

第六十一回
参議院建設委員會會議錄第九号

昭和四十四年四月十日(木曜日)
午前十時十三分開会

出席者は左のとおり。

委員長 岡 三郎君
理事 大森 久司君
山内 一郎君
沢田 政治君
委員 上田 稔君
小山邦太郎君
高橋文五郎君
塚田十一郎君
中津井 真君
林田悠紀夫君
柳田桃太郎君
米田 正文君
田中 一君
松永 忠二君
宮崎 正義君
高山 恒雄君
春日 正一君
坪川 信三君

國務大臣

建設大臣

政府委員

建設政務次官

建設大臣官房長

建設省都市局長

建設省住宅局長

事務局側

常任委員会専門員

建設省計画局総

合計画課長

中島 博君

大津留 温君

竹内 藤男君

志村 清一君

渡辺 栄一君

説明員

建設省計画局総

合計画課長

榎原 利嗣君

参考人

建設省都市局参事官 山下 武君

日本建築学会都市計画委員会委員長 浅田 孝君

早稲田大学教授 篠塚 昭次君

東京都建設局長 山田 正男君

本日の会議に付した案件
○都市再開発法案(内閣提出)

○委員長(岡三郎君) ただいまから建設委員会を開会いたします。

都市再開発法案を議題といたします。
本日は、本法案審査のため、皆さまのお手元に名簿を配付してございます三人の方々に、参考人として御出席をいただいております。
この際、参考人の方々に一言ごあいさつ申し上げます。

本日は、御多忙のところ御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。

本案につきましては、最近特に都市への人口の集中化等から各方面に広く関心が持たれておりますが、当委員会におきましても、この機会に本案に深い関係をお持ちになっておられる参考人の方々から、それぞれの立場から忌憚のない御意見を伺ひ、審査の参考にいたしたいと存じます。

よろしくお願いいたします。

これより御意見をお伺いいたしたいと存じます。が、議事の都合上、御意見をお述べ願う時間は、お一人二十分程度にお願いいたします。

御意見をお述べいただきます順序は、浅田参考人、篠塚参考人、山田参考人をお願いいたします。

まず、浅田参考人をお願いいたします。

○参考人(浅田孝君) 浅田でございます。

さつそく御趣旨の件につきまして、参考意見を申し上げます。

私が申し上げるのは三つの視点から申し上げてみたいと思っております。一つは、日本の都市あるいは都市問題を現時点においてどう考えて理解すべきか。二つは、今日のこれからの日本人の生活環境という点から、今後の都市をどう考えていくべきか。三つは、それに見合っているところから感じておりますこと並びに上述の二点の視点から見ました意見を申し上げたいと存じます。

まず、都市問題についてでございますが、先ほど委員長御指摘のとおり、最近都市問題がやかましく言われておりましたが、都市化時代というふうにいわれておりますが、その都市化ということの実態の中身は、大きく二つに分かれますかと思っております。

その一つは、全国どこであれ、住むところがある程度、生活の内容そのものが急速に都市的な生活になってきておる。言ってみれば生活の都市化とでも申しましょ。それに対してしましていま一つは、主として住いをする場所が移って、都市のほうへ人間が集まってくるという、定住地の都市化とこれを申し上げておりますが、平たく言えば地域の都市化ということになるかとも思っております。この二つがあやをなしまして激しく動いておるといふことの裏には、あの歴史に初めてわれわれが経験いたしましたむずかしい敗戦後の状況の中から、国民一体となつて、

営々として国家経営を再びやってみようとしたわれわれの勤勉さといったようなものによつてささえられた経済の目ざましい復興、成長ということもさることながら、たまたまそれと軌を一にいたしまして、交通、通信、今日で申しますと広い意味の情報関係の技術革新といったようなものが、たとえて申しますと、テレビの世界にまれな普及率であるとか、非常に目ざましい、またしかも日本の工業生産分野にとつて最も特異な部門での発達が非常に急激なものでありますから、いわゆるデモンストレーション効果と申しておりますが、いなかにおりまして東京と同じ番組を見られるといったような形が全国的に出てまいりますがために、生活そのものをより安全で、より快的で、より魅力のある生活をしたという強烈な意欲にささえられて、これまで日本の国家社会が持っております経済の二重構造であるとか、あるいは社会的な面から申しましても国民の個人生活の衣食住の二重性であるとかいったようなむずかしい問題を控えながら、全体として新しい時代の意欲を燃やしてきたその動きが、今日の激しい都市化になってあらわれてきたというふうには理解がされるかと思うのでございます。

そうして、全般的動きの大きな方向をいたしましては、やはりそのために、ただ単に都市がふくれ上がって大きな町になる、したがって大量に種々の都市的なサービスが要求されるということだけではなくて、それだけたくさん高密度に集まってくるということからして、在来の都市的な機能といふものがこのところ、一段より高い水準に質的な変化を遂げないといけないというふうになつてきておるかと思っております。

もちろん、その中には先ほど申しました個々の市民の生活の向上であるとか、あるいは社会、経済の進歩であるとかいったようなところとえ方はいろいろ

いろいろあると思うのでございますけれども、やはりわれわれの今日の社会、経済の実情からいまして、わが国が非常な勢いで工業生産を普及させ、大量生産、大量消費というような時代へ現実に入ってきた。そのために、企業にとりまして、あるいは社会組織その他にとりまして、一種の集積の利益と狭い地域にたくさん群がり集まるというこの利益が非常に大きく出てまいっておるといふことが見られるわけでございまして、その点が同じくことはさように使われておりまされども、欧米に見るところと多分にわが国の実情は違ふかと思ひます。

第二点の、では、これからのわれわれの生活環境はどうあるべきだし、またどうなるかという点につきまして、残念ながら、ただいまのところ全く相反した二つの考え方、態度というものがこの点についてあるのでございます。これは何も日本に限つたことではないのでございますが、この点として都市へ集中してくる都市化時代を控へまして、欧米におきましてもわが国におきましても、世界の先進諸国におきましても、まず第一には自然環境というものを尊重しつつ、人間性あるいは自然と人間の交流といった面に重点を置きまして論ずる、人間らしさを追求する態度から先を考へていく立場と、そうでなくして、やはり全く違つた、とうとうとした大きな流れの曲がりかどにいまわれわれは立つておるのである。したがって、何が起るかかわからぬが、思い切つてこの急激な変化というものをどしどし押し進めていって、それが全くの人工的な環境であれ、われわれの活動にとって能率よく、また全体の生活というものが向上し、多くの人たちが自由平等を享受するといったような可能性があるならば、徹底してそこへ持つていったらどうかといったような、むしろ、人工環境の中で人間がその人工的な環境に適応していけるといったような、非常に極端に申しますと二つの相反する立場、態度がございまして、この中間にさまざまな立場があるかと思ひますが、なかなか、この問題につ

きましてはむしろ少し実問題があるかと思ひます。

そこで、環境ということばでございしますが、上述のような相反する立場に出てまいりました自然環境あるいは人工環境といったような環境ということばを使ひます裏には、やはりわれわれの肉体的外側の物理的なものと申しますか、実物世界と申しますか、建物であるとか道路であるとか山、川、港湾、鉄道、こういったようなものが持つております空間の中で、われわれが動き、生活をし、物を食べあるいは勉強をし、仕事をしといったような生活の時間の中で、外側の色彩であるとか音響であるとか、あるいは空気であるとかいったようないろいろなさまざまな環境、条件の影響を受けて、われわれ自身もまた変わつてまいるわけでありまして、この変わつていくということ、また変わつてきた考え方次第で次のまたわれわれの外の環境を考へていくといったようなお互いの相互作用というものを認めます立場から、環境ということばが出てくるわけでございますが、この点につきまして、都市の問題はわれわれのこれからの最も大きな総合的な環境ということになりまして、その総合性という点でたいへん複雑でもございまして、非常に膨大な要素が入りまじつておりまして、事ほどさうに簡単に論じ切れないかと思ひます。

しかしながら、先き行きの都市の環境を考へていきます場合に、やはり先ほどございしました根本的な二つの態度の違いと同様に、実際の政治、経済、社会の運営面におきましても、国力の問題として考へる立場と民力の問題として考へる立場とでは、実際に出てまいります都市のポリシーというものはかなり違つてくるということが言えるわけでございます。よくお耳にしておられるかと存ずるのでございますが、わが国の国民の生活の現状というものは、特に都市においては世界第二十位の国民所得の生活の環境から毎日毎日世界第三位の国力の生産の環境の世界へ通勤をしておるものが実情であるという、多少皮肉もあるものでござい

ますけれども、しかし実情はさうでございまして、このことばは、われわれこのところで非常によく考へてみなければならぬかと思ひます。

で、そのような立場から今後の日本の町がどういふふうになつていくかということを考へるときに、どうしても国民の住宅の問題を抜きにしては考へられない。したがって、これからのわれわれの都市環境の問題としては、非常に長い目で見た国力の基礎となるところの国民一般の力、その力の根拠地であるところの国民の住まいというものの問題を、根底に据えなければならぬのではないかと思ひます。必ずしもそれだけでよいかといふことはそれだけではとまらないうで、先ほど見ましたように、全世界の先進地域をおおつてとうとうとして進行しております都市化の流れが示しておりますように、生産、経済の水準がある段階に達しますと、やはりどのような思想形態であれ、どのような経済、社会形態であれ、いずれにいたしましても民間を含めた私的活動、社会活動の集約的な様相というものが都市にあらわれ、このあらわれた様相をさらに効率化していくために、土地であれ空間であれ、公の諸施設の集約化、つまり、平たく申せば都市化時代にふさわしい都市に要求されるところの都市機能の近代化、革新といったようなものが要求されてまいるわけでございます。

で、よく都市化時代ということばと同じく情報化時代ということばがいわれておりますが、この二つのことばは実は一つの現象——都市的な世界で人間がそこを根拠として生活していこうということを決意した事実のたゞの両面を言ひあらわしたものでございまして、非常に高密度な社会で経済活動をやり個人の生活を営んでいきます裏には、二つの大きな要素が作用いたしまして、そのことから必然的に情報化時代という特徴が出てくるかと思ひます。

その二つと申しますのは、一つは、個人の生活を自分で運転していきます場合に、個人的な選択

の最大の自由度を確保しようという考え方と、それからどんな要素であれ、進歩につながるものであるならば結びついて全く新しい様相を形成していこうという考え方でございます。そのことから、これらにつきましても情報の十二分な採集、その蓄積、それを交換し合う密度の濃さといったようなものが、都市社会の実最大の特徴になつてまいるわけでありまして、したがって、そういうこととございまして、これからの日本の経済社会がもう一段の発展を遂げますためには、その情報密度の濃さを、都市的地域においてさらに一段と上げていけるような、そして個々の生産的な要素、あるいは文化的な要素というものがさらに一段の力を持つてこれらのようなシステムなり仕組みなりに町の姿、かつこうを整えていくということが必要になつてくるわけでありまして、これが今後の日本の都市を考へてまいります場合の共通した問題であらうかと思ひます。

さういふ点に見てまいりましてこの再開発の問題を考へてまいりますと、さまざまな政府の長期計画に出ておりますごとく、大まかに申しまして、密度の算定方法によつては変わりますけれども、今日の市街地に対して相当大量の市街地の造成を行なわなければいけません。しかし、新しい市街地において都市的な活動を収容するだけではなくて、今日ある市街地の四割ないし五割くらいは新しい時代に見合う市街地として、あるいは都市機能をはさえる場所としてつくり変えていかなくてはならないというふうになつてまいりますので、この都市の再開発の問題が必ずしも長い先を考へただけからではなくて、今日たゞいまでも喫緊の問題になつてきているかと思ひます。

で、この法案のねらいにつきましても、建築学会におきましても、あらかじめ聴取していただく機会もあつたわけでございますが、私どもが日本都市の計画を前進させていく立場から申しますと、委員会の討議におきましても、ここに盛られてる権利交換手続というものは画期的なものであるといふこととございまして、その提案趣

旨については、積極的な反対意見はなくて、むしろ日本の都市がほとんどが既成都市であつて、われわれが都市化時代の用意をしていくためには、やはり既成都市をつくり変えていくということが一番の大仕事になる以上は、この問題、再開発法案によつて推進せざるを得ないのであるといつたような立場から賛成意見が多かつたように記憶をいたしております。また、都市計画法と連携を保ちまして、高度利用地区指定によつて都市計画の総合性を再開発の場合にも盛り込むという上りなことを等々、各条項につきましては逐一申し上げる時間もございませんが、おおむねうなずける条項でございます。運用よろしきを得れば、ただいまわれわれの持つております都市の問題を順次前向きに転換していくのに必要なルールではないか、というふうに理解をいたしておるわけでございます。

ただ、そこに実際問題といたしまして、一つには都市計画との総合性を確保するといひましても、都市計画法に基づきました政令なり何なりこまかい施行のしかた、あるいはまた民間資金を導入する立場から参加組合員の条項につきましても、地場資本と申しますか、の現地の居住者の人たちの力と、参加してくる大規模企業の力とのつり合いの間に適当なバランスというものがなければならぬ、都市の再開発に参加する民間企業に對しましては、節度ある利潤を追求するという社会性が期待されるわけでありまして、それをしてかして獲得するかどうかという点につきましても、あるいはまた先ほど見ました都市が複合化してまいります時代に向かつて超建築、複合建築とかいって、非常に個々の建築の中でいろいろな用途の空間が組み合わさつて初めて経済原則にのつた再開発が可能だといふふうに見るといひますならば、建築基準法の改正なり何なりが、この都市再開発法と關係をいたしましてどのようなものになるべきであるかといふようなディテールについてむしろ問題が残るかと思ふのでございまして、その点につきまして多少の心配がないではな

いのでございます。

ただ、いずれにいたしましても、われわれの六百近い都市が、多少の栄枯盛衰はあれ日本人がこれから新しい時代に住まいをしていく、しかもわずかに三十年で二十一世紀でございまして、そういう時代に一度建てれば二十年、二十五年といったような実際の効用を発揮しますような再開発の基本的な布石についてのルールでございまして、私といたしましては、このような法案ができて、都市計画法、都市再開発法、そして建築基準法、この三つによつて新しい時代の都市の形態というものが前向きに動き始める、計画的に動き始める、しかもその計画的に動き始めるにあつて市民諸君の意見が十分に反映される、公平の原則、公共の福祉のための公共優先の原則と、それから市民の積極的な意欲を前向きにその計画の中に反映していくような公開の原則が貫かれて初めてこのような法の運用が前向きに、そしてまた便利で力強い道具といふふうになつてくれるのではないかとこの意図を持っております。

このような意見は、私どもの委員会の諸氏につきましてもやはり同様でございまして、今日の放漫な私的な都市あるいは都市の周辺におきます土地の私的な集約化といふようなものに対する歯どめをいたしましては、私どもはこの法案が実行に移されますことを期待してあるのでございす。これをもちまして私の参考意見の陳述を終わります。

○委員長(岡三郎君) 次に篠塚参考人をお願いいたします。

○参考人(篠塚昭次君) 私、都市再開発のこの法案につきましても、数年前から国会をはじめていまして日本でもかなり議論が続けられていたといふことを伺ひましたが、ちょうど私のこの期間ヨーロッパに滞在してございまして、最近帰つてきたばかりで、あまりその間の日本の世論の状況あるいは住宅建設の進行状況等について、詳しい知識を持ち合わせておりませんので、即席の勉強で、そ

の点についてのお話をやらさせていただきます。と思います。

ただ、初めにお断りしておきたいと思ひますのは、私自身は都市計画の専門家ではなくて、たゞ土地立法に關する研究者である。したがつて都市計画に關する技術上の諸問題については発言する資格は持つておりません。おもに法律上の問題点につきまして、私自身が感じていることを申し上げていきたい、このように思ひます。

私、ヨーロッパへ出かける前に、ある雑誌で、都市再開発のことを少し触れたことがありますが、それは法律上の観点から申し上げたことですが、ちよつとその数行を読み返してみますと、大体このうらふに書いて、出かけたわけです。都市の近郊の山林あるいは丘陵地帯、このうらふものを含めて現在の都市計画そのものがそれほど明快に結論を出していない、そこでこれをほりつておきますと、そういう都市計画の進行状況いかんとは無關係に、個人があるいは民間の資本等が、賭博的にそのような丘陵地帯に對する宅地造成あるいは住宅の建設等が行なわれて、非常に無政府的な住宅秩序といふものが出現するであらう、このうらな状態が出てくる危険のほうが強いのだ。そこでこれに關する法律上のこまかい論点といふものを一つにしばりまして、このうらふに申し上げたことがあります。十年もたちますと、これらの地域には一本の木もなくなつてしまつたらう、これらの地域には、「三居室」いわゆる3Rあるいは3DKといわれるものですね、その「三居室」から五居室の五階建アパートを海のように建設するとともに、それとの相關關係から、都心部の木造建物を例外なく撤去して、同様のアパート都市に変えてしまふことである。こうすれば、都市再開発の強権発動が憲法上許容されるだらうし、所有権も借地権も、そうして借家権も、自己主張の必要がなくなつてゆくであらう。このうらふ非常に乱暴な、ある意味では大ざつぱな結論を言ひ残して出かけていったわけですが、歸つてまいりました、やはり同じように、都市再開発の問題がまだ

法律上の領域などで停滯しているらしいといううらさを聞きまして、少し心配しておつたわけです。

ところで、都市の再開発をしなればならぬといふこと、この法案の基本的な趣旨、目的につきましても、おそらく異論というものはあまり予想されないだらう。都市に人口が過度に集中するといふ、そういう人口政策や、都市計画の問題からの問題は残るとしても、都市を再開発して、道路を広げ、公園を整備し、そこに非常に良好な居住環境を確立するといふことについての異論は、おそろしくどういふ立場からも出てくることは考えられない。けれども、問題は、そのうらな状況を進行させる過程において、さまざまな複雑な權利關係の相互の矛盾、衝突といふものが出てくるであらう。そうして、その取り扱いを悪くいたしますと、せっかく苦心をしてつくつた都市再開発法あるいは都市計画の基礎といふものが、憲法の原則に矛盾するといふことで、裁判所によつて否認される危険が全然ないとは言えないかもしれぬ。そこでそのうら疑問が出てくるような部分にとりまして、私自身のお話を申し上げてみたいといふふうに考えております。

まず、この法案の中で特に注意すべき点は、先ほど淺田先生からも指摘された、權利交換の手續といふものがございまして、この權利交換手續が軸となつて、都市の再開発が行なわれていく、これは結局民間の資本ないし、結局そこに現実に居住しあるいは所有權等を持つているその個人の損失負担、分担の上で行なわれる。逆に言ひますと、国家の財政的な投資援助、寄与といふものはほとんど予想されていないのではないかと。この点つまり国家財政の投資率に、それに見合うところの都市再開発との關係が、実は憲法論の上で非常に重要な地位を占めてくるのではないかとこのうらに考えられます。この都市再開発は、そこに居住している人たちの生活環境を良好にするといふ点においては、もちろん異論はありませんけれども、しかしながら結局高層住宅をたくさん建築い

たしますと、この法案でも予定しているように、ある階層から上の部分については、そこに居住していなかった人たちを誘致する、居住あるいは営業用の空間をよけいにつくるわけですから、そこに従来の居住人口の倍、あるいは数倍に達するような人たちが流れ込んでくるということによって、つまり一種の土地政策を都心の中で解決するという要素が含まれているという点ですね。つまり本来の土地政策と言いますと、都心の再開発もさることながら、都市の近郊のベルト地帯を一挙に収用しまして、公営住宅なり公団住宅なりを建設をしていく、これがヨーロッパの普通の都市開発の形態と考えられますが、日本の状況はまだ都市近郊にはかなりの丘陵地帯が残されている。ところがそれについては強権を発動して収用する手段というものは、日本では立法が停滞をしていて、十分に満足すべき状態にはなっていない。その部分が逆に都心居住者の上に負担がかぶさってくる可能性があるわけで、負担の公平という憲法の保障に関する原則の上では、この点がまず理論的に説明される必要があるということになるのです。

さてそこで、憲法上の損失補償の問題につきましましてはすでに皆さん方のほうが専門家で長く御研究を続けておられると思いますが、憲法二十九条の公共の福祉によって私有財産権の制約を加える、この制約を加えることのできる条文が、やはりこの権利変換手続に投影されてくる可能性がある。つまり権利変換手続は、一見個人对个人の権利の変換のように見える、それが民法上の契約原理をただ拡大しただけのように見えながら、その陰に土地政策の転換という裏打ちがあるので、実際にはいわずに準収用ですね。純然たる純ではなくて、一種の疑似の公用収用のような性格を持つ可能性があるというのですね。この法案を見ますと、三分の二の所有権者、借地権者が同意いたしますと、三分の一の反対がありましても、そこに都市再開発の手続を進めるイニシアチブが与えられる、こういうことになっておりますので、その三

分の一の人たちにとっては、望ましくないような現象が出てくることが考えられる。そういう人たちも途中で理解をして協力をしてくれることは望ましいけれども、最後まで反対し、ちゅうちょする、それがすべてわがままとは言ひ切れない要因があるかもしれない。そういうときにその人たちに對して無理にそれに参加させる、私権を剝奪していく過程では、もう一種の収用である、こういうふうにはやはり法律的には見なければならぬのではないか。そうしますとその人たちの権利が失われていく、もちろんそれに見合う財産的な対価というものを与えられますけれども、それは普通の収用でもその点は同じことです。それから、これは一種の準収用となる。そうしますと、結局そのような手続は憲法で保障している財産権の保護とどこで調和させることができるか、こういうことに問題が帰着する。

すでに御存じのとおり、日本の損失補償に関する学説は、この公共福祉の解釈、それから「正当な補償」という憲法二十九条のことをめぐって長く争われてきております。しかしここ数年、日本の公法学界及び私法学界の中で財産の新しい正当な補償に関する考え方というものがはじめてきた。そうしてそれがこの都市再開発の法律の合憲性を根拠づける場合に、考慮される必要があるのではないか、ということをお願いしておきたい。

ところでその新しい正当な補償に関する解釈を促した第一の要因は、御存じのように農地改革に関する最高裁判所の判決、特に大法廷の判決が例の太平洋戦争後の日本の農地改革は憲法に違反しない、こういう大法廷判決を出したことによって、その学説が非常に強く伸び始めてきている。したがって、今後最高裁判所が合憲性を判定する基準としては、この学説がおそらくかなり考慮されていくであろう。で、私自身も実はその学説を主張している一人といたしまして、この問題についてごく簡単ですが、こういうふうに私自信の意見を申し述べたいと思うのです。

第一は、収用すべき目的、あるいは事業主体の

性格等から見て、いかなる意味の公共の福祉というものを内含しているかということ。つまり公共の福祉と呼ばれるものにつきましても、その公共の福祉を実現するしかたは、特に二つのかなり原理的には異質的なものが存在している。第一は御存じのように、十八世紀的な自由平等主義、これからいきますと、私有財産権の剝奪は非常にむずかしいことになりましたが、その場合でも許されている一つの例外があった。これが従来から公共福祉論の基礎になっていたと思いますが、それは、申し上げますと、いわゆる一般性という概念、一般性といふのは、その取用によって剝奪された財産権というか、被取用者あるいは取用者の個人的な立場を越えて、社会全体のものが共通に利用し得る、たとえば取用した土地を道路に造成いたしますと、その道路につきましては、たれでもそこを通行することが出来る。それから学校を建築をいたしますと、これは特殊な学校でない限りは、たれでもその学校を国民として利用する権利がある、あるいはまた病院も同じような性格を持つと思ふのです。こういう場合の公共の福祉は、これは現代の社会においてもなお広く利用さるべき公共の福祉の概念であります。そういう一般性を持った形での土地の取用というものは、現在の取用法によつても認められてゐるし、もちろん合憲的な立法であることは問題がない。

ところが、これから問題となるもう一つの公共の福祉は、これは収用した土地住宅等もある特定の個人、あるいは地方公共団体が介入するとしても、ある特定の個人または特殊な集団に利用させる、つまり排他的な、独占的な利用ということをする、つまり私権の剝奪というものができるか。これは非常に困難な問題で、これを無制限に認めますと、社会の単なる財産的な秩序だけでなく、精神的道義的な秩序も動搖を来す非常にむずかしい問題があると思います。しかし、最高裁判所の先ほど申し上げました大法院の判決は、農地改革につきまして、そのような形で私権の収用というものを結果において認めた。ただし農地の場合に

は収用した農地について權利を持つのは従来その土地を耕作していた農民である。したがって、収用したものを特定の個人に分配すると言っても、全く新しい第三者に転換していくのではなくて、事実上は従来の利用關係の継続性を確認しただけである。こういうふうに考えますと、こういう形での公共の福祉の概念は一般性という概念からは隔りますけれども、それほど進んだ概念とも言えない。これはボーダーラインよりは少し横へ出た概念であるというふうに考えることができると思ふのです。しかし、これから都市計画その他によつて個人の權利を剝奪していくということになりますと、全く新しい第三者、特定の個人に排他的、独占的にそれらの目的物を提供する。したがつて、結局、これは剝奪される側から見ますと、一種の犠牲ということになります。したがつて、そういう犠牲が許されるには非常にきびしい法律上のワクが必要である。そうして、そのためには憲法二十九条の解釈をもう一度厳密に検討し直す必要があるだろう、こういう問題が考えられているわけです。

そこで従来の、従来のというところ若干語弊がありますけれども、憲法学者の学説を見ますと、これは憲法だけでもございませぬけれども、法律上の概念の設定のしかたとして、違法か合法かをきめる基準というものは、非常に一義的、画一的であります。これは言うまでもなく法律の安定性、法律の前における国民の平等ということも考へますと、一義的にきめることは非常に大きな理由がある。けれどもそのような画一的なきめ方によりますと、どうしてもはみ出す部分が多過ぎるだけであつて、ボーダーラインに立っている諸問題についてどつちかに割り切つてしまふために、たいへん大きな社会的な不公平、反作用、リアクションというものがあとから出てくる危険性もある。そこで、最近の憲法では、すべてその運用にあつて、直ちにそれは違憲なりやいなやをきめることではなくて、量的な概念をきめることによつて公共の福祉あるいは補償の概念を再検討す

る、そういう方向に理論的に変わってきた。けれども最高裁判所のその他の各種の最近の判例を見ておきますと、この違法判断あるいは違憲判断に關する量的な思考方法の導入は相当急速である、こういうことが推測される。

そこで、先ほど憲法第二十九条によって公共の福祉あるいは私有財産権の収用剝奪を行なう、そういう場合に、単に収用主体あるいは事業主体の持つてゐる目的、それが一般性があるかないかというこのほかに、さらに立ち入って被収用者の側の権利の内容を分析する必要があるだろう。そしてその権利の内容としては、公共の福祉にちょうど二つの異質的な原理が含まれると同じように、権利の内容にも二つのものが含まれておるのではないか。その一つと申しますのは、これも先ほど申し上げました公共の福祉の概念に対応して、一つは市民的な人権、所有権はそのきわめて典型的なもので、十八世紀の憲法原則によって確立した日本の財産権の保障は、市民的な人権の領域に属することとはすでに常識で御存じのことと思ひます。それからもう一つは、社会的な新しい土地立法その他に対応した人権というものが考えられる。市民的な人権の本質は、言うまでもなく自由権と呼ばれる十八世紀の原則ですが、社会的な人権の内容は二十世紀の生存権に基づく思想がその基礎にある、こういうふうに考えられる。そこで正当な補償がはたして行なわれたか行なわれなかつたかといふことは、この四つの問題を相互に複雑にかみ合せて判断をしていくしかないのだ、というふうに考えることが可能だろうと思ひます。その四つの組み合わせと申しますと、まず第一は、市民法的な公共の福祉という目的によつて、市民法的な人権を制約する。市民法的な公共の福祉でも、たとえば身体障害者のための施設をつくるあるいは道路を開通させる。こういうふうな目的があるいは道徳的あるいは社会的に市民的人権に制約を加える。つまり所有権その他の財産権というものの対して制約を加える。従来憲法

の原則で考えられていたのはこれだけだったと思ひます。これについては、現在の土地収用法その他で問題はあまりない。

それから第二の評価基準としては、市民法的な公共福祉の観点から、社会的な人権に制約を加える。これはたいへん困難な問題で、そのような一般性を保障するために、たとえば農民の零細な農地を収用する場合が考えられる。しかし社会的な人権といふこともこれは絶対的なものではない。これでもやはり社会全体の利益の調和との関係において制約に服さなければならぬ場合が考えられる。ただし、その場合は普通の市民的人権と違つて個人の生存がかかつておるので、その補償額は非常に高くなる。またある一定限度以上は高くない。つまりその被収用者の生存の可能性と権利と客観的に合致する線にとどまるし、その線まではいかなければならない、こういう補償の原則が出てくるだろうと思ひます。

それから第三番目の正当な補償という概念の結論の出し方としては、社会的な公共の福祉つまり特定の個人あるいは集団の生存を保障する、こういう公共の福祉の観点から市民的人権に制約を加える。これは比較的容易に行なわれることが可能だろう。二十世紀の初めから行なわれているヨーロッパの土地立法を見ますと、このような社会的な公共福祉のもとに市民的人権に制約を加える、これが実は新しい補償制度の原則になつておつた。日本のこれからの都市再開発の問題も、おもにこの第三の範疇に属するだろうといふふうに考えられるし、それが一番補償の面において簡単であるといふふうに考えられる。これはいわゆる完全な補償をする必要はない。他方は生存がかかつてゐるのに対して、他方は遊休の施設をかかえてなくて、土地収用その他の原則をそこに当てはめることは非常に容易である。

それから第四の範疇、これは社会的な公共の福祉の考え方から、目的から、社会的な人権に制約を加える。これは両方とも生存がかかつてゐる。

たとえばある地方公共団体が公営住宅を建設して、ところがそれが木造で古いので、これをこわして新しい立体的な公営住宅に建てかえをしたい、こういう場合が考えられる。これがちょうど第四の範疇に入る。この場合、その公共団体としては、やはりほかの住宅に困窮している地方公共団体の中の住民の利益を代表していると考えるなければならぬので、それはやはり社会的な公共の福祉に前提としたところの要求である。ところが、そこに居住しているところの居住者のほうもそこに生存がかかつてゐるということになつて、これは非常に深刻な争いになるケースが、実際にもおそれる。補償は、むしろ金銭の補償よりも、たとえば住居の転換あるいは新しい土地のあつせんその他従来の生存の態様を基本的に変えない形で解決することが必要であつて、単に金銭的な補償の概念から越えてしまふ、そういうふうな考えられる。そうしてそれならば憲法上も合意であらう。こういうふうに大体私自身も四つの範疇によつて、憲法二十九条と土地立法との関係をきめていくべきだといふふうに考えておきます。大体最近の公法学者の理論もあまりきつてこまかいとは言へませんが、理屈も二つに分けて相互のからみ合ひで憲法の解釈を変えていくのだといふことにおいては一致しつつある。これは非常に新しい傾向であるといふふうに考えられることが出来ます。

ところでこの都市再開発法案につきましては、一体どういふ公共の福祉がそれでは予定されているか。私自身も先ほど申し上げましたように、数年前書いたものの中では、結局都心部の木造建物はすべて撤去する、それが必要であらうといふことを書いて、憲法上それは問題ないといふことを述べたわけですが、しかしそのときに考えておりましたのは、これは国家その他公権力機関が直接または間接にかなり責任を負つた形で都市の再開発を進行させる、こういうことを予定して憲法上の問題はないといふふうに考えておつたわけです。とこ

ろが、今度御提案されております都市再開発法案を拜見いたしますと、進行の事業主体というものは、必ずしも公権力あるいは公共団体が積極的に介入してゐない。そこで一体この公共の福祉という目的は一体どこに入るのか。へたをいひますと、不動産業者の投機的な営利の対象にされる危険といふものが考えられないとは言へない。そうしますと、公共の福祉の概念は、市民的な公共の福祉とも言へないし、社会的な公共の福祉とも言へない。つまりこの再開発法案は、基本的には社会的な公共の福祉をねらつてゐることは、これは理解できる。つまり地域住民だけでなく、その地域からはみ出している人々を都心に吸収させて、むだな通勤通学での時間のロスを防いでやるといふ非常に重要な生存権の保障の一面であるといふふうに考えられる。日本は通勤がたとえば片道二時間というのはいまだそれはそれほど常でないといふことを聞いております。往復いたしますと四時間も通勤にかかると、職場で働くのが八時間と考えると、たいへん貴重な時間を毎日の中で空費してゐるだけであつて、その人個人で見ても、一生のうちで何の意味もない電車にゆられて一生の何分の一かを終わらしてしまふ。それを回復する。そうして回復した部分の時間を有効に生活をエンジョイをする方向に活用するといふことは、ある高度文明国家の水準に達した国においては、そこまで生存権のワクの中に取入れて考へてやらなければいけない。そういたしますと、都心の再開発によつて吸収すべき人口、それは最近マンションといわれる建築物、分譲アパートの状況を見ておきますと、大体それは金持ちが集まつてゐるばかりではなく、むしろ中級あるいはそれ以下のサラリーマン、労働者階級といふものがそのような住居をほんとうに最近希望し始めてゐる。つまりむだな時間を省略して、なるべく人間としての人間の価値を回復するための生活に時間を使いたい、こういう要望が非常にあつて私は推定をしております。したがつて、この都市再開発法案は国家あるいは公共団体の公権力の介入ま

たは責任において必ずしも実施できないだろう。ただ公共団体が場合によると事業代行ということをやることになっているらしいので、その面では最後には担保されているかもしれないが、直接は個人あるいは民間の資本というものが動き出している。その点で営利的な要素を否定し得ないとしても、基本的には社会的な公共の福祉に合致するだろう。したがって、この法律の合憲性はまずそこによって首肯される。ただその場合に、民間資本等が主役を演ずる可能性が非常に強いので、この場合の社会的な公共の福祉性というのは一〇〇%と断定することは疑問である。大ざっぱに評価すると六分四分で営利的、市民的原則が介入してくるだろう。そこで取用される権利の側はどういう状態であるかということを考えてみますと、つまり市民の権利の場合と社会的な権利の場合があるだろうと思います。しかしその対象とされるたとえば本道住宅の集団であるというものを考えてみますと、それは大体平均的な都市の住民であつて、それほどの資産家も含んでいるとは思えない。むしろ大きな庭、大きな家を持つて居住している人たちは都心より少し離れたところに居住している。したがって、被取用者の側を考えてみますと、これは結局社会的な権利あるいはそれに近いような権利関係の上に立脚していると考えなければならぬ。そうすると、この都市再開発に關する合憲性の問題は社会的な公共の福祉、これは六分四分という性格を持つていて、そうして取用すべき権利の対象としては社会的な権利が中心になるだろう。つまり借地権あるいは借家権それから所有権としても大地主がいると思いますが、それほど大地主でないかなり零細な土地所有者が入ってくるかもしれない。これらの権利はさらに、補償の細分化が必要だろう。それがすべて一応は権利交換という形で行なわれると思ひます。ところがこの問題は、社会的な権利を社会的な公共の福祉によって制約を加える場合には、それが軒並みに一律に行なわれる場合には、結局不公平はそれだけ減少する。たとえば東京の環状線の中を

全部そういう地域に指定してしまふ、あるいは環状線の外側の五キロくらいを全部都市の再開発対象地域に指定してしまふということになりますと、結果においての不公平はかえつて減少するわけでありますが、そのためには国家のよく大財政投融資というものが要になる。しかしそれを避けて、もっぱら国民個人の相互の負担において解決していくという本法律案の立場から見ますと、権利の交換の系統は、剰余の策としては違憲性が否定される。つまりこの方法は決してそれ自体から違憲法を引き出す法案ではない。ただし三分の一の反対者に対する処遇のしかたによつては、その部分についての合憲性上合憲性が問われるだろう、というふうには私自身は推測をしております。その三分の一の人たちに対する処遇のしかたをどうすべきかは、これは非常にたいへんむづかしい問題でなければ、やはり生活補償的な意味を考えてみますと、とにかく補償を完全に行ない、生存を破壊しないということが条文の中で十分に検討される必要がある。その一番単純な方法として、ちよつと思ひつきの申し述べてみますと、買い取り請求権を認めて、自分の所有権、借地権、あるいは借家権その他の居住権というものに財産的な高度の評価を加えて買い取らせるとともに、その支払いは手続進行の前に行なう必要があつて、交換手続の詳しいことをまだよく存じませんけれども、返換手続は権利関係が、すべて建築関係が片づいたあとで具体的になつていくと思ひますけれども、その事前において権利補償を完全にしておく。この点だけが一点憲法上の問題として残されているのではないかとこのように考へます。

また申し上げるべきこともありますが、あまり時間をとつては申しわけありませんので、これでやめます。

○委員長(岡三郎君) 次に、山田参考人にお願ひいたします。

○参考人(山田正男君) 東京都の山田でございます。私は現実の都市計画を担当し、また都市の建設改造を実施しておる者の立場から、若干見解を申し述べたいと思ひます。

まず分類いたしまして三つの点について申し上げたいと思ひますが、第一の問題は日本の都市計画、都市政策の問題でございます。日本の都市計画、あるいは都市政策というものは、これは何と云つても外国に比べて著しくおくれております。そして日本の都市というものは、いふ言ひます。そういう結果から言ひまして、日本の都市は公共投資をする面からしても、あるいは企業を営む面から見ても、きつめて非能率的な組み立てになつております。日本で都市計画があるとすれば、それは実は公共施設の都市計画にすぎないのでございます。よく都市のいろいろな問題について、都市計画に対して非難をされる方がありますが、それは、私は都市計画を担当している者として受け取る必要がないと思つております。都市計画が日本で責任をもつております分野は、単に公共施設計画の面にすぎないといふと思ひます。

ところで、一方その都市計画の中で土地利用計画という表現をしておりますが、これは単にその土地の利用のしかたを規制しているだけでありまして、規制しているだけのことであつて、これは建築的な計画でも何でもありません。これは建築制だけでございます。そういう状態でございまして、建築施設と公共施設との間には直接の結びつきがない、関連がないわけでございます。そういう結果として、いろいろな公共施設とこれを利用する建築施設との間にアンバランス、矛盾を露呈しておるのが現状の都市の状態でございます。昭和三十九年でございまして、容積率の制度ができましたが、この容積率制度は、実はこの公共施設と建築施設との間の結びつきをつける一つの手段であつたわけでございます。建築設計計画といふものがまだございせんから、この建築設計計画を樹立するための一つの過渡的な手法である、こういうふうに私は理解をいたしております。容積率制度は市街地の道路をはじめとした公共施設のいろいろな計画と建築施設の容積、容積率、あるいは効率的にバランスをとれるように建築施設の容積の最高限度を定める制度でございますが、最高限度を定めましても、土地の利用、敷地の利用のしかたにいろいろな制約がございますから、結果としましてはこれは一般的には一つの基準を定めたということにすぎないのでございます。そこで、容積率制度ができたときから私は、容積率制度に沿ひまして建築施設を何とかして計画化するための法的な、あるいは資金的な立法措置が必要であらう、こういうことを痛感しておりますのでございます。

次に第二の問題に移りますが、日本の都市は御承知のように木造の低層の建築群でございます。特に東京は建築敷地が非常に小さいわけでございます。これは所得に比して地価が高いのでございまして、上がれば上がるほどこの建築敷地の細分化が進んでいきます。建築敷地が細分化すれば市街地の状態が悪くなることは、現実に皆さま御承知のとおりでございます。こういう小さい建築敷地を道路に面して並べようといふと、勢い道路の延長が長くなるのがあたりまえでございます。区画整理などを行ないまして、こういう小さい建築敷地を道路に面して並べかえまして、街路が小さくなります。そうしてそういう長い道路にせしめるために道路の幅員を十分とりますと、今度は宅地のほうの面積が道路に比して小さくなるわけでございます。道路のために市街地をつくつていくような逆の現象が起つてくる。そこでやむを得ず道路の幅員は最小限度にとどめる。ここで日本の都市は細くて長い道路によって構成される都市にならざるを得ないのでございまして、これは一にかかつて個々の建築敷地が小さいというところに起因するのでございまして、そういう結果、どういふことが起こるかと思ひ

ますと、交差点の数が多くなります。交差点が多くなり、道路の交通能力が低くなる、これも皆さ御承知のとおりでございます。こういう道路を使って個々の建築敷地に上水道、下水道あるいは電力、電話、ガス等を供給することになります。こうしますと、個々の建築物にこれらの施設を供給するためには、一々各敷地に施設を引き入れなければいけませんから、非常にむだな投資が起こってくるわけでございます。このむだな投資と申しますのは、その供給する側でも、またその供給を受ける側でも非常に非効率的な投資に甘んじている、こういうのが実情でございます。

次に第三の点を申し上げたいと存じます。第三の点はもう少し都市を広域的に見まして、職場と住宅の遠隔化の問題に起因する諸問題でございます。地価の高騰に伴いまして、住宅が市街地の周辺に拡散しつつあることは御承知のとおりでございます。これは個人の住宅に限らず、公営住宅、政府の施策住宅すべて、あつさり申しますと、

きわめて都市計画的には無計画的に分散立地をいたしております。その結果、立地されました郊外の市町村の立場から申しますと、これらはいわゆるスプロール現象を呈するわけでございます。環境の悪い市街地ができつつあります。道路は整備されてない、上下水道も未整備である、公園はあちろんできていない、そういう状態でございますから当然学校設備はおくれている、ごみ処理にも困る、こういう状態が周辺の市町村の現実の姿でございます。二番目の問題は、そういう周辺に立地した建築物から都心へ通勤する市民のラッシュ時の交通問題でございます。これは皆さすでに御承知のとおりでございます。第三番目の問題は、今度は都心の市街地の問題でございます。地価の高騰に伴い、あるいは都心の生活環境の悪化に伴いまして都心の人口が、先ほど申し上げましたように市街地の周辺に移行いたしましたために、いわゆるドーナツ現象と称して、都心部分は夜間人口が減少する、あるいはその周辺は人口の増加率が減少しつつある、そういう

現実の問題が起こっております。東京について申しますならば、都心の三区は夜間人口が減少すると、これは居住人口の絶対値が減少しておるわけでございますが、その周辺の十一区、これは夜間人口の増加率が減少しつつあります。その周辺十一区を含めましてのが旧東京市の区域でございます。おおむね半径八キロ圏内でございますが、おそらく今後このまま放置いたしておきますならば、都心の三区だけでなくて、その周辺を取りまく十一区の人口も夜間人口の絶対値が減るようになるであらう、こういうふうな考えられます。ただいま申し上げました職場と住宅の遠隔化に伴うこの三つの現象、こういうものを含めまして、先ほど申し上げました都心部の市街地の構成の改善、小さな建築敷地で構成されておる市街地をどう改善するか、そういういろいろな諸問題を解決する道はそれではどんな方法があるであらうか、こういうことを考えるを得ないのでござい

ます。こういう問題を解決する道を、私どもは市街地再開発と呼んでおるわけでございますが、この市街地再開発と申しますのは、結論的に申しますと、土地の価値を――価格と申しますよりも価値と申し上げたほうがいいと思いますが、土地の価値をその上に建てます建物の価値に転化するということだと私は思っております。この転化のしかたにいろいろございしますが、転化するために、この転化を効率的に行ないますために、まず街区の統合をする、小さなブロックを大きなブロックにする、そして所有しておる土地の交換分合を行なう、それから建築敷地を共同に使うようにする、建築物はもろん共同化、高層化する、こういう手法を用いるを得ないわけでございますが、そういうことの結果としまして、実はきわめて無用とさえ思われるような区画街路、細い街路でございますが、こういう区画街路を廃止することができま

す。そうして交差点の数が減ります。またいい結果としましては、道路が集約的にまとまって改良でき、駐車場等の設置も敷地の中に可能になる、こういうことと存じます。また先ほど申し上げましたような道路だけでなく、道路の下を、あるいは道路の上を使って供給していた上水道、下水道あるいは電力、電話、ガスというような供給施設もきわめて能率的に供給できるようになるわけでございます。そうしまして、さらにこういふ結果でできた建物の上層部を、もし住宅として使用するならば、先ほど来私が申し上げました都市の集約化、それから職場と住宅の接近、近接化ということが達成されるはずでございます。そうして、土地の価値を建物の価値に換価する、という意味におきまして地価の安定という結果も得られる、こういうふうな考えますと、この市街地再開発という手法は今の都市問題の重要な問題でございまして通勤問題あるいは住宅問題、土地問題、こういうものを積極的に解消する一つの妙手と考えられるのでござい

ます。そこで、それではこういう目的を達成するためには、現在の法律では足りないのかどうかと、こういう疑問が若干残るであらうと存ずるのでございまして、現在市街地を再開発するための法律としましては、公共施設の整備に關連する市街地の改造に關する法律とか、土地区画整理法とか、住宅地区改良法あるいは防災建築街区造成法等の、まあ四つの法律がございしますが、これらの法律は以下私が申し上げますような理由でいずれも先ほど申し上げましたような目的を達成するためには寸足らず、と言わざるを得ないのでござい

ます。住宅地区改良法につきましては、これは御承知のとおり特定の不良住宅地区の改造が目的でございます。市街地の一般的な再開発というのには当たっていない。それから、防災建築街区造成法はどうかと申しますと、これは防災の達成を目的としながら、現行の法規の中ではわずかに建築敷地の統合あるいは建築物の共同化、高層化を達成し得る法律ではござい

ますけれども、これは強制加入の加入権を認めていませ

して、とても残る八割の面積を占めておるような建築敷地、建築物の整備にまでは、積極的に手の出ないのが実情でございます。そういう意味におきまして、あるいはまた市民がその都市のあり方を自覚するという面からいっても、私は市街地再開発の計画が都市計画として定められたならば、やはりその区域内の土地所有者をはじめとする権利者がみずからの責任を自覚して、共同して施行する、こういう考え方が第一義的ではないでしょうかと存じます。ただ、権利者が責任を感じましても、実際、組合を結成して事業ができるような法的な援助が必要でございますし、またその資金の援助も必要であることも当然でございます。私は、ただいま申し上げましたように、権利者が共同してこの再開発事業を実施するのを第一義であると考えております。したがって、公共団体とかあるいは国あるいは国の機関等がこの権利者にかわって事業を実施する、こういう態度が必要ではなからうかと、こう考える次第でございます。

以上、私の経験から出た見解を申し上げたいと存ずるのでございますが、現実には都市計画を担当し、都市の建設をしておる立場から申しますと、一刻も早くこういうような法律が制定されることを切望してやまない次第でございます。なお、この法律がかりに制定された後におきまして、実際にこの再開発の事業が伸展し得るための資金的な援助をお考えいただきたいと思ひまして、特にお願いをいたしたい次第でございます。

以上をもちまして私の陳述を終わります。

○委員長(岡三郎君) 以上で参考人の方々の意見開陳は終わりました。

参考人の方々に對し質疑のある方は、順次御発言願ひます。

○田中一君 ちよつと山田さんに伺ひますが、今度の法律は、御承知のように、いまあなたが言つておる通りに、組合施行という形で持たれるからこれは第一義だと、こういう説明をしておりましたね。この中で包含されておる市街地改造事

業、これは御承知のように、公共団体あるいは住宅公団等が行なうことになっております。しかし一方、防災建築街区は、これは組合施行ということになっておりますけれども、その中に今度の新しい法律の中には、もしも組合がこの事業を継続して完成することができない場合には、地方公共団体がこれを引き受けるのだということになっておりますが、そうすると、これはむしろ技術的な指導等は、当然、都道府県知事が責任を持たなければならぬことになるから、実態としては、組合施行とはいひながら、結局、地方公共団体があらゆる面において指導する、指導というよりもむしろ事実、公共団体としてのあらゆる方法を駆使して、思ふ存分にやつていくのだという印象を受けなければならぬ。山田参考人は、いま建設局長をしておるから、その仕事の担当者である東京都の場合は、どんな心がまえで受け取つていますか。

○参考人(山田正男君) 市街地再開発事業を組合が事業実施認可を受けて実施をしておりまして、途中で事業の執行が困難になった場合の救済措置の点の御指摘でございますが、かつて、戦前の土地地区画整理、これは法律は、耕地整理法でございますが、この耕地整理法では、これももちろん組合が第一義でございますが、組合の事業の執行が何らかの都合で困難になった場合には、行政庁が職務管掌をすることができ、こういうことになつておつたはずでございます。この職務管掌的な精神というのは、組合の定めた組合の事業をかわつてやつてやろうという考え方に立脚してあると私は存じております。そこで、組合が事業ができませんのだからあとは公共団体的な立場で、あるいは行政庁的な立場で、煮るも焼くのも自由であるという性質のものでは私はないと思つております。特に市街地再開発事業の場合には、そういう土地地区画整理よりも、もっと資金面も大きくなりまして、権利もふくそうしておられますから、いろいろな困難な点が起つてくると存じます。そこで、組合が事業施行中には、その困難を克服

するための助言とか勧告とか指導とか、そういうことは当然つとめなければならぬと存じます。が、それがもし不幸にして成功しない場合は、やはり当初、組合が発足したときの精神を生かしまして、わかつて事業を施行してやる、こういう態度で臨むべきであらうと考えております。

○田中一君 当然そうなつておりますが、結局膨大な資金面を担当しなければならぬ組合に、その力はなかなかないのです。幾らいても民間というか、地域権利者は、そういうものを専門に行なつていた人たちでもなければ、またこの法律そのものの理解というものもとうてい完全なものではないと思ふのです。そうすると組合施行とはいひながら、しよせん公共団体の強力な指導というか、関与というか、あるいは監督的な強権で行なうことになりはしないかという点なんです。こんな名目だけとはかく、組合施行という名をかりながら、事実には権利者の総意という一つの形をとりながら、実際には公共団体がその仕事をするということにならざるを得ないんじゃないかと思ふのですが、その点はどうですか。

○参考人(山田正男君) 申し上げますが、私が長年都市計画の事業を担当していた立場から申しますと、たとえば道路の事業あるいは河川の事業を実施いたします際にも、その必要な土地を買収される市民の立場から申しますと、一番いやがるのは収用ということばでございます。土地収用法の内容は、決して一方的に土地をふんどるといふような内容ではないはずでございますけれども、まことに不幸なことに、市民の立場からは何となく土地をふんどられるという感じを持っております。こういう習慣的な感じというのは、なかなか私どもが口をすっぱくして、声をからして説得いたしまして、なかなか日本人の感覚からは抜けがたいと思つております。そこで、こういう公共施設ですら土地を買つて建物を建てる、そういう事業を公共団体なり国なりが行なうということには非常な苦心が要るわけでございますが、これを市街地再開発事業のように、現に建築物が建つて

おる土地をかりに——かりにでございますが、現在の市街地改造法——改造法はまあ買った形になるわけでございますが、かりにこの土地を買つて、建築施設を統合する、共同化する、こういう事業をやる場合に受ける反響、市民から受ける私どもの反響といひますか、市民の反響は、やはり公共施設の場合に受けるのとのおおむね類似でございます。市民のほうからは好感をもつては迎へられないのが通常でございます。そういう立場から申しまして、私はやはりいきなり国なり公共団体が、諸君の土地、建物を買収をして建てかえるんだという態度に出るよりは皆様方の土地は現在の都市のあり方からいへば、こういう姿になるのがあたりまえじゃないか、このほうがお得じゃないかという計画を都市計画で定めまして、皆様がひととせひおやりください、お金は貸しましたし、法律の援助もいたしましたし、という態度に出るのが一番すなおじゃないか。しかし先ほど御承知のように、そういう態度に出ましても、権利はふくそういたしておりますから、なかなかそれぞれ権利者には家庭の事情がございますから、全部が同意する場合はそう多々あるとは私は存じません。がしかし、やはり役所側の出る態度としては、皆様がせひおやりください。援助はいたします、こういう態度で出るのが順序ではなからうかと、こういうふうに考える次第でございます。

○田中一君 順序はいいんですがね。実際実態論として、結局都が仕事をしなきゃならないんでしよ、そうなるでしよ。これはいま山田君のほうで、まあことは仕事がないらしい、調査ぐらいのもんだからいいけれども、そうすると都の側でも、あなたのほうには予算を相当とつて、こういうものに引き受ける体制というものをつくらなきゃならぬと覚悟してゐるでしよ、そうじゃないですか、どうですか。

○参考人(山田正男君) もちろん、この市街地再開発法がかりに制定されました場合に、私も先ほど申しましたように、関係権利者によつて事

業が実施されるように要請はいたしますが、いかに要請いたしましても、終局的に社会の進展に伴いまして何としてでもその場所を再開発しなければいけないという場合があり得る。タイミグが合いませんから、組合ができる以前に、組合にかわりまして公共団体が事業を実施せざるを得ない場合が当然出てくると思います。ただし、そういう場所があらにもこちらにも無数に出てこられては、とても公共施設の整備すら満足にできない公共団体としては、いささか手が回りかねる。そこで極力民間において実施されることを切望するという意味で、私は申し上げたわけでございます。決して東京都が再開発事業を実施するのがいやだと言っているわけではございませんので、御理解をお願いする次第でございます。

○田中一君 篠塚さん、これはなんでしょう、三分の一という権利者の不服の場合は、しなければ文句ないですね。事業を行なわなければいいのですから。収用法によって当然、収用法よりももっと強い行為ですね、これは。問答無用でくるわけですから。しかしこれに似通ったケースでもって収用委員会にかかったケースはありましたかね。

○参考人(篠塚昭次君) あまり収用関係の判例、そういうことはいは知らないのですけれども、この場合の価値説得力といいますが、つまり高層住宅にしていかなければならぬのだというこの価値説得力は、いまの時点では非常に容易であらうと思います。ですから三分の一の反対者がいるとしても、その反対者がほとんど重大な個人的、主観的な理由、客観的に説明できるようなものを主張することは非常に困難ではないか。こういう形の訴訟、市街地改造法——この法律はまだ実施されておられません、市街地改造法については神戸で、たしか裁判があったと思います。これはまだ地方裁判所の判決が出ていないのではないかと、現在訴訟が進行中だろうと思います。

○田中一君 御承知の戦後二十六年でしたか、七年でしかたに出た耐火建築促進法ね、これは同じ

手法を用いているのです。その手法をここで取り入れているわけなんだが、耐火建築促進法時代には、こうした反対のまあ訴訟を起こした例がありはしたかね。だれか、山田さん知ってる——相いいい効果をあげた事業でしたかね。

○参考人(山田正男君) ただいまの耐火建築促進法の問題でございますが、あれは全員同意しませんでした、組合が認可にならない形になっておりますから、組合ができただけに後におきましては紛争は私はないと存じます。

○田中一君 それは三分の二の同意でやっていました。法律的には三分の二の同意でもってできたのでしょ。〔防災建築のほうじゃないか〕と呼ぶ者あり。防災建築のほうじゃないか。耐火建築促進法、あれは二六、七年にできたやつ。

○参考人(篠塚昭次君) あまりよくその法律の実情存じませんでしかねども、あれは何か資金的な援助が行なわれていましてしたでしようか。

○田中一君 ありました。

○参考人(篠塚昭次君) それでかなり自分のお金をそと持ち出すというよりは、公的な資金の助成によって、木造建物から耐火建築にできるというので、わりと積極的、自発的に改造が行なわれたというふうには私は記憶しております。

○沢田政治君 篠塚参考人にお聞きしたいと思いますが、現在の都市をこのままでもいいかと言ったら、これは各参考人が述べられましたように、こういう状態ではないのかということになると、何とかこの都市を正常化しなくちゃならぬということについては、立場は多少異なっても、一つの向かう理念に対しては、このままじゃいかぬということになると思ふのです。そこで、昨日まで委員会であくさんの問題が出されましたが、特に憲法二十九条の財産権の問題、これがどうなるかというところが非常に議論にもなつたわけですね。篠塚先生が合意があるいは違憲かということ、こういう場合は違憲だ、こういう場合は合意だということとを断定的には言われなかつたわけでありまして、幾つかの基準をあげてお述べになったと思ひ

ます。そこで私考えたことは、先生も基準をあげましたけれども、この事業主体といいますが、施行者はだれがやるか。目的は別としてだれがやるかということも、やはり違憲か合意かを判断する際の幾つかの要素の一つになると思ふのです。

したがって、今度のこの都市再開発法によりまして、地方公共団体がやるか、あるいは住宅公団がやるか、いろいろありますけれども、法律をすなおに見る限りにおいては、やはり一番中心になるのは再開発組合なわけですね。しかもこれにはやはり何と云うか、業者といわれるデベロッパーも相当入ってくる、大きな作用、支配力を持つてくるということも想像されるわけですね。しかも国が予算から大量に金を出して、何と云うか、環状線内は全部やるという計画でもないわけだ。やはり特定の街区になると思ふのです。そういう背景からいって、憲法上大きな問題が起る可能性があるというように判断するわけですね。それと同時に、やはり何人も法のもとには平等である。特定のものだけは法の適用というものは厳正にしなければならないということにも、若干問題が出てくるわけですね。だから、この委員会でも議論になったのは、東京二十三区には、いまのままでは空地といふものは一つもない、遊休地もない、これ以外に都市として生存する方途はないという客観的な事実ですね、こういうものがあればいいわけだけれども、やはり東京二十三区の中でも相当広大な、法人等が取得している空地といふか、遊休地といふものがある。広大な邸宅もある。そういうものには税制あるいはまた土地政策において、何らの手も打っておらぬ。何らの、と言つてはなんだけれども、見るべき手を打っておらぬ。ところが木造家屋の低所得者が住むところに都市を改造しなくちゃならぬからということで、準収用といふことを使われるけれども、これは収用ですね。三分の二以上の同意があつて、三分の一の場合は権利を放棄せざるを得ないわけですね。そういうことでは実際には収用といふのは強権になるわけですね。そうすると、やはり憲法にいうと

ころの法の平等という原則に反するかどうかという問題も、純法律的には出てくる可能性があるんじゃないか、こういうふうに考えられます。と同時に、収用した土地をどう使うか、一般性ということばで表現されていますけれども、私考えるには、やはり民間が入つてやるんだから、しかもある程度の利潤がなければ民間が入つてきません、不動産会社とか、そういうものは入つてこない。いまの公団住宅であつても、普通の平均的なサラリーマンといふのは入れない状態になっているわけですね。その土地にもよりますが、都市近傍とか都心部では入れません、普通の平均的なサラリーマンでは。ましてや業者が入つて組合をつくつて、特別参加組合となつてやるんだから、ある程度の利潤というものがそれに入る。そうすると、かりに年間百五十万とか二百万とかという収入の人でなければ入れないということになると、はたして日本国民の中に百五十万なり二百万の収入のある人は何人あるかということを考えた場合、特定の者しかそれを利用できないという結果になると思ふのです。そうすると、一般性との関係がどうなるのか。公共のためにそれを利用することができるといふことは若干違つた現象が出てくる可能性があるんじゃないかと思ふのです。

それと同時に、もう一つ先生が基準の中にあげられたことは、三分の一以下のものをどう補償するかということですね。もちろん何がしかの金銭によつてこれは補償するでしょう。しかしその補償といふものは、はたしてその人の生活を保障するに足るものであるかどうかといふことは、やはり生存権の問題ですから、大きな問題になると思ふのです。まして貨幣価値が下落していくわけだ。だから一千万円くらいもらつて、一生生活が満足だといふ状態にはならないと思ふのです、貨幣価値からいって。そういう問題が出てくると思ふのです。特に有産階級がそういう土地を取り上げられるのと違つて、木造家屋の低層住宅に住んでおる人は、これは工員とか、退職公務員で

あつても、一坪か二坪のところでも駄菓子屋を開いている人とか、そういう人が多いと思うのです。そういう人が、これは特定の者しか入れない。何というか街区をつくるために生活を否定されるというところは、へんなことだと思ふのです。そういう面からいって、私は決して悪意で、これを阻止するために言っているのではない。やはりせつかくこの法律ができたならば、その目的に沿わなければならぬと思ふのです。ところが、この憲法裁判になって、この法律ができた、十年たつても延々と法律裁判が続いて事業は進まないといふことになったならば、果たして法律の目的といふものは達成されるかどうか、これに非常に危険の念を持つからいふことを言っているわけですね。そういう面から言つて、これは先生の私見でもけっこうですから、そういう裁判上の問題が起る可能性があるかどうか、これは断定しなくともけっこうですから、その点をお聞かせ願ひたいと思ふのです。

○参考人(篠塚昭次君) 結論から先に申し上げますと、裁判が起る可能性はあると思ひます。ただその場合の結果はどうなるかといふことですが、私も先ほど申し上げましたように、たとえば東京の環状線の中全部、それから環状線のまわり五キロくらいのベルト地帯、このくらいをきめて全部例外なしに網をかけていくというやり方でしたら、法のものとの平等といふことに合致する、それが本来望ましいやり方だといふように考へております。この場合ですと、おそらく裁判になつても非常に早く結論が出て、この法律の合憲性が立証される。しかし問題は、それだけの規模で行なう場合に財政上の裏づけができるかどうか。これはもちろん国家の政策として国民の生存を保障するのが第一義にあると思ひますので、財政投資をそこに集中していくべきだといふように私個人としては考へておりますけれども、しかし、もし国家がそれはできないといふような政策上の結論を出したときに、それでは都心の再開発はやめだといふ、個人が組合をつくつてやるのもだめだといふ

ことになりまして、一体だれがしわ寄せを受けるのかといふことになり、結局住宅に困窮している人、いまお話の困窮の度合いにもいろいろな階級の人たちがあつて、おそらく都心に住むような人は中、あるいはそれ以下の中の下くらいのことろまでがおそらく集まつてくるだらうといふことが、私のばく然たる憶測なんです。そういうやうに国家が財政投資を大きくやらなければ結局、不平等になるからだめだといふのは、理念としてはわかりまうけれども、結局それだけ犠牲、社会的な犠牲といふものがいつまでも残存している。したがつてそういう法律をつくつた時に、大きな邸宅を持つていふとか、遊休の土地を持つていふ、そういう人たちに對しては、さらにそれに取用をかけていく説得性といひますか、立法上の説得性が出てくるんじゃないか。自分たちは家をこわされて、こういうやうな窮屈な思い、不便な思いをしていられるにもかかわらず、隣には草ぼうぼうの土地が何千坪もあいていゝとか、あるいは大きな邸宅で、五人くらの家族なのに何千坪といふ土地に住んでおるといふことになりまして、これはやはり世論が黙つていゝないだらう。その場合は非常に早く結着がつかやしないか。むしろいまは、やはりやれるところからやるといふのは私は間違ひだと思ふのですけれども、この法律ではあまり狭く限定してゐない。つまり高度利用地区といふことが出ておられますが、これはかなり広く網をかけたことばだらうといふように私は理解しておるわけですね。

それからそういうことのために、社会的な公共の福祉、つまり生存保障といふ目的は一〇〇%は出ない。先ほど申しましたように、せいぜい六分だろ。これも民間の資本等が介入するしかたによつては逆転してゐまして、結局営利追求のために利用されて、札幌でほつたをたかたかして追い出されるという人たちが出てこないとは言えないと思ひます。しかし、そこで私自身は先ほど山田さんからお話がありました、はたして行政庁がこれを担保できるかどうか、これは率直に申し上げ

げて非常に疑わしい。これは地方自治体はもちろんのこと、中央の行政庁においても、はたしてそれだけの行政能力といふものがあるかといひますと、私は行政機関のことよくわかりませんけれども、これは非常に疑わしいと思ひます。やはりほんとうにこれをやるなら、住宅省といひますか、新しくそれを独自に責任を分担、専門に責任を負う独立の行政機関ですね、住宅省を設けて行政を推進していく。それが終わつたら直ちにそういう行政官庁は解散する。いつまでも残しておかないといふ形でやつていかないと問題が残るだらう。ある意味でのかげを含んだ立法であるといふことはわかりまうけれども、しかしその結果において、結局住宅難の解消にも役立つといふことが、私がこれを意図ではないといふ結論を出した一つの理由であります。

それからもう一つは、結局ここに住めなくなる人が出てくるだらうといふことですが、結局それは確かに出てきますけれども、それに対する救済策としては、私自身はいま申し上げませんでした。が、家賃の法制ですね。つまりそういうところに従来いた人たちは特權的に低い家賃、従来の家賃をそのまま引き継がせる。どんなにりつぱな建物でも、住んでいる人の気分といふものは、下層階級の人たちにはそんなに違ひはないわけですから、家賃は法制していく。ただしそれ以外の部分、空間についての家賃は現在規制しないほうがいい。むしろ建築を促進することによつて、総合的な家賃の適正化をある程度実現可能ならしめはしないかといふ、やや楽観的に過ぎるかもしれませんが、そういう期待も持つております。

○参考人(篠塚昭次君) それはおっしゃるとおりで、ストリートにあの判決がこれに類推して拡大されるといふことはおそろくないと思ひます。おそらく最高裁も非常にこれはちやうちよするだらうと思ひますけれども、その場合のやはり足場といひますか、それは零細な従来の利用権者の立場がどこまで完全に保障されるかといふことにすべてかかつてゐる。これは私も先ほど申し上げましたように、この法案の趣旨を一読いたしますと、結局事後補償ですか、あとで払うというやり方でこれが第一の問題である。不満ながらも組合に入つてきた家を見てからきめるという人にはそれでいいと思ひますけれども、初めから条件を確認してこれではいゝだといふやうな人たちに對する補償は、やはりこれは事前に行なわなければならぬ。しかしその場合には、補償資金といふものがなければいけません。この組合の中にはまだその補償資金が準備いたされてない。補償資金は建築直後調達するといふことも予想される。したがつてその点のギャップは、法律上は埋めておく必要がありはしないか。したがつて事前にそこから出ていきたい、したがつて補償せよといふときには、もちろんこれは完全な補償でなければならぬ、単純な立ちのき料ではないわけですね。これにつきましても、もう少し時間がありましたら詳しく申し上げたいと思ひますけれども、その完全なといふことは、文字どおり完全に実施されなければならぬ。この点については、この法案全体が違憲性を持つといふことではないと思ひます。しかし、この法案の中の一つの条文だけが違憲である、こういう結論が出るのではないかといふふう

に予測いたします。

○柳田桃太郎君 これは山田さんにお伺いしたいと思ひますが、東京のみならず全国的の問題として、この事業がある程度広範に始まつてまいりまして、組合施行になる場合には、はたしてその組合施行のこの非常にもつかり技術的な土地の問題であるとか、計画を立案する問題であるとか、事業を施行していく問題であるとかいろいろあることを、事実上組合というものでそれだけの技術能力をテナンソラーに備えられるかといふことを、私非常に憂慮するものでありまして、全部それが地方団体に負いかぶさつてまいりまして、いま質問がありました、とても地方団体としてもこれをしよ切れる問題ではない。しからば非常に責任の度合いの薄い者が臨時にこれを代行するようになつてしまつて、途中で投げ出すようなことも考えられる。現在土地画整理においては、土地画整理組合なんというものがあつて、それが代行しておりますが、これを代行していくために、法の上でどういった免許を受けた業者がこれを代行するようになつなければ、事実上これは非常に実行がでないのじやないかといふことを考えておりますが、東京都などではどういふお考えでいらっしゃるか、それを一つお伺いしたい。

○参考人(山田正男君) お答えを申し上げますが、第一の点は、この市街地再開発事業が広範に行なわれたとした場合に、この事業を遂行するために当然技術者が必要でございますが、とてもそういう技術者が足りないのではなからうかと、こゝろ御質問だと存じますが、それはそのとおりでございます。現在土地画整理法に基づく区画整理事業のお相手をするのにも、土地画整理の技術者が不足しておるのが実態でございます。そこで、この土地画整理事業を実施するための技術者の対策としまして、実は東京都の場合には、都が直接指導をする面がございます。それからコンサルタント等、設計事務所等が援助をする場合がございます。もう一つは、東京都が出資いたしました財団法人をつくりまして、市町村の行なう土地画整理につきましまして、資金の立てかえを含めましてその土地画整理の事務のすべてを代行させております。そういういろいろな手法を講じながら技術者の不足を補つておるわけでございますが、柳田先生は特に資格を定めて、その資格を与えて代行させたらどうかといふお話がございましたが、結局はその事務の代行でございます。権限は組合が持つてゐるわけにはいきませんから、権限は組合が持つてゐる、あるいは市町村が持つてゐる、公共団体が持つてゐるという場合に、その事務の代行をさせるだけならば、して資格を与えなくても、現状のような状態で技術者の養成につとめるのも一つの方法だと思ひます。もちろん資格を与えるような技術者の養成をするのも、一つの考え方であらうとは思ひます。

それから第二の点の、都市計画で再開発計画を定めまして、たとえば現在おきかへて狭隘な建物に入つておる借家人に対しては、新しい建物の区分として事実上与えられない場合がないとはいひわけでございます。しかし、これは土地画整理事業の際にも過小宅地を設定すれば、そういう小宅地の救済ができるわけでございます。組合でこの事業を行ないます際には、組合員が定款でそういう措置を定めれば、その救済措置はできるはずでございます。

○参考人(浅田孝君) いまのお尋ねの点でございますが、確かにこの再開発法の一番問題になるところでございます。先進諸国の場合でございますと、これはむしろ権限先生のほうで御専門でいらつしやいますから、私の理解が間違つておるかもしませんが、十三、四世紀ごろから英米を中心にしたしまして、エクイティー・ローといひますか、エクイティー・コートといひますか、公平に關する裁判、法廷がございまして、憲法と一般法律で扱えない人間関係、相隣関係、その他について、実は何世紀という長い歴史がございまして、ですから、たとへば近代的な地域開発時代になつてまいつた場合でも、アメリカならアメリカの国立公園法で風景保存地域をかけたような場合に、その補償措置であるとか、あるいはどの程度まで個人の要求を入れ、どの程度まで社会の要求を入れるかといふような問題につきましまして、もちろん個々の相隣関係の日照権であるとかその他につきましましては、私も技術屋として見ます資料では、もう五十年前からニューヨークあたりでも、事ここまかに日照の程度がどの程度であらうであるといふたようなことがあるようにございします。それに引きかへまして、どうもわが国のそういうお互いの間のことを取りきめる約束事といふものの歴史が非常に浅うございしますから、その点で非常にむづかしい問題が出ておるのではないかと思ひわけです。そこで、お尋ねの、実際問題といたしまして都市の再開発は、これはアメリカの場合を調べてみましてどういふものでございしますか、やはり大規模の資金を要することでございます。その中で、実際には地域主義、現地主義的な組合の設立が望ましいわけでございますけれども、その発議自体にしてから、かなりやはりダミーと申しますか、かなり当初から前貸し資金的な資金の運用が必要になつてまいりましたために、表面上の仕組みといたしましては、法の定むるところによつて円滑に進むやに見えてございします。けれども、ややといたしますと、当初から実質的にやはり資本力の相違によつて、あすの欲

があるのですが、はたして現在の建築単価の中で、東京都内においても高層建築の上にこの住宅を乗せた場合に、絵にかいた都市計画と実態とが合つたように持つていける自信があるかどうか、こゝろいふことを實際問題について山田さんにお伺いしておきたいと思ひます。

○参考人(山田正男君) お答えを申し上げますが、第一の点は、この市街地再開発事業が広範に行なわれたとした場合に、この事業を遂行するために当然技術者が必要でございますが、とてもそういう技術者が足りないのではなからうかと、こゝろ御質問だと存じますが、それはそのとおりでございます。現在土地画整理法に基づく区画整理事業のお相手をするのにも、土地画整理の技術者が不足しておるのが実態でございます。そこで、この土地画整理事業を実施するための技術者の対策としまして、実は東京都の場合には、都が直接指導をする面がございます。それからコンサルタント等、設計事務所等が援助をする場合がございます。もう一つは、東京都が出資いたしました財団法人をつくりまして、市町村の行なう土地画整理につきましまして、資金の立てかえを含めましてその土地画整理の事務のすべてを代行させております。そういういろいろな手法を講じながら技術者の不足を補つておるわけでございますが、柳田先生は特に資格を定めて、その資格を与えて代行させたらどうかといふお話がございましたが、結局はその事務の代行でございます。権限は組合が持つてゐるわけにはいきませんから、権限は組合が持つてゐる、あるいは市町村が持つてゐる、公共団体が持つてゐるという場合に、その事務の代行をさせるだけならば、して資格を与えなくても、現状のような状態で技術者の養成につとめるのも一つの方法だと思ひます。もちろん資格を与えるような技術者の養成をするのも、一つの考え方であらうとは思ひます。

それから第二の点の、都市計画で再開発計画を定めまして、たとえば現在おきかへて狭隘な建物に入つておる借家人に対しては、新しい建物の区分として事実上与えられない場合がないとはいひわけでございます。しかし、これは土地画整理事業の際にも過小宅地を設定すれば、そういう小宅地の救済ができるわけでございます。組合でこの事業を行ないます際には、組合員が定款でそういう措置を定めれば、その救済措置はできるはずでございます。

○参考人(浅田孝君) いまのお尋ねの点でございますが、確かにこの再開発法の一番問題になるところでございます。先進諸国の場合でございますと、これはむしろ権限先生のほうで御専門でいらつしやいますから、私の理解が間違つておるかもしませんが、十三、四世紀ごろから英米を中心にしたしまして、エクイティー・ローといひますか、エクイティー・コートといひますか、公平に關する裁判、法廷がございまして、憲法と一般法律で扱えない人間関係、相隣関係、その他について、実は何世紀という長い歴史がございまして、ですから、たとへば近代的な地域開発時代になつてまいつた場合でも、アメリカならアメリカの国立公園法で風景保存地域をかけたような場合に、その補償措置であるとか、あるいはどの程度まで個人の要求を入れ、どの程度まで社会の要求を入れるかといふような問題につきましまして、もちろん個々の相隣関係の日照権であるとかその他につきましましては、私も技術屋として見ます資料では、もう五十年前からニューヨークあたりでも、事ここまかに日照の程度がどの程度であらうであるといふたようなことがあるようにございします。それに引きかへまして、どうもわが国のそういうお互いの間のことを取りきめる約束事といふものの歴史が非常に浅うございしますから、その点で非常にむづかしい問題が出ておるのではないかと思ひわけです。そこで、お尋ねの、実際問題といたしまして都市の再開発は、これはアメリカの場合を調べてみましてどういふものでございしますか、やはり大規模の資金を要することでございます。その中で、実際には地域主義、現地主義的な組合の設立が望ましいわけでございますけれども、その発議自体にしてから、かなりやはりダミーと申しますか、かなり当初から前貸し資金的な資金の運用が必要になつてまいりましたために、表面上の仕組みといたしましては、法の定むるところによつて円滑に進むやに見えてございします。けれども、ややといたしますと、当初から実質的にやはり資本力の相違によつて、あすの欲

ならかけるけれども、あさって、あさっての小さい欲は問題ではない、しあさっての大きな欲が問題だ、平たく申しますと、さような実は立場の相違からして、この再開発の個々の事業が、そういう中からむずかしい問題を包含してくるというたようなケースが考えられるわけでございます。ただし、どの先進国の再開発に見ても、実情を調べてみると、やはりいま申しますように、とにかくいま住んでいらつしやる方々に十二分の万全な補償をする、しかもかなり高い、高額な土地を手当てをいたしまして、その上に、新しい事業からあがつてきます開発利益でそれをカバーし、なおかつそういうような場所でございますから、その事業の運転が円滑にいかなければいけない。そして非常に多額の投入資金に対して、やはり経済原則による企業メトリックをあげなければいけないというふうになってきますので、根本的にはやはり資本制経済の経営経済の原則というものは、よほどの公共団体なり国家なりの助成措置というものがございせんというところ、どうしてもやはり資本の力のままに力関係はきまってくる。そのことが、かりに上に延びます住宅はけっこういたしても、場合によりまして地味に近い部分でございます、たとえばターミナル施設であるとかいろいろな社会的機能を、完全な不特定多数とは申せませんけれども、その地域を中心としたかなり広い地域社会がそれを利用することによって裨益しなければいけないような施設につきまして特定性というものを勘案いたしますというところ、問題がそこに出てきやしませんかというおそれがあるわけでございます。さような場合に、でございますから、先年もアメリカのこれは再開発の実は背景になっております仕組みについて、詳しく見てまいったのでございますけれども、やはり言えますことは、非常に気長にやっております。大体、再開発をしようとしたましましてから、どの計画も全部二十年はかかっておりま

す。わが国で行なっておられます土地地区画整理等の単純な事業でもやはりそれぐらいかかるようにございまして、どこでも同じでございますけれども、ただ大きな資本の力だけで事が曲がらないという点につきましては、社会慣習としてでき上っております。チェックする、世論の力によってチェックする仕組みと、それからやはり成長してあります企業の社会性の獲得とでも申しますか、節度ある基準でけつこうなんであるという、その態度というものが非常にきいてるように私考えておるわけでございます。したがって、この法自体でさうな面について問題にいたしますというよりは、これら三法によって都市再開発がかりにいくといたしても、その周辺でやはりよき社会慣行とでも申しますか、この再開発事業の實行にあつて、慣行を執行錯誤を重ねながらやはり築き上げていくという努力なり、行政的な指導なりあるいは政策的な主張なりといったようなものがやはりどうしてもございせんというところ、円滑には進まないのではないかと。その点で二十年ぐらいの議論からかつておられます再開発を、十七年、十五年から十七年ぐらいにかけて何回でも計画をつくり直しまして、市民の団体に問う。わずかに一キロ四方ぐらいの教区の再開発につきましても、五十、六十といったような市民団体、もうこれは各種各様でございます。奥さん方の地元の隣組団体もございまして、職能別の団体もございまして、縦、横、斜め切りに社会組織をつくつておられます社会集団のさまざまなもののネゴシエーションというものを、完全な公開の席でやっております。その辺がわが国にこの再開発を大々的にやつていくといたします場合に、一つにはああいう国のように余裕のある資本蓄積が少ないというところが一つ、それからもう一つには、社会慣行がまだだだできていないといった点で、私は実は懸念をいたしておるのでございます。

○春日正一君 山田さんに一つ、二つお尋ねしてみたいのですが、さつきも話聞いていますと、東京都としては公共施設を整えるという役割りを主として持つておる、なかなか再開発というふうなものには手が回らぬし、どうしてもなかなかそれではどうもいかぬ、だから民間の発展にまかせることがいいというふうな見解なんですから、やはりあなたが東京都の建設局長ということで、そういう面での責任の立場にあるから慎重——私に言わせれば逃げているという感じがするのですが、しかしこの再開発法案が通つたあとで、東京都としてはこの再開発事業というものを都として独自にやつていくというふうなもうひとつの案、見込みというか、そういうものを持つておいでになるかどうか、この点ひとつ。

それからもう一つは、あなたが言われたように、民間の開発意欲にまかせるといふことになれば、いま東京都というのは非常に乱雑なんですね。高いものあり、低いものあり、いろいろ乱雑なことになっている。ところが、そういうものが結局そろばんに合うというところはいいことになるわけですから着手されていく。ところがそろばんに合うところだけが食われていて、都市計画な都市民に対する東京都の責任として見なきゃならぬようなところ、そういうものがあと回しにされて、さらに新しい形での拡大された不つり合い、不均衡というふうなものをつくり出していく。それからいろいろ初めに解決されると考えておつた交通問題なり、あるいは通勤問題なり住宅問題なり、その他社会施設の行き渡らぬ面が再開発で解決されると期待しておつたものが、逆にそこからさらに大きな破綻が出てくるんじゃないかというふうな気もするのですが、ただまかせるといふだけでは当然そうならざるを得ない。そういう点についてはどういうふうな考えておいでになるのか。

もう一つの点は、どうしても東京都としてやらなければならぬ、しかも民間の意欲にまかせておくとはいわねえかぬ場所もあるわけですね。たとえば一番端的な例で言えば江東の防災地区ですね、あれなんかそろそろ地震がきそらだというふうな周期にきている。だからどうしても早いことこれは対策立てなければいかぬということ、いろいろ大きな理想図なんか書かれて調査も進められているようですけれども、こういうものは当然その市民の盛り上がり待つというところでではなくて、大きな規模で、東京都なり国なりの力でやつていかなければ時間的に間に合わなくなると、またその規模のものというところに、民間の発展だけでは必ずしもいくということにはならぬわけですから、そういうものについては、東京都としてどういうふうな考えておいでになるのか、その三つの点をお聞きしておきたいのです。

○参考人(山田正男君) お答えを申し上げます。第一の点は、東京都は公共施設に手が回らないから、とてもこの再開発事業まで積極的にやらねえという意味にとれるような発言を先ほど私はいたしたわけでございますが、決して私逃げるわけでも何でもありませんが、現在の東京都のよるな地方公共団体の財政事情のもとで、まあこの法案がかりに成立した場合にどういう資金の援助があるかどうか、まだ確定したわけではございせんけれども、そういうことを予想しながらもの判断いたしますと、これは人手の問題というよりも資金的になかなか私手が回らないだろう、ということをお申し上げたわけでございます。だからといって東京都はやる意思がないという意味ではございせん。それよりも私が申し上げましたのは、先ほど田中委員の御質問に対してお答え申し上げましたように、道路とか公園とか河川とか、そういう公共施設は、これは公共団体の本来の事務でございます。他人にやらせるわけにはいきません。みずからやらなければいけません、こういう建築施設の改良計画、改善計画というのは、いまの日本の制度では公共団体がおもてた土地を売却して、あるいは強制加入をさせて建物を買収するのだというものの考え方は、むしろあなた方が現に住んでおり、現に営業をしておられる土地は、本来都市全体の立場から言えはこういう利用のされ方をしたほうがいいではな

いか、まあそういう計画を立てまして、そうしてそれは単なる計画だけでなくて、こういう計画をこういふ資金で事業を実施すれば、あなた方が共同でおやりになつても決して持ち出しにはなりません、むしろ利益がありますよというふうな、そういう勧奨、勧告、懇話まで都が責任を持って私はやるべきであると思つておりましたし、またこの法案ができれば、そういうことをいたしたいと思つておりました。そういうことをいたしました、なおかつ組合ができない場合はもちろんあります。そういう場合には当然必要に応じて、先ほどお話がございましたような交通問題とか、あるいは環境の改善とか、そういう問題を解決するために必要な場所につきましては、これは公共団体がやらなければいけないと思つておりました。またやる意思は十分ございます。

それから市街地再開発事業の問題ではございせんけれども、東京都が現にやつております仕事は、収支の償われない仕事ばかりやつておるわけでございます。収支の償う仕事は民間でもやるわけでございます。現に新橋の駅の周辺でやつております公共施設の整備に關連する市街地改造事業につきましても、東京都はたいへんな持ち出しをいたして事業をいたしております。これと直接關係はございせんが、他の駐車場のような施設でも収支が償うものならばどうぞ民間でおやりください、しかし収支の償われないところにぜひ駐車場の配置が必要な場合には、これは東京都がみずから事業を実施いたしております。昭和通りの下、等にございます五つの一連の駐車場は、これは東京都が収支を償われないことを覚悟をしてやつておる事業でございます。こういうものの考え方はこの市街地再開発とそのまゝ通用すると思つております。そういうことでございますから、計画を立てただけであつては民間にまかせようなどとはちつとも思つておりません。その計画が実施できるかどうかまでチェックをいたしました、実施できるような計画でなければ売りつけるわけにはいきませんから、実施できるような計画である場合には権

利者が共同におやりになつたらどうでしょうか、こういう懇話をいたしたい。そうしてそれでもおやりにならない場合、あるいは収支償われないような場合、そういう場合には、これは当然公共団体が事業を実施すべきであらう、こう考へておる次第でございます。

○春日正一君 江東地区の問題は……

○参考人(山田正男君) 申し忘れて恐縮でございますが、現在城東地区、江東地区と申しますよりも、隅田川以東でございまして、地盤沈下の激しい地区に對しまして地震対策等を主として、高潮対策等もありますが、何とかこの一帯の再開発をする必要があるということで、国庫の補助もいただきまして再開発計画の大ざっぱな調査、立案をいたしております。しかし何ぶんにも広大な面積でございまして、どんな計画を立てても、この地域全般を再開発するにいたしますと、何兆円という、おそらく数兆円にわたると思ひますが、そういう事業費が要ります。そういうことになりましたと、先ほどほかの発言者からも御発言ございましたように、五年や十年、十年や二十年で事業を実施できることでもございせん。これは再開発といふのは計画を立て、それを実施するのには、よほど気長に覚悟をきめて事業を実施すべきことだと存じております。そういう意味で城東地区の再開発計画といふものは、まだ具体的にどの方向でやつていくべきかという、まだほんの青写真段階でございまして、いつてこれを置きざりにしていいとは思つておりません。全体の見通しをつけたら、全体の見通しに食い違いが起らないような範囲で、重要なところから事業計画を立案していこう、こう考へておる段階でございまして。

○宮崎正義君 篠塚先生にちよつとお伺ひいたしますが、この再開発事業をやるにいたしまして、地域内に居住する方というのは職業、またいろいろな生活様式も変わつてゐる人たちがおいでになりまして、その中には借家人及び一部借家人

の方々が、それぞれの時代のいきますと、権利金をほとんど払つて入つてゐるような現状でございまして。そういう現状の人たちを問わないで、土地の所有者及び借地権者のみでこれを考へていくというふうな行き方であるように思ふわけですが、こういう人たちに對する考え方、組合員に入れるべきであらうか、またそれは組合員に入れないでやるべきであらうか、こういう点につきましても御意見を伺つておきたいと思ひます。

○参考人(篠塚昭次君) 結論から申し上げますと、これは当然入るべきだと思ひますね。私はこの条文をまだよく読んでおりませんが、これは一所有者及び借地権者と出ておまして、これは一種の例示的な列挙であつて借家人も入るのかなどは読んでおたんです。たとえば、借家権といふのはたいへん法律の取り扱いのデリケートな領域で、これは御存じのとおりですけれども、もし借家人を除外して土地所有者と借地人とで、その借家人が居住してゐる建物の除却契約を結んで、法律上は無効といふのが最近の最高裁の判決なんです。したがつて、借家権も現在は財産権として承認されている。これは権利金の支払いの有無はそれほど影響がないんだというのが最近の考え方です。したがつて、借家権を持つてゐる者あるいはその借家権から派生してゐるものの転借人といふものも、法律上はこれに組合員として参加してゐるべき権利がある。もしそれを除外しますと、もちろんそれは憲法上の問題が出てくるというふうな考へられます。

○委員長(岡三郎君) ほかにありませんか。これに参考人に対する質疑を終わります。

参考人の方々に一言お礼申し上げます。本日は御多用のところ、長時間にわたり貴重な御意見を述べいただきまして、まことにありがとうございます。速記をとめて。

〔速記中止〕

○委員長(岡三郎君) 速記を始めて。

午前中の審査はこの程度とし、一時二十分まで休憩いたします。

午後零時三十九分休憩

午後一時三十二分開会

〔理事沢田政治委員長席に着く〕

○理事(沢田政治君) ただいまから建設委員会を再開いたします。

午前に引き続き、都市再開発法案を議題とし、質疑を行ないます。質疑のある方は、順次御発言を願ひます。

○松永忠二君 まず最初に、都市の再開発をどうしても必要でやらなきゃならない、こういうふうな考へられる面積、そしてまたその経費の概算といふのは一体どういふふうな考へておられるのか。国土建設の長期構想等にもいろいろ出ているわけですが、これはどのくらいでしようか。

○政府委員(竹内藤男君) 四十四年度予定いたしました市街地再開発事業の施行予定箇所が四カ所ございまして、一つは小樽でございまして、小樽は面積が四・八ヘクタール……

○松永忠二君 そういうことじゃありません。都市再開発の法律を出すのだから、現在日本の国の都市で、再開発が必要だと考へられる一体面積、そしてまた、それを行なうとすれば大体どのくらいな経費が必要なのか、こういう基本的な調査はやられてゐると思ふのだが、その点についてお聞かせをいただきたい。

○政府委員(竹内藤男君) たしかどれくらい面積といふのは、国土開発の長期構想に載つていたと思ふのですけれども、現在ちよつと手元に資料ございせんので、いますぐ取り寄せまして、あとでお答え申し上げます。

○松永忠二君 しかし、これは実際問題として私たちがこの法律を審議するにあつて、現在一体日本の国でぜひ再開発をしなければいけないと考へるその面積はどのくらいあるのか、またその

經費はどのくらいかかるかという事は基本的なことなので、それをひとつ開かしていただきたい。

○政府委員(竹内藤男) 建設者が四十一年につくりました国土建設の長期構想案によりますと、既成市街地の中で転用及び改造を要する面積が書いてございます。改造面積といたしましては、住宅地が七百六十九平方キロ、工業地が四百三十三平方キロ、商業業務地が二百二十平方キロ、その他学校その他の用地が二十九平方キロというふうになつておりまして、それに公園でございまして、道路その他必要な空地をとりまして市街地としての面積が、合計いたしまして千九百八十八平方キロということになっております。これが大体六十年目標の改造を要するであろうという面積でございまして。

○松永忠二君 それを改造していくとすれば、どれくらいの費用がかかるであろうか。それから、またもう一つ発展をして、それじゃ四十年と比較して六十年の達成目標を出して、そして、その改造に要する面積それから全国の市街地の人口増加というものが大体考えられているわけなんです。当面とにかく一体どのくらいの面積とどのくらいの經費をもつてこの再開発というものをやらなければできないというふうに考えておられるのか。よくいう何カ年計画というふうなそういうようなものはないので、そういう点についてのその考え方、そしてまたそういう具体的な数字、こういうものをひとつ開かしてもらいたい。

〔理事沢田政治君退席、委員長着席〕

○政府委員(竹内藤男) ただいま申し上げましたのは、既成市街地が全体で四千六百十平方キロございまして、そのうち改造を要するものが千九百平方キロ、約四〇％に当たるわけでございます。これを行ないますためにお金が幾らかかるかというところでございまして、これは実は先生おっしゃいましたようないわゆる長期計画——十カ年計画とか五カ年計画というふうなものは現在ございせん。市街地再開発につきましても具体的な五カ年計画、十カ年計画、ございせんが、客

観的に申し上げまして、平方キロ当たり千五百億ぐらいかかる。したがって千九百平方キロをやりますためには、相当はく大な投資が必要だということになると思ひます。ただ、私どももいたしまして、これだけの改造が必要ではございまして、けれども、特に重要なところからやられてまいりたい、これはこの前から御質問にお答え申し上げておりますように、都市環境の悪いところでございまして、あるいは公共施設の整備のために必要だというところ、あるいは防災的な意味でやらなければならぬところ、あるいは商業業務地の機能をよくするためにやらなければいけないところ、そういうところから重点的にやられていきたい、こう思っているわけでございまして。

具体的にそれじゃどういうふうにして事業におろしていくのかということになろうかと思ひますが、これは都市計画法に基づいてきまします都市計画事業として行なわれるわけでございまして。新しい都市計画法のもとにおきましては、市街化区域につきましても整備、開発、保全の方針というものを都市計画として定めるところにいたしておられます。したがって、六月から施行されます新都市計画法が施行になりますと、市街化区域と調整区域に分けまして、市街化区域につきましても市街地の整備、開発、保全の方針を定めていくということになる。それは当然大臣認可というところになるかと思ひます。その中で将来の人口がどうなる、産業が展開がどうなるというふうなことを与件として検討いたしまして、それに基づいて、住宅地をどこに置く、商業地をどこに置く、工業地をどこに置くという配置の構想、さらには公共施設、重要な公共施設の構想というふうなものを定める。同時に、こういうふうな区画整理とかあるいは新住宅市街地開発事業というふうないわゆる面的な開発事業とともに、既成市街地の中の再開発事業をどういうところで行なうたらいいかということについての方針が定まると思ひます。その知事の定められた市街化区域の整備の方針に基づき

まして個々の都市計画がきめられる。実際は現在でも都市計画がございまして、都市計画の変更という形になると思ひますが、用途地域なり、あるいは都市施設なり、あるいは開発事業なりについての個々の都市計画が定められる。その再開発事業についての都市計画の定め方を、本法の最初の部分で書いてあるわけでございまして。したがって、具体的にこれはこれから各都市ごとに再開発事業の全体の基本構想なり都市計画が定められると、こういう形になつておるわけでございまして。

○松永忠二君 大臣にお聞きしたいんですが、大臣も、都市計画法と都市再開発法は車の両輪だとか、あるいは非常に重要な法案だとか、こういうふうに言っているわけですね。まあ、その重さというものについては必ずしも同じような重さを持つたものじゃないけれども、当面どうしても再開発をやらなけりやないかというのを強く主張もされ、必要を認識されておるわけですね。そうすると、われわれから言つて、都市計画でも基本的な調査というものの結果に基づいて計画が配慮をされなけりやないかということになつておるわけなんです。事実上、私どもの日本の国の中に、これだけのところはどこにも捨てておられないというところがあるんだと、そのところをどういふうなめどを持って開発をしていくためにはこういう法律が必要なんだ、というふうな帰納をしていかないと、その重要性もわからぬわけですね。それからまた、かりにあとにしてみたら、この法律ができればとにかくこういうところを少なくもこのくらいな計画でもって再開発をしていきたいと。もちろんこれは民間の組合等もタツチをすることであるので、そういうことはあるとしても、ちょうど住宅五カ年計画において公的機関の住宅と民間の自立の建設の計画を持っていくように、やはりこれも計画を持って進めていくべきではないか。また、われわれから言つて、これだけの面積が一体再開発をしなけりやないんだという必要性というものの、具体的に面積的な面、あるいは經費的な面も示されていかんや

できない筈合いだと思ひます。実際は現在でも都市計画がございまして、都市計画の変更という形になると思ひますが、用途地域なり、あるいは都市施設なり、あるいは開発事業なりについての個々の都市計画が定められる。その再開発事業についての都市計画の定め方を、本法の最初の部分で書いてあるわけでございまして。したがって、具体的にこれはこれから各都市ごとに再開発事業の全体の基本構想なり都市計画が定められると、こういう形になつておるわけでございまして。

○国務大臣(坪川信三君) 松永委員御指摘のとおり、私も先日の委員会でも申し述べましたこと、都市計画法と再開発法との関連は、全く、まあ普通のことは言いますならば、形影相添うがごとく、また姉妹関係にあるというふうなことであります。私はやはり都市計画法の体系の重要な一部をなすものである、この再開発法が。そうした点から考えますときに、いま御指摘になりましたようなそれぞれの建設の重要な五カ年計画の遂行を容易ならしめるために、やはり重要なウエート、役割りを本再開発法が持つものである、またそれを期待しなければならぬという目標においての立法措置である、こういうふうに考えておりますので、松永委員御指摘になりましたこと、私の私持ちでおるわけでございまして。

○松永忠二君 私はもう一つ計画性を持つべきではないかということをやっているわけなんです。たとえば住宅についてもこういう再開発法に基づいて一体どのくらいな住宅建設を考えていかなければならないというふうにお考えになるのか。またこの再開発法はお話のように都市計画法として実施をして、公共の施設と一体的に実施をする以上、その各予算の中にどのくらいの一体ウエートを持って再開発法が入り込んでいくのか。それを考えなければ、ほかのほうの計画も実は支障を来たしてきて、再開発法が出てきたために、ほかのほうの計画も取られてしまふというふうなことも起こるし、結局そういうふうなことで、計画的な実施はできない。要するに気長く考えればいいのだとか、まあできることからやりやうとすればいいのだと、やる場合にはこういう手法でやればいい

のだというよりなことでは、われわれの考えている再開発法の重要性とはだいぶ違ふように私たちが思うので、もっとこういふふうな面についてわれわれの確に、一体いま日本にはどのくらいの再開発をしなければならぬ面積を持ち、このくらいの経費が必要であつて何とかこれを解消していく、やり方については必ずしも個々の地方公共団体やなんかでなしに、民間の協力も得てやる、けれどもこういうものがあるのだということを示して、これについては当初だから、まだ計画的な実施はできないとしても、今後計画的に実施をしていくじゃないか。こういうふうなことでないと、何かやはり拍子抜け、力が抜けていくと思ふのですけれども、そういう計画性を今後持つて、いろいろな事業との関連等もあるので実施をしていくというふうな気持ちを持つておられるのかどうか、大臣に伺います。

○国務大臣(坪川三三) 本法案によりますところの市街地再開発事業は、都市計画事業として行なわれるもので、都市計画の決定の手續及び都市計画制限については、当然都市計画法の定めるところにより同法の第四章の都市計画事業に関する規定については、都市計画法の規定の大部分をいゝゆる適用せず、本法案において市街地再開発事業独自の規定をしておるといふような実情でございます。その理由をいたしましては、一般の都市計画事業が取用する手法により推進されるのに反しまして、市街地再開発事業を行なうための手法として、本法案においては取用にかゝる方法として権利交換の手續という手續を創設することとしておるため、権利交換手續を適用して、市街地再開発事業を施行する地区及び施行者等の事項及び権利交換手續の内容などについて特別の規定が必要だからであります。したがって、本法案は都市計画法に対する特別法の関係にありますので、広い意味では先ほど申し上げましたような都市計画の体系の一部として重要な役割を持ちますとともに、いま御指摘になりましたごとく、これらのそれぞれの事業を推進する場合には私は非

常に重大なウエイトを持つものであり、そして相互関連というものが非常に絶對的に必要であるといふような考えを持つておるようなわけでありまして、これらの事業五カ年計画それぞれの都市事業の推進において適切な運用を行なう重要な関連性を持つておるといふことは、先生御指摘のとおり私もその考えでおるような次第であります。

○松永忠二君 われわれのほうから、またひとつきょうあまりはつきりした資料、答弁がないので、その点については、それはひとつまたきょうとしたものを出してみて下さい。またそれが出ないというふうなことであれば、一体ほんとうに実施をする必要があるのかないのかということさえも問題になるわけなんです、ただ単に長期構想でそれが出ているということではなしに、もう少しやっぱり実態的な調査というものが実施をされていゝて、当面これだけのものはどうしても手をつけなければできぬし、またこれだけの費用はどうしても必要だ、当面こういふものを計画的にやるといふことにならぬとできぬと思ふので、こういう点もあらためて、そういう点のひとつ明確な資料をいたしたい。

それで、質問少し進めまして、都市計画法と都市再開発法案との関係というものについてお聞かせをいただきたいわけですが、ひとつこれを局長のほうから条文的に簡潔にひとつお話しください。

○政府委員(竹内藤男君) 先ほどはちよつとマスタープランと申しますか、長期構想の話をしたのでございます。具体的に事業の調査をやっているのがございます。これによりまして、組合が主として自分のところの改造をやつていきたいといふようなものが事業実施要綱として出てきておりますが、そのうち確実なものが約五百五十ヘクタール全国で、お金にいたしますと二千六百五十億ぐらいの総経費がかかります。そういうものが出ております。それから、いわゆる公共施設の整備に關連するような再開発も要望をいたしましては、三十八地区約二百ヘクタールの要望が出てきており

ます。これはそれぞれ従来からございました市街地再開発に關係いたします調査で調べたものでございまして、それによりまして、こういうようなものが出てきておりますので、再開発法ができましたならば、こういうふうな地区から実施に移されてくると、こういうふうな考えております。

それから都市計画法と再開発法との關係でございますが、都市計画法は、都市計画全般の基本法でございますので、都市計画の内容はどのようものか、その決定手續をどうするか……。

○松永忠二君 都市再開発事業についてどういふふうに規定されておるか、それ。

○政府委員(竹内藤男君) 都市計画法におきましては、まず都市計画の内容をいたしまして、市街地再開発事業というのがございます。これは十二條、都市計画法の十二條の一項四号に「都市再開発法による市街地再開発事業」というのが出ております。したがって、市街地再開発事業は都市計画事業として行なわれるということが、この十二條ではつきりしているわけでございます。したがって、都市計画でございまして、都市計画法の條文が適用になるわけでございます。都市計画基準、都市計画の圖書、十五條の都市計画を定める者、十六條の公廳会の開催、十七條の都市計画の案の縦覧、十八條の都道府県知事の都市計画の決定、二十條の都市計画の告示といったような都市計画の決定手續の條文は、そのまま都市計画法によつて行なう。ただし、その市街地再開発事業の中に入つておりますけれども、市街地再開発事業についての事業の中身は、特にこの法律によつて規定しているわけでございます。したがって、事業として示すべき事項につきまして都市計画法に定めているもののほか、都市再開発法の四條一項におきまして、「公共施設の配置及び規模並びに建築物及び建築敷地の整備に關する計画を定める」事項として、特に都市再開発法にあるわけでございます。それからもう一つは……。

○松永忠二君 いいです、私のほうで聞きますが、ね、都市計画法に基づいて市街地再開発事業とい

ものの施行区域が都市計画で定められる、そして市街地の再開発事業は市街化区域内に定め、市街化区域内に定めるといふことが十三條の四号に都市計画で定めてある。それで、したがってまた都市計画法の第八條の一項の四号に高度利用地区内にある、だから都市再開発事業といふものは都市計画の中で施行区域がきまつて、そしてその施行区域で行なわれる市街地再開発事業は市街化区域の中にあるし、同時にまたそれは高度利用地区の中にある、こういうふうな規定をされているわけですが、この点は間違ひありません。

○政府委員(竹内藤男君) そのとおりでございます。

○松永忠二君 そうなつてくると、前から少し話が出てくるように、この法律ができると防災建築街区造成法というものが廃止されると、それからまた市街地改造法、まあ短くいえばそれも廃止されるということになるわけですが、ところが、それが廃止されて市街地再開発事業といふのはどこでやられるかというところ、市街化区域の中でやられる市街化区域はきめないといいことにはなる。そうすると、この法律にいう再開発事業といふのは、結局十萬以上の都市でなければできないといふことに法律的にはなつてゐるわけですが、そうなつてくると、十萬以下が必要があつてやつていて防災建築も相当効果をおさめてゐるものもあれば、あるいは市街地改造法で非常に効果をあげてゐるところもあるが、この法律ができると、結局は市街化区域の中でなければ再開発の事業はできない、そういうことになつてくると、これから除外をされてしまふといふことになるわけだけれども、この点はどういうふうな考えておられるのですか。

○政府委員(竹内藤男君) 都市計画法の十三條の四号でおっしゃいますように、「市街地再開発事業は、市街化区域内において、定めるといふことに書いてありますが、附則三項を読みますと……。

○松永忠二君 何の附則ですか。

○政府委員(竹内藤男君) 都市計画法でございす。「この法律中」途中飛ばしますが、「市街化区域」「に關する規定は、当分の間、」政令で定める都市計画区域以外の都市計画区域については、適用しない。したがってこの四号の読み方は、「市街化区域内に」と書いてございすけれども、市街化区域に關する規定は適用がないわけでございますので、市街地開発事業は市街化区域の指定されないところにおきまして政令で定める都市計画区域でないところにつきましては適用されない、こういうふうには解釈いたしております。

○松永忠二君 あとのほうがわからないので、その市街化区域内という、この市街化区域内に開発事業が行なわれる、行なわれるという条文が十三条の四号にあるけれども、附則でもって市街化区域内の適用については除外の規定があると、したがって市街化区域を設けないところであつても、再開発事業というは実施できるところとなんですか。

○政府委員(竹内藤男君) おっしゃるとおりでございます。市街化区域に關する規定は適用しないという附則三項によりまして、十三条の四号の規定は市街化区域に關する規定でございす、これが働かない。したがって市街地開発事業は都市計画区域内ならばどこでもできる、こういうふうには考えております。

○松永忠二君 これが適用されれば、この条文だけで見るとそういうふうなあれになっておるので、結局、市街化区域でなくても、適用されないところでも都市計画が実施をされていればそれで実施ができると、こういうことですかそれそれで実施ができるわけですか。そこで、再開発事業に關する都市計画というので、再開発の法案の中に、「高度利用地区内にあること」とか、あるいは建築の四項がありますね、この四項の全部条件を満たしていなければいけないのか、それとも一つでもいいのか、全部要件を満たす必要があるのか、その辺はどうですか。

○政府委員(竹内藤男君) 全部各号に該当しなければいけません。

○松永忠二君 そうなつてくると、三番、四番の「当該区域内に十分な公共施設がないこと」という、「十分な」というまことにばく然たることばを使つておるわけですね。「四」には、高度利用をはかることが産業、人口の過度集中で阻害されているという、機能を著しく欠いていると、こういうようなことについては、具体的には、その基準はどういうふうにするのですか。

○政府委員(竹内藤男君) 三番の「十分な公共施設がないこと」というのは、これは例示でございすので、「等により」でつながりまして、「土地の利用状況が著しく不健全であること」というものの例示でございす。これ以外に、土地が細分化されているとかその他いろいろなことが考えられると思ひます。それから四号の「当該区域内の土地の高度利用を図ることが」「阻害されている当該都市の機能の回復に著しく貢献すること」というのも、その当該区域の再開発をすることがその都市全体の機能回復に役立つことであらばいいわけですね。その区域自体が過度集中によつて機能が阻害されているというふうに私どもとしては考へておるわけでございます。都市全体が産業、人口の過度集中により阻害されていくという、その区域が阻害されているだけというふうには考へておるわけではございません。

○松永忠二君 そうですね、都市計画の決定権者がこの条件に合つておるかということ、自分で判断をいたしまして都市計画決定をし、さらにそれが、場合によりましては大臣の認可になると、こういうことになつてこようかと思ひます。しかし私どももいたしましては、計画を立てるものでございすから、計画標準というものは考へてまいりたいと思ひますけれども、最終的にはそういう形でまづまづと、こういうふうには考へております。

○松永忠二君 そうすると、「一」「二」は数字的にも明確になつておる。「三」は「高度利用地区」というのが明確になつておるんだが、「三」と「四」は非常にばく然たる抽象的なことをいっているわけなんです、これはいい意味で利用もできれば悪い意味でも利用ができるので、やっぱり何か判断の基準というものはあつてもいいんじゃないかというのをわれわれは感ずるし、何か判断があつてこういうものをつけたのかどうかということ、

やや抽象的なことをただ並べているにすぎないというところは、少なくとも四つの条件のどれにも該当するということになるわけですから、この点はもう少しあとで検討を要するのではないかと。しかし御答弁の御趣旨は、できるだけ中小都市にもそれが該当できるように意味に解釈をしていこうというのでしたら、それはこれを広く使つて市街地開発事業を都市計画において定める施行区域の場合にあまり無理なことは言わないということだと思ひます。

そこでその次の問題で、第五条の中に住宅建設の目標の設定義務というのがあるわけですが、これも「住宅不足の著しい地域」というようなことを使つてあるわけですね。これは一体その市街地開発事業の施行区域の中でどういうふうにしてあらわすのですか。ここはいわゆる第五条の設定義務を持つておる地域であるというように明示をしておくのか、どうして一体それを義務づけをするのか、この点はどうなんですか。また基準があるなら基準はどんなものなのか。

○政府委員(竹内藤男君) この「住宅不足の著しい地域」という地域につきましては、必ずしも都市全体でなくてよろしい、都市の一部の地域でもよろしいというふうには考へておりますが、「住宅不足の著しい」というものの数量的な定めというものはなかなかできないのじゃないかと思ひます。したがつて、都市計画決定をいたします場合に、その場所におきます住宅の現在の数、ある

いは住宅需要者の数というふうなものを判断いたしまして、具体的にその地域におきまして著しいかどうかというのを都市計画決定権者と認定権者がきめていくということにならうかと思ひます。

現在の新住宅市街地開発事業におきましても同様な表現がございすけれども、具体的にその場所住宅不足が相当著しいかどうかという判断は、個々に行なつておるわけでございます。なかなか数量的にあらかじめこうだということはいふにいい面がある、というふうには考へております。

○松永忠二君 その説明はちよつと大臣にもひとつお聞きをしたいと思います。これはもとより再開発をするについては、都心にその人口が非常に収容できなくなつてしまつていふので、もつと高層にして人口を収容できるようにしようじゃないか、同時にまた諸外国と比べてみると、日本の都市における建物は非常に住宅を持てないという不備な点もある、そういうことを全然考へない再開発というのはおかしいじゃないかということ、この前この議論があつて条文ができたわけですね。条文はできたけれども、一体その「住宅不足の著しい地域」というのは住宅の戸数その他住宅建設の目標を定めなければいけないというふうにはまできちつとなつていふのですかね。これは私はいま局長の言うような説明じゃなくて、その再開発施行区域の中へ明確に、この地域は住宅の不足が著しいから、ここで再開発事業をやるときには必ず住宅を目標をつけておかなければ許可しないのだという、そういう条件にしなければ目標も立てられない、いや、そんなことは抽象的なことであつて、それはやるもの同士がただ相談をすればいいのだというふうなことは困る。

だからちよつと明確に「住宅不足の著しい地域」とはどこのことか、それにはその開発事業をやるといふものには、必ず住宅の戸数と目標をきめてなければ許可しないというふうにはしなければだめだ、ちよつと説明を聞いたところではそういうふうにするのだというふうに私聞いていたので、確認のためにいまその質問をしたところが、いや、

に、従来は収用というやり方で市街地改造法はやったのであります。一応収用をしまして、あとで希望する者には床を与える、つまり床を与える賃権をただ保証する。これでございますと、実際は建物が建ってしまったない処分もできないというようなことがあったわけでございます。今度新しく建物そのものの権利を創設的に事前に与えるという方法をとって、その登記は地上権の共有持ち分の登記をすれば、実体的には権利の換価譲渡ができるというふうにいたしましたので、事前に建物の処分権というものが持てるという形にしたわけでございます。権利交換で。さらには、従前は抵当権がついておりますと、抵当権者と話し合いをして抵当権者がうんと言わないと床がもらえない。そういたしますと、結局自分の資産を抵当権で実行されまして、また金を借りて店をつくるということができなくなってしまう、あるいは

その建物に入ることができなくなってしまうというふうなことがあった。その他争いのある権利の場合にも再入居が保証されないというふうな点は、やはり一ぺん収用してそしてほしい者には床を与える、償権を与えるというだけではそれが処理できなかったわけですね。そこで権利というものが新しい権利に変わってしまふ、事前に権利交換で、そういうふうな権利処分をすることによって抵当権の所有なり権利の所有なり、先ほど申し上げましたような建物の権利というものが強化されていく。したがって、市街地改造をやっておる立場から申しますと、一つは、公共団体しかできない。これじゃ実際問題としてやりたいところは一ぱいあるのだけれどもできないじゃないかと、収用という手段を使うためになかなか仕事にやりにくい、こういう二つの意見が出てまいりましたので、こういう権利交換処分というふうなことを新しくつくり上げたわけでございます。

権利交換処分というこの方式そのものをやってくれという要望があったというよりは、むしろいま申し上げたような要請にこたえるために考えているうちに、こういう方法ならば可能だということになってきたというのが実態だと思ひます。

○松永忠二君　そこで、市街地再開発の組合が施行区域内で再開発事業を行なう場合には三分の二以上の同意ということがあるのですね。地方公共団体、日本住宅公団が施行区域内に再開発事業を行なった場合には、こういう歯どめというのは全然ないのですか。

○政府委員(竹内藤男君)　ございませんで、法律上は全員反対でもできるということでありまして、○松永忠二君　それはどういふところに根拠があるのですか。まあ根拠はないと私は考えているわけじゃないのだが、どういふところに根拠があるのか。とにかく組合がやる場合には三分の一以上が反対すればできないわけですね。ところが地方公共団体、日本住宅公団がやる場合には全部が反対したって、やろうというならやれるということ

になるのだが、こういう一体歯どめというものは必要ないものなのか、これはどういふふうなところに辺を考えているのかひとつ聞かしてくださいます。

○政府委員(竹内藤男君)　これはやはり市街地再開発事業の施行が公共的な目的を遂行するための事業だ、という一つの公共性に裏づけられております。もう一つは、事業主体がやはり法的な収用権を与えるにふさわしい事業主体である、こういう二つの面から公共団体と公団がやります場合には、通常の公共事業をやりますと同じように強制権を与えたいというふうな考えられるわけでございます。そういうことでございますが、そういうことをいたしましたためには、簡単にこれがどういふところでもできないように、収用と同じような構成要件を持ったいろいろな制限を付した場合にのみこの事業ができるという形態をとっておるのじゃないか、また、それに対していろいろな監督規定が働くようになっていく。そういうふうな監督規定なり構成要件を厳格にすると同時に、この事業に公共性を認めて、事業主体が公的事業主体で通常は公的事業についても収用権等持っている事業主体であるから、そこに強制権を認める、こういうふうな考えられているわけでございます。

○松永忠二君　ところが一つの問題の点であると思ひます。公共事業よりも少し拡大された事業であつて、しかもそれは全体が反対をしていてもこれは実施ができる、別に歯どめがそこにはない。そうすると、こういう人たちの意見というのはどこで消化をされていべき性質のものなのでしょう。

○政府委員(竹内藤男君)　権利者と申し上げたほうがよろしいのですが、権利者なりがいろいろどういふふうな形でその意見というものが聞かれていくかということになると思ひますが、まず都市計画できめられますので、都市計画決定の段階で一つ。その次は事業認可の段階で必ずこれは土地及び建物に対する権利者の意見を聞かなければならぬ、したがって、認可の段階で一つ、それから

権利交換計画を立てるときにはやはり意見を聞くことができる。それから従前の財産の価格についても不服がある場合には、もちろん意見書も出しますけれども、収用委員会に対して補償の裁決申請を、値段についての判断を求めることができるわけですね。それから、特別に組合につきましてももちろん総会できまるわけでございますが、審査委員というものを置かしまして、これは土地の権利及び評価に関する専門の学識経験者をもつて充てますが、審査委員というものを置かしまして権利交換計画、あるいは権利交換計画についての意見書の採否というふうな問題につきましても、審査委員の議決が要するという形になっております。それから、公共団体の場合には市街地再開発審査会というものを設ける。そこには先ほど申し上げました学識経験者のはかに権利者の代表もメンバーに加えて、権利交換計画の作成、あるいは意見書の採否その他、床を与えない決定というふうな問題につきましても、そういう人たちの同意がなければできないという仕組みになっております。それから当然先ほど申し上げました都市計画、事業計画、あるいは権利交換計画については行政庁の認可という行為がございまして、行政庁の認可でチェックするということになっておられます。さらに、権利交換処分などの重要な処分につきましては不服審査を認めておまして、さらに不服審査に不満な場合には出訴をすることもできるといふことになっておられます。そういうふうないろいろな段階におきまして、権利者の意見を聞く、あるいは監督官庁の認可を必要とするというふうな形で、権利者の保護をはかつておるところでございます。

○松永忠二君　第十六条にも、意見書を出すけれども「ただし、都市計画において定められた事項については、この限りでない」ということで、都市計画できめられたものについては意見書が出てもどうにもならないわけですね。だから結局都市計画をきめるときが一番のポイントになるわけですね。だから、都市計画中央審議会とか都市計画

地方審議会が民意を反映しておかないと、それできまされたものについては、意見書を出したって意見書はだめなんだ。あとどんなことをやろうとしたって、これはもう都市計画法に基づいてやるんだから、これはできないということになるので、この段階においてやはり十分に民意を反映させたいということが非常に必要だ。まあ大臣にもひとつお聞きをしたいし、外国の例をあなた方もあげられておられるし、われわれも読んでみると、外国、アメリカあたりではいづつやるとか、施行の方法、なんというものはみんなにまかしておる。ただ、一つの場所をきめるといふような問題については国のほうでタッチをしているけれども、それをいづどんな手法でやるかというところは民意に基づいてやっていく、そういうふうなことも外国でもやられていくようにだけれども、組合の場合には三分の一以上がだめだということになれば、これはもうできないけれども、そのほかの場合には施行区域がきまっても、それを地方公共団体なり住宅公団がやろうと思へば、いろいろな手段方法はあるとしても、これは一部の問題であるということであるので、そういう段階でものがきまるんだというところについて、十分やはり一般のものも承知をしておかなければいけないのではないかと。よく地方では、都市計画の利用区域がきまると、図を示して、各戸一枚ずつ配ってくるわけなんです。ね。再開発の地域の事業についても、相当やはりそういうふうな手段方法というものを講じておかないと、われわれのところの中に入っちゃって、しかも無条件にやっても抵抗が何らできないというところになると、これあとがねばるところは、反対をして居るという以外には、ほかは方法がないわけですね。これが各地で紛糾しているものになるわけだし、公共施設とまた違う、いままでお話しの中に述べたように、いろんな広いものを含んでいるものがある以上、この辺は非常に重要だ。民意をどの段階で十分に反映をさせるかというところについて、特に大臣にもこの点については十分手抜かりのないように、そしてまた開

といひますのは、従前の土地の利用状況に見合った床を、しかも価値的にも同じものを与えようということでございますので、端的に言へば計画的な現物補償の方式だとも言えるのではないか、現物ではいやだと言ひ方にお金で差し上げることとでございます。と同時に地区外に出ていきまふ場合に、失うこととなる土地建物についての補償のほかに、土地の明け渡しに伴う損失補償が九十七条に書いてございます。そういうものといひ

みると、やはりそういう人たちのやるものについて不服だからといって出るという場合においては、もう三カ条の補償で十分なんだという考え方ではないと思うのです。やはり土地収用法とは違った性格があつて、同一要求をすることも無理であるという点が考えられると同時に、土地収用法とは違っている仕事自身あるいはやる人自身の問題から、より以上考慮しなければできない面があるから相殺をすると同じことだということにな

が、先ほど来お話にございました問題につきましましては、この法律がむしろ計画的な現物補償的な性格のものである。おっしゃいますように特別なものでございますので、もっと完全な補償をなすべきであるというのは同感でございますが、私どもはもし床がどうしても小さいという場合については、多少、床の規定によりまして増し床をした。借家人がそれに該当いたしました場合でも増し床をしたい。増し床の分は当然金銭補償になり

るわけです。それをひとつやってもらわなければ
いかんですが、いまの住宅の優先的な入居とか
そういう問題については、住宅局長どうですか。
○政府委員（大津留温君） この市街地再開発事業
に伴いまして他に転出を余儀なくされる方々に対
しましては、公営住宅におきましては特定入居と
いうことで、御希望があれば全部受け入れます。
また公団なり公庫の賃貸住宅あるいは分譲住宅に
おきましては優先的な扱いをいたしたいと考えて

あります。また住宅金融公庫が個人貸し付けをいたします際には、そういう方々には特別貸し付けと称しまして優先的に土地費用を添えましてお貸ししようということにいたしております。

○松永忠二君 それじゃもう少し別な面ですけれども、この再開発法の目的というところを説いてみると、「土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図り」というようなことが出てくるわけなんです。これはわれわれの認識が間違っているのかもしれんけれども、われわれは非常にこの再開発法という法律を、広範な非常に重要性を持っている法律だという認識を持ってきたわけ、この法律はいま御説明あったように、都市計画法の一部の都市開発事業を実施する法律だということにもなっているわけですね。しかし都市開発事業というのは、都市計画と一体的に行なわなければならないということになっているので、そういう意味で、一体性とか、総合性というものが要求されているように思われるんですけど、そこでこういうふうな目的が、再開発の必要などところに必ず実施をされていくという、しかも優先的に必要などところが先に実施をされていくという保証は一体どこにあるのか。そのどうしても最初に説明したように、再開発を都市計画の上からどうしてもやらなければならないというところ、そこをまず最優先的に行なっていくけれども、一体、この法律の中から、それが最優先的に行なわれる保証があるかどうかということでありまして、これは人によるところというふうなことを言うわけですね。商店街が、たとえば再開発の關係の組合をつくることすれば、むしろ商店街はあまり売れないところがあるのじゃないか。つまり公共的な施設を導入することによって、この地域のいわゆる活動が、非常に何となくの、活発化するようなところがあるが、むしろ実施をされる。それで現に非常に活発に活動が行なわれている商店街は、こういうことによってむしろ自分の資金的な面でもいろいろ提供もしなければならぬし、負担もか

かるので、こんなものはやることを望まない。実はやらなければならないところがあるやれないで、まあそのままだにしておいた方がいいやないところがある、まず先に手をつけられていくというふうな感じがするわけなんですけれども、この法律によって再開発の必要などところがまず優先的に取り上げられていくのかというふうな、こういう保証というふうなものはどういうふうな考えていったらいいんですか。

○政府委員(竹内藤男君) 先生おっしゃいましたように、商店街の近代化と申しますか、改造というふうなものは、確かにほかの商店街と比べてだんだん繁盛しなくなってきたというところに再開発の機運が高いというふうなことは、私も聞いています。それはよく考えてみますと、やはりその商店街の中に道路も狭い、あるいはオーブンスペースもない、環境も悪い、危険だ、楽しいショッピングができないというふうな面がございまして、やはり個々の商店の改造だけではだめだ、やはり商店街全体を改造していかなければ繁栄できないという機運が起つて、そういうところ、再開発の機運が盛り上がってくるのだらう、実際に最近の実態はそういうふうなところ、うふうにいわれておるわけですね。したがって、そういうところ、これは都市計画的な観点からいって、やはり改造を要するような地域、むしろ改造を要するような地域、そういうふうな考えで、先生御指摘の優先的に行なわれなければならないというところが、この法律でどこで保証されているのかということ、でございますが、この法律は意味では手続法でございますので、実際にどこを再開発計画として都市計画で指定するかというその都市ごとの具体的な都市計画の判断によって、都市計画区域がきまってくる。その場合に、ここをまずやらなければならないというわけで、都市計画の決定という形できまってくるのでございまして、この法律でここまでできるけれども、そのうちここだけは特に優先的にやるべきだというふうな規定はないわ

けでございます。そういう意味じゃ、法律にはそういう保証はないわけでございます。

○松永忠二君 私は、やはり再開発というのは当面のどうしてもやらなきゃできない、都市機能の更新の意味でやらなきゃいかぬところだ。したがって、国なり地方としても調査が行なわれていて、そしてこの地域でとにかく始めてもらいたいというところを組合をつくってやるか、あるいはそれをやらなければ国、地方公共団体が手をつける。こういうふうなところをやれば優先的にやっていかないと、自分らがこをやりたからといってそこをやらせる。そうするとその公共施設というものは、予算もみんなそっちへ取られていってしまつて、言うとおりの一年や二年でできるものじゃないから、予算をどんどんそこへ取られてしまつて、実はもつと必要などところが再開発ができないというところになると思ふんですね。だから何かやはりそういう点について、必要などところが優先的に取り上げられて再開発ができるというところ、でなければできない。こういう点について、やはり法律的な配意というものもなきやでございと思ふし、これで言うと、結果的には、あんなところろはそういうことはできるかもしれぬけれども、ここよりここのほうが大事なんであつて、ここは組合でやつてもらわなきゃ国のほうでやる。まづそこを市としては、当面この地方公共団体がやらなきゃできない。そういうふうな優先的に必要などところへまず金が投入されて再開発ができる。こういう保証がなければ、ただ手続法なんであつて、これに基づいて手続をしたものが先に再開発ができる。それでもやればいんだというので、さっきも話があつて、かえつて都市開発が、都市計画が混乱してしまつたという話があつた。そういう見方だつて全然不当ではないと思ふ。そういう点については、どういふ一体、何というんですか、計画性、推進というのがあるのかということ、一つ、もう一つあわせて住宅局長のほうにもお聞きしたいんですが、住宅不足の著しい地域が再開発事業として取り上げられるだらうかとい

うことです。これまたむしろこれは敬遠してしまふのは敬遠してしまふことになるやしませんか。しかし、再開発法というものをつくろうとした一つの理由の重要な中には、都心におけるいわゆる人口収容力の減少という問題があつたわけでありまして、これが使われれば、いわゆる前からの出ている職住近接というものもできるんだ。このためには少しぐらい無理をしなきゃいけないんだというふうな聞いたわけですね。ところが、はたしてそれが住宅不足の著しい地域が再開発事業として取り上げられるだらうかとか、ということについては実は保証もないし、その見通しも非常に困難だ。ただこのままにしておくわけにはいかぬのじゃないかということを、われわれ感ずるわけなんです。ただこの法律で手続をしていく計画性と重要性をもつて行なわなければならないところとはどこなのか。われわれも東京都の中ではこことこことこんなだ、静岡の市ではまづここが一番先にやらなければならないんだというふうにやらなければならないと思ふのですけれども、こういう点については、どういふ一体考え方でこれを実施をしていくのか、実現をしていくのか、お二人からひとつ聞かしてもらいたいと思ふのです。

○政府委員(竹内藤男君) どこを優先的に、という地区を優先的にやるべきかということ、私どもの指導通達で明らかにしたいと思ひます。またこれにつきましては、補助金その他もございまして、私どもの指導という面において、どういふ地区を優先的にやるべきかということ、明らかにする。さらに先生おっしゃいましたように、各都市ごとに、どこについてまづ先に取り上げるといふようなことは、都市計画の指導をいたしまして、各都市ごとに先ほど申し上げましたような市街化区域設定後におきます方針の決定の際に明らかにしていきたい、そういうふうな考えておるわけでございます。

○松永忠二君 私は、やはり再開発というのは当面のどうしてもやらなきゃできない、都市機能の更新の意味でやらなきゃいかぬところだ。したがって、国なり地方としても調査が行なわれていて、そしてこの地域でとにかく始めてもらいたいというところを組合をつくってやるか、あるいはそれをやらなければ国、地方公共団体が手をつける。こういうふうなところをやれば優先的にやっていかないと、自分らがこをやりたからといってそこをやらせる。そうするとその公共施設というものは、予算もみんなそっちへ取られていってしまつて、言うとおりの一年や二年でできるものじゃないから、予算をどんどんそこへ取られてしまつて、実はもつと必要などところが再開発ができないというところになると思ふんですね。だから何かやはりそういう点について、必要などところが優先的に取り上げられて再開発ができるというところ、でなければできない。こういう点について、やはり法律的な配意というものもなきやでございと思ふし、これで言うと、結果的には、あんなところろはそういうことはできるかもしれぬけれども、ここよりここのほうが大事なんであつて、ここは組合でやつてもらわなきゃ国のほうでやる。まづそこを市としては、当面この地方公共団体がやらなきゃできない。そういうふうな優先的に必要などところへまず金が投入されて再開発ができる。こういう保証がなければ、ただ手続法なんであつて、これに基づいて手続をしたものが先に再開発ができる。それでもやればいんだというので、さっきも話があつて、かえつて都市開発が、都市計画が混乱してしまつたという話があつた。そういう見方だつて全然不当ではないと思ふ。そういう点については、どういふ一体、何というんですか、計画性、推進というのがあるのかということ、一つ、もう一つあわせて住宅局長のほうにもお聞きしたいんですが、住宅不足の著しい地域が再開発事業として取り上げられるだらうかとい

○政府委員(大津留温君) 現在のわが国の各都市におきましては、大都市はもろんでございまして、住宅不足が相当著しゅうございまして。したがって、その都市におきましては、この住宅が乗るのにふさわしい地域であれば、これはもう積極的に住宅を乗せる再開発事業を行なつていただきたいと思つております。

この住宅の不足する都市部に住宅を供給する方法はいろいろございまして、御承知のように都市計画によりまして一団地住宅経営という手法もございまして。またそういう法的な特別の裏づけのない、いわゆる面開発方式とか、市街地住宅方式というふうに申しておりますが、工場あと地等を都市開発資金で確保したところを買収して、そこに高層住宅を建てるというふうな方式もございまして。そういう都市再開発事業というのは、そういう住宅を供給する一つの手段、手法であらうかと思ひます。そういういろいろな手法、手段を、その地域に適した方法をもちまして、住宅をできるだけ供給するように持つていきたい。したがって、その都市市街地再開発事業だけでどうこうということではなく、住宅の供給という計画の中の一つの手段である、というふうに私も思つては考へていきたいというふうに思つてございまして。

○松永忠二君 そすると、住宅局のほうでは、住宅不足の著しい地域の再開発というものを十分にひとつ取り上げていくという点についての措置を地方が積極的に進めようという指導をし、あるいは便宜をはかつていく、そういう決意なんですか。

○政府委員(大津留温君) 都市局のほうで都市計画として市街地再開発事業を決定される場合には、そういうような御方針でやつていただくというふうに向つております。

○松永忠二君 何うじゃなくて、あなたのほうが積極的に地方へも、こういう不足のところをやりなさい、そうすれば協力もしよう、そういうことを積極的にやるのかどうか。

○政府委員(大津留温君) 住宅サイドといたしましては、そういう再開発事業にタイアップいたしまして、住宅の建設を扱います機関、すなわち公団にしまして、あるいは公共団体、公社にいたしまして、そういう際には積極的にその事業に協力いたしまして、住宅をそこに乗せるという計画にまず参画いたしまして、それにふさわしければそういう公営なり公団住宅を乗せる、そういうことを積極的にやつてまいりたいと思つております。

○松永忠二君 そこで、こういう再開発で人口が、一体収容力がどれだけ都心にふえるだろうか、いやふえないんだと、なぜなら日本の都心は道路の面積も、道路の幅も非常に狭い、それからまた公共の施設も非常に少ないし、住宅の坪数も非常に狭い。だからそういうところで健全な高度利用というのをやるようになれば、結局は十分な道路、十分な公共施設をとるということになれば、むしろ土地収容力というのはいふえるということは言えないじゃないか、というふうな意見を言ひ人もあるんですね。それからまたわれわれは常識的に、たとえば東京都の二十三区は一・六階だ、だから非常に階層が低いから高層に高層して人をたくさん入れなければいけないじゃないかというのを、もういま日本の国の、いわゆる東京の二十三区はまだまだ人口密度は非常に高いんだと。むしろ世界の国に比べて非常に高いほうなんだと。それをなお以上に高くするということは、結果的には、自動車の台数をふやしたり何かして公害を引き起こすことになつてしまふじゃないか。そういうことよりはむしろ、要するに郊外に魅力のある新市街地、ニュータウンのようなのをつくるということのほうが先じゃないかというふうな議論を言ひ人もあるわけですね。一体住宅局長は、再開発事業が進めば、再開発によつて人口収容力というのには相当増加をしていくというふうな見通しを持つておられるのか。

あるいはまた、日本の大都市においてそういうふうな収容力をこりう程度に増加をさせていききたいというふうな、そういう計画を持つておられるのか。この点をひとつ住宅局長のほうから聞かしてもらいたいし、また、いま申しましたような意見について批判があるということであれば、これはまた都市局長のほうでその意見を聞かしてもらいたいと思ふんです。

○政府委員(大津留温君) たとえば、東京なら東京のような都市全体の建築構成といふんですか、人口収容の御計画は、都市局のほうで御専門でございまして、ただいま先生御指摘のように、やはり住宅を建設いたしますには、この住環境というものがよくなければ、ただ数がふえればよいというわけにはまいりません。したがって、現在非常に密度の高い低層住宅が集まつておるようなところにおきましては、これを再開発いたしましたからといって、にわかには収容力が増すというわけにはいきまいかと思ひます。また、そういうふうには多くを詰め込みますと、悪い環境になりますので好ましくございせん。しかしながら、東京なら東京全体を見ても、まだ再開発によりまして人口を収容する余地は相当あるじゃないかというふうに私は思つております。したがって、そういう良好な環境を維持しながら住宅を供給して人口の収容力を増すという余地は、まだ大いに残されているんじゃないかというふうに考へておる次第でございまして。

○政府委員(竹内藤男君) 東京都部の現在の人口密度はヘクタール百五十人、御承知のように、豊島区全体でヘクタール三百人。かりに二百万人人口を入れたといたしますと、平均いたしましてヘクタール百九十人。こういうグロスの数字だけでは議論できないと思ひますが、普通、赤羽のあたりがそうだと思いますけれども、公団の既成市街地の中におけるような団地でございましてヘクタール百人ぐらいで、高層化したとしますと、かなり空地をとつた団地でヘクタール千人ぐらいの収容をいたしておるわけでございます。したがって、環境をよくするということは当然でございまして、それと同時に、くふうによりまして

てかなりの人口収容力を持つことは可能じゃないか。ただ、現在の傾向は、どちらかというと外側に向かつて。外側に向かつていふと、これは、ほかの社会的な条件がございまして。したがって、私は私といたしましては、相当急激な人口集中がありまして、再開発だけで人口吸収していくというところはなかなかむずかしいのじゃないか。したがって当面はやはり郊外の団地開発というものに相当力を入れていかなければならない。それと同時に、内部につきましては私がここで申し上げておる通りに、やはり計画的な再開発の手法を定めまして、そして再開発によつても、ある程度住宅を供給することができるといふ体制をつくつておくことが、現在一番必要なことではないか、というふうに考へるわけでございます。

○松永忠二君 大臣にもお聞きいたしますが、何か非常にこれをやればすぐ効果があらはれてくるという筋合いのものではないというふうに思ふので、なかなかいろいろ問題があるということだと思ふのです。たとえば新橋のところが再開発では坪二万五千方かかるといふので、そのうすすると、ああいうところに高層の高度利用をやつても金のわりあいに効果がないのじゃないかという、まあ収容力という意味の話ですが、そういうふうなことを言われている人もあるわけですね。それからまたこの前のときによつて話を聞いてみたら、いや都心ではなくて、都心の周辺のところをそういう再開発をするというのを局長は言ひけれども、そこをやれば結果的には交通をつけないといけないから、そつちの金のほうがよけいかかるのだという説をする人もある。だから再開発の手法によつて、都市問題、あるいは人口、住宅問題の関連を中心としての問題だけれども、開発したほうがいいのか。それともむしろ郊外における新市街地をつくるほうが経済的なのかという点については、いろいろ議論をされていくわけですね。いま住宅局長も言ひように、都心に再開発をやつたからといって、直ちにそれが人口

収容の力を發揮するとは考えられない。ただしかし今度は別の意味で、都市の別の機能を回復するという意味では、それはそういうところに金をかけてやる必要性というものもあるというわけですね。したがって、いろいろな人によつてはあまり知られていないところを住居を中心にして改造するならば、むしろそういうところに集中的に金を使つてやうなほうが合理的じゃないか。そういうようなことを言う人もあるわけなんです、だから再開発というものができれば、これはもう何もかもうまく解決をしていくという筋合いではないように私たちも思う。しかしいま日本の国の都市の中で再開発の必要性もお互いよくわかつていない。効果ある再開発をやつていかなきゃいけない。これについては相当の金も使つていかなきゃいけないということになると、どういうやり方を効果的にやつていくかというところに考へていくべき問題がある。そうなるにつれて、さっきの話に戻るのですけれども、やはり必要なところに必要な金を——そうむやみやたらにたくさん金があるわけではないのだから、投入をしていくというふうな点で、相当やはり計画性と指導性を發揮して使っていく。ある都市については駅前問題を取り上げ、ある地域についてはむしろ不良住宅地区に集中的な努力を払うというふうなそういうことをやつていかなければ、この言ふとおりの意欲があつても、いやこれはもう長いものなんだ、そんなに早くせうしたつてしようがないのだ、やれるところからやつていかなさいよというふうなことは、われわれはちよつとそれでは期待に沿わないのじゃないかという感じもするので、こういう点について、これがすべて効果を發揮するものではないし、しかしながら効果を發揮させるためにどういう措置をしていかなければいけないかという点について、十分なひとつ研究、努力をして、重点的に選択してもらつていくことが必要だと思ふのですが、まあ別に御意見を聞くまでのこともないと思ふのですが、特にこの点についてひとつ十分建設省側の意思を統一してもらいたいと思ふ

のです。いかがでしょう。

○国務大臣(坪川信三君) 松永委員が現在の都市化の現況を憂へられ、また将来に対する都市対策に対する關心をされております御意見、私も深くいま傾聴いたしておる次第でございます。私自身も松永先生と同様な気持ちで、ほんとうに表現以上の大げさな表現で言ひますならば、實際悩んでおると思いますか、ほんとうにこの病める現象の都市化に対してどう打ち立てなければならぬかと、いまお話しになりましたように、都市の中心部の空洞化というこの姿、しかもその空洞化が単なる文化あるいは香りの高い芸術その他の学究等の施設によつて空洞化された好ましい姿の空洞化ならば、まだわれわれといたしましては喜ぶ大きな一面もございますけれども、それにも欠けています。そうしたことから泰明小学校とかあるいは永田町の小学校の生徒が減つていく、また付近の中学校の就学児童の生徒数が減つていくというこのきびしい現象を思ふときに、私はこの法案の御制定をいただきましたことによつて、いま先生もおっしゃつたように即効薬、万能薬とは考へておりませんけれども、この間来ましたイギリスのあの都市問題の非常な研究家であつた、東京都に招聘されて来られたあの人の意見なども、間接的に聞いたりあるいは新聞で散見している意見などを聞いてみますと、やはり東京の中心部の空洞化を非常に憂へられ、また指摘されている。そしてまた秩序なき郊外、郊外周辺の無秩序なスプロール化のこの現象を憂へられておる。これを私はほんとうに深く警鐘をわれわれに打たれたような気持ちで聞きもし、読んでみてもいるわけでございます。そうしたこと考へますならば、私は計画的に総合的に予算上も行政上も配慮いたしながら、いわゆる重点的な施策によつてこれらの都市化の不幸を避けていきたい。それの大きな手段として、方法として都市計画法の施行と相まって、私は政府といたしましては責任持つてこれらの大きな苦しみに対応するだけの真剣さといひますか、まじめさといひますか、使命感というものをさらに持つて、建設省のわれわれ一同は、この都市化の対策に傾注しなければならぬと、こういうふうな気持ちを持つておりますので、御指摘になりました点は、私は全く同じ意見であります。とともに、将来の大きな目標に向かつてのアイデアをわれわれこうした面からひとつ打ち立てながら、いまの中心部あるいは副都心部の現象あるいは郊外地の問題等にも取り組んでまいりたい、こういうふうな熱意で、ひとつみなさまの御信頼にこたへるだけの責任ある政治をやつてまいりたいと、こう考へておる次第でございます。

○松永忠二君 そこで財政的な問題ですが、百二十一条に公共の施設について、管理者に対して「全部又は一部を負担することを求めることができる。」というふうに書いてあるわけですね。そして第二項には「その者が負担すべき費用の額を事業計画において定めておかなければならない。」というふうなことも出てくるので、一番初めに少し話が出たんですが、この関係の公共事業というのは別ワクにすべきではないかと思ふのです。だから、こういう予算について、特に予算の公共事業について何か別個のワクをつくつて計画的に実施をし、予算を公共施設の十分できるように予算化をしていくという、そういう予定なのかどうか、その辺をお尋ねしたい。

○政府委員(竹内藤男君) 別ワクにいたしました公共施設管理者負担金の補助金を確保してまいりたい、こういうふうに考へております。

○松永忠二君 それから第百二十二条のほうに「地方公共団体は、組合に対して、市街地再開発事業に要する費用の一部を補助することができる。」ということが出ておるわけですね。これはどういう内容を考へているのか。従来何かやつぱり、設計だけの費用をそのまゝ不燃化の場合に考へているようだが、もっと積極的な助成というものを、補助を考へていくべきではないかと思ふし、地方公共団体が組合に対して費用の一部を補助するということはどういう内容を持つておるのか、またこ

れはどういうようにしてはつきりさせていくのか、これをひとつお聞かせをいただきたいと思ふ。

○政府委員(竹内藤男君) 現在、防災街区造成の補助金というのがございます。少なくとも私どもは、組合に対して防災建築街区造成の補助金と同じような補助金は確保してまいりたいと考へております。内容としては、計画を作成いたします費用の補助、街区の整備計画を作成いたしますための補助、それから事業計画を作成するための補助、建物の除却費につぎましての補助、それから共同の付帯施設整備費につぎましての補助、それから仮設店舗設置設備費に對します補助、その他付帯設備費というふうなものが、大体大まかに申しますと建物の延べ坪当たり約三千円ぐらゐの補助が現在出ているわけでございます。このうち半分が国庫補助金、他の半分が地方公共団体の補助金になっております。そういうふうな補助を現在いたしておりますが、それは市街地再開発組合につきましても引き継いで補助をしてまいりたい、こういうふうに考へております。さらに、實際、先ほどあげました項目が一〇〇%補助されるわけではございませんので、この内容の充実ははかりまして、いわゆるクリアランスにかかります費用というのは土地と建物の費用以外にかかるわけでございますので、この費用の軽減を補助によつてはかつてまいりたい、そういうふうな予算要求を今後してまいりたい、こういうふうに考へておるわけでございます。

○松永忠二君 國のほうは地方公共団体に対して施行する場合の補助、それから地方公共団体が組合に対して補助したものに對しての費用の一部補助というのはいく分の幾つというふうに考へておりますか。

○政府委員(竹内藤男君) 公共団体が組合に補助したものの半分を國が補助するというところでございまして、端的に申しますと三分の一ずつ——三分の二を補助して、そのうちの三分の一、三分の

るわけでございます。それ以外に、それぞれの目的によりまして中小企業金融公庫でございますとか、あるいは商工組合の中央倉庫というようなもの

事業にかかるわけでございますので、調査、設計費といしまして一億一千七百万円の事業費に對しまして国費七千八百万円を計上しております。

○松永忠二君　このほかに、この法律では技術的

はないのか、この二つの点をお尋ねいたします。

○政府委員（竹内藤男君） 施行者が取得した建築物の処分の問題でございますが、この法律では百八条でございます。原則として、公募により賃

でございますが、前に申し上げましたように、あくまでも参加組合員は一票でございます。そういうことと、それから定款で定めるその定款はその地域の組合員になる権利者の同意がなければその定

款は認められない、三分の二以上の同意を得なければ認められない。それから組合の議事の進行すべて各組合員の頭数でめぐるようになっており、そのので、広い面積を持っているからといって、その人が余分に票決を持つという事はございませぬ。そういう考え方でやっておりますので、決して参加組合員が地場の組合員を押えつけて仕事をするといいことがないように保証をしておるわけでございます。

○松永忠二君 これは、残った処分地上権とか処分の床とかいうものがあるわけですね。清算やいろいろな段階、やはり経理の報告とか、そういうような義務はあるのですか。

○政府委員(竹内藤男君) これは二十七条の五項でございませぬ。二十三ページ「事業年度ごとに事業報告書、収支決算書及び財産目録を作成し、監事の意見書を添えて、これを通常総会に提出し、その承認を求めなければならない。」

○松永忠二君 これは総会なの。

○政府委員(竹内藤男君) はい。それから会計につきましましては監督規定がございまして、百二十五条におきまして「(組合に対する監督)」というのがございませぬ。「都道府県知事は、」必要があるときは、その組合の事業又は会計の状況を検査することができ、検査をいたしましてその是正措置を百二十五条の三項以下で命ずることができるようになっております。

○松永忠二君 私はこの点については、相当きちっとしておく必要があると思ひます。いま話がでてくるように、今度は組合に対しての費用の国庫補助のワケを多くしようというのを考えている。あるいは資金融通についても相当大幅なことを考へている。しかも技術的な援助もすれば、国税、地方税における優遇措置もしてある。そうである以上は、少なくとも非常な不当な利益をむさぼって処分をするという事は、これは、それをすく何かで、条文中で規制をするという事と、それによつて監督をしていくという事でなければ、

前から少し話が出ていたんだが、民間の業者といえどもただ奉仕をするために入ってくるわけじゃないのです。当然利益があるという事で入ってくるわけですね。だから、妥当な利益を得ることも必要であるし、またそれが公共的な福祉につながっている以上、国が協力をするということも当然なことである。そういう面で事業を拡大をしていきたいということが今度の新しい一つの考え方であつて、外国でもやっていると日本もそれを実行していきたいという事であるわけだけれども、それだけに、やはりそういう面についてのいわゆる規制、調査は、どんな実情にあつて、今後その点についてどういうふうな欠陥が出てきたときには——こういう場合も考えておかなければ

できないのだというふうな、こういう考え方はやはり常に持つてやつていってやらなければならぬと思ひます。住宅局長出ておられますが、住宅金融公庫が宅地造成について民間に宅地造成費を貸与して造成事業をやらせるということ、まあ二年ばかり前百万坪ばかりを割り当てをしたけれども、融資を受けたあとの条件が非常に過酷な点もあるのだ、とてもじゃないがそれを融資をしてもらつてもその宅地造成ができないというふうな点で残つてきた。今度何か話によると新所澤という会社はその百万坪の問題について融資を受けてやるというふうな話もあつてきて、これはひどい規制があることによつて、せっかくの法律が効果なく働くという事は十分慎まなければできないが、同時に公共性に名をかりて利益をむさぼつていくという点については、何らかそこにチェックして働かざるを得ない。いや、処分する価額は全然われわれはタッチはできないのだという事と、やがてその実情を明確にして、必要があれば今後それを規制をするような措置もできるといふようなことにしていかなければできないのじゃないか。これは特に今度の再開発法に民間の業者が出て、しかも住宅産業はこれからの産業として大きな資本は相当な努力をし、仕事を始めていく段階であるので、特にそ

いう点について十分な配慮をしてももらわなければできないというふうに考えるわけなんです。最後にそういう点についてひとつ局長と大臣のその点についてのお考えを聞いて、私の質問を終わります。

○政府委員(竹内藤男君) 百二十四条の一項におきまして、認可権者である都道府県知事が報告または資料の提出を求める規定がございませぬので、先生おっしゃいましたように、特に会計等の報告につきましましては、きつとこれによつて組合が認可権者に報告をするような措置をとるよう指導してまいりたいと思ひます。おっしゃいましたような点につきましまして、指導、通達その他におきましてそういうことの起こらないような措置をやつてまいりたい、こういうふうに考えております。

○国務大臣(坪川信三君) いま局長も申しましたごとく、非常にこまかいようであつて非常に大事な問題でございませぬ。したがうしてこれらの措置、また行政指導につきましましては細心の留意をいたしまして、これらの点について最大の配慮をいたしてまいりたい、こう考えておる次第であります。

○春日正一君 再開発法の問題については、この前五十八国会で法律出たときに私もかなり長い時間こまかく質問しておりましたし、いままで前の人もだいたいいろいろ質問もしておるので、その後に出てきた問題、これを主にして質疑したいと思ひます。

やはり再開発の問題ということになると、政策上の問題が一番基本になると思ひます。そういう意味で一番最初に、二月二十一日に「新全国総合開発計画草案」、第四次試案ですが、これが出されておりますけれども、この種の総合計画の都市計画、それから再開発計画との関連、これはどうなつておるか、その点から説明してほしいのですが。○政府委員(竹内藤男君) 新全国総合開発計画は当然これを受けまして、各地方の地方圏といひますか、首都圏なり、近畿圏なり、中部圏なり、あるいはその他の地方圏の開発計画というものにな

んだんブレイクダウンされてくる形になると思ひます。さらにその首都圏計画が、首都圏を例にとつて申し上げますと、既成市街地、近郊整備市街地、さらに都市開発区域といふものに分かれまして、それぞれ整備計画が出され、そういうふうな国の整備計画のもとに、ワケ組みの中で各都市計画区域ごとに都市計画が立てられるわけでございますが、その中で、市街地調整区域の設定がなされ、市街地調整区域については用途地域その他の地域計画が定められ、公共施設整備地域が定められ、面的な開発事業が都市計画として定められていく。その一環の一つが市街地再開発事業という領域の都市計画というふうに考えているわけでございます。

○春日正一君 そういうことで、まあ都市計画法十三条でそういう上位計画に適合するということがはつきり定められておりますし、再開発計画法案の十七条でも、やはり都市計画に適合する、あるいはそれに適合しないものは許可しないという形で、きつとワケがはめられておるわけですね。だから、一番問題なのは、そういう全国総合開発計画といふようなもののワケの中で都市計画もつくられ、再開発計画もつくられていく。そういう関係で考えてみて、まあこの前、三十七年ですか、拠点開発方式で、格差を是正するということを目標にして、いままの全国総合開発計画ができてやつてきた結果、確かにまあ全国に重化学工業のコンビナートとか、そういう基地がたくさんできたけれども、しかし格差の是正ということになれば、御承知のように過密、過疎という現象を非常に激化させてしまつてゐる。特にそういう周辺を中心にして住宅不足とか、あるいは交通の混乱、あるいは生活環境の悪化というふうな、いろいろなマイナスの要因が出てきてゐる。そして地方自治体にしても、そういうものを処理していくために、財政上の非常な圧迫を受けるというふうな状態が出てきておるわけですね。つまり、全国総合開発計画を三十七年からやつてきて、その結果として現状が出てきたということになると、今度試案

を出された趣旨というものは、これは私も当然そういふ結果として現状が出てきて、いまこれは国民的な問題になっていくわけですが、交通事故の問題にしても、公害の問題にしても、住宅の問題にしても、そういう問題を解決する、そういう立場で出されなければならぬはずなだけども、どうも私見たところでは、その継続というよりな感じがするんですけれども、今度の試案をつくって出されてきた基本的な考え方というものはどういふものなのか、この試案の中で一番ねらっておる筋になっているものは何か、その辺はつきりしてほしいんですが。

○説明員(山下武君) ただいまの点は、経済企画庁において目下全国総合開発計画を策定中でございますが、これは第一次の昭和三十一年の十月に策定いたしましたものが、現段階においていろいろ実情に合わなくなつておるといふ観点に立ちまゝして、新たに全国総合開発計画を策定していくというたてまえで、計画を策定すべく準備されております。

その内容は、先生のお手元にあることと存じますが、やはり日本全国の国土の総合的な開発を進めるといふことのために、やはり従来の拠点開発構想、これをさらに推し進めまして、日本全国にわたる交通、通信体系のネットワークを策定いたしました。そして日本の開発の可能性を少しでも広め、かつ強めていく、こういう考え方に立っておるの一点でございます。

それから第二に、そういった交通、通信体系のネットワークの策定と相まって、さらに日本の国土の地域特性に応じた開発の可能性を少しでも高める、地域特性に応じた開発を少しでも高めていくというものが、第二の問題でございます。それから第三に、日本の国土の開発の最もウイークな点でありますところの生活環境というものを少しでも高めていく、こういう考え方に立ちまゝして、日本におきます生活環境を少しでも高めていくための施設を充実強化していくべきである、こういうふうなことで、具体的大規模開発

プロジェクトというふうなものを具体的に個々に策定いたしまして、これを実現していく。その実現の方法といたしましては、大体、全体として四十年から六十年の二十年の間に、およそ百七十兆円の累積政府固定投資が全体として必要と考えまして、特にその大規模プロジェクトを実施していく社会資本の累積投資額としておよそ五十兆円の経費をこれに充当していく。しかもその二十年間における事業の実施は、もつと計画的に総合的にこれを実現していく、こういうことによりまして、日本の国土の総合的な開発をはかつていくべきである。こういうふうな方向で全国計画というものが策定されつつあるわけでございます。

現在、大体第五次案までいってございまして、それで関係各省、あるいは各党とも十分打ち合わせをいたしまして、基本的な線を固めてもらつて、閣議にかけるような準備を進めておるといふことを聞いておるところでございます。

大体、全国総合開発計画の策定状況を一言申し上げました次第でございます。

○春日正一君 大臣に一つお聞きしておきますけれども、三十七年からやられた拠点開発計画、この結果が、今日のようないろいろな公害とか、過密、過疎の問題とか、あるいは交通の混乱の問題とか、いろいろもたらしてきたというふうなことに、大臣はどこの原因があったのかというふうにお考えになっておりますか。

○国務大臣(坪川信三君) 政府が計画いたしております全国総合開発の作業内容のあらましにつきましては、いま参事官が申しましたとおりでございますが、いま御指摘になりましたこの問題は、これはやはり私としての考え、建設大臣としての立場から申し上げますならば、やはり国土の均衡のとれた開発、建設ということが非常に重要な問題である、これが最終目標でなければならぬ。しかし、その目標を達成するためには、それに沿うだけの社会資本の投入をいたさなければなりません。それがやや立ちおくれおつたということが、偽らない一つの原因であつたと、私は否

定も肯定もいたすようなわけでありまして、そのことを考えるときに、この不幸を是正、取り戻す意味から、私は社会資本の立ちおくれを取り戻しながら均衡のある国土開発、建設をいたすということが基本方針である。したがって、都市への過度な産業、人口の集中、これが過密になり、また片方では過疎になっていくことを考えますときに、われわれといたしましては、いま申しましたような、先ほど参事官が申しましたような計画のもとにおいて、いづれ第五次総合開発試案がそつと速くまいにちに出てまいる、こう考えております。それが出てまいりました上に立つて、国策の大きな重要な課題でございますので、国務大臣という立場から、閣議その他の席においてこれらの問題に取り組んで、そして私が前提に申し上げましたような、均衡のある総合開発、建設を打ち立ててまいりたい、こう考えております。

○春日正一君 大臣の言われたとおりでございまして、私のことは言へば、やはり拠点開発方式、それが重化学工業のコンビナートというふうなもので、これを中心にして町づくりなり国づくりなりをやつていくという、まあ私どものことばで言へば、独占資本の大企業、これらの産業開発、これが計画の中心に置かれて、しかもそこにウエイトがぐつとかがつていった。だから、こういう大企業というものが、政府も自慢しているとおき、非常に発展しているけれども、その反面で先ほど言つたような、一般の国民、勤労者に対しては、非常にいろいろな形での矛盾が出てきている現状では、もうそういう大企業にとつてみても、交通の渋滞とか、あるいは公害の問題とか、そういうものがどうにもならなくなつた。そこで、何とか打開しなきゃならぬこの段階にきて、この試案が出てくるのじゃないか私どもはそういうふうには判断しているわけです。そうしますと、これはひとつ分かれ目だと思ふのです。いままでそういう方式でやつてきて、この矛盾が出た。だから、その反省に立つて、やはり国民の多数住民を中心にしてどうするかという国土計画を

立てるのか、依然として大資本なり大企業というものの開発、発展というものを中心にしてこの計画を立てるのかということになる、こゝは大事な分かれ目になってきていると思ふのです。ところが、私のところにある四次計画をずっと読んでみまして、大型開発プロジェクト方式、全国ネットワーク方式、それを新幹線や高速道路で結んでいくというふうな形ですね。そういうものを考えてみますと、やはりいま都市に出てくる矛盾を考へて、工場の建てかえとか何とかいう問題を出していますけれども、結局本質では、やはり大企業の発展、開発というものを中心にして出されてきているというところになれば、これが一そつとままでの矛盾をもつと激化していく、新しい形で矛盾の大きなものをつくり出していくという結果にならざるを得ないのじゃないだろうか。そうして、それに規制された都市計画なり再開発計画というものがますますいかにどうか、私はうまいかぬと思う。だから私はこの問題を問題にしているわけですから、そこらの点で、第五次をおつくりになるというなら、やはりその辺のことを考えて、四次に盛られていくような立場というものを、これを根本的に再検討してもらいせんか、あとのこまかい計画を都市局長や住宅局長いくら頭をひねつて考えても、結局どうにもならぬのじゃないか。その辺、大臣のお考えはどうですか。

○国務大臣(坪川信三君) 私が先ほど申しました均衡のある国土開発、建設という問題は、ただその拠点、その産業というところを含めて、そのみに限定いたしましたことではなくて、生活の場もまた生産の場もおのの均衡のとれた、格差のない、ひずみのない、魅力のある人間形成の場であり、生活の場であり、また生産の場である、こういうふうなことをもつて私は最終目標の総合国土開発のねらいでなければならぬ、こう申し上げておるような次第でございますが、そういうふうな国土と国民生活の場をつくるのには、私は先ほど参事官も申しましたような交通、通信というふうな問題、これはすなわち河川も含み、ま

た道路も含み、あるいはあらゆるものを含んでおるといふことをごさいます。したがって、細部にわたるようにならざるを得ないが、われわれとしての方針としては、やはりいまの山村あるいは僻村の過疎地域におけるところの、消防の管理すら維持できないという不幸なことを考へておきますときに、われわれはいわゆる河川の面からあるいは道路の面から、あるいは都市計画の面から、あらゆる面の総合的な施策を打ち立てまして、そうして一都市、一モデル地区を一つの地点にいたしまして、そうして標準地のもとにおける拡大をはかつていくこと、本年度から私はその一つの希望を持った仕事を推し進めてまいり、それを年次計画によつてだんだん広げていくというふうなこともいたしたい、という考え方を持っておるようなわけでございしますが、いづれ第五次の最終的な結論が答申されました場合に、いま御指摘になりましたような点も、よくその検討の重要な課題としてまいりたい。ただ春日委員が御指摘になりましたこと、独占資本なりあるいは独占産業のというふうなことによつて、ということだけで私はその問題の御意見に全部同意するようないことは、私はまだそこまで至っておりませんが、御意見は御意見として十分私は参考に資したい、こう思つております。

○春日正一君 たとえば今度の計画の中で中心になつてゐるのは、主要な大都市、また特に東京がそうだけれども、大都市に管理中枢機能、資本というふうなものがそこに集中されて、これは非常に高度な能率のものになつていくということが予想されてゐるわけですね。そうしてそういうものが東京なり名古屋なり大阪なりに、そういうところを中心にした経済圏、あるいはまあ仙台とか札幌というふうな予定があげられてゐますけれども、そういうところへ管理中枢機能が集中され、そうして資本が集中されてくるというふうなことになるれば、実際にそれを中心として人口の大集中が起る。そうしてこの数字を見ましても、

昭和六十一年の見通しをこの計画の中で出しておりますが、これは竹内局長もジュリストなんかで大きな見通しを言つておられますけれども、昭和六十一年に三大都市圏の人口が八千九百万人、全人口の七・一％になるというふうな集中がすでに予定されてゐるのです、いま以上に。現在、先ほど言われたように、いなかでは消防のなり手がないうと大臣も言われたけれども、そういう集中のあつた現状がさらにもっと激しい勢いで集中されてくるということになるわけですから、この数字の上から見て、人口の増加率を上回つて集中することの傾向を見れば、この方向で過疎という問題は解決されない、一そう激成されるというところは、これは道理としてどうしてもそうならざるを得ないんじゃないか。当然そうならば住宅というふうなものも必要になつてきて、この計画で見ると全国で三千万戸必要になり、そのうち千三百万戸が三大都市圏で必要になつてくるというふうなことが予定されておられます、事務所の新規需要ですね、これなんか非常に大きくなつて、これ、竹内局長、この前の委員会では、事務所の需要というものはあまりないから、再開発計画では住宅だろうというふうなことを言われておつたんですが、この計画を見ますと、事務所の新規需要の予定されてゐるものが、東京の区部だけで約二千三百万平方メートルですが、大体まあ霞が関ビルが百五十万平方メートルというふうな言われてゐるんですね。こういうものがぐうつと集中してゐる。そして大阪はまあ千百万平方メートルぐらいになるようだけれども、こういうものももう見込めてゐるんですね。そうすると、それを一体どこへ収容していくのか、しかもどこから先にやつていくのかというところになれば、やはり管理中枢機能といふ、事務所といふ、そういうものを一つつていくといふところに、この資金なり何なりといふものがまた優先的に投入されて、先ほど大臣から話のあつたいわゆる社会資本といつても、国民に直接関係のある、現在切実に望まれてるそこへの投資というふうなもの、どうしてもあと回しにされ

ていかざるを得ない。これは計画の本質からいってそうでしょう。中枢をきつとつづつて、それに基づいて町づくりがやられるわけですから、この中心がどうしても先にならざるを得ないでしよう。だから、この計画の中では大臣の言われたと全く違つた形が出てくるし、それから都市の過密といふもの、この状態といふものは非常に深刻なものになつてくる、そういうふうに思ふんですけれども、その点どうなんですか。

○国務大臣(坪川信三君) いま御指摘になりましたような不幸な国土開発、建設を避けるべく、われわれといたしましては、いわゆる過疎問題に對して真剣に取り組んでまいりたいと、その大きな方法として、手段として、いま御審議を願つてゐるこの都市再開発法の制定を願つておるような次第であります。言いかえますならば、私たちの考えをいたしましては、いわゆる地方のこの格差をなくしまして、そして生産、生活の場が魅力あるようにしまして、そして都市への人口集中、産業集中を避ける、抑制するといふ方法をとりたいと、こういうふうな気持ちをもちまして、昭和四十四年度の中小河川の問題にしまして、あるいは地方道の整備、修復、舗装といふような問題につきまして、昨年度よりかなり多くのウェイトを持った予算配慮を、執行をいたしておるような気持ちもそこにあります。ことに離島あるいは山村振興といふような立場からの道路あるいは河川対策、あるいは下水といふような対策にも重点的に打ち立てましたゆゑ、ここにあらうような次第であります。先に申し上げましたこと、一つの各地圏ごと、一つの過疎の最も顕著な地区を指定いたしまして、そして交通あるいは通信、あるいは公共施設その他を一つの重点的な施策の網を張りましてモデル地区をつくりまして、そして産業と人間生活の魅力のある形成の場をつくり、それを漸次全国に拡大してまいりたいと、こういうふうな方途でいろいろと対策を立てておることを御了承願ひたいと思ひます。

○春日正一君 まあその点は、私言つてゐるのは、この計画書のそういう矛盾がすでに数字で出ておるといふ点を指摘しておるので、その点はまあそれだけにしておきまして、政府の社会経済発展計画、それから建設省の国土開発の長期構想、あるいは経済同友会の再開発についての要望というふうな、いろいろな文書で、必ず都市の純化といふことがずっと出てくるのです。この都市の純化といふことの中身ですね、これはどういふことなんですか。

○政府委員(竹内藤男君) 都市の機能の純化といふふうに私も考へておられます。あらゆる機能が都市に集まつてゐるというところに問題があるというところで、先ほど大臣からお話ございましたように、交通、通信施設の整備と相まつて、地方において工業をどんどん立地させるという形で、都市にありまして、都市に集中してゐる工場をなるべく抑制していき、あるいは都市の周辺部に流通施設を分離していき、あるいは大学とか研究機関といふようなものは都市の中に立地しないように、外側において立地させるように指導していくといふような考え方をございまして、いわゆる高次の中枢管理機能——三次的な機能も工業と一緒に外に出ていくと思ひます。その中でもいわゆる本社のといふものは、高次の中枢管理機能といふものは、相当都市、特に大都市に残つていくのではないかと、そういうものに純化していき、こういふ考え方をだと思ひます。

○春日正一君 そういふものと関連して、去年の十一月十四日の日本経済新聞、これが書いてゐるのですけれども、建設省が赤坂に第二都心を建設する調査に乗り出した、ことしの三月には結論を出す。赤坂ですね、赤坂といつても離宮のあるあの辺ですね、離宮といふのが図書館のあるあの辺。これを見ると、建設省は日本都市センターと協力して今月中にも第二都心の形成の調査に乗り出すことになりました。それで、東京の都心であると同時に日本の中心でもある丸の内ですでに機能が一ぱいになつてゐるから、どうしても新しいものをつくら

なければならぬし、そのためには赤坂のあの国有地の多い、赤坂のものと離宮のあったあの地域を中心にしてつくるのが一番いいというように、ことで、建設省の考えでは高山東大教授を主査に云々といつてずっと人名まであげて、調査研究する計画があるというようなことが報道されているのですけれども、そういう点を考えられておるのかどうか。

○説明員(榎原利嗣君) ただいまの点について御説明申し上げます。いまの点につきましては、実は建設省が直接やっているのではありません。都市センターのほうに補助金を出しまして、そちらのほうで検討してもらおうということでございます。現在のところは、都市センターのほうでお話のございましたような学界の先生方を中心にして検討していただくということになっておりまして、現在研究中の段階と聞いております。

それからなお新聞に出ましたある個所につきまして、そこがあたかも当該の地点であるといったような内容が出ましたが、これは私も全然承知いたしております。またセンターのほうにおいても、そのような個所を具体的にいまのところ目標として打ち出したということはない。したがって、どのような事情であらうかということが新聞に報道されたのかは、私も実ははっきりわかっておらないといったような状況でございます。

○春日正一君 そうすると、結局この問題は、そういう必要があるということとは論議もされているし、建設省としても都市センターに対して研究を依頼しておる。だけれども、どこでどういうふうにとり具体的なことまではまだ進んでいない、こういうふうに理解していいわけですか。

○説明員(榎原利嗣君) お答えを申し上げます。ただいまの件につきましては、一応今後私どもの勉強の一つの過程といたしましては、そのようなことを勉強してみたい、ついでには学識経験者にそのようなことを検討してもらおうかという考えで、一応補助金を出したということでございます。

す。したがって、その具体の場所等につきましては、まだ全くきまつておりません。

○春日正一君 ジャ私はい。

○委員長(岡三郎君) 本案に対する質疑は、本日はこの程度とし、これにて散会いたします。

午後四時十一分散会

昭和四十四年四月二十一日印刷

昭和四十四年四月二十二日発行

参議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局