

新たな都市政策の条件

—独自の都市形成を図るための都市計画制度と
都市政策の実効性を高める方策について—

2000 年 6 月

21世紀政策研究所

目 次

<<要旨>>

はじめに	1
------	---

第Ⅰ部 大都市圏の形成過程と都市行政についての評価

1. 東京圏の形成

1-1. 1955 年～1985 年	4
1-2. 1985 年～1990 年代前半	6

2. 東京圏の形成期における都市行政と都市計画制度について

2-1. 1955 年～1985 年	7
公的住宅の供給としての日本住宅公団	7
都市拡張の抑制策としての都市計画法	9
2-2. 1985 年～1990 年代前半	13
地価のコントロール手段としての都市計画法	13

3. 総括

制度設計上の限界	16
ビジョンなき規制	17
中央省庁割拠型の都市行政	18
縦割り組織の弊害	20

第Ⅱ部 新たな都市政策の条件

4. 都市政策と都市行政の目標

4-1. 都市政策の課題	22
都市像のリアリティ	22
公共との応答	23
公共の意思決定過程と公共との応答の関係	24
4-2. 都市政策の実効性	26

5. 都市形成のダイナミズムについて

5-1. パリのグランド・プロジェクト	28
---------------------	----

プロジェクトの概要	28
「300 万人の現代都市」とグランド・プロジェクト	32
5-2. 都市形成のダイナミズムの動因	34
6. 都市形成のアクターと事業のデザインについて	
6-1. 地位開発としての IBA エムシャーパーク・プロジェクト	37
プロジェクトの概要	37
IBA 方式の採用と複数の与件を統合するプロジェクト	40
10 年間という期間限定のプロジェクト	42
産業構造の転換と地域社会の形成	42
6-2. 都市政策としての IBA プロジェクト	43
7. 結論	
7-1. 新たな都市政策	44
7-2. 都市計画制度の新たな確立	47
提言 i	
提言 ii	
提言 iii	
7-3. 都市政策が実効性を有するための方策	49
提言 iv	
提言 v	
提言 vi	
提言 vii	
＜資料 A＞	53
＜資料 B＞	56
【主な参考文献】	58

<<要 旨>>

日本の主要な都市の多くは、既に都市圏と呼ぶにふさわしいほどの規模を擁するまでに発展した。その発展の過程は戦後の経済成長とともにあったので、都市は日本の産業・経済の発展の原動力、あるいは装置として形成されたといえるであろう。しかし現在、あらためて日本の都市を眺めてみると、大都市から地方の中小の諸都市にいたるまで都市の景観は画一的で、没个性的であることに気づかされる。また都市の内部の土地、空間は有効に活用されているとはとても言い難い状況にある。特に都市の拡張した縁辺部においては道路、下水道といった都市基盤の整備すら未だ滞っている箇所もあり、典型的なスプロール市街地が展開しているのである。いずれにしても日本の主要都市は、経済の高度成長期に形成されたといえるが、なぜこのような形成過程を歩んでしまったのであろうか。

本稿ではこのような都市形成を生んでしまった要因を都市行政の欠陥に求めたい。具体的に挙げると次の３点が考えられる。

- ①現行の都市行政は、都市形成に強い影響を与える開発圧力を規制と開発許可によって制御するという観点に立って、建築基準法と都市計画法を政策手段として体系化している。しかしこの体系は、基本的には「規制」をかけることのみに主眼が置かれていた。
- ②都市行政のなかに目指すべき都市像を措定するプロセスが埋め込まれていなかったため、都市行政は都市形成を誘導していく目標を想定できない。その結果、都市行政は規制のための規制に自己目的化してしまった。
- ③行政機構の中央省庁割拠によるトップダウンの意思決定プロセスが都市行政の管理色を一層強めてしまった。特に政府が日本社会におけるシビルミニマム全体の底上げを意図し、都市計画法の上位概念である全国総合開発計画の方針として「国土全体の均衡ある発展」を掲げるとき、都市は必然的に画一化の道を歩んでしまうことになった。

都市形成を歪めたことについて都市行政の欠陥は大きく影響しているが、多くの日本の主要な都市の形成期が経済社会の高度成長に重なったために、都市開発事業にはなによりも質より量の充足が要請されたという事情も要因として考えられる。しかしながら現在、日本を取り巻く環境の変化とともに、都市はその発展を通じて持続的な経済成長を促すこ

とが求められるようになっている。

将来に備えるために必要な都市開発は何か、また都市開発において限りある資源と財源の最適化をいかに図っていくかなどが今後の都市行政の大きな課題として浮上してきているのである。そこで、単に都市形成を管理し、コントロールするためのツールという発想しかなかった日本の都市行政に代わって、「誰が、どのような目的のために、何を行うべきか」という原点に立ち返って都市形成を適切に誘導できる都市政策を確立することが必要になってきていると考える。都市行政の欠陥を踏まえれば、次代の都市政策は「目指すべき都市像を設定し、かつそれを具現化していくための方策」として位置づけられなければならないと思われる。そこで重要となる視点は次の3点である。

- ①目指すべき都市像にはリアリティがなければならない。
- ②都市計画制度は内部に「公共との応答プロセス」が制度化されていなければならない。
- ③都市形成に関わる公共の意思決定権限は地域社会に即した行政組織に委譲されるべきである。また都市政策についての公共の理解を獲得すること、そして都市開発における開発利益と負担の調整を行うことができる都市形成のアクターを、公共の場に組織するべきである。

都市像にリアリティを持たせるには「都市をどのように捉えるべきか」という観点、すなわち都市形成のダイナミズムに即して都市を考察することが必要である。都市を抽象的に捉えれば、「都市はそれを器とする社会を反映して、はじめてその<カタチ>ⁱが決定されている」と認識できると思われる。つまり社会のありように応じて都市も変容するという、都市と社会は動的な関係にあることに注目しなければならない。そこで本稿では、社会が都市形成のダイナミズムに与える因子は産業・経済の要因と地域性の要因の二つを抽出して、この二つの要因が相互に影響を与えてダイナミズムが起動し、そこに都市の独自性が形成されることが社会のイノベーションにつながることをパリのグランド・プロジェクトを通じて検証する。

このような都市形成のダイナミズムを起動させうる社会の要請を都市政策に反映させるためには、都市計画制度は内部に公共との応答プロセスを制度化していなければならない。

ⁱ 本文の22頁以下を参照。

逆にこのプロセスを内部化することによって、都市計画制度は都市行政のツールたりえるのである。

ハーバーマスによれば社会は「システム」と「生活世界」の二つの領域から構成されており、通常、公共と呼ぶものは「生活世界」を指すとしている。先の二つの要因との関連を考え合わせると、産業・経済の要因が「システム」に、地域性の要因が「生活世界」に対応すると見てよいであろう。ハーバーマスは 20 世紀の社会の病理を「システム」の「生活世界」に対する一方的な肥大化にあるとしているが、従来の都市行政も「生活世界」＝公共の意思をていねいに汲み取ることをあまり考慮していなかったことに過ちの一因があるのではないだろうか。この過ちを再び繰り返さないように公共との応答は不可欠なプロセスであると考ええる。

ここで都市政策に実効性を持たせるための都市形成のアクターについて考える。都市政策は都市と社会の動的な関係に注目しながら、「システム」の変化とともに「生活世界」すなわち公共の意思について理解を獲得していかなければならないと述べたが、従来の行政機構ではこれを合理的に行うことは不可能であると考ええる。なぜならこのような都市政策を持たなくても、高度成長期の都市形成は半ば自動的に起動する環境にあり、都市行政はこれを規制しさえすればよい状況にあったからである。従来の行政機構はむしろ、これを効率的に実行するに最適な組織であったとさえいえるのではないか。

求められる都市政策を遂行するには、それにふさわしいアクターを再編するべきであると考ええる。本稿においてこれを IBA エムシャーパーク・プロジェクトを通じて、都市形成に関わる公的なアクターの再編と必要な意思決定権限の再配置が行なわれていること、およびプロジェクトを構成する開発事業が官民の協働事業としていかにデザインされているかを検証する。IBA エムシャーパーク・プロジェクトは本質的には、産業構造の転換に伴う衰退地域の典型的な公的な地域振興プロジェクトではあるが、都市と社会の動的な関係に着目した都市形成を起動することによって地域の振興を図っていくという、まさに本稿で主張する都市政策の条件に通底するものがあるのである。

地域経済社会として自立させかつその持続的な発展が期待できるものとするべく、21 世紀の日本の主要な都市は、地域社会のイノベーションを絶えず誘発しなければならない。そのためにはいずれにしても目標とする都市像を構想し、それを実現していくための方策を整えなければならない。すなわち、ここに都市政策が必要となるのである。

最後に本稿の結論として、今後の都市行政が携えるべき新たな都市政策の条件を、

- 都市計画制度のありかたを都市形成のダイナミズムに即して体系化しなおす
- 都市計画制度に都市形成のアクターを対応させる
- 都市政策の実効性を高めるためのアクターの戦略的な組織化が必要である

という大きく三つの観点からまとめ、七つの提言の形に分けて提示する。

提言 i. 現行制度の撤廃

提言 ii. CITY PLANNING としての都市計画制度の確立

提言 iii. 公共との応答が図られるためのシステム

提言 iv. 都市形成のアクターの再編

提言 v. 都市政策の決定プロセスにおける選択肢の設定と公共への周知の徹底

提言 vi. 事業の効率化を図るための方策

提言 vii. 都市戦略機構（仮称）の設置

はじめに

日本の主要な都市の多くは、まず工業化を契機として発展の原動力を与えられ、次いで経済成長とともにそのサイズを拡大し、都市圏というべき現在の基本構造を形成した。本稿ではこの過程について東京圏を分析対象として検証するが、そのプロセスを一般化すると次のようにまとめることができる。すなわち、経済成長を支えた生産年齢人口の都市部への急激な流入に対応して、道路、上下水道、住宅といった都市基盤が漸次、整備されていった。それと同時に、政治、行政、経済、文化などの諸機能の都市への集積が強化され、都市の生産性が向上し、雇用、生活の場としての魅力をさらに高め、それがまた都市周辺部の開発を促す、という一連の相互連関過程として記述できるのである。そしてこの「工業化を契機とした都市部の拡張」という都市の形成プロセスは、他の先進国においても、資本主義経済の原理が都市形成に影響を及ぼした都市であれば、形成された時期、速度、あるいは都市構造の質は別として、おおむね共通して観察できる。別の表現をすれば、現代の主要都市は、20 世紀における産業・経済発展のための原動力、あるいは装置として形成された側面を強く有するということができる。

しかし同様のプロセスを経過しても、なお欧米の諸都市においてはそれぞれ固有の文化が継承され、かつ育まれているのに対して、日本の都市は大都市圏から地方の諸都市に至るまで画一的で魅力に乏しく、景観についても全体として眺めると没个性的であると指摘されることが多い。なぜそんな事態に陥ったのだろうか。ひるがえって、高度成長期において産業・経済社会の発展の装置たるべく都市形成を誘導する必要が強くあったため、日本の都市行政は機能的かつ効率的な都市の構築を目指して計画的に誘導してきた結果、都市はよい意味で画一的になったと了解することは可能であろうか。おそらく、こうした解釈は皮相的であり、説得力に乏しいといわざるをえない。なぜなら現実の都市形成で生じた郊外部の無秩序な拡張、都心部の低密度な空間利用あるいは未だ完全に整備されない都市基盤など、都市の形成が計画的に行われていないことを示す事例が多く存在するからである。日本の都市行政およびそのツールとしての都市計画は、残念ながら効果的には機能しなかった部分も多々あったと評価されても致し方ないのではないか。

逆に、経済成長期における個々の産業、経済活動に伴う開発行為に強く規定された結果、現在のような画一的で魅力に乏しい都市を形成するに至ったのであり、それゆえ行政による都市形成に対する取り組みには自ずと限界があったと考えてよいのだろうか。もちろん

他の先進国に比べて日本の都市形成のプロセスは急激、かつ膨大な開発圧力を伴っていたのは事実であり、そういった要因を否定することはできない。しかし、わが国の場合、都市計画といっても結局のところ、本稿において検証するとおり、必要に迫られたものを効率的に整備してきたという側面が強く、「都市を合理的に運営していくためには公共の施設はどうあるべきか」といった都市形成マネジメントの発想がそもそも欠けていたことに、より根源的な原因を求めることができるといえるのではなかろうか。もう少し具体的に言えば、日本の都市行政ならびに都市計画制度は、「都市とは何か」あるいは「都市生活とはどうあるべきか」といった根源的な考察を具体的な施策やまちづくりに活かす制度的な仕掛けを持ち合わせていなかったことが、都市の景観等に対する現代人の不満を生む大きな要因を形成していると考えられるのである。

かつてのような経済発展が望めない状況下、産業・経済構造の抜本的な変革が待望されているとすれば、都市形成のあり方についても大胆な見直しが求められて然るべきである。また喫緊の課題となりつつある環境問題や少子高齢社会への対応は、当然それに見合った機能の充実を都市に求めることが予想される。そしてこここそ、21世紀に向けて「目指すべき都市像とは何か」、また「それを形成していくにはどうしたらよいのか」という課題が改めて投げかけられていると認識すべきとわれわれは考える。かつての都市形成の過程において有効に機能しえなかった都市行政を見直し、日本が直面する課題の早期かつ着実な達成を図るためにも現在、新たな発想をもって都市政策のあり方を模索することが従来以上に重要となってきたのである。

第 I 部 大都市圏の形成過程と都市行政についての評価

1. 東京圏の形成

冒頭で述べたように、日本の都市の多くは戦後の産業・経済社会の発展とともに生成・拡大してきたが、そのなかでも東京圏は都市形成モデルとして主導的役割を担ってきたと考えられる。それゆえ、ここでは日本の都市圏はどのように形成されてきたのかについて、東京圏を例にとりあげてその過程を整理し、都市の形成に対し行政がどのように関与してきたのか検証したい。本章（1.東京圏の形成）における以下の東京圏の形成過程の分析は広瀬盛行、および谷口 丞¹による。

東京圏の定義には、国で定める首都圏、または東京を中心とする 1 都 4 県（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県）など設定の仕方が各種あるが、ここでは一般に東京の通勤圏として採用されている首都交通圏を用いることにした。

まず東京圏を、通勤時間 100 分以内を基準として捉えると、現在では図-1 に示すように東京駅を中心とするおおむね 50 km 圏内で、東京都全域に神奈川県、埼玉県、千葉県の一部の地域と茨城県の 5 市町（取手市、藤代市、守谷町、竜ヶ崎市、牛久市）を加えた地域と定義される。

以下、東京圏の拡大期における都市形成を時系列に検証する。

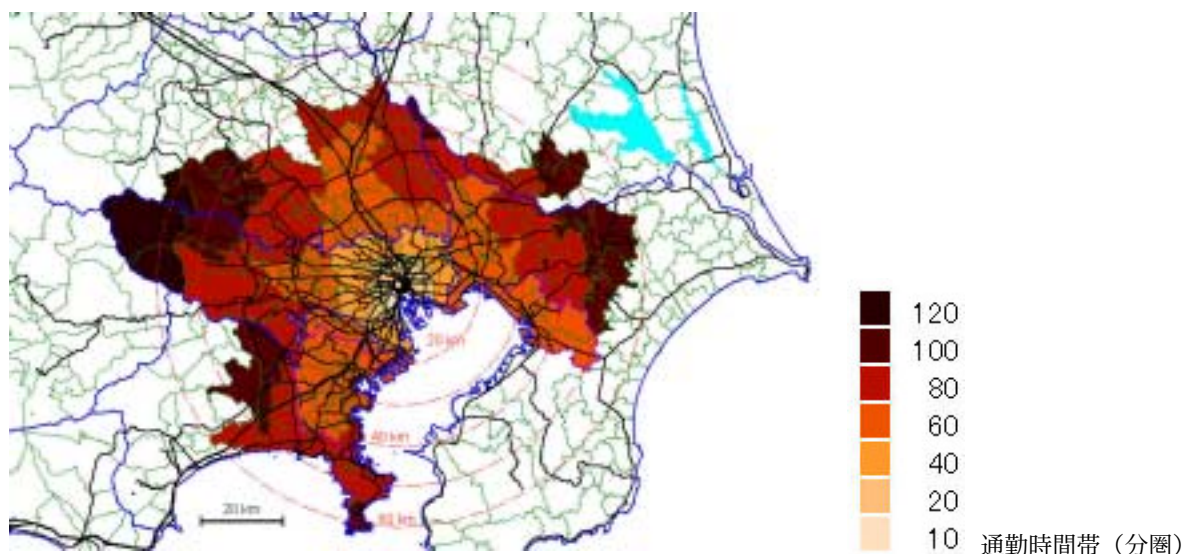


図-1 東京圏の広がり¹

¹ 出典：日本都市計画学会編 東京大都市圏 彰国社 1992 年 3 頁図 1.1 より作成。

1-1. 1955 年～1985 年の東京圏の形成過程

東京圏内の人口は表-1 に示すとおり、1955 年から 1985 年までの 30 年間に 1301.3 万人から 2772.3 万人へと増加している。もっとも、人口増加のペースは一樣ではなく、1965 年をピークとしてその後は、人口の増加は頭打ち傾向に転じるなど、集中化の勢いは次第に弱まってきている。

表-1 東京圏内における地域別人口の推移

単位：1,000人

年次	1955年	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年
東京都	8,000 (61.48)	9,645 (62.20)	10,833 (58.14)	11,374 (52.71)	11,639 (47.90)	11,585 (44.87)	11,786 (43.29)
神奈川県	2,523 (19.38)	3,033 (19.56)	3,971 (21.31)	4,947 (22.93)	5,787 (23.81)	6,254 (24.22)	6,702 (24.62)
埼玉県	1,426 (11.00)	1,618 (10.44)	2,189 (11.75)	3,033 (13.92)	3,899 (16.04)	4,436 (17.18)	4,810 (17.67)
千葉県	969 (7.44)	1,115 (7.19)	1,537 (8.25)	2,127 (9.86)	2,820 (11.61)	3,346 (12.96)	3,692 (13.56)
茨城県	96 (0.74)	96 (0.62)	103 (0.55)	126 (0.58)	156 (0.64)	199 (0.77)	233 (0.86)
計	13,013 (100.00)	15,507 (100.00)	18,632 (100.00)	21,577 (100.00)	24,303 (100.00)	25,819 (100.00)	27,223 (100.00)

(注) 1. () の数値は各地域別構成比 (%) 2. 本表における東京圏は首都交通圏の範囲

次に東京駅を中心とする通勤時間帯別の人口の推移を見ると、図-2 に示すとおり、10 分圏と 20 分圏では 1955 年、1960 年をピークにその後は減少しつつある。40 分圏つまり東京の外周区部の人口は 1970 年まで増加していたが、その後は減少に転じている。東京都市圏の形成において人口急増時期に著しく伸びた地域は 60 分圏であり、東京圏の人口増加ペースが減少に転じた 1985 年以降も引き続き人口増加の傾向にある。80 分圏は 60 分圏から 5 年程度遅れて人口の急増時期に入り、現在も人口が増大している。これはまた、東京圏の形成は急速なドーナツ化現象を伴っていたことを示している。

夜間人口に概ね比例する常住就業者数と昼間従業者数の関係を時間帯別にみると、図-3 のようになる。都心 3 区を含む 10 分圏では、常住就業者数が大幅に減少したため、就業者・従業者比（夜間人口・昼間人口比）は 1955 年から 1985 年の 30 年間に 1955 年を 100

² 表-1: 脚注1 参考文献4 頁表1.2。

とすると、29 にまで低下するなど、業務都市としての性格を一段と強めた。20 分圏は 10 分圏と同様に、64 まで低下している。40 分圏は 1955 年に就業者・従業者比が 1.44 と住宅都市の性格が強かったが、1985 年までに 1.31 までに低下(1955 年を 100 とすると 1985 年は 91) するなど、徐々に業務都市としての性格を強めている。この間、60 分圏は住宅都市地域として拡大してきた。このように、東京圏のドーナツ化とともに都心に業務が集中する一方、40 分圏より外側の郊外部においては住宅地域として雇用者数の増加を吸収しつつ分散・拡大してきたのである。

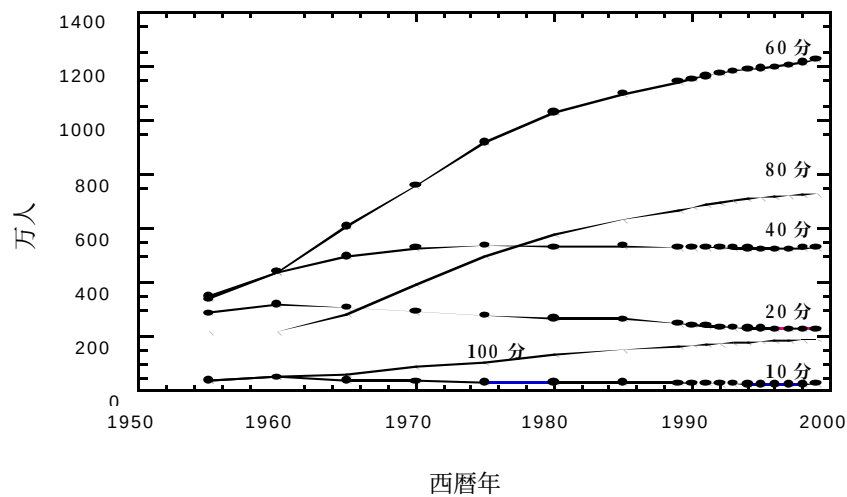


図-2 東京圏における通勤時間帯別従業者数の推移³

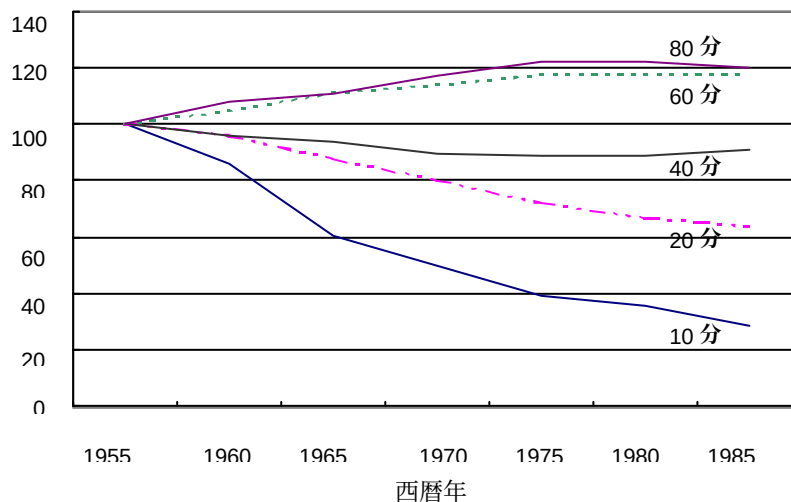


図-3 就業・従業者比の推移³ (1955 年=100 とした指数の変化)

³ 図-2:1985 年までは脚注 1 参考文献 4 頁図 1.3 による。1986 年以降は独自に作成。図-3:脚注 1 参考文献 17～18 頁図 1.24～28 から作成。

1-2. 1985 年～1990 年代前半の東京圏の形成過程

この期間は東京圏への人口集中の速度は緩やかになったものの、表-2 のとおり事業所統計調査による 1981 年から 1986 年までの産業別の従業者数は、第 1 次産業で 9.8% の減少、第 2 次産業では 0.6% の増加にとどまる一方、第 3 次産業においては 12.9% の増加と大きく伸びている。しかも表-3 に見るように、東京圏における第 3 次産業の伸びの増加率は 1975 年から 1981 年までは運輸・通信業、サービス産業以外は全国の平均値を下回っていたが、1981 年から 1986 年までのそれは全国の平均値をも上回っている。したがって、1985 年頃を境として東京圏を始めとする大都市圏は、工業化を契機とする近代的な都市形成を終え、新たなステージに入ったと判断される。

表-2 産業別従業員数の推移⁴

		単位：人)		
		1981年	1986年	増加率 (%)
全国	合計	51,545,087	54,370,454	5.5
	1次産業	297,549	281,478	-5.4
	2次産業	17,993,848	18,250,547	1.4
	3次産業	33,253,690	35,838,429	7.8
東京圏	合計	13,457,931	14,643,722	8.8
	1次産業	23,947	21,611	-9.8
	2次産業	4,435,524	4,462,244	0.6
	3次産業	8,998,460	10,159,867	12.9
地方圏	合計	38,087,156	39,726,732	4.3
	1次産業	273,602	259,867	-5.0
	2次産業	13,558,324	13,788,303	1.7
	3次産業	24,255,230	25,678,562	5.9

(注) 1.東京圏＝東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県 2.「事業所統計調査報告書」(総務庁統計局編)

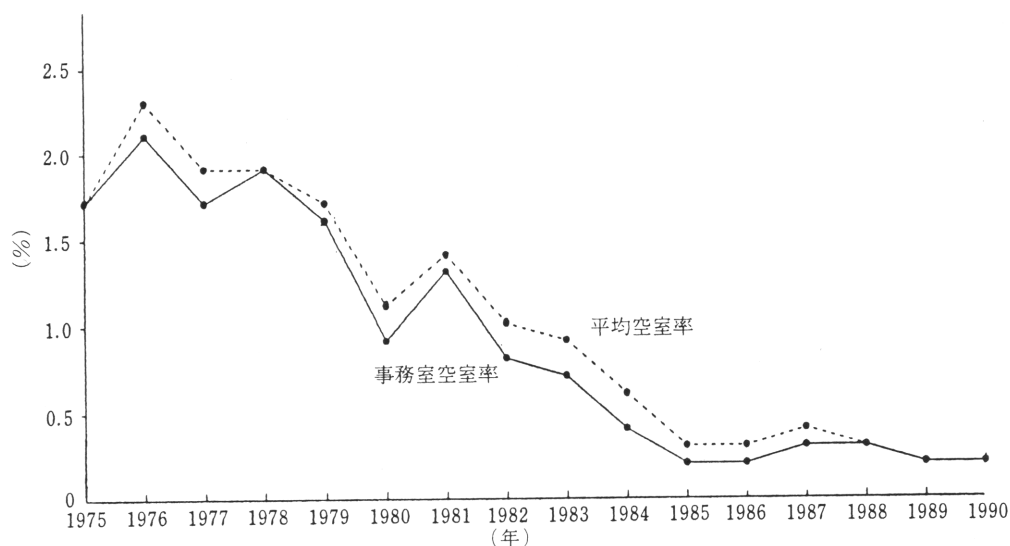
表-3 第 3 次産業中分類項目別従業員数の推移⁴

		従業員 単位：人)			増加率 単位：%)	
		1975年	1981年	1986年	1975～1981年	1981～1986年
全国	電気・ガス・熱供給・水道業	303,671	322,205	317,699	1.06	0.99
	運輸・通信業	3,132,837	3,400,845	3,383,144	1.09	0.99
	卸売・小売業・飲食店	12,368,240	14,897,292	15,708,957	1.20	1.05
	金融・保険業	1,521,584	1,711,421	1,807,617	1.12	1.06
	不動産業	468,719	628,877	712,643	1.34	1.13
	サービス業	8,295,980	10,577,941	12,162,500	1.28	1.15
	公務	1,668,076	1,735,118	1,745,869	1.04	1.01
東京	電気・ガス・熱供給・水道業	74,396	78,092	77,637	1.05	0.99
	運輸・通信業	825,012	934,364	970,846	1.13	1.04
	卸売・小売業・飲食店	3,310,040	3,984,427	4,441,240	1.20	1.11
	金融・保険業	498,006	543,386	596,892	1.09	1.10
	不動産業	184,476	245,720	279,002	1.33	1.14
	サービス業	2,110,042	2,799,945	3,379,345	1.33	1.21
	公務	399,265	409,633	414,905	1.03	1.01

(資料)「事業所統計調査報告書」(総務庁統計局編)より作成

⁴ 表-2:脚注1 参考文献 59 頁表 3.1. 表-3:脚注1 参考文献 60 頁表 3.2 から抜粋。

この新たな都市形成のステージに至る背景を簡単に整理すると、1985 年 9 月のプラザ合意を契機とする急速な円高進行を背景として、内需主導の経済成長が叫ばれ、そうしたなかでヒト、モノ、カネが東京圏に集中したといえる。その結果、東京の都心においてはオフィス需要が急増した。事実、当時の東京におけるオフィスの空室率は 0.2% 以下（図-4 参照）であり、都心部の一刻も早い業務機能の強化を標榜のうえ、多くの資本が投下されることになった。



（資料）（社）日本ビルディング協会「ビル実態調査結果」より作成

図-4 東京におけるビルの空室率の推移⁵

2. 東京圏の形成期における都市行政と都市計画制度について

2-1. 1955 年～1985 年

この時期において都市行政が本質的に目指したのは、①爆発的な人口の集中への対処策としての住居の供給、②郊外部の開発圧力をコントロールすることであったと考えられる。実際、1955 年に住居の供給を目的として日本住宅公団が創設されたほか、1968 年には都市計画法が制定された。問題はそういった施策がどの程度うまく機能したかである。

公的住宅の供給としての日本住宅公団

日本住宅公団は、結局、戦後の応急措置しかできなかった住宅営団の蹉跌を踏まえ、住

⁵ 図-4:脚注1 参考文献 64 頁図 3.6。

居の質的向上を狙いとしてスタートした。しかし、結果的には各年度ごとの住宅建設目標の達成、住宅価格の低廉化という相反する要請のなかで後退を余儀なくされていったのである。すなわち、住宅の質の向上という面では、DK の確立、各住戸専用の浴室、住戸形式の多様化などの先進的な試み（図-5 参照）が 2DK や団地という形を生み出し、当時の住宅観を定型化させるとともに、リビングルームの概念を確立させたことには一定の評価が与えられてよい。しかし 6 畳+4 畳+DK を一般化したことは、一方で住居の狭小さが、いわゆる団地サイズの常識として国民の住宅観のなかに埋めこまれ、その後の公団住宅に対する評判の低下を招くことにもなったという事実にも留意する必要がある⁶。

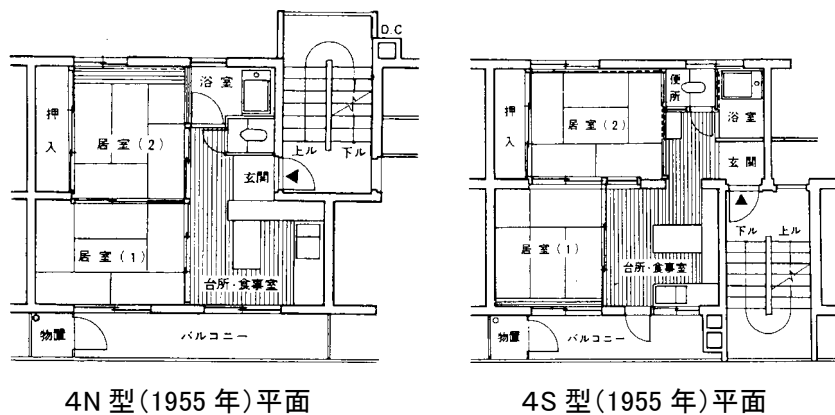


図-5 住宅公団によるニュータウンの建設⁷

⁶ 寝食分離論を具現化した DK という形式を提示する。これは専用浴室を設けたり、世帯間のプライバシーの確保を促すといった革新的な成果を当時、生むことになった。しかしその反面、いわゆる団地サイズという 800mm モジュールを定型化し極小の狭さを住生活の常識としてしまった。

⁷ 出典：都市住宅 8510 鹿島出版会 1985 年 10 月号。

またニュータウンなど大規模な住宅開発において、20 世紀初頭のフランスの建築家コルビュジエの「300 万人の現代都市」⁸をイメージしたような計画が実行に移された。そうしたなかで、住宅の棟配置においては周辺の環境、採光、通風といった諸条件から平行配置および両面採光が本来的には求められるべきところが、効率性追求の観点から日照については最低限確保できれば十分と観念のうえ、正南面から 45° ずつふった直交配置や片廊下型の高層棟を背中合わせにしたツイン型住棟が考案された⁹。これらのアイデアは住環境の質的向上につながるものとは決していえない。日本住宅公団はしたがって、単位容積あたりの収容世帯数を少しでも増やすという、質よりも量の確保を宿命づけられた組織であったと判断せざるをえない。

また、1970 年ごろからは民間からも優れた集合住宅が供給されはじめたことを考えると、1970 年代前半には日本住宅公団に求められた増大する住宅需要の充足という社会的使命はほぼ達成されたといえるのではないかと¹⁰。そして、住宅公団自体、シビルミニマムの確保以外に明確な住宅政策をもって活動ができなかったことを考え合わせると、この時期以降、国家が開発から分譲まで事業として住宅を供給する必要性は大きく後退していったと思われる。

都市拡張の抑制策としての都市計画法

次に、都市計画法について考察する。急速な郊外部の都市化を抑制する方法として都市計画法が考案され、1958 年制定の第一次首都圏計画においては「近郊地帯」がはじめて設定された。これは第 2 次大戦後に制定された「大ロンドン計画」のグリーンベルトを日本に移植しようと試みたものであった。グリーンベルトとは、当該地域での開発を禁止することによって無秩序な郊外の都市化を制御する緑地帯であり、ロンドン市の周りを約 10 km に渡って取り巻いている（図-6 参照）。ロンドンに集積する都市機能はグリーンベルトの外側の開発が可能な地帯に誘導され、郊外にいくつもの新都市（ニュータウン）が建設されることになった。また「不況地域」に指定された地方に工場などを移転すれば税制上

⁸ スイス出身のフランスの建築家、画家のル・コルビュジエ（Le Corbusier 1887～1965）が提示した次世代の都市構想。1924 年に都市計画理論「ユルバニスム」〔参考文献③（本稿 58 頁）〕が発表され、1925 年パリ国際装飾芸術展〔略称「アール・デコ（Les Arts Décoratifs）」〕に計画案が「300 万人の現代都市」として出品された。内容については本稿 32 頁以下参照。

⁹ 日照 4 時間の原則。公団住宅のどの住戸も冬至の日照時間 4 時間を確保するというもの。日照時間を計量単位として住戸の棟配置を決定する計画技術はドイツに生まれたものであるが、日本の場合、これは 4 時間さえ確保すれば、どんな住棟配置でもありうるという原則に曲解されてしまった。

¹⁰ 東急不動産東急ホーム部（当時）による「桜台コートビレッジ（1970 年）」など。

の特典が得られるなどの産業誘致政策と連携して、グリーンベルトは都市拡張の抑制に資する総合的な施策の一環として機能した。

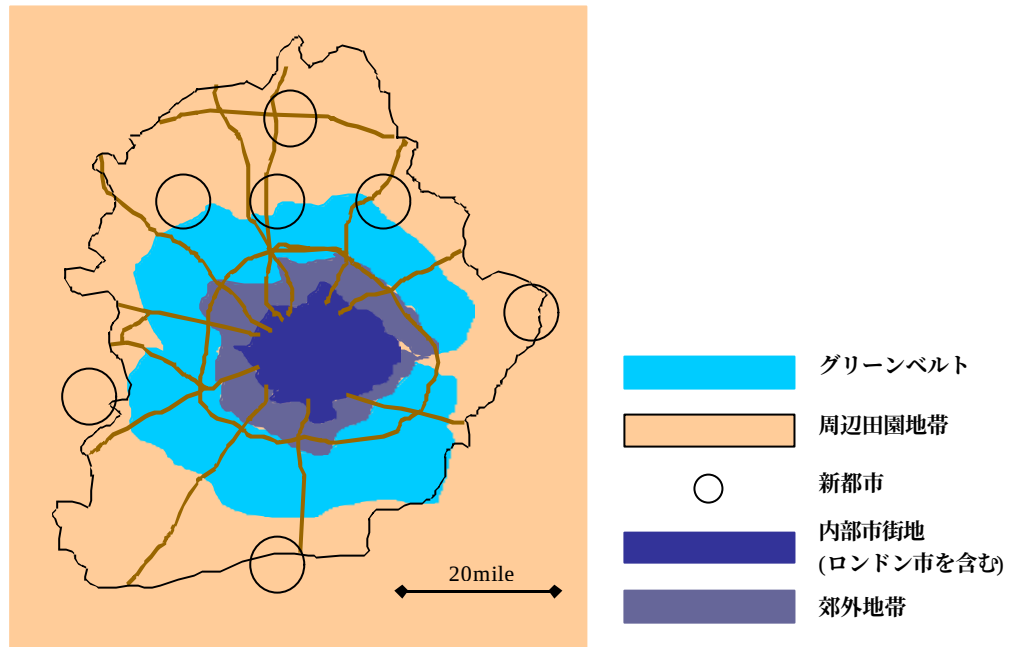


図-6 ロンドンのグリーンベルト¹¹

しかしながら日本の場合、東京への諸機能の集積と人口の集中の速度はロンドンに比べて急激であり、かつ土地利用の直接規制が不可能であったため、グリーンベルトに伍せられた「近郊地帯」の概念は実質的に機能しないまま放棄されることになった。

ここで、この時期以降の都市計画制度の整備過程につき高見沢¹¹の説明では概略以下の通りである。

＊

＊

＊

こうした事態に対処するために、1968年に施行された都市計画法においては市街化区域と市街化調整区域に分ける、いわゆる「線引き」制度が新設された。市街化区域は今後10年以内に市街化が見込まれる部分を計画的に市街化していくために指定する区域で、市街化調整区域は、原則的に開発を制限する区域である。この制度の導入により、各都市は3

¹¹出典：高見沢 実 初学者のための都市工学入門 鹿島出版会 2000年。図-6：参考文献⑤（本稿58頁参照）176頁図7-1より作成。図-7（本稿次頁）：参考文献⑥（同）41～44頁図1.25より抜粋。図-10（本稿33頁）：参考文献③（同）178頁図から抜粋。

年がかりで「線引き」を行い、1970 年時点において日本全国で約 124 万 ha が市街化区域と設定された。

これがどのくらいの大きさであったのか。1970 年の DID 面積¹²は約 64 万 ha であり、当時、5 年間で約 18 万 ha 増加していた。したがって 10 年後の 1980 年頃の DID 面積は、約 100 万 ha に拡大すると予想されたが、それをかなり上回る 124 万 ha を 1970 年に既に市街化区域に指定してしまったことになる。これは明らかに過大な数字であったといわざるをえず、その後この市街化区域において宅地の乱開発によって急速にスプロール¹³が進んだ（図-7 参照）ことを思い起こせば、初期の目的は全く達成されなかったといえる。



練馬区土支田（どした） 付近におけるスプロールの状況

田園調布の計画的な市街地

人口密度 (人/ha)	52.9
宅地率 (%)	50.7
地区容積率 (%)	35.3
地区建蔽率 (%)	23.7
用途構成比 (住居系 : 商業系 : 工業系)	94.7 : 1.2 : 4.1
道路率 (%)	9.2
道路線密度 (m/ha)	210

人口密度 (人/ha)	57.6
宅地率 (%)	99.7
地区容積率 (%)	38.6
地区建蔽率 (%)	33.3
用途構成比 (住居系 : 商業系 : 工業系)	96.8 : 1.9 : 1.3
道路率 (%)	21.9
道路線密度 (m/ha)	244

図-7 典型的なスプロール市街地（練馬と田園調布の比較）¹¹

¹² DID:人口集中地区 (Densely Inhabited District)。地理学上の指標で、人口密度 40 人/ha 以上の調査区 (国勢調査の際に設定される、およそ 50 世帯を一つの単位とする区域) が連坦して、5000 人以上の規模に達している一群の固まりのことを指す。

¹³ 宅地として開発後も、農道が残置し敷地の道路率も低いままに住宅などが拡散的に建設されてできる市街地。

なぜこのような結果を招いたのか、なぜ過大な面積を市街化区域に指定してしまったのであろうか。「線引き」制度は、そもそも都市の市街化動向や将来人口推計を考慮して市町村が独自の判断に基づき策定されることが意図されていた。しかし実際は策定過程で現場の行政は利害調整を上手く果たせず、過大な市街化区域を生んでしまったと考えられる。利害関係者、とりわけ「線引き」にかかわる農地の所有者は、それまで開発可能であった土地が市街化調整区域に指定されてしまうと、開発は原則不可能となり、土地の価値が損なわれると考えがちであった。制度上、「線引き」はおおむね 5 年ごとに見直されるようになっていたが、将来、市街化区域にスムーズに指定される保証がなかったので、積極的に市街化区域を選択する判断が強く働いてしまったのである。

＊

＊

＊

さらに、「線引き」の制度設計にかかわる内在的な限界も指摘できるであろう。すなわち、「線引き」は単に「市街化可能なところ」と「不可能なところ」を分けるにすぎない。したがって「市街化可能なところ」へと計画的な市街化を誘導するためには、別の手立てが必要と考えるのは当然である。1968 年の都市計画法には「線引き」制度とセットで「開発許可」という制度が新設されていた。この「開発許可」制度は、「市街化区域における一定規模以上、一般には 1000 m²以上の開発は都道府県知事の許可を受けなければならない」とするものであるが、ここに制度設計上の限界があったと考えられる。すなわち 1000 m²に満たなければ特別の許可を受けなくても開発が可能となり、事実このようなサイズの開発を次々に誘発することにつながったのである。ちなみに良質な住宅地を形成するには、宅地として区画され、道路もそれに応じて一体的に整備されなければならないが、これらの安易な開発ではその当然のことが顧みられず、幅員の狭い農道がそのまま残置し、後に道路と追認されたケースも多い。その後、わが国に訪れた急激なモータリゼーションの波による慢性的な交通渋滞の発生などといった事情を考えれば、これはまさに都市のあり方に対し致命的な影響を及ぼしたといわざるをえない。

以上のとおり、東京圏は行政が有効な都市形成のツールを整備しえないなか、爆発的な人口の集中圧力を郊外部で吸収することによって拡大しつづけ、1985 年頃までに現在の東京圏のドーナツ構造がほぼ形成されたと考えられる。

2-2. 1985 年～1990 年代前半

この時期、赤坂や恵比寿の民間による都市再開発事業や新宿への都庁移転事業のほか、東京都の臨海部、神奈川県のみなとみらい 21 地区、千葉県の幕張や埼玉県の大宮などの都市再編を意図した大規模開発が計画された。都市計画法もこの流れに対応すべく、1980 年には地区計画、特別用途地域の指定など従来の商業地における一律 400%の容積率規制を緩和した。これは赤坂や恵比寿などの一定規模以上の面開発には功を奏したといえる。しかし、現在の都心部の構造は、都道府県知事による許可が必要とされなかった面積 1000 m²未満を対象とする乱雑な土地利用により決定づけられたと考えられる。このことはまた、都市計画法のみを拠り所としていた都市行政は結局のところ、無力であったことを示唆している。

地価のコントロール手段としての都市計画法

東京圏の地価は戦後の都市形成を通じほぼ一貫して上昇傾向にあったが、1986 年から始まる変化は異常であった。すなわち 1983 年を 100 とすると、図-8 のとおり、東京都区部商業地の平均公示地価は、1988 年までのわずかな間に一気に約 6 倍（1983 年比）にまで跳ね上がった後、1990～1991 年をピークに、あっという間に下がってしまった。これは、不動産市場がまさに投機の間と化した結果であると考えられる（以上の部分は五十嵐¹⁴を参考とした）。

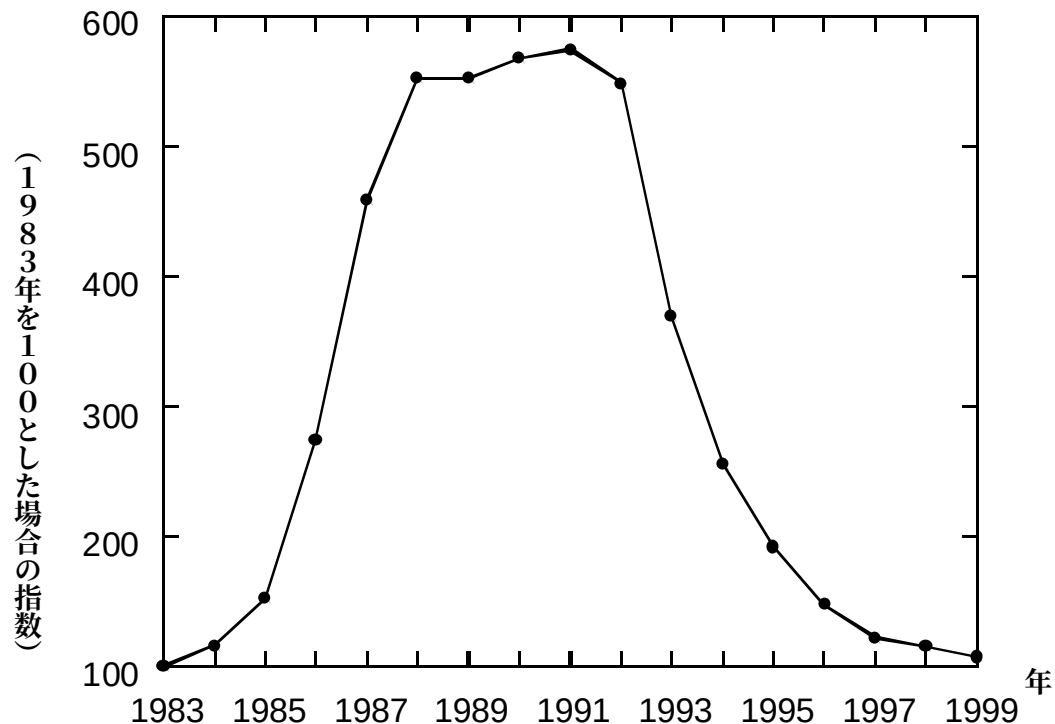


図-8 東京都区部における商業地平均公示地価の推移（指数）¹⁴

地価が上昇すれば、一定の規模以上の開発にはより多くの資金が必要となり、それゆえ地価の高騰は土地の細分化を促進する方向で作用したと考えられる。また更なる地価の上昇を当て込んで取得された土地がその後の地価下落とともに塩漬け状態に陥り、土地が虫喰い状に偏在することにもなり、東京圏は一体的かつ必要な都市形成を図ろうにも図れない局面を迎えたのである。

この間、政府は地価の異常な高騰を投機によるものと判断し、1987年に「監視区域」を指定のうえ、一定規模以上の土地の売買については自治体への届け出を義務づけ、売買価格をコントロールすることによって地価の上昇を抑制しようとした。1990年には大蔵省の行政指導により「不動産融資規制」が実施されたが、規制対象から外れた住宅金融専門会社（住専）などを媒介として融資は続けられた。そして1991年から1992年にかけて「公共の福祉を優先させるものとする」という土地基本法に基づき、総合土地対策要綱（表-4

¹⁴ 五十嵐 敬喜「再び地価を問う」造景 no.20 建築資料研究社 1999 年。図-8：参考文献⑧（本稿 58 頁参照）28 頁図 2-1①を参考にしつつ、参考文献⑨（同）のデータから作成。表-4（本稿 15 頁）：五十嵐著 157 頁別表Ⅳ。表-5（本稿 20 頁）：五十嵐著 156 頁別表Ⅲ。

参照)が策定されたのである。

総合土地対策要綱には、土地税制や地価形成の適正化に関し土地保有税や土地取引市場の整備、地価公示制度の再検討など投機の排除に実効性を期待できる施策が散見されるが、都市形成に関わる事項としては、今やステレオタイプ化した東京一極集中是正のための首都機能移転や産業機能の分散論、さらには公的住宅の供給や「線引き」制度、用途地域の見直しなど、あくまでも政府、行政の介入を前提とした現行制度の微調整という小手先の方策しか打ち出せていない。唯一、都市開発は現地の正しい計画によって誘導されるべきという視点に立って市町村マスタープランの策定を建設省告示として制度化したことは、かろうじて現在につながる発想ではある。しかしこれも未だに多くの市町村がマスタープランを策定できていない以上、1990年代初頭において実効性を期待できるものではなかったといわざるをえない。

	総合土地対策要綱 (1988.6.28)	総合経済対策 (1998.4.24)
土地政策の基本的認識	土地の利用は公共の福祉が優先する 受益に応じた負担が必要である	土地は資源である
土地政策	首都機能、都市・産業機能の分散 宅地開発、都市再開発の促進 低未利用地や空中・地下の利用促進	担保不動産等の有効利用のための条件整備 虫食い・低未利用地の整形・集約化 都市再開発の促進 ①都市再開発の認可手続の迅速化等 ②住宅・都市整備公団を活用した事業の推進 ③民間都市開発推進機構の土地取得・譲渡 業務の拡充 都市再構築のための公的土地需要の創出
住宅政策	公的住宅供給の促進 持ち家取得促進のための措置 借地借家制度の見直し	公営住宅供給の推進 借地借家法の特例の活用等による建築物 の建て替え、不燃化の促進
都市政策	土地利用・都市計画の具体的な実現方策 の策定と線引き・用途地域の見直しが必要	中心市街地活性化などによる都市の再生
都市基盤施設整備の促進	首都圏整備計画に従い、開発利益の還元 等をはかりながら、民間活力を導入し、 実効性を確保する。このために土地収用 制度、公共用地の先買い制度の拡充とそ の効率的利用をはかる	都市計画道路等の整備 密集市街地の解消 都市機能の集積・再配置 多目的公共空間の創出 公共用地の先行取得
地価形成の適正化	土地取引市場の整備 地価公示制度の再検討 公的土地評価の適正化の確保	適正評価手続の確立 (収益還元手法の精緻化等) 競売制度の迅速・円滑化及び倒産法制の 整備
土地税制	土地保有税、相続税の適正化をはかる	
土地に関する情報について	土地に関するデータベースの整備	不動産投資データの整備拡充・情報公開を 進める 競売物件の情報の開示促進等
土地行政の総合調整の推進 等	土地対策関係閣僚会議の積極的活用	

表-4 総合土地対策要綱と総合経済対策の対比 ¹⁴

3. 総括

ここまで見てきたように、現行の都市行政は、1955年から1985年にいたる都市形成期における都市の拡大を、規制と開発許可によって制御することを目的として体系化されてきたが、それが都市形成を誘導するべく効果的に機能しなかった原因をいくつか抽出してみたい。

制度設計上の限界

都市行政のツールは、これまでの間、都市計画法と建築基準法を両輪として制度化、体系化されてきた。都市計画法は都市形成の過程で、市街化をコントロールし、市街化に影響を与えると想定される一定規模以上の開発に対する監視を目的とする一方、建築基準法は単体規定と集団規定から成り、建築物の単体あるいは集合の品質維持を狙いとする。都市行政は、この都市計画法と建築基準法という2つのツールを利用して、都市を構成する建築物単体から面的な開発までを網羅的に捕捉のうえ秩序ある都市開発の促進を意図していたのである。このツールによって都市形成をうまく誘導できなかったのは、ツールの制度設計そのものが「規制を設ける」だけに終始するなど管理色が強い一方で、都市形成をどういう方向に誘導するのかという理念が希薄であったことに由来すると考えられる。

規制というツールは都市開発を望ましい方向に誘導することを意図して導入されたと考えられるが、いうまでもなく、規制だけでは都市開発を十分コントロールできない。場合によっては行政による開発のインセンティブのコントロールが求められることもありうると考えられる。つまり都市全体のありようをデザインし、かつコントロールするためには本来、規制とインセンティブをツールとして臨機応変に使い分けるという発想が必要とされたのである。規制を通じて良好な都市空間の形成を目指したとしても、個々の開発行為自体、短期的な収益の極大化を目指すものが多いため、規制による最低基準のみクリアすれば事足りるという開発姿勢が醸成され、その結果、1000 m²未満の乱開発の進行を防止できなかったり、建築基準法の仕様規定を満足しただけの画一的な建築物が量産されるなど、都市全体にとって望ましい質の確保が期待どおりに実現されなかったのである。ここにツールとしての規制が最低基準として逆方向に作用し、結果としてみると、当初の意図とは裏腹に最低基準への収束を促してしまったという制度設計上の欠陥があったと指摘できるであろう。

1985年に始まった地価高騰の抑制を狙いとした都市計画法の改正は、規制強化を通じた投機に結びつく都市開発の排除を目的として、用途地域指定を細分化するにとどまるなど、旧来の発想の延長線上にあり、ツール自体の抜本的な改正を意図するものではなかった。結局のところ、わが国の場合、都市行政における規制は、誘導ではなく管理のためのツールとしてしか位置づけられていなかったのである。

ビジョンなき規制

規制というツールが有効に機能しなかった要因として、都市行政が都市形成の目標とすべき都市像が事実上、存在しなかったことがあげられる。

ここで都市像が事実上、存在しなかったという指摘は、行政は自らが都市において提供すべき行政サービスの最適供給を目指して都市を機能的に分解して捉え、各機能の充実を媒介として都市基盤の整備・拡充を図ることに重点が置かれていた事を意味する。つまり都市行政においては「目指すべき都市像とはなにか」という課題が、いつのまにか「都市をどのような評価基準に基づいて構築すべきか」という問題設定にすり替えられてしまったと考えられるのである。それはまた、管理志向の強い都市行政に合致した発想と観念でできる。

実際、行政による都市の長期計画、当局の白書などを見ると「安全なまちづくり」、「快適なまちづくり」、「環境にやさしいまちづくり」といった言葉が散見される。これらは総じて都市が機能的に満足しなければならない条件とは何か、という発想のもとに提示されたバリエーションである。しかし、都市計画の多くに共通して使用されているので、これを行政による都市の評価基準、すなわち目指すべき都市像の一般解と見てもよいだろう。

評価基準を設けること自体、都市において提供すべき行政の公共サービスの質について客観的に判断し、政策目標とするうえでは有効な方策といえる。そして公共サービスにかかわる最適供給体制のありようから導かれる都市施設、都市基盤などは都市が備えるべき機能を確定するに際しての必要条件を与えてはくれる。しかし問題となるのは、このような基準を根拠として都市を構想すること自体、目指すべき都市像を設定するに際して十全な知見をもたらさうのかということである。機能基準を設けて都市を分析するかぎり、都市は単に建造物の集合といった物的な対象として把握され、断片的に捉えてしまう危険に陥りかねない。いずれにしてもここから構想される都市像は結果的に茫洋としたものに止まらざるをえず、これがいわゆる地域における個々の事情を捨象した都市の画一化を促

す一因になったとも考えられる。

近年、一部の自治体では都市景観のコントロールを制度化している¹⁵。都市景観といったものは美的感性に基づいて批評されるものであって、これは明らかに主観的な価値に依存し、客観性のある物理的なデータに容易には還元されえない性格を有している。都市とは優れて価値観に依存する概念であることを忘れてはならない。歴史の風雪に耐え、頑なにその姿を守り続けている街に、多くの人々が何がしかの魅力を感じることがあるとすれば、このような主観的な価値も都市における重要な考察の対象になりうる。さらにいえば、そもそも人々の抱く都市像は千差万別である。すなわち性別、年齢、職業、あるいは都市での日常生活、余暇の過ごし方といった点から考えても、人々が都市に求めるものは様々である一方、都市は他の都市との関連から都市のありよう、位置づけが決定されるという側面を持っているのである。

現実の都市は、このような多様な価値観にさらされながら存在しているのである。客観的な評価基準といった容易に物理的なデータに還元される分析からは都市の事実は断片的につかめるものの、都市を総体として捉え、その実態を一意的に描き出すことはそもそも困難といわざるをえない。このように考えると、目指すべき都市像を設定するに際し、「どのような評価基準を設定すべきか」という問題設定は、必要条件ではあるものの十分条件とは認められないのである。地域の実情に即した考察を都市制度設計に織りこまず、機能評価を基準に都市のあり方に関する認識が断片的に捕捉されるにとどまったという事実はまた、都市行政の目標に目指すべき都市像が指定されなかったことを意味している。その結果、都市計画制度が事実上、規制のみを根拠としたツールしか持たなかったことと併せて、従来の都市行政が都市形成に本質的な部分で寄与せず、管理的な色彩を強めるだけにとどまったと考えられる。

中央省庁割拠型の都市行政

都市計画制度がツールとして自己目的化するとともに、都市行政が管理志向の極めて強いものとなったことは、実は行政機構のありようと深く関連している。地方分権の議論などでも指摘されるとおり、現在の行政機構は中央省庁を頂点とするピラミッド構造を築くとともに、個々の事業分野においては所管官庁が実質的に地方自治体の意思決定を掌握し

¹⁵ 例えば、神奈川県真鶴町の「真鶴町まちづくり条例（条例第6号）（1994.1.1施行）。同条例では「美の原則」を定め、それに基づく「美の基準」を別途設けている。

ている中央省庁割拠型となっている。例えば公共事業についてみると、地方の単独事業であっても中央省庁の定めた基準をみたした事業ならば、国による一定割合の財源補助が保証されるが、その代わりに上位階層の組織の関与が強く働き、地方が自らの自己責任のもとに事業を行う自由が奪われる構造となっている。つまり地方自治体の事業であっても計画内容の質から財源措置にいたるまで、中央省庁による強いコントロールの下で事業が遂行されるよう、行政機構は組織されているのである。日本の都市形成において、こうした中央省庁割拠型の行政による弊害が大きく顕現したと考えられる。

都市計画法の場合、計画決定手続きにおける許可、承認等の権限の多くは大臣または都道府県知事に委ねられており、とくに都市形成に大きく影響を与える一定規模以上の開発行為についてはその傾向が強い。これは多くの都市形成に関わる事業の質が、中央の定めた基準によって均質化しやすいことを意味している。とりわけ政府がシビルミニマムの底上げを意図し、「国土全体の均衡ある発展」などを掲げた時、管理志向の強い都市行政を通じて、結果的に都市は画一化の道を辿ることになるのである。

また日本の都市行政は、いったん都市計画決定がなされたはずの開発事業をいざ実行するに移すという段階で住民の組織的抵抗に遭い、速やかに工事が施行できないという事態にたびたび陥る。一方で住民参加がいくら叫ばれても、その実態は政策の立案につなげるどころか苦情処理で手一杯という現場レベルでの問題点が指摘される。これは、個々の都市形成において市街化区域の線引きを効果的に実施できなかったように、地域の自治体、すなわち市町村が都市計画の策定に際しイニシアティブをとれていないことに起因すると思われる。そもそも市町村は機関委任事務を執行することが主たる業務であると位置づけられていたため、中央主導で決定された計画の内容に修整や変更を加えられなかったのである。実際、表-5のように中央省庁割拠型の行政機構は、各省庁ごとの所管事項を対象として都市計画に関わる現場の行政事務を 46 もの法律により縦割りで拘束しているのである。

首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律	特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法	都市緑地保全法
近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開発に関する法律	鉄道事業法	下水道法
災害対策基本法	軌道法	都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律
大規模地震対策特別措置法	土地収用法	公営住宅法
公有地の拡大の推進に関する法律	公共用地の取得に関する特別措置法	宅地建物取引業法
農住組合法	建設業法	積立式宅地建物販売業法
水資源開発公団法	測量法	不動産特定共同事業法
地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律	河川法	農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給臨時措置法
大気汚染防止法	公有水面埋立法	地方住宅供給公社法
自動車から排出される窒素酸化物の特定地域における裁量の削減等に関する特別措置法	水害予防組合法	住宅地区改良法
水質汚濁防止法	砂防法	宅地造成等規制法
騒音規制法	地すべり等防止法	建設基準法
振動規制法	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律	建設土法
湖沼水質保全特別措置法	海岸法	建設機械抵当法
特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法	公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法	租税特別措置法
浄化槽法	運河法	幹線道路の沿道の整備に関する法律
特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律	道路法	道路の修繕に関する法律
漁港法	踏切道改良促進法	北海道防寒住宅建設等促進法
水産資源保護法	共同溝の整備等に関する特別措置法	特定多目的ダム法
エネルギー等の使用の合理化及び再生資源の利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法	電線共同溝の整備等に関する特別措置法	高速自動車国道法
石油パイプライン事業法	道路整備特別措置法	道路交通法
採石法	首都高速道路公団法	地域振興整備公団法
砂利採取法	阪神高速道路公団法	交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法
電気事業法	本州四国連絡橋公団法	タクシー業務適正化臨時措置法
ガス事業法	地方道路公社法	交通安全対策基本法
中小企業団体の組織に関する法律	都市計画法	生産緑地法
中小企業等協同組合法	集落地域整備法	民間事業者の能力の活用による特別施設の整備の促進に関する臨時措置法
中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業者の事業活動の調整に関する法律	被災市街地復興特別措置法	大都市地域における優良宅地開発の促進に関する緊急措置法
道路運送法	駐車場法	産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律
港湾法	土地区画整理法	水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律
	都市再開発法	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律
	大都市地域における住宅及び住宅地の供給促進に関する特別措置法	
	新住宅市街地開発法	
	新都市基盤整備法	
	住宅・都市整備公団法	
	流通業務市街地の整備に関する法律	
	古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法	

表-5 機関委任事務に関する建設省所管法律 ¹⁴

縦割り組織の弊害

ここで中央省庁割拠型の行政機構において、縦割り型の組織による弊害も指摘しておくなくてはならない。1985 年までの都市形成期において都市行政は、都市部の拡大のコントロールを目指してきたが、都市に関連した行政権限の及ぶ範囲は都市計画法によって定められた都市計画区域に限られる。したがってそれ以外の周辺部、具体的には農地や港湾地域などは他の省庁の管轄区域と位置づけられ、それゆえ都市行政とは異なる発想によって土地、空間の利用が誘導されてきたのである。（図-9 参照）

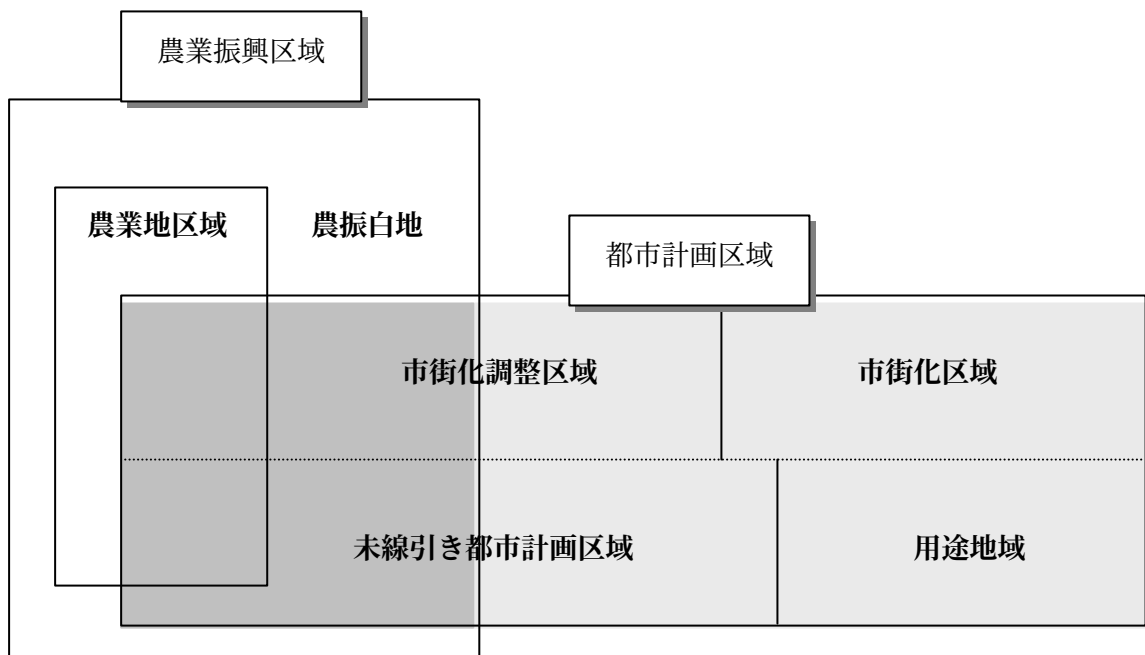


図-9 都市計画区域と農業振興区域の重複

このように行政機構が中央省庁割拠型のうえにさらに縦割りになっているため、計画段階においては日常的に、複数の省庁間の調整を念頭にした作業を見込まざるをえない。これは業務を不効率とするばかりでなく、地域の土地利用を地域に即して中長期的、かつ一体的に計画する上での大きな障害となると考えられる。したがって本来は各省庁が立案する具体的な事業を包括すべき上位概念が漠然とした内容に希薄化し、個々の事業を実態的に規定する拘束力を有するまでには至らなかったのである。

また省庁の縦割り型組織による弊害として、事業の硬直性がよく指摘される。本質的には同一の目標を志向する課題に対して複数の省庁による事業が重複しても、個々の事業は各省庁の権限の範囲内で独立しているため、事業の企画段階はもとより実行段階においても水平的に統合するという操作はなかなか採用されないのである。ここでは統合が容易にできないため、課題を有効に解決していくに際して必要な創造性が働かない要因になることを確認しておきたい。