

# 都市計画マスタープランのマネジメント・サイクルに関する研究 —P D C Aサイクルの運用実態について—

尼崎市役所  
大阪工業大学

福本 充益  
岡山 敏哉

## 1. 研究の背景と目的

1992年に都市計画法の改正により「市町村の都市計画に関する基本的な方針（都市計画マスタープラン）」（以下都市MPと記す）が定められてから約20年が経過し、多くの自治体で策定されている。都市MPは、各市区町村の実情を考慮し、住民参加によって都市づくりを計画する。そして、都市の長期的な将来像を設定し、総合的・一体的に描くものである。しかし、都市MPには法的拘束力はないため、その実現が困難になりやすく「画餅」と言われている。さらに都市MPの策定から目標年次の到達や社会経済情勢の変遷により、多くの自治体で都市MPの見直し、改定を実施している。また、都市MPのマネジメントは、各自治体に委ねられている。

一方、国土交通省通達の都市計画運用指針では、2000年から「見直し」に関する内容や、2008年には「マネジメント・サイクル<sup>注1)</sup>」に関する内容が追加された。また、都市計画に関する文献<sup>注2)</sup>では、都市計画の性格について、「持続性と柔軟性の調和」や「定期的な見直しの必要性」について述べている。このように、都市計画は長期的な計画でありながらも、マネジメントをしていく際に、社会経済情勢に影響を受けやすいため、都市計画には定期的な評価が必要とされている。

このような状況を踏まえ、近年では都市MPの時間軸のマネジメントにP D C Aサイクル<sup>注3)</sup>（以下P D C A）を導入する自治体も現れている。

しかし、都市MPにおけるP D C Aの取り組みはまだ少ないと思われる。都市MPのマネジメント及び評価の手法については、自治体によって様々で、その手法については多くの自治体が試行錯誤している。

都市MPの見直し・評価及びマネジメントに関する既往研究については、評価の実態ではなく計画段階での評価に関する研究<sup>注4)</sup>、見直し時の運用実態に関する研究<sup>注5)</sup>、事業評価を用いた都市MPの評価に関する研究<sup>注6)</sup>がある。これらの研究は、全国的規模の調査ではなく、都市MPマネジメント及び評価手法について着目したものでない。P D C Aについては、都市計画に関する研究の中でもまだ少ない。また、近年の事例を対象としたものでない。

以上を背景とし、自治体の都市MPのP D C Aの運用事例を対象に、その背景や仕組み、その手法等を明らかにすることで、都市MPの将来像の実現性を向上していくための手法を検討し、都市MPのP D C Aのあり方について考

察をすることを目的としている。

## 2. 研究方法

本研究は、以下の手順に従って、研究を進める。

- (1) 全国の自治体にアンケート調査をすることで、都市MP計画書における評価の現状を把握する<sup>注7)</sup>。（一次調査）
- (2) 都市MP計画書に評価の記述がある自治体を選定する。
- (3) 都市MPの評価に関する運用実態について、実施の有無に関わらず把握する<sup>注8)</sup>。（二次調査）
- (4) 都市MPのマネジメントにおいて、P D C Aを実施している自治体を選定する。
- (5) P D C A及びその評価手法の運用実態を調査する。（三次調査、本論）

## 3. 三次調査の方法

二次調査までに以下のことが分かった。

- (1) 都市MPの評価を実施している自治体はまだ少ないが、関心を持っている自治体は増加してきている。
- (2) 都市MPの評価手法は自治体によって様々な手法が用いられている。

以上を背景とし、三次調査の目的は、都市MPのP D C Aによる評価手法に関する具体的な運用実態とその効果や手法について明らかにする。加え、都市MPのP D C A取り入れた背景や目的を明らかにすることである。

この目的を達成するために、前調査の結果を用いて、以下の内容を満たす自治体から調査対象を選定した。

- (1) 評価を実施する際にP D C Aを理論的に展開している。
- (2) 評価を実施した結果、都市MPの変更をしている。

以上の内容を満たすのは、前調査の中からC I市・T K

表—1 三次調査概要

方法	メールによる聞き取りと資料の分析	
対象	C I市	T K市
期間	2012年11月30日～2013年1月22日	2012年11月30日～2013年1月12日
資料	C I市都市MP、C I市総合計画、国立市都市MP中間評価報告書、まちづくり推進会議執行体制に関する資料、C I市市民意識調査報告書	T K市都市MP、T K市都市MP（資料編：改定時資料）、T K市総合計画、T K市都市MP評価単位項目の一覧表、T K市都市MPの評価制度に関する提案、都市MPの新旧対照表、一次評価シート、二次評価シート
内容	P D C A導入の背景や仕組み、評価・改善に関して、効果や課題	

市を選定した。なお、TK市は、PDC

Aの展開を目指しているわけではないが、都市MPのマネジメント手法がPDC Aに類似するため対象とし選定した。調査の概要は表—3に示す。

## 4. 研究結果

### 4.1. CI市とTK市の概要比較

CI市は、工業都市として発展しており、景気の変動を大きく受ける特徴がある。

TK市は、文教都市として発展しており、良好な住環境と高い利便性から比較的富裕層が多い。

詳細は表—2で示す。

### 4.2. CI市

CI市では、一部を総合計画<sup>注9)</sup>でも用いている指標から評価を実施することで、「システマティックな評価形式」で、評価・改善の期間は8カ月間であったことが明らかになった。詳細は図—1、表—3、図—3で示す。

### 4.3. TK市

TK市では、庁内では事業評価を実施しているが、市民参加を導入した評価を実施していることから、「会議での評価形式」の評価を実施していることが明らかとなった。また、その期間は2年8カ月間を必要であることが分かった。詳細は図—2、表—3、図—4で示す。

## 5. 結論

### 5.1. 考察

PDC A及び評価実施の背景や意義は、掲げる目標・計

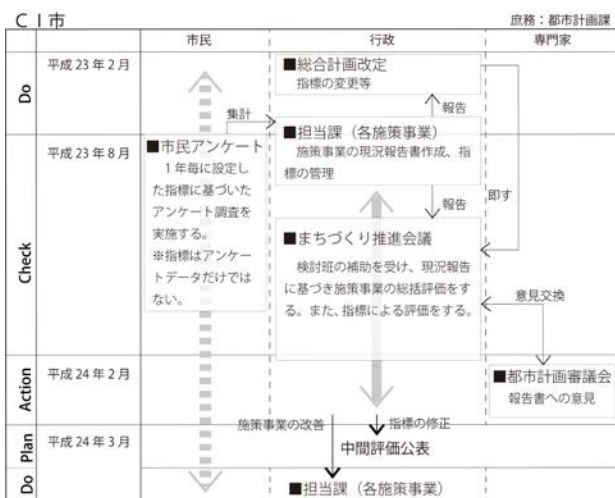
表—2 CI市とTK市の概要

	CI市	TK市
面積	約368k㎡	約8k㎡
人口	約27.8万人	約7.4万人
世帯数	約11700世帯	約35000世帯
人口密度 (人/k㎡)	755.8人/k㎡	9156.6人/k㎡
予算規模	約861億円	約269億円
人口当たりの予算規模	309405.1円	360464.2円
市職員数	1254人 (H21年)	360人 (H21年)
財政力指数	1.07	1.01
経常収支比率	87.5	95.3
実質公債費比率	10.2	3.9
将来負担比率	92.3	15.7
都市的特徴	温暖な気候と海・山の幸に恵まれており、縄文・弥生時代を通じて遺跡や貝塚があります。臨海部は埋め立て造成が行われ、国内有数の工業都市である。工業製品出荷額が、県内第1位であり、石油化学プラントの数は全国でもトップである。そのため、2008年のリーマンショックにより大打撃を受け、税収が低迷した。	個性的な商業施設と緑あふれる南部の田園地帯の二面性の魅力が、コンパクトな空間に凝縮している。大正時代までは雑木林であったが、学園都市構想に基づき大学を誘致、宅地開発を行った。それ以後高級住宅地として発展し、分譲された広い区画のままの住宅が今でも多く存在している。そのため、現在では文教都市として、良好な住環境と学園都市によりその地位を確立している。

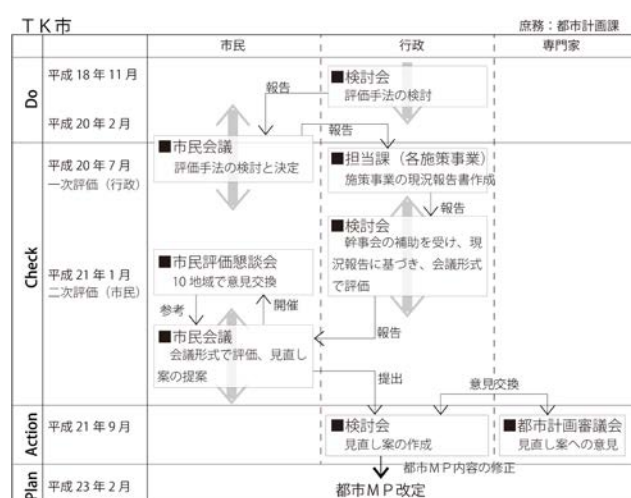
画の実現や変遷する社会に対応していくことを期待していることが分かった。そして、このマネジメント手法により、都市MPの実行力を向上させることを目指していることが明らかになった。また、PDC Aにより定期的に評価を行うことで、職員・市民のまちづくりへの意識が向上していることが明らかとなった。これらのことから都市MPのマネジメント手法としてPDC Aの導入を検討する必要があると考えられる。

マネジメント手法については、まちづくりの目標を実現していく上で、CI市では総合計画との連携の強いPDC Aの仕組み構築していることが分かった。

評価手法については、自治体によって大きく異なることが明らかになった。CI市では、「システマティックな評価



図—1 CI市の評価に着目したPDC Aの流れ



図—2 TK市の評価に着目したPDC Aの流れ

表-3 C I市とTK市の調査比較

項目	C I市	TK市 (マネジメント手法がPDCAに類似しているため対象にしている)	
概要	都市MP	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成11年に初めて策定したが、少子高齢化への進展を念頭に、平成20年に計画見直しした。</li> <li>総合計画と同一の理念と将来像が設定されている。これに即し、「分野別構想(5分野)」「地域別構想(4地域)」が計画されている。そして、これらの目標を達成していくために「5つの戦略」からなる指標がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成15年に初めて策定した。</li> <li>都市MPの構成は基本理念・方針に即し、都市MP将来像が構成されており、これを実現していくために「分野別構想(7分野)」「地域別構想(4地域)」が計画されている。</li> </ul>
	総合計画との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市MPと同じ理念・将来像から成り、この目標を達成するための指標を3年毎に評価することになっている。なお、この指標は都市MPの指標の一部と同一のものとなっている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市MPの基本理念・方針は、総合計画の理念の内容を考慮してできている。また、都市の将来像に関しても同様である。このような形式で総合計画と連動している。</li> </ul>
PDCA	導入の背景・目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>総合計画の中で、市民目線でのまちづくりを目指しており、それに準ずる形で都市MPも策定された。また、<b>実効性のある計画</b>にするために、都市MPの<b>評価・検証を、設定した指標値(指標)</b>に対しての実施することで、達成度合を把握することで行っている。こうした背景から、都市MPでも、そのマネジメント手法としてPDCAを導入している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>策定から20年後を将来像として目標としているため、計画が長期となっている。そのため、実施する際の、詳細な方法や手続きについて経年変化が起こることが考えられるため、それより短い期間で見直しを行うことで、<b>変遷する社会・市民ニーズに柔軟に対応し</b>、20年後の目標の達成するために、この都市MPのマネジメント手法を導入している。</li> </ul>
	仕組み・システム	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市MPのマネジメントは、「短期的PDCA」と「長期的PDCA」の2つのPDCAを用いて、都市MPのマネジメントを実施している。</li> <li>「<b>短期的PDCA</b>」については、<b>評価までの期間は3年毎</b>に設定されているが、評価・改善に8カ月要するため、<b>PDCAの1周の期間は約3.5年</b>である。また、本来都市MPが中長期的な計画も含む計画であることから、計画(Plan)の改善(Action)だけでなく、迅速な対応を図るため、<b>施策・事業の推進(Do)</b>の中でも取り組み方法の見直しなどの対応を図っている。</li> <li>「<b>長期的PDCA</b>」については、都市MPの目標年次は、総合計画に合わせられている。そのため、今回は、7年後になっている。この評価では、総合計画に合わせながら基本理念・方針も見直しを行うことになっている。(改定を前提にしている)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市MPのマネジメントは、「短期的PDCA」と「長期的PDCA」の2つのPDCAを用いて、都市MPのマネジメントを実施している。</li> <li>「<b>短期的PDCA</b>」については、<b>評価までの期間は5年毎</b>に設定されているが、評価・改善に2年8カ月を要するため、<b>PDCAの1周の期間は約7.5年</b>である。そして、各方面において事業計画を策定する(Do)際に、都市MPの基本方針を考慮して計画策定しているが、実施するにあたって経年変化があるため、都市MPの基本理念を尊重した上で、Check(評価)を実施している。</li> <li>「<b>長期的PDCA</b>」については、評価は目標年次の策定から20年後であり、都市MPの基本理念も含め、全体的に見直すことになっている。(改定を前提にしている)</li> </ul>
短期的PDCAのCheck・Action改善	評価手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>評価は、「指標による評価」、「総合的評価」がある。</li> <li>指標による評価については、施策等の効果や成果を重視した評価になっている。評価は指標を定めた算出方法で計算し評価する「<b>システマティックな評価手法</b>」である。また、これらの指標は毎年集計する。</li> <li>総合的評価については、5つ分野の施策・事業の現況を評価する。また、他に人口増減や指標の総括を評価する。なお、この項目は都市MP上の変更はしない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>評価は、「一次評価(庁内)」、「二次評価(市民)」がある。</li> <li>一次評価では、<b>施策事業の進捗状況の報告</b>に対して、検討会の会議にて、定性的な評価と定量的な評価をしている。</li> <li>二次評価では、市民懇談会と一次評価の内容を考慮して、会議で評価する。</li> <li>評価は、<b>施策事業を基にしているが、両者とも「会議形式の評価手法」</b>である。</li> <li>策定当時は定量的評価と市民参加のみが決められており、詳しい手法は、策定後に市民参加で決められている。</li> </ul>
	対象項目・データ	<ul style="list-style-type: none"> <li>指標による評価では、<b>5つの戦略の指標が対象</b>となっている。指標は42(同一のものを除くと34)から成り、その中では<b>都市MPの独自指標が5つ</b>ある。定量的な指標はC I市統計調査や交通機関の調査等で、定性的な指標はアンケートとなっている。このように、<b>施策等の効果や成果を重視した指標を設定</b>している</li> <li>総合的評価では、5つ分野の施策・事業を対象とし、他には人口増減や指標の合計が対象となる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「都市MPの基本理念を尊重行う」ということから、都市MPの、「<b>分野別構想の方針(7分野)</b>」、「<b>地域別構想の方針(4地域)</b>」、「<b>実現の方途</b>」を評価対象としている。それら大項目を設定して、大項目から詳細に、中項目・小項目・個別項目とし評価していく。個別項目は、<b>施策事業</b>となっている。</li> </ul>
	組織	<ul style="list-style-type: none"> <li>担当部署は、<b>施策事業の進捗状況</b>におけるコメントの記入や毎年集計する指標データの管理を行う。</li> <li><b>まちづくり推進会議</b>は、都市MPの評価や改善やまちづくりの推進を行うもので、各部次長12名で構成される。</li> <li>検討班は、まちづくり推進会議を補助する組織で、2つの検討班から構成されている。</li> <li><b>都市計画審議会</b>は、まちづくり推進会議が都市MPを評価した際の報告書に対して、審議を開催し意見をもらい、一般公表の報告書にその意見を記載している。</li> <li>都市計画課は、事務局として都市MPの評価実施時の庶務作業の全般担っている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>担当部署は、関連の施策・事業の進捗状況等を報告する。</li> <li><b>都市MP評価等検討会(以下検討会)</b>は、関係部課長13名で構成された組織であり、評価手法の検討や評価の実施、幹事会への指示をする。また、評価結果を受け、都市MPの見直し案についても検討・作成する。</li> <li>幹事会は、関係部課の担当職員で構成される組織で検討会の補助をする。</li> <li><b>都市MP評価等市民会議(以下市民会議)</b>公募市民の12名から組織されたものである。評価手法の検討から評価の実施、都市MP見直し案の提案を行う。また、市民評価懇談会を主催する。</li> <li><b>市民評価懇談会</b>は、自由参加の都市MPの評価に関する会議で、より幅広い意見を聞くために各地域で開催している。全11回・10会場で開催し、計79名が参加している。</li> <li>都市計画審議会は、見直し案に対しての意見をもらっている。</li> <li>都市計画課は、事務局として都市MPの評価実施時の庶務作業の全般担っている。</li> </ul>
	改善・変更	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市MPの<b>変更は指標のみ</b>であった。都市MPのPDCAによる変更は指標の目標達成による上方修正等であった。また、総合計画改定の際に指標の修正や追加を行ったために、それに倣って都市MPの指標も修正している。一方で、この評価結果を受け、<b>施策事業の改善も実施</b>している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市MPの変更は、<b>評価対象項目や現状の人口、法改正の部分で修正</b>があった。修正は主に文言の変更であった。他は計画の進行や新規事業の設置による修正や、「美しい街並みから地域の特色に合わせた街並みへ」等の<b>社会情勢・市民ニーズの変化による修正</b>が見られた。</li> <li>改善作業は<b>約1年</b>かかっている。</li> </ul>
その他	効果・期待	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>関係部課の目標達成への意識の高まり</b>が生まれている。</li> <li>評価・指標の改善を行うことにより、<b>社会情勢の変化や市民意識の変化に対応</b>することが可能となり、都市MPの<b>実行性を高める効果</b>があると期待している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>長期間の会議により、<b>市民の関心や意識の高まりの効果</b>があった。そのため、市民協働で評価を実施したことは、<b>今後のまちづくりに活かせる</b>と期待している。</li> <li>まちづくりは時代の流れの影響を受けやすいため、基本方針を変更しない限りにおいては、詳細部分については<b>柔軟に対応</b>することで、<b>計画の実効性が高く</b>できることを期待している。</li> </ul>
	負担	<ul style="list-style-type: none"> <li>関係部署との連絡・調整、まちづくり推進会議、都市計画審議会開催のための調整・準備、指標分析調査のとりまとめの<b>時間が必要</b>だったこと。(8ヶ月)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>評価手法の検討、市民及び庁内職員の協力のもと市民会議等や庁内検討会を繰り返したため多くの<b>時間が必要</b>であった。(評価・改善が約7年半であるが、評価手法の検討も含むと約4年半)</li> </ul>
	費用	<ul style="list-style-type: none"> <li>報告書等の作成に費用が掛かった。</li> <li>指標の集計は、総合計画等で利用していたため費用は掛かっていない。</li> <li>職員の人件費も費用にあつたと考えられる。(8ヶ月)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>会議資料の印刷費や改訂後の冊子の製本費程度である。</li> <li>市民会議の開催や職員の人件費も費用にあつたと考えられる。(評価手法の検討も含むと約4年半)</li> </ul>

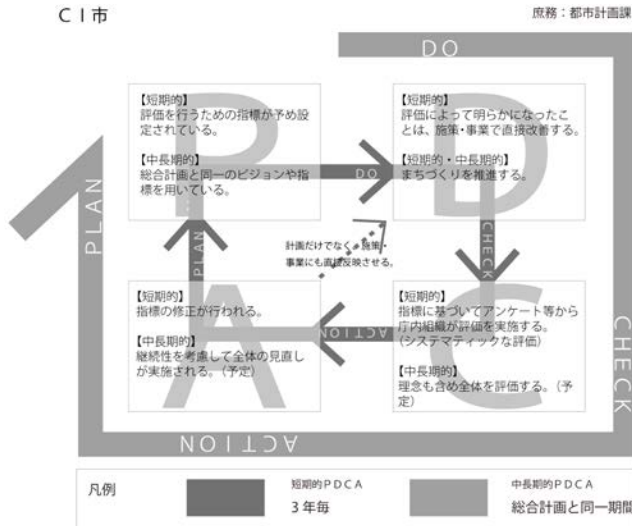


図-3 C I市のPDCAシステム

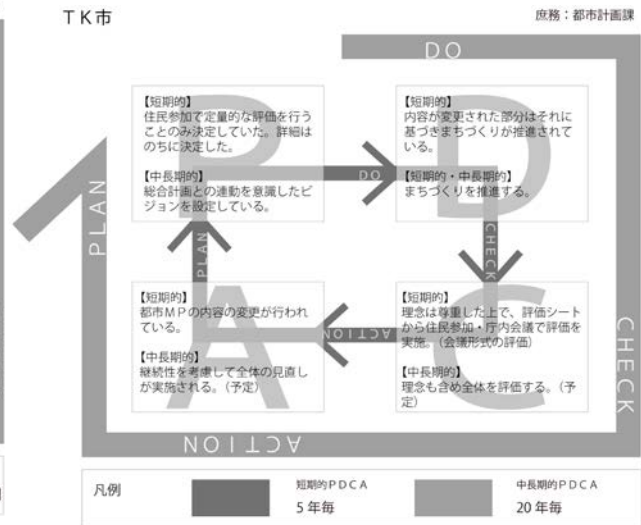


図-4 T K市のPDCAシステム

形式」によって、TK市よりも短期間で実施できたことが分かった。このことから、評価手法について、組織、人材、財政の観点から検討すると、これらが整った自治体では、TK市のような評価手法を取り入れることができると考えられる。一方、専門知識を持つ人材がいらないなど組織力、人材、財政力が整備されていない自治体ではTK市のように評価手法は難しく、CI市のような評価手法を取り入れることが望ましいと考えられる。

しかし、両者の評価手法についても、近年導入したことから、今後マネジメントをしていく上で検討していく必要があると考えられる。

## 5.2. 今後のあり方

都市MPの目標の実現性を向上させることが重要である。そのためには、都市計画は常にプロセスであり、完成がないことから継続性が重要となり、時間軸のマネジメントシステムを構築する必要がある。よって、中長期的な視点と短期的な視点のバランスを考慮したPDCAを構築し、評価を積極的に導入する。社会の変遷に対応することで、柔軟性を確保していくことが重要になると考える。

### 【謝辞】

本研究のアンケート調査では、全府市町村の都市MP担当職員の方々に多大なご協力頂きました。この場を借りて厚く御礼申し上げます。

### 【脚注】

- 注1) マネジメント・サイクル：仕事をどのような過程で回す事が効率よく業務を行えるようになるかという理論のことである。主にPDCAサイクルを示す。他にも、PDSサイクルがある。
- 注2) 参考文献、参考資料の15)～16)である。
- 注3) PDCAサイクル：マネジメント・サイクルの一つで、Plan(計画)Do(実行)Check(評価)Act(改善)の4段階を順番に行い、1周したら、またつなぎのプランを書くようにし、継続的に業務改善していく手法。
- 注4) 参考文献、参考資料の1)～5)である。
- 注5) 参考文献、参考資料の6)～10)である。
- 注6) 参考文献、参考資料の11)～12)である。
- 注7) 例えば、1次調査では、評価を実施していると同答し、2次調査では、評価を実施していないと同答した自治体は、2次調査の回答内容に合わせて、1次調査の結果を修正している。
- 注8) 参考文献、参考資料の13)は本論の二次調査のことである。
- 注9) 参考文献、参考資料の14)は本論の二次調査のことである。

### 【参考文献、参考資料】

#### □論文

- 1) 呉・小川 英明：都市計画マスタープランにおける数値目標に関する研究：日本建築学会東海支部研究報告集 第49号pp649-652 2011年2月
- 2) 小沼 慎子・土方 吉雄・三浦 金作：都市基盤整備事業における事業評価手法に関する基礎的研究—その1 都市計画マスタープランについての分析—、日本建築学会学術講演懇談集（関東）pp549-550 2001年9月
- 3) 土田 真一・小沼 慎子・土方 吉雄・三浦 金作：都市基盤整備事業における事業評価手法に関する基礎的研究—その2 住民意識評価による事業評価目標の検討—、日本建築学会学術講演懇談集（北陸）pp95-96 2002年8月
- 4) 吉村輝彦・佐藤元哉・渡辺俊一：都市マスタープランの参加型評価システムのデザイン—その1—評価システムの構成要素—、日本建築学会学術講演懇談集（北海道）653-654 2004年8月
- 5) 佐藤元哉・吉村輝彦・渡辺俊一：都市マスタープランの参加型評価システムのデザイン—その2—流山市を事例として—、日本建築学会学術講演懇談集（北海道）655-656 2004年8月
- 6) 長嶺 創正・池田 孝之・小野 尋子・飯田 直彦・大隈 祐治：全府市町村都市計画マスタープラン見直しの実態と課題に関する研究その(1)—見直しと区域調整—、日本建築学会学術講演懇談集（中国）pp163-163 2008年9月
- 7) 大隈 祐治・小野 尋子・池田 孝之・長嶺 創正：河内県における全府市町村都市計画マスタープラン見直しの実態と課題に関する研究その(2)—見直しの決定手続きと評価—、日本建築学会学術講演懇談集（中国）pp163-163 2008年9月
- 8) 塩澤 誠一郎・小坂 宏・山口 邦雄・飯田 直彦・水口 俊典：埼玉県における市町村都市計画マスタープランの見直し・改訂の契機に関する研究、日本建築学会学術講演懇談集（東北）pp315-316 2009年8月
- 9) 塩澤 誠一郎・小坂 宏・山口 邦雄・飯田 直彦・水口 俊典：埼玉県における市町村都市計画マスタープランの見直し・改訂に関する研究、日本建築学会学術講演懇談集（北陸）pp521-522 2010年
- 10) 小坂 宏・塩澤 誠一郎・山口 邦雄・飯田 直彦・水口 俊典：埼玉県における市町村都市計画マスタープランの見直し・改訂を予定しない理由に関する研究、日本建築学会学術講演懇談集（北陸）pp315-316 2010年9月
- 11) 菊也信博：都市計画マスタープラン及びその観点からの都市整備事業の評価—盛岡市工務局を事例として—、総合政策 第9巻第2号 pp141-155 (2008)
- 12) 熊澤 輝一・杉崎 和久・錦澤 滋雄・原科 幸彦：市民参加によるマスタープランづくり—その3 真駒町における計画推進の方法—、日本建築学会学術講演懇談集（東海）pp683-684 2003年
- 13) 福本 充益・岡山 敏哉：「市町村マスタープラン」の評価手法に関する研究—全府の自治体を対象として—、日本建築学会学術講演懇談集（東海）pp991-992 2012年9月
- 14) 福本 充益・岡山 敏哉：都市計画マスタープランのマネジメント・サイクルに関する研究—計画の中に評価に関して記述している自治体の運用実態について—、平成25年度日本建築学会近畿支部研究発表会

#### □書籍

- 15) 萩島哲 編：シリーズ〈建築工学〉7 都市計画、朝倉書店、2010年10月
- 16) 森村道美 著、マスタープランと地区環境整備—都市計画の考え方とまちづくりの進め方—、学芸出版社、1998年2月
- 17) 日笠端・日端誠雄、都市計画第3版、共立出版株式会社、1933年4月
- 18) 松本昭、都市計画272—都市計画制度を構想する。2019年都市計画誌に向けた課題—pp25-30 2008年4月
- 19) 川原慎也：これだけPDCA、すばる舎、2012年7月

#### □資料

- 20) 国土交通省、都市計画運用指針、平成12年12月発行、平成15年4月発行、第5版平成18年11月発行、第6版平成20年12月
- 21) 平成21年度都市計画年報「市町村の都市計画に関する基本的方針の策定状況」
- 22) 国勢調査2010年度、対象市町村人口参照
- 23) CI市都市MP及び評価の関係資料
- 24) TK市都市MP及び見直しの関係資料