

特別区自治情報・交流センターブックレット ②

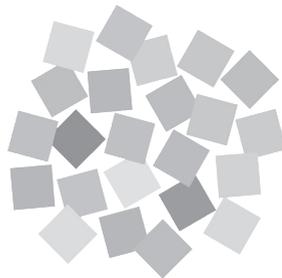
特別区制度改革の軌跡

中野区特別区制度調査会から平成10年自治法改正まで

東京大学名誉教授

大森 彌 [著]

公益財団法人
特別区協議会 [編]



学陽書房

はじめに

平成二四（二〇一二）年五月三〇日、「特別区議会議員講演会」が東京区政会館で開催され、私は、「都区制度と特別区のあり方」と題して講演を行いました。この「講演録」は、当日講演会に参加された議員も含め、23区の全区議会議員に配布され、また、東京区政会館四階の特別区自治情報・交流センター等で、広く一般の方にも配布することとなりました。講演をお引き受けした折、講演会の記録である「講演録」とは別に、「ブックレット」第二号の作成のお話をいただき、内容については、五月三〇日の「講演録」を基に、講演では話し切れなかった内容や、講演に関する最新の情報などに関し、手を入れたものを、という要請を受けました。このときのご担当は、公益財団法人特別区協議会事業部の堀井一雄事業推進課長さんと高山好雄調査研究課長さんでした。

「講演録」は容易に入手可能ですので、このブックレットでは、私自身が、これまで、特別区制度改革にどのように関わってきたかを振り返りつつ、特別区制度の問題の所在をできるだけ浮き彫りにしようと考えました。ですから、やや自分史的な回想にもなっています。私が特別区制度と関わりをもつて、すでに四〇年が過ぎました。この制度改革は長い道のりでしたが、依然として、未完のままではないかと思えます。旧聞に属することになりますが、現在、そしてこれから特別区政を担う方々に少しでもお役に立てばと思ひ、サブタイトルも「中野区特別区制度調査会から平成一〇年自治改正まで」としました。

はじめに 3

I 関わりの発端―中野区特別区制度調査会

9

専門調査員の役割 9

1 区長公選を廃止した昭和二七年地方自治法改正 11
廃止の理由 11／自治権拡充運動と見送られた区長公選 13

2 区長選任方式の機能不全と区長準公選運動 14

区長選任方式の欠陥 14／区長準公選運動の台頭 16／区長準公選の性格と法理 17

3 区長準公選の意義 18

準公選運動の収拾と区長公選の復活 20

4 「自主・参加・連帯」の区政の実現 20

5 孤高の挑戦―教育委員準公選の試み 22

教育委員準公選条例 22／区民投票の実際 23／教育委員準公選の効果 24

6 「住区協議会・地域センター」構想とその実施 25

二つの背景―「参加による区政」とイタリア・ボローニャ市の「住区評議会」 25／構想の骨子 26／ボローニャ訪問・再訪 27

7 「最初の政府」―基礎的自治体の特色 29

II 特別区政調査会の活動（昭和四九～五六年）

31

区長公選復活後の特別区のあり方の検討 31／委員の顔ぶれ 32

1 第3次答申「特別区人事行政の改革」 35

(1) 都配属職員制度の廃止 36

(2) 特別区人事委員会の発足 38

共同設置 38／二重性格 39

(3) 昇任制度の改革 40

管理職選考 41／係長選考 42

(4) 労務問題への対応 44

三つのレベルでの労務交渉 44／特別区人事委員会と労務交渉の変化 45

2 第5次答申「『特例』市構想」 48

(1) 構想の基調 52

「特例市」ではなく「特例」市 52／「特別区は未だ憲法上の地方公共団体ではない」 53

- (2) 構想の論拠 55
- 特別区を市に改める意識 56／区域再編にかかわる問題 58／「特例」を設ける理由 60／「特例」を設けることの問題点 62
- (3) 「特例」の内容 66
- 財政制度上の「特例」 66／「特例」の新たな提案 68

Ⅲ 都制度調査会の「新都構想」

73

報告の骨子 74／「新都構想」の特徴 74／「新しい都」と「新狭域自治体」の構想 76

- 1 「大都市の有機的一体性」の強調 78
 - (1) 都市実態は同質か 78
 - (2) 「大都市経営主体」 79
 - (3) 「今日的意味での大都市の一体性」 81
 - (4) 基礎的自治体に対する財政調整 84
 - (5) 地方交付税の一括適用 86
 - (6) 「有機的一体性」への疑問 87

Ⅳ 「61都区合意」の成立

91

主な内容 91／「改革方向」の特徴 92

- 1 「改革方向」の検討 93
 - (1) 「新しい都と新種の基礎的自治体」 93
 - 「大都市区域」の設定 95
 - (2) 新たな税財政制度 97
 - 新しい都が行う新しい基礎的自治体間の財政調整 97／新しい協議会の法令設置 99／新しい基礎的自治体に対する地方交付税の一括適用 100
 - (3) 残された検討課題 101
 - 新しい基礎的自治体の名称問題 101／区域再編問題 102／ゴミ処理問題 103／共管事務と財源配分の問題 103
 - 2 閑話休題 104
 - 「特別区制度の改革をめざす一万人集会」 104／「制度改革の早期実現をめざす集いーみんなで築こう特別区の未来」 107／新都庁舎をシテイ・ホールと呼ぶ感覚 108
- V 第22次地方制度調査会の答申 111
- 1 調整作業を要した答申 113
 - 2 直ちに気づいたこと 115
 - 3 第22次地制調査申の内容 117
 - (1) 都区財政調整制度の存置 117
 - (2) 特別区の性格 120

地方交付税の適用問題 120 / やつと「基礎的な地方公共団体」に 121 / 特別区は憲法第八章にいう地方公共団体か 122

VI 平成一〇年地方自治法改正

125

改正地方自治法の画期的な規定 126 / 改正地方自治法施行のための都区間協議—変わらない都の意識 128
 / 特別区制度調査会の設置 129

I 関わりの発端―中野区特別区制度調査会

専門調査員の役割

昭和四七（一九七二）年の九月のことだったと思いますが、東京大学の法学部研究室で「行政学研究会」があった折、「ちよつと、アルバイトをやらんかね」と恩師の辻清明先生（東京大学法学部教授・行政学）からお誘いがありました。先生は、東京の中野区が昭和四七年五月に設置した「中野区特別区制度調査会」の会長を引き受けられていました。当初、委員就任を渋っておられたようですが、後に東京都副知事になった野村鉦市さんと、國學院大學教授の高木鉦作さんの熱心な働きかけで引き受けられたとのことでした。辻先生は、野村さんと高木さんの東大時代の恩師なのです。

先生からのお話は、その調査会の専門調査員を引き受けないかということでした（正式の委嘱は一〇月一日）。私はその時三二歳で、東京大学教養学部助教授でした。当時の中野区長は弁護士の大内正二さんで、区長公選制の復活を含め、特別区を普通の自治体へ改革していこうとする強い信念を

もっていました。大内区長の要請に応じて調査会の委員になった方々は、会長の辻先生をはじめ、芦部信喜東京大学法学部教授、佐藤進武蔵大学経済学部教授、高木鉦作國學院大學法学部教授、山本進毎日新聞社論説副主幹、和田英夫明治大学法学部教授という、錚々たる顔ぶれでした。ちなみに、高木先生は、地方自治、なかんずく町内会・自治会の歴史研究をされておられ、私を平成元（一九八九）年四月から國學院大學法学部の専任講師に招いてくださった恩人です。その二年後、私は、東京大学教養学部に移りました。

専門調査員としての主たる役割は、事務局と一緒に答申案を作成することでした。調査会は、区長の諮問機関として条例により設置され、任務は、次の三点の諮問事項について調査・審議することでした。

- ① 特別区制度のあり方について
- ② 特別区の区長の選任方法について
- ③ 民主的かつ合理的な行政運営について

実は、これら諮問事項の調査・審議の半ばで、特別区制度に関して、区長公選制の復活を含む地方自治法改正案が国会に提出されるという情勢の変化が生じたため、調査会は、この変化を考慮し、昭和四八（一九七三）年四月、区長の選任方法を中心とする特別区制度に関する見解を中間答申の形で提出しました。

振り返ってみますと、この中野区の調査会をお手伝いしたことが、私の人生に大きな影響をもって

いたように思います。「中間答申」のことで強く記憶に残っているのは、今では忘れられた感がありますが、「区長準公選」運動の意義を強調したことでした。それは、住民自治論の根幹に触れるものでした。そのことを理解するためには、当時、区民は特別区の区長を直接選挙できなかつたことを述べなければなりません。今日では、区長公選は当たり前と思われていますが、それは、特別区側の並々ならぬ自治権拡充運動の成果だったのです。

1 区長公選を廃止した昭和二十七年地方自治法改正

廃止の理由

特別区は、昭和二二（一九四六）年の東京都制の改革及び昭和二二（一九四七）年の地方自治法改正によって、「市」と同じ原則が適用される地方自治体となり、区長公選制をもって発足しました。法令の規定は次のようになっていました。

○地方自治法

第二百八十一条 都の区は、これを特別区という。

- ② 特別区は、その公共事務及び法律若しくは政令又は都の条例により特別区に属する事務並びに従来法令又は都の条例により都の区に属する事務を処理する。

第二百八十二条 都は、条例で特別区について必要な規定を設けることができる。

第二百八十三条 政令で特別の定をするものを除く外、第二編中市に関する規定は、特別区にこれを適用する。

○地方自治法施行令

第二百九条 日本国民たる年齢二十年以上の者で六箇月以来特別区の存する区域内に住所を有するものは、都の議会の議員及び長並びに当該特別区の議会の議員及び長の選挙権を有する。

第二百十条 都知事は、特別区の区長の権限に属する事務に従事させるため特別区に必要な都吏員を配属することができる。

② 前項の都吏員は、区長の命を受け、事務に従事する。

公選首長の下で、特別区が自治体としての役割を果たしていくためには、それに必要な事務、財源、人事権が東京都から移管されなければならなかったのですが、東京都は「大都市行政の一体性確保」を理由にして、これらの移管には頑として応じませんでした。その結果、移管をめぐって都区間に激しい対立が生じました。

都側は、この対立を解消すると称して、特別区を東京都の「内部的部分団体」という制限自治体に変え、区長公選制を廃止することを国に求めたのです。「都が特別区の存する区域を基礎とし、成立する基礎的¹地方公共団体であるという性格を明らかにすること」を理由に昭和二七（一九五二）年、

地方自治法が改正され、区長公選の廃止、処理事務の制限列举・法定化、都の調整条例制定権、都知事による助言勧告権など、特別区を都の内部団体に変更する措置がとられたのです。特別区にとっては「恨みの二七年改悪」といって良いものでした。

自治権拡充運動と見送られた区長公選

しかし、その後、都は、都市化の進行に伴う事務量の増大による過重な負担と特別区側の自治権拡充の要求とに直面して、特別区へ事務を何回か移管せざるをえませんでした。とくに昭和三九（一九六四）年の地方自治法改正によって、福祉関係の事務を中心にして大幅に事務が移管され、また税制面でも、特別区税を独立させ、「市」の税に相当するものの一部を特別区の税とする措置が講じられました。しかし、特別区は、依然として制限自治体とみなされたため、区政担当者及び区民の強い要望にもかかわらず、区長公選制の復活は見送られていたのです。

「二七年改正」は、当初の政府案では、区長公選制を廃止した上で、「都知事が区議会の同意を得て区長を選任する」というものでした。この政府案は、特別区側の強い抵抗を受けて修正され、「区議会が都知事の同意を得て選任する」となりました。この修正は、特別区が完全とはいえないまでも、自治体であることを国も都も間接的に認めた結果といって良いのです。事実、この法改正以後、区議会の選んだ区長候補者に都知事が同意を与えなかった例は一度もなかったのです。

区長選任方式への変更は、それがどう機能するかという点で想像力を欠いたものでした。特別区

は、区議会を中心にして、特別区の自治権拡充運動を進めることになりましたが、この運動の中心的な目標は、区長公選制の実現でした。それには法律改正が必要ですから、運動は、東京都に向けてなされるのと同時に政府・国会に対する強い要請という形で展開されました。しかし、政府・国会は、この要請に応じようとはしませんでした。事務と財源の移管は、不十分であるにしても、昭和三九（一九六四）年の改正により実現されましたが、区長公選制は、国の取り上げるところとはならず、容易に実現しそうになかったのです。こうした運動のいき詰まりを打開し住民自らが法律と実態のズレを是正しようとしたのが、いわゆる区長準公選運動であったのです。

2 区長選任方式の機能不全と区長準公選運動

区長選任方式の欠陥

「区議会が都知事の同意を得て選任する」という方式は、区議会における多数派が過半数を占め、しかも、その多数派の意向が容易に一致することを前提にはじめて順調に機能する制度でした。したがって、この方式は、①区議会における絶対多数派の意向が分裂し、その調整が困難な場合や、②区議会において多数派の形成が困難になった場合には、円滑に機能することができないのです。すでに、特別区の議会では、いわゆる多党化の進行に伴って、このような傾向が現われ始めていたのです。しかも、当時の法令は、区長の選任期限を特定していなかったため、①や②のような場合が生

じ、区長の選任が長びいても、これを法的に収拾できませんでした。

「中間報告」は、区長選任制度には以上のような現実の運用に伴う困難や法令上の不備があるほかに、一般的に次のような問題点があると指摘しました。

- ① 区民は、もっとも身近な自治体の長を直接選挙することができないため、この選挙権の行使について他の市町村の住民にない制限を受けている。
- ② 区長の名前を知っている区民が、通例、多くとも三分の一程度しかいないこと（たとえば中野区の場合、昭和四七年七月実施の世論調査によれば、現区長就任九ヵ月後の知名度は一一・二％）に端的に示されているように、区政に対する住民の関心を弱める原因となっている。その反面、積極的な施策の展開や区政改善における区長の役割に大きな関心や期待をもっている区民も少なくないが、現行の選任方式は、こうした区民の意向を反映しにくい。
- ③ 区議会における区長の選任が困難となり、区長の不在が長引く場合には、区政に混乱や停滞が生じるだけでなく、区民の間に、区議会、ひいては区政全般に対する不信感が生まれやすい。
- ④ 区民は、区議会における区長選任に対して直接意向を反映させ、また、この選任を巡る区議会の混乱をチェックすることが難しい。
- ⑤ 現行制度の下では、区長は、区民に対する配慮よりも、区議会の多数派に対する配慮を先行させやすい。その結果、区政運営にあたって、区長は積極的なリーダーシップを発揮しにくい。

区長準公選運動の台頭

そこで、台頭したのが区長準公選運動だったのです。区長準公選運動とは、「区議会が、現行の区長選任制度の下で区長候補者を決める過程において、区条例に基づく区民投票を実施し、その結果を参考にして候補者を決めようとする方式」でした。

この運動の発端は、昭和四二（一九六七）年の練馬区における区民の運動でした。当時、練馬区では、区議会の混乱によって区長選任が困難となり、長期にわたる区長の不在が続いていました。区民が、この混乱状態を打開しようとして考案したのが区長準公選方式であったのです。その後、この運動は多くの区に波及し、それらの区において、区民は、区長改選期に、直接請求により区長準公選条例の制定を要求する運動を展開しました。しかし、このような区民の直接請求は区議会でも否決され、準公選条例の制定は容易に実現しなかったのです。

ところが、昭和四六（一九七一）年六月に中野区議会は、議員提案の準公選条例を23区で初めて可決しました。けれども、当時の区長職務代理者が条例を再議に付したため継続審議となりました。

しかし、昭和四七（一九七二）年七月、品川区議会は全員一致で準公選条例を制定し、同年一月、それに基づく住民投票が行われ、初めて準公選による区長を選任しました。この品川区議会による条例制定と住民投票の実施は、区長公選制復活への大きな推進力になったと思います。これが重要な契機となって、政府はようやく重たい腰を上げて区長公選制の復活に着手するようになったからです。

区長準公選の性格と法理

「調査会」に芦部教授と和田教授という二人の憲法学者がおられたこともあって、「中間報告」では「区長準公選の性格と法理」が書かれています。いま読み返してみても、とても新鮮な気がします。区長準公選方式は、次の二点で現行選任方式の欠陥を是正し、補完するものとされています。

- ① 従来多くの区議会は、区長候補者を決定するに際して、議員推せん方式のほか、推せん依頼や、一般公募によって住民の意思を反映させる、いわゆる公募方式をとり入れてきた。この住民意思の反映をさらに徹底し拡大したものが区長準公選方式である。区議会がこの方式を採用することは、住民の意思をたんに知るといっただけでなく、それを尊重する責任を自ら認めることを意味している。
- ② 区長準公選方式は、区議会が区長候補者を選ぶ方法について、現行法令がなにも規定していない点を条例によって独自に補充ないし具体化するものである。

この区長準公選方式に対しては、区議会の区長選任権を侵害するという反対論がありました。これに関して「中間報告」は次のように指摘していました。

区長準公選は、区長選任過程において、候補者を決める手続段階での行為であり、正式に区長を

選ぶ段階での行為ではない。区議会は、住民投票の結果を尊重しなければならないが、法的には必ずしもそれに拘束されるものではない。区議会は、住民投票のルールとその実施過程を検討して、投票結果とは異なる判断をすることもできるからである。したがって、区長準公選条例は区議会の区長選任権を侵害するとはいえない。また、住民投票の結果によって区議会の選任行為が実質的に影響をうけても、それは区議会の制定した条例に基づくものであるから、法の趣旨に反するとは考えべきではない。もっとも、区議会が、住民投票の結果とは異なった判断をした場合には、その判断について、区民に対する政治責任の問題が残るのは当然である。

3 区長準公選の意義

区長準公選の意義はどこにあったのでしょうか。区長準公選は、区長公選が閉ざされている制度の下で、区議会が区長候補者の決定に、事実、区民の意思を直接反映させようとするものですから、区長公選を可能にする法改正までの過渡的方式です。その意味では、区長公選制が実現すれば、準公選方式は不要となるはずですが、しかし、区長準公選の意義は、法改正によって区長公選の形式を整えれば消滅する一過性のもではなかったのです。「中間報告」では、区長準公選は、住民自治の観点からみて、次のような普遍的意義をもっている指摘しました。

- ① 区長準公選の方式は、区政担当者が解決できない事態を住民がその自発的行為によって解決しようとする発想から案出されたこと。
- ② 区長準公選条例の制定を求める区民の強い要望をばもうとした行政当局の法解釈を、住民が裁判所で争い、裁判を通じて自己の主張の正しさを証明していくという新しい住民運動のあり方を示したこと。
- ③ 住民が創意ある手段と自らの負担とによって、区長準公選条例を制定し、この地域段階での行為を通して、国段階の法改正を触発し、推進したこと。
- ④ 住民と区政担当者とが、この区長準公選条例の実施にあたって、公正にして責任ある住民投票を行う能力を発揮したこと。
- ⑤ 自治体が住民の要求に応じて制度を改革していく場合、その自主立法権と議会内の意見統一がいかん重要であるが示されたこと。

区長準公選の方式が発想され実現されるまでの過程に含まれていた以上のような普遍的意義は、区長公選の実施や、特別区の自治のあり方に多くの示唆を与えるものだったと思います。この点で、とくに品川区における準公選の実現は重要な意味をもったと評価されました。品川区においては、住民、区議会、行政担当者の三者が、ともに、他区における区長準公選運動の経験に学びながら、区長準公選条例の制定に必要な相互の意見の一致を十分にはかり、万難を排してその実施に努力したから

でした。そこに、自ら治めることの成果とともに、その責任の厳しさが示されていました。

準公選運動の收拾と区長公選の復活

国は、東京都の意向にそって区長公選制を廃止し、区長選任方式を導入しましたが、全く想定していなかった区長準公選運動が起こったため、それを放置できなくなり、区民運動を收拾するためにも区長公選を復活せざるを得なくなったといえます。区長準公選条例に基づく住民投票が、公職選挙法の外で、しかし、整然と行われたことも、国にとって放置しておけない住民パワーの表出だったので。昭和四九（一九七四）年地方自治法が改正され、特別区は、公選区長の下で再出発することになるのです。

4 「自主・参加・連帯」の区政の実現

「調査会」は、「中間答申」以降も、中野区政に関する区民からの意見聴取、中野区議会議員との懇談、中野区職員からの実情聴取、中野区政に関する各種資料の検討に重点をおいて調査・審議を行い、会議を二四回（通算四九回）開きました。また特別区の財政と人事・事務のあり方については、個別に小委員会を設け、それぞれ東京都の行政担当者からも実情聴取を行うとともに専門的な検討を行いました。その成果が、「特別区の制度とその運営について」（昭和四九年四月一五日）という最終答

申でした（中野区『地域センター及び住区協議会構想関係資料集』一九八七年を参照。「中間答申」で審議が尽くされなかった「民主的かつ合理的な行政運営のあり方」を中心に、特別区制度のあり方についても具体的提案を含めて見解をとりまとめたものでした。

いまにして思えば、制度改革構想のような実践にかかわる文章は研究論文と違って政治文書ですから、原案の削除・修正・加筆などは当然のことです。しかし、駆け出しとはいえ研究者を自認していた当時の私にとって、自分の書いた原案の文章に異論が出され、それがいとも簡単に修正されていくことは、そう気分の良いものではありませんでした。お蔭で、完全な原案は実は原案ではないことと同時に「原案は八分の強み」ということも学びました。偉い先生方のちょっとした癖や傾向を知って、あらかじめ訂正されることを予想した文案を仕込むといった悪知恵も覚ええました。おそらく、国や自治体で、原案作成にあたっている行政職員も同様ではないかと思ったりします。

案文作成は、高木先生のご指導の下、当時の中野区役所の広報企画課長・中村 武（後の中野区助役）さんで行いました。答申案の取りまとめにあたって、辻先生の添削を受けたのはその最終段階でした。確か、新宿駅の西口にあった喫茶店「滝沢」で落ち合い、向かい合って先生のご意見を伺いました。先生は、ご自分の文書に鉛筆で書き入れたものを見ながら、そして、しばしばこれは何と書いたのだったかな、とおっしゃりながら、ここはこうしたらどうかと懇切に指摘してくださいました。

この添削から、例えば「自主」や「参加」の原則が、もし無限の自己利益の主張を意味するものであれば、地域社会に存在する多様な利害を公正に調整することは不可能になる。『連帯』の原理に

よって初めて、すべての区民は自治区政を平等に享受することができる」とか、「特別区は、区民にとって、自ら治めるという意味で、もつとも接近しやすい『最初の政府』であり、文字どおり、区民の区民による区民のための身近な自治体でなければならない」といった含蓄のある文章が生まれました。

「最終答申」では、区政の基本理念を「自主・参加・連帯」に置きました。この自治の基本理念は、「ともにつくる人間のまち中野」という後の中野区基本構想の考え方に引き継がれます。「自主」は特別区自治権拡充の運動に、「参加」は住区協議会と地域センターの設置に、「連帯」は福祉のまちづくり、それぞれ生かされます。私の記憶では、「特別区、ひいては市町村は『最初の政府』と呼んで良いのではないか」といわれたのは大内区長でした。

5 孤高の挑戦―教育委員準公選の試み

教育委員準公選条例

準公選の考え方は、その後の教育委員の準公選という中野区独自の取り組みにつながったといえます。昭和三二（一九五七）年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（地教法）の成立によって、教育委員は住民の直接選挙（公選）ではなく、自治体の首長が議会の同意を得て任命することになりました。昭和五三（一九七八）年、中野区では、教育行政への住民参加と教育委員会の活性化を図ることを目指した教育委員の準公選を求める区民運動が、二万人の署名を集めることに成功し、その年の九月に準公選の条例制定を求める直接請求が区へ提出されました。大内区長は「違法性の疑いあり」という意見を付して議会へ提出、中野区議会は特別委員会を設置してこの問題の検討を行いました。そして、同年一二月、区議会は教育委員準公選の条例案を可決、区長は再議を要求しましたが、議会は再議決しました。区長は、昭和五四（一九七九）年一月に東京都へ条例の審査を申し立てましたが、当時の美濃部亮吉東京都知事は「合法」とする判断を下しました。その結果、同年五月に条例公布となりました。

区民投票の実際

この条例は、区民の推薦を受けた立候補者を募って区民投票を行い、その投票結果を尊重して教育委員の任命を行うと定めていました。これに基づき、昭和五六（一九八一）年、昭和六〇（一九八五）年、平成元（一九八九）年、平成五（一九九三）年の四回にわたり、区民投票による教育委員の準公選が実施されました。

準公選の投票率は、初回こそ一〇万人以上が投票して投票率も四二・九八%でしたが、その後、自民党が投票のボイコット運動を展開したこともあり、投票率が低迷し、第四回では二三・八三%にまで落ちました。私は、中野区の職員が中野区周辺で投票を呼びかけるビラ配りを行っている様子を実地見聞したことがありました。投票率が落ちると、特定の組織を抱えた委員候補が有利になりやすいと

いう問題点が浮上しました。当時の文部省は、「中野区議会は、区長の持つ責任と権限に対し、法的な制約を加え、区長の権限にまで踏み込んだ」として、準公選に対して違法の疑いがあり、政治的中立が失われるとする見解を表明していました。教育委員の準公選制度への風当たりが強まるなかで、平成七（一九九五）年の中野区議会で自民党と民社党の両会派が準公選の廃止条例案を提出、可決となりました。これにより中野区で一五年ほど続いた準公選の実験は幕を閉じることとなります。これ以後、条例によって教育委員の準公選を実施した自治体はありません。孤高の挑戦でした。

教育委員準公選の効果

教育委員準公選の試みは、区長準公選運動と違って、違法の疑いがあるからやめるように指導した国に従う形になりましたが、住民自治を教育行政の分野にまで伸長させようとする中野区の姿勢は、明らかに「最終答申」を前提にしています。

今日、政府においては、教育委員会における教育長を自治体の長（首長）が議会の同意を得て任命・罷免する制度に変え、教育長に責任を一本化する案が検討され、これが「地方教育行政の基本構造を大きく変換とするもの」とされていますが、教育委員の公選制が閉ざされたなかで頑張った、中野区の教育委員準公選の試みの意義を想起してみてもどうかと思います。

準公選によって誕生した教育委員は、栄養士の全校配置、図書館司書の配置、教育委員会の夜間開催、会議回数の増加、会議を傍聴する市民の録音・写真撮影・発言の許可など、さまざまな改革に乗

り出しました。また、教育委員が学校の修学旅行に同行して生徒と直接交流をはかったり、中野区内で「葬式ごっこ」を苦に自殺した生徒が出たときには委員自らが学校現場で調査を行っています。明らかに準公選の効果が出たといえます。

6 「住区協議会・地域センター」構想とその実施

当時は今日よりも強い制約が課されていた特別区の区政全般について、「最終答申」は、その改革及び区長公選制の復活を提言しました。そして、このなかで地域自治の問題については、区全体を対象とした問題よりも、より狭域の住区単位の問題を対象にした場合の方が、住民自らの問題解決能力が発揮されやすいと考え、「住区協議会・地域センター」構想を区政改革の一方策として打ち出しました。この構想の案文作成は、中村課長さんとほとんど徹夜で行いました。

二つの背景「参加による区政」とイタリア・ボローニャ市の「住区評議会」

この構想の背景は二つありました。一つは、中野区の区政方針である「参加による区政」をいっそう進めることが要請されていたという事情です。当時、区内の上鷲宮地区で道路建設反対の住民運動が起こっていましたが、このとき、新旧双方の住民の代表から構成される上鷲宮生活環境整備計画協議会が設置され、この場において賛否それぞれの立場から議論がたたかわされた経緯がありました。

最終的には、住民参加方式で計画案がつけられ、地区の合意に至ったのです。そのときのリーダーは上鷲宮在住の経済学者・伊東光晴さんでした。

もう一つは、「住区協議会」という名称から推察されるように、イタリア・ボローニャ市の「住区評議会」（地区住民協議会）が念頭にあったことです。ボローニャ市の人口は一九六〇年頃には四〇万人に達し、市内出張所設置の検討が始められ、やがて各地区の長には市長の権限の一部をもたせるといった内容の市議会決議が採択され、その実施条例として「地区の民主的機構に関する条例」が制定されていました。それが住区評議会です。この試みが反響を呼び、イタリアで全国的に波及し、イタリア政府は、昭和五一（一九七六）年四月、「市行政の分権及び市民参加に関する法律」の施行に踏み切り、これにより評議員が直接選挙によって選出されることを要件に、市政に対する提案、審議権、議決権をもつことを可能にしていました。

構想の骨子

中野区での構想は、住民の活発な活動の基盤を形成していくために、細かな規定を設けない緩やかにしくみにしようと考えました。

住区協議会の役割は、①施設の建設、環境の改善などの居住地域にかかわる問題を検討し、住区で一定の合意を形成して、区政担当者へ具体的な提案を行うこと、②居住地域にかかわる広聴・広報活動、社会教育活動、集会施設の利用などの実施計画を作成することとしました。委員は、住区内での

多様な意見と利害を広く代表しうるような委員、すなわち①地域の団体の推薦する人、②行政協力員のなかで推薦された人、③公募に応じた人から構成され、民主的な運営が求められるとしました。

地域センターについては、「地域の住民が自主的に市民活動や学習活動をくり広げ、相互に交流を深め豊かな地域社会をつくりだしていくためのひろば」及び「地域の主人公である住民の声がいつでも反映できる区長室」の二つの役割を想定しました。

この答申を受けて、中野区では、検討を重ねた結果、区内に一五の住区を設定して、昭和五八（一九八三）年三月までには一五住区ごとに住区協議会及び地域センターの設置を完了しました。その後、三〇年間、一五住区でさまざまな活動が行われました。

しかし、平成一四（二〇二〇）年六月の区長選挙で田中大輔さんが新区長に当選したことが大きな転機となり、平成一七（二〇〇五）年四月に中野区自治基本条例が施行され、平成一八（二〇〇六）年一月には「住区協議会事務取扱要領」が廃止されました。区は、住区協議会の支援を終了せざるを得なくなりました。

ボローニャ訪問・再訪

実は、住区協議会の構想については、イタリア・ボローニャ市の「住区評議会」が念頭にあったのですが、資料だけからでは、その実態がよくわかりませんでした。後先になりましたが、私は、たまたま、昭和五〇（一九七五）年の三月二日から四月二二日まで、一カ月間、日本貿易振興会から派

遣われ、「先進諸国におけるインフレーションとデモクラシー」の調査で、イタリア、デンマーク、フランス、連合王国（イギリス）、アメリカ合衆国へ一人旅をしました。デンマークでは、北海道の旭川市が参考・導入したコペンハーゲン市の「歩行者天国」を実地見聞し、イタリア・ボローニャ市では「住区評議会」実地訪問とインタヴューを試みました。ボローニャ市役所の英語を話せる職員に通訳をお願いして、ある協議会の事務局長に話を伺い、録音テープに入れたのですが、通訳の職員の英語と私の英語が両方ともひどくて、結局、要領を得ませんでした。

そのリターンマッチを平成一七（二〇〇五）年の九月五～六日に行いました。たまたま、地域活性化センター「全国地域リーダー養成塾」の塾長として、平成一七年度の海外研修で、自治体の職員と一緒に、ボローニャを再訪しました。ボローニャ市には、九つの住区が設けられており、そのうちの人口約六万人のナビーレ住区を訪れ、住区評議会の事務局長（市から派遣の部長級職員）から説明を受けました。

住区評議会は、福祉、図書館・スポーツ、市民窓口事務、学校教育の四部門の事務事業を執行し、また、これらの政策方針について市長に提案する機関としての役割も担っています。運営の財源は市からの交付金などで、その額は、円に直して約七億七五〇〇万円（約三五〇人の職員の人件費は含まれていない）でした。この予算により、託児所一二カ所、幼稚園九カ所、小学校一九カ所、老人センター七カ所、スポーツ施設一カ所、図書館二カ所、デイケアセンター二カ所の施設を運営しているとのことでした（光熱費など基本的維持費は市が負担）。住区協議会の議員は住民の直接選挙で選ばれ、

議員のなかから区長が選ばれていました。議員報酬は、議会に出席したときの手当が支給される程度ですが、区長には、市長の給料の約六〇％、月額約三六万四千円の報酬が支払われているとのことでした。

今日、わが国でも「都市内分権」が試みられるようになっていますが、ボローニャ市の制度は参考に値すると思います。

7 「最初の政府」―基礎的自治体の特色

中野区の調査会活動に参加し、私自身は、「最初の政府」という発想から、特別区を含め、基礎的な自治体の特色を導き出しました。政府といえば、国の、それも内閣と省庁）のみを指すというのは狭すぎる観念であって、「民意を正統に代表する機関」をそなえていけば、その団体を「政府」と呼ぶことができますから、首長（区長）と議会議員（区議会議員）を直接住民が選挙で選んでいれば、それは一個の政府ではないかと考えたのです。基礎的な自治体というのは、住民生活に密着した仕事に民意に基づいて有効かつ適切に遂行されるという意味で住民にとって最も参加しやすい「身近な政府」であるということができるし、あるいは地域生活の円滑な営みに直接関係した各種の行政サービスを提供し、また住民が、まず相談、要望、苦情などを持ち込むという意味ではもっとも接近しやすい「最初の政府」であるといえるのではないのでしょうか。

「最初の政府」とは、身近さ（距離的・時間的に近いというだけでなく、役所との関係の経験に基づく心理的な近さ）、現場性（すべての施策・事業の効果は市町村でわかること）、透明さ（住民の生活に密着した仕事が多いため住民の目にさらされる機会が多く、ガラス張りの行政運営になること）、先端性（末端機関ではなく、地域の課題を発見しそれを解決していく施策形成の場）という四つの特色をもっている、これらの特色をより積極的に生かしていこうとするとき、市区町村は自治体らしくなる、そう考えました。

ちなみに、昭和六三（一九八八）年、「明日の東京23区を考える懇談会」（特別区長会の諮問機関で、私が座長をつとめた）が打ち出した「東京に真の豊かさを求めて」のなかでも、「地域統合の核——『最初の政府』』という言葉が用いられています。

Ⅱ 特別区政調査会の活動（昭和四九～五六年）

区長公選復活後の特別区のあり方の検討

昭和四九（一九七四）年四月一八日、特別区長会の調査機関として、特別区政調査会が設置されました。調査会が活動を開始した直後の五月、第七二回国会に提案されていた地方自治法改正案が成立し、これにより昭和五〇（一九七五）年四月から、特別区は公選区長のもとに再出発することになりました。人事権の移譲、事務権能限定の廃止等、特別区を原則「市並み」の自治体とする改正が行われ、特別区は実質的に基礎的な地方公共団体としての形を整えることとなったといえます。しかし、この改正は、「ひとつの試み」と位置づけられ、特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体は、引き続き都であるとされました。そのため、特別区側は、さらなる自治権拡充を目指して、「特別区の今後のあり方」を検討しようということと調査会を設置したのです。

調査会は、特別区長会会長から次の事項について調査、検討を依頼されました。

- ① 特別区の性格、権能及び組織に関すること
 - ② 特別区の財政制度に関すること
 - ③ 特別区と東京都との関係に関すること
 - ④ そのほか特別区制の整備確立に関すること
- 調査会の名称が「特別区政」となっているのは、検討が「特別区制度」に限らないといった主旨です。

委員の顔ぶれ

調査会は、地方自治法の改正と区長公選の実施に伴って、特別区の自立性、自主性を、制度上どう確立していくかを基本的視点にして、まず4次にわたって答申を打ち出しました。その委員は、次のような顔ぶれでした。

第1次答申「特別区政のあり方について」昭和五〇（一九七五）年三月三一日

会長 辻 清明、遠藤湘吉、加藤芳太郎、細郷道一、佐藤 進、高木鉦作、成田頼明、
横田政次、大森 彌、橋本博夫、向山 巖、山田四郎、井上内蔵之助、遠藤正則、小田清一、
加部明三郎、君塚幸吉、菊地喜一郎、小松崎軍次

第2次答申「特別区の行財政制度の改革」昭和五二（一九七七）年五月三一日

会長 辻 清明、加藤芳太郎、細郷道一、佐藤 進、高木鉦作、成田頼明、橋本博夫、
向山 巖、山田四郎、横田政次、大森 彌（昭和五一（一九七六）年二月まで）

第3次答申「特別区人事行政の改革」昭和五三（一九七八）年七月六日

会長 辻 清明、大森 彌、加藤芳太郎、佐藤 進、高木鉦作、成田頼明、橋本博夫、
向山 巖、山田四郎、横田政次、細郷道一（昭和五三年四月一六日まで）

第4次答申「特別区の将来構想―その基本的な考え方―」昭和五四（一九七九）年七月二四日

会長 辻 清明、大森 彌、加藤芳太郎、佐藤 進、高木鉦作、成田頼明、橋本博夫、
向山 巖、山田四郎、横田政次

すぐおわかりの通り、辻先生が会長で、高木先生と私が委員になっていきますので、中野区特別区制度調査会の活動が重要な背景となっていました。遠藤湘吉さんは東京大学教授で専攻は財政学でしたが、昭和五〇（一九七五）年一〇月一九日にお亡くなりになりました。加藤芳太郎さんは、地方財政、予算制度論、行政管理に造詣が深く、当時、東京都立大（現首都大学東京）教授で、昭和五五（一九八〇）年に中央大学教授になった先生です。高木先生とともに、昭和四九（一九七四）年三月に自治労によって設立された地方自治総合研究所の活動に関係していました。細郷道一さんは、自治事務次官を務めた人で、調査会委員は昭和五三（一九七八）年四月に辞め、飛鳥田一雄市長の辞任に伴う横浜市長選挙に出馬し当選した人です。昭和五七（一九八二）年、昭和六一（一九八六）年と市長再選を果

たしましたが、平成二（一九九〇）年二月に市長在職中に逝去されました。佐藤進さんは、武蔵大学経済学部教授から昭和五二（一九七七）年に東京大学経済学部教授（地方財政論）になった先生で、平成六（一九九四）年に地方財政審議会会長に就任、平成一〇（一九九八）年三月に亡くなられました。成田頼明さんは、横浜国立大学教授で、専門は行政法・地方自治法、後に、地方分権推進委員会専門委員（地域づくり部会長）、地方制度調査会副会長、日本エネルギー法研究所理事長などを歴任され、平成二四（二〇一二年）一月に逝去されました。横田政次さんは、東京都企画調整局長、総務局長などを経た人で、後に昭和五八（一九八三）年から平成三（一九九二）年まで鈴木都政で副知事を務めました。橋本博夫さんは、東京都の行政部長や首都整備局長を務め、都区の行政に詳しい方でした。平成一一（一九九九）年五月にお亡くなりになりました。向山巖さんは武蔵大学経済学部教授で、経済学・財政学が専門です。後の委員は当時の区長さんたちです。ちなみに、辻先生は平成三（一九九二）年七月に、高木先生は平成二二（二〇一〇）年六月に、加藤先生は、平成二二（二〇一〇）年二月に逝去されました。

私は、昭和五二（一九七七）年の第2次答申のときを除けば（アメリカ合衆国へ研究出張中）、メンバーのなかで最も歳が若かったこともあって、終始、高木先生と一緒に、事務局の協力を得ながら、この調査会が打ち出した答申の原案作成にあたりました。（特別区協議会調査部『特別区政調査会答申集（第1次〜第4次）』昭和五五年八月）

1 第3次答申「特別区人事行政の改革」

調査会で答申原案の作成にあたった体験を振り返ってみますと、案文のとりまとめに最も苦労したのは、分量としては最も少なかったのですが、第3次答申「特別区人事行政の改革」のときであったように思います。実は、これは、昭和五三（一九七八）年の四月一日に特別区人事委員会が（23特別区が一部事務組合方式により連合して）設置されたことに対応した提言でした。

答申の中心が昇任制度と労務問題への対応に置かれただけに、関係方面から原案作成段階で非公式ながら、かなりの働きかけがあり、人事制度の改革がいかにさまざまな不安や利害関心を呼び覚ますものかを痛感させられました。私のように組織と管理がきわめてルーズな大学という世界で暮らしていた人間にとっては、任用制度をいじることにはどの程度の配慮が必要なのかについて学ぶところが多かったように思います。私が現在に至るまで人事制度とか人事行政に関心を持ち続けるようになった契機は、なんともこの調査会での経験でした。この第3次答申の内容について補足的に説明すれば、以下のようになります。

答申は、「従来、都と一体的に、また、都へ依存して運営されている特別区の人事制度を改め、区長が人事権を掌握することになった特別区の実情に適合した独自の人事体制を創設するうえで、とくに重要と思われる事項について」改革の方向を示したものです。そうした事項としては、人事制度の

改革については、①昇任制度の改革と②今後の労務問題への対応が、また人事運営の改善については、①定数管理体制の確立、②主体的な人事交流の推進、③職種の再検討、④人材の育成と活用、⑤監察機能の充実でした。指摘された事項は、その後、具体的な検討を経てほぼ実現の運びになったとあって良いと思います。辻先生も大内正二さん（元中野区長）も、その後、特別区人事委員会の委員になられています。

(1) 都配属職員制度の廃止

今日では信じがたいことですが、当時、管理職をはじめとする特別区の職員の大部分は都職員身分を保有したまま各区に配属され、区長にはこれらの職員への人事権がなかったのです。これを都配属職員制度と呼んでいました。先述の通り、旧地方自治法施行令では、都知事は特別区の区長の権限に属する事務に従事させるため、特別区に必要な都吏員を配属することができるとされ、同条二項で都吏員は区長の命を受け、事務に従事すると規定されていました。また、地方自治法では、都は条例で特別区について必要な規定を設けることができるとされ、その主たる事項としては、「特別区に勤務する吏員は、原則として都の吏員とし、その任用、資格、分限、給与、服務等に関し必要な統一的规定を設ける」ことなどが予定されていました。

「配属」とは、都知事が都の吏員などに対してある特別区に勤務することを命ずることですが、その職員をいかなる職に配置するかは区長の権限に属していました。しかし、課長以上の人事については事前に都知事に協議することとされていました。

昭和四九（一九七四）年の地方自治法の改正に伴い、昭和五〇（一九七五）年四月に都配属職員身分切り換えが行われました。この区職員化は区長公選制の復活と不可分の措置でした。区長公選制の実現は、特別区が、それまでのような都の「内部的部分団体」ではなく、自己の判断と責任において自主的に行動できる自治体になることを意味し、区長が区に勤務する職員の人事権を掌握することは、そのための不可欠な要件だったからです。

しかし、この身分切り換えに際し、特別区は、都配属職員制度下で任用された区職員が多数であることを考慮し、都区協議会の決定に基づき、昭和四九（一九七四）年一〇月、当分の間の暫定的措置として、職名、昇任、管理職選考、人事交流、給与等二四項目の都区共通事項を設定し、都区一体の人事運営を継続することにしました。この措置は、旧配属職員への配慮を理由にしていますが、公選区長下の各区の人事運営が分極化することを抑制しようとする意図を合わせていたと考えられます。

人事権が各区長に移った以上、都がこうした暫定的な都区協定で特別区の人事運営の自主性をいつまでも拘束し続けることはできません。都への依存を断ち切り、しかも23区が歩調をそろえうる人事運営の新しい制度を導入することが、昭和五〇（一九七五）年四月以降の特別区の基本課題でした。その際、23区が独特の都区財政調整制度を通じて相互に緊密な関係を保持していること、各区が大都

市東京を有機的に形成していること、特別区が法形式上は「普通地方公共団体」でないこと等の理由から、直ちに各区が完全独立の人事運営に踏み切ることは非現実的だと考えられたとあって良いと思います。

(2) 特別区人事委員会の発足

共同設置

そこで、昭和五二（一九七七）年一月の地方公務員法改正に基づき、昭和五三（一九七八）年四月に発足したのが、都から独立して、しかも各区が協調して人事運営にあたる「特別区人事委員会」の設置だったのです。この人事委員会の特色は、一部事務組合方式により23区が連合して設置した点にあります。この点については、主として、「人事委員会の共同設置はできない（昭和二七年通達）」とする旧自治省の意向と、23区がすでに連合して特別区公平委員会を設置し運用していた実情と便宜から、地方公務員法改正に際し、特別区・都・自治省の間で、特別区人事委員会は現存の「特別区人事・厚生事務組合」の内に設置するという了解が成立していたのです。

人事委員会は、都道府県と政令指定都市に必置され、人口一五万以上の市にも設置できることになっていました。特別区は、平均すると、人口は三六万五千人（昭和五一年四月）、財政規模は四一七億円（昭和五二年当初予算）、職員数は三、二六〇人（昭和五二年四月）であり、人事委員会を設置する

に値する規模をそなえていました。その意味では各区が人事委員会を置くことも考えられましたが、人口一五万人以上の市で人事委員会を設置しているのが仙台市のみであることからみて、各区が別個に設置することの得失は一考を要するとされました。ただし、このことは、23区連合の人事委員会の必要性を直ちに根拠づけるものではなく、公選区長下に再出発した各区が人事委員会か公平委員会かいずれを選択するかは、その自主的な判断に委ねるべきであるという意見もありました。

二重性格

ともあれ、23区は連合して特別区人事委員会を設置しましたが、その結果、それは二重の性格をもつことになりました。特別区側と旧自治省との了解では、特別区人事委員会は、一方で、それぞれの特別区の共同の機関としての性格を有し、したがって、その行為の効果はそれぞれの特別区に帰属しますが、他方で、人事委員会の権限に属する事務の管理及び執行に関する法令、条例、規則、その他の規程の適用については、特別区人事委員会はそれぞれの特別区の機関とみなされました。23区全体の機関であると同時に各区の機関でもあるというこの二重の性格は、特別区人事委員会が、各区が共通して準拠しうる人事行政の基準を設定すると共に、各区の条件と区長の自主的人事運営の必要性に配慮するという、現実には必ずしも容易でない役割を担うことを意味していました。

公選区長の下で強まっていくと予想される各区の独自性の主張と、23区共同の機関としての人事機関の権限を行使する要請との間には困難やあつれきが生じる可能性があります。そうした事態への対

処は、人事権をもつ各区長の人事政策と区民への責任、特別区長会の統合力、第三者的な専門機関としての特別区人事委員会の権威によって大きく左右されますが、一部事務組合方式においては、特別区の組合脱退が全員一致による決定を要件としているだけに、条件の異なる各区間及び各区と特別区人事委員会との間に不協和音が生じることは十分考えられました。

このような形態の人事委員会は、わが国の地方自治体には他に例をみない試みであり、これまでの都区関係、区間関係の特殊事情から生まれた過渡的な試みであるといつて良いと思います。運用の推移によっては、この連合方式の再検討が日程にのぼる可能性もあったのです。当時、大阪周辺の諸都市が、こうした連合方式による人事委員会の設置に関心を示していましたが、特別区人事委員会が直ちにその範例となりうるかどうか、疑問なしとしないと考えていました。

(3) 昇任制度の改革

特別区人事委員会の発足によって、二四項目の都区共通事項はその存在基盤を失ったといえます。それとともに、当面、特別区にとって最も緊要な問題は、昇任制度の改革、とくに都に実施を委託してきた管理職選考を特別区独自に行うことと、都へ依存してきた労務問題への対応を特別区が自主的に行いうる体制を確立することでした。この二点が「第3次答申」の中心をなしていました。

管理職選考

基礎的な自治体としての特別区は、広域の自治体としての都とは、組織規模、行政組織の分化、行政の内容を異にし、その管理者には区民の日常生活に密着した諸問題への鋭敏な感覚、区政全般に幅広く対応できる能力が要求されていました。都が実施してきた管理職選考は、試験の内容、種別、職群の点でこうした諸条件に適合しているものとはいい難かったです。都職員と区職員の合格者数は、たとえば昭和四八（一九七三）年から昭和五〇（一九七五）年の平均比率では、五・六二%対三・五三%、選考種別「A」でみると三・四四%対〇・六九%と著しく偏在していました（特別区政調査会『特別区人事行政の改革答申及び付属資料』昭和五三年七月六日、一六〇頁参照）。こうした偏在もあって、特別区における管理職昇任は、実質的に都配属職員制度のときと変わっておらず、都の人事異動に左右されているのが現実だったのです。特別区人事委員会による管理職選考の実施は、こうした弊害を是正し、各区による自主的かつ計画的な管理職昇任を可能にするものでした。

特別区独自の管理職選考の実施は、特別区職員にとっては当然のことでしたが、それまで、都区一体論の下に区を出先機関視し、区の管理職ポストを人事異動に組み込んで、その数を膨張させてきた都にとっては打撃となるはずでした。特別区の管理職選考が実施されれば、若年層の訓練された職員が都へ転出する一方、都の管理職選考合格者が区へ移入してくるという人事ローテーションはもはや不可能になります。それだけに、都区共通事項の完全廃止には都側の抵抗が予想されましたが、区には有能な人材が不足している等を口実に、都が従来のような「人事交流」を当然と考えてしまえば、

独立した自治体としての特別区とその職員の役割を軽視することになります。しかも、都の組織余力の低下と財政逼迫によって昇任圧力は高まっていることを考えれば、抜本的な内部改革を迫られているのは、むしろ都の人事運営であったのです。

答申は、特別区人事委員会の行う23区共通の管理職選考を当面の方式として提案しましたが、それは、特別区間に一定水準の能力評定の必要性和従来の人事慣行を考慮したからでした。この共通の選考方式に関しては、留意が必要であり、また、運営の推移と係長選考方式等との関連で再検討が必要になるかもしれないと考えました。

係長選考

次に、係長昇任についても簡単に触れておきましょう。特別区では特別区人事委員会の委任をうけて各区長が係長選考を実施していましたが、台東区がその選考に筆記試験を加える等いくつかの区で新しい工夫が試みられました。そうした試みの背景は、何といっても係長昇任圧力の増大でした。

以前から吏員昇任試験が実施され、その合格者が一定年限に達すると係長昇任の有資格者となり、その職員のなかから勤務成績等を勘案し係長選抜が行われていました。昭和四五（一九七〇）年に吏員昇任試験制度が廃止され、廃止に伴う経過措置等によって一定年限に達した職員全員が係長昇任有資格者となっていました。幸いにも高度成長経済下での組織拡大によって、この需要はほぼ充足されていました。それが不可能になれば、有資格者が急増し、しかも係長には誰もがなれる、なりた

という職員の一般的期待もありますから、昇任圧力は強まらざるを得ません。事実、昭和五三（一九七八）年四月一日現在、23区全体では係長ポストは六、六六五であったのに対して、昭和五二（一九七七）年九月一日現在の係長昇任候補者数は三、五五六人であり、これを退職や昇任による空席補充で消化することは、とうてい不可能でした。

こうした事態に対処するためには、より一層、能力主義の原則に適合した選考方式を導入しなければならぬはずでした。しかし、従来、職員団体は係長試験の導入には強い反対の態度を表明しており、昇任圧力が著しく増大している現状を打開するためには、各区長と職員団体との意見調整が必要でした。ただし、従来の選考方式に改善を加えずに、係長級の主査を増やすといった形で事態に対処することは問題の解決にならないことは明白でした。

係長選考方式のあり方は、係長職の性格規定とも関連していました。特別区における係長職は「係に係長を置く」とか「係長は、課長の命を受け、その係の事務をつかさどる」とかいうように曖昧に規定されているのが一般で、実質的には係という基礎的な組織単位の指導者として管理的機能を担っているにもかかわらず、その権限と責任は明確ではありませんでした。予算や人事の関係の係長は管理職視され、非職員団員であるのが普通でしたが、予算執行の裁量権を有してはいませんでした。区民に接する仕事を中心に処理されているだけに、この職に一定水準のすぐれた人材を得るか否かは区政運営全体からみても極めて重要でした。区政への注文や苦情を通じ区民の目も厳しくなっているなかで、区政の第一線で職務を進行する係長の権限と責任のあり方を、各区長は、職員団体とも

正面から議論し、その明確化を図っていくべきだと考えました。

答申では、現行の係長昇任方法を改善し、その運用実態をみながら、23区共通の係長選考を特別区人事委員会が行うという全く新しい方式も将来の検討課題であるとなりました。その際、特別区人事委員会が係長選考も管理職選考も23区共通で行う場合が考えられますが、この場合は、端的にいつて、二段階の昇任試験が実施されることとなりますから、受験準備に伴う職員の過重な負担、受験技術の偏重、職務遂行の遅滞等の問題が生じないように判定の方法や内容に工夫が必要となります。たとえば、共通の係長選考はいわば一次試験的な幅広い客観的な選考にとどめ、各区長の裁量余地を残すことも一つの方法でした。また、係長選考を23区共通で厳格に行う場合には管理職選考を各区長に委任することも考えられました。この場合には、他の係長選考方式に比べ、この係長選考が昇任体系全体のなかでより大きな役割を果たし、その合格者が実質的には管理職昇任の補給源となりますから、直ちに係長職を管理職化しないまでも係長職の性格を組織と機能の両面で明確にする必要が生じます。

(4) 労務問題への対応

三つのレベルでの労務交渉

特別区人事行政をめぐるもう一つの重要な改革は労務問題への対応でした。当時、重要な労務交渉は三つのレベルで行われていました。二四項目の都区共通事項については、特別区は都に交渉を委任

し、都と東京都職員労働組合（都職労）の間で、23区共通事項（二三項目）については、役員助役会（事務局は特別区人事・厚生事務組合の人事企画部労務担当）と都職労23特別区協議会（各区職員労働組合）と区職労との間で、それぞれ交渉が行われていました。この労務交渉の特色は、主要な労務問題が都と都区職員団体の連合組織である都職労との間で決着され、したがって各区長が労使慣行に習熟しておらず、労務問題に取り組む庁内の体制も立ち遅れていたこと、また区職労が特別区人事委員会の登録団体であると同時に都職労の区支部であるという二つの顔をもっていたことでした。

すでに昭和五二（一九七七）年春の都職労臨時大会では区支部（区職労）の権限を強化する規約改正が決議され、新事態へ対応する方向が打ち出されていました。区長の人事権が制度上確立した以上、労務問題は各区長と区職労が直接交渉することが原則になります。しかも都区共通事項が廃止されれば、それまでのように都と都職労との間の交渉によって特別区の労務問題が決着されることはありえないことになりました。

特別区人事委員会と労務交渉の変化

問題は23区連合の特別区人事委員会の設置による労務交渉の変化でした。特別区人事委員会がたとえば給与勧告で各区に共通する判断を示した場合、ある区の区長と区職労が個別交渉でその判断を覆す決定を行う余地は考えられません。それは、特別区人事委員会が各区の上にあるからではなく、23

区全体の機関としての性格をもっていることによります。その限りにおいて、区間の意思統一をはかり、23区統一交渉が行われる場が必要となります。しかし、他面、特別区人事委員会は、「各区の機関とみなされる」のですから、人事委員会承認事項について各区長と区職労が個別交渉で合意した内容を申請した場合、少なくともこの承認申請を拒否することはできません。区職労の自立性が強まっていけば、こうした個別交渉の幅は拡大していくはずですが、各区において労務問題への全庁的な取り組みの体制を早急に確立する必要性を指摘した所以でした。とくに各区長は、安易に特別区人事委員会や23区統一交渉に依存することなく、自主交渉の気構えを固め、秩序ある労使関係の樹立に努力すべきであると考えました。

以上が、第3次答申の大きな内容ですが、答申のなから次の三カ所を引用しておきたいと思えます。

○ 公選区長のもとに再出発した特別区の行政が、区民の期待と要望にこたえ得るか否かは、特別区に勤務する職員が、ほかならぬ特別区の職員であることに誇りと意欲をもち、行政の専門家としてすぐれた能力を発揮し得ることに大きく依存しているといっても過言ではない。

○ 特別区は、もとより、都とは別個の自治体であり、その役割も異なっている。広域の自治体である都とは異なり、特別区は、区民にとってより身近な自治体として、その生活に密着した仕事を、常に区民との接触を通じて適正かつ弾力的に行うことを強く求められている。

○ 当面、特別区にとって最も重要な課題は、区民の多様な要求への的確な対応、創造的な政策発案、職員に対する適切な指導、民主的な職場環境の形成などを通じ、管理的な機能を果たすすぐれた人材をいかにして育成し、登用するかにについて、早急に検討を加え、それを実行に移すことである。

以上の引用文から、区長が人事権を掌握することが区長公選制と不可分の改革であること、その公選区長を全体として補佐する職員の「誇りと意欲」が大切なこと、区政の担当者が住民に「より身近な自治体」の役割を自覚すること、そして優れた管理職の養成と登用が重要な課題であることに、当時の「調査会」の問題意識が集中していたことが分かります。区長公選が当たり前になり、特別区が独自に職員の任用を行っている現実からすると、こうした問題意識は、時代の所産であったという感が深いのですが、それでも今日なお特別区の職員のあり方を考える上で、意味のある基本的な観点が打ち出されていたのではないかと思います（拙稿「特別区人事行政の改革」について『都政研究』、一九七八・八、一〇―一三頁を参照）。

この後、私は、特別区職員の研修をお手伝いすることになり、管理職選考に合格した職員の人たちと一泊二日の合宿研修に行くことになりました。

2 第5次答申「特例」市構想

調査会は、第4次答申「特別区の将来構想―その基本的な考え方―」で特別区を地方自治法上の普通地方公共団体に改めることを提案しました。同時に、そのために考えうる方式として、「市に改める方式」、「政令指定都市に改める方式」、「市に特例を設ける方式」及び「新しい種類の自治体を設立する方式」の四つを提示しました。そのうち、「市に特例を設ける方式」が、他の三つの方式に比較して、巨大都市東京の特性に対応しうる点で、また、改革の影響を直接他の自治体に及ぼさない点で、より現実的な改革案として検討に値するものと考えました（拙稿「特別区の将来構想」について『都政研究』一九七九・八、四―一〇頁を参照）。

そして、調査会は、昭和五四（一九七九）年一〇月二七日、特別区長会会長から「特別区の将来構想の具体的なあり方について」の諮問を受けることになりました。この諮問を受けた当時の委員は、会長 辻 清明（東京大学名誉教授）、大内正二（元中野区長）、大森 彌（東京大学助教授）、加藤芳太郎（中央大学教授）、佐藤 進（東京大学教授）、高木鉦作（國學院大学教授）、立田清士（地方債協会理事長）、成田頼明（横浜国立大学教授）、橋本博夫（はとバス会長）、向山 巖（武蔵大学教授）、横田政次（特別区協議会常務理事）の二一名でした。

諮問にあたっては、「市に特例を設ける方式」について具体的な制度の構想の提示を求められていたが、諮問事項に関し、文書で以下のような補足説明がなされていました。

特別区政のあり方については、特別区政調査会から4次にわたる答申を受け、その趣旨を基本として種々の改善整備をはかってきたところである。

そうしたなかで、さきに答申された「特別区の将来構想」は、特別区制度の将来展望についての基本的な考え方、考えうる改革の主要な方式などについて、極めて意義のある提言をおこなっている。

さきの答申にも示されているように、昭和五〇年以降、各特別区は、公選区長のもとに独自の諸施策の展開、住民参加による区政の模索などを通じて、自主的な区政運営の確立に努めている。このような特別区の自立化の動向を促進するためには、特別区制度そのものの改革が必要とされている。

また、全国的にも「地方の時代」が叫ばれ、各方面で地方公共団体の行財政権能の充実、強化が改めて論議されているところである。

今回の諮問は、このような観点からさきの答申で示された特別区の将来構想に基づく具体的な制度を設計するため、主として答申で示されている市に特例を設ける方式（特例市）のあり方を中心として、以下のような問題について、調査・審議をお願いするものである。

1 特別区の将来構想の具体的なあり方について

(1) 今後の東京における自治制度と特別区の将来構想の具体的なあり方について

ア 地方自治制度上、東京において特別市を創設する意義について、現行市制との関連や行財政上の特例の具体的な内容を含めてどのように考えるか。

イ 都と特別市との関係は、現行の都と特別区との関係とはおのずから異なったものになると思われる。都と特別市との間の機能分担や、都の特例市に対する調整機能のあり方などについて、都そのもののあり方を含めてどのように考えるか。

ウ さきの答申では、特別区を特別市に改める場合には、都内の市町村との関係についても検討することとされている。特別市と都内の市町村との行財政上の協力方式のあり方、特別市の具体的な適用範囲などについて、どのように考えるか。

(2) 特別区の将来構想における事務事業の具体的なあり方について

ア 都と特別市との事務事業の分担については、都は府県事務に専念し、特別市は住民生活に密着した仕事を行うという基本原則にたつて、住民の利便や行政の効率などの観点から具体的に定める必要があると思われるが、この点についてどのように考えるか。

イ 特別市が消防、上下水道などの大都市事業を行う場合には、とくに特別市間の共同処理、都への委託などにより、適切に処理する必要があると思われるが、この点についてどのように考えるか。

(3) 特別区の将来構想における財政制度の具体的なあり方について

ア 特別区を特別市に改め、現行の都区財政調整制度を廃止する場合には、都と特別市間との事務事業の分担に応じた税財源の合理的な配分が必要になると思われるが、この具体的なあり方について、どのように考えるか。

イ 特別市における財政のあり方は、理念的には一般の市と同様の制度とされるべきであるが、特別市間の税源の過度の不均衡を考慮するならば、特別な財政調整の方式が必要であると思われる。さきの答申で示されている特別市間の自主的な財政調整について、その具体的な方法についてどのように考えるか。あわせて、特別市における地方交付税の適用についてどのように考えるか。

2 その他、緊急に検討を要する事項

調査会は、この諮問に応え、昭和五六（一九八一）年八月二八日、「『特例』市構想」を答申しました（第5次答申）。これをもって調査会は終了しました。この構想をまとめるにあたって、委員会を二六回開き、その間、各委員が分担して、大阪府、大阪市、福岡県、福岡市、北九州市、仙台市、長野市、静岡市、藤沢市、ならびにイギリスのロンドンやカナダのトロントにおける行財政制度の実情を調査しました。

第5次答申の「『特例』市の構想―特別区制度の将来」に関して、『自治研究』通巻六九三号（昭和

五六年一月号、三五―五一頁）に解説を書きましたので、それを参照しつつ、要点を振り返ってみます。

(1) 構想の基調

答申は、第4次答申「特別区の将来構想―その基本的な考え方」のなかで、調査会が、より現実的な改革案として検討に値するものとして提案した「市に特例を設ける方式」について、さらにその具体的な制度の構想を示したものでした。「市に特例を設ける方式」というのは、特別区を地方自治法上の普通地方公共団体に改める場合の一つの方式であり、「特例」市というのは、この方式の具体的な制度構想における市を意味しています。したがって、この改革構想では、たとえば新宿区は「新宿特例市」になるのではなく「新宿市」になるのです。

答申は、考え得るさまざまな特別区制度の将来を検討したものではなく、一つに絞った検討結果でした。「市に特例を設ける方式」による改革の構想を簡潔な言葉で表わすため「特例」市の構想と銘打ったのです。

「特例市」ではなく「特例」市

答申が公表され、当日及び翌日のテレビ・新聞は、これに関連する記事を報道しました。

しかし、どの報道機関も、担当記者の不注意で、調査会が「特例市」構想を打ち出したと報じました。これは間違いでした。「特例市」ではなく、「特例」市であり、カギカッコの付け方が違っていたのです。「特例市」では、地方自治法上の普通地方公共団体として、制度上、新しい種類の基礎的な自治体を設立し、特別区をその自治体に改める構想であるかのような誤解を与えています。答申は、特別区をまず現行の地方自治法にいう市町村の市に改めることを提案し、その際、一般の市にはない行財政上の特例制度を設ける必要を提言したものでした。わざわざ「特例」市という表記をとったのは、特別区を自立した基礎的自治体としての市に改めることを強調するためでした。「特例」市を「特例市」というように報道したことは、一見してなんでもないようですが、それは答申の意図を間違えて伝えるものでした。この区別は、当時の新聞記者の皆さんにはわかりにくかったのかもしれない。

「特別区は未だ憲法上の地方公共団体ではない」

さて、特別区を市に改めるという構想は、第1次答申以来の調査会の考えでした。たとえば第1次答申は「特別区の行財政制度には、なお『市』と相違する点があるが、それは従来からの都と区の沿革を基礎にしながら、巨大都市における行財政を運営するための特殊な方式である」というように考え方を改め、今後は、特別区を憲法にいう地方公共団体として位置づけるのが妥当である」と指摘しました。

いうまでもなく、こうした見解は、昭和四九（一九七四）年の地方自治法改正に対応したものでした。区長公選制の復活、都配属職員制度の廃止、事務処理における原則として「市」なみの扱い等、昭和四九年改正は、特別区の自治権の拡充にとって大きな意義を有していました。この改正によって、それまで都の「内部的部分団体」からの自立化へ向かって大きな一歩を踏み出すことになったからです。とりわけ区長公選制の復活は、各区において、より独自の自治区政の展開を促すことになったといえます。

それにもかかわらず、昭和四九年改正の折、政府は国会で、次の理由に基づいて「特別区は未だ憲法上の地方公共団体ではない」と判断しました。

「特別区23区を通じての一体的な事務を、他の団体では市が行うべき事務を都に保留するものが幾つか残っておりますし、さらに課税権の問題、それから、財政上の独立性につきましても、従来よりも強めますものの、なお東京都の調整機能というものを残しております。それから都と区との間の事務についても、都の調整条例をつくるという機能はそのまま残しております。そういう意味では、大都市としての一体性という意味でなお都に保留されている事務なり権能なりが相当残っております。したがって、特別区の法的な性格としては、従来の延長上にあるというふうな考え方に立っております」（昭和四九年五月一六日政府委員答弁の一部）

この政府委員（旧自治省行政局長）答弁の趣旨によれば、特別区を普通地方公共団体に改めなかった理由は、特異な都区関係の残存であり、その残存理由は「大都市としての一体性」を保つことにあると考えられていると良いと思います。ですから、既存の都区関係の質的転換を図らない限り、特別区の性格を変更することはできませんでした。都区制度改革の焦点は、一にかかってこの「政府委員答弁」を克服できる論理と改革構想を提示しうるかどうかでした。

答申が明言したように「区長公選制を復活させ、原則として特別区を市として扱うことにしながらも、特別区を特別地方公共団体から普通地方公共団体に改めなかった、昭和四九年の地方自治法改正は不十分であった、と言わざるを得ない」のでした。答申の基調は、このような不十分さを、まず改革する必要を強調している点にありました。そして、この改革のためには、都区財政調整制度を基軸として、都が、制度上、区政に関与できるしくみを改廃し、特別区を都から名実ともに自立した基礎的自治体へと改めなければならない、それによってはじめて、昭和四九年の地方自治法改正に連なる特別区制度の改革は一応の完結をみることになるのだと考えました。

(2) 構想の論拠

第5次答申は、第一が「特例」市構想の基本、第二が「特例」市の事務権能、第三が「特例」市の財政制度という三部構成となっていました。

「特例」市構想の基本は、第一に、現行の特別区を普通地方公共団体としての市に改め、第二に、特別区を市に改めたうえで、一般の市とは異なった行財政上の「特例」を設ける点にありました。答申は特別区を普通地方公共団体に改める理由と市に「特例」を設ける理由を述べています。これらは「特例」市構想の論拠を示したものです。それは次のような内容でした。

特別区を市に改める意義

特別区を市に改める意義は二つでした。その第一は、「特別区の区域において、制度上、東京都から自立した基礎的自治体を名実ともに成立させる」点にありました。法改正によって特別区を普通地方公共団体としての市に改めることは、換言すれば、明治の初頭以来、幾多の制度変遷にもかかわらず、一貫して用いられてきた「区」の名称を廃止することにほかなりません。「区」という呼称には都の出先機関的なイメージが根強く付着していましたし、実際、都と特別区は自治体として対等の地位に立つのではなく、特別区が行財政運営では都に包摂され、都の関与を受けつつ、都に依存するという自立性の欠如が少なからず見られました。この意味で、「区」の名称を廃止する意義は小さくないのです。市への名称変更は、行財政運営における自主の誇りを生み出すと同時に、自律のきびしさを要請するものでした。

「区」の名称を廃止し、特別区を市に改めることは、都が、制度上、区政に関与できるしくみを改廃して、特別区を、制度上、都から分離・独立した基礎的自治体に改めることを意味しました。特別区を市に改めるとしながら、都区財政調整制度をはじめとして都が特別区の事務に関し都の条例によって特別区相互間の調整を行いうるか、地方交付税制度において都が特別区に代って地方交付税の交付対象として扱われているとかいったしくみを残させることなど考えられないからでした。すでに第4次答申は、特別区をなぜ市に改める必要があるかについて、次のように指摘していました。

都が、制度上、区政に関与できる仕組みが存続しているため、都に対する区の依存心が払拭されず、また行財政運営の責任主体が都区のいずれに帰属するのかが住民からみて不明確になっている面があること。また、都が、制度上、区政に関与できる仕組みは、都が特別区の存する区域全体を対象にして大都市事業を行ってきた経緯や、区が長い間共同して行動してきた沿革と相まって、特別区相互間に他の基礎的自治体間には類例のない強い同調志向を生み出す要因となってきたこと。

その結果、各区には地域特性に応じた独自の区政を積極的に築いていこうとする自主独立の気風が比較的弱いだけでなく、より根本的には、直接区民によって選挙された区政担当者が区民の要望と批判に対して明確な形で責任をとりうる条件と態勢を十分に確立できないでいること。

都区一体の制度に習熟し、そこで培養された都への依存心と惰性的な23区一体の意識を克服するためには、区政担当者の自覚と努力に期待するだけでは十分でなく、現行の都区一体の関係自体を抜本的に改革する必要があるとしていたのです。

特別区を市に改めることの第二の意義は、「東京という巨大都市において一定地域の諸問題を、自

らの判断と責任で解決する中心主体を確立すること」にあり、そのように自立した基礎的自治体を基礎にして巨大都心東京全体の自治を充実させていこうとする点にありました。人とモノ、活動と情報、日常、激しく流出入する各地域において個性あるまちづくりを進め得るには、各基礎的自治体が自らの手で地域問題に対処し、解決し得る権限と能力をそなえる必要があると考えました。

区域再編にかかわる問題

この第二の意義に関係する主要な論点の一つは現行区域の再編にかかわる問題でした。特別区の存する区域において自立した基礎的自治体を名実ともに成立させることの意味合いの一つは、これまでの東京都の役割を再検討せざるを得ないことです。都制の最大の特徴は、広域の自治体としての東京都が、「大都市行政の一体性確保」の名のもとに基礎的自治体たるべき特別区の権能を吸収し、それを一元的に処理する集権のしくみを有してきた点にあるということができます。この都制は、大都市の自治制度としては異例のもので、それは政令指定都市が府県の権能の一部を吸収することであり立っていることをみれば明確です。

しかし、都制という集権のしくみが、とくに昭和三〇年代後半以降の都市化の進展のなかで機能不全をきたし、都が、漸次、事務権能を特別区へ移さざるを得なかったのは、前に述べたとおりです。これと並行して特別区側も区長公選の実現を含め自治権拡充の運動をねばり強く展開しました。昭和四九（一九七四）年の地方自治法改正は、その確認であったといえます。

このように都区関係の変化の意義を理解するならば、特別区の存する区域全体を一つの基礎的自治体としての市に合体させ、巨大な「東京市」を再現させようとする構想は、時代錯誤以外のなにものでもないと言わざるを得ませんでした。それは基礎的自治体としては規模が巨大すぎて行政運営に難点があり、しかも現行の特別区を出先機関の行政区に改編することにもなり、分権と自治の確立という特別区制度改革の基本理念に逆行することになるからでした。

人口が稠密で、全国的な政治・経済・文化の中枢管理機能が極度に集中している巨大都市東京において、単一の基礎的自治体が、人口八〇〇万人余を擁する特別区の存する区域全体を対象にして、その諸施策をすべて一元的に処理することなど現実には不可能です。基礎的自治体とは「住民生活に密着した仕事、民意に基づいて有効かつ適切に遂行される」という意味で、住民にとって、最も参加しやすい『身近な政府』でなければなりません。特別区を、この意味での基礎的自治体としての市に改め、その自治をより充実し得る制度を確立してこそ、逆に、都は、広域の自治体としての本来の機能を十分に発揮し、巨大都市東京において均衡のとれた生活環境の整備や都市機能の円滑な遂行を図っていくことができるといえるのです。

しかし、23特別区を単一の基礎的自治体へ合併することを否定したからといって、現行の23の区域がそのまま東京の基礎的自治体の区域として適正であるかどうかの問題を不問に付することにはなりません。当時、人口規模をみても八〇万人弱の世田谷区から六万人余の千代田区まで大小さまざまであり、分割ないし合併双方の意味で廃置分合の余地はありました。「特例」市構想は、とく

に現行区域の再編を行わなくとも実現可能な改革案として提示されました。けれども、大切な点は、特別区が、市に改められることにより、他の市と同じく自らの意思によって廃置分合を発案し実現していく方途を拓くことができることなのです。当時、市町村の廃置分合は、関係市町村の申請に基づき、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経て定めることができ、特別区の廃置分合は、関係特別区の同意を得なければならないものの、法定上は、都知事が、都の議会の議決を経て定めることができ、特別区は、その発案権を有していなかったのです。

「特例」を設ける理由

ところで、「特例」市構想の特色は、特別区を市に改めたうえで、現行法上の府県と市町村の諸制度を両一的に適用せず、一般の市とは異なった行財政制度上の「特例」を設けるとしている点にありました。これは、地方自治法に一般の市に関する特例を設けるという理由から設置されている政令指定都市の制度にヒントを得たものでした。「特例」を設けるのは、巨大都市東京の自治に自立と多様性を許容し、しかもこの巨大都市の特性に対応した制度を創設し、運用していくことが必要であると考えられたからでした。「特例」設定の根拠ともいべき東京の特性とは主として、次の諸点に求めることができるとされています。

- ① 東京においては日本の他の大都市の場合とは基本的に異なって、23の特別区が相互に密接な関連をもちながらも、とくに昭和五〇（一九七五）年以降は、原則としてそれぞれ「市」の機能を果たす基礎的自治体として存立している。他の大都市においては（政令指定都市を想起）、一つの基礎的自治体の一つの市域を管轄対象として事務事業を一元的に処理しており、その区域は単なる市の下部機構としての行政区に分割されている。
- ② 全国的な中枢管理機能が著しく集中し、都市機能は巨大であり、膨大かつ多様な行政需要が発生している。これと関係して、中枢管理機能が主として集中している都心各区とその他の区との間に税源の著しい偏在がある。
- ③ 現在の特別区相互間における日常的な人口移動が他の大都市と比較して極めて大規模である。
- ④ 住民や事業所が密集して広大な市街地を構成し、そこでの各種の基幹的な都市施設（たとえば道路・バス等の交通施設、上下水道、汚物処理場、水路施設等）が、必ずしも特別区の区域に限定されず、すでに自然的・社会的諸条件に適合する形で配置・運営されている。

こうした東京という都市の歴史と構造の特性を考慮し、安全で快適な住民生活の基礎条件を保障するためには、基礎的自治体（「特例」市）相互の間にも、基礎的自治体と広域の自治体（東京都）との間にも、制度上、他の府県と市町村との関係とは異なった役割分担や協力方式を設けることがむしろ望ましいと考えました。

「特例」を設けることの問題点

「特例」を設けることをめぐって主として次の三点が問題となり得ると考えました。第一は、特別区を市に改めるとしながら、新たに「特例」を設けるならば、実質上、現在の特別区とさほど変わらないのではないかとという素朴な疑問です。

都は、特別区の存する区域においては、一般の市の事務権能とされているものの一部を法令留保の形式によって処理しています。このなかには、一般廃棄物の収集・運搬や住民の用に供する下水道（枝管）の設置等のように、各区が処理するものとしながら都との協議が整うまでの間留保されている事務事業もありましたが、その中心は、個別法によって、消防、上水道、下水道、一般廃棄物の終末処理等、「市」を「都」と読み替えて都の特例事務とされているものでした。これらの事務事業の処理においては、特別区の存する区域が一つの市とみなされ、都がその市の機能を果たすもの、つまり、都は基礎的自治体としての性格をも併せもっているものと考えられていました。だからこそ、現行法上の市税のかなりの部分を都が都税として賦課徴収し、市として処理する事務にかかる経費を都主導による都区財政調整制度を通して受け取るとされてきました。こうした考え方としくみの残存こそ、昭和四九（一九七四）年の地方自治法の改正にもかかわらず、特別区を特別地方公共団体の範ちゅうにとどめおいた最大の公式理由でした。特別区を市に改める構想においては、この点を克服しなければならなかったのです。

調査会は、まず現行法上は一般の市の事務権能とされながら、都が処理している前述の事務を、住民生活の利便、住民による負担と監視、事業の有効性と効率、国の内外の動向等、総合的な視点から、各「特例」市が個別ないし共同で処理する方式と比較検討した結果、「円滑な都市生活の維持に不可欠で、しかも広域的に処理する方が適切であり、かつ大規模で高度な技術を要するものは、この際、東京都の責任で処理すべき新しい機能とすることが望ましい」と結論しました。そうした事務のうち、主要なものは、一般廃棄物の終末処理、上水道事業、下水道事業及び消防・救急でした。いずれも現行法上は市の事務とされながら都に留保されている事務事業でした。

こうした事務を都の処理に委ねるといふ外形のみをとらえるならば、現状追認にすぎないではないかという疑問が起ります。事実、「事務配分を一般市並みにするなら別だが、大きいのは都に残すというのでは、『特別区』と変わりない」という批判的な意見が出されてきました。しかし、答申は明確な形で重要な解釈の転換を打ち出していたのです。すなわち「このような事務を東京都の処理に委ねることは、東京都が、特別区の区域において基礎自治体としての性格をあわせ有するからではない。それは、時代の変化と東京の特性とに合致した広域自治体としての新しい役割を、東京都が積極的に担うものと解釈すべきである」としたのです。これは、仕事の面における広域自治体としての都に期待される新しい役割の設定でした。

それゆえ、答申では、これらの事務にかかる経費に関しては、「特例」市と東京都の間で、新たな税源配分を行うことによって対処するようになりました。その際、現行の都区財政調整制度の廃止は当然の前提であると考えました。このような意味で、「特例」市構想は特別区を名実ともに基礎的自治体に

することにより、現行の特別区と東京都との関係を従来とは質的に異なったものに改革するものでした。答申は、特別区を制度上、一般の市と全く同等にするまでその自治は完全とせざるを得ないとする硬直した発想にも、一方で区長公選制を認めながら、他方で特別区の自治を都の関与の下に置くことを認めつつける矛盾した考え方にも与していないという立場だったといえます。

第二の問題は、全国的にみれば一地域にすぎない東京の自治に法律上の「特例」を設けることに對しては公平を欠くのではないかという異論が出てきうることでした。当時、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会でも大都市の自治構造の新しいあり方を議論の俎上にのせていました。全般的な都市化、人口構成の高齢化、価値観の多様化等、新しい課題に直面している日本の社会において、地域の特性と意思を尊重する多様な自治形態を創り出すことは時代の要請といえました。「特例」市構想は、こうした時代の要請のなかで、東京という巨大都市を対象にして、自立と協力に基づいて形成される新しい自治体間関係の理念像と、そのしくみの制度化を提案するものでした。東京は、その自治制度に「特例」を認めて不自然でないだけの特性を有しており、「特例」市の実現は、今後の都市自治の新しい実験として試みるに十分値するものと考えました。

第三の問題は「特例」市の適用範囲でした。構想は23区の区域のみに限定されるのか、それとも都内市町村にまで拡大されるのかという問題です。この点に関して、答申は、「当調査会が『特別区長会』の諮問機関であることから、一応、現在の特別区に限定されている」と述べています。しかし、答申を注意深く読んでみると、「特例」市の構想が都内市町村にまで拡大しうる余地をもっていることが分かります。調査会の基本認識は、すでに第4次答申で次のように述べられていました。

現在、特別区は、都内の市町村と制度上区別され、行財政上別個の扱いをうけている。しかし、すでに、都市化の進展によって、特別区と都内の市町村とは社会的、経済的実態の面では区別しがたく、しかも、昭和四九年の地方自治法の改正により、各特別区が「市」なみの自治体に改革されたこともあって、両者を制度上別扱いにする根拠は薄弱となっている。特別区と都内の市町村を別個に扱う現行の制度は、都と基礎的な自治体との関係を複雑にし、都が都の区域全体を視野におさめた統一的で効果的な都市政策を展開することを困難にしている要因ともなっている。また、特別区相互間と同調指向が強いこともあって、他区のみならず、隣接市とも協力して施策を進める必要性が具体的な行動となって現れにくい。こうした意味で、都区関係の仕組みを改め、特別区の将来を構想することは、都と都内の市町村を含む東京の自治構造のあり方を検討することと不可分に結びついている。

調査会は、「特例」を都内市町村にまで適用することが妥当であるかどうかに関しては本格的な検討を行いませんでした。当然ながら、望ましい東京の自治構造全体のあり方については、特別区、東京都内の市町村、東京都の三者が対等の立場で共通のテーブルについて検討すべきであると考えたからです。都は、この年（昭和五六（一九八一）年）の一〇月にも「都制度調査会」を発足させ、東京の

自治の将来構想を検討することにしていました。「特例」市構想は、その際、特別区側から出す一つの提案になり得るものと考えられていました。

(3) 「特例」の内容

財政制度上の「特例」

「特例」市構想における「特例」の内容に関して、なんといっても難問は財政制度上の「特例」でした。

答申が述べているように、第一に、一般の市が行うものとされている事務は原則として「特例」市が処理し、また現在府県の事務とされているものであっても、基礎的自治体で行う方が、この都市の住民の生活にとってより適切かつ効果的であるものは、積極的に「特例」市の事務とする、第二に、現行法上、一般の市が行うものとされている事務であっても、「特例」市それぞれに分割することが技術的に困難な事務、また広域の自治体である東京都が一元的に行う方が都市構造の面や効率面からみて、より効果を生むような事務については都の責任で処理するものとする、と考えました。この事務配分の基本原則に立って「特例」市の事務の範囲及び東京都の事務の特例を具体的に確定した上で、それを裏づける財政の制度をどうするかを考えることとなります。

この場合の問題には二つの側面がありました。

第一の側面は、一方で都区のいわば垂直的な財政調整に関する現行制度を廃止すると同時に、他方で「特例」市と都との事務配分により都が広域の自治体として処理することとした事務に見合う財源を税源配分の方法によって改めて都税として位置づけることでした。この税源配分の対象となる税目は、理論上は、都税とされているものを含め普通税の市町村税相当分から選ぶことが可能ですが、答申は、現行特別区税（特別区民税、軽自動車税、特別区たばこ消費税、電気税、ガス税、鉱産税）はすべて「特例」市の税とするとしていましたから、残った税目が対象となります。そのうち、「特例」市間に偏在度が大きく、収入の安定性を欠く市町村税法人分が最も有力な検討対象税目となることが予想されました。

「特例」市と都との間の税源配分をめぐるその他の現実的問題は、①税源配分にかかわる所要額算定に際し、都は、交通・高校・住宅など都が従来「市」の立場で行ってきたと主張している共管事務の財源の措置を特別区側に求め、特別区側は「特例」市としては住宅・病院などの共管事務を積極的に推進するための財源を確保したいと主張することが予想され、これに決着をつけなければならぬこと、②一定税目によって税源配分をした後に、「特例」市と都のいずれか、ないし双方に税収と需要に著しい乖離が生じた場合の措置を制度上どのようにするかを決めておかねばならないことでした。

問題のもう一つの側面は、各「特例」市の財政です。仮に各「特例」市が現行区税のほかに新たに都税として税源配分するもの以外は、すべての市町村税相当分を一般財源ないし目的財源として課税

し使うことができるとし、財政調整に関しては国の地方交付税交付金を直接、個々に受けるとすれば、財政制度としては一般の市の場合に最も近づきます。その場合には、①地方交付税制度における算定によって交付金を受ける「特例」市と受けない「特例」市が出てき得ること、②また現行の地方交付税制度には収入超過分を国庫へ納入するしくみがなかったため交付金をうけない「特例」市のなかで財政需要をはるかに超える巨額の税収をもつ市も出てくること、③さらに交付金を受ける「特例」市のなかには現状の収入水準を確保できない市も出てくる可能性があること、をどうするかでした。

こうした可能性に数字の裏づけをすることが望ましかったのですが、当時の調整三税等が都税事務所単位で都税として徴収されていることと関連して特別区ごとの精確な税収データがないため、地方交付税制度を個々に適用した場合の財政の姿は、大胆な推測ならともかく的確に試算することは極めて困難でした。これは新しい財政制度を構想する上で一つの隘路やいばとなったと思います。

「特例」の新たな提案

そこで答申は、各「特例」市の財政に関して次のような新しい制度を提案しました。その骨子は「特例」市間の水平的な自主財政調整制度と「特例」市交付金制度（仮称）の創設でした。答申は、各「特例」市間に存在する税源の偏在と行政水準の格差に対処するためには、財政面において各「特例」市が協力と相互支援の態勢を築くことが必要であるとしています。それは各「特例」市の住民が、最低限、実質的に平等な自治の成果を享受することを可能にするためでした。そこで、「特例」

市相互間の自主的な財政調整のしくみを新たに制度化するとしました。

自主的というのは、東京都が関与する財政調整ではなく「特例」市が自らの責任と判断によってその財源を相互間で再配分するということを意味していました。これには巨大都市東京の自治を担う基礎的自治体として各「特例」市が互譲の精神で協力し合うことが不可欠であり、それは、これまで特別区が相互に協調してきた歴史的遺産を創造的な連帯関係に発展させていくことによって可能になると考えました。市の税のなかから、税源の地域偏在度などを考慮し、調整財源としてふさわしい税目（たとえば、その一つとして固定資産税の土地家屋の法人分や償却分）を選定し、すべての「特例」市が、それにあたる税収入を納入金として、「特例」市を構成員とする法定の「公的組織」が管理する基金に納入する方式を考えました。この「公的組織」は各「特例」市の財政収入額・財政需要額を標準的な方式で個別に算定し、その財源不足額を基準にして交付金を交付するものとなりました。その際、調整率をどの程度にするかは「特例」市間で最低限共通に達成すべき施設・サービスの水準をどのように設定するかにかかっています。

なお、答申は、財政調整には各「特例」市の利害がからむため、その公平性を担保するために、利害関係を有しない第三者を構成員とする諮問機関を設置することが望ましいとしました。このような水平的な自主財政調整の制度を実現しうるならば、それは基礎的自治体相互の関係の新しい実験として日本の都市自治の歴史の上では画期的なものになるのではないかと考えました。

ところで、「特例」市と東京都の財政関係が明確に分離されることになれば、地方交付税制度にお

いて都区を合算し、都が交付対象とされている（実際には不交付である）特異な措置は廃止されますから、地方交付税制度における「特例」市の新しい取り扱い方が問題となります。

この点について、答申は、「特例」市が一般の市と異なる事務権能や税制をもつこと、また、「特例」市相互間で自主的な財政調整が必要であることから、「特例」市に対して地方交付税制度を個別かつ直接に適用することは困難であるとし、それに代わり、「特例」市交付金制度（仮称）の創設を提案しました。これは、一言でいえば、地方交付税制度の特例であり、「特例」市のみを対象として財源の均衡化と行政の計画的運用を図る制度とすることができます。この提案は、現行の地方交付税制度では交付金交付の対象が課税権をもつ個々の自治体となっており、ひとたび交付金の交付をうけた諸団体がそれをプールし、再度自主的に調整することが不可能であることを考慮したものです。この新しい制度では、地方交付税の算定方法を準用し、「特例」市の事務権能や税制の特例に応じ、「特例」市を一括して算定し、財源不足額が生じた場合には、「公的組織」が一括して交付を受け、自主財政調整の基金へ入れることになるというものでした。

後日談になりますが、特別区は、平成一〇（一九九八）年の自治法改正により、平成一二（二〇〇〇）年四月から、東京大都市地域における「基礎的な地方公共団体」として新たな歩みを開始しました。それは、いわゆる地方分権一括法の施行と同時でした。地方分権推進委員会に専門委員として参加した私としては、分権改革の一環として人口二〇万人以上の「特例市」の制度ができることになったと

き、この「『特例』市構想」を思い出し、特例市という呼称は国に取られてしまったな、と残念に思ったりしました。

Ⅲ 都制度調査会の「新都構想」

特別区政調査会が「特例」市の構想」を打ち出したため、これを受けて、東京都は、昭和五六（一九八二）年、都制度調査会を設置せざるを得なくなりました。調査会は、田中二郎・東京大学名誉教授を座長に、荻田 保（地方財務協会会長）、大内正二（弁護士・特別区人事委員会委員）、大川政三（一橋大学教授）、加藤富子（松坂大学教授）、川越 昭（日本放送協会解説委員）、佐藤 竺（成蹊大学教授）、下山瑛二（東京都立大学教授）、鈴木誠一（東京都社会福祉協議会副会長）、成田頼明（横浜国立大学教授）、橋本博夫（元東京都首都整備局長）、林 卓男（毎日新聞社友）、林 忠雄（自治医科大学理事長）、日笠 端（東京理科大学教授）、肥後和夫（成蹊大学教授）という顔ぶれで構成されました。なお、昭和五七（一九八二）年一月に田中座長が急逝され、同年三月に雄川一郎成蹊大学教授が委員に就任し座長に選任されました。また、委員のほか八人の専門調査員がいました。成田頼明先生が、小委員会委員長・起草委員会委員長を務められました。そして、昭和五九（一九八四）年六月に調査会報告「新しい都

制度のあり方―巨大都市東京の実態にふさわしい自治制度を確立するために―」が出されます。

報告の骨子

骨子は以下のようなものでした。

東京の全域を包括する大都市制度の基本構造を二層制とし、広域的自治体としての既存の都道府県とは異なる「新しい都」と、既存の市町村とは異なる新たな基礎的自治体とを創設する。都の全域を「大都市区域」、「非大都市区域」、「大都市区域となりうる区域」に分類する。大都市区域はおおむね特別区の区域を想定し、そこに置かれる「新狭域自治体」の法的性格は、基礎的な普通地方公共団体とする。「新しい都」は、主要な府県事務を処理するほか、大都市経営を推進するために必要な権能を国から付与される必要があり、新しい都にふさわしい広域的な事務を処理する。一方、大都市における基礎的公共団体としての「新狭域自治体」は、現行の特別区が有する事務権能をよりいっそう拡充し、その新しい性格に相応した住民に身近な事務を処理する。都は賦課徴収する税の一部の税目を狭域自治体間の財政調整のための財源とし都が調整を行う。これを「新都構想」と呼びます。

「新都構想」の特徴

この都制度調査会報告に関して、私は、『都政研究』の昭和六二（一九八七）年七月号に「『新都構想』の検討―『有機的一体性』の概念を中心に―」と題する解説を書きました。「特例」市構想との

比較において一読した私の感想は、「料理（改革）のメニューと内容はかなり同じものだが、盛りつける器と盛りつけ方が違っている」という印象でした。

巨大都市の実態（特性）にふさわしい自治のしくみをつくらうとしていること、特別区を普通地方公共団体に改めるべきとしていること、23区を一本にして基礎的自治体をつくるという、かつての東京市のような考えを明確に否定したこと、広域の自治体と基礎的自治体の仕事の分担に関しては現行の府県―市町村の關係にこだわる必要のないこと、都区財政調整制度を廃止すること、基礎的自治体間で独自の財政調整が必要であること、地方交付税は基礎的自治体一括適用のしくみをつくること、少なくとも以上の七点では両者は一致しているといえそうでした。

やはり、「特例」市構想の提示、特別区長会・議長会の働きかけ、特別区政調査会委員であった成田、橋本のお二人の委員の活躍が、こうした一致点を生み出したのではないかと思いました。まず特別区側が、新たな改革をめざして自発的な取り組みをしたことが都側の応答を生み出したのではないのでしょうか。この点は、当時のどの新聞にも書かれていませんでしたが、銘記してよい自治権拡充運動の成果であったといえます。

率直に言って、特別区制度の改革を推進するため、少なくとも都区間では共通の歩調がとれる土俵はできあがったと思えました。このことを確認した上で、なお以下のようなコメントをあえて発表しましたのは、できる限り、都区間の合意形成にあたって、どこに着眼のポイントがあるのかを、あらかじめ明らかにしておくことが有益ではないかと考えたからでした。

私は、都区制度を改革するには、昭和四九（一九七四）年の地方自治法改正をめぐる国会審議において政府委員が特別区を特別地方公共団体のままにしておくことにした理由（五四頁参照）を克服しなければならぬはずだと考えていました。都制度調査会の報告は、この点で、いかに説得力のある立論を展開したのであろうか、それを論じました。

繰り返しになりますが、「政府委員答弁」の趣旨によれば、昭和四九年の地方自治法改正によって区長公選制の復活、都配属職員制度の廃止、都区財政調整における一件算定の廃止、事務処理における原則として市並みの扱い等、特別区の自治権を拡充したにもかかわらず、特別区を普通地方公共団体に改めなかった理由は、特異な都区関係の残存であったといえます。すなわち、「大都市としての一体性」という意味で、なお都に保留されている事務なり機能なりが相当残っていること」でした。この意味で、既存の都区関係の質的転換を図らない限り、特別区の性格を変更することはできないはずでした。

「新しい都」と「新狭域自治体」の構想

「新都構想」の核心は、地方自治法上、巨大都市東京の「大都市地域」に広域の自治体としては既存の道府県とは異なる「新しい都」を、また基礎的自治体としては市町村とは異なる「新種の狭域自治体」（これをなんと呼ぶのか仮称さえも不定でした）を創設する点にありました。「新しい都」も「新狭域自治体」も普通地方公共団体に位置づけられていました。

「新狭域自治体」という呼称は珍しいものでした。ただ、「広域」と「基礎」は不ぞろいであって、「広域」と対になる言葉は「狭域」でしょうから、それほど珍奇ではなかったかもしれませぬ。

「新都構想」は、特別区政調査会で挙げた「新しい種類の自治体を設立する方式」による改革構想であり、これは、「現行の政令指定都市の制度を含め、地方自治の制度全体の再編成を伴うことになり、この方式による改革の影響は単に特別区制度のあり方にとどまらないため、綿密な調査研究に基づく慎重な検討が必要である」と婉曲しながらその実現可能性に疑問符を付したものでした。この点で、都制度調査会はやほどの自信と見通しをもっていたこととなります。本当にそうであったかどうかは定かではありませんが。

この構想が、特別区を新種の普通地方公共団体に改めるとしながら、現行市町村の市の制度を活用することを拒んだのはなぜであったのでしょうか。それは、一口でいえば、「大都市の有機的一体性の確保」及び「大都市行政の有機的一体性の確保」の必要性に強く配慮したからでした。それは、都制度調査会のなかに、「市」的な呼称へ反発し、「区」的呼称に固執する委員がいたことから、うかがい知ることができました。それはあくまでも「都の区」としておきたいという考え方にほかなりません。しかし、これを一部委員の時代錯誤的発想というには、「新都構想」は、あまりにも「大都市の有機的一体性」を多用し、強調しすぎていました。「新都構想」の検討にとって最も重要なのは、この概念ではないかというのが、私の着眼点でした。この概念は、「特例」市構想では、一度も使わなかったからです。

辞書風にいえば「有機的一体性」とは、「一つの生物のからだのように一つの中核的な部分を中心にして、全体が関連をもち、まとまりのある働きをする様子」を意味します。この「有機的一体性」の概念は、どのような文脈で使われ、またいかなる問題点をもっていたのでしょうか。以下、この点にしぼって振り返っておきましょう。

1 「大都市の有機的な一体性」の強調

(1) 都市実態は同質か

人口密度、市街化状況、都市施設の整備状況などの都市実態からみて、同質の地域を形成しており、通勤・通学等の面で相互依存関係が高く、一体性を保つ必要のある地域を「大都市地域」と呼び、これをさらに「大都市区域」（当面は現行の特別区の存する区域）と「大都市区域となりうる区域」（多摩都市部の一部の地域で大都市区域の適用を段階的に拡大することが望まれる地域）とに分けていました。これ以外は「非大都市地域」とされていました。

ここで「一体性を保つ必要」の根拠について直ちに素朴な疑問が起きてきます。一平方キロメートル当たり五千人の千代田区と二万人の中野区は同質なのか、また下水道整備が三割にも達しない江戸川区と一〇〇%の区とは同質なのか、足立や葛飾と杉並や世田谷とは通勤・通学の面で相互依存関係が高いといえるのか、一体性を保つ必要を都市実態の面で根拠づけるのは無理がありすぎではないでしょうか。どうみても、23区間にみられる都市実態としての相違（ないし個性）を軽視していると言わざるを得ないのです。そして、おそらく、都域の三分論は、現行の特別区と市町村の併存という変則状態を解消する方策をさぐるという都制度調査会に託された重要な課題に 대응することにならず、むしろ、現実にはさらに複雑な関係をつくり出す結果となる可能性が、強いのではないかと思われました。

(2) 「大都市経営主体」

「大都市地域全体にかかる行政については、巨大都市東京の都市実態に対応するという観点から、広域的な自治体（新しい都）によって有機的・一体的な大都市経営を推進する必要がある」とされていました。ここで「大都市地域全体にかかる行政」とは何であるのか必ずしも明らかではないのですが、報告書の文脈からは、大都市東京における大都市問題（膨大な人口の存在、昼夜間人口の激しい流動性、都心部における中枢管理機能の過度の集中、税源の偏在など、複雑な社会経済的な実態が存在し、依然として都市防災、都市交通、街づくりなど多くの問題を抱えているといった意味）を解決するために必要な事務を意味していると解せられました。

この点に関連して、「新しい都」は、「主要な府県事務を処理するほか、巨大都市東京の大都市問題を解決し、その有機的・一体的経営を推進するために必要な権能について国から委譲を受けるとともに、『新しい都』にふさわしい広域的な事務を処理することとすべきである」とされています。巨大都市東京の広域の自治体にふさわしい事務の例示として、大都市全域にわたる総合的な計画・指導・調整等、大都市全域で一元的・統一的に処理することが適当な事務・事業、大都市全域の住民が利用する基幹的施設の設置・管理、事業の経営が挙げられ、このなかには、清掃事業（一般廃棄物の処理・処分）、消防、上下水道事業といった一般市の事務権能とされているものも含まれていました。

しかも、それらは大都市全域にわたる事務であって、「大都市区域」に限定されていませんでした。この点に関する限り、現行個別法のように特別区の存する地域を一つの市とみなし、その市を都と読みかえるような虚構に立つ都区関係は打破されていると考えることができました。「新しい都」は、自治体としては広域、基礎の二重性格をもたず、すっきりした広域の自治体となるといえます。ただし、いくつもの事務権能を国から都だけが移譲を受けるといってはあまりに非現実的ではないか、むしろ、そうした事務は他の府県にも移譲されてしかるべきものであり、東京のみに限定して個別法の改正を求めるには独自性に乏しいのではないかと思われました。

(3) 「今日の意味での大都市の一体性」

「新しい都」と「新狭域自治体」の役割分担等が一般の府県・市町村の関係と異なる根拠は、「大都市における有機的一体性にある」とされています。ここでは重要な区別がなされています。すなわち、「かつては行政の統一性等の観点から、都区一体性が強調されたが、それは特別区を大都市の内部的部分団体とみることから生じており、今日的な意味で大都市の一体性とは視点が異なる」とされています。少なくとも、ここでは特別区を都の内部的部分団体と扱う場合の大義名分となってきた「大都市行政の一体性の確保」は否定されていました。それとともに、都区一体と結びつけられ、またそのなかで維持されてきた23区一体性も否定されていると思われました。

それでは「今日の意味での大都市の一体性」とは、どんな意味であったのでしょうか。

「第一に、それぞれの地域が異なった部分機能を形成し、それらが相互補完的な役割を果たしながら全体として大都市を形成しているという都市構造」であるとされています。「それぞれの地域」とは23区のことであり、ここでは、それらの部分機能は異なっているという認識に立っています。その上で、相互補完性をもつと考えられています。これは、(1)という都市実態と違うことをいっているのか、異なった機能を果たすのは異なった地域条件をもっているからではないのか、という疑問が起りました。おそらく、ここでいう都市構造とは、たとえば各種の基幹的な都市施設がすでに特別区

の存する区域においては自然的、社会的諸条件に適合している形で配置・運営されていることを表わしていると思われました。これは、各地域の同質性よりも異質性を前提に成り立つ認識であるといえます。

「第二に、大都市区域に居住する住民の目的意識、生活様式、生活行動圏の共通性である」とされています。23区に住んでいる住民がここでいわれている三点について共通性をもっていることを例示する事実があげられておらず、どのような実証的根拠があるのか不明でした。都制度調査会が昭和五七（一九八二）年二月に公表した『都制度に関する住民意識調査報告書』での地域区分でいえば都心、山手、下町、南部、西部、北部、東部の間には、むしろ少なからぬ相違がみられました。この調査を援用するとすれば、どのような調査結果が「共通性」を証拠づけているのであろうかと思われました。

「第三に、昭和五〇年の区長公選の復活以降の自立的な特別区政の展開、23区による特別区人事委員会の共同設置の例にみられるような相互の連帯と協力による自治運営」があげられていました。「自立的な特別区政の展開」は「大都市の一体性」を根拠づける事実というよりも、人事委員会の共同設置を強調する趣旨と理解することができます。しかし、法律上は、23区はそれぞれに人事委員会を設けることができることになっていましたし、それまでの都区一体の人事運営の経緯などを配慮して便宜共同設置したものでした。したがって、これによって「大都市の一体性」を根拠づけるには無理があるのではないかと思われました。

これらが、「今日の意味での大都市の一体性」といわれるものでしたが、これを根拠に、『新狭域自治体』は相互に密接不可分な関係にあるので、その特殊性を度外視して一般の市と同様の制度とするときには、大都市全体としても、それぞれの地域相互においても、合理的な行財政運営を確保することが出来なくなるおそれがある。したがって、大都市における有機的一体性は、制度的に確保される必要がある」とされていたのです。

言葉の用法としては、まず「大都市の一体性」があり、この一体性に対応するような有機的・一体的な行財政運営を制度として行う必要がある、それを「大都市における有機的一体性」と表現していると考えられます。したがって「大都市全体としても」とは、「広域の自治体である『新しい都』としては」の意味となります。

第三は、現在の特別区相互の協力関係を述べているのですから、第一や第二と同じ意味で直接「大都市の一体性」の根拠とするのは論理的とはいえません。したがって、ポイントは、第一と第二でいわれている事象が「今日の意味での大都市の一体性」を立論しうるだけの説得力をもつ事実認識となつているかどうかということになります。この点は、「大都市行政の有機的一体性」の確保を図る必要があることの根拠とされているだけに極めて重大なはずでした。

(4) 基礎的自治体に対する財政調整

「新都構想」は、「新狭域自治体は、その地域の実情に即してそれぞれに個性ある自治を展開すべきである」とか「『新しい都』と『新狭域自治体』との関係は、基本的には独立・対等の関係に立つ」としていながら、「大都市行政の有機的一体性等の確保を図る観点から、『新しい都』は『新狭域自治体』に対し、必要な調整を行うものとする」としていました。大都市経営主体の都が「新狭域自治体」の行財政運営に制度上関与できるしくみを考えていました。

この場合、「調整」の含意を二つに分けて議論することが必要です。一つは、「新しい協議会」における「広域計画と地域計画との調整」と「『新しい都』と『新狭域自治体』とで調整を要する事務の協議を行う」場合の調整です。これは、「新しい都」が「新狭域自治体」に対して調整を行うというニュアンスよりも対等者間の合意形成のしくみとして基礎的自治体の「都政参加」を積極的に意義づけようとする意図をもつものと解釈することもできるのです。「新都構想」が「新しい都」と国との関係では、いわゆる「国政参加」を求めている趣旨からすれば、基礎的自治体の「都政参加」はむしろ当然の要請であるといえます。

この点は「特例」市構想のように「新たな東京都の事務の処理に関しては、東京都の作成する計画に『特例』市側の意向が反映しうる仕組みを制度化する」というように、より明確に表現すべきであったのではないかと思われました。なお、「現行特別区の事務を都の条例で調整する地方自治法の規定は、これを廃止し、新しい協議会における協議などで対処する」としていたのは当然であり、これによって、先の「政府委員答弁」にあった「理由」の一つは消えることとなります。

第二は、「新狭域自治体」間の財政調整に対する「新しい都」の調整権です。まず、「現行の地方交付税制度をもってしては、大都市区域において想定されるような極端な（財源の）不均衡を是正することは出来ない」とし、次に、この「不均衡を是正する独自の財政調整を行うことが必要不可欠である」とされています。その理由は、「各々の『新狭域自治体』の行う行政施策やサービスの水準に著しい不均衡が生じるおそれがある」とこととされています。

そこで、「『新狭域自治体』に配分する税源はすべてを、それぞれの『新狭域自治体』が賦課徴収する固有税とせず、『新しい都』が賦課徴収する税の一部の税目をもって『新狭域自治体』間の財政調整のための調整税源とし、これを『新狭域自治体』に配分するものとする」とされ、「この財政調整のための調整方法の基本的な事項については、『新しい都』の条例等によって明確に規定する必要がある」とされています。すなわち、「新狭域自治体」間の財政調整のための財源にあてる税の課税権と配分をめぐる調整権を「新しい都」がもつことを都条例で規定することになっていました。これは、明らかに基礎的自治体の「課税権」を制約し、財政上の独立性についても都に調整権を留保することを意味していました。

この考え方の最大の問題点は、「新しい都」が自らはまったく使わない税金について課税権をもち

徴収を行い、しかも「新狭域自治体」に配分する仕事をわざわざ引き受けようとする理由が明確ではなかったことでした。形式的に言えば、都税として賦課徴収する税を自らのために使わず、そっくり基礎的自治体に交付することは、広域の自治体としての課税権及び都議会の予算議決権を侵害することにはならないであろうかという疑問が出てきます。

また、基礎的自治体間の水平的財政調整に、広域の自治体が調整権をもつような関係を温存しながら、つまり、基礎的自治体の課税権を大きく制約しながら、「新狭域自治体」を普通地方公共団体として性格づけることができるのであろうかと疑問に思いました。

しかも、まさに、先の「政府委員答弁」にあったのと同じ「大都市の一体性」という観点に基づく「大都市行政の有機的一体性等の確保」を根拠としているのであれば、それこそ「新狭域自治体」とは「特別地方公共団体」ではないか、という批判に十分応えられないのではないのでしょうか。ここにおいてこそ、「新都構想」を「大都市における有機的一体性の確保」という考え方の上に成り立たせていることの基本的な弱点があると考えました。少し厳しくいえば、構想がよって立つ論拠が、実は構想自体の説得性を崩してしまうという皮肉な結論が出てくるように思えました。

(5) 地方交付税の一括適用

「新狭域自治体」間では独自の財政調整を行うこととしているため、地方交付税制度の個別適用は

適当でなく、「新狭域自治体」に対する地方交付税制度の適用は、大都市区域において有機的一体性を確保する必要上、独自の財政調整を前提として、一括適用とすることが妥当である」とされています。この場合、交付税は調整税源と同様の性格をもつものであるから、「新しい都」が交付を受け、調整財源に組み入れることになるかとされています。これは、形の上では、都が特別区に代わって地方交付税の交付対象として扱われている現行の方式と同じでした。ただ、現行では合算方式となっておりますが、「新都構想」では当然、別立てになるはずですが。

しかし、ここでも、都はまったく自分では使わない交付金の交付を受けることになり、都の財政自主権は形の上では侵害されることになるのではないのでしょうか。少なくとも地方交付税制度の建前は、交付を受ける自治体が、直接、自主財源として使うものとされているはずですが。特別区を普通地方公共団体に改めるとしながら、現行と同じく都の内部的部分団体として扱うような方式をとりうるのでしょうか、この点でも立論に無理があるように思われました。

(6) 「有機的一体性」への疑問

以上のように「有機的一体性」という概念は、同じ表現でありながら、いくつかの異なった意味で用いられていました。

第一は、現在の特別区の存する地域（大都市区域）の一体性です。その意味は、各地域がそれぞれ

れに個性的な諸条件をもちつつ、相互に協力し合っているというのが認識としては正しいのであって、一体性を、同質性を出発点に考えるのは無理があったと思われれます。

第二は、都が新たな広域の自治体として大都市内外の社会・経済的な遠心力を制御し、全体としてまとまりのある行財政運営を行っていくという意味での有機的一体性です。この点については、むしろ広域の自治体としての性格と機能をより明確にするための根拠だけに使うのであれば、有効でありうるかもしれません。必要なのは都政自体の調整のとれた計画的な運営です。「有機的一体性」の考え方があてはまるのは、広域の自治体としての都の行財政運用のあり方についてであるということになります。

しかし、第三に、この広域の自治体と基礎的自治体との関係につき、基礎的自治体の財政自主権を制約してまで広域の自治体が調整主体たるべき理由として「大都市行政の有機的一体性等の確保の必要」を挙げることは大きな問題でした。特別区の歴史を想起してみれば、昭和二七（一九五二）年に、区長公選制を区長選任制に改変したときの大義名分は「大都市行政の一体性確保」ではなかったか、と言わざるを得ません。仮に、その意味は「今日では変化している」というのであれば、なぜ異なった言葉を選択しなかったか、釈然としません。「新都構想」を貫いている発想は、昭和四九（一九七四）年の地方自治法改正で積み残した問題を解決することであったはずにもかかわらず、特別区の自治権を拡充することではなく、むしろ、その後現われはじめた各特別区の自立的な行政運営に、もう一度、財政面から歯止めをかけておかなければバラバラになりはしないかという危惧と後見主義では

なかったのではないのか、そう考えさせられるほど「有機的一体性」が強調されていたのです。

IV 「61都区合意」の成立

昭和六一（一九八六）年の二月、「国電」（国鉄からJRへの移行は一九八七年四月一日）山手線の車内に、「自立して明日をききずく23Tokyo」という広告が吊り下げられました。これは、都区間合意後の特別区制度改革PRの一環でした。都区間合意とは、その年の二月一九日、都区制度検討委員会において決定され、都区協議会に報告、そこで了承された「都区制度改革の基本的方向」のことを指しています。

主な内容

都区制度検討委員会のメンバーは、都側からは知事、三人の副知事、企画審議室長、情報連絡室長、総務局長、財政局長、主税局長であり、区側からは新宿、文京、墨田、江東、目黒、大田、練馬の各区長及び特別区協議会常務理事といった顔ぶれでした。

昭和五九（一九八四）年七月に、都区協議会の下に都区制度検討委員会が設置され、制度改革のための協議を開始しました。その協議結果が「61都区合意」だったのです。その主な内容は、①特別区の内部団体的性格を改めて、特別区を基礎的自治体とし、普通地方公共団体に位置づける、②都区の役割分担を明確にし、一般廃棄物の収集・運搬など住民に身近な事務については、特別区の事務権能を拡大し、併せて財政自主権を強化する、③都区財政調整制度の垂直調整は廃止するが、新しい都が賦課徴収する市町村税の一部を調整税として、新しい基礎的自治体間の財政調整を行うというものでした。なお、区域再編問題については、「今回の制度改革を進めるにあたって、新しい基礎的自治体の規模は、当面、現行のままとし、将来的には、規模の適正化について別途検討する」としていました。

「改革方向」の特徴

私は、都区合意の内容について、当時、若干の検討を行いました（「都区間合意―「都区制度改革の基本的方向」について」『自治研究』一九八六年五月号を参照）。

昭和五九（一九八四）年六月に都制度調査会が「新しい都制度のあり方―巨大都市東京の実態にふさわしい自治制度を確立するために―」と題する報告書（「新都構想」・本書七三頁参照）を提示したのをうけて、改革の基本的方向をめぐる都区間の意見調整がはかられ合意に至ったものです。以下これを「改革方向」と略称します。

1 「改革方向」の検討

(1) 「新しい都と新種の基礎的自治体」

「改革方向」を読んだ率直な感想は、この「改革方向」は、明らかに都寄り、正確には都制度調査会が打ち出した「新都構想」に寄っているというものでした。それは、前に述べましたように、特別区政調査会が「新しい種類の自治体を設立する方式」による改革構想と呼び、婉曲ながら実現可能性に疑問符を付したものです。

この改革構想の核心は、地方自治法上、「大都市区域」を設定し、そこに既存の都道府県と異なる新たな広域の自治体としての都と、既存の市町村とは異なる新種の基礎的自治体を創設する点にあります。すなわち、地方自治法にいう市町村の他にもう一つ、ある名称の普通地方公共団体が書き加えられることになるという構想です。特別区側からみれば、「改革方向」のポイントは、特別地方公共団体である特別区が、普通地方公共団体に改められるという点にありました。

「改革方向」の最も大切なポイントは二つだと思いました。それは、現行特別区制度の問題点を指摘している場合の現状認識と、改革しようとする方向の提示との間に、言葉遣いとして同じでありな

がら、実は異なった意味を与えられていることでした。

第一は、一方で「地方自治制度上、今日なお、特別区は一般の市町村とは異なり、財産区や一部事務組合などと同様に特別地方公共団体のままとされている」としつつ、他方で「新しい基礎的自治体は、大都市区域における基礎的自治体とし、普通地方公共団体に位置づける。新しい基礎的自治体は、事務権能、税財政制度において、一般の市とは異なる地方公共団体」であると述べていることです。特別区は現状では一般の市と異なるが、改革後も一般の市とは異なるとしてしているわけです。一体、現行と改革後ではどこが違うのでしょうか。その点をわかりやすく説明しない限り、普通の住民には理解できません。端的にいえば、現在の特別区は特別地方公共団体として扱われているという意味で一般の市と異なり、改革後は普通地方公共団体となるので法的な性格では一般の市と同じになるが、現行の市町村とは違った基礎的自治体となる、つまり新種の自治体となるという意味で一般の市とは異なるということでした。

もう一つは、一方で「都区財政調整制度や事務調整条例の規定にも見られるように都の内部団体的性格が残されており、基礎的自治体としての性格が不明確となっている」という現状認識を示しつつ、他方で「新しい都と新しい基礎的自治体は、それぞれの間で調整を要する事務及び新しい基礎的自治体相互間の財政調整などを行うため、新しい協議会を設置する」、「新しい財政調整は、新しい都が新しい基礎的自治体との協議を経て、行う」という改革案を示していることです。相違のポイントは、現行の都区財政調整制度（都区間垂直調整と23区間の水平調整を同時に行う制度）を廃止し、現行の

変則的な都区関係の質的転換を図った上で、新しい基礎的自治体（現在の23区）間の財政調整について新しいしくみをつくる点にありました。その意味では、特別区を都の内部団体扱いしている制度は改革されることになるわけです。

「大都市区域」の設定

「改革方向」が打ち出した以上のような改革案の成否は、現行法上でない「大都市区域」の創設にあるといえます。新たに「大都市区域」を法定しない限り、新しい都と新しい基礎的自治体も生まれないからです。実際には、この「大都市区域」とは、23区が存する区域を想定していますが、この新制度によって、新しい都は、現行法上は一般の市が行うとされている仕事（たとえば上下水道や消防など）を行うこととなります。けれども、実際には自治体として一つの市ではないにもかかわらず、23区の存する区域を一つの市とみなして（法的仮構）、それを都と読み換えることによって都がいわば基礎的自治体としての性質を併有するのではなく、広域の自治体として明確に位置づけた上で、事務分担における現行の変則的都区関係を抜本的に改革しようというわけです。

こうした考え方は、昭和五六（一九八二）年の『特例』市構想（本書四八頁参照）が打ち出したものでした。この点で、大都市区域に限って、都道府県制度における都は、そこから離れて新しい種類の広域の自治体となるわけです。しかし、この大都市区域以外の都の区域では他の府県の市町村と同じ関係を維持することになります。その意味では特別区と都内の市町村を別個に扱う現行の制度は、

形を変えて維持され続けることとなります。

ところで、「大都市区域」において普通地方公共団体としての新しい都をつくるという点を、どのように考えるのでしょうか。都道府県制度の都は普遍的な制度（東京以外の地域の広域の自治体でもこの名称を用い得ること）なのですが、運用上は、東京都以外に都の制度を採用してはけませんから、実質的には都という制度はきわめて特殊なものとなっています。それにもかかわらず、その都が普通地方公共団体であることを誰も疑っていないのです。現行法上存しない新しい都も普通地方公共団体とすることに問題はないと考えられていました。

問題となりうるのは、新しい基礎的自治体が、現行の特別区のように特別地方公共団体ではなく普通地方公共団体と扱いうるものになるかどうかでした。改革の最大のポイントが特別区を普通地方公共団体に改めることにあっただけに、大都市区域を設定した上で、その区域を構成する自治の単位として、新しい基礎的自治体を普通地方公共団体になし得なければ、この改革構想はいわば、お流れになってしまうからです。

したがって、「改革方向」が提示した新しい基礎的自治体と新しい都との関係がキーポイントとなります。なぜなら、特別区を特別地方公共団体のままにしている理由が、都区の特異な関係にあるからでした。少なくとも中央政府内の公式見解はそうだと考えざるを得ないからでした。

(2) 新たな税財政制度

この観点からみて、「改革方向」が示した新たな税財政制度の内容が大切な検討事項となります。

新しい都が行う新しい基礎的自治体間の財政調整

まず、現行の都区財政調整制度の垂直調整は廃止され、「新しい都と新しい基礎的自治体の財源配分」は、新たな事務配分に基づいて、「明確かつ安定的なものとする」とされています。この場合の財源配分は「大都市区域における市町村税等の税源」をそれぞれに配分することになります。つまり、新たな都が広域の自治体として新たに処理の責任を負う事務に対応した財源は、新しい都が都税として賦課徴収し、その責任で使うことになるのです。

次に、「新しい基礎的自治体の税源の基本は、それぞれの新しい基礎的自治体が賦課徴収する固有税と、新しい都が賦課徴収する市町村税の一部である調整税とする」というのです。この場合、調整税とは、もっぱら新しい基礎的自治体間の財政調整を行うための財源に充てられるのであり、新しい都が独自の政策意図をもって使う財源ではありません。普通に考えれば、新しい都と新しい基礎的自治体の間では、事務配分に対応して税源を分け、その意味で制度上は「切れる」ことになるのにもかかわらず、なぜ再び、広域の自治体としての都が、自分は使わない税金を基礎的自治体に代わって賦

課徴収し、しかもその間の財政調整に関与するののかという疑問が湧いてきます。

おそらく、この構想は、国の制度として行われている地方交付税制度の東京版と考えられるのではないかと思いました。地方交付税制度は、法律によって国税三税（所得税、法人税、酒税）の一定比率（平成二五年三三％）を地方自治体に配分するしくみであり、この一定比率分は、公式的には国税であるが実際には地方税の性質をもっていると理解することが出来ます。この点については旧大蔵省と旧自治省との間では解釈に違いがありますが、自治体間に税収の不均衡があるため、一定水準の財源をすべての自治体に保障することによって均衡ある行政水準の維持を図ろうとするものです。

「改革方向」が提示した新しい基礎的自治体間の財政調整のしくみは、調整税を法律上は都税として賦課徴収するが、これに実際には新しい基礎的自治体の共通税的な性質をもたせ、新しい基礎的自治体間の財政調整のために使うとします。しかも、この場合は、調整税は全額新しい基礎的自治体間で配分することになります。

そこで、問題になるのは、水平的財政調整が必要であるなら、どうして新しい基礎的自治体が独自に自主的に行わずに、新しい都が関与するののかという点です。新種の自治体をつくるといえばそれまでなのですが、自治体としては対等であるべき普通地方公共団体である両者の間に、「新しい財政調整は新しい都が行う」というように広域の自治体に基礎的自治体間の財源配分にかかわる調整権をもたせながら、なお、新しい基礎的自治体を普通地方公共団体と性格づけるということは、自治体レベルには他に同じ制度がないだけに、従来の普通地方公共団体の概念を再構成しなければならなくなる

はずです。そして、仮に広域の自治体が基礎的自治体間の財政調整に関与するしくみを前提にしても、その基礎的自治体を普通地方公共団体としるのであれば、現行の都区財政調整制度の下でも特別区を普通地方公共団体に改めることができそうにも思えました。しかし、どうもそうはならないのです。

「改革方向」が、このような新たな財政調整制度を提示したのは、一つには「特例」市構想にあった「公的組織」による自主調整のしくみを法定することが難しいと考えたこと、二つには、少なくとも現在の23区の区政責任者（区長会・区議会議長会）が新しい都がまったく関与しない財源配分の自主調整に不安を抱いていると思われること、三つには、理由は定かでなかったのですが、都側が財政調整権を保持し続けたいと考えている節がみられることによつていたと思いました。

新しい協議会の法令設置

そこで問題となるのは、制度上は新しい都の関与を認めながら、いかにして新しい基礎的自治体が自主性を発揮できるしくみをつくるかということになります。この点に関して「改革方向」は、「新しい都と新しい基礎的自治体の共同の協議機関として」新しい協議会を法令で設置し、新しい財政調整はここでの協議を経て行うものとし、しかも「協議方法、調整方法は、新しい基礎的自治体の自主性が確保されるような仕組みとする」としていました。この「自主性が確保されるような仕組み」とは実際にどんなものかは明らかではなかったのですが、たとえば、昭和六〇（一九八五）年二月一

六日の区長会決定、同一八日の議長会決定の「都区制度改革に関する検討のまとめ」にあったように「協議にあたっては、新しい基礎的自治体間の協議結果を基本とする」ことが考えられていたのかも知れません。

もし「新しい基礎的自治体間の協議結果を基本」にしうるならば、それは形の上では新しい都が調整者として関与するとしても、実際には、自主調整の運用ができることを意味します。その自信を延長していけば、新しい都に調整者になってもらう理由はないのですが、都区合意は、自主調整の不安への対処と基礎的自治体としての自主性の確保との一種の妥協であったと考えられなくもなかったのです。

新しい都と新しい基礎的自治体との間に新たな税財政制度を創設する考え方は、少々推量にすぎるかもしれませんが、国から地方交付税交付金の配分を実際に受けなくとも自分たちで財政運営をやっていくという覚悟を前提にしているともいええました。しかし、すべての自治体は国の地方交付税制度の適用下であり、実際に交付金を受けるか否かではなく、新しい都と基礎的自治体は、どういう形でこの制度の適用を受けるかということがここでの問題となりうるのです。

新しい基礎的自治体に対する地方交付税の一括適用

この点に関して「改革方向」は、「①地方交付税制度は、新しい都と新しい基礎的自治体に対して分離して適用する。新しい基礎的自治体に対しては一括して適用する。②新しい基礎的自治体に対す

る地方交付税は、新しい財政調整の財源とする」としていました。

①は現行の合算規定の廃止を求めたものでしたが、問題になるのは、②で新しい基礎的自治体に対する地方交付税交付金は、新しい都が受けとって調整財源に組み込むと考えている点でした。

これは、形の上では、都が特別区に代わって地方交付税の交付対象となっている現行制度と同じです。少なくとも現行地方交付税制度の建前は、交付を受ける自治体が交付金を直接自主財源として使うとされているはずです。特別区を普通地方公共団体に改めるとしながら、現行と同じく都の内部的部分団体として扱うような方式をとりうるかどうか、現行地方交付税制度のあり方との関係で、もう少し緻密な検討が必要なのではないかと思いました。

(3) 残された検討課題

これらの他、「改革方向」に関して触れておかなければならない問題が、少なくとも四点ありました。

新しい基礎的自治体の名称問題

その第一は、新しい基礎的自治体の名称問題でした。「改革方向」では、「新しい基礎的自治体は一般の市とは異なる地方公共団体として、その呼称は住民の意向等を踏まえ、その性格にふさわしいも

のとする」としていましたが、少なくとも「都の区」であるその「区」の名称を残すのは、どういふものであろうかと思いました。特別区側が主張していたように「市的名称とする」のが筋です。この点で、無前提のまま区民意向調査を行えば、いままで馴染んできた「区」で良いという回答が多く出てくるのが確実だったでしょう。区民のなかには特別区は市よりも格が上であると誤解している人も少なくないからです。しかし、区政モニターのように日頃から特別区政に関心をもつ区民の間では「区」でなく「市」を選ぶ人が多いことに注目すべきだと思います。ちなみに、私は、思い付きでしたが、「区」でも「市」でもなく、例えば「京」はどうかといったことがあります。

区域再編問題

第二は、区域再編問題です。この点に関して「改革方向」は「今回の制度改革を進めるに当たっては、新しい基礎的自治体の規模は、当面、現行のままとし、将来的には規模の適正化について別途、検討する」とし、廃置分合問題は先送りの扱いとしていました。これは賢明なやり方であると考えました。もし、合併を前提にする改革案であれば、その問題が突出した争点となり、肝心の都区制度改革自体のチャンスが失われてしまう公算が強いからでした。ただし、ときあたかも国の臨時行政改革推進審議会が削減合理化の観点から新たな市町村合併の提言を打ち出した後だけに、しかも、一部には、この際、特別区の合併再編をすべきであるという強い意見もあっただけに、大きな判断でした。

ゴミ処理問題

第三は、ゴミ問題です。現行法上、すでにゴミ（一般廃棄物）の収集・運搬は特別区が行い、その終末処理は都が行うものとされていましたが、都区間で実施のための協議が調うまでは都が行うとされ、実際に都が特別区の区域にわたって一元的に行っていました。現に、この分離方式には東京清掃労働組合が反対しており、なかなか都区間で協議が調わないのが実情でした。しかし、私は、ゴミ問題というのは、都区制度の新たな改革のなかに含めて考えず、むしろ改革を前進させるためには、一日も早く特別区が収集・運搬の業務を実施し始めることが望ましいと考えていました。

共管事務と財源配分の問題

第四は、「改革方向」は都区での大筋の合意が成立したことを意味しており、まだ詰めなければならぬ個別問題も少なくないことでした。そのなかで最も重要な問題はいわゆる共管事務とそれをめぐる財源配分の行方でした。都がこれまで都市計画事業、都市交通、住宅、病院など「市」の立場も含めて行ってきた（と主張している）事務事業を税源配分上どのようにカウントするかは決して小さな争点でした。とくに「改革方向」では「都市計画税については、新しい都及び新しい基礎的自治体の都市計画事業の進捗状況に即して、配分がなされるような仕組みとする」としていましたが、私は、市の目的税である都市計画税は、新しい基礎的自治体の固有税にすべき性質のもので、それによって各地域のまちづくりの推進を図っていくべきであると考えていました。その他、納付金制度間

題、「大都市区域」を多摩都市部に拡大していく問題、個別の移譲事務問題等、検討すべき問題が残されていました。

2 閑話休題

都区にとつては、「改革方向」が示した改革構想を、国がどのように考え、どういうタイミングで具体的な法令改正の手続きにのせるかに、次の大きな関心が移ることになります。その際、東京という巨大都市の自治のしくみについては他の府県と市町村との関係とは少々異なっても、ここにふさわしいものを構想し、しかも、これを新しい普通地方公共団体とみなすというように、柔軟かつ現実的に解釈し、わが国の地方自治の構造に新しい要素をつけ加えることにしたらどうであろうかと考えました。それが、昭和四九（一九七四）年以来、特別区の自治権拡充のために、ささやかながら発言してきた私の率直な思いでした。国の関係者が積極的な対応をすることを切望していました。そのためには区民レベルでの盛り上がりが必要でした。

「特別区制度の改革をめざす一万人集会」

都区合意の実現に向けて、特別区側は、一段と区民を巻き込んだ自治権拡充運動を展開しました。そのうち、鮮明な記憶に残っているイベントを二つ挙げておきたいと思います。

昭和六一（一九八六）年一月五日、特別区長会・特別区議会議長会主催で、両国国技館において「特別区制度の改革をめざす一万人集会」が開催されました。演奏・東京シティフィルハーモニック管弦楽団、指揮・山本直純さん、合唱・二期会による華やかなオープニング、司会・徳光和夫さんの式典、森山良子さんと23区ママさんコーラスによるイメージソング「TOKYO交響楽」の発表、クイズ23区などがあり、私は、「一万人」の参集者の前で、以下のような「講演」をしました。こんな大会場で話したのは、後にも先にも、これきりでした。

ここでは、「自立して明日をきずく」ということの意味を私なりに話してみたいと思います。今のクイズの最後の問題は、横浜市や大阪市などの政令指定市にある「行政区」と東京の特別区の違いに関するものでした。もちろん特別区は区长さんも区議会の議員さんも住民のみなさんが直接選んでいますから、実際にはそれ自体として自治体なのですが、おしいかな、まだ「都の区」なのです。

庁舎の玄関に掲げられている表札をみますと、同じ都内の市ではただ〇〇市役所ですが、特別区の大部分では、東京都〇〇区役所なのです。これは、特別区が依然として都の内部的団体であることを象徴しているのではないのでしょうか。

今度の改革の第一は、いわばこの表札の「東京都」を取ることだと思っています。それでは不安だし淋しいという方もおられるかもしれませんが。

しかし、どのような場合でも「自立」、自ら立つためには、少々不安や淋しさはつきものです。この表札から東京都を取ることによって区のもっている本当の力を発揮してもらおう。それが「自立して明日をきぎずく」ということの意味の一つではないかと思えます。

第二は、いま目指している改革は都区双方の改革であるという点です。この巨大都市東京において都は新たな広域の自治体になってください。特別区は名実ともに新しい基礎的自治体になります。

基礎的自治体と言いますのは、住民に最も身近な自治の基盤になる自治体のことです。広域の自治体と言いますのは、この基礎的自治体を包み込み、広い地域にわたる仕事をしている自治体のことです。

現在、23の特別区が存する区域には、自治体としての市町村の市はないのですが、法律上、あたかも一つの市があるものとみなして、その市の役割を都が担うというしくみをとっています。それを改革します。そのことによって都は、市役所的な意識から抜け出て欲しいということです。特別区は、住民に最も身近な基礎的自治体として時代の変化を見据えながら、それぞれの地域の実情を反映した施策を展開し、住民の負託に責任をもって応えていく、そういう自治体になるということです。「自立」ということは、従来以上に責任ある行財政の運営が問われるということだと思います。

第三は、この東京の自治のしくみに新しい協力関係をつくるという点です。行財政上、都区の責任を明確にした上で、東京の自治全体の運営においては、広域の自治体と基礎的自治体が対等な立場で、新たなパートナーシップを形成するということです。そして、他方で、基礎的自治体の間でも、お互いに不足する点は補いつつ、それぞれが創意工夫によって地域の独自性を活かしていくということだと思います。

それは、それぞれが個性を大切にしながらも、お互いに響き合い、この東京に調和のとれたハーモニーをつくり出すことだといっても良いと思います。次に出演されます森山良子さんが作曲された「TOKYO交響楽」には、「それぞれの生きかたのハーモニー」という一節が出てきます。このハーモニーをつくり出すこと、それが「自立して明日をきぎずく」ということのもう一つの大切な意味だと思います。

「制度改革の早期実現をめざす集いーみんなで築こう特別区の未来」

また、もう一つのイベントは、昭和六三（一九八八）年九月二日、23区が、日比谷公会堂で開催した「制度改革の早期実現をめざす集いーみんなで築こう特別区の未来」でした。参加者約二、〇〇〇名でした。この大会では、私と、池田裕子さん（キャスター・女優）・和田光司さん（東京青年会議所理事長）による「座談会・私たちの暮らして特別区の役割」が開かれました。私は、特別区政調査会終了後に設けられた「明日の東京23区を考える懇談会」の委員でした。司会役の私は、座談会のなかで、第22次地方制度調査会での議論を前にして「やはり、国の審議会の方々がご議論されるときに

は、……必ず『これは一部の人間たちがやっているのだ』とみられて、本気で取り組んでいたけな
いじゃないかという心配が少しございまして」と述べています。

新都庁舎をシティ・ホールと呼ぶ感覚

「都は市役所的な意識から抜けでて欲しい」という思いを、昭和六〇（一九八五）年九月二五日『ジュリスト増刊総合特集・これからの大都市』、拙稿「都区制度改革の課題」（五六―六二頁）のなか
で、「新都庁舎をシティ・ホールと呼ぶ感覚」について次のように書きました。

今年（一九八五年）七月のいわゆる「七夕都議選」が終って、新宿への都庁舎移転問題が都政運
営のメインイシューの一つになっている。この問題にどのような決着がつけられるかはともかくと
して、新都庁舎を無自覚のまま「シティ・ホール」と呼ぶ感覚には解せないものがある。それは、
都をどのような自治体と考えているかを象徴しているように思われるからである。欧米でシティ・
ホールといえば「市役所」のことで、その原型は、広場をとり囲んで市民自治の機関である庁舎、
信仰と文化を体現する教会、商業・経済活動の拠点となる市場とで構成される中世都市のシティ・
ホールにあると言われる。東京の人口約一千万を擁する巨大都市区域を管轄する大広域自治体の庁
舎を「シティ・ホール」とは言わない。それは国際的非常識である。もし、あえてカタカナ表記を
さがすとすれば、「東京都」の英語表記であるTokyo Metropolitan Governmentの「メトロポリタ

ン」であろう。新都庁舎の呼称としては「メトロポリタン・ホール」の方がまだふさわしいように
思われる。たまたま、東京の墨田区が新庁舎建設の基本構想の検討を行っているが、墨田区の新庁
舎こそ「シティ・ホール」とよばれるに値する。新庁舎の呼称をどうするかは一見してどうでも良
いように思われるかもしれない。しかし、そこに現行都区制度の改革の方向を定めるための考え方
のヒントがあると思われる。

V 第22次地方制度調査会の答申

「都区合意」後、都区は、国に対して、地方制度調査会（以下、地制調）における制度改正の審議を要請し、第21次地方制度調査会は「都区制度のあり方について」を審議事項に決定しました。具体的審議は第22次地方制度調査会に引き継がれました。そして、平成二（一九九〇）年九月に「都区制度の改革に関する答申」を行い、「さしあたり、今回は、住民に身近な行政に移譲が可能なものは、できるだけ特別区の事務とするとともに、大都市の行政の一体性確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性、自律性を強化する方向で都区制度の見直しを行う」としました。これは、都区制度について大幅な変更はしないという意味でした。

答申の骨子は、

- ① 特別区を基礎的な地方公共団体とし、特別地方公共団体に位置づける
- ② 特別区は、都が一体的に処理する必要がある事務を除き、市が処理することとされている事務

を処理する

③ 都区財政調整制度は存置するが、総額補てん主義・納付金制度の廃止などの改正を行うというものでした。

改革の実現方法については、「特別区に関する特例措置の見直し、特別区の性格付けなどの措置は、相互に関連し不可分となっているので、今回の都区制度改革は、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲を含めて、一括して実施すべき」で、また「一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲については、住民の理解と協力、関係者間における速やかな意見の一致が望まれる」としました。ゴミ問題に関しては、区移管に反対している労働組合との合意を促していました。国の方から、都区に対して、法令改正をなしうるような具体的な内容を固めて国に報告に來い、という意味でした。

都制度調査会が「新しい都制度のあり方」を昭和五九（一九八四）年に出し、都と区で話し合いが行われ、「都区制度改革の基本的方向」（本書九一頁参照）を打ち出しました。これを国に提出して、都区制度を変えてくれという運動を起こし、昭和六二（一九八七）年に第21次地方制度調査会で審議項目に取り上げてもらったのです。これは地方から制度改革を要求し、内閣総理大臣の諮問機関がそれを取り上げたという意味では、前例のないことでした。第22次地方制度調査会で平成二（一九九〇）年にこの答申が出され、その中で特別区を基礎的な地方公共団体にするという改正が行われたのです。

私は、この答申について、特別区職員研修所『研修のひろば別冊九号 地方政府新時代』（一九九一年二月）に「地方制度調査会の答申と特別区」と題して書きました。

1 調整作業を要した答申

第21次、22次と約三年半をかけてやっと「都区制度改革に関する答申」が平成二（一九九〇）年九月二〇日に出たわけです。答申決定までに予想以上の時間がかかったことは、何といても、都区制度という特異な制度について委員の理解が容易ではなかったこと、それに首都制度のあり方及び大都市行政の一体性確保とのからみで、意見のとりまとめにかなりの調整作業を要したからでした。

地制調における審議の模様に関しては、その委員であった西尾 勝さんの述懐を紹介しておきます。どのような雰囲気であったかは容易に想像できます。

特別区側と都側の間で都区合意が成立して、双方が合意したのだからこの線で地方制度を改正してくださいと国が上がってきた後、それをどうするかという議論をした地方制度調査会に委員として参加しておりました。特別区協議会からは猛烈な陳情活動がありましたし、東京都庁からも陳情され、「われらの都区合意の実現のために努力して欲しい」ということだったので、私はこれに若干距離を置いた対応をしていました。

ただ、議事録を調べていただければ分かるのですが、地制調の内部では都区合意を実現しようという大勢ではなかったのです。その中で、「特別区を基礎的な地方公共団体に認めていいのではない

か、都区財政を改革しなければいけないのではないか、ゴミの収集ぐらい区に移管してもいいのではないか」ということを一生懸命に主張したのは、私のほかにはあまりいなかったように記憶しています。小委員会の委員長の柴田 護さん（元自治事務次官）以下の委員の面々、また当時の自治省の幹部は非常に冷たかったです。「辻先生は何を間違えてあんなものを出してくるのだ」という感じでした。「辻先生の擁護をお前一人で行っているのか」という感じで多勢に無勢でしたが、私としては、わが恩師が尽力してこられたことですし、高木先生と大森くんが努力している事柄ですから、何とか実現してあげなければと思って努力したつもりです。しかし、率直にいうと、特別区を普通地方公共団体に改める必要はないと言ったのも私です。そういう意味で、都と区が望んでいる通りの発言は一度もしたことはないという立場にあります。

ただ、都区制度については、自治省―総務省は、一貫して非常に冷たいということを念頭に置いていないといけないですね。あの時にあそこまで改革できたのは奇跡に近かったと思います。鈴木都知事のお力だったのでしょう。「座談会・高木鉦作先生の人と業績」『都市問題』二〇〇六年三月号、五〇―五一頁）

特別区をどのような性格の自治体に改めるかをめぐって、やはり財政制度の改革が難関であったと思います。都区合意の線にそって、特別区の自主性・自律性を強める方向を打ち出しながら、懸案の都区財政調整制度は存置されることになりました。答申は妥協の産物であり、その内容は、多くの

ニュアンスをもつ文章表現となっており、決して普通の区民にわかりやすいものではありませんでした。

2 直ちに気づいたこと

まず、直ちに気づいたことが二つありました。その一つは、昭和六一（一九八六）年二月一九日に都区協議会で決定された「都区制度改革の基本方向」が二度にわたって引照いんしやうされていることです。地方制度調査会のそれまでの答申としては、こうした自治体レベルでの改革案が引照されるのは異例でした。それだけに、この答申の審議・決定にあたって都区合意が一定の重みをもっていったことがわかります。そして、都区合意を促した最初の契機が特別区政調査会のいわゆる「特例」市構想であったことを想起すれば、基礎的自治体のレベルから発意されて積み上がった改革案が国レベルの検討を促し、一定の答申に結実したとみてよく、その意義は決して小さくなかったと思います。地方制度改革は常に国主導とは限らず、自治体の発意によっても可能になっていくという一つの実例です。

もう一つは、この答申に盛り込まれた一連の改革案が「さしあたり」のものであると考えられている点です。これは改革案の射程の問題でもありません。「さしあたり」の改革であれば、残したものであるいは留保された問題があることとなります。答申の文面からは、それは、大都市制度一般のあり方や首都圏制度全体のあり方との関連であり、またとくに人口減少等の著しい都心地域の再編をはじめ

め、周辺地域（これは特別区外のこと）も併せて特別区の区域の見直しを行う必要という問題でありました。

しかし、特別区側からみれば、残された問題は、むしろこの改革案を実現すれば特別区が憲法上の地方公共団体になるのかどうかでしたし、特別区を都の内部的部分団体の扱いにしている地方交付税法の合算規定が改まらず都区財政調整制度が残置されたことでした。いずれにせよ、特別区制度をめぐる自治権拡充運動は終わらない、なんともしんどいことだな、というのが実感でした。自分たちにかかわる地方自治の制度について、これほど長い間、改革運動を展開している地域が日本のどこにあるだろうかと思いました。

二つ目は、今回の改革案が「一括実施」でなければならないとされていることです。そして、そこでの決め手が「一般廃棄物の収集・運搬に関する事務移譲」の成否とされていたことです。この事務移譲については「住民の理解と協力、関係者間における速やかな意見の一致が望まれる」とされていました。実はこれは答申決定の最終段階での修文結果であり、前の案文は「関係者間における速やかな合意形成が必要であることは言うまでもない」ことであったといわれます。どちらの表現がより強い縛りかは別として、ともかく、この問題に決着をつけない限り、関係法律の改正はないということでした。

3 第22次地制調答申の内容

都から特別区への事務移譲、特別区に関する特例措置の見直し（区長委任条項と調整条例の廃止、都区協議会の再編、地方債の許可、特別区の廃置分合及び境界変更）は、ほぼ都区合意の通りでした。たとえば、特別区の廃置分合又は境界変更については、その発案権を都知事が有している現行制度を改めて、一般の市と同じく特別区がその発案権をもつようにすることは特別区が都の内部的団体から脱却する一つの象徴的改革といえます。より詳細な検討を要するのは、都区財政調整制度（以下「都区財調」という。）と特別区の性格に関する答申内容でした。

(1) 都区財政調整制度の存置

答申は、「特別区の存する区域にあつては、都と特別区の間での財源配分を適切に行う必要があること及び特別区相互間に税源の偏在がある中で、その行政水準の均衡を図る必要があることを考える」と、都区財政調整制度は存置せざるを得ない」としていました。この「存置」の意味は何か。現行の都区財調は、一般の市であれば行っている事務を特別区に代わって都が例外的に行っていることと関連して（したがって都は市役所としての性質も有している）、市税のうち市町村民税法人分、固定資産税、

特別土地保有税、都市計画税等を都が賦課徴収し、その一定割合を特別区側に配分するという垂直（都区間）調整の機能と、23区内の固有税源の偏在をならすという水平（特別区間）調整の機能を併せもっています。答申が「存置」といつているのは、この垂直、水平の両調整機能を残すといっているのかどうか、必ずしも明確ではありませんでした。それは、「特別区の財政運営の自主性を高める観点から」改めるべきとされた、以下の三点についての読み方にかかっています。

第一は、都区間の財源配分が「中期的に安定的なものとなるよう定める」としていましたが、都区合意では「事務配分を明確にし、それに対応した税源配分を行い現行の垂直調整は廃止する」としていたのです。答申は垂直調整の廃止について曖昧でありました。

第二は、いわゆる総額補てん主義及び納付金制度の廃止です。前者は都の一般会計による補てんですから、その廃止は明らかに垂直調整を廃止するという考え方に立つものと考えられます。後者は独立した自治体の固有税を吸い上げることは適当でないという考え方で、これは垂直、水平調整制度の部分的改革であるといえます。つまり財源保障を超えた逆交付税的なくみの廃止でした。

第三は、都区財政調整交付金の算定方法の簡素化です。これは現行の都区財調において、あまりにも細かに算定が行われていることが地方自治に関する現行法令に反しているのではないかという認識の表明であると考えられ、垂直調整のあり方を改善合理化する必要があることを指摘したものでした。

実は、都区財調の存置と関係して答申で看過できないのは、地方交付税の適用方法については全く触れられなかったことです。都区合意では「新しい基礎的自治体への一括適用とその新財調への財源化」を提案していました。

地方交付税法は、「地方団体が等しくその行うべき事務を遂行できるように国が交付する税」を交付税とし、地方団体とは「都道府県と市町村をいう」とし、特別区を除外しています。そして、都にあつては全区域を道府県とみなし、特別区の存する区域を市町村とみなして算定し、それを合算する規定（政令二〇条一六）となっています。都区合意では、この合算規定は特別区を都の内部団体として扱う考え方に立っているのです。これを廃止し、財源保障については都のカサから出て地方交付税のカサに入りたいとしていました。

しかし、答申の考え方は、地方交付税を適用するというなら、すべて個別適用であつて一括適用はない、個別適用がない以上、合算規定を残すというもので、したがって財源保障は都のカサの内に残ることになったといえます。都のカサの下に残るのですが、従来のように足りなければ補てんしてもらえなくなるとするため、結局、合算規定に基づき交付税が都にきたときに限って財源保障を受けられることになるとされていました。

総じて都区財調の改革については、大部分が都区協議に任せられました。少なくとも従来と同じく区側の需要額のみを積み上げる方式にとらず、都区双方の需要を算定して適正に配分することによって垂直調整を実質的に廃止していく方向をとっていく必要があつたのです。このためには都の財政当局の考え方を変わらなければなりません。財政調整のための都区協議会も対等者間協議の場とす

るよう改められるべきであるというのが私の考え方でした。しかし、実際には、そうはなりませんのでした。

(2) 特別区の性格

都区合意では、大都市区域を設定し、特別区を大都市区域のなかにおける基礎的自治体と位置づけ、普通地方公共団体とするという提案でした。これは、地方交付税の個別適用を避け、しかも特別区を基礎的自治体とするには大都市区域という特別の地域を設定しなければならないのではないかと、いう考え方でした。

地方交付税の適用問題

特別区の性格をどう考えるかをめぐって、やはり難渋したのは地方交付税の適用問題の処理であったと思います。とくに自治省財政当局の姿勢は、①普通地方公共団体になるのなら交付税を個別適用する、②著しい税源偏在があるというならば中心区は別途特例を考えれば良い、③基礎的自治体は普通地方公共団体の一つだから基礎的自治体でも交付税は個別適用である、④都区合意のように23区を一つの地域とみなして計算することについては存在もしない団体を対象に交付税の算定はできない、というものであったといわれます。

やっと「基礎的な地方公共団体」に

答申の作成過程では「特別区を基礎的自治体と位置づけるのは難しい、限りなく基礎的自治体に近いか、限りなく市に近いとか、市のようなものとか、市に準ずるとか、という位置づけに留まる」、「基礎的自治体とみることができるといふ表現がぎりぎりである」といった話しが伝えられ、特別区側は、東京都出身の政治家の強力な応援をバックに折衝努力を行った結果、「住民に最も身近な地方公共団体であるという意味において、特別区は、都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体であると考ええる」という表現にやっとこぎつけたのでした。

けれども、「しかし、特別区は都においてのみ存する制度であり、このような改革の後においても、大都市の一体性確保の見地から、権能、税財政などの面において、一般の市町村とは異なっている、なお特別地方公共団体であると考ええる」という留保が付いていました。

特別区の存する地域では、都は広域の自治体であると同時に基礎的自治体としての性格ももち、特別区は市並みの自治体であっても都の内部的団体でもあると考えられ、そう扱われていました。昭和五〇（一九七五）年に区長公選が復活した後でも特別区の曖昧な性格は変わらなかつたのです。答申では「都の特別区の存する区域」では特別区が基礎的自治体となり、都の内部団体的性格を脱することになり、都区を「広域」と「基礎」に区分する考え方が実現することになりました。

それでは、特別区はなぜ普通地方公共団体にならないのでしょうか。地方公共団体の区別として「特別」と「普通」は必ずしも明確な根拠があるわけではないのですが、ひとまず、その団体が制度

上、普遍的であるか否かによっているといわれています。特別区は、一般の市とは異なった事務処理を行い、税制上の特例があり、地方交付税の個別適用もありません。普通地方公共団体は地方交付税の個別適用の対象であり、この点で特別区は普遍的とはいえず、したがって特別地方公共団体であるとされていました。ポイントは、地方交付税の個別適用の可否でした。

こうして、答申では特別区は「基礎」だが「特別」の地方公共団体になると考えられていました。しかし、この「特別」という意味は、その権能が特殊であるということであって、一般の市よりも権能が制限された、いわゆる制限自治体であるということでは必ずしもなかったのです。「一般の市となお異なっているため、その点で特別地方公共団体の範ちゅうに位置づけられていても、もはや再び区長公選制を廃止できるような都の内部的部分団体ではなくなっただと考えられてしかるべきでした。

特別区は憲法第八章にいう地方公共団体か

残る問題は、このような改革後の特別区が憲法第八章にいう「地方公共団体」であるかどうかです。特別区を憲法上の自治体とみなさないとする根拠となってきたのは昭和三八（一九六三）年の最高裁の判決です。この判決では、憲法上の自治体の要件は、「住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っている」という社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を付与された地域

団体であることを必要とするものと言わなければならない」としていました。

昭和五〇（一九七五）年の区長公選制の復活等の改革、明確な基礎的自治体としての位置づけ、自立した行政運営による住民の帰属意識の高まり（旧自治省が平成二年七月に公表した「都区制度に関する住民意識調査」では区内在住三〇年以上の人が五〇%をこえ、区に住み続けたい人は約七割である）等を考えれば、昭和三八（一九六三）年の最高裁判決は覆しうるといえました。「特別」だが「基礎」の憲法上の地方公共団体、それが「さしあたり」の改革によって出てくる特別区の自治体としての姿ではなかったかと思えます。

都区間では、ゴミ問題の決着を含む事務配分、都区財調の改革等をめぐり速やかな協議と合意形成が必要であると同時に、地方自治法改正に際し、特別区を「基礎的¹地方公共団体」と明示する規定を入れてもらう等、法令改正への強力な働きかけが必要となりました。

VI 平成一〇年地方自治法改正

平成六（一九九四）年、都区は、「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」で合意に達しました。その骨子は、特別区を基礎的な地方公共団体に位置づける、清掃事業をはじめとする住民に身近な事務をできるだけ特別区に移管する、特別区の固有財源の拡充、都区財政調整制度の改善（総額補てん主義・納付金制度の廃止など）でした。

平成七（一九九五）年二月、都区制度にかかわる地方自治法改正を前にして、「特別区制度改革実現決起大会」が開かれました。私は、そのためのパンフレットに、改正の意義は、次のとおりであると書きました。

- ① 昭和二二年のときに特別区が持ちえた条件が確保されること
- ② 特別区こそが基礎的自治体で東京都は明確に広域的自治体になること
- ③ 四〇年以上にわたる自治権拡充運動が結実をしようとしていること

④ 東京において地方分権が推進されること

改正地方自治法の画期的な規定

平成一〇（一九九八）年五月八日に公布された改正地方自治法の特別区に関する部分は、画期的な規定となっています。特別区は、「基礎的な地方公共団体として、……特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、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」（二八一一条の二）とされています。これに対して、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及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか……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ことが必要であると認められる事務を処理する」とされています。

この規定の意味を一言でいえば、特別区と都は、特別区の存する区域（大都市地域）において、「基礎と広域」という新たな自治体としての役割を分担すること、この大都市地域における二層制を改めて実現しようということです。これは、区長公選を復活させた昭和四九年の地方自治法改正以後も、特別区を内部団体的に扱ってきたあり方を基本的に転換するものでした。都は従来のような基礎的自治体としての性格を払拭し、特別区が、この大都市地域の基礎的自治体として明確に位置づけられたからです。

特別区を基礎的自治体として地方自治法に規定することには、前述した第22次地方制度調査会にも、総務省にも少なからず反対がありました。都区側の熱心な働きかけがやっと実った改正だったのです。平成一〇年地方自治法改正は、都区が求めた改革ではなくて、現行制度の枠のなかでの改革に限定されていたものでした。「これ以上の改革はないのではないか」ところまで改革をした」というのが国の見方でした。

地方自治法改正の際、総務省当局は、地方自治法に、特別区を「基礎的な地方公共団体」と明示することに強い難色を示し、「特別区を基礎的な自治体とみなしうる」という国会答弁ではどうかと内々打診してきたといわれています。特別区側は、「それでは、とても駄目です、是非、法律に書いてください」と強く要請しました。しぶしぶ、特別区を基礎的な自治体と法律に書いたのです。国の行政当局としては、これ以上、都区制度を改革する気はなさそうです。それはまた、特別区を「都の区」に置いておきたい東京都側の意向と一致しているといえます。

それでも、この改正は、戦後数次にわたる都区制度改革の集大成の感があり、23の特別区が長年求め続けてきた自治権拡充の運動にとっては「悲願」の達成でもあったといえます。これによって、特別区は、基礎的な地方公共団体としての地位を、法律上獲得し、平成一二（二〇〇〇）年から、新たな自治運営の時代に入ることになりました。これを「平成一二年改革」と呼んでいます。

改正地方自治法施行のための都区間協議―変わらない都の意識

従来曖昧であった都区の役割分担と財源配分の原則が法定され、とりわけ都が「基礎的な自治体の事務の領域」で行いうる事務の範囲が限定されました。しかし、その具体化は都区間協議に委ねられました。「平成一二年改革」の実施に向けた都区間協議では、都区の役割分担に伴う事務配分と財源配分の整理や清掃事業移管に伴う経過措置にかかわる財源措置などの課題の決着がついていなかったからです。平成一二(二〇〇〇)年四月一日の法実施が迫ったため、こうした課題は平成一七年度末の暫定期間内に解決することとなっていたのです。そのため、都区協議会では主要五課題(清掃関係経費、小中学校の改築需要急増への対応、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分、都市計画交付金のあり方、制度改革等に対応する配分割合の変更)といわれる事項に関する協議を行うことになりました。

しかし、都側の意識は平成一二年改革前と変わらず、「都が行う基礎的自治体の事務」の範囲に法令上で府県の事務となっているものまで含めるなど、協議は難航しました。都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分に関し、都側が「大都市行政」という概念を持ち出したため、平成一七年度末を目前にしても、東京大都市地域における都の役割をめぐる協議は膠着したままだったのです。

特別区制度調査会の設置

そうした折、特別区協議会は、平成一五(二〇〇三)年六月に、特別区の自治に関する調査研究組織として特別区制度調査会を設置しました。メンバーは、有田昌志(特別区一部事務組合公平委員会委員長)、磯部 力(東京都立大学法学部教授)、今井 照(福島大学行政社会学部教授)、大杉 覚(東京都立大学法学部助教授)、大森 彌(千葉大学法経学部教授・東京大学名誉教授)、櫻井敬子(学習院大学法学部教授)、沼尾波子(日本大学経済学部助教授)、的石淳一(自治医科大学常務理事)、安田八十五(関東学院大学経済学部教授)で、私は会長を仰せつかりました。

特別区長会は、調査会に対して、「平成一二年改革」を踏まえ「国、地方を通じた構造改革や地方自治制度のあり方をめぐり、広域の自治体と基礎的自治体の新たな役割や事務の再配分などが議論されており、これらの動きの中で、大都市東京の行政主体である特別区の今後のあり方について、調査研究を依頼する」とこととしたのです。

すでに、このブックレットの紙幅が切れています。この調査会の活動については、ひとまず、次の拙稿を参照してください。特別区側に立って都区制度を抜本的に改革したいという思いは、まだまだ続くのです。

[著者紹介]



大森 彌 (おおもり わたる)

経歴

1940年 東京都世田谷区生まれ
 1968年 東京大学大学院修了、法学博士
 1984年 東京大学教養学部教授
 1996年 東京大学大学院総合文化研究所教授
 1997年 同研究科長・教養学部長
 2000年 東京大学停年退官、東京大学名誉教授、千葉大学法経学部教授
 2005年 千葉大学定年退職

役職

地方分権推進委員会専門委員 (くらしづくり部会長)、日本行政学会理事
 長、自治体学会代表運営委員、特別区政調査会委員、特別区制度調査会
 会長等を歴任。

現在、NPO 地域ケア政策ネットワーク代表理事、特別区制度懇談会座長、
 地域活性化センター「地域リーダー養成塾」塾長、全国町村会「道州制と
 町村に関する研究会」座長、長野県参与など。

主要著書

『官のシステム』(東京大学出版会、2006年)、『変化に挑戦する自治体』(第
 一法規、2008年)、『東京23区 自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」
 —基礎的的地方公共団体への道』(監修、公益財団法人特別区協議会編、日
 本評論社、2010年)、『政権交代と自治の潮流』(第一法規、2011年)

「都区制度の本質―大都市行政の一体性」の呪縛」(『都市問題』二〇一二年四月号、五九―六七頁)
 「『東京都特別区』と『道府県特別区』(上)」(『23 TOKYO区政会館だより』NO・二七二、二〇一二年一
 月、誌上特別講演、二―五頁)
 「『東京都特別区』と『道府県特別区』(下)」(『23 TOKYO区政会館だより』NO・二七三、二〇一二年二
 月、誌上特別講演、二―五頁)
 「基礎自治体としての特別区と都区制度の改革」(特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック二〇〇九』巻
 頭論文、三―二〇頁、二〇〇九年二月)
 「『都の区』のゆくえ」(特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック二〇一三』巻頭論文、三―一六頁、二
 〇一三年三月)

特別区自治情報・交流センターのご案内

特別区自治情報・交流センターは、特別区（23区）を中心とする自治に関する資料を収集しており、どなたでもご利用いただけます。

特別区の予算書・決算書を始め、基本構想や各種答申、事業概要、統計、区議会会議録など区行政全般にわたる基本情報を所蔵しています。

また、区行政に関連する東京都の資料や雑誌など全体で約7万冊の資料を提供しています。

特別区のコーナーとともに、東京に関連する様々な資料を集めた東京コーナー、区行政の重要課題である災害・防災・環境・社会福祉や教育などのコーナー、貴重な資料を紹介する展示ケースや特別区の地図（一部複製）を手にとって見る事ができる地図架を設けており、特別区が発行するいくつかの刊行物も販売しています。

特別区について知りたい、調べたい、そんなときは、お気軽にご利用ください。

ご利用案内

- 〈開館〉 月曜日～金曜日 午前9時30分～午後8時30分
土曜日 午前9時30分～午後5時
- 〈休館日〉 日曜日、国民の祝日、年末年始及び別途定めた日
- 〈閲覧〉 ・館内は自由に閲覧できます。
・一部資料の貸出を行っております。

資料の貸出・返却・予約

- ・貸出は、1人3冊、2週間です。
- ・返却は、直接カウンターに持参いただくか、郵送（簡易書留等送料自己負担）をお願いします。休館日の返却はできません。
- ・資料の予約は、1人3冊まで可能です。

利用者カード

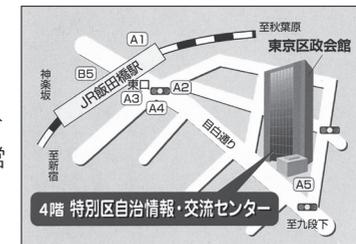
- ・資料の貸出とインターネットからの資料予約をされる場合には、利用者カードが必要です。ご住所の確認できるもの（運転免許証等）をお持ちください。

* 資料予約のご利用にはパスワードが必要です。登録時、仮パスワードが設定されます。後ほど、当センターのホームページより変更してください。

案内図

最寄り駅…飯田橋駅

- 東京メトロ東西線A5出口徒歩0分
- 東京メトロ有楽町線、南北線、都営地下鉄大江戸線A2出口徒歩1分
- JR中央・総武線東口徒歩2分



特別区自治情報・交流センター

〒102-0072

東京都千代田区飯田橋三丁目5番1号

東京区政会館4階

ホームページ URL: <http://www.research.tokyo-23city.or.jp/>
携帯版 URL: <http://www.research.tokyo-23city.or.jp/i/>

既刊ブックレット紹介



「特別区自治情報・交流センターブックレット」創刊号
「連合制度」と「基礎自治体連合」

成田頼明先生 講演録 ● 定価＝本体575円＋税

特別区協議会が設置した特別区制度研究会の第2分科会において「基礎自治体間の連携のあり方」をテーマに行われた講演と意見交換の記録をもとに、当センターが内容をまとめたものです。本書は当センターでご覧になることができます。また、当センターの窓口で販売も行っております。

『特別区自治情報・交流センターブックレット』の発刊にあたって

特別区協議会は、昭和二二（一九四七）年五月、特別区自治権拡充運動の事務局として誕生し、昭和二六（一九五〇）年三月、財団法人として発足しました。その後、平成二二（二〇一〇）年四月、公益財団法人へ移行し、自治に関する調査研究及び普及啓発、東京区政会館の管理運営、特別区の事務事業の支援に関する事業を行い、特別区の連携及び円滑な自治の運営とその発展に寄与するため活動をしています。

東京区政会館四階で当協議会が設置・運営をしている、特別区自治情報・交流センターでは、こうした公益財団の目的に沿った調査研究等の成果を、広く普及することを目的にブックレットを発刊することになりました。

今後も調査・研究・提言等の成果の中から公益財団の目的に沿ったテーマを選び、ブックレットとして逐次発刊していくことにしています。

一人でもより多くの方々に、東京大都市地域に関わる問題と動向に興味、関心をお持ちいただくことを願っております。

平成二四（二〇二二）年冬

公益財団法人 特別区協議会 事業部 調査研究課

特別区自治情報・交流センターブックレット No.2
特別区制度改革の軌跡
中野区特別区制度調査会から平成10年自治法改正まで

2013年 9月30日 初版印刷
2013年 10月10日 初版発行

著者：大森 彌
編集：公益財団法人 特別区協議会
発行者：佐久間 重嘉
発行所：学陽書房
〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 1-9-3
営業部 TEL 03-3261-1111/FAX 03-5211-3300
編集部 TEL 03-3261-1112/FAX 03-5211-3301
振替 00170-4-84240

装丁/佐藤 博 印刷/東光整版印刷 製本/東京美術紙工

© Wataru Omori 2013, printed in Japan
ISBN 978-4-313-16212-9 C1331

★乱丁・落丁本は、送料小社負担にてお取り替え致します。