
論 説

広域的都市整備計画の体系とガバナンスの課題

幸 田 雅 治

1 広域的都市整備計画の体系

国は、平成 10 年の「21 世紀の国土のグランドデザイン」（第五次全国総合開発計画）の策定後、それまでの国土総合開発法を中心とする国土計画の制度を改め、新しい国土計画制度の確立を目指して、検討してきた。

その結果、平成 17 年 7 月、国土総合開発法を抜本的に改正し、法律名も国土形成計画法（昭和 25 年法律第 205 号）と改めた。この新法に基づき、平成 20 年 7 月に国土形成計画（全国計画）を策定、平成 21 年 8 月に国土形成計画（広域地方計画）を国土交通大臣が決定した。

その後、国土形成計画法に基づき、平成 27 年 8 月 14 日に国土形成計画（全国計画）の変更の閣議決定が行われた。同計画は、平成 26 年 7 月に策定した「国土のグランドデザイン 2050」等を踏まえて、急激な人口減少、巨大災害の切迫等、国土に係る状況の大きな変化に対応した、平成 27 年から概ね 10 年間の国土づくりの方向性を定めたものである。そして、平成 28 年 3 月 29 日、新たな国土形成計画（広域地方計画）を国土交通大臣が決定した。広域地方計画は、8 つのブロック計画から構成されている。

首都圏広域地方計画は、「首都圏」についての「広域地方計画」として、首都圏における国土形成の方針及び目標と広域的見地から必要とされる主要な施策を定めている。計画の対象区域は、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県及び山梨県の 1 都 7 県の区域を一体とした区域）を計画の対象区域としている。また、対象区域に隣接する福島県、

新潟県、長野県及び静岡県については、首都圏広域地方計画に密接な関係を有すると認められる事項に関して、計画に盛り込むこととし、首都圏とこれらの隣接する4県の区域を一体とした区域を「広域首都圏」と称している。さらに、北関東地域3県（茨城県、栃木県、群馬県）に磐越地域2県（福島県、新潟県）を加えた「北関東・磐越地域」については、その規模や都市集積等の状況から見て相当の発展ポテンシャルを有する地域であり、既に、相互連携の強化や自立的発展に向けた取組みもなされていることから、それらの広域的取組みを本計画に積極的に位置付け、実効性ある形で推進していくこととしている。首都圏広域地方計画の計画期間は、全国計画同様に概ね10年間とし、2050年を念頭にしながら、2025年頃（令和7年）を目標年次としている。

近畿圏広域地方計画は、「近畿圏」についての「広域地方計画」として、近畿圏における国土形成の方針及び目標と広域的見地から必要とされる主要な施策を定めている。計画の対象区域は、近畿圏（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県及び和歌山県の2府4県の区域）を対象とする。また、近畿圏に隣接する福井県、岐阜県、三重県、鳥取県、岡山県及び徳島県の6県の区域であっても、本計画の実施に密接に関係する事項については、本計画に盛り込むこととしている。「近畿圏」を「関西」と称しており、「関西広域地方計画」の名称となっている。計画期間は、全国計画、首都圏広域地方計画と同様に概ね10年間とし、2050年を念頭にしながら、2025年頃（令和7年）を目標年次としている。

広域地方計画は、国、地方公共団体、経済団体等の関係主体で構成される「広域地方計画協議会」において検討、推進されることとされている。首都圏広域地方計画協議会構成員は、国、都県、指定都市以外では、全国市長会関東支部長、関東町村会長、関東商工会議所連合会副会長がメンバーに入っている。近畿圏広域地方計画協議会構成員は、国、府県、指定都市以外では、近畿市長会、近畿ブロック府県町村会、関西経済連合会、大阪商工会議所、関西経済同友会、関西経営者協会、京都商工会議所、堺商工会議所、神戸商工会議所、関西広域機構がメンバーとなっている。首都

圏広域計画協議会、近畿圏広域計画協議会には、大学・研究機関、NPO、住民等の関係主体はメンバーには入っていないが、有識者懇談会（近畿圏では有識者会議）が設置されて意見交換が行われている。

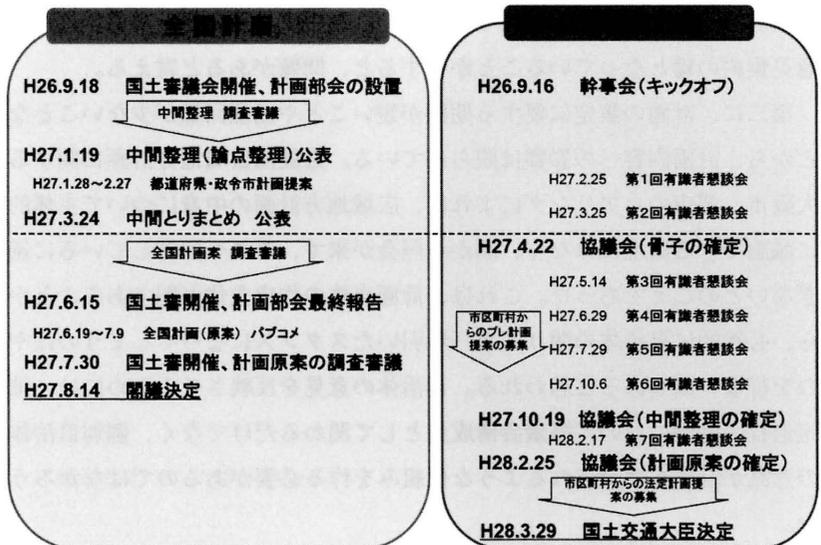
広域地方計画の策定スケジュールは、第 1 回協議会開催が、首都圏の場合は平成 27 年 4 月、10 月、平成 28 年 2 月と 3 回開催、近畿圏の場合は平成 27 年 4 月、10 月、平成 28 年 2 月と 3 回開催された。

2 広域地方計画のガバナンスの課題

広域地方計画は、ブロック単位の地方ごとに、国と都府県等が適切な役割分担の下、相互に連携・協力して策定するとされている。首都圏広域地方計画の策定スケジュールは、図 1 の通りとなっている。

ここでは、国の関係行政機関、関係都府県、関係指定都市その他密接な関係を有する者（地元経済界等）により構成される広域地方計画協議会

図 1 国土計画計画（全国計画及び首都圏広域地方計画）のスケジュール



出典：国土交通省資料

(図では「協議会」と表記)の協議を経ること(国土計画法第9条)とされており、協議会が3回開催されている。また、協議会は、協議を行う場合においては、学識経験を有する者の意見を聴くものとする(同法第10条第5項)とされており、計7回の有識者懇談会が開催されている。さらに、広域地方計画区域内の市町村は、単独で又は共同して、国土交通大臣に対し、都府県を經由して、必要な広域地方計画の策定又は変更をすることを提案することができる(同法第11条)とされており、計画提案の募集が行われている。

計画策定の仕組みとして指摘できるのは、第一に、自治体の策定過程への関与は、協議会への参加として法定されているが、あくまで、協議過程への参加であり、計画自体は、国土交通大臣が決定する権限を有している。また、協議会の構成員となっているのは、図2及び図3にあるように、個別自治体としては、都道府県と指定都市のみである。そのほか、ブロックの市長会の代表、町村会の代表が入っているに過ぎない。都道府県単位の市長会、町村会の代表は入れるべきである。また、より広域の組織がある場合は、構成員とすべきだろう。特に、近畿圏広域地方計画に関しては、関西広域連合は構成員とはなっていない。関西広域連合が、関係自治体の意見集約の場となっていることからすると、問題があると言える。

第二に、計画の策定に要する期間が短いことや開催回数が少ないことなどから、計画内容への影響は限られている。近畿圏広域地方計画に関する大阪市、堺市のヒアリングによれば、広域地方計画の中身について主体的に議論できる環境にはなく、国から照会が来て、それへ回答しているに過ぎないとのことであった。これは、計画自体の作成主体が国であることから、必然的に自治体の関り方が一歩引いたスタンスになってしまうのはやむを得ない面もあると思われる。自治体の意見を反映させるためには、策定過程の協議において協議会構成員として関わるだけでなく、個別自治体の意見が計画へ反映されるような仕組みを作る必要があるのではなかろうか。

第三に、協議会には、NPO、住民等の関係主体はメンバーには入ってお

図 2 首都圏広域地方計画協議会構成員

【国の地方行政機関】

警察庁 関東管区警察局長 総務省 関東総合通信局長 財務省 関東財務局長

厚生労働省 関東信越厚生局長 経済産業省 関東経済産業局長

農林水産省 関東農政局長、林野庁関東森林管理局长

環境省 関東地方環境事務所長、中部地方環境事務所長

国土交通省 東北地方整備局長、関東地方整備局長、北陸地方整備局長、中部地方整備局長、関東運輸局長、東京航空局長、海上保安庁第三管区海上保安本部長

【都県】

茨城県知事 栃木県知事 群馬県知事 埼玉県知事 千葉県知事 東京都知事

神奈川県知事 山梨県知事 福島県知事 新潟県知事 長野県知事 静岡県知事

【指定都市】

さいたま市長 千葉市長 横浜市長 川崎市長 相模原市長

【市町村団体】

全国市長会関東支部長 関東町村会長

【経済団体】

関東商工会議所連合会副会長

らず、最終の協議会が平成 28 年 2 月に開催された後に、1 ヶ月のパブリックコメントを行っているが、3 月に決定するスケジュールが決まっている中では、形式的なものにとどまらざるを得ないと言わざるを得ない。これは、協議会構成員でない指定都市以外の市町村についても同様である。市町村からの計画提案の募集は、図 1 にあるように、最終の協議会から国交大臣が計画決定する 1 か月の間となっており、既に、全国の全ての広域地方計画の決定日が平成 28 年 3 月 29 日で統一されており、その決定日に向けたスケジュールが決まっている以上、計画提案の募集が形式的にならざるを得ないことになる。

図3 近畿圏広域地方計画協議会構成員

【国の地方行政機関】

近畿管区警察局長 総務省近畿総合通信局長 財務省近畿財務局長
 厚生労働省近畿厚生局長 環境省近畿地方環境事務所長
 農林水産省近畿農政局長、林野庁近畿中国森林管理局長
 経済産業省近畿経済産業局長、中国経済産業局長
 国土交通省近畿地方整備局長、中部地方整備局長、近畿運輸局長、
 神戸運輸監理部長、大阪航空局長、気象庁大阪管区気象台長、
 海上保安庁第五管区海上保安本部長、第八管区海上保安本部長

【府県】

福井県知事 岐阜県知事 三重県知事 滋賀県知事 京都府知事 大阪府知事
 兵庫県知事 奈良県知事 和歌山県知事 鳥取県知事 岡山県知事 徳島県知事

【指定都市】

京都市長 大阪市長 堺市長 神戸市長

【市町村団体】

近畿市長会長 近畿ブロック府県町村会長

【経済団体】

(社) 関西経済連合会長 大阪商工会議所会頭 (社) 関西経済同友会代表幹事

関西経営者協会会長 京都商工会議所会頭 堺商工会議所会頭 神戸商工会議所会頭

【その他】

関西広域機構会長

3 広域的都市整備に関するガバナンスの方向性

(1) 関西広域連合のガバナンス

広域連合を設置して、都道府県を超える広域的課題に対して取り組んでいるのが、関西広域連合である。関西広域連合は、平成22年10月27日までに、当初参加の全7府県の府県議会での議決がされ、同年12月1日に設

立された。その後、政令指定都市及び奈良県が参加し、現在は、8 府県 4 政令市が参加している。「分権型社会の実現」、「関西全体の広域行政を担う責任主体づくり」、「国の地方支分部局の事務の受け皿づくり」3つを基本理念としている。

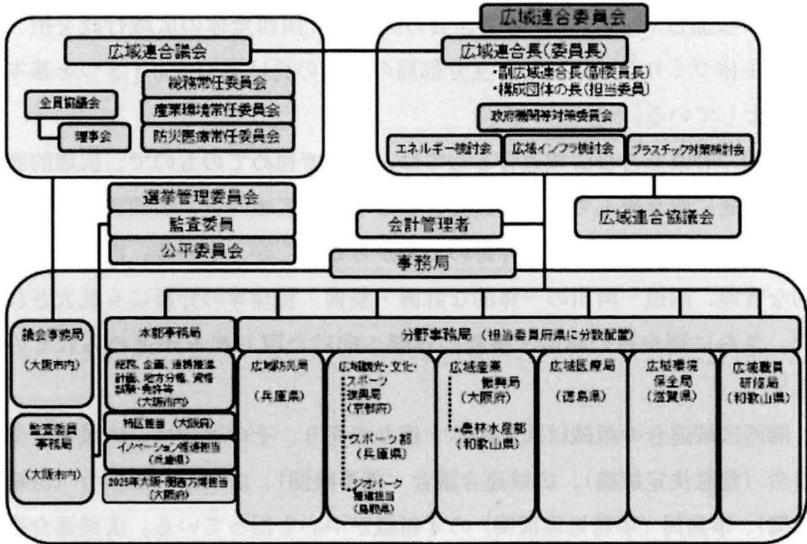
複数の府県を含む広域連合としては、日本で初めてのもので、広域的課題に活発に取り組んでいる。設立当初の事務は広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興など7分野の事業から始めたが、その後、港湾の一体的な管理、国道・河川の一体的な計画・整備・管理等の分野にも拡大された。さらに国からの権限・事務の移譲へ向けた取り組みが進められている¹⁾。

関西広域連合の組織は図4に示す通りであり、その運営は、広域連合委員会（意思決定組織）、広域連合議会（議事機関）、広域連合協議会（付属機関）、事務局（事務処理機関）の4組織が中心を担っている。広域連合委員会は、構成団体の長により構成し、規約広域計画、予算算等、広域連合の重要施策に関する事項を合議により協議する。構成団体等の多様な意見を反映させるとともに、構成団体の長の主導のもとに各分野の事務事業を迅速に推進するため、構成団体の長が事務分野毎の「担当委員」として執行責任を担う仕組みとして設置するもので、関西広域連合独自のものとなっている。広域連合議会は、広域連合の議事機関（議決機関）として、地方自治法で定められた条例の制定改廃、予算の議決、決算の認定等の議決事件の議決、選挙等、普通地方公共団体と同様の権限を有する。議員は、構成団体の議会において、各議会の議員から選出される。定数及び各府県市からの選出人数は、関西広域連合規約第8条及び第9条に規定されている。

広域連合協議会は、広域連合の運営にあたり、住民等から幅広く意見を聴取するために設置されているもので、広域連合の実施事業等とはもとよ

1) 関西広域連合の設立経緯及び事務内容については、吉本誠「関西広域連合について」(法と政治 62 巻 2 号) 2011 年 7 月、中塚則男「関西広域連合の経緯と展望」(ノモス、関西大学法学研究所) 2011 年 12 月が詳しい。

図4 関西広域連合の組織図



出典：関西広域連合資料

り、関西の課題と今後のあり方等を踏まえた将来像等について協議を行う。事務局は、令和2年4月現在、職員数は567人（うち専任職員30人）となっている。なお、広域連合の予算額は、令和2年度当初予算で約24億2800万円（うちドクターヘリ15億4600万円）となっている。

関西広域連合は、関西全体として広域にわたる基本的な政策の企画および調整を所掌し、広域計画に基づき多様な分野で広域行政が進めているが、首都圏にはこのような組織はない。そこで、広域的都市整備におけるガバナンスのあり方を検討する材料とするため、平成29年4月24日（月）に関西広域連合の中塚則男事務局長に対するヒアリングを行った。

ヒアリングでは、第一に、広域的な都市整備計画に関しては、府県の事務を広域連合に持ち込んでいるのではなく、あくまで企画調整事務を担っているとのことだった。その事務を行っているのが、図4で広域連合委員会内に表示されている「広域インフラ検討会」である。ここでは、都市整備に関する広域連携の調整を行うとともに、関西全体の意見を集約し、国

への要望等を行っていく。

第二に、近畿広域地方計画の策定過程への関与については、先に述べたように、広域連合は協議会構成員ではなく、オブザーバーに留まっており、計画の議論には関わっていないとのことであった。構成員に加えてほしいと、国交省に要望したが、広域地方計画は近畿整備局マターであると言って、取り合ってもらえなかったとのことである。協議会の構成員は、国土形成計画法施行令第 2 条による指定で決まっているものであり、同条に追加することは国交省本省の権限であり、近畿整備局マターとは言えないだろう。同施行令に追加すべきである。

また、関西広域連合としては、広域地方計画については、国が策定するのではなく、関西広域連合に策定権原を委譲してほしい、少なくとも、事務局機能を担いたいとの意見を持っているとのことであった。国は国土形成計画（全国計画）を策定し、国土形成計画（広域地方計画）は関係自治体による共同計画とすることが地方分権の観点からも望ましいと言える。

第三に、関西広域連合における広域的計画（広域計画、分野別計画）の作成プロセスについては、基本的に関西広域連合協議会で検討する。協議会委員の構成は、図 5 に示す通りである。

関西広域連合協議会は、国における広域地方計画協議会と異なり、各分野の代表者が幅広く網羅されていること、多くの有識者が入っていること、市町村を代表する者が多く入っていることが特徴的である。また、住民からの公募委員も 8 人入っている。これに対して、広域地方計画協議会では、国の機関が約 4 割を占めていることが特徴的である。

協議会には、分野別の委員会が設けられており、具体的な検討はここで行われる。委員会は月 1 回のペースで開かれており、広域的計画の策定の際には、連携団体（福井県、三重県）も陪席している。

協議会での検討とは別に、広域連合自体でも、市町村との意見調整を年 2 回、トップ同士の意見交換会を行っている。また、関経連とは毎年 7 月に、関経連、同友会、商工会議所とは毎年 1 月に意見交換している。

図5 関西広域連合協議会委員（令和元年9月時点）

【地域団体等】

産業・経済・インフラ：滋賀県商工会青年部連合会会長、京都府商工会議所連合会会長、大阪商工会議所会頭、兵庫県商工会議所連合会会長、奈良交通（株）代表取締役会長、和歌山商工会議所女性会会長、鳥取県商工会議所連合会会長、徳島商工会議所副会頭、堺刃物商工業協同組合連合会理事長、関西経済連合会会長

観光・文化・スポーツ：びわこ成蹊スポーツ大学スポーツ学部教授、京都府観光連盟会長、大阪観光局会長、兵庫県生涯スポーツ連合会長、奈良県公認ツアーエキスパートの会代表、りら創造芸術高等学校校長、鳥取県観光連盟会長、大歩危・祖谷いってみる会会長、(公財)奈良屋記念杉本家保存会常務理事兼事務局長

医療・福祉：滋賀県看護協会会長、京都府医師会顧問、大阪府医師会理事、兵庫県看護協会会長、和歌山県薬剤師会会長、鳥取県医師会副会長、徳島県医師会会長

環境・エネルギー：(株)イーグレット・オフィス専務取締役、関西環境管理技術センター理事長、奈良学園大学客員教授、龍谷大学政策学部教授

防災：兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、NPO 法人奈良県防災士会参与、日本赤十字社和歌山県支部事務局長、神戸防災技術者の会（K-TEC）幹事

コミュニティ等：滋賀県生活協同組合連合会会長、京都府連合婦人会会長、大阪府消防協会会長、兵庫県連合自治会会長、龍神はーと代表、NPO 法人未来理事長、NPO 法人子育て支援ネットワークとくしま理事長、京都学生広報部 PR チーム副リーダー、日本労働組合総連合会京都府連合会会長、(公財)21世紀職業財団関西事務所所長

【有識者】 滋賀大学教授、同志社大学大学院教授、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授、関西学院大学教授、奈良県立大学学長、和歌山大学学長、公立鳥取環境大学副学長、四国大学短期大学部教授、元関西広域機構分権改革推進本部本部長

【公募委員】 8人

【近畿ブロック地方団体等】 近畿市長会会長、近畿府県町村会会長、近畿市議会議長会会長、近畿府県町村議会議長会会長、鳥取市長会会長、徳島県町村会会長

(2) 首都圏における広域的都市整備のガバナンス

広域的都市整備のガバナンスでは、政策形成に関与する複数の主体があるため、「政策の決定主体」が誰であるのか、「政策決定の場」(policy venue)としてどのような場で決定するのか、「決定プロセス」はどのようなものが重要となると思われる。

Docherty et al (2004) の都市圏連携の類型化²⁾に基づき、関西広域連合のガバナンスの特徴を分析した青木勝一³⁾によれば、「Docherty らは、都市圏連携について、ガバナンス主体の関係性に着目し、主体間の「組織構造」「意思決定」「コミュニケーション」から分類し、network から、coordination, cooperation といった段階を経て、collaboration と発展していくモデルとした。」とした上で、関西広域連合に当てはめると、「組織構造」は広域連合委員会が「意思決定に関わる中枢組織」となっていること、「意思決定」は合議制の機関である広域連合委員会にはリーダーシップを発揮する役割の者はいないため、「複合的」であること、「コミュニケーション」は広域連合委員会が「中核メンバー間の公的コミュニケーション」の場となっていることなどの分析を行っている。

筆者が先に示した「政策の決定主体」「政策決定の場」「決定プロセス」では、複数主体が関係する「広域連合」においては、関係する複数主体の意見が実質的に取り入れられ、それぞれの意見への説明責任が果たされているかが重要と考えている。したがって、「政策の決定主体」も公式的な決定主体ではなく、実質的な決定主体が誰であるか、「政策決定の場」も最終的なオーソライズの場ではなく、実質的にはどこまでの関係者が関与しどのように決定されるのか、「決定プロセス」も形式的手続きの踏み方ではなく、決定に至るまでの間において関係者の意見が適切に反映されているプロセスになっているかが問われると考えている。

2) Docherty, I, Gulliver, S and Drake, P. (2004) Exploring the potential benefits of city collaboration, *Regional Studies*, Vol. 38.4, pp445-456

3) 青木勝一「広域的都市圏連携による地域政策—関西広域連合におけるガバナンス・メカニズムを中心に—」地方自治研究 Vol. 30, No. 1, 2015 年 9 月

図6 関西広域連合第4期広域計画策定プロセス（令和2年3月1日策定）

月日	種別	タイトル	内容
平成31年 4月17日	事務担当	構成府県市担当課長会議	スケジュール等説明
4月25日	連合委員会	連合委員と広域計画等推進委員の意見交換	
4月25日	連合協議会	連合協議会	全般的な意見交換
令和元年 5月15日	事務担当	構成府県市担当課長会議	論点整理等
6月5日	外部会議	第1回広域計画等推進委員会	
6月26日	事務担当	構成府県市担当課長会議	骨子案協議
7月17日	事務担当	構成府県市担当課長会議	中間案協議
7月25日	経済界	関経連との意見交換	全般的な意見交換
7月25日	市町村	市町村との意見交換	全般的な意見交換
8月21日	事務担当	構成府県市担当課長会議	中間案協議
9月12日	事務担当	構成府県市及び分野事務局担当課長会議	中間案協議
9月21日	連合委員会	連合委員会	中間案協議
9月21日	連合協議会	連合協議会	中間案の意見交換
10月5日	連合議会	連合議会総務常任委員会	中間案協議
10月7日	外部会議	第2回広域計画等推進委員会	中間案協議
10月23日	事務担当	構成府県市担当課長会議	中間案協議
10月31日	連合委員会	連合委員会	中間案協議
10月～11月	市町村	構成府県市町村長への説明	各市長会、町村会長への中間案の説明
11月6日～26日	パブコメ	パブリックコメントの実施	
12月6日	外部会議	第3回広域計画等推進委員会	最終案協議
12月13日	事務担当	構成府県市及び分野事務局担当課長会議	最終案協議
12月22日	連合委員会	連合委員会	最終案協議
12月22日	市町村	市町村との意見交換	最終案の意見交換
令和2年 1月11日	連合議会	連合議会総務常任委員会	最終案協議
3月1日	連合議会	連合議会定例会	案の上程、議決

出典：関西広域連合資料

そのためには、広域計画の作成プロセスを丁寧に分析することが求められると言える。先に述べたように、国における地方広域計画は、関係者の意見がしっかりと反映されるには短期間過ぎることや構成員の多くが国の関係機関で占められているなど、関係者の意見が実質的に取り入れられているとは言い難いと言わざるを得ない。

これに対して、関西広域連合は、どのように評価することができるだろうか。まず、広域計画について見てみよう。図 6 は、関西広域連合の第 4 期広域計画の策定プロセスを時系列で整理したものである。

これを見ると、1 年かけて、かなり丁寧な策定プロセスが採られていると言えるが、詳細な分析を行っているわけではないので、先に述べた実質的な意味でのガバナンスがどの程度なのかについての判断は留保するが、少なくとも、国における地方広域計画よりは格段に勝っていると言えるのではないかと思う。関西広域連合のガバナンスに関して、新川達郎は、「構成団体以外の区域内市町村の参加が、とりわけ政策決定におけるガバナンスの維持に必須になっている。」と述べている⁴⁾。図 6 によれば、市町村との意見交換は 3 回行われている。

関西広域連合の取組みの意義としては、第一に、構成団体が活発に議論を尽くして、一定の枠組みをつくっていくことが可能となっていることが挙げられる。このことによって、政策のプラットフォームが構築できている。権限、財源、人材は今ままであっても、情報を持ち寄って、構成団体が方針を立て、それぞれの団体の行動に結びつく。平成 29 年から部会を設けて、政策の検討を行っている。

第二に、構成団体以外の利害関係者が政策形成の過程に入る仕組みがある。広域連合の委員会をベースにして、そこに利害関係者が入って議論している。また、広域連合協議会には、各分野の関係者が幅広く網羅されている。

4) 新川達郎「多層型地方自治制度への展望—関西広域連合におけるガバナンスの視点から」月刊ガバナンス 2012 年 8 月号

第三に、国の権限が広域連合に委譲されないと、実効性ある取り組みができない分野もある。特に、インフラや交通については、現在の権限では限界があると言える。広域連合の制度が、国の権限の委譲を直接受けることができる仕組みであったが、複数の都道府県が参画する唯一の広域連合である関西広域連合に対する国からの権限移譲が実現していないことは、大変残念と言わざるを得ない。

このように、課題はあるものの、関西広域連合は、都道府県のエリアを超える広域連携としては、唯一の取組みであり、評価に値するものである。これに対して、首都圏においては、このような取り組みは未だない。首都圏は東京一極集中によって、東京のウェイトが大きく、その点で、関西圏とは置かれている環境が異なることは確かであるが、広域連携の点から見ると、関西圏以上に必要性が高いとも言える。

次に、首都圏整備のこれまでの経緯を振り返るとともに、課題について考えてみたい。首都圏整備に関する計画の推移は、図7に示す通りである。

首都圏においては、関西圏と異なり、複数の自治体の広域連携による広域計画は作成されていない。都県のエリアを超えた広域計画としては、図7にあるように、東京都が単独で、東京都の周辺地域まで含めた計画を2001年に初めて作った例があるだけである。実務面から見ると、国が作成した首都整備計画が機能しなかったことに見られるように、日本では、広域的な都市整備計画が実効性を持たないまま、東京一極集中が進むとともに、無秩序に都市が形成されてきたと言える。

首都圏における都市整備では、現在は密集した住宅エリアが連担してただらだと広がってしまっているが、多様な都市機能のあり方を踏まえつつ、都市が連携した新たな都市構造を構築していくことが求められていること、都市計画などの計画策定主体の分権化が積極的に進められてきている中で、広域的視点による連携の必要性が高まっていることから、首都圏整備計画と各種都市施設の整備計画や各自自治体の都市計画との整合性、各自自治体の都市計画相互の連携を図っていくなど、広域都市圏における都市

図7 首都圏整備計画の経緯

計画の名称	計画の概要
第1次首都圏整備計画(1958年)～第3次首都圏整備計画(1976年)	一貫して、首都から地方への分散政策を基本として策定。
第4次首都圏整備計画(1986年)	東京都心への業務機能集中を抑制するため、横浜、川崎、厚木、八王子、立川などが業務核都市として位置付ける。
第5次首都圏整備計画(1999年)	分散政策からネットワーク型都市圏への転換が図られ、個性ある都市の連携が重視されることとなった。「町田、相模原」などが業務核都市として位置付ける。
「首都圏メガロポリス構想」(2001年)：東京都策定	東京都として初めて東京都の周辺地域まで含めた構想を描き、広域的都市整備の必要性を認識した。川崎などのサウスエリアを業務核都市として位置付けた。
新しい首都圏整備計画(2006年)	旧整備計画の計画期間終了に伴って作られた。ただし、2005年の国土計画法体系の改正による国土形成計画法に基づき、2008年に首都圏広域地方計画が策定された。

筆者作成

整備計画(空間計画)におけるガバナンスのあり方がますます重要となってきた。

日本の首都圏における都市整備計画のガバナンスの仕組みはどうあるべきかを考えた場合、第一に、関連する政策分野との整合性の確保が求められる。各国の都市整備計画においては、各政策分野間の連携や整合性が強く意識されており、とりわけ交通政策や住宅政策、経済政策は都市計画と不可分の関係にある。一方で、日本においては、政策分野ごとに縦割りの計画が策定されており、広域的調整の不在もあいまって、武蔵小杉駅周辺に見られるように、タワーマンション問題をはじめとする様々な弊害が多く顕在化している。

第二に、広域的都市整備計画における基礎自治体の権限強化が必要である。各国の制度には違いがあるが、都市整備に関する権限を基礎自治体が有し、協議をベースとして広域的調整を図る仕組みとなっている点は多く

の国で共通している。住民自治を体現する自治体が主体となって、公共性による制約を具体化し、かつ他の計画との統合をはかっていくためには、基礎自治体に、統合的な都市計画策定、開発・建築審査の権限が与えられなければならない。

第三に、住民参加の拡充である。いずれの国においても、長い時間をかけてパブリックコンサルテーションの手続きがとられ、住民や各種団体に対して多様な参加の機会が、透明性の高いプロセスのもとで保障されている。日本のパブリックコメント手続きが、十分な期間と情報提供のもとで行われず、かつ提出された意見が十分に議論に反映されていないことは対照的である。日本においても、各国の仕組みを参考にして住民参加を権利として保障していくことが求められる。また、各国においては、司法審査が都市計画に関する住民の合意形成を実効的なものにする上で重要な役割を果たしている。

首都圏の都市整備計画に関して、上記の①関連する政策分野との整合性の確保のための総合的な国土政策、②広域的都市整備計画における基礎自治体の権限強化、③住民参加を住民の権利として保障するなどの制度改革は、現実的には、すぐに実現するのは難しいかも知れない。しかし、少なくとも住民参加を実効性あるものにする方策は不可欠であろう。

また、首都圏においては、近畿圏において関西広域連合の存在があるのとは異なり、広域的な調整の場がない。広域的都市整備を議論する場の不在は深刻な問題である。首都圏には9都県市首脳会議があるが、年2回の首脳会議の事務局を持ち回りで行っているにすぎず、常勤の職員もいない。委員会活動も、廃棄物、環境、防災分野のみに限られており、活動は低調である。

東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県のエリアでの広域的都市整備を議論するプラットフォームを早急に作るべきと考える。自治体組織として広域連合組織を立ち上げることも、1都3県が話し合えば、それほど難しいことではない。関西広域連合と同様に、広域連合組織を立ち上げれば、都市整備などの重点分野に関する委員会を設置し、政策議論を深めることが可

能となる。また、経済界や市町村との協議、調整を行う組織も同時に作ることになると思われるので、利害調整も的確に行うことが可能になるだろう。是非とも、検討してほしいものである。

おわりに

日本学術会議は平成24年12月、総務省への回答の中で、「地域経営戦略を構想し展開しうる経営体としての自律的な大都市のあり方（ガバナンス）を、大都市に関する制度設計においては十分に考慮することが望ましい。」と述べており⁵⁾、大都市圏における都市整備計画のガバナンスの重要性が強調されるとともに、「自律性」の重要性が指摘されている。

「自律性」を踏まえつつ、広域連携を促進するためには、広域連携に関するフラットな財源措置を行うことにより、自治体の自主的な判断の下に広域連携の促進を図ることが適切と考えられる。しかし、地方制度調査会は、全く逆方向での議論を進めている。

第32次地方制度調査会は平成30年7月に発足し、「圏域における地方公共団体の協力関係その他の必要な地方行政体制のあり方について」の調査審議を求める諮問に応じて、広域連携に関する審議が熱心に進められた。令和2年4月7日には、「総括的な論点整理（案）」が専門小委員会に提出された。ここでは、三大都市圏における市町村間の広域連携の現状として、「面積が狭い都市が数多く存在しており、地方圏よりも交通機関が発達し、市街地も連坦していることから、本来は、公共施設の設置に当たっての分担や広域的なまちづくりなど、他の都市との役割分担を伴う相互補完関係を築きやすく、広域連携の効果が上がりやすい。」ため、「相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用である」が、「こうした役割分担に基づく広域連携が十分に進んでいるとは言いがたいのではないか。」

5) 「回答 アジアの大都市制度と経済成長に関する検証および日本への示唆」（平成24年12月26日、日本学術会議）<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-k167-1.pdf>

と、現状を分析した上で、留意事項として、「市町村間の広域連携で、一定の地域内において行政サービスの重複を避けることによって、今後の資源制約の中で、行政サービスの水準の維持・向上を図る取組が効果的」であり、「三大都市圏の市町村においては、「地域の未来予測」の整理がとりわけ重要であり、これを踏まえて、自ら積極的に、地域の実情に応じた水平的・相互補完的、双務的な役割分担に基づく広域連携の取組を進める必要がある」とする。

また、「東京圏全体の広域行政を所掌する組織が設けられていない東京圏において、国際的な競争力を高めながら、急激な高齢化や大規模災害への対応などの都道府県境を越えた広域的な課題に対し、協力・調整を深め、東京圏全体の視点に立った戦略的な取組を進めていくためには、多様な広域的課題について、国や民間と連携しながら、日常のかつ継続的に協力・調整を深めるための体制を構築していくことが必要」であり、「高齢化への対応や大規模災害対応など、具体的な課題を材料にしながら検討を進めていく必要があるのではないか」と述べている。

令和2年6月26日、総理に提出された「答申」では、「三大都市圏の市町村においては、「地域の未来予測」の整理がとりわけ重要であり、これを踏まえ、地域の実情に応じた相互補完的、双務的な役割分担に基づく広域連携の取組を自ら積極的に進める必要がある。国においては、先進事例の収集を重点的に実施し、取組の横展開を促進することが重要である。」とした。また、都道府県の区域を越えた行政課題への対応の方向性については、「都県の区域を越えた人口移動が大きい東京圏においては、国との連携を図りながら、東京圏全体の視点に立った戦略的な取組を進めていくことが重要であり、広域的な課題を日常のかつ継続的に検討し、関係機関との調整を行う体制を構築していく必要がある。関西圏においても長期間にわたる戦略的な対応が重要であり、国との協働を進めることを含め、広域連携の取組をより深化させていくことが期待される。」とした。

第32次地制調では、本来、諮問に応えるのであれば、様々な広域連携の手法を幅広く検討対象として、これまでの広域連携の取り組みの検証をす

るべきであった。しかし、そのような議論をすることなく、定住自立圏・連携中枢都市圏のみをことさら取り上げ、中心市が主導する広域連携を強化、促進しようという方向でのみ審議検討を行ってきた。これは、地域の多様性の尊重や自治体の対等平等性を十分考慮することなく、中心市が主導する広域連携を強引に進めようとするもので、地方6団体から批判された⁶⁾。その批判は至極もつともであると言わざるを得ない。

一方、三大都市圏、とりわけ東京圏についての議論は、ほとんど行われずに、先に述べたように、一般的な記述にとどまりつつ、「国との連携を図りながら、東京圏全体の視点に立った戦略的な取組を進めていくことが重要」などと、何の根拠もなく国の役割に言及していることも問題である。自治体が自ら自律的な連携に取り組むのを促進するためには何か必要なのか、制度的に何が障害になっているのかなど、議論すべき論点が置き去りになっている。また、議論の方向性としても、「自治」の観点が大きく抜け落ちている。このような状況の中では、自治体は自らの取組みを深化させるとともに、国に対して、制度的な障害の除去について積極的に提言していくことが求められるだろう。

【参考文献】

国土形成計画（全国計画）

<https://www.mlit.go.jp/common/001100233.pdf>

首都圏広域地方計画

<https://www.mlit.go.jp/common/001124883.pdf>

関西広域地方計画

https://www.kkr.mlit.go.jp/kokudoikeikaku/program/data/2015/etc_20160329d/1.pdf

関西広域連合第4期広域計画

<https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/200401dai4kikouikikeikaku.pdf>

首都圏メガロポリス構想

6) 第32次地方制度調査会第37回専門小委員会での地方6団体ヒアリング（令和2年4月23日）https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_03000176_00057.html

<https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/kanko/mpk/panfu.pdf?1406>

第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」（令和2年6月26日）

https://www.soumu.go.jp/main_content/000693733.pdf