

兵庫県下市町における都市計画マスタープラン策定の現状と課題

姫路工業大学大学院環境人間学研究科 松本 依子
姫路工業大学環境人間学部 福島 徹

1. 研究の背景と目的

「都市マスタープラン（市町村の都市計画に関する基本的な方針）」（以下「都市MP」と略す）は、特徴として、策定にあたり住民意見を反映する措置を講ずることを求められており、また市町村単位、及び地域別構想においてはさらに小さな地域に対する将来像を描くマスタープランであること、そして策定・決定にあたり都市計画手続きを必要とせず、比較的市町村の裁量の自由度が高いマスタープランであるということが挙げられる。そのため、一言に都市MPといっても市町村により役割や活用方法が異なることが考えられる。そこで本研究では、都市MPの役割とその役割が機能するために必要とされる都市MPの記載内容、文章表現等の描画のされかたとの関係に着目し、その現状を把握した上で、都市MPに求められる役割が機能するための課題について明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

本研究における研究対象は兵庫県下市町の都市MPとする。まず都市MPの策定主体である市町の都市MPに対する考え方を把握するため、市町に対するアンケート調査を実施し、その結果から都市MPに対する考え方、都市MPの役割、活用方法等の各市町間における考え方の違いに基づいて分類を行う。さらに兵庫県下で策定されている都市MPの描画のされかたについて分析を行うことにより、市町の都市MPに対する考え方と都市MPの描画との関係の分析を行う。

3. 市町に対するアンケート調査の内容

3-1 調査方法

対象は兵庫県下の市町のうち、都市計画区域を設定している57市町とし、郵送配布、郵送回収方法で行った。回収率は78.9%（回収数：47）であった。（うち、3市はヒアリング調査を実施）

3-2 設問の内容と結果

（1）都市MP策定時の住民参加の方法とその目的について

住民参加の方法を下記の～にわけ、回答は選択肢を設け、行ったもの全てを選んでもらった。アンケートの実施が30市町（全体の85%）、ワークショップの開催が1市町（2%）、案の説明会が21市町（60%）、案の縦覧や閲覧については17市町（50%）、パブリックコメント等、意見書の提出については14市町（40%）、その他の施策を実施した市町は11市町（31%）であった。

一方、各住民参加の方法の目的としてはアンケートの実施は「問題点等の住民意見収集・意向把握を行い、それらを都市MPの内容に反映すること」がほぼすべての市町の回答内容となっている。ワークショップについては、「庁内関係機関との調整を図るため」となっており、ワークショップの開催が1市町であったことから、現状としては市民が将来像等について話し合うワークショップの開催は行われていないといえる。案の説明会については、「住民意見の把握・反映のため」（回答数：10件）、「案の周知」（6件）、「案の説明」（3件）、「地域別の課題の抽出等」（2件）との回答があり、ワークショップとはいかないまでも住民の意見を直接聞く機会を設けている。案の縦覧・閲覧については、「案の周知」、「意見収集」が主な目的として、パブリックコメント等意見書の提出は「広く意見を集めること」を目的として行われている。その他は、委員会、懇談会形式で各種団体への説明等、対象を絞った説明会が行われており、出席者の案の周知と意見収集が主な目的とされている。このように、都市MPの策定において住民参加として各市町において様々な方策はとられているといえるが、それらは住民の個々の意見を聞くためであったり、案の説明をおこなったりという一方的な住民参加であり、住民同士または住民と行政が意見を交換し合い地域の将来像を築き上げていくといった住民参加の方法はとられていないといえる。

（2）都市MPを策定することの効果について

設問は「策定することの効果としてどのようなことを想定したか」であり、回答方法は自由記述とし、回答数は56件あった。回答の内容は行政の内部調整が行えること、都市計画業務の円滑化などの「A 都市計画施策の総合性を確保できることに関する効果」(回答数：11件)、都市計画業務の指針作成、住民に対する都市計画の指針作成などの「B 都市計画の指針が作成されることに関する効果」(17件)、住民への将来像の明示ができること、都市計画または地域について住民が理解すること、住民意識を喚起すること、地域の将来像を共有できること、協働・協力体制の推進、合意形成の円滑化などの「C 住民への将来像の明示ができることに関する効果」(24件)、地域特性を活かすことができるなどの「D 地域づくりに関する効果」の4つに大きく分類できた。また、策定の効果としてA～Dの4つに分類することができるが、さらにその中で効果

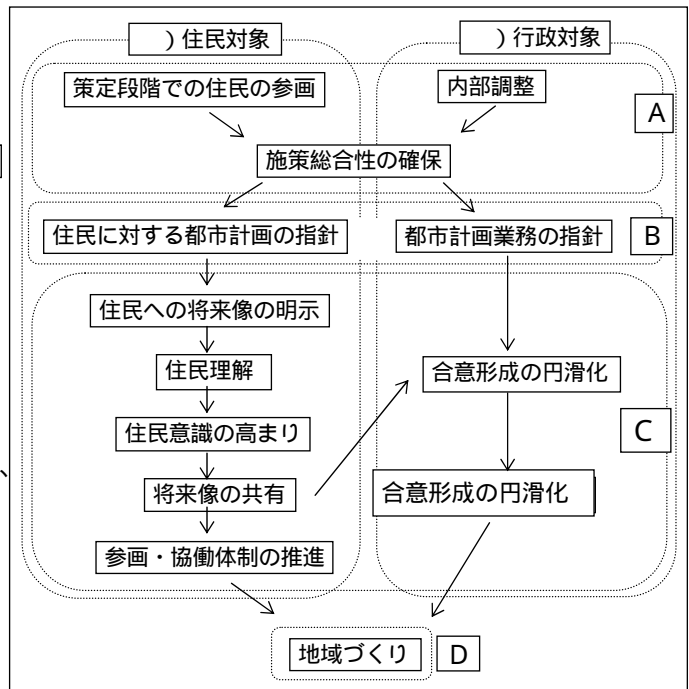


図1：策定の効果フローチャート

の対象は住民側と行政側に分類される。これらの回答のあった都市MPの効果は、都市計画の一連の流れにおいてそれぞれの市町が部分的な役割を回答したものと考えられる。ゆえに、これらの回答を一連の流れで考えることにより都市MPの都市計画における効果を示すことができると考え、そのフローチャートを図1に示す。

(3) 都市MPの役割に対する考え

設問は「都市MPの役割として何にもっとも重点を置いたか」であり、回答の選択肢は下記の～とし、択一回答とした。策定に際して、住民が自分のまちについて議論することが2市町(6%)、住民に対する都市将来像の方向性の明示については15市町(43%)、市町村が定める都市計画の方針の作成は11市町(31%)、都市計画の総合性・一体性の確保は3市町(9%)、地域別構想における地域像の具体的な明示は4市町(11%)であり、住民の理解・具体の都市計画の合意形成の円滑化、その他と回答した市町はなかった。

3-3 考察

「(3) 都市MPの役割に対する考え」における回答は「(2) 都市MPを策定することの効果について」で分類した項目にいずれもあてはまる。つまり、効果として様々なことが想定できるが、各市町は都市MPを策定することで、(3)の役割として回答したものの効果が一番に得ることを期待していると考えられる(直接的効果)。そして図1に示すようにその効果は波及的に広がっていく(波及効果)。(3)都市MPの役割の回答～を図1・策定効果のフローチャートにあてはめてみるとはA 都市計画施策の総合性を確保できることに関する効果、はC 住民への将来像の明示ができることに関する効果、はB 都市計画の指針が作成されることに関する効果、はA 都市計画施策の総合性を確保できることに関する効果、はC 住民への将来像の明示ができることに関する効果、はD 地域づくりに関する効果を直接的効果として得ることができる。一方、と、とは同じ直接的効果を得ることが出来ると考えられるが、(2)策定の効果の結果でものべたように効果の対象が異なり、は住民側、は行政側に効果があると考えられ、は住民側、は住民側に直接の効果はあるがその結果行政側に効果が生まれる。また、の場合、効果の対象を住民・行政のどちらに想定するかによって波及効果が異なる。

このように、都市MPを有効に活用するためには、都市MPの役割・策定の効果について策定段階ではっきりとさせておくことと同時に、その効果の対象、波及効果についても考慮することが必要であると考えられる。そこで、都市MPの役割、直接効果、波及効果から考えられる都市MPの活用方法とその機能を果たすために必要な描画のレベルについて表1のようにまとめる。

表1 役割と活用方法・描画レベルの関係

役割	対象	直接効果	波及効果	活用方法	記載すべき項目	描画のレベル
	住民	策定段階での住民参加	・施策総合性の確保 ・住民理解	住民の都市計画（まちづくり）のテキスト	・住民意見の反映	・図、イメージパース等
	住民	住民への将来像の明示	・住民理解 ・住民意識の喚起 ・協働・協力体制の推進	住民の都市計画（まちづくり）のテキスト	・具体的な将来像 ・都市計画の解説 ・住民参加の方針	・図、イメージパース等
	住民	住民に対する都市計画の指針	・住民への将来像の明示 ・住民理解	住民への都市計画施策説明の根拠	・整備課題 ・都市整備方針 ・具体施策	・図、イメージパース等 ・根拠となるような具体的な文章表現
	行政	都市計画業務の指針	行政内部調整の円滑化	都市計画の決定・変更の根拠	・都市整備方針	・根拠となるような具体的な文章表現
	行政	施策総合性の確保	都市計画の指針の作成	都市計画施策の方向性を決定する根拠	・整備課題 ・整備方針	・整備の方向性を示す具体的な文章記述
	住民 行政	都市計画施策における合意形成の円滑化	都市計画業務の円滑的な推進	・具体的都市計画業務について理解を得るための根拠 ・行政の説明資料	・整備課題 ・整備方針 ・都市計画の解説 ・具体施策	・図、イメージパースでの解説 ・より詳細な文章表現
	住民 行政	小さな単位での地域像の具体的な明示	・住民理解 ・住民意識の喚起 ・協働・協力体制の推進	住民の都市計画（まちづくり）のテキスト	・具体的な将来像 ・都市計画の解説 ・住民参加の方針	・地域別構想の具体的な記載

4. 都市MPの分析

都市MPの描画のレベルを把握するため、実際に策定されている都市MPについて分析を行う。また、市町の都市MPに対する役割との関連性を持たすことができるように各役割ごとに2市町を選んだ。ただし、役割を と答えた市町はなかったため分析対象は合計10市町とした。（表3において10市町の都市MPをA～Jで表す。10市町：西宮、尼崎、宝塚、三木、加古川、川西、八鹿、上郡、氷上、社 注：順不同）

4-1 構成

都市MPを構成する項目の記載の分析を行う。全体を(1)序章、全体構想と(2)地域別構想に分類し(1)序章、全体構想については都市MPの内容を 市町の概況、整備課題、将来像、整備方針、住民参加、用語解説に分類し、(2)地域別構想の内容は 現況と整備課題、将来像、整備方針に分類し、記載の有無、図・イメージパース・グラフ等の記載方法について統計をとる。

(1) 序章、全体構想

まず、項目の記載については 市町の概況は9市町、整備課題は8市町、将来像は10市町、整備方針は10市町と、～ の項目においてはほぼ全市町が記載しており、都市MPの役割、効果に関係なくマスタープランとして必要な項目として記載されているといえる。一方、住民参加は5市町、用語解説については4市町しか記載しておらず、約半数の市町の記載にとどまるが、住民参加については都市MPの役割を～ と答えた6市町のうち5市町が記載しており、都市MPの波及効果を広げるねらいから記載されているといえる。 図・パース・グラフ等の記載方法については、整備課題を除く 市町の概況、将来像、整備方針はいずれもほとんどの市町が図を使用しているが、イメージパースの使用は 将来像で1市町、整備方針において3市町のみにとどまり、現段階で都市MPでのイメージパースの使用度は低く、図を用いた表現が大半であるといえる。

(2) 地域別構想

まず、項目の記載については 現況と整備課題は8市町、将来像は9市町、整備方針は10市町と、ほぼ全市町が記載しており、序章、全体構想と同様にマスタープランに必要な項目として記載されているといえる。一方、図・パース・グラフ等の記載方法については、整備方針ですべての市町が図を使用しているものの、現況と整備課題は4市町、将来像は1市町のみしか使用していない。また、イメージパースは、整備方針で2市町が使用しているのみである。

4-2 文章表現

都市MPの文章表現による描画レベルを把握することを目的として分析を行う。方法は全体構想における「整備方針」の景観形成に関する項目における文章の抽出を行い表2の基準に基づきタイプ別に分類を行う。

(1) 分類結果

文章の分類結果として、表2に示すタイプ別の文章個数と全体に対する各タイプの割合、文章の合計個数を各市町別に表3に示す。また、各市町の都市MPの役割に対する考え方についてもあわせて記載する。都市MPの役割を と答えたA、B市町はタイプ1、2の文章が多く、類似している。しかし、役割を同じ と答えたC、D市町ではあるがCはタイプ1、タイプ2の文章が多いがDではタイプ2の記載はなく、タイプ1、3の文章が同数であり、記載文章のタイプが異なる。また、同様のことが役割 から ついてもいえ、役割を としたEはタイプ2のみの文章しか記載されていないが、Fはタイプ1～3の文章が平均的に記載されている。役割を としたGはタイプ1の文章の記載はなく、Hはタイプ1～3の文章が平均的に記載されている。役割を としたIはタイプ1～3の文章が平均的に記載されているが、Jはタイプ3の文章の記載が多い。以上の結果から都市MPの役割が同じであっても記載されている文章タイプは類似していないということがいえる。

表2 タイプ分類

タイプ	文章の主な内容
1.方針	景観形成の構成要素に対する方針を明記した内容
2.イメージ	景観形成の構成要素に対する対応をイメージ的に表現した内容
3.施策	景観形成の構成要素に対する行政の施策、取り組みを記載した内容

表3 市町別都市MP役割意向と文章のタイプ分類結果

市町	都市MPの役割に対する考え方	タイプ1		タイプ2		タイプ3		計
		数	%	数	%	数	%	
A	策定に際して、住民が自分のまちについて議論すること	7	47	5	33	3	20	15
B	策定に際して、住民が自分のまちについて議論すること	26	46	27	48	3	5	56
C	住民に対する都市将来像の方向性の明示	6	38	7	44	3	19	16
D	住民に対する都市将来像の方向性の明示	6	50	0	0	6	50	12
E	市町村が定める都市計画の方針の作成	0	0	8	100	0	0	8
F	市町村が定める都市計画の方針の作成	4	31	5	38	4	31	13
G	都市計画の総合性・一体性の確保	0	0	3	60	2	40	5
H	都市計画の総合性・一体性の確保	6	40	4	27	5	33	15
I	地域別構想における地域像の具体的な明示	2	26	3	37	3	37	8
J	地域別構想における地域像の具体的な明示	2	20	1	10	7	70	10

5. まとめ

兵庫県下の市町を対象に行ったアンケート結果より、策定段階での住民参加は行われているものの住民の意見の収集程度にとどまり、意見交換を行い将来の地域像を築くことができるような方法はとられていないこと、都市MPの策定の効果は一連の流れで考えることができること、そして各市町が都市MPに対する役割として重点をおいたものは同じではなく、その対象も異なるということが把握できた。また、都市MPの役割を果たすための活用方法が考えられ、都市MPが活用されることにより直接的効果、波及効果を得ることができるが、そのためには表1に示すような記載内容、描画レベルが必要であると考えられる。しかし、兵庫県下で策定されている都市MPの分析においては、描画方法についてはほとんどの市町が図による表現のみであり、イメージパース等の使用率は低く、文章表現については、同じ役割を持つ都市MPでも記載されている文章タイプの割合は異なるという結果となった。表1で示したように都市MPの役割、については住民が将来像を把握するために都市MPを活用することが考えられ、文章タイプとしてタイプ2が含まれることにより共有の将来像を抱くことができると考えられる。また、あいまいな文章表現を多用すると共有の将来像とはなりにくく、タイプ2の文章と図、イメージパースが効果的に使用されることにより共有の将来像を住民が抱くことができると考えられる。都市MPの役割が の場合はタイプ1、3の文章を記載することにより、都市計画施策の根拠をはっきりと示すことができるといえる。

上記のようにタイプ2の文章と図、イメージパースを使用するためには、策定段階で住民と行政とが将来像を築き上げておくことが必要であり、またタイプ1、3の文章を描くためには行政側が策定段階で各分野での方針を具体的に決定しておくことが必要であると考えられる。しかし、今回のアンケート結果からもわかるように、現段階で将来像を具体的に記述できるほど策定段階で住民参加を行っておらず、今後、充実させていくことが必要であると考えられる。また、住民参加を行った場合、それらの意見をどのように都市MPに反映していくのかということも今後の課題といえる。