

掛川市土地条例とまちづくり事業費

静岡大学法経短期大学部 教授 桜井良治

はじめに

掛川市では、昭和52年9月に榛村市長が就任して以来、生涯学習運動を旗印として、精力的なまちづくりが行われている。昭和63年の新幹線駅の開業以来、平成5年12月の東名掛川インターチェンジの供用開始、平成6年の掛川城の再建と、めざましい発展を遂げつつある。将来の第二東名及びインターチェンジの建設も計画されている。

注目すべきことに、掛川市では、都市基盤の整備と都市施設の建設のための資金を国や県の補助に頼ることなく、市民や企業の寄付などによって、自前で調達されている。

今日では、国の規制緩和の下での地方自治の独自のあり方が模索されている。自治体のまちづくりにおけるこのような「掛川方式」は、パイロット自治体としての活躍とともに、全国の注目を集めているところである。

平成6年4月には、掛川城の天守閣が木造で再建された。全国いたる所にある鉄とコンクリートで再建された再建城郭とは全く違って、史実に基づいた忠実な再建が目指された。このことによって、当初の予想をはるかに超える入場者を短期間で獲得することができた。

掛川市では、掛川城と新幹線駅を結ぶ線を軸として、都市の発展を目指している。このラインに沿って、城下町風の町並みを形成する方針である。

掛川駅北口を中心とした地区を歴史のあるまちとして、木造駅舎の保存などを図っていく考えである。また、新しい大規模ホテルが開業した掛川駅南口を中心として、再開発によるビル建設など、新しいまちが計画されている。

城下町風のまちづくりという点では、まだ天守閣が再建されたばかりである。現在、大手門を建設中である。民間の施設については、市の建設補助金によって、城下町風の建物に誘導しているところである。

第1章 掛川市生涯学習土地条例の実態

1. 生涯学習運動

(1) 生涯学習とは何か

榛村市長は、昭和52年9月に就任して以来、生涯学習運動を基盤とするユニークなまちづくり運動を進めている。昭和52年12月には、早くも新幹線掛川駅設置構想を、市議会に発表している。翌昭和53年2月には、掛川学事始集会（市民総代会の前身）及び生涯学習運動を提唱している。住民参加という点では、一年間に200回の市民対話が行われている。

昭和53年5月には、掛川圏1市7町は、全国10箇所のモデル定住圏の一つに指定された。掛川市のまちづくりは、国土庁の第3次全国総合開発計画の一環として位置づけられる計画となった。これは、以前から掛川市の林業の指導をしてきた下川辺淳国土庁事務次官の支援によるものであった。

さらに、就任2年目の昭和54年4月には、市政25周年を記念して、全国に先がけて、生涯学習都市宣言を行った。この年に、定住圏行政を指導する桑島潔国土庁地方都市整備課長を、掛川市の助役に向かえている。掛川市長は、国のエリート課長を助役に向かえるという破格の人事で、掛川市の格があがったとしている。掛川市のまちづくりは、国土庁との強い結びつきの下で始められたことが、特徴的である^{※1)}

三全総では、定住圏について、地域開発の基礎的な圏域ととらえている。定住圏は、都市・農村・漁村を一体として、山地、平野部、海の広がりを持つ圏域であり、全国はおよそ200から300の定住圏で構成されると考えられている。定住圏の中での地方公共団体の自主的な活動に対して、国は、総合補助金、定住圏整備関連事業債の導入など、必要な財政支援を行うことになっていた^{※2)}

このようにして、掛川市では、昭和55年4月には、生涯学習18項目10カ年、3,000億円計画がスタートした。

また、平成2年4月には、「地球、美感、徳育」都市宣言を行うとともに、生涯学習10カ年計画パートII、5,000億円プランがスタートし、生涯学習運

動の新たな段階を向かえている。平成2年から11年までの生涯学習10カ年計画パートIIを具体化するための「新18項目のテーマとプロジェクト」も発表されている。第1に、地域を楽しく語れる掛川学事始めの充実策として、市内36景名所作りとその巡回鑑賞、掛川市史全三巻の編纂、木造天守閣復元などによって、生涯学習をする方針が示されている。

第2に、医療制度の充実により、寝たきりボケ老人の少ないまちをつくるのが、指摘されている。第3に、福祉法人やボランティアの育成強化による福祉の充実が、あげられている。また、小中学校の生涯学習センター化を一層推進するとしている^{注3)}

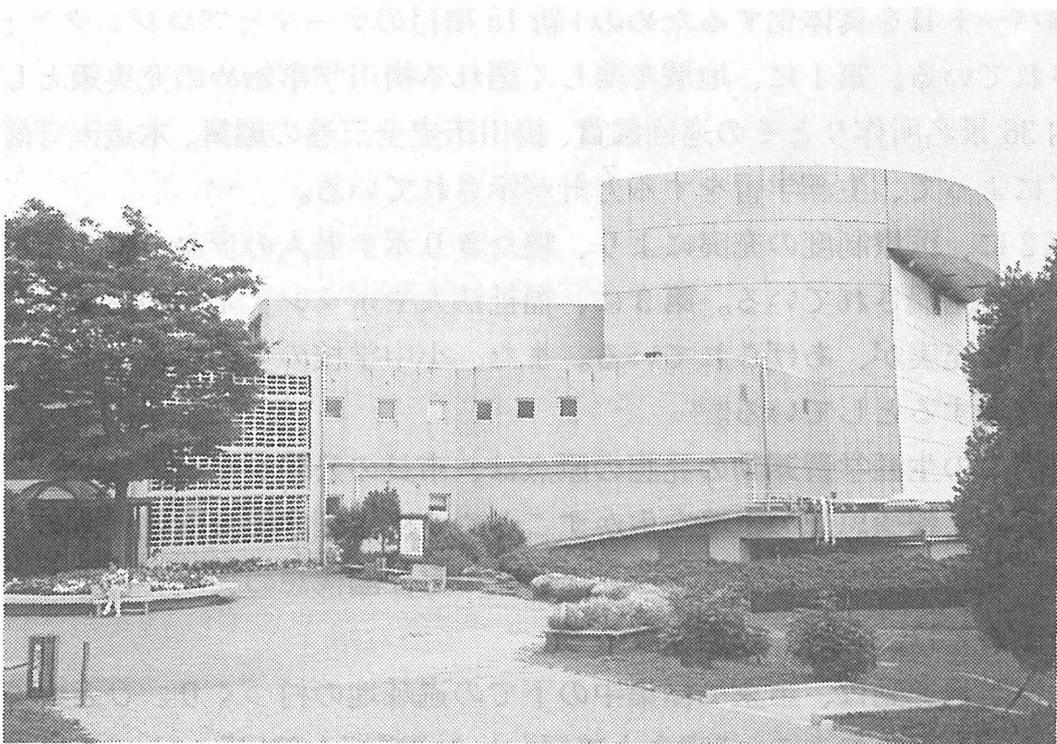
掛川市の生涯学習運動の発想の原点は、市長の公約から始まった。過疎問題の解決と報徳思想の土壌を生かすことや全市生涯学習公園化計画の達成などが、発想の原点になっている。三全総の定住圏構想の実現を目指した計画であることは、上述した通りである。

生涯学習運動は、東京一極集中の下での過疎地の村づくり、ひとづくりから始まったものである。“宿命土着民”から“選択土着民”へという言葉が示すように、住むにあたいする都市づくりをめざした運動である。そのためには、いいまちづくり、いい土地利用が求められることになる。

具体的な課題として、定住圏構想、掛川学事始、新幹線新駅の設置運動といった三つのロマンと掛川駅八景などの日本一づくりの計画が、含まれている。区画整理事業などの公共事業も生涯学習運動として位置づけられているのが、特徴的である。

生涯学習10カ年計画パートI(昭和55～平成1年)、パートII(平成2～11年)を実現するために、市民参加と市民総代会システムが運用されている。市民総代会システムは、140自治区三役を中心とした中央集会(4月)、16小学校区別の地区集会(10月)などを通じて実行される組織である。生涯学習ネットワークは、基層(第一層)をなす集会所などの自治区施設群、第二層の小学校などの学区施設群、第三層の全市民が集まる生涯学習センターや美感ホールなどの中央施設群の三階建の構造になっている^{注4)}昔から定住している市民の緊密な結びつきの上に立って、生涯学習運動が展開されていることが、注目されるところである。

写真1 掛川市生涯学習センター



(注) 生涯学習運動の中心施設である。〔平成6年6月撮影〕

(2) 生涯学習運動の課題

価値観が多様な今日では、教育に対する考え方や方法はまちまちである。生涯教育に対する市民の必要性や方法は、多様である。市民の学習に対するとらえ方や態度も、まちまちである。

例えば、施設面で考えると、生涯教育が達成される施設を建設することは、市政の課題として位置づけられる。施設の拡充や利用の仕方について、大方の市民の合意が得られなければ、行政の負担で事業を推進することはできない。その意味でも、たえず合意形成を図る必要がある。

さらに、精神的な面でも、市民にとっていいまちとは何か、幸せとは何かについて、市政の課題として、どこまで優先順位を決めることができるかという点については、議論の余地がある。

生涯学習学習の旗印の下に実施されているその他のまちづくり事業についても、同様のことが言える。城下町風のまちづくりについても、賛否両論が考えられる。一般財源や地方債で市の事業を行う以上、これらの点について、民意が問われるべきであるとの意見もありうる。

いずれにせよ、この運動については、理念もさることながら、すでに実態が先行している。この運動については、実際の運動の成果とそれにまつわる様々な問題点を斟酌して、評価されなければならない。

あまり本質的な問題ではないかもしれないが、生涯学習運動の原点が過疎問題の解決であるという点についても、議論の余地がある。東海道ベルト地帯の真ん中にあり、静岡と浜松の中間に位置する掛川市が、長期的にみて、深刻な過疎化傾向にあるかかどうかは、疑問である。むしろ高齢化現象が進みつつある辺鄙な地域の中小の市町村の方が、高齢者を対象として、生涯学習がたいへん重要な課題になるものと考えられる。

生涯学習の中に、緑化対策や区画整理、公共事業など様々な課題を詰め込んだため、その範囲が拡張されすぎているというきらいもある。本来関係の薄い課題まで、そこに含まれる結果となっている。

このことについては、「生涯学習」という統一した理念あるいはスローガンの下に、まちづくりの重点課題をくくっていると考えれば、納得できるのかもしれない。いずれにせよ、生涯学習がまちづくりの統一理念あるいは大義名分として、絶大な役割を果たしていることだけは、間違いない。

中央の省庁に権限が集中している今日の地方自治の下では、権限の乏しい市町村が独自のまちづくりを進めることは、容易ではない。強力なまちづくり運動を展開するためには、市民を一定の方向に導かなければならない。そのためには、市長の強力なイニシアチブが不可欠である。

生涯学習運動の成否は、今後の掛川市の経済を中心とした総合的な発展の如何にかかっている。投資的事業を盛んに行った結果が、単に膨大な地方債の負担として残るだけなのか、それとも今後の地域経済の発展に伴う税収の増大を通じて容易に償還されるかにかかっている。

2. 生涯学習土地条例制定の経緯と有効性

(1) 生涯学習土地条例への発展

生涯学習運動は、住むにあたいする都市づくりをめざした運動である。そのためには、いいまちづくり、いい土地利用が求められることになる。

ここに、生涯学習が土地条例と結びついた根拠がある。掛川市は、平成3年6月には、「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」を施行している。土地は

市民のための限られた資源であり、公共性に基づいて適正に利用することが大切であるという趣旨から始まった運動である。土地に関する生涯学習の勧めともなっている。^{注5)}

平成に入ってから、生涯学習条例に、土地対策が新たに加わったものである。生涯学習条例が次の年度に入る10年目の節目にあたる昭和63年から平成元年の間に、バブル経済の波が押し寄せた。生涯学習土地条例は、バブル経済の進展にともなって生じる無秩序な土地の開発を規制するために考案されたものである。

掛川市では、昭和63年の新幹線の開業もあいまって、平成に入ってから、毎年1,000人ずつ人口が増えている。10年間で1万人増える計算になる。このため、ほうっておくと、無秩序に市街地が広がる傾向にあった。住民参加の下での計画的な土地利用の必要性に迫られていた。とりわけ、都市開発の進展にともなって、保全されるべき優良農地と宅地などとして開発されるべき開発農地との新たな区分けの必要性に迫られていた。

掛川市の土地条例は、まちづくりの合意形成のための市独自の新たな手法である。国土法や都市計画法などの国の開発規制をになう法体系の具体性に欠ける不備な点について、地方の段階で補うことを目指した条例でもある。土地の公共性を重視している点で、土地基本法の理念に沿った条例ともなっている。

掛川市長によれば、土地条例とは、土地神話、土地投機や土地利用上のスプロール化問題を解決するための条例である。これらの問題は、全国画一的なタテ割り行政や土地基本法では防止できなかった。そこで、地域のことを一番熟知していて土地に対する計画権（企画調整機能）を持つ市（基幹自治体）が、土地基本法の各論部分を実行するというものである。住民サイドでは、生涯学習まちづくり計画を作成し、お互いに地域の土地利用と将来像を協定するルールをつくるための条例の導入が必要とされていた。

土地条例制定の背景には、バブル経済期に、新幹線掛川駅建設もあいまって、土地の投機的取引が横行してきたことがあげられる。公共事業においても、地価信仰による代替地要求が増加した。公共用地の代替地を駅前に取得できるように要求する地権者が出るなど、私権の追求によってまちづくりが困難になるといった問題が多発していた。

掛川市長によれば、地価対策と公共用地・住宅宅地の計画的供給、農地の開発・保全、森林水源地の保護、用途地域の利用促進等を全市的・体系的に

図るために、土地条例が制定されたのである。

掛川市では、バブル経済期に、農林業の荒廃に基づく仮登記の農地売買や森林の不在地主化・乱開発、山林へのゴミ埋立・産廃処理施設建設の動きが目立った。これらの抑制監視・届出制採用の必要性から、土地条例が必要となった。林業では収入が少ないので森林を維持しにくいという問題も、深刻化しつつあった。

不在地主の問題は、様々な問題を生じさせている。掛川の農家に嫁いだ嫁には相続権がなく、都会に嫁いだ農家の娘の方に相続権が生じるといった相続の問題も発生していた。

不在地主と農地転用事由が不履行なままでの遊休地放出や不当な代替地要求の防止をはかるには、現行の土地制度では対応しきれなくなっていた。山林・谷田・段々畑地帯の高度利用も、現行土地制度では対応できなくなっていた。このことも、土地条例の制定を促したものである。

掛川市では、土地条例の課題として、宅地としての土地の高度利用のみでなく、農地などとしての土地の保全にも力を入れている^{註6)}

掛川市では、土地条例に基づいたまちづくりの課題として、生涯学習10カ年計画パートII(平成2年～11年)、5,000億円プランが策定されている。その計画に沿った新18項目の具体的なテーマとプロジェクトとして、特別計画協定区域の指定と8タイプのまちづくりが、目指されている。山林・谷田・段々茶畑の共同一挙開発による多目的用地造成と公共用地確保、公園・公共用地確保と美感・安全・地価対策など多目的な区画整理事業を積極的に実施することが、あげられている。現在実施中の駅北、水垂、家代の区画整理事業の促進や長谷、イラガヤ、宮脇、西谷田、下垂木、満水、秋葉通りの計画調査と事業確保も、課題となっている^{註7)}

(2) 自治体の条例による土地対策の有効性

掛川市長は、土地問題の解決は自治体の条例で行う方が効果的との考え方に立っている。高騰地価の冷却化には、縦割り行政の法律や土地基本法では限界があるとしている。農業土木と都市土木の技術を総合し、農村整備計画と都市計画の一体化をすすめることが、目指されている。

地域の実情や土地利用動向を熟知しているのは市町村であり、土地施策は、治水と生態系評価をきちんとすれば、自治体権限に委ねるのが効果的だとしている。地方自治の本旨とは、わが町の土地利用計画を自治体自らが責任を

もって行うことであると断言している。^{注8)}

掛川市長によれば、掛川市は、既存の土地利用計画（都市計画・農振計画）と私有財産権とをリード調整する権能（ドイツにおける計画高権）を付与され、特別計画協定促進区域を選び、これらを柱に市国土利用計画を策定する手はずになっている。それに基づき、市の総合計画におけるまちづくり計画のできたところは、特別計画協定を結び、個別法（都市計画法・農振法等）の規制条例に拘束されずに、事業着手や用地買収ができるとしている。^{注9)} 土地条例によって、行政施策が遂行されやすくなっている点が、強調されている。

土地条例における掛川市の責任と誘導措置についても、述べられている。
①市の先買権と土地のリザーブ・買上げ機関の設置、市・農協等が農地保有できる道を探る。②農地の賃貸借・流動化の促進、貸す方も借りる方も安心な掛川方式で開発する。③農振地域には農村活性化構想を策定し、用途地域には区画整理事業組合を設立し、市が助成誘導する。④市は特別計画協定区域への補助金の投入等の行財政的・税制的誘導措置を講ずる等としている。^{注10)}

掛川市良質地域課によれば、土地条例では、有効な土地利用について、広域的な範囲での住民参加によって考えることになっている。例えば、自分の土地を流れる川の上流にゴミ処理施設ができた場合、子々孫々にわたって、多大な影響を被ることになる。公益的な土地利用については、孫子の代にまで責任を持つ必要があるとの考えに立っている。

土地条例には、開発農地の宅地への権利移転を止める有効な法制度がないという問題への対処が、期待されている。また、工場の掛川進出にによって開発が進む前に早い段階で開発規制を行う手段としても、期待されている。

バブルの時代に、区画整理事業をやらないうで宅地開発をした地域がある。市街化区域外で土地面積が1,000㎡未満なら届出が必要でないといった問題もあり、国土法を中心とした現行法による規制には限界があった。土地を売るときに、まちづくり条例がないと、道路に面していない土地でも勝手に売買されてしまうという問題も発生した。まちづくり条例で規制しておけば、土地と幹線道路との間に道路をつけてもらえることになる。この積み重ねが、後々のまちづくりにとってきわめて有意義である。

最近全国市長会が全国の市長を対象に実施したアンケート調査結果によると、最も地方分権が望まれている当面の重点項目は、「都市計画・土地利用」である（『日経新聞』平成7年1月29日）。掛川市の土地条例は、これらの動きを先取りしたものである。

3. 土地条例についての掛川市のとらえ方

掛川市によれば、土地条例制定の目的は、以下の三点にまとめられている。(1)土地は市民のための限られた資源であり、公共性に基づいて適正に利用することが大切であるという、土地に関する生涯学習のすすめ。(2)地価高騰、投機的取引、乱開発等によるスプロール化を防止するとともに、開発・保全を並行共存させる土地利用の推進。(3)特別計画協定区域として、住民全体でまちづくり計画を策定し、計画権を源泉とした土地利用を図ることが重要であるとしている^{註11)}

土地条例の基本的な考え方は、以下のように説明されている。(1)土地は、地域社会の共通の必要性並びに地域の自然的、社会的、経済的及び文化的環境を考慮し、適正に利用されなければならない。(2)土地は、投機的取引と生活及び生産に直接必要のない代替地要求並びに地価信仰の対象とされてはならない。(3)土地の開発によって利益を受ける者は、その利益に応じて適切かつ公平な負担を負わなければならない。

土地条例の特色は、(1)土地所有と土地利用についての生涯学習条例であるという点にある。土地所有と利用に関する地域学習を推進し、地権者と地域住民が「推譲の美德」により地域の将来像に方針をもち、良質なまちづくりをすすめることを奨励している。譲り合いの精神の下に、お互いの利益を求める性善説的な考え方に立った条例であることが分かる。

(2)開発・保全の両面にわたる土地利用計画をすすめる条例でもある。開発と保全を共存・並行させ、市民・地権者と市の合意に基づく「協定区域」を設定し、全市を有機的・体系的に企画調整、利用することが目指されている。(3)徹底した市民参加によるまちづくり条例である。土地に関する私権と利権に優先する自治体の計画権を樹立し、徹底した住民参加によるまちづくり、合意成立を目指したものである。

土地条例の骨子と主要な手続きについても、定められている。(1)21世紀のまちづくりは、条例により理想を追求する時代であるとしている。前文と総則第5条で「推譲の精神」を高揚し、土地の公共性と生態系性を生涯学習することの必要性が指摘されている。

(2)生涯学習都市にとって、土地利用と地域の将来像と土地私有の責任とを明確化することが必要であるとしている。①一人ひとり自己の土地利用に

ついて方針・計画をもつこと、②自治区は地域の将来像をよく議論し、土地利用の方針をもつこと、③市は土地利用について住民参加を徹底し、体系的な方針を持つことが重要だとして、個人・自治区・市それぞれの責任を明確にしている。市の土地利用体系に個人も組み込まれていることが、特徴的である。個人の利害のみに基づく土地利用や土地取引を規制する枠組み作りが目指されているのである。

(3)以上の骨子は、5段階の手続きスケジュールで具体化されることになる。①特に地域の方針を決めるべきところ、計画協定をすべきところを、特別計画協定促進区域候補地として、選定する。②徹底した住民参加により、まちづくり計画を策定し、森林農地保全事業・区画整理事業・土地改良事業・民生活開発事業など、実施手法を樹立する。③②のまちづくり協定に対する大方の同意により、特別計画協定促進区域に格上げする。特に民活導入の場合には、「五共益五良質体制」（すべての人が利益を受ける体制）の成立することが必要であるとしている。④地権者の80%の同意後、特別計画協定区域の協定を締結する。⑤住民と市の合意により事業に着手し、必要により市が用地買収を行うことになる。

(4)まちづくり資金は、開発による公共負担が増加する場合、開発事業者に負担金をお願いする場合がある。(5)協定に対する反社会的行為には、何回も反省を求め、最終的な拒否者は公表することになっている。

掛川市良質地域課によれば、土地条例は、開発と保全の両面からまちづくりを支援する内容となっている。環境保全のために新田水源地をそのままの姿で永久に保全するような計画も、立派なまちづくり計画として位置づけられている。規制をかけるのではなく、みんなで考えていく計画になっている。何でも開発という姿勢でない点は、評価できる。

静岡県では、優良農家が散在していく傾向にある。山間地域などでの仮登記売買が把握できにくくなっている。実際の農地の存在状況に合わせて、農振を見直すことが、必要になっている。

土地条例では、市政による柔軟な対応がなされている。様々な問題に対して、こういう条件なら強力するという市側の案が出されることになる。また、川の自然を守る等、一部の区域を協定でしぼる「部分協定」も導入される等、臨機応変な対応がなされている。

土地条例は、土地利用に規制をかけたものというよりは、地権者と住民同士の協議の枠組みづくりが中心になっている。現行の法体系に触れさえしな

ければ、地権者と住民が協議して、様々なまちづくりを行うことを可能にする条例となっている。この協議に専門的知識を持った市側の代表が加わることによって、土地利用の公共性が確保されることになる。

4. 土地条例の法体系

(1) 特別計画協定促進区域（促進区域）

土地条例では、まとまったまちづくりをした方が良い地域を、まず特別計画協定促進区域候補地として指定する。その後、自治会（市民）の意見を聴取したうえで、掛川市生涯学習土地審議会の議を経て、特別計画協定促進区域（促進区域）として指定する。農業振興地域では、農業委員会と協議することになっている。

条例の基本計画では、優良農地を保全し、それ以外の開発農地は、宅地開発を進めることになっている。まちづくり計画で宅地開発をしたければ、市の基本計画としての優良農地の指定をはずす必要がある。

特別計画協定促進区域とは、(1)市街地周辺で宅地、業務用地等に転換することにより、高度な利用を図るべき区域、(2)耕作が放棄された農地及び管理されない森林等で、高度利用をはかるべき区域、(3)森林及び原野を農地、宅地、レクリエーション施設用地等に転換して有効利用をはかるべき区域、(4)道路、河川等の重要な公共施設と一体的な土地利用を図るべき区域、(5)優良な農地及び森林で将来も保全すべき区域、(6)動植物の保護、史跡の保存、景観の保全に必要な区域、(7)下水道の整備及び水質の浄化を図るべき区域、(8)その他、市長が必要と認める区域など多岐にわたっている。（掛川市土地条例第6条）。

特別計画協定促進区域には、一挙に開発保全事業を民活で行えば、計画的かつ効率的に、安いコストで多目的用地（農業、宅地、業務・公共用地）を確保できる場所も含まれる。農振地域であっても、150戸以上、5ha以上の宅地供給、業務用地供給が可能など場所も含まれている。第三セクターなど民活によるリゾート開発や土地開発事業の場合、五共益五良質体制（五者が共に益し、五者が全て良質な体制）が成立するところを指す。五者とは、①地権者、②地元集落、③開発事業者、建設業者、④誘致企業・新規参入住民全員、⑤掛川市の5つを指している。開発事業者が益する権利が地元集落

と同等であるべきかどうかについては、議論の余地が残されている。

(2) 特別計画協定区域（協定区域）

市長は、まちづくり計画協定が締結された区域を特別計画協定区域（協定区域）として指定する（掛川市土地条例第9条）。

生涯学習土地審議会は、特別計画協定促進区域の指定と特別計画協定区域の指定を行うことになる。特別計画協定区域の指定には、当該住民地権者の80%以上の同意協定が必要とされることが、特徴になっている。

(3) まちづくり計画協定の締結

自治会の代表者及び土地の所有者は、良質なまちづくりを推進するため、促進区域に係るまちづくり計画案を策定しなければならない。市長は、促進区域のまちづくり計画案がまちづくりに関する市の総合的な計画に適合していると認めるときは、当該促進区域に係る自治会の代表者及び土地所有者との間にまちづくり計画協定を締結できる。その締結には、土地等の所有者との間に80%以上の同意がなければならない。協定区域内において、次に掲げる行為をしようとする者は、その内容を市長に届け出なければならない。(1)土地売買等の契約、(2)建築物等の新築又は増築、(3)土地の用途変更、(4)土地の区画又は形質の変更などの場合である（掛川市土地条例第7、8、10条）。協定内では、様々な行為について、個人の利害だけで行うことはできなくなるのである。

5. 特別計画協定区域の指定状況

(1) 特別計画協定促進区域（促進区域）

平成6年3月現在には、基本調査が実施された特別計画協定促進区域として、10箇所が指定されている。指定総面積は4,293.8 ha、候補地に占める比率は73.5%、市域に占める比率は23.1%である。

例えば、原泉地区では、「森の都」づくり計画(3,000 ha)が計画されている。成滝・満水地区では、区画整理事業(21.5 ha)が行われる予定である。満水・東山口地区でも、区画整理事業(170 ha)が計画されている。お茶の専業地帯である日東(日坂)地区では、住宅団地造成(一部農地造成)(11 ha)

が計画されている。

下垂木地区では、区画整理事業(48.2 ha)が計画されている。上垂木地区の知山の里づくり(84 ha)は、「新ねむの木村」着工を中心とした「福祉と文化の里」構想になっている。原日地区では、第2東名の建設及びインターチェンジ設置を基本とした土地利用構想を策定している(903 ha)。宮脇北(じょうじゅの谷)地区では、宅地造成事業(18 ha)が予定されている。大池・下垂木(上屋敷)(新日)地区でも、宅地造成事業(8.1 ha)が計画されている。この地域は用途地域に隣接する農業振興地域なので、今後、区画整理事業等により、用途地域に編入される予定になっている。水垂(水垂・案養寺)地区では、農地造成事業(一部農用地外)(30 ha)が計画されている。以上、合計10地区(4,293 ha)が、指定されている。土地改良事業計画において、非農用地の設定により、宅地を創設し工事費に充当する計画になっている。

これらの地区は、(1)ふるさとづくり、(2)まちづくり、(3)区画整理事業、(4)宅地造成事業、(5)農地造成事業などに、大きく分類される。これらの様々な事業をそのまま容認するかたちで、地域の優良な土地利用計画を援助する計画になっている。地域の特性を反映して、農地の開発と保全の両面からの計画になっている。

(2) 特別計画協定区域(協定区域)

平成5年7月30日現在、特別計画協定区域には、3カ所が指定されている。指定総面積は130.2 ha、候補地に占める比率は22%、市域に占める比率は0.7%となっている。

ちなみに、特別計画協定促進区域と特別計画協定区域を合わせた13地区の指定総面積は4,424.0 ha、候補地に占める比率は22%、市域に占める比率は23.8%である。

協定区域の指定は、平成5年7月12日の掛川市生涯学習土地審議会において意見聴取し、平成5年7月30日に指定したものである。これらはすべて、農村の圃場整備を中心とした事業である。

(1)滝ノ谷・長間地区では、農村活性化住環境整備事業(平成3~10年)が、計画されている。柿の産地としての農地の基盤整備事業である。宅地造成も行って、それをのみこんだまちづくりが、計画されている。ふるさとびあ委員会が推進する協定面積96.8 ha、地区戸数126戸(協定締結に対する同意率86.8)の事業である。早期にまちづくり協定を締結すべしとの住民・地権者

第1表 特別計画協定促進区域10地区 (前半)

(平成6年4月現在)

項目 地区名 事業名	地区面積 %	同意対象区		同意状況 (同意率)	地元同意日 促進区域予定	説明会開催	役員構成	基本調査等の実施状況	備考
		戸数	数						
原 泉 「森の都」づくり計画	3.000	小和田 孕丹 萩間 居尻 泉 計	52 28 39 52 33 204	49 27 38 43 32 189(93%)	H3.10.23 H4. 2.14	H3年 7回 222人 H4年 8 307	森の都づくり 検討委員会 31名 代表者委員会 13名 5地区 5部会	H4年 原泉森の都づくり構想 策定 H4年 温泉調査	活性化林構事業による食堂建設に伴い、地場 産物を生かした料理教室等の実施。 水質浄化の為、個別合併浄化槽の全戸設置 推進委員会が設置される。
成 滝・満 水 区画整理事業	21.5	成 滝 満 水 計	318 118 436	26 役員代表	H4. 1.13 H4. 2.14	H3年 3回 48人 H4年 1 13	土地区画整理事業準備 委員会 25名	土地区画整理事業計画素案図 作成済	区画整理事業実施上の問題点の解決検討と 優良事例の視察研修の実施。
満 水・東山口 区画整理事業	170 山林89.9 農地63.8 他 16.3	満 水 東山口 計	118 220 338	116 216 332 (98%)	H4. 8. 7 H4.10.28	H3年 21回 643人 H4年 6 150 H5 16 323	まちづくり検討委員会 46名	H4年 土地利用基本構想策定 及び権利者調査	基本構想の最終段階にきて、市の道路総計 画と土地利用計画の整合を図り、事業手法で ある区画整理事業を検討をした。
日 東 (日 坂) 住宅団地造成 (一部農地造成)	11 (376)	日 坂 東 山 計	329 123 452	15 地権者代表	H4. 7.30 H4.10.28	H3年 3回 89人 H4年 2 49	区、地権者を主体に推 進	住宅団地造成計画素案作成済	農業振興地域整備計画の見直しにて対応す るよう、事業調整、内部検討中
下 垂 木 区画整理事業	48.2 農地21.7 宅地12.4 他 14.1	一 区 二 区 三 区 森 平 計	575 154 233 215 1177	33 区画整理 推進委員	H4.10. 9 H4.10.28	H3年 1回 26人 H4年 21 583 H5年 16 294	区画整理推進委員会 33名 常任推進委員会 11名	区画整理事業計画素案策定済	まちづくり推進組織を区役員関係者(14名) で組織し、協定区域指定に取り組んでいる

(注) 掛川市良質地域課資料による。

第1表 特別計画協定促進区域10地区(後半)

(平成6年4月現在)

項目 地区名 事業名	地区面積 ㎡	同意対象区		同意状況 (同意率)	地元同意日 促進区域予定	説明会開催	役員構成	基本調査等の実施状況	備考
		戸数	数						
上垂木 知山の里づくり	84	知山	23	23 (100%)	H4.10.8 H4.10.28	H3年 1回 30人 H4年 1 12 H5年 1 34	区長を中心に全戸組織 対策委員会 23名	知山の里づくりと「福祉と文 化の里」構想との調整を図る。	新ねむの木村着工(3.1%) 起工式 H6.1.17(造成工事) H7年~H8年 建物建設H9年 開園予定
原日 第2東名建設をふまえて、有効なまちづくり	903	寺島 桑地 高山 栃原 正道 平島 計	118 34 80 40 28 58 358	346 (96%)	H5.1.6 H5.2.9 H5.3.25	H4年 16回 587人 H5年 11 352	第2東名を中心とした 対策協議会 62名	H5年 基本構想図策定 H5年 土地利用構想策定	第2東名の建設及びIC設置を基本に地域 活性化対策として、農業基盤整備、生活基盤 の整備、及び環境問題について検討し、土地 利用構想を策定した。
宮脇北 (じょうじゅの谷) 宅地造成事業	18	宮脇 成滝 地区外 計	36 21 14 71	55 (90.2)	H5.5.12 H5.7.13	H3年 4回 135人 H4年 7 122 H5年 6 111	じょうじゅの谷 開発検討委員18名	H4年 基本構想図策定 H5年 地権者調査 30% H5年 基本計画案策定	区域の決定と権利者の調査及び手法につい て検討し、併せて優良事例の視察により一定 の方向を示した。
大池・下垂木 (上屋敷)(新日) 宅地造成事業	8.1	上屋敷 新日外 計	10 28 38	10 26 36(94.7)	H5.9.28 H6.3.1	H5年 1回 30人	区長を中心に地権者 全員で検討をしている	計画構想図案の作成	用途地域に隣接する農業振興地域である。 今後区画整理事業・民間開発等の開発手法の 検討により用途地域に編入し事業促進する。
水垂 (水垂・安養寺) 農地造成事業 (一部農用地外利用)	30	水垂 安養寺 地区外 計	39 14 13 66	32 14 9 55(81.4)	H6.1.20 H6.3.1	H3年 40回 1,193人 H4年 62 1,823 H5年 51 1,144	土地改良事業準備委 員会設置 役員20名	H5年 土地改良事業計画平面図策定	土地改良事業計画において、非農用地の設 定により宅地を創設し工事費に充当する計画 であるが、今後充分検討して事業促進を図る
合計(10地区)	4,293.8								

(注) 掛川市良質地域課資料による。

の意見をふまえて、地区総会において協定区域とすることを決定したものである。

(2)子隣地区の土地改良総合整備事業（平成4～8年）は、単純な基盤整備事業である。子隣生涯学習まちづくり委員会が推進する協定面積15ha、地区戸数46戸（協定締結に対する同意率91.4%）の土地改良総合整備事業である。促進区域（事業対象区域）については、協定区域とし、事業目的に沿った土地利用を行うことで地権者の同意を得てきたものである。地域内に複数の民間開発等の打診があることから、地域全体のまちづくり計画を策定し、全体として計画的なまちづくりを進めるべく検討しているところである。

(3)初馬地区の土地改良総合整備事業（平成4～8年）も、単純な基盤整備事業である。40～50戸の住宅団地について、水問題に関する水質保全のために、93%が合意している計画である。この地区では、下水が未処理になっていて、農地に流れ込むといった問題が起きている。新規参入者には、市が補助金を出して合併浄化槽を設置するように指導がなされている。計画策定委員会が推進する協定面積15ha、地区戸数353戸（協定締結に対する同意率93.8%）の土地改良総合整備事業である。区域を包括する全体のまちづくり計画を策定し、計画的なまちづくり・土地利用を進めるための話し合いが継続されている。

区画整理事業は、原則的には3分の2の合意で成立する。しかし実際には、85%以上の合意がなければ成立しない。最初からほぼ全員の合意を得ておく必要があるのである。

6. 土地条例の意義と課題

土地条例における土地利用計画では、様々な開発行為について、細目の開発規制を設けたというよりは、地権者や市民の意識改革に主眼を置いているとみることができる。土地について共同で学習するという名目の下で、実質的には、地権者個人の利益のみを追求した開発行為を規制し、開発の公共性を高めようとするものである。区画整理事業などの土地の開発行為については、行政サイドの代表が指導する説明会が、必ず何度も開催されることになっている。地権者の勝手な開発を、実施しにくくするための条例である。

地価高騰、投機的取引、乱開発等によるスプロール化を防止するとともに、開発と保全が並行共存する土地利用が図られることになる。

掛川市長によれば、土地条例の特色は以下の4点にまとめられる。①土地基本法の各論に条例で踏み込み理想を追求している点、②住民参加によるまちづくりの徹底、③開発と保全の両価値観を同じ市内で美しく共存させる計画、④五共益五良質体制にまとめられている。

土地条例の及ぼす直接的効果として、①土地問題学習、地価鎮静化、②土地取引の慎重化、業者の自粛気運、③24の特別計画協定促進区域が全市の連帯運動として促進されること等が、あげられている。

土地条例の課題として、以下の点があげられている。①森林保全の規制と税制による誘導、②計画協定区域の農地森林の評価額逡減、③市が先買いする場合の税額控除と特別税率の適用、④市町村の規模と流域圏との関係、⑤集落整備法とリゾート法を発展させうるか、多目的用地造成補助事業が創設できるか、⑥地価税を市町村の土地取得資金に活用できるかどうかなどが、あげられている^{註12)}

掛川市の土地条例の大きな特徴は、土地の公共性について、市民に考えてもらうことにある。また、生涯学習まちづくり計画を作成し、地域の土地利用と将来像を協定するなど、自主的なまちづくりが目指されている。全国レベルの土地利用計画に欠けている地区毎の詳細な計画を補うための地方独自の計画であるとも考えられる。土地基本法に定められた土地利用の公共性を実現するための条例でもある。

他方具体的な執行面では、区画整理事業や用地買収等の市の事業の推進を円滑に行えるようにしていることが、特徴である。行政プロジェクトの推進を容易にしているという面もある。土地基本法に定められた土地の公共性を実現するための条例なので、当然の帰結かもしれない。問題は、市の指導する事業が、長期的にみて地域の発展に貢献するような真に公共性の高い事業かどうかという点にある。

なお、掛川市良質地域課によれば、掛川市では、パイロット自治体制度によって、区画整理事業の手続きを簡素化することに成功している。

地域学習を重視している点は、運用面での柔軟な姿勢として、評価される。地域学習によって、法規制を補完しようという姿勢がうかがえる。厳密な法的規制によって土地利用を定めるよりも、法的規制の行き届かない領域にまで土地利用の公共性を確保できるというメリットがある。

相互に利害が対立する土地利用をめぐる、地権者や住民がお互いに譲り合うことを奨励したこのような条例が有効性を持つのは、経済原則のみに支

配されない農村型社会に特有の人間関係が背景にあるからではないかと思われる。

掛川市のような田園都市では、都市計画区域（ほぼ用途地域）が少なく、農業振興地域が多い。この農業振興地域の中では、基本的には、国の法体系の下でも、開発規制がかかっている。しかし、この地域では、元々開発行為を予想した法体系となっていないため、厳密な規制となっていない。掛川市の土地条例は、急速に発展する地方小都市の郊外に広がる広大な地域の開発のコントロールを目指したものである。

特に、新幹線新駅の建設後の課題として、開発規制は緊急性の高い課題となっている。掛川市のような将来の人口の急増が予想される小都市では、農業地域において、開発区域と保全区域とを区分けする課題が大きい。農地の宅地造成を規制することによって人口の急増を抑制することは、優先的な課題である。或いは、住宅を供給するにしても、開発規制によって良質な住宅地を供給することが、必要である。このことによって、地域イメージを高め、将来の市民税等の税収の安定を図ることができるであろう。

土地の開発規制については、生涯学習と同様に、掛川のような村落共同体が支配的な小都市だからこそ可能なのではないかといった批判が考えられる。掛川市の方式をどこまで適用できるかは、都市の規模や村落共同体の残存状況に応じて考えられなければならない。しかしもとより、小都市のすべてが開発規制をうまく運用しているわけではないことは、言うまでもない。

土地は市場メカニズムのみに委ねられてはならないというのが、土地基本法の精神である。その意味では、土地条例によって、投機的取引や営利目的の代替地要求が否定されることは、当然のことである。

長期的にみれば、バブル経済の崩壊によって土地神話にこだわり続けた地権者が大きな痛手をこうむる結果となっている。視野の狭い個人の要求と長期的な市政の課題とをどのように調整するかという課題は、容易には解決されない。その点にこそ、生涯学習を通じての啓蒙が必要なのであろう。

掛川市長の言うように、この条例が性善説に立ったものであることは、間違いない。この点が、国の法律による規制との大きな違いでもある。権力を持たない市が定める条例の特徴として、地域的、性善説的、倫理的、公表のみで罰金を課さないなどの特徴があげられている。

この条例の成否は、今後の民間のまちづくり協定によって、掛川市のまちづくりにとって有意義な公共性の高い計画がどれだけ実現されるかによって、

検証されるものと思われる。また、限られた市の予算で、どのような土地利用計画を公共性の高い課題として市が支援するかにかかっているように思われる。

第2章 掛川市のまちづくりと事業費

1. 掛川城天守閣復元事業

(1) 日本の都市と城郭建築

明治維新直後の西南戦争にともなう廃城令や第2次世界大戦の空襲によって、日本の城郭建築のほとんどが失われている。かつて城郭のあった場所は、ほとんどが都市の中心部の一等地に位置しながら、廃墟のままに取り残されている。都市景観の上でも、マイナスになっている。城郭の廃墟の上を地方行政庁や大学などの公共建築物が覆っている例も多く見られる。今日では、日本の都市によくみられるこのような歴史と文明を軽視した公共建築物の立地には、見直しがせまられている。

戦後の城郭建築の再建は、歴史を感じさせない外観だけの再建の歴史であった。戦後の大阪城の復興にならって、全国的に鉄筋コンクリートの近代建築物としての天守閣が構築されてきた。このような再建は、建築技術の粋を集めた城郭の史実に基づく再建とは、ほど遠いものであった。歳月を経て渋みを増すことのない現代建築によって、歴史や文化を感じさせることはできない。建築物の外観が都市の美観に及ぼす影響という点を考えても、問題が大きい。

国内のみならず国際的にも平和な時代であった江戸時代及びそれに影響を与えたそれ以前の文化が再評価されつつある。このことが、江戸時代の建築様式の復元を求める結果をもたらしている。水や資源などの物質の循環がうまくいっていた江戸時代は、環境面でも再評価されつつある。全国的な木造再建ブームの背景には、歴史認識の転換があると思われる。日本中がコンクリートの城郭建築にあきあきしているところへ、掛川の史実に基づいた木造の再建城郭が出現した。東海地方初の木造天守閣として、全国的に注目されたのは、当然のことである。

日本の都市は、震災や戦災などを経て、ひたすら古いものを捨て去ることによって再生されてきた。その結果として今日では、日本全国津々浦々、すべての都市が同じような現代建築で埋め尽くされてしまった。単調な近代化

の追求は、都市の同質化の歴史でもあった。

都市に歴史的な構築物をよみがえらせることは、都市の個性化を主張することにもつながる。現代の文化だけがすぐれているとする考え方は、過去のものとなりつつある。歴史的建造物の史実に基づいた再建は、過ぎ去った各時代の文化をそれぞれ肯定する点で、新しい歴史認識に基づく試みでもある。

(2) 掛川城天守閣木造復元の意義

街のシンボルとしての天守閣復元への期待は大きかった。大口の寄付が集まったことが、木造再建に拍車をかけた。

掛川城天守閣の復元については、築城時の詳細な図面が存在しないため、国の史跡としての文化庁の認定及び国の補助金が得られないことが、長年のネックになってきた。

掛川城の木造での再建においても、当時の不完全な絵図面をその他の資料でどれだけ補強できるかが、やはり議論の中心になった。

掛川城天守閣は、現存最古の松本城古天守閣（通称乾古天守、天正19年）に次ぐ古さで、豊臣秀吉（慶長3年死去）の生前の天守閣である。

写真2 掛川城再建天守閣



(注) 城壁やお堀なども公園としての整備が進みつつある。しだいに、城郭としての体裁が整いつつある。
〔平成6年5月撮影〕

掛川城の復元に際しては、いくつかの資料の裏付けがあった。掛川市教育委員会によれば、掛川城の再建にあたっては、(1)山内一豊公築城記（江戸初期）という詳しい築城記録があった。(2)江戸城差し出しの掛川城絵図面(1644年作成と1851年作成と二面)もあった。(3)山内一豊が江戸初期に高知城に移ってから掛川城を模して建築されたとされる高知城を復元した現在の高知城が現存している。(4)山内一豊時代の野づら積み石垣を残す天守閣が現存する等の状況証拠が、積み重ねられていった。^{註13)}

建築技術の現代における伝承と開拓という点においても、再建当時の建築技術による忠実な再現は、意義が大きい。木組み・石垣・左官等の技術工法を伝承する価値も大きい。掛川城の資料不足の点については、数少ない現存天守閣の解体修理記録を下に、再現されている。

そもそも戦乱や火災の多い日本における寺社や城郭等の大規模建築物は、ほとんどが再建されたものである。伊勢神宮の式年選宮の社のように、決まった年月が経過すると、定期的に取り壊して再建するといったやり方さえ定着している。問題は、再建の時々において、創建時の建築物の神髄を再現できる素材や建築技術を駆使できるかどうかである。

掛川市教育委員会によれば、掛川城天守閣再建の意義については、城下町掛川市の象徴的、精神的、都市計画的価値を高めることが、まず第一にあげられている。21世紀に向けた都市計画の核となる再建天守閣と現存する御殿を柱に、歴史と文化のゆとりゾーンを形成することが、うたわれている。都市計画的価値を重視している点は、注目される。

また、新幹線から眺望できる天守閣には、観光資源的、経済的、広告的価値があるとしている。入域客は、年間20万人と推定すると、 $20 \text{万人} \times 10 \text{年} = 200 \text{万人}$ にのぼると推定されている。城下町風の商店街づくりの効果と合わせると、10年間で $200 \text{万人} \times 3,000 \text{円} (\text{一回平均消費額}) = 60 \text{億円}$ の経済効果が見込まれるとしている。

全国的な話題性として、通過客は、新幹線で年間8,000万人、東名で3,500万人にのぼっている。天守を見知る通過客は全体の5%として、年間575万人が掛川市を意識すると推定されている。その好印象が一回30円とみて、 $575 \text{万人} \times 30 \text{円} = 1 \text{億} 7,250 \text{万円}$ になる。10年間の累積で、17億円に達するものと計算されている。

通過客のいなく好印象までも含めて貨幣換算できるかどうかは、議論の余地がある。しかし、直接的な経済効果だけでなく、歴史と文化のまちとして

の掛川のステイタスの向上も考慮に入れれば、うなづけるところである。これらの通過客の一部がいずれ掛川を訪れると考えれば、将来の経済効果も期待できることになる。天守閣の鑑賞が及ぼす外部効果を貨幣面で内部化できるかどうかは、掛川を訪れる観光客がどれだけ掛川の経済発展に貢献するかにかかっている。いずれにしても、掛川市の地域イメージの向上という目に見えない価値を生み出していることは、確実である。

木造天守閣は500年以上の耐久力があるので、後世に残す市民の貴重な財産づくりになることも期待されている。鉄筋コンクリートは100年弱の耐久力しかないので、木造再建の方が将来を見通した計画となっている。大型木材の希少性と将来の高騰の可能性を考慮すれば、最も安価な時期での計画ということもできる。^{註14)}

掛川城は、平成6年4月に完成した。その年の7月3日には、すでに年間の入館者目標の30万人を達成してしまった。開業一周年を待たずして、40万人を突破している。直接的な経済効果をあげるための将来の課題は、お城と城下町の観光客に対して、市内の観光物産センターや旧市街の商店で、支出する金額を増やしてもらうことである。

(3) 木造天守閣復元の事業費

掛川市の木造再建に要した費用は、総計で11億8,536万円である。設計委託料などを除く復元建設工事費は、10億8,562万円である。そのうち、設備

第2表 掛川城復元事業費

費 目	金 額
基本設計委託料	2,000万円
実施設計委託料	1,854万円
工事監理委託料	6,120万円
復元事業建設工事 〔工事費内訳〕	10億8,562万円
建設工事費	8億4,860万円
設備工事費	6,316万円
諸経費	1億4,224万円
消費税	3,162万円
総 合 計	11億8,536万円

(注) 掛川市教育委員会資料による。

工事費などを除く本体建設工事費は、8億4,860万円となっている。

掛川城の建設工事費の中でも、木工事費の4億円が突出して高い。また、左官工事費の1億4,000万円が、それに次いで高い値を示している。木造による再建が費用を高めていることが分かる。

(4) 寄付による天守閣再建資金調達

天守閣復興の意義については、全ての市民が賛同しているとはいえないので、税金を投入することはできなかった。従って、天守閣の復興費用は、市民の寄進に頼ることとなった。

都市公園としての掛川城の周辺整備事業の経費についてのみ、市の税金や国・県の補助金によって、事業が遂行されている。国の史跡としての文化財の再建でなければ、史跡としての再建に対する補助金は出ないという面からみれば、当然の結果とも考えられる。しかし、再建された天守閣は、都市公園としての城郭の最も重要な構成要素である。これなしには、城郭公園としての魅力は乏しい。公園の重要な構成要素としての天守閣に対しても、都市公園整備事業の一環としての補助金が与えられても不思議ではないようにも思われる。いずれにしても、掛川城天守閣は、最終的には、市の一般財源における負担なしに、市民の寄付によって、再建された。

下記の表では、白木ハナエさん個人からの5億円という多額の寄進は、省

第3表 掛川城天守閣復元事業寄進額一覧表

(単位：円)

	法人等		一般(個人)		その他(団体他)		計	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
元年度分	13	8,255,000	510	10,854,000	12	362,487	535	19,471,487
2年度分	38	19,815,000	1,110	14,430,247	28	1,406,137	1,176	35,651,384
3年度分	54	46,080,000	1,031	28,342,780	60	4,445,850	1,145	78,868,630
4年度分	531	153,993,000	1,676	46,260,729	104	9,198,972	2,311	209,452,701
5年度分 (H6.5.31現在)	256	39,152,317	2,714	55,690,600	102	5,853,221	3,072	100,696,138
H6.6.1~ 8.20.	10	7,680,000	164	2,496,725	1	20,000	175	10,196,725
累計 ()内は平均額	902	274,975,317 (304,850)	7,205	158,075,081 (21,939)	307	21,286,667 (69,337)	8,414	454,337,065 (53,997)

平成6年8月20日現在

(注) 掛川市資料による。

かされている。それを除いた寄進の合計額4億5千万は、目標額の5億2千万円に対して、87.3%を占めている。

法人の2億7千万円は、目標額2億6千万円の105.7%を占めている。個人と団体他を足した1億7千万円は、目標の2億6千万円に対して、68.9%を占めている。

全体として、法人の寄進額は目標額を達成しており、地元企業の協力が大きかったことがわかる。それに対して、白木さんを除いた個人と団体を足した寄付金額は、目標額には達していないが、かなりの水準に達していることが分かる。平成6年12月の段階では、寄付金総額は4億6,500万円にのぼっている。

なお、掛川市良質地域課によれば、ふるさと創世1億円事業についても、市の発展の呼び水として、各種事業に支出されている。例えば、掛川城の天守閣整備事業にも、掛川城跡公園整備基本構想策定費として1千万円を支出して事業の成功に役立てている。ちなみに平成元年度には、1千万円を(株)オレゴン生涯学習村出資金として、アメリカの農場を購入する資金(全体で6~7千万円)の一部として、役立てている。平成元年度から6年度にわたって、毎年約1億円、合計約6億円の一般財源を55項目の地域づくり推進事業に分けて、細かく使っているのが、掛川市の特徴である。

(5) 天守閣建設、周辺整備事業費の財源分析

掛川城天守閣建設事業費(昭和63~平成5年度)は、総計で22億1,650万円にのぼっている。このうち、天守閣建設(昭和63~平成5年度)には、12億4,302万円が費やされている。それに対して、天守閣周辺整備事業(平成4~5年度)には、9億7,348万円が、支出されている。

天守閣建設資金12億4,302万円は、最終的には、自前の資金でまかなわれている。しかし、会計処理の方法として、当初、地方債や税収で建て替えておいた資金を、後に寄附金や入場料で補填するという複雑な手法が採られている。

当初、本来特定財源であるべき市民と企業の寄附金を一般財源として扱い、一般会計に受け入れている。これは、天守閣の建設費についても地方債の発行対象とするよって、建設事業全体の地方債の起債枠を増額するための措置である。

財源別に分析すると、(1)県補助金5,000万円は、観光施設の建設に対する

特定財源である。(2)寄附金 5 億円は、白木さん個人からの大口寄附金である。これは、最初から特定財源として、特別会計に受け入れられている。特定財源は、合計 5 億 5,000 万円になる。

(3)地方債 12 億 1,000 万円の内訳をみると、①天守閣建設事業についての起債額が 4 億 9,000 万円になる。これは、天守閣建設費総計 12 億 4,302 万円－5 億 5 千万円（建設のための特定財源）＝ 7 億円（起債対象額）。7 億円×70%＝ 4 億 9,000 万円によって、算出されている。この 4 億 9,000 万円の起債発行額は、建設費の立替え払い分と考えることもできる。②周辺整備事業費 9 億 7,348 万円に充当される起債額も、約 70%の 7 億 3,000 万円となっている。天守閣建設事業にも起債が認められたため、起債枠の合計額が拡大していることになる。

(4)一般財源 4 億 5,650 万円は、天守閣建設のための市民・法人の寄付金を意味している。当初、市の公共施設建設に充当する一般寄附金として受け入れ、建設費を税収と起債でまかなっている。後に、天守閣建設費として、特別会計に繰り出されている。これは、天守閣建設資金をも含めることによって、天守閣建設事業全体の起債枠を広げるための措置である。

平成 7 年 1 月 26 日現在で、掛川城の入場者は、43 万 8,600 人にものぼっている。当初の予測をはるかに上回って、一周年で、50 万人を予測できる状況になっている。この間の入場料収入は、1 億 1,440 万円にものぼっている。この収入も、結果的には、地方債の返済に充当されることになる。天守閣完

第 4 表 掛川城天守閣建設、周辺整備事業費の推移 (単位：千円)

事業名		事業費	4年度まで	5年度
掛川城天守閣建設事業				
	天守閣建設 S 63～H 5 年度	1,243,025	1,087,356	155,669
	天守閣周辺整備 H 4～5 年度	973,484	385,725	587,759
計		2,216,509	1,473,081	743,428
財源内訳	県補助金	50,000	40,000	10,000
	寄附金	500,000	350,000	150,000
	地方債	1,210,000	795,000	415,000
	一般財源	456,509	288,081	168,428

(注) 掛川市資料による。

成後は、入場料等の収入で補ったことになるので、完全に自前の資金でまか
なったことになる。

建設事業全体において、資金が不足する部分については、地方債が大量に
発行されている。地方債は、一般財源と県の補助金を足した額を上回って大
量発行されている。大規模な起債が適切な事業かどうかという点については、
議論の余地がある。周辺整備事業費については、元利償還の確実な事業かど
うかといった点を中心として、様々な論点を含んだ問題である。しかし、そ
の後の入場者の増大からみると、事業全体として採算が採れつつあることも、
確かである。

なおこの事業の起債には、地方総合整備事業債が充当されている。これは、
ふるさと創生事業の地域総合整備事業費の一環としての起債事業である。ふ
るさと創生1億円が呼び水となって、様々な事業を行う場合に、地方債を発
行できる制度である。起債の特別枠で認められているものである。元本と利
息の40%が地方交付税で補填されるという特典がある。

別の面からみると、一時的にせよ、天守閣建設事業全体にとって規定の許
容範囲を越えて、地方債が大量に発行されたことになる。この点については、
元本と利息の一部が地方交付税で補填されるという有利な面もあるので、大
きな問題はないと考えられる。

しかし、大量の公債発行の是非をめぐる大局的な議論として、事業実施後
の将来、地方債の元本と利子が容易に返済される水準まで将来の税収の上昇
が確実かどうかという問題もある。

そのためには、天守閣建設、周辺整備事業費などによる掛川の商業を中心
とした産業への波及効果が大きくなければならない。周辺整備事業費の充実
によって、城下町風の魅力ある商店街をつくり出すことが、必要である。旧
市街地の沈滞した地元商店街のにぎわいをもたらすことができるかどうか
が、この事業の成否のカギをにぎっている。

2. 掛川市のふるさとづくり事業費

平成5年から6年までに実施された掛川市のふるさとづくり事業費は、大
きく三種類に分けられる。

(1)平成5～6年の観光物産センターや大手門建設等のふるさとづくり事業
には、総額で11億8,526万円かかっている。駅前通り線の照明灯・ベンチ設

置等（駅天守ギャラリー化）に2億3,701万円、観光物産センター建設に5億765万円、大手門建設・番所移築等に4億4,059万円が、費やされている。この事業は、まちなみに城下町風のデザインを与えるためのもので、掛川市独自の事業とみなされる。財源別の比率をみると、地方債12億2,100万円（54・7%）、寄付金5億円（23%）、一般財源4億5,650万円（20%）、県補助金5,000万円（2・3%）となっている。

この事業でもやはり、地方債の比率が圧倒的に高いことが分かる。一般財源からの負担もかなりの額にのぼっている。国や県の規格に沿った事業ではないので、県補助金がきわめて少なく、大きな補助を得られていないことが分かる。寄付金は、呼び水的な役割を果たしているにすぎない。建設事業を増やすにつれて地方債の負担が大きくなる構造が見て取れる。

(2)平成4～6年度に実施された公共事業としてのふるさとの顔づくり事業には、総額2億8,424万円が費やされている。この事業は、無電線化工事や車道・歩道舗装工事を中心とした事業である。財源の内訳をみると、国の補助金1億4,362万円（50%）、地方債7,330万円（26%）、一般財源6,732万円（24%）となっている。国の規格に沿った事業なので、補助金が大きくなっ

写真3 こだわりっば（掛川城下の観光物産センター）



（注）お城の入口にかかる橋のたもとにあり、掛川市の特産物が手に入る。城下町風のまちなみ整備の重要なポイントとなっている。〔平成6年6月撮影〕

第5表 ふるさとづくり事業費の推移

(単位：千円)

事業名	事業費	H4年度まで	H5年度	H6年度	備考
ふるさとづくり事業H5～6年度 駅前通り線(駅守ギャラリー化) 公園南側広場	237,012		171,212	65,800	照明灯、ベンチ設置、モニュメント サイン設置工(案内)、公園南側広場整備
観光物産センター	507,653		507,653		鉄骨2階和風造 627㎡ 用地 A=1,143㎡
大手門建設・番所移築等	440,597		64,683 大手門建設計、用地20㎡	375,914 大手門建設・番所移築等	電線類地中化含む
計	1,185,262		743,548	441,714	
財源内訳					
県補助金	59,600		59,600		県補助金
国債	855,000		530,000	325,000	観光施設整備
地方債	270,662		153,948	116,714	東海道歴史のふるさとづくり
計	1,185,262		743,548	441,714	
ふるさとの顔づくり事業 (公共)	284,247	29,977	219,948	34,322	無電柱化工事、車道・歩道舗装工事(自然石、レンカ いぶしブロック、地通風アスファルト)、街路灯、 車止兼フットライト、白線(石張り)等
駅北區面整理 クレドアップ分 H4～6年度					
財源内訳					
国補助金	143,622	16,487	109,974	17,161	
地方債	73,300	6,300	58,500	8,500	
一般財源	67,325	7,190	51,474	8,661	
大手門駐車場 H4～5年度					
駐車場建設	851,752	40,866	810,886		立体自走式 4階5層
駐車場用地 1,783㎡	401,051		401,051		バス6台、乗用車201台
計	1,252,803	40,866	1,211,937		
財源内訳					
地方債	1,140,000	40,000	1,100,000		無利子貸付金
一般財源	112,803	866	111,937		駐車場整備事業費
計	1,252,803	40,866	1,211,937		都市生活環境整備事業費(用地)
合計	2,722,312	70,843	2,175,433	476,036	
財源内訳					
国補助金	203,222	16,487	169,574	17,161	
地方債	2,068,300	46,300	1,688,500	333,500	
一般財源	450,790	8,056	317,359	125,375	

(注) 掛川市資料による。

ていることが分かる。

(3)平成4～5年度の大手門駐車場建設事業には、総額12億5,280万円がかかっている。この駐車場は、天守閣建設にともなって増大する観光客を受け入れるためのものであり、緊急性の高い事業である。駐車場の建設に8億5,175万円、駐車場用地費(1,783㎡)として4億105万円が、費やされている。財源の内訳をみると、地方債11億4,000万円(91.2%)、一般財源1億1,280万円(8.8%)となっている。ほとんどすべてが地方債でまかなわれている事業であることが分かる。

お城の建設とまちなみ整備に関するすべての費用の合計49億円の出所をみておきたい。国・県補助金3億円(5%)、地方債32億円(66%)、一般財源9億円(18%)、寄付金5億円(10%)となっている。全体として、国・県補助金が少ないことがわかる。その分、地方債の発行による資金調達が突出して大きいことが分かる。

現行の制度では、建設省の区画整理事業の基準など、国の規格に合った事業には補助が多いが、地方自治体独自の企画上必要と考えられる事業には補助金が少ない。従って、事業を進めるにつれて、一般財源を費やすか、あるいは地方債を増発して、後年の負担が増大することは避けられない。

寄付金は、事業全体にとっては限られた金額だが、かなりの金額にのぼっていることが分かる。総事業の呼び水的な役割を果たしていることは確実である。寄付金の徴収の仕方には議論の余地があるにしても、基本的に市民及び企業の合意と協力を反映した数字と考えられる。事業の賛否についての貨幣を媒介とした市民の投票行動の結果とも考えられる。

第6表 掛川城整備及びふるさと事業費合計の内訳

(単位：千円)

	事業費	4年度まで	5年度	6年度
総計	4,938,821	1,543,924	2,918,861	476,036
国・県補助金	253,222	56,487	179,574	17,161
地方債	3,278,300	841,300	2,103,500	333,500
一般財源	907,299	296,137	485,787	125,375
寄付金	500,000	350,000	150,000	—

(注) 掛川市資料による。

3. 新幹線駅建設事業

(1) 新幹線駅建設の背景

東海道新幹線掛川駅は、昭和63年に、掛川市民と地元企業の寄付によって建設された。開業時には約4,900人に過ぎなかった一日平均の乗降客は、今日では6,500人へと大きく伸びている。

新幹線掛川駅は、掛川市長と市議会が、建設省の指導のもとに、駅南区画整理と新駅建設の相乗効果をねらったことに始まっている。その後、県議会も財政負担に応じることとなった。掛川市民総代会や地域住民が推進会議を結成して運動し、近隣市町村も資金計画に賛同することとなった。

また、全額地元負担を認める立法のために議員連盟ができ、自治省との協議が成立した。募金を損金勘定にする事を認める金融界・大蔵省の協議も整った。定住圏を指導した国土庁の指導もあって、新駅が完成したのである。^{注15)}

写真4 JR掛川駅



(注) 掛川駅は、新幹線が止まる駅のなかでは、唯一の木造建築物である。城下町掛川を代表するユニークな駅として維持される予定である。

[平成6年6月撮影]

(2) 新幹線駅建設資金

新幹線建設資金についても、その多くが掛川市独自の方法で集められているのが、特徴である。建設資金の出所は、掛川市の負担（58.2億円）と周辺市町村負担金（16.7億円）を中心としたものである。市民募金（29.1億円）も呼び水的な役割を果たしている。当初25億円を目標とした募金に対して、目標額を4億5千万円も上回る29億5,314万円も集まった。

もともとこの駅は、ひかり号がこだま号を抜いていくための臨時停車場であった。このことが新駅の開業を容易にした。しかし反面、狭い場所に立地しているために、線路のつなぎ目の工夫など技術的な困難を克服する必要があった。

新幹線掛川駅建設並びに駅周辺整備事業資金は、総額で137億円かかっている。そのうち、新幹線駅建設事業に110億円、駅周辺整備事業に27億かかっている。

駅周辺整備事業費27億円の使途をみると、①駐車場（3か所）9億8千万円、②駐輪場（2か所）4億円、③サンクン広場4億8千万円、④道路（3路線）5億7千万円、⑤駅前派出所5千万円、⑥駅前広場市単分8千万円、⑦これっしか処1億4千万円となっている。

新幹線駅建設事業費110億円について、補助対象となるかどうかの資金の性格で分けると、県の補助対象となる105億円と単独事業費約5億円に分けられる。県の補助対象となる事業費は、①JR東海施行負担金98億円、②市施行事業3億円、③用地費4億円に分けられる。JR東海施行負担金は、基本的に、掛川市が、JR施行の事業に対して、資金提供したものである。施設事業費は、市の負担による市の施設事業である。

単独事業費約5億円のうち、3億5千万円は用地費で占められている。用地費は単独事業の占める割合が高いが、それ以外はほとんど県の補助対象事業となっていることが分かる。補助対象となっている用地費は、主要な場所を対象としたものである。補助対象外の用地費は、駅周辺の駐車場建設用地など、主要でない場所を対象としたものである。

新幹線駅建設事業費110億円の財源内訳をみると、(1)静岡県補助金35億円、(2)関係市町村協力金17億円、(3)掛川市の負担58億円に分けられる。

掛川市の負担58億円の内訳をみると、一般財源41億円、振興協会からの借入金17億円に分けられる。一般財源からもかなりの負担となっている。^{注16)}

第7表 新幹線掛川駅建設資金計画

平成元年1月現在 (単位：千円)

事業費	区 分	総 額	年 度 区 分				
			59・60年度	61年度	62年度	63年度	
事業費	J R 東海 施行負担金	9,818,100	2,528,000	3,695,000	3,544,000	51,100	
	市 施 行 事 業	310,769	170,034	68,561	68,300	3,874	
	小 計 A	10,128,869	2,698,034	3,763,561	3,612,300	54,974	
	用 地 費 B	384,107	381,966	2,141	0	0	
	計 (A+B) C	10,512,976	3,080,000	3,765,702	3,612,300	54,974	
補助対象外	用地費及びその他事業D	487,986	394,256	9,544	76,235	7,951	
合 計 (C+D) E		11,000,962	3,474,256	3,775,246	3,688,535	62,925	
財 源 内 訳	静 岡 県 補 助 金 F	C×1/3	3,080,000	412,300	0	12,025	
	関 係 市 町 村 協 力 金 G	A×16.5%	1,678,200	0	1,598,200	0	
	掛 川 市 担 負	一 般 財 源 H	4,140,237	394,256	2,309,746	1,385,335	50,900
		振 興 協 会 借 入 金 I	A×16.5%	1,678,200	0	705,000	0
		計 (H+I) J	C×55.3%	5,818,437	3,282,946	2,090,335	50,900
合 計 (F+G+J) K		11,000,962	3,474,256	3,775,246	3,688,535	62,925	

(注) 掛川市資料による。

第8表 関係市町村（4市19町1村）協力金16億7,820万円の内訳

(単位：千円)

大須賀町	132,600	袋井市	275,200	島田市	25,700	中川根町	3,400
浜岡町	164,100	金谷町	75,100	天竜市	24,800	本川根町	2,500
小笠町	145,600	森町	82,000	相良町	13,800	春野町	5,900
菊川町	272,700	御前崎町	6,900	榛原町	8,600	福田町	17,100
大東町	190,400	浅羽町	26,700	吉田町	7,700	竜洋町	10,300
磐田市	161,300	豊岡村	8,600	川根町	4,300	豊田町	12,900

(注) 掛川市資料による。

振興協会借入金は、静岡県が貸し付けて、毎年返済するものである。掛川市が2分の1を負担し、残りを周辺19市町村で分割して負担したものである。

関係市町村協力金については、ほぼ均等に、周辺市町村に割り振られている。新駅建設によって周辺市町村の受ける経済的利益が協力金という形で反映されたものである。計25市町村のうち、5団体は現金で支払い、20団体は借入金によって支払っている。これは、静岡県が貸したものである。毎年少しずつ返済し、平成8年に完済予定となっている。

(3) 事業負担金と寄付金

昭和63年3月にオープンした全国の新幹線新5駅は、すべて設置運動と募金運動によって完成したものである。その中でも、市の人口が7万1千人と最も少なく、財政力が著しく弱いのが、掛川市であった。

掛川駅は、5駅中ただひとつ旧駅と密接する有利さがある。しかし、その分新幹線がカーブして近接しているため、線路の連結の複雑さも相まって、本体工事費(単独事業費としての用地費を除く)は、105億円と最高額になってしまった。

それに対応して、周辺市町村負担金(16.7億円)や市民募金(29.1億円)が最も多かったのも、掛川駅である。ただ、5駅のなかでは、10年にわたり最も長く準備を進めていたので、土地の先行取得など財政力の弱さをカバーすることができた。また、周辺4市20町村の17億円弱の協力金が大きく役立ったことは無視できない^{注17)}

新規の大規模事業を推進するための資金集めのため、寄付は、「打出の小づ

ち」として最大限活用されている。新幹線駅建設市民募金では、25億円を目標とした募金活動を行ったところ、30億円の寄付が集まった。天守閣復元寄進9億5千万円を超える額である。城郭建築よりも市民や企業の合意を得られやすい課題であったことを示している。

市内外の大手企業の大口募金によって、建設にはずみがついた。1億円以上の寄付が6社で6億6,300万円、1千万円以上が20社で2億6,500万円、合計36社で13億5,800万円が集まっている。これは、総額の46%を占める金額である^{註18)}

掛川城再建の時と同様に、寄付の窓口となる推進委員会と商工会議所から、会社の規模に合わせて万単位から1千万単位の「ご期待額」が提示された。市と取引のある会社が寄付を断れなかった面も指摘されている。

一般市民に対しては、1984年の新幹線募金では、一戸10万円の目標が示された。寄付は、地区の隣組(10~20戸)毎に推進委員会を置いて集められた。その結果、1万9千件、総額9億6千万円が集められた。全世帯の7割が応じた計算になる。農村部は、地区内の9割前後が応じた例が多く、市街地より高い募金率を示した。昔ながらの農村集落を維持する小都市であることが、寄付金を集めやすくしたものである。このような方式が大中都市にまで普遍化できるかどうかは、議論の余地がある。

静岡県は、当初新幹線募金運動に難色を示していた。当時の山本敬三郎知事は、「超過課税で財源確保のめどを立てるべきだ」と論じたが、榛村市長は寄付を押し通した。「超過課税はサラリーマンに重く、農家に薄い。(誘致で)将来、宅地化が進み恩恵を被るのが農家であることを考えれば、一律の寄付を募るほうがより公平」と訴えた^{註19)}

地価の上昇による開発利益を公共還元するという観点からは、正当性のある考え方である。掛川のような小都市では、まだ住宅開発のキャパシティが大きく、開発利益もこれから増大することを考慮した考え方である。

4. 東名掛川インターチェンジ建設事業

(1) 城下町風のインターチェンジ建設の背景

東名掛川インターチェンジは、掛川市の南側に、中心街から車で5分という好立地に、静かな田園の中に建設された。

写真5 東名掛川インターの城下町風のターゲット



(注) 料金所ゲートの屋根は、緑青銅板で葺かれている。城下町風のまちなみ整備の一環としての象徴的な事業である。 [平成6年6月撮影]

当初、国家レベルの道路網体系には、このインターは計画されなかった。そのため、掛川市独自の計画を道路公団に認めてもらう必要があった。

掛川インターチェンジもまた、掛川市独自の資金調達により、平成5年に建設された。しかし、この事業には、寄付金が徴収されていない。掛川インターチェンジは、東名高速道路の菊川～袋井間に新たに追加された。平成元年12月に施行命令が出され、平成5年12月に供用開始された。NTT資金を使用した手法で建設されたインターである。

このインターは、袋井市と菊川町の中間にある。そのため、最初は、利用客が減ることを懸念する両市の反対にあった。掛川市長の説得によって、ようやく開業にこぎつけたものである。

掛川インターの特徴は、城下町風に作られていることである。料金所ゲートの屋根は、緑青銅板で葺かれている。掛川市長によれば、事務所の壁は、お城の白壁をイメージして作られている。料金ボックスは平和安全をイメージした緑色に、そのまわりは、お城の石垣風にまとめられている。当初、ゲート本体の屋根等は、瓦屋根にするという構想であった。しかし、風などで落ちてくると危険なので、現在の和風建築に落ち着いたという経緯がある。全体として、周囲の田園風景にマッチした和風建築としての落ち着いた空間を

創出している。

資金集めの方式みならず、建築様式においても、独自の規格であることは、注目を集めている。インターを見れば掛川に着いたと一目で分かることは、とても大切なことである。これまで全国一律の規格によって構築されてきたインターチェンジのような最も同質性の高い規格建築物をユニークな外観にしたことは、発想の豊かさを示す結果となっている。他と違ったまちづくりという視点からも、注目すべきことである。

平成5年12月の掛川インター開業から平成6年12月までの掛川周辺のインターチェンジの交通量を比較しておきたい。一月の平均入出台数は、菊川インター3,000台と袋井インター14,000台と、あまり変化がない。それに対して、掛川インターでは、当初の5万台から122万台へと急増傾向にあることが分かる。平成6年4月の天守閣の開業の前後を境として、観光需要が急増したためである。掛川インターの開業によって、周辺市町のインターの利用が減ったという事実はないことが分かる。

(2) 東名掛川インターチェンジ建設事業費

東名掛川インターの建設は、第3セクターの小笠山麓開発株式会社によって行われた。この第3セクターは、資本金11億円である。出資比率は、掛川市と静岡県が21%、金融機関等民間法人162社・個人47人の合計で79%となっている。民間企業の方が、行政よりもはるかに大きい割合を占めているのが特徴である。全体の事業費は43億円である。この事業費の出所は、インター開設に伴う受益に応じて、3つに分けられた。(A)小笠山麓開発負担金28億円(65%)、(B)日本道路公団10.5億円(24%)、(C)掛川市約4.7億円(11%)となっている。

小笠山麓開発負担金28億円は、そのほとんどを占める26.6億円が、基本工事分として支出されている。その他、景観工事分として8,836万円、単独支出分として6,077万円が支出されている。

その財源の内訳をみると、NTT資金14億円、会社資金14億円の二種類で成り立っている。NTT資金は、NTT無利子貸付金による借入金を意味する。基本工事分の52.5%を対象として、日本道路公団が借入をしたものである。高速道路利用料金を中心とした事業収益から返済することになる。結局、第3セクターの資金の大半をNTTからの借入金が占めていることになる。会社資金14億円強は、第3セクターの会社に掛川市などが資本金を投入

第9表 東名掛川インターチェンジ建設事業費一覧表

年度別負担金及び小笠山麓開発(株)負担の財源内訳 (単位：千円)

負担区分 \ 年度	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	合計
全体事業費	4,390	6,404	430,493	1,021,612	1,198,393	1,654,341	13,200	4,328,833
A 小笠山麓開発(株)負担金	4,390	6,404	419,002	670,739	660,175	1,047,225	1,200	2,809,135
負担金	0	0	386,853	655,207	620,962	996,978	0	2,660,000
内訳	0	0	0	0	36,914	50,247	1,200	88,361
財源	4,390	6,404	32,149	15,532	2,299	0	0	60,774
内訳	0	0	203,097	343,984	326,005	523,414	0	1,396,500
B 日本道路公団	0	6,404	215,905	326,755	334,170	523,811	1,200	1,412,635
C 掛川市	0	0	11,491	88,818	409,224	527,852	12,000	1,049,385
負担金	0	0	0	262,055	128,994	79,264	0	470,313
内訳	0	0	0	176,990	91,036	50,185	0	318,211
	0	0	0	85,065	37,958	29,079	0	152,102

※ NTT資金は、基本工事分の52.5%を対象として日本道路公団が借入れをした。 全体事業費=A+B+C A=①+②+③ A=a+b C=c+d
 (注) 掛川市資料による。

したものである。

掛川市負担金の使途内訳は、連結道路分として3.2億円、側道付替分として1.5億となっている。掛川市の負担は、本体以外の補足的な施設整備にとどまっている。

東名掛川インターの建設に際しては、本体部分については、第三セクターを梃子にして、NTT資金を中心として、様々な資金が活用されている。市の負担は、連結道路整備費などの限られた負担にとどまっている。

5. 掛川市の財政状況

掛川方式は、国や県などの上部団体に頼ることなく大規模な都市施設を建設して発展を遂げた点で、新しい地方自治のあり方を示している。現行の中央依存型の財政制度では、ナショナルミニマムを実現するための国や県の規格に合致した事業には、多額の補助金が与えられる。掛川の例は、中央依存型の事業のみが都市の発展をもたらすわけではないことを教えている。

もっとも、事業の進展につれて、掛川市の財政上の負担も大きくなっている。膨大な事業費を地方債でまかなっているため、公債費比率は15.8%にもものぼっている。自主財源が少ないにもかかわらず、それに釣り合いなほど大きな事業を行っているともみることができる。

掛川市の平成6年度末の市債残高は、280億円にもものぼっている。現在の公債費比率は15%である。これが20%を超えると、単独事業ができなくなり、例えば市庁舎を建設できなくなってしまうという問題もある。

しかし、毎年度償還額の一定割合が元利補給の対象となり、交付税措置されるという面もある。これは、地方交付税の事業費補正と公債費補正によるものである。結果的には、平成6年度末の市債残高280億円の25%が交付税措置される見通しとなっている。

平成5年度に償還された公債の公債費の面からみると、償還額20億4,700万円のうち、その3割強にあたる6億円が交付税措置されることになる。20億4,700万円－6億円＝14億4,700万円が、純粹に掛川市の負担になる部分である。これが、公債費比率の算定根拠になる金額である。

平成5年度に掛川市で新たに発行された市債合計53億5,860万円の面からみると、そのうち約47.4%にあたる25億4,942万円が、交付税に算入されることになる。つまり、交付税がもらえるかぎり、半分は国が払ってくれる

ことになる。近年になって、公債発行額が急増するなかで、比較的条件の有利な公債が発行されていることも事実である。

項目別にみておくと、「ふるさとづくり」及び「天守閣・城址公園」に充当される天守閣建設事業についての地方総合整備事業債は、40%が交付税による元利補給がなされる有利な市債である。平成5年度に発行された地方総合整備事業債のうち、「ふるさとづくり」についての借入額5億3,000万円のうち、40%の2億1,200万円が交付税算入額となっている。また、「天守閣・城址公園」についての借入額4億1,500万円についても、40%の1億6,600万円が交付税算入額となっている。

『平成4年度市町村財政の状況』によって、掛川市の財政状況について、検討しておきたい^{※20)}平成4年度決算でみた掛川市の地方債残高は、209億円にもものぼっている。平成5年度末には、242億円に増加している。平成6年末には、260億円(政府160億円、その他100億円)以上に膨れ上がる計算になっている。

平成4年度末の地方債現在高を標準財政規模で割った「地方債残高比率」は、160.8%にも達している。これは、県内市町村の中では、浜松市に次いで2位の高さとなっている。平成5年度の地方債残高比率は、175.6に増加している。

これに呼応して、公債の元利償還金が標準財政規模に占める割合を示す公債費比率は、15.8%に達している。これは、県内21市中3位の高さとなっている。平成5年度決算では15.8%となっており、やはり県内21市中3位の高さになっている。

一般財源総額に占める公債費充当一般財源の割合を占めす「公債費負担比率」も13.0%と県内21市中3位の高さとなっている。地方税などの経常的収入である一般財源の多くが、人件費や公債費等の義務的経費に充当されていることになる。財政構造の弾力性が低くなっていることを示している。

基準財政需要額に占める基準財政収入額の割合を示す「財政力指数」は、平成4年度決算で見ると、0.82と県内21市中16位の低さである。行政需要の大きさに比して、税収等の自主財源が少ないことを物語っている。

歳入総額に占める一般財源の割合を示す「一般財源等比率」は、67.9%と県内21市中16位である。自由に使える財源がきわめて少ないことを物語っている。

当然のことながら、経常一般財源に占める経常経費充当一般財源の割合を

示す「経常経費比率」も、70.0%と非常に高い値を示している。経常一般財源の多くが、経常経費に充当され、自由に使える財源が乏しくなっていることを示している。

掛川市の歳入総額260億円に占める市税総額112億円の割合は、43.1%にすぎない。静岡県下の市町村の中では、下位に位置している。それにもかかわらず、事業歳出に占める建設事業費の割合は、81～83年、86年の4回も全国で1位になるなど、開発が進んでいる。投資的事業費は104億円にものぼっている。

歳出総額252億円に占める普通建設事業費等の割合を示す「投資的経費比率」は、104億円(41.2%)と県内21市中3位になっている。自由に使える財源が乏しいにもかかわらず、投資的事業を推進していることが分かる。このまま進めば、公債の利払いの増大等によって、財政の弾力性がますます失われていくことは、確実である。

他方、掛川市では、建設事業が進んでいることと好対象に民生部門が遅れているという指摘もある。保育料の軽減率(国の基準額に対する自治体の補助率)が7.6%で県内21市中で最低(町村も含めワースト2)、水道料金も市部で一番高いなどの問題が指摘されている。^{註21)} 下水処理については、現在は合併浄化槽等で行われている。公共下水道の整備はこれらの課題であり、600億円の事業費がかかると見込まれている。

この点については、限られた財源で事業を行わなければならないので、建設事業に資金を傾斜配分すれば、その分その他の事業が制限されることは、やむを得ないことかもしれない。

現状の財政制度では、国の定めたナショナルミニマムを達成するための都市公園の建設資金などには大きな補助が与えられる。しかし、市町村が独自に必要なと考える城下町風のまちづくりなどの施策には、補助が小さい。その分だけ地元負担が大きくなるのは、独自の施策を遂行した結果として、やむをえないことである。

各自治体が中央依存型の指向を強めている中で、掛川方式という全く新しい方向を示したことは、意義のあることである。他方その分だけ、財政負担も大きくなっている。

市政の真価が問われるのは事業内容である。建設事業等の投資的事業を行わないで、財政指標だけを向上させることは、容易である。財政指標だけを取り上げて、市政の内容の善し悪しが評価されてはならない。

地方債の償還については、将来の都市としての発展によって確実に返済できるものでなければならない。それが今後スムーズに返済できるかどうか、この事業の成否をにぎっているものと考えられる。

また将来、掛川市民が事業の負担にみあった受益を享受できるかどうか、事業の成否を決めることになるであろう。旧市街地の商店街の発展が図れるかどうか、重要な課題である。

経済の発展や地域イメージの向上によって、住民税などの税収の増大をはかれるかどうか、問題である。このことが、大規模な建設事業の採算をとれるかどうかのかぎをにぎっている。

財政制度の面から見ると、将来、掛川市の例にみられるように、各自治体が独自の施策を推進するような新しい時代が到来するかもしれない。それに呼応して、各地方自治体毎の独自の施策に対する国からの財政支援を増大させるような新しい地方自治の時代に則した財政制度が確立する必要がある。

まとめ

平成6年3月31日で5周年を迎える新幹線掛川駅は、累計1,300万人の乗降客を記録している。これが引きがねとなって、これしか処、駅前ホテル、天守閣、エコポリス、東名インター、県立総合教育センター、県営大規模スポーツ公園、将来の第2東名インターと次々に施設の建設が計画実行されている。

掛川城の白壁や石垣、お堀などの城郭全体の整備は、まだ始まったばかりである。天守閣と同様、史実に則した内容で城郭全体が整備されなければならない。そうでなければ、今後も全国からの人々を引きつけることはできない。それには、まだまだ多くの資金がかかることになる。安上がりの外観だけの構築に転換することは、危険である。

城下町風の町づくりという点に関しては、まだその端著にすぎない。まだ、城下町風の味付けが随所になされているにすぎない。公共建築物の建設の際には、比較的容易にデザインを決めることができる。しかし、民間の建築物については、それほど容易ではない。市では、お城を中心とした地区のレストランやガソリンスタンドなどの施設を城下町風に再建した場合に、一件につき100万円を上限として、建設補助金が支給されている。道路から下がるセットバックを条件として、補助を行っている。統一したまちなみによる都

市景観美が、創造されつつある。

建設補助金は、平成5年末までで16件、平成6年には22件、合計38件について、すでに支給されている。全体で、55件を予定しているので、あと17件の枠が残っている。

緑化についても、一件5万円の補助をしている。城下町風の分譲住宅地として位置づけられる秋葉路についても、緑化を条件として、中央の都市計画街路に対して、市の補助を行っている。このような補助が、良質な開発への誘導という意味で、呼び水的な役割を果たしている。その反面、支出が増大して財政を圧迫することになる。

すでにこの制度によって、多くの建物が建設されている。城下町風の町づくりを促進するためには、このような制度を拡充し、より広い範囲で補助金を支給する必要がある。今後、このような措置をさらに拡充した場合、財政負担がますます増大することになりかねない。

その一方で、経済効果も見込まれている。掛川市の良質地域課によれば、城下町風のまちづくりの経済効果は、すでに400億円に達したと予測されている。直接的な経済効果の計測はともかくとして、地域イメージの向上や住宅地の質的向上などの目に見えない価値を加えれば、巨大な経済効果を生み出していることは、間違いないところであろう。

しかし、現状の一過性の観光では、観光客の動きがお城の周辺に片寄っているという問題が大きい。観光客は、せいぜい新幹線駅あるいは大手門駐車場（市営の立体駐車場）とお城を結ぶ線上を移動しているにすぎない。観光客の増加が旧市街地の商店街の発展に結びついていない点が、都市計画上の最も大きな問題点となっている。

大手門駐車場は立体駐車場であるため、不便であるという問題もある。商店街の入口に大規模な平面駐車場を建設して、商店街に人の波を引きつけるといった計画の実現がまたれる。商店街を城下町風に作り替えて、城下町風の品揃いに変えることが、商店街の発展にとって、最も有効な手段であると思われる。レストラン・喫茶店・土産物屋などの観光客が利用できる店を充実させる必要がある。

掛川のまちづくりにおける寄付金の徴収方式に見られるように、自前の資金による都市開発は、きわめて有効な手段である。しかしこのことは、掛川が農村のコミュニティーを温存する小都市であるが故に達成された方式であるという面も無視できない。

掛川のまちづくりにおける建設事業とそれに伴う負担が大きい分だけ、ワンマン市長と批判する声も起きている。しかし、いずれにしても、市長の強力な指導力なくしては、城下町風の町並み等の統一した方向に向けて市民を導くことは、困難である。

以上のような長期的な計画を継続させるためには、政策の継続性が最も重要である。投資的経費の運用や地方債の無理のない償還を中心とした長期財政計画を確立する必要がある。また、市長の任期にかかわらず、政策の継続を担保するシステムが確立されなければならない。

掛川市の自主的都市運営による都市の著しい発展と土地条例を中心とした土地利用規制は、国家プロジェクトに位置づけられない中小都市の都市施設の建設のあり方としては、有効な方法を提示している。土地利用規制についての権限の地方への委譲という点でも、示唆するところが大きい。土地基本法を具体化するためには、土地の公共性を担保すべく、現行法体系において欠けている部分を補う必要がある。地区毎の協定を生かした地方独自のやり方でこれを補完することは、土地利用の公共性を実現するためのきわめて現実的かつ有効な方法であると思われる。

おわりに

本論文は、法経短大のゼミでの平成6年度の一年間の主要な研究テーマについてまとめたものである。平成6年度のゼミでは、「掛川市の生涯学習研究」を主要な課題として、掛川市役所での説明会と掛川城の見学会、その後のゼミでの報告と討論を行った。様々な角度からの分析が展開され、議論も成熟したので、この段階でのまとめを行うこととなった。「研究と教育の一致」を通じて熟成された研究成果をまとめたものである。

この間に、学生とともに收拾した資料もかなりの量になった。法経短大3年生の野沢基さんの報告と意見は、大いに参考になった。事業費についての資料のほとんどは、法短2年生の巻田和俊君が収集したものである。その他のゼミ生の報告と資料も参考にさせていただいた。

<注>

1. 榛村純一『地域学のすすめ・第2集』清文社、200～206 ページ
2. 永田尚久他『地域政策』、現代地方自治全集 21、ぎょうせい、225～229 ページ
3. 掛川市『生涯学習都市をめざして』別紙 3
4. 掛川市、同上資料 1～9 ページ
5. 掛川市、同上資料 10 ページ
6. 掛川市長「生涯学習まちづくり土地条例制定の経緯・内容と問題・課題」
(第5回市町村シンポジウム、平成4年2月)
7. 掛川市『生涯学習都市をめざして』別紙 3
8. 掛川市長「生涯学習まちづくり土地条例制定の経緯・内容と問題・課題」
(第5回市町村シンポジウム、平成4年2月)
9. 掛川市長、同上資料
10. 掛川市長、同上資料
11. 掛川市『生涯学習都市をめざして』10 ページ
12. 掛川市長、前掲資料
13. 掛川市教育委員会資料、平成2年7月23日
14. 掛川市教育委員会前掲資料
15. 掛川市『掛川学事始』平成元年4月
16. 掛川市『新幹線掛川駅建設事業概要書』2 ページ
17. 掛川市『掛川学事始』昭和63年11月
18. 掛川市『掛川学事始』昭和63年11月
19. 『毎日新聞』平成6年10月5日
20. 静岡県市町村課『平成4年度市町村財政の状況』平成6年2月
21. 『毎日新聞』平成6年10月7日