

序 「都市法」論のさらなる展開に向けて

都市の形成・発展・整備にとって法が重要な役割を果たしていることは、日本でも今日では広く認められている。しかし、前者すなわち都市の形成・発展・整備のあり方を、後者すなわちそれに関係する法制度のあり方と構造的に関連づけて社会科学的に考察する視点が日本で形成されたのは、比較的最近のことに属する。日本でも高度成長期以降には、現代的な「都市問題」が登場したが、その過程では、都市的土地利用の拡大・再編と持続的地価上昇を伴う「土地問題」が先鋭に現出し、その解決を目指す政策と立法群が多種・多様な形で顕著な展開を見せたため、法学研究者の関心は、まずその側面に向けられた。農地制度を含む土地法研究に多くの蓄積をもつ東京大学社会科学研究所でも、1970年代から1980年代前半期には、その「現代的土地法現象」を、欧米諸国との比較を踏まえつつ、実証的かつ総体的に分析・把握しようとする共同研究が行われている。

しかし、1980年代後半に大都市とりわけ東京都心部の再開発ブームを契機として発生した土地バブルの経験は、問題の根幹は「土地の問題」ではなく、むしろ「都市の開発・拡大・整備」のあり方とそれを制御する法システムの問題であることを認識させた。そこから、「土地の問題」と「都市の問題」の双方を同時に視野に収める問題把握の方法的アプローチの視点が模索され、1990年頃から新たな視点に立った都市法制の研究と議論の展開がなされるようになる。バブルの発生と機を一にしてわたくしたちが立ち上げた社会科学研究所のグループ共同研究「現代都市法の研究」（通称「都市法研究会」）も、その流れのなかに固有の位置を占めている。

わたくしたちが共同研究を組織する動因となったのは、当時の日本で急速に推進され始めた民活・規制緩和型の都市開発政策とその下で昂進した異常な地価高騰に対する、参加者共通の強い疑念と危惧であった。それゆえ共同研究の狙いも、当初から、日本の都市政策と都市法制（土地法制を含む）の特質と問題点を批判的に分析し、その改善・整備の方向を探ることに置かれた。共同研究組織として最初に得た科研費補助金の研究課題が「現代都市開発法制と都市居住環境の形成・整備に関する比較・総合的研究（1987年度～1988年度）」であったことも、そのことをよく示している。そして、そのようなスタンスに立った研究推進の過程で、考察の視点と具体的な分析作業により客観的な基礎を与えるために、

主要には欧米諸国との実証的な比較研究に依拠して¹⁾わたくしたちが抽出・措定したのが、現代社会の「都市法」という方法的概念(ないし方法的視点)である。

そこにいう「都市法」²⁾とは、本来の意味での都市計画制度を中心に置きつつも、計画に基づく土地利用規制制度、計画実現のための事業制度、その裏打ちをなす財政制度、これらの運行に関与し参加する諸主体と計画策定や事業決定の手続制度、その「法」の運用に対する司法的関与の仕組みなどのすべてを包摂する、極めて幅広い概念である。その対象とする空間領域も、「都市」という言葉を使いつつも、農村部や森林部、海浜部をも含めた地域空間の全体、つまりは人間が生活し活動するすべての空間領域(国土の全域)に及ぶものと想定されている。その法システムが規律・制御し、保護・保全・管理すべき事柄も、人々の生活・居住・住宅や経済活動主体の経済上の諸利益にとどまらず、景観・美観、自然・環境はもとより、暮らしやすさや快適さ、交通システム、社会的な福祉や安全性などにも及びうる。都市空間(広くは国土空間)の形成と利用をめぐるのは、当該社会の様々な諸主体・諸アクターの間にも多様な性質、内容の錯綜した利害対立が存在するが、その相異なる諸要請の間に望ましい“均衡点”を見出すための総合的な社会調整の手段が、わたくしたちの想定する「都市法」なのである^{3), 4)}。

わたくしたちがこのような広範かつ総合的な課題への挑戦をなしたのには、本共同研究グループがすぐれて学際的な共同研究組織であったことによる。その共同研究の学際的で総合的な性格は、本特集号に付した「資料」の「I 発表業績」をみても容易に首肯できよう。そしてそれらの発表業績の中では、各研究者がその想定する「あるべき都市法」の規範論理を意識しつつ、その法システムの目的や構造と機能にかかわる重要な事項につい

- 1) 例えば、本誌本号の末尾に添付した「資料-I 発表業績」の「特集号への寄稿」の1, 2や、「著書」の1(第6章, 第7章), 2を参照されたい。
- 2) 理論的な基礎づけを含むその概念の内容については、原田純孝「比較都市法研究の視点」(原田他編著『現代の都市法』1993年=本誌本号末尾の「資料-I」の「著書2」所収)を参照されたい。
- 3) 広い意味での都市空間の形成・発展・整備が都市部と農村部を共通の視野の下に収める法システムによって制御されるべきことは、例えばイギリスの都市・農村計画法(1947年)などでつとに示されていた。また、規律・制御・管理する事柄の総合性の点も含めた、現時点での一つの典型的な具体例としては、2000年末の大改正後のフランスの「都市計画法典: Code de l'urbanisme」をあげることができよう。国土の全域をカバーするその法システムの内容や特徴については、原田純孝「フランス都市法の新展開——連帯と参加のある持続可能な都市再生」(原田・大村編著『現代都市法の新展開——持続可能な都市発展と住民参加』2004年=本誌本号末尾の「資料-I」の「著書5」所収)を参照されたい。
- 4) そのような意味での「都市法」の実体面での目的・課題に関しては、筆者は以前に、*「わたくしたちが想定する都市法とは、「都市を私的土地所有権の自由の束縛から解放して、これを共同の生活・活動空間として都市住民の手に取り戻し、そのようなものとしてのあるべき都市を住民の意思に基づいて形成・整備・創造していくための法の体系」なのである」と記述した(前掲『現代の都市法』[前出注2])の「はしがき」ii頁*。そこにある「都市」という言葉を、本文で述べたような広義の「都市空間」・「地域空間」に置き直して読んでもらいさえすれば、その記述は、現在でも筆者の考えをそのまま伝えるものとなる。

て、基本的には市民・住民・生活者サイドの意思と利益をより尊重する視点から、日本の現実の都市法制（歴史的沿革を含む）に対する多面的な批判的分析と今後の改善に向けた多くの問題提示を行っている⁵⁾。ただし、「小泉都市再生」政策の登場と推移などをみると、それらの批判や問題提示は、これまでの為政者や政策担当者によっては容易には受け容れられなかったようである。

しかし、少子高齢・人口減少社会への移行に象徴されるように、現在、日本の社会経済は大きな転換期に入っている。広い意味での都市空間・地域空間をとりまく状況にも、大都市圏か地方都市圏か農村部かを問わず、すでに明確な変化の様相が現われ始めた。経済優先の成長・開発・拡大と不断の地価上昇を前提とした従来の法制度が適合不全を起こすのは、必然である。一方、市民・住民・コミュニティベースの“自分たちの住む”まちづくりへの動きは、いっそうの強まりを見せている。2004年の景観法の制定や2006年のまちづくり三法の改正などは、そうした状況の変化を反映したものにほかならない。また、2004年の行政事件訴訟法改正ともあいまって、例えば景観や環境破壊をもたらす決定や行為（行政処分、私人の建築行為等）を第三者が裁判上で争う道も、徐々にではあれ、開かれつつあるように見える。さらに最近では、旧都市計画法100年・新都市計画法50年を期して、関係制度の抜本的改革を目指す機運も生じており、様々な提言等もなされている。そして、それらをめぐる議論の中では、わたくしたちが提起してきた批判や問題提示の多くのものが、今後に向けての現実的な検討課題として、あらためて俎上に上っているのである。

21世紀の日本社会が直面する新しい諸与件の下で、都市空間とその発展・利活用を制御し管理する法システムは、どこに向かうべきなのか。本特集は、日本での「都市法」論の生成と展開の経緯を今日的視点から跡づけ、再吟味するとともに、新しい諸与件と法状況を考慮に入れつつ、その「論」の今後の課題と発展可能性を多角的・学際的に検討することを狙いとする。所収した7本の論説がその狙いに即して各々の位置づけを意識しながら

5) 例えば、「都市法」の実体面での理念・目的、その法システムに託された「公共性」（その意味内容と内実）は、その言葉が用いられる「場」の性質に応じて多義的である）とその担い手＝主体、その諸主体つまり国・自治体・民間企業・市民・住民・NPO等の関与と参加さらには公民協働のあり方、法律と条例さらには地域内の協定・ルール等の関係、土地利用規制と土地所有権との関係、とりわけ「建築の不自由の原則」の意義、西欧諸国での「建築許可」と日本の「建築認可」の違い、とくに建築基準法の集団規定の問題点、経済効率重視の都市開発と生活・居住、環境、景観等の利益との調整、成長・拡大と整備・保全とのバランス、それらにかかわる法制度や介入手段の構造と機能、法学とりわけ行政法学の理論や事後の司法的コントロールの問題、実定法規のわかりやすさの問題、それらすべての問題の一つの結節点ともいえる国主導の都市計画と市民ベースのまちづくりとの関係など、数多くの論点がある。筆者自身が2001年の段階で「これからの『日本の都市法』の発展に課された課題」として概括的に挙示した事柄（8点）については、原田純孝『都市計画制度の改正と日本都市法のゆくえ』（原田編『日本の都市法Ⅱ－諸相と動態』2001年＝「資料－I」の「著書4」所収）496頁以下を参照されたい。

特集 日本における「都市法」論の生成と展望

ら執筆されていることは、容易に読み取れるであろう。「都市法」論において重要な意味をもつ比較の方法論は、「共同研究会の討議記録」中で論及されている。

編集責任者 原 田 純 孝