

IV - 27

国土利用計画にみる計画の上位性に関する考察

武蔵工業大学 正員 中村 隆司

1. 国—都道府県—市町村の間をつなぐ唯一の総合的な計画制度としての国土利用計画

国土総合開発法は、現在全国総合開発計画のみが策定されており、基本構想は市町村のみの計画である。計画策定が実際に行われている総合的な計画で、国、都道府県、市町村の間で整合的な計画体系となっているのは、国土利用計画法のみである。国土利用計画は、上位性、基本性を有するタイプの計画制度で初めて国から市町村につらなる計画体系が実際に試みられていることになる。法制定時には、この3段階の計画が「相互に調整しながら次第にそれぞれの段階の計画内容を確定させていくというきめ細かいフィードバックの手順を踏むことが期待」¹⁾されている。国土利用計画体系を検討する際には、国、都道府県、市町村の計画が実際にはどのように機能しているのかが、注目すべき点となる。

国土利用計画は、全く同じ計画項目に関して国、都道府県、市町村の計画が策定されるというところに特色があるが、計画の現状をみる観点としては、国、都道府県の考え方が市町村まで伝えられるという側面について、①計画の構成の浸透②土地利用方針の浸透③コントロールトータルとしての数値上の制御という点があり、一方で④市町村の考え方が汲み上げられていく側面がある。本研究は、この4点について調査検討し、国土利用計画のようなタイプの計画における上位性について考察した。

2. 計画の構成の浸透

計画の章立て、土地利用区分のあり方、地域区分して目標設定を行うことといった計画の構成、枠組みについては、国、県が計画策定手引きで示していることもあって、今回収集した計画²⁾では国、都道府県、市町村3段階の計画でほとんど一致している。特に数値目標設定にあたっての土地利用区分に関しては、全く一致している。しかしこの結果、例えば全面的に市街化した都市では、都市的土地利用のみで森林がないというように土地利用区分に意味のない場合も多い。

3. 土地利用方針の浸透

具体的計画内容のうち土地利用の方針に関しては、

計画上に現れる言葉の上で全国計画、都道府県国土利用計画から市町村国土利用計画への影響力はかなり強い。表は、全国計画と3つの県国土利用計画、またそれぞれの県内の市国土利用計画の土地利用方針を主なポイントについて比較したものである。第1次全国計画の「土地の有効利用」、「土地利用転換の計画的、慎重な実施」といった土地利用の基本方針、また方針実現のために必要な措置に関する項目設定が市町村国土利用計画によく浸透している。しかし、第2次全国計画で新たに提起された「健康性、快適性等国土利用の質的向上」といった観点は、県レベルまでの影響はみられるが市町村に対しては受け入れられていない。この傾向は、この表に示した市町村国土利用計画以外にもみられた。国土利用の質的向上等の問題提起が、それだけ難しいテーマだともいえるが、この問題提起を具体的な計画策定の進め方、技術的な手法に噛み砕いたり、実現するための施策メニューを具体的に示すといったことも充分行われていない。

また、市町村国土利用計画では必ず基本構想の基本方針がそのまま記載されていることに代表されるように、土地利用の方針は、国土利用計画の全国計画からつらなる考え方と市町村基本構想からの考え方が融合されたものとなっている。

4. コントロールトータルとしての数値上の制御

土地に関する数値目標設定は、全体が決まってゼロサムになり、地目間、都道府県間、市町村間で全体が決まっており経済や予算のようにトータルの増加が許されないことにポイントがある。

図は全ての市町村国土利用計画の策定が終了している山形県の県国土利用計画と県内の市町村国土利用計画の積上げ値、さらに実績を「農用地」「森林」「その他」の地目について比較したものである。第1次、第2次計画の農用地の確保に関しては強力な国の指導が県国土利用計画に反映し、また第1次計画における「森林」の減少、第2次計画における「その他」の減少に国の計画の考え方が投影されているが、県、市町村になるに従ってこの点では実態に近い目標設定となっている。

一方で一般に市町村国土利用計画は、工業用地を高

めにみたり、人口想定を多めにみるといった伝統的な開発指向型であり、この点についてあまりに現実的でない場合県の側がチェックするという関係にある。しかし、例えば山形県ではそれまで全く売れなかった工業用地が突然売れ出したといった事態も発生しており、数値に関して厳しい調整は行いにくいし、行っているわけではない。

5. 市町村の考え方が汲み上げられていく側面

市町村の考え方を汲み上げる点に関しては、本来全市町村の策定が済んでから積み上げで行われることが前提となるので現状ではこの仕組みは完全でないし、その意義をきちんと議論できる段階ではない。しかし、市町村国土利用計画の策定の終わっている山形県でも第2次計画策定にあたっての「農用地」「その他」の目標設定が市町村国土利用計画の積上げ値より国の方針に大きく左右されている。

6. まとめ

国土利用計画は、国—都道府県—市町村の間をつなぐ双方向の計画制度として発足したが、国から市町村に至る計画体系として統一的に設定された部分（数値目標設定にあたっての地目区分、計画の構成等）が、例えば、全国一律の土地利用区分が市町村の実状に合わなく意味のない場合も多く、具体的施策を伴わない全国計画で示された土地利用方針は、単に言葉を並べたものとなっているというように、市町村にとっては「形式化」したものとなっている。計画制度制定から20

年を経過してもなお市町村国土利用計画が約半分の市町村でしか策定されていない現状も考慮するならば、国土利用計画のような構想を示す計画において、国、都道府県、市町村の計画が同一の枠組みで統一され、上下の関係で調整しようとするのが現実的で意味があることなのかが問われているといえる。1993年3月に公表された国土庁の国土利用計画研究会報告書では「市町村計画と全国計画、都道府県計画との間での相互のフィードバックの充実を図っていく方策について検討する必要がある」とされているが、上下の統一的な計画形態を全国的に求めるよりは、市町村ごとの土地利用の独自の価値について、議会の議決を経ながら意思の統一を図るという機能に重きを置くべきである。

土地利用の方針に関しては、計画上に現れる言葉の上で全国計画、都道府県国土利用計画から市町村国土利用計画への影響力はかなり強いが、第2次全国計画で新たに提起された「国土利用の質的向上」といった点は、市町村に対してはほとんど受け入れられていない。国土利用計画の国から市町村に至る流れを活かすためには、全国計画で示した哲学、理念を市町村計画策定の手法に噛み砕き、どのような具体的な施策があるかのメニューをきめ細かく提供することが必要である。

注1) 河野正三：国土利用計画法、第一法規、1977

2) 埼玉県及び同県内10市町、山形県及び同県全市町村、静岡県及び同県内2市、岡山県及び同県内1市、茨城県、千葉県、神奈川県、大分県

表 全国計画の土地利用方針の県国土利用計画、市町村計画への浸透

比較のポイント	全国計画 策定年月 1985.12	山形 1986.3	寒河江 1983.6	静岡 1986.10	裾野 1988.3	岡山 1986.7	井原 1989.3
(基本方針)							
健康で文化豊かな生活環境の確保		○	○	○	△	○	○
均衡ある発展		○	○	○	△	○	○
国土の有効利用		○	○	○	△	○	○
安全性、健康性、快適性等質的向上		○	○	○	△	○	○
都市土地利用の土地利用の高度化		○	○	○	△	○	○
自然環境土地利用の確保等の維持 (利用区分別の基本方向)		○	○	○	△	○	○
農地：多面的機能の高度発揮		○	○	○	△	○	○
森林：多様な国土利用の推進		○	○	○	△	○	○
道路：多面的機能の発揮		○	○	○	△	○	○
住宅地：土地利用の高度化		○	○	○	△	○	○
工業用地：工場跡地の有効利用		○	○	○	△	○	○
その他の宅地：土地利用の高度化		○	○	○	△	○	○
その他：低未利用地の有効活用 (必要な措置)		○	○	○	△	○	○
国土利用計画法等の適切な運用		○	○	○	△	○	○
地域整備の推進		○	○	○	△	○	○
国土の保全と安全性の確保		○	○	○	△	○	○
環境保全、快適性及び健康性の確保		○	○	○	△	○	○
土地利用の適正化		○	○	○	△	○	○
土地利用の促進		○	○	○	△	○	○
国土に関する調査等		○	○	○	△	○	○

○：比較のポイントとしていた全国計画の方針設定と同じ方針が市町村計画に記載されている。

△：比較のポイントとしていた全国計画の方針設定と類似した方針が市町村計画に記載されている。

—：全国計画と同様の観点の記載がない。

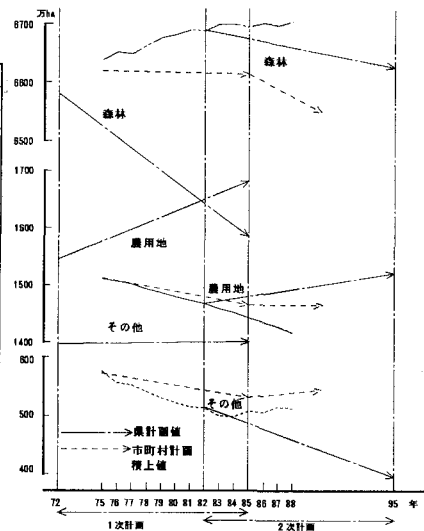


図 山形県計画と市町村計画の積上値の比較