

Title	都市計画ガバナンスにおける住民参加の態様： 都市計画提案にみる市町村マスタープランの実効性
Sub Title	A form of advocacy planning on the local governance in Japan: effectiveness of the city master plans against the urban planning proposal system
Author	加納, 知行(Kano, Tomoyuki)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科
Publication year	2012
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.95, (2012. 12) ,p.135- 161
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20121215-0135">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20121215-0135</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 都市計画ガバナンスにおける住民参加の態様

——都市計画提案にみる市町村マスタープランの実効性——

加納知行

## 一 問題の所在

- (一) 研究の背景
- (二) 研究の目的

## 二 概念の整理

- (一) 都市基本計画の位置づけ
- (二) 上位計画の内容

- (三) 都市基本計画の内容

## 三 先行研究と理論モデル

- (一) 都市計画政策研究の検討
- (二) 理論モデルの設定

## 四 仮説の提示

- (一) 理論仮説
- (二) 作業仮説

## 五 統計分析による検証

- (一) 変数の設定
- (二) 検証の方法と結果

## 六 考察

- (一) 制度制定からの経過年度
- (二) 社会経済環境

- (三) 政治状況

## 四 総括

## 七 結論

## 一 問題の所在

### (一) 研究の背景

わが国では、一九九二年の都市計画法改正により、都市の将来像と都市づくりの指針を示すための「市町村マスタープラン」の策定が、法律上、都市計画を定めるすべての市町村に義務づけられた。住民を含めた多様なアクターがそれを理解して共有することにより、市町村の創意工夫による都市計画決定やそれに基づく事業に対する合意形成の円滑化が期待された。実際のところ、住民が主体的に行う都市計画の指針として、市、住民、そして開発業者の三者が共有する計画としての策定であることが明記され、都市の将来像についてのコンセンサスとその実現に向けた都市計画の協働が謳われた市町村マスタープランは珍しくない。しかし、昨今のわが国において頻発している数々の都市開発紛争や建築紛争（五十嵐・小川、二〇〇六）をみると、市町村マスタープランに託された本来の役割が発揮されていない状況がみてとれる。そうした社会的背景には、当初は合意形成が得られていたはずの市町村マスタープランの内容、すなわち、市町村、住民、そして開発業者の描くそれぞれの都市像の間に乖離がみられるようになり、「ガバナンスの失敗」（新川、二〇一一）ともいえる状況が顕在化したことにあるのではなからうか。また、市民が、情報を共有し、対等な発言を通して議論し、民主的に決定するといった計画策定過程（*planning process*）へと積極的に参加する権利を具現化する場が重視されるようになってきた（原科、二〇〇五、一一〜四〇頁）。かくして、こうした観点から現代日本の地方自治体における都市計画政策を眺めてみるからこそが、ガバナンスの回復への端緒となり得ると考えられる。

## (二) 研究の目的

都市計画という対象それ自体に多種多様な要素が内包されているため、都市計画については、さまざまな学問分野がそれぞれの視点から諸々の論点を提示してきた(曾我、二〇〇五)。工学、経済学、さらに法学的な視点が、その代表的なものとなる。しかし、都市計画を実際に運用する政治家や公務員の行動はいかなるものかを論ずることとなる政治学、行政学的な研究に関しては、その蓄積が充分であるとはいえない。法学的な研究の立場からは、現状の都市計画のあり方や制度に対する批判を加える議論が多々散見され、こうしたアプローチが日本の都市計画の実相を十分に説明しきれていないとはいえない。そこで、本論文の目的は、上述の問題意識のもと、経験的なデータを用いた計量分析を通して、日本の都市計画の現状を公共政策論の立場から示すことにある。都市計画政策過程においては、地方自治体ごとの社会経済環境のみならず、政治的要因、なかでも住民と地方議会とが都市計画のあり方(都市計画の政策決定)に役割を果たす、ガバナンスにとつての重要なアクターとなり得ているかどうか(首長(行政)の意思決定に際して住民や地方議会の行動が影響を与えるかどうか)、さらには、アクター間の事前の合意形成が実際の政策決定に対して実効性を有しているのかどうか、について検証をすることが本論文の主眼である。

## 二 概念の整理

### (一) 都市基本計画の位置づけ

都市基本計画(Master Plan)は、都市計画の基本となるものであり、これに基づいてすべての都市計画の内容が定

められ、実現される。まず、都市計画に関連する上位・関連計画を照らし合わせて調べる必要があるが、上位計画とは、都市計画を検討する際に与件となるものであり、関連計画とは、必要に応じて都市計画と内容などの調整をおこなうものである。

都市基本計画の場合、都市より広域を対象とする国土計画や地域計画などを上位計画とし、自然保全や農業などの関連計画と調整することとなる。

## (二) 上位計画の内容

わが国の場合、都市より広域の地域にかんする計画であつて都市計画の上位計画に位置づけられるものとしては、五種類が挙げられ、各々が関連法規によつて規定されている。<sup>(2)</sup> 地方や大都市圏などの地域計画や都道府県計画などがそれにあたる。また、市町村が策定する「都市基本構想」<sup>(3)</sup>も、都市計画の上位計画として位置づけられている。

都市基本構想、ないしそれをまとめた市町村総合計画<sup>(4)</sup>と都市基本計画とは、その性格を異にしている。すなわち、ここで重要なのは、前者が地方議会による承認を必要として市町村の全域にかんする市町村行政全体の計画を表すものである一方、後者は、都市計画区域全体を中心として都市計画の内容を表し、地方議会には報告のみされることが多い、という点である。

## (三) 都市基本計画の内容

### 1 概要

わが国の地方行政は、都道府県と市町村との二層制に基づいておこなわれ、内容によつて役割を分担している。都市計画においても、同様である。すなわち、都市基本計画についていえば、「都市計画区域の整備、開発および保全

の方針（以下、「都市計画区域マスタープラン」とよぶ。<sup>5)</sup>」を都道府県が策定し、それを上位計画として市町村が市町村内の都市計画区域について「市町村の都市計画に関する基本的方針（以下、「市町村マスタープラン」とよぶ。<sup>6)</sup>」を策定するようになっている。なお、これらの策定の義務づけがその内容に盛り込まれた都市計画法の改正までは、都市基本計画の策定は任意とされた。都市計画区域を市街化区域と市街化調整区域とに区域区分する場合、その都市計画区域について「市街化区域および市街化調整区域の整備、開発または保全の方針（以下、「整・開・保」とよぶ。）」が策定されて地方議会の議決のもとに合意形成が図られ（加藤・竹内、二〇〇四、六〇頁）、都市基本計画を代替するもの、とされてきた。しかし、整・開・保は、都市計画決定事項を中心として文書表現にのみによる形式的な記述にとどまり、都市基本計画としては不充分であった。

(1) 都市計画「区域マスタープラン

二〇〇〇年の都市計画法の改正によって都道府県が「都市計画区域の整備、開発および保全の方針を定める」ように規定され、これを都市計画区域マスタープランと称している。その内容は、概ね二〇年後の都市の姿を展望したうえで「都市計画の目標、区域区分の有無、土地利用、都市施設の整備や市街地開発事業に関する方針」などを定め、「都市施設、市街地開発事業については、優先的に概ね一〇年以内に整備する」ものを目標として示している。<sup>7)</sup>その内容は、必要に応じてその他の社会的課題への対応についても、関連部局と調整のうえ、都市計画の目標として定めている。なお、第一次計画は、二〇〇四年までに策定された。

また、計画内容については、イメージ図などによってわかりやすく示されることが望ましいとされている。

(2) 市町村マスタープラン

一九九二年の都市計画法の改正により、都市計画区域を有する市町村に都市計画の基本方針の策定が義務づけられた。これは、わが国において初めて導入された都市基本計画である。市町村マスタープランは、市町村の基本構想や

都市計画区域マスタープランなどに即し、市町村が「創意工夫の下に住民の意見を反映し、策定するもの」として<sup>(8)</sup>いる。

また、環境問題、防災、バリアフリー、景観の保全および形成などについても、関係部局との調整のうえ、都市計画としての考え方を盛り込むことも可能とされる。さらに、住民に最も身近な計画であることから、住民の意見を反映させるための工夫が必要とされる。たとえば、公聴会や説明会の開催、積極的な広報やパンフレットの活用、アンケート調査の実施、住民が参加するワークショップの開催などがその策定にあたってなされている。<sup>(9)</sup>すなわち、市町村マスタープランは、都市計画法による決定手続を経て定められるものではなく、住民の合意を得て初めて定められる都市計画の基本方針であり、その策定および決定、そして改訂の方法は、市町村の判断に委ねられているだけに、できるだけ多くの住民の参加と合意のもとに策定されることが要請されているのである。<sup>(10)</sup>

なお、市町村マスタープランの策定作業は、一九九三年より全国ではじめられており、一〇年を経過した二〇〇三年には、約九〇〇にのぼる市町村がこれを定めている。さらに、初期に策定した市町村では、その改訂のうごきもみられるようになってきている。

## 2 都市基本計画の実現化

都市基本計画は、その都市の将来の目標像であり、それ自体は、法的拘束力を有するものではない。しかし、地方自治体には、都市計画を策定して決定することが法律によって義務づけられており、その際に都市計画マスタープランが有力なガイドラインともいえるべき役割を担う<sup>(11)</sup>(川上、二〇〇八、六一〜六二頁)。

都市基本計画そのものは、法的な実行力をもとなわないため、これを実現化するには、その内容の一部を、条例を含めた法定計画に移行させる必要がある。

前述のように、都市計画は、都道府県と市町村とが分担しておこなう二層制となっている。すなわち、都道府県が

都市計画区域マスタープランを定め、それを上位計画として市町村が市町村マスタープランを定める<sup>(12)</sup>。そして、それぞれの計画内容を法定計画として実現させる手法としては、都道府県が主として区域区分や大規模な市街地開発事業などを、市町村が地域地区、地区計画、特別用途地区などを定めるような二段の構造となっている。さらに、用途地帯については、都市計画区域マスタープランや市町村マスタープランとの連動が図られたうえ、三大都市圏や政令指定都市のものは都道府県が定め、その他のものに限っては市町村が定めることとされている。なお、都市計画法だけでは、都市および環境などのすべてを網羅できるわけではないため、建築基準法をはじめとする都市計画の関連法規がその実現化に供することとなる。

このようなプロセスを通じて実施段階へと移行された諸事業の進捗状況を、つねに把握するような計画管理システムも、都市計画の内容に位置づけられなければならない。とりわけ、環境保全や防災計画は、時代とともに変化する要素が大きいことから、適正な開発コントロールやモニタリングのシステム、また必要不可欠な事業が経済状況によつて遅延するようなことを極力避けるための開発支援システムなどを構築しておくことが、ガバナンス論の観点からも、要請されるのではなからうか。<sup>(13)</sup>

### 三 先行研究と理論モデル

#### (一) 都市計画政策研究の検討

都市計画の分野において社会科学の立場から初めてその政治過程に対する実証的な分析が行われた試みとしては、北原（一九九八）を挙げるができる。計画行政過程の行動分析、具体的には、いわゆる「線引き」<sup>(14)</sup>および区画整

理事業に対する計画内容別の実証分析や旧建設省の行動分析などによって日本の都市計画を「行政手続き重視の市場型」<sup>(15)</sup>と特徴づけたうえ、その長短を明らかにしている。<sup>(16)</sup> こうした政治学の視点からは、都市計画制度の実際の運用はそれぞれの地方自治体の政治過程の産物であると捉えられる。すなわち、都市計画政策の担い手である行政職員がそれを望んでいないのにもかかわらず、多元的な政治過程が社会の多様な利害による圧力の産物としての都市計画を具現化しているというモデルが導出される。

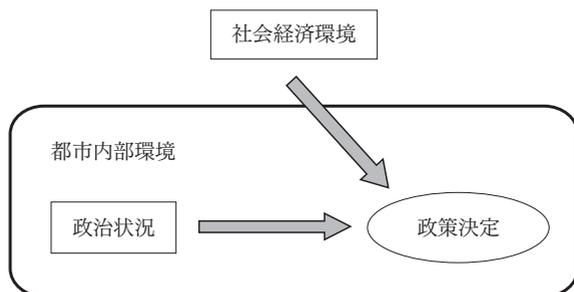
また、曾我(二〇〇五)は、四七都道府県の過去二八年間の都市計画区域および用途地域指定についてのデータを計量的に分析することにより、日本の都市計画の実態につき、これまでさまざまな学問分野において提示されてきたいくつかの仮説に対する経験的な検証をおこなっている。とくに、社会経済環境に規定されながらも、政治的な選択の所産として日本の都市計画政策が展開されてきたという仮説が支持されている。<sup>(17)</sup>

以上が、わが国の都市計画政策につき、政治学、行政学的なアプローチに基づいてなされた先行研究である。これらは、日本の都市計画における政治的、行政的要因の重要性を明らかにするとともに、地方自治体の政治・社会経済環境を包括的に視座に採り入れたアプローチの必要性を示している。この点、本論文が先行研究と立場を同じくするところである。しかし、先行研究に対する本論文の独自性は、地方自治の一翼を担う住民に最も身近な地方行政の分析単位として基礎自治体である市を対象として採りあげることにより、経験的なデータを用いた全国的な都市計画政策の実態の把握を試みようとする点にある。

## (二) 理論モデルの設定

今日のアメリカ都市政治分析、地方ガバナンス分析における支配的パラダイムとして広く採りいられているフレームワークとして「アーバン・レジーム論 (urban regime theory)」<sup>(18)</sup>がある (Imbroscio, 2003)。これは、一九六〇年代

図 都市を取り巻く社会経済環境と都市内部の政治状況とが地方自治体の政策過程におよぼす影響を考慮した理論モデル



の多元主義的コミュニティ権力構造論 (Dahl, 1961; Hunter, 1953) をその理論的源流とし、地方の政策形成を枠づける一つの勢力として都市政治はほとんど関係をもたないと断ずる Peterson (1981) による「経済決定論 (economic determinism)」を批判し、都市の相対的自律性を重視した理論を展開している。都市内部における政治過程や政治力学に重点がおかれ、とりわけ、財界、労働組合、マイノリティ集団あるいは市民グループなどの公式、非公式な組織や団体の影響力と当該自治体の官僚が相互交渉を繰り返す際の勢力地図を「レジーム (regime)」と称したうえで、それぞれの自治体においていかなるレジームが形成されているかによってアウトプットとしての都市の政策選択を説明しようとするモデルも提唱されている (Stone, 1989)。アーバン・レジーム論は、アメリカ都市ガバナンスの一理論モデルであり、ガバナンスにおける政府の役割を示してもいるが、その理論的課題を突きつけられてもいる。すなわち、アメリカ都市に典型的な価値や規範、実践を越えてレジームの特性が他の国や地域における文脈にも敷衍されるのかといった批判 (Mossberger, 2001, p. 814; Pierre, 2005, pp. 447-448) があり、さらなる精緻化がもとめられている (本多, 二〇〇八・小松, 二〇〇六)。

さて、上述のアーバン・レジーム論に則り、本論文の理論モデルを示したものが上図である。これは、いかなる要因が地方自治体の政策過程に影響をあたえるのかを図示したものである。ここで想定される要因には、「社会経済環

境」と「政治状況」の大きくいって二つを考慮した。社会経済環境は、たとえば、少子・高齢化や人口変動のことを指している。一方、政治状況というものは、首長、地方議会、住民、開発業者などの政治的行動を表している。とりわけ、本論文は、これらの要因が住民の参加行動によってなされる計画策定に及ぼす影響を考察するものである。

## 四 仮説の提示

### (一) 理論仮説

ここで、これまで論じてきた議論をまとめ、アーバン・レジーム論のフレームワークを利用して本論文が検証したい理論仮説を示すと、以下の通りとなる。

【理論仮説】 地方自治体における都市計画のガバナンスは、各々の社会経済環境のみならず、政治的アクター（首長、議会、住民など）が与える影響によって説明される。

### (二) 作業仮説

上掲の理論仮説について、より検証可能なかたちで以下に作業仮説として示す。なお、政治要因に関する作業仮説【政1～7】の構築の際には、伊藤（二〇〇二）、河村（一九九八）、曾我（二〇〇五）、曾我・待鳥（二〇〇七）等を参考とした。また、社会経済要因【経1～5】については、鮑戸・佐藤（一九八六）、Knocke（1982）、Reed（1986）等を参照したうえで考慮した。

【政1】 市長の党派性は、住民参加による計画策定に影響を与えない。

【政2】 市長の前職が地方政治家あるいは地方官僚であると、住民参加による計画策定が抑制される。

【政3】 市長の当選回数が多いほど、住民参加による計画策定が抑制される。

【政4】 市長の選挙年であれば、住民参加による計画策定が促進される。

【政5】 市議会の党派構成は、住民参加による計画策定に影響を与えない。

【政6】 市議会の選挙年であれば、住民参加による計画策定が促進される。

【政7】 アクター間での事前の合意形成がなされている市においては、住民参加による計画策定が促進される。

【経1】 市の自治体規模が大きいほど、住民参加による計画策定が促進される。

【経2】 都市化が進んだ市ほど、住民参加による計画策定が促進される。

【経3】 市民が経済的に豊かな市ほど、住民参加による計画策定が促進される。

【経4】 中央政府に対する財政の自律性が高い市ほど、住民参加による計画策定が促進される。

【経5】 財政にゆとりのある市ほど、住民参加による計画策定が促進される。

## 五 統計分析による検証

### (一) 変数の設定

#### 1 従属変数

都市計画の策定という政策帰結に対する住民による参加行動を表す指標として、「住民発意の都市計画提案の成

否」を用いる。近年のまちづくりへの関心の高まりや地域住民主体のまちづくりに関する取り組みが多数なされるようになってきたことを背景として、住民等の都市計画に対する能動的な参加を促進する目的から、二〇〇二年七月の都市計画法の改正によって土地所有者やまちづくりNPO等を対象とした都市計画提案制度が創設された<sup>(18)</sup>。従来のマスタープランの実現方策であった地区整備計画要請制度や地区計画申出制度と比しても、提案対象地域や提案可能な都市計画の範囲が広範となった<sup>(19)</sup>。面積要件など、条例による緩和が可能であり、よりきめの細かい地区単位での運用ができる。すなわち、限定条件の少なさゆえ、住民等の能動的な参加を促す動きが一層加速されることとなった。その反面、条例による要件緩和の可能性から、自治体独自の運用の可能性も残されているほか、経済効果を企図した事業者や開発業者に都合の良い提案が採択されやすいのではないかといった懸念も制度初期から唱えられている（松本・越澤、二〇〇六）。

以上を踏まえたうえで、全国の政令指定都市、中核市、特例市のうち九九市の二〇〇二年度から二〇〇九年度までの住民発意の都市計画提案の成否を従属変数として設定する。提案が採択された場合を1、提案が採択されなかった、あるいは提案がなされなかった場合を0とする二値のダミー変数を作成した（国土交通省、二〇一一）。

## 2 独立変数

統計分析の際に分析モデルに投入する独立変数（共変量）の指標は、以下の通りである。ここでは、各作業仮説に対応させて表記することとする。また、これらの記述統計量は、表1に示す通りである。なお、政治的な意思決定の効果および経済現象の効果を考慮して、従属変数の一年度前時点のラグをとったデータを独立変数として用いた。

【政1（市長党派性）】市長選挙に際して社民党、共産党が公認、推薦、あるいは支持した革新系市長を1、それ以外を0とした（地方自治総合研究所、二〇〇一～二〇〇八）。

表1 変数の記述統計量

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
イベント(従属変数)	792	0	1	.05	.222
経過年度	792	1	7	3.19	1.536
市長党派性	792	0	1	0.44	.920
市長当選回数	792	1	8	2.09	1.231
市議会党派構成	792	2.1277	30.5556	14.024743	5.8567792
市議会選挙年	792	0	1	.23	.418
市町村MP	792	0	1	.09	.280
都市化度	792	33.3735	100.0000	79.304344	16.7511772
経済的豊かさ	792	.8683	2.0101	1.414696	.2430875
財政依存度	792	7.4000	34.4000	16.331275	3.8333391

【政2 (市長前職)】市長の前職が地方政治家あるいは地方官僚である場合を1、それ以外を0とした(地方自治総合研究所、二〇〇一～二〇〇八)。

【政3 (市長当選回数)】市長の当選回数そのものをコード化した(地方自治総合研究所、二〇〇一～二〇〇八)。

【政4 (市長選挙年)】市長の選挙年の場合を1、それ以外を0とした(地方自治総合研究所、二〇〇一～二〇〇八)。

【政5 (市議会党派構成)】市議会における革新政党(社民・共産党)議員数を総議員数(議定数)によって除して一〇〇を乗じた(地方自治総合研究所、二〇〇一～二〇〇八)。

【政6 (市議会選挙年)】市議会の選挙年の場合を1、それ以外を0とした(地方自治総合研究所、二〇〇一～二〇〇八)。

【政7 (市町村マスタープランの有無)】市町村マスタープランが策定済みである場合を1、未策定である場合を0とした(国土交通省、二〇一一)。

【経1 (都市規模)】政令市を4、中核市を3、特例市を2、一般市を1とした(総務省、「地方公共団体の区分」)。

【経2 (都市化度)】人口集中地区<sup>(2)</sup>における人口数を総人口数によって除して一〇〇を乗じた(日経NEEDS)。

【経3 (経済的豊かさ)】課税対象市民所得額を総人口数によって除して一〇〇を乗じた(日経NEEDS)。

表2 モデル1 (都市規模)

	<i>B</i>	<i>S. E.</i>	<i>Wald</i>	<i>d. f.</i>	<i>Prob.</i>	<i>Exp(B)</i>
定数	-2.907	.201	208.383	1	***	.055
経過年度	.425	.159	7.136	1	**	1.529
市長党派性	1.121	.301	13.856	1	***	3.067
市長当選回数	.192	.202	.904	1		1.212
市議会党派構成	-7.127	1.368	27.121	1	***	.001
市議会選挙年	1.149	.449	6.553	1	**	3.154
MPの有無	-.723	.857	.712	1		.485
都市規模	.020	.019	9.002	1	***	1.113
-2 Log Likelihood	157.485					
Cox & Snell R-Sq	.090					
Nagelkerke R-Sq	.268					

Note. *N* = 792.

+  $p < .01$ , \*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$  (以下、表3～6についても同じ。)

表3 モデル2 (都市化度)

	<i>B</i>	<i>S. E.</i>	<i>Wald</i>	<i>d. f.</i>	<i>Prob.</i>	<i>Exp(B)</i>
定数	-2.907	.201	208.383	1	***	.055
経過年度	.423	.156	7.367	1	**	1.526
市長党派性	.598	.467	1.643	1		1.819
市長当選回数	.213	.204	1.091	1		1.237
市議会党派構成	-7.236	1.590	20.719	1	***	.001
市議会選挙年	1.162	.444	6.837	1	**	3.195
MPの有無	-1.109	.843	1.733	1		.330
都市化度	.049	.017	8.063	1	**	1.050
-2 Log Likelihood	164.723					
Cox & Snell R-Sq	.076					
Nagelkerke R-Sq	.228					

表4 モデル3 (経済的豊かさ)

	<i>B</i>	<i>S. E.</i>	<i>Wald</i>	<i>d. f.</i>	<i>Prob.</i>	<i>Exp(B)</i>
定数	-2.907	.201	208.383	1	***	.055
経過年度	.410	.153	7.207	1	**	1.506
市長党派性	.517	.462	1.250	1		1.677
市長当選回数	.203	.201	1.020	1		1.225
市議会党派構成	-.048	.043	1.266	1		.953
市議会選挙年	1.128	.443	6.472	1	*	3.090
MPの有無	-1.136	.872	1.698	1		.321
経済的豊かさ	-7.177	1.633	19.320	1	***	.001
-2 Log Likelihood	167.796					
Cox & Snell R-Sq	.071					
Nagelkerke R-Sq	.211					

表5 モデル4 (財政依存度)

	<i>B</i>	<i>S. E.</i>	<i>Wald</i>	<i>d. f.</i>	<i>Prob.</i>	<i>Exp(B)</i>
定数	-2.907	.201	208.383	1	***	.055
経過年度	.479	.156	9.363	1	**	1.614
市長党派性	.445	.459	.941	1		1.561
市長当選回数	.159	.195	.668	1		1.172
市議会党派構成	-3.738	1.019	13.466	1	***	.024
市議会選挙年	1.112	.438	6.437	1	*	3.041
MPの有無	-.877	.833	1.110	1		.416
財政依存度	-.033	.035	.885	1		.968
-2 Log Likelihood	173.475					
Cox & Snell R-Sq	.060					
Nagelkerke R-Sq	.179					

表6 モデル5 (財政逼迫度)

	<i>B</i>	<i>S. E.</i>	<i>Wald</i>	<i>d. f.</i>	<i>Prob.</i>	<i>Exp(B)</i>
定数	-2.907	.201	208.383	1	***	.055
経過年度	.531	.163	10.651	1	***	1.700
市長党派性	.473	.462	1.050	1		1.605
市長当選回数	.225	.197	1.308	1		1.252
市議会党派構成	-6.844	1.381	24.573	1	***	.001
市議会選挙年	1.188	.446	7.113	1	**	3.281
MPの有無	-.806	.833	.934	1		.447
財政逼迫度	.157	.050	9.814	1	**	1.171
-2 Log Likelihood	165.242					
Cox & Snell R-Sq	.075					
Nagelkerke R-Sq	.225					

【経4 (財政依存度)】 地方交付税交付金額を歳入総額によって除して一〇〇を乗じた (日経NEEDS)。  
 【経5 (財政逼迫度)】 公債費負担比率を用いた (日経NEEDS)。<sup>(22)</sup>

(二) 検証の方法と結果

統計モデルの推計方法としては、従属変数が離散かつ打ち切りデータであるため、離散時間ロジット・モデルによるイベント・ヒストリー分析 (生存分析) を採用した。その分析結果は、表2から表6に示す通りである。<sup>(23)</sup> また、社会経済環境を示す変数については、すべての独立変数の相関をとった結果を考慮したうえで、多重共線性の問題から、五つの変数を互いに排除した五つのモデルを用いて分析を行った。<sup>(24)</sup> なお、統計ソフトは、SPSS Statistics 20を用いた。

六 考 察

(一) 制度制定からの経過年度

一般的に、「経過年度」をみると、いずれのモデルであっても一%水準で有意な結果が得られた (モデル5については、〇・一%水準で有意で

あった。)。また、係数が正の値をとっていることから、都市計画提案制度が導入されて一定の年数が経過するにつれて、地域住民への制度の周知度や浸透度が一層増加し、住民発意の都市計画提案が促進されたことが予想される。

## (二) 社会経済環境

つぎに、社会経済環境を示す変数についてであるが、「財政依存度」を除くすべてが統計的に有意であった（「都市規模」および「経済的豊かさ」が〇・一％水準、「都市化度」および「財政逼迫度」が一％水準で有意な結果が得られた）。

都市規模と都市化度については、正の方向に有意であり、自治体規模（Knoke 1982）や都市集積度（鮑戸・佐藤、一九八六）が大きいほど政策決定が促進されるとする先行研究が示している結果と一致した（【経一】および【経二】は支持された）。

一方、経済的豊かさに関しては、予想と反して負の方向に働く結果となり、【経三】は支持されなかった。市民の生産力の高さが政策決定へと向かわないことが予想されるが、経済的なゆとりが行政の意思決定に対する信頼の増加と政策過程への参加意欲の減少につながるのかもしれない。

さらに、地方自治体の財政状況に関する変数については、第一に、財政逼迫度が正の方向に有意であり、財政的余剰が大きいほど政策決定が促進されるとする先行研究の知見（Reed 1986）に反する結果となった（【経五】は支持されなかった）。高度経済成長期の財政と異なり、財政の逼迫が喫緊の課題となっている今日、行政が住民発意の都市計画提案の採択を促進させることで多様な特色あるまちづくりに拍車をかけようとしているのかもしれないが、開発行為を促す都市計画ともなれば、やはり財政規律の堅持を通して財政の効率性を鑑みる必要性も考慮される。第二に、有意な結果が得られなかった財政依存度については、中央政府に対する財政の自律性が住民参加による計画策定に与える影響、具体的には、財政の自律性が高い、つまり、財源面における中央政府への依存度が低い市ほど、国とはか

かわりなく独自の計画策定に取り組むことを立証したいところであったが、仮説（経4）の真偽はわからなかった。しかし、財政の自律性が、有意に働かなかった、すなわち、住民参加を通じた政策決定の成否に対して説明力を持たないことを逆に捉えれば、中央・地方政府間の権限移譲の問題に重点を置く法制度的な観点からの都市計画政策の分析は妥当ではなく、地方自治体における都市計画の実態を捉えきれないとする本論文の批判も、受け入れられる余地があるのではなからうか。ただし、一概に財政とはいっても、都市計画政策分野においては、まちづくり支援などの国が関与する事業も含まれており、歳入の目的や性質等を精緻化して分析に臨むことが今後の課題として挙げられる。

### (三) 政治状況

最後に、政治状況を表す変数については、「市長党派性」（モデル1で〇・一％水準）、「市議会党派構成」（モデル3を除いてすべて〇・一％水準）、「市議会選挙年」（モデル1、2、そして5で一％水準、モデル3および4で五％水準）が統計的に有意であった。一方、「市長当選回数」と「市町村マスタープランの有無」に関しては、有意な結果を得ることができなかった。

第一に、市長要因であるが、市長前職、市長当選回数、そして市長選挙年に関しては、仮説（経2、4）を検証することができなかった。とりわけ、先行研究においては、当選回数が増えるほど首長の影響力が高まることが示されているもの（梁、一九九二）と、多選による影響力と現状維持の傾向が打ち消しあうことを主張するもの（伊藤、二〇〇二）とがある。しかし、今回の分析からはそのいずれかを検出することができなかった。こうしたことから、住民の参加行動を政策決定に反映させることは、首長にとっての、いわば選挙公約のようにはなり得ていない可能性が示唆される。そして、市長党派性については、自治体による政策の先導を首長の革新性と結びつけた議論（中西、一

九九七）がある一方、近年は選挙時にどの政党の支持も受けない、いわゆる「無党派」が広がる傾向にあり、党派性の影響力が弱まっていることからして、住民参加による計画策定に影響はもたらされないと予想した（政一）。しかし、モデル1で正の方向に有意に働いたことにより、仮説は一部不支持と評価されよう。革新系市長であるほど、住民参加の成果を行政による意思決定に反映させようとする傾向がみてとれる。

第二に、市議会要因であるが、いずれの変数についても全般的に有意な結果を得ることができた。市議会党派構成に関する変数は、モデル3を除いてすべて負の方向に有意に働き、仮説（政5）における予想と大方反する結果が得られたことから、仮説は一部支持に留まる。もちろん、都市計画提案の採否の判断主体は行政であり、決定に際しては市議会の議決を要しないことから、議会内党派の勢力比によって住民参加による計画策定が影響を受けるとはいがたい。ただ、それは制度上の議論にすぎず、地方議会の影響は重要であって与党が多数を占めるか否かで政策形成の結果が変化することを示す先行研究（小林他、一九八七）とも立場を同じくするところとなった。確かに、都市計画にかかわる政策は、公共事業や土木事業といったハードウェアの側面を多分に有する半面、福祉のまちづくりや環境・景観の保護や保全といった、いわばソフトウェアとしての性格をもつことから、地方議会が政策決定のあり方に神経質になることは多分に予想される。また、革新系市議会であるほど都市計画提案が採択されにくいことから、革新系市長の開発意向に一定の歯止めをかけている可能性が考えられる。また、市議会選挙年については、すべてのモデルで正の方向に有意な結果が得られた（政6）は支持された。地元の支持基盤を固めたい地方政治家は、住民の意向を踏まえた政策決定を促すことが自らの集票に有利に機能すると考えているのかもしれない。こうした観点は、「政治的景気循環論」（Northaus, 1975）あるいは「ボーク・バレル・ポリティクス論」（Reyjohn, 1974）の議論とも整合性がとれていると評価できよう。

第三に、市町村マスタープランの規範性を示す変数を投入した結果、統計的に有意な結果を得ることができなかつ

た。したがって、仮説（政7）の真偽はわからなかったが、市町村マスタープランを有していることが都市計画提案の採否に有意に働いていないことからして、実際の計画策定の際に市町村マスタープランの役割が機能していない可能性が示唆されることとなった。

#### （四） 総括

以上のように、今後も継続して検討を要する課題がいくつかみられるものの、理論仮説は概ね支持された、といつてよからう。すなわち、地方自治体の都市計画政策におけるガバナンスが政治的、社会経済的環境に左右され、なかでも注目されるのが、政治的アクターのひとつとして位置づけられる地方議会の役割である。ただし、市町村マスタープランが策定され、アクター間での事前の合意形成が図られていたとしても、その拘束力が住民の参画を伴った政策決定を促すわけではない、ということも明らかとなった。ガバナンスにおける住民の役割をいかに活用するかが政策的含意として考慮される。

## 七 結 論

本論文の目的は、これまでその実態が十分に示されてこなかった、地方自治体における都市計画政策を、公共政策論の観点から捉え直すことである。その際、統計的な研究方法を用いることにより、政治環境、社会経済環境のそれぞれが、住民参加による計画策定の成否に及ぼす影響についての分析をおこなった。都市計画政策過程において、地方自治体ごとの社会経済環境のみならず、政治的要因、なかでも首長と地方議会とが都市計画のあり方に役割を果たす、ガバナンスにとっての重要なアクターであることがわかった。その反面、アクター間の事前の合意形成は、政策

決定に結びつかないことも明らかとなった。すなわち、市町村マスタープランには、政策帰結に実効性をともなわぬ制度的欠陥がみられる、ということである。したがって、それを補完する住民や地方議会といったアクターが都市計画政策過程において監視機能を高められるような制度構築こそが、ガバナンスの回復のために求められるであろう。

引用・参考文献一覧

- 飽戸弘・佐藤誠三郎（一九八六）「政治指標と財政支出六四七市の計量分析」『日本の地方政府』大森彌・佐藤誠三郎編、東京大学出版会。
- 地方自治総合研究所編（二〇〇一～二〇〇八）『全国首長名簿』二〇〇一～二〇〇八年度版、地方自治総合研究所。
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Ferejohn, J. A. (1974). *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947-1968*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- 古川俊一・森川はるみ（二〇〇六）「地方自治体における評価の波及と生成過程の分析」『日本評価研究』第六巻第一号、一三三～一四六頁。
- 原科幸彦編著（二〇〇五）『市民参加と合意形成…都市と環境の計画づくり』学芸出版社。
- 本多正人（二〇〇八）「都市の教育政策研究の諸相」『国立教育政策研究所紀要』一三七号、二三三～二四五頁。
- Hunter, F. (1953). *Community power structure: A study of decision makers*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- 五十嵐敬喜・小川明雄（二〇〇六）『建築紛争…行政・司法の崩壊現場』岩波書店。
- Imbroscio, D. L. (2003). Overcoming the neglect of economics in urban regime theory. *Journal of Urban Affairs*, 25 (3), 271-284.
- 伊藤修一郎（二〇〇二）『自治体政策過程の動態…政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会。
- 加藤晃・竹内伝史編著（二〇〇四）『新・都市計画概論』共立出版。
- 川上光彦（一九九九）「市区町村による都市計画マスタープランの課題」『都市計画の地方分権…まちづくりへの実践』日本都市計画学会地方分権研究小委員会編、学芸出版社、一三五～一四五頁。
- 川上光彦（二〇〇八）『都市計画』森北出版。
- 河村和徳（一九九八）「地方財政に対する首長選挙の影響」『選挙研究』一三巻、一三〇～一三九頁。

- 北原鉄也(一九八四)「都市計画の行政的・政治的アプローチ(一)：アメリカの場合」『愛媛法学会雑誌』第一二卷第一号、三五～五七頁。
- 北原鉄也(一九八七)「都市計画分析の枠組：予備的考察」『公務員制度の動向』日本行政学会編、年報行政研究二二、二三五～二六七頁。
- 北原鉄也(一九九四)「現代日本の都市計画過程に関する行動分析」『愛媛法学会雑誌』第二〇巻第三・四合併号、一一一～一四七頁。
- 北原鉄也(一九九八)『現代日本の都市計画』成文堂。
- 北原鉄也(二〇〇五)「地方分権改革下の都市計画：自治的管理型と積極的市場型」『ノモス』一七号、二五～五二頁。
- Knocke, D. (1982). The spread of municipal reform: temporal, spatial, and social dynamics. *American Journal of Sociology*, 87, 1314-1339.
- 小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明(一九八七)『アンケート調査にみる地方政府の現実：政策決定の主役たち』学陽書房。
- 国土交通省編(二〇一一)『都市計画年報』平成二二年度版。
- 小松茂久(二〇〇六)『アメリカ都市教育政治の研究：二〇世紀におけるシカゴの教育統治改革』人文書院。
- 松本智史・越澤明(二〇〇六)「都市計画提案制度の運用と活用に関する研究」『日本建築学会技術報告集』二三巻、三五九～三六三頁。
- 宮川公男・山本清編著(二〇〇二)『パブリック・ガバナンス：改革と戦略』日本経済評論社。
- Mossberger, K., & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36(6), 810-835.
- 中郵章(二〇〇四)「行政、行政学と「ガバナンス」の三形態」『ガバナンス論と行政学』日本行政学会編、年報行政研究三九号、二～二五頁。
- 中西啓之(一九九七)『日本の地方自治：理論・歴史・政策』自治体研究社。
- 新川達郎(二〇一一)『公的ガバナンスの動態研究：政府の作動様式の変容』ミネルヴァ書房。
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle: An empirical test. *Review of Economic Studies*, 42, 169-190.

- 大山耕輔 (二〇〇二) 『エネルギー・ガバナンスの行政学』慶應義塾大学出版会。
- 大山耕輔 (二〇一〇) 『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房。
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Pierre, J. (2005). Comparative urban governance: Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.
- Reed, S. (1986). *Japanese prefectures and policymaking*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- 梁毅豪 (一九九二) 「地方自治体における影響力の計量分析」『政治過程の計量分析』小林良彰編 芦書房。
- 曾我謙悟 (一九九八～二〇〇〇) 「アーバン・ガバナンスの比較分析：英・仏・日の都市空間管理を中心に (一) ～ (六・完)」『国家学会雑誌』一一巻 (七・八号)、『一〇七五頁・一一二巻 (一・二号)』六二～一五〇頁・一一二巻 (五・六号)、『三五～一二頁・一一二巻 (九・一〇号)』一〇八五頁・一一三巻 (一・二号)、『三四～九八頁・一一三巻 (三・四号)』一〇六八頁。
- 曾我謙悟 (二〇〇五) 「都市計画と制度・経済・政治：都道府県データの計量分析」『ノモス』一七号、五三～六八頁。
- 曾我謙悟・待鳥聡史 (二〇〇七) 『日本の地方政治：二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会。
- 総務省「地方公共団体の区分」[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/chhou-koukyoudantai\\_kubun.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chhou-koukyoudantai_kubun.html) (参照：二〇一二年三月三十一日)。
- 曾根泰教 (二〇〇八) 『日本ガバナンス：「改革」と「先送り」の政治と経済』東信堂。
- Stone, C. N. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- 吉川富夫 (二〇〇〇) 「都市計画の評価」『都市計画の挑戦：新しい公共性を求めて』葦原敬編、学芸出版社、一一五～一四四頁。
- (1) 「ガバナンス」の定義自体、論者によって用いられる意味合いが異なってくるように、いまだ模索中の概念であり(宮川・山本、二〇〇二、一〇頁)、「百家争鳴、百花繚乱」で汎用性のある概念とはなり得ていないのが現状である(中野、二〇〇四)。Pierre and Peters (2000) においてガバナンスが国家の能力と国家・社会間関係についての新しい考え方であることが指摘されたように、ガバナンスは、政府による統治(ガバメント)のみならず、それを含むより広範な統治のあり方を指す概念として位置づけられる(大山、二〇〇二、四頁)ことが多い。そこで、大山(二〇一〇)、曾根(二〇〇八)によれば、公共政策研究におけるガバナンスとは、「政府をはじめとする公的な組織において、重要な決定や舵取りを行い、

それを監視する枠組みやメカニズム」であると定義することができる。本論文にいうガバナンスについては、この定義に則ることとする。

(2) 具体的には、①国土形成計画(国土形成計画法などによる規定)、②国土利用計画および土地利用基本計画(国土利用計画法による規定)、③首都圏整備計画等の圏域別・地方別の広域計画(首都圏整備法などによる規定)、④都道府県総合開発計画、都道府県長期構想等(地方自治法による規定)、⑤河川、鉄道、港湾、空港等の施設にかんする国の計画(各個別法による規定)の五種類を指す。

(3) 一般的にその計画内容は、空間的計画像をとまわらないことが多く、その点において都市基本計画と性格や役割を異にしている。

(4) 都市基本構想に基づいて策定された各種の基本計画や実施計画をまとめたものを指し、各首長の施策を表すものとして「○○総合計画」などのように政策の理念を表す固有の名称がつけられている場合が多い(川上、二〇〇八、一八頁)。なお、総合計画の基本部分である基本構想については、従来、地方議会の議決を経て定めることが義務づけられていた(旧地方自治法第二条第四項)。しかし、国の地域主権改革のもと、二〇一一年五月二日の地方自治法改正により、基本構想の法的な策定義務がなくなり、策定および議会の議決を経るかは、市町村の独自の判断に委ねられることとなった。

(5) 都市計画法第六条の二に規定されている。

(6) 都市計画法第十八条の二に規定されている。

(7) 具体的には、①都市計画の目標、②区域区分の有無と方針、区域区分をおこなう場合の市街化区域の規模、③土地利用にかんする主要な都市計画の決定の方針(主要用途の配置、建築物の密度の構成、住宅建設、特定地区の土地利用、緑地、風致の維持、農地との調和、災害防止、自然環境の保全など)、④都市施設の整備にかんする主要な都市計画の決定の方針(交通施設、下水道、河川、ごみ焼却場など)、⑤市街地開発事業にかんする主要な都市計画の決定の方針、⑥自然環境の整備または保全にかんする都市計画の決定の方針(環境保全、レクリエーション、防災、景観構成など)の六項目について定められている。

(8) その内容としては、あくまで例示列挙ではあるが、①まちづくりの基本理念や都市計画の目標、②全体構想(目標とする都市像とその実現のための主要課題、整備方針など)、③地域別構想(理想とする市街地像等の地域像、実施施策など)のような項目が定められている。

- (9) 加藤・竹内(二〇〇四)では、中部地方七県下の市町村における策定作業と決定手続との実態(二〇〇一年時点)が示されている(一〇五頁)。さらに、川上(一九九九)では、独自の全国調査に基づいた全国の市町村(都市計画区域を有する一九九市区町村)における第一次の策定状況(一九九八年時点)が示されている(一三五頁)。
- (10) 川上(一九九九)では、全国的なサーベイ調査をもとに都道府県の役割意識と市町村の希望する支援内容との相異が指摘され、地方分権後の都市基本計画のあり方についての展望が示されている。さらに、地方分権化にともなう都市計画担当行政職員の意識に関するサーベイ調査としては、北原(二〇〇五)が挙げられる。
- (11) 原科(二〇〇五)では、「都市マスタープラン(筆者注…本論文にいう「都市基本計画」のことを指す。)は、ハードウェアに関する基本施策が中心だが、ソフトウェア、そして、ハードウェアにかかわるものも含む施策の体系である」(二二頁)との指摘がなされ、具体的には、「ソフトウェア」と同義の環境計画の観点から、都市基本計画の有用性が示されている。
- (12) 市町村マスタープランは都市計画区域マスタープランに即するもの、とされてはいるが、その逆として都市計画区域マスタープランが市町村マスタープランを反映することも同時にもとめられており、法改正をとまなう策定の義務づけにかんじて市町村マスタープランのほうが八年も先行している実情を鑑みると、少なくとも双方の計画内容が整合していることが必要となってくる(加藤・竹内、二〇〇四、一〇二頁)。なお、本論文は、市レベルの地域住民による参加行動を主たる関心とすることから、都市計画区域マスタープランではなく、市町村マスタープランの実効性を検証するものである。
- (13) 吉川(二〇〇〇)では、都市計画における行政評価の果たす役割に焦点が当てられ、行政経営論(具体的には、「新公共経営(NPM: New Public Management)論」)の観点から、これと類似する指摘がなされている。
- (14) 無秩序な開発行為を抑制して計画的な市街地を形成する目的から、都市計画区域内を、市街化を図るべき「市街化区域」と開発行為を抑制すべき「市街化調整区域」とに区分けすることをいう。
- (15) 北原(一九九八)では、都市計画行政の担い手の政策選好につき、サーベイ・データに基づいた解明が試みられているが、中央政府、地方政府を問わず、都市計画担当行政職員は市場への介入を好むという共通点を有することが示されている。
- (16) なお、北原(一九九八)以外にも、北原(一九八四)、北原(一九八七)、北原(一九九四)、そして北原(二〇〇五)などが参考となる。

- (17) この点につき、曾我(一九九八―二〇〇〇)も参考となる。
- (18) 本論文においては、地域住民の参加による都市計画の策定を分析対象とするため、「都市計画法第二一条の二に基づく都市計画提案制度」に専ら着眼する。なお、都市計画提案制度には、「都市再生事業を行おうとする者」を提案主体とした「都市再生特別措置法第三七条に基づく都市計画提案制度」が同趣旨のものとしてあるが、これは以上の理由から分析の対象としない。
- (19) 提案対象都市計画としては、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、「都市再開発方針等(都市再開発方針、住宅街地の開発整備の方針、防災再開発の方針)」、そして都市計画マスタープランを除くすべての都市計画とされている。具体的には、既存の地区計画および用途地域の変更や新規策定が大方を占めている。
- (20) 提案の採否を判断する主体は、都道府県および市町村である。行政は、遅滞なく決定等をする必要があるかどうかを判断し、必要があると認めるときは、その案を作成しなければならない。また、都市計画の決定または変更をする必要がないと判断したときは、遅滞なく、その旨およびその理由を、提案者に通知しなければならない、とされる。
- (21) 国勢調査において用いられている概念である。
- (22) 割合が大きいほど、財政の逼迫度が高いことを示している。
- (23) 当初の分析においては、政治状況を表す変数に「市長前職」および「市長選挙年」を投入したが、多重共線性の可能性により、統計モデルからこれらを除外した。
- (24) 同様の定式化の方法を用いたイベント・ヒストリー分析の一例として、古川・森川(二〇〇六)が挙げられる。

加納 知行 (かのう ともゆき)

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

所属学会 日本公共政策学会、日本行政学会

専攻領域 行政学(ガバナンス論、公共政策論)

主要著作 「現代日本の都市計画行政におけるガヴァナンス」『法学政治学論究』第

八七号(二〇一〇年)