〔特集／論説〕 地方分権時代の都市計画—都市計画法の改正—

都市づくりと都市計画～計画制度小委員会専門委員を務めて

City design and planning ~the personal view of an expert member of the sub-committee for urban planning systems

Keinosuke KINOSHITA : Mayor of Oita City

木下敬之助*

はじめに

私に与えられました論稿テーマは「都市計画法の改正と地方都市行政との関連から」です。

地方都市行政を与かる市長であり、また首長として唯一人の計画制度小委員会専門委員を務めたことが今回の寄稿につながったと思っています。

ところで大分市は、「新産業都市」「地方中核都市」「中核市」の呼称を持つ地方都市です。それぞれの呼称が都市づくりの基本的な方向を語り、時系列での並びが都市計画に求められる役割の変化を示唆しているようにも思われます。

私は、平成3年4月市長に就任して以来、一貫して「市民一人ひとりの幸せ」を原点に、天恵の資産と先人の足跡を活かす都市づくりに取り組んでいます。その基本は、現行制度の最大限の活用を図る「計画性」、既存の枠を超えて構想する「大胆さ」、市民合意の形成に尽力する「繊細さ」、責任を持って決断する「実行の意志」です。こうした気持ちの結集した「希望誘導図方式によるまちづくり」を紹介し、また専門委員を務めた際の感想などを交えながら、「都市づくりと都市計画」について私見を述べたいと思います。

1 都市計画のイメージ

大分市は全域が一つの都市計画区域であり、市街化区域と市街化調整区域の区域区分、いわゆる「線引き」を行なっています。こうしたこともあって、大分という都市全体をどうするのかを考えるのが都市計画であると思い込んでいた時期がありました。しかし、よくよく見ますと、線引きレベルでは確かに全域を対象としています。用途地域の指定など市民により直接的に関わる具体的な「計画」は専ら市街化区域だけを対象にしたものです。土地区画整理事業が事実上市街化区域でなければ行なえないといったことなども考え併せて、都市計画は、基本的に「都市の部分」をどうするのかという計画であり、「農村計画」や「山林計画」というのと同じ横並びの「都市の計画」ないし「都市化計画」とでも呼ぶべきものであるとの考えを持つに至りました。

こうした都市計画の対象とする空間だけでなく、その内容についても日頃都市計画とは縁の薄い者には理解しづらい不明瞭な部分があります。例えば、線引きと開発許可の関係です。市街化調整区域は本来市街化を抑制すべき区域ですが、一定の許可基準を満たせば開発を許可しなければなら

*木下敬之助（きのした けいのすけ）・大分市長

せん。これは、市街化を促進すべき市街化区域であっても将来に残したい「里山」と呼ばれる緑があることを想定していないかのような、また想定しているにしても有効に機能していない現行制度の仕組みとともに、市民からみるととても不思議なことです。

こうした意味で、この度の計画制度小委員会が、①地域の実情に応じて柔軟に活用できる実効性の高いものであること、②住民にとって分かりやすい仕組みであること、③中心市街地から郊外部まで質の高い都市空間を提供し得るものであること、の3点を都市計画法見直しの観点としたことは時宜を得た適切なものであったと思います。

2 都市計画の方向

小委員会での議論を振り返り、また日頃感じていることなども含めて都市計画の方向を展望しますと、大きく3つの視座があるように思われます。

1つ目は、対象範囲の拡大です。常々一つのエリアとしての都市計画の必要性を感じ、とりわけ都市と農村のバランスが重要であると考えていました。こうした思いは各委員さんにも共通していたようで、準都市計画区域の創設や都道府県のマスタープランの法定化につながったと思います。

2つ目は、「つくる」から「使う」あるいは「守る」ということへの変化です。これまでは近代都市機能の整備に一番のポイントを置いて都市の開発や改造に取り組んできたわけですが、今回「大事なものを守るというのが都市計画の基本である」という合意が得られました。今後は「守るべきものは守る」ことが重要になり、これまで主体的には関心を払ってこなかった環境問題などもマスタープランへの登載や許可基準等の条例化によって都市計画の中にきちんと位置づけていくことになります。これにより都市計画の個性化や質の向上が図られ、21世紀の国土のグランドデザインが基本的課題として掲げた「自立の促進と誇りの持てる地域の創造」にもつながると思います。

3つ目は、システムの改革です。機関委任事務から自治事務への移行は、上記2つと相まって新たなシステムを求めます。それは、国、県、市、企業、住民が上下主従ではなく対等協力の関係下で連携するシステムです。広域的・根幹的なものから地域や生活に密着したものまで、しかも基本的な方向ないし責務がキャッチアップから創造へと転じた中での合意形成は容易ではないにしても、同時進行的な双方向の協議を重ねて行ない合意形成に尽力することが必要かと思います。と同時に、環境問題、なかでも産業廃棄物処理場問題などに顕著なのですが、本当に大事なものは、きちんとどこかが責任を持ってつくっていく権利と義務を持ち、また、そういうことができる全体構造にしていけないと進まないと思います。換言すれば、「合意」がすべてというのではなく、責任のある者の決断で事が進められるような仕組みを併せ持つシステムを創意工夫することが、分権時代の都市づくりを支える地方都市行政の充実につながっていくと思います。

3 分権時代の都市づくり

分権時代の都市づくりが、国、県、市、企業、住民が一体となって行なわれるべきものであることはいうまでもありません。また、行政改革とこれによる分権の主旨は権限の所在などにあるのではなく、どのような行政が行なわれるのか、市民にとってはどうなのかということにこそあると思います。それ故、現行制度の最大限の活用を図る中で、アカウンタビリティの向上に意を払いつつ、社会の英知と力の結集に努め、市民からの提案を生かし、合意に基づいて、市としての考えを中心に置いて県や国の理解と協力を得ていくという、より主体的な地方都市行政を展開していきたいと考えています。

そのための指針として、市政全般にわたるものとしては地方自治法にいう基本構想である「2010大分市総合計画」があり、都市計画に関するもの

としては法にいう都市計画の基本的な方針である「大分市総合都市整備基本計画」があります。

前者は9年1月の策定です。新産業都市の建設を高らかに掲げて昭和46年に策定されました「大分市総合開発計画」を引き継ぎ、その後の社会経済情勢の変化を踏まえたものです。7年1月の市民意識調査に始まり、まちづくりシンポジウムや大分夢提言、テレビ公聴会に加え、県下市町村長訪問調査や在京・在阪の大分市人会ご意見拝聴会などを通じて多くの方々からたくさんの意見や提言をいただき、自然や歴史の特性を含めた現下の諸情勢を整理して未来を予測する中、市民各界各層の代表者141名からなる策定委員会が2年もの歳月をかけて原案から作成したまさに労作です。都市像に「心かよい緑あふれる躍動都市」を掲げ、①豊かな自然を生かした快適な居住環境都市、②健やかに心のふれあうやさしい人間福祉都市、③生きがいと活力をはぐくむ教育文化都市、④明日をめざして躍動する産業集積都市、⑤調和のとれた都市生活を支える基盤形成都市、⑥安全を保障する安心生活都市、⑦県都の風格と多様な機能を備えた魅力発信都市、⑧総合的な都市経営という8つの大綱に従い、具体的な施策を総合的、体系的に推進することにしていきます。

後者は7年3月の策定です。「市町村の都市計画に関する基本的な方針」の作成が法定されて間もない4年7月、約360平方キロメートルある市域全体の均衡ある発展のためには、とりわけ開発すべき所と保全すべき所の明確な区分が必要であるという強い思いで着手しました。市報によるシリーズでの広報や特集号の発行、オピニオンリーダーへのアンケート調査、地域説明会等を踏まえて、土地利用計画、交通ネットワーク計画、公園緑地計画、防災ネットワーク計画等が相互に補完・影響し合う「計画の総合性」に留意して作成しました。核となる地域がそれぞれに个性的な地域づくりを展開し、その総和が本市の都市づくりであることを明らかにする中、そうした取組を先導し、

支援する市街地整備の基本的な方針ないし骨格となる都市構造のグランドデザインとして、①豊かな自然を生かした都市づくり、②核となる整備開発拠点の確立、③地域特性に応じた適正な土地利用計画の確立、④骨格となる交通体系の確立、の4点を掲げています。

さらに、目指すべき都市像や都市づくりの基本的な方針を定める骨格的なマスタープランの定型的で静的な性格を補うために、昭和38年の6市町村合併とその後の市街地発展動向などを考慮して、7年8月、市内8地区に「地域活性化懇話会」を発足させました。都市づくりの主役が市民であり、地域ごとに異なる動的な営みであることを明確にしたのです。各地域が行政にもたれかかるのではなく、自らの手で、35年を経る中で顕在化した課題や固有の資源などを踏まえて地域の将来像を描き、その実現に向けて个性的な地域づくりを行なう。それぞれが頑張って地域の個性を発揮することが市の全域を視野に収めた都市像に厚みを加え、その彫りを深くして魅力をより一層際立たせると考えたのです。

10年11月、各懇話会から地域の将来像と実現に向けた取組に関する要望などをまとめた提言を相次いで受取りました。そのどれもが従来の行政だけの視点ではとらえきれない、地域や生活に根差した切実な願いにあふれたものでした。提言をまとめて「懇話会」の活動は一応の収束をみたわけですが、熱心な人達によって「地域活性化推進協議会」が組織されました。市としては、自主的に組織された「推進協議会」と顕密な連携を図り、市の全域を対象として考えた場合とは異なる意見については協議を通じて合意の形成を図ることになっています。それも一度だけというのではなく、計画決定に例えますと構想、素案、原案、案の各段階ごとに協議することを基本にキメ細かく同時進行的な論議を繰り返すことにしており、市民が十分に参画したという満足感を抱く中で対立が競い合いに、さらには協力に変わるよう尽力していま

す。

国、県、市、企業、住民が協力して取り組む分権時代の都市づくりは、協議して形成された合意に基づく多様で柔軟な営みでもあります。行政の縦割り思考にとらわれない斬新なアイデアを現行制度の中で生かす創意工夫とともに、市街地に残された貴重な緑は残したいという願いや以前は要望が相次いだ団地間を結ぶ連絡道路を今はつくりたいと欲しいといった考え方の変化など、多様で多彩な上に刻々と変化する行政課題を正確に把握して的確に対処するスピード、解決までに要する時間のさらなる短縮を実現したいと考えています。そうした意味で、「合意」が前提だけのルールではなく「合意」がないときにどうするのかというルールが必要であり、市政に取り組む4つの基本の内でも、とりわけ市民合意の形成に尽力する「繊細さ」と責任を持って決断する「実行の意志」の大切さを痛感しています。

4 希望誘導図方式によるまちづくり

以前、建設省の方からだったと思いますが「分権で一番欲しい権限は何ですか」と尋ねられたことがありました。そのとき、「それは構想する権限です」とご返事しました。と申しますのも、常々市民一人ひとりの幸せを実現する前提の一つは土地利用計画にあると感じていたものの、ここは農業振興地域、ここは自然を保全する区域等々、市町村の枠を超えて既に決められている土地利用計画や方針の変更を伴うような、そうした独自の構想を自由に思い描くことはできない、そうした権限は市長にはないと思っていたからです。ところが、「何の心配ありません、自由に構想してください」と言うではないですか。これには驚きました。と同時に、一つの思いが浮かびました。

何の権利も権限もないからこそ、自由にまた公正な立場で将来のあるべき姿を描けるのではないのか。また、描くべきではないのか。所有権や計画策定の権限などのないことをいわば逆手にとって、

その土地や区域が将来どのような状態にあるのが市民にとって好ましく社会にとって最善であるのかということ纯粹にまた客観的にまとめ、さらに実現に向けた幅広い動的な取組へと発展させることができるのでないか、と考えたのです。

現実にある諸々の制約やしがらみを超えて、総合計画や総合都市整備基本計画等の骨格的なマスタープランの主旨や理念に沿う中で地域のあるべき姿を構想する。その構想を広く公開して、公開の中で論議する。論議して固めたものを公開の中で正式決定していく。決まれば当然、そこから先は法的な拘束力を持たせることになります。それは、行政の側にもまた市民の側にも応分の義務や責任を課すものですが、両者が互いの責務を認識し合い、新たな協力関係を築く礎ともなるものです。

こうした考えの下で構想した「希望誘導図方式によるまちづくり」を、合併前は大分町と呼ばれていた植田地区での新都心形成に向けた取組を通じてご紹介します。なお、前段では即地的な説明を行ない、後段では体系的な説明の中でこの意義等を明らかにしたいと思います。

植田地区は、総合都市整備基本計画に示す地域別構想では「交通ふれあい都心」として位置づけられており、交通結節機能と商業・業務・サービス機能を併せ持つ新たな郊外型都心の形成を図ることにしています。

それは、この地区が隣接する挾間町とは国道210号で、野津原町とは国道442号で、それぞれ連絡し、さらには210号バイパスとして都市計画道路「萩原田原線」通称ホワイトロードが配されるなど、主要幹線道路の交錯する地区であることや、大型住宅団地が多く、旧大分町役場を引き継いだ市役所植田支所に加え、地区公民館や郵便局、病院等の集積があり、既に8万5千人が暮らしているといったことが考慮されたものです。

こうした中で、8年8月、市街化調整区域の農地を分断するようにホワイトロードが開通しまし

た。円滑な道路交通が実現されるという期待とともに、開発許可による蚕食的な市街地形成を誘発するのではないかと懸念されました。個々の開発が他とは何の関係も脈絡もなく行なわれることを防ぎ計画的な市街地形成を図るために、開発申請が集中する前に、広く地域以外の方々をも対象として、こういった「まち」を目指してはどうですかといったことを一葉の図面で提案しました。これが10年3月に公表した「新都心構想誘導図」、つまり希望誘導図です。

自治会などに対する説明会を重ねる内、この主旨や理念に賛同する地権者や企業が現れました。なかでも玉沢地区におきましては、かねてから当該地への進出を検討していた企業の積極的な姿勢などを背景に地権者の意識も高く、具体的な個々の課題に対する合意をみた後には極めて順調な進展をみました。とくに、玉沢土地区画整理事業の立上げに際しての官民の連携ないし役割分担は理想的な一つのかたちを実践したと思います。

玉沢地区に関して、新都心の核ともなるであろう商業施設の立地に向けて現行法制度の最大限の活用を検討しました。市街化調整区域における開発許可制度の適用も考えましたが、最終的には不適であると結論しました。時を同じくして第4回目となる線引き見直しが行なわれていたことから、業務代行方式による組合土地区画整理を担保として市街化区域への編入を図ることにしたのです。事業計画のさらなる検討と併せて基盤整備後の土地利用、すなわち商圏人口80万余人（第1次商圏345千人、第2次商圏279千人、第3次商圏178千人）を想定する商業施設の配置計画等にも検討が加えられ、法定の手続きを終えて昨年12月24日付けで市街化区域に編入されました。ここに、地権者は土地区画整理事業に伴う減歩を、企業は事業費の支出を、行政は事業化に向けた法手続きを、それぞれ責務として担うという官民の連携ないし役割分担が行なわれたのです。この連携ないし役割分担は、今後、大分の都市づくりのモデルケース

になると考えています。

現在、土地区画整理事業は極めて順調に進められており、180億円もの民間投資が行なわれることになっています。これの直接的な経済効果もさることながら、間接的な波及効果や本年12月に予定されている営業開始に向けた新規雇用といった面からも市民ともども大きな期待を寄せています。このように、希望誘導図方式によるまちづくりは、現在の課題や要請に対する回答というだけでなく、広く次なる展開を喚起して自立的で自己増殖的な成長ないし発展につながるものでもあります。そうしたことから、構想に賛同した民間の取組にはできる限りの支援を行なうことにしています。

希望誘導図は、例えば植田新都心構想における計画的な市街地形成の誘導や商業施設の立地など、具体的なテーマを持った即地的なマスタープランです。つまり、本市の都市計画の基本的な方針である総合都市整備基本計画にいう整備開発拠点の確立に向けて想定した地域別構想（例えば、植田地区の「交通ふれあい都心」）に、計画策定後の市民の声や社会的な要請を反映してより詳細なイメージとしてまとめたものです。

体系的には、総合計画や総合都市整備基本計画等の骨格的なマスタープランと実現に向けた取組の中間に位置して、両者をつなぎます。「恒久不変の幹」であることが求められる骨格的なマスタープランとは異なり、時々の多様な要請に柔軟かつ的確に応える「剪定可能な枝葉」であることを本分とします。両者の剛柔・硬軟の相補関係は、骨格的なマスタープランの将来にわたる規範性を確保しつつ刻々と変化する市民の声や社会的な要請にも柔軟に対応して、都市計画行政全体の安定化や継続的な発展に資するものです。

また、これの作成に関しては、既決の都市計画や既存の事業制度等を超えて自由に発想するところに意義があると考えています。それ故、行政的な縦割り思考を排し、生活や地域に根差した切実な願いが誰にも容易にわかる「かたち」になるよ

う留意して、提案者と双方向の連携を保つ中で、総合計画や総合都市整備基本計画等の骨格的なマスタープランとの整合をとりながら市が作成することになっています。

希望誘導図が作成された後は、これを「計画と実践」、「行政と市民」をつなぐフレキシブルなジョイントとして、後述する作業過程の要所要所で骨格的なマスタープランとの整合を確認しながら実現に向けた取組が進められることになります。

以下に、取組の内容などを便宜上3段階に分けて説明しますが、各段階で示した作業は同時平行的にまた反復して繰り返し行なわれることを想定しています。それぞれの過程で市民の目線を交えた新たな視点や発想の下で発見が加えられ、その度ごとに、現行制度にフィードバックされることになります。

その第1段階では、この優良性が検討されます。行政が取り組むに足る公共・公益性の有無や程度の検討とともに、これが想定する地域全体の関心事とするために地元住民等への主旨の周知や意見の集約などが行なわれます。また、既存の事業制度等に照らして、①行政が行なうべきこと、②市民が行なうべきこと、③行政と市民が協力して行なうべきこと、の整理が行なわれます。

第2段階では、現行制度を前提としてこれの横断的な連携を模索します。縦割り行政の限界を踏まえて、とりわけ「計画と実践」に関する創意工夫が求められます。行政が行なうべきことに関しては、従来それぞれの担当部課だけで判断されてきた街路や公園、下水道等の整備について、地域や生活者の視点から行なう横断的で総合的な調整が課題です。行政と市民が協力して行なうべきことに関しては、先に紹介した玉沢地区土地地区画整理事業に際しての官民の連携ないし役割分担は一つの理想的なカタチであり、良き前例となるものです。行政にとっては、民間活力の導入に向けた条件整備が課題となります。

第3段階では、現行制度を補う独自施策の検討

が課題です。市民意識等の高まりを背景に行政機関による対応だけでは限界があることを踏まえて、とりわけ「行政と市民」に関する創意工夫が求められます。市民や企業の活発な活動を誘導し支援するための新規施策の創設や、行政の透明性を高め公正さを保ち公平な運用を実現するためのいわゆる「まちづくり条例」などが考えられます。

5 結びに代えて～これからの都市計画

これからの都市計画が、9年11月の第1次答申「都市計画における役割分担のあり方について」及び本年2月の第2次答申「経済社会の変化を踏まえた新たな都市計画制度のあり方について」に示された方向に進むことは疑いがありません。

前者はこれからの都市計画を担うのが国、県、市、企業、住民の対等の協力関係であるとした上で、主体間での適切な役割分担を要請するものです。後者は都市計画の対象や内容、手法の変革などを踏まえて、とりわけ全域計画と地域計画あるいはマスタープランと詳細計画といった計画間での顕密な連携の必要性を指摘しています。

こうした中で希望誘導図方式によるまちづくりを改めてみますと、植田新都心形成に向けた総合都市整備基本計画(幹)と希望誘導図(枝葉)は「計画」に関する連携を、地権者(減歩)・企業(事業費)・行政(法手続き)は「主体」に関する役割分担を、それぞれ答申の主旨に沿って実践したものといえるかと思います。

希望誘導図は従来にはない新たな工夫であり、発明です。そして、それは、「計画」に関しては全域的観点から構想したマスタープランと地域的観点から作成した計画を調整する双方向的な協議を支える必須のツールであり、「主体」に関しては情報交換の要として社会に散在する英知と力を結集する核となるものです。また、全域に対する地域という区分と空間的な細分化、及び幹に対する枝葉という区分と時間的なまた内容的な詳細化は、総合都市整備基本計画の策定後に明らかになった

ことや発生した諸要素を取り込む柔軟さをもって都市計画行政の安定的な継続を実現するとともに、都市づくりにおける課題の具体的な把握や対策の明確な説明などにも通じるものです。これらは幅広い合意の形成に寄与して、国、県、市、企業、住民間での適切な役割分担を実現し、従来のシステムでは考えられないスピーディーな展開と、市民が十分に参画したという満足感を持つことにつながっていると考えています。先に紹介した玉沢土地区画整理と新たな商業核形成の極めて順調な進展は、これが希望的推測にとどまるものではないことを示唆しています。

ところで、私が専門委員として関与した第2次答申は、早々と第147回通常国会での都市計画法改正につながりました。これにより都市計画制度のさらなる充実が図られたわけですが、こうした中であってなお希望誘導図方式によるまちづくりはその意義を失うものではありません。とりわけ総合都市整備基本計画の「幹」と「枝葉」の区分は、総合計画の基本構想、基本計画、実施計画と

いう三層構造とは異なる観点から、今日の計画行政体系を充実させる可能性を秘めているのではないかと考えています。策定の終了が陳腐化の始まりとなりがちな骨格的なマスタープランの根幹的な不備を「枝葉」である「希望誘導図」で補完するという発想をいかして、新市街地の整備手法としてだけでなく既成市街地の再編や機能更新にも適用できるようさらなる充実を図り、総合都市整備基本計画の常にタイムリーな進行管理を実現したいと思います。

今日までの都市づくりを振り返り将来をみると、厳然とした都市計画の重要性は繰り返すまでもありません。今後とも、法制度に許される限りの創意工夫を重ねて、工業都市の建設を目指した「新産業都市」、その優等生と評されての「地方中核都市」、こうした急成長都市の勢いを「市民一人ひとりの幸せ」の実現につなげることを約束した「中核市」の充実に努め、将来に引き継ぎたいと考えています。