

自治体土地政策の理念と手法

田 村 明
(法政大学教授)

1. 自治体と土地政策の3側面

自治体とは、一定の地域に住む人々が集って自分たちの地域の問題を相互協力で解決し、地域を住民全体の生活にとってよりよいものにするために作られた地域共同体である。地域で共同生活をする人々と、地域という一定の土地の2つが自治体の大前提である。自治体の業務が主として「人」と「土地」という2つに向けられるのは当然のことである。

自治体の業務には、大きくいって2つの系統がある。第1の業務は、地域住民が個人では実現できない地域の共同サービスを提供することである。第2の業務は限定された地域に多くの人々が住むためのルールを定めて実行し、現在および将来にわたって生ずる問題を解決し防止することである。

第1の共同サービス提供の仕事は、a) 施設をつくる物的サービス、b) 人的サービス、c) 金銭的サービスの3つに分かれている。物的サービスとしては、道路、上水、下水、公園、学校、病院、保育園、ゴミ焼却場などさまざまなものがあり、社会の変化とともにその需要は拡大してくる。共同の物的施設をつくるに必要なものは「用地」である。戦前の自治体では学校建設などの際に、地域の共同施設なのだからと、しばしば用地の無償提供や無償貸付が行われた。だから用地取得にはあまり苦労しないですんだ。今日ではこんなことはまずありえない。土地価格があまりにも高騰しすぎたこと、社会の変化により共同施設のための用地需要があまりにも多岐にわたって増加したためである。しかも、一般に迷惑施設といわれる下水処理場や塵芥処理施設、高速道路など

になると、共同サービスの施設だといっても、当事者にとっては好ましくないものとなって反対運動がおきる。最近は典型的な迷惑施設でなくとも、公営住宅、福祉施設、はては保育園や小学校にまで反対がおきることがある。また、街路は典型的な共同施設であるが、道路建設は用地さえ確保できれば9割方仕事が終ったといわれるほど、用地買収が難事業である。このように自治体と土地とのかかわりは、まず「用地」というかたちで現れる。

自治体の各セクションのほとんどが、なんらかの物的サービスを行い、用地が必要になるから、自治体では用地取得は重要な課題であった。しかし、自治体業務のもうひとつの重要な役割を忘れてはならない。限定された地域に異なる多数の主体が生活するにはどのように共同空間として地域の土地を開いてゆくかである。それが生活上のトラブルを減少させ、将来にわたっての環境をととのえてゆくことになる。この面での基本になる課題が広い意味の土地利用である。自治体の土地が将来をみとおした一定の秩序をもっていなければ、せっかくの限られた土地資源を食いつぶしてしまうことになる。乱開発による土地利用の混乱、緑の喪失、不良地区の発生、災害の危険など、土地利用を無秩序に放置しておいた場合には、地域全体の環境を悪化させる。そこで一定の秩序づけやルールが必要になる。

自治体の第1の業務である地域共同施設をどんなに建設しても、第2の業務である土地利用がうまくいっていないければ、共同施設も有効に働くかない。共同施設自体を広い意味の土地利用の中に位置付けなければ、無駄な投資になったり、かえって環境を悪化させることさえありうる。適切でない場所に住宅団地をつくり、そのために交通難をおこしたり、公共施設の不足、また乱開発の誘因になったことはしばしば見られるところである。第1の共同サービス施設の建設は、実は第2の広い意味の土地利用政策のなかで考えられなくてはならないのである。用地対策は自治体の切実な問題として常に意識されてきたが、より基本な土地利用をふくめた土地政策が自治体の最も重大な課題なのである。

もちろん、これまで土地利用計画がなかったわけではない。土地利用に関する多くの法律が存在している。それにもかかわらず、いずれも不十分ではばらば

らに執行され、総合的な土地政策という基本的発想に欠けていた。公害や緑や災害なども基本的には土地政策の問題だし、産業政策と生活の調和を計り進展させる都市経営も土地政策が基本である。乱開発による公共施設整備の遅れや不足も、土地利用を中心とした土地政策の問題である。日照、電波障害、プライバシーといった相隣関係の問題もあり、住民相互の協力によって、住環境を確保するためのルールをつくるという広い意味の土地利用の問題である。

自治体と土地のかかわりは、大きくはこれまでのべた(1)用地確保による共同施設の建設、(2)土地利用のルールづくりと、全体利益のための土地利用の2つがあるが、さらに第3には課税の問題がある。土地課税は、国税、地方税の両者にまたがっている。税はこれまで財政上の問題として扱われているが、それだけではない。財政上、自治体経営の財源であることは当然だが、課税如何によって用地買収の難易にひびく。さらには課税如何によって土地所有者の土地利用行動や、処分行動に影響を与える。したがって課税如何は土地政策の重要な手段である。しかしこまでのところ税制は、公共用地買収について特典を与えるなどせいぜい用地対策に向けられるだけで、土地政策の手段になっていた。これに対し外国の自治体が税制を土地政策ひいては自治体経営の重要な手法に位置付けているところが多い。

土地政策としては、用地買収と広義の土地利用に加え、税制を組合わすのがポイントであるが、そのような総合的な土地政策が行われてこなかった。

2. 自治体土地政策が成立しなかった理由

自治体が本来の存在理由にもとづく役割を果そうとすれば、土地政策はその基本になるべきはずである。それにもかかわらずこれまでせいぜい用地政策にとどまって、土地政策といえるものはたてにくかった。その理由について検討しておく必要がある。

第1には自治体が土地ばかりでなく政策主体として確立していなかったことである。自治体は自ら治めるよりも、中央省庁の定めた法令の執行機関であったり、また補助金を得て画一的な事業執行をする機関であった。自ら治め、自

ら考え、自ら必要な政策をたて実行するという意志をもっていなかった。最近でも、ある自治体で「○○政策課」という名称の課をつくろうとしたところ、政策は中央にまかせておけばよいという議論がまともにされたほどである。これでは政策のなかでも最も困難で、中央でもなされていない土地政策を自治体がたてられるはずはなかった。政策形式の意思がないところに能力もともなうはずはなかった。しかし、最近はようやく自ら政策主体として地域に必要な政策形成能力の必要性がとなえられた。自治体の役割は基本的に土地にかかわるものが多く、政策形成意思をもったとき、何らかの土地政策を行うことになる。

第2は自治体がタテ割り組織で総合性を欠いていたことである。土地政策は多方面にわたる。とくに直接権限の少ない自治体が土地政策を行うには、総合的能力を駆使する以外に方法はない。そのための総合的な企画調整システムをもつことは土地政策を行うための基本条件である。

第3は、現行の土地関係の法令がそれぞれ不十分であるばかりか、タテ割りで作られ、これを実地に合わせて自治体が運営できる権限を与えられていないことである。機関委任事務の法令は、自治体が土地政策としてその地域にあつた方法で運用したいと思っても自由度を欠いており、土地政策の意思や能力が仮にあったとしても活用しにくい。

第4には土地政策の必要性についての住民全般の意識がうすいことである。土地政策は極めて長期的にしか効果が現れない。ところが、短期的、今日的な土地がらみの要望や意見は極めて多い。したがって政治的には地域全体のための土地政策よりも個々の事情についての処理が優先して長期的総合的な土地政策を成立させにくくしている。長い目で見て、基本的な土地政策を行ってゆくことが本当の町づくりの基本だという市民全体の意識が乏しい。それが政治的にも妥協的な個別処理に終らせている。

第5には、土地そのものが特殊な財であって私的な財とは異なるという観念がうすいことである。土地は有限で、固定的なものであり、相互依存性をもち、外部依存によってしか利用されないという特殊なものである。それにもかかわ

らず、人間の生活にとって基本的なものである。こうした土地は環境財として位置付けなければならない。マッカーサー憲法草案では、土地についてとくにその社会性を強調した一節があったが削除され、一般の財と同じ扱いになってしまった。一般の財でも所有権が義務をともなうのは現代憲法での原則であり、とくに土地の場合は、古典的な所有権絶対としては扱えない環境財である。しかし、現実にはこうした原則にたった市民意識が形成されずに進行したことが土地政策を困難にさせてきた。

以上は自治体の土地政策が成立せず、また困難であった理由であるが、第3、4、5は自治体の問題であるよりも中央省庁の問題である。土地政策のように基本的な資源の扱いや活用についてこそは、中央においてまず原則が確立され政策化されるべきであった。だがすでにのべたような土地を国民共同の環境財として位置付けることを避け、中央でもばらばらの土地対策しか行われてこなかつた。その結果、地価の異常な高騰をまねき、高騰による利益配分の不公平、ひいては土地利用の混乱、公共用地取得難などさまざまな問題をまねいている。この30年ほどの日本の異常ともいえる経済成長、都市化、地域開発が行われてきたのだから、まず国の基本的な土地政策こそが確立されなくてはならなかつたはずである。しかし問題が基本的であり、利害関係者からの政治的圧力が強く、しかも各省庁にまたがるために責任ある土地政策がなかった。

それでも、機会あるごとに世論をうけて、土地政策、土地対策に関する法令も曲りなりにも前進しつつあった。ところが政策理念を欠いていたため、今日では一転して国からの無原則な規制緩和がうちだされ、環境を犠牲にし、財政負担を増加させようとしている。これまでの国や自治体の努力の積上げとしてすすめられた土地政策も後退させようとし、政策の一貫性を欠いている。

土地政策については今後とも中央政府の基本的な政策理念とその具体的手法の確立が必要だが、それができないならば、せめて自治体の土地政策の妨害にならないことが望まれる。

3. 土地政策の理念

土地政策は長期継続的に実行されなくては効果のあがらないものである。それだけに、中央であろうと自治体であろうと、一貫した政策の理念を確立しておく必要がある。そこでまず次のような理念と原則をはっきりさせておきたい。

1) 土地は市民にとっての基本的な環境を形成する環境財である。その利用は地域全体の利益を基本に考えるべきである。

憲法草案では「土地および一切の天然資源に対する終局的権限は、国民全体の代表としての資格での国に存する。」とあった。土地は固定的、永続的に地域の環境を形成し、環境に重大な影響をおよぼす。個々の責任だけでは処理しきれないものである。市民社会においては、知らない間に市民が共同生活をしており、社会全体に影響を与える。市民社会の市民が相互依存的に成立しているのと同様に、土地も相互依存的に環境を形成する。それには一定の秩序があつて始めて成立つ。個別に自由に扱うことはゆるされないものである。

2) 土地は所有よりも利用が優先して考えられるべきである。

環境財であることからすれば、当然利用が優先する。所有権を優先してしまうと、個々の所有者の意のままに用いられ市民全体の共同環境は損われる。特定の公共利用には、憲法も正当な補償による収用を認めているが、とくに公共的利用をしない私的な土地でも、一面では環境形成に利用されている。したがって常に個別の利用目的と、環境的利用の調和がはかられなければならず、利用を考えない所有にもとづく投機的な対象としては許さるべきではない。

3) 将来の地域社会の必要なため、確定的利用でない弾力性ある利用を確保する。

利用が優先といっても、全部の利用を決めつけてしまうことが能ではない。社会は常に変化してゆく、その際に新しい土地需要が生じたり、現状を変更するための余地がほしくなる。できるだけ多くの土地を比較的低度利用、ないしは弾力的利用の可能な状態に残しておくべきである。

4) 絶対的必要用地の確保または凍結。

市民全体の環境確保や防災、あるいは共同利用施設として必要な土地は長い年月がかかっても確保すべきだが、財政的にすぐには取得できない場合も、利用の凍結などを行う。都市計画決定という手法はこの原則を生かすのにはかなり有効な手法である。しかし、将来的なものは、本当に必要なのかどうかが問われることが多い。現行のような計画街路の決定だけでなく、面的な意味での凍結手法も考えられる。

5) 土地の利用については、利用者が環境全体についての責任を負うこと。

利用が優先だからといっても環境財としての土地を利用する利用者は当然環境についての責任を負う。そのためのルールを設定しなければならない。ルールも自治体全体だけでなく、一定の地区ごとに住民相互が協力してルールをつくってゆくことが望ましい。ルールはたんなる上からの強制的規制ではなく、地域全体の共同利益を守り増進させるためだからである。

6) 土地利用の誘導的ルールと手法の確立。

これまでとかく土地利用というと規制的手法だけが考えられていたが、利用には規制とともに、積極的にのぞましい利用を計るための誘導的な手法がなければならない。土地の利用は多くの主体によって行われる。これを積極的に参加させて好ましい土地利用をはかる誘導手法が全く欠けていた。この手法は、地域の実情により異なるから、画一的な手法である法令にはなじみにくい。自治体が行うのに有効な手法である。

7) 土地利用は私的利用と公的利用に分かれるが、狭い都市的地域では、私的利用はできるだけコンパクトにし、公的用地以外の共的利用地を生みだし共用環境の向上をはかるべきである。

都市的生活では、個々の私的利用だけでは全く生活することができない。道路、鉄道、公園、学校など多くの公的施設があって始めて生活が可能になる。公的な土地を確保するとともに、私的な土地であっても、前庭、小広場や小路などの共同利用空間を生みだしてゆく努力が必要である。

8) 土地利用は立体的空間利用、社会的利用をふくむ。社会経済的な需要やアーバンデザインも広い意味の土地利用で考えなくてはならない。

土地利用はたんに平面的なものだけでなく、目に見えない社会的経済的価値の配置の問題もあり、また視覚的、立体的なアーバンデザインとして、美観的、感性的なものも考えなくてはならない。

9) 土地増加益を地域に還元し、環境的利益による受益者負担とともに環境整備財源にまわすこと。

土地価格の異常な高騰の抑制は土地政策の第1の課題だが、それよりも問題なのは増加益の帰属である。土地高騰の利益は、本来土地が環境財としての性格上、自力によらない周辺環境の結果であるものが大部分である。共同環境として増加益の地域還元が必要である。道路用地として買収された土地と、新たに道路に面するようになった土地とは大きな利害差がある。現実に道路建設という公共用地の買収に協力した人よりも、協力しなかった人が大きな利益を受けるのはあまりにも不公平であり、それでは道路用地買収に応じないのも当然であろう。これでは不公平のうえに公共用地取得も支障をきたす。結局全体の補償金をあげ地価を釣上げる。土地増加分は一般的所得ではなく、地域の中で吸収し環境整備を計るのが合理的である。すでに大正8年の都市計画法制定のときに、土地増加税を考えられていた。都市計画事業によって利益を受けたものに課税して、公平を計るとともに事業の財源にあてるという方法は、この原則にのっとっている。しかし残念ながら実現をみていない。

10) 総合的長期的施策としての土地政策を確立すること。

すでに述べたように土地政策は、共同利用施設の整備、広義の土地利用、ルール設定、のぞましい土地利用の誘導、増加益の社会環元、課税など多方面にわたっている。それらは現実は個々の制度と原則によりばらばらに運用されているが、それらを地域の総合的施策として行うことが必要である。都市計画法による線引きと課税なども当然に連携して行われるべきもので、その運動を可能にするような線引きも必要なのである。

4. 自治体土地政策の可能性

上に述べたような理念が国の土地政策として十分展開してこなかった実情の

なかでは、自治体の行える土地政策は極めて限定されたものにならざるをえない。しかし、国の政策の不備を理由に、自治体もまた政策主体であることを放棄してしまうことはできない。それでは自治体本来の責任は全うされない。いったん土地政策を欠いて混乱にまかせたり、特定の人々のみに奉仕してしまえば、新たに生産のきかない自治体の基礎資源である土地を食いつぶすことになり、住民全体の環境や利益を損うことになる。いったん混乱したもの回復することは容易ではない。その時になって国の責任や無策を責めてみても始まらない。損害を受けるのは地域住民である。そこで国の政策は不十分でも、なおさら自治体は地域の共同の利益を守り増進させる責任をもつ。土地政策の理念をもち、できるかぎりの政策をたて実行すべきである。その上で足らない点はなお国や各方面への働きかけも行うべきである。

自治体が力が弱くとも土地政策を行う可能性はある。それには次の6つの理由があげられる。

第1はすでに述べたように、無策による悪結果は結局地域住民全体に及ぶ。逆によい結果多くの住民におよぶからである。すると本来地域住民全体の利益のために自治体は存在しているのであり、重要な利害にからむ土地政策は、自治体が自治体である以上、法令や国の政策の存在にかかわりなく、自ら行ってゆく必然性がある。

第2には地域の実情を把握しやすい立場にいることである。土地政策は理念的面では全国的に共通であることが望ましいが、現実の土地の利用や活用、コントロールといった個々の問題は地域の実情によって異なる。地域の実情を最も把握しやすい自治体は、その地域に合った適切な手段がうてるはずである。

第3には、住民との直接の関係をもつことである。土地政策は住民にとって重要な利害関係がある。したがって住民が全体の利益や将来の利益を考え、自分たちの地域づくりへの関心と合意がなければならない。自治体は住民との直接のかかわりのなかで政策を形成していくべきだからである。

第4には自治体は比較的規模も小さく限定されているから総合性をもちやす

いことである。土地政策のような基本政策が各省各局ばらばらな政策ではうまくいくはずはない。自治体は現在のところ国のタテ割り制をそのままもちこんでいるが、しっかりしたリーダーシップがあれば、中央省庁よりははるかに総合的政策の実行が可能である。むしろ中央省庁では不可能な政策さえ実行できる可能性がある。

第5は、土地政策は地域の環境の質を向上させるものであり、環境の質は画一的なものでなく、具体的な実情をおさえたうえで試行錯誤のなかで生れるものである。それができる公平な機関は自治体のほかはない。

第6には自治体は首長が地域住民の直接公選によるいわゆる大統領制をとっていることである。土地政策は、地域のさまざまな矛盾する要求を解決して統合的な政策としなければならない。それには住民の直接信任を受けている首長がリーダーシップを発揮し、その責任で行うことが重要である。直接公選は住民意志を代表していることになり、住民に対する政治責任を背景に政策を実行することができる。

5. 自治体の土地政策手法

土地を市民全体の環境として用いるためには、土地公有化を計るのが最もオーソドックスな手法である。ドイツや北欧の都市自治体は19世紀末ごろから大面積の土地を長い間かかって取得してきている。また、区域外にも広大な土地をもつものがある。すでに1920年ごろでもフライブルグは市域の7割8分、ハイデルベルグは6割1分を所有している。このような公有地を背景に、必要な住宅用地、産業用地、公園緑地などを確保してゆくというのは最も確実な手法である。一般に地価水準の極めて低い時代に目的を定めず買収を行っておき、土地需要に応じて市民全体のために活用してゆくという積極的な姿勢である。

わが国の場合、このような手法はこれまでとろうとした自治体はないし、その能力ももっていない。財政力がなく地価水準があまりにも高すぎる。そのうえ、せっかく所有している国公有地でも、しばしば政治的な意味での払下げの対象になっている。目的を定めない将来の土地を買収しておくという手法と

財源に欠けているばかりか、せっかく所有した土地でさえ、個別的な理由での政治的要請が強くなり、将来に向けて確保しておくことがむずかしいことが多い。

長い目で見れば、日本の自治体も公有化手段も考えてゆくべきであるが、今日のところこれを政策のメインとすることは絵そら事に終ってしまう。したがって現在の状況のなかでできる手法を考えなくてはならない。

自治体のもっている権限は大きくはない。多くの土地に関する法令が中央の各省庁で策定され、自治体自身はその執行者の立場に立たされているものが多いからである。

しかし、反面、自治体は地域に密着してその意向を具体的に反映する立場におり、その範囲は極めて広範であるから、はっきりした政策意思をもてば、かなり総合的で実効性ある政策を行うこともできることはすでに述べたとおりである。それは土地買収といった直接法によるのではなく、土地に関するさまざまな具体的な問題をとらえ、世論や住民の意向を背景にあらゆる手段を生かしてゆくのである。理念はしっかりとおかなければならぬが、そのままダイレクトには実現できないのが現状であるから、理念と現実のずれを埋めてゆく戦略的思考とシステムが必要なのである。漫然と法令を執行し、事業を行っていたのでは、せっかくの権能を生かすことにならない。現在のところ根本的な土地政策を行うことができないなら、個々のひとつひとつの対応に理念を少しずつでも生かしていくことが必要である。

具体的手法はいろいろあるが、要は政策意思をもった活用と組合せである。手法の大要を項目的にあげれば、1) 戰略的計画の策定、2) 現行法令の最大限の活用、3) 条例、要綱等の制定、4) 特定の相手との覚書・協定の締結、5) 建築協定・まちづくり協定の締結、6) アーバンデザイン的誘導と規制、7) 公共的事業の計画、実行、8) 補助金、負担金等、9) 具体的土地利用者の誘致、10) 話合いの場の設定、11) 土地・環境についての住民意識の向上、12) 土地情報の整備と活用。

このうちたとえば法令の活用といつても、都市計画法、建築基準法、農業振

興地整備法、国土利用計画法、都市再開発法、自然環境保全法、都市緑地保全法、公有地拡大法、工業再配置法、公害基本法等々、土地政策に関する法令はあまりにも多いし多岐にわたっている。これらは通常ばらばらな部局で地区指定や許認可を別々の原則で行われている。それらを戦略的に統合して活用できるかどうかが課題である。

これらを詳述する紙数がないが、戦略的方法とは、具体的な問題に対応しながら単発の事業や指定を行うのではなく、全体をにらんだ波及的な効果をトータルににらんで問題に当ってゆくことである。トータルといつても抽象的な段階にとどまっていては現実は動かない。戦略性は現実対応のなかでこれを動かしてゆくことが重要である。一例をあげれば、横浜市では昭和30年代半ば、土地利用法制が全く不備だったころ、乱開発による崖くずれ災害など緊急の問題に対処するため、傾斜地の土木工事規制の条例を制定した。これは強力なものではなかったが、その成功に刺激されて中央政府は始めて傾斜地等の開発行為に対して安全性を確保する法律を制定することになった。自治体が国の土地政策に影響を与えたのである。さらに都市環境の質を確保するため、学校用地の提供などを大手開発業者と協議し、遂に、開発利益のなかから一定割合を地域環境に還元する覚書をむすんだ。さらにこれを他の事業者にも適用し、普遍化するための要綱を制定し、公共公益用地の確保や地域の最低環境の確保、開発利益の還元を同時に実現した。要綱だけが独立に制定されたわけではない。乱開発も防止されトータルな自治体の土地政策としてはかなり成功し、現在では1000をこえる自治体がなんらかの要綱をもっている。

一方においては港北ニュータウン事業という具体的な事業手法で、市民参加と住宅公団の資金技術力の導入を計りながら、めざましい土地利用方式を模索し、後の合理的な土地開発を誘導するために、区画整理のこれまでの原則を変えた選択換地制を市の発案でつくる。また当時制定された都市計画法に基く線引きを市独自の基準によって行い法令を最大限に活用し、また、その後の建築基準法改正による容積制、地域制も独自の方法によった。この改正による問題を都市計画法を活用して高度地区を全市に設定することで補い、横浜市市街地環境設

計制度を設け、アーバンデザインチームをつくり、規制と誘導と、良好な空間の創出を行った。また調整区域では都市農業の考えをうちだし、独自の農業専用地区をおき、市民の森方式による自然の保護も行っている。これらは、ごく大ざっぱな一例にすぎないが、前記の手法や効果が、ひとつの理念のもとに具体的な事件や、法制定の時期をとらえながら一連の政策として次々に実行されてきた。法令、条例、要綱、事業、補助、協定などを一体のものとして働くかせ、そこにアーバンデザインや許認可なども有効に組合せ、公的用地の確保や、多くの主体の協力によって環境をととのえ、好しい土地利用や開発利益の地域還元をはかることができたのである。

自治体の土地政策は、結局自治体がいかに政策主体になりうるかと、総合的手法を駆使し、現実にそくした政策をたてかつ実行できるかにかかっている。

個々の法令に動かされるのではなく、土地政策の理念にあるような将来を見越した総合的土地利用を考え、公的な用地を確保し、土地をできるだけ市民共有の環境向上に用いるようにし、土地に関する利益については環境向上をふくめた社会的還元をはかることなどが目的であって、法令、条例、要綱などはその手段として位置付けられなくてはならない。

さらに自治体は市民共同利益のために市民によってつくられた政府であるから、市民が協力しながら、環境を向上し、適切な土地利用をはかるシステムがつくられなければならない。たんなる公共事業の執行や法令適用以上に市民の協力によりその全体の利益がスムースに実現できることも考えなくてはならない。それには市民の協定や自治体との協力により、次のようなサブ・システムを土地政策のなかにくみこまなければならない。

- 1) 市民共同化による空間創出システム—公開空地・市民の森など
- 2) 共同自制システム—建築協定・まちづくり協定
- 3) 利益負担による公平化システム—開発指導要綱など
- 4) 共同資金積立システム—開発基金
- 5) 共同デザインシステム—アーバンデザイン
- 6) 共同イベントシステム—まちづくり協定

7) 誘導システム—環境設計制度など

これらは単純な法の適用ではなく、市民自らの力により、その力をひきだす方法であって、その媒体として自治体が働くべきである。

このような自主的で総合的で市民的政策を行うには、これまでのような法の下請的執行者としての自治体から脱皮する自治体改革を行う必要がある。そのため少なくとも次のことが必要であろう。

- 1) 政策主体としての首長のリーダーシップ
- 2) 政策主体たりうる総合システムの確立
- 3) 総合的土地政策を行うための組織とシステム
- 4) 総合土地政策の立案実行のための人材の確保と養成
- 5) 市民に開かれた信頼される自治体への改革

このなかでも、とくに2) 3) にいう総合システムが自治体の中に確立しなければならない。3) の土地政策に関する組織やシステムは、2) の自治体全体としての総合性があつてはじめて生きる。総合性を欠いていれば、自治体のもつ土地政策の可能性を自ら放棄することを意味し、法令の下請的執行者以上にはなりえない。限られた自治体の力は総合性によってはじめて發揮されるのである。

総合性とは土地に関するセクションをひとつに集めてしまうということではない。いろいろな理由で、土地に関する部局は多方面に分れざるをえない。だからこそ分れたなかで総合性を保ち、また総合的に施策をうちだし各セクションとともにこれを実行できる組織とシステムが必要なのである。

そのひとつ的方法は、2) による総合的な企画調整部門のなかに総合的に土地政策をコントロールする部門を設けることである。ここで土地に関するあらゆる部門に対してトータルに企画し調整を計っていく。その行う分野は次のような範囲にわたる。1) 土地情報の収集、2) 土地利用、開発、公共用地取得の総合コントロール、3) 地域・地区制、4) 開発、再開発、区画整理、5) 埋立、6) 重要な建築、7) 土地取引届出不許可、8) 公共用地取得、9) 公共用地処分、10) 土地開発公社等外郭団体の土地取得、運用、11) 日照等相隣関係の利用、12) 屋外広告物、13) 誘導、誘致—これらに関する基本的な基準やルール、指定、許可、認可などの運用の基本をその都市の基本理念にてらして策定し実行するべく調整をはかる。

このような総合的なコントロールはきわめて多岐にわたり困難に見えるが、人材さえ育成できていれば土地対策の各部門の担当者が数百人いようとも、数百人で十分なのである。土地対策関係者の2～3%はこのような総合的な役割を果すべきであり、横浜市では現実にこのシステムを成功させた。

最後に、これらの土地政策が力の弱い自治体で、いくらかでも実行できるのには、自治体が市民に対し信頼されているときであり、首長のリーダーシップのもとに総合的施策を市民全体のために行うことができる。このためには、5)にあげたように自治体を真の意味の市民共同利益を実現するための政策機関として改革する必要があろう。