

## 4 人材育成活動

## □公共経営分野

### 滋賀大学公共経営イブニングスクール

#### 1. 経緯

平成 15 年 4 月以降、公共経営に関するセミナーを毎月第 4 金曜日の夜に開催している。定員を 30 名として、1 年を前期、後期に分けて、以下のように毎年度もつとも旬なテーマを設定し、開講している。

【滋賀大学公共経営イブニングスクールの経緯】

年度	前期	後期
平成 15 年度	ニューパブリック・マネジメント・セミナー ー市町村合併と新しい自治体経営ー	ニューパブリック・マネジメント・セミナーー事務 事業評価から戦略予算システムへー
平成 16 年度	事業革新の目を鍛えるープロフェッショナル公務員をめざしてー	
平成 17 年度	事業革新のケースから学ぶ ープロフェッショナル公務員、地域リーダーをめざしてー	
平成 18 年度	「事業仕分け・地域事業組成」を考えるー 地方自治体のしごとはどうあるべきかー	「事業仕分け・地域事業組成」による地域経営改 革ー地域事業をどう作っていくかー
平成 19 年度	地域組織・地域事業を組成するー事業 仕分け・地域事業組成から考えるー	地域協働の視点で役所を変革するー自治基本 条例を考えるー
平成 20 年度	市民ガバメントの設計ー市民が自治体経営に関わるためにー	
平成 21 年度	国のかたち・自治体のすがたー道州制・県と市町の役割分担を考えるー	
平成 22 年度	今こそ！地方自治体歳入改革 ー少子高齢社会における自主財源拡大策を考えるー	
平成 23 年度	アグリビジネス地域経営論ー農林業を興すー	
平成 24 年度	福祉自治体の設計理念ー持続可能な自治体福祉政策を考えるー	
平成 25 年度	都市計画の疑問ー成熟社会の都市農村計画行政の視座ー	

#### 2. 狙い

これまでの受講者は、国、県、市町職員、NPO、民間企業、地方議会議員と職種、年齢も多彩である。京都府内、奈良、岐阜県内からの受講者もいる。テーマに応じて、ゲストスピーカーとして市長、NPO リーダー、民間企業経営者、学識者なども数多く呼んでいる。私のスクールに対する想いは次のとおりである。

##### ①公共経営に関する語り場の設置

滋賀県下の地方自治体は大きな改革の渦中にある。この数年間で市町合併は大きく進展した。地方財政は破綻の危機にある。地域社会も大きく変化しようとしている。あちこちで改革の取組みが始まっているが、公共経営に関して議論する場が十分ではない。スクールは所属や職種を超えて、それぞれの取組みや考えを意見交換する場の形成を意図している。

スクールでは、私やゲストの問題提起に対してディスカッションを行うように促している。ディスカッションを通じて受講者は気づきを得ることができる。毎回、おおいに議論で盛り上がる。スクールは毎月 1 回なので、メーリングリストなどにより、スクール外でも情報共有や意見交換をできるようにしている。

## ②改革リーダーの育成

最終的な私の期待は、受講生が行政改革や地域社会でリーダーとして改革の手腕を発揮してもらうことである。これまでの受講生の中からは、自治体の副市長や部課長、職場改革の旗振り役になる者、県議や市議に挑戦する者、指定管理者公募に挑戦する者が次々に現れている。こうした挑戦の取組みを聞くことは、スクールを主宰する者の喜びである。

## 3. 「都市計画の疑問－成熟社会の都市農村計画行政の視座－」の実施概要

### 1)趣旨

我が国の都市計画制度は、明治維新以降、欧米の都市をモデルに、都市への急激な人口流入を管理し、良好な市街地環境を形成することを目的に発達してきた。大正 8 年に旧都市計画法が制定され、住居、商業、工業地域というゾーニング制度、都市計画制限、区画整理制度などが創設され、以降、建築、土地利用の規制誘導、新市街地や都市計画施設の整備などが進んだ。最近では多くの権限が基礎自治体に移譲され、住民主導のまちづくりとの連携も進められている。

しかしながら、本当に適切に規制できているのだろうか、質の高い生活空間が実現できたのであろうか、歴史的遺産を軽視していないだろうか、農村や森林地域と一体となった自治体の政策手段になっているのだろうか、福祉、交通、環境、防災など他政策との連携はできているのだろうか、成熟社会の政策手段として大きな疑問を感じている。

そこで、都市計画を取り巻く疑問を提起し、問題点を明らかにしつつ、今後の方向性を議論することを目的として実施した。

### 2)プログラム

いずれも 18:15～20:25

- 【第 1 回】平成 25 年 4 月 26 日(金)「都市計画制度の基礎、疑問の提起」
- 【第 2 回】平成 25 年 5 月 24 日(金)「欧米の都市計画制度、日本との違い」
- 【第 3 回】平成 25 年 6 月 28 日(金)「建築、土地利用規制等都市計画の法的根拠」講師 提中 富和氏
- 【第 4 回】平成 25 年 7 月 26 日(金)「質の高い市街地が形成できているのか」
- 【第 5 回】平成 25 年 8 月 30 日(金)「開発許可制度、建築確認申請は機能しているか」
- 【第 6 回】平成 25 年 9 月 27 日(金)「歴史的町家は保全されているのか」
- 【第 7 回】平成 25 年 10 月 25 日(金)「防災上安全な市街地は形成されているか」
- 【第 8 回】平成 25 年 11 月 22 日(金)「農地、森林、環境は守られているか」
- 【第 9 回】平成 25 年 12 月 20 日(金)「インフラはどこまで整備するか」
- 【第 10 回】平成 25 年 1 月 24 日(金)「土地利用」講師 提中 富和氏(大津市役所)
- 【第 11 回】平成 25 年 2 月 21 日(金)「都市計画の手続きは適切か」
- 【第 12 回】平成 25 年 3 月 14 日(金)「地域主権型都市計画制度の提言」

### 3)「都市計画の疑問」のまとめ

本年度のスクールでの議論をまとめると次のとおりである。

## (1) 都市計画の疑問

現行の都市計画法は高度成長期の1968年に制定されており、当時はスプロールの防止、インフラ整備を目的としてきた。その後、時代の変化に対応して見直しがされているものの現状では現行都市計画法の前提条件について、次表に示しているような矛盾が生じている。

【表 現行都市計画法の前提条件に生じている矛盾】

	現行都市計画法(1968年制定)の前提条件	矛盾
人口	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市人口は成長</li> <li>・市民は市街地に居住することを指向</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方都市においては人口が減少。</li> <li>・過大な市街化区域、容積率を設定。未利用余地が大きいもののダウンゾーニングは困難。</li> <li>・市街地の老朽化、高齢化が進展。空地、空家が増大。</li> <li>・必ずしも市街地で居住することが市民の優先的な価値ではない。</li> </ul>
地価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地価は上昇、特に都市中心部で顕著</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地価は下落傾向、都市中心部で顕著に下落。</li> <li>・地価上昇を前提とした面的事業が頓挫。</li> </ul>
市街地形成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画的な市街地を形成しないと劣悪な市街地が形成</li> <li>・都市中心部は商業業務のニーズが大きい</li> <li>・木造密集市街地は劣悪、解消が必要</li> <li>・全国で同一の用途規制をすることが公平</li> <li>・市街化調整区域により農業、農家を保全</li> <li>・新規工場は工業地域に誘導</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・海外のようなスラム化は起きていない。</li> <li>・中心部への商業業務ニーズは限定的、むしろ車利用の容易性から郊外での立地を指向。</li> <li>・木造密集住宅もリノベーションや避難路の確保などで維持可能。</li> <li>・容積率の高い商業地に高層住宅が立地。</li> <li>・同じような街並みが形成。</li> <li>・市街化調整区域は兼業農家がほとんど、アパート建設、転用期待大。</li> <li>・工場は、業務、研究、物流など多目的なニーズ。跡地が増加。</li> </ul>
都市基盤	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市基盤の整備が不可欠、市街地整備と一体的に実施(区画整理、再開発)することが効果的</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市基盤の一定の整備は完了。面的整備が進まないことが整備の足かせに。</li> <li>・財源の制約から新規の都市基盤整備が困難に。</li> </ul>
歴史風土	<ul style="list-style-type: none"> <li>・文化財(城郭、寺社等)は保全、町家を位置づけていない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・町家、歴史的町並みが喪失。個性的町並みが喪失。</li> </ul>
環境保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地球温暖化対策を想定していない</li> <li>・市街地内農地は宅地化推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広がった市街地は温暖化対策に不適。</li> <li>・農地は温暖化、地産地消に貢献。</li> </ul>
主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国、都道府県が主体、市町村に一部権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県と市町村の責任があいまい。</li> <li>・規制一辺倒でなく、適切に民間投資を誘導することが必要。</li> </ul>

現在の都市計画制度に関する疑問を議論し次表に示す事項を抽出した。

【表 都市計画の疑問】

項目	疑問
質の高い市街地の形成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市街化調整区域における都市的開発の進展、市街地との区別がなくなる。</li> <li>・中心部商業系地域における商業の衰退。</li> <li>・過大な商業地域、過大な容積率の設定によるバラ立ちの進展。</li> <li>・工業系地域における混在型土地利用の進展。</li> <li>・法的拘束力のない都市マスタープラン。</li> <li>・形態の自由、緑化しない自由、空間の質はコントロールされない。</li> <li>・共有価値がなく、都心部、郊外の違い、地方性の違いもなくなり、質の高い空間が形成されていない。</li> </ul>
適正な開発許可、建築許可	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地の利用は自由という考えに基づく。</li> <li>・開発許可は面的な宅地造成事業を対象(開発課)、建築確認申請は建築を対象(建築課)と個別に審査。</li> <li>・技術的基準で審査、「質」は入っていない。</li> <li>・違法的行為も横行、取締、撤去は困難(建築許可)。</li> <li>・開発許可は適用除外も多く、また政治的介入もあり郊外開発を容認。</li> </ul>
歴史的町家の保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>・歴史的町家群は個性的な街並みを維持する上で重要な資産であるが、毎年相当程度が取り壊され、空き地になり、個性的な街並みが喪失。</li> <li>・用途地域、建築確認、開発許可では、歴史的町家の価値を全く含めていない。</li> <li>・町家は建築基準法(防火)、都市計画法(防火地域)上、既存不適格。</li> <li>・景観法により、「景観」という公益的概念が確立したが、色彩、形態等のガイドラインを提示するのが精一杯。</li> </ul>
防災上安全な市街地の形成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現行の都市計画制度は、市街地における地震災害、火災に対する防災性に焦点。</li> <li>・水害に対する防災性の視点は弱く、洪水ハザードマップも都市計画マスタープランに未反映。</li> <li>・郊外開発で洪水調整機能が弱まるとともに、郊外住宅への洪水リスクが増大。</li> <li>・建築基準法「災害危険区域」における土地利用、建築規制を行う自治体は少数でその範囲も小規模少数。</li> </ul>
農地、森林、環境の保全	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地の利用、収益、処分は自由であると「土地所有権」(憲法 29 条)の絶対性という考え方</li> <li>・市街化調整区域農地については、相次ぐ規制緩和の結果、農地転用が進行し、優良農地としての生産性は大きく低減。</li> <li>・一旦、農地が耕作放棄や他用途への転換が行われると、修復は極めて困難。</li> </ul>
インフラの適正な整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・下水道はほぼ概成。人口減少社会に入り、道路混雑も緩和し、少子化で公園の利用者数は大きく減少。</li> <li>・計画決定から 50 年以上も未整備状態にある都市施設が多数存在。計画決定された区域内では建築制限がかかり、長い間、個人の権利を侵害。</li> <li>・都市計画施設の整備水準は大きく向上、現状では維持管理費の捻出に苦慮。</li> <li>・インフラの老朽化も今後深刻になり、今後は膨大な更新投資が必要。</li> </ul>
適正な都市計画手続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画の最終的な決定は、首長であり、議会や住民投票で決定する仕組みはない。また、都市計画決定には不服申し立て制度はない。</li> <li>・市民等からの意見は回答する義務もなく、あくまで参考意見。</li> <li>・都市計画審議会への市民の参加はごく少数、各委員が参考意見を述べるにとどまり、決定権限はない。</li> <li>・地区計画は地権者の原則全員合意であり、合意が困難。また、地権者以外は関与できない。</li> </ul>

## (2) 地域主権型都市計画制度の方向性

成熟化社会における都市計画制度は、市民の発意や意思を重視し、対象範囲を市域全域とし、市町村が意思決定する仕組みにすることが望まれる。

## 【地域主権型都市計画制度の方向性】

項目	基本的な考え方(案)
全体	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都市的、農村的、自然的土地利用を一体管理するために、市域全域を対象とする。本計画は、「都市田園基本計画」と呼ぶ。</li> <li>○省庁を超えた総合行政として取り組む。</li> <li>○土地については公共の福祉を優先させ、計画なくして開発なしを原則とする。</li> <li>○建築基準法の集団規定(用途規制、絶対高さ制限、斜線制限、日影規制、容積率、建ぺい率、接道義務など)を新法に統合し、土地利用と建築計画の一体的な仕組みとする。</li> </ul>
地方主権と市民参加	<ul style="list-style-type: none"> <li>○法律は大枠を定める基本法とし、詳細は自治体が条例で定めるものとする。</li> <li>○市(町村にあっては中心市)が「都市田園基本計画」の立案、決定権限を有し、広域調整は都道府県が行う。国は、必要な助言、情報の提供、ガイドランの提供等支援を行う。</li> <li>○隣接市と共同で都市マスタープランを策定することも可能とする。</li> <li>○多様な市民からのまちづくり提案を保証し、市は合意形成の支援を行う。</li> <li>○専門的な見地から助言、審査する「都市田園計画審議会」を設置する。意見は市議会に送付する。</li> <li>○都市計画の決定は市議会が行う。</li> <li>○重要な決定については住民投票の機会を用意する。</li> <li>○都市計画決定に対する不服申立の仕組みを整備する。</li> </ul>
地域づくりの規範	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域づくりの規範を都市マスタープランに定める。コンパクトシティの考え方を含める。</li> <li>○多様な市民参加の下で、都市田園マスタープラン(全体、地区別)を策定する。地区別マスタープランでは、その地区で望ましい用途地域、高さ制限、建ぺい率、最低敷地面積、接道義務、日影規制、景観基準等を定める。</li> <li>○都市マスタープランは市が作成し、議会の議決を要する。</li> </ul>
土地利用	<ul style="list-style-type: none"> <li>○都市地域とそれ以外の地域(農業、森林、自然保全地域)に区分する。都市地域以外では建築物等の建築は禁止(農業関連施設、地域活性化施設、公共施設を除く)とする。</li> <li>○都市地域においては、地区別マスタープランに従い、建築個別審査を行う。</li> </ul>
環境・景観・防災	<ul style="list-style-type: none"> <li>○温室効果ガスの低減を図る。</li> <li>○歴史的街並みや集落の保全や美しい景観の創造を図る。</li> <li>○災害常襲地域においては、住居系施設は立地禁止もしくは災害対応化を図る。</li> </ul>
都市施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>○新規の都市施設は計画後5年以内の着手を原則とする。</li> <li>○一定期間(20年)以上経過した未着手の都市施設は住民との協議を行い、廃止を含めた見直しを行う。</li> </ul>
開発コントロール	<ul style="list-style-type: none"> <li>○一定規模以上の開発については、市で定める基準(景観要素を含む)に基づき、第三者審査会による個別計画レビューとする。</li> </ul>

滋賀大学公共経営イブニングスクールが、地方自治体や地域社会の改革推進のアイデアの源泉となるよう今後とも精一杯努力をしていきたい。

(文責 教授 石井 良一)