

我が国における都市政策の これからのあり方について

一橋大学 国際・公共政策大学院

2016 年 3 月

本稿は、一橋大学経済学研究科・公共政策プログラムにおけるコンサルティング・プロジェクトの最終報告書として、受入機関である広島県に提出したものです。本稿の内容は、すべて筆者の個人的見解であり、受入機関の見解を示すものではありません。

要約

地方自治体及び民間団体が行った都市政策を対象に、文献調査を中心に計量分析を組み合わせた事例分析を行い、事業効果の定量的な測定を行った。加えて、その要因を明らかにするとともに、都市政策を成功させるために必要な条件を抽出した。その条件とは、①公的機関の関与、②複数の政策を包含する都市グランドデザインの作成、③民間の投資喚起である。同時に、現代の都市政策が産業政策等を包含する総合政策であることを明らかにした。また、都市計画法を例にとり、広域調整・連携という観点から、都市政策分野において都道府県に期待される役割についての事例分析を行い、都道府県がリソースを投入すべきポイントは、制度整備を含めた都市グランドデザインの作成と関係者間の利害調整にあることを明らかにした。

謝辞

本研究は、一橋大学大学院国際・公共政策教育部における公共経済プログラムの一環として行われたコンサルティング・プロジェクトで得た研究成果に加筆修正を行ったものである。

まず、報告に先立ち、同プロジェクトにおけるクライアントとして協力していただいた広島県に、あらためて感謝の意を表したいと思う。

この研究を完成させるにあたり、多くの方々から有益なコメントを頂戴した。受入機関である広島県地域政策局都市圏魅力づくり推進課の沖邊課長、同課酒井主査には、貴重な時間を割いて多くの助言や指導を頂いた。また、一橋大学大学院・国際・公共政策教育部においては、コンサルティング・プロジェクトの担当教授である山重教授をはじめ、ゼミの指導教官である佐藤教授に加え、公共法政プログラムの先生方や公共経済プログラムの学生等には、何度も助言や有益なコメントを頂戴した。ここにあらためて感謝したい。

目次

第1章 はじめに

(1) 問題意識を持つに至った経緯

(2) コンサルティング・プロジェクトにおけるターゲット

第2章 既存の研究

第3章 事例の分析

(1) 広島県呉市（民間主導型）

(2) 神奈川県横浜市（市主導型）

(3) 富山県富山市（市主導型）

(4) これまでの調査事例からの示唆

第4章 都市計画法における県の広域調整

(1) 山形県

(2) 京都府

(3) 福島県

(4) 富山県

(5) 本章における調査事例からの示唆

第5章 総括

参考資料

参考文献

第1章 はじめに

(1) 問題意識を持つに至った経緯

筆者は、平成21年から2年間、内閣府の地域主権戦略室（現在の地方分権改革室）にて、主に地方出先機関（地方経済産業局及び地方環境事務所）の地方への移譲を担当した。当時は、リーマン・ショックに端を発する世界同時不況と急激な円高により、我が国経済は非常に厳しい状況にあった。そこで、政権交代間もない民主党政権は「地方の活力を取り戻す」ための看板政策として「地方で出来ることは地方に任せる（補完性の原則）」を基本理念とした「地域主権政策」を掲げた。そもそもは自民政権時代から地方分権政策として存在した歴史ある政策だが、衆院選の民主党マニフェストに掲載されたことにより、当該政策は大きく注目を浴びた。また、政権交代による「内閣主導」、「政治主導」を期待する世論の支持を受け、政府の強い指示のもと、地域主権政策はあらためて各府省で再検討されることとなった。その結果、地方における産業政策（以下地域産業政策という）は「多重行政は悪であり、地方で十分に実施可能」という文脈で整理され、経済産業省のもつ地域産業政策である商店街振興策等は原則地方に移管し、地方出先機関は地方へ丸ごと移譲することされた。

しかし、そもそも産業政策は、道路行政のようにプレーヤーが1者に限定される政策とは異なり、複数のプレーヤーを許容することの出来る政策である。商店街や中小企業などの受益者にとっては、支援策は多々あっても困るものではなく、この場合でも、国か地方かという二元論で整理されるべきものなのであろうかという点について、当時から大いに疑問であった。また、仮に国の事務や出先機関を地方に移譲するとしても、その移譲先は県なのか、それとも市町村なのか。さらに、地方における産業政策において、国が果たす役割は未来永劫本当に無いと言い切れるのだろうか。国か地方かという二者択一論ではなく、国は国、地方は地方で、それぞれの観点からの産業政策を担うとともに、必要に応じて国と地域とが連携・協働するという選択肢はないのか。仮に、何らかの観点に基づき地域産業政策に国が取り組むとした場合、具体的にどういった政策を国が行うべきなのか。究極的に、国民にとって最も良い、国と地方の事務分担とはどうあるべきなのか。以上のような問題意識を持つに至った。

(2) コンサルティング・プロジェクトにおけるターゲット

上記の問題意識を踏まえ、コンサルティング・プロジェクトとして広島県に協力を仰ぎ、実際の地域経済の実態を分析した上で、国、都道府県、市町村及び民間におけるよりよい協働の形について政策提言をすることとなった。

実施にあたって広島県の担当者と相談した結果、広島県が今後数年にわたって実施しようとしている「都市圏魅力創造事業」に協力する形でコンサルティング・プロジェクトを進めることとなった。当該事業は、広島市都市圏の環境整備

や活性化を目的に、広島県と政令市である広島市が協力して行うものであり、県と市の協力体制の構築にあたって類似の先進事例を調査する意義は十分にあると考えられる。他方、当方の関心事項である産業政策はあくまでもその中の一要素でしかないという制限があるが、広島県の担当者とすりあわせた結果、都市圏整備と商店街の活性化にフォーカスを絞り、以下の調査及び提案を行う形で合意した。

①調査事項

- 国、都道府県と市町村が協力して都市圏の整備を行っている類似の先進事例についての調査
- 民間主導で経済圏や商店街の活性化を行った事例についての調査。
- 都道府県と政令市の協力事例についての調査。

それぞれ具体的には、以下の内容について調査を行う。

- ・各機関の連携体制、予算規模、事業内容
- ・（結果が出ている事業については）成果と評価について
- ・成功・失敗それぞれの場合の要因分析

②提案事項

上記の調査内容を踏まえて、最終報告として以下提案を行う。

- 都市圏の環境整備にあたって県が特にリソースを投入すべき内容は何か。
- 国、都道府県や都道府県と政令市が協力して事業を行う場合の効率的、効果的な連携体制について。
- 公的機関と民間の役割分担のあり方についての考察。

第2章 既存の研究

地域産業政策や地域都市政策の形成や運営に関する先行研究は、これまではどちらかと言えば国の役割に着目した研究が多く、特に我が国でも流行した産業集積政策に着目した研究が多い。しかし、地方自治体の役割に注目した研究はあまり多くなく、古くは佐藤竺（1965）が「均衡ある発展」を目指す全国総合開発計画において国主導での政策形成や地域開発が、地方自治体の財政の逼迫や住民負担の増加、補助金を通じた地方統制の強化に結び付いた点を指摘している。

産業集積政策に着目した研究としては、新井（2007）は三重県の「クリスタルバレー構想」と液晶産業集積を事例として地域経済への波及効果を検証し、同構想が一定の成果を上げたことを評価するとともに、今後の地方自治体には従来からの企業誘致のみならず、地域独自の戦略を策定、実行していくことが求められるとしている。また、梅村（2011）は都市型産業集積地域の例として尼崎市を取

り上げ、産業振興とまちづくりの政策的融合の視点の重要性や産業集積間、言い換えれば地域間の連携の重要性に触れ、自治体の地域産業政策の方向性について提言を行っている。これらの研究を見ても明らかなように、今後の地域政策の主体として都道府県や基礎的自治体の果たす役割は大きいと考えられる。

最後に、地域政策における国、都道府県、市町村の役割を分析した研究として、佐藤正（2014）がある。当該研究は、「企業立地促進法」の基本計画策定過程の四日市市と北上市の分析を基に、地域産業政策形成において、政府間関係、つまり、国、都道府県、市町村が果たす役割と課題を考察している。その考察によれば、「全国的な企業立地促進法の計画策定状況と四日市市、北上市の計画形成過程を検討した結果、都道府県が依然として主導的な役割を果たしていたことが明らかになった。一方で市町村は、過去に地域産業政策の策定に携わった経験を持つ自治体は独自に計画を策定していた反面、水平的関係を通じた政策情報の交換はみられず、他の市町村は補完的な役割にとどまり計画内容には大きな影響を及ぼしていなかった。」とある。つまり、地方政策の形成過程においては、都道府県の果たす役割は依然として大きく、基礎的自治体が個別に連携をとって、独自に計画を作成するような動きは稀なケースであるということが当該研究からは推察できる。他方、四日市市は中核市、北上市は普通市であることから、県とほぼ同格である政令市では市が主導するようなケースもありうると考えられ、とりあげた事例にはやや不満が残るところである。

第3章 事例の分析

（1）広島県呉市（民間主導型）

呉市は広島県西部に位置する港湾都市である。戦前は船舶需要を背景に発展し、当時の人口は広島県とほぼ同じ約40万人に達しており、非常に発展した街であった。しかし、戦争の影響と造船業等の衰退により、1970年代以降は人口減少を続け、現在は約24万人の特例市である。人口の減少に伴い、商業も衰退を続け、小売業の販売額は年々減少しつつあった。具体的には、中心市街地をはじめとする商店街に客離れが起き、他の大都市や郊外に消費者が流出、徐々に衰退しつつあった。

こうした状況を受けて、呉市の商工会議所はまちおこし事業として、2003年より中心市街地の活性化を目的とした商店街活性化事業を行うこととなった。

さて、本事業の特色は、民間が主導する形で商店街の活性化が行われたところである。事業の実施は、商店街の活性化事業を行う際によく見られる商店街組合ではなく、「特定非営利活動法人タウンマネジメント」というNPO法人が実施した。特筆すべきは、専任のタウンマネージャーを置き、事業運営のための資金調達も原則補助金などの公的資金に頼らず自力で行ったことであろう。

(後述する「来てくれ店舗事業」では賞金として市役所の資金は使用している)。

従来の商店街組合が行ってきた活性化策は商店街組合という寄り合い所帯が担当するため、どうしても「商店街の活性化」という目的が途中で「商店街組合の活性化」にすりかわってしまう。例えば、どこかの空き店舗に新たな出店を募る場合に、その近隣に組合員である同業者がいた場合、その組合員に配慮して同業者の出店は意図的に避けようとするだろう。単にイベントや販売促進を行うだけであればそのような形でもいいかもしれないが、商店街の活性化を真に目的とする場合、生産性の高い新規業者の参入と生産性の低い古参業者の撤退は商業の新陳代謝を行うためには絶対に必要である。それが阻害されては、商店街の活性化などできるはずもない。その点、NPO法人であれば、組合とある程度距離を置いた形で事業を実施できるため、上述したような懸念は比較的解消できる。

また、本事業の特色の2つ目は空き店舗対策事業として行った「来てくれ店舗事業」である。もともと呉市でも補助金型の空き店舗対策事業は行っていたのだが、補助金の支出を伴う空き店舗対策事業は「新規創業者」であること、実際の補助金の支出にあたっては使途が限られる上に膨大な書類の提出が必要というデメリットがあり、利用者がいなかった。そこで、この「来てくれ店舗事業」では補助金ではなく、「新規創業者」だけではなく「既存事業者」にも門戸を開くとともに、「賞金」という取っ払いの形で資金を提供したことである。この事業の効果はめざましく、賞金を得た人が開業するだけでなく応募した人が賞金を得られなかったにも関わらずその多くが出店に至った。また、出店してもらう地域を絞ったことで意図的に活気あるゾーンを作り出し、さらに、タウンマネージャーが開業相談・支援活動も平行して行うことで出店が出店を生む(もちろん退店も)ことで、商店街の新陳代謝を活発化させることに成功した。

本事業については上記の「来てくれ店舗事業」などいくつか継続している事業もあるが、2006年以降は徐々に活動が低調になってしまった。これには、タウンマネージャーの退任やそれに伴うNPO法人の商店街組合への接近が原因となり、従来型の商店街活性化事業へと戻ってしまっていることが原因である。商業統計はまだ最新の統計が公表されていないため、その影響は明らかではないが、図4にみられる空き店舗数・空き店舗率の増加や図5における地価の大幅な低下はそこに起因するとみられる。

ここからは本事業の成果について、いくつかの角度から検討してみたい。商

店街活性化事業そのものは2003年前後から始まり、今でも事業自体は続いているが、2006年度ごろより事業体制が変わりその後の効果には疑問が残ることから、2003年～2007年を商店街活性化事業の効果期間と仮定した。

まず、呉市中央地区6商店街における空き店舗数・空き店舗率の推移を以下に示す（2004年以前のデータは存在しない）。

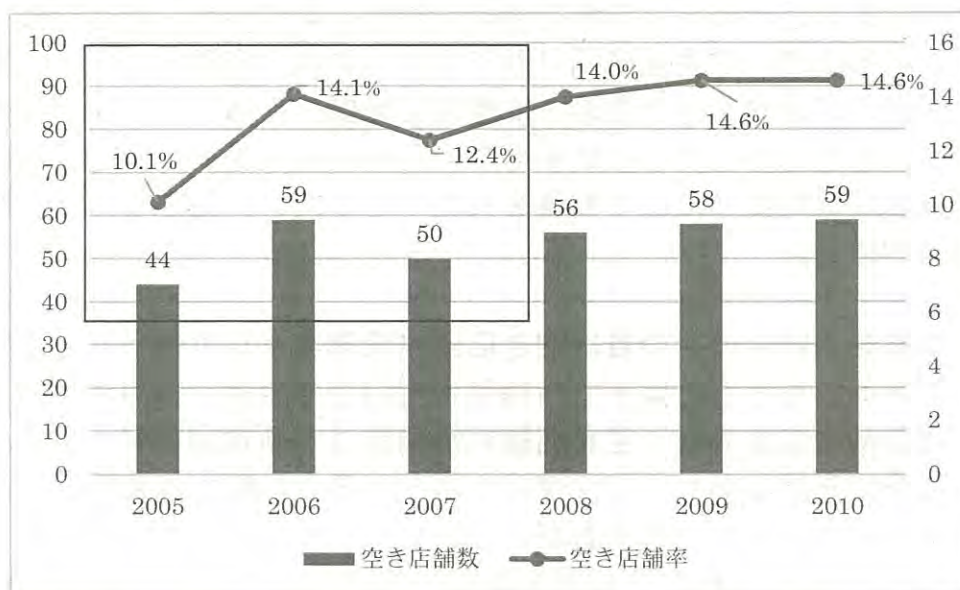


図1：呉市中央地区6商店街における空き店舗数・空き店舗率の推移（単位：店）
出典：第4次呉市長期総合計画前期資料及びヒアリング内容から作成

2004年以前のデータが存在しないため、2003年からの本事業の効果がどの程度あったのか推定するのは困難だが、2005年から2006年にかけては空き店舗数・空き店舗率ともに上昇してしまう一方で、2006年から2007年にかけてはいずれも減少している。よって、短期的な効果はあったと推測されるが、長期的な効果には繋がっていない。

さらに、商業統計を利用してその経済効果を検証するため、小売業の事業所数、小売業の従業者数、小売業の年間商品販売額を以下の図2～4に示す。なお、2004年以降は本事業の効果が現れていると考えている。

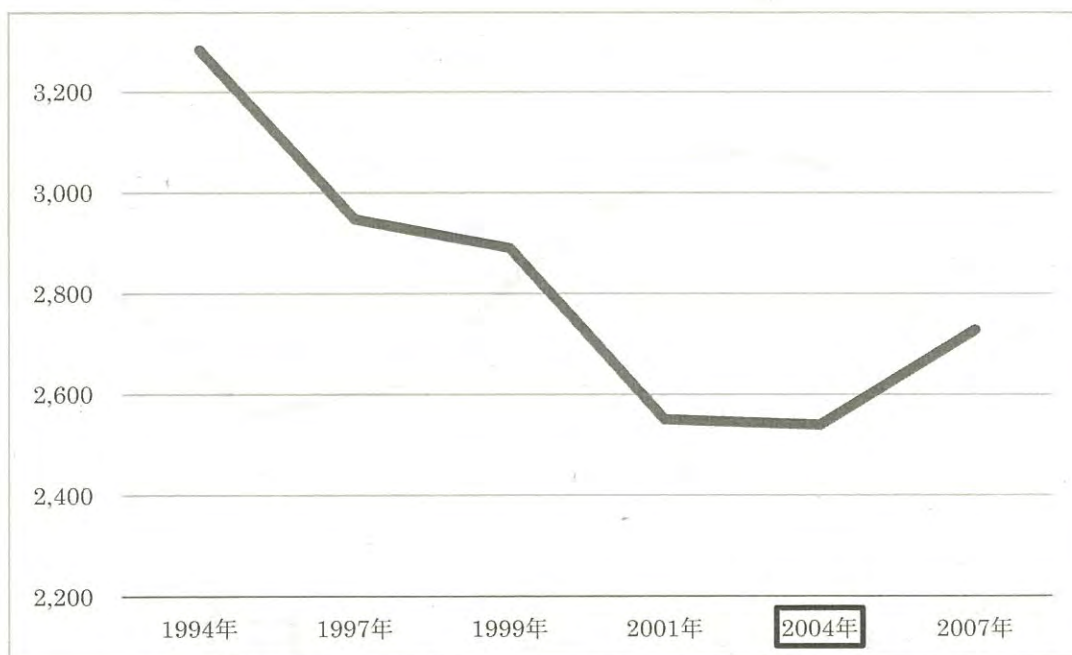


図 2 : 呉市における小売業の事業所数 (単位 : 店)
出典 : 商業統計調査より筆者作成

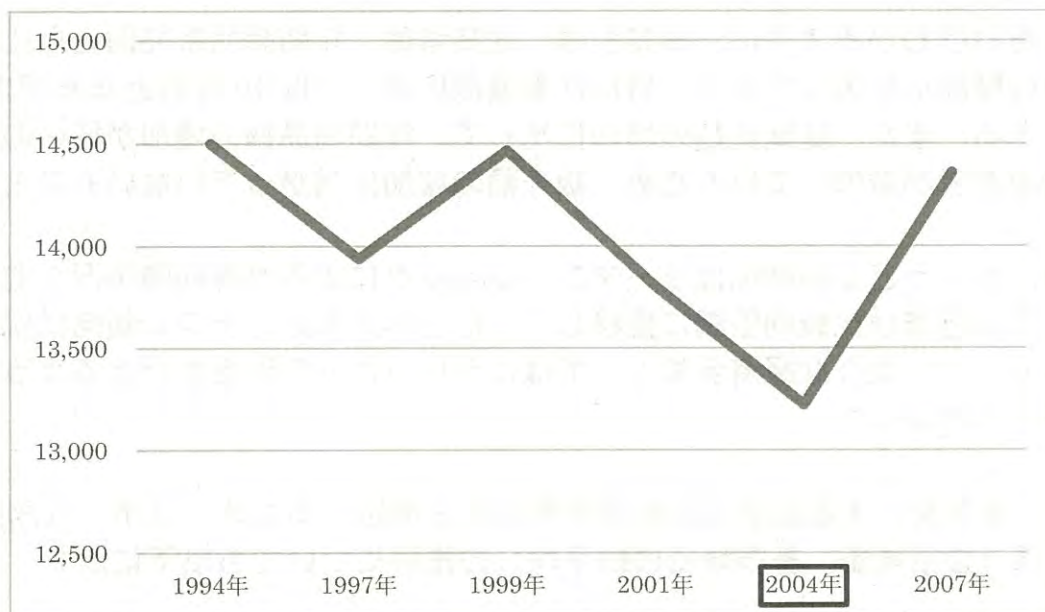


図 3 : 呉市における小売業の従業者数 (単位 : 人)
出典 : 商業統計調査より筆者作成

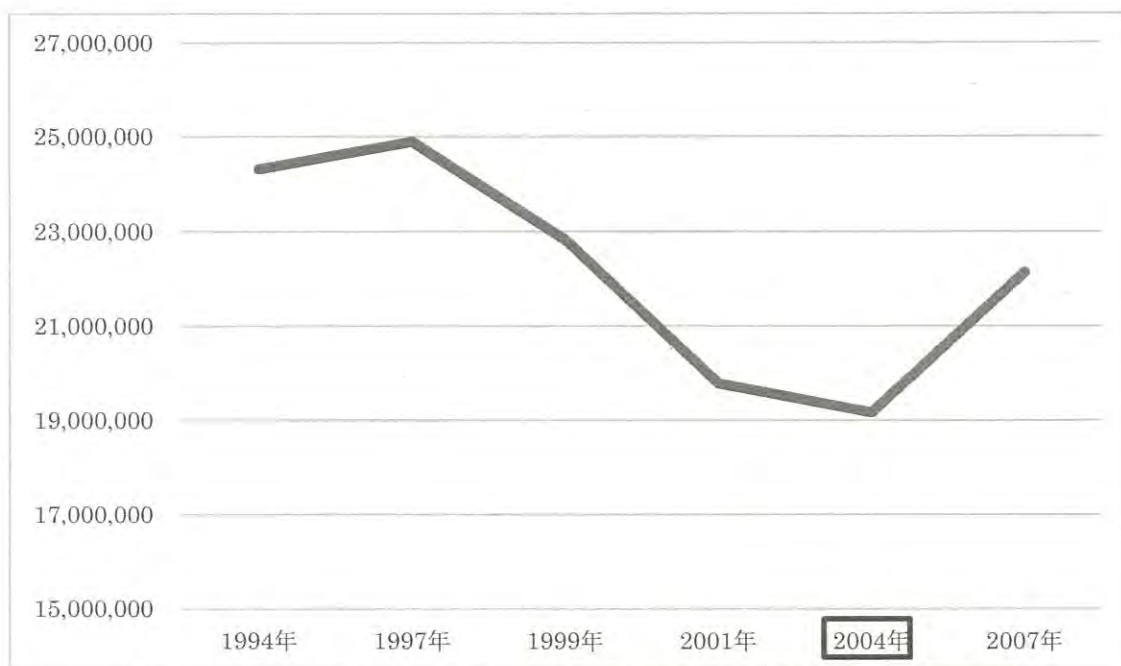


図 4：呉市における小売業の年間商品販売額（単位：円）

出典：商業統計調査より筆者作成

図を見ればわかるように、事業所数、従業者数、年間商品販売額ともに事業開始後は堅調に回復しており、特に従業員数に至っては 10 年前と同水準まで戻りつつある。また、従業員数の増加に比して、年間商品額の増加が鈍いのは、小規模事業者が増加しているため、販売額の増加に繋がっていないものと見て取れる。

なお、ちょうどこの時期はリーマン・ショックによる世界同時不況の前にあたり、日本経済は比較的堅調に推移していたといえるが、デフレ傾向は脱却しておらず、このような経済全体としてはこういった V 字回復を行えるような経済状態ではなかった。

また、本事業による経済効果を別の角度から測定するため、呉市、広島県、全国の地価（公示地価、基準地価の総平均）の推移についても以下に示す。

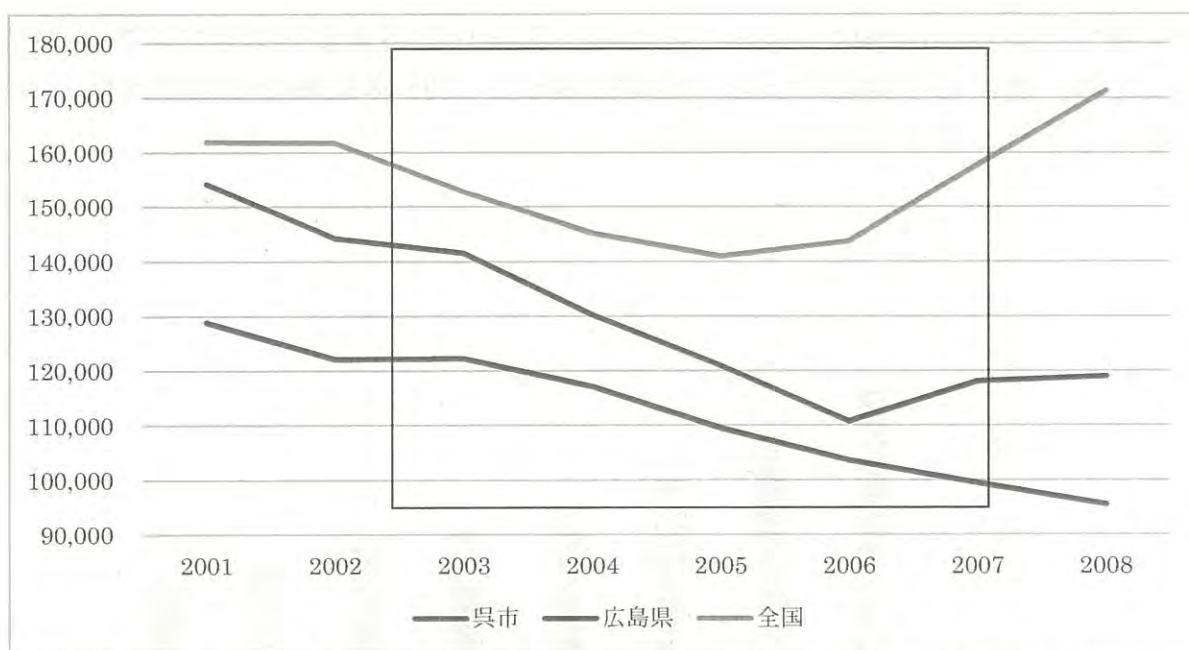


図5：呉市、広島県、全国における地価の推移（単位：万円/ m2）
出典：国土交通省公表の地価データより筆者作成

	呉市	広島県	全国
2001	96%	92%	94%
2002	95%	94%	100%
2003	100%	98%	94%
2004	96%	92%	95%
2005	93%	93%	97%
2006	95%	92%	102%
2007	96%	107%	110%
2008	96%	101%	109%

表1：呉市、広島県、全国における地価の推移（対前年伸び率）
出典：国土交通省公表の地価データより作成

図5及び表1の赤線で囲んだ部分を参照いただければわかるとおり、2003年及び2004年こそ地価の下落幅・下落率ともに対全国比、対広島県比で上回っていたものの、2005年はほぼ広島県と同率となっている。その後、2006年は対全国比では下回り、対広島県比は上回った。しかし、2007年以降は、回復基調のトレンドには乗れず、ほとんどその効果は無くなってしまっている。

上記では対象地域が広すぎることから、正確な効果測定ができていない懸念があるため、呉市の中通商店街の1地点に絞って2003年以降の地価の推移をとってみたところ、以下のようになった。

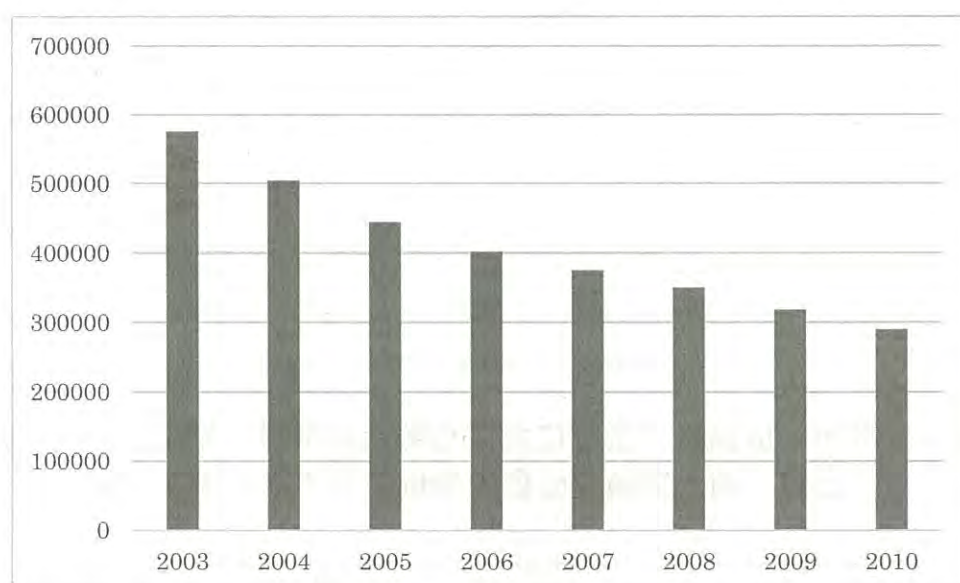


図6：呉市中通3-4-16における地価の推移（単位：万円/ m2）

出典：国土交通省公表の地価データより筆者作成

さらに、計量的手法であるDD (Difference in Differences: 差の差) を利用して、景気の影響を除去した上で、政策的効果を測定してみたところ、以下のとおりとなった。

	Before(2003)	After(2008)	Diff
Treatment	576000	350000	-226000
Control	268000	186000	-82000
Diff	308000	164000	-144000

表2：差の差をとった結果（単位：万円/ m2）

出典：国土交通省公表の地価データより筆者作成

Treatment 地域には本政策の対象地域である呉市中通3-4-16、Control 地域には本政策の対象地域外の商店街である呉市栄町商店街の1地点（呉市東中央2-1-16）とした。

簡単に説明すると、2003 年時に約 31 万あった価格差が政策実施後の 2008 年時には約 16 万と縮小してしまっているため、商店街活性化の政策効果はプラスに出ることすらなく、マイナスに働いていることになる。

この原因は、おそらく両地点でのローケーションエフェクトが一定でないこと、つまり、両地点で直面する景気等に大きな違いがあることが推測される。もっと言うと、中心市街地における空洞化がより大きく地価に影響を及ぼしているのではないかと推測されるため、このような矛盾する結果となっていると想定される。

しかし、呉市における他の商店街（広商店街）や隣接市の中心商店街（東広島市西条駅前商店街）と比べても有意な結果は出なかったことから、少なくとも本政策が地価に与えた影響はほとんどないと結論づけても問題ないと考えられる。

以上の分析を踏まえると、呉市における商店街活性化事業は短期間には一定程度の効果を上げたとみられるが、その効果は長期的には続かず、また地価にも大きな影響を与えているとはいいがたい。これには民間主導という形で行政が強く関与せず、継続的に堅固な事業体制が敷かれなかったことが原因にあると考えられる。

（２）神奈川県横浜市（市主導型）

横浜市は神奈川県東部に位置する港湾都市である。政令指定都市の一つであり、18 区の行政区を持つ。現在の総人口は日本の市町村では最も多く約 340 万人。東京のベッドタウンとして栄えている都市である。横浜市は歴史ある都市であり、幕末におけるペリーの来航を今に伝える歴史的建造物や港の風景など、個性的な都市景観や地域資源を有しているが、2002 年においては旧市街地である関内・山下地区の衰退が大きな問題となっていた。都心部の居住者が増加する一方で、就業者数は減少の一途たどっており、過度なベッドタウン化が進んでいたといえる。

そこで、当時 37 歳という最年少で政令指定都市の市長に就任した中田市長は「文化芸術と観光振興による都心部活性化検討委員会」を設置し、都心部の活性化に向けた取り組みを始めた。そして提言されたのが「文化芸術創造都市－クリエイティブシティ・ヨコハマ」である。本低減はこれからの都市の活力の源泉を先端技術の開発や新産業の創造、芸術創造やコンテンツビジネスなどの広義の「創造性」にあると考え、これをまちづくりの根幹としようとしたものである。その内容は、①アーティスト・クリエイターが住みたくなる創造環境の実現、②創造的産業クラスターの形成による経済活性化、③魅力ある地域資源の活用、④市民が主導する文化芸術創造都市づくりの四点を挙げ、それぞれ 2008 年までの

目標数値を示した。

横浜市はこの提言の内容を実行するため、市内部の機構改革を行い、本提言の実行を専門に行う組織である「文化芸術都市創造事業本部」の設置を行い、大きな権限を与えた。つまり、きっかけとしては完全な行政主導でこのまちづくり事業ははじまったのである。

また、横浜市は 2010 年に前提言とその進捗を踏まえ、新たな提言を提出している。その提言で 2009 年までの検証を行っている。その概要は以下のとおり。

<4 つの目標>

目標	指針	主な実績	今後への課題
1 アーティスト・クリエイターが住みたくなる創造環境の実現	都心部におけるアーティスト・クリエイターの定着	創造界隈の形成 アーティストや NPO 等の集積 各種助成制度の設立	まちづくり・産業振興と連携した事業展開が必要
2 創造的産業クラスターの形成による経済活性化	雇用・産業連携 国内外からの来訪者の増大 企業の立地・投資	東京藝術大学大学院映像研究科の誘致 クリエイター等の民間ビルへの集積	雇用創出の拡大 産業振興における新たな方向性が必要
3 魅力ある地域資源の活用	歴史的建造物・ウォーターフロントの活用	創造界隈拠点の拡大 象の鼻パークの整備	山下ふ頭などの機能転換 内陸方面への拡大 既存文化施設との連携
4 市民が主導する文化芸術創造都市づくり	市民活動の活性化	横浜トリエンナーレサポーターの増加	人材・NPO の育成 裾野（人材・分野）の拡大

<5つのプロジェクト>

プロジェクト	主な実績	今後への課題
① ナショナル アートパーク構想	象の鼻パークの整備 協議会・企業ネットワークの設立	馬車道駅周辺の拠点整備 山下ふ頭などの機能転換 まちづくり・企業連携（産業振興）と 連携した事業展開
② 創造界隈の形成	創造界隈拠点の拡大 アーティストやNPO等の集積 各種助成制度の設立 など	内陸方面への拡大 国際戦略への転換 民間・既存文化施設との連携
③ 映像文化都市	東京藝術大学大学院映像研究科の誘致 フェスティバルの開催・支援 クリエイター等の民間ビルへの集積	映像分野の可能性を活かした人材育 成としての展開
④ 横浜トリエンナーレ	3回の開催 サポーターの増加	開催基盤の強化
⑤ 創造の担い手育成	アーティスト育成事業 創造都市交流事業	NPO・人材の育成 都心部以外の地域への展開 市民協働事業の強化

表3：横浜市の都市政策に係る目標と実績、今後の課題

出典：横浜市（2010）「クリエイティブシティ・ヨコハマの新たな展開に向けて～
2010年からの方向性～」

本取り組みの特徴としては次の3点があげられる。

1点目は市の部局間の縦割りを極力排除した総合政策として進められてきたという点である。本事業の実施にあたっては、先にあげた文化芸術都市創造事業本部が一元的に行い、大きな成果を上げている。

2点目は、創造的拠点形成に共通する手法として、事業期間や基本的条件などは市が決めた上で管理運営を民間団体に任せるとするいわゆるPFIの形をとっているという点である。先に述べたように本事業は行政主導で始まった事業ではあるが、実際の取り組みにあたっては民間の創意工夫を取り入れようとするNPMの手法を取り入れようとした。

3点目はセクター同士の連携、特に民間と大学の連携を積極的に推進したという点である。2点目と同じように民間の創意工夫を取り入れ、各セクターの強みを積極的に発揮させようとしたといえる。

このように当該政策の進め方は従来型の政策とは大きく違っている。これには本政策が中田新市長の肝いり政策になったこと、その市長がニューパブリックマ

ネジメントの信奉者であったことと無縁ではないだろう。ニューパブリックマネジメントのように民間に大きな権限を与える政策においては、その制度設計には精緻さが求められるが、本事業を担当した文化芸術都市創造事業本部には民間からの専門家を加えるとともに、予算・人力的にも十分なものがあったことから、その条件をクリアすることができたものと考えられる。

なお、2004年～2006年までの期間における本提言に関連すると推測される横浜市の支出を総計すると、約500億円となる。相当大規模な都市圏の環境整備事業が行われたといえる。

ここからは本事業の成果について、いくつかの角度から検討してみたい。

まずオフィシャルなものとして、横浜市が2004年2月～2007年3月における経済波及効果について産業連関表を用いて試算したところによると、施設整備による効果、誘致企業・団体の事業活動による効果をあわせると約120億円、また、その後も毎年約63億円の経済波及効果があると試算している。本当にこれほどの効果があったかはある程度期間がたった現在、再評価が必要ではないかと考えられるが、本事業は経済効果だけを狙ったものではなく、文化、教育、福祉など経済以外の分野への波及効果も狙ったものであることも踏まえると、先行研究などを見ても一定の評価はされているとみていいだろう。

また、本事業による経済効果を測定するため、横浜市と全国の地価（公示地価、基準地価の総平均）の推移について以下に示す。

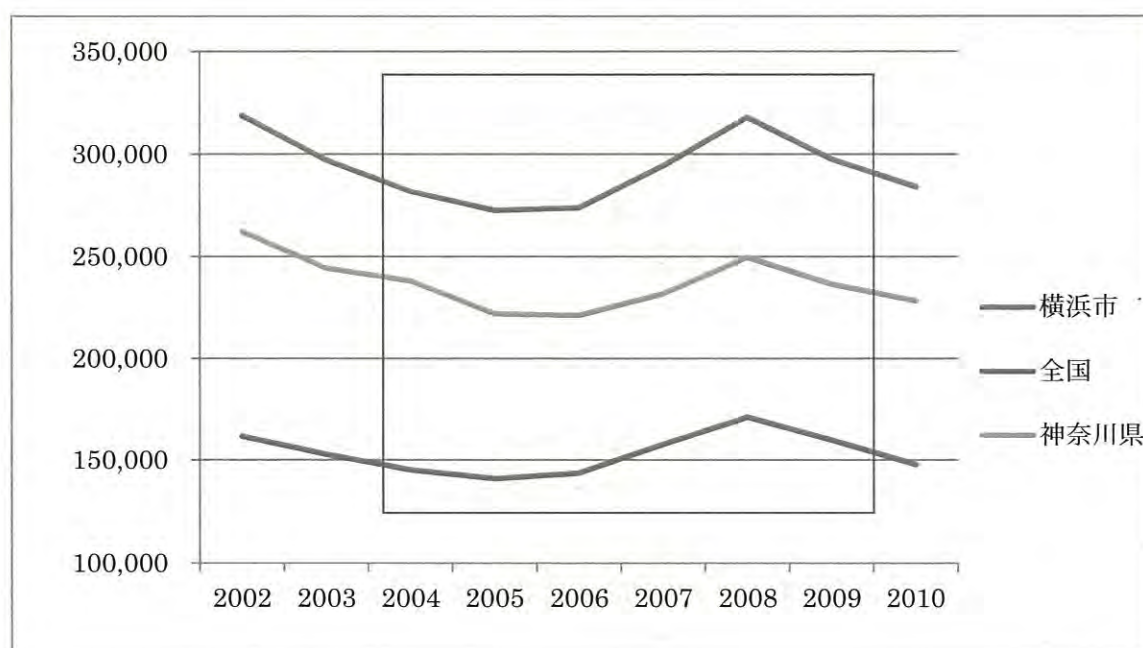


図 7 : 横浜市、神奈川県、全国における地価の推移 (単位 : 万円/ m²)

出典 : 国土交通省公表の地価データより筆者作成

	横浜市	神奈川県	全国
2002	96%	94%	100%
2003	93%	93%	94%
2004	95%	97%	95%
2005	97%	93%	97%
2006	100%	100%	102%
2007	107%	105%	110%
2008	108%	108%	109%
2009	94%	95%	93%
2010	95%	97%	92%

表 4 : 横浜市と全国における地価の推移 (対前年伸び率)

出典 : 国土交通省公表の地価データより筆者作成

事業が 2004 年前後から始まり、2010 年度ごろまでには一定の成果をあげていると仮定し、神奈川県及び全国と比較する。事業開始以前は地価の下落額が対神奈川県比、対全国比でより大きかったが、事業開始後は 2006 年度から始まる地価上昇期において、その上昇額も大きくなっている。ただし、対前年伸び率で見ると神奈川県や全国には劣っている。また、2009 年以降に訪れたリーマン・ショックに端を発する地価下落期においては、額で見た場合、全国平均より大きく下落しているが、対前年伸び率で見た場合は全国平均より低くなっている。

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	平均
横浜市	-6.65	-5.65	-3.65	-1.4	5.1	7.35	-4.05	-1.28
札幌市	-6.65	-6	-3.1	1.1	6.2	5.7	-4.8	-1.08
仙台市	-9.45	-9.25	-7.75	-3.7	5.34	9.55	-5.65	-2.99
さいたま市	-4.85	-4.6	-2.6	-0.3	3.75	7.4	-5.35	-0.94
千葉市	-9.05	-7.3	-4.3	-0.3	4.7	8.6	-4.35	-1.71
川崎市	-6.65	-5.45	-3.25	-0.35	6	10.55	-6.75	-0.84
大阪市	-7.4	-6.7	-3.9	1.45	8.65	7.5	-3.6	-0.57
神戸市	-10	-7.85	-5.25	-1.75	6.2	4.4	-2.8	-2.44
広島市	-8.7	-9.4	-7	-3.55	0.25	1.2	-1.3	-4.07
福岡市	-6.6	-6.55	-5.3	-1.8	6.65	7.45	-6.05	-1.74

表5：横浜市と主要政令市における地価（商業地と住宅地の平均）の推移（対前年伸び率）

出典：横浜市HP（よこはま土地白書）のデータより筆者作成

あわせて、政令指定都市間のデータを表5に示した。横浜市の地価推移は政令指定都市の比較においてはほぼ中間にいたることがわかる。横浜市と地理的条件が比較的近い都市である千葉市（-1.71）や川崎市（-0.84）と比較した場合もほぼ中間に位置している。

以上の分析を踏まえると、横浜市における都市圏環境整備事業についての純粋な効果を抽出することは難しいが、横浜市における地価対策としての都市政策の効果は一定程度上がっていると推測される。この要因としては、市長の肝いり政策として長期間に渡り大きな予算を投入したこと、市役所組織内における推進体制を当初よりきちんと整備していたことなどが挙げられる。

（3）富山県富山市（市主導型）

富山市は富山県のほぼ中心に位置する中核市であり、富山県の県庁所在地である。人口は約42万人。2005年に、旧富山市、上新川郡大沢野町、大山町、婦負郡八尾町、婦中町、山田村、細入村の7市町村による新設合併によって現在の富山市が発足した。合併により、全国の都道府県庁所在地の中では2番目に広い総面積を持つようになった。このような広い総面積に対し、可住地面積比率は約40%で、市域の約6割が林野地である。

富山市の中心商業地は、富山城の南側に形成されていた商人町から発達したものである。一方で、富山駅は1908年に商人からは離れた場所に建設されたことから、中心商業地と駅周辺は約1kmの距離があり、その間には業務街が形成された。結果として、歩行者の回遊性が少なく商業拠点の二極分化が課題として挙げられている。また、住民に対する意識調査の結果、「中心市街地の賑わい」や「中心市街地の魅力」、「公共交通機関の便利さ」などの都市的魅力についての不満が多かったため、2002年頃より中心市街地活性化を目的に、コンパクトシティを目指した都市計画を全国に先駆けて進めている。

富山市がコンパクトシティを目指した理由は上記に加えて、モータリゼーションの進展度が他都市より高いこと（約1世帯に1.5台の車普及率）による市街地の郊外化や人口減少・少子高齢化、豪雪地帯であることから郊外化による除雪費用を含めた行政コストの増大などがあげられる。

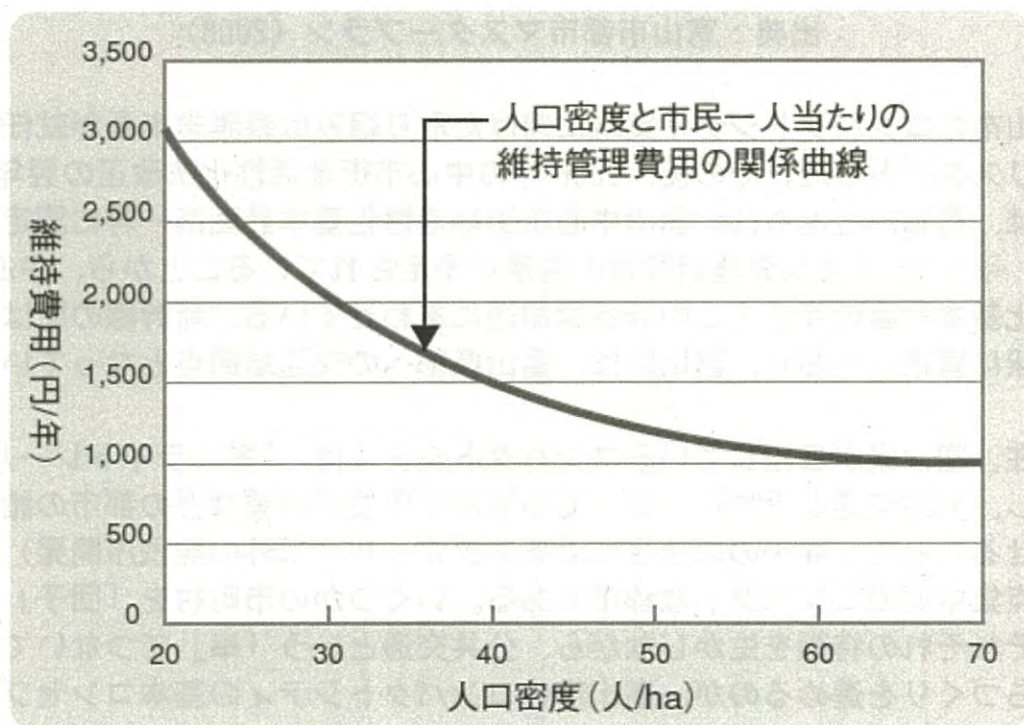


図 8：市街地の人口密度と行政コストの関係
出典：富山市都市マスタープラン（2008）

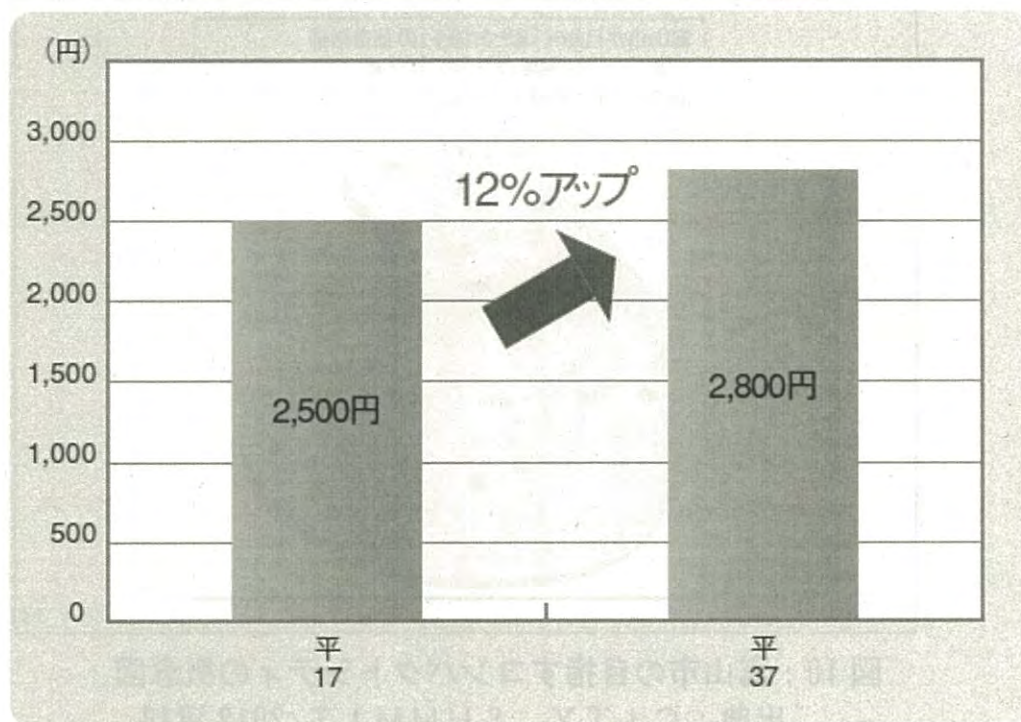


図 9：市街地の低密度化による住民一人当たりの行政コストの上昇（富山市のケース）

出典：富山市都市マスタープラン（2008）

富山市のコンパクトシティ実現に向けた取り組みは森雅志市長が就任した 2002 年よりスタートした。その後、2006 年の中心市街地活性化法改正の翌年、2007 年には、青森市とともに、国の中心市街地活性化基本計画第一号に認定された。また、平成 26 年度に北陸新幹線の開通が予定されていることから、中心市街地活性化基本計画の完成をこの新幹線開通にあわせている。新幹線の駅は、現在の富山駅に直結しており、富山駅は、富山県都への交通結節点となっている。

現在、富山県が目指しているコンパクトシティは、「富山ライトレール」を起点とし、公共交通を活性化させ、その沿線に住居や商業などの都市の諸機能を集積させることで、従来の車社会によるスプロール（郊外の無秩序開発）化の是正と拠点集中型のコンパクトな都市である。いくつかの市町村を「団子」にたとえ、それぞれの特徴を生かしながら、公共交通という「串」でつないで持続可能なまちづくりを進めるのが、富山市のコンパクトシティの基本コンセプトである。



図 10：富山市の目指すコンパクトシティの概念図

出典：CITY SUMMIT 2012 資料

富山市の中心市街地活性化基本計画の柱は、以下の三つ。

(1) 公共交通の利便性の向上

「ライトレール」の導入による、路面電車の環状線化。目標は、5年間で乗車数を1.3倍へ。

(2) まちなか居住の推進

5つの地区整備により、人口増加へつなげる。目標は、5年間で、居住人口を1.1倍へ。

(3) 賑わい拠点の創出

キーテナント「百貨店」の移転、広場整備等。目標は、歩行者通行量を5年間で、1.3倍へ。

上記数値目標は2011年度までの五年間、最終目標は2014年度となっている。以下表に簡単にまとめた。

推進政策	事業概要・目標	目標(2011)	基準数値
公共交通の活性化	ライトレール導入。路面電車環状線化。一日乗車数1.3倍へ。	13,000人	10,016人
まちなか居住の促進	5地区を整備し、居住人口を1.1倍へ。	26,500人	24,099人
賑わい拠点の創出	キーテナント(百貨店)移転、広場整備、通行量を1.3倍へ。	32,000人	24,932人

表6：富山市のコンパクトシティ政策に係る数値目標

出典：富山市HPのデータより筆者作成

富山市の取り組みにおいてもっとも特徴的なのは公共交通の利便性向上策として行った「富山ライトレール」の整備である。恒常的に赤字を出していた旧JR富山港線をLRTと呼ばれる新しい高頻度運行の路面電車（ライトレール）に再生した。LRT化にあたっては「みなし上下分離方式」（運営負担は事業者、施設負担は行政が行うことで、経営の効率化を図る方法）を採用。インフラ保有権は運営会社が持ち、建設費、維持費にあたる部分を行政が負担し、2007年以降の黒字化、運行本数の増加、新駅増設、新敷設、沿線運行バスの廃止等に成功した。

	旧JR富山港線		富山ライトレール
■ 運行間隔	30～60分	→	15分（ラッシュ時は10分）
■ 始発・終電	5時台・21時台	→	5時台・23時台
■ 駅数	9駅（富山駅除く）	→	13電停
■ 車両	鉄道車両	→	全低床車両
運賃は200円均一制に。			

図 11：富山市 L R T 導入に伴う運行サービスの向上

出典：日経スマートシティコンソーシアム H P

とりわけ、50 代以上の利用の増加は、L R T 導入が、自宅に閉じこもりがちだった高齢者のライフスタイルの変化を促したことを意味している。

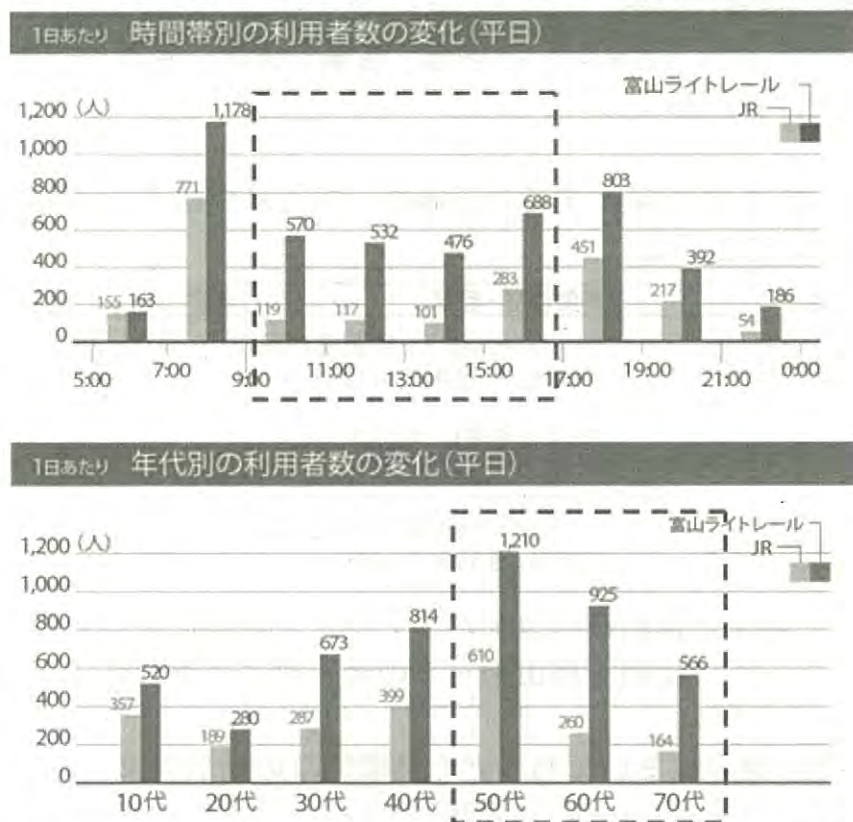


図 12：L R T 導入により、日中の高齢者の利用が増加

出典：日経スマートシティコンソーシアム H P

成果の確認に入る前に、富山市におけるコンパクトシティ政策にかかる総予算額について触れておきたい。

まず、富山市がコンパクトシティ形成のためトータルでどの程度の事業費を投入したかについて、オフィシャルなデータは存在していない。当然、富山市における毎年度の予算関係資料はあるが、どの事業費がコンパクトシティ関連政策か否かを部外者が判断することは難しい。富山市におけるオフィシャルな算定が待たれるところである。

本稿では、既存の研究などを参照し、かなり雑駁ではあるが試算をおこなった。対象期間は、中心市街地活性化基本計画の第 1 期である平成 19 年 2 月～平成 24 年 3 月（5 年 2 ヶ月）とした。まず、深山、加藤、城山（2007）による富山ライトレール関連の研究において、その総事業費（運営費除く）は約 58 億円

と算定されている。ライトレール関連の予算はこれを利用する。さらに、毎年度の富山市の予算において、土木費のうち、「まちなか再生推進事業費」、「まちなか居住推進事業費」、「まちなか拠点整備推進事業費」、「中心市街地活性化推進事業費」関連予算を計上した。これらをトータルすると約 90 億円であった。前述のライトレール関連予算約 58 億円と合計して、約 158 億円となる。なお、ここでは単純化のため、補正予算については対象外とした。

この額が多寡についての判断は難しいが、富山市の通年の予算額が約 1,600 億円であること、商工費などにも関連予算が存在すること、補正予算にも関連予算が存在すること、等を勘案すると十分に大きい予算であるといっても差し支えはないと考える。

さて、ここからは本事業の成果について、これまで同様にいくつかの角度から検討する。

はじめに富山市が「認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告」においてその目標達成度をオフィシャルに測定しているのを、それを確認する。

目標	目標指標	基準値	目標値	最新値		達成状況
				(数値)	(年月)	
公共交通の活性化により車に頼らずに暮らせる中心市街地の形成(公共交通の利便性の向上)	路面電車市内線一日平均乗車人数	10,016 人/日	13,000 人/日	11,476 人/日	平成 23 年度	B
魅力と活力を創出する富山市の「顔」にふさわしい中心市街地の形成(賑わい拠点の創出)	中心商業地区の歩行者通行量	24,932 人/日	32,000 人/日	27,407 人/日	平成 23 年平均	B
魅力ある都心ライフが楽しめる中心市街地の形成(まちなか居住の推進)	中心市街地の居住人口	24,099 人	26,500 人	23,507 人	平成 23 年 9 月末	C

表 7：数値目標の達成状況（2011 年時点）

出典：認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告

最も重要な点として、数値目標は全て未達成であるということである。特に、中心市街地の居住人口に至っては、基準年度から減少しており、持家率全国一である富山市において中心市街地への集住がいかに難しいかということを示しているといえる。富山市では、高齢者の住み替え支援のほか、家賃補助も出しているが、売り出した中心地マンションは売れ残っているのが現状のようだ。他の目標についても、あまり芳しい結果が出ているとは言いがたい。

次に、富山市が平成 23 年 10 月に実施した居住者アンケート（富山市の中心市街地在住の 20 歳以上の市民が対象）による市民満足度を見てみたい。

まず、「公共交通の活性化により車に頼らずに暮らせる中心市街地は形成されているか」という点に対する市民の回答は以下のとおりである。

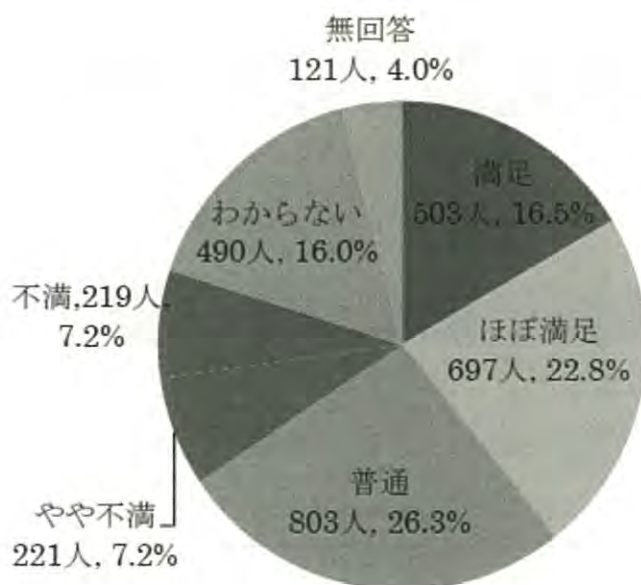


図 13：富山市民アンケート結果（公共交通の活性化）

出典：認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告

本項目に関しては、全体の約 66%が満足、ほぼ満足、普通と回答しており、L R Tを中心として中心市街地の活性化政策は概ね市民の理解を得ていることがわかる。

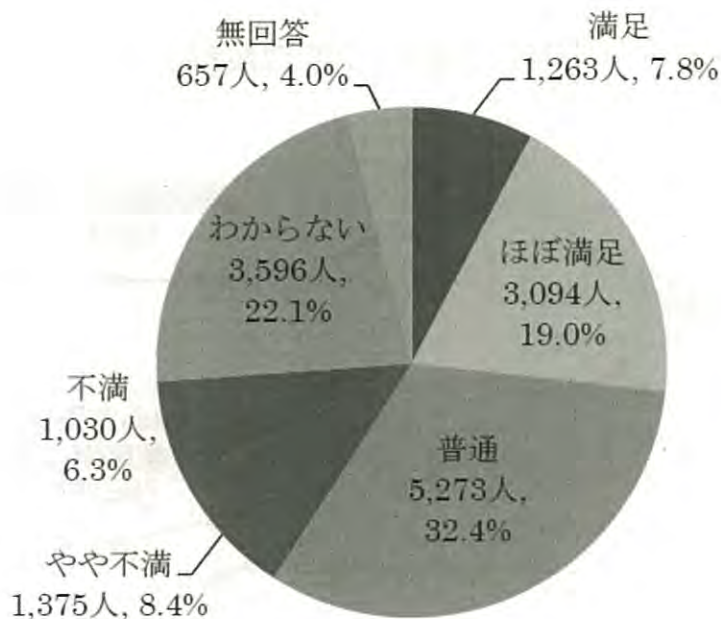


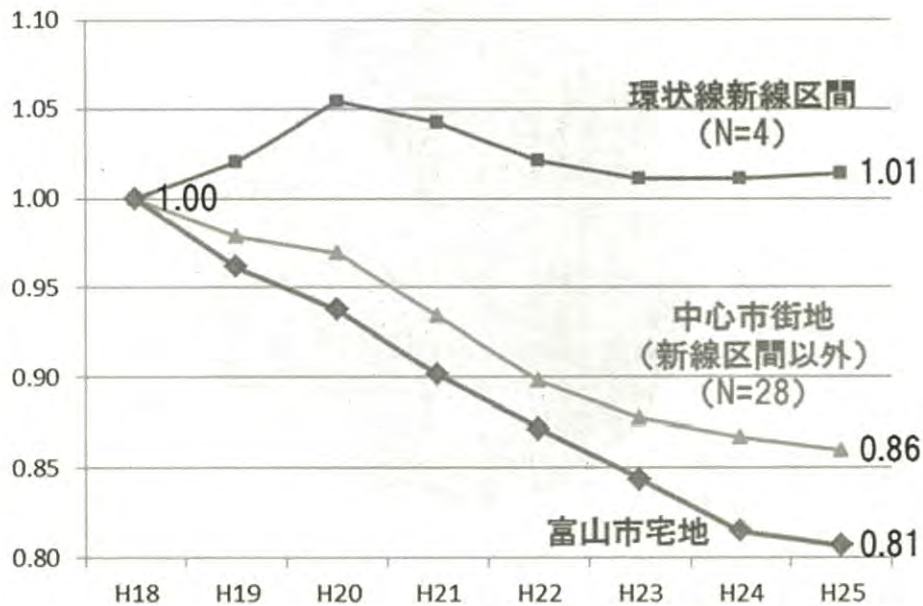
図 14：富山市民アンケート結果（全体満足度）

出典：認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告

また、全体的満足度を問う質問に対する回答については図 14 に示した。本項目に関しては、全体の約 60%が満足、ほぼ満足、普通と回答しており、公共交通の活性化には劣るものの、こちらも十分に高い数値を出しているといえる。他方、公共交通の活性化に比べると、「わからない」と回答する比率が 6%以上増えていることを踏まえると、ライトレールの整備を除いた中心市街地の整備に関しては、認知度において課題を残す結果となった。

さらに、地価ベースで確認する。以下は中心市街地の地価変動について、平成 19 年度（2007 年度）を 1 としてその経年比較を行ったグラフである。大手町周辺（環状線新設区間）の地価は、平成 19 年度以降、ほぼ横ばいである。また、中心市街地（環状線新設区間以外）の地価は、平成 19 年度以降、下落しているものの、富山市宅地と比べるとかなり低減しているのがわかる。

【中心市街地の地価変動】



中心市街地の地価変動（H18を1.0とした場合）
 （富山県地価公示・地価調査 価格要覧 平成25年度版より）
 ※地価公示（国調査、基準日：1月1日）、地価調査（県調査、基準日：7月1日）
 富山市宅地：固定資産税課税の土地課税台帳の決定価格を対象面積で除した値
 （富山市統計データを基に算定）

図 15：富山市中心市街地の地価変動

出典：CITY SUMMIT 2012 資料

なお、地価に関して、平成 23 年度（2011 年度）以降のデータも実際に確認してみたところ、富山県内の地価が下落している一方で、富山市の商業地及び全用途の平均で地価は上昇している。北陸新幹線効果によるところも大きいと考えられるが、本政策も複合的に効果を上げているといえる。よって、地価対策の観点から見た場合、富山市のコンパクトシティ政策は十分に成果を上げているといってもいい。

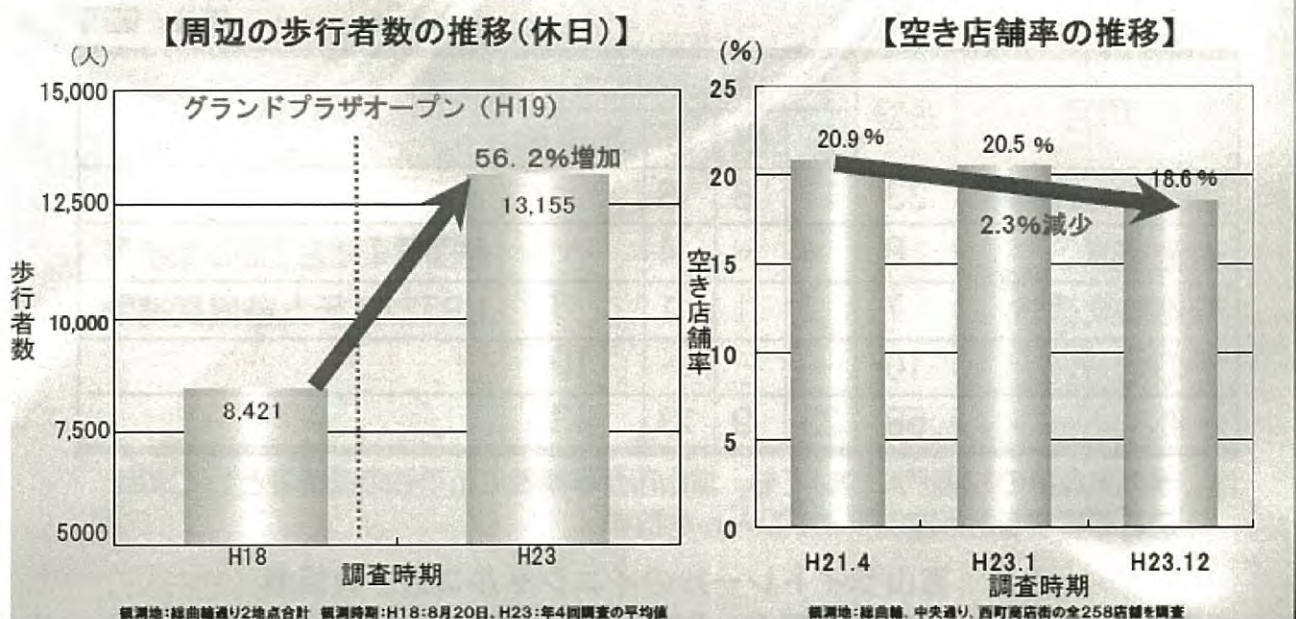


図 16：富山市中心市街地の歩行者数及び空き店舗率の推移
出典：CITY SUMMIT 2012 資料



図 17：中心市街地の歩行者通行量の推移
出典：富山市中心市街地活性化基本計画（第1期）事後評価（中間報告）

他方、「CITY SUMMIT 2012」の資料もそうだが、富山市オフィシャルの資料においては、やや強引にコンパクトシティ政策の成果を強調する面もあり、注意が必要である。図 16 の左側、「周辺の歩行者数の推移」においては、あたかも中心市街地の歩行者が約 60%増したかのようなデータとなっているが、図 17 を見れば分かるとおり、実際には到底目標値には達成していない。

単位：億円

項目	金額	負担内訳				記事
		国	県	市	事業者	
連続立体交差事業	33	17	8	8	－	
街路事業	8	4	－	4	－	路面電車総合空間改築事業
鉄道事業補助	7	2	1	1	3	LRTシステム整備費補助
その他	10	－	－	－	10	
合計	58	23	9	13	13	

注：事業者負担の13億円についても、富山市が事業者に市単独の補助金として支出。
ここで事業者とは富山ライトレールを指す。

表 8：富山ライトレールのイニシャルコスト負担者
出典：深山、加藤、城山（2007）

また、表 8 には富山ライトレールのイニシャルコストをどの主体が負担したかを示したものである。深山、加藤、城山（2007）によると、総額 58 億円のうち、国と県及び市で 45 億円を負担。さらに、事業者負担金 13 億円についても、富山市が負担している。ただし、JR 西日本が「地域振興金」名目に 10 億円を富山市に提供しているので、市の実質負担は 3 億円と見なせるとのことである。

いずれにせよ、そのイニシャルコストにおいて多額の税金が使われているのは疑いようのない事実であり、一定程度の効果があがるのは至極当然と言ってもよく、手放して賞賛されるような政策ではない。

さらに、コンパクトシティ政策は富山市の財政面には明らかに負の影響を及ぼしている。最新のデータを確認する限り、富山市の地方債は都市別ランキングの中核市の中ではワースト 3 位（2014 年度）。富山市の市民一人当たりの借金は約 48 万円となっている。また、全国各自治体の比較ができる 2013 年度決算カードの集計で、実質公債費比率を比較すると、富山市の 13.8% は全国 41 中核市の中で 3 番目に高い比率。中核市の平均は約 9 % であり、相当に悪い数字である。

最後に、富山市のコンパクトシティ政策をめぐる状況として、2015 年の夏、富山市の市外に大型商業施設「イオンモール砺波」（砺波市）、「三井アウトレットパーク北陸小矢部」（小矢部市）、「コストコ射水」（射水市）が出店する予定となっている（本件に関する富山県の調整の経緯などは後述する）。こういった状況を踏まえ、財政面の状況も勘案すると、今後、富山市のコンパクトシティ政策は

正念場を迎えることになる。

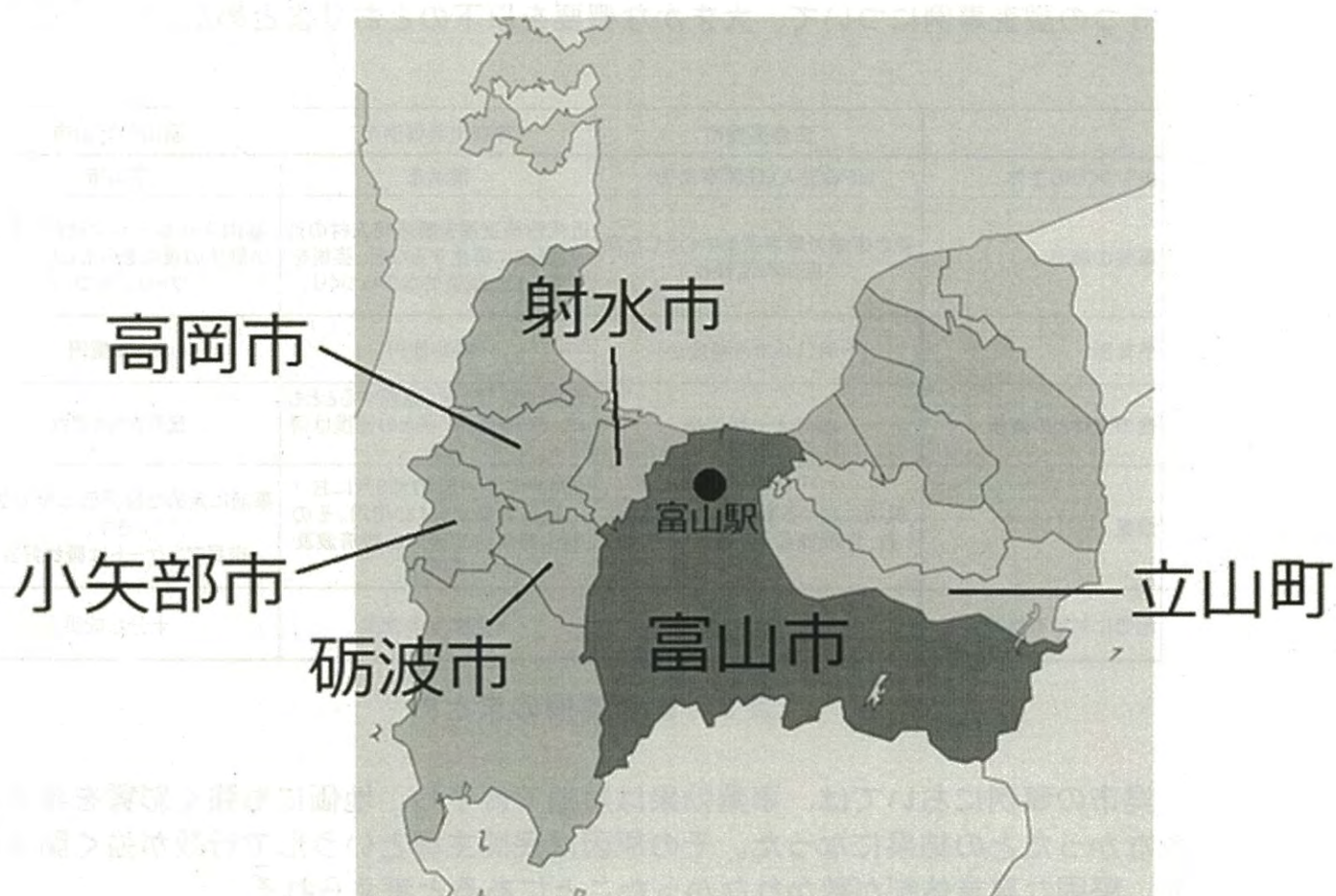


図 18：富山市周辺図

(4) これまでの調査事例からの示唆

3つの調査事例について、大まかな概要を以下のとおりまとめた。

	広島県呉市	神奈川県横浜市	富山県富山市
まちづくりの主体	NPO法人(民間事業者)	横浜市	富山市
事業の概要	空き店舗対策事業を中心とした商店街の活性化	近代建築遺産を創造的人材の活動拠点に再生するなど、芸術を核とした創造的なまちづくり	富山ライトレールの敷設とまちなか居住の推進を中心としたコンパクトなまちづくり
予算額	不明(1,000万程度か)	約500億円	約158億円
他の主体との連携	呉市と一部連携	民間や大学と強く連携するとともに、PFIを活用。県との連携は薄い。	民間と強く連携
成果	呉市における事業所数、従業員数、年間商品販売額が大幅増	2004年2月～2007年3月における経済効果が約120億円。その後も毎年約63億円の経済波及効果。	事前に定めた目標値は全てクリアできず。市民アンケートは概ね好評。
地価に対する効果	ほぼ効果なし	一定程度の効果	十分な成果

表9：調査事例のまとめ

呉市の事例においては、事業効果は短期で終了し、地価にも強く影響を与えられなかったとの結果になった。その原因は民間主導という形で行政が強く関与せず、堅固な事業体制が敷かれなかったことにあると考えられる。

他方、横浜市は部局間の対立を排除し、多額の予算を投入した総合政策として取り組んだことから比較的高い効果を生んだのではないかと考えられる。また、PFIを活用していることも注目に値する。

また、富山市は国交省や経産省や県と、特に財政面で強く連携してコンパクトシティ政策を進めている。また、ライトレール政策を中心に複数の政策を複合した都市のグランドデザインを提起し、市民にまちづくりの方向を示すことで一定の成果を上げている。他方、大店舗の出店等、市単独では対応できないケースも散見される。

さらに、全体を通じて、現代における都市政策は既にそれ単独で成立するものではなく、産業政策や環境政策、福祉政策等複数の政策を包含する総合政策として取組まなければならないことがわかった。

これらの事例からのインプリケーションをまとめると、以下4点が挙げられる。

- ① 民間主導の都市政策は一過性で終わってしまうことも多く、継続性や効果に疑問が残る。これを避けるためには、公的セクターが何らかの関与を持

つか、堅固な事業体制が敷かれるよう公的セクターが事業環境整備を行うことが肝要。

- ② 公的セクターが都市政策を進めようとする場合、その主体である市は関係機関である県や国と都市政策の方向性を共有し、長期的なグランドデザインを描くとともに、そこに住む住民の理解を十分に得ながら政策を進めるべきである。
- ③ 長期的なグランドデザインは、交通政策、産業政策、環境政策、福祉政策等、複数の政策を包括するものとし、部局間を横断する総合政策として進めるべきである。
- ④ ①で述べた事業環境整備を前提に、特にイニシャルコストにおいては官が積極的に負担し、民間の投資を呼びこむような形で事業を進めていくべきである。

第4章 都市計画法における県の広域調整

これまでの調査を振り返ると、我が国の都市政策の分野においては基礎的自治体である市町村、特に市が都市整備を行っているのが一般的であり、国や県の果たす役割は非常に限定的である。これには、俗にいう平成の大合併により、基礎的自治体の行財政基盤が拡大したことや連綿と続く地方分権の流れに乗って、都市計画法（昭和43年法律第100号）に定める市町村、特に市の権限が拡大されてきたことと無関係ではないだろう。

本章では、こういった現況を踏まえ、都市計画法を例にとり、広域調整・連携という観点から、県はどのような役割を果たしているのか。また、どのような役割が期待されているのかを明らかにするため、都市計画法と当該法に基づく都道府県の取り組みを追加的に調査する。

まず、現在の都市計画法の位置づけについて確認しておこう。地方分権の文脈の中で、都市計画法がどのように変遷してきたかについては、愛知県の作成した

『「地方分権の進展に即した広域調整のあり方」に関する調査研究報告書』（2012年3月）が詳しいため、以下適宜引用しつつ、その流れを追っていく。

都市計画法は、都市の健全な発展等を目的とする法律である。具体的には、既に市街化している区域及び市街化する可能性のある区域におけるスプロール（都市の郊外に無秩序・無計画に住宅地が伸び広がっていくこと）の防止を目的に組み立てられてきた。そのため、都市計画は、全国土について定められるものではなく、

「都市計画区域」（都市計画法第5条）又は「準都市計画区域」（同法第5条の2）に指定された区域内でのみ定められるものとされている。

都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるときは、都市計画に、市街化区域と市街化調整区域を区分する「区域区分」（都市計画法第7条）を定めることができる。「市街化区域」とは、すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域であり、「市街化調整区域」とは、市街化を抑制すべき区域となっている。

なお、市町村が定める都市計画は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、かつ、都道府県が定めた都市計画に適合したものでなければならず（都市計画法第15条第3項）、市町村が定めた都市計画が、都道府県が定めた都市計画と抵触するときは、その限りにおいて、都道府県が定めた都市計画が優先するものとされる（同条第4項）。

1995年に成立した地方分権推進法（平成7年法律第96号）に基づいて進められた「第一次地方分権改革」では、知事や市町村長を国の下部機関とみて国の事務を委任し執行させる仕組みであった「機関委任事務制度」が全面廃止されるとともに、国の通達等の性格が「技術的な助言」に改められ、地方公共団体はこれらの通達等に拘束される必要がなくなった。そして、都市計画については、主に国の権限であった都市計画区域の指定及び市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画が都道府県に自治事務として移譲されるとともに、都市計画事業については、市町村は都道府県の、都道府県は国の認可を受けて施行することができることとする（都道府県の認可は自治事務）とされた。また、人口20万人以上の市を「特例市」として位置付けることに伴い、従前、中核市にまで移譲されていた開発行為の許可等、都市計画施設等の区域内における建築許可等の権限を、特例市まで移譲することとされた。

1998年には、大規模小売店舗の出店に当たり地元中小小売業者との商業調整を定めていた「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」（以下「大店法」という。）が規制緩和の一環として廃止決定された。大店法に代わる法律として「大規模小売店舗立地法」が定められたが、当該法は大規模店舗の出店に際して、事業者周辺に生活環境保持を求めるものであり、商業調整を定めた大店法とは全く別物の法律と言っていい。同時に、まちづくりの観点から大規模店舗の立地規制などを可能にする「都市計画法」の一部改正（平成10年法律第79号）が行われ、大規模小売店舗の適正立地を誘導する機能は都市計画法に委ねられることとなった。

加えて、2000年にはまちづくりの観点から大規模店舗の立地規制などを可能にする「都市計画法」の一部改正が制定された。これに伴い、大規模小売店舗の適正

立地を誘導する機能は都市計画法に委ねられることとなり、市町村が必要と判断した場合には大規模商業施設を含む施設(10,000㎡以上のものに限る)の立地を地域の実情に即して規制することが可能とされた。しかし、市町村によっては大規模商業施設の立地がもたらす税収増や雇用を期待してむしろ誘致を行う場合も少なくなく、立地の場所や是非をめぐって市町村間の利害が競合することから、これらの制度は、実際にはあまり活用されなかった。

このため、2006年の都市計画法一部改正で、大規模小売店舗の郊外出店制限を定めた。これは都市機能の郊外への拡散を抑制するために、延べ床面積が10,000㎡を超える大規模集客施設の郊外出店を現行の6地域から3地域に限定することで立地規制を厳格化し、従来は出店が可能であった「工業地域」「第二種住居地域」「準住居地域」の3つの用途地域への出店を原則的に禁止、出店可能地域を「近隣商業地域」「商業地域」「準工業地域」の3地域に限定し、郊外立地を大幅に規制するものである。さらに、市町村間で利害が対立するようなケースを想定して、都道府県知事の広域調整手続も強化された。しかし、同改正により強化された都道府県知事の広域調整手続の内容は、「広域調整の強化のため、都道府県知事が市町村の都市計画決定等に対する協議同意を行う際に、関係市町村から意見を聴取できることとする」というものに留まる。

他方、2006年に成立した地方分権改革推進法に基づいて進められた「第二期地方分権改革」では、2011年の第二次一括法により、これまで都道府県知事に協議し同意を得ることが必要とされていた市町村の都市計画決定について、市に限り都道府県知事の同意を要しないこととする見直しが行われた。これは、都道府県知事の広域調整手続を強化する方向であった2006年の都市計画法一部改正とは逆に、都道府県知事の広域調整手続を弱める方向での改正であると言える。

その後、第二次一括法では、三大都市圏等の用途地域等に関する都市計画や50ha超の土地区画整理事業等の市街地開発事業に関する都市計画の決定権限が都道府県から市町村へ権限移譲されたほか、区域区分又は都市再開発方針等に関する都市計画の決定権限が都道府県から指定都市に権限移譲されるなど、都道府県から市町村への権限移譲がさらに進められた。更に第三次一括法では、都市計画の図書の写しの国交大臣への送付義務の廃止等、第四次一括法では、都市計画区域マスタープランの決定権限が都道府県から指定都市に移譲された。

このように、「大店法」が廃止され、大規模店舗の規制が都市計画法に寄せられる一方で、都市計画法においては、地方分権の潮流に乗った国から都道府県、都道府県から市町村への権限移譲が行われてきた。結果として、現在の都市計画法にお

いては、市町村に都市計画決定の権限の多くが移譲されるとともに、従来あった都道府県知事の同意条項についても市については対象外となった。以上のことから、都市政策の主体が市になるのは自明の理であり、時代の趨勢であるとも言える。

都市計画法を所管している国土交通省も、その都市計画法の運用指針において、「都市計画決定に当たっては、市町村が中心的な主体となるべきであり、市町村の区域を超える特に広域的・根幹的な都市計画についてのみ、都道府県が決定することとしている。従って、都道府県が都市計画を決定するときは、市町村との十分な連携・調整を図るべきであり、特に市町村からの案の申出がある場合には、当該案の熟度や地域の実情等を十分に踏まえ適切に都市計画を決定することが望ましい。なお、市町村が決定主体である都市計画についても、当該都市計画が当該市町村の区域を超えて広域的に影響を及ぼす場合や、関係市町村間で必ずしも利害が一致しないと認められる場合等必要な場合には、都道府県は、当該都市計画についての協議又は同意に当たり、広域の見地からの調整を図る観点から、適切な判断が行えるよう他の関係市町村の意見を聴くなど、必要な情報の収集に努めることが必要である」としている。

こういった都道府県に広域調整を行うことが期待されている現況において、多くの都道府県が大規模小売店舗立地における広域調整や規制・誘導のための制度等の整備に取り組んでいる。これらの形式は都道府県ごとに異なり、条例、要綱、ガイドライン、指針、方針等がある。ここでは4つの事例を見ていく。

(1) 山形県

山形県においては、大規模小売店舗法（大店法）の廃止および大規模小売店舗立地法（大店立地法）の施行のなされた2002年に、県総合政策審議会が「広域土地利用調整のあり方を探るべき」との答申を出した。それを受けて県は、広域的な土地利用調整に関する検討を行い、「市町村土地利用計画の広域調整要綱」（以下、単に「要綱」という。全文は参考資料1参照。）を定めた。

山形県が、広域調整システムを条例ではなく要綱で位置づけた理由としては、条例の場合には議会決定を経ることや周知期間が必要なことなど、制定・施行に時間がかかるというデメリットがある一方、要綱であっても対象が民間事業者ではなく市町村であるため問題が生じるとは考えられなかったこと、の2点とされている。

本要綱の目的は、広域的集客施設の建築を目的とした開発行為に起因して、土地利用に関する各種計画を策定または変更しようとする場合に、県が広域的な視点から土地利用について調整を図るために必要な事項を定め、当該市町村が周辺

市町村と調和の取れたまちづくりを推進し、もって県土の適正かつ合理的な土地利用を図ること、とされている。

特徴として、「周辺市町村」の定義を、広域的集客施設の立地自治体に隣接または近接し、立地市町村と一体的な広域的生活圏を構成している市町村および広域的集客施設の影響を受けると認められる県内の市町村で、知事が定めるもの、としており（同第3項）、開発内容に応じて柔軟に対応が可能になるような規定になっている。

また、要項が主に定めているのは、県との調整を目的とした「都市計画検討連絡会議」及び周辺市町村との調整を目的とした「関係市町村等連絡調整会議」の開催についてであり、会議の結果の遵守条項や公表条項などがあるが、特段市町村に対して強制力があるものではなく、前述の会議の開催を定めたものであるといえる。

実際の運用状況に目を移すと、山形県のHPで確認できるかぎり、本要項に基づいて、実際に会議が開催された事例は4件。その他、姥浦・松川・森田・馬場（2007）によると、当該HPに掲載されていない案件もあるようである。いずれにせよ、確認できる全事例において調整自体は穏便に終わっており、後述する富山県のケースのように自治体間の利害が正面から衝突したようなケースは未だない。

この結果を分析すると、たまたまそういった案件がなかっただけとも考えられるが、広域的調整についての制度がきちんと整備され、かつ県内市町村に十分に周知されているため、そういった案件になりづらいとも言える（参考資料2・広域調整のフロー図も参照）。つまり、意見を交換する機会が設けられていることそのものが自治体間や県と自治体との間の信頼関係の醸成にも結びついている可能性があるといえる。

他方、実際の調整結果などを見ると、関係市町村における商業分析等が十分に行われていないと推測されるケースにおいては、機械的に会議が行われ、単にそれぞれの意見を表明しあうだけに終わり、議論が抽象的に終わってしまっているのではないかという懸念がある。

また、調整結果の実現においても、仮に近隣の自治体から周辺地域の商業環境への配慮のため、規模を縮小するようにとの意見が出されても、自治体として実施できるのは、開発者に対して「意見を尊重するよう申し入れ」を行うなり、「協力の要請」を行うなりするにとどまる。都市計画法の用途地域の変更の権限は市町村にあることから、最終的にはそれを担保に開発者に規模の縮小を迫る手法も考えられるが、現実的にはその区域の用途に従い、技術基準や立地基準を満

たしていれば、広域的な観点から好ましくないと思われるような場合でも許可せざるを得ない。したがって、調整結果を実現するための権限をどの主体にどのような形で持たせるべきかについては、検討の余地が大きいのではないか。

ここで商業調整について補足しておく。前述したように商業調整については、もともと大店法に定められており、1998年に規制緩和の一環として廃止された。後を引き継ぐ形となった大規模小売店舗立地法は商業上の利害調整は行わず、10,000㎡以上の大規模小売店舗の規制は都市計画法へと引き継がれた。

では、都市計画法において行う商業調整は認められるのかということ、国土交通省の出している都市計画法の運用指針において、以下のように定められている。

4. 競争抑制的な土地利用制限の排除

大規模な集客施設については、著しく多数の人々を都市圏の広い地域から集めることにより、立地場所周辺の環境、土地利用等に大きな影響を及ぼすだけでなく、都市構造のレベルでも、立地場所から離れた地域における広域的な交通流態等に甚大な影響を及ぼすおそれがあることから、都市計画区域及び準都市計画区域内の商業地域、近隣商業地域及び準工業地域以外の地域において立地の制限が行われているが、用途地域や地区計画の決定等による用途制限の解除等の都市計画制度の運用に当たっては、既存の競合する店舗等との競争を抑制するなど需給調整や既得権擁護とならないよう措置するとともに、環境悪化、交通渋滞の激化、都市基盤施設の利用効率の低下、集積による利便の増進など、土地利用の外部性をコントロールする観点から運用するべきである。

このように、本指針により商業調整は厳しく制限されていることから、自治体が商業分析等に及び腰になるのも無理はなく、純粹に国の政策の問題であるといえる。国土交通省の立場としては、都市計画法はそもそもの法目的に商業調整を想定していないため、当該法を根拠に地方自治体が商業調整を行うことは到底許されるものではない、とのことである。商業調整が厳しく制限されている背景には、過去の日米構造協議において、GATS第16条違反だとして大店法の廃止を要請されていた過去によるところが大きいと考えられる。

他方、海外の事例においては、例えばドイツでは、大規模商業施設を立地する際には、周辺自治体に及ぼす影響について商業調査が必ず実施され、周辺自治体から何%ぐらいの集客を奪うかといった定量的な評価が行われる。そういった商業調査を踏まえてその影響を考慮して許認可を行う制度であるという点で、我が国とは対照的である。

(2) 京都府

京都府においては、これまで全国で問題となっている数万㎡という超大型店の出店で問題となった事例はほとんどない。一点、2000年に府の北部の町における大型のスーパーセンターの開発計画に関しては、周辺市町村も巻き込んだ大きな反対運動が起こった。しかし、当時は、府には広域調整の仕組みがなかったため、十分な調整を行うことができなかったという経験はあった。

一方、国レベルでは広域調整の仕組みが制度化される流れが明らかになってきた。この状況を踏まえて府は、2005年に学識経験者等を中心メンバーとした「京都府中心市街地活性化懇話会」（以下「懇話会」という）を設置し、そこでまちづくり三法改正に伴う府の中心市街地の活性化と大型店立地の広域調整に係る施策に関して検討を行った。

この懇話会が出した「まちなか再生を推進するガイドラインに関する提言」を踏まえて、府内の7地域区分ごとに、中心市街地エリア、中心市街地の将来目標及び大型店抑制・誘導エリア等を明示した地域商業ガイドラインを策定し、その運用を軸とした大型商業施設の広域調整が行われることになった。これは、特に広域に影響を及ぼす大規模小売店舗は、郊外部への無秩序な立地を抑制し、結果として都市計画区域内にある中心市街地へ誘導することで、中心市街地活性化の効果を上げることが必要であるとの認識によるものである。

本ガイドラインの策定にあたっては、まず京都府が「地域商業ガイドライン策定基準」（以下「策定基準」という）を示し、それに基づき市町村ごとに原案の策定が行われた。原案の作成においては、各地域に設置された「地域商業ガイドライン策定協議会」（以下「協議会」という）が行い、原案の公表とパブリックコメントの募集を行った上で、最終版を策定した。また、改定を必要とする場合には、策定時と同様に協議会等における協議・調整等の手続を経て、ガイドラインの改定を行うものとされている。

この協議会は、京都府の担当部局長と、地域内の市町村長、商工会議所の会頭、商工会長、及び地域内各市町村の消費者代表者（各市町村長の推薦による）によって構成されており、商業関係者等、ユーザー側の意見も積極的に汲み上げようとしている。実際、策定の際には、ある自治体の原案に対して近隣の自治体から意見が出てくることがほとんどなかった一方で、商工会議所や消費者の代表者からは、比較的活発に意見が出されたとのことである。

ガイドラインの主たる適用対象となるのは、特定大規模小売店舗である。これは、大規模小売店舗のうち、特に広域に影響を及ぼすと考えられるもので、当該

建物の床面積の合計が1万㎡を超えるものをいう。

京都府の定めた策定基準によるとガイドラインの主たる内容は、

- ・ 当該地域における商業まちづくりの基本方向の設定
- ・ 中心市街地エリアの指定
- ・ 中心市街地の将来目標の設定
- ・ 大型店の抑制・誘導エリアの指定
- ・ 大型店に求める地域貢献策の規定

となっている。中心市街地エリアと、それ以外で特定大規模小売店舗の出店誘導を行うエリア（以下「誘導エリア」という）の設定基準は、以下の通り。

(1)中心市街地の適否

- ① 都市計画区域内であること
- ② 近接し30軒以上の小売・サービス業の店舗が存在すること
(大型店等各種商品取扱い店は、取扱い業種(小分類)ごとに1店舗に換算)
- ③ ②の店舗について、最寄り品(食料品、日用品)は概ね揃い、買回り品(衣料品、電機製品等)を扱う店舗も一以上存在すること
- ④ 公共交通機関の複数路線(鉄道とバス、バスの複数路線等)の駅(バス停)が存在すること
- ⑤ 銀行・郵便局などの金融機関が一以上存在すること
- ⑥ 役所・医療福祉施設・文教施設等の公共・公益施設が一以上存在すること
- ⑦ ②の店舗のうち、最も来客の多い店舗について、大店立地法指針に拠る自動車分担率が、概ね南部で70%以下、北中部で80%以下であること
- ⑧ ②～⑥については、計画中の店舗等を含むものとする
- ⑨ 各市町村において複数存在することも想定

(2)中心市街地の範囲

- ① (1)②の店舗のうち最も来客の多い店舗、(1)④の主たる駅及び(1)⑥の主たる施設のうちの何れかから、概ね1km以内にあたる範囲で設定すること
- ② 中心市街地の区域は、市町村の区域内的の町界・字界、道路、河川、鉄道等の施設によって、土地の範囲を明確に表示すること

(3)中心市街地エリアにおける特定大規模建築物に該当する大型店の出店誘導エリアの範囲

- ① 原則として、商業地域及び近隣商業地域内とする

図19：中心市街地エリアの基準
出典：京都府地域商業ガイドライン策定基準

▶ 都市機能の集積を図る観点から次の何れかに該当すること

(1) 原則として商業地域内であること

(2) 原則として都市計画区域内であり、次の何れにも該当すること

- ① 市町村の総合計画をはじめとしたまちづくりに関する上位計画等において、商業集積を図る地域として位置付けられていること
- ② 大店立地法指針に拠る自動車分担率が、概ね南部で70%以下、北中部で80%以下に抑えることが可能な地域であること
- ③ 周辺の中心市街地エリアと共存・共栄を図れる地域であると認められる地域であること

○適正な商業機能の配置

- ・ 中心市街地（周辺市町村域での中心市街地も含む）と商圈のすみわけができること

○都市構造上の位置関係

- ・ 公共交通機関の複数路線（鉄道とバス、バスの複数路線等）の駅（バス停）が存在すること
- ・ エリアは、各駅（バス停）から概ね1 km以内の範囲で設定すること

図 20：中心市街地以外での誘導エリアの設定基準

出典：京都府地域商業ガイドライン策定基準

京都府の行う広域調整についても、この策定基準に定められている。具体的には、「3. 京都府の中心市街地活性化に取り組む基本方針」及び「4. 京都府の府内市町村の役割」には、市町村が主体であり、その判断は尊重することを前提としつつも、市町村域を超えて広域的な観点から協議・調整が必要な場合においては、京都府も積極的に関与する、とされている。また、前述したように各地域に設置されている「地域商業ガイドライン策定協議会」には、京都府の担当部局長が構成員となっており、制度上広域調整を前提とした仕組みになっているといえる。

ガイドラインの運用にあたっては、新たな特定大規模小売店舗の設置の申し出がなされたときには、府と立地自治体は、その申し出についてガイドラインに照らし適切か不適切かを判断する。適切である場合には、協議会の委員に対して情報提供を行うと共に、関係法令にかかる事前協議及び事前相談等の手続に入る。つまり、本ガイドラインに関する手続が、特定大規模小売店舗の設置手続の最も早期に位置づけられているとともに、必ず協議会の委員である京都府に対しても情報提供があることになる。

以下は実際のガイドラインにおけるエリア図である。

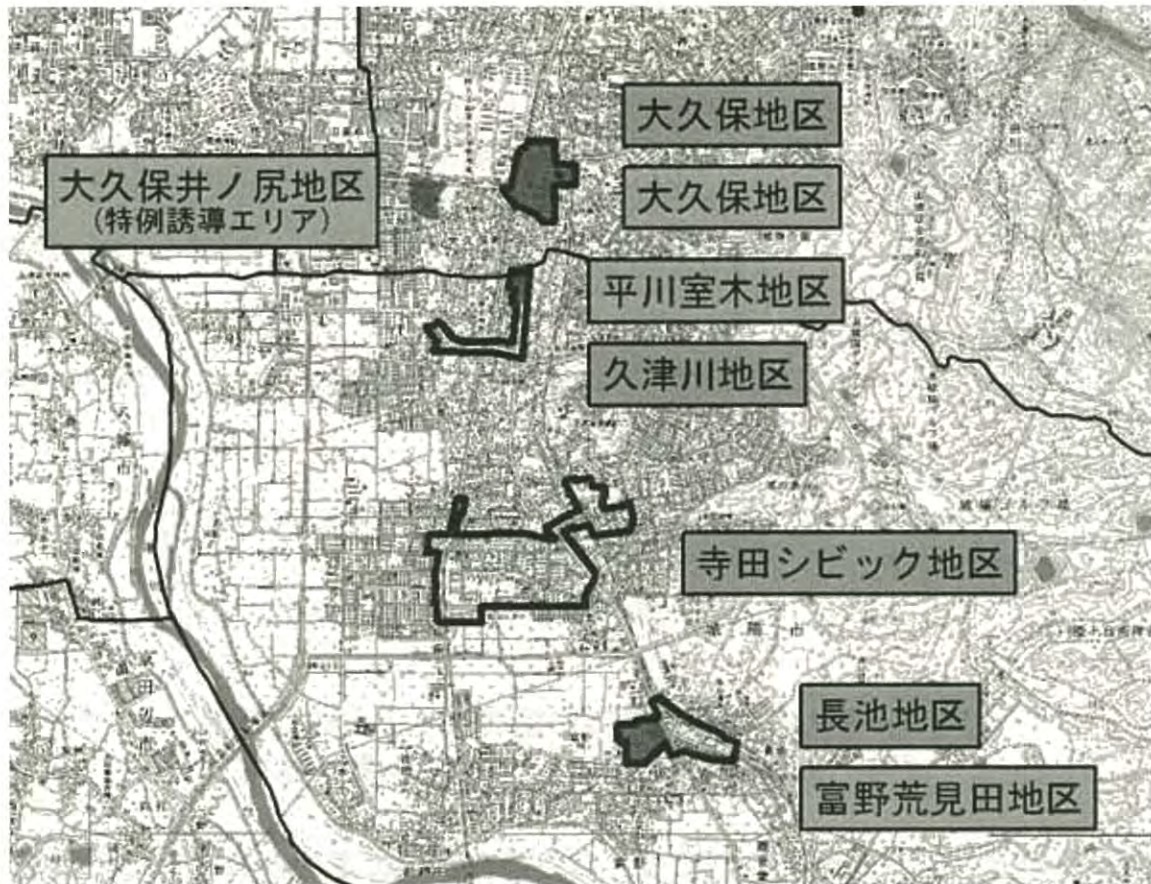


図 21：地域商業ガイドライン エリア図（一部）

出典：山城北地域商業ガイドライン

青いゾーンは中心市街地エリア、赤いゾーンが誘導エリア。特定大規模小売店舗はこの赤いゾーン内しか立地出来ない（特例誘導エリアは本ガイドライン策定以前から大規模店舗が存在したエリアなど）。

このように、京都府においては、ゾーニングに基づき開発コントロールを行っており、その過程において主に協議会という形で府の調整を都市政策制度に組み込んでいる。

さて、実際の運用状況として協議会の開催状況を見てみたい。2015年6月時点において、策定時に開催されたものを除き、6地域の累計（学研地域は協議会を設置していないため除外）で7回の協議会が開催されている。つまり、各地域最低1回はガイドラインの改定をしていることになる。7回の内訳は、ガイドラ

インの点検・見直しが5回、特定大規模小売店舗の出店に伴いガイドラインの見直しを行ったものが1回、内容不明が1回となっている。

議事概要を見る限りにおいては、市町村間で明確に意見が衝突したようなケースはないが、ある地域ではガイドライン策定にあたって2回の協議会の開催を要した上、結論においても最終的にも委員一任になっていた事例もあることから、本協議会は調整の場として十分に機能していることが推測される。

この結果を分析すると、まず評価されるべきは、そもそもの特定大規模小売店舗の出店がほとんど見られないということである。つまり、広域調整の前段階として、各地域の定めたゾーニングが有効に機能しており、ある程度は想定通りに都市が整備されていることを示している。また、山形県同様に広域的調整についての制度がきちんと整備され、意見を交換する機会が設けられていることそのものが自治体間や県と自治体との間の信頼関係の醸成に結びついている可能性があるといえる。

このようなゾーニング式の都市政策を京都府が取った背景には、京都府が政令指定都市である京都市を域内に抱えていることと無縁ではないと考えられる。なぜなら、特に政令市の郊外部（京都市南部や西部など）においては、周辺市町村と相互に与えあう影響が大きいと推測されることから、京都府は政令市との衝突を避けるため、意識的に府内全域に影響が及ぶ条例などの策定を避けた可能性が高い。つまり、京都府のゾーニング方式自体が政令市である京都市を対象外として進めてきた政策であるといえる。

しかし、それだけに京都市近辺に特定大規模小売店舗の出店計画が持ち上がった場合、このゾーニング機能は有効に働かないであろうことが危惧される。したがって、今後は同市と密接な連携を取り、何らかの形でガイドラインに京都市をインボルブするような仕組みを定めることが必要ではないだろうかと考えられる。

また、ゾーニング式特有というわけではなくそもそもの都市政策法上の課題であるとも言えるのだが、都市政策法の規制が建物の床面積の合計が1万㎡を超えるものに限られている現状においては、より中規模な店舗の存在感が大きくなっているという現状がある。

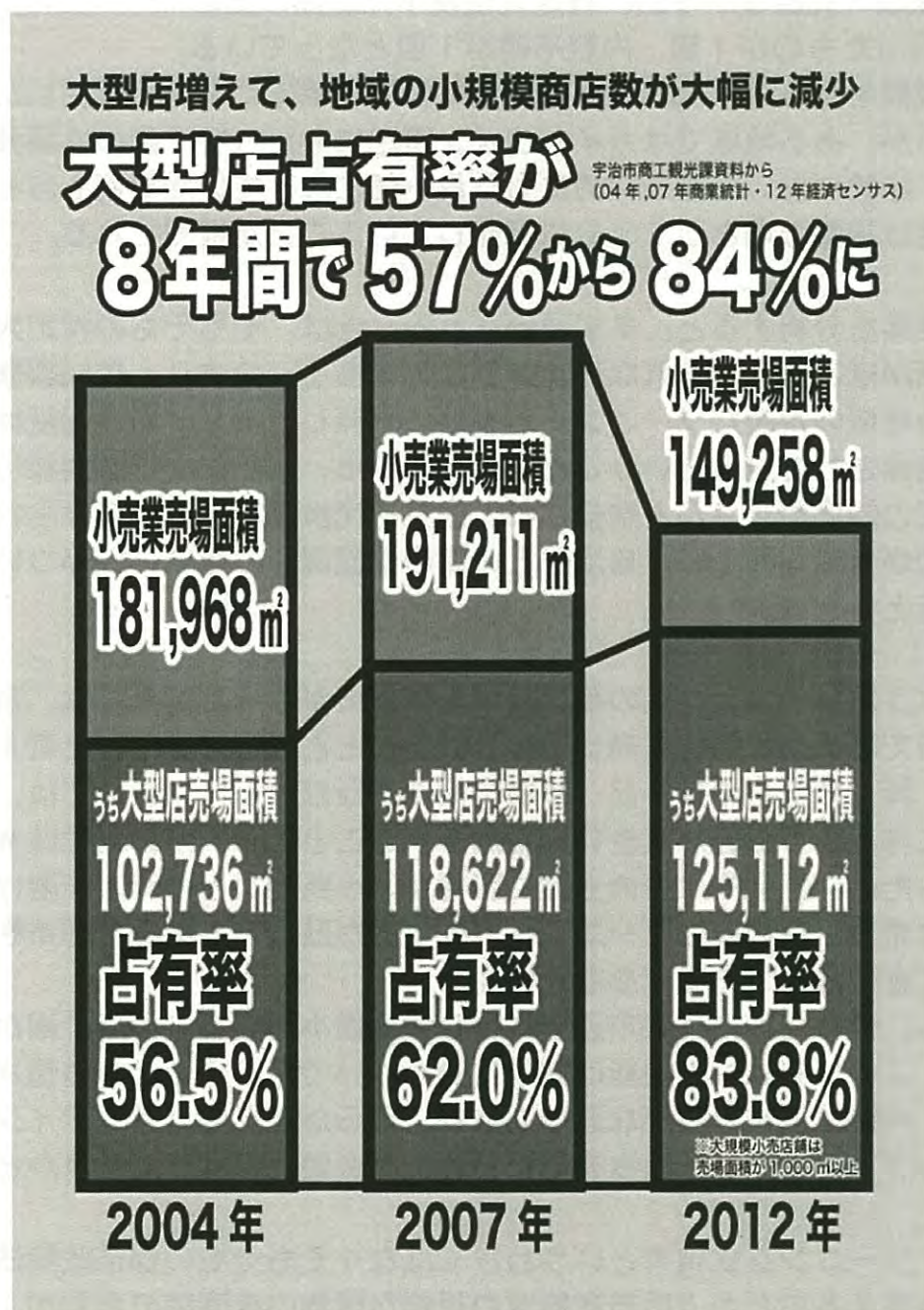


図 22：宇治市の大型店舗占有率の推移
出典：水谷宇治市議会議員HPより

上記は建物の床面積の合計が1千㎡を超えるものを対象として、売り場面積の推移を示したものである。ゾーニング式の都市政策が導入されたのが2007年であるため、上記の図はその結果を如実に反映し、1万㎡以下1千㎡以上のゾーニング式の隙間を縫うような店舗の出店が増えていることを記すものである。実際に、協議会の議事概要では、特定大規模小売店舗に限らず、府県域を超えてチェーン展開さ

れているコンビニエンスストア等の規制についても検討すべきではないかという意見が散見される。これには、特定大規模小売店舗が京都府の策定基準に基づき、一定の地域貢献を求められる一方で、それ以下の店舗にはそういった制約が全くないことも背景にあるものと考えられる。

(1) 地域のまちづくりへの支援

- ① 行政や自治会等が取り組む安心・安全のまちづくりへの参画
- ② 周辺地域における歩道や街路灯の設置、街路樹等緑化への協力
- ③ 歩いて暮らせるまちづくりへの協力（コミュニティバス運行への協力等）
- ④ 店舗周辺の清掃、放置自転車の整理など環境美化対策への協力
- ⑤ 災害備蓄など緊急時対応への協力
- ⑥ 地球温暖化対策、循環型社会推進への理解と協力

(2) 地域コミュニティへの支援

- ① 地域の祭り、花火大会等の伝統催事・恒例行事への協力
- ② 自治会等の地域団体が行う活動への積極的参加や協力
- ③ 高齢者等に配慮した店舗づくり（ユニバーサルデザインの導入等）
- ④ 青少年健全育成のための行政、学校等の取組への協力
- ⑤ 店舗内のコミュニティスペース（展示場、会議室、子育て広場等）の確保

(3) 地域の経済社会への貢献

- ① 地域の商工会・商工会議所、商店街振興組合等の活動への参加
- ② 地元雇用、特に安定的雇用の確保や障害者雇用促進への協力
- ③ 地域の地産地消の取組や地域ブランド商品の販路開拓への協力
- ④ 地域の卸売業者との取引促進、地元小売業者のテナント出店への協力
- ⑤ 核テナント撤退等の早期情報提供
- ⑥ 食品等の安心・安全の確保など行政の消費者保護の取組への協力

図 23：特定大規模小売店舗に求める地域貢献策の基準

出典：京都府地域商業ガイドライン策定基準

こうしたことから、こういった地域貢献策については、特定大規模小売店舗のみならず、1千㎡以上のチェーンストアに対しても求めていくことが、地域のまちづくりを推進していく上で必要ではないか。また、地域の状況に応じて都市計画法以上の規制として、建物の床面積の合計が1千㎡を超えるものもゾーニングの対象に含めていくことを検討する必要があるのではないか。

(3) 福島県

他県同様に、福島県もまちづくり三法の改正に先行して、「環境への負荷の少ない持続可能なまちづくり」や「歩いて暮らせるコンパクトなまちづくり」というコンセプトを掲げ、2005年に小売商業施設の適正配置をめざす「商業まちづくりの推進に関する条例」（以下「条例」という）を制定した。

福島県がこの条例の制定に踏み切った理由は、福島市、いわき市、白川市の中心市街地の空洞化が、核店舗であった大型店が撤退あるいは倒産により進んだことがあるようだ。また、大店立地法への以降後に、2005年3月までに大型商業施設の新設の届出が50件近くあり、それらの大型商業施設はその市町村だけでなく、近隣の市町村にも影響が大きいと、県の水平的調整の必要性を感じていたことも背景にあったようだ。

この条例は県が売場面積6,000㎡以上の小売商業施設を「特定大型店」に指定して広域的な視点から立地の調整を行うとともに、市町村が6,000㎡未満の小売商業施設を含め地元的な視点から立地を集積させる「商業まちづくり基本構想」の策定を支援することなどを目的としている。

他県での事例が要項やガイドラインなどを利用していたのに比べ、こうした福島県条例は全国的にも注目されており、特に農村地域を広く抱える地方圏においては、都道府県条例のモデルとしての役割を果たしてきている。

この条例の特色は何より売場面積規制が都市計画法や他県の要項などに比較して厳しいことだ。具体的には、県内の店舗面積6000㎡以上の店舗を対象に、大規模小売店舗立地法の手続き前に、計画段階での県への届け出を義務化している。そこで、市街地の空洞化など街づくりへの悪影響がないかなどを調整し、問題があれば店舗面積の縮小など計画の見直しを勧告するという仕組みである。勧告そのものには強制力はないが、知事は勧告に従わない企業についてその旨を公表することができるとともに、工事着手も制限されるため、小売業者にとっては実質的に罰則規定があるに等しい。留意しなければならないのは、ここで行われる調整とは需給調整ではなく、大きなまちづくりの基本方針に従って県が立地を判断するという意味での調整である。

また、京都府のガイドラインにもあったように、事業者には毎年度、地域貢献活動の計画及び実施状況の報告を求めている（第十八条から二十一条）。商業施設は周辺地域の交通渋滞、廃棄物、騒音、環境問題等に配慮すればよいという大店立地法をより推し進め、大規模小売店舗に積極的な地域への関わりを求めている点がまちづくりの視点からは評価されている。

本条例においては、その第三条にて県の責務として「市町村と緊密に連携を図

る」と定められている。また、上記で述べたように企業からの届出義務が県となっており、市町村や条例内で定める福島県商業まちづくり審議会等の意見を勘案した上で判断すると定められていることから、大規模小売店舗の立地に先んじて県が率先して調整を図ることを前提としている。

さて、この制度においては県の市町村間の調整が会議等によって確認されるわけではないため、どのような調整が実地に行われているのかは外見からは判断しにくい。したがって、条例の実体的な効果について確認していく。

まずは、条例設置以前と設置後の大規模小売店舗（店舗面積 1000 m²以上）の立地状況について確認したい。

	1 千 m ² ～	3 千 m ² ～	6 千 m ² ～	1 万 m ² ～	2 万 m ² ～	合計
2001 年	2	4				6
2002 年	6	4	1			11
2003 年	5	3	3			11
2004 年	5	4	4	2		15
2005 年	4	3	1	2		10
2006 年	9	3	1	2		15
2007 年	6	4	1	1	1	13
2008 年	4	9				13
2009 年	4	1				5
2010 年	10	1				11
2011 年	6	1				7
2012 年	5	5	1			11
2013 年	8	3				11
2014 年	2	2				4
2015 年						0

表 10：福島県における売り場面積別新規出店申請数

出典：経済産業省HPより筆者作成

条例が制定されたのは 2005 年である（表中赤線で記載）ことから、2006 年以降は本条例が機能しはじめたと考え、2008 年以降は 6000 m²以上の出店はわずか 1 店舗のみであり、条例の効果は顕著にあらわれていると見るべきであろう。よって、いささか乱暴ではあるが当然に県による調整効果は機能していると考えてもいいだろう。また、単純に 1000 m²以上で見た場合、出店数そのものは漸減傾向ではあるものの、福島県において 3000 m²級及び 1000 m²級の店舗の存在

感は増していることも見て取れることから、京都市と同様に1千㎡以上の店舗に対する扱いをどのように行うのかという都市政策上の問題はここでも顕在化していることがわかる。

しかし、本条例については否定的な評価も当然ある。最も指摘されているのは、福島県における消費流出への影響である。つまり、条例を制定した結果、福島県に魅力的な小売店舗がなくなり、他県へ購買力が流出しているのではないかという懸念である。

和田（2012）によると、商業統計等によって確認できる、商品の供給サイドである小売業と百貨店・総合スーパーの動向において、福島市における中心市街地空洞化は、条例制定後も依然として進んでいる。さらに、福島市の小売業と百貨店・総合スーパーは、全国の主要都市と比べても販売効率が低水準にあり、特に中心市街地で元々集積度の高かった百貨店・総合スーパーでは、店舗数と商品販売額の減少が顕著となっている。

同じく和田（2012）が福島市民に対して行ったアンケート調査結果によると、福島市民の買物頻度は福島市以外のほうが福島市郊外よりも高く、福島市の中心市街地空洞化は消費流出による影響を強く受けているものとみられる。

このように福島市の小売業に関するデータ分析結果と福島市民に対するアンケート調査結果を考え合わせると、福島市では、中心市街地の百貨店・総合スーパーといった大型小売店が市民のニーズに合った商品を提供していないため、買回品では仙台市などへ消費流出していることが中心市街地空洞化の大きな要因になっているものとみられると結論づけている。

こういった分析結果は、都市における消費動向の視点を欠いた法規制による中心市街地活性化策の限界を示しているといえる。客観的に各都市の内部資源と外部環境を分析せず、つまり、中心市街地空洞化の真の原因を追求することなく、安易に郊外の大規模小売店舗にその責任を帰着させ、十把一絡げに条例で規制しても有効な結果は得られないといえる。つまり、商業調整・需給調整とは言わずとも、その地域ごとの特性を踏まえ、消費者ニーズ（消費者は郊外施設で何を買いたい、中心市街地で何を買うのか等）を十分把握した上で必要な規制を行うような制度づくりが求められているのである。

以上のようなことを踏まえると、その強制力は大きな魅力ではあるものの、制定・改廃に手続きが必要な条例はまちづくりのツールとしては柔軟性に欠ける。この点からも県がまちづくりの主体となるべきではないということも言えるかもしれない。

しかし、市町村との調整も含めた大規模小売店舗の立地について、都市計画法をより進めた形で調整しようとした県の気概は大いに評価されるべきものである

だろう。条例を使う場合にも、例えば制度整備や環境整備に重心をおき市に主導権を持たせるとともに、最終的な決定・調整権限を県で担保するという形は十分に有り得るまちづくりのひとつの類型であろうと考えられる。

(4) 富山県

第三章でも簡単に触れたが、富山県富山市において近隣の射水市に「コストコ射水」が出店（2015年8月を予定）することとなり、当然富山市は反対の立場を取り、射水市と対立した。その際、富山県が両市間の調整を行っていることから、より詳細にその調整過程を確認してみたい。なお、富山県はこれまでの事例とは異なり、特段特別の要綱等を定めてはおらず、都市計画法に基づき、県の広域調整を実施していることに留意されたい。

2014年6月、射水市は、小杉インターパーク 33ha を対象として、コストコの立地を中心とする賑わい創出、広域的な交流・連携、防災などの拠点とする地区計画の策定を計画。これに先んじて、県に予備段階の協議を実施。床面積 1 万㎡以上の大規模商業施設の立地を可能とする都市計画を市町村が定める場合、県は広域調整を実施することとしているため、この協議を受けて、県は関係市に意見聴取を行った。

これに対し、富山市は「(前略) 富山高岡広域都市計画区域における将来の都市計画の目標に合致せず、区域区分制度の意義が大きく損なわれるばかりか、富山市がこれまで取り組んできたまちづくりが、灰燼に帰す結果となりかねない。(後略)」として、反対意見を表明。

一方、射水市はコストコの立地を中心とした誘致計画は、賑わい創出、広域的な交流・連携、防災などの拠点として有用であり、射水市だけでなく、県全体にプラスの経済波及効果等が生まれるものと主張し、真っ向から対立。

富山県は、今後の県土地利用のあり方について考慮のうえ、協議過程において、広域調整を行う観点から、前述のとおり、射水市が当初 33 ヘクタールを対象としていた開発の地区計画案を、コストコ進出に必要な最小限の範囲のみとするよう、実務レベルで助言するとともに、県知事からも直接射水市長へ依頼した。

これを受け、射水市は検討の結果、コストコの店舗や駐車場に必要な 6.2 ヘクタールのほか、調整池や斜面などを含めた 11 ヘクタールに縮小した計画案とした。しかし、この計画案に対しても富山市は依然反対を表明。県はその後粘り強く富山市の説得を続け、2014年の12月によりやく消極的同意を取り付けるに至った。この調整には約半年間を要した。

この事例のポイントは、平成 23 年の地域主権一括法による都市計画法の改正で、市については県の同意権限の規定が削除されていることから、射水市は富山

県に対して協議をする必要はあるが、その同意を取り付ける必要はないということである。そのため、射水市を県が都市計画法を根拠に止めることは難しく、県の広域調整の権限には自ずと限界がある。

本件にかかる報道などを確認すると、県が調整に積極的ではないことを糾弾する向きもあるが、上記の事情を勘案すれば致し方無い面もある。しかし、都市計画法の不備を予め認識し、山形県や京都府等のように要項等を整備していれば、このような事態には至らなかったのではないかと考えられる。つまり、行政の不作为による失敗事例であるとも言える。

さらに、そもそもの富山市の進めるコンパクトシティ政策については、もっと富山県や周辺市と緊密に連携をとる必要があったのではないか。市町村同士が自主的に水平的連携を取るのが理想かもしれないが、地域の状況などを勘案すると富山市のケースのように県がリーダーシップを取るべき事例は多数あると推測される。こういった点に都市政策における県の役割があるのではないかと考えられる。

(5) 本章における調査事例からの示唆

	山形県	京都府	福島県
種別	広域調整型	立地規制・誘導型、広域調整型	立地規制・誘導、広域調整型
制度等の名称	市町村土地利用計画の広域調整要綱	地域商業ガイドライン策定基準	商業まちづくりの推進に関する条例
対象施設	大規模集客施設(床面積 10,000㎡超)	特定小売商業施設(床面積1万㎡以上)	店舗面積6千㎡又は床面積1万㎡以上
広域調整等に係る手続き	○広域的土地利用調整 ・県は協議・同意の際に関係市町村から意見聴取 《スキーム》 ○事前報告(各種計画の策定(変更)の際、関係法令に基づく知事の同意までに) ○関係市町村等連絡調整会議の開催 ・立地・周辺市町村、県による周辺市町村の意見通知 ○立地市町村への意見通知(周辺市町村の意見集約) ○個別法令に基づく同意判断 ・ブロック別土地利用調整会議 ・市町村土地利用マスタープラン連絡調整会議	○地域商業ガイドラインの策定 ・まちづくりの基本方向 ・中心市街地のエリア指定・将来目標 ・大型店立地の抑制・誘導エリアの明示、求める地域貢献策 ※地域商業ガイドライン策定協議会で協議・調整 ※大型店の立地抑制は、ガイドラインと都市計画法に基づく土地利用規制の連携により実効性を確保 ※誘導エリアへの新たな特定大規模小売店舗の設置に事業計画概要書、地域貢献計画書の提出を求める	○商業まちづくり基本方針の策定 ・県の基本方針に基づき、市町村が特定小売商業施設の立地誘導・抑制地区を指定 ・商業地域、近隣商業地域に誘導、その他は抑制 ○スキーム ・新設届出書の提出(公告・縦覧)、説明会の開催・関係法令の許認可等に関する手続きに先立ち、市町村・住民等からの意見聴取(広告・縦覧)、聴取した意見の事業者への通知 ・県の意見(公告・縦覧) ・勧告(公告)・公表 ○大型店に「地域貢献活動計画」の提出要請
県の役割	○市町村間の意見交換の場の提供	○市町村域を超えて、広域的な視点から協議・調整が必要な場合、京都府と地域内の市町村の協働による取り組み	○県の商業まちづくりに関する基本的方向の明示 ・商業まちづくり基本方針の策定 ・市町村の基本構想や商業まちづくりの推進のための事業実施の促進 ○特定小売商業施設の広域的な見地からの調整 ・特定小売商業施設の立地の誘導及び抑制に関する地域の考え方 ○地域貢献活動の促進 ・地域貢献活動ガイドラインの策定及び地域貢献活動計画と実施状況の公表
市の役割	○立地市町村に対する意見の提出 ○提出された意見への対応	○まちづくりの観点から、中心市街地の活性化に関わる自らの判断による中心市街地エリアの設定や計画策定等への主体的な取り組み	○市町村の商業まちづくりに関する基本的な方向の明示 ・商業まちづくりの推進に係る基本的な方針 ・小売商業施設の誘導及び抑制を図る地区に関する事項 ・商業まちづくりの推進のための施策に関する事項 ○主体的なまちづくりの推進 ・住民との協働、商業の振興と適正な土地利用の一体的な取り組み ・商業振興に関する施策の計画的実施

表 11：我が国における大型小売店舗の立地規制・誘導と広域調整の取り組み（抜粋）
 出典：地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究（中間報告）
 ー大規模小売店舗の立地における広域的観点ー

本章における調査事例のうち、富山県を除きまとめたものが上記の表である。

これらの事例からの政策的インプリケーションは、まず、山形県や京都市に見られるような関係自治体間での協議を実質的に義務付けるという方法は、広域的

調整についての制度がきちんと整備され、意見を交換する機会が設けられていることそのものが自治体間の信頼関係の醸成に結びついている可能性が高く、一定の効果はあるということである。

次に県がその広域調整機能を十分に発揮させようとした場合、都市計画法に定める内容では強制力が伴わず、その効果は不十分であることは明確であろう。例えば、近隣の自治体から規模を縮小するようにとの意見が出されても、都道府県としてはそれを実現するための権限を有していないため、結局は市に対して「意見を尊重するよう申し入れ」を行うなり、「協力の要請」を行うなりするにとどまりがちである。実際に富山県の事例にあったように、強制力の欠如ゆえに調整者である県が苦境に陥るケースもある。したがって、何らかの手段において県に調整結果を実現するための権限を持たせるべきではないかと考えられる。

そこで、調整結果を実現するための強制力を条例によって担保したのが福島県である。しかし、調整機能として条例は十分な効果を発揮しているものの、中心市街地の空洞化というまちづくりの課題自体は解決していなかった。

ここからの示唆は、条例を使うにせよ要項などの手段を使うにせよ、その地域ごとの特性を踏まえ、消費者ニーズ（消費者は郊外施設で何を買ひ、中心市街地で何を買うのか等）を十分把握した上で必要な規制を行うような制度づくりが求められていることが読み取れた。

第5章 総括

さて、ここまで我が国の都市政策事例や都市政策に伴う広域調整事例などを見てきたが、当初の研究目的を再掲する。

- ① 都市圏の環境整備にあたって県が特にリソースを投入すべき内容はなにか。
- ② 国、都道府県や都道府県と政令市が協力して事業を行う場合の効率的、効果的な連携体制について。
- ③ 公的機関と民間の役割分担のあり方についての考察。

まず調査事例の選定の際に判明した点として、②の都道府県と政令市が都市政策において協力した事例というのが我が国では殆ど無いということだ。流域下水道や過疎代行、合併支援等の分野で協力している事例はあるものの、都市政策の分野において協力しているケースは極端に少ない。また、政令市以外の事例を見ても、県が市の都市政策に積極的に関与している事例そのものも多くない。これには、我が国の行政体制上、基礎的自治体の行財政基盤が拡大し、市が都市政策を行う上で十分な予算を持っていること、連綿と続く地方分権の流れにより都市政策に関連する

権限の多くが市に付与されているということと無縁ではない。こういった現状を踏まえると、ある程度の規模を持った市は当然に都市政策の主体となるべきであり、その場合は県や国が後方支援に回るのが最も効率的であると考えられる。

では、県は実際にどのような部分にリソースを投入すべきなのだろうか。政令市以外の市を中心に実際の都市政策の事例を見た結果、そのポイントは都市政策のグランドデザインにあるといえる。横浜市や富山市の都市政策が一定の成功を収めたのは、その主体である市が関係者と都市政策の方向性を共有し、長期的なグランドデザインを描くとともに、そこに住む住民の理解を十分に得ながら政策を進めてきたからであると考えられる。また、その長期的なグランドデザインは、交通政策、産業政策、環境政策、福祉政策等、複数の政策を包括し、部局間を横断する総合政策として進められてこそ十分な効果を発揮することにもわかった。しかし、富山市の事例においては、県や周辺市との調整が不十分であったため、その都市政策が壁にぶつかりつつあるように、特に広域調整などにおいては都道府県が積極的に関与しないことが原因で問題となるケースも多い。こういったケースを打破するためには、その調整者である都道府県の存在がポイントになると考えられる。したがって、今後の我が国の都市政策、特に市町村を跨る都市政策に関しては積極的に都道府県が関与し、その存在感を発揮していくことが求められているといえる。また、民間主導の都市政策は一過性で終わってしまうことも多く、継続性や効果に疑問が残る。これを避けるためには、公的セクターが何らかの関与を持つか、堅固な事業体制が敷かれるよう公的セクターが事業環境整備を行うことが肝要である。

以上のことを踏まえると、県がリソースを投入すべき分野は都市政策に係る制度整備を含めたグランドデザインではないかと考えられる。

その整備にあたっては前述したポイントを押さえるとともに、市町村間の利益が衝突するケースを想定し、そのグランドデザインの中に市町村や民間をインボルブする仕組みを作り、関係者間の信頼関係を醸成すること、それでも利害の衝突してしまった時に備え、最終的な決定権限を県が担保することが理想であるといえる。

そして、公的機関と民間の役割分担については、まちづくりを一過性の政策で終わらせないためにも、何らかの形で公的機関が関与する必要があると考えられる。ただし、公的機関は環境整備や制度整備等を主に行い、実際のまちづくりはタウンマネジメント企業などの民間企業が主体となって行うよう制度整備することが望ましい。ただし、まちづくりに必要な投資については、イニシャルコストを官が積極的に負担し、民間の投資を呼びこむような形で事業を進めていくべきであると考えられる。

最後に都市政策分野に係る国への提言を述べる。国はここ 10 年程度、都市政策

の分野において、コンパクトシティ政策を前面に掲げ、富山市や青森市等と協力して積極的に推進してきた。しかし、一方で都市計画法の世界では規制緩和を進め、その権限を大幅に都道府県から市に移してきた。しかし、これは矛盾する行動ではないだろうか。なぜなら、コンパクトシティ政策の推進のためには大型店舗の規制や商業調整等が必要不可欠であるにも関わらず、都市計画法においては、商業調整はもとより床面積1万㎡以下の大型店舗の規制も出来ないのである。本稿で見てきたように、コンパクトシティ政策の先進事例であり、代表都市である富山市はその都市政策上、岐路を迎えつつあり、また地域の中心市街地の空洞化には床面積1万㎡以下の店舗がその存在感を増している。こういった現状を踏まえると、今後、各都市がその都市政策を着実に推進するためには、只管に都道府県による広域調整や市町村間における自主的な調整を期待するだけでなく、地域の実情に応じた柔軟な規制ができるよう都市計画法上の規定を整備すべきではないかと考えられる。

以 上

山形県都市計画広域調整要綱

(趣旨)

第1条 この要綱は、都市計画法（昭和43年法律第100号。以下「法」という。）第19条第3項の協議を行うに当たり、県が広域の見地からの調整を図る観点から、必要な事項を定めるものとする。

(定義)

第2条 この要綱において、「調整対象都市計画」とは、次の各号の決定又は変更に係るもので、知事が広域的な影響が懸念されると判断したものをいう。

(1) 次に掲げる用途地域に関する都市計画（地区計画や特別用途地区などにより大規模集客施設の立地を制限する場合又は地形条件などにより実質的に大規模集客施設が立地できない場合を除く。）

イ 近隣商業地域

ロ 商業地域

ハ 準工業地域

(2) 大規模集客施設の立地を可能とする地区計画に関する都市計画

(3) 前各号に定めるもののほか、知事が特に必要と認める都市計画

2 この要綱において、「大規模集客施設」とは、劇場、映画館、演芸場若しくは観覧場又は店舗、飲食店、展示場、遊技場、勝馬投票券発売所、場外車券売場その他これらに類する用途で建築基準法施行令（昭和25年政令第338号）で定めるものに供する建築物でその用途に供する部分（劇場、映画館、演芸場又は観覧場の用途に供する部分にあっては、客席の部分に限る。）の床面積の合計が1万平方メートルを超えるものをいう。

3 この要綱において、「協議市町」とは、調整対象都市計画を決定又は変更しようとする市町をいう。

4 この要綱において、「周辺市町村」とは、協議市町に隣接し、又は近接し、かつ、自然的社会的諸条件から協議市町と一体的に広域的な生活圏を構成している市町村及び調整対象都市計画の影響を受けると認められる県内の市町村で、知事が定めるものをいう。

(調整の基本的な考え方)

第3条 広域的な調整の基本的な考え方は、次の各号に掲げるとおりとする。

(1) 一の市町の区域を超える広域の見地からの調整を図る観点、県が定め、又は定めようとする都市計画との適合を図る観点及び周辺市町村と調和のとれたまちづくりの推進を図る観点から行い、都市計画区域マスタープランの内容との適合、都市圏における都市構造や社会資本に与える広域的な影響等を勘案する。

(2) 「都市計画運用指針」（平成12年12月28日付け建設省都計発第92号建設省都市局長通知）及び「競争抑制的な土地利用制限の排除について」（平成19年6月1日付け国都計第27号国土交通省都市・地域整備局都市計画課長通知）を踏まえる。

(都市計画検討連絡会議)

第4条 協議市町の長は、知事への協議を必要とする都市計画の決定又は変更を行うときは、都市計画原案作成に先立ち、知事に対してその旨を報告するものとする。

2 知事は、当該市町の長が行おうとする都市計画の決定又は変更が調整対象都市計画と認めるときは、都市計画検討連絡会議の設置及び開催を協議市町の長に対し要請するものとする。

3 協議市町の長は、調整対象都市計画について、県と密接な情報交換及び調整を行うため都市計画検討連絡会議を設置し開催するものとする。

(関係市町村等連絡調整会議)

第5条 知事は、前条第2項の会議を踏まえて、必要があると認めるときは、当該調整対象都市計画に関する周辺市町村から、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を得るため、関係市町村等連絡調整会議を開催し、当該会議において協議市町は周辺市町村に対し前条第2項の会議における検討結果を説明するものとする。

2 知事は、関係市町村等連絡調整会議を開催した結果、必要があると認めるときは、協議市町の長に対し当該調整対象都市計画の内容について検討を要請するものとする。

(会議開催後の対応)

第6条 知事は、当該調整対象都市計画について、法第19条第3項による協議を行う際には、都市計画検討連絡会議及び関係市町村等連絡調整会議における検討経過を踏まえるものとする。

2 知事及び協議市町の長は、本要綱に基づく調整を経て都市計画が決定又は変更された場合には、当該決定又は変更が県民生活及び地域の社会経済に及ぼした影響について、事後的に検証を行い、その検証結果を都市計画関連施策に適切に反映させるよう努めるものとする。

(公表)

第7条 知事は調整対象都市計画に関して、本要綱に基づく関係市町村等連絡調整会議の手続きを開始したときはその旨を公表し、手続きを行った結果として当該調整対象都市計画が決定若しくは変更されたとき又は決定若しくは変更されなかったときはその旨を公表するものとする。

(補則)

第8条 この要綱の実施に関し必要な事項は別に定める。

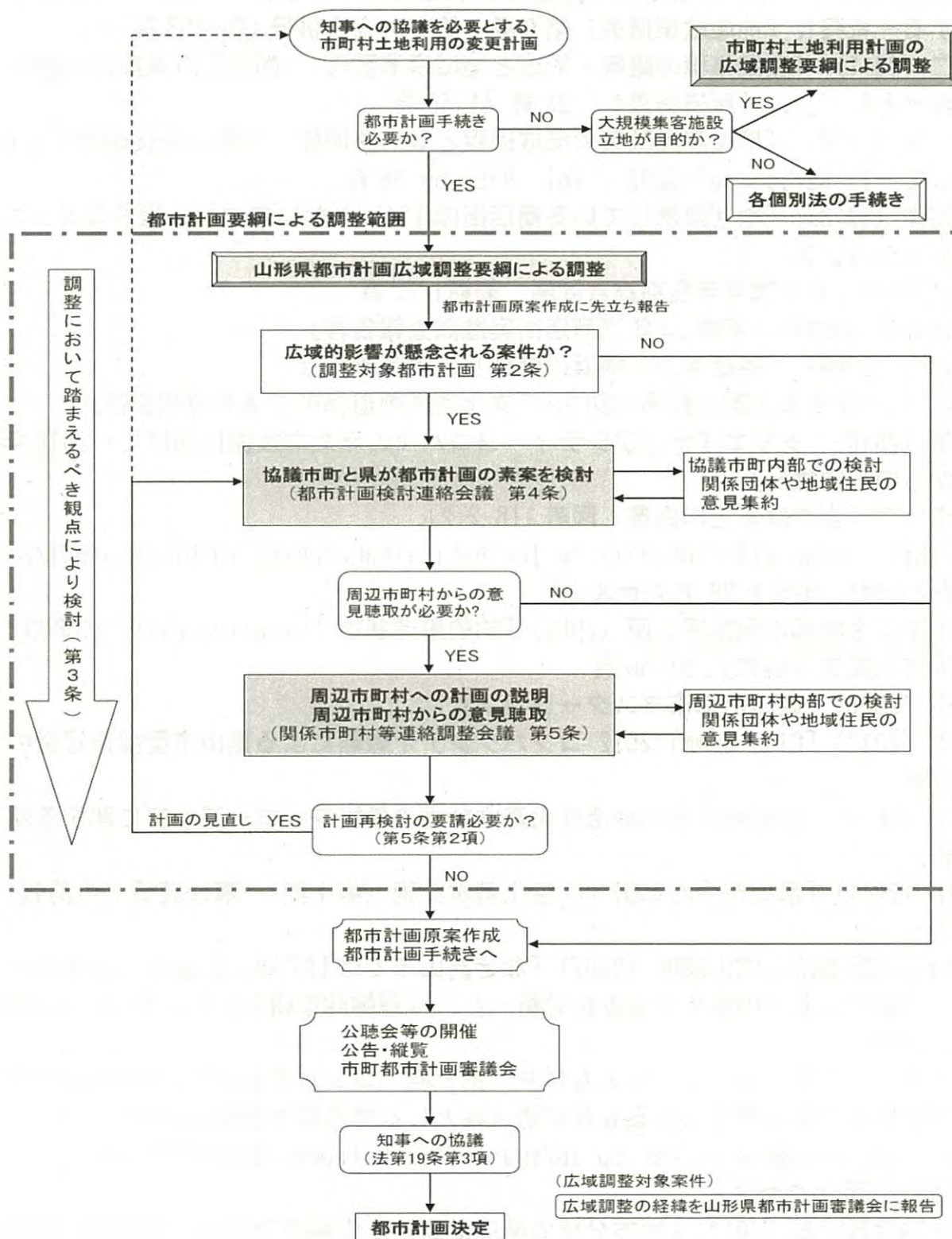
附 則

この要綱は、平成20年3月12日から施行する。

附 則

この要綱は、平成23年8月2日から施行する。

広域調整のフロー



参考文献

佐藤竺（1965）「日本の地域開発」、未来社

新井直樹（2007）「地域産業政策の変遷と産業集積における地方自治体の役割に関する一考察」、『地域政策研究』第9巻 第2・3合併号 175-193 頁

梅村仁（2011）「産業集積の維持・形成と地域産業政策：都市型産業集積地域を事例として」、『産研論集』、38号 41-49 頁

佐藤正志（2014）「地域産業政策の形成過程と政府間関係—企業立地促進法に着目して—」『E-journal GEO』、Vol. 9(2) 65-88 頁

辻井啓作（2013）「なぜ反映している商店街は1%しかないのか」、阪急コミュニケーションズ

呉市（2014）「第4次呉市長期総合計画 前期」72 頁

中小企業庁（2015）「平成24年度商店街実態調査報告書」

野田邦弘（2008）「創造都市 横浜の戦略」、学芸出版社

NPO法人 都市文化創造機構（2010）「文化芸術創造都市推進事業報告書」

横浜市（2010）「クリエイティブシティ・ヨコハマの新たな展開に向けて～2010年からの方向性～」

横浜市HP「よこはま土地白書 図表IIB-2-2」

(<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/kikaku/chika/tochi-info/pdf/2b-2-2.pdf>)、H25.7.28 アクセス

北九州市立大学都市政策研究所（2008）「知的創造都市“Creative City”の形成・促進に関する研究」、51-60 頁

富山市（2008）「富山市都市マスタープラン」

富山市（2012）「City Summit2012 コンパクトシティ戦略による富山市型都市経営の構築」

富山市（2012）「認定中心市街地活性化基本計画の最終フォローアップに関する報告」

富山市（2011）「富山市中心市街地活性化基本計画（第1期）事後評価（中間報告）」

深山剛、加藤浩徳、城山英明（2007）「なぜ富山市ではLRT導入に成功したのか？—政策プロセスの観点からみた分析—」、『運輸政策研究』Vol.10 No.1 2007 2-17 頁

日経スマートシティコンソーシアムHP「第6回 コンパクトシティでまちも人も生き生き～富山市における公共交通を軸とした拠点集中型のまちづくり」

(http://bizgate.nikkei.co.jp/smartcity/challenge/001540_2.html)、H25.7.28 アクセス

愛知県知事政策局（2012）「地方分権の進展に即した広域調整のあり方に関する調査研究報告書」

国土交通省（2015）「第8版 都市計画運用指針」

姥浦道生、松川寿也、森田真弘、馬場美智子（2007）「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究（中間報告）－大規模小売店舗の立地における広域的観点－」

姥浦道生、森田真弘、馬場美智子（2008）「地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究－ドイツ、英国、オランダの広域調整を中心として－」

峰尾美也子（2008）「大規模小売店舗に関する出店規制の変遷と評価枠組」、『経営論集』71号 107-124頁

京都府（2006）「地域商業ガイドライン策定基準」

福島県（2013）「福島県商業まちづくり基本方針改定（案）」

山川充夫（2010）、「福島県商業まちづくりの展開」、『商学論集』第79巻 第2号 1-25頁

富山県知事 石井隆一ブログ（2014）「高志の国から、徒然日記」（<http://chiji-blog.pref.toyama.jp/blog/2014/03/kj000034.html>）H25. 8. 5アクセス

内閣府（2013）「第3回 中心市街地活性化推進委員会資料」

内閣府（2013）「第5回 中心市街地活性化推進委員会資料」

和田賢一（2012）「法規制による中心市街地活性化策の限界――消費動向実態調査からみた福島市を事例に――」、『福島大学地域創造』第23巻第2号 47-70頁

