

地方自治体の広域的水平的調整に関する研究—大規模小売店舗出店調整に着目して—

坂本 誠（東京大学大学院農学生命科学研究科・院）

I. 課題の設定——地方自治体間の広域的水平的調整問題の背景——

人々のモビリティの向上に伴い、生活圏が拡大しつつある。そのため既存の市町村単位の行政では政策効果のスピルオーバーが起こる可能性があり、行政の広域化対応が求められている。

行政の広域化対応には一部事務組合や広域連合、市町村合併等、いくつかの選択肢が存在するが、昨今では、市町村合併という選択肢のみが強調されすぎているきらいがある¹。市町村合併推進の根拠となっているのが、自治体間の事務の共同処理、政策連携に対する悲観的観測であり、その前提となっているのが、「複雑な利害調整は1つの自治体内でしか行えない」²という理解である。

しかし、「複雑な利害調整は1つの自治体内でしか行えない」という理解は、既存の諸制度を前提とした経験則上の理解であり、自治体間の複雑な利害調整、すなわち広域的水平的調整が本来的に有する欠陥とはいえない。さらに、いくら市町村合併を行ったとしても、政策課題ごとに利害範囲が異なる以上、自治体横断的な政策課題、それに伴う広域的水平的調整から無縁とはなりえない。広域的水平的調整の問題を改善しないまま市町村合併を処方箋として提

¹ 自治省（当時）の行政局長の私的研究会として設置された市町村合併研究会の報告書（1998年8月）は、「事務の共同処理方式による場合には、ややもすれば、住民と行政との間の距離が遠くなることにより、責任の所在が不明確となりがちであり、また、関係団体との連絡調整に相当程度の時間や労力を要するために、迅速・的確な意思決定を行うことができず、事業実施などに支障を生じる場合も見受けられる」として、「これらを踏まえると、総合的な行政主体として、人材を確保し、かつ、地域の課題を包括的に解決する観点からは、市町村合併により、意思決定、事業実施などを単一の団体が行うことがより効果的である」と結び、市町村合併が広域行政の最適解と結論づけている。

これに対し、全国町村会は、合併によらない広域行政、とりわけ広域連合が失敗に終わったのは、市町村の自己決定権がごく限られているためだと、広域連合型の広域行政制度として「市町村連合」の設置を主張している。（全国町村会『町村の訴え～町村自治の確立と地域の創造力の発揮』2003年、16頁）

² 上記市町村合併研究会のほか、小西砂千夫『市町村合併ノススメ』ぎょうせい、2000年、33頁。

示することは何の解決にもならない。

ところで、地方自治体間の広域的調整の対象のなかでも最も重要なものの1つに、都市計画がある。

住民の生活圏が広域化してくると、各市町村がそれぞれの行政区域内で独自にまちづくりを行ったとしても、隣接自治体どうし、広域圏内の自治体どうしで都市計画の整合性がとれていなければ、その境界部分で **conflict** が生ずるおそれがある。ある自治体の都市政策の効果が、隣接自治体の都市計画の効果によって打ち消される場合もある。ほとんどの場合、広域的な利害は、広域圏内の一自治体の利害とイコールにはならず、自治体どうしの広域的水平的調整が必要となる。

その具体例として、郊外型大規模小売店舗の出店問題が挙げられる。近年の郊外型大規模小売店舗の出店に際しては、市町村界を超えた商圈設定——すなわち、1店舗の進出が周辺市町村の広域的な商業構造に大きく影響を与える場合が多い。さらに、まちづくりや地域経済活性化の切り札として市町村単位で郊外型大規模小売店舗を積極的に誘致することもあり、市町村間で深刻な利害対立が起こる事例も見受けられる³。

本研究では、広域的水平的調整の課題を解明するために、周辺自治体を商圈に巻き込む形で出店計画がなされ、複雑で困難な利害調整を迫られた郊外型大規模小売店舗の出店事例を検討する。そのため、関係自治体へのヒアリング及び関連資料によって出店時の調整、合意形成のプロセスを調査し、第一に、利害調整の主体・範囲は適切に選択されたか、第二に、市町村間の広域的水平的な利害調整は適切に行われたかを観察した。そのうえで、第一に、何が広域的水平的調整の障害となっているのか、第二に、どうすれば障害をクリアできるかを考察した。

³ 同様の指摘に、小林重敬編著『分権社会と都市計画』ぎょうせい、1999年、116頁。

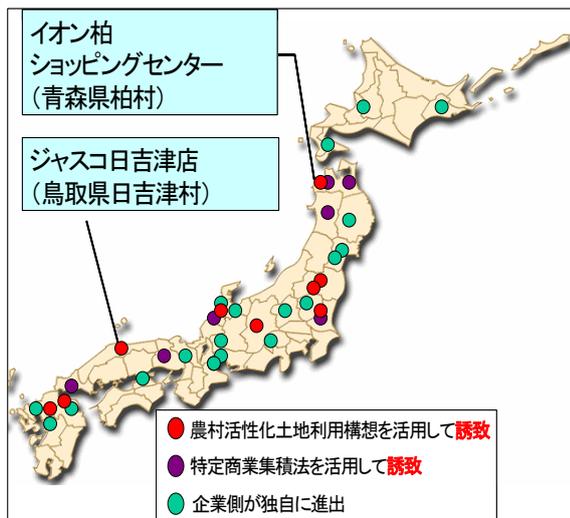


図1 全国の郊外型大規模小売店舗の進出事例

II. 広域的水平的調整の現状把握——郊外型大規模小売店舗出店問題の事例から——

1. 事例の選択

一般に、郊外型の大規模小売店舗の集客力は旧来の中心商業地の集客力とゼロサムの関係にあるため、郊外型大規模小売店舗と中心商業地は正反対の利害を有する。そのため、両者の利害調整は妥協点すら見出せず、困難を極める。隣接自治体を商圈に巻き込んだ郊外型の大規模小売店舗出店においては、大規模小売店舗出店側の自治体が、大規模小売店舗を積極的に誘致することすらある⁴。こうした、全国の郊外型大規模小売店舗の進出事例を、新聞記事、各種データベースから拾ってマッピングしたものが図1である。

⁴ 「特定商業集積の整備促進に関する特別措置法」（1991年）や、「農村土地利用活性化土地利用構想」（1988年）を利用したものが多い。

「特定商業集積の整備促進に関する特別措置法」（平成3年法律第82号）における高度商業集積型事業では、大規模小売店舗の床面積が3万平方メートル以上あることが条件になっているが、3万平方メートルを超える施設規模から、旧来の都市中心での立地は難しく、そのほとんどは大型駐車場を備えた郊外型立地となる。このことから、この制度が「地域商業の活性化に寄与するどころか、かえって地方都市の空洞化とスプロールを加速する結果になっている」（矢作弘『都市はよみがえるか 地域商業とまちづくり』岩波書店、1997年、51頁）との指摘がある。

「農村活性化土地利用構想」については、従来、農用地区域指定を解除する際に「土地基盤整備事業完了後8年を経過していること」が条件とされているが、当該条件を大きく緩和するものである。本研究で紹介した青森県柏村、鳥取県日吉津村の事例は、いずれも「農村活性化土地利用構想」の適用を受けている。

広域的水平的利害調整の事例調査にあたっては、利害調整が困難——すなわち、利害調整主体間の利害の差が大きいほど望ましい。そこで、以下の4条件に従って事例調査の対象を選択した。

- ①大規模小売店舗進出側の自治体の規模が、隣接自治体に比べてきわめて小さいこと
- ②大規模小売店舗進出側の自治体が、大規模小売店舗を積極的に誘致したこと
- ③隣接自治体（中心商業地）側が、大規模小売店舗進出に反対したこと
- ④出店後、隣接自治体（中心商業地）側の商業が大きな影響を受けたこと

その結果、青森県（イオン柏ショッピングセンター：1992年開店・以下I店）、鳥取県（ジャスコ日吉津店：1999年開店・以下J店）の2事例を選択し、自治体および商工団体の担当者への聞き取りによる調査を行った。

2. 事例紹介

（1）青森県柏村（出店側）、五所川原市（隣接自治体）の事例

青森県五所川原市は人口49,192人（2000年国勢調査・以下同）を抱え、行政・商業・教育・医療その他多くの中心施設を有し、津軽西北五地域の中核都市として発展してきた。

一方、五所川原市と岩木川を挟んで隣接する柏村は、人口5,155人、面積14.23平方キロの73%を水田・果樹園が占め、1次産業人口が35%を超えるなど、純農村としての性格が目立つ。

イオン興産（以下I社）は当初五所川原市への立地を模索していたが、五所川原商工会議所等商工団体の反対により頓挫。そこへ柏村側からI社に誘致の打診があり、両者の協議の結果、柏村北部の124,260㎡の農地を転用して出店することで合意に至った。

当時の大規模小売店舗法に基づき、商業活動調整協議会（以下、商調協）の場で利害関係者の調整が行われることになったが、商調協の編成にあたって、以下の問題が発生した。

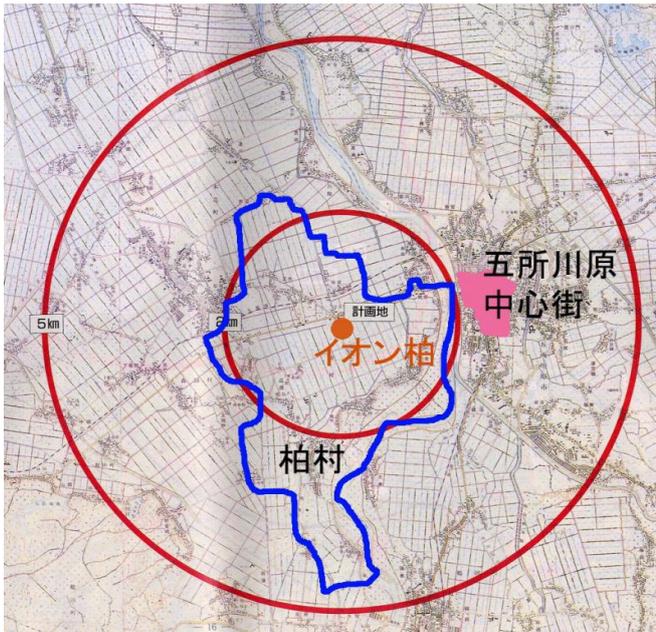


図2 I店と五所川原市中心街の位置関係（筆者作成）

当時、商調協の編成については、通達によって「10,000 m²以下の出店に際しては半径2キロメートル、10,000 m²以上については半径5キロメートルに含まれる地域」から行うことになっていた。

当初I社側は110,490 m²の敷地に面積22,915 m²の出店を計画していたが、その通りに申請すると広域商調協のメンバーに出店反対が自明な五所川原市側の関係者を含める必要が出てくる。そのためイオン興産は北棟、南棟の9950 m²×2店舗と分離申請した。10,000 m²以下の出店基準が適用された結果、対象となる半径2キロメートル以内に五所川原市中心商業地は含まれず、柏村商調協委員だけで審議できることになった（[図2](#)）。

都市計画上の調整を見ると、五所川原市と柏村はそれぞれ別個の都市計画区域に属しており、さらには、両都市計画区域とも未線引きとなっている。旧都市計画法上では、線引き都市計画区域については都道府県が「整備、開発及び保全の方針（整開保）」を示し、それに即して市町村マスタープランを作成することになっているが、未線引きの都市計画区域には整開保の提示はない。両自治体担当者によれば、各々の都市計画策定にあたって、相互調整の機会はなかったということであり、五所川原市と柏村の広域・市町村・都市計画上の計画は、それぞれ独立し

て策定され、広域的水平的調整は行われなかったといえる⁵。

I店出店の結果、柏村の小売業年間販売額は出店前後の3年間で5倍増、村税増収効果は、固定資産税等、単年度で1～1.5億円に上った。一方、五所川原市の小売業年間販売額は、同3年間で10%減少した⁶。

（2）鳥取県日吉津村（出店側）、米子市（隣接自治体）の事例

米子市は人口138,702人、鳥取県西部の中核都市として発展してきた。鳥取県西部の中心商業地として、隣接する境港市、島根県安来市までを商圈に抱え、5店の大型店を市内に有している。

日吉津村は三方を米子市に囲まれた、面積4.16平方キロ、人口は2,971人の村である。

日吉津村は農水省の農村活性化土地利用構想を利用した村内への大規模ショッピングセンター誘致に動き、1996年11月には、ジャスコ（以下J社）側によって出店計画（総面積40,750 m²）が発表されるに至った。

当時の通産省通達基準⁷によれば、店舗面積3万m²以上の大規模小売店舗の出店調整範囲は、半径10km、さらに、該店舗の商圈設定半径の2倍の範囲内に当該店舗の店舗面積と同程度以上の店舗面積を有する店舗がない場合は、当該商圈設定半径の2倍の距離を半径とした範囲を調整範囲としていた。J店の事例は、3万m²を超える案件として、さらに周辺に同程度以上の店舗面積を有する店舗がないため、隣の島根県にも及ぶ半径20kmが調整範囲となり、半径20kmにかかる14市町村が意見聴取会議⁸に参加した。

⁵ 第3次柏村総合振興計画（基本構想期間平成7～16年において、商業振興について「大型店進出地区については、西北五地域商の一大拠点地として、商業ゾーン形成を進める必要がある」としており、五所川原氏側の計画との整合性はない。

⁶ 小売業年間販売額については商業統計による。柏村の村税増収効果については地方財政状況調査表をもとに役場担当者への聞き取り調査により確認した。

⁷ 1993年1月29日付け4産局第25号「第一種大規模小売店舗の新設の届出を行った者等に対する地元説明指導について」

⁸ 青森県柏村の事例と異なり、1992年の大規模小売店舗

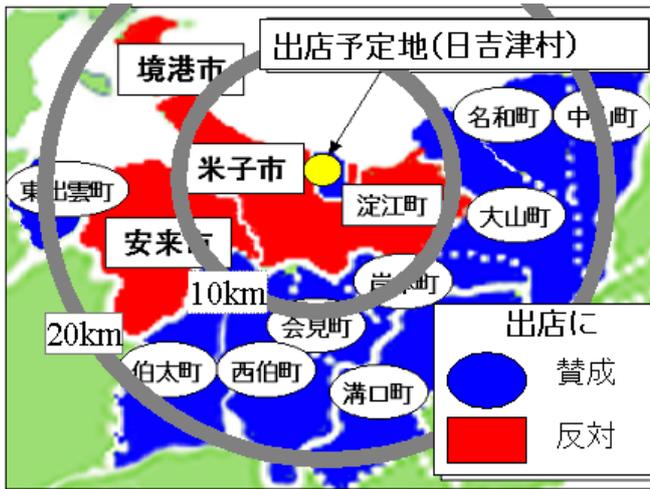


図3 意見聴取・集約会議における
出席市町村の賛成反対状況（筆者作成）

会議では米子市周辺の4市町村が反対に回ったが、残り10市町村は、「日吉津村から遠い」、「そもそも商業規模が小さい」ことから「影響がない」として、J社進出賛成に回った（図3）。3分の2の構成員が賛成した結果、意見集約会議では、J店の出店を申請通り認めることとなった。

ところが、この結果に反発した米子市長が、出店反対の意見書を大規模小売店舗審議会に提出した。これは大規模小売店舗法の手続きにはない、異例のものであった。大規模小売店舗審議会は、出店面積2割減でJ店の出店を認めたが、14市町村中10市町村が申請通りの結審を支持しているにもかかわらず2割削減という結果になったのは、米子市長による意見書の影響があったと言わざるをえない。

J店進出の結果、日吉津村の小売業年間販売額は進出前後の2年間で倍増し、村税増収効果は単年度で1億円に上った⁹。一方、米子市中心商店街の売り上げは15%減少した¹⁰。

3. 事例についての考察

以上、2事例の調査結果から分析されたことは以

法改正後の事例につき、商業活動調整協議会に代わって、意見聴取会議が開かれた。改正大店法では、意見聴取会議で意見がまとまらず、さらなる審議が必要だと判断された場合は、意見集約会議を開催することになっており、今回の事例では、これが適用された。

⁹地方財政状況調査表をもとに役場担当者への聞き取り調査により確認した。

¹⁰ 米子商工会議所の行った調査結果による。

下の通りである。

(1) 利害調整の主体・範囲が適切に選択されたか
青森県の事例では、分割申請により調整範囲の設定が歪められ、結局、商圈は立地した自治体の範囲のみと考えられ、実質的に影響を受ける隣接自治体が商圈に含まれることはなかった。そのため、出店に関する議論に本来関わるべき隣接自治体が関与できないという問題が発生した。

鳥取県の事例では、商圈が通達に基づいて半径20kmとされていたが、逆にあまり影響を受けない自治体までも商圈に含むことになり、実質的影響を受ける自治体の意見が薄まってしまうという問題が発生した。

(2) 市町村間の広域的水平的な利害調整が適切に行われたか

青森県の事例では、そもそも大店法にかかる調整が行われなかった。都市計画に関しても、それぞれ異なる都市計画区域に属し、未線引き都市計画区域であったため、整開保による県の調整は機能しなかった。また、両自治体が属する広域市町村圏において広域計画が編成されていたが、両市村の市町村建設計画の寄せ集めにすぎず、実質的な効力をもっていなかった。

鳥取県の事例では、意見聴取会議や意見集約会議といった合意形成のための仕組みが設けられていたにもかかわらず、結局大店審において結論が変更されることになった。これは、会議が単なる自治体や関係者の意見表明の場にすぎず、広域的水平的調整の場としての実質的な機能が保持されていない可能性があることを示している。

また、都市計画法及び農地法における市町村間の利害調整については都道府県が調整役に任じられているが、両事例に共通して、上位の自治体である県があまり積極的に関与しない傾向が見られた。県担当者への聞き取り調査においても、「選挙によって選ばれた市町村代表による決定に口を挟むのは地方分権の流れに反する」あるいは「都道府県が市町村の施策に介入することが住民の利益にはつながらな

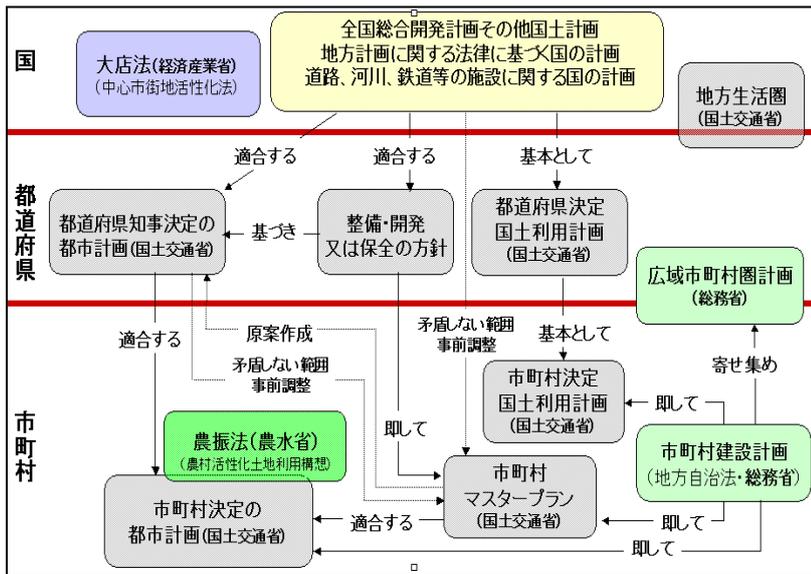


図4 各種計画の相互関係（筆者作成）

い」といった声が聞かれた。この背景には、調整役としての役割に消極的な都道府県の不干渉主義があるものと考えられる。

Ⅲ. 考察——広域的水平的調整問題の解決に向けて——

以下では、残る2つの論点について検討する。

(1) 広域的水平的調整の障害

一つには、計画体系の錯綜状態がある。現在、国、都道府県、市町村が国土利用法、都市計画法、地方自治法等に基づいて各種計画を立てている。ところが、計画間の照応関係は錯綜し、全く整理されていないのが実状である（図4参照¹¹⁾。

二つには、調整主体が実質的な役割を果たしていないことが挙げられる。市町村間の調整は都道府県、都道府県間の調整は国というように、水平的調整にあたっては上位団体が調整主体となることが予定されているが、今回取り上げた2事例とも、市町村間の利害調整について県は終始消極的であった。

三つには、広域計画が機能していないことが挙げられる。2事例とも広域市町村圏計画が策定されてはいたが、各市町村計画の寄せ集めに過ぎず、形骸

化している。これは広域行政体が政策主体として機能していないことの裏返しでもある。

以上、3つの問題点を挙げたが、この背後に、さらなる大きな問題が伏在していることを見逃してはならない。いま一度図4に立ち返れば、この錯綜した計画体系の中に、明確な中央集権的指向があることに気付くだろう¹²⁾。

都道府県、市町村レベルの計画策定は、国レベルの計画に適合するよう義務づけられている。しかし、国レベルの計画は省庁間のタテ割り行政の中で、どこに計画主体、計画責任が存在

するのか明らかではない。明文化されている計画は概して抽象的、総花的である。さらに適合条件についても、「適合する」「基本として」など、条文上きわめて不明確な表現となっている。こうした国レベルの計画の抽象性、適合条件の不明確さは、国の地方自治体に対する指導の余地を限りなく広げている。また、その指導は、直接口頭および文書による指導の形をとることもあるが、現実には、補助金申請の許可不許可という形で、個別的に表れることが多い。このことが、地方自治体による計画策定、地方自治体間の計画調整を無力化しているといっても過言ではない。

(2) 問題解決への道

一つは、先節の最後で述べたように、計画権限に

¹²⁾ 「従来、わが国では、国土または広域圏の開発整備に係る計画高権(Planungshoheit)はもっぱら国に専属し、国の責任において作成・実施されなければならないという考え方に殆ど疑問がもたれていなかった。」「のみならず、市や町の建設のための都市計画も、新都市計画法が施行されたつい先立ってまでは、国の事務とされ、地方にまかせる場合にも、機関委任の方式がとられていた」(成田頼明『土地政策と法』弘文堂、1989年、33頁)

なお、サテライト日田設置許可訴訟において、原告(日田市)側は住民の「まちづくり権」を主張したが、大分地判(2003年1月28日)はこれについて判断しなかった。都市計画・地域計画に関わる施設の設置について地方自治体の同意を必要としない制度設計であれば、そもそも広域的水平的調整の必要はない。自治体間の広域的水平的調整が十分に機能してこなかったのは、制度体系そのものが広域的水平的調整を予定していなかったのではないか。

¹¹⁾ 作成にあたっては、行政管理研究センター監修『政府間計画関係をみる視点—計画ファミリーと計画コミュニティ』行政管理研究センター、1988年、82頁の図表を参考にした。

ついでに根本的な地方分権が不可欠である。都道府県、ひいては市町村レベルにおける計画を実質化ことが、当該計画間調整を実質化する前提条件である。そのうえで、計画体系の整理が必要である。現在は省庁間のタテ割りで垂直的に何本も計画体系が作られている。水平的調整、ヨコのつながりを考慮した体系整理が求められる。まずは計画間調整基準の明確化、明文化が必要である。そのうえで、協議会制度など各種調整機能の活用、さらにはドイツで採られているような、都市計画について周辺市町村の同意を必要とする制度¹³¹⁴、さらには、市町村の授権に基づいた市町村連合体もしくは第三者機関が計画策定する手法¹⁵もあるだろう。

二つには、国一都道府県一市町村間の垂直的調整の活用である。具体的には都道府県計画・整開保運用の適正化が考えられる¹⁶。国や都道府県による調整を排すことが地方分権ではない。根本的な地方分権が第一であり、地方分権が進めば、むしろ国や都道府県の調整機能¹⁷はこれまで以上に必要性が増すだろう。もちろん、地方分権の観点からは、あくまで水平的調整の補完として捉えること、及び先述の

¹³ ドイツ建設法典第2条第2項に近接自治体間の調整義務が定められている。連邦行政裁判所は1994年、大型店に関し隣接自治体が調和あるプランを求める権利を持つことを認め、翌年には10km強離れた自治体からの訴えも肯定した(阿部成治『大型店とドイツのまちづくり 中心市街地活性化と広域調整』学芸出版社、2001年、30頁)。

¹⁴ 日本においては、市町村による主体的な利害調整は、市町村マスタープラン作成に関する通達(市町村の都市計画に関する基本的な方針の策定等について 平成5年6月25日建設省都計発第95号各都道府県知事・各政令指定都市都市計画担当部局長当て建設省都市局都市計画課長通知)に留意事項として記されている例が挙げられるぐらいで、法制化はされていない。

¹⁵ 高橋寿一『農地転用論 ドイツにおける農地の計画的保全と都市』東京大学出版会、2001年、249頁

¹⁶ 都市計画法15条で市町村計画は都道府県計画に適合し、都市計画法18条の2において市町村マスタープランは整開保に即したものである義務がある。このように法で明確に都道府県計画・整開保の優先が認められているにもかかわらず、実際にはあたかも市町村計画が優先するような運用を行っている。こうした曖昧で中途半端な法律の運用が、各種計画の適合相応関係の複雑さにさらに拍車をかけている。

¹⁷ 地方自治法第252条の2第4項、同第255条の4の仲介・調停条項は、現行地方自治法が、都道府県を市町村間の調整機関として予定していることを示していると考えられる。

ように調整基準の明確化、明文化が前提となろう¹⁸。

三つには、広域的調整を内包した地方自治制度の整備が不可欠である。例えば広域連合制度についても、公選制の活用、市民参加の推進によって民主的正統性を担保する、独自財源を付与する等の方法により、政策調整能力をもった実質的な政策主体として機能する可能性がある。これにより、形骸化が指摘されてきた各種広域計画の実質化も期待されよう。

(3) 市町村合併問題に対する示唆

本論文では、住民自治の本旨を前提としたうえで、住民自治の結果として生じた各市町村の利害が調整可能か、その現状と調整可能性を考察した。

郊外型大規模小売店舗出店に際する2事例を分析した結果、現状ではかならずしも各市町村間の利害調整は十全に機能しているとは言い難いが、その原因は本質的なものではなく、主に地方自治に係る制度上の問題であり、本章で考察したごとの方法により、制度上の問題点を取り除けば十分に解決可能である。すなわち、市町村間の広域的水平的調整は、市町村合併のみが唯一の解ではないと言える¹⁹。

よって、生活圏の広がり、広域的調整の難しさを市町村合併の必要性につなげる議論については本末転倒の論として退けざるをえない。市町村合併を行うに際しては合併に伴う利害が比較考量されるべきだが、比較考量において従来の市町村規模では広域行政に対応できない旨の議論を持ち込んではいならない。市町村合併は住民自治の精神を尊重し、住民の自由意思に基づいて行われるべきであり、市町村合併の議論と広域的水平的調整システムの制度内包化、調整能力醸成の議論は切り離して考えるべきである。

¹⁸ もちろん、安易な中央集権的解決指向は避けるべきである。広域行政機関になればなるほどの確かな利害調整判断が下せるわけではないこと、市町村の主体性・自己決定権を奪いかねないことがその理由である。

¹⁹ 中西啓之「市町村合併問題と新しい地方自治の胎動」『経済』第91号、2003年、127頁でも、「広域行政」論に基づく市町村合併推進論に対する同様の反論がある。