

平成 22 年 5 月 19 日現在

研究種目：基盤研究(C)
 研究期間：2007 ～ 2009
 課題番号：19560624
 研究課題名（和文） 都市計画地方審議会システムの改善方策に関する研究
 研究課題名（英文） A Study on the Municipal City Planning Council (Shingi-kai) System
 - Problems and its Improvement Directions -
 研究代表者
 吉武 哲信 (YOSHITAKE TETSUNOBU)
 宮崎大学・工学部・准教授
 研究者番号：70210672

研究成果の概要（和文）：

自治体担当職員へのアンケートにより、市町村都市計画審議会の改善の方向を、まちづくりがもつ多様性・総合性への対応可能性、および司法機能や立案機能の付加などの機能転換の可能性から検討して、総合性に対応可能であること、公開性や市民参加推進への意向が強いことを明らかにした。また、計画策定プロセスにおける市民参加が充実しているデンマークにおいて新たに導入された地方経済成長フォーラムの役割と性格を調査した。

研究成果の概要（英文）：

The purpose of this study is to investigate 1) possibility to utilize municipal city planning councils (*Shingi-kai*) to consider various issues regardless they are covered by city planning law or not, and 2) possibility to add judicial or planning functions to the councils, based on a questionnaire survey for officials in charge of the councils. This study showed that the councils may consider various issues, and the transparency and public participation are required. Furthermore, this study also surveyed the function and characteristics of Regional Economic Growth Forum for Danish regional development planning system.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	1,400,000	420,000	1,820,000
2008 年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2009 年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：都市計画・建築計画

キーワード：行政・制度、都市計画審議会、都市政策、総合性

1. 研究開始当初の背景

平成12年の都市計画法改正により、都市計画の策定・決定において市町村の都市計画審議会の役割が大幅に強化された。すなわち、市町村の都市計画決定においては従来、市町

村都市計画審議会での議論の後に都道府県都市計画審議会の議論が必要とされていたが、改正法は市町村審議会を法定化し、そこでの議を経た案件は都道府県審議会の議を不要とした。また、都市計画の自治事務化に

よって市町村が決定できる都市計画も大幅に増加した。さらに平成18年改正では、県の広域調整機能が強化されたに伴って、県の都市計画審議会の役割も増大している。

他方、現在の市町村都市計画地方審議会の実態をみれば、上述のような機能を果たしうるかに関し多くの問題点が指摘されてきた。たとえば、1)審議会の委員構成、2)審議会と議会の関係、3)審議会答申と首長の決定、4)審議会の運営（開催回数、審議時間、事前説明等）、5)公開性等、が挙げられる。これらの問題に対する改善策は、自治体の個別の努力としてなされている場合もあるものの、体系的に検討されているわけではない。これらの問題の分析を通じ、都市計画地方審議会のあり方を検討することは重要である。

上記のような市町村都市計画審議会(以下、都計審)がもつ問題点は、単に都計審のみならず、地方分権がもつ長短所、住民参加における専門家と一般市民との関係のあり方を考える際の糸口ともなると考えられる。近年は、都市計画のみならず各種の分野において第3者機関が多用されているが、それらがもつ課題を議論することは重要である。また、地方分権、市民参加が進んだ海外の事例も、わが国の都市計画行政のあり方に重要な知見を与えてくれると考えられる。

本研究では、上述のような問題認識に基づき、平成15年より、主として九州地方の都計審の運用実態、情報公開、委員構成等の実態分析を行ってきた。本研究は、これらの研究の成果に基づき、都市計画地方審議会システムの具体的な改善策を検討した。

2. 研究の目的

本研究は、上述の認識に基づき、都市計画地方審議会システムの改善策を検討するものである。具体的には、以下の内容を目的とした。

(1) まちづくりの総合性への都市計画審議会の対応可能性

都市計画審議会(都計審)には、前章であげた課題も多いが、近年では、いわゆる「まちづくり」への対応も求められている。「まちづくり」は地域の環境を維持・改善しようとする点で都市計画と重なる部分が多いが、その内容は都市計画法の枠組みに留まるものではなくより多様である。また、市民・住民の参加をより重視しているといえる。ここでは、総合的な概念をもつまちづくりが、都計審とどのような関係にあるか、また、その他の多様な審議会や委員会とどのような関係にあるかを明らかにし、都計審やその他の委員会、審議会等を通じたまちづくりの総合性への対応の可能性を検討することを目的とした。

(2) デンマーク都市計画における専門家・有

識者の位置づけと参加に関する調査

デンマークの都市計画は、市民参加制度が充実していることはよく知られている。この市民参加は、議会がよりよい判断を下すための情報収集の性格が強い一方で、地方自治体においては、日本のような審議会や委員会などの外部専門家や有識者を介在させる組織はほとんど存在しなかった。このことが、計画策定期間の長期化や、諸事情によって未実行計画が生まれやすい要因となっているとの指摘もある。さらに、デンマークでは、2007年に地方分権を推進するために、14郡(Amt)を5地方(Region)に、271自治体(Kommune)を97に再編し、併せてより経済界と計画の関係を整密化しようとしているところである。ここでは、その内容について調査を行なった。

3. 研究の方法

(1) まちづくりの総合性への都市計画審議会の対応可能性

自治体の都計審担当職員に対するアンケートを実施し、まちづくりが有す多分野性への対応の必要性を検証した上で、都計審がその運営において分野横断的な議論の場となりうるか、また、そのような場として自治体担当者間で期待されているかの2点を検討した。具体的には以下の通りである。

①都計審の分野横断的運営の可能性

都計審が法定都市計画以外の項目を扱う事例の実態を明らかにし、都計審において分野横断的な役割が可能か否かを検討した。

②分野横断的議論の必要性認識の把握

分野横断的な議論の必要性を自治体担当者が認識しているか否かを明らかにする。仮にその様な場としての機能を有す審議会/委員会が現実にある場合(都計審とは限らない)、その審議会/委員会名を確認した。

③分野横断的議論の課題と都計審の今後の活用可能性の把握

②の分野横断的議論を実現するための課題、さらには学識者が指摘するような「フォーラム機能」「アリーナ機能」あるいは「司法的機能」「立案機能」の付加等に対する認識をアンケートの集計から分析すると共に、自由記述に関する分析も併せて行なった。

(2) デンマーク都市計画における専門家・有識者の位置づけと参加に関する調査

デンマークの2007年度の地方行政改革に関する文献を収集し、その下での計画策定プロセスを把握すると共に、同国の研究者(Aalborg大学Michael Tophøj SØRENSEN准教授)と意見交換を行ない、現状の課題等を明らかにする。また、Regionに新設されたRegional Economic Growth Forumについて、その役割と位置づけに関し、文献調査を行なった。

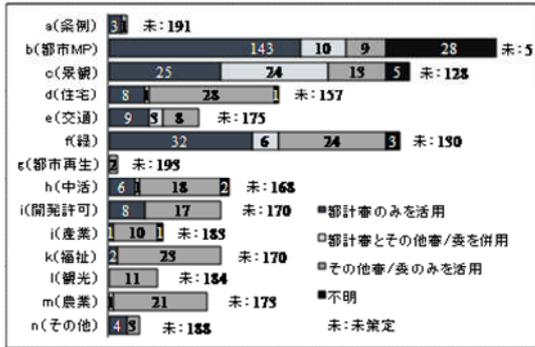


図-1 法定都市計画以外の策定状況

4. 研究成果

(1) まちづくりの総合性への都市計画審議会の対応可能性

アンケート調査は、全国人口10万人以上の251市(政令指定都市を含む)と、東京特別区23区を合わせた計274市区の都計審事務局を対象とし、平成19年10月～11月に郵送配布・郵送回収で実施した。回答は195市区(71.2%)から得られた。

①都計審の分野横断的運営の可能性

図-1より、項目b【都市マスタープラン(MP)】に着目すると、「都計審」のみ、または「都計審」と「その他の審議会/委員会(以下、その他審議会/委員会)」を併用しながら対応している自治体が153/190市(当該項目を策定している自治体の80%)あり、都市MPでの都計審活用は一般的と言える。項目c【景観MP/計画】や項目e【交通MP】、項目f【緑のMP】も同様に、上述のような都計審の活用実績がそれぞれ49/67市(同73%)、12/20市(同60%)、38/65市(同58%)と比較的高い。この他、項目j【産業系の計画】で1市、項目k【福祉系の計画】で2市、項目m【農業系の計画】で1市と、わずかながら都計審活用実績がある。また、法定都市計画以外の項目のうち、少なくとも1つの分野において、都計審の活用実績が見られたのは、159自治体あった。総体としては、法定都市計画以外の項目の多くの分野において都計審が分野横断的に活用されることがわかる。

また、項目c～nに関し2項目以上で都計審を活用した自治体を、都計審の分野横断的運営を指向する自治体とみなし、Aグループ、2項目以上でその他審議会/委員会を活用している自治体をBグループ、それ以外の自治体をCグループとした(表-1)。

表-2より、都計審の分野横断的運営を指向する自治体であると判断できるAグループ32市をみると、項目c～nの14項目中、最大で4項目、平均で2項目において都計審の活用実績がある。つまり、従来の都市計画決定案件の調査審議に加えて、他分野の施策についても「諮問、意見聴取、報告」のいずれかの形で都計審が関与することは事実上、可能と言える。なお、Aグループにはその他審議会/委

表-1 審議会活用実績による分類

グループ	定義
A(n=32)	法定都計外の項目のうち、2項目以上で都計審の活用実績のある自治体
B(n=26)	法定都計外の項目のうち、2項目以上でその他審議会/委員会の活用実績のある自治体
C(n=137)	A,Bグループを除く全ての自治体

表-2 A,Bグループの都計審活用実績

自治体	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	自治体	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	
台東区	●	●												小樽市	●	●										
新宿区	○	○												河内長野市	○	○										
旭川市	○	○												新潟市	○	○										
長野市	○	○												柏市	○	○										
伊丹市	○	○												野田市	○	○										
別府市	○	○												昭島市	○	○										
平塚市	○	○												川崎市	○	○										
西宮市	○	○												今治市	○	○										
各務原市	○	○												金沢市	○	○										
尾道市	○	○												前橋市	○	○										
青梅市	○	○												朝霞市	○	○										
目黒区	○	○												小山市	○	○										
名古屋市	○	○												下関市	○	○										
岐阜市	○	○												尼崎市	○	○										
鳥取市	○	○												新居浜市	○	○										
新発田市	○	○												函館市	○	○										
茨城県	○	○												北九州市	○	○										
国分寺市	○	○												佐賀市	○	○										
足立区	○	○												高知市	○	○										
津山市	○	○												伊賀市	○	○										
杉並区	○	○												榎原市	○	○										
富士見市	○	○												松阪市	○	○										
海老名市	○	○												堺市	○	○										
取手市	○	○												上越市	○	○										
松戸市	○	○												長岡市	○	○										
弘前市	○	○												千葉市	○	○										
多治見市	○	○																								
川口市	○	○																								
鎌倉市	○	○																								
帯広市	○	○																								
飯田市	○	○																								
北見市	○	○																								

員会の活用も見られるが、その内容を詳しく見ると、たとえば総合計画審議会(総計審)などの特定の審議会/委員会が複数項目に対して活用されるケースがないことが明らかになった。

次にBグループは、法定都市計画以外の項目においてその他審議会/委員会を積極的に活用している可能性のある26自治体であるが、特定のその他審議会/委員会が複数の項目を扱った自治体はなく、いずれも単発的な開催であることがわかった。

以上より、自治体がまちづくりの多分野性に対応しようとすれば、一般的にはその他審議会/委員会よりは都計審が活用しやすい状況があると言える。

②分野横断的議論の必要性認識の把握

表-3に、分野横断的議論の場に近しい審議会/委員会の実際の有無について問うた結果を示す。表より、分野横断的議論の場に相当する場が「ある」とした自治体は76市(38%)で、「ない」は105市(53%)である。また、「ある」自治体のうち、「都計審」がその場であるとしたのは26市、「総計審/委員会(総計審やそれに準ずる委員会)」と回答したのは27市、都計審と総計審以外の「個別の審議会/委員会」を回答したのは23市あった。すなわち、法定の審議会では、「都計審」と「総計審」は同程度に分野横断的議論の場としての役割を担う可能性があると言える。

表-3 分野横断的議論の場

分野横断的議論の場	内訳	自治体数(延べ回答数)
ある	都計審	26(29)
	総計審/委員会	27(29)
	個別審/委員会	23(27)
	小計	76(85)
ない	必要	70
	不必要	35
	小計	105
記述なし		10
合計		191(200)

表-4 自由記述の分類コード

コード名	分類	運用改善	決定手続の改善	市民参加への対応	機能転換
A *都計審=専門的立場					●
B *都計審=市民参加の場				●	●
C *都計審=狭義の都市計画を審議・判断する場					●
D *都計審=広義の都市計画(まちづくり)を審議・判断する場				○	●
E *都計審とその他の審議会の役割の棲み分け					△
F *都計審・原案の段階での関与		●			●
G *都計審・立案機能の付与					●
H *行政と市民の直接連携				●	
I *現状のままでよい、機能強化すべきではない					△
J *住民委員枠の維持・拡大・制度的保証				●	○
K *公開・周知活動の推進		●			
L *市民の計画立案段階での関与			●	●	
M *参加保証のための制度設計				●	
N *公聴会・縦覧・意見書・パブリックコメント等の充実化			●	●	
O *市民へのサポート体制の充実化				△	
P *都計審運営の柔軟化		●			
Q *委員構成の改善		●			
R *都計審委員の資質向上		●			
S *各種審議会・主体間の連携、庁内組織運営の改善		●			

●：枠組みに該当すると判断した項目 ○：枠組みに追加すべきと判断した項目
△：関連はあるが、分析からは除外項目

表-5 テキストマイニング分析結果

a. 公開・周知活動の推進	21(24.42%)
b. 公聴会・縦覧・意見書・パブリックコメント等の充実化	12(13.95%)
c. 住民委員枠の維持・拡大・制度的保証	25(29.07%)
d. 都計審=専門的立場	20(23.26%)

一方、分野横断的議論の場が「ない」とした自治体のうち、「必要性を感じる」と回答した自治体は70市(「ない」と回答した自治体の67%)、「今後も必要ない」と回答した自治体は35市(同33%)であった。すなわち、分野横断的議論の場に関し、2/3の担当者が必要であると認識している。

③分野横断的議論の課題と都計審の今後の活用可能性の把握

紙面の都合で、表示しないが、都計審において分野横断的議論を期待する場合、「法的に手続きが定められ開催回数に限られる都計審では議論が難しい」「幅広い専門知識を身に付けた委員の確保が課題」「都市計画サイドが行うまちづくりは、本来のまちづくりの一部で都計審は馴染まない」「審議すべき案件か否かの線引き・法定都市計画に直接関連のない項目は話題としない場合がある」「総合的議論に関し法的根拠がない」等の課題が挙げられている。すなわち、制度的な課

題と人材、運用に関する課題が大きいと言える。

さらに、都計審の今後の方向性について自由記述欄の内容をテキストマイニング手法を用いて分析した。同手法の具体的な適用方法については省略するが、最終的に得られたコード分類を表-4に示す。表より、自由記述は運用改善、決定手続きの改善、市民参加への対応、都計審の機能転換に対する種々のスタンスとして分類できた。これらのスタンスの中で、多くの自治体に共通して重視されていた方向性を表-5に示す。すなわち、都計審の運用改善に関しては、a.公開・周知やb.公聴会やパブリックコメント制度の充実が重視されており、また都計審そのものへの住民参加も前向きに受け止められていることがわかる。そしてこれとは矛盾するようであるが、d.のように都計審の専門的役割を強化すべきとの意見も多い。すなわち、自治体職員が描く方向性は2極分化している状態である。

さらに、表-4に記載されていないように、近年多く議論されている「都計審の司法的機能化」や「立案機能の付与」などといった大幅な機能転換を必要とする方向性は求められていないことが明らかになった。

以上を鑑みると、「フォーラム」「アリーナ」化も含め、都計審の根本的改革に対するニーズは現状では高くないことが明らかになった。

(2) デンマーク都市計画における専門家・有識者の位置づけと参加に関する調査

①デンマークの行政構造改革と計画

デンマークは、先述したように2007年に行政構造改革を実施し、14郡(Amt)を5地方(Region)に、271自治体(Kommune)を97に再編した。これに伴い、地方自治体の権限も整理され、Regionは主に病院・福祉サービスを、Kommuneは他のほとんどのサービスを受け持つこととなり、計画権限もKommuneが担うこととなった。ただし、Regionは旧来のRegional Planに代わって新たにRegional Spatial Development Plan(RSDP)を策定することとなっている。計画間の関係を表-6に示す。図-2に示すように、国、Region、Kommune間の関係は基本的に2007年以前と基本的には同じである。すなわち、下位レベルの計画は上位レベルの計画に整合すべきというフレームワークコントロール原則や、環境大臣の介入権が存在するが、提案や協議が補強されたことが特徴である。

表-6 デンマークの計画の種類と効果

	計画の種類	法的効果
国	National Planning Report (4年ごと) National Planning Directive (必要に応じて)	助言的ガイドライン 地域、市を拘束
地域	Regional Spatial Development Plan (4年ごと)	地域、市を拘束
市	Municipal Plan (4年ごと) Local Plan	市を拘束 地権者を拘束

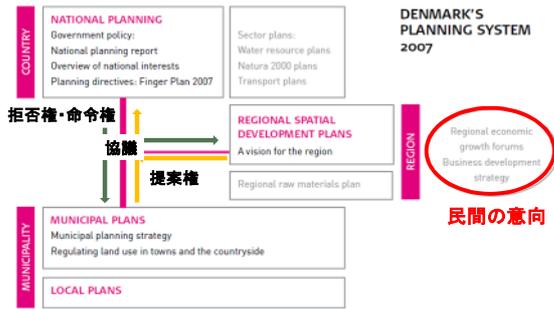


図-2 計画の体系図

②Regional Spatial Development Plan

新設のRSDPの役割を以下に整理する。本計画の役割は、民間の意志決定の誘導を容易にするために地域開発の方向性を示すもので、その方向性と国とKommuneのインフラ計画、周辺の地方とのRegionとの関係を概念的に記述しているに過ぎない。そしてその実行性は、Region政府が持つEU基金の配分によってのみ担保される(具体的な整備はKommuneや国が実施する)。

さて、この計画の特徴は、Regional Economic Growth Forum(REGF)が策定したRegional Business Development Strategy(RBDS)を反映していることである。図-3にREGFの各種機関との関係を示す。REGFは、国、地方自治体の他、EUや民間組織・企業と連携をとりながらRBDSを策定することを期待されている。

このREGFは、いわゆる有識者会議で、たとえば北デンマークREGFは、Region議会から3名、Region内のKommune議会から6名、国会から1名、大学から3名、民間から8名の計21名で構成されている。民間は、有力会社・銀行・農業系団体、労働組合からの委員である。

REGFの設立は、従来、デンマークの地方政府は学識経験者や有識者で構成される外部的組織を有しておらず、計画策定はもっぱら議会(と行政)が担っていた基本姿勢に対し、初めて有識者会議が計画プロセスに導入されたことを意味している。この背景には、グローバル化の中での地方間・国際競争の激化に対抗して地域Branding、地方資源・特性の有効活用や民間活力の活用の必要性が生じたこと、EUの地域開発ビジョンとの連携の必要性、さらに従来のPlan-Orientedな開発や議会主導の計画策定の問題点の解決のために、産業界との連携、計画内容の効率的改善の必要性等があったとされている。

なお、REGFやRBDSの実体的な機能については、このシステムの運用が開始されたばかりの現時点での評価は難しい、これについては、今後の検討課題としておく。

以上、デンマークの計画プロセスにおける有識者(各種業界を含む)の参加システムの導入について紹介したが、この試みはわが国での道州制の導入や、あるいは各種業界の影響力と市民参加の関係などについて、わが国に

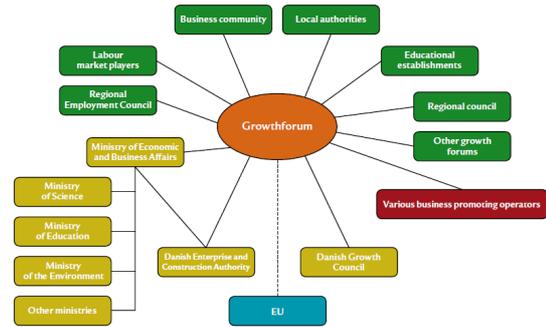


図-3 REGFの位置づけ

も示唆を与えてくれるものと考えられ、今後の継続的研究が必要といえよう。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計1件)

①吉武哲信、斎藤詩織、梶原文男、出口近士、都市政策の総合性に対する市町村都市計画審議会の活用可能性に関する考察、都市計画論文集、査読有、No.44-2、25-31、2009

[学会発表] (計3件)

①斎藤詩織、吉武哲信、出口近士、梶原文男、市町村都市計画審議会の総合的なまちづくりへの拡張的運営の可能性、平成19年度土木学会西部支部研究発表会講演概要集、CD-ROM、2008.

②斎藤詩織、吉武哲信、出口近士、梶原文男、市町村都市計画審議会の総合性発揮の可能性に関する研究、土木計画学研究・講演集、Vol.37 (CD-ROM)、2008.

③吉武哲信、デンマーク都市計画の最近の動向、都市計画学会九州支部都市計画サロン、2009.

[その他] (計1件)

①斎藤詩織、都市政策の総合性に対する市町村都市計画審議会の活用可能性に関する研究、平成20年度宮崎大学大学院工学研究科土木環境工学専攻修士論文、2009.

6. 研究組織

(1)研究代表者

吉武 哲信 (YOSHITAKE TETSUNOBU)

宮崎大学・工学部・准教授

研究者番号：70210672

(2)研究分担者

出口 近士 (DEGUCHI CHIKASHI)

宮崎大学・工学部・准教授

研究者番号：70117175

(3)連携研究者

Michael Tophøj SØRENSEN

デンマーク・オールボー大学・准教授

梶原文男 (KAJIWARA FUMIO)

政策研究大学院大学・教授

研究者番号：70574028