

特別区議会議員講演会（平成24年度第1回）

「都区制度と特別区のあり方」

講演録

講師：東京大学名誉教授
大森 彌

日時 平成24年5月30日(水)
場所 東京区政会館20階会議室

公益財団法人 特別区協議会

目 次

	頁
講 演 録	
・はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・	1
・地方公共団体の種類と特別区・・・・・・・・	1
・大阪の動きと大都市制度の検討・・・・・・・・	2
・エピソードに見る都区制度の特徴・・・・・・・・	4
・「大阪都」構想と市町村の合併再編・・・・・・・・	8
・都区制度の根幹—都区財政調整制度・・・・・・・・	10
・府県広域連合・道州制と都区制度のゆくえ・・・・・・・・	15
・おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・	20
質疑応答等・・・・・・・・・・・・・・・・	21

〔 この講演録は、平成24年5月30日に行われた講演の内容を集録したものです。 〕

はじめに

今日は。大勢の議員さんたちがこうやって集まって勉強するというのは大きな変化です。別に皮肉を言っているわけではありませんで、もうかれこれ特別区とは 40 年近くお付き合いさせていただいている中で、私の駆け出しのころは、議員さんはほとんど勉強なんかする人たちではありませんでした。それが劇的に変わったんです。本当に変わったと思います。日本の地方自治は議会がよくなる限りよくなりません。そういう意味で言えば、喜ばしい変化を遂げていると思っています。

そんなに全国を回っているわけではありませんけれども、このところ、議会が単独で私をお呼びになります。私だけではありませんけれども、前はそういうことはなかったんです。議会そのものが自己改革をやりたい、そうしないと住民の厳しい目にはとてもこたえられないと考え始めています。今日も、そういう議員さん方の集まりだとお伺いしています。

今日のテーマは、皆さんがご活躍の東京の特別区にかかわるお話です。しかし、今日お集まりになった方々は、「大阪都」について大森はどう考えているかということを知りたいと、そう思っておいでになっている方もおいでだと思います。皆さんは、特別区制度を担っておいでになりますから、現在の都区制度をどういうふうにお考えになるかが重要です。私自身は都区制度を廃止したい、生きている間に東京都制を廃止し、特別区の自治をもう一段充実させたいと思っています。そういう思いで、40 年近くお手伝いをしてまいりました。その点で言うと、これからお話し申し上げますけれども、仮に「大阪都」が実現すると、都区制度は、これ以上動かなくなる可能性が強まる。「大阪都」構想とそのゆくえがとても気になる理由です。

地方公共団体の種類と特別区

都区制度というのは、日本の地方自治で唯一例外的な仕組みなんです。理論上は、都道府県の「都」というのは、東京以外でもつくれないことはないんです。なぜつくれないことはないかというと、日本国憲法では「地方公共団体」としか言っていないからです。憲法は、「地方公共団体」という言い方、それ1つしか言っていないんです。

地方公共団体には幾つかの種類があります。一番基本的な区別は、「普通地方公共団体」と「特別地方公共団体」です。皆さん方が議員に立候補して当選されたときに、特別区は普通地方公共団体ではなくて、特別地方公共団体であるということをご存知の上で議員さんになっておられますか。あまり関係ないと思っておられますか。

もう一つの区別は、都道府県というところは市町村を包括して成り立っているから、これは広域

の地方公共団体と呼んでいる。したがって、都道府県の中に包み込まれている基礎的な単位になっている市町村は、基礎的な地方公共団体というわけです。大きな区別はこの2種類です。

細かくいえば、市に関する特例というのがありまして、指定都市から始まって中核市、特例市があり、そして一般市がある、そういう区別も行われています。大きく分けると今お話ししたように「広域」と「基礎」及び「普通」と「特別」ということになります。

憲法は地方公共団体というように一つしか言っていませんから、この区別はどこで設けているかというと、地方自治法で設けているんです。したがって、地方自治法上は、現在の都道府県を廃止して、違うタイプの自治体をつくるのが可能です。市町村も全部なくしてしまって、違うタイプの自治体をつくることも可能になっています。それは憲法上、地方公共団体としか言っていないくて、どういう種別をするかは地方自治法にゆだねてしまっているからです。

市町村をすべて廃止して、市町村にかわる基礎自治体を置かないで済むかどうかは、憲法上、問題でしょう。たぶん違憲になると思いますけれども、都道府県というのは中間団体ですから、これを廃止して全然違うタイプのものをつくっても構わない。今、都道府県というのは、歴史的ないわれがあって、こういう名称がついていますけれども、都道府県というのは「広域」ですが、地方公共団体としては市町村と同じなんです。ただ、都道府県のほうが区域が広くて市町村を包括しているということです。性質上は同じもので、上下関係はないということになっています。

大阪の動きと大都市制度の検討

なぜ、こんな当たり前のことを話したかということ、ご案内のとおり、第30次の地方制度調査会が大都市制度の検討に入っているからです。大都市制度だけをやるわけではなくて、その前段として議会改革の地方自治法改正案の検討も行われました。幾つかの検討事項のうち今は、大都市制度を検討中なのです。

大都市制度に取り組みざるを得なくなった背景の一つは大阪の動きです。橋下徹さんが率いる地域政党「大阪維新の会」です。橋下さんは、大阪府を廃止して、大阪府の全域に大阪都を敷き、そのうち政令市としての大阪市を廃止し、大阪市の区域の中に幾つかの特別区をつくりたいという構想を打ち出しました。

府と大都市との関係について新しい仕組みをつくりたいとおっしゃった。そのときにどういうわけか大阪の誇りを捨てて、都区制度をモデルにした。「誇りを捨てて」というのは私が勝手に言っているだけですが、大阪人というのは誇りが高いはずでしょう。あの人たちは東京の軍門に下るなんてゆめゆめ思っていなかったはずでしょう。そう私は思っていました。

ところが、「大阪都」構想だけは、私から言わせるとほとんど模倣なんです。この都区制度を大阪にもっていきたいと言っているんです。だから表面的には都区制度がほめられているんですね。自分たちも大阪でこれをやりたいとおっしゃっているわけですから、都区制度はいい制度だと。少し控えめに言ってもモデルにしているんです。モデルのモデルたるゆえんは、これからお話しいたします。私は、「大阪都」は実現も成功もしないと思いますが、東京をモデルにした構想を打ち出しましたから、無視できません。

その背景は、ご案内のとおり、「大阪維新の会」が仕組んだダブル選挙でした。大阪府知事と、政令市の大阪市の市長さんが、ある時期から非常に関係が悪くなった。府と市が顔を合わせることを、皮肉って、「フシアワセ」というんですけれども、ダブル選挙で勝ちましたから、今は府市統合本部を置いて、円満に話し合っていますから、もはや「フシアワセ」じゃないんです。だから政治的に言えば、がらがらポンの制度改革、「大阪都構想」なんかやる必要はなくなっているはずで

す。

しかし、大阪都を実現するといって選挙を戦い勝ってしまったために、それに乗り出さなければならぬ。ダブル選挙で「大阪維新の会」が勝ってしまい、代表が大阪市長で、大阪府知事がその幹事長ですから、仲はいいわけです。大阪府と大阪市の関係についてはさまざまな調整をやって、ここは府のほうでやりましょう、こちらは大阪市のほうでやってください、そのときに周辺も面倒を見てくださると、相談してやればいいんです。でも、選挙の公約で「大阪都構想」を打ち出して、選挙で勝ってしまったから、嫌でもやらざるを得ないんです。これは政治的なジレンマかもしれない。

こういう新しい制度をつくるということは、大阪に限らず、地方自治制度をいじることになりま

すから、地方自治法の改正が必要になる。したがって、必ず地方制度調査会はものを言うはずである。例えば、新しい大阪都と、新しくつくられる「特別自治区」でしょうか、それはどういう事務配分になるのか、税と財政の仕組みはどう変わるのかについて、大阪が、勝手にできません。したがって、なんらかの形で国が関与する仕組みをつくらざるを得ない。できるだけ関与するなどおっしゃっていますけれども、ほとんどを大阪にゆだねるなんていうことはあり得ません。

そうすると、国のほうが嫌がらせをして、自分たちはやりたいと言っているけれども思うようにはならない、「大阪都」構想はだめになる、それはすべて国の責任だと言え、自分たちの責任じゃないから、やらなくて済むんです。「大阪都」構想の実現はやらないで済むなら、やらないでおきたいほどに、難題で、実現が難しい。そう考えれば、「大阪都」構想は無理なら、思い切って道州に向かえばいいとなる。道州に向かうのも簡単ではありません。中央で政治権力を握らなければ

ならない。中央に進出しよう。「大阪よ、さようなら」となる。そういう可能性があるのではないかと密かに私は推測しています。

「大阪都」構想なんて簡単には実現できないんです。しかも具体的に実現しようとするれば、都区制度のあり方がどんどんわかるということですから、そのときに、こんなものは分権時代の新しい自治の仕組みではないということがあからさまになる。それ以上に、新しい区域を設定し、自治体をつくるなんていう作業は難事です。しかも、これからお話ししますが、現在の東京都のように、大阪都は「特別自治区」の重要な税金を奪っていくのですから、大阪都の財政統制の下に入るんです。そのことが明白になった途端に、今度は大阪都と特別自治区、つまり都区の関係は必ず「フシアワセ」になります。「フシアワセ」の解決のための制度改革が新たな「フシアワセ」を生み出すのです。

エピソードに見る都区制度の特徴

東京の都区制度は一応落ち着いているように見えますけれども、双方はそんなに幸せではないんです。でも変えるとなると、いろいろごたつきますし、軋轢も起こる。国は、もともといじりたくない。東京都はうまみがあるから現行の制度を維持したい。特別区の間も税収に大きな偏在があるから、このまま維持したい。特別区側では自治権拡充の区民運動が起こらなくなった。

でも、それは、どこかに仕掛けがあって動かないわけです。今、東京都知事が強いように見えるから、物が言いにくいだけでしょ。次は、知事が交代するかもしれませんから、知事がかわればいろいろ雰囲気も変わってきます。しかし、それまでに、もし「大阪都構想」が実現すると、どんな知事さんになっても、都区制度は改革しにくくなるのではないかと思います。

ですから、私が密かに勘繰っているように、「大阪都」構想は潰れてもらいたいんです。そうすれば、やっぱり都区制度は改革しなければあかんぞとなる可能性が出てくる。私は死ぬまでにそのことを実感したい。それまでに死んでしまうかもしれませんが。

話を戻します。都区制度が今どうなっているかについて、わかりやすくするために、少し皮肉まじりで怒られるかもしれない幾つかの事例でお話しいたします。

もともと東京のこの地には東京府があって、東京市があったんです。ちゃんと府市があったんです。昭和 18 年の戦時体制で、帝都防衛論を背景に集権的な仕組みをつくろうということになりました。当時の東京市と東京府を合体させたんです。歴史としては、当時の東京府が東京市を吸収合併して東京都をつくったということになっていますけれども、実態面で言うと、東京市が東京府を乗っ取った面もあるのです。東京市は廃止され死んでいるんです。東京市はありません。しかし、

実態としては東京府の中に入り込んでいって乗っ取ったともいえるのです。

① 「都民の日」がなぜ10月1日なのか

その証拠と言えるようなものが幾つかありますので、お話しします。皆さん方は議員さんですけども、「東京都民の日」がどうして10月1日なのかご存知でしょうか。「都民の日」というのは、東京都全域で暮らしている人たちが、自治体としての、いわば建国日をお祝いする日ですね。でも、調べてみるとすぐわかりますけれども、東京都は昭和18年7月1日にできているんです。ですから、記念日は7月1日でなければおかしいんです。10月1日になるはずがないんです。東京都の前は東京府でしたが、東京府が正式開庁したのは、明治元年8月17日でした。都民の日は8月17日でもないんです。

かつて東京市ができたとき、国は東京市を普通の市以上にコントロールしたんです。市制特例により東京市長を置かず、東京府知事がその職務を執行していた。東京のような大都市の秩序を維持するためには、国が直接統制すべきだということで、一般的な市以上の官治となっていたのです。それで当時の東京市の皆さん方が頑張って、普通の市並みの扱いにしろと運動を行って、それで市制特例が廃止され、東京市に一般市制が施行されたのが1898年の10月1日なんです。「都民の日」というのは、東京市が一般の市の扱いになった記念日なんです。これを東京都が、こともあろうか、特別区の区長公選を廃止した1952年の9月27日に制定したんです。なぜ「都民の日」が10月1日なのか。本当に、特別区の議員さんたちは10月1日をお祝いしますか。この日は、お祝いする日ではなく、特別区の自治をみんなで考える日に変えたいですね。でも、皆さん方は、そんなことは大した問題ではないとお考えでしょうか。

② どうして都庁の組織は局制になっているのか

分権改革によって、都道府県の行政組織というのは、どう編成してもいいんですけども、長い間、法律上は、都以外の道府県の行政組織は部制だったのです。現在の大阪府も基幹的な単位は部です。したがって、一般職の役人のトップは部長です。行政委員会のようなところは事務局を置いています。例えば議会事務局には事務局長がいますけれども、普通の行政の単位は部制ですから、部長がトップなんです。

しかし、この例外として、東京都には局長がいる。なぜかという、局制であった東京市が東京府に入り込んで局長職を持ち込んだからです。今でも、そうなっています。普通だったら部長止まりなんですけど、東京都には局長職がある。東京だけ局があるのはどうしてか。死した東京市が都の内部組織を動かしているんです。

③ なぜ都知事がオリンピックを誘致するのか

だれでも、日本の首都は東京だと言います。でも、首都ってどこですか。決まっていないます。一番広く取ると東京都全域でしょうか。でも、みんなそんなふうには思っていないです。多摩地域の人たちの中には、今でも「東京に行く」と言う人がいます。東京都の区域の中には町村がありますし、市もありますが、その人たちは首都機能を果たしていると思っているのでしょうか。

東京以外の道府県には中心になるような市があるんです。普通は県都と言っていますが、東京都には「都都」というか県都がないんです。千代田区が県都ですか。都の都ですか。特別区は県都になれないんです。ということは誰かが肩代わりをしているんです。東京市長だと思っている人が肩代わりをしているんです。東京市長はいません。23 区が存する区域は一つのまとまりとして扱われていますけれども、そこに自治体としての市はありませんから、市長はいません。でも、たぶん東京都知事は自分が市長だと思っています。そうでなければ東京都知事がオリンピックを誘致しますか。変でしょう。オリンピックの日本開催に反対しているわけではありませんが、なぜ、東京都知事がオリンピックを誘致するといえるのでしょうか。

この前、オリンピック誘致に失敗したときには、東京都と福岡市が争いました。向こうは福岡市です。どうしてこちらは東京都なのか。フェアじゃないんじゃないか。それは、東京都は東京市だと思っているからです。たぶん日本の首都というと 23 区全体のことであると。しかし、そんなものがオリンピックを誘致する主体になれるはずがないじゃないですか。オリンピック憲章には、オリンピックは都市で開催すると書いてあるんです。オリンピックを開くためには、主催地としてオリンピック全体の管理運営に参加し責任を持つような主体がなければできないんです。普通は都市自治体なんです。東京だけ広域自治体の東京都がやっている。このことを誰も不思議だと言わないんです。

法律上は、平成 10 年の制度改革、地方自治法の改正によって、特別区は基礎的な地方公共団体であると規定されています。でも、ほかと比べると特別区は違った扱いを受けている。それは東京都との関係で違っているわけです。特別区は特別地方公共団体なのです。私はいつの日か、基礎自治体たる特別区がオリンピック誘致の主体になるべきだと思います。

現在は、例えば区長さんは全国市長会のフルメンバーです。特別区の議員さんたちは全国市議会議長会へ代表を送っています。そういう意味で言えば、現在はいろいろな改革の成果として、大体、普通の市と同じような扱いを受けていますけれども、まだ依然として特別区は、一人前の扱いを受けてはいないのです。東京都知事は、東京でオリンピックを開催するなら特別区が主体になって誘致をやるべきだとは全く考えていません。

④ 不可解な国勢調査票の記入例

皆さん方のお手元に、「知ってとく（都区）する話 東京 23 区のふしぎ」という冊子があると思います。その 17 ページに「国勢調査票の記入例」というのがあって、「神奈川県」「横浜市」「港南区」と書いてあります。特別区はどう書かれているかという、一番上は「東京都」です。そして中抜きで、一番下に「渋谷区」と書いてあります。横浜市の行政区である港南区が並んでいるんです。中抜きの部分は何なのか。死した「東京市」でしょう。これは次の国勢調査のときに皆さん方が言って直してください。どうしてこういう扱いをするのかと。

東京 23 区は渋谷区も含めて政令市の行政区と同じようなレベルじゃないはずでしょう。真ん中が抜けているんです。真ん中は空白になっていますが、存在しているかのような想定になっているんです。そこに亡霊のような「東京市」が隠れているんです。事実上は東京都がかわってやっているんですけども、変だと思いませんか。こういうのを見て、おかしいと言って直すというのが議員さん方の役割ではないでしょうか。

ちなみに、国勢調査のとき、皆さん方は職業欄に自分の職業を何とお書きになりますか。「議員」と書きますか。「地方公務員の特別職」と書くんですか。ほかに仕事を持っている人はその仕事を書かれると思うんですが、持っていない人は何と書かれるのですか。「議員」というのは職業として成り立ちますか。

議員というのは職業なのか、明らかではありません。議員は 4 年の任期があって、選挙で当選するかどうかかわからないし、再選の可能性も保障されていません。普通はそういうリスクの高いものは職業として選びません。だから皆さん方は変わったタイプの人たちなんです。議員に就職したとお思いでしょうか。6 期も 8 期もやったら職業を持っているのと同じでしょうが、毎回の選挙をくぐらなければなりませんし、定年まで勤めるということもありません。だから私は議員さんたちは本当に奇抜な方々だと思っています。

そうすると、何のために議員さんになるのか。リスクが大きいにしては、そんなに高い議員報酬が出ているわけではないし、4 年で失業するかもしれない。そうすると残っているのは権力欲でしょうか。物事を決める決定権を持ち、世の中を動かしていきたいという権力欲に燃えているんでしょうか。それとも、志が高く、議員になって、より良き世の中に変えたいとお思いになっているんでしょうか。

国勢調査のときに議員さんたちは職業欄に何と書くかということは、それ自体問題かもしれませんが、ここでは国勢調査票の記入の仕方がおかしいということのを例に挙げたまでです。これは瑣末なことかもしれませんが、そういうわかりやすい事例の中にさえも都区制度の特性が反映しているということをお話ししたかったわけです。

「大阪都」構想と市町村の合併再編

都区制度の最も重要な特色は税財政制度です。この点は、ちょっと大阪のほうと絡み合わせてお話しします。大阪府の中には現在 42 市町村があります。そのうち政令指定都市が 2 つ、大阪市と堺市です。もちろん大阪市のほうが大きいです。堺市の市長さんは今の府市統合本部に入っていない。堺市の市長選挙は来年の秋ですが、「維新の会」は、もし今の市長さんが立つならば、対抗馬を立てる気でいます。堺市も包み込むという政治戦略だそうですが、たぶんそういう事態になるのではないかと思います。今のところ「維新の会」の勢いは強いですから、たぶん堺市も軍門に下るといのが大方の見方だと思います。

大阪府には大きな政令市が 2 つあって、それ以外に周辺にもいっぱい市があります。町村もあります。もし仮に都区制度を下敷きにして「大阪都」をつくるとなると、まず全域にわたって「都」という制度をつくる。現在は大阪市についてだけ、その区域を前提にして再編するという。現在の行政区の単位をくくって、そこに特別区をつくる。そうすると残ったところがあと 41 あるわけで、それはどうなるのか。それも大きな改革の構想なんです。

どういうやり方をとろうとしているかということ、現在の大阪市は複数の特別区に変え、特別区のサイズは大体人口 30 万ぐらいにしたいそうです。橋下さんは 30 万がお好きなんです。要するに中核市並みです。どういうわけか新宿区が持ち上げられています、新宿区の議員さんたち、要注意です。新宿区がモデルで、立派な自治体だと。ああいうふうになりたいとおっしゃっているそうです。一応 30 万ぐらいの中核市並みの仕事をさせたいということのようです。そうすると、それ以外の 41 もやはり同じように 30 万ぐらいでくり直したいというんです。あの構想が実現すると、大阪では大合併が推進されることになります。41 の市をくり直して大合併をやって、30 万市に再統合するという。そんなことが簡単にできますか。

ちなみに、特別自治区をつくったときには区長さんは直接公選、直接公選の議会を置くと言っています。しかし、考えられている特別区の議会というのは、議員さんは 20 人も 30 人も要らない、5 人で十分だと言っています。中核市並みの新しい特別区をつくって、議員は 5 人でいいと。もしそれを、東京の特別区に適用すると、皆さん方はほとんどが必要なくなります。30 万ぐらいの中核市でも議員の数は 5 人で十分だと。20 人も 30 人もいたらお金がかかってしょうがないというわけです。すごい「自治論」ですね。これに、ちゃんと理屈をつけてくれるなら、私はちゃんと議論ができると思うんですけども、どういう根拠があってそういうことを言われるのか分からない。恐らくはあの人から見ると 20 人も 30 人も議員なんてむだだということなんでしょう。むだじゃな

い議員は、自分の政党「維新の会」に属している議員だけなのでしょう。それ以外は要らないと。少なれば少ないほど「維新の会」は確実に議席が取れますから、議員の数を少なくするというのが選挙戦略になっているんです。だから、あのタイプの首長さんは議員定数を減らせと言っているんです。

特別区には、これまでも現在も合併については無風状態です。勉強会もやらないんです。23区はやる気がないんでしょうね。23区は人口規模も地域条件も財政力も違う。だから東京都のほうから見ても、国から見ても、23区は何とか合併再編できないかという。23の区域はこのままでいいのかと。少なくとも世間並みに合併の「が」の字ぐらいは何か動きがないのかとされているんです。でも、自主合併だから、皆さん方にやる気がなければ動きは出てこない。とりあえず合併の必要性を感じていないのかもしれない。

この機会に、「大阪都」構想と並んで23区も再編成をやりたいなんていう話は、私の耳には全く聞こえてきません。今は、みんなが幸せそうな顔をして、都区制度の中に浸かっておいでになります。私から考えると幸せな地域です。都制を廃止すべきだと言っている私一人が不幸がっているのかもしれませんが。

大都市である指定都市というのは、従来は人口100万以上ですけれども、今は約70万でなれますから、いろんな指定都市が増えてしまったんです。戦前からの5大都市のように、「由緒正しい」市以外にも、どんどん増えている。浜松市、新潟市、熊本市など、中山間地や過疎地域を含む指定都市も生まれました。ちなみに、私は今、さいたま市に暮らしています。平仮名の「さいたま市」なんてろくな名称じゃありません。平仮名の自治体なんて正体不明で、市名としてはあってはならないんです。ただし、私は今の「さいたま市」ができたあと移っていますので、私の責任ではありません（笑）。

ちょっと話が横道にそれますけれども、しかも、特別区の皆さん方にご関心がないかもしれませんが、「平成の大合併」というのが起こって、一応収束しました。国が方針を定めて、都道府県知事をせっついて、合併を強力に推進するというやり方は終わりました。でも、その結果として全国から約1,500の町村が消えました。今、市町村の数は1,700台で足踏み状態です。

ただし、「平成の大合併」がほとんど進まなかったところがあります。それは大都市周辺の市町村です。東京は、多摩地域もほとんど無風でした。合併特例法は主として農山村地域の町村をなくすことをターゲットにしていたから、大都市周辺の市及び町村の合併にはうまくいっていないんです。国のほうがもう一回やるということになれば、大都市周辺を主なターゲットにするんです。人びとの流動性というか、昼間人口の移動も大きく、経済社会的な一体性が高くなっているではな

いか、合併することに理由があるではないかと言われていました。後でちょっと道州制にも触れますが、新しい合併特例法がつくられるとすれば、大都市周辺をターゲットにした合併の推進になると思います。農山漁村地域の町村の合併はこれ以上無理です。

仮に合併の話になったら、まず東京の 23 区は何か考えないんですかということになるんじゃないか。今、東京都から区域の再編を仕掛けられていて、都区間ではずっと事務事業の役割分担の協議をやり続けています。東京都はほとんどやる気はありませんから、はっきり言うと協議は進みません。ただし、協議を先延ばしするためには、先延ばしできるような提案をする以外になくて、その1つが 23 区の区域再編問題だともいえます。どうせ特別区は動くはずがないとにらんでいますので、気楽に言える。そちらが動かなければこれ以上の改革はできませんと言えるので、したがって今、動かないんです。

「大阪都」構想というのは、大阪の中の市町村を再編成して、幾つの中核市並みの自治体をつくる。一方で、たぶんここが怪しいんですが、大阪の中心的な地域、現在の大阪市の区域には、そこだけは違う仕組みをつくりたいというわけです。特別区をつくるわけですから。この特別区というのはどういう自治体であるかということを決めなければいけません。決めるときは、私が最初に言いましたように、この特別区はどういう種類の自治体になるのかということを決めなければいけないんです。特別区は憲法上の自治体なのかというと、少なくとも現在の都区制度を前提にして絵を描けば、特別区が普通地方公共団体になることはありません。現在の特別区は憲法上の自治体ではないんです。そのことが明白にどこにあらわれるかということ、これからちょっとお話しいたしますように、税財政制度にあらわれるんです。

都区制度の根幹—都区財政調整制度

特別区の皆さん方は、ほかの市町村、道府県のような地方交付税制度をストレートに受けていませんから、それがどういう仕掛けになっているかということについてはあまり関心を寄せないんです。しかし、都区には独特の財政調整制度があります。基本的には特別区は東京都の統制の中にいます。

一番要になっているのは、どういう税が都税として徴収されて、それを東京都が予算編成を通じて何に使っているかということです。どういう税は特別区の税になっているか。あるいは、都税のうちどういうお金が特別区のほうに流れてきているのか。東京都の中にある三多摩等の市町村にはそういうものは一切流れていないのかという話になります。ポイントは税財政の仕組みをどうするかなのです。

これには広域自治体と基礎自治体の間で仕事をどう分けるかということが前提になります。大阪府と大阪市の統合本部は、既に消防については一本化を図る計画を着々と進めています。現在の大阪市の消防、それから各市が持っている消防を全部統合して一本でやる。大阪消防庁をつくると言っています。東京の消防庁に似ているものをつくりたいということです。もともと消防というのは古典的な基礎自治体の仕事なんですけれども、今は東京都が 23 区にかわって、別にお願したわけではなくて、お願いされていると思込んでいるだけですけれども、東京都がやっています。ただし、消防については全国的に広域化の傾向にあります。今のように東京都がやらなくてもいいんです。基礎自治体が消防についてはお互いに広域連携を保っても全然構いません。

しかし、今、「大阪都」で消防を一本化する協議をやっています。したがって、これが実現すると、大阪府全域にわたって消防は一本になります。ここが東京都と違うんです。東京消防庁というのは、基本的に言うと 23 区の消防をやっているんです。普通の道府県はこういうことはやりません。東京都が 23 区にかわってやっていますから、いわゆる市の仕事をやっているということになります。この点で、東京都は今でも仕事上は市役所なんです。

消防以外の仕事もやっています。上下水道も東京都がやっています。都市計画の重要な仕事も東京都がやっています。細かいことはたくさんあるんですけれども、東京都は、道府県はやらない仕事をやっていますから、それに充てるお金が必要です。道府県税だけでやるなんていうことはないです。東京都がそんなに気前がいいはずはありません。そうすると、特別区にかわって仕事をやっているんだから、普通だったら区税に入る税金は都税にしておいて、必要なお金は東京都が使うというやり方をとることになります。実はそれが地方交付税制度で明確に定まっているんです。ここが一番大きなポイントなんです。

23 区が存する区域は、23 に分かれているわけですから、ここには一つの自治体はありません。23 区の区域一本で自治体はない。東京市というのはいないんです。でも、扱いとしては 23 区の区域全体にあたかも 1 つの市が存在するように計算しているんです。

現在、都に関する特例という制度が地方交付税制度上にあるんです。地方交付税上、地方団体とは都道府県と市町村をいうんです。この中には特別区は入っていない。国の地方交付税上は、基準財政需要額と基準財政収入額を計算して収入額が少なければ、そこへ交付税が交付される仕組みですけれども、交付先の自治体は普通地方公共団体としての都道府県と市町村です。憲法上の自治体以外には地方交付税は直接適用しないということになっています。東京都の特別区についてはそれが地方交付税上、明確に規定されているんです。

そして、次の点も比較的知られたことなんです。もちろん、特別区側もそういう資料を持ってい

ますから、皆さん方がいくらでも入手することが可能です。直近のデータでは平成 22 年度の地方交付税の算定のときに、東京都の道府県分は不足額が出た。2,121 億円足りなかった。ところが、地方交付税上は東京都分をどういうふうに計算することになっているかという、大都市分というのが別立てにあって、特別区の区域において東京都と 23 区がやっている市町村行政のニーズを算定しているんです。23 区の区域は一本で算定されているんです。そして、道府県分と大都市分を合算して計算するということになっているんです。そうすると、道府県分は不足が 2,121 億円出たけれども、大都市分はなんと 5,954 億円の財源超過なんです。東京都と 23 区全体の分を合算しますので、超過額は 3,834 億円になった。だから東京都には地方交付税は来ません。

昭和 29 年から現在の地方交付税が始まっているんですけども、東京都には一回も来ておりません。それは 23 区分があるからです。どうして 23 区分がこんなにあるかという、その理由が「東京一極集中」であることは明白です。現在の都区制度は東京一極集中によって支えられているんです。仮に将来この一極集中に衰退が起こって、国から交付税を配らなければいけない事態になったときは、都区制度は変質するでしょうね。存続の必要性がなくなるかもしれない。

私が東京都の役人だったら、この制度は変えませんが、幸せなことに、私が手伝いを頼まれたのは 23 区側でして、東京都からは一回も頼まれていません。お呼びじゃないんです。それでも、私が東京都側の人間だったら、この数字を見たらこの制度はやめないでしょうね。

普通の道府県分は、もちろん都税として徴収しています。普通は広域自治体の仕事はこれでやるんです。それ以外に東京都には違うお金が入ってくる。税目で決まっています都税になっているものが 2 つあります。それは都市計画税と事業所税で、税目として都税に歳入される。それ以外に、東京都に仕事をやってもらっているし、23 区の間で調整する財源が要るので、まず東京都が税として持っていきます。基礎自治体の根幹税が都税になっている。住民税のうち個人分は区税ですが、法人分は都税です。大きな企業がいっぱいありますから、水揚げは多い。それから、特別土地保有税と固定資産税が都税なんです。固定資産税も大きいです。税目として都税になっているものを合わせると、道府県税以外に、税として東京都に入っている部分と、調整で使っている税収のうち、現在は 45% が都分になっていますので、東京都には、普通の道府県分以外に、毎年 1 兆円以上入るんです。1 兆円という額は、普通の府県の一般会計の規模です。このお金をどこに使っているのか聞いても、東京都は答えません。なぜかという都税だからというのです。東京都の予算編成でやっているんだから、そんなことを言う必要はないと言っています。

この制度を大阪の都と特別区に適用しようというわけです。しかも、あの構想を見ると、大阪では中核市並みの自治体（特別区）をつくる。現在の特別区は例えば保健所の仕事をやっていますか

ら、特別区だって一部中核市の仕事をやっているんです。いくら議員さんを5人にしたって、中核市並みの自治体をつくったらお金が相当かかります。現在は大阪府も大阪市も、もともと貧乏だから地方交付税をもらっているんです。しかし、大阪市の内部改革はあまり進んでいませんね。行政改革は大いにやるべきですが、でも、改革するということと、大阪市をなくしてしまえということとは違うんです。あの構想だと自治体として的大阪市はなくなってしまうんです。したがって、大阪府の県都（大阪都の都）がなくなる。本当に大阪の首都をなくすのでしょうか。

しかも、いざやるとなると2つの難題を抱えることになる。区域を再編し、それぞれの区域に新しい特別区をつくる段階ではばれてしまうことがあるんです。特別区の正体です。「大阪都」は現在大阪市が持っている税金のどれを持っていく気なのか。今、大阪市がやっている仕事を大阪府がその限りでやってくれるのはいいんですけども、余計持って行って配分するというわけですから、統制するんでしょう。今でも東京都は税を余計持って行って、それを配分することによってコントロールしているんです。向こうは知事1人です。こちらは区長が23人いてもかなわないんです。それはたまたま石原知事が強いだけじゃないんです。税財政の根っこをしっかりと押さえ込まれているからです。

これに橋下さんは気がついたんです。この統制の仕組みになるんです。今は大阪市の行政区なんかろくなもんじゃなくて、特別区のほうがいい自治体だというわけです。でも、移行した途端に何に気が付くかという、特別区なんて、ろくな自治体じゃないじゃないかと。新しい広域の「大阪都」のコントロールを受けるわけですから、当然、新しい特別自治区は「大阪都」と交渉に入ると思います。ちょうど都区で協議をやってきたようなことをやることになる。「司令塔が一つになる」ということはない。基礎自治体というには、特別区というのは、これは相当に自治権が制約されていることと気が付きますから、特別区側から自治権の拡充運動が起こると思います。東京の特別区に起こったようなことが必ず起こるでしょう。だから「大阪都」は、自治制度としては「フシアワセ」の解決にはならない。

もっと言うと、都区制度の最大のうまみは、さっき言ったように、東京都に余分に約1兆円入ってくるということです。23区間で税収が異なっている。23区の間でも豊かな区と貧しい区が厳然とあるんです。したがって、現在の都区財政調整で配分してもらったほうがいいんです。仮に制度改革をして国の地方交付税の直接適用を受けるのと比較すると、現在のほうがたぶん取り分が多いんです。問題はどのぐらい上がるかによるんですけども、今まではそうなっています。

だから少なくとも中心区の皆さん方は都区制度から離れて単独の市になってもいいと思うかもし

れませんけれども、周辺で比較的税収が少なく、人口が多く仕事量が多いところの皆さん方は、現在の仕組みの中で財源を確保したいとおっしゃるでしょう。今のところは都区制度の中でやりたいということです。

ただし、付言しておきたいと思いますが、東京にお金があるのは東京都と 23 区が努力した結果ではありません。戦時中から国の政策として本社本店を東京に集約し、戦後は高度成長で、また本社本店機能が東京に集中した結果です。大阪の企業も東京に来ています。ということは、仮に大阪でこの制度をまねしてつくっても、ほとんどうまみなんかないんです。

橋下さんは、大阪は貧乏だと言っています。自治のことを本当にお考えになるなら大阪市は解体し、大阪市の区域に普通の自治体としての例えば中核市を幾つかつくったらどうですか。彼はそのことを「分市」と言っていますけれども、市を分けるとどうなるか。国に迷惑がかかります。分市したら、現在の大阪市が一本でもらっている交付税以上の総額が、分市した大阪市の中の市に来ることになる。そんな迷惑はかけられません。現在、大阪府と大阪市がもらっている地方交付税分だけで結構です、それで自分たちはやりくりしますというわけです。なかなかしおらしい言い方をしています。しかし、これは、大阪はますます貧乏に向かいたいと言っているようなものです。

「大阪都」をつかって、特別区を創設したからといって、大阪の経済が活性化すると思いますか。そんなことはあり得ません。経済学者はそんなことは言っていません。ただし、周辺にいるブレーンといわれる人たちは、制度改革をすると大阪は活性化すると吹き込んでいます。

実は橋下さんは実現したくないと思っているかもしれませんが、もしかしたら「大阪都」が実現してしまう。なぜかというと、既成政党は全部なびいているからです。大阪に特別区という制度をつくる特別法をつくってもいいと。場合によっては地方自治法を直してもいいと。最初はみんなの党でした。その次は自民党・公明党の一本案です。次に民主党も今、準備中です。大きな仕事の分担と税財政については地方制度調査会で検討してもらって、国が一定関与しますけれども、できるだけ関与を少なくするような法律をつくってもいいと。議員立法でやると言っていますので、これが、たぶん、できてしまうんじゃないかと私は思っています。

そうするとどうなるかということ、都区制度が固有の制度でなくなってしまうんです。同時に、もし大阪でできると、次は名古屋もねらっているかもしれません。新潟では新潟県と新潟市を合体させるという。何のために新潟市は政令指定都市になったのか。でも、そういう雰囲気があるので、日本の地方自治制度において大都市地域で都区制度が一般化する可能性があります。

私が夢見ているのは、「大阪都」構想が法律上で実現して、施行に乗り出したときに都区制度が廃止されることなんです。その日が来るとうれしいんですけども、そうはならないでしょうね。

「大阪都」が動き始めたら、都区制度が下敷きになりますから、これはいい制度じゃないかとみんなが思うようになる。したがって、この都区制度は簡単には改革できなくなります。今後、よほど違う政権が出てこない限り、この制度は動かなくなる。

今まではいつも東京都と 23 区が協議をして、都区が合意した部分しか改正はなされていないんです。したがって、これ以上の制度改革をやる場合は、東京都の側もわかったと。23 区がそんなにおっしゃるんだったら、こういう改革をしてもいいと言ってくれないと、国はなかなかうんと言いません。国はもともと東京都と 23 区が持っていた合意案についても渋々だったのです。現在の都区制度をいじる気は毛頭ありません。当時の自治省、現在の総務省は、もともと特別区を基礎的な地方公共団体にする気もなかったんです。でも、23 区が東京都と一緒に国に働きかけて、やっと特別区を基礎的な地方公共団体とするというふうに法律を書き直したんです。これはものすごく苦労したんです。だから国側はこれ以上変えたくはないと思っています。よほどの運動が起こって、東京都もそうかと。一緒にやろうということにならない限り、この制度はこれ以上動かなくなったということではないかと認識しています。私は動いてほしいと思っていますけれども、そうはならないんじゃないかというところまで、今日はお話ししておきます。

府県広域連合・道州制と都区制度のゆくえ

さて、私たちは、区長会の皆さん方から東京における自治の仕組みについてどうしたらいいか検討して報告してもらいたいという要請を受けましたので、都区制度廃止案を出しました。23 区が現在東京都にお願いしている仕事は全部 23 区がいたしますと。税も全部 23 区に持ってきます。そのかわり東京という地域にふさわしい自治の仕組みをつくらせていただきたい。そういうイメージの改革構想をお伝えしております。だから、今後について用意がないわけではありませんけれども、これが動くかどうか、まだ予測が立ちません。

それで、もし仮にそういう形で動かなかつたら、次にどういうきっかけで動くだろうかということを考えてみました。これは頭の中の想定ですけれども、今日、せっかくですので、ちょっとこれに引っかけて、道州制について少しお話ししたいと思います。

現在、ご案内のとおり、これも関西から出たんですけれども、関西広域連合というのがございます。都道府県のあり方について言うと、霞が関の関係省庁は、現在の 47 都道府県には国の仕事をこれ以上移せないと言っているんです。特に国土交通省は、道路とか、河川とか、港湾とか、こういう大きな公共事業については受け皿が整理されていないから分権はできない、譲らないと言いつけているんです。

もともと広域連合制度というのは道州にかわる制度としてつくったもので、都道府県が集まって広域連合をつくれば、例えば国の出先がやっている機能（事務・権限・財源・人員）は丸ごと運べる仕組みになっているんです。今回はそれをねらっているわけです。この法律は、今のところ特に市町村側に慎重論がありますから、通るかどうかは微妙ですけども、うまくいくと現在の国土交通省の地方整備局がやっているような公共事業、あるいは経済産業省がやっている仕事の一部、商店街に対する補助事業とか、ああいう仕事ですけども、それから、環境省がやっている仕事の一部を特別広域連合に運ぶことになるかもしれない。今、仕掛けていまして、知事会のほうも一応それでまとまって、法律を通したいとおっしゃっています。

これまで、広域連合というのは市町村間でやってきて、都道府県間では初めてなんです。もし本格的に都道府県で広域連合をやれば、都道府県の区域を超えて対応する必要があるものについて実施できるようになるかもしれない。しかし、これもわかりません。

橋下さんは、広域連合は広域連合でやるけれども、その先こそが究極の地方分権だと言っています。地方分権の究極的な姿は道州制だと。しかも、現職の岡山県の知事さんが先頭に立って道州制をとえています。このところ、現職の知事及び市長さんの間に道州制を導入すべきではないかという動きが少し強まっています。

現在、民主党は明確ではありませんけれども、それ以外の主要政党はみんな道州制をとえています。一番強いのは公明党です。自民党も、みんなの党も同様です。道州制について反対しているのは日本共産党で、社民党も反対に近い強い慎重論です。この2つの政党以外は、民主党の中も、今の総理を含めて道州制推進論者が少なくありませんから、道州制の足音が近付いているともいえます。

ちなみに、私は個人的には、道州制はだめだと言っています。あんなものは自治体ではない。真つ当な地方自治論者が道州制などは考えませんと。この中にも道州制推進論者がいらっしゃるかもしれませんが。

道州制論者は何を考えているのか。日本の国はまだ役割が大きいから、国の役割をうんと小さくしろと言っているんです。そんな国は世界のどこにもありません。内政は中央政府から全部離せと言っているんです。都道府県を廃止して道州の単位をつくるから、そこへ内政を持っていけというわけです。防衛と外交と、貨幣とか裁判機能とかいったもの以外は道州という単位に持っていけというんです。世界中で、そんな動きをしている国はありません。

単純なことですけども、内政に関与できない中央政府が、どうやって外交をやるんですか。外

交というのはほとんど内政問題です。それを仮に離してしまったら、国はどうやって道州の政策とその運営をコントロールするんですか。連邦制にするのかということ、そんな気はないという。そこで「地域主権型道州制」と言っておまかしているんです。「地域主権」と言いにくいので「地域主権型」と言っているんです。「地域主権」と言った途端に憲法改正ですから、「地域主権」と言えないんです。民主党は言い方を間違えたんです。だからあれは法律用語にならなかった。この中に民主党の議員さんもおいでになると思いますけれども、結局取り下げたじゃないですか。はなから私は「地域主権」はだめだと言ったんです。

誤解を与えるといけませんから付言しますが、「地域主権」という用語は、普通の人を読むと2通りに解釈できるのです。1つは、かつて日本の国土の一部の地域に主権があった。それを中央政府が奪っていったから回復すべきだというふうに読める。日本史にはそんな歴史はありません。これは間違いです。

2番目は、現在は47に分かれているけれども、一たんこれをチャラにして大きな区域を設定して、そこに主権を与えようというふうに読めるんです。本格的に主権を与えたら、数にもよりますが、10とか12の国家ができるのと同じことになります。連邦制になるんです。連邦制にするためには憲法改正が必要なので、そこまでは言いにくい。それで、あいまいな「地域主権型」と言っているんです。「地域主権型」というのは、相当の仕事を道州に持っていくという意味です。内政を離すという意味です。そうすると日本の外交は有効に機能しません。外国から相手にされません。

それから、道州といった、あんな巨大なものが自治体になれるでしょうか。例えば現在どんな区割りをして人口が最低1,000万人以上になるんです。現在の47都道府県も、市町村や住民から見るとずっと遠い存在なのです。これが仮に廃止されて、幾つかが集まって道州をつくと、遙かかなたの存在になる。道州で住民の自治なんて営めません。道州はもともと自治体になるようなタイプのものではないんです。だから本当は連邦制にしたいんですけれども、それはできない。だから連邦制に近いものをつくりたいと言っているわけです。

そうしたら、どうなるかということ、道州というのは、今の都道府県と違って、基本的には事務権限も財源も自立する。自立できないところは自分で稼ぎなさいと。財政調整は必要としないというわけです。道州間の格差は是正しないというのです。

どうしてもほかのところと結びつかないところが2つあります。北海道と沖縄です。沖縄は鹿児島と一緒になりません。沖縄の人たちは単独でいくんです。北海道は東北とは一緒にならない。したがって、私は、北海道と沖縄については1国2制度でいいと思っているんです。本州の自治体が

持たないような権限を持ってもいい。

しかし、北海道も沖縄も財政的には貧乏です。北海道の食料自給率は 200%ですから、あそこは宝庫です。でも基本的に言えば、食料は第 1 次産業が主役ですから、所得がたくさんあるわけではありません。したがって、仮に北海道を突き放して、おまえのところは 1 つなんだから自前でやれといたら、北海道はまいってしまいます。東京を中心にして稼ぎ出したお金の一部を北海道に運んであげなければ、北海道の自治は衰退します。

今、沖縄が一番財政的には貧乏です。若者の失業率も一番高いんです。でも、沖縄の若者たちは地元就職口がなくても沖縄を離れないんです。沖縄が大好きなんだそうです。普通は地元で雇用機会がなければ出て行くんですが、沖縄の若者たちは出ないんです。ふるさつを見捨てないんです。だから沖縄にはほかのところが財政的に支援しながら、沖縄自治州のような仕組みをつくってもいい。場合によっては一種の外交権の一部を持たせてもいい。関税権についてもいいんじゃないか。なぜかという、沖縄は、北海道と同様に、他の県とは一緒にならないからです。

そうすると、次は本州について、現在の都府県を廃止して道州の単位をつくるということになるんですが、最大の難関は東京都及びその周辺です。東京は今でも一極集中地域で、スーパーなんです。道州制について、東京都も東京の財界人も、もし道州制をやるんだったら、必ず東京と東京周辺の県が合体しろと。東京、神奈川、千葉、埼玉の 1 都 3 県でやれと言っているんです。人口だけで 3000 万以上になる。こんなものは化け物です。これはできない。そうすると東京 1 つだけでやれということになります。

もともと道州制をやる理由は、現在、都道府県の区域を超えて人と物とお金が動いていて、一体的な生活圏が成り立っていることに着目しているからです。実は皮肉なことに東京圏が一番それにふさわしい地域なんです。東京で働いている人たちの中には、埼玉都民、千葉都民、神奈川都民の人たちがたくさんいます。東京で働いて、ねぐらに帰る、それだけ人が動いているんです。つまり生活圏としては一体になっているわけで、23 区なんていうのはもう既にその一部なんです。そういうところこそが県域を越えた新しい制度をつくる必要があるんだから、道州制は東京が一番ふさわしいといえるのです。

ところが東京圏に道州をつくってしまったら、超巨大なものになります。人口だけではなくて、ほとんどの財源が集中してしまいますから、ほかの道州との格差が開きすぎてしまう。だから東京都だけ単独でいく仕組みしかできないんです。もうちょっと言うと、23 区の地域で州をつくれということになる。

そうすると、隣接する地域との関係はどうなるのか。広域連合になるじゃないですか。つまり道

州構想が東京問題について何の解決策も見出せないまま動いたら、うまくいかないんです。東京問題が最大のジレンマだと私は思います。

ほかのところは、調べてみるとわかりますが、集まって一緒になるような理由はありません。そんな生活圏の実態はありません。かろうじてあるのは大阪界限と名古屋界限だけです。つまりこの構想は大都市のほうから出ている構想なのです。農山村を抱えている地域は必要性を感じていません。したがって、国民レベルの支持をえられるかといえば、そうはいかないのです。

もう1つ重要なことは、先ほど言いましたように、明治、昭和、平成と大合併をやりまして、町村をつぶしてきました。おまえのところは小さくて迷惑だからなくなれというわけです。この国は切ない国ですね。もし私が総理になったらそんなことは言いません。あなたのところは小さいままいくと大変だし、人口だって減る、過疎化も進んでいる、それでもあなた方は自分たちの地域を誇りに思って、自治の営みを放棄しないんだったら、大変だけれども頑張ってくださいと言います。

私は今まで合併に反対したこともありませんし、賛成したこともないんです。だから総務省から呼ばれたことはありません。でも私はこれ以上合併をしてはいけないということに考え方を変えました。もうこれ以上町村をつぶすべきではない。なぜならば日本の国土と日本全体が維持できているのは、広大な森林と農山村地域が存在するからです。だから東京が存在し得るんです。東京だけで生きているなんていうことはあり得ません。

3・11に大地震が起きましたけれども、間もなく東京地方でも大地震が起これと言われています。自分は死なないうつもりでいるかもしれませんが、予想以上に死者が出る可能性があります。こんなに一極集中していたら危ないです。東京が壊滅状態になったら日本全体の打撃は計り知れません。一極集中をどうやって分散型に変えるか。本格的に考えなければいけないと思います。東京だけ一人勝ちしてもいいことは何もありません。したがって、東京問題をどうやって解決するかということを考える必要があります。

自由民主党は、道州基本法の最初の素案を出しましたが、次の選挙で公約に入れますから、民主党はどうするか知りませんが、自由民主党が再び政権に手がかかるということになると、道州基本法の制定へ動きます。日本の国家は道州と基礎自治体によって構成されるようにしたいということで、この中から「市町村」という名称が消えています。都道府県にかわって道州という自治体をつくる。その道州に包み込まれる市町村はみんな基礎自治体にかえると書いてあるんです。道州という巨大なものをつくりますから、その中の基礎自治体のサイズは20万以上でしょう。全国市長会は10万以上と言っていますけれども、10万以上でそろえても、今1,700あるうち、それ以下はすべて小規模市町村ですから、これが全部消されていくんです。すさまじい話です。

道州構想を具体化していったら、今度は自主合併では追いつきません。法律上は、国会で、エイヤと決めれば都道府県を廃止できるんです。地方自治法上の建前は、都道府県の賛同がなくてもできるんです。小沢一郎さんが復活するかどうか知りませんが、あの人はもともと都道府県を廃止して、中抜きですから、市の数は300でいいと言っていた。人口で言うと大体20万以上30万規模でまとめると。そうするとそこへ都道府県の仕事を運べるから、中間団体の広域自治体は要らないと言ったんです。あの人がずっと民主党の代表で総理になったら、恐ろしい事態が起こったんです。市町村の規模を考えると、期せずして道州制と一致しているんです。

23区の中にも、この人口規模に達しない区が出てきます。特にお金持ちの中心区です。中心区だけで合併したら巨大な市になります。合併して、既存の自治制度を活用して自立したいなんていったら、23区のほかのところは置いてきぼりになります。市町村合併のように貧しいところだけ合併しても、さしたるメリットはありません。そんなことをまたやるのでしょうか。

道州制というのはドミノになっているんです。小さい国をつくるために大きな道州をつくる。道州も大きくしてはいけない。したがって道州の中の基礎自治体へ仕事を運ぶんです。そうすると必ず受け皿論になります。小規模市町村はなくして大きくせよという議論になるんです。

おわりに

私の人生で欠落していることは、1つは、政治の世界に乗り出さなかったことです。もう1つは、政治家と仲が良くなかったことです。政治学をやる人間たちはできるだけ権力から離れろと教えられたんです。私は特別区制度に関与していますし、政府の審議会会長もやっていますから、権力と無縁ではありませんけれども、私がもしもう一回若者に戻れるんだったら、勇躍、志を持って政治に乗り出すかもしれない。まず地域政党からつくって、中央政党を全部はじき飛ばして自分が総理になる。マスコミにのって、人をたぶらかして、ごまかして、あぶくのようにわっと浮上して権力を取る。どんな手段でも構わない。権力を取ればいいんです。

しかし、私がもし権力を取ったら東京都区制度を廃止してみせます。その前に東京都知事になる手があるんですけども、これも手遅れでした。私は東京の世田谷生まれですから、ふるさとは東京なんです。東京の自治を一步でも前に進めたいと思ってずっとやってきましたけれども、もしかしたらこの年齢になってむなしい結果に終わる可能性が大阪から出てきた。あとは皆さん方が東京の自治というものをどうお考えになるかということに尽きるのではないかと思います。

以上です。ありがとうございました。

〔質疑応答〕

【質問】 すばらしい講演をありがとうございました。

一点、お伺いしたいんですが、先ほどの大阪都構想の中で、報道で知った話ですけれども、議員は大阪都議会議員と大阪区議会議員を兼務するんだと。そうすれば財政の削減にもつながるというような話で今進んでいるというふうに理解しているんですけれども、そんなことをしたら根本的に民主主義が破壊されてしまうのではないかと私には思えるんですが、この流れの中でどのようにとらえたらいいんでしょうか。都議と区議を兼務するということなんですが。

【回答】 一般的に世界の地方自治制度を見ると、特にヨーロッパ大陸系、フランスが典型ですけれども、兼務しているんです。一番小さな単位のシャッポが市長さんを兼ねていたり、市長さんが国会議員を兼ねていたりします。パリの市長さんが総理になるということもあります。その仕組みが戦前の日本にもあったんです。大阪市と大阪府の場合は兼務できていたんです。ですから、一般的にないわけではないんです。例えばフランスのようにやっているところは、政府間の関係を人をつないでいるわけです。一番基礎的なことをやっている人が、より大きなところの仕事をすることによって、両方ともわかるようなやり方ですから、政府間関係を人によってつないでいる仕組みがあるんです。一般的にこれが悪いとは言えません。

問題は日本でこれをやる場合はどうなるのか。日本でも歴史的な体験をしなかったわけではありませんが、やがてそれはやめました。都道府県の単位と市町村の単位、それぞれが独自の自治体をなしているから、そこでデモクラシーは完結します。したがって、その人たちはそこで選ばれる人になると思います。

特別区の議員さんはどこかの特別区の議員さんですけれども、それが大阪府の議員さんを兼ねるということになると、もともと小さい単位の議員さんたちが大阪府全体のことを議論することになります。したがって、この制度を実現するためにはどうやって選ばれるのか。特別区の議員さんが大阪全体のことについて発言できる根拠は何かということになるわけです。それを考えないと、民主的な代表制問題にかかわると思います。あなたなんか選んだ覚えはない、区議会議員だろう、大阪府の議員として選んだ覚えはないということになりますので、それをどうするかによるんじゃないでしょうか。今の制度を整理しないと不可能です。

しかし、もともとそんなことによって人の数を減らして人件費を浮かせるという話ではないんです。もし学ぶならフランス風にやるということです。もうちょっと実態を調べて、兼務することによってどういうメリットがあるのか。実際に私が知っている限り、どこかで報酬をもらうんです。幾つかの仕事をやりながら、どこかの拠点でお金をもらっています。そういう仕組みが日本に合うかどうか

かということを検討することになるんじゃないでしょうか。答えとしては、一般的な制度としてないわけではないんですが、問題はそれをどういうふうにやれば日本に合うかということを考える。そういうことになると思っています。さっき言った、区議会議員が20人、30人というのは多いから5人にせよというのは、あれはだめですよ。

【質問】とても無謀な議論なんですけれども、無謀という言い方はおかしいんですけれども、それぞれ住民の声を聞いてそれを形にしていくというときに、最前線の地方議員であるからこそ声を聞いて、提案をして、それを形にすることができると思うんですが、はたして人口30万人のところまで5人でできるのか。絶対的なこととして無理なんじゃないかと私は思うんです。

【回答】私は「地域主権改革」とは言いませんで、地方分権改革と言い続けているんですけれども、その一環として地方自治法は直っているんです。皆さん方のお仕事で言えば、議会の定数の上限規定は法律上なくなっています。したがって、人口規模で議員さんの数をカウントするということは、少なくとも法律上の根拠はもうないんです。橋下さんはたぶんこのことを知っているんです。単に少なくすればいいというのは、一般受けするから言っている可能性があるんですけれども、最近は首長さんが議員さんをバッシングすると票になると思っているんですよ。今は悪しき時代なんです。その隙を議員さんの振舞がつくっている可能性もあるんです。

地方自治法上の法律の根拠はなくなっているんだから、20人も30人も要らなくて5人でいいということが言えるんです。5人という数は、私は賛成しませんけれども、たぶん合議体のミニマムです。首長は1人ですけれども、議会は合議体です。合議体の一番小さいサイズは4人ですから、プラス1で、5人は合議体の最小規模で、これで議会が成り立たないということはないと。

戦後改革でアメリカの影響を受けた日本の地方自治制度の中で、どうしてアメリカの大都市で議員の数が8人とか15人で済んでいるのか、日本の地方議員の数は多過ぎるという議論はずっとあるんです。自分の地域の議員の数が何人ならば議会に託された仕事がちゃんとできるのか。このことが各議会の皆さん方に改めて問い直されているんです。特別区の場合も今まで人口規模でやってきましたから、ここが上限だと。行革の議会版ということで、大体どこでも何人かは減らしているんでしょうけれども、あれはさしたる根拠はありません。

そうすると、どうなるかということ、今おっしゃったように、住民の声を聞きながら、もしこの制度改革をしたら、議員数を減らせと言われます。なぜかということ、議会の活動について一般にほとんど知られていないんです。よほど議会基本条例をつくって地域の中に入って行って、議会がどれほど大事で、どういう仕事をやっているかということをおわかってもらわない限り、一般的には議員さんの数を減らせと言われるんです。それをけしかけている首長がいるわけです。それは乱暴だと

思っていますけれども、根本のところ、議会・議員の在り方が問われているのは確かです。

分権改革は悩みが深くなるんです。自分たちでどうしたらいいかということを考える。国はおせっかいはやかない。基本構想の策定も義務付けをはずされましたけれども、特別区も総合計画を持っているんでしょう。あれを今後もやり続けるんですか。中長期的な政策はどうやってやるんですか。もし基本構想を定めるんだったら、単独で条例をつくるんですか。今回は地方自治法で議会の権限が1つ失われましたから、今後、ある自治体の長期的な政策について議会はどういうふうに関与するのかということが問われると思います。広く言えば、分権改革はそれぞれの皆さん方がご自分たちでどう考えるかが問われる。したがって、自分たちで考えて責任を取りたくない人は、分権は嫌がっています。議会は新しい時代を迎えている。そういう意味で言えば危機であることは確かなんです。私も一生懸命考えているんですけども、どうしたらいいか、まだ解答はないんです。目下、考え中です。

【質問】 長い間、特別区のために地方分権でいろいろ、基礎自治体まで押し上げていただいて、先ほど税制の問題が出ましたけれども、ここまで来ても税制問題までいくことは限界がある。いろいろな限界のことを聞きましたし、そして、制度の問題も、大阪のことから国会の問題、地方の問題、道州制、いろいろな問題が出ましたけれども、私が今日、大森先生にぜひとも聞きたいことは、戦後からずっと地方自治というものをやってきた。その1つずつはいろいろな各区、各市町村の苦労というものがあってでき上がってきた。しかも東京の場合には35区から23区になった。いろいろな変化があった。そういう積み重ねがあってこそ、進歩が少しずつ出てくるんです。それを全部壊してしまって、戦争が起きたみたいに全部なくしてしまうなんて、そんなことができるわけがないと私は言っているんですが、最近の方々は私の言っていることをあまり信じないんです。これが不思議なんです。

大阪のほうからとんでもない意見が出てくると、あのほうがいいと。せめて区長公選制ぐらいまでならまだしも、それ以上のことが出てくると、年を取ったせいか、私たちは心配なんです。でも、大森先生は今日、すごい熱情を込めて皮肉を言っている。まだ期待を持っておりますので、何かもう少しいい方法はありませんか。

【回答】 私はもう72歳ですが、戦後半世紀の間に日本人の平均寿命が延びて、最近の年寄りには死なないんです。私の同僚もまだ元気で生きています。私と同じぐらいの年寄り連中もみんな元気で仕事をしているんです。学者というのは物を書くことが商売ですから、いいものが書けるかどうかなんです。私が密かにライバルだと思っている人たちもまだ仕事をやっていて、本を書いて、送ってこなくてもいいのに送ってくるんです。私も送るんです。そうするとこのぐらいの年齢にな

ってもいい物が来るとパッと読んで、やられたと思うと眠れないんです。眠れないから密かに何を思うかという、あのやろう、あした交通事故で死んでくれないかと（笑）。劣等感にさいなまれるんです。

ちょっと冗談に過ぎましたが、私は特別区について実は単行本を出してないんです。雑文はいっぱい書きました。改革のたびに解説を書いてきましたけれども、単行本は出してないんです。自分が制度改革に携わっている段階で、自分を突き放して本は書きにくいんです。ほかの人たちがやっていることについては書いているんですけども、自分が直接かかわったことは書きにくいんです。一応、今のところは特別区制度懇談会のメンバーを仰せつかっていますけれども、新しい動きはありませんから、これで終わったといえ、死ぬ前に特別区について書いて死にたい。遺言になりますので、このぐらいの年齢になったらそれでもいいと思っています。

かつて私は自治権拡充運動で1万人集会に出ました。1万人というのはすごかったですよ。ライトを浴びて、1万人の前で5分間演説したんですけども、これが私の人生のハイライトでした。1万人の人の前で、みんな私のほうに顔を向けて、私の言葉を聞いているんです。あれが習い性になったらやめられなくなると思います。私はたぶんあれで終わりました。宝塚でライトが当たるのと似ていたと思うんです。あのときは町内会の皆さん方も議会の皆さん方も、自治権拡充運動をみんな一生懸命やったんです。特別区側から追い立てて行って東京都を口説いて、一緒になって国に働きかけたんです。

こういう運動を持続的にやったのはほかの地域にはないんです。特別区の自治権拡充運動というのは、実は昭和27年に改悪があったためにみんなが頑張って、少なくとも区長は公選にしたいと。もうちょっと東京都から離れて自分たちの自治をやりたいという、その一念でずっと運動をやり続けたんです。だけど私とすると、もう役割としては次の方々にバトンタッチの時期だと思っています。

ただ、残せるものとする、自分なりに今までのことを振り返って何か書き残すということじゃないかなと。そういうふうには思っていて、これ以上、体を張って何かをやるということは難しいなと思っています。しかし、もし皆さん方が区民決起大会を開くんだったらお祝いに行きます。鉢巻きでもたすきでも何でもします。都区制度の抜本的改革です。

【質問】 ありがとうございます。先ほども話に出ましたが、4月の新聞に、「地域主権」という、もう使ってはいけない言葉を何回も使って、最後に特定広域連合を出先機関にするということを決めた。勝手にそう言っているんです。さっきのお話の内容では、どうも疑義を感じてしょうがないんですが、出先機関というのはいかなもののでしょうか。

【回答】 内閣府に地域主権戦略会議があって、出先機関については、地域主権戦略室が事務局になって「アクション・プラン」推進委員会が検討をして「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲に係る特例制度」（基本構成案）をまとめています。関西広域連合とともに全国知事会とも協議もやっています。しかし、市町村側から、特に公共事業の移管については3・11のときに県よりも直轄事業でやっていた国の出先機関が働いてくれた、頼りになるという意見もあって、調整が続いています。地域主権戦略会議の決定を経て閣議決定されて法律案ができれば国会に上程されるんじゃないでしょうか。上程されれば、今度は国会マターですから、各政党間の協議・調整の話になります。

今、関西広域連合の知事たちは、そうとうに妥協しながら、分権改革の一步だから実現したいとおっしゃっています。ただし、あの案を見てもらうとわかるんですが、お金のことは「改革の理念に沿った必要な措置を講ずる」としか言っていない。国土交通省の公共事業というのは、社会資本整備事業特別会計でやっています。国土交通省の役人の給与もそこから出ているんです。あれに手をかけるかどうか、何も言っていないんです。それで、一応、移譲対象出先機関は、経済産業局、地方整備局及び地方環境事務所になっていますけれども、その職員をどうするかというと、身分切りかえで地方公務員にかわるんです。一応、広域連合の職員になるんですけれども、その人事は、各省のほうで動かすんです。例えば地方整備局の近畿がやっていたところに局長がいます。そのポストの人たちが広域連合のほうに来て、執行責任を取るんです。何のことはない。各省の出先機関の連中が身分切りかえで来て、事業予算を自分で配分してやる。国の関与が強い仕組みをつくると思っていますので、広域連合の知事さんたちが影響力を振るえるかどうかはわかりません。私は個人的にはこれが本当の分権改革だろうかと疑問を呈しているんですけれども、知事さんたちはそれでもおやりになりたいというわけです。初めて国の出先機関を丸ごと府県に持ってくるのだから、是非やりたいとおっしゃっていますので、それならおやりになってみればと。そういう話です。

けれども、お金は国のほうで手当てしますから、身分を切りかえてくる国のお役人たちは、国から給料をもらうのと同じことになりますから、親元を向いてしか仕事をしません。だからさしたるものにはならないのでは。それでも都道府県の単位へ出先機関の機能を運びたいというのですから、一生懸命やりたい人に水をかけることはないかなと思っています。じっと見ているところです。

【質問】 先ほど先生が都区制度の運動のお話をされて、特に私たち議長会も青島さんにお会いしに行って、改革をすべきだと言ったときに、副知事がこう言ったんです。西尾さんたちはそうおっしゃるけれども、23区は今のままの制度のほうが楽でいいんじゃないですか。いただけるものはいただけるしと。それは先ほど先生がおっしゃった、まさに税制の問題をつかまれているからで

す。この改革をするまでは住民運動も区議会も全部やっていたんですけども、これが終わったあと、都区制度の中の財調でお金を縛られて、今 55%まで来ましたが、実際はここがポイントだと私も考えているんです。これを獲得するために、我々議会も住民も大きな運動体にしていくための施策というか、私自身は自分の区を考えても、議員そのものがそういうものに注目して、前みたいに運動していこうということが感じられないんです。この辺が、さっき言ったみたいに、あまり苦労しないほうがいいんじゃないですか、お金がなくなってしまうんじゃないですかというようなことを言われて、みんな黙ってしまっているのかなというような気がしてしょうがないんです。

やはり運動を展開しなければち取ることはできないと私はずっと思っているんですけども、我々は今後どのように動いていくべきなのか。先生のご示唆があればお聞かせ願えるとありがたいと思います。

【回答】 ご存知のことですけれども、戦後改革の段階では、特別区は区長公選になって、一応扱いとしては憲法上の自治体になったんです。しかし、昭和 27 年に区長公選が廃止され、自治権拡充運動が起こり、それ以降、39 年とか、40 年とか、いろいろ改革がありまして、49 年に区長公選制が復活しました。あの段階でもまだ扱いとしては東京都が基礎自治体だったんです。さっきオリンピックの話をしましたけれども、東京でオリンピックをやったとき、あれは東京都が基礎自治体だったんです。平成 10 年の改正によって、法律上、明確に、東京都は市町村を包括する広域自治体になったんです。23 区の自治体が基礎的な地方公共団体であると書いてあるんです。

そうなるまでには、苦労があったのです。東京都と一緒に、少なくとも法律上の扱いとしては 23 区を基礎的な地方公共団体と書いてくださいと言っても、当時の自治省は、最初は応じなかったんです。そんなに特別区が基礎自治体になりたいというのだったら事務次官談話ではどうかと言ったんですね。それは困ります、法律に書いてくださいと粘った。少なくとも戦後の出発点に戻るためには東京都が広域自治体だということを明確にしてくださいと。特別区の自治権拡充運動は、それが一種の悲願だったんです。もちろん完成型ではありませんけれども、一応の達成を見た。それで改革のエネルギーが収束したんだと思います。ある意味では自然だったのです。

問題は、平成 10 年の制度改革の後、まだ都区間で協議をやっていますけれども、その後どうするか。東京という大都市における行政の一体性みたいなものについてどう考えるか。一体性が大事であっても、東京都にやらしてもらわなくても一体性は確保できるか。新しい仕組みへ乗り出すかどうか、もう 1 回組み直さないと、なかなか運動になりにくいんじゃないでしょうか。

特別区は基礎的自治体になったんですけども、ただし、憲法上の自治体であるかどうかは明らかに怪しい。それを踏み越えて新しい改革エネルギーを出すためには、今はみんながどこかおかし

いと思いながら、今の状態に一種安心しているというか、安住しているような風情になっていることを乗り越える必要がある。

今回の区議会選挙で議員さんたちの顔ぶれが結構かわりました。若い人も増えました。人がかわったときは、特別区はどのようなものであって、今までどういうふうにしてきたかということをお勉強できますから、違う雰囲気を醸し出せます。顔ぶれがかわったときがチャンスだと思うんです。今までいる方はよくご存知ですから、若い方々にそういうことをお伝えになって、若い方々のエネルギーでもう1回組み直そうということはあると私は思っています。

【質問】 最後に一点だけ。私も恐らく難しいだろうというのはわかるんです。ただ、先ほど先生のお話にありましたけれども、例えば23区が本気になって合併の話等を真剣に討議すれば、税制の問題は大きく変化するものですか。それをやって合併しても税制の問題が取り除けないとなると、やはり運動体としてはなかなか難しいのではないかと。その点だけちょっとお聞かせください。

【回答】 現在の特別区という制度の中でも合併は可能です。ただし、23区の周辺にある多摩の地域と合併する場合、多摩の地域が特別区側に入らないとできないんです。特別区のどこかが抜け出て行って多摩の地域と合併するということはできない。こういう仕組みになっているわけです。ということは、多摩の地域の人たちが特別区に入りたいとおっしゃらない限り、そこの合併はない。もし合併するんだったら、特別区という制度そのものを直さない限りできないということです。

今の制度の中でやるということになると、どことどこが結び付くかによりますけれども、もし合併を考えるんだったら、相対的に税収の多いところとやりたいですね。みんなお金持ちと縁組をしたいんです。そういうことになるのか。どことも合併しなくても、人口は少ないけれども、我が道をいきたいところは認めますということになるのか。いずれにしても、この制度をどういう形であれ変えていくきっかけはあると思います。ただし、特別区の中だけで合併しているだけでは、これは組み合わせにもよるんですけれども、例えば中心区は人口が少ないから合併して人口を増やすということになったとすると、合併したところは特別区制度への不満を募らせると思いますね。

今は、比較的税収の多い特別区の皆さん方はおおらかなんです。本当は特別区制度から離れて自立してもいいと思っているかもしれない。でも、そんなことをやったら長い間一緒にやってきたことが崩れるから言わない。合併が恐らく特別区制度を融解させる引き金になると思います。だから、その覚悟がない限り、皆さん方、軽々にはなかなか踏み出しにくいのではないかと思います。

貧しいところだけでやれば今の制度を変えなくて済みます。そういうことはあり得ます。でもそちらは人口が多いですから、そんなところ同士が合併しても、現実的な話をすれば、あまりメリッ

トはないと思います。

特別区議会議員講演会（平成 24 年度第 1 回）
「都区制度と特別区のあり方」
講演録

発行：平成 24 年 8 月
公益財団法人特別区協議会
〒102-0072 千代田区飯田橋 3-5-1
東京区政会館 4 階
TEL 03 (5210) 9075
FAX 03 (5210) 9873