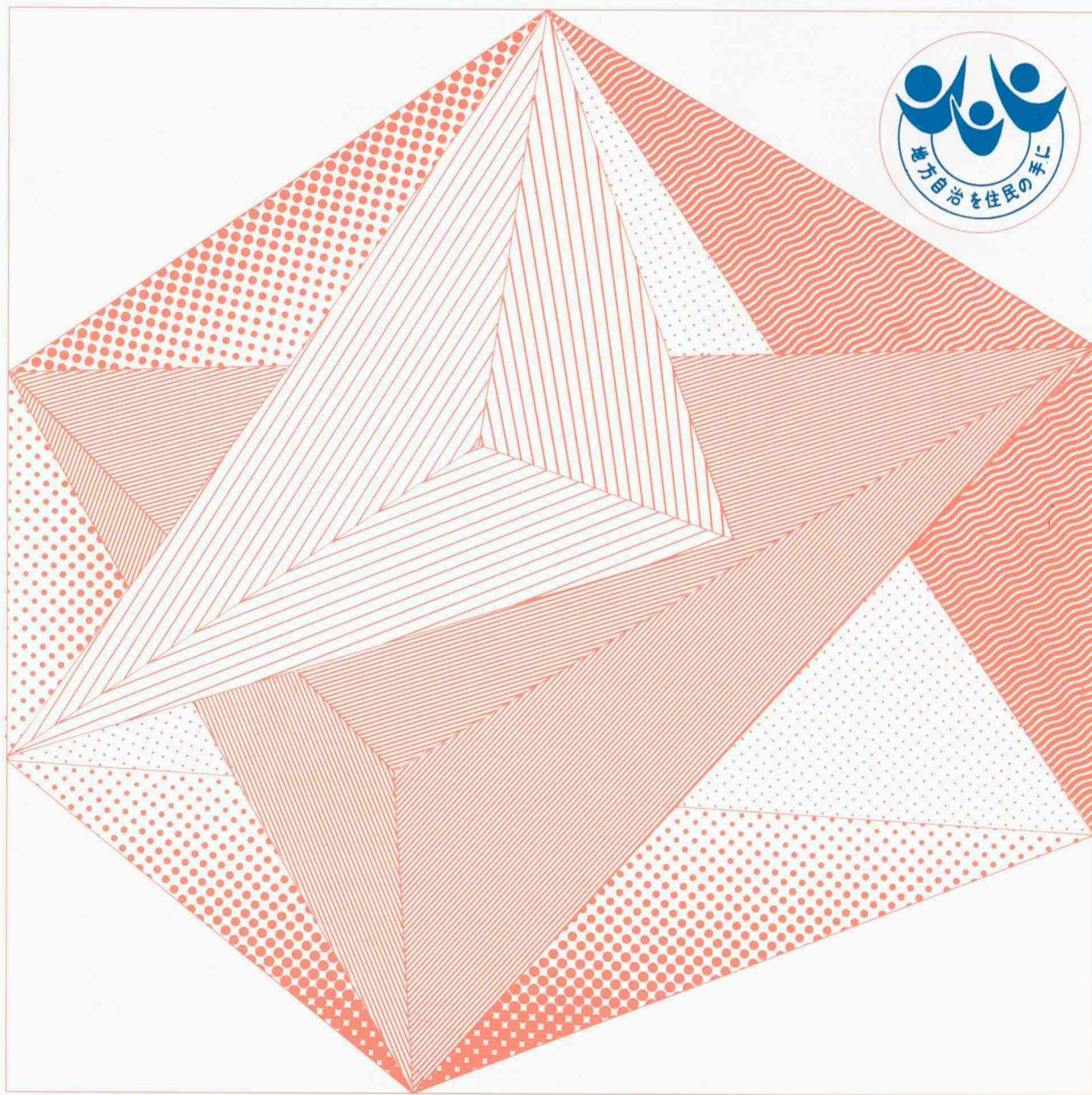


自治研 かわ

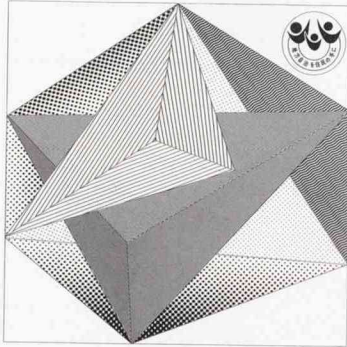
1992

6

No.34 (通算98) 都市計画行政における政府間関係



神奈川県地方自治研究センター



滋神奈川県地方自治研究センター

もくじ***CONTENTS

都市計画行政における政府間関係

－藤沢市の都市計画行政の調査より－

- | | |
|---------------------|----|
| 1. はじめに | 1 |
| 2. 都市計画の決定主体 | 2 |
| －都市計画の決定主体と政府間関係－ | |
| 3. 都市計画行政の手続き | 11 |
| 4. 都市計画事業の実施過程 | 14 |
| －藤沢市における街路事業を実例として－ | |
| 5. 藤沢市の公園事業の調査から | 27 |
| 6. おわりに | 30 |

都市計画行政における 政府間関係

藤沢市の都市計画行政の実態調査より [ケーススタディ 2]

1. はじめに

近年、中央政府と地方自治体の関係を「政府間関係」と捉える手法が行政学や政治学の主流となってきている。わが国において、この「政府間関係」という新たな用法を採用する背景には、地方自治体を「地方政府」として捉え、中央政府と地方政府が対等な関係を形成すべきであるという規範的な側面がある。

戦後の日本国憲法第8章で、都道府県も市町村も住民の代表機関である自治体を通じて、一定の権能を自主的に処理する独立した機関であることが保障された。したがって、憲法上の「組織の体系」から捉えると、国、都道府県、市町村の関係は「対等な政府間関係」ということができる。しかし「事務処理の体系」から捉えると、それぞれが独立した主体として、自主的に仕事を処理する仕組みとはなっていない。

すなわち、中央政府は、主に、個別立法、機関委任事務、許認可、通達、人事（出向、地方事務官制度）、国庫補助金、直轄事業の負担、地方出先機関及び特殊法人の設置等の手段を通

じて国と地方自治体の関係を形成し、さらに、これらを通じて中央政府は、自治体の事務処理に対して統制・関与する仕組みを生みだしている。しかも、この中央政府の自治体に対する統制・関与は、個別法に基づき、個別の補助金を中心に許認可、通達が関係しあった形の縦割り型の中央集権体制である。このような仕組みの中で、「対等な政府間関係」を形成するには、対等関係を形成している「組織の体系」に「事務処理の体系」を一致させ、分権体制を形成するよう改善することが不可欠である。

このように中央政府と地方自治体の関係を改める要請は、戦後のシャープ勧告、地方制度調査会、臨時行政調査会等の答申の中で繰り返されてきたが、抜本的な改革には至っていない。むしろ戦後40数年の歳月と共に縦割り型の中央集権体制は固定化してきたと言っても過言ではない。こうした状況を改善するためには、その実態をできる限り正確に捉えることから着手していかなければならない。そこで本稿では、

中央政府と自治体を政府間関係として捉えた場合の課題を、藤沢市で実施された都市計画事業

に対して、国や県がどのような形で統制・関与しているかを例にあげ検討していきたい。

2. 都市計画の決定主体

—都市計画の決定主体と政府間関係—

現行の都市計画法（以下、「昭和43年法」と略す）は、大正8（1919）年に制定されたカタカナ表記の都市計画法（以下、旧法と略す）を昭和43（1968）年に全面改正し、翌年の昭和44（1969）年から施行されたものである。

現行都市計画法は、旧法において都市計画の決定権限が国（建設省）におかれていたものを改め、都道府県知事及び市町村に決定権限を委譲するとともに、公聴会の開催や都市計画の縦覧など、住民が都市計画へ参加する仕組みを制度化した。都市計画の内容についても、無秩序なスプロール現象を防止し、計画的な市街化を図るための市街化区域と市街化調整区域の区域区分の制度化、その実効性を担保するための開発許可制度の創設、都市計画制限の強化等を含む都市計画による規制強化の途を開いた。

すなわち、昭和43年法制定の特色は、都市計画の民主化と規制の強化であった。そこで本節では、昭和43年法の内容及びその主体について検討してみよう。

(1) 都市計画の内容

都市計画の内容を検討するに当たり、その前提として都市計画を策定する場合、言い換えると、都市計画法及びその関係法令の適用を受ける区

域である都市計画区域を決定することが必要である。平成2年現在、都市計画区域は全国で1,937市町村、1,243区域、神奈川県では36市町、30区域である。その区域に適用される都市計画の内容は、その性格上大きく8種類に分類できる。表-1に示したように、「市街化区域及び市街化調整区域」「地域地区」「促進区域」「遊休土地転換促進地区」「都市施設」「市街地開発事業」「市街地開発事業予定地域」「地区計画等」の8種類である。これらの都市計画のうち主要なものについて説明をしておこう。

① 市街化区域及び市街化調整区域

市街化区域及び市街化調整区域は、都市計画において基本となる計画である。無秩序な市街化を抑制し、計画的な市街化を図るために、区域区分（いわゆる線引き）することになっている（法7条1項）。

市街化区域は既に市街地区域を形成している地域及び今後10年以内に計画的かつ優先的に市街化を図るべき地区により構成されている。市街化調整区域は市街化を抑制する区域として建築行為や開発行為は原則として禁止されている区域である。なお、線引きを行うにあたり、その区分及び各区域の整備、開発または保全の方針（いわゆる「整・開・保」）を定めることになっている（法7条4項）。

この区域区分は表-1に示したように、知事

決定の都市計画であり、大都市等の都市計画区域においては建設大臣の認可を必要としている。しかし、知事決定となっているといっても、区域区分制度及びその運用方法や「整・開・保」の定めるべき方針・内容については、建設省事務次官通達、都市局長通達、あるいは建設省都市局都市計画課長から都道府県宛に事務連絡等が寄せられており、こと細かく規定されている。

② 地域地区

地域地区は、都市における居住地、工業等の土地利用全体を示すものであり、これも都市計画の基本となる計画である。地域地区が定められた土地の区域においては、そこで行われる建築行為に対して建築物の用途、容積、形態等について規制・誘導を行うものである。

この地域地区には、用途地域、特別用途地域、高度地区など14種類に分類される。このなかで主なものは、用途地域であり、現行制度では8種類の地域に分類される。

しかし、最近の地価高騰に対応した一連の土地政策の一環として平成3(1991)年1月から都市計画法及び建築基準法の見直しが行われ、平

成4(1992)年3月12日に建設省から都市計画法及び建築基準法の改正案が国会に提出された。そこでは現行の8種類の用途地域に4種類の用途地域を加え、合計12種類の用途地域とする案が提出されている(表-2参照)。

また、地域地区のなかで平成3(1991)年4月26日に改正され、現在、地域の問題となっている生産緑地地区について触れることにする。

この生産緑地法改正以前には、第1種生産緑地地区、第2種生産緑地地区の2種類であったが、最近の一連の土地政策の一環として宅地・住宅供給を図る一つの方策として、2種類の生産緑地地区は廃止され、大都市周辺の市街化区域農地は、都市計画において「宅地化する農地」と「保全する農地」とに明確に区別されることとなった。「宅地化する農地」については、地区計画、住宅地高度利用地区計画や農住組合制度等の活用、土地区画整理事業の実施等により道路、公園等の整備された計画的な宅地化を図り、「保全する農地」については、計画的な保全が図れるよう、市街化調整区域への編入(いわゆる逆線引き)または生産緑地地区の指定を積極的に行うこととした(図-1参照)。

図-1 市街化区域内農地の都市計画上の位置づけ

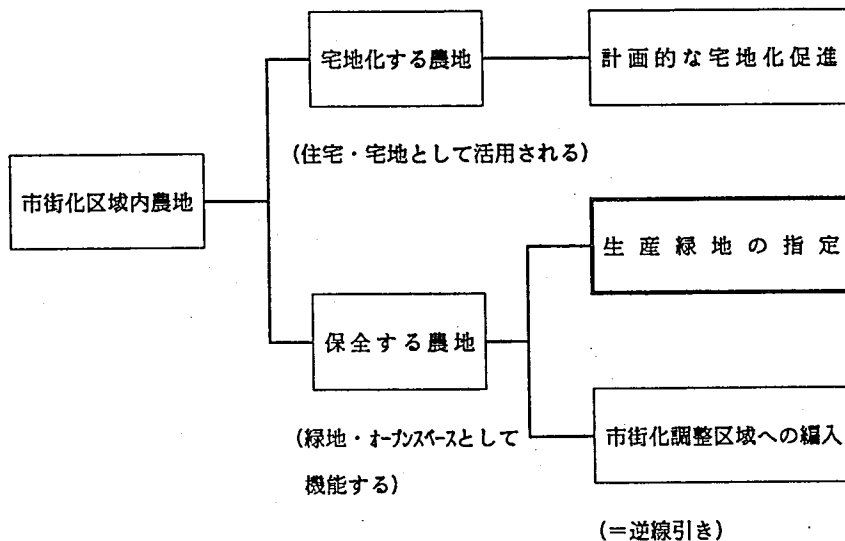


表 1 - 1 都市計画の内容

都市計画の種類	都市計画の内容・目的等	A	B 左のうち建設大臣の許可を要するもの	
		左のうち知事が定める都市計画	大都市等都市計画区域	その他の都市計画区域
市街化区域及び市街化調整区域	都市の無秩序な市街化を防止し、計画的市街化を図ることを目的とする	全部	全部	—
市街化区域	既に市街地を形成している地域及び概ね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域			
市街化調整区域	市街化を抑制すべき区域			
地域地区				
(1) 用途地域	建築基準法により、建築物の用途、容積率、建ぺい率等を規制	1. 次に掲げる土地の区域を含む都市計画区域のもの ① 首都圏の既成市街地、近郊整備地域、都市開発区域 ② 近畿圏の既成市街地、近郊整備地域、都市開発区域 ③ 中部圏の既成市街地、近郊整備地域、都市開発区域 ④ 新産業都市の区域 ⑤ 工業整備特別地域 ⑥ 都の区域、都道府県所在の市、人口25万以上の市の区域 2. 国立公園、国定公園内の集団施設区域	全部	国立公園、国定公園内の集団施設地区の区域のもの
第1種住居専用地域	良好な低層住宅地の保護			
第2種住居専用地域	良好な中高層住宅地の環境の保護			
住居地域	主として住居の環境保護			
近隣商業地域	近隣の住民に対する日用品の供給を主たる目的とする商業その他の業務の利便増進			
商業地域	主として工業の利便の増進			
準工業地域	主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便の増進			
工業地域	主として工業の利便の増進			
工業専用地域	工業の利便の増進			
(2) 特別用途地区	用途地域内において、特別の目的から、土地利用の増進、環境保護等を図るため、地方公共団体の条例により、建築物の用途を規制			
特別工業地区	① 主として住居の用に供する区域において舗装、土木等の専ら工業を地場産業として保護または育成 ② 工業専用地域または既成市街地内の準工業地域もしくは工業地域の区域において公害防止上の観点から立地すべき工業の業種、業態を限定			
文教地区	学校、研究所等の教育文化施設の集団立地区の環境を保護			
厚生地区	病院その他医療施設を中心とする良好な厚生の環境を保護			
娯楽・レクリエーション地区	① 大都市の歓楽街等風俗営業、遊戯施設の集中立地している地区を保護または育成 ② 住宅地でボーリング場等の遊戯施設、飲食店が集中立地している地区を保護または育成 ③ 海浜、大規模公園等レクリエーション施設の環境の保全及び利便の増進 ④ 避暑地、温泉地等でホテル、旅館、遊戯施設等の施設の集中的立地を図ることが適当な地区			
事務所地区	官公庁建築物または事務所建築物の集中立地を保護または育成			
小売店舗地区	① 小売店舗の集中立地地区の利便増進 ② 商業業務地区内で特に専門店舗の立地を図るべき地区			
特別業務地区	① 卸売市場、卸売業の用に供する店舗または事務所を中心とする施設の集中立地を保護または育成 ② トラックターミナル等の流通関連施設の集中立地を保護または育成 ③ 幹線道路沿道等の交通至便な地区でガソリンスタンド等の広域的サービス施設の集中立地を保護または育成			
観光地区	温泉地等の観光地で旅館、ホテル等観光資源の利用上必要な施設が集中立地している地区			
(3) 高度地区	用途地域内において市街地の環境を維持し、または土地利用の増進を図るため、建築物の高さの最高限度または最低限度を定める地区	—	—	—
(4) 高度利用地区	用途地域内の市街地における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新とを図るため、建築物の容積率の最高限度及び最低限度、建ぺい率の最高限度、建築面積の最低限度並びに壁面の位置の制限を定める地区	—	—	—
(5) 特定街区	市街地の整備改善を図るため街区の整備または造成が行われる地区で、建築物の容積率、高さの最高限度及び壁面の位置を規制	—	—	—

表1-2 都市計画の内容(続き)

都市計画の種類	都市計画の内容・目的等	A 左のうち知事が定める都市計画		
		大都市等都市計画区域	B 左のうち建設大臣の許可を要するもの その他の都市計画区域	
(6) 防火地域・準防火地域	市街地における火災の危険を排除するため定める地域で、一定の建築物を耐火建築物または簡易耐火建築物とすることを要する	—	—	—
(7) 美観地区	市街地の美観を維持するため定める地区で、地方公共団体の条例により、建築物の敷地、構造または建築設備を規制	—	—	—
(8) 風致地区	都市の風致を維持するため定める地区で、都道府県の条例により、建築物の建築、宅地の造成、木材の伐採等を規制	全部	全部	国立公園、国定公園内の集団施設地区の区域内のもの
(9) 駐車場整備地区	大規模建築物の新築または増築の場合の駐車施設の附屬	—	—	—
00 臨港地区	港湾を管理運営するため定める地区で、地区内において一定の行為を行う場合には、原則として港湾管理者の長に届け出ることを要し、港湾管理者が港湾地区内において分区分を指定した場合には、分区分の区域内において各分区分の目的を著しく阻害する建築物等について港湾管理者としての地方公共団体の条例で規制	全部	全部	① 特定重要港湾に係るもの ② 国立公園、国定公園内の集団施設地区の区域内のもの
00 緑地保全地区	樹林地、草地、水辺地、岩石地等の緑地で良好な自然的環境を形成しているものを現状凍結的に保全し、良好な都市環境の形成を図る地区で、建築物等の建築、土地形質の変更、木竹の伐採、水面の埋立て、干拓等を規制	全部	全部	① 近郊緑地特別保全地区に係るもの ② 国立公園、国定公園内の集団施設地区の区域内のもの
02 流通業務地区	特定の大都市の区域で、幹線道路、鉄道等の整備状況に照らし、流通業務市街地として整備することが適当な区域について、施設の建設、改築等を規制	全部	全部	全部
03 生産緑地地区	市街化区域内の良好な生活環境確保の機能と各種公共・公益的施設のための多目的保留地としての機能をもつ優れた農地等を計画的に保全するため定める地区で、建築物等の建築、宅地の造成、土石採取その他の土地の形質の変更、埋立干拓等について規制	—	—	—
04 伝統的建造物保存地区	伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保存するため、市町村の条例により現状変更等を規制	—	—	—
促進区域	主として土地所有者等に一定期間内に一定の土地利用を実現することを義務付け、区域内の土地を、その性質に応じて積極的に利用させることを目的とする。			
(1) 市街地再開発促進区域	高度利用地区内にある一定の要件に該当する土地の区域で所有権等を有する者による市街地再開発の実施を図ることが適切と認められるものについて、その所有者等に第一種市街地再開発事業を施行する努力義務を課し、区域指定後5年以内に所有者等による事業着手がなされない場合市町村が第一種市街地再開発事業を施行する区域	—	—	—
(2) 土地区画整理促進区域	大都市地域の市街化区域のうち、一定要件に該当する2ha以上の農地等について、その所有者等に土地区画整理事業を施行する努力義務を課し、区域指定後2年以内に所有者等による事業着手がなされない場合、市町村が特定土地区画整理事業を施行する区域	—	—	—
(3) 住宅街区整備促進区域	大都市地域の市街化区域のうち、第2種住居専用地域または第2種住居専用地域及び住居地域内で、高度利用地区内にある一定の要件に該当する1ha以上の土地の区域について、その土地の所有者等に住宅街区整備事業を施行する努力義務を課し、区域指定後2年以内に所有者等による事業着手がなされない場合市町村が住宅街区整備事業を施行する区域	—	—	—
遊休土地転換利用促進地区	市街化区域内にある一定の規模を有する低・未利用の土地で、当該土地の区域及び周辺地域の土地利用の増進を図るうえで著しく支障となっており、かつ、当該土地の有効・適切な利用を促進することが都市機能の増進に寄与するものについて定める	—	—	—
都市施設	都市に必要な根幹的施設が都市計画において決定される。都市計画において定められた施設の区域内においては、建築物の建築について規制がなされ、恒久的建築物の建築は許可されないこととなる。知事は、区域(事業予定地)を指定して、土地の買取りに応ずる代わりに一切の建築を禁止することができる。さらに、その区域内の土地の先買いをすることができる。			
(1) 交通施設	道路	自動車専用道路、一般国道、都道府県道、幅員16m(指定都市の区域においては22m)以上の道路	自動車専用道路、一般国道、都道府県道、幅員16m(指定都市の区域においては22m)以上の道路	高速自動車国道、一般国道

表1-3 都市計画の内容(続き)

都市計画の種類	都市計画の内容・目的等	A 左のうち知事が定める都市計画	左のうち建設大臣の許可を要するもの	
			大都市等都市計画区域	その他の都市計画区域
	都市高速鉄道	全部	全部	全部
	軌道、駐車場、港湾	—	—	—
	自動車ターミナル	一般自動車ターミナル	全部	—
	空港	空港整備法の空港(第一種、第二種、第三種空港)	全部	第一種空港
(2) 公共空地	公園、緑地、広場	面積1ha(指定都市の区域においては10ha)以上のもの	面積4ha(指定都市の区域においては10ha)以上のもの	国が設置する公園または緑地
	墓園	面積10ha以上のもの	全部	—
	運動場、遊歩道	—	—	—
(3) 供給施設	水道	水道用水供給事業の川に供する水道	—	—
	電気配給施設、ガス供給施設	—	—	—
(4) 処理施設	下水道	流域下水道、排水区域が2以上の市町村にわたる公共下水道	—	—
	汚物処理場、ごみ焼却場、ごみ処理場、ごみ運搬用管路、地域冷暖房施設、石油パイプライン、中水道施設	—	—	—
(5) 水路	河川	一級河川、二級河川	一級河川	一級河川
	運河	全部	—	—
(6) 教育文化施設	学校	大学、高等専門学校	—	—
	図書館、研究施設、博物館、美術館、会議場、展示場、公民館、給食センター、体育館	—	—	—
(7) 医療施設・社会福祉施設	病院、保健所、診療所、助産所、乳児院、母子寮、養護老人ホーム、障害福祉施設等	—	—	—
(8) 市場と畜場、火葬場	—	—	—	—
(9) 一団地の住宅施設	1ha以上の一団地における50戸以上の集団住宅及びこれらに附帯する通路その他の施設	集団住宅が1,000戸以上のもの	全部	—
(10) 一団地の官公庁施設	一団地の国家機関または地方公共団体の建築物及びこれらに附帯する通路その他の施設	全部	全部	全部
(11) 流通業務団地	流通業務地区において、一定の条件に該当する土地の区域で定める	全部	全部	全部
(12) 公衆電気通信施設	—	—	—	—
(13) その他の施設	防風、防火、防水、防雪、防砂、防潮の施設	防潮の施設	全部	—
市街地開発事業	新しい市街地の開発または既成市街地の再開発により住みよい街づくりをする面的開発事業	—	—	—
(1) 土地区画整理事業	都市計画区域内の土地において、公共施設の整備改善及び宅地の利用増進を図るため、検地、減歩の手段により、土地の区画形状の変更及び公共施設の新設等を行う(土地区画整理法)	施行区域面積20ha(被災地の復興を目的とするものは10ha)以上のもの	全部	—
(2) 新住宅市街地開発事業	人口集中の著しい市街地の周辺地域において、健全な住宅市街地を開発し、住居環境の良好な住宅地を大量に供給するため、地方公共団体、住宅・都市整備公団等が前面買収方式で、宅地の造成、処分及び公共施設の整備を行う(新住宅市街地開発法)	全部	全部	—
(3) 市街地再開発事業	市街地の土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を得るため行われる公共施設及び建築物の整備に関する事業で、高度利用地区内においてのみ施行することができるが、第一種と第二種がある。前者は用地買収により、後者は権利交換手法により、後者は用地買収方式(収用方式)によって行われる(都市再開発法)	全部	全部	—
(4) 新都市基盤整備事業	人口集中の著しい大都市の周辺地域において、新都市の基盤となる根幹施設の整備を図り、健全な新都市の建設を行うため、地方公共団体、住宅・都市整備公団等が施行区域の各土地から根幹公共施設と開発誘導地区に相当する一定割合の土地を買収し、これらを集約整備するとともに、その他の民有地について土地区画整理事業に準じた土地整理を行い、地区の整備を行うもの(新都市基盤整備法)	全部	全部	—

表 1 - 4 都市計画の内容 (続き)

都市計画の種類	都市計画の内容・目的等	A 左のうち知事が定める都市計画		
		B 左のうち建設大臣の許可を要するもの		
		大都市等都市計画区域	その他の都市計画区域	
市街地開発事業等 予定区域	面開発事業について、事業の種類、名称、施行予定者、区域等が確定した段階で予定区域として都市計画を定め、決定後3年以内に予定区域に係る市街地開発事業または都市施設に関する都市計画決定を行い、さらにその後2年以内に都市計画事業の認可または承認の申請を義務づけ、買取請求権の賦与とあいまった現状凍結的な制限を課すことにより、事業の円滑かつ迅速な実施を図るもの			
(1) 新住宅市街地開発事業の予定区域	新住宅市街地開発法に定める一定の条件に該当する土地の区域で定める	全部	全部	—
(2) 工業団地造成事業の予定区域	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、近畿圏に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に定める一定の条件に該当する土地の区域で定める	全部	全部	—
(3) 新都市基盤整備事業の予定区域	新都市基盤整備法に定める一定の条件に該当する土地の区域で定める	全部	全部	—
(4) 区域面積が20ヘクタール以上の一団地の住宅施設の予定区域		全部	全部	—
(5) 一団地官公庁施設の予定区域		全部	全部	全部
(6) 流通業務団地の予定区域	流通業務市街地の整備に関する法律に定める一定の条件に該当する土地の区域で定める	全部	全部	全部
地区計画等	地区の特性に応じてきめ細かく定める計画			
(1) 地区計画	建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた市街地を整備・保全するための計画で、一定の要件に該当する土地の区域について地区施設の配置及び規模、建築物の用途、敷地、形態等に関する事項を一体的、総合的に定める	—	—	—
(2) 住宅地高度利用地区計画	土地の健全かつ合理的な高度利用と都市機能の更新を図られることを自途として、一体的かつ総合的に良好な住宅市街地の整備を行うことが必要な区域について定める			
(3) 再開発地区計画	土地の利用状況の変化が顕著であり十分な公共施設がない等の条件に該当する区域で、一体的かつ総合的な市街地の再開発を実施することが適切である区域について定める			
(4) 沿道整備計画	道路交通騒音により生ずる障害の防止と適正かつ合理的な土地利用の促進を図るため、沿道整備道路に接続する土地の区域で一体的、総合的に市街地を整備することが適切である区域について定める。			
(5) 集落地区計画	集落地域整備基本方針に基づき、営農条件を緩和のとれた良好な居住環境の確約と適正な土地利用を図るため、集落地域の特性にふさわしい整備または保全を行うことが必要と認められる区域について定める			
(6) 用途別容積率地区計画	区域の特性に応じて合理的な土地利用の促進を図るため、住居と住居以外の用途とを適正配分することが必要な区域について定める			

注) 「大都市等都市計画区域」とは、次に掲げる都市計画区域である。

- 1) 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域
 - ① 首都圏の既成市街地、近郊整備地帯
 - ② 近畿圏の既成都市区域、近郊整備区域
 - ③ 中部圏の都市整備区域
- 2) 次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域で建設大臣が指定するもの
 - ① 首都圏、近畿圏、中部圏の都市開発区域
 - ② 新産業都市の区域及び工業整備特別区域
 - ③ 人口10万以上の市の区域
- 3) 前2号に掲げる都市計画区域内における都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用上密接な関連のある都市計画区域で、建設大臣が指定するもの

表2 新用途地域(案)

	現行制度	新制度(下線は新設)	趣旨	
住居系	①第1種住居専用地域	①第1種低層住居専用地域	低層住宅の専用地域	
		②第2種低層住居専用地域	小規模な店舗の立地を認める低層住宅の専用地域	
	②第2種住居専用地域	③第1種中高層住居専用地域	中高層住宅の専用地域	
		④第2種中高層住居専用地域	必要な利便施設の立地を認める中高層住宅の専用地域	
	③住居地域	⑤第1種住居地域	大規模な店舗、事務所の立地を制限する住宅地のための地域	
		⑥第2種住居地域	住宅地のための地域	
		⑦準住居地域	自動車関連施設等と住宅が調和して立地する地域	
	商業系	④近隣商業地域	⑧近隣商業地域	近隣の住宅地の住民のための店舗、事務所等の利便の増進を図る地域
		⑤商業地域	⑨商業地域	店舗、事務所等の利便の増進を図る地域
工業系	⑥準工業地域	⑩準工業地域	環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便の増進を図る地域	
	⑦工業地域	⑪工業地域	工業の利便の増進を図る地域	
	⑧工業専用地域	⑫工業専用地域	工業の利便の増進を図るための専用地域	

1) 建設省都市局・建設経済局・住宅局「都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律案について」平成4年3月

③ 地区計画等

上記の2つの都市計画に加え、促進区域、遊休土地転換促進地区、都市施設、市街地開発事業、市街地開発事業予定地域の都市計画は、都市全体にとって必要な施設や土地利用を定めるものである。

一方、地区計画等は、一定のまとまりをもった各部分の地区について、道路、公園等の地区施設の配置及び規模に関する事項や、建築物の形態・用途・容積・敷地等に関する事項などを総合的かつ一体的に一つの計画として定め、その計画に沿って開発行為・建築行為等を誘導・規制することによって、地区の特性にふさわしい様態を整えた良好な市街地の整備及び保全を図ろうとする制度である。これは、市町村が地区住民の意向を十分に反映しながら策定する都市計画であり、建設省や都道府県等も積極的活用を図っていこうとしている制度である。

この地区計画制度は昭和55(1980)年に創設された比較的新しい制度であり、最近では昭和62(1987)年に「集落地区計画」、昭和63(1988)年には「再開発地区計画」が創設され、さらに、平成2(1990)年には「用途別容積型地区計画」と「住宅地高度利用地区計画」が制度化されている。

(2) 都市計画の決定主体

① 決定主体の二重構造

都市計画の決定権者（都市計画の決定主体）について、都市計画法第15条1に「広域的な視点から決定すべき地域地区」及び「根幹的都市施

設等」については、都道府県知事が決定主体であるとし、知事が関係市町村の意見を聞き一定の場合には建設大臣の認可を受けて定めるべきこととしている。その他のものについては、市町村が都道府県知事の承認を受けて定めることとしている。しかも、同法15条3において「市町村が定めた都市計画が、都道府県知事が定めた都市計画と抵触するときは、その限りにおいて、都道府県知事が定めた都市計画が優先するものとする」との規定により、都市計画における「都道府県優先の原則」が示されている。

都道府県知事が定める都市計画の範囲は、既に示した表-1のA欄に掲げているものであり、その他のものは市町村が定めることになっている。都道府県知事が定めるもののうち、建設大臣の認可を必要とするものはB欄に掲げているものである。

このように法制上の都市計画の決定主体は、都道府県知事と市町村の二重構造となっており、しかも、表-1にみるように、ほとんどの都市計画が都道府県知事の定める都市計画であり、都道府県知事の権限が強くなっていることがわかる。

ではなぜ、まちづくりの基本法である都市計画法において、このように決定主体が二重構造となっており、しかも都道府県優先の構造となっているのであろうか。その解答を求めるためには、昭和43年法の成立過程を探ってみる必要がある。

すでに述べたように、昭和43年法は大正8(1919)年に制定された旧法を全面改正したものであるが、この旧法における都市計画の決定主体は、同法の第3条に「主務大臣之ヲ決定シ内閣ノ認可ヲ受クベシ」とされ、都市計画は国家的事業と位置づけられていた。それは、日本の都市計画制度が明治21(1888)年の市区改正条例

以来、昭和43(1968)年の全面改正に至るまで、一貫して都市計画を国家的事業と位置づけてきたことによる。

しかし、都市計画における市町村の重視を内容とする昭和24(1949)年のシャープ勧告や、昭和39(1964)年の第9次地方制度調査会及び昭和40(1965)年の第10次地方制度調査会の答申等を受け、昭和43(1968)年には旧法の全面改正に踏み切るようになる。

② 二重構造の原因

昭和43年法の制定に際して最大の争点は、都市計画の決定主体を誰にするかという点であった。当時、建設省都市局都市計画課長として都市計画法案の制定に直接携わっていた大塩洋一郎氏によると、この「不透明でおかしな決定主体の2元化が行われたのも、各省折衝段階で妥協した、せざる得なかった傷跡」(飯沼一省・鶴見良一郎・大塩洋一郎「都市計画の歴史と展望―座談会―」『建設月報』31巻1号)であった。すなわち、都市計画の決定主体をめぐる各省間で熾烈な折衝が繰り返されていたことがうかがえる。

具体的には、原案を作成した建設省都市局と自治省、通産省、農林省との間で折衝が繰り返行われていた。そのなかで特に熾烈を極めたのは、建設省都市局と自治省との折衝であった。決定主体をめぐる都道府県知事に権限をおろすべきであると主張する建設省都市局と、都市計画を基礎的公共団体たる市町村の固有事務であるとして、市町村におろすべきであると主張する自治省との間で話がいつこうにまとまらなかった。

当時、建設省の官房長官であった鶴見良一郎氏は、当時の状況について、端的に次のように

語っている。

「自治省と(建設省)都市局との間で全然話が進まなくなった段階で、最後の妥協を試みる意味で折衝をやったわけです。自治省はあくまでも、これは市町村が決定すべきである。都市局は市町村におろすわけにはいかない。…(中略)…これはもう並行線をいかに解決するかということであったわけです。…(中略)…その間で数次にわたって詰めの折衝をやったわけですが、これも、当時の(建設)大臣の大西さんが、これは2元論でも仕方がない。とにかく急ぐからもう2元論でまとめてくれと一。

2元論でやるについては、県の段階と町村の段階との分担や計画の整合性を確保する規定やら、いろんな調整規定があるわけですが、2元論で解決しようということ、最後に詰めたわけですが、2元論でやるにしても、どういう条文になるのか。何を都道府県知事の段階でやり、何を市町村の段階でやるかということ、振り分ける作業が要るわけです。したがって、先ほど言ったような調整規定が要る。その規定を、都市局の方へ早くつくって出せといっても、これまた1元論で固まっておるものだから案が出てこないわけです。

したがって細かい案は後回しということで、2元論でやると両者が泣き別れといいますが、両者とも不満のまま法案を急ぐという立場から基本方針を決めて、その後でやると都市局で案をつくり、それを出した。こういう状況で、最後の詰めは非常に難産だったわけです。」

(前述の「都市計画の歴史と展望―座談会―」より)。

③ 自治省と建設省の妥協の産物

この鶴見氏の説明は次のように整理することが

できよう。

ア. 昭和43年法で規定されている決定主体の二層構造が妥協の産物として制度化されたこと

イ. 都道府県知事と市町村の間の具体的な事務分担を定める調整規定が都市計画法の制定段階では後回しにされたこと

ウ. 都市計画制定後に、省令や通達等により、その運用基準等を定める任務を担っている建設省が市町村に権限をおろすことに強く反対していたこと

このような省庁間の対立のために、決定主体の二重構造が生み出され、都市計画は都道府県

知事及び市町村がこれを定め、一定のものに対し建設大臣が認可権をもつという仕組みができあがった。都市計画の基本的なものについての都市計画法に定められ、さらに具体的な都市計画の技術的基準については、政令、省令、通達等によって定められるようになった。

そこで上記のような経緯の中から誕生した昭和43年法の下で、実際に都市計画決定を行い、事業を実施していく過程で政省令及び通達がどのような働きをしているかについて次の節で検討してみよう。

3. 都市計画行政の手続き

(1) 都市計画事業の決定過程

旧都市計画法では、既にみたように、建設大臣に決定権限がおかれていた。昭和43(1968)年の都市計画法の全面改正により、その決定権限を都道府県知事及び市町村に委譲し、一定の都市計画については建設大臣が認可権をもつ仕組みに改められた。このため、建設省の担当者は、従来の個別案件ごとに細部にいたるまでチェックする業務を改め、個別案件については重要なものに関するのみ許可業務及び関係省庁との調整を図ることが主要な任務となることが予想される。

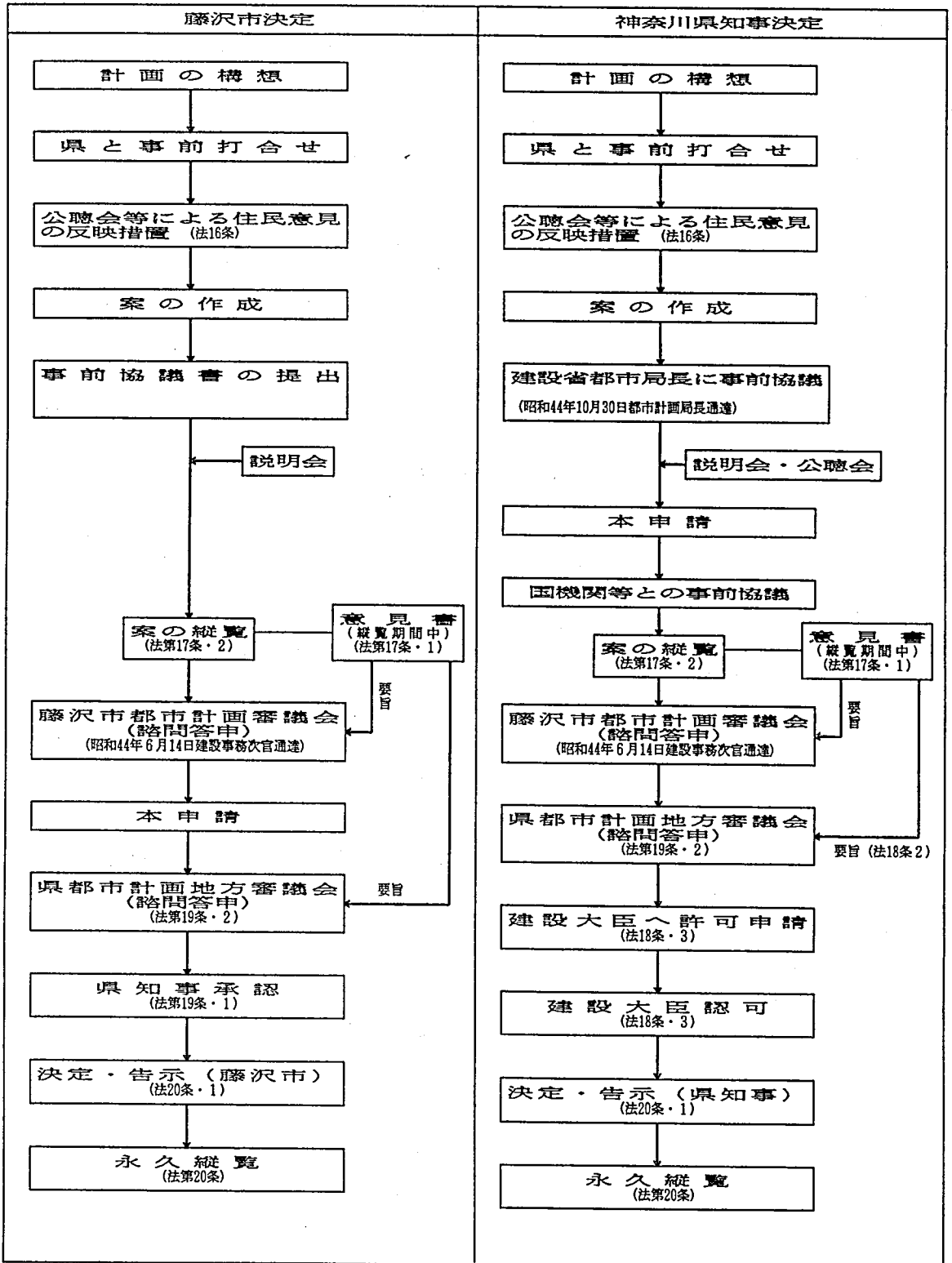
そこで都市計画決定の手続き過程において国、都道府県、市町村がいかなる関係になっているかについてみてみよう。

① 知事が定める都市計画

都道府県知事が定める都市計画は、法18条1項で「関係市町村の意見をきき、かつ、都市計画地方審議会の議を経て、都市計画を決定するものとする」と定めている。しかし、法18条3項では「大都市及びその周辺の都市に係る都市計画区域その他政令で定める都市計画区域に係る都市計画又は国の利害に重大な関係がある政令で定める都市計画を決定しようとするときは、あらかじめ、建設省令で定めるところにより、建設大臣の認可を受けなければならない」と定め、都道府県知事の定める都市計画は、表-1の「都市計画の内容」にみるように、相当の都市計画が政省令において建設大臣の認可が必要になった。

さらに、都道府県知事の定める都市計画は、昭和44(1969)年6月14日の建設事務次官通達

図2 都市計画決定手続き



「都市計画法の施行について」の中で「(前略)都市計画は市町村にとって都市のあり方を決定する重要な行政であることをかんがみ……(中略)……基本的事項を市町村に示して市町村がその原案を作成することを原則とし、都道府県知事が必要な調整を行ってその案を定め、又はその案を作成するよう運用する」こととした。したがって都市計画決定の手続きは、図-2に示したとおりのフローチャートとなる。

② 市町村が定める都市計画

市町村の定める都市計画については、

①法15条3項に市町村議会の議を経て定められた市町村の建設に関する基本構想(この基本構想の策定については、昭和44年9月10日都市計画局長通達第107号「都市計画の施行について」の中で都道府県知事の意向に従うように指示している)に即すことが規定された。

②法19条1項で「都道府県の承認を受けて、都市計画を決定するものとする」とし、さらに法19条3項において、都道府県が承認するときは「あらかじめ、都市計画地方審議会の議を経なければならない」と定めている。

③前掲の昭和44(1969)年の建設事務次官通達第73号において、「市町村は、都市計画に関する事項を審議するための付属機関」すなわち市町村の都市計画審議会を原則として設置することを指示している。

この建設事務次官通達における市町村の都市計画地方審議会設置に関する事項は、昭和43年法により、市町村の定める都市計画に対して市町村議会の関与が否定され、それを補うために設けられた制度である(竹下譲「国と地方の関係」『都市問題』1981年2月号)。このため、同通達において「必要があるときは、市町村の

議会の議員を都市計画地方審議会の臨時委員とすることも差支えないこと」と指示している。

(2) 都市計画決定における 政府間関係

このように昭和43年法により、都市計画の決定に当たり、原則としてその基本事項については市町村が原案を作成する仕組みが制度化された。しかし、この仕組みは、はじめて採用されたものではなく、戦後以来、都市計画決定の実務的慣行として採用されてきたものであり、昭和43年法により、法律で裏付けされたものにならなかった。

この点については、当時、建設省都市局都市計画課長補佐として都市計画法案の制定に直接携わっていた宮澤美智雄氏が「制度面をはなれて、都市計画業務の実態からみれば、戦後の都市計画地方委員会制度の廃止以来、都市計画策定の業務は実質的に県及び市町村において行われてきたので、このような制度改正によって、これまでの業務の流れに直ちに大きな変革が生まれるとは思われない」と述べていることから明らかである(宮澤美智雄「新都市計画法施行後の問題点」『建築雑誌』1969年5月号)。

以上のように、昭和43年法の改正により、都市計画決定の手続きが地方自治体に移されたとはいえ、実務面において戦後から実際に行われてきた基本的な仕組みに変更はなく、建設省の権限は多く残され、政省令、通達等によってさらに確実なものとしている。

現在、藤沢市で行われている都市計画決定の手続きは、原則として図-2に示したフローチャートのように行われている。ただし、市の定める都市計画といえども、県、国主導で行われてい

ることが、今回の担当職員に対するヒアリングで明らかとなった。市町村の定める都市計画であっても、その都市計画が単独で都市計画決定され、実施される場合は少なく、多くの場合、複数の都市計画がセットで決定され、実施されることになる。このため、市町村の定める都市計画も都道府県知事の定める都市計画と同じような実務手続きが必要となる。

たとえば、昭和55(1980)年に改正された市町村決定の地区計画制度は、住民の意向を重視することを特色としているが、地区計画の都市計画決定に当たり、用途地域の変更(知事決定)を伴う場合が多く、通常はセットで行われ、知

事決定に近い形で県との協議及び調整が行われている。

昭和63(1988)年に制定された再開発地区計画や、平成2(1990)年に制定された住宅地高度利用地区計画についても同様である。しかも、この地区計画については、通達により、当面の間は、建設省との協議を十分に行った上で策定されるよう指示がだされている。

都市計画決定の手続きに関する政省令や通達等は、建設省の地方自治体に対する統制・関与の仕組みを形成し、都道府県知事と市町村の関係に対しては、知事優位の仕組みを明確に規定する役割をもっている。

4. 都市計画事業の実施過程

—藤沢市における街路事業を事例として—

(1) 街路事業の都市計画決定

既にみたように、都市計画事業が都市計画決定された後に、いかに実施されているかについて、政府間関係という視点から、藤沢市の街路事業の実施過程を市の担当職員のヒアリングを中心に検討したい。

都市計画事業のなかで単年度で完了する事業はめずらしく、一般に5年、10年、あるいはそれ以上の長期にわたり、事業費についても、一つの事業に要する経費が高額になる場合が多い。都市計画事業が長期かつ高額の事業であることにより、政策的・財政的に国や県との相互関係を強めざるをえない一つの大きな要因となって

いるといえよう。そこで、藤沢市において街路事業として実施された辻堂駅遠藤線拡幅事業について事業の開始から終了までの間に政府間でのどのような相互関係が展開したかについて検討してみよう。

① 街路事業—辻堂駅遠藤線(辻堂駅～藤沢西部団地間)拡幅事業—

街路事業は、道路法にしたがって道路を整備することから「道路整備5箇年計画」の中に位置づけられているが、都市計画事業として実施されていることから、建設省道路局所管の「地方道事業」とは異なるものである。すなわち、街路事業は、道路整備緊急措置法施行令において「道路のみに関する都市計画事業に係る道路の改築(第2条2項第1号)」という表現によって、

図3 街路事業の事業種目

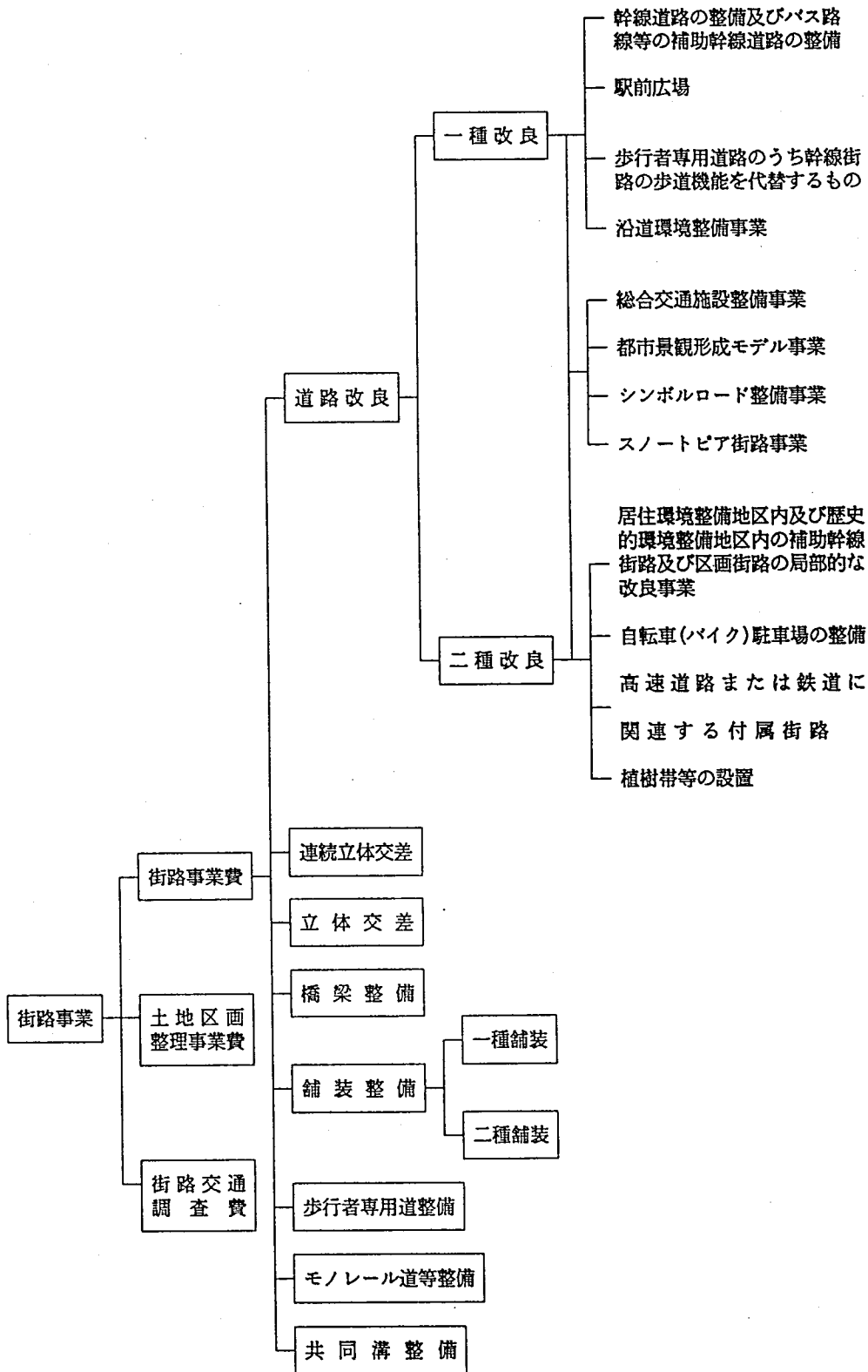
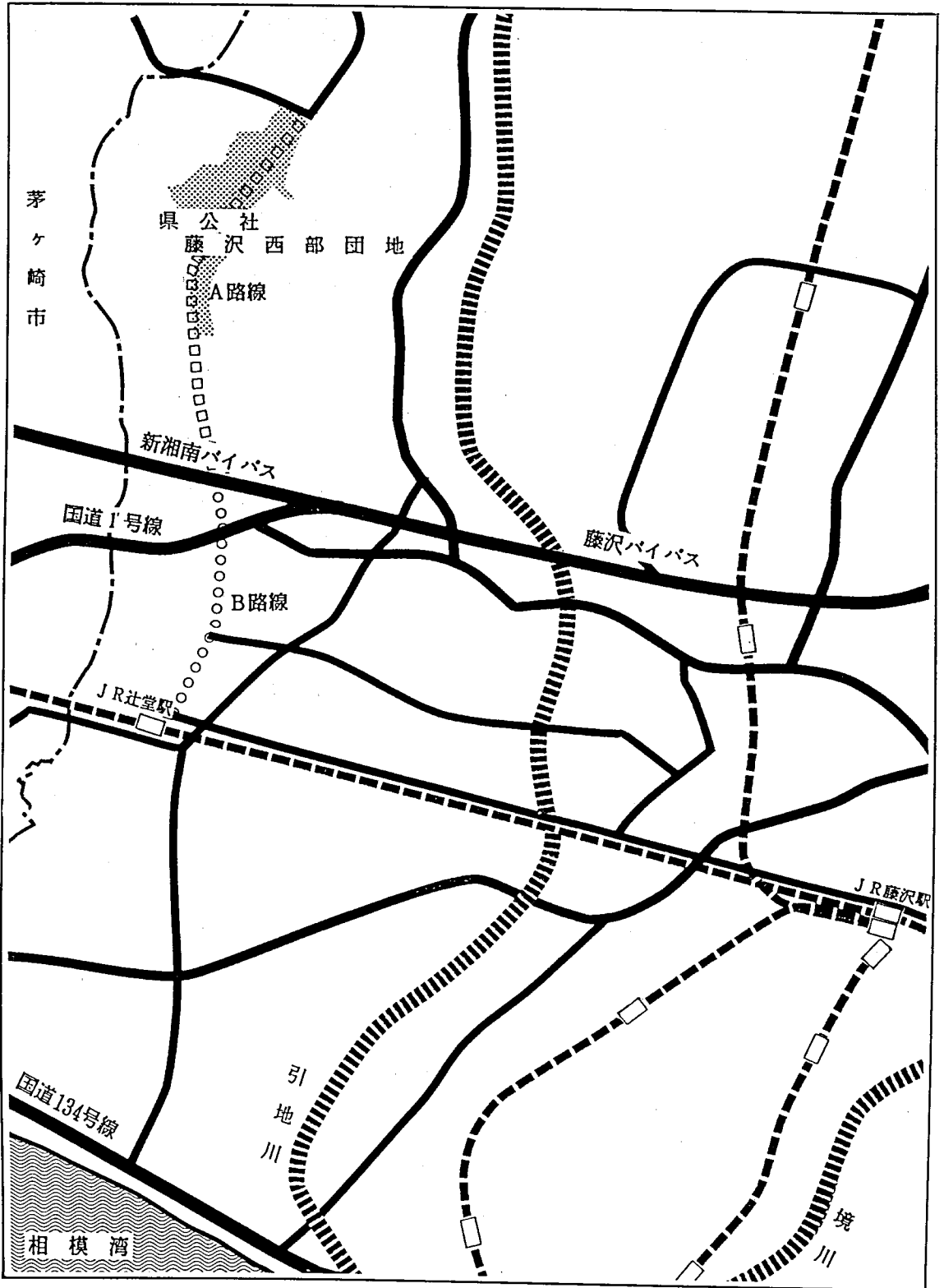


図4 辻堂駅遠藤線の位置図



道路局所管の道路事業とは区別されている。

一般に街路事業とは、市街地内の都市計画において定められた都道府県道及び市町村道が都市局所管の事業として実施されているものである。すなわち、街路事業は道路整備特別会計のうち都市局が所管している街路事業費に含まれる事業である。この街路事業と呼ばれるものは、図-3に示したとおり、補助事業費補助、土地区画整理事業費補助、街路交通調査費補助の3つの工種がある。さらに、街路事業費には、8工種の事業がある。

調査対象となった辻堂駅遠藤線は、都市局所管の街路事業として、国庫支出金の交付を受けて実施されている。図-3の分類にしたがえば、「幹線街路の整備及びバス路線等の補助幹線道路の整備」の項目であり、事業費が4億4千万円を越えることから、「一種改良事業」ということになる。

② 辻堂駅遠藤線拡幅事業の経過

辻堂駅遠藤線は、昭和32(1957)年12月7日に藤沢市の総合都市計画の策定とともに決定された事業である。当初の段階では道路幅員16mで都市計画決定されていたが、地域の社会経済状況の変化に伴い、実際の整備段階では幅員25mが必要となり、藤沢市の建設総務部は、昭和46(1971)年6月頃より、既決幅員16mを25mに変更する趣旨を権利関係者に対し説明を開始している。

既に表-1(都市計画の内容)に示したように、幅員16m以上の地方道は、県知事が定める都市計画となっていることから、幅員の変更手続きについても原案は市が作成し、県知事が都市計画決定を行うことになっている。したがって、当事業についても市において原案を作成し、

昭和46(1971)年度に地元説明を開始した4年後の昭和50(1975)年12月22日に幅員変更について県知事との事前協議が行われている(実際には、県と市の担当者間で行われる)。

さらに、その変更について昭和52(1977)年6月17日~7月1日の2週間の間に、都市計画法第17条2項にしたがって「縦覧」にかけられている。その結果、意見書の提出は1件(18名連名)、縦覧者数19名であった。昭和52(1977)年7月14日には藤沢市の都市計画地方審議会にかけて同意され、同年の8月19日に告示620号として県決定されている。

③ 辻堂駅遠藤線の概要

辻堂駅遠藤線は、図-4に示したように340.7haの西部土地区画整理事業(将来人口45,000人、現在35,000人)の施行に伴い、この西部区画整理の境から国道1号線を挟んでJR辻堂駅を南北に結ぶアクセス道路として事業が進められた。当事業は、手続上2つの都市計画道路として施行されている。

一つは、西部区画整理の境から国道1号線までの区間を新規に幅員25m(延長713m[288mのトンネルを含む])の路線(「A路線」と略す)を整備し、もう一つは、国道1号線からJR辻堂駅までの路線(「B路線」と略す)で、既設の16m道路を24m道路に拡幅延長(延長723m)した。「A路線」は昭和52(1977)年8月に県知事決定され、同年に事業認可され、昭和62(1987)年に事業終了している。これに対して、「B路線」は昭和58(1983)年10月に県知事決定され、平成4年に事業終了予定である。

表3 辻堂駅遠藤線に関する国庫支出金の補助率の推移

	昭和53年	昭和54年	昭和55年	昭和56年	昭和57年
通常	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
住宅, 促進	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3
臨時交付金	——	——	——	——	——

	昭和58年	昭和59年	昭和60年	昭和61年	昭和62年
通常	2/3	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10
住宅, 促進	——	——	6/10	5.5/10	——
臨時交付金	——	——	——	——	——

	昭和63年	平成1年	平成2年	平成3年	平成4年
通常	——	——	——	——	——
住宅, 促進	——	——	——	——	——
臨時交付金	5.5/10	5.5/10	5.5/10	5.5/10	5.5/10

表4 街路事業(市町村分)に関する起債充当率の推移

S. 53~55	S. 56~58	S. 59	S. 60	S. 61	S. 62	S. 63	H. 1
地方負担額の80%	地方負担額の60%	地方負担額の80%	市町村分のみ	市町村分のみ(指定都市, 特別区を含む)	地方負担額の55%	市町村分のみ(指定都市, 特別区を含む)	市町村分のみ(指定都市, 特別区を含む)
但し, S. 55は地方負担額の75%	但し, S. 58は地方負担額の80%		地方負担額の30%	地方負担額の30%		地方負担額の30%	地方負担額の30%

(2) 街路事業費の財政負担の実態

① 辻堂遠藤線の事業費負担割合の変化

ア. 国庫支出金

当事業に関する事業費は、昭和52年度から通常の国庫支出金と、それに加えて別枠の住宅宅地関連公共施設整備促進事業（以下、「宅地促進事業」と略す）の2本の補助を受けている。昭和63(1988)年度以降は地方道路整備臨時交付金（以下、「臨時交付金」と略す）を受けるようになり、補助金ではなくなっている。

補助率の推移は、表-3に示したとおりである。通常の国庫支出金については、昭和53(1978)年度から59(1984)年度まで2/3の補助率で推移していたが、補助金一括法による補助率引き下げの措置により昭和60(1985)年度には6/10、昭和61(1986)年度には5.5/10というように年々下がってきた。さらに、昭和63(1988)年度以降は、藤沢市が地方交付税の不交付団体であるという理由から、臨時交付金に切り替わり5.5/10の補助率となっている。

他方、宅地促進事業については、昭和53(1978)年度から57(1982)年度まで2/3の補助率で推移していたが、昭和60(1985)年度には6/10、昭和61(1986)年度には5.5/10と同様に減少してきている。

このように補助率が定められたり、あるいは変化したりする法的な根拠はどこにあるのであろうか。街路事業の場合、その補助率の法的な根拠は、都市計画法にあるのではなく、道路法に求められる。道路法56条には、都道府県道及び市道の新設又は改築に要する費用の1/2以内

を国が補助することになっているが、昭和33(1958)年に道路整備緊急措置法が制定され、国の負担割合に特例が設けられるようになった。すなわち、道路法の規定にかかわらず、政令において特別の定めができるようになった。

同緊急措置法施行令3条において、国の補助率の特例規定を設け、都道府県道又は市町村道の改築についての補助率は、2/3以内とされ、同緊急措置法施行令附則5、6において、昭和60(1985)年度は6/10、昭和61(1986)年度は5.5/10、昭和62年(1987)度から平成2(1990)年度までは5.25/10の補助率とされている。このような道路整備緊急措置法の規定にしたがって、街路事業の補助率が定められている。

イ. 地方債、一般財源

地方債については、基本的には、国庫支出金の補助基本額のうち実際に受け取った額を差し引いた額が起債の対象となっている。この起債充当率については、辻堂駅遠藤線の場合、国庫支出金の場合と同様に、通常の起債と宅地促進事業の起債の2種類がある。

通常の起債充当率の場合は、自治省による地方債計画の策定に伴って、「地方債許可方針の運用について」という自治事務次官通達ができれば、その通達にしたがって、表-4に示したように推移している。他方、宅地促進事業の起債充当率は、別枠扱いであるということから、地方財政を勘案しながら定めることになっており、毎年市に対して通知が送られてくるものである。したがって、市に対して送付されてきた起債充当率を整理すると表-5のようになる。

昭和60(1985)年度以降は「臨時財政特例債」が加えられるようになっている。これについても地方債計画に伴う「地方債許可方針の運用について」という通達にしたがって定められたも

のである。この措置は、昭和59(1984)年度の国庫支出金の補助率がこれまでの2/3から6/10に引き下げられたことにより、引き下げによる地方負担分を補填する意味で設けられ、元利償還金は全額地方交付税の基準財政需要額に算入されるものである。

なお、表-5では昭和63(1988)年度から地方債がなくなっているが、これは当事業が通常の国庫支出金から臨時交付金に切り替わったことにより、起債の対象事業からはずされたことによるものである。その結果、臨時交付金以外については市の単独費（一般財源）で施行することとなり、当事業に対する市の負担は急激に大

きくなっている。表-6及び図-5にみるように、市の単独費である一般財源は、昭和63(1988)年度から平成4(1992)年度（平成4年度については見込み額）までの5年間、およそ7割程度を占めるようになり、市にとって非常に大きな財政負担となっている。

これまでみたように、国庫支出金の補助率や地方債の充当率は、国の方針にしたがって定められ、また、その変更についても一方的に通達等によって定められている。街路事業の場合のように、一度事業をスタートすると、たとえ市の財政状況が好ましい状況になくても完了するまで継続していかなければならず、また、補助

表5 辻堂駅遠藤線に関する起債充当率の推移

	S. 53	S. 54	S. 55	S. 56	S. 57	S. 58	S. 59	S. 60	S. 61	S. 62	S. 63
通常	80%	80%	75%	60%	30%	80%	80%	30%	30%	55%	—
宅地関連	75%	75%	75%	60%	60%	—	—	30%	30%	—	—

	H. 1	H. 2	H. 3	H. 4
通常	—	—	—	—
宅地関連	—	—	—	—

図5 辻堂駅遠藤線の事業費の推移

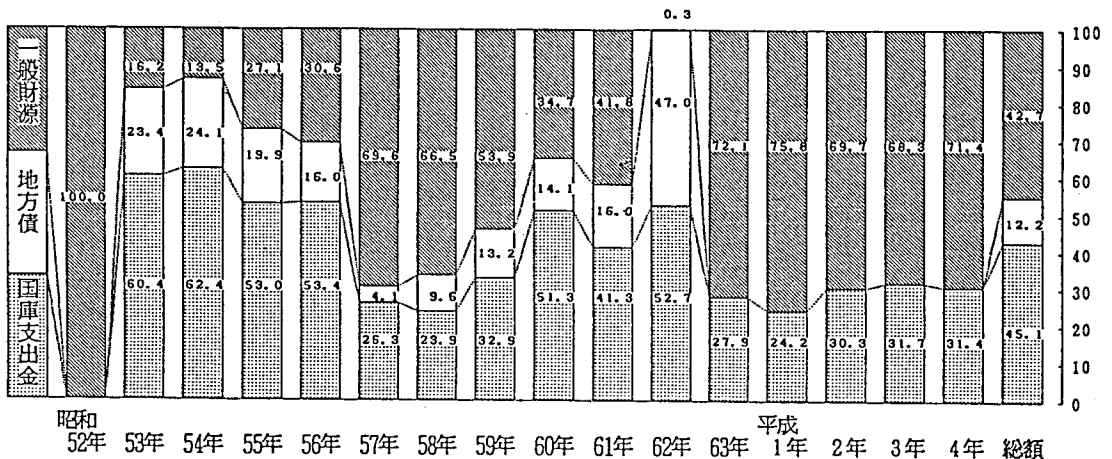


表6 辻堂駅遠藤線の事業費の推移

年度	事務事業費	左の財源内訳			国庫支出金算出根拠		地方算出根拠
		国庫支出金	地方債	一般財源	種類	補助基本額×補助率	(補助基本額-国庫支出金)×充当率
昭和52年度	6,388,000	0	0	6,388,000 (100.0%)			
昭和53年度	132,466,746	40,000,000 (30.2%) 40,000,000 (30.2%) 80,000,000 (60.4%)	16,000,000 (12.1%) 15,000,000 (11.3%) 31,000,000 (23.4%)	21,466,746 (16.2%)	通常 住宅促進	60,000,000×2/3 60,000,000×2/3	20,000,000×80% 20,000,000×75%
昭和54年度	769,347,062	220,000,000 (28.6%) 260,000,000 (33.8%) 480,000,000 (62.4%)	88,000,000 (11.4%) 97,500,000 (12.7%) 185,500,000 (24.1%)	103,847,062 (13.5%)	通常 住宅促進	330,000,000×2/3 390,000,000×2/3	110,000,000×80% 130,000,000×75%
昭和55年度	1,676,934,516	180,400,000 (10.8%) 709,000,000 (42.3%) 889,400,000 (53.0%)	67,600,000 (4.0%) 265,800,000 (15.9%) 333,400,000 (19.9%)	454,134,516 (27.1%)	通常 住宅促進	270,600,000×2/3 1,063,500,000×2/3	90,200,000×75% 354,500,000×75%
昭和56年度	1,280,975,101	134,750,000 (10.5%) 549,000,000 (42.9%) 683,750,000 (53.4%)	40,500,000 (3.2%) 164,700,000 (12.9%) 205,200,000 (16.0%)	392,025,101 (30.6%)	通常 住宅促進	202,125,000×2/3 823,500,000×2/3	67,375,000×60% 274,500,000×60%
昭和57年度	552,675,765	140,000,000 (25.3%) 5,250,000 (0.9%) 145,250,000 (26.3%)	21,000,000 (3.8%) 1,500,000 (0.3%) 22,500,000 (4.1%)	384,817,765 (69.6%)	通常 住宅促進	210,000,000×2/3 7,875,000×2/3	70,000,000×30% 2,625,000×60%
昭和58年度	376,155,351	90,000,000 (23.9%)	36,000,000 (9.6%)	250,155,351 (66.5%)	通常	135,000,000×2/3	45,000,000×80%
昭和59年度	348,731,619	114,800,000 (32.9%)	45,900,000 (13.2%)	188,031,619 (53.9%)	通常	172,200,000×2/3	57,400,000×80%
昭和60年度	928,282,458	135,600,000 (14.6%) 340,200,000 (36.6%) 475,800,000 (51.3%)	73,900,000 (8.0%) 56,700,000 (6.1%) 130,600,000 (14.1%)	321,882,458 (34.7%)	通常 住宅促進	226,000,000×6/10 567,000,000×6/10	75,000,000×30%+15,000,000+36,400,000 (特例債) (調整額) 189,000,000×30%
昭和61年度	437,107,925	64,900,000 (14.8%) 115,500,000 (26.4%) 180,400,000 (41.3%)	52,800,000 (12.1%) 21,000,000 (4.8%) 73,800,000 (16.9%)	182,907,925 (41.8%)	通常 住宅促進	118,000,000×5.5/10 210,000,000×5.5/10	39,333,333×30%+13,700,000+27,300,000 (特例債) (調整額) 70,000,000×30%
昭和62年度	139,581,137	73,500,000 (52.7%)	65,600,000 (47.0%)	481,137 (0.3%)	通常	140,000,000×5.25/10	45,666,666×55%+19,800,000+20,200,000 (特例債) (調整額)
昭和63年度	649,455,299	181,500,000 (27.9%)	0	467,955,299 (72.1%)	臨時交付金	330,000,000×5.5/10	
平成1年度	725,491,642	175,450,000 (24.2%)	0	550,041,642 (75.8%)	臨時交付金	319,000,000×5.5/10	
平成2年度	836,630,218	253,550,000 (30.3%)	0	583,140,218 (69.7%)	臨時交付金	461,000,000×5.5/10	

事業の場合、1年度でも事業が中断すると、翌年度から補助事業の対象からはずされることになっており、どのような状況にあっても工事完了まで継続的に事業を実施していかなければならない。

こうしたなかで、国の方針変更等により、補助率や起債充当率の変更、国庫支出金から臨時交付金への切り替え、それに伴った起債の対象事業からの除外等は、藤沢市財政を一方向的に圧迫するものとなっている。

② 街路事業の事業費の仕組み

— いわゆる超過負担について —

辻堂遠藤線の事業費についての財源内訳をみると、図-5に示したとおり、当事業の事業費総額の中で、国庫支出金（臨時交付金を含む）の占める割合は45.1%、地方債は12.2%、市の支出分である一般財源は42.7%であった。既に見たように、実際の国庫支出金の補助率は、政令等で定められた国庫支出金の補助率と比べると、大きく下回っていることがわかる。この差はいわゆる超過負担と呼ばれるものである。周知のうに、この超過負担の解消は、戦後地方自

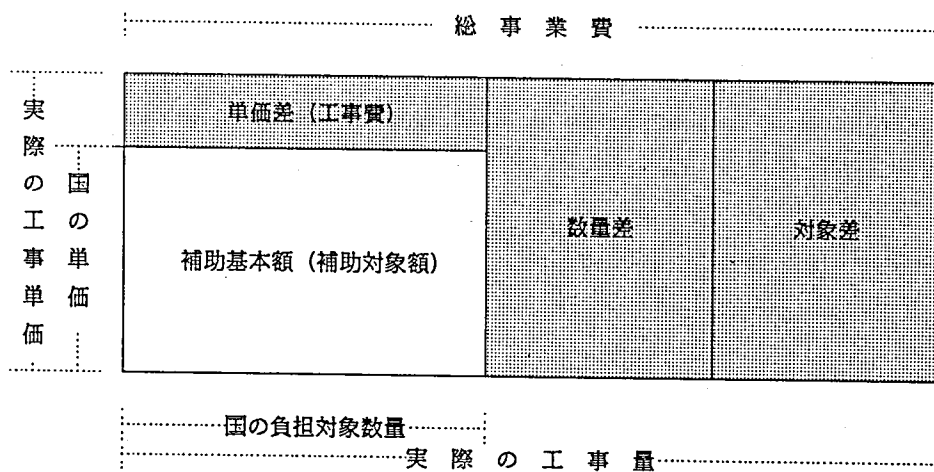
治制度が成立して以来の地方自治体にとって大きな課題である。昭和48年には、大阪府摂津市は国を相手どって国庫支出金について「国の摂津市に対する未払い金の請求」を求める異例の行政訴訟を行ったほどである。

このような国庫支出金の超過負担は、どのような仕組みから生じてくるのであろうか。図-6に示したように、超過負担は、対象差、単価差、数量差から生じてきている。すなわち、国から当該事業に対して補助される額（補助額）は、政令で定めるような総事業費の3/4であるとか、6/10等ではなく、対象差、単価差、数量差を除いた額「補助基本額」の3/4、あるいは6/10等ということになる。政令等で定められている補助率とは大きな隔たりが生じてくる。

超過負担を生み出す対象差とは、補助事業と呼ばれる事業の全工程が国庫支出金の補助対象となるのではなく、国が定める一定の工程のみが補助の対象となることから生じる差である。辻堂駅遠藤線の場合、用地取得と工事費が基本的な補助の対象となっており、それ以外については補助基本額に含まれていない。

単価差とは、国が定める工事単価と実際に要する工事単価の差である。藤沢市で施行される

図6 超過負担の仕組み



都市計画事業の場合、毎年、神奈川県から送られてくる、県作成のいわゆる「マル秘の積算基準」に示される単価基準にしたがって「補助金要望調書」を作成している。かりに、この県作成の積算基準にしたがって作成しない場合には、補助採択が受けられないようになっている。

つづいて、数量差とは、国が補助対象とする工事量と実際の工事量の差である。たとえば道路延長100mと定められている場合、それを越える工事量が必要となった場合でも、その工事に要する支出分は補助基本額からはずされることになる。このような差により、自治体ももちさなければならぬ超過負担が生じている。

(3) 街路事業の実施過程

① 事業の3つの段階と申請諸手続き

街路事業の実施（事業化）過程については、市の担当職員等のヒアリングを参考に街路事業にかかわる諸手続きをフローチャートとして示すと図-7のようになる。街路事業の実施過程とは、市において事業化の検討から始まり、完了報告書を提出し、完了検査を受け、補助額の確定がなされた段階で終了する。

この補助事業である街路事業の実施過程については、大きく3つの段階に区分できる。第1段階は予算要求から内定通知を受けるまでの過程である（1年度目）。第2段階は、事業認可及び補助金の交付決定を受ける過程である（2年度目）。第3段階は、事業の執行を完了した後、完了実績報告書を提出し、それに基づき審査・額の確定を受ける過程である（3年度目）。

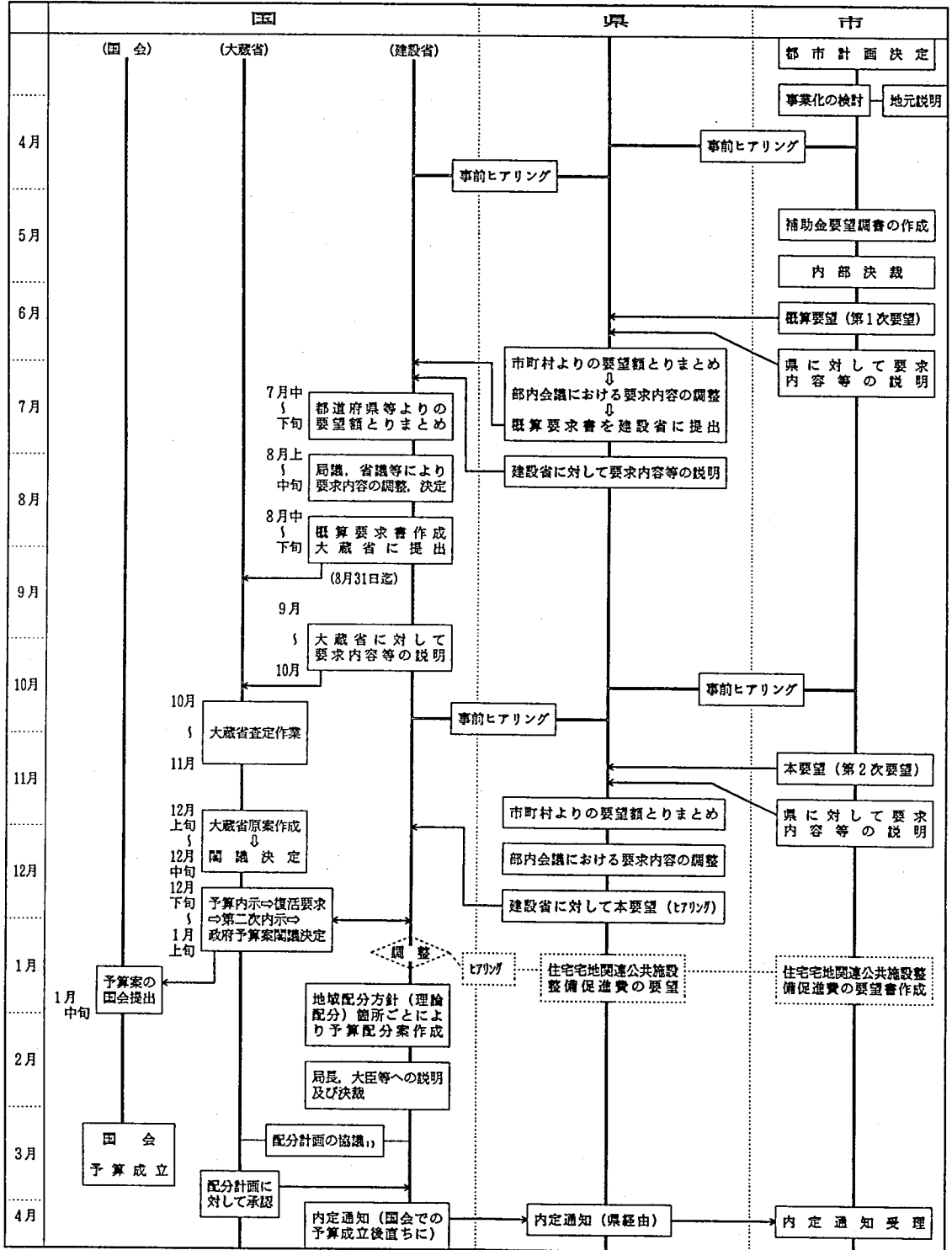
この街路事業の手続き過程は、主に、補助金

等の交付申請、交付決定等を規制している2つの法令に規定されている。すなわち、補助金の基本法令として昭和33年に制定された「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（法律175号）＝政令」（以下「適正化法」と略す）と、建設省所管の補助事業については、昭和33年に制定された「建設省所管補助金等交付規則（建設省令16号）」である。さらに、事業毎の交付申請の取扱、提出書類の様式、細部にわたる設計基準等々の申請書類の作成方法やその手続き方法については、通達や事務連絡等によって細かく規定されている。

したがって、市が都市計画事業を実施しようとする場合、上記に示した3つの段階において県との間で幾度となくヒアリングを繰り返し、また、市は事業の認可や補助金等の交付を受けるために、膨大な書類を作成し、県に提出していかねばならない。これらの手続きに当たり、市の担当職員の間で通称「赤本」と呼ばれている千頁を越える政令、省令、通達を集めた『都市局所管 補助事業実務必携（建設省都市局監修）』（毎年発行）を手がかりに提出書類の作成を行うことになる。

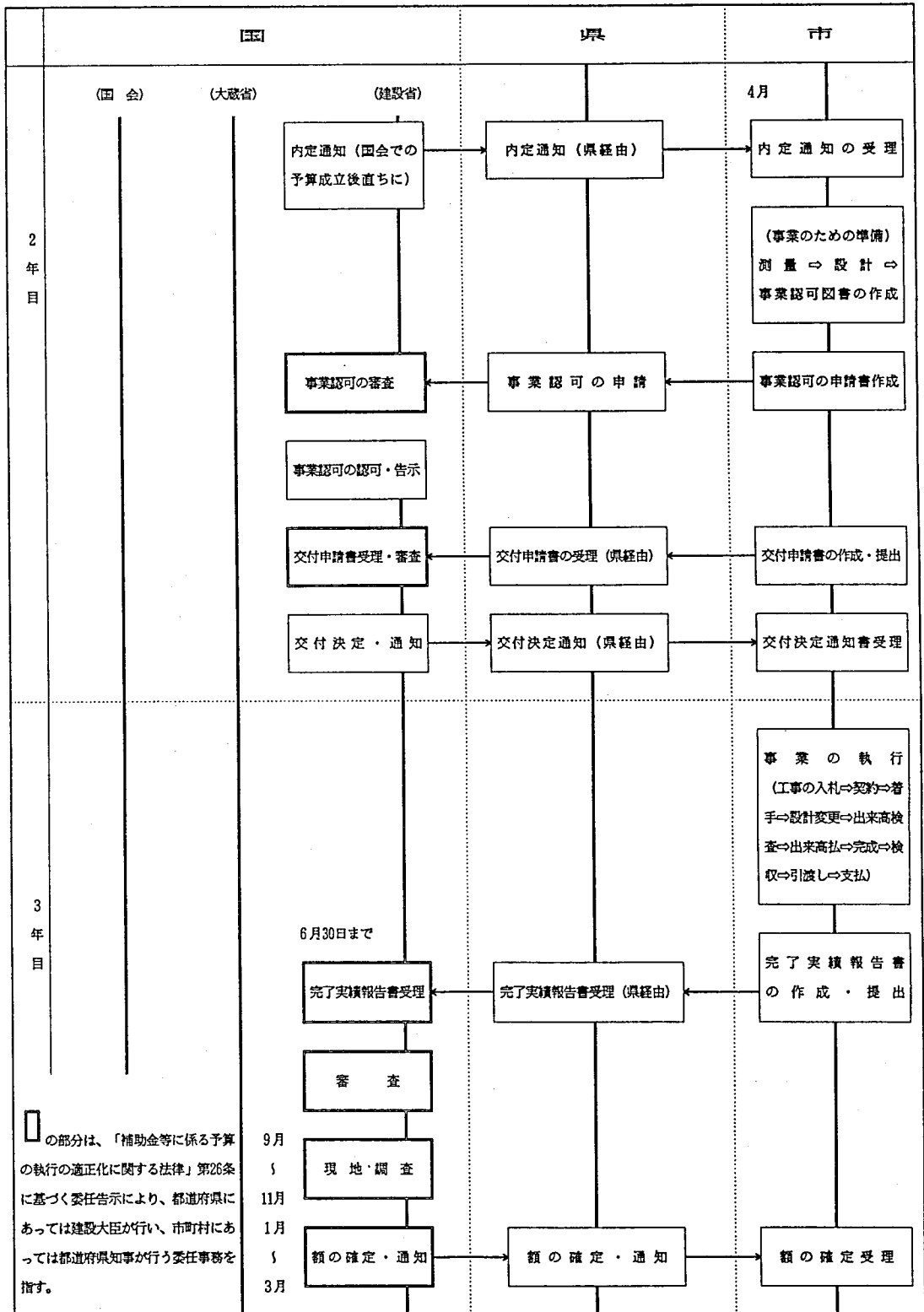
補助金等の交付を受ける手続きは、同じ都市計画事業の中でも、事業毎に補助率や提出すべき書類が異なり、また、その提出書類の様式も異なっている。したがって、事業毎の一つひとつを『補助事業実務必携』に照らしながら作成していかなければならず、そのための事務手続き上の負担は市にとって莫大なものであり、補助金の確保のための手続きが市における都市計画事業担当職員の日常業務の全てとなっているといっても過言ではないほどである。そこで藤沢市における街路事業を事例として、その実施過程について検討してみよう。

図7 都市計画行政における政府間関係—街路事業



1) 公共事業等についての補助金等の配分額を定めることになる支出負担行為の実施計画は、地方財政法第34条の2第1項に基づき、大蔵大臣の承認を受けることになっているので、運用上、予算成立までに大蔵省に対して補助金等の配分計画の協議を終え、予算成立後すみやかに大蔵大臣の承認を受けることが例となっている。

都市計画行政における政府間関係—街路事業（続き）



□の部分は、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」第26条に基づき委任告示により、都道府県にあっては建設大臣が行い、市町村にあっては都道府県知事が行う委任事務を指す。

② 事業ヒアリングから概算要望へ

街路事業を実施する前提として都市計画決定がなされていることが前提である。市において街路事業を実施するためには、県の長期計画や市の総合計画等の上位計画に照らし合わせ、市の土木部内で、路線のプライオリティや事業実施に必要なスケジュール、手続き等の検討をまず行う。一般的には、事業の施行（工事の入札、契約等）を行う前々年度の8月から9月にかけて、事業化のスケジュール等について地元説明を行う。

その翌年（1年目）の4月～5月にかけて、事業化したい路線について、市と県の担当者間で「事前ヒアリング」を行う。この段階で、当該事業について、どの程度予算要望ができるのか、あるいはこれ以上の要望をだしてはいけないといった枠が言いわたされる。継続事業の場合は、事前ヒアリングの後、県から市に対して「平成△年度予算要望の提出について」という事務連絡が送られ、そこには藤沢市の△△事業については前年度の1.1倍、あるいは1.05倍で要望しなさい、という内容が記されている。

このような事前ヒアリングが終了すると、市側は、直ちに事前ヒアリングに基づいて「予算要望調書」の作成に取り掛かり、一般に部長レベルの「内部決裁」を受け、6月には概算要望（第1次要望）を行い、要望書を提出した数日後に、県から指定された日に要求内容の説明を行うことになる。県側にとって、この「事前ヒアリング」と「概算要望」は、翌年度の国庫補助事業がどの程度の額になるのかを把握し、建設省に「概算要求」を提出するためのものである。

この「補助金要望調書」の作成に当たって、

既に述べたように、市は毎年県から一方的に送付されてくる県のマル秘の「積算基準」にしたがって単価の積算を行わなければならない。この積算基準にしたがって積算したものでないと、国庫補助事業として認められない。また、事業が終了し、会計検査の段階に至ったときに、会計検査の担当者に「当事業の積算単価の資料はどこのか」と問われた際、「県から送付されてきたマル秘の単価で積算した」と答えなければ検査にパスしない仕組みとなっている。

これらの県と市の間の事前ヒアリングや予算要求の内容説明等の折衝は、どのレベルの職員によって行われているのであろうか。通常の場合、担当者（技官）同士によるものであるが、新規採択の場合や、継続の場合でも補助額の増額を県側に申し入れる場合には、課長、部長、助役を同伴して折衝を行う場合が多い。助役を同伴していくと、県側も担当者というわけにはいかず、県側の課長や部長が相手となる。したがって、市側にとって重要な事業であることを印象づける方法として、折衝に助役を同伴する方法がとられて場合がある。

③ 本要望から補助採択まで

つづいて、10月から11月にかけて「本要望（第2次要望）」の提出へ向けて事前ヒアリングが開始される。この段階になると、8月中旬から下旬に建設省から大蔵省へ予算要求がだされ、各県への国庫支出金の配分枠がある程度決まっており、県はそれを受けて各市への配分を念頭に事前ヒアリングが行われる。たとえば、「藤沢市の国庫支出金は、昨年と同額以上の額は出せません」という形で、概算要望で出された額が次々と削られていく。したがって、市側は、概算要望の場合、通常、1割程度の割増しの要望調書を提出するが、本要望ではかなり削

られた額を提出することになる。

市が県に対して本要望を提出した後、県では県内の市町村の要望額を取りまとめ、建設省に本要望を提出する。

翌年の4月頃になると、国会での予算成立後、建設省から市に対して県経由で内定通知（通常「内示」と呼ばれている）が送付されてくる。この内定通知は、「適正化法」等の法令により定められている手続きではない。本来、この「適正化法」では、補助金交付について、各事業主体（都道府県知事、市町村等）から提出される補助金交付申請に基づいて一件毎に審査することが建前となっているが、事務上の複雑さを理由に内定通知という行政行為をとっている。したがって、建設省は内定通知を送付するに当たり、国として各事業主体の要望や施行能力を把握するため、各事業主体毎に事前ヒアリング

を行うことになっている。この内定通知に至る手続き過程は、法令に定められたものでないことから、通達等により指示されているものである。

このように自治体が内定通知を受けるまでの過程で、一つの事業に対して要する時間と労力は膨大なものとなっている。さらに、図-7のフローチャートに示したように、2年度目には、事業認可のための手続き（事業認可申請書の作成・提出）、補助金交付のための手続き（手続き交付申請書の作成・提出）の提出などを行う。3年度目には、事業の執行後、完了手続きとして完了実績報告書の作成・提出が行われることになる。これらの一連の手続きにおいて、書類、図面等の提出書類の書式や内容についても通達や事務連絡によって規定されている。

5. 藤沢市の公園事業の調査から

藤沢市の都市計画事業の調査では、前述の街路事業に加えて、都市公園事業（具体例として藤沢市新林公園）についてヒアリングを行った。本稿では、都市計画事業としての執行過程は類似点が多かったため、街路事業を中心に決定・執行・財政負担などの詳細経過をみてきた。そこで、この節の都市公園事業については、ヒアリング内容の基本的事項と、財政負担の関係を紹介するととどめることとしたい。

(1) 新林公園の概要

新林公園は、JR東海道線藤沢駅より、東南方向1kmに位置する16.2haの都市計画公園（総合公園、開設済区域14.5ha）であり、公園内の75%は、杉、小檜を中心とした樹木に覆われた山林で、小動物（りす等）も生息している。市街地の中で良好な自然環境を残している貴重な都市施設である。

自然保護を整備の基本としているため、野鳥保護区を設けており、全体には自然保護型の公園になっている。園内には約1.5キロの山路が公園の中心部を取り巻くように配置され、周囲をめぐるハイキングコースとして利用されている。公園北側には、藤沢の古民家が移築されており、中心部には小川、池を中心とした湿生植

物園も設置されている。

(2) 新林公園の建設経過

この公園は次のような経過で建設が進められ、
現在では全面積がオープンされている。

昭和32(1957)年12月13日 都市計画決定 (面積
11.54ha)

昭和45(1970)年2月 地元説明会 (地権者26名

中10名出席)

昭和45(1970)年11月2日 都市計画変更 (名称
・番号)

昭和46(1971)年10月 県公社に面会依頼 (県公
社用地取得) (内容) 7,000坪の内、

2,000坪—職業訓練校用地

2,000坪—市に提供

3,000坪—県へ (県より市へ)

公園面積は11.54haから16.2haとなる

昭和47(1972)年2月2日 藤沢市都市計画審議
会において全員一致で同意

表7 新林公園 (総合公園) の事業費の推移

年度	事業種別	事務事業費	財源		
			国庫支出金	地方債	一般財源
昭和47年度	用地取得	108,252,225	30,000,000(27.7%)	19,500,000(18.0%)	58,752,225(54.3%)
昭和48年度	用地取得	171,785,082	30,000,000(17.5%)	45,000,000(26.2%)	96,785,082(56.3%)
昭和49年度	用地取得	221,088,647	35,000,000(15.8%)	52,500,000(23.7%)	133,588,647(60.4%)
昭和50年度	用地取得	107,896,000	33,700,000(31.2%)	49,500,000(45.9%)	24,696,000(22.9%)
昭和51年度	用地取得, 新設工事	126,013,907	40,000,000(31.7%)	76,000,000(60.3%)	10,013,907(7.9%)
昭和52年度	用地取得	119,998,866	40,000,000(33.3%)	76,000,000(63.3%)	3,998,866(3.3%)
昭和53年度	用地取得, 新設工事	209,129,473	75,000,000(35.9%)	120,000,000(57.4%)	14,129,473(6.8%)
昭和54年度	用地取得, 新設工事	170,547,000	55,000,000(32.2%)	99,700,000(58.5%)	15,847,000(9.3%)
昭和55年度	用地取得, 新設工事	163,600,000	50,000,000(30.6%)	75,000,000(45.8%)	38,600,000(23.6%)
昭和56年度	用地取得, 新設工事	153,687,000	45,000,000(29.3%)	81,500,000(53.0%)	27,187,000(17.7%)
昭和57年度	新設工事	87,220,000	20,000,000(22.9%)	15,000,000(17.2%)	52,220,000(59.9%)
昭和58年度	用地取得, 新設工事	559,305,997	5,000,000(0.9%)	4,500,000(0.8%)	549,805,997(98.3%)
昭和59年度	用地取得, 新設工事	185,700,582	5,000,000(2.7%)	4,200,000(2.3%)	176,500,582(95.0%)
昭和60年度	新設工事	62,165,000	10,000,000(16.1%)	7,500,000(12.1%)	44,665,000(71.8%)
昭和61年度	新設工事	31,460,000	5,000,000(15.9%)	3,700,000(11.8%)	22,760,000(72.3%)
昭和62年度	新設工事	46,450,000	5,000,000(10.8%)	3,700,000(8.0%)	37,750,000(81.3%)
昭和63年度	新設工事	28,099,000	5,000,000(17.8%)	3,700,000(13.2%)	19,399,000(69.0%)
平成1年度	用地取得, 新設工事	350,888,290	5,000,000(1.4%)	3,700,000(1.1%)	342,188,290(97.5%)
総 額	-----	2,926,287,069	516,700,000(17.7%)	740,700,000(25.3%)	1,668,887,069(57.0%)

昭和47(1972)年2月4日～17日 縦覧(意見書提出0件、縦覧者数0人)

昭和47(1972)年2月18日 市から県に対して変更について、縦覧の結果を回答

昭和47(1972)年3月14日 都市計画変更(県決定、県告示第247号)

昭和47(1972)年3月24日 都市計画公園事業許可(面積16.2ha)

昭和51(1976)年3月19日 事業計画変更許可(事業延伸)

昭和56(1981)年4月21日 都市計画公園事業許可(新規)

昭和61(1986)年3月4日 事業計画変更許可(事業延伸)

(3) 公園事業費における財政負担

公園事業は、公園の目的に応じて、①住区基幹公園、②都市基幹公園、③特殊公園、④大規模公園、⑤緩衝緑地、⑥都市緑地、⑦緑道、⑧国の設置に係る都市公園、の8種類の公園の整備事業に分類されており、⑧を除いて国の補助事業として行われている。

国庫補助金については、都市公園法19条に「予算の範囲内において、(中略)費用の一部を補助することができる」とされている。また同法施行令25条では、公園に関する補助額について「公園施設の新設、増設または改築に要する費用の1/2」「都市公園の用地の取得に要する費用の1/3」と規定されている。都市公園の施設内容については同条に記載があるが、ほとんどの事業が対象となるといえる。

しかし、実際の採択基準によれば、例えば都市基幹公園の中でも新林公園のような総合公園

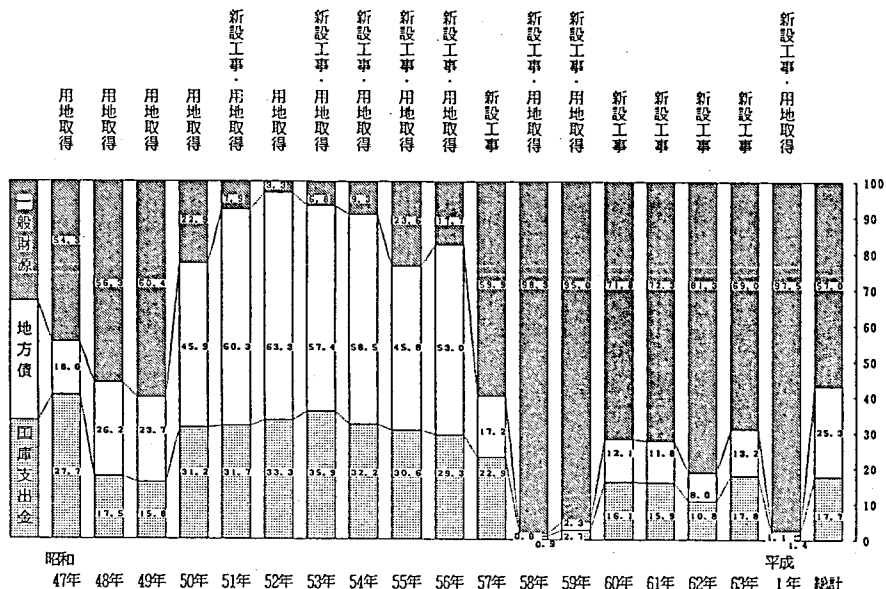
の場合、用地取得費についてみると、一般的には補助対象率は65%である。すなわち用地費用を10億円とした場合、補助対象は6億5千万円であり、実際の補助額はその1/3であるから2億2千万円弱となり、対象とならなかった35%は市の単独事業となる。そして、補助対象額の残りの額の75%が起債となっている。

このように公園事業は法律補助ではあるが、予算の範囲内で補助する予算補助でいわば「奨励の補助金」であることから、補助対象の基準は全額ということにはならないとされている。したがって、新林公園の場合は、表-7のように補助金額は最低500万円で丸い単位の金額が並んでいる。しかも、毎年の金額には大きな差を生じている。そのため、事業費の財源構成費の割合は図-8のように大きな変化をみせている。

公園の場合も、街路事業と同様、一時事業を中断すると翌年の補助金採択がむずかしいので、新林公園の事業も不足部分は市の単独事業で補いながら、最終的な完成まで補助を継続してきた状況を読み取ることができる。特に昭和58(1983)年度は前前年度に事業の延伸許可を得て追加の用地取得などを行っているが、補助金と起債が極めて少なく、市の単独事業が大きくなっている状況であった。

藤沢市全体の公園に対する国庫補助金の枠は一定の限度額があるようである。市内で他の公園事業、例えば屋内プールを建設していれば、その年に市民からの要望の強いプール事業に対する補助金額を優先して厚くすると、新林公園の補助金額は最低の500万円になるというケースがみられる。この場合、同種の公園事業を並行して実施しているときに限って優先順位を決めることができるという。前節でみた図-7の本要望のヒアリング段階で市の優先順位の判断

図8 新林公園（総合公園）の事業費の推移



が生かされるのであって、公園でも種別が違うとその補助金を他に移すことはできない。

以上が、公園事業における事業費負担の概要である。

6. おわりに

都市計画行政における政府間関係という視点から、文献調査及びヒアリング調査により都市計画の決定主体、都市計画決定過程及び実施過程を検討してきたが、本稿を要約すると次の2点にまとめることができるであろう。

① 昭和43(1968)年の都市計画法全面改正は、都市計画の決定主体を、従来の建設大臣から都道府県知事及び市町村に改めたという意味で画期的な制度改正であったといえよう。しかし、その法案作成過程で、都道府県にのみ決定権限をおろすべきであると主張してきた建設省都市局は、決定主体を誰にするかをめぐり、他の省

庁間の熾烈な折衝が繰り広げられ、妥協の産物として決定主体の2元論が誕生した。

その結果、都市計画法上、決定主体が都道府県知事と市町村に移されたが、その後作成された政省令や通達等を中心にして、多くの権限を建設省に残し、また、都道府県知事優位の仕組みをつくりあげ、昭和43年法改正の理念を骨抜きにしている。

② 都市計画事業の決定・実施過程については、すべてと言っていいほど詳細にわたり建設省及び県の意向の下で行われている。「通達」は、国の法令解釈であり、国の一つの基準を示

したもので、自治体に対する拘束性はないものとされている。したがって、本来は自治体はその通達に従うべきか否かを自主的に判断すべき性格のものである。

しかし、都市計画事業の場合、実施過程において、建設省で作成されている無数の通達に従って手続きが行わなわれており、かりに通達に従わなければ、補助事業として認められず、また、起債許可もおりず、市の単独事業として実施しなければならない。当然、都市計画事業のように莫大な事業資金を要する事業の場合、市の単独事業で行うことは、どのような財政力の豊かな自治体であっても不可能なことといえよう。そのため、自治体に通達に従うか、拒否するかを判断する余地は全くなく、都市計画事業の通

達行政は、補助金や起債許可と連動して、自治体にかなり強い拘束力をもっているといえるであろう。

(この論文は、当研究センターの地方分権システム研究会が行った一国と地方の関係：政府間関係研究－1991年度調査研究報告書『「国と地方」「広域行政」に関する改革課題』の一部である。この報告書のうち、藤沢市の協力を得て実施した実態調査をもとしたケーススタディについて、前号と今号で特集した。)

この稿の執筆者は、丸山康人・社会開発総合研究所主任研究員であり、一部を当研究センター事務局で加筆・補追したものである。)

1992年6月25日

自治研かながわ月報第34号(1992年6月号,通算98号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人 横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円
〒232 横浜市中区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
☎ 045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
振替口座 労働金庫本店 1365-1195174 横浜銀行市庁舎支店 317-709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000円、賛助会員月 500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎ 045 (251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。