

## 特集：地方分権と都市計画

### 都市計画に地方分権が求められる背景：編集者から

大村謙二郎

筑波大学大学院 教授



1867年の明治維新以降、日本は近代国家の形成を目指して数多く努力を積み重ねてきた。また、第2次大戦後の社会経済システムの壊滅的な打撃、混乱を乗り越えて、日本は戦後の奇跡の経済成長を果たしてきた。様々な批判もあり得るが、日本の今日の経済的な繁栄を作り、安定した社会システムを築き上げていく上で中央政府が大きな役割を果たしてきたことは事実である。

都市計画の領域においても、中央政府がこの間一貫して大きな枠割りを果たしてきた。明治以来、戦前期においては国の政治的権威の象徴として、首都をいかに整備するか、あるいは、国家百年の計としての都市の骨格づくりが重要な政策として位置づけられ、中央政府の強い指導の下で都市計画行政が進められた。地方自治体は、国の行政の執行機関として位置づけられたし、住民の意向はほとんど考慮されることはなかった。

第2次大戦後、地方自治のシステムが確立されたが、都市計画の権限が中央政府から都道府県、市町

村に移譲されるようになったのは、高度経済成長がピークに達しつつあった1968年であった。

高度成長期は、東京、大阪、名古屋の三大都市圏を中心に、急激な勢いで都市化が進んだ時代であった。スプロール開発の抑制、土地利用の混乱を抑止するため、中央政府は全国に共通の土地利用のルールを整備し、地方政府への行政指導を行った。また、産業基盤を整えるために、地方政府は国からの財政的支援を必要とした。高度成長期を通じて、国全体での都市化、産業化への対応という課題が大きく横たわっており、国と地方が緊密に連携しながら都市計画を進める体制がつくられていったといえよう。

2度の石油危機をくぐり抜け、日本経済が安定成長に入る頃から、全国的な都市化の波も収束するようになり、市民の身近な生活環境や、歴史的環境、自然環境への関心が高まるようになってきた。また、地方自治体の計画行政能力も充実するようになってきた。各地の自治体では先進的な都市計画の実践が行われるようになり、地方の動きが中央政府の制度作りに大きな影響を当てるようになってきた。

現在、日本では、130有余年にわたって進めてきた中央政府主導型の政治、経済システムが限界に達しているとの認識が大きく広がってきている。中央集権的な行財政システムから、より、分権化の進んだ国のシステムが求められている。都市計画の領域でも地方分権が重要な課題となってきている。とはいえ、現在の日本の都市計画システムは長年の国

と地方との関係で作られてきたシステムであり、一挙にそのシステムが転換することはあり得ない。長期的な視点に立って、国民の居住する、都市や地域の環境をいかに良好なものに作り上げていくのか。そのために、都市環境の形成に関わる、国や地方の

政府の役割関係はどうあるべきか。都市計画の決定過程に市民、あるいは企業はどのように関わるのか。都市計画の分権化に向けて数多くの課題が横たわっている。この特集では、この点について紹介することを狙いとしている。

## 都市計画行政の分権化

明石達生

建設省都市計画課 課長補佐

日本では、「地方分権」推進の政策のもと、行政制度全般についての見直しが進行中である。地方分権の目的は、地方公共団体の自己決定権を拡大することによって、個性豊かで活力に満ちた地域社会の形成を推進することにある。1995年の地方分権推進法制定以来、一連の議論と改革の中で、都市計画についても、現在法律や政令の改正が段階的に行われてきており、すでに改正の一部は98年11月に施行されている。

都市計画に関する改正の主な内容は、都市計画の決定主体（計画決定の権限は誰に属するか）や決定手続き（上級官庁の認可が必要かどうか）について、中央政府と地方自治体の役割分担、さらに、地方自治体における都道府県と市町村（日本の地方自治体は、都道府県と市町村の2層制となっている）の役割分担を変更するものである。

日本の都市計画制度では、1968年法以降、都市計画の決定権限は、すべて地方自治体に属している。（法律上は、極めて特別な場合に中央政府が都市計画を定めることができる条項があるが、実際に行われたことはない。）従って、今般の役割分担の改正自体は、システムに関わる大きな変更ではない。しかし、今般の見直しは、地方分権をテーマに、日本の行政制度全般を対象として、そのあるべき姿を原理原則から問い直す議論が行われる中において、都市計画行政が、地域づくりに関わる行政の代表的なものとして、とりわけ深い検討がなされたという点で、

重要な意義を持っている。

今般の改革で、まず行政制度全般についての大きな変更として、「機関委任事務」と呼ばれるシステムの廃止が挙げられる。機関委任事務とは、都道府県の行う行政事務の一部について、法的な立場上都道府県知事が国の機関として実施する制度である。都市計画法を含め、日本の行政法ではこれが広く用いられている。今般この制度を廃止することで、例えば都市計画を定める場合について言えば、国と都道府県の関係が、「都道府県知事の決定一国の認可」から「都道府県の決定一国の同意を要する協議」に改められることになる。

この変更は、法的には根本的な改革であるものの、現在も地方自治体は地方自治体として主体的に行政を行っているので、おそらく行政の実務に直ちに大きな影響を与えることはない。しかし、地方行政の法的な独立性が高まることで、長期的には行政の制度とその運用全体に対して徐々に影響を与えていくことと予想される。

一方、都市計画制度については、①市町村が **planning** の中心的な役割を担うべきこと、②国や都道府県といった上級官庁は、関与の観点を明確かつ限定的なものとするべきこと、が見直しの主な視点である。すなわち、市町村の役割については、市町村が住民に最も近く、地域固有の実情を最も把握している行政主体であるため、都市計画行政における市町村の役割の強化が地方分権の目的の実現に大きく寄

与するとともに、上級官庁による関与については、都市計画行政が未熟な時期に必要とされてきた「後見的な関与」を、今後は現に慎むべきという方向である。

また、都市計画は、「住民の生活に身近な計画」から「広域的・根幹的な計画」まで、言い換えれば生け垣から高速道路まで、幅広い内容を取扱う。このため、具体的な都市計画の決定にあたっては、個性的な街並みや居住環境といった住民に身近な観点と、広域的・国家的な観点とが、適切に調整されなければならない。

このような考え方に沿って、今般の改正では、都道府県の決定権限とする事項を、市町村の行政区画を越えて影響のある広域的なものに限定し、それ以外を市町村の権限に委譲することで、市町村の決定権限を拡大するとともに、国の認可を要する事項を、都道府県の区域を越えて影響のある広域的なもの及び国の利害に関わりのあるものに限定することで、縮減したものである。

これは、例えば、道路で言えば、都道府県決定は自動車専用道路、国道、都道府県道及び往復の車線

数が4以上の道路のみ（従前は幅員16m以上の道路）とし、その中で自動車専用道路と一般国道のみ（従前は幅員16m以上の都道府県道などを含む）を建設大臣の認可の対象と限定した。また、用途地域で言えば、都道府県決定及び建設大臣認可とも3大都市圏の地域のみ（従前は人口25万人以上の都市圏）に縮減した。

これらの改正の量的な効果は、都市計画決定の件数でみると、市町村の決定件数の占める割合が従前の約60%から約75%に上がり、反対に都道府県の割合が従前約40%から約25%に下がる推計である。また、建設大臣の認可が必要な件数は、従前の約20%から約10%へ減少する見通しである。

今後は、99年春に地方自治法の改正が国会に上程される予定であり、これに伴い都市計画法についても、機関委任事務の廃止、市町村の都市計画審議会の法律上の位置づけの付与（現在は都道府県の審議会のみが法律上の位置づけあり）、政令指定都市（人口が概ね100万人以上の都市）の権限の拡大などについて、改正が行われる予定である。

## 地方分権時代の日本の都市づくりシステム

内海麻利

横浜国立大学

### ■ 地方の実情に配慮した都市づくりの胎動

日本における法定の都市計画は、全国一律の基準に従って運用されてきた。地方においては、関係する「条例」を定めることはできるが、それは、「法から委任された事項」についてだけであって、その枠組みを超えたり、はみ出したりすることは原則として認められていない。つまり、日本の都市づくりは、地域の実情に併せて対応することが難しいシステムとなっている。

このようなシステムに対して、地方自治体は、1968年「都市計画法」制定前後から、地域の実情に対応するため、憲法の自治立法権に基づく「自主条例」

を制定して、法定都市計画を補完してきた。法定都市計画の枠組みの外で地域の都市づくりを補ってきたのである。

近年に至り、この「自主条例」が、地方分権の動きを追風にして地方独自の都市づくりシステムとして機能しはじめている。従来、「自主条例」はあくまで法の枠組みを尊重する消極的なものであった。しかし、1980年頃から「住民参加による地域の実情に配慮した都市づくり」を主旨とし、法の枠組みを越えた積極的な対応を図る条例が制定されている。それらの条例の役割をしてみると概ね次の3つの動向を示している。

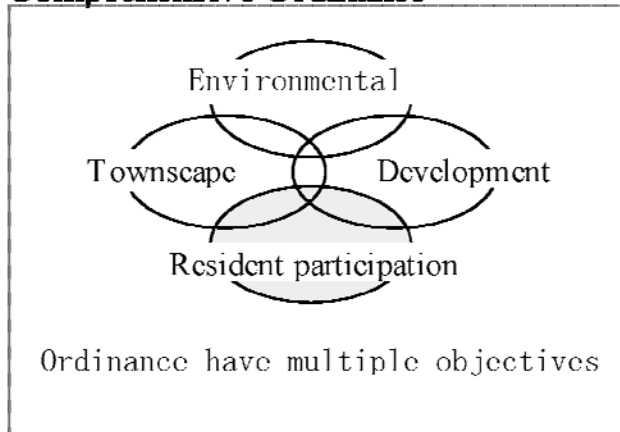
### ①総合的な都市づくり

目的を複合し、総合的な対応を可能とする仕組みを設ける「自主条例」である。具体的には、自然環境、歴史、文化、福祉など多様な事柄に配慮することを目的とし、

- ・多くの行政セクションにわたる内容を協議する場を設ける
- ・いくつかの法を横断する対象をコントロールする
- ・住民の多様な意見を組み入れる

等の仕組みを規定している条例である。これらの条例が制定される背景には、行政運用がセクションにより分断され、また、法は分野毎に個別的な対応しか行えないという実態がある。つまり、これらの条例に位置付けられる仕組みは、セクション間の調整や多数の法を整合させるといった総合的な運用を必要とし、場合によっては、機構を改変する契機ともなっている。このような運用を含む「自主条例」の仕組みが地域の実情に根ざした多面的な課題に対応し、住民の多様な要請に応える総合的な都市づくりを可能にしつつある。

### Comprehensive Ordinance



### ②共通理念に基づく都市づくり

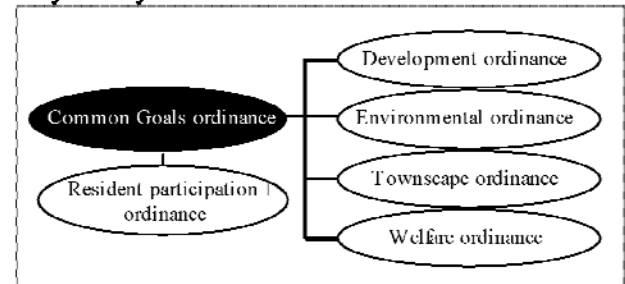
住民が主人公の都市づくりを推進するために、都市づくりの理念を定めた「自主条例」である。これらの条例は、

- ・都市づくりに係わる、行政、住民などの責務を定める
- ・関連する施策の規範を定める

ことで、都市づくり施策を体系的に整理する機能を

果たしている。その主旨は、行政、住民などが共通した理念の下で、都市づくりを実行していくこと、複雑になりがちな都市づくり施策を住民に理解しやすいものとするところにある。つまり、「自主条例」は、地方が独自の都市づくりを展開するための住民自治に基づくまちづくりを推進するための条件整備を行うものとして制定されている。

### A system by Ordinance with Common Goals



### ③地区レベルの都市づくり

実態に即したきめ細かな対応を可能にするために、地区レベルの都市づくりの仕組みを規定した「自主条例」である。具体的には、

- ・行政が進める都市づくりを住民合意で行うための仕組みを位置付ける
- ・住民の発意を法令制度に導くための仕組みを位置付け、その支援助成制度を定める条例である。

すでに、法においても「地区計画」「建築協定」等の住民の合意に基づく地区レベルの規制・誘導制度が組み込まれているが、今のところ、地方が使いやすいものとはなっていない。特に住民の発意を法定計画に展開するための具体的かつ実態的な手法や支援が位置づけられていない。これらの要因が、地区住民の参加の実態に即した仕組みを盛り込んだ「自主条例」の制定を促している。

### ■ 新しい都市づくりシステムの構築にあたって

以上の「自主条例」の傾向に見られるように、地方は、試行錯誤の段階ではあるが、独自の都市づくりシステムを構築しつつある。これらの動きは地域の実情を捉えるものであり、地方から見た都市づくりにおける地方分権のあり方を示すものである。

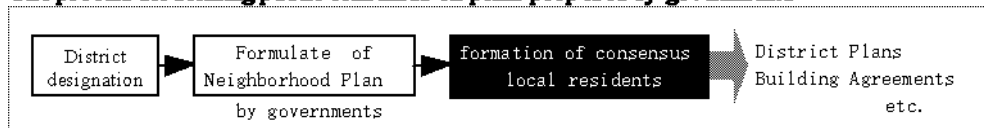
一方、国レベルでも、近年行政全般にわたり、「地方分権」を推し進めることの大切さが認識されるようになり、都市づくりにおいても「一律の基準によ

る都市づくり」から「住民参加による地域の实情に配慮した都市づくり」への転換を促そうとしている。しかしながら、その方向性は、法で位置付ける地区レベルの都市づくりに対応する制度の改訂や、地方への委任事項を増やすという程度に止まり、あくまで、現状の法定の都市計画の枠組みを脱するものではない。つまり、自主条例をどのように位置付けて

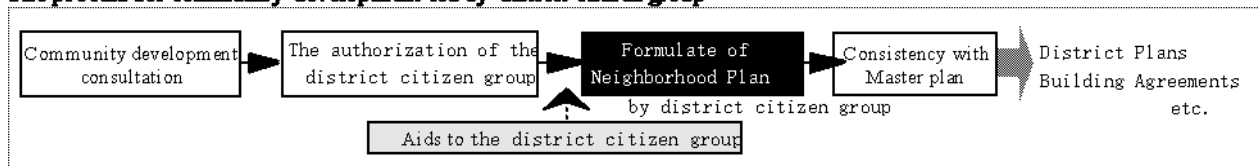
いくかについては、明確な方向性が出されていない。

日本においても、多くの国々がすでに到達しているように、地方が中心となる都市づくりシステムへと大きく転換する必要がある。この時、ここで見てきた「自主条例」による都市づくりの胎動をよく読み取り、その役割を踏まえたシステムを構築することが望まれる。

#### The process for forming public consensus on plans proposed by governments



#### The process for community development led by district citizen group



## 住民参加を規定したまちづくり条例

倉田浩伸

筑波大学

まちづくりに係わる条例は、近年、多くの自治体で制定されている。しかしながら、その種類は、生活環境全般の整備を目的としたものから、歴史・景観を保全するもの、また、福祉や道路・交通を対象としたものなど多岐にわたっている。

ここでは、特に景観保全や福祉といった限定された目的をもつ条例ではなく、まちづくりを実践するための制度や手続きを総合的に扱った条例を「まちづくり条例」として捉え、特に住民参加の規定に着目して、事例を交えながらその動向を述べることにする。

### 1. まちづくり条例の背景

まちづくり条例が制定されるに至った要因は、従来、無秩序な宅地開発や土地利用に対する対処方策として運用していた開発指導要綱などの限界によるものであった。これらは、現行の都市計画法規を補

完するものであったが、議会の議決により自治体の意志と指導の根拠を明確にするため、条例の制定を試みたものである。

一方、地区計画制度の導入などにより、まちづくりへの住民参加がクローズアップされ、まちづくりに対して、従来の行政指導から住民参加のシステムを新たに制度化する必要に迫られたという側面を持っていた。

### 2. 住民参加とまちづくりの推進

まちづくり条例における住民参加は、まちづくりの推進に係わるプロセスを開発規制や環境保全また、環境創造を住民の主体的な力を活用し、調和的に進めようとするところに主眼がおかれている。その特徴としては、「住民組織の活用」「地区の計画の策定」「民主的手続きの明確化」というものである。

その規定に関しては、まちづくり組織の認定を行



い、当該組織の主体的な取り組みによる地区におけるまちづくり構想を策定し、その策定内容を基に自治体と協働することにより、まちづくりを推進しようというものであり、その上で、地区計画制度の活用や自治体が行う事業に反映させるというものである。

このような規定を設置している条例の代表的なものは、神戸市まちづくり条例（昭和 57 年）、世田谷区街づくり条例（昭和 57 年、平成 7 年改正）、掛川市生涯学習まちづくり土地条例（平成 4 年）、真鶴町まちづくり条例（平成 6 年）、豊中市まちづくり条例（平成 6 年）、鎌倉市まちづくり条例（平成 9 年）などが上げられる。

### 3. 自治体の独自性

上記のまちづくり条例において、住民組織を活用したまちづくりの推進に関する基本的な概念は全て共通するものがあるが、各々の条例は、独自性を有している。

特に、実際に住民組織と行政との協働の中で条例を制定した世田谷区街づくり条例と豊中市まちづくり条例について、簡単に紹介しよう。

まず、豊中市まちづくり条例の特徴は、住民組織（まちづくり協議会等）への支援に重点が置かれていることである。その守備範囲は、まちづくりの初期を支援し、事業等の円滑な推進に資するものである。つまり、まちづくり協議会の結成以前の段階

から、将来イメージの検討や作成、それを実現するための手法・制度の検討といった「まちづくり構想」の作成の段階、そして自治体への提案という事業開始までの段階を対象としている。

一方、世田谷区街づくり条例（昭和 57 年）は、事業化に向けた支援策に重点をおいている点に特徴がある。区は、重点的にまちづくりを推進する地区を「街づくり推進地区」として指定し、まちづくり協議会は、区が実施する事業について提案する権利を得ることになる。また、推進地区の指定に際しては、議会の議決を要する規定を設け、事業実施に向けた担保性を有している。なお、豊中市、世田谷区ともまちづくり協議会の認定規定を設けていたが、世田谷区においては、平成 7 年の改正により、まちづくり協議会の認定制度を廃止し、地区街づくり計画の原案の提案権を協議会だけでなく、地区住民等を含めたものとし、提案権を幅広く認める規定としている。

双方の条例とも、支援方策として、協議会への助成制度、専門家の派遣制度も規定している。また、構想実現に向け、地区計画制度などの法制度を活用する規定も盛り込んでいる。

以上のように、住民参加を規定したまちづくり条例は、規定する項目が似通ってはいるものの、運用方法や具体的な推進方策において、独自性を有しているといえる。

## 市民参加のまちづくり

西田 穰

地域計画研究所

### ■ 都市計画マスタープラン

1992 年に都市計画法の改正が行われ、「市町村の都市計画に関する基本方針」（俗称、都市計画マスタープラン）の策定が義務づけられた。

この都市計画マスタープランは、「市町村が策定主体で、計画策定に住民への説明を義務づけている点、

地域の住民に馴染みやすい地域別計画や個性ある計画づくりの重要な指針となるなど」これまでにない大きな特徴を持っている。

ところで、都市計画は、通常、用途地域や都市計画道路など市民生活を規制する場面に現れるだけのもので、必ずしも市民に身近な存在だったとはいえ

ない。

これまでの都市計画に対する市民参加は、区画整理や再開発などの「まちづくり事業」の枠内での参加が中心で、ともすれば道路の反対運動などの批判型の市民運動であった。近年は、都市計画部局も「まちづくり課」などのソフトイメージを強めてきているが、マスタープランな様な都市全体の計画策定に対する市民参加は、市町村、市民ともに経験がほとんど無く、大きな戸惑いをもって迎えられたのが事実である。

しかしながら各自治体は、悩みながらも、多様な市民参加の形態を模索している。まだ形式的な参加が多数を占めているが、市民の参加を促すためにインターネットの活用や地域ウォッチングの企画など、さまざまな工夫が行われている。行政担当者も市民が企画するまちづくりの会へ積極的に参加するなど、参加方式に新しいパートナーシップ型のまちづくりが芽生えようとしている。

また、従来は計画の策定の責任は行政にあるという立場から、行政素案を修正することは余程のことがなかったらありえなかったものが、「たたき台—素案—原案」という3段階の参加形式をとり、「修正」へ柔軟な対応をする。都市計画マスタープランに対する市民の意見を公表し、それに対する回答書を書く。などのことが先進的な自治体に広がりつつあるし、議会との関わりについても、議会の議決まで至らなくとも丁寧な説明を行うなど、これまでの都市計画とは一味違う状況も生まれている。

市民サイドにおいても、マスタープランの原案段階から参加するためには、まちづくりについての理解と経験を深める事が求められており、提案型の市民活動の実績をつくる試みが始まっている。

## ■ 生活者ネットワーク

東京で都市計画マスタープランの市民案づくりに積極的に取り組んでいるのは、生協活動など地域の身近な問題をベースに提案型の市民参加を目指している生活者ネットワークの女性達である。従来から防災マップづくりや地域施設計画へ女性の感性を生かした提案などを行っているが、市民参加が制度化

されたことをキッカケに、これまで手の届かなかった都市計画にチャレンジした。「マスタープランのことはよく分からないけれど、私たちのまちの10年先を考えるのは面白い。やろう、やろう。」を掛け声に、

①この指とまれで輪を広げる。

②意見の相違や対立を恐れない。

③楽しくなければ続かない。

④ワークショップ型で、議論と作業を並行する。などを原則に、1994年に調布市をモデルに行った試みがとても楽しく、彼女らの感性に合ったようである。都内では10以上の区市で市民マスタープランづくりが進んでいるが、このときのメンバーが市民の会の事務局を担っている例が多い。市民でなければ出来ない「きめ細かで大胆な地区カルテ」や「公園カルテ」をつくり、行政（委託されたコンサルタント）にはできない情報提供をするとともに、これらの観察成果をベースに、日常の生活実感に基づいた市民提案をつくっている。そのエネルギーと発想の豊かさには感心している。

私も住民の一人として参加した杉並（まちづくりに夢をつなぐ市民の会）では、区が基礎調査を始めるのと並行して市民の会を立ち上げ、初年度には「地域まちづくり構想」をまとめた。区の「たたき台」が提案された1996年には、区案の体系に添って市民意見書を作り、基本的な考え方についての意見反映を行っている。

杉並区内2地区をモデルにつくった「地域まちづくり構想」は、詳細な地域ウォッチングを行い、「危険家屋マップ」などの行政では作りにくい地区カルテも作った。区の担当者も参加したワークショップを行いながら、生活者の目から見て現実的であるが夢のある提案をまとめた。例えば、地区内を貫通する迷惑施設である広域幹線道路（環状八号線）が連続地下化されることを活用して、トンネル上の青少年が騒げる公園や排出される地下水を活用した旧河川の復活など、発想の転換を行う「環八の恩返し」などの楽しい提案もある。行政は常に市民の提案は非現実的であるという批判をするが、生活の基盤をもつ者たちの提案は、コンサルタントの奇をてらった提案と異なり、決して実現不可能なものを書かない

ことが解り、改めて感心させられた。さらに、市民提案に対する地域住民の意見反映を行うため、関係者だけでなく町内会、商店街へ呼びかけて地域別発表会をしたり、区の関係部局へ提案説明や意見交換も行っている。

\*この成果は「わいわいまちづくり実践本 こんな杉並に住みたいね」(Working Manual of Urban Design)として出版

### ■ 市民主体のまちづくりの可能性

市民案のレベルは高い。市民マスタープランづくりには、地域の都市計画や建築の専門家、リタイアしたサラリーマンなど男性層の参加も増え、まちづくりの会の参加者は多様化している。意欲ある行政マンが個人の資格で参加する事例も少なくない。市民参加手法も、行政主導でややイベント的な「ワークショップ型の参加」(鎌倉市、大和市など)を第1世代とすると、「カウンタープラン、意見書提案型」

(杉並区など)の第2世代に入っており、パートナーシップを意識した市民案(地域の実態を踏まえた現実性のある提案など)が行政の柔軟な対応により計画に反映される事が可能な状況となってきている。

さらに進んだ、「公募の委員会(調布まちづくりの会)が素案づくりから地域説明会まで行い、実質的にマスタープランの市民委託が実現」(調布市)、「3つの市民案ができ、それをたたき台として行政案の策定作業中」(狛江市)などの事例も出てきており、「パートナーシップ型」の第3世代への試みが始まっている。市民の能力が行政に認められたことは喜ばしいが、コーディネーター役の市民の負担も巨大で、「まちづくりNPO」の公認や財政的な支援も重要である。市民の活動をどのように行政や地域の専門家がサポートして行くかが課題となりつつある。

■ 発行日：2000年5月

■ 編集発行：

社団法人 日本都市計画学会 国際委員会  
〒102-00082 千代田区一番町10  
一番町ウエストビル 6F  
TEL. 03-3261-5407/ FAX. 03-3261-1874