

IV-336

都市計画制度と集権一分権

東京大学大学院法学政治学研究科 正会員 寺西弘文

1. はじめに

1995年に”地方分権推進法”制定され、地方分権推進委員会において答申の検討がなされているところであるが、その中でも都市計画の決定権を含めた機関委任事務廃止が強く求められているところである。このような背景のなかで、本論において都市計画の歴史的背景から、都市計画制度に関する集権と分権（中央と地方）の側面についての歴史的系譜についての概要について論じたい。

2. 都市計画の系譜

明治期において、帝都整備の目的から、東京市区改正条例1888/明治21年が制定された。この制度下において市区改正計画は東京市区改正委員会で議定され、内務大臣の審査後、内閣が認可するもので、事業は東京市執行とした。東京市区改正委員会（内務省）に市区改正方針と事業決定権限を持たせた。このことについて、池田宏（初代都市計画課長）は東京市区改正条例は、市制実施（明治22年）前の東京府知事の管轄下の官治主義における特別自治法で、この時の自治作用は国家行政に依った統制で、官治行政と自治制度の課題があることを指摘していた。

大正期に入り、全国法である都市計画法と市街地建築物法が1919/大正8年に制定され、都市計画案件は、内務大臣が決定し内閣が認可することとなっていた。都市計画の作成及び都市計画事業の執行を国家の事務とした。また、中央と地方に都市計画委員会が設置された。先に述べた都市計画事業は、当該市長が国の行政機関として執行し、経費は当該市負担とした。このことについて重要な施設は特に成法上の都市計画と限定して一般市制から区別し、都市計画法を市制とは別の制度とした。また、一方、大正期においては大正デモクラシーによる政党政治、すなわち地方利益充足政策（主に鉄道建設—ある意味では分散政策）による政治統合がなされた。

昭和の時代に入り、都市計画法が1933（昭和8）年に改正され、都市計画案件も内務大臣決定のみ（都市計画地方審議会議決経由）と簡略化され、また都市計画決定区域は勅令指定市域内から市および内務大臣が指定する町村区域内となった。このように、戦前までの都市計画は、都市計画地方審議会あるいはそれに類する存在があるものの、内務大臣決定案件のみの国による計画であった。

戦後の戦災復興期には、特別都市計画法が1946/昭和21年に成立し、戦災復興院（審議会を設置せず）において戦災復興都市計画が遂行された。この特別都市計画法は、従来の都市計画法の特別規定で、特別都市計画法に特に規定されていないことは、すべて都市計画法の規定をそのまま適用することとした。その後、1945/昭和22年には地方自治法が制定され、ドッジライン（1949/昭和24年）に基づき緊縮財政政策が採用され、国庫補助率の縮小がなされ復興計画の大幅変更を余儀なくされた。そして、1949（昭和24）年にはシャープ 勧告がなされ地方財政の確立を求められた。対日占領政策の一環でもあった。

時代も高度経済成長期に入り新都市計画法が1968/昭和43年に成立したが、この1968年法について稲本は次のように述べている。”国の都市計画権限として1968年法においては、大正8年の都市計画法下と比べて、国の都市計画権限の多くが都道府県知事に機関委任された。またその一部は、都道府県知事の承認に服すべきものとして市町村に決定権を付与するなど市町村に委任され、さらにその範囲は近年において漸次拡大された。しかし、それは、本来の国の事務を都道府県に機関委任として委ね、または都道府県知事の監督のもとに市町村の団体事務として委ねたということであってそれ以上ではなく、したがって国による国民の観点からの都市計画が地域住民に与えられるという構図は1968年法に基本的に継承されている・・・

- ・ 市町村の都市計画権限として1968年法は、市町村が地方自治法二条二項にいう「法律又はこれに基づく政令により普通公共団体に属する」事務として、「詳細計画」のパルにおいて一定の範囲の都市計画権限を都道府県知事の監督のもとに市町村に付与したが、市町村が固有の都市計画権限を持つことは認めな

かった。”この新都市計画法を具体的に見てみると、まず、都市計画区域定め、市街化区域と市街化調整区域に2分類（法7条）し、新用途地域制（8用途地域制）を設定するものとし（法8、9条）、いずれも大臣認可行為である。しかし、決定権を地方自治体に委譲（法15条）したが、国、あるいは都道府県の事前協議の義務づけがなされ事前の権力的関与を残すかたちとなった。委譲された決定項目としては、知事決定、建設大臣認可（議会説明、都道府県地方審議会議決を経由）として、幹線道路、市街化区域・市街化調整区域、土地利用（用途地域、容積率）などがあり、市町村決定、知事承認（議会説明、市町村地方審議会議決を経由）として補助幹線道路、土地利用（文教地区、風致地区、高度地区、防火地域）などがある。また、住民参加の道を開いたが、具体的には、住民説明・公聴会（法16条）、縦覧・意見書の提出（法17条）などが制度化されたが、今日までの運用をみた時、形式的側面による運用は否定できない。

1969/昭和44年地方自治法が改正が改正され、基本構想（法2条-5）（固有事務、市町村議会の議決事項）が位置づけられた。この基本構想と都市計画が必ずしも整合性のとれた展開がなされてきたとは言い難く、この基本構想は、基本計画、実施計画へと展開されることが期待されている。このように高度経済成長期の都市計画においては、都市計画法や地方自治法の改正に伴って地方の自主計画権の萌芽がみられる。

安定と変革期には、地区計画制度の創設（1980/昭和55年）がなされた。この制度は、市町村決定、知事承認に基づく日常生活圏の計画を目指したもので、都市計画の分権の一つ形態であり、この後に続く各種地区計画制度の原点でもある。この経済が安定した時期には、各種制度要綱（新都市拠点整備事業など）が策定されたが、これは大臣認可の必要性があり、予算の優先配分を目的としたもので、都市計画とも連動し、地方行政計画の促進と自主性の妨げの二つの要因を持ったものと言える。一方この頃、規制緩和がうたわれ、土地利用計画において用途、容積率の見直し緩和策などが民間から求められた時期でもあった。また、地方制度調査会や行政改革審議会にいても・都市計画の市町村事務化、・都市圏パールの広域都市計画区域の必要性、・大臣認可、知事承認の廃止、または縮小等が答申された。その後、バブル経済の進展、地価の高騰をみ、そのような経済社会的背景への対応から都市計画法が1992（平成4）年に改正され、用途地域制においては住居系地域を中心とした改訂とともに、基礎自治体による「基本方針」（18条-2）

（市町村マスター）が義務づけられた。この市町村マスターは市町村決定で、都道府県知事に通知のみとし市町村固有の権限とし事前関与から事後関与のものとした。そして、この改正により2段2層の都市計画が確立することになった。以上のような経緯を踏まえた後の1995（平成7）年に関係機関において、分権的要素を含む都市計画法改正の検討が出された。この中において、従来の安全や衛生の最低条件確保を狙いとした消極的な「規制法」から、地域主導、住民主導によるより良い環境づくりへ向けた「まちづくり法」へ基本的な性格の変換が提案された。このように安定と変革期における都市計画には、制度的にも実態的にも分権の展開が明確に示された。

3. まとめ

以上論じてきたことから、都市計画制度についての集権と分権（中央と地方）についてまとめると次のとおりである。歴史的展開の中で、・都市計画の分権化の現実-インフラリズムのなかでの都市計画の分権化、・都市計画に対する意識の変化-都市計画（権力的）からまちづくり（非権力的合意型）への展開が明らかとなった。また、都市計画の分権化に対して、行政手続き、情報公開、住民参加、外部監査制度などの課題がある。本論においては官-公関係における集権と分権を中心に論じてきたが、公法上の土木行政を含む公共政策における公共の福祉と私法上の財産権等の個人の権利との接点ないし融合についても分権における大きな課題と言える。

参考文献

- ・池田宏都市論集 池田宏論集刊行会 昭和15年・美濃部達吉「日本行政法名論上巻」有斐閣書房 大正15年・弓家七郎「都市政策」廣文社 昭和26年
- ・西尾 勝 ジュリスト 1995.9.1 NO.1074 特集「地方分権推進の視角」・宇賀克也「行政手続きの構築」学陽書房 1995.3 PP180
- ・橋本洋之助・「都市計画制度の再構築」法律時報 1994.3 ・寺西弘文「都市計画史論」東京都市計画社1995（日本橋丸善取り扱い）