

都市計画の政策決定について

東京大学大学院法学政治学研究科 正員 寺西弘文

1. はじめに

本論文は、都市計画道路をケーススタディとして都市計画の公共政策上の意味合いについての一考察を行うことを目的とする。

政策(計画)は、「政策決定(変更)」と「政策執行」に2分類されるが本論においては、都市計画事業に相当する政策執行についてではなく、政策(計画)決定について論じたい。

2. 政策(計画)選択

政策決定の選択は、基本的には合理的な妥当性、あるいは妥協点を見出すことによる。政策(決定)の内容は、1). 時系列的政策 P_t 2). 社会的需要政策 P_k の規範モデルとしての枠組みでとらえた時、時系列的政策(P_t)は、 $\bigcap_{i=0}^n P_{ti}$ or $\bigcup_{i=0}^n P_{ti}$ ($i=0, 1, 2, \dots, n$)の二つのパターンがあるが、一般に政策(計画)の連続性を担保することに重点が置かれ漸変(漸増)主義が採用される。すなわち、 $(\bigcap_{i=0}^n P_{ti})$ の政策選択がなされることが多い。

また、社会的需要政策(P_k)は、その時々社会、政治、経済的な要因に重点が置かれ、ここでも

$\bigcap_{j=0}^n P_{kj}$ or $\bigcup_{j=0}^n P_{kj}$ ($j=0, 1, 2, \dots, n$)の二つのパ

ターンがあり、時系列的政策と異なり、多元的な政策選択がなされるのが一般である。そして、政策選択(P)は、 $P = P_t \cap P_k$ or $P_t \cup P_k$ のいずれかの選択にゆだねられるのが一般である

表-1 都市計画道路網間隔基準の変遷

P_{ti}	年代	基準	備考
P_{t0}	街路網住宅標準 (全国主官会議)	1927 (昭和2) その他 約1里	軌道敷設 幹線街路間隔
P_{t1}	街路計画標準 (内務省)	1933 (昭和8) 住居地域 500~1,000m その他 500m 以下	
P_{t2}	街路計画標準 (戦災復興計画)	1945 (昭和20) 住居地域 500~1,000m その他 500m以下 補助幹線 住居地域 200~500m その他 250m 以下	
P_{t3}	道路網間隔標準 (東京都道路再検討)	1966 (昭和41) 500~1,000m	幅員15~18m(補助線) の計画街路網
P_{tn}	道路網間隔 (東京都道路再検討)	1981 (昭和56) 住居地域 500~1,300m 住・商・工混合 500~1,000m 都心業務 360~700m	

3. ケーススタディ

(1). 時系列的政策

ここで、実態の側面から東京都区部における都市政策としての都市計画道路の推移について考察する。まず、時系列的な計画形成過程をみると、その計画基準の一つである都市計画道路網間隔の基準(P_t)の変遷をみると表-1に示すようにOriginal Pointである1927年時点

の基準(P_{t0})を除き、1933年以降の基準($P_{t1}, \dots, P_{tn}$)は、「住居系地域」と「その他の地域」で分類され、その網間隔は、おおむね同様のスタンスで推移していることが明かである。また、その結果としての法定計画路線を、1927年と1990年で比較したものが図-1, 図-2であり、その重複度は高く今日の主要な都市計画道路が、おおむね過去の都市計画路線を継承していることが明かである¹⁾。このことは、時系列的政策(P_t)の中における漸変(漸増)主義政策を明らかに示している。すなわち、

$$P_t = \bigcap_{i=1}^n P_{ti} (i=1, 2, \dots, n) + \alpha \quad (\alpha: \text{変化分}) \text{ で表すことができる。}$$

(2). 社会的需要政策

一方、社会的需要政策の側面を考察すると、今日の東京区部での都市計画道路網体系は、従前の計画を1981年に変更追加して集大成された計画を継続させたもので、その時の道路網間隔は、

P_{k1} = 「自動車交通量配分」、 P_{k2} = 「騒音レベルによる環境容量」、

P_{k3} = 「消防水利による防災対策」、 P_{k4} = 「バスに代表される公共交通の確保」。



図-1 都市計画道路網図(1927年)²⁾

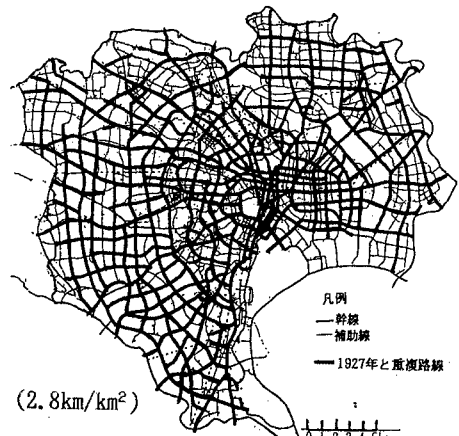


図-2 都市計画道路網図(1990年)

の基準によるもので、政策選択(P1)として $P1 = \bigcap_{j=1}^4 P_{kj} (j=1, 2, 3, 4) + \beta$ (β : 修正分) が採用され路線選定が行われた。

この政策選択の過程において、外周区においては新規の計画路線の必要性が、都心区においては一部既定計画路線の不必要性が生じることとなった。そこで、公共政策上の選択(P2)として、

外周区においては、 P_{k5} = 「新規の計画路線に対する住民の合意」

都心区においては、 P_{k6} = 「廃止に伴う他の既定計画路線への影響」

が考慮された。そして、区部全域の政策として、 $P2 = P_{k5} \text{ or } P_{k6}$ が採用され、社会需要政策としての都市計画(PK)は、 $P_k = P1 \cap P2$ すなわち、

外周部では、 $P_k = P1 \cap P_{k5} = (\bigcap_{j=1}^4 P_{kj}) \cap P_{k5} (j=1, 2, 3, 4)$

都心部では、 $P_k = P1 \cup P_{k6} = (\bigcap_{j=1}^4 P_{kj}) \cup P_{k6} (j=1, 2, 3, 4)$

が採用された。その結果、最終的な政策は、 $P = P_t \cap P_k + \gamma$ ($\gamma = \alpha + \beta$) の関係を有する時系列的、ならびに社会的需要政策が選択され、従前の計画路線を最大限に尊重した、新規計画路線の追加、及び変更は最小限のものとなり、今日の都市計画道路網が確立した。この時、もしP2の政策要因の導入がなされなかったならば、都市計画道路網は政策として実現性のない極めて不安定な状況に置かれたことが予想された。

4. まとめ

このように、都市計画上の公共政策の選択には、上記のような合理的な選択に基く区多様な組合せがあるが、都市計画道路網や用途地域制³⁾のような既存の計画を踏襲するマクロの行政都市計画は、計画変更の自由度が比較的小さく、

$P = (\bigcap P_t) \cap (\bigcap P_k)$ パターンの政策選択がなされることが多い。一方、災害時の公共政策、あるいは東京臨海部副都心計画のような新規大型プロジェクト等では、政策遂行上、選択の幅を広くしなければならない時には、 $P = (\bigcup P_t) \cap (\bigcup P_k)$ パターンの自由度の大きい政策選択がなされることが多い。

また、都市計画を都市政策と都市工学の枠で考えた時

それぞれの政策基準は、図-2に示すとおり位置付けにある。 $(P_{k3} P_{k4} P_2)$ $(P_{k1} P_{k2})$

注) 1). 1927年計画は、結果として1933年基準と合致するものとなった。

2). 東京市政概要 昭和七年版の付図より作図

3). 用途地域制の推移は、原点での用途構成を踏まえ細分化してきた。

図-2

参考文献 1. 寺西弘文「東京都市計画史論」東京都市計画社P.106, P.187 1995年4月

2. 寺西弘文 都市計画道路と用途地域制の相互変遷に関する研究 土木史研究 NO.14 1994年

3. 西尾 勝「行政学の基礎概念」東京大学出版会p.173-174, 201, 222 1990年4月