

国会会議録から見た都市計画

橋 本 武

(前財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

国会会議録は、政治・行政の動きを大づかみに理解する上でなかなか便利なものである。

確かに国会での議論という極めて限られた視点ではあるが、それでも1947年の第1回国会以降64年間という長期にわたって、あらゆる分野の政策の議論が収集されたものは国会会議録以外には存在しない。使いようによっては、実に価値のあるデータベースである。

この小論は、その国会会議録を使って、国会審議における都市計画とはどのようなものであったのかを極々大づかみに調べてみようというものである。具体的には「都市計画」という用語の出現頻度などを定量的に分析することになる。もちろん、これだけのことから確定的なことは言えないし、その気もない。都市計画を考える上で何かの参考にならばという思いである。

1. 「都市計画」の出現率は近年再び高まっている。

1. 1 出現率の計測方法

最初に「都市計画」の出現率を調べる。出現率とは、「都市計画」という用語の年間出現回数を年間総会議数で割った値のパーセント表示である。これを1950年から2009年までの60年間について調べる。その際、「都市計画」で検索すると検索結果には「都市計画税」が含まれてしまう。「都市計画税」のヒット数はかなりになるのでこれを除外する必要がある。しかし、国立国会図書館で整備されている現在の国会会議録検索システムでは複雑な条件検索は行えない。そこで「都市計画」でのヒット数から「都市計画税」によるヒット数を単純に引くことにした。

しかし、これを行ってもまだ問題がある。近年では「都市計画」に代わって「まちづくり」という用語が使われるようになってきたからである。そこで、「都市計画－都市計画税」だけではなく、「都市計画 or まちづくり－都市計画税」でも出現率を計測することにした。

さらに都市計画と比較する意味で国土計画を加え、結局、①「都市計画－都市計画税」、②「都市計画 or まちづくり－都市計画税」、③国土計画 5 用語（「国土計画 or 全総 or 全国総合開発計画 or 国土のランドデザイン or 国土形成計画」）の3つで計測した。その結果が図1である。

1. 2 計測結果

出現率は時代によって変動するわけだが、そもそも出現率10%とか20%というのはどのくらいの大かさなのだろうか。そこで最近では毎年出現するような幾つかの政治課題について、2005年から09年までの5年間の平均出現率を計算すると、次のようになった。

年金:32.2%

高速道路 11.3%

郵政:19.6%

骨太の方針 9.2%(骨太の方針、骨太方針、経済財政運営と構造改革に関する基本方針の OR 検索結果)

消費税:15.9%

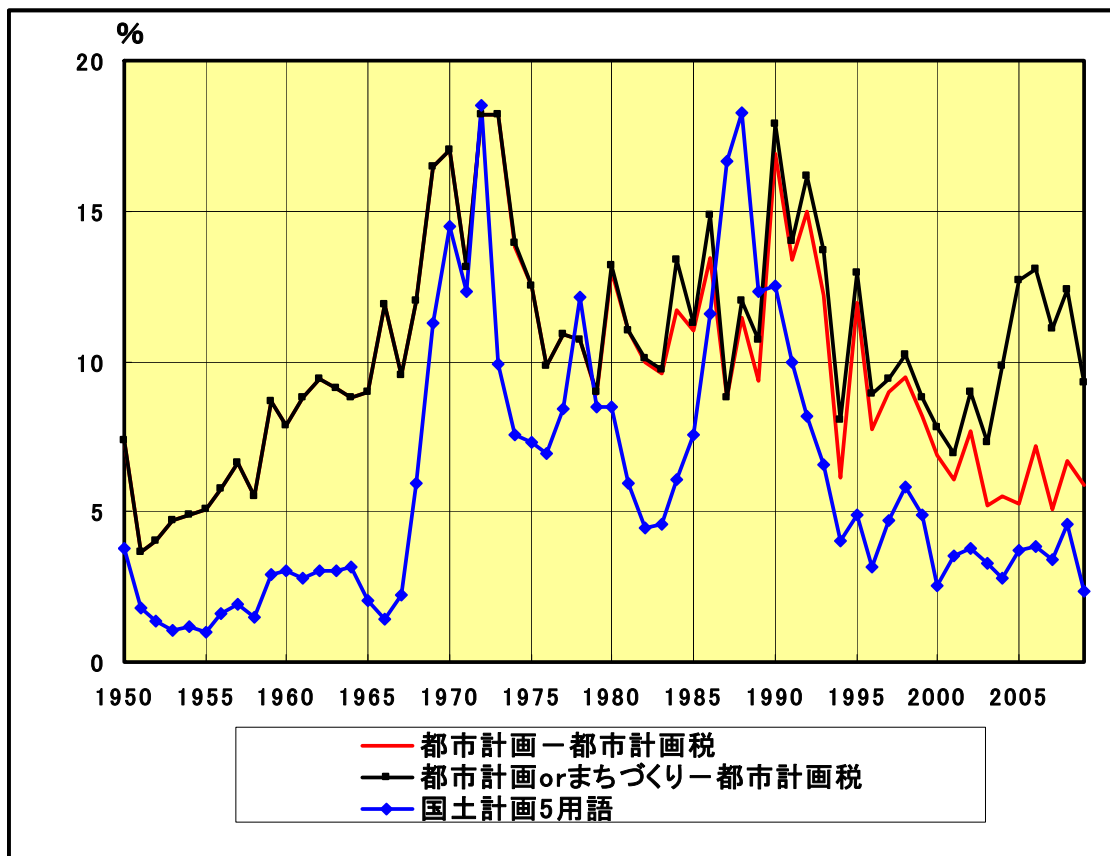
出現率 10%というのはかなりの政治課題であり、20%といったら極めて重要な課題とっていただろう。もちろん、用語の使われやすさは様々であって、「都市計画」や「高速道路」は政治課題としてではなく、一般的な用語としても多用される。いろいろな用語を一律に比較できるわけではないが、都市計画、国土計画がかなりの関心を集めたことは間違いないだろう。

さて、図1からはその他にもいろいろなことが読み取れるが、ここでは2つのことを指摘する。

第1は、「都市計画ー都市計画税」と国土計画5用語の形状がかなり似ていることである。

都市計画と国土計画では制度も性格も大きく異なる。都市計画の作成主体は地方公共団体であるが、国土計画は国である。また、都市計画は毎年どこかの地方公共団体で策定されているが、国土計画は約10年に1度しか策定されない。国土計画の出現率が都市計画に比べて大きく変動するのは策定間隔が長いためであろう。そうした違いはあるが、両者の形状はかなり似ていて、それは「吊橋」形状とっていいだろう。つまり、70年近傍と90年近傍という2つのピークがあり、その中間はややたるみ気味になっている。また、2つのピークの外側では外に向かうほど出現率が裾を引くように低くなっていくという形状である。60年間は1980年当たりを境にして対称的な形状

図1 都市計画、まちづくり、国土計画の出現率の推移



になっている。

第2は、「都市計画 or まちづくりー都市計画税」でみると、2000年以前の形状は「都市計画ー都市計画税」とほとんど変化がないが、それ以降はかなり変化している。05年近傍に新たに第3のピークが現れ、このため「吊橋」形状は崩れてしまっている。

さて以上から何が見えてくるのか。

1. 3 計測結果から見えてくること

出現率はいろいろな原因で変化する。関連する法律が改正されたときや、その計画が策定されたときに高まることは間違いないだろう。都市計画法は何度も改正されているが、大改正といえるのは1968年、1992年の改正である。都市計画の出現率を見ると92年にはピークが見られるが68年には見られない。国土計画については、50年に根拠法である国土総合開発法の制定、05年にその大改正が行われ、また、計画は62年(全総)、69年(新全総)、77年(三全総)、87年(四全総)、98年(21世紀の国土のグランドデザイン)、08年(国土形成計画全国計画)に策定された。これらの年をみると、62年、69年以外はピークの大小は別にして何らかの出現率のピークが見られる。

以上から、70年近傍のピークと90年近傍のピークを比べると、70年近傍のピークは法律改正や計画策定の時期と微妙にずれているが、都市計画と国土計画とでよく一致している。これに対して90年近傍のピークは法律改正や計画策定の時期とよく一致しているが、都市計画と国土計画とでずれている。ここから、70年近傍の動向が同一の社会変化に原因を持つものに対して、90年近傍の動向は都市計画、国土計画それぞれの事情によるものであり、たまたま両者が近接して起こったのではないかと推測される。

具体的に言えば、70年近傍のピークは、過剰流動性の発生による地価高騰(市街地価格指数全用途平均の対前年比は73年がピーク:財団法人日本不動産研究所)、公害問題の深刻化(70年の公害国会、71年の環境庁の発足)という当時の社会変化に原因を持つものであったと考えられる。国土計画については、同時期に新全総の総点検作業が行われていたことも影響したものと考えられるが、総点検作業自体がこのような社会変化に対応するものであった。

一方、90年近傍のピークは、都市計画については90年はバブル景気による地価高騰(市街地価格指数全用途平均の対前年比は90年がピーク)、92年は都市計画法改正の影響が大きかったものと思われるが、国土計画についてはピークが88年であることから、バブル景気の影響よりも87年に四全総が策定されたこと影響が大きかったものと考えられる。都市計画と国土計画では原因が異なっていたのではないだろうか。

また、00年代の「都市計画」と「まちづくり」の違いも興味深い。90年代後半以降、「都市計画」が低下傾向にあるのに対して、「まちづくり」を加えると00年代後半の増加に転じたからである。「まちづくり」は「都市計画」の単なる言い換えに過ぎないとするなら、00年代後半に「都市計画」は第3回目のピークを迎えたことを意味する。両者が似て非なるものとするなら、「都市計画」に対する関心は低下の一方だが、「まちづくり」への関心は高まっていると解釈できる。出現率だけではなんとも言えない。この点は最後に再び検討する。

2. 「都市計画」は「防災」と高い関係がある。

2. 1 対計画同時出現率の計測方法

次に、「都市計画」と同時に出現した用語を調べることで、都市計画の何に関心が集まったのかを検討することにするが、ここでは都市計画の目的に注目する。都市計画法には都市計画法の目的が規定されているが、この目的規定と政治や行政が都市計画の目的として実際に意識しているものはかなり異なるだろう。都市計画の目的を表す用語として何を選定するかは難しい問題であるが、この小論では代表的と考えられる、国土の均衡ある発展、都市整備、地域振興、社会資本整備、経済成長、産業振興、環境保全、地価の安定、防災の9用語とした。

以下の分析では「対計画同時出現率」という指標を用いる。対計画同時出現率とは、例えば「国土の均衡ある発展」を例にとって説明すると、ある期間に「国土の均衡ある発展」と「都市計画」が同時に出現する回数を「都市計画」の出現回数で割ったものの百分率表現である。これは「都市計画」から見たときの「国土の均衡ある発展」との関係の深さを表している。この値が大きいほど、「都市計画」にとって「国土の均衡ある発展」との関係が深いということである。

2. 2 目的用語の対計画同時出現率

上記9用語それぞれの1950年から2009年までの60年間の対計画同時出現率は、大きい順に、防災(13.38%)、環境保全(9.27%)、経済成長(5.41%)、都市整備(5.19%)、社会資本整備(3.90%)、地域振興(3.76%)、産業振興(3.40%)、国土の均衡ある発展(1.89%)、地価の安定(1.78%)となった。

なお、それぞれの用語について、「環境保全」と「環境の保全」のように「の」を含む用語も同一用語として計算している。但し、「防災」は「防災」だけである。また、「国土の均衡ある発展」と「均衡ある国土の発展」を同一用語としている。さらに、「まちづくり」との同時出現については加算する、「都市計画税」との同時出現は除外する等の補正をしているが個別に説明すると煩雑になるので省略する。

いずれにしろ、60年間の対計画同時出現率からは、「都市計画」は「防災」との関係が断然に高く、次に「環境保全」がやや高く、その後は「経済成長」「都市整備」等が続くことがわかる。ただし、「防災」だけが2文字である影響は無視しえない。文字数が少ない方が出現しやすくなると思われるからである。もっとも「防災」だけは類似用語を加算していないという逆の影響もある。

2. 3 対計画同時出現率の時代変化

次に、60年間の同時出現率が上位にある5用語について、それが時代とともにどのように変化したのかを見てみよう(図2)。

図2からはいろいろなことが読み取れるがここでは次の点を指摘しておこう。

対計画同時出現率の上位2者である「防災」と「環境保全」の関係に着目すると、1950年以降の60年間は次の3つの時期に分かれることである。

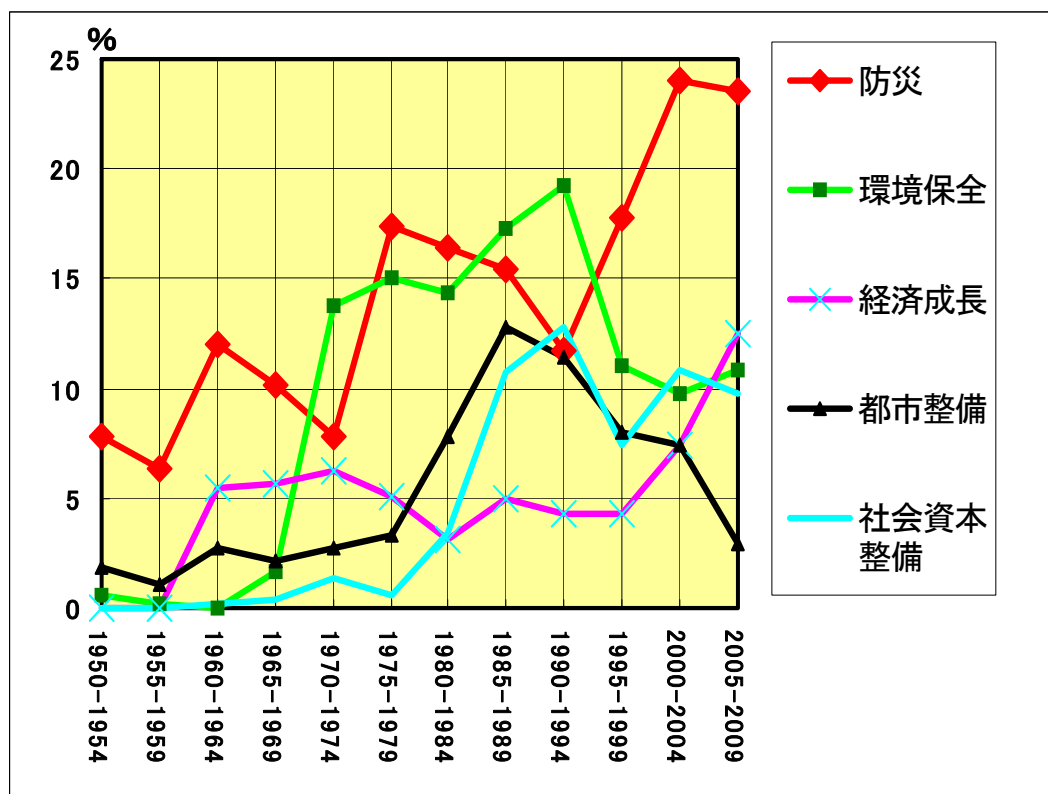
- ①「防災」が「環境保全」を大きく上回る時期：50年代、60年代、90年代後半以降
- ②「環境保全」が「防災」を上回る時期：70年代前半、90年代前半
- ③「「防災」と「環境保全」が拮抗する時期：70年代後半から80年代後半

そして、図1で見た出現率の高い時期、つまり70年近傍、90年近傍というのは、上記②の時期にちょうど重なるのである。都市計画への関心は、都市計画と環境保全との関係に関心が高まったときに、特に高くなるのかも知れない。

また、1950年以降の60年間は①→②→③→②→①と変化し、③を境にして対称的な形状になっている。これは、1.2で述べた出現率からみた形状と全く同じである。両者の一致は単なる偶然なのか、必然的なものなのか。仮に、00年代後半の出現率の第3のピークがなければ、「都市計画は基本的には防災との関係が高い。このため、都市計画への関心が低い、つまり出現率が低い時期には防災との関係が卓越する。また、都市計画は一時的に環境保全との関係を高める。環境保全との関係が高まると、ベースとしてある防災に環境保全が加わるために、都市計画の出現率はかなり高くなる」という統一的な解釈が可能になるが、第3のピークがあるためにこの解釈は上手くいかない。

もう一つ、図2で指摘しておきたいことは、2000年以降の特徴としては、「防災」の対

図2 都市計画の主要目的の対計画同時出現率の推移



計画同時出現率が極めて高くなっていることに加えて、「経済成長」の対計画同時出現率が急伸していることである。これは近年の国際競争力を強化するには都心部の再整備が急務であるとの論調と同じものだろう。

2.4 都市計画とまちづくりは違う意味で使われているのか

最後に、1.3で後で検討するとして「都市計画」と「まちづくり」は違う意味で使用されているのかという問題を考えてみよう。そこで、00年代の「都市計画」と「まちづくり」の対計画同時出現率を計算したものが表1である。「都市計画」の方が相対的に大きい用語は、「環境保全」「都市整備」等であり、反対に「まちづくり」の方が大きい用語は「防災」「経済成長」等である。

一般的には「まちづくり」は「都市計画」よりもソフトな政策で市民主導というイメージがあると考えられる。そうであれば、「環境保全」は「まちづくり」の方が大きく、「経済成長」は「都市計画」の方が大きくなりそうであるが、結果は反対である。

「90年代以降低迷していた都市計画への関心は、00年代後半に至って、都市計画のまちづくり的側面に関心が高まりその結果、図1の「都市計画 or まちづくりー都市計画税」の出現率が第3回目のピークを迎えた」というような解釈が馴染みやすいのだが、対計画同時出現率で見た限りでは、「都市計画」も「まちづくり」も大差なく使用されているようである。第3のピークは、都市計画のソフトな政策や市民主導という面に関心が高まったというよりは、防災や経済成長との関係に関心が高まった結果ということになる。

表1 都市計画とまちづくりでの対計画同時出現率の違い

単位：%

用語	対計画同時出現率		用語	対計画同時出現率	
	都市計画	まちづくり		都市計画	まちづくり
防災	12.70	19.74	社会資本整備	2.54	2.47
環境保全	4.16	3.29	国土の均衡ある発展	1.36	1.88
経済成長	3.70	7.29	地域振興	1.04	4.00
都市整備	2.89	2.35	産業振興	0.81	1.41

注：「地価の安定」はともに0なので省略。

ここで用いた方法は、ある意味でかなり乱暴な方法ではある。しかし、60年間をこのくらい乱暴に、大局的に見たからこそ分かることもあったように思う。

最後になるが、この小論で用いた「対計画同時出現率」の計算方法では、その用語に固有の影響を十分にはコントロールできていない。また、国会発言にはかなり長いものがあるので、単に2つの用語が同時に出現したいというだけでは、はじめに都市計画に言及し、次にそれと独立に防災に言及するというような発言でも同一発言にカウントされる。今回の計測方法にはこのような問題も残っているので、注意が必要である。

本論は筆者の個人的見解です。