

広域都市圏の形成と政策課題

戸 田 常 一

1 はじめに

近年における人口の都市への集中や都市域の拡大は、世界の各地域で共通した動向と言える。わが国においても地方から大都市への人口や産業の集中は、産業の近代化が進められた明治初期以来の一般的な傾向であり、最近の東京圏への高次機能の一極集中と地方の停滞は、「都市の不満と地方の不安」¹⁾と表現されるように、国土全体で大きな歪みをもたらしている。この状況を適切に捉え、今後の政策展開を検討するために、「圏域」や「軸」の概念が有用と考えられ、これまで国や地方自治体の長期計画においても用いられてきた。その場合、「圏域」を単位としてその積み上げによって国土をとらえる方向と、国土軸などの「軸」概念を用いて国土の全体像を方向づけそのもとで地域の課題を検討する方向がある。地域の将来を検討するためには、これら2通りのアプローチを併用することが望ましいが、これまでのわが国の政策展開では、国土政策からスタートする後者のアプローチが比較的重視されてきた。そのもとでは個々の地域の自立的な発展という視点ははなはだ弱かったと言える。

そこで本稿では、前者の視点にもとづき、「圏域」の概念をベースとして、これまでの地域政策や国土政策をレビューし、今後の政策展開を考察する。その場合、地域の広域化という視点から既往の政策展開を整理することが有効と考えられる。これは、意識の多様化やハイモビリティの時代潮流に対応した方向といえるが、この「広域圏の形成」には、地域実態の

1) 茂木敏充：「都会の不満 地方の不安」、中央公論社、1988。8

表現と地域政策の表現の2つの面がある。まず前者は、大都市や地方中心都市における広域的な都市圏 (metropolitan area) 形成の実態を表したものであり、経済社会活動の連関や空間的なまとまりの拡大を表現したものである。²⁾ また、広域圏の形成は、ただ単に市街地の拡大だけを意味するわけではなく、地域構造の描写として単核中心都市 (city) から周辺に多様な副次核をもつ多核中心都市 (metropolis) への変化を表している。³⁾

次に、後者の地域政策の表現とは、より広い視野と範囲にもとづいた政策指向を意味する。このような政策上の概念として明確に提案されたものに「広域都市」がある。⁴⁾ これは、昭和30年代半ばの全国総合開発計画の策定過程で建設省により構想され、都市計画をこれまでよりも広い地域に適用しようとする場合に用いられた用語であり、特別広域都市と地方広域都市に分けることができる。⁵⁾ また、自治体レベルの都市連携による広域行政も、広い地域への政策展開を指向したものと言える。

広域圏形成にあわせた政策展開を検討する場合、地域実態と地域政策のどちらが先行しているかをみきわめることが重要である。一般には、大都市になるほど広域化の実態が先行して政策が後追的になり、地方になるほど、地域実態としての広域化よりも地域振興のための広域的な政策展開が必要となっている。このような地域事情の差異をはっきりと見極め、大都市政策をそのまま地方に適用するような愚策を避けるのは当然であり、地域は地域にあった地域政策を自ら検討すべきである。本稿の目的の一つは、このような検討のための一つのフレームを提案することにある。

2) 都市圏には通常、通勤圏・通学圏・買物圏・娯楽圏などに共通な生活圏や、小売商圏・卸売商圏・仕入圏・出荷圏などの経済圏が含まれる。

3) 磯村英一；巨大都市への視座，ジュリスト増刊総合特集 No. 40 (これからの大都市)，1985

4) 磯村英一編；「新訂・都市問題事典」，鹿島出版会，1980

5) 特別広域都市は既成四大都市地域の抜本的な再開発の必要から、これらの地域に隣接する都市を含めて広域都市を建設することを意味する。また、地方広域都市とは、生産・購買・行政・文化・教育・観光等の機能にしたがって、先行的に幹線道路等を拡充して積極的に開発する都市であり、特に大きな発展ポテンシャルをもつ工業広域都市が重点的に建設されるように定められた。

2 広域圏形成の状況と課題

2-1 広域圏形成の状況

地方圏から東京、大阪、名古屋の三大都市圏への人口移動は昭和30年代半ばにはピークを迎えた。大都市における産業集中に伴って、農業と工業の格差や地方と大都市の格差が大きくなり、地方の農村から都市への集団就職や出稼ぎが顕著であった。これにより、大都市では産業や人口の集積が進み、過密による弊害や産業公害、都市地域のスプロールの拡大などがみられた。すなわち、大都市圏では実態としての圏域拡大が政策よりも先行したといえる。一方、地方圏において、過疎の問題はそれほど表面化していなかったが、地方の主要産業であった一次産業の低迷とそれによる地方圏の活力低下は否めず、地域活性化のための広域連携が求められた。

特に最近では、国土のスケールにおいて、東京一極集中と地域格差の拡大という深刻な問題に直面している。三大都市圏では、東京圏の中の南関東における人口増加が著しく、全国平均の倍にあたる5.6%の伸び率がみられ、増加寄与率はここだけで約50%に達している。また、東京圏の成長力の「波及効果」を直接受ける周辺地域においても比較的高い伸び率を示している。一方、地方圏の中にあっても中枢都市圏の成長が著しい。通勤圏人口10%以上の周辺市町村を加えた都市圏でみると、札幌・仙台・広島・北九州・福岡の5政令指定都市の人口増加は42.3%であって地方圏の人口増加44.0万人の96%を占めており、地方圏ではほとんどこれら5つの都市圏で人口が増えていることになる。⁶⁾ また、柏谷⁷⁾によると「昭和50年代前半では地域中心的な都市圏人口が大きく伸びたが、昭和60年代にはビジネス型業種に特化した都市圏の成長力が強くなり、地方の中心的都市圏が衰退しつつある。(中略)出版・印刷、卸売・情報サービス、専門サービスの4業種が成長型都市で特化し、衰退型都市では特化していない代表的産業といえる。これらの4業種をくくるキーワードは必ずばり情報である。

6) 矢田俊文：地方中枢都市に期待される役割，人と国土，1990，1

7) 柏谷増男：わが国都市圏の成長と衰退，IRC '92, 3, 1992

最近の都市成長を特長づけるひとつの要因は情報型先端産業である。昭和61年にこれら4業種のすべてに特化している都市圏は札幌、東京のみであり、3業種で特化している都市圏は盛岡、仙台、金沢、大阪、広島、福岡、宮崎であり、いずれも成長力が高い、あるいは近年成長力をつけてきた都市圏である。(中略)昭和50年代前半のオイルショック後の経済停滞を背景にしたいわゆる地方の時代から、産業構造の再編成による東京一極集中への転換が鮮やかにみられる」。ここに産業構造の変化と都市間競争の結果が集約的に表現されており、大都市圏の成長と地方の衰退、さらには地方中心都市の中での成長差別化の進行とそれゆえに地方中心都市がもつ役割の重要性が明確に指摘されている。

2-2 広域圏形成の課題と政策

大都市圏，なかんずく東京圏への一極集中型の国土構造を是正し，均衡ある国土の発展を実現するためには，図-1に示すように，まず大都市圏

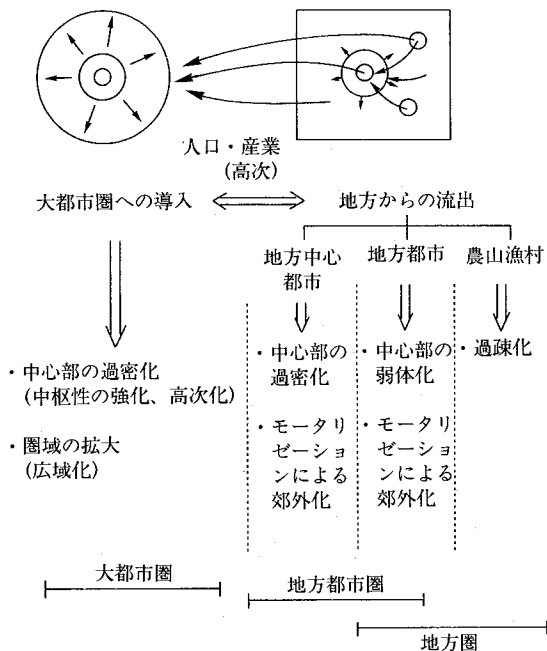


図-1 広域都市圏の形成

の膨張抑制策の検討が必要であり、他方で過疎化と高齢化が進行する地方圏における広域的な政策展開が求められる。しかし、大都市圏と地方圏を対比的に捉える構図だけでは、地域政策としての意味は認められても、これを国土政策につなげてゆくには十分とは言えない。矢田⁸⁾は東京一極集中を是正し、多極分散型国土構造を形成する国土政策を考えるため、これまでの政策を次の4つの類型に分けている。

第1は「成長政策」であり、過密対策に重点をおく政策、いわば成長の隘路打開政策であり、マクロレベルでの成長を一層促進するための国土政策と言える。第2は「社会政策」である。これは失業問題や地域経済の疲弊に直面している「問題地域」に対して、税制や補助金、土地造成などのインセンティブを与えて、成長産業を誘導しようとする戦略である。第3は「内発的開発政策」であり、衰退地域や停滞地域の振興を外部からの成長産業の立地誘導に依存して行うのではなく、地域の条件を生かして地方自治体や地域住民自らの力で新たに産業を興して活性化を図り、これを中央政府が多面的に支援する政策である。例えば、一村一品運動、ふるさと創成一億円支給などがある。第4は「成長の極政策」とよばれ、地方にあって、かなりの程度成長企業が集積しつつある拠点地域を「成長の極」として位置づけ、これを政府が積極的に支援することによって、マクロレベルでみた国土構造の「多極化」を図る政策である。

上記の国土政策のうち、成長政策は主に大都市圏に適用され、社会政策と内発的開発政策は地方圏に対して有効と言える。最近の大都市圏への顕著な集中傾向と一部の地方都市圏における拠点機能の存続、そしてその他すべての地方圏における低迷という現実を見るならば、地方都市圏に対する成長極政策の展開こそが国土の均衡ある発展の鍵となるものと考えられる。そこで以下では、大都市圏、地方都市圏、地方圏の3通りに分けて、広域圏の形成と課題を検討する。

8) 前掲6)

3 大都市圏の広域化と政策課題

3-1 大都市圏における広域化の特徴

東京や大阪などの大都市圏では、人口や産業などのパイが圏域全体で拡大もしくは安定しており、また広域圏形成の基盤となる放射状の鉄道などの交通施設が整備されている。

一般に、企業や人口が集中することによって都市が形成され、それが進行すると都市内部での地域分化と都市地域の外延的拡大をもたらし、広域的な都市圏が形成される。都市圏の中心部においては通常では地域の産業を高度化し革新するために必要な技術や情報を受発信する中核的な都市機能が立地する。これは独自の地域産業を育成するとともに、新たな技術をベースとして産業構造の変化を先導する役割を担う。都市内部においてはこの業務中核地区を囲むようにして多様な産業が立地展開し、都市の内部構成が合理的な空間利用の面から定められる。また、周辺には独自に通勤圏や商圈、市場圏をもつようになり、比較的自己完結度の高い地域経済が形成される。このように地域経済を成長させるためには、地域の経済自給率を高めると共に、地域の経済循環を活発にすることによって経済活動の量と質の改善を図ることが必要である。⁹⁾ そのため経済活動にとって必要な企業や人口を一定の地域に集中させてそれらの循環的・累積的發展を図ることが効果的であり、大都市における広域圏の形成はこの方向に沿ったものといえる。

3-2 都市圏の広域化による問題

広域都市圏の形成を周辺地域の都市化の進行と捉えた場合に生じる問題として、山田¹⁰⁾は、第1に、交通、住宅、教育、衛生などの分野における都市施設すなわち社会資本が相対的に不足してくること、第2には上水供給、交通などの都市サービスにおける費用増の現象化、第3には大気

9) 戸田常一；地域経済の発展と都市基盤整備，広島大学経済学部附属地域経済研究センター紀要「地域経済研究」第3号，1992，3，pp. 7-36

10) 山田浩之；「都市の経済分析」，東洋経済新報社，1980

汚染、水質汚濁などの外部不経済の発生、第4にこのような外部不経済効果が土地の利用の面で土地利用構造の歪みをもたらすことの4種類を指摘している。

また、林ら¹¹⁾は、都市圏の広域化という現象に着目し、市街地の無秩序な開発、交通等の基盤施設の遅れに加えて、通勤の長時間化による住民負担とエネルギー消費の増大と、それに伴う環境負荷の増大などの問題をあげている。生活の質の重視や、エネルギーや環境の制約を考慮した場合、都市圏の広域化の方向は必ずしも肯定できない点を強調したものである。

また、同じく山田¹²⁾によると、都市圏の広域化に伴って新たな財政上の問題が生じる。第1に、都市の行政区域が分割されていることから生じる不効率性の問題がある。例えば、上下水道、廃棄物処理などで比較的大規模な施設が必要になったり、公共サービスのスピル・オーバーが生じるため、広域行政の導入や上位レベルの政府による補助金や財源調整が要求される。第2には、都市間の所得格差の発生・拡大により都市間で財政力の格差が発生し、そのため郊外化に伴って税源が偏在するという問題がある。第3は、人口や企業の移動によって発生する新たな財政需要の問題であり、中心都市の中核機能強化のためのインフラ整備や、郊外での教育・文化等の基礎的公共サービスの需要拡大があげられる。

3-3 大都市圏の広域化と政策課題：東京圏と大阪圏の比較

東京圏と大阪圏の広域化の特徴は、図-2のようにまとめられる。

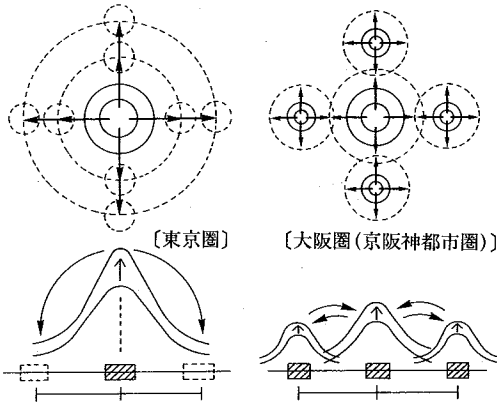
(1) 東京圏の広域化と政策課題

東京圏の都市構造は東京都心23区を中心とした一点集中型の形態となっているが、中心部の過密化と地価高騰のために産業の一部や人口が放射状に整備された鉄道に沿ってオーバーフローし、その結果として都市圏の拡大が生じている。このようなスプロール的な都市拡大を抑制するために、昭和31年には「首都圏整備法」が制定され、都市化の方針に応じて圏域を

11) 林良嗣ほか3名；都市化段階と広域化動向に関する国際比較分析，土木学会第47回年次学術講演会報告集，1992

12) 前掲10)

共通 { ・全体のパイが拡大（もしくは安定）
 ・一応の交通基盤は充実



- ・中心都市の圏域拡大による多核都市圏形成
- ・中心都市が明確
- ・中心都市のオーバーフローの受皿づくり→職住近接
- ・複数都市の拡大による多核都市圏形成
- ・個性ある複数都市の並立
- ・各都市のモチ味を生かした都市連携 (&、都市間競争)

図-2 大都市圏における広域化

既成市街地，近郊地帯，周辺地域に区分し，また都心機能の純化（高次化）のため昭和34年には、「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」が定められ，新規工場の郊外立地が進められている。¹³⁾

しかし，このような対策も都市圏の規模が巨大になると限界がみられ，最近では都心の高次機能の周辺への再配置と職住近接をねらいとして多核的な都市圏の形成が重視されている。ちなみに昭和60年に国によって発表された「首都改造計画」は，今後の東京圏の地域構造を，現在の東京都区部への一極依存型から多極多圏域型に転換し，各圏域の自立性を高め，これを基盤に東京圏を一つの連合都市圏として再構築することを基本方針としている。また，新たな地域構造を形成するため，東京都区部の周辺地域において，立川，八王子，横浜，大宮など9つの業務核都市を戦略的に育

13) 土木学会編；「土木工学ハンドブック第4版（第58編国土計画・地域計画）」，技報堂出版，1989

成し、ここを業務機能の受け皿として育てることを目標としている。この首都改造計画の考え方は、昭和61年に閣議決定された第4次の首都圏基本計画に折り込まれている。¹⁴⁾

(2) 大阪圏の広域化と政策課題

大阪圏は、別名、京阪神都市圏と呼ばれるように、もともと多心型の地域構造をもっており、これまで3都市の間で機能・役割分担あるいは競合関係といった種々の側面を示しながらも、相互作用の中でそれぞれ個性を生かしつつ展開してきた。これは、東京圏が東京都心への一点集中構造であるのと好対照であり、大阪都市圏において一体的な地域発展方を樹立することを難しくしている一因であるとともに、多様な発展を可能にする重要な要素でもある。

大阪圏においても東京圏とは様相は異なるが、京都・大阪・神戸などを中心とした都市拡大が続き、スプロール的な都市拡大を抑制するために、昭和38年には「近畿圏整備法」が制定され、圏域を既成都市区域、近郊整備区域、都市開発区域、保全区域に区分して都市化をコントロールし、昭和39年には「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」が定められたのは東京圏と同様な政策展開であったと言える。

このように、大阪圏においては個性ある複数都市が並立しているのが実情であり、これをふまえた政策展開が重要となる。すなわち、安易な機能分担論に陥ることなく、京・阪・神3都市が相互連関的な立場に立ちつつも、それぞれが主体的に振興方を樹立するとともに、その実現にあたっては、競争と連帯による発展が必要となる。^{15) 16)}

14) 東郷尚武；大都市圏の機能的再編成と空間構造の変化－東京の都市改造問題を中心に－，地域学研究第17巻，1987

15) 大阪府商工業振興審議会事務局；「大阪産業ビジョン'80」，1980

16) 3都市の機能分担の例として次のような提案がある¹⁷⁾：

(1)大阪…製造業本社，金融・保険，卸売を主とする経済中核管理機能

(2)京都…文化的の中核管理機能ならびに伝統産業及び研究開発型産業を中心とする生産機能

(3)神戸…国際港都としての流通関連，ファッション都市等の経済中核管理機能

17) 大阪通商産業局；「近畿地域産業ビジョン」，1981

4 地方都市圏の広域化と政策課題

4-1 国土政策と地方都市圏の役割

昭和44年に策定された「新全国総合開発計画」においては、全国的な視野のもとで地域ごとの機能分担と地域相互間の有機的な連携が重視され、国土は7つのブロックに分けられた。このうち、首都圏と近畿圏は大都市圏とされ、中部圏は大都市中間圏という性格をもつ大都市圏として区別された。また残りの4つのブロックについても、北海道圏と九州圏は単なる地方圏であるが、東北圏と中四国圏は大都市周辺圏という性格をもつ地方圏として区別された。この中で北海道、東北、九州の各圏域には食料供給基地としての機能が期待され、さらには既成工業地帯に立地が適当でない石油備蓄等の巨大工業基地の整備が計画された。また、各圏域の中核都市が東京、大阪の2極、名古屋の1極、そして札幌、仙台、広島、福岡の4極として定められた。¹⁸⁾ この当時は、産業構造の変化や貿易の自由化、東海道新幹線の供用などにより、東京への全国中枢機能の集中傾向は加速の途をたどり、地方圏の東京への依存体質は強まりつつあった。

しかし昭和50年代半ば以降になると人口移動による顕著な転入超過が見られるのは東京圏に限定され、国土全体の中でも人口が増加する地域は東京から大阪に至る日本列島の中央部に集中した。かつては地方圏から大都市圏に集団就職や出稼ぎの形で人口を送り出すのが通例であったが、現在では都会生まれで都会を故郷とする（地方を知らない）人口が相対的に多くなる傾向にある。ただし、地方圏においても人口が50万以上の地方中心都市では人口が増加し、北から札幌、仙台、広島、福岡などの地方ブロックの中核都市において人口が増加している。

このような状況を踏まえて昭和62年に策定された「第四次全国総合開発計画」においては、東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中、および急速な産業構造の転換と地方圏における経済の停滞を背景として、東京圏の世界都市機能の再編成と交流ネットワーク構想の推進による多極

18) 経済企画庁編；「新全国総合開発計画」，大蔵省印刷局，1969，5

分散型の国土形成が柱とされた。すなわち、本格的な国際化の時代が到来し、東京が世界都市としての役割を高める中で国土の均衡ある発展を図るためには、高次都市機能を東京圏が一元的に担うのではなく、その多極的な分担により東京一極集中を是正するとともに地方圏を戦略的、重点的に整備することが重要であると考えられた。¹⁹⁾ また、この政策の実現のため、昭和63年には「多極分散型国土形成促進法」が制定されている。²⁰⁾

4-2 地方都市圏の広域化

地方都市圏は様々な状況に置かれている。図-3に示すように都市圏全体の人口や産業などのパイが拡大している地域もあれば、縮小もしくは安

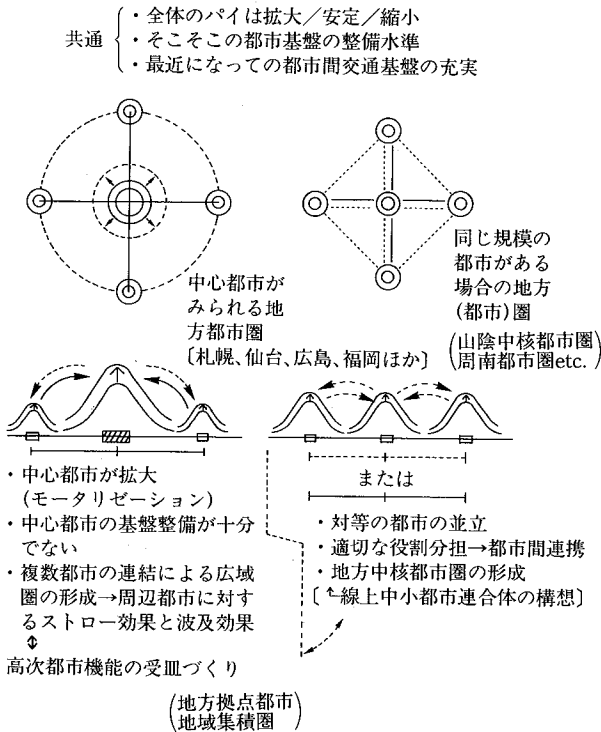


図-3 地方都市圏における広域化

19) 国土庁編；「第四次全国総合開発計画」，大蔵省印刷局，1987，7

20) 国土庁監修；「逐条解説多極分散型国土形成促進法」，ぎょうせい，1990

定している地域もある。全体としてそこそこの都市基盤は整っているが、都市間の幹線的な交通基盤が充実してきたのは最近のことと言える。

地方都市圏の広域化については大きく2通りに類型化できる。第1は、札幌・仙台・広島・福岡などのように中心都市の存在が明かな地方都市圏であり、この場合、都心の高密化とモータリゼーションによる都市拡大と、これまで自立的に発展してきた周辺都市が高速道路等によって中心都市と連結されるという都市圏形成が同時並行的に進行していることが多い。この場合には中心都市による周辺都市に対するストロー効果や波及効果が問題となる。

第2の形態は、同程度の規模の複数都市による都市圏形成である。これについても、適切な役割分担のもとで都市間連携を計画的に進めて一体的な都市圏としての発展を図る場合と、地域発展の構図とは別に高速道路等によって都市間が突如として連結されることに対する広域的な対処の2通りに類型化できる。ここで政策の面で着目されているのは前者のケースであり、松江や米子を中心とする山陰中核都市圏や、徳山や下松を含む周南都市圏における広域都市圏構想などがある。

また、わが国の市町村の多くは、海岸線、河川、渓谷に並んでおり、鉄道・道路等の既存の交通機関に沿って一列線上に発達している。ここに新しい交通機関が取り入れられ、異なるスケールによって構成されることにより、漫然と並ぶ一列線上の集落は、新しい統一された都市連合体に再編成されることになる。これは、小川により「線上中小都市連合体の構想」としてまとめられている。²¹⁾

4-3 地方都市圏形成のための政策展開

四全総では、「多極分散型国土は、生活の圏域（定住圏）を基礎的な単位とし、さらに、中心となる都市の規模、機能に応じて定住圏を越えて広がる広域的な圏域で構成され、それらは重層的に重なりあった構造をもち、それぞれの圏域が全国的に連携することによりネットワークを形成する。」

21) 小川博三；線上中小都市連合体形成序説，1975，「山村悦夫：地域計画論，大明堂，1980」に掲載

22) と記述されている。この中で、全国レベルの交流と地域レベルの交流が同じ概念として受け取られがちであるが、例えば浜田と東京の交流と浜田と広島との交流とは基本的に異なった性格をもつ。浜田の人が東京に行くのは普通は年に何度かのことであり、目的もビジネスやレジャーなどに限定されるが、浜田と広島との関わりは日頃の買い物やビジネス、遊びなど多岐にわたり、その行き来の頻度も高い。浜田から東京への交通がいくら便利になっても費用や時間を考慮すると交流には限界があり、身近かな範囲にこれというしっかりした都市があり、容易にアクセスできることが望まれる。このように交流といっても範囲によって捉え方が異なり、日頃意識できる圏域の範囲での交流を通じて生活が充足できることが重要であり、そのためにはその範囲で魅力と活力に富む中心都市の育成が必要となる。

この流れのもとで平成4年には、「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」²³⁾が定められた。この中では、まず、近年の東京一極集中の新たな要因が産業業務施設の過度集中であることから、これらの施設の地方分散策とともに地方における受け皿となる拠点地区の整備を一体的に促進すること、さらに地方中心都市を含む一定の地域に限定して重点的に整備を行うことにより地域の自立的成長を促すことが重要であると考えられた。このため、当該地域を地方拠点都市地域として指定し、都市機能の集積、住宅・宅地の供給などを重点的に実施することが定められている。

また、これと同じ主旨にもとづいて「広域経済圏の形成のための産業政策」²⁴⁾が進められている。まず、地域経済圏の均衡ある発展を図るうえで、大都市圏には自ら蓄積されていくような複合的な産業・文化機能の集積を、地域においても形成していくことが重要である。しかし、地方の単独

22) 前掲19)

23) 通商産業省立地公害局立地政策課；「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」の施行にあたって、産業立地 '92. 9, 1992

24) 岩崎義一・相茶正彦；広域的視点による立地施策展開の必要性(1)(2), 産業立地 '91. 8 & '91. 9, 1991

の都市だけでこれらの機能をすべて備えるには限界があることから、広域的な観点に立って拠点となる都市の育成と複数都市間の連携を図っていくことが必要である。このため、まず第1に、地方において核となりうるような中枢・中核都市に対して重点的・先行的な投資を行い、各都市の特色ある産業・文化機能を先導的に伸ばすこと、第2に、拠点都市間に高度情報通信基盤等の整備を効率的に進め、市場の共有化による拡大を促進することが必要と考えられている。

さらに、道路整備による「地域集積圏」の形成²⁵⁾の政策展開がある。大都市圏の集積に対抗するため、50万人規模程度の「地域集積圏」を実現し、圏域の発展の核となる都市の拠点性を高め、事実上ひとクラス上のサービスを受けられるようにする。そのため、人口密度の小さな地方圏においては、圏域の中核となる都市および複数の都市が連携する都市群の拠点性を高めるとともに、中核都市と周辺地域が一体となった連携を図り、そのため定時性、安定性に優れた質の高い幹線道路網の整備を進めることが重要である。また、各地域が、東京等を経由せず直接全国や海外と交流できるように空港、港湾等の広域交通拠点を整備するとともに、地域とこれらの拠点とを幹線道路網で連結することの必要性が述べられている。

5 地方圏における広域圏形成と政策課題

5-1 地方圏における広域圏形成

地方圏においては、図-4に示すように、全体として産業の低迷と人口の流出・高齢化が共通した特徴であり、また最近でこそ市町村を結ぶ道路の整備が充実してきたが、下水道や教育施設、医療施設などの生活基盤の整備は十分とは言えない。しかし、一方では、モータリゼーションの進行によって住民の行動範囲は大きく拡大し、他方で人口分布が疎らになって施設の利用率が低くなり、単位行政投資あたりの利用効率の低下が問題となっている。このような人々の行動範囲の拡大にもとづく要請と行政効率

25) 徳山日出男・大庭孝幸；活力ある地域づくりのための道路整備，道路 '92. 7, 1992

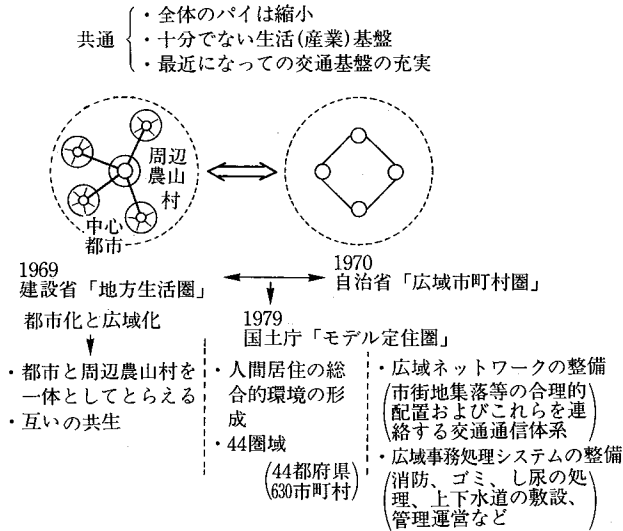


図-4 地方圏における広域化

の面からみた要請により、市町村、都道府県という単一の行政区域を越えた広域行政 (regional administration) が進められている。

これは、合併政策から始まった広域行政²⁶⁾ から始まる。昭和28年には、広域化した社会にみあった地方自治の能率化と経費節約、および町村自治体の行政能力の強化を目的として「町村合併促進法」が制定された。この法律が効力をもってから3年の間に、政府が企画した「1万余りの町村を三分の一の3,536に減じる」という目的は98%達成された。また、この流れの中で昭和31年には「新市町村建設促進法」、昭和40年には「市町村の合併の特例に関する法律」が定められている。

5-2 国の地方政策としての広域行政

昭和40年代以後になると、経済の高度成長に伴う公害問題と農山漁村における過疎問題は深刻な様相を示してきた。そのため、昭和44年に策定された新全国総合開発計画では地域開発の基礎単位として「広域生活圏」を位置づけ、大都市圏における都市拡大への対応と地方圏における効率的な

26) 荒木昭二郎；広域行政—経緯と展開—，地域開発 '91. 9, 1991

生活関連施設の整備が図られた。²⁷⁾ この構想はモータリゼーションの時代を背景としたものであり、具体的には建設省の「地方生活圏」と自治省の「広域市町村圏」として展開された。²⁸⁾

まず、昭和44年には建設省によって「地方生活圏」が提案された。この目的は、圏域内の住民生活の都市化と広域化という傾向に沿いながら、都市と周辺農山村を一体としてとらえ、圏域内の住民が都市のもつ利便性と農山村のもつ自然の良さの両方を享受できるような条件を整備し住みよい安定した地域社会を建設することにあつた。そのため、住民の日常生活を重視した生活環境施設の整備という観点に立ち、行政、買物、医療、通勤通学など日常の行動範囲の広さと、公益施設、業務施設とに対応して、地方生活圏をいくつかの階層的な圏域（地方生活圏—2次生活圏—1次生活圏—基礎生活圏）に区分し、各圏域がそれぞれの中心都市をもった形で構成された。

次に、昭和45年には自治省によって「広域市町村圏」が提唱された。その目的は、広域ネットワーク（市街地集落等の合理的配置およびこれらを連絡する交通通信体系）の整備と広域事務処理システム（広域的に処理すべき事務を最も効率的に処理するための広域的な事務処理の仕組み）の整備に置かれた。²⁹⁾ 広域市町村圏には、これらの活動の推進母体として、圏域内の振興整備をおこなう広域行政機構が設置された。また、昭和52年には同じく自治省により「大都市周辺地域広域行政圏」が定められている。

このような国の地方政策の流れを受けて、全国総合開発計画の中で広域的な圏域のもとでの各地域の自立的発展を計画目標として定めたのが、昭和54年に国土庁により策定された「第三次全国総合開発計画」である。³⁰⁾

この計画の中では、人間居住の総合的環境の形成が目的とされ、歴史的伝

27) 前掲18)

28) 荒木昭二郎・五味太始；広域行政政策における「国と地方」の関係，都市問題第81巻，第4号，1990

29) 広域事務処理システムとは、消防，図書館・博物館・体育館，火葬場・墓地などの管理運営，ゴミ・し尿の処理，上下水道の敷設・管理運営，公園の管理運営など，日常生活生活圏の圏域内で地方自治体が規模の適正化・合理化の観点から総合的な活動を行うことである。

30) 国土庁編；「第三次全国総合開発計画」，大蔵省印刷局，1977，11

統的文化に根ざし、自然環境・生活環境・生産環境の調和を図り、雇用の場を確保し、住宅・生活関連施設を整備し、教育・文化・医療の水準を確保することがねらいとされた。そのため都道府県を単位として「モデル定住圏」の設定が検討され、全国で44圏域（44都府県・630市町村）が設定された。しかし、この定住圏における圏域設定の要件はきわめて抽象度の高いものであり、³¹⁾ いわば建設省と自治省の政策の折衷という性格が強くなっている。この流れは、その後では昭和54年の自治省による「新広域市町村計画」や平成元年の同じく自治省による「ふるさと市町村圏」に引き継がれた。³²⁾

また、そのほかの個別的な法律にもとづく広域行政の方式として、例えば、旧河川法において都道府県知事が握っていた一級河川の管理権を、河川法改正（昭和39年）によって、利水許可権とともに大幅に建設大臣に移し、地元の利害にとらわれない広域的な立場から、各水系ごとに一貫した管理体制を確立したことなどがあげられる。同様のことは道路法改正、首都圏整備法、近畿圏整備法等についてもいえる。

5-3 その他の広域展開の方向

まず、府県レベルの広域行政として、これまで府県合併・府県連合・地方庁・道州制などが提案されている。このうち、地方庁は、国の出先機関をブロック単位に合併、そこへ中央各省庁の権限を大幅に委譲するというものであり、道州制は、国と都道府県との間に、国家的性格と自治的性格とを併せ持つ新しいブロック行政機関をつくるという構想であるが、その際に都道府県を現行のまま残すのか、廃止するかをはじめいろいろな考え方があつた。³⁴⁾

次に、地方自治体と民間の共同の広域展開として、平成2年に出された

31) 要件は、1) 新しい計画手法による整備にふさわしい圏域であること、2) 都市と農山漁村を一体とした圏域であること、3) 都市化（工業化）や過疎化が著しい地域でないこと、4) 地方生活圏、広域市町村圏等の圏域と調整されていること。³²⁾

32) 西藤沖・中山大二郎；「新体系土木工学54地域計画(ii)」、技法堂出版、1983

33) 望月達史；「ふるさと市町村圏」について、地域開発'91.9, 1991

34) 都丸泰助；「行政」・広域行政と府県、(「日本地方自治学会編：広域行政と府県」<地方自治双書3>、敬文堂)、1990

「臨時行政改革推進審議会」の最終答申³⁵⁾がある。この中で、地方公共団体連合の形成促進など広域行政体制を整備する一方、社会経済と国土構造的将来を展望し、都道府県の区域を越える広域社会経済圏に対応し、かつ、広範な行財政的権能を備えた広域的な地域行政主体の形成に向けて基本的な検討を進めることが提案された。

地域住民の自発的な広域共生ネットワークの形成³⁶⁾もこの方向の中に位置づけられる。これは各地で積み上げられたまちづくり等によって生まれた社会的機能や情報を広域的に融通する仕組みをつくりだし、それによって関連する地域の社会・経済・文化・政治上のエネルギーを維持・進歩させていこうとする活動といえる。

5-4 「定住圏構想」に関する一考察

三全総の計画方式は「定住圏構想」とよばれている。これは、「自然環境をはじめとした国土の保全と利用及び管理，生活環境施設の整備と管理並びに生産施設の設置と管理等が一体として行われ，住民の意向が十分反映され得る計画上の圏域」³⁷⁾と定められ，地域開発の基礎的な圏域とされた。このような構想が出された背景には，交通，住宅，環境等の大都市問題の深刻化に対して，工業再配置促進法（昭和37年）による地方圏における工業団地整備の展開，人口の大都市圏集中の緩和等の状況があり，これを契機として地方圏において定住環境整備を促進するという地方の声を大きく反映したものであった。また，大都市圏においてもこれ以上人口が増加するのは好ましくなく，地方圏に留まって欲しいというのが実情ではなかったかと考えられる。

ここで，この構想に含まれる「地域の自立的発展」の姿勢は高く評価できる。しかし，その実現のためには地域で独自の財源と権限をもつこと，さらには定住できる条件として居住，職場，教育，余暇のいずれにおいても十分な環境整備が進められることが必要である。しかし，大都市への人

35) 沢井安勇；「地域の経済と空間」，ぎょうせい，1991

36) 繪楨貢；広域共生ネットワークの可能性，地域開発 '91. 9, 1991

37) 前掲30)

口集中の抑制を定めながら、見方を変えれば都市集積の吸引力を認めておりながら、この計画では地方で定住圏を実現するための中心都市の役割を十分には認識しておらず、次のように記述されている。「定住圏の中心都市については、人口規模20万人を境にして人口増加力及び教育、文化、商業等にかかわる都市施設整備の状況に顕著な差が認められる。(改行)人口規模20万人以上の中心都市のうち、札幌、仙台、広島、福岡等は、同時に地方ブロックの中心都市であり、中枢管理機能の集積を図る必要があるが、一方、人口、産業の増加圧力も大きい。したがって、これらの都市については、大都市におけると同様に過密の弊害を招くことがないよう、人口の過度集中の抑制を図る必要がある。」³⁸⁾ この記述によれば、国土の中で一定の役割が期待される地方ブロックの捉え方が弱く、人口定住からみた平板的な圏域の把握に留まっている。本格的なグローバル化を迎えつつある地域が自立的な展開を可能とするためには、定住圏に加えてより広域的な視点と地方中心都市における中枢性の確立が求められる。

6 お わ り に

本稿では広域圏の形成を大都市圏、地方都市圏、地方圏の3通りに分けて考察し、それらの実態と政策展開の違いを検討した。ここではそれらの知見をもとに、今後の均衡ある国土発展と地域の自立的発展のために、主として地方都市圏に期待される役割をまとめる。

まず、わが国における国土政策で共通した目標は「均衡ある地域発展」であり、それは都市化の進行による国土構造の歪みへの対策であったと言える。そのためひとつには、大都市圏の拡大を抑制し、過度に集中する人口や産業を分散することが課題であった。また一部には、都市化の進行は経済の効率性を高め、都市の集積経済の効果を発揮するための自然の流れであり、都市の魅力や活力を正当に評価して活用すべきという意見も傾聴に値する。しかし、過度の都市化は大都市にも地方にも好ましいことではなく、一部の地域への極端な集積は政策的に回避することが望ましいと考

38) 前掲30)

えられる。

東京などの大都市圏からみれば、かつては工場や大学などの郊外移転による圏域拡大や、工場の地方圏や海外への立地移転により圏域拡大に対応してきたが、これらによる過密解消に限界があり、できれば高次な都市機能や産業に特化させて、それら以外のものは入ってほしくない。そのためには地方圏において自活できるそこそこの都市機能の整備が前提となる。

また、地方圏でも個性ある都市づくりを進めれば、大都市からの余暇を利用した交流により地域振興の可能性も生まれる。しかし、地方圏への工場移転は国内の人件費や地価の高さ等により今後はこれまでと同じようには期待できないと考えられる。

一方、地方圏の論理では、地方の都市には過去から現在に至るまで企業の手足になる部門は立地されてきたが、地域産業の高度化や人材育成に寄与する頭脳部門の立地はほとんどみられなかった。地域に若者を中心とする人材をとどめるためには、地元にならぬ就業、就学、居住、娯楽の場が必要であり、都市圏の形成、特に中枢・中核都市の整備が必要である。東京圏の企業の誘致が期待できずとすれば、地域が独自に国内や海外諸国の各地域との協同のもとで新たな地域展開が必要となる。また、多様な機能を揃えることのむずかしい地域においては、近くの中心都市をうまく活用しつつも特定の面で光った個性ある地域をつくり、他の都市から人を引っばってくることも必要である。このように地方圏において地域をリードする中心的な都市の成長なしには、大都市圏の膨張を抑え、地方圏を活性化して、国土全体の均衡ある発展を実現することは期待できないと言っても過言ではない。

最後に、本稿の内容は、広島大学経済学部附属地域経済研究センターにおける研究活動の中から得た知見にもとづくものであり、センター長榎本功教授（広島大学）との日頃からの議論が大変参考になった。また本稿は地域経済センターの設立に当時経済学部長として尽力いただいた砂川良和先生への謝意を含めてまとめたものである。両先生に厚くお礼申し上げます。