

131 田村明：都市計画法の理念と現実,都市問題,70 卷 8 号,東京市政調査会,pp.3-18,1979.8

都市計画法の理念と現実

田村 明 (構浜市技監)

## 1.はじめに

現行の新「都市計画法」は昭和 43 年 5 月 17 日第 58 国会で成立し,法律第 100 号として同 6 月 15 日に公布され、翌 44 年 6 月 14 日から施行された。今年ちょうど施行以来満 10 年を経過したわけである。早いもので 10 年を経過といえどもはやいつまでも「新」とは云ってられない。現行法として都市計画の基本となっているのであるから、その問題点も評価もあるていど定まってきたといえよう。戦後新憲法の制定にともない、各種の民主的立法が行われ、形式も片仮名形式から、柔い平仮名文に改められ、戦前の法形式は大きく変換した。この時代に町づくりに関する立法や改正も数多くなされ、昭和 25 年には市街地建築物法の全面改正による「建築基準法」、昭和 28 年には新「道路法」、昭和 29 年には「土地区画整理法」、昭和 31 年には「都市公園法」、昭和 33 年「下水道法」など次々と重要な立法がなされた。

それにもかかわらず、「都市計画法」だけは、戦災復興のため昭和 21 年に「特別都市計画法」が制定されたにとどまり、やっと戦後 23 年を経てはじめて全面的に改正されたのである。本来,町づくりの基本となるべき「都市計画法」の改正が最もおくれたということは、都市計画の複雑さ困難さを示すともいえる。しかし、もっと突込んで、なぜ官治的色彩の強い旧法が戦後 23 年もの間生きのびてきたかを考えると、ひとつには新憲法によって認められた地方自治が実質的に成熟してこなかったことを示すものであり、第 2 には、旧都市計画法が目的としては広汎な内容をうたいながら、実は内容の大部分を他の法律や事業にとられ、手続法的な色彩にとどまり実質的な都市計画としての内容に乏しかったので、急な改正を必要としなかったからだと見ることもできる。わが国の都市計画の脆弱性を示しているのである。

## 2.旧都市計画法の実態

新法の制定をみるまえに、一応旧法の理念と現実についても考察を加えておこう。

旧都市計画法は大正 8 年(1919)に制定され翌大正 9 年に施行された。明治 21 年に制定された東京市区改正条例は帝都の整備を目的としたものであったがすでに東京市の周辺や他の大都市にも適用されるようになってきた。ここでさらに当時の急激な都市化に対応してより一般的な都市計画の擁立を強調した後藤新平内務大臣によって、都市計画調査会が大正 7 年に設置さ

れ、翌年、法の成立をみたのである。

しかし、先覚者たちの努力にもかかわらず当初から必ずしも思いのおりにはゆかなかつた。もともと都市計画とは、各行政機関のセクショナリズムと、個別利益に固執する私的エゴイズムを止揚して、より有機的、総合的な都市として機能し、構成しようというために生れたものである。ところが、そのような総合科学に対しては十分理解がされず、同じ内務省の土木局の中においてさえ、すでに河川、運河、道路、上下水道のそれぞれの法制かとのい、各自に仕事をしているのだから都市計画の必要はないなどという声の上るありさまであり、まして他の省庁とくに財源を握る大蔵省からの理解は極めてうすかった。

かんじんな財源問題にしても法案の重要な部分は骨抜きにされてしまった。すなわち、都市計画事業を実施するために公共団体が、土地増価税、改良税、間地税などを賦課でき、地方税の制限の範囲をこえて課税することができるようになっていたのか大きく削除または改定されてしまい、自主的財源を失なった。とくに土地価格の上昇に対して課税しようという都市計画と地価上昇のからみを合理的に解決するチャンスを失なった。さらに都市計画事業に対する国庫補助についても、けっきよく、個別の道路、港湾、上下水道などに補助をすることができればよいという縦割り主義におしまわれてしまい、「都市計画とは計画を立てることで実行することは含まない」などと云われ、都市計画は画に書いた餅にされてしまう有様であった。都市計画法は都市づくりの基本法としての位置付けではなく、他の建設関係の諸法と併行の法律にすぎなかった。

さらに重要なことは、誰か都市計画をきめるのかという点である。旧法ではその第3条において「都市計画、都市計画事業及毎年執行スベキ都市計画事業ハ都市計画審議会ノ議ヲ経テ主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クベシ」とされていた。

もともと総合性の乏しく、実行力に欠けた脆弱な都市計画であるか、その計画や、毎年の事業は、すべて主務大臣か決定するのであって、主体であるべき「都市」は計画には全く参加できず、ただ、決定された事業を国の機関として下請け的に執行する役割をおわされていた。当時の立案者も総合的な計画性は必要だとしながらも、自治体にまかせたのでは計画が変動し、永久性が保てないと考えたようで、国により自治機能を制限する意味をもっていた。

このことは、関東大震災(1923)の直後、東京市長であった後藤新平によられて日本を訪れたピアードによって鋭く指摘されている。すなわち、「計画を作成してそれを実施する権限は、ほかの機関の掌中にある。内務大臣が決定権のすべてを握っている。法律によると、市長は、彼がその作成に参画しなかった計画を一しかも彼がそれに対して反対の意見をもっているもので

あっても、また賢明な計画と思わないものであっても一実施しなければならない。」1) これよりはるかに重要な問題なのだが、この法律の立案者たちは、明らかに、都市計画上の広範な権限を市政府に与えることを好まなかったことである。彼らは市当局を信用しなかったか、あるいは、市要な権限を中央政府の手中に残しておきたかったのである。結局彼らはジレンマにおちいって、あぶ蜂とらずに終わったのである。」2)とのべている。

さらにピアードは「現行の東京市の市域内には、重要な行政作用を行っている行政機関が少なくとも七つ以上存在する。すなわち、東京市、東京府、警視總監、鉄道大臣、内務大臣、逓信大臣、文部大臣であって、これに加えて中央政府のどの大臣でも、市域内に建造物を建てようと思えば、それぞれ東京市の許可なしに建てることかできるらしい。」3)と指摘している。事実この状態は戦後の今日までもひきつづいて継続しているわけだか、これではとても総合的な計画としての都市計画は不可能だし、決定権をもつ内務大臣でも、本当の意味の品市計画の責任者ではない。権限はばらばらで計画の一体化を計るための都市計画委員会も全く無力で総合的調整を行う者はいなかった。

このように自治体の機能もほとんど認められていないのだから、まして、都市の主人公であるべき、市民の姿はどこにも登場してくる余地はなかった。

### 3.新都市計画法の理念

旧都市計画法のままでは、有機的で一元的な都市づくりの計画ができるわけではない。戦後も、地方自治が憲法で認められ、新しい民主的自治体が生れてきたか、町づくりに関しては個別法が生れるだけで、旧都市計画法は内容は他にまかせて、ますます計画決定の手法法になってしまう。そして昭和30年代以降になると、各自治体は、都市計画法の都市計画という限定された枠にとらわれず、コンプリヘンシブ・プランとしての市町村の総合計画、長期計画を策定してゆくようになってゆく。これらの給合計画、長期計画は必ずしも実効をあげえない点多かったが、少なくとも従来から無力であった都市計画法による都市計画を、相対的にちぢめてしまい、都市計画部門は他に区画整理事業などを分担するなど縦割りの一部門の色彩が強くなってしまふのである。

しかし、昭和30年代の高度成長は、新たに急激な都市化の波を生じさせ、土地利用の混乱、都市施設の未整備などをはじめとする多くの都市問題が発生してきた。これに対して、ようやく都市計画法の全面改止が問題になり、昭和43年にその成立をみたのである。

新都市計画法の基本的な動機としては、一つは都市地域における土地利用計画の確立、もう一つには、国と地方との権限再配分にあつたとされている。とくに土地利用計画の確立につい

ては、宅地審議会の第6次答申(昭和42年3月24日)5)を受けており、この答申では、地価騰貴、土地利用の混乱、無秩序な市街化における都市環境の悪化について鋭く問題を追求している。そして単発的開発によるスプロール現象に対抗するために、「単なるマスタープランではない、現実の都市地域における都市空間の整備を図るための法的規制力をもった計画」6)としての土地利用計画の確立が必要とされた。答申ではイ)既成市街地、ロ)市街化地域、ハ)市街化調整地域、ニ)保存地域の四つの地域区分と、開発許可制度の創立、都市施設整備のプログラムと責任分担の原則の確立として、都市施設整備に伴う開発利益の大部分が土地所有者に帰属するという社会的不公平の是正もうたっている。

この答申を受けて、4つの地域区分は市街化区域と市街化調整区域という2つに簡略化はされたか、いわゆる「線引き」が行われ、開発許可制度が導入されたことは、わが国の土地利用計画において画期的な出来事だったということかできよう。これで制度的には、気ままで、地価高騰利益だけをあげようとする無秩序な開発はストップされ、秩序ある都市形成と都市環境の整備が可能になったはずである。

また、もうひとつの柱である行政事務の配分については、「形式的な市町村の自治に実質を与え、市町村をして真の自治体ならしめる契機としようとする戦略論が潜んでいる」7)とされ、新都市計画法では、「現在国がもっている権限を原則としてすべて地方に委譲し、国は調整の権限だけを留保する建前をとり、市町村自治の要論と広域的都市計画の要論とを同時に満足させることを目的として、権限を府県と市町村の二段階に再配分された。」8)としている。

旧法が極めて抽象的で分りにくく、しかも具体的内容が乏しかったのにくらべて、新法は画期的な改正ということかできる。とくに第2条の基本理念の中には、農林業との調和、健康で文化的な都市生活および機能的な都市生活の確保をうたいつつ、これを具体的に実現しうる手段として、「適正な制限のもとに土地の合理的な利用が図られるべきこと」9)とうたっている。土地利用という点に焦点をしばって、ここに都市計画の実効性の手段を求めた点は、おそまきなからも大きな前進というべきである。

また、「すでに実務上は旧法においても、市町村が計画案を定め、これの申出や内申によって建設大臣が決定を行っており、国はこれに対して広域調整や技術的指導を行ってきたところで、都市計画の決定権限を国から地方に委譲し、国は必要な事項についての許可権をもったのは実態面からしても合理的だ」とされている。市民により近いところで、責任ある都市計画を総合的に行うためにはこれまた大きな前進というべきであろう。

#### 4.新都市計画法の立法段階での問題点

新都市計画法は、上にのべたようになりかなり根本的な改正を含みながらも、旧法以来、わが国の都市計画のもつ宿命的な欠陥はあいかわらず残されている。

その第1は、本来の都市計画の理念と本質として当然そうあらねばならない総合性の問題である。都市をひとつの有機体としてとらえ、これに将来をみとおしなから、時点において的確な手段を加わえてゆくことか必要で、そのためにはどうしても常に総合的視点に立って計画をたて、各事業を調整しつつ推進する計画立案と調整および推進の主体と、そのための組織が必要であり、実効性ある計画が行われなければならないのである。ところが実態はすでに指摘されたように、実質ある総合化を計るべき自治体の力は弱く、これまでのところ都市計画とは、抽象的な理念にとどまったり、あるいは実質は他できめたものの法的手続という程度にしかり理解されてこなかった。

新法においては旧法に比べて確かに体系的に整理され、計画の内容も項目として具体的に示された。その上、市街化調整区域の設定や開発許可という具体的調整手段を全面的に導入した点は大きな改革であった。

たとえば、体系化についていえば、地域地区制など、「都市計画区域内ニ於テ建築基準法ニ依ル地域又ハ地区ノ指定、変更又ハ廃止ヲ為ストキハ都市計画ノ施設トシテ之ヲ為スヘシ」11)とのべられているだけで、その内容を全く示していないか、都市計画の地域地区制について新法では具体的にその名称を列挙している。また旧法では建築基準法による地域地区のほかは、風致地区と臨港地区を指定することができるとされていたが、新法では文化財保護法の伝統的建造物群保存地区とか、古都保存法による歴史的風上特別保存地区、生産緑地法による生産緑地地区等々も体系の中に加わえられている。しかし、体系的に名称が上っているからといって、十分主体的にこれらを総合化する者はおらず、実質的には各省庁別に対応する組織によって縦割りの形で定められ、ただ手続として都市計画決定という形式を経由するという程度にとどまっている。法の形式的斉合性はあっても、都市計画の実質的综合性には、あいかわらず欠けているのである。

さらに都市にとって、地域地区よりも大きなみでの産業配置や土地利用にかかわり都市計画の中味になる首都圏の工業制限法による工業制限区域の設定や、工業再配置法による移転促進地域、誘導地域などは、都市計画決定とは全く別の次元で都市自治体の意見も十分反映されないまま定められてしまうことになり、都市計画との斉合性を欠いてしまう。

ましてや、事業段階では、結局補助金を持っている各省庁、各局によって事業方法、内容、時期は個別にきめられまた国鉄など直接予算をもち事業を行う主体もありバラバラに都市計画

の事業は行われてゆく。

結局、町づくりの基本となる総合的な基本法というよりは、実質的には他の諸法律と同じく、主管の建設省都市局次元の法律という枠にとどまってしまう。それにしても、実効性はともかく形式的体系性においてはよく各省庁のものをとりこんだともいえるのである。また旧法の立案者は実現はしなかったが公共団体に自主的都市計画事業の財源を与えようととにかく相当な努力をしたのに比べると、新法では事業の財源については既成の個別的補助の制度にゆだねてしまい、始めから地域についての総合的事業を行うための財源についてはあきらめてしまっているように見える。昭和43年の新都市計画法制定に当たっての衆議院建設委員会での政府側答弁でも「現在道路なり河川なりあるいは下水道なりの五カ年計画がございますが、…現在の五カ年計画の伸びをそのまま伸ばすという形で考えますと、そういう主要な都市区域における市街化区域の公共投資は、マクロ的にはほぼまかなえるのじゃないか」12)と個別的計画を始めてから認めている。都市計画という総合的事業には、そのほか学校、公園、保育所、ゴミ処理施設、鉄道、バスなどさまざまなものが必要だが、それらは個別省庁局ごとの計画ではなく、地区に見合っただけで適当な時期に投資されなくては困るわけで、当然に地域ごとの計画に従って財源が必要なのである。また旧法案にあったように土地増価税を都市計画事業にあてるなどという発想は、たんに財源問題というだけでなく、都市計画事業による外部経済の創造に対する個別利益の公共還元という思想を含んでいるとも考えられ、都市計画による利益を環境向上に役立たせようという合理的システムであるが、新法制定においては、これらの議論は全くされていない。

ただ政府側としては「本事業を達成するためにはやはり相当の財源というものは必要である、確保してまいらなければならぬということにつきましては、最善の努力を払い前進をはかってまいるようにしなければならぬと期しておるようなわけでございます。しからばただちに具体的にどういう財源を用意するかということは、正直申しまして、具体的にこうというものを持っておりませんが…最善を尽くしてゆきたいと思っております。」13) という極めて抽象的でたよりない答弁に終り、ついに総合的な都市計画事業の財源という発想が全くでてこなかった。財源が個別バラバラに各省庁各局でコントロールされているのでは、時期にあった適切なものとならず、また各事業を組合せた新たな環境創造といった総合的な事業にはなりえないのである。

## 5.都市計画法の理念と現実の諸問題

法律そのものの段階ですでにかんじんな総合性という点での欠陥がみられるわけであるが、それでも土地利用の合理化と、計画決定権限の自治体レベルに分権化するという内容は、なん

とか自治体レベルにおいて土地利用という手段通じての合理化と総合的町づくりをする手段を提供しようとしたものと評価される。しかし、現実の実態面ではこの面でも種々の問題が生じ仲々理念どおりには実行されていない。

#### 1) 計画決定者と計画主体の問題

新法では、都道府県知事と市町村を決定権者としている(第15条)。これは都市計画を本来の自治の業務とし、地域の総合性を確保する上からも極めて重要な改革であった。ここで初めて、国の業務としての都市計画から、都市のための都市計画へと大転換をしたのである。

しかし、法律をよく読んでゆくと市街化区域、市街化調整区域をはじめ重要なものはほとんど都道府県知事の決定となっている。また、大都市圏、新産市、工特地域、25万人以上の市など、ほとんど全部の都市地域の用途地域も知事の決定である。広域的または根幹的都市施設として、一般国道、都道府県道、16m以上の道路をはじめほとんど大部分の施設は知事決定で、それ以下の軽微なものは、ほとんど都市計画決定という手続を経るまでもない微細なものになってしまう。

公園緑地については政令9条2項の5号でいったん4ヘクタール以上が知事決定として定めながら、さらに附則の第3条で、この政令にかかわらず、1ヘクタール以上のものは当分の間、根幹的都市施設とする。つまり知事決定ということにしている。これではたてまえはとにかく、全く市町村決定ということは意味をなさず、すべて知事決定といってもよいのか実態である。基礎的自治体であり、最も市民と直接の関係にあつて、具体的な事情も分り総合性を発揮すべき市町村は、実際にも計画の立案の中心になっていながら14)、法律上は、一応決定者としてあげられながら、政令段階ではその内容を失なわされているのである。しかも、決定権者である知事は、国会答弁でも国の機関としての知事であると明示されており、実質上はやはり国の決定というに近いのである。

自治体不信はこれだけに終らない。せつかく15条で決定主体を知事、市町村におろしながら、さらに読んでゆくと、第18条3項では一定のものは建設大臣の認可を受けなければならぬとされている。その範囲は政令にゆだねられていて法案審議の段階では十分に明確でなかったか、出された政令をみると、首都圏、近畿圏、中部圏の既成市街地、近郊整備地域、都市開発区域、新産都市の区域、工業整備特別地域、人口10万人以上の市という、全国の都市を殆ど全部網羅しているわけだが、これについてはあらかじめ建設大臣の認可を要するわけである。国会審議では、「各県にわたるような問題ですので、大臣の認可を要する」15) とか「主体はどこまでも地域を主体といたしまして御決定を願う。国の意思を押しつけるというよ

うなことはできるだけ避けてまいることが本旨としてつくられておるわけでございます。」16)とのべられている。

しかし、実態をみると、旧法時代と全く同じ方法で、かなり細かい点についてまで一々事前に建設省の担当者のチェックを受け合意をとっておかねばならず、最後には、省内各局各課から出てくる意見になやまされながら、持ちまわりでやっと許可されるというのが実情である。また事業許可や、補助金も国に握られているから、市町村側としては十分、国の了解をとっておかざるをえないし、それは旧法時代から馴れていることで、さしたる抵抗はないのかもしれない。しかし、これでは、新法のせっかくの理念が実現されているとはいえ、決定の責任は知事に、実権は建設省にとすると、責任だけを地方におろしたことになる。これは当初の趣旨ではあるまい。

新法が出来たばかりでまだなれていないとか、自治体の知恵や知識が十分でないとか、いろいろ理由はあろうが、もはや地方自治法30年、新都市計画法10年という今日においては本来の理念に近づけるべきであろう。国の許可は消極的なチェックにとどめるべきで、本来の計画主体としての市町村を中心とする自治体をそだてるべきである。すでに手続として定着しすぎているきらいもあるので、このあたりで本来の理念に立ちかえった実務にしてゆく必要がある。

すでに決定については市民との関係が最もむずかしくなっている。これを解決してゆくためにも、一番身近な市町村が責任ある計画主体、調整主体として機能しなければ、十分実効をあげる都市計画は困難になってしまうのである。

## 2)線引きの問題点

宅地審議会の答申を受けた市街化区域と市街化調整区域の設定いわゆる「線引き」は、わが国の土地利用の歴史においては画期的だったといえよう。それまではさまざまな法律による土地利用はあっても、原則的に土地開発、土地利用は自由で、個人や企業の恣意の下にスプロールがおこなわれていた。この制度は初めて実効性ある土地利用を本格的にねらったものということができるであろう。

この制度は、本来、基本的な都市構造にかかる政策や、税制はじめ地価をふくむ土地政策、農業政策、また都市施設整備に関する計画主体や財源の一元性などが同時併行的に整備されて、それらを総合的に駆使することによってその実効を上げることができる。それらが各省まちまちで、けっきょく一元性をもたないのでは、法の活用は多くの困難がともなうことになる。



しかし、これまでの土地利用に関する法律に比べて画期的な制度であることは確かである。それなら、はっきり目的であるスプロール防止に向けて、秩序ある土地利用をすることに焦点をしばればかなりの有効な活用も可能なのである。現に横浜市の場合は、宅地審議会答申にもあるこのような意図を初めから明確にして都市計画法の活用を計った。そこで漫然とした市街化区域の拡大は抑制し、既成市街地やすでに宅造中のものと現在計画的市街地開発が進行中のものを除いて原則的に他は調整区域にする方針をとり、他方において、調整区域には市独自の農業専用地区を設けて、都市農業を成立させる政策を実行し、また計画的市街化については調整区域の開発許可の制度を活用することを明らかにした。

これによって、すでにスプロールが部分的に進行しかけているところは調整区域として凍結され、それ以上の進行をくいとめたし、また、農業専用地区のほか市民の森、自然山林保護、市民農園などの諸制度を創設することによって、調整区域により積極的ないみをもたした。一方、港北ニュータウンなどは、計画的に市街化区域として、河川、街路、鉄道などの基幹施設をまず整備していつている。

ところが全国的には、かなり漫然とした市街化区域の拡大が行われた。これは、もし課税上など線引きによる差が設けられなければ土地所有者としては当然に市街化区域をのぞむことになろう。ところが、けっきよ課税問題は別とされ、調整区域にも農業などに適切な手段が加わえられなかった。つまり建設省次元だけの政策ではどんなにすぐれていても線引きの道具としては不十分なのである。

市街化区域内の農地の宅地並み課税については、すでに法案審議の過程でも、市街化区域になったからといって直ちに宅地並み課税はしないという趣旨の政府側答弁がなされた。それでやっと線引き後の昭和46年宅地並課税の実施が決定しながら、昭和47年度は実施見送りとなり、昭和48年度は、大都市圏の市街化区域農地に段階的に宅地並み課税を実施するよう地方税が後退的に改められまた宅地並課税に対する減額措置が可能なように51年には地方税法が一部改正になる。これと併行して48年度以来各自治体では段階的实施の過程に対して、さらにこれを返還する農地保全の制度を独自に展開し、大部分の農地は実質的には宅地なみ課税をまぬがれることになった。

市街地の計画的な整備ができていないところで、いたずらに宅地なみ課税を実施することは、かえってミニ開発やスプロールの進行など市街地環境の悪化をもたらすおそれがあるから、これらの一連の措置はそれなりの意味をもっているが、実際には線引きの当初から課税の条件を明らかにしておくべきで、いろいろ状況によって変りすぎるのでは公平性や信頼性を欠くことになろう。

また線引きの当初から建設省の方針は i)人口密度 40 人/ha 以上の区域で 5,000 人以上の人口の区域とか、ii)隣接する住宅、学校、都市公園、事務所、工場等が $\frac{1}{3}$ 以上ある地域とか、iii)これに囲まれている 1 未満の区域をすでに市街化している区域とみとめ、さらに現に市街化が進行している区域として、これに隣接する所で、過去 3 カ年間に 3 戸/ha 以上の住宅の新設または 10%以上の宅地化が行われている区域をいう。17)

このほか計画的に市街化すべき区域としてまた沢山の要件がある。これでは横浜市などは全部市街化区域になってしまう。とくに「現に市街化が進行している区域」などは明らかにスプロールの進行中であり、進行中のガンをなんとかくいとめ凍結すべき場所だろうし、「市街化している区域」の中でも iii)などはそのようなスプロール進行をくいとめるべき場所であろう。

つまり理念上、市街化区域とは計画的に都市施設を整備しながら市街化を計る区域とされているが、実態は自由に土地利用ができるのだからスプロール化することになる区域なのである。したがってこういう場所こそスプロールを防止しなければならないが、建設省方針はむしろスプロール化することを容認してしまっている。

完全な既成市街地や、開発許可などによる既成事実による開発区域と、完全な自然の保護区域以外は本来全部市街化調整区域とし、せっかくできた開発許可制度を活用することによって、スプロールをおさえながら計画的な開発を考えてゆくべきであったのである。この点からして、穴あきの調整区域は 20ha 以上なければならないとか、調整区域の開発許可は 20ha 以上でなければならないとかの方針も問題がある。すでにガンのごとく進行した都市スプロール区域では、後に宅地並課税で骨ぬきになるぐらいなら小さい調整区域穴あきも自由に設定し、また場合によっては計画的市街化を計るに足る十分な条件を付与すれば開発許可をみとめてゆくべきなのである。また線引き時期に多くのかげ込み開発許可があつて線引きをゆがめたことも、後に多くの禍根を残すことになる。

### 3)開発許可の問題点

線引きと開発許可は一体のものとして活用されるべきものであることはすでにのべた。本来、土地といっても素地と、市街地にくみこまれた宅地とは全く意味がことなる。市街地としての市民権を獲得させるためには、全面的に開発許可制度を活用すべきであった。

実態は、市街化区域内の法律で 1ha 未満のものを野放しにしたために、市街区域内にミニ開発のスプロールを激化させてしまった。また、国の機関など多くのものが、開発許可を免除されているが、地域における総合的環境を保持するためには、国やこれに準ずる法人であっても例外にはならないだろう。民間の住宅地は許可がいるが公的機関ならいらぬなどというのは

片手落ちである。公的機関といえども都市づくりについての総合的な観点も施策ももちえないことは民間と変りはない。

さらに法は調整区域の開発許可でも多くの例外をつくっているが、中でも 34 条 10 号の（ロ）は、「開発区域における市街化を促進するおそれがないと認められ、かつ市街化区域内において行なうことが困難または著しく不相当と認められるもの」を開発審査会の議を経て開発を認めることにしている。そしてこの抽象的な表現が、実は政令でも省令でもない許可方針という形で、農家の二、三男が分家する場合の住宅等が加わえられている。これも一種妥協の産物であろうが、実際には調整区域内にもスプロール化を進行させ、将来に禍根をのこすことになりかねないしまた公平性にも問題があろう。

これに加えて、調整区域内においては建築の制限が加わえられているが、昭和 50 年の改正により「市街化区域に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から市街化区域と一体的な日常生活圏を構成していると認められる地域であって、おおむね五十以上の建築物が連たんしている地域内にある土地」18) については建築の制限解除を認める改正が加わえられた。これは簡単にいえば、線引きですぐ隣は市街化区域で自由に建築できるのに、似たような場所で建築できないのはおかしいから同じにすべきだという理論である。

しかし、この何でもよいような改正に、実は土地利用についての根本的な理念と現実との乖離がみられる。よく、道ひとつへだてて建築や開発が制限されているのはおかしいではないかという議論があるが、土地利用とはまさに、道ひとつへだて、あるいは抽象的な図面上の線一本で、片方は高度の住居にし、一方に全く建築物のないオープンスペースや農地にしようという精神にもとづく制度である。これによって土地がきっぱりと利用されることによって合理的配置ができる。それを隣とすべて同じにしようというなら、まさにずるずるとしたスプロールがとめどもなく続くことになる。

土地利用とは、右と左を決然と分けることである。これによって土地全体が生きて利用できる。しかしそれには、税制はじめ一貫した土地政策が加わえられるべきで、たまたまこれまでのべたように総合的施策としての土地利用でなければならず、その点、新都市計画法は、立案者の意欲にもかかわらず、その重要な援軍をえていない点が多いのである。

## 6. おわりに 自治体と市民の問題

すでにいくつかの点について、新都市計画法の理念が必ずしも現実において生かされていない点を指摘した。市民参加の問題などまたのべなければならぬ点が多いが紙数がないので別に記したものを参照されたい 19)。

いずれにせよ、都市計画法が実効をあげるためには、市民によって立つ自治体を中心として、土地利用を始めとする総合的手段を駆使して、よりよい都市環境をつくりあげてゆくことである。

そのためには、何としても総合的な計画とその有効な実施が必要である。これを実現するための法的な欠点や、運営上の欠点はすでにのべたが、しかし、責任をそこにたけ押しつけておくわけにはゆかないだろう。

むしろ、理念的にはあるていどの進歩をみたのであり、今後理念を生かしてゆく努力は必要だが、それとともに自治体の中でこのような実効性ある総合性を確保して、都市環境をつくってゆく意欲と実態が必要であろう。都市計画は、都市自治体の行う重要な仕事であり、また結局は、地域に根ざした総合計画としては、都市自治体以外に行うべき者はいない。とするなら、まず自治体自らが目覚めてできることから総合性を回復すべく実行してゆくべきであり、そこから法の理念に現実を近づけ、より内容を高めてゆく必要がある。また市民もたんなる要求型に終らす自らの環境を市民全体の共同責任で創ってゆく立場から相互のルールとしての土地利用や町づくりを考えてゆくべきである 20)。

1) C. A. ビアード, 東京都政調査会誌「東京の行政と政治」東京都政調査会刊 1964, p. 44。

2) C. A. ビアード, 前掲書, p. 45。

3) C. A. ビアード, 前掲書, p. 58

4) 旧都市計画法に関しては、赤木須留喜「都市計画の計画性」(『都市構造と都市問題』東京都立大学都市研究会編 1968) が詳しい。他に高木鉦作「都市計画法」(講座『日本近代法発達史』第9巻, 1960) 西山卯三, 吉野正治「都市自治学説史」(『都市自治学説史概説』東京市政調査会, 1972)。

5) 宅地審議会第6次答申「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」(昭和42年3月24日建設省宅地審発第13号)。

6) 前掲, 宅地審議会第6次答申。

7) 小林忠雄「新都市計画法制定の基本的背景」(「新都市計画法逐条解説」都市計画協会)

8) 小林忠雄, 前掲書。

- 9) 『都市計画法』第2条
- 10) 宮沢美智雄「新都市計画法施行後の諸問題」(『建築雑誌,建築年報'69』日本建築学会)
- 11) 『旧都市計画法』第10条
- 12) 竹内政府委員答弁(衆議院建設委員会 S43. 3. 27)
- 13) 保利国務大臣答弁(衆議院建設委員会 S43. 4. 3)。
- 14) 竹内政府委員答弁「都市計画の決定はだれがやるのかという問題でございます。ただいまお話ございましたように,基本的には市町村が都市計画を立案するわけでございます。ただこの新しい都市計画法におきましては,広域的な都市計画というものをねらっておりますので,数市町村がまとまったような地域におきまして,広域にわたる都市計画というものは知事が定めることになっております。」(衆議院建設委員会, S43. 5. 9)。
- 15) 竹内政府委員答弁(衆議院建設委員会, S43. 5. 9)。
- 16) 保利国務大臣答弁(前掲委員会, S43. 4. 3)。
- 17) 建設省都市局都市計画課「新都市計画法の施行について. S44. 2)。
- 18) 都市計画法 43 条 1 項 6 号(イ)。
- 19) 田村明「計画行政における市民参加」(『都市計画』1972・9.日本都市計画学会)。
- 20) 田村明「自治体と都市計画」(別冊－経済評論) 円 70,日本評論社)。同「土地利用計画と市民参加」『土地問題講座 4』鹿島出版会.1972),参照。