

都市地域における都市計画システムに関する一考察

●市町村マスタープランを中心として

A Study of City Planning System in Japan : Focussing on the
Role and Status of Municipal Master Plan in Local Government

山村盛子

Seiko YAMAMURA



SAPPORO INTERNATIONAL UNIVERSITY

札幌国際大学北海道環境文化研究センター

HOKKAIDO RESEARCH CENTER OF ENVIRONMENT AND CULTURE

都市地域における都市計画システムに関する一考察

—市町村マスタープランを中心として—

A study of City Planning System in Japan : Focussing on the Role and Status of Municipal Master Plan in Local Government

山村盛子

Seiko YAMAMURA

【要約】

現在、国家主導から地域主導のきめ細かい都市計画が求められている。平成4年の都市計画法改正により、全国の市町村に対して策定が義務づけられた「市町村の都市計画に関する基本的な方針」（以下「市町村マスタープラン」）は、市町村レベルで、住民参加のもとに都市づくりの将来ビジョンを確立し、市町村の抱えている問題点や課題を反映させて定めるものであり、従前の国家主導型の都市計画システムを改善し、また再構築する契機であるといえる。「市町村マスタープラン」策定のプロセスでは、地域住民が都市計画に対する理解を深め、市町村と住民との間で地域の将来像を共有できる機会としていくことが望まれる。だが、住民参加の手法や各計画間の整合の取り方など、実際上策定にあたっての問題は多いため、今後の研究課題としていきたい。

目次

はじめに

1. 都市計画行政の特徴と問題点
2. 市町村マスタープラン創設の目的
3. 市町村マスタープランの役割と効果
4. 市町村マスタープランの位置づけ
5. 市町村マスタープラン策定に関する課題
6. 北海道における策定状況

おわりに

はじめに

国家主導による都市計画は、様々な弊害をもたらした。特に社会経済的行政的機能の東京一極集中、地域格差問題など、全国総合開発計画により是正を図ろうとする諸政策が講じられつつも、大都市と地方都市、都市と農山村との地域的不均衡はなお解消されるに至っていない。都市部では人口の過密化、住宅生活環境の悪化が進行し、他方、農山村では産業の不振・人口の過疎化など、現在、それぞれの地域ではそれぞれの問題を抱えている。全国画一的な計画システムではもはや限界であり、国家主導から地域主導のきめ細かい都市計画システムが必要である。従前のような大きな計画ではなく小さな計画をどのように作るかが今、重要になっている。

平成4年、都市計画法が改正された。全国の市町村に対して、「市町村マスタープラン」の策定が義務づけられた。「市町村マスタープラン」制度の創設は、今後、市町村レベルで計画を策定していくことにより、いくつかの欠陥のあったこれまでの都市計画システムを改善し、また、再構築する契機となり得る。本論では、このような観点から、市町村マスタープランを策定するにあたっての課題と今後の可能性について考察することを目的とするため、まずわが国の都市計画行政の特徴と問題点を述べた上で、「市町村マスタープラン」創設の目的と内容について概観する。第二に市町村マスタープランを中心として、都市計画システム全体のプラン体系を概観し、市町村マスタープランの位置づけ及び上位計画との関係を検討した後に、計画策定にあたっての課題を考えてみたい。

1. 都市計画行政の特徴と問題点

現在の都市計画は、国土総合開発法および国土利用計画法により全国総合開発計画、それを基本として、各地域ブロック計画、都道府県計画（地方計画）、市町村計画が定められることとされている。これらは上位下位関係にある。都市計画法においては、都道府県知事が定める都市計画に適合させて市町村の都市計画を定めることとされている。また都市計画区域内では、市街化区域および市街化調整区域の整備、開発、保全の方針（以下「整開保」）に即して市町村計画が決定されることになっている。地方自治法で策定が定められている市町村の建設に関する基本構想は、都道府県知事が定める都市計画に適合させた市町村計画に即して作られる（この場合の知事とは、地方自治体としてではなく国の機関としての知事である）。

わが国の都市計画システムは、国の計画の強い拘束の下にあり、同時に地方自治体は、中央官庁の縦割り行政の施策に結合され、財源を獲得し都市及び地域づくりを展開することになる。これらのことから、計画の主体であるはずの地方自治体は、法的にも実務的にも十分な計画の主体性を持ち得ていない。

はじめに、これまでの日本の都市計画行政（手続き・制度）の基本的性格を以下で示すような5つの点から概観してみたい。

（1）都市計画の決定主体

都市計画法第15条によると、都道府県知事と市町村の両者が都市計画の決定権者となっている。「市街化区域及び市街化調整区域」、「広域的視点から決定すべき地区」、「根幹的都市施設等」等の事項については知事が決定主体とされ、知事が関係市町村の意見を聞き、都市計画を定めることとされている。そして、その他のものについては、市町村が知事の承認を受けて定めることと規定されている。制度上、知事と市町村の役割分担が行われているが、両者の都市計画が抵触したときには、「知事の定めた都市計画が優先するものとする」との規定があり、都市計画における「知事優先の原則」が示されている。また役割分担の具体的な範囲については、政令において詳細に規定され、主要な都市計画は知事決定とされている。さらに知事の定める都市計画については、1969年6月の建設省からの通達で、「（知事は）基本的事項を示して市町村がその原案を策定することを原則とし、都道府県知事が必要な調整を行ってその案を定め又はその案を作成するよう運用すること」と指示されている。したがって、市町村は建設省から詳細に示される通達や知事が作成する基本的事項に即しながら、計画の素案をたて、都道府県の都市計画担当部局との事前協議を繰り返しながら都市計画の原案を作成することとなる。

このように都市計画決定手続きについては、形式的には「二元的決定構造」をとりながらも、実態としては各省折衝段階にはいる以前に、建設省を中心とした「一元的決定構造」に近い仕組みが、政令や通達等を通じて確立されている。

（2）「機関委任事務」とされる都市計画

こうした都市計画行政における「一元的決定構造」に近い仕組みは、都市計画の事務の執行においてもみられる。すなわち、都市計画の決定権限は、知事に対しては国政事務の処理方式である「機関委任事務」として委任されており、市町村に対しても同様に「団体委任事務」として委任されたものにすぎない。しかも、都市計画法の場合、法第 24 条に建設大臣の指示及び代執行についての規定が明確にされており、他の機関委任事務よりも強力な規定が設けられている。

一般に機関委任事務については、その実施にあたり、細部にいたるまで通達等により、主務大臣等の統制が行われるため、自治体の自主性が損なわれ、また、地方議会の関与が制約されているため、制度上、地域の実情や住民の意思が反映される途がひらかれていない。まちづくり行政の根幹的な役割を果たすべき都市計画行政の場合には、地域の実情に応じて処理されることが望まれることが多いにもかかわらず、知事決定の都市計画については機関委任事務として処理されている。

団体委任事務とは、国政事務を個々の事務ごとに個別立法及びこれに基づく政令を通じて自治体に委任する事務のことである。制度上、機関委任事務と異なる点は、知事・市町村長に委任されるのではなく自治体そのものに委任され、自治体の事務として処理されることにある。しかし団体委任事務である市町村決定の都市計画の場合、実態的には、知事決定の都市計画とほぼ同様に、詳細な通達や事前協議等により、建設大臣及び知事の統制の下で事務処理が行われていることが多い。

(3) 都市計画事業の実施

知事決定である街路事業・公園事業などの都市計画事業では、都市計画決定ののち、市町村段階において一般に、次のような過程をたどる。

- ①事業化の検討
- ②県との事前協議
- ③補助金要望調書の作成
- ④概算要望（第一次要望）
- ⑤県に対する要望内容等の説明
- ⑥県との事前協議
- ⑦概算要望（第二次要望）
- ⑧県経路による内定通知の受理
- ⑨事業認可の申請書作成・提出
- ⑩交付申請書の作成・提出
- ⑪交付書決定通知の受理
- ⑫事務の執行
- ⑬完了報告書の作成・提出
- ⑭額の確定受理

市町村は、都市計画事業にあたり、一件ごとに県との事前協議を繰り返し、事業認可や補助金等の交付を受けるために、膨大な提出書類を策定し、県に提出しなければならない。そして都市計画事業ごとにその手続きが通達等により詳細に規定されている。これらの通達にしたがって提出書類を策定しなければ、補助事業として認められず、起債許可もおりないことになり、その結果、市町村の単独事業として実施しなければならなくなる。しかし実際には、都市計画事業のような莫大な予算を要する事業の場合、市町村の単独事業として実施することは、いかに財政力が豊かな自治体であっても不可能なことである。そのため、都市計画事業の場合、建設省が示す通達は、補助金や起債許可と連動して自治体にかなり強い拘束力をもっている。

(4) 部門別（縦割り型）都市計画

わが国の都市計画は、下水道・道路・公園の部門ごとに都市全域にわたって即地的な計画をたてる仕組みとして発展してきた。このことは、部門ごとに都市全域に対して配慮が行き届くという点ではすぐれた仕組みではあるが、部門間の総合性・整合性を図るには、地域の特性に配慮したきめ細かな対応が図りにくいという問題をかかえている。また、都市計画への住民参加についても、これまで部門・事業ごとに説明会、公聴会、案の縦覧などが行われてきているが、利害関係者が限定されることにより争点が明確になる長所を持っている反面、地域住民全体の理解や関心を得られにくいという問題をかかえている。

こうした部門別都市計画の総合性を確保するために、市街化区域及び市街化調整区域について、その区分及び各区域の「整開保」を定めることになっている。だが現在の「整開保」は、人口、産業、市街地の規模などの都市計画のフレームや土地利用、市街地の再開発、交通体系の整備、下水道及び河川の整備等の部門別の方針について文書を中心に表現するものであり、部門別都市計画の総合性を確保する役割を果たしていない。それに加えて「整開保」は、都市計画区域を対象とした知事決定の都市計画で、広域的な視点から計画的な市街化を図るためのものであり、市町村レベルにおいて都市計画の総合性を確保し、地域の将来像を表現するには限界がある。

(5) 住民参加の形骸化

都市計画法第 16 条により、公聴会、説明会の開催、第 17 条では都市計画の案の縦覧及び意見の提出に関する規定がもうけられている。制度上、都市計画に対して住民の意見が反映されるような仕組みである。

法 16 条の公聴会の開催等については「知事および市町村は、…（中略）…都市計画の案を作成しようとする場合において必要と認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と規定され、知事及び市町村が必要と認めてはじめて開催されるものである。通常開催されるのは、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画を定める時、あるいは用途地域の見直し、道路網の全体的な再検討

を行う時に限られている。また公聴会において提起された住民の意見については、昭和44年の通達で、「公聴会に出席して意見を述べようとする者に文書で意見の要旨を提出させるものとする」とされ、その意見の取り扱いについては一切示されておらず、聞き置くという程度のものとなっている。

法17条に基づく縦覧については、決定しようとする都市計画の案を2週間公衆の縦覧に供するものであるが、公聴会は制度上義務化されていないことから、縦覧によってはじめて住民に提示される場合が多い。一般の住民にとっては、わずか2週間のうちに公示された案の内容を理解し、意見書をまとめ提出することとなり、現実には意見書の提出は困難である。さらに意見書の提出についても、その趣旨を都市計画地方審議会に提出することとなっているが、それが都市計画決定に対して拘束する仕組みにはなっていないことも問題である。

また都市計画決定については、地方議会の関与が制限されている。地方議会の関与については、必要に応じて公聴会を開催し、必ず都市計画の案を縦覧し、案を審議する都市計画地方審議会（市町村においては市町村審議会）の構成員には地方議会関係者を加えることから必須とされてはいない。議会の関与はむしろ、都市計画の円滑な策定の妨げになると考えられているむきもある。

以上、日本の都市計画行政の基本的性格について5つの点から概観した。要約すると、都道府県知事、市町村の「二元的決定構造」が規定されつつも政令、通達等を通じて都道府県優位の「一元的決定構造」が確立され、従来どおり建設省の統制下で策定業務が行われるとともに、都市計画事業については、建設省が示す通達が補助金や起債許可と連動して、市町村に対して拘束力を発揮する仕組みを形成している。しかも、都市計画における住民参加についても形式的なものにとどまっている。

2. 市町村マスタープラン創設の目的

わが国の都市計画行政における手続き及びシステムには、上記のような問題点を抱えていた。その結果、平成4年に24年ぶりに行われた「都市計画法の全面見直し」によりこれらの問題点を改善することが期待された。

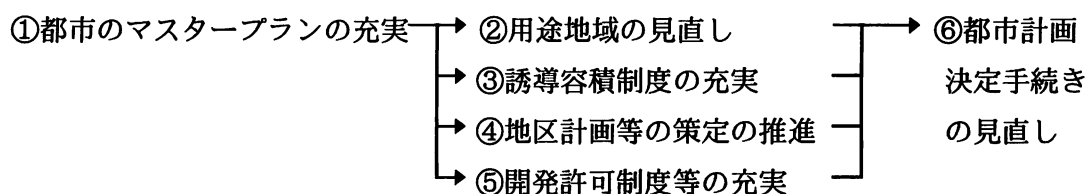
市町村マスタープランについては平成3年の都市計画中央審議会の答申ではじめて示されたものであるが、それより先の建設大臣から都市計画中央審議会への諮問に溯って市町村マスタープラン創設の背景を以下概観し、その目的について述べる。

建設大臣は、平成3年1月に都市計画中央審議会に対し、「現行の都市計画法が施行されてから20年以上が経過し、高度情報化社会の進展による産業構造の変化や国際化、高齢化、核家族化による社会構造の変化が急速に進むなど、法施行当時とは取りまく環境が大きく異なっている。21世紀を目前に控え、今後、ライフスタイルの変化が一層進展す

ることが予想される中、新たな産業基盤、生活基盤投資も行われていくと考えられ、このような経済・社会の進展に対応した魅力ある都市居住を実現するため、あるべき制度の方向を検討する必要である」として、その検討事項の中に「都市のビジョンの確立のための方策はいかにあるべきか」を盛り込んで諮問した。

これに対して、平成3年12月に「今後の都市計画においては、都市を人間居住の場としてとらえ、その健全な発展と秩序ある整備を図る視点がより重視されなければならない」との基本認識に基づき、「多様化する住民のニーズを都市づくりの目標に体系化し、土地利用、都市施設、市街地開発事業等の個別具体の都市計画に反映させていくためには、望ましい都市像を都市計画の中で明らかにする必要があり、このことにより住民もまた自ら都市の将来像についても考え、都市づくりに対する合意形成を図ることが可能となる」として「当面講ずべき都市計画制度上の施策の一つとして、市町村による都市計画のマスタープランの創設が必要である」との答申がなされた。この答申を受け、平成4年6月に改正された都市計画法により、市町村は、市町村マスタープランを定めることが責務となり、また、市町村が定める都市計画はそのマスタープランに即したものでなければならないとされたのである。簡潔に言うと市町村マスタープランとは、住民に最も近い立場にある市町村（策定主体）が、原則として都市計画区域を対象（対象区域）として、創意工夫のもとに、住民の意見を反映させて（策定条件）、都市づくりの将来ビジョンを確立し、地域別の市街地像や地域別の整備課題に応じた整備方針、地域の都市生活、経済活動等を支える諸施設の計画等についてきめ細かくかつ総合的に定めたものであり（内容）、市町村の個性・課題等を反映した中での市町村が定める都市計画の基本的な方針（役割）となるものである。

また同時に、当面講ずべき都市計画制度上の施策として示されたものには、以下のものがある。そのなかで①の都市マスタープランの充実については、②～⑥を実現するための前提として位置づけられるという形で答申された。



このように平成4年の都市計画法の改正は、近年、住環境の悪化、コミュニティの崩壊等の様々な問題があらわれ、これらに対応するために、用途地域の詳細化、専用用途地域の追加、誘導容積制度の創設、地区計画制度の対象地域の拡大を図ることを中心に進められた。その中でも市町村計画については、これらの用途地域の指定や地区計画の策定といった拘束的な（財産権を制限する）都市計画の上位に市町村が定める非拘束的な都市マス

タープランを位置づけている。市町村マスタープラン創設にともない、二層制都市計画体系の試みがみられている。

住民参加においては、これまでの都市計画は、前述したように市町村が原案を作成し、必要に応じて公聴会や説明会を開催した上で、公告や縦覧を行うことや都市計画審議会に付議することが主なものであった。市町村マスタープラン創設により、その策定にあたって住民の意見を反映させる措置を講ずることとされ、かつ、策定後に公表されることから、住民の都市計画への理解と参加がすすめられることになると考えられる。

市町村マスタープラン創設の趣旨は、身近な生活空間を重視し、地域住民の理解と参加のもとに、望ましい将来都市像や総合的な施策の体系を行政と住民の共有の目標と定め、具体の都市計画の体系的な指針としていくことにある。

3. 市町村マスタープランの役割と効果

都市計画中央審議会の答申では、次の役割を持つ市町村マスタープランが必要であるとされている。

①住民の都市計画に対する理解と参加を容易にするための将来都市像の明示

都市計画は本来住民の合意のもとに進められるべきものであるため、住民に最も近い立場にある市町村が、地域特性に配慮したきめ細かな都市づくり、まちづくりの方針を、市町村マスタープランに明示することにより、都市計画の目標を住民や事業者等にわかりやすく示す役割が期待されている。また、目指すべき将来都市像を明示し、その実現に向けた都市計画の対応について合意形成を図っていくことにより、住民の都市計画に対する理解が深められ、各種都市計画事業や規制、誘導への協力や参加を容易にする役割を果たす。

②都市計画の整合性・総合性の確保

土地利用や都市施設、都市環境等の分野別計画を相互に調整し、都市計画の整合性・総合性の確保を図り、都市づくりに関する体系的な施策の推進に寄与する。

③具体の都市計画の指針

市町村の定める具体の都市計画は、市町村マスタープランに即したものでなければならないことから、市町村マスタープランに示す将来都市像は、具体の都市計画が決定・変更されるべき方向を示す誘導指針をしての先導的役割を果たす。

これらの役割を期待された市町村マスタープランが、市町村の都市づくり等に及ぼす効果として次のようなことが考えられる。

まず第一に、市町村独自の都市計画課題、テーマに総合的に対応できることである。市町村マスタープランは、自分のまちをどのようにしていくのか、解決すべき課題は何か、ということを考え、実現化するための指針となるものである。まちには様々な問題がある。自分たちのまちは、どういう状況にあり、何を解決すべきか、等についてみんなで考え、

ねらいを重点的に絞り込み、効果的で実効性のあるマスタープランとすることが重要である。具体的な課題、テーマのねらいが絞り込まれることによって、それを解決するにはどうしたらよいのか、そのためにはまず、都市計画のマスタープランを策定することが必要であると考えられる。

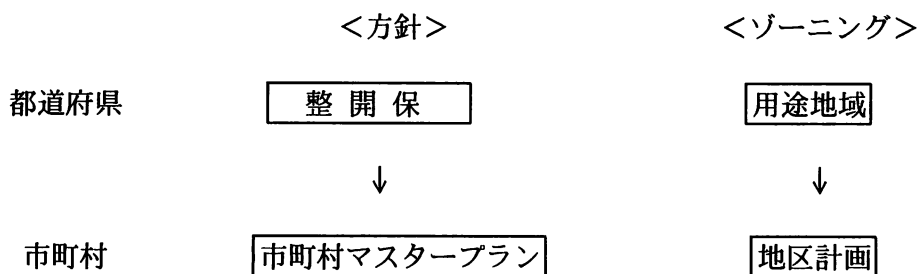
第二に、身近な生活環境の整備を一層すすめることができることである。都市計画は、都市全体の土地利用構想等に基づき、都市計画の規制や根幹的都市施設の決定、事業化を図るとともに、地区計画によるきめ細かな整備をすすめることを目的としているが、近年、特に身近な生活環境に対する住民のニーズが高まっているようであり、その整備をすすめることが課題である。なお、市町村マスタープランは一般的に、各市町村の区域規模が小さいほど住民にとっては身近でわかりやすくなる。したがって、都市規模の大きい市町では、地域別構想を策定し、全体構想では検討されない身近な生活環境レベルの内容を盛り込んでいくことが望まれる。地域住民が日常生活空間について具体的にイメージできるようになることから、きめ細かなニーズに基づく、地域からのまちづくり、特に地区計画の推進が図られることになる。

第三に、市町村行政において、マスタープラン策定を通じて横断的体制の強化、個別計画の総合化、計画部局機能強化、事業推進のための全庁的合意形成や計画能力の向上等の影響、効果が考えられる。

第四の効果は、地域住民において、行政に対する理解、協力、支援等が得られる契機となる点である。

4. 市町村マスタープランの位置づけ

わが国の都市計画は、市町村マスタープランの創設により、線引き地域については都道府県の「整開保」に基づく都市全体の土地利用計画（全国共通型の規制によるまちづくり）と市町村マスタープラン（条例型、自主決定型のまちづくり）との二段二層の体系ができたことになる。



市町村マスタープランは都市計画法上に位置づけられた都市計画制度の一つであり、次のような性格を持っている。

①地方自治法の基本構想及び国土利用計画法の市町村計画、都市計画法上の「整開保」

に即して定められる計画であること。

②行政内部の計画ではなく、公聴会の開催等、住民の意向を反映させた計画であり、広く住民等に向けて、公表することを前提とした計画であること。

③地区計画や特別用途地域等の市町村決定の都市計画の運用の根拠となる計画であること。

法制上、市町村の定める都市計画は各種の法定の計画、方針、構想への「適合」等を義務づけられている。都市計画法第 13 条により、「都市計画は…一体的かつに総合的に定めなければならない」と規定している。「一体性」とは主に決定過程における広域的な整合性を意味し、「総合性」とは主に計画内容に関する部門間の整合性を意味している。これを担保するため、法は、各計画及び決定が国土計画、地方計画等の上位計画に「適合して」いること、及び関連する各種の計画、方針、構想などに「即して」行われることを規定している。これらの条件が満たされることにより、個別の都市計画決定は計画全体のシステムの中で、矛盾なく適切に行われるという建前になっている。

このような都市計画システムにおけるプラン体系を、新たに加わった市町村マスタープランを中心としながら概観し、その位置づけについてみていく。

(1) 市町村の計画体系の中での位置づけ

都市計画法第 15 条 3 項では、「市町村が定める都市計画は議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、かつ、都道府県知事が定めた都市計画に適合したものでなければならない」と定めている。市町村の基本構想とは、地方自治法第 2 条 5 項により、当該市町村の行政運営を総合的かつ計画的に行うことを目的として策定され、議会の議決を経て定められる行政計画である。

国土利用計画法第 8 条では、「市町村は…当該市町村の区域における国土の利用に関し…市町村計画を定めることができる」と規定している。この市町村計画は、全国計画を基本として策定される都道府県計画を基本とし、地方自治法による市町村の基本構想に即し、議会の議決を経て定められる。このように市町村計画は、国土利用計画の 3 層のプラン体系の中に位置づけられる。

一般に市町村では、地方自治法に基づく基本構想に、都市の将来ビジョン・土地利用構想が示されている。土地利用に係る基本方針は、国土利用計画法に基づき、基本構想に即した国土利用計画市町村計画により明らかにされている場合が多い。国土利用計画市町村計画には土地利用概略図が示され、この計画を実現する措置の概要が計画書に示される構成となっている。いずれの計画も議会の議決を経ており、住民の意見を反映する必要のある市町村マスタープランは、将来フレームや土地利用等についてこの二つの計画と十分に整合を図って策定する必要がある。

市町村マスタープランは、市町村の行政運営の計画体系の中で、市町村の行政運営全般の基本方針を示した基本構想及び基本計画に即し、その内容を踏まえて土地利用や都市施

設の整備方針など都市の空間形成や物的事項について具体的に、そして図面などを使いながら示したもので、具体の都市計画の展開に方向性と正当性を与えていくものとされる。市町村の行政運営を一元的、総合的、体系的に進めていくためには、市町村マスタープランは経済、社会、福祉、環境、農業その他の分野の計画と十分連携を図ったものとしていかなければならない。

(2) 「整備、開発又は保全の方針」との関係

「整開保」と市町村マスタープランの関係は、「整開保」の市町村に関する内容をマスタープランに単にまとめ直すという関係ではなく、マスタープランは「整開保」に即すると共に、「整開保」の原案を市町村が作成する際の根拠にもなるといった「有機的關係」を保つこととされている（建設省都市局長からの通達 平成5年6月25日）。つまり、市町村マスタープランは、「整開保」に即することとされており、同一の計画期間における内容については矛盾のないようにするが、明確な上位関係にあるのではなく相互に調整を図りつつ、一体的・有機的な関係を持つものと理解することができる。

(3) 分野別計画との関係

市町村の都市計画や都市整備に係る計画には、「市街地整備基本計画」、「総合交通体系のマスタープラン」、「緑の基本計画（緑のマスタープラン）」「下水道基本計画」「都市再開発方針」、「住宅マスタープラン」、「都市環境計画」等がある。市町村マスタープランは、分野別計画の基本方針となるので、これらの既往計画と骨格的 content について整合性を図る必要がある。その際、市町村マスタープランは分野別計画の内容を単純に盛り込むのではなく、それぞれの内容を総合的、横断的に調整したものとして位置づけていく必要がある。

(4) 都市計画法第13条1項に掲げる計画との関係

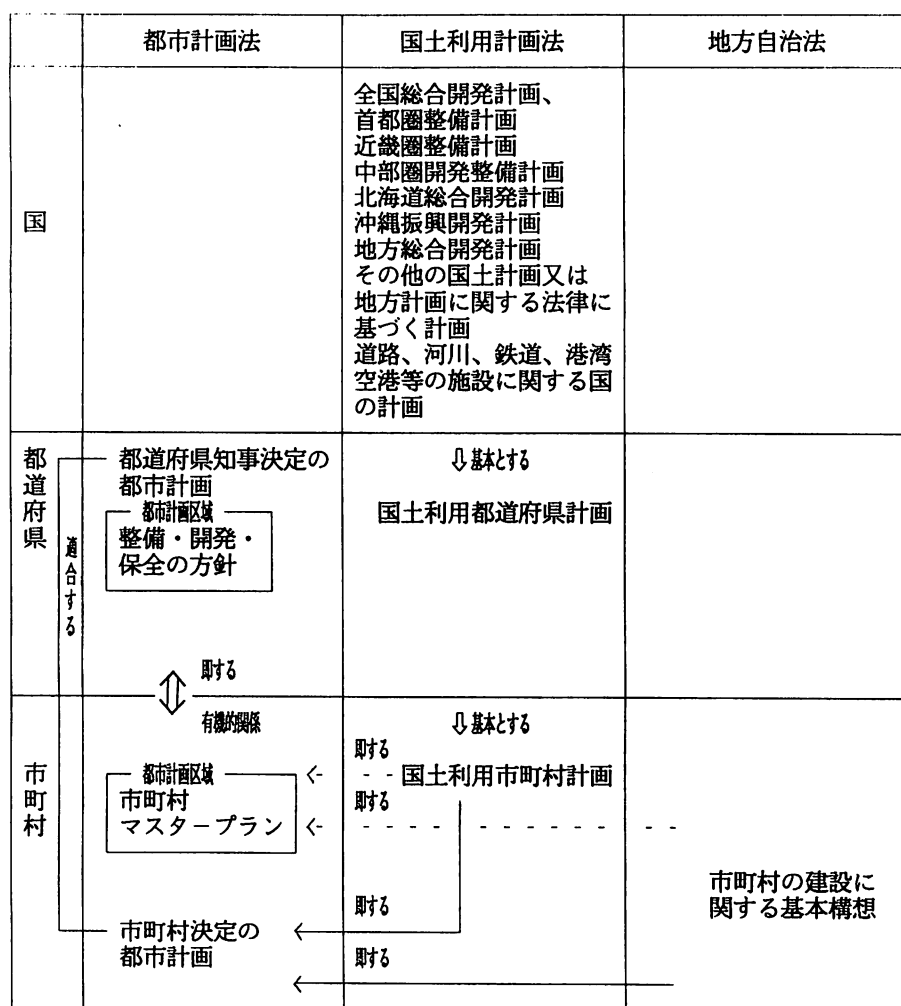
都市計画法第13条1項に掲げる計画と市町村マスタープランとの関係については、両者が相互に矛盾しないよう配慮しなければならない。市町村マスタープランにおいてこれらの計画に言及する場合には、事前に関係機関との調整を図ることが必要であると、通達により示されている。都市計画法第13条1項に掲げる計画とは以下のとおりである。

- ・全国総合開発計画
- ・首都圏整備計画・近畿圏整備計画・中部圏開発総合計画等
- ・その他国土計画、地方計画に関する法律に基づく国の計画
- ・道路、河川、鉄道、港湾等の施設に関する国の計画

5. 市町村マスタープラン策定に関する課題

以上述べてきた市町村マスタープランを中心としたプラン体系は、次の図のように整理できる。

図一 プラン体系



プラン体系における「適合」「即する」「基本とする」の3種類の関係については、
 通達では、次のように示されている。「…計画に適合する」とはこれらの計画に示され
 た内容と矛盾しないという趣旨であり、…計画が都市計画と矛盾なく両立するという趣
 旨である、とされている。また「計画に即して定められている」とは、計画の内容に正
 確に一致している場合の他、正確には一致しないが…計画の目的が達成できるように定
 められている場合を含む、とされている。つまり「適合」等の条件は、厳密な一致性の
 他、緩やかな“無矛盾性”や“両立可能性”を含む概念のようである。しかし、これだ
 けの策定条件がならべられると、市町村決定の都市計画がどれだけ自主的な策定が可能
 なのか不安である。そこで、プラン体系においては、抽象度の大小、計画目的の相違等
 により、どこまでが“無矛盾”や“両立可能”として許容されるかが問題となり、マス
 タープラン策定にあたり、実際に進行中のもの等各計画間の整合性をどのようにとっ
 ていくか、が課題である。

市町村マスタープランの策定に関しては、全体的には従来のスタイルと異なり、市町村の自主性・独自性を尊重しているように思われる。市町村は、従来の市町村決定の都市計画のように知事の承認を必要とせず、市町村マスタープランを策定した後、公表し、知事に通知するだけでたりるのである。さらに通達では、住民の意向反映のための措置として、例示にとどまってはいるが、「地区別に関係住民に対してあらかじめ原案を示し、十分に説明しつつ意見を求め、これを積み上げて基本方針の案を作成するものとし、この場合、公聴会・説明会の開催、広報紙やパンフレットの活用、アンケートの実施等を適宜行うこと」と住民の意見の反映についてきわめて積極的である。

しかしそれは、市町村マスタープランが都市計画決定を必要としない単なる手続き規定にすぎないからではないか。つまり、住民の参加によって策定されたマスタープランを実際に行おうとする時に、今までと同じような複雑な手続き及び関係機関との協議が必要になってくる。いいかえれば、都市計画決定を規定している従来からの基本的枠組みは変わっておらず、その外側で市町村マスタープランを制度化し、市町村の自主性や住民参加を積極的に表したにすぎない。策定された市町村マスタープランの公表が義務付けられていることから、ある程度担保性をもつものと思われるが、都市計画決定事項ではない市町村マスタープランが具体の都市計画に対してどれだけの拘束力を発揮できるか、疑問である

建設省の見解では、市町村マスタープランは財産権を制約するものではないため、厳密な意味での都市計画（都市計画決定事項）とはみなされていない。だが、「整備、開発又は、保全の方針」については、市町村マスタープランと同様に直接財産権を制約するものではないにもかかわらず、都市計画決定が求められている。都市計画決定の対象となる「整開保」では都市計画の実現性を重視し、10年という計画期間をおき、計画内容としても法定都市計画の現実的な運用の中に限定されているといえる。それに対して市町村マスタープランは、通達（平成5年6月25日）により、都市の将来ビジョン等を「土地利用、各種施設、都市の整備の目的等都市の物的な側面のみを静的に捉えるべきものではなく、生活像、産業構造、自然的環境等について、現況及び、動向を勘案して目標とすべきビジョンを明確にし、これを踏まえたものとする」として、そのビジョン性を強調している。また、市町村マスタープランについて、議会の議決を必須としない理由として、平成4年の国会審議で建設都市局長は次のように答弁している。「具体的なマスタープランでなければマスタープランをつくる意味合いが薄れるという認識に私どもは立ちまして、利害の調整などは都市計画決定の手続きの中で最終的にはしっかりとなされているわけですから、…国の制度として議会の議決を義務づけるということはしなかった」ということである。

制度上、市町村マスタープラン策定事務は団体委任事務であることから、地方自治法

第96条2項により、市町村が条例により議会の議決を経て定める等独自の策定手続きを定めることも可能である。自治体が独自に、国の規制を上回る、あるいはその自治体に合った特別の規制を「まちづくり条例」等の形で設定しマスタープランの実現を図る等の手段の検討が必要である。しかし、そのような条例の制定権にも限界がみられる。

制度上とはいえ、市町村は、自主的な判断で市町村マスタープランを策定することが出来るようになった。その制度を最大限に工夫し、利用して、マスタープランの実効性をどのように高めていくか、今後の大きな課題である。

また、市町村マスタープラン策定における住民参加のありかたについて、多くの自治体において当面の課題となっている。第一に、計画策定のどの段階から住民が関わるかであり、第二に、住民を含めた検討・協議の場をどう設定し、どのように計画策定に住民の主体的な参加を図るかである。第三に、行政と住民が計画策定プロセスの各段階でどのように情報の交流を行うか等である。

住民をいかに参加させるかは地域の特性やまちづくりへの参加の成熟度や住民意識等にも関わる問題であり、費用効果の観点からは、手間、費用、時間に対してははるかに効果が少ないかもしれない。しかし、国、行政による一方通行の都市計画システムでは限界が生じている現在、双方向に、住民からの情報も行政に伝達され、意見をいえる手続きを構築していかなければならない。参加の手法が住民と行政の間で定着し、機能していくためには、住民参加を制度やシステムとして作り上げていくことが望まれる。また、審議会や公聴会の開催方法、財政システム等、既存の制度を見直し、活用していくことも必要である。

計画策定プロセスにおける住民参加の方法は、実質的には各自治体の裁量に依拠している。計画策定プロセスにおける住民参加の手法の相違が計画の質やその実現に対して影響が出てくるものと考えられ、今後、その手法について各自治体がどのように工夫し、開発していくかによって、自治体間に差が生まれてくるものと思われる。

6. 北海道における策定状況

最後に、北海道における市町村マスタープランの現状について触れておきたい。

北海道内では、平成8年度に女満別町、平成9年度に美深町が市町村マスタープランの策定を終えている。また、公表はされていないが、函館市と千歳市が策定済みである。

道内212市町村のうち、103市町が都市計画区域を指定しており、平成4年に都画法が改正されてから、いまだ4市町しか策定されていない状況にある。用途地域見直しの時期が重なったことや策定期間が定められていないためと思われる。それに加えて、北海道においては、①都市計画区域を有する市町村のうち74市町が未線引きであるため、これまで都市の将来像や土地利用方針を示すとされていた整開保のないところが多いこと、②ほとんどが都市地域以外の地域を含んでいることから、地域区分に応じた既

往計画があるため、市町村マスタープラン策定にあたって庁内全体での調整、合意をとることが必然であることが、策定を一層難しくしているものと思われる。

図一 北海道における市町村マスタープランとその他の基本計画との関係

	国・北海道	道	広域	都計区域	市町村	地区
企画(自治)		○北海道総合計画	○広域市町村計画		○市町村総合計画	
建設部門別	都市全体(全体計画)				○都市計画区域 ○整備・開発・保安の方針 ○市町村都市マスタープラン	○地区診断
	市街地				○市街地整備基本計画	
	緑・景観		○北海道広域緑地計画		○都市景観形成基本計画	
	交通			○総合交通体系調査	○緑の基本計画	
	住宅	○住宅建設5カ年計画	○北海道住宅建設5カ年計画 ○北海道住宅マスタープラン	○新産業都市および工業整備特別地域 ○総合保護地域 ○国土利用計画 ○地方拠点法	○市町村住宅マスタープラン ○公共住宅再生マスタープラン ○公共住宅建て替え10カ年計画 ○住環境整備方針 ○HOPE計画	○河川環境整備事業
河川						
国土	○全国総合開発計画 ○国土利用計画 ○北海道総合開発計画	○国土利用北海道計画 ○北海道土地利用基本計画			○国土利用市町村計画	
農林	○全国森林計画 ○国立公園・国定公園の公園計画 ○自然環境保全基本方針 ○自然環境保全地域に関する保全計画	○農村振興地域整備基本計画 ○道が定める国定公園の基本計画	○農村振興地域整備計画(広域)導入 ○グリーンピア構想 ○アグロポリス構想 ○地域森林計画 ○地域森林計画 ○森林整備計画		○農林振興地域整備計画 ○農用地利用計画 ○広域農林農村整備構想 ○森林整備計画	
通産			○ニューメディア等」コミュニティ構想			○商業環境改善施設整備事業

北海道都市学会研究論文集「都市学研究 34」 北海道における市町村マスタープランの体系化と意義に関する研究 瀬戸口 剛 (北海道大学)ほか1名
北海道において今後、各部・各分野の計画との横のつながりをどう調整し、どのようにプラン体系の整合性を図っていくかが課題とされる。また、住民参加による都市計画の実績ある自治体が少ないため、各段階に合わせて参加の仕方について模索していく必要がある。

おわりに

以上、平成4年の都市計画法改正により創設された市町村マスタープランを中心に、都市計画システムについての文献考察を行った。

文献研究より得られた市町村マスタープランの主なポイントは、次の3つである。

①市町村マスタープランの総合性

従来の整開保、その他の計画策定手続きと異なって、市町村マスタープランでは、都市計画関連だけではなく、環境・福祉等の分野別計画との調整が求められており、整合を図る範囲が拡大されている。

市町村マスタープランでは、現在進行中の既往計画との相互関係や策定年次等の時間的ズレを考慮し、将来見直しを前提として、将来あるべき方針や内容を先取りして盛り込むことによって、整合を図っていくことが望まれる。

②庁内の策定体制

①より、庁内の他部局間での連携が重要である。また、市町村マスタープラン策定にあたっては、各市町村の都市計画担当課が中枢的役割をになうことになるため、計画づくりにおける職員の能力アップが更に求められていくだろう。

③住民参加

従来の都市計画における住民参加制度は、案が出来上がった後によるものであった。市町村マスタープラン策定のもとでは、策定段階からの参加が義務付けられている。しかし、案作成のどの場面で、どのように住民が参加するか、また参加のための前提として、どのような行政情報を公開していくべきか、等については、今後の研究課題である。

市町村マスタープラン制度を生かすかどうかは、自治体と住民の手にかかっている。日本の都市計画行政の基本的な枠組みを、抜本的に改善するにはいたらなかったが、欧米諸国に比べて、日本の都市計画行政に決定的に欠けていたとされるマスタープランが自治体の手で、住民の参加のもとで策定できるようになったということは、一歩前進したといえる。更に、都市計画中央審議会において、現行制度の見直しの基本的方向が示された。国や都道府県の後見的役割の廃止、都市計画市町村審議会を法定化することがあげられている（「今後の都市政策は、いかにあるべきか」第一次答申 ※終頁）。個人的な利害には関心を持つ住民、自治体職員の能力不足という声も聞かれるが、むしろ市町村マスタープラン策定にあたっては、市町村が住民とともに策定していくプロセスが重要であり、そのプロセスを通じて地域住民が都市計画に対する理解を深め、行政と地域住民との間で地域の将来像を共有できる機会としていくことが望まれる。

この新しい制度をどのように運用していくか、策定後実際にどのような効果、または新たな問題点が生じるかをみていきたいと思う。今後、各市町村では、市町村マスタープラン策定にあたり、①これまでの都市計画やまちづくり、住民参加等に関する取り組みの評価 ②市町村独自のねらい、活用イメージの絞り込み ③位置づけの明確化 ④成果イメージ ⑤住民参加方式 ⑥策定プロセス、体制、仕組み等について検討した上で、それぞれに異なったやり方により策定していくことになる。修論においては、北海道を対象としてこれらの実態調査を行い、各市町村毎の課題によって異なるであろう市町村マスタープランの目的や性格、庁内体制、上位下位計画間の整合のとり方、住民参加手法について分析し、具体の都市計画決定までの流れをつかむことを研究のテーマとする。

【参考文献】

1. 日本地方自治学会 「都市計画と地方自治」 敬文堂 1994
2. 五十嵐敬喜 「都市計画 利権の構図を超えて」 岩波書店 1993
3. 久世公堯 「新・都市計画法と地方自治」 ジュリストN0.403 1968
4. 宮澤美智雄 「都市計画におけるマスタープランの系譜」 都市計画139 1987
5. 小川善次郎 「市町村計画の系譜と現況」 都市計画139 1987
6. 中村隆司 「国土利用に関する計画制度のあり方についての考察」 日本都市計画学会学術研究論文集 1994
7. 渡辺俊一 「市町村マスタープランをめぐる「プラン体系」」 日本都市計画学会学術研究論文集 1994
8. 原科幸彦他 「都市マスタープラン策定プロセスへの市民参加の現状分析 - 札幌23区を軸として - 」 日本都市計画学会学術研究論文集 1994
9. 渡辺俊一他 「都市整備に関する計画体系から見た市町村マスタープランの役割」 日本都市計画学会学術研究論文集 1995
10. 瀬戸口剛他 「北海道における市町村マスタープランの体系化と意義に関する研究」 北海道都市学会研究論文集 1997
11. 北海道住宅都市部まちづくり推進室都市計画課 「市町村都市計画マスタープラン策定の手引き」 1997
12. (社)日本都市計画学会市町村の都市計画マスタープラン小委員会 「市町村マスタープランの現状と課題」 1996.5
13. 建設省都市局都市計画課監修 「都市計画法令要覧 平成9年度版」 ぎょうせい 1997.9

Seiko YAMAMURA, A Study of City Planning System in Japan : Focussing on the Role and Status of Municipal Master Plan in Local Government/REC TECHNICAL REPORT, No.0026, April, 1998, Hokkaido Research Center of Environment and Culture, SIU (Sapporo International University).

[執筆者紹介]

○山村盛子 (やまむら せいこ)

札幌国際大学大学院地域社会研究科 地域社会専攻 修士課程 都市計画論

◆大学院生の単著論文はレフリー制に基づいて掲載しています—— R E C ◆

(査読者：大山信義教授/持田潤教授)

1998年4月20日 刊行

編集：北海道環境文化研究センター

発行：学校法人札幌国際大学 和野内崇弘

☎004-8602 札幌市清田区清田4-1-4-1 ☎(011)881-8844 FAX(011)885-3370
