

計画改訂プロセスにみる「計画」の多様性と本質

Diversity and Essence of a “Plan” in the Process in which a Plan is Revised

白崎 恵介（宮城県教育庁文化財保護課） SHIRASAKI, Keisuke

(Cultural Properties Preservation Division, Education Bureau, Miyagi Prefectural Government)

1. はじめに

私が勤める宮城県庁には、知事部局と言われる8つの部局に95の課室があり、教育委員会には11の課室がある〔平成26年（2014）4月1日現在〕。県が定める計画を集成したデータを見付けることができなかったが、おそらく、ほとんどすべての課室で何らかの「計画」が策定されていると仮定すると、宮城県が策定する「計画」の数は100を超えるのではないだろうか。都市計画課などは課名が示すように「都市計画」を定めているし、自然保護課で策定している「干潟・砂浜の修復実施計画」などは、文化財に携わる我々が策定する保存整備計画と似た方向性を持つものであろう。計画とはあまり縁のなさそうな人事課でも「定員管理計画」なる計画を策定して、しっかりと職員の定数を管理しているようである。こうも多くの計画が策定されている現実をみると、例えば健康推進課が策定する「歯と口腔の健康づくり基本計画」と、我が文化財保護課が策定する「特別名勝松島保存管理計画」は、どちらが県民の認知度が高いのだろう、とやや自分の仕事に自信を失いかけてしまう¹⁾。

計画はあらゆる分野において、将来目標と、その目標への道筋を指し示すものであることは論を待たないと思う。そして、世の中に星の数ほどある計画には、それぞれの目標の遠近の度合いと、目標を実現する意気込みの違いが、その多様性として表れているのではないかと私はみている。

本稿では、私がこれまで業務として携わった、ややタイプの異なる3つの計画を取り上げたい。それらは、何れも数年から十数年前に既に策定されたもので、私はそれらの改訂を担当することになった。本質的には新規の計画策定も、既存計画の改訂も、アウトプットは同じ「計画書」なのだが、改訂の経過で「計画を策定すること」ということについて考えさせられることが多かった。ここでは、計画改訂のプロセスからみえてくる「計画」の多様性と本質に迫ってみたい。

2. ここで取り上げる3つの「計画」

ここで取り上げるのは、（1）特別史跡多賀城跡附寺跡で実施されている保存整備に関する長期基本計画の改訂と、（2）これまで約10年ごとに改訂されてきている特別名勝松島保存管理計画の3回目の改訂、それから（3）宮城県で景観条例が制定されたのを受けて策定した景観の形成に関する基本的な方針、の3計画である。

3. 計画改訂のプロセス

（1）多賀城跡整備長期基本計画

特別史跡多賀城跡附寺跡の保存整備は、昭和41～43年（1966-1968）に多賀城町（当時）が実施した多賀城廃寺跡の整備に始まる。昭和45年からは宮城県が整備事業を引き継ぎ、以後、5カ年計画を積み重ねる方法で実施してきている²⁾。ここで取り上げる「長期基本計画」は、土地公有化事業や発掘調査事業の進展と調整を図りつつ、今後の保存整備事業を効果的・計画的に進めるための保存整備の基本的な方針を示すものとして宮城県が策定したものである。

ア. 改訂に至る経緯

多賀城跡の整備に関する最初の長期基本計画は、昭和51年（1976）の第2次保存管理計画³⁾策定の際に、それまでの整備実績と、以降の整備計画を整理したことを受けて昭和53年に策定されたものである（図1左）。ここでは昭和45年（1970）からの整備実績を前期10ケ年計画と位置づけ、続く昭和55年以降平成11年までの中期・後期各10ケ年計画が立案された。多賀城跡附寺跡の将来像を見据えて総合的・長期的な事業の方向性を示したものであり、以降は、この計画に沿ってさらに5か年を単位とする短期計画が策定され整備が進められてきた。

この長期基本計画の当初の目標年度である平成11年（1999）がきたことから、改訂作業が行われることとなった。

イ. 改訂内容

その改訂では、昭和53年に策定された長期計画（昭和45年度～平成11年度）を第一期と位置づけ、続く平

编辑整理

[illegible]

099

での保護地区区分の在り方を再検証し、住民生活と松島の景観とのかかわりが深い地区について、実状に応じた細分を行った上で、それまで一律に規制されていた個人住宅の建築面積の上限や新築の可否等の取扱いを弾力的な形にするなど、よりきめの細かい管理を行うことを盛り込んだ。

また、これまでの保存管理計画にはなかった追加項目として、工事が大規模になることの多い公共事業について言及し、事業の基本構想や基本計画段階で教育委員会と事業関係者が協議する必要性を強調するとともに、現状変更で設置等が想定される諸施設の意匠等について、景観配慮に関する具体的な考え方を、事例を交えて示した。

ウ. 改訂プロセス

特別名勝松島の保存管理計画の改訂作業は、宮城県教育庁文化財保護課が直営で実施した。改訂に先立ち、指定地内の現状を的確に把握するために現地調査を実施し、あわせて地元住民との懇談会を適宜開催して意見を集約し、改訂案の原案を作成した。その原案は関係市町の教育委員会の文化財担当課および市町長部局の企画政策担当課で構成される作業部会での検討を経て、学識経験者や関係市町の代表からなる策定会議および文化庁の指導助言を得て成案とした。

改訂の際に留意したこととして、ここでは2点挙げておきたい。1点目は、これまでの計画内容がどのような考えの下に策定されてきたのかを徹底的に調べたことである。地元からは現行の規制に対して規制緩和が強く要望されていたが、我々としてもこれまでどのような考えの下に、その規制が設定されてきたのかを知る必要があったからである。当初計画の策定の経緯を調べると、策定に当たっては松島の価値を明らかにするために多岐にわたって精緻な調査が実施されたことがわかった⁵⁾。そこで、改訂に当たっては、当時の調査成果を改めて現在の目で見ても、現在も松島の価値はその調査以降も変わっていないか、あるいは当時は重きを置いていなかった項目で、現在の視点で見ると松島を価値づけられるようなものが無いか、などについてしっかりと検討を加えたつもりである。また、過去2回の改訂時の記録が課内資料として残されており、それらを読み込むことによって、これまでの改訂において何が課題であったのか、また、何を目論んで改訂されたのかが理解できた。このようなプロセスを踏むことができたのは、幸いにもこれまでの改訂において調査成果や議事録等の改訂関係資料が残されていたことによるところが大きい。

留意したことの2点目は、なるべく多くの関係者との



写真1 歴代の松島保存管理計画書

議論にできる限りの時間を割いたことである。2年間の作業期間で、住民懇談会を13回、行政内の作業部会等を11回、学識経験者との策定会議を4回開催し、議論を尽くしたつもりである。改訂作業中の各場面で議論した内容は、改訂後、この計画を運用する場面でも話題となることが多く、計画策定時にしっかりと議論をしておく、運用もしやすくなることを経験した。

(3) 宮城県景観基本方針

宮城県では、景観法、景観条例が制定される以前の平成8年(1996)に、県内のより良い景観を守り、創造し、景観形成を支える意識の醸成を図るために「宮城県景観形成指針⁶⁾」を策定した。その後、全国的には、生活空間の質の向上という観点から、個性のある美しい街並みや景観の形成が求められるようになってきており、平成16年(2004)に景観法が制定された。宮城県でも景観法の趣旨を踏まえた新たな視点で、それまでの「景観形成指針」を見直すこととなり、平成19年(2007)「新・宮城県景観形成指針⁷⁾」(以下「新・指針」という)が策定され、以下に示す経過を経てその指針を改訂する形で基本方針が策定された。

ア. 改訂に至る経緯

新・指針が策定された翌年の平成20年(2008)に、宮城県議会は、「宮城県美しい景観の形成の推進に関する条例」を制定した。この条例の条文の中に、「宮城県美しい景観の形成に関する基本的な方針」(以下、「景観基本方針」)を定める旨の規定が設けられたことを受けて、平成22年、その基本方針の策定に向けた検討が始められた。

イ. 改訂内容

策定された基本方針は、条例の規定に基づき、地域の自然及び文化の保全、地域の美しい景観の形成に関する活動を担う人材の育成、観光の振興及びその他の地域活性化の視点から、宮城県の美しい景観の形成に関する施



図2 宮城県美しい景観の形成に関する基本的な方針
(概要版)

策を総合的、計画的及び広域的に推進するために定められたものである。その内容は新・指針を踏襲しつつ、この機会にあわせて、市町村の区域を越えた広域的な景観のとらえ方という新たな視点を加えて再構成することとした。最終案がほぼ固まり、審議会で最終議論を予定していた平成23年（2011）3月に東日本大震災が発生し、一度、作業が中断したが、各市町村が復興に向けたまちづくりを進める際の景観形成の一助となるよう、復興まちづくりにおける景観形成に関する考え方を加えて、平成24年3月に公表された⁸⁾。

ウ. 改訂プロセス

これまですでに平成8年（1996）策定の「景観形成指針」に示した景観形成に対する基本的な考え方を持っていたこと、しかもその改訂から2年しか経過していないことから、景観基本方針は、「新・指針」の内容を踏襲しタイトルを掛け替えるだけの作業が想定されていた。

改訂に当たってこれまでの景観形成指針策定の経緯を再検証したところ、当初指針の策定に際し、当時の景観の現状と方向性がしっかりと検討されていることがわかった。ところがその景観形成指針が、平成19年（2007）に新・指針に改訂される際に、住民の意識調査の分析や、景観構成要素別の景観形成指針、今後の景観形成推進施策の検討などの項目が省略された。本来であれば、前回の改訂時にそれらの項目も踏襲して良かったと思われるが、何らかの判断があったものと思われる。今回の基本方針の策定の時に、それらの項目を復活させることも検討したが、今回策定する基本方針では景観形成に関する大きな方向性だけを示し、具体的な景観形成の指針や施策の検討などは、別途ガイドラインを作成することとして、今回の基本方針の中には盛りこまなかった⁹⁾。

また、都道府県の立場で示す景観形成の基本方針の在り方を検討した結果、県として広域に景観を捉えて論ず

ることを新たに追加することとなった。事務局が直営で作成した原案は、5回におよぶ景観審議会での議論を経て成案とし、それをパブリックコメントにかけ、寄せられた意見をもとに一部修正を加えて成果品とした。震災後に公表されたが、この基本方針の公表後にも、近年県内の市町で景観計画の策定が行われている¹⁰⁾。果たして、その際この景観基本方針は役に立ったのかどうか、その情報は私の耳には入っていない。

4. 計画改訂作業を通して見えてくること

（1）改訂のきっかけ、手続き、公表の多様性

これまで見てきた3つの計画の改訂のきっかけや作業、手続き、公表の仕方はバラエティに富んでいる。特別史跡多賀城跡整備の長期基本計画では、当初計画の設定時期が経過したことがきっかけで改訂されたものであり、改定案の原案作成は多賀城跡調査研究所内で行われた。複数の専門家による検討は一度行われたが、その会議は計画改訂のための会議ではなく、発掘調査から整備までの指導委員会での一議案として話し合われたもので、長期基本計画の改訂に審議時間を多く割くことはできなかった。また、改訂後もこの計画の周知を怠ったため、担当職員の異動により、その長期基本計画が改訂されたプロセスはもちろんのこと、改訂された長期基本計画の存在すら知られることなく人々の記憶から薄れていくこととなった。

景観基本方針の策定のきっかけは、景観条例が制定され、その条文の規定で基本方針を定めることとなったことによる。作業方針は、それまでに策定されていた景観に関する基本方針をリニューアルすることであった。計画内容の原案作成は、都市計画課内で行われた。策定の動機が受動的であった点や、事務局内で策定作業を行った点では多賀城跡の長期基本計画と類似する。ただし、単にタイトルを変えて体裁を整えるだけではなく新たな視点も盛り込むことになり、これを機に改めて県内の景観を捉え直す作業が行われたし、審議会での議論は5回にもおよび、その意見を踏まえ、度重なる修正を経て案が作成された。また、策定後はその内容がホームページ等で広く公開された。

特別名勝松島保存管理計画の改訂でも濃密な検討が行われた。この計画は域内で生活や業務をおこなう人に非常に影響力を及ぼすものであり、できあがったものが、改訂前との比較ですぐに反響がこちらにも届くことが予想されたため、意識的に地元住民との意見交換、地元市町教育委員会との協議、県内他部局から意見照会、利害に直結する市町長と利害を超えた立場の有識者を一堂に

会した検討会などを開催して、多数の関係者との関わりをもつことに主眼が置かれた。

改訂後は計画書をホームページに掲載するとともに、関係市町でもパンフレットを作成し配布するなどして広く周知に努められている。

(2) どれだけの人が関わるか

一般に計画策定のプロセスは、ワークショップ形式でとにかく数多くの意見を集め、それを整理しながら方向性を出す方法や、ある少数の「キーマン」がコンセプト・方向性を示し、それに対して複数の目でチェックをする方法がとられる。いずれも方向性を示す段階で計画者の力量が問われるところであるが、他者の意見を数多く聞くことの重要性は共通していると思う。松島保存管理計画の改訂ではワークショップではないが、現地調査や地元との意見交換、事務局の内部の検討などにおいて、極力たくさんの意見を拾うことを意識した。多賀城跡の長期基本計画の改訂と景観基本方針の策定では原案作成は担当者が行い、それに対する専門家の意見を反映する方法をとったものである。結果的にはいわゆるボトムアップと呼ばれる前者のプロセスを経た方が、策定後も世間に広く受け入れられやすいのではないかという印象を持っている。

(3) 目標に向けた意気込みが読み取れるか

既存の計画を改訂することは、現行計画を分析し、評価する良い機会である。現行計画の検証こそが、改訂作業の肝といっても良いと思う。どんな計画でもその改訂に際しては、現状を分析し、現行計画の課題を抽出し、対策を練るというプロセスで進んでいると思われる。ただ改訂ありきで作業を進めると、現状で都合が悪い部分をただ改良することに終始してしまい、かつてどのよう

な考えでそのような計画内容となったのかを検証することを怠ってしまうおそれがある。逆もしかりで、現行の計画内容をそのまま踏襲する場合は、今の計画がうまくいっているからそのままで済ませるのだろうけれど、なぜうまくいっているかを検証することにはあまり関心は払われず、おざなりになりがちである。

しかし現行の内容を踏襲するにしても見直すにしても、その理由を示すことは大切な作業であり、そのための検証作業は必要なことである。そして、その作業は、現行計画に、当時の計画策定者が計画に込めた意気込みやこだわりを読み取ることに他ならない。言い換えれば計画を策定する者が、目標に向けて、その達成のための意気込みやこだわりを注入することこそが計画策定の本質であり、それを読み取る作業が改訂には不可欠であると私は考える。

実際、私の携わった多賀城跡整備基本計画では旧計画のリニューアルに終始し、一部、内容を現実路線に改めたものの、旧計画の問題点の検証は不十分であった。景観基本方針では、旧計画のリニューアルではあったが、旧計画に足りない視点を検証し、十分な議論を踏まえて、それを新たに盛り込むことができた。松島保存管理計画の改訂では、旧計画を徹底的に検証し、踏襲する部分も、見直すべき部分についてもその根拠を説明しながら作業を進めるように努めた。これらの経験を踏まえると、改訂時の意気込みも、改訂された計画に表われるものと思われる。

(4) 計画決定（改訂）の公表と計画の使われ方

計画に魂を込めることとは別に、誰がその計画を使うのか、誰の目に触れるのかという視点も計画策定には重要なことである。現在では行政が策定する計画は広く周

表1 3つの計画の改訂プロセスの特性

	多賀城跡長期基本計画	特別名勝松島保存管理計画	景観基本方針
策定年	昭和53年	昭和51年	(景観形成指針) 平成7年度
改訂年	平成11年	昭和60年, 平成10年, 平成22年	(新・景観形成指針) 平成19年 (景観基本方針) 平成24年
改訂のきっかけ	時限(期間満了)	時限(10年経過), 社会環境	条例制定
改訂プロセス	内部検討, 委員会	住民, 行政調整, 委員会	審議会, パブコメ
検証作業	不十分	濃密	十分
原案作成	行政(事務局直営)	行政(事務局直営)	行政(事務局直営)
議論	浅い	深い, 専門的, 多方面	深い, 専門的
誰のための計画か	行政(事務局)	住民, 行政	住民?, 行政
公表	内部資料	公開(ホームページ)	公開(ホームページ)

知することが必須となっている。

多賀城跡整備の長期基本計画は、改訂当時はそもそも外部に示すことを想定せず、内部資料として扱っていたため、当然のことながら、一般人の人に知れるものではなかった。ついでに言うと、残念ながら、予算要求など行政内部で使われることもなかった。作り手としても、使い手としても、この計画に対する意識が低すぎたと反省している。

景観基本方針は大きな方向性を示したものであるが、その使われ方は、県内で景観計画を策定する際のよりどころとなることを想定している。まだ、景観計画を策定している自治体は限られているため、本方針の評価を直接聞くことはないが、きっと参考にされるものと信じたい。

松島の保存管理計画は行政担当者が日頃の業務に使用することが主目的であり、実際、よく使われている。特別名勝松島の現状変更を3年間担当した職員の保存管理計画書がボロボロになっていたのを目にした。

もちろん、世の中のいろんなところで策定されている計画は、それぞれ目的や用途が異なるので、一律に論ずることは適切ではないが、行政が税金を使って作る計画に限って言えば、周知を図ることは行政の義務であり、細かい内容は知られないまでも、せめて存在くらいは知られるように努力したいものである。

5. さいごに

どのような計画を策定するにせよ、重要なことは徹底的な調査と分析、そして数多くの議論だと思う。既存の計画を改訂する場合には、その時点で、その計画が運用された結果が表れているはずであり、改訂作業では特に既存計画の再検証のための分析、評価の重要性が高くなるものと思われる。

既存の計画の内容に対し、「成功した」から「継承する」とか、「失敗した」から「見直す」などの評価を下すことは、言うのは簡単であるが、公平に、中立に、冷静に総括するのはなかなか困難である。何がたいへんかという、当時の計画策定者（ほとんどの場合、大先輩）と対峙しないといけないからである。当時の計画策定者に頭が下がることもあれば、なぜ、そのような結論に至ったのかが理解に苦しむ場合もある。そして、何よりも、恐ろしいのは、自分も十数年後には同じ目にあうことである。魂を込めれば込めるほど、その計画が改訂される時に心穏やかではいられないだろうと思う。計画を改訂すること自体は必要なことなので仕方ないとして、せめて改訂担当者からは「今の時代には合わないけれど、当時してみれば良く練られた計画だった」くらいには

言われたいものである。

計画を改訂するプロセスは、これまでの時間の経過の中でその計画が目的としてきたことと、その目的達成までの道のりを読み解くことであり、さらにはそれを検証し、次の方向性を示すことだと思う。そしてその作業は、歴史や伝統を継承する作業と相通ずるものがあるのではないかと感じる。いずれも、その作業過程において先人への畏敬の念が根底に流れているのではないだろうか。

【註および文献】

- 1) ここで取り上げた宮城県各課の計画は、筆者が宮城県ホームページに掲載されているものからタイトルだけを見て、独断と偏見で抽出したものであり、単なる例として取り上げたものである。
- 2) 拙稿 2004「長期計画に基づく古代城柵の再生」『史跡等整備の手引き（事例編）』p.p.10-15, 文化庁文化財部記念物課監修
- 3) 多賀城市・多賀城市教育委員会 1988『特別史跡多賀城跡附寺跡第2次保存管理計画書』
- 4) 宮城県教育委員会 2010『特別名勝松島保存管理計画』内容は宮城県教育庁文化財保護課のホームページに掲載されている。
- 5) 宮城県教育委員会編 1970『特別名勝松島』第一法規
- 6) 宮城県土木部土木企画課 1998『宮城県景観形成指針』
- 7) 宮城県土木部都市計画課 2007『新・宮城県景観形成指針』
- 8) 宮城県土木部都市計画課 2012『宮城県美しい景観の形成に関する基本的な方針』内容は宮城県土木部都市計画課のホームページに掲載されている。
- 9) ガイドラインは、上記7) p.4に「(仮称) 景観形成ガイドライン (基本方針の内容をより具体化して、景観形成に関する方策、手法を示す手引き)」として位置づけられている。平成26年現在、未策定である。
- 10) 宮城県が景観基本方針を策定した後に景観計画を策定したのは松島町 (平成26年6月)。このほか、塩竈市と多賀城市が計画策定中である。

Abstract: In this paper, we discuss the decision making on the planning with reviews of the revision process of three examples, as of the long-term maintenance plan for the Tagajo archaeological site, the management plan for the Matsushima scenic site and landscape conservation guidelines in Miyagi Prefectural Area. Even though the planning may be thought of the result of decisions, actually on the planning, thorough investigation to clarify the issues, analysis of the survey results and discussion on the study results are all very important. The performance has already appeared, with the application of the existing planning developed in the past. Therefore, especially in the revising work, it is important for us to make the re-analysis and evaluation of the existing plan for the further validation. In today diversification of values is significant, in the revision process of planning, is indispensable participation of many people. The planning process is similar to the succession of the history and tradition. The reverence to predecessors is also the basis especially in the revision process.