Ⅱ　景観・重層性に対応した総合計画の必要性

１，総合計画と土地利用計画

構想計画 → 基本計画 → 実施計画 → 管理計画

図 2-1-1　計画の段階

1)総合計画とは

総合計画とは個別計画（部分計画）に対応する全体の計画で，普通他を指導するという機能を与えられていないが，その取りまとめにおける主要な関心は総合性の確保にあることから，偏奇を正したり，重複を取り除き，無駄を省くという程度の整理権のある計画で，図 2-1-1 の計画段階の視点からは，構想計画・基本計画段階の計画が相当する。

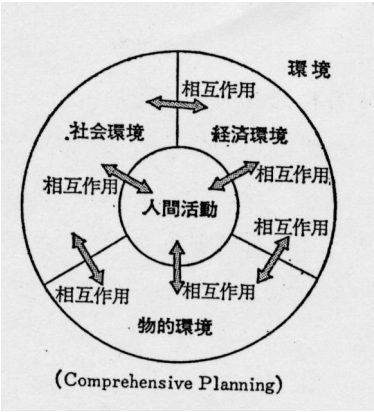

図 2-1-2　計画対象[1]

(1) 吉川和広：新体系土木工学 52（土木計画のシステム分析），技報堂出版，p.13(1980)

2)総合計画の対象

総合計画の対象は，図 2-1-2 の人間活動とそれを取り巻く環境(社会環境･経済環境･物的環境)が相当する[1]。

3)総合計画の内容

総合計画と土地利用計画の関連については，都市総合計画は，経済計画，社会計画，物的計画，行財政計画によって構成されると考え，土地利用計画は物的計画の一部である土地利用を中心とする計画[2](図 2-1-3)，場合によっては，交通，通信施設等の施設計画等もいれた物的計画とほぼ同じようなものとして考える。

本稿で用いる市町村土地利用計画とは上記のような土地利用計画を考えており，国土利用計画法の市町村計画にほぼ相当する。また市町村総合計画は，地方自治法第 2 条第 5 項で定められている市町村の基本構想から，実施計画を除いた部分としている。

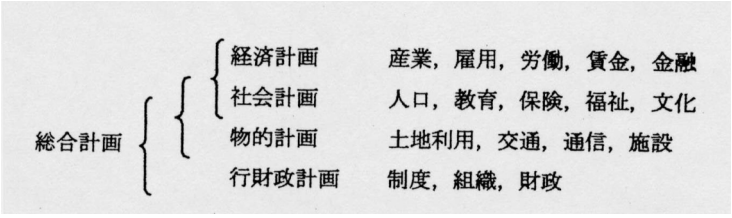

図 2-1-3　総合計画の内容[2]

(2) 日笠　端：都市計画，共立出版株式会社 (1977)

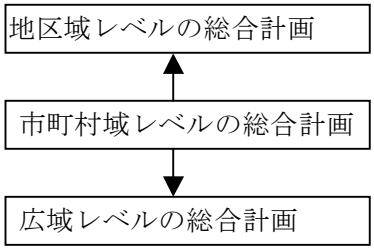

図 2-1-4　計画の圏域

4)総合計画の広がり

総合計画の計画単位としては，図 2-1-4 の地区域レベル･市町村域レベル･広域生活圏レ

ベルが考えられる。地区域レベルには，居住区(集落･大字)，定住区(旧市区町村)が含まれる。これらに対応して土地利用計画も計画圏域との関係で，市町村土地利用計画と広域市町村圏レベルの土地利用計画，地区レベルの土地利用計画の 3 者に分けられる。

２，市町村レベルの総合計画の意義と問題点

1)全国 3,300[*1] 市町村で，市町村が計画主体となって作成している。市町村域レベルの計画事例としては,市町村の基本構想･市町村マスタープラン･農振計画･国土利用計画等があり，これらの計画間の整合性･優先性等が課題となっている。

2)市町村計画は，全行政部門の「行政の必要量」の棚卸しとその集成に過ぎない「総合的な行政計画」の場合が多いが，市町村計画の場合には，市町村計画と財政計画ないし予算の関係づけや，市長が政治指導により市役所の内外における「諸利益の統合」の主体として機能できる条件があることから，行政事業間の「順位づけ」を徹底した真の意味での総合計画に接近出来る可能性がある[(3)]。この「諸利益の統合」の過程では市民参加の拡充が重要な課題になる。

3)「市町村の基本構想」の中の土地利用構想等は必ずしも具体的でなく，しかも，市域全体の計画であるために身近かなまちづくり計画書という親近感が出ず住民視点もなくなり[(5)]，実効性の担保が得られていない場合が多い等の問題がある。

4)住民の関心を惹くものにする方法として，地区別計画を基本計画に組込むべきだという考え方もある[(4)]。

３，地区レベルの総合計画の意義と問題点

1)地区レベル(旧村または大字または集落)を対象とした実施計画は多いが,総合計画(地区土地利用計画)の作成は少ない。この地区土地利用計画は，居住地や農用地等の環境を保全し，さらには積極的に整備するために必要な計画で，地区内の住民の要求を十分に汲み入れて個々の建築や施設や土地を市町村総合計画に結合せしめる重要な媒体の役割を果すべきもので[(5)]，行政が計画主体の場合と住民の場合とがある。

2)地区レベルの計画事例としては，緑農住区開発計画調査･農業集落計画策定調査計画･農村活性化住環境整備基本計画策定調査･集落地域整備法･農業集落地域土地利用構想等がある。これらは，従来，行政主導により策定されてきているが，この計画方法では実効性の面で問題が見られ，住民参加や計画策定期間等に工夫が必要である。しかるに，これらの工夫を試みた神出方式（Ⅶ章参照）を用いて地区土地利用計画を作成すれば，実効性の確度をあげることができる[(6)]と考えられ，市町村土地利用計画や広域レベルの計画の実効性を補完する機能も十分に有すると考えられる。

４，広域レベルの総合計画の意義と問題点

1)一般に日常生活圏における諸活動は市町村域レベルでは完結しないことが多く，一応の完結が見られる広域生活圏(都市的市町村と農村的市町村を一体的に把握し,計画的に対処すべき圏域と考えられる)が,土地利用計画等の計画単位として重要であると考えられており[(7)],広域レベルの計画事例として,広域農業開発基本調査･広域農村総合整備基本調査･広域営農団地整備計画･広域市町村圏整備計画，都市計画区域マスタープラン，広域マスタープラン等が作成されている。

2)上記の広域レベルの諸計画は，国が計画主体となったり，市町村連絡協議会がなったりし，計画課題ごとに種々の計画が策定されているが，計画内容は必ずしも総合化されておらず，計画間で十分な整合が得られていないようである[(8)]（表 2-4-1.2-4-2)。

3)計画策定主体の能力の問題(とくに自治体間の利害調整等)や，利害関係の調整を積極的に計画策定システムの中に取り組めていないこと，さらに住民参加の困難性等が加わって，整合性や実効性の面で大きな問題がある[(9)]。

表 2-4-1　市町村総合計画と広域市町村圏計画の整合性[(8)]

市･町村別 / 整合性	市	町村	計
基本的なところは合整させているが細部になると必ずしも整合していない	4(50)	10(59)	14(56)
完全に整合している	4(50)	5(29)	9(36)
わからない		2(12)	2(8)

表 2-4-2　市町村総合計画と広域市町村圏計画の優先順位[(8)]

市･町村別 / 優先順位	市	町村	計
市町村の基本構想･基本計画を重視	4(100)	8(80)	12(86)
新広域市町村圏計画を重視		1(10)	1(7)
無回答		1(10)	1(7)

(8) 笹野伸治・牛野　正：第５章　農村整備について，昭和５７年度矢作川流域農業開発調査に関する報告書，東海農政局木曽川水系農業水利調査事務所（1983）

５，まとめ

種々の地域問題を解決するためには，上記の 3 つの総合計画を重層的に策定することが必要である。この場合に，２～４で述べてきた広域生活圏計画や市町村総合計画，さらには地区総合計画のそれぞれの計画の意義と限界をよく理解して，図 2-1-4 のように，市町村が主体的に市町村総合計画を作成し(見直し)，さらに市町村等が中心となって広域レベ

ルの市町村連絡協議会や，地区レベルの地域づくり協議会を作って，広域生活圏計画や地区総合計画等の計画づくりを重層的に作成していくことが一般的な形態になるものと思われる。

注

*1　2003 年 5 月時点で市町村数は 3,190 に, 2006 年 4 月には 1820 に統廃合されている。

参考・引用文献

(1)吉川和広：新体系土木工学 52（土木計画のシステム分析），技報堂出版，p.13(1980)
(2)日笠　端：都市計画，共立出版株式会社(1977)
(3)西尾　勝：行政と計画―その問題状況の素描―，行政計画の理論と実際，剄草書房，pp.56-57(1972)
(4)伊藤　滋：地区別計画と物的空間整備，定住構想と市町村行政の役割に関する調査研究報告書（計画と参加）Ⅱ，自治省行政局（1981）
(5)川名吉エ門・高見沢邦郎：コミュニテイ計画－都市総合計画と地区総合計画―，C.P.I（1974）
(6)牛野　正：住民主体による地区総合計画と神出方式―農村地域における住民主体による地区総合計画づくりに関する研究（Ⅰ），農業土木学会論文集 176（1995）
(7)石田頼房：地方都市圏計画をめぐる論点と今後の課題，都市計画 82（1980）
(8) 笹野伸治・牛野　正：第５章　農村整備について，昭和５７年度矢作川流域農業開発調査に関する報告書，東海農政局木曽川水系農業水利調査事務所（1983）
(9)広域市町村圏整備推進協議会：広域市町村圏における土地利用計画のあり方（1980）