



首都制度当面の改革について

自治省行政課長補佐 乗富光義

一、まえがき

去る十月一日、地方制度調査会は、総理大臣あて「首都制度当面の改革に関する答申」を行った。東京は、現在、人口及び産業の過渡かつ無計画な集中により、上水・工業用水の不足、通勤交通・道路交通の混乱、地価の高騰、住宅難、空地の欠乏、地盤沈下・河川汚濁・ばい煙・騒音等の公害その他の複雑困難な問題に直面しているが、わが國を代表する首都として、住民が住みよく、しかも国際的にも恥ずかしくない東京にするために、緊急にこれらの問題を解決する必要に迫られているときだけに、この答申は、とりあえず当面執るべき措置に関するものとはいえ、首都の公共施設の整備その他都行政の行詰り打開策としてその有する意義は大きく、実施段階における成り行きが注目されることである。

もともと、首都制度はいかにあるべきかという問題は新しい問題ではない。昭和十八年の東京都制の制定が首都制度の一つの解決方法であったことはいうに及ばず、戦後、地方自治法が制定されるに

当たっても、東京都を法制上どう取り扱うかということが一つの重大な問題とされた。又昭和二十七年の地方自治法の一部改正において特別区のあり方、特に都と特別区との関係が論議の焦点とされ、しかも、問題は今日なおその尾を引いている。さらに、最近においては、水問題、交通問題、公害問題その他緊急に解決されなければならない問題が続出したため都制の動脈硬化現象がにわか騒ぎたてられ、各方面において、首都整備の方策が真剣に検討されるとともに、制度の面からの都政の改革案が論議されていたのである。

以下、地方制度調査会における首都制度の審議経過及び同調査会の「首都制度当面の改革に関する答申」を中心とし、これに関連する都制調査会の答申及び特別区議会の意見等について解説を試みることにする。

二、地方制度調査会における首都制度の検討

地方制度調査会は、昭和二十七年八月、地方制度調査会設置法に基づいて、総理大臣の諮問機関として設けられたもので、現行地方

制度に全般的な検討を加えるため、地方制度に関する重要事項を調査審議するための機関であるが、この調査会が、首都制度について検討をはじめたのは最近のことではない。すでに昭和二十九年に道府県制—道州制、国の出先機関、地方財政制度等とともに、首都制度及び大都市制度が調査審議を要する重要事項として採り上げられている。その後、昭和三十二年十月、同調査会が現行府県制度は、区域の点においても、また性格及び組織の面においても、幾多の欠陥を有しているとして、府県制度の根本的改革を中心とする「地方制度の改革に関する答申」を行なったが、その答申の中で、首都制度については、「別途考究するものとし『地方』の設置に伴い、現行

特別区の存する区域については、基礎的地方公共団体を設ける等必要な調整を講ずること。」とされた。この答申を受けて、三十三年八月以降、調査会は、首都制度の具体的検討に入り、東京都知事をはじめ東京都側から東京都の現況及び行政運営の問題点について、特別区、都下市町村、関係各省庁、隣接県知事等の関係者から東京都の特殊性、現行制度の問題点等について、それぞれ事情を聴取するとともに、東京の直面している諸問題の打開策について慎重な調査審議を行なってきた。特に三十六年十月以降は、調査会の中に首都制度小委員会を設けて、首都制度の根本的改革及び特別区制度の合理化について熱心な検討が重ねられた。このような検討の結果、調査会は、東京が首都としてまた大都市として複雑かつ困難な問題に直面している根本原因は、東京のもつわが国の政治・経済・文化等の中心地としての機能が、戦後一段と甚だしくなった各分野における中央集権的傾向に助長されて、人口及び産業の過度集中を招来

したことにあるが、同時に政府及び東京都が、これに対応する適切な措置を講じなかったことにあるとの結論に達した。そこで問題の根本的な解決を図るためには、さきに同調査会が答申した道州制の答申の実施とも関連して首都の性格・区域・組織・機能等についての根本的な検討がなお必要と考えられたが、首都の公共施設の整備その他都行政の行詰りの状況を打開する必要性の緊急であることにかんがみ、とりあえず当面執るべき措置について今回の答申が出されるに至ったのである。

三、首都制度当面の改革に関する答申の内容

答申は、大別して「都及び特別区制度の合理化」、「首都行政及び首都整備に対する国の配慮」、「東京への人口及び産業の過度集中を抑制するための措置」の三つの部分から成っている。

第一は地方公共団体の段階における首都行政に関するものであり、第二は中央政府の段階における首都行政に関するものであり、最後は、首都制度の改革と併行してとられるべき全国的視野からの措置に関するものである。答申は、これら三つの面からの改革が、三者一体となって実施されてはじめて、現在首都東京が直面している複雑困難な問題の解決が可能であると考えている。

(一) 都及び特別区制度の合理化について

わが国の地方制度は、一般に、府県と市町村の二重構造をとっているが、東京都の制度は例外である。すなわち特別区の存する区域にあっては市がなく、都が府県と市の機能を併せ有する一重構造をとっている。これは、昭和十八年、東京都制の制定により、東京府

及び東京市を廃し、東京府の区域をもって東京都を設置して以来のことである。この東京府市の合体により、二重行政・二重監督の弊害は除去されることになったが、都が府県の事務のほか、特別区の存する区域においては、原則として市の事務をも併せ行うため、東京への人口及び産業の過度集中が進むにつれて、都行政は質量ともにますます複雑ぼう大となり、都を一つの組織体として運営することがむずかしくなっているばかりでなく、住民の批判と監視も充分に行なわれなくなっている。答申は、このことが都行政の行詰りの一大原因になっているという判断に立って、この事態を打開するため、都の事務を大幅に特別区に移譲し、都を身軽にしたうえで、都は、総合的な企画立案、大規模な建設事業、特別区及び市町村の連絡調整等の重要な事務に専念し、特別区は、住民に密着した戸籍・義務教育・社会福祉・環境衛生・保健衛生等の事務を処理することとして、都と特別区とが合理的な事務配分を行ない、それぞれ責任を分担しつつ相協力できる体制を確立するとともに、都議会と都の執行機関、区議会と区の執行機関とが、議決機関及び執行機関としてそれぞれの段階において、その職分に応じて行政運営について一段と工夫改善の努力をすることがまず先決であるとしている。

(1) 都及び特別区の仕事

現在、特別区は、(7)地方自治法第二八一条第二項第一号から第九号までに列挙された公共事務及び行政事務で国又は都に属しない事務(イ)法律又は政令により特別区に属する事務(ロ)都の条例により特別区に委任された事務(ハ)都の処理していない公共事務の四種の事務を処理することになっている。地方自治法が市についてはその事務を

例示するのに対し、特別区については限定的規定をしていることが特色であるが、これらの限定された事務を除いて、特別区の存する区域においては、法律又はこれに基づく政令の規定により市が処理しなければならぬ事務は、都がこれを処理するものとされている。したがって、特別区の処理する事務は、一般の市に比較して非常に制限されており、一般の市の処理する事務の多くは都が代って処理している現状である。

一方、特別区の区長は、現在、(7)特別区の事務(イ)特別区の区長に対する機関委任事務(ロ)一般の市長に対する機関委任事務(ハ)都知事が都の規則により委任する事務の四種の事務を管理及び執行することになっている。したがって、機関委任事務に関する限り、原則として一般の市長並みの権限が与えられており、さらに都知事の委任事務が多いため、特別区の団体事務の場合に比し、特別区の区長の権限の制限は少ない。それでも、地方自治法施行令で、生活保護法・身体障害者福祉法・伝染病予防法・検疫法・都市計画法・土地区画整理法等により市長の権限に属する事務は、都知事が管理執行し、特別区の区長は管理執行できないことになっており、他の法令において同趣旨の制限を設けているものもあるので、やはり一般の市長に比べると相当権限が制約されている。

答申は、現在都の処理している事務は、(7)首都としての機能達成上必要な事務(イ)総合的な計画の作成に関する事務(ロ)広域にわたり一元的に処理することが必要な事務(ハ)大規模な施設の設置及び管理に関する事務(ヘ)高度の専門的な技術が必要とする事務の五種類の事務を除き、原則として特別区へ移譲することとしている。答申の例示

によると、警察・防災・渉外・都市計画その他広域にわたる計画の策定、幹線街路・河川及び港湾の建設及び管理、大規模な市街地再開発事業、交通水道及び下水道の経営、大学試験研究機関の設置等は都の事務として留保されるが、社会福祉、環境衛生（し尿の終末処理を除く）、幹線街路以外の道路建設及び管理、公営住宅の管理等が新たに特別区の事務となり、伴って従来都が管理していた福祉事務所・保健所・清掃事務所・授産場・優生保護相談所等は特別区へ移管されることになっている。住民の日常生活に関係の深い事務は、住民の身近なところで行われるべきだ、ということから考えると、別段驚くに足らないことではあるが、従来の都及び特別区間の権限紛争等に徴するとき、この改正は都区政当局者にとっては画期的なものと考えられている。この改正により、特別区の事務は、殆んど一般の市に近いものとなり、保健所を設置する市及び市長の事務の大部分、さらに地方自治法第二五二条の十九に規定する指定都市及び指定都市の市長に属する事務の一部も特別区及び特別区の区長に移譲されることになる。

(2) 特別区の性格

調査会では、都の事務を大幅に特別区に移譲するにあたり、特別区の性格を自治区にすべきか、行政区にすべきかについて慎重な検討が行なわれた。もともと特別区の法的性格を決めるについては、その沿革と離れて論ずることはできない。東京市が設けられたのは、市制・町村制が施行された明治二十二年五月であるが、特別区はすでに明治十一年七月郡区町村編成法が制定されたとき十五区として、郡や町村と同じように自治区の性格を与えられていた。その後

明治三十一年九月市制中東京市京都市大阪市ニ於ケル特例が廃止され、東京市が基礎的の地方公共団体として他の市に独立し、区は法人区という形で市の下部機構となり主として財産營造物に関する事務を処理することが認められた。この形態は、昭和二十二年五月の地方自治法の施行に至るまで約五十年にわたって続けられた。特別区が、沿革的には、旧東京市の構成団体として発展してきたといわれるのはこのことを指している。

都の区が特別区と称せられるに至ったのは、昭和二十二年五月地方自治法の施行以降のことである。地方自治法は、第二八一条第一項で、「都の区は、これを特別区という。」と規定し、特別区に公共事務・委任事務・行政事務を処理する権能を与え、原則として、地方自治法上市に関する規定を適用するとともに、他の法令中市に関する規定は、政令で特別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ものとした。かくて、東京都の二三区は、大阪市、名古屋市等における行政区と異なり、普通の市に準ずる独立性をもった基礎的の地方公共団体として取り扱われることになった。しかしながら、特別区は、地方自治法附則第二条の但し書によって、限られたばかりでなく、地方自治法附則第二条の但し書によって、都はなお、二三区の区域において市の事務を処理する権能が留保されるとともに、旧第二八二条により、条例で特別区について必要な規定を設けることができたため、東京都制時代に都が処理していた事務の少なからぬ部分が都に留保され、都と特別区の間で権限の紛きゆうを招くこととなった。特別区側は、原則として市に関する規定が適用される以上は、市と同様の完全自治権を与えるべきだと主

張し、都側は、都は条例で特別区について必要な規定を設けることができる以上、特別区は、市とは本質的に異なる」と主張した。これらの主張は、いずれも極端に失したものとすべきで改正前の地方自治法は、特別区を独立の法人格をもつ自治区として、市に準じて扱いつながら、他面、特別区の沿革等にかんがみ、それぞれの特別区が完全自治体というよりも、全体としての密接な関係をもつものであるという実体に即して、都が条例で必要な規定を設けることができる」としていたものと解すべきであろう。いずれにしても、都区の権限紛争の結果、事務の再配分・財政調整・組織運営に関する都区の制度の反省検討がなされ、昭和二十七年九月地方自治法の一部改正により、特別区の区長の公選制を廃止し、特別区の独立性を弱め、都の統制力を強めることにより、各特別区の分立の弊を是正し、特別区の存する区域が一体性をもつように都区行政の合理化が行なわれた。この改正により、特別区は市と同一の権能を有する基礎的地方公共団体としての従来の性格を失い、都の内部的構成団体として位置づけられ、特別区の存する区域においては都が基礎的地方公共団体として市の役割を果すこととなったのである。特別区が、現在、都道府県、市町村のような憲法にいう一般の普遍的な地方公共団体ではないといわれるのはこのゆえである。

調査会においては、特別区を行政区にした場合及び自治区にした場合のそれぞれの利害得失について慎重な検討が行なわれた。一般的にいえば、行政区にした場合、大都市行政の一体性は保てるが、都の組織機構が複雑ほう大となり、都政に対する住民の批判と監視が届かなくなる欠点がある。他方市町村と同様の性格を有する完全な

自治区にした場合には、区の創意と責任は生かされるが、大都市行政の一体性と特別区の存する区域の均衡ある発展を阻害し行政水準の格差を生ずるおそれがある。答申は、特別区は、旧東京市として一体的に発達してきたものであり、今日交通・通信・社会経済の発達等により、住民生活はますます特別区のあいだで錯さうして営まれ、その区民意識は、一般の市町村における住民意識とはかなり相違している等一般の市町村と同様の地方公共団体としての諸条件を具えていないものといわざるを得ない。しかし、そのことを理由に特別区を行政区として、特別区の存する区域を通じて統一的に処理する必要のある事務を直接都が処理するものとすることは、都行政を質量ともに複雑ほう大ならしめ、多くの弊害を生ずる。したがって、できるだけ多くの事務が、住民の身近なところで、住民の批判に基づき、実情に即して処理されるようにするため、特別区に現行どおり制限自治区としての地位を認めることが最も適當であるとしている。

(3) 特別区の区域

自治体が、一つの組織単位として、どの程度の人口、面積、財力を有するのが最も合理的能率的であるかはむずかしい問題である。一応行政の浸透を最も効率的ならしめ、住民意思が最も反映しやすく、かつ組織の機関内部における管理が客観的能率的に行える単位ということになるであろうが、実体に即して判断するときしかく容易なものではない。

現在二十三区の間には、人口・面積・財力等においていちじるしい不均衡が生じており、現行の区の区域は決して合理的、必然的

なものとはいえない。たとえば、人口においては、昭和三十五年の国勢調査によっても、最少の千代田区は一万七千人で、最大の大田区は七〇万六千人となっている。しかもこの格差は将来さらに甚だしくなることが予想されている。また面積においては、最少の千代田区と最大の世田谷区とでは一対六の割合になっており、財政力においては、昭和三十五年度決算による普通会計歳入額は、最少の千代田区の約一億円に対し、最大の大田区は約三七億円となっている。このような不均衡は、大都市行政の一体性、行政水準の均衡を保つために是正されるべきである。また区の境界も住民の日常生活の実情にそわないところが少なくないし、さらに、特別区の存する区域に隣接して市街地化しつつある三多摩地域で特別区の存する区域と社会的実体を同じくする区域については、特別区の区域の拡大を考慮することが合理的なところもあろう。

答申は、このような見地から、特別区の区域については、社会経済の変化に伴う地域社会の実情に即して、合理的基準を定め、統廃合、境界変更、隣接地域への拡大等を考慮する必要があるとしている。行政区域の変更は、種々の困難性を伴うものであるが、住民の利便と均衡ある区部の発展のため、積極的な合理化が望まれるところである。

(4) 区長の選任方法

特別区の議会が、都知事の同意を得て区長を選任する現行の間接選挙制は、昭和二十七年の地方自治法の一部改正によって設けられた制度であり、この公選制を廃止した改正は、違憲である旨の東京地方裁判所の野瀬判決が出たことは周知のとおりであるが、事件は

目下最高裁判所に非常上告中である。地方裁判所の判決は、憲法第九三条第二項に、「地方公共団体の長は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と規定していることを根拠として、現行の区長選任方法は違憲だとしているが、問題は、特別区が憲法にいう地方公共団体に該当するかどうかにかかっている。憲法にいう地方公共団体は、都道府県、市町村のような普遍的、一般的な普通地方公共団体をさし、特別区、財産区、地方公共団体の組合のような特殊な性格を有する特別地方公共団体は含まないとするのが通説である。もとより特別区が憲法上の地方公共団体であるか否かは、最終的には、最高裁判所の判断に委ねられることになるが、特別区は、沿革的にみても、また実体的にみても、都という大都市を構成する内部的な地方公共団体とみるべきで、市町村と同様に取り扱う社会的基礎を欠いているものと考えられ、特別区の区長を公選にするかどうかは、憲法上の問題というより、自治政策上の問題と考えるべきであろう。

調査会においては、このような憲法論議から離れて、全くの自治政策上の問題として、特別区の性格、特別区住民の自治意識の問題をも含めて、現行の区長選任方法の改善策について相当な時間をかけて慎重な検討が行なわれた。現行制度が弊害の多い制度で改められるべきであるという点で委員の意見は一致していたが、改善の方向としては、特別区の事務は、主として住民に身近な事務であり、住民の意思に基づいて処理することが効果をあげるゆえんであることを理由に公選制に改めることが適当であるとする考え方と、特別区の存する区域の大都市としての一体性にかんがみ、都と特別区と

の關係を一そう一体的ならしめるため、都知事に選任の主導権をもたせることが適當であるとする考え方が対立した。答申は、それぞれ一長一短があるので、都から特別区への事務移譲を円滑に行なうことを考慮して、さしあたり現行どおりとし、「長い問題」として今後の運営状況を見たりえて最終的な結論を出すことが適當であるということでも落ち着いた。

(5) 特別区の組織

特別区の組織については、答申中に二つの提案がなされている。一つは特別区の議会の議員定数を縮減することであり、他の一つは特別区又は特別区の執行機関の権限に属する事務に従事する一般職の職員は、都の職員としての身分を有するものとし、都及び特別区並びに特別区相互間において積極的に人事交流を図ることである。

現在、区議会議員の定数については、地方自治法第二八三条の規定により、同法第九一条の規定が適用され、一般の市町村における議会の議員の定数の例によることとなっており、実際の定数は、最少の千代田区の三六八人、最高の大田、世田谷区の五六八人となっている。調査会では、今回の答申の実施により、特別区の権能が大幅に拡大するのに反して、議会の議員定数を縮減することは筋がとおらないとして現状維持の少数意見もあったが、結局、特別区は、制限自治区であり、区の権限に属する事務が一般の市町村に比して制限されているので、現行制度を改め、一〇〇人というその制限を引き下げる等の方法により、定数を縮減し、議会の能率的運営を図ることが適當であるとの結論になった。

特別区の職員の身分については、現在、地方自治法施行令第二一

〇条の規定により、都知事は、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、都の吏員その他の職員を配置するものとされており、昭和三十六年一月現在において、約二万七千人の特別区の職員のうち、都職員で区に配属されているものが約一万八千人、区の固有職員が約九千人となっている。

特別区の自主性を強調する立場からみると、特別区に勤務する職員は、すべて特別区の固有職員であるべきだという見解も成り立ちうが、これまでの沿革、都区間の行政の一体性の確保、人事行政特に人事交流の円滑な運営をはかる見地から、特別職と単純労働者を除いた特別区的一般職の職員はすべて都の職員としての身分を有することが適當だと考えられたのであろう。

(6) 都と特別区及び特別区相互間の関係

都から特別区へ大幅に事務が移譲される結果特別区の処理する事務は増大することになるが、その事務処理にあたって、答申はできるだけ都の関与を避け、特別区が自主的に処理するものとしている。東京の直面している諸問題を解決するためには、都が身軽になる必要があるとともに、移譲された事務が、特別区の創意と責任において処理され、特別区の実情に即した行政が行なわれるべきであるからである。ただ、特別区の事務のうち、特別区に存する区域を通じ統一的处理を必要とするものについては、その円滑な処理を図るため、都区の協議会を設けることが提案されている。現在でも、地方自治法上、一般的に地方公共団体相互間の協力方式として、事務の一部を共同して管理及び執行するため、若しくは事務の管理及び執行について連絡調整を図るため、又は広域にわたる総合的な計

画を共同して作成するため任意に協議会を設けることが認められているが、答申の実施に伴い、都と特別区並びに特別区相互間の協力を調整の必要性がますます大きくなるので、答申は、都区の代表者を構成員とした都区協議会により密接な連絡調整が行なわれることを期待したものである。

(7) 都と市町村の關係

東京においては、すでに区部と三多摩地方とを包含した区域が住民の生活圏となっており、区部のベッド・タウンとしての三多摩地方では、住民生活の基盤となる公共施設、特に上下水道その他の施設の急速な整備が急がれている。しかもこれらの施設の整備は、三多摩の市町村の規模では、区域的、技術的、財政的諸制約等から困難で、むしろ区部と共同して広域的に処理することが合理的かつ能率的であるものも少なくない。そこで、答申は、水道の原水の供給とか下水道終末処理事業の経営等広域的に処理することが適当な事務は、市町村に代って都が処理するのが適当であるとしている。

(8) 都及び特別区の財政

財政問題について、答申は三つのことにふれている。まず、都の予算は、三十七年度において特別会計を含めると四千億円を超える巨額にのぼっているが、これを重点的、効率的に使用することによって、都自らの力で首都の公共施設の整備に努力すべきことを指摘し、次に、都には首都としてまた大都市として高度の財政需要があるにもかかわらず、地方交付税上の不交付団体であるという理由から、地方道路譲与税の削減、義務教育職員給与国庫負担の制限措置を受けたりして一般の地方公共団体より不利な取扱いを受けている。

が、国は、このような措置を取止めるとともに、積極的に公共施設の整備のために地方債の枠を拡大する等の方法によって、ほう大な都の財政需要に対応する財政上の特別の配慮をなすべきだとし、最後に、都と特別区との財政調整の問題をとりあげ、都から特別区への事務移譲に伴い、特別区の処理する事務は、大幅に増大することになるが、これに見合う財源を特別区に与える必要があるが、特別区のみには税源の偏在がある反面、特別区の存する区域においては統一ある事務の処理を確保する必要があることにかんがみ、都に対して納付金を納付する特別区が生じないようにする方向で、市町村税の税目のうち適当な税目を特別区税とするともに、地方交付税の方式に準じて特別区に財源を交付するものとしている。

特別区間の財政力の不均衡については、すでに述べたところであるが、特別区の自主性を高める方向で、しかも各区間の財政力を調整し、総じて効率的な経費の使用が行なわれるよう都区の財政問題については、特に合理的調整方式が望まれるところである。

(9) 行政連絡協議会の設置

最近、水問題、交通問題、住宅問題、都市公害問題等にみられるように、都の区域を超えて広域的に処理しなければならない事務事業や、国の出先機関、政府関係機関、その他の関係団体等の行政主体及び事業主体と緊密な連絡を要する事務事業が増加する傾向にある。したがって答申は、都の区域内及び都と密接な関連を有する地域内における各行政主体及び事業主体間の連絡調整を図るため、地域内の関係地方行政機関の長、関係都県知事、関係政府関係機関、公団等の長並びに特別区の長及び市町村長の代表者をもって連絡協

議會を組織することを提案している。

(二) 首都行政及び首都整備に対する国の配慮

答申は、現在東京の直面している水、交通等の分野における行詰りを打開するためには、都及び特別区制度の合理化とあわせて、国においても積極的に行財政上特別の措置を講ずる必要があるとしている。首都行政に対する国の責任のとり方については、調査会において種々検討されたが、首都を政府の直轄地にするとか、首都に関する都の権限を国に引き上げるような方法は採るべきでなく、あくまでも地方自治を尊重する方向において解決を図るべきであるとの結論になった。ただ、さしあたり政府の段階において、緊急を要する首都の公共施設の整備を強力に推進するため、各省庁に分散している首都に関する行財政上の権限を一の機関にまとめ、政府の施策を統一的かつ迅速に決定することができるように臨時に国の行政組織の特例を考慮すべきであるということになり、その特例に関する提案の内容としては(ア)政府の直轄し又は助成する首都の公共施設及びこれに直接関連を有する公共施設の整備に関する総合的な首都整備計画を作成すること。(イ)首都整備計画に定められた事業の実施に要する国の予算を一括計上一括執行すること。(ウ)首都整備事業の実施について政府、地方公共団体、政府関係機関、公団等各種事業主体間の事業の実施を調整すること。(エ)首都整備事業に関し緊急を要する特定の事務に係る各省大臣の許認可、監督等の権限を一元的に行使すること。等が掲げられるとともに、首都整備計画の実施に必要な財源措置を充分に配慮し、また首都整備計画について都市計画法上の特例が考慮されるべきであるとされている。ただ目下、臨時行

政調査会において国の行政組織について根本的な検討が行なわれている折でもあるから、答申は、行政組織の特例についての基本的事項を指摘するにとどめ、具体案の提示は避けて、新たな行政機関を設けるか、既存の行政機関に行なわせるか、首都圏整備委員会をどうするか等の具体策については、国家行政組織の一環として政府において検討するものとしている。この答申を受けて、臨時行政調査会では、特に、首都制度特別部会を設け、これらについての結論を得べく、検討が急がれていると聞いている。

(三) 東京への人口及び産業の過度集中を抑制するための措置

ここ数年、東京都における年間人口の増加数は約三〇万人と考えられ、そのうち約二〇万人が社会増とされている。政治・経済・文化等の中心地として東京のもつ優位性と都市文化の魅力が人口の集中要因となっているのであろうが、特に政治と経済との結びつきが強いのが国においては、東京へ出なければ問題は解決しないというような政治・経済・行政制度等における中央集権的傾向を改めて、各分野における地方分権を徹底することなくしては、東京への人口及び産業の過度集中は結局止るところがないであろう。しかも、この抑制措置がとられなくては、都及び特別区制度の合理化、首都行政及び首都整備に対する国の特別の措置を講じても、その効果には自ら限界がある。答申は、このような見地に立って、首都制度の改革と併行して、人口及び産業の過度集中を抑制するため、全国的視野と全国的規模において、新産業都市の建設、低開発地域の開発、大都市の再開発、首都の区域からの工場、事業所、大学等の分散と

これを受け入れる都市の建設を促進すべきであるとしている。

四、都制調査会の答申及び特別区議会の主張

(一) 都制調査会の「首都制度に関する答申」

本年九月八日、都知事の附属機関である都制調査会は、六年有余にわたるその検討を終えて、都知事あて、「首都制度に関する答申」を提出した。この都制調査会の答申を、地方制度調査会の答申と比較してみると、都が府県の事務の外市の事務をも併せ行なっていることが都政の行詰りの大きな原因となっているとの認識、この認識に立脚して特別区へ大幅に事務を移譲すべきであるとする点、特別区の性格を現行どおり制限自治区とする点、その他特別区の区域、都と特別区相互間の協力、広域行政の処理方法等の点で、その大筋は殆んど一致している。

しかし、その立場の相違によるものであろうが次の諸点において両答申の相違がみられる。すなわち、(ア)地方制度調査会の答申(以下「前者」という。)が、首都の公共施設の整備その他都政の行詰りを打開する必要の緊急性にかんがみ、当面執るべき措置に関するものであるのに対し、都制調査会の答申(以下「後者」という。)は、都の基本的あり方の根本的解決を図る最終的答申となっていること。(イ)前者は、東京の問題は単に激化された大都市問題として形づけられない首都の特殊性をもっているとの考え方が強いのに対して、後者は、東京の問題は、大都市行政に特有の問題だとの認識に立っていること。(ウ)特別区の区長の選任について、前者がさしあたり現行どおりとしているのに対して、後者は公選制に改めるべきだ

としていること。(エ)前者においては特別区の自主性が強調されているのに対し、後者においては、大都市行政の一体性が強調され、二三特別区の行政の統一性と均衡性の確保が重要視され、特別区は勿論市町村をも含めて、都の下部機構として都の統制下にあるべきだと説明し、都知事に、区長の事務執行につき取消権、停止権、代執行権、解職請求権等を認めるべきだとしていること。(オ)前者は、首都の公共施設の整備に関する国家行政組織の一元化を提案しているが、後者は、国の権限の都又は都知事への移譲又は委任及び首都圏整備委員会の組織権限の拡充強化とともに都の意向を委員会に充分反映する仕組みにすることを提案していること。等である。

(二) 特別区議会の首都行政の基礎機構に関する構想

国の地方制度調査の答申及び都の都制調査会の答申に関連して、特別区側の意見、特に特別区議会の首都行政に関する意見を見逃すことはできない。三十六年三月、特別区議会区制調査特別委員長会が発表した「首都行政制度の構想」は、地方制度調査会における首都制度の検討においても審議の対象となつたところであり、今後地方制度調査会の答申が具体化される段階で、都制調査会の答申とともに有力な参考となることであらう。「首都行政制度の構想」に集約された特別区議会の意見の概要は次のとおりである。すなわち、特別区を昭和二十七年の地方自治法改正前の広い自治権をもつものに戻す方針のもとに、(ア)特別区を特別市と改め、地方自治法第二条第四項の規定による基礎的の地方公共団体とすること。(イ)議決機関については、議会の議員定数、組織及び運営はすべて市の議会と同様とすること。(ウ)執行機関については、首長は、住民が直接選挙する

ものとし、補助機関は、市と同様とし、吏員その他の職員は特別市の職員とし、都と特別市及び特別市相互間の交流を円滑ならしむる措置を講ずること。(c)住民の日常生活に密接する事務は、あげて特別市又はその長の事務とすること。ただし、広域にわたり統一的に処理し又は高度の専門的知識を必要とするもの等、都又は、都知事が行なう方が適切と認められるものはこの限りでないこと。(d)財政については、市町村税相当の税は、原則として特別市税とし、ただ都及び都知事が行なうのが適切な市の事務の財源にあてられたり、市町村税のうち適当な税を都税とするが、各特別市の財政収入が、財政需要に比し不均衡の場合は、相互調整の方策を講ずるものとする。 (e) 都と特別市の代表者をもって組織する協議機関を設け、都及び特別市の事務並びに財政の運営に関し相互の調整を図ること。等が主張されている。

五、むすび

地方制度調査会の答申のうち、都及び特別区制度の合理化に関する部分は、地方自治法その他の関係法律の一部改正の形で、きたる通常国会に提案されることが予定されており、首都行政及び首都整備に対する国の配慮に関する部分は、臨時行政調査会における具体的な結論をまつたうえで所要の措置が執られるであろう。又、人口及び産業の過度集中を抑制するための措置は、国土総合開発法、新産業都市建設促進法、低開発地域の開発関係法等の強化拡充という形で実現化されることが期待されている。

今回の答申は、当面の改革案であり、遷都の可否を含めて、首都

制度の根本的改革を期待した向きにとつては、物足りない答申ということになるであろうが、調査会においては、まず首都の構造改革のために諸施策を講ずることが先決であり、これら諸施策を講じてみてもどうにもならなくなったときに遷都を考えても遅くはないとの考え方に立って審議が行なわれた。しかも、当面の改革とはいっても都から特別区への事務移譲という大きな方向は、将来また変るといふ性格のものではない。調査会の審議の過程において、この基本方針たる都から特別区への事務移譲についても、また臨時措置としての国の行財政組織の特例についても、関係各省から強い反対意見が寄せられたが、調査会は、このような各省の意見は、首都制度の現状維持を是とするものであるが、かかる考え方をこそ改めない限り、東京に堆積した累年の垢を払拭して、東京をわが国の首都たるにふさわしい住みよい都市にすることはできないとして、当面の改革案を答申したものである。

各省の意見等に徴するとき、改革案の実施までには少なからぬ難航も予想される。しかし、事態は解決策についての遷延を許さない段階にきている。政府の決断、都民の支持と関係当局、関係職員の良識ある協力によって、答申がすみやかに実施されることが望まれる。特に今回大幅な事務の移譲を受ける。特別区側においては、沿革的に、自治体としての訓練において他の市町村に比べてその訓練が乏しいことは否定することのできない事実である。ここに、区議会をはじめとして特別区の関係者が、その権限の拡大に比例して責任も重大となることを充分に自覚されて、首都制度改正の円滑な実施と、今後における区政の発展に努力されることを願ひかつ期待してむすびとしたい。