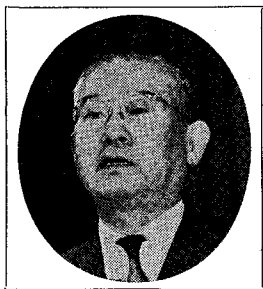


都市計画の問題点

—その不徹底について—

杉 戸 清*



<講演する杉戸氏>

はじめに

土木ということについて、PRになるような話をしろといわれ、もちろんこの年になると、そうむずかしい計算めいたことはだめだが、PRぐらいのことならということで、お引受け

したようなわけです。

そこで一つ土木というものを皆ひっくるめたような「都市計画」をとり上げるのが良いだろうと考えて、都市計画の諸問題、特にその不徹底ということについて、お話ししたいと思います。

都市計画という言葉の意味

私どもが学校で習いましたときは、大体「土木」というのは7つの部門にわかれておりました。河川、道路、鉄道、港湾、水力電気、上下水道それから都市計画この7つの部門にわかれて勉強したものでございます。その中で都市計画というのは「土木」というものを全部ひっくるめたものになると思うのであります。私は都市計画の専門家ではございませんが、あえて今日のお話で都市計画を選んだのは、そういうわけでございます。

都市計画という言葉の意味を、私はまあ素人ですから、素人なりに理解していることは「住みよい町をつくる」ということではなからうかと思えます。住みよい町、暮しよい町、豊かな町、こういう町づくりをすることが、都市計画の領分だということができるのであります。

法律学者である田中二郎さんは「都市計画とは多種多様になってきた都市の活動が、一体的、能率的に働きうるように、街路その他の公共施設を整備し、土地の利用

*正会員 工博 名古屋市長

を合理化すること」といっておりますが、要するに、住みよい町づくりをするということです。また、私の友人で先般惜しいことに亡くなった町田保君という都市計画の専門家がおりましたが、彼の書いた本を最近見ましたら、こういうことをいっています。「都市計画とは都市の発展に対し、また都市の改造のために、あらかじめ定める都市施設の計画である」、そして、「これにより都市における土地、公共施設ならびに建築物を統制するものである」というようなことが、いわゆる都市計画だといっておるのであります。

日本で都市計画というのは、平安朝の都、奈良の都を始め、当地の名古屋の城下町もそうですが、昔からあることなんです。ただそれが近代的な法体系を整えてきたというのが、50年ぐらい前からではなかったかと思うんです。

従来の都市計画の不徹底について

そこで、だんだんと本論に入るわけでございますが、新しい都市計画法というのが今年の6月に国会をとおりまして、来年の6月から施行されることになっていきます。

改正されない前の都市計画法は、一体どういうところがおかしかったか、それが本日のお話の眼目の都市計画法の不徹底ということになるわけでございますが、それがまた、改正によってどのように徹底したかを、お話ししていきたいと思えます。

改正される前の都市計画法というものは、非常に弾力性に富んでおったわけですね。弾力性というのはいいこともあるが、悪いこともある。この「弾力性」というのは、どちらともとれるということです。このようなことになっておったものだから以下に申しあげるように、都市計画が不徹底になってしまった。

第一の点は、皆さんご承知のように、用途地域という

のが都市計画にございます。たとえば、住居地域とか、工業地域とか、あるいは商業地域とか。これは都市計画では一番大事なことです。用途地域を決めるということが、日本ではきわめて不徹底なんです。いいですか。工業地域内になんぼでも住宅がある。だから日本では、しょっちゅう公害公害といってやかましい。住宅がなかったら、そんな問題は起こらないでしょう。

また、住宅地域内にも工場がいくつでもあります。それがちょっと旋盤の1台も買ってきて始めた隣の家が、だんだん景気がよくなると、家を拡張して行って工場を広くし、ガアガアと朝から晩までやかましくやるといことが至るところにあります。住居地域内にもある程度の工場というものはできるようになっております。このように、日本の法律はきわめて不徹底なんです。

工場地域内でも、人間が永住できるような住宅をつかっていいことになっています。おかしいことですよ、これは……。はっきり甲なら甲、乙なら乙と決めればいいのに、そこが不徹底なんです。

それから不徹底といえば、道路を市民が税金を出してつくったが、その道路に自動車を勝手に置き放しにして涼しい顔をしています。これは本当になっとらんです。車庫も持たず車を持ってはいけませんが、それが日本ではざらにある。このような駐車の問題というようなことは、都市計画法ではなくて、他の法律で規制するということですが、この辺のこともどうもおかしいことになってますね。要するに、土地利用を規制するところの法律がさっぱり一元化されていないということです。

第二の点は、宅地を利用するとき、民間の資本だけでやるということです。パリなんかへ行ってみると、4階とか5階の建物で、すべてがそろっているが、私はあの町をみたとき、始めはそれをどうやったのか不思議でした。しかし、結局これは政府が何かの強い統制があったのだということに気が付きました。日本はそうじゃない。36階建の霞が関ビルがあるかと思うと、その隣に、1階か2階の家がある。これは民間だけの資本で、お前たち勝手にやれというものだから、こうなってしまうんですね。

つまり、結局は土地利用が能率的でないということです。

第三の点は、都市計画法とは姉妹法の建築基準法というのがありますが、これは構造だとか強度などについて一つの建物を徹に入り細をうがって決めていますが、都市計画に関する集団規定が、非常に大まかになっています。私はいつも歯ぎしりをしているのですが、建築基準法によってうちの建築局へ建築の許可申請がくると、そ

の家を建てる土地が自分のものでなくても、不法で占拠したような土地でも、建ぺい率やなんかをととのってさえおれば、局長がハンを押して万事 OK で家が建ちます。つまり、家を建てる時には地主と関係がないのです。そんなわけで、しょっちゅう土地のことでトラブルが起きています。

同じようなことが水道でもありまして、水道を引っぱりたいというときに、家主の承諾があるかといえば、そんなものはありません。借家に入っている人が、勝手に自分の意志だけで水道を引っぱって、家主には知らん顔です。家主とはあとあと問題が起きます。水道法というのはそういう点に少しもおかまいなしです。

文句があったら民事訴訟の裁判でやってくれというのですが、そんな手間やお金のかかることがやれるかということです。だから建築基準法というのは、私は非常におかしいと思います。

第四の点は、都市計画の根幹というものは、土地をどう利用するかということで、結局公的な機関で相当の土地を持っていないと、ほとんど何もできないということです。

たとえば、名古屋の周辺に緑地帯を置こうとします。まことに結構なこと。しかし名古屋市がそれだけの土地を持っていないければ、どうしようもありません。

公園とか道路、これにはみんな土地を必要とします。これは申すまでもないことで、どんなに計画が立派でも土地を持っていないければ何もできません。

結局、日本の都市計画の欠陥というのは、公的の機関がほとんど土地をもっていないことです。

実際それじゃ一つなにか事業を始めようといいて、土地収用法にでもかけようかというのだが、それがどっこいまたむずかしいのです。土地収用法もいろんな改正をされたようだが、なかなか簡単には問屋がおろしません。土地収用法では手間がかかるうえに、お金もかかります。

私は40年ちかく市役所にて、いろいろなことにつかっているのだが、あまりにも都市計画事業というのは金と時間がかかりすぎます。このやせ細った市町村の財政では、なかなかできません。

なぜやせ細っているかという例をいいますと、名古屋市民が汗水流して出している直接間接のすべての税金というのは、1人あたり赤ん坊もまぜて年に10万円か、あるいはそれ以上になるでしょう。かりに名古屋の人口が200万人とすると、2000億円以上の金が税金として納められているということです。その7割というのは、国が持って行ってしまいます。「はい、さようなら」だ。あと3割が残るが、そのうちの1割8分は県庁にいき、

市役所へはたった1割2分だ。たった1割2分だけの分配で「地方自治を尊重する」なんていえますか。昨日も実は六大都市の市長会議で東京に行って、自治庁や自民党のほうへ「こんなおかしなことがあってよいのか、これはぜひ税制の改正をして貰わねばならない」とお願いをしてきたわけです。

第五の点は、住みよい町というのはきれいでないといけないのですが、町にある広告とか、看板とかいったものは、その面積とか色とか場所なんかを規定することはできますが、内容を規制する手段がありません。そのため町が汚くなってしまいます。

それから、工場からの汚水の取締りについても、いろいろな法律があるけれども、掛声だけで、一向きれいになりません。なかなか住みよい町をつくるということは、容易なことじゃないということを私はつくづくと思いますね。

以上のようなことが、従前の都市計画法のあいまいな、非常に不徹底な点であります。

新都市計画法の制定

以上に申し上げたような都市計画法が、この6月に国会を通過した改正法では、どう変わったかを少し申しあげてみたいと思います。

新都市計画法は、来年6月に施行されるのですが、4つばかり変わった点があります。

第一に、いままでの無計画な市街地の展開を規制するというようなことが一つ。そのために、市街化を抑制する区域を定めるということになりました。つまり市街化区域、市街地の調整区域というものを設定することができるということになります。

第二に、計画の決定をする主体は、いままでは建設大臣だったのが、今度は、根幹の計画については知事がやれます。それから市町村だけのことについては市町村長だけでやるということで、地方財政との調整をとったということも、改正の一つの要点であろうかと思われま

す。

第三に、開発をするにつれて、許可制度を創設したことであります。

第四に、土地基金制度を設けたことです。

したがって、重要な都市計画の施設は、知事がこれを指定すると、用地の先買いができるというようなことになったわけです。これは従来のものにくらべて進歩した

ことは事実ですね。

新都市計画法に残る問題点

だがこれでいいかという、従来の不徹底なことが解消されたとはいいたいですね。すなわち、いま申しましたような新しく改正された都市計画法と、従来の都市計画法の不徹底ということについて、一体どのような関係になったかということ、次に述べてみたいと思います。

第一番目に、開発行為が許可制度になったので、運用によっては無計画な市街地の拡大が防止できるということなんですね。そして市街化するところに、公共の投資が集中できるということになります。

この点は先に、不徹底な点の五番目に申し上げた、たとえば緑を保存するというような点に非常に役に立つと思います。

しかし、これらの運用にあいまいさが残ると、結局は不徹底になってしまうということです。

二番目が、土地の基金制度が将来一体どうなるのか。その資金が十分に準備されなければ、前の不徹底な点の四番目に申し述べたことの解決には、大きな役割を期待することができます。しかし、そのような金が十分に準備されないと、新都市計画法というものは、根本的に崩れてしまうことになり、結局は不徹底なことになってしまうんじゃないかと思

います。

三番目が、地域制のあいまいなことを防ぐために、この新しい法律と並行して、建築基準法をもっと細かく改正する必要があります。そのようにしないと、土地をうまく利用できません。本当によい町を真剣につくろうと思ふならば、このことが重要な眼目の一つになるであろうと思います。

最後に、四番目が、従来の平面的な土地区画整理の手段による都市の改造では、市街地の再開発というのは困難だということです。

これも私が申し上げるまでもないことですが、現在の名古屋は、道路が広いのでいくらか良いが、これは戦後土地区画整理法によってこのような道路をつくったわけで、これはどうしてできたかという、まず、家が焼けて野原だったということ、それから地主が土地をタダで出したということでもあります。

名古屋の1000万坪の区画整理というのは、戦後すぐに計画をして、大体いまのような形になってきたのですが、3割ぐらゐは地主の土地が減っています。タダで供出してもらった土地で、100m道路をつくったり、なんとかかんとか道路をつくったわけです。これは大変なことです。1000万坪の3割といえば300万坪で、そのう

ち個人所有の土地がかりに200万坪あるとすると、今の金にして、1坪20万円として約4000億円という土地をタダで出していただいたわけで、それでこの区画整理ができたということなんです。

ところが、いまではそのようなことはむずかしいことです。家が建ってしまうと、もうなかなかできません。3年か4年前だったか、前の東京都知事の東さんが名古屋を見にこられたとき、私は、「東京の人はなんというか、欲が深いというのかどうかは知らんが、死んでも自分の土地をタダで出さんからいけませんなあ」と話しをしたのだが、結局はそこなんです。

というのは、私は終戦の当時、内務省の復興院において、良く知っていますが、戦後の都市計画というのは、東京も大阪も名古屋も、同じような計画が申請されました。規模も同じようなもので、大きな計画でした。

ところが、それには今いったような2割とか3割とかの土地をタダで出してもらわなければなりません。それが東京や大阪ではあまり出さない。みな勝手に家をどんどんつくってしまって、もうなんともすることができなくなってしまいました。

それで、計画はすっかりおじゃんになったわけです。しかし名古屋では、相当長い期間焼野原にとどめておいたものですから、土地区画整理、すなわち土地の再配分ができたのですが、家が建ってしまうと、これはちょっとむずかしくなってきました。

そこで、最近いわれている立体換地というか都市の再開発というか、それを将来はやる必要があります。

それはどういうことをやるかといいますと、いま、名古屋駅の前でやっていますが、土地も住宅も全部一応買ってしまいか、あるいは借りてしまいか、全部をいっぺんにご破算にしてしまいか、今までの建物を壊して新しい高い大きな建物をつくり、そこへ皆に入ってもらいます。

そうすると余った土地が出てくるので、それで公園とかパーキングとか道路とかをつくります。つまり、立体でもって換地するというわけです。すなわち、従来の平面的な土地区画整理の手段による改造では、これからの市街地の改造は困難となるので、いま申したような立体的にこれを利用するような都市再開発の新しい手段が必要になってきます。

それで、これに関するところの新しい法律の制定が必要になります。このような法律の制定というのは、まだまだこれからの問題のように思われます。

最後に本日のお話の結論を申し上げたいと思います。新都市計画法の制定によって、いま申しあげたようないろいろな点の解決に対する根拠が、多少は与えられたと申しうるでありましょう。

しかし、まだまだ問題は今後に残っていると思います。すなわち、この新しい法律の運用いかんが、それを生かすもし、また殺すもするということであります。したがって、準備される場所の資金の量の問題、建築基準法の改正をどうするかという問題、このような大変な問題が残っています。そういうことが十分に解決されないかぎり、いつまでたっても都市計画というものは、徹底してやれないということです。

それで、そのことと関連していえることは、結局どの市町村でも自分の市町村を立派にしたいということで、一生懸命やっているのですが、私どもは国に対して望みたいことは、立派な町をつくるために、首尾一貫した法体系というものが、一日も早く整備されるようにしていただきたいということでもあります。

そのつぎに申せることは、結局、都市計画というのは「土地計画」であります。だから「公共のために、私権の制限をある程度するという事は止むをえん」というような大局的な観点から、土地政策に対して政府が「勇断」を振ってもらいたいということでもあります。

そうしなくては、ゴネ得であって、一人が承諾しなければなんともできないというように、なかなかラチがあかんということがいえると思います。もしそれが不可能ならば、都市計画の不徹底ということは、いつまでたっても改まらないと私は思うのでございます。

しかし、日本という国は、まだまだ貧乏な国であるうえに、土地が狭くて、人間が沢山おりますので、土地問題一つにしたってなかなかむずかしいことはわかっています。けれどもそこをなんとか乗り切っていけないことには、将来の日本は決して良くなっては行かないと、私は思います。

やはり都市計画というのは、国づくりというか町づくりの一番大きな眼目になるように思います。そのようなことについての法体系をはっきり決めて、せめて第一線でやっているわれわれが、やりやすいようにしていただきたいと思うのです。

(1968.10.12・名古屋市中電ホールにて講演)