

## 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

A study on the possibility to utilize the municipal city planning council toward integrated policy

吉武哲信\*・斎藤詩織\*\*・梶原文男\*\*\*・出口近士\*

Tetsunobu Yoshitake\*, Shiori Saitoh\*\*, Fumio Kajiwara\*\*\* and Chikashi Deguchi\*

This paper aims at investigating the possibility to utilize municipal city planning councils (*Shingi-kai*) to consider various issues regardless they are covered by city planning law or not. A questionnaire survey was conducted for the municipalities with population over 100 thousands, including Tokyo wards. The survey clarified 1) ca.82% municipal city councils practically discuss not only the city planning decision issues but also other issues beyond the city planning law, 2) ca.36% corresponding officials of the councils recognize the necessity of certain organization to discuss comprehensive issues. 3) 39% municipalities, such comprehensive issues are discussed in city/comprehensive planning councils or other committees. 4) The potential of city planning councils, and the difficulties to provide legal/practical basis for the councils were revealed.

**Keywords:** decentralization, city planning council, integrated policies, questionnaire survey  
地方分権, 都市計画審議会, 分野横断性, アンケート調査

### 1. はじめに

近年、地方分権化の進展に伴って地方自治体、特に市町村の持つ権限が増大し、自らの裁量で都市計画・都市政策を判断、実行することが可能となりつつある。このため、自治体には更なる政策立案・実行能力が求められている。また市民参加型社会の構築に向けて、都市計画においても、自治体の市民に対する説明能力の向上や、政策立案過程への市民参加が求められているところである。

ところで、市民参加の進展に伴い、「まちづくり」という言葉が広く用いられるようになってきている。この語自体の定義・解釈は様々であるが、行政主導で都市計画法の内容に限定される傾向がある「従来型の都市計画」<sup>1)</sup>に対し、住民主体・住民参加を内含する意味で用いられることが多い<sup>2)</sup>。今やまちづくりは、(i)景観・福祉・交通・防災・農業・産業などあらゆる行政の分野で展開され、(ii)その内容もハード整備からソフト施策までを含み、(iii)関連主体も行政・民間企業・住民・NPOなど多岐にわたり、(iv)地域内の計画から国土計画まで、あらゆるレベルにおいて用いられる。すなわち、「まちづくり」は非常に多様な意味が織り合わさった言葉であるが、その概念は、(i)分野、(ii)内容、(iii)関連主体、(iv)計画レベルから整理すると捉えやすい。

そもそも都市計画も、その根幹である土地利用に関する問題は工学・法学・経済学・社会学・政治学等多様な分野にわたり<sup>3)</sup>議論されており、本質的には多様なものである。

このように、都市計画とまちづくりをめぐる議論は様々であるが、その多様性・複雑性を前提としつつも、都市計画やまちづくりは現実の自治体行政のなかで具体的に実践され、都市計画の中にいかにかまちづくりの概念を組み込むか(もちろんその逆も同様)という課題に対しても、実践の中で模索されていると言えよう。この代表的方法として、

たとえば個別都市計画にまちづくりとしての一体性・整合性を担保させる都市計画マスタープラン(MP)の策定や、まちづくりに法的根拠を与えるためのまちづくり条例の策定が挙げられる。これらは、都市計画そのものを、多様な内容と主体の関係が明示的に考慮されたものへ転換する必要が生じていることを示すとともに、都市計画とまちづくりが互いに対応すべきことを意味している。

さて、以上のような議論は既に都市計画に関連の深い都市計画審議会(以下、都計審)のあり方と関連させて、主として都市計画に関わる研究者、実務者の間で議論・理解されており、その内容は以下の論点に大別することができる。

たとえば梶原<sup>4)</sup>は、土地利用コントロールを主眼に置いた都市政策を総合的に議論する必要性に言及し、土地利用を基本とした総合都市政策の評価の仕組みとしての「都市政策アセスメント」の必要性を論じている。併せて、総合的な議論に客観性を保つために、都計審の位置づけの改変が一案であるとしている。

また、都市計画決定案件について調査審議を行う都計審の機能をさらに広げるべきとの議論もある。たとえば、西沢<sup>5)</sup>は、都計審が直接現場で市民の声を聞き、論点を整理し、定期的に政策提言を行うべきとし、そのために都計審の設置根拠を従来の「(狭義の)都市計画」から、より広範な内容を含む「まちづくり」へ広げる必要を述べている。以上と関連して、都市計画運用指針<sup>6)</sup>においても、都市計画法には定められていない「都市計画決定手続以外の場面」でも都計審から意見を求めることが望ましいことが記されている。このような都計審の活用の仕方を、仮に、法定都市計画に留まらない「分野横断的運営」と呼ぶと、都市計画運用指針が、都計審の分野横断的運営を指向していると言えよう。

\* 正会員 宮崎大学工学部土木環境工学科 (University of Miyazaki)

\*\* 正会員 (株) 福山コンサルタント (Fukuyama Consultants Co. Ltd.)

\*\*\* 正会員 政策研究大学院大学政策研究科 (National Graduate Institute for Policy Studies)

なお、以上の議論は、都市計画に関連する各種審議会または委員会(以下、審議会/委員会)に留まるのではなく、最終的にはそれらに加え、首長、行政執行部及び議会と市民との関係の再構築も視野に入れておく必要がある。ただし、本研究は、地方分権化、市民参加型社会への対応のため、多くの自治体、特に市町村で各種審議会/委員会の運営改善が進められている現状を考慮して、まずは審議会や委員会に着目したい。その中でも特に、市町村の都市計画に深く関わる市町村都計審(以下、都計審は市町村都計審の意)は、多分野の関係者から構成されており、個別都市計画案件に知見を反映するだけでなく、必要に応じて関係行政団体に建議することも可能である。このような都計審の本来の設置趣旨に鑑みれば、都計審がその運営において、都市計画およびその関連分野を分野横断的に議論することも期待でき、都計審の権能として可能と考えることもできる。

そこで本稿では、都市計画に深く関わる都計審がその運営において法定都市計画に留まらない、多様な領域をカバーするまちづくりへ対応する可能性に関して分析・考察し、もって今後の都市計画とまちづくりの互いの対応可能性に関する基礎的資料とすることを目的とするものである。

## 2. 本研究の枠組みおよび分析方法

### (1) 研究の枠組み

先に述べたように、都市計画やまちづくりの内容・主体が多様化する中で、自治体はその運営において整合性・一体性を確保していかなければならない。そのためには、都市計画とその関連分野の関係性を十分に考慮・理解し、個別計画に反映していくという視点が一層必要となる。これは、従来多く指摘されているように、行政内の縦割的運営から、分野横断的に議論・関与するための「仕組み」や「場」が必要であることを意味しよう。

よって本稿では、まちづくりへの対応の検討の前段階として、まちづくりが有す多分野性(第1章)への対応の必要性を検証した上で、本稿が対象とする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の間で期待されているかの2点を明らかにしたい。具体的には以下の通りである。

#### ア) 都計審の分野横断的運営の可能性

都計審に属せられた主な権能は都市計画決定案件に関する調査審議であるが、その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する。ただし、本調査内では都市計画の本旨である都市計画MPは法定都市計画以外の項目であるため、都市計画MPを扱うことも便宜的に分野横断的との概念に含めることとする。

#### イ) 分野横断的議論の必要性認識の把握

次に、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/委員会名を確認する。

表-1 アンケートの枠組み

ア) 運営面	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法定都市計画以外の項目の策定実績の有無</li> <li>・策定の際の審議会活用実績の有無</li> <li>・活用した審議会の活用形態(諮問意見聴取報告)</li> <li>・活用または活用しなかった理由(条例都市MPのみ)</li> </ul>
イ) 担当者認識	<ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくりを総合的に議論する場の有無</li> <li>・必要性認識</li> </ul>

表-2 アンケート調査項目

a	都決手続に関する条例(法17-2)の案の作成に係る項目		
b	都市MPの案の作成	c 景観MP/計画	d 住宅MP
e	交通MP	f 緑のMP	g 都市再生戦略MP
h	中心市街地活性化	i 開発許可	j 産業系の計画
k	福祉系の計画	l 観光系の計画	m 農業系の計画
n	その他	項目abは都市計画運用指針に記載されている項目	

以上のように、実際の運営面と担当者認識の2つを把握し、より現実的に、都計審が多分野の領域をカバーし、まちづくりを指向できる可能性を検討する。

### (2) アンケート調査項目

前節の研究の枠組みを基に、表-1のように自治体の都計審担当者へのアンケート調査項目を設定した。なお、回答者である担当者には、本稿で議論しているまちづくりの多分野性に関する考え方や定義をアンケート上で説明した上で回答を求めている。

まず表中ア)「運営面」については、表-2に示す法定都市計画以外の項目の計画策定実績の有無、策定の際に活用した審議会およびその活用形態を設問項目として設定した。なお、活用形態とは「諮問意見聴取報告」のことを指す。

ここで、表-2に示す法定都市計画以外の項目のうち、項目aの【都市計画決定手続(以下、都決手続)に関する条例(法17条2項)】および項目bの【都市計画区域MPまたは市町村MP】は、都市計画運用指針で、案の作成段階で都計審に意見を求めることが望ましいとされているものである。項目bについては、今回のアンケートの対象は市町村であることから、市町村マスタープラン(以下、都市MP)のみを設問として設定した。更に、項目c~mには行政担当者数名を対象としたヒアリングから、都市計画と関連させて分野横断的に議論することが望ましいと考えられる各種マスタープラン・計画をリストアップしている。

なお、特に項目a【都決手続に関する条例】と項目b【都市MP】については、都市計画運用指針で言及されていることから、表-1のA)右段最下行に示すように、当該の審議会を活用した理由または活用しなかった理由も問うた。

次に表-1内のイ)「分野横断的な議論に関する担当者認識」について説明する。具体的には、「法定都市計画か否かに関わらず、まちづくりを総合的に議論する場」を想定してもらい、現在、そのような場に相当する審議会/委員会があるか否かを問うている。この際、「総合的」の意味については、アンケート内に都市計画の関連分野として表-2の項目a~mを示し、これらの分野を横断的に議論することを意味する旨をアンケート調査票上で説明している。このような審



議会/委員会が「ある」と回答した場合はどの審議会/委員会がそのような機能を有する場か、「ない」と回答した自治体には分野横断的な議論の必要性に対する認識を明らかにする質問を設定した。

### 3. 調査と分析結果

#### (1) アンケート実施状況及び都計審設置状況

都市計画の内容が多様で、都計審をはじめとする各種審議会/委員会で、分野横断的な運営がされている可能性の高い都市計画区域を持つ全国人口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たアンケート調査を、平成19年10月～11月に実施した。実施方法は全て郵送配布・郵送回収である。その結果を表-3に示す。回答は195市区(71.2%)から得られた。

なお、アンケートでは、決裁等の有無を併せて聞いている。決裁有は107市、課内閲覧が2市、決裁無は27市で、不明が59市である。195市中、最低でも109市は組織としての回答をしていること、また、決裁はなくとも、担当者は実務を行っている経験を踏まえての回答であることを考慮すれば、得られた回答にもとづく分析の信頼性は決して低くないと考える。

さて、各自治体における都計審の設置状況を表-4に示す。回答のあった自治体のうち、「都市計画法に基づく市町村都計審」を常設していたのは193市区で、その他1市1区は「地方自治法に基づく市町村都計審」を設置していた。ただしこの2市区については、他の市区と比べ委員構成や運営、その他の回答内容に大きな差が見られなかったため、本稿では回答のあった195市区全てを分析対象とする。以下では東京特別区も市として集計する。

#### (2) 法定都市計画以外の項目の策定状況

まず、都計審の分野横断的な運営の実態を把握するために、法定都市計画以外の項目の策定状況および策定時の審議会活用実績を確認する(図-1)。なお、アンケートでは審議会の活用形態を「諮問、意見聴取、報告」に分けて問うたが、図-1に示すように、都市MPを除く各項目の策定実績が全体の半数以下と少なく、かつ活用審議会とその活用形態の関係が極めて多様で集計が困難であったため、現時点では活用形態をあえて区別せずに集計した。

図-1より、項目b【都市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、他の項目と比べてもその割合は高い。したがって、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。これは、景観・交通・緑地関連の計画策定において、土地利用・建築に関する規制との関係が強いことから、都計審へ積極的な検討を

表-3 アンケート実施状況

区分	送付数	回収数	回収率
人口10万人以上の市	251(17)	176(12)	70.1%(70.6%)
東京特別区	23	19	82.6%
合計	274	195	71.2%

( )内は、政令指定都市を示す

表-4 都計審設置状況

設置状況	市	区	合計
法定都市計画審議会	175	18	193
地方自治法上の附属機関	1	1	2
必要に応じて設置/他の機関で代行	0	0	0
合計	176	19	195

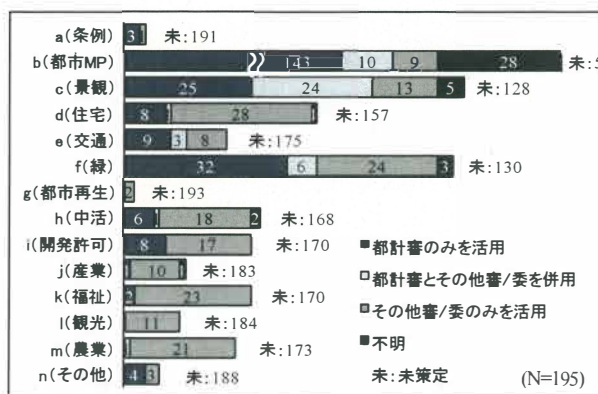


図-1 法定都市計画以外の項目の策定状況

表-5 都計審活用の有無に関する担当者認識

項目	活用状況	担当者認識
項目a【都決手続に関する条例の案の作成に係る事項】	活用あり	多摩市(都計審に報告) 条例については、市議会で決定されるもので、都市計画審議会には報告という形をとっている。 横須賀市(都計審に報告) 本条例は、都市計画決定等の提案、決定等手続きなどに関するルールであり、都市計画決定等事案の審議の際には関連性が生じる可能性があるため、制定過程及び制定後において報告することにした。
活用なし	厚木市	厚木市住みよいまちづくり条例で都市計画決定手続に関する事項を定めているが、都計審の権能に属さないで活用していない。
項目b【都市MPの案の作成】	活用あり	朝霞市(都計審に諮問)・・・他、都計審活用153市区 都市計画決定とは異なるものであるが、都市マスは市町村の都市計画に関する基本的な方針であるため、市町村が直接定める最上位のプランとなる。
活用なし	大田区	策定のため別に策定委員会を組織しているため。
	長岡市(都計審活用なし、都市計画MP策定委員会へ諮問)	当市の都市計画審議会は、法定都市計画について審議する場であるため、都市計画MP策定にあたっては、標記委員会を設置し、策定を行うこととしているから

求めていることを示していよう。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自治体であった。以上は、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を意味しよう。

次に、運用指針の中でも推奨されている項目a【都決手続に関する条例】、および項目b【都市MP】の案の作成または策定段階の都計審活用の有無に関する、担当者の回答の理由を明らかにする(表-5)。ここで注目すべきは、たとえば、多摩市および横須賀市では、項目a【都決手続に関する条例】の内容が都市計画に深く関連することを考慮して都計審に「報告」を行っていること、項目b【都市MP】についても同様に朝霞市をはじめとする153自治体において、【都市MP】が個々の都市計画の上位計画であり、かつ専門的知見の反映を必要とすることを理由に都計審活用を行っていることである。他方、表内の「活用なし」に示されるように、権能の明確化の観点から都計審を活用していない自治体もある。すなわち、項目a,bでの都計審活用は、自治体(あるいは担当者)の認識によって判断・対応が分かれている。

### (3) 審議会活用の類型と分野横断的運営の考察

続いて、法定都市計画以外の項目に対し、より積極的に都計審やその他審議会/委員会を活用している自治体の実態を明らかにするため、都計審またはその他審議会/委員会の活用状況が類似した自治体ごとにグルーピングし、グループごとにその特徴を明らかにする。グルーピングは以下の手順で行った。

まず、項目a【都決手続に関する条例】は策定実績が非常に少なく、逆に項目b【都市MP】は一般的に策定されているため、分類基準とはならないことから、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グループとした。また、Aグループ以外の自治体で、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。この結果を表-6に示す。各グループにはそれぞれ32市、26市、137市が分類された。

このうちA、Bグループの審議会/委員会の活用実態をそれぞれ表-7と表-8に示す。なお、Cグループは単発的な都計審またはその他審議会/委員会の活用である可能性があること、あるいは法定都市計画以外の項目を策定していない自治体であるため、分析を省略する。

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グループの自治体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(以下、総計審)やまちづくり審議会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。すなわち、都計審が分野横断的な役割を担う場合、その他審議会/委員会も分野横断的な役割を担う

表-6 審議会活用実績による分類

グループ名	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グループ、Bグループを除く全ての自治体

表-7 Aグループの審議会/委員会活用実績

A(n=32)	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n
台東区	●											
新宿区	●	●										
旭川市	●	●	●									
長野市	●	●	●	●								
伊丹市	●	●	●	●	●							
別府市	●	●	●	●	●	●						
平塚市	●	●	●	●	●	●						
西宮市	●	●	●	●	●	●						
各務原市	●	●	●	●	●	●						
尾道市	●	●	●	●	●	●						
青梅市	●	●	●	●	●	●						
目黒区	●	●	●	●	●	●						
名古屋市	●	●	●	●	●	●						
岐阜市	●	●	●	●	●	●						
鳥取市	●	●	●	●	●	●						
新発田市	●	●	●	●	●	●						
京都市	●	●	●	●	●	●						
国分寺市	●	●	●	●	●	●						
足立区	●	●	●	●	●	●						
津山市	●	●	●	●	●	●						
杉並区	●	●	●	●	●	●						
富士見市	●	●	●	●	●	●						
海老名市	●	●	●	●	●	●						
取手市	●	●	●	●	●	●						
松戸市	●	●	●	●	●	●						
弘前市	●	●	●	●	●	●						
多治見市	●	●	●	●	●	●						
川口市	●	●	●	●	●	●						
鎌倉市	●	●	●	●	●	●						
帯広市	●	●	●	●	●	●						
飯田市	●	●	●	●	●	●						
北見市	●	●	●	●	●	●						

表-8 Bグループの審議会/委員会活用実績

B(n=26)	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n
小樽市	●	●	●	●	●	●						
河内長野市	●	●	●	●	●	●						
新潟市	●	●	●	●	●	●						
柏市	●	●	●	●	●	●						
野田市	●	●	●	●	●	●						
昭島市	●	●	●	●	●	●						
川崎市	●	●	●	●	●	●						
今治市	●	●	●	●	●	●						
金沢市	●	●	●	●	●	●						
前橋市	●	●	●	●	●	●						
朝霞市	●	●	●	●	●	●						
小山市	●	●	●	●	●	●						
下関市	●	●	●	●	●	●						
尼崎市	●	●	●	●	●	●						
新居浜市	●	●	●	●	●	●						
函館市	●	●	●	●	●	●						
北九州市	●	●	●	●	●	●						
佐賀市	●	●	●	●	●	●						
高知市	●	●	●	●	●	●						
伊賀市	●	●	●	●	●	●						
種原市	●	●	●	●	●	●						
松阪市	●	●	●	●	●	●						
堺市	●	●	●	●	●	●						
上越市	●	●	●	●	●	●						
長岡市	●	●	●	●	●	●						
千葉市	●	●	●	●	●	●						

ことは一般的でない。

ただし、長野県飯田市は、項目a【都決手続に関する条例】、項目b【都市MP】に加え、表中の項目c【景観MP/計画】、項目f【緑】の分野で都計審と土地利用計画審議会を活用しており、どちらの審議会も分野横断的役割を有す例外的な自治体と言える。この、土地利用計画審議会の運営に関するヒアリング調査を行った際、幅広く都市政策の議論を行う場としての効果を期待しているとの回答を得ている。なお、Aグループの32市に都市規模や地理的特徴に特定の傾向は見られなかった。

次にBグループについて見よう。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/委員会が表内の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よう。

### (4) 分野横断的な議論に関する担当者の認識

本研究の第二の目標である、イ)「分野横断的議論の必要性に関する担当者の認識」を把握する。想定した分野横断的議論の場に対し、本節では表-9で整理した集計結果および、担当者認識と実際の運営の整合を確かめ、次節では回



答理由を整理して、課題を考察する。なお先にも述べたが、アンケート内では「まちづくりを総合的に議論する場」として設問しているが、その内容は「法定都市計画以外の項目も含めた分野横断的議論」とであると明示しているため、本論ではそのまま「分野横断的議論」として記述する。

表-9に、分野横断的議論の場に近い審議会/委員会の実際の有無について問うた結果を示す。なお、回答のあった195市中4市(静岡市、西宮市、新居浜市、長崎市)が、分野横断的議論の場に相当する審議会/委員会を複数回答していた。これらの複数回答も有用な情報であるため、表-9の( )内に延べ回答として集計している。ただし、当該4市の回答からは、複数回答のうちどの審議会/委員会がより分野横断的議論の場に近いかは判断できないため、自治体数の集計からは4市を除外して合計191市として処理した。

表-9より、既存の審議会/委員会の中で、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(全体の38%)で、「ない」は105市(同53%)である。回答の内訳を見ると、「ある」とした自治体のうち、「都計審」がそのような機能を有する場であると回答したのは26市(「ある」と回答した自治体の34%)、「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(同35%)、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(同30%)であった。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。

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。

以上より、既存の審議会等を分野横断的議論の場とする自治体76市と、そのような場はないが必要性を感じている自治体70市を合わせると、146市(全体の75%)を占め、分野横断的議論が必要であるとの認識は多くの自治体で共有されていると言えよう。

次に、担当者認識と実際の運営の整合を確かめるために、表-9の記述無しの10市を除いた181市に関し、前節でのグループごとの回答をまとめたものを表-10に示す。例として、実際の運営面で都計審の分野横断的運営を指向する自治体であるAグループ32市の回答を見てみると、分野横断的議論の場としての役割を実際に担っている審議会/委員会が「都計審」と回答した自治体が32市中6市(以下、6/32市と示す)ある一方で、表中塗りつぶしで示すように、その場が「総計審/委員会」や「個別審議会/委員会」である、または「そのような場はない」と、矛盾したとも受け取れる回答をした自治体がそれぞれ5/32市、5/32市、14/32市あることがわかる。同様に、運営面で「その他審議会/委員会」を多用するBグループで、分野横断的議論の場として「都計審」を選択しているもの(2/27市)、「都計審」や「その他審議会/委員会」を積極的に活用していないCグループで、議

表-9 「分野横断的議論の場」の回答

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-10 「分野横断的議論の場」グループ別回答

分野横断的議論の場	グループ			合計(N=195)	
	A(n=32)	B(n=26)	C(n=137)		
あり	都計審	6(38%)	2(16%)	18(38%)	26(34%)
	総計審委員会	5(31%)	5(42%)	17(35%)	27(36%)
	個別審/委員会	5(31%)	5(42%)	13(27%)	23(30%)
	小計	16(100%)	12(100%)	48(100%)	76*(100%)
なし	必要	6(43%)	5(42%)	59(75%)	70(67%)
	不必要	8(57%)	7(58%)	20(25%)	35(33%)
	小計	14(100%)	12(100%)	79(100%)	105*(100%)

\* 「分野横断的議論の場」を重複回答した4市を集計から除いている論の場として「都計審やその他審議会/委員会」を選択している(48/137市)など、担当者の認識と運営実態は必ずしも一貫していないことがわかる。

#### (5) 分野横断的議論の場に関する課題整理

上述の運営実態と担当者認識の相違は、実際に自治体がまちづくりの多分野性に対応しようとする際の課題と関連があると考えられる。そこで本節では、分野横断的議論の場に関して得られた自由回答を基に担当者の認識を整理し、分野横断的議論の場の設置や役割に関わる課題を考察する。

表-11に、分野横断的議論の場が「ある」と回答した76市の回答理由および課題認識を整理した結果を示す。表中、都計審を選択した自治体(26市)は、「都計審委員の専門分野が多岐にわたる」こと、また「実際に法定外の項目も扱っている」ことなどを理由に、都計審が分野横断的議論の場としての機能を有すると回答している。また、回答には、「まちづくりは都市計画上の規制を伴う」ことを根拠とし都計審と回答していた自治体もあった。これに対し、都市計画に関する主体的組織である都計審において分野横断的議論を期待する場合、「幅広い専門知識を身に付けた委員の確保」、「審議すべき案件か否かの線引き」とあるように、人材面や、運営、議案の設定に課題があることがわかる。

次に、総計審/委員会(27市)は、総合計画は「各種MPや、個別計画の上位計画である」こと、またその策定過程には「多分野にわたる行政内関係課が関与する」ことから、総計審/委員会を選択した自治体である。しかし、総計審/委員会は一般的に総合計画を策定するために必要な2年間を平均任期としており、「総合計画策定以降開催されない」こ

とから、定常的な分野横断的議論の場ではないこと、または「総合計画は広範すぎるために個々の計画の整合性や十分な議論がされない」点に課題が残っている。

また、個別の審議会/委員会(23市)は、「臨機応変に対応可能」なこと、「産・官・学・市民など多様な委員構成」をとりうることを理由に選択されている。一方で、「ファシリテーターとしての人材」「合意形成」「住民と行政のまちづくり像の違い」等、住民と直接的に関与する上での課題があるという回答も目立っている。

以上より、既存の審議会/委員会のうち、どこで分野横断的議論を行うか、あるいは行わないかについては、行政担当者や担当部局としての認識は様々である。

最後に、「分野横断的議論の場はないが、必要性を感じる」または「分野横断的議論の場はないし、必要もない」と回答した自治体の回答の代表的論点を表-12に整理する。

まず、分野横断的議論の場を必要とする自治体(70市)の

多くは、場を設定する上で「法的根拠がないこと」「行政内のセクショナリズム」に課題を抱えており、必要性を認識しつつも実際の対応が不可能としている。一方で、表中の「現時点での対応」欄にあるように、既存の審議会/委員会で現実的な対応をしながらまちづくりの有する多分野性を補完しようとしている自治体も20市ある。

先述のように特定の審議会/委員会で分野横断的議論を行っている自治体が現実存在することをあわせると、必要性の認識の高さを実際の運営の改善につなげるための具体的方策を検討する必要がある。そのためには、行政の意識転換が必要であるが、自治体は法的根拠をもって実務にあたるのが基本であるため、そのみに期待するのは適切でない。たとえば条例によって既存の審議会/委員会にその機能を付与することも考えられる。

次に、表中の分野横断的議論の場を不必要とする自治体(35市)には、先述の必要との回答で挙げられた法的根拠お

表-11 「分野横断的議論の場」が「ある」とした担当者の課題認識

分野横断的議論の場として選んだ理由 (回答自治体数)	選択した審議会/委員会で分野横断的議論をする上で生じる課題 (回答自治体数)
都計審 (n=26)	
【専門性】 都市計画に関する主体的組織、専門家集団である (2) 【委員】 委員の専門分野が多岐にわたる (1) 【まちづくり】 まちづくりは都市計画上の位置付けや規制を伴う (5) 【議案】 実際に法定外の項目も扱っている (5)	【運営】 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 [1] 【委員】 幅広い専門知識を身に付けた委員の確保 [2] 【まちづくり】 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 [2] 【議案】 審議すべき案件が否かの線引き・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 [3] 【法的根拠】 条例で一方向的に定めているが、総合的議論に関し法的根拠がない [1] 【その他】 総合計画との整合性 [1]
総計審委員会 (n=27)	
【委員】 関係課が協働して議論 (2) 【まちづくり】 総合計画はまちづくりの展開方向を明らかにする最上位の計画 (8)	【運営】 総合計画策定以降開催されない [1] 【議案】 個々の計画間の整合性までは議論されない [1] 【その他】 総計審をもってしても総合的議論がし尽くされているとは言い難い [1]
個別の審議会/委員会 (n=23)	
【運営】 総合的に議論するには、常設の場はなじまない個々に挙げられた課題に対し、臨機応変に対応可能 (3) 【委員】 産・官・学・市民など多様な委員構成、地域主体、庁内の課長級の職員で構成 (3)	【運営】 担当部局以外が活用しづらい、庁内の意見調整が困難 [3]、議論するには時間が少ない [1] 【委員】 ファシリテーターづくり [1] 【その他】 都計審との棲み分け [1] 市への要望事項が多く提案事項は少ない [1] 市民と行政が考えるまちづくりに温度差があり、方向性が決まらない [1] 地域住民・ステークホルダーとの合意形成 [1]

表-12 「分野横断的議論の場」は「ない」とした担当者の課題認識

論点	「分野横断的議論の場」の必要性を感じる (n=70)		「分野横断的議論の場」の必要性を感じない (n=35)	
	議論の場がない理由 (自治体数)	設置する上での課題 (同)	議論の場がない理由 (自治体数)	設置する上での課題 (同)
場の設定	設置目的	目的が不明 (1) [4]	5	—
	取扱範囲	広域的すぎる (1) [1]	2	—
	法的根拠	法的位置付けがないから (10) [3]	13	—
	位置付け	組織形態 [1]、意見の取り扱い [1]	2	他の審議会との棲み分け・関係 (2) [2]
	議論内容	議論の抽象化、未消化 (3) [1]、陳情の場になる [1]	5	議論の抽象化、未消化 (3)
設置効果	実際のプロジェクトが進むわけではない (1)	1	—	
運営者	セクショナリズム	調整能力が成熟していない (1)、横断的議論が困難 (1) [2] [2]、各組織は各々の定める範囲を超える議論がされない (1)、担当課不在 (2) [5]	23	—
	運営	時間・費用がかかる [2]、開催回数が多い [1]	3	関係行政機関や関係者が膨大 (1)、時間・費用がかかる [1]
参加者	意識	住民、事業者の理解 (1)、参加者意識の高揚 [1]	2	—
	人材	幅広い知識を有する者が居ない (1)、委員の選定が困難 [2]	3	幅広い知識を有する者が居ない (2)、委員の選定が困難 (1)
現時点での対応	パブリックコメント・説明会・WS (1)、個別の審議会・委員会 (8)、部会・庁内会議、行政主導 (10)、計画間の整合性でまちづくりを担保 (5)	20	個別の審議会・委員会 (10)、部会・庁内会議 (3)、計画間の整合性でまちづくりを担保 (6)	19
他で担うべき	策定調整会議 (1)、総合計画策定段階 (3)、地方議会 (1)、区民協議会 (1)	6	首長 (2)、行政と住民 (1)、地方議会 (2)、まちづくり協議会 (1)	6



よびセクショナリズムに関する課題はなく、他の論点についても意見が少ないが、「現時点での対応」と「(首長や議会など)他で担うべき」との意見が合わせて25市から挙がっている。まちづくりの多分野性に関してこれらの自治体は、運営の改善よりは首長や議会の機能発揮によるべきとの認識があると推察できる。

確かにまちづくりの多分野性において首長、議会の意思決定の重みが大いことは事実である。しかし、首長が最終的な意思決定を行うとしても、その前段として、項目a～mに示すような、都市政策の根幹をなす主要な分野には、継続的な調査分析や予測、客観的・専門的な評価、公開が求められている<sup>7,8)</sup>ことを踏まえれば、これらを首長や議会のみを求めることは必ずしも適切ではなく、それに対するサポート組織の確保も検討されてよい。このためには、上記の一連のプロセスを行う常設の専門的な審議会とそれを運営・調整する行政部局が必要とも言える。

#### 4. まとめ

本研究は、法定都市計画以外の領域をカバーするまちづくりが有す多分野性に対し、従来、都市計画に深く関与してきた都市計画審議会が指向する可能性に関し、自治体に対するアンケート調査から分析・考察を行ったものである。以下に、本研究のその成果と考察をまとめる。

1. アンケートの回答が得られた全国195市(東京特別区を含む)のうち、法定都市計画以外の少なくとも1つの分野において、都市計画審議会の活用実績が見られたのは、159自治体である。
2. また、上記の都市計画審議会のうち、32の自治体では都市計画審議会が、法定都市計画以外の複数の項目に関与している。これは、都市計画審議会が横断的役割を実際に担え、それが多分野にわたれば都市政策の総合性に対応できる可能性があることを示している。
3. 一方、都市計画審議会以外の「その他の審議会または委員会」が、複数の領域をカバーするような自治体は少ない。つまり「その他の審議会または委員会」は、本稿で議論した横断的役割を担う可能性は低い。
4. 分野横断的議論の場が必要であると考え、実情に合わせて都市計画審議会、総合計画審議会やそれに準ずる委員会、または個別の審議会または委員会を活用している自治体は76自治体と、比較的多い。
5. 他方、行政担当者は分野横断的議論の場を設ける必要性を認識しながら、それを実現することについては「法的根拠」や「セクショナリズム」の課題をクリアする必要があると捉えている。
6. また、「まちづくりの多分野性への対応は首長の権限であり、分野横断的議論の場は必要ない」との認識を持つ自治体も35市と、少なからずあった。首長や議会にその対応を求めうることは当然であるが、それをサポートする機関・組織が、従来型の行政部局、あるいは審議会・委員会で対応可能かについては議論の余地がある。

1～4については、都市計画審議会は運用次第で多分野における横断的役割を担う可能性が大いことを示している。また、1～6を踏まえれば、まちづくりが有す多分野性への対応は必要であり、その方法は種々が考えられる。その一つとして、現時点では都市計画審議会が分野横断的議論の場として最も近い位置にあり、自治体の運用次第でその位置づけは可能であると考えられる。すなわち、「諮問、意見聴取、報告」という形態も含め、多くの自治体で個々に実施・実現できている内容を包括することで、多分野への対応は可能である。この際、都市計画審議会の位置づけや運用の仕方、首長や議会との関係を一層明確化する必要があるが、この点に関しては、条例化も含めた対応が必要であろう。

#### 【参考文献】

- 1) (社)都市計画学会(2002),「実務者のための新都市計画マニュアル【総合編】都市計画の意義と役割・マスタープラン」, pp.5-10, 丸善出版.
- 2) 広原盛明(2002),「[まちづくりの歴史とパラダイム転換], 白石克孝・富野暉一郎・広原盛明共著,『現代のまちづくりと地域社会の変革』, pp.24-28, 学芸出版社.
- 3) 福井秀夫(2001),「都市再生の法と経済学」, 信山社出版.
- 4) 梶原文男(2008),「市町村合併後の土地利用コントロールのための「都市政策アセスメント」に関する提案」, 都市計画学会誌 Vol.57, No.1(通号 271), pp.17-22, 日本都市計画学会.
- 5) 西沢穰(1999),「大都市圏の都市計画」, 小林重敬編著,『分権社会と都市計画』, pp.158-182, ぎょうせい.
- 6) 国土交通省(2006), 第5版都市計画運用指針, 国土交通省ホームページ.
- 7) 新城龍成, 吉武哲信, 梶原文男, 出口近士(2004),「九州地方における市町村都市計画審議会の公開性に関する研究」, 都市計画論文集, No.39, pp.451-456.
- 8) 梶原文男, 吉武哲信, 新城龍成, 出口近士(2005),「九州地方における市町村都市計画審議会の学識経験者委員の構成に関する研究」, 都市計画論文集, No.40, pp.493-498.