

広域都市計画区域の行政間調整の実状と課題 - 地方中枢都市圏を事例として - *

A Cases and Issues of Coordination among Local Governments in Urban Planning Area *

渡邊一成**・大門創***

By Kazunari WATANABE**・Hajime DAIMON***

1. はじめに

平成 12 年の都市計画法改正により、都市計画の決定権限は、都道府県より政令指定都市や市町村へ大幅に移譲された。とりわけ、政令指定都市については、都道府県並みに決定権限が移譲されたが、引き続き、一の都市計画区域に複数の決定権者が存在する（都道府県が定める都市計画と政令指定都市が定める都市計画が混在している）ことより、都市計画の齟齬の防止等の観点から、国土交通大臣又は都道府県知事への「同意付協議」が義務付けられている。

第 174 回通常国会で審議中の「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」では、政令指定都市決定の都市計画手続きが「同意付協議」が「（同意を要しない）協議」に変更されているが、一の都市計画区域に複数の決定権者が存在する状況は変わらないため、政令指定都市は「（同意を要しない）協議」により、道府県との調整を行うこととなる。

本稿は、地方中枢都市圏等を形成する政令指定都市における都市計画法の制度運用を事例とし、とりわけ、札幌・仙台・広島・福岡などの地方中枢都市圏で見られる、二以上の市町村により一の都市計画区域を構成する広域都市計画区域の行政間調整の実状と課題について整理するものである。

以下、第 2 章では、政令指定都市における法定都市計画の制度運用の実状を整理し、第 3 章で広域都市計画区域の行政間調整の実状と課題について、整理していく。なお、本稿で言う「法」とは都市計画法を指すこととし、「政令指定都市」とは平成 22 年 3 月末時点での政令指定都市（札幌市・仙台市・新潟市・さいたま市・千葉市・川崎市・横浜市・静岡市・浜松市・名古屋市・京都市・大阪市・堺市・神戸市・岡山市・広島市・北九州市・福岡市の 18 市、相模原市を含まず）としている。

*キーワード：計画基礎論，都市計画，財政・制度論

**非会員，博士（工学），財団法人計量計画研究所

（東京都新宿区市谷本村町 2-9，

TEL:03-3268-9911，E-mail:kwatanabe@ibs.or.jp）

***会員，博士（工学），財団法人計量計画研究所

2. 政令指定都市における法定都市計画の実状

（1）都市計画区域の種類

- 単独都市計画区域と広域都市計画区域 -

都市計画区域は、法第 5 条において「一体の都市の区域」を一の区域として指定することとなっている。

都市計画区域には、1 市町村で 1 つの都市計画区域を構成する「単独都市計画区域」と、2 以上の市町村で 1 つの都市計画区域を構成する「広域都市計画区域」がある。

地方中枢都市等を含む政令指定都市では、8 市が単独、8 市が広域となっている。このうち、例えば、堺市は 2 市町村、名古屋市は 14 市町で 1 つの都市計画区域を構成している。¹⁾

表 - 1 政令指定都市の都市計画区域指定状況

| 都市名 | 区域名 | 範囲 | 構成 |
|-------|--------|----|-----------|
| 札幌市 | 札幌圏 | 一部 | 広域(5市) |
| 仙台市 | 仙塩広域 | 一部 | 広域(10市町村) |
| 新潟市 | 新潟 | 一部 | 広域(3市町) |
| さいたま市 | さいたま | 全域 | 単独(1市) |
| 千葉市 | 千葉 | 全域 | 単独(1市) |
| 川崎市 | 川崎 | 全域 | 単独(1市) |
| 横浜市 | 横浜 | 全域 | 単独(1市) |
| 静岡市 | 静岡 | 一部 | 単独(1市) |
| 浜松市 | 浜松 | 一部 | 単独(1市) |
| 名古屋市 | 名古屋 | 全域 | 広域(14市町) |
| 京都市 | 京都 | 一部 | 広域(6市町) |
| 大阪市 | 大阪 | 全域 | 単独(1市) |
| 堺市 | 南部大阪 | 全域 | 広域(22市町村) |
| 神戸市 | 神戸 | 全域 | 単独(1市) |
| 岡山市 | 岡山県南広域 | 一部 | 広域(7市町) |
| 広島市 | 広島圏 | 一部 | 広域(8市町) |
| 北九州市 | 北九州 | 全域 | 単独(1市) |
| 福岡市 | 福岡 | 一部 | 広域(5市町) |

範囲は行政区域の「全部」又は「一部」を示す

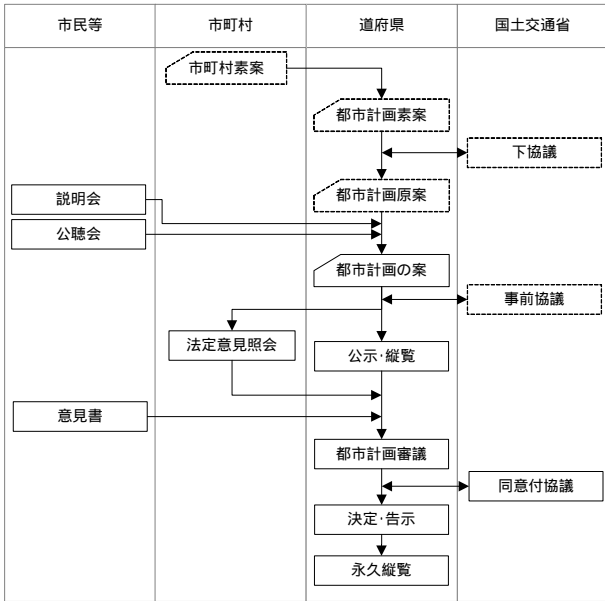


図 - 2 県決定の都市計画手続きフロー

(4) 区域の種類の相違による手続きの相違

単独都市計画区域である政令指定都市では、府県が定める都市計画についても、区域マス・線引きや一般国道等の自都市内で完結する都市計画については、法第15条の2第1項に基づき、府県に対して「案の申し出」を行う場合がある(表-3の)。

一方、広域都市計画区域では、一般国道等の自都市内で完結する都市計画については、法第15条の2第1項に基づき、府県に対して「案の申し出」を行う場合があるものの、区域マス・線引き等の区域全体に係る都市計画については、基本的に道府県が「都市計画の案」を作成し、法定手続きを行っている(表-3の)。

このように、都市計画区域が「単独」か「広域」かにより、都市計画の決定手続きが異なっており、次章では、行政間調整が多い広域都市計画区域における区域マス等の決定手続き(表-3の)につき、詳しく整理していく。

表 - 3 区域の種類の相違による手続きの相違¹⁾

| 決定権者と都市計画の種類 | 都市計画区域の種類 | |
|--------------|-----------|----------|
| | 単独都市計画区域 | 広域都市計画区域 |
| 都道府県 | 区域マス | |
| | その他都市計画 | |
| 市町村 | | |

基本的に都道府県が「都市計画の案」を作成し、法定手続きを行う
 市町村が法第15条の2第1項に基づく「案の申し出」を行う場合がある
 市町村が「都市計画の案」を作成し、法定手続きにより計画決定を行う

3. 広域都市計画区域における区域マス決定手続き

(1) 決定手続きの相違

- 水平協議方式と垂直協議方式 -

広域都市計画区域である政令指定都市における、区域マスの決定手続きは、前述のように、基本的に道府県が「都市計画の案」を作成し、法定手続きを行っている(図-3)が、都市により、その方法が異なっている(表-4)。

例えば、仙台市では、区域マスの素案は宮城県が作成するものの、区域を構成する市町村がメンバーとなる協議の場をもっている。基本的には図-2の手続きであり、県主導による「垂直協議方式」である。

一方、札幌市では、区域を構成する市町村がメンバーとなる任意の協議会を発足させており、この協議会において案を作成し、道に対して「案の申し出」を行っている(図-4、広域地方計画における協議会組織と類似している)。

すなわち、この方法は構成市町村が主導となる「水平協議方式」であり、地域主権を推進する一つの方法であると考えられる。

表 - 4 広域都市計画区域における区域マス決定手続き²⁾

| パターン | 例 |
|-----------------------|---------------------------------------|
| 府県が素案作成 | (1)府県が市町村へ個別に意見照会 (2)構成市町村で協議の場をもつ |
| 構成市町村で協議会をつくり、素案を申し出る | 仙台市 札幌市 |

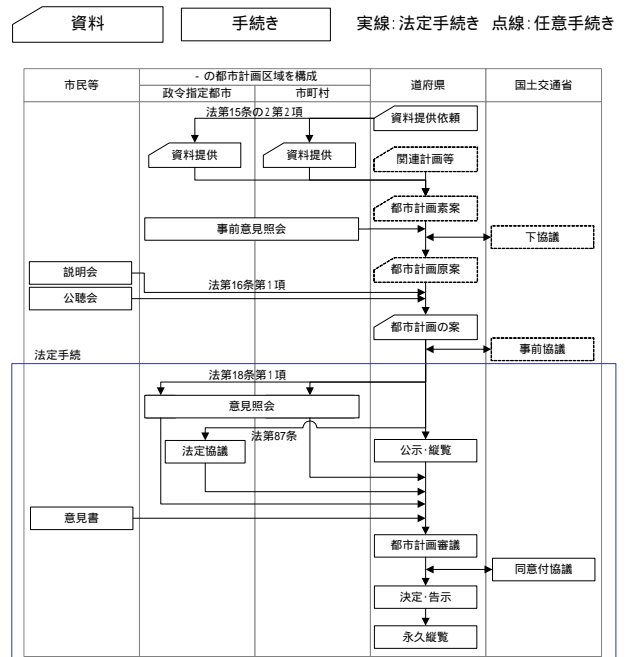


図 - 3 都道府県が定める都市計画決定手続き(パターン1)

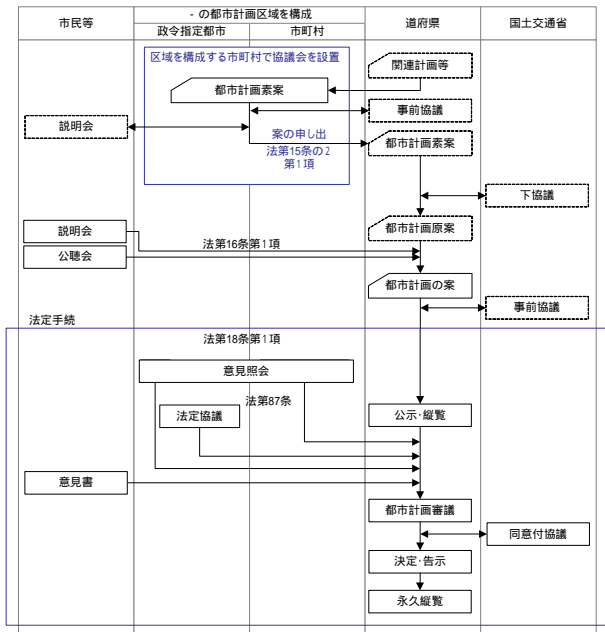


図 - 4 都道府県が定める都市計画決定手続き(パターン2)

(2) 水平協議方式で想定される課題

地域主権時代の自治体間連携におけるガバナンスのあり方として、水平協議方式は有力な手法であると考えられるが、一方では、以下の課題が想定される。

- ・大規模小売店舗誘致の土地利用調整など、構成市町村間の利害関係の調整を水平協議のみで進めることが極めて困難な状況が発生する可能性がある
- ・都市計画の決定に際しては、農林水産省、環境省などの関係行政機関との協議も必要となっており（法 23 条）、多くの行政間調整が必要であり、これを市町村が構成メンバーとなる協議会で対応するためには、関係行政機関等の理解が不可欠となる。
- ・区域マスの案の申し出を協議会として行うのであれば、その基礎となる法 6 条調査（都市計画基礎調査）についても、実施主体となるべきであるが、任意団体という「受け皿」としての問題が考えられる。

これら課題の解決策として、協議会組織を、地方自治法における一部事務組合や広域連合等の「団体」として位置づける方法も考えられるが、「団体」の設置に際

しては構成市町村の各々の議会承認が必要等の組織化に向けた手続きが煩雑である実態が一方では存在している。

4. まとめ

本項では、地方中枢都市圏等を形成する政令指定都市における都市計画法の制度運用を事例とし、とりわけ、札幌・仙台・広島・福岡などの地方中枢都市圏で見られる、二以上の市町村により一の都市計画区域を構成する広域都市計画区域の行政間調整の実状と課題について整理してきた。

その結果、広域都市計画区域の広域的・根幹的な都市計画である区域マスの決定手続きにおいては、本格的な地方主権時代を迎えるに際して、市町村による協議会方式（水平協議方式）による取り組みが望ましいと考えられたが、一方では、利害調整、契約行為等の組織運営上の課題が想定された。

法定都市計画は、一の市町村の区域を越えた「一体の都市」を一の都市計画区域とする、実態に即した政策区域を定めるといった利点を生かしつつ、地域主権時代の自治体間連携におけるガバナンスのあり方についても考慮しつつ、都市計画制度の抜本見直しにおいて、新たな枠組みが議論されることを期待したい。

* * *

本稿は、政令指定都市の都市計画部局が構成員となっている「国際都市計画交流組織（INEX）推進協議会」で整理された資料を活用させていただき、検討を進めたものであり、種々の情報提供等に対して、ここに謝意を表す。しかしながら、本稿に不備な点などがあつた場合、その内容はすべて筆者らの責に帰すものである。

参考文献

- 1) 国際都市計画交流組織（INEX）推進協議会：「平成 21 年度調査報告書」, 2009.
- 2) 国際都市計画交流組織（INEX）推進協議会：「政令指定都市 都市計画データバンク」, 2009.