空間的な構想を示す場としての都道府県総合計画の実態

武蔵工業大学 大学院 工学研究科 都市基盤工学専攻 計画・交通研究室 学生会員 松本 聡 正会員 中村 隆司

1. はじめに

現在、市町村への分権が進む中で、国と市町村に挟まれ、中二階ともいわれる都道府県の役割が問われている。また、かつて開発を推進するものとして策定され始めた総合計画についても広域的な空間の方向性を示す場としての位置付けや土地利用諸計画との関係が問われている。

本研究では、総合計画について計画書を収集・インターネットで検索し、都道府県へのアンケートを行って分析することで、空間的な構想を示す場としての視点から、総合計画の位置付けや役割、構成、地域別計画に見る土地利用等の空間的な方向性の提示状況を検討していく。

2. 総合計画の位置付け

総合計画とされるものは、国は全国総合開発計画が法定化され、閣議決定という形で経済計画が策定されてきた。市町村は1969年の自治法改正で基本構想を策定することとなった。しかし、都道府県は、国土総合開発法で都道府県における総合開発計画の規定を置きながらも死文化しており、また、1982年の自治法改正で総合計画の法定化を旧自治省が試みたが、実現には至らなかった。

そこで、47都道府県へ総合計画の法定化についてアンケートを行い、30都道府県から回答を得た(表1)。結果として、法定化の必要性に関して、必要なし、または考えていないという意見が最も多く、地方分権の流れに逆行し、地域の自主性・独自性を失うという意見であった。なお、北海道は行政基本条例中に総合計画策定について規定を行ったが、その他は条例化の動きはない。

3. 総合計画の役割の変遷

今日の総合計画のモデルは1954年策定の富山県総合開発計画であるといわれる。また、1977年策定の北海道発展計画で、全47都道府県で総合計画が策定されたことになった。しかし、現在、鳥取県と高知県は総合計画を策定していない。その理由としては、経済情勢がめまぐるしく変化する中で、計画で具体的な政策を定めても県民ニーズや、実態とのずれが生じるため、硬直的になりがちな計画という形態はなじまない、地方分権の時代のあり方を考える上で、行政中心より県民の意見を反映させる方が良く、

表1. 総合計画の法定化

賛否	計30	主な理由
	1	行政基本条例中に総合計画策定に関する条例化を規定
	3	市町村基本構想と同様の内容なら長短所を検討 地方分権の考えに沿うなら目的によっては議論
x	22	法定化に反対 地方分権の流れに逆行、地域の自主性・独自性の損失
-	4	具体的な動きがなく、検討していない 現行計画推進のため検討していない

従来の計画は、その点で問題がある、経済や人口が横這い・縮小が予想される中、これまでの右肩上がりの時代の総花的な計画の概念が成立しない等の回答を得た。

総合計画の性格は大きく変化していると考えられるが、総合計画の性格を検討するため、年代別に計画名によって分類した(表2)。「開発系」は戦後の1950年代、「経済振興系」は高度成長期の1960年代に多く策定されたが、最近では減少傾向にある。それに変わり、増加してきたのが基盤整備事業や産業振興、工業化中心のもの(ハード)よりも、福祉、教育、環境など多面的なもの(ソフト)へ主眼を置いた「総合系」や「ビジョン系」である。1980年代には「福祉系」も見られる。静岡県総合計画を見てみると、1972年策定の第8次静岡県総合開発計画までは人口推移や各種産業生産額等の人口・経済フレームが掲載されていたが、以降は社会福祉や土地利用等の生活フレームの掲載に変化している。すなわち、産業開発を前面に据えたものから細かな生活環境整備へと重点が移っている。「その他」は増加傾向で、最近では、三重県の「三重のくにつくり宣言」や大阪府の「大阪の再生・元気倍増プラン」といったユニークな名称のものが増加してきている。

また、総合計画のうち、基本構想の策定回数は、北海道や福岡県の3回が最も少なく、静岡県の13回や岡山県の11回が多いが、全国で総合計画が策定され始めた1977年～2002年の25年間では、平均3.5回策定されていて、6.6年に1度計画が策定されていることになる。さらに、全国総合開発計画と総合計画の策定関係を調べると(表3)、第4次全国総合開発計画までは、その前後1年の間に総合計画も多く策定されているが、以降は国と都道府県の間に関連性があるとはいき切れない。

総合計画は1970年代まで地域振興を目指す総合開発計画の性格が強いが、行政分野を広範に対象とする計画へと変わり、行政分野全般に対する管理計画となった。

4. 総合計画の構造

総合計画の構成は、基本構想・基本計画・実施計画の

表2. 総合計画の変遷区分

	1950年代	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代
開発系	14	12	14	4	1	0
経済振興系	6	25	9	5	6	3
福祉系	0	0	2	6	3	0
ビジョン系	0	5	17	19	20	21
総合系	3	1	2	9	13	14
その他	0	2	2	4	4	7
合計	23	45	46	47	47	45

注)開発・建設・整備という名称が付くものを開発系、振興・経済・県勢・発展・躍進・生産と付くものを経済振興系、福祉と付くものを福祉系、長期・構想・地方・創造・新世紀・21世紀・ビジョン・デザインと付くものをビジョン系、総合・プラン・県政と付くものを総合系、以上の何も付かないものをその他と区分した。

キーワード: 総合計画、都道府県、地域別計画、自治法改正、地方分権

連絡先: 武蔵工業大学 〒158-8557 東京都世田谷区玉堤 1 28 1 TEL 03 3703 3111(内線 6525) FAX 03 5707 1156

表3. 全国総合開発計画と総合計画の相関性

	都道府県総合計画の策定年(全国総合開発計画との比較)		
	前年	同年	翌年
全国総合開発計画(全総一全総)	11	12	8
新全国総合開発計画(新全総一全総)	8	7	15
第3次全国総合開発計画(三全総)	13	9	12
第4次全国総合開発計画(四全総)	16	6	6
21世紀の国土のグランドデザイン	9	5	4

三層構造が基本であるが、23 都道府県は基本構想と基本計画を一体化したものと実施計画、または基本計画と実施計画を一体化したものと基本構想の二層構造をとっている。また、群馬県や沖縄県等 9 県は三層構造の区別をとっておらず、一つの計画として策定されている。

期間は基本構想を 10 年～15 年で考えている都道府県が 33 都道府県と最も多く、千葉県や大阪府は 25 年程度の長期、栃木県や岐阜県は 5 年の短期で計画されている。群馬県は 100 年もの超長期間で計画されているのが特徴である。実施計画を別途策定している都道府県は 26 都道府県あり、5 年で計画されている都道府県が 10 道県、次いで 3 年で計画されている都道府県が 8 都県となっている。

5. 地域別計画

44 都道府県で地域別計画を策定しているが、39 都道府県で空間的構想を示している図の提示がある。そのうち 38 都道府県で地域区分図、18 府県で地域中心拠点から周辺地域へのゾーン形成や複数地域間を包括するゾーン形成といった広域的観点から見た連携図のようなものが示されている。その他に、東京都「環状メガロポリス構造」のように都市構造を明確に示す例もあるが、全体的に具体的な空間上の方向性を示す図はあまり示されていない。

総合計画の地域別計画の地域区分数と、広域行政圏

表4. 土地利用諸計画との関係

関係	計28	主な理由
	14	土地利用諸計画を基本とする、整合を図る
	6	土地利用諸計画との間で検討が必要
x	8	土地利用諸計画との関係はなし、関連性は薄い

の数を比較すると、数としては 13 県で一致しているが、区分の仕方まで一致している都道府県は 8 県であった。国と都道府県の間で考え方の違いがあることがわかる。

6. 土地利用諸計画との関係

総合計画と土地利用諸計画との関係についても都道府県にアンケートを行ったところ(表4)、総合計画の土地利用分野に関して国土利用計画や土地利用基本計画を基本とする、整合を図るなどの意見が最も多く、総合計画では土地利用に関して触れていない、総合計画への土地利用分野の位置付けは意味が薄い、土地利用諸計画との検討が必要などの意見もあり、様々であるが、全体的には、実質的に役割分担がされていると考えられる。

7. まとめ

総合計画は、北海道を除き、条例化されておらず、地方分権を考えると法定化は必要ないという意識が強い。また、土地利用等の空間的構想の提示は、国土利用計画中心で、総合計画ではあまり触れられておらず、一方、国土利用計画では図が示されず、土地利用基本計画が硬直的な内容となっている中では、必ずしも広域的な空間上の方向性を議論する場合は充分でない。総合計画における広域的な空間上の方向性の提示のあり方と土地利用に関する諸計画の中での位置付けを再検討する必要がある。

表5. 総合計画の比較

都道府県名	総合計画の名称	期間	地域区分数	広域行政圏数	都市計画区域数	構成・期間		策定回数	地域別計画に掲載されている図	
						基本構想	基本計画		実施計画	地域区分図
北海道	第3次北海道長期総合計画	1998-2007	6	20	81	10	5	3		
青森県	新青森県長期総合プラン	1997-2006	6	6	25	10	10	5	6	
岩手県	岩手県総合計画	1999-2010	9	9	26	12	12	12	11	緑と水の回廊・多軸型・多層型ネットワーク
宮城県	宮城県総合計画	2000-2010	7	6(1)	35	11	11	7		これまでの県土の姿、ほくとう新国土軸、総合交通・情報通信ネットワーク構想図
秋田県	あきた21世紀総合計画	2000-2010	8	9	29	11	3	8		
山形県	山形県新総合発展計画	1995-2005	4	6	30	11	11	5	8	
福島県	うつくしま21	2001-2010	7	9	33	10	10	8		21世紀FIT構想、東北インテリジェントコスモス構想、会津フレッシュリゾート構想等
茨城県	茨城県長期総合計画(改定)	2001-2020	5	10	41	20	5	9		
栃木県	とちぎ21世紀プラン	2001-2005	7	10	24	5	5	9		国土交流拠点とちぎの概念図、コリドールネットワーク
群馬県	21世紀のプラン	2001-2100	10	10	43	100	10	11		
埼玉県	埼玉県長期ビジョン(新世紀ちば5か年計画21)	1997-2010	5	4(5)	49	14	5	6		高次都市機能の集積による自立性の高い県土づくり
千葉県	千葉県長期ビジョン(新世紀ちば5か年計画)	1999-2025	7	8	48	27	5	6		21世紀ちば創造3ウェイ・ビジョン
東京都	東京構想2000	2001-2015	9	-(2)	27	15	3	7		東京圏の骨格的な都市構造(環状メガロポリス構造、)等
神奈川県	改訂・かながわ新総合計画21	2000-2015	8	2	31	16	7	3	7	
新潟県	新潟・新しい波	2001-2010	6	14	44	10	5	8		
富山県	富山県新世紀計画	2001-2010	4	5	21	10	10	10	8	
石川県	石川県新長期構想	1996-2010	6	5	21	15	13	8		県土ダブルラダー構想(いしかわ広域交流幹線軸)、情報通信基盤整備のイメージ
福井県	ふくい21世紀ビジョン	1998-2010	4	4	11	13	9	9		交流、連携を支える交通、情報通信基盤の整備充実
山梨県	山梨県新総合計画	1994-2013	8	12	20	10	5	7		
長野県	2010年長野県長期構想(第2次長野県中期総合計画)	1995-2010	10	10	44	16	5	4		
岐阜県	県政の指針	1999-2003	5	10	28	5	6	6		
静岡県	魅力ある"しずおか"2010年戦略プラン	2002-2010	3	10	27	9	9	13		
愛知県	新世紀へんりく 愛知2010計画	1998-2010	14	6(7)	20	13	3	8		
三重県	三重のくにづくり宣言	1997-2010	9	10	27	14	14	3	7	
滋賀県	新・湖国ストーリー2010	1997-2010	5	5	12	14	7	7		
京都府	京都府総合計画	2001-2010	3	4(1)	14	10	10	5		
大阪府	大阪の再生・元氣倍増プラン	2001-2025	8	-(5)	42	25	10	4		
兵庫県	美しい兵庫21	2001-2015	7	10(1)	30	15	8	8		
奈良県	奈良県新総合計画	1996-2005	9	6	2	10	5	5		
和歌山県	わかやま21世紀計画	1997-2010	6	6	29	14	14	3	5	
鳥取県	第7次鳥取県総合計画	1996-2000				5		7		
	(鳥取県21世紀ビジョン・2000年から)		3							
島根県	島根県長期計画(第3次島根県中期総合計画)	1994-2010	2	6	26	17	5	5	5	
岡山県	岡山県長期ビジョン(新世紀おかやまづくりプラン)	1998-2010	8	18	13	5	11			
広島県	ひろしま・新たな確進へのプログラム(ひろしま未来宣言)	1995-2005	4	10	28	11	6	3	7	広域行政圏域と地域事務所位置図
山口県	やまぐち未来デザイン21	1998-2010	8	8	26	13	4	6		
徳島県	徳島県新長期計画	1997-2006	3	5	7	10	10	10	6	
香川県	みどり・うるおいにきわみ創造プラン	2001-2010	6	6	23	10	5	9		
愛媛県	第5次愛媛県長期計画	2000-2010	6	6	18	11	11	5	5	
高知県	高知県総合計画	1993-2000	4	16		8	8	6		
福岡県	ふくおか新世紀計画	1997-2010	4	8(2)	52	14	9	4	3	
佐賀県	佐賀県総合計画	2001-2010	6	4(5)	18	10	10	10		
長崎県	長崎県長期総合計画	2001-2010	7	8(9)	30	10	10	7		
熊本県	バーレーンシップ21(くまもと)	2000-2010	11	9	22	11	11	11	11	
大分県	おおいた新世紀創造計画	1999-2010	6	10	18	12	12	3	7	21世紀に向けた新しい圏域の創出
宮崎県	第2次宮崎県総合長期計画	2001-2025	6	6	18	25	10	5	5	
鹿児島県	第2次鹿児島県総合長期計画	2001-2010	7	9	59	10	3	6		
沖縄県	沖縄振興計画	2002-2011	5	5	7	10	7	7		

注)広域行政圏数中の数値は広域市町村圏数を示す。[]内は大都市周辺地域行政圏数を示す。佐賀県と長崎県に関しては、広域市町村圏を共有している地域が1つあるため、()で表記した。