

17章 まちづくりと地方自治

宮入 興一

はじめに

20世紀は都市の時代であった。日本では本格的な都市化は戦後のことだが、都市人口比率は1945年の30%弱から今日では80%を超え、その速度は急で、東京のような巨大都市が出現した。

しかし、この増大する都市で、経済の衰退に悩む地方の小都市はもち論、経済的活力に富む大都市や中枢都市でも、人びとは必ずしもゆとりと豊かさを享受してはいない。都市開発や都市政策がこれほど活発に行われながら、なぜ都市の環境やアメニティが向上せず、人間の住む都市としての魅力に乏しいのか。どうすれば、都市の豊かさを実現できるのか。本章の目的は、都市政策の歩みをふまえて、その鍵を握っている現代の地方自治との関係で、あるべきまちづくりの原則と政策課題について検討することにある。

1節 都市と「まちづくり」

本来、都市づくりとは、たんに都市区画、街路、上下水道、住宅、その他の建造物などのハードな建設にとどまらない。それは都市の自然環境や社会経済環境の保全・向上から、それらを総合的に管理する地方自治システムの発展などのソフトな建設をも含まざるをえない。このハード、ソフトを総合した広義の都市づくりが、ここに言う「まちづくり」である。

まちづくりの基本は都市政策にある。都市政策は都市問題を予防し、解決するための公共政策といわれる¹⁾。だが、都市政策は誰が、何のために、どのような手法によって行うかによって、その内容も社会的意味も大きく違ってくる。従来、日本では、この点がしばしば曖昧にされてきた。

日本の都市政策の思想は、19世紀から欧米で発達した近代都市政策によってきた。後者は労働者の公衆衛生に対応する住宅からスラム・クリアランスへ、

さらにオースマンのパリ改造に象徴される都市全体の計画化へと発展した²⁾。近代都市政策の目的は、一言でいえば、資本主義の成長のために工業化、都市化を徹底して進め、地域を社会的分業に基づいて機能分化させ、効率と集積利益を最大限にあげる場として都市空間を編成しようとするものであった。こうして都市と農村を分離し、都市から農村的環境を放逐し、商業地・工業地・住宅地などに専門分化した画一的で機能主義的分業都市を徹底させ、その協業のために大量交通手段をつくり、結果としてコンクリートと鉄と人口環境からなる効率第一の集積利益都市が理想とされた³⁾。

この近代都市政策は、集積利益を企業や少数の都市富裕層に還元したが、他方で増大する集積の不利益には全く歯止めがかからず、公害や住宅問題、交通難、ゴミ問題のような都市問題を低中所得の都市市民へと拡大してきた。こうして、近代都市政策の限界は明らかとなりはじめた。都市は資本の集積の場、営業の場として形成され、もっぱら営業空間としての効率性と利便性が求められたが、都市的生活様式は無視されたからである。

1930年代以降、ことに第2次大戦後、大量生産—大量消費のフォーディズムのもとで独占と過剰蓄積の時代に入ると、近代都市政策には、ケインズ主義的な色彩が強められた。ケインズ主義的都市政策は、赤字公債を財源に道路などの社会資本形成をつうじ、都市スプロール化（郊外化）と空間組織の急激な変化を加速した。この政策は都市の空間編成の支柱を、生産から生活へ移し替えるかにみえた。しかし、都市開発の拡がりには都市問題を郊外へと拡大し、一方都心では、繁栄と貧困の「二都物語」を現出させてしまったのである⁴⁾。

近代都市政策やケインズ主義的都市政策では、都市の主人公は企業や都市資本であって、都市開発は原則として資本や個人にまかされ、政府と自治体はその開発を助成して必要な社会資本を整備し、開発による住民との摩擦や矛盾の処理を行うものとされた。しかし、現代都市政策は、市民が主人公であり、市民の生活権や環境権、発達権を優先させ、都市を市民が安全で快適で文化的な暮らしの場として形成することを目的とし、生産や営業活動は暮らしの手段として位置づける。市民の生活権や環境権を保障するには、主人公である市民の参加のもとに自治体が自律的、総合的に計画をつくり、実行できなければならない。そのためには、都市資本のいき過ぎた市場・利潤原理や土地所有制に、

社会的に規制・誘導を行う権限と財政自主権とが、自治体に保証されることが不可欠となる。要するに、現代都市政策は、主人公である都市の市民が自治体に参加して計画・実行し、基本的人権や生活空間のアメニティの確保を目的とするまちづくり政策であって、政策手段はその目的に即して整えられなければならないのである。

2 節 都市開発と地方自治

1. 都市開発と都市成長

日本の都市政策の現状はどうだろうか。高度成長期までの都市政策は、一言でいえば、産業優先の近代都市政策だったといってよい。その結果、増大した都市・公害問題は住民運動を高揚させ、都市政策に転機を与えた。新しい都市政策は都市問題を解決し、生活権・環境権と生活の質の確保を志向していた。それは革新自治体のシビル・ミニマム論として結晶し、全国の自治体から国の政策へと波及しはじめる。1968年には都市計画法が、70年には公害対策基本法が大幅に改定され、公害対策諸法が成立した。都市政策は近代からケインズ主義へ、そして現代都市政策へと大転換するかにみえた⁵⁾。

しかし、現代都市政策への転換は、73年の石油危機後の構造不況に直面して挫折し、70年代後半には後退期に入る。住民運動が停滞すると、78年にはNO₂の環境基準が緩和され、公害健康被害補償制度の骨抜きがはじまった。欧米のような環境アセスメントの法制化は遅れ、それが日本の環境政策の後退に歯止めを失わせた。乱開発の防止に役立ってきた開発指導要綱は合憲制を確立できず、米国の諸都市のような成長管理の都市計画への展望は遠のいた⁶⁾。シビル・ミニマム論は、まちづくりの主体を市民とし、住民参加を唱え、目標を都市問題の解決と生活の質の向上とした点では主張は明確であった。しかし、目標達成の裏づけとなるべき産業政策や財政政策を欠き、その点ではケインズ主義的であった。不況が長びき、経済が低迷して財政危機が生じると、この主張は裏づけを失い、再び近代都市政策に源流をもつ、産業優先の都市開発や都市成長政策が復活してきた。問題は、この「新」都市政策が、生活の質の向上を生むか否かである。

都市開発が何であれ住民生活の質を向上させるという「成長神話」は、かつ

ては日本だけでなく欧米にもあった。しかし、いまや都市開発はプラスと同時に、マイナスやコストを発生させることが明らかとなってきた。市場原理一辺倒の都市開発は、地価高騰、交通混雑、インフラの不足を生み、社会的コストと都市財政の負担を増大させる。かりに雇用機会がふえ、地域経済が一時的に成長するとしても、どの階層が雇用されるのか、地元経済が永続して発展できるかが厳しく問われだした。成長神話はゆらぎ、開発の利益とコストを明らかにすることが求められ始めた。アセスメントも当初の公災害、自然環境アセスに加えて、アメリカの制度のように人口（住民の移転、人口密度の変化）、住宅（取壊し・改造・再配置、アフォーダブル住宅の確保、職住バランス）、公共サービスへの負荷、地域経済・コミュニティへの影響、財政インパクトなど、社会経済アセスメントが要請されてくる。こうして、自治体が住民参加を権利として保障し、開発の利益とコストを総合的に明らかにし、情報を公開し、選択可能な複数の代替案を用意し、コスト緩和と開発利益還元制度を工夫しながら都市開発を進める時、はじめて住民生活の質を向上させようという、現代都市政策の最重要の目的と手法が再確認されるようになってきた⁷⁾。

しかし、日本では、アセスメント制度の未整備や住民運動の低迷のためにこの肝心な点が曖昧にされ続け、その結果、成長神話はいまだ少なからぬ人びとを信じこませる小道具に利用されている。この成長神話の上に、80年代には、新自由主義的な民活型都市開発が加わった。「民間活力の活用」が、日本の80年代都市政策の最大のキーワードであったことは間違いない。民活政策は当初、第2次臨調「行革」による財政再建の切り札とされた。だが、この政策の真の狙いは、都市開発や建築にたいする従来の公共規制を緩和し、民間開発資本の自由な営業活動を保証した上で、国の補助金、N T T無利子融資、租税優遇措置、国有地払い下げなどの支持政策によってそれを加速させようとした点にある。この意味では、民活政策は生活の質の向上をめざす都市政策ではなく、企業の活力向上をめざす経済政策だったといつてよい。規制緩和をいうのであれば、自治体と市民のまちづくりを制約している多くの不必要な国の規制をこそ緩和し、その権限と財源を自治体に委譲すべきであったろう。だが、事実逆は、自治体が開発制御するのに必要な規制のみが緩和され、反対に開発指導要綱のような自治行政に対しては、国からの統制と権限は強化されさえし

た。地方行革により自治体への財政統制も強まった。それは同じ80年代の民活政策とはいっても、米国の Public Private Partnership 制のように、生活の質向上を基本目標にして、連邦からの財政制約の下でも、規制と誘導を巧みに組み合わせたまちづくり政策⁸⁾とは、似て非なるものと言ってよい。

こうした日本型民活・規制緩和路線の結果こそが、80年代後半の東京一極集中問題に代表される異常な地価暴騰、住宅難、交通難、ゴミ問題など、都市問題の格段の深刻化である。それはその対極で第2次過疎化のような地域的不均等を拡大し、日本経済のバブル化に拍車をかけた。しかし、バブル経済が崩壊し、東京集中が限界を露呈し、多数の地方の衰退と過疎が深刻の度を加えた90年代には、日本型民活路線による成長至上主義の都市開発は明らかに限界にぶつかり、ゆとりと豊かさを求める国民世論の台頭に伴って、新たな方向への政策転換の条件が生まれはじめている⁹⁾。

2. まちづくりと地方自治

都市づくりには、都市区画や建物・構造物の建設のようなハードな部分がある。だが、それだけではまちづくりは完結しない。ハードな部分は、計画の立案・構想、環境・社会アセスメント、フィージビリティ・スタディ、住民への情報公開や合意形成などの建設以前のプロセス、またそれ以後の維持・管理・運営やコミュニティ形成のプロセス、さらにこれら一連の都市開発過程に関わる都市の社会、産業、財政を含む総合政策の形成や住民参加など、ソフトな部分を含むまちづくりの総体の一部にすぎない。むしろこの多様で広いソフトな部分こそが、ハードな建設にも、また市民生活の質の向上という目標にとっても、決定的に重要な過程といっても過言ではないであろう。まちづくりのソフトな過程に不可欠なのは、地方自治のあり方である。地方自治は、地域で民主主義や人権を保障する市民と自治体の運動や制度や運営であるが、制度上の主要な規定因の1つは、国一地方の行財政を柱とする政府間関係と言ってよい。この点で日本の地方自治の特徴は、時に「三割自治」と呼ばれるように、中央集権的性格がかなり強いことである。

第1に、土地利用のあり方を決める用途地域の指定が、都市計画法や建築基準法など国の都市・建築法規のみで決定され、規定内容が全国画一的で、そのため地域の実態に合わぬことが少なくない。そもそも地方自治体が住宅やマン

ション開発について開発規制条例や指導要綱を定めたのも、全国一律に適用される法制のみでは、地域の実情に合った良好な住環境を確保しえないからであった。指導要綱をもつ自治体が1,000を超えていることは、こうした自治体の切実感を表している。条例や要綱は自治体ごとに相応の機能を果たしてきた。それを規制緩和の名目で、国が全国一律に要綱のような自治行政を規制することは、生活の質を悪化させ、都市問題の激化を拍車する、時代錯誤的な方策といわれても仕方がないであろう¹⁰⁾。

第2に、都市計画法に基づき用途地域の指定や市街地再開発などの計画決定を行う場合、知事は建設大臣の、市町村長は知事の認可を必要とするタテ割型の行政システムがあることである。注意すべきは、この場合の計画決定を行う知事とは、地域の住民から選ばれた住民代表者としての知事ではなく、国の下部機関としての知事であって、その委任された権限（機関委任事務）として計画決定を行う建前になっていることである。確かに新都市計画法は、地方自治体と住民が都市づくりの主役であることをうたっている。その点では旧法が、都市計画の決定権は国家機関が掌握し、自治体には与えてならないと解釈していたのと比べれば、建前を大きく転換したことは事実である。しかし、実際の行政過程では、大臣認可、国の通達などに基づく事前協議、補助金などによる規制が大きく、自治体のイニシアティブが発揮できにくい仕組みになっている。確かに、市町村には都市計画の基本方針を構想として策定する義務が課せられているが、それを実効性あるものとして実現する手法は、国一地方の事務配分でも相当大きく制約されているのが現実である¹¹⁾。

第3に、自治体の財政自主権が大幅に制限されている。タテ割行政は、主要な税財源を国が握り、これを地方に再配分する過程で国の各省庁が自治体を巧みに管理・統制する政府間財政システムにより補完されている。例えば、公営住宅は、住宅供給機能の他に地域の住環境や生活空間の形成など、都市づくりにも不可欠である。しかし、実際の自治体の住宅建設計画は、国の住宅建設計画法に基づく国の5か年計画と一定の算出方法により割当てられたものに過ぎない。しかも、計画の実行を裏づける財源措置は、国の補助金や起債許可制によってコントロールされ、ドイツのように地方自治体による税制の政策的利用や空間利用の優先権も認められていない。まちづくりでは、財政自主権の制約

も大きいのである。

以上のように、都市の住民の生活の質を高め、地域を活性化するまちづくりのためには、自治体と市民を主人公とする地方自治の制度的確立が不可欠となっているのである。

おわりに—まちづくりの政策課題

確かに、まちづくりにとって、地方自治の制度上の制約は小さくない。それならば、現在、住民と自治体を主人公とするまちづくりは絶望的なのか。答えは、必ずしも絶望的とはいえないだろう。だが、展望を開くには、住民と自治体が主体的に、都市の質と格を高めるべく世論と運動をおこし、工夫を重ねていくことが不可欠である。同時にそれこそが、制度改革にとっても根源的契機となる。そうしたまちづくりの政策課題として、何があるだろうか。

第1は、まちづくりに公正さと科学的な計画プロセスを導入し、拡充することである。先述の成長神話や日本型民活路線による都市破壊から、生活の質を確保するまちづくりへ転換させるためにまずなすべきことは、既存の開発計画のプラスとマイナスを精確に明らかにし、そのバランスシートを作って広く住民に公表することであろう。事前のアセスメントと中間総括のモニタリングは、その最も有効な一方法である。そのためには、あらゆる情報や資料ができるだけ公開され、正確で科学的な評価が行われ、すべての住民に理解し易く工夫されて公表される必要がある。アセスメントやモニタリングには、自然環境の他に社会経済への影響評価や、開発のプラス・マイナスの社会的帰着度、マイナスの緩和策を含む複数の代替案の提示など、評価の公正さと住民合意を担保する工夫が不可欠となる。従来は、こうした努力や工夫が、国や府県に限らず、都市自治体や住民の側にも弱かった。しかし、それが、都市の乱開発や生活の質の悪化、またアセスメント法の未成立を許してきた背景にある。

第2は、まちづくりの手段である行財政システムの活用と改革である。都市づくりに直接関係する法制は、68年の新都市計画法と70年の改正建築基準法であろう。それらは、計画決定権限の知事への委譲、市街化区域・調整区域の区分、開発許可制、用途地域の細分化、容積率制限などの改善点をもっていた。だがそれは、国がメニューをつくり自治体がそこから選ぶという集権的構造

をとっている。その結果、必要な自治体には不十分、不必要な自治体には過剰という中途半端な制度的欠陥が生じ、都市のスプロール化や既成市街地の乱開発への有効な規制を妨げた。また、地方議会の決定過程への関与を認めず、住民参加は不徹底で、財政制度の分権化も進まなかった。しかし、いまや現行制度の欠陥が露呈するもて、都市計画の決定・実施の主体を市町村と議会に移し、必要な権限と財源を委譲して住民参加を徹底できるか否かが、生活の質を保障する有効なまちづくりへの鍵となってきた。この点こそ、92年の都市計画法改正をめぐる試金石であったが、結果はほとんど改善されなかった。しかし、最近では、自治体も要綱や内規より拘束力の強い条例で独自行政を行う機運が強まっているように、分権と参加による地方自治の発展こそが、まちづくりにとっても本流となってきている。

第3に、計画過程の公正さや制度改革にとっても決定的に重要なのは、まちづくりを行う主体の形成と力量の強化である。現代の地方自治に根ざした住民組織や住民運動が地域学習をつみ重ね、その力量を高めていくことが、生活の質を高めるまちづくりにとって、緊要であることは言うまでもない。しかし、そうした市民によるまちづくりの世論と運動が十分な機能を果たすには、自治体の職員や都市プランナーの力量の強化と、コーディネイターとしての役割が極めて大切である。自治体職員らが一般市民や民間のコンサルタント、プランナー、研究者らと共同してまちづくりのための能力を高め、学習と人材育成を強化することこそが、現代地方自治によるまちづくりの土台であり、制度改革への最も確かな基礎であるといえよう。

参 考 文 献

- 1) 宮本憲一, 都市経済論, 筑摩書房, p. 26, 1980.
- 2) 関 一, 住宅問題と都市計画, 学陽書房, pp. 227—237, 1991.
- 3) Harvey, David, *The Urbanization of Capital*, pp. 196—202, 1985.
(水岡不二雄訳, 都市の資本論, 青木書店, pp. 265—273, 1991).
- 4) 加茂利夫, アメリカ二都物語, 青木書店, 1983.
- 5) 本間義人, 官の都市・民の都市, 日本経済評論社, pp. 12—27, 1986.
- 6) 矢作弘・大野輝之, 日本の都市は救えるか—アメリカの「成長管理」政策に学

17章 まちづくりと地方自治

- ぶ, 開文社出版, pp. 197—228, 1990.
- 7) 大野輝之, レイコ・ハベ・エバンス, 都市開発を考える, 岩波書店, pp. 42—69, 1992.
 - 8) 同上書, pp. 70—110.
 - 9) 宮入興一他, 地域経済の動向と課題, 長崎大学商科短期大学部, pp. 32—94, 1992.
 - 10) 安本典夫, 都市行政論, 室井力他編, 現代国家の公共性分析, 日本評論社, pp. 202—222, 1990.
 - 11) 石田頼房, 日本近代都市計画の百年, 自治体研究社, pp. 295—323, 1987.