

運動の ひろがり

23 東京
区 京

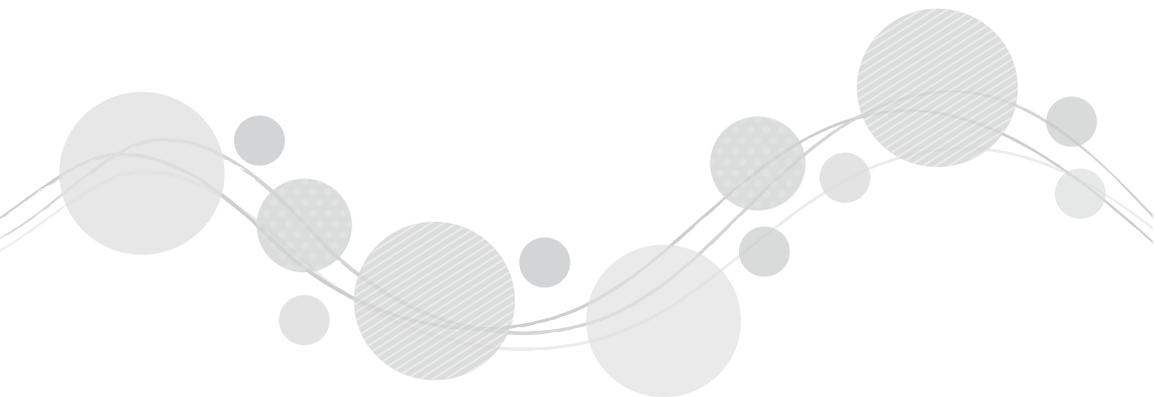
東京大都市地域の物語 4



運動の ひろがり

23東京
区

東京大都市地域の物語 4



はじめに

現在の東京23区の地域（東京大都市地域）における自治は、明治にはじまる近代化のなかで、他の地域にはない独自の変遷を経験してきました。しかし、そのような資料にもとづいてたどり、基礎的な自治体の視点から全体像を記したものはほとんどありません。

そこで、このシリーズでは、いつの日か編纂されるであろう「東京大都市地域自治史」に向けた序奏として、時代を追いながら、ハンディな分冊形式で素描を試みることにしました。

第4冊目は、昭和39（1964）年に特別区の事務権能が拡大されるところから、住民による区長選挙運動のひろがりや背景に、昭和49（1974）年の地方自治法改正により、念願であった区長公選制の復活が実現し、仕事の範囲がさらに拡大し人事権、財政権などが確立されるまでを扱います。



東京大都市地域の位置

目次

はじめに	3
運動のひろがり	9
一 復権のはじまり	10
一 一 都から区へ	10
一 二 変化の幅	11
一 三 移管のすすめ方	12
二 特別区問答	16
二 一 都区協議はつづく	17
都区協議会の発足／課題の解決	
二 二 協議の外では	19
都政刷新運動／都市問題への対応／ロブソン博士の来日／長谷部委員会／多党化と住民運動／辻調査会	
二 三 国とのやり取り	33
地方制度の見直し／宿題のゆくえ／都区の連携／引き継がれた課題	

三 地域の知恵……………45

——区長準公選運動の全貌

三―一 運動の新展開 45

候補者選定の工夫／立ち上がった住民／提訴へ向けて／他の区への波及

三―二 区議会の議論 54

三―三 運動の工夫と理屈 60

共通性と多様性／運動のかたち／運動をめぐる議論／都知事の対応

四 碩学の視線……………76

四―一 ロンドンから 76

四―二 東京都から 87

四―三 特別区から 90

五 復権への飛躍……………103

五―一 法改正に向けて 103

異例のはやさ／審議未了／決起大会

五―二 残る課題 112

おわりに	116
特別区の自治権拡充運動関連連年表	117
主要参考文献等	120

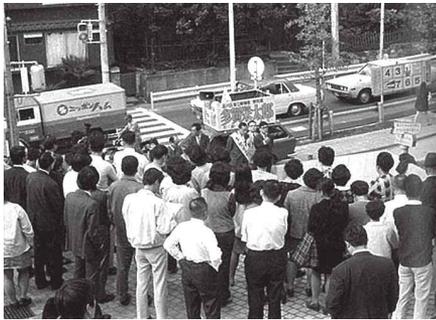
区長準公選実施のようす (第三章)



▶品川区議会前に設置された看板



▶条例案を全員起立で可決 (品川区議会)



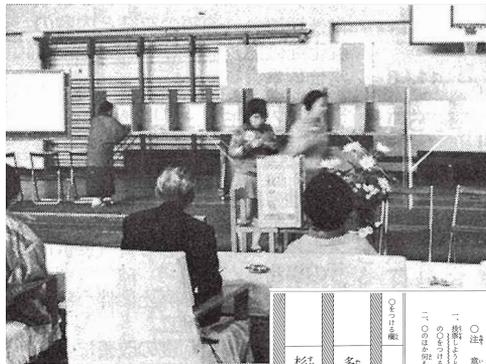
▶立候補者の街頭演説



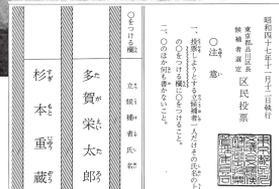
▶立会演説会



▶準備に追われる区民投票実施本部



▶11月12日の投票所のようす



▶投票用紙の様式

おことわり

- 本書では、「東京大都市地域」を、現在の東京23区の地域の意で用いています。
- 本書では、法令用語の「地方公共団体」ではなく、広く一般的に使われている「自治体」を用いています。
- 本書では、制度との混同を避けるため、例えば、市制、東京都制などの法律の名前に「」を付しています。
- 文中の年月日は、日本暦を主とし、参考として（）内に西暦を入れました。
- 引用文には、現代では差別的あるいは不適切な表現が用いられていることがありますが、歴史史料として原文のまま記載しています。
なお、引用文は原資料を尊重しつつも、用字、送りがな、句読点について現代表記に改める等、読解の便宜を図るために調整したものが
あります。
- 文中の引用部分の出典や主要参考文献については、巻末にまとめて掲載しています。

運動のひろがり

「東京大都市地域の物語」の第1冊目『東京23区のなりたち』では、明治期に誕生した「区」が「府の区」「市の区」「都の区」を経て、「特別区」として誕生するまでを自治制度の変遷を中心にみてきました。

第2冊目『東京23区 自治へのたたかい』では、基礎的自治体として誕生した「特別区」が、曲折を経て昭和27（1952）年に都の内部的な団体となるまで、第3冊目『東京23区 再生のいしずえ』では、都の内部的な団体とされた特別区が、東京大都市地域への人口・産業が集中する時代を背景に、昭和39（1964）年の地方自治法改正により大幅な事務権拡大を得るまでのお話でした。

今回の第4冊目では、福祉事務所の移管をはじめとする事務権限が特別区に移譲されることから始まります。その後もつづく東京大都市地域への人口集中や公害問題などの生活環境の悪化を背景に、大都市東京や特別区のあるべき姿について、検討が重ねられ、様々な提言が行われます。

一方で、区民からはじまった区長準公選運動は自治とは何かを問い大きなうねりとなって、やがて国を動かすこととなります。

本冊では、こうした動きをたどり、区長公選を取り戻し、特別区が実質的に基礎的な自治体に復帰するまでをみていきます。

一 復権のはじまり

昭和30年代（1955～1964）には、特別区の地道な復権運動がつづけられる一方、東京の都市問題は深刻化し、東京都は機能不全に陥りました。その当面の措置として、昭和39（1964）年に地方自治法が改正され、東京都から特別区へ大幅に事務が移ることになり、都区では事務移管の準備組織を整えます。

一 一 都から区へ

昭和40（1965）年4月1日木曜日曇り空のなか、福祉事務所の職員は区長から辞令を受けました。この日から福祉事務所は、東京都民生局から特別区の組織になり、1300人（表1参照）ほどの職員が区の職員として仕事を開始しました。福祉事務所の表示や封筒は、〇〇区福祉事務所と変わりますが、その当時、福祉事務所に勤務していた職員は、「移管作業というのは特段になかったし、また、する必要もない仕組みになっていました。ですから、その頃も移管に当たって、ケースワーカーが事務的にどういう準備をして、どういう事務に忙殺されていたかということは記憶にありません。制度上手当されていて、おそらく、その必要がなかったかと思えます。」と回顧しています。

一、二 変化の幅

改正された地方自治法が昭和40（1965）年に施行されると、福祉事務所はじめ、福祉関係の仕事など、多くの仕事が特別区に移りました。特別区の事務は、それまでの10項目であったところ、今回の改正により21項目に増えました（第281条第2項）。しかし、制限列挙の方式に変わりはなく、清掃事業は事実上凍結^{*}され都の事業のままつづき、保健所も施設管理だけが区に移るものでしたし、都の職員の身分のまま区の仕事に従事するという配属職員制度は残りました（表1参照）。

この改正のときに、新たな条文（第282条の2）が加わり、「都区協議会」が設けられました。都と区と同数の代表者が対等な立場で協議してきた都区連絡懇談会が、「都区協議会」という法定の機関になったのです。

*1 事実上凍結 シリーズ第3冊目『東京23区 再生のいしずえ』の「六
・三 復権の扉」を参照してください。

表1 移管に伴う局別職員の内訳

局名	配属職員数	
主税局	68	
首都整備局	184	
民生局	福祉事務所	1,355
	上記以外	567
衛生局	192	
経済局	23	
建設局	8	
合計	2,397	

（浅井幸七『特別区政の変遷 総括篇（その七～八）』より作成）

一・三 移管のすすめ方

昭和40（1965）年4月の事務事業移管に向け、「都区連絡懇談会」^{*1}で都区の協議が始まります（12頁コラム参照）。協議をスムーズに行うため、都には「事務事業移管対策本部」を、区には「企画室」を設置して、移管の準備体制を整えていきます。

都は、昭和39（1964）年7月4日、第1回移管対策会議^{*3}を開催して、区長会に「事務事業移管に際し検討すべき主要事項」^{*4}を、都区連絡懇談会に「事務移管関係事務処理日程表」（表2参照）を提出し、特別区に移管又は委任する事務事業、特別区の組織および人事、財政措置、財産の取扱について、受け入れ準備を進めていきます。その中心ともいえる組織改革は、都区協議事項となっていたため、二瓶哲治特別区長会会長（江東区長）は、「都区協議というが、その運び方は区長会で標準と



都区連絡懇談会の効果

当時区長会事務局長であった浅井幸七氏は、昭和36（1961）年2月の開催から昭和40（1965）年2月まで延べ14回開催された都区連絡懇談会について、「付議された案件は、何れも都区にとって重大なものばかりであったが、いささかも対立の感がなく、極めて短期間に、しかも、円満に解決した。これは前代に例がなかったことである。」と、その理由を次のように挙げています。

「①都区、善意と信頼をもって行く、との東知事の方針、②これを率直に受けとめた区長会、③都首脳部と区長会役員の頻繁な接触により、相互理解と意思疎通が得られた」ことによる。

そして、この会の最大の効果として、第8次地方制度調査会の答申に基づく、地方自治法改正で行われた「都から特別区への事務事業の移管について、この懇談会が果たした役割は、誠に偉大であった。」と、振り返っています。

（『特別区政の変遷 総括篇 その十』）

作り、それを土台にと考えている。」と発言し、区長会で標準組織案（事務部門3、技術部門1）を作成することになります。

こうして、法改正による特別区への大幅な事務事業移管の作業は、都区双方の準備体制と「都区連絡懇談会」での緊密な連携によって、大きな混乱もなく昭和40（1965）年度を迎えました。

***1 都区連絡懇談会** 昭和35（1960）年11月、区長会役員が鈴木俊一副知事との懇談の際に、副知事から事務事業の移管と来年度の財政調整について、「都代表と区長会代表と会合を持ち、深く掘りさげてみたい。」と提案があり、区長会役員が、昭和30（1955）年3月以来待望していた都区対等の連絡懇談会の設置を要望し、同年12月、知事公館において区長会役員と都首脳部で「設置要綱」を決定し、翌36（1961）年1月の区長会がこれを了承し、都区の協議機関として設置されました。

***2 移管の準備体制** 昭和39（1964）年7月、都から特別区への事務事業移管に関する協議は、都区連絡懇談会において行われることとなりますが、これを円滑に処理するため、東京都は知事を本部長とする「東京都事務事業移管対策本部」を設置、区側は、基本方針、重要事項の検討処理は区長会の役員が、事務的事項の折衝



都政史上特筆されるべき重大事件

鈴木俊一副知事は、「特別区への事務移譲がいよいよ確定し、来年の4月から実施されることになったが、これは、何とんでも、都政史上特筆大書されるべき重大事件である。35年の保育所・道路・小公園等の法令を改正しないで行い得る事務移譲を実施し、今回さらに、法令の改正に基づく移譲が行われることになったわけで、私の持論がようやく陽の目を見ることになって感無量だ。これで都区が、各々その職分に応じて、都民福祉に奉仕すべき体制が整ったわけだ。（中略）こうして考えてみると本年は、今さらながら、東京都政にとって、重大な歴史的な一年であったとつくづく思う次第である。」

（鈴木俊一「論壇—今年の都政をふりかえりみて」『週刊とちょう』第32号）

打合せは助役会の役員があたり、その窓口は各区の「企画室」とし、都区双方で準備体制を整えました。

*** 3 第1回移管対策会議** 設置の目的は、この事務事業の移管にあたり、現に各局が所管している事務に大きな関係があるばかりでなく、都庁内外の注目しているところであって、この移管が円滑に進むかどうかは、都政の将来に重大な影響を及ぼすことから、事務事業移管対策本部という全庁的な機構を設けて、対処することになりました。

なお、第1回の対策会議の冒頭で東都知事は、次の訓示を行っています。「事務事業移管の基本方針として、私は事務の大小、法定のもの、法定外のものいずれを問わず、移管可能なものは、できる限り移管するという考えである。ゆえに各局は、この方針にそって具体的な検討をされることをのぞむものである。事務事業の移管が所期の成果をあげ、都は総合的な企画立案、区市町村の連絡調整、大規模建設事業など、いわゆる都本来の機能に専念できるような体制を整え、都民の期待に応えることにしたい。」

*** 4 事務事業移管に際し検討すべき主要事項** ①移管体制の整備、②移管事務事業の決定、③都区協議会運営要綱の制定、④組織・定数関係、⑤財政・税関係、⑥財産関係、等。



事務移管に思う

特別区長会会長の井形卓三文京区長は、「今回の事務移管は、一口に言って非常に不満である。区が主張していた保健行政や清掃事業などは、ほとんど移らなかった。区側としては今後もこの点を強力に推進していきたい。移管に伴う人員だが区側が主張した人員より非常に少なく決められた。したがって事務量と人員にアンバランスが目立ち、事務の遂行に、はっきり言って自信が持てない。だが、現状では、あるがままの姿で受けるより仕方がない。しかし移って来られる人の人事管理については、色々問題もあるが区に移って良かった、と言われるようにしたい」と語っています。

(『週刊とちょう』第41号)

表2 事務移管関係事務処理日程表

	事務	組織	定数	財政	税務	都区協議会
昭和 39年 8月					調整条例方針案(都案)の決定 懇談会提出	
9月	移管要綱案(都案)の決定 (対策会議)	組織案(都案)の決定 (対策会議)	定数案(都案)の決定 (対策会議)	財政調整基本要綱の決定 区決算見込分析 区抽出実態調査	調整条例議決	
10月	懇談会提出 移管要綱決定	懇談会提出 組織基準決定	懇談会提出			経理方法費用分担につき懇談会に協議
11月	事務処理基準案(都案)決定 (対策会議)	各区組織決定 新組織発足		測定単位等の決定、協議 議会に付議 基準需要総額算定 条例案作成	運営要綱案(都案)の作成	
12月	懇談会提出 (決定)	調整財源率決定		調整財源率決定 懇談会提出	都軽自動車税等の引継	懇談会提出
昭和 40年 1月						運営要綱決定
2月				規則案作成(都)		
3月				財調条例議決(都)		
4月	移管完了					協議会発足

二 特別区問答

第8次地方制度調査会答申に基づく昭和39（1964）年の特別区制度の法改正は、特別区の地域に人口・産業が過度に集中した結果、行き詰まった都行政^{*1}に対処するための当面の措置^{*2}でした。しかし、急速な経済成長は、その後もつづき、東京大都市地域だけではなく、他府県の大都市および大都市周辺地域への人口・産業の無秩序な集中を招き、その一方で農山漁村地域からは著しい人口の流出をもたらします。

こうした社会経済変化のなかで、再度、特別区の位置づけを含めた東京大都市地域の、自治制度の検討が開始されます。

*1 行き詰まった都行政 詳しくはこのシリーズ第3冊目『東京23区再生のいしずえ』の第五章を参照してください。

*2 当面の措置 昭和35（1960）年10月、第7次地方制度調査会の行政部会長は、以下のように中間報告しています。「現行地方制度の手直し緊急の措置と運用上の改善によって達成される効果にはおのずから限度がある」ので、抜本的解決は、都に関する現行制度に「相当思い切った再検討が必要である。」（『地方制度調査会答申集（第1次）第2次（1）

二二 都区の協議はつづく

昭和39（1964）年法改正による特別区への大幅な事務事業移管の作業は、都区双方の準備体制と「都区連絡懇談会」での緊密な連携によって、大きな混乱もなく昭和40（1965）年度を迎えました。この都区対等の協議の場である「都区連絡懇談会」は、昭和36（1961）年1月以来、大きな役割を果たしてきましたが、法定の機関となった「都区協議会」へ引き継がれることになります。

◆都区協議会の発足

昭和40（1965）年4月21日、東京会館の会議室で、地方自治法上の機関となった都区協議会が、はじめて開催されました。会長である東龍太郎知事は、冒頭で、事務事業の移管にあたり「関係者の努力、特に区側の協力に深く感謝する」と区長側委員をねぎらい、「今後、事務事業を軌道に乗せ、移管の目的である住民福祉増進のため、都区一体となり、なお一層の努力をして行きたい」と挨拶しました。

そのあと、運営に関する事項が審議され、あわせて、都区財政調整の専門的・事務的問題の検討を行うために、「都区連絡懇談会」の関連機関として設置されていた「都区財政調整協議会^{*}」の取り扱いが議題にありましたが、従来どおり今後とも存続することが決定されました。

*1 都区財政調整協議会 都区財政調整の円滑な実施を期し、適正な行政水準の確保並びに算定方法の合理的な改善に資するために、都区連絡懇談会と同時に設置された関連機関で、総務局総務部長、総務局行政部長および財務局主計部長、特別区助役会会長、副会長および幹事で構成され、必要に応じ都の関係部長および学識経験者をもって構成されています。

◆課題の解決

この第1回の都区協議会では、協議会の運営に関する事項以外に、定期予防接種の委託料適正化^{*2}など東京都医師会長から出された要望事項の取り扱いが審議されています。問題となった委託料適正化の経緯について、衛生局長からはじめて説明を聞いた区側委員からは、区長会というのは各区の委託料を統一できるような場ではないが、かといって、各地区医師会と各区長で決めることになれば、統一が大きく乱れるとして、都の段階で調整するよう配慮を求めます。審議の結果、この問題は都の副知事と衛生局長が対処することになり、その結果、委託料は据え置きとし、適正化については、最終的には昭和42（1967）年度から実現することで決着します。

このほかにも、移管後に処理しなければならない問題は、昭和41（1966）年6月で最終決定に至った特別区行政施設建設五か年計画の策定問題、昭和42（1967）年2月に解消した電気ガス税の徴収交付金問題、昭和42（1967）年度から実施決定となった特別区更生施設等の共同処理問題などがあり、都区協議会で話し合いがつけられ、すべての移管事務の形が整ったのは昭和42（1967）年度からとなりました。また、その後も、窮乏する都財政のなかで、都区対等の話し合いによる協力・協調の場となって、課題

を解決していくこととなります。

*2 定期予防接種問題 区長が処理することになった定期予防接種の業務は、区長の委託を受けた都の保健所長が地区医師会と業務委託契約して実施することが都区合意されていきました。この定期の予防接種業務は、従来、保健所長が契約により地区医師会に委託し、この業務について、知事と都医師会長の間で覚書を交換して実施されていきました。ところが、実施にあたって、都医師会長より昭和38（1963）年から据え置きとなっていた地区医師会への委託料の適正化や新たに都知事・区長会会長・都医師会長の三者による覚書交換などの要望が上がってきたものです。

二二二 協議の外では

東京オリンピック開催にあたって、急ピッチで進めたオリンピック関連事業の施策に都行政の重点が置かれてきたため、都民生活の福祉施策は手薄となっていました。加えて、経済成長のひずみが住宅難・交通渋滞・河川の汚れなどを激化させ、なかでも硫酸化物に代表される公害問題が深刻化していきます。さらに、昭和39（1964）年から40（1965）年にかけて日本経済は低迷をつづけ、不況による税収落ち込みで、政府は、戦後初の赤字国債発行に踏み切るなど、財政の大転換を行いました。

こうしたなかで、都は、大都市問題の解決のために有効な方策を模索しはじめます。やがて、自らのあり方を調査検討する区が現れます。また、生活に根ざした区民の目は区政に向かい、自分たちの声を区へ反映させるために、自分たちの手で区長を選ぼうとする運動も起こります。

◆都政刷新運動

オリンピックが終わった昭和39（1964）年10月26日、東都知事は、今後の都政の目標を「暮らしづくり」「街づくり」「人づくり」「三多摩および島の振興開発」とし、昭和40（1965）年度における重点施策の基本的方向を明らかにします。しかし、経済状態の悪化は直ちに都財政に影響を与え、著しい財源の逼迫をもたらしていました。

こうした都政に対して、さらに局面を大きく変える事態が起ります。それは、昭和40（1965）年3月15日、都議会で40年度当初予算の審議が水道料金や国民健康保険料などの値上げで紛糾しているさなかに、現職議員が議長選挙をめぐる贈収賄で逮捕される事件が起こったのです。捜査は6月中旬までつづき、現職議長を含む自民党議員計15名が訴追されました。この不祥事とその後、都議会の混迷は、「都議会黒い霧事件」として新聞、テレビ、ラジオその他のマスコミによって連日のように報じられ、大きな社会問題となりました。また、都民の激しい怒りと都政への



東都知事の覚悟

昭和40（1965）年8月13日、東京区政会館本館5階の特別室で開かれた第3回都区協議会定例会冒頭で、井形卓三文京区長（区長会会長）が発言を求め、刷新都議会選挙の結果による知事をはじめ都首脳部の苦労を察してのエールを送りましたが、会長の東都知事は次の覚悟を述べています。

「区長会のご懇篤な理解ある言葉を頂戴して有難い。新しい都議会の分野も決まり、私ども執行機関としても議会との関係が従来どおりいかず、苦労が多くなるであろうが、都政がこのため180度転換しなければならぬ理由はどこにもない。前途の困難はあるが、都民の福祉のための都政を進めていくため、これを耐え忍んで行く覚悟である。特に区長会の皆さんに従来以上の協力、バックアップをお願いする。」

（『区政春秋 22号』収録「都区協議会会議録」）

関心は急速に高まり都政刷新・都議会解散リコール運動へと発展します。

この事件は、首都東京のスキャンダルとして国民の耳目を集め、ついに収拾策に乗り出した国会は、会期末ぎりぎりの6月1日、超党派で「地方公共団体の議会の解散に関する特例法」^{*2}を制定し、やっと同月14日、都議会は自主解散の運びとなりました。

翌月の23日、折からの強い雨の中で実施された出直し選挙は、社会党が第一党に躍進し、伝統的に絶対多数の地位を確保してきた自民党は第二党に後退する結果となります。しかし、第一党の社会党は過半数を制するには至らず、これに公明党の進出が加わり、議決に必要な過半数をめぐり3党が微妙な均衡状態となりました。

刷新都議会は、8月に臨時会を開き、議長を社会党から、副議長を公明党から選出し、「都政刷新に関する決議」を全会一致で可決して、刷新へのスタートをきりますが、はじめての与野党逆転の刷新都議会の下で、都政はこれまで経験したことのない困難な事態に直面することになりました。

***1 都議会の混迷** 議会の自主的解散について当時法的根拠がないなかで、都議会は自らの粛正刷新のために議員全員が総辞職することを試みましたが、全員の辞表取りまとめが不調に終わり、また知事の不信任決議案を可決して解散にみちびく案も否決され、ついに自主解散はできぬままでした。一方で、人口1千万を超える巨大都市で有権者の1/3以上の署名を必要とするリコールの成立は困難視されていました。

表3 都議会全員一致議案数

	総件数	全員一致	比率	備考
S.40年	128件	75件	50%	40年は8月の刷新都議会以降
S.41年	327件	217件	58%	
S.42年	227件	164件	72%	42年4月までは東都政、以降
S.43年	239件	217件	90%	は美濃部都政

(大日向都議会議長監修『刷新都議会この四年』より作成)

*2 解散に関する特例法 都議会の現状と世論の動向を重視した国会が、超党派で制定した「地方公共団体の議会の解散に関する特例法」は、地方議会の議員数の3/4以上が出席し、その4/5以上の者の同意があれば、議会解散ができることを定めたものです。

◆都市問題への対応

都は、社会経済環境の変化に対処するため、昭和38（1963）年に、東知事の指示ではじめて策定した「長期計画」の終期（昭和45年度）を待たずに、第2次長期計画を発足させる方針を決定します。その間を乗り切るため昭和41（1966）年7月、『基幹的重要事業実施計画』^{*3}を発表し、あわせて20年後を見通した『東京大都市圏の発展方向をさぐる長期展望』^{*4}を作成します。そして、昭和42（1967）年1月、『これからの東京―二〇年後の展望』^{*4}をまとめます。さらに、都は、直面する大都市問題について意見を求めるために、東京市政調査会と共同して、ロンドン大学名誉教授であるウイリアム・A・ロブソン博士を招聘することにしました。

*3 基幹的重要事業実施計画 昭和41（1966）年度から43（1968）年度までを計画期間としたこの実施計画は、昭和38（1963）年2月に都がはじめて策定した「長期計画」の補正と継続性の担保の意味をもち、その後の社会経済情勢の変化に伴い、新規に、人口が急増した三多摩地域への投資拡大など、重要事業の追加、さらに、オリンピック関連事業優先の結果生じたひびきのみを是正を図ることを目的としたもので、この実施計画は、2年後、後任の美濃部知事が発表した『中期計画―1968年―いかにしてシビル・ミニマムを達成するか』の重要な素地となっています。（『東京都政五十年史』）

* 4 二〇年後の展望 この展望は、日本経済研究センターの報告書を基に、「東京の機能」「人口・就業構造・産業構造・所得構造」「東京人の生活」「東京の地域構造」「都市環境の動向」などについて、将来のあり得るべき姿を想定し、都の区域における行政課題と都の区域を超える広域行政課題とに分けて、今後の施策と必要な措置等を述べたものですが、昭和42（1967）年7月、長期計画づくりの打合せ庁議で「現在とのつながりのない甘いビジョン」として後任の知事により否定されることになりました。（『東京都政五十年史』）

◆ロブソン博士の来日

昭和42（1967）年4月の第6回統一地方選挙を控えた2月に、東都知事が正式に退陣を表明します。翌3月16日、昭和40（1965）年夏の刷新都議会選挙で第一党に躍進した社会党と共産党の共闘を軸に、著名な学者・文化人や多くの都民団体が結集した「明るい革新都政をつくる会」が発足し、東京教育大学教授の美濃部亮吉氏を革新都民党候補として擁立・推薦します。

昭和40年代に入り地方議会の政党化・多党化が進み、この第6回統一地方選挙では、自民党は府県議会選挙で、特に、都市部で後退します。大都市東京の首長選挙では、自民党・公明党それぞれの独自候補を破り美濃部氏が当選します。首都東京初の「革新知事」の出現は、東京株式市場で一時、ダウ式平均株価18円安の相場を出すほどのショッキングな出来事でもありました。

自民党政権である内閣は、こうした事態を背景に、地方制度調査会で「社会経済情勢の変化に伴う地方行政の変ほうに対処する行財政上の方策」の検討を急ぐこととなります。また、区議会議員選挙の結果（29頁参照）も、自民党は8区で過半数割れ4区で半数となるなど退潮のきざしが顕著になってきます。

折しも、ロブソン博士が都政調査のために来日した4月16日の日曜日は、美濃部亮吉氏が知事に当選した翌日で、各紙の新聞夕刊は、都民党を自称する美濃部氏の「清潔な都政、都政の革新を約束する。東京を日本で一番暮らしよい都市にしたい。それは、一党一派のイデオロギーで割り切れるものではなく、もつと基本的・人権的な要求だ。全都民とともに相談の上、一つずつ漸進的に実現したい」との記者会見発言を報道していました。

午後8時30分に羽田に到着した博士は帝国ホテルで一夜を過ごし、17日午後には日程の打ち合わせが行われます。18日から5月29日の離日に至る博士の日程は実に過密なもので、例えば、到着後一週間の行動は、

18日、午前・東京市政調査会からの一般的な説明、午後・都内視察。

19日、午前・東知事訪問と企画調整局の説明、午後・都議会議長訪問、総務局からの説明。

20日、午前・首都整備局からの説明、午後・財務局からの説明。

21日、都内視察、現地調査開始。

というものでした。

翌週24日の月曜日、朝から博士は、評論家角本良平氏の案内で、辻清明教授、井出嘉憲助教授らと一緒に大型ヘリコプターで、空から東京都市圏を視察しました。ちょうどそのとき、空の下では、美濃部新都知事が東前都知事から交代の引継ぎを受けていました。その3日後の4月27日、博士は新知事を訪問します。

以降も引き続き土日を除き、博士は、議会局・交通局・水道局・下水道局・教育庁・住宅局から直接説明を聴取しながら、地方制度調査会・自治省・新知事と都首脳部・特別区関係者・都議会各党代表議員・三多

摩の市長との意見交換を行い、さらに、5月に入ってから、大都市の視察を行うため、名古屋市・大阪市・京都市・神戸市を訪れるなど、精力的に調査活動をこなすほか、各地で講演や座談会^{*5}なども行っています。こうして帰国した博士は、12月1日『東京都政に関する報告書』を完成し、東京都と市政調査会に報告（四・一ロンドンから）参照しました。

博士は、美濃部知事の要請を受けて昭和44（1969）年に再度来日し、先のこの報告の継続としてニュートウン、都市開発、都市再開発、都市交通の問題を中心とした第2次報告書を都に提出しています。

これら博士の報告書は、東京都知事への助言にとどまらず、国や地方制度調査会に大きな影響を与えるものとなりました。

*5 各地での活動 『ウイリアム・A・ロブソン教授講演集』には、15回もの講演会・懇談会・研究会・座談会などで
の記録が収められていて、博士の活動のようすがしのべられます。

◆長谷部委員会

昭和43（1968）年2月1日、知事は、都政の民主化・合理化を推し進めるために、9名の委員と11名の調査員からなる「東京都行財政臨時調査会」（会長・長谷部忠朝日新聞社顧問）を立ち上げます。ついで4月1日、東京が直面している特殊な大都市問題に対処するために、6名の委員と7名の調査員で構成する「東京問題調査会」（代表・都留重人一橋大学教授）を立ち上げます。二つの調査会は、それぞれ、「長谷部委員会」、「都留委員会」と呼ばれています。

二つの委員会に都知事が示した調査主題で注目されるのは、長谷部委員会への「特別区制、市町村制等行政制度改善のあり方」です。

長谷部委員会は、発足から昭和44（1969）年6月30日までの間に都の管理執行体制の整備・改善に関する3次にわたる助言を提出し、同年9月10日の第1回総会で、最後の主題である「行政制度の改善」の検討に入ります。このとき国では、第13次地方制度調査会が第14次地方制度調査会へ検討を引き継ぐために、とくに特別区制度を含む大都市制度で今後検討すべき問題点をまとめている最中でした。長谷部委員会では、最後の調査主題である「行政制度の改善」について全委員・全調査員で意見交換を行い、引き続き30日の第2回総会で、調査の主題を「特別区・市町村制度のあり方」「都の区域をこえる広域行政のあり方」「国と都との関係」の三つのテーマにしぼり込みます。そして、第1のテーマは、委員と調査員を、辻清明委員を中心とする区・市町村班に、第2のテーマは、鈴木武雄委員を中心とする広域行政班に分けて検討することになりました（表4参照）。

区・市町村班による第1のテーマの調査審議経緯は、同年12月4日の基礎指標等の説明聴取にはじまり、年内に、特別区長会会長・同議長会会長・都行政部長などからの意見の聴取、武蔵野市・久留米町の現地視察と意見交換、翌45（1970）年1月に、中央区・墨田区・練馬区から現状と問題点について説明を聞き、さらに特別区・市町村財政の現状と問題点と改善の方向などについて都留委員会の専門委員遠藤湘吉東京大学教授から説明聴取と意見交換などを行いました。2月は、府中市・五日市町ほか多摩地域の現地視察と市長会・市議会議長会や町村会・町村議会議長会の代表との意見交換、行政部長・民生局長・衛生局長との意

表4 第4次長谷部委員会の構成

広域行政班	区・市町村班		
◎鈴木 武雄 小林与三次 橘 善守 梶浦 英夫	◎辻 清明 荻田 保 日高 六郎 岩井 章	◎辻 清明 東京大学法学部教授 公営企業金融公庫総裁 前東京大学教授 総評事務局長	◎高木 鉦作 ◎吉浦 浄真 ◎阿利 莫二 ◎稲葉三千男 ◎山本 晴男 ◎榎葉 一郎 ◎松下 圭一
武蔵大学経済学部教授 読売新聞社副社長 前毎日新聞社論説委員長 日本興業銀行副頭取	岩垂寿喜男 志村 富寿 毎日新聞社論説委員 総評国民運動部長	國學院大学法学部教授 全国町村議会議長会事務局長 武蔵大学経済学部教授 毎日新聞社論説委員 総評国民運動部長	法政大学法学部教授 東京大学新聞研究所助教 地方職員共済組合理事 日本興業銀行取締役 法政大学法学部教授

注：◎印は起草担当委員

見交換などを終え、3月からは、7回にわたる審議を経て同年4月24日に第1テーマの調査報告案をとりまとめます。

同月28日の総会で、第1・第2テーマの調査報告と意見交換を行い、起草担当委員として辻教授と調査委員である高木教授・吉浦事務局長を選出し、助言案づくりの作業に入り5月16日の総会で審議・決定し、同月27日、都行政の運営について制度上の改善を提案することのほかに、地方制度調査会の審議に都の考え方を反映させるという意味を合わせ有する第4次助言（四・二「東京都から」参照）を都知事へ提出しました。

◆多党化と住民運動

「都議会黒い霧事件」（20頁参照）直後の昭和40（1965）年の7月4日に行われた第7回参議院議員選挙は、東京地方区で自民党は全滅します。つづく、昭和42（1967）年4月30日の第6回統一地方議会議員選挙でも、都市部で自民党は後退します。東京の区議会議員選挙も、自民党は、品川・大田・渋谷・杉並・豊島・北・板橋・江戸川の8区で過半数割れ、港・新宿・中野・葛飾の4区で半数、千代田・文京・目黒の3区では議長を出すと半数となる状況でした。また、練馬区では、5月2日の臨時区議会で区長不信任案が可決され、区長が解散権を行使して30日に施行された区議会選挙の結果も自民党が過半数割れとなっています。

地方議会の政党化・多党化という新しい政治的状況の出現は、「区議会による区長選任」制度に大きな影響をもたらすことになりました。例えば、議会内の党派のバランスや勢力争いなどから、昭和42（1967）年に区長の任期が終了した区では区長候補者の選定が長引き、選任までに363日を要した新宿区、279日を要した文京区、214日を要した品川区、403日を要した練馬区などが出現しはじめます（表5参照）。その後も、各区議会の多党化現象は進み、こうした区長不在区が増えるに及んで、昭和42（1967）年9月、練馬区民による「区長を選ぶ練馬区民の会」が結成され、「区民投票の結果に基づいて、区長候補者を区議会が選定する」内容の区条例制定を求めました。いわゆる「区長準公選運動」の起りです。この運動は、昭和27（1952）年以来的の区長公選運動が、官製の運動から区民による自発的な運動へと展開していく端緒となりました（第三章参照）。

表5 議会選任区長不在日数

(単位：日、回)

年 区	42～49								計	
	42	43	44	45	46	47	48	49	不在日数	選任回数
千代田		*0				320			320	2
中央	97				0				97	2
港				148					148	1
新宿	363					24			387	2
文京	279					0	35		314	3
台東	0				0				0	2
墨田	0				0			0	0	3
江東	99					34			133	2
品川	214					128			342	2
目黒				17					17	1
大田				22		415			437	2
世田谷	0				6				6	2
渋谷				86					86	1
中野	6				194				200	2
杉並				19					19	1
豊島	28				100				128	2
北				5					5	1
荒川	0				35				35	2
板橋		8				21			29	2
練馬	403					444			847	2
足立		5				128			133	2
葛飾	0				12				12	2
江戸川		57				3			60	2
計(不在日数)	131	1428	-	297	347	210	1342	0	3755	43
選任回数	8	9	0	6	8	6	5	1		
平均日数	16	159	-	42	43	35	268	0		

(昭和49年2月現在)

- 注1：日数「0」は、後任者の選任が前任者の任期と継続して行われたことを意味しています。
 2：この表は、中島忠能「特別区制の改革についての覚書（その7・完）」『自治研究 第52巻 2号』の表-2 特別区長不在期間調を基にして作成しています。

◆辻調査会

昭和42（1967）年4月の区議会議員選挙で、中野区議会自民党議員団は26議席から24議席となり、かろうじて半数の議席を維持していました。昭和46（1971）年、自民党推薦で二期務めた区長が任期満了（3月27日）をむかえたとき、中野区議会では、議員死亡（自民2・共産1）による欠員で、単独過半数を制する政党のない多党化議会となりました。そうした中で、同年2月23日、4派の議員提案で準公選方式による区長候補者決定方法が審議されますが、区長は任期終了により退任し、区議会も4月の統一地方議会選挙を控え、条例案は審議未了で廃案となりました。

第7回統一地方選挙では、都市部での自民党の後退と多党化が進みます。4月12日、東京では、保革一騎打ちとなった知事選挙と同時に議員選挙が行われ、都民の関心は高く72・36%の投票率を示します。

中野区の投票率も71・90%と、戦後最高となり、この選挙で、定員48人の区議会は、自民党が過半数割れの22人となり、共産党が第二党に進出して7人、続いて社会党6人、公明党5人、民社党4人、無所属（議会内会派清風クラブ結成）4人の構成となりました。この結果から、議長は第一党から副議長は第二党からの慣例による議会人事をめぐる非公式の話し合いが長引き、5月19日、反自民党の革新五派は、区長準公選制の実現等を中心とする当面の政策協定を結び、民社党から議長を出し野党第一党から副議長を出すことにし、区議会運営の主導権をとることを区民に発表します。革新派が正副議長を独占したのも、共産党が副議長に選出されたのも、23区の議会がはじまって以来のことでした。



就任のあいさつをする大内区長（『中野区史 昭和編 3』）

こうして、5月26日の本会議に革新五派が提出した準公選条例案は、区長選出特別委員会に付託され、6月24日の区議会臨時会で賛成多数で可決されます。しかし、区長職務代理者は、7月2日、再議に付したため、区議会はその理由をめぐり紛糾します。その結果、9月1日、区長の空席を長期間続けることは好ましくないので、早く区長候補者を決定するようにとの議長の意向表明により、再議に付された条例は継続審査とし、全員異議なく推薦方式をとることになりました。

革新五派は候補者の選定に入り、同月29日の夜、元東京都の企画調整局長である大内正二中野区教育委員との間で、①区長準公選制を実現する、②住民参加の民主区政を進める等の点で意見が一致したことから、大内氏を候補者に決めました。10月1日、全員出席の本会議では、革新五派から大内氏を推薦し、賛成多数で決定され、都知事の同意を得て同月8日の本会議で正式に区長に就任します。こうして、194日に及ぶ区長不在期間が終わり、23区で初めての議会選任制の革新区長が誕生したのでした。

新区長は、昭和47（1972）年3月7日の定例区議会本会議で「中野区特別区制度調査会」設置条例を提案し、議会はこれを可決します。準公選方式による区長候補者決定に関する条例が継続審査となっているなか、それとは別に、準公選実施のための具体的方法

などを学識経験者に検討してもらうため、区長の諮問機関として設置したものです。

中野区特別区制度調査会の初会合が、5月6日、区役所庁議室で開かれ、区長から、辻清明東京大学法学部教授、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、芦部信喜東京大学法学部教授、高木鉦作國學院大学法学部教授、佐藤進武蔵大学経済学部教授の6委員に委嘱状が渡され、同調査会は辻教授を会長に正式に発足します。

区長は、辻調査会に対し、①特別区制度のあり方、②区長の選任方法、③民主的、合理的な行政運営の3点を諮問し、同調査会は、2年間の予定で調査研究を進めて、答申をまとめることとします。この辻調査会は、特別区制度、とくに区長の選任方法を調査するという具体的な目的をもつものですが、区の立場から区民生活の実情をふまえて、区の制度や行政の運営がどうあらねばならないかを検討するという視点で、国や都の検討とは異なり、初めての自治の最先端から調査研究をすることになりました。

辻調査会は、昭和48（1973）年4月に、とりあえずの見解として「特別区制度に関する中間答申―区長の選任方法を中心にして」を区長に提出します。この中間答申に至る約1年間は、準公選運動をめぐる各区には大きな動きがありました。前年の昭和47（1972）年7月31日、品川区議会で区長準公選条例案が全会一致で可決され、同年11月12日に、23区で初めての区長準公選方式による区民投票が実施されたのです。その後、辻調査会は、昭和49（1974）年4月、最終答申「特別区の制度とその運営について」を大内区長に提出し任務を終了しています（「四―三 特別区から」参照）。

* 6 企画調整局長 東京都企画調整局は、「東京都行財政臨時調査会（長谷部委員会）」や「東京問題調査会（都留委員会）」（第二章25頁参照）の事務局を務めた局で、大内正二氏は、この二つの調査会が設置された昭和43（1968）年7月の幹部異動で、労働局長から企画調整局長に就任し、二つの調査会の任務が終了した昭和45（1970）年7月15日に東京都を依願退職されています。

二・三 国とのやり取り

都市問題がますます深刻化し、特別区制度をふくめた大都市行政制度全体について根本的な再検討が進められる機運がもたらがってきます。国は、首都制度についてはすでに第8次地方制度調査会で対象としましたが、はやくから問題の緊急性が認識されながら大都市行政制度については、これまで一度も審議の対象にしていませんでした。

昭和43（1968）年8月、第12次地方制度調査会は中間答申で、はじめて最近における社会経済情勢の変化に伴う地方行政の変ぼうについて基本的認識を示し、昭和33（1958）年の第5次地方制度調査会以来、検討してきた「首都制度」の改革は、この間に、「大都市東京」の自治制度のあり方に軸が移っていきます。

◆ 地方制度の見直し

第8次地方制度調査会は、首都東京の大都市問題解決の当面の改革を答申するとどまり、現行都区制度

の抜本的解決は宿題としていました。答申による改正地方自治法案を国会で可決するにあたり、衆・参両院が政府に対して、首都制度の改革に向け「今後も鋭意検討すること」との附帯決議を行っています。

ところが、地方制度調査会は、新しい課題が次々に生起する社会状況の変化に直面し、こうした問題を解決するために第9次から第11次の地方制度調査会にかけて、行政事務再配分の検討に終始しました。

昭和43（1968）年7月4日、第12次地方制度調査会の小委員会は、「社会経済情勢の変貌と地域社会の構造変化」に対処する方策を検討し、「さしあたり、講ずべき措置」として、

① 大都市および大都市周辺地域については、人口、産業の集中を抑制するとともに、都市の再開発および都市施設の整備を図るための措置

② 地方については、中心となるべき都市とその周辺農林漁業地域を一体とした地域社会の振興対策の確立および辺地対策の強化

③ 地方公共団体の共同処理方式による広域行政体制の推進

を示し、さらに、地方行政の変ぼうに対処するためには、府県、市町村の権限、区域、事務及び税財源の再配分等の検討だけでなく、「府県制度、市町村制度の基本的なあり方を抜本的に検討することが不可避である」として、同年8月28日、「最終的な結論は次期地方制度調査会での検討を期待する。」と付記した中間答申を総理大臣に提出します。このため政府は、同年10月18日に第13次地方制度調査会の委員50人と臨時委員3人を任命し、同月24日の第1回総会で佐藤栄作首相は「第12次地方制度調査会に引き続き、最近の過密・過疎現象のもとでの、新しい地方行政のあり方について、根本的検討を加えるよう」要請します。

◆宿題のゆくえ

こうした国の動きの前後では、昭和42（1967）年12月、ロブソン報告をうけて、同月21日の朝日新聞は、「首都行政を再編成、自治省が試案検討」「東京市復活、二十三区は行政区に」と報道しました。年が明けて昭和43（1968）年2月26日、23区の区議会は、合同で「特別区自治権拡充大会」を開催し、特別区の行政区化と東京都解体につながる「東京市構想」に強く反対し、区長公選の早期実現、財政権の確立、事務事業の移管促進を、超党派で決議して、国や都に提出します。都議会も、同年6月10日、「区長公選の早期実現並びに特別区と東京都の自治権拡充に関する意見書」を全会一致で採択・可決し、政府機関に提出しています。

さらに、6月18日の都政新報は、「べールぬいだ東京市構想、自治省で本格的検討へ」との見出しで、「東京都を中心とする首都圏の規模を一都七県程度に考え、人口の集中から生ずる、水道、住宅、公害など各種の弊害を問題として取り上げ、広域処理する『新型の連合制度』方式とみられる。また、現在の首都圏内の各都県の地域的設定を根本的に改め『東京都の中心部から三十キロ圏程度』を、いわゆる生活、通勤圏の『許容限度』として、これを一つの自治体に統合する、という考え方が極めて有力といわれる。」など自治省の構想であるとする内容を伝え、秋（9月）には委員改選を機に第13次地方制度調査会が動き出すとの報道を行っていました。

第13次地方制度調査会の始動を目前に控えた9月9日、区議会の区制度調査特別委員長会は、地方制度調

査会の事務局である自治省を訪れ、委員長会の会長と役員で長野士郎行政局長と対談し、6月の都政新報の報道の件も含め、真意を確かめました。長野行政局長は、都政新報の報道について、「自治省が都に対し非公式に内示し意見を求めたなど、そんなことはない。」と否定しながら、「まだまだ細部にわたって分析してかかる必要がある、かなり時間を要すること」で、地方制度調査会の審議にかかっているとし、また、区長公選問題については、「今秋発足の地方制度調査会において検討されることは必然的だと考えている」、事務事業の移管については「昭和40年に行われた移譲は不十分である。特に保健事業のごときは、全くナンセンスである。今後移譲すべきものは沢山あると思う。」、財政問題については、「現状のままの区では困難であると思う。再編成ができれば可能ではないかと考えている。」など質問に答え、「機会あるごとに皆さんに意見を聴き、また、申し上げたいと思っているが、こちらから出向いてもよいので、連絡をしてもらいたい。」と話し、委員長会の会長は、区長公選、事務事業移譲につき努力方を懇請して辞去しています。

昭和43（1968）年10月発足の第13次地方制度調査会が、第12次地方制度調査会から引き継いだ「地方行政の変ぼうに対処する行財政上の方策」の審議に入ったのは、12月25日に開かれた運営委員会で、運営方針が決定されてからでした。マスコミの関心は高く、同月27日の東京新聞、読売新聞は、いずれも、自治省が検討している案は、特別区を「行政区」にする方向だと報じるなかで、翌28日のサンケイ新聞は、自治省は区制を中心に東京都と大阪市のあり方にメスを入れることになり、特別区を行政区に格下げして4市程度に分ける案と、区長を区民が直接選挙する公選制にするなど、特別区の自治権を拡充し、都に対する自主性を強化する案の2案が考えられると報じました。

◆都区の連携

特別区議会議長会は、昭和43（1968）年11月13日、役員議長4人で自治省の柴田護事務次官と懇談し、大都市制度の視点から都区制度が組上りのぼるとの感触を得ます。こうして、12月5日、議長会・区制調査特別委員長会の役員合同会が開催され、第13次地方制度調査会へ要望書を提出することを決定します。

こうした動きに、都も同調査会に対処するために、12月10日、総務局に特別区制担当副主幹（課長級）のポストを新設し、大貫浩良氏（それまでは行政部政課行政係長）を配して、特別区と緊密な連携をとり万全を期することになります。

昭和44（1969）年2月18日開催の議長会は、事務局に対し、議長会としての統一見解の立案を下命します。事務局は、第13次地方制度調査会発足以来、内部で検討・準備してきた「首都制度の根本的改革に関する特別区の要望」を基に、次の七項目を22日の区長会役員会に提示して了承を得、議長会に報告します。

- ① 呼称は特別市と改められたい。
- ② 性格は基礎的の地方公共団体とされたい。
- ③ 議会是一般市と同様にされたい。
- ④ 首長は住民による直接選挙とされたい。
- ⑤ 職員はすべて固有職員とされたい。
- ⑥ 事務は原則として指定都市の事務とされたい。

⑦ 財政は自主財源を基準財政需要額の一定割合とし、かつ、前項を実現し納付金制度を廃止されたい。

同月24日、事務局からの報告を了承した議長会役員会は、議会答弁資料として、この「要望七項目」の説明書の作成を下命し、ついで28日の議長会は、事務局提出の要望説明書を統一見解として決定します。事務局では、3月1日、区長会会長の命により、「要望七項目」と説明書を速達で各区長に送付しました。

ところが、3月11日の区長会役員会で、この「要望七項目」に「都が首都圏行政を担当する場合、現在都が行っている大都市事務は、特別区の連合組織が共同処理するものとされたい。」との一項目を追加すべきだとの意見がでます。17日の区長会で会長は「先方から意見を求めてきた時に出すことにしたい。」としますが、「連合組織の仕事を増やすと、東京市論が出て逆効果となる。」「都区一蓮托生で行くべき」などの慎重論があり、再検討となります。4月16日の区長会で、とりあえず追加しようとした一項目は、要望項目からはずして想定問答集に収めたうえで、持ち帰り検討となり結論は次回へ繰り越されます。

5月10日開催の区長会役員会では、都の大貫副主幹から「来る6月4日に、第13次地方制度調査会の事情聴取が行われる」との報告があり、区側は「都区一致」で臨むことにします。

要望追加の件は、議長会、区制度調査特別委員長会との意見一致が必要であり、同月17日の区長会で、会長は「29日午後4時、議長会と委員長会の合同役員会に私が出て、意見の調整をやる。」また「6月4日までに、あと区長会の開催はないが、知事との打合せもやる。」と同意を求め、全員で異存のない「要望七項目」で行くことにし、三者の了解や都知事の意向確認などを会長に一任し、ついで、要望項目と要望説明書を都の大貫副主幹に提出し検討を依頼します。また、22日には、要望説明書を「現行特別区制度の問題点」

と改題し、要望事項を「意見」に訂正して、再度、大貫副主幹に提出して検討を依頼しています。

区長会会長は、6月2日、都知事と会見し、「現行特別区制度の問題点」について地方制度調査会で陳述することを伝え、都知事はこれを了承しています。

第13次地方制度調査会は、同月4日に特別区代表（区長会会長）、18日に都知事から事情聴取を行います。区長会会長の上條貢台東区長は、「要望七項目」に沿った問題点と意見を述べ、とくに、区長公選問題については「区長の長期間空白という事態は、区長を公選にし、区を基礎的地方公共団体とすることで解消する。」と訴えました。

美濃部都知事は、首都圏庁や東京市構想に反対し、とくに「メトロポリタン・エリア（首都地域）と一都三県の区域とは一致しない。一都三県に網をかぶせても、連携ある経済、社会地域にマッチした行政区は作れない。」との意見を述べています。そして、特別区については、「現在制限自治区としている区の性格を完全自治体に近づけることが必要であり、具体的には区長公選や事務移譲の拡大等を通じて、23区の自治機能を強化させることが必要である。」と発言しています。

◆引き継がれた課題

昭和44（1969）年3月26日から、都市制度とくに特別区制度を含む大都市制度のあり方について審議をつづけていた第13次地方制度調査会小委員会は、審議日数の関係から今後検討すべき問題点を指摘する中間報告の形でまとめることにし、10月15日の第6回総会で決定して、17日に佐藤栄作内閣総理大臣に報告し

ます。

この第13次地方制度調査会の議論は、特別区に関連した制度が焦点となり、東京をめぐっては、都の区域は現在のままでよいとする意見と、首都圏における広域行政の必要性を指摘する意見とを背景としつつ、次の五つに分かれ、その判断は第14次地方制度調査会へ引き継がれることになりました。

① 特別区の制度をより完全自治体に近い形に改め、これをいわゆる三多摩地方の区域にも及ぼす。
② 特別区の存する区域を再編成のうえそれぞれ独立の市とし、広域的な行政については連合制度で対処する。

③ 特別区の存する区域を中心とする一の市を創設し、都は首都圏程度の広域の地方公共団体とする。
④ 特別区は廃止して、行政区とする。

⑤ 特別区の存する区域は国が管理する等特別の制度とし、いわゆる三多摩地方の区域は東京から切り離す。

10月27日、東京区政会館で開催された「特別区制・大都市問題研究会」に講師として招聘された遠藤文夫自治省行政課長は、出席した47名の区議会議長と区制調査特別委員会議員に、今回の報告は次期以後の調査会の審議の基礎になる意見を掲載したにすぎず、「いわば本格的な大都市問題ないしは特別区の問題の審議に入るための基礎的な資料整備あるいは問題点整理である。」と中間報告の意味合いを説明しました。

第14次地方制度調査会は昭和44（1969）年11月27日に発足しますが、第1回総会では、現在の経済の

状況を考慮して地方税財政に関する当面の措置について審議することになり、翌45（1970）年1月19日の第2回総会で「昭和45年度の地方税財政対策についての答申」を決定し21日に内閣総理大臣に答申します。

次いで、2月に開催された運営委員会で、第13次地方制度調査会の「都市制度に関する中間報告」を受けた大都市制度の問題について審議する方針が決定され、23日の第3回総会で自由討議のあと、小委員会において具体的な審議を行うことが決定され、3月から審議にはいります。

この間、区議会では、同年4月30日に、議長会役員と区制調査特別委員長会の正副委員長が、衆議院第二議員会館第一会議室で、都内選出国會議員・各党代表と懇談し、午前10時から1時間半をかけて区長公選制を中心に率直な意見交換を行っています。

都では、5月27日に、長谷部委員会の第4次助言「特別区・市町村制度および都の区域を超える広域行政のあり方」が都知事に提出されます。

また区議会では、7月27日には、各区の区制調査特別委員長が全員連名の「特別区制度に関する要望書」を第14次地方制度調査会の全委員あてに発送し、特別区の区長公選制の復活を中心とした自治権の確立を訴えました。

その一方、第14次地方制度調査会では、5月20日から6月10日までの間に3回の小委員会を開催し結論を取りまとめ、この結論に基づき起草委員会は、10月7日までに7回の審議を経て「大都市制度に関する答申案」を作成し、14日開催の小委員会に提出します。

この間の9月28日、起草委員長に面会した第3ブロックの区制調査特別委員長は、面談で得た次の起草委

員会のようなすを伝えていきます。

- ① 区長公選は先にすべきだとする意見と、順序を追って二段階にすべきだとの意見があるが、二段階との意見の方が多い。
- ② 二段階的考え方は、先ず区に事務を移管し、人事権を確立した後、公選を考えるべきだとする意見。
- ③ 区長公選制に反対する者は、1人もいない。
- ④ 沢山の陳情を受けたが、効果は大きい。一応これを世論とみている。無視するわけには行かぬ。
- ⑤ 中には、政争の具だと言う人もあったが、そこまで考えることはない。
- ⑥ 区域について、統合の意見もあるが、これは無理であり、区民の意思により、区民の機運が高まったときに考えるべきだ。



人事権確立等に関する要請

昭和45（1970）年11月11日、長尾文夫東京都職員労働組合中央執行委員長と小山克己二十三特別区協議会議長が連名で、上山輝一区長会会長あてに以下の内容の「人事権確立等に関する要請書」を提出しています。

『…昭和46年度予算編成期をまえにして東京都臨時行財政調査委員会の答申、更には、第14次地方制度調査会の答申案にもありますように、特別区の職員について現行配属職員制度は、廃止するものとする、記されております。私たち、自治権を確立するため今日まで運動を進めてきました。その一つの柱が人事権の確立であります。

人事権の確立については、貴職におかれましても異存のないものと思えます。

特に、この2、3年は、各区とも人員不足で欠員すら補充できない有様です。従って自治権を確立する第一歩として周囲の情勢も有利になりつつあるこの機会に特別区に人事権を確立するよう特段のご配慮をお願いするものであります。』として、「特別区に人事権を確立すること」と「特別区職員相互間の人事交流を確立すること」を要請しています。

（『昭和45年度 特別区議会議長会会議概要報告書』）

※二十三特別区協議会は、特別区職員労働組合連合会（特区連）の前身組織です。

⑦ 任期が、11月20日で満了するが、それまでには答申を固める。

11月に入って公表された小委員会の答申案中、特別区に関する項目は、市が処理する事務を事務処理原則とし、さらに指定都市の処理する事務へと大幅に範囲を拡充しています。また、人事権では都配属職員制度を廃止し、税財政では地方交付税に準じた都区財政調整制度の改善等の提案を行うなど、特別区の自治権能を拡充強化しています。しかし、区長公選制の問題については、今回提案する事務再配分等の対応状況をみて考慮すべきとして結論を見送っていました。また、特別区の区域を均衡のとれた人口規模を有するように再編成することが適当である、となっていました（表6参照）。

11月16日、区長会会長は公表された答申案について、区長公選制の「結論が見送られたことは、特別区の住民にとって全く意外とするところであり、その失望は計り知れないものがある」と再考を求め、また、特別区の区域について、現在の区域を変更することは好ましくなく、また困難でもあり極めて慎重に検討することが必要なので、現行のままとするよう、第14次地方制度調査会会長あてに、特別区長会の総意による要望書を提出しました。しかし、この答申案は20日の第4回総会で審議の結果、原案どおり決定され、24日に内閣総理大臣へ提出されました。

表6 特別区制度に関する答申比較

	第8次地制調答申 S37.10.1	第14次地制調答申 S45.10.22
性格	制限自治区としての地位を認める。	
区域	統廃合・境界変更・隣接地域への拡大等を考慮すること。	均衡のとれた人口規模を有することとなるよう合理的な基準により再編成を行う。
区長	選任方法は、今後の運営状況を見たいうでで検討すべき。	選任方法は、都及び特別区側の対応の状況をみて考慮する。
職員	都の職員とし、都区間及び特別区相互間で積極的に人事交流をはかる。	都配属職員制度は廃止する。 ただし、共同採用・人事交流の促進・給与等について共通の基準の設定等の措置を講ずるものとする。
事務の移譲	新たに特別区の事務とするもの例示。 ○社会福祉 ○環境衛生（し尿の終末処理を除く） ○幹線道路以外の道路建設・管理 ○公営住宅の管理など ○福祉事務所・保健所・清掃事務所・授産場・優生保護相談所などは特別区へ移管するものとする。	一元的に処理が必要な特定の事務を除き、市が処理する事務は、特別区に大幅に移譲する。 新たに処理及び範囲を拡大する主なもの ○地域的な都市計画 ○住宅の管理 ○下水道の枝線 ○ごみ・し尿の収集・運搬 ○保健所の設置・管理及びこれに付随する業務並びに保健所設置市の事務 ○現在指定都市の処理する事務（拡大） ○建築規制・小規模都市再開発 ○幹線道路以外の道路建設・管理 ○公園・緑地の建設・管理
財政	都に対して納付金が生じないように、適当な税目を特別区税とし、地方交付税の方式に準じて特別区に財源を交付するものとする。	現行の都区財政調整制度は、存置する。ただし、運用は、地方交付税制度に準じて算定し、その内容の改善合理化を図るものとする。
都区の関係	事務は原則として特別区が自主的に処理するが、統一的処理を必要とする事務の円滑な処理のため、都区の協議会を設ける。	特別区の存する区域の一体性に鑑み、都区協議会の一層の活用、調整条例による事務の基準設定等を通じて統一的な事務処理の確保を図ることが適当である。

三 地域の知恵

—— 区長準公選運動の全貌

特別区は、悲願である区長公選制の復活に向けて、都区制度の改革が俎上にのぼる度に、国会や政府、地方制度調査会などの関係方面に訴えつけてきましたが、壁は高く選任制の見直しはいつも先送りとなっていました。ところがそうした閉塞感を打ち破るように、「区民の意思を反映した区長を選ぶ手続きの確立」を求める住民自身の運動が誕生しました。

三―一 運動の新展開

「区議会が区長候補者を決め、都知事の同意を得て区議会が区長を選任」する制度は、昭和27（1952）年の地方自治法改正によってはじまりました。基礎的な自治体である「都の区」を「行政区化」する法律案に、激しく抵抗した特別区の運動により、区長の公選制を廃止して「区長を都知事が区議会の同意を得て選任」*とした政府案が議員修正されたものです。しかし、この区議会選任制度には、区長候補者を決める具体的な手続きについての法令上の規定がなく、やがて、区議会内で主導権を得てきた絶対多数の政党内の

派閥争いや地方議会の多党化の進展に伴い、候補者を容易に一本化できない区が多発し、区民が主導する準公選という新たな運動が起こります。

*1 政府案の修正 特別区の4か月に及ぶ激しい抵抗運動に、事態を憂慮した東京都選出の自由党代議士が調停に動き、自由党及び改進黨両党による修正案が可決されたものです。詳しくは、このシリーズ第2冊目の『東京23区自治へのたたかい』(二・三自治の後退)を参照してください。

◆候補者選定の工夫

法令上に区長候補者を決める具体的な手続き規定がない中で、各区それぞれの方法で区長候補者の選定が行われていました。例えば、区長候補者

表7 各区における区長候補者の選定方針及び募集方式

区名	実施年	選定方針	募集方式	応募者数
台東	41年	○地方自治の精神に徹し、区長の職務に専念できる人。 ○都区行政に精通し、政治力のある人。 ○学識、識見ともに備わり、人格高潔な人。 ○健康、明朗にして責任感の強い人。	公募	1
大田	41年	○学識経験にとみ区民への奉仕精神に徹した人。 ○健康、明朗にして責任感の強い人。 ○地方自治の精神に則り、自治権の拡充を推進する人。 ○都区の行政に通じ、区行政の民主化に熱意ある人。 ○なるべく区内居住者。	公募	1
渋谷	41年	○特別区内在住者。 ○区の自治権拡充を強力に推進し得る人。	公募	3
板橋	39年	○身心ともに健康で責任感のある人。 ○民主的な人。 ○自治権拡充に理解ある人。 ○区行政に熱意ある人。 ○なるべく区内に在住している人。 ○これらの基準に公聴懇談会等の意見を加味し選考した。	公募	2
足立	39年	○全員協議会で政見発表後、単記無記名投票。	公募	10
北	41年	○地方自治精神に徹し、区民の意思を尊重する人。 ○都区行政事務に通じ、専心し得る人。 ○学識、人格、識見ともにそなわり政治力のある人。 ○健康、明朗にして責任感の強い人。 ○区内に居住する人。	公募	1

注：本表は、『特別区の行政と政治—区政白書—1970』の3-21表「各区における区長候補者の選定方針」を基に、数区を抜粋して作成しています。

の選定は、区議会で「区長候補者選考特別委員会」等の特別委員会を設置した上で、区長候補者選定方針を定め、この方針をもとに、どのような人物が区長にふさわしいかを定めた人物選定基準や、どのような方式で候補者を募集するかなどが決められました。

前者の人物選定基準では、ほとんどの区で共通して、「人物識見」、「都区行政への精通」、「政治力」、「自治の精神」などが求められ、後者の募集方法では、区長候補者の選定に民意を反映させるべく、公募方式などの様々な方法が試されています（表7参照）。

このような条件のもと、候補者として名乗り出た者は、区によって1人しかない場合もあれば、複数候補者があらわれることもありました。複数候補者があらわれたとしても、多くの場合、そのうちの1人はすでに多数の議員の支持を得ていて、いわば本命の候補者としてはじめから想定されているケースもあります。また、選ばれた区長候補者に都の元職員が多く見られるのは、当時の都と区の関係からすると都の内部事情に通じた人を区長としたほうが区側にとっても有益であると考えられたものだと思われます。

このように、人物選定基準や公募等の募集方式は、一見すると誰でも資格を満たせば区長に名乗り出ることができ広く開かれたものに見えるのですが、実際には門戸が限りなく狭く、形式的になりがちでした。このため、区長候補者の選定について、広く民意を反映させるべく工夫を行う区も見られましたが、昭和27（1952）年から49（1974）年までに選任された区長の多くは、多数派から候補者として選定する旨の議案が提出され、可決されるケースがほとんどでした。

議会多数派が推薦した区長候補者は、区長に就任した後も区議会に縛られ、区民のための区政という本来

あるべき姿から離れがちであるともいわれていました。

◆立ち上がった住民

昭和40年代には、地方から東京へ人口が急激に流入します。なかでも、人口増加が顕著であった周辺区部では、道路や下水道などのインフラ整備が追いつかず、都市部の区との間に著しい住環境の差が生じていました。さらに、高度経済成長を支える重化学工業化の進展を背景に、工場の増加や自動車の排気ガス等に起因した大気汚染が発生するなど、公害問題が拡大していきました。このような住環境のなかで、各区では、生活環境の改善を求め、区政に区民の声を反映させるべきとの政治意識が高まりはじめます。

加えて、昭和42（1967）年の統一地方議会議員選挙では都市部で自民党が後退し、東京大都市地域でも区民の意識を反映して8区で自民党が過半数割れとなるなど、区議会の多党化が進みます。政治情勢の変化は、区議会内のコンセンサスの形成を複雑にし、ますます区長選任は困難となり、区長空白期間が長期化する区が多発します（第二章表5参照）。こうした中で、最初に区民自らが立ち上がったのが、練馬区でした。練馬区の人口は、昭和35（1960）年から40（1965）年の間に、約30万人から43万人超え（増加率42%超）となり、23区中でも最も高い伸び率を示しています。急激な人口増加とこれに伴う都市化の進展のなかで、道路や下水道などの都市基盤と区民生活に直結したインフラ整備が立ち遅れ、他区に比して住環境は「練馬格差」と呼ばれるほどの著しい差がありました。そうした練馬区で事件が起こります。

昭和38（1963）年に四選された須田操区長の助役選任をめぐる混乱や区職員の水道工事費不正問題等

で区政の混迷が続き、昭和42（1967）年5月の臨時区議会は、区長に対する不信任案を可決しました。これに対抗して区長は区議会を解散したのです。

この23区初の区議会解散選挙の結果当選した52名の内訳は、自民党24名、社会党11名、公明党7名、共産党4名、民社党3名、無所属3名でした。自民党は過半数割れとなり、与野党のバランスが逆転し、いずれの政党も単独では過半数を制することができない多党化議会となりました。自派が少数になったのをうけて、区長が退任したため、新議会は新たな区長の選任へ動きはじめますが、多党化した議会では意見がまとまらず、区長選任に関する議事は停滞します。

こうした区政の混迷や区議会の停滞を背景に、区民は、「練馬自治体問題研究会」を立ち上げ



区長準公選運動の端緒

昭和30年代から始まった東京への爆発的な人口増を吸収できる土地として、東京の周辺部に位置し比較的安価な土地や借地を有する練馬区では、農家の転業や不動産業者により無原則的にアパートや狭小住宅が建てられていきました。農地だった空地は曲がりくねった道のまま宅地造成され、劣悪な生活環境が虫食的に広がっていきました。

（『特別区政研究 6』より）

昭和40年代にはいとスプロール化した住宅はそれなりの定着性をもち、また現にひとたび居をかまえたら地価のこともあって、もはや居を移すこともできない。しかも、無原則的にスプロール化したのがゆえに、郊外は一部に太陽と緑を残しながらもおスラムまがいのものになってしまった。こうして矛盾は累積した。しかも東京の人口は一千万人をこえ、一人ひとりの住民が行政に参加するには単位がおおきすぎる。このようにして、かつては停滞していた区長公選運動が、準公選運動という新しい装いをこらして再び息を吹き返し、区と区民の直接的なつながりが求められるようになったのである。

（『区長準公選—その思想と方法』）

ます。この会は、「練馬格差」と呼ばれる区の現状を憂え、区政が区民の立場から自主的、具体的に展開することを望む区民が集い結成されたものでした。研究会は、検討を重ねるうちに、次の二点にたどりつきます。

一つは、昭和38（1963）年の渋谷区長選任に係る最高裁判決^{*2}が、改正地方自治法で区長公選制を廃止して「特別区の議会が同意を得て選任するという方法を採用したからといつて、それは立法政策の問題にほかならず、憲法93条2項に違反するものということはできない。」としていることの意味は、選任制でも違憲ではないとただで、公選についても立法政策にゆだねられているといえることです。

二つは、区長選任を規定している地方自治法と同法施行令では、「区長候補者の決定↓知事の同意↓区議会の選任」という選任のプロセスを定めているだけであり、最初の区長候補者についてどのように決めるかは何らの定めがない、つまり「法の空白地帯」となっていることです。

こうした着想から、区長の選任は、区条例を制定し、広く区民の意思の表明を行う選挙を経て、その結果を踏まえて区議会で区長候補者を定め都知事に推薦する「準公選方式」練馬方式」の実現を目指すことにし、9月7日、各方面の区民の参加を得て、「区長を選ぶ練馬区民の会」が結成されました。

一方で、区民のこうした動きを察知した練馬区議会事務局は、内々に都へ照会を行い、都が自治省に「練馬方式」について照会した結果、「条例を制定することはできないものと解する」旨の自治省回答を得ていました。このため、「区民の会」が準公選で区長を選出しよう請願を提出しますが、区議会では、自治省回答を踏まえ「練馬方式」を違法と捉え、すぐさま否決してしまします。

そこで、「区民の会」では「練馬方式」を具体化するため、区内在住の法律学者などの専門家が中心となつて、この自治省見解について検討を行います。その結果、

- ① 自治省解釈は市民の解釈と同一レベルの価値しかもたないこと。
- ② 地方自治法の選任規定の「空白」を憲法と住民自治の原則に沿って埋めるのは違法ではないこと。
- ③ 区民投票を行うことを明記しつつ、区議会はその結果に「基づいて」選任するという表現をとること。という結論に達します。さらに、数回の検討を重ね「区民の会」の条例案が作成されました。

「区民の会」代表の大島太郎専修大学教授は、9月26日、練馬区に対し、できあがった条例案を添えて、条例制定の直接請求[＊]を行うための署名活動に必要な代表者証明書の交付申請を行います。練馬区は、この申請について即日都に照会し、都もまた同日自治省に照会します。その結果、自治省から都を経由して区に、「法令上条例規定事項でないことが明瞭な場合は地方自治法施行令第91条第1項の交付申請書を受理すべき限りでない」との回答があり、練馬区は、10月7日に「候補者決定の段階とはいえども、区議会の意思決定については、いかなる外的な拘束ないし制約を受けるべきでない」との理由で、「区民の会」の代表者証明書交付申請を拒否しました。

＊2 最高裁判決 判決の経緯と詳細は、このシリーズ第3冊目『東京23区 再生のいしずえ』第四章を参照してください。

＊3 条例の制定・改廃の直接請求 地方自治法では、選挙権を有する者は、その総数の1/50以上の連署をもって、その代表者から、地方公共団体の長に対し、条例制定又は改廃の請求をすることができますとしています。

◆提訴へ向けて

一方、「区民の会」代表らは、10月5日に自治省を訪れ、長野士郎自治省行政局長と林忠雄行政課長の両氏に、練馬区における条例制定運動に対してとった自治省の見解、解釈をめぐって会見しています。この席で、長野行政局長は、条例案中の区民投票の規定は現行法の区議会の選任権を侵すものであり、これが制度化することは事実上の公選であると批判しました。しかし、練馬区長職務代理者が合法だと判断し、また区議会が合法だと判断した場合、自治省の強権的介入は許されるかどうかについて、長野行政局長は強権的介入はできないと回答しました。

さらに、第56回国会の衆参の地方行政委員会の席上においても、同趣旨の発言があったことから、「区民の会」は、これらの自治省の発言を受け、「条例制定こそが区議会混乱の解決策である」と確信し、11月11日に代表者証明書交付拒否について、練馬区を相手取り、提訴に踏み切ります。

第一審において、主な争点となったのは、①証明書交付申請段階での条例案の内容審査の可否と、②条例案の内容が条例非制定事項に該当するか否かの二点でした。これらについて、緒方節郎裁判長の判決は全面的に「区民の会」側の主張を肯定します。

まず①について、住民からの条例制定（改廃）請求制度について、議会、長に並ぶ「第三の発案権の行使として」……その正当な活用は十分尊重されなければならない。」との趣旨を踏まえ、「条例案の内容を、代表者証明書の交付という議会審議以前の段階で長が確定的なものとして審査し、自己の判断で違法と断定

して、以後の手続きを阻止してしまうことは、「…」住民の有する右の利益を不当に失わせる」とし、条例非制定事項であることが「一見極めて明白で、条例としての同一性を失わせない範囲で修正を加える可能性がない場合は格別、そうでない場合には、「…」交付を拒否することは許されない」としました。

また、②について、「区議会が区民の意向を参酌して適当な区長候補者を選ぶために、自己の意見決定の自主性をそこなわないようにして区民投票の結果を適宜引用するということは必ずしも不可能又は無意味なこととは考えられず、また、これをすべて違法として禁すべき理由もない」とし、「違法であることが疑いの容れる余地のないほどに明白で、しかも修正不能なものであるということとはできない。」としました。

この判決について、区側は「意外な判決だ」と不満をあらわにし、自治省のすすめもあって、すぐさま控訴します。一方、都では、美濃部知事の「いい判決だ」という考えによって、以降、関係局部はこの件に関知しない方針に改めました。

区側が控訴してまもなく、区議会では区長候補者の選考を進めよう



芦部教授のコメント

憲法学の大家であり、後に中野区の辻調査会にも参加した芦部信喜東大教授は、地裁判決について、「法律論に注目すべきものがあるだけでなく、政治的意味もきわめて大きい」と評価した後、「新聞報道によれば、区側は意外な判決だとして控訴した。しかし、これは、いたずらに問題の解決を遅らせるだけで住民にはなんのプラスももたらさない。…このさいメンツにとらわれず、判決の精神を生かし、現在の事態を早急に收拾して、区政を正しく軌道にのせる英断を示すべきではなからうか。」とコメントしています。

(『朝日新聞』1968年6月15日)

とっていました。多党化した議会で候補者を取りまとめるのは困難でしたが、結果的には自民党に同調した二つの野党を加え、片健治氏を新区長候補者として選出します。これまでの区長空白期間は400日を超えていました。

他方、司法の場では、高裁判決においても「区民の会」が勝訴し、区側の控訴は棄却されます。片区長は、これを受けて上訴しないこととし、「区民の会」勝訴のまま、判決は確定しました。

◆他の区への波及

「区民の会」の準公選運動は、司法の場では勝利しましたが、政治の場ではすぐにはその目的を達成することはできませんでした。しかし、この勝利は、準公選運動が得た大きな成果となりました。

そもそも、「区民の会」には、野党各派連合によって革新派の区長を選出するという選択肢もありました。しかし、あえて区長準公選という困難な道を選んだのは、一つに区長公選運動の成果があがっていないことと、どうすれば区長公選制を復活させることができるかという運動論的な要請を踏まえてのことでした。もし、仮に「区民の会」が革新派区長の擁立に傾き、運動を続けていかなかったならば、司法の判断は得られず、各区の背中を後押しするようなことはなかったかもしれません。

三二二 区議会の議論

区民が主導した練馬区の準公選運動は、国や都を巻き込みながら、司法の場における勝利という大きな収穫を得ることができました。これをきっかけに、住民の手で直接区長を選ぼうとする区民や区議会議員の動きは、燎原の火のごとく広がっていくこととなります。各区では、区民と区議会のそれぞれの立場から準公選の研究を重ね、現区長の任期が満了し、次の区長候補者の選出の時期が来るたびに、条例案を作成し、議会審議の俎上にあげていきます。

昭和45（1970）年頃には、最初に区長候補者選出時期を迎える目黒区、杉並区、北区、荒川区の4区で条例案が提起され、翌年には5区、翌々年には9区と続きました（表8参照）。

条例案は、①区民からの直接請求、②区議会議員からの提案、③上記①と②の両方、の3パターンにより区議会に提案されました。

条例案の賛否を問う区議会審議で、争点となった主要なテーマは、①区議会の区長選任権に関する問題、②区民投票の執行上の問題、③投票の公正性の問題でした。これらの主な討議内容は次のようなものです。

① 区議会の区長選任権に関する問題

この問題については、とくに激しい議論が交わされています。反対論は、法が認める議会の自主的な区長選任権を拘束し違法であるとするものです。加えて、区長公選制は、人事権の確立、財政権の移譲、事務権の移管とあわせて実現されなければ、区民のための政策が実行できず、意味がないと主張します。

表8 区長準公選条例と区議会の対応一覧

区名	条例制定請求	区議会の処理状況等	備考
千代田	住民直接請求	S47. 5.10 否決	
港	住民直接請求	S49. 5. 2 継続審査 S50. 4.30 廃案	
新宿	住民直接請求	S47. 9. 9 否決	
文京	住民直接請求	S47. 7.17 継続審査 S50. 3.20 修正可決	
墨田	議員提案	S49. 2. 2 否決	
江東	住民直接請求	S47. 4. 4 否決	
品川	住民直接請求	S47. 3. 7 特別委員会設置 S47. 7.31 可決 S47. 8. 2 再可決 S47.11.12 区民投票	S47. 7.31 再議 S47. 8. 7 審査申立 S47. 8. 9 知事棄却
目黒	住民直接請求	S45. 7.31 否決	
	住民直接請求	S49. 6. 1 取下げ	(委員会付託前に取下げ)
大田	住民直接請求	S47.11.30 可決	
	住民直接請求	S48. 8. 5 住民投票	
	議員提案	S46. 9.11 否決	
世田谷	住民直接請求	S46.10. 9 否決	
	議員提案	S46. 6.24 修正可決 S46. 7.12 再議(継続審査) S48. 2.12 再議(修正可決)	S46. 5. 1 審議未了
杉並	住民直接請求	S45. 7. 9 否決	
豊島	住民直接請求	S46. 3.24 否決	
	議員提案	S46. 6.19 取下げ	
北	住民直接請求	S45. 6. 4 否決	
	議員提案	S49. 3. 6 可決	
荒川	住民直接請求	S45. 5.12 否決	
	住民直接請求	S49. 4.12 否決	
板橋	議員提案	S46.12. 3 継続審査 S47. 6.26 取下げ	
練馬	住民直接請求	—	S42.10. 7 受付拒否 S42.12.11 住民提訴 S43. 6. 6 地裁勝訴 S43. 7.29 区長選任 S43.11.28 高裁勝訴
	議員提案	S47.10.13 可決 S48.10. 1 投票日公示	(S48.10.21を投票日としたが、立候補者が1名であったため区民投票未実施)
足立	住民直接請求	S47.12. 5 継続審査 S48. 3. 7 委員会修正採択 S48. 3.10 本会議否決	
葛飾	住民直接請求	S46. 8. 2 否決	
江戸川	住民直接請求	S47. 2.15 署名簿受理 S47. 5.12 署名簿確定 S47. 5.16 正式請求 S47. 5.29 継続審査 S49.12.10 委員会採択 S49.12.11 本会議否決	S47.3.14 区長再任可決

注1：中央区、台東区、渋谷区については準公選に係る動きはなかった。

2：区民主体の運動として、議会に対する請願及び陳情による条例制定を求める動きがみられる区もあるが、本表では住民直接請求及び議員提案によるものについてのみ取り上げている。

また、仮に区民投票を実施することになれば、区議会はその最高得票者を無条件にて区長に決定することになる。それ以外の人を選んだ場合は、投票は無意味なものとなり、区民の不信を招くことになる。このように疑問の多い区長準公選を実施すれば、徒に区政に混乱を招くことになりかねないばかりか、議事の停滞を招き、区長空白期間を長引かせることにもつながる、としています。

これに対し、賛成論の立場からは、準公選は、区長候補者の選び方の定めがない現行法の空白を補うとともに、区長公選制復活に向けて前進させ、民主主義の原理を回復する運動として大きな意義を持つと主張します。区民投票を実施すること自体に意味があり、その結果を区議会が参考にするか尊重するかは、全く議会の自由であるとし、区議会の権限は、法的に拘束されていません。練馬区の判決(52頁参照)においても法的拘束力は否定され、区民投票の結果を適宜利用することは必ずしも不可能又は無意味とは考えられないとして、区議会の審議権を拘束しないと判断をしていることもあわせて論拠とされています。

② 区民投票の執行上の問題

反対論者は、「区が実施する住民投票」という部分について、区長候補者選定のための区民投票を執行機関が行うことは、選挙の管理執行の責任という点で問題があると主張します。また、区ではなく議会が行うとしても、区民投票のような執行的権能を議決機関である議会が担うことができるか疑問であり、仮に議会に特別委員会を設置し、投票の管理を任せるとしても、それ自体が議会の権限外である、としています。

これに対し、賛成論からは、「区が実施する住民投票」としていても、「区」がただちに執行機関そのもの

を意味するのではなく、他の条文とあわせて読めば議会に管理執行の責任があるといえること、また、議会がその選任権を行使するための前提として住民の意思がどこにあるかを調べるための住民投票であることから、一般の公職選挙における選挙管理とは異なること、そのため、議会で特別委員会をつくることは可能である、との主張がなされました。

③ 投票の公正性の問題

反対論からは、区民投票は公職選挙法の枠外にあり、警察や司法機関による関与が難しいこと、また、罰則規定がないために取締りや処罰ができないことから、投票の公正性の確保に支障があること、そのため、本条例および規則等で区民投票の実施基準をつくらなければならないが、このような基準が公平な区民投票の実施を担保できるか疑義があるとの主張がなされます。

これに対し、賛成論では、現行法に基づく各種選挙たりといえども、選挙民の良識にまつほかないということでは基本的に同じことであり、また、罰則の軽重によって不正を根絶することは困難であるとしています。

このような討議の多くは、政治的立場から賛成・反対の論議として展開されていますが、ほとんどの区議会では、双方が平行線のまま折り合うことはなく、本会議の採決に移り準公選条例案は否決されています。

政党・会派の中には、賛否の立場を明確にせず、区によって賛成派また反対派に動く党派もあり、党派に



由木村の合併

昭和39（1964）年3月、東京都南多摩郡由木村では、八王子市と日野市のいずれと合併するかで村民が二派に分裂して激しく対立し村内は收拾できないほどの混乱状態となりました。市町村の合併は地方自治法で関係市町村の議決が必要であることが定められていますが、この事態に由木村議会は、住民投票による由木村民の意思に従い解決することとし、両派代表者間で結んだ次の協定書によることにします。

協定書は、「代表は、住民投票により有効投票の過半数をしめた結果に無条件に従って由木村議会の運営およびそのことの執行を行うものとする」こと、「代表は、[...]住民投票の実施に対し[...]厳正公平にこれが行われるためのあらゆる努力を払う義務を負うものとする」こと、「住民投票の管理執行は、由木村選挙管理委員会が行うものとする」ことなどを明記したもので、由木村議会は、同年3月29日に行われた住民投票の即日開票結果に「無条件に従って」八王子市との合併を決定し都に申請し、都議会の議を経て総理大臣に届け受理され、この合併は8月1日に告示されます。この住民投票について、都も自治省もなんら責めることはありませんでした。

（『区長準公選—その思想と方法』）



世田谷区議会準公選条例審査特別委員会

昭和46（1971）年10月に開かれた特別委員会の聴聞会で、篠原一東京大学教授は準公選条例による住民投票について、上記、昭和39（1964）年の由木村の八王子市合併を実例として、つぎのように公述しています。

世田谷区の準公選条例の場合は、「由木村のように『無条件に』などといっていないわけで、いわゆる『尊重して』と非常にゆるい形でいっておりますので [...] この規定が違法であるというふうにはどうも考えられないと思います。もしこれが違法だというのであれば、やはり由木村の合併の場合も、違法訴訟を起こして、合併無効論を唱えなければいけないことになると思います。」

（『区長準公選—その思想と方法』）

よって必ずしも対応が一貫しているとは限らないケースや、賛成派の内部においても思惑が異なり、準公選実現そのものを目的とするもの、民主区長の選任こそが目的で準公選という手法をとることに賛成という党派もありました。

また、賛成派の論拠としては、法律に基づかない協定書による住民投票の実例として「由木村の合併の事例（59頁コラム参照）」を引き合いにし、条例に基づく区民投票は、法によらずとも有効であると主張するいくつかの区議会討議がありました。

このように、地方議会の政党化・多党化が進んだ昭和40年代の区議会の構図は、賛成派と反対派の不一致だけでなく、賛成派の中でも完全には足並みがそろわない状況がみられます。

23区の悲願である区長公選の実現については、東京大都市地域のいずれの政党会派も同調し、超党派で自治権拡充大会の開催などに取り組んでいます。その方策の一つとして準公選という手段を認めるか否かについては一致せず、全会派が協調して取り組むことは非常に困難であったといえます。

三・三 運動の工夫と理屈

昭和42（1967）年に練馬区からはじまり、23区中に拡大した区長準公選運動は、各区の状況に応じてさまざまな形で条例案が議会審議されます。多くの区で条例案が否決される中で、中野区、江戸川区と工夫

が重ねられていき、昭和47（1972）年7月、ついに品川区で可決が実現することとなります。また、これらの区長準公選運動について、識者からは様々な評価がなされています。

◆ 共通性と多様性

条例案は、各区の状況に応じた形で次々と議会に提案され、審議が進められていきました。23区の審議経過は、表9のとおりで、（1）提案の主体、（2）付託委員会、（3）審議結果での面に違いがみられます。

（1）条例案は、①区民からの直接請求や請願、②区議会議員からの提案、③上記①と②の両方、の3パターンにより区議会に提案されました。ここから、提案の主体は区によって、区民であったり区議会議員であったりとまちまちで、中にはその双方が並行して活動する区もあったことがわかります。

（2）条例案は本会議審議の前に委員会審議に付託されますが、区によって「区長準公選条例審査特別委員会」等の特別委員会を設置したところもあれば、常設の総務委員会にとどまるところもあり、対応は異なります。このような違いからも、区によって条例案に対するとらえ方に差が出ています。

（3）昭和45（1970）年および昭和46（1971）年に条例案が提案された区では、審議の結果、ほとんどの区で否決されていますが、中には、中野区のように可決後に再議に付され、継続審査となる区があらわれました。昭和47（1972）年に入ると、条例案が可決される区が多くみられるようになり、昭和49（1974）年には、これまで継続審査とし、国や都の状況を窺っていた区が可決もしくは否決に動くなど、一応の決着がつくこととなります。このような動きは、後期になるにつれて運動が進展し、これまでの反対

表9 23区における区長準公選条例の審議経過

区名	提案時期	条例制定請求	提案の主体	付託委員会	本会議における審議結果
千代田	S47	住民直接請求	区民	総務委員会	否決
港	S49	住民直接請求	区民	総務常任委員会	継続審査→廃案
新宿	S47	住民直接請求	区民	区長準公選条例審査特別委員会	否決
文京	S47	住民直接請求	区民	総務区民委員会	継続審査→修正可決
墨田	S49	議員提案	議員	総務委員会	否決
江東	S47	住民直接請求	区民	総務委員会	否決
品川	S47	住民直接請求	区民※	区長選出特別委員会	修正可決→再議→再可決
目黒	S45	住民直接請求	区民	総務委員会	否決
	S49	住民直接請求	区民	—	(委員会付託前に取下げ)
大田	S47	住民直接請求	区民※	区長選出特別委員会	修正可決
世田谷	S46	議員提案	区民及び議員が並行	準公選条例審査特別委員会	否決
		住民直接請求			
中野	S46	議員提案	議員	区長選出対策特別委員会	修正可決→再議→継続審査→修正可決
杉並	S45	住民直接請求	区民	総務委員会	否決
豊島	S46	住民直接請求	区民及び議員が並行	総務委員会	否決
		議員提案			取下げ
北	S45	住民直接請求	区民	総務財政委員会	否決
	S49	議員提案	議員	区長選出特別委員会	可決
荒川	S45	住民直接請求	区民	総務委員会	否決
	S49	住民直接請求	区民	準公選条例審査特別委員会	否決
板橋	S46	議員提案	議員	区長準公選条例審査特別委員会	継続審査→取下げ
練馬	S42	住民直接請求	区民	—	
	S47	議員提案	議員	区長候補者選出特別委員会	可決
足立	S47	住民直接請求	区民	区長候補者決定に関する条例審査特別委員会	継続審査→否決
葛飾	S46	住民直接請求	区民	総務財政委員会	否決
江戸川	S47	住民直接請求	区民	総務委員会	否決

注1：中央区、台東区、渋谷区については準公選に係る動きはなかった。

2：区民主体の運動として、議会に対する請願及び陳情による条例制定を求める動きがみられる区もあるが、本表では住民直接請求及び議員提案によるものについてのみ取り上げている。

3：※について、品川区及び大田区は、区民が主体として運動がおり、議会側がこれに賛同する形で全会一致で成立している。

派からの様々な指摘について研究が進められ、条例案の内容もより成熟したこと、運動が23区中に拡大し、反対派もその姿勢を改めざるを得ない状況に追い込まれたことが要因として考えられます。

◆運動のかたち

それでは、条例案がどのような経過をたどり、実現されるに至ったのか、23区の中でも特徴的な運動を展開した4区についてみていきましょう。

●練馬区

準公選運動の出発点である練馬区では、区民が主導して運動が展開されます。区长選任制の弊害を指摘し、新たな区民参加の形として「準公選方式Ⅱ練馬方式」を打ち出した練馬区は、まさに運動の火付け役となりました（詳細は48～54頁参照）。練馬区で提案された条例案は、各区の準公選条例案の原型ともいえ、このあとも各区で研究が続けられ、条例案の内容は変遷していきます。



準公選運動と渋谷区

住民による準公選運動がみられなかった渋谷区では、ひとつに、組織上の特徴が要因としてあげられます。渋谷区における自治権確立の運動は議会主導型であり、住民組織として現実の運動をすすめる自治権確立期成連盟は、町会を基礎組織として各団体を結合し、その下部組織を、区役所の11出張所を単位にしてつくっていました。このような住民組織の場合、区や区議会との協力関係は比較的容易に求められますが、より広範な区民の間に入り、その声を吸い上げるという点では多少弱くなりがちです。そのため、運動におけるユニークさや新しい要求を集約しにくい状況であったと指摘されています。

（『渋谷区議会史』）

●中野区

次に注目されたのは、中野区でした。区民主導型の練馬区に対し、中野区では、議会が主導して条例案が提起されました。昭和46（1971）年5月、多党化が進む議会において、社会党、共産党、公明党、民社党、清風クラブの五派は協定を結び、準公選条例案を共同提起します。この条例案は、練馬区条例案第2条の区民投票の「結果に基づいて」区長候補者の選定を行うとしていた箇所を、「結果を尊重して」と改める



中野区準公選条例の公聴会（昭和46年8月24日）（『中野区史 昭和編 3』）

のみで、他の条文は練馬区条例案と同一内容でした。

審議の結果、五派連合で過半数を得たことにより、昭和46（1971）年6月、条例案は23区で初めて可決されることとなります。ところが、同年7月、区長職務代理者は「区民投票を長たる機関で管理し、執行することは、「…」条理にもとるばかりでなく、区議会固有の権限内の事務に属し、長たる機関がこれに関与することはできない」として、地方自治法第176条第1項によりこの条例案を再議^{*}に付しました。同法同条第1項は、条例の制定や改廃などが執行不能であり、長が同意できない場合に再議に付すもので、再度条例案を成立させるには、議会内において^{2/3}以上の同意が必要となります。他方、同法同条第4項は、議会の議決等がその権限を超え又は法令に違反する場合に再議に付すもので、再び過半数の同

意を得れば可決が可能です。中野区の場合、前述の再議理由で区議会の固有の権限を侵し違法であるとして、いることから、本来は第4項によるべきところ、あえて第1項に基づき再議に付します。議会内において2/3以上の同意が確保できず、再度の可決が困難となった五派連合は、条例案を継続審査することとし、その間に準公選実現を託すべく23区初の革新区長を選任するに至りました(第二章30〜31頁参照)。

●江戸川区

先に述べた練馬区と中野区の動向を受けて、区民主導の「練馬型」と議会主導の「中野型」を組み合わせて、新たな運動の形を追求したのが江戸川区でした。労働組合など区民らが中心となり、区長公選債等の発行により資金集めを十分に行った結果、約7万人という膨大な署名数を集めます。この膨大な署名数で議会に揺さぶりをかけることが狙いでした。

また、条例案の内容について、江戸川区ではさらに研究が進められます。各区の反対派から指摘があった執行上の問題等についてより慎重な検討を行った結果、区民投票を地方自治法第100条に基づく議会調査権^{*2}の行使として位置づけ、その実施主体を区議会であると明記するとともに、区民投票の公正性を確保するため、区長候補者決定に関する区民投票の実施要領案、区民投票の公正確保に関する候補者間の協定案もあわせて作成しました。昭和47(1972)年2月、区民らは、区側に署名簿を提出しますが、選挙管理委員会の署名審査が長引いたことから、この間の同年3月に自民党ら反対派により区長候補者の選定に係る議案は強行採決されてしまいます。その後、同年5月に署名審査を終えて条例案が提起されますが、結果は否決

となりました。[＊]

● 品川区

今まで見てきたような変遷をたどり、準公選条例を実現させたのが、品川区でした。昭和47（1972）年3月、品川区では、区議会における区長選出特別委員会を設置し、区長候補者の選出方法として可能な限りにおいて民主的方法を採求するとして、自民党らも含めた全会派で準公選方式の研究が進められていました。こうした中、同年7月、区民の直接請求により準公選条例案が議会に提起されます。このとき提案された条例案は、江戸川区条例案の内容を踏襲したものでした。区長選出特別委員会は、住民からの直接請求を



都知事から裁定書を受ける区長職務代理者
（『広報しながわ 縮刷版 No.2』）

尊重し、これまでの研究を踏まえて審議を行い、その結果、第2条の区長候補者の選定について、区民投票の「結果を尊重して」から「結果を参考にして」に改めるなど一部を修正した上で、全会一致で可決します。このように、品川区は、まさに江戸川区が目指した区民と議会が歩調を合わせた新たな運動の形をつくりあげたのでした。

しかし、品川区の区長職務代理者は、なお法意に違反するとしてこの条例案を再議に付します。このときの再議は、中野区のケースとは異なり、地方自治法第176条第4項

によるものであったことから、過半数の同意で再可決することが可能でした。区議会では、再議に付された条例案について、同年8月の臨時議会で再び全会一致により可決します。これを受けて、区長職務代理者は、同法第176条第5項により、都知事に対し、右議決は違法であるのでその取消しを求めるとの審査申立てを行いました。準公選条例が都知事の裁定を受けるのは23区初であり、準公選について都知事の公式な判断が示されるのもこれが初めてでした。そして、都知事は、「本件条例案には何ら違法の点はなく、品川区議会の本件条例制定の議決は適法である」として、区の審査申立てを却下し、品川区の準公選条例案は可決・成立するに至りました。その後、区民投票の実施時期をめぐり、社会党など革新新政党と自民党との調整は難航しますが、ついに衆議院解散前日の同年11月12日、区民投票が実施されます。区議会は、区民投票の結果を参考に区長候補者を選定し、都知事の同意を得て、12月1日、ここに23区初の準公選条例に基づく選任区長が誕生することとなりました。

なお、品川区民から準公選条例は違法な条例であり、これに基づく区民投票実施のための費用支出は違法であるとして、同年9月8日、区監査委員会に監査請求が行われ、10月3日付けでこの請求は理由がないとしてしりぞけられます。そこで、品川区民（原告）は、東京地裁に出訴しますが、地裁はこの区民投票は適法であり支出に違法性はないと判決しています（68頁コラム参照）。その後、原告は、東京高裁へ控訴、最高裁へ上告しますが、いずれも請求は棄却されています。

*1 再議 地方自治法第176条第1項では、「普通地方公共団体の議会の議決について異議があるときは、当該普通

地方公共団体の長は、「…」その議決の日「…」から十日以内に理由を示してこれを再議に付すことができる」とするとともに、第3項で「前項による規定による議決のうち条例の制定・若しくは改廃又は予算に関するものについては、出席議員の三分の二以上の者の同意がなければならぬ」としてあります。一方、第4項では、「普通地方公共団体の議会の議決「…」がその権限を超え又は法令若しくは会議規則に違反すると認めるときは、当該普通地方公共団体の長は、理由を示してこれを再議に付し「…」なければならぬ。」としています。この場合は、同法第116条により「出席議員の過半数」の同意を得れば再度可決することが可能です。

***2 100条調査権** 地方自治法第100条では「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の



地方自治の本旨に合致

品川区長準公選条例は違法な条例であり、この条例に基づく区民投票実施に関する費用の支出命令は違法であるとして、品川区民（原告）が起こした訴訟は、昭和50（1975）年3月、第一審である東京地裁で、「品川区議会が区長候補者を選定するにあたり区民の意向を調査するためにその委ねられた裁量の範囲内で自主的に選択決定した一つの方法」であって、法に違反するものではないと棄却されています。この判決の理由の中で注目すべきは、準公選条例による区民投票の制度は、「区議会が区長候補者に関する区民の意向を調査する手段・方法の中でもっとも広く区民の自由意思を反映させる民主的な手続であり、まさに地方自治の本旨に合致し、右条項のもとに住民自治参加の方策を可能な範囲で具現化したもの、いわば叡知の所産とも評すべきものであって、何ら非難するにあたらぬ。」と述べたことです。

原告の控訴による東京高裁の昭和50（1975）年9月の判決も、原判決（第一審判決）の判決理由をほとんど引用し、控訴人のような「代表民主制（憲法前文、憲法第93条）を否定するものでないことは明らかである。」としています。

なお、昭和53（1978）年2月の上告審判決で、最高裁小法廷は、違憲の主張はその前提条件を欠くとして判断を避けますが、「その余の所論の点に関する原審の判断は、正当として是認でき、原判決に所論の違法はない。」と、品川区の区長準公選条例は、司法の最終判断においても合法性が認められることとなりました。

事務「…」に関する調査を行うことができる。この場合において、当該調査を行うため特に必要があると認めるときは、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる」としています。江戸川区の準公選条例案では、この100条調査権の行使の一つとして、区民投票を適法なものとして位置づけました。

*3 区民運動と議会の関係 各区民の会の代表者による討論会では、「議会に対する『配慮』というのがかなりされていて、準公選運動がある意味で非常にテクニク化されている」としつつ、区民運動が広がると、かえって議会側はそれを受け入れにくい状況にあったことが述べられています（『区長準公選実現の記録』）。

*4 都知事に対する審査申立て 地方自治法第176条第5項では、「議会の議決又は選挙がなおその権限を超え又は法令若しくは会議規則に違反すると認めるときは、都道府県知事にあつては総務大臣、市町村長にあつては都道府県知事に対し、当該議決又は選挙があつた日から二十一日以内に、審査を申し立てることができる」としています。

◆運動をめぐる議論

各区で論議を巻き起こし、課題が突き付けられる度に丹念に研究を重ねられた区長準公選運動は、5年の歳月をかけてようやく品川区で結実しました。この区長準公選運動をめぐる、国や都、学識経験者からは様々な見解が示されています。ここでは、賛否それぞれの立場から論者の見解を紹介していきます。

●賛成派の論理

最初に、賛成派の見解からみていきましょう。区長準公選について、多くの論者は、国と国会に「陳情」

するしかなかったこれまでの区長公選運動に生氣を与え、自ら「市民権」を獲得したと高く評価しています。つまり、「公選」のスローガンを掲げるばかりで区民の声に耳を傾けてこなかった各政党に対し、区長準公選をきっかけに、区長公選は、区民の立場に立ち返ってはじめて「本物」となることを突き付けたとしています。また、運動の性質としても、ただ主張するだけにとどまらず、住民の条例制定請求権により創造的な提案を行ったという点で、新しい局面を切り開いたと評価しています^{*5}。

いくつか特徴的な見解を挙げてみます。まず一つ目に、法律と条例の関係をめぐり、法律が規定していない「空白地帯」について、どこまで条例で規定することができるとかという「先占領域論」から区長準公選を評価する見解があります。準公選は、法律が規定していない自由の領域を条例によって埋めていくという解釈論と立法論を両方やっているという点で、今日の自治体法務の優れた先例^{*6}といえ、単なる理念的抵抗告発を行うにとどま



協定書に調印を終えて握手する両候補（『品川区議会だより 縮刷版』）

区民投票の運動の公正確保に関する 管理委員会と立候補者間の協定書

東京都品川区長候補者選定に関する条例にもとづいて実施される区民投票に立候補した私たちは、この区民投票の目的と精神を尊重して、自主的で公正な運動を行なうため条例第8条第2項にもとづき、管理委員会と下記のように協定を結びます。

記

1. 品川区政に関する政策と立場を明確にし、区民にその理解を求めることをもって運動の基本とします。
1. 買収や供応など、金銭、物品および利権の供与をもって区民の支持を求める行為は、いっさいいたしません。
1. いたずらに他の立候補者を誹謗、中傷することは厳につつしみます。
1. 区民投票の運動の公正を確保するため、つぎのことを約束します。

(1) 運動の期間	10月28日から15日間
(2) 運動の時間	午前8時～午後6時
(3) 連呼行為	午前8時～午後6時 (ただし、個人演説会周知のため当日に限り午後8時まで)
- (4) 自動車、拡声器の使用

管理委員会と立候補者間の協定書（『品川区議会だより 縮刷版』）

らず、着実な判例と制度の分析を踏まえ、その空白を利用し、法制度上の効果をみられた例として地方自治の歴史に残るものと評されています*₇。また、昭和40年代は東京都の公害防止条例を端緒に、法律で規定しないことはなるべく住民や地方議会の意思を尊重して条例をつくるという「自治体憲章」の考え方があらわれ始めていたことから、区長準公選条例もまた「自治体憲章」として一つの傾向をあらわしているとの評価がなされています*₈。

二つ目に自由選挙という側面から、区長準公選を評価する見解があります。各区議会審議における主な論点の一つとして、区長準公選は公職選挙法の適用を受けないために公正性の確保が困難と問題視されました。しかし、品川区で2名が立候補し、選挙運動が行われた際には、投票管理委員会と各立候補者間で協定書を取り交わされた上で、公職選挙法にとらわれない戸別訪問がフルに活用されましたが、トラブル等は全くありませんでした。むしろ戸別訪問については、立候補者側・有権者側の双方から、区民との直接的な接触であると歓迎されています。このような結果を踏まえ、区長準公選に際して行われた選挙運動は、これまでの公職選挙法による「べからず選挙」とは異なり、区民の総意による自由



問われる選挙のあり方

品川区長準公選では、2名の候補者が立候補し、選挙運動が行われました。その一人であり、初の準公選区長として選ばれた多賀氏は、当時の選挙運動について次のとおり述べています。

「候補者のほうにしてみても、やはり第一号でせつかくの投票を汚したくないという自制心、プレーキがあって、選挙を普通のことばでいえばきれいなものにした。より本質的には、選挙というものがほんとうの意味で市民と語り合いながらやっていけるということに徹し切れたと思う」

（「準公選区長の誕生と区民参加の展望」『都政』第18巻2号）

な選挙を実現したとの評価がされています。^{*9}

このほか、中野区では、区長準公選運動を受けて辻清明氏を座長とする特別区制度調査会を設置し、さらなる論議が重ねられました（ここでの評価については「四―三 特別区から」を参照してください）。

● 反対派の論理

続いて、反対派の見解についていきます。反対派の中心的な見解は、法が認める区議会の固有の権限である区長選任権を拘束する恐れがあり、違法性があるとするものでした。それを踏まえ、まず有力論の一つとして、セツト論が主張されます。これは、特別区における区長公選制は、事務権能、人事権及び財政権の移譲をあわせて行わなければ、施策等の実現も困難であるため、実効性に乏しいとする見解で、主に自治省がこの論拠に立ち、区長準公選を否定していました。この見解は、練馬区で初めて準公選方式が打ち出された際にも、準公選の限界として区外の学者から指摘され、その後の23区議会においても反対派からしばしば主張が続けられました。^{*10}

また、準公選を否定する論拠として、地方自治法の法解釈上も立法技術の面からも、区長候補者の決定は「議決」によるものであり、「選挙」によるものではないとする見解があります。^{*11} 都総務局行政部はこの見解に立ち、昭和38（1963）年に「特別区の区長選任に関する取扱要領」を策定するとともに、昭和45（1970）年には区議会や区に対し、これとほぼ同内容の取扱要領を示達していました。さらに、昭和46（1971）年8月の中野区議会区長選出対策特別委員会公聴会においても、元東京都総務局行政部長の原口

一次氏は、反対派の立場として、条文内容の不備や執行上の問題等から、「現在のままの構造なり内容では、実施に移されても、その効力の確保は期待しがたい」と述べています。^{*12}

◆都知事の対応

都が示していた見解とは別に、美濃部知事の準公選運動への対応は変化していきます。昭和42（1967）年の練馬区の準公選運動では、当初賛否を明らかにせず、静観の立場で区と自治省の間の照会と回答の文書のやり取りを仲介するのみでした。しかし、練馬区の代表者証明書不交付事件において下された地方裁判所の判決を受けて、美濃部知事は「いい判決だ」と評し、その後は一切関知しないとして、区側の弁護の手助けをしないよう部内に指示を出します。

昭和46（1971）年6月に中野区の準公選条例案が可決されたことを受けて、「憲法の趣旨にそった、民主政治の確立の突破口である。もし区理事者から審査申立てができれば、このような立場から考えたい。」として、歓迎の姿勢を示します。

そして、昭和47（1972）年8月、品川区からの審査申立てを受けて、初めて都知事の公式な判断がなされることとなります。美濃部知事の裁定における準公選条例の評価は次のとおりで、本件条例は何ら違法ではないとして審査申立ては却下され、品川区の準公選条例は実現したのでした。

「練馬区からはじまり、いくつかの区を経て品川区で結実した『区長準公選条例』は、たとえ変則的なものにせよ、区民が地方自治の原点へ、みずから復権する総意と情熱を示すものである。しかもその総意と情

熱をもつとも身近な区議会において結実させたことは、まさしく地方自治の原点そのものであるということ
ができよう。なぜならば、現行制度下にあつては、区議会こそ区民の意思をもつとも身近に反映するからで
ある。したがって、住民意思を何よりも尊重する自治の原理に立てば、区議会の意思、しかも党派をこえた
合意もまた何よりも尊重されなければならない。」

区民が主導して始まった区長準公選運動をきっかけに、都や区は、「地方自治の本旨」に基づく「住民自
治」の実現という基本理念に立ち返ることとなりました。区民自らが区長選任制の問題を提起し、区長公選
への道筋を開こうとしたこの運動は、これまでの議会中心の区長公選運動を区民中心へと置き換え、新たな
運動として再び火をつけたのです。

品川区で実現後もさらに各区へと広がりをもよほす区長準公選運動^{*13}は、これまで一貫して否定の姿勢を貫い
ていた政府にとつても、もはや無視できないほどの存在となり、のちの区長公選復活に向けた大きな原動力
になりました（第五章参照）。

*5 巻末に掲載の参考文献の「大島（b）」、「大住」、「高木（a）」、「高柳」、「和田」などによつています。以下の注
も同様です。

*6 「神原」

* 7 「針生」

* 8 「桜井（b）」

* 9 「景山」、「多賀・高木」、「長尾」

* 10 「神原」では、「主として一部の行政学系統の方たちからの、善意の指摘だったのですが、「…」区政に大きな影響力をお持ちの方たちの指摘だけに、区議会保守派の準公選反対の論拠の1つとして使われ、私たちは大いに困惑しました」としています。また、「和田」では、セツト論がもつとも望ましいとしつつも、それが当分の間不可能であるならば、区長公選を先に実現すべきとしつつ、この場合、依然として人事上の問題などが残ることもあわせて指摘しています。

* 11 「柴田」

* 12 「原口」

* 13 各区へと広がりをもせる区長準公選運動 品川区以降、次の5区の区議会でも区長準公選条例が可決されています。
練馬区…昭和47（1972）年10月13日可決《翌48年10月1日投票日公示（無投票）・16日準公選区長誕生》
大田区…昭和47（1972）年11月30日可決《翌48年8月5日区民投票実施・20日準公選区長誕生》
中野区…昭和48（1973）年2月12日可決《区長任期中に地方自治法改正で失効》
北区…昭和49（1974）年3月6日可決《区長任期中に地方自治法改正で失効》
文京区…昭和50（1975）年3月20日可決《区長任期中に地方自治法改正で失効》

四 碩学の視線

この冊子が対象とする昭和40年代（1965年～1974年）には、特別区の制度に関して、三つの重要な契機がありました。ロブソン報告、長谷部委員会助言、辻調査会答申といわれるものです。それらが生まれる経緯は、第二章ですでにみてきたとおりです。それぞれの場で、また相互に関連しあいながら、碩学たちが考察をめぐりました。この章では、内容の面から、三つの成果にアプローチします。

四一 ロンドンから

「今日直面する困難で複雑な諸問題の解決にお役に立てるところがあれば」に始まる昭和42（1967）年12月1日付書簡とともに、英文の調査報告書^{*}が、美濃部亮吉都知事に届きました。差出人はロンドン大学のロブソン博士です。一般にロブソン報告と呼ばれ、大都市東京の行政に対する助言が記されています。この年の4月16日に来日し、6週間ほどの調査の後、5月29日に帰国してから半年の間に、「持てる知識と資料をもとに最善を尽くして」まとめられました。限られた期間の調査のため、重要な事項を省略したほか、十分に取り扱えなかったものもあると、序文で弁明しながらも、ロブソン博士は、東京の拡大と性格からは



ロブソン博士（東京市政調査会内自室にて）（『ウィリアム・A・ロブソン教授講演集』）

じめ、二層制の自治を論じたあと、行政の主要領域を一つひとつ考察し、さらにはマネジメント手法、中央政府との関係、市民の関心を喚起し維持する問題へと、17章^{*2}にわたり広範に見解を述べています。

その翌年の昭和43（1968）年、ロブソン博士は、美濃部亮吉都知事から再度招聘をうけます。先の訪日の際には、時間不足により詳細に調べられなかったことをさらに調査するため、招きに応じて、昭和44（1969）年1月8日に来日し、3月30日まで滞在しました。このときの結果をまとめたのがロブソン第2次報告^{*3}で、4章^{*4}から成り、8月21日付の書簡が添えられています。

大都市東京に関するロブソン博士の報告書は、発表当時に大きな反響を呼び起こしたのはもとより、その後の議論に深く影響を及ぼしたばかりではなく、たびたび参照され、研究の対象となり、時に振り返るべき起点ともされてきました^{*5}。そして、50年以上を経た今日でも、ロブソン博士の息吹はなお私たちをひきつけてやみません。すこし口ブソン博士の声を傾けてみましょう。

まず、特別区に関してはどうのような認識だったのでしょうか。戦後制定された「1947年の地方自治法は、特別区の地位を高め、市と同じ権限を与えたが、都条例が特別区の活動の自由をある面で制限した^{*6}」と、発足当初の特別区の性格や実態を明快に述べています。ところが、5年ほどたった昭和27（1952）年には、区長の公選制が廃

止される事態に陥ります。特別区は反対運動を展開しますが、阻止するには至らず、都知事の同意を得て区議会が選任することに落ち着きました。この方式に対するロブソン博士の見解はこうです。「区議会の選択を都知事はいつでも是認すると私は解するので、都知事の公式の同意は、従属関係を表明するシンボルにすぎない^{*7}」。ロブソン博士が来日する2年前の昭和40（1965）年は、特別区にとつての大きな転機の一つでした。「1965年に、健康や福祉のサービスならびに土地利用計画に関係する数多くの機能が、東京都によって特別区に移されたと承知している。これは正しい方向への一歩であった」と評したうえで、次のように結びます。「どちらの方向にさらなる調整が有効になされるのか考えるため、3年ごとに、状況の検証が行われるとよい^{*8}」。ロブソン博士は、特別区的的確な観察者であったばかりでなく、特別区の立場や心情のよき理解者でもありました。「ここで、一言述べておきたい。自治の範囲をさらに拡大しようと、東京都は、中央政府との長年にわたるたたかいに取り組んできたが、ちょうどそれと同じように、特別区は、東京都との同様のたたかいに取り組んできたし、今なお取り組み中であると感じている^{*9}」。

大都市東京は、あまりにも巨大ですから、その全体にわたる自治体（第一層）と、その中の小地域にあたる自治体（第二層）から構成される必要があると、ロブソン博士は考えます。そして、「それぞれの領域のなかで、真の自治精神のためになすべきことがあり^{*10}」ます。そのためには、「最大限に可能な民主主義的自治を機能的効率性と結びつけるよう努力がなされなければならない」とします。ところが、東京の現実には、第一層には東京都という変則的な府県がありますし、第二層の自治体の位置づけが不十分なばかりか、市町村に加え特別区というやはり変則的な区別があります。「これは歴史的な事情の結果であって、現在や未来

のありように関係づけられるものではない^{*11}」と述べ、さらに、特別区について、次のような基本認識を示します。「実のところ、特別区の地域と多摩の地域との間の区別を維持するための正当な理由は何もない^{*12}」。それでは、ロブソン博士はどのように構想するのでしょうか。大都市東京の地域には、第二層の自治体として新しいタイプの区をつくり、これまでの特別区や市町村は廃止します。「この新しい区は、いくつかの点で既存の特別区よりも独立性を高め、より責任を負うだろう。この区は、投票者によって選ばれた区長を擁することになる^{*13}」。新しい区の規模などは、厳密にそろえることも、おおよそであれ均等にすることも、その必要性はなく、また実際的でないとしつつ、なんらかのめやすを設定する努力はされたいだろうと述べ、「それは最小25万人から最大50万人の間になるのではないか^{*14}」と提唱します。そして、自治体に「どのような機能が割り当てられるべきかを判断する原則としては、なによりもまず、効率性を失うことなく巨大都市のなかのより小さな単位に移されうるサービスは、どれもそのように移されるべきである。より小さな単位のほうが、大都市の機関よりも、市民とより密接なコンタクトがとれるといえるからである^{*15}」。具体的にどのように機能を配分するかについて、ロブソン博士は、いくつか有益な示唆を与えてくれますが、残念ながら、滞在期間の関係から研究には制約があり、限られた範囲の言及にとどまります。そのことは、ロブソン博士自身が、あらかじめことわっていました^{*16}。

当時すでに、大都市東京の実態上の地域は、特別区の区域を越え、東京都の行政境界を越えて拡大していました。さまざまな大都市の課題に対処していくためには、「合理的な線に基づいて、大都市東京の自治政府の境界を拡大することが、不可欠なステップである^{*17}」とロブソン博士は指摘します。東京都という地域や

組織のままでは、大都市東京の実態とかけ離れていくばかりです。客観的な調査と合理的な視点から、沿革や過去の残像の虜にならないよう警鐘を鳴らしました。そして、大都市東京が抱える困難で複雑な問題に対処していくには、「中央の支配に対する長いたたかいのなかで自治を守り強化することと両立するような方法で解決されることが切に望まれる^{*18}」と述べます。とはいえ、政治的な反対をはじめさまざまな理由から、大都市地域の拡大はけっして容易ではなく、遅れがちで長い時間かかることは承知しています。そこで、東京と近隣の7県で協議会（Joint Council）を設けるよう提案します。それは過渡的なステップにすぎませんが、「少なくとも、本当の大都市東京のまとまりと大きさを人々に自覚させる利点があり、大都市地域全体の需要や問題の意識を呼び起こすのに役立つだろう^{*19}」との考えです。

「民主主義では、必要とされるようなあらゆる活動に関し、どこに責任があるのかについて、社会の誰もが知りうる^{*20}ことが、最も重要となる」と、第2次報告に添えた都知事あて書簡に記されています。ロブソン博士の考え方の基調には、自治と民主主義が息づいています。そのためには、自治体に対する市民の関心がとても大切であり、とりわけ巨大都市では深刻な問題であるとして、第1次報告の最終章を、このテーマにあてました。膨大な市民のあいだでコミュニケーション意識を育み呼び起こすことはかなり困難なことです^{*21}が、「コミュニケーション意識は、市民のあいだの関心が同じであることの気づきに由来しており、このコミュニケーション意識は、自治体における市民の関心の助長や維持のうえで、このうえなく重要な要因になっている」とまず指摘します。また、大都市問題への市民の関心を高めるには、「自治体機関の政策や活動が、市民の個人個人に直接かかわっているのだという風に、市民に気づいてもらえればいちはんうまくいくはずだ^{*22}」と示唆し

ます。他国からの訪問者にすぎない私が、どうしたら市民の関心を高められうるかという問いに対して、有益なアドヴァイスをするのは明らかに不可能だとしながらも、教育のはたす役割や可能性に言及します。なかでも、成人教育に触れ、自治体に関するコースをつくり、「日本における自治体のためのたたかひの歴史、自治機関の組織と機能、民主主義制における市民の権利と義務、民主主義の温床としての自治、官僚制とその統制、中央政府と地方政府の関係、大都市東京及び他の大都市の特性と問題^{*2}」などのテーマを設けるよう提唱しています。

*1 Robson, W.A., *Report on Tokyo Metropolitan Government*, December, 1967. この報告書は東京都と東京市政調査会によってすぐに翻訳され、翌年の3月に、『東京都政に関する報告書』として刊行されました（このあと「東京都訳」と略記します）。タイトルが示すように、ロブソン博士が論じているのは「Tokyo Metropolitan Government」つまり大都市東京の自治と行政のあり方ですが、東京都訳は「東京都政」あるいは「東京都」となっています。当時の東京都は、府県であると同時に特別区の地域では市の性格も有していたという事情もありますが、府県 (Prefecture) としての東京都と混同しかねないので注意が必要です。

*2 ロブソン報告の17章の内容は次のようです。東京都訳に原文を添えてあります。第1章 東京の膨張と性格 (The Growth and Character of Tokyo) / 第2章 時代遅れの行政制度 (An Obsolete Structure) / 第3章 第二層地方公共団体 (The Second Tier Local Authorities) / 第4章 都市計画 (Planning of Physical Development) / 第5章 土地問題 (The Land Problem) / 第6章 港湾 (The Port) / 第7章 地域開発 (Regional Development) / 第8章 住宅 (Housing) / 第9章 環境衛生 (Environmental Health Services) / 第10章 教育 (Education) / 第11章 公共輸送 (Public Transport) / 第12章 路面交通と道路 (Traffic and Highways) / 第13章 公団・公社 (Public Corporations) / 第14章 財政 (Finance) / 第15章 管理技術 (Management Techniques) / 第16章 中央政府との関係 (Relations with the Central Government) / 第17

章市民の関心 (Citizen Interest)。

* 3 Robson, W.A., *Second Report on Tokyo Metropolitan Government*, December, 1969.

* 4 最初の報告と同様に原文を添えた4章のタイトルは次のとおりです。第1章 ニュータウン (New Towns)、第2章 都市開発 (Urban Development)、第3章 都市再開発 (Urban Renewal)、第4章 都市交通 (Transport and Traffic)。

* 5 例えば、最初の報告から間もなくして、『法律時報』昭和43(1968)年3月号で特集「大都市行政とロブソン報告」が生まれ、30年後の平成8(1996)年には『都市問題』12月号で特集「ロブソン報告を読み直す―大都市問題への総合的接近」が組み立てられています。また、東京市政調査会の若手研究部員と英国留学経験をもつ都庁職員有志による報告書の勉強会が開催され、その成果は、ロブソン報告研究会『ロブソン報告の研究』(昭和44(1969)年2月)としてまとめられています。この研究会は、「公務の余暇、大体月二回原則として土曜日の午後」に開かれ、メンバーは、井原平、野村鋳市、貫洞哲夫、東郷尚武、市橋幸憲、佐藤晃、松本幸雄、井内昇、大森國裕、有田昌志(以上都庁職員)、大野木克彦、中村紀一、田中巖(以上東京市政調査会)の諸氏でした。

* 6 報告書から引用して訳した部分には、以下、注において原文と東京都訳を併記します。ロブソン博士の文章は明晰で「潤いのある言葉」(コラム「ロブソン報告の読み方」参照)ですので、できれば英文で味わってください。ロブソン報告(SRobson, W.A., *Report on Tokyo Metropolitan Government*, December, 1967) Report 2、5、6、Robson, W.A., *Second Report on Tokyo Metropolitan Government*, December, 1969) Second Report 2 略記) 5、6。

“The Local Autonomy Law, 1947, enhanced the status of the Special Wards and gave them the same powers as a City, but metropolitan byelaws restricted their freedom of action in certain respects.” (Report, p.6)

「1947年の地方自治法は特別区の地位を高め、市と同じ権限を付与したが、都条例はある点において区の活動を制限した。」(東京都訳 6頁)

*7 "I understand the Governor always gives his approval to the ward council's choice, so his formal consent is merely an outward symbol of subordination." (Report, p.15)

「都知事は常に区議会の選択に同意を与えているので、その形式上の同意は単なる対外的な従属関係のシンボルにすぎないと私は理解している。」(東京都訳15頁)

*8 "I am aware that in 1965 a considerable number of functions relating to health and welfare services and land-use planning were transferred by T.M.G. to the Special Wards. This was a step in the right direction. [...] A review of the situation every three years might be made to consider whether further adjustments in either direction could usefully be made." (Report, p.21)



ロブソン報告の読み方

『法律時報』昭和43(1968)年3月号は、ロブソン報告の特集にあてられました。そこに寄せられた辻清明東京大学名誉教授の論考には、ロブソン報告を読むにあたっての注意が記されています。当時、報告に対する意見は、東京都が発表した翻訳、それも要約に依拠していると指摘し、次のように述べます。「もちろん、この要約は、報告内容を、期待以上に正確に伝えており、私たちはロブソン博士の診断と勧告をそこから十分汲みとることができる。けれども、都政の診断に立ち向った博士の学者としての姿勢、いいかえれば報告が学術書でないため、当然省かれた基本視点は、文章のところどころに挿入された短句に、おのずから滲み出ているが、要約ともなれば紙数の制限もあって、読者は、かならずしも、そのニュアンスにじかに触れることはできない。たとえばstruggle for local government in Japanという章句は、要約では『地方自治成立』と、bureaucracy and its controlは『官僚制度とその役割』といった表現に、訳されている。これは揚げ足取りをやっているのではないし、むしろ訳者の責任ではない。むしろ短期間に、日本語による公文書的意味の簡潔な報告文を作らざるをえなかった事情のせいであるが、日本語によるこの種公文書に、しばしば見せつけられる『乾いた言葉』を、人間世界の『潤いのある言葉』にほぐすためには、潤滑油となる語句をも併せて伝えることが、内容の正しい理解にとって不可欠の前提条件であり、またロブソン博士に対して礼をつくす態度にもなろう。」

「1965年に、衛生および民生ならびに土地利用計画に関するかなり多くの事務が都から特別区に移管された。これは正しい方向へ一歩をふみだしたことであつて、[...] 3年毎に、どの方向でいつその調整が有効になされるかについて判断するため、情報(マツ)の検討が行なわれることが望ましい。」(東京都訳21頁)

* 9 “Here I will only remark that just as the T.M.G. has been engaged in a long struggle with the central government for a greater measure of autonomy, so the Special Wards feel they have been and are still engaged in a similar struggle with the T.M.G.” (Report, p.15)

「(マツ)では、東京都が自治権の拡大をはかつて中央政府と長い闘いを続けてきたのとちょうど同じように、特別区もまた都に対して同様の闘いをしており、現在もなお闘っているということとを述べるにとどめたい。」(東京都訳15頁)

* 10 “there is a place for a true spirit of local autonomy within the respective spheres [...] an effort should be made to combine to the greatest possible extent democratic local autonomy with functional efficiency.” (Report, p.15)

「それぞれの領域において、地方自治の真の精神を発揮する場がある。[...] 最大限まで民主的の地方自治と機能的効率性を結合する努力をすべきである。」(東京都訳15頁)

* 11 “It is the result of historical circumstances which are not related to the conditions of today or tomorrow.” (Report, p.14)

「それは歴史的条件の結果であつて、今日または明日の情勢とのかかわりでつくられていないのである。」(東京都訳14頁)

* 12 “There is, indeed, no justification for maintaining the distinction between the Special Ward area and the Tama counties area.” (Report, p.14)

「実際、特別区と三多摩地域を区別しておくべき正当な理由は何ら見出せない。」(東京都訳14頁)

* 13 “These new wards would in some respects have more independence and responsibility than the existing Special Wards. They would have a mayor elected by the voters [...]” (Report, pp.14-15)

「これらの新しい区は、現行の特別区よりもある点においていろいろの独立性と責任を付与されるものである。区長は「…」公選とする」(東京都訳14頁)

* 14 “This might lie between a minimum of 250,000 and a maximum of 500,000.” (Report, p.15)

「この標準は最低25万人から最高50万人の間となるであろう。」(東京都訳15頁)

* 15 “The principles on which functions should be allocated are, first, that any service which can be devolved to smaller units in a giant metropolitan city without loss of efficiency should be so devolved, since the smaller units are likely to be in a closer contact with the citizens than the metropolitan organs.” (Report, p.16)

「権限配分の原則は、第一に、巨大都市において効率性を損うことなしに小規模の単位に委譲できるものは、すべて委譲すべきことである。その理由は、小規模単位ほど、大都市の機関より住民に密接な接触をもつことができるからである。」(東京都訳16頁)

* 16 序文において、「私の報告では、望んでいたほど十分に取扱い出すことができなかった問題がいくつかある。その一つの例が、大都市東京と第二層の自治体との権限配分である。」(Report, p.3)と述べています。また、自治体間の機能配分のほかに、機能の外部化に関して、当時すでに次のように指摘していました。「公共的な団体や類似の組織の存在は、自治体が行うことができまた行うべきである多くの重要な機能を、自治体組織から取り去ることによって、自治体の骨格全体を弱めている。[...]自治体が供給するサービスと公共的事業体が提供するサービスとの間には、区別を設ける必要がある。」(Report, pp.88-89)

- * 17 “The extension of the boundaries of T.M.G. on rational lines is an essential step.” (Report, p.10)
 「東京都の区域を合理的な線にまづ拡張することこそ、何よりもまづなされなければならないことである。」(東京都訳 11頁)
- * 18 “It is very desirable that they should be solved in a manner which is compatible with the defence and strengthening of local autonomy in its long struggle against central domination.” (Report, p.13)
 「その解決策は、中央支配との長い闘いのなかで地方自治を守り、強化する方向で求められるのが望ましい。」(東京都訳 13頁)
- * 19 “It would at least have the advantage of making people conscious of the unity and size of the true metropolis of Tokyo, and help to awaken a sense of the needs and problems of the whole metropolitan area.” (Report, p.12)
 「これは少なくとも人びとに、真の首都東京の一体性と規模を意識させ、東京圏全域が当面する需要と問題の認識を喚起するのに役立つであろう。」(東京都訳 12頁)
- * 20 “In a democracy it is essential that the public should know where responsibility lies for any action which may be needed.” (Second Report, Letter to Mr. Minobe)
 東京都の翻訳には、この書簡の部分は収録されていません。
- * 21 “The sense of community is derived from a conscious identity of interest among the citizens, and the sense of community is a factor of supreme importance in the development and maintenance of citizen interest in municipal government.” (Report, p.111)
 「住民意識は市民の間の関心の一致から生まれる。そして、都市行政に対する住民の関心を高め、維持してゆくうえで、住民意識は最も重要な要素である。」(東京都訳 109頁)

* 22 “This can best be done by making them conscious of the way in which the policies and activities of the local autonomy organs are of direct concern to them personally.” (Report, pp.111-112)

「これを達成する最良の方法は、地方自治機関の政策や活動は住民一人一人に直接関係があるのだ、ということを経民に知らせるべきである。」(東京都訳 109～110頁)

* 23 “the history of the struggle for local government in Japan, the organization and functions of the local autonomy organs, the rights and duties of citizens in a democratic regime, local self-government as the nursery for democracy, bureaucracy and its control, the relations between central and local government, and the special characteristics and problems of Tokyo and other metropolitan cities” (Report, p.112-113)

「日本における地方自治のための努力の歴史、自治体の組織と役割、民主主義制度のもとにおける市民の権利と義務、民主主義の養成所としての地方自治、官僚制度とその統制、中央政府と地方政府の関係、および東京その他の大都市の特殊性とその当面する諸問題」(東京都訳 110～111頁)

四・二 東京都から

ロブソン博士が二度目に来日したころは、ちょうど長谷部委員会が活動しているところでした。ロブソン第2次報告書の序文のなかにも、長谷部委員会と親しく意見を交わしたことが記されています。^{*1}この委員会が発足したのは、ロブソン第1次報告書が発表されてから2か月ほどたったときでしたから、メンバーたちは、その1年後のロブソン博士との意見交換の際には、すでに報告書も読んでいたことでしょう。



美濃部知事に「人事管理に関する助言」を手渡す長谷部会長（『長谷部委員会助言集』）

長谷部委員会は、都知事からの調査依頼に対して、四つの助言まことをしましたが、ここでは、特別区に関係の深い『特別区・市町村制度および都の区域をこえる広域行政のあり方』（昭和45（1970）年5月）をすこし紐解いてみます。タイトルにありますように、特別区の制度、市町村の制度、広域行政のそれぞれについて、現状の認識や問題点を述べ、改革案を提起し、最後に国に対する要望を掲げています。

都と特別区・市町村の制度は、「東京府・市が廃止されたことにもなう特別の制度として設けられた」のであって、大都市行政を民主的、効率的に行っていくためには、「不合理」なものであり、「特殊かつ異質な二層制構造」になっているとします。この「旧東京市以来の沿革に、大都市行政の一体性という理由が加わって」できた制度では、特別区の住民のために十分機能できず、責任の所在も不明確になりやすいばかりか、三多摩地域にも問題が生じている現状を指摘します。

そこで、「現在の特別区の存する地域とそれ以外の市町村の存する地域とを行政施策の面で差別的に扱う理由はもはやない」として、「現行の都における特別区・市町村という区分を廃止し、特別区・市町村の段階に『小規模自治体』を設ける」という改革の方向を示します。これにあわせて、都は「大規模自治体」へと移行して、小規模自治体と大規模自治体が、「それぞれ自主的に機能を分担、処理するとともに、相互に協力し、全体として大都市行政を行う」という新しい

独自の二層からなる自治体の構成を提唱します。改革は段階的に進めるよう、特別区と市町村それぞれについて改革案を詳しく記しています。特別区と市町村の区別は廃止し、新しい二層の自治体に改変するという発想は、ロブソン博士と相通ずるところです。^{*3}

特別区の改革案のなかには、「特別区について現在の『内部的部分団体』としての性格を改め、自治団体としての自主的・自立的性格を明確にする必要がある」と述べつつ、「区長は住民の直接選挙によつて選ぶものとする」と明言しています。

大都市東京が東京都の行政区域を越えて拡大していく問題に関しては、広域行政という観点から考察し、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、東京都の四つの都県で、協議会の制度を活用するよう提案します。そこには、広域事業計画協議会という新たな調整機関の設置が含まれています。広域的な協議の機関を設けるという点でも、ロブソン博士の提案と類似性が認められます。^{*4}

* 1 Second Report, p.5

* 2 四つの助言は、年代順に、『東京都におけるトップマネジメントの機構と運営について』（昭和43（1968）年5月）、『東京都における組織機構の再編整備について』（昭和43（1968）年8月）、『東京都における人事管理について』（昭和44（1969）年6月）、『特別区・市町村制度および都の区域をこえる広域行政のあり方』（昭和45（1970）年5月）です。

* 3 発想は共通といえますが、違いも認められます。例えば、区長選任制における知事の同意の慣行について、長谷

部助言は「特別区の自治性を認め、尊重していることにはかならない」（15頁）としますが、先にみたように、ロブソン博士は、「従属関係を表明するシンボルにすぎない」（本文78頁）と評価します。また、長谷部助言では、特別区の区域の統合分割の基準を示し、「区域調査委員会」の設置を提言しますが、ロブソン博士のほうは、区の規模の多様性を認め、一つのめやすを控えめに示すにとどまります（本文79頁）。

*4 類似はしていても、ロブソン博士との違いは少なくありません。協議会と訳語は同じであっても制度的には異なりますし、構成メンバーも異なります。ことに、ロブソン博士の協議会の位置づけはあくまで過渡的な場にすぎず、本来的には大都市東京の境界の拡大が必要だとしています。

四一三 特別区から

昭和47（1972）年5月から昭和49（1974）年4月にかけて、中野区では特別区制度調査会が活動しました。会長の辻清明教授は、ロブソン博士と面識があり、都の長谷部委員会に参加していました。^{*2}中野区長からの三つの諮問（32頁参照）をうけ、調査会を50回開催し、昭和48（1973）年4月に中間答申を、昭和49（1974）年4月に最終答申をまとめています。

表10の開催状況（91〜92頁参照）をみますと、広く関係者から聞き取りをしているようすや、答申をまとめるにあたって、時間をかけて協議を重ねることがうかがわれます。最終答申に向けた第43回から第48回にかけては、4時間前後にわたって議論が続けられました。残された膨大な会議録からは、委員のあいだで議論を尽くし、委員自らが答申を練り上げていくようすが伝わってきます。^{*3}

表10 中野区特別区制度調査会開催状況

第1回	昭和 47 (1972) 年	5月6日	会長の選出、区長から諮問事項の説明
第2回		5月24日	企画部副主幹から特別区制度の概要説明
第3回		6月10日	所管から区勢の現状、組織と職員の説明
第4回		6月23日	所管から組織と職員、財政の説明
第5回		7月4日	各部門から事務事業の説明（企画広報室、総務部）
第6回		7月18日	各部門から事務事業の説明（区民部）
第7回		8月29日	各部門から事務事業の説明（厚生部）
第8回		9月9日	各部門から事務事業の説明（建設部、環境部）
第9回		9月21日	区長準公選実施の情勢、地方制度調査会の動向
第10回		10月21日	区長準公選実施の情勢、地方制度調査会の動向
第11回		10月31日	区議会議員との懇談
第12回		11月17日	中野区自治権確立期成同盟、区長公選をめざす中野区民の会との懇談
第13回		11月25日	上鷲宮生活環境整備計画協議会の実情調査
第14回		12月1日	区政協力員との懇談
第15回		12月15日	子供とともに進む会との懇談
第16回		12月23日	中間答申の協議
第17回	昭和 48 (1973) 年	1月13日	中間答申の協議
第18回		1月25日	中間答申の協議
第19回		2月5日	中間答申の協議
第20回		2月13日	中間答申の協議
第21回		2月27日	中間答申の協議
第22回		3月5日	中間答申の協議
第23回		3月12日	中間答申の協議
第24回		3月19日	中間答申の協議
第25回		4月6日	中間答申の決定（区長出席）

第26回	昭和 48 (1973) 年	5月16日	今後の検討について協議
第27回		5月31日	今後の調査のすすめ方の協議
第28回		6月16日	財政・計画に関するヒアリング
第29回		6月25日	遠隔地住民・出張所関係のヒアリング
第30回		7月14日	教育委員会関係のヒアリング
第31回		8月3日	職員労働組合、窓口関係担当者のヒアリング
第32回		9月8日	一般職員のヒアリング
第33回		9月29日	町会長・自治会長のヒアリング
第34回		10月2日	区民と区政をつなぐ情報処理の検討
第35回		10月31日	区議会議員との懇談
第36回		11月5日	窓口事務の問題点の検討
第37回		11月17日	フリートーキング
第38回		12月5日	フリートーキング
第39回	12月17日	フリートーキング	
第40回	昭和 49 (1974) 年	1月7日	今後の運営について協議
第41回		1月19日	最終答申の構成の検討
第42回		2月5日	最終答申の協議
第43回		2月12日	最終答申の協議
第44回		2月27日	最終答申の協議
第45回		3月6日	最終答申の協議
第46回		3月12日	最終答申の協議
第47回		3月20日	最終答申の協議
第48回		4月1日	最終答申の協議
第49回		4月15日	最終答申の決定、区長に提出
第50回		4月30日	答申付属資料の確認



特別区制度調査会の審議風景（『中野区史 昭和編 3』）

当時は、区長準公選運動のさなかでしたし、中野区では条例案が継続審査のままの状態でしたから、中間答申は、区長選任の問題と準公選運動を中心にとめられました^{*4}。まず、この点から、調査会の見解を聞きましょう。中間答申では、「区長公選運動の行き詰まりを打開し、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の運動であった」と位置づけられます。そのなかで

も、「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となった。これが重要な契機となって、政府はようやく区長公選制の採用を含む法律の改正に着手するようになった^{*5}」と評価します。さらに、「区長準公選の意義は、法改正によって区長公選の形式がととのえられれば消滅する一過性のものではない。区長準公選は、住民自治の観点からみて、次のよう



東京都のかたち

辻調査会の答申には、東京都のあり方についての記述はありませんが、議論の過程では何回か考えが示されています。

「都が国連のようなかっこうになって、市が国であるというように考え、都は市の連合体としての一つの機構をもつ。国連より少し強いにしても」（会議録第4回、この回は発言者の記載なし）

「（都は）極端にいうと、一種の国連のもう少し統一的機能が強いものになる。」（会議録第42回、辻会長）

「区を州にして、その連邦を都みたいにもっていくように邦に変えていけば」（会議録第46回、高木委員）

な普遍的意義をもっている」と区長準公選がもつ普遍的意義を指摘し、その内容として、住民の自発性、新しい住民運動のあり方、住民の行為を通じた法改正推進、住民と行政担当者の能力、自主立法権と議会内意見統一の重要性の5項目^{*6}を掲げます^{*7}。

この中間答申のなかには、特別区制度に対する調査会の認識も含まれています。「特別区は、昭和21年の東京都制の改正および翌2年の地方自治法制定によって、『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た。その際、特別区が自治体としての役割をは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。しかし、東京都は『大都市行政の一体性確保』を理由にして、これらの移管には応じようとはしなかった。その結果、移管をめぐる都区間には激しい対立が生じた。この対立を解消するために、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、区長公選制を廃止したのが、昭和27年の地方自治法の改正であった。」

特別区の性格に関しては、中間答申で「区長公選制を採用した後の特
別区は、普通地方公共団体とみなされなければならない」こと^{*8}



表現のニュアンス

辻会長は、表現やことばに関して、細やかな感性を示しています。

「あんまり説教めいたのが入ると、かえって反発を招いて、説得性がなくなる。」(会議録第44回)

「必要だと言っていると、こちらの主観的要因だけは出ているが、可能であろうといえ、ある程度客観的実在性がそこに出てくる。」(会議録第46回)

「人事だが、これになると、文章が多少随想的になってきて、[…] その次の『人事は生身の人間』云々というのも孔子が孟子にでも出てきそうな感じで、これは要らないのじゃないか。」(会議録第47回)

をはつきり述べ、最終答申のはじめでは、「あらゆる面で、特別区を普通の自治体とみなすことを基本的な視点とした」と表明します。そのうえで、最終報告においては、特別区制度のあり方を、財政（現行財政制度の問題点、財政制度の改革）、人事、事務、立法の四項目にわたって詳細に記述しました。

ロブソン報告や長谷部委員会助言は、東京都における特別区と市町村の区分を廃止して、新しい二層制の自治体に改変することを提唱しましたが^{*9}、辻調査会は、中間答申で、「巨大都市東京の自治のあり方は、たんに23区だけでなく、東京都の他の市町村をふくめて考えられなければならない。この場合、都における現行の特別区・市町村という区分を再検討し、新しい自治体の制度を構想することも検討事項に含まれよう。」「特別区と『市』、たとえば杉並区とそれに隣接する三鷹市や武蔵野市とを区別する理由はとくにない」と言うにとどまらず^{*10}。また、東京都の区域を越える大都市東京の問題に関しては言及されていません。

最終答申は、「自主」、「参加」、「連帯」の三つを自治原理として掲げ、特別区を「最初の政府」^{*12}と位置づけました。自治の原理を提起しているうえに、その一つを連帯^{*13}とするなど、かなり独自性の豊かな答申になっています。連帯の原理について答申は、『自主』や『参加』の原理が、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となる。連帯の原理によって始めて、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のである」と説明します。そして、このような連帯の原理を、特別区の間や特別区と市町村の間にあてはめていくことを求めます。自主性を確立した特別区が、現実の問題を解決するにあたっては、巨大都市東京を構成している「他の自治体と対等な立場で協議したり、共同して対応する必要のあるものを多数かかえ」ているからです。巨大都市東京の自治

の確立には、特別区をはじめとする自治体間の自主的な連帯が要だ
 としていきます。^{*14}

*1 調査会の委員の構成は32頁参照。第10回からは、専門調査員として大森彌氏が加わりました。そのときの様子は、大森彌『特別区制度改革の軌跡』(特別区協議会/学陽書房、平成25(2013)年)の9~11頁に回顧されています。

*2 そのほか高木鉦作委員と佐藤進委員も長谷部委員会に参加していましたが(第二章の表4(27頁)参照)。長谷部委員会との関連はかなりうかがわれ、会議録のなかには、長谷部委員会への言及が随所にみられます。とくに、最終答申のまとめに入った第40回以降は頻出しますし、資料として長谷部助言が配られてもいたようです。

*3 会議録に残された議論の経過のほかにも、例えば、中間答申をまとめるときのようすについて、次のような証言があります。「私(高木委員)と大森君、熊崎さんとで相談して、たたき台を文書にして出して、何回も何回も議論して、文章をきちんと直していただいて、最後にまたさらに目を通して、会長一任というところまでこぎつけた。」(会議録第40回)引用中にてでくる「熊崎さん」は、熊崎俊孝氏で、当時、第25回までは中野区企画広報室副主幹として、第26回からは同企画課長として、調査会の活動に参加していました。

表11 ロブソン報告、長谷部委員会助言、辻調査会答申の対照

事項	ロブソン報告	長谷部委員会助言	辻調査会答申
特別区と市町村の区分	区分の正当な理由なし ↓ 区分の廃止	区分は不合理 ↓ 区分の廃止	区分の理由はとくにない ↓ 区分の再検討
東京都の自治制度	新しい区と大都市東京の二層制	小規模自治体と大規模自治体の二層制	新しい自治体の制度の構想も検討事項
東京都の区域をこえる大都市地域	過渡的に東京都と7県の協議会 ↓ 大都市東京の境界の拡大	東京都と3県の協議会	

*4 中間答申は、「区政の現状と特別区制度について」、「区長選任制度について」、「区長公選と自治権拡充について」の三部構成になっています。区長準公選を取り上げて中間答申にすることは、第9回の調査会のなかで提案され、どのような内容にするか活発に意見が交わされました。また、第9回と第10回では、各委員が入手した第15次地方制度調査会をめぐる自治省などの動きの情報交換がなされています。例えば、第14次地方制度調査会で保留になっているにもかかわらず、なぜ区長公選だけを第15次に諮問したのか、という問いに対して、自治省の行政課長が、「大臣の政治的判断である」と答えたこと、準公選をやられると法律に対する威信が低下すると自治省の局長が言ったこと、などの話があります。

*5 品川区の運動に関しては次のようにも言及しています。「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理解と意見の一致とを十分にはかり、万難を排してその実施に努力したからである。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る。」

*6 五つの項目を中間答申は次のように記述しています。

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動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住民の強い要望をは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に重要であるかが示されたこと。」

*7 中間答申作成の議論のなかでは、「自治の原点を問いなおすひとつの実験として準公選運動が起こってきた」、「準公選を高く評価してそれを理想化していくと、極度に中央集権化された日本の政治体系を根本からかえていくということにならざるをえない。権力の集中した中央政府があつて、その外側に地方自治があり、府県・市町村というようにだんだん先細りになっているのを、逆にしていくということになるのではないか。」(ともに会議録第20回)などの意見もでています。

*8 最終答申でも、「区長公選制を採用したのちの特別区は、法律のうえで、『普通地方公共団体』とみなされなければならない」とより明確に繰り返します。

*9 長谷部委員会が提示した二層制の由来をめぐって、会議録のなかに興味深い話がでてきます。「社会長」長谷部委員会の場合における大規模自治体と小規模自治体、これは高木委員の非常に強い主張だったが、これはロブソンの東京分析の提案でもあるが、特別区・市町村の区別を廃止する(会議録第41回)、「社会長」高木君がつくった名称だ。ロブソンが二層制ということを勧告していったが、おそらくそこからヒントを得られた「…」[高木委員]あのとときの発想は、むしろ区のほうがもともと都のほうが機能を限定するという発想だ。(会議録第42回)、「高木委員」長谷部委員会で、小規模、大規模自治体とい



惰性

「惰性」ということは、最終答申(34頁)にもでてきますが、会議録をみていると、何度もでてくるのに気づきます。例えば、「惰性を打ち破る」(第17回)、「惰性気味だろう」(第34回)、「惰性的なものが残ってくる」(第45回)、「惰性的に毎年上げている」(第46回)、「あるいは『惰性におちいりやすい』でもいい」(第47回)、「惰性的な規制」(第48回)などがあります。そして、そのほとんどが社会長の発言です。辻氏は、後に、特別区政調査会の会長も務められることになります。特別区長会からの諮問を受けた答申『特別区人事行政の改革』(昭和53(1978)年)のなかには、この惰性と中野区答申のキーワードである自主、連帯とを織り交ぜた「惰性的な一体性から、大都市東京の自治を分担する各区の自主的な連帯性へ」という表現が記されています。

う名称をつけた。そのときに一層、二層ということばを初めに使った。一層は区市町村だという発想だったら、一層は都だという考え方が出てきて、自治省でそう解釈されたので、一層、二層ということばは誤解を招くというので、しょうがないから、大きい、小さいという量的なことばに変えた。」(会議録第42回)、「辻会長」日本の場合はおくれているので、旧思想が依然として残っているから、一層、二層といったって、いいほうが一層で、軍隊みたいに、一のほうは都だとすぐ思うので、書いておるほうは、市町村や区のほうが一層のつもりで書いたところが、皆さんの反応は、たちどころに一がいにきままっているということで、国と地方団体になれば、一は今度は国だということになる。」(会議録第42回)

*10 最終答申のなかには、「都下市町村を含めて巨大都市東京を構成している自治体」とだけ言及があります。議論の過程では、もっとはっきり意見が述べられています。「辻会長」何としても不合理なのは、同じ東京都の中でありながら、たまたま23区という、実質的には杉並と武蔵野、三鷹などはくつついているわけだから、なぜ区別をしてのこしているかという不合理性だ。」(会議録第44回)、「辻会長」あの辺の境界線というのは、昔のたまたま東京市だったとか、東京都の区域だったというだけの違いですから(会議録第11回)、「辻会長」私は、突き詰めていうと、東京都全体について同じレベルの自治体を新しくつくれというのが基本の考えだ。行く行くはそうすべきではないか。もつと類似的にはグレイター・ロンドン方式にしたらどうかということだ。いまのように、同じ東京都の中にいながら非常にアンバランスな待遇を受けている。三多摩の市町村と23区は歴史的理由以外にほとんど説明はできない。」(会議録第43回)、「辻会長」23区だけが一体というのは、東京都全体を考える上においてもはなはだ不合理なやり方だということ。」(会議録第47回)

*11 この「自主・参加・連帯」という自治の原理を提案したのは辻会長でした。「自治体系における価値の転換みたいなものを、最初に長広舌ふるう必要はないが、自治の原点をもう一度反省してみようようなことを入れて、スローガンとしては、二つでは少ないだろうと思って、三つぐらいないかと思って、自主、参加、連帯と、三つ書いたが、自主は区の自主性、それは住民と職員の参加でやる仕事、みんなで持ち寄りの知恵でやっというのが参加で、しかし、お互い同士の間が孤立の自治というのはいり得ないから、そこは連帯でいこうという三つぐらいいま考えたが、

ご賛成を得られたら、スローガンに「…」(会議録第42回)

*12 「最初の政府」に関連して、社会長は、答申への思いを語っています。「法令上の性格というよりも、実質的性格みたいな、この答申の思想みたいなものが中間の場合には出ていない。この中でかろうじて出ているのは、『最初の政府』ということばだけだ。その辺の考え方を、ぼくは前に、統治体系の底辺の価値の再確認という形のことばをちよつと違つたが、当今のことばでいえば、自治体の原点みたいなものだ。区の自治体は住民生活と直接接触している。いままでは戦後の新しい憲法や地方自治法のもとはんとうはそうであるべきだったにかかわらず、東京都制は戦時中の遺物で、この思想がずつとあとをひいているのじゃないかという気がする。それをもう一度根底から取りくずして、地方自治とは一体何だということをつまみ、統治の手段ではない、地方自治それ自身が、表現は別として、統治体系の目的であるということのきつかけ、この答申が地方自治、地方自治といながら、実際はこのヒエラルキーが形成されていて、上とおりに下はついていかなきゃいかぬという、財政権の面でも、仕事の運営の面でも、そういうものを根底からある意味で考え直す契機をこの答申がつくってくればありがたいということは、かねてからこれに関係し出してから思っていることだ。」(会議録第42回)

*13 連帯の原理は社会長が提案したものでしたが(注11参照)、議論のなかでは、「連帯の原理とはなんであるかよくわからない」(会議録第48回)、「意味内容がばく然として」いて、「必ずしも明確なイメージとしてはわいてこない」(会議録第44回)といった発言があり、社会長自身も『連帯』は確かにわからぬことばで、あまり明確に定義できないけれども、定義できないということも一つの効用を持っている(会議録第44回)という一幕もありました。とはいへ、「連帯」ということは、社会長はかなり意味を込めています。「ぼくも厳密に連帯という語義から考えたわけではなくて、大体協力だが、協力というあまりに事務的な感じがするから、連帯ということばのほうが哲学的意味で読むと思つて連帯と言つたのだが、どうか。」「協力はある意味において非常にビジネスライクなことばだ。連帯となると思想的なものが入ってくる、それは間違いない。」「連帯でなければ協力でもいい。自主、参加、協力では力が弱いので、シンボルになりにくい。」(いずれも会議録第44回)

*14 連帯に関しては、委員の間の議論のなかで、「区のレベルでできないものは全部都でやるというのではなくて、区のレベルでもっと連帯性を高めればよい」（会議録第8回）、「何でもかんでも区でできないものは都にいくということの前に、区自体のレベルでの連帯をもっと大都市行政にふさわしい形で考える」（会議録第31回）といった意見があります。

また、一体性ということばを避けようとして使われることもあります。「できれば、大都市行政の一体性ということばは避けた方がよいと思うが：「…」連帯性とか関連性とか、あるいは相互依存性とか：」（会議録第19回）、「23区の相互連帯性——一体性ということばを使わないで——ということとは動かせない事実だと思う。」（会議録第20回）

答申からもうかがわれ、「連帯は、自主はその区だけのエゴイズムでない、そういうことの連帯性だ。『…』自治を認めるといいうのは対抗関係を設定することだから」（会議録第44回）ともいうように、連帯は、自主と関連し、対比した文脈で使われています。連帯は、自主と対立、対置するものではなく、相補的な関係を取りながら、自治を形づくり、構成していく原理



社会長語録

「私は法学部出身で、法律学者じゃないので、行政学をやっているのですが、法律、法律というのは確かに大事なことでありますけれども、かなり世の中のことは、多少やっぱり常識といっちゃいましょうか、良識といったほうがよろしいと思うのですけれども、それによって処理できるものがあると思うのです。」「良識でもってある程度解釈していかなければならないのじゃないか」（会議録第11回）

「法律学というのはたいへんやっかいだ。憲法問題研究会でよく大内さんが、あなたなり宮沢さんに言われて、ほんとうに法律学というのは国民の利益のためになるのか、国民の幸福のためにあるのか、それを制限するのかとって、大内先生とか、矢内原先生が昔よく遠慮会釈もなくやっておられて、むきになって弁解しておられたことがあったけれども、法律学というのは実にめんどくさいものだ。」（会議録第39回）

「アイデアリズムとしてはいいが、リアリズムとしては多少問題が出てくる。」（会議録第40回）

「基本姿勢みたいなものを考えておかないと、ただ制度論だけやっているということじゃなしに。」（会議録第42回）

「インビジブル・ヒエラルヒーはもう一回考え直さなきゃいかぬ」（会議録第44回）

といえます。あるいは、むしろ、自主と連帯は、相即相入の関係性のもとに自治の原理をなすといってもよいでしょう。これと関連して、多様性と統一性、個別性と共通性という関係性が考えられますが、同じように、自治の原理としては、こうした一般的には相対するような概念間の相即相入の関係性によって成り立つのでしょうか。特別区については一体性ということがしばしばいわれますが（辻調査会ではこのことばを回避しようとしていました）、もし一体性だけを語るとしたら、それは自治とは異質のものになります。しいて自治の文脈で一体性を使うのであれば、あわせて独立性の概念を取り入れ、双方の相即相入の関係性を成り立たせることで、はじめて自治と親和的に語るができるでしょう。

五 復権への飛躍

昭和46（1971）年以降の日本経済は、高度経済成長がもたらした「豊かな時代」にかけりが生じはじめ、世界を巻き込んだニクソン米大統領によるドル防衛策の実施により、戦後からつづいた「一ドル三六〇円」の時代が終わり、大きな転機に立つこととなります。政府は、円切り上げに伴う不況の長期化・深刻化への対応として、急ぎ景気回復策を講じる必要に迫られていました。一方で、保革伯仲した国会では、審議拒否や強行採決など荒れに荒れていました。そうした中で、昭和27（1952）年以来、全会派一致で進めてきた区長公選制復活を柱とする特別区の自治権拡充運動は、住民による準公選運動をテコに大きな飛躍をむかえます。

五・一 法改正に向けて

昭和46（1971）年2月、第14次地方制度調査会答申による特別区改革の早期実現を願う区議会議長会は、内閣総理大臣、自治大臣、衆参両院議長、衆参両院地方行政委員長にあって、次の3項目の要請に趣旨を添え、陳情を行いました。その概要は次のとおりです。

① 区長公選制の実現について

特別区の念願である区長公選は、今次答申における事務移譲、都配属職員制度の廃止並びに財政権の確立とともに、必須の要件であると考えます。住民の自治は、首長の公選があつてこそ、その精神は生かされ、延いては住民意識の昂揚となり効率的行政の振興をもたらすものでありますので、これが実現方の切に望まれるゆえんであります。

② 区域は現行区域とし統廃合をしないこと

従来よりの各区特有の伝統、住民の意識、或いは又夜間及び昼間人口等の行政に及ぼす変化など、各観点より考えますと、区の統廃合は極めて至難でありまして、現行区域をそのままとすることが、もつとも適切と存じますので特段のご配慮を願うものであります。

③ 事務大幅移譲、都配属職員制度廃止、税財源再配分等は早期に実現すること

これらのご方針は、誠に適切なるものであり、区の自主的行政と事務能力の増進に大きな寄与をもたらすので、自治の基盤強化の前向きの措置として深く敬意を表しております。これが早期に実現を特に願うのであります。

しかし、国政では、4月の統一首長選挙につき、6月の参議院議員選挙が行われ、7月に発足した第3次佐藤栄作改造内閣は、ドルシヨック^{*}による変動相場制移行問題、沖縄返還協定承認問題、更に翌年に迫る日米繊維協定問題などが緊急の優先課題であり、加えて、首相本人が、昭和47(1972)年5月15日の沖縄施政権返還による沖縄県の発足を見届けると、6月17日に引退を表明しました。

後任は、引退表明直前の11日に、政策綱領日本列島改造を發表した田中角栄通産相が総裁に就任し、佐藤内閣は総辞職して7月7日に田中内閣が発足します。

事実上の政権公約となった11日の政策綱領は、発表と同時に同名の著書『日本列島改造論』^{*2}として発売され、発行部数88万部のベストセラーとなりました。内閣は、発足後直ちに、過密と過疎の同時解消をめざす列島改造構想の実現に着手します。8月7日、私的諮問機関として「日本列島改造問題懇談会」を設置し、9月には総理府政府広報室が列島改造論について主要点の賛否や期待等の面接聴取を行っています。

一方、この著書の中で開発拠点候補にあげられた周辺地域では、早くも投機家による土地買い占めが行われ、急激な地価上昇を引き起こし、日本各地の地価暴騰の引き金となりました。この影響は物価上昇をもたらし、インフレーションの加速を促進して社会問題化しはじめていたのです。

第15次地方制度調査会は昭和46（1971）年11月15日に発足しますが、24日の第2回総会で、年内を目指し、当面する地方税財政対策と土地対策から審議することが決定されます。

*1 ドルショック 昭和46（1971）年8月16日、ニクソン大統領は、金とドルの交換一時停止、10%の輸入課徴金の実施、90日間の賃金・物価の凍結など厳しいドル防衛策を発表し、各国に、対ドルレート切り上げを迫ります。外国為替決済全体に占めるドルの比重が92%である日本は、即座に外為市場を閉鎖することができず28日から変動相場制に移行します。この間、外為市場にはドル買い・円売りが殺到し、株式市場も記録的大暴落となりました（『昭和史事典』）。

*2 日本列島改造論 昭和47（1972）年6月11日発表の田中角栄著『日本列島改造論』の主旨は、日本列島を全国

新幹線・高速自動車道路・本州四国連絡橋などの高速交通網と情報通信網で結び、巨大都市から地方へ工業の全国的な再配置と知識集約化することによって、過疎と過密と公害の問題を同時に解決する、といった著者の持論が展開されています（『日本列島改造論』）。

◆異例のはやさ

この間にも、昭和42（1967）年9月に練馬区から始まった準公選運動は、区民だけではなく区議会議員をも巻き込みながら各区に広がり、昭和47（1972）年7月2日、「区長を選ぶ品川区民連合」が請求した条例案は、一部表現修正のうえ、同月31日、品川区議会臨時本会議で全会一致、超党派で可決されます。8月2日、区長職務代理者は再議に付しますが再度可決され、都知事への審査申し立てに対し、同月9日、美濃部都知事は、区長準公選条例案の議決は適法と裁定しました（第三章67頁参照）。

こうした動きに、8月24日、都議会自民党議員51名が要請書に捺印して、安井謙自民党都連会長に申し入れ、都連会長は同日ただちに、福田一自治大臣へ「区長公選復活」を進言します。かくして衆議院解散がうわさされるなかで急ぎ、9月14日開催された第15次地方制度調査会の第4回総会に、当面急を要する課題として「特別区制度の改革」が諮問されます。地方制度調査会は、ただちに行政部会を設置して審議に入ることを決定し、4回の行政部会、3回の起草委員会および1回の小委員会の審議を経て答申原案をまとめます。このうち第3回目の行政部会では、都知事、区長会代表、および都の職員団体の代表者から意見聴取を行います。

その後、10月26日開催の第5回総会で、「区長の公選制度の採用」と「あわせて措置すべき事項」を内容とした「特別区制度の改革に関する答申」を決定し、翌日27日に、内閣総理大臣に答申します。この間、主題が区長選任方法に絞られていたとはいえ、わずか1か月半の審議でした。

第14次地方制度調査会答申では「特別区の権限の充実強化」の措置状況をみたくうえで考慮するとしていた区長選任方法について、第15次地方制度調査会答申は、「その後の情勢の推移」から「権限の充実強化」と「区長選任制度の問題」を合わせて解決することが適当との結論になったと、公選制の復活理由を述べ、さらに、かつて公選制をやめる理由にもなった都区間の紛争を再び繰り返すことがないよう、あわせて措置すべき次の4点を掲げています。

- ① 特別区は、特別区の区域を通じて一体的に処理することが必要な上水道、基幹下水道、ごみ・し尿の



横田政次氏の回顧

特別区長会設置の「特別区制度改革対策協議会」で、学識経験者として就任された横田政次氏の談話が、東京都が編纂した『東京都政五十年史通史』に収録されています。以下にその一部を紹介します。

「昭和四九年の自治法改正によって特別区の性格が変わってきましたが、改正前は市の事務は都がやり、区は制限列举でした。それが改正後は市の事務は、下水など特殊なものを除いて原則として区がやることになったんです。

そこで特別区協議会で素案づくりをやることになり、法律で決まっているものは別として、保健所の問題とか、都が市のようにやっている細かい仕事をすべて書き出して点検作業をしました。

これは、都の組織別表を基礎にしました。そして五〇年を迎えたわけですが、その素案は、自治法改正後にできた特別区事務事業移管対策本部の打ち出した基本的な考え方や方針になったんです。[…]

※なお、横田氏は昭和48(1973)年5月29日特別区協議会常務理事に就任。

終末処理および消防に関する事務を除き、市が処理することとされている事務を行うものとする。

② 都配属職員制度は廃止するものとする。

③ 事務の再配分に伴い都区財政調整交付金の総額について所要の増額措置を講ずるとともに、特別区財政の自主性を確保するため、その算定に当たっては、一件算定方式の廃止等極力その改善合理化を図るものとする。

④ 都および特別区間の調整制度の一層の活用を図るものとする。

また、第14次地方制度調査会答申が指摘していた、「特別区の区域の再編成」「市の処理すべき事務をすべて都から分離するための措置」「都区間の税財源の再配分」などは、今回の改革の結果をみて「都制の基本的な在り方」と合わせて引き続き検討するとしています。

10月27日の第15次地方制度調査会答申の翌月、定例区長会では、従来の特別区への事務移管等が、都主導型で行われがちであったことから、自主的に特別区としての考え方を打ち出し、それぞれ関係方面に働きかけるために、直ちに「特別区制度改革対策協議会」を設置します。この調査検討組織は、特別区長会正副会長、ブロック幹事、特別区協議会常務理事および学識経験者として横田政次元都総務局長、原口一次元都財務局長、高木鉦作國學院大学教授からなり、発足以降、区長会の正・副会長区の企画課長を加えて、今後の特別区のあるべき姿について鋭意検討を進め、昭和48（1973）年1月に、区長会会長と区議会議長会会長の連名で、区に移管すべき事務等の具体的な検討結果をまとめた「特別区制度改革に関する要望書」を自治大臣あてに提出します。その後も同様に、昭和49（1974）年の国の法令改正作業に向けて、保健所設

置市事務の全区処理や財政自主権の確立など、自治大臣への区長会要望をまとめています。

◆ 審議未了

昭和47（1972）年12月10日、第33回衆議院議員選挙が執行され、国会の議席数は、自民党271、社会党118、共産党38、公明党29、民社党19、無所属・諸派16となり、共産党が24議席増と躍進し、社会党28議席増に対し、自民党17議席減、公明党18議席減、民社党12議席減の結果になりました。同月22日に招集された第71回国会の冒頭では、内閣総理大臣の指名選挙が行われ、第2次田中内閣が発足します。

与野党伯仲した国会に、地方自治法の改正案は提出され、地方行政委員会に付託されますが、改正法案の*₃中身が特別区制度の改正案*₄ではなく、生活圏の広域化への対応とする一部事務組合制度の改正案*₃も含まれていたため、野党は「市町村連合法案」と同様の法案とみなし、この法案を撤回のうえ分離して再提案することを要求しました。政府与党も譲らないまま実質審議に至らず、2回の会期延長で会期日数280日間の最長記録となった第71回国会は9月27日に終了し、地方自治法の改正案は審議未了で廃案となりました。

*3 一部事務組合制度の改正案 「市町村の事務又は市町村長その他の執行機関の権限に属する事務に關し、広域にわたる総合的な計画を作成し、その実施のために必要な連絡調整を図り、及びこれらの事務の一部を共同処理するための市町村の一部事務組合」（地方自治法の一部を改正する法律案要綱）を設けるための改正案で、かつての市町村連合法案（*4参照）と一部類似の内容を有していました。

*4 市町村連合法案 住民の生活圏の広域化に対応する総合的かつ計画的な行政を推進するため、市町村の組合の規



区長公選等実現決起大会（『おおた区議会だより 縮刷版』）

定に、①連合の共同処理事務は構成する市町村間で相違してもよいこと、②連合の共同処理事務の変更は、あらかじめ連合の規約で特別の規定を定めることによって、関係市町村の議会の議決を要さず連合議会の議決で行うことができること、③連合の規約に連合の作成する計画の項目を規定するほか、連合の議会の議決方法について特例を規定することができること、などの特例を設ける法案で、昭和46（1971）年の第65回国会に提案され、野党の反対により第66回および67回国会で継続審議となり、昭和47（1972）年の第68回国会で審議未了廃案となった議案です（『改正地方制度資料第十八部』）。

◆決起大会

昭和48（1973）年12月1日に第72回国会が召集されます。先の国会で法制化が廃案となり、危機感を抱いていた23特別区議会は、昭和49（1974）年2月19日、渋谷公会堂で、衆参両院から5党の代表、都議会議員、都知事、報道関係者の来賓を迎え、区議会議員・一般住民代表等二千有余人の参集を得て「区長公選等実現決起大会」を開催します。主催者は地方自治法の改正法案が廃案になった経緯に触れて、「私たちは、国会の情勢については、それぞれ政治的な立場も違いますし、イデオロギーも違うという面もございませうけれど、東京に居住する九百万に近い人たちが熱望をしている問題、特に東京だけではなく、中央の問題を踏まえましても特別区の区長公選を柱とする、自治権の拡充については、全く与野党とも

一致した見解をもって賛成をしながら、いまだに実現をしないということに、非常に強い憤りを感じております。」と報告し、「どうか今日おいでになっていきます各党の国会の代表の方さらには都議会議長はじめとする都議会議員におかれましても、この国会にはぜひこの法案が実現するように、最大の努力をしていたくことを心からお願ひ申し上げます。」と訴えました。

この大会に臨んだ5党の代表は、それぞれ挨拶の中で、3月に再提案が予定されている法案の扱いに関して、去年のような与野党対決状態の国会でなく、野党も「野党の一致した修正案」をつくって、政府与党と野党が、お互いに譲るべきは譲り、理解をしあつたうえで、早急な実現をはかる国会にしたいとの、提案と決意を表明しました。

大会はこの後、政府・国会への陳情書、大会決議を採択し、次の大会宣言で閉会となり、引き続き、都選出衆参議員が待ちうける国会面会所へ陳情のため出発しています。

大会宣言

東京23区の区民、ならびに区議会は、さきの第71国会において、特別区の自治権拡充のための法律改正案が廃案になったことに対し、強い怒りを覚え、決然と立って本日の大会を開催するに至った。

私たちは政府ならびに国会が、23特別区全区民の民意に応え、今国会において、区長公選等特別区関係の地方自治法改正をすみやかに、必ず行われんことを切に要望するとともに、あらゆる力を結集して、これが実現を期し、もって多年の念願である特別区の自治権拡充をはかるものである。

右宣言する。

昭和49年2月19日

特別区区長公選等実現決起大会

昭和49（1974）年3月、第72回国会での予算関連審議を終えて、政府は、区長公選制を中心とする改正地方自治法案を再提案します。衆議院地方行政委員会へ付託された法案は、5月17日で質疑・討論を終結し、採決が行われ、修正案と修正部分を除く政府原案はいずれも全会一致で可決し、政府案は修正議決されるべきものと決定されます。ついで、21日の本会議は、委員会報告を全会一致で可決し参議院へ送付します。参議院も地方行政委員会の審議を経て、6月1日の本会議で総員起立全会一致をもって可決し、地方自治法の一部を改正する法案は、異例の速さで法律第71号として公布・施行（特別区に関する改正規定は昭和50年4月1日施行）されました。

五・二 残る課題

各区へ広がった住民による準公選運動の高まりは、政府も認める



住民運動の成果

昭和49（1974）年5月16日の衆議院地方行政委員会の審議で、「今回の公選制の採用は、住民運動の成果という見方もできるか」との趣旨の折小野委員の質問に、政府委員の林行政局長は次のとおり答弁しています。

「こういう改正を考え、またこれに踏み切る結果をもたらした大きな原因として、区長の不在と、それに刺激された住民運動というのがあるわけでございます。[...] それは住民運動の成果といえますか、その重要な原因であり、区議会の運営がまずかったことと、それに刺激された住民運動の高まりというのは、これらの改正を決意する大きな動機となったことは間違いございません」

（『改正地方制度資料第十九部』）

(112頁コラム参照) ように、特別区制度の改革に大きな決断を迫り、昭和49(1974)年法改正として結実します。地方自治法制定時に憲法上の自治体として発足した特別区は、昭和27(1952)年の法改正で区長公選を失い、憲法上の自治体とはいえなくなりましたが、昭和49(1974)年の法改正で区長公選制が復活して、法制的にも憲法上の自治体(憲法第九十三条第二項)として再出発することになるはずでした。ところが、第72回国会衆議院地方行政委員会での折小野良一委員と政府委員(林忠雄自治省行政局長)の質疑応答によると、この期に及んでも政府の考え方は、昭和27(1952)年の第13回国会における政府公式見解^{*}から一歩もでていないことが明らかとなりました。

政府の答弁では、今回の改正によって一般の市並に近づけるといふ意味から特別区の自治体としての独立性を強めたが、憲法上の自治体でなかったものが憲法上の自治体になるとは考えていないとします。その理由は、

- ① 市が行うべき事務を都に留保するものが残っていること、
- ② 課税権や財政上の独立性を強めたが、なお都の調整機能を残していること、
- ③ 都と区の間的事务について、都に調整条例を作る機能はそのまま残していること、

であり、特別区の法的な性格は、従来の延長上にあるとしたのです。

さらに、これからの改正によって、より自主性、独立性が徹底していけば、憲法上の地方公共団体である一般の市町村と変わらないと考えざるを得ないようなことも将来はあり得るとしますが、今回の改正はそういう方向の改正ではあっても、なお徹底を欠いていて、そういう意味では従来の性格の延長と考えられる上

に、大都市の一体性とそれぞれの区の独立性の調和をどこに求めるかという手探りの改正でもあるので、憲法上の性格そのものは変えないという考えに立って対処したとしています。

それでは、将来は自治権の拡大の方向で考えていくのかとの折小野委員の間に、政府委員は、今回の改正は、特別区を、できるだけ一般の市の権能に近づけ、その自主性を強化しようという方向であることは間違いないが、しかし、その方向のみが正しいと思っているわけではなく、大都市制度が抱える永遠の課題、つまり、各部分の自主性、独立性、自治権内容の強化ということと、全体を通ずる一体性の確保ということとの間の調和を常に考えていかなければならないわけで、今回相当独立性を強めたが、これがまたばらばらになって、大都市行政の一体性の上で非常に支障がでるということになれば、逆の方向も考えなければならず、今回の改正は、いまの段階で最善と思っているが、これは一つの試みと考えざるを得ない、と答弁しています。

ようやく地方自治法の改正により自治権が大幅に拡充し、念願であった区長公選制の復活が実現して、特別区の側では復権を果たしたと安堵したところに、思いもよらぬ政府見解が示されました。かたちとしては地方自治法制定時の状態に復帰した上に、仕事の範囲は拡大し人事権、財政権なども確立し、さらに、区長公選運動という類例のない住民意識の表明もなされたにもかかわらず、特別区の法的性格は変わらず、改正は一つの試みにすぎないということです。この先必要と認めればいつでも区長公選制を廃止できるといふのでしょうか。

昭和27（1952）年のときから情勢は大きく変化しました。政府答弁のように解釈すべき法的根拠はど

ここに求められるのでしょうか。むしろ、この法改正に関して、「特別区の自治権を大幅に拡充・強化する改正が行われた。しかし、法制度上の特別区の性格や位置づけについては手が加えられず従来そのままとされた。本来であれば、この時点で、特別区を少なくとも都における基礎的の地方公共団体として位置づけるべきものであったと思われる。このときの改正は、このような意味で画竜点睛を欠くものであったといわなくてはならない。」という指摘^{*2}もあります。

練馬区の区長準公選運動の例でもみられたように、政府解釈は必ずしも法的正当性を持つものではありませんが、そうはいっても裁判所の判断を得るのは困難です。解釈の定まらない状態を脱し、復権を確かなものにするために、さらに歩みを進めなければならなくなりました。

***1 昭和27年政府公式見解** 岡野清豪国務大臣答弁「地方自治法制定の際は、特別区は憲法上の地方公共団体として発足したものでありますが、その後の特別区の制定に鑑みまして、都道府県市町村とはその性格が異なっておりますので、今回改正を加えまして、憲法上の本来の地方公共団体ならざるものとして立案したのであります。従いまして区長公選制を廃止いたしましても憲法違反の問題は起こらないと存じます。以上の見解は法制意見長官とも打ち合せをした政府の統一解釈として申し上げる次第であります。」「改正地方制度資料第八部」981頁

***2 指摘** 成田頼明「都区制度の改革と都区間の新たな役割分担」『ジュリストNo.1140』58頁

おわりに

地方自治法が昭和22（1947）年に制定され、特別区は基礎的な自治体としてスタートします。その後、4回にわたる地方自治法の改正を経て今に至ります。

この「東京大都市地域の物語」の4冊目『東京23区運動のひろがり』は、第2回目の改正により大幅な事務権能の移譲を受けたのち、第3回目の改正によりさらなる復権を得るまでのお話です。福祉事務所をはじめとした事務権限の移管により、復権への扉が開かれましたが、残された区長公選制や人事権の復権を指し、区は都とも連携して国へ働きかけ続けるのですが、特別区の自治権拡充運動は停滞した状況が続いていました。こうした中で、「区民の意思を反映した区長を選びたい」と、区民の中から声があがります。

区長準公選運動とも呼ばれるこの動きは23区にひろがり、国を動かし、実に20年の歳月と2回にわたる法改正を経て、やっと第3回目の改正で念願の復権は実現したのでした。しかしながら特別区の性格については明文の規定のないままに解釈が分かれ、あいまいな位置づけを完全に払拭することはできなかつたのです。残された課題は、特別区の法的な性格の明確化です。特別区の運動はさらにこのあとの5冊目へと続くこととなります。

特別区の自治権拡充運動関連年表

昭和39年 (1964)	1・21	閣議、首都行政行詰まりで自治法改正決定 政府、改正自治法案国会に提出
	7・1	都、事務事業移管対策本部設置
	10・10	都区連絡懇談会、都区間の連絡調整開始 東京オリンピック開会
	11	改正地方自治法公布
昭和40年 (1965)	3・15	「都議会黒い霧事件」発生
	4・1	改正地方自治法施行
	6・2	都区協議会（法定）発足
	7・4	地方議会解散の特例法公布・施行
	14	都議会臨時会、全会一致で解散議決
	23	参議院議員選挙、東京地方区自民党全滅 刷新都議会選挙、自民党大敗
昭和41年 (1966)	1・29	戦後初の特例公債（赤字国債）発行
昭和42年 (1967)	8・22	公害審議会中間報告（政府と企業の無過失責任強調）
	1・29	衆議院議員選挙、自民党得票率50%割れ
	4・1	特別区人事・厚生事務組合発足
	15	統一地方選挙、自民党府県・都市部で後退 都知事に社共推薦の美濃部亮吉当選
	16	区議会議員選挙、各区で自民党退潮の兆し ロブソン、都政調査のため来日
	23	美濃部亮吉都知事就任
	5・2	練馬区議会、区長不信任案を可決
	8・3	練馬区長、23区初の区議会解散権行使
	9・2	練馬区議会議員選挙、自民党過半数割れ 公害対策基本法公布・施行
	26	第12次地方制度調査会発足 区長を選ぶ練馬区民の会結成 練馬区民の会、条例制定請求署名の代表者 証明書交付申請 練馬区、代表者証明書交付を拒否

12・9	練馬区民の会、東京地裁へ提訴	昭和43年 (1968)	2・1 4・1 6・6 8・27 10・18 11・28	都知事、「長谷部委員会」を設置 都知事、「都留委員会」を設置 東京地裁、練馬区民の会勝訴(区側控訴) 第12次地方制度調査会中間答申 第13次地方制度調査会発足 東京高裁、練馬区の控訴棄却(住民勝訴) 都、総務局に特別区制担当副主幹を設置	昭和44年 (1969)	1・18 2・28 4・1 6・4 7・18 9・10	ロブソン、再来日 議長会、要望事項について統一見解決定 都、各区に公害課を設置 第13次地制調、特別区代表の意見聴取 第13次地制調、都知事の意見聴取 都議会議員選挙、自民党第一党に復活 第4次長谷部委員会発足 ロブソン、第2次報告を提出
10・15	第13次地方制度調査会中間報告 第14次地方制度調査会発足	昭和45年 (1970)	1・16 5・27 7・18 9・5 10・26 11・20 12・18	長谷部委員会第1班、中央・墨田・練馬各区より現状と問題点を聴取 長谷部委員会、第4次助言提出 初の「光化学スモッグ被害」杉並区で発生 東京湾、基準超す鉛とカドミウム検出 都、公害局発足 第14次地制調、大都市制度に関する答申 第64臨時国会、公害関係14法成立	昭和46年 (1971)	6・24 7・28 10・8 11・15	中野区、23区初の区長準公選条例可決 練馬区中心に大規模光化学スモッグ発生 中野区議会、準公選条例を継続審査に決定 中野区議会、23区初の革新区長を選任 第15次地方制度調査会発足
2・15	江戸川区民の会、直接請求署名簿提出	昭和47年 (1972)					

5・6	中野区特別区制度調査会（辻会長）発足	昭和48年 (1973)	12・1	品川区議会、23区初の準公選区長選任	昭和49年 (1974)	2・19	23区議会、衆参五党代表を招き「区長公選等実現決起大会」開催
6・11	田中角栄通産相、「日本列島改造論」発表		11・12	品川区、区長準公選方式の区民投票実施		3・5	第72国会、改正地方自治法案再提出
7・31	品川区議会、準公選条例案全会一致で可決		10・26	品川区、区長準公選方式の区民投票実施		4・15	中野区、特別区制度調査会本答申
8・9	都知事、品川区長職務代理の議決取消審査請求棄却（議決適法と判示）		9・14	自民党都連会長、自治大臣に区長公選選言地制調に区長選任制を諮問		5・21	区長会、特別区政調査会第1回総会開催
9・24	自民党都連会長、自治大臣に区長公選選言地制調に区長選任制を諮問		10・30	第15次地制調、区長公選制等を答申		6・1	衆議院、改正自治法案可決参議院送付
10・16	品川区議会、準公選条例案全会一致で可決		11・12	品川区、区長準公選方式の区民投票実施		10・23	改正自治法公布、区制度改革4月1日施行
11・16	品川区議会、区長準公選条例可決		12・1	品川区議会、23区初の準公選区長選任		10・23	「東京都事務事業移管等対策本部」設置
11・16	品川区議会、23区初の準公選区長選任					10・23	改正地方自治法施行令公布
8・6	中野区特別区制度調査会中間答申					10・23	「特別区事務事業移管等対策本部」設置
9・10	大田区議会、準公選条例により区長選任					10・23	都区協議会、移管対象事務事業細目及び配属職員身分切替等、当面の措置合意
9・27	第71国会終了・改正自治法案審議未了廃案					10・23	「特別区政調査会、特別区政のあり方を答申
10・16	練馬区議会、準公選条例により区長選任					10・23	改正地方自治法、特別区制度改革の施行
11・16	区長会、特別区政調査会（辻会長）設置					10・23	統一地方選挙、美濃部都知事3選
						10・23	23区一斉に区長選挙

主要参考文献等（*印は「特別区自治情報・交流センター」公益財団法人特別区協議会事業部所蔵）

- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括編（その七〜十）』特別区協議会、昭和47（1972）年*
- 浅井幸七『区政春秋（22）』特別区協議会、昭和41（1966）年*
- 浅井幸七『区政春秋（23）』特別区協議会、昭和42（1967）年*
- 浅井幸七『区政春秋（24）』特別区協議会、昭和43（1968）年*
- 浅井幸七『区政春秋（25） 上・下』特別区協議会、昭和46（1971）年*
- 足立区議会史編さん委員会編『足立区議会史』足立区議会、昭和58（1983）年*
- 板橋区地方自治制度研究会『板橋区地方自治制度研究会（中間報告）板橋区が目指す自治制度改革』板橋区政策経営部政策企画課、平成22（2010）年*
- 今泉 清「準公選運動は逮捕できない（3月14日の政治と区長準公選運動（東京都江戸川区）」『市民』通号8、昭和47（1972）年
- 岩内忠雄「永かった区長公選への道と中野革新」区政三カ年の功罪』岩内忠雄、昭和50（1975）年*
- 江戸川区『江戸川区史 第二巻』江戸川区、昭和51（1976）年*
- 大島太郎（a）「条例制定運動と裁判―練馬区長「準公選」市民運動について」『専修法学論集』第5号、昭和43（1968）年
- 大島太郎（b）「市民運動としての『区長準公選』」『行政管理』1972年11月号、昭和47（1972）年
- 大住広人「区長準公選に見る転回軸―『合法性』の虚構と住民運動」『エコノミスト』50（39）、昭和47（1972）年
- 大田区編『大田区政五十年史 通史・事業史』大田区、平成9（1997）年*
- 大田区編『大田区政五十年史 年表・資料・索引』大田区、平成9（1997）年*
- 大田区議会事務局編『おた区議会だより 縮刷版（1〜100号）』、平成3（1991）年*
- 大日向都議会議長監修『刷新都議会この四年』都政新報社、昭和44（1969）年
- 大森彌著・特別区協議会編『特別区制度改革の軌跡』学陽書房、平成25（2013）年*
- 景山道雄「品川区における区長準公選の経過と意義」『都政人』1972年12月号、昭和47（1972）年
- 神原 勝「区長準公選が生み出したもの」『都市問題』第98巻第3号、平成19（2007）年*

- 北区議会史編纂調査会編『北区議会史 通史編』北区、平成6（1994）年*
- 銀林 浩他「3月14日の政治と区長準公選運動」『市民』通号8、昭和47（1972）年
- 区長を選ぶ練馬区民の会記録刊行委員会編『練馬準公選運動の記録』、昭和44（1969）年
- 江東区議会だより編集委員会編『江東区議会だより 縮刷版』江東区区議会、昭和61（1986）年*
- 桜井昭平（a）「区長準公選条例」をめぐる法律上の課題1」『法律のひろば』25（10）、昭和47（1972）年
- 桜井昭平（b）「区長準公選条例」をめぐる法律上の課題2」『法律のひろば』25（11）、昭和47（1972）年
- 六戸常寿「特別区長準公選条例」別冊ジュリスト215号 地方自治判例百選「第4版」、平成25（2013）年*
- 自治省編『改正地方制度資料 第十八部』自治省、昭和51（1976）年*
- 自治省編『改正地方制度資料 第十九部』自治省、昭和51（1976）年*
- 自治大臣官房企画室編『地方制度調査会答申集（第1次〜第22次）』自治省、平成2（1990）年*
- 自治庁編『改正地方制度資料 第八部』自治庁、昭和28（1953）年*
- 品川区編『品川区史 通史編 下巻』品川区、昭和49（1974）年*
- 品川区編『品川区史 統資料編（三）』品川区、昭和51（1976）年*
- 品川区編『品川区史 歴史と未来をつなぐまわしながわ2014』品川区、平成26（2014）年
- 品川区議会事務局編『特別区制施行35周年記念 品川区議会だより 縮刷版（創刊号〜第65号）』品川区議会、昭和57（1982）年*
- 品川区企画広報部編『広報しながわ 縮刷版 No.2』品川区、昭和57（1982）年*
- 品川区自治権確立期成連盟『住民自治の実現に向けて―三十八年の軌跡―』平成12（2000）年*
- 篠原 一（a）「公選実現への創造的提案―準公選の法律学と政治学」『区長準公選―その思想と方法』掲載、昭和46（1971）年*
- 篠原 一（b）「正当性を失ったものは誰か―直接請求をめぐる二つの事件」『市民』通号8、昭和47（1972）年
- 柴田吉郎「特別区における区長選任の問題点について」『東京都自治年報 第58号』東京都、昭和34（1959）年*
- 渋谷区議会編『渋谷区議会史 通史編 昭和五十年〜平成十一年』渋谷区議会、平成17（2005）年*
- 昭和史研究会編『昭和史事典』講談社、昭和59（1984）年

- 新宿区議会編『新宿区議会史 通史編』新宿区議会、平成9（1997）年*
- 新藤宗幸「特別区制度と大都市行政―地方自治法改正をめぐる―」『都市問題』第65巻11号、昭和49（1974）年*
- 杉並区議会事務局編『杉並区議会だより 縮刷版 No.1』、平成5（1993）年*
- せたがや百年史編纂委員会編『せたがや百年史 下巻』世田谷区、平成4（1992）年*
- 世田谷区編『世田谷区史年表稿』世田谷区、昭和50（1975）年*
- 多賀栄太郎・高木鉦作「準公選区長の誕生と区民参加の展望」『都政』第18巻2号、昭和48（1973）年*
- 高木鉦作（a）「区長公選と事務移譲」『都市問題』第65巻11号、昭和49（1974）年*
- 高木鉦作（b）「区長公選制の復活と特別区の自治」『年報行政研究』第12号、昭和51（1976）年*
- 高柳信一「第三者の発案権による区長選出―練馬区長 準公選 判決をめぐる―」『法学セミナー』、昭和43（1968）年
- 田中角栄「日本列島改造論 8版」日刊工業新聞社、昭和47（1972）年*
- 千代田区総務部政史編纂室編『新編千代田区史 区政史編』千代田区、平成10（1998）年*
- 辻清明「都市行政 ロンドンと東京―ロブソン報告の基調」『法律時報』第40巻第3号、昭和43（1968）年*
- 東京都・東京市政調査会編『ウイリアム・A・ロブソン教授講演集』、昭和42（1967）年*
- 東京都『東京都政概要 昭和38年版』東京都、昭和38（1963）年*
- 東京都『東京都政概要 昭和41年版』東京都、昭和41（1966）年*
- 東京都『東京都政概要 昭和47年版』東京都、昭和47（1972）年*
- 東京都『東京都政五十年史 通史』東京都、平成6（1994）年*
- 東京都議会事務局法制部編『国会・政府機関の審議にあらわれた東京都の制度に関する資料（7）』、昭和40（1965）年*
- 東京都企画調整局『東京都政に関する第2次報告書』東京都、昭和44（1969）年*
- 東京都企画調整局『東京都政概要 昭和43年版』東京都、昭和43（1968）年*
- 東京都行財政担当専門委員助言『特別区・市町村制度および都の区域をこえる広域行政のあり方』東京都企画調整局、昭和45（1970）年*
- 東京都広報室広報部普及課編『週刊とちよう 縮刷版』東京都弘済会、昭和41（1966）年*
- 東京都財政史研究会『東京都財政史（下巻）』東京都、昭和45（1970）年*

- 東京都政調査会編『特別区の行政と政治―区政白書―1970』東京都政調査会、昭和45（1970）年*
- 東京都政調査会編『区長選挙―その思想と方法―東京都政調査会、昭和47（1972）年*
- 特別区協議会『特別区政研究3―昭和40年改革―特別区協議会、平成25（2013）年*
- 特別区協議会『特別区政の動き―昭和48年度版―特別区協議会、昭和52（1977）年*
- 特別区協議会『特別区政の動き―昭和50年特別区制度改革の記録―特別区協議会、昭和52（1977）年*
- 特別区協議会『昭和45年度特別区議会議長会会議概要報告書』特別区協議会、昭和46（1971）年*
- 特別区協議会『議長会会議経過（23特別区議会）』特別区協議会、昭和47（1972）年*
- 特別区協議会『特別区政研究6 特別区長選挙運動』特別区協議会、平成28（2016）年*
- 特別区政調査会編『特別区政のあり方について―区長選挙と特別区の自治―特別区協議会、昭和50（1975）年*
- 豊島区議会史編纂委員会編『豊島区議会史―通史編』豊島区、昭和62（1987）年*
- 豊島区史編纂委員会編『豊島区史―資料編六』豊島区、平成2（1990）年*
- 都政新報社編『長谷部委員会助言集』都政新報社、昭和44（1969）年*
- 都政新報社編『区長選挙実現の記録』都政新報社、昭和47（1972）年*
- 永井辰男『区長選挙と自治の原点―注目される品川区長選挙方式（市民レポート）』『市民』通号10、昭和47（1972）年
- 長尾与志雄『住民参加の記録―品川区長選挙の実現とその過程から』『都政』第18巻1号、昭和48（1973）年*
- 中島忠能『特別区政の改革についての覚書（その一）―特別区に性格』『自治研究』第50巻第10号、昭和49（1974）年*
- 中島忠能『特別区制の改革についての覚書（その7・完）』『自治研究』第52巻2号、昭和51（1976）年*
- 中野区『中野区史、昭和編3』中野区、昭和48（1973）年*
- 中野区『特別区制度調査会会議録』1～11巻（1～50回）、昭和47（1972）年5月6日～昭和49（1974）年*
- 中野区議会史編さん委員会編『中野区議会史―区制50周年記念―本史』中野区議会、昭和62（1987）年*
- 中野区特別区制度調査会『特別区制度に関する中間答申―区長の選任方法を中心にして』、昭和48（1973）年*
- 中野区特別区制度調査会『特別区の制度とその運営について』、昭和49（1974）年*
- 成田頼明『都区制度の改革と都区間の新たな役割分担』『ジュリスト』No.1140、平成10（1998）年*
- 練馬区『練馬区議会史』練馬区議会、平成3（1991）年*

練馬区『練馬区史 現勢編』練馬区、昭和56（1981）年*

羽生正則「特別区の区長準公選運動とその問題点」『自由と正義』24（7）、昭和48（1973）年*

原口一次「準公選条例への六つの疑問—期待できない効力の確保—」『区長準公選—その思想と方法』掲載、昭和46（1971）年*

原野 翹「特別区長準公選条例」『別冊ジュリスト71号 地方自治判例百選「第1版」』、昭和56（1981）年*

針生誠吉『自治体憲法学』学陽書房、昭和51（1976）年*

文京区自治権拡充協議会編『文京区自治権拡充協議会のあゆみ』、平成13（2001）年*

牧信一郎「どっこい生きてた下町の心意気—江戸川の区長準公選運動にみる」『市民』通号7、昭和47（1972）年

槇島久雄「都区連絡懇談会及び都区財政調整協議会の設置について」『東京都自治年報 第60号』東京都、昭和36（1961）年*

三浦 眞「特別区長準公選制の歴史的背景—中野区長準公選制条例案を契機に」『法学セミナー』、昭和46（1971）年

港区議会史編さん委員会編『港区議会史 通史編』港区議会、平成5（1993）年*

目黒区史研究会編『目黒区五十年史』目黒区、昭和60（1985）年*

湯山大和「練馬区長準公選の現段階—問われる区議会の資質と能力」『都政』第18巻1号、昭和48（1973）年*

ロブソン報告研究会編『ロブソン報告の研究』、昭和44（1969）年*

和田英夫「区長公選と地方自治」『行政管理』1972年11月号、昭和47（1972）年

Robson, W.A. *Report on Tokyo Metropolitan Government*. December, 1967. 『東京都政に関する報告書』東京都・東京市政調査会、昭和43（1968）年*

Robson, W.A. *Second Report on Tokyo Metropolitan Government*. December, 1969. 『東京都政に関する第2次報告書』東京

都企画調整局、昭和44（1969）年*

その他各区議会事録（千代田区、新宿区、文京区、墨田区、江東区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区、中野区、杉並区、豊島区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区）

相見昌吾氏より寄贈 品川区準公選に係るポスター等関連資料*

掲載写真一覧

- 巻頭 品川区議会前に設置された看板 品川区議会事務局『特別区制施行35周年記念 品川区議会だより 縮刷版（創刊号～第65号）』、昭和57（1982）年
- 巻頭 条例案を全員起立で可決（品川区議会） 品川区企画広報部編『広報しながわ 縮刷版 No.2』品川区、昭和57（1982）年
- 巻頭 立候補者の街頭演説 品川区編『品川区史 歴史と未来をつなぐまち しながわ2014』品川区、平成26（2014）年
- 巻頭 立会演説会 品川区議会事務局『特別区制施行35周年記念 品川区議会だより 縮刷版（創刊号～第65号）』、昭和57（1982）年
- 巻頭 準備に追われる区民投票実施本部 品川区企画広報部編『広報しながわ 縮刷版 No.2』品川区、昭和57（1982）年
- 巻頭 11月12日の投票所のように 品川区自治権確立期成連盟『住民自治の実現に向けて三十八年の軌跡』、平成12（2000）年
- 巻頭 投票用紙の様式 品川区議会事務局『特別区制施行35周年記念 品川区議会だより 縮刷版（創刊号～第65号）』、昭和57（1982）年
- 二一 就任のあいさつをする大内区長 中野区『中野区史 昭和編 3』中野区、昭和48（1973）年
- 三一 中野区準公選条例の公聴会（昭和46年8月24日） 中野区『中野区史 昭和編 3』中野区、昭和48（1973）年
- 三一 都知事から裁定書を受ける区長職務代理者 品川区企画広報部編『広報しながわ 縮刷版 No.2』品川区、昭和57（1982）年
- 三一 管理委員会と立候補者間の協定書 品川区議会事務局『特別区制施行35周年記念 品川区議会だより 縮刷版（創刊号～第65号）』、昭和47（1972）年
- 三一 協定書に調印を終えて握手する両候補 品川区議会事務局『特別区制施行35周年記念 品川区議会だより 縮刷版（創刊号～第65号）』、昭和47（1972）年
- 四一 ロブソン博士（東京市政調査会内自室にて） 東京都・東京市政調査会編『ウイリアム・A・ロブソン教授講演集』、昭和42（1967）年
- 四一 美濃部知事に「人事管理に関する助言」を手渡す長谷部会長 都政新報社編『長谷部委員会助言集』都政新報社、昭

和44 (1969)年

- 四・三 特別区制度調査会の審議風景 中野区『中野区史 昭和編 3』中野区、昭和48 (1973)年
- 五・一 区長公選等実現決起大会 大田区議会事務局編『おおた区議会だより 縮刷版 (1) 100号』、平成3 (1991)年

本書の作成は、公益財団法人特別区協議会 事業部調査研究課
令和元年度東京大都市地域の物語プロジェクトチームで行いました。

[東京大都市地域の物語プロジェクトチームメンバー] (五十音順)
有馬慶子 大和久きよ子 中嶋茂雄 中原正淳 波多野真里子
[編集・デザイン協力] 現代書館／加藤さよ子

東京大都市地域の物語 4
東京23区 運動のひろがり

令和2(2020)年3月初版発行

公益財団法人 特別区協議会

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋三丁目5-1 (東京区政会館4階)

TEL : 03-5210-9783 / FAX : 03-5210-9873

<http://www.tokyo-23city.or.jp/>

IB2000

©2020 Tokubetsusukkyogikai Printed in Japan ISBN978-4-7684-7044-2



とくべつクマ[®]
特別区協議会

