

都市政策における日本の地方自治の限界と その法制度的理由について

野口 和雄 (株)地域総合計画研究所
NOGUCHI Kazuo

はじめに

はじめに、日本研究・京都会議に参加することができたことについて、「運命」のようなものを感じている。それは、大江健三郎氏のノーベル文学賞受賞直後の最初の講演がこの日本研究・京都会議の場であったことによっている。個人的なことではあるが、大江氏は、私が未だ高校生であったころからのいわば人生の先達として考えきたし、自分の社会観や世界観を形成する上で大きな影響を受けた文学者、思想家であった。いまでも、都市計画プランナーとしての考え方に大きな影響を受けている。

阪神淡路大震災と都市政策

ところで、日本研究・京都会議が開催された後、1月に阪神と淡路を襲った直下型地震とそれによる震災は、わが国の地方自治や都市政策、都市計画にとって大きな問題を顕在化した。それは、私のテーマである「都市政策における日本の地方自治の限界とその法制度的理由について」に深く係わることであるので、触れておきたい。

地方自治体がとった対応は、震災前の防災施策、震災直後の緊急的な対応、その後の復興に向けた対応、そして長期的対応に分けることができる。

震災前の防災施策という点について、特に神戸市は、臨海開発と郊外地開発プロジェクト、既成市街地の景観形成について力を注いできたが、防災という視点にたった都市政策、都市計画については消極的であったことはよく知られるところである。

震災直後の緊急的な対応については、報道や市民から批判が多く出されている。行政対応の詳細について調査したわけではないので具体的な論評はしないが、行政側の被災者への対応が全体として硬直的であり被災者の救援を第一義的に行動することではなかったが、その一つの理由として、まさに地方自治が日常的に行われていなかったことによっていると考えられる。後で述べる膨大な機関委任事務を処理することに忙殺され、自治体の様々な機関が市民や国との間で良い緊張関係を持ちながら業務を行うシステムと体質があれば、このような事態とはならなかったのではないだろうか。

同様なことが、議会にもいうことができる。このような時期にこそ地方自治体の政治＝議会が有効な働きをすべきであるが、日常的な政策決定に重要な役割を演ずることのできない議会制度とそれにより形成されてしまった無気力な議会及び議員は、震災という時期に機能停止となった。

さらに重大な問題点は、復興に向けた地方自治体の取り組みに現れている。

復興に向けた課題は、第一に、被災者向けの仮設住宅や仮設店舗・事業所の供給、第二に、被災地における無秩序な建築を禁止するための土地利用規制、第三に、新しい開発計画の提示のための措置の3点がある。

被災者向けの仮設の施設の供給は急ピッチで行われているが、その供給場所や施設の水準が被災者側の生活上の要求にできていないため、また、単に施設として供給しているために「まち」となっておらず、高齢者を中心として仮設住宅地での2次災害を発生させている。また、そのために仮設住宅に入居しない事態が発生している。

被災地における土地利用規制は、わが国の法が土地利用について財産権を保護する立場からこれを強力的に規制する法律となっていないために、厳しく規制できていない。地方自治体は、建築基準法にもとづく被災市街地における建築制限区域を指定し、さらに、次のステップで新しい法律である被災市街地復興特別措置法にもとづく被災市街地復興推進地域と土地区画整理事業及び市街地再開発事業の区域について都市計画決定を行った。しかし、これらは、機関委任事務として地方自治体が行うもので、国の法律の枠内で、しかも国が法律を制定するのを待って行われた。さらに、これらの法律でも土地利用制限を強力的に行うことはできず、実際にはバラックによる建築等が行われている。

また、国の法律がこれらの区域について市街地再開発や道路整備を要求しているために、地方自治体は被災を受けた市街地全体に適用することをためらい、多くの被災市街地については土地利用制限が行われていないのが現状である。

都市政策、都市計画にたずさわる専門家として、最も大きな問題と考える点は、復興計画にある。

地方自治体は、国からの「指導」を受けて、被災市街地の一部の区域に市街地再開発事業や土地区画整理事業の計画を提示し、都市計画決定を行った。しかし、その計画は、いまや時代遅れとなった超高層住宅と大規模公園を実現するものである。被災市街地の中でも最も大きな被害を受けた長田地区は、零細工場、低所得者層、外国人居住者を抱える典型的な地域である。この地域で、超高層のビルを建設することが適さないことはわが国の都市計画の経験の中でも容易に理解できることである。

多くの被災市民もこのようなビルに入居しても生活や事業ができないことや、この再開発事業には多くの年月を要することを直感的に知っており、その間の生活や事業の目処がたたないことから不安を呼び起こしている。

しかも、震災直後の応急的対応における地方自治体への不信とこの都市計画決定の法的手続きが不適切であったことが重なり、市民の怒りをかっている中で示された計画であったことから、一層市民からの怒りを増幅させている。地震は天災であるが、その後の復興におけるこのような対応は明らかに政策的災害ともいえる。

さらに、このような計画に示された神戸市の長期展望は、今まで神戸市の地域産業を支えてきた市民や高齢者を切り捨てるものとなっている。

一方、被災地に足を踏み入れると、このような地方行政の問題にもかかわらず、市民達は土地所有者と交渉し自らの手で仮設住宅や仮設店舗を建設し、あるいは被災地で工場等の操業を始めている。その力はしっかりとしたもので、想像以上の復興をとげてきている。これらの市民の力に

依拠することができず、かえって不信をかっていている地方行政の根本的問題はどこにあるのであろうか。

長い間培われてきた国による地方自治体の支配の構図、それが行政内のあらゆる機関に深く浸透し、地方行政が自らの頭脳で都市政策を考えてこようとしなかったことが、震災という事態で明らかになったのである。しかし、これは単に被災を受けた地方自治体の職員の問題として指摘しているのではない。議会も含めた地方自治体のシステムがそのようになってしまっているのであり、震災時に急に転換を図ろうとしても困難なことである。

これらの原因のすべてをわが国の地方自治システムの不十分さに求めることができるわけではないが、おそらく、わが国のどの大都市でこの様な震災が発生したら神戸市と同じ様な事態となるであろうことは、容易に想像できることである。少なくとも、日常的に地方自治体と都市政策、都市計画の場面で接触している都市計画プランナーの大半が、私と同じ様な印象を持っている。

その意味で、以下に述べる「都市政策における日本の地方自治の限界とその法制度上の制約」を国レベル、地方自治体レベルで、どのように改革するかが最も大きな課題となっている。

都市と都市政策の状況

日本の都市は、高度経済成長の中で均一な姿となってきてしまっている。

京都のある普通の街並みと東京のそれと比較してみるとよい。そこに大きな差異は発見できにくくなっている。そればかりでない。経済の発展を主に土木事業と都市開発事業により成し遂げてきた1970年代以降、都市の急激な成長により都市の環境と市民生活は大きなダメージを受けたが、それらの問題の解決に当たっている地方自治体は、有効な対策を講ずることができないでいる。これらの問題の根本には日本の地方自治制度の不完全さが横たわっている。

このことは都市政策に対する国の果たす役割が極めて強いことを意味しており、国の政権の都市政策が、地価高騰による一時的なモラトリアムから再び都市開発促進、土地利用規制の緩和にシフトしたことにより、現在地方自治体の都市政策は大きく揺らいできている。

しかし、この地方自治制度の不完全さと国の権限が強固なことに対する政策的転換や地方都市からの動きも起きてきている。これらの動きが、20世紀に残されたわずかな時間で抜本的な制度改革へと結実するかどうか、日本の都市が再生する鍵となる。

私の報告の目的は、地方自治体が独自の都市政策を行うに当たり障害となっている日本の地方自治及び土地利用関連法の根本問題と、近年の制度転換、政策転換の兆候を評価することにある。

日本の地方自治及び土地利用関連法の根本問題

①土地利用制限についての地方自治体の権限の制約

日本の法律における土地利用制限についてのスタンスは以下のようである。

土地利用制限は憲法で認められている財産権に対する制約であり、土地利用制限の内容等が国が定める法律で明確に規定されていなければならない。したがって、地方自治体が財産権に対する制約を国の法律で定める制限を超えて厳しい制限を課すことはできない、というものである。このようなことから、日本では、ゾーニングの種類とその内容や開発許可、建築確認の基準は都市計画法及び建築基準関連法（施行令、通達も含む）において極めて詳細に定められ、地方自治体

の都市計画は、区域の決定や運用を行う程度に権限が制約されている。

②地方自治体の立法権の制約

日本の都市計画は、国が本来行う事務を市町村や都道府県知事が国が定める法律による委任を受けて行う事務である。都道府県知事への委任を機関委任事務といい、市町村への委任を団体委任事務という。また、市町村の事務であっても都道府県知事の行う事務を委任されている機関委任事務も多い。

したがって、都市計画の決定は、地方自治体やその長が国の委任を受けて行うもので、議会は決定に関与しないことから都市計画の決定は立法行為ではない。また、地方自治体が、国が法律で独自の厳しい土地利用制限を条例で行うことを明文的に委任していない限り土地利用制限条例を定め、土地利用の制限を課すことは認められていない。

多くの地方自治体では、高度成長期における郊外地開発や集合住宅の開発により爆発的な人口増加が発生し、それに学校建設、公園整備、道路整備、上水道等の都市のインフラストラクチャーの整備が追いつかなかったことから、「行政指導」という独自のスタイルの行政システムを確立した。これは、成長コントロールとして有効に機能したが、わが国の法律に触れることから、民間デベロッパーからの訴訟があり地方自治体側が破れている。

また、1980年代中頃からの中曽根政権下での規制緩和や都市再開発による住宅地の環境問題、都心エリアでのインナーシティ問題、リゾート開発による環境破壊に対して地方自治体が議会の議決により条例を制定し開発制限や土地利用規制を行っているが、これも法律的には強制できるものではなく「行政指導」によらざるを得ないものとなっている。

③市民参加の限界

市民が、都市計画案の作成、決定手続きに関与することは極めて限定され、通常意見を述べることしか認められていない。また、この分野でレファレンダム、イニシアティブの制度はない。市民が決定に不服な場合、訴訟することはできるが、地方自治体の決定が法律上の基準や手続きに合致している限り、法廷での論争に持ち込むことさえ難しく大概是徒労に終わる。

地方自治体の都市計画の決定に市民が関与する方法として、公聴会で意見を述べたり、意見書を提出する方法が法律で準備されている。しかし、公聴会は義務とはなっていない。また、意見書も提出することはできるが、意見書がどのように採用されたか、あるいは採用されなかったか決定者に伝える義務はない。

さらに、開発許可についてはこれらの手続きもない。したがって、民間デベロッパーが行う大規模な開発について、よほど法律上の瑕疵でもない限り市民が法律上これを修正させたり阻止することはできない。

このために市民は、市長や議会を通して政治的力により市民の意見が反映されるように試みる。この場合、市長や議員の力によるが、多くの場合、市民の運動が相当大きなものとならない限り、この方法により都市計画決定を事前に変更することは難しい。開発許可については、民間デベロッパーとの水面下でのネゴシエーションによって変更することがよくあるが、しかし、これも力関係により左右され、実際には変更は難しい。

わが国で、1970年代以降、開発に反対する市民運動が至る所で発生し、わが国の地方自治体が大統領制を採用し市民の直接選挙でその首長を選べることから、地方自治体で革新的市長や知事

を誕生させた。しかし、地方自治体での政権交代も法律上の制約や地方自治のシステムを変更するに至らず、その後の地方自治体の政権の保守化傾向もあり、市民運動は厳しい状況となっている。

④硬直的な都市計画制度

都市計画の制度は、①、②の理由から国が法律で詳細に定められ、地方自治体はこれを実際の都市で指定するという制度となっていること、また、土地利用についての制限が極めて弱いことから、都市で発生する様々な問題や政策的要請に答えることはできない。

国は、これに対して様々な制度を創設したり、変更することにより対処してきてはいるが、それによりかえって制度を増やすことになり、「制度疲労」を起こしている。法律の条文は増え、厚くなるばかりだが、地方自治体や市民が望む制度の変革は遅々として進んでいない。

新しい都市政策の流れ

①法改正、新法の動き

都市計画法等の改正（1992. 6）や環境基本法（1993. 11）等は、地方自治体への権限委譲や地方自治体におけるマスタープランの策定を重視している点で新しい動きである。

1992年の都市計画法の改正は、地方分権の流れの中で行われた。そのために、地方自治体の権限による都市計画を増やす方向で制度改正を行った。しかし、先に指摘した都市計画や地方自治の構造そのものに手を加えなかったために、一歩前進にとどまった。一方、地方分権にまぎれて都市の土地利用の高度化をもくろむ制度も誕生したことから、その部分では一歩後退となった。

②地方自治体の条例ブーム

地方自治体では、法律上の根拠が明確でない中でも、国が定めている制限より厳しい土地利用制限を課す条例（自主条例＝法律で制定が委任されていない条例）を議会が制定する動きが広まっている。

特に、地区ごとの市民の合意によりより厳しい土地利用制限を実施することの根拠となる条例や、デュープロセスを定めることにより開発を制限する条例が制定されている。また、都心エリアではオフィス開発に伴って住宅の建設を義務つける条例の制定も行われており、これらが国の法律改正を促す契機となっている。

③GROWTH MANAGEMENTの影響

アメリカ合衆国の西海岸の諸都市を中心に1980年代以降の都市政策の一つの流れとなっているGROWTH MANAGEMENT政策が我が国の都市に大きな影響を与えている。これらの政策への関心が開発促進型都市政策からの転換や新しい地方自治制度の確立を要求している。

これらの新しい流れも限られた地方自治及び土地利用関連法の枠組みの中では未だ小さな潮流であるが、日本の政権が地方分権を掲げていること、地方自治体において独自の都市政策の展開が定着してきていることから、21世紀へ向けた改革へと向かう可能性を有している。