

市町村都市計画審議会の総合性発揮の可能性に関する研究*

Availability of the Municipal City Planning Council toward Comprehensive Planning Issues*

齋藤詩織**・吉武哲信***・出口近士****・梶原文男*****

By Shiori SAITO**・Tetsunobu YOSHITAKE***・Chikashi DEGUCHI****・Fumio KAJIWARA*****

1. はじめに

都市計画分野における地方分権化・市民参加の進展に伴い、特に市町村には更なる政策立案能力と市民に対する説明能力の向上が求められていると共に、市民にも政策立案過程への積極的な参加が期待されている。

また、「まちづくり」の語が表すように、都市計画の内容や関係主体は近年ますます多様化しており、まちづくりが本来持つ総合性に対し、都市計画も対応すべき時期が来ていることを意味する。しかし、都市計画は従来より、都市計画法に定められる内容に限定される傾向があり、現状では計画内容の整合性・一体性の確保や関係主体間の調整に十分対応できているとは言い難い。

以上のような議論は既に、主として都市計画に関わる研究者、実務者の間で、特に都市計画に深く関わる市町村都計審（以下、都計審）と関連づけて議論されている。

たとえば梶原¹⁾は、土地利用コントロールを主眼に置いた都市政策を総合的に議論する必要性に言及し、土地利用を基本とした総合都市政策の評価の仕組みとしての「都市政策アセスメント」の必要性を論じ、併せて、総合的な議論に客観性を保つため、都計審の位置づけの改変が一案としている。また、高見沢²⁾は、行政は都市計画を狭く捉えるため市民感覚の都市計画と行政の都市計画に相違が生じることを指摘し、行政と市民の協働が進む中で、行政は狭義の都市計画だけを取り扱うべきではないとしている。また、西沢³⁾は、都計審の拡大的機能の検討について、都計審が直接現場で市民の声を聞き、論点を整理し、定期的に政策提言を行うべきとし、そのために都計審の設置根拠を従来の「狭義の都市計画」から、より広範な内容を含む「まちづくり」へ広げる必要があると述べている。

以上と関連して、都市計画運用指針⁴⁾においても、都

市計画法には定められていない「都市計画に関する案の作成の前段階」、「その他都市計画決定手続以外」の場面でも都計審から意見を求めることが望ましいと記されている。すなわち、都市計画運用指針においても、都計審の総合性への対応の必要性が指摘されている。

総合性に関するこれらの議論は、もちろん、都市計画に関連する各種審議会、委員会等にとどまるのではなく、最終的には、首長、行政執行部及び議会と市民との関係の再構築も視野に入れておく必要がある。ただし本研究は、地方分権化・市民参加型社会への対応のため、多くの自治体、特に市町村で各種審議会または委員会の運営改善が既に進められていることを考慮して、その中でも都計審がその運営において総合性を指向する可能性に関して分析・考察し、もって都市政策における総合性確保に関する基礎的資料とすることを目的としている。

2. 本研究の枠組み及び分析方法

(1) 研究の枠組み

都計審の総合性指向の可能性を分析するにあたって、本研究では、以下のように総合性を定義し、調査・分析することとする。

・運営面からの総合性指向の可能性：都計審に属せられた主な権能は法定都市計画（以下、法定都計）に関する調査審議であるが、これに加えて仮に、都計審が拡張的に法定都計外の項目も扱う場合、その都計審は運営面で総合性を指向していると定義する。

・総合性に対する担当者認識：法定都計に限定せず、都市政策を総合的に議論する場が仮にあるとすれば、その場は総合性を指向した場といえよう。まずはそのような審議会または委員会（以下、審議会/委）の有無を確認する（都計審とは限らない）。ただし、総合的議論は、審議会/委の設置目的を超えるものであろうから、担当者には総合性に関する必要性の認識も併せて聞く。

以上のように、実際の運営面と担当者認識の2つを把握し、より現実的な総合性指向の可能性を検討する。

(2) アンケート調査項目

表-1にアンケート調査項目を示す。まず表-1内の1)運営

*キーワード：都市計画、財源・制度論、市民参加

**学生員 宮崎大学大学院 工学研究科 土木環境工学専攻
(宮崎県宮崎市学園木花台西1丁目1番地、
Tel:0985-58-7343, Fax:0985-58-7344)

***正会員 博(工) 宮崎大学准教授 土木環境工学科

****正会員 工博 宮崎大学准教授 土木環境工学科

*****正会員 博(工) 大分県日田土木事務所
(大分県日田市城町1丁目1番地10号、
Tel:0973-23-2141, Fax:0973-23-3174)

面については、表-2に示す都市政策と関連が深く、かつ（狭義の）都市計画と関連させて総合的に扱うことが望ましいと考えられる、各種マスタープラン・計画の策定実績の有無と策定の際に活用した審議会およびその活用形態（諮問、意見聴取、報告の別）を設問項目とした。このうち、項目aの【都市計画決定手続（以下、都決手続）】に関する条例（法17条2項）および項目bの【市町村マスタープラン（以下、都市MP）】は、都市計画運用指針で言及されているものであるから、表-1の1)右段最下行に示すように、当該の審議会を活用した理由または活用しなかった理由も問いに設定した。

次に表-1内の2)総合性に対する担当者認識については、法定都計に限定せず都市政策を総合的に議論する場を想定し、その場に相当する審議会/委の有無を問うた。「ある」と回答した場合は該当審議会/委名、「ない」と回答した自治体担当者には総合的議論の場の必要性を問うた。

3. 調査と分析

(1) アンケート実施状況及び都計審設置状況

アンケートは平成19年10月～11月の間に、政令指定都市を含む全国人口10万人以上の251市、東京特別区23区のうち計274市区を対象に実施した。郵送配布・回収により、195市区（71.2%）から回答を得た（表-3）。以下、195市区全てを分析対象とし、特別区も市として集計する。

(2) 法定都計外の策定状況

まず、1)運営面から都計審の総合性指向の可能性を把握するために、法定都計外の項目における都計審活用実績を確認する（図-1）。なお、図中のその他審/委とは、都計審以外の審議会/委を指す。

図より、項目b【都市MP】の策定の際、都計審のみ、または都計審とその他審/委を併用しながら対応している自治体が153/190市（当該項目を策定している自治体の80%）あり、他の項目と比べてもその割合は高いことがわかる。また、項目c【景観】や項目e【交通】、項目f【緑】も同様に、都計審の活用実績がそれぞれ49/67市（同73%）、12/20市（同60%）、38/65市（同58%）と比較的高い。このほか、項目j【産業】、項目k【福祉】、項目m【農業】においても、わずかながら都計審活用実績がある。

以上は、法定都計外の多くの分野において都計審が拡張的に活用可能であることを意味し、特に、都市MP・景観・交通・緑地関連の計画策定の際、都計審へ積極的な役割が求められていることを意味しよう。

次に、都市計画運用指針に示される項目a【条例】および項目b【都市MP】における都計審活用実績の有無に関する、担当者の回答理由を明らかにする（表-4）。両項目とも都決事項ではないものの、たとえば多摩市および横

表-1. アンケートの枠組み

1) 運営面	<ul style="list-style-type: none"> 法定都計外の項目の策定実績の有無 策定の際の審議会活用実績の有無 活用した審議会の活用形態《諮問、意見聴取、報告》 活用または活用しなかった理由（条例、都市MPのみ）
2) 担当者認識	<ul style="list-style-type: none"> まちづくりを総合的に議論する場の有無 必要性認識

表-2. アンケート調査項目

a	都決手続に関する条例（法17-2）の案の作成に係る項目		
b	都市MPの案の作成	c 景観MP/計画	d 住宅MP
e	交通MP	f 緑のMP	g 都市再生戦略MP
h	中心市街地活性化	i 開発許可	j 産業系の計画
k	福祉系の計画	l 観光系の計画	m 農業系の計画
n	その他	項目 a,b は都市計画運用指針に記載されている項目	

表-3. アンケート実施状況

区分（内政令指定都市）	送付数	回収数	回収率
人口10万人以上の市	251(17)	176(12)	70.1%(70.6%)
東京特別区	23	19	82.6%
合計	274	195	71.2%

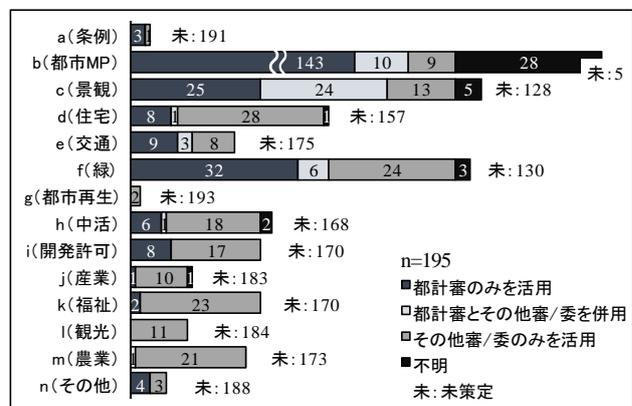


図-1. 法定都計外の策定状況

表-4. 審議会活用実績に関する担当者認識

項目a【都決手続に関する条例の案の作成に係る事項】
都計審活用あり 多摩市（都計審に報告） 条例については、市議会で決定されるもので、都市計画審議会には報告という形をとっている。 横須賀市（都計審に報告） 都市計画決定等事案の審議の際には関連性が生じる可能性があるため、制定過程及び制定後において報告することにした。
活用なし 厚木市（都計審活用なし） 厚木市住みよいまちづくり条例で都市計画決定手続に関する事項を定めているが、都計審の権能に属さないため活用していない。
項目b【都市MPの案の作成】
活用あり 朝霞市（都計審に諮問）…他、都計審活用153市 都市計画決定とは異なるものであるが、都市マスは市町村の都市計画に関する基本的な方針であるため。
活用なし 大田区（都計審活用なし） 策定のため別に策定委員会を組織しているため。 長岡市（都計審活用なし、都市計画MP策定委員会へ諮問） 当市の都市計画審議会は、法定都市計画について審議する場であるため、都市計画MP策定にあたっては、標記委員会を設置し、策定を行うこととしているから

須賀市では、項目aの内容が都市計画に深く関連することを考慮して都計審に報告を行い、項目bについても同様に朝霞市をはじめとする153自治体が、【都市MP】は個々の都市計画の上位計画であり、かつ専門的知見の反映を必

表-5. Aグループの
審議会/委活用実績

A(n=32)	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n
台東区	●	○										
新宿区	○	○										
旭川市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
長野市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
伊丹市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
別府市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
平塚市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
西宮市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
各務原市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
尾道市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
青梅市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
目黒区	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
名古屋市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
岐阜市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
鳥取市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
新発田市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
京都市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
国分寺市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
足立区	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
津山市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
杉並区	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
富士見市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
海老名市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
取手市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
松戸市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
弘前市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
多治見市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
川口市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
鎌倉市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
帯広市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
飯田市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
北見市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

表-6. Bグループの
審議会/委活用実績

B(n=26)	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n
小樽市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
河内長野市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
新潟市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
柏市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
野田市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
昭島市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
川崎市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
今治市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
金沢市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
前橋市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
朝霞市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
小山市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
下関市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
尼崎市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
新居浜市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
函館市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
北九州市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
佐賀市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
高知市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
伊賀市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
榎原市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
松阪市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
堺市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
上越市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
長岡市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
千葉市	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

要とすることを理由に都計審活用を行っている。

他方、表内の「活用なし」に示されるように、都計審の権能の明確化の観点から都計審を活用していない自治体もある。すなわち、項目a【条例】およびb【都市MP】は運用指針に都計審活用を推奨されているものの、その判断・対応は自治体担当者の認識によって分かれている。

(3) 審議会活用の類型と総合性の考察

自治体別に都計審（またはその他審/委）の活用実態を明らかにするために、以下の手順で自治体を大別した。まず、項目a【条例】は策定実績が非常に少なく、逆に項目b【都市MP】は一般的に策定されているため分類基準から外し、項目c～nに関し、2項目以上で都計審を活用した自治体を、総合性を指向した都計審を有する自治体とみなし、Aグループとした。また、Aグループ以外の自治体で、2項目以上でその他審/委を活用している自治体をBグループとした。その結果、A,Bグループにはそれぞれ32市、26市が分類され、それぞれの審議会/委の活用状況は表-5と表-6に示す通りである。

総合性を指向する都計審を有すと判断できるAグループの自治体32市をみると、項目c～nの14項目中、最大で4項目、平均で2項目において都計審の活用実績がある。なお、Aグループにはその他審/委の活用も見られるが、その内容を詳しく見ると、たとえば総計審など、特定の審議会/委が複数項目にわたって活用されるケースはなかった。すなわち、都計審が総合性を指向する場合、その他審/委も総合性を指向することは一般的でないといえる。ただし、長野県飯田市は項目c【景観】、項目f【緑】、項目h【中活】、項目m【農業】の分野で都計審と土地利用審議会を活用しており、双方が総合性を有する例外的な自治体といえる。ちなみに、Aグループの32市に都市規



図-2. 「総合的議論の場」の回答（延べ回答数）

模や地理的特徴に特定の傾向は見られなかった。

次にその他審/委が法定都計外の項目において活用されている自治体であるBグループの内容を検証すると、特定のその他審/委が表内の複数の項目を扱った実績はなく、その他審/委は単分野に開催されていることがわかった。

以上(2)、(3)より、自治体が都市政策・まちづくりの総合性を指向しようとするれば、一般的にはその他審/委よりは都計審が活用しやすい状況があるといえる。

(4) 都市政策を総合的に議論する場に関する認識

図-2に、総合性に対する担当者の認識を把握するために想定した「都市政策を総合的に議論する場」に近い審議会/委の有無について問うた結果を示す。なお、回答のあった195市中、4市が総合的議論の場が「ある」と回答した上で、それに相当する審議会/委が複数あると回答したため、図-2は延べ回答数で示し、以下の集計は複数回答分を複数自治体として処理している。

総合的議論の場を想定し、それが「ある」と回答した自治体は85市（全体の42%）であった。うち、「都計審」がそれに相当すると回答したのは29市（「ある」と回答した自治体の34%）、「総計審/委（総計審やそれに準ずる委員会）」と回答したのは29市（同34%）、都計審と総計審/委以外の「個別の審議会/委」を回答したのは27市（同32%）であった。すなわち、審議会では「都計審」と「総計審」は同程度に総合的議論の場の可能性があるといえる。

一方、総合的議論の場が「ない」とした自治体105市（全体の53%）のうち、「必要性を感じる」と回答した自治体は70市（「ない」と回答した自治体の67%）あり、「今後もし必要ない」と回答した自治体の35市（同33%）を大きく上回った。よって、総合的議論の場に関し、多くの担当者が必要であると認識していることが明らかである。

(5) 都市政策を総合的に議論する場に関する課題整理

本節では、都市政策を総合的に議論する場に関して得られた自由回答をもとに、担当者の認識を整理し、総合的議論の場の設置や役割に関わる課題を考察する。

表-7に、総合的議論の場が「ある」と回答した85市の選定理由および課題認識を整理した結果を示す。表中、ア) 都計審を選択した自治体（29市）は、「都計審委員の専門分野が多岐にわたる」こと、また「実際に法定外の項目も扱っている」ことなどを理由に、都計審が総合的議論の場としての機能を有すると回答している。更に、

表一 7. 総合的議論の場が「ある」と回答した担当者の課題認識

議論の場がない理由 (数字)	選択した審議会/委で総合的議論をする上で生じる課題 (数字)
ア) 都計審 (n=29)	
【専門性】 都市計画に関する主体的組織、専門家集団である (2) 【委員】 委員の専門分野が多岐にわたる (1) 【まちづくり】 まちづくりは都市計画上の位置付けや規制を伴う (5) 【議案】 実際に法定外の項目も扱っている (5)	【運営】 法的に手続きが定められ開催回数に限られる都計審では議論が難しい [1] 【委員】 幅広い専門知識を身に付けた委員の確保 [2] 【まちづくり】 都市計画サイドが行うまちづくりは、本来のまちづくりの一部 [2] 【議案】 審議すべき案件か否かの線引き・法定都市計画に直接関連のない項目は話題としない場合がある [3] 【法的根拠】 条例で一方向的に定めているが、総合的議論に関し法的根拠がない [1] 【その他】 総合計画との整合性 [1]
イ) 総計審系 (n=29)	
【委員】 関係課が協働して議論 (2) 【まちづくり】 総合計画はまちづくりの展開方向を明らかにする最上位の計画 (8)	【運営】 総合計画策定以降開催されない [1] 【議案】 個々の計画間の整合性までは議論されない [1] 【その他】 総計審をもってしても総合的議論がし尽くされているとは言い難い [1]
ウ) その他の個別の審議会/委 (n=27)	
【運営】 総合的に議論するには、常設の場はなじまない、個々に挙げた課題に対し、臨機応変に対応可能 (3) 【委員】 産・官・学・市民など多様な委員構成、地域主体、庁内の課長級の職員で構成 (3)	【運営】 担当部局以外が活用しづらい、庁内の意見調整が困難 [3]、議論するには時間が少ない [1] 【委員】 ファシリテーターづくり [1] 【その他】 都計審との棲み分け [1] 市への要望事項が多く提案事項は少ない [1] 市民と行政が考えるまちづくりに温度差があり、方向性が決まらない [1] 地域住民・ステークホルダーとの合意形成 [1]

「まちづくりは都市計画上の規制を伴う」ことを根拠とし都計審を選択していた自治体もある。これは梶原¹⁾の、都計審が土地利用規制を扱うからこそ総合的な都市政策を担えるとの認識と一致する。ただし、都計審に広範な都市政策の議論を期待する場合、「幅広い専門知識を身に付けた委員の確保」、「審議すべき案件か否かの線引き」など、人材面・運営・議案の設定に課題があるといえる。

イ) 総計審/委を選択した自治体 (29市) は、総合計画が「各種MPや、個別計画の上位計画である」こと、またその策定過程には「多分野にわたる行政内関係課が関与する」ことから、総計審/委を選択している。しかし、総計審/委は一般的に2年を平均任期としており、「総合計画策定以降開催されない」ことから定常的に都市政策を議論できないこと、また「総合計画は広範すぎるために個々の計画の整合性や十分な議論がされない」こと等に課題が認識されている。

ウ) 個別の審議会/委を選択した自治体 (27市) は、自治体の考える都市政策の方向性に応じて、個別審/委は「臨機応変に対応可能」なこと、「産・官・学・市民など多様な委員構成」をとりうることを理由に個別審/委を選択している。その一方では、「ファシリテーターとしての人材」、「合意形成」、「住民と行政のまちづくり像の違い」など、住民と直接的に関与する上での課題が目立つ。

以上より、既存の審議会/委のうち、どこで総合的議論を行うかについては、行政担当者やセクションとしての「総合的な都市政策」に対する認識によるところが大きいことがわかる。

4. まとめ

本研究は、法定都市計画に限定しない広範な都市政策の持つ総合性を、従来、都市政策に深く関与してきた都市計画審議会が指向しうるか否かに関し、自治体に対す

るアンケート調査から分析・考察を行ったものである。

その結果、①法定都市計画以外の多分野にわたる項目において、都市計画審議会の活用実績が見られた。②また、上記の都市計画審議会のうち、32自治体では都市計画審議会が、従来の法定都市計画に加えそれ以外の複数の項目にも関与していた。③一方、都市計画審議会以外の審議会または委員会が、複数の領域をカバーするような自治体はなかった。したがって、その他の審議会または委員会では、本稿で議論した総合性を指向する可能性は低い。④加えて、都市計画審議会、総合計画審議会やそれに準ずる委員会、個別の審議会または委員会を「総合的議論の場」とする自治体が85市、「総合的議論の場」はないが必要性を感じている自治体が70市あることを踏まえると、総合性確保の必要性に対する認識は多くの自治体で共有されているといえよう。

以上の①～④の結果より、都市政策の総合性への対応は必要であり、その方法は種々が考えられるものの、現時点では都市計画審議会が、その運用次第で、総合性を指向できる可能性が高いといえる。

【参考文献】

- 梶原文男：市町村合併後の土地利用コントロールのための「都市政策アセスメント」に関する提案，都市計画学会誌Vol.57, No.1 (通号271), pp.17-22, 2008.
- 高見沢実：都市計画における価値とその実現，都市計画の理論 系譜と課題，学芸出版社，pp.68-78, 2006.
- 西沢穰：大都市圏の都市計画，分権社会と都市計画，ぎょうせい，pp.158-182, 1999.
- 国土交通省：第5版都市計画運用指針，国土交通省ホームページ，2006.
- 新城龍成，吉武哲信，梶原文男，出口近士：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.
- 梶原文男，吉武哲信，新城龍成，出口近士：九州地方における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，都市計画論文集，No.40, pp.493-498, 2005.