

都市計画法改正に対する私たちの著書『都市計画法改正「総有論の提唱」(第一法規)』は、予想していた通り都市計画の内部ではほとんど無視されているが、外部の世界とは徐々に共鳴が始まったと感じられる状況になった。都市計画とは教科書的に言えば、「土地所有権に対する規制」(事業論は除く)として理解されている。同書で紹介した森記念財団や日本建築学会などのいくつかの都市計画法改正案や、その後の、本誌26号、27号のそれぞれの専門家による各論考は、ほとんどが「規制」に関してアイデア続出だが、もう一つの土地所有権についてはあまり関心がみられない。

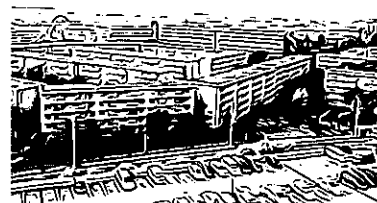
これに対して外部では、例えば神野直彦『分かち合いの経済学』は、経済学の分野でも、従来の自由市場と貨幣経済中心の学問に対する根本的転換が要請されていること、そのキーワードとして「オムソーリ」(スウェーデン語)という根源的な哲学の下に、新たな相互扶助(社会保障、医療、福祉などを含む)システムをつくる必要があると主張する。これは今回の座談会にも見るように法学としての総有論と深いところで共鳴しているように思われる。現在、日本は民主党政権の誕生に象徴されるように時代の転換期を迎えている。大きくいえば、これはペリー来航と明治維新、第二次世界大

戦の敗戦とマッカーサーによる占領と同じような状況にあるといえよう。そこで、分かち合いの経済学と同じように、総有論をこのようなパラダイム転換の方向を指し示す概念として提示したい。さて、前書きはこの程度にして、さっそく本題に入ろう。

### 一 日本ではどんなことが起きているか?

本来、都市計画法は都市の問題を解決するための「道具」である。そこで重要なことは、従って都市計画法も都市問題に即して設計されなければならぬということである。冒頭に都市計画の内部では総有論に対

してあまり反応が見られなかったが、それは多くの論者が「現在の都市計画法」を前提にして、現在の都市問題を解決するために、少しだけ改正してみようと考えているからではないか? しかし、私はその前提となっている都市計画法そのものが今やもう道具として使えない(もちろん根源的な問題提起と、それを受けてどのように法改正をするかという問題は同じレベルではない。法改正には政治的な要因があり、原理論がそのまま改正につながるわけではない)のではないかと考えているのである。そこでまず私が転換の大きな理由と考えるいくつかの事実を提示しておこう。



## (1) 都市の人口動態

東京一極集中が今後も進み、地方都市はますます過疎化していく。将来の人口予測（これは団塊の世代及びその子供である団塊ジュニアたちの動向が決定的な影響力を持つている）を見ると、都市の状態はおおよそ次の三つに分類される。

① 団塊の世代が都市に流出し、第二次ベビーブームがなかった地域。秋田県、鳥根県、佐賀県など。この地域では高齢化が進展し、全体的に極端に人口が減少する。今から15年後の2025年にはおおよそ人口は30%前後減少する。

② 団塊の世代が流入したが、団塊ジュニアが流出している地域。群馬県、栃木県、茨城県、埼玉県など。これらの地域では団塊の世代が大量に定年退職して高齢化社会が進展するが、これを支える団塊ジュニアが足りない。特に団塊世代の流入時に作られたニュータウンなどは高齢化、老朽化が進み、廃墟化していく。

③ 団塊の世代が流入し、さらに団塊ジュニアが再流入している地域。東京都、神奈川県、埼玉県南部、愛知

県など。ニュータウンは高齢化、老朽化するが、引き続き再開発（高層化）も進展する。なお、この地域では人口減少はしばらく起きないか、起きてみわすかである。

このようにみてみると、日本の人口は全国的に不均等に減少していくため、一極集中現象と過疎化が極限まで拡大する。当然のことながら、もしこの現象を防ごうとするのであれば、もはや現行法のような各地域の都市計画が同一になる設計はありえないというのが出発点である。

## (2) 新しい現象

それに伴って、これまであまり予想もされなかったような現象が顕在化し、それが加速されていく。

① 一人暮らし世帯の増加\*  
一人暮らし世帯の増加は全国的に見られる。東京も意外に深刻である。2005年の国勢調査によると、「一人世帯」は東京都全体で42・5%。一方「4人以上世帯」は18・9%である。23区をみると「一人世帯」は新宿区が57・9%、渋谷区は57・0%である。東京都の「東京都

世帯数の予測」（総務局統計部、2009年3月）でも「一人世帯」が増加することが予測されている。2005年の「一人世帯」は、区部で44・0%、2025年には45・7%になるといふ。一人暮らしの比率は都心が高く、徐々に外に広がっていくと予想されている。もちろん一人暮らしには学生などもあるが、高齢者が圧倒的に多い。孤独死や無縁死が心配されている。この人たちに対する福祉、医療、介護の充実が必要である。

## ② 買い物難民\*

経済産業省は、地域で買い物に不便を感じている人たちが増加しているなど地域の新たな課題に対応するため、「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会」（座長…上原征彦明治大学教授）を設置し、流通のより大きな発展の方向性・あり方について検討した。その報告書（2010年5月）によれば、買い物弱者を「流通機能や交通網の弱体化とともに、食料品等の日常の買い物困難な状況に置かれている人々」と定義し、そのような人たちは600

万人にのぼると推計（60歳以上の高齢者3717万人に、内閣府による高齢者3000人に対するアンケートで日常の買い物に不便を感じている人の割合16・6%を掛けたもの）している。その増加の兆候は、高齢者が多く暮らす過疎地ばかりでなく、高度成長期に建てられた大規模団地等で見られ始めているという。ここでいう「600万人」という数字はただものではない。地域、自治体、そして国挙げての対策が必要となる。

## ③ 商店街の衰退

地方都市の中心街、特に商業、サービス業が集積する区域（中心商店街区域）では、ほぼ全国的に所有権が細分化し、建物が老朽化する一方、不動産の所有と利用の分離が進まず、共同利用の合意も形成できず、改築投資・再開発が停滞し、空き店舗・空き地が放置される等空洞化が進んでいる。

以上の①、②、③について、個別具体的な政策が必要である。

### (3) 所有権の放棄

総有論の観点から留意しておかなければならないのは、「所有権の放棄」という現実である。バブルの頃、つまり1985年から始まった地価高騰時、土地は最大の商品であり、土建国家といわれたように、都市の土地だけでなく、リゾート地やゴルフ場用地などとして、山や森から農地、河川敷きなど、土地であればどこでも買占めの対象となった。その最大原因は日本では土地所有権が絶対的権利としてオールマイティの商品であったからである。

しかし最近では、これと正反対の現象が目立つようになってきている。それは山林から始まった。山林は特に戦後になって林業の衰退と相続による所有権の細分化が重なって所有者が、維持管理に無関心になり、荒れ放題となった。またそれは農地にも波及した。いわゆる耕作放棄地（農林水産省統計部では「以前耕地であったもので、過去1年間以上作物を栽培せず、この数年の間に再び耕作するはつきりとした考えのない土地」と定義している）が全国の農

地全体のおよそ8・3%（2005年の数値で、耕地面積469・2万haのうちの39万ha。埼玉県の面積に匹敵する）にまで拡大している。

さらにそれが居住地に及んだのが「限界集落」であり、その行方が気になる。多くの集落がまもなく「居住不能」という状態を迎える。集落全体の所有権放棄が始まるのである。

そして、限界集落というと私たちはいかにも地方の僻地を思い浮かべますが、実は「限界集落」現象は東京のと真ん中でも発生していることを見逃してはならない。

①東京都新宿区の社会福祉協議会の調査によると、65歳以上の住民が半数を超える大規模都営団地が出現したことがわかった。超高齢化が判明したのは総戸数約2300戸の「戸山団地」である。山間地で高齢化率が5割超の「限界集落」は存続が困難とされる。医療など支援が必要となる（産経新聞電子版2008年9月7日）。

地方都市ももちろん例外ではない。

②北九州市門司区の市営後楽町団地

には約200人が暮らしているが、そのほとんどが独居高齢者だ。65歳以上の人口比（高齢化率）は87%に達し、共同体としての維持が限界に近いとされる「限界集落」の50%をはるかにしのいでいる（読売新聞2009年4月18日）。

③さらにマンション。1981年よりも前の耐震基準で建てられたマンションは、2009年4月現在で146万1056戸。このうち建て替えができたのは2008年10月まで129戸にすぎない。全国で膨大な数のマンションが老朽化している。2002年にマンション建て替えの5分の4以上の賛成があれば建て替えができるようになったが、住民の利害関係や思惑が錯綜し、建て替えへの合意形成はなかなか進まないのが現状である。

これらの放棄物件についてはかの絶対的な所有権のその絶対性が反対に障害になる。その所有権の絶対性のために立ち入ることさえできず、当然、利用も処分もできない。また、「強制収用」するには公共性がなければ

ばならないから、それもできない。すなわち廃墟化し、放置される以外にないのである。

このようなことの全体が都市問題ではないのか？これが私たちの問題意識であり、出発点なのである。都市計画法改正案として、住民参加、自治体との協働、コンパクトシティ、都市と農村との共存、地域活性化、ダウンゾーニング、地区計画の充実、町内会の復権やNPO、あるいはシティ・マネージャーなどの提案がなされている。これらの提案はもちろん疑いもなく有用であり、それらが実現されればこれら都市問題も何ほかは緩和されるであろう。しかしそれはこのような全体問題からすればほんの一次的な解決にすぎない。隣のマンションが廃墟化しつつある時、あなたは、自治体は、そして国はこれに対して何ができるかと問うてみれば、それは自明であろう。

都市計画、すなわち「土地所有権に対する規制」は、土地所有権が活発である場合には有効だが、逆に不活発、あるいは死を迎えつつある場合には意味をもたないということが

確認されなければならない。「人口減と高齢化社会の到来」とは、先のような事態が全国で、しかもさまざまな形態をとって進行していくということなのである。

## 二 都市計画とは何か

さて、一で都市計画法は都市問題を解決する道具であるとした。それでは前記のような都市問題について、都市計画法はどのような役割を果たすことができるのであろうか。

率直に言えば、都市計画内部の人たちは、このような問題は社会一般の問題であつて、何も都市計画固有の問題ではないとみるのであろう。しかしこれは都市計画法の歴史を看過する認識である。都市計画とは文字通り都市を計画するということであり、何のために計画するかといえば、人々を幸福にするためというまことにシンプルなことなのである。土地利用規制の重要な道具である用途地域制も、まさしくこの幸福にするという動機から発明された。都市計画法がこれまで国民と遊離していたのは、日本ではこの幸福の実現という

シンプルな課題に向き合つてこなかったからなのではないか。この点をイギリスと日本の都市計画の歴史を比較して検証しておきたい。

### (1) イギリスの都市計画

①人間としての最低限の生活の確保  
いわゆる近代都市計画法といわれるものが始まつたのは、世界的に見て1909年のイギリス都市計画法だとされている。

イギリスでは18世紀後半、ワットの蒸気機関の発明に象徴される産業革命が始まり、農村から都市への人口集中が始まつた。当時、イギリスの都市はいまだ「中世」のままであり、流入する人口に対応する上下水道、ゴミや廃棄物の処理、伝染病対策が不十分であり、衛生条件はきわめて劣悪であつた。また当時は交通手段も未発達であり、労働者は職場まで歩いて通える範囲に密集して住まざるを得なかつた。これが「スラム」となり、コレラなどの伝染病の温床となつたのである。

イギリス政府はこれに対処するため、「迷惑行為取締り法 (Nuisances

Removal Act) (1846年)、「都市改良法 (Town Improvement Clauses Act) (1847年)」、「公衆衛生法 (Public Health Act) (1848年)などを次々と制定していく。

さらにその後、不衛生地区(スラム)全体のクリアランスを目指した「職工労働者住宅改良法 (Artisans Labourers Dwelling Improvement Act) (1875年。当時の内務大臣の姓をとつて「クロス法 (Cross Act)」と呼ばれる)などが制定される。そしてこれらの個別対応だけでなく、公衆衛生および住宅の確保という観点から「都市の改造」が目標となり、これが「都市計画」の原点となつた。

20世紀に入ると、都市改造は物的にも制度的にも強化されていく。ロンドン、グラスゴー、シェフィールド、リバプールなどの大都市では労働者のための住宅が建設されたが、大多数の地方自治体では財政上の理由で公営住宅の建設は進まなかつた。そこで自治体に住宅建設を強制する「住宅・都市計画法 (Housing Town Planning Etc. Act) (1900

9年)が制定され、これが世界初の「近代都市計画法」と呼ばれるようになる。<sup>\*</sup>公衆衛生を徹底するための工場地帯と住宅地の分離、あるいはスラムの除去と住宅の建設は、人間が人間として生きていくための「最低限の保障」であつた。

### ②人間としての普通の生活

1930年代末、都市計画は保守党のネビル・チェンバレン首相 (Neville Chamberlain 1869年-1940年) が「現在の産業及び人口の分布状況をもたらずに至つた原因を究明し、今後の方向を予測して、大都市または一定地域への集中を是正する政策を提案する」としてパーロー委員会を設立したことによつて、一挙に国レベルの政策となつた。<sup>\*</sup>1940年にまとめられた報告書で、同委員会はロンドンなど大都市への産業と人口の集中は社会的利益にとつて害であるとし、そこでは「過密と過疎」の解消(具体的にはニュータウンの建設など)がうたわれた。都市計画史の観点から言えば、都市計画は「都市」にとどまらず、「国土全体」の問題となつたのであ

り、またその国土全体の観点からい  
えば、一極集中はそれ自体が「悪」  
とみなされたことを確認しておきた  
い。

かのエベネザー・ハワードが大都  
市近郊に中産階級のために、人口2  
万ないし3万人の緑に包まれた職住  
一体の「田園都市」（「明日の都市」  
を企画したのもこのころである。

この政策は第二次世界大戦で一  
時中断されたが、田園都市のイメージ  
はイギリスの都市計画の根本思想と  
して生き残り、現在でもそれぞれが  
個性的、分権的でしかも美しい都市  
となっている。スラムの除去と公営  
住宅の建設を人間としての最低限の  
生活の保障とすれば、田園都市は人  
間としての「普通の生活の構築」の  
ための営みである。

③人間としての質の生活の向上と歴  
史や文化の継承

しかし、イギリスもその後順調に  
発展したわけではなく、第二次大戦  
後、二つの潮流が大きく相対立して  
くるようになる。

一つは、もちろん日本だけでなく  
いまや世界中を席卷しているコンク

リート、ガラス、鉄という大量工業  
製品をバックにして生まれてくる

「高層ビル」（近代建築）への対処で  
ある。高層ビル（垂直都市）の元祖  
はスイスの建築家ル・コルビジェの  
「輝く都市」（これは1933年アテ  
ネ憲章の「機能主義都市計画」として  
結晶した）である。輝く都市では緑、  
空間、太陽の確保を目標に、高いビ  
ルのまわりに公園を配置し、周辺を  
高速道路が走る。このイメージは全  
世界を支配し、イギリスにも浸透し  
てきた。

もう一つは、日本ではほとんど知  
られていないが、イギリスではこれ  
と正反対の動きも大きな力を持つ。  
そのリーダーとなっているのがイギ  
リスのチャールズ皇太子であり、彼  
は高層ビルがイギリスの秩序や伝統  
ある景観を破壊していると批判し、  
同時に自ら率先して「アーバンビレ  
ッジ・グループ」という団体をつく  
ってイギリスの伝統的なコミュニテ

ィを再評価し、これを都市の再生や  
持続可能な都市づくりに活かすべき  
だという。彼はその著書『英国の未  
来像』（出口保夫訳 東京書籍）で、

建築の原則として「場所、建築の格  
づけ、尺度、調和、囲い地、材料、  
装飾、芸術、看板と照明、コミュニ  
ティ」を挙げ、いわば無国籍で地域  
の歴史や文化を切断している高いビ  
ルと対峙している。

このような対立は、都市の質と生  
き方の質をめぐる対立としてみるこ  
とができる。都市計画は、ある程度  
人間として普通の暮らしを確保した  
人々が、今後どのような生き方をし  
ていくか、すなわち何を「幸福」と  
考えるかという哲学と対面するよう  
になったのである。

## (2)日本の都市政策

日本の都市政策は、今日まで一貫  
して「都市の膨張」を前提にして作ら  
れてきた。日本で都市計画という言  
葉が法文上登場したのは1919年  
の旧都市計画法が最初であり、そこ  
では都市計画は「交通、衛生、保安、  
防空、経済等に関し永久に公共の安  
寧を維持し又は福祉を増進する為の  
重要施設の計画」（第1条）であつ

た。先に都市計画とは都市問題を解  
決するための道具であると定義した

が、良くも悪しくもこの旧都市計画  
法にはその特徴が貫徹されている。  
すなわち都市計画とは、日本では何  
よりも道路などの「都市施設の建設」  
のことなのであり、これが今に続く  
「公共事業」の原点ともなっている。  
4種類の土地利用規制はイギリスの  
公衆衛生の思想と同様である。公共  
事業の突出という特異点はあるが、  
総じて日本でも都市計画とは人間と  
しての最低限の生活を確保するもの  
だという観点から始まった。

1945（昭和20）年8月15日、  
我が国は敗戦を迎えた。日本の国土  
はアメリカ軍の空襲と原爆投下によ  
り焼土と化した。被害は120余都  
市、罹災面積は約63000haに及  
んだ。戦後の都市政策は、戦争によ  
り破壊され疲弊した都市の復興から  
始められる。そこでとられたのは土  
地を区画整理することと、都市施設  
の整備を一層強化して推進するとい  
う政策であった。

戦災復興後、高度経済成長を目指  
して、日本では既存の都市を拡大さ  
せるとともに、新産業都市などを全  
国に配置してそれらを結ぶ高速道

路、新幹線、空港の建設、そして情報ネットワークの構築などの政策が強力に推し進められた。その背景には土木事業そのものが経済発展を作り出すという物質崇拜の思想があり、国民もまたそれによって便利な生活を享受でき、経済的にも豊かになるという信仰があった。その間、政・官・財のトライアングルという日本政治の独特な構造が生まれたことも記憶に新しい。

これを支えたのが1950（昭和25）年制定の国土総合開発法である。この法律に基づいて1962（昭和37）年に最初の国土総合開発計画が策定され、1987（昭和62）年の第四次国土総合開発計画では総投資額1000兆円という、世界史上に例をみない「開発」王国を演出するものとなった。イギリスが一極集中を「悪」として、都市の分散と自立をめざした第二期、日本はそれとは全く異なった道をめざしたのである。ちなみに、定住圏構想を柱とした1977（昭和52）年の第三次全国総合開発計画は、イギリスのエベネザー・ハーワードの「田園都市計画」

と親近感を有していたが、主唱者であった大平総理大臣の急逝などもあり、社会に定着することはなかった。

1968年の都市計画法、1969年都市開発法、1970年の改正建築基準法は、日本の戦後復興後の都市を規定する重要な法律であり、現在私たちが「都市計画法改正」という時の「法」とはこれを指す。その特徴を一言で言えば、強力な中央集権体制の下、国土総合開発計画の圧倒的な開発圧力の影響を受けて、従来の住居系地域20m、商業系地域31mという高さ制限（平面都市）を取り払い、高さ無制限という容積率（立体都市）を採用することによって、開発を促進しようとしたということができるであろう。イギリスの第三期にみられる「超高層」（ル・コルビジェ）への傾斜を、日本でははつきりと制度的に担保したのである。なお、イギリスのもう一つの潮流である「人間の生活の質」を追求したのもとして、日本にも「景観法」（2004年）が登場した。しかしそれは「形態と意匠」の規制にとどまり、チャールズ皇太子のいう建築

の10原則とはほど遠いというのが現実である。

先の三段階論でいえば、総じて日本は第一段階を克服し、第二段階はかろうじてクリアしつつあるものの、「普通の生活」から「質への向上」をめざす第三段階ではイギリスとは大きく道を分岐した、といつてよいだろう。高い建物を建てるだけの都市計画は国民の要望とはかけ離れている。そしてまた、孤独死や買い物難民などを考えると第一段階に逆戻りし始めたといつてもよいのかもしれない。

(3)何故このような相違が生じてきたのか？

それでは何故このような差異が生じてきたのであろうか。それはなんといつても都市や住宅の観念の違いが大きい。日本では特に高度経済成長以降、土地はオールマイティであるという観念のもと、全て商品として生産され、その流通が奨励されてきた。イギリスでは住宅はもちろん生活の場であり、それを中心に都市は公的にコントロールされている。

文化的なことを言えば、日本はほとんどのところでつい30〜40年くらい前まで存在していた伝統的な生活のしかたや地域の空間環境をすっかりかなぐり捨ててしまったのに対し、イギリスではヨーロッパのどこでも見られるようにあまり急激な変化を好まず、多くの人は今でも何百年も前の住宅に住んでいるという点もある。

その他いくつもその相違をあげることができ、そのような差異を生む根源的なものとして、私は土地所有権の相違があると考えている。日本では土地所有権はオールマイティであり、原則としてそれをどのようにに利用しようが、誰に売却しようが自由である（建築の自由）。これに対してイギリスでは、土地はもともと女王のものであり、公的な許可がなければならず、自由には利用できない（建築不自由）。この差異をシンボリックに表しているのが日本の容積率制とイギリスの開発許可の差であるということができよう。容積率とは敷地面積に対する延べ床面積であり、簡単に言えばどのくらい

のポリウム<sup>\*</sup>の建物が建てられるかという基準である。日本はヨーロッパの何倍もの大きな容積率を定め、規制緩和をくり返しながら超高層ビルをつくるのに躍起となってきた。

イギリスの開発許可制とは、建物がその地域になじむかどうかを建物の形態や色彩などから判断し、景観などを重視するというものである。

注意すべきことは、このような要因は実はばらばらに生起しているのではなく、これらがいれば論理的に繋がっているということである。超高層ビルは土地の商品化からもたらされる。土地の商品化は自分の土地はどのように利用してもかまわないという、土地に対して絶対的な価値を与えられているということから発生しているのである。したがって超高層を本質的に規制しようとすれば、その前提であるこの建築の自由、あるいは絶対的所有権にメスを入れなければならない。

## 二 総有論の対置

私たちが主張している総有論は、このような問題意識のもとで、この

絶対的土地所有権<sup>1</sup>建築の自由に対して総合的な批判を加え、かつこれを止揚しようとしたものである。一

に見た事実、特に所有権の放棄現象は社会全体としての協力、援助を必要としている。人的援助はもちろんだが、それは所有権の内でも担保されなければならぬのである。

### (1) 総有とは

所有には、土地や建物などを国、自治体、企業、個人等が単独で所有する個別の所有し利用する単独所有と複数主体が所有し利用する共同所有があり、共同所有には共有（分譲マンションなどは建物内部の専有部分は単独所有であるが、土地あるいはエントランスホール、階段などは共有である。そしてこの共有部分には持分権という形をとる）と合有、および総有がある。

これらの所有権のうち共同利用が可能なのは共有と総有であるが、共有はその利用が持分権によって制限（たとえばマンションの建て替えは区分所有権法によって5分の4の同意がなければできない）されるが、

持分権の譲渡は原則自由とされている。 「総有」は、その代表的な例とい

われる「入会権」を想起すればわかるように、原理的には村落共同体などの団体がその土地全体を所有し、その土地を共同体の構成員が集団的に利用し、その利益を全体で得て、それを構成員に配分するというものである。総有の場合、構成員は土地

に対する総有的権利を他に売却することはできず（構成員の内部では可能である）、共同体からの離脱は権利の放棄となる。

総有は、これまでは入会権（入浜権、漁業権、温泉権）、財産区、森林組合、そして溜池や神社有地など、第一次産業と結びつく「共同体が存在」してきたところ、あるいは「特殊な目的や契機」を有していたころ、さらには共同体全体の「聖域」

などで認められてきた、民法第263条にいう「慣習」にもとづく権利である。なお、1949年の漁業法は、総有を「共同漁業権」として近代法で規定したものとわわれている。

### (2) 現代的総有

しかし今回改めて総有論を提起するのは、実はこのような慣習としての権利をそのまま復古的に再生しようとするものではない。これは現代の都市問題を解決するために総有的所有・利用という新しい所有権概念を構築するという試みなのであり、そこには現代のあらゆる法的テクニックが動員される。

これまで現地調査をしながらその利用形態を研究してきた平竹耕三の『コモンズと永続する地域社会』（日本評論社）によれば、総有的土地利用は、その地域の特性に応じて、様々な形態をとっている。

まず主体がかつてのような村落共同体ではなく、会社、公益法人、組合など現代的な組織であり、将来はこれに自治体やNPOが加わっていく<sup>\*</sup>だろう。

三重県松阪市の御城番屋敷、京都市東山区の祇園町南側、京都市上京区の相国寺を土地、建物、空間の管理という視点で整理すると、土地はそれぞれの主体が一元的に所有し、これを第三者に賃貸し、総有的利用

(建物については一元所有、個人所有と空間管理)を行つている。

また、琵琶湖東南(滋賀県野洲市)

の株式会社グリーンちゅうずは、土地所有は個別であるがその利用方法が一元化されている。滋賀県長浜市の株式会社黒壁は、土地、建物とも個別所有であるが、その利用が一元化されている例である。つまり、ここでは「総有」という民法概念がそのまま適用されるというのではなく、所有と利用のそれぞれについて、賃貸(信託)などの近代的な契約を媒介しながら、総有的な土地所有と利用が行われているということが肝心なのである。

もう一度強調すれば、現代的総有は民法上の、慣習に基づく権利をそのまま適用するというのではなく、土地や建物の総有的な利用をめざして近代的な所有、賃貸の契約を援用しながら新たに構築するというものである。

この総有的土地利用は、古い商店街を全面的に更新した香川県高松市の丸亀町商店街の再開発でいわばピークに達した。なぜ商店街で総有な

のか。これは今後の総有の展開を見る上で極めて貴重な実験と言える。

### (3)高松市丸亀町商店街の概要

高松市丸亀町商店街は、同市北部の瀬戸内海沿いにある高松城の少し南側、県庁や市役所、オフィス街の集中した市の中心部に位置する。丸亀町商店街では1983年から次の100年をめざしたまちづくりを始めている。事業は都市再開発法にもとづく第一種市街地再開発事業であるが、施行者である市街地再開発組合以外に、高松丸亀町壱番街株式会社と高松丸亀町まちづくり株式会社がつくられた。壱番街社は保留床の取得を目的とする会社であり、まちづくり株式会社は再開発ビルの管理・運営を行う会社である。つまり土地の保有と運営が分離されているのだ。通常、再開発をする場合は、地権者の土地を建物の床(権利床)と等価交換し、その残った床(保留床)が土地所有権つきで売却されるため、事業後は、建物は区分所有に、土地は共有になつて所有と利用が分離されない。丸亀町では、地権者は

従来どおり土地を所有し続けるが、建物の保留床については壱番街社が買取り、権利床については地権者から壱番街社が賃借する。土地の所有は個々の所有者で、土地の利用権は一元的に壱番街社に帰属するため土地の所有と利用が分離される。土地の所有者が再開発ビルで営業するときにはテナントとして家賃を払う反面、土地所有者として壱番街社から地代をもらう。借地権者である壱番街社が一元的に店舗の構成を決めることができるので統一的な町並み、デザインを実現できる。壱番街社は地権者と一緒に事業を進め、利益を地権者に分配するというのはまさしく総有的(共同的)土地利用といえるよう。

何故このような総有的土地利用が生まれたか。この再開発に当初から関わってきた福川裕一(千葉大学教授)の次の一文は、商店街再生のための総有的土地利用が単なる技巧ではなく、いわば必然であることを証明している。

『中心市街地に限らず、まちづくりで第一に重要なのはデザインであ

る。ただし、新奇なデザインではなく、人間が歴史を通して都市や建築で実現してきた、空間に生命をもたらすデザインである。基本的には、その風土・場所に根ざしたデザインの原理を読み取り、時代の要求にあわせつつ継承することが大前提となる。このようなデザインは、目指すべきデザインとしてコミュニティにおいて共有され、コミュニティにおいてはじめて実現される。コミュニティの価値を表すデザインとコミュニティの価値を実現する街づくり会社は表裏である。これを総有論のまちづくりと呼ぶことは許されるだろう。

空間は人と人とのコミュニケーション。空間は人と人とのコミュニケーション。住宅で言えば家族成員間の関係を、町並みで言えば家族と家族、住民と来訪者の関係を規定する。そこでは、空間のデザインが決定的な役割を果たす。中心市街地再生の最大の目標は、そこがその都市の市民が集い、働き、憩う場所になることである。具体的には、公共空間に通りを豊かで快適な市民生活の場とすることが目



標となる。この目標を達成するのは

デザインであつて、スキームではない」(福川裕一「中心市街地再生の試み 高松市丸亀町再開発が意味すること」季刊まちづくり23号(2009年6月))。

これらはまさしく総有概念の新しい出発点である。市街地の再生に限らず、団地、限界集落、そして人口衰退に悩む地方都市にとって、何よりも「人が集い、働き、憩う場所」が必要であり、そのためのデザインは必然的に総有的土地利用を必要とするという論は鋭い。実際に責任を持つて商店街を再生させようという実践の揺るぎない到達点が示されている。

#### 四 経済学との接点

そして最近、このような総有の必然性を経済学の観点から明らかにしたのが、神野直彦「分かち合い」の『経済学』である。ここには経済学と総有論＝法学との豊かな交流が生まれていることに注目しておきたい。

まず、神野の問題意識はこうであ

る。「世論調査などをみても大部分の国民が、少年非行、自殺、麻薬などといった社会的病理に脅え、凶悪犯罪などによる社会的秩序の乱れに恐怖している。しかも、その原因を国民の誰もを感じとっている。それは、家族やコミュニティといった集団を支えてきた「人間の絆」が崩壊しているからである」

これは一でみた「都市問題」と認識を共有する。そしてこの問題を解くのに有用な概念として、神野直彦は、「オムソーリ」と「ラーゴム」(ほどほどに)という二つのスウェーデン語をあげる。オムソーリの本来の意味は「悲しみの分かち合い」ということであり、「悲しみを分かち合えば、悲しみに暮れている人は悲しみを癒され、幸福になる。しかも、悲しみを分かち合った人も幸福になる。というのも、人間は他者にとって、自己の存在が必要不可欠な存在だと実感できた時に、生きがいを感じ、幸福を実感するからである」という。総有も基本的には「他者」のために、そして「自ら」もまた幸

福を得るために土地に働きかけるものである。

この「分かち合う」という思想のなかには、ある種の「共同体」が予定されていて、この共同体では「構成員が、共同体に参加して任務を果したいと願っている」。そして「その欲求が充足された時に、人間は自身自身の存在価値を認識し、幸福を実感できる」というのである。

総有の共同体は、それが公益法人、NPOそして会社組織であれ、このような「幸福感」が満たされてこそ生命力があるのであり、丸亀の二つの会社もそのようなものとして理解したい。

さらに、肝心の所有との関係をみると、ここでも神野の指摘は深く根源的である。

「人間は「所有欲求」を充足すると、「豊かさ」を実感する。人間は「存在欲求」を充足すると、「幸福」を実感する。工業社会とは「存在欲求」を犠牲にして、「所有欲求」を追求してきた時代である。ポスト工業社会とは、工業社会が犠牲にしてきた「存在欲求」が充足されることを追

求できる社会となる必要がある。つまり、人間の人間的な欲求である

「存在欲求」そのものを追求できる社会が、ポスト工業社会なのである」これを所有権論の文脈の中で総括していえば、ここでいう所有欲求の典型こそ「絶対的所有権」であり、工業社会はこの「絶対的所有権」が「商品」となつて世界を闊歩した時代であつた。ポスト工業社会では、この個別商品が解体されて相互に富を分かち合うための源泉となり、人々は存在欲求を満足させていくことになる。

総有とは、このような意味で人間の存在欲求を充足させるための法的な道具概念であり、それは「相対的所有権」として新しく構築されていくのである。

#### 五 総有論の現代的展開

総有論は今待望されている。それは一方で現代のパラダイム転換時(もつと大きくは膨張する都市から縮小する都市への設計図の変更)における理論的前衛として、またそれは一に見た「孤独死」や「買い物難

民」といった都市問題に対応する実践的な武器として、またそれは将来の日本社会に「幸福」をもたらす社会的要求として認知されていかなければならない。

実際に「孤独死」や「買い物難民」は、「悲しみを分かち合う」思想と組織がなければ救済することは困難であり、それは情報の収集と通信販売や出張マーケットといったてつとり早い「助け人」はもちろん、それらの人々の存在拠点となっている共同体による「所有権」の全体的な活用という「総有」論しか解決の方法がないということを知るべきであろう。この提案は、平竹耕三が調査しているように各地で実験が開始されただけでなく、以前にも紹介したように、田中康夫知事時代の長野県が、長野県総合計画審議会最終答申「未来への提言―コモンズからはじまる、信州ルネッサンス」(2004(平成16)年3月15日)を発表し、これは県の基本構想ともなった。そしてさらに、一部政府の政策ともなりつつある。それをいくつか紹介しておこう。

### (1) 土地利用重視への政策シフト―農業

農林水産省では、2007年1月26日に「農業政策に関する有識者会議」を設置することを発表し、早くも同年3月9日には、同有識者会議から「農地の面的集積に係る論点と方向」という提案がなされている。その問題意識は、農家の意識改革や農業の担い手への農地の利用集積を図ろうとするところにある。提案内容としては、農地に関して面的集積を促進するには、所有と利用を切り離し、農地の利用について、地域の一定の組織(面的集積を促進する機能をもつ組織)が間に立つことにより、次のような仕組みを構築する必要があるとされている。

- ① 出し手・受け手の関係を遮断。
- ② その農地を右の組織が一括して引き受け。
- ③ まとめた形で担い手へ再配分。
- ④ 必要な場合に賃借料の徴収等を行う。

これを受けて同省は、2007年11月6日に「農地政策の展開方向について(農地に関する改革案と工程表)」を定め、「所有から利用への転換による農地の有効利用の促進」のため、「農業・農村をめぐる状況をみると、担い手の高齢化の進展、耕作放棄地の増加等の問題が深刻化してきている。このため、所有から利用への転換を図り、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念の下、所有権と利用権の規制を切り離し、所有権については厳しい規制を維持しつつ、利用権については規制を見直す」としている。

「表」を定め、「所有から利用への転換による農地の有効利用の促進」のため、「農業・農村をめぐる状況をみると、担い手の高齢化の進展、耕作放棄地の増加等の問題が深刻化してきている。このため、所有から利用への転換を図り、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念の下、所有権と利用権の規制を切り離し、所有権については厳しい規制を維持しつつ、利用権については規制を見直す」としている。

### (2) 土地利用重視への政策シフト―商業・サービス業

経済産業省では、2008年3月に、中心商店街再生研究会の中間とりまとめとして、「不動産の所有と利用の分離とまちづくり会社の活動による中心商店街区域の再生について」を発表した。

この報告書は、「不動産の所有と利用の分離」とは、土地・建物等の所有者から、その実質的な所有権の帰属を変えずに、利用権を他の利用能力の高い者へ移転することをい

う」としている。具体的には、借地借家契約、信託契約等の活用により、中心商店街区域のような、所有権が細分化された地域において土地利用の共同化を図っていくとの認識である。また、現実論としては、まちづくり会社が中心商店街の空き店舗において、不動産の所有と利用を分離し、利用権を集約して一元管理する方向が示されている。

- ① 中心市街地の土地・建物の所有と利用に関して、生活者の立場に立ち、より合理的な権利関係の調整、マネジメントを行う視点。
- ② 土地・建物の所有者およびそこに生活する人々の利益、つまり商業地・生活地としてのポテンシャルを向上させる視点。
- ③ つねに住民の合意形成を大切にすた市民主導の視点。

### 最後に

都市計画とは、それぞれの時代における不幸に対して救済の手を差し延べ、さらに現代においては、人間としての生活の質の向上をはかるための道具である。そしてその文脈は

神野の人類史的な定義によれば、農

業社会から工業社会へ、工業社会から知識社会へという文脈の中で、さらに松下圭一法政大学名誉教授の指標による定義によれば、現代都市型社会の「政治モデル」(松下圭一

『戦後政治の発想と文脈』東京大学出版会)の近代化1、2、3型から「市民政治」に進む過程で構築されなければならぬ。総有論はその中心的理論として位置づけられるものであり、それは人々を「所有要求」から「存在要求」へ、さらに「統治客体」から「統治主体」へ、もつとグローバルに言えば、「資本主義」と「社会主義」の対立を超えるものとして位置づけていくのである。

最後に本誌の読者に問いかけた。あなたの提案している政策は現代都市問題の解決と人間の質の向上に役立つか？

●注

\*1 柴田徳衛編著『東京問題』(クリエイツかもがわ2007年)は、都市問題を歴史的に整理し、一人暮らし世帯の増加もその中に位置づけている。

\*2 2010年4月15日東京新聞は、「買い物難民600万人」という見出しで、①埼玉県所沢市の「椿峰ニュータウン」の地域住民でつくる「まちづくり協議会」有志による住民の移送サービス「買い物定期便」と、②路線バス廃止に伴い住民が設立したNPO法人による三重県四日市市の「生活バスよっかいち」の例を紹介している。

\*3 イギリスのほか欧米主要国の都市法について詳しくは原田純孝『現代の都市法―ドイツ、フランス、イギリス、アメリカ』(東大出版会1993年)参照。

\*4 デイズモンド・ヒープ『英国の都市計画法』(竹内藤男訳 鹿島研究所出版会1969年)。

\*5 東秀紀『イギリス近代都市計画の理念(1)』(清泉女学院大学人間学部研究紀要第1号2004年)。

\*6 このほかにも総有的土地利用を行っているところとして、拙著『美しい都市と祈り』(学芸出版社2006年)で紹介したように、高野山の寺領地である和歌山県高野町、「島の土地は「宇久高」の総有に属す」という土地憲章を制定している沖縄県知念村の久高島等の例がある。

\*7 神野『分かち合いの経済学』は、著者も述懐しているように、従来の自由市場と貨幣を土台とする経済学から見るとかなり「異端」といえよう。またその論があまりにもスウェーデンモデルによりかかりすぎという批判もある。しかし経済学と総有論の接近は、例えば元京都大学教授の池上惇にも見られる。池上はそのブログで、「所有論には私有と公有、経済学には私的財と公共財の二分法が一般的ですが、それらの中間には、『準私有』『準公有』

『準私的財』『準公共財』などの概念があります。私は、この二分法による固

定的な分類方法と、中間的なものに『準』をつけて満足する経済学に疑問を持っていきます。人類が試行錯誤の中で見出し、歴史的に形成されてきた『総有』を所有の本質とし、私有や公有はそれを現代的に再生させる過渡期の所有形態として位置付けるべきだ」(池上惇ブログ文殊文庫便り今日の話題2010年5月25日 第39部文化人類学再考 私の教育人生5 上巻とラスキン思想)として、私だちと全く同様な意見を述べている。池上はその論をラスキン、二宮尊徳、行基、空海、都市ベネチア、アメリカのコミュニティ、職人と地場産業の世界等を見ながら展開しているのであり、スウェーデンだけでなく人類の普遍的な歩みの中にみているといえよう。

\*8 平竹耕三『再論・コモンズの土地制度―長野県飯田市における事例研究―』(龍谷大学経済学論集(民際学特集)第49巻第1号(2009年9月)による。

# 土地の所有権を見直さない限り、 建築基準法を改正したところで、 建築・都市は美しくならない

法政大学法学部教授  
**五十嵐敬喜**

権力主導ではなく、住民主導による都市計画のあるべき姿を追求し、全国の自治体のまちづくりや不当な建築に対する住民運動への協力および啓蒙活動を行っている五十嵐氏。日本の都市の惨状に対し、国のみならず、地方自治体のあり方について、数多くの具体的提言を行う一方、近年では、タブーとされていた憲法改正論にまで踏み込み、美しいまちづくりの提案を果敢に続けている。

## 何が論点か

建築基準法の改正論が盛んである。もちろんこれは現在政府がやろうとして

いる「建築確認事務の微調整」などという姑息なものではなく、現行法の大幅な改正をめぐるものである。それらを見ると、論点はおおよそ3つに絞られつつある。

### ①……建築基本法制定か実定法改正か

建築基本法とはいわば建築理念を定めるものであり、この主張には韓国の建築基本法が影響している。つまり、まず基本法で大きく建築の理念をうたい、その制定後にこの理念に基づいて順次建築基準法などの実定法を改正していくというものである。これは立法改革の方法として、総論から各論へ深化させていくという意味で論理的であり、また例えば建築を単に技術的なものとしてだけでなく文化的・歴史的なものとして捉えるなどという理念を打ち出すものならほとんど異論はなく、支持者が多い。

ただ、これは理念を定めるだけのものであるから現実には何の影響もなく、韓国が現在そうであるように、政権が全力で取り組まないとそこでストップしてしまい、砂上の楼閣になる可能性がある。かつて地価高騰時代に制定された日本の土地基本法はその代表的な例である。

他方、実定法の改正というのは建築基準法そのものを改正しようとするものであり、改正されれば直ちに実効力を持つ。それだけに逆にこのシステムによって恩恵を受けていた側からは強い抵抗を受ける。

### ②……集団規定と単体規定の分離

さて、理念のほかに多くの人が同意している改正の方向は、単体・集団規定を一緒にしている現行法を、建築の

安全にかかわる構造や保健衛生については国で基準を設定する、用途地域などのいわゆる集団規定は地域のあり方に直接かかわるものとして自治体が担当するというように分離するというものである。

もっとも、この集団規定については現在の用途や建蔽率、容積率といった基準をそのまま受け継ぐ(自治体は国が定めているメニューを選択する)のか、環境や景観といった地域の特性を入れて条例で独自の基準を制定できるようにするのか、という部分はまだよく煮詰められていない。

### ③……確認か許可か

これは②の集団規定のありようと関係している。改正法が現行法の規定している用途、建蔽率といった数値基準(私は現行都市計画法の本質は線引き、色塗り、数値基準にあると考えている)をそのまま受継するのであれば、そこには自治体の裁量を入れる余地はなく、これまで通りの確認システムが維持される。これに対して環境や景観といった必ずしも数値では捉えきれないものも対象とするという場合は、自治体に裁量権がなければ運用できないので、許可システムを採用するということになる。

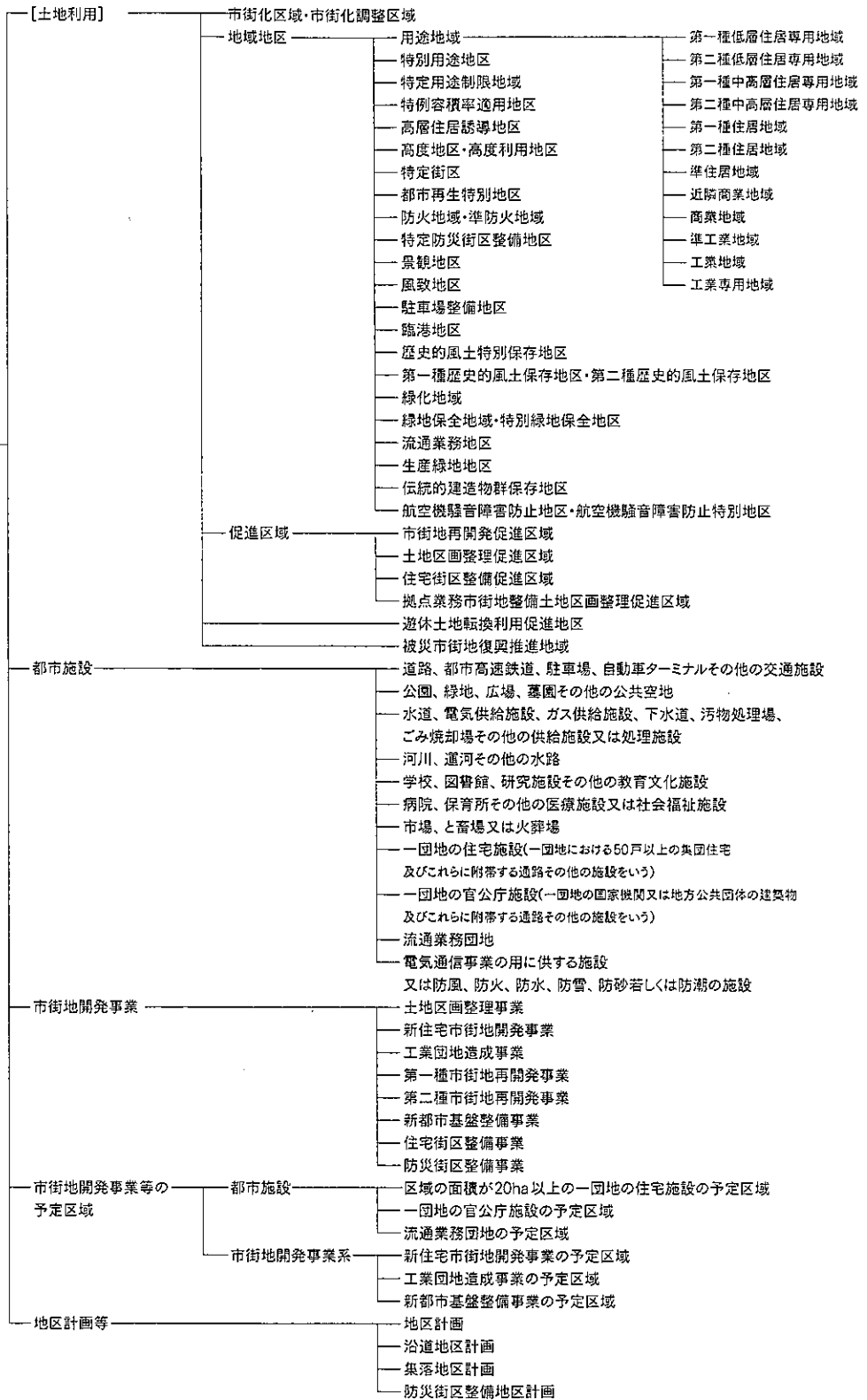
なお、これには現在の民間指定機関による確認をどうするかという問題が関係する。単体規定と集団規定の分離という観点だけから言えば、民間指定機関はそのまま存続させて単体規定だけを担当させ、集団規定は自治体が担当するというにすればよい。しかし、これに確認か許可かという論点

# 都市計画区域の都市計画の体系

都市計画区域の整備、  
開発及び保全の方針

都市計画

都市再開発方針等  
 ▶ 防災街区整備方針  
 ▶ 拠点業務市街地の  
 開発整備の方針  
 ▶ 住宅市街地の  
 開発整備の方針  
 ▶ 都市再開発の方針



を付け加えるともう少しこの関係は複雑になり、場合によっては民間指定機関の廃止ということも起こりうる。

おおよそ以上が最近の論点であるが、私の結論は、順に言うと①は実定法改正、②は単体規定と集団規定を分離させ、集団規定は自治体の自由にさせる。そしてそうすると、③は論理的に許可制となり、民間指定機関は現行法のように自治体の審査と並存するのではなく、審査対象が限定された自治体業務の補助機関ということになる。

## 準都市計画区域の都市計画の体系



## 少子・高齢化時代に入り、都市は縮小 数値基準か言語基準か?

なぜ、今建築基準法の改正が必要なのか。いろいろな考え方があり、それがこの論点と関係している。私が何よりも改正の一番大きい要因と見ているのは、今後日本は急速に少子・高齢化の時代に入り、都市(人口、経済、諸活動など)は縮小していく(ただし、東京とその他の都市では縮小のプロセスも質もまったく異なる)という事実である。まず、これまでの都市法は都市の膨張を前提にしてつくられてきた(公共事業法はその典型)ということを確認しておきたい。建築基準法はそこに定められた数値に合致しさえすればいつでも誰でも建築できるというもので、それは量的不足部分をてっとり早く満たすという点では意義もなくはなかったが、他方、現在の都市の混乱を招いた。

今後、日本は量から質の確保に移行しなければならない。「質」として地域の環境や景観、あるいは歴史や文化などが尊重されなければならないというのはほぼ大方の合意であり、これは地域主権、持続可能性などの政治的、生態学的、社会的な主張とあいまって急速にその力を増すであろう。そしてそのための最も適切な制度設計はどのようなものか、というのが今回の最大の論点なのである。ただ、これだけではいかにも抽象的(大方の議論はここでストップしている)なので、この論点をもう少し明確にするために、日本の都市システムについて整理しておきたい。日本の現行都市法は、簡単に言えば次のような構造となっていた。

●**マスタープラン**——日本では全国すべての自治体で当該都市の目標を定めるマスタープランを策定している。これには住民が参加し、議会の承認を受けるようになった。その意味でこれは都市の憲法とでも称すべきものであり、ここには土地利用、道路・交通網などという従来からのもののほか、「水と緑の織りなす郷土」とか「歴史的・文化的資源の活用」などといったことも盛り込まれている。総じてマスタープランは「言葉」で書かれるという意味で「言語の世界」といってよいだろう。

●**都市計画・建築基準法**——この都市の憲法を制度的に受け止め、実施に移していくのが都市計画法や建築基準法である。これは前述のように数値

基準となっていた。さらにこの数値基準をもう少し拡大していうと、日本のそれは他国に比して強大な土地所有権の保護のもとで、開発に傾斜した大変緩い規制となっていること、およびこれが市場経済の活用为名目とほとんど「規制緩和」されてきたことは周知の通りである。

その結果、マスタープランで「水や緑」あるいは「歴史的・文化的資源」などとして位置づけられた地域もマンションやパチコンコ屋、あるいは駐車場などになってしまい、マスタープランがまったく反故にされ、地域は全国どこでも惨憺たる状態となった。言ってみれば、マスタープランの言葉の世界と建築基準法などの数値の世界とはまったく分離してしまっているのである。東京とその他の都市の格差、全国どこにも見られるばらばらな都市、商店街の衰退と都市の郊外化などもこの分離に起因している。

もちろん、日本にはこれを是正するための地区計画、景観地区など、市民のイニシアティブにもとづいて建物の形態や意匠、色彩などを規制していくシステムもないではない。しかし、これらはあくまで部分的、任意的なもので、強制的なものではない。また地区計画は、東京丸の内「大、丸、有」のように三菱地所を中心にした日本有数の企業が「緩和型地区計画」を実施している事実に見られるように、規制よりも緩和のために使われるという逆転現象が目立ってきた。

これら全体を数値基準と言語基準との関係で見ると、日本は地区計画や景観は都市法の数値基準の世界にいくらか言語基準を持ち込もうとしているが、数値基準(とりわけ利権の構造)という厚い壁の前に跳ね返され、席卷されている状態と見てよいだろう。

## 総有論の主張 放棄される所有権

このような都市の状態の中で、市民は建築や都市はすべて商品として市場で売買されるもの、あるいは国や自治体から一方的に提供されるものという観念に支配され、その中から自分に合うものを「選択」する主体というだけの存在になってしまった。選択するだけの人というよりさらに、東京でも地方都市でも近隣と付き合う人は少なくなり、マンションでは互いの名前すら知らない「孤立する人」になっている。このような状態のなかでは「まちづくり」にれも抽象的には誰も異論がないなど何万回唱えてもいかにも無力だというのが実感である。

一方、これらをコントロールすべき都市法は、数値基準の数値を緩和するだけでなく、耐震偽装などの矛盾などに対応するために幾多の改正を重ね、誰にも理解できない膨大な法典となった。要するに都市法と市民との間の距離はものすごく遠くなり、誰も興味さえ抱かなくなりつつあるのである。

しかし都市は市民がいなければ存在できず、そのためにはまず市民に都市や建築に興味を持ってもらわなければならない。それがなければどんなに立派な法律をつくっても無意味である。とりあえず私たちはマスター



いがらし・たかよし | 1944年山形県生まれ。1966年早稲田大学法学部卒業。1968年弁護士登録。1995年現職。主な著書『都市法』(ぎょうせい、1987年)、『都市計画』(共著、岩波新書、1993年)、『美の条例』(共著、学芸出版社、1996年)、『美しい都市と折り』(学芸出版社、2006年)、『建築革命』(共著、建築ジャーナル、2006年)

プランの「水と緑」、「歴史と文化」について強い意識を持つことが必要である。憲法通りに実現させるためには、マンションは設計を変更させ、パチンコ屋は中止させ、駐車場は適正に利用されるように誘導しなければならない。

このようにちょっと働きかけてみると、誰もすぐ気づかされることがある。それはこのような働きかけは法的にはまったく効力を持たないという事実である。マンションもパチンコ屋もそして駐車場も、すべて日本の絶対的  
所有権のもとでは「合法」だからである。強力な土地所有権の前には憲法もまったく意味をもたない。

さらに、この強力にして完璧な土地所有権は農村での耕作放棄地、マンションの廃屋などなど所有権の放棄としてもあらわれてきている。空地、空室の増大、そして集落や丸ごとマンションの放棄はまちづくりの自殺である。それでも強力な土地所有権の前に誰も介入できない。まちづくりをするためにはこのようなわがままな「個別所有権」を止揚して、自治体、NPO、組合、商店街など共同体全体がそれら個別土地所有権を売買による取得、賃貸による利用、あるいは信託などの方法でとりまとめ、さらにこれに適正な、つまり憲法に基づく土地利用を与えなければならない。私はこれが今後の都市法の基礎となるべきであり、これを「総有論」(コモンズ)の都市計画として提唱した(❖)。建築基準法はこれを受けて当該地域独自のルールとなるのである。

「水と緑」を守るということはどういうことか、「歴史と文化」を育てるためにはどうすればよいか。それらは抽象的なスローガンにとどまることなく、正確に言葉で定義され、しかも行動基準として明確に提示されなければならない。

神奈川県真鶴町の「美の基準」は、69のキーワードによってそれらを言葉によって具体化し、議会の議決によって正統性を与えた。真鶴町ではその後、これら美の基準を強化するために空地や空室の活用に自治体が積極的に関与し、自治体全体としての美の基準による利用方法を強化した。つまり「総有」が美の基準のバックグラウンドとなり、一体化したのである。

真鶴町だけでなく、先の山林や農地、あるいは商店街、マンションなど放棄の現実遭遇して、全国各地で様々な総有が実践されるようになってきた。総有論はこのような実践によってリアリティを持つことができる。そして個別建築がその実践に適合しているかどうかを判断するのが自治体の「許可」権限ということになる。

### 個人の権利と自治体無力化 総有論への批判とその反批判

この主張は一般的には理解されつつあるように見えるが、専門家の間には強い批判がある。

第一に、現在のように個別所有権がすみずみまで貫徹してしまった社会ではもう総有のような統合化はできないというものである。確かに日本にはそのような現実が強固にいきわたっている。しかし、それにもかかわらず総有への運動を禁止する理由はまったく見つけることができない。私の主張は日本全土を一挙に総有化せよなどというのではなく、それを望む主体にはその自由を与えよというにすぎない。多分、景観条例を定めている自治体や放棄地に悩む自治体などでは早急に総有化の方向に移行していこう。そうしなければ生き延びていくことができないからである。

もう一つ、特に建築家などに拒否反応が強いのは自治体の「許可」についてである。彼らの主張は、建築は専門家である建築家に委ねてくれればおのずと町は美しくなるのに、許可などという形で権力が介入するところくなことにはならないというものである。

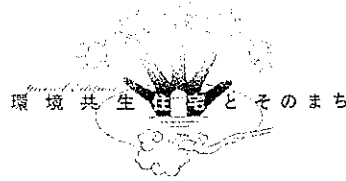
さらにもう一つは、自治体無力論である。最近は建築確認が民間指定機関に移行したこともあって、自治体職員は専門家として建築業務に携わることが少なくなり、図面を引いたり、見積もりができる人が極端に少なくなったということである。自治体の能力は明らかに低下している。

それでは自治体権力の介入をできるだけ少なくして建築家に任せればいい方向に向かうであろうか。残念ながら日本の建築家は建築士という技術者であり、医師や弁護士のようなプロフェッション、つまり建築主からの自由が認められていない。またこれも日本独自のことであるが、日本の建築家はゼネコンあるいはハウスメーカーなどの社員となっていて、彼らには初めから営利追求が義務づけられている。日本の建築や都市はあまりにも経済の道具にされすぎている。したがって建築家の行動を自治体がコントロールするのは当然である。

頭の痛いのは自治体職員の能力の低下である。現状では彼らに建築物の「質」を判断させることは大変危険である。しかし彼らの能力が低下したのは、彼ら自身の責任のほかに民間指定機関に建築確認業務が移ってしまったというような外部環境の変化もある。「質」の判断については自治体だけでなく、市民あるいは専門家などを入れて徐々に改善していく必要がある。

最後につけ加えたいことがある。それはこのような総有論と「許可」を前提にした建築のシステムは、実は外国ではほとんどどの国でも採用されているものであり、日本のような建築確認制度はむしろ異端であるということである。もちろん外国には外国の事情があってすべて万全というわけではないが、とにかくこれら許可制を採用している国々の都市は日本と比べてはるかに美しいというのは事実であろう。とすればその採用を躊躇する理由は一つもないのではないかと。(R)

❖……五十嵐敬喜ほか「都市計画法改正土地総有の提言」(第一法規・2009年)



# 総有論の都市計画

五十嵐 敬喜(法政大学法学部教授)

日本の都市計画法は、絶対にして強大な「土地所有権」(憲法29条)に対する最小限の「規制法」でしかない。その結果、土地所有権は「商品」となり、自由市場の下で、いわば資本の赴くまま開発されたり開発されなかつたりした結果が、現在の都市である。美しいまちづくり、都市計画のために「土地の現代的総有」を提言する。

2009年8月30日の衆議院総選挙によって政権が交代した。この民主党を中心とする新政権は、単に麻生太郎内閣から鳩山由紀夫内閣に代わるというだけのものではない。内外の客観的情勢(たとえば100年に1回といわれる世界金融危機は資本主義と社会主義といった枠組みを越えるといわれているし、CO<sub>2</sub>の増加に象徴される地球環境の悪化は地球の崩壊を予感させる)を見れば、言葉は旧いが日本の「近代化過程」の中で「明治維新」「昭和維新」に引き続いて「平成維新」を担わなければならない政権なのである。もっと平易に言えば、この新政権は「子育て支援」や「高速道路無料化」といった、いわば「金」さえあれば誰にでもできる政策ではなく、「国家の形」の再構成を最重要課題としなければならない。課題は広くかつ深いのであるが、これを「都市論」にひきつけていえば、

- 1 日本の都市は東京とその他に二極分解しつつある。
- 2 日本の都市はどんどん醜くなりつつある。
- 3 日本の都市計画は強大な土地所有権が前提になり、そのため規制が弱く、すべてが経済によって動く。1と2はその結果である。

4 さらに近年は、山林、農地、限界集落そしてマンションの老朽化などで「所有権の放置」が見え始め、これが急速に現実化しつつある。

これをいかに逆転するかが新政権の課題なのである。本来これらの歪みを調整するのが「都市法」、なかでも都市計画法であるとされてきた。しかし、アメリカやヨーロッパと異なって、日本では都市計画という言葉はほとんど存在感がない。まさに現在の都市計画法こそがこのような現実をつくってきたということを重視すべきなのである。

さて、それでは現在の都市計画法が現在の都市をつくってきたとはどういう意味か。端的に日本の都市計画法は絶対にして強大な「土地所有権」(憲法29条)に対する「規制法」として構成されている。「絶対にして強大な」という意味は、土地所有権の三大機能といわれる「利用、収益、処分」について「原則自由」=「建築自由」とされているということであり、この原則の下では「規制」は最小限でなければならない。その結果、土地所有権は「商品」となり、自由市場の下で、いわば資本の赴くまま開発されたり開発されなかつたりした結果が、現在の都市となったということなのである。

従って、このような現象を抑えるためには土地=商品、もっといえば、その根源である「絶対にして強大な土地所有権」を是正しなければならない。本稿でいう総有論の提唱は、このような問題意識から発想された。

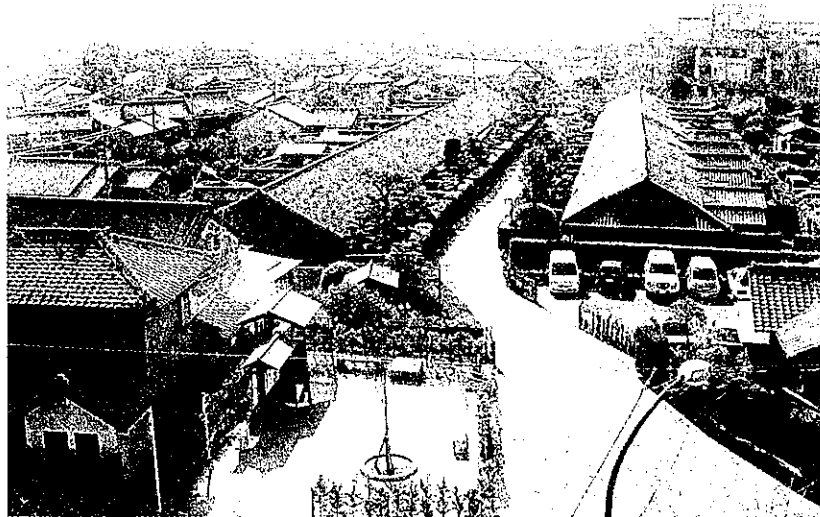
## 総有とは

そこでまず「総有」とはどのようなものか、という点から説明しよう。

日本では、土地や建物などの不動産を個人、企業あるいは国や自治体という主体が単独で所有する(これが資本主義国での土地所有権の原則)、あるいはマンションなどを様々な主体が共同所有(建物の内部空間は単独所有であるが、土地あるいは入り口ホール、階段などは共同で所有する。この共同所有は持分権という形をとる)するというのが一般的だ。単独所有の場合、憲法および民法によって原則として「その使用、収益、処分は自由」とされていて、その規制は最小限度に抑えなければならないとされている(以下これを「近代的土地所有権」という)。

この共有は、持分権によって制限される(たとえばマンションの建替えは区分所有法





三重県松阪市にある江戸時代末期建築の武家屋敷「御城番屋敷」(写真:松阪市商工観光部)

によって5分の4の同意がなければできない)ことはあるが、原則自由とされている。

さて、総有はその代表的な例といわれる「入会権」を想起すればわかるように、原則的には村落共同体などの組織がその土地全体を所有し、共同体の構成員が集团的に利用し、その利益を全体で得て、それを構成員に配分するというものである。共有は、たとえばマンションのホール、エレベーターなど一定の部分を共同利用するという点では総有と似ている点もないではないが、構成員はいつでも自由にその「持分権」を売買することができる、という点で総有と決定的に異なっている。総有の場合、構成員は土地に対する総有的権利は他に売買することができず(構成員の内部では可能である)、共同体からの離脱は権利の放棄となる。

総有権は、これまでは入会権(入浜権、漁業権、温泉権)、財産区、森林組合、そして溜池や神社社有地など、第一次産業と結びついて「共同体が存在」してきたところ、あるいは「特殊な目的や契機」を有していたところ、さらには共同体全体の「聖域」などで認められてきた。

その意味では、これらの総有はおよそ個人の自由や平等、あるいは信仰への疑いな

どを特徴とする「近代」とは程遠いものであったといえるであろう。言い換えれば、近代的土地所有権は近代的な産業、商業、交通、などと結びついて、古くからの共同体やルールを解体する最も強力な道具でもあったのである。しかし、注意深く社会を観察すると、このような近代的土地所有権を土台にする近代社会の中で、実は、古典的な総有的土地所有権とは少し形態を変えた総有的な土地利用形態が今でも生きていること、あるいはさらに現代的に再構築されようとしていることがわかる。

そのような例を、平竹耕三の『コモンズとしての地域空間 共用の住まいづくりをめざして』(コモンズ:2002年)および『コモンズと永続する地域社会』(日本評論社:2006年)の中からみてみよう。

注1) 入会権は、村落共同体等(入会集団)が一定の主体として山林原野において土地を総有し、伐木・採草・キノコ狩りなどの共同利用を行う慣習的な物権であり、民法が定める用益物権である。似たものに入浜権や、温泉権がある。財産区は、市町村の一部が財産又は公の施設を有することにより一定の既存利益を維持する権利の保全を目的として、一部の地域とその地域内の全ての住民を構成員とする法的に認められた特別地方公共団体である。財産区の沿革は古く、江戸時代以前からの農耕を中心とした生活共同体として自然発生的に生まれた「自然村」的な性格に

基づくものといわれている。この自然的役割のなかで農業用溜池や入会林野等の村民総有の財産が生まれ、使用収益されてきた財産が財産区財産の母体となって山林、温泉、溜池などを所有する。生産森林組合は、組合が所有する森林について、組合員が共同で森林経営を行うものである。財産区も生産森林組合も入会権が母体になっているものが多い。

## 現代的な総有事例

### ①三重県松阪市御城番屋敷

松阪市にある江戸時代末期建築の武家屋敷。松阪城を警護する御城番であった紀州藩士20人とその家族が住むために建てられた組長屋である。この20家の祖先は主に横須賀党と呼ばれ、徳川家康の時代に武功があった。その後徳川頼宣に付与され紀州藩士となった。幕末に一時浪人した時も結束は強く、共に帰藩することができた。明治後、版籍奉還により各家が疎遠になることを避け、家名が絶えないように生活していくため、秩禄処分により支給された現金や公債を拠出し、1874年に賛同する15家で苗秀社という会社をつくった。そしてその資金をもとにこの屋敷をはじめとする官有地の払い下げを受けて農業・商工業を営むことにしたのである。居住者が社員として参加

協力して自給的農業などを行うことで自立したコミュニティをつくりあげることができた。苗秀社は1926年には商法上の合資会社となり、その後社員は11名となって今日に至っている。社員のうち6家族がここに住むほか、借家人の家が11軒ある。ここでは苗秀社が広範囲に土地を所有することで、周辺環境が保持されている。

### ②京都市東山区祇園町南側

江戸時代は建仁寺の寺領であったが、明治維新後に京都府の所有となり、地元に払い下げられた。現在は学校法人八坂女紅場学園が所有している。学園は約6000坪の土地を200区画ほどに分割してお茶屋、飲食店や住宅に賃貸している。固定資産税の額をやや超えるほどの低廉な価格で土地を貸すことと引き替えに、借地人との間で祇園の由緒あるまちなみを守るための合意書を締結し、自主ルールに従って建物の外観デザインを決めている。このため借地人が入れ替わってもまちなみが保存されていく仕組みになっている。

### ③京都市上京区相国寺

京都御苑のすぐ北に位置する臨済宗相国寺派の大本山である。1941年、前年に宗教団体の国家統制を目的とする宗教団体法が施行されたのを契機として、相国寺とその塔頭12か寺を維持するため、相国寺はその土地と所有財産及び各塔頭の共有財産をもって財団法人万年会を設立した。相国寺関係全体での土地所有面積は約6万坪であるが、約半分の土地はこの財団法人を通じて賃貸している。原則は借地経営であるが、万年会が自ら4～5軒の建物を所有して借家経営をしている例もある。借地契約に際しての特別な約束事はないが、建物は原則として木造で、非木造を含めて3階までとし、4階以上は断っている。

### ④琵琶湖東南・株式会社グリーンちゅうず

琵琶湖東南部の滋賀県野洲市にある全国初の特定農業法人である。1991年12月に有限会社として設立されたが、2001年4月には株式会社化されている。特定農業法人とは、農地の保有や利用の現況などからみて、将来農業の担い手不足が見込まれる地域で、

その農地の過半について利用権の設定や農作業の受託等によって農地の利用の集積を行う農業生産法人である(農業経営基盤強化促進法23条4項)。グリーンちゅうずは農作業の受託のほか、賃借料を支払えば自由に農地を使える仕組みである利用増進契約によって農作業を行っている。2004年には契約面積が110haを超えた。資産として農地は保有したままで耕作だけを頼んでくる人が多い。農地は利用目的が限定されていることに加え、農村は農地所有への執着心が強いので、土地所有権をそのままにして安定的に利用権を設定できる。

### ⑤近江長浜・株式会社黒壁

長浜市は琵琶湖の北東部に位置する。株式会社黒壁は、長浜市を筆頭に地元の銀行や中小企業が株主となって1988年4月に設立された。ガラス工芸品の製作・販売、ガラス文化の研究調査のほかに、まちづくりの情報収集なども手掛けている。「黒壁」は明治時代に第百三十銀行長浜支店だった建物が黒漆喰の外壁であったため「黒壁銀行」の愛称で親しまれたことに由来する。この建物が売りに出され解体されるというときに、これを保存して商店街活性化に利用するため、当初第三セクターとして発足した。商店街活性化のコンセプトは建物を含めた歴史性、曳山まつりを中心とした文化・芸術性、世界を視野に入れた国際性の3つであり、本物のガラス文化を追求し、事業化することで国内初のガラスの本場となることを目指した。そして単体の建物だけでなく、まちなみになれば魅力的になるという考えから、周辺家屋を借りて改修される前の家屋に復元し、軒がたつらなる風情をつくり出した。こうして黒壁グループができあがった。会員は、入会金や会費、定期会合等といった負担と、統一看板の掲出、黒壁加盟店としての位置づけなどの権利によって、グループとして一体的に事業を進めている。これは黒壁というブランドを共有することによって土地・建物を協同して利用していることにほかならない。

### ⑥高松市丸亀町商店街

高松市北部の瀬戸内海沿いに位置する高松城の少し南側にある丸亀町は、県庁や市

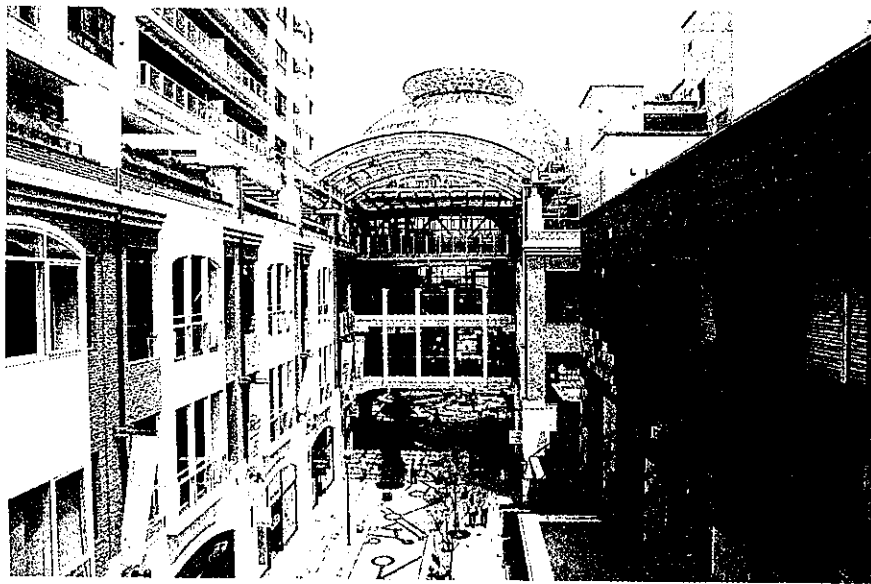
役所、オフィス街の集中した市の中心部である。丸亀町商店街では1983年から次の100年を目指したまちづくりを始めた。事業は都市再開発法にもとづく第一種市街地再開発事業であるが、施行者である市街地再開発組合以外に、「高松丸亀町壱番街株式会社」と「高松丸亀町まちづくり株式会社」がつくられた。壱番街社は保留床の取得を目的とする会社であり、まちづくり株式会社は再開発ビルの管理・運営を行う会社である。

再開発に際しては、通常、地権者の土地を建物の床(権利床)と等価交換し、その残った床(保留床)が土地所有権つきで売却されるため、事業後は、建物は区分所有に、土地は共有になって所有と利用が分離されない。丸亀町では、地権者は従来どおり土地を所有し続ける。建物の保留床については壱番街社が買取り、権利床については権利者から壱番街社が賃借するため、土地の所有は個々の所有者で、土地の利用者は一元的に壱番街社となって土地の所有と利用が分離される。土地の所有者が再開発ビルで営業するときはテナントとして家賃を払う反面、土地所有者として地代をもらう。借地権者である壱番街社が一元的に店舗の構成を決めることができることで統一的な町並み、デザインを実現できる。ただし、使用権の共同といっても借地権を総有しているわけではない。借地権はあくまで会社が所有し、土地所有者は会社に土地を貸しているにすぎない。会社の株主と土地所有者が一致するわけでもない。会社が地権者と一緒になって事業を進めている点、利益が地権者に分配されている点で総有的(共同的)土地利用といえる。

## 総有の特質

これらの現代的な総有は、入会権や財産区、あるいは神社社有地などと異なって、以下の点に特徴がある。

ひとつは、総有の主体がかつての村落共同体と異なって、会社、学校法人、財団法人など、現代的な組織形態となっていることである。ここには、将来NPO、組合、あるいは自治体など様々な組織が関わる事が予想される。



香川県高松市の丸亀町商店街(写真:高松市丸亀町商店街振興組合)

次いで、総有の形態としてもこれらの主体が土地・建物ともに所有するケース、土地だけを所有し、建物を全体利用するケースなどがあり、そのうえにそれぞれの「賃貸や信託」といった利用形態がミックスされて、様々な形態をとっていることが注目されよう。

さらにまた経営方法についても、完全に自主的な運営を行っているケースや、国や自治体が補助金等の投入を行っている場合もある。

総じて現代的な総有は、様々な主体が土地や建物の所有権や管理運営権を有し、全

体としてその目的を達成するために、土地や建物の利用を行い、その果実(収益)は全体的に配分されるというものである。そして先ほどもみたように、共有との違いは、「持分権」というものが存在せず、買取請求もできないから、この集団からの離脱は権利の放棄となるということなのである。

### 総有のリアリティ

それでは今、なぜ「総有」なのだろうか。これに対してはいくつかの理由をあげることが

できる。

日本ではいくつかのところで「所有権の放棄」が始まっている。たとえば山林。山林は大きく国有と私有(個人と企業)に分かれるが、このうち私有については相続人すら不明なところが多く、間伐などの維持管理作業ができないというところが大変多くなった。

次いで農地。農業の不振により、いわゆる「耕作放棄地」も増えてきている。これらは個人的な理由であるが、集団的な所有権の放棄がいわゆる「限界集落」である。ここでは集落全体のあちこちで空地が増え、家屋が廃墟化している。やがて集落全体の放棄が始まるであろう。そして都市部ではマンション。周知のようにマンションは老朽化しても共同所有者の5分の4の同意がなければ建て替えが出来ない。最近の何百世帯というマンションでは、この5分の4の同意を取り付けることは不可能であり、老朽化したマンションは最初は各個人の管理費や修繕費の滞納から始まり最後には廃墟となる。そのほかにもこのような現象はたとえばテナントが入らなくなった再開発ビル、あるいはシャッターが閉じられたままの商店街など都市の基幹的な施設にも発生している。

	御城番屋敷	祇園町南側	相国寺	グリーン ちゅうず	黒壁社	丸亀町商店街
所有形態	会社・一元	公益法人・一元	公益法人・一元	個別	個別	個別
主な利用形態	自己・一元	貸地・個別	貸地・個別	貸地・一元	自己/ 貸家・個別	貸地・一元
主な利用者	会社	借地人	借地人	会社	テナント	会社
空間管理	会社	公益法人/ 協議会	—	法定(農地)	会社グループ	会社

(平竹耕三「コムンスと永続する地域社会」より)

各事例における土地の所有と利用の類型

これらの多くは産業構造の転換、都市の構造的変化等々から生じているのであるが、これに拍車をかけるのが「人口減」である。周知のように、この人口減は都市の縮小と繋がり、私的なものだけでなく公共施設をもガラガラにさせている。これらをどう活用していくか、あるいは廃墟をどうしたら撤去できるか。これが近代的土地所有権のアキレス腱であり、利用、収益、処分権能をすべて個人に委ねていたら土地は放置されたままとなり、他人は何もできない。かの絶対にして強大な土地所有権は死を迎えつつあるのである。これに対して、個人をこえたある共同体がさまざまな手法で働きかけるといのが総有である。

総有は、とりあえず全体で土地や建物の資産を所有あるいは賃借し、この資産に全員で働きかけてこれを利用し、その収益を全体で分配するというトータルなものである。その意味で、これら資産の利用を規制するにすぎない現行都市計画法よりはるかに豊富な内容を持っていて、土地利用はその中の一部を受け持つに過ぎないのであるが、それでもその総有にとって本質的な影響力をもつということにも留意しておかなければならない。

例えば、現代的な総有形態の例としてあげた京都祇園、滋賀の黒壁、なかでも高松市の丸亀は、まさしく「商店街の活性化」のためにプライベートな店舗部分とパブリックな通路などが、例のアレグザンダーの「パターン・ランゲージ」を駆使して建築されている。そしてこのような独自の町は、それぞれの組織内部で「自治的な建築規範」がつくられていることに注目しておきたいのである。この「建築規範」は、組織の構成や運営方法などと共に内部規約あるいは定款など様々な形態がとられる。そして、このような「建築規範」がより大きな組織に、さらに組織を超えて地域全体に及んでいくとき、それは「地域の協定」「地域の憲章」となり、最終的には「条例」になるのである。

これをいわば大々的に実験しようとしたのが、筆者が度々紹介している神奈川県真鶴町の「美の条例」(五十嵐ほか『美の条例』学芸出版社：1996年参照)である。美の条例は、真鶴町で数百年も前から継続されてき

た「建築規範」(生き方のルール)を69の言葉に集約し、これを「美の基準」として条例化、すなわち真鶴町内部だけでなく、外部の人たちに対しても強制力を持つルールとして定めたものである。

なお、真鶴町では最近、ここでも始まった「所有権の死」、つまり空地や空家(相続、引越、閉鎖等々)の発生に対して、これを借り上げ、あるいは建築や入室の斡旋(特にここは観光地でもあるので、民宿などの短期宿泊と異なって、長期的な滞在をするための施設としての利用)をする等して、町の活性化を図ろうという企画を実施し始めた(真鶴町空家等情報事業実施要綱)。これはいわば自治体が地域全体を総有化するものであり、空室などの借り上げはまさしく個人の土地所有・利用を超えて、総有として働きかけようというものである。美の基準だけでは町の空洞化は避けられないが、美の基準がなければ空地はマンションに、空室はチェーン店などに改造されてしまうであろう。

そしてさらにこれをひとつひとつの地域、あるいは市町村といった自治体を超えて、全県で実施しようとしたのが、かつての田中康夫知事のころの長野県のコモンスである。これは総有とはニュアンスを異にするが、全員で所有し全員で働きかけようという思想は共通である。

「社会的共通資本はたとえ、私有ないしは私的管理が認められているような希少資源から構成されていたとしても、社会全体にとって共通の財産として、社会的な基準にしたがって管理・運営される。たとえば、『土地』を例にとって考えてみる。土地は、国土を構成する重要な社会的共通資本である。土地は私有が認められているが、土地が社会全体にとって共通の財産であるために、その土地をどのように使うのかとなると、土地基本法や都市計画法などをはじめとする法律や、それぞれの地域に存在する独自のルールにより、一定の制約が生じることになる。換言すれば、土地の利用にあたって、所有者は完全に自由なのではなく、社会的な基準にしたがって利用し、管理しなければならないのである」

「それでは、社会的共通資本をも含めた希少資源の最適な配分、持続可能な経済発展

を実現するためには、社会的共通資本を実際に管理し、運営する主体として、どのような社会的制度ないし管理的組織を想定すればよいのだろうか。

この設問に対する回答は、個人でもないし、国家でもない。コモンス(Commons)と呼ばれるものである。

コモンスとはもともと、ある特定の人々の集団あるいはコミュニティにとって、その生活上あるいは生存のために重要な役割を果たす希少資源そのものか、あるいはそのような希少資源を生み出すような特定の場所を限定して、その利用に関して特定のルールを決めるような制度をさす。つまり、特定の場所が確定され、対象となる資源が限定され、さらにそれを利用する人々の集団ないしはコミュニティが確定され、その利用に関する規制が特定されているようなひとつの制度を意味するのである」

(長野県総合計画審議会最終答申「未来への提言～コモンスからはじまる、信州ルネッサンス」2004年3月15日)

つまり、ここでは現代的土地総有はひとつひとつの地域からひとつの自治体へ、さらに複数の自治体がつくる県へと飛躍しつつあることがわかるであろう。

## 総有と都市計画

現代都市の病的現象は、「近代的土地所有権とその規制」という現行「都市計画法のスキーム」の中で土地が商品化されてしまった結果として生起していることは前に見た。そしてそれは、東京とそれ以外の都市、あるいは東京での超高層ビルと低層木造住宅の間に落差を生み出し、土地の商品化によって人間と人間の関係が切断され、一人ひとりが個体として「孤独」「断絶」「無関心」「無関係」、そしてその最終的な形態としての「孤独死」に追い込まれていることにみられる。

総有は、これに対して「みんな」で社会に働きかける、つまり孤独や無関心の対極にある連帯と共同といったものを復権させようとするものである。そして重要なことは、日本の都市計画法のなかにも、唯一連帯や共同作業といったものをイメージする土地利用計画＝「地区計画」があり、この主張は全く

の架空の提案ではないということである。総有論を現行都市計画法の地区計画に接続(修正)すれば、総有論は理論的主張から現実的武器にすることができる。そこでここでは、この地区計画についてみてみよう。

①地区計画は、住民の合意に基づいてそれぞれの地区の特性にふさわしいまちづくりをしていくための計画で、「建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、および保全するための計画」(都市計画法12条の5)とされている。

地区計画には、一般的な活用としての一般型地区計画および再開発等促進区を定める地区計画(都市計画法12条の5)と、特例的な活用としての誘導容積型地区計画(都市計画法12条の6)、容積適正配分型地区計画(都市計画法12条の7)、高度利用型地区計画(都市計画法12条の8)、用途別容積型地区計画(都市計画法12条の9)、街並み誘導型地区計画(都市計画法12条の10)、立体道路制度(都市計画法12条の11)がある。このうち接続可能としているのは、既存の都市計画を規制するための一般型地区計画である。

②総有主体は、自らの地域の土地利用計画を地区計画として定めるため、自治体に対してその案を申請することができ、これを受けた自治体は、その案が自治体が定める基本計画(マスタープラン)に著しく背理するということが認められない場合には、この案を認可しなければならない。

③地区計画で、総有主体が定める「美の基準」に基づいて道路や公園、河川その他の「整備事業」を行う。現行法では建築物の建築形態の制限(建ぺい率や容積率など)や道路の整備に限定されているが、ここに、例えば真鶴町の「美の基準」などで定める建築規範が導入されるのである。

④地区計画案は、国は勿論、自治体からも強制されるものではない。山村、農地、限界集落、商店街、再開発地区、マンション街などから自発的に生まれる。これらがパイロットとなって、それが全国の各地域に広がり、やがて真鶴町のように自治体全体、あるいは

長野県のように全県的に広がっていく。

⑤その結果、絶対にして強力な土地所有権は国家が規制するという現行の都市計画が、市民自らが総有的土地所有権に基づいて自ら創りだしていく都市計画に変わる。これは従来の中央集権的都市計画を市民自治的都市計画に変更するものである。

最後に、この総有論の今後の可能性についてふれておこう。市民は総有論に基づく新しい地区計画を民主党政権の下で法律として具体化させることを決意している。そのため高層マンションに反対する市民団体は今回の総選挙の候補予定者に対して、地区計画=総有を実現させるための準備作業の第一弾として、次のようなアンケートを行った。

質問1. 都市計画やまちづくりに関する地方分権を徹底することについて、賛成ですか、反対ですか？

賛成 85.1%  
反対 0.6%  
その他 14.1%

質問2. 都市計画・建築基準法に関する自治体の条例制定権を明確にすることについて、賛成ですか、反対ですか？

賛成 77.5%  
反対 1.2%  
その他 20.4%

質問3. まちづくりの過程への住民参加を保障することについて、賛成ですか、反対ですか？

賛成 82.3%  
反対 1.3%  
その他 15.9%

質問4. 建築確認制度(民間確認制度を含む)を廃止し、自治体による許可制とすることについて、賛成ですか、反対ですか？

賛成 66.0%  
反対 1.3%  
その他 32.5%

質問5. 市民参加によるマスタープランの策定で、都市計画・開発計画を拘束できるようにすることについて、賛成ですか、反対ですか？

賛成 74.0%  
反対 2.7%  
その他 22.8%

質問6. まちづくりに関する一連の規制緩和施策(容積率規制や斜線規制の緩和制度など)の弊害をふまえ、見直し作業をすることについて、賛成ですか、反対ですか？

賛成 74.3%  
反対 1.0%  
その他 24.2%

政党別の回答数

自民党 30  
民主党 83  
公明党 29

(公明党は個人の回答は2名で、他は党の統一回答である)

共産党 109  
社民党 23  
国民新党 2  
新党大地 1  
新党日本 1  
幸福実現党 1  
無所属 10

少なくとも回答のあったこれらの意見を見る限り、地方分権、条例制定権、住民参加、許可制、マスタープラン、規制緩和の見直しについて、市民の主張が圧倒的な支持を得ているということを報告しておきたい。総有地区計画は、このような中央集権的都市計画の解体の文脈の中から登場するのである。

【筆者最新刊】

都市計画法改正—「土地総有」の提言  
五十嵐敬喜、野口和雄、萩原淳司 著  
第一法規、2,000円

都市計画法改正  
五十嵐敬喜 野口和雄 萩原淳司 著

70 228