

首都圏における行政広域化の現象と その対応方式

佐 藤 竺*

I 行政広域化の諸要因

1. 東京への集中要因

首都圏における行政広域化の傾向は、いうまでもなく、首都東京への人口および産業の集中の進展のなかでうみだされたものである。ひきつづく東京への集中が、一方ではビジネス・センターとしての都心部の収容力を拡大強化しながらも、他方では集中してきた人口をしだいにその地方自治体の区域としての東京都区部もしくは都の内部に収容しきれなくなり、交通・通信機関の発達と相まって周辺部の諸県へと放出するにいたった。こうして、いまや東京都よりもむしろ周辺諸県に急増しつつある人口群は、直接的に東京都心部への通勤者やその家族として、もしくはその生活に多かれ少なかれ関連をもつ各種業種の従事者およびその家族として、東京の一体的な首都圏といわれる大都市圏を構成することになった。ここに首都圏における行政広域化の問題の発生する背景がみいだされるのである。

したがって、われわれは、行政広域化を論ずる場合、まずその背景にある東京への集中についてあらかじめ考察しておく必要があるように思われる。この集中のありかたが、同時に行政広域化の内容をかなり強く規定しているからである。ところで、東京への集中の要因としては、大別してつぎの3つのものが考えられよう。

(1) 首都としての存在

その第1は、なんといっても東京が明治以来わが国の首都であったとい

* 成蹊大学教授

う事実である。しかも、わが国の政治における過度の中央集権体制の確立が、全国における政治・行政のなかでの首都東京の占める地位をいちじるしく強め、そのことがひとり政治行政のみならず、経済、文化、教育、情報、交通、通信等々あらゆる領域にわたって東京への機能の集中を促進することになった。この集中度は、全国面積のわずか1%にもみたくない都の区域に、いわゆる大企業の本社やその経営者、あるいはいわゆる文化人等の人材の60%を集め、また金融活動の比重では40%、生産活動や消費活動では20%、人口、住宅、社会資本で10%をそれぞれ占めていることから十分うかがえよう。

(2) 接触の利益

その第2は、第1の首都であることと関連して企業間の接触の利益が指摘されよう。企業規模の拡大は、その相互依存関係の強化をうみ、接触の利益をもとめての管理機能、卸・小売機能および生産機能の大都市への集中を招来する。しかも、首都である東京の場合には、この接触の利益は、ひとり経済活動の面での企業間のそれにとどまらず、広く政治、行政、産業、金融、文化、教育、情報、交通、通信等々の各分野にわたって増幅作用をひきおこす。伝統的な過度の政治的体中央集権制と、それと結びついた日本の企業の本質的に政商的な性格とが、集中の幅と度合とをいちじるしく強めることになったからである。

(3) 消費の増大

その第3は、他の集中要因によってひきおこされた消費の増大であって、これが東京都およびその周辺県への工業の集中を促進した。もちろん、上述のように東京への産業の集中は、生産活動よりもむしろ本社機能や金融活動の面により大きな比率を示す。しかしながら、巨大な消費地としての東京をひかえた工業生産の分野の集中もまた従来非常に高一度合のものとなっていたのであった。しかも、最近の高度成長下にあって、技術革新により企業設備が巨大化し、かつコンビナート等の形成により企業間依存が強化されると、工業はその有利な市場をひかえた少数の大都市地域やその

周辺部にますます集中してくるようになった。このこともまた、東京への集中要因として指摘しておく必要がある。

2. 「社会経済圏」の拡大

東京への産業および人口の集中が、大都市地域としての首都圏の拡大をひきおこす理由についてはすでにふれたところである。ただ、この場合、多くの論者は、このような一体性をもつ広域を「社会経済圏」と総称し、そのふだんの拡大が行政上一体的に扱おうべき区域をもいちじるしく拡大したというふうに主張する。しかしながら、この「社会経済圏」なる概念は、それ自体はきわめて不明確、不確定な実体をさすものにすぎない。したがって、その意味するところはかならずしも人によって同じでないし、またその中核的機能をなににもとめるかによってかなりの相違があらわれるように思われる。

首都圏に関して論ずる場合にも、その点は例外でない。まず経済圏としてとりあげれば、卸売市場の支配範囲としての流通圏や各種工業生産における関連工場の立地範囲ともいうべき生産圏がある。これらはいずれも流通物資や生産業種によってその包含範囲に異動を生ずる。他方、生活圏としてみれば、通勤通学圏と買物圏とが一応区別できる。しかも、これらの各圏は、その同じ機能をめぐって通常はさらに幾重もの圏域が重畳しあっている点に特色がある。そうなれば、ますますいうところの社会経済圏の確定は困難になるといわざるをえないであろう。

(1) 流通圏

東京の都心に立地する消費物資の各種市場や問屋がその取扱い物資を卸売りする取引先との広がりを一応流通圏とよぶことができるとすれば、この圏域の確定は容易でない。そのうちのかなりのものは全国的市場を形成するであろうし、また西日本に対応する意味での東日本を支配下におくものも少なくないであろう。さらに、それよりも狭いとしても、関東地方をこえて隣接諸県に及ぶもの——たとえば生鮮食料品の市場は通常北は福島、

新潟、西は山梨、長野、静岡の諸県を傘下におさめている——もいろいろみられる。むしろ、その意味では、流通圏の範囲としては、現行首都圏の区域やそれ以下にとどまるものはかえって少ないように思われる。これは隣接する名古屋、仙台等の流通センター市場圏が東京に比して小さく、いわゆる東北地方や中部地方のなか深くかなり東京市場の影響が及んでいるからである。

したがって、首都圏を流通圏として考える場合には、そのような圏域をとっても広すぎて実益のない全国市場、東日本市場とか、あるいは逆に現実に比して狭すぎる現行の首都圏ぐらゐの範囲を想定しても役にはたさない。とすれば、地理学上の関東地方の外周にある諸県にまで及ぶ圏域を一応広域の流通圏とみるのがよいといえそうである。ただし、この場合にも、その流通圏の範囲内に卸=小売りの系列の中間に二次三次の卸市場や問屋が介在すれば、それに応じて流通圏も当然その支配区域を異にするいろいろのものが幾重にも重なりあうことになり、その役割は無視できないであろう。

ところで、流通圏との関連で行政の広域化を問題にする場合には、この流通圏内の交流を円滑にし、かつ促進するための交通・通信手段の改善など若干のものが論議の対象となろう。また、それに付随して、交通量の増大にもなう交通安全の対策や犯罪の広域化への対処が要求されてこよう。しかしながら、この広域流通圏が強い一体性を有するものとみて、そこに内在する多くの地方公共団体の行政を強力に統一する必要性はこんにちのところほとんどまったく感じられないといってよい。

(2) 生産圏

つぎに、経済圏という観点からもうひとつ問題にしなければならないものとして生産圏ともいうべきものがある。これには一応農業生産物の東京市場への出荷という面も考えられるが、その点はむしろ流通圏の一環としてとりあげることもできないわけではない。したがって、ここではむしろ主として工業生産における企業間の相互関連に焦点をあわせるべきである

う。

ところで、明治以来の京浜工業地帯の蓄積度の高さは、そのキャパシティの限界点に達したこんにちでも、あふれ出る新規立地需要分をこんどは距離的にはそれほど遠くない周辺部に定着させることになった。現在、東京を中心とする工場群の進出範囲は遠く福島や長野、山梨、静岡の諸県にまで及んでいる。とくに付加価値率の高い精密機械類などにこの傾向が著しい。また、自動車のように、数百種類にのぼる部品を毎日必要量だけ、放射状に遠く近く散在する子会社や下請け工場から搬入させる業種もある。こういった場合には、必然的に関連工場間の交通量は増大し、あたかも流通圏と同様の要請が出てくる。ただ、生産圏の典型的な例ともいべき組立工場と部品工場との空間距離は、トラックによる一日輸送可能範囲に限定されるから、流通圏よりもやや狭く、せいぜい現行首都圏域程度が限界であり、現にはほとんどがそれよりもずっと近い範囲内に立地している。

しかしながら、この生産圏の広がり及要求する広域行政となると、これもまた流通圏の場合同様トラック輸送を中心とする交通通信手段の整備拡充とかそれに関連しての交通安全が主である。ただこれにつけくわえられるべきものとしては、河川の工業用水としての広域利用とか、排水の一元化のための広域下水道の建設、あるいは京浜葉を通じての港湾行政の一体的運用等であろう。またときには労働力確保のための広域雇用計画などもとりあげられることはあるが、これはむしろもっとはるかに広い範囲での問題になる。

(3) 通勤通学圏

以上のような経済圏の場合に対比すれば、生活圏としての通勤通学圏については、いくつかの特色が指摘できる。

そのひとつは、これらの生活圏の広がり、集中した人々の外方へのスプロールにもなって広域化したものであって、東京への通勤通学者たる住民の生活の観点から行政的の一体性が強く要求されるという点である。なぜならば、住民生活に密着した行政は、地方公共団体の担当するものには

かならないし、この人々の生活のなかには住居と職場の両方でのものが含まれてくるからである。

そのふたつは、この生活圏の広がりや連絡づける交通手段が、主として鉄道であるという点にある。もちろん、自動車の大衆化とともに、その通勤への利用もいちじるしく増えてはいるが、通勤通学手段としてはいぜんとして圧倒的に鉄道の比重が高い。このことが同時に、鉄道沿線における住宅地のいわゆるスプロール現象をうみ、そこに深刻な都市施設整備のたちおくれの問題をひきおこしている。広域行政をとりあげる場合、この難問をさけてとおることはできないであろう。

そのみつつは、しかしながら、通勤通学圏の範囲は、現在の交通手段の発達段階からみて、東京の場合せいぜい40～50キロメートル圏にとどまるという点である。これは大阪や名古屋の場合よりもかなり広いが、しかし経済圏に比してははるかに小さいといえる。しかも、そこでの広域行政の要請は、上下水道の整備、道路の拡幅舗装、警察消防力の充実、清掃関係施設の完備等いずれも住民生活に立脚したものばかりであり、計画の総合性は必要であっても、その実施にあたっては地方公共団体の手にゆだねられた方がよいものがほとんどである。

(4) 買物圏

なお生活圏を考える場合、もうひとついわゆる買物圏をあげておく必要があろう。この買物圏は、もちろん日用品の購入範囲ではなく、比較的値段の高い高級品の場合であって、それも衣服や装飾品、贈答品などに限られるようである。最近の東京商工会議所の調査では、こういった商品についての東京依存度は30キロメートル圏で81%、50キロ圏で58%、100キロ圏もなお42%に達している。しかも、その買物をする場所は通勤通学圏と同様、もしくはそれ以上に交通機関に左右されるという。他方、この買物客をうけいれる東京の方も、こういった買物圏の関係で商店の数も非常に多く、都内の事業所数の46.8%が卸売・小売業によって占められている。

ただ、首都圏内の全域に広がった購買力を吸収するための小売店は、従

業員数、資本、経営構造、売上額、取扱商品等すべての面で一般の零細な小売商店とはかなり異なるものがある。すなわち、交通機関のターミナルや都心部に発達した百貨店あるいは専門店、廉売店のショッピング・センターがそれである。しかもこのショッピング・センターには、各種の娯楽施設や飲食店などもいりまじって、それ自体集積の利益を発揮し、多数人の多様な消費の要求を一カ所でみたすことができるわけである。

しかしながら、この買物圏は、かなりの程度まで通勤・通学圏と一致し、むしろそれに付随するものとみる方が自然である。したがって、それとはなれて一定の広域的行政を要求する独立の実体としてとらえることには疑問があるといえよう。

II 広域制の要請

1. 区域と機能の乖離

(1) 広域的行政的対応の要求

首都圏における行政広域化の問題は、主として現行都県の区域を超えた東京を中心とする何らかの範囲の一体的社会経済圏のうえに統一的な行政運営を確保する必要性の形をとってあらわれる。いいかえれば、経済圏なり生活圏なりの外方への拡大がいまや特定の行政機能の展開にあたって現存の都県区域との衝突を来し、そこになんらかの制度的解決をせまることになったのである。このように一般に中間的地方公共団体における区域と機能との乖離を解決しようとする試みを広域制 regionalism とよんでいる。したがって、こんにちの首都圏における広域行政の要請は、20世紀にはいって世界各国の大都市地域にひとしくみられるようになったこの広域制のひとつのあらわれであるといえることができる。

首都圏における行政広域化の問題は、1950年代の前半から緊迫を告げてくる。1956年の首都圏整備法の制定は、この問題への最初の対応であった。だが、当時においては、設定された100キロメートル圏全体にはまだ現実にはほとんどなんらの統一的行政運営の必要性は感じられなかった。むしろ

ろ、イギリスのロンドンのニュータウン方式に範をとって、東京都に集中する産業や人口を外側の衛星都市群に収容するという意味で広域圏が設定されたにすぎない。したがって、その衛星都市群と都心部を除く広大な諸地域は、間接的に両者の共通都市施設をうけいれる地域として地図上の関連性をみとめられただけで、現実には一体性はほとんど存在しなかったのである。

しかしながら、集中する人々の無秩序な外方への放出は、当初の首都圏整備計画をほとんど無に帰せしめた。交通機関に沿って通勤者の住居のための宅地化が急テンポで進行した。この結果、はじめてこれらいわゆるスプロール地域と都心部との一体性が強く感じられるようになり、広域行政の要請がうまれるにいたった。1965年の首都圏整備法の改正は、この変化を敏感に反映して、あらためて通勤・通学圏に相当する半径50キロメートル圏に限っての一体的整備を強く前面に打ちだしてきたのであった。

(2) 対応の区域的限界

しかるに、この行政広域化の要請にたいして、こんにちふたつの面からの制約があり、その阻害要因としてたちふさがっている。そのひとつは、これまでのわが国の中央各省に伝統的なセクショナリズムによる対立であり、いまひとつはこれまた伝統的な地方政府区域たる都県の固定的性格である。もちろん、この後者の場合に、地方自治の区域としての都や県を必要性に応じてひとつの自治体に統合したからといって、ただちに問題が片づくわけではない。むしろ、わが国の現状においては、その統合が結果的に未成熟の地方自治意識を破壊するおそれがあるだけに十分な検討を要する。また、この広域をひとつの地方政府の区域として考える場合、たえずダイナミックに外方へスプロールしつつある圏域との関係で区域をたびたび変更しなければならなくなるであろうから、この点からも都県統合にはなお問題が残る。地方政府単位であるかぎり、たびたびの区域変更は実際上不可能というほかないからである。

しかしながら、この都県の区域を超えて広域的に必要な行政を運営でき

る何らかの強力な体制がととのわなにかぎり、広域行政への対応は決して十分とはなりえない。ことに、現在都心区に東京都区部への通勤者の約半数が集中するという極度の昼夜間人口のアンバランスのもとで、一方では都心部の外部不経済の累積が交通難、駐車難、排気ガスや騒音による公害、あるいは水不足、地盤沈下等の弊害をもたらし、他方周辺の住宅地への圧迫が水の供給不足、下水道不足、清掃マヒ、公園緑地の不足、既成造成地のガケくずれ等々の居住環境の悪化となってあらわれている。もとより、このような条件の悪化は、長いあいだの生産第一主義の政策によってもたらされた都市基盤整備のたちおくれと最近における都市化のテンポの異常な速さによるものであることはいうまでもない。だが同時に、こんにちの職場と住居の分離傾向のなかで、両方の生活環境を同時に統一的に改善整備していく必要性はますます強まっている。その意味で、この首都圏にもそのリージョナリズムの要請にこたえることのできる独特の制度的工夫がこらされなければならない。さもないと、いぜんとして都心部のビジネス・センターの改造だけは進んでも、そこに通勤する人々の居住する外周部は放たらしにされようし、またその通勤手段も混雑する一方となるであろう。

2. 広域制の形態

では、首都圏の実情にみあった広域制の機構としてはどういうものが考えられるであろうか。この問題を論ずるにあたって、われわれはまずその型として一応理論的に想定できるものを列挙してみる必要がある。

(2) 主体による区別

その第1のものは、主体による区別である。すなわち、そこに設定される広域行政機構が国と地方公共団体のいずれによってつくられるのかということによる。この点では、つぎの3つがあげられる。

①地方公共団体の協力方式

地方自治が十分に発達し、広域行政にたいする自治体間の協力関係がス

ムーズに運ばれる国であれば、できるだけまずこの協力方式にたよるといのが常道であろう。首都圏の場合にも1950年の国土総合開発法にもとづいて各都県のあいだでつくられた関東甲信越総合開発審議会はこの型に入る。とにかく、わが国の場合、地方自治を憲法にまでうたっているかぎり、当然真先にこの協力方式を發展させる努力をすべきである。しかしながら、現実には、そのような気運がまだ十分に発達しているわけでもないし、また政治や行政の態勢もかならずしもそのような協力方式を効果的にするだけの条件がととのってはいない。それにくわえて、他の大都市地域とちがい、首都圏の場合には首都が介在するだけに、わが国のように伝統的な官僚的中央集権体制をとってきた国では、中央政府をぬきにして地方公共団体の協力方式だけですべてを解決することは困難となりそうである。

②国の機関

他方、このリージョナリズムの要請にたいしもっぱら国の機関によって対処していこうとする考え方もなりたつ。現存する首都圏整備委員会はこの型である。わが国の場合には、こういう形態をとった方が実際には活動しやすいことはたしかである。しかしながら、これが現在の程度の弱い権限しかもたない場合にはあまり問題はないが、それをもっと効果的なものにしようとして、広域行政企画から実施のすべてにわたって一元的な運営を可能にするような強力な機関としてのたとえば首都圏のようなものを設置しようとするれば、地方自治との関係においても、また中央各省庁との関係においても、いろいろ慎重に検討を要する事項がでてこよう。地方自治との関係においては、その参加をこぼむことは自発性、創造性を失なわしめ、結果的に角をためて牛を殺す愚を演じかねない。また、中央各省庁との関係においては、それぞれの権限をかなり奪取することになるだけに、設置自体が容易でないだろう。

③国と地方公共団体との協力方式

そこで、考えられる第3の形態としては、国と地方公共団体＝各都県

との協力方式がある。現存するものとしては、全国各ブロックに設けられたもののひとつとして、中央各省庁の出先機関と都県のあいだでついている関東地方行政連絡会議がある。また、臨時行政調査会の勧告した首都圏庁案は、一応国の機関ではあるが、長官と併置される議決機関としての評議会に各省庁や地方公共団体、その他各種民間団体の代表を集めるといふ点で、むしろこの第3の方式のものとも考えられる。わが国の場合、首都圏の広域行政を対象とするには一応この方式が現状では最も望ましいものといえそうである。

(2) 機能による区別

つぎに、広域行政機構の発揮する機能による区別が可能である。この場合には、企画や調整の機能だけにとどめるものと、さらに実施まで統一しようとするものとの2種類が考えられる。

企画・調整機能にとどめる方がよいか、それとも実施まで包括した方がよいかは、意見の分かれるところである。臨時行政調査会の勧告はこの点の比較検討をした結果、予定される首都圏庁が企画・調整機能だけを強力に統合できれば、実施は中央地方の各機関にまかせても十分強力に整備を進めていくことができると判断した。いなむしろ実施段階における多様な機関によるそれぞれの個性の発揮の必要性については積極的にみとめたといふことができよう。また前述の既存の各種広域機関はすべて企画・調整機能だけにとどまるものである。しかしながら、この点については、なお多くの異論のあるところで、強力な省の設置により、できれば地方公共団体の権能まですべて一元的に統合しないかぎり多くを期待しえないとする見解も有力である。この点については、主体による区別の際にもふれたとおり、やはり企画・調整機能にとどめる形が現状ではベターであるといえよう。

III 現実行政の対応

1. 企画段階での対応

(1) 現存諸方式

そこで、つぎに現実に首都圏に採用されている広域行政のための諸方式をみてみると、その重要なものはだいたいにおいて企画段階での広域制の実現をめざすものとなっている。とりわけ、つぎの3つのものが指摘できよう。これはいずれも国の法律にもとづいて設置されたものばかりであるが、構成主体は前述の3つの型のとおりそれぞれ別になっている。

① 関東甲信静越地方総合開発審議会

この組織は、3つのなかでは最も古く、1950年の国土総合開発法の第9条第2項(現行第6条の6第2項)「地方総合開発計画について調査審議するために、関係都府県は、その協議によって、規約を定め、地方総合開発審議会を設置することができる」という規定にもとづき同年12月25日の規約によって設置されたもので、同法第8条2以上の府県にわたる総合開発計画の作成を目的とすることになっていた。ただし、この法のねらいは本来特定地域の総合開発にあった。そして、このような特定地域だけの開発方式に反対する旧内務省系国土計画・地方計画関係者のたつての要望により都府県計画の規定がおかれることになったが、第8条の地方計画はこの都府県計画を2県なり3県なりが共同でつくるという場合を想定しただけのもので、いわば都府県計画の例外を考えたにすぎなかった。したがって、この関東甲信静越地方をのぞいては、ついにこんにちまでこの種の審議会はどこにもうまれることはなかった。

ところで、この審議会は、発足以来すでに15年以上を経過したが、これまで計画は作成されておらず、もっぱら年度ごとに各県からの政府各機関その他への要望をとりまとめる程度でお茶をにごしていた。だが、1965年の中部圏整備開発法の制定などに刺激されて、たんに開発の推進だけでなく積極的に計画の立案にまで手をのぼそうということになり、66年度からようやくその作業にとりかかった。こうして、67年度末までに、66年度を初年度とする長期20年計画をつくりあげることになっている。

この審議会の組織は、現在11都県の知事、議長を中心に、これに政府機関代表と学識経験者若干名をくわえ、都知事を会長に事務所も関東知事会にしている。その任務は、地方総合開発計画の調査審議、特定地域総合開発計画の調査審議、および地方総合開発事業の推進にあると規定されているが、実際には年額1都県15万円の負担金だけで計画立案まですべてやらなければならないので、それほど活発な動きはとうていできそうにない。しかも、それにくわえて現状ではいろいろ悩みも少なくないようである。

第1に、この審議会の発足後首都圏整備委員会や関東地方行政連絡会議がつくられるようになり、また関東知事会議においても一応計画についての話しあいがおこなわれるといったことから、その任務の独自性を主張するのがしだいにむずかしくなっている。もちろんたとえば首都圏整備委員会とのちがいでいえば、首都圏が計画を国でつくり地方公共団体はたんに要望しかできないのにたいしてこの審議会は地方公共団体がみずから自主的開発計画をつくろうとするものであること、また地域としても首都圏よりはるかに広い12都県を対象とすること、その目的においても首都圏よりも一層広範囲の農業開発や社会開発で含むものであることなどがあげられる。また、連絡会議とは、性格上計画機関と連絡調整機関とのちがいがあつた。にもかかわらず、その独自性を主張することは困難になってきているのである。

第2に、そのことは、じつはこの審議会の存在意義がすでに昭和20年代の資源開発時代に終わったということと深い関連がある。まともった計画区域としては現行の首都圏でさえ広すぎるといふ反省がでてきているこんにち、それよりもはるかに広い12都県間に統一的な地方計画を作成する意義ははたしてあるのだろうか。むしろ、いまさら過去のものを引っぱりだしてもどうにもならないような気がする。

第3に、この地方計画の策定にあたっても技術的困難が生ずる。ブロック計画であるかぎり、一方では当然全国総合開発計画に立脚しなければ

ばならないが、この全国計画自体大幅に改訂する必要性ができていて、全体の規模を確定するのがきわめて困難になっている。しかも他方では、この全体規模の不確定のまま各都府県をつみあげ方式をとれば計画自体はどうしても過大におちいるおそれがあり、その調整はまず不可能に近くなる。現に、この審議会が新しい計画についての策定要綱をとりまとめるだけで1年もかかったほどである。

第4に、1957年の東北地方にはじまって、いまでは3大都市圏をのぞく全地方にそれぞれ法にもとづく開発促進計画がつくられ、これが実際には予算要求のための材料として利用されるようになったため、この審議会の作成する計画も結局はそれと同類とみなされる危険性がある。したがって、なかにはどうせ地域としての一体性もない以上いっそのこと計画の作成をやめてしまっただろうかという声さえも聞かれるようである。

②首都圏整備委員会

この機関は、1956年の首都圏整備法にもとづき、従来の首都建設委員会に代るものとして設置された。その管轄区域は、他の2つの組織とはちがって都府県単位でなく、東京を中心とする半径100キロメートル圏をとっている。また、その当初の構想は、大ロンドン計画に範をとり、既成市街地と衛星都市とに人口を配分し、その中間地域にグリーン・ベルトを設定して両者の連祖性をたちきろうとするものであった。こうして、首都圏整備委員会は、国の行政委員会として委員長（国務大臣）と4名の委員からなり、首都圏整備計画の作成とそれに必要な調査、同計画の実施に関する事務についての必要な調整および実施の推進等をおこなうことになった。

しかしながら、この委員会もまた発足以来十分な効果をあげることができず、東京のスプロール化を抑えるのに失敗してしまった。そこで、各方面から、同委員会をもっと強力なものに改組すべきであるとする強い批判があらわれ、先述のように臨時行政調査会も首都圏庁への改組を

要求するにいたったのである。また、それと並行して、もはや現実の姿と完全にくいちがってしまった従来の首都圏整備計画を全面的に改正して、もっと効果のあがるものにすべきであるという意見も強まり、この方は1965年の法の全面改正により、都心から50キロメートル圏までの範囲をあらたに既成市街地として整備していくことになった。

この法改正のねらいはつぎのような点にある。第1は、従来の大ロンドン方式を捨て、スプロールの最先端と考えられる50キロメートル圏まで首都地域を拡大し、ここに大都市としての一体的開発を積極的に推進するとともに、これをこえる地域の開発とは完全にきりはなしてしまおうということである。簡単に人口だけで比較してみても、過去10年間に50キロメートル圏は全国増加率の60%をここに引きつけたのにたいして、その外周50～100キロメートル圏では逆にその半分に相当する以上の人数を流出により失っている。したがって、従来外周部の諸県ではなお考えざるをえなかった地域格差の是正とか人口の吸収といったようなことはもはや整備計画のなかにははいってこないことになる。このことは、これまでの首都圏全体のありかたからみるとき一大変化だといえよう。これまでの首都圏は1都7県のあいだに全然まとまりがなく、東京、神奈川をのぞいた6県は東京の犠牲になるのを回避しようというので6県協議会なるものをつくって格差是正や所得の向上をうたい文句に結束を示してきていたのであった。このため、1都7県の共通の問題としては水の問題と都市間交通程度しかなく、しかも水などは各都県の対立がひどくて首都圏ではとりあげることさえできなかった。ところが、この1965年の法改正の背景をなす50キロメートル圏までの通勤圏の拡大は、埼玉、千葉両県の従来の態度を変えさせ、ついに1966年4月にはこれまでの6県協議会を解消して新たにこの50キロメートル圏に属する東京、神奈川、千葉、埼玉の1都3県協議会へのきりかえを迫ったのである。もちろん、ひとしく50キロメートル圏といってもその整備には再開発と開発という手法上のちがいが地域によってでてこよう。だが、とに

かく法改正により、この圏域内は大都市地域としての純化が達成されることはたしかである。

第2は、この50キロメートル圏の設定にとまなり措置として、これからつくられるニュー・タウンをこれまでのものよりもっと外周部へ移し、50～100キロの範囲におこうということになった。したがって、従来都下で衛星都市の指定をうけてきていた八王子、青梅などの諸市はいずれも50キロメートル以内にあり、もはやそういう意味でのニュー・タウンとしては存在しえなくなるのである。

第3は、そういった点と関連して、首都圏整備計画の主体を50キロメートル圏におき、従来やっていなかった水問題なども計画に含めるとともに、その強力な実現をはかるために首都圏庁構想を将来実現しようとはかっていることである。

③関東地方行政連絡会議

この組織は、以上の2つよりもずっとおくれて1965年に発足した。もっとも、自治省は、すでにこれを1961年の秋に立案、爾來数次にわたり国会に提案し続けてようやく4年目に実現をみたのであった。

この地方連絡会議の方式は、全国各ブロックごとにつくられる全国一律のものである点で他の2機関とちがっている。この原型は、すでに第2次大戦の前後に登場していて、1940年内務省の訓令で8地方に設けられた地方連絡協議会にはじまる。この組織は、「国策遂行の確保と地方行政の改善向上のため府県知事の管掌に属する各種行政の運営につき必要なる連絡をはからしむる……」ということで統制経済のもと、とくに物資の配給や物価の調整にあたった。ついで1942年秋には閣議決定により地方各庁連絡協議会要綱が設けられ、「生産力の増強 其他の時局事務に関し第一線機関たる地方各庁間の連絡を緊密にし其の機能の有機的総合的な発揮を図るは時局下極めて緊要なるに顧み……」とくに必要な地方に設置されて、広く行政全般にわたり連絡をはかることになった。さらに翌年には、地方行政協議会が9地方におかれ、「現下地方行政の

重要性に鑑み所謂府県割拠の弊を防除し関係都府県間の行政の総合連絡調整を図り更に進んで特に地方行政官庁の所管行政にも亘り各種施策の総合的運営を具現し以て各種地方官庁を挙げて渾然一体と為り戦時地方行政の振作に邁進するの態勢を整へんとす。」ということになり、最後に1945年終戦の2月ほど前に本土決戦に備えて中央からの指揮が途だえた場合のブロック司令部としての地方総監府が軍管区と行政区画の一体化をめざして登場してくるのであった。

このようなひな型をもつ連絡会議は、当初は府県と各省の地方出先機関にたいする自治大臣の調整権をみとめようとしたために、府県からは自治の圧殺と批判され、各省からは自治省の権限強化策だと反対をうけ、ついに後退をよぎなくされて文字どおりたんなる連絡機関に変更させられた。このため、拘束力や財政力がないから実効性に乏しいとか、中央各省庁のセクショナリズムの解消や府県の統合ぬきにこんな連絡機関をつくってみても意味がないとか、あるいはしょせん自治省の権限強化策にすぎないといった批判がきかれる。

このような事情から、発足当初はほとんど存在意義すらみとめられなかった地方行政連絡会議も、1966年度折からの不況に際し政府が景気回復策として公共事業促進のための国債発行を実施するや、ひょんなところからにわか政府と都道府県とのあいだをつなぐ組織として脚光を浴びるにいった。地方ごとに銀行引込みのための地方融資懇談会を設置するよう自治省財政局長名で通達が出され、連絡会議が利用されることになったからである。

もっとも、各地方の連絡会議はかならずしも簡単に成立したわけではなかった。1965年5月から6月にかけて、中国、北海道、関東の3地方は発足したが、他は2月以上もおくれ、とくに吉野川の水と瀬戸内架橋という難題をかかえた四国やどんぐりの背くらべで議長のきまらなかった北陸はともに半年以上も設置できなかったのである。この点関東地方の場合は、設置されたのも早かったが、さらに他に先がけて部会や幹事

会を設け、実質的な作業にもとりかかった。議長に都知事をあて事務局を都の企画調整局が引き受け、幹事には各都県および横浜市の企画部長と各省の出先機関の関係部長がなった。また部会としては観光・交通開発、水資源開発、農畜産物需給調整の3つのほか、公共事業等施行促進特別部会をおいた。

各部会のとりあげた課題は、いずれも緊急の解決を要する難問ばかりである。まず、観光・交通部会は、道路だけを対象とし、第1弾として1966年4月に「高速自動車道路網の整備に関する意見書」を関係各省に提出し、各都県市計画との関連を考慮して関連道路網の積極的建設整備の必要を訴えた。ついで、そのあと観光道路の整備の問題をとりあげている。これにたいして、水資源開発部会は、水没補償問題と水需給計画の樹立とを議題としてとりあげ、後者の点で広域利水調査に手をつけた。ただ、この部会の作業は先述の関東甲信静越地方総合開発審議会との作業とダブリ、ことに他県市の場合のように単一の企画部長が両方を兼ねるのところが、東京都は所管が審議会は首都整備局、連絡会議は企画調整局とわかれるため、内部の調整の必要がでて面倒になっている。しかし、知事のなかに熱心なものがいて連絡会議でも積極的に調整しているということになったのであった。さらに、農畜産物需給調整部会は、むしろ県側から提起された部会で、農林省の農政局プロパーともいべき農業生産についてはふれずにもっぱら流通面、とくに物価問題としてとりあえず地方市場から実態を勉強してみようということになった。なおこのほかに、常任幹事会が大都市開発を独自のテーマとしてとりあげ、ゆくゆくは首都圏整備法の改正にまで発展させようと張り切っている。

だが、この連絡会議にもいろいろ問題点があるようである。その第1は、この会議を所管する自治省に明確なビジョンがなく、その性格づけに苦しんでいるという点である。もっとも自治省にしてみれば当初の意図がみとめられなかったという申し開きはできようが、各地方にしてみれば陳情団体に墮してはいけないという以外になにも示されないため、

どこまでやってよいか、またやるべきなのかはっきりしないわけである。その第2は、実際に活動をしてみて、具体的な問題をとりあげてみると、その問題が具体的であればあるほど解決のむずかしさが感じられるようである。国でこれまで努力してできなかった問題ばかりであるから、それを寄せ集めの連絡会議では一層やりにくくなるというわけである。その第3は、連絡会議が都道府県のほかに各省の出先機関を一堂に会することをねらいとするものであるため、法律によるもののほか政令で追加したり協力機関の名称や委嘱でできるだけ多くの機関をとりこんだが、このことがかえって管轄区域がバラバラであったりして足並みをみだす結果になっていることは否定できない。その第4は、実効性の点であって、すでに発足の当初から会食をする機会が一度増えただけなどという痛烈な批判もあつたくらい、その効果については疑問視されていた。関東の場合は、この批判を避けるため、総会中心でなく部会に分れ活発な動きを期待しているわけだが、しかしいぜんとして組織のもつ統合力の弱さは問題であろう。その第5は、既存の類似組織との重複の点であって、へたをすると屋上屋を架する結果に終りそうである。もっとも、この点は、関東甲信静越総合開発審議会は地方間の調整にあたり経済企画庁と建設省の所管するところであり、首都圏整備委員会はむしろ国の内部の調整を主にねらい、地方行政連絡会議は国と地方との調整で自治省が所管するというぐあいに、一応の区別はつけられている。しかし、自治省あたりは連絡会議への吸収一本化を意図しているようだが、それはともあれ不必要な重複に陥っている点は否定できないであろう。

(2) 改革案

以上やや詳細にのべたように、現存の企画段階での広域行政諸方式は、いずれも重要な問題をなかにふくんでいる。とくに、関東甲信静越総合開発審議会については、こんにちその活用をはかること自体ほとんど意味がないと考えざるをえない。また、関東地方行政連絡会議も、それがたんなる連絡機関にすぎないがぎり、いくら活動を活発にしてみたところで山積

する難問の解決には役だつとは思われない。その点では、直接大都市地域における広域行政の問題に正面から取り組む首都圏整備委員会だけが、慎重な検討に値するといえそうである。

ところで、この首都圏整備委員会のありかたについては、すでにその法案の審議段階からいろいろ議論の分れるところであった。とくに、行政委員会制度については権限が強すぎるという意見と弱すぎるという意見とが対立したが、この点は結局その後の実際の動きのなかで後者の意見が正しかったことが立証された。そこで最近の改革案はいつもその強化という観点から、行政委員会を廃して庁もしくは省をおくことを提案しているのである。

だが、この場合、すでにふれたように省の設置に踏みきることには疑問があり、またとうてい実現できそうにない。となると、当面庁の場合だけが一応可能性があり、また現に臨時行政調査会の勧告をうけた政府の行政改革本部でもその点の検討をしている。しかし、いまのところ政府与党は本気でとりあげる様子は見られない。

この点をどう考えるべきかということはすでに別稿でたびたび論じたところであり（たとえば拙著『日本の地域開発』とか『現代の地方政治』参照）、くり返すつもりはない。ただ、内閣の側にやる気さえあれば庁といわず現在の委員会でもって十分やれること、およびそのねらいが最大の隘路である各省庁行政の総合調整にあるとすればむしろ現行の行政委員会制度を強化活用する方がすぐれていることの2点を指摘するにとどめたい。

2. 執行段階での対応

つぎに、執行段階での広域行政のための諸方式はいわゆるタテ割りの各省の地方出先機関は存在するが、それを横につないだ総合的な機関は存在していない。そこで、とくに首都圏省のような企画のみならず執行段階まで含めた強力な行政機関の設置を望む声がたとえば自民党の岡崎私案やその他一部有力者の提案という形でつねに底流として存在することになる。

しかしながら、各省の地方出先機関がそれぞれ内部に抱えている問題点や、地域的な観点からの省の設置については、おのずから別個の膨大な調査研究を必要とするように思われるので、ここでは後の機会に譲ることにした
い。

The Expansion of the Service Area in the Capital Region and Plans for Coping with It

Atsushi Sato

I. Various factors in the expansion of the service area

1. The over-concentration in Tokyo

An excessive concentration of population and urban facilities in Tokyo must first be pointed out as the cause of widening the service area in the Capital Region. The factors of the concentration can be roughly divided into three.

- (1) Tokyo as the capital city
- (2) advantages from contacts
- (3) increase in consumption

2. The expansion of the "social-economic region"

It goes without saying that the concentration of population and urban facilities causes the expansion of what is called the social-economic region. However the concept of the social-economic region is not clear, the meaning is not necessarily the same for everyone. At least we can divide the economic region into two categories; (1) the sphere of influence of the wholesale market, (2) the sphere of manufacturing industry. On the other hand, the sphere of livelihood can be classified as the commuters' (including students going to school) area and the shopping area. But we find the strongest need for regional administration in the commuters' area. As for the size of the area in the capital region, the distance is thought to be as far as forty to fifty kilometres along the major railways from the centre.

II. Requirements for regionalism

1. Gap between the area and the function

(1) The demand for regional administration

The demand for regionalism can be regarded as the effort to solve inconsistencies between the existing administrative area and functions in the first tier local authority. Regionalism in city region has been urgently needed from about 1950.

(2) Limitation of the administrative area in regionalism

The realization of regional administration is now limited by the existing administrative area which is a traditional governing unit. The sectional conflicts among the departments of the central governmental area also an obstacle to establishing regional administration.

2. Organization of regionalism

The central governments and local authorities have tried to set up various regional organs in order to improve the capital region. Before examining the existing organs we will theoretically divided them into two categories.

(1) Classification by responsible bodies

There are three patterns of regional administration by responsible bodies:

- ① Cooperative system among local authorities
- ② Regional organ as an agency of the central government
- ③ Cooperative system between the central government and local authorities

(2) Classification by functions

There are two types of regional administration by functions.

- ① Regional planning body
- ② Regional planning and executive authority

III. The existing organs for regional administration

1. Regional administration at the planning level

(1) The present situation

The regional organ at the planning level is the most important authority that exists now. There are three regional planning bodies permitted by various laws.

① Kanto, Koshin, Seietsu Province Comprehensive Development Committee

② The Capital Region Development Commission

③ The Joint Council for Kanto Province Administration

(2) The Scheme for the reform of regional administration

Various reform plans have been presented stating that the existing organs could not fully satisfy the demands for administration in the growing service area. Such a plan as the Capital Region Development Board was proposed by the Temporary Administrative Research Commission and is supported by a number of well-qualified observers. But I believe that if the Government is only in earnest the present Commission can fully satisfy the demands for regional administration.

2, Regional administration at the executive level

Today, there is no regional comprehensive executive body except regional agencies of each department of the central government. Therefore, as for a reform plan including executive functions, the so-called Okazaki private plan and the scheme presented by some leading Liberal Democrats suggest the setting of a regional authority such as a central organ like "the Capital Region Ministry". But we need further study on the regional agencies of each departments and the necessity of the unification of regional administration at the executive level.