

# 都市計画マスタープラン改訂の課題

## ービジョン実現型都市づくりを担う市町村マスタープランの共有化に向けた改訂プロセスー



社会研究部門 研究員 塩澤誠一郎

shiozawa@nli-research.co.jp

### [要旨]

**1** 1992年の都市計画法改正により創設された市町村都市計画マスタープラン（以下、マスタープランと記述）は、法律上、都市計画を定める全ての市町村に策定が義務づけられており、かつ「市町村が定める都市計画はこれに即したものでなければならない」とされていることから、市町村における都市計画決定の指針として機能してきた。

また、都市の将来都市像と都市づくりの方針を示すことで、市町村が推進する都市計画の総合性・一体性を確保し、広域的な土地利用の調整を図り、住民を含めた多様な主体がそれを理解し共有することで、市町村の創意工夫による都市計画決定やそれに基づく事業に対する合意と円滑化が、さらには地区住民が主体となって取り組む地区計画等の推進が期待された。

**2** このような機能と役割を期待されて創設されたマスタープランは、その後多くの市町村において策定されていった。その背景には、法で策定が義務づけられているという面は当然あるが、その後の地方分権の推進による市町村への都市計画決定権限の大幅委譲や、市町村決定による制度が拡充されていったことにより、そうした制度を積極的に活用し、市町村の創意工夫により都市政策上の課題を解決しようとする市町村が増加していったものと読み取れる。実際に市町村の独自性を持った特別用途地区や地区計画策定地区が増加していったことから市町村のそうした意志が伺え、その点でこれまでマスタープランは有効に機能してきたと考えられる。

加えて、策定には担当職員や都市プランナーの努力と創意工夫により、ワークショップなどの住民参加機会を多くの市町村が採用したことから、そこに参加した住民が中心となって、まちづくりNPOが設立されていった例が少なからずあることは策定における特筆すべき成果と言える。

一方、民間事業者による開発事業に対しては、マスタープラン自体法的拘束力を持たないため、それが市町村のまちづくりにとって小さくない影響を与えることが予想されても、マスタープランがあるということだけでは事業者がこれに従ったり、参照したりする義務はないという限界がある。つまり民間の開発事業においては、マスタープランは指針として機能していないといえる。

ただし、従来から市町村独自の要綱に基づき、事業者との間で調整が行われ、その中で市町村が考えるまちづくりへの貢献を求めていくという取り組みがなされており、市町村によっては、それがマスタープランに基づいて行われてきたところもあろう。しかし、そうであったとしても事業者と近隣住民の間に紛争になってしまうケースがしばしば生じている。この場合、市町村と事業者の間では共有化されてきたかもしれないマスタープランに掲げた将来都市像が、開発計画として具体的に提示されたときに、住民が描いていたものとずれがあり、必ずしも共有されたものではなかったことになる。

このように、民間の開発事業に対しては法的拘束力がないこと、あるいはそこに掲げられた将来都市像が共有されていないことはマスタープランの制度的な限界であると思われる。近年このような状況を、まちづくり条例によって克服しようとする市町村が現れており、そうしたまちづくり条例では、マスタープランを他の関連する行政計画とともに、まちづくりの指針として位置付け、住民や事業者それぞれへの協力や遵守を求める規定を設けている。

**3** 以上のような成果と限界を持ちながら制度創設から17年が経過し、策定から既に10年以上経過した市町村も増えていることから、今後、多くの市町村がマスタープランの改訂を迎えると思われる。その中で、急速な人口減少、少子・高齢化の進展を背景に、直面している都市を取り巻く状況の変化に対応すべく、今後の都市づくりの方向性を見直す作業に取り組むことになろう。そしてそこでも市町村の創意工夫が求められよう。

折しも、国では、1968年以来の都市計画法抜本改正に向けた検討が本格化しており、その中では、これまでの「課題対応・問題抑制型」から「ビジョン実現型」への都市政策の転換が謳われていることから、将来都市像を示したマスタープランの役割がよりいっそう重要になると理解できる。また、多くの都市が目指すべき基本的な方向は「エコ・コンパクトシティ」であるとして、その実現には都市のマネジメントに重点を置くことが必要であるとしている。以上を踏まえて、改訂の際には今後の将来都市像をどのように描くか、そして都市マネジメントの考え方を取り込んだマスタープランをどのようにつくるのが課題となろう。

**4** 以上の考察を踏まえ、マスタープラン改訂の課題を筆者は次のように考えている。①他の政策領域と連携して、新たな政策課題に対し都市計画が何をできるかという視点からの方針の見直し。②地区住民の主体的なまちづくり活動に繋がるハードルの低いまちづくり制度の構築。③開発事業や住民によるまちづくりにおいても指針となるような制度的位置づけと、共有化。④民間開発に期待する姿勢の表明。⑤都市マネジメントの取り組みへの期待を提示した方針の作成。⑥マスタープランの評価・見直しシステムの構築。⑦住民・事業者等との十分な議論に基づく、将来都市像とその実現に向けた方針の共有化。⑧改訂プロセスにおけるまちづくりNPOの活用。である。

**5** 最後に、今後のマスタープランを改訂する市町村の検討に資するよう、上記の課題を踏まえた改訂プロセスを提案する。改訂プロセスをデザインするに当たって重要なことは、改訂プロセスそのものが改訂後のまちづくりへと繋がっていくことを意識することである。すなわち、マスタープランの共有化をより強固なものにするために、住民や事業者等の関係者の参加プロセスを設ける。また、住民や事業者との協働によるエリアマネジメントやストックマネジメントに繋がる仕掛けを改訂プロセスの中に組み込むというものである。

## 目次

1—はじめに	104
2—マスタープランの機能と期待された役割	104
1   制度創設の背景とマスタープランの基本的役割	104
2   マスタープランの内容と期待された効果	105
3   策定における住民参加プロセス	107
3—マスタープラン策定の成果と限界	108
1   制度創設以降のマスタープラン策定の状況	108
2   制度創設以降の都市計画制度改正の経緯	109
3   特別用途地区、地区計画にみる市町村都市計画決定の状況	112
4   まちづくりNPOの設立	113
5   開発指導におけるマスタープランの限界	114
6   まちづくり条例によるマスタープランの位置づけ	115
4—マスタープラン改訂の動向と今後の都市づくり	117
1   マスタープラン改訂の動向	117
2   都市計画制度抜本改正の動向	118
3   今後の都市政策の方向性	119
5—マスタープラン改訂の課題と改訂プロセス	121
1   マスタープラン改訂の課題	121
2   マスタープラン改訂プロセスのあり方	122
6—おわりに	125

## 1——はじめに

市町村都市計画マスタープラン（以下マスタープランと称す）に期待された役割の1つに、将来都市像の明確化による、まちづくりへの住民を含む多様な主体の理解と参加を促すというものがある。筆者はこの役割こそマスタープランにとって最も重要なもので、かつ今後のまちづくりにおいてより重要になると考えている。

実際に、住民が主体的に行うまちづくりの指針として、あるいは市と住民・事業者が共有するプランとして策定したと明記し、マスタープランに描いた将来都市像を共有し、その実現に向けて協働でまちづくりを行っていくと謳ったマスタープランは珍しくない。

しかしながら、市と住民・事業者が共有するプランとして策定したにもかかわらず、市町村及び事業者と、住民とが描く将来都市像にズレが生じていることから、開発紛争が生じるケースがしばしばあり、マスタープランに期待された役割が発揮されていない状況がある。

制度創設から17年が経過し、今後多くの市町村が改訂作業に着手すると思われるが、改訂においては、改めて共有化を強化することが必要であり、そのための改訂プロセスが重要であると考えられるものである。

本稿は以上のような問題意識から、マスタープラン改訂の課題を整理するとともに、共有化に向けた改訂プロセスを提案するものである。

そのため、はじめに制度創設の背景から本来マスタープランに期待された役割を整理する。次に、制度創設以降のマスタープランの運用状況を概観するとともに、その限界について考察する。そして、今後のまちづくりの方向性から、マスタープランに新たに求められる役割について分析するとともに、それを踏まえて共有化がさらに重要になる点を指摘する。最後に以上を踏まえた改訂の課題と望ましい改訂プロセスを提案する。

## 2——マスタープランの機能と期待された役割

ここでは制度創設時を振り返って、制度が創設された背景と、本来マスタープランに期待された役割およびその内容を確認し、その効果を分析する。

### 1 | 制度創設の背景とマスタープランの基本的役割

マスタープランは、1992年の都市計画法（以下、法）の改正において、市町村の都市計画に関する基本的方針として、法第18条の2に規定された。法には、次のように謳われている。

（市町村の都市計画に関する基本的な方針）

- 第18条の2 市町村は、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並びに都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下この条において「基本方針」という。）を定めるものとする。
- 2 市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、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。
  - 3 市町村は、基本方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するとともに、都道府県知事に通知しなければならない。
  - 4 市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない。



第1項に「定めるものとする」とあることから、基本的には都市計画を定める市町村全てに策定が義務付けられている。また、第4項において、「市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない」とあることから、市町村が定める都市計画に対して、基本的な方向性を示す役割を担っていると解釈できる。

つまり、市町村が都市計画を決定し、土地利用や建築形態の制限、都市施設の整備等を行うためには、マスタープランを策定し、都市計画の決定（あるいは変更、廃止）の必然性や根拠が、その方向性に基づくものであると説明されなければならないという関係ができる。

このような制度が創設された背景には、「社会全体がそれまでの都市の拡大を基調とする都市化社会から、安定・成熟した都市型社会へと大きく移行したことがある。」<sup>1</sup>とされている。

当時の建設省通達「市町村の都市計画に関する基本的な方針について」<sup>2</sup>では、創設の意義として、次のように示されている。

「産業・社会構造の変化の急速な進展や住民の価値観の多様化等に適切に対応して、都市をゆとりと豊かさを真に実感できる人間居住の場として整備し、個性的で快適な都市づくりを進めるためには、望ましい都市像を都市整備の目標として明確化し、諸種の施策を総合的かつ体系的に展開していくことが、今日ますます重要となっている。このような施策の展開に当たっては、広域的観点からの土地利用の調整、都市活動を支える広域的な都市基盤の整備等を着実に進めることと併せて、地域社会共有の身近な都市空間を重視した施策を推進していくことが肝要であり、また、都市整備に関わる総合的な施策の体系を行政内部の運営指針に止まらず、これを住民に分かりやすいものとして提示することが、住民の理解と参加の下にこれらの施策を進めていく前提としても重要である。」

このように、既に都市づくりの方向性が成長拡大路線から、既存の都市空間の充実にシフトしたことを背景に、「都市像の明確化」、「都市計画の総合性・一体性の確保」、「広域的な土地利用の調整」、「住民の理解と参加」といったキーワードによる施策展開が求められており、そのような役割を担うマスタープランが必要とされたと理解できる。

## 2 | マスタープランの内容と期待された効果

都市計画運用指針（以下運用指針）<sup>3</sup>には、マスタープランの基本的考え方として、次のように示されている。

「市町村マスタープランは、住民に最も近い立場にある市町村が、その創意工夫の下に住民の意見を反映し、まちづくりの具体性ある将来ビジョンを確立し、地区別のあるべき市街地像を示すとともに、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をきめ細かくかつ総合的に定め、市町村自らが定める都市計画の方針として定められることが望ましい。この際、土地利用、各種施設の整備の目標等に加え、生活像、産業構造、都市交通、自然的環境等に関する現況及び動向を勘案した将来ビジョンを明確化し、これを踏まえたものとするのが望ましい。」

1 新実務者のための都市計画マニュアルⅠ【総合編】／（社）日本都市計画学会編/丸善

2 平成5年6月25日建設省都計発第94号建設省都市局長から都道府県知事あて抜粋

3 平成12年12月18日建設省都計発第92号建設省都市局長通知、平成18年11月30日改正 国都計第105号 都市計画制度が自治事務に移行したことを受けて、それまでの通達を廃止し、それに代わって、「国として、今後、都市政策を進めていくうえで都市計画制度をどのように運用していくことが望ましいと考えているか、また、その具体的な運用が、各制度の趣旨からして、どのような考え方の基でなされることを想定しているか等についての原則的な考え方を示し」たもの。「」内、運用指針策定の趣旨より抜粋。

さらに、次に掲げる項目を含めることが考えられるとしている。

ア. 当該市町村のまちづくりの理念や都市計画の目標

イ. 全体構想（目指すべき都市像とその実現のための主要課題、課題に対応した整備方針等）

ウ. 地域別構想（あるべき市街地像等の地域像、実施されるべき施策）

つまり、マスタープランには都市の将来ビジョンの明確化と、それを実現するための整備方針や施策が、市町村区域全体と地域別に掲げることが例示されている。実際に策定された多くのマスタープランは、このような構成となっている<sup>4</sup>。

ここで地域別構想の計画的な位置づけを確かめておきたい。一つの市町村にあっても地理的、文化的に特徴ある地域が存在することが一般的である。さらには土地利用の状況や都市施設の整備状況により、まちづくりの課題も地域ごとに異なり、要請されるまちづくりの優先順位も異なることが通常である。このため、マスタープランに地域別構想を定めることは計画論的に理にかなっていると言える。

加えて、地域別構想の策定を推奨する背景には、それが地区計画制度の活用につながることを期待した面を指摘しておきたい。地区計画制度は1980年に創設された制度であるが、地区レベルのきめ細かな土地利用・建築形態の誘導や、道路・公園などの公共施設の確保などを詳細に定める計画制度であり、都道府県が決定する用途地域という全国一律の基準による最低限の規制に加えて活用することで、良好な住環境の保全や、街並みの形成、密集市街地における公共施設の確保などを行うというまさに安定・成熟した都市型社会において個性的で快適な都市づくりを担う制度として積極的な活用が期待されていた。

地区計画の策定に当たっては、市町村の条例により地区住民の意見提出方法などの手続きを定めることを法で規定しおり、通常の都市計画決定に加えて、住民参加プロセスというハードルを設けることにより、良好な住環境の保全や、街並みの形成のために規制を強化（あるいは一定の条件の下に緩和）することについて地区住民の十分な理解と一定の合意を経ることを求めている。つまり、地区計画制度の積極的な活用が望まれるが、それには地区住民の合意形成が必要とされているのである。

したがって、市町村によってはこれを積極的に活用し、地区住民による協議会において地区計画の素案を策定したり、その支援策などを制度化したりするなどの手続きを含めた条例を定めたところもある。

これに対し、制度創設当時のマスタープランの位置づけについて、建設省から「二層二段の計画構成」なる説明がよく用いられていた。つまり、「市街化区域の整備、開発または保全の方針」に基づいて都道府県が決定する用途地域<sup>5</sup>と、マスタープランに基づいて市町村が決定する地区計画の役割分担と連携によって都市づくりを行っていくというものであり、「マスタープランにおいて地域別構想も策定することにより、地区計画の策定推進のきっかけとなる効果がある」<sup>6</sup>としていた。

先に紹介した建設省通達<sup>7</sup>にも地域別構想について次のような考え方が示されている。

「特に、地域別の課題に応じつつ地域社会共有の身近な空間の整備を図る上で、地区計画等の積極的活用を考慮し、地区計画等の策定を推進することが必要と考えられる地区の概ねの位置・区域および計画に定めるべき主要な事項の方針等を明示すること。」

すなわち、マスタープランにおける地域別構想の策定が、住民の合意に基づく地区のローカルルールを地

4 ただし、運用指針には「地域別構想は、はじめから必ずしも全ての地区について定め、又は定める内容を同水準とする必要はなく、当該地域の実情、住民の合意形成の熟度等に応じて、順次、段階的に作成することも考えられる。」とあり、実際に地域別構想未策定のマスタープランもある。

5 後に（1998年）市町村決定。ただし、3大都市圏の既成市街地等を除く。

6 「都市計画の新しい役割分担と都市マスタープランの課題」明石達生 建設省都市局都市計画課課長補佐（当時） 日本都市企画会議主催、平成9年度都市計画マスタープラン策定研修会資料

7 平成5年6月25日建設省都計発第94号建設省都市局長から都道府県知事あて 抜粋

区住民が主体となつて行うことに繋がることを期待していたと言える。

以上をまとめると、マスタープランとは、都市の望ましい将来都市像と都市づくりの方針を示したもので、将来都市像の実現のために決定（変更、廃止）する都市計画の方針である。これにより、市町村が推進する都市計画の総合性・一体性を確保し、広域的な土地利用の調整を図り、住民を含めた多様な主体が将来都市像と方針を理解し共有することで、市町村の創意工夫による都市計画決定やそれに基づく事業に対する合意と円滑化が、さらには地区住民が主体となつて取り組む地区計画等の推進が期待できる。マスタープランはこのような役割と期待をもって制度化されたと解釈できる。

### 3 | 策定における住民参加プロセス

次に、以上のようなマスタープランへの期待から、どのような策定方法が採られたのか、特に住民参加プロセスに注目してみたい。

法18条の2の第2項で、策定に当たっては、「住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」として、策定への住民参加機会の設置を義務付けている。

先に紹介した建設省通達<sup>8</sup>では、住民の意向反映、周知等のための措置として、「基本方針の策定課程それ自体が住民のまちづくりへの理解と参加を得ることや合意の形成に資するものであることにかんがみ、次に掲げる事項に留意の上、市町村の規模や地域の実情に応じた実行ある措置を適切に講ずること。」とあり、「①例えば、地区別に関係住民に対し予め原案を示し、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、広報誌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。」と示されている。

このような通達を受けてはいるが、策定に当たってはむしろより積極的な住民参加方式を採用する市町村が多く、また従来にはあまりなかった多様な方法が多くの市町村で試みられた。

その代表的なものに、地域別構想の素案を住民参加方式で行うというものがある。例えば筆者が携わった春日部市マスタープランの策定では、1996年度から策定作業を開始し1999年に策定したが、市域を旧町村に基づく6地域に区分して、それぞれの地域に、商店街などの関係団体代表や公募による20～40名近くの住民が参加したまちづくり協議会を設置して、1996年10月から1997年5月の間に各地域8～9回のワークショップを行い、地域別構想の原案づくりを行政のたたき台がないところから行った。さらに6地域のまちづくり協議会から1名ずつが、策定案を審議する策定委員会に参加する形をとった<sup>9</sup>。

また、武蔵野市のマスタープランでは市域を駅勢圏により3地域に区分し、やはり地域の主要な関係者や公募による地域住民からなる、地域別まちづくり会議と称する検討の場を設置し、各地域9回に及ぶワークショップにより地域別構想の素案づくりを行った<sup>10</sup>。

このようなワークショップに加えて、タウンウォッチングを実施したり、フォーラムを開催して専門家の話を聞くとともにワークショップの成果を参加者が発表する機会を設けたり、ワークショップの経過を毎回ニュースにして発行し、直接参加していない市民にも周知したりといったことも行われた。

このように、当時の市町村がより積極的な市民参加方式を採用した背景には、先に指摘したように、地方分権の流れを受けて、市町村が積極的に都市計画制度を活用して、創意工夫によるまちづくりを行ってこ

8 平成5年6月25日建設省都計発第94号建設省都市局長から都道府県知事あて 抜粋

9 プランナーとして携わった。

10 市民委員として参加。



うとする意識の下、それに対する住民合意の円滑化への期待と、地区計画や建築協定に代表される、地区住民が主体となって決定する地区のローカルルールづくりに繋がることを期待した策定プロセスであったと言える。

なお、こうした策定における多様な住民参加プロセスのデザインと実施は、市町村担当職員の熱意と策定業務を受託した都市プランナーの創意工夫、および両者の努力によるところが大きかったことを記しておきたい。当時、こうした住民参加手法において先進的に取り組んだ市町村の事例が、市町村担当職員を対象としたセミナーや学術誌、普及し始めたインターネットを通じて紹介され、情報交換が行われて全国の熱意ある担当職員の下で実施されたのである。

### 3—— マスタープラン策定の成果と限界

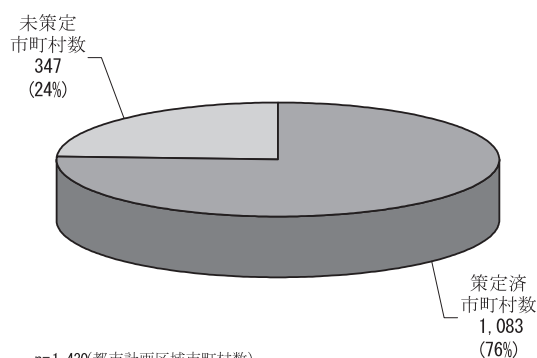
ここでは、ここまでみてきたような期待を持って策定されたマスタープランの今日までの策定状況と、策定後の動向からその成果をみるとともにその限界について触れたい。

#### 1 | 制度創設以降のマスタープラン策定の状況

2008年現在、都市計画区域を有する市町村は全国に1,430あり、その内、マスタープランを策定している市町村は1,083、約76%が策定済である。一方、未策定市町村は347(24%)である(図表3-1)。

2008年に策定済となっている市町村(策定年次不明を除く1,072)における策定年毎の市町村数をみると、1992年の制度創設以降、策定市町村は年々増加し、制度創設から12年が経過した2004年には約90%<sup>11</sup>が策定を終えている。2005年以降になると策定市町村数は少なくなるが、市町村合併による新市での策定が増えているものと思われる(図表3-2)。

図表 3-1 マスタープラン策定市町村数



n=1,430(都市計画区域市町村数)

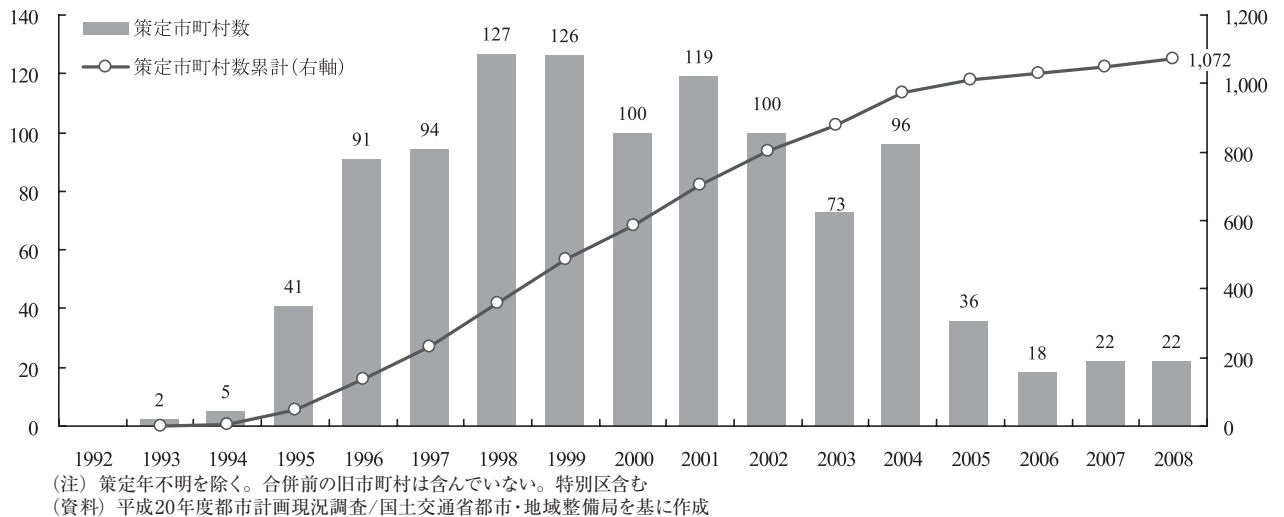
(注) 2008年3月31日現在 特別区含む

(資料) 都市計画現況調査(国土交通省都市・地域整備局)を基に作成

11 2008年時点を100%とする



図表 3-2 マスタープラン策定市町村数の推移



このように、制度創設以降マスタープランを策定する市町村が増加していったのは、法で策定が義務付けられているという面は当然あるが、都市計画制度を積極的に活用することに意義を感じたことから、その根拠となるマスタープランの策定に至った市町村も少なくないと考えられる。特に、地方分権により都市計画権限が市町村に移譲されたり、市町村決定による制度が創設されたりしたことにより、そうした制度を活用し、都市政策上の課題を解決しようとする市町村が増加していったものと読み取れる。

## 2 | 制度創設以降の都市計画制度改正の経緯

そこで次に、マスタープラン制度創設以降の都市計画制度の変遷、特に市町村の決定権限が拡大していった状況を振り返りながら、マスタープランの重要性が高まっていった経緯をみたい。

マスタープラン制度創設以降の都市計画制度は、市町村への権限委譲が大幅に進められてきた(図表3-3、3-4)。1995年の地方分権推進法の施行、地方分権推進委員会の設置を端緒に、地方分権推進委員会の複数回に及ぶ勧告、地方分権推進計画の閣議決定という流れを受けて、1998年の法改正では、都市計画決定の大臣認可・承認を縮減し、都道府県が決定主体であった用途地域や都市施設、市街地開発事業が部分的に市町村決定へ権限委譲された。また、従来から市町村決定制度であった特別用途地区については、法令による地区類型を撤廃し、市町村が当該地区の課題や土地利用の目的に照らして自由に設定できることとなった。

さらに、1999年の地方分権一括法の成立を経て、2000年の法改正では、市町村決定制度として、準都市計画区域や特定用途制限地域が創設された。また従来都道府県決定であった風致地区の一部について、市町村決定に委譲された。2005年には、建築基準法の改正に伴い特例容積率適用地区の創設、景観法の成立に伴う景観地区の追加がなされた。

一方、先に紹介した地区計画制度は、市街化調整区域での適用(1992)、街並み誘導型地区計画(1995)、都市計画区域全域への適用(2000年)、再開発等促進区(2002年)などの充実が図られてきた。

以上のような個々の都市計画制度の市町村への権限委譲の大まかな流れをみてきたが、知事同意協議の縮減等、都道府県との調整手続きの縮減なども大幅に進められてきている。

このように、マスタープラン制度創設以降の都市計画決定権限の市町村への大幅な拡大により、市町村の創意工夫による都市計画制度を活用する幅が広がり、その分、マスタープランの重要性が高まっていったと考えられる。

図表 3-3 マスタープラン制度創設以降の主な都市計画制度改正

	和暦 西暦	4 92	5 93	6 94	7 95	8 96	9 97	10 98	11 99	12 00	13 01	14 02	15 03	16 04	17 05	18 06	19 07	20 08	21 09
市町村の都市計画に関する基本的方針		◎																	
準都市計画区域										◎						●			
区域区分		●								●									
地域地区																			
用途地域		●						○*											
特別用途地区		●						○											
特定用途制限地域											◎								
特例容積率適用地区															◎				
高層住居誘導地区							◎	○											
都市再生特別地区												●							
特定防災街区整備地区													◎						
景観地区																◎			
風致地区		●									○*								
臨港地区		●						○*											
緑化地域														◎					
都市施設																			
道路 一般国道		●						○*											
公園・緑地・広場		●						○*											
一団地の住宅施設		●						○*											
市街地開発事業																			
土地区画整理事業		●						○*							○*				
市街地再開発事業		●						○*							○*				
住宅街区整備事業		●						○*							○*				
防災街区整備事業													◎	○*					
地区計画等																			
地区計画		○	○					○		○									

(注) ○市町村決定 ●都道府県決定 ◎市町村決定制度創設 ○\*一部市町村決定あるいは要件によって市町村決定など



### 3 | 特別用途地区、地区計画にみる市町村都市計画決定の状況

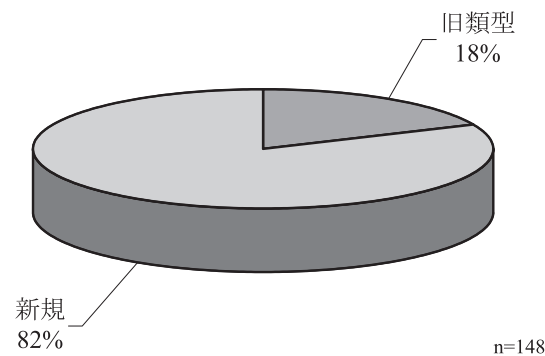
ここで、市町村の創意工夫による活用がしやすくなった都市計画制度について、その運用状況を、特別用途地区と地区計画を取り上げてみたい。

特別用途地区は用途地域を補完するため、地区の特性や課題に応じて建築物の用途規制を強化したり、緩和したりする制度である。つまり、用途地域により大枠の用途規制を行った上で、さらに特定の地区における都市政策上の課題や目的に対応して、詳細に用途をコントロールすることで、目指すべき将来都市像の実現化を図ろうとする制度と言える（図表3-6）。

この制度自体は1950年からあるもので、その後、社会状況の変化に応じて数回の法改正により、地区類型が追加されていき、1992年の法改正で11類型となった。従来、特別用途地区の指定は、法令に定められた11種類の地区類型から選択して適用するというメニュー方式であったが、1998年の法改正によりこの類型が撤廃された。

特別用途地区は1998年の制度改正後2008年までに全国で148地区が決定しているが、そのうち82%が、旧類型ではなく市町村が独自に定めたものである（図表3-5）。このことから市町村の創意工夫による都市計画制度の運用がなされてきた状況が分かる。そして、特別用途地区決定の根拠としてマスタープランの活用がなされていると考えられ、ここにおいてマスタープランに期待された、市町村の創意工夫による都市計画決定に対する合意と円滑化という役割が果たされてきたと理解できる。

図表 3-5 1998年以降の旧類型と新規別、特別用途地区の決定地区数割合



(注) 策定年不明を除く  
 (資料) 平成20年度都市計画現況調査 / 国土交通省都市・地域整備局

図表 3-6 特別用途地区の事例

地区名	市町村	内容	決定年
地場産業振興特別用途地区	鯖江市	漆器や眼鏡関連産業の集積地区において、これら地場産業の保護育成を目的に、用途地域による制限を緩和し、建替えや増改築、機械設備の入替え等を可能とする	2001年
みかんの里特別用途地区	有田市	有田みかんという地場産業の振興を図るため、住居系用途地区内で農業用建築物の制限を緩和	2004年
特別商業活性化地区	三鷹市	店舗、事務所等の建物の立地環境の保全を図り、狭小敷地の住居専用住宅の建築を制限するため、近隣商業地域における専用住宅の敷地面積を制限。活力ある活動環境を創造するため、床面積の一定割合以上を店舗等の併設用途に限定	2004年
酒蔵地区	西宮市	歴史的街並み保全と伝統産業の振興を図るため、地区内の一定の用途の建築を制限する	2007年

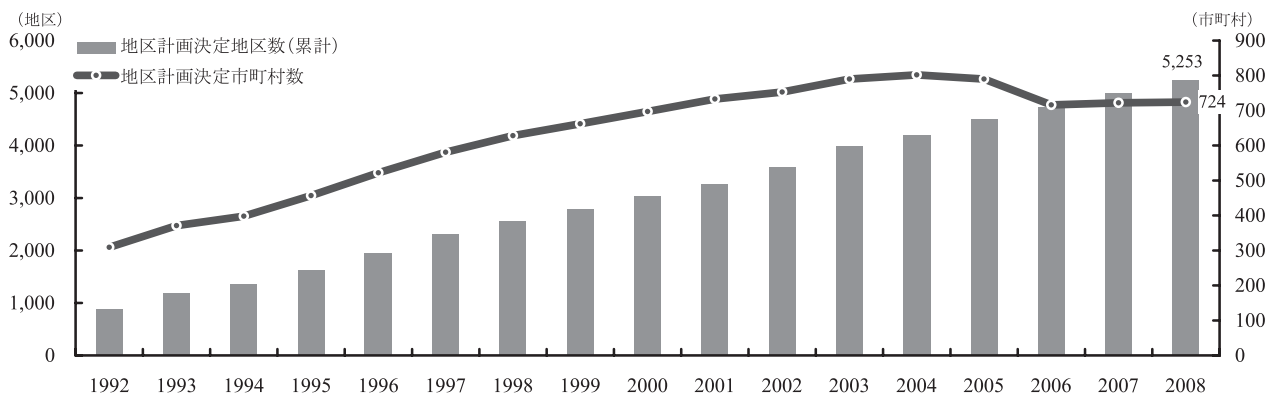
(資料) 平成20年度都市計画現況調査 / 国土交通省都市・地域整備局および各市のウェブサイト



次に、地区計画の決定状況を見ると、1992年時点では全国で876地区が決定されていたが、その後年々増加し、2008年には全国724の市町村で5,253地区が決定されており、16年間で6倍近くに増加したことになる(図表3-7)。ここにおいても市町村の創意工夫による都市計画制度の運用成果と、そこで果たされたマスタープランの役割を察することができる。

ただし、当該市町村におけるマスタープランの内容策定方法との相関関係が不明であるため、もう一つのマスタープランに期待された役割である、「地域別構想の策定が地区住民の主体的な地区計画策定に繋がる」効果があったとは言えないため、ここでは策定状況を示すにとどめておく。

図表 3-7 地区計画策定地区数の推移



(注) 沿道地区計画、集落地区計画、防災街区整備地区計画は除く  
 (資料) 都市計画ハンドブック2009および都市計画年報/財団法人都市計画協会

#### 4 | まちづくりNPOの設立

マスタープラン策定の成果として特に挙げておきたいのは、前章で紹介したような、策定における住民参加機会をきっかけに、そこに参加した住民が中心となって、まちづくりNPOが設立されていった点である。

東京都内を例にとると、調布市(1998年策定)、武蔵野市(2000年策定)、狛江市(2001年策定)、練馬区(2003地域別策定)において、いずれも策定への参加をきっかけにNPOが設立され、その後、法人認証を得ているNPOもある(図表3-8)。

設立後の活動は様々であるが、いずれも自市区をベースに、マスタープランで検討したまちづくりの課題について、独自の問題意識を持って、調査研究や普及啓発、まちづくり提案などの活動を行っている。

また、共通する点として、メンバーに建築士や技術士といったまちづくりに関する専門家がいることである。マスタープランに参加したことでまちづくりに関心を持った市民と、市民である専門家が一緒になって活動を行い、その活動がまた市民のまちづくりへの関心を高めるという効果を考えると、もともと地区計画などのローカルルールづくりに繋がることを期待した住民参加方式の採用であり、そうした効果が直接得られなかったとしても、住民参加による策定方式を採用したことによる特筆すべき成果であったと言えよう。

図表 3-8 マスタープラン策定をきっかけに設立されたまちづくり NPO の事例

	MP策定年	名称	活動例	実施年
調布市	1998	NPO 調布まちづくりの会	受託事業「景観ガイドライン策定調査」	2003
武蔵野市	2000	NPO 法人市民まちづくり会議・むさしの	まちづくり条例中間まとめに対する意見交換会主催	2007
狛江市	2001	狛江・まちづくり市民会議	まちづくり条例に基づくテーマ型まちづくり提案	2004
練馬区	2003	まっぷす	千川緑道プロムナード構想・提案	2008

(資料)「まち NEWS 完全保存版」NPO 法人市民まちづくり会議・むさしの および各市区、各団体ウェブサイトをもとに作成

## 5 | 開発指導におけるマスタープランの限界

市町村が決定する都市計画の指針であり、都市計画決定やそれに基づく事業に対する合意や円滑化が期待され、住民の主体的なローカルルール作りへ繋がる効果が期待されたマスタープランにおいて、多くの市町村が、策定後のまちづくりを住民や事業者と協働で行っていくことを謳い、マスタープランはそのための指針であり、3者で共有するプランであることが策定趣旨や目的などに書かれていることは珍しくない。

ここで協働の担い手の一つである事業者が行う開発事業についてマスタープランとの関係をみてみたい。

民間事業者による開発事業に対してはマスタープラン自体法的な拘束力を持たないため、それが市町村のまちづくりにとって小さくない影響を与えることが予想されても、マスタープランがあるというだけでは、事業者がこれに従ったり、参照したりする義務はないということになる。つまり民間の開発事業においては、マスタープランは指針として機能していないと言える。

ただし、多くの市町村は従来から、一定規模以上の開発事業や中高層建築物の建築に対して、市町村独自の要綱に基づく指導を行ってきた。これは建築確認など法律に基づく手続きの前に、事業者が市町村に申し出ることを求め、要綱に基づく市町村独自の基準によって、公共公益施設の設計や費用負担等について協議を行い、最終的に審査・承認するというものである。

多くの場合、協議内容は基準に適合しているかどうかという判断を行うだけでなく、公園や空地を供出させ、それが市町村の考えるまちづくりに合致するような配置や設計になるよう事業者に促すというようなことが行われる。このような開発指導は、技術的に優れた知識・経験を有する職員の裁量により、市町村のまちづくりにとってより良い開発を誘導するという面で大きな成果を上げてきた。

市町村によっては、それがマスタープランに基づいて行われてきたところもあるかもしれない。

しかし、それがもう一つの協働の担い手である住民には、協議の内容が全く見えない点は問題である。

本来、例えば、民間投資による再開発を期待する地区があれば、そのようにマスタープランに示し、そこには、どの程度の建物が建築可能なのか説明すべきである。これまではこうした考えは市町村担当者の頭の中にしまわれており、事業者が開発を行おうとしたときに、指導の中で事業者になんとなく伝えられながら、事業者がそれを実現していくというものになっていたようである。

住民と事業者および行政が共有するプランとして策定したからには、マスタープランに基づいた協議が行われるべきであり、マスタープランに掲げた将来像の実現に向けて、その方針をどのように解釈したのかを住民も共有することで、協働のまちづくりの指針たり得るのではないだろうか。

ただし、将来都市像が共有されていない場合は別の問題が起こる。例えば、現状は低層の建物しか建っていない地区が、計画上は高層建築物も含む開発を誘導するエリアであるのに、住民がそのような将来像を描いていない（認識していない）場合は、いくらマスタープランに基づいて協議が行われて開発が認められたと住民に説明しても、共有していない以上、そこに接点は生まれず。実際にこのような将来像の共有化がなされていないことから起こる紛争は多い。

このように、民間の開発事業に対しては、マスタープランに法的拘束力がないこと、あるいはそこに掲げられた将来都市像が、必ずしも三者で共有されていないことは、マスタープランの制度的な限界であると思われる。ただし、近年このような状況を、まちづくり条例によって克服しようとする市町村が現れている。

## 6 | まちづくり条例によるマスタープランの位置づけ

マスタープランの創設当時から、その実現手段として、まちづくり条例の活用が望ましいとする考え方があった。これには大きく2つのねらいがあり、1つは地区計画の策定手続きやその支援措置を定めて、住民の主体的なまちづくり活動を推進しようとするものである。もう一つは、それまで要綱に基づいて行っていた開発指導を、条例に基づく手続きとしてそれに法的な根拠を与えようとするものである。

近年制定されたまちづくり条例には、地区計画の申し出制度や都市計画の提案制度に関する手続きなど法に基づく制度の手続きの他に、地区まちづくり計画の提案制度やテーマ別まちづくり計画提案制度など市町村独自のまちづくり制度を設けるものがある。

これらを個別に条例化する例も、一体にして総合化した条例もあるが、総合化したまちづくり条例には、マスタープランを総合計画などの他の行政計画とともに、まちづくりの指針となる計画として、市民や事業者それぞれへの協力や遵守を求める規定を設けている条例もある。

例えば、2008年9月に制定された「武蔵野市まちづくり条例」では、第6条、1項で、市におけるまちづくりに関する計画「まちづくり計画」をマスタープランと長期構想・長期計画および市長が指定する計画として、2項で、「市、市民等及び開発事業者は、まちづくり計画を遵守しなければならない。」と規定している。

その上で、市民等からの都市計画提案や地区計画の申し出、地区まちづくり計画の提案に対して、「まちづくり計画」に適合する内容であることを、その必要性や認定の判断の根拠としている。また、開発事業に対しては、市長が「まちづくり計画」に照らして助言や意見提示を行うとしている（図表3-9）。

なお、地区まちづくり計画は、地区計画制度よりも強制力は弱いですが、導入のハードルを低くしたもので、地区住民の主体的なまちづくり活動を促すものとして制度化されたものである。

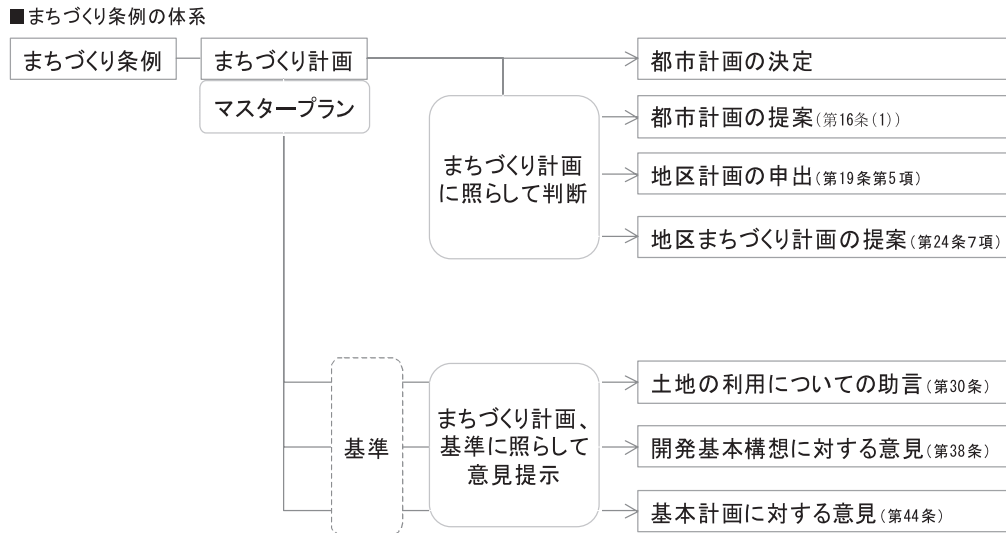
これにより、市がまちづくり計画であるマスタープランを示し、住民はそれに基づいて地区まちづくり計画など地区におけるまちづくりの考え方を示し、事業者からはまちづくり計画を踏まえた開発計画が提示されることになる。つまりマスタープランが三者双方の対話のツールとなって、協働のまちづくりの基盤を成すことが期待できるようになったのである（図表3-10）。

ただし、これが成立するにはマスタープランが三者で共有されるものになっているかどうか前提になる。仮に、既に策定しているマスタープランがそうでないのであれば、改訂する必要があるであろう。

また、このようにマスタープランを位置づけたまちづくり条例には、マスタープランの見直しや変更の手續

きを定めているものが多い。法ではマスタープランの策定について規定してあっても、見直しや変更については何も触れていないことから、これを条例で定めて、公正に見直しを行うことができるようにしたことは大きな成果と言える。

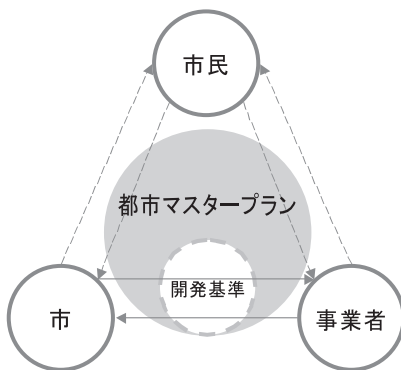
図表 3-9 武蔵野市まちづくり条例における、まちづくり計画とまちづくり提案、開発事業との関係



(資料) 武蔵野市まちづくり条例を基に作成

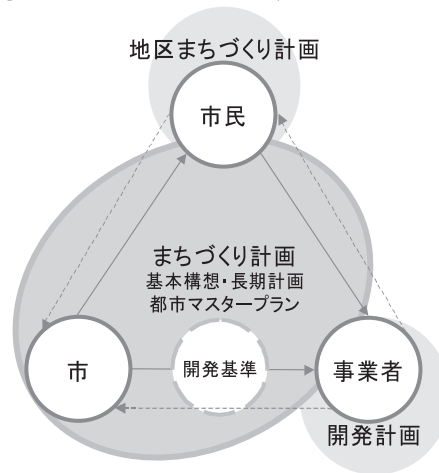
図表 3-10 まちづくり条例による、まちづくりの変化

◎これまでのまちづくり



共有されていないマスタープランと開発基準に基づく開発調整。市民には調整の内容が不明。

◎これからのまちづくり



条例に基づく「まちづくり計画」としてマスタープランを共有、まちづくり計画の基で、お互いのまちづくりに対する考え方を示し、協議しながら将来像を実現していく。



## 4—— マスタープラン改訂の動向と今後の都市づくり

ここでは、マスタープラン改訂の動向をみつつ、国で行っている都市計画制度抜本改正の動向に触れながら、今後の都市づくりの方向性について考察する。

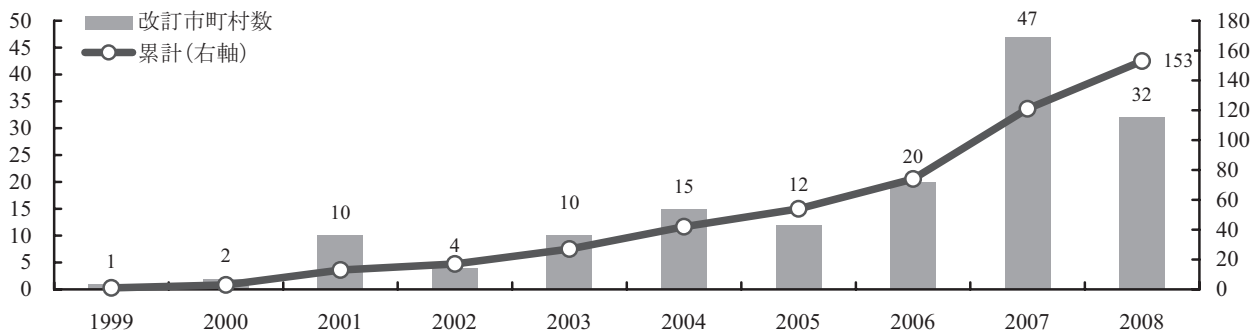
### 1 | マスタープラン改訂の動向

マスタープランを改訂した市町村は、2008年時点で153ある。1999年に1件出現して以降、増加傾向にあり、2006年には策定件数を上まわった。特に2007年の47件、2008年の32件と近年の増加が目立っている(図表4-1)。

策定から改訂までの経過年数をみると(図表4-2)、経過年数7年が全体の17.2%(26件)で最も多く、次いで8年の12.6%(19件)、10年の10.6%(16件)、6年と11年の9.9%(15件)とつづく。つまり、改訂には、市町村合併によるものも含まれていると考えられるが、策定から5～10年が経過したことからプランの見直しを行い、改訂を行った市町村も多いと考えられる。

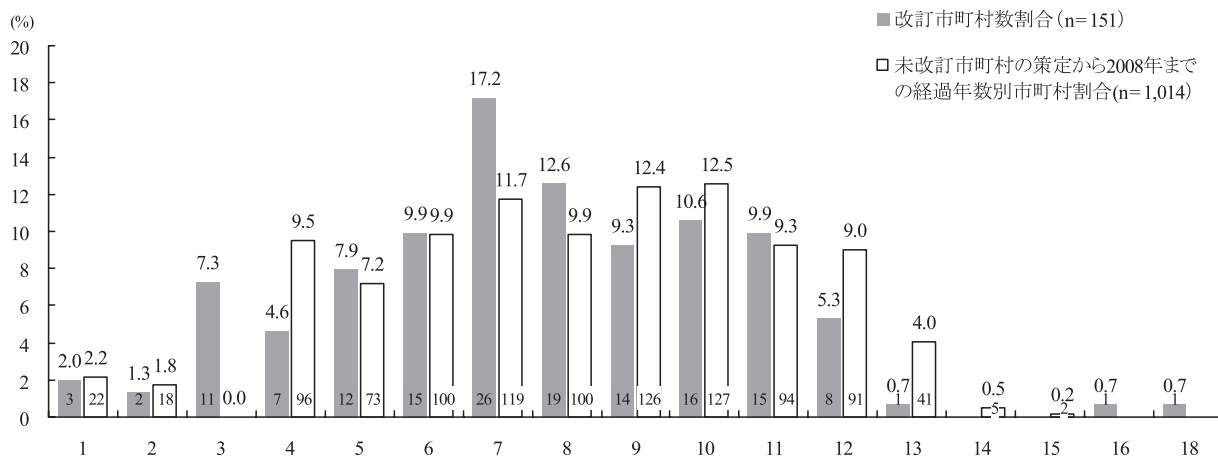
未改訂市町村の、策定から2008年までの経過年数別、市町村数をみると、経過年数10年が12.5%、9年が12.4%など、やはり5～10年経過している市町村の割合が高くなっていることから、今後も、改訂を行う市町村が増えていくことが予測できる。

図表 4-1 マスタープラン改訂市町村数の推移



(資料) 平成 20 年度都市計画現況調査 / 国土交通省都市・地域整備局

図表 4-2 策定から改訂までの経過年別市町村数割合



「改訂市町村数割合」においては、策定から改訂までの経過年数

「未改訂市町村の策定から2008年までの経過年数別市町村数割合」においては、その経過年数

(注) 策定年不明を除く。合併前の旧市町村は含んでいない。特別区含む。グラフ下部の数値は市町村数

(資料) 平成 20 年度都市計画現況調査 / 国土交通省都市・地域整備局を基に作成

近年改訂が増えている状況については、マスタープラン策定から一定期間が経過する中で、急速な人口減少、少子・高齢化の進展を背景に、都市を取り巻く状況の変化に対応すべく、今後の都市づくりの方向性を見直す作業が行われてきたものと推察される。今後、改訂を行う市町村は、まさに、この作業に取り組むことになるだろう。そしてそこでも、市町村の創意工夫が求められよう。

## 2 | 都市計画制度抜本改正の動向

現在、国土交通省において、都市計画制度の抜本改正に向けた検討が行われている。この流れは、1998年の「今後の都市政策は、いかにあるべきか」都市計画中央審議会第一次答申まで遡ることが出来るが、直接的には、2006年の「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。」社会資本整備審議会第一次答申及び、2007年の第二次答申がベースになっていると理解できる<sup>12</sup>。

第一次答申において、大規模商業施設等広域的都市機能の拡散と中心市街地の空洞化を背景に、都市構造改革が必要であり、その方向性として「集約型都市構造」の実現が示され、郊外への広域的都市機能の立地規制や集約拠点への都市機能の集約化の誘導が謳われた。

第二次答申では、集約型都市構造に基づく都市像を実現するための都市交通施策と市街地整備施策の推進が示された。

第一次答申では、「地域にとってどのような都市構造が望ましいか、ということについては、地域の選択であって、一律に提示すべきことではない。」としながらも、「集約型都市構造を実現することで、都市圏内の多くの人にとっての暮らしやすさと当該都市圏全体の持続的な発展を確保することが可能となる。」としている。これに対し、第二次答申では、「拡散型都市構造を放置することによる諸問題を解決または回避し、持続可能な都市を実現するためには、我が国の都市を集約型都市構造へ再編することが不可欠である。」と、その必要性を強調している点が注目できる<sup>13</sup>。

2008年5月には、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会に「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」が設置され、以上の検討を引き継ぎ、大臣諮問における特に「①人口減少等に対応した新たな都市計画制度の基本的枠組み」と「④安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策」に関する部分を対象に検討が行われ、本年6月に報告が示された。次に、その報告の内容を詳しくみてみたい。

12 2005年6月の国土交通大臣諮問によるもので、諮問では検討課題として、次の5つが示された。

- ①人口減少等に対応した新たな都市計画制度の基本的枠組み
- ②中心市街地の再生を図るための、広域的な都市機能の規制誘導施策及び中心市街地への都市機能の集積誘導施策
- ③持続可能な都市を構築するための都市・生活インフラの整備の推進方策
- ④安全で安心して暮らせるまちづくりの推進方策
- ⑤歴史的な風土を活用したまちづくり、地域づくりのあり方

13 その上で、集約型都市構造と目指すべき都市像を次のように示している。

集約型都市構造とは、都市圏内の中心市街地及び主要な交通結節点周辺等を都市機能の集積を促進する拠点(集約拠点)として位置づけ、集約拠点と都市圏内のその他の地域を公共交通ネットワークで有機的に連携することで、都市圏内の多くの人にとっての暮らしやすさと当該都市圏全体の持続的な発展を確保するものである。

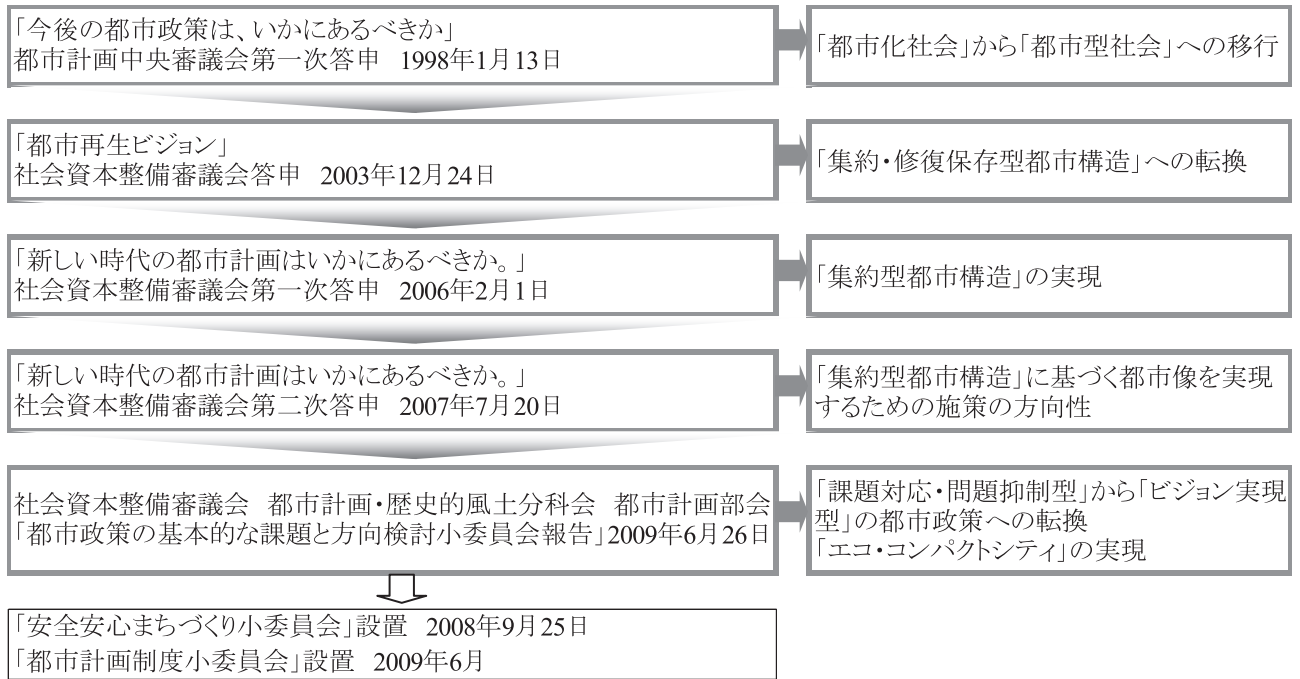
すなわち、今後我が国が目指すべき都市像は、

- 1) 都市内の幹線道路や公共交通の整備状況、都市機能の集積状況など各都市の特性に応じて、集約型都市構造への転換を図る。
- 2) 集約拠点相互を鉄軌道やサービス水準の高い基幹的なバス網等の公共交通により連絡するとともに、都市圏内のその他地域からの集約拠点へのアクセスを可能な限り公共交通により確保する。都市機能の集積状況等によっては、コミュニティバスの活用や道路ネットワークの整備等が望ましい場合もある。
- 3) 集約拠点については、必要に応じて市街地の整備を行うことにより、居住、交流等の各種機能の集積を図る。その他の地域においては、市街化を抑制するとともに、また郊外部等の空洞化する市街地については、生活環境が極端に悪化することのないような形で低密度化を誘導する。
- 4) CO<sup>2</sup>排出量やエネルギー消費量が少ない環境負荷低減型の都市活動を実現する。

ということを基本とする。

このような都市像は、都市における社会経済活動の効率化、環境負荷の低減に寄与するものであり、公民が協働してその実現に取り組むべきものである。

図表 4-3 都市計画制度改正審議の経過



### 3 | 今後の都市政策の方向性

本年9月に示された、「社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」（以下報告）は、今後の都市政策に関する方向性を示したものである。その最終頁となる「おわりに」において、この報告は小委員会の上部組織である都市計画部会による審議の参考とするためにとりまとめたものと位置づけを示した上で、同部会での方向性の具体化への期待が述べられるとともに、国に対してこの報告を踏まえた、必要な制度等の検討、国家的観点、広域の観点からの都市政策の方針の提示、地方公共団体等に対する助言・提案等を通じた都市政策の展開への期待が、さらには、「地方公共団体をはじめ都市政策に関わる国以外の各主体に対しても、本報告を参考に、都市の将来ビジョンや必要な施策等の検討を速やかに開始することを期待する。」との認識を示している。

つまり部会での審議と平行して、この報告を基に国に対しては、今後の都市政策の方針の提示、必要な制度構築の検討促進、自治体に対するイニシアティブの発揮を求め、地方自治体に対しては具体的な検討の開始を求めているように読み取れる。この点を踏まえた上で中身を整理してみるとともに、そこから今後期待されるマスタープランの役割や課題について考察する。

報告では、都市を巡る社会経済情勢の変化と都市政策の課題を示した上で、今後の都市政策の基本的な理念を、「将来世代に引き継ぐ、豊かで活力ある持続可能な都市」と表している。また、その理念の基、都市政策の転換が必要であるとして、転換の視点を政策領域の拡大、空間的範囲の拡大、時間軸の拡大、多様な主体の参加と実践という4つの視点を示している。そしてこの政策転換の視点を踏まえつつ、次のような今後の都市政策の方向を提言している。

まず、これまでの「各施策は直面した個々の課題に対して対症療法的に施策展開されるにとどまり、明

確で具体的な都市の将来ビジョンが住民や関係者に広く共有されることはなかった。」として、従来の「課題対応・問題抑制型」の政策展開から、住民や関係者の合意の基に描かれた将来像の実現を目指す「ビジョン実現型」の都市政策に転換していくべきとする基本的な方向を示している。

ここで注目したいのは、都市の将来ビジョンが住民や関係者に広く共有されることはなかったという認識を示している点である。筆者は、これまでの市町村の都市計画制度の運用状況から、都市の将来都市像を示したマスタープランが市町村の創意工夫による都市計画制度を活用したまちづくりの展開においては有効に機能してきたであろうことを述べたが、今後の都市政策においては、それだけでは不十分であり、住民や関係者と共有された将来ビジョンを住民や関係者とともに実現を目指すことが必要であると読み取れる。

このように、「ビジョン実現型」の都市政策では、住民や関係者の合意の基に描かれた将来ビジョンを、多様な主体との協働により、その実現を目指すことが基本的な方向となる。都市計画においてはマスタープランこそが都市の将来ビジョンを描く役割を担っていることから、今後は協働の担い手である住民や民間などの関係者との共有化が重要になると言える。

また、報告では、「都市の将来ビジョンに関する共通の指針」の1つとして、「エコ・コンパクトシティの実現」を提示しており、次のように示されている。

「コンパクトで効率的な集約型都市構造を持つ都市は、低炭素型のエコロジカルな都市である。逆に、エコロジカルな都市を目指せば、集約型の都市構造に行き着く。各都市の将来像は個性や実情を踏まえ描かれるべきものではあるが、我が国が直面している諸課題を踏まえると、多くの都市が目指すべき基本的方向は、「エコ・コンパクトシティ」であると考えられる。」

そして集約型都市構造の実現のための取り組みとして、都市のマネジメントという考え方が示されている。これを要約すると、これまでの都市政策は、都市基盤を整備することが主な目的であったが、それが充足された状況では、蓄積された都市基盤等の維持・管理に重点を置いて、都市の効率的な運営を行っていくことであり、そこには3つの視点があることが分かる。

1つは公共施設の維持・管理・更新（ストックマネジメント）であり、これは自治体の財政運営そのものと連動する。もう1つは、地域の空間管理・運営（エリアマネジメント）であり、これは地域住民や民間、NPO等多様な主体と連携した取り組みである。さらにもう1つは、都市計画決定や事業計画そのものを、社会経済情勢の変化や財政運営の状況に応じて評価し、見直すことである。

以上から、市町村にとっては「エコ・コンパクトシティ」の考え方を踏まえて、将来都市像をどのように描くか、そして都市マネジメントの考え方を盛り込んだマスタープランをどのようにつくるかが課題となろう。



## 5—— マスタープラン改訂の課題と改訂プロセス

### 1 | マスタープラン改訂の課題

ここまでの考察から、今後のマスタープラン改訂における課題を整理しておきたい。

まず、制度創設時にマスタープランに期待された役割の1つ、「市町村の創意工夫による都市計画決定やそれに基づく事業に対する合意と円滑化」については、市町村が都市計画行政の主要な担い手であることは抜本改正後も変わらないであろうことから、引き続き制度を活用しようとする視点から、改訂において方針の見直しを行うことが求められる。特に、今後は、環境、福祉、産業振興などの都市政策領域が複雑化していくことが予想されていることから、そうした政策課題に他の関連領域と連携して都市計画は何ができるかという視点からの見直しが重要になる。

また、もう一つの期待された役割である、「地区住民が主体となって取り組むローカルルールづくりに繋げること」については、まちづくり条例の例に示したように、改定にあわせて、ハードルが低いまちづくり制度を構築することにより、その期待が成果に繋がっていくと考えられる。

マスタープランの限界が感じられた民間の開発事業に対しては、やはり条例でマスタープランを開発事業においても遵守すべきと位置づけ、住民、事業者との共有化を図っていく必要がある。

いずれにしても、そこに描かれる将来都市像とその実現のための方針が市民や事業者と共有されるものになるように、改訂において十分な議論が必要である。その際、行政として協働の担い手である住民や事業者に期待することをはっきりと表明すべきである。この点がこれまでのマスタープランに欠けていた点ではないかと筆者は感じている。

これは、先に例示した民間投資による再開発への期待といったものだけではなく、今後求められる新たな課題にも当てはまる。すなわち、都市のマネジメントに関して、住民や事業者に期待する取り組みの指針としての役割をマスタープランに示すことが必要であろう。つまり、住宅市街地を中心としたコミュニティエリアでは、住民やNPO等が主体となったエリアマネジメントに期待し、人口・世帯減少、少子高齢化がもたらす地域の衰退を抑え、身近な資源の活用により地域の価値を高めようとする取り組みを推進する。

拠点的市街地においては、民間の資金とノウハウに期待し、再生事業とその後の維持・管理を促し、さらには公共施設の更新、維持・管理におけるストックマネジメントを民間事業者と協働で推進するというものである。

一方、マスタープランの進行管理や定期的な評価・見直しの仕組みを組み込むことも必要である。まちづくり条例で変更の手続きを設けた市町村も、定期的な見直しについては定めがない場合がある。通常、マスタープランの中で見直しの方針を定めてあるが、市町村がその必要性がないと判断すれば、実行されないという実情があった。しかしながら、ビジョン実現型の都市づくりを、協働で行っていくことを前提とするならば、定期的な見直しの中で、その実効性を評価し、必要ならばマスタープランを改訂していく仕組みが不可欠である。

また、そうした進行管理や定期的な評価・見直しに基づいて、公共投資を行う事業の選択や既に決定されて、長期間事業化されていない都市計画の廃止、変更の検討がなされるという仕組みに繋げていくべき

である。

最後に、このような課題を克服する改訂プロセスにより、住民や事業者とのマスタープランの共有化と、改訂後のまちづくりに繋げるようにすることが必要である。そのプロセスには当然ながら、住民や事業者の参画が求められ、また策定をきっかけに設立され、まちづくりの一翼を担うようになってきたまちづくりNPOの活用が欠かせない。

以上、マスタープラン改訂の課題が次のように要約できる。

- ①他の政策領域と連携して、新たな政策課題に対し都市計画は何かができるかという視点からの方針の見直し
- ②地区住民の主体的なまちづくり活動に繋がるハードルの低いまちづくり制度の構築
- ③開発事業や住民によるまちづくりにおいても、指針となるような制度的位置づけ
- ④民間開発に期待する姿勢の表明
- ⑤都市マネジメントの取り組みへの期待を提示した方針の作成
- ⑥マスタープランの評価・見直しシステムの構築
- ⑦住民・事業者等との十分な議論に基づく、将来都市像とその実現に向けた方針の共有化
- ⑧改訂プロセスにおけるまちづくりNPOの活用

## 2 | マスタープラン改訂プロセスのあり方

ここでは、今後マスタープランを改訂する市町村の検討に資するよう、上記の課題を踏まえた改訂プロセスを提案したい。

改訂プロセスをデザインするに当たって重要なことは、改訂プロセスそのものが改訂後のまちづくりへと繋がっていくことを意識することである。

すなわち、マスタープランの共有化をより強固なものにするために、住民や事業者等の関係者の参加プロセスを設ける。また、住民や事業者との協働による、エリアマネジメントやストックマネジメントに繋がる仕掛けを改訂プロセスの中に組み込むといったことである。

この点を踏まえた上で、以下に具体的な改訂プロセスを示す。前提として、策定時に定めた計画期間の中間地点において改訂するケースを想定した。

### (1) 策定から現在までのレビュー

改訂プロセスはまず、マスタープランの策定から今日までのレビューから始める。具体的には次の2点の作業が必要である。

#### ① 策定から現在までの変化の把握 (図表5-1中のA)

策定から現在までの都市を取り巻く状況の変化を把握する。この間の社会経済情勢の変化やそれに伴う産業構造の動向を踏まえて、エリア内の土地利用の動向や、住民等構成員の変化を把握する。また、国や都道府県による都市計画関連制度の施行状況を整理する。これにより、都市が現在置かれている状況を的確に把握し、改訂後の将来見通しを立てる基礎をつくるのである。

## ②現行マスタープランの評価（図表5-1中のB）

策定から現在までに、マスタープランに基づく都市計画決定（変更）・事業実施の状況や、マスタープランに関連する施策や事業の実施状況を整理する。これらは、マスタープランに掲げた都市づくりの方針毎に体系化し、その実施状況から方針毎に達成状況を評価する。これにより、改訂マスタープランに継承する施策・事業、継承する必要がない施策・事業の仕分けを行う。

### [プランの評価体系の構築]（図表5-1中のi）

上記の作業は一方で、改訂マスタープランの進行管理や評価・見直しの体系を構築することを前提に行う。つまり将来の改訂マスタープランの見直し時期に、同じプロセスを行う基盤をここで構築するのである。

今回の実施状況の整理把握作業は、策定から現在までの期間が例えば10年であれば過去10年間に実施した施策や事業をかき集めてくる必要があるが、この基盤を構築することにより、改訂後に実施される施策や事業が、マスタープランの体系の基に積み上がっていくようにするのである。

このためには総合計画体系とマスタープラン体系との連動が不可欠である。つまり総合計画に掲げた施策や事業が、マスタープランのどの方針に基づくものであるのか常に把握できるシステムが必要である。

また、マスタープランに関連する施策や事業は多岐にわたり、所管するセクションも多いことから、このプロセスの遂行のためには関連セクションとの連携が不可欠である。そのため庁内のマスタープラン評価体制を整えることが肝要である。

## (2) 将来の見通し

以上の策定から現在までの変化の把握を踏まえて、改訂マスタープランの将来ビジョンを描くための基礎となる将来見直しを行う。具体的には次の2点の作業が必要である。

### ①将来見直し（図表5-1中のA'）

社会経済情勢の見直しを踏まえて、改訂から計画期間における、人口や世帯数の将来予測、それに応じた財政の見直し、人口減少下で予想される土地利用の動向などの検討を行う。

また、先に紹介した「エコ・コンパクトシティの実現」など、国や都道府県などから要請される新たな施策の方向性などについても整理を行う。

### ②今後予定されている施策・事業の把握（図表5-1中のB'）

現行マスタープランの下で、残された計画期間内に実施が予定されている施策・事業の整理や、マスタープランに関連して、今後予定されている施策や事業の洗い出しを行う。これは改訂後の計画期間にマスタープランの体系において、どのような施策や事業が予定され、それに必要となる予算規模がどの程度なのかを把握するための作業である。

総合計画体系に位置づけられた施策や事業は、その中でおよその予算が示されているケースがある。また、下水道整備計画や道路整備計画などの個別計画において、事業費の試算を行っているケースも想定される。ここではこれらも活用し、必要に応じて調査を実施してできる限りの把握を行

う。

[ストックマネジメントプランの構築] (図表5-1中のii)

上記の作業は、ストックマネジメントプランを構築する基礎とする。つまり公共公益施設の維持・管理について、あらかじめ改修や更新が必要な時期とそれに必要な予算のプランを立てるのである。これをマスタープラン体系に示すことで、住民や事業者と共有し、将来の維持管理・更新を念頭に置いたまちづくりを協働で担っていく基礎とする。

### (3) 住民・関係者の参加プロセス (図表5-1中のC)

多様な主体との協働による将来ビジョンの実現を前提とするなら、住民や民間等関係者の参加プロセスは不可欠である。ここでは特にエリアマネジメントに繋げることを意識したプロセスを提案する。

#### ① コミュニティエリア単位での検証

[エリアマネジメントプランの作成] (図表5-1中のiii)

現行マスタープランの下で実施されてきたまちづくりについて、コミュニティエリア単位で検証を行う。これは、将来のエリアマネジメントに繋げることを意図して、地域住民や関係者の参加プロセスとして実施し、コミュニティにおける現状の課題認識や将来への希望・期待を把握し、課題解決のためにコミュニティとして何ができるのかを住民同士で検討するといったプロセスのデザインが必要である。そのツールとしてコミュニティカルテの作成やワークショップの実施などが考えられる。

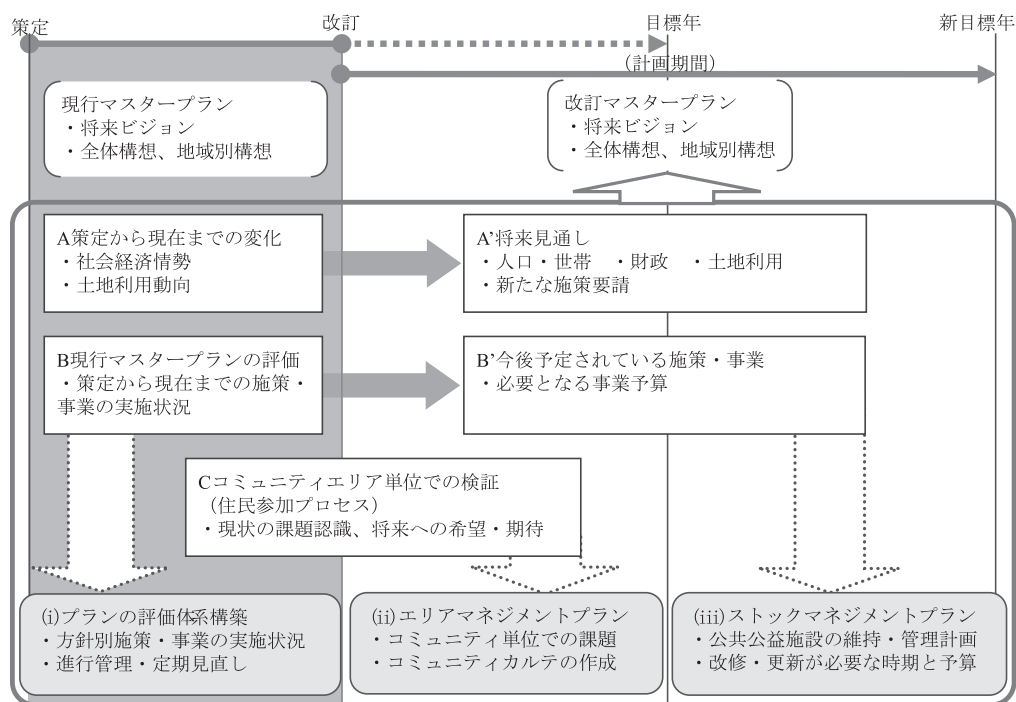
またその際、まちづくりNPOの積極的な活用が望まれる。マスタープランの策定段階で、多くの市町村において住民参加プロセスが試みられたことから、それをきっかけにして発足した、地域密着型のまちづくりNPOは、前述のとおりまちづくりに関する専門家が参加しているケースが少なくなく、その後は独自の活動を行う中でノウハウを蓄積している。改訂においては特に住民参加プロセスにおいてその力を発揮してもらうことを期待してはどうであろうか。

ここで重要になるのは、コミュニティエリア単位の設定である。エリアマネジメントが行われる単位は地区や街区といった、場合によってはコミュニティエリアより小さい単位も想定されるが、都市の地理的、構造的なエリアからの設定ではなく、エリアマネジメントの担い手、主体が形成されることを意識して、町内会や学校区などに基づく単位の設定が望ましい。

以上のプロセスを踏まえて、改訂マスタープランの将来ビジョンや都市づくりの方針を描くことになるが、最後に、都市政策の主要な担い手としての都市計画、そしてその基本となるマスタープランという意識から、マスタープランが扱う政策領域の見直しや、コミュニティエリアというとらえ方をした場合の隣接する市町村との関係を考慮した改訂プロセスをデザインすることが重要であることを申し添えておきたい。



図表 5-1 改訂のプランニングプロセス概要



## 6 おわりに

マスタープランは当初から、望ましい将来都市像を明確化することで住民、事業者を含む多様な主体のまちづくりへの理解と参加を促すことが期待されて創設され、これまでに一定の成果を上げてきたが、一方で法的拘束力を持たない点で、住民、事業者との共有化が十分になされず、実効性が低いという面で限界があったことは先に指摘したとおりである。

この点に関して、マスタープランが都市計画決定事項ではないことを制度的問題とする指摘が従来からあった。これに対し、先に紹介したまちづくり条例への位置づけの他に、市町村によってはマスタープラン自体を議会議決することによって、その実効性を高めようと独自に努力しているところもある。

今後の「ビジョン実現型」のまちづくりにおいては、マスタープランの役割はますます重要になることが明らかであり、そのためにはマスタープランの実効性や法的拘束力を高めることが必要である。国に対してはそのような観点からの法制度改正を求めたい。

市町村に対しては、国の抜本改正を待たずとも、住民、事業者とのマスタープランの共有化に向けた改訂作業に果敢に取り組むことを期待したい。

## 参考文献

- [1] 市町村マスタープランと住民参加」第21回都市計画セミナー資料 1997年 (社)日本都市計画学会
- [2] 平成9年度都市計画マスタープラン策定研修会資料/日本都市企画会議
- [3] 「今後の都市政策は、いかにあるべきか」都市計画中央審議会第一次答申、第二次答申
- [4] 「社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会報告」
- [5] 「新実務者のための都市計画マニュアル【総合編】、【土地利用編】地域地区、地区計画/(社)日本都市計画学会編/丸善
- [6] 「春日部市都市計画マスタープラン」1999年8月 春日部市
- [7] 「武蔵野市都市マスタープラン」2000年6月 武蔵野市
- [8] 「まちNEWS 完全保存版」NPO法人市民まちづくり会議・むさしの
- [9] 「市町村都市計画マスタープランの計画管理に関する調査-埼玉県下におけるアンケート結果より-」山口邦雄・小坂宏・飯田直彦・水口俊典2006/01/06 日本都市計画学会都市計画報告C-3
- [10] 「都市計画マスタープランの実効性ある推進に向けて-実効性の鍵を握る、行政執行システムと協働のまちづくり推進システムの制度化-」塩澤 誠一郎 ニッセイ基礎研REPORT2006年6月号
- [11] 「都市計画 272号」2008年4月 (社)日本都市計画学会
- [12] 「地域開発 2008.7 Vol.526」2008年7月 (財)日本地域開発センター
- [13] 「埼玉県における市町村都市計画マスタープランの見直し・改訂の契機に関する研究」塩澤誠一郎・飯田直彦・小坂宏・水口俊典・山口邦雄 日本建築学会2009年度大会学術講演梗概集
- [14] 「人口減少時代における土地利用計画の運用と展望」2008年9月 (社)日本建築学会
- [15] 「低炭素社会の理想都市実現に向けた研究」2009年8月 (社)日本建築学会 低炭素社会特別調査委員会
- [16] 「都市計画法改正-「都市総有」の提言-」五十嵐敬喜 野口和雄 萩原淳司/第一法規