

地方定住圏構想と広域市町村圏

内 藤 正 中

目 次

はじめに

- 1 新全総と3全総
- 2 新全総における広域生活圏
- 3 広域市町村圏の成果と課題
- 4 定住圏構想と広域市町村圏

はじめに

国土総合開発審議会が、昭和52年8月24日に審議了承した第3次全国総合開発計画(案)では、新しく地方定住圏構想を提起し、昭和60年から65年にかけての国土開発の中核にすえた。3全総における定住圏構想は、第1に国土開発の基礎単位であり、安定した総合的居住環境を建設することを目標とする。第2に、圏域設定は河川の流域別に行ない、全国を200から300の定住圏に区分する。そして第3には、圏域ごとに文化、医療、産業などの施設を配置することにより地方都市の定住条件を整備して、大都市への人口と産業の集中を抑制するとともに地方振興をはかる、というものである。

それは、たしかに新しい構想ではある。だがしかし、新しければそれでよいというものではないはずである。少なくとも、過去の政策展開との関連については配慮されていなければならないし、3全総が定住圏整備にあたって歴史的環境の保全についての再評価を強調している以上、政策の一定の継続性ということも重要な問題になる。

昭和44年に策定した新全国総合開発計画は、広域生活圏でもって国土の効率的再編成をはかろうとした。自治省は広域市町村圏で、建設省は地方生活圏でもって、それぞれ広域生活圏を具体化し、以来8年間を経過して現在にいたっ

ている。新全総につづく3全総では、広域生活圏と地方定住圏との同一性ないしは共通性が、また異質性が、当然に問われなければならないはずである。だが3全総は、このことについて何の説明もないままに、いきなり地方定住圏構想を提起したのである。

3全総試案発表後に、各方面から提出された疑問の多くは、既存の広域圏と新しい定住圏とが、どのようにかわりあうかに集中していた。そのこと自体は当然のことであるにしても、問題は、いわれているような圏域の調整だけには限られない。いうところの広域生活圏そのものもつ問題点から、いま一度根本的な再検討をしてみる必要にせまられているといわなければならないのである。少なくとも、既存の広域市町村圏や地方生活圏を、既成事実として前提するには、あまりにも多くの問題点をはらんでいるはずである。わたしはすでに、「過疎地域と広域市町村圏」（吉岡健次編『都市問題と自治体行財政』所収、昭和45年6月、汐文社刊）、「広域市町村圏と地方自治」（『月刊自治研』46年2月号）、「広域市町村圏の実態と問題点」（同上誌47年7月号）、「広域市町村圏の夢と現実」（『エコノミスト』47年8月臨時増刊号）、「広域行政の経済史的意義」（『都市問題』65巻8号、49年8月）などにおいて、この問題について多面的に論じてきた。

いま3全総において地方定住圏構想が発表されるにあたって、あらためて過去8年間にわたる広域市町村圏振興整備にかかる事業成果を点検し、広域行政がつくりだした問題点を明らかにしつつ、国土開発の基礎単位とされた地方定住圏の課題を究明してゆくことにしたい。

1 新全総と3全総

第3次全国総合開発計画は、昭和44年策定の新全国総合開発計画と異なるいくつかの特徴をもっている。

第1には、その計画の基本目標についてである。新全総は、情報化と国際化とによって特徴づけられる「世界にもまれな高密度経済社会を形成するための、国土経営の新しい生成システムをつくり上げる」ことを目標にして、日本

列島を情報化と高速化とでもって、効率的な再編成をはかろうとしたものであった。すなわちそれは、日本経済の高度成長がつくりだした地域矛盾―農山漁村の過疎と都市における過密による国土利用の硬直性を打破することを最大の課題にして、「中枢管理機能の集積と物的流通の機構とを広域的に体系化する新ネットワークの建設により、開発可能性を日本列島全域に拡大」しようとしたものであった。

これに対する3全総は、「限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的・伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた、安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備することである」と計画の基本目標はうたいあげている。

たしかに、計画の基本目標は、根本から転換させられている。経済開発を主体にした目標から、人間定住の条件づくりへの転換である。

第2には、計画手法についてである。

新全総では、37年の旧全総ではみられなかった経済についてのフレームをもつことで特徴づけられていた。20年後の経済を予測するために長期モデルを使って経済のフレームを作成して昭和60年の目標値とするとともに、地域計量モデルの予測結果を使って地域フレームも作成した。こうして中央政府は、昭和60年を展望する経済の目標を示して、それを実現するためにもっとも効率的な開発手法を提示していったのである。まさに、上から下への中央主導で地方追随の全国計画であったといえる。

新全総のハードな計画手法に対して、3全総はソフトな手法により、下から積み上げるかたちをとったというべきであろう。石油ショック後の49年に新全総の破産を確認した政府は、8項目にわたる新全総点検の作業に着手すると同時に、50年12月の3全総概案でもって、低成長に転換した新しい時代における国土開発の基本理念を発表した。新全総を下敷きにしていた都道府県の長期計画は、いっせいに見直し策定がえが行なわれ、それを集約するかたちで3全総試案がまとめられた。3全総のなかでは、「各地方公共団体の自主的な総合開発計画と調整をはかり、地域の参加の道を開くことが重要な課題となる」と、

計画方式の選択のところで記している。

第3は、開発の手法についてである。

中央集権の交通・情報ネットワークを形成しつつ、大規模開発プロジェクト方式と広域生活圏による広域開発行政をもって、国土開発を推進してゆこうとした新全総に対して、3全総では、人間居住の総合的環境づくりを定住構想で実現してゆくものとされた。

このために新全総では主役であった工業の大規模開発についても、「定住構想を基本とし、地域社会との調和を図ることが最も重要である」と、定住構想実現のための手段の一つとしての位置が与えられただけである。経済の成長率も、新全総の8%から年率6%程度に下げられた。それも当初は、順調にいった5.7%、悪くすると4.7%、平均して5%程度と見込んでいたところ、通産省などの強い反対で6%程度に改めたものという。もっとも、それでは新全総にみられた大規模工業開発をなくしてしまったのかといえ、必ずしもそうではないわけで、苫小牧東部、むつ小川原、そして秋田湾には、「大規模工業基地」を、西日本では志布志湾地区などにおいて「相当規模の工業基地を数地区」建設するとしている。そのかぎりでは、新全総に対しての、いささかの規模縮小があるだけで、大筋では変わっていないというべきであろう。

第4には、中心になっている地方定住圏構想についてで、新全総の広域生活圏と如何に関連するかである。

定住圏とはこうである。まず基本的な単位として居住区がある。日常生活を営んでいる身近な圏域であり、農村の集落や都市の街区がこれにあたり、50—100世帯で形成されている。この居住区が複数で小学校区を単位とする定住区になるわけで、コミュニティ形成のための基礎になっている。そして定住区がいくつか集って定住圏をつくるわけで、都市や農山漁村を一体にして、山地、平野部、海の広がりをもつ圏域で、全国で200—300の定住圏がつくられるというものである。

新全総における広域生活圏は、「地域開発の圏域」であり、「地域開発の基礎単位」としての位置づけをもって、新らしく提起されたものであった。とりわ

けてここでは、モータリゼーションの普及をはじめとする新しい交通通信手段の発達による生活圏の広域化に注目して、「モータリゼーション等の進んだ段階における広域生活圏を一次圏として国土を再編成する」とされていた。予想された広域生活圏の規模は、大都市地域にあっては半径30～50キロ、地方都市で20～30キロ、農村地域で20キロ程度の広がりをもつものが考えられていた。

新全総の広域生活圏は、住民の日常社会生活の広域化に注目したとはいえ、基本になる考え方は、「地域開発の圏域」として、大規模開発のプロジェクトに対応しつつ広域化をはかろうとしたものであった。だが3全総の定住圏は異なっている。人間定住のための総合的環境条件整備を、定住圏の圏域のなかで考えてゆこうというわけである。

2 新全総における広域生活圏

新全総のなかで広域生活圏構想を提起した趣旨について、経済企画庁総合開発局長宮崎仁編『新全国総合開発計画の解説』のなかで、次のように記している。

「地域開発の基礎単位として広域生活圏構想を策定していることである。地域の自主性、もしくは地方自治といった地域住民の主体性を、地域を単位としてどう考えたらよいかについては、検討すべき問題が多い。とくにわが国において新しい地域コミュニティがどのように生まれるかは、今後の議論にまつべき問題であろう。しかし日常生活の形態が、広域化によって、物理的にある方向を生み出していることは事実であって、物理的に（施設的に）開発単位を広域生活圏（将来における日常生活圏）として考えておくことは意味のあることであろう。しかし、東京などいわゆる日常生活圏を失いつつある大都市地域であるとか、辺地における人口希薄地域においては、さらに検討を要する問題であることはいうまでもない。」（P20）

住民の日常生活の広域化に対応して、住民生活が要望している公共施設整備を物理的にすすめてゆく場合、広域生活圏として対処してゆこうというもので、新全総策定の段階では十分にツメられていたわけではなかった。したがっ

て新全総のなかでは、広域開発行政にかかわる検討課題とされていた。すなわち、

- (1) 広域生活圏を画定し、圏域の開発整備計画を策定するための法制の整備
- (2) 圏域の開発整備計画を関係地方公共団体が実施する際、必要な調整を行わない、用地の取得、利用を調整するための措置
- (3) 圏域の開発整備計画実施のための措置
- (4) 各種土地利用計画の調整のための措置
- (5) 圏域内の連絡道路その他広域生活圏施設の整備のための措置

この広域生活圏の組織については、そこで処理される事務の種類、圏域内の市町村の一体化の度合等に応じて、選択が可能ないように措置されるべきで、この場合、圏域が全体として、一体的な協力のもとに機能分担できるよう配慮すべきである。(P280)

だが経済企画庁は、広域生活圏構想の問題提起をしておきながら、その具体化についてはほとんど何もしなかった。代って自治省の広域市町村圏と、建設省の地方生活圏とが、それぞれの行政担当領域から広域生活圏構想の具体化にあたっていったのである。

自治省の広域市町村圏は、44年9月の『広域市町村圏振興整備措置要綱』で具体化されていった。広域市町村圏の設定は、人口10万人以上の規模をもつことを標準として、次にかかげる要件をそなえた日常社会生活圏が、現に形成されているか、形成する可能性をもつと認められる地域について、大都市圏をのぞいて行なわれることになった。すなわち、

- 「(ア) 就業、生活物資の調達、医療、教育、教養、娯楽、その他住民の日常生活上の通常の需要が、その中でほぼ充足されるような都市、および周辺農山漁村地域を一体とした圏域であること。
- (イ) 圏域内に、住民の日常生活上の通常の需要を充足する都市的施設、および機能の集積を有する市街地が存すること。
- (ウ) 中心市街地と圏域内のその他の市街地、および集落を連絡する交通通信施設が整備されていること。」

以上のような『要綱』で示された設定基準は、さらに『広域市町村圏設定の指針』によって、「社会的実態としての日常社会生活圏の客観的な確認の基礎に立って」、「いたづらに過去の経緯等にとらわれることなく、できるかぎり客観的な資料に基づき、かつ科学的な手法を用いて」、「現在における日常社会圏の地域を基礎としつつ、将来における圏域の拡大にも対応するようなものとして」広域市町村圏を設定するようにと、詳細な指針が示される。

一方の地方生活圏は、建設省所管施設整備基本計画の一環として圏域設定が行なわれていった。設定にあたって基準として示されたのは、次の5項目である。

- 「1. 圏域の半径約20～30キロメートル
2. 圏域内人口約15～30万人
3. 市町村のすべてが、いずれか一つの生活圏に属すること
4. 一つの都市計画区域が二以上の生活圏に属しないこと
5. 圏域の中心となる都市の選定基準は次によること
 - (1) 人口集中地区が15,000人以上であること。
 - (2) 中心都市への通勤通学者総数が中心都市からのそれを上まわること。
 - (3) 人口1人当り小売販売額が県の人口当り小売販売額をこえること。
 - (4) 中心都市のサービス業従事者数が、常住人口対比において県の平均をこえること」

地方生活圏の内部には、住民の日常生活の利便を確保するため、生活圏中心都市と下位生活圏中心部にそれぞれコミュニティ施設を配置するとともに、集落と中心部を結ぶ道路網、他地域との交流に必要な幹線道路網を整備してゆることが目標にされた。こうして44年度には、「とりあえず施設整備基本計画に基づく詳細計画としての地方生活圏整備計画を立てる必要から、モデルケースとして各都道府県一圏域を設定」ということで実施に移されていった。

3 広域市町村圏の成果と課題

広域市町村圏は、44年度に全国で55ヶ所、45年度に73ヶ所、46年度に117ヶ所、47年度に84ヶ所、合計して329圏域が現在までに東京都、大阪府、そして沖縄県を除く44道府県に設定されている。それは、全国市町村数の約9割を含み、総人口の約6割が広域市町村圏の人口になっている。

広域市町村圏は、人口10万人以上をもつことを標準にして圏域設定が行なわれ、全体の平均人口は186千人となっている。しかしながら、3分の1にあたる106圏域の人口は10万人以下であり、圏域設定にあたって問題があったことが推察できるのである。また自治省では、広域市町村圏行政を推進してゆくために、広域市町村圏におけるシビル・ミニマムの確保について研究を行なっているが、その場合のモデルとされている圏域人口は20万人ということで、行政の目標水準が検討されている。20万人という人口規模をもつ広域市町村圏は、僅かに3割あるだけというのが実情であるから、7割の広域市町村圏では、人口が少ないことによって行政サービスや住民負担に問題が生ずる可能性がはらまれていることをうかがわせてくれる。

広域市町村圏の振興整備のためにということで、特別な財政援助措置がとられていた。まず計画策定費として1圏域に150万円、2年間にわたり2000万円のメニュー方式による事業費補助金のほかに、地方交付税の基準財政需要額の算定で道路橋りょう費のカサ上げ分として1圏域当たり約3億円、そして一般単

表1 広域市町村圏の概要 (昭和50年9月1日現在)

	圏域数	市町村数	圏域当り 平均市町村数	人 口	圏域当り 平均人口
44年度	55	542	10	8,807,616	160,138
45	73	651	9	10,893,869	149,231
46	117	1,047	9	21,224,666	181,407
47	84	652	8	20,469,575	243,685
計	329	2,892	9	61,395,726	186,613

表2 人口規模と中心都市による広域市町村圏の分類
(昭和47年3月31日現在) (単位 圏域数)

中心都市 人口 圏域 人口規模 人	～5万	5万 ～10万	10万 ～20万	20万 ～30万	30万 ～	計
～10万人	98	8	—	—	—	106 (32%)
10万人～20万人	63	49	8	—	—	120 (36%)
20万人～30万人	4	22	22	6	—	54 (16%)
30万人～40万人	—	3	8	10	2	23 (7%)
40万人～	—	—	4	9	13	26 (8%)
計	165 (50%)	82 (25%)	42 (13%)	25 (8%)	15 (5%)	329 (100%)

(備考) 久保田治郎「広域市町村圏行政の当面の課題について」(『地方自治』51年1月号)

独事業債のなかで広域市町村圏事業分の特別枠をつくったことである。こうした財政援助の特別措置は、金額にしてみれば少額なものでしかないが、それでも財政窮乏をかこつ市町村にとっては、それなりの役割りを果たしたのである。このことは、広域市町村圏の振興整備の施策が財政窮乏がいちじるしい過疎地市町村を対象にして、広域行政をつうずる財政合理化対策として推進されていた事実を想起しておく必要がある。

広域市町村圏振興整備の事業は、道路整備によって代表させることができる。45—49年度5年間の事業実績についてみても、60.9%が道路整備にあてられている。都市と周辺部農山漁村を一体とする振興のためには、何といたっても圏域内の交通ネットワークづくりが必要であったし、特に過疎地においては道路整備が緊急の課題として要請されていたことからすれば、市町村道整備に最重点がおかれたことは理解できる。しかも地方交付税法の趣旨に反して、地方交付税の算定で道路橋りようにかかるカサ上げをしてヒモつきにしたのであるから、財源もそれなりに確保されていたわけである。こうして広域市町村圏と

表3 広域市町村圏振興整備事業費実績額累計（45年度～49年度）

（単位 百万円）

事業区分	事業費	構成比 (%)
1 道路	990,965	60.9
2 道路整備施設	7,006	0.4
3 消防救急施設	49,335	3.0
4 教育文化 体育施設	122,646	7.5
5 福祉施設	55,966	3.4
6 環境衛生施設	204,665	12.6
7 医療施設	47,174	2.9
8 公園レクリエーション施設	24,172	1.5
9 産観業光施設	91,615	5.6
10 一般行政施設	2,369	0.2
11 その他の施設	30,931	2.0
合計	1,626,844	100.0

（備考）原勇「広域市町村圏の事業の実施状況等について」（『地方自治』51年1月号）

いえば、たちおくれていた市町村道の整備をすることのように一般には受取られる状況がつくられていった。

道路に次ぐものは、ごみ、し尿処理などの環境衛生施設の12.6%，教育文化体育施設の7.5%である。地域住民の生活水準向上にともなって、もっとも強いニーズとして公共施設整備が求められていたわけで、これらに対して広域市町村圏は、圏域全体の共同所有による共同利用の方向を打ち出し、大型化、機械化の課題を効率的に解決してゆこうとした。財政面における合理化と効率化がもっとも成果をあげた事業であったといつてよい。こうして市町村には、大型の施設が建設され、広域的な利用がすすめられることになる。

だがしかし、財政面からする効率化は、利用する住民の立場からすれば、往々にして負担の増大を結果する。とりわけて、日常社会生活圏を前提とする広

域市町村圏の圏域設定が、実情を無視して権力的に強行された場合には問題が多いのである。広域市町村圏の成否は、その圏域設定の合理性にかかっているといっても、決して過言ではない。

ところが、広域市町村圏の問題点として、つねに第1にあげられるのは、圏域設定をめぐるものである。最近では、自治省も「現に設定されている圏域を検討した場合、市町村のすべてが必ずしも理想的なかたちで圏域に組みこまれているということとはできない」と認めるようになっている（木下英敏「広域市町村圏の課題」—『地方自治』1977年1月号）。具体的には、圏域が日常生活圏に合致していないもの、圏域設定にあたって日常生活圏の範囲の要素を強く意識しすぎ、結果的に圏域自体の有機的機能が阻害されているもの、そして圏域の中心になる都市が複数あることから、中心都市のリーダーシップが弱められたり、市町村間の利害対立がみられるもの、以上の3点からなる態様が問題になっていることを明らかにしている。

わたしは「広域市町村圏と地方自治」（『月刊自治研』46年2月号）において、圏域設定にあたって次のような問題点があることを指摘した。

第1は、圏域設定における権力主義で、関係市町村の自主性が無視されていることについてである。自治省は「関係市町村の自主性が尊重されることは当然である」とはいつているが、『広域市町村圏振興整備措置要綱』のなかには、圏域設定にあたっては市町村の自主性にもとづいて行なうなどという言葉はみることができないのである。代って、「都道府県知事は、関係のある市町村と協議のうえ、広域市町村圏を設定するものとする」と規定して、圏域設定は都道府県知事の権限であることを明記している。そして『広域市町村設定の指針』のなかでも、もっぱら府県の立場からする「選定の指標」が列挙されているのであった。

第2には、日常生活圏の確認にあたっての矛盾についてである。日常生活圏は、広域市町村圏設定の前提になるものである。したがって自治省でも、「いたずらに過去の経緯等にとらわれることなく、できる限り客観的な資料に基づき、かつ科学的な手法を用いて」ということで、「圏域の確認に關す

る指標」9項目や、「中心市街地に関する指標」9項目を提示していた。だが、全国市町村にくまなく広域市町村圏の網の目を張りめぐらすということになると、つねに必らず上述の指標にしたがって「社会的実態としての日常生活圏の客観的な確認」にもとづくわけにはゆかず、結果的には、「将来日常生活圏を形成する可能性を有すると認められる地域を広域市町村圏に含めることもある」という府県知事の政治的配慮で圏域設定が行なわれていった。いまになって自治省が認めている問題点の多くは、このことにもとづくものである

第3には、府県計画との適合性についてである。『設定の指針』では、「都道府県計画の定める当該都道府県の地域に関する圏域に適合するよう配慮すること」と定めてある。島根県では、昭和40年6月に『市町村広域行政推進基本要綱』を決定して、県下を9ブロックに分けてブロック単位の広域行政をすすめてきていた。そこへ44年の広域市町村圏である。本来ならば、すでに分けている9ブロックが、そのまま広域市町村圏の圏域になって、はじめて「府県計画との適合」になるわけであるが、県地方課は自治省の意向を打診して4圏域に改めてしまった。そこには、圏域設定における「科学的手法による日常生活圏の客観的な確認」もなければ、関係市町村の自主性もなかった。広域市町村圏の基準に合致させることだけが考慮され、圏域設定の結果について関係市町村長は一方向的に通告を受けたにすぎなかった。それだけではない。広域行政のための9ブロックは、もともと総務部地方課がつくったもので、それを4圏域に改めたというにとどまらず、県庁内の他の部局がもつブロックとの矛盾も出てきた。県企画部は地域開発のために5ブロックをもっているし、教育委員会、土木部、農村部、厚生部など、みんなちがったブロックを設定し、相互に調整もしないままできているのである。明らかに、混乱と迷惑をこうむるのは市町村と住民ということになる。

第4には、建設省の地方生活圏との相違についてである。広域市町村圏は、半径15—30キロ、バスで60分距離、人口10万人程度が標準とされていたが、地方生活圏は、半径20—30キロ、バスで60—90分距離、人口15—30万人である。地方生活圏は広域市町村圏より広大なわけであるから、圏域が一致すること

は、むしろ例外とみるべきであろう。現在のところ、地方生活圏は168であるのに対して、広域市町村圏は329で、両圏域が一致しているのは56圏しかない。

自治省では、各地で問題が起ったことから、建設省と協議して、広域市町村圏の地域を複数で合わせるかたちで地方生活圏になるように調整するといったが（自治省振興課編『広域市町村圏に関する10問10答』昭和44年10月）、必ずしもすべてがそうになっているわけではない。しかしそれにしても、自治省がいう日常社会生活圏と建設省がいう日常生活圏との間には、実質的内容としては大きな相違があるわけではない。ちがっているのは、圏域半径などの設定基準についてである。実質的には相違がないにもかかわらず、設定基準の外形的なものだけで相違させようとしたところに、官僚的セクショナリズムをみることができるのである。

第5には、モータリゼーションを決定的要因にしたことをめぐる問題点についてである。新全総の広域生活圏、自治省の広域市町村圏、建設省の地方生活圏のいずれにも共通して、住民に広域的な生活圏をつくった決定的要因としてモータリゼーションを評価し、さらに将来にむかって促進されるものとみているわけである。

しかしモータリゼーションといっても、自家用車の普及は、当時2世帯に1台の割合でしかなかった。それが、各世帯ごとに普及したとしても、老人や子供には無関係といわなければならない。運転できるものが乗って出しまえれば、残された家族にとってモータリゼーションは無縁となる。それに加えて、中心になる地方都市や町村中心部では、モータリゼーションに対応できる交通施設をもっていないのであるから、交通渋滞、駐車難、そして自動車公害の激化を結果し、あげくのはてには、自動車シメ出しの動きにつながる。モータリゼーションの限界は明らかである。明らかに限界が見通せるモータリゼーションを前提にして想定した広域生活圏構想は、足元から崩壊をよぎなくされる要因を内包していたのであった。

以上のような圏域にかかわる問題点のほかにも、事業実施と運営について、また広域行政機構における行政システムと市町村との関係など、広域市町村圏

では多くの問題をかかえたままで現在に推移してきている。

4 定住圏構想と広域市町村圏

広域市町村圏に対する市町村の対応は、事業実施における財政援助の特別措置をめぐってであった。だがそこでの財政援助は、国庫補助金2000万円は2年間、地方交付税のカサ上げは3年間という限定された期間のものであったから、その期間を経過すると広域市町村圏に対する姿勢は消極的とならざるをえない。さらに加えて、昭和48年末の石油ショックに端を発する地方財政危機である。「最近の地方財政の著しい悪化と、広域市町村圏に対する事業費補助金交付の終了などにより、現在広域市町村圏における事務の共同処理についても、その積極的な推進が困難な状況が生じつつある」と自治省振興課も認める状況におかれていた（久保田治郎「広域市町村行政の当面の課題について」—『地方自治』50年12月号）。だがそれと同時に、地方財政危機のなかでの地方財政合理化の方法として、広域市町村圏があらためて見直されてきたことについても注目しておかなければならない。広域行政の問題提起は、つねに必ず財政危機打開の合理化対策として行なわれてきているのである。

3全総の総点検作業が実施されている過程である昭和50年7月、全国市長会に設けられている広域市町村圏整備推進協議会は、3全総の基本的な施策単位として広域市町村圏を位置づけるように、次の要望を国に対して行なっている—「近く策定が見込まれている第3次全国総合開発計画のなかで、広域市町村圏の位置づけを明確化するとともに、国の行う各種広域行政施策の単位として、広域市町村圏を採用し、政府各機関の協力体制を強化すること。」

したがって、3全総試案のなかで、新しく河川の流域別の定住圏構想が発表されるや、自治省と地方6団体は8月25日に都道府県会館で会合し、定住圏構想を改めさせるように求めてゆくことを決定するにいたる。この席上で自治省は、定住圏構想は理念としては理解できるが、広域市町村圏行政と重複するし、国の役割が不明確であるとし、とくに3全総をつうじて地方行政に干渉するようなことがあってはならないと、きびしく定住圏構想を批判したといわれ

ている（『朝日新聞』昭和52年8月26日）。これに対する国土庁は、8月21日に発表した地域開発関係法制度の総点検結果のなかで、広域市町村圏の現状について、①土地利用の調整に関する措置が不十分である、②実施主体が市町村か市町村による広域行政機構に限られている。③住民の認識が不十分である、などの問題点をあげ、「総合的な計画圏域として新たに定住圏を想定し充実をはかる必要がある」と述べて課題を明らかにした（同上紙8月22日号）。

たしかに国土庁の指摘はあたっている。まず第1に、広域市町村圏では、広域的な地方公共団体とされている都道府県の役割は、圏域設定のときだけで、あとは何もないし、府県と広域市町村圏行政との関連も明らかではない。第2には、住民の認識不足はおびただしいというべきで、存在していることさえも知らないといってよい。そして第3に、自治省一府県地方課にかかわる広域圏である以上、行政分野はおのずから限定をうけていることで、一般的にいえば生活関連施設や文化施設の建設運営では一定の成果はあるにしても、産業振興の施策は全く欠落しており、したがって総合性を欠ぐという問題がでる。同じことは、建設省の地方生活圏が道路整備だけということも指摘することができるのである。第4には、大都市とその周辺では広域市町村圏を設定していないのであるから、総人口の約4割が除外されている事実についてである。もともと大都市圏では、日常生活生活圏の設定が困難であるということから、広域市町村圏行政からはずしていたわけであるが、このことは理論的にも現実的にも成立しえない理由としなければならないのである。

問題は、広域圏の設定にあたって、定住圏が妥当か、それとも広域市町村圏や地方生活圏などの集積を尊重すべきかということにあるのではない。3全総がめざしている人間定住の条件づくりに、広域圏が必要かどうかにあるはずであろう。

もともと広域生活圏の発想は、高度成長路線のなかで、大規模開発を効率的に推進してゆく基礎単位として出てきたものであり、広域市町村圏も地方生活圏も、基本的には新全総に追随したものでしかないのである。そうであるとするならば、発想を根本的に転換した3全総において、新全総にもとづいて出発

した広域行政の手法がそのまま継続され、しかも3全総において国と県の役割を付加して強化拡充されてゆくということは、あってはならないこととしなければならないであろう。

いま必要なことは、住民生活の原点から、新全総で提起された広域生活圏について根本的な再検討をすることである。広域生活圏構想の前提になっていた地域住民のモータリゼーションについては、すでに指摘したような問題が内在しているし、さらにはモータリゼーションへの規制がいろいろなかたちをとってすすめられてきている。明らかに、広域生活圏構想の前提条件はゆらいでいるのである。広域市町村圏について、地域住民の認識が稀薄なもの、その振興整備に不熱心な市町村の姿勢に加えて、当初予想していたようなモータリゼーションによる住民の日常社会生活圏の拡大がないからである。

こうした現実を直視した上で、定住圏構想の在り方を考えるべきであろう。定住圏の圏域をどう設定するかなどということは、住民にとってはどうでもよいことである。こだわりがあるのは、自治省や建設省であるわけで、自治省と国土庁の間で、従来の広域市町村圏を尊重しつつ定住圏を設定してゆくと「妥協」が行なわれたと伝えられることは（『朝日新聞』9月18日）、まさに住民不在といわなければならない。3全総における定住圏構想の根幹にかかわる問題点を（タテマエとしての下から上へと、ホンネとしての上から下への矛盾）、はしなくも露呈したものとみななければならないのである。

（昭和52年9月20日稿）