

第13回 参議院 地方行政委員会 第38号 昭和27年5月23日(金曜日)

1 区の存する区域の住民の共同意識というものはその区に対してあるのではなくて、全体としての都に対する共同体意識である

公述人(成蹊大学教授 佐藤功君)

今回の地方自治法改正は非常に論点が多いのでありまして、その中には非常に技術的な問題もあり又地方の実態ということと関係のあるような問題も多いわけですが、私はまあ私の専門といたしまして特に憲法との関係というような点だけについて、時間もございませんので簡単に述べたいと思います。それでその問題と申しますのは、いうまでもなくこの特別区制度の改革、つまり特別区の区長公選を廃止するということが憲法違反ではないかという問題であります。これは特に今日最も強く激しく争われている問題の一つであるわけでありまして、その論点はすでに御承知のことと思うのでありますが、この問題は一つは政策的にそれがいいか悪いかという点と、それから憲法上それが違憲であるかどうかという問題であろうと思うのでありますが、まあ私は特にその憲法上の考え方を申上げるわけでありまして、その結論を申しますと、私はその問題にはいろいろなむずかしい点があり解釈上非常にむずかしい点だと思うのでありますが、私はそれは憲法違反ではないというふうに考えるわけでありまして、それでその点を申上げるわけでありまして、先ず第一は、御承知のように憲法の九十三條二項で、地方公共団体の長は、住民が直接に選挙するというその条文が直接の問題であります。それで又九十二條に、地方公共団体の組織及び運営は、地方自治の本旨に基いて法律で定めるという規定があるわけで、その二カ條と区長の公選廃止ということがからんでいることは御承知の通りであります。それで問題は、憲法が今の二カ條で地方公共団体といつておりますのはどういうものを地方公共団体と言っているのかということに帰着するわけでありまして、言葉を換えて申しますと地方自治法上、地方公共団体なりとされているところのもの即ち普通地方公共団体、特別地方公共団体のすべてがこの九十三條二項或いは九十二條の憲法上の地方公共団体であるのかどうかということであるわけです。それで少し理窟つぱい書生論になるようで抽象的なお話になるようで恐縮でございますが、お聞きを願いたいと思うのでありますが、その問題は根本的には地方公共団体というものの本質論に遡らねばならないと考えるわけでありまして、地方公共団体と申しますのは、これはまあ一番広く申しますと地域的な共同体とでも申すべきもので、つまり人間が人間社会の発達の中において一つの社会的な事実として一定の地域の上に住んでおる住民の一つの団体ができて来た。そういうものに一定の自治権というものを與えたところに地方公共団体というものができて来る。それは従いまして一つの歴史的な或いは社会的な事実であると言つてもよろしいと存じます。ただそれがこの近代或いは現代の国家におきましてそれがこの国家の制度として取入れられた、地方公共団体というものが国家の制度として取入れられたということは、国がそういう社会的事実を認めましてそれを国家の制度としての地位を認めたということになるわけでありまして、でありますから、そういうふうに考えますと、そういう地方公共団体の法人格であるとか

或いは自治権というようなものは国家が認めたものである。国家から伝来したものだというふうに考えねばならんことになると思うわけでありませう。それで若しそうだといたしますと、今述べましたようなそういう社会的、歴史的な事実の上に立つてそうしてそれを尊重しながら、国家がどういう地縁団体を国法上の制度たる地方公共団体として認めるかということ、それは国家の政策の問題であるということになると思うわけだ。併しそう申しまして、その場合に勿論国法上の制度として地方公共団体として認めるという場合に一つの基準があるということは当然でありまして、合理的な或いは一般に承認されることの一つの基準があるのだと考えるわけでありませう。その基準とは何かと言いますと、それは要するにそこに一つの共同体的な意識というものがあつてそれを基礎にして社会的な一つのまとまりのある団体と認められるようなものを、それを地方公共団体と認めるということになるだろうと思ひます。従つて社会的事実としてあります地縁団体というものに今言ひましたような基準を当てはめるといふことは国家の政策の問題になるというふうで考えるわけでありませう。そこで憲法九十二條や九十三條二項というものを見ますと、そこには地方公共団体という言葉が使つてあるわけでございますが、それは今述べましたようなことをそこに前提として書かれてある。つまりこの二カ條に地方公共団体と言つております場合に、そこに今述べましたような考え方が含まれて書かれてあるというふうで考えるわけでありませう。つまりあらゆる地縁団体というものを地方公共団体としてしまつてそしてその組織や運営を法律できめるんだというふうで言つておるのではない、あらゆる地縁団体というものを、地方公共団体なりと認めるということではないのでありまして、どのような地縁団体を今述べましたような基準で地方公共団体として認めるかということをも含めた規定であるというふうで考えるわけでありませう。従ひまして今度の政革は、都道府県と市町村というものが、以上述べましたような基準に照らしてみまして、憲法のいう地方公共団体に当るものであるという立場をとつたわけでありまして、それで都と特別区という問題に限つて申しますと、つまり特別区を含みますところの都というものを憲法にいう地方公共団体であるというふうで考えた結果であるわけでありませう。従つて九十三條二項でその長を直接公選すべきものときめておりますところの地方が公共団体というものは、それは都である、つまり特別区をも含んだところの都という地縁団体であるという考えに至つた結果であるということになると思ひます。従来はこの都に包含されるところの特別区というものも、又九十三條二項の地方公共団体であるという、そういう政策を国家がとつておつたというわけでありまして、従つてその政策を法律で改めるというわけでありませう。だからつまり、特別区の長を公選にするかどうかということ、それは立法政策なり自治政策の問題でありまして、それは法律で以て定め得ることである、憲法九十二條や九十三條は、それをも禁止したものではないということになると思ひます。そう申しますと、問題はそれならば、そういう政策が、つまり特別区の長を公選にしないということ、即ち特別区をも含んだ都というものを九十三條二項の地方公共団体なりとするその政策が果して適當であるか。即ち前に述べましたような基準に照らしてみ、特別区

には私が申しました共同体意識というものがなく、そういう判断よりする政策が適当であるかどうかという問題になつて来るわけでありまして。そして私は結論的に言ひましてそれは適当である、つまり適当な政策であるというふうに考えるわけでありまして。それでこの点はいろいろ詳しく申し上げねばならないと思つてございまして、簡単に申し上げますと、要するに現在の特別区というものには、共同体意識、それをまあ区民意識という名前でよんでもいいと思ひますが、**区民意識というものはないとまあ考えるわけでありまして、これの一番いい例は終戦後三十五区が三十三区になつたというときに、それが現われていたというふうには私は考へます。**それは結局は大都市行政というものの特殊性ということになることは改めて申上げるまでもございませぬ。要するに区の地域をこしらへたいろいろな社会的、経済的、文化的生活というものを我々東京都民は、嘗んでおるわけでありまして、そういう一体的な運営ということが要求されておる。そしてそれは現に今までも特別区という制度を認めておりましたときでも、そういう一体的運営というもののためのいろいろな措置がとられていたということは御承知の通りであります。そう申しますと、それならなぜ現行法では特別区の長を公選にしていたのかという問題があるかと思つておりますが、それは私は、この地方自治法制定当時における地方分権或いは地方自治という、そういう大きな要求の影響を強く受けたためであつて、地方分権、それからその長を直接に住民が選挙をしなければならぬというようなそういう面が強く出て来ていた結果である、私をして言ひしめれば、それはその当時においてもすでに適当ではなかつたというふうに思つております。今度の改革は、そういう東京都というものを基礎的な地方公共団体であるといひまして、そして特別区をその下部組織として包含をする、而もそれを純然たる行政区というような考へではなくて、一定の自治権を認めるということが今度の改革であるわけで、それは今申しました特別区の実態或いは区民意識という点に照して見てそれは実態に即した改革であると思ひます。それで、憲法論の第二点は、この憲法十四條の問題、即ち選挙権の平等であるということに議論をされておるようであります。つまりそうなりますと、八王子等の三多摩の市町村は、自分の市長なり町長なりの選挙権のほかには都知事選挙権を持つ、二軍の選挙権を持つ。ところが区の存するところの住民は、東京都知事選挙権一つしか持たない。でそれは平等の原則に反するという議論が言われているようであります。併しこれは改めて申上げるまでもなく、平等ということは機械的な数学的な平等ではないわけございまして、合理的な標準、合理的な理由があれば機械的な不平等というものには許されるというふうに考へるべきであります。**要するにそれも又大都市行政の特殊性ということでありまして、つまり全体としての都ということ考へなければならぬ。即ち区**の存する区域の住民の共同意識**というものはその区に対してあるのではなくて、全体としての都に対する共同意識である。**つまり区民意識ではなくて都民意識であるというふうに考へるわけでありまして。併し八王子市等の住民はそういう八王子市の住民意識というものをプラスして持つておる。つまり区の存する区域、即ち大都市の中核的な区域から八王子市というようなものの住民はいろいろの影響を受けはいたしま

しようが、併し同時にそういうところの歴史的な或いは伝統的な理由から住民意識なり町民意識というものをもちつておる。そして又その社会的実態がそこにあるのだというふうに考えるわけでありませう。つまりそもそもそこにこの東京都という全体ができて来た理由があるというふうに考えるわけでありませう。従いましてそういうこの実態に即した基準、合理的な理由というものがある以上は、数学的な二対一という平等論というものは成り立たないのではないかというふうに考えるわけでありませう。それから急いで申し上げますが、あともう一つ残りました大きな問題は国と地方公共団体との関係、或いは地方団体相互間の関係につきまして、総理大臣なり知事なりのまあ二種のコントロールの制が設けられたということでありませう。つまり技術的な助言だとか、勧告だとか、或いは自治紛争調停委員というような制度が設けられたということが大きな点でございます。これは要するに地方分権と中央集権との調整という問題になることは改めて申上げるまでもございませう。それは大きな問題でありまして、殊に東京都に限らず日本のあらゆる地方行政、或いは世界のあらゆる国の地方行政に関係の存するところの一つの大きな時代的な問題であるわけでありまして、その一つの解決の試みであると思えます。それでそういうコントロールを認めるということは、それは私は危険なものもあるということは忘れてはならないと思うのでございませうが、併し素朴な地方分権に対する反省ということは私は認めていい、考え方として正しい考え方だと思ふのでありませう。つまり今日の地方行政、地方自治というものにおきましては、素朴な中央集権というものは許されないと同時に素朴な地方分権という考え方も許されないとというふうに考えられるのでありませう。抽象的で恐縮でございませうが、いわば共同体的な自治という考え方になるべきである。又そういう方向に今日の地方自治というものはできているのだというふうに考えませう。それが素朴な地方分権という考え方になりますと、そこにまあいわばエゴイズム的な考え方が出て来る。そういうことは私は今日の地方自治の原理ではないというふうに考えるわけでありまして、そこに私は憲法の九十二條に「地方自治の本旨に基いて」とありますが、その地方自治の本旨というものつまり現代的な意義というものはそういう共同体的な自治というところを目指しているものだというふうに考えるわけでありませう。

以上述べましたのは、この国と地方団体との関係についてそういう共同体的な自治という方向に行くべきだということについて述べたのでございませうが、その考え方は都と特別区との関係という点にも私は同じように当てはまると思ふわけでありませう。つまり国と地方団体との有機的な、共同体的な調整ということと、それと同じことが今度は一段下に下りまして都と特別区との間にも同じように適用せらるべきである、そしてそこに適用されたのが今度の特別区制度の改革であるというふうに思うのでありまして、そして私はその方向というものを支持するものであるわけでありませう。ただ注意しなければならないのは、それが今も申しましたように危険な点というものもあるということでありませう。つまりそういう考え方はいわば両刃の刀のようなものでありまして、やはり素朴な中央集権というものに移つて行く危険というものがあるということでありませう。そういう

危険を排除する、そういう方向に行かないようにするということは大いに努力をしなければならぬ点であると思うのでありますが、その方向そのものとしては、私はそれが今日の地方自治の正しい行き方であるというふうに考えるわけなのであります。以上述べましたところから、特に特別区の制度の改革という点につきまして申し上げたわけですが、要するにそういう考え方から申しまして、私は今度の改革には賛成であるということになるわけでございます。

2 東京という大都市は一つのまとまった大きな地域社会を構成しております、二十三の区がばらばらに一つ一つの地域社会を構成しておるのではない

公述人（市政調査会理事 小倉庫次君）

今回の自治法改正案はいろいろの問題点を含んでおるようでございますが、その中でも一番世間でも又衆議院におきましてもいろいろ問題になつております区長の選任の問題、これが一番只今問題になつておりますので、この点についての私の考え申上さして頂きます。

少し講釈めいたことを申上げて恐縮でございますが、自治体というものを構成いたしますのは、やはり一つのまとまった地域社会を申しますかコンパクトな一つのコミュニティー、それを自治体を認めて初めて本当の自治が発達する。これは学者が言つておるばかりではありません。現実の自治の姿がそういうふうにごくどこでも発達して来ておるのであります。そういう意味におきまして**東京という大都市は一つのまとまった大きな地域社会を構成しておるのであります、二十三の区がばらばらに一つ一つの地域社会を構成しておるのではない**と思うのであります。まとまった地域社会と申しますのは、先ほど佐藤さんから申されましたように、住民の共同の意識若しくは住民の共通の感情というようなものがそこに流れておらなければ本当の一つのまとまった地域社会とは言えないのであります。曾つて東京市が昭和七年に隣接五郡八十二町村を編入いたしました。そうして旧来の東京市の十五区の上に新しい区二十を設けたのでございます。この隣接区五郡八十二町村を二十の区に分けましたのは、全く行政の便宜のために区分いたしたのであります。勿論従来町の境界、或いは郡の境界というようなものを参考にはいたされましたけれども結局は行政の便宜のために二十の区を画したのでございます。それが三十五区でずっと東京市を形成して参つておつたのであります。戦争のさなかに昭和十八年でございますが、御承知のように官治都制が布かれまして、従来の自治体として東京市が擴大して東京府の区域をもつて東京都とするということになりました。これは戦争時中の誠に特別な立法でございます。当時国会におきましても余り多くの御意見がこの点にあつたことを承知しておりません。従来東京市を特別市制と申しますか、都制と申しますか、要するに一つのまとまった東京市という地域社会をもつて府県を離れた特別市を構成しようと、こういう運動なり案というものは数十年来衆議院におきまして、要望され、論議されて来つたのであります。それが大した論議もなしにこういう官治都制が通つたということは

当時の客観的情勢が然らしめたものであるのであります。実はこの都と区のおつれきと申しますか、争いというものは本当にこの官治都制を作つたこのときに胚胎しておると、こういうふうには私は考えております。終戦後非常に制度の改正がまりました。実はこの機会に本当は東京都という官治都制、戦時の非常立法でできた都制というものはむしろ解体いたしまして、新しい考えで民主的な大都市制度というものを考えるのが本当の行き方ではなかつたかと思うのであります。当時は何しろ混乱の時代でありましたので、僅かに都長官を都知事にするとか、或いは区長を公選にするというようなこのがん首を変えた、形式的に民主的に変えたということだけで、戦時中の都制そのままを踏襲いたしております。そこにこの非常に従来の官治的な進み方と、これから戦後の新しい民主的な進み方との摩擦が生じている。その大きな面がこの都区の關係に現われているのであります。そういうわけで本当はその際に民主的な大都市制度というものを考えるべきであつたと思うのであります。それが行われなかつたのは非常に遺憾に思います。その後これは昭和二十二年でございますが、やはり従来の三十五区あつたものをこれも行政の便宜のために二十二の区に減らしております。そうしてそのあとで又板橋区から練馬区というようなものを独立させまして現在の二十三区になつていたのであります。このような区の廃置分合を勝手に申しますか自由にいたしておりますことは、とりも直さず行政の便宜のためにいたしているのでありまして、これが区の実態は行政府であると、こういうようなことを明らかに証明している証拠と私は信ずるのであります。特にこういう十五区のような例えば徳川時代からの或いは集落から発達したようなこの神田とか下谷、浅草或いは芝、そういうふうな本当の旧十五区には、或いはこの区民としての神田つ子であるとか、或いは浅草つ子というそういう一種の共通の感情が残つておつたであろうと思うのであります。現在のようなこの下谷、浅草を合せて台東区とする、或いは、この麹町と神田を合せて千代田区というようなことになりまして、全くこの区民感情とかそういうものは考えられないで行政の便宜のために作られたと申して差支えないと思うのであります。私はですから、この根本論としましては東京の区は行政区であるべきだ、その代りには今の二十三区の地域の実態はもう少し広がるかも知れませんが、この東京という大都市を形成している区域に、東京市でもよろしうございませし東京都でも名前はとにかくとして、そこに一つの一体としての自治体を形成させる、これが最も望ましいこの大都市のあり方ではないかというふうには考えております。それは併しなかなか理想でありまして容易にその実現にはいろいろ困難もございませうが、方向としてはそういう方向に進まなければならないというふうには考えております。

ところで今回の自治改正におきましてのこの区の性格、或いは区のあり方並びにその区長の選任の方法というふうなものは、大分私どもの考えております行政区に一步どころではない数十歩あゆみよつていっているというふうに見られますので、差当りこの程度の改革でも行政区に近づくことは非常に私は望ましいと思ひますので、今回の改正案には賛意を表したい、こういうふうには考えております。

なおいろいろ今日この地方制度再検討の必要に迫られている今日、あわてふためいてこの問題だけをなぜ早く解決する必要があるか、こういうことがよく言われておりますと、そういう疑問を持つことは当然でありますし、私も同じような疑問は持ちます。併し現在の都区の間の実態を本当に皆様御覧頂きますれば、一日も早くこの都区の間の調整、あつれきというふうなものを取除くことが、どの区の区民のためでもなく、全体の市民の幸福のために最も望ましい、一日早ければ一日だけ市民にとつては幸福である。そういうふう考えられますので、方向が間違っていない、正しい方向に進んでいる以上は、一日も早くこういう問題を実現して頂きたい、それが私の念願でございます、そうするのが本当に東京市民の幸福を図るゆえんだと思うのであります。それから二十三区というものを以て東京市とか一つの自治体を構成したらよかろうということを申し上げましたが、それにつきまして極めて卑近な事例でございますけれども、東京都の渉外部で「東京ニュース」というものを発行いたしましたして諸外国に東京の実情を紹介いたしてあります、その一週年記念号というのをたまたま私は手にいたしました。その中に各国から東京都知事若しくは東京都の渉外部に対しまして一週年記念号のお祝いの言葉を寄せて来ております。そのお祝いの言葉の中を見ますと、おおむね半数以上は東京市という言葉を使っております。例えばロンドン・カウンティ・カウンシルの議長さんはやはり東京市と申しております。又サンフランシスコの市長も東京市ということを使っております。又シヤトルの市長、これはこの間日米市長会議で東京に来られて、よく東京の制度を知っておるはずなんですが、それでも「あなたの市」という字を使っております。それからドイツのミュンヘンの市長も東京市という字を使っております。それからコペンハーゲンの市長も東京市という字を使っております。このように外国の相当な人たちが皆東京市という言葉を使っておりますのは、これは日本の制度を知らないということを我々は笑うわけには行かない。そういうふう外国人も東京というものはやつぱり東京市があるのだろう、東京市長があるのだろう、こういうふう思うのは常識でありまして、こういう常識に合わない制度を作つておるといところに我々は静かに考えてみななければならない点があるのではないか、こういうふう考えられるのであります。以上今度の地方自治法の区長の選任方法についての改正案の賛成の趣旨を自治政策というような面から賛意を表する理由を申し上げた次第であります。

3 東京といえども幾つかの市町村に分れておるのでありますから都の一体性なんというものはあり得ないのであります

公述人（東京都千代田区長 村瀬清君）

私は一年半ほど任命の区長をいたしました。その後五年間二回の選挙を経ていわゆる公選区長の体験を持つ者であります。そこで私は本日はもつぱら区の自治、区政を行う上におきまして任命による区長が適当であろうか、或いは住民の選ぶ公選区長のほうが適当であろうかということにつきまして、体験から生ずる所見の一端を述べて御参考に供したい

と思います。私は任命区長を一年半やりまして、その後選挙による公選区長になりましてから、如何に任命区長というものがたあいのない、浮草のごとき根のない、区民に血の通わない、魂の通わないくだらないものであるかということをも痛切に感じた者でありました。住民の選ぶ自治の長こそが本当に血の通った情熱を注ぎ得る政治を行い得る者であるということをも痛切に感じた者であります。丁度昭和二十二年の自治法によりまして東京市が廃止されまして、さてこの市政を曾つての東京府である都が行うか、或いは区が市政を行うかという問題につきまして自治法制定当時いろいろの議論がありましたが、当時その法律制定の委員会の一員でありました安井現知事は、三百万も四百万もある東京を一つの自治体とするなんていうことは到底できることではない、これは適当な自治区に分けて区民の自治によつて首都の復興を促進しなければならないのだ。それには三十五区を適当な自治区にまとめる必要がある。つまり自治の基盤を確立する上において人口、地域等を参酌して大体人口二、三十万の程度の区を作つて、しつかりした自治の基盤を作る必要があるという非常な熱意を持たれまして三十五区の区域の統合をやつたのであります。私たちがこれを極めて適切な意見であると信じまして非常な熱意を持つてこれに協力いたしまして、私は神田、麹町の七十年の歴史のある区を区民の愛着にもかかわらず無理に区を統合いたしまして千代田区というものの建設に努力したのであります。そうして市に準ずる自治区ができるというので非常な希望と情熱とを持つて第一回の公選区長に打つて出まして当選いたしましたのであります。爾来この特別区は果して立派な自治区として育つたであります。政府も都も決してこれを立派な自治区として育てようとはしなかつたのであります。むしろ従来からありました数十年区でやつておりました保健衛生の事務は都に取られ、又社会事業は都に取られて福祉事務所となり、又都税の徴収も税務事務所という出先機関を作つて都が直接やるというふうになつた。或いは清掃事務は清掃事務所という出先機関を作つて都がやるというようなふうにより特別区の事務は四分五裂をされ、そうして区役所のまわりに都の出先機関がだんだんと乱立をされ、而もその機構は区役所にあつたときよりも二倍も三倍もの職員を擁して立派な役所を作り、幾つかの課を置いて複雑な機構になつておるのであります。都の言うにはこれは大体二十億からの冗費がこれに費されておるそうであります。これは都が言うのでありますから間違いありません。そうして最後に今回現われた自治法では特別区の区長は公選を廃して任命にしようという非常な乱暴な案が出て参つたのであります。私は公選区長になつてみまして、自治というものは決して学者先生たちが机上で考えてもわかるものではないということを感じるのであります。その自治制の中にひたつて町の感情に入つてみなければ本当の自治というものの気持ちがわからないということをも痛切に感ずるのであります。私は任命区長の頃は、果して区内にどんな困窮者がどんな生活をしているか、又学校のガラスがどこにどんなふうにな壊れているかなどということにはそれほど関心を持つことができなかつたのであります。任命の区長は大体都知事或いは都の役人の意見を尊重して、そのごきげんをとつておれば大体よろしいのであります。区民のために全身を打ち込むような気分にはなれないのであります。そこ

でどうして都は区との連絡を図るために任命にしなければならないかを私は疑うのでありまして、都政といい区政といい目的は全く一つでありまして、都民、区民の福祉を向上することに目的は統一しておるのでありますから、その責任の分担を明確にし、事務並びに財源を立派に法定さえすればそこに一つも紛争は起らないのでありまして、都区の紛争の解決はこうした点にあるのでありまして、決して区長を公選にするとか任命にするとかいう点にあるのではないということをお断言いたします。むしろこの民主的な制度をできるだけ助長するためにそれらの障害となるところのいろいろな法規を改正するほうが近道であり、適当であると信ずるのであります。よく**都は有機的一体であつて、区が自治をもてばバラバラになるというような議論が行われるのであります**が、私はこれほど実はこっけいに感ずる議論はないのでありまして、若し自治体によつてバラバラになるならば、日本という有機体は、完全な県や市町村に分れておるのでありますからバラバラになつてその発展は阻害されるはずであります。又**東京といえども幾つかの市町村に分れておるのでありますから都の一体性なんというものはあり得ないのであります**。恐らく二十三区のある区域が有機的な一体だという御議論だろうと思うのであります。それはむしろ現実的には川崎、横浜などという地域のほうが社会的にも経済的にも一体をなしておるのでありまして、東京の二十三区のみが強固な一体をなしておるということは言えないのであります。第一、今回の改正のように特別区の自治を廃して東京都が市を兼ねるなどという考え方が実にこっけいでありまして、東京三多摩や島から出て来るところの都議会議員が市会議員を兼ねる、そういう人たちが東京のまん中の市政についていろいろ政治をするなどということが誠に不合理、不自然であると思つております。東京の知事が市長を兼ねる、これも誠にこっけいな話でありまして、先ほどのお話のありましたように、むしろ太平洋市長会議をやつたり或いは市長知事の使い分けをすることが外国人をしてこういう混乱に陥らしめた結果であると私はむしろ思つております。でありますから、東京市というような自治体があるならばともかく、ないならば都が市の自治制を行うべきではなくして、特別区にこそ自治制を行うことが最も住民の幸福になると私は確信をいたします。

よく反対論者は、今度の法案によつて二重行政が撤廃される、我が国の地方自治制は全部二重行政になつておるのでありまして、府県、市町村という二つの自治体によつて運営をされておるのでありまして、東京だけが都と区が二重行政であるのではないのであります。又非常にこれによつて簡素化、経費の節減がされるというような説明をされておりますが、決して中央集権制によつて事務は簡素化されないものであります。東京都は事務を区から取上げて中央集権したために、昭和二十二年に局が八、職員が二万九千であつたものが、昨年は十二局二部二室、三万九千という職員、一万人も役人を殖やしていかなければならない状態であります。而も各区にいろいろな出先機関を設置して非常な多くの経費をかけておるような状態であります。このことはむしろ民選区長の下に自治区に統合することが最も簡素化になり、又経費の節減になり、事業が効果的になることを私は信ずるのであります。高度の行政の集中こそは誠に不経済であり、非能率であり、不経済不明朗にな

ることは、皆様がたも、例えば請掃とか道路等を見てもわかるのであります。東京都が十七億の予算を使つて清掃を引受けておりますが、皆さんがたの台所のごみ、或いは尿尿などが円滑に処理されておりますか。又裏道の道路の穴などは活発に直つたでありますか。到底私はそういうことは不可能だろうと思うのです。地域的に処理できることは各区の自治に委ねて、そうして区民の自治の熱意によつて処理することが最も適切でありまして、従らに中央に集めることばかりが簡素化であり経費の節減であると思うのは非常な間違いであると思つております。

更に今回の眼目である区長の任命であります、これはどう考えても私は憲法違反であると思つておりまして、先ほども憲法違反でないというお説もあつたのであります、非常にむずかしい俗耳に入りにくい御議論のように思われるのであります。憲法の明文で地方公共団体の長は住民の直接選挙によるということが明白になつており、又今回の改正による特別区も地方公共団体であることは極めて明白であり、政府もそういうふうに言明をしておるのであります。その地方公共団体という言葉は内容がいろいろあるから一概に言えないのだというような解釈は、我々法治国のおきましては到底安心してこれを許すことができないのであります。いつ基本的人権たる選挙権を剥奪されるかわからない、極めて不安な状態に置かれることになりまして、法治国民としては到底承服できない解釈であると思つております。而も今回は昨年選挙された二十三の区長を任期半ばに知事が任命したものとみなすという、こういう乱暴な修項を含んでおるのでありまして、これは区民の選挙権、或いは当選者の意思を全く蹂躪するものでありまして、憲法にきめられました基本的人権である参政権の冒涇であり、蹂躪であると思つております。こういうことを一片の法律でいたしますれば、今後の日本の国民は如何なる公職の選挙も安んじてできないと思つて。いつ勅選とみなされ或いは政府が任命したとみなされるかわからないのでありまして、こういう憲法無視の乱暴な法案を起草される政府当局の頭脳を以てしては、到底私は自治なんというものは理解できないと思つております。美濃部博士を初め最近法学協会から出されました二十数名の少壯憲法学者の書籍にも、明白に地方公共団体の長、特別市、特別区、財産区、地方公共組合、すべてその長は公選すべきものであるということがはつきり言われております。美濃部博士のごときは曾ての市制第六條の市の区であるところの大阪の区もこれは公選にすることが憲法の趣旨に合うのだということ、その日本国憲法概論第九十九に明白に説かれておるのであります。いわんや東京都の特別区の区長を任命するということは私は全く乱暴な解釈であると思つております。

結論におきまして、今回の区長任命が実際的にも何らの実益をもたらさないし、又法律的にも非常な憲法違反を侵している。こういうことをなぜこの際急いでやるかは私も理解に苦しむのでありまして、せつかく東京の植地的な、自治を知らないこの都民が区長選挙を通じ、地方選挙を通じて自治に非常な関心を持たせる四年に一回唯一の民主的な教育としてのこの選挙を剥奪するなどということは、非常に日本の自治制の将来にとつて悲しむべきことであると思つております。どうぞこういう法案はできるだけ慎重に

御審議の上誤りなきを期せられるように希望する次第であります。

4 区部であります区のあります部分というものは、一体としての都市生活を営んでおるのであります

公述人（法政大学教授 猪間驥一君）

専門ということから申しますというと、私今日公述人として立ちますのが果して適任であるかどうかということは問題であると存じます。ただ市民の一人といたしまして生活の体験から意見を申し上げたいと存じます。・・・それから第六が、東京都の自治区に関する問題であります。・・・

最後に、この東京都の自治区の区長の任命制でございますが、これは今非常に問題になっております。併し市民の一員といたしまして感じますことを率直に申し上げますというと、任命制に私は結構として賛成でございます。何故かと申しますと、東京を市と私は申したいのでありますが、**区部であります区のあります部分というものは、一体としての都市生活を営んでおるのであります**。私自身決して杉並区民としてそう意識を持つておりません。現に私自身は杉並区に住んでおりますが、晝は千代田区で働いておるのであります。子供は文京区の学校へ行つております。そのようにあちらこちらへ勝手に行きまして、そうしてそこで以て施設を使わせて頂いております。これを損傷することもありましたようし、無論そこでいろいろとお世話になつておるのであります。これは決して杉並区だけで生活しておるわけではございません。事務的に考えましてもこの各区がそれぞれ仕事を分割しますならば、連絡の上での厄介さということでも我々の負担におえないものになるだろうということを感じずる次第であります。私どもの希望といたしましては、東京区部が、市と申したいのでございますが、これは一体として一つの意味を持つて、そうして動いて頂きたい、これが私の哀心願うところでありました。市民として願うところでありました。それにはこの改正を少し飛び越した議論になるかと思ひますが、実は私はこの自治区というものをして頂きたい、こう感ずる次第であります。行政区にして頂きたい、但し、只今申します特別市の行政区ではありません。旧觀念の行政区であります。つまり、我々は都知事を選挙する、都知事というものには絶対の信頼を置きまして、都知事の意味によつて一切をやつて頂きたい。以前には区長は市長の任命するものでございました。あのような恰好のものにして頂きたい、その代りに、この区というもの、今現に東京二十三区ありますが、これは大き過ぎます。我々が何をいたしますのにも、例えば印鑑証明一つもらいますのにも、杉並区なんぞでございまして、殆んど半日がかりでそこへ出かけて行かなきゃならんというようなことになつております。無論これは小さく分けて、支所を設けまして、或いは出張所を設けておるところもございまして、この出張所を設け、支所を設けなきゃならんということが、実はこの区が大き過ぎるということに原因しておるのであります。そこで私は、この区はもつと小さくして欲しい、もともと東京の市、東京の区部は、これは十五区並びに八十二カ町村が昭和七年に合併しまして、このような大きなもの

になつたのであります。それが三十五区に分かれて、更に二十三区に縮小されております。こういうようなことになつておりますので、我々の日常生活には非常に不便になつております。もとの八十二カ町村十五区、更にもう少し細かくして、我々が何でも僅か十分か二十分で行ける所に、一切の仕事が済むようなふうにして頂きたい。先ほど市民の意識ということについて申し上げましたが、我々市民の意識は持つております。東京市民としてそこに育つた市民としての意識は持つておりますが、区民としての意識は全然持つていないと言つても差支えないのであります。私自身のことばかりじゃありません。区長の選挙となりますと、最近杉並区長選挙もございましたが、僅か二割しか投票しないのであります。一旦これが知事の選挙になりますと、七割まではこれを選挙してあります。このベースもよほど違います。こういう意味から申しまして区というものをもつと我々身近かなものにして頂きたい。一方この区が大き過ぎるのに対しまして、我々は大き過ぎるものですから、これを別にどうしようという考えは我々には湧かない。併しながら我々自身は我々の周囲については非常な関心を持ちます。現に出て行かれる区会議員が決してその区全体のことをお考えにならないとは申しません。申しませんが、一番地元のことを一生懸命になされるわけでありまして。どうも我々のおります所は道を余り直してもらえないというので相談しまして区会議員を選挙いたしましたところが、その次から非常に砂利なんぞを入れてくれる。これは決して区全体のためから言つていいこととは思つておりません。併し我々の生活から行きますと、直接の範囲は非常に我々は又意識を持つてあります。従つてこの区が小さくなるということを我々は希望するのであります。併しそれにしてもこの小さな区が全体から離れ、ばらばらのものになつてもらいたいとは決して思わないのであります。ばらばらになるということを私どもは恐れます。現にばらばらになりつつある。今度の最近自治区になりましてから、自治区の権限が少いということで始終この自治区に対して権限を寄せという運動が始つてあります。自治振興費三十五万円というようなものが杉並区の今年度の予算にも組上げられてあります。恐らく宣伝騒ぎに使われるのではないかと邪推するような次第であります。こういうようなことにむやみに時間や金を使つて頂きたくない。我々自身の生活のためにもう少し使つて頂きたいと思つてあります。こういうふうになつて現に二十三区になつておりました、この区に直接関係されておられますかたとしましてはその権力の増大を図られるのはこれは当然であります。自然そういうふうになるのも当り前のことと思つてあります。これが私どもはわからないのであります。こういうふうにはばらばらの施設が行われ、それに統一がないというようなことになるならば、一層その傾向が助長されるならばこいつは誠に残念なことだと思つてあります。又今現にこの区というものが一層その権力が増して行きますとばらばらになるとしまして、果して財政的に成り立つかどうかということを見ますと、これは絶対成り立たないのであります。成り立たない。現に我々のこの東京都民として区部に対して使つております費用が二百七十六億ばかりになつてありますが、そのうちで区が四十八億、都が二百二十八億、これを出してあります。これに対して税金がどれだけであるか、一般財源から

やつておりますのが、区が大体四十七億、特定財源が一億でありまして、それで四十八億になるのでありますが、都のほうで出しておりますのが百二十六億、これを併せましてそれで百七十三億、それに都の出します特定財源百二億を足しまして二百七十六億というので大体辻褄が合っているのでありますが、これを若し各区それぞれ一般財源からだけやつて行こうとしますと、百七十三億の必要に対して税収入が区で以つて五十八億、都で以て九十五億、併せて百五十三億、二十億円だけ不足が出るのであります。これを各区に一層の権力を與えるようなことにいたしまして、各区がますますいろいろの仕事をするということになりますと、現に今日でも千代田区のごときは三千万円からの地方財政調整交付金を都から受けているのでございますが、ほかの区から上つた金をここへ埋めるということをしていっているのでありますが、これがなくなると各区の財政的均衡を破壊すると思っております。今度の改正によりましてこの区長の権限が増すとか何とか言うのではありませんけれども、その方向に現在の法制というものが向いつつある、これを防ぐという意味におきまして私は区長の任命制に賛成いたしたいと、かように感じているのであります。憲法の問題もございます。・・・

**5 都が頭脳であるならば、区はその手足であるというような関係にあるのではないかと
思うのであります。その間の関係が有機的に一体となつて繋つておりますので**

公述人（東京新聞論説委員 立川克捷君）

地方自治法の一部を改正する法律案につきましての意見を述べよというお求めなんでございますが、大体この法案の概略を見てみますると、まあいろいろな点で相当問題になるとは存じます。併しながらこの一部改正法案が指向している方向というものは、私としては大体是認できる方向ではないかと考えておるのであります。特にこの法案の改正案のうちで、今一番問題になつております東京都と区の関係であります。これにつきましては、私が現在関係しております東京新聞社におきましても、非常に何と申しますか、紛争が激化しました際に社説を載せたのでございます。それは無論私個人の考えではなく、我が社の論説委員全部が寄つて、各方面からの意見も聞き、種々検討を加えた結果を載せたのであります。従いまして本日私が述べますことも大体その趣旨に則つたものであります。その要旨をまあ簡単に要約して申し上げますと、確かにこの改正点で法理論上とか、或いは選挙権の平等を剥奪するものであるとかというような議論が起ることもあえて否定はしない。否定はしないが、併しこの問題を検討する基準は、あくまで実際の立場からこの問題を検討して行くのが妥当ではないかという趣旨のものであつたのであります。そこで本日私が述べます意見も、その方針に従いまして、これが例えば区長の任命制が憲法違反になるとか、或いは公選制度が廃止になるとか、選挙権の、平等な選挙権を剥奪するものになるとかというような、まあ非常に高踏的な、高踏と申しまするか、そういう、法理論からではなく、極めて常識的でありますし、非常に通俗的でありますかも知れませんが、私個人が一部民としまして、或いは区民として考えていること、或いは感じておるこ

とを申述べてみたいと思うのであります。先ほどもどなたかが、東京都を一つの、一体の有機体として考えるということは極めて陳腐な考えだと、こういうお説を述べられたかたもありますが、私個人としましては、逆に東京都というものは飽くまで一つの有機体として考えて行くのが当然ではないか、ということから、私はこの問題に対する私の意見を始めて行きたいと思うのであります。これをまあ卑近な例であります**が人間の体に例えま**
するならば、都が頭脳であるならば、区はその手足であるというような関係にあるのでは
ないかと思うのであります。その間の関係が有機的に一体となつて繋つておりますので、
それぞれの根本とする活動ができるのでありまして、これがお互いにばらばらであり、或いはお互いが勝手なことをするというようなことでは、それぞれの持つておる機能が発揮できないのではないかと考えます。例えば現実の問題としまして、現在の東京都の交通について見てみますと、大体その国鉄、私鉄、地下鉄、都電、バスなどという交通機関を毎日利用しておる乗客の平均数というものは、八百六十三万という大きな数字になつております。そのうちから、まあ無論乗つた場合には自分の住居へ帰るのであります。或いは乗換えをする人もあるでしょうし、まあそういったようなものを差引いてみましても、約二百万という人が現在、毎日この交通機関を利用しておるのであります。この数字を見てみましても、まあこの二百万というのは大体において子供を除いて一家の生計を支えておる男女であろうと思われるのであります。従いまして、そういう二百万からの人が毎日これは動いておる。ともかくどつかへ動いておるということになりますと、やはり現在の区というものがお互いにやはりそこに相関性があるというふうにまあ考えられると思うのであります。又これを皆さんすでに御承知でありましようが、この例を千代田区にとつて見ますと、千代田区の晝間人口というのは二百七十九万という数字に達するのであります。これが夜になりますと、八十八万という数字に減るのであります。やはりこのほかにも我々が都民として、或いは区民としてこの東京都の地区内において生活を営んで行く上におきまして、それぞれにそれぞれの地区が全く関係がなく、或いは関連性がないのではないというようなことは、まあこの事実を挙げただけでもわかると思うのであります。このほか具体的な例を挙げますれば、無数に挙つて来るわけでありますが、従つてその東京都の特別区と申しましても、これはやはりそういった観点から、そこは、その生活につきましてはおのずからいわゆる地方の公共団体というものとは違うものがあると私は考えるのであります。現在のこの都と区のいろいろの紛争は、その性格について現行法が地方公共団体と同様にしておるというようなことが、非常に問題を複雑にしておつたと思う。いろいろの紛争の原因になつておつたものだろうと考えます。これが今度の改正で、区の性格は東京都の内部構造であるというふうに規定されて参りましたのは、私はこれが本当の区のあり方ではないかと思うのでございます。私は今まで区民に與えられておりました区長の選挙権がなくなるというようなことが、全く問題にならないなどということは申しません。これは確かに問題にはなると思います。併しこの問題を論じまする場合には、飽くまで基本的な考えとしましては、特別区というものの性格如何が中心になりまして、それを基に

しまして現実的に具体的なことについてお互いに論争する。或いは批判するというのが極めて正当な方法ではないかと思うのであります。そこでまあ東京都というものを一つの有機体というふうに考えますと、有機体であります以上、そこに動脈が手足まで通つておらなければ、これは有機体の作用をしないということは、これはまあ当然のことです。併しながらそれだからといって例えば人間の手足でもそれぞれ独特の活動分野を持っております。そのことまでが、この例えば区長の公選制を廃止して、区長を任命制にするというようなことになりましたら、そうした手足の特別な機能まで全く否定され、その活動が封じられるかということ、私は実際問題としてそういうことはあり得ないと思うのであります。若し仮にその頭脳の中になる東京都にして、そういう考えが有りますならば、これは東京都自身を麻痺させることになると思います。従いまして今度の改正が実施されます場合には、むしろ都としましてはますますその手足の活動を盛んにして行くということが当然の任務と申しまするか、義務と申しまするか……だろうと信ずるのであります。まあ一区民の希望として申しますれば、例えばお役所なり、或いは出張所なりに参りますと、大概のことがそこで片付くと、そういう区ができるといふことは、これはもう誰しも希望しているところであろうと思います。又この区長の公選が廃止されて、任命制になりますならば、特別区が持つておりますその自治的な性格というものが、全く株殺されるかと言いますれば、まあ法案を読みましても、その自治の性格は依然として残されておりますし、又逆にこの法案を見ただけの感じから、読んだだけの感じから申しますと、この改正案が実現しますと、そういう区の自治的な活動というものは、今までよりも多くなし得るといふようになるのではないかと考えられるのであります。従いまして若しこの改正が実施されて、そういう結果にならないといふようなことであれば、これは大いに世論を喚起し、批判して差支えないと思ひますし、又それらの、そういうことが具体的に現われぬといふことを批判するといふようなことが、私は或いは自治を發達させるという根本ではないかと思うのであります。無論この民主主義を發達させ、或いは自治を助長する上において、制度と、それから選挙といふものが、重大な役目を持つておることは私は否定いたしません。併しながらそういう自治、そればかりがこの自治の全部ではないのでありまして、本当を申せば私は区民といふものが、そういう具体的な問題についていろいろの自分たちの批判を批判し、それを何と申しまするか、その批判を達成するやうな方法をとつて行くといふことが、まあいわゆる自治觀念といふものを發達させる本当の基盤ではないかと思うのであります。それが若し区長が任命制になつたならば、そういうことは全然できないのかと申しますと、私はこの法案を読んだ限りにおきましては、絶対にそういうことはないように思われるのであります。例えば監査制度といふようなものもございます。こういうようなものが本当に現在も利用されているかどうか。公選された区長なら、監査制度を利用する必要がないといふのでは、私は本当に自治を考えているものではないかと思うのであります。今度の改正成案を見た場合におきましても、そういう権利までは全然剥奪されておられませんので、従いましてこの改

正案が具体物に行政の簡素化になり、能率の増進になるかということ、この実施された暁において、そういう区民として持つておる権利というものを利用して批判されるなり、或いはその行政の責任者に対してそれを糾弾するとかいうような途は、依然として私は残されておると思います。更に都民としまして、或いは区民としまして、もう一つこの紛争に関しまして率直な感じを申し述べてみまするならば、この紛争というものはすでにもう相当年月に亘つております。従いましてこの紛争が更に来年も続く、或いは再来年も続くというようなことでありますると、これは都民としまして区民としまして、甚だ迷惑だと言わざるを得ないのであります。というばかりでなく、若しこの紛争がそのように続いて参りますと、現在でも相当いわゆる二重行政というものが行われておりますが、ますます都と区との対立がこの二重行政を促進し、激化するという結果になるのじやないかということ、これを私は非常に恐れております。従いまして今度の改正法案というものは必ずしも完全無欠だとは私は思つのはおりません。併しながら現在の段階におきましてはこれを一応の基準といたしまして、そこに区と都の間にまあ円満な解決策ができ上るということを都民としまして、区民としまして率直に望んでやまない次第であります。

6 組合といたしましては結成当時から都区の一体性という立場から

公述人（東京都職員労働組合都区調整対策委員会事務局長 小関晋一君）

私は都の職員組合の執行委員をやつておりまして、更に現実には区に勤務するものであります。そういう立場から本日公述いたしまして、組合の職員の利益を守るためにその実情を申上げることができるということ、これを非常に責任上喜びとするものであります。従いまして申しますことは、職員の身分上の問題に関連して、都の問題、区の問題等に入りたいと思つたので、この点も御了承して頂きたいと思つたのであります。組合といたしましては結成当時から都区の一体性という立場から第一線窓口事務の強化について大会決定その他によりまして方針として堅持して参つたのであります。従つて第一線窓口を強化して事務を第一線に出しまして、郡民区民本位の窓口行政強化してサービス行政を布くということですが、こういうような方針からいろいろな対策を組合として堅持して参つたのであります。二十二年になりまして自治法施行に基きまして公選区長が誕生したわけですが、これに基きまして都の職員の身分は区に移管するということ、これが二十三区から取上げられたのであります。でこの問題は都区調整の問題の中で大きな問題となつて、その際の際ごとに財源等の問題について区側から主張された問題であります。この組合の考え方につきましては、いわゆる二十三区を分断されることは都区の一体制からできない、従つて組合の方針である窓口事務の強化という点と相反する部面もありますし、現実には人事交流の面、並びに職員の勤務条件の面、その他人事の問題等につきまして非常にアンバランスを生ずるということで、当時この問題に対する反対を決議して参つたものであります。この問題が二十三区の自治権拡充運動の中に当然取上げられまして、都区調整の問題の中で論議されましたが、裁定によりまして身分は区に移管されるのだという結論が

下されたわけであります。この中におきまして組合の実情を訴えまして、更にこの問題については、都議会において組合と円満なる話し合いの上でなければ区に移管することは適当でないというような決定に基きまして、三者協議会といいますか、懇談会的なものを持ちまして、都と区と組合側の話し合いを進めて参つたのであります。この間におきまして組合側でモットーといたしますサービス行政の問題と身分移管反対の問題につきましていろいろ論議した結果、当時神戸委員会、通称神戸委員会と言われておりますが、地方行政調査委員会議において都に対するいろいろな調査をされまして第二次勧告をされるということでありましたので、これに対して組合側の意向というものを十分訴えまして、職員の署名を四万名、全組合員の署名を取りまして、組合側の意向を訴えたわけであります。更に神戸委員会の勧告が出されまして、これに対する検討を行なつた結果、組合としては都区の**一体性**、その他の身分上の問題等を通じまして、神戸委員会の勧告に対して全面的な支持をするというような態度を決定して、更にその場合に限定された行政区でもよろしいのだということに決定を見たわけであります。更にここでその実情について申し上げなければならぬわけでありますが、現在都区の**一体性**の上からどういう事態が発生して、これが従業員に対してどういう不利益になつておるか、という点を申し上げますと、都区調整並びに都区の行政の中からいわゆる税務事務所が分離されておるといふような立場、更にその他のあらゆる事務所ができて、例えば保健所福祉事務所というものができて、非常に区民はいわゆる区役所の所在地と税務事務所の所在地、その他保健所の所在地等を通じて非常にかき離れておるところに置いては不便を感じておる。更に実質的にはこれらのものはすべて同じ窓口で行わなければならない。例えば子供が生まれまして、誰か死亡した場合におきまして、出張所に行つて、区役所に行つて、更に保健所に行かなければならない。こういうような不便を感じておるわけであります。併しこれがまあ一つの農村であつて、時間的な生活をしておらない、と言うと語弊があると思いますが、特に都におきましては時間的ないろいろの制約その他がありまして、勤めて人等におきましてはそういう余裕がない場合がございます。従つて非常に不便を感じておるといふようなことであります。これが**一体性**を確保されまして、区役所の窓口、全部第一線の窓口で事務を出されたならば、強化されたならば、すべて区役所の窓口に行けば用事が足りる。従つて私たちとしては第一線窓口というものは、区役所というものはサービス機関でなければならないということを考えておるわけであります。それから身分移管の問題につきましては現実にはどういふ事情があるかと申し上げますと、現在におきましては組合において身分移管を反対しておる。更にこの問題については我が組合においては明確な結論を與えておらない。従つていろいろな区関係の各支部の要請があつて、本部において一任してやつてくれといふようなことについても、本部でやつたような場合において相当な圧迫が各区の支部長、組合にあるということであります。こういうような事実がどういふ具体的な事項になつて現われておるかという、例えば、勿論その事実については証拠をつかむことは非常にむずかしい問題でありますが、区長選挙における恩賞人事というものが行われておる、こう

ということが相当見られるわけであります。更にもう一つは区役所の職員の身分上の問題で、分断された場合においては、非常にこれは役人的な考え方ではあります。総務課長乃至は役人、公吏をやめて、場合によつては収入役になるか、その程度の途というか、その上の進級の途というか、向上の途は断たれるということもあるわけであります。更にいろいろな問題を取上げますが、実際の二十三区の**一体性**で得いろいろな協調性があるにもかかわらず、二十三区の各区が持つておる行政の機構と申しますか、こういうものにも相当な変化があるわけであります。例えば或る区におきましては部長制を布いておる。ほかでは部長制がない。更に特別出張所を併つておる。非常に事務を第一線に出すということについてはよろしいのであります。又或る区におきましては出張所の上に特別出張所を作つて、その上に区役所があつて、更に企画室を作つて、従つて第一線に仕事を出すというのではなくて、屋上屋を作りつつある。非常にこういう問題があるわけであります。以上いろいろ申し上げましたが、先ほどいろいろな都区**一体性**、それから都市行政上のいろいろな問題につきましては前回の公述人から申されましたので、私からそういうことを申し上げるのも重複いたしますので申し上げないのではありませんが、そういう点は我々の考え方と殆んど同一であります。従つて神戸勧告によるところの第二次勧告の趣旨というものは、現在生じておるところの行財政上の混乱と失費とは一日も放置することは許されない事情にあります。更に現在任期中ではありませんが、その当時の或る区長さんのまああれであります。選挙直前等におきましてこの問題が発生したわけでありまして、一つの公民館を作るために自分の選挙地盤等に建てということ策動いたします。このために当時都から交付された百六十万か百七十万の基本財源だと思ひますが、それに相当する金を調整費に費しておる。従つて学校の建築その他も相当遅らせまして責任問題が発生しておるといふような次第から申し上げまして、神戸勧告の第二次勧告の冒頭にありますその趣旨については非常に趣旨としては結構であるといふに我々は考えておるわけであります。更に現在の都民の政治意識、住民感情につきましては、前公述人から申し上げましたので私から申すまでもないと思ひますが、都民という一つの住民感情はこれは見逃せない事実であらうと思ひますが、政治意識につきましては非常にまあ低い。更に区議会等におきましても都民と申すいろいろな直接関係がある、血が繋がるということをおられますが、非常に政治的力量が薄いといふようなことから申しまして、当然二十三区の**一体性**、その他の妙味を發揮するためには中央の指導並びに監督が必要である。更に東京都政というものが布かれて参つたのは、いわゆる都政は戦時中のこれは都政がそのままなされて出て参つたものであります。特別区というのはそれに附随して当時の混乱状態からあのようなになつたのじゃないかといふふうを考えますと、特別区の妙味といふものを發揮して住民へのサービス向上、行政のサービスをするといふ部面を没却して、いわゆる行財政の権力の主張をした関係から非常にまあ問題が起きておるわけであります。こういうような拙劣な形の政治的力量であつては当然監督、指導といふものが必要であるといふ工合に我々は考えるわけであります。こういうような情勢の中から起る、いわゆる都民の行政から離反して行くということは、今

後における民主主義の高揚という局面においては非常にマイナスではないかということを考えるわけであります。従つて先ほど申し上げましたように、都民と直接繋がつたところのサービスに改善して行く行政を布いて行くというほうに主力を置く意味において、更にこれらの局面につきましては、先ほど人事交流の局面を申し上げましたが、現在或る区におきましては人事交流、配置転換を行うにも非常に困難な状態になつております。殆んど人事交流ができないほどの状態になつておりますので、人事交流の促進を図つて、そうして都と二十三区の人事交流というものを行いまして職員の質を向上して行かなければならんということも我々は考えておるわけであります。それと同時に勤務条件につきましては、税制改革その他で、先ほどその状態を申し上げましたが、実情は江東区その他の区におきましては職員の給料を拂うために金を借りたという事実もあるわけであります。従つて財政その他から見まして、現実に或る区においては超勤手当を二百時間以上、或る区においては百二十時間、或る区においては百時間もないというような非常にアンバランスを現在生じておる。それから人事上の問題においても先ほど申し上げた通り、そういう問題が発生しておるといふことであります。そういう関係から我々としては先ほど申し上げました通りに神戸委員会に対して我々の意向を十分表明しておりますので、これが神戸委員会によつて十分取上げられておるといふことで、組合の機関としては神戸委員会を支持するといふような形になつておりますので、我が組合といたしましては本案の決定促進を図つて頂きまして、都民が非常に不安に思つております都区の紛争、それから要望しておりますところのサービス行政、更に負担の軽減、それから職員の身分上の安定感を確保して業務に精励させるというような意味合におきまして、本案が国会を通過して一日も早く都区紛争に終止符を打つて頂きたいというのが我々の希望であります。

7 東京都というところは二十三の市が集まつた都市ではなくして、一つの都市であるといふように確信をいたしております

公述人（東京都副知事 春彦一君）

私は今東京都の副知事をいたしております。現実にこの問題に関係しておる仕事を毎日いたしております関係上、都区の行政の実情といふようなところに重点を置きながらお話をいたしたいと存じます。最初に都区の紛争の状態であります。私は戦前戦後を通算いたしまして東京都に二十三、四年御厄介になつております。戦争前までは都区の間には何らの紛争といふようなものはなくて非常に円満に市と区の間、都と区の間で行政が行われていたと承知をいたしております。それが最近になりまして御承知のような、紛争という言葉は非常にいやであります。円満に行かない点がありまして、都民のかたがたに非常に御心配をかけておりますことは、私ども第一線の仕事を担当いたしておりますものとして非常に心苦しく存じておる次第であります。この原因は私は今の地方自治法の立て方と都と区が関係しております仕事を規律する関係法規の立て方に矛盾があることから来ておると思つております。御承知のように現行地方自治法は特別区を市並み

の扱いをするというように書いてございますが、そのほかに例えば地方税法でありますとか、警察、消防の関係、或いは保健衛生の関係等、関係いたしまする法規は現実には特別区を市としての扱いをしないという建前でできておるのであります。従いまして今の地方自治法に書いてありまする市並みの扱いをするという大原則から見ますれば、爾余の法律が非常に間違つた扱いをしておることになりますし、爾余の法律が今の都区の行政の実情に合つておることになりますれば、今の地方自治法の書き方が適正でないということになると思うのであります。従いまして区側と都側とではこの点に関し今二つの考え方で相対立しておるというような事情でありまして、何か都が区の仕事を取上げたのだ、最近では取上げるというようなお話も一部にはあるようではありますが、これはいずれも法律によるものでありまして、国会のかたがたがその最高権威に基いて御検討の結果御制定になつた法律によつて都区事務の分掌ができておるのでありまして、私どもはその法律に基くままに実施をいたしておるわけでありまして、何も私は区から仕事を取上げるというようなことは当たらないと考えております。然るに殆んど市と同様の権限を殖やして行こうという区の根本の考え方は、機会あるごとに現われておるわけでありまして、その最も極端な一つの例は御承知のように、区が完全なる市制を布こうという運動を起されたことがあります。この運動で見ましてもわかりますように、区側はあの地方自治法の根本原則と申しまするか、それを大原則だとして強調されておるような次第であります。この地方自治法が制定されましたから、殆んど毎年のように都区の間では事務の配分並びに財政の調整に関しまして折衝を続けておりますが、最近でも二十五、六年と相当折衝を重ねまして、或る場合には国会方面のかたがたの御参画を得まして調整をしてそれを実施いたしておるのでありまして、私どもといたしましては法律の改正を要するもの、及び前の公述人の申されました組合員の同意を得られないもの、或いは軍政府のメモランダムによるもの以外は、私どもで実施をいたしておるような次第であります。それから次に都区の行政の実情でございますが、これはたびたびお話が出ましたように、私は東京都というところは二十三の市が集まつた都市ではなくして、一つの都市であるというように確信をいたしております。そういう意味で私は東京都知事はほかの府県の例で申しますれば県知事であり、市長である。市に関する限りは市長であるというように考えておるのでございまして、東京都知事が市長としてやつておりまする仕事は、ほかの市が市制その他の規定によつて行いまする仕事のうちで、金の面から申しますれば八三%の仕事をしていただしておるのでありまして、市長のやる仕事の一七%を区長さんに行なつてもらつておるというような実情であります。それから先ほど来たびたびお話が出ました区の意識の問題でありますが、私は区の意識もあり、都としての意識も持つてもらわなければならんし、又強弱の差はあつてもどちらもあると思うのであります。率直に申しまして今の二十三区を基礎にして区民の意識というものは余り強くないと考えておるのであります。今の区長さんたちと申しますか、区長さんの御意思は二十三の区民意識を作つて行き、これを高揚して行くということに非常にお骨折になつておるのではないかと思うのであります。実際面から申します

ると、三十五区時代の考え方があつて、今の二十三区の行政が非常にやりにくいという面の方がむしろ強く現われておるのではないか。具体的に申しますと同じ品川区と申しても元の荏原区との間の感じがどらもぴつたり行かない、というような感じが我々はするということくらいであります。それから都のやつております仕事であります、これは先ほど申しましたように、都が一体であります関係上都の仕事なり、施設なりは有機的に考えられておるのであります、これが運用上どうも二十三区に分断するというようなことを考えてみますと、その運用が本当に殺される面が非常にたくさんございます。二、三の実例を申してみたいと思うのであります、例えば授産場にいたしましても、公益質屋にいたしましても、これはこういう施設を利用される人たちの分布というようなものを考えまして私どもは設置するのであります、厳密の意味における区の境を基本において設置をいたしておるわけではないのであります、そういう点からも私はその地方の人というような意味で設置を考え、運用を考えておるのであります。それから都の施設を有機的に、機動的に運用いたします面から見ましてもこれは一体と考えなきやならぬのであります、その最も著るしい一つの例は保健所ではないかと思つております。東京都で伝染病が発生したというような場合には、本人の住んでおるところと、勤務いたしております場所と、経過地と或いは食事をした場所、或いはその食品の製造工場、取扱つた商品というようなものが全都内にまたがつておる場合が多いのであります、これを有機的に敏速に探索いたしまして、応急の措置をいたすというような場合には、私は二十三区がばらばらで若し捜査するようなことありますれば、適宜の措置が或いはとりにくいのではないかということを考えておるのであります、こういう面などは是非機動性が十分に発揮できるような機構でなければならぬということを痛感しておるのであります。それから経済的な運営の面から申しましても気付かれるのであります、例えば最近授産場の仕事非常に盛んになつておるのであります。授産場の経営というものは非常に簡単のようですが、実際は非常にむずかしいのであります、あの人たちにできるだけたくさんの工賃を拂いますためには、非常にむずかしいのであります、例えば授産場を利用される人たちの分布と、それから授産場に大口の仕事を出す商人とは全然別な離れておる方面であります。それから大口の仕事を一遍にこなし得るような組織になつていませんと、大口の授産事業は行われないのであります、結局町工場の下請になるというような実情であります、その間に専門的な技術を高めますと同時に、必要によつてはそれを直ちに動員できるというような機構でなければ、高い工賃が拂えないわけでありまして、そういう面から見ましても私は**一体性**ということが強調されなければならぬと考えております。又尾籠な話であります、清掃事業にいたしましてもその施設等は都内全体として必要なことは勿論わかつておるのでございますが、具体的に塵芥の焼却場なり、肥料の詰込み場所をきめるというようなことになりますと、なかなか問題が面倒であります。そういうことから考えましても、我々は都内のものとはかく……、或いは農村方面ではそのことは簡単にできても都心区はなかなか困難である、こういうものを全般的に処理いたします

るためには、やはり統制的な見方もしなければならん、こういうふうに事業、事務の上からも非常に**一体性**が強調されなければならん事情にあるのであります。

それから一方各区の実情でありまするが、これも先ほど来お話がありましたように、財源が非常にアンバランスでありまして、市町村の税として取り得るようなものを、仮にその区で取れるものと比較してみますと、人口一人当りにいたしまして七割六分ぐらいの、大きな区と小さな区とには開きがあるのであります。それから一方財政需要の面から見ましても非常に違いがあるのであります。而も人口の増して行く区、或いは固定している区、或いは設備の完備しております区と、これから設備をするという区と、非常に開きがあるのでありまして、こういうところの調整というようなことも非常にむずかしい問題でありまするし、区は都に関する限りにおきましては、成るほど一体となりまして事務、事業の移管、或いは財政の裏付というようなことを主張されるのでありまするが、一歩中に入つてみますれば、周辺区と都心区との間にその力の開きがある、これは当然のわけでありまして、区側のそういう間の調整にいたしましても、果して区側だけでこういう財源の調整等がうまくできるかどうかということは、私どもの最近の体験から申しましても非常にむずかしいことではないかと考えております。

それから今お話が出ました人事交流の行詰りというような点もこれは事務の能率を上げる上から言いましても、是非建直さなければならん大事な点の一つだと考えております。こういう意味で私は都区の行政は**一体性**ということを強調し、能率を上げ、簡素化するという方向で進まなければならんということを痛感いたしておるのでありまして、そういう意味から申しまして今度の修正案には私は大体この都区の問題では賛意を表しておる次第であります。その第一点は先ほど申しましたように、今度は区で処理いたします仕事を法定いたしまして、そのほかの仕事で、ほかの都市であれば市がやる仕事は都でやるということで、都と区の仕事がはつきり分れたわけでありまして、その意味におきまして仕事の分担についての論議が少なくなったということは、これは都区政の明朗化のために非常に結構なことだと考えておるのであります。

それから次に区長の公選廃止の問題でありまするが、先ほど来申しましたように、区として処理する事項は法定せられまして、その以外の市長としての仕事は知事がやるという建前にはつきりきめられるわけでありまして、こうしてみますと、区の性格、区長の性格というようなものはつきりして来るわけでありまして、私は先ほど知事は知事であり市長であると申しましたが、そういう意味で東京都の市長は知事である。ただその中の一部分の仕事を区長にお願いしておるといふ形になつておるのであります。而もその区長にお願いいたしまする仕事は主として営造物の管理運営というような面が多いのでありまして、営造物につきましては先ほど申し上げましたように、その区のみを考えないで、もう少し広い立場で都民を考えて頂いて運用して頂かなければならん面が非常に多い。いま一つは知事が区長に事務の委任をいたす部面が今後だんだん殖えて参ると思うのでありまするが、これは知事の権限を区長にお願いするのでありまして、その区長さんは区民のことも勿論

であります。全体の都民ということも考慮に入れて仕事をして頂かなければならぬ面があり、出て来るわけでありまして、そういう意味から申しまして私は今度の知事が区会の同意を得て任命するという制度は、今の都区の行政の実情に適合するものではないかと考えておるのでありまして、今度の選び方は逆コースである、或いは官僚の区長ができるのだという御批判もあるようでありまして、私は公選の知事が公選の区会と御相談いたしまして区長をお選びして、それがどうして官僚の区長になるのかわからないのであります。

それから今申しましたように、今度の制度は都区の**一体性**ということが強調せられて、それが組織化されることになりまして、何と申しますか、都区の事務の調整に関しましては助言及び勧告ができる。委任事務につきましては指揮監督ができるということになりますれば、いわゆる都市行政の**一体性**というものがますます発揮せられることになるわけでありまして、これによりまして私は行政の簡素化も促進せられましようし、或いは経費の節減の面にも大きな期待がかけられるのではないかと考えておる次第でありまして、私は今度の改正の方向は大体私も実際に仕事に関係いたしております者として、東京都政が一段と刷新される案ではないかと信じておる次第であります。

第13回国会 地方行政委員会 第53号 昭和27年6月16日(月曜日)

8 区は単純な行政区画に過ぎなかつたことは、三十五区を二十三区に併合した当時において市民がそれに対してどういう考えを持つておつたかということだけでも了解ができる

参考人(明治大学教授 弓家七郎君)

問題は憲法九十二條に言うところの地方公共団体とは何であるかということと、第二に特別区は憲法第九十二條の意味における地方公共団体であるかどうかということに帰着するものだと、こう考えるのであります。それで憲法九十二條には、地方公共団体というのが事実として存在することを前提として、そういうものの組織及び運営に関する事項は法律でなければ定めてはいけない。又法律で定めるに当つては地方自治の本旨に基いてでなければ定めることができない。こう言うだけでありまして、何が地方公共団体であるか、又何が地方自治の本旨であるかということは定めておらないと思うのであります。そこでその憲法九十三條以下は更にその九十二條の地方自治の原則というものをもう少し詳しく書いたものであると考えます。地方自治法はそしてその原則を更にもつと詳述したものであると思うのであります。地方自治法に言うところの地方公共団体のすべてはだから必ずしも憲法に定めておるところのいわゆる地方公共団体ではないと思うのであります。これでこの地方公共団体というのは地方自治法に定められてありますけれども、この地方自治法の定めておるところの地方公共団体と憲法の定めておるところの地方公共団体はだから必ずしも同じではない。憲法の定めているのはもつと本質的なものを定めておるのである。つまり地方公共団体の存在ということをも前提としまして、その地方公共団体に自治権を認めるということでありまして、その地方自治団体が何であるかということになりますと

いうと、ここに特別区の性質を考えますと、それが果して憲法九十二條に定めているところのあの地方公共団体であるかと言いますと、私は憲法九十二條の地方公共団体と九十三條に定められておりまする地方公共団体、即ち九十三條には、その地方公共団体の議会の議員とか長とかは住民が直接に選挙しなければならないということでありするけれども、あれは九十二條よりはもう少し狭い地方公共団体の規定ではないかと、こう思うのでありますが、その特別区は少くとも地方公共団体よりはもう少し狭いものである、と言うのは特別区というものが実質的に見まして九十二條の地方公共団体でないということは、それはその区に**一体性**がないということ、生活の中心がない、或いは団体意識がない。これらについてはもう説明を要しないと、こう思うのであります。**区は単純な行政区画に過ぎなかつたことは、三十五区を二十三区に併合した当時において市民がそれに対してどういふ考えを持つておつたかということだけでも了解ができる**と、こう思うのでありますが、実際の生活面におきまして区というものを中心とした、つまり区というものが社会上、経済上一体としての自治団体を構成しておるかというその意識がないのであります。団体意識がないとすら私は考えるのでありますが、そういうふうに考えますので、その区はいわゆる憲法九十二條、九十三條の地方公共団体ではない。例えばその自治法の定めるところの地方公共団体というものは、中には公共団体の組合とか財産区とかというようなものもありますけれども、それもその基本的な或いは基礎的な府県とか市町村とかいうようなそういう地方公共団体と本質的に同じなものであるとは考えられないのであります。それは地方公共団体であることを否認するものではありませんけれども、憲法に保障するところのあの地方公共団体ではないと、こう考えるのであります。それはあの地方自治法の中にも幾多の規定がありまして、府縣市町村とは同格のものでないことが明らかにせられておるのでありますし、又沿革上もそうなっておりますし、第一に市民の政治意識、団体意識と申しますか、東京の都民は東京都民である、どこに住んでいるかと言われまして、私は東京だと言いますけれども、何区に住んでいるというようなことは余り言わないということによりまして、そして自分たちの区長の名前も、自分たちが選挙しているのでありますけれども、選挙したときには覚えておりまして、あとで区長さんの名前は誰だと言われても一向覚えておらないのが殆んど大多数ではないかと、こう思うのであります。そういうようなことも考えまして、この地方公共団体と言う中には幾つもの段階がある、種類がある。そして憲法の保障しているところの、その長は住民から選挙しなければならないという、あの憲法の保障しているところの地方公共団体は府県とか市町村とかいうものだけであつて、それは特別市もその中に加わるかもそれは私は知りませんが、財産区とかそれから組合とかいうものでないことは明らかなのであります。特別区もその範疇に属するものではないか……属するものである、私はそのように考えます。従いましてその特別区の区長をたとい住民から選挙させなくても、決してそれはこの憲法の規定に違反するものではない。このように考えておるものでございます。

以上であります。

9 純粋な法理的に申しますというと、とにかく二十三区の存する区域についての一般的な本来的な団体としては、やはり都というものが考えられておるのでありますから

参考人（衆議院法制局長 入江俊郎君）

憲法九十三條の規定によりますと、地方公共団体の長はこれを住民の直接選挙でやるという規定になつておりまして、それから地方自治法を見ますと「地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。」とありまして、「普通地方公共団体は、都道府県及び市町村」、「特別地方公共団体は、特別市、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする。」とございますので、文字をただ形式的に考えますと、憲法の地方公共団体というものは、地方自治法で言う普通地方公共団体も特別地方公共団体もすべて該当するやに考えられます。ところが現在の地方自治法の規定によりますとも、又一般の認めるところによりますとも、少くとも地方公共団体の組合、なかんづく一部事務組合であるとか或いは財産区につきましては九十三條の二項の規定がそのまま働くようにはなつておりません。私はこの現在の事実を基礎にして少し考えてみたいと思つたのであります。

そこで結論といたしまして、私は現在の考え方、即ち一部事務組合であるとか財産区は、これは地方公共団体とは言いますけれども、憲法九十三條二項の地方公共団体ではないと解することがまあ妥当だと思つるのであります。なぜそういうふうな考え方になるかと申しますというと、これはやはり憲法が地方自治というものを、明治憲法では認めてなかつたものを新しい憲法で取上げましてそして憲法上の一項目とした、その趣旨に鑑みて考えなければならぬと思つるのであります。私は地方自治と申しますのは地方々々におきまして、我々住民の日常生活に密接な関連を持つております公共的の事務を、その地方の住民が自主的に地方地方で共同処理して行こうという一つの政治形態であろうと思つるので、これは私どもの日常生活に非常に直接しており、そして又極めて民主的な色彩を持つておるものと考えます。即ちこれは私の考えでありますけれども、地方自治というものは、勿論国家の制度によつてこれを規制するのには違いありませんが、その実体としてはやはり社会的の存在として相当根本的な又自然発生的な面のあるものであると考えておるのであります。そういつた人間にとつて一般的であり且つ又本来的な民主活動を、地方自治が極めて重要であるというような考えになりまして、憲法がこれを特に取上げて、憲法上の要目とし又憲法上の保障を與えたものではないかと思つるのであります。それでありまして、私は憲法九十三條二項の地方公共団体と申しますのは、およそ法律で地方公共団体と言えればそれに何でもなるのではなくして、私どもの実際の社会生活、そうしてそれは相当歴史的な背景を持つておる現実の社会生活そのものの上におきまして我々として極めて重要な且つ又我々の生活にとつて本来的な意味を持つ面のものでなければならぬ。即ち憲法九十三條の地方公共団体と申しますのは、一般的且つ本来的な地方自治の団体を言うのではないかとまあ考えておるのであります。そう考えて参りますと、従来扱われておりました地方公共団体の組合、なかんづく一部事務組合であるとか或いは財産区と申しますのは、

すでに存する一般的或いは本来的な地方自治の団体を基盤として、或る場合には技術的に又便宜的に、或いは又或る場合には特別な事項のために設けられる団体でありますから、そこまでを憲法が地方自治の団体として憲法上のあのような嚴重な保障を與えたと解すべきではないように思うので、従つて現在の扱いとしても私は妥当であり、これが憲法上の解釈としても適当なものではないかと考えておるのであります。

そういうふうな現状をもとにして憲法の規定を振り返つてみました上で、更に今問題になつております特別区について考えてみたいと思うのであります。現行の地方自治法の上におきましては、特別区につきましては一般の市とかなり扱いを異にしてありますし、又特別区の存する区域というものを特に**一体性**を以て考えたり、都との間に極めて密接な関連性を認める規定がありますけれども、併しどうも私は現在の地方自治法の上におきましては、この特別区というものを私のいわゆる一般的な且つ本来的な地方自治の団体として規定されておるのではないかと思うのであります。この点はその実体の問題でもあり同時に形式の問題であると思ひますが、**実体から申しますと、言うまでもなく東京都制ができましたときに、東京市というものがまあいわば消えてしまつて、そして地方自治の精神から言うと極めて問題を包蔵する制度として続いておりましたのが、終戦後地方自治法の規定が制定されましたときに、特別区というものを認めて、これに制度的には広汎な権限を與える建前にしたのであります。**即ち現行の地方自治法の二百八十一條の二項と申しますのは、丁度現行の地方自治法第二條の第二項と同じ形をとりまして、広くその地方々々における公共的事務を処理する団体としてこれが法律上規定されております。「普通公共団体は、その公共事務並びに」云々というそういう事務を処理するというこの地方自治法第二條第二項の規定、それからそれと同じような規定を特別区に置きました二百八十一條二項の規定というのは、これは相当日本の地方自治制度の法律の制度の上でも沿革のある規定でありまして、同じような趣旨の規定が明治二十一年の市制、町村制の中にもあり、それが更に明治四十四年の市制の全文改正のときに同じ趣旨で現在のような規定が作られております。それから府県につきましては二十三年の府県制にはそういう規定がなかつたのを、明治三十三年の府県制のときに同じような規定を置きまして、それで市町村も府県も能力としては地方公共団体として同じであると、但し府県は一方官吏である知事がある長になつておりました点においていわゆる不完全自治体と言われましたけれども、能力の点から申しますと同じように扱われておつたのであります。ところが東京都制におけるあの特別区の権能は、その規定とは全く違つて、特殊な限られた事務を行う、而も東京都制の下における区というものは、東京都の内部機構として考えられておつたように思うのであります。さて地方自治法になりまして特別区の権能を規定するときに、現行の二百八十一條二項が置かれました。その点からみましますと、特別区というものについてはいろいろな考えもありましようけれども、制度的に申しますと、やはりこれは市町村と同じな一般的且つ本来的な地方自治の団体として規定を置かれたものであると思うのでありますので、私は現行の地方自治法の上では、やはり特別区は憲法九十三條二項の地方公共団体で

あり、従つて区長は住民の直接選挙ということが当然ではなかつたかと思うのであります。ところが一体その特別区という制度を地方自治法の改正でその性格を改変することができるかどうかという問題であります、私はこれはでき得ないことではないと考えるのであります。

今度の地方自治法の改正案によりますと、特別区の存する区域における住民の日常生活に密接な公共的事務の処理は、一応これを都の任務といたしまして、特別区はむしろ都の内部機構的なものとして規定を改めております。即ち特別区は依然法人格を有する団体ではありますけれども、二百八十一條、殊にその第二項以下の改正規定を読みますというと、市町村と本質的に性格を異にするもののように制度ができ、そして又幾多の規定と照応いたしまして、確かに今度の改正案の狙うところは、特別区の性格をそのように変改したのではないかと思うのであります。ただこの特別区の性格をかくのごとく変改すること、即ち昔東京市が存在したあの区域の一般的公共事務の処理を、大きな区域である都というもの、その都にすべてを任せるといふやうなやり方については、当、不当の問題は大いにあらうと思ひます。又地方自治の本旨といふやうなものに照らして妥当であるかどうかといふことは、これは相当議論があらうと思ひますけれども、**純粋な法理的に申しますというと、とにかく二十三区の存する区域についての一般的な本来的な団体としては、やはり都というものが考えられておるのでありますから、憲法の要請はそれによつて満たされておるのではないか。**不完全か完全かは別として、憲法の要請はそれで満たされているのではないか、従ひまして純粋に法理論的から申しますというと、このような改変は法律の改正によつて不可能ではないといふに私は考えております。即ちこの改正は、現行の地方自治法の下では、特別区はやはり憲法九十三條の地方公共団体として取扱い、そして又その性格を法律によつて規定付けておつたのを今申しますように改変してしまつたのでありますから、その改変した地方自治法のこの規定を是認するといひますといふと、これは憲法九十三條の地方公共団体ではなくなつてしまつて、あたかも組合であるとか或いは財産区といふものが九十三條の地方公共団体ではないと同じやうに、勿論財産区とは特別区は性質が非常に違いますけれども、憲法の上では九十三條の地方公共団体ではなくなつてしまつたと、こつういふやうになると思ひます。すでに地方自治法のかくのごとき改正を是認すると申しますといふと、区長が住民の直接選挙であるといふことは、当、不当の問題を別にして、憲法上の純粋な理論から申しますと憲法上の要請ではないと私は思ひるのであります。そこで今回の地方自治法の改正で二百八十一條の二、第一項の改正規定、即ち選任に関する規定であります、これは政府原案でも又衆議院修正案でも共に憲法違反の問題にはならない、専ら立法政策上の当、不当の問題であるやうに考えます。それから衆議院で若干修正をいたしまして、二百八十一條第一項、二百八十三條、附則第十七以降等を修正しておりますが、この修正は恐らく特別区に関する従來の沿革を顧み、こつういふやうな規定にしたほうがいいと考へたのであらうと思ひますけれども、併し私に言わせますと、二百八十一條第二項以下の改正規定が政府原案通りで、別段の修正を建前において見てい

なかつたとする以上は、今回衆議院で若干の点を特別区の規定について修正した部分は、法理論といたしましては、この問題の結論に別に影響を及ぼすものではないのではないか、そのように考えております。

以上私の所見を申し上げます。

10 自治法は地方自治体としての実体を備えていなかったかに思われる特別区をなぜ基礎的な地方公共団体として認めたのであるか

参考人（日本弁護士連合会弁護士 島田武夫君）

私から意見を申し上げます。

先だつて都の関係者から日本弁護士連合会に区長の選挙制を任命制に改めることの法律上の可否について質問を受けたのでありますが、いろいろ研究の結果、区長の選挙制を任命制に改めることは憲法に違反するという回答をいたしましたのであります。この回答は実際の政治面には触れないで、専ら法律的立場からだけお答えしたのであります。複雑な都制、区制の内容について調査することは非常に煩雑で、時間も許しませんので、ただ法律の面から見た回答にとどめたのであります。本日はその弁護士会の回答した内容について申し上げたいと思うのであります。

一体この東京都の二十三特別区は地方自治体としての実体を備えておるかどうか、この点について私は法律を離れた、即ち法律をないものとして、区は自治体であるかどうかということについて疑問を持ちましたので、このことを区の方に質問したのありますが、満足な回答は得られませんでした。が自治体というからにはみずからの意思決定を成るべく自分の経費でその意思決定を実行する組織と機能を備えていなければならないと思うのであります。然るに地方自治法はこの区を地方公共団体にしてしまつたのであります。この点に問題の原因があると私は思うのであります。そこで区は現実に自治体としての実質を備えていないものとして、これを本来の自治体でない姿に帰して、これを都の行政区域にするか、又はこれに基礎的な公共団体としての権能を付與して自治体の実を挙げしめるかということが、これが問題の核心になると考えるのであります。それで前の立場をとれば、区長は都知事の任命制になりますし、後の立場をとれば区長は区民の公選制でなければならないということになるだろうと思うのであります。御存じのような地方自治法の二百八十一條乃至二百八十三條によると、都の特別区は区の公共事務及び都條例で区に属せしめた事務を処理し、原則として地方自治法の市に関する規定が準用されるということになっております。この建前から見て、特別区は基礎的な地方公共団体であると見られるのであります。

なお第九十二帝国議会における所管大臣の、地方自治法提案理由の説明には、東京都の区は特別区であつて、原則として市と同一の権能が認められる。これと同時に東京都は基礎的な地方公共団体でなく、都道府県と同様に市町村を包括する複合的な地方公共団体である。こういうふうはこの提案の理由が説明されておりますし、又地方自治法の施行に関す

る県通牒のうちにも同趣旨のことが述べられておるのであります。これによつて見ましても、地方自治法が特別区を基礎的な公共団体として認めたものであるということは明らかであると思われるのであります。

それでは**自治法は地方自治体としての実体を備えていなかったかに思われる特別区をなぜ基礎的な地方公共団体として認めたのであるか**。この理由は明らかではありませんが、将来特別区として地方自治体としての実体を備えしめるように漸次法令を改正して行くつもりであつたものと推定されるのであります。昭和二十二年地方自治法が立法された当時には、立法者は民主主義の理想を高く掲げて、近き将来特別区が理想的な自治体に発展して行くことを期待し、その前途を祝福していたものと思われるのであります。特別区を基礎的な地方公共団体であるときに見るときには、これに矛盾する法令がないではありません。例えば地方税法、生活保護法、それから児童福祉法とか社会福祉事業法などは、特別区の存在を無視したような規定があります。併し地方自治法の立法当時はこれらの規定はすべて特別区に順応させて行くつもりであると考えられるのであります。従つて現在特別区の存在を無視するような法令があるからといって、特別区を基礎的な公共団体とした地方自治法の規定は誤まつていると即断することは早計ではないかと思うのであります。憲法第九十二條には、地方公共団体の組織及び運営に関することは地方自治の本旨に基いて法律でこれを定めると規定しておりますが、この規定は單に組織や運営にとどまらず、どんな団体を地方公共団体として認めるかについてもこれを法律に委任しているものと解されておるのであります。この憲法の要請に基いて現行の地方自治法は特別区を地方公共団体に対し、先に申上げますように区を特別区という基礎的な公共団体として認めねばならない必然的な理由はないと思うのであります。併し理由の如何を問わず、地方自治法は憲法の委任に基いて区を基礎的な地方公共団体として認めたのでありますから、今更これを基礎的な公共団体として認めなかつたのだということはできないと思うのであります。地方自治法上特別区が基礎的な地方公共団体である以上は、憲法第九十三條二項によつて区長は区民の直接選挙によつてきめられなければならない次第であります。都の側の代表者は、地方自治法上地方公共団体の組合や財産区は地方公共団体であるが、その長を住民が直接選挙するという憲法の原則は適用されていない。特別区も地方自治法上この組合や財産区と同様にその長を住民の直接選挙によつてきめる必要はないのであると主張されるのであります。併し特別区は人口三十万乃至五十万の多数を擁し、数億乃至数十億の課税を負担し、政治的にも社会的にも市町村以上の重要性を有しておることは御存じの通りであります。これを事務組合や財産区と同一視することは常識上許されないのではないかと思うのであります。仮にこれらの公共団体の内容を除いてその形式だけを法律的に見ましても、自治法は特別区を基礎的な公共団体とする目的で立法されており、従つて区長や議員は憲法第九十三條二項によつて住民の選挙によつてきめることを前提としておるのであります。従つて自治法の中には区長や議員のきめ方については何らきめておらぬのであります。然るに事務組合におきましては議員や組合長の選挙や選任方法は組合同規約できめることになつて

おるから、直接にはこの憲法の支配を受けんでもいいことになつておるのであります。又財産区にあつては関係市町村又は特別区の條例によつて議会を設けることができ、その長を置かずに関係市町村長や特別区長が事務を処理することになつておるから、これ又直接憲法の支配を受けんでもいいことになつておるのであります。右のような次第で、特別区を公共団体の事務組合や財産区と同一に扱うことは、扱おうとする都側の見解は、法律的には正しくないと思われるのであります。先に申しましたように、どんな団体を地方公共団体として認めるかということは憲法の委任があるのであるから、法律で勝手にきめることはできないのであります。従つて地方自治法を改正しまして、特別区は基礎的な地方公共団体ではなく、都の行政区画であるか又は財産区であるというふうにする性格を変更すれば、区長は如何ような方法できめても差支はないということになると思われるのであります。併しかように改正をするには、憲法第九十五條によつて住民の過半数の同意を要することになつております。この同意なくして軽々しく地方自治法を改正することはできないのであります。この点について都の側の代弁者は、一の地方公共団体のみに適用される特別法の改正について規定している。ところが二十三特別区に同時に適用される法律の変更には、これは一の地方公共団体というに当らないから、九十五條の適用はないのである、かように主張されるのであります。併しかような字句の末節に拘泥した解釈には左袒できないのであります。一体この憲法九十五條はその表現が甚だ不明確で、学説もいろいろ分れており、その解決は甚だ困難な問題を包含しておると思うのであります。学説を大別すると、この規定の文言に重点を置く説、これを仮に形式的な解釈と申しましようか、それからこの條文の精神に重点を置くもの、これを仮に実質的な解釈と申しましようか、大体この二つに分れるのであります。形式的な解釈からすれば、憲法九十五條には一つの地方公共団体とあるから、二つの地方公共団体に適用される特別法を包含しないことになるのであります。併し憲法がかような杓子定規の解釈に満足するものでないことは言うまでもないのであります。又この九十五條には特別法という文字を使つておりますが、この特別法という文字が甚だ不明確であります。普通には特別法は一般法に対して用いられる言葉であります。地方自治法は自治に関する一般法であるとすれば、自治法は特別法ではないから、自治法を改正するのは憲法九十五條に該当しないということになるのではないかと、かように形式的に解釈するときには、憲法九十五條は死文と同様に相成るのであります。憲法が地方自治の制度を認めたのは、御存じのように警察法の前文、教育委員会法、地方自治庁設置法などに規定せられておるよう、国民に属する民主的權威の組織を確立し、公正な民意によつて国民全体に対して責任を負うところの政治的基本單位としての自治体を認めたものであると思うのであります。従つて民主的な基本組織を破壊するような法律の改正は憲法の欲しないところである。憲法九十五條にいわゆる特別法は自治の精神に悖るような法律を制定することを指しておるものと解せねばならないと思うのであります。従つてここに特別法というのは、自治の原則を示す法律を一般法というに対して、これに反する法律を特別法という文字で言い現わしておるものと解するのが妥当であるよう

に思うのであります。

さて特別区の区長は区民の直接選挙によつてきめるといふ憲法の規定は、地方自治法の本質から流露した規定であると解せられるのであります。その運用の実際面を見ないで、憲法や自治法の建前から見ると、この制度が自治の本旨に反するとは考えられない。むしろ自治の本質をなすものと考えられるのであります。従つてこれを改正して区長を任命制にするには住民の賛否を問わねばならないことに相成るのであります。

最後に特別区は果して自治体としての実体を備えているかどうかは甚だ疑わしいと思うのであります。仮に基礎的地方公共団体としての実体を欠いているとすれば、特別区はその実基礎的な地方公共団体ではないのであるから、これを基礎的な地方公共団体として扱う必要はないのではないかと。従つて区長を任命制に改めても差支ないのではないかと、こういう疑問が起るかも知れぬのであります。併し特別区の実体が自治体としての実質に欠くところがあるにしても、地方自治法はこれを地方公共団体として一旦認めたと誤りがないとすれば、法律の面では基礎的な地方公共団体になつておるのであります。この法律が廃止されない限りは特別に法律的性格を勝手に変更することはできない。これは地方行政一般に通ずる原則であります。従つて改正案によつても区長を任命制に改めることはできない。改正案では区長は区議会の同意を得て都知事が任命するということになつておりましたのを、衆議院では反対に、区長は都知事の同意を得て都議会が選任するとしたのであります。併しそのいずれにいたしましても、区長が憲法第九十三條二項に言うところの住民の直接選挙でないことに変わりはないのであります。で、都民又は区民の全部又は一部がかような改正を歓迎するか否かは別問題といたしまして憲法九十五條に適合しない改正であるということに変わりはない、かように考える次第であります。

大体私の申上げることはこれで終わりました。御質問がありましたら……。

11 世の中の人がよく我々は区民意識はない、都民意識のみがあるのだと、こういうように申しますが、そういう東京の都民の考え方は旧東京市民意識であつて

参考人（東京大学教授 杉村章三郎君） 本日地方自治法の一部改正法律案につきまして意見を述べるようにということでもかり出た次第であります。併し問題が限定してありまして、この法案の全体につきまして私見を述べるのではありませんで、法案が第二百八十一條の二、即ち特別区長選任方法につきましての見解を求められておるのであります。実はこの問題につきまして私の見解はすでに先月十九日でありましたか、衆議院地方行政委員会の公聴会の席上で申上げてあるのでありまして、その速記録を御覧願いたいのであります。この速記録には誤植もあるようでありますし、又当日私が述べましたところで意に満たなかつた点もありますので、多少繰返して申し上げます。重複の点が多々あると存じますが、お許し願いたいと思います。

元来都制の問題は明治二十一年の市制、町村制制定以来と申していいほど多年の懸案でありまして、昭和十八年の戦時中の改革によりまして一応解決いたしました。終戦後地

方自治法の制定を契機としまして再び問題は焦点を変えて蒸し返した感があるのであります。地方行政調査委員会でも都制の問題は特別市制の問題と共に最も取扱いに困つたものの一つであります。両者ともに大都市に関する問題の一環といたしまして、とにかくそれぞれ一連の勧告をいたしたのであります。私の意見はやはりその勧告に相当盛られておりますので、勧告起草当時のことをちよつと申上げて見たいと思ひます。その勧告起草の方針といたしましては、この会議の性格としまして、先ず都と特別区との間における事務配分をいたしました。ついで都及び特別区においてそれぞれこれを処理するに心要な組織及び財源措置を考えたわけであります。事務配分に当りまして、一般の府県と市町村との関係と違ひまして、都と特別区の場合は、**都が特別区の存する区域、即ち旧地域における一貫した行政をなさなければならない建前から、特別区に属せしめる事務を列挙する方針**をとりました。その内容として、住民の日常生活に特に密接な関係のある事務で者も全体として統一的且つ計画的に処理する必要のない事務、即ち大体におきまして営造物に関する事務を中心としまして特別区の手務を考えて、私どもはこれを都の手務として両者の間の責任を明確に区別し、将来両者の間の紛争を断つための努力をいたしました。即ちこの委員会といたしましては、一方において現在の特別区の能力においてなし得ることは成るべくこれに任せると共に、他方において都が二十三区において一貫的な都市行政を成るべくやりやすくするために、従来のような都吏員を区へ配属するところいうを認めますし、又財源措置としては、従来特別区が賦課徴収する区民税を還付税方式によつて都が徴収すべきものとしておるわけであります。併しこれによりまして特別区の性格を変更するというような意識はなかつたように思うのでありまして、むしろ現制度の下において都が一貫した行政をやりやすくする最大限の考慮を拂つたものと私は解釈いたしてあります。ところで委員会におきましては更に都の組織の問題、特に区長選任の問題につきまして多くの議論が出ました。この問題につきましては憲法九十三條第二項の規定の関係上特別区の権能を如何に制限いたしたといたしましても、そう簡単に公選以外の方法をとるということはできないわけであります。学説としまして、特別区から財産区の末に至るまで、すべての地方公共団体の長は公選でなければならないという説はとらんとしまして、仮に基礎的地方公共団体或いは一般的権能を持つ地方公共団体だけに九十三條二項の適用があるものとし、特別区は神戸勧告とか或いはこの改正法によりまして、基礎的地方公共団体或いは一般的権能を持つ地方団体たる性格を喪失したのだから区長公選を要しないという説をとつたといたします。私はこの説に対しては知事公選廃止というものの将来根拠になるのじやないかということで、今これは再検討しなきやならんと思うのでありますが、たとえこの説をとつたとしましても、そうなりますと都制の場合におきましては、二十三区の区域には上級地方団体はあるといたしましても、二十三区だけを区域とする特別市の基礎的地方公共団体が存在しないということになります。と申しますのは都と二十三区の特別区とは区域を異にする団体でありまして、都が二十三区に如何に広汎な行政権を行使するからと言つて、旧東京市が復活したというわけではないからであります。この点はよく世間、世

人ばかりではなく、自治法の権威者と言われておる人におきましても往々錯覚を起すようなことでもあります。世の中の人がよく我々は区民意識はない、都民意識のみがあるのだと、**こういうように申しますが、そういう東京の都民の考え方は旧東京市民意識であつて、恐らくは三多摩或いは島嶼を含む大東京都民であるという住民意識というものは、これはそうあるかどうかということは私疑問に思つておる次第であります。**かように考えて参りますと、現行都制の建前では、たとえ権限が局限されたとしても、特別区に憲法九十三條二項が適用がないという解釈は自信を持つてはとることができませんでしたが、神戸勧告では、区長の選任の問題はこれを見送りまして、現行制度のままとしたのであります。従つてこの点は法案に対する衆議院の修正によりまして、区長を区議会で知事の同意を得て選任するという方法をとりましたも同様であります。それは憲法には長は住民が直接選挙をするというふうに明記してありまして、直接選挙以外の選挙自体につきまして解釈の余地がないからであります。

以上私はこの問題を特に神戸勧告の線を基礎として私見を申しに過ぎませんが、区長を間接選挙にするというようなこと、その他の修正で、都と区との間の意見がまとまればこれに越したことはないのでありまして、実際上の見地から申しますならば、私は妥協案の成立を希望するのであります。要するに現行制度を基礎とする都区の問題につきまして、私の意見は神戸勧告の線を大体出ないのであります。何ら憲法上の疑点がなく都区の紛争問題をなくし、一体的な都市の行政をなし得る理想的な姿としまして、東京都はどういうふうな制度の下にあるのがいいかということ最後に申し附加えたいと思います。この種の理想案としまして三つのものが考えられます。その一つは、二十三区を全体として一つの特別区を作りまして、三多摩地方を以て一つの県とする案であります。これは東京市政調査会が多年主張しておるところであります。第二は、道州制を作りまして、同じく二十三区を全体まとめて一つの都市とする案であり、第三は、現在の東京都の全体を一部市と考えまして、その下において二十三市及び三多摩の特別市町村というようなものを考えまして、両者共に大都市の下部機構として共存共栄の体制を作るということがこれでありまして、第一案は**都区と三多摩が特殊の一体をなしておる現状**から見ますならば、これを採用することはできないことは明らかであります。これを強行すれば現在の五大市と所属の府県との争い以上のものが繰返えされることになるのでありましよう。第二の道州制案というものは、これは日本全国或いは少くとも関東六県全体の問題でありまして、これはよほど政治力がなければとり得ない、いわば非常な理想案であります。そこで第三案となるのでありますが、これは結局現在の東京都の全区域を特別市とするというそういうことであると考えて頂けばよいのでありまして、それはすでに昭和十八年の東京都制において採用せられたことでありまして、私はこれがまあ最も実現し能う案ではないかというように考えます。これは又この案は府県を以て上級団体とし、知事を以て市町村長より上位であるというふうなことを考えるのは、我が国の多年の伝統でありますけれども、真に地方自治の理想からするならばむしろ邪道でありまして、都が市町村の団体によつて、大都市として

又帝都として、英国のロンドン市に匹敵できるような名誉ある地位を占めるということこそが、東京都の最終の目標とすべきことではないかと私は現在考えております。

これで私の陳述を終わります。

第13回国会 地方行政委員会 第55号 昭和27年6月18日(水曜日)

12 特別区ができましたときのいきさつから申しまして、同時に元東京市である、一体をなしておるところの一部分である

岡本愛祐君 ……現在の地方自治法並びに憲法九十三条によりまして特別区というのが憲法九十三条に言う地方公共団体であると考えておられるのか、考えておられないのか、それをお尋ねいたしたい。

国務大臣(岡野清豪君) お答え申し上げます。

私はこの東京都におけるところの特別区というものは憲法九十三条の地方公共団体というものには入っていない。こう解釈しております。

岡本愛祐君 それはどういう根拠によつてそういうふうにお考えになつておるのですか。

国務大臣(岡野清豪君) それは特別区というものは御承知の通りにいわゆる特別区でございまして、成るほど自治法におきましても市に関する規定を適用しておりますけれども、もともとこの特別区ができましたときのいきさつから申しまして、同時に元東京市である、一体をなしておるところの一部分であるところのものである、こういうような実際上の情勢から申しまして、これは完全なるいわゆる憲法に言うところの自治体を以て遇するには市政運営上私は面白くないと思ひまして、そうしてその特別区というものは、やはりできました当初から、成るほど市の条例、市に関する規定を或る程度できるだけこれを適用して行くという自治体には考えでおつたのでございますけれども、併しこれを完全なる憲法の九十三条に言うところの地方公共団体とは認めていなかった。と申しますことは、それあるがために若しこれを憲法九十三条の地方公共団体であると考えますならば、その後でできましたところの警察法とか道路法とか何とかというようなものは、皆これは完全なる市であるならば、只今の特別区に適用せられているような法律が適用せらるべき筋合のものじゃない。その意味におきましても立法制度の上から行きまして、法の運用から行きまして、只今までのところは特別区は憲法九十三条に言う地方公共団体じゃない、こういうような実体を備えておるわけでございます。

13 特別区が大都市社会を構成いたしております一部分であるわけございまして

岡本愛祐君 ……もう一つお尋ねしますが、私は地方自治法によつて地方の自治の本旨に基いてこの特別区を市町村と同様な基礎的な地方公共団体にするつもりが十分に立法の意思の中に含まれている。それをなぜ今までそういうふう成長せしめなかつたか、地方自治法で企図しているごとき本当の基礎的な地方公共団体にこれを成長せしめなかつたか。それは都の責任であり、政府の責任であり、国会もその一つの責任を負わなければならぬ

い点があると思うのですか、その点はどうですか。

政府委員（地方自治庁次長 鈴木俊一君） 御指摘のごとく地方自治法の制定当時の考え方とその後できました各種の立法との間におきましては、実際問題といたしまして乗離があるわけございまして、その後の立法はしばしば従来申上げました通り特別区に寓する区域を一つの市とみなすと同じような考え方で処理している法例が非常に多いわけございまして、これは御指摘のように政府が立案いたしましたものもあるわけございまして、併しそれも国会において御可決になつているわけございまして、さような意味では関係をいたしましたものに責任があると言えば責任があるということございまして、併しながらさようなふうな発展の仕方をして来たということは、やはり**特別区が大都市社会を構成いたしております一部分であるわけございまして**、さような大都市社会を構成している分子という性格から、一般の独立いたしました市と同じような姿で現行地方自治法において取扱つておられますも、それをどうも実際問題として貫いて行くことができない。それを強いて形式的に普通の市と同じように扱うということになりますと、いよいよ大都市行政の一元的な運営ができなくなるという実際上の必要から、さような立法的な措置或いは政府の行政措置が行われて来たと思うのでございまして、今回の改正案におきましてはさような実際の成長の過程、推移に鑑みまして、それらの各種の特別法と地方自治法との間の乗離、遊離している状態を実際の実情に即した姿にして行きたい、それこそが大都市における地方自治の本旨というものにむしろ合致するのではないかというふうに考えてかような立案をいたしました次第でございます。

14 古くからの沿革によつて東京市として発展して参りましたその区域を如何に処理するかという問題である

岡本愛祐君 二十三区と都との間の争い、つまり二十三区の自治権の拡充の要望をめぐつての都区の争いというものは数年来あつたのであります。そこで一昨年都区調整協議会というものが作られまして、私どももその委員になつて、中立委員になつて、その調停に尽力したのであります。勿論そのときにおきまして地方自治法に定められている特別区の性質を変えようというようなことは都側も意図していなかつたのであります。即ち都側におきまして憲法上の地方公共団体で区があるという前提の下にこの協議が進められたのであります。・・・とにかく従来の特別区が持つておつたものよりか多くの事務を特別区に与える、多くの権限を特別区に与える、そうして自治権を拡充して来た。それを都側も認めておつたのであります。ところが突如としてこの法律によつてそういうような成長の仕方を阻もうとすることが私にはどうしても納得できない。これが一つであります。

それからこの改正、即ち特別区を憲法上の地方公共団体から引下げて、憲法上の地方公共団体たらしめないようにする、その目的は、行政の簡素化だというお話であります。・・・行政簡素化ということが民主政治、民主主義に反してはいけぬのであつて、飽くまで民主主義を成長せしめるために行政簡素化をしなければいかん。だから思い切つて行政簡素

化をするならば、民主主義も何もかわらないですならば、それは官僚独善が一番いい簡素化になります。併しそれは民主政治の原則に反する。だから区の、特別区のあり方というものも単なる行政簡素化の目的ではいけない、区が地方自治法に言われておるような、規定されておるような線において自治権を拡充してやらなければいけない。この行政簡素化の目的のためにやつたのだということは甚だ私は不可解に思うのであります。それから……、その二つにしておきます。

政府委員（地方自治庁次長 鈴木俊一君） 特別区と都の間の事務なり権能の調整につきまして都区の調整協議会を設けて、そこでいろいろ検討をして来た方向と違うではないか、かような性格を変更するという事は考えていなかったのだと、こういう点でございますが、特別区につきましては、いわゆる特別市の問題と異りまして、やはり元の育ちは同じ東京市といたしますか、さような一つの地域社会の中のいわば構成の問題でございまして、**古くからの沿革によつて東京市として発展して参りましたその区域を如何に処理するかという問題であるわけでございまして**、これはやはり多年相互の間に問題があつたわけでございまして、この点について神戸委員会におきましては、特別区に対して事務の配分を明確にする、それによつて都区の間の調整を行うという一つの方向を示しておりますが、政府といたしましては、その事務の配分による特別区の権能の調整、地位の変更ということをお考えたのでございますが、更に実際の運営の実情から考えまして、特別区において区長の処理いたします仕事の非常に多くの部分が都なり、或いは都が国から委任を受けて処理しております事務を更に委任を受けて処理しておるのが非常に圧倒的に多いわけでございまして、さような特別区の仕事の実情等から考えて、やはりこれは都と特別区との間において、行政の執行機関の面においてはいま少し一体的な形における選任が行われていいのではないかとということで、事務の配分のほかに更に選任の点についてもかような案をお考えたわけであります。これがやはり第二の問題に移りますが、ひいては政府が今回全体の行政機構改革の方針にいたしております行政簡素化という面におきましても裨益するところが少ないとお考えたわけでありまして、ただ先ほど行政簡素化という一つの命題でこれをお考えたのだというふうに取りえますように申上げた点は、言葉が至りませんで不適當でございましたが、要するに終戦後のこの地方自治制度につきましては、各種の点においていわゆる合理的な制度にするという面におきまして更に再検討を要する点が少ないと思うのであります。さような問題がやはり一つであるわけでございまして、簡素化というのは、合理化と申しますか、御指摘のごとく民主主義の基本原則には触れない限度において行政の能率化なり合理化なりを図る、かような考え方でありまして、かような区長の選任方法を変更いたしましても、これはむしろそれが大都市自治の本旨に合致するのであるというふうにお考えおるわけでございまして、これによつて民主主義の基本に触れる改正であるというふうには考えていないのであります。

15 特別区の性格が、都との間に切つても切れない密接な、有機的な一体的な関係がある

岡本愛祐君 次に、そういたしますと、区長の公選をやめる、区長の公選をやめて任命制にするためにこの特別区の性格を変えちまつたと、こういう逆なように見えるのでありますが、この任命制がいいか、或いは衆議院の、間接選挙といいますが、「選任」とこうありますけれども、間接選挙の意味でしょう、そのほうがいいのか、どちらがいいと思うのですか。

政府委員（地方自治庁次長 鈴木俊一君） 政府の原案は、都知事が特別区の議会の同意を得て選ぶということでありましたが、衆議院の修正はそれを逆転いたしまして、特別区の議会が知事の同意を得て選ぶ、かようにいたしましたわけであります。この点は形式から申しますと全く逆転をいたしましたように感ぜられますが、政府といたしましては、特別区の性格が、都との間に切つても切れない密接な、有機的な一体的な関係があるという事実からいたしまして、特別区の区長の選任が、特別区と都との両方の意思の合致するところに基いて選任されるということに相成りますならば、都の行政の一体的処理という見地から申しますと、やはり数歩の前進であると考えてるのであります。政府案におきましてはその点を、都知事が候補者を出しまして議会の同意を得るというのでございましたが、修正案におきましては、特別区の議会が候補者を出して知事の同意を得る、こういうことのでございまして、候補者を出さず地位が変りましたけれども、少なくとも選任せられるべき区長については両方の意思が合致することは明らかであるわけのでございまして、かような修正によりまして、政府案において当初意図いたしておりましたところは実現し得るのではないかというふうに考えておるわけのでございます。

16 特別区の問題につきましては、旧東京市の区域の中における問題である

岡本愛祐君 その御答弁によると、特別市の問題は地方制度調査会で検討するからそのままにしておく、特別区だけを急いだのはどういう理由ですか。私はそれも地方制度調査会でやればよいと考えておるのです。

政府委員（地方自治庁次長 鈴木俊一君） 特別区の問題は特別市の問題と異なりまして、いわば一つの団体の中の内部的な権能の調整の問題であると思うのであります。特別市の場合には現在府、県、市と全然別個の立場にありますが、二つの地方団体を如何に合一するかというような問題でございますが、特別区の問題につきましては、先ほど申し上げましたように東京の都ということで考えますれば、旧東京市の区域の中における問題であるわけのでございまして、さような意味では一つの地方団体の中における内部的な構成をどうするかという問題であるわけのであります。さような意味で、政府といたしましては特別区の問題については、この際これを解決しておきたいというふうに考えた次第でございます。

第13回国会 地方行政委員会 第56号 昭和27年6月19日（木曜日）

17 特別区全体の区域を通じてそこに一つの自治団体としての性格がある

原虎一君 昨日岡本委員に対して岡野国務大臣が釈明をされまして、特別区の性格が憲法九十三条ですか、これによるものでないような発表がありましたのですが、それはそれといたしまして、大いに議論のあるところでありますが、私は仮に性格が変わったといたしましても、区長の公選制をなぜ政府原案のように都長官の、都知事の任命にしなければならないかという点についての御説明をお聞きしたいと思うのでございます。

政府委員（地方自治庁次長 鈴木俊一君） この都と特別区との関係は古い時代の制度におきましては、東京市という一つの、一個の自治体であつたわけでありまして。そういうことはやはり大都市でありますこの東京の実態から考えまして、やはり個々の特別区がそれぞれ独立した自治団体と申しますよりも、**特別区全体の区域を通じてそこに一つの自治団体としての性格がある**。かように考えるわけでありまして。従いまして現行の地方自治法におきましては、昨日岡本委員から御指摘がありましたように、個々の特別区を一つの独立した市と同じような建前の自治団体、かように考えてできておるわけでありまして。ところがその後できました各種の特別法におきましては、やはり特別区の区域全体がむしろ一つの市と同じような性格のものである。かような立法がその後逐次できておるわけでありまして。そういう現在の法制全体から考えますと、これはやはり特別区の存する区域全体を一つの区域と同じ自治団体の区域と考えまして、さような区域において一元的な、一体的な、或いは有機的な行政の運営ができるようにすべきであるというふう考えたわけでありまして。で特別法ですすでにさような状態になつておりますのに対応いたしまして、地方自治法におきまして、さような姿のものにこの際性格を変更すべきであるというふう考えたわけでありまして。さような考え方からいたしまして、一面におきましては事務の配分をいたしまして、これは特別区の区域内にのみ主として関係をいたしますものはできるだけ特別区に委譲する建前をとりましたが、それ以外の市の事務、普通市がやっております事務は都がこれを行う。いわば従来都も区も同じような立場で仕事がやれるようになっておりましたのを都に対して広い推定をいたしまして、原則としては都が特別区の区域内では仕事をする。こういう建前にしたわけでありまして。さように性格を変更した点が一番重要な点でございます。それから更に都と区との関係におきましては、特別区が都の仕事を行います場合におきましては、都知事が特別区の区長に対して指揮監督する、さような関係に立てまして。これも**統一的な有機的な処理ができるように**いたしたわけでありまして。区長の選任の方式を変更いたしましたのもかような特別区の変革に対応するものでございまして、**都の区域におきます事務の有機的な、一体的な処理を可能ならしめ**ますためには、やはり行政の執行の当面の責任者である区長の選任につきまして、都と特別区との両方の意見の合致というものによつて仕事を行わしめるようにすることが適当であるという考え方に立つたわけでございます。さような点からいたしまして特別区の区長の選任の方式を変えた次第であります。

18 特別区の従来の沿革伝統と、都における行政の一体的な有機的な処理、という二つの

要請を如何に調和するか

原虎一君 特別区の性格を変革した、その結果今鈴木次長の説明があつたような理由を仮に肯定するとしても、区長を任命制にしなければ、今の御説明のような趣旨が都の行政の円滑なる運営を欠くという理由がどこにあるかということですが……。

政府委員（地方自治庁次長 鈴木俊一君） この都区間の行政の一体的な有機的な考慮を図るという、さような考え方だけを、突き進めて参りますと、これは例えば行政区にするということが、一番そういう手は一体的な処理が可能になる方式でございます。併しながら従来の多年の沿革、伝統によりまして、特別区というものは常にこれは法人であつたわけございまして、少くとも営造物に対する維持管理の権能というものは、如何なる時代の法制におきましてもこれを認められて来たと私も考えているのでございまして、さような意味から、これを単に統一的な処理という見地からのみ強調いたしまして、行政区に持つて行くということは、これは適当じゃないというふうに考えたのであります。しばしばさような特別区の従来の沿革伝統を、今申上げましたような都における行政の一体的な有機的な処理、こういう二つの要請を如何に調和するかということが、今問題であるわけでありまして、政府の原案といたしましては、さような二つの要請を見合わせつつ、かような特別区の区長の選任につきましても、都区両者の意思の合致した方式における選任の方式が適当であるという結論に到達したわけございまして、かような方式をとりますることによりまして、現在よりも更によく都区間の行政的一体的処理が可能になるだろうというふうに考えているわけあります。

19 都と区との間に何かの連繫があつたほうが都市一体、即ちもとの東京市というものは大都市として

原虎一君 ……東京市時代にはそういう、今度衆議院で修正したような制度があつた。まあ私過去の個人の関係のことを申しては失礼ですけれども、昭和十二年から牛塚市長、小橋一太市長、頼母木桂吉市長、大久保留次郎市長と、これは東京市会で、九十名くらいの市会で選出したわけです。このときには東京には民政、政友の二政党と、我々社会党があつた。併しながら市長をきめる場合においては、例えば紀元二千六百年のときの東京市長を如何なるものにするかという問題、そのときに大久保留次郎君を推薦する政友と、民政の中の三木武吉氏一派とが一緒になつてこれを推す。そうしてまあ他の民政の諸君は若槻禮次郎氏を推す、この場合には、一つの九十人ばかりの議員の争奪戦が起る。このくらい東京市政を暗くしたものは無いのです。今度の区長も都知事の承認を経て区会が選挙する。四、五十人の区会議員を、簡単に申上げますと、買収をした者が区長になれるということになるのです。甚だ日本の民主政治の欠点として残念でありますけれども、その点はそういうことが想像できるのであります。なつた区長はどうかと言えば、都知事の御気嫌を伺わなければ勤まらないし、区会議員側の御意見も伺わなければ勤まらない。それで何をするかというと、このくらい中途半端にして区政というものを毒する制度というもの

はない。そういう点についての一体御検討はなされていないのか。・・・ですから、そういう点について一体大臣は、或いは鈴木次長も如何なる検討をされて、将来如何なる区政も毒するものでないという確信がどこにあるか、その御説明を願いたいと思います。

国務大臣（岡野清豪君） 只今の御説は、誠に傾聴に価する御説でございますが、私もそういうような実は体験を持つておりませんのでございますが、併し事務を担当いたしております以上は、いろいろ各方面からの御意見を拝聴したわけでございます。それで、その場合におきまして今御説のようなことを強く主張されたおかたもあつたのでございますが、先ほども申し上げましたように、私どもの信念といたしましては、政府原案がいいということに絶対に盲信するつもりはございませんが、併し一旦提案をいたしまして国会に委ねました以上は、やはり国会の多数の御意見というものは政府としては何ら干渉する権限もございませんし、さように追隨せざるを得ないという立場に置かれております。そういう立場におきまして、私は先ほど申し上げましたように絶対に賛成し得べきものでもないけれども、併し根本趣旨としましては、**都と区との間に何かの連繫があつたほうが都市一体、即ちもとの東京市というものは大都市として**、そうして地方行政をやつて行くのに非常にいいことであるということの趣旨に達しましたものでございますから、これをとにかく我慢をして受け入れて、又変革されるのには国会がそういうことにおきめをされれば、どうも私ども力及ばずというような立場において考えておるので、これは只今の私の心境でございます。

20 都の行政の有機的な一体的な処理という一つの目的

原虎一君 …… 区長を任命制にしなければそういう有機的な一体の都政が、区行政ができないという理由がどこにあるか。こういう点を私はお聞きしたいのです。

政府委員（地方自治庁次長 鈴木俊一君） この**都の行政の有機的な一体的な処理という一つの目的**に対して、これを実現する方法をどう考えるかという問題でございます。この点御指摘の通りでございます。そこで一体的な処理を図る手段方法にはいろいろあるでございますが、その目的を達する限度、程度にも又いろいろあるわけでございますが、私どもといたしましては先ほど来申し上げましたように、都区間の事務の配分を明確にいたしまして、その間の紛争をなくするという、又一旦配分されました事務の処理につきまして都として一体的に処理できますような上下の指揮監督の関係を明らかにすること、それと区長の選任の方式を変更する、こういういわば三本の柱によつて都区の一体的な処理が相当程度に確保できるというふうに考えたわけでありまして、勿論**一体性**という点のみを強く考えますならば、行政区にすることが一番理想でございますけれども、その点は纒々先般来申し上げましたごとく、これは実際に東京市の沿革に鑑みまして適当でないという結論を我々強く抱いておるわけでございますが、さようなことができないといたしますならば、かような方式で参りますことが目的を達する実際の実情に即する方法ではないかというふうに考えた次第であります。

21 東京都の特別区は二十三区が一体的な連帯性を持っております

占部秀男君　そこで、私は地方制度調査会と都政調査会のこの答申について二、三お伺いしたいのですが、この都と区の性格の問題については、この二つの答申はどういうふうな方向を示しておりますか。

政府委員(自治省行政局長 佐久間彊君)　特別区の性格につきましては、地方制度調査会の答申も都政調査会の答申も、表現は多少違う点はございますけれども、考え方は大体同様であると考えております。

占部秀男君　同様であるというのは、どういう内容でありますか。

政府委員(自治省行政局長 佐久間彊君)　特別区の性格につきましては、従来からこれを自治区とすべきか、あるいは行政区とすべきかという議論があったわけでございます。現行はその中間と申しますか、いわゆる制限自治区ということで、自治区ではございませぬけれども、**東京都の特別区は二十三区が一体的な連帯性を持っております**ので、その関係で、その権能につきましては普通の市町村よりも制限をされておると、かような意味におきまして制限自治区というふうにいわれておるわけでございます。その現行の考え方、性格につきましては、地方制度調査会の答申におきまして、それを妥当なものとして判断をされております。それから都政調査会の答申におきまして、同様に制限自治区としての性格とするのだという考え方を示しておられます。

22 大都市の実体に即して統一的に一体的に処理を要する問題

占部秀男君　私は、この現在の都政の行き詰まりを打開する方法としては、これはもちろん都政も区政も地方自治でありますから、団体自治の立場、住民自治の立場を貫いてまいるなければならないと考えておるわけですが、特に三本の柱があると思うのです。一つは、区長の公選の問題、二つは、財政権の自治というか、特別区の財政権の自治というか確立の問題、三つは、都区の間の専務事業の配分を、責任をはっきりさせた配分を行なっていく。これがやはり、根本的な解決というわけではありませんが、当面の解決の問題としても大事な問題ではないかと思うのです。今度のこの法律案を通覧いたしますと、財政権の問題については、確かに従来よりは課税権もはっきりしてきたし、いろいろな点で特別区が自主的になった程度は強い、事務事業についても、これはあとで両方とも御質問はするわけですが、相当移譲になっておる。他の市に近くだんだんできておる、一般市にですね。そういう中で、区長公選が抜けておるということは画竜点睛何とか、仏つくって魂入れずとかなんとか、ことばはあるのですが、どうもそういうような気味がしてならないのでありまして、やはり当面の行き詰まりを打開するためにも、当該区なら区で、はっきりとできる仕事がたくさんあるのでありますから、それを住民自治の立場から、住民によって選挙された代表によってその行政が執行される、こういう方向をやはりとる

べきではないかと、かように考えるのですが、この点はいかがでございますか。

政府委員（自治省行政局長 佐久間彊君） 特別区の制度の改革につきまして三つの柱としておあげになりましたものにつきまして、私どもも重要な問題点、ポイントがこの三つであろうと思うのでございます。したがって、その三つにつきまして地方制度調査会におきましてもいろいろ御審議をいただいたわけでございますが、先ほど申し上げましたように、今回の改正につきましては、あとの二つを取り上げまして、区長公選につきましては、さらに地方制度調査会の答申を待とうと、こういうことにいたしましたわけでございます。それで、なお区長公選にすることが地方自治の立場からより適切じゃないかという御指摘でございますが、この点、一般的に申しますと、そのとおりかと思えます。ただ、特別区が先ほど申しましたような制限自治区ということでございまして、何がゆえに制限を受けるかと申しますと、二十二区が事実上は一つの大都市としての実体を持っており、その部分的な団体という性質を持っておられますので、そこで**大都市の実体に即して統一的に一体的に処理を要する問題**がかなりあるわけでございますので、そういうものの処理を適切にいたしますために、都区間の協力をどういうふうにしていくのが一番いいかという観点からいろいろある程度の制限が加えられておるわけでございます。ただ、私どもはその制限と申しますか、逆に申しますと区の自主性、自治権というものを、従来よりももっと拡充すべきだという考え方に立って今回の御提案をいたしましたわけでございますが、区長選任の問題につきましては、先ほど申し上げましたように、なおいろいろ議論がございしますので、地方制度調査会の御検討の結果に待つということにいたしましたわけでございます。

第46回国会 地方行政委員会 第36号 昭和39年6月2日（火曜日）

23 広域に処理しなければならない問題が、この首都圏内にはたくさんあるわけでございます

占部秀男君 区長の公選問題については、大臣からさように御答弁がありましたから、これ以上は御質問はいたしません。ただ、大臣は内閣委員会に行かれるというお話なので、重ねてもうちょっとそのことに関連して、結局は都区の**一体性**の問題になってくると思うのです。この都区の**一体性**ということばは、区長公選の場合にもいろいろな場合にも使われているわけなんです、大臣は、**一体都区の一体性**をどういうふうと考えられておるかという、非常にばく然とした質問のようではございますけれども、非常に問題点のある問題なんです、私は、少なくとも都区は、やはり二十三区がそれぞれ一つの市ができ上がって、そしてそれが連合体になって今日の都制になったのだという意味ではないわけですし、一つの東京がずっと大きくなって二十三区になった、そういうような意味で**社会的な、経済的な、文化的な意味における一体性**は確かに私はあると思うのですが、少なくとも、私はこの都区の**一体性**という問題を、今後政府側として検討してもらう場合に、四つの問題点があるのではないかと。それは、一つは東京が都市的な構成がやはり一体であるという問題が

あると思うのです。都市的な構成が一体であるという問題がね。したがって、第二には、事務事業にどうしても切れない問題がある。たとえば交通にしる、水道にしる、これはもうどうしたって二十三区にばらばらに分けるわけにはいかない問題点がある。たとえば清掃の問題なんかも私はその一つではないかと思うのですが、これはあとで事務事業の移管のときにお伺いしますが、それから第三には、各区ごとの財源がアンバラで、これはやはり都区一体の原則に立って調整をしていかなければならない問題がある。それから第四は、都の職員ですね、これがいま御案内のように、十何万といるわけですが、この都の職員の給与、勤務条件が、これがばらばらになったのではとうてい能率のある都政というもの、したがって区政というものはできないので、**職員の給与、勤務条件の一体性**という問題がある。私は、この四つの問題は、都の行政上で都区の**一体性**という問題で基本になっている問題ではないか、かように考えるわけなのです。具体的にいろいろと申し上げたいこともあるのですが、時間の関係もありますから、少なくともそういうようなところを中心にして今後の都区のあり方の問題を私は検討してもらいたい、かように、これは希望を申し上げますのですが、大臣の御見解をお伺いしたい。

国務大臣（赤澤正道君） 御指摘のように、そういう問題が伏在しておりますために、みんなそれぞれこれに関係しておる者は迷うわけでございます。ということは、とにかく自治という精神を貫く、しかも人口がいまの一特別区だったって地方の数都市、数十都市を加えたぐらいな人口になっております。当然これは完全自治区でなければならぬし、だから区長は公選するのだと、こういう議論が非常に強く表面に出ておりますが、ただいま御指摘になりましたような**広域に処理しなければならない問題が、この首都圏内にはたくさんあるわけでございます**。そういう問題との調整を一体どうはかっていくか。完全自治区にいたしました場合には、それは自治行政ですから、まあ広域行政的のいろいろな機関をつくり、実際の方策をきめましても、なかなか完全にやることには難点があるし、逆に言って、都のほうで、その一つの行政区として、都知事の指令一下、何でもやれるという形にするのもまた、一面自治を害するおそれもある、こういうことで私ども非常に苦勞をいたしているわけでありますので、いま御指摘になりましたような四つの問題点は、私ども十分頭に入れて、今度新しくこの首都圏と申しますか、本問題についての結論を出したい、かように考えております。

第46回参議院 地方行政委員会 第37号 昭和39年6月4日（木曜日）

24 二十三区全体が一つの大都市社会としての実体を持っておりまして

鈴木壽君 最後の段階ですが、二、三お尋ねをいたします。

一つは、基本的な問題として、一体東京都における特別区、この区の性格というものをどのようにお考えになり、あるいは将来どのようなものにしていくというふうにお考えになっておられるか。この点について少しお聞きをしておきたいと思うのであります。というのは、いろいろ今回の法改正によって都から区へ相当量の事務が移譲される、だんだん

こういうことになってきますと、区というものが単なる行政区でなしに、自治区としての性格をだんだん強めていくようになっておられると思うのでありますが、したがって、お聞きしましたように、一団現在の区というもの、あるいは将来の区というものをどのように考え、どういう方向で考えたらいいかということが、私きわめて大事なことになってくると思うのでありますので、その点を最初にまずお聞きしたいと思えます。

政府委員（自治省行政局長 佐久間彊君） 特別区の性格につきましては、御承知のように、自治区とすべきか、あるいは行政区とすべきかというふうにつきまして、戦前より種々論議のあったところでございます。現行法におきましては、自治区ではあるけれども普通の市町村とは違った自治権の制限を受けた、いわゆる制限自治区であるという規定の仕方をいたしておるわけでございます。今回の改正にあたりまして、制限自治区としての特別区の性格につきましては、そのままこれを維持していくという考え方に立っております。と申しますのは、特別区の実態を見ますというと、**二十三区全体が一つの大都市社会としての実体を持っておりまして**、その大都市社会の中の内部的な、部分的な団体であるという性格を強く持っておるわけでございます。しかし、それであるから単なる行政区にするということにつきましては、これまでの沿革から考えましても、自治行政 十分民意を反映しながら住民の批判と監視のもとに行政を行っていくという地方自治の基本の考え方からいたしましても、行政区とすることには賛成しがたい。さりとて、いま申したような理由から、市町村と同様な完全な自治区にするということも適切でないということで、やはり従来どおりの制限自治区という性格をそのまま維持をしていくべきであるという考え方に立っておるわけでございます。しかしながら、その制限自治区にいたしましても、それではどの程度自治権を与えていくかということになりますと、これまでの沿革に徴しましても、いろいろその時期時期によりまして考え方に変遷があるわけでございますが、今回の改正にあたりましては、制限自治区ではあるけれども、できるだけ普通の市に近づけてまいりたい、特別区で処理のできますもので通常の市の事務となっておりますものは、なるべく特別区の責任で処理させるようにしてまいりたい。しかしながら、二十三区通じて一体的に処理しなければならないものも相当あるわけでございますから、そういうものにつきましては、普通の市と違った制限を受けるけれども、そういうものを除きましたものにつきましては、できるだけ普通の市に近づけてまいりたいという考え方をとっておるわけでございます。今後のいき方といたしましても、制限自治区という性格はそのまま維持をしながら、しかし、その与えられる自治権の範囲というものは、可能な限り普通の市に近づけてまいりたいという考え方が正しいのではなからうかというふうにお考えおるわけでございます。

25 二十三区を通じての行政の一体的な運営というものを確保していくということが主たる理由

鈴木壽君 …… 区長選出のいまのような形、はたしてこれでいいものかどうか。……

政府委員（自治省行政局長 佐久間彊君） 特別区の長の選任の方法につきましては、御承知のように地力自治法制定当初におきましては、公選でございましたものが、二十七年の改正におきまして現行のように改正をされたわけでございます。その当時の改正理由を記録によって調べてみますというと、**二十三区を通じての行政の一体的な運営というものを確保していくということが主たる理由**に述べられておったようでございます。そのような経緯もございましたので、この区長の選任方法を改めるにつきましては、政府といたしましては非常に慎重な態度をとってまいっておるわけでございます。そこで地方制度調査会に、この問題も含めまして、東京の制度に関する改正につきまして諮問をいたしておった状況でございます。地方制度調査会の御審議の過程におきましても、区長の選任方法につきまして、現行の方式につきましてはいろいろな弊害があるということは、ほとんど委員の各位が異口同音に述べられておりました。しかしながら、現行の方式をそれじゃどういふふうに改正をしたらいいかということにつきましては、区長公選にすべきであるという御意見と、知事が区議会の同意を得て任命をするという方式に改めるべきだという御意見と、両々ございまして、地方制度調査会といたしましては、先日大臣からも御答弁のございましたように、この問題につきましては、事務移譲後の状況を見て、なお今後さらに検討するというので、今回は選任方法には触れないということに答申が出されたわけでございます。政府といたしましても、調査会の答申を尊重をして、今回の御提案をいたしたわけでございまして、今回の法案にはその点につきましては、したがって触れていないわけでございます。しかしながら、私どもといたしましては、現行の方式が最善だとは、先刻申しましたとおりに、思っておりませんので、この選任方法をどう改めたらいいかということにつきましては、引き続き地方制度調査会の御審議をいただきまして善処をしてみたい、さような考え方をただいまっておるわけでございます。

26 各区でとくに統一を欠き、ばらばらになるということが非常に支障がある

辻武寿君 時間もございませんようですから、私は二、三点にしぼって質問いたしますから、簡単明瞭に御答弁いただきます。

第一は、**保健所の件ですが**、今度改正案では、施設管理だけが区にまかされて、あとのことは政令できめる。保健所は最初福祉事務所のように、仕事も人間も全部区に移管されるはずだと聞いておった。ところが施設管理だけになった。これは区側の負担が増すだけで、区として迷惑なことじゃないかと思いますが……。都のほうも、初めは区に移管する考えであった、地方制度調査会等の意見も、区に移管すべきであるというように聞いておる。それがこういうふうに**施設の管理だけになったのはどういふわけか**。その見解をお願いしたいと思います。

政府委員（自治省行政局長 佐久間彊君） 保健所につきましては、御指摘のように地方制度調査会におきましても、特別区に移譲すべきだという御答申でございます。自治省といたしましては、そういう案で政府部内の関係省と折衝をいたしたのでございますが、

なかなか関係省との意見の調整ができませんで、率直に申し上げますと、一つの妥協の結果としてこのようなことになったわけでございます。その関係省におきまして反対をされました理由といたしましては、保健所で行なっております行政が**各区でとくに統一を欠き、ばらばらになるということが非常に支障がある**ということを強く主張されておったわけでございます。

第142回参議院 地方行政・警察委員会第12号 平成10年4月23日(木曜日)

27 政府から趣旨説明

人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から

国務大臣(上杉光弘君) ただいま議題となりました地方自治法等の一部を改正する法律案の提案理由とその要旨について御説明申し上げます。

この法律案は、地方制度調査会の答申にのっとり、大都市の**一体性**及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自立性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか、所要の規定の整備を行おうとするものであります。

以上がこの法律案を提案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いて御説明申し上げます。

第一は、地方自治法の一部改正に関する事項であります。

まず、都と特別区との役割分担の原則に関する事項として、都道府県と市町村の役割分担の規定に準じて、都と特別区との役割分担の原則に関する規定を設けることとしております。

すなわち、都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、都道府県が処理するものとされている事務、特別区に関する連絡調整の事務のほか、市町村が処理するものとされている事務のうち、**人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から**、当該区域を通じて都が一体的に処理する必要のある事務を処理するものとし、特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものを除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を処理するものとしております。

次に、特別区の廃置分合または境界変更に関する事項として、その手続について一般の市町村の廃置分合または境界変更にした取り扱いをすることとしております。

また、特別区における事務の処理に関する事項として、都知事は、主として特別区の区域内に関する事務について、都の規則により、特別区の区長に委任して管理し及び執行させるものとする規定、都は、条例で特別区の手続について特別区相互の間の調整上必要な規定を設けることができるものとする規定などを削除することとしております。

さらに、特別区財政調整交付金に関する事項として、都は、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、

市町村民税法人分、固定資産税及び特別土地保有税の一定割合を特別区財政調整交付金として交付するものとする等、特別区財政調整交付金の内容を規定することとしております。

- 第二は、関係法律の整備に関する事項であります。

まず、地方財政法の一部改正に関する事項として、年度間の財政調整のために積み立て等を要する一般財源の範囲に特別区財政調整交付金を加えるものとするほか、特別区の起債制限に係る都との連動を緩和するための改正を行うこととしております。

次に、地方税法の一部改正に関する事項として、都はゴルフ場所在の特別区に対してゴルフ場

利用税交付金を交付するものとする、及び鉱泉浴場所在の特別区は入湯税を課するものとするほか、特別区が法定外普通税の新設及び変更について都の同意を得なければならないものとする規定を削除することとしております。

さらに、都から特別区への事務の移譲に関する関係法律の一部改正に関する事項として、都から特別区への事務の移譲に関し、廃棄物の処理及び清掃に関する法律、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律などの関係法律について、所要の改正を行うこととしております。

最後に、地方自治法別表の規定の改正等所要の規定の整備を行うこととしております。

以上が地方自治法等の一部を改正する法律案の提案理由及びその要旨であります。

何とぞ、慎重御審議の上、速やかに御可決いただきますようお願い申し上げます。

第142回参议院 地方行政・警察委員会第13号 平成10年4月30日(木曜日)

28 一体性、統一性の確保という観点から

保坂三蔵君 全くそのとおりだと思うんですが、一方では介護保険も保険者が区長ですね。そういう形で行政はかなりこれからも広がっていくという中で、地方自治体の基礎的な自治体としての事務事業、財政自主権、しっかり持って自治体経営していかなくちゃいけない、一方では都の方は大都市行政もやっていかなくてはならない、こういう二つの側面があるんですね。

だけれども、今回の改正は私はちょっと未完の部分があると思うんです。先ほど出ました昭和二十七年当時の大都市行政、一体的かつ統一的にもってやっていかなくちゃならない、狭いところで二十三区も分けてと、こうおっしゃいますけれども、しかし現実には、今言った全体の流れの中で分権の本旨と言えば、やっぱり集積の画一性というのを排すること、縦割り行政の弊害を除去しようとか、そういう大きな一方の流れの中で地方分権は育てる、そして今度は統合だとか境界の区画を自由にさせるといような廃置分合も認められた。

そういう中で、いよいよ自治体としては独立独歩で歩けるはずなんですけれども、一方では大都市経営、大都市としての統一性とかあるいは**一体性**という部分が残ったんですね。残ったがゆえに、まだ一部問題を持った特別区の存在になっているわけです。というのは、

基礎的な自治体となった、それに見合うような分権も行われた、しかし現実には、一つは東京都は特別地方公共団体だ、二十三区も特別地方公共団体。二重構造で県と市があるというのはよくあります。県と町村があるというのはあります。二十三区の場合は三重構造。県行政という全体の都府県行政がある、その下に特別区があるんじゃないで、もう一個中間的に東京都の行政というのは残る。この三重構造というのはやっぱりこれからひっかかっていくんじゃないでしょうかね。

地方分権というのは、結局帰るところ地方自治体をどう信頼できるかということなんじゃないですか。信頼なくして分権ができますか。地方自治体なんて力量がだめだと、こんなの任せたら危ない。この危ないとか不安というのが大都市経営の統一性とか**一体性**じゃありませんか。保健所も昭和五十年に移した、保健行政は区の行政に移した、しかし業務行政、医療行政は都に残した。これは、**一体性**を図らなくては緊急的な対応ができない、危ない、そんな不安がやっぱりああんじゃないですか。

大都市行政を統一的、一体的なんという言葉では言うけれども、大都市行政の部分を都に残したというのは明らかに二十三区をまだ信頼していない。おれが守っていかなくちゃならないという都の気持ちはわかりますけれども、その点はどういうものなんでしょうか。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 今回の改正によりまして、特別区は都の内部的な団体ではなくて基礎的な地方公共団体として位置づけられるわけでございます。そういう意味では、都区制度においても一般の地方自治制度と同様に広域的な都とそれから基礎的な地方団体である特別区という二層制の形になるわけでございます。

お話しのように、引き続き都に留保されることとなる事務がございます。それは必ずしも特別区に対する行政不信とか能力不足ということよりも、むしろ人口が高度に集中する、数百万人の人口が稠密な形で住んでいる、こういう東京の大都市地域というものにおいての行政の特質というんでしょうか、その**一体性、統一性の確保という観点から**、やはり必要な行政について特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要である、こう認められている事務、例えば水道の事務、あるいは下水道も既に二十三地域一体となったネットワーク環境が引かれておりますから、また水源の問題もございます。そういう事務については引き続き東京都で行うということになっているところでございます。

こういった事務につきましては、都区制度の性格あるいは特別区の行政の実績というものを踏まえて当然、真に必要なものにしていく方向で考えていかなければならないと思いますが、現在の考え方としてはそういうことで、**大都市地域の一体性**というんですか、それに必要な行政分野については都に留保されているものがある、こういうことでございます。

29 特別区間の行政というのは一定の水準を保つ必要がある

保坂三蔵君 御協力をいただきながら何か重箱の隅をつつつくような、おかしいじゃないかと言われるかもしれませんが、次の改革というのがあり得るんじゃないか、こう思い

つつ私は今意見を申し上げている。

大都市経営については、確かに稠密な狭い地域に八百万、あるいは昼間人口三百万いれれば一千百万住んでいるから、東京都は全体的に均衡のとれた行政をやりたい、そういうものもあってしかるべきだ、それは水道であり消防であり、こうなりますね。そうはおっしゃるけれども、ならば消防にしましても水道にいたしましても、三多摩は三百四十万、人口がいるんです。日本で一番大きな政令指定都市の横浜は三百二十万、ここには十八区の行政区があります。確かに区長は公務員ですから統一的な行政を展開している。しかし、三多摩は二十七市もあるんですからね。その三多摩が**一体性**をとるためにと言っているけれども、水道は東京都の水道に委託しているんです、消防の常備消防、消防団じゃなくて常備消防は東京消防庁に委託しているんです。

だから、上下水道にしたってあるいは消防にしたって一たん区に流しちゃえばいいじゃないですか。できないものはその時点から東京都にお願いする、文字どおり都区協議会でしっかりと論議を展開していく、点検していく、チェックス・アンド・バランスズをやっていく、僕は、これが本当の自治体のあり得る姿じゃないだろうか、それがまた信頼される、力量を試される自治体がよしやろうという発奮の方向性を持っているんじゃないか、こう思っているんです。

そこで。基礎的な問題で二つお尋ねしたいんですが、財政自主権が今度は確立された、課税自主権も大幅に強化された、こうなっておりますけれども、確かに今回は財政自主権は確立されました。しかし、それはもう昭和三十九年の見直しのときも、今まで課税は都条例で行っていたのを地方税法に移すとか、課税自主権というのはもう移っているわけです。だけれども、調整三税という固定資産税を初めとする税収で本来区が集めるものを都が一括して集めて、四四対五六という配分で区の方と都の方で持ち合っている、そして五六%で上下水道、消防などを都がやってきた、**一体性**で。

これはわかるんですけれども、しかし財調制度が残ったということなんですね。これは浅さざるを得なかったという点もあるかもしれませんが、確かに総括補てんは廃止した。総括補てんというのは一つ一つ事業を積み重ねていきまして、縦垂直形に積算して、それを総括で補助するんですから、時には地方債の金利まで補助するんですから、補助というよりも交付するんですから、これは二十三区は護送船団方式で楽ですよ。この中の総括補てんは確かにやめた、しかし財調は残った。

一方では税の偏在もありますから、これは千代田区と荒川区という区を言っただけいけれども一固定資産税だけだって二十倍ぐらい千代田区が集めちゃう、一方では二十分の一ぐらい、そういう偏在があります。しかし、偏在があるからといって水平調整も残したわけでしょう。あの水平調整というのは、今度は水平ですから、垂直じゃなくて。これも結果的には事業をやっていった方が金が出る仕組みなんですよ。となれば、こういう仕組みは当然過渡的な段階の特別区を守ってやろうという気持ち、あるいは区の方でも財政的に強い区の力もかりよう、わかりますけれども、自分の足で自主自立していけという方向

とはやや違うんじゃないか、財政自主権というのは自分の足で自分の力で財政を独立させる、こういう努力こそ二十三区に求められてしかるべきじゃないだろうか、こう私は思うんです。

財調を残したこと、それから水平調整を残したこと、そしてまた国に対しても地方交付金を区がもらわないで一括してもらおう合算規定を残してしまったこと、こんなことは独立区としての特別区の財政独立、自主自立の方向を目指すのに支障になりませんか。これは杞憂であれば幸いですけれども。

政府委員(自治省財政局長 二橋正弘君) 今回のこの都区制度の改正に当たりまして、今、委員も御指摘になりましたように、特別区は、東京都との間で課税関係におきましても、それから事務の分担関係におきましても、他の一般市町村にないそういう特例的な扱いが残るわけでございまして、そういうことを踏まえて、都区財調というのは今の課税関係あるいは事務の特例ということからいってこれを浅さざるを得ないだろうというふうに考えております。

その上で、ただ特別区の財政の自主性、自立性を高めていく上で、総額補てんということ廃止して特別区の都に対する依存関係をできる限り払拭をしていくという改正を行っておりまして、この都巨財詞につきましては基本的に法律によりまして特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるようにということで、調整三税の一定割合を財源とするということも法律で明確化するという形で、特別区に対する財源保障をより安定的なものにするという意味で改正いたしております。

特別区間に非常に大きな財源の偏在がございまして、一方で**特別区間の行政というのは一定の水準を保つ必要がある**ということからこういう仕組みを残すということにいたしておるわけでございまして、今申しましたような形でより特別区の自主性が高まるような方向での改正をいたしております、それによりまして都と特別区とそれぞれが財政運営の自主性を高め、また片方で責任関係がより明確になっていくようにということで今回の改正を行うことといたしておるわけでございます。

30 大都市の一体性、統一性の確保にも配慮しながら

保坂三蔵君 地方自治法二条四項は、ここで言う「基礎的」という文言は、地方公共団体として第一に優先的に法律制度的にもまた実態的にも扱われるものとする、いわば市町村優先の原則を法律上明確化するもの、こう私は理解しているんですけども、やっぱり基礎的な自治体と言う以上は財政の独立も図っていかなくちゃならないのは当然じゃないだろうか、こう思うわけです。

じゃ、三多摩の弱体と言っても失礼ですけども、二十三区に比べれば財政力は弱いわけですね。そこに同じ財調制度がありますか。他府県にございますか。ないんですよ。だから、これは過渡的なものとしては残していかなくちゃならないし、またそういうそれぞれの区が発展できるように、そして弱いところは場合によっては統合などをして力をつ

けていかなくちやならないという方向性を示すものだけれども、努力をしている特別区が努力のかけがないという制度はだめなんです。努力をしたらその結果が報われるような行政改革を進める。行政改革というのはややもすると最近の傾向は市民向け、区民向けなんですよね。格好いいことをやるけれども、行政のサービスが後退しても口をぬぐっているところありませんか。それは小さい政府の欠陥でもあると思うんですよ、僕は。そういうところがどうしてもひっかかるんですね。

それで、本当に財政を確立させる、財政独立の原則というのを明確にしてやるということだったならば、やっぱり基本的には自主財源を確保してやらなくちゃいけない。

今回、入湯税あるいはゴルフ場利用税の交付金あるいは航空機燃料譲与税、これは三税から移ったんですよね。ゴルフ場なんて二十三区にあるのは一カ所しかない。航空はたしか大田区しかない。入湯税と云って、最近多いんですかね、銭湯でも入湯税を払うところが。それにしたってトータル二十一億ですよ。これは貧相でしょう。それから起債制限を緩和したと、こうなっていますけれども、これは逆に言えば危ないです、どんどん起債を起こされたら。まあ危ないと言っちゃまた二十三区に対する変な言い方になりますけれども、本当の意味での自主財源、法定外普通税、楽に取れるとお思いでしょうか。全国で比べてもないですよ、法定外普通税、熱海のマンション税とか。谷川元大阪府副知事のお話をいただければいいですよ。そこなんですよね。やっぱり自分の力で立てるように自主財源をはっきりさせる。

一つだけ提言があるのでございますけれども、都市計画税はそろそろ御検討になっていた方がいいんじゃないか。これは毎年毎年都市計画税は二千億円ぐらい入っているんですよ。これは区に行くのは微々たるものなんです。両方で使わなくちゃいけない、都市計画上の共用するものを。しかし、都の方は一般住宅向けの減税をしまして二〇%ぐらい減税しているんです。この十年間トータルいたしましたら三千七百億円減税しているんですよ、初めて。ことしは単年度で、平成九年は単年度で終わって、十年はちょっとまだ確認しておりませんが、この都市計画税の移譲などを含めて**自主財源の方向性を簡単にちょっと御説明していただいて、財源問題を一応締めたい**と思います。

政府委員（自治省税務局長 成瀬宣孝君） 東京都と特別区の税源配分に関するお尋ねでございます。

今回、都区制度につきまして大幅な改正が行われることに伴いまして、**大都市の一体性、統一性の確保にも配慮しながら**、現在都に留保されております市町村税等のうち特別区に移譲できるものにつきましては可能な限り移譲することとしたところでございます。

御指摘の都市計画税などでございますけれども、これは御案内のように都市計画事業などの都市環境の整備に関する事業に充てる目的税とされておりまして、街路や都市高速鉄道などを初めとします交通施設などの都市環境の整備事業の多くが今後とも広域的な視点から東京都によりまして事業展開されることとされており、これらの税につきましては引き続き都が課することといたしております。したがって、御指摘の今後の一層の税財

源の移譲につきましては、都区制度のあり方などについての議論も踏まえながら検討していくことが必要になるものというふうに考えております。

31 都市の一体性、統一性というものを十分留意しながら

保坂三蔵君 いただきました時間がもう限られてまいりましたので、まだいろいろお尋ねしたかったんですが、そろそろまとめさせていただきます。

先ほど申し上げましたように、せっかくうまくまとまったと。上杉自治大臣、そして今度の運動の先頭になった、これは我が党のことを言って我田引水でございますけれども、都連会長ももとの自治大臣、そして都議会議員団が百二十七名、自民党から公明党さん、共産党さん、民主党さん全部がまとまって本当に一衣帯水で努力した、この結果を私たちは本当に生かしたいと思うんです。

思うんですけれども、ただいまちょっと何点かお尋ねしただけでも、やっぱりまだまだ制限自治体として、特別地方公共団体というのは二十三区以外にないでしょう。東京都はそうですけれども、ほかの自治体ではないはずですよ。だから特別区はほかの市とはやっぱり違うんです。それで、違うという中で名称もつけられない。特例市だとか千代田市というのをつけられない。それから、廃置分合も認められて、努力しろと言われるけれども、あるいは地方制度調査会もその誘導策や何かをやっているけれども、政令指定都市は目指しちゃいけないんですね。

政令指定都市ならば世田谷なんて一回努力したんですよ。十五の出張所がありまして、狛江を足してもう八十万軽く超えちゃうから政令指定都市と、区長会の会長は大ばくちをやったんです。これも結局はさたやみです。どっちがいいかわかりませんが、中核市、政令指定都市、こういうのを当然目指していいところも制限されているわけです。

それからもう一つは、廃置分合で統合しろとおっしゃいますけれども、千代田区の三万三千といいますが、昼間人口百万ですから、百万の人が昼間経済活動あるいは勉強にいそしみ、みんな生活しているわけですよ。それで、うちへ帰ってことんと寝る時間よりも働いている時間の方が多いわけです。千代田区はその人たちを準区民と言っているんですね。私は千代田は百万都市だと思っているんです。だけれども、三万六千で夜間人口でカウントされちゃうと、どこかで統合しろと。そうはいきませんよ。

だから、あそこは都会議員でいえば島と一緒にですが、特例選挙区というのは認められなかったんですね、島は認められていますけれども。だけれども、その昼間人口を認めて一人の代表が出て、最高裁もこの昼間人口を認めたんです。したがって千代田区の昼間人口もちゃんと見ていただきたい。

しかし、そうはいいましても、千代田区が独立したならば、法的にはありませんけれども、首都は東京都じゃなくて千代田区なんですか、自治体ですからね。ワシントンの州を今運動しているそうですが、ワシントンDCですから市ですよ。市だったら千代田市ですから、皇居もあるし、霞が関、永田町もありますから、首都は千代田市でしょうか。

オリンピックを仮にこれからやるとするならば、本体は渋谷区ですから渋谷オリンピック
なんでしょうか。

こんな問題があると思うんですけれども、それは一つの言葉として、東京というのは中
間的にある、これはやっぱり大都市行政が必要な部分もあるなとつくづく感じます。

いろいろお尋ねしてまいりましたけれども、先ほど申し上げましたように、せっかく、
基礎的な自治体という形で、またそれを障害していた財政にかかわる権限あるいは事務事
業、これも大幅に移管されました。平成十二年四月一日が待ち遠しいわけでございます。
しかし、現実的には二十三区は護送船団方式から財政的にもひとり立ちしていく、荒波に
好んで出ていくわけですね。だから、清掃事業の九千人の方々にも、東京都から二十三区
にやられたというお考えではなくて、これからよしやろうという二十三区の先兵として、
そのノウハウをお持ちなのでございますから、愛するそれぞれの区のためにぜひお力をか
していただきたい、そういうことを私はつくづく思います。

そして、五回の改革が行われてまいりましたけれども、できれば先々は六回目の改革を
もってきちんとした形の本来の基礎的な自治体として二十三区は育っていく、そのときは
廃置分合である程度は整理されていくかな、こんなことを思います。受け皿の特別区の力
量の強化を望み、区議会のいよいよの御研さんを望み、そして静かな改革と言われました、
今度区民にはわからないんですから、どう改革されるか目に見えませんが、これが区民
の自覚にもつながる、自覚と責任。地方分権の試金石と言われた今度の二十三区の大改革。

最後に、上杉大臣から関係者に何かメッセージをいただいて、私の質問を結びたいと思
います。

国務大臣（上杉光弘君） 私は、地方分権の推進に伴いまして、権限の移譲は今後進む
ものと思っておるわけございまして、その受け皿として基礎的行政単位としての区の対
応というものもきちっとしていただかなければならないと考えております。

なお、今御指摘がございました人口の問題、少ないところ、多いところ、あるいは昼間
人口と夜間人口の違う問題、こういうこともございましたが、**都市の一体性、統一性とい
うものを十分留意しながら**これらの問題は見極めていかなければならない。また、こうし
た特別区の再編や周辺地域とも合わせた特別区の存する区域の見直しの議論、政令指定都
市も含めた大都市制度のあり方等についての議論も必要になってくるものと考えておりま
す。

とりあえず今回提案いたしました改正でございますから、これで万全とは思っておりま
せん。経験を踏まえて、今後区民の皆様様の要求はもとより、総体的に地方分権推進を進め
ていくことも視野の中に入れて、今後の区制度のあり方というものは十分研究、検討
を自治省としても怠りなくしていく必要があると思っております。

どうかひとつ、そういう考え方、基本的な姿勢で自治省はおりますので、今後さらにこ
の地方分権の推進はもとより、行財政改革もあわせて行っておるところでありますので、
これらのことも御理解をいただきまして、立派な区制度ができ、また発展をしていきます

ことを心から希望いたしておるところでございます。

32 大都市としての統一性、一体性という要請に配慮しながら

大都市行政の一体性というものを確保しながら

朝日俊弘君 ……そこで改めて、昭和二十二年以降に限っていただいて結構ですが、この間の一連の制度改正の流れと、それからその中における今回の改正の位置というか、あるいは今回の改正の性格というか、こういうものについて自治省としてのお考えをまずお尋ねしたいと思います。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 都区制度に関しましては、昭和二十一年に区長は公選とされておりましてけれども、昭和二十二年の地方自治法の制定によりまして、都の区を特別区とする、原則として市と同一の機能を認めるということにしまして、特別区は基礎的な地方公共団体として市町村と同じ性格を持つものとされたわけでございますが、先ほどもございましたように、昭和二十七年、特別区の位置づけを変更すべきだといういわゆる神戸勧告を受けまして、自治法改正によりまして区長の公選が廃止されまして、特別区の基礎的な地方団体であるという性格は変更され、都の内部団体として位置づけられるというふうに至りました。

その後は一貫して特別区の自治権を拡大する方向での改正が行われてきておりまして、昭和三十九年の自治法改正におきましては、福祉事務所の設置など社会福祉に関する事務あるいは保健衛生に関する事務が移譲されております。また、地方税法によります課税権を付与するといった改正が行われております。十年後の昭和四十九年の改正におきましては、特別区の区長の公選が復活、それから保健所等の事務が特別区に移譲、また都の配属職員制度が廃止されるという改正を行いまして、住民により選挙されました区長が適切にその責任を果たすことができるような改正が行われたところでございます。

今回の改正は、こうした自治権の拡大の流れの中に位置づけられるものでありまして、関係者の要望も踏まえた上で行うというものでございます。大都市としての統一性、一体性という要請に配慮しながら、原則として市町村の処理する事務を特別区が行うということで、基礎的な地方公共団体として位置づけるものでございます。

したがいまして、今回の改正は、特別区という現行の枠組みのもとにおいて、大都市行政の一体性というものを確保しながら、特別区の自主性、自立性というものを強化するという意味におきまして一つの到達点であるというふう考えております。

33 大都市地域における行政の一体性、統一性の確保の観点から

朝日俊弘君 ……今回の改正案の中身は、確かに特別区は基礎的な地方公共団体だというふうにされておりますが、自治制度上の概念としては特別地方公共団体と位置づけられております。しかも、そのことを法文上明記しております。これではやはり特別区は相変わらず特別の区というか、あるいは特別の自治体にとどまっております、基礎自治体

という言葉が何回か出てくるんですが、実態としては市町村と同格の基礎自治体にはなり得ていないのではないかと、しかも、そういう位置づけを法文上明記するという事はそういう性格づけを結果的に固定化することにつながってしまうのではないかと懸念が払拭できません。

なぜ今回の改正でこのような規定ぶりになったのか、この間の経緯を含めてちょっと御説明をいただきたいというふうに思います。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 今回の都区制度の改革につきましては、十二次の地方制度調査会の答申にのっとり行うものでございます。

今お話のございました六十一年の東京都と特別区で合意いたしました「都区制度改革の基本的方向」、いわゆる都区合意ということでございますが、こういったものも踏まえながら、地方制度調査会におきまして、関係者の意見を聴取し、精力的な審議の結果、平成二年に答申をいただいたところで、それにのっとりまして改正を行おうとするものでございます。

お話しのように、昭和六十一年の都区合意におきましては、新しい都と新しい基礎的自治体との二階層制による、こういうような考え方が示されておりました、その新しい基礎的自治体は普通地方公共団体とする、こういう整理の仕方でございます。

地方制度調査会の審議の過程におきましていろいろ議論が出ましたが、普通地方公共団体、特別地方公共団体とのかかわりでございますけれども、普通地方公共団体とは全国的に普通に見られる団体、機能においても一般的、総合的なものであるということから、特別区については全国的に普遍的な制度ではない、また機能とか行財政などの面においても一般の市町村とは異なった扱いというものがなされているということで特別地方公共団体であるという議論がなされまして、そういった答申になっているところでございます。

自治省といたしましても、今回の改正で、特別区は基礎的な地方公共団体だ、こういう性格づけはいたしておりますが、都区制度の趣旨、目的である**大都市地域における行政の一体性、統一性の確保の観点から**の特例的措置の激然として必要であるということでございます、いわば都のみに置かれる特別区は特別地方公共団体と位置づけるということが正当ではないか、こういうふうに考えてそのような改正を行っているものでございます。

34 特別区がひとしく大都市行政というのをやはり一定の水準で行っていく必要がある

朝日俊弘君 …… 今回の改正で、なぜ都区財政調整制度そのものを抜本的に見直す、新たな基礎自治体間の水平的な協調、調整に基づく税財政の制度のあり方が実現できなかったのか、どうもいま一つ得心がいきません。改めて今回の財政制度改革のポイントと期待される効果についてお聞かせいただきたいとします。

政府委員（自治省財政局長 二橋正弘君） 今回の都区制度の改革に当たりまして、都区財政調整制度につきましては、特別区の自主性、自立性を強化しようという観点から何

点かの改正を行うことといたしておるわけでございます。

具体的には、特別区の財源保障を明確化するために、本制度が、特別区がひとしく行うべき事務を遂行することができるように都が特別区財政調整交付金の交付を行うということを明確化する。従来でございますと、条例で必要な措置を講ずるといったようなことを規定しているのにとどまっておりますが、よりその都区財調制度の意義なりねらいなりを明確化するために法定化をする。その際に、特別区財調の財源としてのいわゆる調整三税を法定化するという一つをいたしております。それから、特別区の課税権を尊重するという観点から、今委員もお挙げになりました納付金制度を廃止することについていたしております。それから、とかく都に対する特別区の依存心を助長しているというふうな指摘がございましたいわゆる総額補てん主義、これを廃止することについていたしております。

総額補てんの金額なりあるいは納付金の実際の金額、委員の御指摘のとりの数字でございますが、今、そういう形で課税権の尊重なり、それから特別区の都に対する依存心を助長しているという指摘を払拭するという観点からの改正を行うことについていたしております。先ほどもお答えいたしましたように、基本的に、**現在の特別区間で極端な財源の格差があるという一方で、特別区がひとしく大都市行政というのをやはり一定の水準で行っていく必要がある**ということを考え合わせて、この都区財政調整制度の基本は存続せざるを得ないというふうに考えて今回の御提案をいたしておるわけでございます。

このことによりまして、特別区の財源保障を行いながら、都と特別区のそれぞれの財政運営の自主性あるいは責任関係が明確になっていくことが期待されておるわけでございます。

35 大都市の一体性、統一性の確保にも配慮しながら

朝日俊弘君 それでは次に、今もお話がありましたけれども、**税財源の移譲の問題について伺っておきたいと思えます。・・・なぜこの程度の範囲にとどまらざるを得なかったのかということと、今後さらに移譲を拡大していくという検討の余地は残されているのかどうか、自治省のお考えをお聞きしておきたいと思えます。**

政府委員（自治省税務局長 成瀬宣孝君） 東京都と特別区の間におきます税源配分のあり方についてのお尋ねでありますけれども、今回、都区制度につきまして大幅な改正が行われることに伴いまして、平成六年の都区協議会による都区制度改革に関するまとめ、これも踏まえまして、**大都市の一体性、統一性の確保にも配慮しながら、現在都に留保されております市町村税などのうち特別区に移譲できるものにつきましては可能な限り移譲することとしたところでございます。**

一方、今回の都区制度の改正後におきましても、**大都市としての一体性、統一性を確保する必要があることから**、消防、上下水道の事務が法令で都に留保されておりますなど都区間の事務配分の特例が存続していること、また、引き続き都市環境の整備事業の多くは広域的な観点から東京都によって事業展開されることとされているところでございます。

これらのことも踏まえまして、今回の都区制度の改正におきましては、御指摘のように、結果として入湯税やゴルフ場利用税交付金、航空機燃料譲与税につきまして特別区への移譲を行うこととしているところでございます。

東京都から特別区への税財源のさらなる一層の移譲につきましては、今申し上げてまいりましたような観点を踏まえつつ、今後都区制度のあり方についての議論も踏まえながら検討していくことになるのではないかとこのように考えております。

36 都区制度はむしろ市町村の仕事のうち大都市の一体性のための事務を都が担うということ

朝日俊弘君 ……したがって、大都市問題というときに、ひとり東京都の都区制度の問題にとどまらずに、こうした東京都以外というか、全国に幾つかもう既に実態としてでき上がっている大都市におけるよりきめ細かな行政サービスの展開、そういう必要性からこれらの問題についてどういう枠組みを設定したらいいのか、今後の解決の方向を検討することは重要な課題であるというふうに思います。

こういう点について、現時点で自治省はどんなふうに考え、今後どんなふうに取り組んでいこうとされているのかお尋ねしたいと思います。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） お話のように、現在、大都市制度としては、地方自治制度としては、一つは都区制度、もう一つは指定都市制度がございます。

それで、指定都市制度におきましても、大都市の実態、それぞれの地域、それぞれの都市のいわば実態、人口集積というものの特質を反映すべく制度を仕組んでいるわけですが、指定都市横浜のお話が出ましたけれども、大きな人口集積の都市が都市としては一つでございますので、その問題がございます。

そこで、行政区という制度を自治制度としては置いておりますが、大都市においてはとかく遠くなりがち住民との距離そのものを短くし、また地域的な事情、実情というものに応じたニーズにこたえるということで行政区というものを想定いたしております。他方、住民参加というんでしょうか住民意識の反映あるいは生の行政需要を施政の方で受けとめるという機能も期待されているというふうに考えております。

そういったことで、それぞれの指定都市において、そういった行政区の制度を活用して住民の意向を反映させるような手法あるいは行政サービスの展開ということも行われておりますが、他方本庁からのコントロールが非常に過度にわたっているとか、そういうことで地域的な実情になかなかこたえられないとか、総合性においてやや問題があるとかという議論もあるわけでございます。

現在の指定都市においては、行政区における行政展開につきましていろいろな工夫をいたしております。区民会議あるいは区民白書あるいは計画の中での位置づけとかということでもいろいろ工夫はいたしておりますけれども、それなりに問題を抱えていることも現実でございます。

大都市制度は、指定都市制度は都道府県の機能を都市である指定都市が一部担う仕組みですし、**都区制度はむしろ市町村の仕事のうち大都市の一体性のための事務を都が担うということ**でございまして、それぞれ特色、性質が違っているわけですが、大都市、指定都市制度の行政区のあり方も含めまして、また都道府県との関係、それから周辺市町村との関係ということも含めまして大都市制度としてやはり議論していかなくてはならないのではないかと、特に地方分権の進展の動向も踏まえましてこれから十分な論議が必要である、このように考えております。

37 人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性の確保のための仕組み

魚住裕一郎君 今、首都機能移転という問題がずっと議論されてきておりますけれども、また今のお話の中で、昭和十八年の制度改正についても強力な首都建設という言い方をされました。私は地方自治はまだ素人の域でございまして、東京における特別区というのは、これは首都であるということとの関連の中でつくられてきたのではないかと、このように認識をしております。

かつて首都建設法というものが戦災復興のためにつくられましたけれども、この条文の中で、第一条、「東京都を新しく我が平和国家の首都として」云々というふうにあるわけですが、この特別区ということと首都ということとはやはり関連性があるということと認識をしいいんでしょうか、自治省の方、お願いします。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 都区制度につきましては、戦後地方自治法制定によりまして、今お話しのように都区制度という現行の制度があるわけでございます。

これは、法文上は都の区を特別区という整理でございまして、もちろん東京における沿革、実態というものを踏まえてできたものでございまして、**制度としては首都というものの特有の制度として仕組んだわけではありません**で、当然東京における沿革や実態というものを踏まえておりますが、**人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性の確保のための仕組みとして都区制度というものを**自治制度として発足させて今日まで動かし続けている、こういうことでございます。

38 数百万の人口が集積して稠密な形で集まっている、それがかなりの広がりを持って大都市地域を形成している実態というものがあって、それが一体となって存在している

魚住裕一郎君 そうしますと、もちろん歴史的経緯はございますが、大都市における**一体性**とか云々という理由があれば、もちろん法改正は必要かと思いますが、ほかの地域でも都区制度はとり得るということですか。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 先ほども大都市制度のお話が出ましたが、大都市制度としては、一つは指定都市制度、一つは都区制度というものが自治法上あるわけですが、現行制度におきまして、**数百万の人口が集積して稠密な形で集まっている、それがかなりの広がりを持って大都市地域を形成している実態というものがあって、**

それが一体となって存在している、こういうことに着目いたしまして都区制度というのができているところでございます。

そういう意味におきまして、従来でも大都市制度の議論が行われたことがあります。例えば地方制度調査会等で行われたことがありまして、その際に、例えば大阪府に都制のようなものを適用することはどうかという議論がなされたこともありますので、基本的に制度としてはあり得るものでございます。

社会的実態との兼ね合い、あるいは制度として適用するのがいいのか悪いのか、こういう議論はありましようけれども、制度としてはそういう形になっております。

39 数百万人程度の人口が狭隘な地域に集中しているというものを前提として

魚住裕一郎君 そうしますと、都区制を使うかどうかというそのメルクマールは、今数百万という言い方をされましたけれども、**その基準というのはどういうことになりましようか**。あるいは、その広さ、広がりほどの程度をお考えなんでしょうか。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 基本的に大都市地域における行政のシステムをどういう形で組むのがいいのかということにつきましては、先ほども御議論が出ましたけれども、やはりいろいろな議論の積み重ね、国会での御審議あるいは関係方面の御意見を承りながら十分な審議が必要である問題であると思っております。

具体的にどういう基準があるかといったところまではまだ詰めた議論がなされておられません。しかし、現実の指定都市制度を適用しているところのものと、それから東京のような大都市地域ではかなりの人口集積、それから都市としての実態というものも異なっておりますので、いわば**数百万人程度の人口が狭隘な地域に集中しているというものを前提として**、当時、自治制度が発足するときに東京都に都区制度というものを実施してきた、こういうふう理解をいたしております。

40 特別区相互間に税源の偏在がある中で行政水準の均衡を図る必要がある

魚住裕一郎君 この問題の質問は終わりまして、次に財源について、**調整財源制度**というんですか、今回残るわけでございますけれども、**これを残す理由**というのはどういうふうな理由からなんでしょうか。

政府委員（自治省財政局長 二橋正弘君） この今回の都区制度の改正の際に都区財政調整制度を残すということの基本的な考え方といいますか理由は、地方制度調査会では平成二年に答申を出しておりますが、その中では、都と特別区の周の財源配分を適切に行う必要があることと、それから**特別区相互間に税源の偏在がある中で行政水準の均衡を図る必要がある**ということから都区財政調整制度は存続せざるを得ない、こういう答申でございまして、基本的な考え方はそこに示されているところだと考えております。

41 大都市としての一体性について

魚住裕一郎君 また後でお聞きしますが、上下水道とかいろんな事務が東京都に残っており、かつそれは大都市における**一体性**とか統一性とかそういう理由づけをずっと先ほどから述べられておりますけれども、**大都市における一体性**、統一性というのは、言葉として、イメージとして何となくわかるような気がするんですが、**具体的には何をどういうふうに観念されているんでしょうか。**

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） **大都市としての一体性について**のお尋ねでございますが、例えば上下水道につきまして、**都に留保する**というか、**これから東京都において行う**ということでございます。従来から東京都が水道事業を行ってきておりまして、二十三区の存する区域全体をとらえて効率的に水を供給するというようないわばシステム、パイプライン等も形成されております。それから水源の確保の問題もあります。二十三区それぞれ水源が確保できるかという、なかなか容易ではありません。そういうようなこと、下水道も同じようなことで、二十三区それぞれで構成するというのではなくて、二十三区、場合によっては委託を受けて部かの市町村も含めた形でパイプラインを組んでいく。

また、消防につきましては、非常に人口が密集しているということで、二十三区の区域で都市が切れていませんで連檐しておりますので、そういったことの消防、防災という面では一体として対処する必要があるというようなことで行われております。

また、例えば都市計画におきましても、全体的な東京の大都市地域の都市計画につきましては、全体的な都市計画、用途地域等については都が大都市としての全体的な立場で計画決定していく、非常に地域的なものについて逐次特別区の方に計画決定権がおろされていくという点がほかとちょっと違っております。

それから、保健衛生関係でも、逐次特別区の方に移譲されてきていますが、例えば伝染病対策とかそういうものにつきましては、やっぱり統一的な基準で同じレベルで行う必要があるということで、都において留保されているものがある。

こういったようなことで、二十三区の区域において**一体的あるいは同じような行政レベルで行政を行っていく**という必要があるというものについて東京都が行う、**こういう考え**方でありませう。

41 - 2 **三多摩を含めた形で、一体性とかいうことを考えられる状況にもう既にある**

魚住裕一郎君 お話しになったことの中で、例えば上下水道、先ほど保坂委員からもありましたけれども、そのパイプだって三多摩とつながっている部分があるのではないかと、下水もそうではないのか。また、杉並区と三鷹市なんというのはほとんど同じような町並みがずっと続いていて、その欄密度ぐあいとかそういうことを考えると、ほとんど三多摩を含めて一体的にとらえ得るのではないかと、**いうふうに思うんですね。保健の部分もやはりそうではないのか。**

そうになっていくと、人口どんどんふえておりますし、逆に**三多摩を含めた形で、おっし**

やるような意味の一体性とかいうことを考えられる状況にもう既にあるんではなかろうか。それをなぜ、あえて二十三区内だけで一体性云々ということを書いて、このような形をとっているのかというのがわからないんです。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 御指摘のような点は当然あるものと考えております。現実的な対応といたしましては、先ほどお話が出ましたが、それぞれの三多摩の市町村から東京都に委託するという形で一体的な運営がなされているものもございます。

制度としてどうかという御議論でございます。これも今回の都区制度の改正に当たりまして議論がされまして、いわば周辺市町村を含めて特別区の存する区域のあり方かどうかという議論、あるいは先ほど出ました都心の再編の議論とありまして、いろいろ議論が出ておるんですが、検討はされたんですけども、そこについてはもう少し引き続きやっぱり議論が必要であるということで結論を得るに至らず、現在の二十三区というものの都区制度を前提としたところで今回の改正を行っているということでございまして、その問題につきましてはやっぱり今後十分な検討が必要だろう、こういうふうを考えております。

魚住裕一郎君 結論を得るに至らなかったという主な論点というか障害点というのはどういう点にありますか。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 基本的に大都市制度のあり方の議論、基本的な議論に及んでくるということでございまして、東京都、例えば二十三区の特別区の区域を、じゃ拡大ということの場合に、実態として三多摩地域もございしますが、ほかの県に及んでいる実態がございまして。またその場合に、特別区制度というものの基本がそれでいいのかどうかというような基本的な議論を経ないと、そのこのそういった二十三区の区域の拡大というんでしょうかの議論はなかなかいけないということで、やっぱり基本的な議論が必要だろうということで、今回は現行制度のもとでの改革ということで、その部分について答申をいただいて、私どももその部分の改正を行おう、こうしたものでございます。

42 特別区でなくて市として分離、独立するという形は適切でない

魚住裕一郎君 もう時間がなくなってきましたけれども、廃置分合についてちょっとお聞きしたいんです。

特別区についての規定がなされておりますが、これは一般の市町村と廃置分合あるいは境界変更についてどこに違いがあるのか。それから、違いがないとすればどうして新たに特別区についてのこういう規定を設けたのか。特別区を全部なくして二十三区を全部一つの区というような、例えば合併したというようなことも法的には可能なのか、こういう点についてお教えいただきたいと思っております。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 特別区の廃置分合の関係でございまして、特別区につきましては、従来は廃置分合、境界変更につきましては特別区の方に発議というんでしょうかイニシアチブがなく、都知事の方から発議するものに対して特別区の方で同意を与える、こういう仕組みでございましたが、今回の改正でそれは改めまして、ほ

かの市町村と同様に特別区についても廃置分合、境界変更について発議権を与えまして、いわば自主性、自立性というものを強化する、こういう形にしております。

しかし、通常、一般の市町村と違っている特例もございます。例えば、周辺市町村の吸収合併は可能ですけれども、周辺市町村に特別区が吸収合併されるという道は置いておりません。それから、周辺市町村と新設合併をするということは、そういう手続は置いておりません。したがって、二十三区の区域内から市として独立するとか分離するとかいう道は今回置いておりません。

基本的考え方は、先ほど申し上げましたように、この大都市地域という実態、それが一体となった実態というものがあるので、そこから**特別区でなくて市として分離、独立するという形は適切でない**と、こういう判断でございます。

43 統一性、一体性の観点から東京都に留保されている事務もあります

高橋令則君 ……東京都が直面している、ある程度将来像みたいな、そういうふうな先を見た検討といったことも必要ではないのかな、そういう考え方が今度の制度の中にも背景と申しますか、そういったものもなければならぬのではないのかなというふうな感じもしております。

具体的には、既に各委員からお話がありましたけれども、当面、政府で進めております**地方分権推進計画**の検討、こういったことも今後の問題の中に出てくるわけでありますので、そういったものもある程度見越して、そして今回の都区制度、こういったものにも十分対応のできるような、そういうふうな考え方もなければならぬだろうと、そういうふうに思うんですが、いかがでしょうか。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 今回の都区制度の改正の背景といたしましては、これまでも御議論いただいておりますけれども、やはり地方分権の推進の進展といったことがあろうかと思えます。またさらに、これまでの諸改正に基づきます都及び特別区の行政の実績あるいは議会での自治の運用の成果といったものを踏まえて改正が行われ得る状況になったものというふうに考えているわけでございます。

特別区は、大都市としてのいわば特殊性で、**統一性、一体性の観点から東京都に留保されている事務もあります**が、他方、大都市の自治体、地方公共団体ということである面では中核市あるいはその他の保健所設置市等に伴う通常の市町村よりも多い仕事をしている面もございます。いずれにしろ、これから地方分権が進んでいく場合には、そういった中で住民に身近な基礎的な地方公共団体としてさらに充実発展をしていくという方向でやはり考えていくべきであろうと考えております。

44 大都市の一体性の確保の観点から

高橋令則君 ……そういう面で、今お話がありました小委員会でしたか、検討の中で特に注目されていた、**検討された都市**といったものがあれば、何があり、そしてそれがど

ういったポイントになっているのか、その辺をお聞かせいただきたい、そのように思います。

政府委員（自治省行政局長 鈴木正明君） 今回の改正に当たっての議論、ポイントでございませけれども、都区制度を考える場合に、四十九年に公選制が導入されて事務の移譲も行われたわけですが、その後の状況を見ましてやはり特別区が依然として都の内部団体的性格を払拭できないということで、いわば都と特別区との役割分担あるいは住民に対する責任というんでしょうか、そういった面が不明確ではないかという点が第一点。

第二点は、**大都市の一体性の確保の観点から**都に調整とか統一とか規制とかそういう機能が与えられているわけですが、それによって特別区の自主性が阻害されて特別区の都に対する依存心といった面の問題があるのではないかと。

また、三点目としては、そういうことの裏返しとして都が行っている市町村事務がかなりのものがあるので、それが都の広域的立場からのいわば行政展開に徹し得ない要因になっているのではないかとということで、そういった問題点を克服するという点で今回の改正案の骨格ができていて、このように考えております。

45 大都市としての一体性、統一性を確保する必要があること

岩瀬良三君 ……次に、財政関係にちょっと入らせていただきたいと存じます。

これももう各委員の中から出ておる話でございませけれども、私も、今回の権限移譲、自主性ということで、**特別区については区へ移譲される税の額が非常に少ない**、こういうふうにしてございませ。これは指摘もされておりますのでそれはそれでよろしいと思ひませけれども、ただ少ないだけじゃなくて、こういう権限の移譲をする場合には、どこでももっと充実したものにしたいという気は恐らくあるんだろうと思ひませ。しかし、そういう中でこの三税だけの範囲にとどまってしまったというのは何か理由があるのかなというふうにごひねって考えてみたんでございませけれども、その点がありましたらひとつお答えいただきたいと思ひませ。

政府委員（自治省税務局長 成瀬宣孝君） 今回の東京都と特別区間における税源配分のあり方につきましては、平成六年の都区協議会によりませ都区制度改革に関する取りまとめ、この考え方も踏まえて、現在、都に留保されております市町村税等のうち一つの税目につきまして吟味を行ひませ、特別区に移譲できるものにつきましては可能な限り移譲することにしたわけございませ。

一方、今回の都区制度の改正後におきませも、**大都市としての一体性、統一性を確保する必要があること**から、通常でありますれば市町村がやっております消防ですとか上下水道の事務が法令で都の事務として留保されますなど、都区間の事務配分の特例が存続すること、また、都市計画税等が充当されます都市環境整備事業の多くのものも広域的な観点から引き続き都によって事業展開が図られることになっているわけあります。

これらの事情を踏まえて、一応いろいろ検討は行つたわけございませけれども、

今回の都区制度の改正におきましては、御指摘のような三つの税財源について特別区に移譲をするということになった次第であります。

さらなる税財源の一層の移譲につきましては、都区制度のあり方、具体的には東京都と特別区間の事務配分の模様でありますとか、事務事業に係ります役割分担が東京都と特別区の間でどうなるかといったような議論を踏まえながら検討していくことになるのではないかとこのように考えております。