

# 都市計画の制度改革と「都市法学」への期待

渡辺俊一, 有田智一

## 概 要

本稿では、「都市計画の制度改革」をテーマに、各方面で行われている検討状況について、その基本的構造を明らかにするとともに、制度改革のあるべき基本的方向性について展望することを目的とする。まず、近年の既往諸提案をレビューし、その全体構造を整理する。次に日本都市計画史の概観と国際都市計画比較制度を通じて、制度改革案の内容の理論的根拠を構造的に明らかにする。具体的には、日本の都市計画が根源的に有している「拡大都市像」「1層性」「建設主義」「官僚主導」「集権型」「固有領域の未確立」という6つの課題を抽出し、それぞれについて考察を行う。そして、これらの6つの課題に対応して、「縮小都市像」「2層性」「管理主義」「市民主導」「分権型」「固有領域の確立」という改革の基本的方向性を提示する。最後に、これらの基本的方向性を踏まえて、今後の「都市法学」への期待を述べる。

### キーワード

都市計画, 制度改革, 分権, 参加, まちづくり

## I. 序章

### 1. はじめに

#### 1) 本稿のテーマ

今世紀に入り、都市計画制度を改革しようとする動きが、斯界の関係者の間でとみに高まってきた。過去10年間、多数の提案が、学会・市民団体・シンクタンク・全国市長会など、政府以外の部門から公にされている<sup>1)</sup>。

---

1) その全体は「別表」で示した。

都市計画の基本的ルールを全体として「制度設計」し直そうとする、これら諸提案の動きは、わが国都市計画120年余の歴史においても、画期的な出来事である。このことは、現行の都市計画技術が行きづまり、1世紀という波長で大きく方向転換を要請されていることの反映である、と見ることができよう。

換言すれば、「都市計画」の社会的技術としての有効性が、全体として疑問視されているのである。これとは対照的に近年、都市計画界の若手研究者の関心・期待が「まちづくり」へと大きく向けられている点が注目される<sup>2)</sup>。前者の停滞と後者の発展は、決して無関係ではあるまい。本稿の問題意識の根底には、「都市計画は、まちづくりから何を挑戦されているか」という点が横たわっている。

時あたかも、中央政府における政権交代により「地域主権」への注目が高まっている。ローカル・マターとしての都市計画のあり方が、国政レベルでの課題になり、「都市計画の制度改革」がさらに議論され、そして最終的には何らかの形で決着するものと思われる。これは、現場の実践者、国の担当者にとっては無論のこと、都市計画学の研究者にとっても、無視できない現代的課題である。

## 2) 本稿のスタンス

このような中で、本稿では「都市計画の制度改革」について全体的・根源的に検討してみたい。ただし、既存の諸提案に加えて、もう1つの同レベルの提案をおこなうつもりはない。むしろそれらを踏まえた上で、制度改革のあるべき姿にむけて、(1)既存制度全体の基本的「問題」を構造的に把握し、(2)改革の「基本方向」について提言することに注力する。

そのさい、われわれは都市計画「技術」自体と、それを取り巻き支える社会的システム(法制・行政・財政・人材など)を、意識的に分けて考える。その上で「都市計画技術を健全に発展させたい」という強い問題意識から、「技術」を中心にすえて議論する。

ゆえに、上記の(2)の改革「方向」については、あくまでも一定の抽象度にとどめる。その理由は、制度改革を実際におこなうさいには、上記「体制」の条件・制約に照らして、その「方向」をさらに現実的に修正し具体化する必要があり、その進め方は多様な形を取りうるからである。それは都市計画の技術固有の論議とは別の次元であるから、本稿ではそこまで立ち入らない。にもかかわらず、都市計画の理論研究者にとって、上記の基本的「方向」を間違いなく提起することは、決定的に重要だと考える。

2) これらに、近年注目される「地域管理(エリアマネジメント)」を加えても、議論の構造は変わらないであろう。

また(1)の「問題」とは、あくまで都市計画技術からみた問題性であるから、その解明にあたっては、都市計画技術の概念枠組によって分析解明する必要がある。そこで、本論にはいる前に、その点について、すこし議論を整理しておきたい。

## 2. 「都市計画」の概念枠組

### 1) 「都市計画」の3つのレベル

以下の本稿では、まず3つのレベルで「都市計画」の概念枠組について考える。第1は、日本の過去・現行の法定都市計画（以下「狭義の都市計画」という）である。本稿では、その特徴と問題性を根元的に洗いだし、それに基づいて改革の基本方向を見いだそうとする。

第2に、かかる作業を進めるために、より広い理論枠組として、理念型としての都市計画一般（以下「広義の都市計画」という）を想定する。この「広義の都市計画」が、特殊日本的な形態をとったのが「狭義の都市計画」だ、と考えるのである。（以下では、文脈上明らかである場合、または特に断らない場合、「都市計画」とは「広義の都市計画」を指すこととする。）

第3に、「都市計画」と「まちづくり」との関係をはっきりさせるため、これらに共通する、さらに広義の概念枠組について考えてみよう<sup>3)</sup>。両者に共通するのは、「都市」「まち」という「対象」に関して、「計画」「づくり」という「方法」で介入する社会的技術だ、という点である。両者を包括的にさす名詞は存在しないが、ここでは全く便宜的に「地域づくり」と呼んでおこう<sup>3)</sup>。

### 2) 「地域づくり」の対象

地域づくりの「対象」は、一定の広がりをもつ「地域空間」であり、人びとの活動（生活・生産・関心をふくむ）の場所・空間（の全部または一部）である。この空間は土地を基盤とし、その上に付着する施設等（ハード）<sup>4)</sup> やそれに関わる土地利用（ハード/ソフト）を含み、ときには同空間で展開される人間諸活動（ソフト）も含む<sup>5)</sup>。都市計画では、地域空間

3) ここでは、意識的に聞き慣れない「手垢の付いていない」用語を選んだ。ただしわが国で「地域づくり学科」をもつ大学は2校ある。なお、このように拡大された「地域づくり」には「国土計画」などもふくむ広範な概念となる。

4) 付着物には、建築物をふくむ各種工作物や樹木などの定着物（土地に永続的に固着し、撤去の困難な物）及び非定着物（看板、テント、トレーラーハウス等）がある（渡辺・駒井・小柳）

5) このような対象空間を包括的によぶ名詞は存在しない。最も近い候補は「人間定住地（human settlements）であろうか。「built environment」という語は、人工的な環境を意味し、自然環境を含まないから、これには相当しない。

間をおもに「市街地」と捉え、そのハードな側面を第一義的にとり扱う。他方、まちづくりは「まち」に関して、ハード・ソフトの両面にわたって対象とする点が特徴的である。

地域空間の範囲でみると、都市計画は、人びとの都市活動の範囲の拡大にともない、対象空間を拡大する。単一の市街地からその周辺部をふくむ空間へ、さらには大都市圏全体へと、国土スケールには至らないが「広域」の地域空間を含む。他方、まちづくりは、人びとの日常生活の活動・関心がおよぶ範囲として、彼らが「まち」と呼べる範囲が対象空間となる。結果として街区・地区など身近な「狭域」の地域空間をさす場合が多い<sup>6)</sup>。

### 3) 「地域づくり」の方法

地域づくりは、このような「地域空間」にたいして、何らかの「良きもの」にする(改善の)ため介入する。その「方法」は、社会的技術としての性格上、恣意的な行動ではなく、合理的(なかならず「計画的」)行動である。「計画的行動」については、以下のモデルで考える。

人びとは、みずからの地域空間について改善提案を、おもいつき(発意)、くわだて(計画)、さだめ(決定)、づくり(建設・創設)、まもり(維持・管理)、なおし(評価・修正)でゆく。以下では、それをいわゆる「PLAN(計画)・DO(実行)・SEE(評価)」のサイクル(以下「PDSサイクル」という)として把握する。単発のプロジェクトの場合には、この1サイクルで終了するが、継続的活動の場合は「SEE段階」から次のサイクルの「PLAN段階」へ繋がって進行してゆく<sup>7)</sup>。

この過程でみれば、「都市計画」における「計画」は本来の用語としては「PLAN段階」を、また「まちづくり」における「づくり」は「DO段階」を意味するにすぎないが、実際は両語とも「PLAN」から「SEE」までの全段階を含んでいる<sup>8)</sup>。つまり、都市計画もまちづくりも、地域空間への計画的介入の点では、基本的に同一の「構造」をもっている。ただし計画的介入の「行動原理」が異なるのであり、この点は後述する。

- 6) しかし、このような「狭域」への志向は、まちづくりの本質というよりは、属性である。たとえば、市民活動として、ある河川流域での活動をする場合、その対象空間はしばしば自治体の区域を越える「広域」となる場合があるからである。
- 7) この「PDS」サイクルには、他に「PLAN-DO-CHECK-ACT」という形もあるが、都市計画ではこの「ACT」は次のサイクルの「PLAN」(つまりプラン改定)にあたりと解して、本稿では「PDS」サイクルを採用する。
- 8) ただし、ニュアンス上では若干の相違がある。「都市計画」は、その出自において「Plan」づくりの重要性を強調し、「まちづくり」は本来「つくれない」と思われていた「まち」を市民等が「手作り」でできるという希望をふくむ用語として成立した。ドイツでは「都市計画」に当たる用語は、当初の「Staedtebau」(都市建設)から「Raumordnung」(空間整序)へと変化している。

#### 4) 近代都市計画の技術手法

さて近代都市計画の技術手法は、基本的に「事業」「規制」「計画」の3種類であるが<sup>9)</sup>、これを上記の「PDSサイクル」に即して整理すると、どうなるであろうか？

「事業」は、政府がみずから「公共財」である都市インフラ等を建設するため、市場へ「直接介入」する手法であり、その代表は街路建設や区画整理である。規制は、民間が「私有財」である建築物などを建設するさい、政府がその可否を審査・決定して、市場へ「間接介入」する手法であり、その代表は地域制などである。「計画」は、これら「事業」「規制」の個別の決定を全体的観点から審査し（全体性）、かつその判断根拠となる（根拠性）規範としての手法であり、マスタープランがその代表である。ここで「事業」「規制」は「計画」という目的に対する手段として位置づけられ、「実現手法」とよばれる。

つまり「PLAN」が「計画」に、「DO」が実現手法としての「事業」「規制」にそれぞれ相当するが、「SEE」に相当する、確立された一般的な手法は見あたらないのが現状である<sup>10)</sup>。

#### 5) 市場・政府・市民社会

では、地域づくりにおいて「都市計画」と「まちづくり」を決定的に区別する概念は何か？ それは、当該技術における「行動原理」の相違である。

周知のとおり、一般に社会的規模で財（ハード）・サービス（ソフト）を生産・分配・消費するシステムは、「市場」「政府」「市民社会」の3つの部門・原理しか存在しない。各々の行動原理は、(1)「市場」部門では民間主体（企業など）による私益追求であり、(2)「政府」部門では公共主体（国・自治体など）による公益追求であり、(3)「市民社会」部門では民間主体（市民・住民・NPOなど、以下「市民等」という）による公益追求である<sup>11)</sup>。

- 9) 実現手法としての「事業」「規制」は、計画サイドの公権力の貫徹を基盤とするが、被計画サイドの自由意の尊重を前提とする「誘導」については、近代都市計画は必ずしも依存してこなかった。しかし「まちづくり」においては、公権力の貫徹が困難であるという消極的な理由から、及び市民等の自由意志を尊重するという積極的理由から「誘導」は大きな意義を与えられている。
- 10) 現行の都市計画法においては、第6条（都市計画基礎調査）、第13条（都市計画基準）、及び第21条（都市計画の変更）における規定に従い、都道府県が概ね5年ごとに都市計画の基礎調査を実施するとともに、その結果に基づいて都市計画基準を適用し、更に基礎調査の結果都市計画の変更の必要性が明らかになった場合には遅滞なく変更しなければならないとされている。実際には、5年ごとに定期的実施されていない県が多く、PDSサイクルが確立した運用実態とはいええない。公共事業については事業の新規採択時、完了後の事後評価等の手続きが平成10年より導入されている。
- 11) 公共主体による私益追求は、（実際上は別として）原理的には存在しないゆえに、部門・原理としては、以上の3つしか存在しない。なお、「住民」とは一定の地域空間に居住・生活（・就学業）し、生命・財産等を確保する観点から行動する者であり、その利益は具体的・現実的であり、しばしば「私益」から出発し「共益」を経て「公益」となって社会的共感を与える。他方「市民」とは、必ずしも当該地域空間に居住等をしないが、そこに関心をもつ、特定の理念・理想の実現のために行動する者であり、その利益は、しばしば

このような3者関係は、地域づくりにおいても同様に成立する。そこで、理念型としては、(1)政府部門・原理による地域づくりが「広義の都市計画」にあたり、(2)市場部門・原理による地域づくりが「都市開発・不動産開発」にあたり、(3)市民社会部門・原理による地域づくりが「まちづくり」にあたる、と規定することができよう。むしろ現実世界では、各々の「地域づくり」がそれのみで存在・機能することは希であり、他の部門・原理との協働・合同により機能する、とみる方が実態に近い。

#### 6) いま問われているのは

このような枠組において、3者による財・サービスの提供の相互関係が安定的であれば問題ないが、わが国の現状はまさに、市民社会部門から政府部門へ重大な挑戦がなされて不安定な状況にある、と見られるのである。その基本構造は次の2点に集約される。

第1に、対象の点では、両者が提供する財・サービスは共に公益性の点では同じではあるが、詳しく内容に立ち入ると、都市計画が従来から提供してきたものと、市民等が求めているものと大きく食い違っている点である(たとえば、インフラ建設から住環境整備へ、広域の論理から狭域の論理へ等)。第2に、方法の点では、都市計画の進め方に市民社会の原理を導入したい(たとえば、官僚による決定から市民等による「参加」へ等)という点である。

そもそも「政府」は、都市計画の関係者として2つの立場をもつ。第1は、都市計画という公共サービス提供の全体的仕組みをつくり、運営する立場である。いわば「官民による地域空間の計画・管理」というゲームの唯一の運営者の役目である。第2は、そのゲームに実際に参加する多数のプレイヤーの1人(しかし最も有力・重要なプレイヤー)としての立場である。

大事な点は、この2つの立場を明確に分離して理解することである。いま問われているのは「運営者である政府が、みずからプレイヤーとして有利になるように、ゲームのルールを特定の方向に作っているのではないか」という点である。換言すれば「現行ルールは、市民等にとって圧倒的に不利なルールになっているのでは」という点である。これを、少なくとも「公平なルール」にすること、これが改革の基本的な方向であろう。

### 3. 「都市計画」を取りまく社会システム

以上は、おもに都市計画の技術内容にかんする議論であるが、以下では、同技術を取り

---

抽象的・観念的であり、その理想・理念の普遍性によって社会的共感をえる。現実の人の活動・運動は、両者の側面をふくむので、本稿では「市民等」とよぶ。

まき支える社会システムについて、すこし議論を整理しておきたい。これには、法制度・行政・財政・人材の4点が考えられる。いずれも都市計画の制度改革を考えるうえでは、重要な論点であり、かつしばしば深刻な制約条件にもなるものである。

### 1) 法制度ほか

社会的技術としての都市計画は、本質的に公権力に依存しているゆえに、「技術」制度と「法」制度との間には、密接な相互関係がある。第1に、都市計画の技術制度は、みずからの技術の遂行のために必要となる諸条件を法制度にたいして要請する。たとえば、土地利用規制を実施するための地域制の法制化などが、これに当たる。こうして、都市計画の法制度を制定（又は変更）することを要請するのである。

第2に、これとは逆に、法制度はその固有の論理により、都市計画の技術制度を制約する。たとえば、(1)現行都市計画法の基本構造、(2)関連法の体系との整合・不整合、(3)当該法規定の社会的・政治的受容性などの諸条件から、法制度は技術が期待する公権力を必ずしも与えないことがある。このような相互関係にもかかわらず、あえて本稿では、第1の局面に焦点をしぼる。すなわち主に、都市計画技術の進歩発展の観点からする、技術的要請について論じる。

同様に、行政（縦割り「割拠性」の弊害）、財政（地方財政の貧弱）、人材（プロフェッションの不在）などの諸問題が都市計画の技術制度を制約する。しかも時として、制度の根幹から致命的に制約する。ゆえに現実的な都市計画の制度改革のためには、これら全ての問題を考慮に入れる必要があるが、本稿では上述の観点から、そこまでは立ち入らない。

### 2) 制度の修正と改革

ある時代の現実の要請に対応すべく、つくり出された都市計画技術は、社会経済の進展にともない、あるいは自らの技術的進歩により、次の時代の現実との間でギャップを生じうる。ゆえに技術制度は、つねに不断の修正を必要とする宿命にある。多くの場合、かかる修正は、制度体系の根幹には触れることなく、部分的・末梢的な変更で十分である。実際、わが国都市計画法は毎年のように修正をへている。

しかし時として、かかる変更では修正できないほどに、ギャップが大きく深くなり、ついに技術制度全体の有効性が疑問視される局面がある。技術制度がよって立つ基本的パラダイムが、現実から大きく乖離してしまった局面である。かかる場合には、もはや部分的・末梢的な「修正」では対処できず、抜本的な「改革」、つまりパラダイム・シフトが必要となるのである。

筆者らの見解では、冒頭に述べたわが国都市計画技術の現状は、まさにこの局面にある。

市区改正以来の歴史において、われわれはいま未曾有の巨大な曲がり角に立たされているのである。ここで要求されるのは、現行制度を白紙の状態から問いなおし、抜本的改革をめざすことである。本稿は、このための理論的根拠を提供したい。

#### 4. 本稿の構成

「白紙から」という場合、いかなる出発点から議論を展開するか、が問題となる。われわれはその素材を、冒頭に紹介した、斯界の各種団体からの既往諸提案に求めたい。これら提案のうちに、改革へむけた個別の「提案論点」は、ほぼ全て出尽くしていると考えられるからである。欠けているのは、それら全体を貫くスジである。われわれは、提案論点の全体を1つの纏まりとして捉え、その「構造」が明らかにしようとする。

とすれば、その「構造」とは何か？ 本稿では、日本都市計画の出発点にまでさかり、(若干の国際比較を含めて) その特徴をトータルに把握する。その上で、われわれの志向すべき基本方向を提起したい。

そこで以下では、都市計画の制度改革について、(1)近年の既往諸提案をレビューし整理したうえで(2章)、(2)そこで指摘されている「問題」について、わが国都市計画史を概観することにより確認し(3章)、(3)その「問題」を構造的・理論的に整理し、その克服のための「基本方向」を仮説的に提示し(4章)、(4)最後に「都市法学」への期待を述べるものとする(5章)。

## II. 既往諸提案のレビュー

本章では、巻末別表に示した25文献(以下【〇〇】のように表記する)をレビュー対象とし、都市計画の制度改革の既往諸提案の内容を整理する。既往提案は、提案主体の立場を反映して、議論の前提条件やカバー範囲がおおきく異なる。たとえば、日本建築学会における各議論では現行建築基準法の体系を前提とした内容が多く、【都市センター04】による議論は、地方自治法との関係を明示的に扱っている。

ここでは、個別提案毎の内容の評価をおこなうことはせず、既往諸提案にしめされた各々の論点と、その背景となる現行システムの問題点を総括し、論点の全体構造を把握・抽出することを目的とする。

## 1. 新たな都市目標像

制度改革の背景として、社会経済情勢や都市をとりまく状況変化と、新たな都市目標像についての議論が既往提言で提示されている（【石井 04】【国交省 09】【都市計画家協会 09】【荻原 09】など）。現在は非成長・人口減少・少子高齢化・公共セクター財政難等の時代を迎えている。地域活力を維持継続できる都市と、市街地密度低下・市街地縮退を受容せざるをえない都市との2極分化の進行が懸念される。限られた資源を投資する対象の選択・集中の必要性も高まっている。

また、新たな都市目標像のあり様に関連して、地球環境問題を背景としたエコ・コンパクトシティ構想（【国土交通省 09】【まちづくり大学院 09】）等の新規計画課題が出現している。その他、20世紀後半に拡大した郊外空間の再生・縮退、産業構造転換にともなう跡地や耕作放棄地の問題、郊外大規模商業立地等の調整と地方都市中心市街地衰退等への対応、グローバル経済下の大都市圏スケールでの都市・地域間競争、市民セクターが担い手となるまちづくりの促進などのように、多様な計画課題が山積している。これらは、広域都市構造の視点で対処すべき課題から、近隣スケールでの解決が望ましい課題も含まれており、個別計画課題毎に適切な計画主体のあり方も多様化している。

これまでの都市計画技術・手法は、成長時代における市街地拡大・大量建設開発への対処・公的事業推進等を趣旨としてきた。とくに現在の用途規制は、建設当初段階における最小限の事前確定的な規制内容のチェックを基本とした、効率重視の全国画一的システムである。上述の状況変化によって、現行制度は機能不全を起こしつつある。

今後の都市計画技術・方法は、ハード・建設中心から、ソフト・ストック管理中心へと転換し、おのおのの都市固有の状況をふまえた持続可能な空間管理のための内容が必要となっている。あるいは、民間建設投資にたいする公共側の「規制」の時代から、既存ストックの維持更新を公民協働によって「管理」する時代に転換しつつある、とも言えよう。

## 2. 都市計画の主体と対象空間

### 1) 地方分権

国・都道府県・市町村の間における都市計画の分権にかんする議論では、都市計画決定権限の委譲、国や都道府県の関与方法の見直し、広域調整の方法のあり方、条例委任範囲あるいは自主条例制定権の範囲の拡大、土地利用規制制度の基礎自治体における総合化・一本化などが主要論点である。しかし一部の報告（【都市計画学会 08】【都市センター 04】【土

地総研02】など)をのぞき、都市計画・土地利用計画の改革の方向性と、地方自治法との関係についての明示的な議論は多くない。

地方分権、道州制等の広域自治行政再編などの地方自治制度全般の構造転換や、自治体経営の自立の観点を踏まえつつ、自治事務としての都市計画の制度改革の議論が求められている。また制度改革のソフトランディングの配慮として、実務力に制約のある自治体のためのオプション化を想定し、全国標準制度の準用や広域自治体への事務権限の委任などの議論もある。

## 2) 市民参加

公民間の役割分担の見直し、政府・市場・市民社会の3つのセクター間での協働による、新たな公共性領域の確立などの議論が行われている中で、制度改革の具体的論点として、(1)まちづくり条例等による市民参加手続きの充実化、(2)都市計画にかんする提案制度の充実、などが提起されている(【都市計画学会08】【ランボ03】など多数)。

現状の都市計画の制度では「地権者等」の参加が中心であり、一般市民の参加が想定されていないことが背景にあらう。後述するように、住民主体のまちづくりから生成する地域管理と、都市計画による法定規制ルールとを橋渡しできる方法論が求められている。

## 3) 自治体内部の分権

自治体内部の分権について明示的に取り扱った議論がある(【都市センター04】【土地総研02】など)<sup>12)</sup>。欧米では基礎自治体の内部に、ある種の自治機能をもつ組織を設置する制度がある<sup>13)</sup>。日本でも市町村区域内において「地域自治区」を設定できる仕組みがすでに制度化されているが<sup>14)</sup>、まちづくり機運の高い地域のみに限定して設置することができない。

まちづくり活動が実施されている地域の近隣住民組織にたいして、土地利用にかかわる地域自主協定ルールの運用を委ねる仕組み<sup>15)</sup>や、地権者法人などによる地域管理の仕組み<sup>16)</sup>が注目されている(【五十嵐09】【都市計画学会08】【まちづくり大学院09】【蓑原09】などにおける議論も参照)。自治体内部の近隣組織への「分権」を可能とする方法論も今後の重要な検討課題である。

12) 中井検裕氏の論文を参照。

13) アメリカの Business Improvement District (BID)の事例など。

14) 地方自治法及び市町村の合併の特例等に関する法律に基づくものと2種類がある。

15) たとえば、横浜市地域まちづくり推進条例に基づく事例や、中央区市街地開発事業指導要綱に基づく銀座デザイン協議会との事前協議システムの事例が挙げられる。

16) 英国のレッチワースの事例など。

#### 4) 広域連帯・広域調整

前述した新たな都市目標像にかかる計画課題には、広域連携・調整を必要とする事例が多い。既往提言では、おもに都道府県・市区町村、広域政府・基礎自治体の垂直方向の役割分担の議論が中心である（【五十嵐 09】【ランボ 03】など多数）。しかし、今後は県境をこえた地域間連携や<sup>17)</sup>、市町村境界をこえた郊外大規模ニュータウンの一体的管理などに対するニーズなども想定する必要があるのではないかと。

現行の都市計画法制度では、地方自治法上の広域連合や、一部事務組合に類する組織体を都市計画の主体としうる規定が明示されていない。基礎自治体を中心に、多様な主体による柔軟な水平的連携の可能性を開拓することが必要となる。

#### 5) 都市計画の対象空間

都市計画の対象空間である都市計画区域の見直しについては、既往提言でも明示的に議論されている（【都市計画学会 09】など多数）。市町村合併の進展によって、都市計画区域と自治体境界との整合性が懸案となっている。自治体境界にかかわらず、都市計画区域を独立の概念として設定する現行制度の意義があらためて問われている。

また、都市計画区域外で、各種現行法規制のカバー外となるエリア（白地地域）における土地利用・環境管理の不在の問題が指摘されている（【都市計画学会 08】【まちづくり大学院 09】など）。農林漁業、商業、建設産業などの「業」行政の縦割りを超えて、土地利用計画分野にかかる総合的調整をおこなう主体とマスタープランが存在せず、分野毎の個別計画が機能してきたことが背景にある。

#### 6) 都市計画の財源

都市計画税制、補助金・交付金等のシステム、開発利益還元・受益者負担原則のあり様などを含めて、都市計画事業やまちづくり活動を支える財源確保のあり方に係る課題が議論されている（【地域開発 08】【都市計画家協会 09】【都市計画学会 08】【まちづくり大学院 09】など）。公共セクター財政難、地域主権時代の自治体運営の財政面での自立、区画整理・再開発等の成長・需要拡大を前提とした事業モデルの限界という時代状況の中で、都市計画にかかる財源の今後のあり方は未だ確立していない。とくに既存のインフラストックや市街地ストックの維持管理コストや、郊外空間縮退コストに対応する財源確保と負担原則のあり方が課題である。

17) 両毛地域（栃木、群馬両県）、三遠南信地域（愛知、静岡、長野3県）など。

### 3. 都市計画の手続き

#### 1) 「民主性」

都市計画の手続きにかんしては、とくに計画決定手続きにおける議会関与と都市計画審議会の役割のあり方、市民参加手続きに係る論点（公聴会、都市計画案の縦覧手続き等手続きの透明性）などにかんして（【ランポ03】など多くの提案において）詳細な提言が多い。さらに、地権者等が重視され参加可能な者が限定されていることや、都市計画にかかる「訴えの利益」の限定や、訴訟の限界などの側面も指摘されてきた（【都市計画協会06】）。都市計画手続き全般における民主的統制の機能が、問われているといえよう。

#### 2) 「専門性」

都市計画手続きにおける「専門性」の機能不全についても（建築学会における一連の提言を中心に）指摘が多い。たとえば、第1種低層住居専用地域における、斜面地に建設されたマンション紛争のケースが知られている。現在の審査システムでは、当該用途地域において常識的に期待される環境を大きく逸脱する建築計画を「専門性」からみて不当であるとの判断ができない。建築審査会の審査請求の場においても、事情は同じである<sup>18)</sup>。現在の土地利用規制は許可制度を基本としていないため、専門性にもとづく都市計画的な見地での正当・不当を判断する審査手続きとはなっていない。さらに、現行制度で例外許可制度とされている審査手続きにおいても「専門性」の機能不全が見られる。この典型事例にいわゆる総合設計制度がある。建築計画の審査基準と手続きへの批判が多く、制度活用にとまなう紛争も多数生じている。これは許可制度にもかかわらず、実質的には事前確定的基準が定められ、硬直的に運用されているためである。計画で創出される公共公益性、周辺環境への負荷とそれらにかなうインセンティブ（容積率ボーナス）などの適正な評価を行いうる「専門性」のあり方が問われている。

#### 3) 紛争・訴訟・裁判等

紛争、訴訟等の視点からみた、都市計画制度の課題も指摘が多い。とくに、(1)現在では都市計画決定等は「処分性」が否定されているために、都市計画決定等そのものについて、争訟手続を経て都市計画をより適正なものとする機会がなく、「訴えの利益」の限定や訴訟の限界などの課題もあること（【都市計画協会06】）、(2)紛争、審査請求、裁判等の

18) 日置雅晴「建築審査会機能と司法機能の関係の再構築」（【建築学会09a】）

訴訟の場において、手続き上の正当性のみならず、都市計画上の「専門性」の観点から当・不当を実質的に議論しうる場面を確保しうるかということ、(3)上記(2)の場面等において第三者による検証可能性にたえうる、技術・知見などの都市計画「専門性」の蓄積が必要とされていること、等の論点がある。

#### 4) 「民主性」「専門性」の反映へ

現状の都市計画手続きは行政主導の「事務」であり、「民主性」と「専門性」の双方が十分に機能していない。たとえば、現状の都市計画審議会は本質的な議論を十分におこなう場ではなく、「民主性」と「専門性」双方とも十分に機能しているとは言いがたい。マスタープラン等の将来構想の策定段階、個別の開発・建築許可のプロセス、不服申し立てのプロセス等、都市計画手続きに関わるあらゆる段階において「民主性」と「専門性」の十分な反映が必要不可欠である。

この観点から、議会関与のあり方、都市計画審議会などの行政委員会に類する組織の役割分担の再構築、アピール制度における建築審査会等と司法との役割のあり方が、今後の改革の論点となる。

さらに、(PDSサイクルに基づく)政策評価システムと、ストック管理時代をふまえた時間管理の概念を、都市計画手続きに導入する点も重要である。とくに都市計画の変更・見直し・廃止にかかる手続きや、長期未着手の都市計画事業にたいする「サンセット方式」導入、政策評価のための基礎データ整備(都市計画基礎調査)の重要性が指摘されている(【都市計画家協会09】【まちづくり大学院09】など)。

## 4. 都市計画の技術・手法

### 1) マスタープラン論

既往提言では「マスタープランを中心とすべきだ」との議論が中心である。具体的には、(1)基礎自治体における一体性・総合性をもった空間政策の基本となること、(2)開発許可等の裁量判断の根拠となりうる内容・拘束力をもつべきこと、(3)そのために十分な市民参加プロセスをへて策定し、議会議決の対象とすべきこと、(4)即地的な具体の規制内容を記述する図面よりも「政策」文書であり、市民による都市計画の政策評価ツールとすべきこと、などが主な論点として提起されている。

これは、次章で詳述するように、欧米ではマスタープランと規制手段の「2層性」が採用されているが、日本では規制手段のみの「1層性」に止まり、実効性のあるマスタープランがこれまで不在であったことによる。

## 2) 線引き制度及び開発許可制度

郊外での土地利用規制のあり方については、(1)線引き制度や市街化調整区域の課題、(2)白地地域や都市計画区域外等もふくめた、緩規制地域への開発の無秩序な浸み出し、(3)現行の開発許可制度の運用の限界など、現行法制度の機能不全と課題にかんする膨大な指摘がある（【都市計画学会 08】【まちづくり大学院 09】など）。

法改正の方向性については、線引き制度の見直しから廃止まで様々な提言意見がみられるが、(1)地域特性に応じたマスタープランの詳細化と、(2)開発許可制度の規制強化の必要性について、おおむね既往提言の方向性は一致している。また、自治体経営コストの観点や、コンパクトシティなどの都市像の観点をふまえて、郊外の土地利用規制の再構築の必要性も議論されている。

## 3) 用途規制制度

現行の都市計画法と建築基準法集団規定による用途規制は、下記の課題を抱えている点で、既往の指摘はおおむね一致する。

まず、墓地や廃棄物放棄地等のように、現行システムは「建築」規制であり「土地利用」規制ではないため、対処できない課題がある。

次に、集団規定が単体規定と審査手続きが分離していないことに起因する問題がある。単体規定は、安全等にかかる建築の品質確保と、消費者保護等が趣旨であり、全国共通性が強い。集団規定は、相隣関係の調整と、市街地全体の構造化が趣旨である。両者は、趣旨が相違しているにもかかわらず、審査体制・手続きが一体であるため、支障を生じている。とくに、民間確認検査機関による確認制度の導入に伴って、自治体独自のまちづくり手続きに支障が生じている。

また、用途規制における用途・容積・形態の規制は全国一律のメニュー方式であり、地域特性に応じた「カスタマイズ」が容易でない点の指摘も多い。地区計画制度を中心とした制度再編の提案や、「国が枠組みのみを定め、具体的な規制内容は自治体に任せる」というアメリカの「授権法方式」に類する提案もおこなわれている。

さらに現行制度では、規制適用単位である「敷地」そのものが容易に変化するため、市街地の将来像が予測困難となっており、(アメリカのような)敷地分割規制や敷地登録のシステムの強化の指摘もある（【建築学会 05a】【まちづくり大学院 09】）。

## 4) 建築確認から許可制度へ

現在の用途規制制度は、全国共通・必要最小限の内容をもつ「事前明示型ルール」への

適合性をチェックする「建築確認制度」が基本である。このため合法にもかかわらず、地域住民や専門家からみて許容し難い建築計画を防止できず、紛争が相次いでいる。

この点については、多くの既往研究・論考・提言がある。建築・開発が具体化する段階で「適切な裁量的審査をとまなう許可制度が必要だ」との意見が多い。許可の対象は、全ての建築・開発を許可対象とするものから、特定の場面や計画に限定して導入する提案（【建築学会 05a】【地域開発 08】）まで様々である。

とくに「協議調整型ルール」という表現で、(1)審査プロセスにおける専門性・民主性の十分な反映をおこなう仕組み、(2)判断根拠や審査プロセスの透明性・公正性の確保、(3)紛争調整や不服申し立て制度の充実、などの論点が提示されている。すでにこれに類似する審査プロセスを「まちづくり条例」として導入している事例もあるが、実効性なお課題を抱えているケースもある。

また、「許可」の技術的側面として、(1)事前明示的な仕様基準への適合性チェックではなく、定性的な目的規定に照らして計画の「性能」(performance)を総合的に評価しうる方法・規定の必要性や、(2)現行の一敷地毎の規制適用によらず、街区スケール等の複数敷地にたいして一体的に規制適用しうる方法論など（【建築学会 05a】）も、日本建築学会による一連の提案などにおいて提言されている。

## 5) 都市計画事業関係

都市計画事業制度にかかわる既往論点として、(1)都市計画事業の認可手続きの法定化と参加手続きの確保、(2)都市計画事業の変更、廃止、サンセット方式の導入の提案および長期未整備事業への対応のあり方、などが指摘されている。

インフラストック管理もふくめて、都市計画事業にかかる一連の手続きにおける参加、公民協働の視点が必要とされている。また(3)都市計画事業の財源確保のための、開発利益還元、受益者負担原則のルールの確立、(4)需要成長時代を想定した現行事業モデル(区画整理、再開発)の方法論の見直し、などの論点もある（【地域開発】【都市計画学会 08】【まちづくり大学院 09】など）。

さらに開発プロジェクトにとまなう、関連施設等の整備の費用負担や空間管理にかかわるルール等について、都市計画契約・協定制度の導入の必要性も議論されている（【都市計画家協会 09】など）。

## 6) ハードの規制からストックの管理へ

商業業務地や住宅地などを対象に、地域管理の方法論が提起されている。身近な環境の価値を「コモンズ」として共有・管理する仕組みについての提言がある（【蓑原 04】【蓑原

09】【五十嵐 09】。土地建物ストックを管理するソフトの仕組みにおいて、主体（近隣住民組織、民法上の組合等の管理組織など）、管理の対象、管理ルールの協定的な手法、財源等を位置づけるとともに、従来型のハードの規制手法と併せた活用のあり方、公民協働の体制のあり方が課題である

### 7) 都市計画とまちづくりとの橋渡し

都市計画による公法ルールに基づく公民間の中間の強制的規制と、まちづくりにおいて紳士協定的に生成した自主ルールや、私法による民間協定によるルールとの中間領域をつなぐ方法論のあり方が問われている（【土地総研 02】など）。前述のように、狭域レベルの住民主体の組織への権限移譲や、公民協働によるストック管理のあり様にかかわる論点である。

### 8) 全国一律の最低基準

現在の用途規制制度は、建築基準法にある全国共通の「最低基準」の概念に基づいており、これにたいする様々な批判が指摘されてきた。その多くは、前述のように、この制度の仕組みが全国一律のメニュー制度であり、地域特性に応じてカスタマイズができない点にかんする指摘である（建築学会による一連の提言）。

技術水準内容そのものの「全国一律の最低基準」典型事例は、建築基準法の道路幅員の最低水準 4 m 規定と接道規定の義務付けであろう。このような「技術的観点」からの要請は、とくに「歴史景観保全の観点」から、全国一律水準の弊害が指摘されている。

その一方で、「最低基準未満」である密集市街地の環境水準が、接道特例許可の濫用で改善しない懸念も指摘されている<sup>19)</sup>。技術基準の全国標準の必要性の有無と、全国一律の基準の「義務付け」の必要性の有無については、それぞれ別途の議論が必要であるが、この点はいまだ十分に議論が尽くされていない。

## 5. 都市計画を取りまく社会的システム

### 1) 土地の財産権制限

欧米と日本との土地利用規制の比較において、根本的な差異として指摘される点に土地の財産権等にかかる論点がある。「開発不自由：計画なきところに開発なし」の原則にも

19) 有田智一(2005)「性能規定化問題」に関する一考察 —建築基準法接道特例許可のケース—, 【建築学会 05b】, 有田智一(2007)「市街地環境性能の観点からみた接道特例許可における審査の実態と課題」, 【建築学会 07】 pp43-48

とづき、開発禁止の初期状態を許可によって解除する欧米の方法論にたいし、日本では土地の財産権行使の権利が重視され、補償を必要としない範囲での公益目的に応じた「最小限」の土地利用規制となっている（【土地総研 02】）。

この現状をふまえた上で、景観や地域環境・地球環境等にかかる、新たな公共性領域の拡大（【藁原 04】など）に応じて、環境を享受・管理する主体の権利のあり方、それに対応した土地財産権制限の可能性、そのための国法及び自主条例の役割分担のあり方が課題である<sup>20)</sup>。

## 2) 人材論

既往提言（【都市計画家協会 09】など）では、(1)都市計画専門家の役割、(2)職能確立のあり方、(3)資格制度のあり方<sup>21)</sup>、(4)産学官連携による人材育成の必要性、などが論じられている。これは、後に詳述するように、日本における都市計画の「固有領域や職能の未確立」という問題があるためである。これまでの制度改革の内容実現のためには、都市計画専門家の質・量の改善による総合的な「都市計画力」の向上が必要となろう。

## 6. 小括

以上から、都市計画の制度改革にかんする主要論点として、以下の6点が指摘できよう。

- (1) 都市計画の主体は基礎自治体とし、自治体全域を都市計画の対象空間とすることが望ましいこと。
- (2) 成長時代における市街地拡大、大量建設時代のためのシステムから、非成長・市街地縮小時代を見すえたシステムへの転換が求められていること。
- (3) 多様な計画課題に応じて、柔軟な多元的主体間連携による地域空間ガバナンスが必要となっており、広域課題に応じた主体間連携の仕組みや、都市計画・まちづくりの連携のための新たな仕組みとして、まちづくり等の狭域計画課題に応じた狭域への分権とまちづくり組織との連携を可能とする仕組みを考慮することが望ましいこと。
- (4) 都市計画技術・手法の根幹として、マスタープランと許可制度を基本とした2層性システムが望ましいこと。

20) 建築紛争における建築主の財産権と、周辺住民の環境を享受する権利との間の権利配分のあり方については、いわゆる「コースの定理」に基づく議論を深める意義がある。

角松生史(2006)「建築紛争と土地利用規制の制度設計—情報構造の観点から」(日本不動産学会誌第19巻4号 pp.58-65) 参照。

21) 【都市計画家協会 06】による「都市計画主事」制度など。

- (5) 2層性システムに加えて、ストック管理システムを見すえた新たな仕組みの検討が望ましいこと。
- (6) 都市計画手続きにおける「民主性」と「専門性」の機能強化、及び政策評価の導入が望ましいこと。

とくに次章以降において、こうした制度改革が必要となっている日本の制度現状について、歴史的な検証を深めることとする。

### Ⅲ. 日本都市計画の史的概観

#### 1. 市区改正という原点

わが国都市計画の原点ともいうべき、1888年「東京市区改正条例」にもとづく市区改正事業は、帝都・東京の既成市街地においてインフラを建設するため、国の事業として開始された。この体制は、(後に詳述するように)今日にいたるまで日本都市計画の基本的性格を形成した。同時にそれは現在、制度改革の対象とされている問題の原点でもある。

市区改正は一言でいえば、一国の帝都の偉容をととのえ、市街地の近代化(道路の拡幅・新設など)をはかるための都市土木事業であった。市街地全体をコントロールしようとする発想はなく、「都市計画区域」の概念もなかった。建設対象は、道路・橋梁・河川・公園などであり、建設予定のプロジェクト案件を束にして「市区改正設計」として決定した。つまり「計画」は不在で、個別具体の「事業」そのものが都市計画であり、土地利用規制などの「規制」は「土地建物取締規則」として付随したにとどまった。

以降の日本都市計画へ及ぼした点は、以下の6点に要約される。すなわち、

- (1) 拡大しつづける都市を容認し前提とする「拡大都市像」、
- (2) 「計画」なしに個別案件を決定する「手法の1層性」、
- (3) 建設事業中心で「強い事業」「弱い規制」の体制である「建設主義」
- (4) 議会・市民でなく官僚が主導する「官僚主導」
- (5) 技術・権限・税源等を中央政府に集中する「集権型」
- (6) 地域空間の計画・管理のための「固有領域の未確立」

などであり、これらは次章で詳述する各テーマである。つまり早くも市区改正の段階で、わが国都市計画の基本的問題は誕生していたのである。

## 2. 旧法体制のパラダイム

第1次大戦の結果、わが国の工業化・都市化が急激にすすみ、大都市周辺部への郊外化・乱開発が問題となった。そこで「市街地の総体的コントロール」をめざす近代都市計画に範をとり「1919年都市計画法」（以下「旧法」という）が制定された。

旧法では、行政区域にとらわれず、市街地と周辺部をふくむ「一体の都市」を対象とする方式を確立し、この区域について「都市計画区域」の制度を導入した。これは原則として、個々の建設プロジェクト案件が存在する空間範囲であって、これを図示した「都市計画図」は、地域空間の将来像を示すものではない。つまり「計画」の概念はついに形成されなかった。

「規制」の本格的手法としては、「地域（地区）制」が創設された。ただしその詳細は、姉妹法たる「市街地建築物法」において、土地利用規制ではなく、建築規制として規定された。また「事業」の強力な手法としては、土地区画整理事業が導入された。

旧法の運営体制としては、内務省の「都市計画中央委員会」の下に、県レベルにおおの「都市計画地方委員会」が国の機関として設置され、官僚による運営体制が整備された。そこでは、都市計画技術は、中央が法制・基準・手続き等を決定し、通牒・通達、講習会、公報<sup>22)</sup>などを通して、上意下達で地方へ流された。

## 3. その後の技術的「化石化」

旧法体制は、ある種の限界があったにせよ、当時としては世界的にみてかなり先進的な仕組みであった。たとえばアメリカと比べてみよう。

1909年、都市美運動のなかから「シカゴ・プラン」が公にされ、市民運動としての都市計画運動が開始された。自治体の動きとしては、1916年、ニューヨーク市が最初の包括的地域制をさだめ、1925年、シンシナ市が最初の公式マスタープラン<sup>23)</sup>を採用した。1920年代後半、連邦政府は地域制とマスタープランについて州授權法をモデル化した。その後、自治体は「宅地分割規制」など、各種手法を整備開発して自治体経営に役立てていった。戦後は、連邦政府の都市更新プログラム等をつうじて、都市計画はコミュニティの多様な社会問題の対話・解決にまで威力を発揮しはじめた。当初、市街地の建設計画と

22) 官製の「都市研究会」の機関誌『都市公論』が、その役割をになった。

23) 当初は「master plan」が普通であったが、現在ではむしろ「comprehensive plan」「general plan」のほうが一般である。

してスタートした都市計画技術が、その後、時代の課題、地元の問題におうじて政策技術・社会調整技術へと、大きく「進化」を遂げていったと言うべきであろう<sup>24)</sup>。

では、日本ではどうか？ 結論からいえば、旧法体制はその後の歴史において、度重なる社会的要請としての「建設」の重圧のうちに、ついに「インフラ建設」という性格からほとんど進化することなく、「化石化」していったのだ。

1923年、東京で旧法による最初の地域制案の発表直前、関東大震災が発生して、東京・横浜では大規模な震災復興事業がはじめられた。市街地の総体的コントロールは棚上げとなり、都心部の復興事業に全力を注ぐこととなった。1930年、事業完成をむかえると都市計画にも戦時色が近づいており、その後、都市計画の目的に「防空」が加わり、疎開という破壊行為が重要な任務となった。1945年、終戦をむかえた国土は、緊急の住宅建設と復興事業におわれ、計画や規制を考える余地はまったく無かった。

#### 4. 高度成長期の新展開

1960年代に入り、高度成長とともに財政事情が好転し、こんどはニュータウンや広域インフラ（高速道路、新幹線、コンビナートなど）の建設におわれた。国の縦割り行政のもと、各種の都市計画事業が調整されることなく地域空間へ降ってきた。まさに「都市計画事業が都市問題を生む」状況となったのである。これへの反発として「都市計画の総合性」がさげばれ、半世紀にわたった旧法を抜本改正し、1968年都市計画法が成立したのである。

この時点で興味ふかい2つの出来事が、ほぼ同時並行的におこった。1つ目は「宅地開発要綱」の出現であり、2つ目は「まちづくり」の多発である。

第1の宅地開発要綱は、1968年、東京大都市圏の近郊にあたる横浜市の事例が最初である。同市は、急増する人口のため、小学校に代表される公共施設用地の取得難にみまわれ、緊急避難的に開発業者への課金ルールを行政内部の「要綱」の形で制定した。その本質は財政施策ではあるが、自治体がみずからの地域空間の管理・保全のため、法的根拠なしに事実上の規制権限をつくり出したのである。その後、これは「まちづくり条例」の有力な一源流となって今日に至っている。

第2の「まちづくり」は、1950年代の先駆的事例をへて、1960年代の経済開発へのあ

24) アメリカでの「都市計画」にかんする用語の変遷に、これを見ることができる。当初、大都市問題への対処として「city planning」が用いられたが、その後、都市計画が郊外への拡大してゆく過程で「urban planning」となり、さらにコミュニティの地域空間に関連する、広範な社会問題の解決にも拡大された結果、現在では単に「planning」というのが一般的となっている。

種の抵抗運動として、全国各地で多様な住民運動・市民活動として展開された。代表的事例としては、栄東地区（名古屋市）の再開発運動、丸山・真野両地区（神戸市）の住民地域活動、三島市のコンビナート建設反対運動、辻堂市の区画整理反対運動、妻籠・馬籠の歴史的街並み保存などである。これらは、生活者としての市民等が、都市計画が提供しない・できない財・サービスを、みずからの手で提供しようとする行動であった。そして、多種多様な展開をみせている現代まちづくりの源流となった。

以上、みてきた高度成長期の状況を、ややカリカチャー風に描けば、次のように言えようか。すなわち、1968年法・宅地開発要綱・まちづくりの3者は、いずれも高度成長家の3兄弟であるが、1968年法は嫡子として中央政府・国会議事堂の赤絨毯の上で生まれ、宅地開発要綱は庶子として地方自治体の事務机の上で生まれ、まちづくりはホームレスとして全国各地の路上で生まれた、と。そして、いまや後2者は自治体レベルで兄弟の契りを固くし、嫡子に挑戦している、と。では彼らは何を具体的に求めているのであろうか。

## 5. 景観法にみる改革のヒント

21世紀にはいり、もっとも興味ふかい展開を1つだけ挙げるとすれば、景観法（2004年公布・施行）であろう。欧米的感覚からすれば、「景観」こそ都市計画の最重要論点の1つであり、都市計画法と別の法律で規定されるのは、まことに奇異に感じられるであろう<sup>25)</sup>。

たしかに、同法による「景観地区」は都市計画法上の「地区」として位置づけられているが、景観法全体は都市計画法とは、かなり異なる構造となっている。そして、その「異なる構造」のうちに、都市計画の制度改革にとって本質的なヒントが秘められているのだ。

景観法の制度設計で特徴的な点は、以下の4点である。すなわち、(1)実質的に、基礎自治体が主体となっている点、(2)「景観地区」内の建築物の形態意匠の制限については、市町村長の「認定」の対象とし、「確認」とは異なり要件裁量が可能な手法を採用した点、(3)提案制度など、市民参加を促進する仕組みをビルトインしている点、(4)景観協定など「規制」以外のソフトな調整手法も整備している点である。

つまり一言でいえば、景観法は時代の要請をうけて、基礎自治体での市民参加により、強力な地域空間の管理を目指しているのだ。しかし地域空間にかんしては、すでに都市計

25) なお他に、都市再生法（2002年）も注目される。同法は、次章にみるような「(垂直方向への) 拡大都市像」「1層性」「建設主義」「官僚（・企業）主導」「集権型」などの諸点で、まさに伝統的都市計画の原理の再強化を旨とするものであり、その限りでは「現代の市区改正」とも呼ばれうるものである。

画法が「開発」、建築基準法が「建築」の各側面から介入しているため、「景観」側面からの介入は、全く別の論理構築を必要としたが、結果的には地域空間を総体として管理するには至っていない。いま求められているのは、ある意味で「景観法の貫徹としての都市計画法」であり、地域空間を「トータル」に捉え、計画・管理する仕組みではないか。

#### IV. 問題点と改革方向

以上の議論をふまえ、以下では都市計画技術の根源的問題を、6点に集約して論をすすめたい。これら6点は、改革されるべき問題点であるが、それぞれ「独立変数」として相互に密接に関係しつつ、日本都市計画技術の総体的特徴を形づくっている。その各々にたいして各節の後半で「〇〇へ」の形で、改革の方向を示している。

具体的には以下の6点であるが、その改革方向（「→」で示す）は、それぞれの反対概念となっている点に注目されたい。このうち、とくに(2)と(6)は従来あまり議論されていない論点である。

- (1) 拡大都市像→縮小都市像
- (2) 「1層性」→「2層性」
- (3) 建設主義→管理主義
- (4) 官僚主導→市民主導
- (5) 集権型→分権型
- (6) 固有領域の未確立→固有領域の確立

##### 1. 拡大都市像から縮小都市像へ

###### 1) 「拡大都市像」とは

欧米・日本を問わず、近代都市計画は、人口・産業の集中により成長してやまない都市をコントロールする社会的技術として形成された。日本では、とくに旧法以来「強い都市力」に「弱い計画力」で立ち向かってきた。膨大な住宅不足、圧倒的なインフラ不足の前に、乏しい公共資源に支えられた都市計画は、主導力を発揮するまでには至らなかった。これは、欧米では（いや韓国でも）都市計画という社会的技術が、都市形成・成長をかなりの程度コントロール下においたという歴史的事実とは対照的である。

その過程で、日本都市計画は、拡大しつづける都市（正確には、市街地）の存在を与件として繰り返し、その対処方策を編みだしてきた。つまり都市計画のほうで「拡大都市」を

受け入れ、それを前提として技術をつくりあげてきた。こうして「拡大都市像」の都市計画が成立したのである。

## 2) 拡大都市像の都市計画

現行の都市計画技術は、かかる「拡大都市像」を前提として制度設計されている。この点にかんして、とりあえず2点を例示する。

第1は「計画」の策定論理である。まず将来人口の「増加」予測からスタートする。次にそれが必要とする空間の量（住宅数、宅地面積など）へ転換され、さらにその空間配置が考察され、その実現のために各種の事業・規制が手当される。こうして人口・産業・市街地などの増加・成長・拡大は、無条件に与件とみなされ、計画的コントロールの対象とはされない。のみならず、それらの成長自体のために計画・構想を策定することもしばしば行われた。とくに高度成長期、こうして都市計画は社会経済の発展の有力な手段として広く受け入れられた。

第2は「開発利益」（都市開発にともなって生じる利益）についてである。近代都市計画は、拡大都市の問題解決のために「開発利益の公共還元」を基本戦略として生み出した。田園都市論はその好例である。しかし日本では、強い土地所有者の意向により「開発利益の私的還元」の色彩がつよく、とくに郊外住宅地開発の場合は「開発利益の企業還元」を手段として、マストラ依存の都市像を実現してきた。

他方「開発利益の官民還元」とも言えるのが、土地区画整理事業である。この手法は、土地にかんする開発利益をカウントするが、さらに土地・建物一体でカウントするのが都市再開発事業である。つまり、区画整理（保留地）も再開発（保留床）も開発利益の発生を前提としており、開発利益が生じない状況下では、事業は不可能となるのである。

## 3) 「縮小都市像」へ

ところが20世紀末から、社会の状況が一変した。第1に人口減少である。日本では2004年末の1億2,700万余をピークとして、人口減少時代へと突入した。その減少スピードは急激で、21世紀の日本は未曾有の「人口半減」状況をつき進む。すでに全国の新開発地では宅地・住宅が大量に売れ残り、既成市街地では、かつての市街化スプロールとは逆の「空閑地スプロール」現象、すなわち空閑地の無秩序な増加が顕著となっている。

第2は、ほぼ同時に地球温暖化、地球環境の問題が世界的に注目され、省エネルギーで持続可能な社会、低炭素型都市への転換が唱えられた点である。クルマに依存しない、コンパクト・シティ等が模索されている。要するに、20世紀の「拡大都市像」とは対照的に、21世紀の都市計画がめざすべきは、その裏返しとしての「縮小都市像」となる。そ

こでの重要課題を、以下3点のべる。

第1は「開発利益の終焉」である。上述のように、区画整理や再開発などの事業が困難となる。とくに現在進行中のプロジェクトの財政難は必至であり、「進むも地獄、退くも地獄」の状況が多発するであろう。

第2は「過大な都市計画決定の修正」である。「拡大都市像」の時代には、インフラ事業予定地や容積率にかんして、ともかく「早め・多め・大きめ」に都市計画決定をしておくのが「正解」であった。しかし「縮小都市像」の時代には逆になり、むしろ「過去の後始末」が求められよう。未着手の都市計画道路などの取り消し要求が、各地で頻発するであろう。容積率についても、ダウンゾーニングすることがかえって地元の環境を守り、ひいては資産価値の低下を防ぐという現実的可能性もでてこよう<sup>26)</sup>。

第3は「まちづくりの進展」である。開発利益に頼らず、バラマキ型の公共投資にも頼らず、しかし必要な都市整備を着実に進めるには、市民等みずから「自分のまちは、投資に値する」と判断できる市街地をつくるのが必須となる。こうして、基礎自治体・住民等・企業がまちの将来像にかんして合意することに向けて、各地でまちづくりが本格化しよう。それに成功した都市は生き残り、たち遅れた都市は衰退するという厳しく、しかし興味深い状況になろう(渡辺 2001a)。都市計画は、これらを支える技術制度をととのえる必要がある。

## 2. 「1層性」から「2層性」へ

### 1) 近代都市計画の「2層性」

本稿の冒頭で見たように、近代都市計画の技術手法は、基本的に、目的としての「計画」と、手段としての「実現手法(事業・規制)」からなる。ここで「計画」自体は、民間にたいして直接の法的拘束力をもたないが、実現手法は法的拘束力をもつ。では「計画」の意義は何か？

都市計画が「建設技術」から「政策技術」へと進化する過程で、マスタープランと実現手法との間で、興味ふかい関係が成立した。すなわち、事業・規制の個別案件の審査にさいして、まずマスタープランが全体的観点からの判断をしめし、その上で当該案件が具体的状況に即して審査・決定されるのである。つまり、個別案件はその決定過程において、事実上「2層の熟慮」の段階をへるのである。このような「手法の2層性」は、合理的介

26) 市街地のコンパクト化、ダウンサイジング、放棄地への対応策に係る社会的コストの評価と負担の原則の確立も今後の課題であろう。(大村・有田 2005)

入の方法として、欧米近代都市計画の技術的核心となっている。

## 2) 日本の「1層性」

これとは対照的に、わが国都市計画では、市区改正いらい、事業・規制はほとんど計画を参照することなく個別に決定されてきた。つまり基本的に「1層性」をとってきたのである<sup>27)</sup>。市区改正では個別事業は、道路・公園・橋梁などごとに決定され建設された。

旧法体制では初めて「都市計画区域」の概念が成立し、全域をしめす「都市計画図」が作られたが、それは個別案件の決定「結果」を空間表示したものにすぎず、全体的観点から個別案件を審査し決定を導く「原因」となる規範（マスタープラン）ではなかった。ごく近年にいたるまで、そもそもマスタープランは制度化されなかった。

1992年に導入された「市町村マスタープラン」（都市計画法第18条の2）は都市計画決定の対象とはなっていないし、2000年導入の「都市計画区域マスタープラン」（同第6条の2）は（規定の形式上は別として）事実上、個々の事業・規制の案件を決定するための主導的な規範になっているとは思えない。この間、多くの「マスタープラン」等の名でよばれる文書がつくられたが、それは単に特定ビジョンの提起であったり、極端な場合「絵に描いた餅」にとどまり、技術的な意味で都市計画の最高規範をめざすものではなかった。

わが国都市計画法では、「都市計画」とは「都市計画決定」とほぼ同義であり、都市計画決定された個々の事業・規制を「個別具体の都市計画」とよんでいる（渡辺 1988）<sup>28)</sup>。都市計画とは「個別具体の都市計画」を一つひとつ決定することに等しかった。つまり「計画不在」「1層性」の都市計画制度だったのである。建前においても、実務においても、まずマスタープランが公定され、ついで個々の事業・規制の案件がそれに「即して」「適合して」厳密かつオープンに議論・審議・決定される、という体制にはなっていないのである。

「マスタープラン無しに、どうして都市計画が行われうるか」は、欧米のプランナーにとって大きなナゾであろう。何故それが可能なの？ ごく単純に考えれば「マスタープラン不在でも不便と感ぜない状況」があったに違いない。否むしろ「マスタープランが無いほうが好都合な状況」が存在したに違いないのだ。そこには、わが国都市計画技術の特殊日本的性格が秘められているに違いない。この点は、後の「固有領域の未確立」の中で詳述する。

27) 若干の例外としては、現行の地区計画等（都市計画法第12条の4）、都市再開発方針等（第7条の2）などがある。

28) 「個別具体」とよぶのは、都市計画区域マスタープラン等の少数の「計画」が、「個別具体」でない都市計画決定の対象だからである。

### 3) 「1層性」の問題性

「1層性」は2つの意味をもつ。第1は「マスタープランが無い」ことであり、第2は「実現手法(だけ)が有る」ことである。第1の「マスタープラン不在」は、個別の都市計画上の決定を合理的に判断しえない、という次元の問題をこえた深刻な問題を提起している。それは、要するに「地域空間の将来ビジョンをトータルに(単なる観念ではなく)技術として議論し介入する仕組みが無い」ことを意味する。

その結果(そして、その原因でもあるのだが)、自治体は「みずからの地域空間を適切に「かんがえ」「つくり」「まもり」「なおす」こと、つまり「計画・管理」することが最大の公共サービスだ」と考える発想に至らない。また市民等は「みずからの地域空間の将来は自分たちで決めたい」と考えても、そのための手段・機会を与えられない。これらは、都市計画技術の次元をはるかに超えて、地域空間とそこに住む人びとにとって、計りしれない損失となっている。

第2は「実現手法しか無い」ことを意味する。有るのは、それぞれに限定的な介入手法を使って、それぞれの主体が、地域空間の部分的・断片的な「改善」をはかる事実であり、しばしば「改悪」を招いている事実である。財政が豊かな時代には、国の各部局は、おのの行政目的にしたがって、地域空間への介入をバラバラにおこなった。霞ヶ関の論理によって、個別事業が自治体の現場へ一方的に降ってくるのだ。(この点は、後述の「建設主義」とも密接にからんでいる。)要するに、個別事業が全体利益を無視して、部分最適解を目指す構造になっている。「1層性」は、そのために必要不可欠な条件となっているのである。

### 4) 「2層性」へ

このような手法の「1層性」を改革するには、「2層性」の方向、つまりマスタープランを都市計画技術の中心に据えることが必要となる。実現手法にたいする「マスタープラン支配」の原則を確立することである。具体的には、次の3点があげられる。

第1は、個別案件の審査・決定において、当該地域空間にかんする都市計画の「最高規範」としてのマスタープランへ、(1)審査にあたって照合を義務づけること(形式面の照合義務)、(2)決定にあたって適合を義務づけること(内容面の適合義務)である<sup>29)</sup>

第2に、このような文脈で「マスタープランを使う」ことである。しかし現状では、多くの市町村マスタープランがすでに策定されているにも拘わらず、ほとんど「1層目」の

29) アメリカでは戦後、連邦政府の都市更新プログラムにおける補助金の条件として、マスタープランの策定が義務づけられた結果、「適合性」「合致性」などの技術的論争を通じて、都市計画技術が大いに進歩したことに注目すべきである。(渡辺 1985: 240-241)。

技術手法としては使用されていない。個別の都市計画決定の規範として、使えるような形式・内容になっていないのである。その理由は、多くのマスタープランが、抽象的な美辞麗句の羅列であり、また、策定時の判断のまま固定化されているからである。必要なのは、規範としての判断基準が明確な階層性をもつなど構造化されていることであり、また地域社会の変化を適切に反映して、つねに改定され続けることである。

近年、マスタープランの更新期をむかえ、事後評価がすすむにつれて、「次回の事後評価に耐える」プランにするにはどうすべきか、が真剣に問われよう。こんご更新策定されるマスタープランは、たとえば「PDS サイクル」を積極的に前提とし、その枠組で定期的に（また必要なら随時）改定できるものにすべきであろう。結果として「使える計画を作る」ための、マスタープランの技術的開発の余地は大きいと思われる<sup>30)</sup>。

第3に、以上はフォーマルな技術手法の「2層化」であるが、その目ざすところは社会的合意をえながら、都市計画の個別案件を合理的に決定することである。とくに「市民参加の要求」（後述）への適切な対応を考えると、これらフォーマルな手法の他に、多数のインフォーマルな手法もくわえた「多層」な段階での、対話・審議・決定・誘導の仕組みが必要であると思われる。そして、これらインフォーマルな手法が臨機応変に開発・実践されるためには、都市計画技術が国レベルではなく、市民等の地域空間に近い基礎自治体レベルで行われるのが効果的である点が示唆される<sup>31)</sup>。

### 3. 建設主義から管理主義へ

#### 1) 「建設主義」とは

すでに見たとおり、わが国都市計画は、市区改正という既成市街地内のインフラ建設の「事業」手法としてスタートした。そのご震災復興・戦災復興・高度成長などをへて、区画整理やニュータウン等の公共事業手法を多様に開発していった。

これら一連の動きをいま振りかえってみると、「事業」が「規制」「計画」よりはるかに強大であり、ときには独走する面があったことに気づく<sup>32)</sup>。本来「手段」であるはずのインフラ建設事業が、ほとんど都市計画の「目的」自体になったのだ。このような建設事業の圧倒的優位性、これをわれわれは「建設主義」とよぶ。

30) たとえば、マスタープランの内容をツリー状に構造化することにより、評価・変更などを容易にする提案が目される（山口・渡辺 2003；山口 2004）。

31) 基礎的自治体における都市計画行政のPDSサイクルのための総合的評価ツールとして機能することを期待したい。特に、都市計画関連の財源・予算計画へのフィードバックとの関係も求められるであろう。

32) 法制上は、市街地開発の事業手法である区画整理事業は、都市計画区域外でも可能となっており、ここには「計画」が「事業」をコントロールできない構造を見て取れる。

建設主義の原動力は、国の補助金である。財政難の戦前でさえ、事業推進のため、内務省から要請されて、仕方なく用途地域をかけた事例にこと欠かない。都市計画に求められたのは、補助金による都市インフラの建設「事業」であり、土地利用「規制」ではなかった。つまり「強い事業」「弱い規制」が成立したのだ。まして地域空間をトータルに「計画」の技術対象とするという発想（つまり、マスタープランの思想）は、ごく近年までは、ほとんど不在であった<sup>33)</sup>。

「建設主義」の理由は明らかである。明治以来、強力な市街化の力の前に、圧倒的な都市インフラの不足があり、その建設は都市計画に課せられた大きな期待だったからである。「建設主義」は「拡大都市像」と手を結んだのだ。そのさい財源難と用地取得が最大の難問であったが、土木官僚を中心に都市計画はその期待によく応えたというべきであろう。

## 2) 「建設主義」の問題点

建設主義を「PDS サイクル」の中で考えると、「DO」局面だけが肥大し、他を圧迫している点が明らかである。その問題点は2つある。

第1は、「PLAN」局面はたしかに存在するが、それはあくまで「DO」のための予備作業（場合によっては正当化作業）にすぎない点である。そこからは「PLAN局面が都市計画の中核機能である」という「マスタープランの発想」は生まれてこない。また、いったん決定された「PLAN」は建設のための既得権となり、時代の状況変化に対応して変更することを許さない。まして「都市計画決定の時限性」などの概念は存在しない。全国で、都市計画決定された未建設の道路が長期間放置されている無数の事例が、その証左である。

第2は、ひたすら建設事業につ走る建設主義は、つくった個別の施設の「SEE」面（つまり評価見直し・アピール等）への関心がうすく、経験・歴史から学ぶ仕組みがビルトインされないのだ。そもそも都市計画技術は、つねに未来時点を考慮することにより、現在時点の行動を合理化しようとする営みであり、「時間」に関する明確な観念をもつ。これとは対照的に「未来は建設のために既得権化し、現在の状況変化は無視し、過去の経験からは学ばない」という建設主義は、本来の都市計画技術とはかなり異質な「時間観」を有している。「強い事業」が都市計画という時空を強引に歪めている印象を与えるのである。

## 3) 英米との比較

「強い事業」の建設主義は、実現手法レベルで裏返せば、「規制主義」が存在しなかった

33) このような用途地域制（色塗り）の作業は、自虐的に「塗紙計画」ともよばれた。また「日本の都市計画は「都市計画事業」のための「計画」、つまり「都市計画事業計画」である」とも言われた。

ことを意味する。わが国都市計画において、土地利用規制は決して中心的位置を占めなかった。これは、英米と比べるときわめて特徴的な現象である。

イギリスでは、計画手法としてのマスタープラン（「ストラクチャー・プラン」等とよばれる）にたいして、規制手法としての「開発許可制（development control）」が存在する。同制度での許可は「開発許可」ではなく「計画許可（planning permission）」とよばれる点に注目してほしい。あえて「計画」という用語でよぶのは、「開発」行為を対象とする許可ではあるが、すぐれて都市「計画」的行為の一環である、という認識に基づいているからである<sup>34)</sup>。

アメリカでは、計画手法としてのマスタープランにたいして、規制手法としての地域制等が存在する。街路建設事業などは「公共事業（public works）」として、都市計画（planning）とは別の土木工事（engineering）と位置づけられている。都市計画は、これら土木工事の建設技術事項には介入しないが、その「立地」については、土地利用規制の観点から介入する。

つまり「開発」「立地」「土地利用」等をキーワードとして、政策技術としての都市計画を、建設技術としての土木工事から明確に区別し、都市計画の「固有領域」（後述）を確立しているのである。結果として、実現手法レベルで見ると、英米とも「都市計画の中心は、土地利用規制だ」といってもよい状況である。なお同様に、都市計画は、建設技術としての建築工事からも明確に区別されている。わが国の「集団規定」に相当する部分は、土地利用規制の技術的中核におかれているのである（後出）。

#### 4) 「弱い土地利用規制」

なぜ日本では「弱い土地利用規制」なのか。その根源的理由は、土地所有者が土地利用規制を「財産権への制限」と受け取り、その制限を嫌った点が大きいと思われる。結果として、都市計画が目指すのは「保全」ではなく「開発」への志向である。経済が好況のときは「土地供給のため規制緩和」がさげばれ、不況になると「活性化のため規制緩和」が唱えられる。好況でも不況でも「弱い規制」が求められてきたのである。

「弱い土地利用規制」を支えているのは、都市計画法規と建築法規の特殊日本的状況である。旧法体制いらい、都市計画法がもうけた用途地域制は、その建築物の扱いを基本的に建築法規に委ねている。問題は、原理的に政策マターである「集団規定」と、技術マターである「単体規定」が、建築法規のなかで分離困難な形で規定されている点である。

34) イギリス都市計画法上の「開発（development）」は、建築・土木等の工事及び重大な用途変更から成る概念であり、わが国の建築行為・開発行為をふくむ幅広い概念である（渡辺 1985: 71）。

その結果、第1に「規制」の中身は「土地利用」規制というよりは「建築」規制となっている。建築物のない土地の規制は、原則として不可能なのである。第2は、単体規定は建築物の最低基準を守るための「悪しき建築物を作らせない」公共介入であるが、集団規定はそれに引きずられて「より良き市街地を作ろう」とする、市民等の可能性をとざす方向へ機能しているのである。第3は、全国画一の規定ゆえ、各地の千差万別の土地利用の条件に即して、柔軟できめ細かなコントロールができない点である。効果的なコントロールのためには、制度自体の分権が示唆されるところである。

このような「弱い規制」と「強い事業」の結合が「既成市街地での後追いインフラ建設」という日本の現象となる。市区改正いらい、市街地は土地利用規制にしばられず無計画に拡大形成され、「拡大都市像」が実現した。そして既成市街地となり、財政が豊かになった後から、道路等インフラの建設事業が「都市計画事業」として行われてきたのである。つまり「後追いインフラ建設」は、「弱い規制」を事後的に「強い事業」で補完する作業として位置づけることができる。

#### 5) 「管理主義」へ

では「建設主義」はどのように改革すべきか。まず、事業サイドとしては「強すぎる事業」を完全に「マスタープラン支配」下へおくことである。マスタープランにおいて、地域社会が真に求める建設事業を決定しコントロールすることによって、個別利益が全体利益に優先して貫徹するのを防ぐのである。結果的には、市民等からみて不要不急の財・サービスの供給を防ぐことにもなる。

「強い規制」へ向けて重要なことは、土地利用規制の技術・権限を拡大強化することである。具体的には、以下の4点である。

第1は、「地域づくり」の基本ツールとして土地利用規制という手法を用いるのであれば、当然それは、対象空間（つまり基礎自治体の区域）全体をカバーすべきである。現状では、都市計画法による各種の区域・地域・地区等や、農振法による農振地域（その青地域・白地域）が基礎自治体の全部または一部をカバーしている。都市的・非都市的を問わず地域空間の計画・管理をめざす観点にたてば、これら「割拠性」（後出）の論理をこえる土地利用規制システムが必要となる<sup>35)</sup>。

35) このような土地利用規制システムが簡単に成立するとは思わないが、長期的にみて行政・法制面での創意工夫の余地が皆無であるとも考えない。ちなみに、アメリカでは、地域制の中に「農業用途」を加えて自治体全域をカバーしている事例がある。また日本の「臨港地区」は都市計画法上の「地区」ではあるが、その中身は「商業区」「特殊物資港区」「工業港区」など港湾法による独自のゾーニングが指定される点も注目される。

第2は、集団規定の位置づけについてである。基本的に、集団規定は「政策判断」であり、単体規定は「技術判断」である、という観点に立てば、両者を分離し、(それに伴う問題をクリアしつつ) 集団規定を都市計画制度の主要部分として位置づけるのである。ただし、そもそも政策判断はトータルかつ柔軟な検討を要するため、部分ごとの技術基準に還元できない。つまり集団規定は、事前確定的基準のみによる規制は不相当であり、その決定は(現行の建築確認から)「許可制」へと移行すべきである。(ここでポイントとなる人材問題については、後出「固有領域」で詳述する。)

第3は、現行の「まちづくり」関連の各種「規制・誘導」手法も、必要なものは都市計画制度の中に積極的に位置づけるべきである。これは当然、基礎自治体が主体となることを意味する。それにより、現行の全国画一の「粗い規制」ではなく、地元の事情に即した「キメ細かな規制」を積み重ねて体系化し、それを全国的に一般化することが必要なのである。こうして土地利用規制の技術を進化させることが可能になるのである。

第4に、「縮小都市像」に相応しい土地利用規制を技術開発すべき点である。従来の土地利用規制は、開発・建築行為が発生するさいに公共介入することで成立した。しかし「縮小都市像」の時代には、新規の開発・建築行為は極端に少なくなり、むしろ過去につくられた施設・環境を維持管理・用途変更・更新・廃止するさいに、適切に介入することが求められる。つまり建設よりも管理を重視する「管理主義」が求められるのである。

そこで求められている技術は、既存の地域空間を市民等が主体的に地元管理する仕組みである。近年「エアーマネジメント(地域管理)」なる用語が頻繁に語られるのは、その証左であろう。「PDS サイクル」でいえば、「PLAN」「DO」から「SEE」を経て次なる「PLAN」へ向けて、フィードバックを小さなスケールで回し続けることではないか。これこそが「建設主義」から「管理主義」への進化であり、その主体としての基礎自治体の役割が大きくなるのである。

#### 4. 官僚主導から市民主導へ

##### 1) 「官僚主導」とは

市区改正いらい、都市計画において立案・決定・実施する主体は、議会ではなく、行政官僚であった。都市計画における主導力を行政官僚が握ることを、本稿では「官僚主導」とよぶ。官僚主導の問題として、次の2点があげられる。

第1は、わが国の官僚制は、中央省庁が権限を強固に確保して「割拠」する状況(以下「割拠性」という)を特徴とするが、それがそのまま地方行政へもち込まれている点である<sup>36)</sup>。都市計画が対象とする地域空間の土地利用規制にかんして、ごく大まかにいえば、

都市的空間については都市計画法を所管する国交省が、また農林業的空間については農振法・農地法を所管する農水省が、それぞれ権限をもち、全体として計画・管理する仕組みになっていないのである。

第2は、都市計画の決定権限が官僚（とくに中央官僚）の手に握られている点である。そのため都市計画というゲームは、独特の官僚的ロジックが支配ルールとなっており、市民的常識が通用しないことがしばしば起こる。こうして、都市計画はみずから市民等から遠ざかり、市民等は独自に「まちづくり」に走るという展開となる。以下、この点を詳述する。

## 2) 「計画高権」

1968年法の制定当時、都市計画の決定権限は基本的に国によるものであり、その法的根拠は「計画高権」にあるとされた。のちに大塩洋一郎は、その「伝統的な説明」として、次のように述べる。「都市計画や都市計画事業の決定…は、…それを一々議会にかけることなく、一定の決定手続を要件として、包括的に行政権に委任した特殊な立法体系である。…それは…本来国家の統治権に基礎を置いたもので、したがって国の機関によって行使されるのだ」と（大塩：38）。

これは、都市計画の大もとの権限が国にあること、そしてその行使は、（議会でなく）行政つまり官僚にあることを意味している。このような考え方においては、都市計画における決定権限はもっぱら「国の仕事、行政の仕事」となり、そこに市町村や、まして市民等の入りこむ余地は全くなかった。これにたいして現在「自分たちが必要とする地域空間の管理ができない。出来るようにしたい」と市民等が要求しているのである。

## 3) 議会の関与へ

官僚主導型を改革することは、次の2点にしばられる。第1は、民主的決定の原則により、都市計画の決定権限を公選された議会へ付与することである。ここでの「議会」は、後述の「分権型」との関連で言えば、基礎自治体の議会を意味する。第2に市民社会原理により、市民等へ広範な参加を可能にすることである。以下、順に述べる。

まず、都市計画における自治体議会の権限を拡大すべきである。議会は、マスタープランの策定・管理をはじめ、都市計画の広範な争点を議論し、現行の「都市計画決定」対象事項をこえて広範な諸決定をおこなう場となるべきである。実務上は、（英米のように）議会の常任委員会である「都市計画委員会」がこの任にあたり、必要な規定を議決した

36) 「割拠性」という用語は、あまり一般的ではないが敢えて用いる。詳しくは「分権型政策制度研究センター（2009）」を参照されたい。

後で、行政に処分を任すこともあるかもしれない。官僚は、情報の整理・提供、技術的アドバイスなどのプロとなり、議員が責任をもって決定する「政治主導型の都市計画」の形が模索されるべきである。

#### 4) 市民主導へ

市民社会原則からの挑戦は、「参加」というキーワードに要約される、市民が主導的役割をはたす状況である。以下3点を述べる。

第1に、市民参加にかんして「まちづくり」で発案されたアイデア、開発された諸手法、訓練された人材など多種多様な要素が「都市計画」の技術制度として正式に位置づけられる可能性が開けるのである。やや抽象的にいえば、これは政府部門が市民社会部門に開かれたシステムとなることを意味する。「開かれた」ドアを利用するか否かは、市民等の自由であるが、現状ではその可能性は大きく、長期的にはそれにより政府部門も公益をえることになるを考える。

第2に「参加」は、マスタープランについても、また個別案件についても、その発意・提案・策定・決定・実施から評価・見直しの「全ての段階への参加」として行われるべきである。ここでは、とくに評価・見直し（アピールをふくむ）段階が重要である。官僚主導では、しばしば「行政は間違わない」との考えから、この段階は軽視されるからである。しかし評価・見直しは、市民等・官僚・専門家により公開で行われることによって、都市計画の技術が試され、洗練される効果が期待されるのである。

第3に従来、行政にのみ向けられていた市民等の参加は今後、議会へも向けられるであろう。こうして、市民等がみずからの地域空間の将来をみずからの手できめる「市民主導の都市計画」は、ローカル・ポリティクスの1つの重要な舞台となるであろう。

### 5. 集権型から分権型へ

#### 1) 「集権型」とは

市区改正では、すべての個別案件は国の市区改正委員会で決定された。旧法体制でも、個別案件ごとに都市計画委員会の議を経て、内務大臣が決定し、内閣の認可を受けるという建前であった。1968年法では都市計画の決定権限は、基本的に県レベル（知事）に与えられたが、それは国の代理としての「機関委任事務」であった。

2000年施行の地方分権一括法によって、形式的には都市計画は「自治事務」とされたが、実際は「同意を要する協議」という仕組みに変わったにすぎない。都市計画権限が中央政府へ集中する「集権型」である構造は、実態として市区改正いらい基本的に変わって

いないのである。

集権型では、全国画一の詳細なルールが中央政府から自治体へ上位下達される。技術・資金・人材など資源が乏しい状況下において、「マスプロ方式」により巨大なニーズを「低い行政コスト」で満たすためである。この効率的な方式は、とくに戦前から高度成長期までは大きな威力を発揮した。しかし豊かで価値多元的な社会において、市民社会原理から分権をもとめる声が大きくなり、いま曲がり角にきていることは明らかである。

## 2) 「集権官僚制」

「集権型」が前述「官僚主導」と合体すると、さらに強力な「集権官僚制」とよぶべき原理が出現する。すなわち、都市計画のやり方について「全国画一」かつ「事前確定」のルールが通達・基準・運用指針・手続き等の形で、中央から地方へほぼ一方通行式に流される。しかも形式は全国画一でありながら、内容は東京など大都市圏での解決策が、状況の異なる地方中小都市へと押しつけられる。1992年の用途地域12種類への細分化は、この例である。以下3点について述べる。

第1に、国民生活の基本に関わる事柄について、市町村ごとにルールが変わることなく、公平性・平等性が確保されるのは望ましいことである。しかしたとえば建築基準法では、建前上の「全国画一」が実態上の「最低限の全国画一」という形をとり、機械的な悪平等を招いている。その結果、画一的な地域空間を全国につくっている。一方「まちづくり」は、市民等の創意工夫による多様性を重視する。地域空間の自決を願う市民等は、全国画一性とは反対の原理を主張している。

第2に、集権官僚制では、全国へ流されるルールは、基本的に「事前確定」型の形式をとる。それは現場の多種多様な状況を見捨て、単純化・平均化された課題への解答となっており、自治体が勝手に変更することはできない。いわば剛直的なルールであり、都市計画の決定過程へ「協議型」を持ちこむ余地はほとんどない。

第3に、集権官僚制の都市計画では、技術の流れが一方通行になっている。地方の各現場で問題提起がなされ、それぞれの状況に即して創意工夫が試みられ、それが全国に発信され交流するという「もう1つのルート」がほとんど存在しない。これが、日本都市計画の技術的進歩が停滞した構造ではないか<sup>37)</sup>。後述するが、本稿では「もう1つのルート」としての「まちづくり」や基礎自治体からの挑戦に期待をかけている。

37) むろん戦前、名古屋地域で石川栄耀を中心とする区画整理事業の展開など、少数の例外は存する。

### 3) 「広域の公益」

集権官僚制の特徴は、都市計画を基礎自治体から遠ざける点である。これには、ある種の歴史的「正当性」が、少なくとも2つある。

第1に、旧法体制は、市町村の境界をこえて膨張しつづける、大都市圏の市街地総体をコントロールしようとした。「行政上の都市」でなく「実態上の都市」を対象単位としたのである。それを「一体の都市」とよび、個々の市町村区域をこえた都市計画区域を設定した結果、「市町村の都市計画」を事実上否定することになったのである。

が、ここでいう「一体性」とは何か？ それは地元の自治体・市民等による「地方自治における一体性」ではなく、連担市街地という「物的一体性」であり、その裏面には、集権官僚制の都市計画を可能にする論理が秘められている。結果として、介入権限なき基礎自治体は、みずからの地域空間を計画・管理する意欲・能力を失うこととなった。

第2に、「一体の都市」の延長線上には「広域」がある。集権型の都市計画は、基礎自治体をこえて広域調整に威力を発揮した<sup>38)</sup>。そのポイントは「上位計画」への適合義務である。1968年法では、「都市計画基準」(第13条)として、個別具体の都市計画(決定)にあたって、国土形成計画をはじめとする、中央政府の各種計画に適合することを義務づけているのである。

要するに「広域調整」は、国と自治体との「相互調整」ではなく、国からの「一方的押しつけ」となっている。広域の地域空間にとって好都合のものが即、公益(以下「広域の公益」という)となり、優位な地位にたった<sup>39)</sup>。この原理は、とくに高度成長期の広域インフラ建設にさいして大いに威力を発揮したのは、記憶に新しい。

「広域の公益」の反対の極にあるのが「狭域の公益」である。わが国都市計画には、「地域社会が育てる身の回りの「小さな公共性」(中井:116)など狭域の地域空間の公益(以下「狭域の公益」という)に積極的な価値を見いだしてこなかった。「狭域の公共」を都市計画技術にくりこむ制度は、地区計画などを除くとほとんど存在しない。しかしこれは、分権と参加の時代の「まちづくり」が提起する重要な論点の1つであり、都市計画技術にとって重要な将来的課題になると思われる<sup>40)</sup>。

38) ここに日本では「地域計画論」(regional planning)が、飯沼一省の観念論は別として、現実には制度化されなかった1つの理由がある。このような「都市計画」自体が「地域計画」としての機能(広域調整など)を果たしていたと解することができる。

39) 中井検裕の「大公共優先の原則」(中井:171)にあたる。

40) 基礎自治体からのマスタープランや、市民等からの提案により、新たな都市計画決定をしようとする場合、これら「上位計画」と適合しない場合、「下から」の発意によって「上位計画」が修正される可能性は、少なくとも法制度上は存在しない。山口(2004)、山口・渡辺(2003)はこの点に挑戦している。

#### 4) 基礎自治体への分権へ

以上の議論から明らかな点は、集権型の都市計画体制は現代的要請に応じきれないことである。とすれば、その改革の方向はベクトルの向きを逆にする、つまり基礎自治体への徹底的な分権を目ざすことではないか。以下4点に絞って述べる。

第1は、分権の議論において重要なことは、「2つの分権」を区別することである。第1は、あくまでも既存制度の枠内で、都市計画の決定権限や手続きを分権する方式（たとえば幅員0m以下の道路は県レベルから市レベルへ等）である。第2は、既存制度をふくむ制度自体の全体構造を分権する方式である。たとえば国レベルでは、都市計画の基本ルールを定めるに止め、自治体にルール自体を決定する大幅な権限を与えることである<sup>41)</sup>。本稿では、後者の立場をとる。そのポイントは、都市計画区域（基礎自治体区域へ）と都市計画決定権限（大幅な基礎自治体への委譲）であろう。

第2は、「地域主権」についてである。「分権」からさらに一步進めて「地域主権」という見方がある。従来の「分権」は、国・自治体間の「上下関係」を前提とした上で、「中央」である国のもつ権限を「地域」へ分け与えるというニュアンスをもつ。これにたいして、そもそも「地域」は中央政府に侵されない固有の「主権」領域をもっている、という考え方であり、地域の主体である自治体、なかんずく基礎自治体の役割は大きい。本稿は、基本的にこの立場にたつ。

第3に、今後の都市計画は、「広域の公益」が支配した高度成長時代の都市計画とは対照的に、多くの局面で「狭域の公益」を尊重し、技術化する必要に迫られると思われる。たとえば、都市計画が追求すべき「美」の問題がある<sup>42)</sup>。

現行法体系は、「美は主観的判断であり、全国画一に「美しい空間」を規定しえないゆえに、都市計画としては「美しい都市」を定めない、求めない」という構造になっている。しかし地域主権の原則からすれば、「それぞれの狭域の地域空間ごとに、美にかんする同意が成立するならば、（つまり本来、主観的な美であっても、多くの主観に共有される「間主観的な美」が確認されるならば）、それを目ざし担保するためになされる土地利用規制は公共性を有する」と解すべきであろう。これは「強い規制」のためにも、重要な論点である。

そして、最低基準という公的セーフティネットを確保したうえで、地域ごとに異なる、特色ある水準・内容・質をもとめる人びとの要望に積極的に応える制度をつくり出すべきである。その積み上げとして、全国各地の地域空間ごとにパッチワーク状に「多様な美」が展開する国土形成を目ざすべきではないか。これが「狭域の公益」の世界である。

41) これには、基礎自治体によるローカル・ルールの新設、既存ルールのカスタマイズ等の可能性をふくむ。

42) 景観法については、本稿3章5節でふれた。ここでの議論は、都市計画が（景観など）特定の社会価値を対象とする場合に通用する論理として位置づけられる。

第4は、「広域」の観点である。従来の都市計画では、広域インフラ建設を推進するため市町村区域をこえた広域的な調整が不可欠である、とされた。その過程で市町村が主体的に都市計画へ参加する機会と責任を減少させた。しかしあるべき姿としては、まず都市計画権限を大幅に基礎自治体へいったん委譲し、それを原点とした上で広域調整と広域連携の仕組みを制度設計すべきである。

広域調整が必要である以上、広域自治体（県レベルを想定）の都市計画が必要となることは明らかになる。そのレベルでも、マスタープランに基づく都市計画が要請されるのである。また広域連帯としては、（欧米にみるごとく）各市町村が連合して「計画」協定などを積み上げていく等の「水平的調整」を重視すべきではないかと思われる。

最後に、分権型・集中型について一言する。現在「まちづくり」が都市計画へ挑戦しているのは、まさに地域空間の現場からの創意工夫あふれる技術の開発ではないか。アメリカ都市計画の例をみると、わずか半世紀の歴史でその機能を大きく進化させたのは、都市計画の権限が基礎自治体の手にあり、おのおの現場でプロフェッション・市民等・官僚が有効に機能したからではないか。こう考えると日本でも、都市計画の決定権限を大幅に基礎自治体へ分権化することによって、その技術は大きく自己改革、進化をとげる効果が期待できるのではないか、と思われるのである。

## 6. 固有領域の未確立から確立へ

### 1) 「プロフェッション」とは

ここまで本稿は、都市計画の技術制度について論じたが、それを取りまき支える社会的システムについては論じないこととした。しかし最後に例外として、1点を論じる。「プロフェッション」つまり都市計画の専門技術領域について、である。

一般に、あるプロフェッションは、それが「固有領域」として成立しているとき、それを担う職能専門家（プロフェッショナル）が存在する。彼らは、その技術領域にかんして、何らかの教育・訓練をへて一定の知識・能力と資格をもち、特定の集団に属して行動する。群れとしての彼らは、頻繁に相互交流し、自己規律をおこない、一定の価値・思考方式（パラダイム）を共有し、それに基づいて（政治的にでなく）技術的に議論し判断する。社会的にみると、彼らは市民社会的「公益」を追求する「都市計画ゲームの主導的プレイヤー」でもある。

固有領域が成立しているか否かは、それに対応する科学技術や職能集団、それに何より「用語」の存在によって判断される。アメリカを例にとろう。「都市計画」(city planning)は、1900年代、大都市問題へ対処する建設・計画の技術領域として誕生したが、その後、

郊外への対象拡大をへて自治体行政の重要な空間管理手法となり、より一般的に「urban planning」とよばれた。さらに1960年代以降、都市問題が人種問題・政治問題となるなかで、地域社会の政策調整技術として発展し、現在では単に「planning」とよばれるに至る。それはもはや「都市計画」とよぶには相応しくないほどに「都市計画から進化した、ある固有領域」を意味している。あえて日本語に訳せば「都市政策」に近い。

同様に、その技術の担い手は「city planner」「urban planner」をへて「planner」とよばれる。わが国では「プランナー」は、しばしば民間コンサルタントという極めて狭義に用いているが、アメリカでは伝統的な「都市計画」を踏まえつつも、広く都市政策を議論・計画・実施・研究する職能専門家を意味する。彼らは行政・大学・民間コンサルタント・NPOなどの「職場」をこえて、共通の知識・理念をもつ「職能」を通して、重要な社会的機能を果たしているのである<sup>43)</sup>。

都市計画において、プロフェッションが重要なのは、単に技術を担うという点にとどまらない。実務上は、都市計画がめざす「良き都市（本稿では「良き地域空間」、以下同様）とは何か」について、法制ではごく一般的な規定にとどめておき、その更なる具体化はプロフェッションの決定に任せる、というのが英米の方式である。それが可能なのは、プロフェッションの価値観が、基本的に社会一般の価値観に合致しているから、つまりプロフェッションが「市民社会的公益」を追求しているから、である。では日本ではどうか？

## 2) 固有領域の未確立

旧法の成立期（1910年代）、最もはやく「都市計画」に関わったのは、片岡安に代表される建築系であり、その後、震災復興事業期（1920年代）に大田圓三に代表される土木系が参入した。彼らは、未知の領域「都市計画」におのおの建築・土木からアプローチしたが、建築・土木とは全く別個の「固有領域」として本格的に議論した形跡は見あたらない。

戦前、都市計画の担い手は、ほぼ完全に内務省を中心とする、土木系・建築系と事務系のキャリア官僚であり、中央・地方の都市計画委員会を基盤に活動した。土木系は主に区画整理事業や街路事業で技術を開発し、建築系は主に「建築」規制へ注力したが、「土地利用」規制への技術的展開には成功しなかった。これら内務官僚は、「都市研究会」や『都市公論』などを通じて一定のパラダイムと技術水準をもち、ある程度のプロフェSSION的色彩をもつ集団であった。

しかし戦後、この集団は「民主化」の名による内務省解体により消滅し、都市計画技術

43) ドイツでも都市計画専門家に係る資格制度があり、概ね同様の社会システムが確立している（大村・有田・小俣2003）。

は国の少数の官僚と、県レベルの多数の官僚（その多くは専門の訓練を受けていない者たち）に委ねられた。その結果、戦前のプロフェッショナル的色彩がほぼ完全に消滅し、それと同時に、中央省庁の「割拠性」の論理が強力に注入されることとなった。

結果として、都市計画という領域は、外から見ると1つの「固有領域」のごとくに見えるが、中へ入ってみると、実際は土木・建築などの領域ごとに分割・割拠されており、おのおの個別領域の論理はあるが、都市計画全体としての固有領域の論理は乏しい、という状況である。近年までの大まかな見方では、技術系に関するかぎり、都市計画の主流は土木系が支配する都市土木事業であり、その傍流として建築系が住宅行政・建築規制を、造園系が公園緑地行政を担当している、という図式であった。

官僚の職制、高等教育、社会的認知など、どの点から見ても、都市計画が1つの確固とした固有領域として成立している、とは判断しがたい。固有領域の不在は、用語にも反映している。現在「都市計画」は一般には、「現行の法定都市計画」という狭い領域を指すが、われわれの仮の用語「地域づくり」に相当する「地域空間の計画・経営」全体を指す用語は、未だ確立していない。用語が無いのは、概念が成立していないからである。

こうして、日本は「プロフェッション無しの都市計画」をやっている、世界でも特異な国となっている。これは戦前、植民地であった台湾・韓国と比較すると、より鮮明になる。両国とも、戦前は日本植民地支配の下におのおの総督府が設置され、日本の内務省系の技術者が都市計画をおこなっていた。戦後、彼らの引き上げ後、技術的空白を埋めたのは、1970年代に主に欧米から帰国した技術者たちである。彼らは、日本内務省とまったく異なるプロフェッション概念を持ちこみ、現在に至っているのである。

### 3) ナゾに答える

以上、固有領域の未確立、都市計画プロフェッションの不在について説明した。このテーゼを前提とすると、日本都市計画技術の本質にかんする重大なナゾに、答えを与えることが可能になる。以下2点を述べる<sup>44)</sup>。

第1は「何故プロフェッション無しの都市計画が可能なのか」について、である。すでに見たとおり、集権官僚制のもとでは、都市計画の課題発見・解答作成の過程がすべて中央官僚の手によっておこなわれ、事前確定的なルールが全国へ流されるのである。その指示どおりの手順と基準で事務をこなせばよい点で、この方式は、都市計画の技術者が不足する地方サイドから見ると便利かつ効率的な方式である。そのさい「上位官庁」等との調

44) この他「なぜ集団規定は単体規定と分離しないのか」については、集団規定を建築系が保持したまま、都市計画の中心に据えることは、割拠的な集権官僚制の論理が許さないからであると思われる。とすれば、「都市計画系」が固有領域として確立していれば、両者の分離は可能になるであろう。

整など事務手続きをしっかりとやりさえすれば、都市計画行政は粛々と進行したのである。つまり、都市計画の「技術」は「事務」へ変身していったのであり、こうして「プロフェッションなしの都市計画」が可能なのである。

第2に「何故マスタープラン無しの都市計画が可能なのか」について、である。周知のとおり、マスタープランは「良き都市」の全体像を提示する機能をもち、その技術介入には2つの立場がありうる。1つ目は「全体は部分の総和に還元できる」とする「還元論」の立場である。ここでは「良き部分」を客観的数値などに事前に基準化し、その達成の総和によって「良き都市」を達成することを旨とするのである。2つ目は「全体は部分の総和に還元できない」という「全体論」の立場である。ここでは「良き部分」の判断は、事前の基準化によらず、全体を考慮しつつ協議型による決定や、その固有領域のプロフェッションによる判断によって行うのである。

このような枠組でみると、マスタープランは全体論に立つことが明らかであり、その適切な運営には、都市計画プロフェッションが不可欠である。これに反して、わが国都市計画は基本的に、還元論に立っていることが明らかである。これはまた「部分」のそれぞれを権限として確保したい、割拠的な集権官僚制にとっても適合的なやり方である。そこでは、マスタープラン無しの都市計画こそが望ましいのである。

#### 4) 固有領域の確立へ

「都市計画の固有領域も、プロフェッションも成立していない」ということは、「都市計画の技術・行政について、全体的に責任をもつ体制が不在である」ことを意味する。しかし「だから、固有領域を確立すべきだ」と単純に言い切れるものではない。明確なのは「割拠的な集権官僚制が、これら多くの問題の根源になっている」という点である。

この点をしっかり認識した改革の動きは、残念ながら、既存の「都市計画」の技術・行政の中からは出てこないようである<sup>45)</sup>。改革のヒントを示唆するのは、むしろ「まちづくり」の活動家である。市民社会の原理にたつ彼らは、中央官庁の縦割りに関係なく、生活者の観点から地域空間の計画・管理を求め進めてきた。またしばしば、常識とはかけ離れた官僚制ロジックと戦ってきた。市民社会の常識こそが、プロフェッションによる技術判断をささえる基本的価値観となるのである。

希望があるとすれば、「自らの地域空間の将来は自らの手で決める」という彼らの要求であり、それへの対応としての基礎自治体の動きであろう。前者は「地区づくり」の技術

45) (政令指定都市等一部の先進的自治体を除き) 通常の自治体においては、自治体組織内におけるキャリア形成上、都市計画分野に特化して専門的知識を蓄積しようとするインセンティブが働かないような人事慣行があることに留意する必要がある。

を進めて「固有領域」を確立する可能性を、後者は中央官庁の割拠性を地域レベルで「総合化」する可能性を秘めていると期待されるのである。

## V. 終章：「都市法学」への期待

以上みたように、都市計画の制度改革には、技術面と社会システム面（法制・行政・財源・人材など）の2側面があり、本稿ではおもに前者について論じた。最後に、後者のうち法制面について、「都市法学」への期待をこめて、技術面からの課題を投げかける形で全体の結びとする。以下5点を述べる。

### 1. 分権型都市計画の法体系

まず問われるべきは、本稿でイメージする「基礎自治体中心の都市計画」制度は、「現行都市計画法の部分改正で対応できるのか」あるいは「完全に別の法体系になるのか」という点である。要するに、分権・地域主権については、「現行の国法ベースによる条例制定権の範囲内でおこなうか」あるいは「国が（たとえば「都市計画基本法」のような形で）基本的骨格のみを示し、包括的に自治体に授権するか」のいずれか、またはどこかの中間段階にかんする選択である<sup>46)</sup>。いずれの場合も、基礎自治体によるローカルルール設定や、一般ルールのカスタマイズの可能性を確保すべきである。

### 2. 経過措置・オプション制

次に、集権型の現体系にたいして、分権型の制度を新たに導入する場合「両者の関係を如何にするか」という問いが残る。第1の可能性は、現方式を廃して新方式のみを採用する場合であり、そのさいには経過措置の規定が不可欠となる。第2は、新旧の両方式を併存させつつ、基礎自治体にどちらかを選択させる「オプション方式」が考えられる。これらは「法的に可能か」、また可能として「いかなる問題を生ずるか」の問題が残るのである。

46) イギリスは、前者に近いが、かなりの分権型都市計画を行っている。後者は、アメリカの「州の授権法+自治体の条例」の組み合わせに近いイメージである。この他もっと極端に、都市計画の主体・対象・手続き等すべての制度設計を基礎自治体に委ねる案もありうるが、本稿では論じない。

### 3. 土地利用規制・所有権制限

土地利用規制にかんしては、所有権制約の問題が横たわっている。都市計画にかかわる現行法体系では、憲法第29条を根拠に「現行法は、国民の財産権に対する強い制約を課すという都市計画についての基本的枠組みを定めるといふ都市計画法の趣旨、目的からみて全国的な公平性、平等性を確保すべきものであるとの観点から<sup>47)</sup>」、財産権制限の仕組みは国の法律を中心とすべきという思考が、地方分権改革後も都市計画行政の現場では支配的であったのではないか。その前提として「厳しい土地利用規制は、財産権を損なう」という判断があり、これは高度成長期、拡大都市像の時代には適切であったかも知れない。しかし人口減少期、縮小都市像の時代に、とくに環境意識の高い地域では、少なくとも狭域的には「厳しい土地利用規制は、環境悪化を防ぎ、財産権を守る」という局面が生じていると思われる<sup>48)</sup>。とすれば、2点が生じる。

第1は、上記の狭域空間では、財産権保護のため、無補償での「厳しい土地利用規制が可能」ではないか、という点である。第2は、厳しい土地利用規制にかかわるものについても、地域の自己決定権の確保の観点から、「財産権の制限を包括的に条例によって行うことを許容しうる」仕組みを確立できないかという点である<sup>49)</sup>。

更に、許可制導入のためには、その前提として、現状のいわゆる「建築自由原則」にたいして「建築不自由原則」の概念を今後いかに導入しうるのかという議論が不可避であろう。

### 4. 訴訟等

さらに、訴訟等による都市計画技術の進展可能性についてである。【都市計画協会06】の指摘のように「訴えの利益」、都市計画決定の「処分性」など従来指摘されてきた課題を突破し、都市計画決定等を争訟手続にのせる必要がある。

46) イギリスは、前者に近いが、かなりの分権型都市計画を行っている。後者は、アメリカの「州の授権法+自治体の条例」の組み合わせに近いイメージである。この他にもっと極端に、都市計画の主体・対象・手続き等すべての制度設計を基礎自治体に委ねる案もありうるが、本稿では論じない。

47) 都市計画中央審議会「今後の都市政策は、いかにあるべきか」第一次答申「都市計画における役割分担のあり方について」(1998年1月13日)を参照。

48) 現に、アメリカ郊外部の不動産市場は、基本的にこのような状態が支配的である。ここで重要なのは、手段(財産権の制限)ではなく、目的(財産権の保護)への着目である。

49) 土地基本法で「土地の利用は計画によって定める」(第3条)という原則が提示されて以来、これを土地利用規制条例の根拠とする市町村が出てきており、この点も考慮に入れるべきであろう。

また、現状では建築審査会における裁決事例をみても、確認差し止めの妥当性のみの判断等が多いのではないかと。事前明示的な規制への適合性という法律面のみでなく、都市計画プロフェッションの判断の妥当性・正当性という技術面をも、議論し判断しうる場が必要である。このような、都市法学分野にかかわる訴訟をとおして、都市計画の技術・政策が広く評価を受け、立法へつながる社会的イノベーションが促進される必要がある。そのため、都市法学はどのように貢献できるかも問われているのではないかと。

## 5. 公法・私法, 「都市法学」・「地域法学」

「まちづくり」からの挑戦を「都市計画」がうけとめうる仕組みとして、たとえば、まちづくり主体によるゆるやかな地域管理ルールと、公的ルールの連携のあり方がまちづくり現場で模索されている。現行の建築協定・景観協定などがもつ仕組み（承継効果や策定手続きの公開性等）を拡張し、地域管理のための協定・契約などの仕組みを充実させることが必要ではないかと。これに関連して、まちづくり活動のための自主財源確保、公民間の費用負担ルールの方法論も問われている。

都市計画・まちづくりの協働、公民協働、公共セクターの活動の民営化等、都市法学分野における内容についても、公法・私法の協働によって新たな可能性が開拓されることが期待されよう<sup>50)</sup>。

われわれは、以上の課題を「都市法学」なる領域へ投げかけてきたが、冒頭で述べたごとく、本稿でいう「都市計画」とは、市区改正以来の伝統的な「都市の公共施設・民間用途の計画」の枠をこえて、都市・田園・自然をふくむ地域空間の計画・管理を志向するものである。ゆえに対象空間は非都市部分をふくむ「地域」を対象とするのであり、「都市法学」をこえた「地域法学」ともいうべき領域を想定するものである。

このような観点から、都市計画技術は「地域法学」へ大いなる期待を抱いているのである。

50) 都市計画・まちづくり分野における公民協働や協議調整等にかかわる場面の多様化に対応して、行政裁量、行政指導、行政契約、経済的インセンティブ手法等多様な側面にかかわる検討課題があろう。

別表

- 【五十嵐 09】五十嵐敬喜・野口和雄・萩原淳司(2009)『都市計画法改正：「土地総有」の提言』第一法規。
- 【石井 09】石井喜三郎(2009)「都市計画制度の抜本的見直しに向けて」(都市計画学会第114回まちづくり懇話会資料)。
- 【建築学会 01】日本建築学会建築法制委員会(2001)『建築基準法集団規制のあり方を展望する：見直しの方向と地域における展開』(同学会大会建築法制部門研究懇談会資料)。
- 【建築学会 02】日本建築学会建築法制委員会(2002)『建築・都市にかかわる法制度の地域における創造的活用』2002年8月(同学会大会建築法制部門研究懇談会資料)。
- 【建築学会 05a】日本建築学会 建築基準法・都市計画法特別研究委員会(2005)『市街地環境制御に関する法制度の望ましいあり方について：建築基準法集団規定およびこれに関連する都市計画制度への提言』(同会、2005年3月)。
- 【建築学会 05b】日本建築学会建築法制委員会(2005)『天空率導入による斜線制限導入緩和手法：その可能性と限界を考える』(同学会大会建築法制部門研究懇談会資料)。
- 【建築学会 07】日本建築学会建築法制委員会(2007)『集団規定の性能規定化の可能性を探る：まちの性能からのアプローチ』(同学会大会建築法制部門研究協議会資料)。
- 【建築学会 09a】日本建築学会 建築に関わる社会規範・法規範特別研究委員会 建築規制の基盤整備小委員会報告書(2009)『建築規制における不服審査制度等のあり方』。
- 【建築学会 09b】日本建築学会建築法制委員会(2009)『市街地性能を担保する集団規定のあり方』(同学会大会建築法制部門研究協議会資料)。
- 【国土省 09】国土交通省社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会(2009)『都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告』。
- 【地域開発 08】『地域開発(特集：都市計画法の抜本改正を考える)』(2008)526号、日本地域開発センター。
- 【都市計画家協会 09】日本都市計画家協会(2009)『新時代の都市計画制度のあり方を問う』。
- 【都市計画学会 04】日本都市計画学会計画制度分科会(2004)『まちづくりから都市計画へ』(同学会大会ワークショップ資料)。
- 【都市計画学会 08】『都市計画(特集：都市計画制度を構想する)』(2008)272号、日本都市計画学会。
- 【都市計画学会 09】九州大学大学院都市システム計画学研究室(2009)『国際的視野から都市計画法抜本改正を考える』(日本都市計画学会大会ワークショップ資料)。
- 【都市計画協会 06】都市計画協会都市計画争訟研究会(2006)『都市計画争訟研究報告書』。
- 【都市センター 04】都市計画制度と今後の都市づくりのあり方に関する調査研究会(2004)『これからの都市づくりと都市計画制度：都市計画制度と今後の都市づくりのあり方に関する調査研究最終報告書』(日本都市センター)。
- 【特区研 05a】構造改革特区研究会(2005)「構造改革特区の成果と都市計画・まちづくり」『都市計画』258:pp.13-18。
- 【特区研 05b】構造改革特区研究会(2005)「まちづくり<構造改革特区>の研究1」『季刊まちづくり』9号、pp.66-85。
- 【特区研 06】構造改革特区研究会(2006)「まちづくり<構造改革特区>の研究2」『季刊まちづくり』10号、pp.58-81。
- 【土地総研 02】土地制度に係る基礎的詳細分析に関する調査研究委員会(2002)『土地利用規制立法に見られる公共性』土地総合研究所(藤田宙靖・磯部力・小林重敬(編集代表))。
- 【まちづくり大学院 09】東大まちづくり大学院連続シンポジウム(2009)『都市計画法の改正を考える：都市のランドデザインの再構築をめざして』(第1回「分権・参加と都市計画」11月19日、第2回「郊外の都市計画」11月24日、第3回「低炭素と都市計画」11月25日、第4回「都市計画事業」12月3日、第5回「街なかの都市計画」12月4日、第6回「全体討議」12月11日)。
- 【養原 04】都市計画・建築法制度研究委員会(2004)『街並み計画法の提案：成熟した時代の街づくり、里づくりに向けて：現代社会に相応しい都市計画・建築制度のあり方(その4)』森記念財団。
- 【養原 09】養原敬(2009)『地域主権で始まる本当の都市計画・まちづくり』学芸出版社。
- 【ランポ 03】東京ランポまちづくり制度改革研究会(2003)『市民参加と分権のためのまちづくり制度改革案』。

参考文献

- 大塩洋一郎 (1970) 『新訂 都市計画法の要点』 住宅新報社.
- 大村謙二郎, 有田智一, 小俣元美 (2003) 「ドイツにおける自治体都市計画プランナーの職能形成に関する調査」, 『都市計画論文集』, No. 38-3, pp. 343-348.
- 大村謙二郎, 有田智一 (2005) 「需要縮小時代のドイツにおける都市住宅再生：都市改造プログラムを中心に」, 『都市住宅学』, Spr. pp. 40-53.
- 国土交通省土地・水質源局土地政策課監修, エリアマネジメント推進マニュアル検討会編著 (2008) 『街を育てる：エリアマネジメント推進マニュアル』 コム・ブレイン.
- 住民主体のまちづくり研究ネットワーク編著 (2009) 『住民主体の都市計画：まちづくりへの役立て方』 学芸出版社.
- 中井裕 (2000) 「都市計画と公共性」 『都市計画の挑戦：新しい公共性を求めて』 簗原敬編著, 学芸出版社, 第4章, pp.165-188.
- 日本都市計画学会地方分権研究小委員会 (1999) 『都市計画の地方分権：まちづくりへの実践』 学芸出版社.
- 長谷川貴陽史 (2005) 『都市コミュニティと法：建築協定・地区計画による公共空間の形成』 東京大学出版会.
- 原田純孝編 (2001) 『日本の都市法 I 構造と展開』 東京大学出版会.
- 原田純孝編 (2001) 『日本の都市法 II 諸相と動態』 東京大学出版会.
- 分権型政策制度研究センター 土地利用規制のあり方に関する研究会 (2009) 『分権型社会の土地利用政策』 同研究会, RCD Report 8, [http://www18.ocn.ne.jp/~red/images/rcdreport08\\_tochi.pdf](http://www18.ocn.ne.jp/~red/images/rcdreport08_tochi.pdf)
- 簗原敬編著 (2000) 『都市計画の挑戦：新しい公共性を求めて』 学芸出版社.
- 山口邦雄 (2004) 『マスタープランの策定・運用における市民提案への対応方策』 東京理科大学博士論文.
- 山口邦雄・渡辺俊一 (2003) 「市民提案のマスタープランへの組み込みに関する研究」 『日本建築学会計画系論文集』 No. 571, pp. 85-92.
- 渡辺俊一 (1985) 『比較都市計画序説：イギリス・アメリカの土地利用規制』 三省堂.
- 渡辺俊一 (1988) 「わが国都市計画法における「都市計画」の概念」 『都市計画論文集』 日本都市計画学会, No.33, pp. 361-366.
- 渡辺俊一 (1993) 『「都市計画」の誕生：国際比較からみた日本近代都市計画』 柏書房.
- 渡辺俊一 (2001a) 「低成長・ゼロ成長・マイナス成長下の都市計画」 『建築雑誌』 116:146, p.55.
- 渡辺俊一 (2001b) 「都市計画の概念と機能」 『日本の都市法 I 構造と展開』 原田純孝編, 東京大学出版会, 第3章, pp.139-180.
- 渡辺俊一・駒井正晶・小柳春一郎 (2002) 「不動産の概念」 『不動産学事典』 日本不動産学会編, 住宅新報社, 1-1, pp. 2-7.