

土地利用コントロールと国土利用計画法

都市プランナー 蓼原 敬
みのはら けい

はじめに

僕の国土利用計画法との関わりは薄い。1968年都市計画法改正についても、建設省（当時）の他局からの傍観者に過ぎなかった。しかし、都市計画の専門家を目指していた僕の目には、この二つの法制度の成立は、その後の日本の都市計画史を決定的に決めていく大きな枠組みだと映っていた。

この小文は、1968年都市計画法、国土利用計画法の草創期を内部から見つめてきた一専門家の思ひ出話として読んでもらいたい。

真正面からこの問題を取り上げ、論じているのは、一般社団法人日本開発構想研究所、UED レポート 2014年夏号「土地利用計画制度の再構築に向けて」であり、この中でも、国土庁で実際に国土利用計画法の担当官でもあった梅田勝也氏の文章は、国土利用計画法の歴史と現状についての誠実なレポートになっている。参考にさせてもらったので、謝意を表しておきたい。

1. 1968年都市計画法の限界と国土利用計画法の野心

僕は1968年の都市計画新法成立時には、建設省住宅局の建築職の技官、係長だった。1960年に建設省に入って、都市計画をやりたいかたにもかわらず、建築職技官という身分制に縛られて、住宅局で働き続けた。都市計画という仕事への思いが強く、与えられた仕事に満足できず、1962年から1年間、アメリカのペンシルバニア大学大学院

で都市計画を勉強し、その時知り合ったベネズエラのアルマンド・ブロンズに頼まれて、彼がベネズエラの首都カラカスに創設したIDES（経済社会開発研究所）というところで2年間働くなど、海外で勉強することで憂さを晴らしていた。

カラカスから帰った直後、僕は当時の住宅局建築指導課で、1968年都市計画法成立の後を受けた建築基準法抜本改正の作業に従事することになった。そして、いろいろな経緯はあったが、1970年の建築基準法改正後は、都市局、都市計画課に移って、改正後の用途地域制度による全国の用途地域の塗り替え、それに伴う線引き区域における未線引き都市の解消に従事した。

だから、1968年都市計画法の成立には全く関与していないが、当時都市計画課長だった大塩洋一郎氏とは前からの知り合いで、いろいろご指導をいただける立場にいた。大塩課長や、彼を補佐した松本弘という法律事務官の高い志と豊富な学識には感銘を受けている。当時、都市計画課の補佐だった宮沢美智雄技官の法定都市計画の実務経験を頼りにしていたように見えた。もちろん、当時の都市計画局長だった竹内藤男氏の政治力が要だったと思われるが、大塩さんと松本さんの二人が、あの巨大な改革を成し遂げた推進力だったと感じていた。

印象的だったのは、大塩氏は住宅局宅地課で日本の大規模新開発を手がけていた経験があり、計画的なニュータウン開発に強い関心と哲学を持つ

ていた。フランスの都市計画制度、特に、ZUP（優先市街化区域）、ZAC（協調市街化区域）などの制度に通曉していた。対照的だったのは、都市局長竹内藤男氏で、彼は部下の英語に達者な人々の力を借りて、当時、名著とされていたカリングワースの「英国の都市田園計画法」を翻訳し、イギリスの計画制度を深く調べ、参考にしていた。イギリスの都市計画制度は、1947年都市田園計画法によって、計画許可制度という強大な行政権限を足場にして、その合理的な行政判断の基礎となる、計画制度が緻密に構築されていた。しかし、同法の何よりも大きな問題で、かつ長期にわたって実現できなかった課題は、同法による、土地利用権限、開発権を国が取得するという根本的な法理念と法構成であった。しかし、それを手掛として、土地利用から建築の都市計画的な側面の一元的な管理が可能になった。個別事案の判断を計画権限者の許可に委ねる、土地利用と建築利用を一体化した制度体系の整備に成功し、戦後のイギリスの都市計画の近代化の基盤が作られていた。

西ドイツ（当時）もまた、1960年の連邦建設基本法によって、都市の土地や建築の利用に関する一元的なコントロールを可能とする制度構築に成功していた。この制度は、都市域全体にわたるマスタープラン的な計画（Fプラン）を立て、道路などの公共施設整備については、この計画に従うが、主として民間事業者に依存する個別の開発や維持管理については、地区レベルでの柔軟な対応が可能になるような別の地区計画による計画手段体系（Bプラン）を用意した、2層制の制度だった。新開発、あるいは再開発については、地区的な建築計画を立てて、それに従って、許可するとともに、既存市街地などの個別建て替えの場合は、近傍類似の原則で、個別の許可を与えるという制度を広範に活用していた。日本では、住宅局を中心に西ドイツの制度の学習も進んでおり、これらの海外先進諸国の制度をモデルとして、制度構築を考えていた。

当時の建設省都市局は、だから、計画許可という制度を導入し、現在に至るまで矛盾したまま残

っている、建築基準法の都市計画規定、いわゆる集団規定を同法で一本化する案を原案として提出した。しかし、住宅局の強い抵抗もあって、結局はそれが実現できず、建築基準法制定当時の建築確認制度を残したまま、旧宅地造成法という古いしがらみを引きずった開発許可制度を導入することで格好をつけた。そのことが、日本における土地利用コントロールのその後の運命を決めた。都市計画法制の上で、土地利用を直接コントロールできていないこと、土地利用や建築規制を開発段階の規制に限定し、定常的な利用規制にはなっていないこと、土地利用のコントロールが不在のまま建築の都市計画的なコントロールが存在するので、都市計画規制によって、時間を経て街並みが積み上がっていくという計画制度が今に至るまで成立していないのだ。それが、今日の日本の市街地の拡散と街並みの不在という混迷の基本的な原因になっていることが、まず、基本的な問題であることを理解してもらいたいと思う。

線を引くことによって、二つの全く制度の性質が違う区域を作り出し、農水省などの許認可が等価で開発に連動するような制度を作り出してしまった。もし、計画許可という一本の都市計画的判断が成立していたら、各省所管の判断を包摂できるような一体的な制度体系の構築に向けて進化できたのではないか。線が問題ではなく、都市計画許可が問題で、線はその判断基準として、もっと柔軟で包括的な都市計画政策が展開できる可能性を残したのではないか。

この小文に与えられて課題は、国土利用計画法の歴史的な評価だが、日本の国土利用計画法の体系は、国土利用計画法に包み込まれていて、形式的には下位法であるが、実質的には、独立的に動いていて、実態を支配している都市計画法（建築基準法）、農振法、森林法などの体系によるコントロールのパフォーマンスによって評価が決まるという構造になっている。しかし、歴史的な経緯から見ると、列島改造のあおりを受け、激しい土地バブルの時代に構想された国土利用計画法は、これらの個別法では達成できなかった根本的な問題

を、国土計画、国土利用の観点から是正しようという野心によって産み出された制度であったと思っている。この歴史的な宿命を背負った同法の行政が、その野心が全く消え失せてしまった後もまともに生き残るのは難しい。結果としては、個別法による行政的な成果をなぞるだけの、煩雑な二重行政を課すだけの無用の長物になっている。それを証明する一つの挿話を話したい。

2. 「下河辺に騙された」田中角栄

1970年の建築基準法改正に基づく用途地域の塗り替えは、3年のうちに塗り替えないと無指定地域に戻ってしまう期限付きの立法だった。しかし、本来法的には線引きしなければいけない都市でまだ、線が引けていない問題都市が多数残されており、この問題の解決なしには用途地域の塗り替えも不可能だった。この難しい行政を成し遂げたのは、野呂田芳成都市計画課長だった。僕が、1981年に土地利用調整官として建設省に戻って来た時には、彼は郷里の秋田から国会議員になっていた。その彼から電話があり、とにかく砂防会館に来いという。たしか、1982年ではなかったかと思う。砂防会館の主は、言わずと知れた田中角栄で、首相だった田中角栄はすでに失脚して長かったが、まだ政界では隠然たる勢力をもっていたころのことである。

野呂田議員の指示に従って出向くと、そこには10人近い各省の中堅官僚が集まっていた。そこに田中角栄が現れた。彼は、「俺が30分喋るから黙って聞け。後は野呂田君に任せる」と開口一番、それからとうとう彼の戦後日本の国土形成の話が始まった。実際、戦後の国土法制は、議員立法によるものが多く、その多くの部分に彼が関与していた事は知っていたが、ほとんど淀みなく、メモもなく、1時間ぐらいは喋っただろうか。ただただ、圧倒されて、聞き入っていた。

野呂田都市計画課長の時代はちょうど田中内閣の時代と重なる。その時、毎週1回、後藤田官房副長官が主宰して、実質的には田中角栄首相が仕切る都市計画をめぐる会議が開かれ、厳しい現状

批判と問題提起があり、必ず次の会までの宿題があつて、強い緊張感が省全体を覆っていた。強い政治的なリーダーシップだけではない、政治家が官僚以上に現実を理解しているだけでなく、未来を見据えて問題提起をしていく専門的な能力を持っていることが、間接的にはあるが実感していた。しかし、今、肉声で彼は、該博な肉化した知見を語っている。彼は、極めて老獪な政治家としての顔とは別に、みずみずしい近代主義的な計画観を持ち、それを体系的に語る知見を備えている。彼の向こうには高山英華しかいないと思った。

1968年法のパフォーマンスについての、彼は強い不満が後藤田会議に繋がっていたことはわかっていた。その結果がいわゆる大都市法の成立である。しかし、それもまた、彼の意にはそぐわない結果しかもたらさなかったのだろう。そこで、彼は、国土利用計画法への強い期待を持ったという。国土利用計画法は彼の期待に沿うはずだったという。「下河辺は、俺の問題が、国土利用計画法で解決すると言った。だが、騙された。」「だから、これから俺は都市計画法改正に取り組む。君らが知恵を出せ。」というのが彼のメッセージだった。

残念ながら、楽しみに待っていた2回目の召集がかかる前に、彼は完全に体調を崩し、2回目が開かれることはなかった。だから、どういうことを彼が国土利用計画法に期待し、それが裏切られたのか、それを聞く機会は訪れなかった。

だが、彼の発言からも読み取れるのは、国土利用計画法が国土開発に関する都市計画法などの欠陥をカバーする大きな野心から構成されており、もし、その野心が政治的、行政的な支持を受けて少しでも実現していたら、計画法制全体が大きく近代化していたのではないかということだ。実際、国土利用計画法の構造を考えた下河辺淳には、そのような野心があったと考えている。しかし、せつかくそのような枠組みができ、国土庁が成立しても、結局は、縦割りの官僚機構に支配され、それを乗り越える近代主義的な国家行政を成立させることができなかったのだろう。下河辺が騙したのではなく、田中角栄の意図や下河辺の野心が結

局は着地できない風土なのだとおぼろげに言わざるを得ない。

僕は、田中角栄のような近代主義的な計画観にたつて、国土利用計画法の成立意図を忖度し、その野心とその挫折を語ってみようと思う。

3. 国土利用計画法の野心と挫折

最大の問題は、日本における広域計画の不在である。本来、都市計画法はイギリスの田園都市の伝統を斟酌し、フランスの広域開発体系を参考にしたはずだし、西ドイツの州計画などについても学習が積み重ねられていたから、都市計画法の改正作業の中でも広域都市計画区域が一つの大きな目標になっており、地方への指導基準となっていた。その典型的な例は奈良都市計画で、奈良盆地が一つの都市計画区域になっている。しかし、行政や政治の実態からみて、広域都市計画区域の運用はきわめて難しいし、無用で煩雑な問題を引き起こすので、都市計画決定自体が敬遠されることになる。それがわかっている経験豊かな自治体、例えば大阪府や埼玉県は、いかに強い指導を受けようとも、広域都市計画とはせずに、市町村単位の都市計画区域に固執した。

いかに広域的に考えようとしても、各省の縄張りや寸断されている地域、しかも地域エゴこそが政治の要諦であるということが常識の地方政治の実態を考えると、広域圏を一体として考えるという動機は、地方からは起こりにくい。

しかし、都道府県の総合計画はまさにそのようなものではないのか。そして、都道府県が主体的に考えて、所管の区域を総合的、広域的、長期的な観点から考えた上で、地域の開発戦略を考え、目標を設定した上で、具体的な実行手段を考えるという、近代主義的な計画が想定する計画過程、意思決定の社会過程が存在しさえすれば、当然、広域的な空間計画と直結する。しかし、それは中央分権型の縦割りの官僚機構、それに依存する政治機構を前提としては成立しない。

だから、現在でも、都道府県の長期計画は、幅広い意見集約を経て、住民などのニーズを反映した戦略的な文章になっている。しかし、それを空

間的に着地させることはできないので、抽象的、理念的な表現しかできない。

都市計画行政や農林行政など各省所管の行政が関わる部分になった途端、今度は、各省所管の事業の積み上げによる「長期」計画になってしまう。せつかく戦略的な目標を総合的、広域的に設定しても、事業手段の方が先行した計画が優先するから当初の戦略的な目標は胡散霧消する。まさに目標と手段が逆立ちした計画体系になっているのだ。

このような実態を前提とした上で、では、どうすれば良いのか。まず、各省所管の「計画」の理論的な根拠を一つに並べて見る。次にそれを超えるような広域的合理的な計画理論を援用して、手段先行の計画理論の誤り、限界を整理していく。国土利用計画法において、近代的な広域計画を成立させるための理論的な戦略は、そこにあったと推測する。だから下位法による5区分地域を並べて、重複を避けさせ、さらに重複を整理するための、より強い理論武装を用意するはずだったのでないか。だが、実際には、各省からの寄せ集めで構成された国土庁からは、田中の意図、下河辺の野心を実現する具体的な行動が起こせなかった。

次に、それは中央レベルでは難しくても、都道府県レベルでは可能ではないか。もし、国土利用計画法の原案にあった、都道府県総合開発計画が消えていなければ、そこには大きな手がかりがあったはずだ。だからこそ、原案から削除されてしまったのだろう。現在でも、都道府県段階、あるいは大都市では、総合計画と都市計画のマスタープランとの作成作業の調整が難航する。なぜかといえば、真面目にやればやるほど、逆立ちが目立ってしまうからだ。

土地利用をコントロールするためには、土地の取引段階からの介入が不可欠であり、また、当然、建築行為、開発行為を媒介としない土地利用そのものを行政手続きの俎上に乗せることが不可欠である。都市計画行政の本質は、土地の測量、登記から始まり、開発行為による、その形質の変更の全過程を把握し、計画的なコントロールの基盤を作るところに始まる。それが証拠に、ドイツでは、

都市計画部局の大きな仕事は測量と登記、その保存であり、土地登記の原本は都市計画局が保管している。

先に述べたように、日本では、まだ既成市街地の大部分の区画の確定作業が終わっていないし、せつかく区画の確定が終わっている区画整理区域や開発許可区域でも、その後の区画形質の変更についてフォローができていない。道路が公共資産であると同様、もし、秩序ある街並みが公共的な資産であると考えらるなら、近代法は街並みの維持や再生に関与するべきであると考えらるなら、敷地区画の公定と記録という形で、出発点から変えなければならない。

国土利用計画法は、その方向について大きく一歩踏み出す動きだったのではないか。しかし、その野心もまた、しっかりとフォローされていないので、地方自治体は、自治法条例によってそれをカバーするしか道がない状態である。

4. おわりに

日本の都市をめぐる状況はすっかり変わってしまっている。多くの制度が賞味期限切れになっている。それだけではなく、僕自身は、高度成長期に考えた都市像、田園像、森林地像自体も基本的に考え直すべき時期に来ていると思っている。

何よりも、成熟経済社会、少子高齢化社会の中では、土地や公共施設から考え始めるのではなく、現に存在している人々のありのままの生活実態から考え、その生存年間に置ける生活の質をどう引き上げるのかという目標を立てた上で、それを空間計画にいかんとしていくかという手順に切り替えなければならない。それによって都市計画は、住宅、医療、福祉、教育、文化、雇用など幅広い生活領域を対象とする事となり、限りなく地域の長期総合計画に近づく。その空間版を用意する仕事になるだろう。グローバル経済には乗りきれない大部分の地域の計画は、人本位制による手順になり、その結果、期待される空間像も、今までとは、まったく違ったものになってくるだろう。

このような動きとは一線を画して、当分の間、

続くと思われるグローバル経済を対象とした空間構築の仕事も、これに劣らず大事な仕事である。

しかし、この仕事は、決して地方から起こり、地方で完結する話ではない。世界を相手にし、国や大企業、あるいは世界企業や国際的な知恵を集約した仕事である。国、都道府県や公団などの準国家機関が、外部からの雇用や人を招き入れる事業を具体化する仕事になる。しかも、今までのように、不特定多数を相手にして空間だけを用意するといった土地本位制では動かない。そこでは、住民ではなく、来たるべき外来者、若者や外国人を具体的に人や組織ベースで引きつけてくる人本位の仕事となる。

こういった大きな動きに対して、国土利用計画法は、どんな意味を持つのか。

その歴史的な意味の大きさを再評価するとともに、今日的な意味を冷静に見つめ直す必要があるのではないか。