

平成の大合併後の都道府県の役割について

東北大学大学院工学研究科准教授
姥 浦 道 生

地方分権・地方内分権の流れの中で、都道府県の位置づけは相対的に低下してきている。しかしそのような中でも、実態的都市圏の拡大に伴う自治体間の広域調整機能や、合併をしない小規模自治体の残存に伴う自治体支援機能——通常の法定都市計画に関する技術的支援のみならず地区レベルの総合的空間調整支援も含めて——など、都道府県が有すべき重要な機能として残されているものもある。今後の都道府県の都市計画行政に求められているのは、法律で決められた枠組みの中での最低限の仕事をこなすという消極的姿勢ではなく、理想的な県土空間を作るために与えられた権限をカスタマイズしつつ行使していく、またはそのための制度枠組みを自ら作るという積極的、創造的姿勢であり、さらにはそのために自治体と協働又は役割分担をしていく組織体制をデザインする能力である。

はじめに

ある自治体職員研修の場で都市計画の話をしたときのことである。主催者からは、事前に参加者から質問を受け付けるので、それに対する答えも含めて話をするように言われた。いくつか出されてきた質問の中で、ある県職員の方から次のような質問が出されたことが非常に強く印象に残っている。「これからの県はどのような役割を担ったらいいのでしょうか」。

我が国の三層構造の統治機構の中で、都道府県は中間に位置づけられる。しかし、この都道府県の役割が地方分権・地方内分権の流れの中で縮小・不安定化してきている。先の質問もそのような事情を反映しているのだろう。

一般論として、第二次地方分権改革の地方分権改革推進委員会の第一次勧告では、「住民の意向の的確な反映、住民の利便性の向上、地域の活性化等の観点から、住民に身近な行政は、できる限り、より住民に身近な地方自治体たる市町村が担うことが望ましい。『補完性・近接性』の原理にしたがい、地域における事務は基本的に基礎自治体である市町村が処理し、都道府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないものを処理することとする」と述べられている。さらには、県から市町村への条例を通じた権限委譲を、特に「まちづくり・土地利用規制等の地域の空間管理に関する事務」

等について進めることで、「基礎自治体が地域における総合行政を担うことができるよう」にすべきであるとされている。

このような市町村を中心とした地方自治体制の構築という流れの中で、都道府県は今後どのような役割を果たしていくべきなのだろうか。本稿に課せられた役割は、この点を明らかにすることである。そのためには、本来は都道府県の機能全般について論じることが必要である。というのは、分野によって役割分担のあるべき姿も、また課題も異なっていることが想定され、その全体像を明らかにすることによって初めて一般的な議論が可能になるからである。が、残念ながら筆者にはその能力がない。そこで以下では、筆者が専門とする都市計画分野に限定して、広域市町村合併後の都道府県の役割と課題について見ていくこととする。

1 都市計画分野における地方分権の影響

表1は新都市計画法制定時(1968年)、第一次地方分権改革前(2000年)と現在(2015年)の都道府県・市町村の都市計画に関する機能分担をまとめたものである。従前からある程度市町村への分権が進んでいた中で、近年の分権改革によってさらに権限が都道府県から市町村に移譲されたことが分かる。都市計画分野は「地方分権の優等生」と言われることがあるくらい分権が進んでいる分野であるとされる。現在、県に残されている直接的な権限は、都市計画区域の設定及び区域区分に関わる事務にほぼ限定されている。市町村の都市計画決定に際して必要とされていた県との協議・同意に関しても、2011年からは市に関しては協議のみで足りることとなり、同意までは不要となった。

表1 都市計画への各主体の関与形態の変遷

	新都市計画法 (1968年)	第一次分権改革 (2000年)以前	現在(2015年)
都市計画区域指定	都道府県	都道府県	都道府県
都市計画区域マスタープラン (整備開発保全の方針)	都道府県	都道府県	都道府県(指定都市)
市街化区域と市街化調整区域の区分(区域区分)	都道府県	都道府県	都道府県(指定都市)
市町村都市マスタープラン		市町村	市町村
用途地域指定	市町村、ただし三大都市圏、25万人以上の市等については都道府県	市町村、ただし三大都市圏、25万人以上の市等については都道府県	市町村
地区計画		市町村	市町村
市町村都市計画決定に対する都道府県の関与	都道府県知事の承認	都道府県知事の認可	市は都道府県知事の協議、町村は都道府県知事の協議・同意
都道府県都市計画決定に対する国の関与	大都市及びその周辺都市に係る都市計画区域等に関しては大臣の認可	大都市及びその周辺都市に係る都市計画区域等に関しては大臣の協議・同意	大都市及びその周辺都市に係る都市計画区域等に関しては大臣の協議・同意
特別用途地区	市町村、ただし定型	市町村、ただし定型	市町村、ただし任意
特定用途制限地域			市町村

(出典：筆者作成)

都市計画は、住民の生活環境と密接な関係性を有する都市の物的環境を規定するものである、ということを考えると、補完性・近接性の原理を適用し、原則として住民に一番近い市町村が決定するということには合理性がある。

しかし、それだけでは解くことのできない課題が都道府県の機能として残される。前掲の勧告でも述べられているが、地方自治法2条5項においては、都道府県の処理すべき事務として、広域にわたるもの（広域事務）、市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整事務）、その規模又は能力において市町村が処理することが適当でないもの（補完事務）の3点が挙げられている。以下では、このうち特に「広域事務」を中心としつつ、法律には必ずしも明示的には規定されていない「支援事務」を加えて述べていく¹ことで、都市計画分野における都道府県のあるべき役割について考えていく。

2 「広域事務」としての都道府県都市計画事務

(1) 計画単位としての広域性の確保

今回、広域市町村合併が進められたとはいうものの、実際に一つの独立した都市圏が一つの市町村で構成されているという事例は少数である。むしろ、一つの都市圏内に複数の市町村が存在する場合は圧倒的に多数である。これは、モータリゼーションや広域道路整備の進展、各種施設の大型化と対象圏域の広域化等、実態的都市圏自体が拡大していることも一因である。そのため、市町村の空間的範囲は拡大したものの、その間の空間調整問題は完全に内部化されたわけではなく、未だに残されている。

その場合、空間計画、例えば土地利用や施設整備に関する計画を策定する際には、広域調整を都道府県が行う必要がある。というのは、各市町村が策定する計画は、特に実態的に同一の都市圏を構成する隣接・近接する市町村の都市構造に影響を与える可能性がある。その場合、各市町村がそれぞれの考えに基づいて自らの計画を実施すると、形成される空間が必ずしも全体として望ましい、適切な地域空間とはならないからである。

もちろん、市町村間の水平的調整によってこの問題を解決するということも考えられる。しかし同等の立場の市町村が、権限もなく調整を行うというのは、実態的には困難である。とすると、その都市圏全体を所掌する県の出番となる。

この点、都市計画においては、そのような実態的都市圏と市町村域との不整合という事態は、実はあらかじめ想定されている。都市計画を行う対象域である「都市計画区域」は、自治体域とは別概念の、「一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域」(都市計画法5条1項)として定義されている。また設定権者も都道府県となっ

¹ 愛知県分権時代における県の在り方検討委員会『最終報告書』2004年、23頁によると、愛知県においては、広域事務が約78%を占めており、補完事務及び市町村支援事務が約20%、連絡調整事務が約2%とのことである。そもそも筆者は行政組織の内部事情に疎いことに加え、その事務量自体が非常にわずかであるため、連絡調整事務については特段述べない。

ており、広域的な観点からの設定が可能になっている。そのため、特に当初は市町村域をまたいだ都市計画区域、いわゆる広域都市計画区域が設定されている場合も少なくなかった。

しかし、近年は都市計画に関する権限が市町村に移譲されたことに伴い、都市計画の広域的効力より市町村域内効力の方が強まってきた。そのため、都市計画区域も自治体域と整合するように再編されてきた。自治体域の中に都市計画区域が含まれるようになった、ということである。それどころか、合併によって一つの自治体内に複数の都市計画区域が存在するということが珍しくなくなった²。広域的主体による一体的都市の計画ツールとしての側面より、市町村による自治体域内の空間管理・経営ツールという側面が強化されてきたということである³。

そのため、都市計画区域が必ずしも空間的広域性を有しているわけではない。と同時に、この都市計画区域を対象として策定される整備、開発、保全の方針を示したいわゆる都市計画区域マスタープランについても、——その策定主体が県であるため広域的観点は含まれているものの——その空間的対象が広域になっているわけではない。

このような問題を解決するため、半数以上の都道府県では都市計画区域マスタープランの策定時に非法定の県都市計画区域マスタープランを策定している⁴。

例えば青森県においては、県全体は都市圏として6圏域に分けられるものの、都市計画区域は24もある。そのため県は、最上位に県全体の都市計画に関する基本的な考え方を示す「青森県都市計画基本方針」を、中間に圏域別のマネジメントの考え方、広域的な視点での土地利用、都市施設、自然環境に関する方針を示した「圏域別計画」(図1)という2つの任意の計画を策定したうえで、それらの下に法定の都市計画区域マスタープランを策定するという、3層構造の計画体系を取っている。

その意味において、少なからぬ県が法律の枠組みを越えて、広域計画主体としての役割を積極的に果たそうとしていることが分かる。

² この点については、基本的には「市町村が合併した場合の都市計画区域の指定は、当該合併後の市町村が同一の都市圏を形成している場合には、合併後の市町村区域が、同一の都市計画区域に含まれるよう指定を行い、一体の都市として総合的に整備、開発及び保全を行うことが望ましい」(都市計画運用指針IV-1-1)とされている。

³ 例えば愛媛県が典型的である。ただし一方で、大阪府や愛知県のように、都市計画区域が都市圏と整合するように広域的なものに再編された事例もある。

⁴ 瀬田史彦「都道府県による任意の広域マスタープラン策定の試みにみる日本の広域計画の課題」日本都市計画学会論文全集41巻3号(2006)、791-796頁によると、30都道府県がそのような広域マスタープランを策定しているとのことである。

図1 「三八圏域」都市づくりの方針



(出典：『青森県都市計画基本方針及び基本計画』)

(2) 調整対象としての大型商業施設問題

さて、このように策定された計画は、実際の空間形成にどのような場面で役立つのだろうか。以下では、広域的土地利用の調整の実態について、既往の研究⁵から引用しつつ、見ていくこととする。

まず、広域調整の対象としては、回答が得られた43道府県すべてが「大規模集客施設の立地に係る都市計画」を挙げている。これは、その他の都市計画、例えば「用途地域の決定・変更」(7県)、「都市施設の決定」(7県)等と比較して、圧倒的に多いことが分かる。また、2007年から2010年までに広域調整事例のある道府県は、回答43道府県中23道府県であり、合計の調整件数は68件であった。このうち「大規模集客施設の立地を可能とするための都市計画」が55件と、全体の約8割を占めている。

このように、実態的に広域的土地利用の調整対象となっているのは、大規模集客施設、簡単に言うと大型商業施設の立地である。

近年の大型商業施設は売場面積が数万㎡にも及び、それは人口20-30万人クラスの都市

⁵ 田川浩司、姥浦道生「都道府県が行う広域調整の運用実態に関する研究」日本都市計画学会論文集46巻3号(2011) 595-600頁

の中心市街地の商業施設の売場面積と同程度である。つまり、中都市の中心市街地がもう一つ新しくできる、というイメージである。通常、この規模の超大型店が立地すると、単に立地自治体内の都市構造だけではなく、隣接・近接する自治体の中心市街地等に立地する商業施設に対する影響、すなわちその商業施設の立地構造に対する影響が生じることになる。言い換えると、広域的な、地域空間構造に影響が生じる、ということである。

そこで、本来的には県がそのような広域的な影響に関する調整を行うことになる。

ところが、ここに大きな壁が立ちはだかっている。2000年に廃止された大規模小売店舗法の枠組みで行われていた「商業調整」については行わないという大原則があるからである。そして、多くの県が都市・地域構造に与える影響についてもこの「商業調整」に該当するとして、抑制的な姿勢を取っている。したがって、先ほど挙げた55件のうち自治体から意見が出されて調整が行われた事例は非常に少ない。また調整内容も渋滞や周辺環境への影響などにとどまっており、都市・地域構造に関する調整まで行われている事例はほとんどない。

これは、県が県土全体の地域構造に関してマスタープランを描いたとしても、それが目下最大の課題である大規模商業施設の立地コントロールには用いられていない、単なる絵に描いた餅になっている、ということの意味する。

そのような中で、この問題に最も熱心に取り組んでいるといえるのが福島県である。福島県は「商業まちづくり推進条例」を制定し、中心市街地の衰退や都市機能の拡散等が進行している中で、大規模商業施設の立地が複数の市町村の街づくりに様々な影響を及ぼすことから、広域的な見地から立地調整を行い、以て商業施設の適切な配置を行うことを意図している。

具体的には、まず「商業まちづくり」として「持続可能な歩いて暮らせるまちづくりの推進と調和した小売商業施設の立地」等と定義している（条例2条）。

その上で、店舗面積が6,000㎡以上の小売商業施設（「特定小売商業施設」）を新設する際には、その設置者は県に届出をしなければならない（同9条）。その際に関係市町村は、「商業まちづくりの推進の見地から」「新設が隣接・周辺市町村の基本構想や土地利用関係計画の実現に与える著しい影響の有無とその内容」について述べることになっている（同13条）。ここで特徴的なのは、通常の都道府県は都市計画法に基づく協議時に周辺市町村から聴取する意見を、概ね大規模小売店舗立地法の枠組みの内容にとどめているのに対して、当該条例では土地利用関係計画、すなわち「小売商業機能をはじめとしたまちの各種機能を適正に配置する」（逐条解説）という観点からも意見を出すことが認められている点である。

このように、法律に対する上乗せ的な広域的観点からの調整の必要性を認識して、自主条例を制定し、積極的に広域調整を進めている県もある。

3 「小規模市町村支援／戦略的市町村支援・協働」としての都道府県都市計画事務

一般的に、広域合併しなかった小規模市町村については、そもそも根本的に県の支援が必要となるかもしれない。

というのは、そのような小規模市町村は建築・土木系の技術者を多数抱えるほどの余裕はない。確かに、都市計画は文理いずれの職種でも対応できる、やや珍しい領域である。とはいっても、都市計画に精通した職員を一定数確保することではじめて、その都市にあった高い質の都市計画の策定が可能になるという点は、他の分野と同じである。さらに、その仕事の内容が地方分権によって高度化しているという状況を鑑みると、職員の質・量に不足がある場合には県からの支援が必要になっているといえるだろう。さらに極端な場合には、市町村が県に事務の「上請け」を依頼し、または権限の一部“返上”ということも考えられる。

その場合、都市計画的な課題で、その影響範囲は必ずしも広域に及ぶものではなく、またその解決のための権限も市町村に属する場合であっても、県が当該課題に対する問題意識を市町村より有している場合には、パターンリスティックな観点から県が市町村に対して課題とその解決策の提示、またはその探索のための支援・協働を、場合によっては自らの所管事項と絡ませつつ行うことになる。

そのような事例として例えば、自治体域の土地利用コントロールの制度設計が考えられる。

前述の青森県都市計画区域マスタープランの策定プロセスにおいては、ある町の規制の緩い都市計画区域外における土地利用コントロールが課題として浮かび上がってきた。開発が農地内において散発的に行われ（いわゆるスプロール開発）、公共施設整備の効率性、景観、営農環境等に悪影響を及ぼしている、という問題である。ただし、この問題自体は自治体レベルの課題であるといえる。

一方、その町内には、合併によって土地利用の規制の厳しい市街化調整区域と、そのようなほとんど規制のかからない都市計画区域外の区域が併存することとなり、町としてもその整理、すなわち規制内容の平準化の必要性を認識していた。

そこで、まず2010年度に県が町の土地利用規制方策勉強会を開催し、その必要性について検討を行ったうえで、2012年度に今度は町が調査勉強会を主催し、そのあるべき姿についてのより詳細な検討を行った。前者についても後者についても、県と町が別個独自に行ったのではなく、両者が連携しながら組織運営及び報告書の作成を行った。

また、緊急時の計画策定支援ということも考えられる。

例えば、東日本大震災の後の復興においては、宮城県は各市町村が避難所の設置・運営や仮設住宅建設に奔走する中で、すなわち、まったく復興計画の策定に取り組む余裕がなかった中で、いち早く被災自治体の計画策定にコンサルタントと取り組み、その土地利用

計画の素案を各市町に提案した。この計画は、多くの自治体でその後の国交省が行ったいわゆるパターン調査に引き継がれていき、実際の復興土地利用計画につながっていったということを考えると、——時間的制約もあり計画内容的にもまた策定プロセス的にも熟度は必ずしも高くなかったが、それでもなお——一定の役割を果たしたといえる。

さらには、このような自治体全域の課題だけではなく、自治体のさらに狭域、地区レベルの総合的空間調整支援ということも考えられる。

都市・農漁村空間には、家屋、工場、道路、公共施設、農地等、様々な物的構成要素が存在している。そして、それぞれの要素がバランスを取りながら一体的総合的に、人々の生活や生業などとのバランスを取りながら成立している。ハード間のバランス、ハードとソフトのバランスと言ってもいいかもしれない。

しかし一方で、それぞれの要素に影響を及ぼす主体は縦割りのである。家屋であれば個人であり、道路であれば道路部局であり、農地であれば農業部局である。ここで、それぞれがそれぞれの論理のみに基づいてその改変を行うと、このバランスが崩れることになりかねない。道路部局が広域的効率性の論理だけで道路整備事業を行い、地区の真ん中に広幅員道路が整備されると、地区コミュニティが分断されてしまうことになる。海岸部局が安全性の論理だけで堤防整備を行うと、景観や生業環境に影響が生じかねない。これらの影響は、最悪の場合、その地区の存続可能性にさえつながるものである。さらに話をややこしくしているのは、この「部局」には、市町村レベルだけではなく、県レベルも含まれている点である。

このような地域の生活・生業等に対する影響を最小化しつつそれぞれの事業を行っていくためには、すなわち単純な縦割り事業に基づく空間形成ではなく地区の論理と調和したバランスある空間形成のためには、さらに言い換えると単に効率性を追求する成長期の都市計画ではなく、歴史や文化、生活などを重視する成熟時代の都市計画においては、地区レベルの総合的空間調整機能が重要になる。しかし、自治体にはそのような能力を有する行政職員は、小規模自治体というまでもなく、合併自治体であったとしても多いわけではない。東日本大震災からの復興プロセスにおいてもこのような機能が様々な場面で必要とされたが、残念ながら市町村にその十分な能力と時間があつたわけではなかった。そこで、県にはそのような自治体の地区レベルの総合的空間調整に対する支援も求められることになる。

このように県が、場合によっては自ら有する権限を絡ませつつ、市町村・地区レベルの課題を解くために戦略的に市町村に対する支援を行い、市町村と連携してその解決を図るという機能を担うことも重要である。

ただし、ここで一点気を付けなければならないのは、これが逆に市町村が課題を解くために行おうとしている実態に即した柔軟な都市計画の妨げになってはならないという点で

ある。しばしば耳にするのは、県が画一的硬直的基準に基づくご指導をなさっているため、市町村が柔軟に動くことができない、ということである。それがたとえ同意を必要としない協議事項であったとしても、市は「江戸の敵を長崎で」という状況を恐れて、実態的にはそれを無視するのは困難である。

「戦略的支援」か、それとも「画一的硬直のご指導」か、その線引きは難しいが、まさにそれを見極める能力が、都道府県には求められているといえよう。

4 今後の都道府県の役割について：メリハリある“攻め”の行政

ここまで見てきたように、地方分権・地方内分権の流れの中で、都道府県の役割は、特に市町村との関係で相対的に低下していることは否めない。

しかし、広域的観点からの土地利用調整をはじめ、様々な広域調整の必要性は残されている。いや、むしろ実態的都市圏の拡大に伴い、その重要性は増しているといえる。また、市町村への支援という観点も、特にその事務管轄が拡大した一方で合併せずに組織が小規模なままの自治体を中心に、その重要性を増している。

そのような中で、今後の都道府県の都市計画行政に求められているのは、消極的に、法律で決められた枠組みの中での最低限の仕事をこなすという姿勢ではなく、また画一的硬直的基準に基づき市町村の足を引っ張ることでもなく、理想的な県土空間を作るため——絵に描いた餅に終わらせることなく実現させるために——に与えられた権限をカスタマイズしつつ行使していく、またはそのための制度枠組みを自ら作るという、積極的、創造的姿勢である。さらには、そのために市町村と協働又は役割分担をしていくという、組織体制のデザインをすることである。市町村中心の都市計画の中で、引っ込むところが引っ込むが、出るところは出る、メリハリの効いた攻めの仕事スタイルが求められているといえよう。