

都市計画基礎調査に関する都道府県ヒアリング調査報告

A Report about the City Planning Survey by the Hearing to Local Authorities

阪田 知彦*・寺木 彰浩**・樋野 公宏**
SAKATA Tomohiko*, TERAKI Akihiro**, HINO Kimihiro**

Abstract: This report is aimed to the present conditions and problems about the city planning survey by the hearing to local authorities. We carried out hearing to seven local authorities. We tried to clear about the important survey items, the expense for survey, the relations to the municipalities, and so on.

Keywords: Hearing, Local Authorities, City Planning Survey.
ヒアリング, 地方公共団体, 都市計画基礎調査

1. 目的

本稿は、都道府県へのヒアリングによって得られた都市計画基礎調査に関する現状の課題の整理の試みである。

現在、わが国は地域の状況にきめ細かく対応した都市計画・まちづくりを進めている。住民の発意に基づく都市計画、合意形成のプロセスを重視した参加型まちづくりなど積極的な取り組みが為されている。これらの動きを支える最も基本的な要素として、都市や市街地の現況を的確かつ効率的に把握し、情報として共有することが必要である。

現行の制度では都市や市街地の状況をとらえる仕組みとして、各種の事業、計画を実施するために行われる調査と並び、都市計画法第6条に「都市計画に関する基礎調査」⁽¹⁾として定められたもの(「6条調査」または「基礎調査」と呼ばれることが多い。以下、基礎調査)がある。基礎調査は都市計画区域に対し、概ね5年に1度実施されること、および、人口や市街地の状況と将来の見通しについて調べることなどが定められている。これにより、都市計画・まちづくりに関する基本的な事項が定期的に行われていること、すべての都市計画区域を網羅することなどが期待できる。

具体的な調査項目については、都市計画法施行規則で都市計画区域内は13項目、準都市計画区域は6項目を定めており⁽²⁾、調査主体である都道府県がこれらの項目についての内容・方法を規定することになっている。また、建設省都市計画課(当時)が昭和62年に定めた「都市計画に関する基礎調査の実施要領」(以

下、62年要領)では、上記の施行規則を受けて⁽³⁾、実際の調査細目を定めている。ここでも、実施においては都道府県が項目や実施方法を詳細に精査することとしているが、実際にはこの62年要領が元になっている場合が多いと言われている。

62年要領策定後、既に20年近く経過している。この間に、バブル経済期や少子高齢化などの社会・経済的な背景の急激な変化や、ICT(Information & Communication Technology: 情報通信技術)に代表される技術革新など、都市計画を巡る環境の変化は著しいものがある。また、各地の都市計画・まちづくりに関する係争において、その計画や事業に対する根拠として基礎調査が引き合いにだされる場面もここ10年で出てきた。こうした状況を考えると、新たに必要となる調査項目やそれを実現する技術を導入するための検討も必要となってくると考えられる。

実施上の方法論に関する検討とともに、平成7年と平成17年に国土交通省による都市計画基礎調査の実施状況に関しての調査が行われている。また、建設省建築研究所では平成11年に全国の都道府県に対して、実施要領の策定状況と実施要領の収集・分析を行っている。しかしながら、こうした調査や方法ではわが国の基礎調査の概括的状況を把握することはできても、その状況の背景にある要因や根拠などについての把握は困難である。

筆者らは、こうした問題意識に立ち、都市計画基礎調査に関する主に調査の実施・活用・蓄積面での技術的な検討を継続的に行ってきた。上記のような調査な

* 正会員 国土交通省国土技術政策総合研究所 (National Institute for Land and Infrastructure Management)

** 正会員 独立行政法人建築研究所 (Building Research Institute)

どを通して、わが国の基礎調査の状況の把握に努めているが、実際の基礎調査を実施している現場である都道府県の意識について把握することを目的に、平成17年度よりヒアリングを実施してきた。ヒアリングを実施した都道府県は、先行調査やwebでの公開情報などを参考に選び出した。投稿時点では、7団体についてのヒアリングを実施している。

本稿では、上記の7団体へのヒアリングの結果より、基礎調査の実務上の状況の整理や課題の抽出を試みた。なお、ヒアリングは固有の団体名や状況が明らかにならないよう配慮するという前提で実施したため、本稿では対象とした都道府県名は割愛する。

2. ヒアリングによって得られた現状と課題

本章では、ヒアリングによって得られた現状と課題についての概要を述べる。

今回実施したヒアリングは主に、

- ①調査項目や実施方法についての現状
- ②実施における実務上の課題
- ③近年の社会情勢や新しい都市計画の流れと基礎調査の関係

に着目した。以降では、①については2.1と2.2で、②については2.3と2.4で、③については2.5と2.6で述べることにする。

2.1 調査項目

前述の通り、62年要領では調査細目についての調査方法を示している。その多くは国勢調査をはじめとする他の統計データなどから取得できるものが多い。したがって、調査に類する行為を行うのは以下の4項目であることがわかった。

- 1) 新築動向
- 2) 農地転用
- 3) 土地利用
- 4) 開発動向

さらに、この4つに関し、何らかの形で市町村と分担することを前提としていることも明らかとなった。

1)については、建築確認申請を元に調査が行われている。これまで建築確認はすべて市町村で把握できていた。しかし、民間の指定確認検査機関に申請されたものについては、市町村での捕捉が困難になり、現在は県が調査をする必要性が出てきたということが共通して指摘された。

3)では、以下のような意見がある。

- ・基本的には図面にすることが実務上も役に立つという認識があるが、現地調査やベスマップ(都市計画の基図)の作成・更新にかかる費用面で苦慮している。
- ・一見して国土調査などの類似した調査と重複して

いると思うことがある。しかし、根拠法をはじめとして、様式や区分などが異なるため、1本化は難しい。こうした類似の調査との整理・統合できれば調査の手間、コストの軽減につながる可能性がある。

特に前者は調査した団体に共通する意見である。

2.2 実施要領

調査の項目や方法を具体的に示した実施要領については、前述の通り、62年要領に基づいている(もしくは軽微な修正をした上で利用する)場合が多いと言われていたが、今回ヒアリングを行った団体全てで独自に実施要領を作成していることがわかった。その理由は以下のとおり。

- ・市町村に調査の協力や委託をする際に、団体の状況に合わせて作り直す必要がある。
- ・62年要領では使用する色鉛筆の色を指定している。しかし、市町村間で色に差が出る場合があり、厳密なものではない。また、電子的な作業に向いていないので、修正する必要がある。

実施要領の作成主体は当該団体の担当課が多い。これは、実施要領の作成にかかる費用(主に委託費)を予算化することが困難であるという理由による。一方で、独自に作成する際に、ただ調査方法や表現方法を示すだけでなく、元資料の所在情報をしっかりと確認する必要があるため、こうした作業をアウトソーシングできないという意見が聞かれた。

また、実施要領をwebで公開している団体がある。情報の公開に特に積極的な事例といえる。

2.3 調査周期と費用

法律上、都市計画基礎調査はおおむね5年に1度実施するとされている。

実際には

- ・区域や項目を分けて、年度ごとの調査量の差を小さくしている団体
- ・全区域・項目を5年間隔(この場合でも複数年事業として実施しているところが多い)で調査している団体

の2者がほぼ同程度の割合であった。どちらの方法を採用するか、理由はそれぞれ異なる。

どちらの方法もデメリットがある。前者に関しては

- ・人口・世帯などの国勢調査による調査項目の時点が、1サイクルの調査において2時点にわたる可能性がある
- ・過去に予算の確保ができずに調査が欠落したことがある
- ・法改正などとのタイミングの調整が難しいなどの意見が聞かれた。

後者に関しては

- ・予算要求の間隔が空くため、その度に新規事業としての査定を受ける
- ・担当者の異動等により、前回の経験やノウハウが活かさない場合がある

などが聞かれた。

また、調査費用の予算化については、特に財務当局の反応について質問した。ほぼ全ての団体の財務当局は、基礎調査を「法定調査」と位置づけており、調査の必要性については理解を示しているようである。しかし、根拠資料（国で言えば、技術的指針やガイドラインの類いのもの）が乏しく、説明や査定において苦慮しているという意見が聞かれた。

市町村との費用負担については、基本的に市町村の調査費用を都道府県が一部負担をしているというのが共通する。しかし、その費用に関しては、

- ・市町村で実施する作業費の半額程度
- ・一律（もしくは面積や人口按分など）の費用を負担

の2者に大別できる。前者は委託費的性格をもち、後者は労務費的性格をもつものと考えられる。

また法律上、専ら都道府県が行うこととされている事務に対して、費用を負担することに対して市町村が抵抗することがあるという指摘があった。

2.4 調査の活用

基礎調査の結果の活用については、「62年要領にも、都市計画運用指針にも基礎調査をどのように使うのか、何に使うための調査なのか明確・具体的でない」という意見が大勢を占めた。また、「調査までが基礎調査の範囲で、活用などは範囲でない」という理解をしているところもある。

その中でも、都市計画法第6条では、「将来の見通し」を行うことを規定しているが、基本的には現況を押さえることが中心となっており、将来見通しには至らないという場合がある。その理由としては、

- ・都市計画法に書いてあるのは承知しているが、62年要領で示されていない
- ・将来についての検討の主体は人口フレームであり、もともと別の検討として考えていた。それに加えて、昨今の状況からすると将来の見通しを立てるのも難しい
- ・都市計画マスタープランでの作業の中でやっているのだから、基礎調査としては実施しない

といった意見が聞かれた。

これより、将来見通しについての技術的な指針が不足しており、都市計画マスタープランなどの比較的新しい都市計画上の手続きや社会経済動向との関係を考慮した調査体系が求められているといえよう。

2.5 市町村合併

このヒアリングを開始したのは、ちょうど「平成の大合併」が山場を超えた時期であった。そのため、タイムリーな問題として、市町村合併による基礎調査への影響について質問したところ

- ・都市計画区域との整合を考慮して市町村合併を進めたという団体
- ・市町村合併によって都市計画区域の再編が必要となった団体

に大別できる。後者の団体では、市町村合併が終わった市町村から順次都市計画区域の再整理を行っており、そのための基礎調査を実施しているところが多い。一方、前者の場合でも、線引き／非線引きについては再整理が必要であるという団体が多く、そのための基礎データとして基礎調査を活用しようと考えているという意見が聞かれた。

一方、市町村合併に伴う都市計画全般の検討などに用いるための調査を、基礎調査とは別に実施した団体もあった。

2.6 準都市計画区域における基礎調査の位置づけ

平成12年の都市計画法の改正で設けられた準都市計画区域についても、必要に応じて基礎調査を都道府県が実施すること（同法第6条2項）になっている⁽¹⁾。準都市計画区域は、平成18年3月末現在では全国で3箇所⁽²⁾の決定がある⁽¹⁾。ヒアリングを実施した団体の中にも準都市計画区域の指定に向けた作業を進めている団体があった。したがって、主に今後の準都市計画区域での基礎調査の実施の必要性や考え方などを中心に伺った。

現時点では、準都市計画区域内の基礎調査の実施の必要性はあまり高くないとみなされているようである。その理由の多くは、都市計画区域ほど大がかりな調査をしなくてもある程度の現状の把握が可能であるというものであった。まだ事例も少なく、現在検討中の事例も比較的小規模な区域指定が想定していることもその背景にあるという意見が聞かれた。

一方で、今後の準都市計画区域の見直しなどへの基礎調査の活用については、現時点では静観している団体が多い。また、法律上の厳密な解釈をすれば、準都市計画の指定や見直しにおいては基礎調査は使えないという意見も聞かれた。

3. まとめ

以上、都道府県へのヒアリングによって得られた都市計画基礎調査の現状を見てきた。本稿では、基礎調査に関する現状の動向や課題をなるべく客観的に捉えることを心がけたため、2章自体がまとめの性格を持つため、改めてのまとめは割愛したい。

このヒアリングで得られた課題は、従来のアンケート調査では把握が困難であった事項が多く、今後も引き続きヒアリングを実施するとともに、ここで得られた課題の全国的な傾向を得るためのアンケート調査や、都道府県作成の実施要領などの関連資料の収集・分析などを実施する予定である。

これらの調査・分析については順次報告することとしたい。

なお、本稿における記述は、ヒアリング結果を筆者らの責任においてとりまとめたものであり、所属機関および国土交通省の同調査に対する見解を示すものではありません。

【謝辞】

ヒアリングに御協力頂きました地方公共団体の都市計画基礎調査担当の皆様、誌面を借りて厚く御礼申し上げます。

【注釈】

- (1) 都市計画法（関連条文）
（都市計画に関する基礎調査）
第6条 都道府県は、都市計画区域について、おおむね5年ごとに、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。
- 2 都道府県は、準都市計画区域について、必要があると認めるときは、都市計画に関する基礎調査として、国土交通省令で定めるところにより、土地利用その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査を行うものとする。
- 3 都道府県は、前2項の規定による基礎調査を行うため必要があると認めるときは、関係市町村に対し、資料の提出その他必要な協力を求めることができる。
- 4 都道府県知事は、第1項又は第2項の規定による基礎調査の結果を、国土交通省令で定めるところにより、関係市町村長に通知しなければならない。
- 5 国土交通大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、都道府県に対し、第1項又は第2項の規定による基礎調査の結果について必要な報告を求めることができる。

- (2) 都市計画法施行規則（関連条文）
（都市計画区域についての基礎調査の方法）
第4条 法第6条第1項の規定による都市計画に関する基礎調査は、政府又は地方公共団体が同項に定める事項に関して行なう調査の結果の集計及び必要な調査の実施により行なうものとする。

（都市計画区域についての基礎調査の項目）
第5条 法第6条第1項の国土交通省令で定める事項は、次の各号に掲げるものとする。

- 1 地価の分布の状況
- 2 事業所数、従業者数、製造業出荷額及び商業販売額
- 3 職業分類別就業人口の規模
- 4 世帯数及び住宅戸数、住宅の規模その他の住宅事情
- 5 建築物の用途、構造、建築面積及び延べ面積
- 6 都市施設の位置、利用状況及び整備の状況
- 7 国有地及び公有地の位置、区域、面積及び利用状況
- 8 土地の自然的環境
- 9 宅地開発の状況及び建築の動態

- 10 公害及び災害の発生状況
- 11 都市計画事業の執行状況
- 12 レクリエーション施設の位置及び利用の状況
- 13 地域の特性に応じて都市計画策定上必要と認められる事項（準都市計画区域についての基礎調査の方法）

第6条 法第6条第2項の規定による都市計画に関する基礎調査は、政府又は地方公共団体が同項に定める事項に関する調査の結果の集計及び必要な調査の実施により行なうものとする。

（準都市計画区域についての基礎調査の項目）

第6条の2 法第6条第2項の国土交通省令で定める事項は、次の各号に掲げるものとする。

- 一 世帯数及び住宅戸数、住宅の規模その他の住宅事情
- 二 建築物の用途、構造、建築面積及び延べ面積
- 三 土地の自然的環境
- 四 宅地開発の状況及び建築の動態
- 五 公害の発生状況
- 六 地域の特性に応じ都市計画策定上必要と認められる事項（基礎調査の結果の通知の方法）

第6条の3 法第6条第4項の規定による通知は、基礎調査の終了後、遅滞なく、基礎調査の結果及びその概要を記載した書面を送付して行わなければならない。

(3) この時期には準都市計画区域制が無かった時期なので、都市計画区域のことを指す。

【参考文献】

- 1) 国土交通省都市・地域整備局（2008）「平成18年（2006年）都市計画年報」、国土交通省都市・地域整備局都市計画課。