

## 都市計画技術と制度理論： 旧法体制の都市計画技術、そして今後は

渡辺俊一（東京理科大学 名誉教授）

### 1. はじめに

筆者に要求されていることは、1919年都市計画法(以下「旧法」という)の成立過程をすこし研究した者として、過去百年間における社会技術としての都市計画の成果を「読み解く」こと、そのうえで将来へむけて「何を引継ぎ」「何を創り出していく」べきかについて問題提起すること、かと思えます。

一口に「過去百年」といっても、その歴史全体を均等に眺めるのではなく「読み解き」の焦点をおもに「旧法体制」(後出)における都市計画技術に向けたいと思います。なぜなら百年前、都市計画の「法制度」が設計施行されたとき、それを支えるものとして、われわれの都市計画の「技術」はほぼゼロから生まれたのです。その後、この都市計画技術は、土木・建築・造園などの構築技術とは一線を画す、固有の対象・方法をもつ社会技術として進歩成長しました<1-1>。そして誕生のとき体内に埋めこまれたDNAは、その後の都市計画技術のあり方を長く支配し変化しながら、今日に至っています。「何を引継ぐ」かを考えるうえで、誕生の原点を確認することが大切なのです。

そこで本稿の前半では、旧法体制における都市計画技術の基本構造について確認します。そのさい近代都市計画に固有な3つの制度・技術、すなわち「事業」「規制」「計画」を手がかりに読み解いてみます。(これらの基本用語については、付論を参照。)

そして後半では、その後百年にわたる「都市計画」の概念をすこし拡大してみたいと思います。そうすることで「まちづくり」もふくむ現代の多様な活動にかんして、都市計画技術のあり方、またその技術をを担う者へ注目しつつ「何を創り出していくか」について、考える方法を探りたいと思うからです。

<1-1>本学会の創設にあたり高山英華・学術担当理事は、都市計画技術がもつべき固有性について、こう記しています。都市計画技術は「構築技術と一応わけて、いわゆる都市土木、建築、造園の各技術の相互の関係をただ調整、連絡するだけ(でなく)……総合的に組合わせて……新しい価値や効果を創り出す点」が大切だ、と(高山1952: 27)。ただしこれが旧法成立の30年以上後の時点であることは注目に値します。

### 2. 旧法体制の都市計画技術、その後

#### 2-1. 旧法体制とは

時代をさかのぼり、1910年代(大正初期)に焦点をあわせます。工業化・都市化の進展により全国の大都市で市街地の無秩序拡大、工場公害などが深刻な社会問題となり、内務省は都市

経営・都市政策に本格的にのりだしました。東京では、これに先だち「明治の都市計画」といわれる「市区改正」が進められ、既成市街地の道路拡幅・新設など約30年の経験をへていました。内務省は1918年、欧米近代都市計画から学びつつ、拡大をつづける市街地の総体的コントロールにむけて、市区改正を抜本改訂する法制度の設計に着手しました。

新しい仕組みは「都市計画」と名づけられました。が当時、内務省にも土木・建築界にも「都市計画」とは何か、について知る人はほとんどいませんでした<2-1>。翌1919年「都市計画法」(旧法)と「市街地建築物法」(以下「物法」という)が制定されます。旧法はその後「1968年都市計画法」(以下「新法」という)にかわるまで半世紀にわたり、わが国都市計画を支配します。以下では旧法とこれを支える組織・人事・技術・思想等のシステムを「旧法体制」とよび、その中での都市計画技術(とその担い手)に焦点をあてて考えます。

旧法における「都市計画」とは、要するに「重要施設」の名のもとに多種多様な都市施設の建設予定を、国＝内務省の力で「計画調整」する(計画技術でなく)行政事務でした(渡辺2019)。調整の主役は内務省のエリート事務官僚であり、それを補うかたちで「都市計画技術」が必要とされその担い手として土木・建築・公園(後の造園)という構築系3分野(以下「3分野」という)の官僚群が形成されました。かれらは内務省都市計画課と各道府県の都市計画地方委員会(以下「地方委」という)の事務局を根拠地としつつ、技術開発をほぼゼロからスタートさせました。

<2-1>1913年、曾禰達蔵・建築学会副会長は学会でこう発言しています。「曰く田園市(＝田園都市。引用者)、曰く田園村、曰く都市設計(＝都市計画。同)といふことは、十九世紀の末から二十世紀の始めに掛けてエライ流行語で、我々は大いに研究しなければならぬことでありながら、研究のまだ端緒に触れない位である。」(前田1914: 266)

## 2-2. 旧法体制における「事業」技術

まず事業制度からみますと、旧法は市区改正から重要な手法を引き継ぎました。それは、整備すべき都市施設の種類・立地をあらかじめ公定し、その事業用地を確保・収用して建設する事業手法(以下「施設整備事業」という<2-2a>)でした。この事業手法は以後、対象施設の種別を広げつつ、旧法・新法をつうじて日本都市計画の「事業」の中核をしめています<2-2b>。こうして中央政府が一都市の個別施設を「都市計画」の名によって予め公定するという、世界でも例をみない特殊日本の状況が出現しました。

旧法は、あらたに周辺部開発のために「土地区画整理事業」を導入しましたが、直後の帝都復興事業において、東京・横浜の既成市街地で中心的な事業手法となりました<2-2c>。これら施設整備と土地区画整理<2-2d>の2大事業手法は、おもに土木官僚が技術開発をすすめました。結果として、後述のように微力な「規制」との対比において、旧法は「事業中心」といわれる状況となりました<2-2e>。

<2-2a>これは非法定用語ですが、これに相当するものとして、新法(第4条第15項)では「都市計画施設の整備に関する事業」となっています。

<2-2b>市区改正条例では、施設整備事業の対象は法定されておらず、30年間の施行期間を通じて事業達成されたのは、道路(約4割)、公園(約6割)、河壕(約2割)、市場・火葬場・墓地(なし)でした(渡辺1993: 13)。旧法は「重要施設」の名のもとに対象施設を大幅に増やし、法(第16条)では、道路、広場、河川、港湾、公園のほか、施行令(第21条)では鉄道、軌道、運河、水道、下水道、土地区画整理、運動場、一団地ノ住宅経営、市場、屠場、墓地、火葬場、塵埃処理場など13種類を明記しています。注目されるのは、点的・

- 線的な施設のほか、面的な「施設」として「土地区画整理」や「一団地ノ住宅経営」が含まれている点です。新法(第11条)はさらに拡大し、事実上ほとんどの施設に広げられました。
- <2-2c>1923年度から7年間の期間をつじて、東京では面積3,000ha超の再建・基盤整備を達成しましたが、これは当時の世界的水準からみても大きな事業成果でした。復興事業の終了後は、ここで育成された区画整理の技術者が全国(及び外地植民地)へ事業技術を伝えました。
- <2-2d>旧法では当初、(都市計画固有の技術としてではなく)耕地整理法の準用として実施しました。
- <2-2e>「事業中心」の背景には、国庫補助金があります。施設整備事業の補助金は、当初は制度化されなかったのですが、1933年の災害復興事業から徐々に拡大され、その後街路も対象となりました。すると補助金ほしさから、用途地域指定もないまま、街路だけの都市計画決定も出現しました。これは「規制なし・事業のみの都市計画」という状況でした。

### 2-3. 旧法体制における「規制」技術

旧法は初めて「規制」を制度化しましたが<2-3a>、それは「土地利用規制」を中心とする近代都市計画とは、かなり異なる姿となりました。すなわち、旧法は「規制」の中心である「地域地区制」は制度化したものの<2-3b>、その実質規定はすべて建築法規である物法へ譲りました<2-3c>。

なぜ「規制」は都市計画行政を離れたのか。その原因はたぶん同法の成立過程において、建築界が欧米近代都市計画の中心をしめた「土地利用規制」の技術的意義を十分に理解していなかったからだ、と解するほかありません<2-3d>。結果として、地域地区制のキー概念である建築物の「用途」は、建築物の「構造、設備」等と同列に位置づけられ、(計画技術ではなく)構築技術の対象として、法令で精緻化・基準化されてゆきました。

物法を所管したのは、同じ内務省の警保局です。同局は全国の道府県警察を統轄し<2-3e>、建築行政は「建築警察」として実施されました。その建築官僚によって「規制」は、構築技術を中心とする物法の施行令・施行規則などにより、全国画一的・事前確定的(羈束的)な基準・細則として詳細に技術開発され、執行されました。

一方、内務省の都市計画部局<2-3f>の建築官僚は、市街地の建築物実態調査をおこない、地域指定の計画決定を担当しました。つまり実際の現場では、指定と執行が別々におこなわれており、規制技術の流れは中央から地方への全国画一ルールとして一方通行し、現場からのフィードバックに欠ける、という構造になっていました<2-3g>。

「規制」のこのような姿は、また社会的関心・需要の低さの反映でもありました。運用面では、土地所有者からの反対が強く<2-3h>、住居・商業・工業の用途地域という粗い区分にくわえて、「未指定」という事実上「第4の用途地域」が指定されました。市街化の進展をみつつ、のちに適当な用途地域に指定するという手法です。これは「後追い計画」的であり、「計画の主導性」を尊ぶ近代都市計画の原則に反するともみえますが、見方を変えれば、社会技術としてのわが国都市計画には、その程度の力しか社会が与えてくれなかった、と解すべきでしょう。

- <2-3a>「東京市区改正土地建物処分規則」(明治22年1月28日勅令第5号)では、市区改正用地における建物の制限が定められていましたが、それは都市計画の「規制」というよりは「事業のための規制」と考えられます。

- <2-3b>物法の地域地区制のほか、旧法自体としては「風致地区」「風紀地区」の規制手法を新設しました。前者はおもに公園官僚が担当しましたが、後者はついに適用されませんでした。

- <2-3c> 物法の技術面は建築官僚が担当しました。物法は地域地区については「住居地域、商業地域、工業地域(特別用途地区を含む)」とその趣旨を規定し、地区としては「防火地区」「美観地区」を設け、詳しい内容は施行令・施行規則等に委ねました。都市計画の規制手法として期待された「建築線」は建築規制手法として制度化されましたが、十分な効果を発揮できませんでした。構築技術の規定は施行令・施行規則において、おもに建築物単体の構造・設備等の技術的詳細化へ向かいました。
- <2-3d> 建築規制がおもに単体の建築物に着目し、衛生上・保安上など構築技術的観点から一律に規制するのにたいして、土地利用規制は、おもに都市構造・周辺環境との関連から土地・建築物等を選別的に規制するもので、(構築技術と異なる)政策判断を要する、これが近代都市計画の考え方です。
- <2-3e> ただし東京(府)については、内務省の地方官庁である警視庁。
- <2-3f> 都市計画部局は、(1918年)大臣官房都市計画課→(1922年)都市計画局→(1923年)大臣官房都市計画課と変遷しました。
- <2-3g> 都市計画部局の建築官僚は、しばしば自分たちの仕事は、単に図面に住商工の色を塗りわけただけだ、との空虚感をもっていたようで、自虐的に「塗紙計画」とよびました。
- <2-3h> 飯沼一省(1986: 20)の証言「自分の土地に自分の金で建物を建てるのに、何故役人がうるさく干渉するのかという不平が世間にありました。」

## 2-4. 旧法体制における「計画」技術

都市計画技術の著しい特徴は、何らかの形の「プラン」をつくり、それを操作管理する点(以下「計画」という。付論を参照)です。旧法制定前後、計画技術の萌芽はあちこちに見られました。市区改正では、事業案件を都市空間に図示し、その相互関係・全体配置を検討しました。当時の建築学会の大勢は「都市計画」を「大規模な建築設計」ととらえ設計図を描きました。旧法体制の設計者・池田宏は「泰西諸国(の)『シティー、プラン』」を明確にイメージしており<2-4a>、また用途地域制が「重要施設」の判断基準としての機能をもつべき、とも考えていました<2-4b>。しかし制定された旧法には「プランの操作管理」という意味での「計画」は、制度化されませんでした。

旧法の運用段階に入ると、技術の担い手である3分野(土木・建築・公園)の縦割り状況が問題となり、それらの「総合」手法の必要性が痛感されました。飯沼一省(事務官僚)は「総合制(Comprehensive Plan)」の必要性を訴え(飯沼1927:227-228)、石川栄耀(土木官僚)は「地域制街路網緑地計画等の上に、『都市構成』なる技術を置く可し」(石川1938:25-28)と主張しました。「総合化」は、その根拠となるプランを必要としますが、そのようなプラン手法はついに制度化・技術化されませんでした。

しかし都市計画決定された施設・地域地区等は「都市計画図」として図示され、これを見れば都市の「事業・規制」全体の空間関係がかなり分かります。これを計画技術の萌芽とみることは可能でしょう。また旧法制定直後の帝都復興事業では、各種の区画整理プランが作成され、そのうち戦後に入ると、戦災復興事業や他の市街地開発事業でも「設計図」の使用は一般化しました。このことは、「事業」が「計画」を生み出していく過程として捉えることができます。

- <2-4a> 内務大臣官房都市計画課(N.B.)「都市計画調査会委員会議事速記録:付 特別委員会会議録」(東京市政調査会蔵)本編, p. 11.
- <2-4b> 池田は「第一二予定区域(=都市計画区域。引用者)ヲ決定(して)……『ゾーン』ノ『システム』(=用途地域制。引用者)ヲ考へ……将来ノ都市計画ノ施設ヲシテ其ノ基準アラシムル」ことが必要だと主張しました。上記「同」本編, p. 12.

## 2-5. 旧法体制における技術者

旧法体制の都市計画技術を担ったのは、おもに内務省のエリート技術官僚で、その技術実践の場は地方委の事務局でした(渡辺2019)。都市計画技術は、当初から3分野の縦割りでバラバラに展開され、必要とされる「総合性」については、実質的には事務官僚により行政事務として処理されました。

にもかかわらず、かれらは「都市計画」の名のもと「官僚制プロフェッション」(Watanabe 2018)ともいえる高水準の専門家集団を形成しました。その集団の裾野はひろく、中央・地方政府の職員、学識経験者などの都市計画・都市経営関係者をふくみました。集団内では『都市公論』『都市問題』などの専門誌をとおり、また都市研究会・全国都市問題会議・都市計画講習会などの会合によって、中央から地方への都市計画技術の伝播がすすみました。技術の流れは基準・細則などの形をとる一方通行であり、これは形をかえて現在にも至ります。

戦後、技術の担い手の点では、内務省解体により「官僚プロフェッション」が崩壊し、地方委事務局も姿を消しました。しかし都市計画は、各種の詳細な基準・細則とともに行政事務として生き残りました。

## 2-6. 小括

以上で概観した旧法体制の都市計画技術をもとに、「遺産」を確認するためには、戦後の新法<2-6a>とその展開も視野にいれる必要があります。新法では「規制」が大きく進展し、開発許可制・区域区分などが導入されましたが、その重要な技術的意味は、都市計画の主要な対象が「施設」から「土地利用」へと重点を移した点にあります。「building use control」から本格的な「land use control」へと進展したのです。

「計画」では、プランとしての「(通称)整開保」が新設され、その後「都市再開発方針」「地区計画」「(通称)都市マスタープラン」などが制度化されました。これ以外にも法定・非法定の多種多様なプランがつくられ「マスタープランの『多在』『混在』が問題」(渡辺1994:7)となるほどでした。

新法の最大のポイントは「事業・規制」の根拠として「計画」を規定したことです。旧法以来ながく待たれていた「計画の根拠性」原則がようやく導入されたのです。この点でわが国は、近代都市計画の姿を整えたこととなります。ここに至るまでには、手段たりうる「事業・規制」のコマが出揃ったという状況があり、この時点ではじめて「計画」が目的として機能する時機が到来した、と解することも可能です。その意味で「史的遺産」なのです<2-6b>。

以上をやや戯画風に要約すると、都市計画技術は、市区改正以来の「頑固な官僚制」と「複雑な法制度」という両親のもと、旧法体制下で「未熟児」として生まれ、正規の教育もうけず、縦割りの現場での体験学習によって苦労のうちに育ち、新法体制下でようやく「一人前」になった姿として見えてきます。その計画技術は、都市空間を対象とする「物的計画(physical planning)」であり、行政全分野のなかでもユニークな存在として、戦後の各種「計画行政」の先駆ともいえる「技術遺産」です。

しかし都市計画関係者は、この「物的計画技術」という遺産についてあまり気づいていないようです。都市計画の術も学も「計画」について突きつめて考えてこなかったようです<2-6c>。しかし、われわれが百年の遺産として受け継ぐべきものは、まさにかかる都市計画技術の全体であり、その遺

産を吟味しつつ、受けとめて将来へつなげる義務があると思います。

<2-6a> 現行法では、ごく大まかにいうと、(1)「計画」に相当するのは、①「(通称)整開保」(第6条の2)、②「都市再開発方針等」(第7条の2)、③「地区計画」(第12条の4～13)、④「(通称)都市マスタープラン」(第18条の2)等であり、(2)「事業」に相当するのは、①「施設整備事業」(第11～12条)と②「市街地開発事業」(第12条第1項)であり、(3)「規制」に相当するのは、①開発許可制(第29条ほか)、②地域地区制(第8～10条)、③その他の各種区域・地区・地域(第10条の2～第10条の4、第58条)です。なおここでは、事業にともなう規制は除外します。

<2-6b> より高次元の論点としては、こうです。戦後の補助金増大により、個別事業が乱立して都市空間を混乱に招いたことが、新法制定の理由の1つとなりました。ここでは「事業」が「計画の根拠性」を求めた、と解することも可能です。

<2-6c> 本学会の論文で、計画論・技術論が乏しいのが実態です。

### 3. 将来展望へ向けて

#### 3-1. 「都市計画」概念の拡大へ

以上で「遺産の確認」をおこないましたが、これをうけて将来を展望するために、以下ではこの都市計画の「技術の担い手」に注目して考えをすすめます。旧法の時代と異なり、現代では多種多様な主体が都市計画にかかわり、技術を担っているからです。本学会員でまちづくり<3-1a>に携わる人は多いと思いますが、その人たちをも巻きこんだ仮説枠組が必要だと判断します。そこで今までみてきた「都市計画」の概念定義を、2段階にわけて拡大してみたいと思います。

まず第1段階として、法定都市計画の基本的性格について、史的区分ごとに<主体><対象><方法>の点から跡づけてみます。

(1)「市区改正」<3-1b>では「国<主体>による道路・公園等<対象>の建設事業<方法>」といえそうです。

(2)「旧法」では「国<主体>による重要施設<対象>の建設計画及び事業<方法>」、これが都市計画の概念だったといえるでしょう。

(3)「新法」では「中央・地方政府<主体>による、おもに土地利用<対象>の整備・開発・保全の計画及び事業<方法>」へと拡大しました。

以上は、わが国「法定都市計画」の性格・機能の拡大の歴史です。さてここで「法定」の2字をとりさり「都市計画」一般へと概念を拡大してみます<3-1c>。そのため<主体><対象><方法>についてもおのおの一般化すると、こうなります。

(4)「都市計画」とは「各種主体<主体>による地域空間<対象><3-1d>の管理計画(及び事業)<方法><3-1e>。これを以下では「都市計画」<3-1f>の定義と暫定します。

ここまで一般化すると、世間一般の「管理計画」とどこが異なるか、と疑問になりそうですが、都市計画の固有性は、その「管理計画」が「物的計画」である点です。

次に第2段階として、「主体」について概念を整理します。一般に社会的規模で財(ハード)・サービス(ソフト)を生産・供給するシステムを、その活動原理で分類すると、①政府・②市場・③NPOの3部門しか存在しません<3-1g>。その各部門の主体は、大まかにいうと、①政府・②企業・③NPO<3-1h>といえましょう。

とすると、上の(4)の定義は、この3者がひとしく都市計画の主体になることを許します。3者の都市計画については各々、

- 「①官の都市計画」(法定都市計画を中心とする)、
- 「②企業の都市計画」(開発業者の都市(再)開発に代表される)、
- 「③NPOの都市計画」(まちづくりに代表される)

とよびましょう<3-1i>。

- <3-1a>本稿では、自称他称の「まちづくり」のうち、「NPO」(後出)の物的計画に関わる活動を「まちづくり」として想定します。筆者の願いは、まちづくりに携わる都市計画研究者は「都市計画」と「まちづくり」の関係を理論的に明確にしてほしい、という点です。
- <3-1b>ここでは便宜上、市区改正を都市計画(の初期形式)とみなします。
- <3-1c>「都市計画」は法定都市計画以外にありえない、とする立場を否定するものではありません。ここでの定義づけはあくまで手段であり、その結果としていかなる生産的な知見・議論がえられるか、が問題だと考えます。ちなみに日本の都市計画法の「都市計画」と、日本都市計画学会の「都市計画」とは前者が「法定都市計画」、後者が「都市計画(一般)」を指していると思います。
- <3-1d>「地域空間」については、付論を参照。ここでは、都市・非都市を含む一定の物的空間を想定しています。石田頼房の「都市農村計画」の対象区域に近いと思います(石田:319-322)。
- <3-1e>用語「都市計画」「まちづくり」「タウンマネジメント」は、「都市」「まち」「タウン」という対象と、「計画」「つくり」「マネジメント」という方法との点で、共通の構造を有しますが、ここでは方法に着目して「経営計画」と一般化します。
- <3-1f>これを「都市計画」とよぶか、「都市計画」以外の用語(たとえば「まちづくり」等)でよぶかについて、筆者はあまり拘りません。ただし後者の場合には当然、本学会の名称変更へも及びうるものであり、その用語の既存概念との関係を明確に区別する必要があります。
- <3-1g>「主体」としての公・私の別(2種類)、活動原理としての「利益」の公・私の別(2種類)、によって区分すると、4種類の場合があります。各々の活動原理は、①「政府」部門では公共主体による公益追求であり、②「市場」部門では民間主体による私益追求であり、③「NPO」部門では民間主体による公益追求です。公共主体による私益追求は原理的には存在しないため、3部門となります(2x2-1=3種類)。なおスプロール現象などの場合、主要な主体としては「家計」が登場するかもしれませんが、ここでは触れません。
- <3-1h>「NPO」については付編を参照。
- <3-1i>これらは理念型であり、現実の都市計画は、後述のようにハイブリッドである場合も多い。

## 3-2. 新たな論点・図式

このように仮説枠組を設定すると、どのような論点・図式が新たに浮かびあがってくるか。とりあえず4点を述べます。

第1に、都市とは、法定都市計画のみならず多種多数の「官・企業・NPOの都市計画」の主体が、(やや誇張して言えば)入り乱れて活動している空間だ、という図式です。その場では、各主体が各々の利益を最大化しようと競合し共存しているのです<3-2a>。活動原理が異なりながら、各々の利益追求のため、その限りにおいて他主体と「協働」する場でもあります。協働の手段として都市計画技術が必要とされる場合が、われわれの注目点です。例えば「協定」などによる「相互規制」の形をとりえます(後述)。

第2に、上の図式は「法定都市計画の相対化」を意味します。法定都市計画は、政府が都市計画法規により活動する「特殊歴史的な都市計画」(だから各国各時代で内容を異にする)であると見えてきます。その「公益」は、旧法いらい「都市インフラ整備」であり、1980年代以降「都市経済活性化」も認められるようになりました。また特に市町村(以下「(基礎)自治体」という)にとって

は、自己の行政区域(全域)の管理計画のため、必要であれば都市計画法の系統以外の法令や、自己の条例を用いて行動する、自治体の「官の都市計画」がありうることとなります<3-2b>。

第3に「企業の都市計画」についてです<3-2c>。従来の都市計画関係者は(官僚も研究者も)「私益」追求の企業活動をたんに「規制」の対象として位置づけてきた傾向があります。しかし現実の都市の建設活動における企業の位置は圧倒的であり、しばしば「都市経済活性化」に資することがあります。「官・NPOの都市計画」は、この「企業の都市計画」を規制するのみならず、いかに活用して「ウィンウィン関係」を築けるか、を積極的に模索する必要があると思います<3-2d>。

第4に「NPOの都市計画」について、2点を述べます。(1)まちづくりに代表される「NPOの都市計画」が追求提供する「公益」とは、従来の法定都市計画「事業」による都市インフラ等とは全く異なるものです。それはNPOの理念や生活に根ざして発意計画され、未だ「公益」と認識されない新しい財・サービスでありえます。それを社会に認識させるための活動も含めて、「NPOの都市計画」の技術開発は極めて大きな可能性を秘めていると思います。

(2)「NPOの都市計画」がさらに展開するために、「規制」の主体として積極的に位置づける可能性です。いま「規制」概念もやや拡大して「ある主体が他主体の発意した行為を自らの計画的判断へむけて規制する力」と規定すると、例えば自治体と対等の立場で「協定」「契約」<3-2e>を結び、公権力さえ「相互規制」することが可能だ、と解することもできましょう。

<3-2a> 都市計画の目標としての「都市像」について一言します。この図式でいえば、多種多様な主体の、多種多様な(不明確なものも含む)都市像群が競合・乱立している状況となり、一般にいわれるような「都市像の不在」とは対照的な図式になります。社会技術としての都市計画という観点からすれば、各主体の都市像群が総体として、その時代・その状況における暫定的一致(ないし妥協)として社会に許容されており、かつ現実都市と対応しつつ一刻一刻とダイナミックに変化している、として捉えるべきかとも思います。

<3-2b> 現に都市計画区域等を超えて、農水省系統の農振地域をふくむ全区域を対象とする「官の都市計画」をおこなっている自治体もあります。私見では、これが将来の都市計画技術の大きな展開場ではないかと思います。

<3-2c> 歴史を振りかえれば「田園調布」は、旧法体制のほぼ枠外での「企業の都市計画」の成果物といえましょう。そこでは「事業」のほか、紳士協定という「規制」も組みこまれており、これらがほぼ全て法定都市計画の枠外で展開された史実は注目に値します。なおその影響元といわれる、英国田園都市レッチワースも都市計画法以前に開発された「企業かつNPOの都市計画」であり、「官の都市計画」の制度化へと導いた点も注目されます。田園都市論の大きな魅力は、この「企業かつNPO」の性質によると思います。それは当然に、私益と公益との関係にかかわる「理念」の論点へと導きます。

<3-2d> 「企業の都市計画」は、市場収益性のある所では有効ですが、収益性のない所では機能しません。公益を追求する「官・NPOの都市計画」の立場からすれば、「企業の都市計画」による「私益」の一部を「公益」に変えるための都市計画技術がありうると思います。この点では「官かつ企業の都市計画」である「公団公社の都市計画」の役割は重大だと思えます。なお、「私益の公益化」は伝統的には「開発利益の還元」問題として、「ベターメント」(英)、「リンケージ」(米)など技術開発されてきた論点です。リンケージの場合、特定の開発単位内での還元ではなく、単位(敷地など)を超えた還元手法が注目されます。現下の都市縮小時代では、開発利益の発生が全体としては困難であることを踏まえつつも、なお「官・NPOの都市計画」が技術開発すべき重要なテーマかと思われれます。

<3-2e> イギリスの「都市計画契約」については、中井(2012: 350-351)を参照。



### 3-3. おわりに

これら「3主体の都市計画」のうち、筆者が注目するのは「官の都市計画」としての「自治体の都市計画」です。周知の通り、数次にわたる地方分権一括法改正により現在、自治体は都市計画の決定権者として大きな力をもっており、またまちづくりに代表される「NPOの都市計画」の有力な対応窓口でもあります。そこでの都市計画技術と、それを担う人が問われます<3-3a>。旧法体制の「官僚プロフェッション」と、その地方委事務局が無くなった現在、自治体の現場では「誰が・如何に」都市計画技術を担っているか、です。

それは、都市計画技術の特別の訓練教育<3-3b>を受けていない行政官です。彼らの仕事は、中央からの全国画一ルールである計画基準・事務細則などに合わせて、都市計画案件を羈束的に処理する「事務」です。都市計画固有の専門家としての技術判断は、ほとんど求められません。「行政事務の論理」が「計画技術の論理」に優先し「都市計画は技術でなく事務」の観を呈しているのです。都市計画のDNAは、旧法体制が「行政事務としてスタート」したことをわれわれに想起させます。

強固な官僚制の枠内で、なお都市計画という固有の専門的技術・判断をどのように通用させていけるか？ これは「制度」の問題である以上に「技術」の問題であり、技術学としての「都市計画学」の問題です。ここで本学会の役割が問われます。顧みれば旧法成立期、「学」なしで「術」として成立した都市計画は、いま「学」が盛んであると見えながら「術」自体への関心はどうか？ 「術」は、そしてその基盤である「学」は、「法制度」を導く力をもっているのか？

都市計画技術をさらに発展させるために必要なことは、まず自己基盤の吟味、つまり都市計画技術の固有性・体系性を認識し、その上でさらに開発展開することではないか？ われわれが基本レベルで共有している概念・用語・理念・パラダイムは何か？ それを明らかにするための基礎研究、教科書づくり、現場実験などは十分行われているのか？ そしてその延長上に、本格的な職能プロフェッション形成の問題が議論されているか？

このような根源的な設問に、本学会は大局的観点から、今後数十年という波長で、いかに対応してゆくのか？ この問いを投げかけて、結びとしたいと思います。

<3-3a>「都市計画を担う者」という言い方をしましたが、これを一語でいう適当な日本語がありません。「プランナー」と言いたいところですが、それはおもに民間コンサルタントを指しています。アメリカでは「planner」がこれに相当しますが、かれらは計画技術を創り、広め、用い、論じる一群の人々であり、集団をなし、研究者・官僚・民間コンサルタント等として都市計画「planning」を担い支え育てています。日本語での「用語の不在」は「概念の不在」を示唆していると思います。この議論は当然「プロフェッション」「職能論」に広がりますが、これ以上は触れません。

<3-3b>とは言っても、そもそも「都市計画技術の特別の訓練教育」の場も(それ以上に重要な)内容も存在しないことは明らかです。かかる訓練教育を必須とする、欧米の都市計画プロフェッショナル(人材)にとって、日本の「プロフェッショナル無しの都市計画」は理解しがたい現象です。

## 付論 基本用語について

### 付-1. 「事業」「規制」「計画」について

本稿のキーワードである「事業」「規制」「計画」について一言します(渡辺1998, Watanabe 2011;2014)。近代都市計画の技術は基本的にこの3つからなり、歴史的に出自の異なる各種の都市計画固有の手法は、この3技術のうちに整理分類されます。(以下「事業」等とカッコ付きの場合は、事業等の制度・技術などの総体システムを意味します。)

歴史的にごく大まかにいえば、「事業」とは、政府がみずから「公共財」である都市インフラ等を建設するため、市場へ「直接介入」する仕組みであり、その代表的手法は街路建設です。(英米では都市計画の名による「事業」は面的開発が主であり、わが国のように線的・点的「施設」<付-1a>を対象とするのは希です。)「規制」とは、民間が「私有財」である建築物などを建設するさい、政府がその可否を判断して、市場へ「間接介入」する仕組みであり、その代表的手法は地域制です。「計画」とは、政府が何らかの形の「プラン」<付-1b>を「操作管理」する仕組みで、その代表的手法はマスタープランです。「プラン操作管理」の技術的中心は、①「プラン作成」<付-1c>、②「プラン使用」(事業・規制などの関連を含む)ですが、③その他一連の作業<付-1d>も含まれます。

しかし前述の「事業・規制」は「計画」なしでも機能します。そこで近代都市計画は最重要の技術原則として、「計画」を「事業・規制」の根拠・判断基準として両者を関係づけたのです(以下「根拠性」という)<付-1e>。こうして「都市建設」は「都市計画」となったのです。根拠性の理由は「合理性」の追求にあり、まさに合理性こそは「計画」の中心機能を示す概念です<付-1f>。

都市計画は、その技術的源流を建築・土木など、図面・プランを技術手段とする構築技術分野に求めた結果、施設・土地利用等の空間を対象とした社会技術として成長しました。他の「計画」と区別するため「物的計画(physical planning)」とよばれます<付-1g>。

<付-1a>ただし新法では、旧法で「施設」となっていた区画整理は「市街地開発事業」という面的事業とされましたが、旧法の「一団地ノ住宅経営」の系統は新法では「一団地の住宅施設」他となって「施設」にとどまっています。

<付-1b>プランは、ダイアグラム・設計図・図面・文書など多様な形式をとります。

<付-1c>都市計画法では、プランの案をつくることを「作成」、それを公定化することを「策定」と区別していますが、本稿ではまとめて「作成」とします。

<付-1d>この他にもプランの検証・修正・破棄などを含みます。なお日本語の用語「計画」は、英語でいうと、①「plan」(本稿の「プラン」に相当)、②「plan-making」(「プラン作成」に相当)、③「planning」(「『計画』」に相当)の3義があります。混乱を防ぐため(地域制(zoning)のごとく)「planning」を「計画制」と訳したいところです。またわが国都市計画法では、基本的に「都市計画」を①「プラン」の公定行為(いわゆる「都市計画決定」)及び②その公定内容、の意味に用いています(渡辺1998: 363)。

<付-1e>ただし根拠性が法制度化されたのは、戦後です。英国では1947年都市田園計画法で判断基準としての「デベロップメント プラン」が規定され、米国では1949年住居法で、再開発プランの「ジェネラル プラン」への適合性が規定されました。

<付-1f>プランは、将来行為を合理的に導くための規範としての機能をもちます。つまりその行為にいきなり着手するのではなく、事前に十分に吟味することにより、恣意性を排除し選択余地を広げるなど「合理的」行為を目指します。ということは、如何なる目的にたいする「合理性」かが問題となり、目的としての「価値」が問われることとなります。この点は、都市計画技術において形式的合理性とともに(ときにはそれ以上に)内容的価値(例えば「都市像」など)が重要であることを示唆します。また「事前の吟味」という行為は当然「短期的合理性」よりは「長期的合理性」へ傾きます。「都市計画は国家百年の計」といわれる所以です。合

理性の時間性(長期・短期)については、都市計画技術論としても多くの論点を含みますが、ここでは触れません。

<付-1g>用語「physical」は、「物理(学)的」「身体的」という一般用法にたいして、英語でも特殊な都市計画の「業界用語」です。日本語ではふつう「物的」と訳しますが、高山(1952: 28)は「形象(化)」と表現しています。

## 付-2. 「地域空間」について

「地域空間」について一言します(渡辺・有田2010)。ここでの「地域空間」は、人びとの活動(生活・生産・関心をふくむ)の場所・空間(の全部または一部)です。この空間は土地を基盤とし、それに付着する施設等(ハード)や、それに関わる土地利用(ハード、ソフト)です。

都市計画は、地域空間をおもに「市街地」として捉え、そのハードな側面を第一義的にとり扱います(物的計画)。他方、まちづくりは「まち」にかんして、ハード・ソフトの両面にわたって対象とする点が特徴的です。

地域空間の範囲でみると、都市計画は、人びとの都市活動の範囲の拡大にともない対象空間を拡大しました。単一の市街地からその周辺部をふくむ空間へ、さらには大都市圏全体へと「広域」の地域空間を含みます。他方まちづくりは、人びとの日常生活の活動・関心がおよぶ範囲として、彼らが「まち」とよべる範囲が対象空間となり、結果として、街区・地区など身近な「狭域」の地域空間をさす場合が多いようです。

## 付-3. 「市民」「住民」について

「市民」「住民」について一言します(渡辺・有田2010)。「住民」とは一定の地域空間に居住・生活(・就学業)し、おもに生命・財産等を確保する観点から活動する者であり、その利益は具体的・現実的であり、しばしば「私益」から出発し「共益」をへて「公益」となって社会的受容をえます。

他方「市民」とは、必ずしも当該地域空間に居住等をしませんが、そこに関心をもち、特定の理念の実現のために活動する者であり、その利益はしばしば抽象的・観念的であり、その理念の普遍性によって社会的受容をえます。現実の人びとの活動は、両者の側面をふくむので、本稿では合わせて「NPO」とよびます。

## 参考文献

飯沼一省 (1927) 『都市計画の理論と法制』 良書普及会。

——— (1986) 「飯沼一省先生に聞く: 都市計画とともに66年」 『都市計画のパイオニアの歩み』 都市計画協会, pp. 17-34.

石川栄耀 (1938) 「都市計画再建の要項」 『都市計画の基本問題 (上)』 全国都市問題会議, pp. 21-30.

石田頼房 (2004) 『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』 自治体研究社。

『建築雑誌』 (2019) 「建築法制100周年 [歴史編] [展望編]」 6月号 (134:1725).

警視庁保安部建築課(編) (1921) 『図解 市街地建築物関連法令』 警眼社。

高山英華 (1952) 「都市計画の方法について」 『都市計画』 1, pp. 25-31.

- 『都市計画』(2019)「特集:都市計画法50年・100年記念特集号」338 (68:3).
- 中井検裕 (2012)「現行都市計画制度の課題と改正試論(論説)」『新世代法政策学研究』16, pp. 333-352.
- 中島直人 (2018)『都市計画の思想と場所:日本近現代都市計画史ノート』東京大学出版会.
- 前田松韻 (1914)「住家経営に就いて(5)」『建築雑誌』28:329.
- 蓑原敬他 (2014)『白熱講義:これからの日本に都市計画は必要ですか』学芸出版社.
- 渡辺俊一 (1993)『「都市計画」の誕生:国際比較からみた日本近代都市計画』柏書房.
- (1994)「市町村マスタープランをめぐる「プラン体系」」『都市計画論文集』29, pp. 7-12.
- (1998)「わが国都市計画法における「都市計画」の概念」『都市計画論文集』33, pp. 361-366.
- (2011)「「まちづくり定義」の論理構造」『都市計画論文集』46 (3), pp. 673-678.
- (2019)「国際的に見たわが国「1919年都市計画法体制」:都市計画地方委員会における都市計画技術をめぐって」『都市計画』338 (68:3), pp. 28-31.
- 渡辺俊一・有田智一 (2010)「都市計画の制度改革と「都市法学」への期待」『社会科学研究(東京大学社会科学研究所紀要)』61:3&4, pp. 161-205.
- Watanabe, Shun-ichi J. (2011) "Some Preliminary Discussion about the Logical Structure of Planning and the Plan: Focusing upon the Plan-Use Phase," Paper presented at the International Symposium on Urban Planning, Gyeongju, 8 pp.
- (2014) "Logical Structure of Explaining the Nature of City Planning: A Theoretical Speculation," Paper presented at the International Symposium on Urban Planning, Hanoi, 10 pp.
- (2018) "The Japanese 1919 City Planning Act System in the World History of Planning: An Overview and Some Hypothetical Propositions on 'Bureaucratic Professionalism'," Paper presented at the 18th International Planning History Conference, Yokohama, No. 116.

## 後記 今後の展望について

本シンポジウムの主旨が、過去100年を振り返り、将来の都市計画の法制度・技術を展望することであるとすると、今後30～50年オーダーでの論点として3点を指摘したいと思います<1>。

第1は、むろん都市計画法の抜本改革です。そのポイントは「複雑な法体系を如何に分かりやすいシンプルな内容・形式にするか」です<2>。複雑性の原因は3つです。1つ目は、(東京に代表される)大都市の問題解決等のための全国ルール化にあります。結果として多くの中小都市にとって不要な規定が山積みになっているのです<3>。2つ目は、都市計画技術に任せるべき事項について、事前に一律に詳細化・基準化している点です<4>。以上は内容面にかんする点です。

3つ目は、形式面つまり法律の構造にかかわる点です。「市区改正→旧法→新法」の流れは、

「事業法」としてスタートした市区改正条例に、旧法では「規制法」が加わり、新法では「計画法」が加わった結果、複雑な構造となっている点です。都市計画法は本来「計画法」であり、その外部に「規制法」「事業法」が連動する構造が望ましいと思われます<5>。

ですから抜本改革という場合、上記3条件の克服が必要となりますが、過去130年間、未曾有の敗戦によっても基本的に変化しなかった都市計画法の構造が、平時において改革されるとはにわかには信じがたいのが実感です。

第2は、今後30年以内に70～80%の確率で発生するとされる「東海トラフ巨大地震」です。8年前の「東日本大震災」では、復興庁20年間の設置となりました。「東海」はこの桁違いの規模ですから、復興庁50年間となっても不思議ではなく、さらに致命的なことに、政府の財政破綻が表面化し、国家経済が崩壊すると想定される点です。つまり「東海」は、日本社会のソフト・ハード全体の壊滅的破壊からの復興事業がほぼ半世紀にわたり続く、という異常な事態を招きかねません。この文脈での「自治体の都市計画」はどのようになるのか。筆者には想像もできませんが、いまから研究すべき課題ではないかと思えます<6>。都市計画法が抜本改革されるとすれば、あるいはこの未曾有の事態において、国土広域インフラの再建は「国の都市計画」でおこない、その他は各「自治体の都市計画」に完全に一任する、という可能性があるのかもしれませんが。

第3は、横張先生が言及された「AI (Artificial Intelligence)」の進展です。問題は「AIはいずれ、物的プランを作成し、その操作管理をするか？ しかも人間よりも優れて？」です。30～50年の波長で考えると「イエス」と答えざるをえない、と思えます<7>。とすると「その時代の都市計画技術者は、何をすべきか？」です。私見では、AIは優れた提案を出力しても「何故そうなるのか」という説明責任は果たさない、と思えます。ここに技術者の活躍舞台があります。AIの判断を、社会にむかって批判的に論じる能力、社会の要求に照らして価値的に論じる能力。ここに都市計画技術の実力が問われることになるかと思えます。

<1>この部分は、シンポジウムでの討論を踏まえて「後記」として追加しました。

<2>多くの改革議論は「都市計画法が現状(又は将来)に合わないから修正すべきだ」と説きますが、今の構造体系のまま部分的修正を加えるだけでは、将来「使いものにならない複雑性」へと進む危険性があります。抜本改革のポイントは「内容の追加修正」ではなく「内容・形式の分離単純化」なのです。

<3>たとえば、バブル対策としての用途地域の12種類など(1992年改正法)。

<4>本稿の趣旨に即していえば、これは都市計画の本質を「事務から技術へ」と変質させる方向にあたります。

<5>たとえば、景観法も都市再生(特別措置)法も実質的に都市計画にかんする法でありながら、都市計画法とは別個の計画法(及び規制・事業法)となっています。

<6>「東日本」では、ほとんどの都市計画研究者が現地に赴き実践・研究に励みました。その体験を、このような観点から「東海」へいかす研究が望まれます。

<7>レイ・カーツワイルによれば、AIの技術的特異点(singularity)の時点は、26年後の2045年としています。

都市計画法50年・100年記念シンポジウム 第3弾  
(2019.11.9)

# 都市計画技術と制度理論: 旧法体制の都市計画技術、 そして今後は

渡辺 俊一  
(東京理科大学 名誉教授)

○

2

## 都市計画法50年・100年

(30年) (50年) (50年) (50年)  
1888 — 1919 ——— 1968 ——— 2019 ——— 2067

○  
市区改正

●  
旧法

●  
新法

●  
現在

引継ぐべきもの

造り出すべきもの

(原点に着目して)

(30~50年の波長で)

## 引き継ぐべきもの（1）

### 都市計画技術

- 旧法「制度」成立、「技術」ゼロからのスタート
- 「事業」中心 ← 市区改正から現代まで
- 「規制」建築物（≠土地）利用規制は後追い
- 「計画」の根拠性（新法で）成立

### 「計画」技術

プラン（図面・ダイアグラム・計画書）の操作運営技術

### 「物的計画(Physical Planning)」

- 即地的プラン（施設・土地利用・都市構造）
- 土木・建築・公園官僚がバラバラに技術開発

②

## 引き継ぐべきもの（2）

### 法制度・官僚制

- 「都市計画は国の事務」東京の全国画一化→複雑
- 「土地利用規制」は建築行政で
- 高度技術をもつ「官僚プロフession」の形成・解体

### 技術遺産

市区改正以来の「頑固な官僚制」と「複雑な法制度」の両親から旧法体制に「未熟児」として生まれ、正規の教育も受けず、タテワリ現場での体験学習のうちに育ち、新法体制で「一人前」になった「物的計画技術」

# 「都市計画」概念の拡大へ

<法制度>	<主体>	<対象>	<方法>
市区改正	国	道路・公園等	建設事業
旧法	国	「重要施設」	建設計画+事業
新法	国・地方	土地利用	整備開発保全計画+事業
(一般) 都市計画	各種主体	地域空間	管理計画(+事業)

都市計画法  
日本都市計画学会



「都市計画」の異同は?

# 「都市計画」活動の3主体

	公益追求	私益追求
公的主体	政府	(なし)
私的主体	NPO	企業

「官の都市計画」

「企業の都市計画」

「NPOの都市計画」

- これは理念型。現実にはハイブリッド
- この仮説枠組から、どんな論点・図式が見えるか?



## 「都市」とは？



- 多数の多様な主体が、乱立・競合して利益追求
- 異なる活動原理で、同じ利益へ「協働」→協定・契約
- 各々の「都市像」も多様に併存。「都市像不在」はない

⑦

## 「官の都市計画」

「法定都市計画」以外の「官の都市計画」がある

- 農振法などによる都市計画(フィジカル・プランニング)
- 「(基礎)自治体の都市計画」が今後のポイント

法定都市計画が追求する「公益」は？

- 都市インフラ(旧法)→都市経済活性化(1980～)
- 次なる「公益」は？ 「都市計画」の社会的受容か

「自治体の都市計画」(行政区域全域で)

- 法定・非法定都市計画＋条例＋協定・契約
- 「NPOの都市計画」との対応窓口

9

## 「企業の都市計画」

### 「開発利益」

- 単なる規制対象でなく、活性化貢献→Winwin関係へ
- 立地は「私益」のあがる「おいしい所」に限定
- 規制緩和による「私益」は100%土地所有者へ？
- 都市縮小時代「開発利益の還元」は新たな課題

### 「公団公社の都市計画」

- 「官かつ企業の都市計画」
- 企業「私益」を「公益」へ転換する都市計画を
- (史的には「区画整理」という世界的手法も)

⑩

## 「NPOの都市計画」

### まちづくり

- 「民」間人が「公」益を創りだす場
- その「公益」は法定都市計画が規定できない  
多種多様、創意工夫に満ちた施設・空間・便益
- 「協定」「都市計画契約」等で、政府と対等の  
「相互規制」も可能 →NPOの技術力がカギだ

### (研究としては)

- 「都市計画」と「まちづくり」の関係を理論的に  
明確にして下さい(お願い)

## 「自治体の都市計画」の現場

### 都市計画の行政事務

- 全国画一の計画基準・事務細則の書類作成
- 専門家としての技術的判断はほぼ不要
- 「行政事務の論理」が「計画技術の論理」に優先
- 都市計画は「技術でなく事務」の観

### われわれの課題は

- 都市計画の専門的技術・判断をいかに通用？
- これは「制度」→「技術」→「都市計画学」の問題
- 本学会の役割が問われている

⑬

## (むすび) 都市計画学の方角性は？

### 自己基盤の吟味

- 「都市計画技術」の固有性・体系性の自己確認を
- 共有する基本概念・用語・理念・パラダイムは何？
- 方法論・技術論・計画論・価値論の基礎研究を
- 職能プロフェッション形成の問題は？

本学会は、今後数十年という波長で、

「学→術→制度」へ如何に対応してゆくのか？