

東京圏における広域連携の現状と課題

第1クール④

公共経営研究科1年（2011年9月入学） 山岸 裕

1. はじめに

1995年（平成6年）の地方分権推進法の施行にはじまる地方分権改革により、地方自治体が自らの責任で処理する行政事務が大幅に拡大した。これを受け、国や都道府県から移管された行政事務を処理する体制を構築するために、合併による大規模化などにより、機能強化を図る市町村が急増した。

また、大気汚染や河川水質等行政区域を越えて影響を及ぼす環境問題や、大規模災害などの防災施策をはじめ、地方自治体が抱える行政課題の中には、一の都府県域内に留まらない課題が増大している。

更に、交通網の発達などにより、都府県域を跨いだ通勤・通学等が市民生活に定着するとともに、市町村の規模拡大等が相次ぐ中、これまで広域行政を担ってきた都道府県の役割や存在意義が問われ始めている。これを受け、既存の都府県の枠を越える広域自治体や都府県の連携強化に関する議論が活発化している。政府の地方制度調査会や経済同友会等経済界でも議論された所謂「道州制問題」は、都府県域を超える広域行政のあり方に一石を投じた。

しかし、都府県域を超える行政課題が頻出していることをもって、現状の都道府県制度から道州制へ移行できるほど、議論が煮詰まっているわけではなく、また道州政府のあり方や法整備などの手続き等を考慮すると、仮に道州制に移行するにしても、今後、相当な期間を要することは想像に難くない。

このような状況の下、現行制度でも広域的課題の解決に着手しようとする動きも出てきている。例えば、2010年には、大阪府、兵庫県、京都府など2府5県で構成する関西広域連合が設立され、府県を跨ぐ行政課題に、より迅速かつ効果的に対応するための枠組みづくりが進められている。また、九州地域でも、県域を越えるより広域的な行政課題に対処すべく、九州6県が連携し、九州広域行政機構（仮称）の設置に向け、関係機関と協議を進めている。

一方、人口で27.8%、圏内総生産で31.9%を占める国内最大規模の圏域である東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）では、上記の2地域に比べると、広域的な行政課題解決に向けた枠組みづくりについて、現在までのところ目立った動きを見せていない。

本稿は、東京圏が今後ますます広域化が進んでいく行政課題に対し、どのような体制で対応していくべきか、その進むべき方向性について考察するものである。

なお、都府県域を越える行政課題を解決するには、国が責任をもって取り組むべきという意見もあろう。しかし、国が主体となって、地域間の違いを考慮せず、画一的な施策の展開を促進することは、限られた財源のもと、より効果的・効率的な行政運営を実施して

いこうとする現在の地方分権の流れに逆行することになりかねない。都府県域を越える行政課題に対しても、地方自治体が主体的に取り組むことが、地域主権の時代の地方自治体に求められる責務であると考えられる。

2. 東京圏における広域連携の現状

2.1 「東京圏」の定義

本稿で使用する「東京圏」と類似した用語に「首都圏」という用語がある。首都圏という用語には、その対象とする区域に諸説あり、例えば、首都圏整備法（昭和 31 年法律第 83 号）では、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、茨城県、群馬県、栃木県、山梨県の 1 都 7 県を首都圏とし、このうち東京、神奈川、埼玉、千葉の 1 都 3 県を「東京圏」としている。

一方、国土交通省関東地方整備局長の諮問機関である関東地方交通審議会が 2005 年に答申した「関東交通プラン 2005-2015」では、首都圏（都市部）を東京、神奈川、埼玉、千葉の 1 都 3 県とし、茨城、栃木、群馬、山梨の各県を首都圏以外（地方部）としており、首都圏整備法よりも狭い範囲を「首都圏」としている。

このように、「首都圏」という用語は、国土計画を所管する国土交通省内部ですら、共通の認識を得ていない状況にある。一方で、「東京圏」については、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県の 1 都 3 県を対象とするということで、見解がほぼ統一されていることから、本研究では、上記 1 都 3 県をもって「東京圏」と統一的に呼称することとし、固有名詞など特別な場合を除いては、「首都圏」という用語は使用しないものとする。

現状では、東京圏の広域連携について協議する既存の場として、「九都県市首脳会議」が存在する。以下では、東京圏の広域連携組織として、九都県市首脳会議を主な対象として、議論を展開していくものとする。

2.2 東京圏の特徴—他地域との相違点

東京圏は首都東京を抱えているという他地域にはない特性を有することで、政治・行政機能の集積だけでなく、国内外の企業が本社機能を東京に集中させるなど、経済の中心地として、ヒト、モノ、金、情報が集まっている。

東京圏を構成する個々の都県についても、人口 1,300 万人の東京都を筆頭に、同 900 万人の神奈川県、同じく 700 万人、600 万人規模の埼玉県、千葉県という人口規模でそれぞれ全国の都道府県で 1 位、2 位、5 位、6 位と上位を占める都県が集中している。このため、法人 2 税をはじめ、個人住民税、固定資産税などの自主財源にも比較的恵まれており、各都県市が、単独で対処できると判断する行政課題の範囲が、他地域に比べ大きくなる傾向にある。実際、九都県市首脳会議での議論の実績を見ても、環境問題や大規模災害対策のような地理的・面的に都県を跨ぐ行政課題に集中しており、他分野では各構成団体が個別に対応する傾向にある。

このように、東京圏と他地域とでは、構成団体の財政的基盤などの条件が異なるため、一概に広域連合等の設立に積極的かどうかで、広域的行政課題への対応能力を比較することはできない。

そもそも、都道府県の中には、人口規模や財源、人的資源が大きく異なる中、全ての都道府県に同レベルの行政責任を担わせるというのは無理があろう。市町村では、政令指定都市と一般の市では、担うべき行政事務の範囲が異なるように、都道府県でも人口や自主財源の規模、人的資源などによって、担うべき行政課題に差があって然るべきではないだろうか。市町村の例にあるように、規模の小さな自治体が近隣の他の自治体と連携を組む必要性は、規模の大きな自治体よりも相対的に高いものと推察される。

3. 九都県市広域連携の取組と成果

上述のとおり、東京圏では、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、の1都3県及びその県内に所在する政令指定都市である横浜市、川崎市、相模原市、さいたま市、千葉市の5市で構成する九都県市首脳会議を設置し、「都市の共通課題」の解決に取り組んでいる。

同会議は、昭和54年（1979年）に、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県の知事並びに横浜市、川崎市の2政令市市長により、第1回六都県市首脳会議が開催されたのが発端である。同会議の結果、六都県市（当時）首脳の自由、率直な会議の場とし、種々の課題について認識を示しながら、各首長によるトップダウン方式により、検討内容をつめていくこととした¹。

その後、平成4年に千葉市長が、同15年にさいたま市長が、同22年に相模原市長がそれぞれ政令指定都市への移行に伴い加入し、現在の九都県市首脳会議となったのである。

なお、九都県市首脳会議には、都道府県知事だけでなく、政令指定都市市長も構成メンバーになっていること、地方自治法第291条の2に定める広域連合のような法的な組織体（主体）ではなく、構成団体それぞれの自主性を維持しつつ、課題ごとに連携のあり方を検討しながら施策に取り組む、よりゆるやかな連携であるという特徴が挙げられる。

九都県市首脳会議では、以下に掲げる検討委員会などを設置し、構成団体間で課題解決に向けた検討を重ねてきた。これらの実施体制は、具体的な調査・検討・協議等を行う下部機関として、担当部局長で構成され、実務者がより具体的な施策の方向性などについて、議論する場となっている。

3.1 実施体制

現在、九都県市首脳会議では、以下の委員会等を設置して、広域的課題について、個別に検討・協議している。

（1）企画担当部長会議

主に、九都県市首脳会議の円滑な運営を図る調整機能を担う。

（2）廃棄物問題検討委員会

資源循環型社会の構築を目指し、九都県市が共同・協調し、広域的な対応が求められる廃棄物処理に関する方策等について検討するとともに、必要な取組を実施する仕組みを構築する。

（3）環境問題検討委員会

¹ 九都県市首脳会議ポケットブック（2011年8月）p.1

首都圏環境宣言²を踏まえ、快適な地域環境を創造し、地球環境の保全に貢献することを目的に、共同・協調する取り組むべき方策について検討し、必要な取組を実施する仕組みを構築する。

(4) 防災・危機管理対策委員会

災害等に係る総合的な防災対策の共同研究、相互支援、合同防災訓練等について検討するため、各都県市の防災担当部長で構成する委員会を設置している。これまでに、九都県市災害時相互応援協定³の締結や合同防災訓練などを実施している。

上記の他にも、首都圏空港のあり方検討会、花粉発生源及び花粉症対策に関する検討会、首都圏ポンド調査研究会、産業国際競争力強化検討会など各種研究会等が設置されている。九都県市首脳会議で検討の対象となっている主な分野は、廃棄物処理・環境問題と防災・危機管理といった一の都県市の範囲では収まらない、或いは都県市単体「で取り組むより、連携することでより大きな効果が期待できる分野に集中していることが窺える。

3.2 これまでの主な成果

これまでの主な成果として、ディーゼル車排ガス規制⁴、帰宅困難者支援ステーション⁵の共同推進、総合防災訓練の実施、東京都・川崎市との水道管連絡管、京浜三港の協調的な振興など具体的な事業を伴う連携のほか、首都移転反対運動など政治的な連携活動にも取り組んできた。

ディーゼル車排ガス規制のように、連携によって大きな効果を発揮した施策もある一方、京浜三港のように、互いにライバル関係にあった東京港や横浜港などの港湾管理者同士が連携していく困難さが浮き彫りとなった例もある。京浜三港の連携事業を例にとると、京浜港全体の国際競争力を高めるという総論では意見が一致しても、各都県市の役割分担等の各論に入ると議論が停滞することが少なくない。

いずれにせよ、「環境」、「防災」など一の都県市の範囲では対応が困難でかつ早急に取り組む必要性について各構成団体が認識を共有している課題・分野については、連携体制が構築されてきていることが窺える。

4. 東京圏における広域的行政にかかる課題

これまでの議論でも明らかな通り、東京圏における広域連携は、九都県市首脳会議における首長間のゆるやかな連携のもと、各構成団体にとって共通課題として認識された事項

² 首都圏環境宣言とは、1989年（平成元年）に、快適な地域環境を創造することを目指し、六都県市（当時）の首脳が採択した。

³ 平成2年6月に六都県市（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市）が締結した「六都県市災害時相互応援に関する協定」の理念を受け継ぎ、平成22年4月から九都県市域において災害等が発生し、被災都県市独自では十分な応急措置ができない場合に、相互連携と協力のもと、被災都県市の応急対策及び復旧対策を円滑に遂行するため協定を締結した。

⁴ ディーゼル車排ガス規制とは、国のNOx・PM法の適用延期により、大気汚染の改善を先送りしたことから、深刻な大気汚染を一刻も早く改善するため、首都圏一都三県が連帯して、ディーゼル車の排出ガスを規制する条例を制定、2003年10月1日から埼玉・千葉・東京・神奈川の全域で、国に先駆け、条例のPM排出基準を満たさないディーゼル車の走行が禁止された取組のこと

⁵ 帰宅困難者支援ステーションとは、徒歩による帰宅者に対する支援の一環として、水道水・トイレ・テレビ及びラジオからの災害情報の提供を行う施設のことで、主に域内のコンビニエンスストアやガソリンスタンド、ファミリーレストラン等と協定を締結し、帰宅困難者支援ステーションの登録を依頼している。

について、対応策を検討する形式で進められてきた。

しかし、現状では、次のような課題を抱えていることで、広域的課題に対する連携が進展し難い状況にある。

4.1 住民目線の欠如及び低い住民の関心

これまでの地方分権や自治体間の連携に関する議論が、必ずしも住民の視点に立ったものではなく、国の出先機関改革の議論を見ても、国と地方の権限争いに陥る傾向があった。地方分権や地方自治体の広域的連携によって、住民サービスの向上にどのような効果があるのか、住民を交えた議論を十分に行って来なかったことが影響している。このため、住民にとって、都県を跨ぐ広域連携に関する関心も高まっていないのが実情である。

地方自治体は、誰のための広域連携なのか、現状ではどういった課題があり、広域連携によってどのような効果が生まれるのかを、住民に明示していかなければならない。その上で、住民を交えた議論を展開し、住民にとって、より望ましい自治のあり方を、住民と自治体が共有していく必要がある。

4.2 希薄な将来への危機意識

現在、広域連合等の仕組みを積極的に取り入れている自治体の多くは、人口減少や経済の停滞といった問題が既に顕在化しているところが多く、今後は財政問題や生産人口減少などの課題がより深刻化し、各地方自治体が単独で地域を支えていくことが困難となることに対する危機意識を共有していることが窺える。例えば、関西地方では、府県だけでなく、関西経済連合会など経済界なども一体となって、関西地方の経済基盤の弱体化という問題に対応しようと連携して取り組んでいる。

一方、九都県市首脳会議の構成団体は、東京を中心に依然として人口や産業などの集積があり、他の地域に比べ、地域の活力低下などに対する危機意識が相対的に低いように見受けられる。

しかし、今後、東京圏でも急激に少子高齢化が進展するとともに、産業拠点の海外への転出による空洞化や、東アジアの新興都市との都市間競争の激化などにより、従来は単独で対応できた行政課題でも、今後は地域で連携するなどより広域的な行政を地域の実情に即して実施できる広域連携を構築しなければ、成長著しい世界の大都市圏との差が広まる懸念されている。九都県市の構成団体が自らの行政課題への対応能力を過信することで、東京圏だけでなく、日本がグローバル経済から取り残されることにも発展しかねないということを意識しなければならない。

4.3 議長都市による調整の限界

各自治体間で連携することで、大きな成果を上げた事例がある一方で、検討されたものの、その後、課題解決に向けて、具体の施策が展開されないままとなっている課題も少なくない。

各都県市が、問題意識を共有することで、総論では賛同しても、利害が相反する各論に踏み込んだ議論に入ると、意見の調整がつかず、検討はしたものの、その後、具体の施策が展開されずに休眠状態となっている場合も少なくない。図表1には、そうした検討段階から先に進んでいない検討会の一部を記載している。

このように、議論の俎上に上がっても、具体の施策に発展しない理由の一つとして、リーダーシップを発揮すべき議長都市が、持ち回りで毎年交代するため、広域連携として長期的なビジョンを持って、東京圏をどういう地域にすべきか、という基本的な議論が展開されないことが挙げられる。また、あくまで「連携」であり、組織としての一体性を持つ行政主体ではないことも、議長都市の首長がリーダーシップを発揮し難い要因の一つであると考える。

図表1 本格実施に至っていない東京圏の広域連携施策

名称	提案年月日	内容	課題
首都圏空港のあり方研究会	平成16年11月10日	首都圏空港のあり方についての調査研究	未だ、羽田と成田の連携が十分とは言えず、首都圏の空港が東アジアでの競争力を強化し得る施策を打ち出せない状態にある。
再生可能エネルギー拡大検討会	平成19年5月30日	温室効果ガス排出量を削減するため、電気の環境配慮調達の推進や民間企業等への普及のための方策について検討	導入経費の地方交付税交付金算定や法人税法上の損算入を国に要望した。自治体間連携として、主体的なアクションを起こせなかった。
医師確保に関する検討会	平成19年5月30日	地域医療における医師不足の解消を図るため、臨床研修制度の見直しなど、早急に国への要望を行うことについて検討	平成19年6月に、臨床研修制度の見直しなどについて、国に要望を行って以後、課題解決に向けた広域的取組なし
地域医療福祉コンソーシアムを目指した地域医療の連携に関する検討会	平成21年4月23日	1都3県では、地域住民が医療や福祉のサービスを互いに利用し合っているという実態に鑑み、救急医療や周産期医療に係る対策について連携するために、必要な医療体制の整備に係る連携を検討	検討段階から前に進んでいない。各都県市の負担割合など利害が相反する各論に入ると議論が停滞する。
企業合同就職説明会等の開催に向けた検討会	平成21年11月18日	緊急経済対策及び緊急雇用対策の一環で、都県市が連携して、企業合同就職説明会を開催(平成22年2月9日)	1度共同開催したものの、その後は各都県市が個別に対応。各都県市間の調整の手間等が障害となっている。

出典 九都県市首脳会議ポケットブックより筆者作成

4.4 事後対応型連携の限界

九都県市首脳会議は、構成団体の「共通の課題」を解決するために、連携して取り組むべき課題が発見され、連携が必要と判断された場合に、課題ごとに対応を検討していく事後対応型の会議である。これは、構成団体が単独で実施できるものは、原則として単独で対応するという構成団体の行政主体としての主体性を重視したものである。このように、行政課題が構成団体の共通課題として認識されてから取り組むという点で、議論する課題の乱立を回避できるというメリットがある反面で、広域的な課題への対応が後手に回る傾向にあるという問題も孕んでいる。

地方分権が進み、地方自治体が自ら状況を判断し、最終決断まで責任を負う機会がますます増加するなか、より迅速で戦略的な連携体制を構築していく必要がある。

5. おわりに

東京圏1都3県は、通勤・通学者をはじめ、都県域を越える住民の移動が日常化しており、都市としての一体性は今後も強まっていくであろう。また、環境問題や大規模災害対策など、ますます広域化する行政課題を克服するには、現在の都県の行政区域内で課題を捉え、解決策を模索しては、効果的・効率的な対策ができなくなっている。

更に、国内最大規模の生活圏である一方、マグニチュード7クラスの首都直下型地震が

今後 30 年間の 70%程度の確率で起きるとされる⁶東京圏では、頻発する広域的な課題に対し、課題が認識されてから事後的な対応を検討していたのでは間に合わない「想定外」の課題に対し、他の地域以上に十分な備えが必要となる。今後は、課題が生じる以前に、想定外の事態をできる限り回避できるよう、連携して取り組むべき課題や分野について予め各構成団体の役割を定めておくなど、より主体的・戦略的な連携体制を構築していく必要がある。

～．

《参考文献》

- 伊藤敏宏（2009）「地方分権の失敗、道州制の不都合」幻冬舎ルネッサンス
- 上山信一（2010）「大阪維新—橋下改革が日本を変える」角川 SSC 新書
- 大阪府自治制度研究会（2011）「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して—大阪再編に向けた論点整理」
- 片木淳・藤井浩司・森治郎（2008）「地域づくり新戦略」一藝社
- 加茂利男・稲継裕昭・永井史男（2010）「自治体間連携の国際比較」ミネルヴァ書房
- 川相典雄（2000）「広域行政と関西大都市圏」『経営情報研究 Vol.8. No1』, 摂南大学経営情報学部論集
- 九都県市首脳会議（2011）「九都県市首脳会議ポケットブック」
- 公益財団法人経済同友会（2010）「道州制移行における課題—財政面から見た東京問題と長期債務負担問題—」
- 小峰隆夫（2007）「超長期予測—老いるアジア」日本経済新聞社
- 田村秀（2004）「道州制・連邦制—これまでの議論・これからの展望」ぎょうせい
- 辻琢也（2004）「大都市制度論」、西尾勝・神野直彦編『地方制度改革』、ぎょうせい、pp.159 - 180.
- 土居丈朗（2004）「地方分権改革の経済学」日本評論社
- 東京都知事本部（2002）「首都圏における広域的課題の現状」
- 道州制ビジョン懇談会（2008）「道州制ビジョン懇談会中間報告」
- 中里実(2011)「分権改革下で、東京都のとるべき租税政策」、『都市問題』、2011年6月号
- 財団法人日本都市センター（2011）「都市自治体の財政健全化」報光社
- NPO 法人日本の未来をつくる会（2009）「日本の未来をつくる—地方分権のグランドデザイン」文藝春秋
- 根本祐二（2011）「朽ちるインフラ」日本経済新聞社
- 八田達夫（1994）「東京一極集中の経済分析」日本経済新聞社
- 早稲田大学公共政策研究所地域主権研究センター（2010）「地域主権に関する首長と国民の意識調査結果—生活者の視点で分権の成果と課題を地域の現場から検証する—」

⁶ 内閣府防災情報のページ (http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/syuto_top.html)