

はじめに

内海麻利

本書の趣旨

人はさまざまに生活を送り、その生活の場は連続した空間的な広がりをもっている。そして、人の生活において問題が生じたとき、それを公共的な観点から解決し、問題が生じないように管理するのが公共団体の役割である。したがって、人の生活空間の広がりに対応するように、人の生活を守り問題を解決する公共団体も市町村、都道府県、国という広がりをもって設置されている。また、人々の生活が多様であり、多面的であるため、政府は総合的に対応することが求められる。こうした公共団体が法律や条例を道具として用いながら総合的に対応すべく行政活動を行っている。例えば、地方自治法では、地方公共団体は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（1条の2）とされている。また、生活の場である国土の利用においても、その最上位の計画を定める国土形成計画法には、「総合的見地から国土の利用、整備及び保全を推進するため、国土形成計画の策定その他の措置を講ずること」（1条）とされており、総合的な行政が求められている。

ただし、人々の生活を守り、さまざまな問題を広範囲かつ詳細に解決するための実務的な行政負担は大きく、分業なくしては行政の運営は立ちゆかない。そのため、空間的なあるいは機能的な「管轄」を設けて政策的なコントロール、すなわち「制御」が行われてきた。この構造は、日本のみならず、諸外国でも同様であり、このため、分業を行いながら総合性を確保するための手法が検討されてきた。

しかし、日本においては、第I部で紹介するように、「管轄」と「制御」に関連する問題が少なくないにもかかわらず、「管轄」と「制御」に関する検討が正面からなされてこなかった。さらに、今日、日本では、人口が減少し、経

済が縮小する縮減社会を迎え、これまで経験のしたことのない問題や課題に直面するなかで、分業が複雑化し、問題の解決の方途が見えにくくなっている。

本書は、こうした問題関心をもつ、都市計画学、行政法学、行政学、法社会学を専門とする研究者らが、日本における空間制度の構造や事象などを「管轄」と「制御」という観点から検討した成果である。具体的には、問題が顕在化しやすい「国土を基礎とした空間利用に関する制度」(以下「空間制度」)に着目し、日本の空間制度における実態や問題発生メカニズムを解明するとともに、諸外国の事例からこれらの問題の解決策を引きだすことを試みている。各章の試みは、決して直接的な問題解決の方法を提示するものになっているわけではないが、空間制度に関する問題の原因や解決策をさぐるヒントととなり、政策や行政の総合性やこれを実現する手法を議論するに必要な素材を提供するものであると考える。

本書の主要な概念

本書は、空間制度の「管轄」と「制御」の実態とメカニズムを解き明かそうと試みるものであり、その解明にあたって、次のような概念を設定している。ただし、以下の定義は、本書全体を通じた基本枠組みであり、各章の内容に合わせて各章を担当する著者が詳細にかつ具体的に解釈し直している。

まず、「管轄」と「制御」である。本書でいう「管轄」とは、個人もしくは団体が「権限により一定範囲を支配する、その権限が及ぶ範囲」である。一方、「制御」とは、空間利活用の有無及び管理を含めた「空間の整序、秩序化を図る政策的コントロール」を指している。両者の関係は、政策的コントロールが権力に基づき行われると考えれば、「制御」は、「管轄」の範囲に即して存在しているといえる。特に、「管轄」と「制御」の法律用語としての捉え方や整理については、第3章(角松論文)に詳細に述べられている。

次に、「制御」の範囲を規定する「管轄」は、「空間的管轄」と「機能的管轄」に整理することができる。「空間的管轄」とは、公共的観点から社会の問題解決を行う公共団体等が、その権限により一定の空間範囲を支配するときの、その権限が及ぶ空間的な範囲であり、例えば、国や地方公共団体、公共事業に関する事務組合などの権限が及ぶ範囲である。一方、「機能的管轄」とは、公共団体等の各部局が、その権限により支配する政策分野の範囲であり、政策分野

としては、例えば、都市整備、農業、景観、自然環境、福祉、教育などがある。

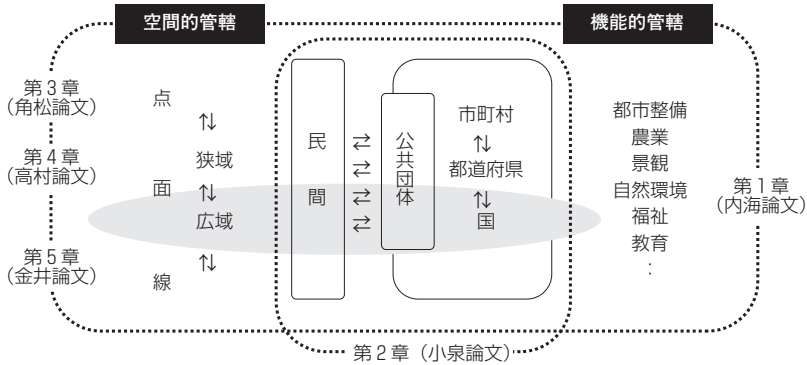
さらに「空間的管轄」は、「点」「面」「線」などの形態に整理をすることができる。「点」は所有権の対象として分割された土地に対して権原を有する地権者たる個人の管轄であり、「点」が集合もしくは連続することで「面」や「線」になり、公共団体等の政策的コントロールが及ぶことになる。また、「面」の管轄は、公共団体等が権限を行使して問題解決を担う領域（国土、県域、市町村域）と地域社会が担う領域（地区など）といったように、領域により主体や制御の仕組みや仕方が異なっている。さらに、「線」の管轄は、「面」の性質に加えて、移動ニーズに応じて「面」の管轄を横断するという性質がある。

概念に基づく各部・各章の位置付け

本書の第Ⅰ部は、日本の縮減社会における問題や課題を通して「管轄」と「制御」の実態やメカニズムを明らかにしている。第1章（内海論文）と第2章（小泉論文）では、これらに続く各章での議論の出発点として、基礎自治体へのアンケートにより「空間的管轄」と「機能的管轄」に関する重点課題を明らかにしている。そして、空間制度の中心的な法体系である国土利用計画体系と都市計画法制における計画体系ならびにその主体や機構に関する問題や課題を提示する。

その上で、第3章（角松論文）は、縮減社会で顕在化する空き家問題を空間的管轄の「点」として捉え、法制度の近時の展開を制御の観点から分析する。また、第4章（高村論文）では、農山村を対象に、機能的管轄と空間的管轄の「面」（とりわけ「狭域」）に着目し、集落維持のための制度事例を用いて新たな制度や主体の限界を論じている。そして、第5章（金井論文）では、空間的管轄の「線」に着目し、その事例として道路空間をとりあげ、日本の空間制度における制御の問題を指摘する。以上の第Ⅰ部の位置付けを概念的に整理すると図表のようになる。

図表 第 I 部の執筆分担のイメージ



そして、第II部では、第I部の日本の課題に対応すると考えられる動向や政策や行政の総合性を実現する手法に関する諸外国の取り組みを紹介する。第6章(内海論文)では、管轄の一貫性を実現するフランスの機構や計画体系、第7章(小泉論文)では、アメリカの多様な主体による管轄と制御のフレームワーク、第8章(角松論文)では、ドイツにおける放置不動産問題への建築法制における対応、第9章(金井論文)では、オランダの環供法による制御を伴う管轄拡大の可能性、である。

以上のように、本書は、これまで計画間調整、広域連携や合併、縦割りに対する横断的対応などとして多くの議論がなされてきたにもかかわらず解決されていない日本の問題に、「管轄」と「制御」の概念を用いて光をあて、具体的な方策の方向性や手法を諸外国の取り組みに見出そうと試みている。

各章の構成と概要

第I部 縮減社会日本の空間制度における管轄と制御

第1章 人口減少下にある日本の管轄と制御に関する課題——基礎自治体に対するアンケートに見る重点課題

現在日本では、縮減社会を背景として、集落機能の低下と環境管理機能の低下やスポンジ化する都市の維持管理、空間利用の変容にともなう交通ネットワークなどに問題や課題を抱えており、政府もこうした状況を問題視し、その

解決策を模索している。しかし、こうした問題は管轄に深く関わっていると考えられるが、その実態についてはこれまで明らかにされてこなかった。とりわけ、地方分権が推進され、基礎自治体に都市政策に関する権限が移譲されるなかで、管轄を越える調整や制御の運用が増えるため、基礎自治体は管轄に関する問題や課題に直面する機会が増えていると考えられる。したがって、このような問題や課題を解決するためには、多くの基礎自治体が認識する管轄に関する重要な問題や課題（以下「重点課題」）とは何なのかを明確にしておく必要がある。したがって、第1章では、全国の基礎自治体へのアンケート調査に基づき、日本における「空間的管轄」と「機能的管轄」の重点課題を明確にし、空間領域と機構との関係、「制御」としての計画の機能について検討している。

第2章 空間制度の管轄と制御の実態——都市計画関連制度の再編に向けて

日本の空間制度は、「空間的管轄」と「機能的管轄」を組み合わせる「制御」を行っているといえることができる。多くの国の空間計画制度は、国土や自治体区域の各部分が、機械の部品のように、特定機能を頑健に担うものとして想定し、異なる機能配置を全体として整合的に効率的に行う機能主義的空間制御を志向している。多くの欧米諸国では、基礎自治体が一元的に、空間計画の観点から機能的に管理・制御しているのに対して、日本では、国による機能主義的な制御の枠組みのもと個別法ごとに空間を分割し管理を行ってきた。都市計画法も、個別分野の法律として、ある特定の空間的管轄を対象に特定の機能を担う法制度として位置付けられている、とみなせる。第2章では、こうした日本の実態を、「空間管理の権限を、国、県、基礎自治体という政府セクターから私企業や地域自治組織に移譲する流れ」と、「機能的観点から個別分野に委ねられていた空間的管轄と制御を、国、とりわけ内閣官房レベルで、総合調整を試みる流れ」として捉え、都市計画法制の問題点を指摘している。

第3章 都市空間管理法制における管轄と制御——空き家対策を素材として

空間には多様かつ重層的なステークホルダーが存在する。所有権の対象として分割された土地に対して権原を有する地権者は、土地とその上下に広がる空間の態様と利用を決定する第一次的権限を有し、同時にその空間に対する管理義務を負う。これを当該空間に対する地権者の「管轄」とみなすことができる。地権者の権限は、周辺の地権者・住民の利害を反映する相隣ルール、そして広範な利害を反映する計画的ルールによって制御される。これらの法的ルー

ルの制定・運用権限は、その機能に応じて国と地方公共団体に分属し、土地の空間的所在に応じて地方公共団体に分割される（機能的管轄・空間的管轄）。特定の空間に関するこれら主体の管轄の交錯を、それらの背後にあるステークホルダーの利害を踏まえつつどのように相互調整するかが、空間管理法制の基本課題である。第3章では、こうした基本課題において、都市空間管理に関わる所有権者の「管轄」と、その法的「制御」における国・地方公共団体それぞれの立法権の「管轄」の実態を明らかにする。

第4章 農山村の空間制度における管轄と制御——農村型地域運営組織（農村RMO）を中心に

日本の農山村では、包括的な土地利用計画はなく、森林法の林地開発許可や農地法の転用規制を通じて林地・農地の開発（過剰利用問題）をコントロールしてきた。しかし、今日、過少利用問題が焦点となり、自治体が所有者にかわる森林や農地の管理の担い手を見つけてくること、すなわち私人間の取引の仲介を仕事とするようになった。このようななか政策努力を払っても利用されない土地が発生すること、集落の維持は困難となってくることを前提条件とし、小学校区単位で「持続的低密度社会」の実現に向けた土地利用計画づくりや農村型地域運営組織（以下「農村RMO」）による地域管理を奨励する政策への転換が打ち出された。このような組織は、法的権限を有するものではないため、空間的管轄の主体たりえないが、地域による空間制御力を引き出すために行政は、これら組織を、当該エリアを事実上、管轄する主体と位置付けている。第4章では、農村RMO制度に着目し、行政区域内の一部の地区を対象とするような間接制御が実際にどのように行われているかを分析することで、その可能性と限界を指摘する。

第5章 自治体における空間の管轄と制御——地域公共交通の「線」的制御と自治体による「面」の管轄

日本行政の分業は管轄をわけ、管轄に応じて行政対象に制御を行うことによってなされる。管轄は、空間及び機能に応じて、その管轄の範囲内で、制御が強弱を伴いながらなされる。しかし、地域社会や住民個々人の観点からすれば、このような管轄と制御は分業の体系であり、必ずしも全体として関連付けられて協業がなされるとは限らない。空間制度の管轄は、空間について、「点」「線」「面」で分業がされ、さらに、それらについて、特定の機能に分業される。

第5章では、移動ニーズに応じて「面」の管轄を横断する「線」である道路空間に着目する。それは、地域社会（「面」）や個人（「点」）の移動ニーズの充足の観点から反転して捉えるときに、一定の「面」としての空間的管轄が設定され、そのなかでの管轄・制御の協業がなされることが期待されたからである。そして第5章では、こうした営みが、自治体を中心とする圏域（「面」）の設定と、そこにおける当事者（資源保有者など）の協議会としてアクター化されるものの、「管轄あれども（柔軟な）制御なし」という体質の現象であることを指摘する。

第Ⅱ部 仏・米・独・蘭における空間制度の管轄と制御

第6章 フランス都市政策の一貫性——「管轄」にかかわる日本の課題への対応策の視点から

フランスでは、都市計画法典において、「一貫的かつ連带的で持続可能な発展と都市の再生」を基本目標とした管轄の一貫性を実現するための法改正が行われてきている。例えば、SRU法（2000年）では、住宅、交通、商業、環境などの広義の意味で都市に関連する政策内容を一貫させること（「政策分野」の一貫性）と、広域の計画と狭域の計画内容を一貫させること（「空間範囲」の一貫性）という2つの観点から、都市全般に関して一貫性を保つことを基本的目標とした。また、グルネル法（2009年、2010年）では、都市計画法典の対象領域を交通・輸送、住宅・建物、エネルギー、農業、廃棄物などに拡大するため、政策主体として基礎自治体の連合体（Établissement Public de Coopération Intercommunale）の役割を拡大、強化した。こうした一貫性を実現するためのフランスの空間制度は管轄に関する日本の課題を解決する一助になると考える。そこで、第6章では、第1章（内海論文）で示した日本における「空間的管轄」「機能的管轄」の重点課題に対するフランスの基礎自治体（コミューン）へのアンケート結果を素材として、日本の管轄にかかわる問題や課題に対処する方策をフランスの実態から引き出している。

第7章 現代アメリカ都市計画の発展——成長と衰退への対応

現代アメリカのプランニング・システム自体が大きく変化している。事前確定的・自治体中心の近代都市計画から、創造的な都市圏レベルの環境形成マネジメント・デザインシステムへの変化である。具体的には、社会・経済・文化・

環境の各観点から持続可能であるコンパクトでスマートな生活・活動様式を具現化するために、広域から地区の意向を整合的に結びつけ、かつ個々の主体の自律的活動を生かしたシステムが構築されてきている。第7章では、これらの動態を「管轄」と「制御」という観点から検討している。例えば、管轄については、空間的管轄として市が基本的単位であった都市計画を、都市圏政府や郡といったより広域な空間的管轄を基本とした制御の仕組みを組み入れることが行われている。その一方で、都市圏・郡と市のプランを相互の整合性を図りながら作成することで、地区スケールでの物的環境を良好に保ちつつ成長を受け入れている。これらの検討は、第2章（小泉論文）で示された、共創型空間計画マネジメントや場所論からみた機能的な空間的管轄などの課題といった日本の都市計画法制の課題に示唆を与えるものとなっている。

第8章 ドイツの放置不動産問題をめぐる管轄と制御——減築・被覆解除命令（建設法典179条）を中心に

ドイツにおける放置不動産（Verwahrloste Immobilien）問題は、主に都市建設法上の問題として検討されている（Schrottimmobilien（スクラップ不動産）と呼ばれる場合は、不動産価値の喪失に焦点が当てられる）。連邦環境・自然保護・建築・原子力安全省による2014年報告書は、放置不動産を、危険防止のために公的介入が必要とされる場合に限らず、都市建設の発展目的等に合致しない場合や、管理に関する法規制に準拠していない場合も含めて捉える。それに対する対応としては、面的範囲から問題を捉える建設計画法（連邦法）と対象関連の建設規制法（州法）に分けられる。第8章は、主にドイツ建設法典179条の減築・被覆解除命令（Rückbau- und Entsiegelungsgebot）に焦点を当て、その要件や効果（補償・費用弁償）に関する法規定の変遷とそれらをめぐる議論を取り上げ、放置不動産に対する建設計画法と建設規制法の関係を分析する。その際、連邦と州の権限関係、憲法上の所有権保障との関係も併せて検討する。これらの分析や検討は、第3章（角松論文）で示された日本の空き家問題に対応する空間制度の特徴を浮き彫りにしている。

第9章 オランダ空間制度における管轄と制御——空間整序法から環供法への移行

オランダの空間制御においても、空間および機能に応じた分業がなされており、さらに、そのなかで、許可制度や事業・費用回収を通じて地権者や事業者

に制御がなされている。その骨格となるのが、国・県・市を通じて空間利用計画を張り巡らせる WRO（空間整序法）と、市レベルで作成される地区詳細計画（bestemmingsplan）である。しかし、市街地・非市街地を通じる包括的な空間制度ではあるが、環供（omgeving、生活環境）という観点から捉えると機能限定であり、環供に関わる許可その他のさまざまな機能的管轄と制御が、雑然と重畳している。また、許可／事業という硬直的な制御であるため、当該環供の特徴に即した柔軟で統合された制御を行使することはできない。そこで、WRO を含め他諸立法を統合した環供法（Omgevingswet）を構築するプロジェクトが長年にわたって進められた。環供法では、各種の濫立する制御を単一の「環供許可」などの整序手法に統合し、市レベル及び県・国レベルの政策的必要性に対応できるような、柔軟な仕組みを作ろうとしている。第9章では、これらのオランダの空間制度の変容について、上記の分業の管轄と制御の観点から論じ、第I部で指摘された日本の問題や課題に対して、「制御」の重要性と制度統合の可能性を示唆している。