

6. パンデミックが問う！『地球はみんなの宇宙船』

—気候危機と土地利用計画、国と地方のかたちを巡って—

梅田勝也 (株)アール・アイ・エー 顧問、(一財)日本開発構想研究所 研究主幹

(はじめに)

新型コロナウイルスによるパンデミック(爆発的流行)に世界中が揺さぶられている。100年前に世界で5千万人の命が失われたと云われるスペイン風邪(1918~1920年)が引き合いに出されることが多くなったが、交通・通信環境が今とは大きく異なり情報源も新聞くらいしかなかった時代のことである。テレビやインターネットを通じて世界各地の深刻な状況が時々刻々と伝わる今日のインパクトは大きい。

感染症は、1万年程前、人類が農耕による定住化・集住化を始め、野生動物を家畜化するなど、生態系に介入することにより我々の前に現れた。農地を作るために森林を切り拓いて病原体を開放し動物と人間の距離は近くなった。そして、人類は幾度もの感染症の流行に襲われることになる。時代を経て18世紀後半に英国で産業革命が起こると、工場労働者が都市に集中し不潔で劣悪な居住環境(スラム)が公衆衛生上の問題を惹き起こす。ワクチンも治療薬もない中での対策は、住環境の改善や建築ルール、上下水道の衛生施設整備だった。そして、公衆衛生法と住居法が生まれ、都市計画へと繋がっていく。

感染症は人と病原体の闘いだけではない。人間と人間の争い即ち戦争がウイルスを運び、それによるパンデミックがまた新たな戦争の温床となる。アステカ、インカ帝国という国家を滅ぼしたのはスペイン軍が運んだ疫病であり、アメリカの先住民に疫病と殺戮をもたらしたのはコロンブスである。20世紀初めのスペイン風邪は多くの感染者と犠牲者を出したが、これも第一次世界大戦の戦場を介して世界中に拡散したものだ。大戦後の国際的なパワーバランスの変化がナチスドイツの台頭を許したと言われ、戦勝国と敗戦国の優勝劣敗だけでなく戦争はその後のより大きな争いを生む。今回のパンデミックの背景に米中の新冷戦構造があるとの見方も一部にある。中国が先んじて事態を收拾する一方で欧米での感染の勢いがやまない中、国際的なパワーバランスの変化による地政学上のリスクへの警戒を怠れない。

一方、人類とウイルスの戦いは今や新たな次元に突入している。2000年以降、野生動物に由来するウイルスにより、SARS(2002)、新型インフル

エンザ(2009)、MERS(2012)、エボラ出血熱(2014)と、次々に新たな感染症が出現するようになった。その要因は、無秩序な都市開発や熱帯雨林の破壊、さらには、地球規模の気候危機(温暖化)である。地球温暖化は野生動物の生息域の変化など生態系に深刻な影響をもたらし、人間と野生動物の距離を近づけ新たな細菌やウイルスを人間社会に呼び込む要因となっている。この新たな脅威に対抗するにはグローバルな連帯と協調が不可欠となる。

今回のパンデミックは、地球をめぐる様々な仕組みや制度が大きな曲がり角に来ていることを我々に知らせ警鐘を鳴らしていると理解したい。日本は災害大国なので、大きな課題が浮上しても問題意識が醸成されないままに大地震や大水害に襲われその度に振り出しに戻るということを繰り返してきた。この辺りで我々が漫然と浸ってきた様々な制度を見つめ直す機会とする必要があるのではないだろうか。例えば、土地利用計画は公衆衛生との関わりの大きい分野だが今の計画制度の枠組みが合理的とは思えない。地方分権等の「国と地方のかたち」の議論も絶えて久しい。

本稿では、現下のパンデミックを意識しながら、公衆衛生(感染症)から都市計画に至った経験を持つ英国の軌跡をたどり、それとはよほど異なる足跡を残す日本の歩みを訪ねる。その上で、私見ながら、「気候危機と土地利用計画」、「国と地方のかたち」に論及してみたい。

1. 英国の公衆衛生と住居法・都市計画法 (産業革命と感染症)

英国では、世界に先駆けての産業革命に伴い、中小の工場が都市に侵入し多くの農村人口が都市に流れ込んだ。19世紀前半には、首都ロンドンを始めマンチェスター、バーミンガム、リバプールなどの人口が急増し、極めて衛生状態の悪い工場と住環境が各地に現れた。このような深刻な事態に対応するため、公衆衛生法と住居法が車の両輪のような形で制定され、その後の各市の建築条例や都市計画法に繋がっていく。英国では公衆衛生が都市計画の母ということになる。

(公衆衛生法と住居法)

社会改革者のチャドウィックの詳細な現地調査による報告に基づき、1848年に世界で初めての

公衆衛生法が英国で制定された。主として工業都市のスラム居住区の改善を企図し、住宅関係の取締まりを含む広範な権限を地方保健委員会に付与した。当時はまだ疫学的知見が十分でなく、感染症の伝播を防ぐ手段は劣悪な居住環境、労働環境の改善であった。この辺りの事情は、エンゲルスが1842年に著した「イギリスにおける労働者階級の状態」で窺い知ることができる。

一方、住居法の第一歩は1851年の労働者階級宿舍法（シャフツベリー法）であり、これは世界初の住居法である。内容的には1848公衆衛生法の流れを汲むものであるが、これ以降、公衆衛生法と住居法は二人三脚の道を歩む。

（1875公衆衛生法と建築条例）

1875年に公衆衛生法と住居法それぞれ大きな改正がなされる。1875公衆衛生法は複雑になっていた体系を整理した統合法である。政府のモデル条例を参考に自治体が独自の建築条例（bye law）を定め、保健・安全の観点から、街路舗装、排水、上水、隣棟間隔等を規制するものである。

当時の英国の大都市は1666年ロンドン大火後に木造建築が禁止されており、建築条例による2階建て煉瓦造の連続住宅が延々と立ち並ぶことになり、bye-law housingと揶揄される単調な街並みが広く形成されることになった。公衆衛生対策の主体については、1971年に地方政府委員会が設置され、公衆衛生の主体が地方自治体であることを明確にするとともに、公衆衛生法が農村地域を含む全国に拡大された。

（住居法の進展）

住居法の体系では、1868年に職人・労働者住宅法（トーレンス法）が制定され、個々の不良住宅の是正・取壊しを可能とした。1875年には職人・労働者住宅改良法（クロス法）により、集団的なスラムクリアランスも可能となる。1890年の労働者階級住居法は公的住宅の建設を制度化したもので、これで住居法が確立されたとされる。かつてイギリスが、サッチャーの払下げ政策以前、公営住宅大国であったのにはこのような流れがある。

（都市計画の萌芽）

20世紀に入り、ドイツ建築線制度など国際的な都市計画の発展もあり、1909年に住居・都市計画法が制定される。「都市計画」が行政用語として使われた始まりと言われる。第一次大戦後の1919年に改正され、公衆衛生、住宅政策、都市計画は保健省の所管になる。1925年には住居法と都市計画法が分離し、都市計画法は中産階級のための都市拡張に備えた土地利用コントロールを主務とするようになる。

（都市計画制度の確立）

戦後の1947年法が英国の都市計画法の今日にまで通底する骨格である。それは、①都市計画の権原は地方自治体、②行政の開発基本方針（Development Plan＝Structure Plan＋Local Plan）に基づき、③全ての開発行為を許可制度の下に置くというものである。英国では保守党と労働党の政権交代の度に、国と地方の関係について揺り戻しはあるが、都市計画の基軸は動かない。

表1 英国の公衆衛生と住居法・都市計画の系譜

暦年	公衆衛生法	住居法	都市計画法
1939	全国都市の衛生調査		
1842	チャドウィック報告		
1848	公衆衛生法		
1851		労働者階級宿舍法（シャフツベリー法）	
1866	労働者居住法		
1868		職人・労働者住宅法（トーレンス法）	
1871	地方政府委員会設置		
1872	公衆衛生法（全国に拡大）		
1875	公衆衛生法（統合法）-建築条例	職人・労働者住宅改良法（クロス法）	
1890		労働者階級住居法	
1909		住居・都市計画法	→
1919		住居・都市計画法（修正）	→
1925		住居法	都市計画法
1932			都市・農村計画法 -自治体全域を対象区域に
1947			都市・農村計画法 -全ての開発行為を許可制に

2. 日本の公衆衛生と都市計画 (制度草創期の世相)

明治の当初20年は、政府が反乱分子を押さえるとともに様々な法制度を整え維新を確固としたものにしてしようとした時期であり、その集大成が1889年の大日本帝国憲法の公布である。当時の世相は不安定なもので、毎年のように日本各地で大火が発生し、繰り返し疫病が流行った。多くの人々が感染し、致死率も下表のとおり非常に高かった。

表2 明治の主な大火と伝染病

西暦	和暦	大火	水系伝染病 患者数(死者数)	
1869	M2	川越、神田、京橋		
1870	M3	京橋		
1872	M5	東京和田倉門		
1873	M6	横浜、函館		
1876	M9	横浜、函館		
1877	M10		13,816(8,027)	西南戦争帰還兵
1878	M11	神田、函館		
1879	M12	函館、日本橋	162,637(105,786)	
1880	M13	高崎、弘前、三条等		伝染病予防規則
1881	M14	神田、四谷	9,389(6,237)	
1882	M15	四谷、氷見	51,631(33,784)	
1885	M18	富山	13,824(9,329)	
1886	M19	秋田	155,923(108,405)	
1888	M21	松本		東京市区改正条例
1890	M23		46,019(35,227)	
1891	M24		11,142(7,760)	
1895	M28		55,144(40,154)	日清戦争帰還兵
1897	M30			伝染病予防法

(出典) 大火：近代都市計画年表 (財)都市計画協会
伝染病：補注6に同じ

(明治の公衆衛生と長与専齋)

幕末に結んだ安政の不平等条約の解消が明治政府に課された重い宿題であり、1871岩倉具視の欧米派遣使節団の主目的も条約改正の予備交渉であった。この随員の中に長与専齋がいた。長与は医者であり帰国後に内務省の初代衛生局長となり、公衆衛生の制度も概念もない中で日本の衛生行政の基礎を築くことになる。衛生という用語も長与が採用したものである。当時、医学はドイツが世界の先進であり日本の医制もドイツ型になったが、長与は公衆衛生については分権的なイギリス方式をモデルにしようとした。しかし、英国の公衆衛生が地方自治の土台の上に築かれたのに対し明治政府は中央集権を指向したため、英国式制度の導入は半ば頓挫する。

(官治型の衛生警察)

英国の公衆衛生の主体は一貫して地方自治体であり、公衆衛生と密接に関係する住環境改善、建築規制、都市計画も同様である。一方、日本の

場合は明治以来、国主体の官治型の統治システムであり、公衆衛生もそうだった。公衆衛生の担い手は内務省の警察部局であり、その主務は取締りだった。これを「衛生警察」と言う。戦時中に厚生省ができ保健所法も制定されたが、公衆衛生が厚生省の管轄に入ったのは戦後だった。

長与が欧米を視察したのは維新後間もない1871～1873年だった。この頃、英国では既に公衆衛生法や住居法の制度が整備され、都市スラムの改善もある程度進み、ロンドンの下水道整備も完了していた時期だった。長与はこの時の見聞を、「流行病や伝染病の予防は貧民の救済、土地の清潔、上下水の引用排除、市街家屋の建築方式より薬品染料飲食物の用捨取締に至るまで一団の行政部を為し」¹⁾と記し、その総合性を指摘している。

長与は、欧米視察の経験を踏まえ「自治は衛生の大義」との考えの下に衛生行政を日本に根づかせようとしたが、頻発するコレラ対策もあり必ずしも思うようにはならなかった。「あるいは警察の事務に連なり、あるいは地方行政に繋がり」²⁾と述べるように、衛生行政と警察行政の関係の必要性は理解していたが、結局は警察行政の取締りに全面的に頼らざるを得なかった。そのような中でも、地方の衛生委員会や公選の衛生委員の制度を創設し、少しずつ地方の体制を整えようとした。しかし、松方緊縮財政の下で衛生委員制度が廃止されるなど、「自治は衛生の大義」は後退を余儀なくされ、長与曰く「明治19年の頓挫」となる。

一方、当時、東京の下水道整備は市区改正条例の一環として実施されていたが財源不足から遅々として進まなかった。英国のような住環境対策との関係もないのでスラム地区改善の取組みも進まず、公衆衛生対策は衛生警察による取締り(発見、消毒、隔離)に終始することとなった。

(後藤新平の防疫対策)

長与の後任の衛生局長が後藤新平である。復興院総裁として関東大震災の復興にあたったことが夙に知られているが、元々は医師として衛生行政を任とした。

後藤は日清戦争の帰還兵によるウイルスの国内持込みを防ぐ検疫対策で手腕を発揮し、一時の失脚から復活した。西南戦争時にコレラ罹患者を含む病傷兵の凄惨な治療現場を経験していたのが役に立ったのだと思う。台湾総督府民生官時には防疫対策や上下水道の整備にあたったが、その際に公衆衛生と都市づくりの関係の重要性を経験し、関東大震災の復興事業に生きることとなる。

表3 日本の公衆衛生と都市計画の系譜

西暦	和暦	公衆衛生	都市計画
1870	M3		東京 防火上家屋建築制限
1871	M4	岩倉具視使節団 (~1873)	
1872	M5		銀座煉瓦街建設 (~1877)
1873	M6		銀座煉瓦街の一部完成
1874	M7	医制公布	
1875	M8	内務省衛生局を新設	建築物の構造規制等が警察所管に
1877	M10	西南戦争、コレラの流行	内務省土木局を新設
1879	M12	コレラの大流行、中央衛生会、公選の衛生委員	
1880	M13	伝染病予防規則	
1881	M14		防火路線並びに屋上制限規則
1883	M16		鹿鳴館開設
1884	M17	地方制度改正(官治性の強化)	
1885	M18	神田に合流式下水道完成	
1886	M19	衛生委員廃止、コレラ大流行、防疫業務が警察に	日比谷官庁集中計画
1888	M21		東京市区改正条例、市制・町村制
1889	M22	(大日本帝国憲法の公布)	
1893	M26	衛生行政が警察部に完全移管	
1894	M27	(日清戦争)~1895	
1895	M28	日清戦争帰還兵によるコレラ流行	
1897	M30	伝染病予防法	
1899	M32	東京の上水道改良事業の完了	
1899	M32	海港検疫法	
1904	M37	(日露戦争)~1905	
1905	M38		東京の木賃アパート地帯形成 (~1922)
1918	T7	スペイン風邪の世界的流行 (~1920)	内務省官房に都市計画課設置
1919	T8		都市計画法・市街地建築物法の公布
1920	T9		都市計画法・市街地建築物法の施行
1923	T12		関東大震災
1924	T13		同潤会の設立
1937	S12	(日中戦争) 保健所法	
1938	S13	厚生省独立	
1941	S16	(太平洋戦争)	
1943	S18		東京市が東京府に統合され廃止(東京都制に)
1947	S22	警察所掌の伝染病等防疫業務を保健所に移管	

(東京市区改正条例と帝都威容化)

日本の都市計画の始まりは1888年の東京市区改正条例である。翌1889年に日本国憲法が公布されるという時代であり、明治の20年を経てようやく都市づくりを始めるという動きになった。市区改正とは都市改造のことである。欧州で都市計画というと土地利用計画規制のことを指すというのが一般的理解だが、日本の市区改正の主体は街路築造等の都市施設整備であった。

当時の政府の関心事は不平等条約の改正であり、鹿鳴館的雰囲気の中での帝都威容化だった。その典型が、1872年の大火をきっかけにした銀座煉瓦街の建設である。ロンドンの市街地に倣った洋式不燃都市化を意図し、一丁倫敦と呼ばれた。

岩倉具視の欧米派遣使節団がパリを訪れた時、ナポレオン三世の命を受けたオスマン知事による都市大改造は概成していた。放射状の道路網と統一感のあるバロック風の街並みである。それ以前のパリは不衛生で劣悪なスラムとそれらの狭間を細街路が迷路状に走っていた。非衛生的で疫病が蔓延し、治安の悪化や都市暴動の懸念さえあったという³⁾。その都市改造手法は、英国の漸進的な住環境改善とはアプローチを異にするが、ともにその背景には都市の衛生問題があった。

東京市区改正条例の制定にあたって政府側はパリ大改造を念頭に置き、英国のような公衆衛生に始まり住環境改善・建築規制を経て都市計画に至るといったような発想は採らなかった。意図したのは道路を中心とした都市改造であった。政府の中にも権威主義的な都市改造ではなく防火・伝染病対策を主体とした都市計画を主張する人たちもいたがそうはならなかった。公衆衛生関係の委員からは「衛生事項草按」という森鷗外も関わった先進的な提案がなされたが反映されなかった。留学経験からドイツの都市計画にも詳しく医師森鷗外は「市区改正は果たして衛生上の問題に非ざるか」と書き記している。

(市区改正事業と財源不足)

政府の意図が帝都威容化だとしてもその実現には財源の壁があり思うようにはいかなかった。1886年のコレラ大流行で防火・伝染病対策が切実であったこともあり、市区改正事業で当初最も進捗が図られたのは上水道の整備であった。市区改正事業全体(1889~1918年)で最も費用が投ぜられたのは街路整備であるが、当初は上水道の整備が優先されたのである。下水道については、当時はまだ尿尿が農家の肥料として使われており整備は進まなかった。英国のような住環境改善も粗上

に上らず、「家屋の制（建築規制）」は1919年の市街地建築物法まで待つことになる。一方、馬車が道路に落とす馬糞が衛生問題となり、街路を拡幅し路面電車を整備することが急務となり、その財源としては電軌会社からの負担金をあてた。

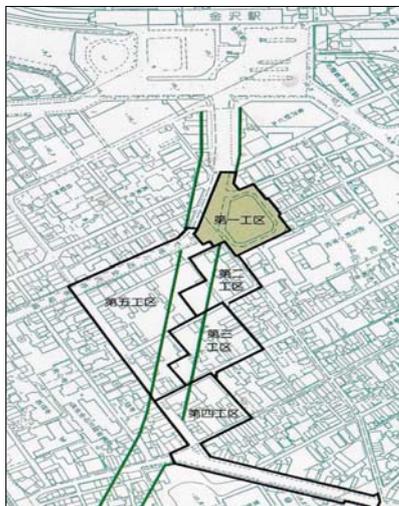
（仏日の都市改造事業－超過収用方式）

パリ都市改造の財源はどうしたのかというと、1852年に「パリの街路に関するデクレ（勅令）」を発しこれに則って事業が実施されている。道路の拡幅・整備の際に買収残地や隣接敷地を超過収用し、資産価値が増価した沿道の土地を地主や企業家に売却して事業資金にあてるという手法である。開発利益の還元というべき手法である。

実は、東京市区改正条例の翌年議決された東京市区改正土地建物処分規則の中にも、残地買上げや超過収用の規定が盛り込まれていた。当時の役人はフランスの制度などもよく研究していたが、実務的に使いこなすことができなかった。関東大震災の復興の際も同様で、この手法の実用化は1961年創設の市街地改造事業を待つことになる。超過収用の考え方を取り入れ土地の権利を立体的に処理する仕組みであり、大阪駅前地区や新橋駅前（東西）地区で事業化された。

1969年の都市再開発法制定に伴い市街地改造事業は廃止されたが、主旨は道路や駅前広場など公共施設整備を伴う市街地再開発事業に継承される。その典型事例が金沢市の都市計画道路と一体施行の連鎖型再開発事業（都心軸構想）である。道路と接続した宅地を取り込んだ軸状の都市整備であり、碁盤目状の街並みを斜め45度に縦断する道路築造と一体の再開発である⁴。オースマンの都市改造型再開発を髣髴とさせるが、古都金沢の歴史文化との共存を図ることが前提である。

図 金沢市の都心軸整備



（出典）補注4に同じ

（土木型の都市改造と日本の産業革命）

東京市区改正が、フランス型の土木事業主体の都市改造事業となり、イギリス型の公衆衛生や住環境の視点が軽視されたのは、当時の日本の産業発展段階から来る必然と見ることもできる。

欧州の住環境改善等の衛生事業は、19世紀半ばに興る産業革命による都市環境悪化への反対作用によるものだった。しかし、日本の産業革命は1901年の官営八幡製鉄所に象徴されるように日清・日露戦争の頃からであり、大都市への本格的な人口流入は1900年以降のことであった。即ち、明治期前半の東京の住環境、都市環境は劣悪であり度々伝染病も流行したが、東京市区改正の頃の日本では公衆衛生への対応より帝都威容化が優先されたということだろう。因みに、横山源之助の「日本の下層社会」が1899年、工場労働者の保護を目的とした工場法の制定は1911年のことである。

（旧都市計画法の特徴）

東京市区改正条例から1919年都市計画法に至るまでの間の特徴を挙げると、①大都市の制度であること、②国が計画・実施の主体であること、③都市整備の財源を強く意識していることが挙げられる。この特徴は戦後の1968新都市計画法にも色濃く残っている。①大都市制度については、1889～1918年までの30年間にわたって日本の都市計画は専ら東京だけを対象とし、漸く1919年に勅令の六大都市に適用されることになった。全国の市に適用されるのはさらに14年後の1933年である。②国が主体ということについては、公衆衛生を始め明治の他の制度も同様なのであるが、地方自治体が主体の英国等の都市計画制度との違いは大きい。③財源意識であるが、都市計画の守備範囲を街路等の都市施設整備の区域と捉えるところから来る。東京市区改正条例時の「意フニ道路橋梁及河川ハ本ナリ水道家屋下水は未ナリ」という発想であり、公共施設整備の財源を慮って対象都市自体を限定し又は対象区域を絞り込もうとする。欧州の伝統的な都市計画が土地利用規制を主体としているのに対してかなり異形な都市計画となる。

建築規制の行政は漸く1919年の市街地建築物法から始まるが、公衆衛生と同様に警察部局が主管で「建築警察」と言われた。これでは都市計画との関係は難しく、当時の市の都市計画担当者は「市街地建築物法に依る一切の手続き書類は、現在警察関係限りにおいて処理せられ市を經由せざる結果、都市計画並びに事業施行上種々齟齬を来たし、色々の障害を生ずる次第でありますから、甚だ寒心に堪えない」と嘆くことになる⁵。

(戦争と感染症)

感染症は明治以前にも度々発生し、幕末には通商の接点である長崎を通じて入ってきたが、明治以降になると戦争による流行が目立つようになる。感染の媒介は外国人の寄港、外国からの日本人帰国者によることが多く、海港検疫が不平等条約により未確立で検疫が拒否されることも多かった。

もう一つの感染ルートが国内での軍隊の出動や国外からの帰還兵による媒介だった。西郷軍と官軍の西南戦争では、凱旋兵がコレラを鹿児島・長崎―神戸―横浜・東京というような感染経路をたどって運ぶ。スペイン風邪は、第一次世界大戦時に米国兵士の欧州転戦を通じてインフルエンザが全世界に伝播した。「戦役は戦疫の歴史」⁶⁾ということである。

(都計法・物法とスペイン風邪)

1919年に都市計画法と市街地建築物法（都計法・物法）が公布され、1920年に逐次施行された。その公布・施行時期は三波にわたるスペイン風邪の流行に重なる。都計法・物法の公布は第一波、都計法の施行は第二波、物法の施行は第三波というような具合である。スペイン風邪は半数近くの国民が感染し集団免疫を獲得したことにより収束したとされるが、その2年後に起きたのが関東大震災である。スペイン風邪は国内でも多くの感染者と死者を出した未曾有のパンデミックだったが、東京の風景を一変させた関東大震災のインパクトがあまりにも大きく、その分スペイン風邪の歴史は十分言い伝えられてこなかった感がある。

表4 スペイン風邪と都計法・物法

	スペイン風邪	感染者数	死者数	致死率	都計法、物法
第一波	1918秋～1919春	2,117万人	26万人	1.2%	都計法、物法の公布
第二波	1919秋～1920春	241万人	13万人	5.3%	都計法の施行
第三波	1920秋～1921春	22万人	4千人	1.6%	物法の施行
	第一波～第三波の計	2,380万人	39万人	1.6%	
関東大震災	1923年		10.5万人		

(後藤新平と都市計画―震災復興)

後藤新平と都市計画との関わりは深い。後藤は内務省衛生局長から台湾総督府民生官等を経て政治家の道を進むことになる。1916年に内務大臣に就任すると、翌1917年に内務省に都市研究会を発足させ自らが会長に就任し、都市計画の法制化に道をつける。翌1918年に内務省大臣官房に都市計画課が設置され⁷⁾、1919年に都市計画法と市街地建築物法の制定に至る。

1920年に請われて東京市長に就任するが、市長

時代に立案した都市改造プラン「東京市政要綱」が関東大震災の復興計画の下敷きとなった。この下敷きなしでは復興計画は容易にまとまらなかっただろう。後藤は震災時東京市長を辞したばかりだったが、内務大臣と帝都復興院総裁を急遽兼務し復興にあたる。後藤の大風呂敷とも称された復興プランは、後藤の思いをよそに財政事情から規模を縮小することになるが、それでも巨額だった。

話は逸れるが、当時東京市民が困っていたのが尿尿の始末だった。農家で化学肥料の使用が盛んになり汲取り運搬の需要が減ってきたことが背景にある。性急な対応が求められていたが、後藤の結論は、応急策としての汲取り運搬の促進と根本策としての科学的調査だった。臨時汚物処分調査委員会を設置し、委員長には旧知の北里柴三郎をあてた⁸⁾。都市改造には大胆だが、専門の衛生問題については至極現実的なのが興味深い。

(20世紀初頭の公衆衛生)

20世紀初頭は英国発の公衆衛生が世界に普及し、細菌学も黎明期といえる時期だった。この頃、ロックフェラー財団が公衆衛生教育の普及に乗り出し、1916年ジョンズホプキンス大学に公衆衛生大学院を設立する。世界への普及にも乗り出し、日本との縁は、関東大震災がきっかけとなった。震災直後に財団は後藤新平に公衆衛生学校（後藤希望で研究機関に）への協力を申し出、まとまったかには見えたが具体化せず棚上げになった。その理由は内務省から文部省に移管されていた伝染病研究所との競合があり強い反発を受けたという⁹⁾。

時を置いて1930年に日本から再度の要請をし、双方の合意を以て事業が推進されるが、折も折、1929世界恐慌、1931満州事変、1937志那事変など多難な時代の中の船出となり、ようやく1938年に公衆衛生院の開設に至る。

(公衆衛生と再開発)

日本では英国のようなスラムの住環境整備事業型の事業実績は多くない。関東大震災の義捐金を元に設立された同潤会がいくつかの不良住宅地区の改良を行ったが大勢とはならなかった。

代わりにその役割を担ったのが都市の再開発と見ることができる。日本の都市再開発は歴史的に防火の主旨が強いが、戦後の駅前闇市のような衛生上の問題地区での事業実施も多い。

1969年の都市再開発法に基づく市街地再開発事業は既に全国で千地区ほどが事業化されており、前身の市街地改造事業、防災建築街区造成事業を含め、戦後の防火・衛生環境まちづくりに果たした役割は大きい。

3. 感染症の新たな脅威—気候危機 (地球はみんなの宇宙船)

公衆衛生と都市計画について英国と日本の例を見てきた。日本では再開発や下水整備により衛生上の問題地区は概ね解消されてきているが、途上国では今日でも感染症の温床はスラム地区の劣悪な住環境や衛生環境施設（上下水道、ごみ処理施設等）の未整備である。



今回のパンデミックで新たな感染症への対応が一国だけで完結するものでないことを我々は知ることとなった。かつて「まちみんなの宇宙船」¹⁰⁾という小学校社会科向けの副読本が企画されたが、今や「地球はみんなの宇宙船」という感を強く持つ。途上国の事情を他人事と言っているわけにはいかない。

(気候危機という新たな脅威)

「地球はみんなの宇宙船」時代の新たな脅威が気候危機（地球温暖化）であり、生態系に与える負のインパクトである。温暖化により北極凍土のウイルスが溶出し水面下のウイルスも表出する。森林の開発・破壊によって新たなウイルスが拡散し、森林の荒廃で生態系が乱れると動物と人間の距離が近くなり感染症の脅威も増える。この20年という短期間にSARS, MERS, 新型インフルエンザなど新たな感染症が続発しているが、地球温暖化との関係が大きいと云われている。地球温暖化は感染症だけでなく異常気象による局地的な豪雨や都市型水害をももたらす。ヒマラヤの山岳地域の氷河が溶け氷河湖が決壊すれば下流域では大規模洪水の発生は必至で、被害は甚大なものとなる。

地球温暖化対策としては土地利用面の対応も重要であり、当然に「都市地域」から「森林地域」までを俯瞰した総合的な土地利用コントロールが必要となる。環境省の地球温暖化に関する資料の土地利用対策の項には、都市、農業、森林等の土地利用上の対策が計画分野毎に示されているが、縦割りの目標が並べられているだけで形式的で実効性がない。土地利用の諸分野を横断した総合的な計画と規制の枠組みが必要である。

(石炭火力発電という踏み絵)

地球温暖化対策の時にいつも障碍になるのが先進国と途上国間の利害の衝突である。工業化と

いう先行の果実をむさぼった先進国が、後発途上国に開発抑制を課そうとするのは公平を欠くという主張である。そのバランスを担うのが日本の国益と思うが、現実にはそう動いていない。

脱炭素化の大きな課題に石炭火力発電への対応がある。東日本大震災による原子力発電所の不稼働という事情はあるものの、日本の石炭火力の比率は高い。加えて石炭火力を途上国に輸出している有様であり、批判も大きい。これに対し腹から納得できる政府の説明も聞かない。

ドイツなど主要先進国では、マーケットの中でESG (Environment, Social, Governance) 投資の観点から環境負荷施設を選別する動きが進んでいる。このような中で日本がガラパゴス型のエネルギー計画（ガラ計）に固執していると、世界の孤児になってしまう。環境省が旗を振っても経産省が業界寄りの姿勢を取り続けるような現状では政府による調整は望めない。縦割りの意思決定システムと業界寄りの政府の態度を踏まえると、戦略的な意思決定に向けて議論・検討できるもう少し大きな舞台が必要かもしれない。石炭火力発電への対応は世界が問う日本への踏み絵である。

4. コロナが問う「土地利用計画制度のあり方」 (総合性を欠く縦割りの土地利用計画制度)

地球環境や自然災害など、「山から里まで」の広範な課題に対応するためには、国土全体に渡る土地利用の計画・管理という視点が重要である。1974年に総合的かつ計画的な国土利用を図る目的で国土利用計画法が制定されたが、国土の各地域を都市計画法、農業振興法、森林法、自然公園法等の個別法が縦割りに分掌し、総合性や協調性に欠けるという実態は依然変わらない。5つの個別法が所掌する地域の面積を足し合わせると国土面積の1.5倍にもなるが、それだけ個々の法律の縄張りが重複し調整に手間を要することになる。今回のようなパンデミックや大災害時に迅速な対応が求められる時代に、5つの頭を持った龍のような土地利用計画制度は相応しくないだろう。

狭義の土地利用計画制度といえる都市計画法について見ると、その施行区域は国土の約1/4しかカバーしていない。対象となる市町村の数で見ると、全国の市町村のうち都市計画法の対象となっている市町村の数は概ね8割でしかない。逆に言うと、2割（地方圏では25%）の自治体は、土地利用計画制度の対象にさえなっていない白地地域ということになる。これでは到底、国際標準の土地利用計画制度とは言えない。

(都市計画法と特措法—計画制度の危機管理)

今、都市計画の旗頭は立地適正化計画（立適計画）である。「串と団子」型のコンパクトシティの実現を標榜している。ただし、立適計画は、都市計画法ではなく都市再生特別措置法（特措法）に基づく計画である。その結果、都市計画は都市計画法と特措法の二頭立ての馬車となり、建築基準法の集団規定も含めると、2.5頭立てとなる。

立適計画の主旨の一つが広過ぎる市街化区域の集約であり、そのため従来の線引き線の内側に居住誘導区域というもう一つの線を引こうとする。本来は制度疲労の線引き制度を抜本見直す都市計画法の改正が筋なのだが、それを避け特措法の中でもう一つの線引き制度を設けるといふ模様見のような措置を取った。結果、二つの線引きが併存するという、何とも分かりにくい事態となる。

立適計画は市街地を「串と団子（公共交通と地域拠点）」に集約しようという発想であるが、規制措置をほとんど持たないので、計画作成を交付金・補助金の優遇要件（餌）とし推進を図ろうとする。都市計画法、特措法、交付金・補助金制度が複雑に入り組んだ仕組みを理解するのは都市計画の専門家でも行政の担当者でも容易ではないし、合理的でもない。

この二人羽織のような制度は、計画制度の危機管理という点から見た時に柔軟さや即効性という点で大きな問題があるといえる。計画・規制制度を様々な危機に対応・即応して見直しできるようにするためには、その制度体系が論理整合的かつシンプルであることが最低要件であろう。本来は都市計画法を見直して措置すべきことを法令規律の緩い特措法で済ませようとする泥縄的な対応がさらに必要となり悪循環に陥る。今国会、特措法改正で防災上危険な地域への居住を抑制する措置が講じられたが、これも本来は都市計画法第13条の都市計画基準の改正によるべきものだろう。5つの頭の土地利用計画制度なのだから、せめて都市計画法の中だけでは頭は一つであってほしい。

(都市計画法の今が置かれている既視感)

今の都市計画法の置かれている状況は1968年新都市計画法ができるまでの間の苦衷とある意味似た風景に見える。1919旧都市計画法は、戦後に各種制度の民主化の措置が取られる中で、1968新都市計画法まで一人戦前のカタカナ法のまま存置された。その時の事情を田村明論述アーカイブ（「新」都市計画法は成立したが）¹¹⁾ から以下に引用するが、今に通じる既視感を覚える。

都市計画法の根本的改正を求める声は大きか

ったが、基本法である都市計画法の改正は難しく新しい事態には特定の目的に従った新立法によって緊急の必要性に対応する姿勢を取った。旧都市計画法は都市計画を法定するための一種の手続き法規にとどまってしまった観があり、ほとんど実質的内容を失った。都市計画を学ぼうとする者が旧都市計画を読んでも実質的な問題把握は不可能であったと言ってよい。したがって都市計画法の改正は何れ時間の問題とされていたが、各方面に複雑かつ多大の影響があるためなかなか立案を見なかった。

昨2019年は、1919年都市計画法制定100年という節目の年だった。時代に合った制度への抜本見直しを唱える専門家の声もかなり以前からあったのだが、記念誌の発行で終わった。

(実効ある土地利用計画制度にするためには)

国土利用計画法は、田中角栄の日本列島改造論により土地の投機が国土の至る所で（大都市だけでなく地方でも、都市だけでなく森林地域でも）起き社会問題化したことへの緊急対策として制定された。その計画制度の要が、都道府県が定める「土地利用基本計画」である。土地利用基本計画はその内容（5地域区分等）を個別5法（都市計画法、農業振興法、森林法、自然公園法、自然環境保全法）に紐づけ、各個別法は土地利用基本計画に即して土地利用規制を行うという建付けである。

国土利用計画法には、都道府県が作成するもう一つの計画「国土利用計画」があり、土地利用基本計画との関係がとても紛らわしい。二つの計画の関係は、土地利用基本計画は個別法を通じた規制措置を持つが理念を欠き、国土利用計画は抽象的な文言計画であり実効性を欠くというように、それぞれ帯に短し襷に長しの計画となっている。

このような形になったのには経緯があるのだが¹²⁾、この紛らわしい二つの計画の併存には全く合理性がなく制度をスポイルする方向にさえ働いている。計画制度の危機管理という点からも二つの計画を一本化し「国土利用基本計画」とするなど国土利用計画法の改正が急務であろう。

一方、都道府県を要とする「土地利用基本計画プラス個別5法」という我が国オリジナルの土地利用計画制度は、パンデミックや大災害への備えの点や地方分権の点から今の時代に相応しくないという見方もある。市町村主体の国土全体を対象とする土地利用計画制度を目指すのが本筋ということであり、このためには「土地利用計画法」の創設が必要となる。これはUEDレポート2016¹³⁾で提言をまとめているので説明は省く。

国土利用計画法には、土地利用計画規制の措置とともに土地取引規制の措置が盛り込まれている。この土地取引規制は、地価の暴騰という緊急事態にはすべての土地取引を許可制にするという厳しい私権制限にまで踏み込んだものとなっている。今回のコロナ対応で私権制限が憲法上できないという見解が諸所でなされているが、既に国民にとって重要な財産権である土地に関し公共の福祉とのバランスを取った規制制度ができています。

5. コロナが問う「国と地方のかたち」

今回のコロナ禍で地方分権が進むという議論がある。地方移住への関心は、東日本大震災の時にもあったが、事態が鎮静化すると動きは消えた。政府が他力本願や棚ぼたを期待してはいけません。

一極集中の弊が問われて久しいが、今も一向、改善は見られない。政府の地方創生策は移住・起業支援の補助金など小手先の対応ばかりが目立つ。地方分権、規制改革など社会経済の制度インフラの見直しが国の本来の役割だが、小泉構造改革以来その動きは見られない。逆に、構造改革特区、国家戦略特区など場当たりの例外措置を乱発し、国と地方の形は全く分かりにくいものとなった。

今回のコロナ禍で、大都市制度のあり方も問われた。東京圏、関西圏など諸活動が一体となった圏域の連系のあり方である。これとは別に、東京都区制、大阪都構想という横出しの課題もある。

この際、地方分権、都道府県・市町村制、道州制、大都市制度など、押し入れに深くしまっていた「国と地方のかたち」の棚卸しが待たなしたろう。ただし、遷都論は引き出しに入れたままにしておこう。

(1) 地方分権

地方創生という空呪文の名の下に、地方分権が霞んでおり、歪んでいる。地方分権は、どこに向かっているのか！？

(2) 都道府県・市町村制—道州制

都道府県と市町村の関係は、基本的な構造を明治の府県・市町村制のままに、行財政規模の観点からの数合わせの市町村合併に終始してきた。

国土庁が1977三全総で、都道府県を流域圏毎の300の自治体に再編する構想を企図した。しかし、自治省等の岩盤の抵抗で実現しなかった。全総の神様といわれた下河辺淳の奇想であったが、これが今に至るまでの唯一の挑戦である。

今の大都市特例制度の政令指定市は、1956施行時の5市から今は20市に増え、個々の政令市の存在感が希薄になっている。中核市制度もこれを糊塗

するものでしかない。今の政令指定市は「特例的な市」であり道府県に連なる位置づけだが、1947地方自治法制定時には「特別市」制度が盛り込まれていた経緯がある。その特別市は道府県から独立した存在であり、ドイツの都市州が州から独立した権原を持つと同様な制度であった。しかし、道府県の反対で骨抜き化し廃止され今の政令市制度になっている。このような経緯も踏まえ、本質的な大都市論を議論してほしいところだが、古参と新参が入り混じる政令市の現状では利害が違い過ぎてなかなか難しい。

(3) 広域行政—圏域行政

今回のコロナで東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）、関西圏（大阪府、京都府、兵庫県）の広域行政のあり方が問われた。

日本全体の道州制という議論と大都市圏の広域行政という議論を峻別して、かつ調和的に行うことが必要であろう。

(4) 東京都区制度（東京市の不在！）

東京には、所謂「県庁所在都市」がない。1943年、戦時下の首都を統制するために東京府が東京市を吸収する形で東京都制に移行した。戦後1947年に地方自治法が施行されるとともに都区制度となり、東京市が復活することはなかった。首都の市長不在というのは国際的にも異例である。

2000年の地方分権改革で特別区は「基礎的な地方公共団体」として市並みに取り扱われることになったが、人口は多いとはいえその行政域は狭く限られた権限と税財源しか持たない。逆に東京都の権原（東京都知事の権原も）はあまりに強大である。地方の主要な税収である固定資産税等は都が徴収し、国の地方交付税のように23区に都区財政調整制度として再配分している。都の中に国があるようであり、到底分権的な仕組みではない。

東京市を復活させるべきという議論があるべきであろう。戦後の地方自治法制定時にはそういう議論は見られなかったが、東京都制、道府県制、市制及び町村制を地方自治法に急拵えで作直す中ではそういう余裕はなかったのかもしれない。しかし、今の東京都区制が本来の東京のあり方とは到底思えない。2010年に東京商工会議所が同主旨の提言をしている¹⁴。提言は東京市の復活と一都三県を道州制にすることを求めている。きわめて合理的な案と思う。

(5) 大阪都構想？

大阪府と大阪市の大阪都構想は、大阪市を廃し4区に再編させ大阪府にぶらさげる案という。前項で述べたように東京都制には大きな問題があると

思うのだが、それに倣おうとする大阪はどこへ向かおうとしているのか。仮に東京市が復活し東京府―東京市体制になり大阪都区制になると、東京と大阪の関係が今と逆になる。そこで大阪に遷都という話でも持ち出そうというのか。それだと奥が深い。

（さいごに）

日本という国は、建て前でなく建て前の化粧をまぶした本音で動く国とつくづく感じる。融通無碍と言えば聞こえがよいが、この国がどこに漂流していくのか皆目分らない。今回の未曾有のパンデミックがこの国の形を良い方向に導くことを期待したいが、準備はできていない。後藤新平が関東大震災の前に作成していた都市改造プランが震災復興計画の雛形になったという経験を持つが、平時の予めの準備がなければこのような社会変革の機会を生かすことはできない。

ブータンというヒマラヤの小国がある。中国とインドに挟まれ、GNH（国民総幸福量）という概念でわが国でも知られる。ブータンは半世紀にわたって森林面積の最低割合を憲法に定め、自然生態系の保全を国是としてそのための国策を実行してきた。その持続可能な国づくりはSDGsのずっと昔からの先駆けと云え、世界が2050年達成を目標とするカーボンニュートラルを世界で唯一既に実現している。観光も貴重な外貨収入だが、自然保全や国民文化とのバランスの下で、節度を持って推進されている。

もちろん物質文明の波はブータンにも押し寄せておりこの路線の維持は簡単ではないし、小さな国ブータンの努力で地球が助かるわけでもないが、その国づくりは「地球はみんなの宇宙船」に重なって見える。翻ってそれなりに世界に影響を与え得る筈の日本の所作はどうだろうか。今回の試練を奇貨にできないと日本も地球も救われない。

【参考文献】

1. 渡辺俊一「比較都市計画序説」1985年
2. 石田頼房「日本近代都市計画の百年」1987年

【補注】

- 1) 小島和貴「衛生官僚たちの内務省衛生行政構想と伝染病予防法の制定」法政論議51巻 2015年2月
- 2) 同上
- 3) 羽貝正美「近代都市計画とパリ都市改造」総合都市研究 第58号 1996年
- 4) 都市空間へ RIAの計画と技法 新建築社 1996年
- 5) 福沢真一「昭和戦前期における「建築警察」と都市計画行政の連携」慶應義塾大学法学研究会 2009年
- 6) 石塚裕道「東京市区改正事業史研究序説」27P 都市研究報告55 1975年
- 7) 羽貝正美「震災復興と都市空間の近代化」
- 8) 鶴見祐輔「正伝・後藤新平7」2006年
- 9) 小池治 <論説>「制度変化と“ディシプリン”―公衆衛生行政を事例に 2015
- 10) (財) 都市計画協会「まちはみんなの宇宙船」1984年
- 11) 田村明論述アーカイブ「「新」都市計画法は成立したが」経済評論168P 1968年7月
- 12) UEDレポート2017 特集「下河辺淳とその時代を語る」―全総と国土利用計画法 下河辺淳の発想 49P
- 13) UEDレポート2016 特集「地方再生と土地利用計画」―地方再生のための“土地利用計画法”の提案
- 14) 東京商工会議所政治・行政改革推進委員会「道州制と大都市制度のあり方（東京23区部を一体とする新たな「東京市」へ）」2008年9月