

日本の都市地域政策における地方の独自性と分権

はじめに

1. 都市地域政策に見る明治期、日本の近代化と中央集権化
2. 旧都市計画法体制と都市計画中央集権化の完成
3. 戦時中の都市計画と地方
4. 戦後民主化と都市地域政策における地方分権の挫折
5. 1960-70年代の民主的自治体・住民運動のイニシアティブ
6. 1968年都市計画法と分権・住民参加の問題
7. 1992年都市計画法改正をめぐる動きとその意義
8. 地方分権・住民主権と今後の都市計画法制
9. 都市づくり・まちづくりの将来展望

石 田 頼 房*

要 約

この論文は、2000年8月22-26日にフィンランドのラハチ(Lahti)で開催された、第9回ヨーロッパ日本研究学会国際会議の都市・環境分科会においてLocal Initiatives and Decentralization of Planning Power in Japanという題で行なったキーノートスピーチの日本語版であるが、掲載に当たって結論部分の充実を中心に加筆・修正を行なった。

日本都市計画は国の事業として、極めて中央集権的な制度として発展してきたことは、良く知られている。このような中央集権的な制度は、1919年都市計画法によって完成し、1968年都市計画法で機関委任事務としてではあるが、都道府県知事と市町村に「分権化」されるまで、戦前・戦後を通じて維持された。さらに、1968年都市計画法以後も、国の関与を通じて実質的に中央集権的性格は強く残っており、1999年の地方分権一括法及び都市計画法の2000年改正によっても完全な形での地方分権は、にわかには期待できないといえよう。しかし、この論文では、このような日本都市計画の中央集権的發展を歴史的に跡づけるというよりは、そのような歴史の中にあっても、ほとんど常に、中央集権に反対する動きや、必要に迫られた地方独自の都市計画への取り組みが存在し、それが国の都市計画政策に、制度的にも技術的にも影響を与えてきたという、いわば下から上への流れに注目して検討する。この論文でLocal Initiatives といっているのはその意味である。

都市計画の地方分権は、都市計画制度の上で分権が規定されれば実現するのではなく、都市計画を取り囲む政治的、経済・社会的背景、さらに都市計画に関わる総ての人々の意識・行動様式まで含めた、最近、planning culture(計画文化・計画的風土)という概念で扱われるような都市計画に関わる総体的な状況が、地方分権にふさわしく転換することによってはじめて可能になる。それは、突然に可能になるのではなく、この論文で取り扱うような地方のイニシアティブが、今後とも積み上げられることで可能になるであろう。

* 東京都立大学都市研究所客員研究教授

はじめに

アメリカやイギリス、ドイツや北欧諸国など欧米の近代都市計画制度は、一般的に基礎的自治体に計画権限がある地方分権の制度である。しかし、日本近代都市計画制度は欧米都市計画制度にも学びつつ制度化されてきたにもかかわらず、その成立から半世紀以上にわたって一貫して中央集権的な仕組みとして発展してきた。

その日本都市計画制度も、1968年都市計画法の成立とともに幾つかの点で地方分権の方向によりやく一步を踏みだし、その制度のもとで30年以上にわたり、住民参加と計画権限の地方分権に関して一定の経験を積んだ。さらに、ここ数年、地方分権促進法のもとで検討されてきた行政全般にわたる地方分権化の中で、都市計画行政も地方分権の次の一步を踏みだそうとしているのである。その意味で、この報告のテーマは、疑いもなく現在における日本の都市政策における重要テーマの一つである。

しかし、こと都市計画に関しては2000年4月1日に行なわれる地方分権一括法による都市計画法改正でも、改正法における分権の不徹底さに対する批判と同時に、その不十分な分権化でさえ生かし切れない恐れのある、場合によっては混乱を招きかねない、地方自治体や地域の実態を危ぶむ声がある。1968年都市計画法のもとでの30数年は、私自身も都市計画研究にたずさわただけでなく、あるときには都市計画専門家として、中央政府の都市計画政策形成あるいは地方自治体の都市計画行政にも関わってきた。それ故に、いまの都市計画の地方分権と住民参加にかかわる状況を、自分も都市政策に関わって仕事をしてきた時期の歴史の一つの結果として、とらえ直す必要を感じている。

ただ、都市計画の地方分権と住民参加を、同時代史の一環として考える前に、それ以前の時代の日本都市計画の発展過程に、地方分権を求める動き、都市計画に対する地方独自の取り組みなど都市計画制度に関する地方のイニシアティブはなか

ったのか、あったとすれば、そこからくみ取るべき教訓はなにかも、簡単に振り返っておく必要があるだろう。

1. 都市地域政策に見る明治期、日本の近代化と中央集権化

1. 1 東京市区改正以前の都市開発整備と地方

明治維新直後の混乱のなかでも、あるいは混乱の中であるからこそ、それぞれの都市は当面する都市問題に独自に取り組んでいた。首都東京でさえ、明治初年の都市問題への取り組みは、江戸の伝統的な都市開発整備の影響を強く残しつつ進められていた。中央政府直轄の都市改造であった1872年の銀座煉瓦街建設は別としても¹⁾、1869年の秋葉原火除地建設、1874年の底地制限令による道路拡幅の試み²⁾、1881年の神田橋本町改良事業などは、いずれも、江戸時代の都市開発整備手法による事業であった。特に、神田橋本町改良事業は、用地買収に使われた資金が、江戸の町会所が積み立ててきた「七分積金」^{しちぶつみきん}に由来するものであり、江戸時代にもしばしば土地建物の買い取り経営に使われていた資金であるという点も含めて、江戸時代的事業手法であった³⁾。

他の大都市や地方都市においても、新しい時代への対応、例えば地方官衙街の建設・市街地の拡張・鉄道の敷設・過密市街地の改善・災害の予防あるいは復興など、必要に応じて都市開発整備の事業が行なわれ、あるいは都市開発整備制度づくりが行なわれていた。都市開発整備の計画あるいは事業では、北海道開拓使による1871年の札幌の市街地計画、1873年の兵庫県による神戸栄町通り拡幅事業、1876年の三島通庸県令による山形官衙街計画、1878・79年の函館大火後の復興街区整理事業、1882年の京都府による「緊要枢機ノ(主要道路)路線」拡幅計画などがあげられる。北海道開拓使は中央政府の官署であり、また当時の府県は中央政府の出先官署という性格が強いから単純に地方のイニシアティブとはいいいきれないが、ともかく地方独自の、あるいはそれぞれ地方の都市事情を

反映した都市開発整備の動きであったといえる。また、それだけに事業手法や財源確保の上でも独自性の強いものがみられる。例えば、1873年の兵庫県による神戸栄町通り拡幅事業は、計画幅10間の道路の沿道を幅広く収用し、道路事業後沿道土地を時価で売却し事業費をまかなうという超過収用・開発利益の還元的手法で行われたという⁴⁾。

都市開発整備にかかわる制度としては、1871年大阪府の「道路経界令」や1872年の京都府による「町並一間引下令」による道路拡幅の試み⁵⁾、1886年前後の大阪・神奈川などのいくつかの府県における長屋建築規則の制定などがあげられる。特に、長屋建築規則は、内務省衛生局とその外郭組織である大日本私立衛生会の運動により各都市でほとんど一時期に策定されたにもかかわらず、地方性に依拠して違った規制内容を持っていたことは⁶⁾、1919年に市街地建築物法によって全国一律の建築法規が作られたことと比べて注目される。

1. 2 東京市区改正を巡る地方分権論議

東京市区改正事業は1888年から1918年まで、中央政府によって推進された首都東京の改造事業であった。この日本最初の都市改造事業の制度的仕組みは、勅令である東京市区改正条例で定められていた。事業は東京府(後には東京市)が施行し、費用も施行者の負担であったが、「市区改正ノ設計及毎年度ニ於テ執行スヘキ事業」は内務省におかれる東京市区改正委員会で議定し、内務大臣に申しでて内閣の認可を受けるという方法で、国家事業としての位置づけを明確にしていた。この仕組みが基本的には1919年都市計画法にも受け継がれ、その後1968年に至るまで、80年にわたって日本都市計画の中央集権的性格を決定づけることになったのである。

この東京市区改正委員会の性格と委員定数を巡る議論は、おそらく日本都市計画をめぐる地方分権論議の最初といえるだろう。東京市区改正委員会が「民選」の委員を含むことを自治のきっかけと歓迎しつつも委員構成に問題ありとする議論が少なくなかった。この経緯は当時の新聞報道によれば次のようであった。1888年9月1日の東京府

区部会⁷⁾で、同会から出す市区改正委員の選挙が行なわれたが、その過程で各省高等官15名に対し区部会員10名という市区改正委員定数は「自治」の観点から不均衡であるという主張がだされたという。また東京商工会からは、商工会代表を市区改正委員に入れるようにという建議がだされ、東京商工会からの5名の委員を入れて中央と地方の均衡を図れという新聞論説や、委員会の公開を求める意見もでた。しかし、反対に、委員構成に問題はないとする新聞論調もあって、「自治」の観点からする民選委員増員要求は、中央政府の取り上げるところとはならなかったのである。

しかし、この問題はその後も尾を引き、1893年2月には東京市議会が、市区改正に関する費用はすべて市が支弁しているのに市区改正の設計に関しては官吏が3分の2をしめる市区改正委員会で決めているのは不当だ。この権限は市会にゆだねるべきだ、という趣旨の建議を出している⁸⁾。

1. 3 明治後期の地方都市の都市開発整備

中央政府によって推進された首都東京の市区改正事業に対し、他の大都市及び地方都市の都市開発整備は依然として地方都市の自主的努力によって行なわれていた。そのような中では、東京市区改正の既成市街地の改造という課題とは違って、市街地の拡張という新しい課題への取り組みが見られることと、地主や企業が都市開発整備に参加し、ある場合にはそのイニシアティブをとっている点が注目される。

まず、このような都市整備の計画・事業についていくつか例を挙げると、1890年頃に始まる組合施行耕地整理による神戸の新市街地整備、呉軍港設置にともなう1898年の広島県和庄町(現呉市)「市街築調規約」による新市街地の計画的整備、1898年の大阪市の依頼による山口半六の大阪新設市街地設計書、1900年の富山県高岡市大火跡地整理と防火帯の建設、京都市議会がもうけた臨時土木調査委員会による1899年の「臨時土木調査二係ル答申」、1903年以後における大阪市の市営路面電車敷設にともなう道路拡幅・軒切り事業、1907年に始まる京都市三大事業における道路拡築、

1909年大阪北及び1912年大阪南の大火跡地整理などがある。

特に、神戸の新市街地整備型の組合耕地整理は、中央政府の土地整理に関する法律制定(1897年「土地区画改良ニ関スル件」)にも先立つもので、むしろ中央政府に法制度の整備を促した動きの一つと見ることができる⁹⁾。呉和庄町の例は、町が関与した地主間の土地整理事業に関する協約で、事業費の自主的負担についても詳細に定めていた¹⁰⁾。フランスで都市計画を学んできた山口半六による大阪新設市街地設計書は、大阪が東京よりも早く市街地拡張や工業立地に当面していた実態を踏まえて、市街地拡張に備えるために計画された日本最初の都市マスタープランということができよう¹¹⁾。

また建築規則に関しても、1886年頃の長屋建築規則のような特定の建築物だけを対象とする規則から、より包括的な建築規則を作ろうという動きが1900年代にはいると各地方で見られる。例えば、大阪府は1909年に建築取締規則を制定しているし、東京市は1906年に建築学会に東京市建築条例の立案を委嘱し、1913年に成案が答申されている。前者は、大阪の地域実態を考慮したことが、低すぎる基準につながったと批判されてはいるが、大阪で適用可能な規則を目指していたことは事実である。この時期にも、建築規則は各地方の地域実態を踏まえて地方自治体の規則として制定するのが当然とされていたのである。

2. 旧都市計画法体制と都市計画中央集権化の完成

東京市区改正条例という法令にもとづいて、1888年から1918年まで30年間にわたって行なわれた東京市区改正事業は、日本都市計画の始まりであった。日本の都市計画界が1988年に都市計画百年を記念する催しを行なったのも、当然のことといえよう。しかし、それは中央政府が行なった事業とはいえ、特定都市の、しかも既成市街地の改造事業にすぎなかった。

その間に、他の大都市・地方都市は都市拡張という新しい課題に直面していたのである。1898年

から1920年までの間に、人口5万人以上10万人未満の都市は14から24に、人口10万人以上の都市は6から16にと、大幅に増加している。それらの都市の多くは、工業都市・港湾都市・炭鉱都市・軍事都市などで、日本の工業化・軍事化の進展を反映した性格の都市だった¹²⁾。日本の都市化・工業化は、むしろ地方都市で急速に進んでおり、都市計画は全国の都市で必要になっていた。1919年都市計画法と市街地建築物法は、このような要請に応え、全国都市に適用可能な近代的な都市計画制度を日本に確立したものとして評価されている。しかし、同時にそれは、19世紀末から20世紀始めにかけて、地方が進めてきた独自の都市開発整備や建築規制を、強引に統一して、日本における都市計画制度を中央集権的なものとして作り上げたということでもあった。

2. 1 関一の大阪と地方の発想

前項で述べたように、東京以外の大都市及び地方都市の中には、明治期においても必要に迫られて、個別の都市開発整備事業に取り組む動きが見られた。その中には、地域の実態を踏まえた独自の発想も少なくなかった。1900年頃になると、各都市は、個々の事業という枠を越えて、総合的な都市開発整備に取り組むようになった。当面する都市計画的課題の総合的調査と計画立案、事業実施方法の検討に取り組みはじめるのである。例えば、京都市では、1899年に京都市臨時土木調査委員会が設けられ、同委員会は市域拡張・上水道計画・道路拡幅などの計画を含む答申「臨時土木調査二係ル答申」をまとめた。この答申にもとづき、1907年以降、いわゆる京都市三大事業の中で、路面電車の路線を中心とした11路線の道路拡築などを事業化した。また、名古屋市は1911年に、神戸市も1914年に、市区改正の調査に着手している。このような動きを、国が制度面や財政面で支持して行けば、地域的特性に応じた分権化された都市計画制度が生まれたかもしれないのである。

この様な動きの中でも大阪市の動きは特徴的だった。大阪市は、1917年に都市改良調査会を設け具体的な都市改良事業の内容を検討するとともに、

大阪市独自の都市計画制度として「大阪市街改良法草案」を1918年1月にまとめ、その制定を中央政府に求める運動を展開する¹³⁾。大阪市の場合、東京高等商業教授から大阪市助役に就任し、後に市長になる関一の実績は大きかった¹⁴⁾。関は、オランダに留学した経験があり欧米の都市計画にも詳しいが、同時に、大阪の地域実態から発想する姿勢を貫いていた。

このような動き、特に、関一が「大阪市街改良法草案」をまとめ大阪独自の市街改良に取りくもうとしたのは、都市の実態と課題に即した都市計画制度を目指した地方からのイニシアティブという性格を強く持っていた。例えば、大阪市街改良法草案のなかで提案されていた耕地整理法による「土地区画ノ改良整理」は大阪・神戸などで既に実施されていた事業手法の経験を踏まえたもので、後に1919年都市計画法で制度化されるものより幾つかの点で進んだ内容でさえあった¹⁵⁾。しかし、関は、必ずしも都市計画権限の地方分権を明確に主張していたのではない。このことは、「大阪市街改良法草案」で、「改良設計及毎年度施行スベキ事業ヲ議定スル」権限を、「内務大臣ノ監督ニ属セシ」める「大阪市街改良委員会」にゆだねると規定し(同草案第1条)、1893年の東京市議会建議のように市会の権限にするよう求めていることからも明らかである。また、本来地主の共同の事業である組合施行区画整理の許可権限を、大阪市長にではなく内務大臣としていたことも(同第12条)、都市計画を国の事務と考えていたことの反映であろう。

「大阪市街改良法草案」に定められた大阪市あるいは大阪市長の権限は、市街改良事業の費用を負担すること(同第3条)、市街改良事業の施行者(同第4条)、土地増価税・地方税付加税・受益者負担の賦課権限(同第5条)、共同施行者の申請により彼等に代わって区画整理を施行すること(同第12条4項)、「建築及土地使用ニ関スル制限」の条例を制定すること(同第18条)、などである。この中で、東京市区改正条例と異なり地方独自の都市計画を実施できそうな権限は、最後の条例制定ぐらいであり、これさえも、内務省の監督下にあ

る市街改良委員会の議決、内務大臣の許可を必要としている。このように見てくると、関がこの草案にこめた主要なねらいは、都市計画における地方分権ではなく、1919年都市計画法制定以後に土地増価税の賦課に強いこだわりを見せたことから考えても、第5条にある財源の問題にあったように思われる。それだから、内務省が都市改造財源を規定している東京市区改正条例の大阪などへの当面の準用と、都市計画法の早期実現を約束すると、独自法案を引っ込めて、それによってしまうのである。他の大都市が都市開発整備に国の関与を求めたのも、同じように国の財政的措置を求める考えであったと思われ、地方のイニシアティブとしては弱いものであったといえよう。

2. 2 都市計画財源論争と都市の独自財源

1919年都市計画法と市街地建築物法の成立によって、日本の都市計画制度は中央集権的な全国的制度として確立した。この制度を議論したのが内務省に設置された都市計画調査委員会である。この委員会での最大の論点は都市計画財源であった¹⁶⁾。

論じられた財源は、東京市区改正条例に規定されていた財源の他に、補助金・土地増価税・受益者負担金・間(閑)地税などであった。議論は新しい財源に反対し、財源に関し東京市区改正条例以上のことは一切認めまいとする大蔵次官と、新財源の必要を主張する多くの委員との間で激しく行なわれた。

結局、補助金は都市計画法には規定されず、地方が期待した土地増価税や間地税も、勅令で制度化するとして法案からは除かれ先送りになった。しかも、勅令の立案は遅れ、ようやく案がまとめられたが、地主層を中心とする貴族院の反対で実現しなかった¹⁷⁾。

ただ一つ制度化された新財源が受益者負担金で、実施に移され、地方都市などでは重要な財源となった¹⁸⁾。その徴収方法は、地方ごとに若干の違いがあったが、道路等の事業費の一定割合(3分の1が多かった)を沿道土地所有者に賦課するものであった。受益者負担金の徴収については、各地で

沿道土地所有者などの負担義務者から強い反対運動があった¹⁹⁾。反対論の主要な点は、受益とは何かという点と実際の受益の有無であり、住民は、受益の有無を判定するための土地評価を求めたが、当局側は土地評価を避け、有形無形の利益という漠然たる議論で押し通そうとした。当局側の議論にはいささか無理があって、この制度を健全に育てることにはならなかった。

大阪の受益者負担金に関する内務省令(1922)は、評価委員を任命し事業後に土地評価を行ない負担額を調整することが規定されている特殊なものであった。これは、関が、ピアード[Charles A. Beard]²⁰⁾を招いて、アメリカの受益者負担制度における土地評価の重要性を強調する講演会を開いていることから見て、関のイニシアティブで制度化されたものと考えられる。しかし、実際には土地評価は行なわれないうまま、この条項は1933年の省令改正で削除された²¹⁾。

1919年都市計画法で制度化された超過収用・建築敷地造成区画整理は、既成市街地の整備の手法であると同時に、沿道開発利益を公共還元し都市計画財源とする手法として期待された。しかし、1954年の実質的制度廃止までの適用例は全国で3例、そのうちで、開発利益を還元し事業費を生み出した典型的な実施例は、1930年代の新宿駅西口駅前広場事業ただ一つであった²²⁾。

朝日新聞記者で後に衆議院議員にもなった三宅馨は都市整備の財源について論ずる中で、土地増価税などの個別の財源についても重要な提起をしているが、特に、都市は自らの都市施策を推進するためには独自の財源を持たなければいけないと主張している点が重要である。三宅が土地増価税や公営企業収入を重視するのも、この考えにもとづいている²³⁾。関一が土地増価税にこだわり、制度成立前から大阪市予算に計上し続けたのも同じ考えであろう。都市計画調査委員会では、補助金論争が激しく行なわれ、それこそが都市計画財源問題の中心であるかのような様相を呈したが、都市計画を都市の自治的仕事と考えれば、都市自治体の自主財源としての土地増価税、都市計画の内部で事業実施と財源の確保を結びつける受益者負

担や開発利益の還元問題こそ重要な点であった。都市計画に関する自治体の独自財源問題は、この時期に議論と実践が或る程度行なわれたが、それ以後現在に至るまで大きな進展は見られず、現在の地方分権論議でも財政自主権の問題は後景に退いてしまっている。

2. 3 1919年都市計画法・市街地建築物法の中央集権的体制

1919年都市計画法と市街地建築物法がつくり出した日本近代都市計画の制度は、きわめて中央集権的な体制であった。両法案を審議した都市計画調査会の委員の中であって地方を代表する委員としては、東京府知事と警視総監は事実上中央政府の官僚であるので別とすれば、わずかに東京市長田尻稻次郎、大阪市助役関一、東京市参事藤原俊雄がいたが、分権問題はよろか中央と地方という立場での議論はほとんど全くなかった。東京市会が1893年に問題にしたのは、東京市が事業費を実質的に負担しながら計画権限が弱い点であった。ところが、都市計画調査会では、計画決定権限の地方移譲や財政自主権の確立といった地方分権の文脈での議論は全く出てこなかった。

1919年都市計画法で、都市計画は地方都市や一部町村にも広く適用可能になったが、都市計画及び都市計画事業の決定の仕組みは、首都東京の国家事業の制度である東京市区改正条例と全く同じであり、都市計画は国家の事業として、計画決定権限を内務省が握ることになった。

市街地建築基準法は、それまで各府県が独自に定めてきた長屋建築規則や建築取締規則にかえて全国一律の建築基準をつくりだした。また、この画一性の故に、新たに市街地が形成されつつある郊外部の市町村と既成市街地を区別して異なる基準を当てはめるという本来の意味でのゾーニングも採用しなかった。このように市街地実態や市街地の地方性を無視した基準の中央集権化は大きな問題を生みだした。ドイツの都市計画制度の発展に大きな寄与をしたドイツ公衆衛生協会は、ナショナルミニマムとしてのドイツの統一的建築制度を議論したときに、同時に各自治体が地方性も加

味してより高い水準の規定を設けることをあわせて議論していたし²⁴⁾、そのことは、既に日本に紹介されていた²⁵⁾。これに対し都市計画調査会では、道路斜線制限に関して大阪の道路が狭いなどの地方ごとの実状の差は問題にされたが、地域ごとに地方性を考慮した基準の導入というような議論は、全く出なかったし、新市街地形成に厳しい基準を適用するという考えも出てこなかった。単一の基準で多様な実態に対応するということは、結果的にどこでも無理がない最も緩い基準の採用に行きつくのである。

3. 戦時中の都市計画と地方

1930年代にはいると、日本は、第二次世界大戦に発展するいわゆる15年戦争の時代に突入する。日本の工業は軍事工業を中心に急速に発展し、それとともなって大都市の拡張と地方都市の成長は加速化された。

東京は1932年に、現在の23区の範囲に市域を拡張し、人口も1940年に677万人を数えた。他の大都市も、大阪の人口は300万人を超え、名古屋、神戸、横浜も、人口100万人近い規模の都市となった。全国の市部人口は、1920年には総人口の18%に過ぎなかったが、総ての市が都市計画区域になった後の1935年には33%に達していた。地方における都市計画の必要性は高まったし、大都市圏や都市が集中する地域では地方計画の必要性も生じてきた。

3. 1 都市の発展と都市計画の地方普及

1933年に都市計画法が改正され、総ての市に都市計画法が適用されることになり、都市計画法適用都市の数は100を超えた。その意味では、都市計画は地方に普及されたといってよい。これらの都市計画立案の仕事は、府県に置かれてはいたが内務省の組織である都市計画地方委員会事務局が担当したので、その人員は大幅に増加された。関東大震災復興事業が育てた都市計画官僚・技術官僚の事業終了後の地方分散ともいえる現象であった。都市計画地方委員会事務局という制度は、国が、都市計画立案をあくまで国の事務とするという中

央集権的方针に由来していたが、唯一評価できる点は、その事務局を東京の内務省ではなく、現地の府県におくことにした点である。このことは、都市計画の立案に当たって、地方の実状をふまえ、府県あるいは市の職員との協力関係を促進するということを通じて、ある意味で都市計画の分権化に寄与する可能性を開いた。特に、都市計画愛知地方委員会事務局の都市計画技師であった石川栄耀や兼岩伝一たちが中心となって、雑誌『都市創作』を創刊したり、県庁や都市自治体の技術者さらには近郊地主たちも含めて土地区画整理研究会を組織し、雑誌『区画整理』を発行するなどの運動は注目される。これは、名古屋及び中部圏の独自の、ある意味で国から自立的な、都市計画的風土を創り出すことに寄与した。また、区画整理の制度的・技術的發展においては、常に中央に先駆けて新しい発想や技術を生み出し、実践していた²⁶⁾。愛知県西尾市のように都市計画法が適用されていない都市でも、都市の計画的整備が行なわれていたのは、石川や兼岩がつくり出した都市計画的風土のしからしめたものといえよう²⁷⁾。

3. 2 軍事工業と都市計画の地方分散

この時期にもう一つ特徴的なことは、軍需工業を中心とした工業の地方分散が進んだことである。これは、軍事工業の強化と都市防空という軍事上の目的から行なわれたが、大都市圏内の郊外田園地域や地方中小都市への軍施設・軍需工場の分散が進み、それとともなって都市計画の必要性も分散したといえる。そのなかには、東京郊外のように無秩序な軍需工業の立地が見られ、都市計画の分散ではなく都市問題の分散となった例も少なくない。しかし、1930年代の半ばから始まった軍都都市計画あるいは新興工業都市計画と呼ばれるものは、事業実施方法は土地区画整理事業によっているが、都市全体の総合的都市計画面案をたてている場合が少なくない。その事例は23地区といわれ²⁸⁾、北は青森県から西は長崎県にまで及び、事業の性格から、主として地方中小都市や未開発地区で、それまで、ほとんど都市計画が行なわれていなかった都市も少なくない²⁹⁾。例えば、陸軍学校

や陸軍工廠を中心とする相模原軍都都市計画³⁰⁾、海軍工廠を中心とする豊川新興工業都市計画、製鉄工場を中心とする広新興工業都市計画³¹⁾、自動車工場を中心とする挙母新興工業都市計画、電機工場を中心とする多賀新興工業都市計画、などでは全市的都市計画がつくられた。これらの都市計画事業の多くは戦時中に終了せず、1950年代までかかっている。

工業分散政策やその立地政策は国主導で行なわれ、都市計画の立案も、当然、国の機関である都市計画地方委員会が主として担当したが、事業実施を担当する県や市町村も、国からの出向者を含めて新たに都市計画担当者を採用するなど都市計画組織を整備した場合が少なくない³²⁾。その意味で、軍需工業の分散であると同時に都市計画の地方分散なのである。

4. 戦後民主化と都市地域政策における地方分権の挫折

4. 1 戦災復興期の地方優先・過大都市分散政策

日本の都市は戦災で大きな被害を受けた。何らかの被害を受けた都市は215都市、そのなかで被害が大きく戦災復興都市計画事業が行なわれた都市も115に及んだ。これらの被災都市当局が、復興都市計画に向けて独自にどう取り組もうとしたかは興味深いが、多くの都市では、中央政府が敗戦から4ヶ月以上立った1945年12月に「戦災地復興計画基本方針」を定めたのを受けて復興計画立案に着手したとされており、それ以前に、調査立案に取りかかったという都市は多くはなかった³³⁾。都市計画は国の事務であり、国の通達や指示をまっしてはじめて取り組むという姿勢から各都市が抜けきれなかったという面と、独自に取り組むだけの体制が不足していたことの双方が原因と考えられる。

基本方針で中央政府は、「過大都市の抑制並に地方中小都市の振興」を掲げた。大都市と重工業の壊滅的被害、食糧不足という現実から見て、当然の方針だったかもしれないが、国の復興事業費の配分でも地方都市優先が貫かれ、被害の大きさ

った地方戦災都市は、全市街地にわたる復興計画の立案と広範囲の土地区画整理事業という、いままでになかった大きな都市計画的事業に取り組むことになる。この過程で、府県や戦災都市は、植民地・占領地から引き上げてきた都市計画技術者などを採用したりして、ある程度まで都市計画的力をつけた。しかし、多くの都市の計画内容は、中央政府の方針や技術基準に依存した立案過程と事業に使われた土地区画整理という技術の特性もあって、画一的なものになりがちで、地方都市の地域特性を失わせたものとして批判されている。

4. 2 シャープ勧告と都市計画制度³⁴⁾

第二次世界大戦敗戦の2年後、1947年5月に新憲法が公布され、同時に地方自治法が施行された。当然、都市計画制度も、確立された住民主権、地方自治の理念に沿って根本的に改正されるべきであった。しかし、中央政府の都市計画当局にそのような考えは全くなかった。1948年に準備された改正都市計画法案は、都市計画の決定権者を内務大臣から都道府県首長に委譲するとなっているが、全体としては旧法の構造をそのまま残したものであった。

1949年8月に出されたシャープ勧告は³⁵⁾、税制とともに財源の配分と行政事務の再配分の原則を示した。そのなかで、「地方的計画立案(Local Planning)」すなわち都市計画を、「地方に全面的に委譲できる事務」の例としてあげていた³⁶⁾。これを受けた日本政府の地方行政調査委員会議は、1950年12月に「行政事務再配分に関する勧告」を出したが、そのなかで「都市計画及び都市計画事業は、市町村の事務とし、市町村が自主的に決定し執行する建前に改める」と明確に示されていた。さらに、勧告の説明の中で1919年都市計画法体制は「地方公共団体の自主性を阻害する」とまで言い切っている³⁷⁾。

ところが、この勧告は、都市計画制度に関しては結局なんら生かされることはなかった。すなわち、旧都市計画法は、1968年まで、ほとんど全く改正されることなく戦前のまま残ったのである。これは、信じられないことだが、戦争の激化にと

もない1940年に都市計画の目的として付け加えられた「防空」という軍事的目的が、戦争を放棄した平和憲法のもとで1968年まで残っていたのである。結局、都市計画は国家の仕事であり、地方自治体は、それを執行するだけという中央集権的な制度が残り、住民は、都市計画の決定に参加できないどころではなく、決定過程を全く知らされないという、戦後の民主主義に反する無権利の状態にあった。

しかし、国は全く都市計画法改正に手をつけようとしなかったのではない。建設省は1950年から1952年にかけて、シャープ勧告及び地方行政調査委員会議の勧告に対応する都市計画法改正を検討しており、1952年には、地方分権・住民参加の規定を含んだ成案をまとめていた³⁸⁾。しかし、なぜかその制度化は見送られた。建設省は、地方自治体の計画能力不足、分権化と都市計画の広域性、地方政治による計画の歪曲などの懸念を、計画権限の地方移譲に消極的であることの表向きの理由にしていたが、本心は、中央集権的制度に固執し、民主的改正はしたくなかったのである。したがって、講和条約・安全保障条約の締結・成立後の、いわゆる「逆コース」の流れ中で、早々と、都市計画法改正を放棄してしまったのである。

4. 3 地方分権に反する特別都市建設法

このような状況に対して地方自治体や住民からの民主化・地方分権の要求は、残念ながらほとんど全くなかった。同じ時期に、幾つかの都市について都市ごとの「特別都市建設法」が、各都市の要請を受けて議員立法で制定されている。例えば、別府国際観光温泉文化都市建設法(1950)、横浜国際港都建設法(1950)、芦屋国際文化住宅都市建設法(1951)、軽井沢国際親善文化観光都市建設法(1951)などである。これらの法律は、それぞれ単一都市だけに適用される法律であるので、国会で議決された上で都市ごとの住民投票にかけられて成立した。これらの事実、一見すると都市開発整備における地方分権をめざす地方のイニシアティブのように見えるが、事実は全く違う。法律では、各都市の地域特性を強調しているが、地域特

性をのばす独自の都市計画を地方自治を基礎にすめようというのではなく、地域特性を他の都市と差別化する理由として、国の財政上の特別の配慮を求めることを、ほとんど唯一の目的としていて、むしろ地方分権に後ろ向きの内容だったのである。東京都も1950年に同趣旨の首都建設法を成立させるが、その運動の過程で、東京都議会は東京都の区域の都市開発整備を担当する中央政府機関の設置を求めるという自治の放棄につながる要望さえしたのである³⁹⁾。

このような地方のイニシアティブの不足、あるいは地方分権に関する理解の不足もあって、戦後民主化過程における都市計画の地方分権・住民参加の機会、完全に失われたのであった。

5. 1960-70年代の民主的自治体・住民運動のイニシアティブ

1960年代から1970年代にかけては、革新自治体の時代として特徴づけられる。都道府県レベルでも、京都府、東京都、大阪府、神奈川県、福岡県、埼玉県など大都市圏の都府県に相次いで革新地方政府が樹立されたし、大都市、大都市圏の諸都市の多くが社会党・共産党などを与党とする革新自治体になった。これらの自治体は、中央政府の取り組みが遅れ、あるいは取り組もうとしてこなかった問題、例えば福祉、公害などへの取り組みでイニシアティブを発揮した。都市計画は、最も中央集権的な制度のもとに置かれていただけに、革新自治体のイニシアティブは、福祉や公害問題に較べて必ずしも強くはなかったが、横浜市など幾つかの自治体独自の取り組みや⁴⁰⁾、都市計画をめぐる住民運動の受け止め方などに、革新自治体らしい姿勢が見られた。また、1960年代の後半に、郊外の乱開発に悩まされる自治体が、宅地開発指導要綱による行政指導に次々に乗り出したのは、中央政府に1968年都市計画法の開発許可制度導入を促した地方自治体のイニシアティブであったといえよう⁴¹⁾。

また、都市計画・都市開発をめぐる住民運動も、自然や緑を守る運動、日照権を守る運動、区画整

理に反対する運動など、多くの住民運動がこの時期に発生し、活発化した。これらの運動は、単なる抵抗の運動にとどまらず、国の都市計画政策にも少なからぬ影響を与えるイニシアティブを発揮したのが特徴である。いくつかの例を挙げておこう。例えば、区画整理反対の住民運動は、1968年に区画整理対策全国連絡会を結成し、この組織を中心に区画整理について理論的・技術的検討を行ない、ニューズレターを発行し、多くの書籍を刊行するなど、運動を大きく展開した。この運動が、区画整理の技術や施行方法に大きな影響を与えつつあることは、だれも否定できない事実である。また、1960年代のはじめから次第に活発になった日照権を守る運動は、1970年に建築公害対策市民連合を結成し、1973年には東京都において「日当たり条例」の直接請求を成功させた。これが1976年の建築基準法改正による日影規制制度の導入を促したのである⁴²⁾。

6. 1968年都市計画法と分権・住民参加の問題

6. 1 20年遅れの宿題：不徹底な分権化

1968年都市計画法は、20年遅れの宿題提出の感はあるが、都市計画権限の地方分権や住民参加制度について一定の答えを出した。しかし、20年前にシャープ勧告や地方行政調査委員会議の勧告が、都市計画を明確に市町村の事務としていたのに較べて、都市計画を国の仕事としたままで、地方自治体に決定や執行の権限を委任する機関委任事務の仕組みとして考えられていた。また新たに導入された住民参加制度も、時の建設省都市計画課長が、いみじくも「知らなかったとは言わせない」ための措置と言ったことにも見られるように⁴³⁾、時代の要請に対しては極めて不十分な制度であった⁴⁴⁾。

都市計画の決定権限の地方への委譲に関してみれば、二つの問題が指摘できる。一つは都市計画の決定権限は都道府県と市町村にわけて委譲されているが、大部分が都道府県に委譲され、市町村

には用途地域制や極めて小規模な都市計画事業の計画の決定権限だけが委譲されている。このことは、住民に最も近い自治体である市町村が、全体的に都市の整備開発を考えることを困難にしている。第二に、都道府県に対する国の、また市町村に対する都道府県の関与が極めて強く、都道府県の定める都市計画の重要なものはほとんど国の認可を必要とし、市町村の都市計画は都道府県の定める都市計画に即することを求められ、双方が食い違った場合はアブリオリに都道府県の定める都市計画が優先するような仕組みになっている。要するに、地方分権といいながら、都市計画は国の仕事であるという基本を崩さず、その基本に沿って都市計画に関する国の意向が上から下へと貫徹するような仕組みになっていたのである。

6. 2 住民参加の制度化と住民の取り組み

住民参加の制度としては、公聴会・説明会、計画案の縦覧とそれにともなう意見書の提出などが制度化された。それまで、都市計画は「知らしむべからず、依らしむべし」という行政の典型とされ、計画決定前には住民に知らされることは全くなく、決定後も知らされないことさえあったことを考えれば、「知らなかったとは言わせない」ためにしても、計画決定前に都市計画案が市民に知らされるということは、画期的なことであった。それまでも、都市計画に積極的にかかわってきた住民運動が、この制度を不十分としながらも活用したことはいうまでもない。1970年建築基準法改正にともなう用途地域の全面的指定替えの都市計画において、日照権を守る運動を進めてきた東京都目黒区の住民が展開した都市計画の決定過程への参加の運動は、その意味でも素晴らしいものであった。住民は、自らの地域について調査し、東京都が定めた用途地域の指定基準を適用しながら検討し、自ら用途地域指定の対案を考え、さらに都の指定基準の問題点を指摘さえしたのである。目黒区も東京都も、このような住民運動の取り組みを、真剣に受け止め、きちんと対応した⁴⁵⁾。しかし、中には、町田市における区域区分の都市計画の場合のように、計画の理念や計画の仕組みへ

の住民の理解が不十分のまま住民参加がすすめられ、その過程で不正確な情報を都政に対する批判と結びつけて流し、住民を問題のある要求運動に誘導するという、参加の制度を政治的に悪用した事例も見られた⁴⁶⁾。

6. 3 計画のレベルと住民参加：計画技術制度の問題

1968年都市計画法・1970年建築基準法は、都市計画決定権限及びその手続きに、地方分権と住民参加の制度を導入したばかりではなく、計画技術制度でも多くの改正を行なっている。細かい点ここでは省略するが、それらの計画技術制度が地方分権と住民参加の時代の制度として充分であったかという点にだけふれておこう。

新都市計画法では、都市計画技術・制度として、都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に分ける区域区分の制度と、それを運用するための開発許可制度が導入されたほか、用途地域制が細分化されたが、依然として、いわばストラクチャープランとしての都市計画の制度であることに変わりがなかった。一方、住民参加にせよ市町村への計画権限の委譲にせよ、そのことを通じて新たに提起されるてくる問題の多くは、コミュニティにおける生活環境を守り生活空間の質的向上をはかる問題である。日照権を守る住民運動でも、自治体によるミニ開発の行政指導にしても、そのようなレベルの生活空間の質が問題にされていたのである。1971年に美濃部東京都知事が「広場と青空の東京構想」の中で、シビルミニマムのシステム化として、モデル地区を取り上げ「地区環境整備計画」を示しているのは、そのような計画の重要性を提起したものであった⁴⁷⁾。しかし、当時の都市計画法・建築基準法には、このような計画を計画として定め、実施する制度は用意されていなかったのである。このことが、1980年都市計画法改正による地区計画制度の導入へつながったことは明らかであろう⁴⁸⁾。

6. 4 1980年都市計画法による地区計画制度

1980年の都市計画法・建築基準法改正で、地区

計画制度が制度化された。地区計画制度は二つの役割を担っていた。一つには、従来からある都市全体の観点からするストラクチャープランレベルの都市計画に対し、住民に身近で、しかも具体的な空間形態を規定することの出来る地区レベルの都市計画を導入することである。二つには、地区住民の合意を基礎に、より精密で厳しい土地利用規制を行ない、望ましい地区生活環境を実現することである。しかも、この計画は市町村の都市計画とされ、市町村独自に決められる計画の範囲も、極めて限定はされていたが、定められていた。また、地区計画策定への住民参加の充実方法や、建築行為の規制手続きに関して、市町村の条例に委任されているなど、計画権限の地方分権と住民参加の上でも新しい一步を踏み出したといえた。この制度の立法化に当たって、ドイツのBプラン制度が参考にされたことは良く知られているが、同時に、国内の市町村が当時の制度を使いながら、地区に関する詳細な都市計画を実現しようとした様ざまな先進的試みも、重要な参考とされたことは、地方のイニシアティブとして指摘しておく価値がある⁴⁹⁾。

7. 1992年都市計画法改正をめぐる動きとその意義

7. 1 野党案が主張した地方分権

1992年の都市計画法改正は、計画権限の分権と住民参加という面では、その成立に至る過程に、まずもって大きな意義があった。

それは、第一に、政府提出の都市計画法改正案に対し、部分修正提案ではない全面的な対案が、野党による議員提案として国会に提出されたことである。要するに二つの都市計画法改正案が国会に上程されたのである。こういうことは、都市計画法の様な、極めて技術的で専門性の高い行政法の改正では、まったく初めてのことであった。

第二に、この都市計画法野党案は、社会党と社民連の共同提案という形を取ってはいしたが、これを背後で支え推進したのは、法案準備の中心とな

った五十嵐敬喜弁護士をはじめ、土地住宅問題・都市計画に関する市民運動やグループ研究に参加していた市民、都市計画研究者・民間プランナー、地方自治体職員及び法律学者・弁護士などによるボランティアな活動であった。この点でも、都市計画制度史上画期的なことであった⁵⁰⁾。

残念ながら、政府与党の自由民主党は議論を避けるため、この対案に対して全く質疑をせず、政府案との性格の違いを国会審議で充分議論することなく、多数で政府案を通し、野党案を廃案としてしまった。しかし、一部修正や付帯決議は、野党案の主張の趣旨も考慮されていたといえよう。

両法案には、計画技術的側面でも、例えば用途地域制の種別が野党案の方が少し多いなど、多くの相違点があったが、中心的な相違点は、野党案は市町村こそが都市計画決定の権限を持つべきだという原則に立って、可能な限り多くの権限を市町村に認めている点と、市町村の都市計画決定に議会の議決を必要とすることを原則とした点であろう。要するに、野党案は都市計画権限の地方分権と民主化を強く求めていたのである。

7. 2 地域特有の課題：特別用途地区をめぐる 東京都と建設省

1992年都市計画法では、用途地域制を補完する制度である特別用途地区として「商業専用地区」「中高層階住居専用地区」という二つの新しい種類が追加された。この制度自体には計画技術制度として問題がないわけではないが、むしろ、都市計画権限の分権化をめぐることは、制定に至る経緯に見られた東京都と建設省の意見の相違の方が興味深い。

この二つの特別用途地区は、もともと東京都が強く要望したものである。しかも東京都は、このような地域特性に応じた新たな特別用途地区を導入することは、地方自治体で独自に行なえるようにすべきだと主張したという。しかし建設省は、財産権の制限は法律によって定めるという憲法の原則的解釈から、都市計画的土地利用規制は法律で定めなければならないという従来からの主張を譲らなかったという。

この点は、条例制定権とも関係して、都市計画権限の地方分権をめぐる重要な論点の一つなのである。建設省の従来の考えは、第一に、どのような趣旨で、どのような問題について特別用途地区制度で扱うかは法律で定める、第二に、その規制の具体的内容は地方自治体の条例にゆだねるにしても、何を規制するかという枠組みや規制の限度は、国が政令で定めなければならない、という考えだった⁵¹⁾。

では、国は、様々な都市の様々な地域特性を持った地域や地区に対し、必要な都市計画技術・制度を過不足なくつくってきたかという、とてもそうとはいえない。確かに、1968年都市計画法以後、特別用途地区制度以外にも、多くの地区・街区にかかわる計画制度をつくってきたが、ほとんどが東京などの大都市圏に特有の問題に対処するための制度であった。

もともと、国の問題意識に含まれない課題をかかえ、あるいは国がまだ認識していない新しい問題に直面した自治体は、やむを得ず、あるいは地域に責任を持つという積極的な意味をこめて、独自に課題に取り組んできた。多くの地方自治体が1960年代後半から1970年代にかけて、粗悪な宅地開発やマンション建設に「宅地開発指導要綱」や「中高層建築指導要綱」を設け行政指導を活発に行なってきたのは、その例であった。さらに、1980年代に入り、先進的自治体が、「指導要綱」で扱ってきた宅地開発やマンションの規制を含め、まちづくりや自然環境の保全など地域が抱える様々な問題に、自主的条例を制定して独自に取り組む動きが活発になった⁵²⁾。これらの動きに対しても、国は、法律の枠組みをはずれる(いわゆる「横だし」)、あるいは国の基準をこえる(「上乗せ」)として、様ざまに制約を加えてきた。市町村が、このような国や都道府県の制約とたたかいながら独自条例を作り上げた例として神奈川県真鶴町の例は有名である⁵³⁾。この真鶴町も、線引きの対象とならない都市計画区域でありながら、別荘開発などで市街化が進み、自然環境や景観がこわされ、上水道の水源も不足するという地域特有の問題を抱えていたが、当時の都市計画制度では有効な手

段がなかったので、条例を制定して独自に取り組もうとしたのである。

7. 3 市町村都市計画マスタープラン

1992年都市計画法改正で、都市計画法第18条の2で「市町村の都市計画に関する基本的な方針」という制度が導入された。一般に市町村都市計画マスタープランと呼ばれ、市町村の都市計画に方向付けを与えるものとされた。法律の条文では、市町村は、市町村都市計画マスタープランを「定めるものとする」と規定されている。この表現は「定めなければならない」よりは弱い、市町村が定める都市計画がこれに「即したものでなければならない」と規定されていることから見ても、必ず定めなければならないものと解釈される。

このマスタープランは、制度上また實際上、都市計画における市町村の役割の拡大に、積極的な役割を果たすことが期待された。注目すべき点を上げておくと、第一に、この方針は「議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想」に即することが定められ、市町村都市計画への議会の関与が、間接的ながら規定されたという点である。第二に、この方針策定にあたっては公聴会等を行ない「住民の意見を反映させる措置」をとることが定められている⁵⁴⁾。実際、その後の経過を見ると、マスタープラン策定に取り組んだ各市町村では、程度の差はあるが、様々な形で住民参加の計画づくりの工夫が行なわれている。また、第三に、いままで個々の限られた都市計画課題しか扱って来なかった市町村でも、マスタープランを策定するためには、総合的な課題について考えなければならなくなり、都市計画能力の向上の必要に迫られたという点である。

しかし、1992年都市計画法改正では、用途地域制度も大幅に改正され、市町村は、それにとりまう用途地域の全面的指定替えという仕事に三年間の期限で取り組まなければならなかった、市町村都市計画マスタープランへの取り組みは遅れ、1990年代の後半になってようやく進み始めた。1999年12月時点で策定済みの市町村は、全国で608市町村で、都市計画区域内市町村の30.1%にと

どまっている。このような状況は、一つには市町村の計画能力にも関係している。多くの都道府県や地域で、市町村都市計画マスタープラン策定のガイドラインのようなものがつくられ⁵⁵⁾、建設省も未定稿ながら指導方針をまとめたといわれる。また、市町村都市計画マスタープランに関する都市計画コンサルタントの関わり方についても多くの議論がある。

市町村の都市計画マスタープランについては、1960年代後半から1992年の制度化に至るまでに、多くの先進自治体とそれを支援した都市計画専門家の取り組みがあった。いわば、それらの実践を基礎にして、今日の制度があるのである⁵⁶⁾。しかし、法制度化後の幾つかの市町村での策定経緯をみると、市町村には計画能力や計画に取り組む姿勢において依然として大きな落差があり、また、その参加が不可欠である住民の、計画への関心と知識の面でもなお多くの問題がある。さらに、法制度に先行した市町村の取り組みをみると、自然環境や農林地の保全など、従来の都市計画法の枠組みでは扱いにくい点が問題になって独自の取り組みに進んだ例が多いのに、都市計画法は依然としてこの面で改善されていない。

このように問題は多々あるが、多くの市町村の都市計画マスタープランへの取り組みを通じて、問題の存在と本質がより明らかになってくることは、その改善と、都市計画の分権化と都市計画への住民参加の推進にむしろ必要なことであろう。

8. 地方分権・住民主権と今後の都市計画法

1999年から2000年にかけて、1968年都市計画法制定以来34年ぶりに21世紀を目指した抜本的制度見直し、というふれこみで都市計画法・建築基準法の改正が行なわれた。まず、1999年6月に地方分権一括法により、分権化の基礎として都市計画法を機関委任事務から自治事務に変更する改正が行なわれ、2000年4月に施行された。さらに、2000年2月の都市計画中央審議会の答申を受けて同年3月に、地方分権にかかわる補完的条項と、

都市計画技術手法については1968年都市計画法の枠組みにも及ぶ大きな改正の二つを主要内容とする法案が国会に提出され、成立した。なお、この過程で、1999年10月に建設省は法改正に関する中間まとめをホームページ上で公開し、広く一般の意見を求めた。この意見募集には、地方自治体からのものを含む500件を超える意見書が寄せられ、法案の内容にわずかではあるが影響を与えた。

これらの改正をへた都市計画制度は、21世紀における日本の都市計画制度としてふさわしい内容となっているかどうかを、この論文の主題である二つの点、すなわち、計画権限の地方移譲と、地方自治体及び住民の計画行政におけるイニシアティブの促進、から検討してみよう。

8. 1 地方分権一括法で何が変わったか：都市計画法の1999年改正

都市計画法の1999年改正の基本は、地方自治体が行なっている都市計画行政を、国が執行すべき行政事務を機関としての自治体に委任する機関委任事務という性格から、自治体本来の仕事である自治事務へ変更したことである。このことは法文上でいえば、機関としての「都道府県知事」という用語が、自治体としての「都道府県」に変えられたことにあらわれている⁵⁷⁾。

この変更にともない重要なのは、国の都道府県都市計画行政に対する、また、都道府県の市町村都市計画行政に対する関係が、変わらざるを得ない点にあった。従来は、適用範囲を限定してはいるが、都市計画を決定する場合、原則として、市町村は都道府県知事の「承認を受け」、都道府県知事は国の「認可を受け」なければならないようになっていた。簡単に言えば、上の意志や判断が下へ伝わってゆく仕組みになっていたのである。

この「承認」「認可」にかかわって登場するのが、市町村は都道府県に、都道府県は国に「協議し、その同意を得なければならない」という規定である。協議という言葉で、いかにも相互に同等のような関係を示しながら、同意を得なければならないということで、従来と同じ様な国が都道府県へ、

また、都道府県が市町村へと、上から下へ関わってゆく仕組みを温存したといえる。しかも、都市計画法24条の「国の利害に重大な関係がある事項」に関して、国が都道府県や市町村に対し都市計画の決定・変更を指示し、場合によっては自ら決定・変更が出来る規定も、そのまま残された。

このような国の地方自治体行政に対する関わり方を、日本の法律論議では「関与」という用語を使うが、実態は依然として干渉と呼ぶ方が適切であろう。特に、国が都市計画財源をしっかりと握っていて、補助金を通じて計画の内容を、少なくともその実施を、強力にコントロールしている現状では、「認可」が「協議し、その同意を得なければならない」となっても、地方自治体が国の意向に反した都市計画を決め、実施することは、なかなか困難であろう。

都市計画に関して、国と都道府県、都道府県と市町村の関係を、どのような関係に置くべきか、これは計画権限の分権化における最大の問題である。私は、将来的には市町村が都市計画の主体となるように制度を整理すべきだと考えているが、建設省に対する1999年11月の意見書では当面の考えとして「相互に同意を必要とする協議」という概念を提起した。都道府県が、その策定する計画に関して国に「協議し、その同意を得なければならない」のならば、国が計画する国土計画レベルのインフラストラクチャーも、おのおのの地域空間の計画として定めるためには、その地域空間の計画主体である地方自治体に協議を求め、その同意を経て地域の計画として定められない限り実施されないという原則が必要なのである。また、一つの地域空間に関わる都道府県と市町村という二つレベルの地方自治体が、それぞれ対等平等の立場で計画に関わる場合には、やはり「相互に同意を必要とする協議」によって行なうことが当然で、そこには、上下の関係はあり得ないであろう。

こういう主張に対しては、協議が整わなければ計画は永久に決まらないのかという疑問が出されるだろう。そういう場合については、まず、公開の席で徹底的に議論した上で、裁判あるいはそれに代わる裁定機関を通じて決定する仕組みを作る

必要がある。

もう一つ、都市計画法の1999年改正で地方分権と関わるのは、従来、法律には定めなかった市町村都市計画審議会に関する規定が設けられたことである。しかし、この審議会は必置ではないので、市町村が都市計画決定を行なうときは、「市町村都市計画審議会が置かれているときは当該市町村都市計画審議会の議を経て」行なうという規定になっていた。都市計画法2000年改正では、市町村都市計画審議会が置かれていない市町村の場合、これに代わって都道府県都市計画審議会の議を経ることが必要という規定に改正された。都市計画区域内の市町村には、従来から、ほとんど市町村都市計画審議会が設けられていたから、この点では問題はないが、2000年改正で登場した「準都市計画区域」の制度は、都市地域でないところに適用されることが想定されているから、市町村都市計画審議会がない場合が少なくないだろう。こういう場合、都道府県都市計画審議会が市町村都市計画審議会の代わりをつとめるというのは適切だろうか。むしろ当該市町村の議会の議を経る方が妥当ではないだろうか。

8. 2 地方分権・住民主権の展望は開けるか： 都市計画法の2000年改正

都市計画中央審議会の審議と答申を経て、都市計画法と建築基準法の改正法案は2000年3月に国会に上程され、審議の上5月に可決された。この法律案の主要な内容は、第一に、1999年都市計画法によって行なわれた計画権限の分権化を補完する幾つかの規定を設けたこと、第二に、1968年都市計画法によって制度化された区域区分制度、すなわち都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域に分かつ制度と、その運用に関連する開発許可制度に大幅な修正を加えたこと、第三に、都市計画区域外においても都市的土地利用について、準都市計画区域の指定、開発許可制度の適用など一定の規制が加えられるようにしたこと、第四に、既成市街地の再整備に関して、容積率の移転を含む幾つかの制度を新しく導入したこと、などである。

これらを、一つ一つ詳細に論ずることは、この

論文の目的ではないし、多くの紙数を必要とする。また土地利用計画制度関係については別論文で論じた⁵⁸⁾。ここでは重複を避け、第一の点、および第二以下の都市計画技術・制度改正に含まれる住民と自治体のイニシアティブに関わる点についてだけ検討しよう。

第一の分権化に関する補完的規定は、法案要綱では都市計画決定手続きの「合理化」という項目のもとにおかれているが、単なる「合理化」ではなく、都市計画権限の分権化と参加にかかわる重要な内容である。その内容で注目されるのは、都市計画決定における上位優先、上から下へという流れを制度的に維持しながらも、市町村や住民の「申し出制」といわれる制度を設けて、わずかながら下から上への流れを作ったことである。すなわち、都道府県の定める都市計画の案の内容について、市町村が都道府県に申し出られるとし、また、地区計画等の決定・変更、案の内容となるべき事項などについては、住民又は利害関係人が市町村に申し出る道を開いたのである。これらの改正は、市町村、住民のイニシアティブ、計画に関する下から上への流れを認めたものとして、評価できる。ただし、そのようなイニシアティブを、どのように受け止め計画に反映させるのかについては、法律は何も規定しておらず、評価は今後の実践に待たなければならない。

また、都市計画決定の手続きにおける住民・利害関係人の参加について、条例で必要な規定を付け加えることを認めている。「法令の規定に反しない限り」という限定がついてはいるものの、この規定は、地方自治体が住民参加制度を充実することを容易にしたものとして評価できる。法文上は、「条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない。」という消極的ともとれる表現になっているが、これはむしろ、「自治体の権利として授權された」あるいは自治体の「住民に対する義務」であると積極的に受け止めるべきだろう。

第二の、計画技術面の改正に含まれる住民と自治体のイニシアティブに関わる点では、特に、区域区分制度や都市計画区域外の開発・建築行為への規制の導入で、制度の自治体による「柔軟な運

用」、すなわち運用を自治体の判断に委ねる点が増えていることと、土地利用規制適用区域の指定、開発許可等の技術基準あるいは住民参加手続きに関して、多くの点が地方自治体の条例により定めるとされていることが、注目される。前者の「柔軟な運用」では、例えば、大都市圏以外の都市計画区域では市街化区域と市街化調整区域の区分をするかしないかを、都道府県の自由な判断に任せる「選択制」を導入している。後者の、条例への委任では、現行制度では法律と政令、あるいは国の通達で定められている開発許可の技術基準を、条例で強化又は緩和することが出来るとしたなど、注目すべき点が少なくない。

例えば、今回の改正では、市街化調整区域、非線引都市計画区域、都市計画区域外における土地利用規制を重要なテーマとしているが、市街化区域・調整区域の中間のグレイゾーンのような区域、準都市計画区域、特定用途制限区域など、幾つかの新しい計画区域概念とそれにかかわる建築行為・開発行為の規制制度が導入された。これらの制度そのものには計画技術的に問題点が少ないがここではふれない。しかし、それらの区域の指定や運用が地方自治体、特に市町村に委ねられている点が多いことは、計画権限の分権との関係で注目される。

このように、計画技術面でも、計画権限の分権化は大きな流れであり、特に地方自治体の条例に委ねられていることがますます多くなろう。これは、地方議会が都市計画により深くコミットする制度を目指した1992年都市計画法改正野党案の方向に沿うものであるともいえよう。したがって、その分権化された計画権限の行使を地域環境と住民生活の改善・向上に結びつける自治体の責任は、ますます大きくなったともいえる。

地方分権時代の都市計画・地域計画への国の「関与」の視点として、従来にも増して「国の利害」が強調されている点は懸念される。新幹線鉄道網・高速自動車国道網・新空港・軍事基地あるいは首都機能移転などの国家的プロジェクトに関することだけを「国の利害」とし、その立場から、しかも強い力を持って、地方自治体のすすめる都

市計画に「関与」するのであれば、それは好ましくない。ここで、分権化の時代においても、国には、地域環境と住民生活に関して、ナショナルミニマムが守られるように保障する責任があることを、あらためて強調しておく必要があろう。

この点から見れば、都市計画中央審議会の「中間まとめ」に「広く緑地を保全・創出するための制度の強化」があげられていたのに、その制度化を見送ったのなどは、国の責務を果たしているとはいえない例である。特に、「中間まとめ」の中でも指摘されている「緑地保全のための税制や財源の充実」は、地方自治体の努力だけで出来るものではないので、なおさらである。

9. 都市づくり・まちづくりの将来展望

9. 1 地方・住民のイニシアティブの歴史

日本近代都市計画の歴史を、都市計画の中央集権と地方分権化という観点で眺めてみると、近代日本の都市づくりは初めから中央集権的だったわけではなく、明治年間には東京を別にすれば、かなり地方のイニシアティブで進められていた(あるいは中央政府からは放置されて、そうせざるを得なかった)と考えられる。それが、日本国家の近代化過程で強力に中央集権化されたのであった。また、その後のいずれの時期でも、すなわち、旧都市計画法の中央集権的制度のもとでも、第二次世界大戦後の住民主権・民主主義の流れに都市計画制度が乗り遅れた時期でも、また、1968年新都市計画法で都市計画の分権化と住民参加に一応の道を開いた後でも、都市づくりの中央集権・地方分権をめぐる、住民と地方自治体の自主的な実践があり、中央政府への問題提起と働きかけがあった。分権と住民参加が一定程度制度化された今後も、それを実質化し有効化して行くのは、依然として地方と住民のイニシアティブにかかっているのである。

9. 2 地方分権をめぐる諸論点

この様な歴史をとおしてみると、中央集権・地

方分権をめぐる論点は、比較的最近の分権論議が論点として指摘してきた点、すなわち、都市計画の広域性にどう対応するか、地方自治体の計画能力不足をどう克服するか、計画に対する地方政治による歪曲をいかに防ぐかという論点以外にも、都市計画財政・財源問題における地方の自主性の確保、土地利用規制に関する行き過ぎた法定主義への批判などの論点があることがわかった。

さらに、これらの諸論点の検討を通じていえることは、これらの、ある意味では地方分権の制約条件を克服する道は、地方自治におけるより一層の住民民主主義・住民イニシアティブであるということである。

その意味を、例えば、土地利用規制の法定主義と地方の自主性・独自性の問題について考えてみよう。法律論でいえば、国の法律には、ナショナルミニマムを保障するために、あってはならない土地利用状況を制限する全国一律の最下制限を設けること、さらに、地方自治体に、地域特性へ対応するための、あるいはミニマムを超えて望ましい水準の環境をめざすための、独自の土地利用制限を設ける権限を授權すれば足りる。しかし、授權された地方自治体が、その権限を生かしてきちんとした土地利用計画をたて、優れた都市づくりを実践するためには、超えなければならないいくつかのハードルがある。土地所有権や土地利用権の社会的性格に関する理論的問題の解明、それに沿った新しい土地利用権理念の検討・深化、理念に基づく簡明な土地利用計画制度の構築、などに取り組む必要があるだろう。しかも、それらを単なる理論的課題として解くだけでなく、その成果を住民のコンセンサスにし、それにもとづく土地利用計画への住民合意形成などをはからなければならない。そのためには、その過程のあらゆる段階で、徹底した住民民主主義・住民イニシアティブが必要なのである。

9. 3 新しい計画文化を目指して

planning culture (計画文化・計画的風土) という概念がある。ある国の都市計画の実態を、その国の都市計画法制度、知識としての都市計画技術

ばかりではなく、それを実質化する上で影響を与える総ての要素を含めて総体として捉えたときに、それをその国のplanning culture と考えるのである。都市計画の国際比較などでは、重要な視点として提起されている⁵⁹⁾。都市計画の背後にある総ての要素とは、あげて行けばきりがながい、例えば、その国の社会・経済の構造・性格、地方政治を含めた政治的状況と政治家の行動様式、国・地方自治体の制度、特に都市計画行政組織の仕組み、中央官僚・地方自治体職員・都市計画技術者・都市開発企業・地主・住民など都市計画に関わるありとあらゆる組織・人物の行動様式・意識、土地所有権の性格・土地市場・土地評価と地価・土地税制・土地に関する人々の意識など土地をめぐる諸問題、等々である。

この論文で検討してきた都市計画の中央集権と地方分権の相互関係、そこにおける地方・住民のイニシアティブの歴史的展開も、ローカルイニシアティブが都市計画制度の展開に影響を与え、たとえ不十分でも、都市計画制度に分権と住民参加の仕組みが組み込まれると、さらに地方自治体や住民のイニシアティブが強まるというように展開して来たことを見ると、単なる都市計画制度の変遷の問題ではなくplanning cultureの展開として考えることが出来る。

9. 4 まちづくりから都市づくりへ

では、現在どのような転換がplanning culture に起こりつつあるのだろうか。1992年の市町村都市計画マスタープランの制度化以後の住民運動に顕著な新しい動向がある。その動向は、二つの点で注目すべき性格を持っている。一つには、異議申し立てから理念あるいは提案の論議へと性格づけられ、もう一つには、まちづくりから都市づくりへと性格づけられる。

従来の都市計画への住民参加は、個別計画・個別事業ごとに行なわれていた「異議申し立て」的住民参加であった。1968年都市計画法の住民参加制度創設自体が、計画が今まで以上に個々人の土地利用を規制することへの「異議申し立て」に道を開くことを根拠にしていた。そのため、課題が

都市全体に関わり、総合性がある区域区分の都市計画に対する住民参加の場合でも⁶⁰⁾、優れた住民参加の例としてあげた1971年の東京都目黒区の用途地域制改訂時の住民参加も、この性格を全面的に脱したものではなかった⁶¹⁾。

市町村都市計画マスタープランは扱う問題の範囲が広範であること、またマスタープランが、それ自体では個人の土地利用権などを何ら拘束しないこともあって、現在の都市の「問題指摘」参加、都市全体の課題に対する「要求提示」参加、都市づくりへの「理念討議」としての参加の性格を帯びてきている。ある場合には、住民自身が計画をつくって提示しようという動きにも展開する⁶²⁾。

今までも地区のまちづくりに関して、専門家の援助も得ながら、住民が計画的な要求を提示し、あるいは計画づくりに深く関与している例があげられる。これらの例は、一般的に「まちづくり」と呼ばれている。しかし、市町村都市計画マスタープランの場合、全市的な、したがって広範な課題が取り上げられる。それだけに、計画が単に要求の羅列を越えるためには、要求の矛盾を調整し、計画にまとめる力量が必要になってくる。これが、第二にあげた、「まちづくり」から「都市づくりへ」の課題である⁶³⁾。市町村都市計画マスタープランに関しても、行政が設けた住民参加の仕組みの中から、市民自身が積極的にマスタープランをまとめようという動きや、行政と離れて独自に市民版マスタープランをつくらうとする動きが報告されている。そこには、しばしば、さまざまな都市計画専門家が、自分の居住地で一市民として計画づくりに加わっているのを見いだす。そういう点を含めて、新しいplanning cultureへの動きを見ることが出来る。

9. 5 住民の共同にもとづく計画文化へ

このような展開のなかで、「都市計画」から「まちづくり」へではなく、「都市づくり」から「まちづくり」へという、もう一度新たな展開が必要となってくるし、それが、次のステップとして極めて重要であろう。「都市計画」への異議申し立ての「まちづくり」ではなく、「都市づくり」を具体化・実

質化するための、共同の「まちづくり」への展開である。そのためには、共同を必要とし、共同することが有利になるような、共同でこそ環境を保全しながらもっとも有利な土地の利用が実現するような「都市づくり」の仕組みをつくり、そのもとで、共同の「まちづくり」が展開される状況にしなければならない。その芽は、いままでの「まちづくり」の中に育ってきているはずである。

注

- 1) 藤森(1982:1-44).
- 2) 石田(1987:127-138).
- 3) 石田(1987:69-125).
- 4) 坪原(1995:37-38).
- 5) 石田(1987:138-167).
- 6) 田中(1991).
- 7) 東京府区部会は15区(後の東京市の範囲)選出の東京府議会議員による会議である。
- 8) 東京都財政史研究会(1969:345).
- 9) 坪原(1995).
- 10) 呉市(1924:38-51).
- 11) 西川他(1989:316).
- 12) 矢崎(1978:285-290, 382).
- 13) 大阪市街改良草案については、渡辺(1993:151-163)に詳しい。同法案も付録として掲載されている。
- 14) 関一については、芝村(1989)及び芝村(1998)に詳しい。
- 15) 例えば、耕地整理法の準用に当たって必要な条項だけを準用することにし、このことによって、建物ある宅地の整理区域への編入に必要な土地所有者の同意条項を避けている。
- 16) この議論については、赤木(1968)に詳しい。
この論文には、1919年都市計画法成立前後に展開された都市計画における中央集権の必要性論も紹介されている。
- 17) この経緯については、炭崎・他(1981)で述べられている。
- 18) 東京市政調査会(1929).
- 19) 石田・古里(1980).
- 20) チャールスビーアド(Charles Austin Beard: 1874-1948)は、アメリカの歴史学者、行政学者。1922年後藤新平の招きで来日、各地で講演。関東大震災後に再来日。大阪での講演は、C.A.ビーアド(1923: 93-111).
- 21) 石田・古里(1980).
- 22) 日本における超過収用制度については、鈴木(1991)

- で、全面的に解明されてる。新宿駅西口駅前広場事業については、越沢(1991)でも詳しく述べられている。
- 23) 三宅(1908:222-256).
- 24) Deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitphlege(1890:1-60).
- 25) 森嶋外は、この議論を知り、「屋制新議」などの論文で紹介した。この点については、石田(1999:136-158).
- 26) 石田(1991:5-18).
- 27) 瀬口(2000).
- 28) 新興工業都市と認定されなかったが、軍需工場の分散を契機に工業団地の形成や市街地の整備に取り組んだ地方小都市は、他にもある。
- 29) 岩見(1978:291-305).
- 30) 野坂(1940)及び(1971:546-667).
- 31) 岩見(1978).
- 32) 笹谷・他(1985).
- 33) 建設省(1957-1963).
- 34) 石田(1987:307-318).
- 35) Carl Summer Shoup(1902-1999)はアメリカの財政学者。税制調査団長として1949-50年来日。Report on Japan Taxation by Shoup Missionを提出した。
- 36) GHQ(1949:A-8).
- 37) 地方行政調査委員会議(1952).
- 38) この時期の都市計画法改正の動きについては、都市計画法改正第5次案(1952)を中心に、石田(1987:310-318)で検討した。また、最近、都市計画法改正第4次案を含む検討の経緯に関する資料が東京都公文書館の内田祥三文庫で見つかった。これらについての内容の紹介と分析は稿をあらためて報告するつもりである。
- 39) 石田(1987:273-276).
- 40) 横浜革新市政に関する当事者の都市計画政策論については、田村(1971).
- 41) この時期の革新自治体の都市計画政策については、石田(1971:164-222)及び「特集革新自治体」『別冊経済評論2巻:70秋』日本評論社、1970を参照。
- 42) 日当たり条例について当事者の考えについては、柏木暁・中林一樹(1988)、日当たり条例の法理を含む日照問題全般については、『ジュリスト、特集日照権』有斐閣、1974.
- 43) 大塩(1968).
- 44) この時期の都市計画と住民参加の問題全般については、石田(1970).
- 45) 目黒区の事例を含む東京都区部の用途地域制指定替えにおける住民参加については、高見沢・中林(1973).
- 46) 石田(1973).
- 47) 東京都(1971).
- 48) このような意味で地区計画の必要性を指摘したものととして、石田(1975).
- 49) 地区計画制度創設の背景となった地方自治体の試みについては、森村(1998:126-183).
- 50) この経緯と議員提出の法案に関しては、五十嵐(1994)及び野口(1993)に詳しい。
- 51) この特別用途地区の種別類型を国の法令で限定する制度は1998年の都市計画法改正で廃止された。これも、地方自治体からのイニシアティブが法制度を変えた例である。
- 52) この時期のまちづくり条例全般については、野口(1993:170-206)を参照。
- 53) 五十嵐・野口・池上(1996).
- 54) 法18条の2第2項。これは、市町村都市計画マスタープランは都市計画として決定されるものではないので都市計画決定にともなう住民参加の規定(法16・17条)が適用されないかわりに置かれたものとも解釈される。
- 55) 例えば、『市町村マスタープラン策定の手引きー市町村独自の取り組みのためにー』神奈川県都市計画課、1994、『多摩版まちづくりガイドライン策定調査報告書』東京市町村自治調査会、1996.
- 56) 森村(1998:17-124).
- 57) この段階での都市計画の地方分権とその展望に関しては、都市計画学会地方分権研究小委員(1999)を参照。
- 58) この問題については、石田(2000a)及び石田(2000b)で検討した。
- 59) 例えば、Uta Hohn(2000).
- 60) 神奈川県の区域区分に関する公聴会で、個別利害の立場からではなく、全体的な都市計画のあり方という観点で意見を述べたのは、藤沢市の辻堂南部の環境を守る会だけであった。石田(1973).
- 61) 高見沢・中林(1973).
- 62) 渡辺(1999)にはこのような取り組みの幾つかが紹介されている。
- 63) 従来、まちづくりという言葉は、官の「都市計画」に対し民の「まちづくり」という文脈の中で使われてきた場合が多い。例えば、西山・他(1971)の座談会における性格付けである。それだけに、狭域の都市空間整備の場合も、マスタープランの場合にも使われて、やや混乱している。一方、「都市づくり」という言葉は、単に「都市計画」「都市開発」などを柔らかに言おうとする場合に、充分な概念の議論なしに使われている場合が多い。ここでは、住民主

体で行なわれる、従来の都市計画制度の枠にとらわれない都市空間計画・整備を、対象空間で広域と狭域に分け「都市づくり」「まちづくり」と区分して呼んでいる。これらについては、概念についての一層の議論と一定の定義付けが必要だろう。

参考文献

- 赤木須留喜「都市計画の計画性」, 東京都立大学都市研究会編『都市構造と都市計画』東大出版会, p. 499-539, 1968.
- 五十嵐敬喜『議員立法』三省堂, 1994.
- 五十嵐敬喜・野口和雄・池上修一『美の条例-いきづく町をつくる-』学芸出版, 1996.
- 石田頼房「都市計画と住民参加」, 『別冊経済評論2巻: '70秋』日本評論社, p. 119-125, 1970.
- 石田頼房「革新自治体の都市計画」, 西山卯三・他編『都市計画と町づくり』汐文社, p. 164-222, 1971.
- 石田頼房「都市計画の決定過程における住民参加: 市街化区域と市街化調整区域に関する都市計画を例として」, 行政学会編『政策決定の公共性』勁草書房, p. 174-213, 1973.
- 石田頼房「地区計画の五つの原則について」, 『地域と住民』1号, p. 2-4, 1975.
- 石田頼房・古里実「京都市計画道路事業受益者負担金反対運動(1924-1940)について」, 『都市計画論文集』15号, p. 25-30, 1980.
- 石田頼房『日本近代都市計画史研究』柏書房, 1987.
- 石田頼房「戦前の区画整理技術・制度の到達点を示す」, 『区画整理復刻版: 改題・目次』柏書房, 1991.
- 石田頼房「森鴎外の都市論とその時代」日本経済評論社, 1999.
- 石田頼房「21世紀の都市農村計画を展望する-日本現代都市計画の歴史的展開をふまえて-」, 『経済』59号, p. 79-93, 2000a.
- 石田頼房「都市計画法改正と土地利用権・土地利用計画・土地利用規制」, 『不動産学会誌』54号, p. 18-24, 2000b.
- 岩見良太郎『土地区画整理の研究』自治体研究社, 1978.
- 大塩洋一郎『新都市計画法の要点』住宅新報社, 1968.
- 柏木暁・中林一樹「日あたり条例とまちづくりの住民運動」, 石塚・石田編『東京: 成長と計画1868-1988』東京都立大学都市研究センター, p. 244-252, 1988.
- 呉市編『呉市史第一輯』呉市, 1924.
- 建設省編『戦災復興誌: 全10巻』都市計画協会, 1957-1963.
- 越沢明『東京都市計画物語』日本経済評論社, 1991.
- 相模原市編『相模原市史, 第4巻』相模原市, 1971.
- 笹谷康之他「戦中期の多賀町の都市計画」, 『都市計画論文集』20号, p. 37-42, 1985.
- 芝村篤樹『関一-都市思想のパイオニア-』松籟社, 1989.
- 芝村篤樹『近代都市の成立-1920・30年代の大阪』松籟社, 1998.
- 鈴木栄基『日本近代都市計画史における超過収用制度に関する研究』東京大学博士論文, 1991.
- 炭崎勉他「旧都市計画法制定前後における土地増価税の制度化動向に関する研究」, 『都市計画論文集』16号, p. 67-72, 1981.
- 瀬口哲夫「地方都市の都市計画・西尾市の事例」, 『都市の形成と再編』日本建築学会都市計画委員会・都市形成・計画史小委員会, 2000.
- 田中祥夫「明治前期における建築法制に関する研究: 長屋家屋建築規則の成立過程」早稲田大学博士論文, 1991.
- 田村明「都市横浜をつくる: 実践的まちづくり論」, 飛鳥田一雄編『自治体改革の実践的展望』日本評論社, 1971.
- 高見沢邦郎・中林一樹「地域地区指定替えと住環境の保存」, 『住宅』22巻8号, 9号, 1973.
- 地方行政調査委員会議編『地方行政調査委員会議資料』1952.
- 坪原紳二『神戸の近代都市形成史』神戸大学博士論文, 1995.
- 東京都『広場と青空の東京構想』東京都, 1971.
- 東京市政調査会編『本邦都市計画事業と財政』東京市政調査会, 1929.
- 東京都財政史研究会編『東京都財政史上巻』東京都, 1969.
- 都市計画学会地方分権研究小委員会編『都市計画の地方分権-まちづくりへの実践-』学芸出版, 1999.
- 西川幸治他『まちに住まう: 大阪都市住宅史』平凡社, 1989.
- 野口和雄『解説と活用法: 改正都市計画法』自治体研究社, 1993.
- 野坂相如「相模原都市建設区画整理事業」, 『都市公論』23巻3号, 1940.
- ピーアドC.A.『ピーアド博士講演集』東京市政調査会, 1923.
- 藤森照信『明治の東京計画』岩波書店, 1982.
- 三宅磐『都市の研究』実業之日本社, 1908.
- 森村道美『マスタープランと地区環境整備』学芸出版, 1998.
- 矢崎武夫『日本都市の発展過程』弘文堂, 1978.
- 渡辺俊一『都市計画の誕生: 国際比較から見た日本近代都市計画』柏書房, 1993.

渡辺俊一『市民参加のまちづくり－マスタープランづくりの現場から』学芸出版, 1999.

Deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitphlege,
*Deutsche Vierteljahrschrift für öffentliche
Gesundheitphlege*, 22Bd., Braunschweig: Friedrich
Vieweg und Sohn, 1890.

GHQ *Report on Japan Taxation by Shoup Mission*,

Vol.3, 1949.

Uta Hohn, "Planning Culture Matters – Exemplified
by an Analysis of Waterfront Redevelopment
Projects in Japan, North America and Europe",
read at the 9th International Plannninng History
Conference, August, 20-23, 2000, in Helsinki.

Key Words (キー・ワード)

Local Initiatives (地方の独自性), Decentralization (分権化),
Citizens' Participation (住民参加), Town Planning Act (都市計画法),
Planning Culture (計画文化)

Local Initiatives and Decentralization of Planning Power in Japan

Yorifusa Ishida*

*Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University
Comprehensive Urban Studies, No.74, 2001, pp.23-45

This paper originally read at the 9th Conference of European Association of Japan Studies in Lahti, Finland on August 24, 2000, as a keynote speech of the Urban and Environmental Section. As preparing Japanese version, the author improved the text a little and added to the last concluding section an argument which refers to a future perspective of Japanese urban planning, especially to its changing planning culture.

Japanese planning is characterized by centralized planning to a degree inappropriate for a democratic society. Attempts have been made to reform this situation, but solutions are still pending. Very recently, after enforcement of the Package Act for Decentralization of Powers in 1999, the decentralization of planning powers has become an urgent task for Japanese planning. It is extremely important that the decentralization of planning powers occur in the future not in regard to national guidelines but following local initiatives. This article outlines the history of Japanese modern urban planning, examining in particular local attempts at planning and the continuous tendency toward centralization. It discusses the actual situation of urban planning in Japan and concludes with the future of Japanese planning in the age of decentralized planning powers and citizens' participation.

The tendency of local initiatives to be absorbed into a centralized planning system has come into existence almost simultaneously with Japanese modern urban planning. In 1888, the Ordinance for Urban Improvement Projects in Tokyo was enforced. This ordinance was national legislation although it was concerned only with one city, Tokyo. The improvement projects were developed and decided upon by the central government as national projects. They were executed and financed, however, by the Prefecture of Tokyo. This arrangement caused conflict between the central government and the Prefecture of Tokyo even though the latter was in fact not a local institution but a branch of the Ministry of Home Affairs.

At the beginning of the 20th century, other Japanese metropolises as well as many local cities were faced with population growth, industrialization and urban expansion and had to find solutions without any assistance by the central government. Many innovative local initiatives were made which ultimately led to the establishment of modern Japanese urban planning based on centralized planning powers in form of the Legislation of the Town Planning Act and Urban Building Act of 1919. In January 1918, Seki Hajime, the then deputy mayor of the city of Osaka, proposed a bill entitled the Osaka Urban Improvement Act. This splendid draft reflected Seki's wide knowledge of European urban planning and the localities of Osaka. This and other initiatives, however, contributed to the creation of a centralized planning system and failed as local initiatives.

In the 1930s, the need for planning in small towns and rural areas neighboring metropolitan regions was increased by the evacuation policies for munitions industries. In 1933, the Ministry of Home Affairs enforced the revised Town Planning Act, which in its new form was supposed to apply to all cities. It was meant to strengthen the planning boards of Local Town Planning Councils by shifting planners and planning secretaries away

from the Reconstruction Bureau, which had been set up after the Great Kanto Earthquake. The result, however, was a further reinforcement of the centralization of planning powers. Local initiatives were developed only in Nagoya. A group of young planners on the local planning board and in the municipal administration formed a group and published a magazine discussing planning techniques and developing new concepts.

After the so-called "Fifteen Years War", from 1931 to 1945, Japanese planning was faced with reconstruction of more than hundred cities and the central government decided to give priority to damaged local cities over the reconstruction of metropolitan regions. The reconstruction projects were executed along strict guidelines of the central government. They were later blamed for having deprived cities of their local particularities through the implementation of uniform land readjustment projects.

In 1949, the Shoup mission made recommendations on taxation and reallocation of administrative affairs, and recommended that planning powers should be reallocated to municipalities. A revision of the Town Planning Act in line with the Shoup Recommendations was prepared in 1952. It made provisions for the decentralization of planning powers and for citizens' participation. The reluctant attitude of the Ministry of Construction, however, brought down this revision. Besides provisions for decentralization of planning powers and citizens' participation, the draft of the Town Planning Act of 1952 had provisions for new planning tools, such as area demarcation and detailed zoning. Almost all of these pending provisions were realized belatedly in the New Town Planning Act of 1968 and in the Building Standard Act of 1970.

The backgrounds for the 1968 revision of the Town Planning Act were new tendencies surrounding town planning administration such as citizens' campaigns against urban development projects as well as emerging reformist local autonomies and their new urban planning policies. This trend continued until around 1980. It resulted in the implementation of a district planning system and in increased citizen participation. However, in 1982, when Yasuhiro Nakasone, president of the LDP, took the helm of central government, Japanese urban planning policy was suddenly steered into deregulation of planning control and resulted in so-called bubble economy and its break down.

Legislation of a revision of the Town Planning Act in 1992 symbolized an attempt to escape from the political situation of urban planning of that period. Parties, which were out of power, proposed — for the first time in Japanese planning history — a consistent counterproposal to a bill of the Town Planning Act introduced by the central government. The counterproposal was elaborated by reformist lawyers, planners and citizen groups, that argued against deregulation and centralization. It was rejected in the Diet, arguing that the revision by the central government itself provided opportunities for citizens and municipalities to participate in planning. With this argument as a turning point, local initiatives by citizens and municipalities have increased and intensified.

The reformation of the planning system and the planning administration with respect to the 21st century is now under debate. It should aim at establishing a new concept, appropriate for the age of decentralized planning powers and citizen' participation, based on local initiatives and long-term perspective. In conclusion, the author examined and criticized the 1999 and 2000 revisions of Town Planning Act which the central government promulgated as a necessity for the decentralization of planning powers, and proposed ideas for the system and techniques of planning in the 21st century.