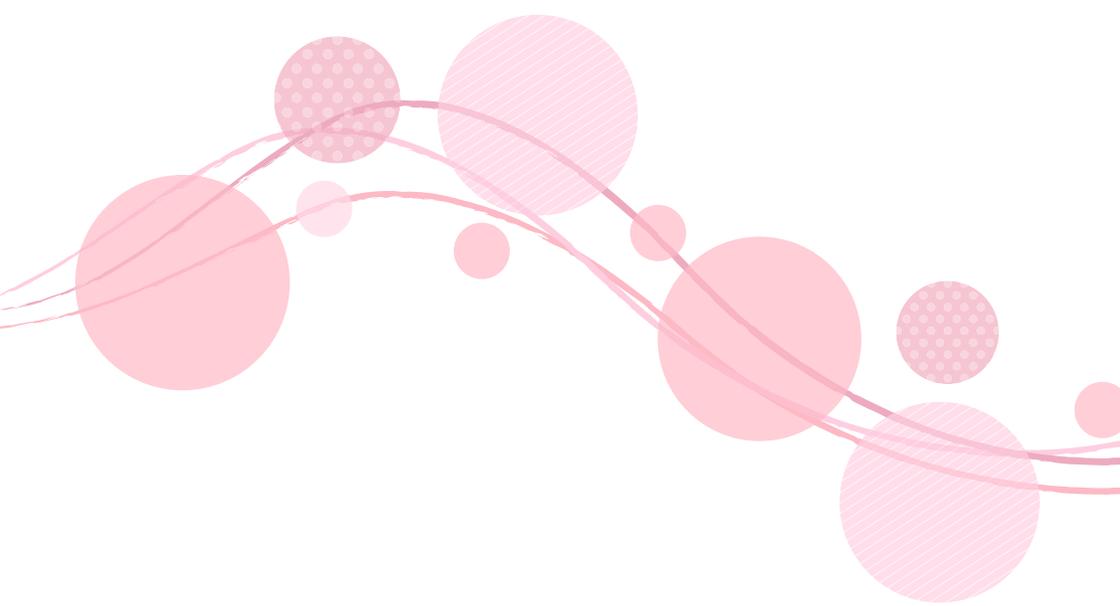


23東京
区

復権への みちのり

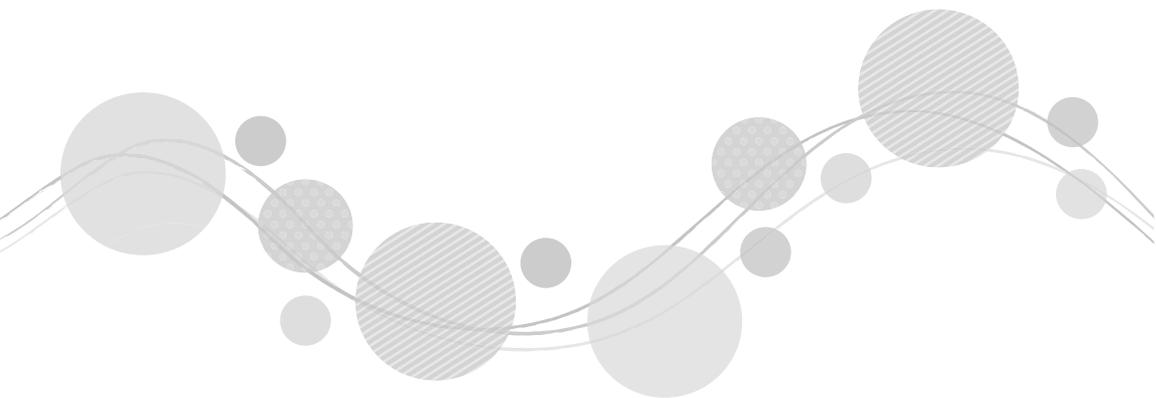
東京大都市地域の物語 5



復権への みちのり

23東京
区

東京大都市地域の物語5



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、そのような資料に基づいてたどり、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」にむけた序奏として、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5冊目は、昭和50（1975）年に区長公選制が復活したところからはじまり、25年にわたる運動をへて、ついに平成12（2000）年、基礎的な自治体として名実ともに復権をはたすまでをたどります。



東京大都市地域の位置

目次

はじめに	3
復権へのみちのり	9
一 新たなステージ	10
公選区長の復活／事務の移管／都の職員から区の職員へ	
二 法改正前夜の協議	15
二一 協議のはじまり	15
二二 協議の主導権	18
基本方針／重点事項／都との合意	
三 人事権の確立	36
三一 配属職員の廃止	36
「都の区」の職員／区職員の増加／共同採用／区の職員へ	
三二 独自の人事制度	46
連合方式への協議／特別区政調査会では／地方公務員法の改正／ 人事委員会の設置／更なる答申	

四 特別区の自治のすがた……………56

四―一 特別区の憲法 56

四―二 改革から構想へ 59

四―三 思索の過程 70

四―四 都の呼応 91

五 都区連携の歩み……………100

五―一 財政破たん 100

不況のあり／惨憺^{さんたん}たる幕引き

五―二 ともに求める改革 105

知事の擁立／財政再建への協力／都区合意へ

五―三 法改正の入口 118

「1万人の集い」／シンポジウム／険しい登り口

五―四 紆余曲折 125

改革の促進／労使の認識／正式受理／暗転

六 清掃移管史の閉幕と復権……………138

六―一 長年の懸案―前史 1

138

都の事業へ／都区間の攻防／転機

六一二 おもわぬ躓き―前史2 146

内乱／後遺症／現状のまま／答申不実行

六一三 最後の攻勢 155

見送り後の方針／焦燥感／三者のテーブル／再び労使交渉／
膠着の打開／一括委託の波紋／復権の集大成

終章 新たな旅立ち……………188

特別区の自治権復権運動関連年表……………190

主要参考文献等……………195

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「基礎的な地方公共団体」ではなく、広く一般的に使われている「基礎的な自治体」を用いていますが、章によっては、当時の特別区内で用いられた「基礎的な自治体」（「基礎自治体」と表記することがあります。また、引用文については、原文のまま記載しています。
- 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。

復権へのみちのり

「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」をへて、「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、基礎的な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）年に大幅な事務権拡大をえるまで、第4冊目『東京23区 運動のひろがり』では、区民から始まった区長選挙運動を契機に、昭和49（1974）年に区長公選等の基礎的な自治体としての権限を取り戻すまでのお話でした。

今回の第5冊目は、法律上も基礎的な自治体と明文化されるよう、さらに運動がつけられていくところの話になります。人事権や事務の移管に伴う体制整備がつけられる一方、特別区政調査会では、その間に様々な提言が行われます。また、課題となっていた清掃事業の区移管が法改正の必要不可欠な前提と位置づけられたことから、都と区はこの課題の解決にむけ協議をつづけていきます。そして、平成10（1998）年の地方自治法の改正により、特別区は基礎的な自治体であると明記されます。

一 新たなステージ

昭和50（1975）年4月27日は、特別区にとって記念すべき日でした。この日、24年ぶりに区長の選挙が行われたのです。23区の長い運動によって復活した区長公選は、「身近な政府」をめざす区にとって、新たなステージへの重要な出発点となりました。この改革を実現した昭和49（1974）年の地方自治法改正は、事務や人事の面でも特別区の自治を大きく進展させるものでした。

◆公選区長の復活

選挙の結果、区長は表1のように決まりました。23名のうち、16名は任命制の区長から公選の区長に移行し、あとの7名も元区長や助役、区議会議員、区管理職といった顔ぶれで、全員が「区政のプロ」でした。

当選した区長は口々に、「区内を歩いてみて、区長の名前は知っているが、顔を見るのははじめてだ。公選だから区長の顔が見られるという声を聞いた。」「いままで、区長の顔を見たことなかったともいわれたが、その意味でも選挙はいいものだと痛感した。」「区長選で町の裏から裏、路地から路地をまわってみると、本当に一度もまわったことがないところがある、自分ではわかっていると思っていたが、実際には区全体をつかめていなかったという反省をしみじみ感じた。」「選挙カーに乗っていて、子どもたちがワイワイ

表1 公選区長一覧（投票日：昭和50（1975）年4月27日）

23区全体の投票率 55.4（55.37）%

区名	区長	職歴	歳	投票率	候補者数	
1	千代田	遠山 景光	千代田区長	68	57.9%	2
	中央	横関 政一	中央区助役	67	無投票	1
	港	川原 幸男	港区助役	61	51.6%	3
	新宿	山本 克忠	新宿区長	68	50.2%	2
2	文京	遠藤 正則	文京区長	60	53.9%	2
	台東	内山 榮一	台東区議	63	63.1%	2
	北	小林 正千代	北区長	68	62.5%	5
	荒川	国井 郡弥	荒川区長	75	64.9%	2
3	品川	多賀 榮太郎	品川区長	64	55.2%	3
	目黒	塚本 俊雄	目黒区助役	63	50.8%	2
	大田	天野 幸一	大田区長	64	50.2%	2
	世田谷	大場 啓二	世田谷区議会 事務局長	52	49.6%	3
	渋谷	天野 房三	渋谷区助役	55	48.1%	3
4	中野	大内 正二	中野区長	61	54.1%	3
	杉並	菊地 喜一郎	杉並区長	69	45.5%	2
	豊島	日比 寛道	豊島区長	63	52.1%	2
	板橋	加部 明三郎	板橋区長	69	57.7%	2
	練馬	田畑 健介	練馬区長	54	56.8%	2
5	墨田	山崎 榮次郎	墨田区長	64	64.2%	2
	江東	小松崎 軍次	江東区長	72	61.2%	2
	足立	長谷川 久勇	足立区長	67	60.3%	3
	葛飾	小川 孝之助	葛飾区長	75	60.7%	4
	江戸川	中里 喜一	江戸川区長	62	62.7%	3

注：本表は、東京都政調査会編『公選区長時代のはじまり』を基に作成しています。

手を振ってくれると嬉しいね。「…」自分がまさに地域の中にいるんだと実感がわいてくる。」などと、公選の責任を実感したことを語っています。

◆事務の移管

改正された地方自治法では、特別区の事務の定め方が大きく変わりました。それまで特別区の事務は列挙されたものに制限されていましたが、改正後は基本的に一般の市と同じ事務を行うことになりました。ただし、法令の特例により、一般には市の事務でありながら都が行うものがある一方、一般には府県や政令市の事務でありながら特別区が行うものがあります。後者にあたるのが保健所で、このとき都から区に移管されました。法改正にあわせて東京都から96項目の事務が特別区に移管されました。法令によるほか、都区協議による移管や委任されたものも加えた107項目のうち、伝染病院の設置や医療法に基づく病院の監視、薬事法・狂犬病予防法・食品衛生法の一部など11の事務事業については引きつづき都区協議し、条件が整い次第区へ移管することとされました。

◆都の職員から区の職員へ

このときの改革では、職員の位置づけに大転換がありました。昭和50（1975）年4月1日に、前日まで都の職員であった3万人余という小さな市の人口に匹敵するような職員が、一斉に区の職員に切り替わったのです。配属職員制度の廃止によります（第三章の三・一「配属職員の廃止」を参照）。特別区の誕生以来

の課題であった人事権の確立がようやく実現しました。^{*1}

3月31日から4月1日にかけて、都や国の関係者は、固唾を飲んで特別区のようにすを見守っていました。

それは、「都の職員が区の職員にすんなり変わってくれるかということだった。自治省も、各職員が不利益処分を人事委員会に申し立てることにより、機能麻痺を起こしてしまうのではないかと危惧していた^{*2}」ところが、何事も起こらず、平常と変わらないままに過ぎていきました。「それから数日間はどうなるかと思っただが、結局はなにもしらず一同ほっとした」のでした。この時、区にいた配属職員によれば、「職員の中からの大きな反対もなく、ほとんどの者が処遇面での影響もないことから「…」身分切り替えがスムーズに進んだ」と語っています。とはいえ、職員に影響がなかなかったわけではなく、次のようにも語られています。「この地方自治法改正で影響があったことと言えば、『あの都本庁でいつか働けるのではないか』という期待を捨てなければならなかったことである。それ以前は例年都と区の間での異動があり、もしかしたらいつか、という期待があった。」

移管の時保健所に勤務していて、区職員に切り替わった職員は、当時のことを振り返り、「身分が切り替わるということは、一見大きな変化にも感じられるが、職場内の空気が劇的に変わったとか、業務への影響があったとは思えなかった。ただ、入都式が千代田公会堂で盛大に行われていたのが区単位の入区式となったことを覚えている。」と回顧しています。また管理職として区に配属されていた職員は、「区に愛着を感じ始めていた時でもあり、区の職員に身分が切り替わっても動揺はなかった」と語っています。

*1 配属職員制度時代のようなすは、次のような回想からその一端をうかがうことができます。「例えば千代田区の企画部長の名刺には『東京都参事千代田区企画部長』と記載され、東京都の部長であることを強調していた。『…』区が部長ポストを一つ増やそうと都に頼みに来ると、当時、怖い行政係長が、それをチェックして認める・認めない、などというやりとりをしていた。このように、1975（昭和50）年の制度改革以前は区長に人事権がなかったの、今では考えられないような状態であった。」（特別区協議会『特別区政研究1』）

*2 以下の引用は、特別区協議会『特別区政研究1』によります。



公選区長への提言

国際基督教大学教授辻清明氏は、「区民に説得する勇気を」と公選区長へ提言しています。

そのなかの一説を紹介します。「こんどの区長選の影響は、有権者に対する波及効果よりも、むしろ、区長さんへの大きな刺戟となった点に、大きい意味があったと思います。私は、ここ、二、三年来区政調査の仕事を依頼されている関係から、かなり多くの区長さんにお会いする機会をもちました。当選された区長さんは、どなたも、こんどの公選、すなわち区民による洗礼について、本当に身の締まるおもいがしたと告白していられます。いままでだと、四年ごとに、どちらかといえば区民よりも区議会筋の顔ばかりが気になっていたが、こんどはそういう気持ちから解放されたとか、長い間区役所につとめていたが、こんど初めて直接いろいろの区民の顔に接したり、行ったこともない裏通りなどに入ってみて、これまで気付かなかった区民生活の実態に触れ、大変な勉強になった。この体験をこれからの区政に生かしたいと、新鮮な抱負を語ってられました。これこそ、住民に密着する地方自治体の長の真の姿ともいえましょう。東京都の区は、名称こそ区ですが、その規模からいえば、通常の都市や大都市に匹敵するわけですから、普通の市長なら当然もっている覚悟が、東京二三区の区長にも、ことし始めて必要になったということでしょう。」「区はなんといたても、財源や事務が、中央各省や都からきびしく制限されていますから、区長の方に主観的な熱意があっても、実現が難しい客観的条件もあります。できることとできないこと、なぜできないかを区民にはっきりと説得する勇気もって頂きたいと思います。」（『公選区長時代のはじまり』）

二 法改正前夜の協議

昭和50（1975）年4月からはじまる特別区制度の改革は、昭和47（1972）年10月に発表された第15次地方制度調査会の答申に端を發します。都区関係を大きく変えるこの答申が短期間に、ほぼ全面实施の形で具体化されたことは、都区関係に限定されていたにしても、稀有な事例であるといわれています。この章では、特別区と都の立ち位置を決めることになる事務移管を中心に、積年の「特別区の悲願」である法改正の結実を目前に、特別区長会がすばやく準備を整え対応していったようすをみていきます。

二一 協議のはじまり

都は、第15次地方制度調査会の答申がでた翌日の昭和47（1972）年10月27日に「特別区制度改革に関する対策協議会」を設置します。次いで、11月16日開催の定例区長会で、都区協議会の下部組織として「事務事業移管対策協議会」を設置すること、また、区側メンバーは助役が適當であることを説明します。これを受けて特別区長会は、助役会を協議会の担当とし、代表メンバーの選任は助役会の意見を聴いて特別区長会役員会で決定することにします。

この11月定例区長会の終盤で、区長は、東京都主導ではなく、自らの考え方を打ち出していくために、自主的な調査検討組織として「特別区制度改革対策協議会」の設置について話し合います。その結果、全員設置について異存はなく、メンバー構成については、各ブロックの自主性に任せ、学識経験者^{*1}も数人加えることとし、正副会長に一任します。また、特別区協議会常務理事も委員として入れることにします。

設置された特別区制度改革対策協議会は、これから設置される都区協議会の下部組織との混同を避けるために「区対協」と呼ばれ、発足後ただちに特別区長会の要望書を作成し、関係方面に働きかけることとなります。

作業に入った「区対協」は、正副会長区（目黒区・板橋区）の企画課長を加えて、これまで都があたかも市のように行ってきた細かな仕事をすべて洗い出すなど点検作業をすすめ、はやくも12月7日には「特別区制度改革に関する要望書」をとりまとめ、昭和48（1973）年1月22日、特別区長会会長・特別区協議会長会会長の連名で自治大臣に提出します。この要望の趣旨は、第15次地方制度調査会答申が、区長公選制の採用にあたっては、「住民により選挙された区長が適切にその責任を果たすことができるよう関連諸制度を整備しない限り制度改革の成果は期待できない」と指摘しており、この際、「住民の日常生活に密着した事務を処理」し、「区民の生活の安定と福祉の向上を図ることは、特別区の責務である。」という考え方に立った法改正を具体的事項も添えて求めたものです。

地方自治法改正法案は、3月8日に第71回国会に提出され、9月27日に審議終了（このシリーズの第4冊目『運動のひろがり』の第五章を参照）で廃案となりますが、昭和49（1974）年3月5日、第72回通常

国会に再提案され、衆議院地方行政委員会で審議が始まります。あわせて政令についても自治省中心に改正作業がはじまると、同月13日、「一般市ならびに保健所設置市の処理する事務は、原則として、すべて特別区が処理すべき」との区側の基本的な考え方を政令改正にも反映させるため、自治大臣に要望することを決め、さっそく16日に特別区長会会長名で政令改正の具体的内容を添えた要望書を提出します。

一方、昭和47（1972）年12月14日開催の都区協議会で、「事務事業移管対策協議会」が設置されますが、同月27日の第1回は、地方自治法改正案は成立が微妙であるとの都側の得た情報の説明、翌年の48（1973）年3月6日の第2回は、都側からの地方自治法の一部を改正する法律案についての説明、4月7日の第3回は、第71回特別国会で内閣から衆議院に送付された改正法案の読会で終わります。同月9日、特別区長会は、都区協議会などの区側検討組織に「区対協」を組込んで体制を整えます。しかし、その後、都区協議会の具体的な動きはありませんでした。

こうしたなか、特別区の新しいステージへの動きを見届けた浅井幸七特別区協議会常務理事は、昭和48（1973）年5月、「区対協」に学識経験者として参加していた横田政次氏に後事を託します。

*1 学識経験者 特別区長会会長からの要請により就任した学識経験者は、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の3氏でした。

二二二 協議の主導権

昭和49（1974）年6月1日、「地方自治法の一部を改正する法律」が公布されると、都は、同月4日、東京都事務事業移管対策本部を設置し、12日には「特別区への事務事業移管等に関する基本方針」を決定します。

こうした都の動きに呼応して、特別区長会は、6月の定例会で特別区事務事業移管等対策本部（表2参照）を設置し、都との交渉に臨む区側の方針を立てるために、事務局に「事務事業移管等に関する基本方針（案）」の作成と「法令によらない移管事務事業」の検討を下命します。あわせて、特別区長会の事務局をとめる特別区協議会の事務処理体制の整備を命じるなど万全の体制づくりに入ります。特別区と都に対策本部ができたことから、混同を避けるため、関係者は「区側対策本部、都側対策本部」と使いわけしています。

◆基本方針

第1回の区側対策本部会議は、昭和49（1974）年7月16日の特別区長会終了後に開催されます。

会議では「事務事業移管等に対する基本方針（案）」について、特別区協議会に新たに設置された調査部^{*1}の初代部長の河野國彦氏が、「今回の地方自治法等の改正は、基礎的の地方公共団体たる特別区の自主性の確立と、住民福祉の一層の向上を目指すものであり、事務事業の移管等の成否は、特別区の将来を^ぼ卜するもの

表2 区側対策本部の機構と体制

区分	構成	構成員		参 考			
				備 考	役 割		
本 部	本部長	特別区長会会長	特別区長会役員	本部役員会議	本部会議	基本方針及び 都区協議会に付議 する事案等の審議 ・決定	
	副本部長	特別区長会副会長					
	本部 役員	本部役員					特別区長会幹事
							前役員区長
							常務理事
			上記以外の区長				
	事務局	事務局長	常務理事			付議案件の調査・ 作成	
調査員		本部長指定区職員					
局庶務		特別区協議会			本部の庶務		
下 部 組 織	幹事会	助役会役員	事務事業移管対 策協議会区側構 成員と同じ	事務事業移管対 策協議会区側構 成員と同じ	本部会議等に付議 する事案の調査・ 審議		
		本部事務局長					
		本部長指定助役					
	副幹事会	都区協議会の「事務事 業移管対策協議会専門 部会」の区側構成員	構成員は、助役 会役員区の企画 担当課長及び人 事・厚生事務組 合総務部主幹	幹事会に付議する 事案の調査検討			
	各部課長会	調査員					
部課長							

注：本表は、『特別区の動き—昭和50年特別区制度改革の記録』を基に作成しています。

と言っても過言ではない。したがって、その移管等にあたっては、仮にも、住民サービスの低下をきたすことのないよう、都区間及び特別区相互間において十分な協議を重ねつつ、次の方針に則し、移管体制の万全を期するものとする。」と、基本方針の前文につづき、三つの基本方針（案）を読み上げます。

一、事務事業の移管については、法令の改正により、新たに特別区の事務となるもののほか、現に都が処理している事務事業であっても、法改正の趣旨に照らし、特別区においてこれを処理することが適切と思われるものの移管を求めるものとする。

二、職員の身分移管については、これが円滑に行われるよう、特に次の点に留意しつつ実施するものとする。

(1) 都区間及び特別区相互間における人事扱いに不均衡の起こらないよう、職員の任用、給与その他の勤務条件、福利厚生制度における均衡の確保をはかる。

(2) 都区間及び特別区相互間における人事交流制度の活用をはかる。

(3) 特別区における自主的な人事管理を推進するための諸制度の整備に努める。

三、財政については、特別区財政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、次の点を基本とし、都区財政調整制度の改善を求めるものとする。

(1) 事務事業の移管に伴い、新たに与えられた権限を行使できるよう十分な財政措置を確保する。

(2) 特別区財政の自主性の強化をはかる。

つづいて、提案説明に入り、一の事業の移管については、一番目に、法令により当然に区に移る事業、二

番目に、法令によっては、例えば、保健所の事務のなかで製造業関係のように、都に留保された事項、それから三番目に、今回の法改正の趣旨に照らして、特別区に移管を求めるもの、の三種類があるとして、調査部長は、次のように基本方針を説明します。一番目の法令によるものは問題ない、二番目については保健所の現在持っている機能はそのまま特別区も機能としてもち、前文でうたったように住民サービスの低下がないようにする、三番目については、法改正の趣旨に照らして、移管を求めるのが適切なものは移管を求める、という姿勢で臨んではどうかと説明します。そして、先の特別区長会で検討下命のあった「法令に拠らないで移管する事務」については、現在、各事務事業について検討をすすめていると報告しています。

二の職員の身分移管[※]については、配属職員等が、区に移って自分の勤務条件等が不利にならないかを一番心配しているので、一つ目は人事の扱いが都区間でも、また区相互間でも不均衡が起らないように、勤務条件・福利厚生制度の確保をはかること、二つ目は、人事交流制度の活用を非常に希望しているので、必要かと思う、三つ目は、例えば、定数の基準とか職員住宅の問題など今回の配属職員制度の廃止等にとまなう諸制度の整備に努めることを方針の一つとしたとします。

三の財政については、都側の方針は、財政調整制度の改善合理化を骨子としているが、区側としては、制度の改正ではなく、要するに「財政措置の確保」と「財政の自主性の強化」の二点に沿った財政調整制度の改善をはかるという姿勢で臨んではどうかとされています。

最後にスケジュールについて、都側が8月末までに、「事務事業の大綱」と「人事交流制度」、「財調の改善」の基本方針を決定して、9月上旬の都区協議会に持ち込みたいと考えているので、区側は、それよりも

若干余裕をもって8月中旬頃までに、この基本方針のもとに区側対策本部で事務事業、人事、財政についての区側の基本方針をまとめて、都に臨みたいと提案します。

質疑では、「どういうやり方で案を作って、まとめていくのか」の問いに、まず、事務事業については、「各区の課長さん何名かを加えたプロジェクトで検討して、ご提案申し上げたい」、2番目の人事は、「主として人事企画部長の方で、案をまとめてご提案申し上げる」、3番目の財政は、「やはり区の財政課長さんの意見も聞きながら、まとめていきたい」と、区側対策本部の下に置かれた「幹事会」「副幹事会」の役割（表2参照）を説明したうえで、それぞれ「目途としては、8月の下旬くらいまでには草案をまとめて、それを何回かお諮りして」決めていただきたいとして、異議なしの声のなかで最初の案件が了承されます*₃。

引きつづき会議は、「法令によらない移管事務事業」の検討にあたる本部事務局の調査員として、日野喜晴目黒区企画部主幹、白石芳墨田区企画課長、中村武中野区企画広報室副主幹の指定を行い承認します*₄。

その他では、特別区長会会長から下命のあった、地方自治法改正にともなう事務処理体制の整備について、小宮晋六郎総務部長から、特別区協議会調査部の体制整備状況や各区の人事担当者との協議の現状結果の報告があり、第1回の区側対策本部会議は終了しました。

*1 特別区協議会調査部 昭和48(1973)年7月1日に新設され、平成13(2001)年3月31日まで特別区長会スタッフとしての機能を担いました。

*2 身分移管 職員の身分関係については、第三章を参照してください。

*3 調査員 「特別区事務事業移管等対策本部設置要綱」第七条で、区側本部には事務局長と調査員が置かれ、事務局長には特別区協議会常務理事を充て、調査員は、特別区職員のうちから、本部長が本部会議の承認を得て指定するものを充てることになっていきます。この調査員は、事務局長の命を受けて、本部会議に付議する案件の調査・作成等にあたります。(19頁の表2参照)

*4 体制整備 昭和49(1974年)4月1日、部長1/副参事4/主査9/主事5の計19名であった調査部は、同年8月1日から昭和50(1975)年3月まで部長1/副参事6/主査17/主事19の計43名体制となっています。

◆重点事項

区側対策本部が重点を置いたのは事務事業の移管でした。移管される事務事業の確定は、その事務従事職員の受け入れや財政の問題と切り離すことができないからです。なかでも、最も重点を置いたのは「法令によらない移管事務事業」でした。というのも、特別区が、「法改正の趣旨に照らして」を根拠として都に移管を求めるもので、都と協議をして合意を得ることが大前提となるばかりでなく、「住民の日常生活に密着した事務」の処理こそ基礎的な自治体としての特別区の責務であると自治大臣要望(16頁参照)の際に特別区長会・特別区協議会議長会で確認していたからでした。

そのため特別区長会は、区側対策本部の設置時に「法令によらない移管事務事業」の検討を事務局に下命し、同時に「法改正の趣旨に照らして」区に移管する道筋として、①何を区が行うか、何を都が行うかの原理原則を立て、②その原理原則に従って、具体的に個別の事業について移管の是非を検討し、③例外的なも

のは、その理由をはつきり示すように指示していました。

昭和49（1974）年7月16日の第1回区側対策本部会議で指定された三人の事務局調査員は、本部事務局長の命を受けて特別区協議会調査部と一緒に調査に入ります。まず、都が実施している事務事業のうち、主として、市（市長）の立場で行っているものを分類して調査の対象範囲を定め、次に都区相互の責任区分を明確にするために次の事務配分の一般基準を決め、この基準により都および特別区が実施すべき事務事業と都区相互で実施すべき事務事業等を明らかにすることにします。

● 一般的基準

特別区は、その性格上、地域住民の日常生活に密着（①地域生活密着、②地域福祉密着）する事務事業をすべて処理することを原則とする。

都は、次の事項に該当する事務事業に限り処理することとする。

- ① 広域にわたり一元的に処理することが必要な事務事業（広域性）
- ② 中核的、基幹的機能を果たすべき事務事業（中核性）
- ③ 高度な専門技術を必要とする事務事業（技術性）
- ④ 特殊な事情を有する事務事業（特殊性）

区側対策本部幹事会では、7月22日、調査員が提出した素案についてブロックごとに助役会を開き意見を集約して基本方針をまとめることにします。8月5日の対策本部幹事会でブロックの意見を集約したところ、都区事務配分の一般的基準については素案を了とし、個別の移管事務事業については、複数の異なる意見も

出されました。こうした意見を反映して調査員により作成された答申案は、同月8日の対策本部役員会に報告され、審議の結果一部修正されて、区側の取扱方針として原則了承されます。

昭和49（1974）年8月17日に都区協議会の事務事業移管対策協議会が開催されることになり、その前日の16日に、区側の第2回本部会議が午前11時から開催されます。議題の「都区協議による移管事務事業について」は、8月末に予定されている都区協議会に臨む区側の基本的考え方を明らかにするため、第1回対策本部会議で指定された三人の調査員（22頁参照）による「法令によらない移管事務事業について」の検討、さらには助役会、対策本部幹事会、同役員会等の意見をもとに「都区協議による事務事業移管についての基本方針」をまとめ区側基本方針として決定します。

基本方針は、次のとおりです。

I 都区協議による事務事業移管についての基本方針

1 法令により留保される事務等の委任

都に留保されることとなった事務等のうち、主として保健衛生行政にかかわるものに関しては、住民サービスの低下を生じせしめないよう、可能な限り、特別区への委任を求める。

2 法令によらない事務事業の移管

(1) 地方自治法の一部改正により、従来、市が処理すべき事務は原則として都が処理することとされていたのに対し、今後特別区は、法令で例外的に定めるものを除き、市が処理すべき事務をすべて処理することとなった。

(2) したがって、これまで都が市としての立場から処理してきた公共事務に関しては、特別区は、広域性・中枢性・専門技術性および特殊性を有する事務を除き、住民の日常生活に密着した事務を処理することとする。

(3) また、これまで、今回の大幅な制度改正を契機に、たとえば、従来から種々問題のあった社会福祉行政等に関して、住民に対する都区の責任体制を明らかにする必要がある。

(4) このような観点から、現に、都が実施している事務事業のうち、特別区が実施すべきものについての移管を求める。

II 都区事務配分の一般基準

特別区は住民に最も近い地方自治体として、次に掲げる事項に該当する事務事業を除き、地域住民の日常生活に密着する事務事業をすべて処理することを原則とする。

- (1) 広域にわたり一元的に処理することが必要な事務事業（例、心身障害者への年金の支給等）
- (2) 中枢的、基幹的機能を果たすべき事務事業（例、心身障害者福祉センター等）
- (3) 高度な専門技術を要する事務事業（例、公害研究所、土木技術研究所等）
- (4) 特殊機能を有する事務事業（例、都立病院、特別養護老人ホーム等、ただし、これらについては、特別区において体制が整備された段階で再検討の必要がある）

III 移管対象事務の範囲

前記の都区事務配分の一般基準に基づき特別区に移管する事務及び施設は次のとおりとする。

1 地域住民の福祉に密着した施策および施設

例、在宅被保護者に対する法外援助、心身障害者に対する仕事の提供（福祉作業所）等

2 地域住民生活に密着した施策及び施設

例、授産施設、公園（史蹟公園を除く相当面積のもの）等

IV 都区の責任分担について、特に留意すべき事項（社会福祉関係）

社会福祉行政については、多岐にわたる対象者の実態を把握し、きめ細かな配慮を払うことが、ほかの行政に比べ一層必要とされる。したがって、この行政は、住民の実態を最も把握しやすい距離にあつて、日常、きめ細かく事務を処理している特別区が、第一義的に行うこととする。

なお、未認可保育所の助成および家庭福祉員制度に対する助成については、都は、未認可保育所を認可できるよう、施設の整備指導に努めることにより、その発展的解消をはかるものとする。

V 移管に当たつての留意事項

移管に当たつては、都は十分な財政措置を講じるとともに、移管される事務事業に従事している職員については、今回の改正自治法附則第五條^{*5}に準じた扱いをする。

対策本部会議では、河野調査部長から、保健所の移管で都に留保された事業を中心に説明があり、ついで、三人の調査員と一緒に作業を担当した調査部河崎昭副参事が、「法令によらない移管事務事業について」の説明をしています。

法令により留保される事務については、調査部長は、食品衛生に関する事務のうち対象となる製造業を例に、今回の法令改正のままでいくと、一切区の保健所では扱えないことになるが、例えば「とうふ」や「納豆」、「そうざい」など製造業のなかでも地域地区の保健所でやった方がいいものがある。しかし法令では都の方に留保されている。こうしたものは保健所の持っている機能あるいは住民サービスを低下させないという原則で、今後の都区協議により、都知事が特別区長へ委任をするという形で臨みたいとします。

つづいて、法令に拠らない事務事業の移管については、調査部副参事は、冒頭の「Ⅰの2」とⅡで、原理、原則を打ち立てる際、なぜこの検討を行ったかという理由、背景などを列記し、地方自治法の改正によって、都と特別区の事務配分は、従前の立場と逆になったということが基本的な前提で、そのために、従前、都が多年にわたって行ってきた「市」的な事務については、法改正の趣旨にそくして移管を受けるべきであるという立場を示した。Ⅱの一般基準は、これは7月8日の本部役員会で一応承認された四項目、つまり具体的には、広域性、中枢性、技術性、特殊性といった性格を有する事務事業に限って処理することを原則として示し、その原則に基づき、さらに細分化して都区双方が実施すべき事務事業を例記したが、Ⅲであると報告します。

区側対策本部は、この基本方針に基づいて今後、都との協議を行っていくことを決定します。

◆都との合意

昭和49（1974）年8月17日、開催予定の事務事業移管対策協議会は、開始直前に、都側の事情で開催が見送られ、そのまま「都区打合会」という形の会議がもたれました。この席上、都側から「都と特別区との間の事務再配分に関する基本的な考え方」が提示され説明がありました。しかし、都側では、個別的な事務事業について各局と協議中で、基本的な考え方は最終的な段階には至っていないので、今後なるべく早く煮詰めて区に示し、区側の考えとの調整をはかっていきたいとし、配られた資料は、「特別区の権能の充実強化を図るといふ観点」から、事務再配分を行う際の都の基本的な考え方を示した「都と特別区との間の事務再配分」と題するもので、次のような内容でした。

I 都の事務

都が処理すべき事務は、原則として次に掲げるようなものとする。

- (1) 全域にわたる計画の作成および事務の調整（例、長期・中期の総合計画の樹立、広域的・基幹的都市計画の決定）
- (2) 広域にわたり一元的に処理すべき事務（例、消防、広域にわたる公害規制）
- (3) 大規模な事務（例、幹線道路、交通・水道・下水道事業の経営）
- (4) 高度な専門的技術を必要とする事務（例、衛生研究所）

II 特別区の事務

前記Iに掲げる事務以外の事務は原則として特別区の事務とする。

- (1) 一般市の事務（改正法令により移管事務として決定）
- (2) 保健所設置市の事務（改正法令により移管事務として決定）
- (3) 府県の事務の一部
- (4) 都と特別区がともに処理できる事務

そして、都は、「(3)と(4)」について、区に移管するにあたっての振り分けは次の五つの基準を考えているとし、例えばとして具体例をあげています。

1 地域的に完結される実施事務 例えば、福祉事務所を中心に実施している法外援護、近隣公園、区域内道路

2 地域の実情に即応した方法で処理しやすい事務 例えば、婦人福祉資金の貸し付けのようなものは、その地域の実情を十分認識のうえ対応策をとるという立場からは、区にお願いしたほうがよいのではないか。

3 特別区が処理した方がより迅速・適切な処理が可能な事務 都が現在やっているもので該当するものは、積極的に区に移していく。

4 主として地域住民の利用に供する施設 これは勤労福祉会館なり、その他の福祉施設は、例えば、現在各々に施設が存在していなくても、その機能から考えて、将来の建設等も含めて区に移していく。

5 住民の利便性から法令で移管される事務と密接に関連する事務 これは、現在保健所で処理している

事務のなかで、法律上は府県の事務あるいは府県知事もあるし、今度の法改正でも都に留保された事務もあるが、そのなかで、住民の不便を避けるという観点から、保健所移管後も委任その他の方法によって実態として特別区の保健所でやってもらおう。

こうした経緯があつて、都は区側と「基本的考え方」の調整をはかるために、8月28日の区側対策本部役員会に次のような、都区協議会に諮^{はか}る第1号協議案「特別区への事務事業の移管について」（表3）を提示します。この協議案は、区側対策本部で次のような修正協議があつたのち、8月31日の都区協議会で合意となつています。

区側対策本部役員会は、「Ⅰ基本的な考え方」の「1」「…」円滑、適切な権限委譲を図るものとする。」という文中にある「権限」の削除を求め、また、都の事務以外は全部区で行うことを明確にするために、「Ⅱの2特別区の仕事」に次の修正案を都に提示しました。

- (1) 地域住民福祉に密着した施策及び施設（例、福祉作業所、在宅被保護者に対する法外援護）
- (2) 地域住民生活に密着した施策及び施設（例、授産施設、公園）
- (3) 略（都案のとおり）、
- (4) 削除

翌日29日の区側対策本部幹事会では、都案を検討し、前日の本部役員会の考え方をさらに「Ⅰ基本的な考え方」の中にも挿入すべきとして、「Ⅰの2」を次のように修正し、都に提示することにします。

表3 8月28日都側提示 第1号協議案

<p>I 基本的な考え方</p> <p>特別区への事務事業の移管については、改正自治法等の主旨に基づき</p> <p>1 改正自治法等により新たに特別区の事務とされるものについては、円滑、適切な権限委譲を図るものとする。</p> <p>2 改正自治法等によるもののほか現に都が処理している事務事業については、その全般を検討し、特別区の権能の充実強化を図る観点に立ち、住民生活に密着したサービスを提供する事務は、次に示す考え方により、その事務配分を行うものとする。</p> <p>3 なお、具体的な事務事業の選定については、都区双方の合意により実施するものとする。</p>	
<p>II 都と特別区との間の事務配分</p>	
<p>1 都の事務</p> <p>都が処理すべき事務は、原則としてつぎに掲げるようなものとする。</p> <p>(1) 全域にわたる計画の作成及び事務の調整（例、長期の総合計画の樹立、広域的・基幹的都市計画の決定）</p> <p>(2) 広域にわたり一元的に処理すべき事務（例、消防、広域にわたる公害規制）</p> <p>(3) 大規模な事務（例、幹線道路、交通・上下水道事業の経営）</p> <p>(4) 高度な専門的技術を必要とする事務（例、試験研究機関）</p>	<p>2 特別区の仕事</p> <p>左記に掲げる都で処理すべき事務以外の事務で、つぎに掲げるようなものは、原則として特別区の仕事とする。</p> <p>(1) <u>地域的に完結される実施事務（例、区域内道路）</u></p> <p>(2) <u>地域の実情に即応し、適切な処理が可能な事務（福祉に関する対人給付事務の実施）</u></p> <p>(3) 主として地域住民の利用に供する施設（例、近隣公園）</p> <p>(4) <u>住民の利便性から法令で移管される事務と密接に関連する事務（例、保健所関連事務）</u></p>

表4 8月29日都側提示 修正第1号協議案

- I 基本的な考え方
- 特別区への事務事業の移管については、改正自治法等の主旨に基づき
- 1 改正自治法等により新たに特別区の事務とされるものについては、円滑、適切な委譲を図るものとする。
 - 2 改正自治法等によるもののほか現に都が処理している事務事業については、その全般を検討し、特別区の権能の充実強化を図る観点に立ち、次に示す考え方により、その事務配分を行うものとする。
 - 3 なお、具体的な事務事業の選定については、都区双方の合意により実施するものとする。

II 都と特別区との間の事務配分

1 都の事務

都が処理すべき事務は、原則としてつぎに掲げるようなものとする。

- (1) 全域にわたる計画の作成及び事務の調整（例、長期の総合計画の樹立、広域的・基幹的都市計画の決定）
- (2) 広域にわたり一元的に処理すべき事務（例、広域にわたる公害規制）
- (3) 大規模な事務（例、幹線道路、交通・上下水道事業の経営）
- (4) 高度な専門的技術を必要とする事務（例、試験研究機関）

2 特別区の事務

特別区は、住民に最も近い地方自治体として1に掲げる事項に該当する事務を除き、地域住民の日常生活に密着した事務を全て処理することを原則とし、次に掲げるようなものを処理することとする。

- (1) 地域の実情に即応して、適切な処理が可能な事務（福祉に関する対人給付事務実施）
- (2) 主として地域住民の利用に供する施設（例、近隣公園）
- (3) 住民の利便性から法令で移管される事務と密接に関連する事務（例、保健所関連事務）

2 改正自治法等によるもののほか現に都が処理している事務事業については、特別区の権能の充実強化を図る観点に立ち、その全般を検討し、法令で例外的に定めるものを除き市が処理すべき事務及び住民の日常生活に密着した事務については、すべて特別区がこれを処理するとの考え方に基^きづき、その事務配分を行うものとする。

同日開催の事務事業移管対策協議会で、都側は、28日の区側本部役員会の申し入れに対応して一部修正した都区協議案（前ページ表4）を提示します。

これに対し、区側は、前日の区側幹事会での修正案を提示しますが、都側は、この新しい区側の修正案について、「法令で例外的に定めるものを除き、市が処理すべき事務〔…〕は、すべて特別区が処理する。」という表現について合意に達せ

表5 8月29日区側提示 再修正第1号協議案（合意案）

- | |
|---|
| <p>I 基本的な考え方</p> <p>1 略（都修正案のとおり）</p> <p>2 改正自治法等によるもののほか、現に都が処理している事務事業については、特別区が住民に最も近い地方自治体として、<u>地域住民の日常生活に密着した事務をすべて処理することを原則とし、その権能の充実強化を図る観点に立って事務事業の全般を検討し、次に示す考え方により、事務配分を行うものとする。</u></p> <p>なお、具体的な事務事業の選定については、都区双方の合意により実施するものとする。</p> <p>II 都と特別区との間の事務配分</p> <p>1 都の事務 略（都修正案のとおり）</p> <p>2 特別区の事務</p> <p><u>1に掲げる都で処理すべき事務以外の事務で次に掲げるようなものは、原則として特別区の事務とする。</u></p> <p>(1)、(2)、(3)略（都修正案のとおり）</p> |
|---|

ず、区側は、再修正案（表5）を示し、ようやく合意に至っています。

翌日の30日に開催された特別区長会では、前日の事務事業移管対策協議会で合意された都区協議案が了承され、31日の昭和49年度第2回都区協議会に提出された第1号議案として最終的な合意を見ることになりました。

このように、区側本部が検討してきた都区協議に臨む基本的方針は、これからはじまる個別具体の協議の指針となりましたが、なかでも、この第1号協議案合意の意義は、東京大都市地域における二層の自治体として、特別区と都の位置づけを決めるもので、昭和47（1972）年10月以来、第15次地方制度調査会の答申の精神と法改正の主旨を体して、23区一丸となつて準備と検討を重ねてきた大きな成果であるだけでなく、基礎的な自治体への確かな転機でもありました。

三 人事権の確立

自治権拡充を求めてきた特別区が、昭和49（1974）年の地方自治法改正により得た大きな成果のひとつは、都配属職員制度の廃止により、特別区誕生以来の懸案であった都の人事権からの脱却を果たし、特別区独自の人事権を確立することができたことでした。それをふまえて、公正で民主的、科学的な人事行政を推進するため、地方公務員法の改正をへて、23区は連合して特別区人事委員会を設置します。

三-1 配属職員の廃止

昭和22（1947）年の地方自治法施行当時からつづく都配属職員制度により、特別区は長きにわたり都の人事権の下にありました。しかし、昭和30年代に入ると、徐々に都から区へ人事権が移行されはじめます。本節では、そうした人事権の移行とそれにもなう区側の共同処理体制の構築、昭和50（1975）年に配属職員制度が廃止されるまでの流れをみていきます。

◆ 「都の区」の職員

昭和18（1943）年、戦時体制の一環として、それまでの東京府と東京市が廃止され、新たに東京都が誕生し、府と市の職員は、引きつづき都の職員となりました。^{*1} 敗戦後の昭和21（1946）年9月、東京都の根拠法令である「東京都制」の改正により、区長は公選となり、区の固有職員を置いて任免できるようになりました。

昭和22（1947）年5月に「地方自治法」が施行されると、「都の区」は「特別区」となり、基礎的な自治体として出発しますが、職員については、「配属職員」といわれる都職員が配置され、職員の大多数を占めていました。これは、区の固有職員のほかに、都知事が「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置できる。」^{*2} という規定に基づくものです。配属職員の身分はあくまで都で、人事権は都知事にあります。配属先の区長に人事は委任されませんが、課長以上の人事について事前に都知事に協議するほか、服務や懲戒、給与等については都の関与があり、区長の人事権は大きな制約を受けていました。

昭和25（1950）年12月に地方公務員法が制定され、市は、単独または共同で、人事委員会を設置することができるようになります。^{*3} そこで、特別区は、昭和26（1951）年8月、固有職員の人事行政のため、共同の機関として、特別区人事委員会を設置します。^{*4} ところが、昭和27（1952）年地方自治法の改正によって特別区の性格は都の内部的な団体とされ、同時に、配属職員は、それまでの「配置できる」^{*5} から、「配置するものとする」^{*6} と位置づけがかわり、必須のものとして制度化されます。一方、特別区の固有職員はそのまま引き継がれましたので、地方公務員法改正による特別区人事委員会の廃止にあたり、昭和28（1953）年3月に公平委員会を設置しました。^{*9} あわせて、この間の昭和27（1952）年7月、特別区固有

職員の相互共済と福利のために特別区職員共済組合^{*10}を設置します。

* 1 昭和17（1942）年に閣議決定された「東京都制案要綱」に基づき、都長官と幹部職員は官吏とし、その他必要な範囲において吏員をおくものとされました。

* 2 地方自治法施行令第二百十條

* 3 「市は単独または共同で任意に人事委員会を置くことができ、人事委員会を置かない地方公共団体は公平委員会を置くものとする。」（地方公務員法第七條）

* 4 地方自治法の附則第十七條により、特別区には市の規定が適用されました。「他の法令中市に関する規定は、政令で特別区の規定を設ける場合を除く外、特別区にも、また、これを適用する。」（地方自治法附則第十七條）

* 5 法改正の施行についての自治省からの通達で、「…」特別区は大都市の内部的な特別地方公共団体であつて限定された権能を有するものとし、都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的の地方公共団体である性格を明らかにしたものであること。」とされています。（昭和27年9月1日自甲第66号）

* 6 「主として国及び都の事務に関する特別区の区長の権限に属する事務に従事させるため、都吏員その他の職員を配属するものとする。」（地方自治法施行令第二百十條第一項）

* 7 「特別区に特別区の吏員その他の職員を置くことを妨げるものではない。」（地方自治法施行令第二百十條第二項）

* 8 昭和27（1952）年6月に改正された地方公務員法では、「人口十五万未満の市、町、村、特別区及び地方公共

団体の組合は、条例で公平委員会を置くもの」とされました（昭和27年法律第175号第七条第三項）。なお、改正地方公務員法の施行日は、附則で公布の日とされますが、「改正後の地方公務員法第七条第三項の規定により公平委員会を置くものとされた地方公共団体がこの法律施行の際現に置いている人事委員会は、この法律施行の日から六月以内に限り、存続させることができる。」と定められています。（昭和27年法律第175号附則第二項）

*9 当時の地方公務員法では、人事委員会には、職員の競争試験および選考に係る事務をはじめ、労働基準監督機関としての権能などの多くの権能があった一方で、公平委員会にはこれらの権能がなく、勤務条件に関する措置要求の審査と職員に対する不利益処分に対する審査請求に係る権能のみに限られていました。

*10 特別区職員共済組合 この設置は地方公務員法（昭和27（1952）年改正当時）第四十二条に基づくものですが、昭和37（1962）年12月に、地方公務員共済組合法の施行により、名称変更し、「特別区職員互助組合」となっています。

◆区職員の増加

昭和30年代に入ると、23区の地域への人口急増により、特別区の事務量は大幅に増えるばかりか、経済の発展にともなう職員の民間への転職者も多くなりましたが、都財政の悪化から、都の配属職員の増員や欠員補充はなかなか見込めず、特別区の固有職員（区職員）を充てざるを得なくなっています。そのため、昭和34（1959）年以降、都は、国民健康保険および国民年金の保険料徴収事務には、区職員を充てることにします。^{*11}

また、都の職員も増加していき、人事部だけで処理するにはあまりに膨大になったことから、都は一部の

職種について、職員の任命権を区に移行しはじめます。昭和36（1961）年には、配属職員のうち、作業員、用務員などの単労系職員の任命権は区に移行され、その後も、昭和39（1964）年4月には自動車運転手、電話交換手などの技能系職員及び栄養士の任命権が、昭和41（1966）年5月には質物鑑定の職員の任命権が区に移行されます。こうして、区職員が占める割合は拡大していき、昭和49（1974）年には特別区所属職員の半数以上を区職員が占めるようになります。

都職員と区職員が混在する状況に対して、昭和45（1970）年5月、東京都行財政臨時調査会（通称「長谷部委員会」）は、第4次助言^{*12}で次のように指摘しました。「配属職員制度は廃止し、特別区に勤務する職員は原則として特別区の職員」とし、同制度廃止後は、「特別区の職員の給与・任用・退職などについては、各特別区共通の基準によるもの」とするとともに、「特別区の職員の採用・昇任試験は、都および二三区共同で実施できるようにする」。

その半年後の11月に出された第14次地方制度調査会答申も同様の内容で、配属職員制度の廃止とともに、任命権移管後の職員の採用は、共同処理による実施をすすめています。

これらを受け、昭和47（1972）年2月22日の都区協議会では、特別区に配属される都職員を現行法制の枠内で可能な限り特別区に移行するという基本方針が定められます。そして、都区協議が整ったものから順次、その人事権が特別区に移管されることになりました。

まず、昭和47（1972）年4月には、保母、児童厚生人の行政系職員の任命権が移行されます。つづいて、6月8日には都区協議会の下部機構として特別区職員制度協議会（座長…都人事部長）が設けられ、さ

らに検討がすすめられた結果、12月14日の都区協議会で、昭和48（1973）年4月から行政系の全選考職種^{*13}（化学・造園等）の任命権を移行することが合意されました。

さらに、昭和48（1973）年6月11日の都区協議会では、昭和49（1974）年4月から行政系の全試験職種（事務・土木等）の任命権を移行する方向で協議が整い、すべての任命権が区に移行されることとなります。

*11 『特別区政の変遷 総括篇「その七」』233～239頁

*12 「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」

*13 選考職種と試験職種 選考と試験については、44頁コラムの注を参照してください。

◆共同採用

都から区へ人事権の移管がすすむなか、長谷部委員会や第14次地方制度調査会の答申をふまえ、職員の採用について共同処理方式の検討が行われていきます。

昭和47（1972）年2月22日の都区協議会で決定された基本方針（40頁参照）をふまえ、同年3月16日の特別区長会では、人事権移管にともない、人事に関する調査企画立案を充実させるため、特別区人事・厚生事務組合の機能充実をはかる必要があるとします。これを受け、同年4月1日に特別区人事・厚生事務組

合に業務部職員課が設置され、共同処理体制構築にむけた準備が開始されました。

昭和47（1972）年10月16日の特別区長会では、翌年に全選考職種の人事権が移管されることを見越して、共同処理とする範囲を整理するとともに、特別区人事・厚生事務組合の体制強化をすすめる旨合意がなされます。その後、翌月16日の特別区長会では、引きつづき検討は必要としつつも、次年度の選考職種の採用選考については特別区人事・厚生事務組合にて共同処理する旨了承されます。この特別区長会の動きをふまえ、同事務組合は、同年12月1日に、共同処理事項について各区の意向を反映し、協議・決定するための機関として特別区職員採用選考委員会を設立するとともに、組織改正により人事管理調査室を新設しました。

一方、第71回国会及び第72回国会では、配属職員制度廃止を主眼のひとつとする地方自治法改正へと動きはじめていました（45頁参照）。既に昭和48（197



江戸川区の独自採用方式

昭和49（1974）年に全試験職種の人事権を特別区に移行することとなった際、採用選考事務について、共同処理方式とするか各区単独で実施するか特別区長会で検討が行われました。これについて、江戸川区は、「本区では一貫して49年度からの職員募集は区独自に行うという方針を打ち出し準備をすすめていた。その理由は就職区を明確にし、応募者の志向性をより重視するためであった」としています。

また、江戸川区の中里区長は、独自採用について、「一番大事なことはその区の行政に、そして区民のために奉仕をするという、意欲のある職員を各区が採用することなのです。これが人事権を持つ本当の趣旨だと思います。東京二十三区のごこの区へ勤めるかも前提としないで試験の成績の順に各区に配当して、各区が任命するといった不自然な姿は、特別区が長年かかって得た人事権を放棄してしまうこととなります」（昭和48（1973）年7月11日庁内放送）と述べています。

（『江戸川区史 第2巻』）

3) 年4月から行政系の全選考職種の任命権が移行されるにともない、特別区人事・厚生事務組合においてその採用選考が共同処理されていたところ、昭和48(1973)年3月16日の特別区長会では、昭和49(1974)年に全試験職種の任命権が移行されることを見越して、職員の採用選考を共同処理方式とするか、又は区単独方式とするか、検討が行われました。その結果、事務・土木・建築・機械・電気^{*14}の五職種(試験職種)と、その他の職種(選考職種)のうち化学・造園・福祉指導などの一部職種については、統一選考を実施し、各区が要望した人を配属し、区長が任命するというような共同処理方式で合意にいたりましたが、その後、昭和48(1973)年5月16日の特別区長会では、江戸川区は職員能力認定についてのみ共同処理し、採用選考は江戸川区独自の方式^{*15}で行うこととなります(42頁コラム参照)。

昭和48(1973)年3月16日の特別区長会での協議を受けて、特別区人事・厚生事務組合人事管理調査室は、同年4月に特別区職員(大卒程度)の採用選考の実施方法等を決定します。このような経緯をへて、同年7月1日、昭和49年度特別区職員(大卒程度)採用選考の第一次試験が実施されました。

*14 統一選考 配属職員制度の廃止や事務事業の移管にともなって、保健所関連職種も昭和50年度実施分から統一選考に加えられています。

*15 江戸川区独自の方式 実態としては、試験問題は特別区人事・厚生事務組合が提供し、採点方法を含めて同事務組合において行っており、江戸川区で行っていたのは募集と面接だけであった旨、特別区政調査会第8回委員会(昭和53(1978)年2月4日)において触れられています。



「選考」から「試験」へ

選考方式によるものとしてスタートした統一選考でしたが、次第に、年度途中の事業開始にともなって追加の人員を確保できないなど、十分対応しきれない状況がみられるようになります。そこで、特別区総務部長会において設置した特別区人事プロジェクトチームは、昭和51（1976）年に試験制度という高点順の名簿登録制度への切替えの是非について検討し、これまでの選考方式から試験方式へ移行すべきである旨、結論づけました。

移行にあたって、課題となったのは①候補者名簿の登録形態、②各区への推薦についてです。①候補者名簿の登録形態については、23区統一的な名簿、各区の名簿、23区を5ブロックに分けた名簿のいずれが適当か検討されたところ、23区統一的な名簿の作成が適当であるとしています。また、②各区への推薦については、得点成績順を推薦順位に加味する必要がある一方、採用候補者の希望区の状況にばらつきがある状況を考慮し、得点成績のほか、男女別構成や区内在住者ということも考慮して各区に推薦を行うことがよいとしています。

以上の検討結果をふまえ、統一選考は、昭和52年度から試験方式に切り替わることとなりました。

***選考方式と試験方式** 地方公務員法では、職員の採用等は、「競争試験」と「選考」によることとされます（昭和51（1976）年当時の法第17条第3項、第4項）。試験は「特定の職に就けるため、不特定多数の者の競争によって選抜を行う方法」であり、高点順による採用候補者名簿の作成等の定めがある一方、選考は「特定の者が特定の職に就く適格性を有するかどうかを確認する方法」であり、具体的な実施方法等の定めがありません（鹿児島重治『逐条地方公務員法』）。また、実際の運用では、選考の場合、合格後の採用が前提であった一方、試験の場合、合格後は採用候補者名簿に登載されますが、必ずしも登載者すべてが採用されるわけではありませんでした。

昭和51（1976）年当時の特別区職員採用制度では、名目上は「選考」を実施していましたが、その実態は「試験」に近く、職員数の不足への対応のほか、法的性格の明確化という理由も相まって、候補者名簿作成を行う試験方式へ切り替えが行われました。

（『特別区政研究4』）

◆区の職員へ

特別区人事・厚生事務組合における共同処理体制について検討がすすめられていた頃、昭和47（1972）年10月26日、第15次地方制度調査会から区長公選制の復活等について、答申が出されます。この答申は、先の第14次地方制度調査会答申で、区長選任方法について「特別区の権限の充実強化」の措置状況を見た上で考慮することが指摘されていたところ、その後における情勢の推移をふまえ、区長公選制の復活と「特別区の権限の充実強化」とをあわせて解決することが適当であるとして、都配属職員制度の廃止等、特別区の権限の強化を一層促進させるものでした。

第15次地方制度調査会答申を受けて内閣が提案した地方自治法改正法案は、第71回国会では与野党対立もあって、昭和48（1973）年9月27日に審議未了・廃案とされます。しかし、翌年3月5日の第72回通常国会ではほぼ前回同様の内容で提案され、法案の一部修正はあったものの成立するにいたりませんでした（詳細は、このシリーズの第4冊目『運動のひろがり』第五章を参照）。そして、ついに昭和49（1974）年6月、地方自治法が改正され、配属職員制度が廃止されることとなったのです。

いよいよ配属職員制度の廃止が決まり、昭和49（1974）年8月31日の都区協議会では、今後の都区における人事行政のあり方について、「自主責任の原則」と「相互協力の原則」の2つの原則をふまえ、当面必要な措置について今後関係機関が十分協議して決定することとなりました。特に、「相互協力の原則」からは、区相互間、都区相互間の勤務条件等の調整をはかるため、共通基準を設定するとともに、共同処理を行

い、これらを実質的に担保するための「人事行政機構」を整備することとしています。

さらに、この8月31日の決定をふまえ、昭和49（1974）年10月23日の都区協議会では「都と特別区における人事行政について―配属職員制度の廃止等に伴う当面必要な措置―」が合意されます。その内容は、

①人事制度は現に在職する職員の利害関係を考慮し、その期待権を尊重しつつ変革しなければならぬ要請があること、②これまでの長期間継続してきた配属職員制度の沿革について配慮する必要があることなどの事情を勘案して、区配属職員等の身分切替えおよびこれにともなう当面必要な措置を講ずること、の2点でした。これをふまえ、配属職員の身分切替えは原則として昭和50（1975）年4月に一斉に行うことと、任用・給与等に係る24項目について、当分の間都区共通基準を設けること等が決定されます。

この暫定的措置により、昭和50（1975）年4月1日、都の配属職員は一斉に特別区職員として身分切替され、新たなスタートを切ることとなりました。

*16 配属職員の身分切替え 都区協議において、区側としては一斉に身分切替えを行う方向で検討をすすめています。たが、東京都区職員労働組合（都職労）側との交渉の結果、保健所関係事務従事職員のうち採用困難職種の職員については、一定期間都の身分をあわせ持たせることとなりました。

三・二 独自の人事制度

都の配属職員の身分切替えにより、人事権の復権を果たした特別区が次にめざしたのは、都への依存から

脱却し、特別区独自の人事制度を確立するため、23区連合の人事委員会を設立することとした。

◆連合方式への協議

昭和50（1975）年4月に配属職員制度が廃止されるにともない、配属職員が都から区へ身分切替えされるにあたって、多くの課題に直面します。その主たる課題は、人事行政の科学性、能率性、公平性をどのように確保するか、給与勧告、任用等をどのように取り扱うかなどでした。

昭和49（1974）年6月に特別区長会の下部組織として設けられた事務事業移管等対策本部（詳細は、第2章18頁参照）では、目前に迫る配属職員の身分切り替えを見越して、人事行政上の問題について検討がすすめられていました。本部事務局では「地方自治法の一部改正等に伴う人事関係事項」を作成し、人事行政に係る諸項目について、移管にともなう問題点を整理するとともに、対応方針案およびそれぞれの長所・短所等についてまとめます。その中では、共同で人事委員会を設置する案、各区でそれぞれ人事委員会を設置する案、共同処理事務及び公平委員会のままとする案が出されていました。

このまとめをふまえ、同年7月22日、本部幹事会で審議が行われた結果、「各区の合意を得るためにも、十分な検討を行うとともに各区の意見を検討結果に反映させる必要がある。そのため、7月26日から8月6日の間にブロック単位で検討を行う。」こととなります。

8月5日の本部幹事会では、各ブロックの意見が報告されるとともに、人事関係検討事項を都区間で協議すべき事項と特別区において決定すべき事項に分類します。このとき、人事委員会の設置について議論され

ましたが、結論にはいたりませんでした。

その2日後、8月7日の本部幹事会では、23区共同で人事委員会を設置し、都区協議会において協議すべき事項のうち管理職試験および職員確保について、また、特別区で決定すべき事項のうち任用・給与等の調査研究および労働基準監督機関について、人事委員会で行うとの基本方針案がまとめられます。

翌日の8日には、本部役員会で、人事委員会の設置について、さらに検討のうえ、意思の一致をみたうえで自治省に対し、法改正を要請することが決定され、その後の8月16日の本部会議で、23区共同で人事委員会を設置する基本方針が合意されます。

こうしたなか、8月21日の本部会議では、「職員の採用を23区共同設置の人事委員会によって処理することについて異論がある。理由は、20年かけて人事権を確保した意味がなくなると考えるからである。人事権を一括して他の地方公共団体に任せる、ということには賛成できない。」との意見が出されます。このような意見があったことも確認のうえ、本部会議では、同日、「地方自治法の改正等に伴う人事行政の基本方針」が決定されます。この方針では、「特別区における人事行政は、特別区自らの総意と責任にもとづき、自主的に運用することを基本」としながら、「特別区の沿革及び特殊性並びに現に在職する職員の利害関係を十分に考慮しなければならない」として、「各区における人事権を尊重するとともに、特別区相互間および都との均衡を考慮した人事行政を指向する」ため、「人事に係る共通基準の設定および維持」、「人事行政機構の整備」等の方策をとることとしています。

その後も、事務事業移管等対策本部では、人事行政にともなう諸問題の検討がつづけられ、並行して、都

区協議会では、人事権移管についての協議がすすめられます（45頁参照）。

そして、11月9日の本部役員会では、特別区人事委員会の設置について、共同設置の場合、単独設置の場合および設置しない場合のそれぞれのケースについて、長所および問題点等を整理し、検討が行われますが、結論をみるにはいならず、人事に関して検討している特別区政調査会の答申を待つて、さらに検討することとなりました。

◆特別区政調査会では

一方、特別区長会では、昭和49（1974）年4月、「特別区の今後のあり方」を検討することを目的に、調査機関として特別区政調査会（会長・辻清明氏）が設置されます（詳細は第4章を参照）。調査会は、昭和50（1975）年3月に第1次答申『特別区政のあり方について』を打ち出し、人事行政の推進および人事委員会の設置について、次のとおり報告しています。

「昭和50年度から、区長が、自らの創意と責任のもとに人事行政を推進していくことになる。この機会に、特別区は、「…」自主的な人事体制を確立し、新しい環境づくりを推進すべきである。「…」今回の改革による急激な変化にともなう混乱を防ぎ、かつ、広く人材を求め、秩序ある人事行政を維持するため、23区および都区の間で、一定の基準にしたがって処理したり、共通して処理することが必要なものについては、当分の間、次のような協力体制のもとで人事行政を推進することにする。

「…」人事委員会は、公務員の労働権に対する法的制限に代わって、職員の利益を保護し、公正な人事権

の行使を保障するために設けられた制度である。特別区の場合、従来、都配属職員については都人事委員会によって、区職員については都職員に準ずる措置と23区共同の公平委員会によって、その機能が保証されてきた。

区長の人事権の確立にともない、都人事委員会に代わって、科学的かつ公正な人事行政を推進する体制を整えるため、特別区に人事委員会を設置することができるように、地方公務員法の改正を求める必要がある。なお、当面は、23区が共同して人事委員会を設置し、各区の協力のもとに運営できるようにすることが望ましい。」

◆地方公務員法の改正

昭和25（1950）年制定当時の地方公務員法では、人事委員会および公平委員会のいずれも共同設置することは可能^{*1}となりましたが、昭和27（1952）年の改正により、人事委員会の共同設置に係る部分は削除され、人事委員会の共同設置はできないこと^{*2}となります。同年の自治省通達でも、共同して人事委員会を置くことはできない旨示されており、配属職員制度が廃止となった昭和50（1975）年当時においても自治省の姿勢に変化はありませんでした。

特別区長会は、23特別区が連合して主体的・自主的な人事制度確立のための人事委員会を設置することが最適であることを確認し、昭和50（1975）年4月以降、自治省や国会に対し要望活動を行います。そして、当時の自治省行政課長であった鹿児島重治氏^{*3}の助力もあって、自治省の協力を得ることとなります。

昭和52（1977）年11月16日の特別区長会では、地方公務員法改正を求める際、各党への説明資料として、人事委員会の設置について次のとおりまとめたことを報告しています。

「昭和50年新発足の特別区の第三者人事機関は公平委員会において機能されております。自治法改正以前は、区職員の行政従事職員の大部分が都の配属職員で構成されていたところから、東京都人事委員会の傘下であり、任用・給与制度も都区同一とし、採用基準・昇任基準・適用給料表等統一的に処理されておりました。この経緯を踏まえて、現在の特別区は、暫定的に都と協定し、任用・給与制度の根幹を共通基準として運用しております。現状は公平委員会のみを設置であります。職員7万5千人をかかえている現公平委員会機能のみでは、首都東京の中心をなす特別区の人事管理は不十分であります。〔…〕首都東京の中心を構成する特別区への行政需要は量的にも増大しております。同時に職員に対しては東京都人事委員会の権限が及ばなくなりましたが、配属職員制度の沿革等から23区の同一性及び協調性が強く求められています。これらに対処するためには、法改正により人事委員会を設置し、連合して、専門的第三者機関として、公正で民主的、科学的的人事管理を行う必要を痛感いたしております。」

特別区人事委員会の設置に係る地方公務員法改正法案は、昭和52（1977）年4月に通常国会で提案されます。この通常国会では会期等の関係から未成立に終わりましたが、その後、同年の臨時国会において10月28日に衆議院本会議、11月2日に参議院本会議で可決され、同年11月8日に改正地方公務員法が成立しました。この改正により、これまで同法第七条第二項で人事委員会又は公平委員会を設置できる要件とされていた「人口15万以上のもの」が「人口15万以上のもの及び特別区」に改められたことで、特別区に人事委員

会を設置することが可能となりました。

*1 制定当時の地方公務員法第七条では、第二項で「地方自治法第百五十五条第二項の市以外の市は、〔…〕他の市と共同して人事委員会を置くことができる。」とし、第三項で「人事委員会を置かない地方公共団体は、〔…〕共同して公平委員会を置くことを妨げない。」と規定されていました（昭和25年法律第261号）。

*2 昭和27（1952）年6月に改正された地方公務員法第七条第二項では、「地方自治法第百五十五条第二項の市以外の市で人口〔…〕十五万人以上のものは、条例で人事委員会又は公平委員会を置くものとする。」とされ、人事委員会の共同設置に係る部分は削除されていました（昭和27年法律第175号）。

*3 鹿兒島重治氏は、手記で「この問題に詳しいこと、東京都の人達と個人的につながりがあったことなどにより、行政課長であった私が担当したのである。」としています（『私の軌跡』75頁参照）。また、その当時について、「この改正が急を要すること、人事委員会制度をめぐって必ず生じる勤労基本権論議の煩を避けるため、議員立法という形をとったが、立案から根回しのすべてを横田氏と二人でお膳立てした」、「事務分掌上は公務員課の所管であったが、属人的な特命事項として行政課長の私が担当した。自治省の仕事の仕方としてはきわめて異例のことであった。」としています（『人事委員会年報（平成2年度）』1頁参照）。

◆人事委員会の設置

改正地方公務員法が成立したことを受け、特別区長会では、いよいよ連合人事委員会の設立にむけた具体的検討が開始されます。昭和52（1977）年11月16日の特別区長会では、特別区人事委員会は23区が共同して設置すること、共同設置の時期は翌年4月1日とすること、共同設置の方式は一部事務組合方式とする

こと等のほか、これらの準備のため、翌年3月14日までに各区議会における関係条例の議決を行う等の具体的な日程が示されました。しかし、連合人事委員会の共同設置について、江戸川区から異議がとえられたことから、特別区長会では、連合人事委員会の是非について議論がつけられません。

その後、江戸川区への説得をつづけた結果、江戸川区から了承が得られ、いよいよ各区議会で関連条例の議決がすすめられます。中野区、渋谷区及び葛飾区の3区が議決できない状況となったため、当初目標としていた3月14日までの議決は達成できませんでしたが、3月30日によりやく23区すべてにおいて関係条例案の議決が完了し、並行してすすめられていた職員労働組合との交渉も整います。これを受けて、同日の特別区長会では、特別区人事委員会の設立が決定されます。さらに、同日、都知事から、特別区人事委員会設立に係る特別区人事・厚生事務組合の規約変更の許可を得ます。

こうした経緯をたどり、昭和53(1978)年4月1日、一部事務組合方式による23区共同の特別区人事委員会^{*4}の発足にいたしました。この人事委員会は、23区共同の機関としての性格を有すると同時に、各区の機関でもあるという二つの性格をもつもので、他の自治体には例をみない試みでした。特別区人事委員会の初代委員には、鈴木俊一氏(委員長)、辻清明氏、君塚幸吉氏の3名が就任し、スタートすることとなります。

*4 中野区、渋谷区及び葛飾区の3区 中野区では3月29日に、渋谷区では3月30日に議決されましたが、葛飾区では、議決にいたらず審議未了となったため、3月30日に区長の専決処分により処理することとなりました。

*5 職員労働組合との交渉 各区では、関係条例案の議決と並行して職員労働組合と各区長側とで交渉が行われてい

ました。職員労働組合側は、連合人事委員会設立については是としつつも、これまでの労働慣行や既得権、公選区長の自主性等が侵害される恐れがあると指摘していたため、その対応について交渉した結果、昭和53（1978）年3月30日に合意し、特別区長会長と東京都職員労働組合、東京都職員労働組合二十三特別区協議会との間で覚書を締結しました。

*6 一部事務組合方式による23区共同の特別区人事委員会 昭和27年自治省通達において、機関の共同設置（地方自治法第二百五十二条の七）はできないものとされていたため、一部事務組合方式による事務の共同処理（地方自治法第二百八十四条第一項）により、特別区人事委員会が設置されることとなりました。

◆更なる答申

特別区人事委員会が発足してわずか3か月後の昭和53（1978）年7月、特別区政調査会は第3次答申「特別区人事行政の改革」を打ち出します。この答申では、特別区人事委員会の意義について、次のように述べられています。

「特別区人事委員会は、連合設置という形態をとっているが、それは、23の特別区の人事機関としての性格を有するもので、各区における人事の公正かつ適切な運営を確保することを目的としている。したがって、各区における人事の自主的運営の責任は、各区長が負っている。[…]

他方、特別区人事委員会は、各区の人事委員会として機能するという性格を有しているのであるから、可能な限り、各区独自の条件と区長の自主的人事運営の必要性を配慮すべきである。特別区人事委員会は、この基本的な原則にたち、各区の理解と協力を確保し、各区が共通して準拠し得る人事行政の基準を設定する

ことよって、この新しい試みを発展させていくことができる。各区もまた、人事委員会を連合して設置した趣旨を生かし得るように、特別区相互の協調関係をいっそう確固たるものにする努力が必要である。

このような意味で、各区長と特別区人事委員会がそれぞれに、人事上の権限を適切に行使し、相互の協力によって、特別区における人事運営の自主性を確立していくことが大切である。それは、従来、都区一体の人事運営のなかで醸成されてき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向かう第一歩である。」

あわせて、改革にともなう移行措置として、昭和49（1974）年以来、人事権移管に係る暫定的措置としてつづいていた職員の任用や給与等の都区共通基準の廃止等について提言されています。

この答申をふまえ、昭和53（1978）年8月16日の特別区長会では、都区共通基準の廃止および新たな特別区の共通基準の策定について54年度以降実施をめざし検討をすすめることとします。検討の結果、同年10月16日の特別区長会では、23区の合意をえて、都区共通基準を廃止するとともに、昭和54年度から、特別区共通基準が策定、運用されることとなりました。

こうして特別区は、都への依存から脱却し、新たな独自の人事制度を確立させ、今日にいたる基礎が出来上がったのです。

四 特別区の自治のすがた

地方自治法の改正という転換点を目前にした昭和49（1974）年4月、特別区長会は、特別区政調査会を設置し、区長公選制の復活のもとに新たな出発をする特別区のあり方を諮問しました。その後、さらに諮問を重ね、5次にわたる答申が提出されていきます。そのなかで、特別区制度の改革の方向性と特別区の将来像が示されました。

四―一 特別区の憲法

「特別区の制度に關しましては、国の地方制度調査会、都の長谷部調査会*1などからも答申、助言がなされております。しかし、これらは、国あるいは都という立場から、大都市制度の中での特別区政のあり方が検討されたものでありまして、必ずしも特別区の立場に立って、将来の区政のあり方を論じたものではありません。23特別区が、その総意に基づき、初めて本調査会を設けたゆえんはここにございます。私ども区長は、今、区政の転換期にあたり、将来へ向かって特別区政はどうあったらよいか、その指針なり理念ともいべきものを、言い替えますならば、特別区の憲法ともいえるものをここに確立しておきたいと念願をしてい

るのでございます。」こう特別区長会会長がいさつをして、辻清明国際基督教大学教授を会長とする特別区政調査会が発足しました。その日は昭和49（1974）年4月18日、同じく辻会長のもとで活動をしてきた中野区の特別区制度調査会^{*2}が最終答申を提出した3日後にあたり、第72回国会で改正地方自治法が公布される約1か月半前のことでした。

さかのぼること半年ほど、昭和48（1973）年9月27日には第71回国会が最終日を迎え、特別区制度の改革を含む地方自治法の改正案は、審議未了のまま廃案になってしまいました。この時、特別区長会では、次の法改正までに、特別区の憲法をつくろう、特別区はこうありたいという区政の理念をつくろうということになり、特別区協議会の河野國彦調査部長をその担当にしました。キャップは当時まだ東京大学に在職していた辻教授との意向です。さっそく河野部長は、中野区の調査会で最終答申をまとめているさなかの辻教授のところをお願いに行くと、定年退職を数か月後にひかえた辻教授に、「残った仕事のまとめをやりたい、そんな仕事やってられない」と、けんもほろろにことわられてしまいました。それでも何



区制と区政

昭和49（1974）年4月18日の第1回総会のときに、委員から、特別区制調査会とせずに特別区政調査会とした理由、「制」ではなく「政」とした理由はなにかと質問がありました。これに対して、河野調査部長は、「制度の問題も含めて、もっと大きな問題も取り上げていただくというような意味で、まつりごと、『政治』の『政』のほうを使ったわけなんです。[...] 例えば大都市の一体性とか、特別区の自主性というようなかわり合いの問題などは、制度の問題というよりも特別区政についての哲学の問題というんですか、そういったようなものもご審議いただくという意味で、特別区政の『政』は『政治』の『政』のほうを使ったわけなんです」と答えています。

回も何回も足をはこび、最後には、特別区長会の役員全員といっしょに研究室を訪れ、「そろってお願いがありました」と言うと、「あんたって人は……」と絶句した辻教授は、ついに引き受けたのでした。特別区政調査会の委員は、すべて辻会長が指名をしました。

こうして、辻調査会は、中野区のとすぐにも特別区長会へと場を移し、再度の出版をしました。その後は、昭和56（1981）年8月まで、7年数か月の長きにわたり活動をつづけ、五つの答申をつくっていきます。

五つの答申

- 第1次答申…『特別区政のあり方について』昭和50（1975）年3月
- 第2次答申…『特別区の行財政制度の改革』昭和52（1977）年5月
- 第3次答申…『特別区人事行政の改革』昭和53（1978）年7月
- 第4次答申…『特別区の将来構想』昭和54（1979）年7月
- 第5次答申…『特例』市の構想』昭和56（1981）年8月

*1 長谷部忠氏を会長とする東京都行財政臨時調査会のことですが、多くの場合は長谷部委員会と呼ばれています。

*2 辻清明教授は、昭和49（1974）年4月1日に東京大学を定年退職し、同日、国際基督教大学教授に就任しています。東京大学名誉教授となるのは約1か月半後の5月21日です。

*3 中野区の特別区制度調査会については、このシリーズの第4冊目『運動のひろがり』第4章「碩学の視線」の「四・三 特別区から」を参照してください。

四・二 改革から構想へ

特別区長会からの諮問と辻調査会の答申の關係は、表6のようになります。3回目の諮問に對しては、まず一つ目の人事制度の検討からはじめて第3次答申をまとめ、引き続き昭和53（1978）年9月9日から二つ目の特別区制度の検討にはいり、第4次答申にいたしました。それぞれの答申は表7の構成になっています*。第1次答申は、区長公選制の復活のもとで新たな出発を迎える特別区のあり方を、第2次答申は、事務再配分と財政制度の具体的な改革案を、第3次答申は、配属職員制度の廃止と特別区

表6 諮問と答申

諮 問	答 申
[昭和49（1974）年4月18日] 1. 特別区の性格及び権能 2. 特別区の財政制度 3. 都と特別区及び特別区相互間の協力関係	第1次答申 [昭和50（1975）年3月31日]
[昭和50（1975）年6月14日] 1. 都区間の事務再配分 2. 都区間及び特別区相互間における財源配分の具体的方策 3. 区政と住民参加	第2次答申 [昭和52（1977）年5月31日]
[昭和52（1977）年7月20日] 1. 人事制度のあり方	第3次答申 [昭和53（1978）年7月6日]
2. 長期的展望に立った特別区制度のあり方	第4次答申 [昭和54（1979）年7月24日]
[昭和54（1979）年10月27日] 1. 特別区の将来構想の具体的なあり方	第5次答申 [昭和56（1981）年8月28日]

人事委員会の設置をふまえた人事行政の方向性を提示しています。このように、第1次から第3次までの答申は、昭和49（1974）年の地方自治法改正にともなう改革を推進するものでしたが、第4次と第5次の答申は、検討のスタンスを転換して、長期的展望に立った特別区制度の将来像を探り、新しい制度の構想を示します。

地方自治法の改正と都区の協議によって、多くの事務が都から特別区に移管されました。^{*2}しかし、実態からみると、まだ不十分な点や検討すべき点があると、答申は指摘します。第1次答申では、事務分担の原則を述べ、第三者による事務の審議機関を設けるよう提案し、第2次答申において、都区間の事務を区分する際の考慮事項を、①市の事務は原則として特別区の事務とする、②他区とかかわる事務は特別区相互間で共同処理または共通利用を行う、③一般に市の事務であっても特定のものとは都が処理する、④都の事務に特別区の意向が反映できるようにする、と四つ示してから、具体的に例をあげつつ事務再配分の方向性を述べていきます。さらに、将来構想を語る第5次答申では、府県事務であっても積極的に特別区の事務として検討すべきであるとします。

市の事務であっても特例で都が行うという③に該当するのは、消防、上水道、下水道が代表的な例になりますが、その理由の書きぶりは表8のようにそれぞれ

表7 答申の構成

第1次答申	第2次答申	第3次答申	第4次答申	第5次答申
制度改革の意義 事務 財政 人事 協力関係	事務 財政 区民参加	人事	制度改革の諸方式	「特例」市方式 事務 財政

れ異なり、また、答申によって変化します。消防と下水道に関しては、一本化、一体化、一元化と一つの主体を強調するようなことばを用いますが、上水道については、水源確保や供給体制など事業運営上の問題を指摘します。また、消防は、第2次答申のときは一本化が「望ましい」であったところ、第5次答申になると一元化を強調するようになります。しかも、この三つの事務のどれについても、②に該当する特別区間で共同処理または共通処理をする可能性や可否については言及されていません*。

財政については、答申は一貫して重きをおき、多くの紙面をさいています。第1次答申では、改革の方向性を示す際に、財政を第一番目の項目としました。第2次答申にあたり、「財政制度については、とりわけ力点をおいて審議した」と表明しました。第5次答申においても、変則的な現行の制度を改め、新たな財政制度を創設することが、将来構想の要になっています。財政の議論の中心は、都と特別区に特有な財政調整制度です。そのための財源のあり方、都に特別会計を創設することなどの提言のほか、財政を扱う答申はどれも、第三者による審議機関あるいは諮問機関を設置するよう求めています。

人事に関しては、第1次答申において、都配属職員制度をはじめとする都と特別区の一体的運営を脱却して、特別区の自主的な人事体制を確立するための

表8 都が処理する理由

	第1次答申	第2次答申	第5次答申
消 防	(都が処理するとだけで理由の記載なし)	一本化が望ましい	一元的な命令・情報系統、一元的な体制
上水道	(都が処理するとだけで理由の記載なし)	水源確保などの問題	一貫した給水体制、能率の面からの妥当性
下水道	(都が処理するとだけで理由の記載なし)	一体的に処理する必要	一貫した施設の配置、技術的困難性、一元的に管理

方向性を示しました。そのなかには、各区共通の基準の自主的な設定、23区共同の人事委員会の設置、都区間および特別区間の人事交流の推進などがあります。人事に特化した第3次答申では、答申の数か月前に新設された特別区人事委員会の役割も含め、特別区の人事行政を樹立するうえで重要な事項をひろく取り上げ、改革の方向を示します。

現行の特別区制度から転じて、抜本的な改革による制度の将来構想の検討に入った辻調査会は、まず、第4次答申において、四つの方式を提示します。そのうち二つは、特別区を①市（一般の市）に改める方式、②政令指定都市に改める方式であり、もう一つは③市に特例を設ける方式となり、この三つはいずれも地方自治法にある自治体に改めるのですが、あと一つは④新しい種類の自治体を創設する方式となり、地方自治法の普通地方公共団体に、制度のうえで新しい自治体を加えるものです。この四つのうち、③の方式がより現実的な案で検討に値するとして、第5次答申の「特例」市構想へと結実していきます。

「特例」市構想は、「東京という巨大都市を対象にした、自立と協力に基づく新しい自治の理念像と、その仕組みの制度化を提案するもので」あり、その基本は、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、そのうえで一般の市と異なった行財政上の「特例」を設けるといふ点にあります。「特例」の設け方に意味があり、23の特別区が「これまで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」ようにし、都との間にも「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法を設けることが必要」となります。これには、かつて、東京都が「大都市行政の一体性確保の名のもとに特別区の権能を吸収し、それを一元的に処理しようとしたにもかかわらず」、破綻せざるを得なかったよ

うに、「巨大都市東京においては、単一の基礎自治体が、特別区の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はほとんど不可能」だとの認識があります。

特別区を一般の市と同じになるよう改めたのち、どのような特例を設けるのでしょうか。第5次答申は事務と財政に分けて述べます。事務の方の特例の設けかたは、「特例」市への特例と都への特例の二つがあります。「特例」市に特例を設けるにあたっては、一般市の事務でありながらこれまで都が行ってきたものなど例外はできる限り解消するばかりでなく、府県の事務であっても検討の対象とし、例えば政令指定都市が処理する府県事務のうち、適当と考えられるものはできる限り「特例」市の事務とします。また、「特例」市と都の双方が実施できる事務であっても、まちづくり関係など地域にふさわしいものは「特例」市が主体的に行います。一方、都へも特例を設け、一般の市が行う事務に該当する消防、水道、下水道は、例外的に都が処理することになります。財政の面では、都主導の現行の財政調整制度をまず廃止してから、「特例」市間相互の協力のもと、自らの責任と判断による水平的な財政調整の制度を創設し、その実施機関として「公的組織」を新設します。

特別区が一般の市に限りなく近づいても、特例は依然として残り、東京都に異なるタイプの自治体が併存する状態は変わりません。しかし、大都市東京の実態は、以前からロブソン博士たちが指摘してきたように、すでに特別区の地域をこえて拡大しています。辻調査会も、この点については、第1次答申から言及している、都内の市町村と特別区を制度的に区別して扱う理由は乏しいとしましたし、第4次と第5次の答申も、両者を制度上特別扱いにする根拠は薄弱となっていると繰り返します。そして、第5次答申では、現行制度

を改革する必要があると一歩踏み出すにいたりました。しかし、どのように改革するのかとなると、この調査会の域をこえる内容と考え、本格的な検討は行わなかったことを述べ、答申で示した構想が特別区側からの一つの提案になりうると示唆するにとどまっています。

答申のなかには、「一体性」ということばがしばしば現われます。表9にみるように、一体性は、特別区と都の関係でいうとときと、23の特別区の関係でいうときの二つの場合に分かれます。特別区と都の一体性に関しては、特別区の自主性を阻害するものとして、また、抜本的に改革が必要なものとして言及されます。23区間の一体性の方は、惰性的な関係として、あるいは同調指向と言い換えて使われるように、特別区が陥っている旧弊にあたります。どちらの一体性も、自覚をして自ら脱却する必要のあるものとしてらえています。

「連帯^{*}」は、答申すべてに出てきます(表10)。互譲と組み合わせて、あるいは自主的を冠して語られる連帯は、特

表9 一体性をめぐる表現

第1次答申	第2次答申	第3次答申	第4次答申	第5次答申
都と特別区の一体性	—	惰性的な一体性	都区一体の関係 23区一体性 23区一体の惰性 23区一体の同調指向	大都市行政の一体性

表10 連帯をめぐる表現

第1次答申	第2次答申	第3次答申	第4次答申	第5次答申
互譲と連帯	互譲と連帯	自主的な連帯	自主的な連帯	互譲と連帯 創造的な連帯関係 「特例」市間の連帯

別区の自治の原理であり、東京大都市地域の自治制度をささえる基盤です。さらに、第5次答申では、将来構想を創出する構成原理でもあります。同じく第5次答申が掲げる自治の理念像は、一体性から連帯^{*}へともいえ、巨大都市東京において、一都市一自治体モデルは不可能であるとして、複数の自治体の連帯による都市モデル^{*}への転換を提唱しています。

特別区と都の独特な制度に関しては、沿革ということがしばしばいわれます。辻調査会の答申でも、表11のように、沿革やそれに類した表現がみられます。沿革それ自体は、歴史のなかで生じてきた事実を中立的に表すことですが、時に、しがらみや桎梏、動かしがたい現実、運命的な甘受すべき前提などのニュアンスを帯びることがあります。その点、辻調査会の場合は、むしろ、沿革に積極的な意味を認める立場をとっているといえます。第2次答申では、伝統と組み合わせ、「ながい間密接な関係をもって行動してきた伝統や歴史的沿革」と述べ、第4次答申になると、「他の大都市の場合とは異なった沿革と関係」を有する特別区は、「相互に密接な関連をもって巨大都市東京を構成し発展してきている」と指摘して、沿革を東京の特性ととらえ、それに適応しうる制度を構想する方向性を示します。そして、第5次答申の時は、沿革を用いずに、「相互に協調してきた歴史的遺産」という表現を使い、それを「創造的な連帯関係に発展させていく」としました。

辻調査会の答申に対して、特別区のほうはどう考えたのでしょうか。昭和54（1979）年7月24日に第4次答申を受けた特別区長会は、さっそく8月16日と9月10日の拡大役員区

表11 沿革をめぐる表現

第1次答申	第2次答申	第3次答申	第4次答申	第5次答申
—	伝統や歴史的沿革	—	異なった沿革と関係	相互に協調してきた歴史的遺産

長会で検討し、あわせて、9月19日付の文書で23区に意見を求めました。四つの改革の方式に対して、22区は③の市に特例を設ける方式が望ましい、または妥当であると答えました。しかし、③を是認しながら

表12 消防と上下水道の処理方法

	特例を設けた市の事務			都の事務	未定
	共同処理	都に委託	両者のどちらか		
消防	2区	2区	6区	8区	5区
上下水道	1区	1区	6区	10区	5区

表13 財政調整のあり方

特例を設けた市相互間で自主的に財政調整を行う	9区
財政調整制度そのものに反対	3区
都も関与する形の財政調整を行う（現行制度の改善を含め）	8区
未定	3区

も、①の市に改める方式が最適なから特例もやむを得ない、④の新しい自治体を創設する方式が基本ながら当面はステップとして現実的である、現行の都区財政調整制度の廃止を前提とする特例には絶対賛成できない、といった留保つきなのが4区あります。一方、③を積極的に支持し、「多摩地域や他の大都市近郊区町村にも適用できる」と付記する区もあります。③の方式をとらなかったのは1区で、①の市に改める方式が一番適切であると表明し、相互間の協調と連帯は自主的な協議により行うべきだと述べます。消防や上下水道の扱いについては、意見が分かれませんでした（表12）。辻調査会の答申では、どれも都の事務としてきましたが、意見表明を控え未定とする区を除くと、特例を設けた市の事務の方を選択する区と都の事務の方を選択する区は、ほぼ半々に分かれ、消防の場合は、都の事務の方を選択する区が少数になるという結果でした。財政調整に関しても、表13のように、意見は異なります。相互に自主的な財政調整を行うことを選択する区の多くは、第三者機関の設置が必要であると考えています。

第5次答申の発表の2日前に、高木委員と向山委員が都庁の記者クラブに行き、答申の内容を事前に説明した上、熱心な質疑応答を行いました。

昭和56（1981）年8月28日、辻会長から特別区長会会長に第5次答申が手渡されました。そのあと、「特別区にとってかなり新しい内容もっていると考える」といった辻会長のコメントは、「特別区の今後の方向を明快に示していただいた誠意深い答申であると考えられる」といった特別区長会会長のコメントとともに、報道関係者に公表されました。すると、鈴木俊一都知事は、同日の定例記者会見で、この答申に関連して、10月にも都制度調査会を発足させることを明らかにします。翌8月29日の六大新聞の朝刊は、いっせいに答申の記事を掲載しました。「都から自立、のびのびタウン」、「住民に密着の事務分担」、「自主財源を拡大」など見出しはさまざまで、記事のなかでは、「都からの独立宣言」と書くところまでありましたが、各紙に共通しているのは、「『特例』市」とせずに「特例市」と誤記して報じたこと^{*9}です。9月に入り、各区の定例議会で答申に関する質問が出され、区長が見解を述べます。「特例」市構想を積極的に評価する答弁のある一方、自主的な財政調整は難しいというように、財政の面で懸念を表明する答弁もありました。特別区政調査会の大森委員、高木委員、向山委員は、9月から11月にかけて、特別区長会や特別区議会議長会での講演をはじめ、各区で開催される議員や職員向けの講演会、研究会、研修会などに出向いて、「特例」市構想の説明をしました^{*10}。また、この間に、さまざまな論評や見解が発表され、座談会も開催されています^{*11}。

10月16日には、特別区長会総会において、特別区長会としての取組みを決定します。『『特例』市の構想は、

現行の地方自治制度並びに都区の行財政制度の根幹に触れるものであり、もとより特別区側の意向によってのみ実現できるものではない。しかし、現在の特別区を真に基礎自治体にふさわしい自治財政権と事務権能を有する普通地方公共団体に改めるべきであるという構想の基本的考え方は、特別区の長い間の悲願であり、今回の答申はこの基本的方向に合致したものである。特別区長会としては、この構想の実現に向けて、今後、具体的事項についての検討を進めていくこととする。」

そして、年の終わりが近づく頃、先に都知事が予告した検討の場が、予定よりすこしおくれ幕を開きます。

*1 第1次答申については、事務と財政の記述の順番が他の答申とは異なり、財政が先でそのあと事務になります。財政を先にもってくる方式は、中野区特別区制度調査会の最終答申と同じです。

*2 第一章「事務の移管」12頁参照。

*3 かつて、昭和25（1950）年に特別区が打ち出した『「二十三首都市」の方式』のなかでは、消防も水道も連合体で行うとされていました。



表現の差

特別区や市町村のことを、一般に、基礎的な自治体と呼びます。第1次答申から第4次答申までは、この呼称にしたがいますが、第5次答申では、基礎自治体という言い方に変えています。

また、身近な自治体と表現することも一般的で、第1次答申もこれにないませんが、第2次答申から第5次答申にかけては、「身近な政府」という表現を用いています。同じく政府の語を使いながらも、前身にあたる中野区特別区制度調査会の最終答申の際は、「最初の政府」としていました*。

*このシリーズの第4冊目『運動のひろがり』の95頁と100頁の注12参照。

*4 人事交流に関しては、さらに、「将来は、都下市町村との間の人事交流についても検討を行う必要がある」と指摘しましたが、第3次答申には引き継がれず、このとき限りで終わっています。

*5 この問題については、このシリーズの第4冊目『運動のひろがり』の第四章、特に96頁の表11を参照してください。

*6 「連帯」ということばは、中野区特別区制度調査会の答申から引き続いて使われるキーワードです。社会長が思いを込めて提案したものです。このシリーズの第4冊目『運動のひろがり』の95頁および99頁から102頁の注11、注13、注14参照。

*7 第3次答申では、「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」と言い表されています。

*8 中野区の特別区制度調査会の時は、議論の過程のなかで、国連のようなかたちとして語られていました。このシリーズの第4冊目『運動のひろがり』93頁のコラム参照。

*9 この誤記に関しては、参考文献「大森・昭和56（1981）年」の注(3)に詳しい分析があります。また、読売新聞の解説には、「特別区に問題はあまりないのに、なぜ、特別市にするのか」という自治省の疑問が紹介されています。



都内と都下

第1次答申のなかに、「都下市町村」ということばがでてきます。ところが、第4次答申になると、「都内の市町村」という表現に変わっています。

かつては、都内＝特別区の地域、都下＝市町村の地域、という慣用がありました。ですから、たんに都内とか都下というだけで、特別区の地域が市町村の地域か区別できました。例えば、「都内のアパート」と「都下のアパート」では、所在する地域がまったく違います。

やがて、都内の示す地域が東京都全域へと広がり、都下が使われなくなっていきました。そこで、市町村に「都内の」を付すことが普通に行われるようになったのです。

数年を隔てた二つの答申のなかに、この意識の変化が反映されています。

*10 向山委員は、特別区職員研修所の『研修のひろば』に掲載された座談会において、次のような発言をしています。「説明をしますと、水平調整はむずかしいとよく言われるんです。ですから『今までやってきたじゃないですか。今までは都がいて、都の下でもやってこられたじゃないですか。それなら23の「特例」市でどうしてできないんですか。同じことをやればいいんですよ』という言い方をしました。」

*11 論評などは特別区協議会『特例』市の構想に関する評論等の状況』に収録されています。そのなかでも、参考文献「田中・昭和56（1981）年」には、以下のような意見がみられます。「従来の国の考え方は主として、東京都の特殊性を強調することと、都区一体性を強調していた。それが広域行政へと向いてきたわけだ。この視点を百八十度変えて、むしろ狭い地域に視点を据えた、ということでは大変高く評価できると思う（鹿兒島）。」「本当のところ、この制度が確実にできる自信はないんだが、新しい制度なのでやる気になればできると思う。要はどうやって実現するかだ。そのことについては内部で議論して、自治省の方々にも非公式にご意見を伺ったが、やろうと決めればできる制度だといっている。やろうと決めていただけるかどうかだ（大森）。」「少し激しい議論をさせてもらうと、東京の一体性と特殊性を否定するところからの議論をしてみてもいいと思っている（鹿兒島）。」「法律を立案するほうの立場からいうと、その他に、やるとすれば相当の政治的エネルギーが必要になる。都区間で議論が煮詰まった後の議論だが、戦略上大きな問題だ（鹿兒島）。」

四・三 思索の過程

辻委員会のメンバーは表14のように、その都度変更はありますが、会長と8名の委員は、第1次から第5次まで一貫して参加し、その時々委員全員で活発な議論を展開しました。その一端は、第4次答申を提出する時に、辻会長自身が述べています。「この答申はあまり厚くはありません。けれども、この短い言葉の

表14 特別区政調査会委員

	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次
辻 清明（会長・東京大学名誉教授）	○	○	○	○	○
遠藤湘吉（東京大学教授）	○				
大内正二（前中野区長）					○
大森 彌（東京大学助教授）	○	○	○	○	○
加藤芳太郎（中央大学教授）	○	○	○	○	○
細郷道一（公営企業金融公庫総裁）	○	○	○		
佐藤 進（東京大学教授）	○	○	○	○	○
高木鉦作（國學院大學教授）	○	○	○	○	○
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）	○	○	○	○	○
山田四郎（前墨田区長）	○	○	○	○	
横田政次（特別区協議会常務理事）	○	○	○	○	○
井上内蔵之助（渋谷区長）	○				
遠藤正則（文京区長）	○				
小田清一（港区長）	○				
加部明三郎（板橋区長）	○				
君塚幸吉（目黒区長）	○				
菊池喜一郎（杉並区長）	○				
小松崎軍次（江東区長）	○				

背後には数百万言の（委員の）皆さんのご意見が凝集しております、これはいわばエキスのようなものです。ご覧になったところでは量的に大したものではないとお思いかもしれませんが、審議の質におきましては、おそらく従来の答申を越えるくらいの努力をいただいた結果だと思えます。」

活動のようすは表15から表19のようになります。かなりの回数を重ね、時間をかけて、多方面から検討しています^{*1}。多岐にわたり深められていった膨大な議論のなかから、いくつかの話題を簡単に紹介します。

上下水道と消防の事務に関して、答申ではどれも都の事務と位置づけましたが、検討の過程では事務ごとに意見が分かれています。上下水道を都の事務とすることには、ほとんど異論はなくまとまりますが、下水道のほうは、枝管と道路の管理をあわせて特別区が行うなど検討の余地があるのではないかと意見がでました^{*2}。消防になると、さらに積極的に特別区の事務とする意見があらわれたうえ、路地裏消防の考え方も提起され^{*3}、議論になりました^{*4}。

人事の議論の一つに、特別区人事委員会の性格や位置づけがあります。連合方式による設置という「現存のわが国の地方自治体には、他に例をみない新しい試み」だからです。特別区の共通の人事基準の保持とともに、連合設置の形態であっても「23の特別区の人事機関としての性格」をもち、「各区の人事委員会として機能するという性格」を有するとされました^{*5}。

第5次答申では、タイトル「特例」市の構想にもあるように、特例の部分にカギ括弧をつけた独特な表現があらわれます。もとは、第4次答申のときに、市に特例を設ける方式としたものですが、新聞報道

表15 第1次特別区政調査会の検討経過

年	月	日	総会	専門委員会	検討事項	
昭和49 (1974)	4	18	1		会長選任、専門委員会の設置	
		27		1	委員への説明（制度と社会的実態）	
	5	18		2	委員への説明（事務・職員・財政）	
	6	8		3	特別区の性格	
		27		4	地方自治法改正の動き、財政制度	
	7	13		5	地方交付税、人件費、一件算定	
		25		6	都区財政調整制度の問題点	
	8	10		2		移管事務事業、都区財政調整制度
	9	14			7	特別区の性格
		26		8	事務	
	10	12		9	事務	
		26		10	条例、人事制度	
	11	9		11	立法、人事制度	
		30		12	財政制度	
12	14	13	財政制度			
	23	14	第三者機関、財政調整			
昭和50 (1975)	1	11		15	意見聴取（東京都総務局長、議長会会長）	
		25		16	答申案の検討	
	2	8		17	答申案の検討	
	3	1		18	答申案の検討	
		6	3		19	答申案の検討／答申案説明
		15			20	答申案の検討
		31	4			第1次答申の決定

表16 第2次特別区政調査会の検討経過

年	月	日	委員会	検討事項
昭和50 (1975)	6	14	1	会長選任、会の運営について
	7	12	2	特別区制度改革とその後の経過
	8	30	3	都区間の財源配分のあり方
	9	13	4	都区間の財源配分のあり方
	10	4	5	都区間の財源配分のあり方
	11	8	6	意見聴取（東京都総務局行政部長）
	12	13	7	特別区長会拡大役員会との合同会議
昭和51 (1976)	1	17	8	特別区相互間の財源配分
	2	7	9	都区間・特別区相互間の財源配分
	3	13	10	都区間・特別区相互間の財源配分
	4	3	11	都区間・特別区相互間の財源配分
	5	8	12	都区間の事務再配分
	6	12	13	都区間の事務再配分
	7	10	14	都区間の事務再配分
	8	30	15	都区間の事務再配分
	9	11	16	都区間の事務再配分
	10	9	17	都区間の事務再配分
	11	13	18	事務と財政、格差
	12	11	19	区政と区民参加
昭和52 (1977)		18	20	事務、財政、住民参加
	1	29	21	答申の方向
	2	26	22	特別区長会役員会との懇談会、答申案の検討
	3	12	23	答申案の検討
		19	24	答申案の検討
	4	9	25	答申案の検討
		16	26	答申案の検討
		30	27	答申案の検討
	5	31	28	第2次答申の決定

表17 第3次特別区政調査会の検討経過

年	月	日	委員会	検討事項
昭和52 (1977)	6	30	1	会長選任
	7	20	2	諮問事項、意見交換、会の運営について
	9	3	3	人事制度
	10	1	4	人事制度に関する問題点
	11	12	5	定数管理、人件費管理
	12	10	6	昇任管理、役員区長との懇談会
	17			人事制度に関するヒアリング
昭和53 (1978)	22			人事制度に関するヒアリング
	1	14	7	検討事項（任用）、特別区人事委員会
	2	4	8	検討事項（定数・財政）
	3	11	9	検討事項（労務・人事行政のあり方）
	4	1	10	答申の方向
		15	11	答申案の検討
	5	6	12	答申案の検討
		13	13	答申案の検討
	6	3	14	答申案の検討
	7	6	15	第3次答申の決定

表18 第4次特別区政調査会の検討経過

年	月	日	委員会	検討事項
昭和53 (1978)	9	9	1	諮問事項
	10	14	2	フリーディスカッション
	11	11	3	特別区制度のあり方
	12	9	4	特別区制度のあり方、役員区長との懇談
昭和54 (1979)	1	20	5	特別区制度のあり方
	2	24	6	特別区制度のあり方
	3	31	7	特別区制度のあり方
	4	21	8	特別区制度のあり方
	5	19	9	答申案の検討
	6	16	10	答申案の検討
	7	24	11	第4次答申の決定

表19 第5次特別区政調査会の検討経過

年	月	日	委員会	検討事項	
昭和54 (1979)	9	26	1	会長選任	
	10	27	2	諮問事項、会の運営について	
	11	22	3	特例市の事務事業	
	12	22	4	「特例市」の事務事業	
昭和55 (1980)	1	26	5	特例市の事務事業	
	2	23	6	特例市の事務事業	
	3	22	7	「特例市」の事務事業	
	4	26	8	意見聴取（下水道事業、清掃事業）	
	5	24	9	「特例市」の事務事業	
	6	28	10	説明を聴く（自治省財政局交付税課長）	
	7	27	11	説明を聴く（新宿区企画課長、足立区予算課長）	
	9	27	12	英国・カナダ調査報告、「特例市」の財政制度	
	10	25	13	「特例市」の財政制度	
	11	22	14	英国（ロンドン）・カナダ（トロント）調査報告	
	12	20	15	特例市（仮称）の財政制度	
昭和56 (1981)	1	24	16	特例市（仮称）の事務事業・財政制度のあり方	
	2	28	17	特例市（仮称）の事務事業・財政制度のあり方	
	3	28	18	特例市（仮称）の財政制度のあり方	
	4	11	19	特例市（仮称）の財政モデル	
			25	20	特例市（仮称）の財政モデル
	5	23	21	意見聴取（特別区長会、特別区議会議長会）、特例市のあり方	
	6	13	22	特例市モデル	
		27	23	特例市モデル	
	7	20	24	答申案の検討	
		25	25	答申案の検討	
	8	28	26	第5次答申の決定	

※特例市の表記に関しては、『特別区政調査会速記録』の目次の記載による。

などで特例市と簡略化した表現が使われはじめ、そのまま広まっていきま^{*7}した。その後、第5次の特別区政調査会のなかでも、この簡便な呼称を用いて議論がすすみます。途中、委員のなかから名称の扱いの問題が指摘され、便宜的に使用するにすぎないという確認をしますが、表19の検討事項欄にみられるように、特例市、「特例市」、特例市（仮称）と表記はゆらいでいます。「特例」市の表記がはじめてあらわれるのは、第5次答申案の検討にはいった昭和56（1981）年7月20日の第24回委員会的时候了。起草委員会と事務局が作成した答申案が示されると、委員から、特例のところにかギ括弧をかけたのは非常にユニークな書き方で、まだ意思統一はしていなかったのではないかと問われ、起草委員は、公式の文書では初めてではあるが、独り歩きた特例市を避け、市に特例を設けるのを率直に表現したと答え、異論はなく「特例」市の表記が認め^{*9}られました。

「特例」市というのは、既存の23区を一般の市に近づけていくのではなく、まず一般の市に転換して、そこに特例を設けるという考え方^{*10}です。特別区という制度を廃止することであり、特別区と都の間の特別な調整や関与を廃止して都から離れること^{*12}になります。そして、「特例」市相互間の水平調整のしくみを導入^{*13}します。財政の調整をする機関となるのが「公的組織^{*14}」です。第5次答



調査会の視点

社長は、検討のスタンスをこう語ります。「区民の面から見た区政の現状、これは都にも関係があるし、区にも関係がある。しかし区には都のほうからみて行くという、初めから大上段に見て行くというんじゃないくて、細かい区政の欠陥という面から、国や都のほうへその不合理な面をあらためさせて行くというような見方はできないものかと思ってるんですけどね。」（第1次第8回専門委員会：昭和49（1974）年9月26日）

申には、「法律に基づき、『特例』市相互間の自主的な財政調整を実施する機関として、各『特例』市を構成員とする『公的組織』を新設し、納入金、交付金等を出納するための基金を設ける。この基金の管理は、『公的組織』が行う。」と簡潔に記述されますが、そこにいたるまでには、さまざまな可能性の検討や委員間の議論の積み重ね^{*17}がありました。

東京都に特別区と市町村が併存すること、大都市東京の実態は行政の区域をこえて拡大していることは、答申に何度か触れられているように、検討の過程で常に話題にのぼり、特別区と多摩地域の市町村との関係^{*18}、東京都全体のあり方^{*19}やその区域の問題^{*20}、隣接県との関係^{*21}、大都市東京の制度への視点^{*22}などが議論されました。

特別区を語る際に、一体性ということが一般によく言われますが、辻委員会は、この一体性にとっても慎重な姿勢をとります。できるだけ一体性を使わないようにし^{*23}、そのかわりに連帯性という言葉を用います^{*24}。また、一体性とは惰性的が、連帯とは互譲や主体性、自主性が対になります^{*25}。

このほか、答申には直接あらわれませんが、検討の過程では、自



一体性のこと

第4次特別区政調査会が特別区長会の役員区長と懇談したとき（昭和53（1978）年12月9日）、一体性のことが話題になりました。

「渋谷区長：その一体性の話ですけど、私自身も知らない間に、一体性が尊いという意味合いの中に、都の立場から常にいわれているように思うんです。

中野区長：そうそう。私もそう感じますね。

渋谷区長：それに転換がほしいと思います。それで、協調というものを求めていくことは大切なことだと思っているんですけどね。

中野区長：だから、ぼくは一体性というのはつくられたもののような気がしますね。」

治のあり方や考え方に関する意見も示されています。^{*26}

最後の第5次答申を特別区長会会長に渡すにあたり、辻会長はこう締めくくりました。「我田引水のようにすけれども、特別区のすみからすみまでいろいろ調査、研究したつもりであります。そういった委員の方々の苦心、ご努力の結果できあがったものでありますけれども、いろいろの問題につきましてたいへん意見が分かれました。やつのことでもとまったわけです。これ



市役所マンの感慨

かつての東京市の職員であった橋本委員は、東京市職員の意識と思いを語っています。

「橋本委員：(戦時中に都ができたとき)ぼくら市役所マンは、被害者意識を持ったわけです。

辻会長：そうですね。おそらく、ぼくはそう思いますよ。

橋本委員：区と府と一緒にあって、東京市を圧殺されたと…。

辻会長：そう。かって市は独立したわけですからね、10月1日に。

橋本委員：だから、自治記念日が違うわけですよ、東京都は。10月1日になっているということは。」

(第2次第20回委員会：昭和51(1976)年12月18日)

「高木委員：都制ができる時、やっぱり法人区と行政区対立はある意味で非常に激しかったですね。東京市は板ばさみになって、結局は、法人区を主張した区のほうも、みんな、してやられたというのが都制ですよ。

橋本委員：東京都制が敷かれた時、東京市役所マンとしては扼殺されたと思っているんです。」

(第4次第2回委員会：昭和53(1978)年10月14日)

「橋本委員：今までの東京都というのは東京市意識が強すぎたわけですよ。どの程度府県化するかという問題が、今、だれでもがまともに取っ組まなければいけないんじゃないかと思うんだけど、いつまでたっても東京市なんですよ。」

(第2次第15回委員会：昭和51(1976)年8月30日)

を具体的な区政の中に生かしていただくことになりますと、たいへん難しい問題が出てくるのではないかと思っておりますが、その点は区当局ならびに区議会、あるいは区民の方々のご了解を得ながら、ぜひ私どもの意図するところを生きた区政の中につくり直していただきたいと思っております。つくりあげました5回にわたる答申を生かしていただくことをお願い申しあげて、一言ご挨拶申しあげたさいでございませ²⁷す。」

*1 社会長はこう語っています。「議論は相当深くやっているんですね、ここでいろんな問題を。だから、後世のために、特別区のために、こういうところまで議論したんだということを残しておくということも大事じゃないか。」(第5次第25回委員会：昭和56(1981)年7月25日)

*2 例えば、「(社会長) 第1次答申では、下水は都に任せるということになっている。」(高木委員) ですが、そういうのを一べん考え直したらどうだろうと。もつと言えは、今は法律上こうなっていること自身でも、場合によったら考えてもいいんじゃないかということなんですがね。」(第2次第13回委員会：昭和51(1976)年6月12日)

*3 例えば、「(横田委員) 消防だって、やれば連合組織でできるんです。住民の声が届かないというのは、一つの考え方の問題だから、できるものは区でやって」(第1次第7回専門委員会：昭和49(1974)年9月14日)、「(横田委員) 消防とか清掃は区でできないことはないと思うんです。」(第5次第9回委員会：昭和55(1980)年5月24日)、「(佐藤委員) 私は本来、消防というのは市町村事務として残すべきであり、それを都に委託するというやり方が一つの方法として考えられるので、それを基礎にしてやったらいいんじゃないかというわけです。[...] 消防は水道や下水道なんかに比べても、本来の住民に身近な事務という性格がいちばん強いんじゃないかという気もするんですね。」(社会長) 佐藤さん、ほくもあなたと大体似た考えなんですけど、消防は上下水道よりもより地域的である。」(第5次第4回委員

会…昭和54（1979）年12月22日

*4 「大森委員）大内さんにお伺いしたいんですが、現在のよう消防について都が一元的にやっているということが、区から見て何がいちばん問題になっているんですか。」「（大内委員）やっぱり路地裏ですよ。」「（第5次第4回委員会…昭和54（1979）年12月22日）」

*5 事務の分担に関して、社会長は次のような発言をしています。「だんだん技術が進歩していつて、大型の仕事が増えてくるだろう。そういうときに、それを上位の地方団体へ移していくという傾向がこれをきっかけにできていくということになるのは、自治体としてどういうものか。病院とか学校とかですね。もう特例市じゃできないよというんで、みんな都へ行くきっかけにならないかということ。それから、われわれは特例市の自治性を非常に強調するわけですけども、いま大森君が言ったのはそうなんですけど、将来もし能力が出てきたときには、いったん出したものを今さら返してくれというわけにもいかなくなってくる。だから、ちよつとここで歯止めみたいなのは…。横田さんがちよつと言われたけれど、上水道のようにとっても個々の特例市ではできないだろうとはつきりしているものと、将来、能力が充実してくればできるんじゃないかと思われようなものを区分して議論したほうがいいんじゃないか。」「（第5次第22回委員会…昭和56（1981）年6月13日）」

*6 引用部分は第3次答申「特別区人事行政の改革」によります。速記録には次のような意見がみられます。「（成田委員）一部の区には自治権の放棄ではないかという誤解があるように伺っているんで、これはそうじゃないんだということ、性格づけとか位置づけとかを「…」書いたほうがいいんじゃないかという気がします。」「（第3次第11回委員会…昭和53（1978）年4月15日）」、「（成田委員）私の理解では、23区の上にある機関ではなくて、23区が共同で設置した機関だ。そういう意味で、23区全体の機関であると同時に、各区长との関係では各区の機関でもある。しかも、それは新しい方式で、全国で初めての試みなわけです。」「（第3次第11回委員会…昭和53（1978）年4月15日）」、「（社会長）人事委員会がきたら区長は人事権を放棄するというのは全くの誤解であつて、人事行政をいかに適正に行うかが人事委員会の主たる課題なので、その辺もはつきりしておきませんか。」「（成田委員）そういう誤解と、一方では、区長

の持っている人事権がこれによって侵されるんじゃないかという誤解もあるわけですね。両方とも間違っているわけです。」(第3次第11回委員会・昭和53(1978)年4月15日)、「(社会長) 仮に各区ごとに人事委員会をつくっても、これは区長の人事権の放棄ではない。問題は、それが連合体である場合にどうなるか。つまり、区の人事委員会に多少いまい言った第三者性が増えてくるんじゃないか。他の区のことでも考慮しながら、その区の問題を考えなきゃならないわけですから。」(第3次第9回委員会・昭和53(1978)年3月11日)、「(成田委員) ほかの機関だって、こういうかたちで共同設置する必要が起こってくるものもありうると思うんです。それは決して自主権を放棄したわけじゃなく、これは自分らの機関なんだという認識さえあればいいんじゃないかと思うんです。」(第3次第9回委員会・昭和53(1978)年3月11日)

*7 この経緯は特別区政調査会のなかでも時に話題になりました。例えば、「(大森委員) この特例市という名称は、最初新聞屋さんがつけた。われわれは正式に市に特例を設ける方式としかいっていないわけで、特例市とは公式的には1回もいっていない。」(第5次第9回委員会・昭和55(1980)年5月24日)、「(大森委員) 市に特例を設ける方式と打ち出したものですから、それを略称して特例市と称しているわけです。」「…」「(社会長) 特例市と使いだしたのは前回からでしたっけ。前回の答申…」「(大森委員) 記者会見をやった後なんですよね、あれ。」「(事務局) そうでございませう。マスコミが特例市というかたちでまとめて発表したんです。」(第5次第23回委員会・昭和56(1981)年6月27日)

*8 「(佐藤委員) われわれの答申では市に特例を設ける方式という表現を用いておりますが、市に特例を設ける方式がイコール特例市であるという規定は、名称その他において多少問題がある。」(第5次第2回委員会・昭和54(1979)年10月27日)、「(佐藤委員) 資料の表題の特例市にはカッコがついていて、あとのほうにはついていないわけです。市に特例を設けるというのが本来のわれわれの答申だったと思いますけど、それでなくて、だんだん特例市というのが慣用化され、それが新しい第三の地方自治体である。」(第5次第9回委員会・昭和55(1980)年5月24日) なお、第4次の際にも、第6回委員会(昭和54(1979)年2月24日)のときに、「特例市的な」という表現があらわれ、佐藤委員から「特例市という概念がよくわからない。そういう行政単位を表す言葉として、それは適切であるか」と指摘

がありました。

* 9 具体的には次のようなやりとりがありました。「(佐藤委員) 特例市というのが、特例というところにカギカッコをかけて、特例市までカギカッコというかたちで使っていないんですね。それ、苦心のあるところだと思いますが、どうして特例市までカギカッコしなかったんでしょうか。こういう書き方は非常にユニークな書き方で、今までそれに付いて必ずしも意思統一していなかったように思うんです。[∴] カギカッコのつけ方は、こういうのはちょっとおかしいんじゃないかと思うんですね。」「(大森委員) フツと思いついたんですよ。全部やると誤解を与えて、違うタイプの特例の市をつくり出しているという誤解を招きますのでね。むしろ市だ。しかし、ちょっと市と違った特例があるというんで、市に特例を設ける方式というのを率直に書くと、特例だけがカッコだ。趣旨はそういうことで他意はありません。」「(第5次第24回委員会：昭和56(1981)年7月20日)

* 10 「(社会長) 特例市というのを、23区の一体性のほうから説明するのか、原則としては三多摩と同じような市であるけれども、いろいろの理由から特例市であるという説明のしかたをするのかという二つがあると思うんです。」(第4次第7回委員会：昭和54(1979)年3月31日) という二つの視点のうち、後者の方を選択しました。そうはいっても、特別区の問題には微妙なものがあり、社会長は次のように指摘してしまいます。「今のお話からほくも考えた点で、起草委員の心理にまで立ち入っているいろいろとあれだと思えますけど、東京都の普通市になりながら特例市という、それを制約する条件を、この論理全体が大都市地域という点に非常に志向されているわけです。むしろ、強いて歴史的、沿革的な側面は目をつぶる。歴史を出してくると、23区は一体性を強調するから、この辺で打破してやろうと気持ちがあつて、大都市地域が今の特例のいばんな大きな条件。そうなると、大阪とか京都、名古屋だって同じじゃないかというんで、今度は普遍性が出てくるわけですね、論理必然的に。東京都はやっぱり歴史の重みということもあつて、ただ大都市地域だということでの今の制約があるのではなくて、100年にわたつてある程度同質性もあるし、にもかかわらず行政区ではないという歴史的伝統も持ってきてきているんです。ですから、そういうコンプレックスがあるんですよ。いろいろ総合した結果、今日の都と区の関係が出てきているので、その点では他の大都市の場合とは違う面がある。」

(第4次第10回委員会：昭和54(1979)年6月16日)

*11 「(成田委員) 私は政令指定市と同じようなものだと思っっているんですけどね。」「…」政令指定都市の場合、法律上の位置づけは市なんです。しかし、事務の面とかいろんなもので若干の違った扱いが認められている。それもやっぱある意味で特例市なんです。それと同じようなかたちのほうがいいんじゃないか。だから、特別区という制度をなくしてしまうことですね、簡単にいいますと。」(第5次第16回委員会…昭和56(1981)年1月24日)

*12 「(大森委員) 都が独自に行う場合以外に中の自治体の財源調整について広域自治体が関与する、単に連絡調整ではなくて実質的な調整機能を果たすことが、どういう意味が必要であり、望ましいかということになると思うんです。」「…」都から離れるわけですから、積極的に自分たちの間で調整機能をつくっていくことと。」「…」23区間調整をやるようなくみを入れながら、特例市というかどうかは別として新しい自治体の構想を打ち出すことはどうだろうかという感じなんです。」(第4次第7回委員会…昭和54(1979)年3月31日)

*13 「(大森委員) 都を外して、調整が可能になるようなメカニズムを生み出せるだろうか。」(第4次第6回委員会…昭和54(1979)年2月24日)、「(成田委員) 日本の社会はタテ社会ですから、都や国が入って調整するなら『はい、かしこまりました』というんですけど、横の関係というのは…」(大森委員) もしそれが可能になれば、日本の地方自治法上、画期的な制度になるわけです。ある都市の運営をやるために横に水平して断固仕事をやっていくという制度ができれば、本当に画期的な話になると思うんですけれども。」(第4次第6回委員会…昭和54(1979)年2月24日)、「(大森委員) 基本的にはかなり新しい仕組みをつくり出すことになると思うんです。今まで経験したことのないというか、実験したことのないことをやる水平調整についてはそうだと思うんですよ。ですから、調整と従来いわれたこととは、調整主体でどこかに上部団体を考えていまして、それ以外には平等者間の調整はできない。なかなか困難である。事実、そういう慣行のほうが一般的ですから。」(第5次第18回委員会…昭和56(1981)年3月28日)

*14 第5次第19回委員会(昭和56(1981)年4月11日)の検討用資料のなかに、新たな制度として「調整機構(公的な法人)の創設」があらわれます。

*15 この文言に落ち着くまでの長いやりとりが、第5次第25回委員会（昭和56（1981）年7月25日）で行われています。

*16 ロンドン・バラス・アソシエーション（London Boroughs Association）の調査検討（第5次第12～14回委員会：昭和55（1980）年9月27日～11月22日）をはじめ、成田委員がいろいろなアイデアを提供し、社団法人と基金、診療報酬支払基金、公務員共済組合、地方公務員災害補償基金、行政協定方式などを検討しています（第5次第19回、第23回委員会：昭和56（1981）年4月11日、6月27日ほか）。そのなかには、次のようなやりとりもありました。「（横田委員）結局、協議会みたいなものでやるんだと思うんです。それがどういう法的な根拠を置くかということであって。」（高木委員）性格づけをしてね。」（橋本委員）根拠をどういうふうに法律に置いたうえで、どういうふうにつくるかということでしょうか。」（大森委員）やっぱりグレーター・ロンドンのアソシエーションみたいなことを念頭に置くということになるかな。」（横田委員）今の調査部みたいな組織ができて、そこで実務を担当する。そこへ学識経験者を5人から5人ぐらいお願いして見てもらう。あとは区長に集まってもらって、これでいくぞということだと思っんですがね。」（辻会長）前に、細郷さんが、そこはそれに決めた決めたとかいつてた^{（47）}で。」（横田委員）区というのは、協調と連帯の精神が旺盛ですからね。そういう点ではあんまりわれわれは心配してないんです。」（第5次第23回委員会：昭和56（1981）年6月27日）

*17 例えば、当日欠席した立田委員から示された意見を事務局が伝えると、他の委員の間で検討しますが、その結果は、「（橋本委員）欠席裁判で立田さんに悪いけれど、大体の空気はどうも……。」（横田委員）「ただけない。」となりました。立田委員の意見は次のようでした。「草案では、法令による公的機関を設ける提案一本となつていますが、これは名実とも『特例』市が調整を行う方式として理想的なものと考えられる。しかし、実現性等から考慮して、名目上は都の手続きにゆだね、実質は23の『特例』市の決定による方式も考えられる。それは、たとえば従来、都区協議会において東京都が提案権を有していたが、それを『特例』市が提案権を持つように改めるなど、いろいろな方式が考えられる。また、基金の設置場所も形式上、東京都に置くことができる。このことから2案併記することも考えられる。一本にし

ないで、もう一つの考え方もあるんだということとを並べて書いたらどうか。」(第5次第24回委員会・昭和56(1981)年7月20日)

*18 例えば、「橋本委員)三多摩市町村とのあり方、これはやっぱり避けて通れないんじゃないかと思うんです。区長会から委託を受けたにしても、そこまで書かざるをえないんじゃないでしょうか。」(第1次第7回専門委員会・昭和49(1974)年9月14日)、「橋本委員)現在東京都の区域になっている三多摩市町村というものと、23区の特別区というものと、同じ制度に、どういう着物かわかりませんが、とにかく同じ着物を着せるという方向へ行つたほうが、私はいいと思ってるんです。」(第1次第13回専門委員会・昭和49(1974)年12月14日)、「山田委員)私は第1回の答申の時にも申し上げたんですけど、現在の区域のままでは完全なものではないということとを、どこかにうたつておく必要があると思うんですね。」(辻会長)ほくも、山田さんがおっしゃるように、区長さん方には、23区は東京都の中でも三多摩の市町村と違って、それが果たして正しいのかどうかという点で、若干問題があると思うんですね。武蔵野、杉並なんていうのも、完全一体化しているんですからね。ですから、あそこから先を除外して、ここからだけが一つの大都市だという言い方はできませんし、23区もそういう問題に当面してきています。」(第2次第21回委員会・昭和52(1977)年1月29日)

*19 例えば、「辻会長)この会は23区だけれど、ほんとう言うと、三多摩全部含めて、東京都そのものを考える時期が来るんじゃないか。」(第2次第5回委員会・昭和50(1975)年10月4日)、「高木委員)三多摩を含めた東京都全域の都のあり方ということが、直接の課題ではありませんけれど、ちよつと頭を入れておく必要があるような感じはするんです。」(辻会長)ちよつとどころじゃない。あるんだだけだね。」(橋本委員)ちよつとどころじゃないんですね。」(第2次第12回委員会・昭和51(1976)年5月18日)、「橋本委員)ほくはやっぱり三多摩を含めて、将来、東京都制そのものもいじらなきゃならない時になっていると思うんですね。」(第2次第21回委員会・昭和52(1977)年1月29日)

*20 例えば、「(橋本委員)今の東京都の行政区域がいいか悪いかという問題も一つあります」(第1次第13回専門委員会・昭和49(1974)年12月14日)、「(山田委員)現在、東京都の区域がこれでいいかどうかということも非常に疑問ですね。」「(辻会長)私なんか、根本はそう思いますね。」「(第2次第3回委員会・昭和50(1975)年8月30日)

*21 例えば、「(山田委員)三多摩のことを考えますと、千葉県とか埼玉県のことまで考えなくてはならないことになりますね。」「(細郷委員)そうなんですよ。」「(第1次第7回専門委員会・昭和49(1974)年9月14日)、「(高木委員)埼玉、神奈川、千葉という大都市圏的な問題を抜きにしては、本当は東京都の問題は考えられなくなってきた。」「(第4次第2回委員会・昭和53(1978)年10月14日)、「(高木委員)長谷部委員会の時はそこがちょっと矛盾していませんよ。都の広域行政をどうするかという問題が一つあって、東京という大都市を考えたら、埼玉、千葉、神奈川も無視できない。そうすると、いま言う二層制という場合、ロンドンモデルだったら埼玉や何かを含めた上での上層団体をつくって、基礎団体のほうにこういう考え方を持っていけばいいんだけど、都の区域を動かさない上でやったというのが長谷部委員会なんです。そこに理屈の上でいうと問題が一つ残るんです。」「(第4次第5回委員会・昭和54(1979)年1月20日)

*22 例えば、「(辻会長)23区の外側にある三鷹とか武蔵野とか、ああいうもの全体を含めてやはり、将来何十年か先か知らないけれども、大東京と、それに独自の小単位といえますか、内部構成の自治体というものを考えていくべきではないか。」「(第1次第11回専門委員会・昭和49(1974)年11月9日)、「(辻会長)現実には市並みの権限を持っていながら、たまたま沿革的な点と首都だという両方の面から、23区は一体であると、23区鎖国論みたくないのがないでもありませんから、多少、視野を広げて、将来の特別区のあり方を。今のような実態からいうと、ほんとうは市にしたってかまわないんです。ほくは、将来、杉並市、大田市、千代田市にしたってかまわないけど、それはそれで、またいろいろな問題が出てくるので、残っている問題のほうも考えないと、そう無責任なことはいえなせんから。」「(第1次第17回専門委員会・昭和50(1975)年2月8日)、「(橋本委員)そういう沿革の尾をいまだにずっと引いているわけでしょう。そいつは今の時点で断ち切つてものを考えないと、いつまでたつても今の23区の区域が朱引内以来の思想が残っているのは、都市実態に合わない。それに合わせた自治制度も、この際、全部ご破算にして考える時期だというのが私の基本

的な発想なんです。」(大森委員) 23区を特例市に変えた場合でも、東京都との関係でいえば一体性を保ちうるような制度を構想することはできるわけです。「…」ほかの市町村を含んだ新しい自治の構造として構想するか。そうしますと、いずれにしても、23区区域の一体性を崩すことになりました。それは、23区、現行の区域のワクを外すかどうかということとをどこかで言わないとダメです。そういう意味だと思います。」(橋本委員) ぼくはもうワクは崩すべきだと思うんです。」(第4次第6回委員会・昭和54(1979)年2月24日)

* 23 「(社会長) 一体性という言葉はあまり適切じゃなくて、一種の閉鎖性みたいなものを意味することにもなりませんし、かつまた、せっかく公選区長というものができたのに、23区は従来の内部団体みたいな印象を与えるので、一体性という言葉は使わなくてもいいと思うんです。」(第4次第7回委員会・昭和54(1979)年3月31日)、「(社会長) それから、2ページの上の『23区の一体性』という言葉、これはあまり使わないようにしましょうじゃないかということじゃなかったんですか。」(第4次第8回委員会・昭和54(1979)年4月21日)

* 24 「(社会長) 一体性という言葉を使わないでも、連帯性でもいい。むしろそのほうがいいかもしれませんけどね。」(第3次第10回委員会・昭和53(1978)年4月1日)、「(社会長) 一体性というのは非常に誤解を与えるから、新しく連帯性といった言葉で呼ばれるべき性質のものであるというように、むしろはっきり書かないこと。」(第4次第8回委員会・昭和54(1979)年4月21日)

* 25 「(佐藤委員) 『互譲と連帯』というのが財政のほうの一つのトーンになっているんですね。」(第2次第27回委員会・昭和52(1977)年4月30日)、「(社会長) 区の主体性と連帯性ということ」(第3次第7回委員会・昭和53(1978)年1月14日)、「(社会長) それはこの起草の序文のところで書けると思います。情性的一体性じゃなくて、自主的な連帯性ともいうか。」(第3次第10回委員会・昭和53(1978)年4月1日)、「(社会長) 連帯ということは今までにしきりと言ってきているんです。23区の自治と連帯ということを。そのことを考えますと、連帯のほうは区の自主性があるし、一体性というところから区の自主性がなくて都に包括されてしまう、あるいは、23区全体に埋没してしまうような語感を与えるんです。」(第4次第8回委員会・昭和54(1979)年4月21日)、「(社会長) ぼくがよく使う

言葉だけで、この惰性的な一体性という言葉です。」〔成田委員〕非常によく意味はわかります。」「辻会長）いいですか、ぼくはよく使っていますが。国の行政でも多少惰性だと言ったら、この間、橋口君に惰性ってどういうことですかと言われたんですけどね。」「成田委員）非常に結構な表現だと思います。」「（第4次第9回委員会…昭和54（1979）年5月19日）

* 26 〔辻会長〕自治体がいろんなことをやるのが地方自治なのか、自治体があまりやらなくて、主として住民がやるのが地方自治なのか、その辺がまだはつきりしていない。それだけおもしろい問題ですね。」「（第4次第4回委員会…昭和53（1978）年12月9日）、〔成田委員〕調整というのは、性質上、個別にすべきものだと思うんです。それを条例にしますと、固定化して一つの制度になって、それが調整が実は統制に転嫁するということになりがちだと思います。」「（第1次第10回専門委員会…昭和49（1974）年10月26日）、〔成田委員〕一般的にいますと、経済とか社会とか都市の発展というのは、大きく広がろうとするわけです。これはECなんかで議論されてるんですが、広がれば広がるほど多様性、独立性というものを、逆に保障していかなければ



普通と特別

〔成田委員：特別地方公共団体というのは、いわゆる半端ものだ、普通地方公共団体は完全自治体だということでは、必ずしもないんですね。今の建前では、全国普遍的にあるのを一応普通地方公共団体と考えているわけで、かつての特別市なんていうのもやっぱり特別地方公共団体だったんですね。

高木委員：すると、東京都も特別地方公共団体にしないといかんですよ、今のあなたの論理でいうと。

成田委員：あれ、矛盾しているんですよ。〕

（第2次第21回委員会：昭和52（1977）年1月29日）

〔成田委員：普通地方公共団体に都が入っているというのも思想が分裂していると思うんですよ。都と特別区と一体のものはずなんです。だから都なんでしょう。片っ方は普通地方公共団体で、片っ方は特別地方公共団体というのは、そこですでに現行法で思想的に矛盾していると思うんですよ。〕

（第5次第22回委員会：昭和56（1981）年6月13日）

ばならないといっておるわけです。」(「社会長」) ECは単位が国だから、ちよつと違う。なんといつたって、区だから独立はしないわけですから。」(成田委員) その議論が、ドイツとかいろいろな国で、国内の連邦制の中での地方自治というものをどうするかという問題で、その議論のアナロジーが使われているわけです。」(「社会長」) 州でしょう。連邦の州といつても、昔の国ですからね。」(成田委員) そのほかに市町村。」(「社会長」) 市町村もそうですか。」(成田委員) ええ、市町村がいろいろな形で変わりつつあるわけです。全体の行政の要求としては、なるべく広い単位を欲しているわけです。そうしなければ、逆に多様性、独立性というのを保障しなければならぬといふので。」(「社会長」) そういう要求があるわけですね。」(成田委員) ニューセントラリゼーションの傾向がありながら、それと矛盾しない形で地方自治を強化していこう、要するに両立させようという動きがあるわけですね。」(「社会長」) いつも民主主義のためには、中央集権のほうがいいのか、地方分権のほうがいいのかというのは、大問題ですから、たいへん難しいです。」(成田委員) 日本はつねに一定の方向に、広域行政一元化という方向に突っ走る時期があると思うんです。逆に独立だという方向に突っ走る傾向もあるんです。逆かなければいけないだろうと思うんです。」(「社会長」) そういふことでしょうかね。」(第1次第7回専門委員会…昭和49(1974)年9月14日)、「(成田委員) 日本の今までの共同処理の組織を見ましても、非常に不備なんですよ。タテ社会だから、



連合体

「細郷委員：特別区23区が一体性を持ちながら、将来、それ自身の連合大都市というようなものでもできるほうが、ほんとうは自治体らしくなってくるんじゃないか」

(第1次第11回専門委員会：昭和49(1974)年11月9日)

「成田委員：特別区のあり方というのを詰めていきますと、ゆくゆくは都のあり方にぶつからざるを得ないわけです。ですから、ロンドンみたいに全部区にしてしまつて、連合体を都にするという構想も出てくるでしょうし、その辺の限界は、この委員会として、どこに引くか。」

(第1次第7回専門委員会：昭和49(1974)年9月14日)

「成田委員：23区の連合体みたいなものは考えられないですかね。」

(第4次第6回委員会：昭和54(1979)年2月24日)

共通のものは全部上にあげていくというパターンですね。これからは横の発想のアイデアを出さなければいけない。たまたま今度はそういうことに非常に適した問題でもあるし、そういう考え方をこれからしていく必要があるだろうと思います。」(第5次第19回委員会・昭和56(1981)年4月11日)、「(成田委員) 多様性を持った一体性という観念が今の時代必要だと思っんですよ。」(「辻会長) 何よりそれがいちばんそうですけどね。」(第5次第23回委員会・昭和56(1981)年6月27日)

*27 第5次第26回委員会・昭和56(1981)年8月28日

四一四 都の呼応

特別区政調査会の第5次答申から3か月ほどたった昭和56(1981)年11月24日、東京都に都制度調査会が設置され、^{*1} 全国都市会館で第1回が開催されました。座長には田中二郎東京大学名誉教授が就任しましたが、ほどなく昭和57(1982)年1月16日に急逝されたため、3月25日に雄川一郎成蹊大学教授が後任の座長に選出されました。約2年7か月の間、調査会19回、小委員会15回、起草委員会8回などの活動を行い、昭和58(1983)年11月16日に小委員会が『都制度改革の基本的考え方―報告―』をまとめ、昭和59(1984)年6月7日には、都制度調査会の報告として『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―』を提出しました。

審議の過程では、かなり白熱した議論が行われました。そもそも現行の制度を改める必要があるのかと疑問を抱く委員もいて、現在の制度の欠陥や問題点の議論を1年ほど続けた結果、ようやく改革は必要だとい

うことに落ち着きました。ここから議論は先にすすみ、欧米諸国の大都市制度を調べ、改革の哲学や基本方向を議論し、「特例」市構想の評価を行うなどしながら、問題点を詰めていきました。^{*2}

その結果、都制度調査会は、現行の府県・市町村の制度をもとにした都の制度にかわって、巨大都市東京に適した新しい都制度をつくるよう提案しました。これは新しい種類の自治体を創設するもので、辻調査会の第4次答申が示した四つの方式のうち④に該当します。^{*3} 新しい都制度は、広域自治体と狭域自治体で構成されます。^{*4} 広域自治体の方は、これまでどおり「都」を称し、この「新しい都」は、大都市における基礎的な自治体である狭域自治体を包括します。他方、狭域自治体の呼称は、「それに相応した呼称とすべきである」と記すにとどまり、報告書のなかでは、「新狭域自治体」の語を便宜的に使用します。^{*5}

「新しい都」と「新狭域自治体」の制度は、二層制をとり、それぞれが普通地方公共団体に位置づけられる点で、制度づくりの方式は異なりますが、③方式による辻調査会の「特例」市構想と同じです。大都市東京を一つの基礎的な自治体にするのは適さないという共通の認識がありました。また、事務の分担については、消防と上下水道は、新しい都の事務に、あるいは、都の特例の事務に配されるなど、どちらの構想も基本的にちがいはありません。^{*}

財政になるとちがいがあらわれ、特に、新しい財政調整のところで顕著になります。辻調査会の方では、「特例」市間の財政調整を公的組織で実施するとしますが、都制度調査会の方は、新しい都が新狭域自治体の財政調整を行うとしています。

新しい制度の適用地域に関しては、どちらの構想も、特別区の地域がその対象になることまでは一致して

いますが、辻調査会は、都内の市町村を制度的に区別する理由に乏しく、改革の必要があるところまでなのに対し、都制度調査会の方は、適用地域の拡大の方向を明示しています。新しい都の全域を、①大都市区域、②大都市区域となりうる区域、③非大都市地域の三つに分けます。①は特別区の地域、②は多摩都市部の一部の地域、③は多摩都市部の一部の地域と山村島しょ部の地域に該当します*。①と②をあわせたところを「大都市地域」とし、まず、③の部分に新狭域自治体を設け、将来は②の部分へと段階的にその適用を拡大していくのです。新制度の構想にあたり、大都市制度の適用地域と都市実態の分離を基本的な認識に掲げ、それを解消して「同じ都市実態にある地域を同一の制度のもとにおく」ことで、大都市の経営を総合的に推進しようとしたのですから、大都市地域の拡大は当然のことといえます。しかし、一方で、都市実態からいうと、東京都の区域をこえて、近隣県にも広がっていることを認めながらも、「都の区域内のみを対象とした制度とすることが適当」と自ら限定してしまい、本来めざしたところと齟齬をきたすことになり、一貫した制度設計に成りえていない面があります。

都制度調査会の報告の方だけにみられる特徴の一つは、規模の適正化です。新しい都と新狭域自治体それぞれの間の調整と協力、共同処理を述べたのに続き、新狭域自治体の「規模の適正化について検討し、再編成を行うことが望ましい」と唐突に記してあります。理由は「適正な行政水準の維持を図るため」というだけ*です。将来は、「大都市区域となりうる区域」にも狭域自治体が適用されることになるはずですが、この場合の規模の適正化については、「留意すべきであろう」と表現がかわります。

そして、もっとも顕著なもう一つの特徴は、「大都市の有機的一体性*」という考え方です。一般的な制度



特別区の法的性格

専門調査員として都制度調査会に参加していた磯部力都立大学助教授は、そこでの「問題の核心は『特別区』という自治体の法的性格の明確化という点にあった」と述べるとともに、特別区の法的性格をめぐる審議のようすを次のように振り返っています。

『『新狭域自治体』の明確な位置づけは、現行特別区の法的性格をどう理解すべきかという点をめぐる多量の議論の上に成立したといえる。この点についてももはや詳述している余裕はないが、実際の作業としては、ある種の地方公共団体について特別の取扱いをする必要があるということと、地方自治法上の普通地方公共団体及び特別地方公共団体の区別の基準はいかなる関係にあるのか、またこの区別と憲法上の地方公共団体の概念とはどのように関わるのかといった、きわめて基本的な論点をめぐって、従来判例・学説の再検討が行われた。そして結論的には、普通地方公共団体と特別地方公共団体の区別の基準として従來說かれてきた事務権限の一般性、場所的な普遍性などの概念がきわめて相対的なものにすぎないこと、すでに昭和49年の法改正によって一般市に準ずる権限を有している特別区を、財産区や組合のような派生的な団体と同列におくことがきわめて不自然であること、仮に特別区を普通地方公共団体としたからといって、例えば地方交付税制度の上で特例を認めることがかならずしも不都合とはいえないことなど種々の論点にわたって、現行制度においても特別区を普通地方公共団体として扱うことへの障害が、実はそれ程確固たる論拠をもたないことが明らかにされていったといつてよいであろう。

さらに憲法との関連でいえば、そもそも憲法上の地方公共団体の要件とはいかなるものであるかについて、なお議論を精緻化する課題が残されているというべきではあるが、すくなくとも現行地方自治法上の普通地方公共団体のリストをそのまま憲法上の要件に直結させるべきではないであろうし、その意味でも昭和38年段階での最高裁判決^{*1}は今日ではすでに妥当性を失っていると考えることが許されるであろう。さらに率直に言えば、区長公選と大幅な事務移管が実現した昭和49年の法改正時点で、特別区はすでに憲法上の地方公共団体たる資格を獲得していたとの見解も十分に成り立つと思われるのである。^{*2}」

* 1 最高裁判決に関することは、このシリーズの第3冊目『再生のいしずえ』の第四章「法廷の変」で詳しく紹介しています。

* 2 巻末の参考文献 [磯部]

とは異なる制度をつくる根拠であり、報告書の一つの基調をなします。東京において、一体性の概念は、特別区の自治を制約し、損なう論拠になってきた経緯がありました。^{*10} 報告では、かつてのものとは異なり、「今日的な意味での大都市の一体性」であることわり、①都市構造、②住民の目的意識、生活様式、生活行動圏の共通性、③特別区相互の協力関係を考慮すべきだとします。都市実態をもっとも重視していること、適用地域の拡大を想定していることなどからみると、①と②が有機的一体性の核心といえます。そうであればなおのこと、大都市東京の区域を、東京都という既存の行政区画に限定して設けるのは、合理性に欠けることとなります。^{*11}

「有機的・一体的な大都市経営」とも記されるように、有機的一体性の概念は、新しい都が主体となる大都市経営という報告のもう一つの基調につながっています。^{*12} この面でも、自立と多様性による自治の充実、自治の主体者間の機能的な役割分担といった辻調査会の基調とは対照的です。

こうして、都制度調査会の活動が終わると、特別区と都は、いよいよ改革に向けて協議の場に臨みます。

*1 都制度調査会

座長・雄川一郎（成蹊大学教授）

副座長・荻田保（地方財務協会会長）

委員・大内正二（弁護士・特別区人事委員会委員）、大川政三（二橋大学教授）、加藤富子（松阪大学教授）、川越昭（日本放送協会解説委員）、佐藤竺（成蹊大学教授）、下山瑛一（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)

専門調査員・磯部力(東京都立大学助教授)、今村都南雄(中央大学教授)、碓井光明(横浜国立大学助教授)、小早川光郎(東京大学教授)、田中一行(成蹊大学教授)、林正寿(横浜市立大学助教授)、日端康雄(筑波大学助教授)、深谷昌弘(成蹊大学教授)

*2 参考文献の「成田」や都制度調査会報告に付された「検討の概要」などによります。委員間の意見のちがいのことは、専門調査員であった磯部力氏が、参考文献「磯部」のなかで、「委員の間に存在した意見のばらつき幅については、結局報告本文から読み取って頂くほかはないであろう」と婉曲に述べています。また、同氏が記すコメントは、「都当局の意見を解説するものでもない」とわざわざ付言しています。

*3 この④の方式に対して、辻調査会の第4次答申は、地方自治法に規定する際の諸問題など立法上の課題があることや自治体の制度全体の再編をとまなうことなどから、綿密な調査研究に基づく慎重な検討が必要だと述べています。一方、都制度調査会においては、審議の過程で、「地方自治法とは別の特別法として『都制法』を制定すべきであるとの提案に多くの共感がしめされ」たり、「理論的レベルの問題」や「観念論をかなり重視してきた」ことが指摘されています。「磯部」。

*4 かつて長谷部委員会が提唱した「小規模自治体」と「大規模自治



連帯の意味

都制度調査会の報告のなかにも、連帯ということばが使用されています。小委員会報告に一か所、報告本体に三か所あらわれます。そのうち三例は、特別区(または新狭域自治体)の「相互の連帯」という表現で、協力と並置され、自治運営や行財政運営の方式とされ、あるいは、密接不可分・相互依存関係にあることの根拠とされています。もう一例は、関係自治体の「連帯による自治の高揚」と別表現になりますが、六都県市首脳会議の文脈のなかでの言及です。

ことばは同じ連帯ですが、大都市東京の自治の原理と考える辻調査会とは、文脈的にも、使用意図にも、意味内容にも、かなりの隔たりが存在します。



立法技術上の問題

「特例」市も「新狭域自治体」も普通地方公共団体の位置づけになり、地方自治法を改正する必要があることは同じですが、自治体の名称の点で、立法技術上のちがいができます。特別区と都の両方の調査会に参加した成田頼明横浜国立大学教授はこう説明しています。

「立法技術上の問題になりますが、地方自治法第1条の2の第2項で、『普通地方公共団体は都道府県及び市町村とする』とあり、第3項で、特別地方公共団体の最初に特別区が挙がっているのを改正し、第3項の特別地方公共団体から特別区というのを削って、それを第2項に移すということになります。

しかし、そこで一つ問題がありますのは、特別区に代わる名称をどうするかということです。

これについては、区政調査会の『「特例」市構想』の場合には、「特例」市という名称が示されています。この場合には本質は一般の市であるが、その市に行財政面で一般の市と異なった特例をつけたものにしてということで、「特例」市と、まえに特例のところに「 」がついているのがこの構想の特色です。言い換えますと、第二政令指定市のような制度をつくらうというわけです。この構想でいきますと、1条の2の3項から「特別区」を削っただけでいいということになるわけです。あとは、経過規定で、従来の特別区は市になるということを書けばそれですむことになるのです。しかし、今回の新しい合意^{*1}では、特別区は普通の市とは違う東京都だけに特有の普通地方公共団体にしようと、こういうことです。このように、普通の市とは制度的に違うわけですから、市とは違った名称を与えなければならないのですが、それではどういう呼称にするかという点ではいろいろな意見が出てまとまりませんでした^{*2}。」

* 1 都制度調査会の報告を受けて、特別区と都が都区協議会で話し合い、昭和61（1986）年2月19日にまとめた合意。

* 2 巻末の参考文献〔成田〕

体」への改革と相通するところが認められます。このシリーズの第4冊目『運動のひろがり』の88～89頁参照。

*5 この部分には、報告書にはめずらしく、次のような注がついています。「この『新狭域自治体』の仮称としては『特例市』その他の『市的』な呼称を用いるのが適当であるという意見が多数であったが、一部には『自治区』その他の『区的』な呼称を用いるのを適当とする意見もあった。」

*6 特別区政調査会の委員であった大森彌東京大学助教授は、二つの制度構想の一致点を七つ指摘しています。「大森・昭和59（1984）年」。
①巨大都市の実態（特性）にふさわしい自治の仕組みをつくろうとしていること、②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、③23区を一本にして基礎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、④広域自治体と基礎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、⑤都区財政調整制度を廃止すること、⑥基礎自治体間で独自の財政調整が必要であること、⑦地
方交付税は基礎自治体一括適用の仕組みをつくること。

*7 小委員会の報告のときは、(a)と(b)＋(c)に対応する「大都市区域（特別区の区域）」と「非大都市区域（多摩島しよ
の区域）」の二区分だけで、将来的には大都市区域が拡大して、都の全域が狭域自治体になる姿が描かれていました。そ
うすると、山間部や島しょ部も、同じような実態をもつ大都市になるという想定をすることになってしまいます。そこ
で、報告本体のときは、(b)の区分を設けていますが、今度はそうすることによって、新しい都のなかに制度的な区別を
永続させるという結果を招きます。

*8 小委員会報告の際には、「財政力と事業執行能力の向上を図るため」という理由も加えられていました。規模の問
題については、15年以上前、同じように、大都市東京に新しく二層の自治制度をつくるよう提案したロブソン報告では、
基礎的な自治体の規模をそろえたり均等にしたりする必要はなく、実際的ではないと明言しています（このシリーズ
の第4冊目『運動のひろがり』の79頁参照）。

* 9 有機的・一体性の問題に関しては、文献「大森・昭和59（1984）年」に詳細な検討があります。

* 10 「四・二」64頁参照。

* 11 都制度調査会においては、「実態に即した過不足のない合理的制度構想が不可欠であるとの認識がほぼ共通にあつたといつてよい」、また、「調査会審議の最大の眼目は、現行制度の大枠を前提にした上での個別の事務移管や財調制度の手直しなど、従来数次にわたつて行われてきたような『つぎはぎ』的改革の延長にあるわけではなく、そもそも都や特別区という自治体の基本的性格をどのように規定するかというかなり理論的なレベルの問題にあつたとみてさしつかえないであろう」との指摘があり「磯部」、合理性や理論的整合性が重視され、図られていたはずです。その点、ロブソン報告は、都市の実態をもとに、一貫した合理的な制度設計を提示しています（このシリーズの第4冊目『運動のひろがり』の79～80頁参照）。

* 12 「有機的」ということばを使ったとき、有機体つまり生命体のアナロジーがあつたとすれば、大都市経営主体である新しい都は頭脳にあたり、新狭域自治体は手足などの諸器官として、それぞれの役割と機能をもちながらも、頭脳の調整や統制のもとに置かれるというイメージを描くことも可能です。これは、ロブソン博士の自治的で機能的な二層制とは全く別の世界です。

五 都区連携の歩み

昭和48（1973）年10月、第4次中東戦争が勃発しました。それまで中東の石油に深く依存して高度成長をつづけてきた日本経済は、低成長時代へと移行します。昭和49（1974）年度の経済成長率は、戦後初めてのマイナス成長となり、新しい都区制度は、深刻なインフレと不況が同時に進行するなかでの船出となりました。この章では、昭和49（1974）年に宣言された都の財政戦争のはじまりから、都区制度改革の法制化を自治省が正式に受理した平成7（1995）年までのおよそ20年をたどります。これは美濃部都政の第三期目から鈴木都政の第四期の終わりまでにあたります。

五―一 財政破たん

昭和49年度、国の経済政策はインフレ克服を最優先課題とし、大型公共事業の凍結や縮小などの強力な総需要抑制策をとるなかで、都はインフレから都民生活を守ることを最大の課題とした増額予算を編成しつづけます。しかし、長引く不況のなかで結果は、巨額な財源赤字を抱え込むことになりました。

◆不況のあおり

かげりが見えてきた都財政の抜本的な解決策を求めて、都は、昭和47（1972）年8月、「新財源構想研究会（木村禮八郎座長）」を設置します。研究会は翌年の1月には、はやくも第一次報告として提言をまとめます。そのなかには、超過不均一課税と呼ばれる提案が含まれていました。これは、企業が享受している大都市の集積の利益に着目し、都税収入の約半分を占める法人税の基本税率を引き上げるのですが、中小企業の税率は据え置かれます。

さつそく、美濃部亮吉都知事は昭和49年度予算編成にあたり、財源確保の手段として、提言にしたがい、法人事業税の超過不均一課税を実施します。また、都民生活を守るため、老人や心身障害者に対する諸手当の増額、中小企業への緊急融資枠の拡大などの措置をとるほか、生活基盤の整備のための投資は積極的に推進します。ところが、経済成長率は戦後初めてマイナスとなるなかで税収は伸びず、一方で、諸物価の高騰を反映して人件費に大幅な財源不足^{*1}をもたらします。しかし、税等の減収をおぎなう地方債（減収補てん債）の発行は国の許可^{*2}が得られず、都は、職員の給与改定経費の大半を翌年度の予算にまわさなければならなくなります。

都知事選挙を控えた12月の都議会で、知事は、国に対して「財政戦争^{*3}」を宣言します。そして、昭和50（1975）年4月23日、3期目の就任あいさつで、「泥にまみえる覚悟で都庁に戻ってきた」と述べ、「目前の財政危機の克服こそ焦眉の急である」と都政の課題を鮮明にします。次いで、知事は、6月に骨格予算を補正し、財源確保のために、新たに法人住民税についても超過不均一課税を実施します。

しかし、景気回復の足取りは重く、法人二税の超過課税による増収分を含めてもなお都税収入は急落し、都の経常収支比率は、初めて100%を超えることになったのです。このことは、税金など毎年度決まって入ってくる経常的な収入だけでは、職員の給与や生活保護費・地方債の返済金といった支払い義務がある経費や公共施設の維持管理経費など毎年固定的に支出しなければならぬ経常的な支出を賄えないことを意味しています。以後、第3期美濃部都政が終わる昭和53年度まで毎年度義務的支出が収入を上回り、東京都の経常的収支比率は、100%超えがつづく事態となりました（表20参照）。

*1 財源不足 卸売物価指数は31・3%と高い上昇を示し、49年春闘の賃上率は史上最高の32・9%となりました。公民格差をみて行われる人事委員会勧告の職員給与改定率も29・6%と高率になり、義務的経費である人件費予算の補正財源がなくなってしまう

表20 都普通会計決算収支累年度比較（昭和48年度～昭和53年度）

（単位：億円、%）

区分 年度	A 歳入		B 歳出		C 形式 収支	経常的 収支 比率	翌年度 繰り越す べき財源	実質 収支 (C-D)
		増減		増減	(A-B)			
48	14,425	21.2	14,013	21.7	412	79.9	562	△150
49	17,615	22.1	17,434	24.4	181	80.1	370	△189
50	19,201	9.0	18,924	8.5	277	102.7	814	△537
51	21,148	10.1	20,983	10.9	165	101.5	940	△775
52	23,638	11.8	23,692	12.9	△ 54	102.8	888	△942
53	26,173	10.7	26,202	10.6	△ 29	106.1	982	△1,011

注1：歳入、歳出欄の増減は対前年度増減率です。

2：D欄は、年度内に事業が終わらず、翌年度に繰り越す支出に充当する財源のうち、既に収入済みの財源額です。

3：本表は、『東京都政五十年史 通史』第四章の表4 普通会計決算収支累年比較を基にして作成しています。

た。

*2 起債許可制 地方債の発行は、平成10（1998）年の地方分権推進法により平成18（2006）年から「協議制度」になっていますが、それ以前は戦後直後から「当分の間」の措置として、都道府県と指定都市は自治大臣の、市区町村は都道府県知事の許可制度となっていました。

*3 財政戦争 美濃部知事は、国と自治体間の財源配分の不公平、超過負担、起債の許可制度など、地方税財政制度の基本的矛盾の解消に立ち向かい、自治体の財政上の主体性確立をめざす決意を表明し、昭和50（1975）年7月18日、地方債許可制度廃止などを盛り込んだ59項目を国に要望しています。

◆ 惨憺たる幕引き

昭和52（1977）年の都議選を控えた6月の都議会定例会で、知事は、起債許可制度が地方財政のコントロールの手段として使われているとし、「訴訟を通じて、地方団体の財政自主権を制約している地方財政制度の実態について、都民に強く訴え、理解を得て、自主権の確立に努めてまいる所存です」と訴訟宣言をします。

しかし、同年7月10日に行われた都議会議員選挙の結果は、与野党逆転となり、都議会は、6年ぶりに都政与党（公明党・共産党・社会党）が過半数を割る結果となります。都知事は、同年9月の都議会定例会に、財政危機の根源は起債許可制度にあるとして、訴訟に必要な議会の同意を求める議案を提出しますが、与党が過半数を割る都議会で否決されます。

一方、昭和52年度予算で積極的に計上した起債の見通しが立たないなかで、都知事は、昭和53（1978）年1月10日、福田越夫首相を訪問して協力を要請し、減収補てん債の許可を得て、起債制限団体への転落は免れます。

知事は、昭和53年度予算編成で、福祉サービスの向上と防災の強化を重点に据え、生活関連施設を中心に投資的事業を促進するため、地方債の積極的な活用をはかります。しかし、6月末に法人二税の大幅な落ち込みと許可の見込みが立たない地方債が明らかになり、約2千7百億円の財源不足が見込まれる事態となりました。都は、自治大臣に起債の追加^{*}を求め、事業の執行保留などの緊急措置を講じ、昭和54（1979）年1月には、翌年度の職員定数削減計画を決定して約2千670人の定数をカットし、計画に見合う減員の確保のため、昭和53年度限りの臨時措置として、年齢45歳以上で勤続10年以上の職員を対象に特別勧奨退職を実施します。

美濃部知事は、2月の都議会で、起債制限団体への転落を回避するために任期中なお全力を尽くすと決意を表明するとともに、「これほど惨憺^{さんたん}たる状況の中に幕を引くことになろうとは」と、引退を表明し



区長の憂い

都議選の結果にコメントを求められた特別区長会会長の山本克忠新宿区長は、次のように区民生活に密接な関係がある都政の建て直しを訴えています。

「都議選の結果がどうしても区政を進める上で、都政は不変のものである。このままでは、都財政は破たんであり、選挙後はなんといっても財政の建て直しを行なって欲しい。“財政戦争”とかいって国とケンカをしても良いことはない。ともかく、執行機関と新議会とが一緒になって都政の建て直しをする必要がある。[…]

（昭和52（1977）年7月12日『都政新報』一面）

たのです。

*4 都議選の結果 任期満了による都議会選挙は、昭和40（1965）年に自主解散したため、統一地方選挙と2年ずれる形の単独選挙でしたが、昭和52（1977）年は初めて、第11回参議院議員通常選挙と同日選挙となりました。126議席をめぐるこの選挙の結果は、自由民主党56議席、公明党25議席、日本社会党18議席、日本共産党11議席、新自由クラブ10議席、民社党3議席、革新自由連合3議席、無所属3議席となっています。

*5 起債制限団体 地方債の発行（起債）が制限される地方公共団体のことです。地方債の元利償還金に充当された一般財源（税等）の標準財政規模に対する割合の過去3年度間の平均を起債制限比率といい、平成17年度まで起債の許可制限の基準として用いられていました。制限比率が20%を超えると一定の起債が制限されることとなります。

*6 起債の追加 許可は年度末ぎりぎりの3月30日に決定され、起債制限団体への転落は寸前で回避できました。

五・二 ともに求める改革

都政が疲弊するなかで、区民生活の安定と福祉の向上を責務として歩みだした特別区は、一日でも早い都財政の再建を願いながら、基礎的な自治体としての基盤と地位の確立をめざしていくこととなります。

◆知事の擁立

都財政の破綻ともいえる状況は、特別区にとっても見過ごすことのできない事態でした。区側も協力は惜

しみませんでした。このままでは制度改革の仕上げどころか、共倒れになるのではとの危惧が区長の間でも広がっていきます。こうしたなかで、美濃部都知事の引退表明により、活発化した後任候補をめぐる動きは区長にとっても重大な関心事となります。そこで、都と特別区の制度を熟知し、都政を建て直す最適者を探すことになり、区長が挙って推したのが、地方自治の神様といわれ、特別区の「行政区化阻止」*に尽力した元都副知事で、特別区人事委員会の鈴木俊一委員長でした。鈴木氏は、自民党・公明党・民社党の推薦を得ると、都財政を建て直し「マイタウンと呼べる東京」を築くことを公約にして、選挙戦に臨みました。

昭和54（1979）年4月8日の投票日は昼頃から一日中雨となりましたが、鈴木候補は、社会党・共産党・革自連推薦の太田薫候補を三万八千票差で破り、都知事に就任します。

*1 行政区化阻止 詳しくはこのシリーズの第3冊目『再生のいしずえ』三・二「都の執着」から三・三「都の方向転換」を参照してください。

◆ 財政再建への協力

昭和54（1979）年4月23日に初登庁した知事は、さっそく骨格予算の補正にとりかかりますが、都財政はきわめて厳しい状況にあり、公約である財政再建に取組むにあたって、まず、ありのままの姿を都民に示すことにします。補正予算案発表前日の6月4日に、反省点を含む「都財政の現状」と題する財政白書を公表します。ついで、7月31日、設置と同時に開催された「東京都財政再建委員会（委員長 稲葉修三）」に、

①2年目の昭和55年度予算に緊急に措置すべき財政再建のための具体的方策と、②昭和57年度まで4か年で財政再建を達成するための総合的具体的方策を諮問しました。

財政再建委員会は、第1回から第4回にわたり事務局から、都財政の現状と課題に関する資料と説明をうけ、質疑を繰り返して、9月26日の第5回委員会で、「区市町村と共同して検討」「行政の守備範囲の明確化」などの方向や視点、「区市町村との間の事務配分の見直しと財政負担の適正化」など、それまでの委員の発言要旨をまとめ、10月末をめどに作業に入り、11月9日に当面緊急に措置すべき再建策を中間答申として提出し、翌年4月23日には、最終答申を提出します。18名の学識経験者で構成されたこの財政再建委員会には、山田四郎元墨田区長[＊]が首長経験者として就任しています。

一方、財政再建委員会が設置された翌月の8月16日の都区協議会で、「都区検討委員会」が下部組織として設置されます。この都区検討委員会の設置は、美濃部都政時代未完となっている制度改革の促進をはかりたい特別区の提案によるもので、都と特別区間の重要事項に関する諸問題について各構成員の協議により開催され、構成員は都区協議会委員のほかに、必要に応じて都区の関係者を加え、互いに対等の立場で検討を行い課題の解決をはかろうとしたものでした。

都区検討委員会の第1回は10月5日に開催され、都側から財政再建委員会の審議経過の詳細な報告があり、区側からは特別区政調査会第4次答申（第四章参照）[＊]についての報告が行われています。11月5日に行われた第2回で、区側は、設置要綱に基づき次の検討事項[＊]を提案しています。

一 都と区の事務分担の明確化 都は府県事務に専念し、区は住民に密着した仕事をするという基本原則に立って、それぞれの専管事務・共管事務を通じ、行政責任の範囲を明らかにする必要がある。(昭和49(1974)年8月31日の都区協議会で都区合意した基本原則。第二章参照。)

二 事務事業の移管促進 現在、移管をすすめているものの他、都の事務事業で区が行なうことが望ましいものについて、移管を促進する必要がある。(例示として48事務事業について資料で説明)

三 補助事業の整理 都が補助事業として、区に事務事業の実施を奨励して来た事業が多い。事務事業の見直しを含めて整理する必要がある。(都単独・任意補助13事業、財調算入補助21事業、財調外・任意援助27事業を資料で説明)

四 都区財政調整制度の改善 区は、かねてから、現行都区財政調整制度を50年以降の区にふさわしい制度にするよう提案している。その改善について、検討する必要がある。(第一段階…前提条件の整備(区の需要額のみを算定する制度を存続)、第二段階…制度改正が行われるまで(都区双方の需要額を決定する制度の手直し)、第三段階…最終目標(「地方交付税方式」^{*4}による制度の根本的検討)

五 税の移譲等 事務分担の明確化・都区財政調整制度の改善にともない、都市計画税等の移譲等について検討する必要がある。

区側の提案を受けて、首長交代で中断していた課題に都側は次のような考えを述べています。

一について、提案の内容は都としてもその必要性を認識しており、具体的には、現在、財政再建委員会で事務事業の全般的な見直しを行っているので、その状況を見ながら区側と協議を行い、より一層事務分担の明確化に努める。

二と三について、今後とも積極的に事務分担の明確化に努める。補助事業についても既に区の事業として定着したものであるので、整理する等その適正化をはかる。いづれにしても地域住民に密着した事務事業は、できるだけ区に移管する方向で区側と十分協議する。なお、補助事業の見直し等は昭和54（1979）年12月末日を目前に、都区双方の事務的検討を行うこととする。

四と五については、50年度以来、改善をめざして都区双方とも検討して来た。特に区側提案のいわゆる「地方交付税方式」についても検討を行ってきたが、残念ながら時期尚早との結論とならざるを得なかったという経緯もある。しかしながら、この問題は重要課題であるので、今後とも引きつづき検討することとする。都市計画税等の問題は、財政制度の基本的あり方の検討のなかでつめる問題とする。

第3回の都区検討委員会は、12月3日に開催され、都側から11月9日の財政再建委員会中間答申の報告があり、この答申で特別区に関連する事項について、第2回で区側が指摘していた補助事業の見直しは、当面、可能な補助事業について55年度から適正化をはかることや国民健康保険調整交付金の見直しは、今後都区間で検討していくが、55年度は都区財政調整による振替措置を検討したい等の説明をうけています。

その後、昭和55（1980）年4月23日、財政再建委員会の最終答申翌日に開催された第4回の冒頭で、知事は「先の中間答申については、区側の理解と協力により、55年度予算に最大限反映することができた。

今回の最終答申でも、特別区関連問題が提起されているが、その具体化にあたっては、この委員会で十分協議していききたい。」との挨拶を行っています。こうして、都区検討委員会は、以後、財政再建委員会の最終答申が示す課題、「事務分担の見直しと財政負担の適正化」を含め、都区制度の改革のため、検討協議をつづけ、昭和59（1984）年5月の第13回（表21参照）で、当面の役割を終えています。

この間、特別区長会では、昭和56（1981）年1月26日に事務事業移管対策検討委員会を設置し、区教育長会では2月21日に地教法第59条^{*5}問題等特別委員会を設置して区側の体制を整えます。また、同年25日開催の都区協議会では、清掃事業移管問題協議会を設置し、27日から検討を開始しています。

一方、10月開催の第9回で、特別区を市に改めたいうえで、一般市とは異なった行財政上の特例を設けるとする、特別区政調査会の第5次答申「『特例』市の構想」（第四章参照）について、区側が検討項目として報告し、説明を受けた都知事は、11月24日、委員に特別区関係者を加えた「都制度調査会（座長 田中二郎、のちに雄川一郎）」を設け、東京都における新たな行財政制度の検討を求めています。また、都の経常的収支比率は、昭和54年度に96・6%と、やっと100%を割り、財政再建委員会が目標とした実質収支の黒字は、予定より1年早く56年度決算で達成しています。

*2 山田四郎 氏は、墨田区第2代議会選任区長（昭和38（1963）年6月～昭和49（1974）年2月）で、昭和50（1975）年3月発足の第1次特別区政調査会から昭和54（1979）年7月の第4次まで委員を務めています。

表21 都区検討委員会の検討経過概要（第1回～第13回）

回	開催日	検討項目	検討内容
1	S54.10.5	①都財政再建委員会 ②特別区調査会	①審議経過の報告 ②第4次答申について報告
2	S54.11.5	①協議事項の区側提案 ②都財政再建委員会	①事務配分のあり方ほか4事項 ②審議経過の報告
3	S54.12.3	①都財政再建委員会	①中間答申について報告
4	S55.4.24	①都財政再建委員会 ②協議事項の都側提案 ③協議事項の都側提案	①最終答申について報告 ②今後の保育行政のあり方 ③国保調整交付金のあり方
5	S55.8.8	①事務配分のあり方 ②財調制度の改善	①都側の説明 ②都側の説明
6	S55.10.18	①事務配分のあり方 ②財調制度の改善 ③国保調整交付金 ④協議事項の区側提案	①都側が中間報告 ②都側が中間報告 ③交付金のあり方の協議 ④清掃事業移管対策検討会設置
7	S55.11.26	①事務配分のあり方 ②財調制度の改善 ③特別区国民健康保険 調整交付金のあり方 ④清掃事業移管問題	①分担案の都側提案 ②改善案の都側提案 ③都区の役割分担について都案を都区合意 ④協議会設置について都区合意
8	S56.11.28	①事務配分のあり方 ②財調制度の改善 ③清掃移管協報告	①②都区双方が検討経過を報告 ③清掃事業移管問題協議会の会議概要の報告
9	S56.10.20	①特別区政調査会 ②下部組織の報告 ③事務配分のあり方	①第5次答申の報告 ②清掃事業移管問題協議会、 教育委員会事務分担検討協議会の検討経過報 告。 移管対象事務区側検討経過報告
10	S56.11.28	①事務配分のあり方 ②財調制度の改善	①高度地区の都市計画決定事務など23項目の 移管都区合意 ②事業費と人件費の統一算定方式の採用57年 度から実施、他は引き続き協議で合意
11	S57.6.4	①清掃事業移管問題協 議会の中間報告 ②教育委員会事務分担 検討協議会の中間報告	①協議経過報告 ②今後は大所高所で判断ができるレベルで早 急に詰める
12	S58.12.14	①教育事務移管問題協 議会の報告	①報告を了承 ②速やかに関係法令の改正を国に働きかけ る。並行して関係機関との協議を促進する。 合意
13	S59.5.29	①清掃事業移管問題協 議会報告	①報告を了承 ②今後、都区制度改革全体のなかで総合的に 検討する。合意

注：本表は、『都区検討委員会会議経過について』を基に作成しています。

***3 検討事項** 都区検討委員会設置要綱第2条で、①都と特別区の事務事業の見直し及び事務区分の明確化に関する事、②都区財政調整制度に関する事、③その他、①②に関連することになっています。

***4 地方交付税方式** 都主導の現行方式を改める目的で、調整財源を都区共通財源と位置づけ、調整財源を充てる都区双方の財政需要額を配分率決定の基礎とする事を原則とし、配分率の決定方法は、地方交付税の大都市分算定額を基礎とするなど、特別区政調査会第4次答申による新しい方式。

***5 第59条問題** 地教行法（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）第五十九条は、都の特例として、特別区の教育委員会の所管に属する学校の教職員の任用その他の身分扱い、教育課程および教科書その他の教材の取扱いに関する事務は都の教育委員会が処理すると定めており、区は、この条文の削除を求めています。



財政再建への協力

当時、特別区協議会常務理事であった横田政次氏は次のように振り返っています。

「昭和52年から54年にかけて都の財政危機の当時、それほど区のほうは、問題はなかったんです。ただ都政が疲弊してしまった。[...]」[...] むしろ、54年、鈴木さんになってから、事務事業をだいぶ引き取ったりして、56年度まで3年間で410億円、区のほうが分担しているんです。それは事務事業と事務経費の肩代わりですね。それで都は立ち直ったんです。財政再建は、財務局だけではなく、行政部やなんか関係部局がみんな大へん苦労したし、区長会もずいぶん協力したもんです。あれがなかったら、ちょっと大へんだったんじゃないですか。事業を引き取ったけれども調整率（编者注参照）をそのままにして肩代わりしたんです。」

（東京都編『東京都政五十年史 通史』373頁）

注：調整率とは、調整財源を100とした場合の特別区への配分割合で、昭和48年度から平成11年度間の都区財政調整制度の調整率の推移は次の表のとおりです。

年度	S48～S49	S50	S51～H11
調整率	40%	43%	44%

*6 特別区関係者 特別区政調査会の委員であった大内正二元中野区長、成田頼明横浜国立大学教授、橋本博夫はとバス会長の三氏が委員に就任しています（第四章71頁の表14参照）。

◆都区合意へ

昭和59（1984）年6月7日、都制度調査会は、「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」と題する報告を都知事に提出します（四・四都の呼応」参照）。

特別区長会は、「新しい都制度を広域自治体と狭域自治体の二層制とする」この報告について、「真の基礎的な自治体に改めていくという特別区年来の主張と共通する部分が多く、真剣な検討に値する。」と歓迎のコメントを発表します。そして、同月13日の特別区長会で、機動的対応に向け正副会長経験者等を委員とする「特別区制度改革検討委員会」を設置し、あわせて、区民に情報伝達を効果的に行うため、企画主管課長会と広報公聴主幹課長会の各ブロック代表で構成する「企画広報連絡会議」を設置して区側の体制を整えます。

こうして、同年7月27日開催の都区協議会は、都区制度改革について、都区それぞれの考えが提示されたことを受け、「都区検討委員会」を廃止し、都側から知事・副知事・企画審議室長・情報連絡室長・総務局長・財務局長・主税局長、区側から山本克忠新宿区長・遠藤正則文京区長・山崎榮次郎墨田区長・小松崎軍次江東区長・塚本俊雄目黒区長・天野幸一大田区長・日比寛道豊島区長・田畑健介練馬区長・小宮晋六郎特別区協議会常務理事をもつて構成する「都区制度改革検討委員会」を新たに設置しました。

同年8月21日、都庁で開催された第1回の都区制度改革検討委員会では、委員会の運営方法について話し合われました。この委員会は制度改革についての都区合意案を策定することを基本任務とすること、具体的な協議事項として、①新しい特別区の法的性格、②都区間の事務配分のあり方、③都区間の財源配分のあり方を検討することが合意されました。

同年11月8日の第2回では、都側から「都制度改革の基本的方向」と題する検討素材が示され、今後これにそって協議することが合意されています。都制度調査会報告の内容にほぼ即したもので10項目からなり、それぞれの項目ごとに主な検討内容があげられています。

①新しい都制度の基本的構造、②新しい都制度における新狭域自治体の性格、③新しい都と新狭域自治体との間の役割分担・事務配分、④新しい都と新狭域自治体との間の財源配分、⑤新狭域自治体相互間の財政調整、⑥新しい都と新狭域自治体に対する地方交付税の適用、⑦新しい都と新狭域自治体の関係、⑧新狭域自治体の規模の適正化、⑨多摩島しょ地域への対応、⑩新しい都と国との役割分担。

このうち③の内容として、一般廃棄物の収集・運搬、児童相談所など、具体的な10事務^{*7}が明示されています。都側の説明では、あくまでも検討の素材であるので、今後の都区間協議の過程で修正されることもありうるとし、また、都内部においても、さらに検討を深めるべき課題も含まれているとのことでした。

都の説明に対して区側から、(1)検討素材は、都区合意案についての都の原案なのか、(2)この検討素材に含まれていない事項についても検討対象として取り上げてもらえるのかとの質疑に、都側から(1)については、前回の都区制度改革検討委員会の決定に基づき用意した「たたき台」であり、この委員会で都区双方により

検討されるべきもので、検討後双方の合意が得られたならば、都制度改革の基本的方向についての都区合意案となるものと考えていること、そして、(2)については、今後必要があれば、新たな検討事項として取り上げていくことになるとの回答がありました。

第3回は、年明けの昭和60（1985）年1月31日に開催され、検討素材全般について都区双方の意見交換を行い、「新しい都と新狭域自治体との間の事務配分」で、検討素材に明示のないその他の事務事業について、次回までに洗い出すことにします。

同年4月26日の第4回は、検討素材に明示された10事業について、都側の検討結果の報告ののち、区側は、第1に、例示された10事業については、原則としてすべて移管を受けること、第2に、例示以外の事務についても、一般市または保健所設置市の事務で都に留保されているもの、あるいは政令指定都市の事務で基礎的な自治体が処理するにふさわしい事務は、特別区が処理すること、第3に、共管事務については、競合・重複を避けるため、都区間で一定の役割分担を行ったうえで、特別区は今後、都市計画事業・老人福祉事業等に積極的に取り組んでいくとの考えを伝え、都区双方は細部について引きつづき検討を続けるとします。また、税財政制度についても都区双方の事務局で事務的な検討を始めることで了承します。

8月5日の第5回では、都側から、前回の検討結果を整理した「10事務事業に対する都と区の考え方」について説明があり、大筋において都区間の考え方に大きな隔たりはないが、いくつか事務分担の範囲の明確化や国の考え方の確認が必要であり、引きつづき都区双方で検討していくことが必要であること、その他の事務事業については、都の見解をまとめた結果、一般市・保健所設置市の事務であって都に留保されている

事務と政令指定市の事務をあわせて26事務事業について取り上げ、①広域的立場から都の事務として一元的に処理することが適当なものが、「伝染病の予防」など9事務事業、②住民に身近な事務として新狭域自治体の事務とすることが適当なものが「有害家庭用品の規制に関する事務」など8事務事業、③部分的に新狭域自治体の事務とすることが適当なものが「民生委員に関する事務」など9事務事業となったとの報告がありました。この「その他の事務事業」について、区側は、都側の考え方を持ち帰って、十分検討することを伝えます。

引きつづき税財政関係について、都側から「検討素材」の説明があり、これに対し区側は、税財政制度の改革は、次の三点に重点をおくべきであると意見表明します。

- (1) 都と特別区の財源配分を明確にし、現行の都区間の垂直調整は廃止すること。
- (2) 特別区間の税源偏在に対処するため、新たな財政調整制度を設けること。
- (3) 特別区に地方交付税の適用を行うこと。

また、新しい財政調整を都が都区の協議を経て行うとしても、特別区の自主性が十分保障されるような制度でなければなりません。

こうして、今回は引きつづき検討を行い、都区双方の考え方の調整をはかることになり、迎えた10月18日の第6回では、前回の都側説明に対する区側の考え方が示され、ようやく都区の基本認識は一致し、今後はこれまでの検討結果をふまえて都区双方で共同してつめて行くこととなりました。

年が変わり、昭和61（1986）年2月17日、区側は、特別区長会役員会と特別区制度改革検討委員会と

の合同会議を開催し、二日後の19日に同時開催される都区制度改革検討委員会と都区協議会に臨みます。第7回都区制度改革検討委員会は19日午前9時30分からはじまり、都区双方の事務局で取りまとめた「都区制度改革の基本的方向」についての説明がなされ、都区双方ともにこれを了承し決定します。この基本的方向は、引きつづき午前10時に開催された都区協議会で正式合意され、都と特別区が「都区制度の改革」を、国や関係各方面に働きかけていくにあたっての基本的考え方として了承決定されています。あわせて、①都区制度改革検討委員会を存続すること、②同委員会の下部組織として将来「仮称・清掃事業移管問題協議会検討会」を設置すること、③検討にあたっては、第13回都区検討委員会です承した清掃事業移管問題協議会報告をふまえることなどが了承されます。

こうして、この都区制度改革の基本的方向は、「特別区側の意見を取り入れつつ、おおむね、先の都制度調査会報告の線にそってとりまとめたもの^{*8}」となって、以後、都と特別区は、ともに制度改革実現をめざして歩むこととなります。

この間、区側の検討委員を支えるために特別区長会に設置されていた企画担当部長を構成員とする「『特例』市構想調査研究会」は30回、正副会長経験者等を委員とする「特別区制度改革検討委員会」は26回と、それぞれ開催を重ねて役割を終えます。また、昭和58（1983）年9月16日に、制度改革に関する基本問題について継続的な意見交換の場として設置されていた特別区長会・特別区議会議長会合同会議は、要所、要所で計5回開催され、改革の基本的方向の確認が行われていました。

*7 明示された10事業 ①特定街区に係る都市計画の決定、②すべての建築確認、③一定規模以下の開発行為の許可、④屋外広告物規制（基本的な規制基準の設定を除く）、⑤「建築物における衛生的環境の確保に関する法律」のすべての特定建築物の立入検査等、⑥児童相談所に関する事務、⑦「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」第五十九条等の事務、⑧一般廃棄物の収集・運搬、⑨一部の特例都道の設置、管理、⑩国民健康保険事業（都の調整の廃止）で、⑪は、その他となりました。

*8 『東京都政五十年史通史』470頁

五・三 法改正の入口

昭和61（1986）年5月に発足した第21次地方制度調査会にむけて、都と特別区は、互いに連携して関係各方面に熱心な働きかけを行い、やっと平成2（1990）年9月に、特別区の性格を「基礎的な地方公共団体」とする第22次地方制度調査会の「都区制度の改革に関する答申」を得ます。しかし、法改正への道のりは厳しく、都区の懸命の努力で、地方自治法改正の要請を自治省が正式に受理したのは、鈴木都政第四期終了直前の、平成6（1994）年12月21日のことでした。

◆ 「1万人の集い」

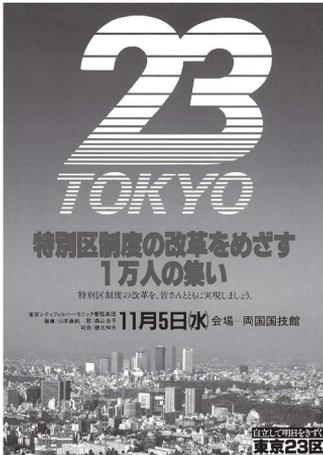
昭和61（1986）年2月19日は、後に「61都区合意」といわれる「都区制度改革の基本的方向」が都区協議会で決定された日です。特別区の自治権拡充運動の歴史に新たな1ページが付け加えられたこの日、特

別区長会は、特別区制度改革の早期実現に取り組み決意を新たにします。

翌月の3月15日開催の定例区長会では、特別区長会の下に正副会長経験者等を委員として設置していた「特別区制度改革検討委員会」(113頁参照)を廃止して、新たに全区長で構成する「特別区制度改革推進委員会(推進委員会)」とし、下部組織に企画部長等で構成された「特別区制度改革推進委員会幹事会(推進委員会幹事会)」を設置して体制を新たにします。そして、推進委員会幹事会は、5月2日、第1小委員会(事務事業)、第2小委員会(税財政)、第3小委員会(清掃事業)の三つの小委員会(部長級)を設置し、さっそく検討を開始しています。

一方で、5月16日開催の定例区長会では、①随時、関係機関への要請と住民への積極的な働きかけにより世論を喚起すること、②各区での活動と共同大会を行うことを内容とする「昭和61年度特別区制度改革実現のための活動大綱(61活動大綱)」を決定し、各区での「自治大臣あての署名活動」と「共同大会」の準備にはいります。

5月21日に第21次地方制度調査会(高辻正巳会長、柴田護副会長)が発足すると、翌日に特別区議会議長会から特別区長会へ「行動集会を一致共同して実施すること」の申し入れがあり、6月16日の特別区長会で申し入れを確認し、18日に特別区制度改革推進共同実行委員会を設置して、特別区長会と特別区議会議長会の共同で大会を開催することが決定され



1万人の集い
(昭和61(1986)年11月5日)

ます。

こうして、11月5日の水曜日、両国国技館を会場に「特別区制度の改革をめざす1万人の集い」が開催されました。この大会は、徳光和夫さんの司会ですすめられ、第1部の式典は、午後1時10分から、山本直純指揮による東京シティフィルハーモニー管弦楽団のオーブニングではじまりました。主催者挨拶につづく来賓挨拶は、自治大臣（政務次官代読）、都知事、都議会議長、そして自由民主党、日本社会党、公明党、日本共産党、民社党の各代表者の方々でした。休憩をはさんだ第2部は、会場の参加者による「クイズ23区」ではじまり、大森彌東京大学教授の講演、ママさんコーラスをバックに作曲兼歌手の森山良子さんによるイメージソング「TOKYO交響楽^{シンフォニー}」の発表、そして住民代表による決意表明の後、大会決議の採択が行われ、区長・議長・住民代表からなる陳情団が、会場からの激励と拍手のなかを自治省へ出発します。大会は、予定を5分もオーバーして午後4時50分に終了しました。この大会の様子は、翌日の新聞各紙、テレビなどで大きく報道されました。

先に特別区長会で決定した「61活動大綱」により、10月から自治大臣あての各区の署名活動がはじまり、年明けの2月までの署名者は約百三十四万七千人に達しました。

◆シンポジウム

昭和62（1987）年4月の第11回統一地方選挙で都知事は3選を果たし、23日から第3期鈴木都政がスタートします。特別区長会では、4月1日に「制度改革推進室」を特別区協議会に設置し、5月16日に会長

が小松崎軍治江東区長から山本克忠新宿区長に代わります。そして、6月11日、新しい体制となった特別区にうれしい知らせが入ります。第21次地方制度調査会の第7回総会で「都区制度改革」が審議項目の一つに決定されたのです。地方からの発議が審議項目に取り上げられたことは、地方制度調査会がはじめて以来の出来事でした。

折しも、この年は特別区制度40周年にあたり、地方制度調査会の小委員会でも実質的な審議が行われていることもあり、特別区長会と特別区議会議長会は、同年11月4日、都知事・副知事、都選出国会議員・都議会議員、学識経験者、職員団体等の来賓を迎え、日比谷公会堂で、新しい東京の自治のあり方を探る「東京23区シンポジウム'87」を開催することにします。あいにくの雨の中、約二千人の参加者が集い、鈴木都知事の来賓あいさつ、木村尚三郎東京大学教授による記念講演「東京を語る」につづいて、「21世紀の東京と特別区の自治」をテーマに、大森彌東京大学教授がコーディネーターとなり、奥田道大立教大学教授・佐藤竺成蹊大学教授・森まゆみ「谷中・根津・千駄木」編集長・森戸哲地域総合研究所所長の四人のパネリストによるディスカッションを行い、成功裏に終わりました。



東京23区シンポジウム'87（昭和62（1987）年11月4日）



ところが、特別区関係者の強い期待にもかかわらず、第21次地方制度調査会は、まだ審議が十分尽くされていないとの理由により、昭和63（1988）年5月の第11回総会で「都区制度等大都市制度のあり方」の審議を第22次に申し送ることを決定し、任期を終えます。

同年9月2日、特別区長会と特別区議会議長会は、ふたたび日比谷公会堂で、「みんなで築こう特別区の未来―制度改革の早期実現をめざす集い」を開催し、住民と行政・議会関係者が一堂に会し、改革気運をさらに盛り上げ、国に対し、改革の一日も早い実現を強力にアピールしていくことにします。この大会で、内田茂特別区議会議長会会長が読み上げた大会決議案は、満場の拍手をもって採択され、住民代表と主催者代表（特別区長会正副会長・特別区議会議長会正副会長・特別区協議会常務理事）からなる陳情団が自治省行政局長に面会し大会決議を提出して早期実現を望む23区民の熱い思いを伝えています。

◆険しい登り口

昭和63（1988）年9月28日、第22次地方制度調査会（会長・柴田護、副会長・成田頼明）が発足し、翌月10月13日、特別区長会・特別区議会議長会合同会議は、都知事を訪れ、その地方制度調査会への「都区制度改革要望書」を託します。地方制度調査会は、同月25日の第2回総会で「都区制度等のあり方」を審議項目に決定し審議にはいります。年が明けて8日に元号が改められた平成元（1989）年1月25日、制度調査会行政問題小委員会は、特別区長会会長と特別区議会議長会会長のそれぞれから意見を聴取し、6月6日の第4回総会に「都区制度改革に関する論点」を報告するなど、審議は順調にすすんでいると思われました。

が、この間6月2日に行われた第13回都議会議員選挙で自民党が大敗を期して社会党が大躍進し、7月の第15回参議院通常選挙では、自民党が結党以来初の過半数割れとなり、土井たか子委員長率いる社会党に惨敗を期すという事態になりました。

そこで、特別区長会会長と特別区議会議長会会長は、同年9月25日、渡辺恒三自治大臣に制度改革の早期実現を要望し、翌月の10月6日に都知事は、地方制度調査会委員に「61都区合意」に関する審議のお願いを提出します。次いで、12月21日、横田副知事は、東京会館で自治省行政局と懇談し早期答申を要請します。しかし、国の動きは鈍く、年明けの平成2（1990）年2月18日に行われた第39回衆議院総選挙では、自民党が追加公認を含めて安定多数を維持し、第2次海部俊樹内閣が成立しますが、「衆参ねじれ国会」となったなかで、審議の行方にも先行き不透明感が漂いはじめました。

こうした状況のなかで、平成2（1990）年4月、鈴木都知事は、自治省幹部との懇談会で、早期に第22次地方制度調査会の任期内に答申が得られるよう要請を行います。そして、特に、特別区を基礎的な自治体として明確に位置づける必要があることを強調しています。

また、5月22日の参議院予算委員会では、「61都区合意」にそった第22次地方制度調査会答申の見通しについて、自由民主党の小野清子議員の質問に、奥田敬和自治大臣からは、9月27日の任期満了までには「先生を期待される方向でまとまるであろう」との答弁があったのです。

9月20日の木曜日、東京は朝からの雨が正午に上がり熱い一日となりました。この日、第22次地方制度調査会第9回総会で待ちに待った「都区制度の改革に関する答申」が決定されます。しかし、この答申には、

次の三つの課題がありました。

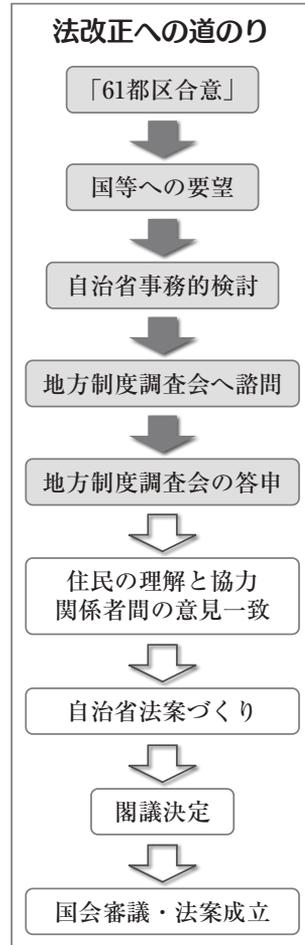
第一に、事務移譲については、「61都区合意」に掲げられている事項は概ねその方向で特別区に移譲すべきであるとしたものの、清掃事業（収集・運搬）の移譲については「住民の理解と協力、関係者間における速やかな意見の一致」が求められていました。

第二に、特別区の性格については、基礎的な地方公共団体と認めるものの、改革後も大都市の一体性確保の見地から、権能、税財政などが一般の市町村とは異なっているもので、なお「特別地方公共団体である」とし、求めている普通地方公共団体は認められませんでした。

第三に、改革の実施について、「以上に述べた特別区の処理する事務の範囲の拡充、都区財政調整制度をはじめとする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、今回の都区制度の改革は、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ある。」となりました。

特別区は、この答申で、これまでめざしてきた制度改革の方針を転換することとなります。普通地方公共団体が否定された以上は、地方自治法上に「基礎的な地方公共団体」として必ず明文で位置づけられることが改革の最大の目標となりました。また、改革の実現には、清掃事業の区移管が不可欠になったのです。

法改正への道のりは、やっと入山が許された険しい登り口でした。



五 一 四 紆余曲折

答申を得ると法改正にむけ、区と都はただちに「住民の理解と協力、関係者間の意見の一致」を得るため、また、自治省との協議案のため、具体的な改正案づくりに入ります。しかし、自治省が法改正を正式に受理するまでにはなお紆余曲折がありました。

◆ 改革の促進

平成2（1990）年10月3日、都は「都区制度改革推進協議会」を設置します。区側も、次の週の12日

に、特別区長会の下に、「特別区制度改革推進委員会」（119頁参照）を改組して、「特別区制度改革推進協議会」を設置します（表22参照）。月末の31日に開催された都区協議会では、その下部組織である都区検討委員会を改組して「都区制度改革推進委員会」を設置し、あわせて、専門的観点から検討を行う組織として「事務事業検討会」「税財政検討会」「清掃事業検討会」を置き、住民や関係者等の理解と協力を得るための素案をまとめることにします。カギとなる清掃事業の移管は、答申で関係者間の意見の一致が求められており、都における労使合意が大きな課題でした。そのため、翌年の平成3（1991）年7月29日になって、都区制度改革推進協議会幹事会（会長・総務局長）は「清掃事業検討部会」の設置を決めると、8月8日には初会合が開かれます。

この間、平成3（1991）年4月の統一選挙で鈴木都知事は4選を果たし、副知事が交代して、5月13日に新副知事の担当が発表され、都区制度改革担当副知事は、横田政次氏*から元総務局長の鹿谷崇義氏となります。特別区長会では、5月16日に遠藤正則文京区長が会長に就任します。

平成4（1992）年8月12日、翌年度予算要望の場で、特別区長会は、「制度改革の促進」を知事に重点を望みます。その際に、知事からは、①でできるだけ早い時期に関係方面との具体的な協議をすすめる必要があること、②清掃をはじめとする区移管を円滑にすすめるために、区側の受け入れ体制がより重要であること、③来年、遅くとも再来年には改革が実現するようにしたい、といった趣旨の話がありました。

翌週の8月14日、特別区長会は、「制度改革実現のための活動方針」案を決定し、あわせて「当面の行動計画」を作成して、18日の特別区長会・特別区議会議長会合同会議で「制度改革実現のための活動方針」を

表22 特別区の推進組織

	H2.2.16 設置 特別区制度改革 推進協議会		H4.11.16 改組 特別区制度改革 推進本部	
区長	協議会会議		本部役員会 事務事業委員会 清掃委員会 税財政委員会	
助役	協議会幹事会		本部幹事会	
部長	検討委員会	事務事業小委員会 清掃小委員会 税財政小委員会	推進委員会	事務事業小委員会 清掃小委員会 税財政小委員会
	課長	事務事業部会 清掃部会 事務・財政部会 区間調整部会	事務事業部会 清掃部会 事務・財政部会 区間調整部会 資源循環部会 自区内処理部会	
備考	S61.2.19都区合意を契機に3.15に設置した特別区制度改革推進委員会を廃止し、新たに設置		H4.10.9中間のまとめを契機に、第2次当面の行動計画を作成し、総力を挙げ推進するため改組	

策定します。次いで、9月2日、特別区長会は、役員区長と都知事・副知事・都幹部との「都区懇談会」を開催して、区側の決意を伝えました。こうして、10月8日、特別区制度改革検討委員会は、次の各検討会の中間のまとめを特別区制度改革推進協議会に報告し公表します。

清掃事業以外を扱う事務事業検討会は、「61都区合意」と「22次答申」をふまえて、移管対象事務事業を「一般市の事務」「保健所設置市の事務」「政令指定市の事務」「その他」に区分し、それぞれの事務の性格を

ふまえ、移管事務の範囲、問題と対応の方向、移管施設の検討を行い、あわせて、役割分担を整理すべき事務、特例措置、特別区の性格についても検討します。

税財政検討会は、「22次答申」にそって見直しを行います。都区財政調整制度は存続せざるを得ないが、財政運営の自主性を高める観点に立つて改正を行う必要があるとする

答申を受け、事務移管や役割分担の変更に則した財源配分にし、中期的に安定化すること、特別区間の財源の均衡化を図り、各区の財政の自主的で計画的な運営を確保すること、財源の区間配分の方法や手続きを簡素化、合理化し、特別区の自主性が一層高まるようにすることを基本に整理します。

清掃事業検討会は、収集・運搬事業の移管について、「22次答申」を基本とした検討結果を取りまとめ、今後、関係各方面等との協議をふまえながら、円滑な清掃事業の移管をすすめていくとします。

同じ日に報告を受けた、特別区長会・特別区議会議長会合同会議もこれを了承し、その後も、各検討会は、関係各方面の論議をふまえながら、さらに検討を深めていくことになりました。

翌日の10月9日、都は、区側と同一内容の「中間のまとめ」とあわせて「都区制度改革の推進方針」を決定し、14日に都区制度改革推進協議会を改組して「都区制度改革推進本部」を設置します。

特別区長会は、同月20日の六大紙の朝刊に意見広告を掲載し、23日には、日比谷公会堂で「新しい東京23区を実現する集い」を開催し、区長・議長・住民代表が自治省へ要請行動を行いました。また、11月16日の定例区長会では第2次「当面の行動計画」を策定して、特別区の総力をあげて制度改革を推進するため、特別区制度改革推進協議会を改組して「特別区制度改革推進本部」（127頁表22参照）を設置し、各区にも推進本部が設置されます。こうしたなかで、都知事は、12月1日、都議会で「平成7年4月の制度改革」をめざすことを公約します。

*1 横田政次 昭和58（1983）年5月、特別区協議会常任理事から第2期鈴木都政の副知事に就任した氏は、退

任後の9月に、特別区人事委員会委員長に就任しています。

◆労使の認識

年明けの平成5（1993）年1月8日、区側関係者に衝撃が走ります。それは、新聞「都政新報」恒例の都知事年頭インタビューで、「工場・最終処分まで特別区が行うべき」旨の発言記事が掲載されていたのです。1月14日の定例区長会では、都から「中間のまとめ」とらわれない「清掃事業のあり方」について「労使が共通認識にいたった」との報告を受けると、21日に臨時区長会を招集することを決めます。臨時区長会前日の月刊誌、「都政研究」の新春対談でも「工場・最終処分まで特別区が行うべき」旨の都知事発言が掲載され、都知事は清掃事業の移管範囲変更を示唆しているものと思われました。臨時区長会では、一連の知事発言に対して今後の区側の対応方針が検討され、移管範囲の変更について、「都から新しい提案があった場合、区側は真摯にこれを検討し判断する」ことを「区長会の内意」として確認し合いました。

都では、2月19日に都職労と小委員会等が設置され、清掃移管問題に関し労使協議が開始されます。

4月28日、都と都職労清掃事業改善対策委員会は、自区内処理原則・清掃事業の一貫性等を内容とする「清掃事業のあり方」を取りまとめ、共通認識を確認します。こうして、5月14日の定例区長会では、都から、労使間で「清掃事業のあり方」についても「中間のまとめ」とらわれない共通認識にいたったことが報告されました。

区側では、区長・助役・幹部職員を対象に9月2日に第1期清掃施設視察を、同月22日に第2期の視察を

実施します。10月8日の特別区制度改革推進本部は、第3次行動計画を策定して次のような、清掃事業の受入れ準備に着手します。

1. 清掃事業の現状把握のため、①事業実務調査、②清掃局への職員派遣研修、③特別区職員研修所で清掃事業研修を開設

2. 特別区における清掃事業のあり方の構築のために、①資源循環型清掃事業のあり方、②自区内処理原則のあり方を検討すること

あわせて、その日に、清掃事業のあり方を検討するよう下命を受けた推進委員会は、10月14日、「資源循環部会」と「自区内処理部会」を設置して検討を開始します。

12月16日の定例区長会で都から、「平成7年4月改革実現を法改正に修正」したいとの報告があり、そして、都知事は、その日の記者会見で「平成7年4月法改正」に公約を修正すると発表します。同月22日、特別区長会は、都知事あてに緊急に要望書を提出、また、24日には、都町会連合会は、自治大臣と都知事に早期法改正の要望書を提出、さらに、特別区長会と特別区議会議長会は、12月から翌年1月にかけて、連名で早期法改正の住民向けチラシを全戸に配布します。

平成6（1994）年正月は、都知事の「平成7年4月実施は難しい」とする「都政新報」の年頭インタビューではじまります。1月18日の特別区長会で、都の総務局長から「日常的な一貫性確保の観点から、少なくとも収集・運搬から処理、つまり清掃工場までは同時に移管する」という「新たな提案」が行われました。区側は、ただちに検討に入り、2月4日開催の特別区制度改革推進本部で、清掃委員会会長の中里喜一

江戸川区長からの報告を受けて、都の「新たな提案」を基本的に受けることを確認します。

また、清掃事業をめぐる最近の動きもふまえながら検討を重ねていた特別区制度改革推進委員会から、4月15日、「『特別区における清掃事業』の基本的あり方」の報告を受けた特別区制度改革推進本部は、今後に想定される具体的なあり方を検討していくための原点として了承し、同日プレス発表を行いました。

都は、5月24日の特別区長会に、原則として清掃事業のすべてを移管範囲とする「特別区における清掃事業の実施案」を提示し、あわせて、都職労と関係事業者にも提示します。6月28日開催の特別区長会・特別区議会議長会合同会議は、都が提示した案を基本的に了承することを決定し、その旨を都知事に回答しました。こうして、7月15日、特別区制度改革推進委員会は「最終素案の区側原案」を取りまとめ報告し、特別区制度改革推進本部は、この区側原案を了承します。ところが、8月19日の特別区長会に、都から、自治省へ法改正の要請をするためとして提示された「都区制度改革に関する最終素案」をみますと、驚いたことに、区側が了承した原案とは異なっています。今回の制度改革の目標である①「基礎的な地方公共団体と位置づけることについて、地方自治法に規定する」旨の記述が削除され、また、②当初政令指定都市の事務の一部移譲としていたところ、すべてを委任事務に変更、③移管時期を平成12年4月とし、④清掃事業従事職員を一定期間都派遣職員とするとなつています。そこで、特別区長会は、さっそく8月31日に、「制度改革の現状のお知らせ」のチラシを新聞折り込みで全戸に配布し、あわせて、拡大役員区長は、都知事に直接会いし真意をたずねます。知事の発言の要旨は次のとおりでした。①特別区は都における基礎的な自治体であり、自治法の中に書いてもらいたいと思つているし、そのことははじめから変わつておらず、法制化は申し

入れる。②政令指定市事務の移譲は中核市^{*}との関係で無理であるため委任とした。③法改正の平成7年4月ということで変わりはないが、清掃事業を一括移管するための車庫整備や清掃工場整備には5年の準備期間を要する。④職員の派遣は例外的な一定期間の措置である。

区側は、同年9月9日、特別区長会・特別区議会議長会合同会議を開催し、都提案の「都区制度改革に関する最終素案」を了承し、同日、直接都知事に面談して了承の意を伝えるとともに、「基礎的な地方公共団体の法制化」を強くもとめる要請書を提出します。あわせて、都記者クラブで特別区長会会長コメントを発表しました。同月13日開催の都区協議会の下部組織である都区制度改革推進委員会で、都区は、自治省への協議案である「都区協議案」を正式に合意し、翌14日、都の副知事が自治省に提出します。ところが、自治省からは、清掃事業の区移管について、関係者間の意見の一致を示す証拠の提示を求められました。

*2 中核市 制度創設時人口30万人以上の市に都道府県事務の一部を移譲する中核市制度は、平成7（1995）年4月1日の地方自治法の改正で誕生します。都区協議案の詰め時期は、自治省が、この制度の法改正作業の最中でした。

◆正式受理

平成6（1994）年9月19日、特別区長会・特別区議会議長会合同会議は「都区制度改革に関する当面の活動方針」を策定し、29日までの間に都議会議長・各会派・各政党代表に、「平成7年4月法改正・基礎的自治体の法制化」の要望書を直接提出することになります。

10月1日、都と区は、自治省に近い日比谷公園内の南部公園緑地事務所に、都区それぞれ4名の職員を派遣して都区合同分室を開設し、特別区制度改革推進室の副参事を分室長とします。ここでは、12月31日まで、自治省から要求のあった資料の作成作業を続けました。その間、都区制度改革推進委員会の清掃事業検討会では、10月26日に清掃事業移管にむけた清掃車の車庫や清掃工場の整備などの「具体的行動計画」を策定し、31日の特別区制度改革推進委員会です承されます。また、同日の特別区長会は、法改正にむけた具体的作業の推進と移管計画の策定準備の指針として「制度改革実現に向けた今後の進め方」を了承します。

一方、12月1日、鈴木都知事は、第4回都議会定例会の所信表明演説で、「今限りで知事の職を辞する決意である」と、4期16年の長きにわたった知事の職を勇退し、次期は出馬しないことを公式に表明します。同月15日、都の労使は、移管時期は平成12（2000）年4月1日とし条件整備が実現していることを前提とする清掃事業区移管を合意し、次頁のような内容の「覚書」を交わします。

翌16日開催の特別区長会で都の総務局長から、労使合意について内容の説明がありますが、区長の関心事は、移管条件整備達成の確認に職員団体を絡ませていることでした。総務局長からは、「覚書」は都と職員団体との合意文書であるが、国との関係では、「関係者との意見の一致」を明らかにした追加文書で、先の「都区協議案」に付加・補完するものであること、そして、「覚書」にいう条件整備とは、「都区協議案」の「移管の時期」で示した「清掃車の車庫整備、可燃ごみの全量焼却体制、新海面処分場の共用開始」の三点で、区側の車庫整備以外で新たに加わった部分は限りなく東京都の責任の部分であるとの説明でした。

特別区長会は、説明をうけて、「労使間の覚書」が、9月13日の「都区協議案」に付加・補完するものになることを確認し了承しました。

清掃事業の特別区への移管に関わる覚書（平成六年十二月十五日）の内容

東京都と東京清掃労働組合は、清掃事業の特別区への移管について、次のとおり確認する。

- 一 清掃事業の特別区への移管時期は、平成十二年四月一日とする。
但し、移管に当っては、条件整備が実現していることを前提とする。
- 二 移管に先だって条件整備等の達成状況を確認すること等を含めた労使協議の場を設ける。
- 三 右記二の労使協議の場で協議すべき事項は次のとおりとする。
 - (一) 「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」及び「十一月二十二日労使協議における申し入れ事項」に関する再回答」で示された条件整備の達成状況の確認
 - (二) 右記(一)に基づく移管の実施について
- 四 移管する場合の職員の勤務条件等については、移管に際して処遇総体の水準低下を招かないことを基本に具体的に協議する。
- 五 移管までの清掃事業については、資源循環型清掃事業への転換を確認した「清掃事業のあり方について」を基本に進める。
- 六 本覚書に係る詳細については、交渉議事録等により確認する。

こうして、都知事と特別区長会会長は、12月21日午前11時から20分間にわたって、野中広務自治大臣に面会して法改正の要請を行います。都知事は、「大臣には通常国会に改正案を提出してもらい、七年四月には制度改正を実現して欲しい。清掃事業には準備に概ね五年の時間がかかるので、今度の通常国会で法改正を実現してもらい、五年後に移管を実施して欲しい」とお願いされ、大臣は「お話の趣旨はよくわかった。実務的には事務当局同士で検討して欲しい」と応えられますが、都知事は、さらに大臣に「是非、現任中に法改正が実現するように、お願いしたい」と再度重ねてお願いされ、大臣は、今国会での法案提出は、現段階では約束できないが、誠意をもって十分検討して努力することを約束しています。^{*3}

その後、年明けの平成7（1995）年1月20日に村山富市連立政権初の通常国会が召集され、自治省は同月31日、内閣提出予定法案等件名調べに、地方自治法改正（仮称）を「検討中のもの」として登録し、閣議に報告しています。会期6月18日までのこの第132国会は、招集日直前の1月17日早朝に阪神・淡路大震災が発生し、3月20日朝の通勤時間には地下鉄サリン事件が起こるなどしましたが、会期末の6月18日までの150日間、審議は大きな混乱はなくすんでいきました。

区側は、この国会での関連法案の成立をめざして、2月23日、特別区長会と特別区議会議長会は、「特別区制度改革実現決起大会」を開催します。九段会館ホールで、午後一時半から、フリーアナウンサー寺田理恵子さんの総



特別区制度改革実現決起大会
（平成7（1995）年2月23日）

合同会ではじまった決起大会は、東京都選出の衆参両国會議員30名と衆参両院の地方行政委員会委員5名、23区選出の都議會議員47名の他、政党関係者、都区の関係者、職員団体からの来賓を迎え、会場には約千名の参加者が集います。特別区長会会長の遠藤正則文京区長と特別区議會議長会会長の中村辰三板橋区議會議長の主催者挨拶に続き、ビジュアルトークがはじまります。「特別区制度改革」その歩みと現在、そして今後」と銘打ったトークは、「第一部制度改革の歩み」「第二部今回の改革の意義と内容」「第三部今回の改革の足跡・実現までの手順」の三部構成で、評論家の森本哲郎さん、犬養智子さん、主催者を代表して中村辰三議長の三人がコメンテーター役をつとめ、第二部では大森彌東京大学教授が映像出演して、来賓や参加者に今回の改革の意義や必要性などについて理解と協力を訴えます。次に、奥山則男都議會議長、映像出演の鈴木都知事の挨拶があり、つづいて、壇上に設けられた来賓席に、会場から各政党を代表した国會議員を迎え、挨拶をうけます。最後に、23名の各区住民代表が壇上に集まり、要請者を代表して相川金次郎文京区代表が要請書を読み上げ、各区住民代表が来賓の国會議員に手渡しました。こうして大会は特別区長会副会長中里喜一江戸川区長、特別区議會議長会副会長河野浅吉台東区議會議長の決意表明により、午後三時五十分を終了します。

*3 『都政研究』通巻314号 16～17頁

◆ 暗転

都知事選挙が近づくと、知事候補者の動きやうわさが聞こえてきます。自治省出身の石原信雄内閣官房副

長官の名が浮上しますが、阪神・淡路大震災の影響で退任が2月までずれ込み、正式出馬は告示16日前となっていました。それでも、「鈴木都政の継承」を掲げた無所属の石原信雄候補は、自由民主党・日本社会党・自由連合・公明党が推薦し、新党さきがけも支持するオール与党相乗りでの立候補であり、最有力視されていました。ところが、4月9日の選挙の結果、「世界都市博覧会の中止」と「東京臨海副都心開発の見直し」を掲げて、告示13日前に名乗り出た青島幸男候補が、石原候補の百二十三万五千四百九十八票に対して百七十九万九百九十三票を得、当選しました。そして、その月の23日には、都知事に就任します。

その一方、終盤に入った国会は、いわゆる「戦後50年の国会決議」をめぐる与野党の対立や、乱脈経営で破たんした旧東京協和と旧安全の「二信用組合」に係る政治家の証人喚問をめぐる紛糾し、6月18日に、制度改革関連法案の提出のないままに会期を終えました。

六 清掃移管史の閉幕と復権

特別区と都の努力にもかかわらず、第132回国会への改正法案提出は見送られました。そこで、次の国会での法改正をめざすこととなります。このときの大きなカギとなるのが清掃事業の区への移管です。

この章では、「関係者間の意見の一致」をめぐって、清掃事業移管をめぐる都区間の攻防や自治省の対応などをへて、第22次地方制度調査会答申にいたり、法改正が実現するまでの経緯をたどります。

六―一 長年の懸案―前史1

東京における清掃事業の問題は、昭和18（1943）年に、それまであった東京府と東京市が廃止になり、東京都が誕生した時代にさかのぼります。戦後の改革をへて、地方自治法の制定により特別区が誕生してからも、事あるごとに清掃事業の帰属と移管が検討の俎上に上りますが、変わるにはいたらず都の事業のまま継続してきました。

◆都の事業へ

行政による清掃事業のはじまりは、明治20（1887）年の警察令「塵芥取締規則」施行にさかのぼります。その規則に基づき指定された搬出業者が、東京にあった15区のごみの搬出にあたることになりました。

その後、政府は、都市衛生の責任をすべて市に負わせることとし、明治33（1900）年3月、市は「その区域内の汚物を掃除し清潔を保持するの義務を負う」（第二条）と定めた「汚物掃除法」を制定します。また、同法の施行規則により、収集した汚物（塵埃・汚泥・汚水・屎尿）のうち、じん芥は「なるべくこれを焼却すべし」（第五条）と規定し、ごみの焼却についても市の義務としました。

東京市は、深川区地先の埋め立て予定地に投棄場を設置して、当初「請負制」によりじん芥の収集と投棄を行っていました。明治44（1911）年に、直営化方針を打ち出し、大正7（1918）年には、東京市全域が直営化されます。東京市は、清掃の責任を負い、事業を実施する主体ともなりました。

時をへて、昭和18（1943）年7月、戦時体制の一環として、東京府と東京市が廃止されて東京都制が誕生します。廃止された東京市の35区は、都の法人区となり、限られた自治が認められます。都は府・市から引き継いだ事務から、都条例で区に事務を委譲する（東京都制第四十条）予定でしたが、「区委譲事務条例」は敗戦後までは作られないままでした。そのため、その間の区の事務は、「東京都長官はその職権に属する事務の一部を区長、「…」に委任することができる」（東京都官制第七条）との勅令により、「東京都区長委任条項」によることとなりますが、旧東京市の清掃事業は、区長には委任されなのまま東京都民生局清掃課に受け継がれています。

ところが、戦時下で収集運搬に必要なガソリン不足や労働力の欠乏、さらに度重なる東京空襲による疎

開や家屋の罹災・機材の消失などにより、昭和20（1945）年7月、清掃事業は、各区に移管^{*1}されますが、戦況悪化のなかで、ごみは庭や空地に埋めたり焼かれたり自家処理されて、事業は事実上中断していました。一年後の8月にはポツダム宣言を受託し、米国による日本占領間接統治がはじまります。

9月17日、米太平洋陸軍総司令部は横浜から東京に進駐して、22日には「公衆衛生対策に関する覚書」を交付し、汚物処理施設等の早急な復旧を日本政府に指示します。10月2日、連合国最高司令官総司令部が併設されて、本格的な日本民主化政策が展開されます。そうしたなかで、区は、昭和21（1946）年4月から、ごみの収集作業を再開しましたが、総司令部の指示により、一か月後の5月には、清掃事業は再び都に移管され民生局清掃課の所管となり、同課は、同年9月に衛生局清掃課へ改組されます。

連合国最高司令官から指示を受けていた政府は、その年の4月、憲法改正草案を発表します。あわせて政府と帝国議会は、新しい日本国憲法の審議と並行しながら、「東京都制」「府県制」「市制」「町村制」の四つの法律（地方制度四法）をポツダム宣言受託の精神にのっとりて全面改正し、同年9月一斉に公布します。こうした動きのなかで、「都の区」の区長は、同年7月、東京都三十五区区長協議会^{*2}の名で「都制度改正に對する区の自治権拡張について」を決定し、東京都長官に提出します。そのなかで、衛生事業の具体例として「塵芥・尿尿等の汚物処理」の区委譲を掲げていました。しかし、都条例で区に事務を委譲する規定は改正されずそのままでした。また、都を市と読み替える規定（附則第百九十一条）もそのままでした。

改正された「東京都制」により、都の35区は、区長の直接公選制をはじめ市に準じた自治体へと変革されましたが、旧憲法下での法改正には限界があり、総司令部はこれら地方制度四法の改革に強い不満を示した

ため、次の帝国議会で新しい単一の法律である地方自治法を制定することになります。

* 1 各区に移管 『東京都政五十年史事業史Ⅰ』 676頁

* 2 東京都三十五区区長協議会 このシリーズ第2冊目の『自治へのたたかい』25～26頁を参照してください。

◆ 都区間の攻防

昭和22（1947）年3月15日に35区制から22区制に整理再編された「都の区」では、4月5日、まだ地方自治法が成立する前の改正「東京都制」による最初で最後の区長選挙が行われました。その選挙中の17日に、新たな地方自治法が公布され、5月3日の施行から、都の区は「特別区」となり、市町村同様に基礎的な地方公共団体と位置づけられ、原則として市と同一の権能（附則第十七条）が認められました。

ところが、選挙中の4月1日に改正「東京都制」に基づく「東京都区委譲事務条例」がようやく公布・施行になります。この条例は、地方自治法に基づく条例とみなされ（第二百八十一条第二項・附則第十一条）、掲げられているわずか14項目の事務事務のなかに「塵芥・屎尿等の汚物処理」はなく、区へは委譲されませんでした。清掃事業だけではなく、現実的には、市と同格になった特別区にそれに見合った事務・人事・財政の権能が十分に移管されず、ほとんど市の権能は都に留保されたままでした。

選挙が終わってからまだ一か月も経たない5月1日、初の公選区長は、ただちに共同で都に改善を申し込

むことにし、半月後の16日、「22区長協議会」の名で、住民生活に直結する仕事の移譲または委任について都知事に具申書を提出します。このなかで、清掃事業については、「区民の保健衛生上日常の都民生活に及ぼす影響が非常に大きいから、万難を排して区においてこれが事業を施行すべきものと思料するから委譲せられたい」としています。5月26日から7月7日まで、衛生局清掃課と協議が行われました。清掃事業についての都の説明は、「その性質上、収集・運搬、終末処分作業の一貫性を必要とするので、区に移譲することは幾多の支障があると思われるが、さらに十分検討したい」というものでした。その際「過日の区長協議会で清掃課長より区長側と協議懇談いたしたい旨の希望を述べ、その機会を設けられたく区長協議会会長に依頼しておいた」とあったのを受け、区側は「終末処分場を除き移譲を要求すること」にしますが、協議はこれといった成果のないまま終了しています。

ほどなく8月1日を迎え、練馬区が板橋区から分離して23区がそろると、特別区長会は特別区議会議長会に呼びかけ、自治権拡充運動を強化します。さっそく12月10日に、「東京二十三区自治権拡充議員大会」を開催し、自治権拡充運動の宣言と決議案を採択すると、都知事・都議会議長に直接手渡します^{*3}。

こうした事態に、地方自治庁の地方自治委員会が仲介にはいり、昭和25（1950）年3月22日から「都区調整協議会」がはじまり、8月2日に中立委員の裁定（「8・2裁定」）がありました。特別区が行う事務、都と区で行う事務、都で行う事務をそれぞれ明示しますが、保健所の経営を含む12件の事務と清掃事業については、「さらに研究のため留保する」というものです。区側は、翌日^{*4}にも「四者全員合同会」を開いて、中立委員の「8・2裁定」を受け、都のほうは、都議会全員協議会の了承を

得たうえで、9月1日開催の都区調整協議会で、都区双方が中立委員の「8・2裁定」を受諾します。ところが、都の民生局の画策により、9月5日付けで、GHQから都副知事あてに覚書「公衆衛生及び民生事業について」が出され、「衛生民生事業職能のいかなる面をも区に移管することは、「…」良策でない」として、都が中立委員裁定そのものを不履行にするのを正当化する事態になります（GHQ覚書事件^{*}）。

昭和27（1952）年4月28日、沖縄県と鹿児島県の一部（奄美群島）を除く米国の日本占領が終わり、本土は主権を回復します。ところが、それとは対照的に、数か月後の8月15日の地方自治法の改正により、区長公選制は廃止になり、特別区は都の内部的な団体とされ、東京都が23特別区の地域における基礎的な自治体の位置づけをもつことになりました。特別区の事務は、法律に列挙された10項目に限定されますが（第二百八十一条第二項）、そこには道路の清掃事業という項目（第五号）だけはありません。二年後の昭和29（1954）年に、「汚物掃除法」の廃止と新たな「清掃法」の制定があり、清掃の責務は市町村と規定されますが、例外的に、「特別区の存する区域にあつては」都が責務を負うと規定され、清掃の責務は都が負うことになりました。

*3 区長と議会の連携 このシリーズの第2冊目『自治へのたたかい』36〜40頁を参照してください。

*4 四者全員合同会 自治権拡充運動を推進するために組織された連合体。四者とは特別区長会、特別区議会議長会、自治権拡充委員長会、財政委員長会の連合体のことで、昭和24（1949）年9月に四者の役員が合同会を開催し、翌10月24日、四者の全員が集まり、戦線統一して四者合同会として運動を強化していくことになりました。

◆ 転機

昭和30年代に入ると、東京への人口・産業の集中が加速し、東京プロブレムと呼ばれる深刻な都市問題がもたらされます。ところが、市でもあり府県でもあるという変則的な性格をもつ東京都は、これに適切な対応がとれないばかりか、自治体として機能不全の事態に陥りさえします。こうしたなかで、「特別区の行政区化」をすすめてきた安井誠一郎都知事は、昭和34（1959）年4月、連続在任12年の任期を終えて国政に転じ、代わって同月23日の首長選挙で、「区長公選制」を公約に掲げた東龍太郎氏が都知事に就任します。

この年の10月1日に発足した第6次地方制度調査会は、三度目の「首都制」の諮問をうけ、調査会の行政部会は、直接、都知事をはじめ都側から、都の現況及び行政運営の問題点について、また、特別区、市町村、関係省庁、隣接県知事等の関係者から東京の特殊性、現行都政の問題点等について事情調査を開始します。

呼応するかのように、新知事は、翌35（1960）年2月1日の都政調査会総会に臨み、安井知事時代の諮問で当時検討中であった「首都制度改革」については、「理想的改革案の前に、当面とるべき首都制度改革案」の検討をしよう求めました。審議内容の変更を求められた都政調査会は、口頭ではなく書面による要請をしよう申し入れます。折しも、知事はアメリカに出張してしまつたため、知事に代わって、都知事職務代理の鈴木俊一副知事が追加諮問書簡を提出し、都制調査会はこれを受けて了承します。その後も、

昭和37（1962）年9月4日の答申までには紆余曲折^{*7}がありましたが、答申のなかで、特別区が行う事務の例示として「環境衛生に関する事務、じん芥の収集等」が挙げられました。

一方、第6次地方制度調査会の行政部会は、「首都としての東京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」との中間報告をまとめます。そして、昭和35（1960）年10月、この第6次地方制度調査会委員の全員が第7次地方制度調査会の委員に引きつづき任命され、その第一回総会で、「行政部会の中間報告」として内閣総理大臣に報告されました。さらに、この「中間報告」による「思い切った再検討」は、第8次地方制度調査会に引き継がれ、昭和37（1962）年10月、「首都制度当面の改革に関する答申」となつて、地方自治法の改正へとむかい、ここに、特別区の復権は、^{*8} 第一歩を踏み出したのでした。この答申のなかで、新たに特別区の事務とすべきものに「環境衛生（し尿の終末処理を除く）」が例示されます。

***6 三度目** 昭和29（1954）年7月に発足した第2次地方制度調査会は、根本的検討を加えるべき六課題の一つとしてはじめに「首都および大都市制度」をとり上げますが、窮乏する地方財政対策や道州制等の審議に追われ、昭和32（1957）年の第4次地方制度調査会が「現行特別区の存する区域については、基礎的公共団体を設ける等必要な調整を講ずる」として別途考究するとして首都制度の審議は、昭和33（1958）年の第5次地方制度調査会に引き継がれさらに第6次地方制度調査会へと引き継がれています。

***7 紆余曲折** 詳しくは、このシリーズの第3冊目『再生のいしずえ』の42頁～44頁を参照してください。

***8 復権の第一歩** 詳しくは、このシリーズの第3冊目『再生のいしずえ』の第六章を参照してください。

六―二 おもわぬ躓つまずき―前史2

昭和37（1962）年10月1日、第8次地方制度調査会答申を受けた自治省は、ただちに関係法令の改正に着手します。改正法律案要綱は12月にも発表されると伝えられましたが、改正作業の過程で、関係者による「保健所・福祉事務所・清掃事業」移管反対の動きがあり、その対応のため、改正法律案要綱の閣議決定は、翌年5月17日まで遅延しました。そのあおりを受けて、清掃事業の区移管の時期は、「別に法律に定める日」となっていました。

◆内乱

答申直後の10月24日に開催された「都区連絡懇談会」では、都側から、「福祉事務所・環境衛生・清掃事務（差し当たりじん芥の収集運搬）等は、答申どおり区に移管すべく準備をすすめている」と説明があり、また、「都は、膨大な事務を抱えて動きが取れない。都政行詰まり打開のため、この際徹底的に区に委譲する。法改正の必要なものについては、政府に申し出る」と考えが示されます。ところが、保健所の幹部職員が関係団体に働きかけ、反対の氣勢をあおっている、また、都の衛生局も厚生省も保健所事務は「一元的・統一的」に処理すべきだと主張している、といった情報が自治省から伝わってきました。12月10日の特別区長会・特別区議会議長会の役員合同会に出席した鈴木副知事は、「知事決定の政策について、部内で反対するも

のは地方公務員法違反である。これにより措置する」と発言しましたが、事態は収まることなく、4月17日の知事選挙が終わるまで、都の対応も遅れがちでした。同月23日に知事が就任すると、保健所の設置主体はあくまで特別区として決着をつけようと、翌日の24日に、知事と厚生省公衆衛生局長が会見します。次の日の25日、特別区長会会長に知事から直接電話があり、保健所は「区営で行く。」と伝えてきました。26日の特別区長会では、都の企画室長から、知事再任挨拶のなかで、「順法と寛容をモットーとしているが、私の進路をはばむ者があれば、寛容にも限度がある。それなりの決意をする。」と述べたと報告がありました。しかし、区側の事務局が27日、自治省に照会したところ、「都の所長、局長等が医師会に働きかけている。すでに事務屋の手を離れている」とのことでした。

自治省の方では、第8次地方制度調査会答申の主旨と精神^{*1}をふまえて精力的な作業を行い、「改正法律案要綱」発表の準備をすすめていました。しかし、関係者による「保健所・福祉事務所・清掃事業」の区移管反対の動きや都知事選挙もあって、改正法律案の内容は多くの譲歩を強いられることになりました。

この間、特別区長会の事務局であった特別区協議会に、昭和37（1962）年12月から昭和38（1963）年5月にかけて、自治省から地方自治法の改正案が6回にわたり内示されますが、全体がまとまったのは昭和38（1963）年3月の第三次案で、原則として「市に関する規定を特別区に適用」するだけでなく都市計画などを除き指定都市の事務も一部加えるというものでした。ところが、第四次案、第五次案と内容は後退^{*2}していきます。こうしたなか、福祉事務所の反対はすぐに解決し、清掃事業も「政令で定めるものを除く」という条件つきながらも妥結してきました。

しかし、保健所の設置に関連する事務移管への反対は、医師会を巻き込んで勢いを増していきます。自治省は粘り強い努力をつづけましたが、それもむなしく、5月17日の国会提出法案の締め切りが迫るなか、やむなく「施設の維持管理」に譲歩して、改正案は5月21日閣議決定されます。

*1 主旨と精神 第8次地方制度調査会答申は「都は、府県事務のほか、特別区の存する区域においては、市の事務をも併せ行うものとされているため、人口及び産業の過度集中の進むにつれて、都行政は質量ともに複雑膨大となり、一つの経営体としての円滑かつ能率的な運営が期せられなくなっているばかりか、都行政に対する住民の批判と監視も充分に行われていない現状では、都は、自治団体として本来果たすべき機能を完全に果たしていないといっても必ずしも過言ではない状況である。」とし、こうした「都行政の行き詰まり状況を打開するため、都の事務を大幅に特別区に移譲」するとしています。

*2 内容の後退 改正にともない改正される関係法律は34件から16件となり、この間の経緯の詳細は、当時自治省行政課課長補佐であった乗富光義著『新しい特別区制度』（145～149頁）を参照してください。

*3 保健所移管反対 詳しくは「特別区政の変遷 総括篇（その七）」215～228頁

◆後遺症

改正法律案は、昭和38（1963）年5月27日、第43回通常国会の衆議院に提出され、30日に地方行政委員会に付託されて、6月4日、自治大臣から提案理由および法律案の概要説明が行われます。7日、鈴木副知事より二瓶特別区長会会長に、「法案成立を促進することは都の責任であるが、私もほどなく任期が切れ

るので、区の方でも協力願いたい」と電話があります。13日、地方行政委員会理事の社会党坂上安太郎氏に陳情したところ、「あの法案は極めて不完全である。区長公選がない、保健所は骨抜きである。清掃も不十分である。財政の裏付けも不十分である。廃案にはしない。継続審議としたい。一、二年かかっても完全な自治権をとるべきである」と話がありましたので、二瓶特別区長会会長は、成立を必要とする理由を詳細に説明し、協力を要望します。陳情後、役員区長会を開催し、今後の対策を協議した結果、地方行政委員会のメンバーとなる自民党代議士に促進方を陳情することにします。翌日の14日、自治省行政課の乗富光義課長補佐が九段下の東京区政会館を訪れ、区側の動きを聴取します。その後、25日に自治省から、「実質的に審議の時間的余裕がないので、継続審議で意見が一致した」と情報もたらされました。

地方行政委員会は、7月4日に審議に入ります。6日に各委員会とも付託案件の取扱いについて話し合いを行っている最中に、法務委員会で自民党が「暴力行為等処罰法改正案」を継続審議とすることを強硬採決したため、あおりをうけて各委員会の改正案はすべて審議未了廃案となってしまう。その結果、第43回国会で審議未了となった案件は、政府提出案件26件を含めて99件で、継続審議は皆無でした。

その後、地方自治法改正案は、10月15日召集の第44回臨時国会の参議院にあらためて提出、16日地方行政委員会に付託されますが、23日に衆議院解散があり、参議院閉会により再び審議未了廃案となりました。

◆現状のまま

11月21日、解散総選挙が行われ、12月20日に第46回通常国会が召集されます。その一週間後の27日に、二

瓶特別区長会会長と佐久間自治省行政局長との打ち合わせ会が行われました。その席で行政局長は、保健所について、「知事と副知事が保健所を区に移すというのに、衛生局長は保健所長を動員して医師会等に働きかけ反対した。そのため、提案の時期が遅れて、実に心外だった」と語り、最近また不愉快なことが起こったと、次のような話をします。

厚生省が、自治省に連絡もなく、社会党に対して、清掃は区に移さないと約束した。しかし、私の方では、あの「清掃に関する事務を行なうこと。ただし、政令で定めるものを除く。」まま国会に提出する。社会党は、国会提案には反対しないが国会審議の過程で反対する。それは「保健所が都に残ったことは初めと話がちがう。清掃について下から突き上げを喰らって、われわれの立場がない」という理由であり、社会党は特別区の自治権拡充に賛成である。ただ区長公選のないことを不可としている。しかし、「清掃については職員の意向を無視できない。清掃をはずせばすぐ通す」といつている。

これに対し、特別区長会会長は、今回の改革は、都をどうするかが根本問題であり、「清掃を今ただちに、がむしゃらによこせではない。本法に方針を決めて、あとは移せる時期に移せばよい。都区協議会がある。そこで協議すればよい」と応え、区議会と足並みをそろえ、関係方面に働きかけるので、一日でも早く改正案が成立するよう努力してほしいと述べて、打ち合わせ会は終了します。

年が明けた昭和39（1964）年1月29日、地方自治法等の一部を改正する法律案は衆議院に提出され、翌日地方行政委員会に付託されます。審議のはじまる10日前の4月7日に、元「特別区自治権拡充委員長会」の初代会長であった鯨岡兵輔代議士から、地方行政委員会委員に加わることになったと事務局に電話が

あり、以後、逐次、事務局長に、社会党との調整の状況報告等がありました。そして、5月7日の電話連絡では、「①特別区が行なう清掃事務は、本法に具体的に明記する、②清掃事業の区への移管時期は、別に法律で定める、ということとで社会党と話し合いがついた」と伝えてきました。そして、一週間後の14日午後3時25分、改正案は、「三派共同修正のうえ、付帯決議され委員会を通った。改正案は、明15日衆議院通過の予定である」と電話があり、その通り衆議院を無事通過します。その後、改正法律案は、6月12日に参議院でも衆議院送付案とおり可決されます。

こうして、特別区の清掃事業は、地方自治法で、「汚物の収集及び運搬に関する事務を行い、公衆便所及び公衆ごみ容器を設置し、及び管理し、並びに大掃除の実施計画に関する事務を行なうこと」(第二百八十一条第二項第十五号)と具体的に明記されますが、同法附則第一項の施行期日に「〔…〕第二百八十一条第二項第十五号の改正規定中この法律公布の際現に都が処理している事務に係る部分の規定は、別に法律で定める日から施行する」とただし書きが加わり、法律上は特別区の仕事になりながらも、実際は、都の仕事のままつづくことになりました。これには次のような三派(自民党・社会党・民社党)共同の付帯決議が付されていました。

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

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

二、特別区の行政水準を向上し、特別区相互間の行政格差を是正するため、特別区の財源の充実をはかる

とともに、財政調整の合理化について配慮すること。

三、都制の性格にかんがみ、特別区の存する区域における清掃事業の実施に当つては、都区一体性と作業の一貫性を保持するよう特段の配慮をすること。

◆答申不実行

昭和39（1964）年の地方自治法改正は、第8次地方制度調査会答申の精神や自治省の努力が実らず、政治決着による不完全の改革となり、いつになっても、「別に法律の定め」のないまま、平成12（2000）年4月までつづくこととなります。

一方で、都市問題がますます深刻化するなかで、地方制度調査会は、第5次以来検討してきた「首都制度」から「大都市制度」のあり方へ軸を移し、昭和43（1968）年8月、第12次地方制度調査会は、中間答申で、社会経済情勢の変化にともなう地方行政の変ぼうについて、はじめて基本的認識を示し、内閣総理大臣に答申します。このとき、「最終的な結論は、次期調査会が引き続き検討されることを期待する」旨が付記されていました。

つづく第13次地方制度調査会でも、時間的な制約のため結論にいたらず、さらに次期調査会に引き継ぐとして、昭和44（1969）年10月、都市制度に関する中間報告を内閣総理大臣に提出します。この中間報告では、都市問題は、程度の差があってもすべての都市地域に共通であり、そして大都市、とりわけ東京・大阪を中心とした巨大都市の圏域において、最も著しい形であらわれているとして、地方制度のあり方の検討

にあたって、東京と大阪を中心に調査審議しています。その東京については、特別区に関連する制度が論議の焦点となっていました。

つづく第14次地方制度調査会は、第12次の地方制度調査会から引き継いできた都市制度に関し、広域行政の問題も含め、大都市制度を中心に調査審議をすすめて、一応の結論を得て、昭和45（1970）年11月、「大都市制度に関する答申」を行います。そのなかで、地方制度調査会としては、特別区への清掃事業移管を示した第8次答申が、未だに実現していないことを問題視しています。

大都市問題の原因にかかわる問題点のところ、「地域的な道路の管理、上下水道、清掃、消防、社会福祉、保健衛生等の住民の日常生活に密着した機能を処理すべき特別区「…」について改善を要する点が少なくない」として、その問題点をあげ、「当調査会は、すでに第八次の調査会において東京問題をとり上げ、「…」都の事務の特別区への大幅な移譲をはじめとする都および特別区の制度の合理化と首都行政「…」について答申したところであるが、その後の状況を見るに、後に述べるように特別区に対する事務の一部の移譲が行なわれたほかは、その趣旨が十分に実現されたとは認め難い」と、第8次地方制度答申の精神と法改正が未だ完結していない事実を指摘しています。そのうえで、「…」前述のように第8次調査会の答申の趣旨に基づき、昭和39年の地方自治法改正により社会福祉行政を中心としてある程度特別区の処理する事務の拡充が行なわれたが、答申で指摘されていた保健所、公営住宅の管理、ごみ・し尿の収集および運搬等の事務が未だ移譲されていない。このような現状に立脚しつつ、「…」特別区の区域を通じて一元的に処理することが必要な特定の事務（公営住宅の建設、上下水道、幹線下水道、ごみ・し尿の終末処理、消防等）を除き、原

則として、市が処理することとされている事務は特別区において処理することを基本的な考え方として、さらに大幅な事務移譲を行なうべきである。」としました。

この答申が出た頃の日本は、高度経済成長が人びとの生活に物質的な豊かさをもたらした一方で、大量生産・大量消費の経済成長を基盤とした「使い捨て」の社会的風潮により、急増する「ごみの問題」が重大かつ緊急の事態となってきました。第14次地方制度調査会答申の翌月の12月25日には、「清掃法」が全部改正され、産業廃棄物の事業者責任を定め、廃棄物にたいする市町村、都道府県、国の責務等を定めた「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」が公布されています。東京では、廃棄物処理場の建設が難航し、その不足や地域的偏在などの問題に直面していて、昭和46（1971）年9月27日の都議会の際、都知事は「ごみ戦争」宣言を行います。

こうした背景もあって、第14次地方制度調査会答申の実施状況を見てから「区長公選制」の判断をすることで、第15次地方制度調査会は、区長準公選運動に圧されて出した昭和47（1972）年10月の答申のなかで、区長公選制度の採用と併せて講ぜられるべき措置として、基本的には第14次地方制度調査会に述べたところであるとしながらも、さしあたりとるべき措置として、「特別区は、「…」ごみ・し尿の終末処理「…」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なうものとする」としました。

昭和49（1974）年6月、第15次地方制度調査会答申を受けて制定された「地方自治法の一部を改正する法律」により、法令で市に属する事務は、法令で都が処理するとされているものを除き、すべて特別区の処理する事務であるとしませんが、同時に、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」の一部を改正し、特別区

に関する特例規定(第二十三条の二)を新設して、「別に法律で定めるまでの間」は、「ごみ・し尿の収集および運搬等の事務」は、またもや、引きつづき都の仕事としました。

このような経緯ののち、平成2(1990)年9月20日になって、第22次地方制度調査会は、特別区の性格を基礎的な自治体と認めたうえで、都区制度の改革にあたっては、「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ある」とします。制度改革には、清掃事業の区移管が必ずともなうことになりましたが、その実現の前提に、「関係者間の意見の一致」を求めていました。

六・三 最後の攻勢

平成7(1995)年4月22日、通常国会のさなかに、鈴木俊一都知事は都庁を去り、翌23日、青島幸男都知事が就任します。最大の課題である都区制度改革の行く末を案じていた特別区に、都からもたらされた経過報告は、「今通常国会での法案提出は困難であるが、都は引き続き粘り強く対応していく」という説明でした。都も区も一日でも早く都区制度改革が実現するよう、早期法改正を目指して歩きつづけます。

◆見送り後の方針

平成7(1995)年5月16日、通常国会の会期終了(6月18日)が迫るなかで開催された特別区長会総会で、都の区市町村連絡担当部長から、経過説明と報告がありました。一つは、今通常国会での法案提出は

困難と認めざるを得ないということです。理由として四つの問題があります。①自治省の法案準備の時間的な問題、②内閣法制局や厚生省の未調整、③地方分権推進法案の成立が政治課題となっているなかで、都と区のみに関わる法改正で、かつ五年先に施行する法律を優先させて提出する緊急性の問題、そして、④「労使合意の内容の問題」として、移管にあたっては条件整備が前提となっている（第五章の五・四を参照）ことから、法改正は「条件整備の確実な見通しが前提ではないか」とする議論への対応の問題、と状況はかなり厳しいという見解を示します。もう一つの報告は、都区制度改革に対する新知事のスタンスです。鈴木前知事は青島新知事への事務引継の際に、数ある引継ぎ事項の中から五つの「重要引継事項」を取りあげ、その一つに「都区制度改革」を掲げ、実現に万全を期すよう頼みました。それに対し、青島新知事も、「都区制度改革」については、かねがね主張していた地方分権と軌を一にするものとの認識から深い理解を示し、「鈴木前知事と区長会のみなさまとの間で宮々と努力し、ここまでこぎつけてこられたことに敬意を表する」と表明するとともに、その重みを厳粛に受け止めるという報告でした。

また、同日の特別区長会では、清掃事業移管の条件である車庫整備への財源問題で質疑があり、都からは、区の具体的計画を基本に、限りなく財政措置に近い形での支援策にしたいとの意向が表明されています。

特別区長会は、5月の連休前になっても閣議決定がなかったことから今国会での法案提出は見送りの公算が強いと判断し、平成4（1992）年8月に特別区長会・特別区議会議長会合同会議で策定した「制度改革実現のための活動方針」に代わる「見送り後の対応方針」の検討を事務局に指示します。

平成7（1995）年6月の特別区長会と特別区議会議長会は、国会の会期終了翌日の19日に開催され、

特別区長会総会には青島知事が初めて出席して、就任後初の挨拶がありました。都区制度改革について、知事は「今通常国会では残念ながら法案上程されなかったが、私といましては、今後とも、法改正のための環境づくりに努め、一日も早く都区制度改革が実現するよう、力を尽くしていきたい」と決意を語ります。この後、知事は別室で行われていた特別区議会議長会の総会にも出席し挨拶を行いました。

この日、特別区長会、特別区議会議長会のそれぞれ総会で次のような基本的行動方針がまとめられます。

特別区制度改革実現に向けた今後の取組みについて（基本的行動方針）

「一 基本的考え方

特別区制度改革は、昨年12月、『都区制度改革に関するまとめ（協議案）』が自治省に正式に受理され、今や、法改正を待つのみとなっている。しかし、当初都区が期待した第132回国会での法案上程は見送られる結果となった。



条件整備

特別区への清掃事業移管に関して使われる「条件整備」の条件とは、都区が平成6（1994）年9月に都区協議会で合意した「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」にある「各特別区が円滑な清掃事業を行うため」の三つの体制整備のことです。

- ① 収集・運搬面では、直営車の車庫整備
- ② 中間処理の面では、可燃ごみの全量焼却体制
- ③ 最終処分の面では、新海面処分場の共用開始

この三点の整備の内、①が特別区の責務となっています。

なお、自治省が受理にあたって求めた、労使間の合意文書として、平成6（1994）年12月15日、移管時期は平成12（2000）年4月1日とし整備が実現していることを前提とする「覚書」を交わしています（第五章134頁参照）。

（『都区制度改革に関するまとめ（協議案）』23頁）

言うまでもなく、今回の制度改革は、区民とともに長年の努力により築き上げてきた自治権拡充運動の集大成であり、わが国における地方分権の推進と軌を一にするものである。このため、引きつづき早期法改正を求めて、粘り強い運動を展開していかねばならない。

同時に、平成12年の特別区による清掃事業の実施にむけ、具体的準備は一日もゆるがせにできない。特別区は、これまでの都区合意に基づき、都区一丸となった協力体制を築きながら、具体的な準備行動に着手していかなければならない。

以上の基本的考えに立って、特別区長会、特別区議会議長会は、平成4（1992）年に策定した『制度改革実現のための活動方針』を改め、ここに新たな行動方針を定める。

二 行動方針

今後、特別区長会、特別区議会議長会は、区民、議会、行政の連携をはかりながら、次に定める事項を柱に全力を傾け取り組んでいくものとする。

(1) 法改正の早期実現

都、関係省庁、国会議員等に対してあらゆる機会をとらえ、関連法案の早期成立を実現するよう働きかける。

(2) 条件整備の着実な推進

① 移管の条件となっている直営車の車庫整備計画の具体化に着手するとともに、清掃事業の特別区への移管に向けた具体的行動計画^{*}に基づく諸計画を着実に実行する。

表23 実施準備組織

	H7.8.10改編 特別区制度改革 実施準備本部	
区 長	本部役員会	
	本部委員会	事務事業委員会 清掃委員会 税財政委員会
助 役	本部幹事会	
部 長	実施準備委員会	事務事業小委員会 清掃小委員会 税財政小委員会
	課 長	事務事業部会 教育部会 清掃部会 税財政部会
備 考	H7.8.10 都から車庫整備 の財政支援策が提示さ れ、具体的作業に着手す るため推進本部の名称変 更と組織の一部を改編	

- ② 都の役割となっている『中間処理施設及び最終処分場の整備』並びに『直営車の車庫整備にかかる財政支援』については、その確実な実行を求めていく。
- (3) 都区間及び区相互間の検討促進
移管事務事業等の受入れや税財政制度の改善等については、早急に具体化のための検討をすすめる。
- 三 行動にあたって
- (1) 特別区長会、特別区議会議長会は、情勢に応じ、この行動方針の趣旨にそって適時、適切にそれぞれ『行動計画』を定めて取り組むものとする。
- (2) 各区は、この行動方針によるほかそれぞれ主体的に計画を定め積極的な行動を展開するものとする。
- (3) 制度改革の実現には区民の強い支持が不可欠である。行動にあたっては、区民との緊密な連携をはかりながら取り組んでいくものとする。」

この行動方針は、翌日20日の新聞「都政新報」二面トップで報道されました。都は、8月10日の特別区長会に、特別区は土地開発公社を活用して車庫用地の先行取得を行

い、都は公社が支払う利子や特別区が買い取る地方債の利子に対して標準経費の全額を補助し、12年以降に発生する地方債の元利償還については、新しい都区財政調整制度の財源配分に反映させる等の基本的考え方を示して、車庫整備が必要な十三区から具体的事業計画のヒアリングを行い、基準となる標準経費などの詳細を年内に定めることにします。

特別区長会は、同日、都から車庫整備の財政支援策の提示を受け、具体的作業に着手して、着実に準備をすすめる必要があることから、特別区制度改革推進本部（第5章表22参照）の名称と体制の一部を改編し「特別区制度改革実施準備本部」（表23参照）と改めます。

*1 具体的行動計画 平成6（1994）年10月31日、都区協議会の下部組織である都区制度改革推進委員会の清掃事業検討会が、清掃事業のあるべき姿をどのように実現していくのかの道筋を明らかにするために、都の関与のもとに特別区が主体として策定し、同日特別区長会臨時会で了承された計画です。（『平成12年都区制度改革の記録』486頁）

◆焦燥感

平成7（1995）年8月8日の内閣改造の際に、自治大臣は、野中広務代議士から深谷隆司代議士に代わりました。特別区長会を代表して正副会長が、同月22日、新大臣を表敬訪問します。かねてから、「特別区を基礎的な自治体にするべき」と考え、その積極的推進派を自認する深谷大臣は、就任後特別区の扱いについてざつぱらんに報告を求めたところ、「思っていたほどすすんでいない。あるいは、基本的な考え方

までいつていない」と感じ、「自治省も法律をつくるための努力をしていく。皆さんも諸条件を整えるための努力をするという、並行的に努力をしないといけない」と考えて、そういう新しい考え方がないのかと、「いま、事務方に投げかけているところです。「…」そういう状況のなかで、どの様なうまい前進ができるか、良く勉強して対応していきたい」と述べました。

10月19日、参議院地方行政委員会で、公明党の統訓弘理事（元都副知事）は、地方分権の推進に関連する問題でもあるとして、都区関連の問題を取り上げ、「平成十二年の四月に条件を整えて具体的にすすめるよう、こういう協議も関係者間で成立しております。つきましては、次の通常国会に法案の提出をぜひお願いしたい」と深谷自治大臣の所見を求めます。これに対し、政府委員から、地方制度調査会の答申により「一括して実施する」とされていることや、「清掃事業の移管は関係者間の意見の一致」が求められていることを踏まえて、自治省は「制度改革を検討するという考え方に立って対処している」としながらも、基礎的な地方公共団体として自治法上明文化する法制上の検討、移管にともなう施設等の整備、五年後の清掃事業の移管等を今この時点で法改正しなければならぬという法制的な問題など、なお課題があると説明します。しかし、統理事は、この問題は大臣自身が深くかかわっていると、再度大臣に、「今、松本行政局長から、るる事務的なお話がございました。私自身も課長時代からこの問題についてはやり合っております。しかし、要は、私は政治決断だと、ということは、関係者間で既に合意が成立しているわけです。そして、条件整備も着々と進行している。鈴木知事は、自分の任期中にぜひこれをこういった形でやり遂げるということで、終始東京都民に約束されました。関係者に約束されました。知事は果たせず退任されましたけれど、そ

のあとを受けた大臣の所信を、今の松本行政局長ではなくてご自身の考え方をこの際ご披露願いたい」と答弁を求めます。すると、大臣は、「私が大臣に就任してからこの問題に対して職員の皆さんとかなり議論をいたしております。これこれこういう理由だからできないのだと、できないということを前提でものを言うてはだめですよ、これこれこういう事情があればできるんだといったような、むしろそちらの解決から努力をしていけば一歩でも二歩でも前進できるではないか、こういう考えに立って職員の皆さんと協議しています。「…」そこで、私どももいたしましたは、今のところはキャッチボールしているような話し合いばかりですから、何か共通の場を設けて一歩でも二歩でも具体的に前進できるような形をつくっていきたい、今そう考えて、大いに研究勉強しているところでございます」と所見の表明がありました。

特別区は、都の労使が共通認識に達した平成5（1993）年5月の「清掃事業のあり方」の報告（第五章「労使の認識」）以降、具体的な進展がないなかで、都の提案を待つことなく、状況変化に的確に対応し、積極的に行動を起こしていくことにします。平成7（1995）年11月10日、特別区長会正副会長および役員区長が、都知事を訪れ、最大の課題である清掃事業移管準備作業に万全を期すために、清掃事業全般の運営等に関する諸情報の提供、移管準備のための人材育成、車庫整備に関する技術援助などに関し、配慮するよう要請したところ、知事は前向きに受け止めています。

◆三者のテーブル

その少しあとの、11月16日、都総務局から、「国、都及び特別区の関係者による連絡調整会議が設置され、

明日、自治大臣が出席する第一回の会議を開催する」と文書連絡がありました。そこに添えられていた「都区制度改革連絡調整会議の設置について」には、事務局となった自治省行政局行政課と東京都総務局行政部の連名で、設置の目的、構成員が示され、連絡調整会議の下に幹事会を設置し、連絡調整会議は適宜開催し、幹事会は随時開催していくことが記されています。会議設置の目的には、「都区制度改革の推進に必要な課題の整理及び関係者間の連絡調整に資するため」設置するとあり、構成員は次のようでした。

- 自治省行政局長 自治省行政担当審議官 自治省行政局行政課長
- 東京都副知事 東京都総務局長 東京都総務局区市町村連絡担当部長
- 特別区協議会常務理事

すぐさま翌17日金曜日の午後から、虎ノ門パストラル新館で、都区制度改革連絡調整会議が開催されます。冒頭、会議に先立ち、深谷自治大臣の挨拶があり、そこまでは公開され、報道等の取材は自由となっています。この連絡調整会議そのものは非公開の扱いとなりますが、11月20日、各区の区長と担当部長あてに、連絡調整会議事務局から概要がファクスで送付されています。

第一回の連絡調整会議で設置された「幹事会」は、三者間の連携をより密にするため、実務者レベルを構成員にすることも決定されます。表24のように第一回の連絡調整会議幹事会は、12月4日、東京都の南部公園緑地事務所（日比谷公園内）で開かれます。構成員は、自治省行政局行政課長、東京都総務局区市町村連絡担当部長、特別区協議会事務事業移管等準備室長で、当日から新たにオブザーバーとして、厚生省生活衛生局水道部環境整備課長と東京都清掃局連絡調整担当部長が加わります。

こうしてはじまった連絡調整会議と幹事会は、平成9（1997）年までつづきますが、実質的な三者の協議はその年の1月16日で終わりになり、条件整備が整わないなかで、平成9年の法改正は困難であると自治省は主張し、それを变えることはありませんでした。

表24 連絡調整会議の開催状況

年月日	会 議	主 な 内 容	備 考
H7 11.17	第1回調整会議	<ul style="list-style-type: none"> • 会議の設置 • 幹事会の設置 • 特別区制度の沿革 	冒頭 自治大臣挨拶
12.4	第1回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> • 設置目的の説明 • 都区の取組み状況 	南部公園緑地事務所会議室
12.20	合同会議 第2回調整会議 第2回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> • 関係者との意見交換 特別区議会議長会代表 特別区長会代表 清掃労働組合委員長 	• それぞれ入れ替わり、意見表明と意見交換が行なわれた。
H8 3.22	第3回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> • 税財政制度の改革 	自治省会議室 (JTビル)
9.19	第4回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> • 条件整備の進捗状況 新海面処分場・工場 直営清掃車の車庫整備 	自治省会議室 (JTビル)
H9 1.16	合同会議 第3回調整会議 第5回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> • 条件整備の進捗状況 新海面処分場・工場 直営清掃車の車庫整備 	自治省会議室 (JTビル)
6.26	第6回幹事会	<ul style="list-style-type: none"> • 条件整備の進捗状況 新海面処分場・工場 直営清掃車の車庫整備 	自治省会議室 (JTビル)

第3回連絡調整会議での国・都・区の三者の自由討議の結果と今後の対応について、1月21日、特別区協議会常務理事と制度改革実施準備室長は、自治省行政局長・担当審議官・行政課長と会談し、三者は今後も「12年の制度改革正に間に合うように努力していくこと」を確認します。

二日後の23日、特別区長会臨時総会が開催され、事務局から、16日の連絡調整会議では、都と区が国に対して、法改正の見切りを強

く求めたが、「現段階では条件整備が不十分であり、9年通常国会での法改正は事実上極めて困難だ」との認識が示された。しかし、国、都、区の三者は「今後も精力的に条件整備を進める努力を続けていくことを確認した」と報告を受けると、重い空気に包まれ、翌月の定例総会で改めて対応策を検討することになります。

一方、連絡調整会議がはじまって一月ほどたった平成7（1995）年12月15日、特別区長会では、「清掃事業移管に係る人材育成計画」を策定します。清掃事業の移管にむけ、移管準備担当職員および直接従事職員を計画的に育成して、混乱なく円滑に清掃事業の引き継ぎが行われるよう、清掃事業の実務調査や清掃施設等実地調査に加え、職員研修を行うなどを内容としたものです。すでに、平成6年度から清掃局派遣研修を実施していましたが、新たな計画では、これまで同様東京都の協力のもとに、派遣研修として、平成8年度・9年度は移管準備担当職員の育成、10年度・11年度は即戦力となる清掃事業従事職員の育成、さらに技術系職員、幹部職員の派遣と、それぞれの段階ごとにテーマを変え、円滑に清掃事業の移管を受けるため、ひろい視野での情報、ノウハウを得ることを目的として実施することとしました。

この間、国会では、平成8（1996）年12月5日の第139回国会衆議院地方行政委員会において、「平成12年4月の実施をするためには、来年から法改正に着手をしなければ時間的に準備期間が間に合わないのではないか」という自民党の下村博文委員の質問に、松本英昭政府委員は、「清掃移管のための条件整備というのが大前提であるということございまして、東京都等ともいろいろ御相談をいたしておりますと、これは十年であればなんとか十二年に間に合うのではないかとというような感触を」得ていると答弁しています。また、平成9（1997）年2月7日の第140回国会衆議院予算委員会では、自民党の栗本慎一郎委員の

質問に、白川勝彦自治大臣は、「特別区の関係者の皆様方が、基礎的的地方公共団体として明確に位置づけてほしいという要望をしていることは承知しておりますし、そのことはまた当然のことだろうと自治省としても考えております。〔…〕自治省といたしましたしても、関係者の合意や制度改革に必要な環境整備の状況を踏まえて、平成十二年四月に制度改革を実現することをめどといたしております。〔…〕自治省といたしましたは、条件整備が達成されることを期待し、条件整備が達成されることを前提に、都区制度改革の実現のため、地方自治法の一部改正が早期にスムーズに行われるよう、関係法令の改正等を含めてこれまで以上に一層努力してまいり」覚悟だと答弁しています。さらに、3月27日の参議院地方行政委員会でも、共産党の有働正治委員が、「二三三区と都側のこれまでの努力を誠実に受けとめて、そしていつまでも条件整備が前提とか確認がなければとかハードルを高くしておかないで、法改正の準備に入るとの態度を示して自治権拡充に積極的に取り組んでいくべきではないか、〔…〕ことは地方自治法が施行されて五十年目にあたる記念すべき年であります。特別区制度については過去に何回か改革が〔…〕行われてきましたが、その性格については依然として都の内部的団体とされ、特別区が自主性を發揮しにくい仕組みが残されてきたわけであります。住民に最も身近な自治体としての特別区の自治権を拡充して、基礎的的地方公共団体として位置づけ、住民自治を強めることこそ地方自治法施行五十年目にふさわしい改革ではないか〔…〕そこで、あとは政府として、〔…〕平成十二年四月実施を決議し、そのための法改正準備をスタートさせる、そういう方向で政治決断をして」前向きで対応願いたいと問うと、自治大臣は、2月の衆議院予算委員会と同じく、「条件整備が達成されることを前提に〔…〕これまで以上に一層努力する」と答弁を繰り返します。

こうしたなか、東京都は、平成9（1997）年4月18日の都区制度改革推進本部で、必要な課題の整理及び関係者との連絡調整等をはかり、平成10年の通常国会での法改正をめざすために、平成9年度における取組方針を定めます。カギを握る清掃事業の移管については、「①清掃事業の移管に関わる条件を精力的に推進するとともに、移管後の清掃事業の運営形態等の具体化に向け、都区間で検討を行なう。②清掃事業の移管について、職員団体との協議を進める。③清掃事業の移管に関わる法令改正について、国との調整をはかる」とします。

これに対して、特別区は、5月16日に、全区長で構成された実施準備本部の事務事業・税財政・清掃の三つの委員会を「清掃・事務事業委員会」と「税財政委員会」の二つの委員会に改編し、清掃事業移管問題に対処することにします。

都の労使協議が進行中の6月26日、ほぼ半年ぶりに第6回の連絡調整会議幹事会が開かれ、都から新海面処分場及び清掃工場の進捗状況と労使協議の開催状況などの説明があり、前回の1月の会議で、直営車の車庫整備状況が不十分とされた特別区からは、



清掃車庫整備と清掃事業所

この第六章で繰り返し出てくる清掃車の車庫のない区の車庫整備は、一般の乗用車の車庫とは全く異なり、直営の清掃作業用自動車の「管理・運営」を行う施設のことです。都では、清掃作業員がいる清掃事務所に対し清掃事業所と呼ばれています。

清掃用自動車を保守管理するための事業所には、駐車場、汚水処理用施設を含む洗車場、給油所、修理場などが必要です。

その修理場では、修理のほかに定期点検や車検も行い、運輸省の許可を受けた認定工場となっています。

車庫整備は、近年、都内では用地の取得困難と土地の有効利用の観点から、用地内に立体的車庫施設を整備しています。

（『東京都清掃事業百年史』440頁）

直営車の整備が必要な13区すべてで用地のめどがつき、平成12年4月には十分間に合うと、一区ごとに整備状況を説明し、資源化関連施設についても着実に整備していくとの決意を伝えました。これに対し、国の委員は、車庫整備の進捗には理解を示したものの、都の労使間で条件整備の確認協議が進行中であることから、法改正の時期に関して発言はありませんでした。

◆再び労使交渉

特別区にとつて、都の労使間の協議の状況や都の内部の動きなどは、都から説明を受けるほかは、時折報道される紙面しかありません。見守る術しかないなかで、7月10日、特別区の清掃関係部長会を対象に、九段下の東京区政会館本館大講堂で、都の総務局と清掃局の担当部長による「都区制度改革を取り巻く諸状況について」の説明会が開催されました。内容は、国との関係等の状況報告でしたが、最後に、東京都清掃審議会最終答申『清掃事業の今後のあり方について』（6月25日発表）に関連し、現在東京湾内にある最終処分場（清掃工場で焼却した灰などの埋め立て地）の延命化が非常に大きな問題で、湾内での次の最終処分場建設は大変困難とのことから、ごみを出さないようにする「資源循環型清掃事業」への方針を、7月末をめどに検討中であり、現実問題として至急各区でも検討するよう求められました。その後の質疑で、自区内処理の原則と清掃工場建設計画の見直しは矛盾しないか等々の問に対し、清掃局は、「施設整備の考え方については、7月中に検討する」ということでした。

五日後の7月15日開催の定例区長会で、総務局の有手勉制度改革担当部長は、国や労使協議の状況を報告

します。自治省と行政部の間では、基礎的な自治体の法制化や税財政に関わる資料要求などの問合せが継続的にあり、事務的に着々と準備がすすんでいる。厚生省と清掃局の折衝では、最終処分場めぐり、特別区に権限を移管するならば、埋め立て処分を移管後も都が行うのは好ましくないとの意見で、具体的には一部事務組合や広域連合の制度で対応できないかとの指摘がある。都の労使協議の状況については、条件整備の確認の協議が行われており、そのなかで特に、直営車の車庫整備に関して施設予定地の周辺地元住民との合意が重要との認識が示されているとし、今後の各区の取組として、条件整備等の確認や法改正を円滑にすすめるうえで、特別区が清掃事業の事業主として行政責任を果たしていけることを示してほしい。こうした内容のものでした。

その後、都側は、7月29日の労使協議の場で、清掃工場建設計画の見直し等を盛り込んだ「施設整備の考え方」や「資源循環型清掃事業への転換に向けた施策」の素案などの説明とともに、「自区内処理の原則」の堅持を強調し、工場建設計画を後方修正しても、ごみ量の減少等で平成12（2000）年4月の段階では「地域処理」による可燃ごみの全量焼却が可能だとの試算結果を示したが、労組側は、「清掃事業のあり方の基本部分を抜本的に修正するもの」などと強く反発している、という新聞報道があり、さらに、労組側は、自区内処理の見通しのたないままでの清掃工場建設計画の見直しは、地域処理の永続化であり自区内処理の完全放棄だとして、労使協議の出直しを求め、都が一方的に法改正を行う場合には、ストライキ戦術も含めた阻止行動を展開する構えだ、という新聞報道がありました。^{*3}

都からは、8月20日、区長で構成された実施準備本部の「清掃・事務事業委員会」に有手制度改革担当部

長が出席し、労使協議の状況と今後の取組みについて報告を行っています。内容は新聞報道と同様に、清掃工場建設計画の見直しについての共通理解は相当厳しいが、環境変化の補足説明を行い、自区内処理原則の放棄でないことの理解を求め、今後さらに協議を尽くすとし、法改正要請のタイムリミットは9月中旬から下旬なので、残された時間はわずかだが、共通理解が得られるよう誠意を持って対応する、というものです。つづいて、9月10日の特別区長会で、就任あいさつに訪れた木宮進総務局長は、労使交渉の状況に触れ、清掃工場及び車庫整備の二つの条件で意見が対立して大変厳しい状況にあるが、法改正の大前提は労使間の条件整備の確認であると再三自治省も言明しており、都としては、最後まで合意形成にむけて努力していく、としています。

しかし、八日後の9月18日の読売新聞には、「労使間『合意』に壁」「都の新計画巡り対立」「車庫整備も実効性ない」の見出しが掲げられます。記事では「労使合意がないまま都が地方自治法などの改正を自治省に要請する場合、時限ストライキも辞さない」と報じます。

*2 『都政新報』平成9（1997）年8月1日報道

*3 『都政新報』平成9（1997）年8月8日報道

◆膠着の打開

平成9（1997）年9月18日、特別区議会議長会が動きます。翌年1月開催の通常国会に提出する法案の提出期限とされる9月20日が目前にせまり、会長ほか13人の議長会代表が都庁を訪れ、都知事と都議会議長に、職員団体との確認が速やかに行われるよう、「都区制度改革実現のための要請書」を手渡します。

しかし、19日の都政新報は、「工場・車庫で合意できず」の見出しで、「両論併記のまとめ」で終わった都の清掃問題対策小委員会の結果、このままでは、「来年の通常国会に関連法案を上程するのはほぼ絶望的な見通しだ」と伝え、つづく20日の六大紙は、すべて、労使協議で合意にいたらなかったことを伝えます。

特別区長会は、22日、臨時区長会を開催し、木宮総務局長から労使協議の報告を受けると、知事への緊急要請を決定し、同日、大場啓二特別区長会会長ほか14人の代表が知事に面会し、早急に合意に達するよう、強いリーダーシップで臨むとともに、時間遅れを理由に自治省が法改正を拒否することのないように働きかけるよう求めます。

一方、都議会では、10月2日の定例会で、執行機関に対して、都議会議員百二十七名が提出した次の「都区制度改革実現に向けての条件整備に関する決議」を全会一致で可決します。

「住民に身近な事務事業を地域の特性に応じてきめ細かく行うためには、自治権の拡充が基本である。東京においては特別区が制度的にも実態的にも十全な自治権を備える地方公共団体として位置づけられる必要があり、都区制度改革に向けて、都区関係者はもとより23区の都民からも熱い期待が寄せられている。

都区制度改革については、平成12年4月の実施が都、区及び国で確認されており、次期通常国会での法改正が望まれる。

国は、これまでも制度改革の大きな柱である清掃事業の移管には、関係者間で条件整備等の達成状況の確認が不可欠であり、そのことが法改正の前提であることを表明している。

これまでの多年にわたる都区の議会及び行政の取り組みにより、移管にかかる諸条件が整備しつつあるが、それらの達成状況について都と職員団体との間で合意に至っていない現状は遺憾である。

よって、東京都議会は、今後とも都区制度改革の実現に向けて最大限の努力を重ねていく決意を改めて表明するとともに、執行機関においても、知事自ら先頭に立って条件整備についての確認を得るために協議することをはじめとして、精力的に都区制度改革の推進に取り組みられるよう強く要請するものである。」

つづく3日、知事と職員団体の会談が、冒頭プレスに公開されて開始されます。当日の読売新聞夕刊は、「知事、組合と初交渉」を伝え、翌日の各紙は、知事が職員団体に早期合意を要請したと報じます。

そして、一週間つづいた晴れの日のあと一日中曇りとなった10月17日金曜日、各紙は、「都、手続き先行を提案、清掃移管、継続協議の方針」（朝日）、「清掃移管時期棚上げ、都が新提案、労組、受け入れの公算」（日経）、「時期は別途協議で、都が組合に提案」（東京）、「都が協議継続を提案、実施大幅ずれ込みも」（読売）と報じ、専門紙の都政新報は、「都が法改正の先行合意を提案」の大見出しで清掃事業の移管時期は「別に定める方式で、条件確認は労使協議を継続」「清掃労組27日に臨時大会」と報じました。

再開した労使協議を見守っていた特別区長会、特別区議会議長会は、この日の合同会議で都から状況報告を受ける予定でしたが、都から組合への「提案」が前日（16日）に出され、しかもプレス発表までされていることに、大きな衝撃が走ります。この日の合同会議で総務局長から労使協議の報告を受けて、「都の提

「案」に了承を求められた特別区長会会長は、早急に区側の態度を明確にしなければならないが、報告内容等を十分検討しなければならない。また、特別区議会議長の意見の集約も必要であるので、しばらく時間を貸していただきたいと即答を避け、総務局長退席後、協議を行い、それぞれ会長名でコメントを発表します。

【特別区長会会長】「本日、東京都から『清掃事業の区移管に関する提案』について説明を受けた。この『提案』は、清掃事業の実施の日を別に定める方式とするなど、平成6年9月の都区合意の内容を大きく変更するものであり、大変驚いている。特別区としては、この『提案』をどう受けとめるべきか、更に慎重に検討せざるを得ない。もとより、今回の改革は、半世紀にわたり続けてきた自治権拡充運動の集大成であり、八百万区民の将来に極めて重大な影響を与えるものである。あわせて、平成10年法改正という、最後のチャンスを逸することも許されない。我々は、限られた時間の中で、改革の本質を見失うことなく、あらゆる努力を傾けていく覚悟である。」

【特別区議会議長会会長】「本日、都から説明を受け、区長会との合同会議では、今後詳細に検討することになったが、この『提案』の内容は、平成6年9月の都区合意よりも、はるかに後退した内容であり、我々としては到底納得できるものではない。特に移管時期については、平成6年9月の都区合意で、「平成12年4月」と明記されていたにもかかわらず、今回の『提案』では、区側には何の相談もなく、都の独断で曖昧なものとしてされている。さらに、移管の時期を労使協議の上で判断するとしており、相変わらず管理運営事項について職員団体の関与を認めるものであり、責任ある行政主体としての判断はみじんも感じられない。我々は青島都知事の決断に大きな期待を寄せていたが、このような提案になり、遺憾の極みである。我々、

特別区議会議長会は、都区制度改革の実現にあらゆる努力を重ねてきており、今後とも「基礎的自治体」を勝ちとるべく区民のため断固としてその実現をめざすものである。」

20日、特別区長会会長と特別区議会議長会会長は、17日の合同会議の回答として、連名で「都の『提案』に対する特別区の見解」をまとめ、特別区長会正副会長が都知事に会見を申し入れますが、当日は、瀬田副知事による対応となり、午後5時、特別区長会会長から副知事に手渡します。この特別区の見解は、都の『提案』は「到底承服できない。」こと、「事態の推移によつては、特別区は、目的完遂のためのあらゆる行動をとる決意である。」こと、しかし、最後のチャンスである法改正の期限が切迫してきており、特別区としては、「我々の役割分担とされている『車庫整備』につき、全力をもってなし遂げることをここに再度明らかにするとともに、都区合意であった制度改革の『平成十年法改正、十二年四月実施』を確保されるよう、改めて青島都知事の決断を強く求めていくものである。」との内容で、副知事との会見後、特別区長会会長と特別区議会議長会会長のそれぞれコメントとともに発表します。

24日、午後2時過ぎ、田中晃三都議会議長は都議会を代表して、各会派幹事長とともに、都知事に面会し、「都区制度改革関連法の改正を促す緊急要請」を手渡します。

25日の特別区長会・特別区議会議長会合同会議で、瀬田副知事から最終局面を迎えた都の考え方の話がありました。平成10（1998）年通常国会に関連法案の改正を上げしつてもらうこと、また制度改革は平成12（2000）年4月1日とすること、この二点を実現するための努力をつづけており、あと数日間待たなくてもいい。そのうえで、万一条件整備が遅れた場合どうするかという課題、清掃事業を円滑に移管するため

に、ソフトランディングをする期間が必要ではないかという課題が、職員団体との合意のポイントであると考えており、今まさに、大局的判断をすべき時期だと考えているとのことでした。

副知事退席後、特別区としては、10月20日の「特別区の見解」表明に対する回答をなすものと受け止め、「十年法改正、十二年四月実施」にむけて、条件整備をふくめてあらゆる努力をつづけること、具体的情勢に応じて、対都、対自治省への要請行動を、特別区長会、特別区議会議長会、各区および議会等が展開する必要がある、このことについては、特別区長会、特別区議会議長会の正副会長に一任することにします。そして、特別区長会・特別区議会議長会の会長は、次の共同コメントを発表します。

「特別区長会・特別区議会議長会は、本日、緊急合同会を開催し、東京都から、『十年法改正、十二年四月実施』にむけて引き続き最大限の努力をする旨の説明を受けました。また区側の条件整備については、更に一層の努力をされたい旨、強く要請を受けたところです。都の説明は、これまで都区間で合意してきた基本的な方向に沿うものと考えます。今後、特別区としては自らなすべき役割を確実に果たすとともに、推移を見守る中で、都区相携えて、制度改革の実現に向け、さらに一層努力を重ねていくことといたしました。区民の皆様のご理解と一層のご支援をお願いいたします。」

27日、青島都知事名で大場特別区長会会長に書簡が届きます。内容は、同日行われた知事と職員団体との会談の概要で、一つは、基礎的な自治体の法制化、財政自主権の確立および清掃事業の区移管を一体として実施し、平成12(2000)年4月に都区制度改革を実現できるよう、平成10(1998)年の通常国会における関係法令の改正を国に要請したいので、提案への合意を求め、また、条件整備等の約束を守ることを

表明したこと、二つは、職員団体側は合意できるような努力したい旨発言があったこと、三つは、今後、職員団体の回答を待つて国に正式要請を行うが、諸般の事情を考慮し、今月中に知事が事前要請を行う旨、職員団体に伝えた、という三点の報告でした。翌28日の都政新報は、「今週中に法改正の事前要請へ」「青島知事が最終決断」と報じ、30日の紙面では「清掃区移管受入れ」の見出しで「11月8日の臨時大会で正式決定」と報じています。

11月4日開催の特別区長会臨時総会で、都の総務局長から、11月8日開催予定の清掃労組臨時大会が終わって、できるだけ早い時期に、組合の合意を添えて自治省に正式な要請をしたいので、次の四点について都区間での確認を求めてきました。

一、清掃事業の区移管にあたっては、条件整備が実現していることを前提とする。特別区が行う条件整備は、具体的には、移管時に直営車の車庫が完成していること。

二、特別区が基礎的自治体となることに鑑み、今後「一般廃棄物処理基本計画」として計画化が予定されている「清掃工場整備計画」に基づき施設整備を計画的にすすめ、自区内処理の責任を果たしていくこと。

三、資源循環型清掃事業への転換にむけて、移管前においても都区双方で積極的に対応すること。

四、条件整備が達成できなかった場合等の対応は、都区で協議し、その協議結果を尊重すること。

総務局長が退席後、特別区長会は、①「十年法改正、十二年四月実施」を至上命題とし、②そのため、万全を期して条件整備をなし遂げ、③法改正後に、区移管に伴う具体的手法等未済の課題を都区間でまとめて

いく、という三つの特別区の基本原則を確認し、検討を行いました。その結果、都が確認を求めてきた四項目は区側の確認すべき内容であるとし、会長名で回答を都に提出することにして、今後の処理については会長に一任します。ところが、11月9日の新聞には、「都と労組、認識にずれ」（朝日）、「労組が議決先送り」（日経）、「労使合意問題議題にならず」（毎日）、「臨時大会が流会に」（読売）との見出しが踊っていました。

◆一括委託の波紋

そこで、12日、特別区長会は、青島都知事に、「〔…〕都区制度改革にかかる法改正のために残された日数は、日一日と少なくなっています。ことここに至って、特別区としては、一刻も早く法改正の手続きに着手していただくことが先決と考えております。都知事におかれましては、自らのリーダーシップの下に、自治省に対し、法改正のためのあらゆる働きかけをしていただくよう、切にお願い申し上げます」と要請します。

国会では、13日、参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会において、自民党の保坂三蔵委員が質疑の最後に、「ささやかな地方分権と言っては恐縮でございますが、東京都と二十三区の問題について、上杉自治大臣、ぜひ承っておきたいと思えます」と、二十三区の置かれている状況、地方制度調査会の答申、関係者の同意などの経緯を説明し、「そこで、おおむね法改正の条件が整った今日、都知事が事業移管の平成十二年までには必ず組合との約束は履行すると明言しておりますし、特別区側の努力を見ても、また条件未整備区の懸命に住民を説得している姿を担保にいたしまして、ぜひとも法の改正準備に入っていたいただきたいとおもっているわけであります。地方分権のフロントランナーとして、労使、議会、住民、中央政府一体と

なって、地方分権のスタートにふさわしい成果を出させていただきたく、地方議会出身の上杉自治大臣に悲願と御質問をいたしたいと思えます」と質問しますと、上杉光弘大臣は、「今回の制度改革について引き続き関係者間での意見の一致が得られるように努力を続けていただきたい」としながら、「自治省といたしましては、法改正については、諸条件が整えば、平成十二年の四月の改革実施に向け、来年の通常国会に地方自治法改正案を提出できるよう努力をしてみたいと考えております」と答弁します。

14日、特別区側では、国政レベルでの議論の盛り上がりをはかるとともに、より深い理解を求めていく必要があり、住民との連携をとりながら、緊急に要請活動を展開するために、平成7（1995）年6月特別区長会・特別区議会議長会合同会議で策定した基本的行動方針に基づき、第2次緊急行動計画を策定します。平成10（1998）年の法改正を実現し、特別区を基礎的自治体として法上、明確に位置づけることをめざし、各議長が地元選出の衆議院と参議院の議員に、特別区長会と特別区議会議長会が各政党都連事務局および衆・参地方行政委員会へと分担して要請にあたることにします。

17日、こうした状況の打開にむけ、自由民主党区議会議員連絡協議会は、都区制度改革の実現のために、「都連国會議員に区長会、議長会、住民代表が要請を行う会」を区議連協役員会と都議会役員会合同で運営することを決定します。一方、25日の都政新報は、「条件整備が未達成の場合『公法上の委託が最善』」との大見出しで、11月20日に再開された労使協議で都が新たな提案を行い、車庫整備等が整わなかった場合、23区一体で委託とするとし、清掃労組は「最終的には労組間での確認の内容や、区との関係などまだ残された課題もあり、清掃労組の臨時大会前には一定の労使合意案をつくりあげて、それらも含めて最終的な判断を

したいと思う。おおむね十二月上旬には回答できるよう機関で判断し回答したい」と答え、「このため都では、この『事務委託方式』を特別区側に説明し、理解を求めていく予定で、区長会、議長会がどう判断するかが焦点となってくる。」と報じます。

29日、午後二時から自民党本部8階大ホールで、都選出の国会議員、都議会議員、23区議会議員、23区内の町会長など、約八百人が参加して、「都区制度改革実現総決起大会」が開催されました。冒頭、主催者を代表して都議会の内藤尚自民党幹事長が、「改革の最終段階で足踏みしているのは残念。労使交渉は都の内閣問題だが、青島知事にはもはやリーダーシップがない。自民党が立ち上がって、改革を実現させよう」と訴え、町会連合会、特別区議会議長会、特別区長会の代表がそれぞれ要請書を読み上げ、檀上に並んだ国会議員に来年の通常国会での関連法改正を要請し、深谷隆司自民党都連会長に手渡しました。これに対し、元自治大臣でもある会長は、挨拶のなかで、先月20日に都が提案した「条件整備が達成しなかった場合、達成するまでの間、区が都に清掃事業を委託する」方式に触れ、「条件整備ができない区だけが委託という形でこれを進めるということならわかるんですが、23区全部委託しなきゃだめだという中身になっている。これでは清掃事業の移管はできないということになります。[...]この提案は正に来年の法律改正に向けて大きく障害となってしまうという。そういう火種になってしまおうというのが今の問題点です」と述べ、最後に、「これらの解決は、あげて東京都の責任ということになってくるわけでありますから、青島知事がどんなことがあっても労働組合の皆さんを説得させるといふ努力、決意具体的な答えを引き出すという、これからの動きこそが大事であり、しっかりとやらせるように全力を挙げてまいりたい」と、都連の取り組み方針を明ら

かにします。

12月6日の清掃労組臨時大会は、都の提案を受け入れることを決定し、7日の新聞各紙は、「労組が都提案了承」を報道します。翌日8日の月曜日、都知事から特別区長会会長あてに、「都区制度改革と清掃事業の区移管について」とする公文書と別添の「清掃事業の特別区への移管に関する労使合意の概要」が届きます。そして、その日の午後3時50分から4時まで、都知事と特別区長会会長の会談が行われます。都知事の発言要旨は、本日職員団体と合意にいたったこと、早速、自治大臣にお願ひするつもりであること、この合意は、都区制度改革を実現するためにも、また、清掃事業を円滑に運営していくためにも、特別区長会としては是非理解し協力してもらいたいこと、特別区においては、清掃事業の移管にむけて、車庫整備などの受入準備に万全を期してもらいたいこと、といった内容でした。これに対し、特別区長会会長は、「特別区は、法改正の期限が迫る中、一日千秋の思いで、都の労使協議を見守ってまいりました。労使合意の内容等につきましては、今後、特別区長会で正式にご説明があることは存じますが、特別区の基本的な考え方は、すでに、11月10日に、文書で都知事にお伝えした通りでございます。それ以上でもそれ以下でもございませんが、当然のごとく、必要な事柄については、今後も都区間で協議してまいります。しかし、当面最優先の課題は、都知事から、早急に自治省に要請して頂き、是非とも自治省に受け取っていただけるよう、都知事にご尽力賜ることであると存じます。そして、特別区としては、すでに、車庫整備に必要な用地の取得を10月末までに完了しており、法改正さえあれば、平成12年4月の実施に十分間にあうものと考えております。都知事におかれましては、特別区が「『基礎的自治体』であることを、自治法上に明確に規定していただきま

すように、また、次期通常国会における改正法案の成立に向けて、さらなるご尽力を賜りますよう、八百万区民を代表いたしましたして、心より、お願い申し上げます。いろいろとご尽力いただきまして、ありがとうございます。」と、謝意と要請を行います。

しかし、12日の朝日、毎日、読売の各紙は、「自治省が難色」「自治省がクレーム」「都区制度改革に自治省『待った』」の見出しで、「一括委託」の撤回を求められていると報道しました。翌13日の日経、産経、東京各紙も同様の記事を報道します。12日の朝日新聞によると、「労使合意の内容を瀬田貞三郎副知事が十日、自治省の松本英昭行政局長に伝えたと、自治省側は、条件整備が整っていない区があった場合は、その区に限って委託すべきだ。現状と変わらなければ、法制化は無理」と、都に「一体委託」を撤回するように求めたということでした。そして、17日の読売、日経は、青島知事が自民党都連会長へ協力要請を伝え、翌18日の六大紙は一斉に自民党都連が知事に「組合との再協議」を要請したと伝え、19日の都政新報は、「一括委託」は法制上困難と労組に説明「都が自治省案を受け新たな協議」と伝えます。

◆復権の集大成

22日の朝一番、九段下の東京区政会館の一室で、前日に急遽連絡があった「都区間の確認書に関する説明会」がはじまります。23区から集まった担当者の手元に配られた封筒の中には、都知事から区長あての依頼文と確認書三部が入っています。東京都の都区制度改革担当課長から、一通は各区で保管するもの、一通は都で保管するもの、そしてもう一通は自治省に提出するもので、その確認書は、車庫整備が必要な区と既に

車庫がある区によって、確認書の内容が若干違っているという説明があったのち、この確認書は区ごとに区長と知事が確認するものなので、知事の公印が必要であり、それぞれが三部持ち帰って、本日午後2時半までに、区長の公印を押印した三部を、都庁14階の会議室の方に持参してほしいと依頼がありました。ついで、都区制度改革担当部長から、こうした緊急の背景についての説明があり、質疑のなかで、この確認書はどういうルートで自治省にわたるのかの質問に、それを含めて、今日の午後、深谷都連会長と協議した結果で決まるとこたえます。

都知事から各区区長への依頼文は、「自治省から都区の確認書の提出が求められておりますので、別紙により確認をお願いいたします」というものです。別紙の「都から〇〇区への清掃事業の移管に関する確認書」の内容は、車庫のない区には、

「1 〇〇区は、平成12年4月1日から、〇〇区における清掃事業を直接実施する。

2 前項の目的を達成するため、〇〇区は、清掃事業の移管に係る条件を確実に整備する。

3 前2項にかかわらず、〇〇区が清掃事業を引き継ぐべき時点において、清掃事業の移管に係る条件が未整備で、事実上、〇〇区において清掃事業を実施することができない事情があると認められる場合には、都と〇〇区において協議の上、必要な措置を講ずる。」

車庫のある区には、

「平成10年の通常国会において、地方自治法、廃棄物の処理及び清掃に関する法律をはじめ、都区制度改革に係る関係法の一括改正が行われ、平成12年4月1日から施行されることとなった場合の都から〇〇区への

清掃事業の移管について、都と〇〇区は、〇〇区が平成12年4月1日から、〇〇区における清掃事業を直接実施することを確認する。」

とそれぞれ異なっていました。

こうして、深谷隆司都連会長の仲介により、平成9（1997）年12月25日午後2時20分、自治省自治大臣室に集まった自治省行政局長、担当審議官、行政課長、自民党都連三役、都議会自民党幹部、瀬田副知事、木宮総務局長、塚本利光特別区議会議長会会長、大場啓二特別区長会会長など関係者が見守るなか、上杉光弘自治大臣に青島幸男東京都知事が都区制度改革に関する要請文を提出します。上杉大臣は、席上で、特別区を基礎的な地方公共団体と位置づけること、特別区の財政自主権を強化すること、ということ、清掃事業をはじめとする住民に身近な事務をこの特別区に移譲すること、これを自治省は三位一体といっていますが、「…」その基本線にそって、ご苦労があったと思います」と話され、「自治省といたしましては、本日頂きました要請をふまえて、これら三位一体の改革が同時に決定をされ、平成12年4月に法制的にも、もう一つ大切なことは実態的にも実施されることを前提といたしまして、都区制度改革のための、もう、ここはしっかり申し上げておきたいと思いますが、関係法律の改正案を次期通常国会に提出したいと考えています」と応えています。

同日、特別区長会会長は、コメントを発表します。



自治大臣室にて（平成9（1997）年12月25日）

「本日は、私たち八百万区民の悲願であります都区制度改革に関しまして、法改正に向けて、自民党の深谷都連会長にご仲介いただき、都知事から自治大臣に法改正のお願いをすることができました。

上杉自治大臣からは、基礎的自治体の法制化・財政自主権の強化・清掃事業等の事務の区への移譲からなる『三位一体』の改革実現に向けて、次期通常国会に関係法律の改正案を提出いただけることにつきまして、明快にお約束をいただきました。

長年にわたり改革をすすめてきた特別区の全ての関係者とともに、厚くお礼申し上げます。

この間、自治大臣ならびに、深谷都連会長をはじめ、多くの国会議員の方々、また、都知事や都議会の皆様に、たいへんなご苦勞とご努力をいただきまして、ようやく、ここまで来ることができました。

この都区制度改革は、東京都における分権として、全国に先駆けるものでございます。

特別区といたしましては、今回の制度改革により大都市東京の行政がますます充実したと実感していただけるよう、必要な準備等に今後も全力を傾けてまいります。

半世紀にわたる特別区の自治権拡充運動を先頭にたつて推進していただいた住民の皆さんをはじめとする、関係者の皆さんに、改めてここからお礼を申し上げますとともに、次期通常国会での法律改正、また平成十二年四月の清掃等の事務移管をはじめとする改革が実現されるその日まで、かわらぬご支援・ご協力を賜るよう、重ねてお願いいたします。」

明けて平成10（1998）年1月12日から第142回国会（常会）がはじまります。「大都市の一体性・統

一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自立性を強化するとともに、特別区は、原則として、法制度上住民に身近な事務を処理するものとし、都から特別区への事務の委譲を行い、あわせて都と特別区の間
の事務配分の指針を明らかにする等都区制度について所要の改正を行う」地方自治法等の改正法律案が、同
月30日の「内閣提出予定法律案・条約要旨調」に登載され、3月上旬に国会提出予定となります。

改正法案は、予定どおり3月10日に閣議決定され、同日、衆参両院に提出されます。衆議院では、付託を
受けた地方行政委員会が7日に全会一致で可決すべきものと決定し、9日の本会議で可決。送付を受けた参
議院でも付託を受けた地方行政・警察委員会が30日に全会一致で可決すべきものと決定し、同日の本会議で
可決されます。こうして、「地方自治法等の一部を改正する法律」は、平成10年法律第54号として同年5月
8日に公布され、平成12(2000)年4月1日から施行されることとなります。

この法改正で画期的なことは、都道府県と市町村の役割分担の規定(第二条)に準じた、「都と特別区の
役割分担の原則」に関する規定(第二百八十一条の二)が新設されたことです。つまり、特別区を市と同様
に基礎的な自治体と法律で明確に位置づけ、従前、東京大都市地域では都が基礎的な自治体であるとして特
別区を内部団体と扱ってきたあり方を転換し、特別区と都を「基礎と広域」という二層制の自治体と位置づ
けたのです。そして、新しい都は、府県事務のほか、「人口が高度に集中する」東京大都市地域の市の事
務のうち、「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」市の事務を分担処理し、特別区は、都が処理する市の事務を除き、一般的に市が処理
する事務をすべて処理するものとし、東京大都市地域での都区の役割と責任を明確にしたことでした。

特別区の基礎的な自治体としての位置づけにともなう改正は、特別区の合併や境界線の変更などの発議を都ではなく特別区に改め法定化したことや、都知事を会長としていた都区協議会を委員の互選とし対等な協議機関に改編するなど、地方自治法上の特別区の特例措置の廃止など内部団体性の払拭^{*4}が行われます。また、都区財政調整制度の調整財源（市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税）の法定化、都の一般会計からの総額補てんを廃止、収入額が超過する特別区による納付金の納付を廃止するなど、特別区の自主性・自律性の強化のために税財政制度の見直しと改正が行われます^{*5}。事務については、清掃事業の移管や小中学校・養護学校・幼稚園の教職員に係る任用と服務、教科書・教材、教育課程等に関する事務を特別区教育委員会へ移管するなど、広域の自治体へ純化した都から特別区へ事務移管^{*6}が行われています。こうして、都区制度改革に伴い改正された関係法律は地方自治法を含めて24件にのぼっています^{*7}。

特別区から発進した今回の都区制度の改革は、都・国を巻き込み、全政党・会派の賛同を得て、昭和27（1952）年の自治法改正で奪われた基礎的な自治体の位置づけへの復権を達成します。

さらに、この改革により、多くの区民や区政関係者が戦後半世紀の年月を費やし、数次の改革をへて東京大都市地域の政治や行政を住民の身近に引き寄せるために求めつづけた地域政府の枠組みが完成し、法制的に一つの集大成を迎えることができました。

*4 内部団体性の払拭 ①区長委任条項（都の規則で主として特別区の区域内に関する事務を特別区に委任し、その事務の執行について都知事が指揮監督を行うことを定めた規定）の廃止、②調整条例（都条例で特別区の事務に係る調

整備措置を講じることとされている制度）の撤廃、③複合的一部事務組合（特別区は設置出来ないとされていた）を設置可能とする改正などが行われました。

***5 財政制度の見直し** ①起債制限に係る都との連動（これまで都の普通税の税率が標準税率未満である場合に特別区は起債を制限される）が、都区財政調整制度の調整財源となる都税が標準税率未満である場合に限って制限されることとする。②都から特別区への税財源の移譲（入場税の移譲・ゴルフ場利用税交付金の交付・航空機燃料譲与税の譲与）、③法定外普通税に対する都の同意の廃止、④特別区たばこ税を都が都たばこ税と併せて賦課徴収する特例規定の廃止などが行われました。

***6 都からの事務移管** ①保健所設置市に係る都留保事務（化製場等に関する法律・有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律・浄化槽法に基づく事務）の移管、②政令指定市に対する委譲事務（温泉水法・大気汚染防止法・水質汚濁防止法・特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法・特定工場における公害防止組織の整備に関する法律の事務委譲対象）に政令で定める特別区を追加しています。

***7** その一方で、他の自治体にはない知事の助言・勧告権や政令による特別区の定めは残り、廃置分合・境界変更については、それまで政令にあった規定が法律に移るとともに新たな条文が加えられています（このなかには特別区の設置の規定も含まれます）。

終章 新たな旅立ち

江戸から東京にかわり、近代国家へと変容していくなかで、住民の自治活動の場として誕生した区は、府の区、市の区、そして戦時下の都の区へと変遷し、敗戦後の占領政策の下で制定された地方自治法により特別区となります。この時、基礎的な自治体として歩み始めた特別区でしたが、理念と現実のずれに直面して、ただちに自治権拡充運動を開始します。ところが、占領政策の転換を契機に、自治の拡充とは逆に、自治の後退を余儀なくされます。以後、たゆむことなく復権運動をつづけ、名実ともに復権を果たしました。

『東京大都市地域の物語』シリーズの5冊は、この歩みを、そこに携わった人々の視点からたどってきました。

特別区の自治権拡充の歩みは、とどまることなくさらにつづきます。特別区長会は、都区制度における特別区の自治の強化に努める一方、将来の特別区の自治のあり方の検討をすすめるため、大森彌東京大学名誉教授を会長とする特別区制度調査会に調査研究を依頼します。その第1回目時、室橋昭特別区長会会長は、東京の将来を望み、次のように思いを述べています。

「二十三の特別区は今も昔も決して一様ではなく、それぞれの成り立ちや沿革を有しています。しかし、

それぞれ協力し合いながら共にこの東京を創り上げてきたことも事実です。一方で、今回の改革は、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ、個々の区の自律性・オートノミーを制度的に強化するものでした。そこで、大都市行政の一体性とは何かの検証が必要であると同時に、個々の区の自律的な協調・連携によって、共に、大都市東京の住民生活を豊かなものにしていく仕組みを、住民自治の視点から、特別区自身の手で再構築していくべきではないのか、との思いを持っております。「…」個々の区が、いきいきと自己を主張し、互いに競いながら、しかし相互理解と協調も失わない、そんな素晴らしい絵画が、この東京というキャンパスを舞台に繰り上げられることを、都市住民のために願っております。そのためにも、皆様のお力添えをいただき、新しい大都市自治制度のイメージを内外に示していけたらと思っております。「…」基礎的自治体になったと同時に分権改革の真っ只中に立たされた二十三の特別区は、真に住民自治の砦として機能していくために、重い責任を果たしていかなければなりません。」

特別区の自治権復権運動関連年表

<p>昭和47年 (1972)</p>	<p>2・22 都区協議会(都区協)、人事権区移管の基 本方針決定 4・1 特人厚に業務部職員課設置(共同処理体制 の構築準備開始) 6・8 都区協、特別区職員協議会を設置 8・7 都、新財源構想研究会発足 10・26 15次地制調、区長公選制等を答申 11・16 区長会に特別区制度改革対策協議会設置 12・1 品川区議会、23区初の準公選区長選任 12・14 都区協、事務事業移管対策協議会設置・翌 年度から行政系全選考職種任命権移管</p>	<p>8・10 命権を区移管することを決定 9・27 大田区議会、準公選条例により区長選任 10・16 71国会終了・改正自治法案審議未了廃案 練馬区議会、準公選条例により区長選任</p>
<p>昭和49年 (1974)</p>	<p>3・5 72国会、改正地方自治法案再提出 4・16 区長会、自治大臣に政令改正の要望書提出 6・1 特別区政調査会(区政調)、会長辻清明発足 改正自治法公布 8・15 区長会に事務事業移管等対策本部を設置 12・6 区側本部、事務移管の基本方針決定 都知事、都議会で「財政戦争」を宣言</p>	<p>昭和48年 (1973)</p> <p>1・6 新財源構想研究会第一次報告 1・22 区長会・議長会連名で、自治大臣に特別区 制度改革の要望書を提出 3・8 71国会、政府改正地方自治法案提出 6・11 都区協、翌年度から行政系全試験職種の任</p>
<p>昭和50年 (1975)</p>	<p>3・31 都区協で「改正地方自治法等の施行に伴う 特別区事務事業移管等措置要綱」「保健衛 生事務事業に係る都区協定」合意 4・1 区政調1次答申・特別区政のあり方 改正地方自治法施行(区長公選復活、配属</p>	

7・4 6・1	昭 和 53 年 (1978)	23区共同の特別区人事委員会が発足 区政調3次答申・特別区人事行政の改革
11・10 8・14	昭 和 52 年 (1977)	職員制度廃止、保健所関連事務移管等) 都知事「東京都区長委任条項」を全部改正 統一地方選挙、美濃部都知事3選 23区一斉に区長選挙執行 政府、年次経済報告・高度成長からの転換 都、給料繰延(戦後初の自治体給料遅配)
5・6 31・1	昭 和 51 年 (1976)	都、52年度職員新規採用中止を決定
2・2 25・8	昭 和 50 年 (1975)	区政調2次答申・特別区行政制度の改革 都知事、都議会で「起債訴訟」宣言 都議会議員選挙で都政与党過半数割れ 都議会、「起債訴訟」関連議案を否決 改正地方公務員法公布(特別区も人事委員 会設置が可能に)
12・1 3・10	昭 和 49 年 (1974)	昭 和 58 年 (1983)
2・7	昭 和 57 年 (1982)	昭 和 56 年 (1981)
4・23	昭 和 56 年 (1981)	昭 和 55 年 (1980)
7・24	昭 和 55 年 (1980)	昭 和 54 年 (1979)
8・16	昭 和 54 年 (1979)	昭 和 53 年 (1978)
8・16	昭 和 53 年 (1978)	昭 和 52 年 (1977)
8・16	昭 和 52 年 (1977)	昭 和 51 年 (1976)
8・16	昭 和 51 年 (1976)	昭 和 50 年 (1975)
8・16	昭 和 50 年 (1975)	昭 和 49 年 (1974)
8・16	昭 和 49 年 (1974)	昭 和 48 年 (1973)
8・16	昭 和 48 年 (1973)	昭 和 47 年 (1972)
8・16	昭 和 47 年 (1972)	昭 和 46 年 (1971)
8・16	昭 和 46 年 (1971)	昭 和 45 年 (1970)
8・16	昭 和 45 年 (1970)	昭 和 44 年 (1969)
8・16	昭 和 44 年 (1969)	昭 和 43 年 (1968)
8・16	昭 和 43 年 (1968)	昭 和 42 年 (1967)
8・16	昭 和 42 年 (1967)	昭 和 41 年 (1966)
8・16	昭 和 41 年 (1966)	昭 和 40 年 (1965)
8・16	昭 和 40 年 (1965)	昭 和 39 年 (1964)
8・16	昭 和 39 年 (1964)	昭 和 38 年 (1963)
8・16	昭 和 38 年 (1963)	昭 和 37 年 (1962)
8・16	昭 和 37 年 (1962)	昭 和 36 年 (1961)
8・16	昭 和 36 年 (1961)	昭 和 35 年 (1960)
8・16	昭 和 35 年 (1960)	昭 和 34 年 (1959)
8・16	昭 和 34 年 (1959)	昭 和 33 年 (1958)
8・16	昭 和 33 年 (1958)	昭 和 32 年 (1957)
8・16	昭 和 32 年 (1957)	昭 和 31 年 (1956)
8・16	昭 和 31 年 (1956)	昭 和 30 年 (1955)
8・16	昭 和 30 年 (1955)	昭 和 29 年 (1954)
8・16	昭 和 29 年 (1954)	昭 和 28 年 (1953)
8・16	昭 和 28 年 (1953)	昭 和 27 年 (1952)
8・16	昭 和 27 年 (1952)	昭 和 26 年 (1951)
8・16	昭 和 26 年 (1951)	昭 和 25 年 (1950)
8・16	昭 和 25 年 (1950)	昭 和 24 年 (1949)
8・16	昭 和 24 年 (1949)	昭 和 23 年 (1948)
8・16	昭 和 23 年 (1948)	昭 和 22 年 (1947)
8・16	昭 和 22 年 (1947)	昭 和 21 年 (1946)
8・16	昭 和 21 年 (1946)	昭 和 20 年 (1945)
8・16	昭 和 20 年 (1945)	昭 和 19 年 (1944)
8・16	昭 和 19 年 (1944)	昭 和 18 年 (1943)
8・16	昭 和 18 年 (1943)	昭 和 17 年 (1942)
8・16	昭 和 17 年 (1942)	昭 和 16 年 (1941)
8・16	昭 和 16 年 (1941)	昭 和 15 年 (1940)
8・16	昭 和 15 年 (1940)	昭 和 14 年 (1939)
8・16	昭 和 14 年 (1939)	昭 和 13 年 (1938)
8・16	昭 和 13 年 (1938)	昭 和 12 年 (1937)
8・16	昭 和 12 年 (1937)	昭 和 11 年 (1936)
8・16	昭 和 11 年 (1936)	昭 和 10 年 (1935)
8・16	昭 和 10 年 (1935)	昭 和 9 年 (1934)
8・16	昭 和 9 年 (1934)	昭 和 8 年 (1933)
8・16	昭 和 8 年 (1933)	昭 和 7 年 (1932)
8・16	昭 和 7 年 (1932)	昭 和 6 年 (1931)
8・16	昭 和 6 年 (1931)	昭 和 5 年 (1930)
8・16	昭 和 5 年 (1930)	昭 和 4 年 (1929)
8・16	昭 和 4 年 (1929)	昭 和 3 年 (1928)
8・16	昭 和 3 年 (1928)	昭 和 2 年 (1927)
8・16	昭 和 2 年 (1927)	昭 和 1 年 (1926)
8・16	昭 和 1 年 (1926)	

11・16	10・23	8・18	平成4年 (1992)	4・7	平成3年 (1991)	31	12	5	10・3	9・20	20	2・18	平成2年 (1990)	改革の早期実現を要望
区、第2次「当面の行動計画」を策定	区、新しい東京23区を実現する集いを開催	区、「中間のまとめ」を了承	区長会・議長会、「制度改革実現のための活動方針」を策定(清掃受入体制整備等)	鈴木都知事再選・第4期	都区協、都区制度改革推進委員会を設置	都区協、都区制度改革推進委員会を設置	区長会に特別区制度改革推進協議会を設置	区長・議長、特別区制度改革推進大綱決定	都、都区制度改革推進協議会を設置	22次地制調、都区制度の改革に関する答申	自治体に位置づける必要強調し早期答申申請	分権推進・規制緩和等)	臨時行政改革推進審議会、最終答申(地方	
8・19	5・24	4・15	2・10	1・18	平成6年 (1994)	12・16	10・8	6・18	4・28	1・8	平成5年 (1993)	12・1	長会に「特別区制度改革推進本部」設置	都知事、「平成7年4月制度改革」を表明
区長会で都が「清掃事業の実施案」を提示	区長会で都が自治省要請の最終素案(基礎的自治体の法制化削除等後退)を提示	区共同検討組織の設置を要請	区長会、都の具体的行動計画策定のため都	区長会、清掃局への派遣研修計画を了承	都知事、平成7年4月法改正に公約修正	都知事、平成7年4月法改正に公約修正	受入れ体制の準備に着手	区長会、第3次行動計画策定、清掃事業の	を確認し、5・14都が区長会に報告	都労使が「清掃事業のあり方」の共通認識	分まで区が行うべき旨発言	都知事、年頭インタビューで工場・最終処		

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 総括篇（その七）』特別区協議会、昭和47（1972）年*
- 浅井幸七編『特別区政の変遷14 連合組織編』、昭和54（1979）年*
- 磯部 力『新しい都制度』の基本理念―都制度調査会の審議に参加して―『都政研究』190号、昭和59（1984）年*
- 大森 彌『特別区人事行政の改革』について『都政研究』119号、昭和53（1978）年
- 大森 彌『特別区市の構想』『自治研究』57巻11号、昭和56（1981）年*
- 大森 彌『特別区制度改革と都制度調査会―都制度調査会小委員会報告を読んで』『都政研究』183号、昭和58（1983）年*
- 大森 彌『新都構想』の検討―『有機的一体性』の概念を中心に―『都政研究』190号、昭和59（1984）年*
- 大森 彌『都区制度改革の軌跡』特別区協議会／学陽書房、平成25（2013）年*
- 大森 彌・金井利之・中原正淳『特別区が歩んだ自治のみちのり』特別区協議会／学陽書房、平成29（2017）年*
- 鹿児島重治『逐条地方公務員法』学陽書房、昭和55（1980）年*
- 鹿児島重治『要説地方公務員制度』学陽書房、平成2（1990）年*
- 鹿児島重治『私の軌跡』ぎょうせい、平成2（1990）年*
- 田中宏編『座談会 公選区長とこれからの区政―出席者：遠藤正則・小松崎軍次・大場啓二』『都政研究』81号、昭和55（1980）年*
- 田中宏編『座談会』『特例』市構想の課題と制度化―出席者：大森 彌・鹿児島重治・山本克忠』『都政研究』158号、昭和56（1981）年*
- 田中宏編『都区制度改革に関する最終素案』を了承したわけ―遠藤正則区長会会長に聞く』『都政研究』314号、平成6（1994）年*
- 中央区職員労働組合執行委員会編『特別区人事委員会設置に係る経過と問題点について』中央区職員労働組合、昭和53（1978）年*
- 土屋耕平『都配属職員制度の廃止と特別区人事行政の確立―自治・分権の視点を交えて』、令和元（2019）年*

- 東京都編『低成長社会と都政』、昭和53（1978）年*
- 東京都『東京都政五十年史・通史』東京都、平成6（1994）年*
- 東京都企画審議室『都制度調査会会議録集』、昭和61（1986）年*
- 東京都財政再建委員会『都財政再建の方策・最終答申』東京都、昭和55（1980）年*
- 東京都清掃局総務部総務課編『東京都清掃事業百年史』東京都環境整備公社、平成12（2000）年*
- 東京都政調査会編『公選区長時代のはじまり―復活第一回区長選挙』東京都政調査会、昭和51（1976）年*
- 東京都長官官房文書課『東京都制実施に関する記録』東京都庁、昭和18（1943）年*
- 都区協議会事務局編『昭和49年度都区協議会会議録』、昭和50（1975）年*
- 都区協議会事務局『都区検討委員会会議経過について』都区協議会、昭和59（1984）年*
- 特別区協議会『特別区制度に関する主な答申・助言等』、昭和49（1974）年*
- 特別区協議会『特別区政調査会速記録』、昭和49（1974）年4月〜昭和56（1981）年8月*
- 特別区協議会編『昭和54年度事業概要』特別区協議会、昭和54（1979）年*
- 特別区協議会『特別区の将来構想』に関する各特別区の意見』、昭和54（1979）年*
- 特別区協議会『「特例」市の構想に関する評論等の状況』、昭和56（1981）年*
- 特別区協議会『特別区政研究1 東京大都市地域の行政の記憶』特別区協議会、平成23（2011）年*
- 特別区協議会『特別区政研究2 昭和50年改革』特別区協議会、平成24（2012）年*
- 特別区協議会『特別区政研究4 特別区の人事制度―特別区人事委員会設置前後』特別区協議会、平成28（2016）年*
- 特別区協議会制度改革室『都区制度改革の歩み―法改正に至る経緯』特別区協議会制度改革室、平成11（1999）年*
- 特別区協議会制度改革実施準備室『特別区』事務の変遷―都区制度改革入門』特別区協議会、平成9（1997）年*
- 特別区協議会制度改革実施準備室『特別区制度改革の歩み（増補版）―平成10年法改正要請に至るまでの経緯を中心に』特別区協議会制度改革実施準備室、平成10（1998）年*
- 特別区協議会総務部企画財政課編『平成12年改革実現までの歩み 区政会館だよりで振り返る都区制度改革 区政会館だより別冊』特別区協議会総務部企画財政課、平成26（2014）年*

- 特別区協議会調査部資料室『平成12年都区制度改革の記録』平成14（2002）年*
- 特別区人事委員会『人事委員会年報 平成2年度』特別区人事委員会事務局、平成3（1991）年*
- 特別区人事委員会編『20周年記念誌』特別区人事委員会事務局、平成10（1998）年*
- 特別区人事・厚生事務組合人事企画部編『特別区職員人事関係資料 昭和49年3月』、昭和49（1974）年*
- 特別区人事・厚生事務組合人事企画部編『昭和54年度以降の特別区の人事行政のあり方について』、昭和53（1978）年*
- 特別区人事・厚生事務組合・特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック2019』ぎょうせい、平成31（2019）年*
- 特別区政調査会『特別区政のあり方について（第1次答申）』、昭和50（1975）年*
- 特別区政調査会『特別区の行財政制度の改革（第2次答申）』、昭和52（1977）年*
- 特別区政調査会『特別区人事行政の改革（第3次答申）』、昭和53（1978）年*
- 特別区政調査会『特別区の将来構想（第4次答申）』、昭和54（1979）年*
- 特別区政調査会『特例』市の構想（第5次答申）』、昭和56（1981）年*
- 都政新報社編『大都市制度のあり方』都政新報社、昭和45（1970）年*
- 都政新報社編『大都市財源の構想』、昭和50（1975）年*
- 都制度調査会『都制度改革の基本的考え方—報告』都制度調査会小委員会、昭和58（1983）年*
- 都制度調査会『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』、昭和59（1984）年*
- 成田頼明『特別区制度の改革』特別区協議会、昭和61（1986）年*
- 深谷隆司『時代に挑む』東都書房、平成8（1996）年*
- 横田政次『僕は裏方』ぎょうせい、平成4（1992）年*

掲載写真一覧

- 巻頭 特別区制度改革PRポスター等 特別区協議会所蔵
- 五・三 1万人の集い 特別区協議会所蔵
- 五・三 東京23区シンポジウム'87 特別区協議会制度改革推進室 『東京23区シンポジウム'87講演録』昭和63（1988）年3月
- 五・三 特別区制度改革実現決起大会 特別区協議会制度改革推進室 『特別区制度改革実現決起大会記録誌』平成7（1995）年3月
- 六・三 自治大臣室にて 特別区協議会所蔵

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2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 中田修 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 5
東京23区 復権へのみちのり

令和3(2021)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

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

IB2000

©2021 Tokubetsukukyogikai Printed in Japan ISBN978-4-7684-7045-9

東京大都市地域の物語 全5冊

東京大都市地域の物語 復権へのみちのり 5	東京大都市地域の物語 運動のひろがり 4	東京大都市地域の物語 再生のいしずえ 3	東京大都市地域の物語 自治へのたたかい 2	東京大都市地域の物語 東京23区のならたち 1
				
<p> 一 東京の「区」のあゆみ 二 「府の区」の形成／自治の区の成立／「市の区」への移行 三 「都の区」への転換 都制度をめぐって／帝都としてのあゆみ―大正から昭和へ／「都の区」のはじまり 四 特別区の誕生前夜 民主化と分権化／「都の区」の変革／区と都の動き／東京二十三区の成立 </p> <p> 一 新生特別区のおもい 新時代の選挙／特別区誕生前夜の胎動／理念と現実のずれ／自治権拡充運動のはじまり 二 協議から紛争へ 都区間協議の開始／運動の転換と拡大／都区間の紛争 三 都区間紛争の結末 特別区の制度構想／苦境に立たされた特別区／自治の後退 </p> <p> 一 運動の終息 閉幕の日／報告と解散／特別区の変容／運動の成果 二 運動の転換点 区長の顔ぶれ／復権運動へ 三 復権理論の構築 特別区の構想／都の執着／都の方向転換／構想の成立 四 法廷の変 区長選任事件／相反する判決／判決の波紋 五 都行政の変 成長と集中／都市問題の深刻化／都の機能不全 六 復権の第一歩 審議のはじまり／期待と現実／復権への扉 </p> <p> 一 復権のはじまり 都から区へ／変化の幅／移管のすすめ方 二 特別区問答 都区の協議はつづく／協議の外では／国とのやり取り 三 地域の知恵 区長選挙運動の全貌 運動の新展開 区議会の議論／運動の工夫と理屈 四 碩学の視線 ロンドンから／東京都から／特別区から 五 復権への飛躍 法改正に向けて／残る課題 </p> <p> 一 新たなステージ 二 法改正前夜の協議 協議のはじまり／協議の主導権 人事権の確立 配属職員の廃止／独自の人事制度 三 特別区の自治のすがた 特別区の憲法／改革から構想へ／思索の過程／都の呼応 四 都区連携の歩み 財政破たん／ともに求める改革／法改正の入口／紆余曲折 五 清掃移管史の閉幕と復権 長年の懸案―前史1／おもわぬ躰き―前史2／最後の攻勢 終章 新たな旅立ち </p>				



とくべつクマ®
特別区協議会