

論題：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―

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。設定された課題は以下の 2 点である。

1 点目は公共事業の財源問題である。現代の都市計画事業は、公共事業のなかでも、その費用は公債・補助金の支出に大きく左右される。公共事業である以上、市であれば市財政から支出されるのであるが、その負担者は、市費であれば市民が、国庫補助であれば国税という形で日本国民全体が負担するということを意味し、公債であれば現在の納税者だけでなく、将来の納税者が負担することを意味する。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といえる。

2 点目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。財源は予算として計上しても、実際に収入されなければ財源として機能しないことは自明である。さらに公債は国に認可されるかという問題、市中銀行が引き受けることができるかといった問題をもはらんでおり、国庫補助・県費補助であれば国・県の財政状況に大きく左右される。本稿が対象とする 1920 年代以降は地方団体による公共事業が活発に行われるようになるため、「都市化の時代」と呼ばれる。しかしいっぽうで財政規模も膨張した結果、より多くの財源が必要となっていた。従来の市税や県税だけで支出することは困難であり、新しい財源を獲得する必要があったのである。そのため、多様な対象から費用を徴収する必要があった。

本稿ではこれらの点を明らかにするために受益者負担に着目した。受益者負担とは、田中啓一の整理によれば「公共団体が公益のために公の施設を新設し、もしくはこれに格段の改良を行ない、または維持するに必要な経費の一部を、特別な利益を受ける土地の所有者および権利者に対して、受益の程度に応じて課する金銭的給付義務」である(田中啓一『受益者負担論』東洋経済新報社、1979 年、53 頁.)。田中は広義の受益者負担の形として、手数料・使用料・公共企業等の料金などを例示していたが、本稿では建設されること自体が住民・企業の利益であると認識のもとに、市の他会計から繰り入れることや、都市計画事業によって利益を得る企業から寄付金という形で工事費の一部を徴収する費用についても「広義の受益者負担」としてとらえた。それは、1930 年代の都市計画事業が展開していく過程において、地方団体が地価上昇だけでなく、営業状況が好転する企業、新設する都市施設の恩恵をうける利用者など、さまざまな形で受益者を想定し、その対象から費用を徴収していたことに起因する。

受益者負担の問題は、課題の第 1 点目の財源の問題をも基底している。受益者負担は公共事業の財源としての役割を持つほか、費用負担を地域に課すことによって地域社会・経済にも影響を与えていた。

受益者負担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で、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ができよう。

以上をふまえ、以下では各章の要約を行う。

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に捻出されていたのかについて検討した。

都市計画法が1920年に施行されてから、六大都市をはじめとして、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った。

他都市に先駆けて都市計画法の適用をうけた六大都市をみれば、東京や横浜では関東大震災からの復興費用が大半を占め、補助金の割合が高く、それに比して大阪や京都は補助金の割合が低いため、公営事業からの繰入を行っていた。名古屋や神戸は公営事業からの繰入に頼らず公債の割合が高く、このように六大都市の財政支出動向を支える収入構造には、事業内容の差、行財政の抱える問題によって差があった。

六大都市間では、事業実行が前提とされているため、事業費の内容を比較することが可能であったが、事業実行すらままならない中小都市については、これとは異なる類型化が必要であった。まず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」は、都市計画法適用を比較的早い段階でうける。1920年代の地方財政の膨張は、六大都市のみならず、こうした市が公債を発行し、財政規模を膨張させたことにより促されたといえよう。しかしいっぽうでこうした「伝統都市」においても、都市計画事業費ではなく、依然として土木費で市街地整備を行っている市も存在し、また都市計画法適用を受けるものの、実際に工事に移ることのない市も少なからずあった。こうした傾向は明治以降に成長した市や町でも同様であり、事業計画まで立案し、工事認可を受けたにも関わらず、事業実行まで至らないケースもあった。

このように、都市計画をめぐるのは、事業を行う市、行わない市、行うことができない市という差が少なくとも存在していた。都市計画をめぐるのは、画一的な展開をしたのではなく、こうした都市間に差を形成しながら展開していったのである。

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、各市が都市計画事業費をいかにしてねん出されていたのかについて検討した。

まず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事業を行う以前は事業用地を寄付に頼り、また明確な財源もなかったことから、新規土木事業を満足に行うことができない状況であった。

しかし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。財源の規模としては公債額がもっとも大きいものの、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。千葉市において受益者負担制度は、財源不足のみならず、新規事業を行うインセンティブを与え、寄付に頼る受動的な公共事業から能動的な公共事業へとシフトさせる契機ともなっていたのである。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。このシステムの理念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。都市計画法に明文化されたのは、都市計画施設からの距離を判断基準とする、あくまで立地による費用負担であった。しかし財源不足に直面したことで、各市では独自に「受益者」を設定し、工事費の受益者負担を義務化していったのである。同時期における支出増大は、こうした重層的な負担者による「広義の受益者負担」が下支えしていた。

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、受益者負担が地域に与えた影響、および住民の対応過程を検討した。

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た。

こうした変化は地域住民にとってすべて好意的にとらえられていたわけではなかった。御堂筋沿線に住む商業者間において、商工会議所は御堂筋拡幅推進派であったのに対し、営業状況が著しく悪化した中小商業者が反対運動を展開したように、関係住民の間には意見の相違がみられた。

京都の事例においても、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ものであった。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、これは既存の地縁的結合をこえて組織・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、既存の地縁的結合の枠を超え、受益者負担制度に対応するため、私利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、日本の地方財政は軍事目的に収れんし、厳しい起債抑制がなされた。そのため、全国の市では都市計画事業が見直され、新規事業は凍結、継続事業もその存続が危ぶまれていた。都市計画法適用のもと、それまで行うことのできなかった道路建設・上下水道建設にとりかかった千葉市であるが、1937年の日中戦争開戦を境に、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り、それまでほとんど見るべくもなかった千葉市の工業がにわかに活気付いたことによる変化である。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手を踏んでいた千葉市にとって、福音となった。

第三にこれらの事業が行われるいっぽうで、こうした状況は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とことを意味した。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、政府によって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、頓挫していくことになる。その状況はアジア・太平洋戦争勃発により、さらに悪化することとなる。地方財政が国の統制のもとに置かれ、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、補助金がつかない、ないしは起債が認可されないことにより、事実上の事業凍結を余儀なくされるのである。このように千葉市における都市計画事業は、大きくその内容を変化させることとなったのである。

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について明らかにした。

^{せいしゅう}西湘地域における、いわゆる昭和の大合併をめぐっては、小田原市およびその周辺市町村で思惑が交錯していた。小田原市の東に位置する、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は、当初川東地区での合併を模索していたが、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。その根底にあるのが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、国府津はめだった産業をもたず、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。町村合併促進法はトップダウンで行われたが、それは地方自治体間の問題に収斂されるものではなく、地域住民が置かれていた状況をふまえたものでもあったのである。

以上が各章の要約である。本稿の問題関心の一つは、公共事業の財源問題であった。これまでの研究でも明らかになっているように、都市計画費の増加を支えていた財源の一つが公債であり、この傾向は全国の市で共通であった。無論六大都市の公債額は全国の市のなかでも群を抜いていた。そのいっぽうで、他の中小の市においても公債発行額が増加しはじめていたことは見過ごすことができない。それまで文教施設などの必要最低限の公債しか発行していなかった市においても、将来世代への費用負担分散化を理由に、積極的に公債が発行されるようになっていた。六大都市以外の市においても、財政状況に差があったことには留意すべきではあるが、こうした中小の市における公債への姿勢の変化が、その後の支出増大を促し、戦後の地方財政膨張へとつながっていくといえよう。さらに公債は、起債認可という過程を経なければならず、それは政府の管理下にあることを意味した。起債認可という過程を司ることによって、地方団体の財源をコントロールすることが可能だったのである。そして戦時期においてはそれが都市計画事業実行を左右することとなっていた。第6章でみたように、こうした財源不足にいかに対応するかという問題は、地方自治体のあり方そのものを変化させる要因にもなっていたのである。

そして地域社会に影響を直接与えた財源として、本稿が着目したのが受益者負担である。都市計画事業には財源として主に受益者負担制度（受益者負担金）と都市計画特別税という二種類の財源が充てられていた。それまでの社会基盤整備は、農村部同様、ムラや既存の地縁的結合に基づいた対応がなされていたが、都市計画事業は費用負担を個人に課すことで、費用負担を任意であったものから制度化していた。千葉市の事例でみたように、行政の側からすれば積極的に社会基盤整備を行うことができる契機といえ、住民側からすればそれまで任意であった社会基盤整備が費用負担を通して義務となる契機であったといえる。

受益者負担制度は都市計画法に規定された制度であるが、それら新規財源で都市計画事業費を賄うことの出来なかった市においては、他の財源を充当する必要がある。その際に採られたのが、「広義の受益者負担」に基づいた費用負担方法であった。京都市の事例では、電気軌道からの繰り入れが多分に

なされていたのであるが、この背景にあったのが、関一などが提唱する「収益主義」であった。事業を実行する市では、こうした理念のもと、公営企業の利用者を受益者としてとらえ、公営企業の収入を他事業に使うことの積極的意義としたのである。さらに京都市では、都市計画施設によって企業に利益があるという前提のもと、企業から工事費を寄付金というかたちで徴収する。寄付金というかたちでの社会基盤整備の費用負担は、従来型の費用負担方法である。しかし経営に利益があるとの理念のもと、それを「受益」であるとした点に都市計画事業の特徴がある。1940年代の千葉市でみられたように、戦時期においても受益者負担による費用負担は続けられ、千葉市では進出企業が工場用地の整備費用を負担するという戦後の「千葉方式」に酷似する費用負担方法が採られていた。都市計画事業費の特徴は、その建設による受益者をさまざまに設定し、費用を負担させていた点にある。1920年代から40年代にかけての都市計画事業費用は、公債とこうした「広義の受益者負担」によって支えられていたといっている。

本稿ではその費用負担を課せられた被徴収対象である人々が、徴収者である地方団体に対してどのように対応したのか、ということについても着目した。都市計画法に規定された受益者負担制度は、「受益」の指標として、実際の地価上昇を根拠とせず、あくまで工事費と立地を根拠とした負担額算出方法には、住民から根強い反対が起こった。物理的に街並みを改造する都市計画は、周辺地域の経済状況にも大きな影響を与えた。工事で営業状況が厳しくなる、街路拡幅のために土地がなくなるといった直接的な影響により、地域経済は大きな変化を余儀なくされていた。受益者負担金は利益を受けるからこそ徴収が義務付けられたものであったが、このように一時的に営業状況が悪化したことから、地域住民はその負担に反対することとなるのである。このとき、既存の地縁的結合に必ずしも依拠することなく、受益者負担金反対という利害関係のもとに反対運動が展開される。しかし同時期において農村部ではムラ単位で対応し、個々人での受益者負担金の支払いを回避していた。この点をふまえると、都市部と農村部においてまだ受益者負担の対応方法には差があり、過渡的段階であるといえる。ただ都市計画によって個々人の負担が受益者としてさまざまな形で義務化されたことにより、それらに対応すべき新しい組織が模索されていた時期であることは確認できたといえよう。「都市化」によって既存の地縁的結合を解体するこうした変化は、都市計画法に限らず戦後にまで続き（第6章）、新しい地域社会を形成することになった。「都市化の時代」はこうした地域社会の変化を伴いながら起こっていたのである。

このように、都市計画は都市施設を建設することを目的として展開していったのであるが、その費用負担方法に着目すると、物理的な変化だけでなく、地方団体の行財政、地域経済・社会をも重層的に変化させる契機となっていたのである。