

はじめに

本書の背景と趣旨

著者はこれまで都市計画に関する地方政府の決定過程に立ち会ってきた。

都市計画の分野では、地方政府の決定に際して住民や地権者から不満や反対意見といった異論が噴出することがままある。例えば、マンション建設や住宅団地の開発を可能とする計画に対しては、日照の悪化や交通渋滞、緑地の減少など、住環境保護の観点からの異論が出されるし、逆に、住環境や景観を維持するために高さ制限を規定する計画に対しては、地権者の利益擁護の観点から異論が出される。また、決定手続の不備を指摘する異論もある。近年、都市計画の参加手続が充実されることで、こうした異論が顕在化する場面が増えている。

このような異論に対して政府は、社会や人々を納得させる理由を自ら持ち出し、それをを用いることで異論を退け、決定を正当化する。しかし、それだけではない。ときには政府は、決定内容は変えないものの、抵抗者から出された異論を用いて理由とする場合もあれば、逆に異論を受け入れ決定内容を変更することで決定を正当化することもある。本書が着目するのは、決定が社会や人々に対して説得力を持つようにするための理由（以下「正当化理由」）を用いて決定を正当化しようという政府の行為である。上で見たように、政府は、異論を退けるだけでなく、ときには決定内容を変化させることもある。つまり、政府が正当化理由を持ち出して決定を正当化する行為は、決定そのものにも影響を与えるため、決定やその内容を介して社会や人々の環境や生活、さらには個人の財産をも左右する。また逆に、正当化に失敗すれば、こうした行為そのものが政府への信頼を失墜させてしまうこともある。それゆえ、著者は、正当化理由を用いて決定を正当化する政府の行為に着目することが重要であると考え

本書では、正当化理由をどのように用いるかという政府の行為形態を「正当化技術」と呼ぶが、著者がこれまで研究してきた事例から明らかになった上記

のような実態を「正当化技術」という概念でつかみ出し、政府の決定の正当化のための正当化技術はどのようなものであるかを明らかにする。具体的には、これまで政府の「決定」として一括りにされていたものを「実体的決定」「正当化理由の決定」「公的決定」に分けた上で、正当化理由を決定し社会や人々に提示する政府の「正当化理由の決定」に着目することで、政府がいかに決定を正当化するかという実態を明らかにする。

本書が次に焦点を当てるのは、いくつかの正当化技術があるなか、なぜ特定の正当化技術によって政府は決定を正当化するかという点である。本書では、市民が都市計画の策定や決定にどの程度影響力を持ちうるかという参加の形態（「参加形態」）と、財産権にかかわり社会に流布する価値観（「基底価値」）からそれを説明する。

本書では、参加形態と基底価値が異なる日本とフランスを事例に取り上げ比較分析することで、なぜ特定の正当化技術になるのかを検討している。日本とフランスはともに中央集権国家であったが、1980年代ごろから地方分権が進み、都市計画決定手続における市民の参加制度が充実されている点で同じであるが、本書が着目する財産権に関する基底価値に違いがある。具体的には、日本は財産権にかかわる「個別権利利益」が優先される傾向にあり、フランスは、一般利益（*intérêt général*）という考え方に代表されるように、「一般公益」が優先される点が異なっている。日仏の比較により、基底価値の違いが正当化技術にどのような影響を与えるのかを明らかにできる。また、上でみたように都市計画は財産権に関わる利益対立が激しい分野であるが、なかでも住民や地権者に身近な日本の地区計画とフランスのPLU（都市計画ローカルプラン）を取り上げて日仏を比較する。いずれも参加手続の充実によって異論が顕在化する場面が増えているものの、市民が都市計画の策定や決定に与える影響力は異なっており、日本では地区の住民団体が計画の案を実質的に決定するという場面も見られる。日仏の比較により、参加形態の違いが正当化技術に与える影響を見定めやすい。こうした理由から本書では日本とフランスの事例を扱う。

本書は、事例として都市計画を扱うが、本書の射程は都市計画にとどまらない。あらゆる決定において、政府は決定を正当化するからである。しかしこれまで、社会や人々の環境や生活に大きな影響を与える政府の決定において、

「正当化理由の決定」がどのように行われているのかについては、都市計画学はもとより政治学、行政学、政策学においてもあまり目が向けられてこなかった。特に、「正当化技術」という概念を用いて検討するものはない。政府の決定に関する研究や分析に欠けていた「正当化理由の決定」を新たに組み込むことが本書の学術的な貢献である。それにより本書は、日仏の都市計画の決定過程を素材として、正当化技術を正当化理由との関係で検討し、市民の参加や価値観と政府の決定の正当化との関係を明らかにすることで、正当化技術という観点から政府の決定の正当化を説明する。

政府はどのような場合にどのような正当化技術によって決定を正当化するかという視点は、政府の決定を理解するあらゆる政策分野に共通する。また、政府の正当化技術が明らかになることで、近年の「正当化されない政治」「理由の示されない決定」が逆に照射されるだろう。

本書の構成と要点

下に示すとおり、本書は、5部構成となっている（資料N-1）。

第I部では、本書で検討する研究の枠組みを示している。ここでは、本研究の問題関心、研究の枠組み、方法を明確にし、先行研究との関係において本研究の意義を示している。

特に、ここでは、研究の目的と前提を示すなかで「正当化理由の決定」「正当化技術」という本研究の主要な概念を提示し、問題関心を明らかにするための「問い」を設定している。具体的には、「政府はどのように決定を正当化するのか」、「なぜ、特定の正当化技術になるのか」という問いである。前者は、正当化技術を解明する問いであり、後者は、決定に対する権力の強さをメルクマールとする「参加形態」や社会に流布する「基底価値」との因果関係を明らかにするという問いである。そして、「問い」に即した対象や方法を示している。

第II部では、第III部と第IV部で行う実証研究の前提として、研究素材とする日仏の都市計画制度、とりわけ、即地的詳細計画を中心にその内容を説明し、日仏の即地的詳細計画を研究素材とすることの適切性を確認している。「即地的詳細計画」とは、自治体の意思により策定した即地的で詳細な計画を法的拘

束力によって実現する都市計画であり、日本では地区計画、フランスでは都市計画ローカルプラン（PLU）がそれに該当する。これらの計画がともに、人々の生活に身近でかつ法的拘束力を持つ都市計画であり、法律に策定手続が定められ、計画の策定過程において住民等の決定に対する抵抗者の異論が顕在化する制度であること、この策定手続が地方分権、参加民主主義を背景に多様な主体と方法により多元的な参加を可能にする参加制度であることを示している。

第Ⅲ部と**第Ⅳ部**は本研究の問いを解明する実証研究の部分である。人々の生活に身近な即地的詳細計画の決定の正当化を検討する上で、地方政府によって計画が参加制度に基づいて策定され決定される運用の場面（「執行過程」）が主な対象となる。しかし、即地的詳細計画制度や参加制度創設の「立法過程」における中央政府の正当化技術が地方政府の運用に影響を与える可能性がある。そのため本研究では、立法過程における中央政府の決定過程と、執行過程における地方政府の決定過程を検討している。

まず、**第Ⅲ部**は、立法過程の検討であり、日仏の即地的詳細計画制度における策定手続の創設過程を素材にして、創設に至る経緯と決定の正当化理由と正当化技術を分析している。日本については、地区計画策定手続の立法過程を分析し、フランスについては、PLUの策定手続の一部であるコンサルタシオンの立法過程を検討する。いずれも国会審議において、参加制度を含む即地的詳細計画の策定手続の法案の決定が中央政府によってどのように正当化されたのかを分析している。

次に、**第Ⅳ部**は、執行過程の検討であり、日仏の即地的詳細計画の策定過程を素材にして、即地的詳細計画の決定の正当化理由と正当化技術を検討している。日本については、浦安市の地区計画の策定過程、フランスについては、トゥールーズ・メトロポールという基礎自治体連合体のPLU策定過程を事例としている。日仏ともに全国の即地的詳細計画の策定にかかわる傾向をアンケート調査等により概観した上で、各事例の参加の場面や意見聴取の場面を検討し、地方政府によって計画の決定がどのように正当化されたかを分析している。

最後に**第Ⅴ部**では、**第Ⅲ部**と**第Ⅳ部**の検討を踏まえて、「問い」に基づき正当化技術に着目した政府の決定の正当化に関し本研究で得られた知見をまと

め、多元的な参加のもとで顕在化する抵抗に対して、自己の活動の正統性確保のための政府の決定を正当化技術という観点から明らかにしている。

要約すると、「正当化理由の決定」という政府の行為の存在を確認した上で、主に次のような知見をまとめている。まず、「政府はどのように決定を正当化するのか」という正当化技術の解明については、正当化理由の時期と源泉、どのような理由が選択されたかを整理した上で、正当化技術を5つの型として典型的に示している。これは、政府の決定の正当化を説明する1つの枠組みになると言える。次に、「なぜ、特定の正当化技術になるのか」という問いについては、参加形態・基底価値の違いにより政府の行為パターンが異なること、すなわち、参加形態・基底価値の違いが政府の正当化に影響を与えることを実証している。これは、これまで不明瞭であった政府の決定における参加の影響を示すものでもある。また、日仏の事例を通して社会に流布する価値観の違いが正当化理由を持ち出す政府の行為の違いとして表れる一方で、ともに決定内容を覆す要因になっていることを実証している。これらの実証は、政府の決定の正当化のメカニズムを「参加形態」「基底価値」という視点から明らかにするものである。

資料 N-1 本研究の構成

