

# 平成20年度土地利用検討会

新都市計画法制定時のお話を宮澤美智雄氏、中田亨氏から聞く

第4回土地利用検討会 平成20年12月5日(金)14時～17時  
場所 馬事畜産会館2階2号会議室

## 宮澤、中田両氏への質問票

### 都市計画法制定の動機と背景

高度経済成長、スプロール、地価高騰

昭和 30 年後半からの高度経済成長の始まりから土地の高騰、スプロールが始まるわけですが、大正 8 年の都市計画法を見直す動きは、昭和 30 年代後半に起こったのではなく、何回かそのような動きがあったようですが、いつどんなものでしたか。

都市計画法の改正の動きは昭和 42 年の「第 6 次宅地審議会の答申」に基づいて改正されたのですが、その前の昭和 39 年の「第 5 次同答申」の中でも市街化区域と調整区域の 2 区分が提案されていましたが、何故、そこまで待たなければならなかったのですか。

昭和 42 年の 4 月に都市計画法の制定に踏み切らなければならなくなった、きっかけはなんですか。

### 都市計画法のイメージづくり

スプロールに対処するため、当初どのような法のイメージを描かれましたか

法づくりに先立ち、西欧諸国での制度研究をなさって、どこの国の制度が参考になると思いましたか

### 法の策定作業の段階

具体的にどのような形で作業を進められたのですか。

また、当然、策定委員会等が設置されたと思うのですが、その時の委員からの意見で特に印象に残っている質問はどのようなものですか。

ゾーニングか          プランニング・パーミッションか          結果、ゾーニング型になったが、その判断の根拠は

当初は、5 ゾーニングであったのが、なぜに 2 区分になったのか  
2 区分になり、特に市街化調整区域のネーミングはどこから来たのですか

なぜ、未線引き都市計画区域を設定したのですか

当初段階での宅地並み課税に関しては、どのようにお考えでしたか  
密度論での市街化区域の面積設定をしましたが、密度論の根拠は

### 各省対応をどうしたのか 調整

市街化区域、また調整区域に分けて、特に農林省との協議で印象に残

る争点は何でしたか

また、工場を管轄する通産省、また自治省との争点はどのようなものでしたか

各省対応で建設省として、これだけは守ろうとしたものは何でしたか  
各省との問題点はどのようなものでしたか。 - 通産省の工業立地、  
自治省の計画権限、農林省の農地と農地法などなど

法施行後に、予想される問題点をどのように想定されていましたか

## 法(案)に対する各党の評価や反応は

### 法を施行する段階での苦勞

そもそも3千余の市町村のうち、どのぐらいの市町村が都市計画の対象となると想定しました

21 線引き段階でのご苦勞

22 都市計画施行時の県や市町村で起こった問題と要望

いま都市計画法の評価をどのようにお考えですか

現在、都市計画法を抜本的に見直すことが進められているようですが、宮沢先生はどのような方向をお考えですか。

また、都市と農村の関係につきましては如何ですか

第四回土地利用研究会  
新都市計画法の制定に取り組んで  
当時の担当者宮澤美智雄氏・中田亨氏から聞く  
( 検討会議事録より )

楠本：それでは時間となりましたので、「第四回土地利用計画制度検討会」を開催します。講師の宮澤先生、中田先生、本日はお忙しいところを大変ありがとうございます。

本研究会の第一回は全体的なミーティング、第二回目は、ABC（日本アグリビジネスセンター）の鈴木政宏さんから農水省の土地利用制度全体についてお聴きました。第三回の農振法の制定に関しましては、当時の農林省の幹部でいらっしゃいました中野和仁氏と片桐久雄氏に、話をお聞きしました。次いで、農振の担当者でありました大柿一成さんに大宮市でインタビューいたしました。

第四回の本日は、昭和43年に「新都市計画法」ができましたが、その成立のいきさつや問題点やご苦労について、当時の担当者でありました宮澤美智雄先生と中田亨先生をお迎えして講話をお聴きします。

宮澤先生は、当時、建設省都市局都市計画課課長補佐で、土地利用関係の専門でした。「都市計画法」の運用基準の策定や、運用の基準に従ってどう対応すればいいかについての市町村の相談に乗ったり、実際面でご活躍されました。また中田さんも、線引きや土地の関係で農水省と何回となく折衝を重ねました経験をお持ちです。本日の会の運営は、先の鈴木さんと本財団の金本保持と私の3人です。では、両先生、よろしくお願いします。

宮澤：私は、引退したので、先生と言われる立場ではありません(笑)。今年、喜寿(77才)を迎えました。これから、40年ぐらい前の話をします。私は、事務局から「質問書」をもらったあとで、どういう話をしたらいいかをまず考えましたが、すっかり忘れていたりいいかげんにしか記憶していないことが判明しました。事実関係の資料がある分だけは要約して、お配りいたしました。

今日は、中田さんと2人で分担します。昔、中田さんにも資料に目を通してもらったことがあります。多分、40年前のことを急にはなかなか思い出さないとと思うので、資料説明の部分は、私が責任を持って話します。

最初は、「質問書」の「 」と「 」を、「資料1」から「資料5」に沿って私がごく簡単に説明します。そのあとで質疑応答をします。「 」からは、私と中田さんが交互に話します。「 」は、全部中田さんが話します。というのは、全部中田さんにやってもらい、私は全然苦労しませんでした。ですから、苦労話も全部中田さんをお願いすることにしました。「 」と「 」は、私と中田さんの考えをそれぞれ話します。

### 都市計画法制定の動機と背景

都市化や市街地の拡大の問題について、資料を中心に話します。事務局からの「質問書」に「背景として、高度成長、スプロール（都市の郊外に無秩序・無計画に宅地が伸び広がっていくこと）、地価高騰」と書いてあります。お配りしました私の「資料1」で、人口集中地区人口がこの45年間でどう動いたかを示しました。「総人口」は、1960年の9,400万人から、約1億3千万人に増えました。それに対して、「DID人口」は4千万人から8,400万と約2倍になりました。

「DID面積」は、1960年の3,685平方キロが2005年には3倍弱になり、市街地の面積は、日本の総面積37万平方キロの約1%から約3%に増えました。

市街地の人口密度が減っていくプロセスは、世帯が分離して世帯規模が小さくなると、人口が増える以上に世帯の数がどんどん増えていきます。そうすると、住宅規模が問題になるほか、公共施設も含めて関連する都市の施設が増えていくので、「DID面積」は「DID人口」が増えるよりもはるかに速いスピードで増えていくと想定していました。

恐らく、1960年の約3,700平方キロの「DID面積」は、16、7世紀ごろの城下町を作ったころから徳川時代を経て、明治以降に一生懸命にやってきた約4千平方キロの面積を受け継いでいます。私たちが仕事を始めたころ、日本の町の大きさは、人口が倍ぐらい、面積が2、30年の間に3倍に増えるだろうと想定していました。これにどう対応するかが当時の問題でした。

しかし最近では、「DID人口」も「DID面積」もほとんど増えませんし、総人口も減少する以外ありません。これからどうするのかは皆さんに考えてもらう問題ですが、私たちは、この時代の前の強烈な人口集中時代・都市化の時代にどう対応するかということを議論していたわけです。多分、事務局からの「質問書」も、こういう問題も含んでいると思います。

「『都市計画法』の改正はここで急にやったわけではなくて、戦後ずっとやってきたのではないか」。大正8年、第一次大戦後の急激な工業化・都市化という世界情勢に対応して、日本でも、前の「東京地区改正条例」を作り直そうということで「都市計画法」と「市街地建築物法」を作り、「東京地区改正条例」を廃止しました。

「都市計画法」は、最初は、東京、大阪、京都、名古屋、横浜、神戸、六大都市だけに適用するところから始まりました。それから次第に適用対象が増えていき、昭和12年には、全部の市と、指定した町村を、都市計画の対象にする体制ができました。

戦争中は、軍事作業の基地を造ろうなどいろいろな話がありましたが、昭和19年から20年にかけて戦争が大変になって、都市計画どころではなくなり、「都市計画法」の用途地域の適用はしないようにしていました。戦争にがむしゃらに対応した時期が昭和10年代の最後であり、昭和20年8

月、「ポツダム宣言」があって敗戦になりました。

昭和21年、戦災復興のための法律として「特別都市計画法」ができました。昭和20年代の10年間は戦災復興が大変でした。私が都市計画に入った動機は、少しでも戦災復興を手伝いたいからでした。「市街地建築物法」は昔、「警察法令（警察が取り締まる法律）」でしたがアメリカの占領軍がもっと民主的な方法にしるということで、昭和25年に「建築基準法」に変わりました。昔の一般の都市計画は農林省の「耕地整理法」を準用していましたが、戦災復興の土地区画整備は「土地区画整理法」を準用しました。

確かこのころ「耕地整理法」は、農林省が戦後の農地改革を経て新しい民主的な制度にしようと、「土地改良法」に成り代わりました。そうすると、都市計画には準用する基がなくなるので、昭和29年に「土地区画整理法」を都市計画の中で作りました。そのときに、戦災復興もそろそろ終わりにになるので、「特別都市計画法」を廃止しました。その後、「首都圏整備法」「市街地改造法」「新産業都市建設促進法」「新住宅市街地開発法」が公布され、都市の開発整備に関するいろいろな制度をここで作りました。

「もっと前から『都市計画法』について検討していたのではないか」という質問に対しては、私はあまり知識がありません。「20年代は戦災復興に努力を傾注していた。昭和25年の「建築基準法」と同時に『都市計画法』を検討して、『都市計画法草案』を作った」という話を先輩に聞いています。ただ、このときは、「都市計画法」は流れました。また、東京都立大の石田頼房先生がこの辺りの建設省の動きについて研究しています。

多分、もう一つチャンスがあったと思われるのは、私はまだ建設省にはいませんが、建設省では、「土地区画整理法」だけではなくて、「都市計画法」についても検討すべきではないかということが検討されたのではないかと。これは、私は資料を持っていないので、想像で言っているだけです。

「都市計画法」と「市街地建築物法」は、「姉妹法」と言われていました。今はその言い方がありません。「都市計画法」は、私の表現で言うと、「親法」です。30年代は、「親法」を基に「子法」をたくさん作って充実していったというのが私の見方です。

なぜそうなったかはいろいろあります。戦後、諸悪の根源ということから内務省を解体し、自治省を作りました。これはアメリカの非常に強い政策で、戦後の国の体制の変革の一つの柱でした。建設省はしばらく残りましたが、戦災復興院や建設院を作り、それから建設省となっていきました。昔、「都市計画法」は、内務省の官房や計画局で所管していましたが、その流れで、建設省が「都市計画法」を所管することになりました。

ところが、ほかの官庁から、「建設省は『とんかち官庁』ではないか。道路を造ったり、ものを造るのが仕事で、高尚な都市計画の仕事を建設省がやるのはおかしい」という指摘もあり、新憲法に基づく「都市計画法」を作ることに對して、建設省の幹部は萎縮してしまいました。

つまり、こんな話をあまりしていいのかわかりませんが、私たちの

先輩は、「都市計画法」を提案した途端に各省から寄ってたかってばらばらにされて、建設省からその権限が奪われるのではないかという心配を真剣にしていました。ですから一方では、「都市計画法」の提案は時期を見ようということもありました。

ところが、昭和42、3年ごろになると、地価の高騰が非常に激しくなりました。土地対策は、佐藤栄作内閣の主要課題と言われました。佐藤さんは、沖縄返還の大仕事のあと、日本の経済がもたないということで、内政としては、地価対策としての土地利用計画に内閣を挙げて取り組みました。そういういきさつを経ながら、萎縮していた建設省に、「都市の土地利用計画は、都市計画の仕事である。建設省でその仕事をやれ」と、はっきり言って、国家の移籍の仕事として来ました。

このような背景の中で、「都市計画法」制定の動きが出てきました。昭和39年、「宅地制度審議会第五次答申」で、建設省に「市街化区域、市街化調整区域の未区分で宅地制度を作ったらどうか」という提案が出されました。

役所の中では、だれのところに仕事を落としたかが非常に重要でした。宅地制度審議会は計画局が所管していたので、計画局は宅地制度の所管、都市局は都市の土地利用計画の所管になりました。計画局でいったん、「第五次答申」を出しましたが、「都市局の所管に渡らないと対応できないのではないか」ということで、もう一度改めて「宅地審議会」と名前を替えて諮問することになりました。

昭和40年6月、竹内藤男さんが、都市局長に就任しました。竹内さんが、全部の指揮をして「都市計画法」を作りました。確か宅地制度審議会のときは、竹内さんは計画局の参事官で、宅地制度審議会の答申も竹内さんが書きました。ところが、都市局が所管することになり、もう一度それを作り直そうということで、竹内さんが都市局長として宅地審議会の取りまとめにあたりました。

従って、「なぜそこまで待たなければならなかったのか」という質問は、待ったわけではなくて、そういう手順を踏んでいたと言ったほうがいいかもしれません。もう一つは、地価の高騰がますます激しくなり、内閣全体として対応しようという機運も高まってきたからです。

また、建設省としては、「竹内さんが、これをまとめて『都市計画法』を改正しなさい。かねてから問題だった『都市計画法』は、各省に権限を取られると心配をしているかもしれないが、むしろ新しい制度を打ち出すことによって、『都市計画法』がまた建設省に戻ってくるのではないか」ということがありました。これは裏話に近いので、あまりリポートに書かないほうがいいかもしれませんが、要するに、都市局が都市計画の問題として本格的に取り組むことになりました。

次の質問は「昭和42年4月、『都市計画法』の制定に踏み切ったきっかけは何か」です。全部が出てくるわけではありませんが、国会では、重要

法案は最後に総理に質問します。日本社会党の岡本隆さんが、衆議院建設委員会で「都市計画法案」の提案経緯について質問しました。このころはどんどん地価が上がっていたので、収用認定をしてから収用までの間にまた地価が上がります。それはおかしいので、収用認定時の地価で土地を収用しようという法案でしたが、結局それはうまくいきませんでした。

そういうこともあって、「強力な地価安定策が必要である。地価安定策の前提としては、土地利用計画がなければならないだろう。つまり、農地に対する地価対策と、宅地に対する地価対策は全然違う。それをはっきりさせるには、『土地利用計画』がなければいけないのではないか」というのが岡本さんの意見で、私たちも当然、それはそうだと言いました。

従って、異常な地価高騰に対して、地価対策の前提としての土地利用計画、それを受け止めるのが都市計画という組み立てをしていきました。つまり、国会ないし政府のきっかけとしては、地価対策としての土地利用計画の樹立で、それを建設省が受けたこととなります。

このごろの「国会審議録」はとても見やすくなりました。今はネットで簡単に見られます。「国会審議録」にはこのころのも全部そのまま出ていますから、興味があれば見てください。

### 『都市計画法』のイメージ作り

「スプロールに対処するため、当初のどのような法のイメージを描いたか」。宅地審議会の「都市計画法」の最初のイメージですが、「既成市街地」「市街化地域」「市街化調整地域」「開発保留地域」「保存地域」の五つに分けました。そして、公共施設の整備、用途地域、開発工事の許可、農地転用のそれぞれについてどうするか、また、地価安定策につながる税制上の措置をどうするかを考えていきました。

「5地域区分」に総合的に対応するには、当時の農林省と意見を調整しなければ書けません。とりあえずこういうことで出すというたたき台を農林省みてもらい、これを基に落としていくことになりました。

中田さんはイギリスで勉強し、私はアメリカで半年ほど研修していました。法律事務官が一生懸命にいろいろな国の制度をまとめて紹介しています。これは宅地審議会の「資料集」に載っていますが、かなり勉強したと思います。

「西欧諸国で制度研究をして、どこの制度が参考になりましたか」の質問についてですが、私の答えは、みんな参考になるが、どれもそのまま使えないということです。私が一番うらやましいのは、ドイツの制度「*baugesetz buch*（建設法典）」です。イギリスの制度は、相当しっかりした計画を考えて責任を持って運用しないと汚職のためにしかならないという感じもあり、日本ではまだ無理だと当時は考えていましたが、今はどうかわかりません。アメリカは国の法律がないので、どう言ってもいいかわかりません。



フランスの「土地法（loi d'orientation foncière）」には、「ZAD（Zones d'Aménagement Defferé）長期整備区域」と「ZAC（Zones d'Aménagement Concerté）協議整備区域」があり、当時はうらやましく思いました。都市地域の周辺に「ZAD」を作って都市の開発を7年間保留し、時期が来たら「ZAC」変えて、投資を集中して町を作ります。これは、60年代のフランスでパリの周辺などでやっていました。

事務局から

ZAD:長期整備区域は、強力な先買権を伴いつつ公共団体の土地資産形成・区域整備を進める手法が可能な区域。

ZAC:協議整備区域:pos(土地占有計画いわゆる線引き計画)の適用を排除して、公共団体と民間開発業者との間で協議に基づく「区画整備プラン」が定められ、高い容量率が認められる。

考えてみると、大塩洋一郎都市計画課課長の好みなのかもしれませんが、日本の「5地域区分」はかなりそれに近いです。この時期は、大都市化について、いろいろな国がいろいろなことを考えていました。中田さんは、どの国がお勧めですか。

中田：「5地域区分」はフランスの制度が随分反映しています。「ZAC」と「ZAD」は「イン・フランス」となっていますが、本当にそのとおりです。都市計画の決め方は、柔らかい都市計画ということで、イギリスの制度の考え方を参考にしました。ただ、あのときは、地区詳細計画なところまではどうしても入りませんでした。そういう意味では、イギリスの制度はまだ早かったと思います。

宮澤：それをまたあとで話してください。そこについては、私も随分こだわりが強いです。

#### 法の策定作業の段階

「具体的にどのように作業が進められたか」につきましては、信じがたいことに、平常業務と並行作業でした。昼間は都道府県の役人たちと平常業務の仕事をし、5時を過ぎてから法案策定の準備作業をやりました。よく体もったと思います。

これは多分、法律を作るために作業班を作ってやっている省庁もあるだろうし、多少余裕があるところは、ピックアップをした人たちをそこに充てることもありました。この都市計画の作業に限っては、竹内局長が指揮をして平常業務の中で、法案策定作業も各省折衝も全部やりました。

「策定委員会等が設置されたと思いますが」とありますが、宅地審議官の土地利用部隊がその役目をしました。審議会ですから、法案の具体的な中身にまでは立ち入りません。従って、各省折衝は私たちが直接やりました

が、「もう1回やれ」と言われても「勘弁してくれ」と言いたい作業でした。

「 . ゾーニング(都市計画などで地域を用途別に区画すること)か、プランニングパーミッション(計画許可)か。結局、ゾーニング型になったが、その判断の根拠」は、地価対策前提の土地利用計画ですから、個別判断によるプランニングパーミッションだとあらかじめ地価対策とつながらないので、当然そうなってしまいました。

ただ、審議会の中では、「プランニングパーミッションに近い、アメリカの『サブディビジョンコントロール(土地分譲規制)』のようなものを中心にやったらどうか」という意見を言った私たちの先輩も現実にいました。しかし、それは今回の地価対策の前提としての土地利用計画としては、あまり有効ではないので、当然ゾーニングでやっていきました。

### ゾーニングについて

次の「ゾーニングがなぜ2地域区分になったのかですが、初め、審議会では、「5地域区分」のうちの「開発保留地域」はやめようと言いました。日本では土地収用を認定時の価格でやろうという議論をしていましたが、フランスの制度は7年間保留して地価も凍結するという考え方です。これは全然レベルが違います。そんな土地収用法の議論をしている日本で「ZAD長期整備区域」の仕組みは無理なので、大塩課長もしょうがないとあきらめました。審議会の答申では、「保留地域」は、「市街化調整地域または」ということになりました。

その「4地域区分」が「2地域区分」になったか。まず、「保存地域」の制度に対して、内閣法制局は、「これは認めるわけにはいかない」というはっきりとした意見がありました。というのは、日本の「憲法」では財産権を尊重します。「憲法第29条第2項、財産権の内容は、公共の福祉に適合するように法律でこれを定める。第3項、私有財産は、正当な補償のもとに、これを公共のために用いることができる」。これが日本の土地制度の基本です。

つまり、「保存地域」は、保存する理由がきちんとしていけばいいですが、市街化抑止の保存は財産権に対する制約としてあまりに大きいし、漠然とした目的です。たまたま都市計画で線を引いたら、そこが開発できない都市になります。

審議会の答申には「正当な補償のもとに」と書いてありますが、日本全国の都市で保存地域を作って土地の買い取り補償することは、当時、公共団体もお金がありませんし、財政的にも全然無理ですから、法案にはそれは書きませんでした。

ただ、比較のために言うと、これより少し前に、奈良や京都などの歴史的風土を保存するために、「古都保存法」ができました。これは、必要な開発を不許可にしたときは買い取るという法律で、「古都保存法」と「首都圏近

郊緑地保存法」の両方がありました。つまり、厳しい開発規制の制度を作るときには、その裏付けとして、買い取り補償のような公共の補償が必要というのが法制局の立場です。

しかし、「こんなところでそれをしたら日本中が大変なことになる。もう一度顔を洗って出直して来なさい」という感じでした。いろいろ言っても、それは全然だめでした。「『農地法』はいいんじゃないのか」と言うと、「農地の保存は意味が違う。農地の保存は意味があるから、転用を許可しないというのはあり得る。『農地法』と一緒にしたら困る」と、その時期に、法制局の部長に随分たしなめられました。

つまり、日本の仕組みでは、開発を規制したり、保存したりするには、それなりの補償措置が裏になれば「憲法29条」に合わないということです。それが今でも残っています。従って、「保存地域」がそれで消えたわけです。

「開発保留地域」と「保存地域」が消えると、残るのは「市街化調整地域」です。「市街化調整地域」には、結果的に保存される場所もあれば、やがて時期が来て条件が調って開発される場所もあります。最終的には、法律の段階で、この三つの地域を覆う「市街化調整区域」という考え方でまとめようということになりました。

「市街化区域」と「既成市街地」について、当時、「農地の宅地並み課税」という問題があり、地価対策としての土地利用計画としてこれをどう受け止めるかが非常に問題でした。建設省都市局が専門部会には、「市街化地域は、宅造許可を受けたときは農地法の転用を許可する。既成市街地は、原則的に許可を要しない」という案を出しました。

これに対して、法案段階ではなくて、農林省から「『農地法』上、農地の扱いは、既成市街地と市街化地域を区分することは困難である」という話がありました。

それを受けて建設省は、既成市街地と市街化地域を分けるかどうかということになりました。私は、宅地並み課税の問題も含めて、農林省と一緒に手を組みながら、農地の転用許可を地元でやってくれれば何とかできるのではないかとずるいことを思っていました。

ところが、「『農地法』上この二つを分けるのは困難である」という話にもかわらず建設省が乗り出して行って、宅地並み課税問題を正面から受け止めるのかということがあり、私は、この境はなくそうと一票を投じました。これは、建設省の中で大会議をやりました。あのときは、次官まで行きましたか。

局長、事務局長、計画局長、都市局長が出てきて、私に、「実務担当者としてどう思うか」と言われました。私は無理だと思い、「農林省が扱いを変えないなら、2地域区分はあきらめましょう」と提案しました。

しかしそれは、「『都市計画法』を10年遅らせたことになった」と中田さんから随分怒られました。「頑張って、多少無理してもその方針で行った

ほうがいいのではないか」というのが中田さんの意見でしたが、私は、「それは勘弁してくれませんか」と言って、ここは一緒になりました。

従って、「『農地法』上の扱いは、この2地域区分で分けない」という方針が農林省から出たことを受けて、これは分けないことにしています。あとで、農林省でどういう議論があったかを聞いたほうがいいかもしれません。以上が、「5区分」あったのが「2地域区分」になった経緯です。

ただ、今の最後の問題は、ここで解決策がなかったために、10年後に「地区計画制度」ができたとは思っています。何でもかんでも一遍にやろうせずに問題を残せば、きちんと次の人がやってくれるということがありません。要するに、市街化地域の中でばら立ちがどうしても起きます。それは問題だということで「地区計画制度」の発端がそこにありました。そして、地区計画制度がどんどん転換していきました。

「地区計画制度」が出てきたことによって、住民参加のシステムとしても、都市計画の在り方としても、随分厚みが出てきました。だから今、私は、むしろここで無理しなかったことがよかったと思います。中田さんは、まだそう思っていないかもしれないので、あとで話してください。

「2地域区分になり、市街化調整区域のネーミングはどこから来たか」。「保存」とか「保留」と言うと法制局とぶつかるので、調整はなくなりました。

「なぜ未線引き都市計画区域を設定したか」ですが、これは、逆です。線引きを設定したので、残ったのが未線引きだったということです。これは、三大都市圏だけまずやろうという意見が強かったのですが、「あまり無理しなくていい。あとで全国適用の展開が難しいから、制度としては、まず全国適用制度にして、三大都市圏を先行的にやったらどうか」という大塩課長の意見で局の意見がまとまりました。

#### 宅地並み課税と密度論の根拠

「当初段階での宅地並み課税に関してはどう考えたか」というのは、「困ったもんだ」というのが私の個人的な意見です。不公平ではないかという一般の消費者の意見があり、それに対して、宅地並み課税をしたら農業ができないのではないのかという農業者の意見がありました。それをどう考えるかと言われても、個人的にはどうしようもないという感じです。

その調整は最後まで、「A農地」、「B農地」という話でした。都市力というふうにするのかと、当然いろいろなところにあとで尾を引きました。今は、なぜうまく収まっているのかわかりませんが、収まっています。地価がどんどん上がっていく状況が薄れるに従って、宅地並み課税の議論が減ってきたというのか、時代が変わったのかわかりません。

「密度論での市街化区域の面積設定をしたが、密度論の根拠は何か」。「資料10.市街化区域・市街化調整区域の設定の基準」は、都市計画中央審議会の「第一次答申」の中の文章で、「密度論」だけではなくていろいろ

な動きがあります。ただ、資料の問題で一番わかりやすいので、「密度論」が基準になります。

「根拠」と言われると困りますが、「都市計画法」の前に、首都圏整備委員会と農林省と建設省の三者協議がありました。首都圏の衛星都市を作るときの工業用地や住宅用地のために農地の介在を認めましょうとか、「農地法」上で調整を要したことを、法律ではなくて、行政的な協定でやっていました。そこでも、「密度論」でやっていました。30年代半ばぐらいから、首都圏の衛星都市の市街地の規模はヘクタール当たり65人ぐらいで考えましょうということでしたが、それを引き継いだということもあります。私ばかり話し過ぎました。ここまでで中田さんの意見はどうですか。

中田：みんな言ってもらったので、私はあまり言うことはありません。結局、「都市計画法」がうまくできたのは、農林省と建設省の間にかかなり深い信頼関係ができていたからです。具体的には、首都圏整備委員会の指導のもとに、農林省の担当の杉山舜一さんや私などがしょっちゅう首都圏の中を回り、市街化区域で1ヘクタール当たり65人の設定していました。首都圏の都市計画区域の調整を通じて、付き合いがありました。これは実務レベルですから、上ではもっと大きな議論があったはずですよ。

今になって、今の宮澤さんの話で随分感じるところがありますが、「都市計画法」の地域区分の中で、開発保留地域ができなかったことは、開発を担当する都市計画屋としては非常に残念でした。

宅地審議会で建設省事務次官を務めた田中政美さんは、「保留地域」に真っ向から反対しました。そのときに、あまり上品な言葉ではありませんが、「抱いて寝もせず切れもせず、こんな制度はだめだ」と言いました。なるほどそんなことを言うのかと、いまだにこのエピソードを覚えています。そうはいっても、これがあるとないとでは、恐らく市街化区域の設定の枠取りがだいぶ違ったはずですよ。

もう一つとても残念なのは、あの時点で、市街化区域内での宅地並み課税ができなかったことです。宮澤さんはよかったと言うかもしれませんが、事態を非常に遅らせました。

また、宅地並み課税ができなかったことによって、市街化区域の範囲が大きくなりました。逆に言えば、宅地並み課税があればどちらかを選択するときの土地所有者の感覚が随分違ったはずですよ。でも、それはまだ時代には受け入れられなかったということだろうと思います。

もう一つ言わせてもらえば、あの法律がもう5年前にできていればよかったですと切実に思います。宮澤さんが生まれてくるのが少し遅かった。これが感想ですよ。

宮澤：問題が大きくなって、やっと制度で対応するというのはそういうことかもしれない。予見して考えても、なかなか事実として起きてこない問題に対して予防的に制度を作ることは本当に難しいです。むしろそれはできないと思います。

### 各省対応をどうしたのか・調整など

宮澤：「農地法5条」について、「市街化区域農地は転用許可を要しない」と農林省が提案してきました。それは本当にびっくりしました。建設省としては、「第三種農地並みの扱いをしてもらえば」と言えばよかったです。

ところが、またさらに感心したのは、「都市計画法案議院修正」の「第六」で「転用の許可を要しない」と書かれたことです。「資料9」をご覧ください。

「都市計画法案議院修正」には、重要なものがたくさんあります。「修正案の要旨」の「第一」は、「住宅の建設及び住居環境の整備に関する計画を定めなければならない」。言っては悪いですが、これは大したことではない修正です。「第二」は、「事業の施行者は、関係者の申し出を受けて、生活の基礎を失うことに対して、宅地、農地や受託、店舗の取得等の斡旋に務めるものとする」。これはかなり大きな修正です。

「第三」は立派な修正で、「公聴会の開催等、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」。衆議院の中の論戦で、直接民主主義ということ都市計画はどう考えているかということに対して、「それはおっしゃるとおり重要です」と、社会党の先生方が言っています。これは法案には入っていませんが、宅地審議会の答申の中には書いてあり、私たちとしては、このくらいまでやらなければいけないという気分はありました。議会でもその点を突いてきて、「修正案」に入れられました。この辺りは多分、松本弘(当時都市計画課の法規担当補佐)さんがまとめたと思います。

「第四」が「先買い」の問題です。「第五」は、「土地の有効利用の促進、投機的取引の抑制、税制上の措置」です。これも社会党の主張で入れました。

今一番話したいのは「第六」です。前の「付則4項」では、「市街化区域内の農地転用については、転用の許可を要しないものとする」という規定でしたが、議院修正で、「あらかじめ都道府県知事に届け出て、農地以外のものにする場合には、転用の許可を要しない」としました。

私は、この議院修正が出たときは、農林省に対して本当に感心しました。区域の区分と合わせて手続きを少し乗せることによって、宅地並み課税の問題を非常に緩和しました。これは、法律が通った議院修正の一つでした。つまり、転用の許可を届け出るまでは「農地法」上の農地として扱うが、転用の届け出が出たら「農地法」の規制ははずすという、本当に頭がいい仕組みです。

ですから、「農林省の協議で印象に残る争点」の答えは、「『農地法』上の扱いは市街化地域と既成市街地は同じものにせざるを得ない」という話の一つと、もう一つは、「市街化区域農地は転用の届け出があったら農地としての規制が無くなる」、この二つに感心しました。

「工場を管轄する通産省、また自治省との争点は何か」。通産省に対し



ては、「通産省の施策をきちんと勘案しなさい」というくらいの通達で済みました。

自治省とは、「都市計画法」の権限の問題で、政令まで持ち込みました。「その他の都市計画は」という法律は、もう少しうまく書き方がなかったのかと思います。もっと、「住民の身近な都市計画」などと言えばよかったのかもしれない。ここが自治省と争点になり、「政令で定める」となっています。それが問題になりました。

「建設省原案」は、都道府県知事が方針を市町村に示して、市町村が原案を作り、都道府県知事が一つの都市計画の区域の中でそれを調整してまとめて、決定は、都道府県知事がやるということでしたが、自治省は、「都市計画なのだから、知事が全部決めるのはおかしい。都市計画は都市が決めるべきだ。都市というのは市町村だ。市町村が決定する都市計画というのを決めなければ法律はのめない」というかなりきつい折衝がありました。

そこで、「広域的・根幹的な都市計画は知事が決める。その他の都市計画は市町村が決める」となり、それを政令でやりましょうということになりました。ですから、法律が通ったあとの政令の争いが大変でした。私はいいかげんなので、「市町村に渡せるものはできるだけ渡せばいい」という意見でしたが、都市局の中では、「それはだめだ。都市というのは、伝統的に大臣が決めていたので、一遍に市町村に下ろせない」という意見でした。

それを全部政令でやることになったので、道路は何メートル以上、公園は何ヘクタールと本当に細かい折衝がいろいろありました。これは、国塚武平さんが課長だった時期でしたが、私が、「どちらでもいいです」と言ったので、余計困ったのかもしれない。最終的には、「都道府県施工の施設については都道府県知事の決定、市町村がやるものについては市町村が都市圏を決定する」と、大体落ち着きました。

その中で私がいまだに覚えていることがあります。自治省の人が、「大きな市の中の住居地域や商業地域などの用途地域は、市町村が決めなさい。知事が施行する事業をやる工業専用地区と工業地域の中で決める権限は、知事でもいい」という、内々の話がありました。つまり、自治省の考え方は、実用上、連携性があるもので、知事がやるべきものは知事が決めてもいいという枠でした。

ところが、私たちは、用途地域という大きな配置は知事が決めて、細かな地区の問題は市町村がやったらどうかというのが常識だったので、逆に、自治省の意見は面白いと思いました。あまり感心してはいけなかったのですが、そういう折衝もありました。今の権限の区分はかなり苦心の策でしたが、心配をしたほどはうまく動かないことはなく、それなりに調整がずっと続いていました。

「法施行後に予想される各省との問題点はどのように想定していたか」。今さらですが、農林省は、実際の事務を農政局に貴重な戦力を飛ばしました。建設省は、都道府県に都市計画の事務を下ろしました。法律上は協

議していても、最終的には、協議文書は建設大臣と農林大臣が交わします。実務では、都道府県の都市計画担当者が、地方農政局の国の役人と協議します。これは、都道府県の役人には随分かわいそうなことをしたと思いました。

あとで気が付いたのは、都市計画と比べると、農政はずっと地域性が強いので、農政局によって扱いが多少変わってきます。それをどうするかということに対して私たちは対応する力がないので、「都道府県の職員によく説明してきなさい」と全部中田さんが取り仕切っていました。この辺は、制度の組み方としてどうだったかということが心配でした。中田さん、各省折衝はどうでしたか。

中田：そのころ、私は下士官僚か、もっと下の上等兵ぐらいですから、各省折衝は、宮澤さんなどの課長補佐以上の方がやりました。私は後ろからつくだけで何もしなかったの、ここについては、私はあまり言うことがありません。ただ、私たちの中でも、特に市町村に権限を委ねることについては、だいぶ意見の違いがありました。

「都市計画法」の一番大きな成果の一つは、市町村が都市計画を決められるようになったことです。市町村の都市計画の担当の人たちの資質が本当によくなっています。任せないと、こうはできません。

それまでの都市計画は、地方の人が持ってきた案に私たちがはんこを押して、大臣までのはんこを取って、国が決めていました。それがいきなり市町村で決められるようになりました。このことは大転換で、現在の都市計画の一つのエポックでした。

施設を計画している人たちは、地方の人に対してそこはかたない不信感があります。典型的な例を言うと、例えば、公園は大事だと思って公園計画をしていた城の跡を、地方の人が非常に気軽に都市計画の変更をして県庁を建てたりします。そういうことをするから、地方に権限を渡したらとんでもないことになるという考えの人と、宮澤さんや私のように、都市計画は地域でやっていくべきだ、できるだけ下ろしたほうがいいという人たちの2派がありました。

結局、政令で施設を定めるものの権限を決める場合は非常に細かくて、例えば公園でも、児童公園を超えるものはみんな知事だとか、その後だいぶ変わりましたが、そんなふうに決まってしまいました。宮澤さんはどう思っていたかわかりませんが、私はそんなことを感想として持っています。

#### 法案に対する各党の評価や反応

宮澤：参議院建設委員会の採決のときの各党の意見ははっきりしていて、自由民主党と民主社会党と公明党は法案に賛成、社会党と日本共産党は反対です。それぞれの賛成理由と反対理由は、「国会会議録」にきちんと出ています。整理しておいてください。「法を施行する段階での苦労」は中田さんをお願いします。



中田：今さら何も覚えていないのですが、「どれぐらいの市町村が都市計画の対象になると想定していたか」については、宮澤さんが言っていたことですね。

宮澤：これも、「資料8・国会審議録」を皆さんにぜひ読んでほしいと思います。非常に珍しいことですが、建設審議会と農林水産委員会の連合審査会があり、そこで随分突っ込んだ質問や議論がありました。

「そもそもどのぐらいの市町村を都市計画の対象とするつもりだったのか」。連合審査会で公明党の樋上新一議員が質問の中で、「市街化調整区域の対象は、人口10万人以上の都市で137都市あります。全対象地域で1,353市町村に及び、全市町村の4割を占めています。その中の農家数は351万戸、農用地は306万ヘクタールあります」と言っています。恐らくこの資料は、建設省で対象地域を一応挙げて、中は農林省で作業して、委員に配ったのではないかと思います。

これに対して、農林省の和田正明農地局長と建設省の竹内藤男都市局長がそれぞれ答弁して納得してもらいましたが、初めは、農林水産委員会の先生方は、「わが国の農業をつぶす気か」と非常に怒りました。それを一生懸命、保利茂大臣と和田局長がなだめました。この辺については、片桐久雄さんにまたあとで教えてもらいます。

中田：中野局長もそうだと思いますが、ある時点で、農林省と一緒にやろうと踏み切ったところが勝負でした。それがなければ恐らくこの法律はまとまりませんでした。

宮澤：竹内局長が亡くなったあとで、「竹内藤男伝」をまとめたのをもらいました。その中で、「和田局長が恐らくこう考えたのでしょね」ということを、竹内さんが言っている部分があります。確か二人は法学部の同級生で、話が非常にすっと通じている感じです。今、農林水産委員会の答弁を見ても、息が非常にぴったりです。そこが一番の基礎だったかもしれません。

### 『都市計画法』の今後の方向性

中田：もう全部忘れてしまいました。でも、あのころは本当に生き生きして、意気揚々とやっている感じでした。私たちには苦労があまりありませんでしたが、県の担当は大変な苦労をしていました。中には過労で亡くなった人もいます。そういうこともあって、年に何回か全国の担当者に建設省に集ってもらいましたが、そこで何となく同士のな高まりができました。みんな、本当に一生懸命やって一体になりました。

一番の苦労は地元での苦労で、土地所有者、端的に言えば、農家の人たちにどう納得してもらおうかについてでした。しかしそれも、農林サイドがある程度話をわかって、「一緒にやろう」と言ってくれたところは非常にスムーズにいったし、そうでないところは最後まで線引きができずに苦労しました。これははっきりと表れて、分かれていったということはもちろんありません。宮澤さん、何かありますか。みんな、よくやっているなという感じでは

ないですか。

宮澤：私は、本当にすっかり任せてしまい、今さらながらに申しわけないと思います。「<sup>22</sup>都市計画施行時の市町村で起こった問題や要望」ですが、市町村の職員に至るまでよく勉強していて、この数年間に都市計画の実力がぐっと上がりました。これがあるので、また次の地区計画ができてきました。

中田：県は県、市は市の議会でそれぞれやりますから、皆さんが勉強します。それによって、この制度に対する理解が随分深まったということはありません。

宮澤：描いた理想までは到底行きませんが、ある時代の役目は曲がりなりにも果たせたと思います。ここでは、「区域区分」の話が多く出ていますが、問題が大きかったのは「決定システム」です。これは決定権限を下ろしたし、公告事案や検証の提出など、今までやったことがない自治体の人たちが全部それをこなしました。

また、当時から「土地収用法」で公聴会をやりましたが、「私たちの公聴会はどうしましょうか」と聞くのか、あるいは何か案を示して聞くのかということがありました。ですから、「『どうしましょうか』と聞いていてもしょうがないので、公聴会の前に、行政側の案を示して意見を伺うようにしたらどうでしょうか」などと、公聴会の組み立てから大変でした。

「『都市計画法』の評価をどう考えるか」とも関連しますが、これから市街地が急激に広がることは考えられない時代になります。残った財産は、市町村の職員まで含めて都市計画をやる力がついてきたことと、開発許可制度、あるいは、このあとにできた地区計画の制度です。多分、大都市計画で、大なたを振るって都市を改造する時代はもう来ません。抜本的な見直しをどうしていくのか、役所で今何を議論しているかを全然聞いていませんが、私の個人的な意見を言います。

### 都市と農村の関係

都市と農村の関係について、都市計画と農村計画は一緒にしたほうがいいのか、分けたほうがいいのかというのは悩みです。地域のまとまりを考えると、一緒に考えるイギリスのようなやり方があるかもしれません。古いようですが、都市の社会はゲゼルシャフトです。農村の社会はゲマインシャフト的要素がたくさん残っていて、それがいいわけです。

そうはいつでも、都市にもゲマインシャフトが必要ではないかという議論になるのですが、都市の土地を動かしていく原理は、農村と都市が違うことを前提に違ったほうがいいのか、違うことを前提に一緒にしたほうがいいのか、無責任にお願いするだけで申しわけないですが、これからその辺を考えてほしいところです。

### 「都市計画法」の評価の点

中田：宮澤さん、「都市計画法」の評価の点ですが、曲がりなりにも「開発許

可」という許可制が入りましたが、あれはそれなりに画期的でしたね。

宮澤：そうですね、あれは大変でした。開発許可は計画局の所管になり、運輸省から課長補佐が来てずっと組み立てをやってくれました。「 . 都市計画の評価」の答えとしては、建設省の生え抜きの補佐ではなくて、運輸省から来た補佐がやったことがとてもよかったと思います。まずかったことや残念だったことがまだいろいろあるかもしれませんが、以上です。

楠本：宮澤先生、中田先生、大変ありがとうございました。質問の時間ですが、ここで10分休憩にいたします。

## 質疑応答

片桐：私は当時、農地局農地課の総括係長という仕事をやらせていただきました。今、宮澤さんと中田さんの話を聞いて、いくつか感じたことを話したいと思います。

一つは、宮澤さんの、「『新都市計画法』が5年前にできたらもっとよかったのではないか」という話を聞いて、これは全くそのとおりです。四十何年というと、かなりスプロールがどんどん進んで、大変な時代になっています。

実は、農林省の「農地法」の農地転用許可制度は戦前にできました。戦後もずっとその許可制度を、「農地は、一筆たりといえども農地以外のものにするときは全部許可を受けなければいけない」と、極めて厳しい制度になっています。要するに、国民の生活上、必要欠くべからざるものに転用するときだけ許可するという極めて厳しい許可基準でした。

ところが、日本の経済がどんどん進んで、昭和30年ごろから成長して、工場や宅地がどんどん出てきて、農地転用の許可行政の処理が非常な困難にぶつかり、昔どおりの厳しい基準の通り一遍のもので判断したらとても処理できない事態になり、昭和32、3年ごろから検討を始めました。

「農地法」には、「転用許可基準」というのは一言も書いてありません。全部、次官通達でやっていました。その次官通達を、昭和34年だったと思いますが、「農地転用許可基準」という立派な基準を作りました。これを作るときに各省の人も入ってもらい審議会を作り、いろいろ議論して、農地転用の許可、日本の経済成長に必要な農地転用をどういうふうに審議していくかというかなりきちんとした仕組みを作りました。

その中で、「第1種農地」、「第2種農地」、「第3種農地」という農地の種類を定義して、これは線を引くのではなくて農地を定義しました。優良な農地は、「第1種農地」です。町に近いとか、市街地の中とか、市街地に近いのは「第3種農地」という定義もかなりきちんとしました。

例えば、駅から何メートル以内なら第3種農地とか、かなりはっきりした定義を作りました。ただ、これは線を引いたのではなく、農地が出てくれば、その農地はこの定義上、第1種農地なのか第3種農地なのか、第1種でも第3種でもないものが第2種農地という定義でした。それが一つです。

もう一つは、昭和34年に、中田さんが言った「調整を了した地域」という制度を作りました。これは建設省とか、都市圏や県の整備局に相談して作ったと思います。要するに、「関係者が協議して、計画的にきちんと町づくりをすることを確認したところは、調整を了した地域として第3種農地と同じ扱いをする」という制度を作りました。

その調整を了した地域は、かなりうまく運用されました。当時、住宅公団やいろいろな大団地造成をする仕事は、全部その調整を了した地域ということで三者協議をやり、処理していきました。先ほど話に出た杉山舜一さん

は、当時、私も一緒に仕事をした農地転用班の転用係長でした。転用係長は、もっぱら調整を了した地域で三者協議、これは三大都市圏で相当に活用して、いろいろな団地造成に使われました。私は、「新都市計画法」の市街化区域の仕組みは、この調整を了した地域という農林省の次官通達でやっていたものを法制度化したものだとは当時感じました。

ただ一つ違うのは、調整を了した地域は、事業計画がかなり固まったところですよ。確実に市街地造成事業が行われることがはっきりしたところが決められて、調整を了した地域として線引きをしました。事業が実行段階になって初めて転用許可をするという手続きで運用されていました。

ところが、市街化区域の線引きは、調整を了した地域と同じようにすればよかったのではないかと私は思いましたが、実は、「10年以内に市街化をされるのが確実な地域」とかいう定義で、しかも実際の運用は10カ年の人口計画を作り、「私のところはこのぐらいの人口が増えるから、このぐらいの市街化区域が必要です」と、必要な市街化区域面積を決めて、それをどこに張り付けるかという作業をやり、事業実施の確実性というか、区画整理事業や宅地造成事業の確実性があまり検討されませんでした。検討されないで線が引かれたというところが調整を了した地域の前の制度との違いというか、そこが非常に大きかったという感じがします。

結局、その問題は線引きを実際に実行するときに、市街化区域は想定した面積よりもどんどん水膨れして、農地の所有者から見れば、「市街化調整区域に入れば土地を高く売ることはできない。ぜひ市街化区域に入りたい」ということが非常に多かったです。

もちろん、農地は農業生産のための場所ですが、実際は、資産としての意識が非常に強いです。いざというときにはこれを売って金を使いたいという話があるから、例えば、「私が10アール持っている土地があれば、そのうちの3分の1は市街化区域に入れてもらわなければ困る」というような話が随分あり、市町村の人たちは非常に苦労して、実際には線引きをしました。市街化区域の線引きの基準が比較的あいまいというか、案外水膨れしやすくなっていたのがこの制度の問題だったのではないかと。その辺のところについて実際予定した面積よりも相当膨らんだのではないかと。もう一つは、その問題があとあとまで市街化区域農地問題を、確か30万ヘクタールとか、市街化区域農地がありました、それが10年たっても20年たっても、10万とか20万ヘクタールの市街化区域として残り、いろいろ問題があった感じがします。

市街化区域に転用許可をはずす話は、農林省でも、特に都市近郊地域の農地転用許可が大変な事務量で、大変な仕事でした。だから、建設省できちんとした計画制度を作って、市街化区域をきちんと線引きしてくれるなら、その中は転用許可をはずすことを決断しました。ただ、そのあとに「届け出制度」が出てきたという話がありました。

「農地法」の規制は、転用許可として、「第4条、自己転用」と、「第5

条、権利移転して転用」のほかに、「第3条、許可」があります。農地を農地として貸したり売買したりする場合には、「第3条」の許可を受けなくてはならないというもう一つ別の許可制度がありました。市街化区域の転用をはずした農地について「第3条」も適用するかは、農林省にとって非常に大きな問題でした。

私たちは、「『第3条』だって適用しなくていいじゃないか」という感じを持っていました。それを自民党の農林部会で議論してもらったら、「いや、そんな農地を捨てるようなことを何でするんだ。やはり、『第3条』の許可はきちんとしなければいけない。農地は農地として管理すべきだ」と。要するに、転用されるまでは、市街化区域の農地といえども、「第3条」の許可は適用すべきだという議論になりました。

そうすると、「第3条」の許可を適用すれば、いつから農地でなくなったかをきちんと区別する法的な行為が必要になってきます。一応、「農地法」は現況主義です。だから、きちんと転用許可を受けて、届け出をして、転用したという事実を確認すれば、初めて「第3条」の適用はなくなったという極めて事務的な話です。

だから、「第3条」を適用するかどうか最大の問題でした。農地を農地としての権利移動の統制を適用するかしないかという問題でした。だから、これは建設省をだまして届け出制度をやったという話では決してありません。要するに、「農地法第3条」の権利移動統制を適用するかどうかの問題です。

実際の線引きのときの協議の仕方です。農林省は、農地転用許可を全部地方農政局に下ろしてしていました。いろいろな土地改良事業などもみんな地方農政局がやっていました。だから、この線引きの協議は、実質的には地方農政局にやらせていました。農林大臣は、形式的にそれを受け取って、建設大臣等へやるという仕組みでした。

しかし、建設省は、都市計画の仕事は地方建設局に落としていませんでした。だから、そここのところが少しアンバランスという感じはしました。実際に私は、農地課で「新都市計画法」を対応したあと、地方農政局で企画調整室長という仕事をちょうどこの線引きをやっているときに担当しました。

そのときには、「新都市計画法」の線引きと、「農振法（農業振興地域の整備に関する法律）」の線引きと平行してやって、両方の線引き、私は関東農政局なので、関東農政局10県分をほとんど全部対応したことがあります。だから、県の農地課長と県の都市計画課長が地方農政局に来て、いろいろ説明して協議をして、調整をしました。

現実には、市町村からの陳情は、「市街化区域をもっと増やしてくれ」というのが圧倒的に多くて、「まず土地改良事業をやったところは原則として市街化区域に入れてはいけない」ということをかなり頑張りました。「市街化区域に入れたら、農林省は農林関係の公共投資は一切やりません」ということをいろいろやりながら、一生懸命市街化区域の拡大を抑えた感じを私は

当時持っていました。いずれにしても、農林省の場合は、地方農政局が中心で、そういう調整をやったのが現実です。

楠本：今の片桐さんの感想につきましては、宮澤先生いかがですか。

宮澤：私は、きちんとした考えが特にあるわけではありません。特に、最後の県の担当者が直接、地方農政局の人と折衝した辺りはおっしゃるとおりです。県の担当者が国の役人と自治体の職員なので、立場が違うので随分説明には苦労したろうと私は想像していました。その中で語弊があるかもしれませんが、関東農政局は、非常によく対応してもらった印象を持っています。

楠本：ああ、そうですか。

宮澤：一番厳しかったのは近畿農政局。近畿農政がかなり厳しいことは、関西の県の人たちから聞かされました。

片桐：なるほど。ただ、実際に、何も都市計画課長が単独で来るわけではなくて、必ず農政部の人と一緒に来て、県内で調整をして持ってきて、農政部の人も一生懸命説明をするわけです。

宮澤：なるほど。

中田：ちょっと一言。おっしゃるとおり、計画開発の計画と市街化区域のいわゆる線引きが実現できれば大変よかったと思います。現にそういうことをやっていたところもあります。区画整理をやることを条件にして線を引くのはかなりたくさんやりました。そのあと実行したかどうかはわかりません。「農地の宅地並み課税と開発保留地域のセットがあるので、そのところはもっとうんとうまくいったと思う、それが残念だ」という先ほどの話がありました。

それから、都市計画については、もともと大臣が決めていたと言いましたが、実際には県の担当がやっていて、それ以外には都市計画のことを理解している人たちは全国にいませんでした。その人たちがやらざるを得なかったし、また、国の地方建設局は公共事業の執行機関で、行政機関ではありませんでした。そういうシステムの違いもあり、結果的にアンバランスが出てきたと私は思っています。

片桐：先ほどの市街化区域の線引きから10年ぐらいして、水膨れで一部修正しなければいけないという議論があり、私は当時の都市計画課長と一緒に、線引きの基準をかなり見直した記憶があります。

そのときには、市街化区域の中でも見込みのないところは、「逆線引き」をやりました。ただ、事業計画がきちんと固まっているところは、調整区域を市街化区域に入れる見直しができるということで、昭和55年ごろに見直しの設定の基準といいますか、その間は調整区域にしておくが事業計画案が固まったら市街化区域に入れましょうと、何かピンクゾーンのような仕組みとか、弾力的に運用できる基準を作った覚えがあります。

宮澤：その当時は、私は、確か都市局にいませんでした。世の中の動きが昭和44、5年くらいから50年くらいにかけて、列島改造から始まって非常に



急速に町が広がって行って、そのような進んだ時代から、その間がむしろ逆に。余談になりますが、都市局長でした竹内藤男さんが参議院議員になり、やがて茨城県知事に出ます。ちょうど参議院議員のころ、たまたまひょっと会ったときに、「こっちにあの法律は評判悪いよ」と言われて、ちょうど町が非常にどんどん大きくなる時期に抑えたという部分についての評判が悪かったと趣旨で言ったと思います。

そのうちにオイルショックになって、開発が止まって行って、大都市の周辺でも少し一息ついた時期と見直しの時期がちょうど重なってきたと思います。それで、広げ過ぎたところは少し直そうとか、中には「予定線引き計画開発」と、要するに計画開発がまとまったら本当の本格的な線引きをしようと言ったこともあります。

楠本：ピンクゾーンですね。

宮澤：はい。あると思いますが、そういうことを一生懸命やったりします。それから、「切り落とし」もあります。

世の中の景気がよくなった時期と景気の悪い時期と地域の人たちの反応も違うし、政治家の対応も違ってきたし、時期によって少しずつ行政運用の方針は揺れていた感じがしています。確かに、「線引き」は農林省の発明の言葉で、最後まで私は、「面と面の境が線だから、私たちは面を考えているんだ」と一生懸命言いましたが、線引きのほうが皆さんはわかりやすいので、線引きが定着しました。

そのうえで、地方のある市の市長が、「線引きではなくて点引きにさせてくれないか」と。つまり、最後の線はきちんと決めないで点にしておいて、あとは運用でやるような仕組みはないかと言った市長がいました。あの当時の制度を巡って、いろいろな提案がありました。実は、そのときにいませんでしたから、大変だと思っていました。中田さんはまだ関係していました。

中田：そうでしたかね。私どもは建設省の中で「線引き」というと、宮澤さんに、「線じゃないだろう」と叱られました。それだけです。

宮澤：「地域という面があって、農業の地域という面があって、境目がたまたま線じゃないの？」と一生懸命言いましたが、中田さんが言われたように、農林省の言葉のほうが皆さんにフィットしたのでしょうか。定着して残念でした。

楠本：質問はありますか。工学院大学の東先生です。

#### 法第2条の「農林漁業との健全な調和を図りつつ」のイメージは

東：工学院大学の東です。宮澤先生には「都市計画法」ができた直後に、日本建築学会の農村計画委員会においでいただいて、説明を伺ったことがあります。

宮澤：そうでしたか。すみません。

東：40年ぶりにまた会いました。どうもありがとうございます。「都市計画法第2条」に、「農林漁業との健全な調和を図りつつ」という、非常にう



んちくのある文言が入っています。立法の当時、あれをどういうイメージで記したのかということを知りたいのです。

私どもが一方的に線を引くのではなくて、農業側サイドの話も聞きながらやるという程度のことなのか、もっと本当は含蓄のある中身を含めてあの文言を定めたのか。「第2条」は、なかなか面白い文言が入っていると思いますが、その辺のところはどういういきさつで、どういうイメージで定めたのか、もし覚えていたらお願いしたいのですが。

宮澤：覚えてないです。農林省との友好の表現ではないでしょうか。一緒に作って一緒に運用するという表現だと思います。

片桐：これは、私は鮮明に覚えています。

宮澤：ああ、そうですか。

片桐：建設省の原案にはありませんでした。農林省が、「これは絶対入れろ」ということで入りました。それはわかりましたと、はっきり言っていただいたものです。

宮澤：農林漁業と書いてありましたか、農業でしたか。農林業、どちらかわかりません。

片桐：いや、漁業まで入っています。

宮澤：漁業が入っていますね。

片桐：都市計画で一方的にやるわけではないことを書いてあります。これは、要するに哲学の問題ということで、農林省は頑張って言っていた記憶がありますね。

宮澤：気持ちは同じで、土地を扱うのは農林省と建設省という意識はありました。通産省は少し違うという感じがあって、特に、農林漁業を大きく言うことについて全然抵抗はありませんでした。

片桐：抵抗はありませんでしたね。

宮澤：提案が農林省から出たことは知りませんでした。申しわけありません。

楠本：ほかにありますか。北里大学の服部先生、いかがですか。

## 2 区分のその後について

服部：今日伺った話の中で、土地区分が最終的に二つになってしまった非常に残念なところを残していたということで、それを担当した人たちは、そのあとに残念だったという思いの敗者復活のチャンスをうかがう動きは、その当時、どこかで種火がくすぶっていたようなことはありませんでしたか。

宮澤：敗者復活的な考え方は、私はあまりありませんでした。特に財産権の問題に関して、保存地域の問題に関しては、日本の生き方として尊重しなければいけないのかという感じがしています。

あと、開発のテクニックとしての保留地域、調整地域、市街化地域は、私の先生だった高山英華先生にも、「おまえ、何でせっかいいい提案したのにやめちゃったのか」と、怒られたことがあります。それは、「先生、申しわけありません」と謝りました。計画を立てて執行する人には、4地域なり5

地域なりがあったほうが良いと思いますが、世の中が認めなければしょうがないという私はそのような意識しかありません。敗者復活は中田さんに時々言われたあと、一生懸命静めて、我慢していました。

中田：法律ができてから3、4年は、とにかく市街化区域を決めることに全精力を注いでいて、ほかのところにとくらみをする余裕は考えられなかったと思います。ただ、法律が施行になってから私たちがやりたいと思ったのは、先ほど宮澤さんが言ったように、市街化区域の中をどうやってきちんと作っていくかという地区計画的な詳細計画の話で、係長クラスの勉強会を建設省の中で勝手に作って勉強したりし始めていました。それがその後につながっていったのではないかと考えています。

服部：そうしますと、どちらかということ市街化区域の中が、建設省にいる人としては関心がより向く対象で、市街化調整区域の側の問題をどうしようかというよりも、そちらのほうが皆さんとしては大きい関心事でしたか。

宮澤：どうでしょうね。少し無責任な言い方をすると、実は、「これから30年たったら、市街化調整地域がきっといい地域になるだろう」という議論もしました。つまり、開発をきちんと制御しながらやっていけばよくなるに決まっているという感じで、「市街化地域はどうしようもないからしょうがない。お金が続くだけ公共施設を造るか。21世紀のいい町は市街化調整地域にできるんじゃないの」と無責任なことを言っていたこともあります。今、あまりそうならなかったということがあるかもしれません。

中田：どちらかといえば、「市街化調整区域は農林省に任せろ」という意識だったと思います。市街化調整区域の中に個別の開発許可がいろいろ出てくる。それをどうやって押さえ込むかということは大変問題に思っていました。実際に、ピンクゾーンのようなものは、個別の事業開発の詰めの段階で各県の農林担当の人たちと話し合っ、結果的に保留地域的な効果が出たものはいくつかプロジェクトとしてあると思います。

楠本：では、最後に片桐先生に。

#### 市街化区域内のばら建ちから地区計画制度に

片桐：私は、市街化調整区域は許可基準がかなり厳しくて、もちろん農林省の転用許可もあるし開発許可もあるということで、かなり開発抑制というか計画的なものだけを認めていくという意味では、この制度はうまく、ある程度きちんと作用したという感じはします。

問題は市街化区域です。市街化区域も線引きするときに、事業計画が8割方ぐらいきちんと固まったものだけしか市街化区域に入れないということであれば非常によかったのですが、人口フレームで面積を決めて線を引きました。その都市計画は、あまりきちんとできていません。公共投資もできていません。しかも、許可制度は、大規模の開発だけが許可になっていて、小規模のぽつぽつのものは許可になっていません。

だから、ばらばらに建つということです。市街化区域の中の農地で、ばら

ばらに建ってしまい、昔の農道の周りにそういう地が出て、その中にあんなように農地が残り、そこは道路に全表面していなくて、建築基準法上、建物が建てられないというところがやたらに目立ってきました。

だから、市街化区域をきちんと計画的に開発するような制度にしなかったというこの制度の欠陥があり、後々まで市街化区域の農地問題でいろいろ苦労することになったのではないのでしょうか。

だから、市町村によっては相当計画的に区画整理事業や市街化調整区域からの新住宅開発事業とかきちんと計画を確定してから市街化区域の線引きを引き、それ以外のところは市街化区域に入れないとやったところは非常にうまくいったと思います。大部分の市町村は、そういうかたちでばらばらです。乱開発が市街化区域の中に起こったところが、この制度の大きな問題になったのではないかと思っています。

宮澤：おっしゃった点は非常に問題でした。当時からそういう議論はあり、市街化区域の中で予定道路制度とか、簡単な区画整理を義務付けられないとか、いろいろな議論をしていましたが、何百という市町村を相手に、「計画をきちんと立てなさい」と言ってもなかなか動かなくて、そこであの制度として初めに予定したのは、「せめて1ヘクタールぐらいまとまった開発を市街化区域なら許可する。ばら建ちはだめ」ということを初めに想定して市街化地域と一緒に許可するものでした。

片桐：それを実行すればよかったですね。

宮澤：それを実行できる政治情勢でもありませんでした。行政能力の点から言っても、区画整理一つやるのも大変です。

片桐：そうですね。

宮澤：土地改良事業のほうがまだ地域の農民の人が心を合わせればできますが、特にばら建ちが進んだところの区画整理はどうしようもないという感じがあります。そこで制度ができなかったことが、先ほど中田さんからの話があったように地区計画をせめてやろうと、5年、10年遅れて、あれを初めからやればよかったのですが、線を引くのに大わらわで、そこまで手が回りませんでした。

そのあと、翌年に「(都市)再開発法」ができて、「建築基準法」の改正がその翌年あり、中田さんは最後までみんな付き合ったかと思いますが、土地利用班は総勢何名でしたか？

中田：6名。宮澤さんまで入れてそれぐらいです。

宮澤：そうそう。総勢6名の都市計画課土地利用班が全部見るわけには到底いきませんでした。「もう1回やれ」と言われても、またできないだろうと思います。もう少しそのところがどうやったら頑張れたのか。土地利用班では無理です。

中田：無理ですね。やはり世の中の勢いがなければとてもできないと思います。

宮澤：という意味で少し残念でした。その後、日本の都市計画制度の中で地区

計画制度ができたことが、「都市計画法」の改正以上に重要な出来事だったと思います。細かい単位の地域の中でこれからどうしたらいいか、住民の権利者が集まってやる仕組みをそこから組み立てていく必要があります。国が点から線を引いて、分けて行って、「おまえたち、やれ」と言うのはもう終わりという感じがします。

楠本：宮澤先生、中田先生、長い間、ありがとうございました。時間を少しオーバーしましたが、「第四回土地利用検討会」を終了します。皆さん、ありがとうございました。

(終了)