

## 第013回衆議院 地方行政委員会公聴会 第1号

東京都議会議長	菊池 民一君
	馬場 幸子君
会 社 員	田村 俊一君
評 論 家	山浦 貫一君
大阪市西成区選挙管理委員長	刀山 萬造君
東京大学教授	杉村章三郎君
東京都職員労働組合副委員長	原島 照房君
東京都副知事	春 彦一君
東京都新宿区議会議長	原田 要一君
元東京大学教授	安井 郁君
農 業	桑原源右衛門君
東京都大田区長	代田 朝義君
市政調査会常務理事	田辺 定義君
日本自治団体労働組合総連合書記長	
	宮澤 正有君

菊池公述人 ただいま紹介いただきました菊池民一でございます。本日の公聴会の公述人としてまかり出ました。あいにくきょう都議会の招集をいたしてありまして、その時間が十時からには実はなつておるわけでありまして、長い時間皆さんの御意見等を承る機会を得ないことを残念に思いますが、どうか皆さんにおかれましても、その事情をお察しくささいまして、早目にひとつお帰しいただきたいことをお願い申し上げます。

本委員会で目下慎重審議されております地方行政の一部の改正、特にわが東京都にとりまして直接の関係のある都区行政の問題を主として、今日の公述があるようであります。私どもはしばらく自治行政に携わつておる経験からいたしまして、政府が提案されたる今回の、特に区長任命制の問題等につきましては、原則的に賛成をいたしてあります。その提案の趣旨を見ましても、地方行政の運営の合理化、簡素化によるところの住民の福祉の点を取上げられ、二重行政を撤廃して、住民の負担を軽減するということではありますが、これはおそらくわれわれのみならず、国民全体が、だれ一人これをいなむ者はないと信じます。

およそ法律制度というものは、住民を基礎とし、住民の生活方法に適合するところの制度でなければならぬであります。わが日本国民が、敗戦という虚脱状態の中に倉皇として制定されましたところの地方行政、特に区長任命制のこの問題等は、これはわが国民また日本におけるところの諸政治家の意思に基くものではなくて、戦争後に指示を受けたるところの問題で、米国の輸入品であつたかの感が深かつたのであります。かようにし

てできましたこの諸制度というものが、六年を経過した今日、はたして健全な民主政治でありましたでしょうか。日本における住民の意思に反し、日本における歴史、沿革を無視してつくられたところの案が、米国と日本の間において必ず一致するものでありましようか。経済的にも文化的にも違った諸制度を、日本に当てはめるところに無理があつたのではないのでしょうか。かくして六年を経てみましたが、その間に毎年々々繰返すものは都と区の両方の問題であります。その根本をなすものは、今申し上げる地方行政の制度の中のこの考え方が違ったからであります。憲法九十三條の公共団体の長は住民の投票によるというこの一つの観念に発しまして、全体の地方自治体との見わけをここにすることができなかつた。いわゆる不完全のままにこの特別区という制度を残したからであります。これが明確でなかつたから、区においては区の主張は当然であるとし、都におきましては、大都市行政の**一体性**を貫くためにこれが保持に努め、また区におきましては一般市政と同じような取扱いを受けておるということからして、当然に一つの独立性を獲得するところ、財政的にも経済的にも文化的にも、おのおのの所管事務の争いが生じ、財政のわけどり等が問題となつたのであります。東京都におきまして、この財政の調整等に見ましても、区に交付されたとところの金が、区に持つて参りますと、しばらくの間その配分に困つて、また再び東京都に持ちもとして、その配分をしたというような今日までの実情は、**都と区の間**の**一体性**を完全にしなかつたその災いが残り、都におきましては、また区におきましては、この明確を欠いておるために、一般住民は宿命ともいふべきところの運命を恒久に背負わされることではないのでしょうか。この問題を解決しない限り、わが東京都における**都区行政**の**一体性**は保持できないということになりましよう。いやしくも東京都政は、決して一個の区民、また一個の都民ということのみをもつて律することはできません。総括的に東京都は**有機的**の**一体性**をもつて初めて貫き、一方の区に住するものといえども中央に出て勤務して収穫を得れば、その会社は中央において法人税を納め、また俸給は自分の区によつてこれを納めておる。しかしながら富める区と貧しき区との間における調整は、これは**一体性**でなければ貫くことはできないはずであります。中央にごたごた住んでおるものは、近接のまばらのところに公園を持つて散策を求めるといふように、その生活の上にも必ず一体でなくてはなりません。その**一体性**を最も証拠立てるものは、東京都民全体で投票をもつてきめたとところの首都建設法であります。これがわが東京都における**一体性**を画したるところのりつぱな証拠であると言えるのであります。今日都と区の間が毎年々々同じことを繰返して紛争を続け、かくしてその行政の上にも、非常な澁滞を来しておるといふ状況は、この際ここにおいて解決しなければならぬはずであります。これはあまりにも民主主義、民主政治というもののみに重点を置き、上も下もことごとく民主政治、民主政治で、これを国民全体のはやり言葉にして、しかもその沿革等を調べないで、区におけるところの諸事業その他にびつたり合わないものを行つたからであります。かような、わが国に当てはまらざる諸制度を、あまりに民主化という収穫を急いだために、肥料のやり過ぎから、こういうような例を残したということは、都区の問題だけではない

でございます。わが東京都と区の間に残されたるところの宿命ともいべきこの禍根は、今日この機会に提案された最中において、何とか検討していただいて、すぐにも解決してもらわなければならぬはずのものであります。かような問題を持続するうちに、都と区の行政の間の摩擦というものが一層激化いたしまして、現在においてすら、都と区とのこの運動の過程を眺めたとき、都民の間には税金滞納の奨励をし、扇動をして、東京都政の運営を妨げるようなことをなしつつあるものもあります。かようなことがもし将来に続くといたしましたら、その責任はお互い政治家の責任でありましょう。都と区というものは、その根本において一つの行政体であり、決して分離されたるものと解釈することはできません。かような見地に立つて、お互いに大都市行政の一貫性を持するためには、相互に起るところの問題を適当に調整し、相互依存の形で東京都政を運営しなければならぬことと信じます。今日この問題を取上げまして、憲法違反であるとか、自治の逆行であるとかいようなことを言われておりますが、およそこれはその法律制度の全体を探究せざるところの誤りであります。法律制度というものを相当経験し、運営してみて、その過程にまずいところがあつたならば、当然に直す、ということはあたりまえであります。国際法におけるすべての諸問題においても、国内法においても、選挙法においても、あらゆる制度というものは、その実施、運営の間にもし不適當なものがあるとしたならば、これは当然直すべきがあたりまえでありまして、今日の制度そのものをあえて不当だと断ずることはできないはずでございます。区がもしやその独立性を獲得するために、区の力を強めるということになりますと、大都市行政の一貫性はくつがえされ、二十三のばらばらな都市行政となつて、一大都市行政というものは壊滅するのであります。いやしくも国家的な観点からいうと、東京都の行政には、首都としての行政、国家的な行政というものが多分に含まれておりまして、ばらばらに二十三に分割して、東京都政というものが成り立つものではありません。先ほど申し上げました首都建設法のごときものは、これを立証するにあまりあると思うのであります。これをいなむところの人々は、わが日本国民にだれ一人あるはずがありません。この**一体性**をくつがえすところの議論というものは、どこにも発見することはできないと私は断言してはばかりません。かようにして、この法案が運営されましても、決して区民の損害になるものではありません。今日まで区にまかせられておるところの区固有の事務を考えてみましても、今度の制度の上では、およそ現在区で処理しておるところの事務は倍になりましょう。また法定されたる事務以外に、なお委理事務というものが加わりましたならば、おそらく区の手事は多くなるはずでありまして、区民の福祉のために、完全に区民の意思に沿つた行政が行われるのである。もし区におけるところの方々の中に、直接に身近なものを都で取上げておるといような御談論がありましたら、それは区でなし得ないところの大きな問題のみでありまして、大部分のものは区の窓口によつて運営されるというような、今度の制度のあり方からしまして、決して区を圧縮するものではありません。区には仕事つまり事務というものが倍加して行くのでありまして、区民諸君が心配するはずはないと私は考えております。ただ大都市行政の一貫性、

有機的**一体性**をくつがえして東京都政、国家の首都、国際都市であるところの東京都の行政が成立つものであると思うなら、これは大きな誤りである。わが日本の首都として健全な発達をするときに、かようなばらばらな考え方をもつて行政をやるということであるならば、二十三の市が個々に生まれまして、おのおのかつてな行政ができるはずであります。そのような点から、私は絶対にこの**一体性**をくつがえす根拠のない限り、都区の問題においても一つの流れを汲んだ一つの形の行政であるという観念を全都民に植えつけ、すべての納税意識もその義務も、他の扇動に迷わされず、ここに相助け、相はかり、東京都の運営に当たっていただくことが当然であります。その根本をなすものは何であるかといえば、これが区長任命制であり、この区長任命制一つあるために、区民全体の福祉がどれほど増加されるであります。すべての行政の簡素化と、その配分によつて受くところの区民の負担が、年間二十億と数えられるときにあたりまして、それがもし任期中続くといたしましたならば、八十億になることは当然である。この八十億を有効なところに利用されましたならば、東京都の発展は目覚ましいものがあるはずであります。これをばらばらにいたしまして二十三にして、この二十億がどこに一体出る根拠がありましょう。すべての行政を一体にとりまとめて、初めてここに生み出される金が、住民の負担の軽減ともなり、二十億が出るのであります。二十三にわけて、どうして二十億という金が出ることになりましょう。私は東京都の**一体性**というものはここにあると思う。行政の簡素化、合理化によつて初めてわが東京都政の運営は完備するのである。かような意味からいたしまして、せつかく六年を経過したこの区長公選制というものを任命制に改めるならば、東京都民のすべての福祉というものが、どれほど大きいものであるかということがわかつて、この機におきまして、この審議等が世間でうわさしておるように、あるいは今会期に間に合わないのではなかろうか、また内閣に組織する地方行政調査会に持つて行つて検討されるというような話も承つておりますが、これはおそらくその行政調査会に持ち込みまして、今日のこの程度というものは再確認されて、再びここにもどつて来るのじやなかろうか、私はかように信じます。

この際わが東京都の宿命ともいふべきところのこの問題を、ぜひとも早急に解決していただくことこそ政治家の責任でもあり、また都民の希望するところでもあると思います。わが東京都のために、どうか本委員会においても、連日苦心されておるようでございますが、この点を御了承いただきまして、どうしてもこの問題だけはここに解決をいたしまして、東京都と区との間の紛争をこの際に片づけていただきたい、私はかようにお願いいたします。

先ほど申し上げましたように、はなはだ失礼でございますが、招集した時間を一時間余も過ぎてしまいまして、皆さん御承知の通り、議長選挙等の問題もありますので、これでお許しをいただきたいと思ひます。

代田公述人 それから都がよく都区**一体性**ということを言つておりますが、私ども都と

区のあり方が決して**一体性**を欠くようなことは考えておりません。あくまでも都区**一体性**一つの大都市行政としましては、有機**一体性**であることを十分認めておるのであります。そこで私どもが主張しておりますことは、できるだけ住民の生活に直結しておる身近かな行政だけを区に全部やらせるべきだ、そして二十三区に共通的に、総合的に大きなもの、つまり早くいえば計画性のあるものは全部都がやつてもらいたい、こういうことを言っておるのであります。いつもばらばらということをやっておりますが、先ほどお説がありましたように、私どもは決して二十三区をばらばらにしてもらいたいなどということは寸毫も言つたことはないのであります。あくまでも住民自治の面から考えて、住民の身近かな事務事業だけは、区の方に全部まかせてやらせるべきである、そのほかの大きな仕事、つまり早く言えば、計画性を持ちまた全都的な仕事は全部都でやるべきであると言っておりますが、それをややもすれば、区というものはまことにうるさいことを言うものだということに、解釈されて来たのが事実であります。

田辺公述人 私はこの地方自治法改正案が、一日もすみやかに国会を通過するよう希望する一人であることを、まずもつて表明しておきます。そしてこの案のうちで、問題をもつばら東京都の特別区に限定いたしまして公述することにいたします。

特別区の問題については、いろいろの意見や論議がずいぶん行われておりますが、それらを通じて何人も異議のないのは、ただ一つ二十三区の区域は密集した集団によつて、一つの大都市を形づくつておるといふこの一点であります。ところで何人も疑わぬ厳然たるこの事実こそ、特別区の問題を解決する唯一の基礎的事実あるいは唯一のかぎであるのであります。その間の関係が案外閑却されておるかに見受けられるのであります。特別区の問題は、申すまでもなくこれは政策の問題ではありませんで、制度の問題であります。大都市制度の問題であります。大都市という現実の存在を対象として、学問的に合理的に検討されるべき根本機構の問題であります。これは何人も異議がないであろうと思ひますが、すべての研究立論の基礎が厳然たる事実の上に置かれぬ限りは、いつまでたつても、この特別区の問題は解決するはずはないと私は確信しております。

およそ一つの都市的集団を形づくつておる地域は、単一の行政力によつて自治生活を営むべきもの、これは論理の当然であります。都市の構成は大小いろいろありますけれども、どんな都市においても、すべていわゆる有機的の一体をなしておるのであります。東京について見ましても、区の数が三十五であろうと、二十三であろうと、人口が三百万であろうと、六百万であろうと、あるいは住民の年齢層や職業別がどんなに構成がかわりましても、そんなことには一向に関係なしに、常に一体をなしておるのであります。この**一体性**は社会学的について不可分的な本質を持つておるのでありますから、従つてこれに即応するための行政形態、すなわちこの区を律する制度とか組織とか、それからすべての行政運営はいずれもその**一体性**を破るものであつてはならない。これを法的に言ひますならば、ただ一つの意思しか持たぬ単一の自治団体であることが要求される。またこれを行政内容

の面から言いますならば、すべての種類の自治行政作用がすべての区域に対して独立平等に行きわたる、そういう行政が要求されるのであります。これが理想であります。しかるに特別区については現在どうでありますか。いろいろ先ほど来お述べになつたところを総合して見ましても、東京市の一部分としての行政力に支配されるとともに、二十三区はある程度の制限は受けておりますけれども、やはり自治団体としての行政力を行使してある。つまり公の生活を二重に営んでおるのであります。ただいま申し述べました理想から申しますならば、現在の二十三区の地域のような行政形態はきわめて下自然で、きわめて不合理なものでありまして、これを十分証明しておるのが現に団民の前に示されておるあの都区の間の深刻なる摩擦、不経済、非能率、それでありまして、この点につきましては、すでに他の公述人の方からお述べになつたことと思ひますし、またことに現在あまりにもなまなましい明白な事実でありますので、ここに述べることをいたしません、要するに大都市行政にそぐわない制度の久陥を露骨に現わしておるのであります。

第013回国会 地方行政委員会 第63号

大矢委員 野村委員にお尋ねいたしますが、今度の改正法案で最も重要な関心を持つた問題は、例の特別区の区長の選任の問題であります。今度の修正案によりますると、原案の「都知事が特別区の議会の同意を得て、」すなわち先決は都知事にある。そこで議会の同意を得て初めて決定する。それが今度は逆になつて、「議会が都知事の同意を得て、」こういうことに修正になつておるようですが、議会が都知事の同意を得る場合に、一応議会で候補者を決定して、その候補者をもつて都知事に交渉して同意を得るのか。この改正案によると、議会が候補者の先決によつて同意を得る。これが逆になつただけで、かえつて問題が紛糾しやしないか。この点の心配がないかどうか。これは個人の問題であれば一応打合せることができますが、議会の同意を得るといふことになりますと、これは当然都知事の同意を得るために議会で意思表示をする、候補者を決定しなければならない。もしその決定した候補者が都知事の同意を得られなかつた場合には、議会の議決権というものは、都知事によつて無視されるということになる。これはきわめて重大な結果を持つと思つておられます。この点について修正なされた御意思を一応お伺ひしたい。それから今度の法案にもありますように、来るべき特別調査会によつて抜本的な改正をしなければならぬ。独立後の日本の自治体のあり方というものに対して、根本的に検討しようというために、いわゆる地方制度調査会設置法というものが通過したのでありますが、これは三年先のことです。現在の都知事は公選であるから、任期中それでよろしいというのでありますから、三年先のことを、この調査会があるにかかわらず、ここでただちにこういうことに決定しなければならぬという、何か特別の理由があるかどうか。この二点だけを一ぺんお聞きしたい。

野村委員 大矢さんの質疑に対しましてお答えいたします。御承知の通り特別区の区長の問題に対しましては、本案中相当論議があつた問題ですが、特別区の歴史なり沿革、現実というものをしながら、都知事の同意を得て区議会がこれを選任する、私たちとしては、こう修正案を考えておるのですが、この特別区の従来性格というものを、われわれとしては保全いたしまして、そしてその上に立つて……。しかし東京都と区の**一体性**なり関連性というものは、これは不可分の問題でもあります。そういう点から、いわゆる特別区性格を尊重しながら、都区間の関連性というものも考慮いたしまして、そこで特別区の区議会においてこれを選任し、知事の同意を得る。従つて区議会の選任ということが重点になります。しかし東京都と区の関連性というものを考えて知事の同意を得る、こういうことにかえたのでございます。そこで今御心配のように、区議会の選任と知事の同意ということに想到いたしまして、これが同意をし得ないということに対しては、御質疑のように問題が残ると思います。しかしこれは実際の運営においては、そう私は心配がないと思います。そういう点で、一応自治区としての従来の実態というものを認めておるのですが、その上に立つて都知事がこれを同意して行くというのですから、その場合いろいろあるうと思いますが、実際的手段といたしましては、同意を得るという線を十分考慮に入れて、区議会が自主的にこれを選任をいたし、これを知事が同意することを期待するわけですが、しかし今御心配のように、一応そういうことは形式的には考えられますが、これは都と区の関連性なり、大都市行政の運営ということに対して考えて行けば、私はそう心配がないと思う。自治区として区議会がこれを適当な区長を選任いたした場合には、これが過半数以上で区会において選任を終つた場合においては、そう心配なく同意を得られるのではないかと考えます。実際的手段においては、単数あるいは複数の候補者を予定しながら、同意というものを考えてやつて行きますれば私はそう心配ない、しかもこれによつて都と区のトラブルがなくなるのではないかと考えております。

第046回国会 地方行政委員会 第34号

四宮委員 それから今度の移管問題は、大体保健衛生に関する問題と、福祉行政、それから清掃事業が区に移管される大体的見通しであります。従来衛生行政に対して都から区へ移管するのにいろいろな論議がある。福祉事業もまた同じように、独立して福祉事務所を別に東京都がつくつたということは、進駐軍が来て、当時の衛生政策並びに福祉政策の均衡性という点が深く論じられたのは、当時御承知のことかと思いますが、とにかく東京都を同じ一体とみなすのだ、それが各区によって富裕な区もあり貧乏な区もある。そこで、それが均衡を欠くようなことがあつては困る。したがつてこれは都が所管せいというので、強い進駐軍あたりからの要望もあり、法の改正が国会において制定されたのもそこにあると思いますが、今回移管によつてこういう問題が均衡を欠くようなことがないであろうかどうかであろうか、こういう問題について一応御意見を承っておきたいと思つております。

倉橋説明員 現在都が処理いたしております事務を区に移譲した結果によりまして、各区の間におきまして均衡を欠いて、ばらばらになるのじゃないかという御心配かと存ずるわけですが、このことにつきましては、清掃の事務の処理等につきまして、都区協議会を設けまして、そこにおいて連絡協調するという配慮も、この法律の上においていたしておるわけですが。さらに知事におきまして、事務の調整のために助言、勧告をするという権限も規定をいたしておるわけですが。さらに、この特別区が処理をいたしません場合におきましては、これが他の市におきまして処理する場合と違いまして、それぞれ特別区相互間の連絡調整等をはからなければならないために、政令におきまして特別の措置が各区においても設けられるようになっておりまして、そういう意味におきまして、政令において各区の間の事務処理の基準を定めるというようなことによりまして、ばらばらにならないというふうな措置を考えておるわけですが。

鯨岡委員 住民の身近な事務を区に移すという考え方、これは今度の法改正の基本の考え方なのですが、そういう基本的な姿というものは地方自治の本旨にも沿うことで全く大賛成なのですが、制限自治体であるといわれている区に、身近だからといってただ仕事だけ移しても、直ちにそれが住民の利便になるとは思わないのであります。終局住民の利便にならなければ役に立たないのであります。区側に受け入れ態勢不備のまま仕事移してやるというようなことであってはたいへんなことになると思うので、この点について承りたいと思います。

倉橋説明員 この受け入れ態勢をどうするかという点でございますが、第一には、この財政措置をどうするかという問題がございます。これにつきましては先ほど財政局長から答弁いたしましたとおりでございます。

それからこの事務を移譲いたしました場合におきまして、この事務を処理する職員等につきましてどう思うかという問題もあるわけですが、これにつきましては、その移譲されました事務を、十分能率的に効果を上げまして、しかも二十三区が一体となって仕事になされるように配慮をしなければならないというふうな考えておるわけですが、この問題につきましては先ほどもちょっと申し上げましたが、都区協議会におきまして連絡調整がなされるようになるかと思うのでございます。この移譲された事務に従事する職員をどうするかという問題につきましては、現在、区におきまず職員におきましては、約三分の二が都の配偶職員ということになっておるのが現状であるわけですが、区におきまして原則としてそういった配属職員によって運営がなされているのじゃないか。しかも、そういうことによりましてこの都区間の人事交流等がやられ、その職員の指揮なりあるいはさらに職員に対します研修をやっております。それによって事務の能率を上げていくということがはかられていくべきもの、こういうふうに考えます。



鯨岡委員 お許しをいただいてもう三問、十分間ばかり御質問いたしたいと思います。

いまの問題をもう少し突っ込んで、私の常に考えておりますこととお聞きを願って御善処願いたいと思うのですが、たとえば青少年の不良化の問題にしても何にしてもやはり東京は流行の中心です。大阪も同じですが、都市の風潮というものはあらゆる問題がいなかのほう、地方のほうに流れていく、こう思うのです。そこで不良化の問題一つとらえてみても、不良化を防止しようというのでお母さんを集めて不良化防止の懇談会を開いてみてもだめなんです。問題はどこにあるかといえば、私は住宅問題なんかたいへんな問題だと思う。いま都営住宅なんかできるのがおそいですから、民間では四畳半か六畳くらいの住宅ができる、そこへ人が入っている。あそこへ若夫婦だけが入っているなら問題ないですけれども、そこにおしめなんかぶら下がっているのを見るとぞおっとするのです。あそこの中でやはり夫婦生活が行なわれている。そうすると赤ん坊のころはいいですが、年齢が中学校くらいになってくると、夫婦生活をかいま見るといような不幸な事態が起こる。そのために子供たちが性的に非常に早く早熟していく。それが不良化の大きな原因になっていく。そういうようないろいろな問題が大都市にはあるわけなんです。そういう点に着眼をすれば、そういう不良化の問題をとらえてみてもこれを量的にだけ考えないで質的に解決していかなければならぬ問題が東京都なんかに一ぱいあると思うのです。いま量的にだけ見ているのじゃない、質的にも見ているのだというふうにお話しがございましたから私は安心したのですが、東京都の魔性といいますか、東京都では、隣で殺人してもわかりません。非常ににぎやかな面があるかわりには、夜の丸ビルかいわいを歩けば、まるで深山幽谷にでもいったような状態がある。このにぎやかさとさびしさというもの、あらゆるものがこん然一体となっている。そこから出てくるこの状態というものをひとつ御認識願って、東京都の発展のために法律の制定をしていただきたい、こう思うわけです。

次に進みますが、特別区というのは、先ほど四宮委員からの御質問にもありましたが、基礎的な地方公共団体ではない、すなわち本来の意味の自治体ではない、制限自治体であると言っておられるわけですが、しかし制限自治体であるといっても白油体であることには間違いない。そこで憲法九十三条に地方公共団体の長は住民が直接これを選挙するということになっているのですが、やはり区長というものは直接住民が選挙するのが正しいのだというのも、私はあながち不当ではない、正当性も十分にある、こんなふうに思っているのですが、せっかくの法改正がそれに触れていないのは画竜点睛を欠くような感じもしないわけではありません。制限自治区と言いますが、制限というのは一体何か。事務上の特殊事情による制限であって、自治に対する制限ではないと思うのですが、基本的な問題をこの際はっきりしておきたいと思います。これについての地方制度調査会の審議の経過について簡単にお答えをいただけたらありがたいと思います。

倉橋説明員 先ほど四宮委員の御質問に対しましてお答え申し上げました点にまた触れさせていただくわけですが、この特別区の性格でございますけれども、これにつきましては、地方制度調査会におきまして、先ほど申しましたように、沿革的に東京市と

して一体的に発達をしてまいったという事情、区民生活というものが錯綜しておるという事情、それから住民の自活意識というものが普通の地方公共団体とはまた異なっているという事情がございますが、そういうような事情等から考えてまいりまして、一般の市町村と同じように、普通地方公共団体として取り扱うことはできない。しからば、この特別区というものを行政区と考えるという場合におきまして、これはそうも考えられない。そこでこの特別区というものを、制限自治区として地位を認めるのが適当であるという地方制度調査会の答申に相なっておるわけでございます。そこで、この区長の選任問題でございますが、選任問題におきまして、この事務をできる限り区民の身近なところで処理するということに関連いたしまして、区長も直接公選にするのが適当であるという御意見、考え方、これが一方でございますとともに、また特別区は東京都の中の二十三区が**一体性**を持っているということにかんがみまして、この都と特別区の有機的な関連を確保するという観点に立ちまして、都知事に選任の主導権を現在の選任方法を改めるのが適当であるという考え方もあったわけでございます。この二つの考え方があったわけでございますが、地方制度調査会といたしましては、この二つの考え方はともに一長一短があるわけございまして、どちらがどうだという結論をこの調査会においては出すに至らなかったわけございまして、そういう問題につきましては、大幅な事務配分をいたしましたその後の経過を見た上におきまして、さらに検討をするということになったわけでございます。

鯨岡委員 ちょっと私のお尋ねしていることと違うのですがね。納付区があってもなくても、それはそれとしていいんですけども、かりに全然納付区がなくなったといたしましても、いままでのそういうことばが正しいのか正しくないのか知りませんが、自主財源というものは、自分が取り立てた税金の中から一定割合は自分の自由に使えということです。ところが税金の多いところ、少ないところで大きな差が出てきはせぬか。

〔委員長退席、田川委員長代理着席〕

具体的に事象で言いますと、たとえばたくさん税金の集まる場所の五％と少ないところの五％とでは違いますから、多いところは公会堂みたいななりっぱなものをつくってしまいます。小さいところはとてもそんなものをつくれません。それですから、のべつ都にたかって騒いでいなければならぬという状態になってきて、片方で**一体性、一体性**と言いながら、**一体性**は一つも守られていないのです。そういう点についてどんなふうにお考えになるか。

柴田政府委員 基準財政収入の計算方法の問題でございましたのを私ども確かに誤解しておりました。従来の五％を一〇％という推算をいたしておりますが、お話のようにその幅はものによって違うということになります。これはしかしある程度のものであるならばいたしかたがないのじゃなからうか。現在でも同じ問題が、都道府県間、市町村間にあるわけございますから、そこのところはあまり神経を使うことはないのじゃなからうか。あまり大きな額になってまいりますと問題が起こってまいりますが、この程度の額ならば

そう気にすることはないのじゃなかろうかと考えております。

鯨岡委員 まるっきり同じだというなら全部とってきて分けてやればいいのですが、これは自治に全く反しますからそういうことはできないと思うのですが、一方において、東京都の区は制限自治区だ、**一体性**だと言っているのですから、そのところで相当違うような気がするのです。たとえば盆暮れになりますと、道路を掘ったりなんかしている労働者の諸君が手当をよこせと言ってやってくるのですが、その程度の要求を、何区はよけい出している、この区は少ない、そういつてあまり攻められるのがつらいから、お金持ちの区はどんどん出してしまう傾向がないかということ、十分にそれがあるわけだ。そうすると貧乏の区はそれをまねしたくてもないのです。そういうようなことはやはり**一体性**を欠くと思われるので、今後の指導において御注意を願いたい、こう思うわけです。

門司委員 いまの答弁ですけれども、最初私が申しあげましたように、政令でこれをやるからいいのだというようなものの見方でこういう都市行政というものは審議さるべきではないと考えておるのです。これらの、ことに大都市の行政というのは、大都市というものの、言いかえるならば大都市自体がほんとうに混然一体となった住民の利益集団であるということが、これは原則なんです。自治行政を論ずる場合に、これをはずれて議論をすべき筋はどこにもない。そう考えてまいりますと、ことに大都市の混然**一体性**からくる住民の利益集団である、したがって、その利益をいかに守っていくかということが行政上の最大の、あるいは最終の目的でなければならない。ところが、この法案を見てみるときわめて安易なものの考え方で、まあそういうことでいいのではないかということでこれを移していこう、やれない場合は政令ではずしていけばいい、こういう形になっている。そうやってまいりますと、混然一体としての利益集団である行政の中に、ある部分を行ない得るがある部分を行ない得ないという、こういうものが出てくる。そうすると**一体性**の中から出てくる利益というものに濃淡が出てきはしないか。ある地方は非常によくいつているが、ある地方は非常にまずい形になってきはしないか、いわゆる取り残されたところが依然として出てきはしないか。私は、こういうものがあるとするならば、現行のままでやはりそれを進めていく、そうして**一体性**が確保せられたとき利益が均てんするようになったときにこれを移していくということのほうが、むしろ行政の一体化からいけばそのほうがいいのじゃないか。ある、凶は整っておるからおまえのほうへ一切やらせるが、ある区は整っていないからおまえのほうではやらせないということでは、**大都市の一体性**と行政の**一貫性**から考えてくると、混乱を起こす原因をそこにこしらえる、この行政の混乱は直ちに住民の不平になってあらわれてくる。こういうことを考えてまいりますと、今度のこの法案というものは、何か私は都区の問題が非常にやかましいものだから、ひとつ答申案の一部を取り入れてそしてお茶を濁そうとするような、平たく言えばそういう考え方のもとで出された法案のように私は考えられてならない。

そこで、さらにお伺いしておきたいと思っておりますことは、一体東京都と区の間の問題を政

府はどう見ておるかということでございます。いま申し上げましたような角度からこれを見ておるとするならば、もう少しはっきりしたものがなければならぬ。ただお茶を濁すという程度だけの問題であってはならないと私は思う。少なくともこの都区の問題は非常に長い問題でありますから、思い切った政策をこの際とる必要がありはしないか。いずれ大臣がおいでになりましたら、根本的なものの見方についてお聞きをいたしたいと思っておりますが、事務当局として一体どうお考えになるかということを経験的に聞いておきたい。と思っておりますことは、いまの自治区をそのまま存続することがいいのか、あるいは行政区にこれを切りかえることがいいのかということが、事務的にどういうふうに市民あるいは住民に影響するかということ、この機会に最初に聞いておきたい。これから先少し実態について聞きたいと思っておりますが、その前提として一応事務当局から見た行政のあり方はどうすることが一番よろしいかという御意見を、政治的な配慮を抜きにしてひとつお話しを願いたい。

佐久間政府委員 特別区の性格につきましては、自治区とするかあるいは行政区とすることにつきましても、先生のお説のとおりに従来いろいろな論議があったわけでございます。私ども事務当局としてというお尋ねでございますが、私どもといたしましては、東京都のような膨大な地方公共団体になってまいりますと、これを行政区としてまいりますことにつきましては、住民の意思を行政の上に反映をしながら、きめのこまかい住民のための身近なサービスをやっていくということができにくいんじゃないか、さりとてこれを普通の市町村と同様な完全な自治体といたしますことにつきましては、先ほど先生も御指摘になりましたように、二十三区を通じまして一体性を保ちながら統一的に処理する必要のある事務が相当あるわけでございますから、これもとるべきではない。そこで私どもといたしましては、ちょうどその中間的な、いわゆる制限自治体という形で区におろして処理させることができるものにつきましてはできるだけ区に移譲して処理させるようにし、しかし、特別区の存する区域を通じて、一体的に、統一的に処理する必要のあるものについては、都が処理をしていく、そういう形の制度が一番実情に合った適当なものであろうという考え方に立っております。

安井委員 私は、自由民主党、日本社会党及び民主社会党の三党を代表して、地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議案の趣旨説明を行ないたいと思っております。

まず附帯決議の案文を朗読いたします。

地方自治法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（案）

都行政の現状にかんがみ、政府は、本法の施行に際し、特に左の諸点について配慮すべきである。

一、今回の改正は、首都制度の改革のうち、当面執るべき措置についてなされるものであるが、都及び特別、区制度の根本問題についても、今後さらに鋭意検討すること。

二、特別区の行政水準を向上し、特別区相互間の行政格差を是正するため、特別区の財

源の充実をはかるとともに、財政調整の合理化について配慮すること。

三、都制の性格にかんがみ、特別区の存する区域における清掃事務の実施に当つては、都区の**一体性**と作業の**一貫性**を保持するよう特段の配慮をすること。

右決議する。

以上が案文であります。

次に、提案の趣旨を御説明いたします。

第一は、御承知のように、首都制度の改革は戦後における地方行政の重要な課題の一つとして検討されてきたものであります。このたびの法改正は、都行政の複雑膨大化に伴う行政の行き詰まりの状況を打開するため、緊急の要請に応じてとられた当面の措置であります。

しかるに、都行政の現状はどうかといえば、人口及び産業の過度集中傾向は依然としてとどまるところを知らず、その結果、都における行政需要はますます増大し、このため行政構造の根本的改革を迫られている状況であります。しかも、この事態をこのままに放置するときは、都行政の一その非効率を招くことはもちろん、住民の不安を増大することとなり、ひいては民主主義の本旨にももとおそれがあるのであります。

かかる首都制度の現状にかんがみ、このたびの法改正が行なわれた後におきましても、政府はできるだけすみやかに都及び特別区制度の根本的なあり方を検討して、その近代的な恒久制度の確立を期すべきであると存するのであります。

第二に、都から特別区への事務の移譲に伴ない、特別区の処理する事務は大幅に増大することになるのであります。特別区の財政能力は各区によってそれぞれ異なっており、したがって、行政水準にも著しい格差を生じている現状であります。

しかしながら、首都行政の特殊性と大都市行政の**一体性**にかんがみ、各特別区における行政水準は、おおむね同一歩調を保つことが必要であることは申すまでもありません。

このような観点から、法改正後においては、特別区における税源の拡大や起債の承認を行ない、基準税率の定め方や基準税額及び基準財政需要額の算定方法の合理化を行なうことなどの措置により、特別区財源の充実とともに財政調整の合理化をはかるよう政府は適切な指導をはかるべきであるとするものであります。

第三は、最近における人口の過度集中と生活様式の変化に伴って、特別区の存する区域においては、し尿及びごみなど汚物の量はますます増大する傾向にありますが、御承知のごとく、清掃事業は、収集、運搬、終末処理の各作業段階に分かれているのでありまして、これが各区間及び都と区との間において個々独立に行なう場合は、相互の調整を欠き、清掃事業の処理に混乱を生じ、その結果住民の身近な行政を確保することの反面、非効率な行政となる懸念があるのであります。したがって、今後ますます増大するであろう清掃事務を有機的かつ効率的に処理するためには、清掃施設の近代化に即応して、都区の**一体性**と作業の**一貫性**を保持するよう、政府としても特段の配慮を行なうべきであると存するのであります。

以上が本決議案を提出した理由であります。何とぞ委員各位の御賛同をお願いする次第であります。

第072回国会 地方行政委員会 第34号  
昭和四十九年五月十四日（火曜日）

町村国務大臣 ただいま議題となりました地方自治法の一部を改正する法律案の提案理由とその要旨を御説明申し上げます。

この法律案は、まず、特別区の区長の選任制度を中心とする特別区制度のあり方についての第十五次地方制度調査会の答申の趣旨にのっとり、特別区の区長の選任方式について公選制度を採用するとともに、あわせて特別区の事務、人事等の諸制度を改正し、住民により選挙された区長が適切にその責任を果たすことができるよう規定の整備を行なおうとするものであります。

さらに、一部事務組合制度の充実をはかるための改正は、最近における住民の生活圏の広域化に対応して、第十三次地方制度調査会の答申の趣旨にのっとり、市町村が、共同で総合的かつ計画的な行政を推進するための制度を整備しようとするものであります。

以上のほか、地方公共団体の処理すべき事務に関する規定等につきましても、この際整備する必要があります。

以上が、この法律案を提出いたしました理由であります。

次に、この法律案の要旨につきまして御説明申し上げます。

第一に、地方公共団体の処理すべき事務の例示中に公害の防止その他の環境の整備保全に関する事項、都道府県の処理する広域的な事務の例示中に上水道事業、下水道事業及び産業廃棄物の処理に関する事項をそれぞれ加えるとともに、地方公共団体は、他の地方公共団体と協力して、住民の生活圏の広域化に対応する総合的かつ計画的な行政の運営にためなければならないことといたしております。

第二に、特別区の区長の選任方式について公選制度を採用し、あわせて関連する諸制度を整備するため、次のような規定を設けることといたしております。

その一は、昭和五十年四月から特別区の区長について公選制度を採用するものとする規定であります。

その二は、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務を除き、特別区に、おおむね、一般の市に属する事務と同一の事務を処理させるほか、保健所を設置する市に属する事務をも処理させるための規定であります。

井岡議員 次に、その要旨を御説明申し上げます。

第一は、特別区の区長選任方式について公選制度とし、あわせて関連する諸制度を整備するため、次のような規定を設けることといたしております。

その一は、区長公選制度については、本法案公布の日から三カ月を経過した日から施行するとともに、五十年四月以降任期を有する特別区の区長については、五十年四月一日以降三カ月をこえない範囲において政令で定める日に選挙を行なうことといたしております。

その二は、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務を除き、特別区は、おおむね、一般の市に属する事務と同一の事務を処理することといたしております。

村田委員 昭和十八年の東京都制の制定にあたりまして、戦争下の戦時行政遂行上の要請からする国家的統制の必要から、都長官親任制がとられ、都の行政は、合併された東京府及び東京市のうち、東京市方式でなく東京府方式によって運営されることになり、官公吏併用方式が採用されることになりました。かくて東京市の区はそのまま都の区となり、区長には東京都長官の任命する都の課長格の都書記官が充てられたわけです。

都制の施行により、当時の東京府と内務省の東京市に対する二重監督の非難、東京府市併存による二重行政に対する非難もなくなったといわれ、国としては都区を通じ東京都制の一体的運用がはかり得るようになったので、戦争遂行下の自治組織としてはある意味の歴史的使命を果たし得たわけと評価されております。しかし、このあり方は極端な中央集権主義の体制であり、戦後においては、わが国の民主化に沿った地方分権的主張に屈せざるを得ないことになるわけです。また、府市の二重行政の弊害は、戦後は都区行政のあり方のいかんによって都区の間に形を変えて再生されることになります。

このように、昭和十八年の都制実施は、その施行当時においては、形の上では東京府による東京市の征服という形をとったわけではありますが、運営の実態は、大都市の持つ実力がはっきりと示され、実際は東京市が東京府を支配したという形に内容的にはなったものと私は理解をしております。

さて、戦後初めて最初の区長公選制がしかれました。すなわち、昭和二十一年十月、都制を改正し、区の自治権を拡充、区長を公選といたしました。また昭和二十二年五月、地方自治法の施行により特別区となり、原則として市に関する規定を適用することとなったのであります。

最初の区長公選が実施をされたのは昭和二十二年の四月五日であります。この昭和二十二年の区長直接公選制は、従来の都区の性格を根本的に変更をいたしました。都は、他の府県と同じく、都内の特別区及び市町村を包括する複合的的地方団体の性格を持つものとし、特別区は原則的に一般の市と同じ性格を持つ地方公共団体といたしました。しかし、そうはいっても、都の区の存する区域はそれ自体が一つの大都市社会であり、一体的、統一的に処理しなければならない事務を処理することを、原則として都に認めていたわけであります。これは自治法の二百八十二条、二百八十三条であります。このことは、市制六条の市の区、または昭和十八年の東京都制における都の区という、大都市社会の内部構成団体であるという性格を逆転し、区がいわば市並みの第一次的地方公共団体で、都はそれを包

括する府県並みの第二次的地方公共団体であるとされたことを意味するものであって、これは非常に注目すべきことであります。

この勧告を受けて地方自治法改正案が国会に提案され、区は自治権を制限された特別地方公共団体として、都の内部的団体となりました。区長は、区議会が都知事の同意を得て選任し、区の行財政の権限は都が主体的に握ることとなりました。こうして、一たん制度化された区長公選制は、大都市行政の**一体性**などの大義名分を理由に廃止をされたわけです。この直後から、公選制復活を中心とする特別区の自治権拡充の運動が始められたわけであり

町村国務大臣 ……したがって、前における経緯というようなものを私どもといたしましては十分踏まえることによって、再び同じような事態というものが繰り返されないようにしなければならぬということを深く念頭に置いておるわけでございます。したがって、今回の改正におきましては、特別区の事務を大体一般の市並みに充実をはかる。すなわち、東京都に今日まで保留されておりましたところの行政事務は、東京都の**一体的**な関係をもってどうしても東京都に留保しなければならぬというようなものを除きましては、これはできるだけ特別区に移譲をさせる。さらに、配属職員といったようなものが今日までは各特別区における上級職員を大体占めておったというようなことも、この際はどうしても改むべきである。すなわち、区長のもとに人事権を確立する必要があるということで、いままでの配属職員制度というようなものはやめるというような措置を講じることにいたしましたのでありまして、一般都道府県における市町村と同じような、望ましい協力関係ができ上がるということを私どもは念願をいたしまして、今回の改正案を御提案申し上げることになったのであります。昭和二十七年のようなことを再び繰り返されるというようなことのないような配慮を十分加えたつもりでございます。

林（忠）政府委員 これは前例といたしまして、昭和二十一年に地方公共団体一般について公選制が採用されたときに、その以前の手続、任命制にかかる従前の長を、任期にかかわらずその前日までとして任期を短縮したという前例はございます。したがって、法案を提案いたしますについて法制局筋とも相談をいたしましたら、その点については法的には問題がないということでございます。

そこで、現実にそういうことにすることがいいかどうかという議論になりますけれども、今回は東京都の特別区というものを、区長の公選制を採用し、それから事務も、従来都で保有しておりましたものを区に移す。それから人事権も、配属職員制度をやめまして区の人事権を確立する。いわば特別区というものを全く新しい姿で出発をするということになりますので、それらの事務移譲につきましても、各区ごとにばらばらの期日であるということとは都行政**一体性**の上からいってもはなはだ好ましくないし、かつ選挙を同時にすると



ということで二十三区全体の区民の自治意識と申しますか、区長の選任に関する関心が非常に高まるという点も考えまして、新しい制度に移行するには一斉に行なう。

そこで、一斉に行なうために、この法律をもし通していただきますれば、この一年間というのはいわば準備期間になるわけでございますので、現在区長の席におられる方はその準備をするという意味で任期を一方においては延ばす。他方、来年の統一選挙以後にまで任期がわたる区長さんは、これはもう新しい制度に一斉に移行するという意味で、二十一年の前例にもありますように、その前日をもって任期を切るということで、いわば新しい衣を着て一斉にスタートしていただく、そういう考え方に立っておる次第でございます。

林（忠）政府委員 御指摘の点、全く同感でございます、これが終局点ということではない、まさに一つの出発点ではございますし、東京都民の自治意識というのは、先ほどお触れになりましたように、豊橋と違い、郡部とはさらに違い、そして生活の場と生産の場が違うというところに持っている都民意識が、ゲマインシャフト的なものからゲゼルシャフト的なものに近づいているということ、その前提の上に立ちつつ東京都の制度を考えていかなければいけない。ですから、今回はこの案で、従来よりも、いままで考えられる案のうちでは東京都にとっては一番いいと自信を持って提案しておきながら、やはりそこには、たとえば一体性確保の問題なんかについて今後どういう問題が起きるかということに対して十分な注意を払い、注視をしてまいり、そしてその事態に合わせたまた制度の改善というのを、これは限りなく今後考えていかなければならない問題と思います。まさに、御指摘の点、全く同感でございます。

林（忠）政府委員 ……たとえば大気汚染、交通渋滞というような問題になりますと、それぞれの区では解決できる問題ではない。都の一体性、この大都市における統一行政の必要性というものは決して軽視すべきものではございませんので、配属職員の制度自体が廃止されますまでの一年間に、十分その間の、都と区の間協議を遂げまして、新しい実態に即応するような人事配置を終えておいてもらう必要がある。また職員個々の方々にも、従来そういった都の下部機構だという感じがあったものですから、何となしに都のほうが見えらいた、区のほうが下になるのだという観念が人情の常として一部残るかもしれませんが、そういうものもできるだけ払拭をしまして、今度こそ公選の区長をいただき、自己の独立性を相当強めた団体、いわば一般の府県と市町村と同様に上下の関係はないのだ。まあ広域があり、いわゆる指導という面の機能は都に残るといたしましても、それぞれやはり独立の自治体であるという、何と申しますか、プライド、誇りを持っていただくようにしていただく必要もありますし、なおそれから一部の技術の職員などについては、これは配属職員制度をやめましても、自治法中にあります派遣職員の制度を活用しまして、しばらくの間は都全体の間での交流と人事配置の円滑ということを期するような配慮も必要であろうと思います。

林（忠）政府委員 ……さらにその後の社会生活圏の広がり、住民の生活圏域の広がりというのはとどまるところを知らず広がっていきます。それに対応して町村行政の内容の質の充実、そうして区域の広域化というのもこれもまた避けられない。しかしそうなっても、現在、じゃ直ちにまた第二次の合併をするかという、それにはいかにも時期が早いといいますが、それぞれの町村が合併して**一体性**を取得するためにはやはり十年近くの年月がかかりましょうし、この前の合併で、従来他人であったものが一緒になって一つの自治体を形成した、その**一体性**がやっと最近になってできたころじゃないか。この時期にまた合併をというのはいかにも時期が早過ぎますし、それから個々の町村が独自に処理できる学校とか保育所であるとかいう仕事もまだ山ほど残っている。

第072回国会 地方行政委員会 第35号  
昭和四十九年五月十六日（木曜日）

林（忠）政府委員 ……昭和三十年代の初めに合併をして、いまここでまた第二次合併をやろうというのはいかにも時期が早過ぎる。旧来三つの町村が一緒になったとすれば、その**一体性**の感覚が出てくるまでは十年、十五年かかるので、前の合併がやっといま定着したという時期にまた合併をというのはいかにも時期が早過ぎるし、同時に、行政の内容によっては個々の市町村がそれぞれ独自にやって十分にこなし得、また住民に最も身近なところでやるということで民主的にも合うという行政もまだたくさん残っている。しかし一方、広い区域でやらなければならない行政というのはふえてきておる。

林（忠）政府委員 今回の改正によりまして、特別区は区長の公選制も採用する、事務も原則として一般の市並みに近づけるといような意味からいえば、特別区の自治体としての独立性を強める方向であることはまさに間違いございませんが、しかし政府といたしましては、今回の改正によって特別区の性格が変わるとい、従前憲法上の自治体でなかったものが憲法上の自治体になるとは考えておりません。

その理由は、一応独立性を強め、区長の選任方法も区民の直接選挙にまかせることにはいたしましたものの、なお特別区二十三区を通じての**一体的**な事務を、他の団体では市が行なうべき事務を都に保留するものが幾つか残っておりますし、さらに課税権の問題、それから財政上の独立性につきましても、従来より強めますものの、なお東京都の調整機能というのを残しておる。それから都と区の間的事务についても、都に調整条例をつくるという権能はそのまま残しております。そういう意味では、大都市としての**一体性**という意味でなお都に保留されている事務なり権能なりが相当残っておりまして、したがって、特別区の法的な性格としては従来の延長上にあるというふうな考え方に立っております。

林（忠）政府委員 まさにそういうきめ方と申しますか、たまたま現在の地方自治法で特別地方公共団体というおるものは、いま先生のおっしゃいました準地方公共団体に当たるものに当たっておるわけでございます。ただ、すでに廃止をされましたけれども、特別地方公共団体の中にかつて特別市という制度がございまして、これが現実にもしどこかで施行されておるとすれば、この特別市は憲法上の地方公共団体といわざるを得ないというものであったはずでございます。したがって、自治法でいう特別地方公共団体というのは、「特別」と名前がついておるから憲法上のものではないということでは全くございません。特別地方公共団体のきめ方の中には、かつての特別市のように憲法上の団体と考えざるを得ないものが入ってくる可能性も十分にあるし、現在の東京都の特別区も、これからの改正によってより自主性、独立性が徹底してまいりますれば、あるいは憲法上の地方公共団体、一般の市町村と変わらないと考えざるを得ないようなことも将来はあり得るのじゃないか。そういう方向の改正を今度御提案してございますが、現在はなお徹底を欠いている。そういう意味で従来の性格の延長と考えつつ、また大都市の「**一体性**」とそれぞれの区の独立性の調和をどこに求めるかという手探りの上の改正でございますので、憲法上の性格そのものは変えないという考え方の上に立って対処した次第でございます。

林（忠）政府委員 いわゆる準公選というのは、区長公選制が廃止された直後から、東京都の特別区の住民の間に区長は自分の手で選ぶべきだという一つの住民運動というのが起こりまして、結局はそれのある種の高まりからこういう姿にまで発展していったものと受け取っております。

そこで、準公選自体を考えますと、法律的には多分に疑問があるということをおれわれは言い続けてまいりました。現在の、区議会で都知事の同意を得て選ぶというのも一つの選任制度、言ってみれば間接選挙のような形でございます。それなりに一つの意図と一つの意味を持っていたわけでございます。そこで区民が直接選挙するのでなくて、区民の代表の議員の多数でもってきめる。間接に区民が選ぶ。しかもそれも、東京都区「**一体性**」の見地から都知事の意味もそこに加わる。都知事の同意を得てという、これも一つの意味のある制度だったろうと思っております。……

林（忠）政府委員 今度の改正は、特別区を、できるだけ一般の市に近い権能を持ち、その自主性を強化しようという方向であることは間違いございません。しかし、その方向のみが正しいと思っているわけでは実はございませんので、大都市制度がかかえている永遠の課題として、各部分部分の自主性、独立性、自治権内容の強化ということと、それから全体を通ずる「**一体性**」の確保ということの調和を常に考えていかなければいけない。これが大都市制度の持っている一番むずかしい面だと存じます。しかも現在これだけ過密になったこの二十三区部分、東京都というものを考えます場合に、たとえば大気のごれ、交通渋滞一つを取り上げてみましても、全体として統一的な行政を進めなければ解決できな

い問題が、減るどころか、ますますふえているという現状でございます、むしろ世界の大都市制度、たとえばロンドンとかパリとか、大きな都市を考えますと、いかにして**一体性**を強めるかを苦勞しているというのが、あるいはいまの時代の流れかもしれないとも思うような状態でもございます。

こういう面にありまして、今回の改正としては確かに一つの試みと考えざるを得ないのでございまして、いままでの区長の選任制の実態その他から公選制をとるに伴いまして、先ほど言ったかつての公選制のデメリットをカバーするために、その自治権を強める方向もあわせてお願いしておりますけれども、これはとりもなおさず、大都市の**一体性**の確保という点からいえば**一体性**の確保がしにくくなると申しますか、その辺の弱体化につながるものでもございます。そこで、現在考えられて、おそらくこれはだいじょうぶと思われるものはあげて区に渡し、区の自主性を強めるという方向でここまで現在出しておりますが、なお二十三区を通じての**一体性**の確保のためにどれだけ都へ残すべきか、あるいは財政の自主権についてもどれだけのを都に保留すべきかということは、一つの調和の問題としてその妥当点を考えていかなければいけない。これがわれわれの苦しい立場でございまして、もし特別区の自主性を強めることのみが善なりとすれば、いま先生のおっしゃったような体制をあげて今度やってしまうということも十分考えられますけれども、この**一体性**の確保という点でまたたいへん配慮しなければならない問題がふえているという現在においては、現在御提案しましたのが一つの限度だと考えております。

今後、社会情勢もいろいろ変化してまいりますし、都民意識、区民意識もさらに向上してまいります場合、より独立性を強めつつ、かつ**一体性**をそこなわないという段階になりますれば、いま御指摘になりましたような体制をさらに考えることもあり得ますし、反面、今回相当独立性を強めたが、これがまたばらばらになって、大都市行政の**一体性**の上で非常に支障ができるということになれば逆の方向の考えも考えなければいけない。そういう意味で、改正案の御審議をお願いしているのはいまの段階でわれわれは最善と思っておりますけれども、これは一つの試みと考えざるを得ないので、これが絶対正しいものであり、これ以上も以下もないというようなおこがましい気持ちは持っておりません。

折小野委員 現実には、独立性と都の**一体性**と申しますか、そういう面との調和をはかりながら現実に即してやっていかなければならない。そういう点は変わらないと思えますが、私は、自治権を与えるということは、やはりそれぞれの区あるいは区の住民に責任を感じてもらうということが一つなければならぬと思うのでございます。したがってそういう面におきましては、ただ単に、独立性を与えることは**一体性**という立場からいってマイナスである、こういうふうに断定することはできないんじゃないか。独立性を与える、あるいは自治権を与える、その範囲内におきまして十分責任を感ずる。東京都の一部である、そしてまた自分たちは区民であると同時に都民でもある。こういうような立場から考えますと、自治権を拡大するということは、今後の大東京の行政運営の面におきましても決してマイナスではないんじゃないかならうか。むしろそういう面を新しい区の行政

の中に注入していく、期待をしていく、そういうところに今後の指導の重点を置いていくべきではなからうか、こういうふうに考えます。

もちろん今後の経過というものもございませし、それに応じていろいろと対応策を講じていかなければならない、こういうことであろうかと思っておりますので、今度の改正によって問題の解決がついたということだけでなしに、これをひとつ契機といたしまして、東京都における行政のあり方あるいは大都市における行政のあり方、こういうような面から今後も十分関心を持っていただき、あるいは積極的ないろいろな施策をやっていただいたら、こういうふうに考えます。こういう点につきまして、大臣の基本的なお考えを少し伺いをいたしておきたいと思っております。

第072回国会 地方行政委員会 第36号

昭和四十九年五月十七日（金曜日）

林（忠）政府委員 昨日の御質問にもこれの趣旨と同じ趣旨のことがございましたわけですが、この大都市行政をどうするかというのは、まさに大都市の中を形成する個々の区の自主性、独立性の強化、これが民主主義につながるものでございませ、その強化と、反面、これだけの社会的な一大都会である二十三区を通じた昔の東京市というべきもの、これらの大都市の行政の**一体的**な統一性の確保ということ、これの調和の上に常に立たなければならぬわけでございます。

林（忠）政府委員 ただいままでの諸委員の御質問にもお答えしたところとあるいは重複するかも存じませんが、今回の特別区に関する改革は、特別区の自主性を強化するという方向、いわば制限自治体の制限の範囲を狭め、一般の市町村に近づけるという方向であることは間違いございませせん。公選制を採用し、人事権を確立し、権能を拡張するというのは、個々の区の自主性、独立性の強化につながる改正でございます。

しかし、大都市制度をどうするかという問題で常に考えなければならないこととして、部分部分の独立性、自主性の強化、これも民主主義のたてまえ上必要でございますと同時に、今度は大都市の実態、現状にかんがみまして、大都市行政の統一性の確保に関する配慮を怠ってはならないと存じております。しかも、**現在の大気汚染あるいは交通渋滞**、こういった大都市特有の大都市問題というものは、**一体性を確保する必要性**が決して従来に比べて少なくなったわけではない。ものによってはますますその必要性も出てまいる。こういう状況のもとに、今回の改正案を考えますにつきまして、公選制を採用し、その他一連の自主性、自立性の強化という改革も一つの試みであると考えざるを得ないわけでございます。

そこで、将来はどうかということでございますが、なおこの大都市制度の全体としての合理性、いまいった自主性、独立性と全体の統一性ととの調和をどこに求めるかというのは、

実は永遠の問題でもありましょうし、現実にもそのときそのときの大都市の実情に応じて、それに対する対策を考えるべきものであると考えております。したがって、今回の改正の方向を将来もそのまま進め、できるだけ特別区を市に近づけるといふ、その一本やりとは申せませんので、常に全体との調和というのを考えて、どこが最も妥当な調和点であるかを見出す、そういう方向に努力してまいりたいと存じております。現在の段階では今回の改正が、この大きな東京におきましても、最も区民の要望に沿い、合理的な行政を行なうにはこの体制がいいという自信を持って出しておりますけれども、さらに社会情勢の変転その他によりまして、この方向をさらに進めるか、あるいは大都市の「一体性」の確保に対する手段を別に考えなければならないかという、そのときの事態に応じた改正方向というのを考えてまいる。これ以外に道はないのではないかと、存ずる次第でございます。

林（忠）政府委員 ただいまも申しましたように、大都市制度の持っている宿命と申しますのがいまの「一体性」と独立性の調和の問題でございます。今度の改正ではその独立性を強める体制にはございますけれども、いま先生のおっしゃった普通の市並みに扱うところまではまだいかない。のみならず、都のいろいろな財政需要を考えます場合に、都全体で統一的に解決しなければならないようなものにもたいへんお金がかかるという現状を踏まえます場合に、交付税制度上、区を一般の市並みに考えるということにつきましてはまだその時期に来ていないのじゃないか。むしろ、都全体の調和とその中における財政需要、いま先生も御指摘になりましたように、区の中にも、区を独立した市と考えた場合に、たいへんな財源のアンバランスというものがある、そういった実態を考えます場合に、現在の交付税制度上、都と区を一緒にして扱う。そうして区の中で今度は都の持つております財政調整制度でその間のバランスをはかるといふのが、今日の段階あるいはこの改正法が施行されました後の段階でもなお現実に最も妥当性があるのではないかという判断に立っておる次第でございます。

松浦政府委員 御承知のように、東京都と特別区というのは一般の自治体のような形にはなっておりません。事務の配分のしかたも一般の府県、市町村とは異なっているわけでございます。これにつきましてはそういう経緯がございまして、都と区というものを「一体的」にながめた形で財源を保障するという形をとっております。その制度は今回も存続をすべきであると考えておりますが、「一体的」に措置をした財源の配分につきましては、自治法の規定によりまして、都と区の間で吸い上げ交付、両方のプラスマイナスの形で各機関の財源の調整をしていくということ制度づけてこれまでやっておりまして、それぞれ事務の所属が変わりまして、その数字に基づいてそれぞれ都と区の間で財源配分が十分行なわれ得るといふふうに考えておるわけでありませう。

松浦政府委員 先ほども申し上げましたように、都と区の行政配分というのは県と市町

村との関係とは相当違っております。たとえば消防はすべて都が行なうとか、そういう現実の行政の実態にあわせて制度が違っておりますので私どもといたしましては都と区、これを一体に財政的にはながめまして交付税制度の上では考えていく。しかしながら、都と区を一体的にながめた場合には、収入が多いために都に交付税は行かないということです。そういう形の中で、今度は都と区の中の財源配分ということを内部で法律の規定に基づいてやっていただいております。区は税金を市町村並みに取れない一面はございますけれども、逆に必要な財源は都から調整交付金という形で金をもらっておる。それから税金が非常にたくさん取れて、財源的に余裕のあるところは都のほうに財源を吸い上げる。いわゆる交付税制度よりはもっと強い逆交付税制度まで取り入れた形での財源調整をやっておりますので全体を通じて都と区の財源が不足になるという事態になれば私どもとしては考えざるを得ないと思っておりますけれども、現在のごとく都と区とを通じて財源に相当巨額の余裕がある限りにおいては、現在の制度で十分やっていけるというふうに私どもとしては考えております。