

## 東京周辺地域の問題と 問題意識



渡辺精一

### I——はじめに

東京の周辺地域は、いま大きな変動のさなかにある。その変動は、住民生活にかかわるあらゆる分野にわたって広く、深く、そして急激である。こうした地域に対しては、行政による的確な対処がとりわけ望まれるが、なかなか思うようには進められていない。

たとえば、昭和40年の第49国会では首都圏整備法の一部改正が行なわれ、従来のグリーンベルト方式が廃止されて、新たに緑地を配しながら計画的な市街化をはかるといふ趣旨の近郊整備地帯方式がとり入れられることになった。各県の総合的な長期計画も、年をへずしてあいついで改訂されている。なぜそうなったのかについては、いろいろな角度からの検討が可能だが、「都市化の勢いが計画以上にめざましかったこと」<首都圏整備委員会『首都圏整備法の改正の基本的考え方』>は、いずれの場合にも共通して、第一に指摘されることであろう。

計画以上にめざましかった、ということの中にはいくつかの課題が示唆されていようが、実態がはたして的確に把握されていたかどうかという課題は、まず考えられてよい。ところで簡単に実態の的確な把握とはいっても、実際にそうするのは、なかなかむずかしい。そのひとつの作業である現地のナマの声を聞くことじたい、避けえぬ作業であるとはいえ、そうである。

この春、筆者は機会を得て東京隣接3県を歩いてみた。経済人、言論人、政党人に面接して、これらの人々がこの地域における最近の諸変化をどのようにハダに感じ、地域の発展のビジョンをどのように描いているか、現地のナマの声を聞いてみようと思ったからである。あわせて、県の行政担当者やいく人かのおもだった市長たちの考えも聞いてみた。時間その他の制約もあって、十分な意

見が聞けなかったらみはあるが、以下はその一部の集録である。

## 2———発展への歩み

のちに見るように、面接した人々の意見は複雑であり多様である。これはこの地域の抱える問題が、いかに深刻であるかの、ひとつの反映だといえる。しかしこの地域が、そのゆえをもって、問題ばかりを抱えているということにはならない。大都市東京の周辺に位置していることによって、この地域が最近になって後進地域の名をようやく返上し、あるいは発展の速度を急速に高めてきていることは、すべてを語る前にまず認識されなければならないようだ。むろん、発展とは何か、といった議論などは当然起こるところだが、ここではそういったことを含めて、どんな意見が聞かれたか、いくつかを拾ってみよう。

東京が江戸城を中心として飛躍的な発展を示しつつあったころ、周辺地域がその影響をどの程度受けるかは、もっぱら江戸から放射状に伸びる街道いかにかかっていた。東海道の沿線地域が、大阪へ向かう街道の性格を反映して、江戸の影響を最も強く受けながら独自の立場をやしないつつあったのに対し、埼玉県と千葉県とは異った歩みをたどっていた。埼玉県は放射状街道を抱えながらも、その街道が東海道とは違った性格をもっていたので、それが江戸と同じ武蔵国的一部分だったこととあいまって、同県を江戸城の配下としての従属的立場にあまんじさせてきていた。千葉県は江戸から伸びる街道らしい街道をもたず、しかも地形が袋小路的であったことから、その限りでは独自の性格をもっていたとはいえるが、しかし江戸からの積極的な影響を受ける機会にとぼしかったために、文字どおり江戸の配下としての地位

に沈滞しきっていた。こうした各県の特徴的性格が、近代から現代へ基本的には一貫した流れとしてひきつがれてきていた。

ところが第2次大戦後、とりわけ昭和30年ごろ以降、その流れに大きな変化がもたらされることとなった。横浜市の近代的工業都市への脱皮は、神奈川県をめざましい発展の象徴となった。「集まってくる人口のエネルギーを、住みよい県の発展のために役立ってもらおう」という埼玉県知事の言葉は、東京のもつ都市バイタリティが、埼玉県の従属的性格を大きく転換させつつあることを示している。千葉県の場合はいっそう特徴的である。昭和25年の川崎製鉄の誘致に始まる重化学コンビナートの建設は、特定重要港湾としての千葉港の建設や臨海地域の国道、国鉄の建設とあいまって、農水産県としての県の性格を急速に変えつつある。しかも最近の埋立地造成や内陸部開発による巨大規模の宅地造成の例に象徴されるように、「未開の処女地」はどんどん開発され、宅地化されている。こうした現象は、「怒濤の如く起こった産業革命」と呼ばれるにふさわしいものであり、千葉県を疑いもなく「袋小路から脱却」せしめたのであった。以上のような、各県を通じて見られる最近の変化は、いっぽうベッドタウン化によって代表される東京との一体性がかもしだされつつあるなかにあって、各県に自立的性格をしいにやしなわせつつあるといえる。

## 3———発展のなかの苦悩

地域の発展というものが、上に見られたような意味で、いかにめざましいものであるにせよ、住民の日常生活がそれによって向上されるのでなければ問題である。ところが逆にこれらの地域では、直接あるいは間接に、住民の日常生活にマイナス

の作用をおよぼす現象が目立ってきているのが実態である。

まずだれでもがあげるものに、ベッドタウン化の問題がある。ベッドタウン化というものを、住居が県内にあって職場が東京にあるという意味でとらえる人がほとんどであるのはむしろ自然だが、多くの人は、そのゆえにこそひき起こされている弊害が問題だ、という。直接的な弊害としては、たとえば、ベッドタウン住民からは税収に多くを期待できない反面、子供の教育に対する熱の入れかたがきわめて高かったり、自治体行政に対する要望が強かったりして、自治体の財政を圧迫し、したがって都市的施設の整備を総体的に遅らせる結果を招いている。愛郷精神にもとほしいし、地元の商店では大きな買物をしない。住宅は無秩序に建てる。自分自身、通勤・通学のために莫大なエネルギーを浪費しているはずである。また間接的な弊害としては、たとえば地域全体の犯罪が激増する結果を招いているし、東京との間に都市的施設その他あらゆる面での格差を相対的に増大させている。

しかしこうした見解が多く見られる中で、次のような二つの見解は注意されてよい。その一つは、ベッドタウンの人口であると否とにかかわらず社会増人口を強く望む地域のあることである。たとえば埼玉県の深谷市や千葉県の上野市のように、距離的にいわゆる東京への通勤圏からはずれた地域では、それがとくに強い。都心からほぼ35キロの地点に位置している千葉県の野田市ですら、通勤交通の便が悪いため、転入人口を歓迎している。これらは、ベッドタウン化に見られる諸弊害を知りつつ、なお人口が停滞ないし減少をしていることのゆえにもつ、いわば悲願とでもいうべきものである。もう一つの見解は、ベッドタウンという呪われた言いかたに反発するものである。千葉県のある経済人が言い切ったように「ベッドタ

ウンはいけない、と批判的に言っているのけることはやさしいが、それをどうしたらよいかの問題だ。

われわれとしても素直に正直に大胆に立ち向かうことが必要だと思う」といった意見は多くの人に共通して見られるものであるが、それと違ってたとえば千葉県の一言論人が、「ベッドタウンによる弊害といわれるものは、自治体の行財政に関したものがほとんどだ。ということは、行政担当者の能力や見通しや実行力しだいで、避けることのできるものが多いことを意味する。住民自身は直接的には悪影響をこうむっていない。もし間接的にこうむっていることがあるとすれば、それは行政が当を得なかったことの結果である。ベッドタウン化という呪われた言いかたは、ことの真相をゆがめるものである」とはっきり言っていることは注意をひく。

ともあれ、いわれるところの弊害に関するいくつかの意見を見てみよう。まず無秩序な立地という点では、住宅も工場も同罪だといえる。住宅の無秩序な立地に対して、そんなものは発展といえぬ、と怒りをぶちまける埼玉県のある市長の意見は、市長としての立場から、さこそとうなずけはするが、しかし地価の騰貴が個人建設者から適地選択の自由を奪い、自治体による行政指導が無効にひとしいことを思うと、怒りの声が嘆きの声にも聞きとれる。せめて公団住宅だけとは思っているのだが、「昭和34～38年間の転入人口の95%までは都市計画上の住宅地域に建設された住宅の入居者だったが、それ以降は無秩序な住宅立地が激しくなった。その元凶は公団住宅である」という千葉県のある市の見解が、決してこの市だけのことにとどまらないほど、無計画的に立地されているのが実態である。公団住宅が立地選択をするにあたって、事前に市町村自治体に連絡をしていない例の決して少なくないことも問題だが、かりに連絡をしたとしても、住宅地域以外のところに団地を建

設することに対して、自治体がわにそれを拒めぬ事情の存在することも問題であろう。たとえば前記の市では、「広大な農地を抱えながら最近の労働力不足のために、思うように耕作できずにいる農民が多数いる。しかも米、芋、落花生などを作っていて、反当収獲が低い。土地と金を祖父や父が握っているために長男は小遣いに困り、遺産の均分相続はそれに追いつけかけないようにして長男に非情である。したがって土地を売りたいという農民たちがふえているが、こうした農民たちの立場を考えると、公団へ土地を売るなど指導するにしのびない」と述懐している。

行政力の限界は、工場の無秩序立地に対しても同じように認められる。「県が土地利用計画を立てても、現行法制下では、その実現は行政指導に頼るだけだ」と神奈川県のある理事者はいう。その行政指導したい、「土地利用計画は、地価騰貴を助長させてしまうので発表できないが、工場が立地選択をするにあたって県へ問合せてくれば大いに相談にのるつもりだ。しかし相談にくる工場はほとんどない」と埼玉県のある幹部職員が嘆くほど無力な実情にある。

ベッドタウン人口が愛郷精神に乏しいことは、すでにしばしば論じられているところである。そこには、それが住居と職場の分離による、ある意味では無理のない結果であること、そして昨年埼玉県所沢市が公団住宅入居者を対象にして行なったアンケートの結果、75%の人が永住意思をもたなかったという例に示されるように、仮住居という意識の所産であること、という特徴がある。既住者との交流がほとんど見られない団地住民の場合は、その傾向がいっそう強い。地域の全人口に占めるこうした人口の割合が多くなると、総体的な住民意識もまたしだいに変貌してゆく。なかには為政者に対する特定の目的をもった住民組織が台頭してきているところもある。しかし、まだベ

ッドタウン化の波に洗われていないところでは、既住者の意識が余りに保守的なので、近代的感覚をもった人がほしい、といったむきの意見が少なくない。こうしてみると、愛郷精神それじたいを検討し直す必要がありそうだ。なお東京から移転してきた工場にも地元愛がないという。たとえば『それらの工場は、「埼玉の世話にならぬ」といっており、埼玉を発展させようという気が毛頭ない』<一経済人>といった状態である。

税収が伴なわぬ反面、行政需要が増大するので、東京との格差が目立ってきている、という指摘も多かった。東京とは社会的に一体化しつつあるというが、かりにそう言えるとしても、「傾斜的な」、「マイナス面を担当している」一体だ、といったふうの意見が多く見られる。しかし、格差の問題はそれに尽きない。県内格差もまた、年を追って増大してきているのである。たとえば千葉県における1人あたり分配所得について、昭和35年度から38年度までの全県平均を100とした指数で10地区を比較してみると、常に100を超えている地区は東葛<野田、柏、松戸の各市など>、内湾北部<市川、船橋、習志野の各市など>、内湾南部<千葉、佐倉、市原の各市など>の3地区だけである。しかも35年度と38年度とを比較して、その指数が上昇しているのは東葛と内湾南部の2地区にすぎず、他の地区はすべて下降している。とりわけ内湾南部の上昇傾向が著しいが、それは工業化に負うところが大きいといえる。しかしこの地区の工業化の陰には、多くの住宅がスラム化しつつあるという問題も指摘されている。今や東京隣接県にとっては、こうした格差の問題にいかにか効果的に対処するかが、緊急の課題となっている。

以上のほか、都市化の波が地域の特殊性を奪いつつあること、東京と同じ過密化への心配を生ぜしめつつあること、なども変貌の過程に見逃しえぬ

問題である。前者について二、三の例をあげると、たとえば千葉市は、従来千葉県のカナメとしての立場を自他ともに任じてきていたが、いま、そういった意味での独立的都市から東京の衛星都市への転換期を迎えている。浦和市は千葉市と同じ県庁所在都市ではあるが、千葉市にさきんじて衛星都市の名にあまんじている。同市はいま、ないないづくしの町から性格ある都市へ、懸命の脱皮を試みている。性格ある都市の育成は、埼玉県を例にとると、全県を通じての課題となっている。同県はすでに述べたように、江戸の支配下にあった時代から、性格ある都市というのはほとんどなかった。それがいま、広く一様に都市化という波に洗われてますますその傾向が強められつつあるなかで、性格ある都市や特色をもった都市づくりの必要性が、識者のなかで指摘されている。後者の過密化の問題は、たとえば船橋市がすでに過密状態にあるといわれているように千葉県にも見られるが、何といてもいちばん問題性が深く広いのは神奈川県であろう。昨年12月に発表された同県の第三次総合計画で知事が、「過度の経済成長や激増する人口の集中は、水資源の不足はもとより、公害問題、住宅不足の恒常化現象、通勤地獄の激化等々、いわゆる過剰発展の弊害を招き、県民の生活環境を悪化し、住みにくい県土になってしまうことが憂慮される」と述べているように、それは同県にとって緊急の問題となっている。

#### 4——— 模索する国・県政

数々の問題を抱え込んでいるこの地域に対し、国は首都圏整備法を中心とする一連の首都圏整備計画を徐々ながら進めつつあり、また県はそれぞれ総合的な長期計画を策定したりして、対策に腐心

している。しかし前者が過去10年近くの間ほとんどなすところなくして改訂されたり、後者が策定後年をへずして実情にそわなくなったりしていることから、それらの対応策に問題があることは疑いない。それぞれの行政担当者以外の、地元の人々の意見に、こうした施策が「暗中模索状態にある」と反映されがちなのは、決して意外なことではない。意見のなかから主だったものを拾ってみよう。

まず国の施策に対して。国がこの地域に対し、何らかの特別な施策を講じることに、異論を唱えた人はいない。施策が必要なのは、「首都としての東京およびその周辺地域に、人や企業が集中し続けることじたい、国レベルの問題」だからであり、「実際上も自治体の制限された権限や財政力では、問題のすべてに対応しきれないことが少なくない」からである。また、「都や県の間に利害対立があるので、それを調整する意味」からも必要だし、「従来は地方に国の金を使ったから、今度は首都圏に金を回してもよいはずである」。「むしろこれからは、国の内政全体が都市対策に尽きるとしてもよいのだ」ともいう。そうであるだけ、施策の現状に対しては不満が多い。まず「国はこの地域の実態を知らなさすぎる」。「たとえば新産業都市とは事情が全く違う。行政の需要が供給をどんどん先まわりしているのがこの地域の現状だ」。「道路交通にしても70%が通り抜けである」。にもかかわらず財政措置が講じられたかったために、改訂前の首都圏整備計画は、何ら具体的な成果をあげることができなかった。「グリーンベルトに組み込まれた浦和市が、ひとりでやってゆけるはずはなかった」のである。改訂前の計画は、「単に役人の作文にすぎなかった」。改訂後は財政上の特別措置も講じられているので、その限りではたしかに前進した。しかし「決して十分ではない」。「近郊緑地が指定された市とされぬ

市との間に生じうる財政上の不均衡は、当然問題になるだろう」。のみならず「現行交付税制度は科学的でない。この地域における財政上の問題は、特別措置法だけがかたが付くものでは決していない」のである。そうはいっても「近郊整備地帯に含まれることには、大いに利を感じる」ことはたしかである。だから、たとえば埼玉県では、その東半分を県北まで拡大させて含めてもらうよう努力したのである。もっともこれには、県南と県北との間の格差がますます拡大してしまうのを何とか押さえたいとする配慮も働いたようだ。

しかし仮に十分な財政上の考慮がなされても、タテ割り行政が残っている限り、多くを期待できないとする見解も少なくない」。そのほか、何キロ圏というようにあらかじめ圏域を決めてかかるのは本末顛倒だとする意見、25年ぐらいの本格的な首都圏総合計画が策定されなければ問題はいつまでも解決されまいとする意見、住民が本気になって協力できるようなキメの細かい配慮が全く見られぬとする意見、国の土木行政は民間企業が利益を受けるようになっていくとする意見、などが散見される。なお具体的な提案として、「道路に国・県・市道の区分があるように、下水道についてもそれが必要だと思う」というのや、「教育施設や共同墓地などは、国が建設し、市町村が管理する方式にすべきだ」というのなどがある。

次に県の施策に対する意見については、正面から聞いてみたわけではないのできわめて断片的であるが、つぎのようなものが見られる。まずおおむねどの県にも共通していえることの一つに、長期的な施策の基本方針や基盤が確固としていない、ということがある。たとえば、「将来人口を想定し、したがってそろそろ人口の転入を何とか抑制すべきだ」というが、想定の根拠を、現在の技術や制度が10年後も変らぬという前提に立っての水資源の量的限界に置いているのは、時代遅れであ

る。「企業がふえると関連人口が当然にふえる。それすら満足に把握されていない」。「やがて全県が人間と工場で雑然と埋まってしまうだろう」といったごとくである。埼玉県、保守系のある有力な県会議員は、「県の行政能力、とりわけ社会開発上の行政能力が、人口増に追いつかぬ。むしろ振り回されているというのは問題だ。県当局にしてみればいろいろ事情もあることだろう。しかしたとえば、土地利用計画すら出していないのはどうか」という。だがそういう県議会に対する批判も、いっぽうにある。同県下のある市長によれば、「県議会は口を開けば、住民福祉の向上こそ大事だという。しかしそういう議会じたい、ただ地域住民の機嫌とりに終始しているのが実態だ」そうである。問題は県行政の執行・議決両機関に対するこうした不信の念が、目に見えぬ形で住民の間に浸透しつつあるやに見受けられることである。同じ市長は、「直接わが市の立場を理解してくれる大臣の出現すること。期待したいものはそれだけだ」と断言しているのである。不信感に関連して、千葉県の工業化に伴う問題を見直すことはできない。同県のある言論人によれば、ここ数年来の内湾部における工業化は革命と呼ばれるにふさわしいものであった。しかし革命というものが最大多数のための、そして進歩のためのものでなければならぬとすれば、この工業化は必ずしも好ましくはなかった。たとえば立ちのかされた漁民たちは、たしかに相応の補償金を得た。しかし長い期間、貧困と忍従の生活を余儀なくされてきた彼等が、電気製品や自動車やカメラを購入することによって、夢に見た文化生活をみずからのものとするために、その補償金を使い果たしたとして、何の不思議はなかった。だがそのあとに、なお生き続けてゆかねばならぬ彼等が、生業資金を失ったという結果が残った。彼等は日雇労働者となり、スラム街を発生させた。そ

の反面、補償金を払った企業は大手を振って操業を開始し、高層の社宅を林立させた。こうしてひとつの地域に原始と近代の対照が、日常生活の面でも全く交流しない対照が、あつという間にできあがった。企業の進出によって、たしかに県財政は潤っただろう。住民ひとり当たりの平均所得は飛躍的に上昇しただろう。産業基盤としての諸施設も整備されただろう。しかし転業させられた旧漁民を含めて、古くからそこに住んでいた人達には、それは関係のないことである。むしろ海という大自然からの隔離と公害とが、彼等の日常生活を灰色に変えてしまった。これが県行政のもたらしたものである。せめて県は、立ちのかされた旧漁民をもう少し指導し、あるところまで面倒を見てやれなかっただろうか。立派な長期計画書を作るのもよい。だが欲しいのは、ほんとうに住民の立場に立った行政感覚である。住民に心から信頼される県政であってほしい、というのがこの言論人の結びの訴えであった。

以上のほか県政に対する批判としては、埼玉県がニュータウン開発と称して進めつつある住宅と工場とのセット開発が、はたしてニュータウンの名に値するほどのものとしてどれだけの成算があつてのものか疑わしいとか、しだいに拡大しつつある県内地域格差の解消に、千葉県当局がどれだけの確信をもって対処しようとしているのか不安だ、といったものが見られる。埼玉県のある言論人の言うように、たしかに自治体だけで解決できぬ問題は余りに多い。しかし重要なことは、何が自治体だけで解決できるものであり、何ができぬものであるか、ということであろう。解決できるし、またしなければならぬことを、放置しているか、あるいは不十分にしかしていないということがあつては、自治体が泣く。国の力を求めることも、問題によっては必要である。しかしほんとうの自治というものを、誰もが真剣に考えてみる必

要こそ、ありそうである。

## 5- -----不可解な都の姿勢

隣接諸県ないしは周辺諸市町村に対する都の姿勢に不満をもっている人は、かなり多い。その不満のほとんどは、直接、間接に東京都のためになることをしてやっているにもかかわらず、都から受けるものは迷惑になることばかりだという、被害者意識に基く。たとえば「千葉県柏市内を通るおびたしい数の砂利トラックは、すべて東京へ向かうものだが、そのために破損する道路を、市が補修する。都内某区の区営総合グラウンドを柏市内へ設けるにあたって、用地をみつつけてほしいとの申し入れを受けている。国電柏駅から折り返し運転を可能にするための工事を市債収入で行なったが、これは都内への通勤者のためである」といった見解は、ほかの市などからも異口同音に出されている。「市政のすべてが、多かれ少なかれ都のためのものだといってもよい位だ」とすらいう。とりわけ埼玉県の荒川には20個に余る横堤があつて、東京を洪水の災害から守るために同県を遊水地帯にしていること、しかも同県もその費用を負担していることから、同県の被害者意識はいつそう輪をかけられている。また千葉県では、東京・横浜両港以外に同県内湾北部に新しく築港が予定されている。それも両港の能力が限界に達してきているからこそこのことであつてみれば、一面では疑いもなく都のための築港だといえる。それにもかかわらず都から受けるものといえば、たとえば都の地下水汲上げの影響だと思われる船橋・市川へかけての地盤沈下だとか、一般的にはベッドタウン化とその弊害だとかのように、地元にとって迷惑になることばかりである。こうしてたとえば「埼玉県を貧乏県にしてきたのは、東京に責任が

ある」といった意見までとび出す。それにもかかわらず、都は知らん顔をきめこんでいる。都が周辺地域に関心を寄せるのは、周辺地域から協力を仰がねばどうにもならぬという具体的な問題が発生した時だけである。利根川の水を荒川へひいたのは、最近におけるその顕著な一例だ。そういう時ですら埼玉県は大きな犠牲を払っている。たとえば県が利用できる利根川の水は6分の1ほどになった。地盤沈下の関係で地下水が使いぬ事態が発生しても、思うように利根川の水が使えなくなった。県は数年ならずして水不足に見舞われるかもしれない。水利権や水上権の点で、沿岸住民の受ける被害は大きい。それはともかくとして、都にとって周辺地域の協力がいかに大切であるかは、この一例をもって明らかになったはずである。さすがにこの時は、都は利根川沿岸市町村の首長をよんで協力を訴えたが、都が周辺市町村の首長に協力を要請したのは、前後を通じてこの時だけである。

それだけでなく都は、周辺地域からの協力要請に対しても、どうも消極的である。たとえば埼玉県は工場の無秩序な立地を少しでも計画的に誘導したいとして、せめて都内から移転してくる工場について、県で受入れをOKしたものに対してだけ、都はその跡地を買い上げるようにしてもらえぬかと都に要請したが、都がはたしてどれだけの手を打ったか、不明だし怪しいものである。こうして都の姿勢をなじる見解が、周辺地域にしだいに広く見られるようになってきている。そして、要するに都はこの地域にもっと関心をもつべきだ、という。またもっとこの地域を積極的に利用すべきではないか、ともいう。そのために都は、周辺の県や市町村と理解や協力のための密接な協議態勢をかためよう努力すべきだ、という。ただし関心もち利用すべきだとはいっても、周辺地域に迷惑だけを押しつけるようであってはなら

ない。できるだけカネの裏付けを伴った協議をこそ考えるべきである。都内からの転出人口1人につきいくらかというように、都は餞別を考えてもよい位だし、都営地下鉄を都のカネによって周辺県にまで乗り入れ建設し、さあどうぞという位の態度がほしい。かりにそこまでしなくとも、少なくともそういった提案をしたくなる程の、この地域の立場を考えてもよいのではないか。それにしても都は、都とその周辺地域へ人と企業がますます集中しつつある現実を、一体どう考えているのか。そういったことがさっぱり分らぬために、たとえば都県の合併の可能性とか是非とかいう問題にぶつかっても、どう考えたらよいのか皆目見当がつかぬ。

こうした諸見解に対しては、都のがわにも当然言いぶんはあろう。また、埼玉県のある言論人のいうように、「都が考えねばならぬこと、やらねばならぬことはたしかに多い。しかし都がじたばたしたところで、ほんとうは大した効果も上がらないのではないか」といったことも考える必要があるかもしれない。さらに、都がイニシアティブをとることに、本能的ともいえる反発感が、意見の言外に感じとれたこともある。しかしこれらのことが、従来の都の姿勢を全く肯定し去るものでないことも、おそらくはたしかであろう。ともあれ、こうした不満が蓄積の極限に達すると、広域的な制度改革の必要性が、人々の前に現実の問題としてクローズアップされることは間違いない。では制度改革の問題は、現在の段階では、どのように考えられているだろうか。

## 6———広域的な制度改革の是非

都県の合併問題については、概して関心がうすいこと、合併には消極的な意見が多いこと、などの



特徴が見られる。大阪を中心とする近畿圏や、名古屋を中心とする中京圏では、合併論議がある程度表面化しているのに、東京とその周辺県の間にはそれほどの議論が見られていない。それはなぜであろうか。まず言えることは、東京隣接諸県の間には、東京に対する不信感がかなり強く存在していることである。それは、都は何を考えているか全くわからない、都は周辺地域に迷惑をかけるだけで一向に顧みようとしない、といった現実認識から、だから合併したらどんなことになるか知れたものではないといった想像へ展開している。次に隣接諸県は、なるほど江戸や東京に依存しその配下としての位置に甘んじてきていた。しかしそれはすでに昔のこと。今はみずから生きぬく力を急速に身につけてきている。都から迷惑を受けることが多いとはいっても、そのゆえに都と合併しなければやってゆけぬということはなくなってきている。その意味では、独立の意識が強くなっている、といえるかもしれない。つぎにそのことと矛盾する面もあるだろうが、社会的経済的変化が余りに大きく急であるため現在の問題を考えるだけで手いっぱい、ということもありそうだ。将来の問題に対して、深い自覚に欠けるところがあるといえるかもしれない。また、都は首都でもあるし、いろいろな意味で大きすぎる。いわばじいさんと孫だ。隣接諸県がいかに独立性をやしなってきたとはいっても、しょせん手を結ぶには不釣合である。そして最後につけ加えるなら、関西人はすべてに機敏だということもあろう。人人がそれぞれの立場で利害得失をぬけめなく計算し、割り切った態度を表明しているのであろうことは、そのゆえこそと思われる。以上が意見の主なものである。

都と隣接県の合併に対しては、どんな見解が見られるか。まず反対ないし消極的なものとして、自治体としての適正規模から考えて合併はナンセン

スだとする見解がある。すでに土地利用計画や地域格差の問題について見てきたように、現状においてですら県は、県としての機能をじゅうぶんに発揮できないでいる。つぎに合併の必要性がないとする意見がある。この意見は県が自立的性格をますます高めてきていること、合併しなければ解決できぬ問題がないこと、などを主張する。また、都と一体性を強くしてきている地域があるとはいっても、それはたかだか全県の2～3割程度の面積を占めるにすぎない、という見方もある。さらに、合併しても隣接県にとってはほとんど利益がない、ともいう。この意見は人によっては、政治的には恩恵を受けることも出てこようが、経済的には期待できぬ、という表現にもなる。だがいちばん多く見られる見解は、いまの都を信じることはできない、というものである。それは、「自分の頭のハエを追いやることができないでいる都と合併したら、一体われわれはどんな目にあうか」という強い言いかたに集約される。具体的には、汚い工場を押しつけられる、税金がじゅうぶんに還元されなくなる、住民代表としての議員の割当てが不利になる、などということが必ず起こる。何よりいまの三多摩の実情がそれを裏書きしているのではないか、というわけである。ある県の地方紙の編集局長は、「都との合併問題が日程にのぼるようになったら、われわれは反対のための一大キャンペーンを開始する。読者の大多数はわれわれの主張を支持してくれるという確信がわれわれにはある」と口角に泡をとばせた。もっとも、合併問題には賛成論もないわけではない。広域になれば各地の特殊性を汲んだ調整がより期待できる。広域行政からの要請もあるとしても、東京の過密をどうするかということのためにこそ合併は望ましい。少なくとも50キロ圏内は東京と一体化しているし、その範囲はますます拡大してゆくだろうから、都と隣接県の合併は是非必要

である。何といっても都は財政的に恵まれているから、合併することによってその恩恵にあずかれる。行政の能率化、効率が期待できる。おおむねこうした意見である。なお中立的な見解として「合併しなくても解決できる問題、合併しなければ解決できない問題についての議論が不十分である。合併そのものに対してではなく、現在行なわれている合併論には反対である」というのがあるが、これは傾聴に値する意見だと思われる。

ところで合併に関しては、注意したい二種類の立場がある。その一は、埼玉は群馬と、千葉は茨城と、それぞれ合併するほうがむしろ望ましいとする立場である。前者の言うところは、「ひとつの県内には相当程度の農地、したがって農業を確保しておくことが必要である。埼玉の平地は遠からず住宅と工場で埋まってしまうだろう。とすれば群馬の農地をあてにせざるを得なくなる」というのである。後者の言うところは、「利根川は千葉と茨城とを隔てるのではなく、むしろ昔から結びつけてきていた。茨城で開始された鹿行の開発は、茨城を千葉と同じように開発の意欲に燃えさせているだけでなく、交通などの点で両県をいっそう結びつけることとなった。しかも両県は互いに分相応である」というのである。ただし前者より後者のほうが、はるかに話題となっているようだ。次いでその二の立場は、都県の合併などより、むしろ地方制もしくは州制をこそ考えるべきだとするものである。この立場に立つ意見は、単に思いつき程度で述べられたものが多いが、ある県の幹部職員が、「個人としては、現行の県は不要だと考える。理論上も実際上も、むしろ関東全域をひとつの地方とするほうが望ましい。ただしその場合は、従来の意味での地方自治というものはかなり変容するか、もしくは全くなってしまふ。そうあるべきだと思う」と述べているのは注目される。

臨時行政調査会の答申にいう首都圏庁の設置については、どのように受けとられているか。はっきりした賛成意見は見当たらないが、逆に、屋上屋だとか、事務の施行や権限の行使が国の感覚によって行なわれ易いなどの理由で反対だときめつける意見が散見された。しかしそのほかの意見の多くは、賛否いずれとも態度を決しかねているようだ。たとえば、「基本的には賛成したいが、予算の執行権が伴っていないので、多くを期待できぬ」、「自治体と競合する点の調整とか、各省権限の調整とかが問題になろう。やる気さえあればできると思うのだが」、「自治権と調整機能が強化されるのなら賛成する。しかしむずかしいことだと思う」、「東京中心主義に堕しないことが何より肝要」といったごときである。そうしたなかで、ある県の幹部職員が、「各省への発言権が現在の首都圏整備委員会と比べて、多少強くなるという程度の期待はたしかにもてる。しかしそれとても、予算の執行権が伴わぬために、実際はどれほどの効果があるか怪しい。とすれば、問題はあるとはいっても、現在のタテ割り行政のほうがむしろよいのではないか」として反対意見に傾いているのに対し、別の県の幹部職員が、「自治の範囲が少なくなることはないと思う。たしかに多くを期待することはできぬが、設置しないよりはましではないか」として賛成に近い意見を述べているのは興味深い。ただし後者の職員が、「自治の範囲が少なくなるまいとはいっても、自治体にとっては、国の方針なり計画なりがなきにひとしい今こそ、チャンスであることはたしかである」とつけ加えているのは、暗示するところが多い。

東京都知事の諮問機関である東京都総合開発審議会は、東京における「経済再開発の目標と基本計画」について、4年間にわたる審議の結果をこの2月28日に答申した。この答申は、「東京都の経済再開発の問題は、たんなる東京の過密対策にとどまらず、「日本の未来をつくり」、「世界的な首都を再建」する「夢と希望をかけた積極的な課題である」として、「国家的、国際的に必要な経済中枢管理機能のみを積極的に都心く山手線内側」に集中化し「生産部門や一部の流通部門」など「その他の経済機能は、より広域的な地域分業化の体制の方向へ促進すべきである」という、計画の基本目標を掲げている。

東京の周辺地域に住む人々も、東京大都市圏の未来像を思い思いに描いている。「圏内の開発は段階的、漸進的、分権的でありたい」「100キロ圏にわたって、段階的に核としての性格をもった都市の育成が望ましい」「大学、研究所、社宅団地、総合病院、生鮮食料品卸売市場、デパート、大規模生産工場などを積極的に受け入れて県内の開発をはかりたい」「文教都市、産業都市、観光都市など、県内の各市に特色ある町づくりをしてもらいたい」「すべての地域が地域としての特性をいかしつつ、格差もなく調和のとれた発展をするように」といったふうに。

夢を描くのは楽しいことだし、必要なことでもあろう。さらにその夢を、橋を架けて現実と結びつけることができれば、楽しさはいっそう増すだろう。しかも架橋の必要性は、現実がきびしければ、それだけ強い。ところで東京とその周辺地域には、今迄見てきたようにさまざまな問題がひしめいている。それは混乱と呼んで、恐らく不当ではない。こうしたきびしい現実とさきほどの夢との間に、だれがどんな橋を架けるかが、大きなひ

とつの課題である。面接した人々の意見のなかから、なにがしかの示唆を汲みとることは可能である。たとえば抽象的にはつぎのようなことが言えるだろう。

第1に国はこの地域に対し、かなり長期にわたる総合的な整備計画を策定すべきであること。第2に都と隣接諸県との間に、常設機関として民間人をも含めた総合的な連絡協議会を設置すべきであること。そして第3に都は、周辺諸地域と社会的条件においてほぼ同一の立場におかれている三多摩地域の開発整備に意を尽くすべきであることなどである。制度上の改革は、こうした課題をふまえてこそ、初めて議論の場にのぼることが許されると思われる。

しかしこれらの課題が、どの程度実現されうるかについては、消極的な見方をとらざるをえない。その理由として、つぎの三つのことを、少なくとも指摘することができる。その一は上の課題に対する従来の実績が、きわめて消極的にとどまっていたことである。その二は上の課題を実現させるにあたって、その基礎に置かれるべき理論、とりわけ新しい自治理論と行政理論が未成熟の段階にあることである。そしてその三はすべての行政が住民との間の断層を埋めることができないでいることである。だが架橋への努力は決して惜しまれてはならない。本稿に見られる多くの人の意見が、問題によってはニュアンスに違いがあるとはいえ、余すところなくそれを要求しているからである。

<都政調査会研究員>