

分権・参加の都市計画決定プロセスにおける市町村都市計画審議会の機能と役割 -地域主権型の都市計画決定プロセスに関する研究-

地方分権 市民参加 都市計画決定プロセス
市町村都市計画審議会 地方中枢都市

正会員 ○増田 祥子*
同 瀬戸口 剛**
同 山田 健介***

1. 研究の背景と目的

2000年の地方分権一括法施行以後、地域特性を活かした都市づくりが求められ、都市計画決定権限の市町村への委譲と共に、都市計画行政への市民参画の充実が図られてきた。このような分権・参加の都市計画において、都市像の決定や、それに基づく個別の都市計画の決定は、基礎自治体と市民の自己決定、自己責任に基づいて行われることが求められる。また、都市計画決定に際しては、生活者の視点・専門的な視点の両視点から公正・中立に審議されることが求められる。法定都市計画において、その役割は、学識経験者、市議会議員、関係行政団体、市民など多分野の関係者の参加が規定された市町村都市計画審議会（以下、都計審）に委ねられている。都計審は、2000年の都市計画法改正で、政令市において設置が義務づけられ、その権限が、審議から調査・審議・建議へと拡大し、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、自ら主体的に関わり、地方における都市計画へ提言することが期待された。このことから、地方政令市の都市計画決定プロセスにおいて、都計審が更に機能していくことが求められる。しかし、都計審については、役割の不明確さや専門性の曖昧さ、議論の充実度について課題が指摘されているが¹⁾²⁾、議論実態からその機能や役割を考察した研究はない。

よって、本論では、議論実態の分析から、分権・参加の都市計画決定プロセスにおける都計審の機能と役割を示し、分権・参加の都市計画決定プロセスの課題を考察することを目的とする。

2. 研究の方法

都市計画体系、法定都市計画決定プロセスの整理より、都計審の審議機能を分析する視点を示す。(3章)札幌市、仙台市、福岡市の三市を対象として、説明に用いられた資料³⁾・議事録・ヒアリング⁴⁾から、3章の視点をを用いて、法定都市計画決定に対する審議実態と、都計審の審議機能の課題を明らかにする。(4章)さらに札幌市を対象

として、説明に用いられた資料⁵⁾・議事録・ヒアリングより、都市計画見直しの指針策定における都計審の議論内容と、指針への反映内容を明らかにし、都計審の成果と専門家の果たした役割を明らかにする。(5章)以上より、分権・参加の都市計画決定プロセスにおける都計審の機能と役割を示し、分権・参加の都市計画決定プロセスにおける課題を考察する。(6章)

3. 市町村都市計画審議会の審議機能を分析する視点

都市計画体系図(図1)より、都市計画は都市計画マスタープラン(以下、都市マス)等の上位計画に即することが規定され、上位計画は他分野の計画と関連することが位置づけられている。よって、個別の法定都市計画決定において、I. 都市計画体系に位置づけられて審議されることが重要であり、①上位計画との整合、②他分野との連携を分析の視点とする。(図1)更に、法定都市計画決定プロセスの整理(図2)より、法定都市計画決定プロセスは1986年の都市計画改正によって住民参加が導入されて以後発案から成案に至るまで、住民・利害関係者の意見聴取や参加の機会が位置づけられている。よって、II. 決定プロセスに位置づけられて審議されることが重要であり、③適切な決定過程と市民参加を分析の視点とする。(図2)以上、①~③の3つの視点から審議機能を分析する。

4. 市町村都市計画審議会の審議機能の分析

地方中枢都市である札幌市、仙台市、広島市、福岡市を対象に⁶⁾、法定都市計画決定の審議プロセスを調査し、審議の前に、資料送付以外の十分な事前説明を行っていることを条件として、札幌市、仙台市、福岡市を選定し、平成19年度から平成22年度1月までの計205案件を分析した。

【上位計画との整合】審議の際、案件の説明で位置づけられた上位計画をまとめた。(図3-A, B)札幌市では、軽微な変更以外の全ての案件について説明された。仙台市では、①全域のまちづくりに関する案件、都市マスで位置づけられた②都心、③拠点、④提案制度を活用した案件については、上位計画との位置づけが説明された。また、そのような案件では都市マスや都市計画区域の整備、開発及び保全の方針等の上位計画だけでなく、上位計画に即して地域・地区で具体化した計画やマスタープラン、ガイドライン、方針、指針との位置づけも同時に説明された。また、会長の役割として、札幌市第55回南円山第二地区地区計画の変更の際に、委員意見を、地区計画の理念に関わる意見と、地区計画の高度地区の制限内容との意見に整理し、議事進行を進めるなど委員意見を都市計画上の論点上に置き直して解釈し、議論を進行する

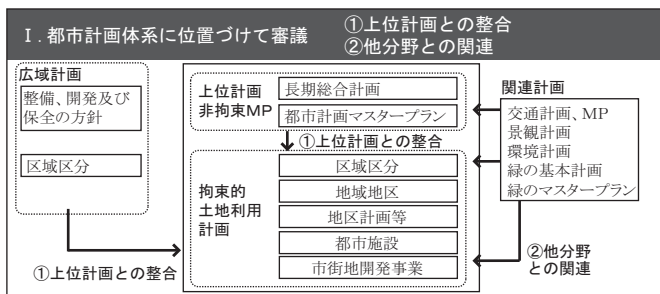


図1 都市計画体系

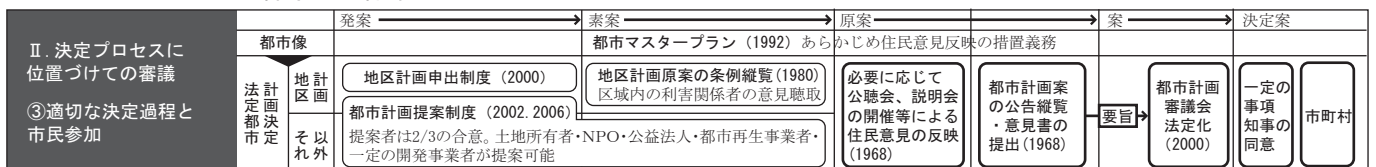


図2 法定都市計画決定プロセス

役割が見られた。また、仙台市、第168回区域区分の変更に係る愛子地区案の際に、委員意見に対して、都市マスに位置づけられた生活拠点の開発として、用途が適切かという観点から、市の指導の成果でロードサイドショップ型から生活密着型へ変化した、と都市マスとの整合を加味して委員の意見に回答する役割も見られるなど、上位計画との整合の議論の発展については、会長の果たす役割が大きい。

【他分野との関連】3都市とも、他分野との関連は説明で位置づけられておらず、他分野との関連は、委員からの質問で審議されており、都市計画決定上の評価の軸として、委員に強く認識されていることが分かった。(図3-a, b, c)特に都心部の案件では、[環境]都心部全体・建築単体での環境・エネルギー対策、CO2削減対策[交通]都心部公共交通政策、駐輪対策、バリアフリー対策、[景観]市街化景観、都心部の歴史的資源への配慮 [商業]都心部の土地利用政策など、都心部全体の政策の総合性が求められた。また、拠点では、[防災]高齢者への安全対策、公共空間の防犯対策[交通]駐車場、駐輪場対策、交通量の影響、公共交通政策への配慮[景観]青葉山等自然資源への配慮の指導対策[管理計画]公共空間の維持管理など生活者の視点に立った際の要望が多く寄せられた。また、区域区分見直しに関する緑地ゾーンでは、[農業]都市と農業との共存へ向けた農政との連携、CO2削減対策[交通]環境に優しい交通政策[景観]田園景観の保全[財政計画]歳入効果の地域への還元との整合が求められた。[交通][景観]は全てのエリアにおいて、都市計画を判断する上で整合を図るべき項目として認識されている。また、他分野との関連に対しては、委員からの要望の意見が多い。しかし、これらの要望は、実施段階で整合を図る項目であり、制度上都市計画決定プロセスの中では整合が取れない。事務局が、都計審委員の意見書を実施者へ提出する等の対応は行われているが、事務局の判断に委ねられている。課題として①付帯意見付き採決にする、②案作成の早期段階、もしくは実施計画時で都計審委員の意見聴取を設ける等が挙げられる。

【適切な審議過程と市民参加】法定で定められている意見書以外では、全域のまちづくりに関する案件、まちづくり協議会や地域組織が設置されている案件、勉強会やアンケート調査、説明会を重ねて実施している案件、再開発事業や土地区画整理事業の案

件、提案制度を活用した案件について説明されている。また、地元住民の同意の有無や、住民からの意見内容を委員が質問する場面は3都市とも多く、特に市議会委員に多い傾向がある。会長や市議会委員が、自ら地元住民の意見を聞きに行き、その結果を審議の場で報告する案件もあり、今後はそのような体制を強化することが課題である。

5. 札幌市用途地域等の全市見直しにおける土地利用の指針策定と都計審の役割

4章より、札幌市の用途地域等全市見直し、仙台市の区域区分の見直しなど、都市計画の見直しのプロセスにおいて、都計審が、法定都市計画決定以外に、上位計画に即する指針の策定にあたり、事務局と共に議論し、その指針に従って基準を定め、法定都市計画決定の審議を行う例が見られた。(図4-a, b)本章では、札幌市の用途地域等全市見直しの土地利用の指針策定を対象とし、3章の視点をういて都計審の議論内容を分析する。

【議論体制】都計審内に土地利用検討部会（以下、部会）を設置し、部会と事務局が作成したたたき台をもとに都計審で議論された。部会の設置により都計審では、事務局の諮問への答申のみでなく、委員同士の議論が行われた。議論の後も、都計審委員へ意見書を配布し意見を聴取し、部会でフィードバックする措置が取られた。(図4-c)部会の設置にあたり、会長提案により、基本的ルールがつけられた。部会のメンバーは、都計審の学識経験者から、会長が指名し、都計審での承認を得ること。部会は、公開を条件として、①個別の都市計画の指針となる基準や方針策定、整理など幅広い見地から検討が必要な案件、②一定期間に集中的に議論することが有効である案件、①②に相当する場合について、市が策定する案について過不足がないか、将来的な観点をきちんと踏まえているか専門的な視点から検討を行う場として、その役割が位置づけられた。

【上位計画との整合】部会は、都市マスの検証、及び既往の土地利用計画の検証のプロセスを行った上で指針を策定する必要性を指摘し、更に、都市マスに加える視点として、地域別の土地利用指針にすること、コンパクトシティの具現化へ向けて、都市マスの力点である多中心核を中心に据えた重点化の姿勢を示すことを提案し、上位計画が具体化された。

【他分野との連携】部会で、高齢社会、低炭素社会等今日の課題の対応へ向けた、他分野の課題を総合化する都市計画上のテーマ、目指すべき地区計画の方向性について議論された。また、見直しのプロセスの成果として、都市計画

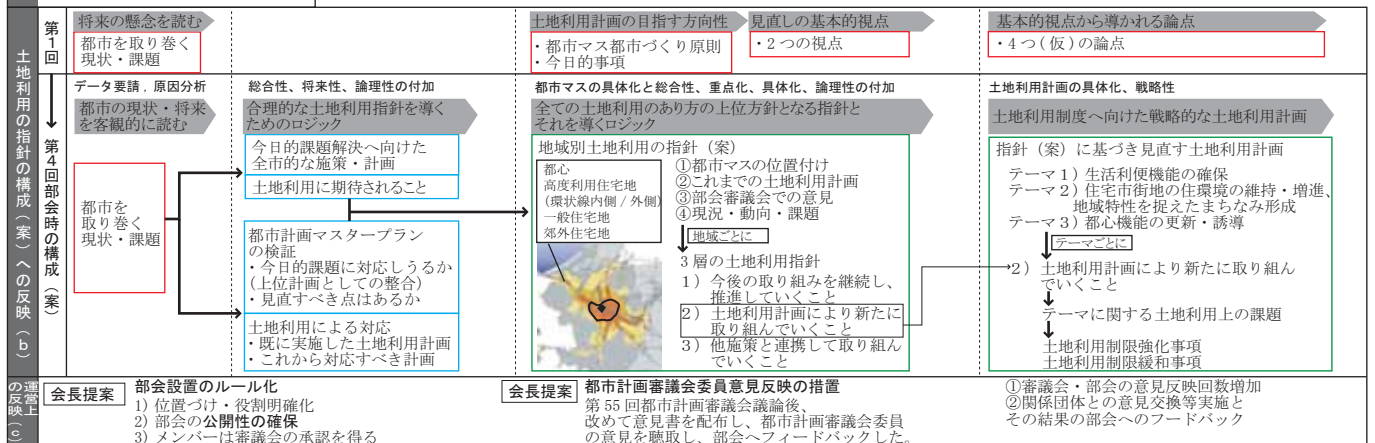


図4 土地利用指針策定における都市計画審議会の議論反映

を考える上で必要となる人口の動向、交通の動向、建築物立地の動向、人の行動範囲の動向、建築空き家率や使用容積率等について現状と将来予測を、客観的データに基づいて行う必要性を指摘し、事務局が新たに3倍以上のデータを作成した。しかし古いデータしかない場合も多く、都市の動向を客観的に読むデータのあり方は課題である。更に、今日的課題への対応は全市の問題であることから、政策連携の体制づくりを見通した総合的な指針とすることが指摘され、各分野が実施している施策や計画から土地利用上期待されていることの確認がなされた。更に、関係団体や市の他部局との意見交換の機会を設置することを事務局へ求め、事務局が関係団体と意見交換を行い、その結果を部会にフィードバックする措置が取られた。ここで、部会や審議会内で専門委員・臨時委員等を活用しなかったのは、公開の場に呼ぶことで、誰の意見を代表しているのか、という代表性に課題があるためである。(図4-b, c)

【適切な決定過程と市民参加】指針の策定過程と、都市計画決定手続きで定められた個々の地域の地権者・関係団体の意見を聞く過程は別に進めることが議論された。しかし、指針の策定では、地権者・関係団体に論理的に説明できる指針、且つ、指針を導く論理を市民が共通に理解できるものにすることが目標とされた。また、都計審は、他分野の関係者が入った法定に位置づけられた機関であることから、生活者・専門家の両視点の意見が反映された案となるように、都計審の議論回数の増加など、運営上の工夫がなされた。

6. 結論と課題考察

本研究から、都計審本来の役割である都市計画決定の審議について、以下の3点が明らかになった。

【上位計画との整合】決定する際の評価軸として上位計画や上位計画を具体化した指針との整合を位置づけている例が札幌市と仙台市に見られた。

【他分野との関連】都市計画決定手続きの中で求められていないため、断片的な審議となっているが、他分野との関わりの中で案件を位置づけて説明することが求められている。更に都市・地区全体の政策の方向性に案件を位置づけることが求められる。

【適切な決定過程と市民参加】地権者や地元住民の同意の有無だけでなく、都計審以外の審議プロセス等、都市計画決定プロセス全体を説明することが求められる。また、都計審委員が自ら地権者の意見を聞く機会をつくる例がみられた。

都計審の新たな役割・機能として以下の3点が明らかになった。

【指針策定】都計審の新たな役割として都市計画見直しの指針策定へ向けた議論がある。指針策定では、個別の都市計画決定よりも意見を取り入れられる範囲が大きいと、委員意見が取り入れやすい。また、都計審の議論を経ることで、行政のみでなく多分野の委員の意見を反映した中立な指針となること、その後の都市計画決定見直しの法定決定がスムーズに行われるなどのメリットがある。

【部会の設置】部会では、学識経験者が専門家として、市民や関係団体、利害関係者に理解が得られる指針にするため、客観的データの要請や分析、計画の見直しの要請、都市計画や土地利用の考え方の議論により、総合的、具体的な指針を論理的に導くことに寄与し、都計審の議論が充実した。会長の諮問を受けて専門家が都計審をサポートすることで、都計審の機能が強化した。

【アカウントビリティ向上】札幌市用途地域等の全市見直しでは、都市計画決定過程の指針や基準を定めるプロセスが透明になり、都市計画決定のアカウントビリティ向上へつながった。

また、分権・参加の都市計画決定プロセスへ向けて、課題を抽出し、今後の方向性を考察する。

【市民や専門家を位置づけた恒常的な都市計画決定プロセス】今後、都計審と行政がともに策定した指針が、個別案件の審議の際の共通指針となることが期待される。また、定期的な都市計画見直しの機会に、その指針を都計審の議論を経て、成長・更新させることで、議論が蓄積され、恒常的に市民や専門家を位置づけた法定都市計画決定プロセスの実現化へ向かう可能性がある。その際、専門家は、行政のパートナーとしてアドバイスを行う役割だけでなく、市民・都計審委員が効果的に議論に参加するためのパートナーとして機能することが期待される。(図5)

【条例による都市計画決定手続きの付加】都計審は恒常的にある組織だが、事務局員・委員ともに任期があるため、仕組みを残す必要がある。方法として2000年の都市計画法改正により、都市計画の決定手続きに関する事項について、条例で定めることを妨げるものではない(法17条の2)との項が付加され法定都市計画決定プロセスを順守した上で、地域自らが都市計画決定プロセスをより充実させることが期待された。分権・参加の都市計画へ向けて、条例を活用し、都計審に都市計画決定に関連した指針策定の役割を付加することが求められる。

注釈および参考文献

- 1)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(梶 原文雄、吉武哲信、新城龍成、出口近土, 2005)
- 2)季刊まちぼっと「特集都市計画審議会改革」12号, 2007(東京ランポ)
- 3)市町村都市計画マスタープラン(札幌市、仙台市、福岡市)
- 4)札幌市都市計画課・仙台市都市計画課・福岡市都市計画課
- 5)第55回札幌市都市計画審議会傍聴、第2/3/4回土地利用検討部会傍聴
- 6)第四次全国総合開発計画の分類。地方圏, 平成の合併以前の政令市で人口100万人以上。

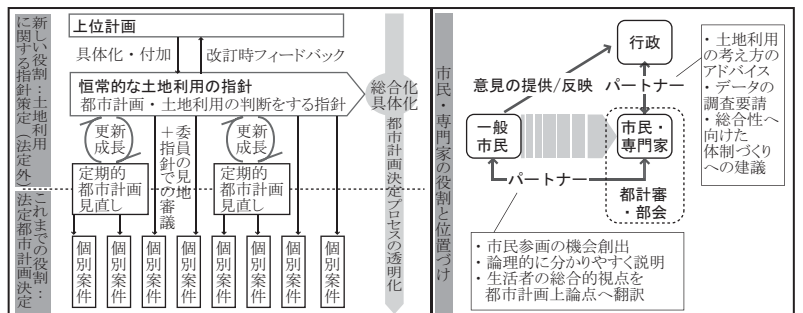


図5 分権・参加の都市計画決定プロセスにおける都計審の機能と役割

* 札幌市役所 工修
 ** 北海道大学大学院工学研究院 教授・工博
 *** 北海道大学大学院工学研究院 修士課程

* Sapporo city office, M Eng.
 ** Prof., Graduate School of Eng., Hokkaido Univ., Dr. Eng
 *** Graduate Studente, Graduate School of Eng., Hokkaido Univ.