

## 宅地化農地の計画的開発の進め方

法政大学教授

田村 明 氏

### [田村 明 氏のプロフィール]

- 1926年 東京都に生まれる。
- 東京大学工学部建築学科、同法学部法律学科、同学部政治コース卒業
- 運輸省、日本生命、環境開発センターを経て、1968年より81年まで横浜市（横浜市企画調整部長、同局長、技監）にて都市づくりに当たる。
- 1981年より法政大学法学部教授（都市政策）
- 著書…『都市を計画する』『都市の個性とはなにか』『まちづくりの発想』（以上、岩波書店）、『都市ヨコハマをつくる』（中公新書）、『環境計画論』（鹿島出版会）『都市ヨコハマ物語』『江戸東京まちづくり物語』『文化行政とまちづくり』（共編、時事通信社）『地方自治体21世紀へ向けて』（共編、総合労働研究所） ほか

平成5年2月9日

愛知芸術文化センター12階スペースA室

私は大学の教師をしておりますが、私の職業は、街づくりのプランナーだと考えてくださって結構です。

私の経歴としては、大学では最初に建築を、次に法律や政治学科を出まして、その後、運輸省、農水省、建設省等に入ったことがございます。それから一転して民間に入りました。不動産の企画、運営、経営ということを民間のサイドでやってきました。

そういうことをやっているうちに自分の仕事を見付けようと思ひまして、決心して、30代なかばになりましてから街づくりプランナーになろうと考えました。その当時そういう職業をしている人はおりませんでした。ゼロからやったわけで、私の先輩と一緒に地域開発や都市計画を行う事務所（今は幾つもありますが、その当時は民間ではありませんでした）をやっていました。

その中で各地の計画づくりを行い、特に横浜においてはいろいろな計画や提案をいたしました。横浜はその当時大変衰退をしておりあまり感じのいい街ではなかったんです。横浜の計画を立てるという羽目になった私自身も住んでいる街ですから、一生懸命戦略的な事業というのを提案したわけです。この提案の中に、もう28年前に発表したベイブリッジやみなとみらい21の再開発計画があります。

これらの事業を実施するには、全体的に調整する新しい組織が必要になります。私は大いに結構な話だと言っておきました。しかし、そのうちに、私の提案した計画はなかなか難しくくてできないし、あなたは横浜市民で市役所の一番近くに住んでいるということで私にやって欲しいということになり市に入り、以降13年間、横浜市役所に勤めていたわけです。

戦略プロジェクトはどれも軌道に乗り、モノが出来ています。でも街づくりというのはおしまいというのがないですから、ベイブリッジにしても、あれの次の橋、次の湾岸道路というのを二十数年前に私が仕掛けをして土地は取ってありますし、そういうふうにつなげていかないと意味がありません。実際に街が姿を現すのは、仕掛けをしてからいままで30年、でもまだ現れないところもたくさんあります。そのような1つに、横浜の港北ニュータウンのまちづくりの話を私の体験として、後程紹介したいと思ひます。

今日は「宅地化農地の計画的開発の進め方」という大変難しい話ですが、都市農地活用支援センターで作成した「土地農地の活用のためのマニュアル、パンフレット」等実に詳細に、丁寧いろいろなものが出来ていますので、皆さん方も先刻ご勉強されその道についてはご専門家ではないかという前提で、市街化農地について私の体験を含めてどんなふうに考えていくべきかの話をしたいと思ひます。

ところで、市街化区域農地というのはずいぶん堅苦しい言葉ですけれども、市街化区域の農地という問題が発生したのは1968年制作の都市計画法の改正（1969年から施行）からであります。この都市計画法による線引きという結果生まれたものをどうするかというので、長い間対策を議論し今日に至って、ようやくある程度の決着を得ました。その結果、市街化農地を市街化するものと、生産緑地でいくものと、もう少しはっきり分けようということになってきたわけでありまして。それ以前からも税金問題では何回となく対策が議論されたことは皆さん先刻ご承知のとおりです。

1968年の都市計画法の改正以来の宿題をどうやら制度的に片付けた。しかし実際にどうするかというのは今度は皆さん方にやってくれということになってしまっているわけです。制

度をつくるのでも二十年ほどかかってしまいましたけれども、実際やるというのは、私の体験にもございますが、言うのとやるのとは1万倍も100万倍も労力が違うわけですから、これからやるというのが皆さんの肩にのしかかってきた、これが現在の実態ではないかと思えます。作った人の方はこれでやれるはずだと思っているでしょうけれども、やる方はなかなかそう簡単にいくかどうかわかりません。しかしそのためこういう立派な農地活用支援センターもできましたし、立派なマニュアル等もできて、私から言うと非常に丁寧に、よくよくここまで面倒をみてやっているものだなというぐらいの感じでいろいろなものが整備されているように思います。

この都市計画法以前から言うと、農地改革の時かもしれません。日本の場合には特に戦後、これも特に高度成長期に、世界にはないぐらいの急激な都市化を遂げできたという結果、物理的にいえば都市と農地が非常に混乱してしまっただけで、都市と農村をあわせて制度としてなんとかうまくしようというのが実は都市計画法であったはずなんです。日本ではタテワリで十分その役割を果たしてなかった。だからそれをいまもう少しはっきりさせようとする動きが1968年の法改正となり、さらに、このときの立法がいささか不十分であったということだと思います。

私はその当時（昭和43年）、ちょうど横浜市に民間から入ったところでもございまして、この計画法の改正等について国会へ行きまして、衆議院の審査の中で意見を述べたこともございます。こういうその後おきそうな問題も指摘しておりましたが、十分に立法の中で処理されていないんです。あるいは行政措置の中でされていない。だから国のほうのいろんな制度は、二十数年来の国のほうの宿題なんです。やっとなんか片を付けたということで、事態がそれですべて解決したということにはなっていないように思います。

私はそのときに横浜市でこの線引きというのにあたったわけです。私は線引きにあたるについて、この都市計画法の改正で市街化区域、市街化調整区域ができたのは、日本の都市計画制度の中で土地利用に関する計画制度としては、おそらく一番画期的な制度だと思います。もちろんいま申し上げたとおり、ものすごく不十分な点があるんですけども、しかし何もなかった時代に比べるとこれは大変な画期的な事件であった。

なぜ画期的かという、欧米の都市ではこれは当たり前のことなんです。土地利用の中でいつの間にか土地が宅地化するという、実際には非常に特殊な条件以外ではあり得ない。土地は土地、土地が宅地になるというのは、いろんな操作を経て、手続的な問題だけではなくて、物理的にも市民的にも社会的にも、それが受け入れられてある形になって宅地になるわけです。

ところが日本は土地イコール宅地で、土地があれば宅地だと思っている。普通の土地の中にはもちろん農地も山林もあります。そういう土地一般がある日突然として宅地になってしまう。そういうことが平気で行われているという国は、先進国の中では実は大変に珍しい国だったわけで、当然ここに土地利用計画、あるいは土地利用に関する制度があるというのは当たり前のことです。ですから土地が宅地になる場合には一定の手続なり一定の条件なりというものがないと土地は宅地に変化しないんです。

実際に横浜ではさまざまな問題が起きました。崖崩れから始まって溢水から、ありとあらゆる問題が起きました。これは宅地側にとっても非常に困ることなんです。農地側にとっ

でも困ることなんです。ぱらぱらと宅地化してしまって、そこには下水もないので汚水が周りの農地にでてきてそれで困ってしまうとか、いろんな問題を生ずる。だから宅地化して売り払ってしまった人にはいいんですけども、手続を経ない宅地化のために周辺の農地のほうも、あるいは新しくできた宅地のほうも実は非常に困ったんです。こういう現象を乱開発といいます。

この乱開発現象は、関東あたりでは昭和30年代の初めから起きました。私が横浜市に入ったころはもうどうしようもないということでした。今の市街化農地の問題と同じで、そこに農をやりたいという人、宅地化したいという人、いろんな問題がある中で宅地化もし、農業も残していく。

ではこの線引きという制度ができたとき私はどう考えたかといいますと、これは非常にいいチャンスである。都市計画制度としては、はっきりした土地利用を促進するには画期的な制度なんです。この機会に乱開発はやめさせ、そしてきちんとした計画開発をするところは開発し、自然として残すところは残し、農地として残すところは残す。まるで霜降りのようになっているのはどうしても困るという状態でしたから、そういうふうに仕分けをきちんとしこれを最大限に利用することにいたしました。

ところが法律ができると、政令とか省令とか通達とかいろいろあるんですが、通達も一般論だけであまり役に立たないということで、私は私なりの方法をとりました。困った点を上げると、通達では20ヘクタール以上ないと、1つのまとまったところで穴があけないということが書いてあります。私は非常にはっきりとこの線を決めたかったわけです。あまり大きっぱな線だと、霜降りになってしまう、それでは意味がない。霜降りにしないでうまくやるためには、この線引きという制度、これがいちばん格好のものだ。ヨーロッパで当然やっていることを、やっとなら日本も少しはできるかというふうに私は思いまして、私なりの線引き方針をつくりました。

ところがこの線引きという制度に慣れていないんです。日本の場合には厳然たる土地利用計画というのはほとんどありませんので、いろいろと仕分けをしないと街にならないんです。そこが農地になるとか、あるいは宅地になるとか、宅地の中でも高層住宅が建つとか、あるいは低層住宅が建つとか、あるいは商業にするとか住宅にするとか。そのほか道路とか公共施設にするとか公園にするとか、あるいは自然として保護してとっておくところとか、この仕分けをしなければしょうがないので、その中の一番大きなものがこの線引きという制度なんです。私はこの線を比較的はっきりとというふうに努力をいたしました。

当時は国の言っているのはどうも考え方が曖昧でして、調整区域になったって税金は変わらないとか言っておりまして、それで今日まで二十何年間尾を引いてきてしまったわけです。

私は第1回の不動産鑑定士でもございまして、私の前になった人はいないんですけども、不動産鑑定からみると、当然市街化の中に入れば評価が上がって、しかも税金が高くなるというのは、制度でなくて理屈として当たり前のことなんです。ですからそういう答弁を議会で平気でいたしました。議会の方から、そんなこと言っているけれども、なんとか大臣はそう言っていないとかいわれまして、代議士は不動産鑑定士じゃないけど、私は不動産鑑定士だから私のほうが権威があるくらいの答弁をいたしました。それなりの線を引きました。

ただ20ヘクタールだけは数字で書いたのは変えられないんです。文章ならいいですけど

も、20ヘクタールという数字を変えるというのは容易ではありません。しかし私は、7ヘクタールまで穴あけをいたしました。これは、その当時ほかはどこもありません。その結果、線引きのときはかなりはっきりした原案を作りまして、あと議員さんなどからの要望もあり、妥協的にいろいろ入れていきましたが、それでも原案は相当に強いものを作りました。土地利用計画というものは、そこに宅地があって一歩先が農地、牧場、森になっていてもいいものです。

ヨーロッパの街というのは画然としていて、一歩出れば道路の脇にもなんにもありません。そして向こうにまた森が見えてくる。森のところに尖塔が建っている。そうすると森の向こうに街が見えてくる。これが土地利用計画なんです。

線引きなどでは、よく地形地物ははっきりしたところで区切るため道路で決めるという場合がありますが、道路の反対側だけが市街化区域で、片方が調整区域はおかしいという議論がよく出ます。道路から100メートルとか50メートルという決め方になっているという理屈は本当は曖昧で、やはり土地利用計画は誰が見てもすぐわかる。市民の目で見てわかる。ああそうになっているのかということを考えなければいけない。

名古屋市と横浜市を比べてみますと、名古屋市の市街化区域内農地というのは現在のところ2083ヘクタールあり、横浜市は私の考え方では本当はゼロのはずなんです、1500ヘクタールあります。ただし横浜市のほうが面積が広いですし、その中で市街化農地は、名古屋のほうがその当時は市街化が非常に進んでおりましたが、結局名古屋のほうが市街化農地を横浜よりたくさん取り込んだということに結果としてはなっております。

制度的欠陥というのは、このときに「20」なんていう数字をつけないでやれば、私は市街区域内農地の問題は横浜に限って言うと、まずないといっているぐらいの線を引きまして、そういう前提での話をしていました。国の通達は、都市によって条件が違い一律にはいかないのでその都市がどういうポリシーを持つかが私は重要なことだと思っております。

その当時（1968年、今から25年前）「近郊農業」という言葉はありましたが「都市農業」という言葉はなく、これは横浜市の創設なんです。都市農業というのは、簡単にいえば都市の中に農地があって農業を営んでいてもいいという感じです。近郊農業は、だんだん都市が拡大してくれば周りに近郊がある。ところがまた宅地化してしまう。また押し出される。そうじゃなくて都市の真ん中であっていいじゃないかというのが都市農業という考え方です。

ところがこの言葉は、大変に反対を受けました。何が反対かという、農業側からも反対なんです。そんな市街化している中のちっぽけな農地なんか問題じゃないじゃないか。そんなもの農業として成り立たないから、その当時は八郎瀉の干拓地とかそういうものをしていましたから、ああいう大規模なやつこそ農業あるいは農地であって、そんな都市の中のものには問題にならんということで農水省からも問題にされませんでした。

それから都市計画の側からいきましても、そんなところに残っているのはみっともないので、つぶしてしまうか、宅地化に全部してしまう、ということが望ましいことかというのがその当時の都市計画の学者（行政もちろんそうですが）も含めての意見だったんです。横浜市はそうではなく、はっきりそこを位置づけて公園などが急にできるわけでもないし、都市の中にはオープンスペースが必要であることを主張したのです。

私は昨年、イギリスに半年余り住んでいたんですが、たとえばロンドンにしても実に緑が多いんです。たとえば東京の1人当たり緑地面積の10倍はあります。だから至るところ緑なんです。ロンドンなどは灰色の壁や、真っ黒のような街のように見えますが、実は緑の街なんです。必ずしも農地ではありませんけれども、日本の場合には急にそういうものをつくるわけにいかないから、せめてオープンスペースとして、そこに家が建たないところに意味がある。それは空気が清浄になるとか、あるいは災害のときにいいとか、日常的にもなんとなく日当たりがいいとか、いろんな意味があります。こういうものを位置づけるべきであるということをして、「都市農業研究会」なるものをつくり、農業関係の方、農業関係の学者、公園緑地の関係の学者、都市計画関係の学者の人たちを全部入れて研究会を開いて、だんだん必要だということを確認させてしまったんです。

その結果、行政はそういう都市農業として積極的に位置づけていく。しかし、その当時の行政では線引きというのは都市計画法上の制度ですから、引いてしまえばあとは農地はどうでもよかったわけです。むしろ市街化したほうに意味がある。そこは計画的に10年以内に市街化をすると書いてあったのですが、引いた後のほうは知らない。今は違いますけれども、その当時の法律ができたときはそういう建て前なんです。

しかし私は、何々省だからというのは街にとって、市民にとって別にどうでもいいことで、その土地あるいは街にとって何が必要かという観点からすると、線を引けば市街化した中も問題だし、外も問題だし、中にある農地も問題だし、全部問題なんです。自治体というのはそういうものを全体にやっているところなんです。ほかの各省庁はそういうことはどうしてもその枠があって、残念ながらいたしません。だからひとつの法律だけで総合的なことを期待しても無理なんです。ある省のある局のある課が実質的には法律の主管をしております、その課の持っている事務を少しふくらますということはできますけれども、ほかと抵触することができないようになっています。各法律がみんなそうになっています。あまりみんながぶつかってしまうと、なんとか一緒にやろうなんて、いま評判の悪くなったリゾート法なんていう共管の法律ができますが、共管の法律というのは実はあまり作りたくなし、縦割りの中でできるような法律を作りたいといってもできないんです。

ところが街の現実のほうは、市民からみれば知ったことでないわけです。現実そこにどういふ問題があるかだけであって、どっちの所管であるか、何法が適用されるかされないかは二の次、三の次で、まず今の問題、たとえば乱開発の問題でも、これを解決するためには、1つの省庁の法律だけで片付けようといっても無理で、いろんなものを複合的にやらないといけない。これができるのが実は皆さん方自治体なんです。自治体は確かにあまり権限がなく、お金もないかもしれません。自治体も縦割りです。だけど、うまく連携すればこれはできるんです。国は連携するといってもなかなか難しい。同じ建物に省庁が入っていても連携できないんです。

ところが実際の地元の方々は皆さん自分のところでやりたければある程度できてしまうんです。ちょっと目をつぶってやったり、ちょっと強引にやったり、ちょっと知らん顔してやったりとかいろいろやり方はあります。でもやりたければできるんです。ただうまくそういう連携がとれているかどうかということが実は重要な問題になるわけです。

私はそういうふうに考えまして、実際にこれは理屈でいっただけではなくて、そういう都

市農業の土地も積極的につくりました。それからだいぶたちましてから、実はいま問題になっている皆さんご承知の生産緑地法は1974年（昭和49年）にできています。都市農業をやったのは昭和45年です。これが実態的にある程度姿を現してきたので、国のほうもなんとかしなければいけないというので、この生産緑地法というものをつくったんです。

しかしこれも制度上にいろんな問題があった。私は実はあまり使いませんでした。でもとにかくそこまで追い付いてきて、生産緑地あるいは都市の中の農業というものを認めなかった人たちが制度的には認めようという意義は大変に大きかった。制度的な問題はありとしましても、考え方としてそういうことも考えの中に入っていなかったわけです。

その考え方も街のつくり方においてはいい点もあります。たとえばパリの真ん中に行きますと、まずモンマルトルの丘に上りますが、その脇にいまでも葡萄畑があります。あるいはドイツのシュトゥットガルトはシュヴァルツバルト（黒い森）の真っ只中にある街です。この街のど真ん中のところに葡萄畑がありことを、私は都市計画担当に聞きました。彼は滔々として、気象条件はどうするか、真ん中のところに農地があることが必要であるというようなことを言っていました。本当かどうかわかりませんが、いきなり都市計画の話で気象学者が出てきました。気象学者が都市計画をやっているんです。そうするとここは農地であればいいかん。少なくとも建物を建ててはいかんというんです。ドイツ人はわりあい理屈がうるさいですが、とにかくあることはあるんです。そのほかご承知のクラインガルテン

（小さな庭）も都市の中にもたくさんあります。べつに制度とかなんとかでなくて、西欧の街へ行くと、石と煉瓦で出来ていて、なにか堅い街的なものばかりのように見えますけれども、昔からとっているところはとっているんです。しかも、コンパクトに庭も設け、日本人より庭好きでしょう。また、私はイギリスにしばらくいたんですが、イギリスではガードナー（庭師）が2000万人いるといわれています。休みの日でも休みの日でなくても、庭の手入れを実によくやっています。

まちづくりは、いろいろなものを総合的にやらなければいけないということと、農地や緑地も含めて都市の中に位置づけなければいけない。何省がどうかというのはともかく置いておいて、実態上それを位置づけければいいんです。

そこで、今回の市街化農家の街づくりを見ますと、市街化農地の街づくりは私達が考えた時代と比べ、農地として残すためには生産緑地制度が数年前からできていますし、宅地化するほうについても実に至れり尽くせりといえますか、そういう対策はできています。今日、これだけのものが整備されているんですから皆さん方はやろうと思えば、かなりなんでもやれるという手段を持っているんです。中身を見ても都市基盤の整備ができるように、しかも制度的にも、農業との共存もうたわわれています。

そのほか高度利用もできますとか、地区計画という制度もあります。あるいは税制についても、ずいぶん至れり尽くせりで出来ています。皆さん方もご研究でしょうけれども、固定資産税から不動産取得税から相続税、こういうものに至るまでみんな税制の特典が与えられている。あるいはさらにそこに賃貸住宅を建てようとなると、これまた大いに利益を与えてやりやすくしている、税制の問題もある、低利資金の問題もある。あるいは経営を安定させるために一括して引き受けて経営してあげてもいいですよとか、もう本当におんぶにだっこというぐらいに、制度としてはものすごく出来ていると思います。そのほかにもいろんな支援

態勢で情報も与え、方法も与えられている。これだけあったら昔とはちがってなんとでもできるというふうな条件を皆さん方はもっていると考えてもいいのではないかと思います。

ただ、ありすぎのためにどれをどういうふうに組み合わせるかというのは問題があると思います。最終的に農家が宅地を売って賃貸住宅を建てるというほうだけになっていますけれども、選択はこれだけではありません。完全に民間でやるというのだけであるわけですし、土地を売ってというのもありますし、民間に貸す手もありますし、あるいは信託方式で民間とやるというのもありますし、なんだけであるわけですが、だからいろいろ広がっているわけです。

基盤整備についてはこれは基本的には同じでしょうけれども、いろんな選択の幅があるわけで、この支援センターとしては賃貸住宅だということを中心にお考えになるが、でも実際にあたるのは、いつでも総合的な手を持っていなければいけない。あるいは少なくとも比較ができないといけない。たとえば、地主側としては行政の方にあまり固定的一方的に乗せられると非常に嫌うんです。今までの公共事業的なものは、そこに道路がなければいけないとか、みんな「これしかない」なんです。少なくとも自由度や比較するするものを誘導する側は持ってないと。

むしろいろんなこともある中で、実は信頼関係になる。いろいろ中でものすごく優遇されていても、制度だけがただ口を開いているというやり方は信用されません。そうすると動くものも動かない。これだけ優遇されているんだったら、これでやるのもいいんじゃないかというぐらいの弾力的な話し方も必要です。なにがなんでもこれしかないというのは昔の自治体が『お上』だった時代のやり方で、現代はそうではないわけです。いかにして行政あるいは民間の方々と実際に個々の地主さんと信頼関係をもってやっていくか、これがなんといっても重要な問題だと思います。

ところで、私のやった時代としては、農地を続けたい人もあり、宅地にしたい人もあり、土地をただ売り払ってしまいたい人もあり、いろんなものがある。ところが私がまず横浜市に手をつけたころ、制度は何ひとつなかったんです。この線引きさえもなかったわけです。しかしこの乱開発は至るところで行われて、横浜市はあつという間に（私はちょうど入ったときに名古屋市の人口と同じになったんですが）今 327万になっちゃったんです。あまりいいことではありません。

でもとにかく増えてしまったことは事実なわけです。それはその前からダァッと急激に人口増加が続きまして、その当時の指定都市の中で横浜だけがいちばんひどかったんです。しかし横浜市の方は名古屋のように立派なこういう都心があるわけではありません。都心のほうは戦争直後、戦災でやられていただけでなく、アメリカ軍が全部占領してしまいましたから心臓がないんです。心臓がないんだけど体だけ太っているという肥満児の存在だったわけです。ですから決して体が増えるというのはよくないんです。名古屋の中でも、白川とか米軍がいましたが、ああいう局部ではないんです。街の真ん中全部、主要港湾施設と背後の市街地全部です。港に物資をあげて、そこは全部軍事基地になった。第8軍司令部は横浜です。東京は総司令部しかありませんから、いざという時、軍事的に出動するのは横浜からだったんです。このぐらい横浜は全部心臓をとられたわけです。それで人口ばかり増えているんですから、これは全くひどい、肥満児これに過ぎたるはなしです。なんで人口が増えてし



まうかといえば、隣に東京がいるから横浜が実力がなくても人口だけは増えていく。

農民の中では農業を続けたいという人もおりますが、切り売りしたい人もあります。でも片や農業をしたいという人は、親から代々受け継いだものなんだから、この際、なにかにしないでしばらく頑張って持っていようと、今でもあまり基本的に変わりません。大部分は、今のところすぐそんなに決め付けないで持っていようという層がいちばん多いんです。

25年前あるいは30年前の横浜の状態も全く同じです。当時は宅地化したいというほうがもっと多かったでしょう。あまりにも人口がどんどん増えてきて、あちらこちらで開発をされ、そのたんびに儲かったという話を聞くものだから、おれも少しはやろうと。しかし全部を売ろうというのは絶対思いません。やはり一部は残しておきたい、続けていきたい、あるいは続けなくても少なくとも残しておきたいというのも強いんです。

だから結局、人間の心の中、あるいは地区でも霜降りになっています。続けたいという人もおれば、そうでない人もいます。今でも基本的パターンというのはそんなに変わらないです。量の比率が少し変わるぐらいで、土地に関してはそういうものです。だから今すぐお金にしたい人、お金を稼ぎたい人、それから従来どおりの農業なりなんなりをやりたい人、しかし稼ぎたいんだけど、あまり農業を続ける気もない。しかし稼げるかどうかわからないから、まあしばらく置いておこうと様子を見てみる。だからなんとなく継続しているけど、積極的継続でなくて消極的継続で、これがわりあい多くあります。しかしその中で現実にはだんだん変化していくわけで、これが乱開発による都市化という現象です。

それではこういう状態でいったいどうするか。都市計画法の線引きもなにもないんです。そういう状態だと、地域的に霜降りだと誰かが売ってしまう。そうするとパラパラと変なところに変なものができてしまう。それで片や何もできていない。道路は相変わらず農道かなんかのままだ。河川も相変わらずのままだから、ちょっとこのへん崖崩れが起きたり、水が出ればすぐ溢水してしまう。あるいは学校とかそういう公共の施設が全然ない。どこかともないほかのところへ通わなければいけないとか、この乱開発が非常に困るんです。

だから開発するのだったら少なくとも計画的に開発しようということを考えました。それでわれわれは線引きもなにもなかったし、今みたいにこんな立派な制度も支援態勢もないのですから、ないとすればそれを自治体の力でやらなければいけないだろうというので提案したのが港北ニュータウンというものです。

当時、多摩ニュータウンとかあるいは名古屋で非常に有名になっていましたのは春日井の高蔵寺ニュータウン、これは戦後の住宅公団のニュータウンとして大変に有名なものです。しかしそういうニュータウンは、要するに住宅地をつくるというだけのニュータウンなんです。多摩ニュータウンもそうですし、千里ニュータウンもそうです。住宅地をつくるためにどこかを獲得して、それを区画整理をするなり、あるいは全面的に買収してやるなり方式はいろいろありますが、要するに全部宅地化してしまうということなんです。

港北ニュータウンというのはちょっと意味が違うんです。だからニュータウンといっってはいけないのかもしれない。どういうふうが違うのかというと、こちらに新しい鉄道が引かれるといった場合に、こちらは従来の鉄道がある。ここも従来の鉄道がある。そうするとその鉄道の沿線というのは当然ながら変えられる。残った土地はもう一触即発です。これまでどんどん開発が進んで、比較的土地が安いですから、こういうものをどんどん取り込んできて

まさに乱開発の状態になってしまうわけです。そうすると、そこは、丘陵とたんぼと畑と、少しの集落ですから、道路でもろくな道路がありません。河川もろくなものではありませんそれでパタパタといってしまったから、これから道路をつくるとか何をつくるとかいったって、もう身動きならないと思います。

じゃどうしようか。普通ですと、港北ニュータウンでも多摩ニュータウンでも、住宅地を開発するためにこのへんのところを買いましょうとか、区画整理しましょうとかですが、われわれはこれから問題になりそうなところ全部を対象にして、この区域を港北ニュータウン計画区域として、とりあえずそこに住んでいる人が約5000人余り、1500所帯ぐらいあった人たちが全部対象に、われわれの地域をいったいどうするか、みんな考えてみようじゃないかということにしたんです。この面積は約2500ヘクタールぐらいあります。

ほかにもそれと似たようなものをここをモデルにしてやってみて、まだ線引きも制度もなにもないんですから、それでみんなが考えてみた。そんなに全部宅地化しなくてもいいから宅地化するところは計画的に宅地化し、農地にするところは農地にし、自然にするところは自然にして、その区域の中でみんなと相談しながら芝木をああいうふうにちゃんと決めていこう、それが新しい形の市民参加方式のニュータウンだというふうに考えたわけです。横浜に幾つかそういう場所がありますから、これが成功すればそういう手段でほかのほうもやっていこう。まず手初めに最も東京に近い、最も宅地化されやすいようなところをやってみようという方式のニュータウンなんです。

ですからいま、小さいですけども、市街化農地を基盤整備をして宅地と農地を仕分けして共存させようという、この度の方法は、面積は違いますけれども、よく似ているんです。その中で持ち続けたいという人もあれば、賃貸住宅にしたいという人もあれば、売りたいという人もある。しかし基盤整備はされていないと困る、面積も大きい小さいがありますけども、これが1ヘクタールであっても2ヘクタールであっても2500ヘクタールであっても、問題は基本的には同じなんです。

この港北ニュータウンでは、これだけでも相当大きな地区ですから1つだけにまとまりませんので、4つの地区からそれぞれ代表者を2人ずつ出していただいて8人で、そこへ区長が入り『港北ニュータウン対策協議会』というものを設置しました。はじめは推進協議会というのをつくろうとしましたが、いや推進じゃないんだ、まだ推進するかどうかを含めて話をするんだというので、推進協議会という提案をしたんですが、「推進」を取りまして対策協議会という名前に変えました。これは住民の意向です。

ここでいろんなありとあらゆる問題を協議しました。横浜市のお金の問題もありますしそれからそれだけ技術者を抱えてくるのが大変です。技術者を抱えてもいいけれども、いっぱい抱えたら、これと同じ規模のものを次々やっっていけないと技術者を首にしなければいけませんから困ってしまいます。横浜市域の中で未来永劫に新しい人を採って、ずっと採用していくというわけにいきません。そこで当時の住宅公団（今の住宅都市整備公団）に、この事業にあなたのほうの技術力と資金力を使ってやらないかという提案をしたんです。

そのころの住都公団は何をしているかという、大体空いている土地をポンと買っちゃう。その中はかなりきれいにできるのはいいんですが、一步外に出たときに道路もろくにできていないし下水もつながっていない。そこだけ公団がつくってしまう。ところが公団は一定の

ノルマを課されています。その当時、年間55,000戸を建てろというのですから大変なんです。ですから安そうな土地をみんな狙って買って、そこにバーッとつくってしまう。周辺には学校1つないという状態が方々に出ていたわけです。

だから公団の事業は、自分で土地を探してやりますけども、やりにくくなってきました。そこで、市がこういうふうにやってもらいたい、公団が一定の技術力なり資金力なりそういう能力を使ってもらいたい、その結果、公団もノルマを果たせる。だから公団にとっても非常にいいことなんです。

開発面積2550ヘクタール、計画人口22万~23万人ですが、それだけの街をつくることは、膨大なる技術屋さんがいます。それで住都公団にお願いして、住都公団も市の援助の下に区画整理事業を行うことができますから、皆さんも非常に楽なんです。住宅公団はもちろん住宅をつくるのが目的ですが、しかし全部これを住都公団が買うわけではありません。一定の面積を買いましてやる住都公団区画整理という方式です。つまり一定分だけは土地を元手として持っている。そして地主さんが持っているのもある。それも一緒にして区画整理をやりましょう。そして市街化するところは市街化しましょうと。

それではどういうところをどういうふうにするのかということを見ます。これはすったもんだやりましたけれども、大ざっぱに2つの地区に分けて、ここを市街化しようというのが約半分の1300ヘクタール、積極的な都市農業をやろうというところは15%ぐらいでしょう。あと集落やなにか既にあってはっきりしないところが30%ぐらいありますが、これはかなり大きいです。それは次にまた考えようということにいたしました。一種の電気分解みたいなもので、宅地化したい人、農業を続けたいという人とごちゃ混ぜになっている状態で、プラスとマイナスの電極を置いてこういうふうにより目的別に土地を集めていく。ですから土地の交換分合もしました。必要な道路とか必要な公園緑地面積を十分にとってあります。あるいは河川の整備とか学校の整備というものもずっと行われます。少なくともいま申し上げた乱開発ではない。それを市民参加でやるということです。地区の土地利用は、市街化区域のほうが若干多くて54%ぐらい、そして46%ぐらいが都市農業をやる予定の地域とその他のこれからの地域となりました。宅地化農地が中途半端なものになってしまうというのがいちばん困るんです。基盤的なものをどうきちんとつくるか。これはどうしてもやっておかないと、ただの宅地になったと同じになっては困るので、やはり宅地にするだけの条件をきちっと備えさせなければいけない。

港北ニュータウンの場合も、これだけの面積の中で宅地化するための条件をきちんと備えさせるようにしたわけです。あまり居住環境がよくないところをつくと、言葉が悪いのですが、そこが一種のスラム化していくんです。

東京の中でもそうなんです。スラムというのはたくさんあります。私は最近、東京の本を書いたんですが、明治の時代にもものすごくスラムがあります。その中のかなりな部分は農地をそのまま宅地化した所です。東京の中でも農地があったんです。というのは大名屋敷やなんかみんな出てしまったでしょう。あの跡を農園にするということを明治のはじめにやるんです。ですから青山の通りは桑畑だったんです。あるいは渋谷では松濤茶といってお茶が盛んでした。いまでも渋谷区には松濤町と名前が残っています。いま見たら全く住宅地ですけども、いまでもお茶の銘柄が残っています。まあ、この地区はよかったです、そのほ

か東京の周辺部にも農地がたくさんあった。東京は関東大震災なんかあって区画整理をやりましたけれども、その前は街路を少し広げたぐらいで、基本的には明治時代と同じですから、非常に不便で、基盤の整備されていないところがたくさんありました。ところがその隙間のような所を宅地化してしまったものが、環境が悪くスラム化するのです。

問題の土地の周辺に事業が起きる、たとえば道路計画があるとか、街路計画があるとかそれはやはり整備するのにいちばんいいチャンスですから、そういうときは役所の中で連絡をもつ。市町村自治体というのはわりあい狭い範囲でやっていますから、そういう情報はきちんとしていると思います。横浜市次元になってしまうともうだめなんです。片方でやって知らん顔して、いっちゃったあとから来て、これこれなんていうのがよくありました。ですからそのへんの連絡調整をどうするかということは非常に重要です。

いずれにしても、役所のほうが、あるいは役所と農協なりがかなり協調態勢をきちんともっていないといけない。都市計画だけではなくて建築、住宅、あるいは従来から農政をやっていた部署、そういうところはみんな一緒に協調してやります。

港北ニュータウンの事業では、特に農政関係の方々がかなり中心になってもらいました。今では、都市計画局の中に港北ニュータウン建設部というのが組織され全体的なことを取り仕切っていますが、一方事業は住宅公団がやっています。その中で、いったい所有者への誘導方法をどうするかという問題がありました。役所の中でも、なにがなんでも開発するみたいなことだけの部局が来ますと、やはり所有者のほうもちょっと構えてしまうというところがあります。われわれの場合には、新しい時代に緑の行政を行うと言うことで農政局を緑政局という名前変えて、そこが一緒になってやりました。昔の古い話も農民のほうから出てきて、あのとどこかしてくれとかくれないとか、けしからんとか、30年ぐらい前どうかしたとか、でもそれもちゃんと聞かないといけないんです。まず聞いてやるということで信頼関係が生まれます。だからほかの全然関係ない部局が行くよりも、緑政のほうにいておけばすみました。

役所が問題なのは、それぞれ一生懸命やっているんだけど、あまり自分たちのペースだけでやっちゃうと、うまくいかないんです。特に役所というのは非常に幅が広い割に、実際は1つのことについてはある部所で、タテワリ的にその論理だけを通しますから、市民からするとあちらの部署とこちらの部署で違うことを言っていると言うことになります。そのためにはどうしても必要なのは、行政側でも総合性をもって、その中で調整機関をもっているということです。

この港北ニュータウンの場合でも、これだけの規模のものが、たいした問題もなく、はじめに言った時間なんかとは大幅にずれています。だからその意味では違ったということになります。もうとっくの昔に出来上がって、すべて終わっていることになっているけれども、いまだに終わっていませんから、時間が延びるなんていうときには、押しかけられたり文句を言われました。

ドイツへ行ったときに、ある街でニュータウンをつくるなかで、コーディネーターという専門の人がいるんです。調整官といったらいいんでしょうか。それは部下なんかはいないんですけれども、その人はあらゆる問題を地元から聞いて、あらゆる問題を行政の中の各部局に回して、それを解決して次にやってくるという専門家がいます。そういう専門家を置

くというのもひとつのやり方かもしれません。日本でそういう専門家を置くと、大体浮かされてしまって、あまり言うことを聞かないかもしれません。ですからわれわれの場合には、私は企画調整局というのをやっていたけれども、これは総合調整を全部やっておりました。いろんなものの公共施設の整備も、全くこれは全部に関係するんです。

しかし企画調整局というのは窓口を全部引き受けたわけではありません。窓口はそれぞれ港北ニュータウンの問題は港北ニュータウン建設部です。開発許可の問題は建築局であるとか、区画整理の窓口は都市計画局がやるとか、これはいろいろです。法律の建て前上、一応分けておかないと、そんなもの全部引き受けたらできるわけがない。しかし、必ずそれが全部の問題にかかわります。消防の問題だってあります。経済の問題だってあります。お医者さんがいるかないかだって問題あります。もちろん河川とか道路、学校ももちろん問題です。そういうものを全部総合調整する。横浜市だけで総合調整できるような、開発関係幹事会というものを私が組織して、その全体のとりまとめを企画調整局がやるんです。

ですから横浜市の土地の問題、いまは制度がちょっと変わってしまいましたけれども、私がやっているときは、僅かに課長以下5人です。それが横浜市の土地の問題のあらゆる問題の総合調整をする。港北ニュータウンももちろんそうだし、土地開発もそうだし、区画整理もそうだし、あるいは公共用地を取得する問題でさえそうです。課長、係長2人、たくさんいればできるというものでもなく数人でもできるんです。有能な人間がいれば、そこが窓口じゃないですから、ただ全体を調整して、どこが問題かというところを押えておくということです。信頼関係をどうするか、それから行政の総合化をどうするか。そのためには調整機関、これももちろん私の一例として申し上げているので、これが絶対にいいということではないんです。その都市の規模とか、その都市の今までのやり方とかいろいろありますから、答えというのはいろいろあるんです。ただ考えとして、なんらかの一体的に調整できるようなものを持っていなければいけないということで、私は実例を、皆さん方は皆さん方の条件の中で、どうやったらそれがうまくいくか考えてほしいということを申し上げたわけです。それからあまりうまいことばかり言うのもどうかと思うんです。やはり事実は事実として言う。厳しいことも厳しいし、そういうことを言わないとだめだと思えます。事をそのときだけ一段階進めたいためにうまいことを言ってしまったけど、あとから出来なくて弱ってしまうということがあります。これは信頼関係がきちんとあれば、厳しいことでも、現代の条件というものははっきり言えないとだめです。とにかく何か仕上げるために早くやれ、あそこは問題だから早くこれでやれということばかりいって、それで功名を焦ってやってしまうと、あとから問題が起きます。結果的にはいいものが出来ないと思えます。

結局、皆さん方はいいものをつくるということです。いい都市環境をつくるということです。なんでもかんでも事業を行うというだけではないと思えます。事業というのは1つの手法なんです。いい環境をつかって、ではどうするかというのが皆さん方の基本的な観点になる。しかしそれは行政の都合だけでなく、地主さんのいろんなこともみながら、現代の動きを見ながら、その中でどういういいものを共同してきちんとつくっていくかということを皆さん方とはっきり話ができるということが必要だと思えます。

本当いうと、私は基本的には一にも二にも土地政策だと思えます。これが日本が先進国の中で非常に弱いところです。これだけ土地が野放図な国は先進国ではありません。マッカー

サー憲法といわれた憲法の中で、マッカーサーの原案の中には土地については特別に憲法上の規程を入れていたわけです。『土地および天然資源は国民共有の資産としてこれを全体の目的で政府が管理する。』政府というのは国および自治体です。そういう規程がはっきりあったんです。その当時のGHQのマッカーサーに交渉した人は、これをなくしてくれとって削除してしまったんです。なんでも言われたとおりにやっているのではなくて、やめてしまった項目もあるんです。

要するに、いいものをつくるということをやっていただきたい。ただ、公共施設の整備の仕方も千差万別で、その場所によってなんとも言えません。でも少なくとも区画街路が必要だということがあります。ただ区画街路は、さっき私は周辺と言いましたけれども、2通りあるんです。周辺と全く一体的なそういうデザインをしていくという方法もあります。しかしそうではなくて、ある程度そこが独立したような形でデザインする方法もあります。これは条件によるんです。場所によっては、なんでもいいから全部つなげてしまって一体化していればいいというものでもないんです。

ですから皆さん方は知恵を発揮するということがどうしても必要なわけです。なにか書いてあって、こうだからそのとおりに全部やるというのは絶対間違いです。この場合に自分たちはどれがいいのかということを選択しなければいけません。選択するということは方法を幾つか持っているということです。持っている中でやっぱりこれがいいと。しかしほかを知りませんと、これしかない、だめという、もうそれでおしまいになる。あるいはなんでもいいから闇雲に画一的にやったら、そこでは条件がうまくなかったということになります。手は幾つもあるということは普段から勉強しておいていただいて、この場合にどれがいいかということです。たまたまマニュアルに書いてある通りでいい場合もありますし、そうでない場所もあります。

どうしても人間的なものの観点もぜひ必要だし、具体的に小さい新しい開発、中には農地なんかもあるけど、それを含めてちょっとおもしろいものができたよというものをぜひつくっていただきたいなと思います。開発していったはいいけれども、賃貸だけですと、管理の仕組みをよっぽどうまく考えておかないといけない。そのために公団が入ってくるということも考えられています、やはり住民がどう思うかということも重要なんです。住民がそこに参加して、管理もある程度みんなでよくしようという意識をどうするかということも重要ななと思います。

特に関西方面で盛んですけれども、コーポラティブハウスという方式があります。コーポラティブハウスと一口に言ってもいろんなものがあります。住都公団も一部そういう方式を採用しています。それからもっと純粋に家を持ちたいという人がみんな一緒にになって共同して、土地も取得し、設計もし、建設もし、自分たちでそれを管理してそこへ住もうという方式です。たくさんいい例があります。たとえばそういう方式でうまくやるということである。

要するに、いろんないいものをつくるという方法は、いま少しずつではありますが、いろんな制度がうまく出来ています。でもこれはあくまでも制度で、どうやったら質をよくするかというのはそんなに書いてありません。こういうことが必要ですよとか、あるいはこういうことが出来ますよということは書いてあります。でも本当にいい質のものをこしらえる。

そうすれば住民説得をどうするかというところに話が行くんです。1ついいものができれば、ああこれならおれたちも、全く同じではないにしてもそういう式のものをやりたいということになるんです。はじめに変なものが出てくると、周りの人間からも嫌われます。ああいうものがおれのところに入ってくるんだったらいやだよという反対にもつな갑니다し、地主さんたちだってあまりヤル気にはならないです。ただ、お金儲けばかりのところだけで言う問題があります。地主さんとしてはお金を儲けたいかもしれないが、やはり本当にいいものをつくっておかないとお金儲けにならない。たとえば私は不動産鑑定士の言いますと、環境が悪くなっているところは一番先に淘汰されます。そうすると地主さんは儲けたみたいで必ずしも儲けていないんです。短期間に儲けるというのはバブルで皆さん懲りているはずで、バブル的ではなくて長い目でどうやってつくっていくかということが問題だと思います。

いずれにしても行政の中での各部門がまず一体になる、あるいは農協等も一体になる。そして住民と信頼関係をもって話合いができるということが必要だし、信頼関係の中で言うべきことははっきり言っておくということも必要だと思います。その中でどういうものをつくるかということをおの知恵で考えていただきたいと思います。

私は港北ニュータウンという、ちょっと次元が大きすぎるかもしれませんが、似たようなことを制度も何もない時期でもある程度はやってきた。しかし、現在の皆さん方は制度が十分にあって、多くの援助を受けているんですから、それを活用していただきたいと思います。

これで私の話を終わらせていただきます。(拍手)

(終)