

都市計画マスタープラン制度は進化・深化したか？

Has the Master Plan System of City Planning Developed or Intensified?

川上 光彦 公益社団法人 金澤職人大学校
Mitsuhiko KAWAKAMI

はじめに

市町村に都市計画マスタープラン（以下、市町村マス）の策定が1992年に義務化され、28年、都道府県に都市計画区域マスタープラン（以下、区域マス）の策定が義務化されて20年が経過した。その間、概ね10年ごとに改訂され、また、制度の改正もあり、都市計画制度として定着している。しかし、本号を特集することになった問題提起にみられるように、都市計画マスタープランの果たしている役割が見え難く、本来のあるべき姿にはまだ至っていないように思われる。筆者は、都市計画マスタープラン制度は、わが国の都市計画制度の核をなすものであり、一定の役割を果たしていると評価している。しかし、一方、いくつかの欠陥とも言える制度的特徴を持ってスタートし、国による制度改善や各自治体が工夫して運用する中で、それらの欠陥の是正がなされ進化・深化してきたと思っている。しかし、さらに改善すべき点は少なくない。そのように考えている立場から本論をとりまとめてみたい。

1. 都市計画マスタープランの制度的特徴

わが国の都市計画は、明治以降の近代国家形成のために制度化され、都市基盤施設整備を進めることが主な目的であった。そのため、1992年まで本来あるべき都市計画マスタープラン制度は存在しなかった。1968年の区域区分制度の導入に伴って線引き都市における「整備、開発及び保全の方針（以下、整開保）」が都市計画マスタープランに該当するものとされた。しかし、整開保は、線引き都市だけに策定されるものであり、内容も抽象的で既定の都市計画事業が羅列されるようなもので、都市計画のマスタープランとは言えないものであった。そうした意味で、1992年に都市計画マスタープラン制度が創設されたことの意義は大きい。しかし、

その制度は以下のような特徴を有していたものであり、導入するためにやむを得ないものであったとは言え、それらの多くは制度的欠陥ともいべきものである。

(1) 二重行政の反映

わが国の地方自治は都道府県と市町村が重複的に行っている。それぞれ担当の地域と施策や事業が決められているが、同一の市町村内において都道府県と市町村が同じ分野の行政を担っている場合が少なくない。都市計画も地方自治の行政分野の一つとして同様に二重（二層）の都市計画行政を行っており、都市計画マスタープラン制度においては、図1に示すように二段二層の制度とされた。

都道府県の区域マスは「都市計画の基本的な方針を定める」とされ、市町村マスは「住民に最も身近な・市町村が都市計画の方針を定める」とされ、後者は前者に「即する」ものとして両者の調整を図っている。しかし、実際には、市町村マスが先行して検討され、それに合わせるようにして区域マスが検討されている実態がある。その結果、両者が類似したものになり、計画制度の主旨がうまく生かされないことになっている。そもそもわが国の都市計画区域は歴史的経緯から区域マスと市町村マスが同じ区域を対象とする場合が少なくない。2019年3月末において、都市計画区域を有する市町村1,352に対して都市計画区域は1,003であり、単一の市町村が行

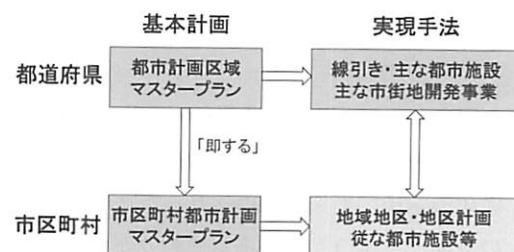


図1 二段二層の計画制度

政区域内に都市計画区域を持つ場合が少なくない。それでは、「広域的」な視点で計画するという制度設計の主旨が生かされないことになる。

(2) 都市づくりの基本としての位置づけが脆弱

都市計画の本質は、土地利用、交通、公園緑地、都市施設、住宅などの都市づくり諸分野の施策の基本計画を提示し、個別分野がそれを元に展開するところにある。都市計画マスタープラン制度の特徴（欠陥）は、そうした都市づくりの基本（マスター）としての制度的位置づけが脆弱であることである。各分野に基本計画（マスタープラン）があり、市町村においては、交通では交通総合計画、公園緑地では緑の基本計画、住宅・住環境では住生活基本計画などがある。そのうち公園緑地の場合、市町村が策定する「緑の基本計画」には根拠法の都市緑地法に「市町村マスに適合する」という規定がみられるが、その他の関連分野にはそのような規定をみられない。

実際には、都市計画マスタープラン策定の中で、同一の自治体内においては関係部局と内容や施策の調整を任意で行い、整合するように努めているが、それも各自治体の首長やスタッフの意識や熱意によるところが大きく、ばらつきがみられる。

(3) 計画内容の実現が担保されていない

都市計画マスタープランは計画である以上、計画内容をどのように実現し、その結果をどのように計測して評価するかということが肝要である。しかし、近年国は評価指標の導入を奨励しているとはいえ制度上規定されていない。実際の計画内容も、抽象的であることも多く、評価することを前提としていないものがほとんどである。その結果、概ね10年ごとに改訂されるが、それまでの計画内容の実現等について適切な評価がされないまま、新しい都市づくりの課題等を踏まえて、計画内容を見直す程度に留まっていることが多い。

都市計画の担当者の中には、内容を抽象的に表現し、解釈の幅を持たせることにより、具体的な施策や事業にあまり支障がないようにすることが都合がよいと考えている方もおられる。しかし、こうした意識や運用は、計画の主旨に合わないし、策定に捧げられた努力やエネルギーを棄損するものである。

(4) 計画対象区域と計画内容が限定的

都市計画マスタープランの計画対象区域は都市計画区域内に限定される。市町村の判断で都市計画区域外の計画もある程度なされることがあるが、限定的である。都市計画区域は、とくに地方都市の場合、市町村の市街地を中心として設定されている場合が多い。都市計画区域

外の場合、都市計画制度として都市的土地利用を想定しない制度設計になっているため、都市的土地利用に対する規制誘導がほとんど無く、想定外の開発など各種の問題が発生している場合が少なくない。

また、内容については、必要最小限の規定はあり、各市町村で地域の特性に対応した内容を追加できるようになっている。しかし、前述のように、実現する方法が規定されていないことなどから、内容が抽象的で総花的である。そうした内容にとどまっていることが、都市計画マスタープランの意義を小さくし、存在を見えにくくさせている原因でもある。

2. 都市計画マスタープラン制度の進化・深化

前節で述べた、都市計画マスタープラン制度の特徴（欠陥）は少しずつではあるが、改善がなされてきている。表1はそうした制度の改善を時系列的に整理しているものである。以下、それらについて論述する。なお、都市計画マスタープラン制度の創設以降、都市計画の権限が市町村を中心に委譲されてきた。国土交通省によると、都市計画権限は1994年に都道府県40%、市町村60%を所有していたが、その後の地方分権の進展により、2015年においては都道府県13%、市町村87%となっており、市町村の持つ権限が大幅に増えている。その結果、市町村の意欲と能力により、地域の実態と都市づくりの目的に合わせた施策が展開できる時代になっている。

表1 都市計画マスタープランの関連制度

年	法 制 度	内 容
1968	新都市計画法	市街化区域と市街地調整区域の区域区分 開発許可
1980	都市計画法改正	地区計画
1992	都市計画法改正	市町村マス
1999	地方分権推進一括法	機関委任事務から自治事務 通達から運用指針
2000	都市計画法改正	線引き選択制 区域マス、準都市計画区域
2004	景観法の制定	景観計画、景観地区等の指定
2006	まちづくり三法の改正	大規模商業施設の立地規制
2008	歴史まちづくり法	歴史まちづくり計画
2014	都市再生特別措置法改正 地域公共交通活性化再生法	立地適正化計画 地域公共交通網再生計画

(1) 都市計画区域の再編等による改善

都市計画区域を広域的な都市圏に合わせて再編することにより、区域マスで広域的で根幹的な都市づくりを計画し、それに即して市町村マスを具体的で詳細に計画するという本来の制度主旨を実現しようとする都道府県に

よる改善がみられる。

線引きの導入に際して計画制度の主旨を踏まえて奈良県と富山県は広域的な区域設定を行った。奈良県では25市町村からなる大和都市計画区域、富山県では3市からなる富山高岡広域都市計画区域を設定した。また、その後、都市計画区域の再編を最初に行ったのは大阪府で、2004年にそれまでの42都市計画区域を4区域に再編した。また、市町村合併が進む中で、新潟県、宮城県、愛知県では、より広域化する生活圏に対応するため、表2に示すように大きく都市計画区域を再編して広域化している。都市計画区域の再編は、首長の意向や政治的状况などから容易ではないため、それ以外の都道府県ではまだなされていない。そのため、表3に示すように、奈良県を除くと15都県において区域マスの策定に際して任意の広域圏を設定し、それらについて広域的なマスタープランを策定している。

石川県ではそうした広域圏を設定して計画し、2017年度より広域的な観点から市町間の連絡調整を円滑に行

うため、「広域都市圏都市計画連携協議会」を設置、広域圏ごとに担当者が協議する場を設け、素案段階での意見聴取や意見調整の対象となる事案を拡充するように努め、これまで年数回開催してきている。

大規模集客施設の立地に関して都市計画決定段階において、都道府県が隣接する市町村の意見を徴する機会が制度化されているが、タイミングとして遅く、具体的な調整の権限が与えられていないため、実際は機能していない。当面は、こうした任意ではあるが協議の場を設けて早期から調整に努めることが必要である。

(2) 計画の目標と評価の工夫

近年の計画制度では、PDCAのサイクルに適合するように、計画による実績の評価とそれを踏まえた計画の見直しがなされるものが多くなっている。都市計画マスタープランにおいても見直しのときにそのように進められるように「進化」している。例えば、区域マスの場合、石川県による全国の都道府県を対象とする2018年の実態調査によると、都市施設整備率や定性的な評価・検証を実施しているのは、回答37都道府県のうち、「概ね5年ごとに実施」16%、「計画策定・改定時に実施」35%、「不定期に実施」5%、「その他・無回答」43%であり、約半数はなんらかの形で評価している。ただし、運用指針において区域マスで定めることが望ましいとされる、市街化区域の規模や都市施設整備率を除く評価指標を設定しているのは2県（福岡県・熊本県）に留まっており、その指標も、居住人口・小売業売場面積・発生集中交通量の割合、市街地居住率であり、でかなり限定されている。その他の工夫として、「市町村担当者の研修」などがあげられている。

石川県は、都市計画マスタープランの評価を行うため、①5つの目標を実現するための10の方策について評価する、②できるだけ定量的な指標とするが、定量的指標が得られ難い場合定性的指標も用いる、③それらを県内全市町の共通の指標と各市町で地域特性や計画目的に対応した個別的指標に分類する、④それらの指標について実績にもとづいて三段階評価を行う、⑤その上で、関連する事業などの実績を踏まえて各目標の評価を行い、⑥それらを踏まえて総合的な評価を行う、としている。市町の参考としてもらうため、「都市計画マスタープランの評価に関する解説書」を2018年12月に作成した。実際、金沢市都市計画マスタープランの見直しは同解説書を参考にして評価を行い2019年3月に行った。

表2 都市計画区域を広域圏への再編府県

	目的	改変年	区域数の変化
大阪府	日常生活圏の拡大に合わせ、広域的な調整を行うため	2004	42区域 →4区域
新潟県	市町村合併に伴う再編や、広域的見地から一体の都市として運用するため	2009	44区域 →27区域
宮城県	35区域について、3区域を廃止、その他を19区域に再編	2010	19区域 →5区域
愛知県	市町村合併に伴う再編や、生活圏の広域化等に対応するため	2010	20区域 →6区域

表3 区域マスタープランで広域圏を設定する府県

都道府県	策定年	圏域名	圏域数	区域数(策定時)
青森県	2010	圏域	6	25
岩手県	2004	広域生活圏	9	26
茨城県	2009	ゾーン	6	29
東京都	2009	ゾーン	5	26
神奈川県	2007	地域圏	5	30
新潟県	2003	圏域	7	44
石川県	2018	地域	4	15
山梨県	2009	甲府盆地*1	6	12
三重県	2017	圏域	5	24
兵庫県	2016	地域	6	20
奈良県	2011	地域*2	4	2
和歌山県	2015	圏域	5	25
広島県	2013、4	圏域	3	22
山口県	2019	広域都市圏	8	18
高知県	2004	広域	3	16
大分県	2011	圏域	5	18

*1：甲府都市計画区域と隣接の盆地6区域について一つの区域マス策定
*2：奈良市を含む25市町村の大和都市計画区域を3地域に区分

(3) 持続可能な都市づくりへの展開

都市計画マスタープランは、すでにほとんどで市街地のコンパクト化や公共交通を軸として持続可能な都市づくりを目指す内容になっているが、具体的な方法や展望を欠いていた。近年、都市再生特別措置法改正による立地適正化計画と地域公共交通活性化再生法による地域公共交通網形成計画の作成が可能となり、市街地の整備、再編と公共交通の整備、再編が連携する仕組みが整えられた。わが国の都市計画制度で画期的な進化・深化であり、今後の展開に大いに期待したい。

都市づくりの中で都市交通は主要な分野として重要で、都市交通計画と土地利用計画が密接なことは当然と思われるが、実際には、それが計画制度として担保されていなかった。例えば、都市計画マスタープラン制度の導入前ではあるが、市街化区域と市街化調整区域の区域区分制度の導入に際しても、都市交通計画との連携についての言及はほとんどみられず、同心円的な構造を想定する制度により、いかに市街地のスプロールの拡大を抑制するかの検討に留まっていた。

人口減少社会の本格的到来に備えて、コンパクトで持続可能な都市づくりを進めるため、都市再生特別措置法の改正に伴い、居住誘導区域やその中への都市機能誘導区域の設定が制度化された。そこでは、「コンパクト＋ネットワーク」として、公共交通施設と連携した計画づくりが求められている。

ただし、地方都市の場合、公共交通が脆弱であり、モータリゼーションの深化に伴って近年さらに弱体、衰退している状況にある。そうした公共交通の活性化や再生も同時に進める必要がある。また、立地適正化計画の実現手法がまだ脆弱であり、該当する対象事業の届出に留まっており、具体的な土地利用や立地を抑制・禁止する仕組みが極めて弱いのが現状である。

3. 都市計画マスタープラン制度のあり方

以上を踏まえ、やや大胆にはなるが、わが国において目指すべき都市計画マスタープラン制度のあり方の概要を展望してみたい。

都市計画権限が市町村に大幅に委譲されている実態を踏まえ都道府県の役割を広域的な計画や市町村間の調整に徹底させることとする。そのために、都道府県によるマスタープランについては、すでにいくつかの府県で再編され、また多くの都府県で用いられている広域圏を計画対象区域とし、計画内容もそれに合わせるものとする。その場合、「都市計画」から「都市」を無くし「広

域圏マスタープラン」と呼称するのが適切である。実際の計画内容は、これまでの区域マスで描いてきたようなものになるが、一定期間毎の評価を前提としてできるだけ定量的な目標指標を組込むようにする。また、計画空間像はこれまでの概念的なものでよいと思われる。その中で商業施設などの大規模集客施設については、広域圏での市町村の調整のために、あらかじめ適正規模や立地について計画化することが肝要である。

広域圏マスタープランのもとで、市町村マスは、地域特性に対応して全体的な将来像を描くとともに、地区計画などの地区的なレベルの計画や、市街地開発事業などをできるだけ具体的に計画する内容とする。また、それらの計画について市民参加や市民主体で進める方法を明示するようにする。また、計画対象区域は市町村全域とするべきであり、この場合も、やはり「都市」を抜いて「市町村マスタープラン」と呼称すべきである。計画の実現には、必要な自主条例を設けて運用するものとし、その効力を法律で担保する。

都道府県による計画調整は、上記の広域圏で行うものとし、計画内容も広域圏マスタープランにおいて定量的な目標を明示するようにして、市町村マスタープランは広域圏マスタープランに現行のように「即する」ことを義務化すべきである。そのため、できるだけ計画や事業の早期段階において都道府県と広域圏の市町村間で協議により進めるため、都道府県の広域調整の責務と権限を明確化する必要がある。

以上ではあるが、基本的には、わが国の都市計画が都市計画区域を対象とし「都市」行政に留まっていることに基づく限界からもたらされている。それを短期間に変えることはかなり困難ではあるが、問題意識として考慮し将来的な展望を模索することは大切である。

おわりに

本論では、わが国の都市計画マスタープラン制度について、都市計画の核として重要であり、さらに改善して充実させていくべきであるという立場から、制度的な特徴を概観し、これまでなされてきた改善などについて整理して論述した。いくつかの点で計画制度として進化・深化してきているが、前半で説明した都市計画マスタープラン制度の特徴（欠陥）の多くは依然として残されたままの状況である。そこで、最後に、やや大胆ではあるが、今後のあり方の概観について展望してみた。都市計画マスタープラン制度の進展に少しでも参考になれば幸いである。