

京都府立大学地域貢献型特別研究 (ACTR) 調査報告書

関西文化学術研究都市建設と精華町 のまちづくり

2020 年 3 月

京都府立大学 京都地域未来創造センター
京都府 精華町

目次

はじめに.....	1
序章 学研都市の概要.....	3
第1章 学研都市の受け入れから活用へ.....	8
1.1 学研都市受け入れにおける精華町の課題.....	8
1.2 学研都市建設における財源措置.....	8
1.3 新旧格差のないまちづくりー学研都市をバネにしたまちづくりー.....	10
1.4 学研都市運営への関わりー学研都市を活用したまちづくりー.....	12
第2章 学研都市建設が精華町に与えた財政的影響.....	15
2.1 学研都市建設にかかる事業費と財政負担.....	15
2.2 学研都市精華町のまちづくりにおける住民満足度.....	18
2.3 企業立地による精華町への税収効果.....	20
2.4 精華町の財政状況.....	25
第3章 筑波研究学園都市との比較.....	28
3.1 都市の概要.....	28
3.2 筑波研究学園都市建設における財源措置.....	28
3.3 「都市の自立」という政策形成.....	30
3.4 産業集積と人口定着に向けて.....	32
3.5 筑波研究学園都市と学研都市精華町との対比.....	37
第4章 学研都市精華町の将来展望に向けて.....	40
4.1 学研都市としての精華町の発展段階.....	40
4.2 視点別の考察.....	41
4.3 学研都市精華町の将来展望.....	42
おわりに.....	44
参考資料.....	46
参考文献・資料.....	48
研究実施体制.....	50

はじめに

国家プロジェクトとしてスタートした関西文化学術研究都市（以下、「学研都市」という。）の建設は、関西文化学術研究都市建設促進法（昭和 62（1987）年法律第 72 号）が施行されて以来、京都府、大阪府、奈良県にまたがる広大な地域に 12 地区に分散配置される形で進められてきた（これを「ぶどうの房」を模して「クラスター」という）。それから既に 30 年以上が経過し、その間、先行して建設された地区では数多くの施設が立地し、関西を代表するサイエンスシティとして発展を遂げてきた。

学研都市では概ね 10 年ごとに段階的な整備の方針が検討されてきており、第四段階の整備方針として、国・府県・経済団体の関係者や学研都市に関わる学識経験者などで構成された「けいはんな学研都市新たな都市創造委員会」が 2016 年 3 月に「けいはんな学研都市新たな都市創造に向けて－新たな都市創造プラン－」が策定した。

同プランでは、学研都市の新たな都市創造ビジョンを見据えた上で、「高度な都市運営」の体制及び学研都市の概ね向こう 10 年間の方向性が示されており、学研都市の現状と 30 年間の成果についても述べてられているが、クラスターによっては未整備区域や、あるいは区域及び整備方針すらも未定などところがあるという深刻な課題についても指摘がなされている。

こうした中、学研都市の中心エリアである京都府精華町は、町域内で計画された三つのクラスターのうち既に二つの整備が完了した一方で、なお一つの大規模な未整備クラスターを抱えており、今後はこれらを活用したさらなる産業集積が課題となっているほか、学研都市の中心部への交通アクセスとして京阪奈新線の延伸が課題となっている。

また、残る未整備クラスターの開発を迎えるにあたり、精華町ではこれまでの学研都市建設が地元にもたらした影響についての総括を求める声が内外から上がっていた。

すなわち、そもそも精華町が学研都市を受け入れ（第一段階：受け入れ期）、都市建設に関わり（第二段階：先行投資集中期、「学研都市をバネにしたまちづくり」）、都市運営にも関わるようになり（第三段階：産業集積期「学研都市を活用したまちづくり」）、クラスター建設の最終局面（第四段階：完成期）を迎えようとしている今、これまで進められてきた学研都市建設（クラスター開発）について、総合的な評価がされてこなかった。

上記の「けいはんな学研都市新たな都市創造に向けて－新たな都市創造プラン－」など学研都市全体の整備の方針検討においても、地元自治体の立場から見た学研都市の評価が十分に行われてきたとは言えない。

そこで、本研究では、学研都市建設が精華町に与えた財政分析を中心に総括し、残るクラスター開発にどのように臨むことが望ましいか、また都市としての完成に何が必要か今後のまちづくりの方向性を示唆することを目的とする。

本報告書の構成は、次の通りである。

序章では、学研都市の概要について示す。第 1 章では、精華町において、学研都市建設

受け入れ時に最大の懸念事項とされた関連公共公益施設を中心とする諸施設（以下、「公共施設等」という。）の地元負担問題への対応と住民の満足度を得られたかどうかについて検討する。第 2 章では、多量かつ高品質の都市基盤資産を多く抱えた精華町がその都市運営を行うに求められる財政的自立に向けての取り組みについて検討する。第 3 章では、先行事例である筑波研究学園都市の地元つくば市との対比を行い、参考とすべき施策を検討する。第 4 章では、第 1 章から第 3 章までの分析結果に基づいて、精華町の今後の学研都市建設への対応やその後の都市としての完成、熟成に向けて必要な施策を例示し、学研都市精華町の将来展望を見通す。

序章 学研都市の概要

学研都市とは、京都・大阪・奈良の3府県にまたがる京阪奈の緑豊かな丘陵地に、建設・整備が進められている都市である。東の「筑波研究学園都市」とともに国家プロジェクトに位置付けられ、総面積は約15,000ha、その中に12の文化学術研究地区（約3,600ha）を分散配置している。京都市・大阪市の中心部から約30km、奈良市の中心部から約10kmの圏内に位置している（図 序-1）。

図 序-1 学研都市の位置



出典：公益財団法人関西文化学術研究都市推進機構 HP (<https://www.kri.or.jp/>)

(1) 学研都市区域

学研都市の構成市町及び行政区域全体と、そのうちの学研都市区域について以下に示す。

表 序-1 各構成自治体の状況（人口は外国人登録者数を含む）（2019.4.1 現在）

府県	行政区域全体		うち学研都市区域	
	市町名	人口（人）	面積（ha）	人口（人）
京都府	京田辺市	69,723	2,442	21,147
	木津川市	77,532	2,362	55,827
	精華町	37,427	2,566	37,427
小計		184,682	7,370	114,391
大阪府	枚方市	401,397	1,510	33,380
	四條畷市	55,705	1,470	11,178
	交野市	77,834	1,550	14,495
小計		534,936	4,530	59,053
奈良県	奈良市	356,352	1,460	52,948
	生駒市	119,795	2,050	25,465
小計		476,147	3,510	78,413
合計		1,195,765	15,410	251,857

出典：公益財団法人関西文化学術研究都市推進機構 HP (<https://www.kri.or.jp/know/scale/>)

学研都市の構成地元自治体は、京都府京田辺市、木津川市、精華町、大阪府枚方市、四条畷市、交野市、奈良県奈良市、生駒市の3府県8市町からなる。このうち、行政区域と学研都市区域が一致するのは唯一京都府精華町のみである。それ以外の市については、いずれも行政区域の一部が学研都市区域となっている。

(2) 学研都市の土地利用

学研都市は、文化学術研究施設とこれに関連する産業施設及び住宅地等を一体的に整備する「文化学術研究地区」と、この周辺に位置しこれと密接に関連する「周辺地区」により構成するものとしている。

上記2地区のそれぞれの土地利用の方針について、以下、関西文化学術研究都市の建設に関する基本方針（平成19（2007）年4月18日変更（4月24日国交告第494号））を引用する。

【文化学術研究地区】

周辺地区との調和等に配慮しつつ、文化学術研究施設又は文化学術研究交流施設とともに、公共施設、公益的施設、住宅施設その他の施設の一体的整備を推進する。また、地区の特性に応じ、生態系への影響を最小限にとどめ、自然環境の保全を図るなど地区内の緑の確保に努めるとともに、文化学術研究都市にふさわしい景観の形成に努め、良好な研究・生活環境の形成を図る。さらに、文化学術研究地区の配置の特色をいかし、機能面での有機的な連携のもとに都市的サービス機能の集積する地区センターを文化学術研究地区に分散して整備することにより、多核型の都市機能ネットワークの形成を図る。

【周辺地区】

現在の土地利用を尊重し、文化学術研究地区との調和を図ることとし、文化学術研究地区の整備に関連して必要な施設の整備、良好な生活環境の形成等を図るための事業を推進するとともに、農林業の振興並びに自然環境の保全と活用を図る。

(3) 学研都市の三つの特徴

学研都市の特徴は、[けいはんな学研都市新たな都市創造委員会，2016]によると、大きく次の三つにまとめられる。

第一は、産学官民の協力と連携である。都市建設にあたっては、学術・産業・行政・住民等各分野の連携を基調とし、民間活力を最大限に活用しながら、各分野の適切な協力と役割分担のもとに都市づくりを進めてきている。

第二は、クラスター型開発である。学研都市では、都市の規模、土地利用、骨格的なインフラ等に関する基本的事項をあらかじめ定め、12の文化学術研究地区をぶどうの房（クラスター）のように分散配置し、自然環境の保全や、既成市街地、農林業との調和のとれた開発を進めている。また、各地区の特性に応じた都市機能を分担させることで、都市全体での調和をも図っている。都市整備のための条件が整った地区から順次開発を進めるこ

とで、過大な先行投資や大幅な計画変更を避け、計画的・段階的な開発を進めている。

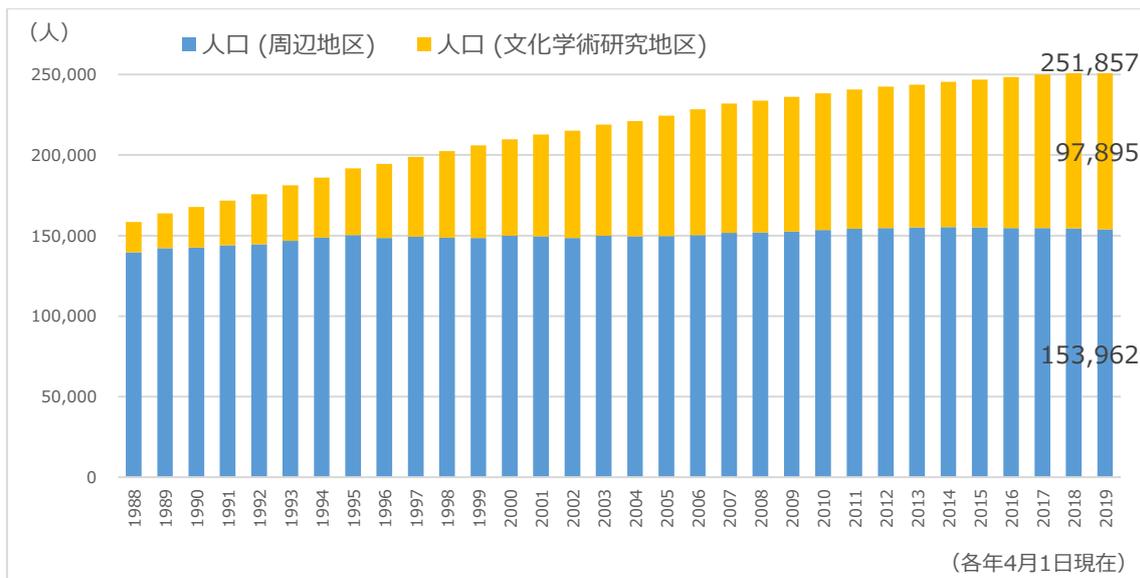
第三は、文化学術研究施設と住宅地の複合開発である。文化学術研究施設だけでなく住宅地も含めた開発とし、学術と生活、文化の融合した複合的な都市づくりを目指している。

(4) 都市建設の進捗状況¹

(4) -1 人口²

学研都市内の人口は、2019年4月1日現在で約25万2,000人に達している。学研都市は、面的な開発事業を行う文化学術研究地区と、それを取り囲む既成の市街地や集落である周辺地区で構成されているが、特に、文化学術研究地区は人口増加を続けている。先に挙げた学研都市の大きな特徴である、熟度に応じて順次事業を進めるクラスター型開発であること、文化学術研究施設と住宅地の複合開発であることが功を奏し、既に人口減少が始まっている関西圏において人口増加を続ける特色ある地域となっている（図 序-2）。

図 序-2 学研都市の人口の推移



出典：公益財団法人関西文化学術研究都市推進機構提供データをもとに筆者作成

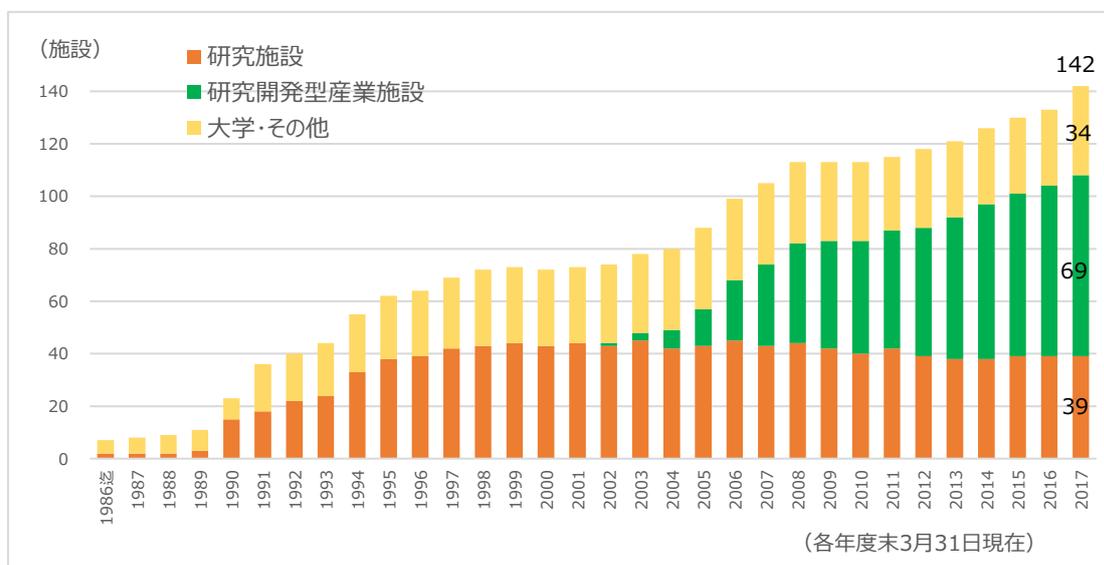
(4) -2 立地施設数の推移

学研都市内の立地施設は、2017年度末現在で142施設を数え、34の大学施設等、39の研究施設、69の研究開発型産業施設が立地している。特に、2006年のサード・ステージ段階における施設立地の規制緩和が功を奏し、研究開発型産業施設の立地が拡大して施設数は順調に増加している（図 序-3）。

¹ けいはんな学研都市新たな都市創造委員会（2016）p3, 4

² けいはんな学研都市新たな都市創造委員会（2016）p5

図 序-3 学研都市立地施設数の推移



出典：公益財団法人関西文化学術研究都市推進機構提供データをもとに筆者作成

(4) -3 クラスター型開発の現状

学研都市は、表 序-2に示すように各地域に12の文化学術研究地区（クラスター）が配置されている。

これまで、段階的に都市建設が進められ、文化学術研究地区 3,329ha の約 7 割にあたる 2,300ha が整備済となっている。

表 序-2 各クラスターの概況

府県	文化学術研究地区	所在市町	計画面積 (ha)	整備済面積 (ha)	現在人口 (人)	立地施設数
京都府	田辺	京田辺市	100	100	62	3
	南田辺・狛田	京田辺市、精華町	344	120	3,261	4
	木津	木津川市	737	462	19,253	14
	精華・西木津	木津川市、精華町	506	471	21,413	54
	平城・相楽	木津川市、精華町	264	264	17,438	7
	普賢寺	京田辺市	未定	—	—	—
	小計		1,951	1,417	61,427	82
大阪府	氷室・津田	枚方市	74	74	3,125	22
	清滝・室池	四條畷市	340	247	138	9
	田原	四條畷市	127	122	6,732	1
	小計		541	443	9,995	32
奈良県	平城宮跡	奈良市	142	44	492	10
	平城・相楽	奈良市	362	356	23,973	9
	高山	生駒市	333	40	530	9
	北田原	奈良市	未定	—	—	—
	小計		837	440	24,995	28
	合計		3,329	2,300	96,417	142

出典：京田辺・精華・木津川学研都市行政連絡会（2019）をもとに筆者作成

特に精華町内には、学研都市の文化学術研究地区12地区のうち、「南田辺・狛田地区」（京田辺市とまたがる町北部地域）、「精華・西木津地区」（木津川市とまたがる学研都市全体の中心地区）、「平城・相楽地区」（木津川市及び奈良市とまたがる町南部地域）の3地区が町域に含まれており、「精華・西木津地区」及び「平城・相楽地区」については、計画面積のうちほぼ整備が完了している。一方「南田辺・狛田地区」については、一部の区域の整備が完了しているものの、未整備な区域が多く残されている。

第1章 学研都市の受け入れから活用へ

精華町は、学研都市の中心地であり、かつ構成市町の中でも唯一行政区域全体が学研都市の区域（文化学術研究地区及び周辺地区）に位置付けられ、今日において、学研都市建設の動向がそのまま町の方向性にも大きな影響を与える存在となっている。

ここでは、そもそも学研都市建設という国家プロジェクトを受け入れるにあたり、地元自治体として精華町はどのような課題を抱え、その課題に対してどのように対応してきたのかその経過をたどることとする。

1.1 学研都市受け入れにおける精華町の課題

学研都市建設促進法が1987年6月に施行され、いよいよ学研都市建設という国家プロジェクトが始まる当時の精華町は、人口約1.7万人という小さな町であった。果たしてこの小さな町が本当に学研都市建設を受け入れられるかどうか、また、受け入れるとしてどのようなまちづくりを進めたらよいのか不安を抱えていた。そのような状況で、[精華町, 1987]では、学研都市構想の具体化と対応策を踏まえた今後の学研都市づくりの指針を次のように示している。

一つ目は、「新規開発によって生じる直接的な財政需要については、原因者負担の考え方により財政対策を講じるものとする」ということである。学研都市開発における公共投資を予測した結果、当時の財政規模が約40億円の精華町にとって、これらの開発による財政負担をそのまま受け入れることができないのは自明のことであった。また、国の要請を受けた大規模プロジェクトであるという開発の性格を踏まえると、開発に伴う財政需要については、この開発を推進する主体の責任において財政対策が講じられるべきであると考えられた。このような観点から、精華町は、学研都市開発に伴う直接的な財政需要については、原因者たる開発主体が相応の財源負担をすべきことを課題として認識していた。

二つ目は、「開発に伴う新規開発地区と既存地域との整備水準に格差が生まれないようにする」こと、すなわち「新旧格差のないまちづくり」を進めることである。新たな学研都市開発により、丘陵部においてこれまでの既存地域に比して格段に整備水準の高いまちが形成されると、既存地域が取り残され、まちづくりに格差が出てしまいかねないためである。したがって、既存地域における各種施設整備に留意し、開発地区と既存地域に格差のないまちづくりが必要であった。そこで、精華町は、新旧格差のないまちづくりを実現するために、「公共施設等の分散配置」、「公共下水道の全域整備」などを目指すべき方針として掲げたのである。

1.2 学研都市建設における財源措置

では第一に、学研都市建設に伴う財政負担への課題について精華町はどのような対策を講じたのだろうか。

(1) 学研都市建設における財源措置の限界

学研都市建設に伴う財源措置については、学研都市建設促進法第8条で、「国は、関西文化学術研究都市の建設に資するため必要な資金の確保その他の援助に努めなければならない」ことを規定しており、資金の確保については努力義務にとどまっている。このように国は財源措置について積極的ではない姿勢から、学研都市建設は民間活力の活用を前提としていたものと考えられる。

つまり、学研都市建設には地元自治体に多額の公共施設等の経費がかかるという特殊事情があるにも関わらず、国の財源措置に制約があったのである。

(2) 原因者負担の原則

1987年、学研都市建設促進法施行以前の故井上藤治町政時代、精華町は学研都市建設を受け入れることができるのか、とりわけ国からの財源措置が担保されないなか、公共施設等の整備の財政負担に耐えられるのか、大きな不安要素があった。このままでは仮に学研都市建設を受け入れたとして、そのメリットが住民へ享受されないのではないかという懸念を抱えたまま、故井上町長の引退によって1989年の町長選挙に突入したのである。こうした状況のなか、「新旧格差のないまちづくり」を掲げた故大崎鉄平町政が誕生し、町全体が学研都市であることを前面に押し出した「学研都市をバネにしたまちづくり」へと方針が転換され、大きく舵を切ることとなった。

その中で、特に公共施設等を整備するにあたっては、当然ながら、利用者である住民の税金で賄うのが基本である。しかし、当時、人口約1.7万人規模の町が、その3倍以上となる計画人口5万人規模に向けたまちづくりを進めることとなると、その当時の既存地域の住民負担のみで先行投資の費用を賄いきれないことは容易に予測できた。さらに、計画人口がいつ達成されるのか不透明な中、目標人口を5万人とするまちづくりを想定する上で、国の特段の財源措置が約束されていない学研都市では、民間活力の活用として、開発事業者によるまちづくりへの協力は欠かせないものとの考えに自ずと至ったのである。そうしたことから当時の精華町は、開発事業者からまちづくりへの協力を得るため、全庁体制での交渉に踏み切ることを決意した。

それから、精華町と開発事業者との交渉を経て、ついに1992年12月、精華町と学研都市開発を行う住宅・都市整備公団（当時。現、UR都市機構）は、精華町が先行して実施するまちづくり事業に対して応分の負担をすることを定める覚書を締結した。これが、精華町にとっての歴史的瞬間でありターニングポイントであった。

なぜなら、当時の町の財政力をもって学研都市の建設負担に耐え得るのかという不安の中、この覚書の締結によって、精華町は公共施設等の整備費の一部として開発事業者に相応程度の負担を求めるといった原則を確立することができたからである。精華町は、この応分の負担を開発事業者から現物給付、または、まちづくりへの協力という意味での寄附金（以下、「まちづくり協力金」という。）という形で協力を得ることにより、公共施設等の

整備を先行投資的に進めることが可能となった。すなわち、「まちづくり協力金³」は、学研都市建設に伴う公共施設等の建設における独自財源といえるものとなった。

こうして原因者負担の考え方に立ち、開発事業者からまちづくり協力金を得て進めるまちづくり、すなわち「学研都市をバネにしたまちづくり」の基本的な方向性が確立したのである。

1.3 新旧格差のないまちづくりー学研都市をバネにしたまちづくりー

次に、1節の二つ目の方針として掲げられた新旧格差のないまちづくりを実現するための「公共施設等の分散配置」、「公共下水道の全域整備」について見ていくこととする。

(1) 公共施設等の分散配置へ

学研都市建設をどのように受け入れるかを模索している中で、精華町は、1986年3月に新しいまちづくりの指針となる精華町第2次総合計画を策定した。しかし、この総合計画策定と同時期に、他方で学研都市建設に伴う影響分析⁴を並行して行っていたため、第2次総合計画では「新旧格差のないまちづくり」を進めるという課題認識を持ちつつも、財源確保の懸念から、具体的な対応策について計画に盛り込むまでには至らなかった。そのため、第2次総合計画では、公共施設等整備については「庁舎を中心としたシビックゾーンを形成し、町の中心性を高めること、各種公共施設等については、適正に配置する」という重点地区整備の考え方に留まっている。

原因者負担の原則を確立させた後は、学研都市建設に合わせた新旧格差のないまちづくりに対応するために、公共施設等を重点地区整備するのではなく、各地域に分散配置する必要があるとの考えに方針転換が図られている。当然、公共施設等の整備について、シビックゾーンを形成して集中的に整備を図る方がコスト面で効率的ではあるが、それでも新旧格差を生じさせない町全体の均衡ある発展を目指すことを念頭に置き、公共施設等の分散配置へと方針転換を図ったのであった。これらを踏まえ、1994年3月に策定した精華町第3次総合計画⁵では、第2次総合計画を見直し、町全体のバランスを考慮した現在の分散

³精華町では、町内における宅地開発事業を行う事業者に対し、町の行財政に重大な影響を及ぼす公共公益施設等の整備については、精華町宅地開発事業に関する指導要綱(昭和53(1978)年要綱第4号)を定め、負担金を得ることとなっている。しかし、学研都市建設に伴う公共施設等の建設には多額の財政負担が発生するにも関わらず、国からの特別な財源措置も得られなかった。したがって、精華町では大規模開発については開発協議の中で、「まちづくりへの協力」として任意の寄附金として負担を定める協定書等を締結し、寄附金収入を得て、学研都市建設にかかる先行投資を行ってきたのである。

⁴ 精華町(1987)

⁵第2次総合計画の基本計画の目標年次は概ね10年後の1995年までであったが、1989年の町長交代で「学研都市をバネにしたまちづくり」へと町政の舵取りを大きく切ることとなったため、第2次総合計画の計画期間中にもかかわらず、町全体が学研都市であることを前面に押し出し、次期の第3次総合計画を前倒しで1994年3月に策定している。

型公共施設等の配置に至っている。

(2) 公共下水道の全域整備へ

公共下水道は、主として市街化区域における下水を排除し、または処理するために地方公共団体が管理する下水道で、終末処理場もしくは流域下水道に接続するものである。一方、市街化調整区域においては、人口密度や地域の実情等によって扱いは異なるが、公共下水道、農業排水集落による集中処理方式や合併処理浄化槽による個別処理方式がある。

学研都市建設において、公共下水道整備も大きな課題の一つであった。なぜなら、当時人口約 1.7 万人程度の精華町に 5 万人想定の下水道を整備することは、その経費たるや天文学的数字で当時の精華町の財政力をもって対処することは実現不可能と考えられたからだ。このため、関西文化学術研究都市（京都府域）の建設に関する計画（平成 31（2019）年 4 月一部変更）（以下、「京都府建設計画」という。）では、下水道整備の事項で、「都市建設に伴う人口の増加に対処するとともに、公共用水域の水質保全、浸水の防除等を図るため、（略）流域関連公共下水道（精華町）の整備を進める」と明記されている。学研都市建設に伴う人口増加に対応して、下水の排水及び処理を地元自治体が単独で行い、かつ、公共下水道整備にかかる巨額の費用を単独で負担することは到底困難であった。さらに、隣接する当時の旧木津町（現木津川市）も精華町と同条件下にあり、単独での下水道整備が極めて難しい状況にあったため、精華町と旧木津町で広域の流域関連公共下水道を京都府が整備（費用の 2 分の 1 を京都府が負担）し、広域的に下水道が整備されることとなった。

ところで終末処理場は、学研都市建設を受け入れる過程において精華町の北部の集落にその立地が計画された。ただし、処理場を同地区に建設する上では、当然のことながら地元住民の理解を得なければならない。そのため、同地区が市街化調整区域に位置するものの、公共下水道への優先的な接続を約束し、他の周辺整備も合わせて地元住民への協力を求めたのである。

一方で、他の既存地域の市街化調整区域において、どのような下水処理方式で対応するかは残された課題であった。学研都市建設に伴う開発地域は当然ながら公共下水道が整備され、かつ、終末処理場が立地する市街化調整区域も公共下水道に接続するという方針が決まっている中で、他の既存地域の市街化調整区域が取り残されてしまつては、「新旧格差のあるまち」になりかねない。「新旧格差のないまちづくり」を実現する上で、公共下水道の全域整備は自ずと導かれた結論であった。

このことは、精華町が学研都市建設を受け入れる上で、特に新規開発地区と既存地域の格差をなくし、調和のとれたまちづくりを具体化することが最重要視されたことの現れであろう。

1.4 学研都市運営への関わりー学研都市を活用したまちづくりー

ここまで、精華町が学研都市建設を受け入れ、新旧格差のないまちづくり、すなわち「学研都市をバネにしたまちづくり」を進めてきたことについて概観した。しかしながら、精華町が都市建設主体の一員として学研都市中心エリアの「精華・西木津地区」の玄関口となる JR 祝園駅前広場整備や公共下水道整備などをはじめとする公共施設等の先行投資を集中的に実施した時期は、日本経済がバブル崩壊後の長い低迷に入っていた時期と重なる。その結果、「精華・西木津地区」も衰退の危機が迫ったため、地元自治体として、精華町が学研都市運営に主体的に関わり、学研都市を活用したまちづくりへと方針転換を図った。

以下では、その経過について、国の学研都市の計画段階と合わせて見ていくこととする。

(1) ファースト・ステージ

学研都市は、関西文化学術研究都市建設促進法に基づき、国が学研都市の建設に関する基本方針を 1987 年に定め、この国の基本方針を受けて、京都府、大阪府、奈良県がそれぞれ管内の建設計画を定めている。また、本計画は、都市建設の進捗状況、その他情勢の変化に応じて、計画事項の追加または見直しを行って変更するものとしており、学研都市は、時期区分を構想実現段階の「ファースト・ステージ」、都市建設段階の「セカンド・ステージ」、そして、建設推進から高度な都市運営の段階の「サード・ステージ」とそれぞれの段階に合わせてその都度、国や 3 府県の計画見直しが行われ、都市づくりが進められた。

まず、1988 年を起点とする「ファースト・ステージ」は、バブル絶頂期の関西経済の発展を前提としたものであり、その後、1994 年 3 月に策定した精華町第 3 次総合計画では、学研都市建設を完全に取り込んだ形でまちづくりを進めていくという精華町の基本方針を定めた。

1986 年 3 月策定の精華町第 2 次総合計画で定めた「緑豊かな調和のとれた学研都市精華町」という将来像は、今日においても綿々と受け継がれている精華町のまちづくりにおける基本的方向性を示しており、その基本原則が「調和」である。

すなわち、精華町のまちづくりは、やみくもに学研都市建設に身をゆだねるのではなく、何よりも開発と保全、すなわち都市と自然のバランスを取りながら進めること、このポリシーが「調和」の第一基本原則である。

もう一つは、新市街地のみが整備されるのではなく、開発事業者のまちづくり協力を得て、既存地域の基盤整備も進め、町全体として調和のとれたまちづくりを進めるという強い決意が「調和」の第二基本原則である。

(2) セカンド・ステージ

しかしながら、その後の 10 年は、日本経済においても「失われた 10 年」とまで言われた平成の大不況下にあって、1996 年に策定された学研都市の「セカンド・ステージ・プラン」は厳しい事態を迎えることとなった。

大手企業の研究所では、投資の抑制から従業員規模の縮小や撤退の動きが相次いだ。学研都市中心クラスターである「精華・西木津地区」のゾーニングは、「文化学術研究ゾーン」・「センターゾーン」・「住宅ゾーン」からなるが、当初、「文化学術研究ゾーン」は、大手企業のいわゆる「中央研究所」の立地を前提とした計画⁶となっていた。バブル崩壊後、大手企業の多くは、アジア新興諸国との激しい生産競争に打ち勝つため、研究と開発を、より生産現場に近いところに集約する動きを加速しており、広大な敷地に贅沢な「中央研究所」を単独施設として維持する余力を失っていた。

このままでは、一等地であるはずの学研都市中心クラスターの文化学術研究ゾーンに空き地が多く残り、ましてやせつかく立地された研究所の撤退の恐れすらある。このままでは学研都市の衰退と共倒れになってしまうという危機感を精華町は抱いたのである。

学研都市の「セカンド・ステージ」はそうした低迷期にあつて新規施設立地が進まない状況が続く一方で、精華町では住宅ゾーンへの人口急増による行政需要が高まるという状況が生じていた。

さらに、2000年の地方分権一括法以降、「平成の大合併」など国からの地方行財政改革への圧力も加わったことも重なり、精華町は一時期に極めて厳しい危機的財政状況を経験する中で、将来的な財政的自立を目指すための抜本的対策として税収を飛躍的に延ばす方策を探ることが急務となっていた。

こうした時勢に精華町は敏感に反応し、学研都市に対する考え方を根本的に見直し、受け身ではなく、むしろ積極的に活用する方策はないのか、このための調査に動き出したのである。それが後の「新産業創出」であり、2002年12月に策定した精華町第4次総合計画の基本構想で打ち出すこととなったのである。

そもそも学研都市の構想では、必ずしも「文化学術研究施設」、すなわち研究所しか立地できないということではなく、当初から「研究開発型産業施設⁷」と定義された生産機能を持った産業施設の立地も想定されていたとのことである。ただし、少なくとも先頭を切って整備された「精華・西木津地区」は、学研都市全体の中心クラスターであり、都市全体を牽引する役目を帯びていたこともあり、研究所だけが立地するものとイメージされ、当時の建設計画では文化学術研究施設のための立地に限られていたものと考えられる。

精華町が着目したのはまさにこの点であり、思い込みともいえる部分にあった。当時、冷え込んだ経済情勢にあつて、企業の施設ニーズは、研究だけの単一機能ではない生産機能との一体化へシフトチェンジしていた。「精華・西木津地区」がいくら学研都市の中心クラスターであるといえども、大企業の「中央研究所」が単一研究施設として再び進出する時代が今後来るのかどうか。そのような危うい計画のまま放置していてもどうにもならない。精華町は、学研都市建設計画の根幹に関わる見直しを始めたのである。

⁶ 京都府（1988）「関西文化学術研究都市（京都府域）の建設に関する計画」

⁷ 国の「関西文化学術研究都市の建設に関する基本方針」に規定された研究開発と生産を一体的に行う企業の事業所。

(3) サード・ステージ・プランでの方針転換

2003年10月に精華町長に就任したばかりの木村は、こうした流れを受け、「精華・西木津地区」に「研究開発型産業施設」の立地を認めさせるため、京都府知事への直接的な要望や国土交通省への働きかけを行った。その結果、関係諸機関の合意形成を得て、2004年の京都府の「学研都市新時代プラン」、2006年の国の「サード・ステージ・プラン」での方針転換、その後の京都府建設計画の一部変更に至ったのである。これにより、「精華・西木津地区」の土地利用整備方針には、これまで「文化学術研究施設」、「文化学術研究交流施設」のみであったところ、研究と製品化が直結した産業機能を持つ「研究開発型産業施設」が新たに加えられた⁸。

こうして精華町は、「学研都市を活用したまちづくり」すなわち「精華・西木津地区」への産業集積を図ることが可能となった。

つまり、サード・ステージ・プランが策定されることとなった背景には、地元精華町が学研都市運営そのものに積極的に働きかけたことが功を奏し、これが精華町のまちづくりにとっても「学研都市を活用したまちづくり」へと段階が移った契機となった⁹。

⁸ 精華町第4次総合計画では、「精華・西木津地区」について「新産業創出のパイロットモデルエリア」と明記している。これは、新産業創出のために「精華・西木津地区」への「研究開発型産業施設」の導入を目指し、研究開発成果を生かした生産活動が「精華・西木津地区」でこそ行われ、それが学研都市全体のモデルとなるよう、国や京都府の計画変更を要望するために盛り込んだ表現である。

⁹ さらに、精華町は、かねてより地元雇用を生み出したいという観点からも製造業などの立地を強く望んでいた。京都府の建設計画変更をして研究開発型産業施設の立地を可能ならしめたことは、精華町が掲げていた「職住近接のまちづくり」の実現でもあった。

第2章 学研都市建設が精華町に与えた財政的影響

第1章で学研都市受け入れにおける精華町の課題に対して、公共施設等の整備をまちづくり協力金を財源に、新旧格差のないまちづくりを進めてきたわけであるが、その整備費用と地元負担はいかなるものであったか、さらに新旧格差のないまちづくりは実現できたと言えるのだろうか。

さらに、第1章4節で見た「精華・西木津地区」への研究開発型産業施設の立地が可能となったことにより、企業立地の促進が精華町にどの程度の税収効果や財政力強化をもたらしたのだろうか。

以下、精華町の財政データや住民満足度調査等を元に、これらについて検討する。

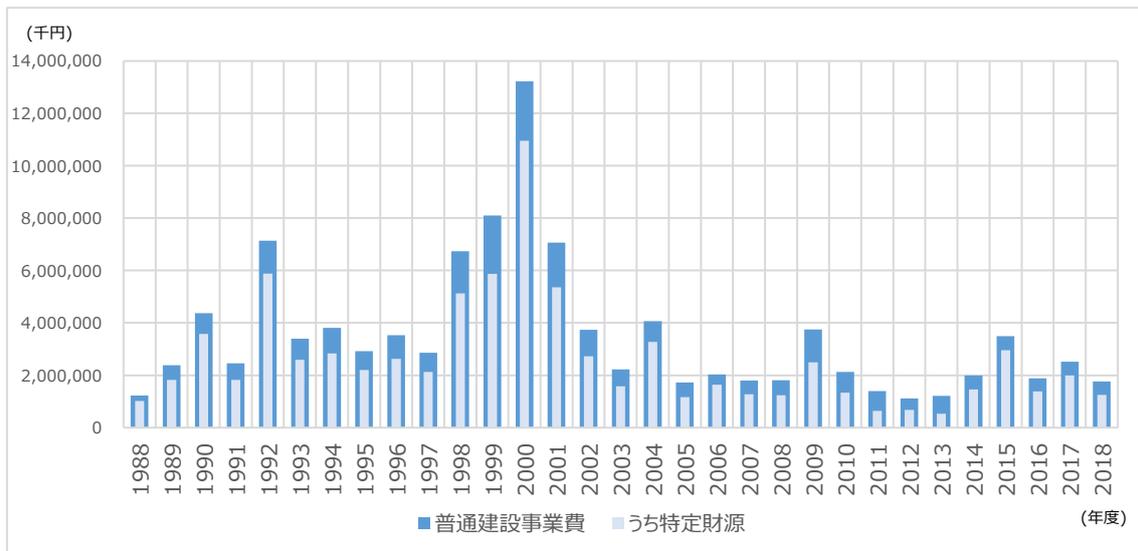
2.1 学研都市建設にかかる事業費と財政負担

まず、公共施設等の財政負担について、これまで精華町が整備してきた学研都市建設にかかる事業費推移とその財源内訳から分析する。

図2-1は学研都市建設促進法が施行された翌年の1988年度から直近の決算年度である2018年度までの精華町の普通建設事業費の推移とその財源内訳を表したものである。

精華町は、京都府建設計画が定義する学研都市計画地域である文化学術研究地区と周辺地区を合わせると、町域全体が学研都市対象区域となっている。そのため、ここでは、精華町全体にかかった普通建設事業費が学研都市建設に要した公共施設等の経費であると定義づけ、以下見ていくこととする。

図2-1 精華町の普通建設事業費と特定財源割合の推移



出典：総務省「地方財政状況調査」をもとに筆者作成

学研都市建設に係る事業費について、学研都市建設促進法施行後の 1988 年度から 2018 年度までの 31 年間の総額を見ると約 1,079 億円になる。そのうち、特定財源を除いた一般財源、すなわち精華町の単独負担は約 264 億円で事業費総額の約 4 分の 1 を占めている。

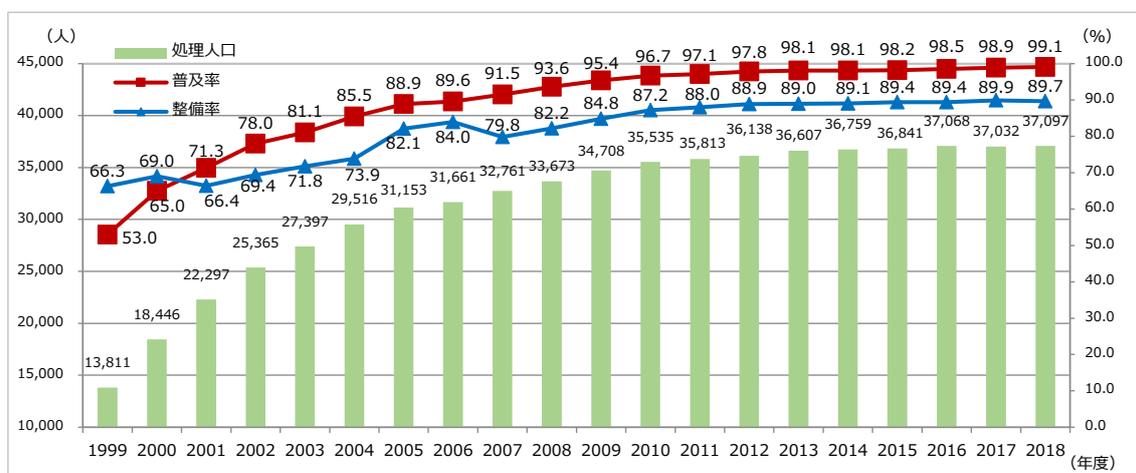
次に、精華町が独自財源として得たまちづくり協力金については、1988 年度から最終年度である 2013 年度の総額を見ると約 219 億円になる。

精華町は、開発事業者からのまちづくり協力金により公共施設等の整備を進めてきたことを既に述べたが、その総額は普通建設事業費の約 21%となっている。

精華町の公共施設等の整備の特徴として、開発地区のまちびらきに伴う先行投資が挙げられる。2000 年にまちびらきをした精華台地区（「精華・西木津地区」の住宅地ゾーン）を開発するにあたっては、将来の人口流入に備えた公共施設等の先行的な整備を行い、1993 年にまちの玄関口たる JR 祝園駅前広場を完成させ、2000 年には精華町役場庁舎・図書館の新規建替、体育館及びコミュニティー施設（むくのきセンター）、開発地域の小学校（精華台小学校）の建設が一気に進められた。当時、最盛期となった 2000 年度決算では歳出総額が約 208 億円、そのうち普通建設事業費が約 132 億円を占め、歳出全体の半分以上が普通建設事業費だったことから、精華町が学研都市開発の先行投資を集中的に行ってきたことが見て取れる。ただし、この当時の公共施設等の整備の財源には、国・府からの補助金や、地方債、基金、そしてまちづくり協力金等の財源を活用して整備することができたため、精華町が負担した一般財源で見ると、約 23 億で歳出総額の約 17%程度である。単純に 1988 年度から 2018 年度までの普通建設事業費に占める一般財源の割合の平均値は 27%であることから、2000 年度は特に普通建設事業費が突出しているが、一般財源負担の観点からは、当該年度のみ住民に対して極端な負担を強いているわけではないといえる。

次に、公共下水道の全域整備について、その処理人口と普及率・整備率について見ると図 2-2 のとおりとなる。

図 2-2 公共下水道の処理人口と普及率・整備率の推移

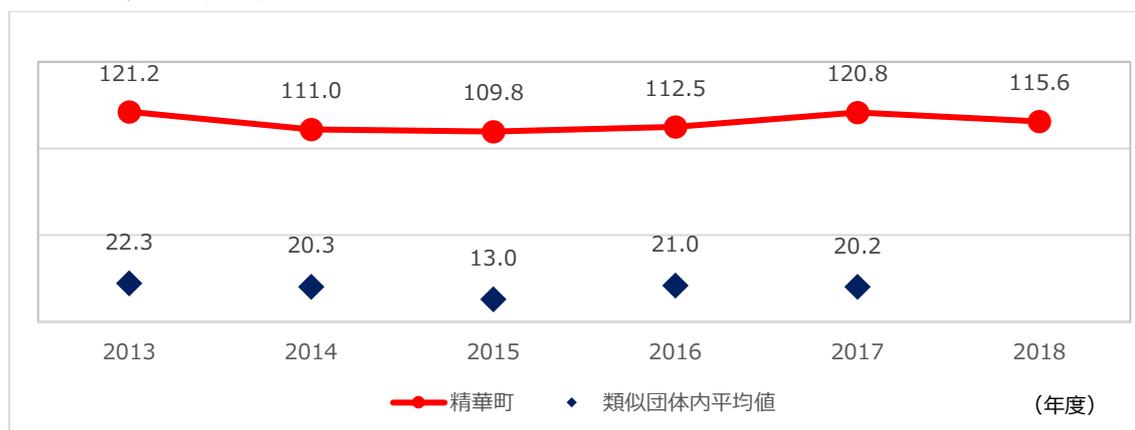


出典：精華町 HP (<https://www.town.seika.kyoto.jp/oshirase/11128.html>) をもとに筆者作成

公共下水道整備は、1981年度より桜が丘地区（「平城・相楽地区」の住宅地ゾーン）で単独公共下水道事業に着手し、1988年度に町内全域を対象に木津川上流流域関連精華町公共下水道事業（以下、「流域関連公共下水道」という。）における整備を掲げ、事業の拡大を図ってきた。1999年11月1日には、京都府木津川上流浄化センターと既存地区も含めた公共下水道の供用開始を行い、2000年度より単独公共下水道事業と統合し流域関連公共下水道事業として整備を進めている。2020年度概成に向けて整備を進めており、2018年度時点で、公共下水道の整備率は89.7%、普及率は99.1%にまで達することとなり、町域全体の公共下水道整備に向けて着実に進んでいると言える。

ところで、精華町は、学研都市建設にかかる公共施設等の整備に地方債の借入を行ってきた他、学研都市建設の特殊事情で、公団の施行地区では、住宅・都市整備公団（当時。現、UR都市機構）による保育所・小学校・中学校の「立替施行¹⁰」を行った。この措置によって、整備に要する財政負担は軽減されたが、整備費用の年賦償還という新たな財政負担が生じたため、長期的な債務残高を抱えることにもなった。

図 2-3 精華町の将来負担比率¹¹



出典：総務省「2017年度財政状況資料集」をもとに筆者作成

この結果、精華町は地方債残高以外に、「立替施行」による債務残高を多額に抱えているため、将来負担比率が類似団体内平均値よりも大幅に高いことがわかる。これまで、地方債繰上償還の実施や公債費適正化対策により、着実な債務圧縮を続ける努力をしてきたが、

¹⁰ 「立替施行」とは、「住宅・都市整備公団法」（昭和56(1981)年5月22日、法律第48号）第34条等で、公団が行う住宅の建設または宅地造成とあわせて施行される道路、都市下水道、河川工事を公団が地方公共団体に代わって施行し、その費用について年賦で支払を受けることができると定められている（浅田和史, 1993）。

¹¹ 「将来負担比率」とは、地方公共団体の借入金（地方債）など現在抱えている負債の大きさを、その地方公共団体の財政規模に対する割合で表したものである。

（総務省HP：<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index2.html>）

それでもなお将来負担比率は高い値となっている。

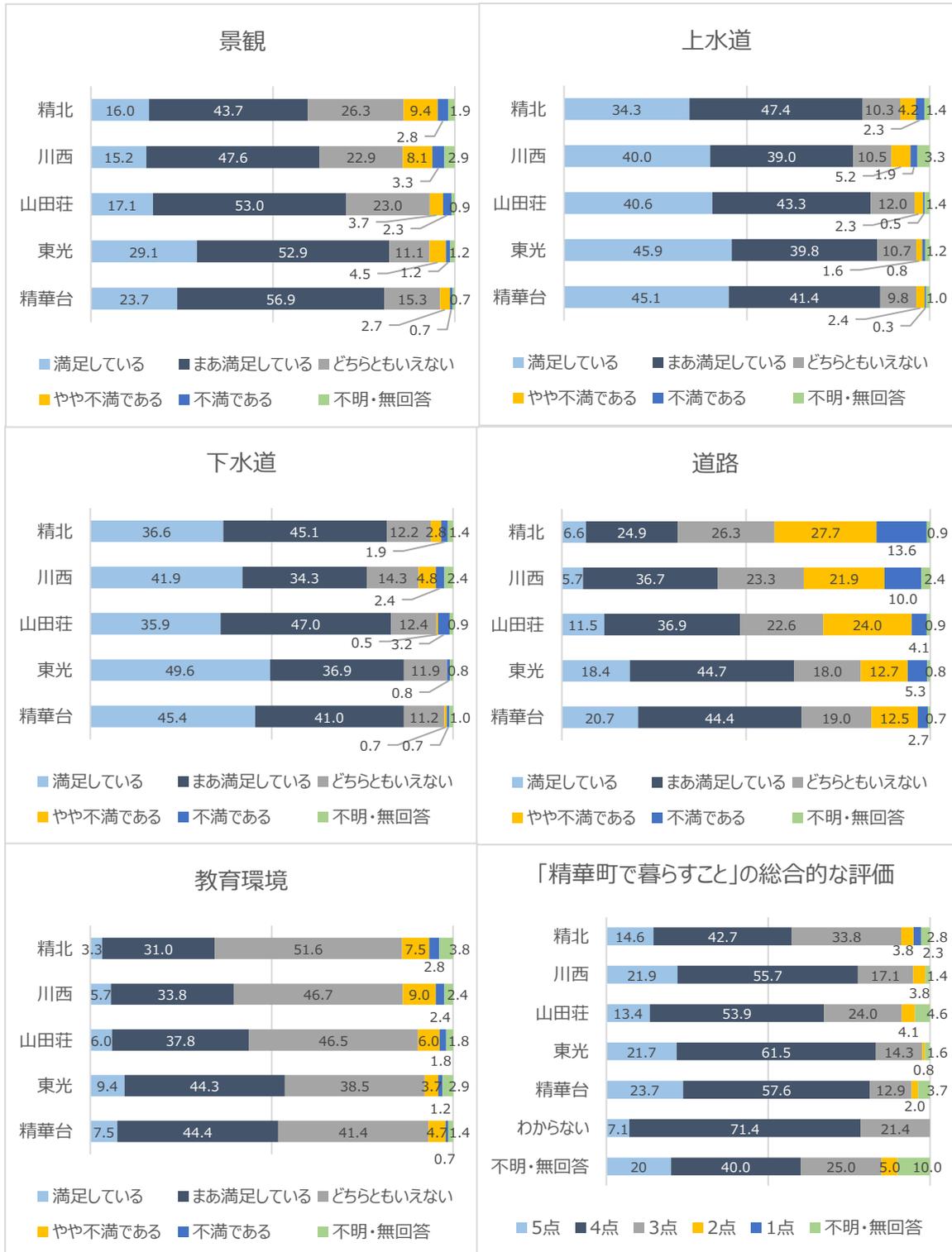
2.2 学研都市精華町のまちづくりにおける住民満足度

では、このように学研都市建設に伴う公共施設等の整備や公共下水道整備を進めてきたわけであるが、精華町が方針として掲げた新旧格差のないまちづくりは果たして実現できたと言えるのだろうか。ここでは、精華町第5次総合計画中間評価に向けた住民意識調査報告書（2017年3月）¹²から、検討していきたい。

具体的には同住民意識調査の指標として扱った精華町第5次総合計画の柱(施策レベル)により、「景観」「道路」「上水道」「下水道」「教育環境」における満足度の結果から考察する。また、新旧格差のないまちづくりへの評価については、居住地別の満足度の比較から考察する。同調査による居住地は小学校区単位ごとに、精北、川西、山田荘、東光、精華台の5つに分けているが、この5地区を概ねの区分として新旧に分けた場合、既存地区は「精北」・「川西」、新規開発地区は、開発順に「山田荘」・「東光」・「精華台」となる。

¹² 精華町第5次総合計画は2013年から2022年までの10年間を計画期間とする計画であるが、この中間評価は策定から5年が経過した「第5次総合計画」に基づいたまちの現状に対する住民意識、住民意見を広く把握する目的で実施された。調査期間は2017年1月13日～2月10日。

図 2-4 指標別住民意識調査満足度



出典：「精華町第 5 次総合計画中間評価に向けた住民意識調査報告書（2017 年 3 月）」元データより筆者作成

図 2-4 を見ると、「道路」「教育環境」については、「満足している」「まあ満足している」の割合が新規開発地区は約 4～6 割に対して、既存地区は約 3～4 割となっており、満足度は低くなっている。それ以外の「景観」「上水道」「下水道」については既存地区、新規開発地区別の満足度に大きな差はなかった。特に「上水道」「下水道」については、既存地区、新規開発地区ともに 80%を超えることから、非常に満足度が高くなっている。

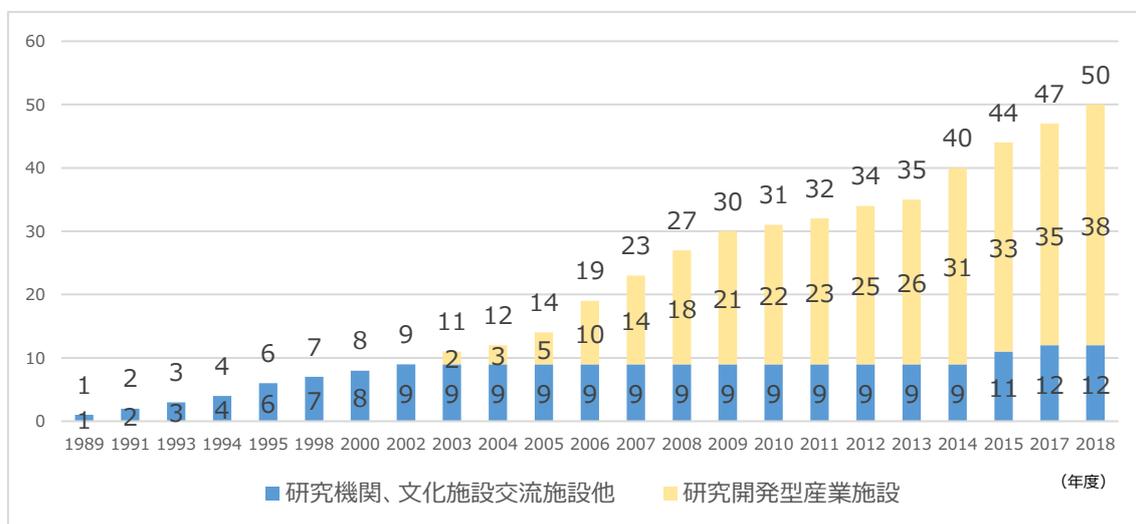
また、「精華町で暮らすこと」の総合的な評価においては、既存地区が「5 点」「4 点」合わせて約 6～7 割であったのに対して、新規開発地区は、「5 点」「4 点」合わせて約 7～8 割と高くなっている。

以上から、それぞれの都市基盤整備の視点から見てもアンケート回答数の半数以上の満足度があり、さらに既存地区、新規開発地区別で比較しても大きな差がなく一定の満足度が得られていることから、精華町が進めてきた「新旧格差のないまちづくり」は住民の満足度の観点から概ね達成できていると言えるのではないかと考えられる。

2.3 企業立地による精華町への税収効果

次に、第 1 章 4 節で述べたサード・ステージ・プラン以降、「精華・西木津地区」に研究開発型産業施設の立地が可能となったことにより、企業の立地数はどのように推移したか。またそれにより精華町にどのような税収効果があったかを見ていくこととする。

図 2-5 精華・西木津地区内の立地企業数の推移



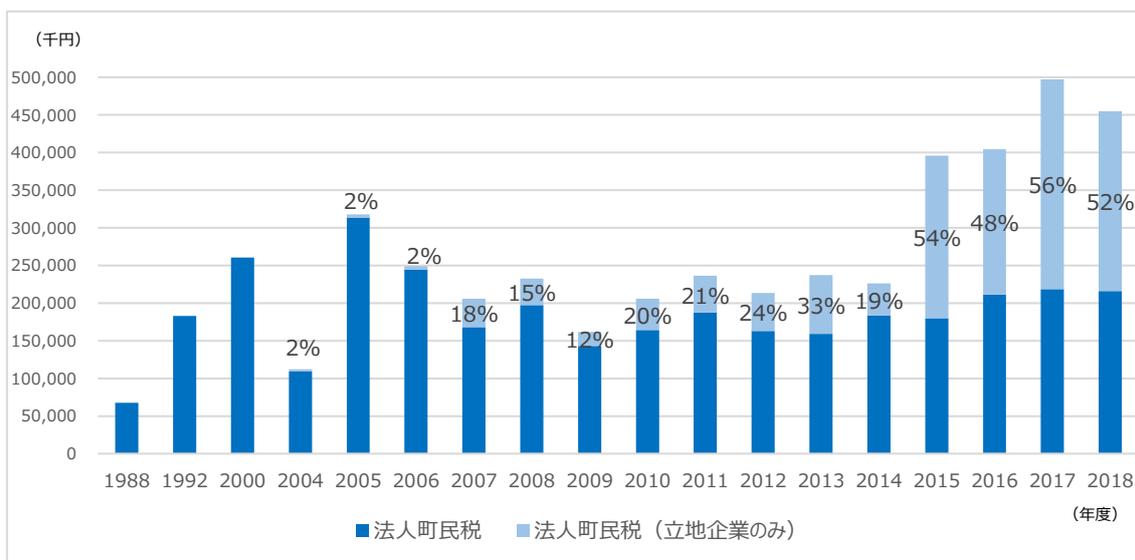
出典：京田辺・精華・木津川学研都市行政連絡会（2019）他をもとに筆者作成

「精華・西木津地区」における精華町内の立地施設数は、図 2-5 の通り 2018 年度末現在で 50 施設となっている。主な施設に、文化学術研究交流施設（けいはんなプラザ）、関西文化学術研究都市記念公園（けいはんな記念公園）、京セラ（株）、パナソニック（株）、国立国会図書館関西館などがある。前述したように 2006 年 3 月のサード・ステージ段階で「精

「精華・西木津地区」に研究開発型産業施設の立地が可能となって以降、施設数は順調に増加している。

では、これだけの企業立地数が増える中で、精華町の税収にどのような変化があったのだろうか。

図 2-6 法人町民税全体と立地企業の法人町民税の推移



注：立地企業とは、「精華・西木津地区」内に立地する研究開発型産業施設等である。

出典：精華町住民部税務課作成資料をもとに筆者作成

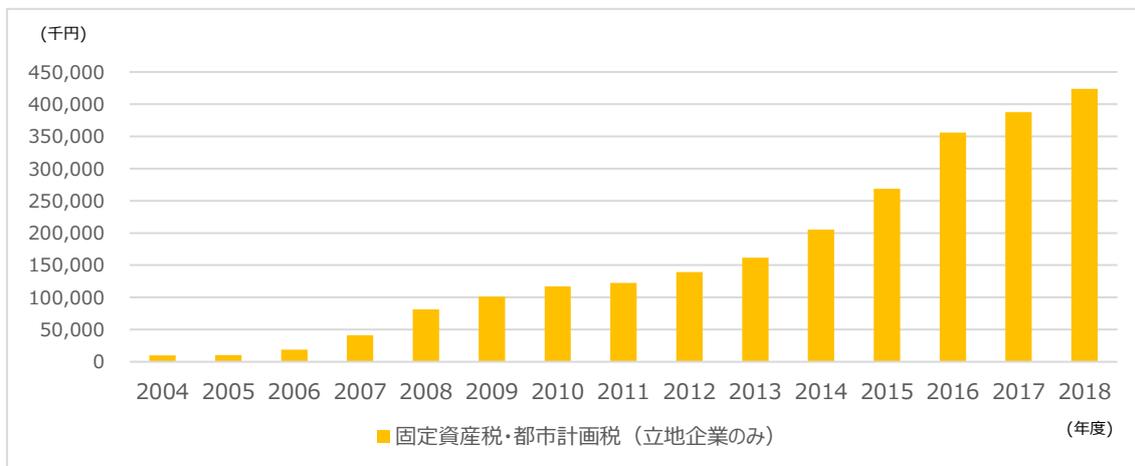
図 2-6 では法人町民税全体の推移とその内訳として、「精華・西木津地区」に立地する研究開発型産業施設等（以下、「立地企業」という）の税収を示している。「精華・西木津地区」の立地企業数の増加に伴い、その分見合いで立地企業の法人町民税が増加した。

新たな立地企業の税収増加が見られるのは 2004 年度決算からとなるが、2004 年度決算時は法人町民税総額のうち、立地企業による法人町民税の割合は 2%であったのに対し、2018 年度決算時には法人町民税総額に対する立地企業の法人町民税の割合は 52%となり、特に、2015 年度以降、町の法人税全体の実に半分以上が「精華・西木津地区」における企業で占めるようになった。

ただし、法人町民税は景気変動を受けやすい性質であるため、法人町民税に依拠しすぎない持続可能な財政運営が必要であると考えます。

一方、立地企業の法人町民税及び固定資産税、都市計画税の推移を示すと図 2-7 になる。

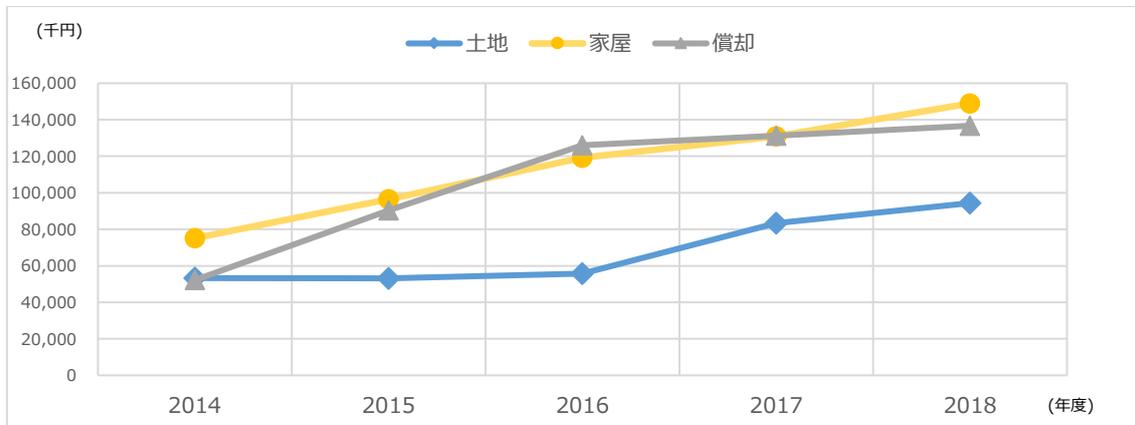
図 2-7 立地企業の固定資産税・都市計画税の推移（2004 年度以降）



出典：精華町住民部税務課作成資料をもとに筆者作成

固定資産税・都市計画税についても、立地企業の税収分を見ると徐々に増加している。特に固定資産税については、法人町民税に比べて、景気変動の直接的な影響は受けにくいため、安定的な税収となる。

図 2-8 立地企業の固定資産税の内訳



出典：精華町住民部税務課作成資料をもとに筆者作成

さらに固定資産税の内訳について図 2-8 を見ると、土地・家屋・償却いずれも全体的に増収傾向である。固定資産は年数が経つにつれ減価するため、新規投資がなければ自ずと税収も低減する。そのなかで、税収が上昇しているということは、新規投資が続いているということになる。

なかでも償却にかかる固定資産税は、「精華・西木津地区」内でも大規模な研究開発型産業施設が多くなっている。

以上から、「精華・西木津地区」への企業が次々と立地したことで、特に法人町民税全体

に占める立地企業分の税収割合から見てわかるように、今日の精華町の町税において、立地企業による税収はなくてはならない大きな割合を占めるほどになったと言える。

ただし、精華町における立地企業による税収効果を総合的に評価するためには、精華町の税制優遇措置や助成金制度についても見ておく必要がある。

一つ目は、固定資産税の不均一課税が上げられる。これは、関西文化学術研究都市建設等に係る精華町税条例の特例に関する条例（昭和 63（1988）年条例第 10 号）に基づくもので、文化学術研究地区内に新設または増設する者に対して研究施設の用に供する償却資産若しくは家屋又はその敷地である土地に対して課する固定資産税の税率は、3 年度分の固定資産税に限り、税率が軽減されるというものである。つまり、固定資産税の不均一課税が適用されることにより、学研都市の文化学術研究地区に立地した企業は税の軽減が受けられることになるが表裏一体で、精華町に対する固定資産税収入は本来税収からは減少することとなる。

近年、精華町でこの不均一課税が適用された例は 2016 年度～2018 年度にあり、3 年合計で見た場合、固定資産税の本来の税収が約 2 億 4,500 万円であるところ、減収分が約 8 千万円、適用後税額は 1 億 6,500 万円となっている¹³。

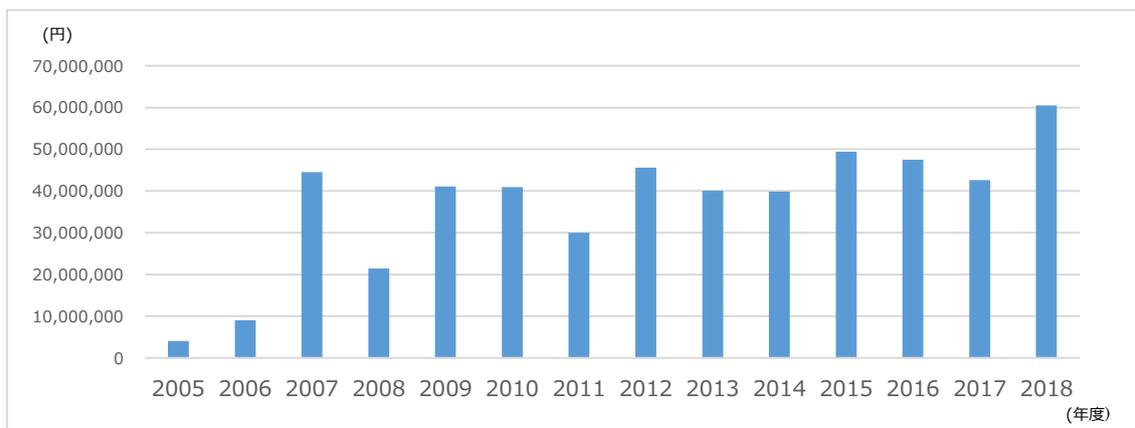
二つ目に、企業への助成金が上げられる。これは、精華町企業立地促進条例（2004 年 10 月 1 日）に基づくもので、サード・ステージ・プランでの方針転換に先立って、精華町としても企業の新規立地を促進するために定めた制度である。助成対象業種は、情報関連産業、自然科学研究所、製造業、ベンチャー企業等であり、対象企業に対して 3,000 万円（2017 年 4 月 1 日施行より 6 億円）を限度として事業場等の設置、雇用促進、操業及びベンチャー企業等操業に係る事業に対して助成金が交付される。

したがって、企業立地による精華町への真の増収効果を見るには、固定資産税の不均一課税適用による固定資産税の減収分と、精華町が負担する助成金を加味したうえで、単純増収分を見るのがより正確である。

まずは精華町が負担している企業立地助成金交付実績の推移を図 2-9 に示す。

¹³ 精華町住民部税務課作成資料による

図 2-9 企業立地助成金交付実績



出典：精華町住民部税務課作成資料をもとに筆者作成

2005 年度から助成金交付が始まり、初年度は約 400 万円であったが、企業立地が進むにつれて、精華町からの助成金も増え、2018 年度は約 6,000 万円となった。その累計総額は約 5 億 1,700 万円にのぼる。

以上、これら精華町の税制優遇措置について加味すると 2004 年度～2018 年度の間で精華町の税収効果をまとめると表 2-1 のとおりとなる。

表 2-1 企業立地税収効果

	立地企業法人町 民税及び固定資 産税・都市計画税 A	企業立地助成金 交付実績 B	増収分 (税収－助成金) A－B	【参考】 不均一課税による 減収分 (2016～2018 年度)
2005 ～ 2018 年度 決算総額	37 億 2,300 万円	5 億 1,700 万円	32 億 670 万円	8 千万円

出典：精華町住民部税務課作成資料をもとに筆者作成

2004 年度から 2018 年度までの期間で、精華町からの企業立地助成金交付額は総額 5 億 1,700 万円、これに対して「精華・西木津地区」に立地した企業の法人町民税・固定資産税・都市計画税の総額は 37 億 2,300 万円であった。したがって、精華町に対しての純粋な税収効果は、2005～2018 年度の 14 年間総額で 32 億 670 万円となっている¹⁴。

このように「精華・西木津地区」は 2006 年のサード・ステージ・プランで研究開発型産業施設の立地が可能となったことを契機に着々と企業が進出し、それが精華町の町税への

¹⁴ 地方交付税制度では、標準的な地方税収入見込額の 75%が基準財政収入額に算入され、残り 25%が留保財源となるためこれを考慮すると税効果額は 32 億 670 万円×25%≒8 億円となる。さらに不均一課税による減収分は交付税で補填されていないため、本来の税効果額については地方交付税制度に照らし合わせた分析が必要である。

増収へと繋がったのである。もとより企業の立地には、先に述べた精華町の税制優遇措置等と合わせて、精華町が京都府などの関係機関と連携をした企業誘致活動を行ってきたことが実を結んだ結果ともいえるのではないか。

2.4 精華町の財政状況

前節まで、学研都市開発に伴う公共施設等の先行投資を含めた整備や「精華・西木津地区」の企業立地に伴う税収効果について見てきた。

では、このような時勢の流れとともに、精華町の財政力に変化はあったのだろうか。

表 2-2 精華町財政状況

年度	人口 (年度末) (人)	決算規模		財政指標				
		歳入総額 (千円)	歳出総額 (千円)	標準財政 規模 (千円)	財政力 指数 (3年平均)	經常 収支 比率 (%)	実質 公債 費比 率(%)	将来負 担比率 (%)
1988	17,263	4,436,681	4,330,343	2,403,988	0.553	87.4	-	-
1989	17,612	5,756,388	5,698,616	2,817,393	0.541	80.1	-	-
1990	17,837	8,716,536	8,301,096	3,070,563	0.530	80.8	-	-
1991	18,222	7,069,088	6,550,143	3,458,173	0.537	79.8	-	-
1992	19,023	12,357,849	12,174,137	3,840,523	0.563	80.6	-	-
1993	19,824	9,065,470	8,903,488	4,279,513	0.584	84.7	-	-
1994	22,163	10,232,002	9,995,774	4,256,769	0.629	92.3	-	-
1995	23,350	9,486,586	9,223,608	4,847,479	0.675	87.3	-	-
1996	24,074	10,614,136	10,240,568	5,322,743	0.708	87.6	-	-
1997	24,722	10,752,602	10,311,049	5,747,033	0.714	91.4	-	-
1998	25,499	14,369,951	13,939,676	5,986,091	0.690	88.4	-	-
1999	25,306	16,213,410	15,902,284	6,110,033	0.678	79.1	-	-
2000	26,106	21,180,939	20,758,634	6,323,119	0.680	85.2	-	-
2001	28,256	16,068,168	15,448,847	6,623,356	0.708	79.2	-	-
2002	31,064	13,361,140	12,892,388	6,779,811	0.757	97.0	-	-
2003	33,605	12,040,808	11,521,782	6,329,594	0.772	97.3	-	-
2004	34,338	13,887,520	13,548,115	6,533,379	0.777	102.2	-	-
2005	34,998	10,959,299	10,808,809	6,615,807	0.747	95.8	22.3	-
2006	35,355	11,976,414	11,930,278	6,622,218	0.751	97.0	21.9	-
2007	35,584	11,374,173	11,152,293	6,857,540	0.748	95.2	16.1	153.8
2008	35,723	12,043,309	11,599,581	7,305,382	0.759	97.3	13.7	143.5
2009	36,180	13,556,943	13,325,508	7,395,654	0.748	97.7	14.6	164.8
2010	36,536	12,842,781	12,746,101	7,607,146	0.726	96.3	15.4	154.1
2011	36,668	11,976,779	11,847,287	7,670,632	0.704	97.6	15.8	150.9
2012	36,965	11,630,112	11,567,080	7,741,603	0.686	98.8	13.9	135.5
2013	37,318	11,574,151	11,485,319	7,884,067	0.688	97.7	14.1	121.2
2014	37,489	13,339,781	13,136,074	7,832,596	0.687	102.5	14.0	111.0
2015	37,521	14,644,506	14,510,433	7,937,389	0.693	99.3	14.1	109.8
2016	37,621	12,799,312	12,632,714	8,005,141	0.715	103.7	13.6	112.5
2017	37,444	13,946,853	13,452,934	8,110,813	0.733	104.5	13.4	120.8
2018	37,427	13,269,475	12,992,153	8,253,018	0.751	106.0	14.1	115.6

出典：総務省「地方財政状況調査」をもとに筆者作成

表 2-2 を見ると、学研都市建設促進法が施行した翌年度の 1988 年度は、人口約 1.7 万人、標準財政規模 24 億円、財政力指数¹⁵は 0.553 であった。それから 30 年後の 2018 年度には、人口は約 3.7 万人で 1988 年度と比較して 2.2 倍、標準財政規模は 82 億円で 1988 年度と比較して 3.4 倍まで伸びている。しかし、財政力指数については、2018 年度は 0.751 で 1988 年度と比較するとわずか 1.4 倍の伸びに留まっている。ただし、2016 年度からは、歳入面での税収増加を主要因に上昇基調である。これは、前述した企業立地の成果により企業が新規参入し、法人町民税等が増加したことも大きな要因として挙げられる。

それでも、精華町の財政力指数は 2018 年度が 0.751 で、財政的自立を果たす目安ともなる財政力指数 1.0 には未だ及ばない。精華町が今後も学研都市として自立したまちづくりを進めるためには、一層の産業集積による税収増加と財政力基盤の強化が求められるのではないかと。

¹⁵地方公共団体の財政力を示す指数。基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値をいう。財政力指数が高いほど自主財源の割合が高く、財政力指数が 1.0 を超えれば、その地方自治体内での税収入等のみを財源として円滑に行政を遂行できるとして、普通地方交付税の交付を受けない不交付団体となる。2018 年度現在つくば市は不交付団体である。

第3章 筑波研究学園都市との比較

では、同じく国家プロジェクトとして学研都市より先行して整備がされた筑波研究学園都市は、どのような発展を遂げてきたのであろうか。これまでの学研都市建設に対する精華町の取り組みに対する評価を深める一助として、筑波研究学園都市の事例から、まずは、筑波研究学園都市建設における公共施設等の整備に対して財源措置された国の交付金の概要を見る。次に都市としての自立を目指す上で目標に掲げていた「産業集積」と「人口定着」について、これら2つの観点から自立都市への道のりを概観し、学研都市精華町との相違点を描くこととする。

3.1 都市の概要

筑波研究学園都市は、1963年9月の閣議了解によりその建設が決定された。1980年3月までには、予定されていた国の試験研究機関、大学等の施設が移転・新設されるとともに、基幹的な都市施設もほぼ完成し、筑波研究学園都市は「概成」した。

その後、1985年に開幕した国際科学技術博覧会（以下「科学万博」という）は筑波研究学園都市の知名度を一気に上げることになった。その後、当時の筑波研究学園都市の地元6町村は2002年の茎崎町の合併を最後に、現在のつくば市になり、筑波研究学園都市はつくば市の行政区1つとなった。

そして、東京の秋葉原から直行でつくば市を結ぶ鉄道「つくばエクスプレス」が2005年に開業し、同年つくば市は人口20万人を突破し、当時の特例市に移行したのである。

次に、筑波研究学園都市の都市構造を示すと大きく二つの地区が存在する。

一つは「研究学園地区」である。つくば市の中央部の約2,700haを「研究学園地区」として開発し、国の試験研究・教育施設や商業・業務施設、住宅施設等を計画的に配置している。研究学園地区は、「都心地区」、「研究・教育施設地区」、「住宅地区」の3つの地区に分かれており、計画的に整備されている。

もう一つは約25,700haの「周辺開発地区」である。研究学園地区以外を「周辺開発地区」として、研究学園地区と適切な都市機能の分担を図りつつ一体的な整備を進め、全体として近郊のとれた都市形成を推進している。また、周辺開発地区では研究開発型の工業団地が整備されていることにも加え、現在、つくばエクスプレス沿線開発（つくばエクスプレス沿線開発地区）が進行している。

なお、当該地区区分を学研都市に当てはめた場合は、「文化学術研究地区」と「周辺地区」に相当する。

3.2 筑波研究学園都市建設における財源措置

第1章2節で学研都市は都市建設にかかる費用に対する国の財源措置が無かったことを述べてきたが、筑波研究学園都市は、都市建設における特殊事情を考慮し、筑波研究学園都市建設法（昭和45（1970）年5月19日法律第73号）に基づく「筑波研究学園都市にお

ける町村財政負担特別措置」と称される国の財源措置があった。

以下、筑波研究学園都市における町村財政負担特別措置要綱（昭和 50（1975）年 5 月 7 日研究・学園都市建設推進本部）の前文を引用する。「筑波研究学園都市の建設は、筑波研究学園都市建設法に基づいて行われるものであり、国の試験研究機関、教育機関等の集団的建設を主体とする大規模な事業であり、このような研究学園都市にふさわしい都市環境を整備するために必要な公共公益施設の建設費等は多額にのぼるとされる。他方、商工業の集積に伴う法人関係税収入の増加を期待することはできず、また、教育研究機関からの固定資産税収入等も予定できないことから、関係町村（当時）の財政力を持って対処することは困難と認められていた。このような筑波研究学園都市の特殊事情を考慮し、特別の措置を講ずることとする。」

上記の結果、住宅・都市整備公団（当時。現、UR 都市機構）の立替・支弁による公共公益施設の整備が進んだのである。さらに、同特別交付金事業により周辺開発地区の諸施設が整備されているほか、研究学園地区内の公共施設の良好な維持管理を行うことができたとされている。

表 3-1 筑波研究学園都市対策特別交付金事業実績（単位：千円）

	事業費 (全体)	特別交 付金 (全体)	1976 年度	1977 年度	1978 年度	1979 年度	1980 年度	1981 年度	1982 年度	1983 年度	1984 年度	1985 年度	交付 金割 合
粗大ゴミ処理施設	418,725	221,540	221,540										53%
し尿処理施設 (2施設)	1,323,949	1,024,487		118,253		282,217			203,923	236,080	184,014		77%
消防施設 (3施設)	414,758	256,841	69,578				76,738	78,473	32,052				62%
圏民センター (3施設)	1,626,718	1,140,000	148,327	231,673	364,866	23,443	200,812	170,879					70%
町村道整備	69,300	69,300		69,300									100%
小計	3,853,450	2,712,168	439,445	419,226	364,866	305,660	277,550	249,352	235,975	236,080	184,014	0	70%
道路	—	431,606	6,728	18,693	40,719	78,710	63,050	26,121	48,424	46,052	55,628	47,481	—
公園	—	1,511,649	38,927	45,881	91,805	113,500	156,690	221,078	212,213	213,840	204,823	212,892	—
都市下水道	—	46,745	13,900	15,200	1,610	1,130	1,710	2,449	2,388	3,028	2,674	2,656	—
小計	—	1,990,000	59,555	79,774	134,134	193,340	221,450	249,648	263,025	262,920	263,125	263,029	—
茨城県	—	9,420	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	890	530	—
合計	—	4,711,588	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	448,029	263,559	—

出典：つくば市提供資料をもとに筆者作成

具体的には「筑波研究学園都市対策特別交付金」により国が茨城県を通じて肩代わり負担¹⁶をしており、1976年度から1985年度までの10年間で、周辺整備事業（ごみ処理施設、し尿処理場、消防分署、圏民センターなど）や維持管理事業（研究学園地区の道路、公園、都市下水路）に対して、交付金が交付されている。特に、周辺整備事業について、個々の事業費に対する充当率を試算すると約70～100%であったため、地元自治体の財政負担は少なかったことが推察される。

また、1986年度からは、公園だけではあるが同交付金が交付され、1995年度をもって終了となった。さらに人口増に伴う小・中学校等の整備費用についても住宅・都市整備公団（当時。現、UR都市機構）による「立替施行」が行われている。この「立替施行」による措置は第2章1節で述べたように精華町も同様である。

いずれにしても、筑波研究学園都市建設に対しては、公共施設等の整備費用のみならず、研究学園地区内の道路や公園等の維持管理費用についても国からの財源措置があったということがわかる。

3.3 「都市の自立」という政策形成

筑波研究学園都市は、1963年に研究学園都市の建設に関して閣議了解がされ、1970年に筑波研究学園都市建設法が施行、その後、約10年かけて1980年には、国の移転機関（43機関）全ての移転が完了した。そしてこれをもって研究学園都市は同年に「概成」を迎えた。

しかし、概成が間近に近づいていた1978年頃から、まもなく概成すると言いながら、人口10万人と計画していた研究学園地区の人口は3万人弱程度にとどまり、予想外に人口の定着が進まなかったが、当時、都市基盤の整備は、地区内人口10万人を目標に整備されつつあり、この投資が有効活用されなければ、その影響は地方公共団体の財政等に及ぶものと考えられていた。

そこで、この事態に課題意識を持った茨城県が、先鞭をつける形で、1978年3月に「筑波研究学園都市自立計画（案）」を策定したのである。

同自立計画（案）によれば、筑波研究学園都市の目指すべきものは、「人口10万人の集積をもつ研究学園地区を都市核とし、周辺開発地区を含め、人口20万人の均衡のとれた新都市として自立」することであった。

後に、国土庁が1980年3月に「筑波研究学園都市建設後期計画（案）」¹⁷を取りまとめたが、これは県の自立計画（案）に呼応する形で策定されたものである（三井(2015) p127）。

「筑波研究学園都市後期計画（案）」では、研究学園都市の課題を「人口と産業の集積」

¹⁶ 河中俊, 金子 (2015) p75

¹⁷ 「筑波研究学園都市自立計画（案）」「筑波研究学園都市建設後期計画（案）」ともに（案）が残ったままであるがその理由については残された情報からは不明である（茨城県政策企画部地域振興課担当者からのヒアリングによる）

とし、「筑波研究学園都市を試験研究・教育機能を中核とした総合的かつ均衡のとれた都市機能と国際的な研究交流機能を有する行財政的に自立可能な良好な環境の人口 20 万人の都市とする」ことを目標に掲げている。つまり、国は、筑波研究学園都市が自立都市として成長するためには、人口 20 万人、また、産業集積による税収増加と財政力基盤の強化が必要であると認識していることが読み取れる。

このように概成を迎えた筑波研究学園都市は新たな目標として都市としての自立を明確に掲げたのである。

そこで筑波研究学園都市の自立において着目したいのが、「産業集積」と「人口定着」の課題である。筑波研究学園都市では上記の課題からどのように都市の自立を果たしてきたのであろうか。

3.4 産業集積と人口定着に向けて

(1) 工業団地整備による産業の集積

まず、「産業集積」への対策として、筑波研究学園都市の特徴でもある工業団地整備¹⁸からその効果を検討する。現在、つくば市内の工業団地は以下のとおり 7 つ、民間企業の自主立地を含めると 9 つある。

表 3-2 工業団地一覧（立地企業数は 2019 年 2 月現在）

	団地名	面積	立地企業数	事業主体	事業手法	事業年度
1	東光台研究団地	89.0ha	52	豊里東部土地区画整理組合	土地区画整理事業	1978～1982
2	筑波西部工業団地	101.5ha	12	茨城県	工業団地造成事業	1981～1986
3	筑波北部工業団地	140.8ha	17	茨城県	工業団地造成事業	1981～1986
4	つくばリサーチパーク羽成	5.7ha	5	住宅・都市整備公団（当時。現、UR 都市機構）	土地区画整理事業	1984～1987
5	つくばテクノパーク豊里	69.0ha	32	住宅・都市整備公団（当時。現、UR 都市機構）	工業団地造成事業	1985～1987
6	つくばテクノパーク大穂	41.4ha	14	住宅・都市整備公団（当時。現、UR 都市機構）	工業団地造成事業	1986～1988
7	つくばテクノパーク桜	65.7ha	7	住宅・都市整備公団（当時。現、UR 都市機構）	土地区画整理事業	1988～1997
8	上大島工業団地	63.8ha	26	各企業	自主立地	1968～
9	つくばみどりの工業団地	38.5ha	9	各企業	自主立地	
	合計	615.4ha	174			

出典：つくば市ホームページ

(<https://www.city.tsukuba.lg.jp/jigyosha/shigoto/rittuchi/1001729.html>)、

面積、立地企業数については、茨城県（2019）をもとに筆者作成

事業主体は、主に、地元の土地区画整理組合、茨城県、住宅・都市整備公団（当時。現、UR 都市機構）となっており、面積は合計 615.4ha となっている。

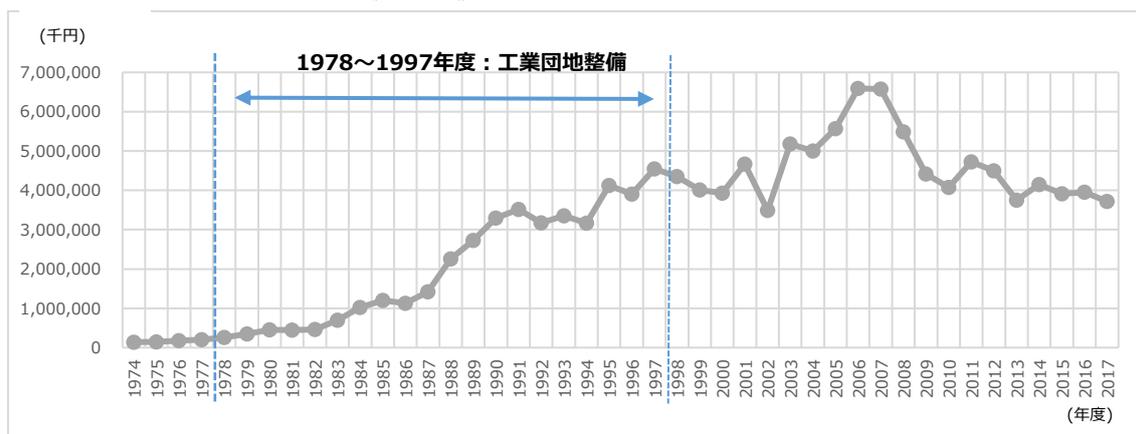
特に、筑波北部工業団地は、筑波研究学園都市で開幕した科学万博開催中の 1985 年度から、筑波西部工業団地は科学万博のパビリオン撤去を終えた後からそれぞれ分譲が開始さ

¹⁸ 三井（2015）p131 によれば、1980 年に概成を迎えながらも人口定着が進まない状況に対し、企業誘致による人口増、さらには地元町村の財政力向上という観点からも、必然的に工業団地による企業誘致施策が加速されることとなったのだという。

れた¹⁹。その頃は経済も好調であったため、分譲は順調に推移し、特に万博跡地の筑波西部工業団地は間もなく売り切れてしまうといった状況にあった。その結果、徐々に立地企業・研究所の数が増え、人口も増加し、町村財政への寄与といったプラス要素への期待が高まり、概成時の地元の不安が薄れていくこととなった [三井康壽, 2015]。

では、工業団地整備による民間企業の進出により、つくば市の税収についてどのような変化があったのだろうか。

図 3-1 つくば市法人市民税の推移



出典：総務省「地方財政状況調査」をもとに筆者作成²⁰

図 4-5 のとおり、つくば市全体の法人市民税は 1978 年頃から 2007 年頃にかけて概ね増収傾向にある。特に、工業団地が初めて整備された 1978 年の東光台研究団地から始まり、最後に整備された「つくばテクノパーク桜」の事業最終年度の 1997 年度までに工業団地整備が行われたため、当該団地に民間企業が次々と進出した効果が表れているのではないかと推測する。

すなわち、工業団地整備による産業集積が税収増加につながり、もって財政的な自立の方向が見えてきたと考えられる。

(2) つくばエクスプレス沿線開発による人口定着

次に自立都市のもう一つの目標であった「人口定着」について、つくば市の人口定着の経緯を見ていく。

筑波研究学園都市全体の計画人口は当初 20 万人と設定されていた。しかし、都市の概成を迎えた 1980 年の研究学園地区の人口は約 3 万人であり、研究学園地区の計画人口 10 万

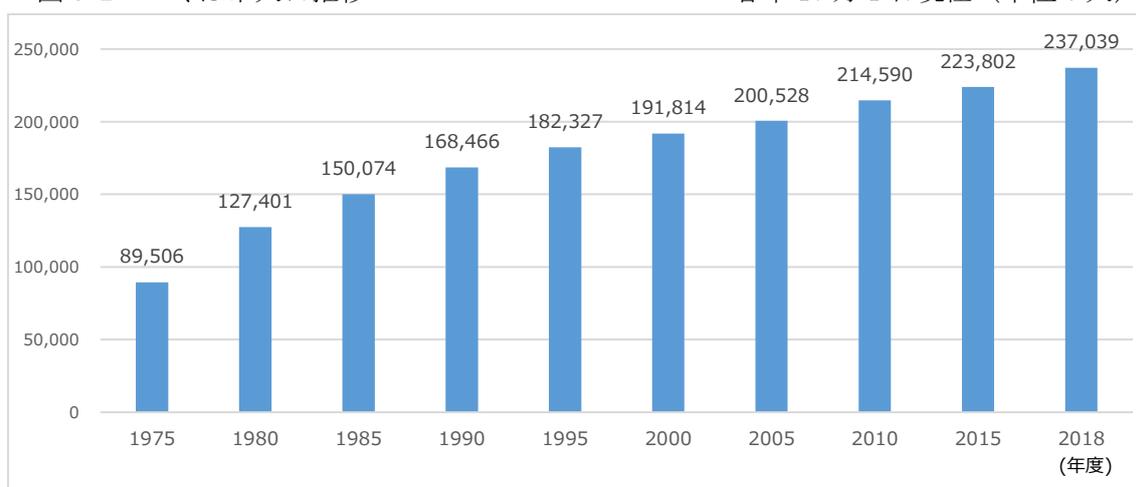
¹⁹科学万博会場を決定するにあわせて、その後の跡地利用は工業団地とする方針がすでに決定されていた (三井 (2015) p131)。

²⁰ 1974 年度から 1986 年度までは、旧 6 町村 (大穂町・豊里町・桜村・谷田部町・筑波町・荃崎町) の合計、1987 年度から 2001 年度まではつくば市と荃崎町の合計で算出。

人の 1/3 程度であった。その後も科学万博の誘致や研究所、工業団地の造成による産業の導入、人口定着の政策が進められ、人口は増加し続けていたものの、当初計画の 20 万人にはなかなか届かなかった。

しかし、そのような中でも、2005 年について計画人口 20 万人を突破したのである。その大きな理由がつくばエクスプレスの開通に伴い、先行して進められた沿線開発による人口定着であったといえよう。

図 3-2 つくば市人口推移 各年 10 月 1 日現在（単位：人）



出典：統計つくば 2018 をもとに筆者作成

つくばエクスプレスは東京の秋葉原駅と筑波研究学園都市のつくば駅の全長 58.3 km を 45 分（快速電車）で結び、筑波研究学園都市にとって鉄道に関する陸の孤島状態が解消された出来事であった。

つくばエクスプレスの建設が決定されると、つくばエクスプレス沿線の都市開発が進められることとなるが、これは、鉄道の整備と沿線の市街地開発を一体的に進める「一体型土地区画整理事業」と、住宅及び住宅地の供給と秩序ある住宅街区を図る「特定土地区画整理事業」を合わせて行う「一体型特定土地区画整理事業」として実施された。

これは、つくばエクスプレスが宅鉄法²¹に基づく基本計画により、面的整備である区画整理事業によって鉄道用地が生み出され、区画整理事業区域では、新駅を中心として住宅地及び公益施設用地が計画的に整備されたものだった（[河中俊 金子, 2015]p53）。

つくばエクスプレス沿線開発地区は表 3-3 に示すとおり 5 地区ある。

²¹大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法（平成元（1989）年法律第 61 号）の通称名称。鉄道新線の整備により住宅地が大量に供給されることが見込まれる地域において、宅地開発及び鉄道整備を一体的に推進するために必要な特別措置を講じるもので、常磐新線（後のつくばエクスプレス）を想定して作られた法律である。

表 3-3 つくばエクスプレス沿線開発地区（2018年4月1日時点）

沿線開発地区名	かつらぎ 葛城	かやまる 萱丸	しまな ふくだつぼ 島名・福田坪	なかね こんだだい 中根・金田台	かみかわらぎ 上河原崎・中西
事業名	葛城一体型特定土地地区画整理事業	萱丸一体型特定土地地区画整理事業	島名・福田坪一体型特定土地地区画整理事業	中根・金田台特定土地地区画整理事業	上河原崎・中西特定土地地区画整理事業
事業認可	2001年 3月26日	2001年 3月5日	2001年 2月28日	2004年 5月18日	2001年 2月28日
施行期間	2000年～2018年	2000年～2018年	2000年～2029年	2004年～2021年	2000年～2029年
事業者	UR都市機構	UR都市機構	茨城県	UR都市機構	茨城県
面積	484.7ha	292.7ha	242.9ha	189.9ha	168.2ha
計画人口	25,000人	21,000人	15,000人	8,000人	11,000人
宅地化率(%)	68.2	50.7	31.9	16.3	14.4
人口充足率	66	41.2	36.5	9.8	2.4
整備方針	研究学園中心地区を補完する高次な都市機能の整備誘導、新しい田園都市型ライフスタイル提供の場。	新市街地と周辺地域の共生、融和を図るモデル的な拠点形成。交流機能の整備・誘導。	職住近接型で自然環境をいかした良好な住宅の供給、研究教育機能の誘導。	新しい田園都市型ライフスタイル提供の場。国指定史跡金田官衙遺跡の保全・活用。	広域的な幹線道路が交差している地区特性を活かした沿道利用型のサービス産業の誘致。田園風景と調和した住宅地の形成。

出典：つくば市提供資料をもとに筆者作成

ここで、通常の土地地区画整理事業は、一般的に地元基礎自治体が施行者となる場合が多いと考えられるが、つくばエクスプレス沿線開発に限っては、そもそも筑波研究学園都市が国家プロジェクトであり、茨城県及びUR都市機構も研究学園都市の計画から関わっていた経緯があるため、施行者になったものと思われる²²。

沿線開発地区の特徴を見ると、特に「葛城地区」は、地区内につくばエクスプレスの研究学園駅があり、宅地化率、人口充足率が高く、5つの沿線開発地区の中では最も宅地開発及び人口定住が進んでいる。

いずれにしても、つくば市全体を見ても沿線開発地区の人口増加は現在もなお著しく²³、

²² 茨城県産業戦略部立地推進局土地販売推進課からのヒアリングによる。なお、事業主体の茨城県とUR都市機構の役割分担については、研究学園地区に近い地区（葛城、中根・金田台）、及び区画整理事業として技術的に難しい地区（萱丸地区）については、県・つくば市がUR都市機構へ依頼したとのことである。

²³ つくば市都市計画部都市計画課からのヒアリングによる。

つくば市の人口定着は、つくばエクスプレスの建設とそれに伴うつくばエクスプレス沿線開発の影響が作用していると言えるであろう。

(3) つくば市の財政力指数

以上から、産業集積と人口定着を図ったつくば市は自立都市として発展を遂げてきたと考えられるが、これについて財政力指数で見た場合どのような変化があったのだろうか。

表 3-4 つくば市財政力指数の推移

年度	つくば市	荃崎町	年度	つくば市	年度	つくば市
1989	0.88	0.56	2002	0.91	2015	0.99
1990	0.94	0.56	2003	0.94	2016	1.00
1991	0.977	0.577	2004	1.00	2017	1.02
1992	0.995	0.586	2005	1.04		
1993	0.986	0.597	2006	1.10		
1994	1.002	0.630	2007	1.11		
1995	0.983	0.662	2008	1.12		
1996	1.014	0.639	2009	1.10		
1997	1.007	0.649	2010	1.05		
1998	0.99	0.657	2011	1.01		
1999	0.95	0.66	2012	0.98		
2000	0.92	0.65	2013	0.98		
2001	0.91	0.65	2014	0.99		

出典：つくば市提供資料をもとに筆者作成（荃崎町が編入合併する以前の2001年度までは並列表記）

表 3-4 からみてわかるように、荃崎町編入前のつくば市は1994年度に財政力指数が初めて1.0を超える。その後、荃崎町編入後は2004年度に初めて財政力指数1.0に達する。これは、都市の自立を目標に掲げた1980年の後期計画（案）から起算して実に24年後のことである。また、2004年度の財政力指数1.0に達した翌年度の2005年度につくばエクスプレスが開通し、人口20万人を突破したことから、つくばエクスプレスの建設に伴う沿線開発が財政力指数の1.0超えに大きく影響しているのではないかと推測する。

ただし、その後も多少の変動はあるものの、現在のつくば市においても、財政力指数1.0を超え、不交付団体であることなどから、つくば市は、「財政的な自立」を果たしたと言えるのではないかと推測する。

3.5 筑波研究学園都市と学研都市精華町との対比

前節まで、筑波研究学園都市とつくば市の発展について見てきたが、本報告書では筑波研究学園都市の発展を次の 3 段階に分けて改めて概観するとともに、合わせて学研都市精華町との対比を行いたい。

(1) 都市の発展段階

①都市の受入段階

2 節では、筑波研究学園都市建設に対して国からの財源措置が講じられたことについて見てきた。筑波研究学園都市建設においては、多額の公共施設等の経費がかかること、さらに当時の地元町村の財政力を持って、これらの整備費用に対応することは困難とされていたため、その特殊事情を考慮し、「筑波研究学園都市における町村財政負担特別措置」に基づく国からの財源措置が講じられたのである。

これに対して学研都市においても、当時の筑波研究学園都市構成町村と同様に、地元市町村の一つである精華町が学研都市建設を受け入れる上で、公共施設等の整備に耐えうるだけの財政力ではないという懸念があった。しかし、こうした状況にも関わらず、筑波研究学園都市のような国からの財源措置が講じられなかったため、精華町は自ら開発事業者と交渉し、まちづくり協力金という独自財源を得て、公共施設等の租税負担の原則を補てんし、学研都市開発に合わせた公共施設等の整備を行ったのである。

国による財源手当ての関与の手厚さの相違については、明らかに筑波研究学園都市に対して手厚いものであったが、それでも学研都市を受け入れた精華町が、開発事業者からまちづくり協力による総額 200 億円を超える財源を確保できたことは、町の財源措置に大きく寄与したと言えるのではないか。また、筑波研究学園都市の当時の地元構成 6 町村に交付された国からの交付金は、一般的にその用途が明確に定められているが、精華町のまちづくり協力金については、ある程度自由度が高い財源であったため、住民の広範なニーズに対応しながら、学研都市建設に伴う公共施設等の整備を進めることができたと言えるのではないか。

②都市の成長段階

3・4 節では、筑波研究学園都市の概成後に目指すこととなる都市の自立とその対策としての県主導の工業団地整備について見てきた。1980 年に国の機関すべての移転が完了し、都市は概成したものの、当時は研究学園地区計画人口 10 万人に対して、人口は約 3 万人程度と予想外に人口定着が進まなかった一方で、研究学園都市のさらなる発展には文化教育機能、商業娯楽機能、交通機能等が確保されることが必要とされていた。そしてそれを支える産業と人口の集積が不可欠であるとの認識が図られ、都市としての自立を目指すこととなるのである。そこで、具体的対策として、主に茨城県、住宅・都市整備公団（当時。現、UR 都市機構）が周辺開発地区における民間企業誘致を図るために工業団地を整備したのである。

このような周辺開発地区整備によって徐々に立地企業、研究所も増え、人口の増加、町

村財政への寄与といったプラスの要素によって期待が高まり、筑波研究学園都市の自立の方向が見えてきたと考えられる。

筑波研究学園都市が周辺開発地区に工業団地を整備し、企業誘致を図ったことに対比して、学研都市は、「精華・西木津地区」に研究開発型産業施設を立地誘導したことが挙げられる。その結果、町に立地企業の増加とそれに伴う税収効果が表れてきたと言える。

ただし、学研都市精華町は、つくば市に比べると面積及び立地施設数ともに圧倒的に少ない。さらに、自立都市の観点から、精華町は、財政力指数が2018年度決算で0.751であるため、都市としての財政的自立には達していない。

③都市の熟成段階

4節では、つくばエクスプレス建設に伴う沿線開発と人口定着について見てきた。

概成当時にもなお「陸の孤島」と言われていた筑波研究学園都市にとって都心への直結は建設当初からの悲願であり、2005年によりやく開通したのである。

その際、つくば市において一層の人口定着が図れるよう、鉄道建設と駅周辺等の宅地開発を一体的に整備できるよう新たな特措法が用意され、工業団地同様、茨城県主導により沿線開発地区整備が進められ、2005年に、当初研究学園都市計画人口であった20万人を突破したのである。

一方、精華町においても、現在、学研都市の中心クラスター「精華・西木津地区」へ公共交通機関でアクセスする場合、その交通手段が路線バスに限られているため、鉄道乗り入れ²⁴が課題とされている。また、精華町の人口は例年増加傾向であったが、2018年度には人口増加が停滞している中で、今後の新たな人口定着が課題となっている。これについては、先の新たな鉄道乗り入れの構想と合わせて、鉄道沿線に新たな市街地整備を行い、そこに人口を誘導できるよう、諸計画の見直しが急務である段階に来ているといえる。

(2) 都市と地元自治体の主体性

目を転じて、都市の発展における地元自治体の「主体性」に関していえば、筑波研究学園都市の場合、地元自治体のつくば市（旧大穂町・豊里町・桜村・谷田部町・筑波町・荻崎町）自身の主体性は薄いと感じられる。工業団地整備にしても、つくばエクスプレス沿線開発にしても、つくば市が事業主体ではなく、茨城県が事業主体となっている。これは、工業団地を含む周辺開発地区整備計画やつくばエクスプレス建設は茨城県が主体となっていたこと、さらにそもそも、筑波研究学園都市の場合、国の主導的役割は明らかであるがゆえに、地元には計画情報がほとんど知らされていなかったことが背景にあると言えるのではないか²⁵。

これに対して、学研都市の場合、学研都市建設促進法に基づく「建設基本方針」に、「学

²⁴精華町は、2019年11月に、近鉄けいはんな線の京都府域への延伸（京阪奈新線）の近鉄新祝園駅への延伸実現に向けて、「京阪奈新線新祝園ルート整備促進協議会」を立ち上げ、関係機関への要望活動などを積極的に進める方針を決定した。

²⁵ 精華町（1980）

術、産業及び行政の各分野の協力を基調とし、民間活力を最大限に活用して都市の建設を進める」とあるように「民間活力」を活用する方法が取られ、建設の責任主体は極めて曖昧であるという点で筑波研究学園都市の場合とは比較すると「国の主導的役割」については大きな相違点がある。

地元自治体の精華町の対応として、学研都市を完全に取り込んだ形でまちづくりを進めていく決意のもと、自ら、国の交付金に代わる「まちづくり協力金」を得たことや、「精華・西木津地区」への産業集積を呼び込むなど、積極的に学研都市建設に関わってきた。現在の学研都市精華町の公共施設等の整備の達成度や、「精華・西木津地区」における企業立地の促進や税収効果の表れからも、精華町の対応は実を結んだものと言えるのではないかと。

第4章 学研都市精華町の将来展望に向けて

ここまで、学研都市建設が精華町に与えた財政的影響分析により、学研都市精華町のまちづくりについての一定の総括を試み、今後本町が目指すべき自立都市を展望するうえで筑波研究学園都市の事例をもとに学研都市との対比を行ってきた。

筑波研究学園都市は国の研究施設等の移転を目的とした都市建設である一方、学研都市は民間主導の産学官連携拠点の都市建設であるなど、両者の性格には少なからず相違はあるものの、国家プロジェクトの都市建設を受け入れた地元の基礎自治体同士として、自立都市づくりは共通の目標であると考えられる。

そうしたことから、つくば市における取り組みを参考にしながら、精華町の課題を明らかにし、今後の対処法の検討を試みる。

4.1 学研都市としての精華町の発展段階

前章までで見たこれまでの精華町の成果と課題について、第3章5節の筑波研究学園都市との対比で見た都市の発展段階を精華町の発展に当てはめた上で、総括する。

①「都市の受入段階」では、精華町は公共施設等の財政的負担について、国の財源措置が得られない中、町が開発事業者との協議を経てまちづくり協力金を得ることで克服した。したがって、学研都市精華町のまちづくりは、このまちづくり協力金のおかげで、公共施設等の整備、公共下水道事業の全域整備を図ることができたといえる。

次いで、②「都市の成長段階」では、精華町は、学研都市中心クラスター「精華・西木津地区」に研究開発型産業施設の立地誘導を図った。同地区への企業の立地は年々増加し、2019年現在で、最後の空き地にも温浴施設や宿泊施設などの立地が決定し、ついに「精華・西木津地区」は産業集積が完了するまで発展した。これにより、町の税収に一定の効果があり、今後も大規模な企業による税収効果も期待される。

しかし、この税収効果が精華町の財政力の強化へつながっているかと言えば、十分とは言えない。なぜなら、精華町の財政力指数は0.7程度であり、財政的自立を果たしたといえる1.0にはほど遠いからである。したがって、「精華・西木津地区」への産業集積をもってしても町の財政力強化には不十分であり、つくば市のような自立都市への道のりはまだ半ばである。

今後の精華町の学研都市建設は、町北部の文化学術研究地区である「南田辺・狛田地区」を残すところまできている。精華町内のクラスターのうち3分の2がほぼ開発が完了した今日において、「南田辺・狛田地区」の建設をどのように進めるか、とりわけ、新たな産業集積用地の確保、さらに周辺地区整備と合わせることで、まち全体が学研都市そのものとして完成し、ひいては学研都市の中心都市としてふさわしい地位を得ることにつながるのではないかと考えられる。

③「都市の熟成段階」については、つくば市は、つくばエクスプレスを契機に人口が20万人に突破するとともに、つくばエクスプレス沿線開発地区を主として人口の定着も進み、

さらに財政力指数も 1.0 を超えて、財政的自立を果たしている。

一方、精華町については、まだ都市の熟成までには至っていないといえる。なぜなら、人口定着については、町の都市計画上の人口フレームを 5 万人としながらも、2020 年 2 月 1 日現在の人口は 37,302 人で人口増加は止まっている。今後新たな「南田辺・狛田地区」の開発を主として産業集積に活用した場合の人口定着のあり方や、さらに筑波研究学園都市のつくばエクスプレスによる人口増加に見るように、学研都市も輸送力の強化が課題であり、その新たな鉄道として、近鉄けいはんな線の京都府域への延伸（以下、「京阪奈新線」という。）の実現が課題であるが、その実現に向けて始動したばかりである。

4.2 視点別の考察

以上から、学研都市精華町の全体的総括をみると、精華町はこれまで、学研都市建設に伴う公共施設等の整備をまちづくり協力金という独自財源を得て、都市基盤整備を進め、さらに「精華・西木津地区」への企業立地誘導を進めた結果、同地区の空き地も全て企業立地が決定し、税収が増加するなど、一定の成果が出ていると言える。しかし、自立都市に向けてはまだ発展途上であり、都市としての自立を果たすためには、精華町としても新たな「産業集積」と「人口定着」が必要と考えられる。

そうしたことから、今後の自立都市を目指すための政策形成に資するべく、本節では、産業集積のための「新たな施設用地確保」、人口定着のための「京阪奈新線延伸沿線開発」の 2 つの視点から考察を進める。

(1) 新たな施設用地確保

つくば市の例では、筑波研究学園都市の概成が目前に迫っていた 1978 年頃、茨城県により地元の基礎自治体の自立都市づくりを目標に、県や都市再生機構が主体となり工業団地を整備する等の周辺開発地区の整備が進められたことは第 4 章で見たとおりであるが、工業団地整備とともに、地元自治体のつくば市の財政力指数は 1.0 を超えていることから、計画された整備面積は財政的自立に概ね必要な施設用地面積であったものと言えるのではない。

一方で、精華町で今後整備または計画が見込まれる「南田辺・狛田地区」のうちの精華町区域の施設用地（以下、「学研狛田地区」という。）の想定面積は約 135ha となっており、その中でも、京奈和自動車道より東側のエリア（以下、「学研狛田東地区」という。）については、2020 年度内に土地利用が定まる予定である。なお、学研狛田地区の西側エリア（以下、「学研狛田西地区」という。）については、今後、町と開発事業者との協議を図り、具体的な土地利用の検討を進める予定となっている。しかし、筑波研究学園都市の工業団地面積が総計 615.4ha と単純比較して、もともとの土地面積の規模が違うというものの、精華町の場合は工業団地に準ずる「精華・西木津地区」のうち開発済みの文化学術研究地区面積は約 160ha 程度であるため、仮に学研狛田地区に全て産業を集積したとしても、それをもって財政的自立が果たせるかどうかは疑問が残る。したがって、新たな開発地区の産

業施設用地の確保が精華町の自立都市に向けて大きな影響を与えるといっても過言ではない。

そして、学研都市の地元自治体が将来にわたり高規格な都市施設等の維持管理や都市運営の担い手として役割を果たすには十分な財政的基盤を確立させることが必要であり、そのために必要な産業集積が図られるよう、国や京都府ほか関係機関の認識一致が求められる。

(2) 京阪奈新線延伸沿線開発

つくば市の例からも、学研都市精華町の自立都市づくりと都市としての熟成には立地施設の従業員等のいわば昼間人口だけでなく、中心市街地の形成や一定の人口増加が望まれる。

しかし、前述した精華町の都市計画上の人口フレーム5万人に対して、現在の人口が3.7万人であるため、その差の約1万人の配置先をどうするのが問題として浮上しつつある。

この人口定着問題について、筑波研究学園都市ではつくばエクスプレスの整備にあたり、宅鉄法を制定して駅前整備を含む沿線宅地開発を一体的に実施することで、鉄道整備と宅地開発を同時に促進する施策が講じられた。

精華町において新たに人口定着の設定が想起される地区としては、精華町第5次総合計画（2013年3月策定）で設定された近鉄新祝園駅・JR祝園駅周辺からけいはんなプラザに伸びる「都市軸」ゾーンの土地利用の見直しをはじめ、菅井西・植田南土地区画整理事業想定地区、さらには生駒市とを結ぶ学研連絡道（精華大通り西線の延伸）の整備区域、近鉄けいはんな線高の原延伸ルート²⁶の区域などがあり、これらは総じて京阪奈新線延伸にかかる沿線開発²⁶でもある。

こうしたことから、つくばエクスプレスに適用された宅鉄法の活用も含め、今後、京阪奈新線延伸に関連付けられる沿線開発の可能性についての早急な検討が求められる。

4.3 学研都市精華町の将来展望

本研究では、ここまで精華町における学研都市建設の一定の総括と、今後取りうる対処法についての考察を行ってきた。

今後の学研都市の3府県の建設計画や本町の都市計画、さらにはまちづくり全般との整合を図る精華町の次の総合計画での方針確定に向け、それぞれ基礎調査や構想策定が進められることとなる。

²⁶ 精華町が掲げる京阪奈新線祝園延伸ルートは、近鉄けいはんな線を近鉄新祝園駅で近鉄京都線との相互乗り入れを目指そうとするものであり、これが実現すれば、ここでの「沿線」とは、広義には近鉄京都駅以南の京都南部地域広く含めることも可能となるものである。

第一には、京都府の学研都市（京都府域）の建設に関する計画との整合を図ることが求められる。同計画の2019年4月一部変更時点において、「学研狛田地区」のうち「学研狛田東地区」の土地利用については、既に産業集積エリアの位置付けを反映させた内容に変更されている。一方で、「学研狛田西地区」については、現状、住宅地ゾーンの占める割合が大きいままであり、同地区についても「学研狛田東地区」同様、産業集積エリアを想定した土地利用の見直しが求められる。これについては、まずは精華町と開発事業者との協議を進めていくことになるが、開発事業者とも基本的な共通認識は形成されているとのことであるため、今後の開発計画の具体化に合せて、京都府の建設計画における土地利用も整合を図るよう求めていく必要がある。

第二には、精華町の都市計画の見直しが求められる。現在の精華町都市計画マスタープランは第5次総合計画の策定を受け、2013年度に策定されたが、10年後の見直しに向け、2020年度には中間評価の調査が予定されている。そこでは、現状市街化調整区域（特定保留フレーム設定区域）となっている「学研狛田西地区」の市街化区域への編入をはじめ、前節で述べた人口フレームに関する新たな人口定着地区の設定の課題への対応など、この間に顕在化している都市計画に関わる課題整理が求められる。これらの調査は、2021年から二か年をかけて行うことが予定されている総合計画の改定や、2022年度が想定されている京都府の線引き見直し作業に備えるべきものとして喫緊の課題となっている。

学研都市精華町の将来を展望した場合、残る「学研狛田地区」の産業集積をはじめとする新たな施設用地確保や京阪奈新線延伸沿線開発での人口定着地区の設定など、まちづくりの基本的な方向性は現在の第5次総合計画で十分には明らかにされておらず、自立都市を目指した精華町の発展はまだ道半ばである。

今後の学研都市精華町の将来展望づくりに向けては、本研究において一定明らかにした政策選択の可能性について是非とも十分な吟味がなされ、その一助となることを願うとともに、学研都市に関わる全ての関係機関、研究施設や民間企業、住民等との認識共有の努力を惜しまず、地域すなわち基礎自治体から見た学研都市建設が成功であったと後世から評価される、そのようなまちづくりが進められることを期待する。

おわりに

本研究では、学研都市建設を受け入れる地元の基礎自治体の一つである精華町がどのようなまちづくりを行ってきたかその過程を振り返るとともに一定の総括を行い、さらに今後の将来についても展望した。

学研都市の構想については、1978年の「学研都市調査懇談会」で提言され、その後、1980年5月の第3次提言で、京阪奈丘陵が学研都市の候補地として提案されたことに始まる。

この動きの中で精華町としては、早くも1977年度より「精華町まちづくりと開発に関する調査研究」を進め、この中で学研都市問題を取り上げ、精華町における対応策を検討してきた。特に、1983年には、学研都市構想に取り組むには精華町行政をあげてまちづくりの中に取り込む必要があるとの認識から、精華町の幹部職員全員がすでに筑波研究学園都市に視察・研修を行い、筑波研究学園都市の事例から学研都市を受け入れるにあたっての教訓を得ようと努めていた。

このように、精華町は学研都市構想により京阪奈丘陵が候補地としてあげられた時期から、学研都市建設に対し、町としてどのように対応したらよいか、町のまちづくりにどのように位置付けたらよいかなどについて検討を進めてきた。

1977年から起算して、本研究時の2019年まで43年、1987年の学研都市建設促進法施行から30年以上が経過した今では学研都市精華町として文化学術研究施設や研究開発型産業施設の集積や公共施設等の整備により、都市基盤整備全体で見た場合、文化学術研究地区全体計画のうち約3分の2が概成した。一方で、1980年頃には学研都市受入当時から将来へのまちづくりの対応策を検討してきた研究がすでにされてきたものの、今日まで学研都市を受け入れた精華町の経過を踏まえた一定の総括と検証が十分にできていなかったため、今回、本研究を試みるに至ったのである。

学研都市構想を提唱した元京大総長奥田東氏を始めとする先人たちや、今日に至るまで学研都市に関わってこられた多くの方々にとって、今ある学研都市はどのように映っているだろうか。

数少ない国家プロジェクトである学研都市の地となった精華町が、地元の自治体としても誇れるような町を作っていくために、今後も学研都市の強みを生かした精華町のまちづくりが進められることを期待する。

なお、学研都市の評価は、様々な立場、視点から行うことができるが、今回は国家プロジェクトを受け入れた地元基礎自治体の精華町の立場に立ってこれまでの学研都市建設における経緯や財政的影響などの総括と今後の学研都市の発展に向けた将来展望を見通した。

今回の研究で明らかにできなかった学研都市精華町の財政的自立を目指すための「学研狛田地区」に必要な施設用地面積の試算や京阪奈新線を含む鉄道沿線に人口定着させるための方向性などについては、今後の研究課題としたい。

最後に、本研究調査にあたり、ヒアリングに快く応じてくださった茨城県、つくば市の方、資料提供をいただいた公益財団法人関西文化学術研究都市推進機構の方々に深く感謝申し上げます。

参考資料

表1 学研都市精華町の年表

年月	内容
1986年3月	精華町第2次総合計画策定
1987年6月	関西文化学術研究都市建設促進法が公布・施行
1987年9月	学研促進法に基づく「関西文化学術研究都市の区域」の指定 <u>「関西文化学術研究都市建設に関する基本方針」の決定</u>
1988年3月	学研促進法に基づく「関西文化学術研究都市（京都府域）の建設に関する計画」（建設計画）が承認
1994年3月	精華町第3次総合計画策定
1996年4月	国土庁が <u>「関西文化学術研究都市の今後の整備方針について」（セカンド・ステージ・プラン）</u> を策定
1997年9月	精華町都市計画マスタープラン策定（2005年6月、2015年3月改定）
1998年5月	国土庁が、セカンド・ステージ・プラン事業推進調査として「関西文化学術研究都市セカンド・ステージ・プランの実現化を目指して」を策定
2002年12月	精華町第4次総合計画策定 ※10月策定の基本計画で精華・西木津地区を「新産業創出のパイロット・モデルエリア」と位置付け
2004年12月	京都府が「学研都市新時代プラン」を策定（2007年12月改定）
2006年3月	国土交通省が <u>「関西文化学術研究都市サード・ステージ・プラン～学研都市の新たな展開を目指して～」</u> を策定 「関西文化学術研究都市（京都府域）の建設に関する計画」変更 精華・西木津地区（一部）に研究開発型産業施設の立地可能、精華台五丁目を住宅地ゾーンへ変更
2006年3月	近鉄けいはんな線 開業
2007年12月	(株)けいはんな 民事再生手続き開始の申立て
2008年12月	私のしごと館廃止（2010.8までに業務廃止）の閣議決定
2009年1月	(株)けいはんな支援を目的にけいはんなプラザ施設利用促進のため、地元3市町（精華町・木津川市・京田辺市）がけいはんな学研都市活性化促進協議会を設立

2010年3月	私のしごと館閉館
2011年4月	「京都府立大学精華キャンパス」開校
2013年3月	精華町第5次総合計画策定
2014年4月	旧私のしごと館 厚生労働省から京都府へ無償譲渡
2014年8月	旧私のしごと館の名称が「けいはんなオープンイノベーションセンター (KICK)」に変更
2015年4月	けいはんなオープンイノベーションセンター (KICK) 開所
2016年3月	学識経験者、国、3府県、8市町、関西経済連合会、立地する大学/研究機関/企業、まちづくり連携機関などで構成するけいはんな学研都市新たな都市創造委員会が「 <u>けいはんな学研都市新たな都市創造に向けて一新たな都市創造プランナー</u> 」を策定

出典：精華町総務部企画調整課作成資料をもとに筆者作成

表2 筑波研究学園都市の年表

年月	内容
1963年9月	筑波地区に研究学園都市の建設を閣議了解
1970年5月	「筑波研究学園都市建設法」制定公布
1980年3月	筑波研究学園都市が概成
1985年3月	国際科学技術博覧会 (Expo'85) の開幕
1987年11月	大穂町・豊里町・桜村・谷田部町の合併により「つくば市」誕生
1988年1月	つくば市に筑波町を編入合併
2002年11月	つくば市に茎崎町を編入合併
2005年8月	つくばエクスプレス) 開業
2007年4月	人口20万人(平成17(2005)年国勢調査)を超え、つくば市が特例市に移行

出典：「統計でみる筑波研究学園都市50周年」

(https://www.city.tsukuba.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/002/219/rihuretto.pdf) をもとに筆者作成

参考文献・資料 ※URL 後（2020年2月19日）は最終閲覧日

- 浅田和史（1993）「関西学研都市の建設・整備と財政基盤」杉野罔明編『関西学研都市の研究』309-344頁, 立命館大学人文科学研究所研究叢書, 有斐閣
- 茨城県(2019)「筑波研究学園都市」
- 河中俊, 金子弘(2015)「筑波研究学園都市の現状と諸課題にみる都市形成過程上の問題」国土交通省国土技術政策総合研究所資料, No. 815
- 京田辺・精華・木津川学研都市行政連絡会(2019)「KYOTO KEIHANNA SCIENCE CITY」
- 京都府（1988）「関西文化学術研究都市（京都府域）の建設に関する計画」
- 近畿地方交通審議会（2004）「近畿圏における望ましい交通のあり方について（答申第8号）」
- けいはんな学研都市新たな都市創造委員会(2016)「けいはんな学研都市新たな都市創造に向けてー新たな都市創造プランー」
- 精華町（1980）「地域からみた学術研究都市のあり方」
- 精華町（1983）「関西文化学術研究都市と精華町のまちづくり」
- 精華町（1986）「精華町総合計画」
- 精華町（1987）「学研都市づくりと本町のまちづくり」
- 精華町（1994）「精華町第3次総合計画」
- 精華町（2002）「精華町第4次総合計画」
- 精華町（2013）「精華町第5次総合計画」
- <https://www.town.seika.kyoto.jp/chosei/koso/3/6354.html>（2020年2月19日）
- 精華町（2015）「精華町都市計画マスタープラン」
- <https://wwwtownseikakyotojp/chosei/koso/4/6543html>（2020年2月19日）
- 精華町（2017）「精華町第5次総合計画中間評価に向けた住民意識調査報告書」
- 精華町（2019）「精華町決算附属資料」
- https://www.town.seika.kyoto.jp/kakuka/zaisei/2/2_2/935.html（2020年2月19日）
- 総務省「地方財政状況調査」
- 丹上幸一（2015）「筑波研究学園都市建設と国際科学技術博覧会」『CROSS T&T(49)』, 12-16頁
- つくば市(2015)「つくば市都市計画マスタープラン 2015」
- <https://wwwcitytsukubalgjp/jigyosha/machinami/toshikeikaku/tsukuba/masterplan/1002059html>（2020年2月19日）
- つくば市(2015)「つくば市未来構想戦略プラン」
- <https://wwwcitytsukubalgjp/shisei/joho/1005290/1005288html>（2020年2月19日）
- つくば市（2013）「統計でみる筑波研究学園都市50周年」
- つくば市（2019）「統計つくば2018」

日本住宅公団関西支社，精華町（1979）「研究学園都市建設が地方行政に与える影響に関する基礎調査報告書」

三井康壽（2015）『筑波研究学園都市論』 鹿島出版会

【参考ウェブサイト】

公益財団法人関西文化学術研究都市推進機構 HP

<https://www.krior.jp/>（2020年2月19日）

国土交通省 関西文化学術研究都市 HP

<http://www.lit.go.jp/crd/daisei/daikan/index.html>（2020年2月19日）

国土交通省 筑波研究学園都市 HP

<http://www.lit.go.jp/crd/daisei/tsukuba/index.html>（2020年2月19日）

研究実施体制

○実施体制

【京都府立大学】

- ・川勝健志（公共政策学部教授、京都地域未来創造センター副統括マネージャー）
- ・橋爪さやか（京都地域未来創造センター研究員（精華町派遣職員））

【精華町】

- ・岩橋威夫（総務部長）
- ・大原真仁（総務部企画調整課長）
- ・西川和裕（総務部財政課長）
- ・小笠原文紘（総務部財政課財政係長）
- ・野村真理（総務部企画調整課主査）

○ヒアリング調査

2019年11月25日 つくば市都市計画部都市計画課

2020年2月5日 茨城県政策企画部地域振興課、

産業戦略部立地推進局土地販売推進課整備調整室