化の遅れ、現場作業の低い生産性など住宅産業・市場が抱えている問題、消費者へ価格の内訳の情報が提供されていない、注文住宅が中心であるためなど消費者の選択の上での問題、高い物流コストなどがある。云々（以下略）。

そこで触れられていることの全部が全部間違いだとも、引用部以下で展開されている主張が全部出鱈目だとも思わないし、それぞれの性質に応じて個別具体的に議論すべきところが多いが、同文書の土地・住宅問題の分析は、「市場原理主義者」⁸⁶⁾らしく、肝腎要めのところで全く誤った前提から展開している。

それは、すでに本文に折りに触れ縷縷述べてきたところであるが、住宅そのものは今日では労働生産物であっても、住宅を含む建物は土地の定着物であって、土地を離れて存立し得ず、土地は地球という天然の一部であって、人間が出現する以前から存在し、人間との関係性をいえば非労働生産物であって本来商品でなく、地片という自然の一部を排他的に支配利用する権原は、純粹に一定の社会的産物であって、国家以前の市場があるわけでないことを、全く視野に入れていないことである。それゆえ、建物も土地所有の規定性を受け、一種の土地資本としての性質を帯びざるを得ないのである。

したがって、何らかの「規制」の強弱というが、そもそも土地所有権（当然に古今東西にわたり内在的にも外在的にも他者との関係で様々な規則がある）そのものはこのような「規制論」の観点からしてどのように位置づけられるのであろうか？あるいは、都心部における「有効／高度利用論」を振りまくが、利用空間が広がってもそれは利用の独占が働くから、結局その利用権原をめぐり社会主体者間で著しく社会的な性格を帯びる争奪戦が繰り広げられざるを得ないのであろうか？

市場原理主義者は、金力において勝る者が劣る者を排除してその空間を占めることが正義であるとして断定できるのであろうか？建築衛生の問題は、資本主義都市論の原点のような問題であるが、この規制を強めて健康な住まいしか市場に出回らないようにするのではなく、規制を弱めて住宅の選択の問題とする市場原理主義者は、欧米でも日本でもスラム問題が、まさに資本主義的都市地代法則を媒介に一個の社会的な必然であることを無視しているのではなからうか？

しかしまた、過去の教訓もものかわとといった90年代の土地法の改変に見られる果てしない開発志向は、以上の「規制緩和」政策だけでは説明できないであろう。そのもう一つの直接要因こそ、「規制緩和」政策が醸し出す「小さな政府」とは一見似付かわしくない空前の経済過程への様々な外在的直接的政府介入であり、とりわけ90年頃から急増し、空前の財政危機になってからも一向に減る気配のないビッグプロジェクト中心の「公共投資」である。

公共投資については、1990年6月の日米構造協議での対米約束を承けて、翌91年度から10年間にわたり総額430兆円を公共投資に注ぎ込むことを決定した「公共投資基本計画」の閣議了解（四全総の実施の指針という法的形態を纏う）によって、「はじめに総額ありき」という政府の投資計画としては全く不可解で異常な決定にわが政府が自縄自縛する体制ができたことに注目しないわけにいかない。しかもこの方針は、土地・住宅領域での「規制緩和」が一段と深化すると平行するように、94年10月には95年度から10年間の630兆円への拡大・延長が「了解」された。もっとも、97年には「財政再建」との絡みで期間を2007年度までに3年延長して1年当りの額を緩和したが総額は変わらず、この縮小志向も1年限りで、98年からの「不況対策」最優先の経済運営の下に元の木阿弥になっている。

「公共投資基本計画」は、新しい世紀に向かおうとしている現在も政府を内部的に縛っていることに変わりはなく、年度毎に増減はあるものの、80年代の年間予算25兆円水準と比較して93年以降

が50兆円水準に倍増し、国債発行残高が2000年現在GDP比で130%という戦時並の財政危機の主要因の一つとなっていることは間違いない。

「規制緩和」の概念には《政府が暴走する『自由』》まで含まれていないはずであるが、現実には、金融政策や税制の政策的運用などとともに公共投資の突出を不動の前提する体制が作られており、現に、1999年7月に経済審議会答申を承けて閣議決定された新経済計画「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」にもこの二つの方向が混淆一体化されて盛り込まれているのである。

4. 2 都市土地法のあり様の転換を求める

さて、世紀末土地法状況に転換の展望があるとすれば、それを何に求めるべきか、が次の問題である。

土地や空間は、そこで新たな関係そのものを生産するわけではない。せいぜい人々の関係性の舞台となり、媒介し、安定化させることができるにすぎない。したがって、土地利用規制も国土利用計画も都市計画も、人々の関係そのものを作り出しはしない。しかし、本来的に社会的な性質をもつ人類が、そこで展開される人間たちのドラマを良くも悪くも演出し、人々をより幸せによりなだらかに関係性を媒介したりその反対に機能できる。

都市空間が、後背地を形成する広大な農野空間等の交流の中で、古来、物質と人間の集散地として文明の中心点であり文化の坩堝であったのは、そこに多くの人々が棲み暮らし、各自の生業や営業や消費生活等を通して社会関係が都市空間を媒介に円滑に再生産できていたからである。その意味では、都市空間は、その始めから公共空間であって、決して誰かに私的に帰するものではなかった。都市を意味する *police* も *civitas* も「公共」という意味をもつのは、古典古代だけではない。近世絶対主義においても都市は人々を「自由」にすると共に特許状により国王さえも不可侵のブルジョワ共和政体の都市共同体を構成したのである。

したがって都市空間の制御の課題に何よりもまず考えられなければならないことは、その公共性という概念存在とその内容である。その公共性は、

そこに住み仕事する人々が文明と生産力の恵沢を一人残らず受けられるように構成されなければならない。現代では都市空間を共用する者たちによって民主的に制御されなければならない。

こうした観点から見れば、世紀末日本の土地法体系の方向は、あるべき方向性から全く反対であり逆さまでであると断じなければならない。本来公共性をもつ都市空間をますます私的に囲い込もうとする動きを制御して、共通空間として「公衆の諸利益 (Public Interests)」の理念を中心として再編されなければならない。それは、私有財産の道徳的根拠を人間の人格的発現行為としての「労働」を価値的原基とする「所有権 (Property)」思想に求めながら、土地という外的自然存在にまで「所有権」制度を拡張してきた近代市民革命とその結果誕生した近代国家の原点に、現代日本土地法を立ち戻らせる試みでもあろう。

このような日本都市土地法の方向転換は、都市住民のアメニティーとコミュニティーを中心に住民に優しく再編し直すことになり、高層化とコンクリートの高密空間の際限なく歯止めの無い拡大という現状を根本から切り換える途を模索することを意味する⁵⁷⁾。

冒頭の災害法の観点、都市防災の課題から見れば、この転換は、「鉄とコンクリート」で都市災害を封じ込めるやり方ではない、都市住民と都市勤労者・業務者を中心となった自治的な防災都市作りを展望することになる。

そのようなものとして、以下、思いつくままに例示すれば、人の住空間と業務空間の峻別と結合、緑地や公園といった都市密度を低くする都市施設、大都市における高密空間の最小限化、「規制緩和」でなくダウンゾーニングを含む「建築規制強化」、都市周辺グリーンベルトの計画的再生、後背地農林空間との産業的・自然循環的結合の計画的強化、日本の自然に合った住文化的伝統の尊重とその現代都市生活への適合理化・コストダウンの共同取り組みとそれに対する公的支援の強化、建築工程への公的ないし独立専門職的監視の強化と原告立証責任の軽減による建築消費者問題の未然防止・事後救済、等々が考えられよう。

言うまでもなく、これらは、先進国サミット参加国の合計を上回ると言われるほど公共土木事業潰けになった「土建国家」から日本が脱却する一つの方途でもある。

しかしながら、以上の試みは、日本的近代に媒介されてここ百数十年間に形成されきたり、今も厳然と存在する日本の土地法の伝統的背骨を変えることなしに、十全に取り組むことは困難を伴うであろう。いずれも徹底すれば、わが土地「公・私」法を奥深く貫く官治主義・工学（土木）主義・財産権（それも究極形態としては金融資産）中心主義という疎外された人権秩序の問題に突き当たらないはずがないからである。言い換えれば、都市土地法を含むわが土地法の人間主義的な変革は、われわれの過去との真摯な格闘なしには達成されない課題なのである。

注

- 53) 最近の批判的考察として、長谷川徳之輔「容積率の規制をめぐる諸問題」及び安本典夫「容積率緩和の法律問題」(ともに法時70巻2号所収)参照。
- 54) なお、同改正法の施行にともなう98年10月の同法施行令改正（同年政令331号）も併せて参照。
- 55) 1998年11月建設省経民発67号建設省都計発第118号記3(1)には、次の記述が見える。「これにより市街化を抑制すべき区域という市街化調整区域の性格が変わるものではない」云々。
- 56) 本改正法案に付された建設省住宅局の資料はわが国の建築行政職員の少なさを強調し、例えば人口10万人当たりの職員数はアメリカが25.7人、オーストラリアが23人に対してわが国は5.8人である。建築着工数年間110万件に対して、建築主事数は約1800人、主事一人当たり年間約600件であるという。その常識的な解決法は、地方自治体を財政的にも強化し、建築主事を飛躍的に増やし、監視が十分に行き届く適正な検査体制を構築することであると思われるが、建設省の選択はこの検査体制を一層空洞化させかねない途であった。建設省住宅局「建築基準法の一部を改正する法律案の要点」1998年3月、参照。
- 57) 但し、この期間を民法総則第6章の諸規定の適用する余地がなくしたがって中断の問題が生ぜずその時間の経過によって請求権が確定的に消滅する除斥期間ではなく、消滅時効期間とする有力説がある。
- 58) 例えば、「住宅型式性能認定を受けた型式に適合する住宅又はその部分は、住宅性能評価において、当

- 該住宅型式性能認定により認定された性能を有するものとみなす」とする23条参照。因みに、「みなす」という法技術用語は、そのことによって不利益を受ける当事者による反対立証を許さないという強い意味の入った概念であり、建築時や購入時に当該性能があったかどうか争われる場面で業者のために極めて有利な機能を果たす。
- 59) 例えば、6条各項。ちなみに、同4項は、交付された設計図などによる品質保障を契約条件と「みなす」とした前3号にもかかわらず、業者に契約書に記載された別途の「意思表示」の存在による反対立証を許しており、契約解釈の微妙な問題を残している。
- 60) 1998年7月7日付の建設省都再発74号・住街発72号、建設省都再発75号・住街発73号、建設省都計発83号、建設省都計発84号の4通達である。
- 61) 建設省1998年7月7日付「都市開発のスピードアップのための措置について」
- 62) なお、旧大店法では、適用対象となる「大規模小売店舗」の定義は法律事項であった（3条参照）が、新大店法では政令事項に委ねられ（3条1項）、片面的にこの規制を緩和する方向でのみ都道府県知事が別の基準を定めることができる（同2項）。政令事項化は社会的力関係の動向によって国会審議を回避する「柔軟な」対処策を可能とするためであろうが、同時期の農地法改正等での「法律事項化」の動きと逆行するこのような立法政策の矛盾は、そこで保護され推進される利益・権益の社会的性質によって、このような行政と私人との関係を規律する基本形態ですら異なった対応となることを雄弁に物語っている。
- 63) 例えば、現代でも見られるものとして、縁日などでの人出を当て込んで神社仏閣などの通路などに出店をはる業者を相手に、ショバ代を対価として特定の地片（その位置は営業成績に決定的な意味を持つ）への支配を安堵する暴力団など。
- 64) 拙稿『「近代的土地所有」と『近代的土地所有権』—近代的土地所有権論の再生のための覚書—』乾昭三編『土地法の理論的展開』法律文化社、1990年、参照。
- 65) 先に述べた、ある地片に対する独占利用名義とは別の、より法秩序＝国家主権に基づく抽象的な作用であって、土地所有権の二重目の作用と言ってよい。
- 66) 例えば、計画に従う利用が「有効利用」だ、との見地が考えられるし、実際唱えられるが、しかしそれでは「有効な」利用計画はどのような計画かとの問いにこの形式論は応答できないであろう。循環論法に陥らないためには、やはり実質的に概念化ないし概念を定義しなければならないのである。
- 67) もちろん、理論的に考えれば、そのことは同時にその後の「有効利用」政策の徹底ぶりや「計画」の内容に影響を与えるはずであるし、実際にも与えてその後数年間これらについても一層野放図な展開を見せてきていることは本文で述べている通りである。
- 68) さしあたり、原田純孝「定期借家権導入論の狙いは何か」世界1998年2月号、広渡清吾「住居賃貸借法の位置と政策的機能」、吉田克巳「定期借家権を考える」、山田良治「現代資本主義の構造変化と借家法改正論」(いずれも法時70巻2号所収)、及び拙稿「時評」法民327号、参照。
- 69) 1999年7月末に、「良質賃貸住宅等供給促進特別措置法案」が、その直前から連立政権を組むことになった自（民党）・自（由党）・公（明党）三党の国会議員による議員立法として、新たに国会に提出され、今度は衆議院建設委員会への付託手続がとられた。これは、約2年前に保守系と野党有志議員から提出され、すでに国会に繋属して衆議院法務委員会に付託されている借地借家法改正法案（定期借家権立法）と実質的に同一であるにもかかわらず、審議が進まず膠着している同法案を取り下げて、別の委員会で審議を促進させるという、国会史上前代未聞の策略のかつ姑息な立法過程をとった。同法案は、広い範囲で民事関係を重大な影響を及ぼす立法であるにもかかわらず、この提出方法に見られる数に任せた強引かつ拙速な審議過程を経て、同年12月には法律としてスピード成立された。
- 70) なお、同じ頃破綻した信用組合については都道府県が同様の処理枠組をとる。
- 71) 金融当局に早期是正措置権限を附与する等の金融機関健全化法（法律94号）、金融機関の破綻処理と破産・会社更正手続と連動させる金融機関更正特例法（同95号）、整理回収銀行設立を盛り込んだ預金保険法改正（同96号）の三法。
- 72) 預金保険法改正（法律4号）と金融機能安定化緊急措置法（同5号）である。両法の成立により、政令等により併せて30兆円の公金投入の枠組が作られたことは記憶に新しい。
- 73) これは、2000年春には更に十兆円が上積みされ、総額70兆円、すなわち国民一人当たり70万円弱という膨大な公金による銀行救済のシナリオが公然と進行している。アメリカの貯蓄組合のような零細な金融機関を除き、欧米ではあり得ない公金による私企業たる銀行救済の枠組が国会の大多数の支持を得て進行する事態は、異常さを通り越して、恩典を享ける銀行関係者は勿論、国民感覚も相当程度麻痺させるに十分である。
- 74) 衆議院、参議院の各法制局によるインターネット媒

- 体の法律案、成立法律、等参照。
- 75) この二判決への優れた評釈として、高橋智也「同一の賃料債権に対する物上代位と債権譲渡との競合・優劣」都法40巻1号(1999年)661頁参照。
- 76) 近年の都市土地法の「規制緩和」に対する防災の見地からの工学系研究者の警告として、原科幸彦「都市の成長を管理する」『科学』編集部編・前掲書268頁以下、及び河田恵昭「容積率緩和で増大する震災ポテンシャル」同書281頁以下、地震学の観点から、石橋克彦「地震が生んだ困った『神話』」中央公論1999年2月号等参照。
- 77) 土地収用法では、厳格な手続によって作成する土地調査・物件調査に基づく起業者の申請によりこれら行政庁による事業の公益性の審査と、都道府県収容委員会による補償を含む具体的収用内容を確定する権利取得裁決・明渡裁決を経て、事前に財産権補償をしたのち、土地の使用権が起業者に移るという厳格な事前手続が定められているが、同法によれば、これら事前手続はいっさい不要となり、これら行政庁の認可一本で、起業者は地中の土地が使用可能となり、必要に応じて事後的に地権者の請求を待つて補償を行う、という簡便さである。この対照に関しては、益田浩「『大深度地下の公共的使用に関する特別措置法』の解説」NBL692号7頁の表が有用である。
- 78) 同法25条「土地に関するその他の権利は、…認可事業者の使用を妨げ、または当該告示に係る施設若しくは工作物の耐力及び事業区域の位置からみて認可事業者による事業区域の使用に支障を及ぼす程度においてその行使を制限される」。
- 79) そもそも調査会答申が、大深度地下利用が当該土地の利用に影響することは考えられないと言いながら、既存の温泉汲み上げ施設所有者には補償を要するとするのが矛盾を含んでいるのである。少なくとも地下深い部分への地下水や温泉採取という現在でも行われている土地所有権の行使形態が制限されることは明らかだからである。
- 80) 原子力の平和利用に関しては、民事過失責任の適用を排除して事業者は無過失責任を課する法原子力損害賠償法(1961年法律147号)の制定を含む一連の慎重な法整備によってはじめてゴーサインが出せたことは、周知の事実である。それに比べて今回の立法は都市開発のために大深度地下の開発を急ぐあまり、何と気軽にお手盛りに走ったのかという印象を拭うことが出来ないのである。
- 81) これについては、拙稿「国土政策と都市土地法——『集中=分散』の法構造」法時62巻8号14頁、その法的手段としての土地基本法については、拙稿「『四全総法体制』と土地基本法(案)」法民239号、参照。
- 82) 「再び」というのは、1919年旧都市計画法以前の明治期の「市区改正」をイメージしている。
- 83) 76年以来「開発指導要綱」等に基づく開発抑制的負荷をかける地方自治体に対する建設省による累次の行政指導の近年の集大成として、建設省建築経済局民官宅地指導室監修『実務のための宅地開発等指導要綱見直しのポイント』ぎょうせい、1997年、参照。
- 84) なお、1994年を境に土地・住宅問題に関する「規制緩和」政策の深化が見られるという指摘は既に安本典夫氏からなされている(2000年6月の学術会議社会科学連絡委員会での同氏の報告「都市法における規制緩和」)ことを明らかにしておきたい。
- 85) 同年3月の対米関係に関する閣議決定「対外経済改革要綱」にも「住宅・土地関係」が項目化されており、前月の行革大綱の主な配慮先を示唆しているよう。
- 86) 「市場原理主義者(Market mechanism fundamentalist)」の語は、大泉英次「グローバル化のなかの日本資本主義と地域・農業」甲斐道太郎・見上崇洋編『新農基法と21世紀の農地・農村』法律文化社、2000年、所収、4頁による。
- 87) この構想は、拙稿「震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題」甲斐道太郎編『大震災と法』同文館、2000年、所収、の第三節三「震災対策・震災法における二つの途の分岐点と座標軸」において触れたBの途に対応する。

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 Last Half)

Tsuneo Ikeda*

*Faculty of Law, Tokyo Metropolitan University

Comprehensive Urban Studies, No.73, 2000, pp.149-179

Reviewing the development of urban land acts and land development acts in detail after the Great Hanshin-Awaji Earthquake Disaster of 1995, we cannot find any serious reflection on the disaster in these acts, in terms of studying the lessons of the terrible disaster such as fragile urban structures, in spite of general stressing of urban disaster prevention in urban public policies: La fin-de-siècle reformation of urban land law has accelerated high density of urban space, has accumulated quite high disaster risks in towns and cities and land use law / policy has oriented by baldly wild urbanism under the slogans of “de-regulation” and “de-centralization”. Now Japanese post-war land use systems are to be broke down totally. There lies a strong stream which would privatize urban spaces more firmly and take urban land for financial assets as well as liquidate ones as much as possible to throw into melting-pots of money-games.

In order to promote urban disaster prevention and remake our towns and cities strong against disasters in a real sense, we have to switch from such extremely dangerous urban policies and urban land laws to another way to promote amenities of urban residents and urban workers, to activate neighborhood communities, to restrain systematically from high density spaces such as downzoning, increasing open-spaces, etc. as much as possible, to take urban spaces back to urban residents / workers from global businesses, in terms of the communal status of urban spaces in proper, and communal resources of land in proper as well.