

福岡市総合計画の変遷からみた国土形成計画策定のあり方に関する基礎的考察

福岡大学工学部社会デザイン工学科 学生会員○山本剛史
 福岡大学工学部社会デザイン工学科 正会員 柴田 久
 福岡大学工学部社会デザイン工学科 正会員 石橋知也

1. 研究の背景と目的

現在、平成 17 年の国土総合開発法の改正を受け、新たに国土形成計画の策定が進められている。地方公共団体の自立が謳われるなか、各行政が定める計画内容においても地域の声を反映したものでなければならない。特に総合計画に対しては、単に予算獲得や事業推進の指針にすぎないのではないかと指摘もある¹⁾。総合計画は、行政内の連携によって各分野の専門性を生かし策定される横断的計画という特長を持つ。しかし、未だ事業管轄における縦割りを一因として、「総合」の意味をなしていないという見方もできよう。すなわち法的にも変化点を迎えた今日、計画に謳われた理念、内容の実効性、整合性について再吟味することは極めて重要な検証作業と考えられる。

本研究では、福岡市総合計画を対象とし、現在までの計画内容の変遷ならびに過去の計画策定時の課題を描写することで、今後の国土形成に向けた基礎的知見の提示を目的とする。

2. 研究の進め方

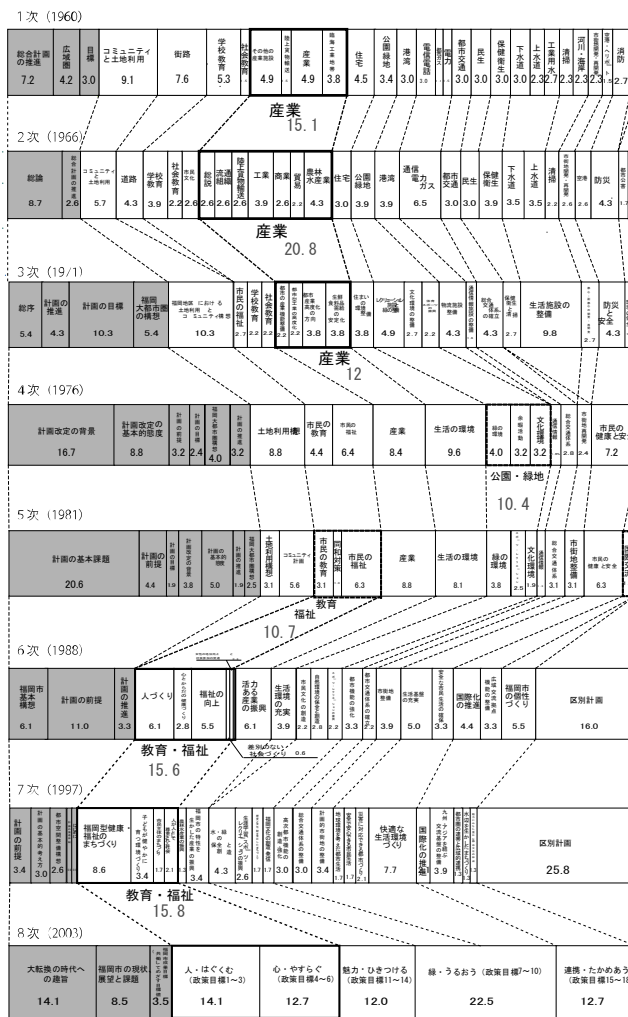
(1) 研究の分析と手順

分析対象としては 1960 年の第 1 次福岡市総合計画（以降：1 次）から 2003 年の第 8 次福岡市総合計画までの計 8 回の計画策定で刊行された計画書、および 5 度の計画策定を行った全総の内容とする。分析手順として、まず福岡市の 1 次計画から 8 次計画までの読解を行い、カタチにつながる（実施に至る可能性を有する）計画、時代に合わせた計画などの点に着目し、データベース化を行った²⁾。次に上記データにおいて各章の割合の変遷、内容の変遷を分析した。さらに全総の内容、時代背景との比較を行い考察した。最後にそれらを踏まえて、これまでの福岡市総合計画の課題などを抽出した。

(2) 本研究の位置づけ

総合計画を対象とした既往研究は東北地方の自治体を事例に、職員の政策形成能力に着目しアンケート調査を行うことで自治体の政策形成能力の実態を把握しているもの³⁾や自治体の特性に応じて総合計画の進捗管理を行うべきであることを述べたものがある⁴⁾。また総合計画と施策の実態について、政令指定都市を対象に副都心に焦点をあて適切な都市構造のあり方を問題提起したものも見られる⁵⁾。しかし、本研究のような全国総合開発計画と時代背景および地方都市の総合計画について時系列的に振り返り、比較することで今後の国土計画の方向性を見出す研究は未だ管見では認められない。

3. 各年次福岡市総合計画における文量分析



【図-1 章の分量の変遷】

ここでは 1～8 次計画書中の章の分量を割合で表し、整理・比較した【図-1】。これより 1 次計画では「産業」の分野が多く、その傾向は 2 次、3 次計画でも続いている。4 次計画は「公園・緑地」の分野が多く、経済的安定と共に、市民の生活環境の質的向上が文量的にも重要視されたものと位置づけられる。5、6、7、8 次計画は「教育・福祉」の分野が最も多い。これは高齢化社会や市民の平等への配慮の高まりが背景として伺える。

4. 全国総合開発計画の変遷と時代背景

1960 年以降の時代背景と全総の変遷をみると、1962 年、1 全総は所得倍増計画を提案した背景には所得格差の拡大があった。1960 年代からの高度経済成長によって 1969 年の 2 全総では全国交通ネットワークを整備する「大規模プロジェクト構想」を述べている。1977 年の 3 全総は大都市への人口と産業の集中を抑制する「定住構想」を掲げた。1987 年の 4 全総は「交流ネットワーク構想」を掲げ、地域の特性を生かした地域整

備を促進した。1998年の5全総は「21世紀の国土のグランドデザイン」を掲げ、地域の選択と責任による地域づくりを推進した。

5. 福岡市総合計画ならびに全総と時代背景の関連性

ここでは1～8次計画書の主な内容の移り変わりについて考察した。また全総と福岡市総合計画、時代背景との比較により考察した。

まず「教育・福祉」の面では3次計画策定の際から将来の高齢化社会を予測していた。「産業」の分野では3次計画で大規模スーパーの建設を推進するが、8次計画ではその影響で商店街の状況が悪化していることを述べている。このことから、過去の計画策定時点で将来予測が不十分であったことがわかる。5次計画の「住宅」の分野では良好な美観を有する面的な配列を心がけているが、同計画内の「土地利用構想」の分野では個性ある高層住宅の必要性を述べている。ここに、各分野担当者らの連携の弱さが伺え、計画内容に矛盾を生じさせている。また6次計画から「国際交流」の章が立てられ福岡市は海外に目を向ける。これは現在のアジア都市としての福岡が、構想に位置づけられる初期段階であると位置づけられる。

【図-2】は時代背景と全総と福岡市総合計画の内容変遷を比較したものである。この図から時代背景から全総、福岡市へと計画内容の理念的影響が見いだされる。内容として、国が海外に目を向けたものとなると福岡市総合計画も「国際交流」の章を設ける。また3全総の「定住構想」は5次計画の理念である『制御システムを持つ都市』へとつながり、その中で「都市圏人口の制御の実が上がるよう努力する」と述べている。さらに6次計画へとつながり人口の増加や移動は沈静化する。

1990年代初期には人口、産業が地方分散化の兆しを見せ始め、4全総の「多極分散型国土の構築」が本格化したと言える。これらの影響を受け7次計画では、5次計画の課題とされていた「コミュニティ行政」や「市民参加」を計画内容に反映させ、福岡市の地域特性を生かした計画をたてている。現在福岡市では5全総の「参加と連携」を踏まえた透明性の高い行政の充実を図っている。

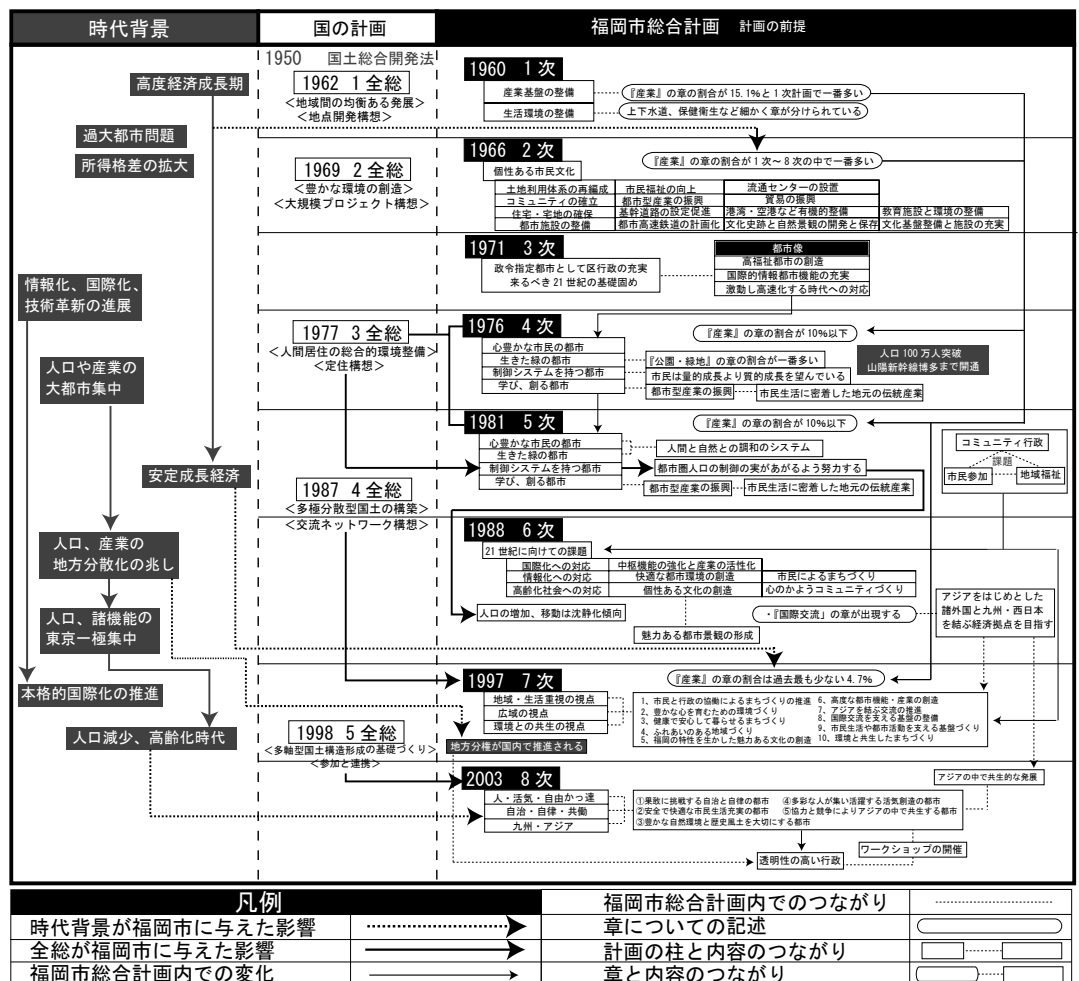
6. まとめ

福岡市総合計画ならびに全国総合開発計画の概要、経緯を考察し、浮かび上がった問題点と今後の計画策定に向けた留意点を以下に列挙する。

- ①計画の章ごとに内容・方向性の違いが生じない行政内の連携策について、より一層の強化策やそのための手続きを再検討する必要がある。
- ②福岡市総合計画は長期的計画なので、将来を予測することは困難であるが、計画策定時の自然環境や都市構造などの諸状況に対する問題解決のみを目指すのではなく、策定以前の時代の流れを読み、将来の変化に対しても許容力のあるものにするべきである。
- ③時代背景を受けつつ、国土計画から地方の総合計画へとある種のトップダウン関係が計画内容に見出され、市民と近い地方公共団体の立場を第一とする計画策定のあり方が求められる。そのためには国土形成計画策定においては国と地方との水平的対話を充実させる策定プログラム・手続きが急務の課題として挙げられる。

参考文献

- 1) 福原ら: 地方自治体における政策形成に関する考察-地方自治体の総合計画策定過程から-, 日本都市計画学会学術研究論文集, pp277-282, 2002
- 2) 福岡市, 1次～8次福岡市総合計画書, 1960～2003
- 3) 前掲書「地方自治体における政策形成に関する考察」
- 4) 五味ら: 総合計画の施策のマネジメントに関する研究, 日本都市計画学会 都市計画論文集, pp62-67, 2004
- 5) 三上ら: 総合計画における副都心施策と実態に関する研究, 日本都市計画学会学術研究論文集, pp115-120, 2000



【図-2】時代背景, 全総, 福岡市総合計画の変遷