

氏名 北原鉄也
 学位(専攻分野) 博士(法学)
 学位記番号 論法博第119号
 学位授与の日付 平成11年9月24日
 学位授与の要件 学位規則第4条第2項該当
 学位論文題目 現代日本の都市計画

論文調査委員 (主査) 教授 村松岐夫 教授 大嶽秀夫 教授 的場敏博

論文内容の要旨

本論文は、1968年新都市計画法の日本の都市計画を、従来の工学的立場からの技術的アプローチや法学的な制度論的アプローチとは異なり、政治的行政的アプローチから明らかにしようとする。

第1章では、まず、日本における都市計画の概念を明らかにした上で、日本における都市計画をめぐる議論を、広域性や合理性を確保する調整機能を重視する「国家主義」、官治的都市計画を批判して市町村自治を強調する「自治主義」、市場原理の「無政府性」を重視し都市計画の実効性に疑問を投げかける「マルクス主義」、政府・社会の公共的コントロールの不合理を強調し市場原理を生かすことを求める「自由主義」に整理し、それぞれの理論が提示する観察仮説を詳細に展開し日本の都市計画がいかなる特質を持つと考えられてきたかを検討する。その上で、都市計画は、都市計画と市場との関係、国と自治体の関係を実際に分析することによって実証的に解明する必要があるとの主張を展開する。

第2章では、日本の都市計画の過程を都市計画の担い手である都市計画関係自治体職員の意識や行動に依拠して明らかにする。すなわち、著者が行った全国から無作為に抽出された150市の都市計画関係職員600名に対するアンケート調査に基づいて、職員の教育歴・関歴の影響を強く受けた土木工学志向が浸透していること、政治から区別された公益があることを重視する行政主導型計画観が底流にあること、都市計画が政治過程より行政過程が優越する過程であること、関係職員が国が決めた行政手続きを重視して都市計画過程に受け身となる傾向があること、長い間、関係職員が市場に対しても受動的であるか無関係の立場をとる傾向があることなどを指摘する。その結果、日本の都市計画は極めて多様であることが明らかにされる。

第3章では、都市計画が行われる範囲である「都市計画区域」の設定やその運用が分析される。特に同区域の設定の背景にある、都市計画を正当化してきた広域的調整機能について、その実際を種々のケーススタディから明らかにする。具体的には、広域都市計画区域の全国的指定状況の検討、および兵庫県阪神間都市計区域をとりあげ、期待されているような広域的調整は、従来行われてこなかったことを指摘する。著者は、都市計画区域の指定・運用が制度上要請される行政手続の単なる履行として行われているにすぎないことを強調する。

第4章では、都市計画の基本的枠組みとなる市街化区域・市街化調整区域の区分(線引き)に関する制度が市街化の進行にどの程度影響を及ぼしているのかを明らかにする。大都市圏2市(大阪、京都)および地方圏2市(松山、大分)における土地利用規制の運用状況の概括的な検討の後、さらに松山市余戸地区を取り上げ、線引きのインパクトを、地図上メッシュ測定法と都市化の進展を経年的に捕捉する方法によって明らかにする。結論としては、ここでは経済と人口移動の実勢に追従した「市場型都市計画」が行われたにすぎないとする。しかし、著者は、急激で大規模な都市化の中で2段階区分制などソフトなコントロール体制はやむを得ないものであったとして同情的でもある。線引きに対しては、しばしば主張される規制の詳細化や強化は、実際上とすることは困難であったとする。

第5章では、行政職員の調査および大阪市と京都市の事業のケーススタディに基づき市街地再開発事業を検討する。著者は一方で同事業が制度上の要請に応えるという意味でも、実際の仕組みの上でも市場経済に適応する必要があることを指摘するのであるが、他方で市街地や再開発事業におけるこれまでの失敗が独立採算制など制度のあり方にのみ求めるのも正

しくないことを指摘する。すなわち、失敗は、事業が地方独自のローカルな利益を追求するあまりに生じたり、合理的な都市計画論を拒否する計画過程の閉鎖性にも原因があったことを指摘する。以上の指摘と同時に再開発事業がしばしば指摘されるような大資本優先事業ではないとの見解も述べられる。

第6章では、日本の「都市計画の母」とされる土地地区画整理事業について検討する。まず、同事業の概括的な実施状況を検討し、これが時代的、地域的にきわめて多様であることを指摘する。次に、同事業のケーススタディを進めるための分析枠組を提示した上で、大都市（大阪市、京都市）、地方中心都市（松山市、大分市）、地方中小都市（酒田市）におけるその実施状況を分析する。事業の性格や開発利益・土地利用状況など経済的環境が事業化の客観的な条件を設定するが、事業経験、土地所有意識、地域共同体、住民・行政関係など、地元住民や行政当局が作り出す姿勢や仕組みが事業の成否や性格を決めていることを明らかにする。

第7章では、都市計画の内容の検討ではなく、中央政府で都市計画を所管する建設省の分析を行い、建設省行政を「事業型」、「計画型」、「市場型」の3類型に分ける。都市計画を担当する計画型行政は、3者の中では弱い行政であって、基本的には公共事業を中心的に取り扱う事業型行政、さらには近年は市場を活用して建設事業を進めようとする「市場型行政」の動向に振り回されてきたことを明らかにする。その原因の一つは、著者によれば都市計画には縦割り行政はあるが、その行政を支える「政策コミュニティ」がないことにあるとする。最後に、1990年代の都市計画制度改革を検討するが、現実の都市計画活動に制度を適応させる性格のものであり、従来の都市計画のあり方を大きく変えるものではないと結論する。

終章では、以上の分析の結果、日本の都市計画は、社会や市場に対して積極的に働きかけていくにはあまりに消極的な「市場型都市計画」、国が定める行政手続きを重視する受動的な「行政手続き型都市計画」として特徴づけることができるとする。換言すれば、日本の都市計画は、計画理論が強調する予測性や因果関係の分析の点では極めて不十分であり、行政学で重視される総合調整の面でも十分ではないことなどを指摘し、現実に都市計画として存在したのは、「行政手続・基準のみであった」のではないかとする。他方、「計画なるもの」を放棄した運用についての評価は、急激な都市化の進行の中でこれをリードする理念が存在しなかったことや、合意形成や予測性の困難、行政体制の不備などの状況を勘案するならば、その運用にはそれなりの合理性があったとの評価も述べられる。以上に結果を踏まえ、今後の展望として、従来の消極的市場型、あるいは自治主義に立った自治的管理型、最近の積極的市場型などのあり方をとりあげ、いずれの立場をとろうとも、都市計画の困難性を克服して、都市計画運用において認められた未来形成能力、予測可能性向上機能、諸施策調整機能などを生かすためには、都市計画決定、さらにはそのルール設定をめぐる民主的合意形成が重要になると結論する。

論文審査の結果の要旨

これまで日本において都市計画研究は、工学的な立場（特に土木工学）による技術志向的・設計的なアプローチと、法制的なアプローチによって行われてきたが、都市計画の各事業がどのような過程を経て完成にいたるかを説明する研究は乏しかった。本論文は、都市計画をめぐる政治・行政の動態的な過程を分析することにより、これまで説明に欠けていた重要な空白を見事に埋めたと言えよう。

本論文の貢献は、第一に、政治行政過程を軸とすることによって現代日本の都市計画諸事業の特徴を総合的に明らかにした点にある。本論文が対象とするのは直接には1968年に新都市計画法が制定されてから後の法定の都市計画であり、都市計画区域や市街化区域・市街化調整区域の設定、市街地開発事業、土地地区画整理事業の実施過程を取り上げている。しかし、分析はおのずから明治以来の日本における「実質的」都市計画の歴史の全体におよび、都市計画における物理的側面の理解についても多くの示唆を与えながら、その複雑で多元的な構造を明らかにしている。さらに本論文は、建設省の都市計画行政についても、それが、同省内の公共事業を重視する伝統的な立場や市場志向の最近の立場に振り回される傾向があったことを指摘している。

第二に、本論文の貢献は、従来の都市計画論を、①所管を内務省から引き継いだ建設省の「国家主義」、②これに対抗して地域住民の自治的都市計画論を唱える「自治主義」、③都市計画を資本主義の矛盾の現れと見る「マルキシズム」、そして、④1980年代以降に有力になった市場志向の「市場主義」に分け、これらの主張が日本の都市計画の何をとりあげ、何を主張したか、そこで行われている評価が妥当であったかどうかを、豊富な事例によって検証することによって日本の都市計画と都市計画論の特質を明確にしたところにある。これらの諸主張を検討した結果として、著者は、日本の都市計画が、「市場

型」「行政手続き型」「土木工学型」のもの”であるとの結論を述べるが、説得力がある。

第三に、本論文は、現在、世界の政治学における焦点の1つになっている「社会資本」(social capital) 論にも重要な貢献をした。特に、日本の「都市計画の母」ともいわれる土地区画整理事業を扱いながら、事業の成功が事業経験、土地所有意識、地域共同体、住民・行政関係など、地元住民や行政当局が作り出す姿勢や仕組みにかかっていることを明らかにした点は、ロバート・パットナムを中心に展開されている「信頼がよい政策結果をもたらす」という社会資本論の有力な証言になっている。

以上により、本論文は、博士(法学)の学位を与えるにふさわしいものと認める。なお、平成11年8月3日調査委員3名が論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。