

市町村都市計画審議会の学識経験者委員の構成に関する研究

A Study on Academic Standing Members of Municipal City Planning Councils

梶原 文男**・吉武 哲信***・新城 龍成****・出口近士*****

By Fumio KAJIWARA・Tetsunobu YOSHITAKE・Tatsunari ARASHIRO・Chikashi DEGUCHI

1. はじめに

平成12年度の都市計画法改正により、市町村都市計画審議会(以下、市町村都計審)が公式に都市計画決定手順の一プロセスとして位置付けられ、その権限が拡大した。

法改正以前の市町村都計審では、事務次官通達(昭和四十四年、都計発第七十三号)によって設置が奨励され、地方自治法上の審議会等の一つとして都市計画区域を持つ多くの自治体で設置されていた。市町村都計審を含む「諮問機関」の設置目的については、一般的に「行政の専門化への対応」、「利害調整」、「行政の民主化」が挙げられている¹⁾。ここで平成12年改正以前の市町村都計審の設置目的についてみると、昭和43年の国会議事録²⁾からは、都市計画の原案作成時(特に区域区分設定時)の利害調整に主眼があったことが読み取れる。実際、上述の事務次官通達においても、特に区域区分設定の際の審議には、(利害調整のため)市町村の関係団体の代表者や農業委員会、農業協同組合等の代表者等を「学識経験のある者(以下、学識経験者委員)」として加えることとされていた。以上に関しては二宮³⁾も同様の指摘をしている。

さて、同法改正において、都市計画審議会の役割は「審議」から「調査審議」に変更された。これには、市町村都計審が、従来からの行政事務局との諮問と答申という関係に留まらず、自ら主体的に都市計画に関わる諸事項を調査することや、それに基づいて提案、建議を行うことが期待されたことが背景

にある。このように、市町村都計審の役割は拡大・強化されたが、現実の市町村都計審の委員構成が「調査審議」に即しているか、「調査審議」が都市計画基礎調査と将来予測を踏まえたアカウンタビリティを果たしているかが本研究の問題意識である。そのため本研究では「委員構成」に着目し、特に「学識経験者委員」に絞って検討する。これは、学識経験者が、「調査審議」の上で主導的な役割を期待されていると考えられるからである。本研究は、学識経験者委員の委員構成と、その背景を分析した上で、学識経験者の構成から見た今後の市町村都計審のあり方に関し考察するものである。

2. 既存の研究

市町村都計審の委員構成に関する研究として、西田⁴⁾は、法改正前に東京周辺の市区を対象としたアンケート調査から「都市計画の専門で中立的な委員がほとんどいない」ことを指摘している。また著者らは法改正後を対象に、大まかな学識経験者委員の構成を把握し、地方部における人材不足の可能性を指摘している⁵⁾。また、公開状況について調査を行い⁶⁾、開催回数や事前面談等の実態について明らかにしてもいる⁷⁾。ただし、法改正後の地方部の市町村都計審を対象に、学識経験者委員の構成とその背景に関する詳細な分析は課題として残されていた。

3. 分析の枠組み

本研究での調査項目を表-1に整理した。分析では、まず調査対象とした市町村の市町村都計審の設置状態、自治体の人口規模と学識経験者委員の総数、「教員委員」の専門分野と「その他委員」の選出母体、職業を把握することを通して現状の学識経験者委員の構成を分析し、現状の委員構成になっている

*キーワード：市町村都市計画審議会、学識経験者、アンケート調査

**正会員 博(工) 大分県庁(大分県大分市大手町3丁目1番1号)Tel.097-536-1111)

***正会員 博(工) 宮崎大学工学部土木環境工学科(宮崎市学園木花台西1-1)Tel.0985-58-7331,Fax.0985-58-7344)

e-mail.t-yoshi@cc.miyazaki-u.ac.jp

****正会員 工修 日本技術開発(株)

*****正会員 工博 宮崎大学工学部土木環境工学科
e-mail.deguchi@civil.miyazaki-u.ac.jp

表 - 1 アンケート調査項目

調査項目	設問内容
1) 学識経験者委員の構成	・学識経験者委員数 ・高等教育機関の教員委員数 ・教員以外の委員数 ・教員委員の専門分野 ・教員以外の委員の職業 ・選出母体
2) 学識経験者委員の選考課題	・高等教育機関の教員の任命可能性 ・任命した事例と任命回数 ・教員以外の委員の任命理由
3) 臨時委員、専門委員等の制度の活用状況	・臨時委員、専門委員の任命経験の有無 ・任命した事例と任命回数 ・専門部会等の設置経験の有無 ・設置事例と設置回数
4) 審議案件数	・平成14年度総審議案件数

表 - 2 人口規模と学識経験者委員数

市	学識経験者委員数					
	人口規模	1	2~4	5~7	8~13	計
3万人未満	0	19	2	0	21	
3万人以上6万人未満	0	14	13	0	27	
6万人以上9万人未満	0	6	7	0	13	
9万人以上12万人未満	0	3	1	0	4	
12万人以上15万人未満	0	1	2	1	4	
15万人以上	0	0	3	5	8	
計	0	43	28	6	77	
町		学識経験者委員数				
人口規模	1	2~4	5~7	8~9	計	
3万人未満	2	88	26	1	117	
3万人以上5万人未満	0	10	3	1	14	
計	2	98	29	2	131	

表 - 3 人口規模と教員委員数

市	教員委員数								
	人口規模	0	1	2	3	4	5	6	計
3万人未満	18	3							21
3万人以上6万人未満	17	6	3		1				27
6万人以上9万人未満	6	4		3					13
9万人以上12万人未満		1	2	1					4
12万人以上15万人未満		2	2						4
15万人以上			1	5		1	1	1	8
計	41	16	8	9	1	1	1	1	77
町		教員委員数							
人口規模	0	1	2	3	4	5	6	計	
3万人未満	100	14	3						117
3万人以上5万人未満	6	6	1	1					14
計	106	20	4	1	0	0	0	131	

表 - 4 教員委員数の専門分野別の任命自治体

専門分野	市	町	計	専門分野	市	町	計
都市計画関係	20	13	33	医療福祉関係	7	1	8
建築学関係	14	7	21	環境関係	7	0	7
交通計画関係	3	1	4	経済学関係	4	1	5
土木工学関係	3	1	4	法学関係	3	2	5
人間環境学関係	4	0	4	農林学関係	1	1	2
行政学関係	0	1	1	電気工学関係	1	0	1
社会科学関係	1	0	1				

表 - 5 「その他委員」の選出母体および職業別の任命自治体数

選出母体、職業	市	町	計	選出母体、職業	市	町	計
商工会（商工会議所）	37	74	111	農業委員会	23	54	77
農協・JA	16	34	50	自治系組織	5	23	28
市町村職員OB	2	21	23	建築士（会）	15	6	21
県庁職員OB	0	15	15	漁協・漁業組合	4	8	12
観光協会	3	5	8	弁護士	4	1	5

背景を考察し、併せて自由意見の整理を行い、最後に考察を行うこととする。

4. 分析結果

(1) アンケート回収率と市町村都計審の設置状態

本研究では平成15年5～10月に政令指定都市(福岡市、北九州市を除く九州地方の都市計画区域を持つ264市町村を対象にアンケート調査を行った。アンケート調査票は九州各県の協力を得て配布・回収を行い、264市町村中246市町村から回答を得た。このうち、「都市計画法に基づく市町村都計審を常設している」と回答した自治体は77市131町、「地方自治法上に基づく市町村都計審を設置」が2市8町、「必要に応じて市町村都計審を設置」が12町、「市町村都計審を設置していない」11町1村と、市町村都計審の設置状態は一様ではない。なお以降の分析では「都市計画法に基づく市町村都計審を常設している」と回答した77市131町を分析対象とする。

(2) 現状の学識経験者委員の構成

(1) 学識経験者および教員委員の構成

表 - 2に学識経験者委員数と人口規模との関係を市・町別に示す。市では2～4人の学識経験者を任命しているものが43市と最も多く、町でも同様に98町であり、ほとんどの自治体では複数の学識経験者委員を任命しており、この点だけを見れば審議が行え

る体制を整えていると見えるが、人口規模が小さくても多くの学識経験者委員を任命している自治体もあり、人口規模と学識経験者委員数との間に強い関係があるとは言い難い。

次に、学識経験者委員中の教員委員数と人口規模との関係を表 - 3に示す。表より、41市106町で教員委員を任命していない。また、教員委員を任命している自治体においては、1人または2人の教員委員を有する自治体が24市24町とその大半を占めており、3人以上を有す自治体は12市1町のみである。人口規模との関係で見ると、人口9万人以上の自治体では教員委員を任命していない自治体はないが、人口規模が大きいほど多くの教員委員を任命しているという傾向も見られない。無論、教員委員の存在の有無のみで市町村都計審の「専門性」を計れるものではないが、教員委員が学術的・専門的な知識・経験を保有することを考えると、教員委員の存在は専門性確保のための必要十分条件ではないが、少なくとも必要条件であると考えられる。したがって、多くの自治体で「教員委員」が任命されていない現状は、改善の余地がある。

(1) 教員委員の専門分野

表 - 4より、教員委員は多様な専門分野から選出されていることがわかる。最も多くの自治体で任命されている教員委員は都市計画関係を専門分野とする者であり、20市13町で任命されている。次いで多いのが建築学関係で、14市7町がその教員委員を任

命している。また、紙面の関係で表には示していないが、集計結果から、都市計画と関連が深いと考えられる都市計画関係、建築学関係、交通計画関係3分野の何れの分野の教員委員も任命されていない市町村都計審が6市6町あった。これらの自治体

を一概に問題であるとは言えないものの、市町村都計審本来の役割を考えると、専門分野を持つ教員委員の任命が望まれるところである。

(III) 「その他委員」の構成

表 - 5に教員委員不在の41市106町における「その他委員」の「選出母体、職業」を示す(複数回答)。表より、商工会(商工会議所)から選出された者を任命している自治体が37市74町と最も多く、次いで農業委員から選出された者を任命する自治体が23市54町、農協・JAからの者を任命している自治体が16市34町となっている。教員委員を持たず、これらの委員のみで構成される市町村都計審が「調査審議」を行い、審議会としての「アカウントビリティ」を果たし得るかについては改めて検証が必要であろう。

(IV) 臨時委員、専門委員の委嘱状況

教員委員を任命していない自治体のなかで「臨時委員、専門委員の委嘱経験がある」と回答したものは1市4町のみであった。教員委員を任命していない自治体において、学術的・専門的な知識・経験を補う手段が講じられているとは言い難い状況がある。

(3)現状の背景の分析

(I) 教員委員、その他委員の任命可能性と任命理由

表 - 6より、教員委員を任命している自治体においても多くの自治体では「人材が特定される」と回答している。また、「人材が特定される」と回答した自治体は人口規模の大小に関係なく存在しており、地方部の自治体においては「人材の不足」が課題と認識されている。

次いで表 - 7を見ると、教員委員を任命している自治体の「その他委員」の任命理由として最も多いのは、住民委員枠の補足か否かに関わらず「議論の幅を広げるため」(29市13町)であることがわかる。一方、33市61町が「高等教育機関の教員が少ない

表 - 6 教員委員を任命している自治体の近隣の教員委員の存在状況

	近隣の高等教育機関からの人材は少ないので、必然的に委員候補が特定される			近隣の高等教育機関からの人材は多いので、その中から専門分野、年齢、これまでの経緯等を踏まえ、依頼することができる			その他			未回答			合計		
	市	町	計	市	町	計	市	町	計	市	町	計	市	町	計
3万人未満	3	12	15		2	2	1	1		2	2	3	17	2	
3万人以上6万人未満	6	5	11	4	2	6				1	1	1	8	18	
6万人以上9万人未満	4		4	3		3							7	7	
9万人以上12万人未満	3		3	1		1							4	4	
12万人以上15万人未満	4		4										4	4	
15万人以上	7		7				1	1					8	8	
合計	27	17	44	8	4	12	1	1	2	0	3	3	36	25	61

表 - 7 「その他委員」の任命理由

	教員委員有り			教員委員無し		
	市	町	合計	市	町	合計
高等教育機関の教員が少ない(いない)ので、農業委員、商工会(商工会議所)等に委員就任を依頼している	1	6	7	33	61	94
より幅の広い議論を行なうため、高等教育機関の委員に加え、農業委員会、商工会(商工会議所)等に委員就任を依頼している	27	10	37	4	9	13
より幅の広い議論を行なうため、住民委員の枠を補足する意味で、高等教育機関の委員に加え、商工会(商工会議所)等に就任を依頼し、学識経験者ともなっている	2	3	5	1	11	12
その他	5	4	9	2	10	12
未回答	1	2	3	1	15	16
合計	36	25	61	41	106	147

表 - 8 各県別の正会員教員数と都計審数

県名	正会員である高等教育機関の教員	市町村都計審議会数
福岡県	54	50
佐賀県	7	18
長崎県	5	32
熊本県	15	26
大分県	6	15
宮崎県	5	28
鹿児島県	4	39
合計	96	208

(いない)ので」教員委員を任命していない。

(II) 都市計画専門家の地理的分布

次に都市計画学会九州支部に所属する正会員のうち、高等教育機関に所属する教員(以下、正会員教員)の人数を各県別に表 - 8に整理した。表より、福岡県においては県内全ての市町村都計審の数より正会員教員数の方が高いものの、その他の県では市町村都計審の数と正会員教員数の間には2倍以上の開きがある。特に長崎、宮崎、鹿児島の3県では5倍以上の開きがある。これらの県においては正会員教員が市町村都計審数に比して圧倒的に少ない。

次に、教員委員の任命の有無を自治体の行政機関(市役所、町役場)から正会員教員が所属する高等教育機関までの直線距離(以下、大学距離)と審議案件数との関係を表 - 9にまとめた。大学距離が30km未満であるのは113自治体、30km以上あるものは85自治体である。これは九州支部の正会員教員が所属する高等教育機関が特定の自治体(20自治体、福岡市、北九州市含む)に集中していることと関連している。実際、大学距離が30km以上の自治体のうち74自治体では教員委員を有さず、これらの自治体での教員委員任命の困難さが理解できる。特に、大学距離が

30km未満で、審議案件数が4件未満の98自治体のうち、59自治体で教員委員が任命されていないことを考えると、教員委員任命のインセンティブが希薄と解釈できよう。このインセンティブの低さについて、

表 - 9 正会員教員が所属する高等教育機関と自治体までの直線距離と教員委員の有無

審議案件数	0			1～3			4～6			7以上			合計
	30km未満	30km以上	計	30km未満	30km以上	計	30km未満	30km以上	計	30km未満	30km以上	計	
大学距離													
教員あり	10	5	15	29	3	32	7	3	10	4		4	61
教員なし	30	34	64	29	37	76	3	2	5	1	1	2	147
合計	40	39	79	58	40	108	10	5	15	5	1	6	208

では、低い公開性⁶⁾や審議案件数の少なさ⁷⁾等が関連していると考えられる。また、市町村都計審が軽微な案件しか取り扱っていないという可能性を考えることもできる。

5. 自由意見から読み取れる自治体の意向

著者らが、「市町村決定案件」、「原案作成案件」が非常に少なく、ほとんどの諮問案件が異論や反論もなく是認されていることを示し、市町村都計審での議論が深化していない可能性を指摘した⁷⁾ことなどを考え合わせると、市町村都計審における専門性の向上と情報公開は車の両輪の関係として考える必要がある。これに関連して、今回の調査での自由意見を整理すると、委員構成や人材に関しては、a)「専門的な学識者を委員に任命することにより、充実した委員構成が図れる」、b)「案件との委員との間に適度な距離が保たれ、客観的な意見が期待できる」、といった専門性向上の必要性を認識している回答が24件あった。また、情報公開による透明性の確保の必要性が認識されているもとも明らかになり、市町村都計審の専門性の向上を情報公開と関連させて認識している自治体があることがわかった。

6. まとめと考察

本研究の調査・分析結果を以下に示す。

「教員委員」不在の自治体が全体の約7割ある。

都市計画と関わりが深い何れの分野の委員も任命していない自治体も存在する。教員委員を任命している自治体でも、教員委員となり得る人材は少なく特定されている。「その他委員」は、「教員委員の代替」として任命されている傾向がある。

「教員委員」を任命し得ないことの1つの要因に大学が地理的に偏在していることが挙げられる。

これらのことから、市町村都計審の「専門性の

向上」が必要であると言えよう。そのためには教員委員確保が必要であり、その方策として、複数の自治体で広域的な都市計画審議会を設置する、正会員教員を近隣の複数の自治体で共有し、同日日程で開催するなど教員委員の利便を図る、あるいはあえて市町村都計審を法定化せず、県の都市計画審議会の教員委員を増員し、市町村都計審の専門部会の役割を担ってもらうなど、広域的な教員委員の活用等の対応が現実的であろう。

今後、市町村都計審が行うべき「調査審議」の重要性が増し、そのアカウンタビリティを果たすことが強く求められる。したがって、市町村都計審の専門性を担保することが期待される「教員委員」の存在意義は大きい。また、専門性が確保されれば公開性も同時に拡大できよう。市町村都計審の意義の明確化を含め、都市計画のインフォームド・コンセント手続き⁹⁾を進めるためにも、議事録の調査やヒアリング調査による詳細分析や、専門性向上の取り組みとその効果に関する分析が必要と考えている。

謝辞

本研究を行うに当たり、九州各県、市町村の担当者の方々の多大なご協力を頂いた。ここに記して謝意を表するものである。

参考文献

- 1) 佐藤克廣: 諮問行政と住民参加, 法律時報58巻1号, pp.66-72, 日本評論社, 1993.
- 2) 例えば第058回参議院建設委員会、農林水産委員会連合審査会第一号(昭和43年5月10日)、第58回国会建設委員会、農林水産委員会連合審査会第一号(昭和四十三年四月十八日)。
- 3) 二宮公雄: (<http://www.jca.apc.org/tokyojic/kikanshi/kikanshi34/ronbun035/jic-34ninomiya1.html>), 1999.
- 4) 西田稯: 大都市圏の都市計画, 小林重敬編著, 『分権社会と都市計画』, pp.158-182, ぎょうせい, 1999.
- 5) 新城龍成, 梶原文男, 吉武哲信, 出口近土: 市町村都市計画審議会の構成と運用に関する基礎的調査, 第28回土木計画学研究・講演集CD-ROM, 2003.
- 6) 新城龍成, 吉武哲信, 梶原文男, 出口近土: 九州地方における市町村都市計画審議会の公開性に関する研究, 都市計画論文集, No.39, pp.451-456, 2004.
- 7) 吉武哲信, 新城龍成, 梶原文男, 出口近土: 九州地方における市町村都市計画審議会の開催状況と事前面談に関する考察, 都市計画論文集, No.39, pp.457-462, 2004.
- 8) 小林重敬編著: 分権化社会の都市計画における国や都道府県の役割、分権社会と都市計画, pp.105-119, pp.158-182, pp.4-35, pp.123-130, pp.162-195, pp.200-212, ぎょうせい, 1999.
- 9) 梶原文男: 小学校区別調査分析を主としたインフォームド・コンセント手続きの取り組み, 中出文平+地方都市研究会, 『中心市街地再生と持続可能なまちづくり』, pp.150-157 (梶原執筆分), 学芸出版, 2003.