

まえがき

当センター研究部では、研究事業のうち政策研究として研究部の職員が行う「部研究」と公募等の職員で構成する研究チームが行う「チーム研究」とを実施している。

本研究は、研究部の職員による部研究であり、今回の研究テーマは、「大都市圏における広域行政」を取りあげている。

このテーマを取りあげた理由は、今日東京問題に代表される都県区域を越えた広域行政課題に対してその総合的、抜本的な解決が急がれているにもかかわらず、事態の改善にあたっての行政間の連携、協調が必ずしも円滑になされていないところから、大都市圏における広域行政のあり方に検討を加える必要があると考えたからである。

確かに、このテーマは、その問題対象が主に東京問題であるところから、一方では地方分権化の問題からの、他方では遷都論に代表される首都機能移転問題からのアプローチが自治体、国、経済界等々各々の立場で種々展開されており、その広域行政を進めるためのルールづくりに一定の結論が見い出せたとしても、それ自身が内包するひとつの限界があることを認めざるを得ない。

しかしながら、この報告書が、今後の広域行政の推進にいささかでも役立てることができ、それらの論議に一石を投じることができれば望外の幸せである。

平成3年3月

神奈川県自治総合研究センター所長

室 谷 千 英

目 次

はじめに	1
------------	---

第 1 章 東京問題と広域行政

1 東京問題

(1) 東京問題—東京圏が抱える大都市問題を中心として—	7
(2) 東京問題の背景	12
ア 中央集権体制の弊害	13
イ 国の諸対応に対する疑問	14

2 広域行政課題としての東京問題

(1) 東京問題の本質	18
(2) 東京問題への自治体側からの対応	22
(3) 東京問題と広域行政論	23

第 2 章 広域行政の現状と課題

1 地方自治法上の広域行政

(1) 地方公共団体の組合	33
(2) 地方開発事業団	36
(3) 地方公共団体の協議会	37
(4) 機関の共同設置	38
(5) 地方公共団体の機関の連合組織	38

2 特別法上の広域行政

(1) 地方行政連絡会議	39
--------------------	----

(2) 地方公共団体の協定	40
(3) その他	40
3 広域行政制度の課題	41
4 「事実上の協議会」による広域行政	
(1) 神奈川県が関係している事実上の協議会の事例	42
(2) 他府県の実事実上の協議会による広域行政の事例	48
5 「事実上の協議会」の課題	53
6 提言へのプロローグ	54

第3章 大都市圏における広域行政システムの確立をめざして

1 広域行政を確立するための基本的な考え方	
(1) 地域の尊重と責任主体の明確化	59
(2) 現実性の重視	61
(3) 自主性、自律性の尊重及び施策の総合化、統合化の推進	61
(4) 民主性の確立	63
(5) 圏域思考の醸成	63
2 広域行政システムを確立するための三つの施策	
(1) 広域行政システムを推進する組織づくり	67
(2) 広報活動の積極的展開	69
(3) 職員交流の推進	73
3 府県連合への可能性	74

はじめに

神奈川県、埼玉県、千葉県、東京都の1都3県—東京圏—は、東京都区部を中心として通勤圏、通学圏、日常生活圏等が形成され、経済的にも、社会的にも密接に関わりのある一つのまとまった大都市圏として捉えられており、その圏域面積は国土面積の4%にも満たないが、全人口の約25%にあたる3,100万人を超える人々が集中して住んでいる、我が国最大の大都市圏である。

この東京圏では、昭和60年代に至って、日本経済の国際的地位の高まりや経済のソフト化・サービス化等の進展により、金融機能や国際機能を始めとして情報機能、企業の中核管理機能等の諸機能の集中がさらに進み、政治・行政・文化機能等の集中と相まって、いわゆる「東京一極集中」が現出している。

この東京一極集中は、当然のことながら、土地・住宅問題、交通問題、ゴミ問題、防災問題等の大都市問題—東京問題—を引き起こし、国や自治体にその解決を迫っているが、未だに国も自治体もその総合的、抜本的解決策を提示できないでいる。

国においては、第四次首都圏基本計画や四全総等を策定するなど、国土を東京一極集中型から多極分散型に形成することとし、「国土の均衡ある発展」をめざしているが、今まで東京の過密問題の解消をめざしながら今日の東京一極集中を現出させた結果を見るならば、その総合性と推進力について多くを期待することは困難であろう。

一方、東京圏における神奈川県としては東京一極集中の‘被害者’の立場にあると同時に、「東京」対「地方」の図式からみれば東京一極集中の‘加担者’の立場にもあり、加えて、県域の中に横浜、川崎の二つの指定都市を抱えているため、この東京問題の解決には隣接都県とは異なった独自の対応が必要となっている。

もちろん、神奈川県では、現在六都県市による首都圏サミットをはじめとして自治体間等で広域行政に関する協議を重ねており、多くの成果も積み重ねられているが、ともすれば、自治体間の利害対立が錯綜し、抜本的な東京問題解決のルールづくりが確立されているとは言えず、むしろ現在試行錯誤を重ねているところと言った方が正確であろう。

そこで、この「大都市圏における広域行政」では、東京圏において東京問題を解決するためには、広域自治体である神奈川県は広域行政をどのような進めていったら良いのか、言い換えると東京圏における広域行政のあり方は如何にあるべきかに絞って検討している。

先ず第1章では、既存の統計資料等を下に東京問題を分析していくことで東京問題の本質やその対応等から広域行政についての視点や考え方を探り、第2章では、これを受けて現状の広域行政制度が東京問題の解決のために果たして活用することができる制度か否か、あるいは事実上の広域行政についてその問題点とされているところはどこにあるのかについて検証していくこととする。

最後に、第3章では、第1章と第2章を受けて、広域行政に対する基本的な考え方を整理し、広域行政を推進するために必要な現実的な施策について提言を行い、将来展望について触れていくことにする。

なお、この研究テーマ自体が幅広いテーマであり、その意味内容についても種々考えられるので、この研究を実施するにあたって前提としたことについてまず整理しておきたい。

第一に、「大都市圏」の定義についてであるが、土地・住宅問題、ゴミ問題、交通問題、環境問題等の広域行政課題を解決していく視点からして、通勤圏、通学圏、日常生活圏等として経済的にも社会的にもまとまりのある東京圏（1都3県）を、ここでは「大都市圏」として位置づけ、そこで発生する問題を「東京問題」として位置づけている。

従って、東京圏より大きい首都圏や長野県などを含めた関東ブロックで「大都市圏」の範囲を捉えることはその圏域の一体感から考えても、地理的視点から考えても無理があり、同時に広域行政課題の共通性が薄弱となるので本研究テーマの対象外とした。

また、神奈川県に隣接する静岡県や山梨県との広域行政についても、神奈川県の広域行政を考える場合には当然考慮されてしかるべきであるが、大都市圏という限定がある以上本研究テーマの対象範囲とするのにはふさわしくないので対象外とし

た。

次に、個々の「東京問題」についての形成要因等の分析をすることや広域行政のそのものの概念把握、具体的な事務の洗い出し、広域行政需要の実態把握、受益と負担の関係等の分析については、研究期間の関係で触れていない。

最後にこの研究報告を有意義で現実的なものとするため、現状の自治制度の枠組みの中で考えていくことにしており、府県機能の問題、県と指定都市との問題、国からの権限・財源の移譲の問題等々については多くの識者により優れた理論的展開がなされているので、ここではそれに譲ることにした。

第1章 東京問題と広域行政

1 東京問題

(1) 東京問題—東京圏が抱える大都市問題を中心として—

我が国では、戦後、「先進諸国に追いつき、追い越せ」のキャッチアップ政策が中央集権体制により強力に押し進められたことで、昭和30年代後半から高度経済成長が驚異的に進展し、経済の飛躍的な発展を遂げることとなった。

その後も、我が国では、二度の石油危機、円高をも巧みに乗り越え、経済安定成長の時代に入り、今では、戦後最長のいざなぎ景気を抜くのではないかとさえ言われている¹。

経済大国日本と呼ばれるようになってから久しく、GNPではアメリカに次いで世界第二位となり、既に一人当たりGNPではアメリカを抜いて世界第一位となっており、豊かな国日本を人々は謳歌しているように思える。

中でも東京圏²の経済規模は、世界の中で比較してもアメリカ、旧西ドイツ、ソ連、フランス、イギリス、イタリアに次いで世界第7位（昭和62年）に相当している。

巷にはモノが溢れ、一頃「飽食の時代」とも言われたように、この東京圏では世界中の商品や食料品がデパートなどにところ狭しと並び、また、世界中の著名な芸術家のコンサートや舞台、歌舞伎等の古典芸能などが身近に、気軽に楽しめるようになっていく。

時代の先端を走り、多くのビジネスチャンスに恵まれ、同時に街としての華やかさを併せ持つ、「都市の魅力」を十分に備えた大都市として、東京圏は成長、拡大、発展を続けている。

その東京圏は、我が国最大の大都市圏を形成しているが、その面積は、13,513km²で、全国土377,801km²の3.5%に相当しているに過ぎない（昭和60年国勢調査数値。以下同じ。）。これに反して、東京圏を占める人口は、3,027万人で、全人口1億2,104万人の25%に相当しており、その過密ぶりと集中状況は異常な事態と言うほかはなく、いわゆる「東京一極集中」を端的に示している。

この過密ぶりを東京圏で構成する都県の人口密度で見ると、埼玉県 1.5 千人 / km²、千葉県 1.0 千人 / km²、東京都 5.5 千人 / km²、神奈川県 3.1 千人 / km²となっており、東京都の過密ぶりは群を抜いているのがわかる。

また、平成 2 年 10 月の国勢調査速報値³（表—1）を見ても、そのことが裏付けられている。

昭和 60 年から平成 2 年までの過去 5 年間の全国の人口増加数は、約 2,563 千人で戦後最低の人口増加数となっているが、その中で逆に全国の 18 の県では人口数が減少しているにもかかわらず（この人口減少県が二桁を記録したのは昭和 40 年から昭和 45 年の時以来の現象となっている。）、相変わらず東京圏は、約 1,523 千人も増加し、全体の増加数の 59.4%をも占めている。

さらに、この間の全国平均の人口増加率は、2.1%で、大阪圏では 1.3%、名古屋圏では 3.4%であるのに対し、東京圏ではその 2 倍以上の 5.0%となっている。このうち、東京都の人口増加率は横這いの 0.2%（逆に、東京区部では 2.3%減少している。）であるのに対し、埼玉県（同 9.2%）、千葉県（同 7.9%）及び神奈川県（同 7.4%）で上位 3 位までを占めている。

つまり、このことは、東京圏全体では人口数が増加しているものの、東京都心部から人が締め出され、そのほとんどが周辺の 3 県に拡散している、つまり人口の外延化が進んでいることを物語っている。

さらに、平成 2 年と昭和 40 年の全国人口の構成比を比較すると、東京圏は 4.5 ポイント増加しているのに対し、大阪圏及び名古屋圏は、各々 0.3 ポイント、0.5 ポイントの増加に止まっており、全国人口の構成比を見ても東京圏の比重が如何に増してきているのかがわかる。

世界的に見ても（昭和 60 年調査数値）、東京圏人口 3,027 万人（中心部の都区部人口 8,355 千人、人口密度 13.9 千人 / km²）に対して、ニューヨーク都市圏人口は 1,793 万人（中心部のニューヨーク市人口 7,165 千人、人口密度 9.2 千人 / km²）であり、ロンドン都市圏人口は 1,202 万人（中心部のインナーロンドン 2,322 千人、人口密度 7.2 千人 / km²）であることから⁴、東京圏の人口集積が如何に高いかがわかる。

因みに、大阪圏、名古屋圏を合わせた三大都市圏でみると、この圏域面積では、全国土面積の 10%を占めているに過ぎないが、その合計人口は、実に全人口の 45%に相当し、さらにその周辺部を含めた首都圏、近畿圏、中部圏でみるとその人口は全人口の 63%に相当することとなり、都市化の進展により如何に多くの人々が都市をめざし、都市に移り住んできたかが明らかとなっている。

表—1 人口の推移

単位：千人

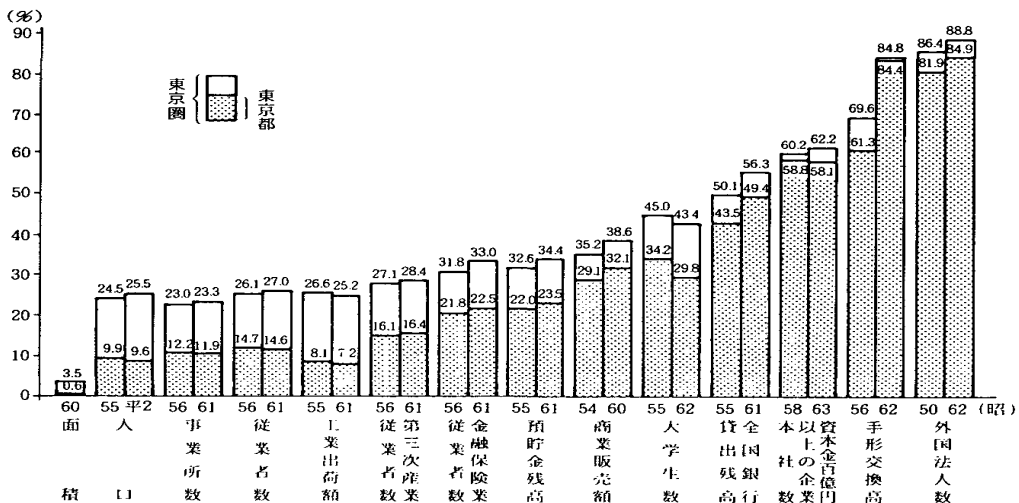
地 域	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	2/60
全 国	99,209 (100.0)	104,665 (100.0)	111,939 (100.0)	117,060 (100.0)	121,048 (100.0)	123,611 (100.0)	2.1
東京圏	21,016 (21.2)	24,113 (23.0)	27,041 (24.2)	28,698 (24.5)	30,273 (25.0)	31,796 (25.7)	5.0
埼玉県	3,014 (3.0)	3,866 (3.7)	4,821 (4.3)	5,420 (4.6)	5,863 (4.8)	6,405 (5.2)	9.2
千葉県	2,701 (2.7)	3,366 (3.2)	4,149 (3.7)	4,735 (4.0)	5,148 (4.3)	5,555 (4.5)	7.9
東京都	10,869 (11.0)	11,408 (10.9)	11,673 (10.4)	11,618 (9.9)	11,829 (9.8)	11,854 (9.6)	0.2
東京区部	8,893 (9.0)	8,840 (8.4)	8,646 (7.7)	8,351 (7.1)	8,354 (6.9)	8,163 (6.6)	—2.3
神奈川県	4,430 (4.5)	5,472 (5.2)	6,397 (5.7)	6,924 (5.9)	7,431 (6.1)	7,980 (6.5)	7.4
大阪圏	13,069 (13.2)	14,538 (13.9)	15,695 (14.0)	16,145 (13.8)	16,532 (13.7)	16,742 (13.5)	1.3
名古屋圏	6,313 (6.4)	6,929 (6.6)	7,549 (6.7)	7,908 (6.8)	8,202 (6.8)	8,482 (6.9)	3.4

- (注) 1 人口の数は、国勢調査数値（単位は：千人、百位以下切捨て）、ただし、平成2年の数値は、国勢調査速報値による。（）内数値は、構成比（単位：%、小数点以下四捨五入）。
- 2 2/60 は、平成2年人口の昭和60年人口に対する増加率（単位：%、小数点以下四捨五入）。

もちろん、このような東京圏への人口集中は、経済機能、国際機能、情報機能等の諸機能が直接的には経済大国日本の国際的地位の高まりや情報化、経済のソフト化・サービス化の進展等により東京圏に集中してきた結果、生じたものとされている。

その集中状況を見てみると、図—1のとおりであるが、この図からも、諸機能の集中状況は、東京圏の全国に占める割合が圧倒的に高く、また、東京圏における東京都の割合が依然として高いことがわかる。

図—1 東京圏と東京都への集中状況（全国シェア）



(注) 資料出所：経済企画庁総合計画局編『東京の世界都市化と地域の活性化』平成元年7月大蔵省印刷局発行及び『データブッカー極集中—極集中と東京問題〈資料編〉』平成元年6月東京都企画審議室発行から作成。
 原出典については、同書参照のこと。

以上のように、諸機能の集中と人口の集積—東京—極集中—が進んだ結果として、いわゆる東京問題が発生し、「国富みて、民貧し」の言葉で揶揄されるように、人々はアメリカ、旧西ドイツなどの先進諸国のような生活の豊かさを実感していないと言われるようになった。

テレビ、新聞、雑誌などで「生活大国をめざせ」との掛け声が盛んに叫ばれ、そ

れはもはや国民的世論にまでなっているかのようである。それは、社会全体が成熟化して、人々の価値観が多様化し、人々が「量」より「質」をめざし、「ゆとり」とか「豊かさ」とかを求める時代になってきたことを端的に示している。が、足元を見渡すと、掛け声ばかりで事態は何も変わっていないようにも思える。

中でも東京圏は、人々が日々暮らしていくには非常に暮らしにくいところとなっている。実際、東京圏における公園、下水道、住宅などの都市基盤整備は、先進諸国に比較して充実していないし、全国平均と比較しても、必ずしも東京圏が豊かであるとは言えない。

例えば、都市公園の一人当たり面積（昭和 62 年）は、 2.2m^2 となっており、全国平均の 4.7m^2 よりかなり下回っており、ニューヨーク 14.6m^2 （昭和 60 年）、ロンドン 25.3m^2 （昭和 56 年）、パリ 13.5m^2 （昭和 54 年）と比較すると都市の環境から見て不十分である。

また、下水道普及率（平成元年）は、61%で、全国平均の 40%を大きく上回っているが、アメリカ 73%（昭和 61 年）、イギリス 95%（昭和 57 年）と比較するとやはり下回っており、同様に文化的な生活水準から見て不十分である。

住宅の床面積（昭和 58 年）では、1 住宅当たり 67.0m^2 で全国平均 85.9m^2 より下回っており、旧西ドイツでは 98.8m^2 （昭和 56 年）、アメリカでは 136.1m^2 （昭和 55 年）、フランスでは 77.1m^2 （昭和 54 年）となっており、住宅の快適性からも不十分である。

特に、最近では「持てる者と持たざる者との資産格差」が問題となっているように、土地はバカ高く、住宅は遠く、狭く、高い。もはや、普通のサラリーマンでは一生働いてもまともな家を買うことは非常に困難となっている。

（財）日本不動産研究所の全国市街地価格指数によると、昭和 11 年から 50 年間で地価は約 13,000 倍になっているのに比較して、消費者物価指数（東京都区部）は約 1,600 倍にしか上がっていない。全く異常な事態と言うほかはなく、緊急に解決すべき行政課題のひとつとなっている。

そして、土地の価格の高騰は、住民を郊外へと追いやり、人口の外延化を促している。このことは、当然の結果として通勤時間の遠隔化となって現れ、昭和 58 年か

ら新幹線定期券が設定されたり、平成元年度からは通勤定期の非課税限度額が5万円になったこともあり、今では、5,500人以上の人々（昭和63年度）が新幹線通勤を利用してしているほどである⁵。

また、首都交通圏では、鉄道旅客輸送量は伸びているにもかかわらず、ピーク時混雑率は概ね平均して200%（体が触れ合い相当圧迫感があるが、週刊誌程度なら何とか読める状態。）とさほど改善されていない。とりわけ東海道線、京浜東北線、山手線、中央線快速等においては、250%（電車がゆれるたびに身体が斜めになって身動きができず、手も動かせない状態。）以上の混雑率となっている⁶。

道路の混雑状況でも、東京圏の一般国道における混雑区間の割合は、昭和55年の50%から昭和63年には63%に増加しているし、また、‘低速道路’ともよく言われ、社会問題化している首都高速道路の渋滞時間は、昭和50～60年の10年間で概ね2.6倍にもなっている⁷。

これらは、戦後経済成長の歪み、言い換えれば、国の中央集権体制の歪みを表している象徴的な例であろう。

その他、普段何気なく事が処理されているので、住民にとっては問題に対する危機感を受け止めにくいところがあるが、ゴミ捨場の確保やゴミ焼却場の建設等のゴミ問題、一端大地震等が発生すれば、大きな人的、物的被害が予想されている防災問題等もまた生活の豊かさを実現していく上で重大かつ基本的な行政課題であることは言うまでもない。

このような東京圏自体の問題ばかりでなく、東京対地方の問題や日本全体の危機管理体制の問題としても捉えられる東京問題は、国民生活に重大な影響を与えており、その解決が急がねばならないことを我々は真に受け止める必要がある。

その一方で、前述したように、この東京圏に人々がまだまだ集中してきているということ―東京志向―を指摘することができる。この人々の東京志向、言い換えれば中央志向もまた解消していかなければならないことであり、東京問題の解決への重要な手掛かりを示唆している。

(2) 東京問題の背景

ここで、なぜこのような東京問題が発生したのかその背景について整理しておきたい。

ア 中央集権体制の弊害

東京問題の背景が経済大国を押し進めてきた中央集権体制にあることは、今日多くの人々の共通認識となっているが、これは、経済の初期の発展段階では量の充足をまずめざすため、国全体が一丸となって進める体制—中央集権体制—を取る方がより効率的であったからである。

その中央集権体制は、「省あって国なし、局あって省なし」と言われるように、各省庁の割拠主義を生み、反面、それに支えられてきたが、その割拠主義の弊害は著しく、今日、国の合理的な行政改革推進の障害となっており、また、地方自治に対する有形無形の障害、圧力ともなっている。

この政治、行政の中央集権体制は、生産者＝企業と結びつき、主に政治→行政→生産者→政治と循環する三者協調体制となって、「すべての道は東京へ通ず」と比喻されるような、あらゆるものを東京へと向かわせる強力な東京志向の体制となって、今日の社会状況をつくりあげていったのである。

その結果、例えば、情報化の進展や高速交通網の整備などが、東京への分散ではなく、逆に東京への集中を加速する方向へと結びついていったのであり、これと並行して、国民の中の東京志向も醸成されていったのである。

また、国は、上記の過程で、主に経済界からの要請圧力により広域行政の分野へも乗り出していったが、それは、①河川法や道路法の改正等による都道府県知事の権限の国への吸い上げであり、②国の出先機関の強化であり、③公団、事業団等の特殊法人の濫設であった。

その結果は、今日の経済大国日本をつくる上で寄与してきたという面においては評価することができるが、結果として中央集権体制を強化することとなり、東京問題に象徴されるように、また、地方自治に数々の弊害をもたらしたという面においては評価することができない。

その地方自治という視点からは、中央集権体制に対して、地方はただ手を拱いて

いたのではなく、地方の側から、自治体が個別にあるいは全国知事会、全国市長会等の団体活動等により地方分権化への要求、要望等を戦後から間断なく行ってきたが、そのほとんどが国に無視されているのが実情である。

また、総理府の附属機関で地方制度を調査・審議する地方制度調査会等においても、過去幾度か地方への権限移譲等について種々提言がなされているが、同様の状況にある。

それらが積み重なって、強力な中央集権体制が構築されたのであり、経済大国の‘負の部分’として前述したような今日の東京一極集中とそれに伴う東京問題が現出したのである。

従って、それらの解決には、地方からの視点が重要になってくるのであり、また、成熟化し、価値観の多様な社会の行政ニーズを満たすためには、全国を画一的に実施してきた施策体系ではもはや対応することができないことは、今までの状況から見て明らかである。

イ 国の諸対応に対する疑問

国もその負の部分にただ手を拱いていたのではなく、東京圏においても地域政策を取ってきている。

国土政策の基本とされている全国総合開発計画は、全総（昭和 37 年 10 月）では拠点開発方式を、新全総（昭和 44 年 5 月）では大規模開発プロジェクト方式を、三全総（昭和 52 年 11 月）では定住構想を、四全総（昭和 62 年 6 月）では交流ネットワーク構想を各々その戦略手段として掲げ、東京の過密を問題とし、一貫して「国土の均衡ある発展」をめざしてきた。

特に、四全総は、全総の‘点’、新全総の‘線’、三全総の‘面’から三次元へその対象領域を拡大し、開発方式として、地域主導による地域づくりを推進することを基本とし、そのための基盤となる交通、情報・通信体系の整備と交流の機会づくりの拡大を目指す交流ネットワーク構想を掲げ、各地域を活性化することによって、多極分散型の国土をめざしている。

しかしながら、結果として見れば、事態は掲げる目標とは逆の方向に、即ちます

ます東京集中を促進させ、今日の東京一極集中を現出させてきたという事実を我々は見逃すことができない。

このことは、国一県一市町村へと下降するトップダウン的発想でつくられた計画では最早根本的な解決に結びつけることが不可能となっていることを示しているのであり、また、全国総合開発計画そのものが各省庁の計画の寄せ集めであるとか、具体的な実施については各省庁、自治体に任せられており、かつ国土庁の調整官庁としての明確なリーダーシップを期待することが不可能であるとか等々と指摘されていることもまたその原因において無縁ではないであろう。

至近な例として、国の行政機関等の移転についてもそのことを指摘することができる。四全総等を受けて、「国の機関等の移転について」が閣議決定されたのは、昭和 63 年 1 月のことであり、同年 6 月、多極分散型国土形成促進法（法律第 83 号）が施行され、同法に国の行政機関等の東京都区部からの移転、東京都区部における新規立地等の抑制等の施策が盛り込まれた。

同年 7 月、同法に基づいて国の行政機関等の移転に関する基本方針と移転対象機関等が閣議決定され、平成元年 8 月新築・移転間もない 3 機関を除く 76 機関及び自衛隊の 11 部隊等の移転先又は移転候補地がとりまとめられた⁸。

しかしながら、その中で、地方の移転に向けて具体的に動き出しているのは、わずかに 4 機関であり、また、平成 3 年 1 月現在までに移転を完了しているのは 2 機関に過ぎない。さらに、閣議決定された移転機関等の中に移転の趣旨を踏まえ、移転を推進する方向で関係省庁においてその機関の性格に配慮しながら別途検討を行うこととされている 30 機関は、事実上見送り状態となっている⁹。

一方、東京の過密を解消する手段として遷都論議もなされているが、この遷都論議は昭和 30 年代半ば頃から東京の過密問題解決への突破口として登場し、遷都論、展都論、分都論などが学者、官僚、作家等から提言され、盛んに論議された。その中には、当時の現職大臣の一人である河野建設大臣が提唱した遷都案も入っていた。

その一連の動きの中から、昭和 38 年 9 月には、研究学園都市の建設が閣議決定され、現在の筑波研究学園都市として誕生してもいる。

その後、昭和 40 年代の遷都論議や日本列島改造論が広く展開され、また、高度経

済成長が生んだ公害問題が全国各地で住民運動により指弾され、また、この動きが革新自治体への誕生にもつながっていった状況の中で、昭和 52 年の三全総では、国土総合開発計画の中で、初めて首都機能の移転問題を取りあげ、これを受けた形で、昭和 60 年 5 月国土庁から首都改造計画が発表され、この考え方が第四次首都圏基本計画や四全総にも取り入れられた。

同時に、国政レベルでは、昭和 50 年 2 月、新首都問題懇談会が設立され、今日まで継続して活動が行われ、ごく最近の動きとしては、昨年 11 月、「東京一極集中を是正するために、政治行政機構の移転に政府は努力すべきである」という、共産党を除く超党派の賛成により可決された国会移転決議に結びついている。

だが、これらの遷都論議については、過去にも遷都される地方都市に候補が挙げただけで、その土地の価格が急上昇したり、買い占められたりしているといったことが報道されており、また、これが最も重要な点なのであるが、広く国民を巻き込んだ議論に発展していないこともあって、その実現性には大いに疑問があると言うことができる。

一方、全総とほぼ並行して、地方においては個別の開発立法により、また、三大都市圏においてはその整備に関する基本法を各々定めることにより、これに対処してきた。首都圏においても、現在は第四次首都圏基本計画（昭和 61 年 6 月）が策定されている。

この第四次首都圏基本計画を策定する前段階に発表され、その考え方が第四次首都圏基本計画等に取り入れられた首都改造計画は、昭和 54 年度から調査が開始され、その間首都圏サミット（後述）の閉会后各首長が集まった機会を利用して国土庁長官を始め国土庁関係者や茨城県知事が出席した意見交換会が開催されたり、事務レベルにおいても関係都府県と意見交換等が精力的に行われ、その結果策定されたものである。

これらの取り組みは、国土総合開発法上は、自治体が全国総合開発計画を作成するに際しての制度的な関与に対する規定は存在していないが、三全総では、国土庁は各都道府県に対して意見照会等を実施してきた経緯があるだけに過ぎなかったことを考え合わせると大いに評価することができる。

この第四次首都圏基本計画は、東京一極集中を解消するために、東京大都市圏においては、一極依存構造を是正し、複数の核と圏域を有する多核多圏域型の地域構造を形成するとして、①副都心の整備等による多心型構造の形成、②自立都市圏として業務核都市と副次核都市の育成などを掲げ、周辺地域においては、地域相互の連携強化と地域の自立性の向上をめざすとして、中核都市の整備等を行うこととしている。

だが、これらの推進についてもまた、東京の過密を問題としてきた首都圏基本計画の結果を見れば、全総と同様に国に多くを期待することは不可能であろう。

2 広域行政課題としての東京問題

以上、東京問題の状況とその背景を見てきたが、ここでは、その結果、広域行政からの視点からこの東京問題をどう捉えていくのか、どう自治体が対応しているのか、また、従前からある都道府県区域を越えた広域行政に関する論議はこの東京問題の解決に有益であるのか否かについて検討していくこととする。

(1) 東京問題の本質

東京問題の本質は、それがすべてではないが、広域行政課題としての特質を持っていることにあると言っても過言ではない。その特質が生じているのは、端的に言えば、前述した東京圏における東京都への諸機能の集中の結果として、都県区域を越える移動人口があるからである。

その人口の移動について見てみると、表一2のとおり神奈川県から東京都区部へは、80万人近い通勤通学者が毎日移動している。この東京都区部への人口移動は、埼玉県、千葉県などからの通勤通学者数と合わせると250万人近くに上っており、現在もさらにその数を増加させていることは、昨年10月に実施した国勢調査の速報数値をみても確認することができる。

この通勤通学者の移動規模を同速報数値を基に比較すると、神奈川県からの通勤通学者数で都道府県人口最下位の鳥取県(615千人)や島根県(781千人)を超えており、同様に、これに埼玉県、千葉県など他県からの通勤通学者数を合わせると都道府県人口第14位の新潟県(2,474千人)、第13位の京都府(2,602千人)にほぼ相当しており、如何に東京都区部に集中しているかに改めて驚かされる。

これを神奈川県を中心に見てみると、表一3のとおり、神奈川県から他都県への通勤通学者数は、総数で約90万人、うち東京都へは約87万人に、逆に他都県から神奈川県への通勤通学者数は、総数で約24万人、うち東京都からは約19万人に上っており、差引き、総数で66万人、東京都の関係で68万人の差が認められている。

この都県区域を越えて大規模に移動する通勤通学者の存在が、今日広域行政が必要とされ、その解決が急がれている東京問題の最大の直接的原因となっていることは容易に理解することができる。

何故なら、このような人口の移動がなければ、東京都区部における事業所の集積

が、如何に過大で、過密に進み、その結果として如何に都区部の夜間人口が減少したとしても、それ自体だけの現象であれば、そこから生じる問題は東京都の問題とはなりえても、神奈川県の問題とはなりえないからである。

その問題が神奈川県の問題として捉えられるのは、その事業所の集積によって人口の外延化が進み、その事業所へ通勤する「神奈川都民」の存在が多くなることによってである。このことにより、その問題は、神奈川県にとって人口増加に伴う種々の都市問題として形を変えて捉えられることとなり、東京都の問題が神奈川県の問題ともなるのである（ただし、決して東京問題＝神奈川問題ではない。）。

従って、その問題の解決にあたっては、その問題の原因となっている事業所の集積等の問題を含めて対処していかなければならず、そこに都県区域を越えて解決しなければならない問題、「広域行政課題」が存在するのであり、かつ広域行政課題としての特質もまた「問題解決にあたっては行政間の協調、連携が必要となっていること」にあると言える。

その意味で東京問題は広域行政課題となっているのであり、同様のことが、埼玉県や千葉県の場合についても該当することは言うまでもない。

さらに言えば、広域行政課題としての東京問題は、それが広域行政課題であるが故に、その中心部を構成している東京都と周辺3県とでは東京問題の捉え方が大きく違っているし、また、周辺3県間でも東京都との間の違いほどではないにしろ、その捉え方に違いがあるところにその本質がある。

具体的に述べると、例えば、住宅問題では、東京都の場合は、事業所の増加に伴う昼間人口に対応した都市基盤整備の問題、対応しきれない過度の集積の問題あるいは住民の転出による夜間人口の減少に伴う都市の荒廃の問題等として捉えられるが、周辺県の場合は、住宅開発に伴う緑の減少、環境の問題、住宅の増加に伴う各種の都市基盤整備の問題等として捉えられることとなる。

また、交通問題では、ほとんどが東京に向けて放射状に整備された道路、鉄道に象徴されるように、周辺3県の場合は住民の通勤距離の遠隔化と通勤時間の長時間化による生活の質の問題等として、東京都の場合は昼間人口の増大による過密、過大都市としての安全性の問題等として捉えられてくる。

さらに、ゴミ問題では、東京都の場合は事業所に通勤してくる人々が毎日排出するゴミや事業系のゴミの増大とそれに伴うゴミ処分問題等として捉えられ、周辺3県の場合は主に住宅から排出されるゴミの増大とそれに伴うゴミ処分問題等として捉えられる。特に、ゴミの増大は埼玉県のように海への埋め立て処分地を持たない県では、その処分地をめぐって深刻な影響を与えている。

また、ゴミ問題のように、それを処分地の視点から見れば広域問題となるが、それをゴミを運搬していくルート of 視点から見れば、狭域問題となるように、今日では行政課題が視点や捉え方により広域行政課題にもなるし、狭域行政課題にもなるという性質を持つように変質してきているところに、特徴があると言える。

どちらにしても、ここで捉える東京問題とは、各都県が問題とする視点や現象等は各々異なるが、いずれも都県区域を越えて解決しなければならない広域行政課題として捉える必要のある問題であり、各都県が相互に協調して解決の方途を見いださなければならない問題であると言える。

言い換えれば、東京問題は、各々の都県区域を越えて、相互に影響しあっており、広域自治体としての都県の役割が自己の行政区域内では完結せず、相互の行政区域内に広がっていかざるを得ない状況—いわゆる県際間での相互依存のボーダレス社会—を端的に表していると言える。

従って、このような状況の中で各都県が相互に解決の方途を見いだそうとして各々の側からの主張をするときに、各々の視点や捉え方の違い等が当然として存在するため、往々にして自治体間の利害対立が表面化してくることがどうしても避けられず、ある意味では利害調整の必然性がそこに存在する。

加えて、この利害対立は、東京圏の場合ゴミ問題において顕著であるが、一般的に言って政治対立という側面をも有しているため、その調整は非常に困難を究め、それが広域行政課題の大きな課題のひとつとなっている。

なお、言うまでもないが、この場合に捉えられている東京問題の解決にあたっては、東京都自体の問題として捉えられる場合や東京対地方という対立図式で捉えられる場合及び日本の国としての危機管理体制の問題として捉えられる場合の東京問題とは、密接に関連してはいるが、区別して対応していかなければならないことを

念頭に置く必要がある。

他方、都県間の人口の移動は、住民の自治意識や地域意識にも影響を与えている。例えば、昭和62年4月の神奈川県知事選挙の投票率は57%、東京都知事選挙の投票率は43%、昭和63年6月の埼玉県知事選挙の投票率は52%、平成元年3月の千葉県知事選挙の投票率は47%となっており、併せて過去の神奈川県知事選挙の投票率が多いときで72%（昭和34年）もあったことと比較すると、自治意識の希薄化が窺える。

同時に、平成3年2月に神奈川県が発行した「県民の生活行動圏と地域意識についての調査」を見ると、住民の地域意識の範囲は自分が住んでいる自治体の中で定着しているというよりもむしろその生活行動パターンから自分が住んでいる自治体以外の県内や県外の地域に及び、住民の地域意識に多様性と広がりがあることが明らかになっている。

表—2 東京都区部への通勤・通学者数の推移

単位：千人

通勤・通学者数		昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年
総数		6,516	6,827	7,146	7,255	7,726
常 住 地	区部	5,122	4,928	4,762	4,612	4,722
	都内他市町村	342	440	508	531	596
	埼玉県	350	508	653	714	797
	神奈川県	392	518	642	702	790
	千葉県	253	363	498	596	691
	茨城県	30	34	42	52	60
	その他の県	25	32	39	44	67
区部外からの計		1,394	1,898	2,384	2,643	3,004

- (注) 1 資料出所：国土庁大都市圏整備局監修『平成2年 大都市圏の整備—首都圏・近畿圏・中部圏—』（社）首都圏整備協会発行PⅡ-116）
 2 各数値とも千人未満切り捨てのため、区部外の合計値と区部外からの計とは一致しない。

表—3 神奈川県における通勤通学者数の状況

単位：人

区 分		東京都	埼玉県	千葉県	静岡県	その他	合 計
神奈川県から 他都県へ	総 数	877,447	6,694	8,221	6,525	8,516	907,403
	通勤者数	739,525	4,570	5,800	5,028	7,559	762,482
	通学者数	137,922	2,124	2,421	1,497	957	144,921
他都県から 神奈川県へ	総 数	199,094	12,233	13,966	8,765	11,237	245,295
	通勤者数	155,286	8,453	9,902	7,872	10,071	191,584
	通学者数	43,808	3,780	4,064	893	1,166	53,711

(注) 昭和 60 年国勢調査数値による。

(2) 東京問題への自治体側からの対応

この東京問題を解決するために、国は東京圏においては前述のとおり第四次首都圏基本計画を推進しているが、東京圏を構成する 1 都 3 県と茨城県もこれを積極的に支持している。

この積極的な推進は、この業務核都市の育成整備について、首都圏サミットにおいて「核都市の育成整備が首都圏の均衡ある発展にとって不可欠である」として、「核都市育成整備の推進方策に関する国への提案」を国に対して要望したことにも現れており、その結果、昭和 63 年 6 月施行された多極分散型国土形成促進法は、首都圏サミットの要望等の趣旨に沿ったものとなっており、その成立に際して自治体が主導的役割を果たした成果として評価されている。

神奈川県においても、第二次新神奈川計画においてこの東京一極集中を是正するために、「国や隣接都県と協働して首都機能の分散を促進しながら、首都圏の共通課題の解決を図るとともに、首都圏の都市構造を東京一極依存型から多核多圏域型(複数の核都市とそれを取り巻く地域への分散)へと再編するよう構想」¹⁰ としている。

しかしながら、問題なのは、具体的な業務核都市の育成整備にあたって、自治体

間で足並みの乱れが一部あるように見受けられることである。それは、東京都が進める東京都の中で都心部への集中を解消するため、新宿への都庁移転や臨海副都心計画を打ち出している副都心計画に見ることができる。

この臨海副都心計画を見ると、業務人口 11 万人に対して居住人口 6 万人となっており、その差の 5 万人の住宅をどう手当てするのか、あるいは現状の東京都区部への集中とどう違いがあるのかあるいは居住人口に対する駐車問題をどう手当てするのか等が今ひとつ明確にされておらず、仮に都心部への集中が和らいだとしても、東京都への集中は一層促進されるであろうことは容易にわかる。

同様の危惧は、多くの識者が指摘するところであるが、特に、大西隆氏は、「臨海副都心は東京駅からわずかに 5～6 km に位置し、当面の主ルートは新橋からの新交通システムであり、東京都心部と結ぶ幹線道路の整備に力が入れているなど、現東京都心部の南方への外延的拡大という性格を持っていることを否定できない」とし、「都心部混雑の一層の激化をもたらすことになる」と指摘している¹¹。

また、首都圏サミットの構成員である埼玉県知事でさえ、「多極分散事業が進んでいるのに、臨海副都心はこれらを上回る規模。一極集中が加速するだけ」¹²と指摘しているという事実は、首都機能の分散一展都構想一の実体化について 1 都 3 県の足並みが必ずしも完全に整っていないことを示していると言えるのではないだろうか。

そのことから、さらに一層の自治体間の話し合いによる調整が強く望まれるところである。

なお、この業務核都市の育成整備については、千葉県が、さる 2 月 12 日付けで国に対して、多極分散型国土形成促進法に基づく千葉業務核都市基本構想の承認を申請したとのことであり、やっと緒についたところという状況である¹³。

(3) 東京問題と広域行政論

それでは、このような東京問題の解決にあたって、過去幾度となく論議されてきた広域行政論のうち府県制度の改革案として登場してきた広域行政論は、具体的に有益な理論提供をするだけの内容を有しているか否か検討していくこととする。

この都道府県区域を越える広域行政論は、大きく分けて「道州制」、「府県合併」、「地方庁制」、「府県連合」、「連邦制」に分けることができる。これらは、従来から色々な分野で論議されてきており、その主なものはやはり地方制度調査会の各答申に見ることができるが、学界、財界等においても種々論議されてきており、今日では、その論点が出し尽くされている。

最近では、新行革審（臨時行政改革推進審議会、昭和62年4月～平成2年4月）の答申が、都道府県区域を越える広域行政について取りあげているが、この答申に呼応するかのように東京都のEC型連合や大阪府知事の近畿圏構想などが提唱されており、広く論議を呼んでもいる。

ここでは、まず、従来から多くの識者が論じ、エネルギーを投じてきたにも係わらず、広域行政論のどれを取っても実現していないことの理由について考えてみたい。

その理由は、端的に言うならば、①政財界、国・都道府県・市町村の利害対立・思惑が錯綜しているため、各々その強弱はあるが、その実現性には無理があること、②住民自体もこれを積極的に望んでこなかったこと（即ち、改革をすることが同意できたとして、どれだけのメリットが住民に対して生まれるのかが説明できてこなかったからとも言えるし、建前論議はともかくとして真に住民の立場から論じられてきていないことからとも言える。）の2点を挙げることができる。

例えば、その理由は、広域行政論がこの東京圏において東京問題を解決するために圏域住民にとってどういう関係があるのか、具体的な論証を開かれた場で行い、まず広域行政の必要性について住民と行政間（一部の有識者というのではなく）で共通認識を得ていくことがなかったからではないだろうか。

次に、個々の広域行政論について検討していくこととする。

道州制は、全国を関東、東北、近畿、中部等のブロックごとに「道州」を置くものであるが、その性格は、自治体としての性格ものと国と自治体との中間的性格のものと考えられている。また、府県を廃止するものと存続させるものとに分かれており、概ねそれらを組合せたもので種々論じられている。

これを東京圏に捉え直したときに問題となるのは、ブロックの大きさが自治体と

しての規模を超えている点であり、戦後 45 年の歴史を有する都県における地域のアイデンティティを無視した議論であると言える。

実際問題としても、道州というエリアで仮に新しい自治体ができただけの場合には、やはりその出先機関は必要であり、現在の都道府県の組織のように本庁があり、出先機関がありということになって、新しくできた広域行政体の本庁の存在がまた一つ増えることになるだけ、屋上屋を重ねることは目に見えている。

これに関連して良く論議されるのは、国の権限移譲等の受け皿として都道府県を廃止した広域行政体の創設が必要であるというものであるが、地方からの権限移譲等の要望等に対して国が示した従前からの頑な態度を見れば、その本質は中央集権体制を維持するためのものでしかなく、地方分権を進める上で到底承服することはできない。

府県合併は、文字通り都道府県の合併であり、この合併を自主的に行うか、強制的に行うかの違いがあり、また、どの都道府県が合併するのかという選択の問題がある。

この合併は、主に社会的、経済的、地理的に密接な関わりのある都道府県が合併することにより行財政能力の充実強化や効率的な広域的处理等につながるとの視点から主張されているが、この東京圏においては、これを構成する都県自体が一国の経済規模を有する程の行財政能力があること、効率性を重んじるあまり地域性の視点が欠落するのでは自治体としての存立基盤が失われること等から問題があり、また、今日の都県の状況からすればその実現性に乏しいことは明らかである。

地方庁制は、全国を数ブロックに分け、各々に国の総合出先機関を置き、そこに国の権限を大幅に移譲していこうとするものであるが、現行の中央集権体制を見れば、中央と地方庁の二重行政になることは目に見えており、各省庁の割拠主義の弊害から形だけの総合機関になる恐れが多分にある。

また、中央集権→地方分権という歴史の流れを逆回転させるようなものであり、そもそも地域の総合性を確保していくのは誰が妥当なのかといった視点が欠落しており、これを東京圏に導入することは妥当ではない。

連邦制は、7～9の州をつくり、三権を委ね、国とほぼ同等の権限を持たせよう

とするものであり、地方分権という考え方からすれば一見良いように思えるが、何よりも憲法改正が必要であり、府県合併よりもさらにその実現性について疑問がある。

また、日本という狭い国土の中で、例えば東京大阪3時間、仮にリニア新幹線が完成すれば1時間という時間空間の中で各々国が存在するということは全く現実的でない。

府県連合は、現行の都道府県を廃止することなく、その主体性を維持したままで広域行政課題に対応しうることから、他の広域行政論に比較してその現実性や自治体の自主性や自律性を尊重するという点から一定の評価を与えることができる。

ただ、この連合の方法についても、協議会に近いゆるやかな連合から議会や課税権までも持った強固な連合まで種々考えられており、その連合の構成のあり方によってはそれを構成する都道府県自体の空洞化にもつながりかねない。

また、現状の自治制度の枠組みの中で、例えば、東京圏でこれを捉え直し、府県連合を組織するとすれば、多くの人口を有し、都道府県並みの権限等を一部有する横浜市や川崎市の指定都市を府県連合の構成に加えるべきであることは当然のことと考えられる。

しかしながら、現行の指定都市制度については良きにつけ悪きにつけ多くの矛盾を抱えており、この矛盾を解消することなく、府県連合を構成することは矛盾を制度としてさらにつけ加えることとなり、府県連合のメリットよりも多くのデメリットを生じることは明らかである。

従って、府県連合が構想される前提としては、国からの権限移譲等の問題も含めた現状の自治制度の抜本的改革が必要であると考えられる。

以上のことから、これまで論議されてきた広域行政論が、東京問題の解決にすぐ結びつくものとは考えられない。

(第1章関係)

注1 平成3年2月3日付け日本経済新聞

注2 因みに、大都市圏の法制度上の区域の範囲については国土庁大都市圏整備局監修『平成2年 大都市圏の整備首都圏・近畿圏・中部圏』平成2年11月(社)首都圏整備協会PII-3を見てみると次のような使い分けをしている。

・大都市圏：首都圏+近畿圏+中部圏

・三大都市圏A：東京圏A+大阪圏A+中部圏A

・三大都市圏B：東京圏B+大阪圏B+中部圏B

・首都圏：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県(昭和32年12月の政令により決定、東京の都心を中心として半径100をもって画かれた範囲にあたる。)

・東京圏A：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県

(第三次全国総合開発計画における地域区分)

・東京圏B：茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県(首都圏整備法に基づき既成市街地及び近郊整備地帯が指定されている都県)

・大阪圏A：京都府、大阪府、兵庫県

・名古屋圏A：愛知県、三重県

注3 総務庁統計局『平成2年国勢調査速報全国都道府県市区町村別人口(要計表による人口)』平成2年12月

注4 経済企画庁総合計画局編『東京の世界都市化と地域の活性化』平成元年7月大蔵省印刷局発行P.100以下。ここでは東京の都市機能を世界都市と呼ばれるニューヨーク、ロンドンの都市機能と比較した分析を行っており、東京は生活環境の整備・充実が大きな課題となっていることを指摘している。

注5 運輸省『運輸白書(平成元年版)』平成2年2月大蔵省印刷局P40

注6 国土庁編集『平成2年版首都圏白書』平成2年7月大蔵省印刷局P54以下、前掲大都市圏の整備PII-143以下、前掲運輸白書P34

注7 前掲首都圏白書P52

注8 前掲大都市圏の整備PI-63

注9 AERA平成3.2.19号朝日新聞社P36以下に詳しい。

注10 神奈川県編集・発行『第二次新神奈川計画基本構想・基本計画』昭和62年3月

注11 大西隆「オフィス立地の新展開—4)東京のオフィス需給と一極集中の許容」『地域開発』平成2年11月(財)日本地域開発センターP70以下

注12 平成3年2月11日付け日本経済新聞

注13 平成3年2月14日付け日本経済新聞

[参考文献] (50音順)

- ・今村都南雄+片桐洵+辻山幸宣「地方不信の『答申』を超えて一座談会—『月刊自治研』平成2年4月号自治研中央推進委員会事務局
- ・N&L研究会編著『四全総と地方自治—多極分散型の国土の形成—』昭和63年2月ぎょうせい
- ・遠藤文夫「広域市町村圏と複合事務組合」『都市問題研究』平成2年4月号都市問題研究会
- ・小原隆治「『国と地方の関係等に関する答申』の問題点」『月刊自治研』平成2年4月号自治研中央推進委員会事務局
- ・各新聞(夕刊)平成2年1月4日付け
- ・神奈川県企画部統計課編集・発行『神奈川県地域統計指標』平成元年8月
- ・栗山和郎「地方分権と都道府県連合」『都市問題研究』平成3年2月号都市問題研究会
- ・栗山和郎+北村淳一郎「地方制度改革はなぜ必要か」『月刊自治研』平成2年4月号自治研中央推進委員会事務局
- ・国土庁計画・調整局四全総研究会編『第四次全国総合開発計画—40の解説—』昭和62年12月時事通信社
- ・国土庁大都市圏整備局監修東京問題研究会著『東京問題』昭和63年3月ぎょうせい
- ・堺屋太一『新都建設—これしかない日本の未来—』平成2年12月文藝春秋
- ・坂田期雄「大都市及び大都市圏の現状と課題」『大都市と大都市圏問題』明日の都市Vol.19昭和56年12月ぎょうせい
- ・坂田期雄『地方自治制度の沿革』現代地方自治法自治全集昭和52年12月ぎょうせい
- ・坂田期雄『地方制度の構造と実態』昭和54年12月ぎょうせい
- ・佐久間彊『地方自治講義』昭和51年12月第一法規
- ・佐久間彊「府県制度論議私感」『自治研究』昭和34年1月良書普及会
- ・首都圏整備研究会『首都の建設と首都圏の整備—首都圏近郊緑地の保全・鹿島開発・筑波研究学園都市—』昭和61年1月首都圏整備研究会
- ・新藤宗幸「いま、府県連合と道州制を考える」『都市問題研究』平成3年2月号都市問題研究会
- ・全国知事会『全国知事会40年史』昭和62年10月全国知事会
- ・総務庁統計局『国際統計要覧1990年版』昭和62年10月大蔵省印刷局
- ・高寄昇三「広域行政システムの論点」『都市問題研究』昭和58年4月号都市問題研究会
- ・高寄昇三『地方自治の選択』昭和61年2月学陽書房
- ・田中二郎「府県制度改革案の批判」『府県制度改革批判』昭和32年12月有斐閣
- ・辻山幸宣「自治体連合の論理と地方自治—新行革審「国と地方の関係等に関する答申」『都市問題研究』平成2年4月号都市問題研究会

- ・東京商工会議所産業経済部『国際比較統計要覧 数字でみる世界と日本』昭和63年3月発行
- ・東郷尚武『都市政策の展開—巨大都市東京を中心に—』昭和61年鹿島出版会・戸沼幸一『遷都論（改訂版—21世紀国家への脱皮のために—）』平成2年7月ぎょうせい
- ・永田尚久・蒲谷亮一『地域政策—現代地方自治全集21—』昭和53年6月ぎょうせい
- ・長野士郎「「東海3県統合構想」を読む」『自治研究』昭和38年10月良書普及会・長野士郎「広域行政管見（一）」『自治研究』昭和39年1月良書普及会
- ・長野士郎「新地方自治論考」『地方自治』昭和62年ぎょうせい
- ・成田頼明「地方自治」『日本国憲法の問題状況』ジュリスト昭和39年1月有斐閣
- ・日本経済新聞社編『テラスで読む日本経済読本』平成2年9月日本経済新聞社
- ・日本経済新聞（夕刊）平成元年12月7日付け
- ・日本商工会議所『新しい国づくりのために—広域行政・道制の提案—』昭和57年2月日本商工会議所
- ・裕宗夫「広域行政と大都市行政」『都市問題研究』昭和57年4月号都市問題研究会
- ・日笠端（研究指導・指導責任者）他『広域上位の都市圏計画の研究』昭和59年5月（財）河中自治振興財団
- ・平松守彦『地方からの発想』平成2年9月岩波書店
- ・藤澤進「地方自治体の広域行政への展望」『月刊自治研』平成2年4月号自治研中央推進委員会事務局
- ・牧野昇／三菱総合経済研究所『全予測◎90年代の首都圏』平成2年12月ダイヤモンド社
- ・都丸泰助「地方自治を形骸化する自治体「連合」広域行政体制への強い執着」『住民と自治』平成2年3月号
- ・宮崎伸光「新行革審『国・地方小委員会』の手法と焦点」『月刊自治研』平成2年4月号自治研中央推進委員会事務局
- ・吉富重夫「広域行政」『行政法講座第4巻』昭和40年有斐閣

[敬称略]

第2章 広域行政の現状と課題

第1章において、東京問題の本質が広域行政課題にあること等が明らかになったので、これを受けて、この章では、現状の広域行政制度が果たして東京問題の解決のために活用することができる制度か否か、また、事実上の広域行政の現状についてその問題点を見ていくこととする。

1 地方自治法上の広域行政

いわゆる広域行政に対応するため一地方公共団体の事務の共同処理方式と一般には言われているが一地方自治法（昭和22年法律第67号）上設けられている制度としては、①公の施設の区域外設置及び他の団体の公の施設の利用、②地方公共団体の協議会、③機関の共同設置、④事務の委託、⑤職員の派遣、⑥地方公共団体の組合、⑦地方開発事業団、⑧相互救済事業の経営の委託、⑨地方公共団体の機関の連合組織が設けられている。

一見すると実に様々な形態が用意されているように思えるが、果たしてこれらの制度が東京圏における東京問題の解決に機能しうるのか否かを、具体的に広域行政を推進していくものとして考えられている地方公共団体の組合、地方開発事業団、地方公共団体の協議会、機関の共同設置及び地方公共団体の機関の連合組織について見ていくこととする。

(1) 地方公共団体の組合

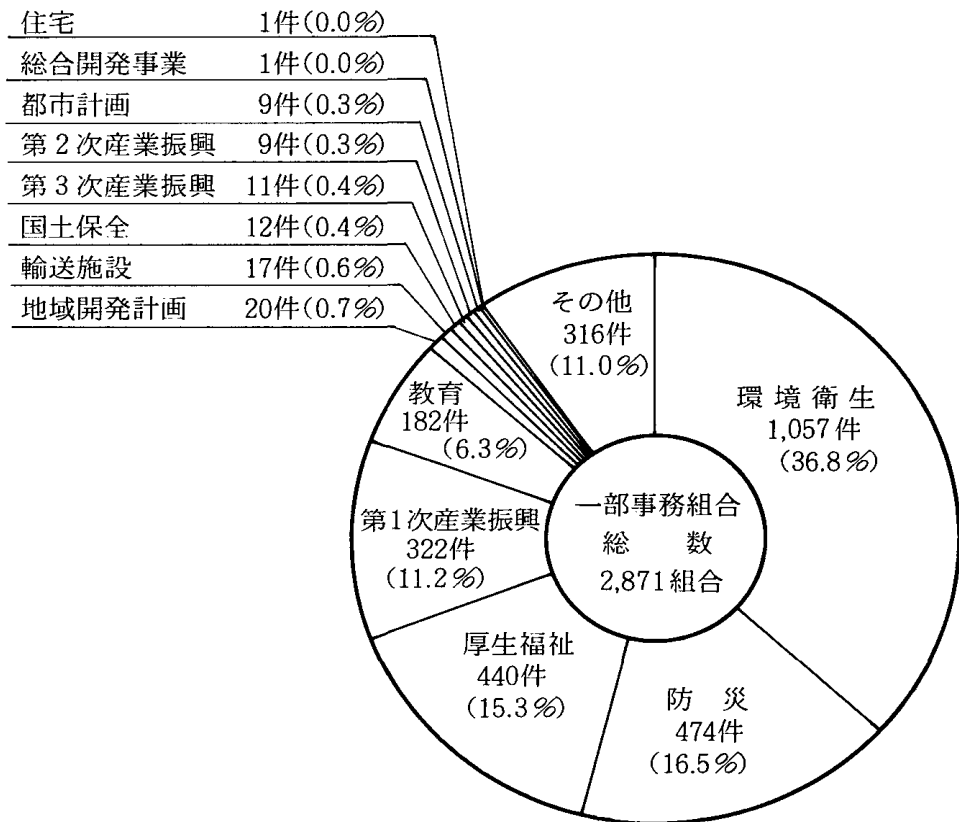
地方公共団体の組合については地方自治法第284条から第293条の2までに規定されているが、その種類としては一部事務組合、全部事務組合、役場事務組合、複合事務組合が挙げられている。このうち全部事務組合と役場事務組合を設けることができるのは町村に限られており、その設置は現実にはなされていないこと、また複合事務組合を設けることができるのも市町村に限られていることから、ここでは、一部事務組合についてその目的、設置状況等について見てみることにする。

一部事務組合は、特別地方公共団体であり、固有の職員をかかえ、独自の財産を持ち（同法第1条の2第3項、第2条第1項）、条例を制定することができる（同法

第 292 条)。地方公共団体とは別個の法人格を有する点で、後に述べる地方公共団体の協議会とは異なる。

一部事務組合の対象事務は、普通地方公共団体及び特別区の「事務の一部又は普通地方公共団体及び特別区の長、委員会若しくは委員の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務の一部」(同法第 284 条第 1 項)とされており、法律적으로는他に何らの制限規定はないが、昭和 63 年 7 月 1 日現在の「地方公共団体の事務の共同処理の状況調」(自治省行政局振興課)によれば、一部事務組合の共同処理の目的は、図一 2 のとおり環境衛生(ゴミ、し尿処理、上下水道、火葬場など)36.8%、防災(消防、救急等)16.5%、厚生福祉15.3%、第 1 次産業振興、教育その他となっており、その利用の仕方には一定の傾向がある。

図一 2 一部事務組合の事務の種類別割合



また、設置主体別でみると、都道府県内の市町村相互間によるものが圧倒的に多

く、全体数 2,871 件のうち 2,821 件で全体の 98.3%を占めている。都道府県と市町村間は 30 件 1%、数都道府県にわたるものが 20 件 0.7%となっており、このうち都道府県相互間にいたってはわずかに 2 件となっている。この 2 件は、昭和 33 年に設置された境港管理組合（鳥取県、島根県）と昭和 31 年に設置された有明海自動車航送船組合（長崎県、熊本県）であり、このことから一部事務組合が都道府県間にはほとんど利用されていないことがわかる。

因みに神奈川県内の状況¹を見てみると全部で 29 件であり、その種類は、共有林野の管理処分 9 件、環境衛生、農業共済事務各 7 件等となっている。共有林野の管理処分がその端緒が明治 24 年と古い歴史があり、最近では農業共済事務が昭和 62 年から 63 年にかけて設置されているのが特徴となっている。なお、神奈川県と 2 指定都市が構成している一部事務組合は、昭和 44 年に設立された神奈川県内広域水道企業団のみとなっている。

また、神奈川県内には、広域市町村圏²が昭和 44 年度から県西地域に、昭和 46 年度からは津久井地域に各々設定されており、広域行政機構として県西地域広域市町村圏協議会、津久井郡広域行政組合があり、一部事務組合の構成団体もそれらの構成市町村が 18 件と全体の 6 割以上を占めているのがわかる。

なお、地方自治法第 285 条の複合事務組合は、市町村の広域行政を効率的に推進するための制度³とされ、この設置にあたっては共同処理事務が組合を組織する全市町村に共通している必要がないとされている。

以上のことから、一部事務組合が都道府県区域を越える広域行政に対応するための制度としては、ほとんど利用されていないことが明らかであるが、その理由としては、①市町村の行財政能力の補完のために利用されてきたこと、②その設立目的が一定の共同目的に限られていること、③併せて設立手続き等が煩雑であること、④能率性、機動性に欠けること等が挙げられている。

しかしながら、上記の理由の他に一部事務組合は当然のことながら利害関係が共通になっていることが前提となっている制度であり、今日の東京問題の解決はその前提である利害関係の調整が最大のネックとなっていることが問題となっているのであり、共同政策を作成することにもならないため、また、特に地域的、政治的部

分が大きく作用していることから東京圏の問題解決のための制度としては利用し
たいものと言うことができる。

(2) 地方開発事業団

地方開発事業団については地方自治法第 298 条から第 319 条までに規定されてい
るが、その対象事業は二以上の地方公共団体に係る住宅、工業用水道、道路、港湾、
水道、下水道、公園緑地その他政令で定める施設の建設及びその施設の用に供する
土地等の取得又は造成並びに土地区画整理事業に係る工事（同法第 298 条第 1 項各
号）とされている。

この地方開発事業団は、昭和 37 年の第 8 次地方制度調査会の「地方開発都市に関
する答申」を契機に法制化されたものであり、その答申の中で、「地方開発都市は、
数市町村の区域にわたるものとして構想される場合が多くその建設を広域にわたり
総合的かつ一体的に行なうためには、関係地方公共団体が共同して事務を行う必要
がある」として、①広域にわたる数種の事業を総合的かつ一体的に処理すること、
②大規模な建設事業を短期間に能率的かつ弾力的に実施する必要があること、③現
行の一部事務組合では地域開発等の建設事業を行うためのものとしては必ずしも充
分でないことなどから、新しい共同処理方式として特別地方公共団体たる地方開発
事業団（仮称）の創設が提案されていた。

この地方開発事業団は、一部事務組合のように執行機関と議決機関が対立するの
ではなく、理事制をとっており、予算その他の財務制度において事業活動に便利な
ように各種の特例が認められている。

地方開発事業団の数は、先の自治省調によれば、全国で 12 しかなく（神奈川県に
は設置されていない。）、昭和 47 年以降設置自体されていない。

この理由として、①業務が原則として建設事業の実施に限定され、その後の維持
管理が不可能であること、②資金の確保の面での弾力性に欠くこと等が指摘されて
いる⁴。この地方開発事業団も現在新たに増え続ける東京問題に対応することは、
その設立経過及び設置されていない理由から考えて一部事務組合と同様に不可能で
あることが明らかである。

(3) 地方公共団体の協議会

地方公共団体の協議会は、地方自治法第 252 条の 2 から第 252 条の 6 までに規定されているが、協議会の種類は、第 252 条の 2 第 1 項に「普通地方公共団体の事務の一部若しくは普通地方公共団体の長、委員会若しくは委員の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務の一部を共同して管理し及び執行し、若しくは普通地方公共団体若しくは普通地方公共団体の長その他の執行機関の権限に属する事務の管理及び執行について連絡調整を図り、又は広域にわたる総合的な計画を共同して作成するため、協議により規約を定め、普通地方公共団体の協議会を設けることができる」（下線筆者）と規定されており、通常「管理執行協議会」、「連絡調整協議会」及び「計画作成協議会」と言われている。

この協議会は、各地方公共団体の主体性・自主性を確保しながら、新たに生じてきた広域行政の要請に応えようとしたものとされており⁵、後の昭和 36 年の地方自治法の一部改正により追加された計画作成協議会は、その当時の地方行政広域化の趨勢及び地域開発の総合的計画の必要にかんがみ、共同処理方式を整備しようとしたものとされている⁶。

協議会は、一部事務組合と違って法人格を有するものではなく、関係地方公共団体の共同の執務組織であり、協議会の固有の財産又は職員を有しないのが建前とされ⁷、関係地方公共団体から派遣された職員をもってその事務を処理させるものとしている（同法第 252 条の 4）。従って、協議会は、独自の事業を実施することが困難であるとされている。

先の自治省調によれば、全体で 435 協議会が設置され、このうち市町村相互間の設置が 424 協議会と多く、その設置目的は、地域開発計画、教育が他の分野を引き離している。都道府県相互間の協議会としては全国で「小瀬川ダム管理事務協議会」（昭和 39 年設置）、「不知火、有明、大牟田地区新産業都市建設協議会」（昭和 39 年設置）、「阿蘇地域地方総合開発審議会」（昭和 27 年設置）の 3 協議会しかなく、都道府縣市町村相互間で数都道府県にわたるものは宝くじの事務協議会が 4 協議会あるのみとなっている。

また、神奈川県内においても、神奈川県も加入している「関東・中部・東北自治

宝くじ事務協議会」の他に「津久井町及び城山町林業構造改善事業協議会」と「湘南視聴覚ライブラリー協議会」の3協議会しかない。このうち「関東・中部・東北自治宝くじ事務協議会」は、1道22県4市で構成され、当せん金付証票の発売に関する事務を共同して管理し、及び執行している。

いわゆる「事実上の協議会」もできる限りこの「法律上の協議会」にすることが期待されているが、この地方公共団体の協議会も現実的には、①その設置手続きが煩雑であること、②決定した計画を実施等に移す手段は、一部事務組合などが予定されており、東京圏における広域行政としては不向きであると言えるが、ある意味では事実上の協議会が法律上の協議会を超えることとなっており、その制度上の目的と照らして制度が悪いのか現実が悪いのかについて検討すべきところである。

(4) 機関の共同設置

機関の共同設置については、地方自治法第252条の7から第252条の13までに規定されており、「協議により規約を定め、共同して、第138条の4第1項に規定する委員会若しくは委員、同条第3項に規定する附属機関、普通地方公共団体の長、委員会若しくは委員の事務を補助する吏員、書記その他の職員又は第174条第1項に専門委員を置くことができる」とされている。

先の自治省調によれば、都道府県相互間では「中海地区新産業都市建設協議会」の1機関であり、都道府県市町村相互間でも「新潟県・新潟市公害健康被害認定審査会」の1機関である。そして、市町村相互間では211機関のうち公平委員会が124機関で58.8%と郡を抜いており、その後に教育関係、福祉衛生関係が続いている。なお、神奈川県には設置されていない。

この設立趣旨は地方公共団体の執行機関の簡素化により、効率的、合理的な行政運営の確保または専門職員等の人材確保にあるものとされており、これもその目的から判断して東京圏の広域行政に資するために活用できるものとは言えないであろう。

(5) 地方公共団体の機関の連合組織（地方六団体）

地方自治法第 263 条の 3 の規定により自治大臣に対して届出がなされているのは、地方六団体とされる全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会である。

これらの地方六団体は、各々事務局を置いて、広報誌を発行し、情報収集活動を実施し、調査研究、研修事業等を行っているが、全国レベルの組織であるところから主たる活動としては利益集団としての色彩が強いとされている。

従って、これらの全国組織に東京圏における広域行政体としての機能を持たせることを考えるのは、はなはだ疑問である。

2 特別法上の広域行政

(1) 地方行政連絡会議

地方行政連絡会議は、都道府県区域を越える広域行政の処理方式として昭和 30 年代当時提案されていた府県合併や府県連合等がいずれも現実的でないところから、国の集権化に対抗するものとしてあるいは広域行政対応の妥協的なものとして設けられたとされている。

その内容自体は、昭和 37 年 10 月に第 8 次地方制度調査会の「地方開発都市に関する答申」の中で「地方における広域的な行政事務を計画的かつ総合的に実施するため、いわゆるブロックごとに、その地域内の都道府県の知事及び国の行政機関等の長をもって構成する連絡協議のための組織を設ける」として広域行政処理体制の一環として打ち出されている。

地方行政連絡会議法（昭和 40 年法律第 38 号）第 1 条の規定によれば、「地方行政連絡会議は、地方公共団体が、国の地方行政機関と連絡協調を保ちつつ、その相互間の連絡協同を図ることにより、地方における広域にわたる行政の総合的な実施及び円滑な処理を促進し、もって地方自治の広域的運営の確保に資することを目的とする」として、全国を 9 ブロックに分け、そのブロックごとに都道府県知事と指定都市の長のほかそのブロックを管轄する国の地方行政機関の長その他をもって構成され、その地方の広域にわたる行政の計画及び実施について必要な連絡及び協議を

行うとしている（同法第2条～第4条）。

関東地方行政連絡会議の構成地方公共団体は、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県及び長野県並びに横浜市及び川崎市の構成になっており、首都圏の範囲に長野県が加わった地理的範囲になっている。

問題点としては、①事務局は地方公共団体となっているが、主導は自治省になっている、②会議が共通する要望事項の取りまとめとなっており、利害関係のあるものは避けられている、③国の出先機関が出席しているが、国の本省から権限が下りていないので話が前に進まない、④圏域設定に難がある等、所期の期待どおりの成果は挙げていないのが実態であると一般的に言われている。

(2) 地方公共団体間の協定

水防法（昭和24年法律第193号）第7条第2項の規定によれば、二以上の都道府県に係る水防事務については、関係都道府県知事は、あらかじめ協定することが義務づけられている。このような場合も都道府県区域を越える広域行政と言えるのであり、神奈川県の場合は、境川の水防事務に関し東京都と、相模川、笹子川及び道志川の水防事務に関し山梨県と、各々水防活動の利用に適合する予報、警報及びその他の情報の交換等について協定を結んでいる。

なお、消防組織法（昭和22年法律第226号）第21条第2項の規定により市町村相互の応援協定が定められている。

その他、協定自体は地方公共団体がその行政活動の手段として利用されているものであるが、それは当事者間で合意が得られたときに締結されるものであり、地方公共団体の利害調整をするためのものとしては考えられない。

(3) その他

その他広域行政に関するものとしては、地方公営企業の経営に関する事務を共同処理する一部組合としての企業団（地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第39条の2～第39条の3）、港務局を設立しない港湾について、関係地方公共団体は、港湾管理者として設立することができる地方自治法上の一部事務組合（港湾管理組

合) (港湾法(昭和25年法律第218号)第33条第1項)などがあるが、その設立目的が特定されており、今日の東京問題を解決する手段、方法となるものではない。

3 広域行政制度の課題

以上のように見てくると、現在の広域行政制度では、東京問題に対応することは不適當であることが確認された。その理由についてまとめると、

- ①広域行政の制度として用意されたものは、そのほとんどが事務の共同処理という観点から設けられており、自治体間の利害調整には不向きであること。
 - ②また、その広域行政の制度における地域の広がり等が、元々東京圏のような大都市圏を前提としていないこと。
 - ③むしろ、国が道路法や河川法の改正等による地方から国への権限の吸い上げ、各種特殊法人の濫設、出先機関の強化により広域行政に対応してきたこと。
 - ④地方行政連絡会議などが設置されていても、国のコントロール下に置かれており、自治体の自主性、自律性の点から問題があること。
- などが挙げられる。

4 「事実上の協議会」による広域行政

前節で述べたように、制度上の広域行政では現実の錯綜する広域行政課題に対応していくことは不可能なことから実質的に広域行政に対応するものとして事実上の協議会が注目され、現在まで多用されてきている。

事実上の協議会とは、法律にその設立根拠を持たない協議会であり、特に地方自治法に規定されている協議会がその設立に際して手続きが面倒なこと等を理由にその設置が芳しくないのに反して実に多く活用されている。

協議会の種類としては、国に対する要望、連絡調整、情報交換等をする協議会から実質的に共同して事務事業を行う協議会まで自治体間のみならず国・自治体間で多用されている。

(1) 神奈川県が関係している事実上の協議会の事例

神奈川県が事実上の協議会により広域行政に取り組んでいる状況について、昨年の9月自治総合研究センターが調査を実施したが、その中から、首都圏サミット、その下部組織となっている六都県市廃棄物問題検討委員会と首都圏廃棄物対策協議会、関東地方知事会、首都圏放置自転車協議会の活動状況等について見ていくこととする。

(首都圏サミット)

まず、大都市圏における広域行政に対する取り組みとしては、首都圏サミット（六都県市首脳会議。構成員：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市及び川崎市の各首長。）がまず挙げられるであろう。

この会議は、昭和54年7月26日の共同発表文によれば、「種々の課題について認識を共有しながら、トップダウン方式によりつめていくこと」とし、「この地域への人口の集中や諸機能の集積による都市化の進展により、個々の都県市の範囲を越えた広域的に処理すべき大きな課題が生じてきていること」を確認し、これらの広域化した諸課題については、六都県市が協調し、共同して取り組むこととしている。

その意味では、同じように広域行政に取り組もうとした事実上の協議会でありながら昭和51年に発足した首都圏革新首長懇談会（構成員：埼玉県、東京都、神奈川

県、横浜市、川崎市)とは性格を異にしていると言える。

この首都圏革新首長懇談会は、高度経済成長下の公害問題等の発生に伴う住民運動を背景に登場してきた首都圏の革新首長が集まり、これまでの国等の経済優先政策に対する批判や抵抗などを進め、もって関係自治体の協力によって首都圏行政を推進しようとしたものと言われている⁸。

しかし、今日では、地方政治的には保守、革新の色合いというよりも消費者、生活者優先の政治が重要視されてきており、その政策が政党色を持つという場面は少なくなりつつあるのではないかと考えられる。

首都圏サミットは、その開催以来既に 24 回を数え、合同防災訓練の共同実施、首都圏環境宣言、災害時応援協定の締結など多くの成果をあげている。また、首都圏サミットで出た議論をフォローするところとして企画担当の事務レベル会議がつくられるなど年々充実している。

組織的には、図一 3 に掲げるとおりその下には企画担当部局長会議があって、並列的に廃棄物問題、東京湾問題、環境問題の各検討委員会があり、さらにその下に関係課長で構成する幹事会や各専門部会を抱えている。さらにその下のワーキンググループを入れれば、相当数の職員がこれに関与していることとなっており、事務局に当たった当番自治体は 1 年間はそれに忙殺されることにもなる。

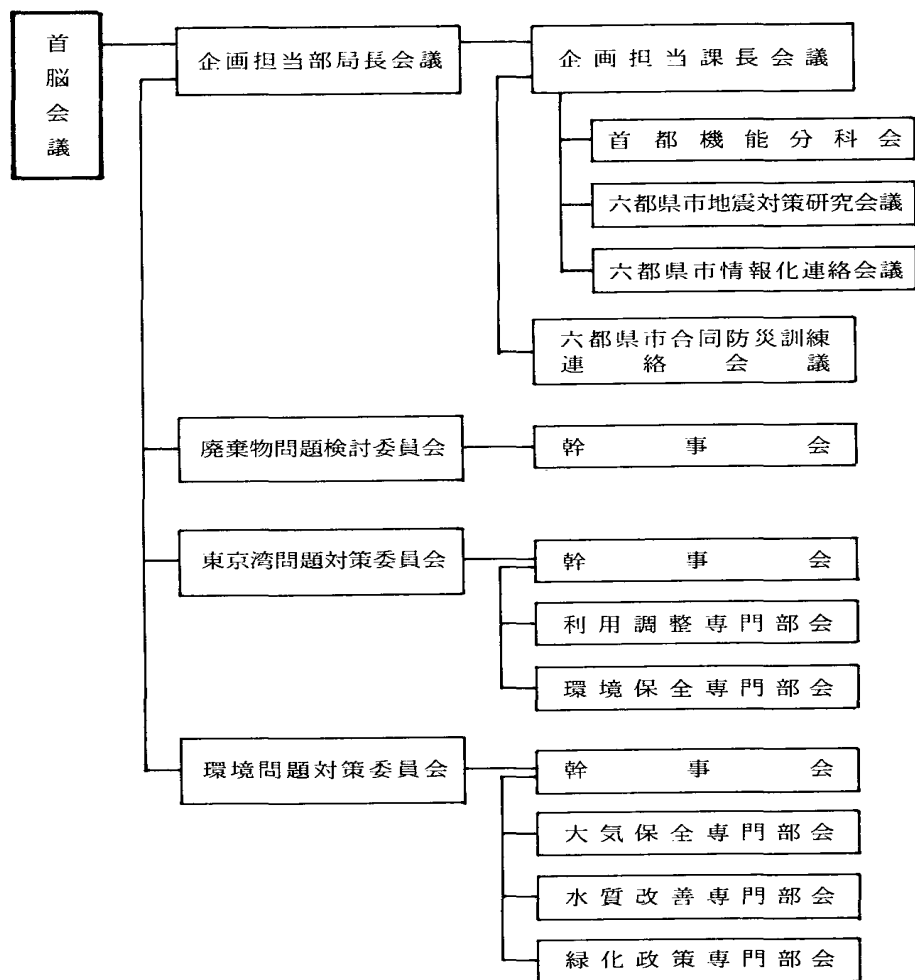
加えて、どんな組織でも 10 年以上の年月を経ると、周囲の社会経済状況の目まぐるしい変化に曝され、組織の見直しが必要とされるようになるのだが、この首都圏サミットも例外ではありえない。当初各首脳の自由な意見交換の場であったものが最近では共同宣言を出すなど会議自体もその性格が変わってきているところもあるように見受けられる。

また、検討議題がトップダウンということもあり、限られていること、ともすればゴミ問題のように各自治体の利害が見えすぎて問題解決が先送りされる傾向があること(このような利害対立の調整の場にこそ首都圏サミットはならなければいけないのではないかと考えられるが。)、東京圏の解決のためには構成員を今のままで良いのか等、この種の会議の限界を超えて、東京圏の問題は自治体間で自主的に解決するためにはどうすべきなのか今一度発展的に見直す時期にきていると考えられ

る。

さらに、政治の場と純行政の場は分離して、通常の行政のようにシステムとして機能する必要があるのではないか、そのために会議の機動力をあげるため事務局の持ち回りではなく専門の事務局の設置が必要なのではないか、事務局に伴う費用は今のところ原則として開催県の負担となっているが組織の拡大に伴い各都県による負担方式を導入すべきではないか等も併せて検討の視野に入れていくべきであると考えられる。

図—3 首都圏サミット組織図



(六都県市廃棄物問題検討委員会と首都圏廃棄物対策協議会)

廃棄物を広域的に処理するために都県区域を越えて設置されている協議会としては、六都県市廃棄物問題検討委員会と首都圏廃棄物対策協議会がある。

このうち六都県市廃棄物問題検討委員会の設置目的は、「自区内処理を原則とし、減量化・再資源化の促進を基本とした長期的観点からの海面等における廃棄物広域処理対策の方向性を検討し、首脳会議に報告する」（六都県市廃棄物問題検討委員会規約1）ものとし、昭和61年6月に設置されている。

検討委員会の構成は、首都圏サミットの下部組織であるため、当然のこととして六都県市となっており、事務局も持ち回りとなっている。

ただ、一義的に廃棄物の問題は市町村の影響とするところ大であり、この構成で良いのか疑問が残るところである。また、検討委員会の設置よりも以前から廃棄物問題は、首都圏サミットの第1回から議題として取り上げられているが、その検討は首都圏サミット、検討委員会を通して既に12年になろうとしている。

このことから、如何に六都県市の利害関係を調整することが困難なことか明確となっているし、広域行政の最大ネックのひとつがここにあると言える。

一方、首都圏廃棄物対策協議会の設置目的は、昭和52年に国が打ち出した「フェニックス計画（首都圏廃棄物広域処分場計画）」を推進するため、調査、研究、協議を行うものとされ、検討委員会よりも早く昭和53年5月に設置されている。協議会の構成は、検討委員会よりも幅広く1都7県19市1事務組合となっており、事務局は厚生省となっている。

また、港湾部局との調整を図るため、東京湾内の港湾管理者を構成メンバーとする「東京湾港湾問題連絡会議」が設置され、意見交換が行われている。

因みに、県内における廃棄物の協議、検討組織としては、①県内廃棄物対策委員会、②地区廃棄物広域処理研究会、③地区廃棄物対策協議会がある。

①の委員会は、昭和50年1月に県内で広域的に処理することが適当であると認められる廃棄物処理対策について協議、検討するため設置されている。さらに三首長懇談会の下命を受けて、昭和56年8月に県と政令3市で港湾担当部局を含めた「特別委員会」が設置されている。

②の研究会は、昭和55年9月から順次地区行政センターごとに地域の実情に応じ

た廃棄物の広域処理対策について協議、検討するため設置されている。

③の協議会は、産業廃棄物の排出事業者等を構成メンバーとして昭和 50 年 4 月から県内 10 地区に順次設置されている。

以上見てみると、今日のゴミ問題の重要性、緊急性を反映して実に多くの段階で協議会が持たれ、行政の分野でその解決への努力が積み重ねられていることがわかるが、同時に、自治体間の利害対立の調整が如何に困難であることを示していると言える。

(関東地方知事会)

関東地方知事会は、全国知事会の下部組織として昭和 25 年 10 月に発足し、東京、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、神奈川、山梨、静岡、長野の 10 都県知事で構成されており、会長は現在埼玉県知事になっている。

その目的は、「各都県の連絡提携を緊密にし、地方自治の円滑な運営と進展を図ること」(関東地方知事会規約第 3 条)であり、運営状況としては、国の施策に対する各都県の重点事項及び共通の課題について国への要望活動をしたり、意見交換を行っている。また、特定の課題について共同調査研究も進められている。

この知事会には関東地方の公害に広域的に対処するための関東地方公害対策推進本部が昭和 46 年 1 月発足している(関東地方公害対策推進本部設置要綱第 1 条)。そして、公害の種類ならびに地域・海域・水系ごとに部会が設けられ(同要綱第 4 条)、大気汚染部会、地盤沈下部会、水質汚濁に関する部会の計 6 部会が設けられ、活動を行っている。

さらに、知事会の調査研究のための下部組織として、首都圏自然歩道連絡協議会(昭和 53 年設置)、空き缶等環境美化推進連絡協議会(昭和 59 年 4 月設置)、関東地方地域航空システム推進委員会(昭和 59 年 12 月設置)が設置され、調査研究活動を行っている。特に、空き缶等環境美化推進連絡協議会は、昭和 56 年 6 月に設置された空き缶等問題推進委員会から発展的に解消されて設置されたものであり、かなりの活動成果を挙げている。

この知事会の関東地方公害対策推進本部の部会や調査研究組織は、その構成に柔

軟性があり、その課題ごとに関係都県の担当部局長等で構成されていることが特徴的であり、広域行政のひとつの形を示しているのではないだろうか。また、事務局に専任職員が2名勤務しており、うち1名は構成都県の持ち回りによる派遣職員となっているが、専任の職員で行われていることは、会の運営を円滑に進めるために十分意義がある。

ただ、地方行政連絡会議と同様、共通の特定課題という意味では構成範囲が広すぎる嫌いがあり、また、儀式的な会議の要素も若干見受けられる。

(首都圏放置自転車対策協議会)

広域行政対応として具体的な事業展開をしているものとしては、首都圏放置自転車対策協議会（構成員：六都県市の担当課長及び職員）による首都圏放置自転車クリーンキャンペーンがある。これは、東京都が昭和59年に放置自転車キャンペーンを実施したのち関係自治体に呼びかけ、昭和60年4月に首都圏における駅前放置自転車（バイクを含む。）問題について関係行政機関等の相互の連絡及び調整を図り、効果的対策を推進するために設置されているものであり、事務局は東京都が当分の間あたることとされている。

こういった種類の事業は広域行政といっても具体的でむしろ利害の対立がない分野の事業であり、関係自治体にとっても共同歩調を取りやすいものである。そして放置自転車の解決自体は市町村の役割となっており、その周知徹底は都道府県の役割となっており、役割分担が明確になっている。

駅前に放置されている自転車の山を現実に見ると、通勤圏が拡大している現在まさに必要になってきた行政課題であり、それは広域的であると同時に、まさしく狭域的な行政課題であると言える。

都市化の結果、行政機能の広域化が要請されている典型的な事例であって、これからは、このように行政課題の捉え方そのものも流動的になってくるのであり、自治体間の協調連携が益々必要となってくる行政課題が増加するであろう。

(2) 他府県の「事実上の協議会」による広域行政の事例

いままで神奈川県が関係している事実上の協議会の事例をみてきたが、ここでは首都圏にあって神奈川県が参加していない事実上の協議会による広域行政の事例として常磐新線建設促進関係都県連絡協議会、東京都・埼玉県連絡会議、首都圏県都市長懇話会を、首都圏以外の広域行政体制として大都市圏である近畿圏の近畿開発促進協議会と中部圏の中部圏開発整備地方協議会について概観することにする。

(常磐新線建設促進関係都県連絡協議会)

この協議会は、昭和 60 年 12 月に「常磐新線が通過する都県が、緊密な連携のもとに、常磐新線建設に関する協力体制を確立して、同線の早期着工・早期開業を促進し、もって東京圏北東地域の鉄道網整備の推進を図ることを目的」(常磐新線建設促進関係都県連絡協議会規約第 1 条)として設置されたものである。

この構成員は、東京都、埼玉県、千葉県及び茨城県の知事になっており、また、首都圏サミットと異なる点は、①その設置目的が特定されていること、②会長が置かれていること、③協議会の経費が負担金その他の収入をもってあてること等である。

この協議会はその目的が特定されているところからアドホックな協議会であり、広域行政の形としてこの種のことを重層的に用意していく方が良いとする議論もある。

また、この協議会は、① 1 都 3 県が共同出資して常磐新線を建設し、運営主体となる第 3 セクターを設立する、② J R 東日本には完成後に運行を委託するにとどめるとの基本方針が示されている。

注目すべきこととして、①都県の区域にわたる鉄道について自治体の問題としてとらえたこと(国の施策を待っていたのでは解決されないこと及び国鉄が解散して J R 東日本になったことで頼りにならないこと。)、②地価高騰の煽りから出資金の天井が見えていないこと、③開発利益の吸収、還元制度が考えられていること等が挙げられている⁹⁾。

自治体の新しい、積極的な取り組み方の方向づけを示し、広域自治体としての都

県の力量が問われているという意味で今後の展開が注目される。

(東京都・埼玉県連絡会議)

東京都・埼玉県連絡会議は、「東京都と埼玉県相互間の広域行政需要に関し、行政の円滑な処理を進めるため、連絡協議の緊密化を図り、もって地方自治行政を推進することを目的」(東京都・埼玉県連絡会議要綱第1条)として昭和47年9月設置されたものである。

この連絡会議は、定例的に開催されているというのではなく、必要のつど開催することとされ(同要綱第4)、その課題ごとに副知事や担当部局長など出席者が選定され、例えば水、道路、開発許可等の共通課題について協議がなされ、大きな成果を挙げてきた。

ただ、現在は、特定課題の協議は行ってはいないが、部局長会議等は開催し、連絡協議は続けられているという状況である。なお、事務局は1年交替の持ち回りとなっている。この会議の特徴は、会議が必要のつど開催することができるようになっていることである。

なお、同種の協議会として、茨城県と千葉県の間にも両県相互の開発に係る諸問題に対処するため「茨城・千葉県開発促進連絡協議会」が昭和41年2月に設置されている。この協議会も当初は知事レベルで開催していたが、現在は両県に跨がる特定の議題がないところから、課長レベルの会議を開催している。事務局は同様に一年ごとの持ち回りとなっている。

このような協議会は、特定の課題を解決するためという意味でのアドホックな協議会とは言えないが、隣接する都道府県区域を越えた自治体間の総合的な協議の場としての受け皿が用意されているということは、広域行政の即応性という観点から評価することができる。

(首都圏県都市長懇話会)

首都圏県都市長懇話会は、東京圏よりも広く首都圏の県都の都市の自治体の首長(横浜市、水戸市、甲府市、前橋市、宇都宮市、千葉市及び浦和市の各首長)の懇話会であり、「首都圏県都として共通する諸課題を提起し、長期的展望のもと個性と

活力ある地域づくりを図るため諸課題について積極的に取り組むこと」(首都圏県都市長懇話会規約第3条)を目的として、昭和57年10月に設置された。

当初は甲府市と横浜市が加入していなかったが、昭和58年11月に各々加入して現在の体制になっている。また、下部組織として事務担当者会議、行政事務研究会が設置されている。

当協議会では、当面する各自治体の課題についての意見交換や災害時応援協定の締結、行政事務研究会による調査研究を実施しており、首都圏サミットの県都市版と言える。

ただ、興味深いのは、ここに首都圏サミットに参加している指定都市である横浜市が加入していることであり、また、逆に指定都市となっている川崎市や東京都区部が参加していないところが図らずも現在の自治制度の矛盾したところを物語っているように思える。

(近畿開発促進協議会)

近畿開発促進協議会は、近畿圏の2府7県3政令市(福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県、京都市、大阪市及び神戸市)で構成されているが、その歴史は古く既に昭和35年12月に「近畿は一つ」を合言葉に近畿圏の一体的整備の必要性に応え、総合的、計画的な整備開発を推進するため設立され、近畿圏の整備及び開発に関する計画の総合調整並びにその事業の実施を促進することとしている。

この時期に都道府県区域を越えた広域的な行政活動の必要性が認識され、具体的な協議会として活動してきたことは、広域行政の先鞭をなすものとして一定の評価がなされうると思われるが、この協議会について、高寄昇三氏は、「それぞれの主体的努力を結集して広域行政に対応しようとするよりも、協議会の力点は、国の特別法・機関の創設にあったといえる¹⁰⁾」と指摘している。

氏は、続けて広域行政に対する自治体の取り組み方について琵琶湖総合開発特別措置法(昭和47年法律第64号)と瀬戸内海環境保全特別措置法(昭和48年法律第110号)の制定に至る、地元府県・市の姿勢を例に出しながら、「地方自治体が、広

域行政の展望をもって地域エゴを克服し、共同の目的のためにどう献身したかによって、実態は大きく変わってくる」ことを指摘している。

即ち、昭和 45 年琵琶湖総合開発促進協議会、昭和 47 年瀬戸内海環境保全協議会がそれぞれ特別法制定をめざして発足したが、琵琶湖については、上流と下流、瀬戸内については南北問題という、困難な利害対立問題を超えて各自治体が自らの意思によって、抑制へと共同歩調をとった結果が、琵琶湖の場合は琵琶湖総合開発計画の案の作成権が滋賀県知事とされたこと（琵琶湖総合開発特別措置法第 3 条）につながり、瀬戸内海の場合は特定施設（汚水排出工場など）の設置許可権を府県知事、指定都市市長に認め、三週間の公衆縦覧、関係府県知事・市町村長の意見聴取を義務づけたこと（瀬戸内海環境保全特別措置法第 5 条）につながり、自治体に大幅な権限を認めたものとして評価している。

また、近畿開発促進協議会の最近の活動としては、昭和 57 年度から 5 ヶ年にわたって、国土庁大都市圏整備局等と共同で策定した「すばるプラン」への取り組みは、地域問題解決の具体的なプランづくりとしては画期的なものと言えるが、一方で、一部の市町村の間では余りにも国主導型ではないか等との批判も聞こえている。

このことは、広域自治体としての府県の市町村に対する調整とか指導とかが、そう簡単ではないことを示しており、同様のことは、近畿における府県間の利害調整にあたっても見受けられる。

最近、前述した新行革審において都道府県連合が答申された際、大阪府の岸知事が、私案として、①府県境を越えた行政需要が増えている、②総合行政が求められているのに国の縦割行政が弊害になっている、③国の大幅な権限移譲を受け入れる広域行政組織が整っていないこと等を指摘し、近畿を区域にした「近畿圏構想」を提唱した。

が、大阪府知事のみが提唱するということからわかるように、巷間言われているような「近畿は一つ」という言葉とは裏腹に府県間の利害調整が難しいことを表しているのではないだろうか。

この「近畿は一つ」であることについては、興味あるエピソードが西郷新一氏により提供されている。広域行政において自治体の相互の自治に対する視点を考える

上で重要なヒントが示されているので、少し長いが引用すると、「10 日がかりのインタビューの結果はしかし、「近畿は一つ」ではなく、「近畿は一つ一つ」であることを私に再認識させるに終わった。当時お会いした知事さんの多くが現在もその職にあることを考えると、具体的に誰がどうとは明らかにしにくいですが、一言でいえば「近畿は一つ」のスローガンには、原則賛成。しかし、関西活性化の主導権はあくまでも自分の自治体が握りたい。従って、どこの知事がリーダーシップを取るべきかは「考えたこともない」「各知事がそれぞれの立場で頑張ればいい」「人口の大小や工業出荷額の多少を基準にすべきではない」——など、要するにどこの知事もリーダーシップを取らせたくないという気持ちが生じた回答が並んだ¹¹と紹介されている。

このように、利害調整にあたっては、各首長の政治姿勢が重要な位置を占めていることは否定することはできないことであろう。それだからこそ、政治対立という面を如何に少なくするかといった、行政現場での努力が大いに必要となってくるのであり、そのための方策が種々考えられなければならない。

また、昭和 62 年には、このすばるプランの実現に向けての各種の事業を推進するための組織として「すばる推進委員会」が近畿開発促進協議会内に設置され、常設の事務局も併せて設置されたが、これは、広域行政の推進手法に一つの示唆を与えるものと考えられる。

このすばる推進委員会の事業は、①企画立案、調査・研究事業（近畿圏全体の立場から産官学が共同で取り組むべき事業についての自主調査、共同調査、受託調査の実施）、②情報提供事業（行政情報提供コーナーの設置、近畿圏統計データの収集提供、各種刊行物（地図、書籍、情報誌等）の発行）、③普及啓発事業（シンポジウム、講演会、イベント支援事業等）となっている。

また、事務局は、大阪府から 2 名、兵庫県、和歌山県及び大阪市から各 1 名の職員が派遣され、その他事務職員 1 名の計 6 名で構成されている。

なお、この協議会の首都圏サミットと異なる点は、①会長を設けていること、②事務局が会長自治体内に置かれていること、③議会の代表者である議長も構成員となっていること、④近畿圏の整備及び開発に重点が置かれていること等が挙げられ

る。

(中部圏開発整備地方協議会)

中部圏開発整備地方協議会は、三大都市圏に関する整備法のなかで一番制定の遅れた中部圏整備法(昭和41年法律第102号)第8条第1項の規定によりその設置が定められている。従って、今まで述べてきた事実上の協議会とは性格が異なり、法上の協議会であるが、首都圏サミットとの違いを見るうえで、ここで紹介したい。

この協議会の構成は同法第8条第3項及び第4項の規定により基本的に定められており、中部圏を構成する県及び指定都市の首長及び議長、関係市町村の首長及び議長の中から任命された者、学識経験者となっており、委員34人以内で組織するものとされている。

首都圏サミットと異なる点は、①法律に基づいたものあること、②議会の代表者である議長や関係市町村の首長及び議長の代表者が構成員となっていること、③中部圏の整備及び開発に関する重要事項を調査審議するためとなっていること等である。

また、この規定は、首都圏整備法及び近畿圏整備法にはないものであり、これらの法の不備を補うものとして地方の意見が反映されるように組織づくられたものとされている。ただ、法律上の協議会である性格上、どうしても国主導の協議会となっている傾向は否めない。

5 「事実上の協議会」の課題

東京圏を中心として知事レベルの協議会を中心にみてきたわけであるが、驚かされるのは実に多くの事実上の協議会があるという事実である。

当センターの平成元年度研究チーム「指定都市と県」が本県環境部における事実上の協議会について調査をしたものを見てみると、同部だけで24の協議会があり、部局長レベルのものから担当者レベルのものまで数多い。このことはどこの部局でも言えることで、各課ごとには必ずと言っていいほど県内の協議会や連絡会議なるものがあり、事業によってはさらに全国の協議会、あるいはブロック毎の協議会ま

たは国等との協議会等が数多くある。

その利点としては正に地方自治法上の協議会の欠点との裏返しの関係でもあるが、①各自治体の自治権が侵害されないこと、②その設立が自由であり、解散も自由であること、③協議会自体に行政課題に対応する柔軟性があること、④協議会があることにより、行政現場では、自分の領域に関する国等の情報はもちろんのこと他の自治体情報を正確に掴みやすいこと等が挙げられている。

しかしながら、その欠点としては、①問題の所在が自治体間を越える場合、協議会をつくる趣旨には賛成が得られても、具体的な施策を練る段階では利害関係が表出して、衆知一致が難しくなり、協議会自体有名無実となりやすいこと、また、②協議会で得た情報は、各々の自治体の施策展開に参考にするだけで、共通に足並みを揃えて実施した方が良いと思われる事業でも共同してそこまで事業を実現していくことに結びつくことは余りないなど実施面での難しさが生じている。

しかしながら、そのような欠点があったにしても、先の自治省調においても事実上の協議会は全国で相当数に上っていることが明らかにされているように、如何に自治体が自治体間の協調、連携、情報交換等に意を用いているかが感じられる。だとすれば、逆に、そこには利害関係の調整にあたっての工夫が受け入れられる余地が十分あると言えるのではないだろうか。

6 提言へのプロローグ

以上、制度上及び事実上の広域行政の現状と課題を見てきたのであるが、その結果、基本的には次のように言うことができる。

- ①制度による解決を待っていたのでは遅く、言い換えると国の対応を待っていたのでは遅すぎるのであって、自治体の力で自らが積極的にいわゆる権限なき行政へと今まで以上に立ち向かっていかなければならないこと。
- ②その権限なき行政とは、従来の権限なき行政と異なり、それを自治体間の協調、連携の下に行っていかなければならないこと。
- ③そのために自治体間の利害対立を乗り越えるための方途を工夫して考えださなければいけないこと、また、十分にその余地があること。

- ④そのために問われているのは、圏域的な視点からの課題設定能力であり、神奈川県という自治体の枠を越えた政策形成能力であること。
- ⑤その自治体間の行政協力に対する下地は、ある意味では既に備わっているものであり、それは視点を変えることによって可能となること。
- ⑥ある意味で、自治とは自治体間の利害調整も含めて考えられるべきであり、その利害調整を自治体間で自主的に、自律的に行うことができ始めて真の意味で自治体は、自治体と呼べるのではないだろうか。
- ⑦とすれば、広域行政課題とは、自治体に課せられた、また自治体であることを自らの実践で示すべきことが問われている天賦の命題なのかも知れない。

(第2章関係)

注1 神奈川県企画部市町村課編集・発行『平成2年度市町村要覧』平成2年7月P182

注2 この広域市町村圏というのは、自治省が我が国の高度経済成長に伴って変容した地域社会に対応するため、昭和44年から都市とその周辺農山漁村地域を一体として形成されている日常生活圏（おおむね人口10万人以上の規模を有することを標準として）を広域市町村圏として設定し、中心都市を重視した総合的な広域行政の共同処理体制を整備するために推進している制度であり、当初は大都市及びその周辺地域を除いて発足している。その発足以来道路整備、環境衛生、教育文化、消防救急などの分野の共同処理を実施しており、平成元年2月1日現在で336圏域が設定されている。

また、大都市及びその周辺地域には昭和52年度から大都市地域広域行政圏（おおむね人口40万人以上の規模）が平成元年2月1日現在で24圏域が設定されているが、東京圏のうち東京都区部や横浜市、川崎市などではその構想自体が無意味であるため設定されていない。

注3 長野士郎『逐条地方自治法』平成元年2月学陽書房P1118

注4 秋田周「実務地方自治法講座9」『特別地方公共団体・広域行政』平成2年4月ぎょうせいP160

注5 秋田前掲書P192

注6、7 長野前掲書P916

注8 大原光憲「自治体連合組織の課題」『都市問題』1988年8月号都市問題研究会P10以下

注9 AERA平成2.9.4号朝日新聞社P26以下に詳しい。

注10 高寄昇三「地方主権の論理」昭和52年6月勁草書房P125以下

注11 西郷新一「見えざる遷都」に思う『季刊自治体学研究』平成元年3月神奈川県自治総合研究センターP62

〔参考文献〕(50音順)

- ・遠藤文夫「広域行政における事務の共同処理の現状と問題点」『自治研修』昭和58年6月号
- ・佐久間彊『地方自治講義』昭和51年12月第一法規
- ・佐藤竺『都市問題研究』平成2年4月号都市問題研究会
- ・富田輝司「広域市町村圏の新展開」『都市問題研究』平成2年4月号都市問題研究会
- ・長野士郎『逐条地方自治法』平成元年2月学陽書房
- ・平本一雄「都市圏整備と広域行政の限界」『自治研修』昭和58年6月号
- ・的石淳一「新市町村圏計画と広域行政」『自治研修』昭和58年6月号
- ・矢野始「広域行政と地方自治」『都市問題研究』平成2年4月号都市問題研究会

[敬称略]

第3章 大都市圏における広域行政システムの 確立をめざして

第1章と第2章で述べてきた中から、ここでは、広域行政に対する基本的な考え方を整理し、それを具体的に展開していくための施策について述べた後、将来展望について触れることとする。

1 広域行政システムを確立するための基本的な考え方

(1) 地域の尊重と責任主体の明確化

東京圏において地域を代表し、広域行政の中心的役割を果たす責任主体は、市町村の利害調整をすることのできる1都4県であること。

交通通信の発達していなかった頃は、地域は地域の中である程度完結しえたから、地域を越える問題については、国が当然のこととして乗り出してきて、その解決にあたることで問題解決になっていたことは事実である（国と地方の取り合いはあったにしても）。

ところが、中央集権体制の行き詰まりが今日の東駅問題を現出させたことに象徴されるように、社会が成熟してくると、かつての追いつき追い越せ型の中央集権的体質では、多様な価値観を持った住民のニーズを満足させることはもはや不可能となってきた。

世界的に見ても、成熟化する社会では分権的、多様な施策対応が図れる地域が重要になってくることは不可逆的な流れであるから、これからの社会では、地域のアイデンティティを持った広域自治体である都県の役割が重要となってくる。

何故なら、東京問題を解決するにしても、東京都における東京問題の捉え方と神奈川県における東京問題の捉え方とは自ずからスタンスが違っているのであり、千葉県、埼玉県についても同様なことが言えるので、都県が集まり調整することが必要となってくるからである。

具体的に言えば、相模湾と東京湾に囲まれ、伊豆箱根国立公園を擁し、工業地帯も農村地帯も存在する神奈川県と、日本の首都であり、世界都市東京の顔を持つ東京都、内陸部を抱え、海に接していない埼玉県、東京湾と太平洋に接している千葉県とは、その都県の歴史も違えば、風土も違う。

その上、戦後一貫して、各都県は、地域ごとの特色を生かした「くにづくり」に邁進してきたはずである。それを東京圏というひとつの枠組みの中で再構築することは不可能であるからである。

また、東京圏における広域行政の中心となる責任主体の範囲を考えていく場合、現在第四次首都圏整備計画で進められている自立都市圏と業務核都市の育成整備について見落とすことはできない。即ち、ここでは次表のように茨城県の一部地域もその対象範囲に含まれているところから、責任主体としては、1都3県に茨城県を加えた1都4県が望ましいと考える。

圏 域	範 囲	業 務 核 都 市	
多摩自立都市圏	おおむね三多摩地域	八王子市・立川市	青梅市
神奈川自立都市圏	おおむね神奈川県地域	横浜市・川崎市	厚木市
埼玉自立都市圏	おおむね埼玉県地域	浦和市・大宮市	熊谷市
千葉自立都市圏	おおむね千葉県地域	千葉市	成田市・木更津市
茨城南部自立都市圏	おおむね茨城県南部地域	土浦市・筑波研究学園都市	

また、地域の利害の調整という視点からも、神奈川県 37、東京都 47（23 特別区を除く）、埼玉県 92、千葉県 80、茨城県 88 の合計 338 市町村にも上る利害の調整は、一義的に国では不可能であり、基礎的自治体である市町村自身にも不可能なことであらう。

ここに市町村の利害を調整すべき役割を担った広域自治体としての都県の役割が望まれることになる。

(2) 現実性の重視

東京圏において広域行政を進めるためには、「何が一番現実的で可能なことなのか」を問い続けていく必要があること。その結果、

- ①広域行政の責任主体としては、1都4県に横浜市と川崎市を加える必要があること。
- ②現実的な施策対応には、現実的な組織対応が必要であること。
- ③その組織は、システムとして機能する必要があること。

東京問題を解決するためには、三つの現実性を重視しなければならない。

第一に、現状の自治制度を前提とするならば、上記に述べた1都4県に指定都市である横浜市と川崎市を加える必要があるということである。何故なら、都道府県並みの権限を一部有し、かつ、人口300万人を超える横浜市と人口100万人を超える川崎市は、その自治体としての規模、行財政能力等から考えて一般の市町村と同レベルに扱うことは妥当でないからである。

第二に、東京問題が抱えている重要性和緊急性を受け止めるならば、まず現実的な施策対応が必要であるということである。その施策対応を可能とするには、上記の七都県市が独自で行う施策の整合性や共同政策を樹立するための組織的対応が考えられなければならない。

第三に、その施策は、国の対応を待って実施するというのではなく、自治体自らが進めていくという現実的実行性が必要であり、それを担保するためには広域行政を進めるための組織がシステムとして機能することが重要となってくる。

(3) 自主性、自律性の尊重及び施策の総合化、統合化の推進

現実的施策は、自治体の自主性と自律性によりそれが東京圏において総合化され、統合化されることが必要であること。

そのためには、自治体の独自性を保ちつつ柔軟に対応することができる事実上の協議会が最善であること。

今日、東京圏のように、その都市的影響力の下に色々な地方行政の形、即ち、神奈川県の中には指定都市である横浜市と川崎市が存在し、東京都には特別地方公共団体である特別区が存在していることに象徴されるように、地域行政主体が構造化し、また行政内容においてもかつての公害や福祉の分野などに見られるように先導性が求められ、かつ前例のない回答を求められる行政課題—ゴミ問題、交通問題、住宅問題、環境問題など—が複雑に絡み合うことで、それへの解決のために専門化、高度化などが求められれば求められるほど、施策が総合的、かつ統合的に実施されることが当然要請されてくる。

そのときに団体自治というものをどう捉えていくべきなのかが重要となってくる。即ち、団体自治とは、国から独立して法人格を認められ、地方の行政をその機関自らの責任と権限により処理することとされていることから、自治体間はお互いの自治を尊重しあうとともに、他の自治体に関しては干渉しない、何も言わせないというスタンスが成り立っている。が、そのことが、広域行政を進める上で生じる問題のひとつとされてきた。

その端的な例が、東京圏で言えばゴミ問題に象徴される自治体間の利害対立であり、自治体間の利害対立をどう乗り越えるのかについては、特に政治的な要素が大きい傾向があるため、自治体間の共同政策や共同事業樹立への最大のネックとなっている。

そのため、ややもすればそのための方途として単純に広域行政体を樹立すれば、すべてが解決するがごとく言われるが、それはあくまでも錯覚であって、自治体間の利害対立というのは実は自治体内部の利害調整の結果、行おうとしている政策ないし事業に一部住民、利益団体の強い反対があるということが多いためであるから、その原因について解決していかなければ、それは広域行政体になっても、現状の仕組みの中でも何ら条件は変わらないのである。

要は、相互依存の県際間のボーダレス社会の中では団体自治の意味が変容し、相互に影響しあっている部分については調整してその解決策を見いだしていくことが求められているのであるが、ただ、それはあくまでも各自治体の自主性、自律性にそのよりどころを求めていく必要があるのである。

もちろん、政策の総合化、統合化を促進するためには、各自治体が策定している計画の実質的な整合性の確保も図られなければならない。そのためには、(2)で述べたように組織的対応が必要となるのは言うまでもない。

加えて、その組織は、自治体の自主性、自律性を重視する観点から、事実上の協議会がその短所を考慮に入れても最善の方式であると考えられる。

(4) 民主性の確立

広域行政を進めるためには、住民の参加する機会がなんらかの形で保障され、民主的なルールづくりが確立される必要があること。

そのためには、常設的な組織づくりが必要であること。

広域行政課題の解決にあたって見過ごしてならないのは行政運営にあたっての民主的なルールづくりである。

ただ、この民主的ルールの確立という点は、圏域的にも広がりのある、また、3,100万人を超す人口を擁する東京圏において、例えば圏域住民参加の直接的参加は、制度としては考えにくいものがある。

情報化社会と言われて久しい今日こそ、住民参加という民主的ルールづくりは、姿形を変えて今に生きていなければならない。そのための担保あるいは受け皿として、また、これを支えていくための常設的な組織対応がどうしても必要となる。

(5) 圏域思考の醸成

自治体間の利害対立の解消のためには、住民や職員の東京圏の中での圏域思考が重要であること。

そのためには、広報や職員交流が積極的に展開される必要があること。

広域行政の分野で大きな論点となっている利害対立について考えてみると、その

多くは、行政情報自体の存否、格差がもたらす相手方への理解あるいは大多数の者の理解を獲得することができないところにその原因の一端があるように思える。

言い換えれば、住民一人ひとり、行政職員自身も広域行政課題を自分の問題として受け止める下地づくりが必要となってきたのではないだろうか。

例えば、今日のゴミ問題に代表されるような東京問題については、総論賛成、各論反対の典型的な例である。自分の家のすぐ近くにゴミの埋め立て処分地ができるかも知れないという身近な問題にならないと、行政に対する関心は薄いのではないだろうか。

実際、ゴミの埋め立て処分地の候補に上っているところの住民は熱心に反対運動を起こすが、候補に上っていないところの住民は自分自身の問題として考えていかなければならないはずであるのに無関心というのが一般的であろう。

特に、ゴミ問題のように急速に広域化してきた問題については、住民が日々ゴミを出してそれが日々片づけられていけば、その状態を当たり前のこととして住民が受け取る現実と東京圏という広い範囲の中での問題であり、自分達の問題として受け止めなければならない現実との間に非常なギャップがあるのではないだろうか。

そのギャップを埋めていく努力、具体的に言えば、東京圏という大きな圏域の中で、今ゴミの埋め立て処分地がなくて大問題になっていることを自分自身の問題として圏域住民が受け止めるように、正確な情報を着実に、地道に、わかりやすく伝えていく必要があるのではないだろうか。

そのことが自治体間の利害対立＝政治の対立という図式を行政現場のサイドから解消し、広域行政の円滑な推進が、ひいては民主的な自治体間の利害調整が可能となり、各々自治体の自治を進展させることにも寄与することにつながると考えられる。

同様のことが職員のレベルでも言える。職員は、自分が担当している仕事に役立てるために、県内市町村や他の都道府県などの情報を実に良く把握しているのであるが、残念なことにその多くの情報が、自分の仕事の範囲の中で止まっている傾向がなきにしもあらずというところなのではないだろうか。

今や職員にも、広域行政の分野において自ら政策課題を設定し、率先して他の自

治体と協力して解決していく姿勢や考え方が強く望まれるているのであって、そのためには例えば、県内部はもとより都県間で各々が抱えている業務の情報交換をもっと自由に、もっと積極的に行う必要がある。

そのためには、東京圏内において今何が問題で、どういう解決が望まれているのか、自治体間の協議の状況はどうなのかについて、職員に対しても正確な情報を提供する施策展開が強く望まれるし、これを支えていく下地づくりのために積極的に職員交流を推進していく必要がある。また、神奈川県自体の広報媒体や広報客体も新しい視点から見直す時期に来ていると言える。

特に、今の広域行政に一番必要とされているのは、東京問題への関心を高めさせ、行政の施策に賛同し、推進するための声なき声を誘導していく方策—情報戦略—ではないだろうか。

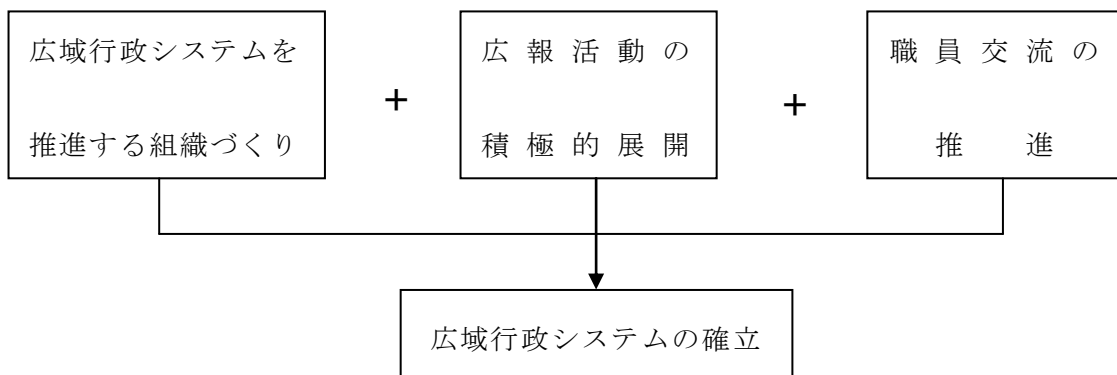
2 広域行政システムを確立するための三つの施策

以上の5項目の基本的な考え方（①地域の尊重と責任主体の明確化、②現実性の重視、③民主性の確保、④自主性、自律性の尊重及び政策の総合化、統合化の推進、⑤圏域思考の醸成）をもとに、東京圏における広域行政を推進するための具体案を考えていくと次のようになる。

（基本的な考え方の具体化）

①	京圏における広域行政を進めるための核となる組織が必要となる。	東
②	の組織は、東京圏に利害関係を有する広域自治体である都県の首長と指定都市の首長で民主的に構成する事実上の七都県市広域協議会とする。	そ
③	の協議会は、単なる首長の意見交換の場ではなく、共同政策を樹立していく最高意思決定機関として位置づける。	そ
④	の協議会は、自治体の利害対立を超え、民主性を担保し、自主性、自律性を促進させるためシステムとして機能させる。	そ
⑤	体的には、広域行政課題を解決する受け皿として各課題ごとに大都市圏問題対策会議を設置する。	具
⑥	の大都市圏問題対策会議を実質的にシステムとして推進していくために、広域行政推進委員会を設置し、主として次の機能を持たせる。 ・ 常設の事務局を持つこと。 ・ 広報活動を積極的に実施すること。 ・ 職員交流を推進すること。 ・ 各種専門部会も必要とあれば常設化すること。	そ

この具体的事項を広域行政システムとして確立するために施策化するとすれば、次の三つの施策が必要であると考えられ、これを重点的に実施していくことで広域行政システムが機能することになる。



(1) 広域行政システムを推進する組織づくり

この広域行政システムを推進する組織としては、単なる意見交換の場あるいは意見調整の場ではなく共同政策立案の最高意思決定機関として、七都県市の首長が集まる事実上の協議会として、七都県市広域協議会を設置する。そして、その下に共通する広域行政に関する各種の政策立案等を行うため各部局長で構成する大都市圏問題対策会議を設置し、これを推進する組織として企画担当室課長で構成する広域行政推進委員会を設け、この委員会を実質的に支えるため七都県市の職員で構成する常設の事務局を設置するものである。

ア 七都県市広域協議会

広域行政課題を解決するための自治体間の自主的な、自律的な組織として、また、広域行政システムの核としての統一的な協議機関として、東京圏を構成する七都県市の首長で構成する事実上の協議会である七都県市広域協議会を設置する。

現状の首都圏サミットとは違って、単なる首長の意見交換の場ではなく、東京圏内の自治体の広域行政の共同政策等の決定機関として機能させる。

イ 大都市圏問題対策会議

大都市圏問題対策会議は、七都県市の部局長で構成し、ECの閣僚理事会を参考にして課題ごとに開催するものとし、複数の部局に跨る場合は各々の部局長が合同

で出席しうるものとする。その下に必要に応じて課題ごとに各担当室課長会議や各担当者会議を置くことができるものとする。

この特徴は、どの自治体でも課ごとに必ず課の担当する事務事業に関する国、県内市町村、全国あるいはブロックごとの協議会、連絡会議が数多く存在していることを活用することにある。

即ち、それらは、個々バラバラにあるいは縦系列の関係にあるが、そういった組織を横の関係で結び、広域行政システムの中に統合化して広域行政課題を解決することに活かすために、その広域行政課題解決のための受け皿として大都市圏問題対策会議を位置づけ、構成自治体がいつでも議題提案することができるようにシステムとして機能させることである。

ウ 広域行政推進委員会

広域行政推進委員会は、七都県市の企画担当室課長で構成し、近畿圏のすばる推進委員会を参考にした①事務局機能、②調査研究機能、③情報提供機能、④普及啓発機能、⑤住民参加機能、⑥職員交流機能を持たせ、広域行政推進機能を持つこととする。

事務局機能とは、七都県市広域協議会、大都市圏問題対策会議、各担当室課長会議、各担当者会議の開催に事務局として機能させることであり、その事務局は、七都県市から各々職員を派遣して、常設とする。

事務局の設置形態は、①東京都庁内か都内に事務所を借り上げる、②そこに関係都県の職員が日々出張という形で常時勤務し、通常の人事ローテーションと同様に異動を実施する、③職員数は、当初は関係都県の職員各1名と総括者として1名の8名で構成し、必要に応じて拡大していく、③その経費は、関係都県の負担金をもってあてること等が考えられる。

調査研究機能とは、東京圏全体で共同で取り組むべき計画、政策などについての共同調査、委託調査を行うことによって、広域行政課題に積極的に応える基盤づくりを積み重ねていこうとするものである。併せて、既存の共通政策や施策の実施状況の把握等を一元的にここで行うこととする。

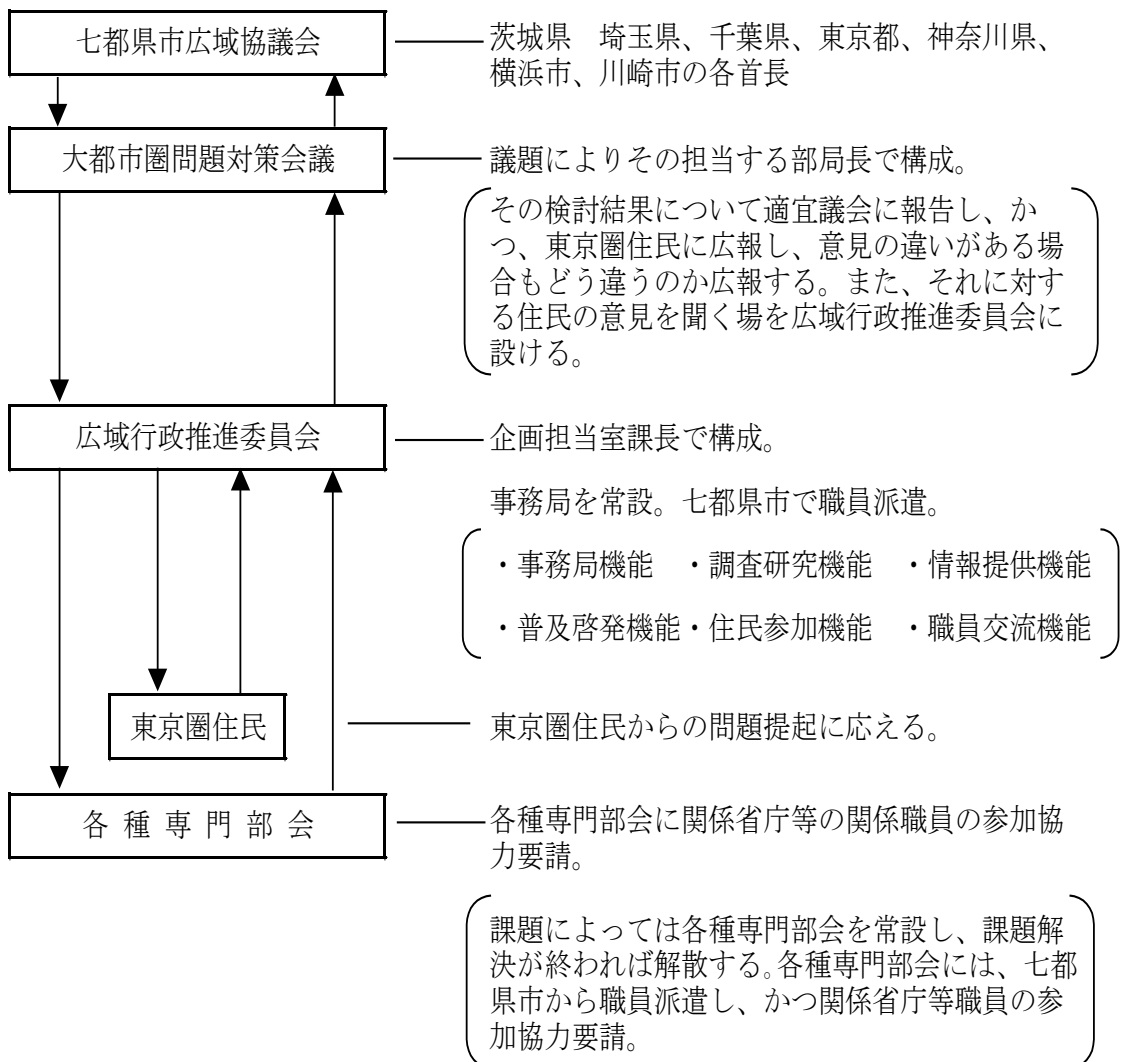
住民参加機能とは、広報活動等を通じて東京圏住民の声を吸い上げ、課題ごとに

整理し、七都県市の担当部局に投げ掛けることで、広域行政の課題解決に結びつけていこうとするものである。

エ 各種専門部会

課題によっては、七都県市の担当者会議ではとても対応することができないものが当然出てくることが予想されるため、七都県市の職員で構成する各種専門部会をその課題を調査検討する期間中広域行政推進委員会の下に設置し、必要とあれば常設する。その際、必要とあれば、関係省庁等の職員の参加を求めることとする。

(広域行政システムを推進する組織図)



(2) 広報活動の積極的展開

情報提供機能、普及啓発機能としては、この七都県市広域協議会での決定事項や大都市圏問題対策会議等の進捗状況などについて、民主性を担保するため七都県市の議会へ報告を行い、あるいは東京圏の住民へ広報活動を行うことなどを考えている。

これらの機能の必要性は、以下の理由による。

今や自治体は、その行政区域内のことだけ考えていれば良いという時代はとうに過ぎ去っていることを真に受け止めていかなければならない。現実の行政課題は、東京問題に代表されるように行政区域を越えている問題が数多く存在するのであり、その問題の方が行政区域内で完結する問題よりより重要な位置を占めつつあるのである。

社会経済活動等が行政区域をいとも簡単に乗り越えているように、住民もまた日々の生活の中で行政区域を乗り越え、住民の地域意識も多様性と広がりを持っていることは既に述べた。

一方、自治体間の利害対立は、特に政治的な要素が大きい傾向があるが、単純に広域行政体を樹立すれば解決するというものではなく、その対立の原因を解決していかなければ、その利害対立をめぐる条件は何ら変わらないということも既に述べた。

その自治体間の利害対立は、自治体内における地元住民ないし業界団体等の利害対立であるとも言える。そして、それは過去の歴史を見てくれば、少数者の利益の過大な擁護である場合が多く、その他の最大多数の利益が無視されているケースが往々にしてある。

仮にそれが地元では多数の利益に適うことであっても、圏域で見れば少数者の利益に過ぎないことが多いであろう。このように、事案によっては多数か少数かについても圏域的に考えなければならない時代になってきたのである。

ここに、正確な行政情報の提供、住民等に対する普及啓発が広域的に必要とされる背景が生じていると言うことができる。

何故なら、例えば東京問題のひとつとなっているゴミ問題は、総論賛成、各論反対の典型的な例であるが、そこから生じる自治体間の利害対立は、①情報の格差、②情報の格差から来る住民の意識の低さ、③利害が絡む少数者の結束の強さ、④被害を受ける少数者への保障の手当ての不十分さ、⑤多数の無関心さ等から生じている面が多々あるため、住民等に対して正しい行政情報を提供することなどが、利害対立を解消する手立てのひとつとなりうるはずであるからである。

言い換えれば、その解決を促進するために、東京圏内において今何が問題で、どういう解決が望まれているのか、自治体間の協議の状況はどうなのか、また、誰にどのような形でプラスとなるのかなど、正確な行政情報を的確に提供することは、住民等の理解と協力を積極的に獲得していくことを可能にすると考えられるからである。

そのことがともすれば、住民等から遠くなり、民主的コントロールの枠外に広域行政をおくことを防止し、かつ、何をやっているのか分からないというところからくる住民等の不信感や無関心を払拭することにもなると考えるからである。

併せて、それが、広域行政における圏域住民の明確な問題意識と具体的必要性の共有を培うこととなり、ひいては広域行政を円滑に進めるための下地づくりとなると考えられるからである。

この良い一例として、平成元年6月に（財）特別区協議会が東京都特別区のあり方をめぐって作成した区民向けパンフレット「もっと身近に、もっと便利に・・・新・し・い・風・が・23・区・の・く・ら・し・を・変・え・ま・す」を挙げることができる。大いに参考とすべきであろう。

同様に、それは神奈川県自体の広報活動にも言える。

現在、県の広報活動を「元年度神奈川県広報活動の実績」（県民部広報課）から見ると次のようになっている。「県政を県民との共同作品とするために」を広報活動の理念とし、広報活動の内容としては、

- ①県政主要施策の周知と問題提起（県政主要施策の周知をはかり、施策の方向を明らかにするとともに、県民に県行政に対する問題提起の素材を提供する。）

- ②具体的な施策や制度等の紹介（個々具体的な事業や制度の改廃等を紹介し、県民の県政に対する理解の素材を提供する。）
- ③県政キャンペーンの展開（県民の総ぐるみで行う必要のある県民運動的事業について紹介する。）
- ④生活・文化情報の提供（県民の日常生活の向上に役立つ生活・文化情報を提供する。）
- ⑤お知らせ・案内（県の実施する催し物、行事、試験、検定等についての周知を図る。）
- ⑥県民の声の反映（苦情、要望、意見などの県民の声を紹介し、あわせて県の行政的対応を説明する。）

の以上6項目が挙げられている。

広報媒体としては、印刷媒体（県のたより、月刊かながわ、広報パンフレット）、紙面購入（主要施策キャンペーン、神奈川新聞の「県民の窓」）、視聴覚媒体（テレビ、ラジオ、映画、電光ニュース）があり、その他に広報活動の推進施策や県内市町村との連携を図っている。元年度予算を見ても実に13億円以上の額が計上され、広報活動の充実が図られているのである。

そして、昭和58年度からは総合広報、部局広報、地域広報の三極構造に体系化されている。

県政広報計画策定要領第3項には、重点広報テーマの設定として「県政広報計画策定の指針として毎年度、当該年度の県政の重要課題及び重点施策、県民の広報ニーズ等に基づき、重点広報テーマを設定するものとする」と規定されており、広報の基本的な視点が県民広報ニーズにあることを示している。

そうだとすれば、その県民広報ニーズなるものが今や変容していることに気付くべきである。

何故ならば、現在の県の広報活動は、神奈川県の中で完結してしまっているが、住民にとっては、例えば神奈川都民、埼玉都民あるいは横須賀横浜市民というように行政区域にかかわりなく、地域意識に多様性と広がりがあるからである。

だとすれば、前述の広域行政推進委員会との役割分担を図りながら、少なくとも

東京圏の中で今何が問題となっていて、どういう方向で誰が何をしようとしているのかについても行政区域外であり、所管外であるから必要ないかと考えるのではなく、この情報化時代にはより積極的に行政情報の提供をする義務が行政側に求められているのであり、そういう時代趨勢になってきたと考えなければならない。

また、神奈川県では、昭和 58 年 4 月、全国に先駆けて情報公開制度をスタートさせているが、これは、「神奈川県の行政運営の基本である「県民との共同作品としての県政」の推進には「開かれた県政」の実現が不可欠であり、そのためには県政の記録である公文書を公開することが重要である、との認識に立って」実施されているものである¹。

従って、現在進められているこの情報公開と広報を代表とする情報提供とを含めて、総合的な情報戦略政策を構築していく必要がある。

そして、このことが他の自治体にも普及して、相互に情報提供しあう体制ができあがれば、各々の自治体相互の課題共有や相互理解につながり、それは共同政策樹立への間接的な手立てとなっていくと考える。

(3) 職員交流の推進

自治体の協力関係を押し進めるときに障害となっているものとして、首長の政治的な立場による対立にともすると論議の焦点がおかれる傾向があることは否めない。ただ、多くの行政分野では、首長を支え、実際に行政を動かしている現場の職員の間に関係意識が多れ少なかれ存在することもまた事実であり、これがこの協力関係を押し進めるときに大きな影響を与えていることもまた見逃すことはできない。

その原因は、行政を実施していく上でのその自治体の管轄、区域から当然派生してくるものであるが、他方相手方の自治体を知らないことからくる誤解や疑問から生じている場合も多いのではないだろうか。

既に、神奈川県では、昭和 55 年度の市町村への権限移譲の時期と同時期に、県内の市町村との職員交流を実施している。その目的は「神奈川県及び市町村が相互に職員を交流することにより、神奈川県及び市町村の相互理解と協調関係を促進し、もって、地方自治の進展に寄与すること」（神奈川県及び市町村職員交流システム要

綱第2条)としている。

昭和55年度から市町村交流を実施し、現在まで相互に1,200名以上の職員が交流している。昭和63年度からは都道府県交流も実施し、同様に30名の職員が職員交流を経験している。

従来の職員交流にあっては、県から市町村へ行く場合は「派遣」、市町村から県へ来る場合は「研修」と呼ばれ、対等な自治体間の協力関係を押し進めていく上で問題となっていた。

今日、広域行政課題の増大にあたって、また、神奈川県と東京圏内の都県の相互理解と協調関係を促進するために、さらにこの職員交流を同じ東京圏の中にある自治体との間に拡大することが必要であると考えられる。

そのため、職員交流を推進していく機能を広域行政推進委員会の中に取り入れ、七都庁市の職員交流を段階的に、計画的に実施することが必要である。

外交の場面で過去によく韓国の例が出され「近くて遠い国」と言われていたが、東京圏においても「近くて遠い都県」ということのないように、隣接の都県とこそがより職員交流が必要と考える。このことにより自治体間の相互理解が一層深まり、自治体間で協調する基礎が積み重ねられることとなると考えられる。

さらに職員交流の実績が積み重ねられれば、県内市町村職員交流のように東京圏内の市町村との間でも同様に職員交流を進めていくことをもまた検討していく価値は十分にあると考えられる。

また、できうるならば、国との間で行われている職員交流についても、従来の一方的な上下関係を一掃し、対等な政府間関係を育てるためにも一考に値するものと言える。

3 府県連合への可能性

現実には、東京問題はその重要性、緊急性において既に待ったなしのところにあるのであるから、現行の自治制度の枠組みを前提とした現実的な方法、システムとしての広域行政システムを推進する三つの施策を提案したのである。

しかしながら、この広域行政システムが試行錯誤を繰り返しながら、システムと

して十分機能してくるようになり、圏域住民や職員の意識が熟成してくれば、このことは必然的な流れとして、府県連合というより結びつきの強い体制を指向していくものと考えられる。また、それは、現状の枠組みの中では、七都県市連合の構築へと発展していく下地となるかも知れない。

しかしながら、府県連合は、その性格、組織、構成、事務内容、設置方法、執行の方法、議会の有無、課税権の有無等、協議会に近いゆるやかな連合から議会や課税権までも考慮した強固な連合まで様々な形が予想されるのであって、府県連合としてはどういう組織が用意されるべきであるのかについては、注意深く検討した詳細な調査研究に待たなければならない。

と同時に、府県と指定都市との関係（税源配分の不均衡、権限の移譲、二重行政の解消等）や国と地方との関係（権限の移譲、税源の配分等）の抜本的解決や基礎的自治体とはどうあるべきか等の検討が大前提であることは論を待たない。

ただ、その際に前提とするスタンスは、戦後45年を経て政治的にも社会的にも経済的にも地方に定着した府県制度を進展させ、県際間の相互依存のボーダレス社会からの視点から浮上してきた広域自治体としての府県の役割を進展させる方向で考えなければならない。

言い換えれば、知事がいみじくも県の機能の純化、強化を提唱したように²、府県機能の純化と強化を図る方向で考えなければならない。

そのことが、戦後以来続いてきた広域行政論に終止符を打つことにつながるのであり、自治と連帯の地方分権社会を構築することにつながるかと考えるのである。

いずれにしても、建前論議や制度論議をしてからでないとい何事も進まないのでは、東京問題は一向に解決することができないのである。この大都市圏、東京にあってゴミ問題、交通問題、土地・住宅問題等々生活に密着した広域行政課題は山積しているのである。

今までの国に対する地方への権限や財源の移譲の問題や自治制度のあるべき姿等については、自治体間等で継続して論議を重ね、住民に対する普及啓発や国に対する要望等を実施していかなければならないが、まずもって自治体に与えられた使命は、豊かな自治と連帯の地方分権社会を築くことにあるのであるから、現状の枠組

みを前提とした広域行政システムを推進する三つの施策をまず第一に実施されることを望みたい。

(第3章関係)

注1 神奈川県県政情報室編『ケーススタディかながわの情報公開』平成2年9月ぎょうせいP
1

注2 長洲一二「80年代の課題は“地方の時代”」『季刊自治体学研究』昭和55年1月神奈川県
公務研修所P5

〔参考文献〕(50音順)

- ・加藤富子「地方公共団体の主体性を高める方策」『月刊自治フォーラム』平成2年3月
- ・久世公堯「事務配分の現代的課題」『ジュリスト・地方自治制度の宿題と課題』昭和51年10月 No.622 有斐閣
- ・(社)神奈川県地方自治研究センター『都道府県、大都市等の地方自治制度に関する調査』平成元年3月
- ・鳴海正泰「地方自治の二層性の再検討」ジュリスト昭和60年1月有斐閣
- ・吉富重夫・田村浩一『都市と行政』昭和46年10月大明堂

〔その他参考文献〕(50音順)

- ・大前研一『平成維新』平成元年9月講談社
- ・大前研一『新・国富論』昭和61年10月講談社
- ・神奈川県企画部市町村課編集・発行『「県と市町村」の新段階をめざして』平成3年2月
- ・神奈川県新聞社会部編著『横浜の挑戦—「みなとみらい21」』平成元年6月神奈川県新聞社
- ・(社)神奈川県地方自治研究センター地方分権システム研究会『国と地方の関係—1989年度報告書—』平成2年3月
- ・金丸輝男『EC—欧州統合の現在』昭和62年4月創元社
- ・岸上慎太郎／田中友義『[EC1992年]ハンドブック』平成元年6月ジャパンタイムズ
- ・北川隆吉編者『ハイテク化と東京圏』平成元年6月青木書店
- ・(財)行政管理研究センター編集・発行『特殊法人総覧(平成元年版)』平成元年7月
- ・国土庁編集『国土利用白書(平成元年版)』平成元年5月大蔵省印刷局
- ・自治大臣官房企画室編『地方制度調査会答申集』昭和57年5月第一法規

- ・全国知事会編集・発行『全国知事会四十年史』昭和62年10月
- ・(社)大都市圏研究開発協会『世界都市東京の創造と課題』平成2年9月ぎょうせい
- ・地域政策研究会(自治大臣官房地域政策室内)『地方公社総覧 平成2年版』平成2年5月ぎょうせい
- ・東京都企画審議室調査部編集・発行『一極集中と東京問題—首都機能調査研究会報告書』平成元年6月
- ・東京都企画審議室調査部編集・発行『データブック—一極集中—一極集中と東京問題(資料編)—』平成元年6月
- ・東京都企画審議室調査部編集『東京の新生—21世紀社会の東京都心—』平成2年5月東京都情報連絡室情報公開部都民情報課発行
- ・東郷尚武『都市政策の展開—巨大都市東京を中心に—』昭和61年12月鹿島出版会
- ・戸沼幸市『遷都論(改訂版)—21世紀国家への脱皮のために—』平成2年7月ぎょうせい
- ・中川幸次他『日本の改革—21世紀のビジョン』平成2年11月日本経済新聞社
- ・中谷巖『ジャパンプロブレムの原点』平成2年6月講談社
- ・二十一世紀研究会『新・日本改造論』平成2年5月プレジデント社
- ・日本経済新聞社編・発行『土地を考える—繁栄の基盤を崩すもの—』平成2年7月
- ・日本経済新聞社編・発行『テラスで読む日本経済読本(新版)』平成2年9月
- ・日本地方自治学会『広域行政と府県』〈地方自治叢書3〉平成2年11月敬文堂
- ・平松守彦『地方からの発想』平成2年9月岩波書店
- ・平本一雄『超国土の発想』平成2年3月講談社
- ・星野光男『日本の都市問題』昭和55年10月ぎょうせい
- ・労働大臣官房政策調査部『東京集中と勤労者生活』昭和63年7月大蔵省印刷局

[敬称略]

あ と が き

広域行政の論議は、少しオーバーな言い回しかも知れないが、その時々々の社会状況の変化にすばやく反応して、現れては消え、消えては現れるという宿命のようなものを背負っているように思われる。

それだけに、国・県・市町村という現状の枠組みが改革すべき課題、例えば、権限、財源、事務の配分等の問題を多く抱えていることを示していると言えるだろう。

また、広域行政は、行政という場面よりまさに政治という側面を色濃く反映しているところがあるので、行政場面ではともすれば敬遠しがちなところがあるが、逆に、それだからこそ如何にその政治という色を少なくするかといった努力が現場の行政の場面でなされなければならないであろう。

そういった行政努力を実のあるものとするために重要なことは、広域行政がシステムとして機能するように組織や人のあり方を考えていくことだろう。

それが、今回、大都市圏における広域行政を報告するあたり特に配意した視点であった。それがどこまで具体的に言い尽くせたかは、関係各位からの御意見と御叱声に待たなければならないが、その意図となりは多少なりとも伝えることができたのではないかと考えている。

この報告書の作成にあたっては、広域行政に関するヒアリングや資料提供を県の内部部局を始めとして関係都道府県市の関係機関等に対してお願いしたが、忙しい中にも係わらず、多くの関係職員の方々の御協力と御教示をいただくことができた。

この紙面を借りて厚くお礼申し上げます。誠にありがとうございました。