

小林啓祐

『近代日本都市計画事業と費用負担—受益者負担を中心として—』

1 本論文の要旨

本論文は小林氏が大学院修士課程入学後一貫して追究してきた、戦前、戦後にわたる都市計画事業とその社会的影響に関する研究の集大成であり、以下の各章からなる。

第1章 研究史と本稿の位置

第2章 市財政と都市計画事業費負担

第3章 受益者負担金の導入と市行財政

第4章 都市計画事業費と地域住民

第5章 アジア・太平洋戦争開戦前後の千葉都市計画

—軍需工場進出・防空計画にともなう都市計画の変貌—

第6章 町村合併と地域住民

第7章 総括

まず、第1章で著者は、「本稿は1920年代から40年代にかけて行われた都市計画事業に対して、地方団体・地域住民がいかなる変化をもって対応したかについて検討するものである」と問題を立て、その解明のために以下の2点の課題を設定する。

第1点は、公共事業の財源問題である。公共事業費用をいかに捻出するかという問題は、同時に誰がどのように負担するのか、という問題を含んでおり、誰が費用を負担するのかという点の解明は、都市計画に限らず日本において公共事業がどのように展開していったのか、その一端を明らかにすることにつながる。

第2点は、費用負担を課せられた被徴収対象である人々が、これにどのように対応したのか、という問題である。「都市化の時代」と呼ばれる1920年代以降、各地の都市で財政規模が膨張した結果、従来の市税や県税だけで支出することは困難となり、新しい財源を獲得する必要がある。本稿で著者は、「受益者負担」に着目した。その際、著者は制度的に明文化されている「受益者負担金」とならび、さまざまな形で関係者から徴収される部分を「広義の受益者負担」と位置づけて分析を進めている。

受益者負担の問題は、これがどのように地方団体・地域住民に影響を与えていたかを明らかにすることを通じ、都市計画がもたらした変化を多面的に明らかにすることを可能にする。

第2章では『本邦都市計画事業と其の財政』を基礎文献とし、日本の各市で都市計画事業費がいかにか捻出されていたのかについて検討している。

都市計画法は1920年に施行されて以来10年の間に、100を超える市に適用されることになる。しかしその費用負担方法をみると、市によってさまざまであり、本章ではそれにより、当時市制を施行していた都市の類型化を試みている。すなわち六大都市、地域の中心的役割を果たしていた明治22年市制施行市（いわゆる「伝統都市」）、明治以降に成長した新興都市である。六大都市は別として、これら類型それぞれの中に、都市計画を行う市、行わない市、行うことができない市という差が存在していた。

第3章では六大都市である大阪市・京都市および、明治以降に成長した新興都市で都市計画事業実行に至った市である千葉市の三市を対象としている。

都市計画法には新財源が規定されていたが、これがより効果的に働いたのは、大阪や京都ではなく、比較的財政規模の小さい千葉市であった。千葉市では都市計画法適用によって受益者負担金という財源を得たことにより、寄付に頼る体質から脱却し、積極的に土地を買収し、工事を行っていくことが可能となる（ただし財源の規模としては公債額が最大）、市行財政の質を転換させたという点で受益者負担制度の果たした役割は大きかった。いっぽうで大阪や京都では、都市計画法に規定された新規財源では不十分であり、事業費は公営企業からの繰入金や企業からの寄付金によってまかなわれていた。この方式「の理想的背景にあったのが、大阪市長であった関一らによって主唱されていた収益主義であった。都市計画事業費の調達に特徴的にみられたのは、このようなさまざまな形をとった費用の受益者への転嫁であり、それは本稿でいう「広義の受益者負担」であった。

第4章は、都市計画事業と地域住民の関係を明らかにすることを目的とし、受益者負担が地域社会に与えた影響を検討している。

まず大阪の事例では、地域の経済状況を加味しない、あくまで立地に即した課金方式であった受益者負担金が、地域に過重な負担を強いることになり、零細な経営規模の商業者にとりわけ危機的な状況をもたらしていた。都市計画事業は街路拡幅用地を必要とするため、立退きという形で物理的に経済構造に変動をもたらしたが、そのいっぽうでこの都市計画事業は、受益者負担金を沿道住民（土地所有者）に課すことにより、体力のない零細規模の商業者を淘汰する結果となったのである。こうした複合的な要素をもって、御堂筋の産業構造は変化を遂げていった。

京都の事例においては、大阪の事例と同様、経営事情を加味しない課金方法に対して反対運動が展開された。反対運動を構成したのは都市住民と農村部の地主であり、これは既存の共同体・地縁的関係をこえて組織・展開された運動であった。農村部では未だ村として受益者負担に対応していたいっぽうで、烏丸通延長線をめぐっては、既存の共同体の枠を超え、受益者負担制度に対応するため、私的利害を共

有する運動体として対応していった。1920年代から30年代にかけておこる地方財政の膨張は、財政規模の膨張のみを意味するのではなく、都市計画事業の展開とともにこうした地域経済・社会の再編をも伴う契機となっていたのである。

第5章はアジア・太平洋戦争期、千葉市で行われていた都市計画事業におこった変化について、行財政・事業内容両面から明らかにした。1937年の日中戦争開戦を契機として、千葉市の都市計画事業をめぐる状況は大きく変化することとなる。

第一に、軍需工場の進出による変化である。千葉市は海岸に進出する軍事工場の建設をめぐって、その敷地となる埋立地および工場の造成費用を企業に負担（受益者負担）させることで膨大な開発費用を削減することに成功した。

第二に、千葉市としては、工場の後背地整備（土地区画整理による宅地整備）を行い、それまで開発が遅れていた地域において開発を進行させた。これらは国策に沿う開発であり、それまで電力不足、港湾の不備を理由に工業化に後れを取っていた千葉市にとって、福音となった。

第三に、こうした状況は、他方、国策に沿うことでしか都市計画事業を行うことができないことを意味した。さらには防空施設としての緑地建設のように、国から建設を直接命令されるケースもあった。

第四に、こうした積極的な開発が行われるいっぽうで、従来から行っていた上下水道や街路整備などの社会基盤整備は、時局に沿わないという理由から起債が認可されず資金難に陥り、頓挫する。戦時下、地方財政は国の統制のもとに置かれた。各種公共事業が国の意向に左右されるなかで、都市計画事業も同様に補助金・起債認可操作によって統制を強化され、事実上の事業凍結を余儀なくされるのである。

第6章では、小田原市の1950年代を事例として、合併によって引き起こされる地方自治体の変容、および合併にいたる過程で起こっていた地域社会の変容過程が観察されている。

いわゆる昭和の大合併の時期、小田原市の東、国府津を中心とした旧来の地縁的つながりである川東地区では、当初川東地区での合併を模索していた。しかし参加市町村ごとに意見がわれ、結果として川東地区が分裂するかたちで小田原市と一部市町村が合併する。その根底にあるのは財政不足であったが、不足を悪化させる要因となっていたのが、復興期以降から続くインフラ整備への要求増加であった。小田原市のみならず、国府津の農村部においても自動車通行の増加、大型農機具の増加によって道路摩耗は激しく、その整備は急務であった。しかしそうした要求に対して、国府津はめだつた産業をもたず、今後も工場誘致の見込みがないため、財源不足を理由に満足に整備することができなかったのである。財源不足はインフラ整備を期待する地域住民にとっても大きな課題であり、合併賛成はこうした事情を背景としたものであった。一般に町村合併促進法はトップダウンで行われたと見られているが、それは地方自治体間の問題であるのみならず、地域住民が置かれた状況を反映するものでもあったのである。

2 本論文の意義と問題点

本論文はいくつかの点でユニークな視点と方法を有する。

まず、都市計画とその財源確保に光を当てることにより、これまでともすればばらばらに論じられてきた都市史について、地方財政、都市計画、地域社会の再編成という3つの視点を統一的に取り上げ、新たな視点を提示している。まず、制度としての「受益者負担金」だけでなく、当時都市計画に必要な財源を確保する必要から、試行錯誤的に生み出されてきた公益企業からの繰り入れ、誘致企業からの徴収その他もまた同時代の議論をもとに「広義の受益者負担」と位置づけたことにより、公債や国庫補助金などとならぶ重要な財源としてカテゴライズし、地方財政史の見方に一石を投じた。

また、都市計画の実施により、関係住民が機械的にその「受益者」として費用負担の対象とされたことにより、地域の経済構造が大きく変化したこと（大阪）、都市計画に対する反対運動の中で、従来の農村型の人的結合が、個別利害に立脚した機能型の人的結合に変容したこと（京都）、町村などの小地域を越えた経済発展の影響下で、従来型の地縁的方法では社会的インフラの維持に対処しきれなくなった町村が、地方における地域結合体を崩して補助金を得やすい都市と合併に向かったこと（小田原）など、地域社会の経済、社会、政治的な構造変化について、著者はオリジナルの資料にもとづいて、生き生きと描き出している。

さらに、これら個別の事例を、単なる羅列に終わらせることなく、第2章の全国統計を用いることによって、あり得べき類型の代表例として位置づけているのは、著者の研究者としての、堅実な手腕を示すものである。

口述試験においては、いくつかの点が指摘された。その主要なものと、これに対する著者の回答を簡単に紹介する。

問題点として、第1に、第1章における研究史の整理で、地方財政史に関する部分は不十分ではないか。第2に、各章の総括の仕方が、あるところでは第2章の都市類型により、またあるところでは第3章の受益者負担による類型によるなど、不統一である。第2章の類型化と、地方財政史の大石嘉一郎、金澤史男などの類型化を組み合わせるかどうか。第3に、都市計画について扱いながら、都市計画税の話がほとんど出てこないのは問題ではないか。第4に、近代日本における都市計画のあり方を欧米や、江戸時代と比較してみる視点が必要なのではないか。第5に、前後になると自治体が企業に寄付をして誘致している状況があり、「受益者負担」の議論をストレートの戦後に延ばすのには無理があるのではないかなど。

以上の指摘に対する回答として、第1に関しては、金澤らの研究史を中心として、財政史に関する研

究史との位置関係を明示する。第2に関しては、各章の総括の部分で第2章、第3章双方の視点を生かす形でまとめに改訂する。第3については、資料を再検討したが、都市計画税に関して論及された資料は少ないので、今後の課題とする。第4については全面的に展開することは困難なので、一部既存の研究によって補完し、より詳しくは今後の課題とする。第5については、戦前と戦後とでは確かに「受益者負担」の持つ意味が変化しているので、その点について宮本健一の著作をもって言及し、より詳しくは今後の課題とする等々。

3 むすび

以上の他にもいくつか細かな問題が指摘されたが、著者はそれぞれについて、真摯に回答し、もしくは今後の課題として受け止め、全体にわたって改訂を加えた論文を提出した。口述試験で指摘された問題のすべてにわたって完璧な回答を提示したわけではないが、それは主に資料の制約によるものである。

以上のように未解決の問題はあるが、このことは本論文の全体としての価値を損なうものではなく、著者がこうした問題点を踏まえ、すでに新資料を発見し、さらに詳しい実証分析に取りかかっていることから、今後発展的に解消されていくものと確信する。よって本論文の審査員一同は、所定の試験結果ともあわせて考慮の結果、小林啓祐氏に一橋大学博士（経済学）の学位を授与することを適当と判断する。

2011年12月14日

論文審査員（50音順）

斎藤 修

佐藤 正広

高柳 友彦

西成田 豊

森 武麿

論文審査委員長 佐藤正広