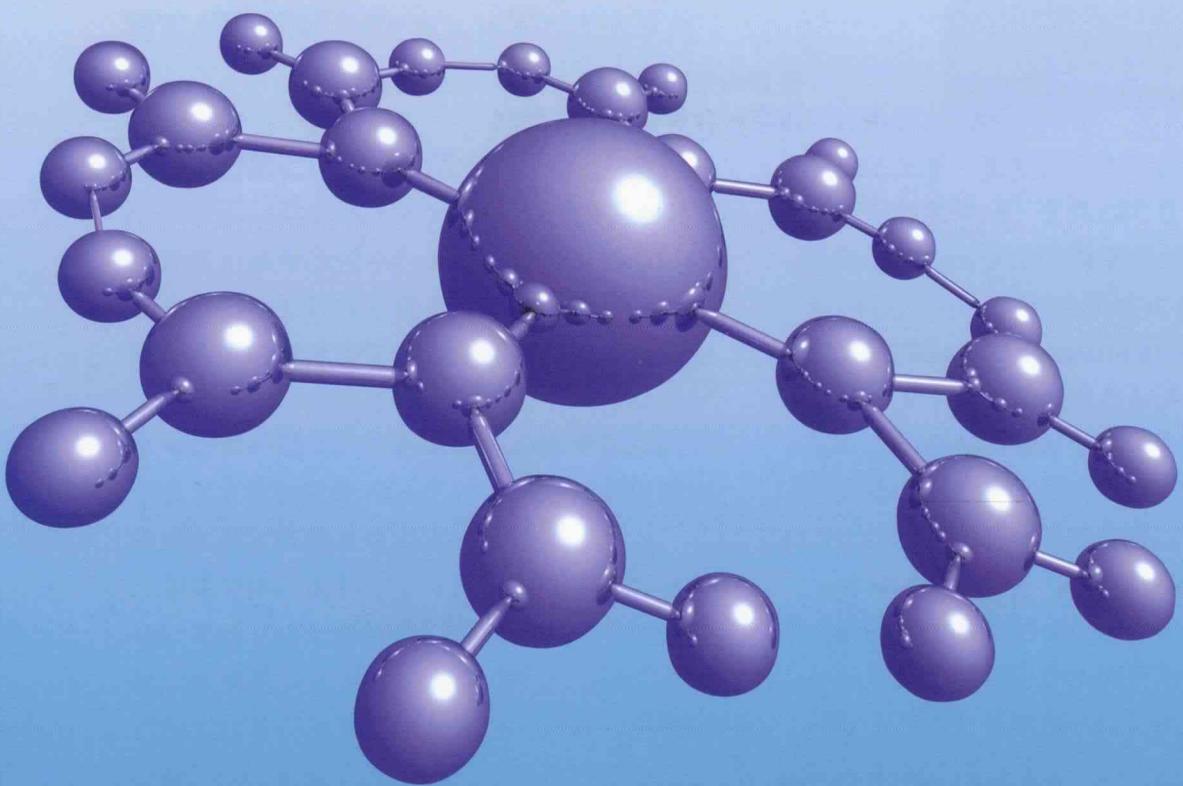


# 自治研究 かながわ

2006  
12

No.97

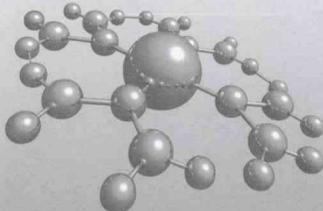
(通算161号)



- ◆ ◆ ◆ 神奈川県内における合併新法施行後の市町村合併に関する動向
- ◆ ◆ ◆ 自治体版「市場化テスト」もはじまる
- ◆ ◆ ◆ 指定管理者制度導入から3年を経過して
- ◆ ◆ ◆ まちづくり三法の改正と今後の課題

# 自治研究

かながわ  
2006  
12  
No.97  
(通算161号)



社団 法人 神奈川県地方自治研究センター

◆◆◆  
自治体版 市場化テスト もはじまる  
◆◆◆  
指定管理者制度導入から3年を経過して  
まちづくり三法の改正と今後の課題  
と今後の課題



## もくじ \* \* \* CONTENTS

2006年度第1回神奈川まちづくり研究会

### まちづくり三法の改正と今後の課題

—神奈川県の現状を踏まえて—

日本大学大学院理工学研究科地理学専攻教授 佐野 充 ..... 1

### 指定管理者制度導入から3年を経過して

—指定団体の現場報告から見えてきたもの—

編集部 ..... 12

### 自治体版「市場化テスト」もはじまる

—法成立後の全国の動きを見る—

編集部 ..... 14

### 神奈川県内における合併新法施行後の 市町村合併に関する動向

編集部 ..... 16

Topics・トピックス・とびっくす ..... 19

2006年度第1回神奈川まちづくり研究会（2006年11月28日）

## まちづくり三法の改正と今後の課題 －神奈川県の現状を踏まえて－

日本大学大学院理工学研究科地理学専攻教授 佐野 充

2006年11月28日に、神奈川県地域労働文化会館で神奈川県地方自治研究センター2006年度第1回神奈川まちづくり研究会が行われ、佐野充日本大学教授により「まちづくり三法の改正と今後の課題」というテーマで報告をいただいた。以下は、その講演をもとに佐野先生が加筆、修正をしたものである。

### 1. はじめに

神奈川県では、中心市街地が衰退しているようで実はそれほど衰退はしていないといえる。全国的にみると、地方都市の中心市街地よりは元気があるといえる。国やショッピングセンター協会が中心市街地の再生についてさまざまな提案を行っているが、神奈川県にはそれほど馴染まないように思う。

本稿では、まちづくり三法の改正の背景について述べ、また神奈川県内における商業の現況を概観した上で、まちづくり三法の改正に伴う今後の商業の課題について論じてみたい。

### 2. まちづくり三法改正の背景

#### (1) まちづくり三法の制定

1998（平成10）年に「大規模小売店舗立地法（以下、大店立地法）」と「中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律（以下、中心市街地活性化法）」が制定された。また、同年に「都

市計画法」も改正された。この3つの法制定・改正により「まちづくり三法」が誕生した。これらの法律は、まちづくりや地方の衰退した商店街の活性化に効果を上げるはずだった。しかし、中心市街地活性化法の制定に伴いTMO（Town Management Organization）を立ち上げ、まちの人たちが中心になってまちおこしをしようとしたがうまくいかなかつた実態がある。

それ以前は、大規模店舗については、1973（昭和48）年に「大規模小売店舗法（以下、大店法）」が制定され、消費者の利益を配慮しながら、地域の中小小売店の事業活動を適正に行うことの目的として、大規模店舗の出店の規制をしてきた。しかし、その後、1990年代半ばくらいから、大店法だけでは中小小売店の衰退に歯止めがきかないという状況が生じてきた。

大店法は、中小小売店の保護、商店街の育成を目的としていた。しかし、結局は、中小小売店にとって大型店との競合が生じる、大型店にとって中小小売店の自助努力が足りないというような、大型店舗と中小小売店の対立を生んでしまった。そして、実際に大

型店舗ができると、中心市街地の他の郊外にも立地することとなり、商業地域が中心市街地と郊外という2極化の状態となった。

## (2) まちづくり三法の概要

1998(平成10)年に改正された都市計画法は、市町村が地域住民の総意のもとで特別用途地区などゾーニングをすることができ、大型店については、それらの出店の可否を判断することとしたものである(表1)。

2000(平成12)年に施行された大店立地法は、周辺住民の生活への影響を配慮し、また交通渋滞や駐輪などの周辺の付帯施設を考慮しながら、1000m<sup>2</sup>以上の大型店を対象として新規出店に対する社会的な規制を実施したものである。

中心市街地活性化法は、空洞化している中心市街地をそれまでは市町村自ら活性化するようにとされていたことが、関係13省庁が作った「市街地の整備改善」、「商業等の活性化」を柱とする総合的・一体的な対策がなされるようにしたものである。このように、従来は商業地域だけではない市街地全体の活性化という話であったが、実際、現在TMOで実施しているところでは、商業を中心とした再生が主となっており、やっている人たちの認識はかつての商業の高度化など商業を中心と

した考えが残っているようである。

## (3) まちづくり三法制定の背景としての社会環境の変化

まちづくり三法が制定された背景には、1990年代以降の行政改革の進展によって地方分権や規制緩和がこれまで行われてきたことや世界的な動きの中で1995年に「サービスの貿易に関する一般協定」において小売や大型店の規制をすることは禁止するという協定を日本が結んだことなど、国内外の社会環境の変化が大きく影響している。このまちづくり三法の制定により、大型店の立地や中心市街地の活性化についての方策が転換された。

その内容は、1998年の都市計画法の改正により、都市計画によって大型店の立地が可能な地域と不可能な地域を律し、大型店の立地について新たに検討することとした。また、すでに大型店の立地や計画が進んでいる際には、大店立地法により騒音や交通渋滞など周辺の生活環境への影響に配慮して立地するよう規定した。これは、大店法によって大型店が市街地に立地したことによって交通渋滞や騒音を招いたためである。

また、中心市街地活性化法とそれに付随する各種支援策は、一方で補助金の抜け道であるといわれ、これでは以前と何も変わらない

法律	施行	目的	特徴
改正都市計画法	平成10年11月	市町村がその総意の下地域の意向を踏まえて、地域の実情に応じたまちづくりを推進すること	特別用途地区などゾーニング的手法により、大型店の出店の可否について判断する。法令により定められた特別用途地区の種類(11種類)の限定を廃止。
大規模小売店舗立地法	平成12年5月	大型店立地に際して、周辺住民の生活への影響に配慮し、社会的な環境を実施すること	対象となるのは1,000m <sup>2</sup> 超の大型店。地方自治体が個別ケースごとに地位の実情に応じた運用を行うことができる。調整対象事項は、交通渋滞、駐車・駐輪、騒音、廃棄物などの地域社会との調和・地域づくりに関する事項。
中心市街地活性化法	平成10年7月	空洞化が進んでいる中心市街地の活性化を図ること	関係13省庁により、「市街地の整備改善」、「商業等の活性化」を柱とする総合的・一体的な対策が実施される。市町村が独自に「中心市街地活性化基本計画」を策定し、国が認定する。また、地域においてTMOを設立し、「基本計画」に沿った事業計画の策定、実施を行う。

表1 まちづくり三法の概要

資料：佐々木一彰「まちづくり三法に基づく自治体独自の商業立地政策のあり方」野村総合研究所地域経営ニュースレター1999、Vol.16。

## 2 まちづくり三法の改正と今後の課題

との議論もあったが、各種支援策によって活性化をより実現するよう、あらためて各自治体、商店会に通告した。

#### (4) 中心市街地におけるコンパクトシティ構想

国土交通省は、都市構造改革において、弱者、高齢者を含めた市民すべてが暮らしやすいまちづくりをしていく必要があるとして、これまで各全国総合計画においてわられてきた言葉を換えて、『都市機能にアクセスしやすい「まち』』、『都市機能が集積した賑わいのある「まち』』、『都市のストックや歴史・文化を活用した「まち』』など都市がもっているものを活かすようにまちをコンパクトに集約し、歩いて暮らせるまちづくりができるような「コンパクトシティ」構想を打ち出した。この構想では、路面電車や LRT (Light Rail Transit)などを利用した循環型システムによりコンパクトにまちが動くように考えられている。

この構想において駅周辺にある、商業、シネコン、オフィス、公共施設などが、改正さ

れた「まちづくり三法」における都心（ショッピングセンターを中心とした商業地）のイメージとなっているようである。

### 3. 改正「まちづくり三法」の概要

#### (1) 改正都市計画法の概要

改正都市計画法は、2006年5月から1年6ヶ月以内に施行されることとなっている。内容については、1万m<sup>2</sup>超の店舗の郊外立地を原則禁止とし、店舗を立地させる場合には、都市計画法上の手続き、地域社会の判断を反映させることとした（表2）。つまり、これまでのように住民への説明会のみでは立地が困難といえる。

そして、立地可能な場所については、用途地域の中における商業地域、近隣商業地域、準工業地域の3地域に限定した。その他は、特定の規定で認可することとした。ただし、地方からの請願により、地方都市においては準工業地域に特別用途地区を指定して立地することを中心市街地活性化法の国の認定条件とすることを基本方針で明記した。つまり、

法律	公布・施行	目的	特徴
改正都市計画法等	平成18年5月公布 2006年 1年6ヶ月以内施行	市町村がその総意の下地域の住民の意向を踏まえて、地域の実情に応じたまちづくりを推進すること。	大規模集客施設(1万m <sup>2</sup> 超の店舗等)の郊外立地等を原則禁止。立地する場合は、都市計画法の手続き、地域の判断を反映させる。 立地可能な用途地域は、商業地域・近隣商業地域・準工業地域の3地域限定。ただし、地方都市は準工業地域に特別用途地区を指定できる。
改正大規模小売店舗立地法	平成12年6月施行 平成18年6月ガイドライン公表 2006年	大型店立地に際して、周辺住民の生活への影響に配慮し、社会的な規制を実施すること。	第4条に基づく指針の改定。対象を商業施設からサービス施設に拡大。改正中心市街地活性化法に大店立地法特区措置を設ける。出店手続きの簡略化。退店時の対応などで業界が自主的に社会的責任を果たすことのガイドライン作成。（経済産業省）
改正中心市街地活性化法	平成18年6月公布 2006年 平成18年8月施行	空洞化が進んでいる中心市街地の活性化を図ること。 TMOの組織及び活動の抜本的な見直し。商工会議所等と中心市街地整備推進機構等が共同で組織し、市町村や地権者の参画を得て「地域のまちづくりを総合的にコーディネート」する。	基本理念、国・地方自治体・事業者の責務規定創設。 「選択と集中」のしくみを導入。 中心市街地活性化基本計画は内閣総理大臣が認定。

表2 改正まちづくり三法の概要

現行(店舗)		改正案
50m <sup>2</sup> 超不可	第一種低層住宅専用地域	用途地域 同左 大規模集客施設(1万m <sup>2</sup> 超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等)については、用途地域の変更又は用途を緩和する地区計画決定により立地可能
150m <sup>2</sup> 超不可	第二種低層住宅専用地域	
500m <sup>2</sup> 超不可	第一種中高層住宅専用地域	
1,500m <sup>2</sup> 超不可	第二種中高層住宅専用地域	
3,000m <sup>2</sup> 超不可	第一種住宅地域	
用途地域 制限なし	第二種住宅地域	
	準住居地域	
	工業地域	
	近隣商業地域	
	商業地域	制限なし
	準工業地域	
用途地域の変更又は地区計画(再開発等促進区)決定が必要	工業専用地域	同左
原則不可 ただし、計画的大規模開発は許可 (病院、福祉施設、学校等は許可不要)	市街化調整区域	大規模開発も含め、原則不可 地区計画を定めた場合、適合するものは許可 (病院、福祉施設、学校等も開発許可を必要)
制限なし	非線引き都市計画区域 準都市計画区域の白紙地域	大規模集客施設については、用途地域の指定により立地可能。また、非線引き都市計画区域では、用途を緩和する地区計画決定でも立地可能

表3 都市計画区域内の用途指定の変更

資料：国土交通省資料

大型店が立地するに際してかなり厳しい条件になったといえる。

都市計画区域内の用途指定の変更について詳しくみてみると、まず、第2種住居地域、準住居地域、工業地域における大規模集客施設(1万m<sup>2</sup>超の店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等)については、用途地域の変更又は用途を緩和する地区計画の決定により立地が可能となった(表3)。つまり、法改正により、1万m<sup>2</sup>を超えた施設については第2種住居地域、準住居地域、工業地域へは簡単に立地することができなくなったといえる。これは、大店立地法において郊外の工場跡地や中心市街地における湾岸部という居住地とは異なる地域にショッピングセンターが集中立地した実態を踏まえてこのような規制がなされた。

また、市街化調整区域への立地については、大規模開発も含め、原則不可とした。ただし、地区計画を定めた場合について、適合するものは許可することとした。そして、病院、福祉施設、学校等も開発許可を必要とした。つまり、地区計画において社会施設や公共施設

の立地も考えるようとしたといえる。

さらに、非線引き都市計画区域や準都市計画区域の白紙地域についても、同様に大規模集客施設については用途地域の特定の指定により立地が可能とされた。つまり、地区計画をしないと大型店は立地できないという規制の強化となった。

このことによって、ショッピングセンター、大型小売店舗協会、スーパー・マーケット協会が自由競争の阻害であるとして抗議している。

## (2) 改正大規模小売店舗立地法の概要

大店立地法の改正については、6月にガイドラインが出された。その内容は、第4条に基づく「大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針」について、対象が商業施設から映画館や劇場などのサービス施設に拡大された。また、改正中心市街地活性化法における大型店の立地特区を設けることが可能になった。しかし、撤退時には業者が自主的に地域社会に対して社会的責任を果たすようガイドラインで示された。

全体的には、大店立地法は都市計画法や中

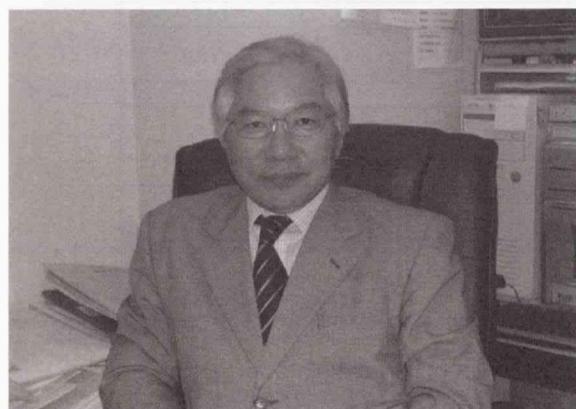
## 4 まちづくり三法の改正と今後の課題

心市街地活性化法に比べて大きな変化はみられない。

### (3) 改正中心市街地活性化法の概要

中心市街地活性化法は、すでに 2006 年 6 月に改正された。これまで TMO が商工会議所や役所、地域組織などの組織を中心にしてまちづくりを行っていたが、実際にはあまり機能していなかった。このため、TMO の組織と活動を抜本的に見直し、商工会議所と中心市街地整備推進機構等が中心になるよう明記した。つまり、各地域の商工会議所がリーダーシップをとらなければ、中心市街地は活性化できないということをいったのである。そして、商工会議所と中心市街地整備推進機構等が共同で組織して、市町村や地権者の参画を得ることにより提案を取り入れ、地域のまちづくりを総合的にコーディネートすることとした。つまり、地域においてプランニングから将来計画、結果まですべてコンサルのように行い、地域に知らせながら実施するようにしたのである。

また、同時に基本理念や国・地方公共団体・事業者の責務規定の創設も行うこととした。そして、どこに対しても補助指定をするのではなく、「選択と集中」の仕組みにより的を絞って指定を行うこととした。もともとは都道府県が計画を認定していたが、法改正により



報告者の佐野先生

内閣総理大臣が中心市街地活性化計画をみた上で認定することとした。

### (4) まちづくり三法改正におけるそれぞれの法の位置付けとポイント

まちづくりにおいては、大型店の問題と中心市街地の商店街の問題があるが、都市計画法と大店立地法については、大型店の郊外進出の規制、中心市街地活性化法については商店街の人たちが自助努力をするよう促し、これまで形骸化していたといえる商工会議所がリーダーシップをとるよう規定したものである。

まちづくり三法の改正のポイントは、まず大型施設の郊外への立地規制が強化されたことである。大型施設は商業・準工業・近隣商業地域に限定され、病院・学校・福祉施設の開発も許可制となった。また、農地の転用も厳格化され、利用目的を明確化しないと転用することが困難となった。

郊外への大型施設の立地を規制する代わりに、中心市街地へマンション、病院、福祉施設などを建設するには、建設費を一部補助し誘導することをしている。また、これらの施設が中心市街地への出店をする場合に手続を短縮することとした。

これらのねらいが、うまく作用するかどうかを考えると、消費者における利便性の向上、都市の拡大の防止という点でいうならば、かなり疑問である。

## 4. 全国における商業の現状と神奈川県の特徴

### (1) 小売業の売り上げの推移

全国における小売業の年間商品販売額の伸び率の推移では、1999(平成 11)年が -8.0% で過去 20 年で初めて減少に転じたが、2002(平成 14)年ではさらに -6.1% と減少を

続けた。この減少に寄与した商品は、織物・衣服・身の回り品（-15.6%）、各種商品小売業（-9.9%）などである。その一方で、唯一販売額が上昇したのは、医薬品・化粧品（28.8%）である。これは、ドラッグストアが増えていることと、薬品の販売が自由になったことで、ドリンク剤、栄養剤、風邪薬などを中心に売り上げが伸びているためである。

## （2）商業集積地区細別の事業所数、駐車場台数

全国における駅周辺、市街地、住宅地などの商業集積地区細別の開設年別事業所数をみると、1995(平成 7)年以降にロードサイド型事業所（41.8%）が増えていることが大きな特徴である（図 1）。これは、商業の郊外化の結果であるといえる。また、駅周辺型（26.6%）も近年増えている。つまり、大都市を中心に駅前再開発が実を結んできているといえる。

1 事業所あたりの専用駐車場の収容台数では、商業集積地区（4.4%増）と工業地区（4.0%

増）において 1997(平成 9)年から 2002(平成 14)年にかけて増加している。これは、大規模駐車場を持った大規模小売店舗が商業地や工場跡地に進出した結果であるといえる。

就業者規模別の事業所数では、立地環境特性別にはそれほど差はみられないが、工業地区において大規模店（就業者 50 人以上）の割合が 2.2%と他に比べて多く、工場跡地への大型店の進出がうかがえる。

## （3）全国の大規模小売店舗数と面積別店舗数の推移

全国における大規模小売店舗数（店舗面積が 1000 m<sup>2</sup>以上）は、調査開始の 1982(昭和 57)年以降、続けて増加しており、2002(平成 14)年では 16407 店舗となっている。

店舗面積別に店舗数をみると、「1500 m<sup>2</sup>以上 3000 m<sup>2</sup>未満」（32.5%）と「1000 m<sup>2</sup>超 1500 m<sup>2</sup>」（30.9%）が多い。しかし、1999(平成 11)年～2002(平成 14)年にかけての増加率では、「20000 m<sup>2</sup>以上」（20.3%増）が圧倒的に増加しており、大規模な売り場面積をもった店舗



図 1 商業集積地区の細別にみた開設年度別事業所数の構成比（平成 14 年）

資料：経済産業省平成 14 年商業統計調査

が増えている。

#### (4) 都道府県別の大規模小売店舗数

都道府県別の大規模小売店舗数（店舗面積が 1000 m<sup>2</sup>以上）では、神奈川県（805 店舗）は、東京都（1199 店舗）、北海道（919 店舗）、埼玉県（892 店舗）、愛知県（861 店舗）、大阪府（838 店舗）について 6 番目である。これは、日本の大都市の集中度から判断すると妥当といえる。

1999(平成 11)年から 2002(平成 14)年の増加数については、神奈川県は 106 店舗増と、北海道（141 店舗増）、兵庫県（123 店舗増）について 3 番目であり、近年の増加が著しいといえる。

#### (5) 特性地区別にみた大規模小売店舗内・外事業所数、年間商品販売額の割合

ショッピングセンターとは、日本ショッピング協会の定義を引用すると、「核テナントの床面積が 1500 m<sup>2</sup>超であり、核テナント以外のテナントが 10 以上」とされている。核テナントは百貨店、総合スーパー、シネコンなどがある。核テナント以外のテナントが核テナントの中に入っているのか、もしくは外で固まって立地しているのかを、経済産業省商業統計調査では大規模小売店舗内・外別として表わしている。

大規模小売店舗内小売事業所では、事業所数（75.5%）、商品販売額（66.8%）ともに商業集積地区の駅周辺型が多く、外小売事業所

では、商品販売額において住宅地区（33.9%）が多かった。つまり、大規模小売店舗内に事業所があるタイプの大型店は都会型であるといえる。

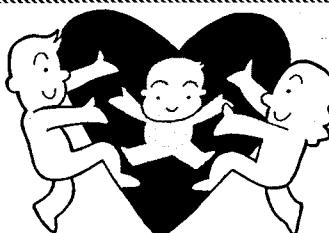
#### (6) 都道府県別の大規模小売店舗内・外別事業所数、年間商品販売額および大規模小売店舗 1 店舗あたりの小売業事業所数

神奈川県における内外別事業所数では、大規模小売店舗外小売事業所数が 1999(平成 11)年から 2002(平成 14)年にかけて減少している一方で、内小売事業所数が増加している。つまり、大規模な店舗の中に複数のテナントが入った大規模店が増加したといえる。

次に、内外別の商品販売額では、外小売事業所では事業所数と同様に減少しているが、内小売事業所では販売額に増加はみられるものの事業所数の増加率よりも伸びが小さい。つまり、内小売事業所は数としては増えているものの、収益としてはそれほど上がっていなといえる。

大規模小売店 1 店舗あたりの大店内小売事業所数では、神奈川県が（8.8 店舗）と大阪府（10.3 店舗）、奈良県（10.2 店舗）に続いて全国で 3 番目である。つまり、大型店の中に入っているテナントの数が多いといえる。これは、船橋にある 540 テナントを持つ 12 万 m<sup>2</sup>のららぽーとのような大規模店の中に核テナントとその他のテナントが同居したタイプの大型店が増加してきていることが影響している。

**家族も安心、  
みな安心**



組合員だけでなく、配偶者・子どもも一緒に加入できます。

自治労共済の団体生命共済  
詳しくは組合まで

### (7) 都道府県別にみた特性地区別の小売業の年間商品販売額および商業集積地区細別の事業所数

神奈川県の小売業の年間商品販売額は、全地区の合計では東京都（12.4%）、大阪府（6.3%）に次ぐ3位（7.1%）であり、各地区ごとにみてもいずれも全国で上位である。特に、商業集積地区（7.6%）、住宅地区（7.3%）では双方とも東京都に次ぐ全国で2位とかなり高い割合である（表4）。

神奈川県では、商業集積地区での年間商品販売額が高かったが、地区の中では市街地型、ロードサイド型よりも駅周辺型（64.0%）の割合が高い。これは、横浜や川崎などの駅前の影響が大きく、駅周辺型の中では、全国で最も高い割合を示している。

しかし、全国でみると、ロードサイド型の商品販売額や就業者数を増やしており、地方都市の影響が大きく出ているといえる。

## 5. 神奈川県内の商業の現状

### (1) 繁華街の店舗数と年間商品販売額

神奈川県内の市区町村別に小売業事業所数と年間商品販売額について繁華街におけるそ

商業集積地区			
順位	都道府県	平成14年 年間商品販売額 (百万円)	構成比(%)
全国計		56,550,855	100.0
1位	東京	10,298,639	18.2
2位	神奈川	4,281,943	7.6
3位	大阪	4,190,201	7.4
4位	愛知	3,100,887	5.5
5位	北海道	2,623,481	4.6
6位	千葉	2,494,500	4.4
7位	兵庫	2,393,660	4.2
8位	埼玉	2,196,616	3.9
9位	福岡	1,990,533	3.5
10位	京都	1,475,699	2.6
上位10県計		35,046,159	62.0

●商業集積地区

れぞれの占有率の推移を考察する。データは、商業統計調査「繁華街の商業活動」を使用する。繁華街の定義については、図2の注のとおりである。

まず、小売業事業所数の占有率についてみると、横浜市西区、川崎市川崎区、逗子市などで事業所数における繁華街の占有率が高いことがわかる（図2）。これは、横浜駅前やみなとみらい地区、川崎駅前に小売業が集積していることを意味している。1985年以降の推移では、相模原市、川崎市麻生区、川崎市中原区、川崎市川崎区、秦野市などで大幅な上昇がみられるものの、それ以外の市区町村ではほぼ横ばいか1997年以降に低下をみせている。

年間商品販売額の占有率では、事業所数と同様に横浜市西区、川崎市川崎区などで高い値を示している。占有率の推移では、相模原市や横浜市戸塚区、川崎市中原区など増加している市区町村もみられるが、全体的に低下しているところが多い。事業所数では占有率の上昇がみられた川崎市川崎区、川崎市麻生区、鎌倉市、横浜市瀬谷区などでも1997年以降に大幅な低下を示している。これは、郊外に大型店が出店したことが影響しているも

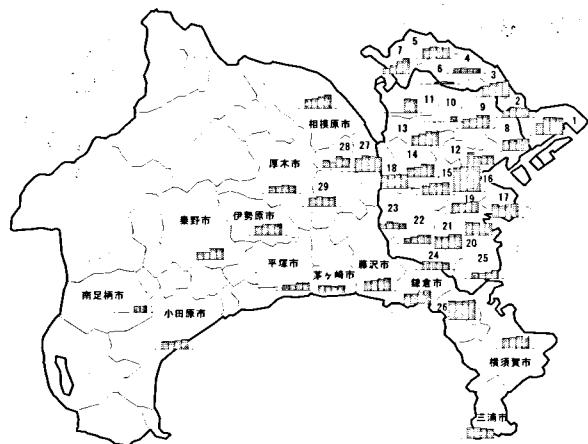
住宅地区			
順位	都道府県	平成14年 年間商品販売額 (百万円)	構成比(%)
全国計		38,712,739	100.0
1位	東京	3,283,007	8.5
2位	神奈川	2,839,738	7.3
3位	大阪	2,713,105	7.0
4位	埼玉	2,555,319	6.6
5位	愛知	2,268,887	5.9
6位	北海道	1,954,763	5.0
7位	千葉	1,874,528	4.8
8位	兵庫	1,857,206	4.8
9位	福岡	1,611,719	4.2
10位	静岡	1,369,556	3.5
上位10県計		22,327,828	57.7

●住宅地区

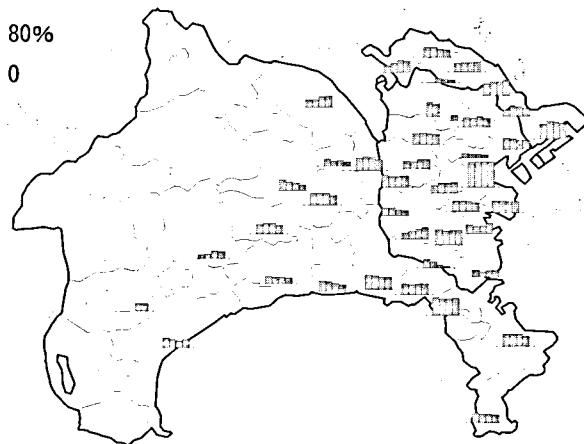
表4 特性地区別にみた都道府県別年間商品販売額

資料：経済産業省平成14年商業統計調査

## 8 まちづくり三法の改正と今後の課題



●小売事業所数の占有率



●小売業年間商品販売額の占有率

図2 神奈川県の市区町村別にみた繁華街の占有率

資料：神奈川県商業統計調査結果報告「繁華街の商業活動」

注：凡例は左から 1985年、1991年、1997年、2002年である。

市区町村名は、1. 川崎市川崎区、2. 川崎市幸区、3. 川崎市中原区、4. 川崎市高津区、5. 川崎市多摩区、6. 川崎市宮前区、7. 川崎市麻生区、8. 横浜市鶴見区、9. 横浜市港北区、10. 横浜市都筑区、11. 横浜市青葉区、12. 横浜市神奈川区、13. 横浜市緑区、14. 横浜市旭区、15. 横浜市保土ヶ谷区、16. 横浜市西区、17. 横浜市中区、18. 横浜市瀬谷区、19. 横浜市南区、20. 横浜市磯子区、21. 横浜市港南区、22. 横浜市戸塚区、23. 横浜市泉区、24. 横浜市栄区、25. 横浜市金沢区、26. 逗子市、27. 大和市、28. 座間市、29. 海老名市

町村および綾瀬市については、データが不十分であったため表示しなかった。

1994年11月に港北区と緑区が港北区、緑区、青葉区、都筑区に分区したため、1991年と1985年には青葉区、都筑区のデータはない。

繁華街の定義は、「おおむね 60 店舗以上の小売店が連続して街区を形成している小売機能中心の集積地域のうち、次のいずれかに該当するもの。(ア) 都市の中心商店街については中核の街区からおおむね 700 メートル以内にあるが行くまで機能的に一体となっている地域、(イ) 店舗の集団が一つの直線や L 字型の単純な形状で連たんしているものについては、街路の総延長が 1200 メートル以下で機能的に一体となっている地域、(ウ) 上記ア、イ以外の店舗の集団でその形状が T 字型、十字型であるようなものについて機能的に一体となっている地域。」

のと考えられる。

## (2) 大型小売店の店舗数と年間商品販売額

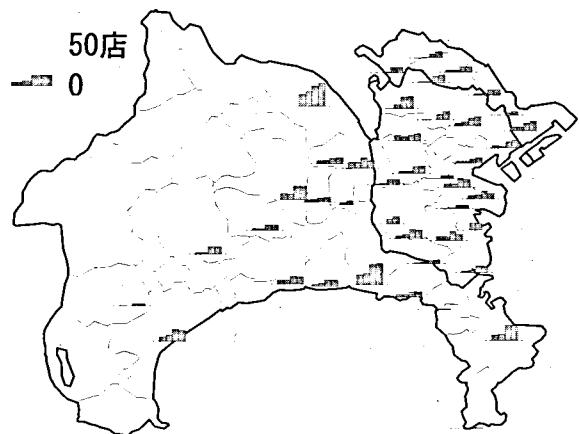
市区町村別に大型小売店の店舗数をみると、藤沢市、相模原市、横須賀市など郊外における人口規模が大きい都市において多く、さらに近年の増加傾向が著しいことがわかる（図3）。特に、藤沢市、横須賀市では1995年以降の増加が顕著である。この傾向は、厚木市、横浜市青葉区でもいえることであり、近年郊外において大型店舗が多く進出したことを示している。

一方で、2000年以降の大型店の売り上げでは、横浜市西区が圧倒的に多いことがわかる。これは、横浜駅前やみなとみらい地区の大型

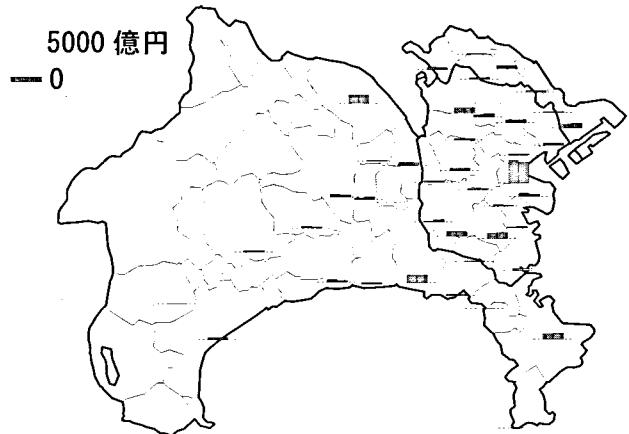
店の影響であると想定される。店舗数では藤沢市や相模原市の方が圧倒的に多かったため、横浜市西区の大型店 1 店舗あたりの販売額が大きいといえる。店舗数では圧倒的に多かった藤沢市、相模原市は、年間商品販売額では、それほど多くなく、また近年の増加傾向もみられない。つまり、1 店舗あたりの販売額としては下がっているといえる。

## (3) データからみた神奈川県内の商業の現状（総括）

以上のように、神奈川県内の市区町村別に商業の状況をみると、横浜や川崎の市街地への求心性が相変わらず高いが、近年は郊外への大型店の出店が相次いでいるといえる。販



●大型小売店の店舗数



●大型小売店の年間商品販売額

図3 神奈川県の市区町村別にみた大型小売店の推移

資料：神奈川県大型小売店統計調査結果報告

注：凡例は、店舗数が左から1990年、1995年、2000年、2005年、年間商品販売額は左から2000年、2005年である。年間商品販売額については、1995年以前は秘匿が多かったため、2000年と2005年のみ使用した。市区町村名については図2を参照のこと。

町村についてはデータが不十分であったため表示しなかった。

大型小売店の定義は、政令指定都市は売場面積3000m<sup>2</sup>以上、その他の市については売場面積1500m<sup>2</sup>である。

売額では、市街地、郊外の大型店とともに横ばいもしくは若干の減少傾向であるといえる。

つまり、神奈川県内における商業の現状は、全国的にみると比較的安定しており、多くの地方都市に比べると衰退はしていないといえる。

## 6. 改正まちづくり三法の課題と神奈川における今後のまちづくりの指針

### (1) 改正まちづくり三法の課題

まちづくり三法は、中心商店街の衰退を止めるために改正され、大型小売店舗(1万m<sup>2</sup>超)の郊外への出店を規制したが、現在の業界の動きをみると1000~3000m<sup>2</sup>の各テナントを中心として住宅地の近郊に大型店を新設しており、その点でミスマッチがみられる。また、最近ではその近くにパチンコ店やスーパー銭湯などが付随する動きがみられる。このように、1万m<sup>2</sup>を下回るショッピングセンターの立地がさかんになっている。

つまり、大型店の方が積極的な戦略を実施

しているため、国が進めている中心商店街の活性化に大型店の規制が役立つかというと、改正がされる前であるにもかかわらず、先行き不安が漂っている状態であるといえる。

以上より、まちづくり三法の改正に伴う課題を5点あげる。

第1に、駅前の中心商業地に大型店の立地が限定されてくるはずであるが、比較的小規模な大型店が郊外にできているという実態があり、横浜、川崎、大阪、名古屋、福岡などの大都市以外の中心商業地に大型店を集積させることができるのか疑問である。

第2に、大型店が進出した地域は税増収を見込めるが、その周辺市町村では、相変わらず商店街の顧客が減少するため、さらに商店街が衰退することが危惧される。

第3に、大型店は、近年工場跡地への出店が多くなったが、都市計画法の改正によりこれが制限されてくるため、用地を買収している大手の事業者にとっては厳しいとの意見が出されている。

第4に、まちづくり三法の改正によって、

住民の利便性がどのように向上するのか、現時点では全く見えないことである。

第5に、経済産業省によって「がんばる商店街 77 選」に神奈川県から元町エスエス会がただ1つ選ばれているが、このようにともと昔から元気がある商店街と、地方都市から選ばれた商店街のように衰退後に活性化策を行っている商店街とを並列させて、まちづくりの成功モデルとして語ることは良いことであろうか。地方都市で活性化策を行っている商店街のなかには、さまざまな活性化策を実施した結果、人は賑わっているものの、売り上げとしてはそれほど効果がみられないところが多くある。また、多くの著書においてこのような地方都市の商店街を元気がある商店街の代表と表現しているが、甚だ問題がある。これらの著書では、中心的なグループが一所懸命活動していると元気がよいと表現しているが、実際には商店街の経済的効果があつてはじめて活性化したと考えるべきであろう。この意味からして、商店街の活性化のプロセスそのものや再生された商店街の美しさを元気のよい商店街として評価するではなく、再生された後に続く賑わいの継続性や経済的な向上効果が実績を上げている場合に、元気がある商店街であるというべきである。

つまり、この「元気がある」、「活性化」の定義を、改めて、正しく統一化させる必要があろう。

## (2) 神奈川の中心市街地のまちづくりへの今後の指針

全国的なレベルでみると、神奈川県の中心商店街はまだまだ元気があるといえる。撤退する店舗もみられるが、まだ資金に余裕のある店舗も多く、それほど撤退は進んでいない。また、30万人以上の都市の中心市街地のメインとなる商店街であれば、撤退したとしても店舗の入れ替えが早く、シャッター街となる

ことはほとんどみられない。

そして、神奈川県全域を見渡してみると、市街地も郊外も買物する空間として成立しているといえる。これは、県全域がほぼ自動車でも電車でも利便性が良いというほどに、交通システムが充実しており、公共交通機関を使っての求心的中心地移動を円滑に行うことが可能な行動空間として成立しているといえるからである。このことから、中心商業地だけ、郊外だけでなく行政区単位で販売実績をみると、それほど下がっていないといえる。

神奈川県内における小売商業を主体とするまちづくりを推進するための必要な仕掛けとしては、中心商店街とショッピングセンター（大手総合スーパー、百貨店など）とのコラボレーションが最も効果的であるといえる。経済産業省の「がんばる商店街 77 選」の事例の中に、元スーパーの常務、部長などが退職後にまちづくりに協力している場合が幾例かある。神奈川県の場合、これをもう一步進めて、商店街とショッピングセンターがともに対等な立場に立って、まちづくりに取り組むことができるレベルに、神奈川県民のまちづくり意識が高まっていると考える。

神奈川県では、現実として、全国的レベルでの比較をしてもターミナル駅前に大型店が集中している割合が高いため、中心商店街とショッピングセンターとのコラボレーションが、まちづくりに多大な効果を上げると確信している。

### 参考文献

- 小林潔司・朝倉康夫・山崎 朗(2005) :『これからの都市・地域政策』中央経済社、309頁  
矢作 弘・瀬田史彦(2006) :『中心市街地活性化三法とまちづくり』学芸出版社、271頁  
植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介(2005) :『都市のアメニティとエコロジー』、岩波講座 都市再生を考える 5 岩波書店、216頁

# 指定管理者制度導入から3年を経過して

## —指定団体の現場報告から見えてきたもの—

編集部

### 1. 指定管理者制度研究会を立ち上げた

2003年9月2日に施行された「指定管理者制度」は、2006年4月1日現在で、神奈川県内において36自治体中26自治体で導入され、施設数は2317となっていることは「自治研かながわ月報NO.96(2006年10月)」で詳報したとおりである。

かねてから指定管理者制度の導入にあたって、課題や問題点が指摘されていたところである。特に、指定団体の現場で働く人びとからは、賃金・労働条件が悪化したこと、さらには再指定に対する不安が強く出されていたところである。

しかし、「公の施設」と言っても多種多様であり、自治体によってもその基本的な考え方、方針が異なることもあり、全容をつかむことが難しいことも事実である。

そこで、「指定管理者制度の導入状況に関する調査」を機に自治労神奈川県本部と(社)神奈川県地方自治研究センターとが共同して「指定管理者制度研究会」を8月29日に立ち上げた。

### 2. 現場報告を受けた

この研究会は、指定団体の現場実態と課題を報告し合い、つきあわせるとともに整理し、制度改善などにつなげていくことを目的とした。

報告いただいた団体は、以下のとおりである。

8月29日(火)：(社)神奈川県地方自治研究センター、横浜市女性フォーラム労組

9月27日(水)：かわさき市民活動センターこども文化センター労組(略称「わくわく労組」)、藤沢市まちづくり協会職員労組

10月17日(火)：南足柄市職員組合、藤沢市スポーツ振興財団職員労組

11月14日(火)：NPO法人みんなのまちづくりクラブ、東京自治研センター

神奈川と東京の自治研センターからは神奈川県内および東京都内の指定管理者制度の導入状況について、南足柄市職員組合からは、市出資の第三セクターが指定されなかったことによって団体が解散し、職員の解雇が発生したことに対する労働組合の取り組み報告、それ以外の団体からは、指定管理団体の現場における現状と課題について報告いただいた。

研究会はいずれも午後6時30分から開会し、毎回それぞれの報告の後にそれ以外の指定団体の現場で働く仲間達をまじえて質疑・意見交換を行った。

### 3. 報告の要点

今回報告いただいた施設(団体)は、市民利用施設であり、共通する課題を把握することができた。報告いただいた内容の要点は以下のとおりである。

#### (1) 事業計画・予算の作成

指定にあたって膨大な資料・計画案の作成に苦労した。(新規の委託団体にとっては、以前の資料が十分でない中での作成は困難であった)

また、市民サービスの向上に向けて新規事業や開閉館時間の延長など工夫・努力している。

#### (2) 予算のあり方

指定管理料についてあらかじめこれまでの委託予算よりも毎年減額し、減額分を利用料金等の増額を見込んだ形で予算をつくった。

#### (3) 雇用・労働条件

管理委託時よりも人員の削減、賃金の抑制・引き下げなどを行った。そのために嘱託職員が大量に辞め、補充が困難となっている。

#### (4) 指定されなかった団体

指定されなかつたために行政請負型の第三セクターの解散、職員の解雇が生じた。当該の自治労単組が交渉してようやく会社都合の退職金と再就職斡旋につなげた。

#### (5) NPO 法人の新規参入

以前に働いていた「地区センター」が雇い止めとなることから、新たに NPO 法人を設立し、他の団体と共同して「地区センター」の指定を受けた。施設管理、労務管理などの課題を学習しつつ経験を重ねている。多くの困難があるが「まちづくりと地域の活性化」をはかるために努力している。

#### (6) 評価について

指定団体の評価については、多くのところは今後の課題となっている。先行している自治体にあっては、自己評価、自治体評価、自治体監査などあって、しかもそれぞれに評価の指標が異なりその

都度資料の作成に労力とコストがかかっている。できれば指標を統一してほしい。

#### (7) 再指定について

指定期間は、ほとんどが 3 年もしくは 5 年となっているが、中には 2 年というところもある。再指定の方針や基準が明確ではない。指定を受けられなければ雇用問題へつながるだけに団体側の不安が強い。

以上のような課題・意見が出されている。

### 4. 今後の課題と自治体責任

いずれの団体もギリギリの人員体制で事業を執行しており疲れている、あるいは将来への不安から退職するなどギリギリの現状にある。また、議論の中で、例えば、指定団体側のいわば「企業努力」で生み出された「剩余」に対してどのように扱うのか、あるいは指定期間中に仕様書や協定内容が変更されること、施設の運営にあたって指定団体側の裁量とはどこまでなのか、といった制度の運用にあたっての課題が多く指摘されている。

そもそも、指定管理者制度は、「公の施設」の設置目的を十分に達成するためにつくられた訳である。しかし、いずれの制度も 100% 完璧なものはない。現段階では極めて未成熟である。自治体側も制度導入したから「終了」ではなく、指定団体側との意思疎通を十分に行って、よりよい制度とするべきだ。場合によっては制度の運用を大胆に見直すことも含めて対応するべきだと考える。

当センターとしては、今回の報告で全てが明らかになったとは考えていないが、現場の率直な声、実態が把握できたと考える。今後ともさらに実態を正確につかみ、改善すべき課題などについて明らかにしていきたい。

## 自治体版「市場化テスト」もはじまる

### —法成立後の全国の動きを見る—

編集部

#### 1. 5月以後に「市場化テスト」推進方針出される

本年の5月26日に「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(「行政改革推進法」)および「競争の導入による公共サービスの改革法案」(「市場化テスト法」)等関連法の成立した。(本誌2006年6月号参照)

その後、7月7日に政府は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(「骨太方針2006」)を閣議決定し、さらにこれをうけて8月31日に総務省は「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針の策定について」(「06地方行革指針」)を出して「市場化テスト」の実行を自治体に強く求めている。

これらの方針の基本は、行財政改革にあたっては徹底した歳出改革(削減)を実行すること、そのために職員の総人件費を削減すること、あわせて行政の行う事務・事業については「官から民へ」を原則に民間(企業)に開放することを基本方針としている。

#### 2. 「市場化テスト法」の要点

とりわけ「市場化テスト法」は、国および自治体の業務について「民間にできることは民間に委ねる」を原則に「官民競争入札又は民間競争入札」を導入することによって「公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る」ことを目的として、その対象の業務や

導入のための諸手続等必要な事項を定めている。今次の「市場化テスト法」では、自治体における対象業務を以下の証明書等の交付請求の受付と引渡しに限定しているが、今後さらなる業務の拡大をはかることになっている。

- 戸籍謄抄本、除籍謄抄本
  - 外国人登録原票の写し、住民票記載事項証明書
  - 納税証明書
  - 住民票の写し、住民票記載事項証明書
  - 戸籍の附票写し
  - 印鑑登録証明書
- (本誌2006年6月号参照)

#### 3. 法律によらない独自の「市場化テスト」も推進—「06地方行革指針」

「06地方行革指針」では、「市場化テストの積極的な活用」がうたわれている。

実施にあたっては、法律によるものはもちろん、法律によらなくとも「民間事業者が実施し得る公共サービスについては、公共サービス改革法の趣旨をふまえ、各地方公共団体がそれぞれの地域の実情に応じて条例等に手続きを整備することにより、官民競争入札等に準じた手続を実施することが可能である」と積極的な導入を求めている。(注・第三セクターの業務も対象)

#### 4. 自治体版「市場化テスト」登場

自治体段階では、既に2005年3月総務省

から出された「新地方行革指針」に基づいて「総人件費削減・民間開放」を基調とする「集中改革プラン」の策定が行われているが、その中で「市場化テスト」の導入についても検討がされていた。また、自治体独自の民間開放に向けた積極的な動きがこの間進められていたことを示すものとして、自治体版「市場化テスト」があげられる。

現段階における自治体における「市場化テスト」の導入をめぐる動きを見てみると

1. 市場化テスト法型
2. 官民競争入札型
3. 協働型あるいは提案型テスト型

がある。

1. 「市場化テスト法型」は、東京都足立区の窓口業務であるが、足立区は、法律とほぼ同じ内容の条例を制定し、法定業務を超えて対象実行に移そうとしたが、総務省から「待った」がかかり 2007 年度実施は断念したと報じられている。

2. 「官民競争入札型」は、和歌山県の「県庁南別館の管理運営業務」に対する官民競争入札と東京都の「都立技術専門学校における求職者向け職業訓練制度」がある。和歌山県は結果として民間が落札している。

3. 「協働型あるいは提案型テスト」型は、自治体が行っている全事務・事業について、事業評価システムなどをベースにして事業内容を予算額も含めて情報を公開し、これらについて市民・企業等から「自分たちであったらこの仕事をこのように改善する」といった提案を受け付け、審査委員会等で了承されたものについて「民間委託化」するというものである。

「協働型あるいは提案型テスト」については、いわゆる「市場化テスト」とは異なるが、事務・事業を全面的に民間（企業）に開放するという前提であることか

ら、むしろ影響が大きいともいえる。

既に千葉県の我孫子市および愛知県の高浜市で実行されているほか、都道府県段階では、佐賀県が同様な方針で実践されている。

我孫子市では、07 年の 4 月実施をめざしている。約 1100 事業のうち 8 月までに実施した第一次募集分は、民間企業・NPO 等から 79 件の提案があり、さらに 12 月から来年の 4 月までに第二次募集を行う予定となっている。（朝日新聞 061210）

高浜市では、「約 1200 件の業務を対象にして募集を行ったところ 29 業務について提案があり、15 業務が採択された」（高浜市役所 HP から）となっている。

佐賀県では、「361 件の提案がされた。今後、2007 年 2 月議会を目途に方針を決定していく」（佐賀県 HP）となっている。

さらに東京の杉並区では 2008 年度実施に向けて提案募集を本年 10 月から行っている。近く対象業務が決まる予定である。

## 5. さらに拡大する気配が濃厚に

こうした動きの他にも、北海道、大阪府はじめ都道府県および大阪市、堺市、北九州市などの政令市など全国の自治体で指針や方針策定が進んでおり、今後「市場化テスト」が何らかの形で拡大する情勢となっている。

しかし、住民の多くは「市場化テスト」の言葉すら知らないのが現実である。確かに、「06 地方行革指針」においても「市場化テストの結果について最終的に責任を負うのは自治体である」としているが、「民間丸投げ」とならないための制度設計とあわせて点検・評価制度などの更なる検討が必要となっている。

## 神奈川県内における合併新法施行後の市町村合併に関する動向

編集部

## 1. 新合併特例法の施行

2006年3月末をもって旧合併特例法（市町村の合併の特例等に関する法律）が適用される市町村合併が終了し、「平成の大合併」が一段落した。神奈川県では、2006年3月20日に相模原市へ津久井町と相模湖町が編入合併されたのみであるが、全国的には多くの市町村合併が行われれ、合併特例法施行以前の1999年3月31日に3232あった市町村数が、2006年4月1日には1820にまで減少した。

2006年4月以降の市町村合併には、2005年4月に施行された新「合併特例法」（以下、合併新法）が適用され、合併特例債などの財政優遇策はなくなったものの、都道府県が自らが策定する合併推進構想のもとに市町村の自主的な合併を推進することとされている。

そこで、神奈川県内における合併新法施行後の市町村合併に関する動向について述べることとする。

## 2. 神奈川県市町村合併推進審議会答申

神奈川県は、合併新法において、「都道府県が自主的な市町村の合併の推進に関する構想を定めること」とされたため、2005年10月に県の条例に基づき「神奈川県市町村合併推進審議会」(座長：森田朗東京大学公共政策大学院院長)を設置した。そこで、知事の諮問である「自主的な市町村合併を推進するための県の取組について」に応え、調査・審議を進めることとした。

審議会は、最終報告として「神奈川県にお

ける自主的な市町村合併を推進するための県の取組について（答申）」を2006年11月27日に発表した。答申では、行政機能・行財政効率・自治体規模・地域性などに関する「今後期待される市町村像」、合併に伴うスケールメリットや多様な地域資源を活用したまちづくりなどの「合併による効果」、合併への情報提供・権限移譲・人的支援・財政支援などの「合併にかかる県の支援」について論じた上で、生活圏の結びつきや市町村間の広域的な連携の状況などを考慮して考えられた市町村の組み合わせの検討の基礎となる圏域（横浜市、川崎市は除く）を設定した（図）。

合併検討の視点については「県域全ての市町村が、住民に身近な行政分野を主体的・総合的に展開し得る規模として『中核市相当あ



## 図 市町村の組み合わせの 6 圈域

資料：神奈川県「神奈川県における自主的な市町村合併を推進するための県の取組について」

注：中井町は、総合分析と生活・業務圏分析において結びつく市町村群が異なるため、圏域2と5の双方に重複させている。

①綾瀬市、②海老名市、③寒川町、④城山町、  
⑤二宮町、⑥大井町、⑦開成町、⑧真鶴町

圏域	市町村名	人口(人)	行政区域面積(km <sup>2</sup> )
1	相模原市、城山町、藤野町	701,630	328.84
2	小田原市、南足柄市、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町	361,105	635.29
3	横須賀市、逗子市、三浦市、葉山町	565,603	167.36
4	厚木市、大和市、海老名市、座間市、綾瀬市、愛川町、清川村 (厚木市、愛川町、清川村) (大和市、海老名市、座間市、綾瀬市)	822,880 (267,955) (554,925)	292.81 (199.41) (93.40)
5	平塚市、秦野市、伊勢原市、大磯町、二宮町、中井町	600,864	273.34
6	鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、寒川町	843,049	158.29

表 6つの圏域の人口と行政区域面積

資料：神奈川県「神奈川県における自主的な市町村合併を推進するための県の取組について」

注：中井町は、総合分析と生活・業務圏分析において結びつく市町村群が異なるため、圏域2と5の双方に重複させている。

圏域4については、相模川以東と以西で生活圏が異なる結果が出たため、3パターン示した。

るいはそれ以上の粒の揃った都市』を志向し、』とあるように、ある程度の人口規模を基礎としているようだ（表）。

今後の合併については、圏域ごとにその方向性を示すにとどまっているが、圏域2については、「全ての市町が県西部における中核市となることを視野に入れて、一体となって合併を検討すべきである」と、6圏域の中ではすでに2007年3月に合併することが決定している圏域1を除いて最も合併を促していた。※なお、この答申の詳細については、次号の月報にて報告する。

### 3. 県北地域の合併

県北地域では、2006年3月20日に津久井町と相模湖町が先行するかたちで相模原市に編入合併した。そして、2007年3月11日には城山町と藤野町が編入されることが決定している。これで、約1年間旧津久井町、相模湖町地域が飛地となっていたものが解消されることとなる。

県北地域における合併への機運は、2001年

ごろからフォーラムの開催やアンケート調査の実施などでみられた。2003年1月には住民発議による4町での法定協議会の設置請求があつたが、相模湖町と藤野町は設置議案が可決されたものの、城山町と津久井町では相模原市を含めた合併の必要性が強調されたことから否決された。

その後、4町から相模原市に対して合併を検討するよう申し入れがあつたため、相模原市も協議会設置の検討を行つた。しかし、藤野町は生活圏が異なるという理由で議会において協議会の設置案が否決されたため、2004年3月に藤野町を除く1市3町で任意合併協議会が設置された。

任意協議会において議論がされている間、2004年6月に城山町の町長選挙において合併推進派の現職を敗って慎重派の小林氏が当選した。小林町長は合併期限にこだわらないことを前提に1市3町での法定協議会への移行を承認した。しかし、相模原市、津久井町、相模湖町の1市2町が旧合併特例法の期限に間に合わせるために別枠で法定協議会を設置したため、1市3町の協議会も期日内の合併が前提となることが予想されるとして、城山町は合併協議会から脱退することとなった。

その後1市2町による合併協議が進み、相模原市、津久井町、相模湖町は2006年3月20日に合併することとなった。

一方、合併協議から脱退した藤野町では、任意協議会への参加の否決に対して、住民不在の議決であるとし、住民グループによる合併の是非を問う住民投票条例の請求があつた。2004年6月に住民投票が行われた結果、1市4町による合併が多数を占めたため、先行していた1市3町の任意協議会への参加を申し入れた。しかし、相模原市長が途中からの加入は困難であるとの理由で相模原市との1市1町の別枠で合併協議会を設置することとなった。その後、2005年3月に法定合併協議会

に移行し、2007年3月11日に先に合併した相模原市に編入されることが決定した。

同様に、合併協議から脱退した城山町では、合併を一方的に破綻にしたとして、住民グループが町長のリコール請求を行った。同時期に町長も市町村合併の是非を問う住民投票の実施を表明した。まず、2006年2月に町長のリコール選挙が行われ、賛成多数でリコールが成立した。その1週間後には市町村合併の是非を問う住民投票も行われ、賛成が多数を占めた。その後、リコールに伴う町長選挙で合併推進派の八木氏が当選したため、城山町も2006年4月に相模原市との法定合併協議会を設置し、2007年3月11日に藤野町と一緒に相模原市に編入されることが決定した。

#### 4. 県西地域の合併に関する動き

2006年11月29日に小田原市長が2市8町（小田原市、南足柄市、中井町、大井町、松田町、山北町、開成町、箱根町、真鶴町、湯河原町）による「県西地域広域市町村圏協議会」を設置し、市町村合併について実際的な検討を進め、議論していくことを首長間で合意したと発表した。今後、2市8町で自主的な検討組織を設立し、合併した場合の諸問題を抽出・整理し、合併新法の期限である2009年度末までに合併の方向性について明らかにすることとしている。県の答申においてもこの2市8町の圏域に最も合併を促しており、今後、活発な議論がされることとなろう。

しかし、箱根町長は定例会見で「（合併新法の期限である2009年度末までに）合併するつもりはない。行政主導の合併は考えていない。」（2006年11月5日神奈川新聞朝刊より）と合併に対して慎重な姿勢をみせている。また、県西地域の合併については、2001年6月に松田町の住民グループが、南足柄市、松田町、開成町、中井町、大井町、山北町の1市5町による合併協議会設置の住民発議を起こ

したが、松田町以外の1市4町は設置議案を議会に付議しないとして実現しなかった。2002年9月には、真鶴町と湯河原町が任意合併協議会を設置し、その後2003年10月に法定合併協議会へ移行したが、真鶴町が2004年8月に行った合併の是非を問う住民投票において反対が上回ったことを受け、合併推進派だった真鶴町長が辞職し、合併協議会 자체も解散となった。

以上のように、県西地域では自治体によって合併に対する考え方や経緯が異なっており、また以前に合併が破綻した経緯もあるため、議論の中で簡単に合併への機運が高まることは考えにくい。

#### 5. 清川村における合併の検討

県内唯一の村である清川村は、2004年12月より村の広報誌にて合併に関する議論の情報提供を行ってきたが、旧合併特例法の期限内には具体的な合併への動きはなかった。しかし、2006年2月に町長が市町村合併の調査・研究をすることを明らかにし、「合併するならば合併新法の期限に間に合うようにしなければならない」（2006年2月24日神奈川新聞朝刊）と表明した。

その後、8月に「市町村合併を考えるシンポジウム」を開催し、また住民に合併に関するアンケート調査を実施するなど検討を重ねてきた。アンケート結果では、「検討する必要なし」（46.8%）が最も多く、「時間をかけて合併を検討すべき」（24.4%）、「早期に合併を検討すべき」（9.2%）と積極派が反対派を下回った。

また、清川村は財政力指数が1.06（2004年度）と地方交付税の不交付団体となっており、実質公債費比率も4.3（2005年度）と県内最低であり、財政的には脆弱であるとはいえない。このため、すぐに合併の気運が高まるとはいえない。

## Topics・トピックス・とびっくす

### 【自治基本条例】

#### 全国初の都道府県による自治基本条例の制定を視野に報告書が提出される

神奈川県が全国の都道府県に先がけて、自治基本条例を制定するために2005年10月に設置した「神奈川県自治基本条例検討懇話会」（座長：新藤宗幸千葉大学法経学部教授）が、2006年11月29日に懇話会のまとめとして「神奈川県における自治基本条例に関する検討報告書」を発表した。

松沢成文神奈川県知事のマニフェストの中に自治基本条例の制定があること、また県の分権改革の取り組みの指針を定めている地域主権実現のための中長期方針の中で自治基本条例の制定に向けての課題の整理、研究をするという位置づけがあったことから懇話会が設置された。（懇話会の概要、初期における検討項目の詳細については、神奈川県地方自治研究センター「2005年度県のあり方研究会報告書」を参照のこと）

報告書では、自治基本条例の意義、また条例に盛り込むべき内容として目的・基本理念、県民の権利・責任、県政運営の基本原則、県知事・県議会・県職員の責務、県民投票、市町村との関係、情報公開・提供、財政運営、

政策評価、国への提案などについて述べられている。

都道府県が自治基本条例を制定する意義としては、次のような点をあげている。神奈川県には特例的権限を持つ市が9市（政令指定都市2市、中核市2市、特例市5市）あり、それ以外の市町村も比較的行財政能力が高いことから市町村の自立性が高いという県内の特性を踏まえて、市町村を包括する広域自治体としての責務と役割を果たすためには、神奈川県という広域自治体における自治の基本ルールを明確にした自治基本条例を制定する必要がある。

また、報告書で条例に盛り込むべき内容として述べられている県民投票については、知事が「あって良いことだと思う」と述べている。しかし、都道府県で住民投票をする場合に地方自治法上の規定がないため、市町村の選挙管理委員会に協力してもらえない可能性を指摘しており、地方自治法を変える運動をの実施を全国知事会に提案しているとのことだ。

### 【広域自治】

#### 道州制を含めた新たな広域自治の構築への指針が出される

12月5日に、「神奈川県広域自治制度研究会」（座長：辻琢也一橋大学大学院法学研究科教授）が、その検討結果をまとめた報告書を発表した。この研究会は、地方分権の進展や広域的な行政課題の増加により、都道府県を

取り巻く環境が大きく変化していることを踏まえ、神奈川県における広域行政の推進の視点から、道州制等の将来の広域自治体のあり方について調査・研究及び提言することを目的に2004年6月に設置された。

報告書では、防災、環境問題、観光などの広域連携の現状と課題を踏まえた上で、新たな広域自治制度の展望をする際に、現行制度では国と地方の役割分担が重層的・重複的で不明確であると指摘した。具体的には、産業振興・雇用対策分野、道路行政・河川行政分野、教育行政分野を事例に、国は国家的、全国的見地から必要な基本方針や法の策定に特化し、広域自治体（県）は地域の現状、ニーズを踏まえ独自施策の企画立案から実施、道路・河川の管理などをするように国と広域自治体との間で役割を明確化させる必要があるとした。

また、新たな広域自治制度の可能性として、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県の一都三県の区域を仮定し、道州制を導入した場合の効果と課題について検討している。効果としては、「首都圏全体を包括した産業振興の機能

的な展開」、「通勤圏や求人求職エリアと雇用対策エリアの一致」、「一般国道や主要河川の管理一元化」、「道路、河川と連携したまちづくり」、「地域の実情に応じた重点的かつ弾力的な学級編制・教職員配置の実施」、「学校単位の枠組みを超えた連携・交流の活発化」などをあげている。課題としては、「道州制の地域間格差拡大の懸念」、「道州の区域を越える道路・河川の管理」、「教育行政に係る組織のあり方」などをあげている。

そして、神奈川県が取るべき方向性として、さまざまな課題に対し、国に対して制度改正等を働きかけるとともに、八都県市首脳会議などによる広域連携に引き続き取り組むなど、広域自治体としての役割を果たす必要があるとしている。また、さまざまな課題の解決に向け、県民の議論を深め、全国に発信していくことを求めている。

## 【指定管理者制度】

### 横浜市が指定管理者に対する第三者評価を実施

横浜市は、公の施設の指定管理者の運営状況について、民間評価機関を活用した第三者評価を導入する方針を表明した。市によると、民間機関による第三者評価の取り組みは全国初である。評価期間の申請の受付は12月20～26日であり、2007年1月10～12日の評価員等養成研修を受けた上で、合格者が評価員となる（評価機関は評価員を最低2名以上確保しなければならない）。

評価の対象となる施設は、横浜市の指定管理者導入施設823施設中、同種施設が複数存在する区民利用施設（地区センター、スポーツセンターなど）292施設（いずれも2006年10月18日現在）である。その他の施設については、施設の専門性や施設特性などを考慮し、施設ごとの外部評価委員会において評価を実施する。第三者評価の対象となる292施設のうち、2006年度中に40施設の評価を実

施し、2007年度以降に残りの施設の評価を行う。

評価項目については、施設目的の達成度、職員配置、施設・設備の維持管理、稼働率、利用者ニーズ・苦情対応、地域との連携、收支状況など横浜市が作成した評価シートに基づき実施する。

評価結果については、Webページや施設内等で公表し、指定管理者の業務改善や今後の制度運用に活用する方向だ。

2006年9月1日をもって指定管理者制度導入の第1弾が終了し、多くの自治体で指定管理者制度が導入された。その多くが、今年度から指定管理者制度を導入した施設であるため、指定管理者の評価について今後多くの課題が噴出するものと思われる。横浜市この取り組みは、今後多くの自治体に注目を浴びそうだ。

## 編集後記

我が国の地方都市では中心市街地の衰退が問題となっており、中心市街地におけるまちづくり、活性化が十数年課題となっています。神奈川県内においても、地方都市に比べればそこまで衰退は進んでいないものの、駅前の市街地における店舗の入れ替わりが激しく、市街地の一体的なまちづくりをすることが困難であるなど、まちづくりに関する課題がみられます。

当センターでは、このような課題に基づき、神奈川県内のまちづくりの動向を研究すべく、このほど「神奈川まちづくり研究会」を立ち上げました。その第1回目として、本年度から段階的に改正されているまちづくりをする上で基礎となるまちづくり三法についての概要と今後の課題について講師より報告をいただき、その内容を論文として掲載いたしました。

今後も、研究会は継続的に実施し、神奈川県内の具体的な事例についても掲載し、より良いまちづくりをするための情報提供をしていきたいと考えております。

(畠山輝雄)

2006年12月20日

### 自治研かながわ月報第97号(2006年12月号, 通算161号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人	上林得郎
〒232-0022	編集人 勝島行正 定価1部 500円
	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a> E-mail:kjk@gpn.co.jp
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁支店 0709629

## 会員になるには

1. 誰でも会員になります。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、1年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120~150ページ定価650円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。