

現行首都制度とその運営についての

若干の感想

鈴木俊一

○

東京都政が、先年来、漸く、内外朝野の視聽を集めてきた。従来、灯台下暗しのたとえの如く、中央政府のお膝元にありながら、全く問題の外に置かれたのを思い起すと全く隔世の観がある。近頃は、中央新聞紙の第一面にも、東京都政に関する記事が登載されることが少くない。小生が、東京都に在職するようになった三十四年頃といえは、都政記事は、専らいわゆる庁内紙の専管ともいふべく、各社の社会部長の会合の際にも、たまには、都政記事を第一面トップで扱つてくれませんかと冗談をいつたものだ。それはともかく、中央紙のトップ記事になるようになったのは、まことに結構であるが、その取材の内容が、いわゆる問題記事が通例で、東京都は、全く手のつけられない、重症患者であるか、あるいは、準禁治産者であるかのごとく扱われる場合がほとんど大半で、東京都政を、健康児として、あるいは、模範的な地方自治体として、取りあげる記事は、まことに寥々たるものである。これは新聞の性格にも由来するのであろうが実は、東京都という自治団体は、制度的にも、また運営上にも幾多の困難な病根ともいふべき問題を包蔵しており、そのゆえに、新聞紙上においても、勢いその病根から派生する問題が多く取り上げられるのではないかと思う。これらの制度的または、運営上の根本につながる幾つかの問題を述べて、関係者の一考を煩わし

たいと思う。

○

まず第一に、「東京都」という東京府市を合体してつくつた制度それ自身の問題にふれないわけにはいかない。昭和十八年の東京都制の制定にも、その後の地方自治法の制定改廃にも終始関係をしてきた小生として、東京都政運営の衝に当つて、つくづく思うことは、まことに都政は、マンモスであり複雑であるということだ。東京都制制定当時は、制度的に、府市合体の性格、すなわち、当時の三十五区今日の二十三区内では、都が市であり、三多摩地区では、都が府県であるというぬえ的性格であり、今日もその点同型の制度であるから複雑な点は当初と変りがない。この点から由来する都政運営の困難さは、はじめから予期されていたし、また困難ではあつても克服できると考えられてもいた。三多摩を切り離して、理論的にすつきりした都制を制定するよりも、これを包含した都制の方が却つて、實際的であり、実現上も容易であると考えられたからである。しかし、東京都制のもつ今一つのマンモス性については、昭和十八年の当時は、まず、今日の一千万人の自治体というような巨大な自治体を想像することは、到底できなかったのである。否、むしろ、当時は、大東亜戦争遂行の真最中であり、地方自治体の予算は、兵事、防空、配給等の戦争遂行上不可欠の最少限度の経費を計上するに止まり、学校の新設改築、土木関係経費のごときは、殆んど起債のみとめられず、東京府市の予算を合せても、まことに微々たるもので、このように行政的にも財政的にも異常に圧縮された東京府市は、日本一の大自治体とはいへ、二者合体しても、十分合理的かつ能率的に運営できると信ぜられたのである。しかるに今日人口は、一千万人をこえ、上下水道、道路、学校等の公共施設は、造れども造れども需要に追いつかず、公共施設の不足からする自治体行財政の経常的半身不随に襲われているのである。人口に対比して過少な公共施設のもたらす弊害と欠陥が大都市問題の全部といつてもよく、しかも、そのマンモス性たるや、大阪、

名古屋の比ではない。程度の差から、東京のマンモス性は、質的の差にまでなつていくというべく、大都市問題すなわち公共施設の需要に対する超過少性を解決しない限り、東京都政は、永遠に、問題児であり、重症心身障害児である。一片の自治診断や、東京に都政なしとの恫喝や、口先だけの支援では、何一つ東京の問題は解決できないのである。政府は、東京都の制度それ自身が、東京都制々定当時夢想だにできなかった巨大都市東京をいかにして料理するかという根本から出発して、行政組織的にも、財政的にも、また更にさかのぼつて、人口、産業政策的にも、地域開発政策的にも出直してかかるだけの覚悟と意気込みをもつてことにあたらなければならない。

○
世に三割自治とか、二割自治という言葉がある。自治体の自由にできる自主財源が二割か三割であとは、あげて国のかかつかかつた交付税か補助金か起債にたよる姿を風刺したものであることはいうまでもない。その意味からいえば、東京は、六割の自主財源をもっているから六割自治であるともいえる。しかし、年々許される東京の起債は、予算規模の数パーセントに過ぎず、年々の償還費も税収の三パーセント程度である。東京都の公共施設の超過少性を解決することは、現下の都政の全部であるといつてよいであらう。そのための都政は、まさに公共施設の充足築造のための都市戦争である。交通戦争ということばがあるが、小生は、都政は道路その他の交通行政のみに問題があるのでないし、交通以上に重要な水道その他の公共施設充足戦争というものが存在すると思うのである。要するに、これは都市戦争といふべきものだ。まず時間的に即戦即決を要すること戦争の要諦と同断である。これを遂行する組織は、平時組織をもつてしては、到底変幻きわまりない戦争の急需に應ずることはできない。戦時行政組織が当然に許さるべきであるし、地方自治法の枠でしぼることが、簡素能率的であるというような平常時的論議は通用しない。また、資金面においても、税収や徴々たる起債のみをもつてしたのでは、到底戦争における野戦的な急需を充たすこと

はできない。臨時軍事的な資金のつき込み方が必要である。戦時公債位の考え方で、起債の思い切った活用が必要であると思う。東京は、かつては、日本一の実質的な自治性豊かな自治体で六割自治ないし完全自治をほこつていたのであるし、中央政府も容喙する必要がなく、また、それがない方が、自治の自治たる所以を發揮できたわけだ。しかし、今日は、まず、人口、産業政策、地域開発政策のような都市構造に関連する面において、政府の政策なくしては、何一つ解決できず、水や、道路や、住宅のごとき問題についても、政府の政策によらずしては、自主的解決は困難になつている。更に、地方自治法による行政組織法上の枠、起債の制限についても、都の自主的責任をもつて、処理し得る限界内の公共施設充足のための諸事業遂行のためにも、更に弾力性自主性を与えてもらわなければ何一つ思いきつてやれないのである。いづれにしろ、一般の大都市や府県なみの枠と視野、府県又は市町村という二重構造の自治体なみの感覚と手法をもつてしては、東京の問題は料理できない。又、そのような一般自治体の行財政理論と手法は、そのまま、東京には通用しない。

○

東京都が巨大なることを前提として、この現実の上に立つて、その内蔵する公共施設過少問題を解決することは、いいかえれば、大量の公共施設築造のための一大都市戦争を遂行することであり、そのような角度から、行政組織も財政も、基礎的な人口、産業、地域開発の諸政策も考えていかなければならないことを申しのべてきた。しかし、少しでも、都市戦争の遂行負担を軽くすることが望ましい。同じ大都市問題になやむとはいへ、東京とは質的にも差があるといつてもよいと思われる大阪においては、大都市問題解決のために、大阪府と大阪府が仕事を分担してやつている。巨大な都市戦争の任務はこれを一手にひきうけるよりは、二つの自治体で仲良く分担し合つてやる方が能率である。そこで、東京のことを考えると、東京府、東京市で仲よく分担するということも考えられなくはないが、

今の地方制度の仕組のままでは、それも後向きの考案であり、小生は、あくまで都と特別区とで、大阪府と大阪市が仕事を分担し合っているごとく、相協力して思い切つた事務再配分の下に戦争遂行に邁進すべきであろうと思う。都はあくまでも都でなければやれない広域的行政、広域的公共施設充足築造の事業をひきうけ、社会福祉その他一般市町村のやつている仕事は、思い切つて特別区に委譲すべきであろう。それには、いろいろの抵抗と困難があるが、何回も何回も繰り返して繰り返して、実施して、行くべきところまで行くべきであろう。

○

東京は、今や世界的な国際都市である。しかしながら、それは、各国の首都と文化交流をやり、使節の交換をするということだけであつてはならない。東京の行財政の制度や運営がいかに、合理的にかつ能率的に行われているか、また世界各国の都市の制度及び運営にいかにも模範的事例として誇るに足る行き方をしているかということに常時誇示できるようにすべきであり、このことは理事者も議会側も常に、念頭から離さないでことに当らなければならぬ。東京は自治体の機関車であるということを用いる人がいる。なるほど、東京の動きは、善きにつけ、悪しきにつけ、日本の自治体全部に影響し、よい方にも悪るい方にもひつばつて行く。東京の昨今の姿も恐らく、左様であろうと思うし、小生等も、胸のしまる思いがする。それだけに、東京のやることは、特別区のされることも含めてI・U・L・Aのような国際的な自治体連合の会議においても常に模範的事例となつて取り上げられ、論議されるようになってもらいたいのだ。日本はもとより世界の地方自治界に対して、ロンドンやニューヨークに劣らぬ指導性、指標性をもつて貰いたいと思う。それには、理事者は首脳部はもとより、十八万全職員もその自覚と教養をふかめ、素質の向上を期さなければならぬし、議会側も、同様、理想的な議会の運営と、理事者側との間における合理的な役割の分担と相互協力が必要だと思ふ。最近の都区政の運営について、われわれは、大いに反省すべきところがあるように思

う。研修の強化、人事の交流、国内留学、国外視察などいろいろな方策を活用して、眼をひろく持ち、井戸の中での一人相撲にならぬよう、職員自らも、理事者も、議員も、この際、考え直すべきではないか。（東京都副知事）