

この会議録は事務局において発言の要旨をとりまとめたものです。

第13回 特別区制度調査会 会議録（平成17年3月15日開催）

1 「首都性」について

会長 それでは始めさせていただきます。最初にこの前の宿題から簡単に片付けてしまおうかと思うのですが、事務方に説明いただいて、その後本題に入りましょうか。その方が議論がしやすいと。

それでは公職選挙法の改正について、資料8をお願いしたいと思います。まず1として、公職選挙法が出来ましたのが昭和25年でございます。この時に特別区の特例として266条のところに、特別区については3箇月以来特別区の存する区域ということで、個々の特別区の区域ではなくて23区の区域ということで規定されています。それから、これについての国会答弁が見当たりませんが、27年の5月に、記載してはございませんが、地方行政委員会で鈴木政府委員がやはり都、今の23区というものは一つの団体という建前で考えられているわけでありまして、公職選挙法の中におきましても住所期間というのは各特別区ごとに計算するのではなくて23区を通じて計算すると、23区の中に3箇月おればよいという答弁がございます。

それから、一枚おめくりいただきますと、2で改正ございまして、昭和27年に区長公選制が廃止されましたので、市長の選挙に関する規定を除くというものが入っております。その下の3ですが、昭和37年に、特例のところに、東京都議会の議員の選挙についての特例が挿入されました。定数を確定する時に、特別区を一つの選挙区とみなしてまず決めまして、特別区の中を人口比例に依らないで特別区の中の各選挙区に定員を割り振るということが可能ということの特例が入っております。

それから昭和41年に改正ございまして、266条のただし書き以降、下の方に網掛けしている部分がございますが、その3箇月以来特別区の存する区域に読み替えるという規定が外れまして、各区で3箇月以上ということになります。これは永久選挙人名簿制がここで出来まして、カードが選挙管理委員会に備えられることになります。そういうことから合理性を追求してなったということでございます。次の4ページにございますが、区議会議員の選挙のことを考えますと合理的ではないかという意見もございまして、そこで23区を通じて考えるということになしに、それぞれの特別区において3箇月の住所要件が必要だというようにいたしましたための改正でございますということで、右側の囲みの中で、これは逐条ですが、当時の状況として調査確認が困難であり選挙人名簿が不正確なものになっていたのが実状であるというところから直したということでございます。

それから6番に昭和49年がございますが、区長公選制が復活しましたので市長の選挙に関する規定を除くということを削る改正がされております。以上が公職選挙法の改正の経緯です。

今の5ページの、これで直った時の理由が網掛けのところ、調査確認が困難でもって支障があって、永久選挙人名簿の採用で整理したと。何のことだろう。有権者としての在り方じゃなくて選挙人名簿の仕組みそのものから来る合理性で各区の区民に選挙権を与えるというふうに直している。

この時に選挙人名簿がカード式の名簿にされたということで、年2回、3月と9月に更新するというという法改正、永久選挙人名簿の改正があったということで、実際それを把握するのが大変であったということの国会答弁がございます。

なるほど。主として実務上の理由になっているの。

そういうことになります。

およそデモクラシーの理由じゃないわけだ、これは。実務上のことで変えたんだ。何かすごい国だね、この国は。これはどういう理解でしょうか、法的にいうと。

4ページの真ん中の資料の当時の長野士郎選挙局長の答弁は、実質的なことですね。想定問答ではなくて国会答弁がこちらの方で。5ページのこれは、こういう国会答弁をしたというよりは、想定問答ですか。

これは公職選挙法の逐条解説です。

しかしながらというところかな。

だから、永久選挙人名簿を採用しても、23区域の中は永久選挙人名簿の中に登録されているのならばそれと変わらないのだというシステムを採っても論理的には成り立つ。

良かったのですが、そうは採らなかった。

ただ、23通りの地域があってその中で、23区の中で何箇月といわれたら、立証するためには一人一人の動きに対して、あなたは何何区で何箇月、で何処で何箇月、足して何箇月とやらなきゃならない訳ですから、するとそれを把握するためにはそれぞれの区がそれを押さえないといけない訳ですね。そういうことを考えていけば、だったらそこのところでトータルとした方が、誤差が出たり、逆に漏れが出たりするのを防ぐというような、そういう意味がここで言われている実務的な理由だろうと思います。

実務的には、それはそうですね。制度論理的に直結するわけでは、どうもなさそう。

会長 はい、分かりました。よろしいでしょうか、そういう宿題について。もう一つあったのかな。都区合算のなんか、それも今日ちょっと簡単な説明をし

てもらって。

資料9でございます。前回財調上の問題とそれから地方交付税の問題に絡めて一体性との関係がどのような整理になるのかというお話でしたので、今までご説明した資料も加工してありますけれどもご覧頂きたいと思います。最初の大きな資料で、財調制度の内容についてご説明した時の抜粋です。財政上の問題は、元々この制度の仕組みがどうなっているのかに依じて作られていることで、一番左側の八角形のところに書いてありますように、特別区の区域を一つの大都市地域としてとらえた都制度というものがある、その特別な事務の分担を広域と複数の基礎でやるというのが基本にありまして、これがすべての財政上の制度の出発点になります。この事務の役割分担の特例がありますので、市町村事務と市町村財源という区切りが出来ない訳で、府県としての役割は都が担うとしても、市町村の役割を都と区がそれぞれ負うことに依じて財源についても分けなければいけない。ところが分ける時に、明確に税目でわけることが出来ればすっきりする訳ですけれども、税の規模ですとか、23区間の財源の偏在ですとかそういうこともあって明確な区分が出来ない。したがって、基本的には区税を主体に整理をしながらも相当な部分を都税としまして、税目で都が都の事業としてやっているものに充てる他に、共通税として固定資産税以下の3税を都に持たせるということになっている訳です。こういう税の特例を踏まえて、今議論になっております一体性という観点の中でどの様に調和させるのかということ、一つは、都区の分担に応じた財源の配分と23区間の財政調整という二つのベクトルをこの財政調整制度の中で解決しようというのが、大雑把に言えば今の特別区の財政制度の特例になろうかと思えます。

言わば他に例のない複雑な調整の仕組みを都と区の協議に委ねておりますので、地方交付税制度としては都と23区それぞれを個別に算定するのが技術的に困難であるということで、東京都においては、道府県分は都が行う府県行政、大都市分ということで特別区の区域を一つとみなして算定をする、それを両者合算して交付税上の網をかけるということになっています。平成10年の法改正の時に、この交付税制度と、財調制度を新しく法定したことによって、双方相まって法律上定められた財政調整の制度で特別区の財源保障もされるということで、特別区を基礎自治体に位置づけても財政制度上の矛盾がないという整理をしたのでございます。こういう形で都と区の間での役割分担の問題と、23区間の財源の均衡の問題との両方を整理するというのがこの財政の作りになっているわけです。したがって、財政の面から一体性が求められるというより、むしろ制度の作りがそのような大都市制度として作られているために、財政上の特例がおかれておりますし、これまでそう作られていましたので、それが言わば区間の財源の偏在等も固定化されていると言いますか、そういう状況にあるの

かと思えます。

関係資料をご覧頂きたいと思えます。2ページは、都内の区市町村全てを住民1人当たりの一般財源ということでグラフ化した資料で、赤い色のところが区域内の税収でございます。千代田がかなり突出しており、中央、港、新宿、渋谷といったいわゆる都心区に多く税源が所在する訳ですけれども、それを特別区の場合では、棒グラフの右側のように一定程度ならしているというのが財政調整制度です。このグラフでは都の持っている税の部分を便宜上2分の1は均等配分して、2分の1は人口割と、ちょっと荒っぽいやり方で調整していませんけれども、そういう姿です。3ページに拡大したグラフを付けております。90万円以上の表記を省略し、市の部分は人口10万人以上の市だけを取り出して比較した資料です。このようにやはりそれぞれの地域によって格差があるということです。真ん中よりちょっと右の方に全市町村平均がありまして、この赤い部分までがそれぞれの地域内税収の平均になる訳ですが、特別区のすぐ左に並んでいる幾つかの区においては、この全市平均よりも区域内の税収が低いという状況になっております。これは1人当たりにした場合ですけれども、かなりの区が市の平均よりも低いという状況で、これが23区が一つの大都市地域の中で、言わば集中度合いがばらけている結果の一つの傍証かと思っております。それが財政調整等を通じて特別区の右側の棒にあるように、出来るだけ均衡を図るという調整が行われている姿で、それをやれば全市の平均よりも特別区の平均の方が上回るという姿です。どの様にならるかということが財政調整の中に組み込まれているということでございます。

それから4ページ、都と区あるいは都道府県と市町村に関する規定を対比させたものですが、太字で書いてあるのが一体性に特に関係する規定です。282条の2、「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ことが必要であると認められる事務」と、これは前段後段を分けるか分けないかというのが、前回ご議論があったところだと思います。それから282条で、財政調整については「都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化」ということで、特別区相互の均衡化も触れられております。それからその2項ですけれども、「特別区がひとしくその行う事務を遂行できるように」と、特別区の区域の均衡を前提とした表現がここに掲げられているのではないかと思います。直ぐ横に、交付税の規定がありますけれども、21条で、先ほどご紹介したように「都にあっては」「その全区域を道府県と」「その特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した」「合算額をもって基準財政需要額及び基準財政収入額とする」となっております。

5ページ、地方自治法の逐条解説の中で281条の2についてどの様に書かれ

ているのかです。「特別区の存する区域は、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度で一体となった社会的実態がある区域であると同時に、当該区域の行政について一つの普通地方公共団体である指定都市で対応することには問題があると思われるものであると言える」ということです。前回ご議論になりました一体性と統一性がどの様に違うのかというのが、この逐条でそれぞれ触れられております。抽象的な表現ですが、概念として説明がされております。それからその下に、「一体性及び統一性確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行わせることにより対応すべきである」と、「こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要性がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなる」。この様な解説がなされています。

次の6ページ、自治法等改正の趣旨で当時の想定問答の内容を抜粋しておりました、同じような内容が当時説明として用意されていた。2で、交付税の合算の規定に触れた部分があり、1番に、「特別区に対しても個別に地方交付税により財源保障するという方法も理論的にはあり得ないことではない」となっております。けれどもということで、2番で、技術的な理由で困難であると7ページにかかって書かれております。さらに8ページに、交付税の合算はあるけれども特別区の財源保障は財政調整制度を通じて行われるという整理が行われたというのがご覧いただけると思います。

9ページ、今後区の財政調整とかの議論の中では交付税制度との対比が問題になるかと思っておりますので、改めて比較の概要を載せております。交付税が全国ベースで財源保障していく制度であると同様に、財政調整については23区の区域を均衡化させるための制度であるということで、交付税と財調制度の違いを太字で掲げてございます。

最後10ページに、これは平成15年の5月の地方財政審議会の議事要旨で、たまたま財調制度についてのやり取りがあったのでご参照願います。一番下の3のところに、「23区をもっと独立性の高いものにする観点から、調整税を各区の独自財源にする方向の議論はあるのか」という質問に対して、国の担当が答えて、「都心の区などでそういう希望があるかも知れないが、まとまった話としては、そういう検討が行われているとは聞いていない。そもそも税収の偏在が激しく、そんなことをすれば、都心区に極端に税収が集中してしまう等の問題が生じると思われる。東京は、もともと東京市という一つの大都市だったこともあり、そのうちの中心市街地部分だけを取り出して完全な独自財源を有する市を形成させるようなことは、自治体の作り方として無理がありすぎるのでは

ないか。こういう質疑があったということで、ご参考までに掲げました。

それから、前回資料でご説明しなかった三位一体改革の関係で、一言補足ですが、前回の資料に 10%の比例税率化による試算額を出してありまして、それによると千代田、港、渋谷が赤になってしまう、今よりも税収が下がってしまうというものが載っております。これは、あくまでも税率を、都民税率を 3%、区民税率を 7%とした場合の仮定計算ということで、今三位一体改革でいろいろ税源移譲によって交付金ですとか、所得譲与税とかを見ておきますと、府県の方にはかなり大きく負担が行っている姿になっていますので、恐らく 3 : 7 というだけでない、別の選択肢が出てくる可能性があります。仮により県の方にウエイトが高まれば区の方の赤の度合いはさらに増えることになりますので、この辺は今の段階では見通せませんので、見通しがした段階で、またご案内させていただければと思います。そういう前提を置いた試算だということでご留意願いたいと思います。以上です。

都心区はマイナスになる可能性があるということですね。

はい、さらにマイナスになる可能性があるということです。

会長 ありがとうございます。いろいろ資料を用意していただいて。何か、ございますでしょうか。宿題をさっと済ませたんですけども、この前と違って今回の資料でも統一性とか、一体性がちょっと違う議論があったということで、また出てきましたね。

それでは本日の本題ですけれども、本日首都性というか、首都とはどういうふうに考えればよいかということで、事務方で資料を用意してくださったので、説明を受けた上で検討して、今日もご自由に議論をしていただきまして、次回以降に備えたいと思いますのでよろしくお願いします。では説明を。

それでは資料 1 の説明をいたします。資料 1 は、27 次地方制度調査会資料や国土交通省ホームページ等から 4 か国を選びまして一覧表にまとめたものです。まず始めに、アメリカ合衆国は、首都としてワシントン D.C.。ワシントン D.C. の概要ですが、何処の州にも属さない場所で、連邦議会により自治政府と認められた特殊な団体ですので、州、カウンティ、市の事務を行うという団体です。そしてワシントン D.C. にある議会は公選で、そこが議決機関、そして公選の市長が執行機関を務めます。そのワシントン D.C. 内では自治的機能を有する内部団体はありません。市内に 8 つの区がございますがそれは単なる選挙区だそうです。

次は英国ですけれども、英国の首都はロンドンです。ロンドンの地域は基礎自治体である 32 のロンドン区とシティーで構成されております。その上に G L A という組織が設置されて、G L A がロンドン全域にわたる公共交通等の分野についての企画・調整を行っております。ロンドン市議会は公選の議決機関で、

ロンドン市長は公選の執行機関とされており。英国では基本的には議会が議決機関であり執行機関であり、その例外として珍しい制度です。ロンドン市の場合の区域内団体としては、32 のロンドン区とシティーが基礎自治体として存在しております。そしてどの様な制度を採用しているかは、それぞれの区によって違っているとされています。3つの形がありまして、大統領型としまして公選市長を選んで、そして議員から閣僚を選任するという形、もう一つが議員内閣型とされて、議会が議員から選任するリーダーが内閣を組織するという、日本の国会、内閣と同じような形です。3番としてマネージャー型というのもございまして、公選市長が政治的リーダーシップを行って、行政運営については議会が選任するマネージャーに委任する形です。それぞれの区でどの様な形を取るかはその区で決められているということです。

次はドイツ連邦共和国ですが、ドイツ連邦の場合は 16 州の内 3 つが市がイコール州となった都市州でございまして、ベルリンはその都市州のひとつです。ベルリンの地域は、ベルリン州はベルリン市と同じ存在だそうで、それは州と市の性格を併有しています。そしてベルリン州は基礎的な行政を担当する 12 の行政地区に分けられて、その行政地区には自治権が与えられています。ベルリン州の議会及び議長は公選で、州議会は上院と下院に分かれているそうですが、そこが議決機関となっております。そして議会が選出した参事会が執行機関となっております。参事会では市長と副市長及びその他の構成員が選任されています。区域内の団体ですが 12 の行政地区が存在し公選による区議会が議決機関となり、区議会が選出した区理事会が執行機関という形をとっております。

最後にフランス共和国ですが、フランス共和国の首都はパリで、パリが属するのはルイ・ド・フランス州という州で、そこはパリ市と 7 つの県で構成されているそうです。パリの地域については、現在県が設置されておりませんので、パリ市がコミューン、日本では市町村に相当する存在だそうですが、コミューンと県の機能を併有しております。パリの内部は 20 の区に分かれておりまして一定の自治権が付与されています。パリ市の議会及び議長ですが、パリ議会は公選の議員によって構成されており、議決機関となっております。パリ議会の議員の中で互選によってパリ市長が選任されて、パリ市長がパリ議会の議長を兼務するという形になっております。そしてパリ市長が執行機関となるという形になっておりました。議員の互選によりパリ市長のほかにも、議員の互選の中で市長を補佐する助役を選任する。助役はパリ市の特定の行政分野を担当する助役と各区の 20 ある区の区長となる助役を選任するという事です。印で書いてあるのは、警察権だけは国家機関としてパリ警視總監が執行するという事です。パリ市の区域内団体ですが、20 の区が存在し、それについてはパリ市議会の助役が充てられております。

それぞれのところはここが首都だと何かで決めている？ワシントンDCは決めているのね。

アメリカ憲法で書いてあります。

これは憲法ですね。ロンドンが決まっているわけじゃない？

ロンドンが特別書かれているわけではないようです。

書かれていないと。首都がロンドンであれば、首都のロンドンはここに書いてあるように、シティーと32のバラーのことを含めて、ロンドンという首都になっているのだろうか。区域全体のことを、区域でいえば全体のことを表わすのね。

区域をロンドンと。

なるほど。ベルリンは決まっているんだっけ。

ベルリンはベルリン市がベルリン州と同じ形で、都市州という形になっています。

どっかで決まっているのかな、法的にいうと。

憲法前文というふうな定義づけがあります。

憲法前文。パリは。

憲法と大都市法、両方で。

イギリスはしょうがないね。

イギリスはGLAの法律で。ロンドン・ガバメント・アクト1963という法律で決まっていると。法律で位置づけられているというお話です。

会長 他にご質問等ありますか。どうぞ。

ここに書いてあるシステムというか、制度は、他の都市と違うところがあるんですか。首都であるからこういうところが違うというのがあるんですか。

そこはまだ完全に、今回調査ではそこまで手が入っておりません。

だから結局、首都と一般的には言われているけれども、首都だから特別の制度とか、あるというのはわからないですよ。

会長 今のご質問はどういうことですか。政治とか行政の仕組みについてですか。それとも地域の自治体のことですか。

例えばここに書いてあることが他の地域にいてもシステムとしてあるのかということですか。ロンドンだから特別の仕組みになっているのか、どうかということですか。

私の知る限りでは、パリだけは。首都だからなのか、最大の大都市だからなのか。

後の資料にもありますけれども、大都市だからこうだということか、人口と経済が集中しているからこういう制度だということか、首都だからこういうのだということか、その区別がちょっとはつきりしないんですよ。

警察などは二本立て、別立てになっていたのは首都だから。

今日参考資料でお配りしてあります地方制度調査会の12ページ以降に、諸外国の大都市制度の比較という表がありますので、そちらをご参照いただければと思います。

会長 それをちょっとやってみようか、この方がわかりやすいから。

後ろの方に参考資料として地方制度調査会の資料がついております。12ページ以降に、諸外国の大都市制度の比較がございます。13ページに、総括で首都のところが書いてありますが、先ほどの憲法上の位置づけと法令上の位置づけはこちらに記載がございます。首都以外の大都市の制度は、14ページでございます。それから個々の国のものですが、まず15ページに、フランスがございます。左の方に例示がございますが、広域自治体として「レジオン」というのがございまして、県では「デパルトマン」というのが、その下に「コミューン」という基礎自治体がございます。パリは「コミューン」と「デパルトマン」の両方の機能をもった都市という形になっています。それから16ページにイギリスがございます。左側にロンドンがございまして、広域自治体としてGLAがあり、その地域の中に基礎的自治体として「ロンドン区」と「シティー」がございます。なお、大都市圏については、その右側ですが、一層性の「ディストリクト」という形になっています。その他、地域によって、「カウンティ」「ディストリクト」「ユニタリー」という方式がいろいろ交じり合っているという自治制度になっています。それから20ページにドイツがございまして、真ん中に大都市、ベルリン州・ハンブルク州・ブレーメン州という「都市州」となっておりますが、一般的には広域自治体である「クライス」と基礎自治体である「ゲマインデ」の合わさった両方の機能を備えたものという形をとっております。

要するに大都市制度ですよ。

大都市か、ドイツの場合は大都市制度。大都市法というので。

全部大都市制度なんだよね。

そうですね。ですからその中で首都というのが何かというと、憲法上の位置づけとか法令上の位置づけ。

位置づけはいろんな大都市であって、その中でこの都市を首都とするということで、中の仕組みは大都市制度として一般的な仕組みになっているか、ということをお尋ねしたんですが。

パリの警察とワシントンD.C.の自治権が逆がないという、それくらいの特徴しか今はありません。

大都市じゃない首都があれば比較的わかりやすいんですけども。

後で説明があると思うけど、28次のなんか見ているとですね、大都市、人口と経済の集中した大都市の制度というものであって、首都のある制度、そん

なことないかな。今日やる首都性とどういう関係にあるかなと思って。

続いて説明させていただきます。資料7をご覧ください。国会図書館の「レファレンス」という冊子の中から、「首都の特質と首都機能再配置の諸形態」という調査報告がございましたので、これを参考としてお出ししております。そこで首都の定義が書いてございます。1ページ右側の「1首都の定義と特質」の8行目、「『全国を管轄する国家統治機関が所在し活動する都市』と定義しておく」、一応ここで定義をしております。

2ページ目ですが、右の列の二段落目、「したがって、首都は、原則的には、国の政治的中枢機能の所在地であるとされうるが、他方、これと離れて、国を代表する中心的都市とすることもでき、幅広い概念として捉える必要があるといえる」ということで、その特質として、 から右のページ まで。には象徴性、には国内中心性、には対外的交流拠点、には情報集積、にはサービス供給と物財消費、には機能的拡張化、こういう傾向が首都には見られるという調査報告書になっております。その他は首都に決まった経緯でありますとか、移転の考え方でありますとかをケース毎に紹介している、こういうものを参考資料としてお付けしております。

会長 それでは、「首都性について」とまとめていることを少し説明いたしましょう。

資料2をお願いします。総務省あるいは自治省が出している「改正地方制度資料」から首都、首都圏制度についての考え方をピックアップしたものです。

1首都と首都圏制度そのものについてですが、首都についての定義等は特段の記述がございませんでした。2つ目、東京は首都である、都区制度は首都に特有の地方制度であった、という記述になっております。3つ目、都区制度は地方自治法制定に際して大都市制度の一環として一般的な制度とされた。それから4点目、実態上、都区制度が首都圏制度としての側面も有している。こういう考え方があるようでございます。その下にはこれを拾ってまいりました想定問答がございます。

それから2として、首都、首都圏制度と行政需要について。首都であればどういう行政需要があるんだというお話です。一つ目の・(中黒)首都及び首都圏制度は、特別の行政需要ないしは要因が生じているかを考慮して判断すべきである。2つ目として、首都としての特別の行政需要として警視庁の事務がある。行政需要その他には言っておりませんので、警視庁の事務だけが想定問答から現れてくるところでございました。資料2については以上です。

資料3について、衆議院参議院の国会における発言を集めました。資料3は、基準はないのですが、内容に沿って6分類をさせていただきます。分類はとりあえずの名称として使っております。1は首都の生い立ち、2は首都の定義、3は

首都の要件、4は首都はどこか、5は首都における行政の制約、6は首都圏と6分類をさせていただきます。定義があるわけではありませんので、似通った内容を集めておりますのでご容赦いただきたいと思います。全体に見ましても、国会の中で使い方や言葉の定義をした上で使っているものではないという印象を受けました。東京につく定冠詞というか、形容詞的といいますか、大都市東京と同様に、首都東京と使っているように感じました。続いて資料3-2と資料3-3でございますが、3-2は年次別、3-3は全体の発言を通して見ていただくときにお使いいただくように加えさせていただいております。

資料4は、資料3にも入っております、都知事が国会等の移転に関する特別委員会に参考人として招致されまして、その折に国に対して質問状を出しております。後日再質問ということで、現在の東京都ホームページにも載っておりますので、ご紹介しようと抜粋しております。1ページ目は、衆議院、参議院、内閣法制局に対して質問状を出し、文書や電話で回答をいただいております。下段の中ほどの参議院法制局第2部第1課長の回答の中にありますが、首都について法令で定義がない、どこに定めるかについても法令の定めがない、と電話で回答を得ている内容が紹介されておりました。後段は、参考人招致のときの意見を詳しく載せておりますのでご覧いただければと思います。

資料5は、昭和31年から始まりました都制調査会の方で首都制度に関する答申を昭和37年に出しております。昭和37年9月に都制調査会が答申を出されて、その1ヵ月後の10月に、第8次地制調が首都制度当面の改革に対する答申を出しております。第8次地制調答申は、中間のとりまとめ報告資料集に掲載しております。ここでは、当時の東京都が首都をどのように認識していたのか、首都をどのような使い方をしていたのかを見ていただければと思います。首都という言葉の使い方は、首都制度、首都の存在する東京、首都としての特殊性、首都がここに存在している特殊な団体、首都たる大都市などが出てきます。例えば1ページで、「2法制上における特殊性の考慮の欠如」の1行目では都の行政は大都市及び首都行政が合わさっているが、大都市行政に即応するために特別区制度がある。しかし首都行政に見合う「特別な権能の付与と運営方式が考慮されていない」と述べられております。2ページでも、「第一 答申にあたっての基本的な考え方1 都は地方自治制度の一環として、完全な自治体でなければならない」の中で、東京都における首都的事務としては、「国会・政府機関・外国公館等の警備、皇族・内外要人等の警護、外国賓客の接遇等、警察・渉外事務の一部に見られるほか、首都としての景観の維持を特に求められる程度」としております。3点目は3ページで、「一国の首都における国家的象徴ともいふべき施設又は首都としての体面を維持するために必要な各般の公共施設を整備するために、国はその責任の一半を負うべき」であり、「財政面での特別

の配慮」があつてしかるべきではないかと、そのような認識をされております。以降は首都である東京の理想的な行政体制とするために、組織の改善、下部機構たる特別区への事務委譲、間接公営方式を導入するなどの内容となっております。

続きまして、資料6でございます。昭和7年に東京大合併というのがございましたけれども、その際の市域拡張が結果的に首都を目指したものであったということを、東京市が市域拡張記念で出しました本、「大東京概観」から拾つてございます。この「大東京概観」から拾いましたところ、結論として三つのことを要約して記載させていただきました。

一つは、昭和7年の市域拡張が、「帝都に適應せる都制」の実現を目指したものであったということでございます。その市域拡張の前提となっておりますものが、政府が設置した臨時大都市制度調査会の答申で、大正12年で、「都市計画の区域を以て都の区域」という、当時の首都についての答申がございました。これにあわせるため、市域を拡張する必要があつたということがございます。

次の で、この「特別区の存する区域」は大正11年に確定しました、「都市計画区域」と完全に一致しております。ただしこれは、千歳村、砧村、現在の世田谷区でございます。これが当時、北多摩郡でございますが、これが昭和11年に合併をし終えた段階で、「都市計画区域」全域が特別区の存する区域になっています。

最後の でございますが、したがって特別区の存する区域は、昭和11年、すなわち千歳村と砧村が合併した以降、現在、今日まで一切変わっておりません。すなわち、東京市が廃止され、東京都制を施行した昭和18年5月31日の市域ですが、ここは「都市計画区域」以降、埋立地を除きましては、一切この23区の区域は動いていないということです。区域の側から見たものです。合併前の東京市が、「1旧市域(拡張前)」ですが、ここでは明治31年にいわゆる市制特例が廃止されまして、東京市ができるんですけれども、それ以降40年間は、内藤新宿を四谷区に合併した。これは自治体たる市と町の直接交渉でやった、唯一の合併でございます。それは大正9年でございます。これ以降は一切、旧の市も動いておりません、市域は。

次に「2「都制」制定を目指す」は、2ページ目の上から二つ目の のところに、当時の東京市長の、この大東京実現に際しての前文がございまして、市域拡張が「四十年來の懸案」であつた、そして「今回の市域拡張は、都制制定の前提をなすものだ」ということを言っております。あわせて同じところに、「実現の容易な隣接町村の合併を先にやれば、都制も却つて早く実現を見る」のではないかと考えてやったんだよということが書かれております。同じ2ページ

の下から二つ目には、これを国の方に申請しますときに東京府を通じてやるわけですが、その際出された東京府知事の声明がございます。この中にも、「市域拡張ノ結果ハ必然的ニ都制施行ニ至ルベキモノ」と考えるということが書かれてございまして、そういった準備は肝要なことであると、その後も、いかに都制実現のためにやっているか書かれております。

3ページの中ほど、「3帝都の体面」で、この市域の拡張が、諸外国に対する体面も含めて行われたということが伺われます。例えば最後の に世界の例を挙げておりまして、人口百万人以上を有する大都市が世界に28市ある、しかし、東京市はその中で、「第十位を占めて居るにも拘らず其の面積は第二十六位である」とか、4ページ一番上の段に、合併したおかげで、世界の大都市となるに至った、実に人口においてはニューヨーク市に次いで世界の第二位を占め、面積はロサンゼルス、上海、ベルリン、それからニューヨークに次いで世界の第五位になったという表現がなされ、これ以降にも帝都の偉容というようなことを述べています。

4ページ「4帝都の区域」でございしますが、区域については、従来は古い15区の小さな市の区域をもって、都制度が盛んに言われておりましたけれども、大正12年に至りまして、帝都制案等の中で、都市計画区域をもってそこにしようということが、このあたりから議論されてきたと書かれております。そして三つ目の のところに、都市計画区域はどうやって決まっているかといいますと、大東京と言われている区域は、東京駅を中心としまして、当時10マイルの半径で円を描き、その円の中に属する、河川や物理的なものあるいは行政的な区域を含めた、その結果として、当時ありました五つの郡、それと北多摩郡の一部、砧、千歳が入り、その都市計画区域に入っております。それから下から二つ目の にもありますように、ここでの表現から見ますと、今度は四里、これは10マイルではなくて四里になるわけですが、だからだいたい四里でまわしたのは、あわせてですね、「大体1時間以内で商業的中心地に集散し得る人口密度相当の範囲を適当な限界と認定」しているとありますように、通勤を考えている、物理的な。そういった考えで、出来上がったものが都市計画区域であると、この中で言っております。

5ページに当時の、その都市計画区域内ではどういう状態であったかをここに引き出しておきました。6ページ「参考1東京市人口推移」でございしますが、合併をしたのは昭和7年でございます。それまでの第一回目の国勢調査、大正9年と昭和5年ですが、その推移をご覧いただきますと、その間、旧東京市の人口は、特に昭和5年は東京府の内の38%を占めていた、それが合併することによりまして、昭和7年においては、92%を占める。つまり東京府と東京市は、ほぼ人口の面から見れば、同じエリアになってしまうぐらいになってお

ります。この傾向が 印にございますように、都制施行の昭和 18 年まで続いておりました、途中昭和 11 年に、千歳が入りまして 93% になりますが、以降 90% 台を維持している、というのがひとつです。参考 2 の方は、具体的に東京駅を中心に 10 マイルの範囲に入った、このエリアは、どこだということで、荏原郡からはじまりまして 5 郡を入れてございます。そして最後に北多摩郡がございまして、先ほど申し上げましたように、ここが昭和 11 年に編入されまして、それ以降今日に至るまで、この特別区の存する区域は埋立地を除き、なんら変化していないという資料でございます。

資料「6 - 2」はその本体を、抜粋してございますが、3 ページに目次がございまして、目次に黒い網掛けがしてございます部分を、この資料の中から抜いてございますので、後ほど参考にお使いいただければと思っております。

最後に、「資料 10」です。これはいわゆる首都東京と言われているものの区域について、一体どこを指しているのかということ、都制を施行するときの第 81 回帝国議会の議事録の中から抜粋したものです。その結果、首都東京の実質というものは、東京市であるということがひとつあります。そして、三多摩地域等の位置づけが困難であったために法の上での首都の範囲といいましょうか、これは東京府と一体であるということです。その辺を探っています。1 が、なぜ東京府の区域に都制を敷いたかというところで、一つは市と府が重なっていることが挙げられています。つまり、東京市が大きな区域なんだけれども、それが東京府とほとんどその大部分、重なり合ってる、人口が 9 割を超えていることを挙げております。したがって、そこでの行政やなにか、二重組織となっているというようなことを挙げております。あとはもう一つ、市制というのが不十分だと、ということが挙げられております。

それから 2 ページ目で、2 として、何故に東京市の区域としなかったのかということの理由に該当するものを挙げてございまして、要約すると、実質は東京というのは、旧東京市の区域なんだけれども、東京府の区域とせざるを得なかったんだと、その理由は三多摩等の対処策がないとか、それから小笠原が入っているのはおかしいんだけれども、これもこの中に入れなければ仕方がないんだということが、縷々述べられておりました、明快に三多摩がなぜ入ってきたのかの理由が、それぞれ理屈をいろいろ付けられてますが、要は 90% もいる区域を独立させて一つの都を作りますと、残った部分を単独の県にするのか、どうするのかという問題が決着がつかず、しょうがなく三多摩を付け足して入れましたよという、そういう結果がここから伺われます。

会長 はいありがとうございました。

ちょっとお伺いしていいですか。

会長 はいどうぞ。

資料の2、ここにあの「想定問答」「改正 地方制度資料」、これ何のときのですかね。特に2ページ目、「第25部(平成10年):問三十四」、そこを見ると「首都ないし首都圏に特有の制度を設けるべきかどうか」ということで、その次の段落で、「首都としての機能が地方自治制度に影響しているものとしては、現行制度においては、警察制度における警察庁の設置が考えられるが、これ以外は大都市としての実態に伴う」、要するに大都市制度だと。その次の問三十五にも、「大都市制度としての都区制度により対応が図られている」。これは今の政府の考え方だということですか。

そうですね。

何のときですか。

平成12年改革の時、自治省が作りました想定問答の中のものです。

そうすると、首都というのは、警察制度以外は、もう一般の大都市制度として、制度的にはそれで対応できるということを考えているということですね。

都区制度が、法の解釈だと、一般制度になっているみたいですね。一般制度、他でも採り得る制度

だから、首都制度を研究するということは、首都独特の首都制度というものを、考える必要があるかということから考えると、警察制度以外は一般の大都市制度として十分対応できると。外国の公館があるとか、宮城があるとかということがあっても、それは警備その他で、警察庁があれば対応できるかもしれないし、それ以外のものはもう、一般の大都市制度で対応できるということですから、それほど首都性というものを考えていく必要があるかなあという意味で、お伺いしたんです。

警視庁というのは、全国を管轄してるんですか。

警視庁というのは、地方警察、都道府県警察ですから。

一応ね。でもシャッポは警視総監ですから、違う扱いですよ。

それだけの、絶対的な、フランスのようなものではないです。

歴史的に見ると首都というと、やっぱり、天皇制と関係のある仕組みなんじゃないですか、誰も明確に言わない。石原慎太郎さんぐらいだけど、ちょっと言ってるのは。元々そのことなしに、大都市制度なんて言うから、首都って、何かはつきり分からなくなっている。しかし、逆に言うと、皇居が京都の方にお帰りになったら、東京は首都じゃなくなるのかという話になるね。そういう話になるのかどうか。

ニューヨークは、首都だったことありますよね。それがワシントンに代わることによって、制度的になんか変わったんですかね。

当時直轄地であったかどうかなのね。直轄的な仕組みだったかどうか。

さっき外国の例があったんですが、外国ではアメリカ、イギリス、ドイツ、

フランスですか、憲法とか法律で、首都を定義して、場所も決めていますよね。ところが日本の場合、首都の定義って、質問したら、ないの。それから場所も決めてないと。なんか明治時代に、要するに江戸というか、東京に移ってきた人がふわふわと、こう決めたわけでしょ、なんか。政治的決定で、大久保かなんかが。だから日本の場合は、そういう制度的な裏付けは全然ないと、定義もないし場所の決定もないと。そういう実体と考えていいんですか。

慣習ですか。でも国会では首都移転と言ってますよ。

いや、首都機能の移転

機能が入ってる。

国会等の移転で、首都機能移転と言ってないですね。国会等の移転って、言ってるんですね。

東京には首都機能があるということは、一般的には当然だ。

だけど首都の定義がないわけですから、首都の定義と首都の場所の決定のルールがないわけだから。

もうお年寄りがいなくなったんで、京都の方であまりそういうことを言われることはありませんが、要するに明治維新で江戸に移すのに猛烈な反対がありまして、遷都の詔という当時のルールとしての、遷都の詔は発せられずに、行幸啓の形で江戸にこられたんですね。しかもそれは非常に手が込んだやり方で、京都が大騒ぎをしましたが、京都御所をそのまま残しておいて、なおかつ一度江戸に来て帰るんですよ、帰ってるんですよ一回。二度目に、もう一回行かれるときには、騒ぎが起こらないんですね。で、いつ帰られるかなあという間に、今日まで来たというのが日本の歴史だろうと思います。その間に、ただし、この都制を作りましたときには、はっきりと、輦轂(れんこく)の下にある首都東京という表現を、つまり、天子がいるところだという表現が、ちゃんと国会で、これは大東亜共栄圏の首府たる東京うんぬんの、戦時体制であります。そういう表現が入っておりまして、それに日本国民が誰も反対、というか騒ぎが起こってませんので、精神的には、特別の手続きはなかったけど、この東京が首都だということは、みんなが文化的に認めたということじゃないでしょうか。

法律とか憲法とか、そういうあれじゃなくて、文化的経緯なのね。

分かりません。

江戸時代、京都が首都だという観念というのは、そんなに一般的じゃないと思うんですね。幕末になってから出てきた発想であって、恐らく対外的には、朝鮮通信使が将軍の代替わりに来るわけですから、日本国の国王というのはイコール、徳川の将軍であると。対外的には首都であるという発想だったんじゃないかなと思うんですけど。

ちょっとよろしいですか。首都だというふうに、東京が首都ですよと、京都が首都でもいいんですけど。ですよということによる、なんか経済的な利益、あるいは法的な何かあるんですかね。そういう効果として、首都だと定義することによって、影響受ける何らかの効果あるんですか。

論理的に言うと、反対なのかもしれないよね。集まってきちゃって、ここへ。江戸からずーと、東京へ。先の歴史的経緯があるから、いろんなものが集中してると。だからここは首都なんだと考える。

首都であるかどうか、首都という定義をする必要があるのかどうか、というところから洗い直した方がいいような気がします。

会長 おっしゃるとおりです。だから我々はこれを前提にするかどうか、これを前提にして考えなきゃいけないかどうかについて、検討しなきゃいけないもんだから、今までどんなふうに言われてきたかということについて、検討してるだけです、今は。今まで特別区制度改革では、首都ということを中心に打ち出したことは、私の記憶ではない。これを絡めて改革論をやったことはないんじゃないかな。だけど、無視できないんですよ。言われてることだから。

補足ですけれども、先ほど申し上げました、23 区の、特別区の存する区域が、ずっと変わっていないと申し上げたのは、それと首都性が被さって、実態的な一体というものは、物理的な 23 区の区域そのものを指しているのではないかという感じがするんです。ただ、これを考えていくときに、一番嫌がるのは、23 区をバラバラにして何で嫌がるんだろうと思うと、それは、その大正何年から決められて、今日まで続いてきた首都というエリアがバラバラになることを恐れているというのがあるんだとすれば、そこにきっちりと決着を付けてからでない、その先に進めないのかなと。

さっきの話だと 91% だったっけ、だとすれば現実はどうじゃないよね。ということは、多摩区域は離せるということだな、あそこは。もし 23 区の存する区域ということ、うんと強調するならば、多摩は離しちゃう方がいい。当時から比べれば、あそこはもう独立した県に十分なりうるということになるから、わざわざこの中に入っている必要はないということでもあるね。

多摩というのは、昔は神奈川、昔ってというか、明治以前、神奈川県に入ってたわけですよ。それであれ、東京府をつくるために。

というか、水がめが欲しかったわけですけども、奥多摩湖が欲しかった。

今から 110 年ぐらい前ですかね、多摩移管というやつは。平成 5 年かなんかにやりましたから、あれから 10 年経つから、110 年ぐらいですね。昔はだから多摩は神奈川県。

よろしいでしょうか。首都というのは、日本では定義がよく分からないという話がありましたけれども、法律上一応位置づけられたことがあるんですよ

ね、昭和 25 年にできた首都建設法という法律があって、ちょっと調べましたら、その第 1 条で、「この法律は、東京都を新しく我が平和国家の首都として十分にその政治、経済、文化等についての機能を発揮し得るよう計画し、建設することを目的とする」。東京都イコール首都であるということ、この首都建設法では言っていたわけですし、それはこの 23 区の区域だけじゃなくて、昭和 25 年ですから、東京都、多摩地域を含む全体。それはそのあと首都圏整備法になって、資料にありましたけれども首都圏に振り変わっていく。東京都を中心とした区域が首都圏であるということで、東京都イコール首都というのは若干薄められる感じですかね。

会長 それは何か情報ありますか、

それはございます。今ご指摘のとおりです。ただその形は、まさに昭和 18 年のときの都制と同じなんですね。ただ中身は時代で変わってますから、エリアみたいな。ですから昭和 18 年の都制施行の時も、東京府のエリアをもって都制を敷いたわけで、そこは首都だったわけですが、小笠原まで含めて。ただそれはおかしいってことは当然その中であって、実質は 23 区なんですと、繰り返し繰り返し答弁がなされている、こういうことです。三多摩はしょうがなく付けた。それが法の上からだけ見れば同じ形ですが、戦後の、そこでの復興のために出したときに、どうなのかというのは、今度は、計画自体、首都建設法の、あれは特別法ですから、住民投票をしてできあがった法律で、その中での具体的に作られる計画という方から見てまいりますと、やはり 23 区のエリアを意識した計画しか出ておらないです、ほとんどは。そんなにたくさんは計画、途中からは引き継がれていますんで、ですが、それをどうとらえるかというのは、あろうかと思えます。

あの時、投票したんでしたっけ。

投票しました。

その時の経緯の文書、どっかに残ってますか。投票というか、その時の、首都建設法の設立経緯とか。あれ有名なんです、住民投票をやったというケースで。それ以後例に出される。

昭和 25 年のときですが、「東京都を新しく我が平和国家の首都として十分にその政治、経済、文化等についての機能を発揮しうるよう計画し、建設することを目的とする」という首都建設法が昭和 25 年にできまして、そこで今、ご指摘のように、第 2 条のところで、「この法律で、首都建設計画とは、東京都の区域内において施行せられる重要施設の基本計画」だという定義をしてございます。実際に後は委員会を作ってやりますよという、そういう話がありまして、建設大臣が入ったり、東京都知事が入ったメンバー作りまして、そこから作られて個別の、今度は計画が、下水なら下水、道路なら道路の形で、ここで認定

されて、告示されるという形になっています。

そうすると、この法律をもって、わが国では首都というのは確定してると、考えていいですか。

ただ今は、もう失効してまして、首都圏整備法

整備法は、今度は、どう書かれてる、東京都を。東京都を中心にしてだっ
たっけな、どういうふうだったろうか。東京都は、出てくるんじゃないかな。

首都圏整備法は、資料2の2ページのところに、定義を書いています。
2ページが一番下に参考として、「この法律で「首都圏」とは、東京都の区域及
び政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域をいう」ということで、施行
令の方で、地域を「埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県及び
山梨県の区域」というふうにうたっている。

この首都圏の首都っていうのは、やっぱり、東京都の区域のことだね。圏
というのはその周辺のことを含めて言うんだから、やっぱり東京都の区域のこ
とを言ってるんだね、首都圏整備法で。そう読めるよね、単純に読むと。

首都圏はちょっと違うんじゃないですか、東京都の周辺も入るわけでしょ。

だから圏といって、周辺のことを下に出てくるんで、首都って言ってるの
は、やっぱり東京都の区域のことじゃない。

首都建設法ほど明確ではなくなっている。

首都建設法のと看、ちょっと良く覚えていないんですが、首都建設法のと
きに告示された計画でも、実際23区を範囲としたぐらいの計画の比率と、あと
東京都全般と、あるいは東京都をさらに越えた計画がいくつも混ざっています
よね。

官報から、これ全部拾い上げてございますけれども、その中で圧倒的、例
えば代表的には、下水道などは、これはどう見ても23区のエリアから外に出
てはなく、中で完結しております。それから、改良下水道とかいくつかあります
けれども、これも23区内から出ておりません。学校もあるのですね。これに基
づいて小学校、中学校をやっていますが、これも区部から外に出てません。そ
れから清掃工場があるのですけれども、焼却の、これも全て23区の区域内に清
掃工場を配置するのですが、この配置の仕方は、しかも東京を中心とした23区
の周辺部に、外郭にあわせて置くということで、あくまでも23区のエリアを睨
んだ配置になっているように伺えます。

この資料4で、都知事が質問を出しているときの回答ですけど、内閣法制
局と。これさっきの話だと、正しい回答かねえ。かつてこう決めたことがある
というふうに回答すべきだし、首都圏整備法ではこう書かれていると言うべき
で、法律を制定しているんだから、国会で答弁したことがないのだろうか、首
都建設法のと看は。答弁したことはないんだ、首都とは何かということをお聴か

れていないから。でもこの回答は、不正確ではないですか、参議院法制局の第2部の。

現行法で定義したものはない。首都について我が国の法令では定義したものはない。

我が国の法令で定義したものがない？

定義したものはないですよ。

定義したものはないけれども、どこに定めるかという、やっぱり東京都のように、何となくは首都圏整備法で匂わされていますけれども。

首都建設法、首都圏整備法は、首都を定義したものではないですよ、前にちょっと研究したけれども。

法律上ないんですか。

何かそういうふうに聴きますよね。東京都が日本の首都であると書いた法文はない。

そうしないと定義にならないんですね。

だから、言及していたとしても、まあそのことについては触れないで、もしくは前提として、そういうみたいな感じですよ。

やっぱり正しいわけだ。はぐらかしているような回答のようにも見えるし。ひどいですよね。

突き詰めると、やっぱり恐れ多いことになるかなということです。

大事になるわけだ。そういうことになってしまうわけだ、やっぱり。皆が口をつぐんでいるから、曖昧なまま置いておく。国会等移転のときもそうでしょう、何も言わないの、あれ。

それを抜きにして、そうしておいて、国権の最高機関である国会などがどこにあるかということ議論しよう。

奈良時代とか、もっともっと遡るとやっぱり天皇とか、それがまあ何となく残っていると。

明治憲法下で統治権の主体である天皇が、物理的に東京に移転したということで、東京は帝都、首都であると。ここまではいいですよ。日本国憲法の下では。

象徴天皇制だよ。

やっぱり東京が、恐れ多くも皇居があるところ、とみんな思っている。

都市計画の発想だと、あそこだけポコッと除外して、みんな考えているよね、確かに。

いずれにせよ首都性を議論することが自治の議論に何かをもたらすと、まずないわけでしょう。制約する方向の議論にのみありうる。言い過ぎかな。さっき、首都を論ずることに何の意味があるのかと、根本的にね。

やっぱり、一部は他の国であって、国がもうちょっとちゃんと首都ということについてやれ、ということと言える。

自治を尊重するとして、国が、普通の自治体以上に首都の自治体を大事にすべきだという議論はやはりなかなか。

東京都はずっとそういうふうに言っているんだよ。ないがしろにされ続けてきたと。しかし、東京都は裕福なもんだから、取り合ってくれないわけですよ、この中のことについては。ただ、今までも国の方はあんまりここについて真剣に考えたことがないので、これをどうするかについて。むしろまあ何ていうか、片一方で首都という扱いをしながら、これについて国が何かポリシーがあるかという、ない。

むしろ、だからこそ首都だということで制約されないためには、ということも考えなければいけないこともあるでしょうし、もう一つそれと関連して質問したいのですが、資料6で、市域拡張に関して、東京市の方は拡張して行って、人口規模にしても、面積にしても、世界に、対面を保てるだけの規模にもって行って、都制を望むとっている場合の都制というのは、首都だということも明確に位置づけることであって、後の東京都制のような、ああいう都市で一体、まあそれで同じといえば同じなのですが。

昭和18年の都制と、このとき言われている都制とは、微妙に違っておりました、当時有りました市制、市制町村制の市制が、対象が3万から4万くらいの都市しか考えていない、我が国の場合ですね。五大市といわれているところと当時の東京市とが、市制特例を外してもらった後に、単なる4万とか5万の市制で、こんな我々の大都市なんてできっこないということで、特別市制とかの運動がありました。それも東京市が一緒になってやっている中で、さらに東京市の場合には、ここは首都なんだから、それにさらに首都にふさわしい制度に作れというのが、都制です。したがって、表現の中で、都制あるいは市制と言っていますよね。

今の話でいくと、首都であるっていうことが、さらに自治の、今でいう自治であるかどうか分かりませんが、東京市のあり方の可能性をさらに展開させていくような仕組みとして、都制を考えていたのですよね、ここでは。

当時は。ただそこには戦時体制がかぶさりますので。

会長 どうぞ何か他に指摘とかありますでしょうか。今日は、少し気がつかれたことを出していただいて。

先ほど、警視庁の話が出ましたけれども、戦後の改革で、自治体警察が置かれたときに、私はちょっと記憶が曖昧なので違うかもしれないのですが、23区の区域に連合の公安委員会を置いて、その23区の地域の自治体警察イコール警視庁でしたよね。東京都の区域の中で、多摩地域では5千人以上の

自治体には自治警察を作れますので、それぞれ自治体警察を持っていたわけですよ。持てない部分については、国家警察としての東京都の国家地方警察が担保するという事になっていたので、23区の区域を警視庁イコール首都ということが言えたということが一方であり、他方で、当時の大阪市の自治体警察は、大阪市警視庁を名乗っていますから、必ずしも警視庁イコール首都ということではないというはずなんですね。だから自治体警察の部分だけ見ると、東京都の区域イコール首都という感じでもなく、可能性はあると思います。ただ、個々の区にとっては、特別区にとっては自治権を制約する要因としても、他の市に関しては自治体警察が認められていたのに、各区については自治体警察が認められていなかったという話だったはずですよ。

それで警察法ができたときに、変えたときに、政令市はみんな頑張ったんだよね。あれ、1年かなんか、ずれたんだよね。当時の警視庁のことについて、どこかに文献があったら、ちょっと整えてください。今、先生がおっしゃったことについて。

まず東京のエリアでは、立川市などを除いては、自治体警察は現実にはできなかったというのがあります。それから、23区のエリアは、丁度現在も消防組織法の規定と同じ規定の仕方がされていまして、そこは、「一の市とみなす」という規定で、警察責任と官ですか、それを分けまして、個々の区長は責任を有するのだけれども、実態は都知事が預かるみたいな規定の仕方、今日の消防法と同じです。自治体消防、自治体警察といわれた、あの作りは全く同じものです。

各区にあるんだけど、それを前提としながら全体を一本として作っているという意味で。

言葉としては23区長は連携してその責任にとか何とか、そういう表現です。実施の方は都知事に渡すという表現です。そういう表現の仕方をここでしています。

言えそうなんだけれども、言えにくいんだよね、首都って。しかし、東京というところについては、特別区の、都区制度を将来どう考えるかというときに、全くこのことを度外視していくという話にはならない。これを積極的に打ち出すかどうかということは兎も角として、そう扱われてきたという事実は無視できない。もし聞かれたときに、それをどういうふうに考えたんですかと我々が聞かれたときには、こう考えましたと。曖昧なものは駄目ですよと、定めるならばちゃんと定めなさいということもありうるし。

首都建設法のとて、東京都が首都だと。都は、多摩も含んでいるんですよ、先ほど言われたとき。しかし、一般に、世界的に見てね、首都って、シティーのことでしょ、キャピタルシティーなんじゃないかな。都道府県とか、

そういう単位で首都っていう概念を結びつけることはまずありえない。

シティーがより広い広域的な権限をむしろ持つと。

ドイツの場合は都市州が。

いや、ベルリンも、パリもそうなんですけれど、まず都市というのがあって、それがまあ州でもある、県でもある。その逆ではないですよ。そういう意味では、東京というのは、23区の存してきた部分、かつての東京市の、実質的にそうなんだろう。

自治体の部分の東京都の話であると。

というのが素直な理解で、素直な法解釈になるんじゃないかなという気がするんですが。だとすると、それを今度は逆手に取ると、23区はなぜいつまでも一緒でいるのか。それは、首都であるからだというふうにするのかなあ。そういうような話ですよ。そこを取っ払っちゃうと、なんで23区が、一緒でいるのかを説明できなくなっちゃう。

両面あって、東京都を解体しなさいという議論でもある。解体しなさいと、23区は23区で独自にいろいろ仕組み作ってやりますよ、というふうにも構成できる。

前回は申し上げたのですが、首都移転しちゃった場合に、都と区の制度、23区の制度は残すの。もし残った場合は、首都制度は関係ないですね。完全なる大都市制度として残る。経緯から見ると、どうも戦争中のあれで東京都ができたということを見ると、やっぱり首都制度というのがあるのですよね、歴史性から見ると。単なる機能面での大都市制度じゃあないですね。

今後東京、特に23区の区域について、国の方はこれを特別の扱いにしたいと考えるかどうかだね、一つは。国の側が。我が国の広い意味での統治の仕組みとして、ここについて特別の何か仕組みを作りたいと考えるかどうかですね。地方制度調査会の方で、あれはしかし大都市州かな。ちょっと意見が出てきているでしょう。ちょっと何かそこで、さっきの資料で、参考資料(第28次地方制度調査会第16回専門小委員会)の3ページ。

何か大都市制度を使えないような大きなものも有りうるのだろうという前提で、しょうがないから大都市州と仮称でいうんだけど、まあそれはベルリン州というのと概念上似ているのだから。

専門小委員会で、と書いてありますよね、1枚目(参考資料)に、「東京都が」「首都という点で他の大都市とは異なると指摘」したと。「東京都や都周辺の自治体を含んだ首都圏に道州から独立した広域自治体として「大都市州」を置く必要があるとした」。首都という点ですか。

そういう意見が出ているんですよ。

ドイツが好きなんですね。

ドイツが好きな人もいる。

東京は仕組みからいうと、むしろパリの方が、東京なんか近似性があるんで。

何かこの問題で決着がつけるような形で、答申が出てくるということはないでしょう。

そう思いますね。ただ、概念としては、一体性の話というのは、グルグル廻りみたいな話になってしまって、やや決め手に欠けるのではないかという印象があるのですが、首都という言葉の持っている魔力というんですか、非常にインパクトがあって。資料の5の、「首都制度に関する答申」に書いてあって、国としての対応ですとか、首都としての景観とかいうような話があって、皇居もあってとかうんぬんという話から全部連結してしまして。バラバラにしますと、それぞれ実は中身がないじゃないかと、確かに言えるのですけれども、全体として持っているイメージの強さは、非常に強い。そうすると先ほど言われたみたいに、正に両刃というか、そんな感じなんだけれども、23区と東京都との関係というときに、首都という概念は、これはやっぱり中身がないんだと言ってしまうとかえってよろしくなくて、これをむしろそれなりに充実して、その上で議論を立てて、という方が建設的かなあという印象があります。

会長 幾つかの筋としてはありますね。今のような筋は有りうる。

皇居というのは、あれは天皇家の私有財産なんですかね。東京にある皇居国有財産ですね。

国有財産ですか。大深度地下とかはどうなっているんですか。

国有財産の中の皇室用財産です。

じゃあ、そこに地下鉄を通そうと思えば通しても良いんですか。

現在通っていないんじゃないかな。

通っていないから聞くんですけど。

一箇所なにかどこか引っかかりましたよね。

どこか引っかかったね。

確かどこか引っかかりましたね。お堀の内側はないんです。外側で、わざわざ曲がっているんですね、一部引っかかっているんで、恐れ多くも。

赤坂離宮

何かかなりそのとき問題になったというような気がします。それって、財産がプロパーでなくて、12号線を作るときに、木場に車庫を置きたいんですが、あれが天皇家からいただいた公園なんですよ。その際にもそういうところにやるのはちゃんとお伺いを立てて許可をもらうのですから、やっぱりこれは文化であって、法律ではないですね。恐れ多いというんで、わざと回避しているかもしれません。財産の問題なのか、皇室財産は、別の財産ですから。

会長 議論は飛び火しているんな議論に及んでいくのですけれども、どうぞ。

首都とはちょっと切り口が違ってしまおうのですが、私は99年にベルリンに調査に行ったことがありまして、そのときにボンからベルリンへの首都機能の移転に伴って、ベルリン州の側の財政負担はどのような形で生じるのかということをお聞きする機会があったのです。そのときに首都機能が移転してくるとすると、ベルリンにどういう新たな財政需要が生じるかというときに、向こうの方が一番おっしゃっていたのは、もちろんまず警察の話なんですけれども、その他に当然庁舎なり、職員の住宅の土地を確保しなければいけないとか、そういう問題が出てくるのですが、その他にやはり交通網としてのセントラルステーションと空港というのは、どうしてもやっぱり玄関口として整備しなければいけなくて、これは連邦の負担だけではいなくて、どうしてもベルリンの側の負担になると。あとそれから危機管理というときに警察がよく言われるんですけども、今の時代、むしろそれと平行して情報ネットワーク網の整備ということをお聞きするのですが、危機管理とセットで考えなければいけないと。これについては連邦政府のネットワークの整備ということでお金を出すのだけれども、これも受益が地元で落ちるといって、やはりベルリン市側も出さなければいけない。そういうふうに首都機能が移転してくるといって、土地建物以外にも新たな負担が当然都市の側には掛かってくるわけで、今の23区との関りで申しますと、恐らく空港とか鉄道というハードと、あるいは空港や鉄道のダイヤも、首都を中心に作られてくると思うのです。その受益と負担という話と、空港や鉄道、あるいは道路網まで含めると、それは当然まちづくりみたいなところにまで繋がってくるわけで、その辺りをですね、行政の事務配分とか権限配分とか、あるいは財源配分ということは、やはり首都機能と23区ということと、どうしても密接に繋がってきて、なかなか切り離せないことじゃないかなと思います。

安全安心問題は、大きな話は切り離せないものだから。こんなに集積させない方がいいということもあるね。予防関係でいえば、ある程度分散できると思うんだよね。ここは東京都内にあるんだよね、何か事が起こったときには。

昔の立川基地にあります。

それから、例の、一省庁、一機関全部、外に出て行けみたい、分散をやったときも、大体東京首都圏だよね、大体埼玉みたいところで、それ以外に出て行ってないよね。そういう意味でいえば。

2 その他

会長 さて本日はよろしいでしょうか。次回、4月以降のことなんですけれども、できれば今後私どもがまとめていく検討の入り口について、皆さん方のご意見を出していただけるような、若干の準備を事務方と相談しまして、ご提示

申し上げていくようにしていきたい。

新聞の資料は何ですか。

大都市問題をめぐる財調協議の記事が、今日の都制新報に出ていましたので、お持ちいたしました。まだ状況は動いていないという内容でございます。

会長 動くつもりはなさそうです。では、本日は以上です。ありがとうございました。