

都市マスタープランに関する道府県策定資料の特徴と策定実態

CHARACTERISTICS OF PLANNING MATERIALS FOR CITY MASTERPLAN ISSUED BY PREFECTURE AND ITS INFLUENCE ON ACTUAL PLANNING

川上光彦 — *1 松浦あき子 — *2
大谷瑞絵 — *3 埴 正浩 — *4
木谷弘司 — *5 小林史彦 — *6

Mitsuhiko KAWAKAMI — *1 Akiko MATSUURA — *2
Mizue OHTANI — *3 Masahiro RACHI — *4
Hiroshi KIDANI — *5 Fumihiko KOBAYASHI — *6

キーワード：
都市マスタープラン, 策定資料, 市民参加

Keywords:
Master plan, Planning guideline, Citizen participation

This paper studies characteristics of planning materials issued prefecture governments and its influences on actual planning based on surveys carried out to planning section of prefectures and municipalities. Twenty-seven prefectures among of forty-six have issued planning materials. Although some municipalities like to have planning materials for their reference, there would be some materials causing demerits of formality and deteriorating municipalities' effort for planning an original master plan. As for superiority recognition as a prefecture government on municipality, planning materials are categorized into three types, which are "a type recognized superiority", "a type recognized prefecture participation and little superiority" and "a type respecting autonomy of each municipality"

1. 序論

1992年の都市計画法改正により市町村の都市計画に関する基本方針（以下MPと略す）の策定が義務付けられた。しかし、平成10年の建設省調査、及び同年の川上らの全国的な調査により、各市区町村の策定状況や住民参加状況に差が生じていることが明らかになっている¹⁾。これらの差が生じた理由としては、都道府県の影響や市町村の都市規模・意欲等が考えられる。

MPの策定について、建設省第94・95通達では、「その創意工夫の下に、住民の意向を反映させて」、「整開保に即し」といった留意点の記述や、全体・地域別構想の検討内容等が記述されている。しかし、策定体制・プロセスに関する具体的な記述はなく、これに対し、吉村ら²⁾は「策定手続きに関わる事項は透明性の確保の観点からも、事前に明確にしておく必要がある」と述べている。

MP策定にあたって、市区町村が参考にできるものとしては、都道府県によるマニュアル・策定の手引き・ガイドライン等（以下、策定資料と略す）や、他市区町村のMP等が考えられるが、都道府県による策定資料の影響は特に大きいと考えられる。後に3.で述べるが、実際都道府県による策定資料を必要としている市区町村も多い。しかし、策定資料は必ずしもMP策定にプラスに働くとは限らず、かえって市町村の独自性を損なう恐れも考えられる。

そこで、本研究ではいくつかの道府県により作成されたMPの策定資料に着目し、資料の作成状況や記述内容・市区町村への都道府県の上位意識の表れや、策定資料が策定状況や策定プロセス等、実際の策定に与える影響を考察することを目的とする。

2. 研究の方法・内容

これらの目的のため、研究方法として都道府県・市区町村の担当部局に対しそれぞれ郵送調査を行った。

都道府県調査は1998年8月に全国47都道府県に対し調査票による郵送調査を行い100%の回答を得た。この時に策定資料を有している27道県においては資料自体または目次を調査票と共に回収した。そのうち、目次のみ回収した19府県においては1999年に再度資料自体を依頼し回収した。

市区町村調査は、都道府県調査によって得られた策定状況をもとに対象を選定した。選定方法としては、策定済・策定中の市区は人口5万人ごと、町村は1万人ごとのカテゴリーに分けそれぞれ各1つずつ選定し、それに策定済・策定中の30万人以上・県庁所在地・政令指定都市・中核市をすべて加え、合計532市区町村を対象として選定し1998年12月に調査票による郵送調査を行い483(91%)の回答を得た。このときに策定委員会を設けている市区町村については、委員会の構成員名簿を調査票とともに回収した。

両調査での主な調査項目は、都道府県調査では、管轄内市区町村の策定状況・策定に関する指導・マニュアル・広域的整合性の調整・支援について、市区町村調査では、上記の項目の他に、MPの役割や位置づけ・他組織との関わり・地域別構想・住民参加と情報公開について尋ねた。調査内容は都道府県と市区町村の比較を行うため、できるだけ同一になるように工夫した。なお、分析項目ごとに有効回答数が異なるため、合計数が若干ばらついている。

*1 金沢大学工学部 教授
(〒920-8667 金沢市小立野2-40-20)

*2 金沢大学大学院自然科学研究科環境基盤工学専攻

*3 金沢大学大学院自然科学研究科環境基盤工学専攻

*4 ㈱日本海コンサルタント

*5 金沢市役所

*6 金沢大学工学部 助手

*1 Prof., Kanazawa University

*2 Graduate Student, Kanazawa University

*3 Graduate Student, Kanazawa University

*4 Nihonkai Consultant Ltd.

*5 Kanazawa City

*6 Research Assoc., Kanazawa University

表1 策定資料を作成した・必要とする理由(都道府県・市区町村調査、複数回答)

		統一性 の確保	整備保 との整合	都道府県 として指導	策定示唆 を与える	要望有	労力負担 の軽減	能力不足 への助力	その他	合計
都道府県		4(14.8)	8(29.6)	3(11.1)	19(70.4)	5(18.5)	5(18.5)	5(18.5)	7(25.9)	56(207.4)
市区町村	資料あり	109(36.0)	64(21.1)	-	118(38.9)	-	43(14.2)	46(15.2)	13(4.3)	393(129.7)
	資料なし	46(41.4)	31(27.9)	-	51(45.9)	-	24(21.6)	26(23.4)	1(0.9)	179(161.3)
	合計	155(43.5)	95(26.7)	-	169(47.5)	-	67(18.8)	72(20.2)	14(3.9)	572(160.7)

3.策定資料の作成状況・必要性

策定資料は、本調査において 46 中 29(62%)が「作成」または「作成予定」としており、実際には、27/47 都道府県(57%)で作成しており、策定資料の有無はほぼ確定した状況にある。作成されている 27 道府県では、作成理由(表 1)として「策定示唆」19(70%)が最も多く、また、「その他」として「参考資料として」7(26%)があげられていた。実際の策定資料の中でも資料作成の意図として「参考資料として」が多くあげられており、中には「都道府県の考えをおしつけるものではなく」といった表現も見られるように、従来の指示・マニュアル的なものに比べ MP に関する策定資料は参考資料・事例紹介的なものが多い。しかし、「都道府県として指導を行うため」3(11%)に資料を必要と考える都道府県も存在し、市区町村に対しての上位性を意識している場合もある。

475 市区町村中策定資料を持つ 300 市区町村では 239 (79%) が、策定資料を持たない 175 市区町村では 122 (64%) が策定資料を「必要」「概ね必要」としており、資料の有無に関わらず、資料に対する市区町村側の要望は比較的大きいと思われる。特に、資料を有している市区町村での値が資料を持たない市区町村より 15 ポイント高いことと、「市町村からの要望あり」5(19%)より市町村自身が策定資料を求めたケースが一定量あったことを示している。

このように「必要」とする理由としては(表 1)、資料の有無に関わらず「策定への示唆」や「市区町村間の統一性」が多く挙げられた。また、「労力負担軽減」や「能力不足への助力」ではそれぞれ資料を持たない市区町村より持つ市区町村のほうが8ポイント低く、これらの点で資料の働きは少なかったことが考えられる。

逆に「不必要」とする理由では「画一化への危惧」14/18 道府県(78%)、「通達で独自の工夫とされているため」13/18(72%)、「画一化への危惧」75/125 市区町村(60%)、「独自の工夫」63/125(50%)が多い。これより、道府県・市区町村共に策定資料によって MP が画一化する可能性を危惧していることが分かる。

4. 策定資料の概要

実際に作成された資料の名称・発行年月を表2に示す。表2より、策定資料のタイトルとしては「都市計画マスタープラン策定の手引き・マニュアル・ガイドライン」と直接的な名称が多い。しかし、「みんなでつくろうまちの計画」(北海道)、「地域からの発想で住民とともに創るまちづくり」(千葉)、「住民参加ですすめるまちづくりの計画」(山梨)のように住民参加による策定を意識したタイトルがみられた。また、「个性的で魅力ある都市づくりのために」(栃木)、「市町村独自の取り組みのために」(神奈川)、「創造・ビジョン型計画への転換」(福岡)のように市町村の独自性を示唆するサブタイトルもみられた。

発行年月日としては、6/27 道府県(30%)が平成 6 年に、10/27(37%)が平成 7 年に作成している。

策定資料の発行者は、「市町村の都市計画に関する基本方針 指針策定調査委員会」とする 1 県を除き、全て道府県都市計画課となっている。そのうち、作成方法に工夫が見られたものとしては、福井が市町村と MP に関する勉強会を開いて作成したほか、行政職員以外が資料作成に参加した例として、青森が建築学会に委託、福岡・北海道が策定資料作成のため学識経験者・外部団体・建設省職員・管轄内市町職員による委員会を設け作成している。そういった行政職員以外が参加して作られた資料の特徴としては、建築学会に委託した青森では「マニュアル化されない形式の報告書」としており、記述内容においても「背伸びした MP は必要ない」、「住民参加にマニュアルはない」と他の策定資料が様々な策定プロセスや住民参加事例を紹介しているのに比べ、より自主的な策定を促している。また、委員会を構成した福岡・北海道では、福岡が計画の周知方法を詳しく紹介しており、北海道がタウンウォッチングやワークショップ等の住民参加事例を詳しく紹介しており、住民参加を重視した内容になっている。

また、資料作成にあたり北海道・山梨・長野では町村へアンケートを実施し、その結果をもとに Q & A 方式で記述してあるものや、市区町村からの意見等を記述しているもの等、道府県から市区町村への一方的な資料とならないよう工夫されていた。

策定資料の作成意図・役割としては、石川・岐阜・三重が策定資料であると同時に、作業マニュアルとしての役割も肯定している。ただし、

表2 道府県策定資料のタイトルと発行年月

道府県	タイトル	発行 年 月
北海道	みんなでつくろうまちの計画	9 3
青森県	青森県都市計画基本方針策定調査	6 3
岩手県	市町村マスタープラン策定の基本的な考え方(案)	8 3
山形県	市町村の都市計画に関する基本的な方針策定指針(案)	7 6
福島県	市町村都市計画マスタープラン策定のガイドライン	6 3
茨城県	「市町村都市計画マスタープラン策定マニュアル」(案)	7 3
栃木県	市町村都市計画マスタープラン策定の手引き -个性的で魅力ある都市づくりのために-	7 3
群馬県	「市町村の都市計画に関する基本的な方針」策定の手引き	7 3
埼玉県	市町村マスタープランガイドライン -市町村の都市計画に関する基本的な方針-	7 5
千葉県	地域からの発想で住民とともに創るまちづくり ~「市町村の都市計画に関する基本方針」の策定にむけて~	7 3
神奈川県	市町村マスタープラン策定の手引き -市町村独自の取り組みのために-	6 3
新潟県	都市計画マスタープラン作成の手引き	9 10
石川県	石川県市町村都市マスタープラン策定マニュアル	6 10
福井県	市町村都市計画マスタープラン策定の手引き	11 3
山梨県	住民参加ですすめるまちづくりの計画 -市町村の都市計画マスタープラン作成に向けて-	9 3
長野県	市町村の都市計画マスタープラン策定の手引き	8 3
岐阜県	岐阜県市町村都市計画マスタープラン作成マニュアル	6 3
静岡県	市町村都市計画マスタープラン策定の手引き	6 8
愛知県	市町村都市計画マスタープラン作成マニュアル	5 10
三重県	市町村都市マスタープラン策定マニュアル	6 3
京都府	市町村都市計画マスタープラン策定に向けて	7 3
大阪府	「市町村の都市計画に関する基本的な方針」について策定資料	- -
兵庫県	市町村都市計画マスタープラン作成ガイドライン	6 3
奈良県	市町村都市計画マスタープランの策定に向けて	7 -
広島県	都市計画マスタープラン策定マニュアル	6 2
徳島県	市町村マスタープラン策定の手引き	9 10
福岡県	基本方針ガイドブック-市町村の都市計画に関する基本的な方針 -創造・ビジョン型計画への転換	6 3

作業マニュアルであると同時に「あくまで策定のあらましの一例を示すもの」であり「個性あふれる真に豊かな都市づくりの一助になれば」(石川)と記述するなど、市町村の独自性を損なわないよう表現に配慮してある。神奈川・大阪では作成意図・役割について記述されておらず、上記以外の 22 資料は全て「資料として」作成されていた。また、資料を作成するに至った経緯として福岡・福井で「管轄内市町村での策定遅滞」があげられていた。

5. 策定資料の記述内容

資料の記述内容は、大きく MP の背景や必要性、法的位置づけ等に関する「MP 概要」、策定体制や住民参加等「策定プロセス」、全体・地域別構想に関する項目や留意点を記した「計画内容」の 3 つに分けられる。特に、「策定プロセス」、「計画内容」についての記述は資料により記述量・内容に差が見られる。それらのうち、通達記載事項以上の内容が道府県独自の見解として含まれているいくつかの内容を以下に示し、道府県の MP 策定に対する姿勢と影響について考察する。

5-1. MP の意義・役割

MP の役割・効果については道府県独自の記述が見られた。なお、岩手・山形・大阪では MP 策定の必要性・効果にふれていない。MP の役割についての記述の差は少なく、項目の羅列が多かった。内容としては、24 資料のうち、「将来像明確化」22(92%)、「個別の計画制度の相互調整、整合性確保」20(83%)、が多く、その他に「住民の理解を得る機会となる」17(71%) が比較的多くあげられた。また、数は少ないが「行政職員の意識向上・横断的体制の強化」5(21%)、「市町村の主体的な都市計画推進」2(8%)、「地方分権時代にもらんだ市町村行政に対する影響・効果」1(4%)という副次的な効果や都道府県主体で策定している「整開保の補完」2(8%)といった道府県の上位性を意識し、MP を位置づけしたものもみられる。

5-2. MP と諸計画との関係

既存の諸計画との関係は、全資料で触れられており、共通記述項目としては、MP 策定が義務付けられたことで法的体系が変化し、2 段 2 層の土地利用計画体系が生じたことをあげているものが多い。具体的な関連計画としては、整開保、基本構想、分野別マスタープラン等が多く、それ以外に山梨・京都では都計法 13-1 条(全総、各地方開発・振興計画)との関係を記し、愛知・奈良・広島では県における具体的な計画との関係を記述していた。これらは市区町村にとってより具体的で MP の法的位置が分かりやすい記述であると考えられる。また、逆に茨城・大阪では具体的な既存計画名をあげての記述はなされておらず、「既存計画と整合を図る必要がある」ということのみを記述していた。これらのうち、整開保・基本構想についての記述傾向を以下に示す。

① 整開保との関係

基本的には通達と同様に「即す」と記されており、千葉・神奈川では「即する」という言葉の解説がみられた。それに加え通達で用いられている表現である「有機的關係」8(32%)や「上位下位の関係」であり「有機的關係」7(28%)、「上位下位の関係」4(16%)、という記述も見られた。これらは、通達における「即する」という言葉が曖昧で関係を明確に表していないため、それを補完していると考えられる。また、上

記のような記述以外に、福島・神奈川では MP との相違点や整合を図るべき項目(計画期間・対象等)を具体的に記述しており、青森では整開保のマスタープランとしての限界にふれていた。

② 基本構想との関係

基本構想との関係については、「上位下位の関係であるが、相互に連携を図る必要がある」(群馬)といった意見が多く、青森・福島・長野・福井で「議決との関係で上位計画」4(16%)と位置づけるなど、基本構想が MP より上位計画と判断する理由が示されていた。また、福島・神奈川では MP との共通項目(理念・将来都市像・人口フレーム・地域区分等)を具体的にあげていた。

5-3. 策定体制・住民参加

策定体制に関する各資料の共通記述事項としては、

- ・策定主体は市区町村
- ・関係機関(関係・隣接市町村、道府県)と調整を行うこと
- ・庁内調整を行い、全庁的な策定体制でのぞむこと
- ・審議会の議を経ること
- ・議会との関係は市町村の自主的な判断にゆだねる

があげられ、全体的に関係機関に関する記述は、通達と同様の内容が多く、資料による差はあまりみられない。しかし、資料の中には「県都市計画課と調整すること」(岩手)、「県とは素案作成段階から調整すること」(石川)と策定過程における県の関与を指示するものもあった。

共通項目以外では、策定段階別の行政や住民の役割、策定体制や参加機会に関する記述の詳細さに差が生じている。策定体制に関しては北海道が詳しく述べており、市町村都市計画審議会、策定委員会、庁内検討会議、作業部会、住民まちづくり協議会等の役割や構成員、庁内の参加部局の役職を例として記していた。

住民参加機会は、留意点より具体的な参加手法名をあげている資料が多くみられた。具体的な住民参加機会としては基本的に通達に記載されている「公聴会」、「説明会」、「パンフレット」、「広報誌」、「アンケート」、「閲覧」が書かれていた。それ以外のワークショップやタウンウォッチング、シンポジウム等の手法を紹介している資料もみられた。また、各参加手法の具体事例の記述も多くみられた。

策定資料全体を通して自治体独自の工夫を強調しており、住民参加を意識した記述がされている、もしくは道府県の関与を最小限にすべきであるという姿勢を示している道府県については、前者は主に住民へのわかり易さの追求を促すような記述がされており、文章・図をわかりやすい表現にする工夫例、具体的事例等を挙げている。後者は、通達を受けて特に留意すべき点のみ記述されているもの、通達の内容を引用し解説・説明程度の記述を加えている。

5-4. 計画構成・内容

計画構成については、ほとんどの資料に記述がみられた。計画構成としてあげられた内容は「現況と課題の整理」、「都市計画マスタープランの基本的事項(背景・目的・目標年次・計画対象区域)」、「全体構想」、「地域別構想」、「実現の方途」であり、通達を踏まえたものとなっている。こういった計画構成は、大抵の場合は例として一種類のみ挙げているが、徳島では「局長通達における標準例」の他に「局長通達をアレンジした例」を 2 例挙げている。

計画内容については、計画構成に列挙されている「現況と課題の整理」、「都市計画マスタープランの基本的事項(背景・目的・目標年次・計画対象区域)」、「全体構想」、「地域別構想」、「実現の方途」について、説明・解説・特に留意すべき点・事例・ケーススタディー等が示されている。

その中でも、「一連の作業マニュアルとしている」(三重)、「最低限盛り込むべき内容として」(群馬・愛知・奈良)といった策定資料を作業マニュアルとして位置付けるような記述がみられる 10 道府県では、策定手順のフローチャートや、検討内容項目と検討方法の具体例・留意点、計画技術に関しては人口フレーム等の計算式とケーススタディー、地域カルテの見本と作成方法等、かなり詳細であり、これらの内容が資料の大半を占めている。このような計画内容について詳細な記述をしている資料をつくっている道府県の市区町村では、MP 策定にあたり策定資料を「遵守」(平均 15%)または「全体的に従い細部は独自に検討」(平均 43%)と全国の 12%、34%に比べそれぞれ 3、9 ポイント上回っており、より利用されていると考えられる。これより、市区町村が計画内容に関する詳細な記述を必要としている可能性が考えられる。

① 現況と課題の整理

現況・課題の整理については、ほとんどの都道府県が記述しており、特に「広域的位置付け」、「都市の現況・特性の整理」については 18 資料(67%)で記述がみられた。どちらもデータとして収集・整理すべきものを列挙する形式をとることが多く、「広域的位置付け」については、「広域・上位計画での位置付け」、「分野別計画との整合性」に関して、「都市の現況・特性の整理」に関しては、「自然条件、歴史的条件」、「人口・世帯動向」、「産業」、「市街化の状況と動向」、「法規制の状況」、「都市整備実績」、「公共施設整備の状況」、「生活圏」等、データとして収集・整理が必要と考えられる項目をあげている。どの都道府県においても通達に沿った簡単な解説を加えるにとどまっているが、北海道では現況・課題整理のための分析の視点、留意点に加えられている。「一般住民への分かりやすさ」(北海道)、「課題解析の手法」(福島)といった視点から、「(地域)カルテ」を用いることを薦める記述が 12 資料(44%)でみられ、カルテの具体的な形式、使用例等にまで記述が及んでいたのは 7 資料(26%)であった。

②MP の基本的事項

MP の基本的事項としては「MP の背景・目的」、「位置付け」、「対象区域」、「目標年次」があげられている。そのうち「背景・目的」、「位置付け」に関しては前述したため「対象区域」、「目標年次」に関する記述に着目する。

対象区域については 27 資料中 18(67%)が記述しており、その全てが「市町村の都市計画区域を基本とする」と記述していた。また、それに加え 16(59%)の資料で「将来開発等の可能性がある都市計画区域外の区域」と記述してあった。

目標年次については 27 資料中 23(85%)で記述しており、「概ね 20 年後」18(78%)が最も多く、他に「10 年後の中間年次を設定」7(30%)が多くみられた。また、こういった具体的な年次の記述以外では、「総合計画・線引き・用途地域の見直し等を考慮」と留意点を 11(48%)が記述していた。

③全体構想

全体構想に関する記述は 27 資料全てが行っており、通達で

示された以上に詳細な記述を設けている資料がほとんどであった。しかし、千葉のように留意点のみにとどまるところもみられた。記載内容は大きく「都市づくりの理念」、「将来フレームの設定」、「各種整備方針」に分けられ、特に「土地利用整備方針」に関しては 27 資料中 23(85%)が「土地利用の整備方針」に関する記述を行っており、ついで「自然・都市環境の保全」20(74%)、「都市施設の整備方針」19(70%)が多く記述されていた。また、その他の整備方針として、「宅地化する農地の計画的整備に関する方針」(神奈川)や「商店街活性化」(徳島)、「雪や寒さを生かしたまちづくり」(北海道)等、各道県の実情・特色を考慮した内容もみられた。「将来フレームの設定」については 27 市区町村中 15 (56%) が記述しており、中でも石川・岐阜・愛知・三重・奈良では回帰式(ロジスティック曲線)やコーホート法等、フレーム設定の具体的な手法を記述していた。これらの計画技術的な内容が詳細である資料においてはマニュアル化する可能性が考えられる。

また、全体構想の内容記述に際し「全体構想に取り入れてほしい内容」(青森)、「策定することが考えられる内容」(福岡)のように、マニュアル化しないよう配慮された表現もみられた。

④地域別構想

地域別構想に関する策定資料の共通記述内容としては、「地域区分の考え方」や「各種整備方針」があげられる。特に「土地利用方針」27 資料中 23(85%)や「区域分けに関する記述」27 資料中 21(78%)が多くみられた。また、「地区制度の導入」や「図面表現」に関する記述もみられた。

地域区分の基準としては、地域分けの基準を示した 21 資料中「既存計画に定められた区分」15(71%)が最も多く、既存計画との整合を重視していることがうかがわれる。また、通達に例としてあげられた「小・中学校区」と「日常生活圏」はいずれも 14(67%)と多くみられた。その他、地域区分の基準として「住民参加のしやすさ」をあげた 8 資料(38%)では、MP 策定の過程だけではなく、策定後の住民参加も意識していると考えられる。また、栃木・新潟・岐阜・静岡・愛知・奈良・広島では住区や人口・面積等の具体的な数値を用いて区域分けにふれられていた。それに対し、市区町村が実際に用いた地域分け基準は表 3 であり、資料を有する市区町村では「町会域」(34%)や「土地利用」(33%)が多く、資料を有さない市区町村では「土地利用」(57%)、「小学校区」(50%)、「地形」や「町会域」(46%)がいずれも多い。具体的な数値が示された資料を持つ市区町村でもその基準を遵守しているわけではない。また、愛知・岐阜・広島の地域別構想の地域区分に関する部分が、文章・図ともに全く同一の記述内容であった。しかし、市区町村が実際に用いた区域分け基準としては、愛知は「小学校区」(46%)、「中学校区」・「文化特徴」(23%)、岐阜は「小学校区」(64%)、「町会域」・「地形」(36%)、「土地利用」(27%)と違いがみられ、地域区分に

表 3 市区町村が用いた地域分け基準 (市区町村調査)

	小学校区	中学校区	町会域	用途地域	土地利用	人口	面積
資料あり	71(23.8)	43(14.4)	100(33.6)	25(8.4)	97(32.6)	9(3.0)	8(2.7)
資料なし	48(49.5)	19(19.6)	45(46.4)	22(22.7)	55(56.7)	10(10.3)	5(5.2)
合計	119(30.1)	62(15.7)	145(36.7)	47(11.9)	152(38.5)	19(4.8)	13(3.3)
	地形	公共施設	文化特徴	プロジェクト	統計区	その他	合計
資料あり	88(29.5)	15(5.0)	41(13.8)	15(5.0)	19(6.4)	59(19.8)	589(197.7)
資料なし	45(46.4)	12(12.4)	27(27.8)	14(14.4)	8(8.2)	28(28.9)	342(352.6)
合計	133(33.7)	27(6.8)	68(17.2)	26(6.6)	27(6.8)	91(23.0)	929(235.2)

(%)

関しては地域の実情に応じた基準を用いていることが考えられる。

⑤実現化の方途

実現化の方途に関する記述は、ほとんどの資料が詳しい記述をしておらず、計画構成に項目が設けられているのみであることが多い。しかし、福島・神奈川では整備方法・プログラム等について、考えられる内容例や戦略プログラムとしての表示例(福島)、モデルスタディを用いた具体的な内容例(神奈川)の記述がみられ、計画実現に関する関心・期待が大きいことが考えられる。

5-5. MP の見直し・改定

27 道府県中 17(63%)で MP の見直し・充実に関する記述がみられた。MP の今後については、市区町村調査において、MP の今後の位置付けを「意味なし」11/429(3%)と MP の実質的な役割を否定する意見もみられた。また、「国の扱いにより変化」43/429(10%)と位置付けの不安定さを危惧する意見もみられ、策定資料内では「理想論の作文という批判もある」、「お蔵入り報告書としないために活用と計画管理が必要である」とする記述がみられた。

改定についての記述が行われている資料では、見直し・充実の理由として、「総合計画・用途地域・線引き・整開保の変更」が 9(53%)と最も多く挙げられており、ついで「社会・経済状況の変化」8(47%)、「上位計画の変更」6(35%)、「計画の状況変化」5(29%)と、上位計画に合わせた改定理由が多くみられた。また、「住民からの要望」2(12%)による改定を促す住民意向重視の意見も少数ながらみられた。

内容としては、「住民の意向を再度確認」(石川)、「見直しの理由を明確にして行く」(山梨)、「MP としての機能が硬直化しないようにすることが大切」(長野・岐阜・三重)と留意点の記述のみ行っている資料 6(35%)が最も多くみられた。具体的な方法・時期は、拡大・安定している都市別での改定手順の図示(栃木)、「5 年毎の吟味と実施内容の見直し、10 年目の整備方針の見直し、20 年目改訂が望ましい」(神奈川)のみであった。

6. 都道府県の MP 上位意識

以上の策定資料内容の特徴から、いくつかの道府県では市町村主体の策定に対する意識の低い道府県が存在していることが考えられる。これらは、市区町村が各自の独自性を尊重し主体となって策定する MP の特徴を損なうおそれもあり、こういった意識を排除することがこれからの市区町村主体の都市計画において重要であると考えられる。ここではそういった道府県の上位意識を、前述の記述内容や一般的な表現によって 25 資料の上位性を評価し、以下の 3 つに分類した³⁾。

① 上位意識が明確(岩手)

全般的に「～すること」と指示口調で書かれており、全体・地域別構想の内容についても留意点の記述は見られず、具体的な検討項目の羅列が行われていた。また、「県都市計画課と調整すること」、「全体構想を速やかに策定するよう務めること」といった通達にない指示も見られた。特に県との調整を指示した記述は MP の内容に県が関わる姿勢が明確であり、MP 本来の市区町村の独自性尊重に反していると思われる。

② 上位意識は少ないが県関与を肯定(千葉・石川・福岡)

石川は「県とは素案作成段階から調整すること」としており、

福岡は「策定に対して協力・助言を行うための指針」としている。また、千葉では MP 策定が義務付けられる以前にマスタープラン的な計画策定を県内で推進していたため、それら既存のマスタープランと調整を行うための関与と思われる。しかし、全体的には既存の MP の活用も構わないが「こだわる…準拠する必要はなく」と、市町村独自の判断に任せる方針であり上位意識は少ないと考えられる。

③ 独自性尊重(上記以外の 21 件)

これらの資料においては、指示的な表現は見られず北海道のように丁寧語で書かれている資料も見られる。項目の羅列や事例紹介にあたって「例えば」、「市区町村でできるだけ工夫」と示すなど表現に配慮されている。しかし、それらの中に「本道府県にふさわしい MP 策定を」、「最小限の事項」といった資料内容を踏まえることを暗に意味した表現もみられ、道府県の意図を表現により緩和・補完していると考えられる資料もいくつか存在した。ただし、策定資料作成の目的に策定能力の低い小規模町村への対応があることから、実際の調整状況については今後調査を進める必要がある。

7. 市区町村への影響

策定資料の有無と MP の策定状況を比較すると(表 4)、資料を作成していない都県管轄内の市区町村に比べ、資料を有している市区町村では「策定済」が 5 ポイント、「策定中」が 3 ポイント高く、わずかであるが策定が進行している。しかし、より詳細に見ると資料を有する 27 道府県のうち 11(41%)で「未策定」の値が全国平均より高く、資料を有している全ての道府県で策定進行しているわけではないことがわかる。また、地域別構想を「策定せず」としたのは、資料を有する 301 市区町村中 13(4%)に対し、資料を有さない 178 市区町村中 12(7%)であり、策定資料を有する市区町村において、わずかに地域別構想の策定が進行している。

資料の有無別による策定開始年(表 5)をみると、両者にあまり相違は見られないが、わずかに「資料あり」のほうが少し早めに策定に着手している。また、策定資料の発行年と資料を有する市区町村での MP 策定開始年を比較すると(表 6)、資料を有する市区町村の多くが、策定資料の発行後に策定が開始していることが分かる⁴⁾。これは、策定が進まない市町村を督促することを目的に策定資料を作成した道府県の影響が考えられる。

策定実年数(表 7)をみると、「策定済」において、策定資料を有する市区町村の方がより時間をかけて策定しており、「策定中」市区町村についても、「資料なし」の平均 33 ヶ月に比べ「資料あり」が平均 36 ヶ月と、長い策定期間を予定している。

実際の資料の活用については、「全事項の検討は求めておらず」(北海道)といった記述や逆に「最低必要事項」(愛知・奈良)とする記述もみられた。後者は資料内容を踏まえて策定することを暗に意味して

表 4 策定資料有無別 MP 策定状況 (市区町村調査) (%)

	策定済	策定中	未策定	合計
資料あり	250(21.5)	452(38.8)	463(39.7)	1165(100.0)
資料なし	138(16.4)	304(36.2)	397(47.3)	839(100.0)
合計	388(19.4)	756(37.7)	860(42.9)	2004(100.0)

表 5 資料有無別 MP 策定開始年 (市区町村調査) (%)

	1992	93	94	95	96	97	98	合計
資料あり	0(0.0)	27(10.0)	78(28.9)	57(21.1)	48(17.8)	38(14.1)	22(8.1)	270(100.0)
資料なし	3(2.0)	15(10.2)	39(26.0)	27(18.0)	38(25.3)	14(9.3)	11(7.5)	147(100.0)
合計	3(0.7)	42(10.1)	117(28.1)	84(20.1)	82(19.7)	52(12.5)	33(7.9)	417(100.0)

表 6 資料発行年と各都道府県市区町村の策定開始年(市町村調査)

都道府県	1992	93	94	95	96	97	98	99	合計
広島	0(0.0)	4(13.3)	10(33.3)	7(23.3)	3(10.0)	6(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	30(100.0)
福岡	0(0.0)	1(4.2)	2(8.3)	7(29.2)	6(25.0)	7(29.2)	1(4.2)	0(0.0)	24(100.0)
福島	0(0.0)	6(13.6)	19(43.2)	13(29.5)	4(9.1)	2(4.5)	0(0.0)	0(0.0)	44(100.0)
静岡	0(0.0)	0(0.0)	4(11.4)	13(37.1)	8(22.9)	6(17.1)	4(11.4)	0(0.0)	35(100.0)
石川	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	11(64.7)	3(17.6)	1(5.9)	2(11.8)	0(0.0)	17(100.0)
茨城	0(0.0)	0(0.0)	1(2.9)	1(2.9)	10(28.6)	14(40.0)	9(25.7)	0(0.0)	35(100.0)
栃木	0(0.0)	1(9.1)	5(45.5)	4(36.4)	1(9.1)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	11(100.0)
新潟	1(2.4)	1(2.4)	3(7.1)	12(28.6)	11(26.2)	9(21.4)	5(11.9)	0(0.0)	42(100.0)
福島	0(0.0)	0(0.0)	1(14.3)	3(42.9)	1(14.3)	2(28.6)	0(0.0)	0(0.0)	7(100.0)
合計	1(0.4)	13(5.3)	45(18.4)	71(29.0)	47(19.2)	47(19.2)	21(8.6)	0(0.0)	245(100.0)

網掛け部:策定資料発行年

表 7 策定資料有無別策定実年数(市区町村調査、予定含む)

上段:策定済、下段:策定中 (%)

	0~1	1~2	2~3	3~4	4~5	5~	合計
資料あり	1(0.6)	16(10.2)	43(27.4)	47(29.9)	37(23.6)	24(15.3)	157(100.0)
	1(0.9)	20(18.5)	35(32.4)	34(31.5)	7(6.5)	0(0.0)	108(100.0)
資料なし	1(0.9)	16(14.8)	18(16.7)	31(28.7)	16(14.8)	15(13.9)	108(100.0)
	2(5.9)	13(38.2)	19(55.9)	7(20.6)	3(8.8)	1(2.9)	34(100.0)
合計	2(0.8)	32(12.1)	61(23.0)	78(29.4)	53(20.0)	39(14.7)	265(100.0)
	3(2.1)	33(23.2)	54(38.0)	41(28.9)	10(7.0)	1(0.7)	142(100.0)

網掛け:合計の%値以上

表 8 策定資料利用状況(市区町村調査)

(%)

	遵守	細部独自	参考程度	完全独自	その他	合計
全体構想	35(14.3)	84(34.3)	115(46.9)	9(3.7)	2(0.8)	245(100.0)
地域別構想	24(9.8)	85(34.6)	116(47.2)	16(6.5)	5(2.0)	246(100.0)
合計	59(12.0)	169(34.4)	231(47.0)	25(5.1)	7(1.4)	491(100.0)

おり、マニュアル的な性格の資料である。

また、実際の市区町村の資料利用状況(表 8)としては、全体・地域別構想を「完全独自」で策定しているのは 491 市区町村中 25(5%)のみであり、大半の市区町村が資料を何らかの形で参考としており、資料が大きく影響していることがうかがわれる。特に、福島・群馬・石川・静岡・岐阜・愛知・三重・兵庫では 60% 近くの市区町村が「遵守」または「全体的に従い、細部は独自」と回答しており、策定資料を多用していることが伺われる。また、それらの市区町村が「遵守」した資料は、全体・地域別構想に関する項目や留意点を記した「計画内容」に関する記述が多く見られるものであり、市区町村が計画内容に関する情報を必要としていると思われる。これ以外に資料を作成している都道府県中、山梨・岐阜で 1 件ずつ「マニュアル作成前に MP 策定のためマニュアルに沿わず」といったところや、青森 3・岩手 5・山形 4・栃木 1・新潟 1・福井 5・山梨 1・長野 1・大阪 7・奈良 1・広島 2 の 31 市区町村が「策定資料は存在しない」と回答しており、資料が認識されていない可能性も考えられた⁹⁾。

8. まとめ

1992 年に策定が義務付けられた MP は 1998 年 8 月の時点で全国 2005 市区町村のうち「策定済」388(19%)、「策定中」756(38%)と半分以上が策定に着手している。しかし、その策定方法は建設省 94・95 通達で「その創意工夫の下に、住民の意向を反映させて」、「整備保に

即し」といった留意点の記述や、全体・地域別構想の検討内容等が記述にとどまっており、策定体制・プロセスに関する具体的な記述はない。そこで本研究は都道府県・市区町村に対する郵送調査を実施し、以下のような結果を得た。

まず、1 つめは策定資料自体についての賛否である。法上では市区町村独自の策定となっていない、実際は計画能力や資金面が不足している市区町村が存在し、都道府県による資料を必要と考える市区町村も多い。実際、27 道府県で策定資料が作成されている。このことは、市区町村マスタープラン策定は市区町村にとって既往の事例がほとんどない中での初めての策定であり、何らかのモデルを示す必要があったことを示している。また、逆に資料作成は、必ずしも MP 策定にプラスに働くとは限らず、かえって市区町村の独自性を損ない、画一化を起す可能性等が考えられるため、資料自体を作成する必要はないとする都道府県・市区町村も存在した。また、今後の国庫補助事業等導入における都市 MP に対する国の取り扱いが不明確である点を危惧し、独自の MP 策定推進を躊躇しているケースも見て取れた

次に資料の目的・作成方法としては、資料は基本的に、従来のマニュアル的なものでなく参考資料として作られているが、中には作業マニュアルとしての活用を肯定している道府県もみられた。作成方法はほとんどが道府県都市計画課で作成されているが、建築学会へ委託した県や市区町村職員・外部団体と資料のための委員会を設置し、作成した県もみられた。

資料の内容については、大きく MP 概要・策定プロセス・計画内容に分けられ資料によって重点を置いている項目や詳細度、市区町村に対する道府県の上位性等で差が生じていた。より上位性を含んでいると思われる資料では、マニュアル化する可能性が考えられる。今後、MP 策定中の市区町村においては、このような資料をどの程度参考にするかを考えて、現在提案されている都道府県 MP のあり方を含めて今後の地方分権時代の都道府県と市区町村の関係のあり方を考える必要があるのではないかと考える。

注釈

- 1) 川上らの調査は、全国 47 都道府県に対し郵送アンケートを行い(回収率 100%)、それにより得た策定状況を参考に対象選定し、合計 532 市区町村を対象に郵送アンケートを行った(回収率 91%)。その結果から、全国的な MP の策定状況・課題の把握や、MP 策定関連主体(都道府県・隣接市区町村・策定委員会・住民)間の関係把握を行っている
- 2) 吉村輝彦ら「都市マスタープラン策定ガイドラインに見る計画策定への市民参加に対する認識の実態」日本都市計画学会論文集, pp. 475-480, 1999
- 3) また、青森・大阪については特に上位性も市区町村の独自性尊重の方針も考えられず、分析対象外とした。
- 4) 他の 16 都道府県については市区町村の策定開始年に関する回答が少数だったため分析対象外とした。
- 5) 策定資料の存在が認識されていない理由として、青森では建築学会東北支部が発行しておりマニュアル的な内容ではないこと、福井では平成 11 年に発行されており、実際に市区町村が MP 策定にとりかかった時期に存在していなかった可能性があること、大阪では大阪府による管轄内市区町村への説明会に使用したものであり、説明会資料として認識されている可能性があることが考えられる。

[2000年 4 月19日原稿受理 2000年 7 月26日採用決定]