

特集：市町村合併と都市計画

特集の編集にあたって

今日、市町村合併は、自治体の大きな関心事となっている。国の優遇措置期限の切れる 2005 年 3 月までに、日本中の多くの自治体で市町村合併が完了した。さらに、2006 年 3 月で切られる同様の優遇措置を受けることができる手続きを終了した自治体も多く存在する。

言うまでもなく、市町村合併を取り巻く課題は、合併後の職員数や議員数の削減、庁内情報システムの統合、新市の庁舎の位置の決定、新市の名称など、多岐にわたる。とりわけ、新市の名称決定は、地域の歴史を受けて、なかなか難しい問題となりかねない。合併前の市町村の人口規模によらず、対等な合併という立場がとられる場合にも、どちらかがどちらかを吸収するといった風に捉えられがちである。

本号の CPIJ ニュースレターは、現在進行中の市町村合併を都市計画の観点からいかに読み解くかという点に注目したものである。市町村合併が都市計画に大きな影響を及ぼすことは確かである。3 編の寄稿では、市町村合併に関し、国土・空間計画、地方政府システム、自治体レベルの土地利用の観点を取りあげてもらった。

執筆 3 者は各分野を代表する論者である。東京大学・大西教授は、市町村合併は広域行政の議論に通ずべきと説いている。総合研究開発機構・澤井理事は、広域地方政府としての州、府県、市町村の 3 層構造を提言すると同時に、市町村と住民の協力が重要となるとしている。C-まち研究室・柳沢代表は、線引き市と非線引き市の合併には土地利用規制上の課題が多いと指摘している。

地方自治のシステムは、国ごとに異なるものであり、この点からは、最適解は存在しないというべきであろう。日本で進行中の市町村合併が、海外の読者の参考となることを期待する。

(特集担当：藤井康幸 (みずほ情報総研株式会社))

市町村合併と国土構造

大西 隆

東京大学 教授

1. 市町村合併の展開

日本の市町村数は、1989 年に近代的な地方自治制度の施行に伴い、それまでの町村の約 1/5 となる 15,859 に集約された (明治の大合併)。その後緩やかに減少し、1953 年には 9,868 となっていたが、新制中学校の設置監理、市町村消防や自治体警察の創設

事務、社会福祉、保健衛生関係の新しい事務に対応するために、町村規模の目安を人口 8000 人とする合併が進められた結果、1961 年までに約 1/3 の 3,472 になった (昭和の大合併)。その後大きな変動なく推移してきたが、地方財政の危機を打開するために政府が新たに市町村合併の推進に力を入れ、1999 年に、

2005年3月を期限として市町村合併に優遇措置を講ずる市町村合併特例法の改正が行われ合併が進んだ。2005年1月現在で市町村数は全国で2,869であり、既に合併を決めている市町村が予定通りに合併すれば2005年3月末までに2300程度になると見込まれている(平成の大合併)。

この結果、およそ120年間に日本の地方自治体は1/30に減少したことになるが、それでも多すぎるとされ、合併特例法の期限切れ後に向けても合併の準備が進められている。いったい地方自治体の数はどれくらいが適正なのだろうか?実は、これはそう容易に答えられる間ではない。世界各国を見れば、基礎自治体数は様々である。フランス36,600、ドイツ16,100、アメリカ35,900などが自治体数の多い国である一方で、イギリス(484)などでは日本よりも少ない。総じて主要国では日本より基礎自治体数は多いようだ。一基礎自治体当たりの平均人口をとってみても、日本の38,300人を越えるのは、アイルランド(人口357万人)、ニュージーランド(355万人)、イギリス(5,849万人)など限られている。したがって、各国の経験を踏まえて基礎自治体の適正数を求めるという観点に立てば、日本で現在市町村合併を促進しなければならない理由はなかった。鍵を握ったのは、地方交付税の累積赤字であった。日本の制度では、国が徴収する交付税を、基礎自治体、都道府県の基準財政需要額と基準財政収入額の差、つまり各自治体における歳入の不足分を補うように交付することになっている。したがって、この差の合計である不足分が、交付税収入を上回れば、交付税会計そのものに不足が生じ、借入金が必要となる。現在では、地方交付税が毎年20兆円程度に対して、地方交付税特別会計の累積債務は40兆円に達して制度の破綻が指摘されてきた。今回の政府による合併促進は、市町村の大規模化によって財政力指数を高め、交付税額の削減を図ったものとされる。

しかし、いうまでもなく、基礎自治体の適正規模は、財政の観点からのみ決まるものではなく、庁舎の窓口に出向き易く、かつ住民のニーズにきめ細かく応えうるといった住民サービスも重要な要素であることはいうまでもない。この観点から見れば、規模

が小さく、身近な存在であり、かつ頻繁に変化しない方が優れていることになる。もちろん、規模が小さければ、固定的な経費の負担が重くなるなど財政から見れば厳しくなるので、広域行政の仕組みを活用することによって、効率的な財政支出を図らなければならない。したがって、横浜市のような大規模自治体では都市内分権が、合併しなかった小規模自治体などでは広域行政が今後の課題となる。

2. 国土構造と広域計画

基礎自治体や都道府県を基盤として立案、実施される国土計画や地方計画といった広域計画においては、複数の都道府県を圏域とした地方計画(首都圏基本計画等)、複数の市町村を対象とした広域市町村圏や地方生活圏といった計画圏域が設定されてきた。そこでは、交通体系、広域施設の共同設置管理など広域行政が、調整から共同事務まで種々の形態で行われてきた。今回の大合併は、とくに市町村をベースとした広域行政の単位に大きな変化をもたらすことになる。しかし、平成の合併が一段落しても、市町村の規模には相当なバラツキが残り、かつ人々の現実の生活行動(通勤・通学、買物、通院、その他日常活動の範囲)と市町村の規模とは大きな隔たりが残り、生活行動に対応して行政施策が行われるためには、生活圏を構成するような市町村の連携が引き続き不可欠である。

このように物的・社会的計画の基礎単位を生活圏など一定の条件に合致する地理的範囲に置こうとする考えは、合理的に計画を立案しようという立場からは自然なものである。しかし、日本では、自治体の行政権、立法権(条例制定権)が強く、また、近年とくに地方分権によって、市町村の独自性が重視される傾向が強まったために、広域行政は目立った存在ではなくなった感がある。実際、広域圏の設定においては、郡制時代の区分なども影響を与えており、通勤・通学依存率など現実の社会的関係に対応して合理的に地域区分をしようとする観点などとの間で、十分に議論が尽くされているとはいえない。

したがって、2005年3月末で合併特例法による合併に伴う優遇措置の期限が切れる段階では、合併か

ら連合や広域行政へと市町村をめぐる議論の焦点が移ることが期待される。広域権の設定に際して、合理的な指標として重視されているのが、通勤人口の割合である。就業者の中である都市への通勤者が多ければ、その市町村は母都市に対するベッドタウンとなり、母都市を中心に形成される都市圏の一面に属することになる。母都市への依存を決める通勤率をどの程度にするべきかに関しても種々の議論があるところであるが、小さくとり過ぎれば、母都市ーベッドタウン関係が煩雑になりすぎるし、大きくとり過ぎれば都市圏が小さくなり自立した市町村が増える。種々の研究では、5%や10%と設定し、国内に100程度から300弱程度の都市圏を得る例が多い。しかし、一方で広域行政を行政サービスの相互補完の

仕組みと考えれば、補完が必要なのは過疎地であるから、通勤率以外に、通院や買物などの日常生活の結びつきを表すような指標を加えなければ適切な広域圏を導けないケースもある。現在日本では、戦後55年存続してきた国土総合開発を廃止して、新しい国土計画を立法する検討が始まった。国土の開発を目指した国土計画に対して、国土の保全、利用、管理をキーワードにした計画への転換を図ることに法改正に目的がある。そして、計画立案の議論も国をいくつかに分割した地方圏単位で進められることになりそうである。その中で、各市町村の声が十分に反映されるように、広域圏としてのまとまりを形成して、声を強めていくことも重要な課題である。

地方政府システムの展望と都市経営

澤井安勇

総合研究開発機構 理事

1. 政府システム改革の必要性

(1) 政府システム改革への動向

20世紀後半以降、世界は、工業化社会から知識・情報化社会への転換、あらゆる分野におけるグローバル化の進展など、歴史の峠ともいえるべき経済社会構造の一大転換期に突入している。多くのEU諸国においては、欧州から国境を取り払うという欧州統合の大事業を進める一方、グローバル化や知識・情報化に対応しうる政治・経済・社会の各分野における改革（イノベーション）を進め、国内的には、分権・分散型の政治社会システムを強化し、地方分権国家への衣替えを急ピッチで進めてきた。そうしたプロセスの中で、地方政府、地域経済、市民セクターが連携し合い、積極的な地域経済活動を展開し、その結果、国民経済全体の活力向上をも達成している。地方分権的な政治・社会システムにおけるアクティブな市民のネットワークに支えられた地域社会や都市の活力を束ねた国の力は、かつての中央集権体制の場合より力強い経済・社会基盤を形

成し、社会全体の活力は増大することをEU諸国における幾多の成功事例が示している。

一方、わが国においては、1990年代以降、自治体間の自治意識の高揚とEU諸国における分権国家化への影響などにより地方分権に向けた国を挙げた取り組みが行われ、団体自治の進展が見られ、現在は、分権の受け皿となる市町村の経営能力を高めるために、「平成の大合併」といわれる市町村再編が推進されている。そして、この市町村の大規模な再編の動きを契機として、昨今、わが国が直面する歴史の峠を乗り越えるための中央・地方を合わせたトータルな政府システムのあり方に関する論議が、政府の審議会、政党、地方自治体、民間シンクタンク等各方面で一斉にスタートしている。

(2) 望ましい地方政府システムの方向

政府システムの改革方向についての共通的な方向性は、概ね次のようなものである。すなわち、まず、中央政府については、混迷と厳しさの度を加える国際情勢に的確に対応でき、年金・財政問題など山積

している国民的政策課題に専念できるスリムで政策志向型の組織にリ・デザインする。また、地方政府については、長期人口減少局面を迎えその活力低下が懸念される地方再生の課題などに、市民セクター・地元企業などと連携して機動的に対応し解決していくことのできる、分権化によりパワーアップした地方政府を確立するというものである。特に、地方政府システムについては、各種の道州制提案など様々なアイデアが出されているが、公共政策専門の研究機関である NIRA(National Institute for Research Advancement)では、近未来の分権市民国家におけるわが国の望ましい地方政府システムのイメージを、つぎのように描いている。すなわち、現在の中央政府と都道府県・市町村から成る 2 層制の地方システムに代わって、全国をいくつかに分けた広域ブロック毎に設置され中央政府からその機能の一部を引き継ぐ広域地方政府である州、市町村を補完する中間自治体としてスリム化された府県、市民サービスを一手に引き受ける総合自治体としての都市などの市町村という 3 層制の基本構造が考えられている。3 層制は、一見、屋上屋を重ねるようだが、エージェンシー化など出先機関を含む中央政府のスリム化や府県機能の縮小・特定化、市町村数の減少等により政府部門トータルの行革効果を生み出すことは十分可能である。2 層制の道州制のように州にすべての広域的権能を集中させるシステムに比べ、必要な政府機能は極力市民の身近に置くという補完性原理を維持する上からも、歴史的に国民意識に定着している府県に新しい役割を与えて当面存続させる 3 層制の方が民主的合理性が高いと考えられている。また、現在の政令市については、府県と市町村両方の機能を備えた特別市とすることが想定されている。なお、首都地域については、現在の東京都を単独の東京州とする案や英国の GLA (Greater London Authority) 型の広域調整を主たる機能とする特別自治体または自治体連合を設定し、センター部分を普通市と異なる首都市を置くなどいくつかの代替案が考えられるだろう。

2.新たなローカル・ガバナンスにおける都市経営

(1) 都市ガバナンスの担い手としての市民・コミュニティー

近年における世界的な都市化の動向や現在進行中の市町村合併による都市自治体の相対的プレゼンス拡大などを考慮すると、近未来における分権化された新たな地方政府システムにおいては、最も市民生活に身近で総合的な市民サービスを供給する都市政府の役割は、極めて重要なものとなろう。さらに、地域コミュニティー活動や NPO 活動を通じて、分権化とパラレルに進行している市民セクターの政治・経済分野への参加傾向は、ネットワーク・ガバナンスとかソーシャル・ガバナンスなどといわれる新しいガバナンス状況を形成しつつあるが、分権化された都市社会は、ハーバード大の Robert D. Putnam が北イタリアの発展の根拠と指摘した「信頼と互恵に支えられた市民参加のネットワーク」により、一層その制度的パフォーマンスを高めることができるのである。都市計画など今後の都市経営は、ローカル・ガバナンスの担い手としての市民・コミュニティーを重視した政策スキームを描く必要に迫られることになるだろう。

(2) 都市経営のニュー・パラダイム

近未来におけるわが国の都市経営については、地方分権と参加民主主義の色彩の強いガバナンス状況を想定する必要があるが、同時に、わが国が 2006 年前後をピークとして長期的な人口減少期に突入することを忘れてはならない。既に、多くの地方都市において、オランダのクラールセン(Leo H. Klaassen)の都市サイクル仮説でいう逆都市化のプロセス、すなわち都市圏全体の人口減少過程に突入しており、地域全体の衰退、活力低下が社会問題となっている。このような厳しい状況にある地方都市の再生のためには、地域社会ごとに、地域の文化資源などを活用し、地域アイデンティティーの高いまちづくりを行うなど、主体的な都市経営に取り組む必要があるが、そのためには、地域コミュニティー・市民組織、企業社会、自治体政府など地域内の各アクター間の協力的ネットワークを確立し、地域社会全体で都市経営に取り組む政治・社会フレームの構築が必要とされ

ている。また、地域独自の都市計画等の実施を担保するためには、都市計画制度や各種土地利用制度などのいわゆる都市法の体系について、かつての高度経済成長・人口急増期の中央政府主導の全国一律的な「標準仕様型」から、「ローカル・オプティマム」、すなわち、地域ごとに、地域が最適と考える政策選

択が可能な制度フレームに転換することが急務である。そして、地域が自らの将来像を描き、従来の手法にとらわれない多様で柔軟な都市再生戦略を市民と都市政府が協働して実現しうる状況が分権・市民社会における都市経営スタイルになるだろう。

市町村合併と都市計画区域

柳沢 厚

株式会社 C-まち計画室 代表

「市町村合併に絡めて都市計画区域を論じる」というのが編集者のリクエストである。しかし、都市計画区域は計画理念から導かれたやや観念的な概念であるのに対して、市町村合併の論理は理想的思考とはかけ離れた現実政治レベルの判断で進められており、いわば両者は「かみ合わない」状態にある。そこで、都市計画区域とは何であるのか、市町村の区域とそれとはどういう関係が望ましいのかという2点についてコメントして、リクエストに応えたいと思う。

1. 都市計画区域の役割

現在都市計画区域が果たしている役割は、大別して次の3点に要約することができる。

- ・都市計画に必要な基礎データの収集・分析の範囲を設定している
- ・計画を定め、それに基づき事業と規制を実施する区域を設定している
- ・都市計画に関連する行政コストを賄うための税を徴収する区域を設定している

しかしこのいずれもが、以下に述べるように今日の社会経済情勢の中で必ずしも有効なものとはいえない状況が生じてきており、結論的に言えば、都市計画区域というものの必要性を改めて再検討する時期にきていると考えられる。

(1) 基礎データの収集・分析の範囲としての都市計画区域

都市計画は一定の空間的範囲に物的な計画を立て実施する行為であるから、計画対象となる空間的な区域の存在が前提となる。そして、その区域内の自然的・社会的諸条件を把握・分析することが、計画立案に先立って必須であることは言うまでもない。都市計画法6条では、都市計画区域についてそれらの諸条件を把握・分析することを規定している(基礎調査)。人口規模、産業別就業人口規模、市街地面積、土地利用、交通量等について概ね5年ごとに調査することが義務づけられ、その結果は都市計画の決定・変更の背景・根拠として用いるべきとされている(同法6条1項、13条1項18号及び21条)。

これらの調査データは、多項目に渡る詳細なもので都市計画に関する貴重な基礎資料となっている。しかし、多くの都市で都市計画区域と実態の都市の広がりとは乖離があり、かつ、車社会による人々の移動の広域化に伴う影響圏の拡大により、都市計画区域単位でデータを収集・分析するのでは不十分な場合が少なくない。そのため、多くの都道府県においては、全県ないし県を数地域に分けた広域的エリアを単位として諸データを整理しているのが実情である。

(2) 計画・規制・事業を実施する区域としての都市計画区域

都市計画区域は、都市計画法に規定されている各種の都市計画(区域区分、地域地区、都市施設、市街地開発事業、地区計画等)について、それらのシステム

を活用できる土俵としての意味を有している。都市施設について例外的に区域外での活用も可能とされていること及び用途地域等の一部の地域地区が準都市計画区域で用いることができることになっていることを除いて、その他の都市計画は全て都市計画区域内に限って用いることができるとされている。また、これに関連して開発許可制度および建築基準法による建築規制（集団規定）も都市計画区域が一義的な対象領域となっている。

この部分が都市計画区域の最も主要な制度上の機能であるが、これらの内いわゆる事業制度については、郊外部の区画整理事業が宅地需要の落ち込みから基本的に撤退の状況にあり、コンパクトシティー化の要請を背景としてその他の事業も既成市街地の再生に軸足を移しており、その傾向は今後ますます強くなると見なければならぬ。一方、規制制度については、地域アイデンティティーの源泉が都市郊外の田園地域や里山地域に豊かに存在することから、その保全のために開発や建築行為をきめ細かくコントロールしようとする考え方が台頭し、都市計画区域を越えた区域をも規制対象に加える動きが現れている。これに対応できるよう、国は都市計画法および建築基準法において、それぞれ開発許可および集団規定を都市計画区域外に適用できるとする制度改正を行ってきたが、都市計画区域からの滲み出的な適用区域の拡大ではなく、市街地から田園・里山を経て山岳部にいたる一帯の環境を一貫した視点でコントロールできることが重要である。神戸市の「人と自然との共生ゾーン指定条例」を嚆矢として、少なくない自治体が類似の問題意識から条例による規制に踏み切っている。

こうした状況から、都市計画区域界というラインを挟んで事業制度は内側に収斂し、規制制度は外側に広がろうとする方向性を読み取ることができ、いずれの動きも都市計画区域の存在を形骸化するものとなっている。

(3) 都市計画税の徴収区域としての都市計画区域

行政実務上は都市計画区域のこの役割は極めて重要である。都市計画税は土地と建物の課税標準額に0.3%以内の税率をかけた額ということになっていて

(地方税法702条の4)、ほとんどの自治体が0.3%を採用している。税額は固定資産税の1/4~1/5程度であるが、市町村税の中で一定の比率を占めている。

ただし、都市計画税の徴収対象区域は、地方税法の規定からも都市計画事業を実施するエリアを念頭に置いたものとなっており、線引き都市では市街化区域、非線引き都市では用途地域を対象とするのが基本である。都市計画区域は線引きや用途地域の土俵となっているに過ぎない。

2. 市町村区域と都市計画区域

都市を一体的に経営・管理する区域はどのようなまとまりであるべきか。都市計画が都市の物的な環境を形成・管理するものである以上、地理的及び地形的に一体性を持つ区域を計画上の対象区域として捉える必要がある。これが従来の都市計画区域の考え方であり、従って「市町村界にとらわれず実態の都市圏を対象として区域設定すべきである（広域都市計画区域とすべし）」という立場が望ましいものとして主張される。しかし、この立場から望ましい区域の広がりを設定しようとしても、今や「実態の都市圏」の把握自体が難しいものとなっており、適切な広域都市計画区域への再編は望めそうにない。

一方、都市の経営・管理という面から見ると、それを行う主体との関係が重要である。都市計画を決定・実施する主体が誰であるのかによって、その主体の管理領域と都市計画区域が一致していることが望ましい。この立場からすると、都市計画の決定権限が基本的に市町村に委ねられ、かつ、地域の管理・運営は本来的に基礎自治体（市町村）が主体にならざるを得ないという今日状況からすると、今後もなお都市計画区域が必要であるとすれば、市町村単位で都市計画区域設定がなされるのが望ましいということになる。

もちろん、都市計画で決定すべき事項の中には、市町村の区域を越えた広域の視点からそのあるべき方向を見極めなければならないことは多い。そうした事項については、広域的な計画調整の枠組み（都道府県が調整役になるか、あるいは市町村協議会のような場を設けるか）の中で検討される必要がある。

この種の計画調整は、決定権者が市町村である事項については都市計画区域設定の如何にかかわらず必要である。したがって、この調整の枠組みが用意されていれば広域都市計画区域を設定する必要は本来的には存在しないことになる。

ところが、それが必要な唯一のケースが線引き制度との関連である。線引き制度は都市計画区域を単位として市街化区域と市街化調整区域とに区分する方式を取るため、線引き制度を採用している都市計画区域とそれを採用していない都市計画区域とが隣接する場合に矛盾が発生することがある。すなわち、線引き制度の目的は市街化区域に公共投資を集中させ都市の人口増をそこで受け止めようとするものである。そのため、市街化区域の外周を市街化調整区域として開発を抑制するわけであるが、隣接する都市計画区域がこの制度を採用していなければ、そこには開発抑制の規制がないので市街化調整区域の外側のエリアに増加人口の一部が流出することがある。これは適切な立地に適切な環境の居住地を整備するという都市計画の主要目標が実現しない事態をもたらす。

線引き制度は都市計画区域の設定の如何にかかわらず、その決定権は都道府県にあるので、理論的には上記のような矛盾が生じた場合あるいは生ずるおそれがある場合、都道府県が線引きを実施すればいいはずである。しかし、線引き区域に隣接する非線引き区域の多くは都市的な集積の乏しい地域であるた

め、仮に線引きを実施するとそのほとんど全域が市街化調整区域となってしまうことが多く、「わずかな開発チャンスまでも押さえ込まれて地域が疲弊してしまう」との声に勝てないのである。

この問題は、市町村合併に際しても一つの障害として浮上している。例えば線引き市と非線引き市とが合併して一つの市となる場合、同一の自治体の中に線引き区域と非線引き区域とが同居することは許されないと考えれば、全市について線引きするかそれを止めるかを迫られることになる。この問題の根源は、市街化調整区域の立地基準の硬直性に有ると考えられる。すなわち、開発圧力の実態や土地利用の現況と関わりなく一律的に厳しい基準を当てはめ、地域の疲弊を招くようなやり方にある。2000年の法改正でこの点についての弾力性は制度上かなり高められているが、規制行政の現場ではこれまでの慣性から容易には抜け出せない状況にある。この問題の望ましい解決は、弾力化された市街化調整区域の立地基準を当該都市の実情に合わせて不当な制限とならないよう“カスタマイズ”した上で、全域を線引きする（1つの都市計画区域とする）ことである。しかし、それには関係官庁の理解と何よりも地元住民、地権者の理解が不可欠であり、相当の検討期間を要すると考えられる。したがって、それまでの間は、一国二制度のような状態（2つの都市計画区域の併存）もやむなしとしなければならない。

■ 発行日：2005年5月
■ 編集発行：
社団法人 日本都市計画学会 国際委員会
〒102-00082 千代田区一番町10
一番町ウエストビル 6F
TEL. 03-3261-5407/ FAX. 03-3261-1874