

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 —

北原鉄也*

1990年代以降、日本では都市計画に関わる諸制度改革が矢継ぎ早に実施されてきている。都市計画法のつぎはぎの法文を見ればわかるように、対処療法的に様々な制度変更が継続的に加えられてきたところに、日本の都市計画制度の特徴が示されているともいえるが、最近の矢継ぎ早な制度変更の展開はかなり根本的で、新都市計画法が制定された1960年代後半以来例を見ない抜本的な都市計画制度改革につながる動きともみることができる。

本論文では、1990年代以降現在までの都市計画制度の変更を検討し、それがどのような性格のものであるか、具体的に都市計画の実践をどのように変化させているかを、地方自治体職員に対するアンケート調査などに依拠しながら、明らかにしたいと考えている。そして、その検討に基づき、日本の都市計画の新動向を指摘し、今後の都市計画の方向を探ることにしたい。

1 1990年代以降の都市計画制度改革

1.1 改革の経過

高度経済成長末期に新都市計画法が制度化・施行されたが、すぐに低成長期に入った。そのため、その後、ある程度の成長を前提にして構築されていた新都市計画法体制に対してたえず規制緩和論が主張されたり、開発関連制度の不備が提起されたりしてきたが、他方で、さらには地区詳細計画である地区計画の導入など、都市計画法体制を充実させる制度の運用と整備が進められていったことも確かである。

1970年代には公共性を重視した管理型の都市計画の整備を進める立場が優位してきたが、1980年代にはいると、規制緩和を進め、民間活力を活かし、都市開発を促進しようとする方向が台頭してきた。80年代後半バブル経済期には、後者の論理が席卷したといえるが、同時に、異常な地価高騰や都市開発の暴発が起これ、それに対する公共的対応の整備が求められることになった。ここに、現在まで続く、都市計画制度の諸改革が始まるといえる。

その最初にくる制度改革が、バブルによる地価高騰の過程で生じた都市計画の混乱に対応しよ

編集部注* 大阪市立大学大学院創造都市研究科教授。本稿は、2005年1月22日開催法学研究所第35回シンポジウムの報告原稿に加筆修正したものである。

うとした1992年の都市計画法及び建築基準法の一部改正であった。(1)市町村マスタープランの創設、(2)用途地域制地区の詳細化(住居系を3種から7種へ)、特別用途地域の拡大、都市計画区域外の条例による建築制限など、土地利用制限の強化、(3)誘導容積制度の創設などによる地区計画制度の拡充、などがその内容であった。この改正は、マスタープランの充実化とそのもとの都市介入権限の拡充という基本的な方向性は示したが、国から都道府県への分権化、都道府県から市町村への分権化や、より積極的な都市形成システムの確立には課題を残した。法制度の改正が行われたのがバブル経済が崩壊が顕在化しつつあった1992年であったことも、制度改革を中途半端なものにしたと考えられる。

つぎに、大きな改革は地方分権改革によるものであった。1990年代には、緑地保全地区、公園、用途地域などに関わる部分的な都市計画決定権限の市町村への分権化などが見られたが、その流れを決定づけたのが1999年地方分権推進一括法の成立、これまで機関委任事務であった都市計画事務の多くが自治事務とされた制度変更であった。従来、都市計画の基本的な決定に関して、市町村による決定には都道府県知事の承認が、都道府県知事による決定には国の認可が必要であったが、自治事務化の制度改革により、「承認」、「認可」が不要となり、「同意を要する協議」に代えられた。国の通達が廃止され、国からは運用指針が示されることになった。市町村都市計画審議会の法定化、大幅な都市計画決定権限の市町村への移譲なども実現した。

分権改革の進展と呼応するように、1990年代半ばから都市計画中央審議会では都市計画制度の抜本的な見直しの検討が進められていたのであるが、その第2次答申「今後の都市政策はいかにあるべきか」(2000年2月)をもとに、「都市化社会から都市型社会へ」という基本的認識のもとで、安定・成熟した都市型の社会の時代にふさわしい都市計画制度の整備を目指して、都市計画法・建築基準法の大改正(2000年)がなされた。都道府県による線引き選択制の導入、「都市計画区域マスタープラン」の創設、準都市計画区域制度の創設、特定用途制限地区の創設、風致地区(10ha未満)決定権限の市町村への移譲、非線引き白地地区の建坪率・容積率指定の特定行政庁による選択制、都市施設の立体的範囲での都市計画決定制度の創設、開発許可制度の見直し(条例による基準の強化・緩和)など、がその内容である。審議会メンバーの説明では「30年ぶりの大改正」とされる内容になっている¹⁾。ただし、「抜本的改正」を目指したにもかかわらずこれまでのようにつぎはぎの改正にとどまったのではないか、権限移譲は部分的、形式的であって国から都道府県へ、都道府県から市町村への分権化は不十分ではないか、などとの批判が少なくはない²⁾。

都市計画の見直しを進める制度改革は2002年にも行われた。民間事業者による計画提案制度・都市再開発事業施行主体制度、既成土地利用規制を解除する「都市再生特別地区」「構造改革特別区域」制度などは、都市再生・構造改革をめぐる都市計画制度の改革とも言える。地権者やま

1) 第147回・衆議院・建設委員会・8号2000年4月5日開催における小林重敬参考人の発言などを参照。

2) 財団法人日本都市センター『都市計画制度と今後の都市づくりのあり方等に関する調査研究中間報告書』(全国市長会委託調査研究)2003年3月などを参照。

ちづくり団体などによる都市計画提案の制度化、地区詳細計画である地区計画の整理と弾力化なども同時になされた。国のイニシアティブ、民間企業の主導性が目立つとともに、NPOなどを含め一般住民の参加を進める動きも重視されていることがうかがわれる。

1.2 争点・課題

以上、1990年代以来の都市計画制度改革の展開を見てきたが、そこで争点となっている課題を整理しておきたい。

① マスタープランの充実化

まず、「都市マス」と称される市町村マスタープランの創設（1992年）や近年の都道府県が策定する都市計画区域マスタープランの導入（従来の「整備・開発・保全の方針」の充実化、2000年）など、マスタープランの制度整備が進められていることはすでに述べてきたが、地方自治体の実際の実践においても、マスタープランの策定の重視、策定手法の改善などが見られた。このマスタープランをめぐる制度創設や実践は、これまで日本の都市計画においては個別の都市計画がバラバラに行われてきており、長きにわたってマスタープランの不在が続いた現状に対する対策であるといえた。この課題はつねに認識されてきていたが、近年、自治体における都市計画権限の拡大（分権化）、都市計画諸手段の強化、美観・景観あるいは歴史・文化に関わる目標の重視などが見られ、そして都市計画の公共性の見直しなども求められるなか、都市計画に関わる活動の根拠を求める傾向が強まり、そのためにマスタープランの意義や実践が見直されていると考えられる。充実化が図られたマスタープランの現実は変化したのか、その可能性はあるのか。

② 地方分権化の進展（「自治体の都市計画」化）

つぎに、都市計画事務の自治事務化や種々の事務の権限移譲が進められてきたが、その経緯やインパクトを明らかにすることが必要であろう。これまで日本の都市計画やまちづくりは中央集権的体制のもとで十分に働くことができなかったという批判が一般的であったといえるが、そのような見方の有力な根拠の1つとして、ほとんどの重要な都市計画事務が機関委任事務とされ、その決定には市町村の場合には知事の承認、都道府県の場合には建設大臣の認可が必要であるという制度があげられてきた。地方分権改革によって、その根幹となる機関委任事務制度が廃止され、都市計画事務が自治体の「自治事務」とされ、知事の承認や大臣の認可は、国、都道府県、市町村の対等の関係を前提とした「同意を要する協議」にかえられた。中央集権体制の大きな桎梏はずれたといえる。現在、この地方分権改革を含め、種々の分権化が都市計画の領域では進められているが、都市計画の実際、さらには性格がどう変わったのかは、重要なテーマといえる。

③ 住民参加の進展

都市計画における住民参加の進展は制度上も実際上も顕著であるといえる。これまでも都市計画の制度上、公聴会や意見書の提出、あるいは土地区画整理事業における地権者の参画制度など、住民参加のシステムがなかったわけではないが、儀式化しており、あまり意味のあるものではないという指摘がなされてきた。しかし、最近では、住民団体、NPOなどによる都市計画提案の制度の創設、都市計画決定などの法的手続きを進める以前における、つまり原案作成過程におけ

る住民参加の実践（自治体レベルばかりか、国土交通省の道路事業などでも見られる）など、新しい動きがみられるようになった。こうした試みは住民参加の進展を象徴するものであるが、地方分権化の進展やマスタープランの充実化のもとで、これまで以上に都市計画の決定や実施において様々な住民の関与が重要なものとなっているといえるであろう。この現状をどう見るか。

④ 都市計画メニューの多様化・強化（公共的介入手段の問題）

線引き制度と開発許可制度を導入して土地利用規制権限を強化した新都市計画法の制定時においてもすでに、都市計画が都市形成に関与する能力が不十分・不足していることを批判する主張が有力であった³⁾。そうした主張が実を結んだものとしては1980年の地区計画制度の創設がある。これは、条例を制定して用途地域などの一般的な規制をこえてさらに詳細にコントロールすることを可能にする土地利用規制制度であった。またバブル経済期においては、土地利用の混乱を防ぐために用途地域の詳細化がなされたが、これも都市計画手段の強化といえる。あるいは、区画整理や再開発を実施することを容易にする制度改変もしばしば行われており、その意図は別として、これらも都市計画権限の強化であるといえることができる。最近施行のいわゆる景観緑三法は、景観計画区域（景観法）や景観地区（都市計画法）などの指定により景観・美観をコントロールすることができるシステムを創設しており、公共的介入の新局面を開くものとして注目されている。欧米に比べると、都市計画の都市形成に対する消極性がいわれてきたが、着実に都市計画メニューの多様化、計画介入権の強化がなされてきたことは確かである。

⑤ 規制緩和・民活の推進（都市計画と市場との関係）

住民参加の進展や都市計画の手段の多様化・強化と平行して、それらの趨勢とは相反する規制緩和、民活の方策も強力に進められてきた。この路線は、都市計画制度は硬直的な制度として都市形成の市場の発展を妨げているという新自由主義的立場といえる。これは、最近の小泉構造改革のもとばかりではなく、すでに1980年代前半から強力に主張されてきた路線であり、国によるイニシアティブを特徴とし、都市計画と市場との関係を争点としている。この路線に立つ具体的な改革方策は、経済政策、とりわけ景気対策の立場に左右される傾向が強いとも言えるが、日本の都市計画のもつ限界をつくる方策とも言える。最近、都市再生特別措置法による都市再生特別地区の創設や都市計画法改正による線引き制度の選択制の導入などは、都市計画による管理機能を弱体化させる性格を備えている。もちろん、既存の都市計画関係者からは根強い批判が寄せられてはいるが、さらなる土地利用の流動化を求める不動産や建設の業界ばかりではなく、土地利用に制約を感じる地方自治体の中に歓迎する向きがあることも忘れてはならないであろう。

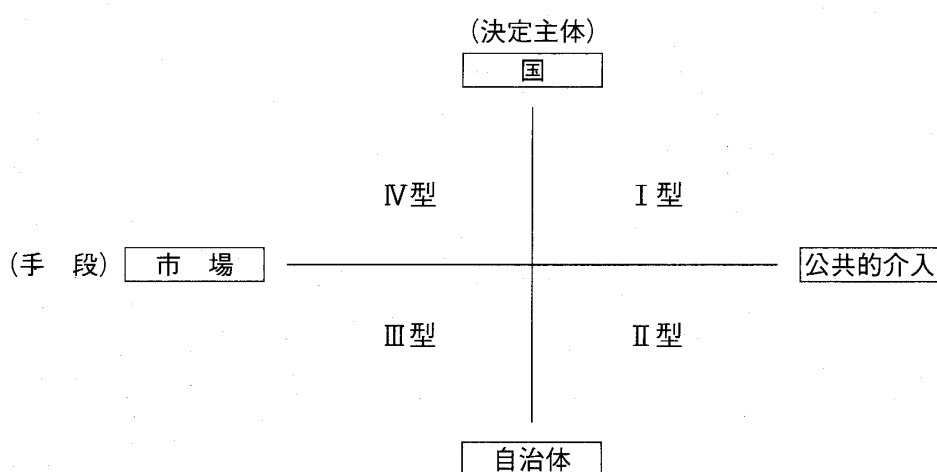
1.3 分析枠組

以上指摘してきた争点ないし課題にはそれぞれ重複する部分もあり、また相反する部分も存在すると言えるが、それら諸争点をどう整理することができるであろうか。

3) 石田頼房『日本近代都市計画史』柏書房1987年所収論文「1968年都市計画法の歴史的背景と評価」など。

まず、日本の都市計画をめぐる争点を踏まえ、都市計画の類型を考えてみよう。1つの次元として、だれが都市計画の決定を行うのかという軸、具体的には国か自治体かという争点の軸を、もう1つの次元として、都市形成にどの程度介入することができるのかという軸、言い換えれば都市形成の市場とそれに対する公共的な介入との関係がどうあるべきかという軸を設定し、図1のように、この都市計画の決定主体の次元と、市場-公共的介入軸つまり都市計画の手段の次元とをクロスさせ、4つの都市計画類型を設定することにする。なお、決定主体の軸（国-自治体）についても手段の軸（公共的介入-市場）についても、あれかこれかの2者択一的次元ではなく、程度の軸、ないし組み合わせの軸と指定されている。

図1 日本の都市計画の類型



いうまでもないが、地方分権化や住民参加の進展などは決定主体をめぐる問題であり、都市計画メニューの多様化・強化や規制緩和・民活の推進などは手段の軸に関わる問題といえる。

この類型化を利用すると、従来の日本の都市計画に関する通説は、日本の都市計画は、国のコントロールの下にあり、都市形成に対してあまり積極的、計画的に介入することはなかったとするもの（これを「消極的市場型都市計画」と呼ぶ）であり、類型としてはIV型である。それに対する方策は、都市計画権限の分権化と公共的介入手段の強化によって、II型にしていくべきであるという主張（「自治的管理型都市計画」）となる。また、実際にも、その方向に進んでいるといえるであろう。それは近年有力となっている「持続可能な都市」「コンパクト・シティ」などを実現するための装置とも位置づけられる。この立場においては、住民参加など、自治体における決定システム、いうならば自治体のガバナンスが問われることになるであろう。しかし、1980年代以来、都市計画の公共的な介入のあり方の見直し、市場型の都市計画の再評価が行われ、IV型都市計画の新バージョンがみられるようになった。すなわち、これまで、都市計画は最低限の規制や誘導を行うことを前提に策定、実施されてきたが、つまり都市形成の市場に対し消極的ないし中立的であった（「消極的市場型都市計画」）が、小泉構造改革路線のもとで推進された都市再生型都市計画などに象徴的にみられるように、国がイニシアティブをとって介入し、既存の規制

などを解除し、市場をできるだけ働くようにする都市計画、いうならば「積極的市場型都市計画」とでもいえる形態を示したといえることができるであろう。

マスタープランの問題はすべての類型に関わっているが、とくに自治体が決定主体となり都市形成への介入手段をもつⅡ型の場合、その都市計画を運用するためには、マスタープランの重要性が高まると考えられる。市場が優位するⅢ型、Ⅳ型や国がイニシアティブをもって都市計画を進める、究極的には計画経済体制下の都市計画とでもいえるⅠ型では、拠って立つマスタープランの意義は低いと考えられる。実際、これまでの日本ではマスタープランは不毛であった。今日、自治的管理型都市計画への動きの中で、マスタープランの重要性が高まっているといえてよいであろう。

なお、日本の都市計画の世界においては、Ⅲ型の都市計画（「自治的市場型都市計画」）の具体的なあり方を示すことができないように思われる。都市形成の基本は市場に委ねながら個別自治体が独自に都市計画を行うことになるが、ほとんど自治体が都市計画的活動を行わず、民間企業や個人がカベナント（協定）などによって都市計画的なコントロールを実現している「私的自治型都市計画」、あるいは市場や競争の原理を前提に行政活動の外部化を図るとともに戦略的な都市経営を行う「戦略的NPM型都市計画」とでもいえる形態を想定することができるかもしれない。市場が重視される一方で都市計画権限が大幅に自治体に委ねられているアメリカ合衆国などでその類型を認めることができるであろう。

本論文では、都市計画の主体をめぐる軸を中心に、その新動向を明らかにすることにする。公共的介入手段をめぐる争点に関する分析は、ここでは部分的なものにとどまり、別稿に譲ることにする。

2 都市計画は何を目指すか

2.1 市町村マスタープランと都市計画区域マスタープラン—整合性と対立

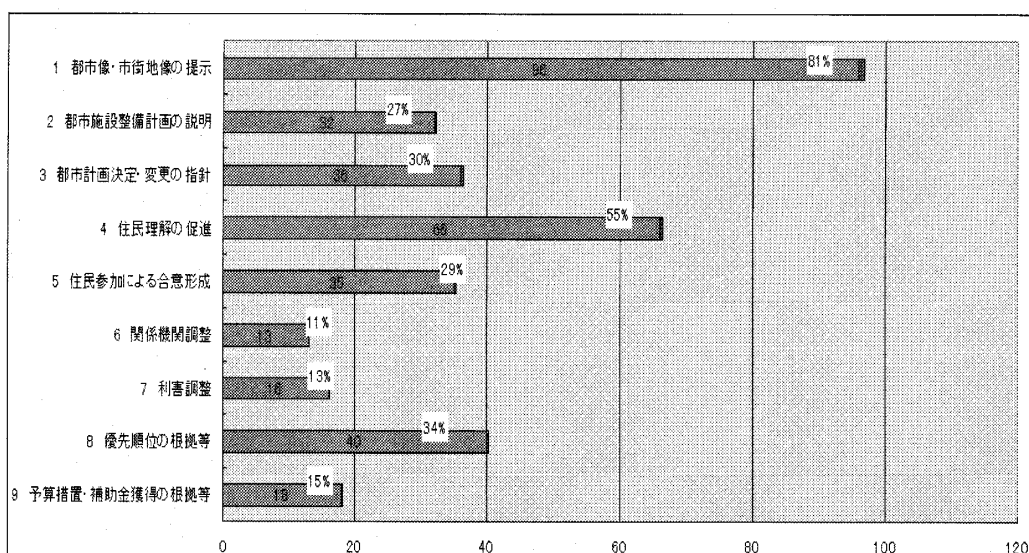
日本の都市計画では、都市計画の目標ないし都市像が明確でない。都市計画に関わる活動がプラン不在で進められてきたと言える。行政計画の基本要素として目標設定性と手段総合性があげられたりするが、都市計画においてその究極的な目標である都市像ないしマスタープランという形の目標は設定されないか、設定されても形骸化して都市計画の実際では影の薄い存在であり、強力に都市計画の活動を導くようなパワーを持ち合わせることはなかったといえてよいであろう。日本の都市計画に関して、これまで、都市計画事業あって計画なし、とよく批判されてきたが、目指すべき都市像の欠如がその背景にあるといえる。

1990年代の改革においても、マスタープランの充実化が大きな課題として取り組まれてきたのであるが、その改革によってこれまでの都市計画の実践が変化したであろうか。1992年には市町村という基礎自治体がマスタープランを策定する制度が創設されたが、これまでのマスタープラン不在の現状を打破し、「自治体の都市計画」を実質化するという期待が寄せられながら、実践的には、用途地域の指定を先行し、それを後追いの、それが依拠すべきマスタープランを策定

する自治体が大半であったところ⁴⁾に象徴的に示されているように、例外はもちろんあるが、意味のあるマスタープランとして策定、運用されているところは多くはないといつてよいであろう⁵⁾。

なお、図2は、市都市計画行政職員（後述、関西調査）が都市計画におけるマスタープランについて重要と考える役割を示したものである。マスタープランの役割としては、「都市像・市街地像の提示」（81%）、「都市計画に対する住民理解の促進」（56%）が高く、「住民参加による合意形成」（29%）や、実効性に関わる「事業の予算措置や補助金獲得の根拠等」、「土地利用規制や事業実施における利害調整」、「関係機関調整」にはあまり期待が高くない。都市ビジョンを提示し、住民に都市計画を受容させるという役割が求められ、より積極的な住民参加の促進やマスタープランによる個別都市形成をコントロールするという実効性が求められているわけではない。

図2 マスタープランの役割（関西調査）



(注) 3つまでの複数回答。なお、数字は実数を示す。

4) これは、いうまでもなく、整備・開発・保全の方針が用途地域など具体的な都市計画の根拠であるという位置付けから当然の帰結ともいえる。ただ、後の述べるが、そうだとすると、市町村マスタープランの役割はどこに求めるのであろうか。

5) もちろん、例外も多いことについては強調すべきであろう。市民参加を駆使して地域別整備計画づくりを中心にしてマスタープランを策定した東京都世田谷区の実践などが有名であり、神奈川県真鶴町の「美の基準」を組み込んだまちづくり条例のシステムも野心的なマスタープランづくりといえる（五十嵐敬喜・野口和雄・池上修一『美の条例－いきづく町をつくる』学芸出版社1996年）。また、IT技術の活用による市民参加のしくみのもとでマスタープランづくりを進めた神奈川県大和市の取り組みや、自主的まちづくり条例体制の中で都市計画マスタープランに組み込み、策定運用しようとする杉並区の試みなどは、新しい可能性を探る実践である（市民参加のマスタープランづくりの実践については、渡辺俊一編『市民参加のまちづくり－マスタープランづくりの現場から－』学芸出版社、1999年などを参照）。過去の先駆的なケースとしては、1960年代の京都市「まちづくり構想」、富山市「都市開発基本計画」などをあげることができるであろう。マスタープランの意味ある運用はこうした市町村レベルでの様々な実践の積み重ねによって保証されるということになるのであろう。

また、2000年の都市計画法改正で創設された都市計画区域マスタープランの場合には、これまでの「整備・開発・保全の方針」を充実させるべく、都市計画を決めて権利制限を行う区域を設定することを根拠づける都市計画の目標や基本的な方針を策定することが意図されていると思われるが、具体的な土地利用や事業を導く計画となる期待を持つことができるであろうか。今回の区域マスタープランの制度化について興味深い点は、当初は、都道府県単位の、個別の都市計画区域を越えた広域マスタープランの策定の制度化を目指していたことである。線引き制度の弾力化（選択制）を契機に、線引きの実施に関わらず、都市計画区域のマスタープランを策定する必要性が認識され、都道府県全体、区域、市町村という3段階のマスタープランのシステムを構想したのであるが、結局は、地方から煩雑さ、必要性などを理由に反対を受けたことなどから、区域マスタープランを都市計画のマスタープランとし、線引きの実施の有無を含め、都市づくりの基本方針を明示することにしたという。市町村マスタープランとの関係については、「都市計画区域はまさに都市計画を決めて権利制限をしていく区域でありその基本方針は決めなければいけない。一方で、市町村マスタープランは行政区域を単位として定めるもので、都市計画区域マスタープランほどには都市計画と直結していない、という説明」をし、「都市計画区域マスタープランは都市計画なのに市町村マスタープランはそうではない」としている。市町村マスタープランは都市計画ではないので、自由度を高め、住民参加など独自の仕組みも導入することができるようにしたとも述べている⁶⁾。

2000年法改正によるマスタープランの充実化について、一般的なマスタープランの充実という以上に、広域的マスタープランの充実化が意図されていたといえる。区域設定の方針や区域を越えた開発方針などを定めるべく、「広域的マスタープランの必要性という問題意識から、都道府県全域を対象としたマスタープランの創設を検討しました」とするのである⁷⁾。あえていえば、これまでの「整備・開発・保全の方針」よりは、マスタープランとしての位置付けを明示化し、総花化しているとは言えるが、これまでと異なり、地域の空間形成を導く計画案として機能するとは言えないと思われる。

とくに、地方分権化が進んで自治体の裁量権が拡大し、権利制限にかかる都市計画諸手段が強化されている時代において、ますますその依拠する都市ビジョン、地域構想が重要となると考えられるが、またそうした理由も公式的には述べられはするが、そうした役割を果たしうるようなマスタープランを策定し、運用することができていると考えられるであろうか。何よりも、都市計画には直接関係がないとする市町村マスタープランではなく、本当のマスタープランと位置づける都市計画区域マスタープランに、そうした機能を期待することができるであろうか。これまでのいくつかの区域マスタープランの策定の過程を見ても、従来のように、形式的な、行政手続としての整合性を繕うためのマスタープランに終わるのではないかと思われるのである。

このように都市計画区域マスタープランは広域的な観点から人口フレームを設定し、土地利用

6) 以上、都市計画法政研究会編『改正都市計画法の論点』株式会社大成出版社2001年28-42頁などを参照。

7) 同30頁

や都市施設の整備に関するビジョンを策定するが、市町村マスタープランは市町村行政単位を基本とし、自治体の基本構想との整合性の確保、住民参加の活用、地域別構想の重視などに見るように下からのマスタープランとして位置づけられ、地区計画等を根拠づけるものと想定されている。都市計画の基本的ラインに、都道府県が定める「整開保方針」「区域マスタープラン」を位置付け、個別の都市計画の根拠づけ、都市計画の正統性をそこに集中させるシステム、いうならば「上からの都市計画」「国が後見する都市計画高権」が堅持されているといえることができる。都道府県は区域マスタープランによって都市計画の活動を正統化する、出発させるという見方に立っており、市町村マスタープランはそれに即さなければならないとされる。そして市町村マスタープランには、区域マスタープランのもとにおいて行われるとする都市計画の営みを住民に受容されることを促進する機能が求めていると考えられる。とはいえ、国ないし都道府県の広域的都市計画は市町村の都市計画と衝突することは十分に予想されることである。少なくとも、実際の運用上ではその点は曖昧になっており、結局はどのように実際にマスタープランが運用されるかによるといえるであろう⁸⁾。将来の方向としては、国ないし都道府県が広域的に都市計画を調整するか（米国における成長管理型都市計画を実践することができるのではないか?）、それとも市町村がイニシアティブをもって自治的管理型都市計画を行うか、あるいは、これがもっとも可能性が高いが、これまでと変わらず法制度上要請される行政手続として形骸化したマスタープランがいくつか策定され、併存するが、ほとんど無視されることになるのか。これを判断する上で、住民参加の試みが様々に行われているのは、いうまでもなく市町村マスタープランであるという点が重要であると考えられる⁹⁾。最近見られるまちづくり条例に依拠するなどした市民参加的正統性が濃厚にある計画は、法的体系性に則った正統性以上に、都市計画の実際をコントロールする実効性をもつことになる、少なくとも個別の都市計画の決定に際して考慮せざるをえなくなると考えられるからである。その場合には、区域マスタープランは、これまでの整備・開発・保全の方針と同様に、形式的なプランにとどまる可能性がさらに高くなると思われる¹⁰⁾。

8) 当時制度改正に関わった関係者の間でも方向性が定まっていなかったようである。当時を回顧した関係者の座談会において、2つの対照的な立場、すなわち「地区計画を実質化するためのマスタープラン」という見方にたったマスタープラン構想（学識経験者として関与した伊藤滋）と「地価高騰に対処すべく詳細土地利用計画による規制、それを契機とした都市計画制度の見直し、都市ビジョンの提示の必要性の認識」からのマスタープラン、しかし「都市計画と連続しない都市の将来像の提示によって土地所有者に都市計画の理解、受け入れを促進するという意味でのマスタープラン」の制度化（旧建設省道路環境課長）という立場が明確に表明されている（特集座談会「制度創設のねらいと今後の展望」『都市計画』219号1999年）。なお、当時は、整開保方針については運用の課題はあるとしたが法制度化されているということで問題とならなかった。

9) 「市町村の各種の行政計画の中で、都市計画マスタープランにおける参加制度が、突出している」（渡辺俊一「参加型マスタープランづくりの課題と展望」『都市計画』219号1999年38頁）とされている。なお、市民参加のマスタープランづくりの実践については、渡辺俊一編『市民参加のまちづくり—マスタープランづくりの現場から—』学芸出版社、1999年などを参照。

10) 以下、関係者からの聞き取りにより、大都市圏の大阪府及び地方圏の愛媛県における都市計画区域の再編及び区域マスタープランの策定について報告しておこう。区域マスタープランが従来の整開保方針以上に意味ある役割を果たしているようには思われない。↗

2.2 マスタープランの可能性

それでは、「上からのマスタープラン」であれ「下からのマスタープラン」であれ、すなわちあえていえば「統治手段としてのマスタープラン」であれ「合意形成システムとしてのマスタープラン」であれ、なぜこうしたマスタープランの不在という現状が続くのであろうか。マスタープランニングが成立しがたい条件があると考えらるべきであろう。

まず、(1)急激な都市化の進行のもとでは都市の将来像を構想すること、それに関する合意を形成することが難しかったこと（急激な都市化状況）、(2)具体的な街路整備など、早急に取り組むべき都市施設の整備や開発事業の実施が優先されたこと（個別対処主義傾向）、(3)マスタープラン策定その他都市計画手続きにおいて民主的、その他の正統性を保証する制度やそうした運用が未成熟であったこと（正統性薄弱傾向）、などをあげることができる。また、一般論であるが、(4)将来像のような、いうならば抽象的な目標に対する信頼性の欠如が支配しているように見える（現実主義的傾向）。さらに、現実主義的説明の1つのバージョンとも言えるが、(5)政策決定においては、事前に将来の諸決定を合理的に決定することを前提とする計画は、現実的には起こりえないし、また望ましい決定となることはないという政治学上の説明、少なくとも計画の論理よりも政治の論理が優越するという説明が可能かもしれない（「政治の合理化」の破綻）。

ところで、近代都市計画の発祥当時、都市計画を導くと都市ビジョンが存在したというばかりではなく、きわめて魅力的であったのではなかろうか。理想的な都市像があり、それを実現するべく野心的な都市計画の制度づくりや実践が存在したのではなかったか。都市計画制度が整備されるにしたがって、逆に都市ビジョンが曖昧になり、後背に退いてしまったのではないか。最低限の基準の遵守や専門技術的な判断の尊重などが原則となり、ピース・ミールな制度の改善と市場原理への依拠が都市計画のスタイルとなったように思われる。とくに、日本の都市計画におい

まず、大阪府の場合、大阪大都市圏が全域に広がっており、實際上、府全域の都市計画として区域マスタープランが作成されているといえる。大阪府はこれまで基本的に市町村ごとに都市計画区域を設定しており、広域都市計画区域制度をとっている現行区域制度の原則から逸脱している運用をしてきたといえたが、今回の区域制度の改革を機に、区域の合併を図り、府下を4つの区域に統合し、それぞれに区域マスタープランを策定した。担当者の言葉によれば、区域を分けてはいるが、基本的には府域全域を一体の区域としてみるべきであり、現実にもそうした認識で都市計画行政に取り組んでいるという。広域的な観点から都市構想を作成し、一体として運用する必要性が強調されている。もちろん、行政区域単位ごとのマスタープラン策定の場合と、今回の広域区域単位のマスタープラン策定の場合と比較して、都市計画の運用がどのように変わるかについては、今後を見る必要があるが、あまり変化はないと推測される。そのために市町村の側からの強硬な反対もなかったとも考える。

地方圏の愛媛県においては、広域都市計画区域制度をとっており、これまで3つの線引き実施区域が存在したが、今回の見直しでは、線引き選択制の導入を機に、東予広域都市計画区域において関係市町村すべての要請で線引きを廃止した。線引き制度を維持する条件がなかったわけではないが、既存の線引きの不合理性（無計画な線引きによる混乱、調整区域における人口定住の必要など）、都市計画区域外での開発の進展などを理由に、全市町村が線引き廃止を求め、県としてはそれを追認せざるを得なかったと考えられる。区域マスタープランの策定に関しては、県は人口フレーム、地域特性などを基本軸としつつ、既存の自治体の総合計画も参照してするなど精力的に策定したといえる。しかし、各市町村は県におつきあいをするという感覚であったと思われる。今後、その運用はどうなるかは注目される。

ては、都市ビジョン的な存在が希薄化する傾向が強かったといえるであろう。

しかしながら、近年、都市ビジョンの必要性が高まっており、その充実化が求められているといえる。市町村マスタープランや区域マスタープランの創設などは、そのあらわれであるといえることができる。なぜそうなのか。

あらためてマスタープランをめぐる状況を考察するならば、マスタープラン的な存在を受け入れにくくしてきた諸条件が取り除かれつつあるとも考えられる。すなわち、①急激な都市化の進行は見られなくなり、大規模な変貌を想定する必要がないこと、②具体的な街路整備など、早急に取り組むべき事業が少なくなっていること、③マスタープランの策定などにおいて住民参加、公開性などが保証されるようになり、その正統性が高まってきたこと、などを指摘できる。より直接的な要因をあげるならば、(a) 地方分権下の自治体が都市計画に関して裁量権を拡大させ、都市計画を自立的に行うためにマスタープランのような根拠が必要とするようになってきていること、(b) 都市形成の基本が都市再生の形をとる成熟都市型時代において景観や美観、暮らしやすさなどを含め開発や誘導の導きの糸となる何らかの都市ビジョンが不可欠となること、などを指摘することができるであろう。

このように積極的な介入を予定する管理型まちづくりへの取り組み（自治的管理型都市計画など）を進める場合に、住民に対して都市計画の正統性を担保する必要性が高まると考えられるが、そうした状況に対応するために都市ビジョン、マスタープランの必要性が高まっていると考えられる。神奈川県の実鶴町における「美の基準」を大胆に組み込んだまちづくり条例とマスタープランの実践¹¹⁾などに見られるように、都市ビジョンを掲げる野心的な都市計画が今後、様々に実験されていくことになるとと思われる。

ただし、マスタープランニングが基本的に抱える問題も看過すべきではない。プランがその後の決定を支配すること、将来の決定を前もって行うことの困難性、私の言葉で言えば、政治を合理化しようとする論理がはらむ問題性はつねに問われる課題であり、策定過程の民主性、依拠する分析の科学性、価値選択の正統性、運用の妥当性など、たえず批判にさらされることになるであろう¹²⁾。

3 だれが都市計画を決めるか — 地方分権と住民参加

3.1 争点の整理と検証データの説明

日本の都市計画論において、だれが都市計画の決定を行っているか、まただれが行うべきかという問題は最大の争点の1つであった。いうまでもなく、この都市計画の決定権限の分権化は近年の地方分権改革における主要な課題であった。また、都市計画をめぐる中央地方関係は、行政

11) ただし、最近、真鶴町の「美の基準」マスタープランニングにおける運用の混乱について報告が寄せられている（季刊まちづくり編集部「美の規範とまちづくりの現場」『季刊まちづくり』1号2004年1月など）。

12) 北原鉄也「マスタープランニングと地方分権」水口・北原・秋月編『変化をどう説明するか：地方自治篇』木鐸社、2000年

学や地方自治論などの研究分野における最大の争点の1つであったといえる。

まず、決定主体をめぐるこれまでの争点を整理すると、次の2つの典型的な見方を指摘することができるであろう¹³⁾。

1つは、自治主義といえる立場である。それによれば、都市計画は、知事・市町村に都市計画決定権を付与した1968年都市計画法のもとでも「知事は国の、市町村は知事の定めた計画を実施するための計画をつくるという体制」(分権による集権)によって、国家目標追求の手段として運用され、その結果、「住民の生活問題に対する配慮」にかけることになったとされる。さらに、この国家支配体制は縦割り行政に分断されているために都市計画による都市諸施策を総合調整することができないと考える。こうした「官治」都市計画が行われる要因としては、基本的に地方自治体に都市計画権限がないという中央集権的な都市計画制度の存在と、さらにはそれによって生み出され、それを支えている住民側の自治意識・能力の欠如という「封建的」政治文化の存在が強調される。このような都市計画の状況を改革するためには、基礎自治体の市町村、さらにはその住民に計画権限を付与して地方自治を徹底し、かつ自治を担いうる市民的政治文化を育成することが必要であると処方するのである。

もう1つの立場は、自治主義とはまったく反対の現状診断、処方をする、国家主義とでもいえるものである。その立場に立つと、都市計画の問題を「官治」制度やそれと表裏をなす政治風土に求めるのではなく、反対に「官治」都市計画の不徹底に帰せしめようとする。住民、自治体の「ローカル・エゴイズム」を統御し、広域的行政を推進する行政主体の欠如、さらに各種事業を都市計画事業として計画することを可能とする権限の欠如こそが、都市計画の総合性と実効性の欠落をもたらしてきたと考える。この立場は、縦割り行政の貫徹や自治体・住民の自治的・技術的能力の欠如という現状認識においては自治主義の見方と一致するのであるが、その相違は、市町村ないし住民による下からの都市計画の実現可能性に疑念を持っているところにある。少なくとも、計画高権を最終的に国家によって担保することが必要と考えているといえる。したがって、中央行政が都市計画の決定・実施をコントロールする権限を強化することこそが、都市計画を実効あるものにする処方箋となるのである。

それでは、1990年代以降に進められた地方分権化の諸制度改革後、都市計画に関わる関係者の行動や影響力は変化したのか、変化したとしたらどうなったのか、について、われわれが実施した2つの都市計画関係地方自治体行政職員調査(①全国調査;全国の市の都市計画所管課長に対し、1994年1-2月アンケート形式で実施した調査、回収数572、回収率81.5%、②関西調査;関西地域の人口8万以上の市の都市計画関係行政職員に対し、2004年7月にアンケート形式で実施、回収数138、回答を得た市レベルでは回収率89.8%)によって、明らかにしたい。なお、調査結果の詳細とその検討については、北原鉄也「都市計画行政分野における分権改革とその影響」(財

13) 北原鉄也『現代日本の都市計画』成文堂1998年第1章を参照。そこでは、自治主義と国家主義以外に、市場と都市計画の関係(本論文では市場-公共的介入の軸)を焦点にしたマルクス主義と新自由主義の相対立する主張も提示している。

団法人日本都市センター『地方分権改革が都市自治体に与えた影響等に関する調査研究報告書』(2005年)、北原鉄也他「地方分権改革後の都市計画－関西地域における都市計画関係自治体行政職員に対する調査」(『季刊経済研究』27巻4号2005年)に譲ることとし、ここでは都市計画に関する個別権限委譲や自治事務化による変化を中心に、都市計画の決定がどのように行われるようになってきているのか、その新動向を明らかにすることにする。

3.2 分権改革下の都市計画行政状況

〈事務量〉

地方分権化改革の前後で比べると、都市計画行政事務量は増加しているという都市計画関係行政職員の回答である(表は略、前掲全国調査報告書を参照)。とくに行政内部、対住民関係で増加している。この傾向は大規模自治体でより顕在化している。国・都道府県との関係では事務量が減っている自治体もないわけではないが、増加している自治体も存在する(移行期での混乱とも解釈できる)。権限の移譲や認可・承認権の廃止などの地方分権化によって、自治体における都市計画事務量、裁量事務量が増加しているということはできる。対国・都道府県事務については、移行期の混乱はあるが、折衝事務が減少傾向にあるとみることができるであろう。

今後、事務量の増大に対応できる組織的体制をどう整えるかという課題が問われることになると思われる。

〈コミュニケーション〉

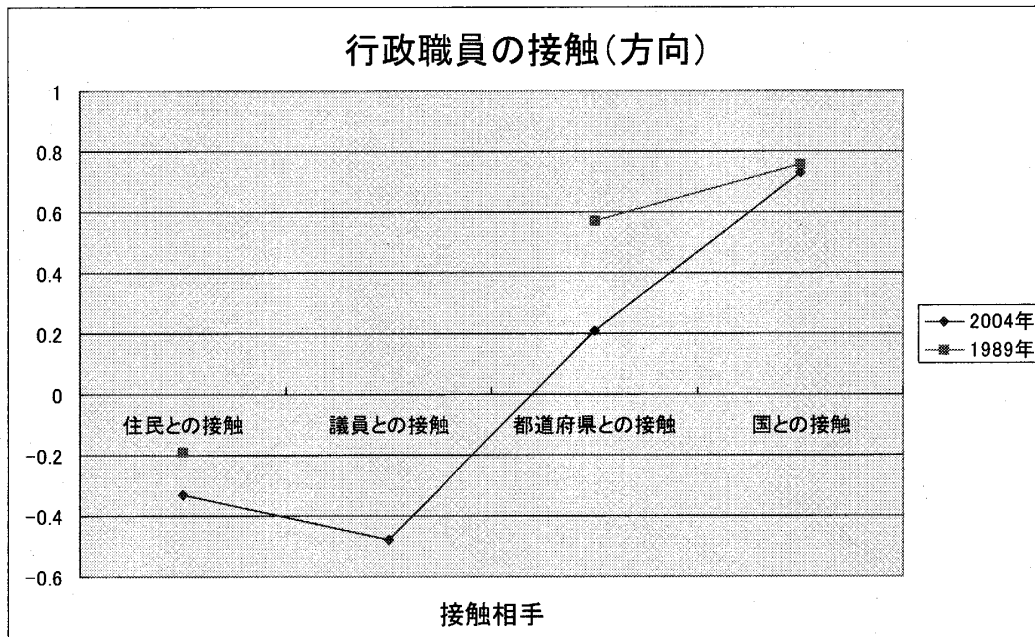
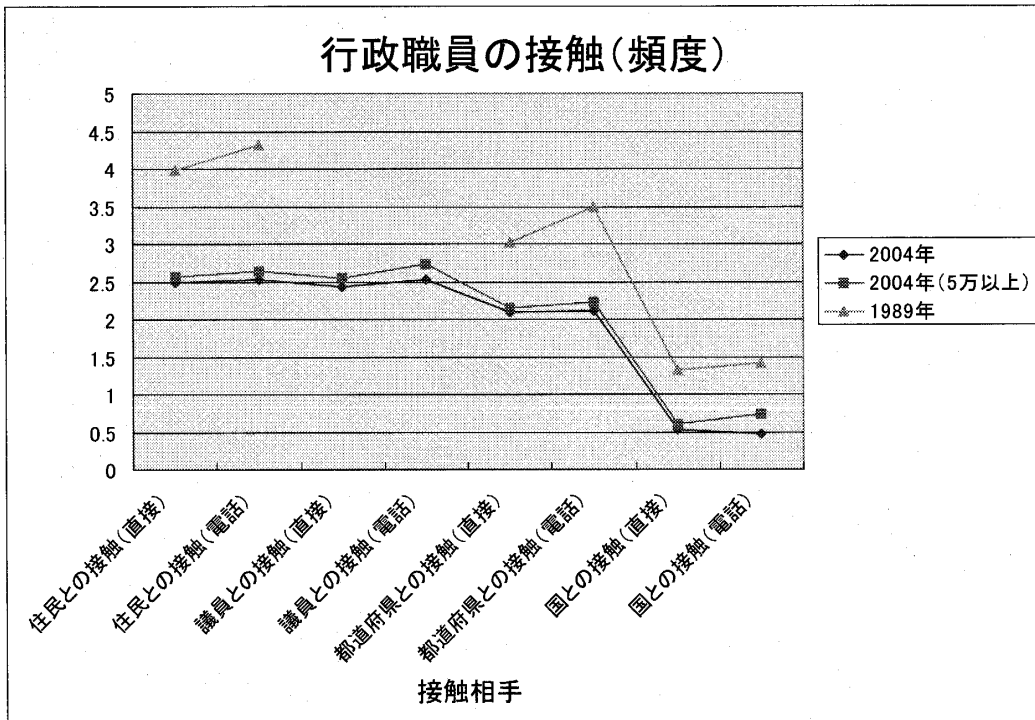
ところで、都市計画行政をめぐるアクター間のコミュニケーションの頻度や方向をみるために、都市計画関係行政職員(課長)が対外的に接触する平均的な姿を描くと、「住民とは相手側から月に数回、直接に、あるいは電話で接触しており、議員とも同程度の接触をしているが、議員のほうがより積極的である。都道府県とは月に1、2度程度、直接に、ないし電話で接触しており、その接触は相手側から求められることもあるが、こちらから接触することが基本である。国とは、ほとんど接触することないが、ときにこちらから接触することもないわけではない。」というものになる。ここで、行政職員の接触頻度が、過去と比較すると、明らかに住民に対しても、対国・都道府県に対しても減っており、またその受動性も高まっていること(こちらから働きかけることが少なくなっていること)が注目される(ただ、比較的にみれば、規模の大きな自治体ほど、対外的接触頻度は高い)。行政の「引きこもり」とでもいえる状況が見てとれる(以上、図3を参照)。

都市計画に関する仕事量は増大しているが、行政担当者は外部に対して「引きこもり」の傾向が見られるということであるが、こうした傾向をどう評価したらいいのであろうか。

〈市区町村都市計画審議会の法定化〉

市町村が都市計画決定を行う場合、都市計画審議会の議をへて決定が行われる。都市計画審議会が政策決定を行う際の議会の決定に代替するものともいえるが、本来はとくに公共性や専門性を保証する機能を求めて設置されている。その都市計画審議会が都市計画に関与する程度を高める改革が行われた。市区町村都市計画審議会が法定化され、都市計画審議会でも取り扱う事項も増

図3 都市計画関係行政職員の接触とその頻度（全国調査）



(注1) 頻度の数値は、「1日に数回」6点、「1日に1回程度」5点、「週に数回」4点、「月に数回」3点、「半年に数回」2点、「1年に数回」1点、「ほとんどない」0点として、それぞれの平均をとったものである。方向の数値は、「相手から求める場合がほとんど」-2点、「相手から求めてくる場合が多い」-1点、「ほぼ同じ」0点、「こちらから求める場合が多い」1点、「こちらから求める場合がほとんど」2点として、それぞれ平均をとったものである。

(注2) 1989年のデータは、北原鉄也『現代日本の都市計画』成文堂 1998年 第2章から得ている。

えたのである。しかしながら、現在、その運営の実際は、公聴会・意見書の形式的な取り扱いを含め、あまり以前とは変わっていないようである。ただ、2、3割程度の自治体で審議会における審議の活発化、専門化が認められており、都市計画審議会に変化の兆しはないわけではないことには注目しておきたい（詳細は、北原「都市計画行政分野における分権改革とその影響」前掲を参照）。

〈都市計画個別権限の移譲〉

地方分権化の諸改革によって、都市計画行政において大きな制度変更が行われることとなった。そのうち、市町村への個別権限の移譲（具体的には、平成10年都市計画法施行令改正、平成11年都市計画法改正（地方分権一括法に伴う改正）、平成12年都市計画法改正によるもの）によって、実際の現場での都市計画行政がどの程度変化したのかを尋ねた（表1）。ほぼ3分の1の自治体で何らかの「変化があった」と回答しており、「あまり変化がなかった」ないし「まったく変化がなかった」とする自治体が約3分の2である。個別権限の移譲が都市計画の実際の運営において全面的に影響を及ぼしているということはないといえる。

ただ、注目すべきことは、人口規模によって、その影響が大きく異なっていることである。すなわち、大規模自治体では、半数以上の自治体で変化を認めているのであり、変化なしとする自治体の方が少ないのである。そして、変化を認める自治体の割合が、人口規模が小さくなるにしたがって、きれいに少なくなっている。

この結果は、大規模自治体では、近年の一連の制度改革によって、都市計画行政における権限の移譲が行われていること、少なくとも権限移譲の制度改革が日常的な都市計画行政に関連していることを示していると考えられる。言い換えれば、小規模自治体においては、大規模自治体ほど、権限移譲に関連する行政事務がないと推測され、その結果、行政に変化がないということになっていると思われる。

表1 個別権限の移譲による都市計画行政の変化（全国調査）

		大きな変化があった	変化があった	あまり変化はなかった	まったく変化はなかった	その他	合計
人口規模	5万人未満	2.8	20.9	70.1	5.1	1.1	100.0 (177)
	5～10万人	2.6	28.3	65.4	3.7	0.0	100.0 (191)
	10～30万人	2.2	41.2	55.1	1.5	0.0	100.0 (136)
	30万人以上	7.7	49.2	41.5	1.5	0.0	100.0 (65)
全体		3.2	31.5	61.7	3.3	0.4	100.0 (569)

(注) 単位は%、括弧内は実数を示す。以下の表においても同じ。

同調査では、権限移譲に関して、行政に変化があった場合、変化がなかった場合、具体的にはどのような内容であるかと自由回答の形式できいている。その回答を整理すると、権限移譲のインパクトについては、大規模自治体－小規模自治体の軸だけで説明できるものではなく、かなり多様であることがうかがわれる。すなわち、変化ありと回答する場合には、裁量権が広がり、市

の意志を反映できる活動ができるというスジと、責任が重くなり、住民や都道府県・国への説明責任が大きくなり、事務量が増えるというスジ、という2つの説明がなされている。一般的には、職員の自主的な意識が高まったという回答が目立っている。まちづくりへの住民参加の機運が盛り上がったというケースも何件か報告されていた。

変化なしとする場合には、小規模自治体においては権限移譲にかかる案件が少ない、あるいはこれまで実際にその案件をあつかったケースが乏しいなどという理由が多く見られたが、大都市圏の自治体になると、大都市圏では分権化施策が少なかったという認識とともに、これまでの実践で分権的運用が行われており、さらにほとんど都市計画的な整備が終わっているなどという理由も挙げられていた。ただ、もっとも多いケースは、権限が移譲されても、公式非公式の協議などがあり、都道府県や国の関与についてはあまり変化が感じられない、これまで通りであるというものであった。

3.3 機関委任事務廃止・自治事務化による変化

〈都市計画事務の自治事務化〉

地方分権改革においてもっとも注目されている制度変更は、機関委任事務制度を廃止し、その多くの事務を自治事務としたことであるといえる。その中で、もっとも大きな制度変更が行われたのが都市計画の領域であるといわれている。表2は、その都市計画事務の自治事務化による都市計画行政の変化についてたずねた結果を示している。それによれば、市という基礎的地方自治体のレベルでは、4分の1の自治体で変化が認められているが、残りの4分の3では変化が認められていない。地方分権改革によってもっとも大きな制度変更があったとされる分野である都市計画の事務の自治事務化は、都市計画行政の現場にはあまり影響を及ぼしていないという結果なのである。

さきに検討した個別権限の移譲の場合に比べると、都市計画の自治事務化に関しては、都市計画の変化を認める自治体が少なくなっている。その理由としては、言うまでもなく、都市計画行政における機関委任事務の廃止、自治事務化という制度変更は、都道府県のレベルで行われた分権改革であるため、市レベルでは間接的な影響しか現れてこないということが考えられる。また、機関委任事務が自治事務となっても最終的な権限の所在が変更されただけであり、これまでの実際の仕事内容が異なることはないことなども作用していると考えられる。

また、個別権限の移譲の場合と同様に、自治体規模による相違が大きいことが注目される。自治事務化による変化について、大規模な自治体では約半数の自治体がその変化を認めるのであるが、小規模自治体ではその割合が2割以下になる。少なくとも大規模自治体では、都道府県レベルの改革である自治事務化の改革であるにもかかわらず、その影響が大きいと受け取る傾向があるのであり、この点は注目に値すると思われる。ちなみに、市町村の場合、基本的には、都市計画事務はこれまで機関委任事務ではなく団体委任事務であり、形式的には議会が関与し、条例を制定することができる事務であったわけで、自治事務化されたとしても、都道府県ほどには大きな影響はないとも考えられる。

表2 都市計画の自治事務化による都市計画行政の変化（全国調査）

		大きな変化 があった	変化が あった	あまり変化 はなかった	まったく変化 はなかった	その他	合 計
人口 規模	5万人未満	2.2	14.0	75.3	7.9	0.6	100.0 (178)
	5～10万人	0.0	20.0	74.2	5.3	0.5	100.0 (190)
	10～30万人	4.4	26.7	64.4	3.0	1.5	100.0 (135)
	30万人以上	6.2	40.0	47.7	4.6	1.5	100.0 (65)
全 体		2.5	22.0	69.2	5.5	0.9	100.0 (568)

この自治事務をめぐる質問においても、変化の内容や理由を自由回答形式でたずねているが、その都市計画の自治事務化に関しては、基本的には権限の移譲に関する質問とほぼ同じ傾向が見られた。条例制定権の拡大については、当然といえば当然であるが、その実例がないという回答が多く、あっても必要最低限の委任条例の制定がほとんどである。その理由としては、必要性を感じていないというのが基本のようである。これまでのやり方で運用できるのであり、条例を制定するなど、あらためて問題を抱え込む必要はないという意識が強いように思われる。ただ、法律の縛りがあるために条例を制定し独自性を発揮できる余地は少ないという回答も相当あり、法律による制約が大きいという認識もまた、条例化への動きを抑制していると考えられる。

〈知事「承認」から都道府県「同意を要する協議」への変更〉

都市計画の事務の大半が自治事務に変更された結果、市町村にとっては、主要な都市計画事務について、これまで都道府県知事の承認が必要であったものが、「同意を要する協議」を要する事務となった。この「承認」から「協議」「同意」への変更が都市計画行政にどのような変化を引き起こすか、どのような意味を持つかは、地方分権改革の意味を明らかにする上できわめて重要な指標となると考えられる。その点をたずねた結果（表3）によると、「実質的に変化していない」と回答した自治体が6割弱存在する（複数回答）。複数回答の結果で、「自治体の意向がより反映されるようになった」とする者が1割強しか存在しない。その他は、「手続きの短縮化」「基準の明確化」という変化をあげた者はそれぞれ25.0%、16.8%である。こうした手続きの改善効果も都市計画行政の性格を変える上で重要であるが、これは手続き上の変化であることには変わりがない。そうした手続きなどを含め都道府県による制度上の制約が改善された結果、自治体の意向をより積極的に実現することができるような実践がなされるようになったという評価ができるかどうか重要であるが、今のところ一般的に肯定的評価をすることができないと思われる。あるいは、これまで自治体の意向を実現する制約として都道府県の承認があまり大きかったといえなかったのではなからうか。少なくともそのような受け取り方をしていなかったとも考えることができる。

ただ、この点でも、人口規模によってその受け取り方が異なっている。とくに、人口30万以上の自治体では、「実質的に変化がない」との回答が46.2%、「自治体の意向がより反映されるようになった」23.1%、「手続きの短縮化」36.9%、「同意基準の明確化」26.2%となっており、他の小規模な自治体とはかなり異なっており、制度の変更による都市計画行政の変化が相当の程度で生

じていると考えられる。

表3 「承認」の「同意を要する協議」への変更による都市計画行政の変化（全国調査）

都市自治体の意向がより反映されるようになった	11.0
都市計画決定の手続きが短縮化された	25.0
「同意」の基準が明確化・成文化されたことにより、事務が進めやすくなった	16.8
実質的に変化していない	59.6
その他	4.9
無 答	1.9
合 計	100.0 (572)

(注) 複数回答形式をとっている（「あてはまるもの全てに○」と指示）

〈「都市計画運用指針」の取り扱い方〉

地方分権改革により、都市計画事務の大半が機関委任事務から自治事務になったが、その結果、これまでの都市計画の運用に関する通達が存在根拠を失うことになり、国の方針は「指針」の形で示されるようになった。この指針がどのような機能を持つかは、地方分権改革のインパクトをみる上ではきわめて重要なポイントとなると考えられる。

ここでは国土交通省都市地域整備局から出されている「都市計画運用指針」の取り扱い方をたずねたのであるが、「これまでの通達と同様」と回答した自治体は16.0%であり、「指針として使用」という回答が58.6%、「あくまで参考に留めている」11.2%、「不明な点がある時に調べる程度」13.7%、「まったく使用していない」0.4%であった（以上、表4を参照）。この解釈はなかなか難しい。

この国が出している「運用指針」は旧来の通達ではなく、あくまで指針として活用してほしいということ、国が繰り返し述べており、自治体による指針として使用という回答は、いうならば教科書通りの模範解答なのである。したがって、その回答は建前としての回答なのではないかという疑念をもつことは十分理解できることなのである。その模範解答をする自治体が多くなることは十分に予想できるが、その数字をそのまま信じることはできないと思われる。そのなかで、通達と同様、と回答している自治体が16.0%存在するのであり、この数字をどう解釈するかということになる。また、あくまで参考程度、という回答については、大規模自治体ではそのとおりの解釈でよいと思われるが、小規模自治体では、問題があった場合に参考にするといった意味内容をもつ回答とも解釈される。不明な点があるときに調べるという回答も2割弱存在することも併せて考えると、そもそも都市計画運用指針を指針として利用する機会が少ないということが背景にあると考えられる。

同様の質問を、関西調査でも行っている（表5）。そこでの選択肢は、少し強引であるが、「これまでの通達と同じ取り扱い」、「あくまでも参考に参考にする程度」「その他」とした。それによれば、61%の自治体が「通達と同じ」と回答し、「あくまで参考程度」は35%であった。小規模自治体では、4分の3の自治体が「通達と同じ」と回答しているが、大規模自治体では5割強という結

表4 「都市計画運用指針」の取り扱い方（全国調査）

		これまでの通達と同様	指針として使用	あくまで参考に留めている	不明な点がある時に調べる程度	まったく使用していない	その他	
人口規模	5万人未満	17.5	48.0	14.1	19.2	1.1	0.0	100.0(177)
	5～10万人	16.8	58.6	6.8	17.3	0.0	0.5	100.0(191)
	10～30万人	15.3	65.0	13.1	6.6	0.0	0.0	100.0(137)
	30万人以上	10.8	73.8	12.3	3.1	0.0	0.0	100.0(65)
全体		16.0	58.6	11.2	13.7	0.4	0.2	100.0(570)

表5 「都市計画運用指針」の取り扱い方（関西調査）

		これまでの通達と同じ取り扱い	あくまでも参考にする程度	その他	合計
人口規模	8～10万人	76.0	20.0	4.0	100.0(25)
	10～20万人	57.4	36.2	6.4	100.0(47)
	20～30万人	60.9	39.1	0	100.0(23)
	30万人以上	53.6	42.9	3.6	100.0(28)
全体		61.0	35.0	4.1	100.0(123)

果である。大規模自治体のほうが都市計画運用指針の扱いについて通達的な拘束感をもっていないということであろうが、5割以上は通達的な取り扱いをしているということは注目される。

ちなみに、ある都道府県で、同様に都市計画運用指針の取り扱いをたずねた際、都市計画担当職員数名の合議で回答を得たが、その回答も「通達と同様に扱っている」というものであった（2004年2月調査）。

なお、関西調査では、「都市計画運用指針」と違った取り扱いをしたケースがあるか否かをたずねているが、[ある]と回答した者は2%にすぎなかった。

こうした関西調査の結果を勘案すると、本調査で「指針」として取り扱っているという回答は建前を回答したといえる割合が大きいとみてよいのではなかろうか。その数字を以て、以前の通達行政が大きく変化したということはいえないということになる。

表6 都道府県の作成する都市計画に関するマニュアル等の取り扱い（関西調査）

		記述通り	あくまでも参考にする程度	参考にしていない	その他	合計
人口規模	8～10万人	48.0	36.0	8.0	8.0	100.0(25)
	10～20万人	56.0	36.0	2.0	6.0	100.0(50)
	20～30万人	65.4	30.8	3.8	0	100.0(26)
	30万人以上	50.0	35.7	0	14.3	100.0(28)
全体		55.0	34.9	3.1	7.0	100.0(129)

なお、都道府県もまた、一般に、市町村に対して、国の都市計画運用指針などをもとに、必要な事項を付加し作成した都市計画に関するマニュアル等を提示している。地方分権改革後、市町村にとって、それらはどのような意味を持っているのであろうか。

調査結果によれば、基本的には、市町村は都道府県の提示するマニュアル等を都市計画を行う指針として使用しているといえる。7割弱の自治体で「指針として使用」と回答しており、「あくまで参考に留めている」との回答は13.1%、つねにマニュアル等を必要としてはいないが「不明な点があるときに調べる程度」とするものが10.9%、まったく使用していないとするものはほとんど存在しないが、提示・配布を行っていない自治体が6.5%という状況である。

関西調査では、本調査とは選択肢のワーディングを変えているのであるが、「記述されているとおり事務処理をしている」という回答が55%であり、「あくまでも参考にする程度」とするものが35%、「参考にしていない」とするものは3%であった（表6）。

なお、この調査では、府県のマニュアルと違った取り扱いをしたケースがあったか否かをたずねているが、「ある」と回答した者は2%であった。

この2つの調査結果を勘案すると、都道府県のマニュアル等の扱いはやはり、地方分権改革前にみられた取り扱い方とあまり変わらない取り扱いをしている自治体かなりの割合を占めていることがわかる。そして、その変わらない取り扱いの程度については、大規模な自治体においても、平均からはそうはずれてはいなかった。都道府県のマニュアル等に対する姿勢は、本質問のかぎりでは、自治体規模によって異なっていない。

国の「都市計画運用指針」や都道府県の都市計画運用マニュアル等は市町村の都市計画運用においては、一部の自治体では文字通り「指針」として参考にする程度の扱いであるが、一般的にはこれまでの通達などとほぼ変わらない扱いを受けているのが現状であるということができよう。

以上、分権化の制度改革をめぐる変化を概括すると、都市計画権限の移譲や都市計画事務の自治事務化、認可・承認から「同意を要する協議」形式への変更という中心的な改革と目されている制度変更によって、都市計画行政の実際の運営があまり変化を受けていないという結果である。条例化への具体的な機運も低調である。また、現在のところ、国の「都市計画運用指針」、都道府県の「都市計画運用マニュアル等」はこれまでの機関委回事務システムのもとにおける通達等と同様の扱いを受けている。また、実際に、それらに反する運用をしているケースはほとんど見られない。国・都道府県の関与の実質はかわらない、それに関わる案件が少ない、などの理由から、国・都道府県との関係にあまり変化を感じないということなのであろう。とはいえ、大規模な自治体では変化の兆しはあり、自治権の拡大、説明責任の拡大が強く意識されている。

3.4 分権改革に対する評価

〈分権改革に対する評価〉

いうまでもないが、表7や表8に示されているように、地方分権改革に対しては、基本的には

評価する者が多いことは重要である。改革自体、あるいは改革の方向は評価されているということである。ただ、さらに重要な点は、「大変に評価する」とするものがほとんどいないところに如実に示されているように、その評価は部分的なものにとどまっているとみられるところである。部分的な評価にとどまるのは、財源の移譲が進んでいないことはいうまでもないが、権限についても十分とはいえないという認識が一般的であるからであろう。大規模な自治体の方が、分権改革の評価が高くなっている。大規模自治体にとって意義のある改革といえる。

表7 地方分権改革全般に対する評価（全国調査）

		大変評価できる	ある程度評価できる	あまり評価できない	合計
人口規模	5万人未満	3.4	71.6	25.0	100.0 (176)
	5～10万人	2.7	76.1	21.3	100.0 (188)
	10～30万人	4.4	77.0	18.5	100.0 (135)
	30万人以上	1.5	84.6	13.8	100.0 (65)
全体		3.2	75.9	20.9	100.0 (564)

表8 地方分権一括法に対する評価（全国調査）

		大変評価できる	ある程度評価できる	あまり評価できない	まったく評価できない	合計
人口規模	5万人未満	2.8	67.6	29.0	0.6	100.0 (176)
	5～10万人	1.6	72.7	25.1	0.5	100.0 (187)
	10～30万人	2.2	80.0	17.8	0.0	100.0 (135)
	30万人以上	0.0	92.3	7.7	0.0	100.0 (65)
全体		2.0	75.1	22.6	0.4	100.0 (563)

ところで、関西調査（表9）では、都市計画の自治事務化に対する評価をたずねている。それによれば、「少し評価する」46%、「大変に評価する」10%であり、「どちらともいえない」と回答する者が33%、さらには「あまり評価しない」「まったく評価しない」という否定的な見解をもつ者も12%も存在する。評価するとする者が6割弱という結果をどう見たらいいのであろうか。都道府県レベルの制度変更であるという事実を考えると、それなりに高い評価ということができるであろう。

以上、具体的には事務上の変化をあげることが少なく、条例化への動きなど具体的な新動向もあまり認められないのであるが、地方分権改革に対する高い評価を勘案するならば、意識のレベルでは分権、自治の高揚感は十分に感じ取ることができるのではなかろうか。機関委任事務廃止など地方分権改革が、地方自治体が独自に都市計画を行うことができるのであるという自治意識の高揚感を生み出していることについては、関西調査の際に実施したパイロット調査（自治体都市計画担当者に対するインタビュー調査）においても、観察された顕著な現象であった。地方分

表9 都市計画事務の自治事務化に対する評価（関西調査）

		大変に 評価する	少し 評価する	どちらとも いえない	あまり 評価しない	まったく 評価しない	合 計
人口 規模	8～10万人	4.0	44.0	36.0	12.0	4.0	100.0 (25)
	10～20万人	8.3	35.4	41.7	12.5	2.1	100.0 (48)
	20～30万人	12.0	48.0	28.0	12.0	0	100.0 (25)
	30万人以上	14.3	64.3	21.4	0	0	100.0 (28)
全 体		9.5	46.0	33.3	9.5	1.6	100.0 (126)

権改革は、制度の変更という以上に、発想の転換が大きい改革、いうならば「イデオロギー的改革」ということができるかもしれない。

3.5 地方分権改革受容パターン

このような都市計画行政における分権改革の影響や最近の状況について、都市計画所管自治体行政職員（課長レベル）に自由記述形式でたずねた結果を集約すると、次のようになっていた。

都市計画行政における分権改革の影響については、分権改革といっても実質的には、あるいは実際的にあまり都市計画行政が変化していない（とくに国・都道府県の関与など）という回答（「無変化型」）、あるいは分権化による変化は評価するが、権限の欠如は依然続いており、さらなる分権化が求められるとする回答が多い（「もっと分権化型」）が、分権改革によって市町村の都市計画権限が拡大し、積極的にまちづくりに取り組むことができるとする前向きな回答も多かった（「分権評価型」）。ただし、分権化が進んでも財源的保障が不十分であり、それが根本的課題であるとする人々も多い（「財政重視型」）。

さらに、都市計画事務・権限の増大の結果、自治体内のいうならばガバナンスが問われているという認識も一般的に認められた。政策立案の専門的な能力、利害調整など自治的能力、都市計画施策に関する説明能力が問われるという認識が広く共有されているのであった。とくに、住民との協働、住民の参加が重要になるが、それを促進すべきであるという意見も多いが、市民・住民からの圧力と都市計画が依拠すべき公共性・全体の利益との調整に不安を覚えるという趣旨の意見をのべる者も少なからず存在したことも注目される（「ガバナンス危惧型」）。自治型都市計画と行政型都市計画との対立が認められる。

また、都市計画権限の分権化やメニューの多様化によって都市計画の規制緩和がもたらされることについて、それに危惧の念をもつ者と、逆にその動向を積極的に評価する者とが相半ばしていた。現行都市計画制度に対する態度が自治体によって分裂している状況を示しているといえる。管理型都市計画と自由主義的都市計画との対立と見ることができる。

3.6 住民参加の動向

〈住民参加・住民自治〉

ところで、地方分権改革は基本的には政府間関係、団体自治に関わるものであるが、自治権が

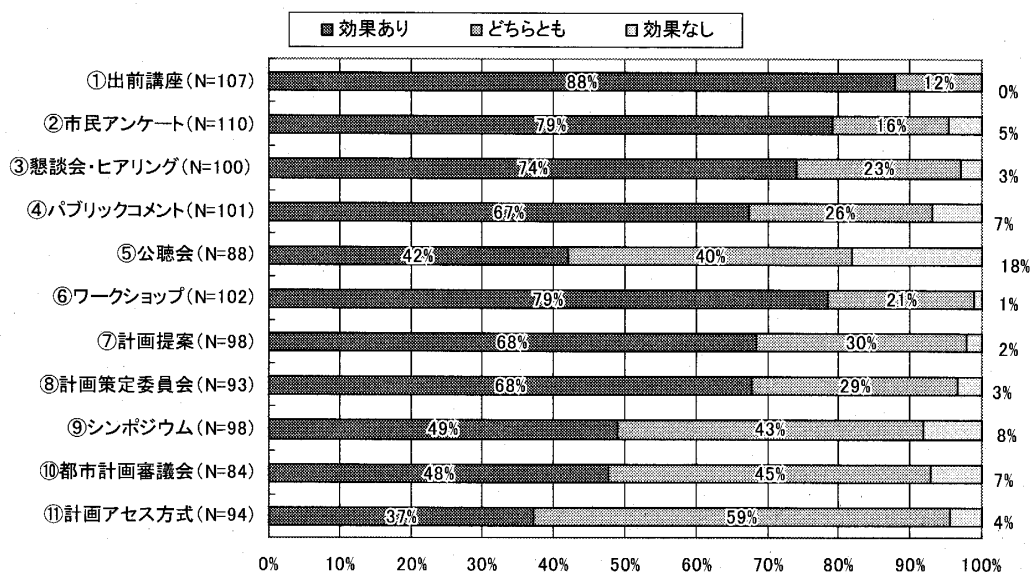
増すことによって自治体政治、住民自治の側面が変化することも期待されている。分権改革前後での変化をたずねた結果（表10）によれば、約半数の自治体で、地方分権改革によって住民参加が促進されたとされており、自治体政治へのインパクトもそれなりにあらわれていると考えられる。住民参加の状況の点では、分権改革によって、少なくとも分権改革後において、進展しているという見方が一般的である。

表10 分権改革の前後での都市計画行政における住民参加の変化（全国調査）

		盛んになった	やや盛んになった	変化していない	合計
人口規模	5万人未満	2.8	31.3	65.9	100.0 (176)
	5～10万人	5.2	47.4	47.4	100.0 (192)
	10～30万人	9.5	52.6	38.0	100.0 (137)
	30万人以上	6.2	53.8	40.0	100.0 (65)
全体		5.6	44.4	50.0	100.0 (570)

ただ、都市計画における住民参加において、住民意向の反映の点では、関西調査（図4）によれば、既存の法定の公聴会、審議会などの手法の評価が低いことには注意が必要である。効果の評価が高いのは、「地区（自治会）説明会・出前講座の開催」や「計画案を検討するワークショップの開催」であり、次には、「市民アンケート調査の実施」、「まちづくり協議会やNPOなどによる計画提案」が評価されている。これまで指摘され続けてきたことであるが、従来の、それも法手続に従った参加の制度が住民参加の意義を実現する上であまり効果を発揮していないことが明確に示されている。行政側が積極的に説明責任を果たそうとする出前講座や、住民が具体的に案の作成に関わるワークショップや諸団体の参加など、より身近で新しい参加手法の評価が高い

図4 都市計画における住民参加の効果（関西調査）



のである。なお、より新規な「複数案を提示する計画アセス方式の導入」はもっとも低く評価されている手法の1つとなっている。実施経験の少なさもあろうが、住民参加の効果の点では疑問視されているという結果は興味深い。

また、地域住民やNPOなどとの協働について、行政職員側では全面的に肯定されている。関西調査によれば、「必要」と答えたものが76%存在し、「どちらともいえない」20%、「必要性を感じない」4%となっている。

とはいえ、地域住民やNPOと行政との協働による都市計画の推進にあたり、地域住民・NPOにどのような役割が期待されるかをたずねた結果は、表11のとおりである。地域住民やNPOが担う役割としては、「都市計画・まちづくりに対する住民の立場からの発案」70%、「都市公園・河川敷公園、歩道など公共空間の安全点検や維持管理の担い手」59%、「ワークショップ等での計画づくりへの参加や計画づくりのコーディネーター役」53%、「地域住民・地権者などの意見集約・利害調整役」50%などが期待されている。住民の意見表明・集約や公共施設の維持管理役への期待が高いといえる。それに対し、「都市計画・まちづくりに関する主体的な計画づくりの担い手」35%、さらには「都市開発・まちづくり事業の事業実施主体」10%、「市民PFI、コミュニティファンドなどへの出資」7%などとなっており、行政主体の都市計画という基本的立場が維持されており（別の質問では、住民エゴがでる、合意形成に時間がかかりすぎる、などを住民参加の問題点とする者が約半数存在していたことなども考慮）、民活などの担い手としての役割もあまり期待されていないといえる。

表11 協働による都市計画の推進における住民・NPOが担うべき役割（関西調査）

回答者数	122	回答者数に対する割合
回答項目数	554	
1 都市計画・まちづくりに対する住民の立場からの発案	85	70%
2 都市計画審議会や策定委員会・懇談会などへの参加	48	39%
3 ワークショップ等での計画づくりへの参加や計画づくりのコーディネーター役	65	53%
4 都市計画・まちづくりに関する主体的な計画づくりの担い手	43	35%
5 地域住民・地権者などの意見集約・利害調整役	61	50%
6 地区計画・建築協定・景観条例などまちづくりに関する規約・ルールの遵守	55	45%
7 都市開発・まちづくり事業の事業実施主体	12	10%
8 都市公園・河川敷公園、歩道など公共空間の安全点検や維持管理の担い手	72	59%
9 まちづくり情報センター等住民への都市計画情報の提供拠点の運営	23	19%
10 まちづくり協議会・TMOなどまちづくり組織の運営	48	39%
11 市民PFI、コミュニティファンドなどへの出資	9	7%
12 コミュニティビジネスによるまちおこし、地域における福祉サービスなどの提供	33	27%

(注) 3つまでの複数回答

3.7 小 括

〈アクターの影響力〉

総体として都市計画における重要なアクターの影響力を、都市計画関係行政職員の見方に依拠して描くと、次のようになった（詳細なデータと分析については、北原「都市計画行政分野における分権改革とその影響」前掲を参照）。

都市計画の推進・障害いずれの面でも、住民、そして議会・市行政など自治体内アクターが、国・都道府県より重要な関係者であるという結果を示した。また、過去との相違に注目すると、「市民全体」のような公益そのもののようなアクター、また対照的に「議員・議会」「関連企業・団体」のような多様な個別利害を反映すると思われるアクターが、都市計画推進の上で重要性を増していたのである。これは、全体の利益というような要素と個別の諸利害との調整という要素が重要性を増しているということを示していると考えられる。都市計画の抱える問題がより自治体内の政治課題として処理されるようになってきているということ推測させる。なお、変化としては、都道府県、とくに国の重要性が低下しているが、こうした結果は地方分権改革の影響とみることもできようが、それがなくても進行している傾向であり、地方分権改革はその流れを促進したということなのかもしれない。

総合的な諸アクターの影響力の検討とともに、これまでの国・都道府県－市町村の関係、住民参加の動向、その他社会経済の変動などの検討を踏まえて、だれが決定しているのか、すなわち様々なアクターがどのように、またどの程度、都市計画の決定に関与していると考えられることができるのだろうか。

都市計画の実際はほとんど変化がないが、地方自治体の自治権の拡大が進行中であり、地方分権改革はその動きを促進する大きな動因になっているとすることができるであろう。それは、機関委任事務の廃止、都市計画事務の自治事務化は、実際制度上はともかく、これまで相当自治的に行われてきていたことを前提に、あまり実際の活動を変えることはなかったものの、自分たちが都市計画を決定するのだという意識、自治的な都市計画への取り組みという意識を強烈に高めることになっていると思われる。また、行政主導のパターンは維持されてはいるが、住民参加の制度化や実践も着実に進んでおり、それらを含め、政治的諸アクターが活動を活発化するとともに、全体の利益の確保という要請も強く意識されてきていることが注目される。その個別利益と全体の利益の調整がますます重要な課題として登場してきていると考えられる。いうならば、ますます自治体のガバナンスが問われることになっているといえるであろう。

4 おわりに－都市計画主体をめぐって

だれが都市計画を決定するかを焦点に都市計画を見る場合、近年の分権改革を中心とした都市計画諸制度改革の影響をどのように総括できるであろうか。

1) 現状維持的改革

機関委任事務の廃止、自治事務化という制度改革は、都道府県に対する国の関与、市町村に対する都道府県の関与を整理、合理化し、これまでの「認可」「承認」を「同意を要する協議」に変えたが、都市計画の実際の運用にはあまり変化がないという結果である。これをどう解釈するかという課題である。

筆者がこれまで主張してきた¹⁴⁾ ように、地方自治体においては、改革前から自治体においては都市計画決定は相当程度自治的に行われており、機関委任事務制度が形骸化している側面があったのであり、中央集権的な制度を改革し、その「自治」の現実に適応させたのであるにすぎない、個別の都市計画の決定から国、あるいは都道府県を解放するものであったと考えることができるのではないか。自治事務化について自治体側の反応が手続きの短縮などを強調するところにもそれが示されている。国にしても、個別の都市計画決定に関与することの非現実性を認識していたということであろう。明治維新、戦後改革に並ぶ「第三の大改革」というより、制度の合理化を意図した現状維持的性格をもつ改革であったといえる。

2) イデオロギー的改革

今回の地方分権改革は、制度の変更、実態の変化という以上に、地方自治体が独自に都市計画を行うことができるのであるという自治意識の高揚感とでもいえる意識が注目されるのであり、発想の転換が重要である改革、いうならばイデオロギー的改革といえることができるかもしれない。それが実体を伴うものとなるかどうかは今後の実践にかかっているといえるであろう。

3) 「自治体の都市計画」化の現状

「国による都市計画」「行政による都市計画」という状況は変化したか。制度的には、地方分権改革などで自治体の自律性は高まっていることは確かである。また、住民、企業、NPOなどの多様な主体の参加が可能となっており、実際にその傾向が強まっているといえる。自治体の都市計画マスタープラン策定に関して行われた、ワークショップなど様々な住民参加手法の実践、あるいは道路など公共施設計画における原案作成過程への住民参加、「新しい公共」のもと多様な参加者を想定するまちづくり協働システムの条例化¹⁵⁾ など、注目すべき趨勢はうかがえる。都市計画の諸手段の充実化の進展もあり、「自治的管理型都市計画」の条件は整いつつあるといえる。ただ、現状では、行政にしても、住民にしても、そのしきみを十分に活用できていないと考えられる。

この点で注目すべきは、都市計画提案制度である。2000年に地区計画等に関する住民提案制度が創設されたが、その2年後に都市再生特別措置法による都市計画提案制度が創設され、少し遅れ、ほぼ同様のしきみをもつ都市計画に関する一般的な住民提案制度も創設されることになった。一般的な都市計画提案制度は、いわば都市再生関連都市政策の一環として登場した提案制度のありを受けて創設されることになった。地区計画の提案制度、都市計画の一般的な提案制度という流れは、住民の参加（NPOなどと連携して）を充実する方策であり、都市再生関連の提案制度は、

14) 北原前掲（1998年）最終章など。

15) 神奈川県大和市では、徹底した市民参加によって「みんなのまちづくり条例」（ハード面の協働システム）、「新しい公共を創造する市民活動推進条例」（ソフト面の協働システム）などが制定され、まちづくりにおける協働システム（たとえば「協働事業」を「市民、市民団体、事業者、市がお互いの提案に基づいて協力して実施する社会に貢献する事業」として、多様な公共サービスを生み出す提案制度を創設）が運用されている（井東明彦「大和市が切り開く新しい協働の世界」、内海麻利「大和市条例に「新しい公共」を読む」いずれも『季刊まちづくり』4号2004年10月などを参照）。

企業によるイニシアティブを都市計画に持ち込む方策であり、規制緩和型の都市計画を志向するといえる。参加の進展、行政による計画からの脱却といっても、住民の参加か企業の参加かは問わねばならないポイントである。また、一般の都市計画提案制度を含め、提案の能力やコスト負担を考えると、企業が中心となって提案が行われるケースが多くなることは予想できる。一般住民を支援するまちづくり関連のNPOなどの役割が重要となるであろう。

近年、小泉構造改革路線のもとで都市再生特別措置法による都市再生特別地区の指定などによって都市計画規制の緩和がなされたが、この制度の創設には国のイニシアティブが働いており、都市再生緊急整備地域の指定などは国が行うことになっている。国による制度づくり、具体的な地域指定などへの関与などがあらためて注目されたが、国による企業参加の促進、ないし規制緩和の展開がみてとれ、「国の都市計画」ないし「上からの都市計画」というモメントも根強く働いていると考えられる。「積極的市場型都市計画」を中央政府が強力に推進しているといえる。

ここでは、依然として都市計画のルールに関しては国が制定し、優位に立ってその運用をコントロールするシステムは厳然として維持されている点を強調する説明も可能である。計画決定主体として対等関係が強調され、折衝形態として相互の「協議」「同意」形式をとったとしても、そのルール形成レベルの変化がなければ、自治体における都市計画の運用はこれまでと大きく変わることはないのではないかと考えられる。さきあげた自治体職員調査はそれを大筋で裏付けていると考えられる。国が都市計画制度を創設することはいうまでもないが、この点が重要である。国が法律・政令というルールのいうならば規定密度を高めれば、自治体の裁量権が狭められるということになる。今後、自治体のルール形成の範囲をどの程度認めるかが国と地方自治体の主たる闘争場となるであろう

ところで、こうした近年の新たな国の関与による「積極的市場型都市計画」の進展がみられるものの、都市計画を行う場合の環境に関する職員たちの認識(表12)を調べると、社会状況と経済状況が都市計画の環境として重要であるという認識が基本的であり、国・都道府県の関与や都市計画制度など、上位政府の制約がそれほど障害とは意識されていないという結果である。そうした認識は全調査の実施された1989年の時点から大きく変わってはいない。1989年時点との比較では、当時はバブル経済期であることを考慮すべきであるが、現時点では経済状況の重視が際立っていることが注目される。そこに顕著に示されている経済状況一般に対する意識の高まりには、都市計画行政関係者の都市計画に対する姿勢の変化、すなわち、これまでのように都市計画をたんなる行政手続としてではなく、経済活動との関連でとらえる姿勢が求められるようになっているとみることができる。都市計画の関心領域が拡大しているということを示しているといえる。また、表によれば、国・都道府県の関与が重要性を増すとともに、市行政の姿勢も重要になっているが、最近の制度改革の状況が国や都道府県の関与をあらためて意識させるとともに、分権化の進行や、広く経済社会状況への対応が問われるようになった環境の中で、市行政の姿勢そのものが問題であるという意識が高まっていると解釈できる。さらには、そこには戦略的な都市経営が必要となっているという認識も見てとってよいのではなかろうか。

今日、都市計画諸制度の改革期を迎えており、今後、都市計画は何を目指すのか、どのような

介入手段を持つのか、それをどのような主体（国、自治体ばかりではなく、住民、NPO、企業なども）にどのように担われるのか、が絶えず問われることになるであろう。本論文では、都市計画をめぐる主体の現状を中心に、地方分権改革など諸制度改革が都市計画の現状をどう変えたのか、何が課題なのかを検討したが、変動期はまだまだ続いており、中間的な報告にとどまらざるをえない。

表12 都市計画を推進する上での障害

		2004全国調査	1989年全国調査
景気など経済状況	第1位	33.7	1.4
	第2位	29.7	2.7
地価状況	第1位	5.4	31.4
	第2位	8.4	23.3
財源問題	第1位	no	15.2
	第2位	no	25.3
住民意識・地区対立など社会状況	第1位	37.4	41.2
	第2位	21.9	28
都市計画制度	第1位	5.9	2.7
	第2位	5.8	5.1
国・都道府県の関与	第1位	5.6	1.4
	第2位	11	5.4
市行政の姿勢	第1位	7	5.1
	第2位	15.2	5.7
不動産・建設関係企業の動向	第1位	1	0
	第2位	1.7	2
その他	第1位	1.7	1.7
	第2位	1	2.4

(注1) 1989年全国調査データは、前掲『現代日本の都市計画』第2章からとられている。

(注2) 「no」は選択肢として列挙されていなかったことを示す。