

序章 総合的地域経営主体としての自治体の土地政策

1 自治体と土地問題

われわれの生活すべてにとって、土地はその基礎である。土地に住み、地上で活動し生活するのは宿命であろう。狭い住宅を広げるためには、もっと広い土地がほしい。交通渋滞するごみごみした道路を通るとき、ゆとりある街路樹をもった広い道路がほしくなる。

これにも土地がいる。密集した市街地居住者は、都心にも効外にも、緑ある環境がほしいと思う。これにも広い土地が必要である。

このほかにも、われわれの生活のためには実にさまざまな施設が必要になるが、すべて土地を必要とする。都市が巨大になり、生活水準が高まるほどこの要求は強くなる。

生活を支える供給処理施設はもとより、安全、教育、福祉、商業、産業文化、そして遊びや潤いのため、土地に対する各種の需要に無限に応えうるのだろうか。もちろん我々は限定された地域の中において、これらすべてに応えうるわけがない。そこで、いつも慢性的土地不足や、地価高騰を生じている。そして必要な土地を全部は確保できないでおり、都市の質を低下させてしまう。火災の危険に目をつぶり豊かなゆとりを犠牲にして、密集したミニ開発の宅地にしがみついている現状を、外国からは、「うさぎ小屋」と称されたことは記憶に新しい。都市公園面積も、わが国では平均1人当たり約 4.1 m^2 、東京都では 2 m^2 程度しかないのに対して、ロンドン 30.4 m^2 、ワシントンでは 45.7 m^2 、ストックホルムでは実に 80.3 m^2 もある。

これと比べると、わが国の都市に公園はないといつてもよいほどである。

世界でも有数の経済成長をとげ、国際的な進出が経済摩擦を生ずるまでになつた我が国の国内で、どうしてこのような貧しい状態が生じたのだろう。わが国の生活でも、衣、食に関しては種類の豊富さと内容では世界のトップにいるし、安価な電機製品、カメラ、車が手に入るのに、どうして土地や住宅はこのようなことになっているのだろう。

「何とかしてほしい」という声はすでに度々あがり、土地政策の抜本的確立が叫ばれて久しい。我国の異常な経済成長、その過程における急激な都市化と都市開発、地域開発、その反面これらの矛盾の多くは土地問題にシワ寄せされ、沈澱している感がある。

土地に関しては、異常に高騰した地価、土地利用の混乱、乱開発、ミニ開発など環境の破壊と過密化、過密化による日照問題等の紛争、緑や潤いの欠乏、公共用地の不足と取得難、土地成金の増大と社会的不公平の増加など数えあげればきりがない。これらはすべて市民生活に重大な脅威を与えている。

そこで市民生活を守り向上させようとする自治体にとって、土地問題は最も重大課題になっていることは明らかであろう。

自治体の施策も根本ではすべてが土地問題にぶつかるといってよい。必要な公共用地の確保や、土地利用の新しい秩序を確立し、市民生活の安全利便や調和を計ろうとするためには、土地に蓄積された矛盾はあまりにも大きい。しかし、これを解決しようという抜本的土地政策は、待望されながらも、問題が複雑すぎて、国次元ではなかなか実施されていない。それでは、地方自治体はどうすればよいのだろう。

成り行きにまかせの、せいぜい、できあがった制度にだけ頼るのなら一番容易であるが、それでは市民生活に対する自治体の責務を十分果したとはいえない。かといって真正面から国でもできない土地政策に立ち向うのは無理がありすぎる。こうしたジレンマに立ちながらも、自治体は、市民生活に対して日常的に直接かかわっている存在である。

ここで手をこまねいているのではなく、何らかの土地政策が行なわれねばならないだろう。たとえその道は遠くとも、解決の一歩に近づくことである。

土地政策は、問題が大きすぎて自治体にとって手に余るものであったが、自治体は公共用地取得をはじめ、多くの土地問題や土地政策に日常かかわっている。それらひとつひとつの施策にもマンネリでなく、工夫を加えれば何等かの改善はあるし、それを現地の中で総合的施策にしてみることも不可能ではないはずである。

確立
化と
され、
開発
乏、
あげ
最も
要な
や調
しか
複
本は
であ
か
る。
直接
ら
、
て
等
は

そうした自治体の先進的実例のいくつかをすでに見ることができる。

われわれはすでに昨年、自治体の公共用地の取得という限定された面ではあるが、この問題にとりくんできたが、さらに一歩をすすめ、より総合的な都市政策としての土地政策の問題点とその可能性について探ってみたいと考える。

2 土地の特性

すでにのべたように土地は、市民生活をおくる上での最も基礎的な条件である。まず、市民の「住む」ための土地が必要である。適切な場所に適切な広さの土地が妥当な価格で得られるかどうかが、住居の質を大きく決定することになるだろう。

また市民生活に「職場」を提供する経済活動としての諸産業も、土地が基礎になる。

中世のように職住が、一致していた時代と異なり、今日では職住が分離し、産業活動のために膨大な土地が必要になってきた。

また都市中心部には業務機能のための土地が必要になり、集積度を増し、高層、高度の利用が行なわれている。

「居住用」の土地「産業用」の土地の内容やその配置を見れば、その地域の性格と活動のおよそを推察することができる。

ここで土地についていくつかの重要な特性に着目しておきたい。

(1) 限定性

「土地」はきわめて限定されている物で、ほとんど新たな生産はできない。埋立という作業も、実は水面利用という広い意味の「土地」を陸用として利用転換をはかったものであり、新たに生産したとはいえない。「土地」の本質は、「土」とか「地価」とかではなく、特定の区域のある「場所」を示すもので、水面利用を陸地利用に変えたものだからである。市民生活が活発になれば、限定された「土地」に対する需要はますます高まり、土地利用は高度化して、地価を高めたり、日照問題をひきおこし、あるいは土地利用の混乱による不都合も生じてくる。

これらの中でも市民生活にとって必要な、一定の環境をととのえた居住用の土地が確保されるかどうかは重要な問題である。

どんなに地域全体が発展しても、その基礎になっている市民生活にとって、まず最も中心になる居住のための土地がなくなったり、地価が高くなってしまって経済的に取得できなくなったら、あるいは居住できないような環境になってしまえば何もならない。

もちろん地域は動いているものだから、すべてが以前と同じというわけにはゆかない。

居住の場所が変わったら、場所によっては土地の重層利用も必要になるだろう。しかし、それでも、生活の現状や環境の質を確保し、それを向上させていくものでなければならることは当然であろう。土地が無原則に細分化され、住宅の延面積だけを確保するあまり、密集した環境の悪い、災害の危険も多い住宅を発生させたのでは、居住地は地域の開発に負けて退歩したというほかはない。

かつて、CIAMのアテネ憲章では、都市の機能を「居住」「職場」「レクリエーション」「交通」の四つに分けた。これらの機能はそれぞれ「土地」を利用することによって達成される。土地の利用はすでに述べた「居住」や「職場」用だけではなく、「レクリエーション」や「交通」にとっても必要であるし、その他多くの土地が必要になる。また、都市化以前からあった耕地や山林も、その存在を主張するだろう。限定された地域の土地では、これらの土地利用はトレードオフの関係にあり、すべてを充足させることはできないとするならば、地域の土地を如何に利用し、組合わせてゆくかは、市民生活にとっての最重要の課題である。

(2) 固定性、個別性、相隣性と市民社会

土地は不動産といわれるが、地代上の次元を別とすれば、全く固定しており移動することはできない。移動できるのは土地を構成する土壤などにとどまる。土地とは地球上のひとつの広がりのある場所のことを示している。このような広がりのある場所に似たような土地があるにしても、全く同じ場所という

居住用
て、
て経済
しまえ
には
だろう。
てゆ
れ、
多い
かは
クリ
地」
。「職
ある
山林
地利
るな
ての
かり
どま
のよ
う

ものはありえない。移動もできないのだから、地球上の各地域は、それぞれ異っており、同じものはみつからない。

このように固定し、個別性を有する土地はまた、切りはなすことができないのだから、いつも隣の土地と接して存在している。隣接地が海や水面であっても、地球上の広がりのある場所という意味では海も水面も一種の土地である。隣地がない土地というものはない。したがって、いつも隣地との相互的な関係をもっているし、相隣関係によって成立っている。

相隣性は、隣の土地もさらに隣と無限に続いてゆく関係にある。このため土地は、極めて個性の強い、個別的な存在であるにもかかわらず、また社会的な存在である。

市民社会は、一人一人を個性をもった独立の人格と認めながら、一方では一人だけでは生きていけないことをも認め、共同生活を営むものである。土地もこれとよく似ている。ひとつだけ紙を切りはなしたような土地はありえない。分筆などにより土地を分けるのもあくまで仮の約束の上にすぎず全体として一体のものである。

(3) 依存性

土地は固定的、相隣的なものであるため、その利用は「依存性」をもっている。居住用の土地も、産業用の土地も、その目的に応ずる「土地」だけでは全く利用目的を果せない。これを間接的に支える別の「土地」利用があり、これに依存して始めて効果をもつことになる。

「居住」用の土地は、それだけで自己完結性をもつわけではない。まず、表に道路が必要である。道路も始めは細街路でも、次第に幹線道路へと導かれ、これと接続していることが必要である。道路に面していない、いわゆる袋地は利用できない。道路の代りに隣地を通行させてもらうなど、道路に接続することによって、やっと利用可能になる。このように、土地は道路に依存することによって利用されることになる。

道路以外にも、多くの土地に依存することが必要になろう。土地から排出された水のために排水路が必要だし、それらを集めた河川が必要になる。居住

密度が上ってくれば、下水道や下水処理場も必要になるし、ゴミの焼却場や処分地も必要である。また、学校、病院、保育園、商店、消防、警察など多くの施設に用いられる土地が必要だし、公園、緑地も生活の質のためには欠かすことができない。これらはすべて、自分の土地以外の他の土地に依存することになる。この他にも、様々なサービスが必要であり、生活はこれに依存することによって可能になり、あるいは生活水準の質を保ったり、向上させることができる。それがなければ、いくら広大な土地があっても、いわば「うどの大木」にすぎない。

ところで、このような土地利用を支え、向上させる間接的な土地利用の多くは、排他性をもたない無料なしし、それに近い安価で利用されるものが多く、経済的採算にのらない。そこで、何らかの公的な財源によって土地が確保され、施設がつくられなければならない。このような土地が広い意味の「公共用地」である。「公共用地」が存在し、これに依存することによって、一般の「土地」は、はじめて目的的に利用することができる。「業務用」「産業用」の土地も、依存する公共用地は「居住用」と共通のものも異なるものもあるが、土地のもつ「依存性」は同じである。

それでは、この依存されるもののうち、とくに採算性のない「公共用地」はどのようにして確保すべきであろうか。本来は、これに依存している土地が、その依存度つまり受益の度合に応じて負担するのが原則である。実際に既存のものも過去の誰かの負担によっているのである。新しく作る場合には財政に頼ろうとするだろうが、財政には限度がある。また、利益が特定少数の者にかたよる場合に、財政だけで負担すべきかどうかは疑問であり、受益者負担にすべきであろう。

(4) 地価の外部環境依存性

さらに、地価は土地そのもののもつ価値よりも、主として中心地への接近性と外部環境の成熟度によって定まる。とくに、都市の中心部分との接近性を強める鉄道、道路等の公共投資によって、開発期待度がます高まり、外部環境成熟度も整わないままに、今までの「うどの大木」の土地であっても地価

が先行的に上昇する。しかし、依存性の高い土地を真に利用するには、結局は依存できる外部環境の土地利用や施設建設という、主として公的負担によるものに待たなくてはならない。

そこで、最も直接的に地域のサービスを行なう必要がある市町村自治体に、これらの整備の多くが押しつけられることになり、道路、公園、学校、下水処理場、ゴミ焼却場など、様々な形の公的用地の需要を生ずることになる。

ところが、すでに期待利益によって地価が上昇し、あるいは開発利益が他の主体に吸収されてから公共用地を確保しようとするのだから、それらの土地取得は極めて困難になる。すでに地価が高騰し、自治体財政で負担するには高くなりすぎていること、また、将来の地価上昇を見越して“売り渋り”的状況が生ずるからである。

本来、土地は外部環境に依存しているのであるから、土地の利用者が自からの土地への負担をしないか、あるいは負担を最小限にして依存すべき公的土地区分を自治体はじめ、他に押しつけ、値上がり利益だけを吸収できるというシステムでは、地価は上昇し、不公平は拡大するばかりである。これでは、公的用地は常に不足し、取得難を生ずるということにならざるを得ないし、土地の「依存性」というものを、正しく社会的ルールに反映したものとはいえないであろう。

⑤ 外部影響性

土地の相互依存性を逆の面から見れば、土地利用による外部影響性である。固定的、相隣的な土地を利用する場合に、外部に全く影響を与えないということはあり得ない。土地を住宅であれ産業用であれ利用するということは、人や車の交通量を発生させ、道路や鉄道に対する負担を増加させる。また、汚水や雨水の排水量も増加し、廃棄物も排出され、学校、医療、商業、文化などの需要をひきおこすことになる。これらは、新たな公共用地需要となるが、商業施設などは、これによって営業として成立することになろう。

産業用の土地利用では、直接に産業によって影響される交通、水、エネルギーなどに依存するため、この需要に影響することは当然だが、業態によっては、騒音、振動、大気汚染、水質汚濁などの形で周辺の第三者に影響を

及ぼすし、また、新たな住宅を必要とすることになり、住宅土地利用に伴う様々な影響をおよぼすことになろう。

これらの影響には、社会的に好ましいものも好ましくないものもあるから、それらを上手にコントロールし、好ましいものを伸ばし、好ましくない影響を抑える必要がある。また、たとえ、好ましい影響であっても、適正度を越えてしまったら、他とのバランスを失するなど、好ましくないものに転化してしまうこともある。そこで、どこかで全体的な将来の見通しを持ちながら調整してゆく立場が必要である。これに当たるのは、地域に常時いて、最も事情を総合的に判断できる自治体をおいてないであろう。土地利用コントロール、開発コントロール、環境コントロール、交通コントロールなどの役割が必要になってくるが、その基本は自治体における土地政策になるであろう。

3 環境財としての土地と土地政策の原則

土地が人類の生活における必須の基礎条件であること、また、その限定性、固定性、個別性、相隣性、依存性、影響性などについて述べてきたが、これらを総合して言えることは、土地がその利用を通じて、人間生活にとっての基礎的な環境になっていることである。しかも、ひとつひとつの土地が独立に切りはなされて存在するのではなく、たがいに他に依存し、あるいは影響しあいながら、人間にとての環境を構成している。このような土地の特性は、一般に切りはなして、個々に利用できる財とは異なる性質を有している。こういった特性から、土地を「環境財」ということができる。

環境財として考えられるのは、土地のほか水や大気といったものである。人間にとての基礎的な環境を構成する財というばかりでなく、1ヶ所の水の汚染は、他にも影響を与えてゆく、大気も同様である。自分のところだけ水や大気を清浄に保っていても、隣接の水や大気と一体になって環境を構成しているのだから、他が汚染されれば自分のところも汚染されてしまう。

しかし、逆に見ると、周辺が清浄なところでは、1ヶ所ぐらい汚染されても全体の環境の中に拡散し、浄化されている。環境財のこの性質に慣れて、

無計画な土地利用を続けると、1ヶ所が数ヶ所、数百ヶ所と広がり、環境全体としての自浄作用がなくなってしまうことがある。環境財は、あまりにも日常的にわれわれの環境を構成しているので、慣れすぎてその存在を十分意識しないことが多い。水や大気において、公害問題としてようやく認識されてきたが、土地はさらに基礎的な環境財であり、この土地利用の如何が地域の環境を定めるといってよい。そこで、環境財については、その環境を構成する一定の地域でとくに総合的な施策によるコントロールが必要である。

この環境の質を高めるのは、空間的な広がりにおける一定の地域の土地利用全体である。それだけに、自然の性質に加えて長い間の土地利用の総和として現われることになり、ストック全体がモノをいうことになるのだから、短期的な思いつきだけでなく、長期的な見通しの上に立ったものでなければならない。

土地のこのような性格に目をつけ、敗戦後のいわゆるマッカーサー憲法草案では土地問題を重視していた。土地を民主主義社会の物的環境における基盤と考えたのではなかろうか。この草案28条では、次のように記されている。

「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。土地その他の天然資源は、国が、正当な補償を支払い、その保存、開発、利用および規制を確保し増進するために、これを収用する場合には、このような国の権利に服せしめられるものとする。」また、ワイマール憲法では「財産権は義務を伴う」といった思想がありこままでおり、現代憲法の原理になっている。一般の財産権でも、権利の行使は全く自由ではない。権利は必ず他にも影響をもつものであるから、その行使については義務を伴うものとされている。さきの草案は、財産権の中でも、とりわけ重要な土地や国民全体の財産としての天然資源は、所有者の意思や権利だけでなく、国民全体のものとして利用されるべきことを定めたのである。土地の環境財としての特質のうえに立った考え方である。他の天然資源は採掘したうえ、移動して利用できるが、土地は固定的、永続的に一定の地域環境を構成する。「地方自治」を憲法で謳ったわが国では、地域の土地に関する主たる利用やコントロールは、地方自治体の重要な仕事になるべきである。

しかし、この草案は、日本政府の強い反対で削除されてしまった。そして、土地も単なる所有権の対象物とされ、権利中心に規定され、土地の環境財としての性格が見おとされてしまった。終戦後の経済の沈滞期にはそれでもすんでいたが、高度経済成長期には土地の取り合いや、公的需要の拡大をみることは明らかなのだから、土地についての適正な扱いがなされているべきであった。

さきにも述べたとおり、土地は市民社会の基礎であると同時に、環境財としての土地そのものの性質がまた、きわめて市民社会的存在なのである。お互いを認めあいつつ、相互に依存し、協力してゆくという市民社会システムは、まず、土地において実現されなくてはならない。

このため、土地政策については次のような諸原則が実現されることが必要であろう。

(1) 共有資源としての認識と余力ある活用

土地は、限定性、固定性からみて地域にとって最も重要な基礎資源であり、共有的資源である。特定の者のために、一時的な思いつきで食いつぶすべきものではない。現在の地域の住民はもちろん、将来の住民を含めての共有資源としての認識にたって、将来の余力も残しながら、地域全体のために活用してゆくべきである。

土地についての権利は義務を伴うものであって、常にその利用者は、自らのためばかりでなく、地域全体を考え、一定の限界のなかで利用すべきものである。

(2) 公的用地の確保

土地の依存性からみて、すべての個別利用地にとって、多くの公的用地が必要になる。公的用地の適正な配置によって個別利用の土地の利用価値は決まる。また、現在では予測できない公的用地の確保も必要になろう。そこで、余力ある公的用地の確保と、その有効な目的への活用について一貫した政策が行なわれていなければならない。公的用地確保については、財政資金のみならず、地域内受益者の共同負担による確保、借上げによる確保など、さまざまな政策が講じられるべきである。

⑤ 地価上昇利益の地域環境への環元

土地価格は、その依存性、環境財としての特性によっている。公的施設の設置は、特定の受益者の地価を上昇させるのだから、特定の受益者は当然に、これについての一定の負担を行なうべきで、負担は、金銭にしろ土地にしろ、地域環境向上のために充てられるべきである。地価上昇利益は、地域環境向上のために環元されるべきである。

⑥ 土地利用の市民社会ルールの設立

土地の相隣性、影響性からみて、将来の影響も考えた余裕のある合理的土地利用・配置が必要である。さらに、相隣的な関係については当事者間で自らのわかりやすい市民的ルールを設定してゆく方向をとるべきである。土地の高度利用が高まれば、その影響性はさらに増えることは必然であり、相互に悪影響を受けやすいから、土地細分化の禁止、共同利用の促進の方向をとるべきである。土地の固定性、個別性からみて、これらの基本的ルールのほか、地域固有のルールが必要になる。

⑦ 地域の個性化・地域連帯の形成

土地は地域の個性をつくる基礎である。土地利用を平面的に行なうだけでなく、空間的・生活的な意味での豊かで個性ある環境をつくるべき施策が行なわれるべきである。画一的な利用でなく個性化することによって、地域住民にとって愛着がもたらされ、市民の地域連帯を深めてゆくことができるものとなる。

4 地域経営主体としての自治体

このような土地政策を実現するためには、もちろん、国サイドでの抜本的な政策の実施や法の改正も必要であろうが、それはここの主題ではない。

ここでの主題は自治体においてどこまでのことができるかである。すでに述べたようにこれまで自治体は手をこまねいて傍観しているだけにすぎない。国が政策をもたない、社会が悪いというだけでなく、自治体がまず、政策主体としての能力を発揮できるかどうかが問題である。

それでは現状はどうであろうか。すでに現代のように複雑で濃密な生活を余

儀なくされた地域社会においては、地域自治体をつくり、われわれの気がつかないうちにも適切に運営され、必要なサービスが供給され、さまざまな調整が行なわれていなければ、一日も生活することができなくなっている。これらの自治体の業務に対する要望は今後とも増加せざるをえない。自給自足できるシステムがほとんどなくなっているからである。だからといって、何でもが自治体において無料のサービスをしなければならないかどうかは疑問である。対価なしでサービスをうけられる公的サービスへの需要は必ず増加するし、かといってそれに応じた税金を全く負担しないという人は少ないからである。ここで詳細に論ずるゆとりはないが、このギャップをどのようにうめてゆくかが自治体運営の重大な課題である。なかには民間サービスにゆだねてよいものもあるだろうし、需要を発生させないようにする工夫も必要なのである。

ところが実態は、個々のサービスに追いまくられているうちに、自治体の本当の役割を見失なっている。現代の自治体は当初のように、どうしても共同的に行なわなくてはならない目的に、個々に応じてさえいればすんでいた時代とはちがうはずである。それにもかかわらず自治体全体として何をすべきかという判断が失なわれがちである。

このように自治体の作用や役割はしだいに増加し、それにつれて機構は膨大になり細分化してゆく。我国の場合は、とくに歴史的な経過の中で、自治体の主体性が乏しく、個別タテ割り的な法律や制度によってバラバラに行動し、自治体がひとつにまとまった判断をすることができなくなっている。これでは市民にとって極めて非効率な運営を行なっていることになる。

たとえば、公共施設が全く無く、その設置が困難な地域でも、これに關係なく、別な部門で土地の開発を許せば、その結果は、たとえどんなに困難でも公共用地を取得し、公共施設を整備しなくてはならないだろう。このため公共用地部門などの多くの努力が行なわれるが、その実現はむずかしいし、時間がかかったり、多大の費用を要することになる。また、水準を下げざるをえない場合もあり、市民にとっては好ましくない結果を生ずる。

これはほんの一例であるが、個々バラバラな行政では、自治体は一見、それ

か
が
の
シ
治
価
い
で
治
る
の本
的方
式と
とい
彭大
本の
自
は市
な
でも
公共
間が
ない
それ

ぞれの市民の要求に応えているだけで、けっきょく全体の矛盾が拡大し、効率は低下し、その責任を果せなくなってくる。そこで、実際的な総合性が必要になってくる。近来、自治体で総合計画、長期計画、基本構想などを定めることが一般化したのは、このような要求のあらわれともみることができる。また、国でも昭和54年に出された第17次地方制度調査会の答申では、総合的な地域行政を推進し、地域づくりを行なうためには、地方自治体が、地域の振興整備のために必要な事項について自主性と責任において総合的に対応できる機能を有することが必要だとし、このため国、自治体の本務権限の再配分が必要だとされている。この中でも、とくに、都市環境及び交通体系の総合的整備、生活環境の保全整備、地域の産業振興などは、自治体を中心に行なうべきだとしている。これらはいずれも土地政策にかかわるものである。土地政策が地域の実情をおさえながらの総合施策が必要だということで、土地の環境財的性格からも当然、このような方向が示されたのであろう。このような総合性を自治体がもつためには、紙の上に書いた計画ではすまない。実際的で総合的な企画機能と、具体的な地域の中での実効性が求められているのである。

これまでのように、現代の自治体は、たんに住民の個々の要求をそのまま受け入れているのではなく、もっと大局的観点に立って要求の矛盾を解決したり、負担をオーバーする要求と負担との関係を考えなければならない。また、今日はまだ現れなくても、将来の市民生活に重大な影響を与えるような問題については、今から長期的な手段をとっておかなくてはならない。その時になってではすでに遅すぎる。

また、バラバラな施策や無秩序な行動によって、一部の人のみが利益を受けたり、あるいは地域の資源が食いつくされ、最終的に共倒れになるのを防止しなくてはならない。そこで将来にわたっての方向性を見きわめながら、限られた土地や資源を、現在はもちろん将来にわたっていかに活用し、保全し、組み合わせていくかという総合的な運営が必要になる。このような運営は、「地域経営」とよぶべきものである。

それは消極的、受動的で固定的な、単純な法令の執行や予算の消化とは異なる

もので、このような地域経営が行なわれなければ、地域は力を失い、荒廃し、住民生活も貧しいものになってゆくだろう。

このような「地域経営」は本来住民が自分たち自身のために自分らの手で行なうべきであるが、市民一人一人では、何が本当に将来の自分たちの生活にとって適切なのか判断しにくい。たとえば、個々のミニ土地所有者にとっては、敷地に目いっぱいに建物を建てたいだろう。それを皆が行なえば、過密不良住宅群が生れる。それに一時は利益をうけたように見える個人も、実際には、不良環境をつくり、災害の危険にさらされている。それなら、もっと全体をみながら、必要なコントロールがあらかじめ加えられ、環境を維持するとか、共同化によって、よりまし環境をつくってゆくとかが、共同体としての自治体の地域経営として行なわれなくてはならない。

環境財である土地を皆で食いつぶしてしまうことは、環境全体を悪化させ、けっきょく長期的には市民を不幸におとしいれる。このような全体的立場にたって見られるのは地方自治体しかない。中央官庁は個々に専門化されており、個々の市民では、個別の問題しか見えない。それだからこそ市民が結集し、協力して、自分たち個人だけでは見えないものを見、行なえないものを行なえる共同体としての自治体をつくったのである。

現代の日本の地方自治は、憲法によっていわゆる大統領制をとっている。すなわち、住民の直接選挙によって首長を選出している。したがって住民のいろいろな立場や要求を受けながら、これに個別に応えるだけでなく、より総合化した長期の視野に立つことができるはずである。

これに対して議員の立場は、政党、特定地域、労働組合、職能団体、宗教団体、性別等の代弁的な立場になり、どうしても、個々の問題に向けられる。しかし、すでに見てきたとおり、個々の法令の施行や、個々の要求のよせあつめの処理だけを続けていれば、地域の資源は食いつくされてゆくだけである。とくに土地に関しては、全体をみきわめた現実に立つ地域経営が行なわれなければならない。これができるのは大統領制をとる首長の役割である。つまり議会側は、住民の個々の要求を伝える役割をもつが、これに対し、首長側は、個々

の要請をにらみながら、なお将来について、市民全体の利益になる政策を打ち出せるような総合的な地域経営部門をそなえ、土地政策の立案、運営もこの視点から行なわれなければならない。議会側は、また、さらに首長側のこの政策に、必要なチェックを行ない、その内容を正すということになる。

地域は一体のものである。とくに地域の土地は限定されている。これを個々の要望だけを受入れ、少しずつなしくずしにしてゆくのは政治的にはイージーであるが、長期に市民環境をつくることにはならない。首長と議会が先にのべたように、機能をわきまえ、よい意味の緊張関係をもつことが、自治体の地域経営を可能にするのである。

もちろん、このような地域経営は、首長一人でできるわけがない。これには必要な情報を総合的に集め、現状を十分認識しながら、全体を運営してゆくシステムをもつことが必要である。自治体の問題はすべて具体的であるから、原則論だけでなく、常に現実への実践的対応性がなければならない。このため首長部局全体が、この地域経営体とならなければならないが、とくにこれを推進する新しい総合部局が必要なのである。

5 自治体の土地政策と市民

土地に関する自治体行政は、ほとんどあらゆる部門が何らかの形でたずさわっているのだが、それぞれが個別の法制や制度の枠に閉じこめられており、自治体の側からの土地政策を打ち出すということは不可能に近かった。

しかし、地域に対して日常的にしかも直接に責任を負っている自治体では、意識するしないとにかくわらず、次第に地域経営的な運営に近づいてゆく。個別バラバラの施策だけではとうてい自治体としての任務を果しえないことがわかってくるからである。

そこで、昭和30年代末から先進的な自治体は、さまざまな主体的施策を実行しはじめた。40年代半ばをすぎると一そう顕著になってきた。土地政策についても例外ではない。これまでのように国からの施策を待っているだけでは、現実の問題に対応できなくなったり、させまった問題も多いからである。そ

これらを地域経営という言葉ではよばなくても、すでに、多くの智恵を発揮して実質的な土地政策にとりくんでいるし、一定の効果をあげている。こうした自治体の主体的な取組みは、極めて困難に見える土地政策にも、ひとつの可能性を暗示しているように見える。今後ともより多くの試みがなされてよい。また、まだこれらの試みを行なっていない自治体でも、現代における自治体の意味と役割からスタートするなら、現行制度の不備や矛盾は十分熟知しているのであり、新しい試みがなされてよいであろう。それが、政策主体として自治体が、現代の地域経営の要請に応えることになろう。

土地政策に関しては、このような試みの第一歩は、昭和35年4月に神戸市で生れた「傾斜地における土木工事の規制に関する条例」であったろう。これは、傾斜地における宅地造成が、がけくずれや土石流をもたらすことを防止するために市長に届出を行ない、市は一定の技術水準への指導を行なおうというものであった。この条例は似たような形で広島市、横浜市、姫路市においても次々と制定された。

当時は、傾斜地を宅地造成するのにほとんど法規らしい法規はなく、土地の権原さえあれば自由に造成ができたのである。神戸は、戦前にも台風による土砂崩壊により大きな災害をうけている。戦後の宅地開発がしだいに急傾斜地におよんでくるのに対し、もはや猶予はならず、自ら条例をつくったのであった。

もとよりこの条例は、造成に関して届出を行なうだけで、法規としてはごく弱いものである。しかし、それでも、危険な造成事業に手をこまねいていた国に先行して条例をつくり、一定の効果を上げたのである。その後、これがきっかけになって、国は昭和37年2月施行の「宅地造成等規制法」をつくっている。危険ながけ地で無秩序に造成すれば、土地の相隣性や影響性からみて、隣地や下流の地域に被害をもたらすおそれのあることは当然である。現に何度か人命をふくむ被害があった。

それなのに、国ではなぜ、なかなか法制化ができなかつたのだろうか。憲法でいう所有権保護を重視して、私権の制限は難しいとして法制化を渋っていたことが第一の理由である。土地所有の私権を保護するあまり、隣地や下流地の

財産や人命まで侵害したのだから、大局的にみれば、より多くの私権や人命を侵しており、まことにバランスを失していることになる。第二の理由は、国の施策は全国的問題となって始めて動き出す。したがって急速な都市化や、急傾斜面開発という特殊条件にある都市で事態が進行しているうちにはなかなか動かず、問題が広がって人命災害などが各所で出てやっと立法化にふみきったのである。このように、全国を一律にあつかう立場からはどうしても、地域の問題への対応が鈍くなる。このような現状では、自治体の方が自主的に先進的施策をうつほかないのである。

この崖くずれの防止に関しては条例→法律という形で、国の立法化をうながしたのである。これも、ひとつのパターンであるが、すべてが国の立法化や制度化によって解決するとはかぎらない。崖くずれのような技術的な問題は、画一性も必要で、このパターンでもすむかもしれないが、より地域の個性に根ざしているような事例や、さらに地域経営のなかでの総合性を要するものについては、自治体の要綱や条例を国が立法化したからすむというものではない。法律のもっている各省庁局のタテ割り制の中で、立法化が可能でないものもあるし、地域の細かい具体的実情についてゆけないものもある。そこで、地域問題は、自治体が責任をもって総合的に主体的に処理し、国は別な角度から大局的に対応する方が、結果的にはのぞましいのではないかと思われるものも多い。前述の第17次地方制度調査会の方向もそのことを示している。ただ、実態としては、補助金問題などがあって、なかなか具体化をみていない。

しかし、すでに見たとおり、国の側の施策を待っていればすむという時代は終った。制度は不備としても、自治体は自ら問題にとりくんでゆく必要にますますせまられることになる。ここで、そのような自治体としての原則をあげておきたい。

(1) 地域経営主体としての自治体を認識すること

まず第一は住民の総意をさらに総合化し、政策化してゆく地域経営の立場としての自治体を認識することである。自治体は法令、制度の執行機関にとどまるものではない。つまり「金がない法令がない」という以前にまず、何が問題でどうしなければ

ばならないかの政策を考えることである。その上で現行の制度も十分に活用し、自らの新しい施策と組合せて総合的に運営してゆくことである。

(2) 土地政策のもつ矛盾を見すえた総合性をもつこと

土地政策はすでにのべたように、さまざまの矛盾をもつ。とくに個々の主体として行動する場合と、全体を長期的総合的に考える立場とは対立せざるをえない。個々の要求の総和は、限界性をもつ地域全体の土地とは明らかに衝突する。その矛盾を理解した上で政策がたてられ、勇気をもって実行できる態勢が必要である。

(3) 地域特性に基礎をおくこと

漫然とした流れに従うのではなく、地域の特性を十分ふまえた方向性を見きわめること。柳川市におけるクリークの保存は、柳川の特性そのものにふれているだけに、一時的な効率論に対抗する説得力があった。地域を無視した、たんなる他人真似ではなく、常に自らの具体的な実情の中に地域の問題をとらえる必要がある。

(4) 市民レベルでの説得力と結集力を強化すること

市民の意見の吸収はますます必要だが、個々の市民の要求に流されるだけでなく、総合的立場にたつと市民と衝突することもありうる。それに対しても市民に十分説得性をもち、謙虚さと柔軟性が必要である。固定的な政策の施行者ではなく、全市民的に、長期的に見て市民全体の利益になることを市民の立場と同じ平面で説得できなくてはならない。さらに一步を進めて、市民の力を結集し、よりよい環境をつくってゆくプロデューサー的な運営も必要である。

(5) 具体的実践性をもつこと

自治体が行なう土地政策は、いきなり土地制度の変革をするというようなことではない。当面する課題に真剣にとりくみ、現行制度だけでは解決しえない問題に対してひとつでもよいからある答をだし、かつ実現させてゆくことである。ひとつが可能になることは次の問題への可能性を拓く。これは総合性の必要性をのべてきたことと一見矛盾するように見えるかもしれない。

しかし実は、総合的、長期的な考え方を実行に移すということは、まずたつた一つのことを実現してみせることである。そのひとつのことにも多くのカギがかくされている。この個別的な問題を実践的に解決することは自治体を地域に密着させ、市民に支持される実践体に変えることになるのである。これに反し、抽象的総合性だけにとどまっていて、具体的政策にのりださないでいるのは、地域経営主体への脱皮が行なわれていないことを示すことになる。

これまでの自治体の土地政策は、すでに度々のべてきたとおり、全く個々ばらばらであったが、地域経営による政策システムは当然これらを総合化したものでなくてはならない。

これは文章で書くことと実践との間には乖離がありすぎるが、すでに原則(5)でのべたとおり、その乖離も徐々にうめてゆくほかはない。

重要なことは、自治体組織間の総合性だけでなく、さらに、政策と主体と客体との関係における総合システムを考えてゆくことである。

自治体はすでにのべたように、市民の共同体としての地域経営を行なうべく市民の手によってつくられたものとするならば、土地政策の客体としての市民だけでなく、主体も市民なのである。それは、市民→(総合)→自治体→(政策化)→市民というプロセスを経ているが、初めの市民も後の市民も同じものである。実際には、国→自治体→(事業、規制)→市民というプロセスで行なわれている。これでは、市民→(要求)→自治体・国という裏返しのシステムとほとんど変わらない。いずれにせよ、一方通行システムである。これをどうして先にのべた循環のシステムにのせるかが重要なのである。また、このシステムは国という巨大な次元では不可能で、身近な自分のものと考えられる範囲の自治体でないと不可能である。

土地政策の事業も法律も今まで一方通行でありすぎたわけで、経営という感覚からもほど遠かったが、自治体の地域経営はこの循環システムに、どう切りかえてゆくかである。当然、市民は、政策の客体であり、主体である。そうであるならば、一方的な公共の各々の施策だけではすまない。市民をこの中にどう巻きこ

んでゆくかが重要な課題なのである。

ここで十分にのべることはできないが、いくつかの新しいシステムをつくるための新しいサブ・システムの導入についてふれておこう。

(1) 市民共同化システム

一定の利害関係を同じくする市民の手による資金を出しあって行なう共同事業、あるいは、協定などをむすんで、共同的にコントロールする方法。建築協定などは法による共同化システムだが固定的すぎる。新しい共同化システムは、もっと広汎に生活の総合的な内容に立入るもので、また、これは個別の法規や事業に対する優先性をもってゆくものとして考えるべきであろう。

(2) 利益負担システム

自治体の事業でも、特定の地域にとくに利益のあるようなものには、利益をうける者にも金銭あるいは別の負担を課し、それによって事業の恩恵をうけない者との間のバランスをとるべきであろう。

(3) 自制システム

個別主体の一定以上の土地利用については、社会全体への負担として、負担金等を要することになり、必要のない行動については、一方的でない合理的な自制が加えられる。また、それでも行動するものの負担は、広く社会公共に環元される。パリの一定容積以上における建築の負担金もその例である。

(4) 誘導システム

原則的には禁止であるが、のぞましい方向の土地利用については、これを積極的に認める、あるいは禁止ではないが、望ましい土地利用を促進するような、個々のインセンティブを設けるといった誘導システムが必要である。このような数々のシステムをとり入れ、市民との連携によって、より望ましい地域環境をつくってゆくことになれば、自治体のもつ資金も事業も、コントロール手段も、もっと効果的なものになる。それには、すでにのべたように、これまでの固定的で受動的な自治体を、主体的な地域経営体に変革してゆかなくてはならない。新しい自治体の、革袋としてのシステムと、入れるべき新しい酒としてのスタッフが必要になろう。

6. おわりに

このような総合的地域経営主体としての自治体の土地政策を行なうのに、これまでのように硬直した自治体の体质では困難である。新しい事態に対応できる意欲と、創意工夫、さらに実行力が必要である。現在の自治体は、その可能性を有しながら、生かしていない。そこで、これを可能にするための基本的な条件をあげておきたい。

(1) 首長のリーダーシップと理念

大統領制をとる自治体の首長のもつ意味は極めて大きい。それは、個々の要望を実現するだけでなく、大局的な視点で地域経営の中心として行動することである。したがって、諸勢力のバランスの上にのってゆくというだけではなく、将来を見通し、市民全体のための土地政策を行なってゆく政策理念をもち、それを遂行できる強いリーダーシップが必要である。

政策理念をもって長期的視野に立つと、個々の現在の問題については反対派はもとより、政治的支持母体とも一時的には衝突することもありうる。選挙といつも一時の価値判断と、長期的な経営は必ずしも一致しないこともある。しかし、それを乗りこえてゆくだけの持続的な政治力がここでいうリーダーシップである。それによって結果的には、政治の場に、選挙公報的なものだけではなく、もっと長期的大局的な経営政策をもちこむことになり、より高い次元での市民の政治を求めることになろう。それは結局、より多くの市民の潜在的に求めているものに近づけることになる。安易な迎合でなく、その次元へ市民の政治を求めるこそが民主的・社会のリーダーシップである。

(2) 土地政策の総合システムの確立

自治体が土地政策を行なうためには、これまでのようなバラバラ行政ではなく、主体的、総合的、市民的、創造的、実践的な地域経営を行なえるシステムに自治体を変えてゆかなくてはならない。このため地域経営の統合システムが必要である。その中心的な機構をもち、土地政策部門はそのなかの重要なサブシステムとして位置付けられるべきである。かつての横浜市企画調

整局のなかには、総合土地調整課があったが、このシステムはひとつの試みであった。この課では次のような事項を統括する役割を果たした。

- (a) 土地利用、開発、公共用地取得、利用などの総合的コントロール
- (b) 総合的土地情報の収集
- (c) 地域・地区制の指定、変更方針
- (d) 宅地開発、区画整理、再開発、埋立等の要綱・基準の設定と許可方針
- (e) 重要な建築行為に関する許可方針
- (f) 公有地の拡大の推進に関する法律、国土利用計画法による民間土地取引への介入、民間地の放出
- (g) 重要な公共用地取得と現有公共用地利用方針、土地開発公社等外部団体の土地取得と運営方針
- (h) 日照問題等相隣関係等の基準設定
- (i) 景観問題等新たな価値についての基準設定
- (j) その他、地域経営上必要な土地政策の確立および国、他自治体、企業、市民等への働きかけ

これらの実際の実務は極めて多くの部局に分かれている。それらの実務はそのままにして、全体を地域経営の立場から生かしてゆくのがこの組織の役割であり、それによって土地政策にかかわる全体の組織が生きてゆくことになる。

(3) 土地政策スタッフの育成

土地政策を行なうには専門的問題も多い。現行制度や運用の仕組みを十分理解し、幅広い経験をそなえたうえで、そこにとらわれずより大局的な立場で問題を把握でき、柔軟で強靭な実行力をもつ専門スタッフが必要になる。それは広い意味での地域経営スタッフということになる。これらのスタッフが、(2)でのべた土地政策の統合部門にはもちろん、個々の実行を担う部門にも配置されることがのぞましい。そのための新しいタイプの専門スタッフを、実務を通じて育成してゆく必要がある。

(4) 市民に開かれた自治体

これまでの地域経営体は、市民全体のために考え、行動し、今日的次元だけでなく、将来のことを考えるべきである。しかし、独善的になるおそれも全く無いとはいえない。そこで、いつも市民に開かれた形で、政策の考え方が示されていることも必要だし、また市民の公正な目でのチェックが必要であろう。

個々の圧力に流されない視点を確保しながら、なおかつ、いつも市民との具体的な接点をもちつづけ、官僚的・秘密主義を避けることは困難な点も多い。しかし、それこそが市民的な地域経営であり、情報公開、情報提供をはじめ、さまざまな開かれた姿勢への努力が続けられていなくてはならない。

(5) 国の土地制度改革

自治体の土地政策は、国に対して先行的な面と自治体にとって本質的な面の二面がある。地域の実情を生かした総合性という土地政策の本質的側面では、自治体自らの土地政策が地域経営の視点でかなり有効である。しかし、国に対して先行したが、本来は国の次元で本格的に取上げてもらわなくては解決できない面も多い。

土地を国民共有の資産として、その環境財としての性格をふまえた抜本的な土地政策が必要である。これは、国と自治体との行税財政制度における配分の問題、土地課税の問題、土地に関する権利の制限の問題、不動産登記等台帳の問題、宅地分割の問題など極めて多い。自治体が土地政策に取り組んでいくと同時に、国の側での基本的制度改正も必要である。

しかし、すでに度々のべたように、これら5つすべての条件がととのわなければ、自治体の土地政策がスタートできないわけではない。この5つの条件のうち、たったひとつでも、またそのひとつがたとえ十分でなくても、その芽があれば、自治体の土地政策は可能であり、そのひとつの実行が、土地政策をより大きな流れの中でとらえる契機となるものであることを忘れてはならない。その意味で、すでに始められた主体的自治体の各種の試みは、それがいろいろな不十分さや問題をもっていても、積極的に評価し、互いに学んでゆくべきものであろう。

昭和57年度 都市政策調査研究委員会報告書

自治体の土地政策

昭和58年3月

財団法人 日本都市センター