

REPORT II

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 -

社会研究部門 塩澤 誠一郎
shiozawa@nli-research.co.jp

1. はじめに

1992年の都市計画法の改正により、市町村に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方針^(注1)」いわゆる市町村都市計画マスタープラン（以下、マスタープラン）は、制度の創設から15年近くが経過し、概ね全ての市町村で策定が終了した。今後はマスタープランの事後評価や見直しが課題になってこよう。

マスタープランは、「都市の将来像とその実現に向けての道筋を明らかにしようとするもの^(注2)」であり、その役割は、市町村が将来像の実現に向けて個別具体の都市計画を決定・変更及び事業推進する際の指針とすること^(注3)、また、その将来像を住民や事業者と行政とが共有して、都市づくりの方向性についての合意形成を促進し、具体的なまちづくりを進めるための出発点とすることにある^(注4)。

こうした役割の一部は、それまで国や都道府県が担ってきたが、マスタープランの創設により、まちづくりにおける市町村の創意工夫や住民の関与の余地が格段に高まった。

さらに、法律の中で、策定に当たって住民参加プロセスが義務づけられたことにより^(注5)、多くの市町村が策定過程での住民参加手法を工

夫し、公募住民によるワークショップ方式を取り入れるなど、住民参加プロセスに多くの時間を割いた^(注6)。その結果、策定に参加した住民を中心にまちづくり組織が結成されるなどの成果が得られている^(注7)。

このように、住民参加プロセスを経て策定され、その結果一定の成果が得られたとしても、その後の推進状況についてはどうであろうか。

マスタープランが都市の将来像とその実現に向けた道筋を示したものである以上、マスタープランの内容を実行して、将来像に近づけていくことが都市計画行政の本来の使命である。したがって、将来像の実現に向けた関連施策の展開を、マスタープランが本来持つ役割を活かして実行していくことが必要であろう。

その意味では、マスタープランが創設されて以降、個別の都市計画制度は、地方分権の推進による市町村決定範囲の拡大とともに、地域地区制度^(注8)や地区計画制度^(注9)が拡充されたことにより、地域の将来像に応じて、市町村が独自にきめ細かなルールを適用することを可能としており、将来像実現のためのツールは制度的に整えられて来たと言える。

しかしながら、高層建築の増加に伴う近隣紛争が全国各地で起きていることに象徴されるよ

うに、そのような制度が十分に活用されていない状況があることも事実であり^(注10)、それはまた、住民が望む将来像と実際に進行する都市のありようとの間に乖離が生じていると言え、再度、マスタープランを出発点に、より詳細な地域（及び地区）において、地域の構成員である住民と事業者及び行政が共に将来像について考え、まちづくりの方向性についての合意形成を進める必要があると言えるだろう。

今後、多くの市町村が、マスタープランの見直しの時期を迎える中で、これを契機に、マスタープランの推進についても、今一度見つめ直す必要があるのではないだろうか。

ここでは、以上のような観点から、特にマスタープラン策定後の推進にとって何が必要であるかを考察し提案したい。

考察にあたっては、筆者の所属する「埼玉県市町村マスタープラン研究会」^(注11)が、埼玉県下の市町村を対象に実施した調査^(注12)をもとにする。

2. マスタープラン推進上の課題

策定された多くのマスタープランには、市域全体の方針を示した「全体構想」と、市域をいくつかの地域に区分して、それぞれの方針を示した「地域別構想」に加えて、「実現に向けた方策」が示されている。全体構想、地域別構想は、まちづくり全般の基本方針の明確化と言え、実現に向けた方策は、基本方針を具体化するための方策を掲げたものである。つまり、実現に向けた方策の部分に記載された内容の具体化がマスタープランの推進上重要だと言える。

しかし、2002年に実施した調査では、推進のためには多くの問題や課題があることが分かった。その回答状況を総合すると、概ね「庁内執

行システムの整備」に関する課題と、「協働型まちづくりの仕組みづくり」とに大別できた。

「庁内執行システムの整備」とは、市町村において、推進のための体制やシステムを課題とするものである。

「協働型まちづくりの仕組みづくり」とは、住民等の合意形成を促進し、住民等の自発的なまちづくり活動を進めるための仕組みを課題とするものである。

具体的には以下の内容に整理できる。

(1) 庁内執行システムに関する課題

具体化のプログラム

マスタープランの策定により、まちづくり全般の基本方針が明確化したものの、それを法定都市計画の決定や整備事業の実施などの、施策展開を図る際の優先順位を定めたプログラムが未整備であること。

庁内推進体制

施策展開を図り、事業化するためには、マスタープランに関連する各種事業担当セクションとの調整が必要であり、そうした庁内の推進体制が整備されていないこと。

財政措置

マスタープランに基づいて施策展開を図ろうとしても、その予算措置は総合計画体系^(注13)に基づく行財政運営システムに載せないと担保されないという現状があること。

進行管理システム

財政措置が図られ、事業実施されたとしても、マスタープランの内容がどれだけ進捗したかを計る進行管理の仕組みがないこと。

(2) 協働型まちづくりの仕組みづくり

住民参加の仕組み

マスタープラン策定段階で住民参加プロセス

が講じられたが、個別具体の法定都市計画の決定や整備事業の実施に至る過程での住民参加の仕組みが整備されていないこと。

住民への情報提供

住民合意や住民発意によるまちづくりを促進するためには、必要な情報を住民等と共有することが前提となるが、どのような情報を、どのように提供するか明確でないこと。

まちづくり活動への技術的、金銭的支援

住民等の発意を促し、住民等が地区の詳細な計画づくりや、事業実施に向けた検討などを行う場合に、専門家による技術的な支援や、活動を継続するための経済的な支援が必要になるが、そのような支援策が制度的に整備されていないこと。

人材育成

住民が主体的にまちづくりに取り組むよう地域のまちづくりを担う人材や、住民と共に協働のまちづくりを担う行政職員が求められるが、その人材育成の仕組みが無いこと。

3. マスタープラン推進の仕組みの整備状況

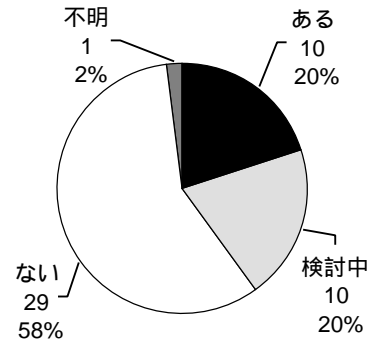
上記の課題を踏まえて、2005年に実施した調査では、マスタープランの内容を実施していくための、推進の仕組みの整備状況について回答を得た。

その結果、既に整備済という市町村は、わずかに10ではあるが存在した。検討中も含めると20の市町村が取り組んでおり、上記のような課題はあるものの、整備の必要性を認識し前向きに取り組む市町村が存在していることが分かった。

中でも、庁内執行システムでは「推進組織・体制」「関係機関との連携、調整体制」が、協働型まちづくりの仕組みでは、「市民参加の仕

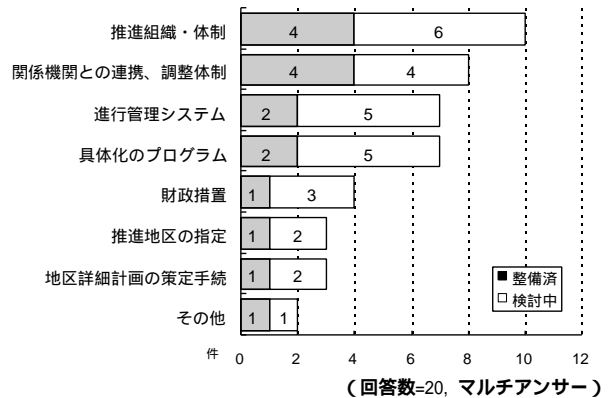
組み」「市民への情報提供」への取り組みが進んでいた。

図表 - 1 マスタープラン推進の仕組みの有無

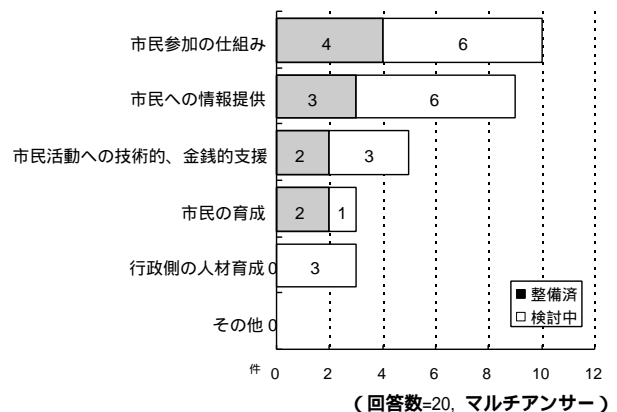


(回答数=50)
(資料) 都市計画マスタープラン策定後の「推進」及び「事後評価」に関する調査2005/埼玉県市町村マスタープラン研究会

図表 - 2 庁内執行システムの整備・検討状況



図表 - 3 協働型まちづくりの仕組みの整備・検討状況



(資料) 都市計画マスタープラン策定後の「推進」及び「事後評価」に関する調査2005/埼玉県市町村マスタープラン研究会

4. マスタープラン推進における先進事例

これら既にマスタープランを推進するための仕組みを整備している市町村の中で、上記の課題に照らして、より先進的な取り組みを行っている事例として、戸田市と草加市、及び上尾市の事例を紹介する。

(1) 戸田市：庁内推進体制と進行管理システム

戸田市ではマスタープラン策定後、庁内関係課長クラスによる「都市マスタープラン推進委員会」を設置し、その中でマスタープランの方針に基づく、関連事業を洗い出して、事業プログラムや総合計画での位置付けについて整理した、「都市マスタープラン推進計画（事業進行管理編）」を作成した。

これに基づいて、事業の進行管理を行っており、関連事業の実施はこれをもとに関係課との調整の上進められている。

これは、上記課題における、「推進組織・体制」「進行管理システム」「関係機関との連携、調整体制」「具体化のプログラム」を実現したものと言える。

また、協働型まちづくりに向け、市民に呼びかけて「マスタープラン推進のための市民会議」を設置して、マスタープランの内容に関して、整備事業等を事業化する際や、関連する計画策定などの際に、マスタープラン推進のための市民会議から意見や提案を受ける機会をつくっている。

これは、上記課題における「市民参加の仕組み」を実現したものと言える。

(2) 草加市：地区住民によるマスタープランの詳細化

草加市では、マスタープラン策定後に、住民組織のまとまりがあつてまちづくりへの意欲が高い地区をモデル地区として、「地区詳細計画」を策定した。

これは、マスタープランの具体化を図るため、マスタープランに基づく地区毎の詳細計画の策定を地区の住民組織が主体となつて行い、詳細計画の中で、行政と住民の役割分担や事業プログラムを定めて、事業を推進することをねらいとしたものである。

また、地区詳細計画を基に、具体的な事業を検討し、事業のプログラムを定めた「計画推進プログラム」を策定した。

これに基づいて、「地区まちづくり推進事業」を制度化し、地区詳細計画及び計画推進プログラムに基づく、各所管課の関連事業について一体的に予算措置することを可能にした。

さらに、専門家による住民組織の運営に対する支援策として、「まちづくりアドバイザー制度」を創設しており、アドバイザー登録した専門家を住民組織の検討に際し派遣することを制度化している。

これら草加市の取り組みは、上記課題における、「地区詳細計画の策定手続き」や「市民活動への技術的、金銭的支援」の仕組みを実現したものである。

(3) 上尾市：まちづくり条例による協働型まちづくりの推進

上尾市では、マスタープランの方針に沿って市民、事業者及び市の協働による街づくりの実現を図ることを目的とする「上尾市街づくり推進条例」をマスタープラン策定後に制定している。

条例には、住民等の発意により、街づくり協議会を設置して、街づくり計画案を策定し、その街づくり計画案を、市に提出した後に、市は縦覧を行い、街づくり推進会議^(注14)という公募市民等からなる審議機関の意見を聞いた上で、市の街づくり計画として承認するという手続きを定めている。

市は、関連施策の策定及び実施に当たっては、この街づくり計画を尊重しなければならないとしている。

また、街づくり協議会と市が、街づくり計画に基づく協定の締結を行うことで、協定区域における事業者の開発行為等に対して、協定の内容に適合して行うよう努めることが規定され、開発行為や建築物の新築の際には、その内容を市に届出ることが義務づけられる。

さらに、街づくり協議会の活動に対する助成や、情報提供、技術的な支援、その一環としての専門家の派遣などを制度化しており、そのような市の取組みについて、年次報告書を作成して各地区の街づくりの進捗状況を公表することを定めている。

これは、上記協働のまちづくりの仕組みに関する課題について、総合的に実現したものとと言える。

このように、戸田市や草加市が個別の要綱等により制度化しているのに対し、上尾市の場合、協働のまちづくりの仕組みを、条例によって総合的に担保している。

5. マスタープランの実効性ある推進に向けて（実現方策の提案）

以上見てきたように、マスタープランを推進するためには、推進のための仕組みを整備することが必要と言える。

マスタープランの実現化には長期の時間を要

する^(注15)。そのため、マスタープランに基づくまちづくりは、マスタープランを基に、マスタープランを具体化するための詳細な計画づくり、それに基づく事業実施、実施後の事後評価というように、段階的に進めなければならない。このような段階的な推進は、都市全体の整備課題に対応して、行政が主体となって進めるまちづくりの場合においても、地区の環境を向上させるために、住民等が主体となって進めるまちづくりの場合においても必要となる。

したがって、マスタープランを推進することは、マスタープランを基に段階的な推進を促進することと捉えられ、そのための仕組みとして、行政内部の推進の仕組みと、住民等の主体的な取り組みを推進するための仕組みの両方が必要だと言える。

また、いずれのまちづくりの場合も、最終的には住民等の合意形成が事業実施の鍵を握ることから、マスタープランの推進過程で住民等と行政が、マスタープランの進捗状況について情報を共有することが肝要であり、そのための仕組みも必要になる。

以上を言い換えれば、行政執行システムと、地区まちづくり推進システムを整備すること、併せて情報共有の仕組みを整備することと言え、マスタープランの実効性ある推進にむけて、それらの制度化をここでは提案したい。具体的には以下の3点である。

(1) 行政執行システム：事業プログラムの作成とそれに基づく進行管理

行政執行システムでは、マスタープランの体系に基づく進行管理システムを構築することが重要である。

都市全体の整備課題に対応して、行政が主体となって進めるまちづくりは、マスタープラン

を基に、市街地整備や道路整備などの個別分野別の詳細計画を策定し、それに基づいて法定都市計画の決定や整備事業を実施するという段階を経る。

このように、マスタープランの方針に基づき施策展開を図るためには、その手順として、関係する各担当セクションが、事業実施の緊急性や有効性などから事業を立案し、予算措置を図るという経過を経る。この際、ほとんどの市町村の行財政運営は、総合計画体系に基づいているため、予算措置を図るためには総合計画（基本計画、実施計画^(注16)）に位置づけることが必要となる。

つまり施策展開の場面では、マスタープランとは別の計画体系の下に進められることになるため、マスタープランに基づく相互調整機能を弱めることになり、なによりマスタープランの推進状況が総合的に把握しづらいということになる。

これに対し、実施計画に位置づける前の段階で、関係セクションの参加により、マスタープランの体系に基づく事業プログラムの作成を制度化することを提案したい。事業プログラムには、事業が完了するまでの時間的、段階的な進行イメージを示し、これを定期的に見直し、マスタープランに基づく事業の進捗状況を総合的に把握する。

こうすることで、マスタープランを意識した施策展開を推進することができるとともに、関係セクションによる調整をマスタープランに基づき総合的に行うことができ、相互調整機能を高めることができる。さらに、住民等に対するアカウントビリティを高めることにもつながる。

このような事業プログラムに基づく進行管理を有効に機能させるためには、これを担う庁内体制を整備することが望ましい。

(2) 協働のまちづくり推進システム：地区毎の詳細な計画づくり

地区の環境を向上させるために、住民等が主体となって進めるまちづくりの場合、マスタープランを出発点に、地区の詳細なまちづくり計画を策定し、それをもとに合意形成に至った部分について、地区計画を定めたり、整備事業を行ったりという段階を経る。

前述のとおり、策定されたマスタープランは多くの場合、市域全体の全体構想と市域を地域に区分した地域別構想からなる。

この地域別構想の地域区分の仕方は各市町村の行政運営の状況によって様々に考えられるが、市民合意を促進するという視点から見ると、多くの場合そのエリアが大きすぎると言える。

そこで、地区や街区といったより住民に身近なエリアにより、住民等が将来像を検討し、まちづくりの方針を定めて、それにしたがってどのような規制・誘導のためのルールを適用したらいいのか、あるいはどのような整備事業を行ったらいいのかを検討し、その中で住民合意に至った事業について優先的に事業実施を行うことを制度化してはどうだろうか。

これによって、住民等の自発的な取組みを促すとともに、近年充実が図られた地域地区制度や地区計画制度の適用が論拠づけられ、きめ細かな都市計画を可能とする。

このような取組みを進めるために、地区住民の取組みを技術的、経済的に支援する仕組みや、協働のまちづくりを担う人材育成の仕組みをあわせて制度化することが重要である。

(3) マスタープランを出発点にした、まちづくりを推進するための条例の制定

以上のような、マスタープランを出発点にしたまちづくりの実効性を高めるために、上記の

行政執行システムと協働のまちづくり推進システムを制度的に担保する、まちづくり条例の制定を提案したい。

策定された、多くのマスタープランには、まちづくりの理念として、協働のまちづくりが掲げられている。しかし、その理念の下にまちづくりを実行するには、それを担保する制度が必要である。そのことから、近年、独自にまちづくり条例を制定する市町村が増えている。

しかし、マスタープランに基づく行政としての取り組みは、実はあまり住民側から見えていないのが現状ではないだろうか。

そこで、まちづくり条例に、まちづくりはマスタープランを出発点として行うことを明確にして、行政執行システムと協働のまちづくり推進システムの両方を位置付け、あわせて、両方のシステムにおいて進められたマスタープランに基づくまちづくりの進捗状況を公表することを制度化したい。

マスタープランは、住民参加プロセスを経て策定された以上、その進捗を住民等に伝える必要があると言えよう。そしてそれは、結果として住民発意の取り組みや、住民合意を促すと考えられる。

その意味では、必ずしもマスタープランの中で明確にされていない、マスタープランの事後評価の仕組みや見直しの手続きについても、制度的に位置付けるべきである。

6. おわりに

以上、マスタープランの実効性を高める方策として、行政執行システムと協働のまちづくり推進システムの必要性とその制度化を提案してきた。

言うまでもなく、市町村の財政には限りがあ

り、法定都市計画の執行や、整備事業の実施については、マスタープランの方針に基づき、事業の緊急性や有効性の高さから、事業の優先順位付けを行うことが前提となる。

しかし実際のまちづくりの現場では、事業推進を預かる市町村職員は、客観性とは別の様々な圧力を肌感じて日々の業務を行っているのが実情かも知れない。

しかしだからこそ、以上のような推進の仕組みを制度化し、有効に機能させることが重要である。

また、このような推進の仕組みは、各市町村の実情に応じて検討すべきであり、必ずしも、固定化して考えるべきではないが、マスタープランの見直しを契機に、今一度、推進体制を見直し、ここで提案した実現方策の導入を検討して、マスタープランを実現する体制を整えてほしい。

(注1) 都市計画法18条の2

(注2) 都市計画運用指針(国土交通省)には、「住民に理解しやすい形で予め長期的な視点に立った都市の将来像を明確にし、その実現に向けての大きな道筋を明らかにしておくことが、きわめて重要であり、そうした機能の発揮こそマスタープランに求められているといえよう。」とある。

(注3) 都市計画法18条の2第4項「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」

(注4) 都市計画運用指針(国土交通省)には、「住民自らが都市の将来像について考え、都市づくりの方向性についての合意形成が促進されることを通じ、具体の都市計画が円滑に決定される効果も期待しうる」とある。

(注5) 都市計画法18条の2第2項

(注6) 例えば埼玉県春日部市では、6地域の地域別構想の原案策定を、公募市民も含めた地域住民による協議会を設置して行った。検討にはワークショップ方式を採用し、約2カ年度の間に各地域8回程度、合計では50回近いワークショップを実施した。

(注7) 2002年に埼玉県都市計画マスタープラン研究会が埼玉県下の市町村を対象に実施したアンケート調査では、策定後の具体的変化について、全体の約39%にあたる19市町村が、策定後に市民活動が始まったと回答している。

(注8) 都市計画法第8条

(注9) 都市計画法第16条

(注10) 最近、都市部の一部市区町村では高度地区の指定による建築物の絶対高さ制限を導入する動きが増えている。

- (注11) 調査実施時点の主要メンバー（50音順、敬称略）
- | | |
|-------|-------------------------------|
| 飯田直彦 | 国土交通省国土技術政策総合研究所都市研究部都市計画研究室長 |
| 小坂 宏 | 芝浦工業大学システム工学部環境システム学科助教授 |
| 塩澤誠一郎 | (株)ニッセイ基礎研究所社会研究部門研究員 |
| 水口俊典 | 芝浦工業大学システム工学部環境システム学科教授 |
| 山口邦雄 | 練馬区まちづくりセンター・センター所長 |
- (注12) 埼玉県都市計画マスタープラン研究会による『埼玉県内における都市計画マスタープラン策定後の成果・活動に関するアンケート調査2002年』及び『都市計画マスタープラン策定後の「推進」及び「事後評価」に関する調査2005年』を指す。
いずれも調査票の郵送配布、郵送回収方式で行い、は、61市町村を調査対象とし、この内、回答がありマスタープラン策定済の53市町村を集計の対象とした。
は62市町村を調査対象とし、この内、回答があり、マスタープラン策定済の50市町村を集計の対象とした。
- (注13) ほとんどの市町村は、地方自治法第2条第4項に規定されて、議会議決された基本構想を基に、その実現に向けて政策展開を図るための基本計画、さらにそれを3カ年程度のスパンで詳細化した実施計画という3層構造の計画体系に基づき政策実施が図られており、最終的に実施計画に掲げられた事業に対して単年度の予算措置がとられるという行財政運営システムにより運営されている。
- (注14) 街づくり協議会の認定や、協議会が策定した街づくり計画の承認などに対して調査や審議を行ったり、独自に街づくりの手法を検討して市長に提言したりする組織として設置。委員は、15人以内として、市民公募、識見を有する人、商工農などの関係団体の代表者、市の職員から構成される。
- (注15) このため、多くのマスタープランは概ね20年後を目標年次としている。
- (注16) 注13参照