

特別区議会議員講演会（平成19年度第4回）

「特別区制度調査会報告」

～『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』
と題する第二次特別区制度調査会報告の内容等について～

講 演 録

講師： 東京大学名誉教授

（前特別区制度調査会会長）

大 森 彌

日 時 平成20年1月22日（火）

場 所 東京区政会館20階会議室

主催 財団法人特別区協議会

目 次

	頁
講 演 録	1
質 疑 応 答	17

参 考 資 料

- * 第二次特別区制度調査会報告
- * 第二次特別区制度調査会報告 関連資料
 - ・ 資料1 平成12年改革の枠組み
 - ・ 資料2 中間のとりまとめ報告 概要版
 - ・ 資料3 第一次報告 概要版
 - ・ 資料4 東京都制
 - ・ 資料5 戦後都区制度の歴史的変遷
 - ・ 資料6 東京の人口推移と予測
 - ・ 資料7 地方交付税区別算定額の試算

皆さん方のお手元に『第二次特別区制度調査会報告「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』がございます。お読みいただければ、特段に難しいことが書かれているわけではございませんから、おわかりいただけると思います。したがって、逐一、文章をたどることはいたしません。改革構想はここに書かれているとおりでありますが、どうして私どもが今回こういう構想を打ち出したのか、そのねらいと内容について、こんなふう考えた、ということをお話したいと思います。



私自身は、終始、特別区側に立って制度改革をお手伝いしてまいりました。今まで東京都側に立ったことはありません。都区制度改革という点では、特別区側にいるべきだと考え、もうかれこれ30年ほどが経ちました。私個人としては、できれば、もうかかわらなくともいいという状態になってほしいと思っています。

特定の地域において、これほど長きにわたり、関係者が自分たちの自治制度の改革を言ってきたところは日本ではどこにもないのです。なぜそうなのか。それは「昭和18年体制」とでもいうべきものがずっと続いているからです。当時は、東京府と東京市がありました。現在で言えば、当時の東京市は明らかに基礎自治体でした。住民に身近な存在でした。府県としては「東京府」でして、もともと由緒あるところは「府」と呼んでいました。東京府、大阪府、京都府。その他は県でした。しかし、戦時体制の一環として、「帝都を一の体制に整える」という大義名分の下、東京市を東京府が吸収して東京都が設置されたのです。この変則的な集権体制が、現在に至るまで、ずっと尾を引いて続いているのです。

私は、30年前から、この集権体制をどこかで打ちどめにすべきだ、東京の中にくっきりとした自治の仕組みを確立すべきではないかとずっと考えてまいりました。私の恩師は東京大学の辻清明先生でしたが、その先生は、「平成12年改革」に結びつくような特別区の改革構想を打ち出したときの特別区政調査会の会長をなされ、そのときに私もお手伝いしていました。そして、特別区側から出した改革案を受け、東京都側で都制度調査会を設置し、改革案を国に持ち込み、相当難渋したけれども、やっと、少なくとも形としては23区の区域においては特別区こそが基礎自治体なのだということを国に認めさせたのです。これを「平成12年改革」と呼んでいます。

依然として、消防、上・下水道、都市計画決定など、東京都が特別区に代わってやっている事業はありますが、それらは例外的、限定的なもので、東京都は広域自治体へ純化すべきである、そういう法改正が行われたのです。これは都区合意に基づいて行われました。

振り返って調べてみますと、当時は国のほうはきわめて冷淡でして、特別区を基礎自治体にする

なんぞはおよそ想定していなかった。法律上、特別区を基礎自治体として定めるなんてことは当時の自治省は考えていなかった。ですから、都区合意に基づいて、少なくともごみの処理くらいは特別区でやるべきだ、特別区を基礎自治体として位置づけるべきだ、都区財政調整制度についても安定した制度にするべきだ、そういうことで国に持ち込んだのですが、難航しました。当時の都議会の皆さん方、区議会の皆さん方、つまり政治家の皆さん方が頑張り通してやっと改革に行き着いたのです。ですから、こんにちの都区制度というのは、従来の都区という枠組みの中で精いっぱいやった改革の成果なのです。その意味で、「平成12年改革」には歴史的な意義があった。少なくとも法的に言えば「東京都が基礎自治体ではなくて特別区こそが基礎自治体である」ということを定めた画期的な改革だったのです。

しかし、残念ながら、東京都側には、その意識があまりありません。依然として東京都は自分が「東京市」だと思っているのではないのでしょうか。その筆頭が知事なのではないのでしょうか。知事は、ごみ処理を特別区に渡したのは失敗だったのではないかと、とおっしゃったこと一つとってみても、特別区こそが基礎自治体なのだという自覚はあまり無いのではないかと思います。別に東京都とけんか腰になっているわけではありませんが、都庁の幹部職員も、今もって自分たちは基礎自治体の役割を負っているんだと考えているのではないのでしょうか。あのとてつもなく巨大な新宿の都庁舎を見てください。あれは市役所なんですね。普通の府県庁舎ではないのです。

私どもの調査会は、「平成12年改革」の法改正が成り立った後の平成15年に設置されました。都区の間では、「平成12年改革」までに決着のつかなかった協議事項が残っていましたが、法改正はやってしまおう、そのかわり都区で残った懸案事項は誠実に協議してもらおう、というのが立法趣旨でした。そこで協議が開始されたのですが、東京都が前向きには動かないんです。それで私どもは危機感を募らせました。何としてでも協議を進めるべきだと言ったんですけども、なかなか進みません。東京都のほうから「大都市行政」という概念が出てきました。「大都市行政」の一体性を担うのは特別区ではなくて東京都だということを新たに持ち出し、協議が進展しない。決裂寸前にまでなったのですが、しかたなく一回仕切り直しをし、改めて都区での協議が行われていると聞いていますけれども、東京都側は、「平成12年改革」を完成させる気はないのではないかと私は推測しています。

私どもが、この調査会を承ったときは、そういう状況のもとで都区協議が行われていた頃でした。「平成12年改革」を完成させるためには、東京都ができるだけ府県の仕事に純化して、それ以外は特別区に任せよ、そういう方向できちっと事務の仕切りをやったらどうかというスタンスで特別区側は交渉をしていたんですけども、なかなか進展しなかった。協議事項は、基本的にお金の話、

どういうふうに財源を分けるかということと連動しますので、なかなか動きませんでした。区長さん、議長さん方はおわかりのとおりで、「平成12年改革」の完成のための協議は何年にもわたってやっているんですけども、決着がつかないのです。

これは当事者間の協議ですから、相手の都側が変わらなとなかなか動かないのですが、特別区側の力不足という面があるかもしれません。それはそれで頑張ってもらい以外にはありません。私どもの調査会は、そういう直面している課題よりも、もうちょっと先を見通して、今後、この東京というところでどういう自治の仕組みをつくれればいいのかということについて検討すべきではないかということになりました。報告は、第一次と第二次とがありますが、今回、皆さん方のお手元の報告書に至るまでには重要な変更がありましたので、ご理解いただくために、そのことをお話し申し上げます。

第一次報告書の段階では、それは暫定的な報告書ではありましたが、私どもはどういうふうに物を考えていたか。ご理解いただくために、法律上はどういうふうに直ったかということ、恐縮ですけども、お読みしなければなりません。法律上、現在どうなっているかということ、「人口が高度に集中する大都市地域における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事務を処理する」というのが東京都の役割になっているわけです。「人口が高度に集中する大都市地域」とは「特別区の存する区域」のことです。社会学的に大都市地域といえ、特別区の存する区域だけでなく、多摩地域も含めてもおかしくはないのですが、「特別区の存する区域」を法律上は「大都市地域」と呼んでいます。東京大都市地域です。この東京大都市地域においては、制度的には一つの市はないのですけれども、あたかも一つの市があるように想定して、その行政の一部を一体的、統一的に処理する必要があるんだと考えられているわけです。大都市地域における行政の一体性、統一性の確保という観点、これが根拠になっている。

これによって東京都が特別区にかわって仕事を処理するんだ、限定的でも処理するんだとなっています。大きなものは消防、上下水道、政令指定の都市計画決定です。こうした事務を都がやっていますので、普通で言えば市税である、住民税法人分、事業所税、都市計画税などが都税として賦課徴収される体制が維持されていますから、都区財政調整制度は、この「大都市地域における行政の一体性」ということと不可分に結びついて成り立っている仕組みであると理解することができます。

実は、「平成12年改革」は、「行政の一体性」を前提にし、この「一体性」を確保する主体が東京都であることを前提にして法改正をやった結果でしたから、明らかに従来の枠組みの中でのぎり

ぎりの改革だったというふうに解釈することができます。ちなみに、このため、現在の政令指定市、中核市、特例市という市に関する特例制度は特別区には適用されないことになっています。この意味では、都区制度は、いわゆる大都市制度ではないのです。

さて、この「行政の一体性」を東京都が担うのではなくて特別区が担うとしたらどうなるだろうかというのが、私どもの第一次の報告書でした。その当時の構想は2つでした。当時の私どもの発想は、東京都は「都」ではなく「府」に変わりなさい、広域自治体としての「東京府」になりなさいというものでした。したがって東京都が特別区にかわってやっている仕事は、全部特別区側に移管してください。しかし、その場合、従来東京都がやってきた仕事の相当部分については「行政の一体性」の必要性があるのではないかと考えていました。「行政の一体性」ということを前提にしながら特別区相互でどういう仕組みがあり得るか、そういう方向で考えました。したがって、改革後の特別区間の関係について言えば、明らかに23区で一体的に行政を処理するような仕事が多ければ、それにふさわしい仕組みをつくり出すべきではないかと考えました。それが1つです。

もう一つは、仮に東京都がやっている仕事が23区に移管されても、別に行政の一体性なんて考える必要がないのなら、全部、各特別区が自分で仕事を処理すればいいじゃないか。どうしても処理し切れないものがあれば、お互いに協力すればいいじゃないか。場合によったら東京都に委託したっていいじゃないか。通常他の自治体がやっているようなやり方をとればいいじゃないか。これは特別区がごく普通の市に変わるという意味です。普通の市に変わるということは、少なくとも地方自治法上では、特別区が普通地方公共団体になることだという考え方です。したがって、他の市と同じような仕事をやり、必要があれば連携を保って広域連合で処理すればいい。地方交付税も他と同じように各区、その区は市になるんですけれども、各市に個別に適用すればいいではないか。そういう方向がありうる。シナリオ1と2という形で、この2つのイメージを書きました。

私どもとしては、このイメージを示すことによって今後はどういうふうな具体的な制度設計が可能になるかというところまで第一次報告で出しました。したがって、この段階では、明らかに私どもの調査会自身が「行政の一体性」ということにこだわっていたのです。しかも、なおかつ、特別区の自治を拡充する方向を模索するということでした。打ち出した後、区長会の皆さん方から、さらにこれを詰める議論をしてもらいたいという要請がありました。それが第二次の調査会ということになりました。これが簡単な経緯です。

実は、第一次のときに悩ましかったことがありました。それは、東京における自治の仕組みを考えると、東京は首都であると皆さんがおっしゃるし、地理でも日本の首都は東京ということに

なっている。ところが、この国は変な国でして、首都に関する基本法がありません。首都圏整備法というのがありますが、単に東京都がその区域になっているに過ぎません。一体、首都とはどういうところを指し、どういう自治の権能を持ち、どういう税財政の仕組みを持ち、国と、あるいはそれを包み込む広域自治体とどう関係するか、どこにも定まっていないうですね。たまたま東京は首都であるとみんながそう思っている。恐らく世界の他の国の首都と呼ばれるところと比較して、唯一東京が首都らしいのは警視庁が存在していることです。これは首都警察らしい警察ですが、これ以外に首都というのは何かと検討しても、これだという確固たるものがないんです。

昭和18年に成立した東京都というところは、すごい集中・集権的な体制なわけですよ。単に行政だけじゃありませんで、本社・本店を全部東京に集めた。さまざまなメディアの本局も東京に集めた。この戦時体制が、それ以後の東京の基礎になっているわけですよ。政治行政の中核機能だけじゃありません。社会、経済、文化などの機能についても東京に集中しているわけですよ。実は皮肉なことに、その恩恵を皆さん方が受けているわけですよ。東京都と特別区が頑張って財源を確保しているという側面がないわけではありません。特別区の皆さん方もそれなりにご苦労されていますから。でも、ほかと比べて特段に苦労して、ここに巨大な税源があるわけじゃないんです。

あの戦時体制の、集権体制の恩恵を依然として享受しているのが現実の姿ではないでしょうか。これが東京一極集中の意味です。ですから、全国どこからも東京が共鳴を受けることは少ない。何かあれば、東京はお金持ちだからといわれる。下手をすれば直轄地にして、税収を国庫にもってこようという構想だって生まれる。現在の東京都の副知事さんは直轄地構想を述べた人ではないですか。そのくらいのお話ですから、法人二税の一部も引っぱってこいという議論が堂々とまかり通るんです。

あまり東京の問題点を言うつもりはありません。最近のニュースで、私がいいなと思っていることが一つあるんです。それは、あの財政再建団体になった夕張市に東京都職員を2人給与持ちで派遣している。いいですね。東京というところは、東京だけで成り立っているんじゃないんです。全国の農山村地域に支えられてはじめて大都市東京は成り立っているんです。東京に人口が集中して、大手の企業が集中して財源があるから安心だと思込んでいるかもしれませんが、もともと都市はそれ自体で存在するという意味では自立的ではないのです。本来は弱いところですよ。

ですから、全国の自治体と仲良くして、自治体でとても困ったことが起こったら、東京にゆとりがあるならば応援すると、それが東京のスタンスというものじゃないですか。私は、特別区も見習ってもらいたいと思っているんです。特別区だけが繁栄するということはないのです。全国の農山村地域が疲弊してだめになったら東京も衰退するのです。東京だけが他の日本の地域と切り離され

て国際社会の中で生き延びていくなんてことはあり得ません。大地震が来たらどうするのか。食糧危機が来たらどうするのか。皆さん方どうする気でしょうか。東京都こそ、全国に視点を向けて全国とともに生きる道筋を歩むべきだと私は思っています。だから、都の職員が夕張市に給与持ちで行ったことはとてもいいことだと思うのです。そういうことこそが、全国で都区と呼ばれるこの地域についての理解を得る一つの道だと思います。

ところで、第一次調査会のときは、私どもは依然として「平成12年改革」に行き着いた都区制度の枠組みの中で、なお改革できることを構想していました。そして、私どもの第一次構想が出た途端に、東京都側の調査会から直ちに反応が出てまいりました。非常に否定的な反応でした。その段階で都側から「大都市経営」という新たな概念が出されました。

現在のところ、私どもの構想と東京都側の構想で、概念上、緊張関係にあるものは、この「大都市経営」です。「大都市経営」ですから、別に東京都と特別区だけではなくて、民間企業、NPO等、諸団体と一緒に大都市全体を運営・管理していくんだという発想です。それ自身はおかしくはないのですが、明らかに「大都市経営」という概念は、東京都が主体になる概念でして、それを特別区側に譲るという気はさらさらないので。東京都が、主体となった大都市を経営するといっているわけです。そのような経営の理論も手法がどこにあるのか、よくわかりません。こんな足が地につかないような概念で、今後の構想が可能になると思っているのかな、というのが私の率直な疑問でした。

その後、第二次調査会になりまして、結局、私どもが行き着きましたのは、「行政の一体性」という概念に固執する限り、どうも都区制度は廃止できないのではないかということでした。都区制度を抜本的に転換することはできないんじゃないかと。なぜならば、東京都が23区に代わって市としての機能を担い続けることを根拠付けている最も重要な概念が「行政の一体性」になっている。したがって、仮に都区制度を改革して特別区側で新しい仕組みに乗り出すときに、「行政の一体性」といった途端に、「そんなことは特別区側でやれませんか、そんな無駄なことをやる必要はない、東京都にお任せください」と、必ずそうなる。つまり、「行政の一体性」という概念に私どもが固執する限り、東京都との関係で新しい局面を開いていくことはできないのではないかという結論に至りました。

そこで、私どもとしては、「行政の一体性」に依拠しない新しい構想に踏み切るべきではないかと考えました。そこで、論理必然的に、現在の法律にある「都の区を特別区という」という、あの「都の区」とは何なのだということになりますね。これは都に区が必ず設置される、ということですから、特別区は東京都の内部団体的な存在という含みがある。一定の自治権を持っているような

内部団体、それが「都の区」なのです。東京都側はどう思っているか。おそらく「都の区」であるために区側は都に依存している、東京都はいろいろ面倒を見ているし、お金の配分さえ折り合いがつけばそれでいい、と思いがち。依然として相互が寄りかかるような体制、その法的な表現が「都の区」ではないのか。そうすると、「都の区」というあり方そのものを廃止するということは、都区制度そのものを廃止するということにつながるし、それは今までのような「行政の一体性」そのものを打開していくことになるのではないかと。そう考えたらすっきりしました。

私は、個人的には、23区が協調しながら、お互いに支え合いながら大都市の自治を営むためには、「行政の一体性」という概念を放棄できないのではないかとずっと考え続けていたんです。そのことが、制度改革に関する23区間の合意を取りつけることになるんじゃないかと思っていました。したがって、従来の都区制度の呪縛、「都の区」を根拠づけていた「行政の一体性」ということにみずから呪縛されていたと思います。それから脱却しない限り、新しい制度改革構想はできないんじゃないかと第二次で考えたのです。したがって、論理的には、すっきりしまして、だれがお読みくださってもすっきりする形になっています。

ただし、あまりすっきりしたものですから、心配される向きもおおいです。私も特別区の職員の何人かと付き合いがありますが、「霧が晴れた」というメールをもらいました。「この答申に、初めて都区制度を抜本的に改革する方向性が見えた、この制度改革がどれほど困難でも自分たち区の職員としてはこれで霧が晴れると思うので、この方向で改革すべきではないかと思えます」というメールでした。私も、これでしか霧は晴れないと思っています。

しかし、現行の都区制度を廃止するという事は簡単ですが、その後の制度設計が難しい。私は国の第1期分権改革をお手伝いしましたが、あのときに機関委任事務を全廃した。廃止を言うことは簡単でした。しかし、廃止した後、実際の仕事の現場が動くように、どういうふうに制度設計すればいいかということが難しかった。もう一つ、高齢者福祉を措置制度でやっていたときに、措置を廃止する方向でお手伝いした。そして、介護保険制度を創設するほうにコミットしました。あのときも、私は当時の厚生省の審議会で言っていた。「人間を措置するとは何だ。措置制度は廃止すべきだ」と。廃止は簡単ですけども、廃止した後、高齢者の介護をどういう仕組みでやればいいのかということが難しかったのです。それで介護保険制度を構想したのです。

同様に、「都の区」の制度を廃止して、都区財政調整制度も廃止して、現在東京都が特別区に代わって都税として徴収している税も全部特別区の税にして、その後、特別区の自治の仕組みをどうするのか、それが至難に近いほど大変なのです。それこそが制度設計の問題になるのです。しかも、今まで23区はさまざまな形で一緒にやってきたものですから、今までの体制ということ念頭に置

かなければならない。23区は自分たちの意思でまちづくりを全部やれたわけではない。東京都が全体に諮りながら、あなたのところは公共住宅を配置、あなたのところはごみ処理場というように、各区の個別の意向ではないような形で大都市地域ができ上がってきているわけです。

ということは、現在でも行政需要に偏りがあると同時に、税源にも著しい偏りがあるわけです。これは明白です。地域のニーズと税源に相当な偏りがあり、このことを無視してよければ制度設計は簡単です。しかし、私どもが仮にそのことを無視して制度設計をしても、23区の区長会では合意に至りません。それも明白です。国の地方交付税制度を適用したら、もちろん交付税交付金は特別区にはきませんけれども、財政力指数が3とか4に近づくような市が生まれるでしょう。

地方交付税制度では基準財政収入額を基準財政需要額で割算するわけです。全国には今、1,700程度の市町村が残っていますけれども、0.3とか0.4というところはざらです。財政力指数が3とか4が出てくるというのは仰天すべきことです。ところが、そうではないところも出てきます。仮に23区間について、そういうことを無視しても構わないとおっしゃってくれるならば、私どもは簡単に制度設計できるのですけれども、そうはならない。

今までの経緯と都市構造と税源の偏在を与件とすれば、23区間で了解が立つような形でなければ制度設計はできないのではないかと。しかも東京都のくびきから離れようとするわけですから、一体どうすればいいか。しかも「行政の一体性」ということに固執しない。

そこで、知恵を絞って書きましたのが第二次報告の「基礎自治体連合」構想ということになります。それが、これから23区の皆さん方に積極的に取り組んでほしい、私どもなりの提案ということになります。この「基礎自治体連合」については、まだ細かい点について詰めているわけではありませんけれども、基本的に言えば、東京都から離れて、どうやって自分たちの自治を成り立たせるかということです。

今回の構想を打ち出すときに、一種の断念をしたことがあります。それは第一次答申のときにシナリオとして残していた改革方向、つまり23区が普通の市になって、すべての仕事をやり、国の地方交付税の個別適用を受ける、そのことによって普通地方公共団体になるんだ、そのシナリオです。これについて私どもは断念しました。断念というよりも、そんなことに固執することはないと考えました。

23区は、特別地方公共団体であるために、区長の公選が廃止される歴史を持っています。昭和27年に区長公選が廃止されました。このときに、東京都が基礎自治体が変わった。特別区は、その東京都の内部団体になったものですから、特別区の区長は公選でなくてもいいということになった。それから、特別区では自治権拡充運動が持続的に展開されたわけです。

日本国憲法には「地方公共団体」という規定があるだけですが、地方自治法上は普通地方公共団体と特別地方公共団体という類型を設けている。特別区は特別地方公共団体だとされている。普通地方公共団体とは、憲法の要請に従って、長と議会の議員が別個に直接公選されている自治体のことです。特別地方公共団体であれば、その長は公選でなくてもいい。したがって、現在でも特別区は特別地方公共団体ですから、理論上、区長の直接公選を廃止することはできることになる。でも、仮に理論上はそうであっても、現実にそんなことはあり得ないと考えていいのではないかと。我が国は大きく分権時代を迎えましたから、23区の区長の直接公選を廃止するなんてことは現実にはあり得ません。その意味で、23区がどうしても普通地方公共団体になるのだということに固執する必要は必ずしもないのではないかと私は判断しました。

普通地方公共団体になるということは、同時に、国の地方交付税の個別算定の適用を受けることになることだと解釈しますと、都区制度改革は、これ以上は一步も進まないのではないかと。この段階の判断としては、形式的に普通地方公共団体になることに固執するよりも、基礎自治体としての体制を固めて、東京の人の幸せのための自治はどうあったらいいかということを検討したほうが積極的ではないかと考えました。

そこで、この構想では、特別区は「東京〇〇市」になりますから、特別区という名称を廃止いたします。長い間、なじんできた名称ですが、特別区という名称は廃止したい。区という名称は手垢にまみれているだけじゃなくて、他のものと区別しにくいんです。私が最初に23区のお手伝いをしたときに驚くべきことを聞きました。当時の区長さんが、民間会社の社長に会いに行き名刺を出したのですが、名刺に「区長」と書いてあったものですから、その社長さんが、町内会の会長が来るとは何だと怒られたんですって。これは単純な誤解ですが、当時はその程度のものだったんですね。今でも町内会の会長を区長と呼んでいる地域があります。「行政区長」とかかって。それだけではありませんで、政令指定市は必ず行政区を置くことになっていますが、そこに区長がいるんです。これは職員ですが。さらに、地方自治法には一般制度としての地域自治区を置けることになりました。この自治区は充実強化次第では、現在の特別区に近づきます。

区という名前はますます曖昧になっていると考えまして、この機会に、郷愁はあるかもしれませんが、都の区を廃止するのですから、特別区という名称も廃止しようと考えました。はたして、それに乗り出せるかどうかです。名称としては、東京の中の基礎自治体ということをおぼわすためには「東京〇〇市」、例えば「東京千代田市」「東京練馬市」「東京北市」と言ってもいいのではないかと。そして、基礎自治体の自治の仕組みはほかと違って、立派な自治の仕組みになり得るといっていい体制へ移行すべきではないかと考えました。

そうすると、どうなるか。これを機会に東京都の世話にはならない。東京都のくびきから離れるわけですから、自分たちでやり抜くことになります。何をやり抜かなければいけないかというと、それぞれの特別区は、それぞれの区の実情と住民の意向にあわせてそれぞれふさわしい政策をやっていただく。しかし、23区の間で協力してやっていい仕事がある。その仕事は何であるかということとを協議して決める。その場合に2つのことが起こります。それぞれのところで仕事を個性的にやればやるほど、財源の裏打ちが必要になります。その財源をどうやって確保できるかという税財政の仕組みについても改めて考えなければなりません。「東京〇〇市」が持つ新しい市税のうち、共有税として徴収していただいて、お互いに財政調整をやりながら共通した仕事をやるという仕組みが必要になるかもしれない。それぞれの仕事に応じてお金を出し合ってやる仕組みでもいいかもしれない。税財政の仕組みについては、いろいろと工夫が必要ですが、いずれにいたしましても、基礎自治体同士で協力したらどうだろうか。当然ながら、これは、ある種的意思決定主体をつくり出すことになりますから、23区が連携協力する仕組みをどう構想するか、それは現在の広域連合とどこが違うのかということを含めまして制度構想がある。ある程度のことはお書きしました。

例えば、基礎自治体同士で新しい自治の仕組みをつくるわけですから、やはり「憲章」が要るのではないかと。23区で「憲章」を定める場合に、どこかで住民投票が要るのではないかと。自分たちの手で、新しい横につながる自治の仕組みをつくり出すためには、最初の段階で一種の基本制度の取り決めというか、「東京〇〇市」という基礎自治体の連合を根拠づける最初の手続が要るのではないかと。この「基礎自治体連合」がどういう仕事をどういうやり方でやればいいのかということについて、ごく荒っぽいイメージは書きました。

しかし、この仕組みをつくり出すためには、当然ながら新たな法律の規定を必要とします。法律の改正を必要とするということは、総務省が動くかどうかです。いまの総務省は都区制度には特段に関心があるようには見えません。むしろ冷淡です。総務省の役人と話すと、「先生、何か都区制度に改革しなければいけない理由が特にあるんですか。特に困っていることはないんじゃないですか」というのです。

国を説得し、法律改正を実現するためには、どういうことが基本的に必要か。都区が合意して、是非ともこの改革をと、共同の提案を持っていかない限り、地方制度調査会にかけないでしょうね。

もともと、すでに霞ヶ関の意向で動く時代は過ぎ去ろうとしていますから、大きな政治の判断が必要です。私は、都区制度改革を政治のmatterにして、政治で決着をつける方向に向かう以外には実現しないと思っています。今後、国でどなたが政権をとるかわかりませんが、政権党の皆さん方の意向次第ということになります。総務省一省でこんな大きいことを決める時代ではない、

そういう従来型の官僚の時代は終わりつつあると見ています。したがって都区制度の改革の手順については、さまざまな手法を駆使しなければなりません、最終的には、本席においてになるような政治家の皆さん方が積極的に動くことが不可欠だと思います。行政府のルートだけでは切り開くことはできないと思っていますので、政治家の皆さんの出番になるのではないのでしょうか。

もう一つ、少し気負っていると言われるかもしれませんが、強調したいことがあります。今まで都区制度の改革問題が世間の注目をほとんど浴びなかったのはなぜかということです。いつも23区は全国の動向の後を追い続けているんです。特別区は全国の改革にあまり貢献してはこなかった。なぜかという、都区の中の問題にしか関心がないからではないか。私どもにも責任があるんですけども、都区制度の改革を議論するとき、いつもコップの中の嵐みたいな議論をしているんです。都区の関係とか23区の関係とか。したがって、広く全国の人たちはだれも目を向けてはくれない。

ですから、今回、私どもの考えるような「基礎自治体連合」構想は、ほかの地域でも必要があれば適用できる仕組みにしたいと考えました。画一的な日本の地方自治制度の中にさまざまな自治の実験が可能になるようなものとして構想すべきではないか。なるほど私どもが調査を仰せつかっているのは23区の区長会・議長会からですが、23区の将来にとどめることはない。同じような大きな都市があって、そこを構成している基礎自治体の間で、自分たちの手で新しい自治の仕組みを敷きたくれば、これと同じでなくてもいいけれども、「基礎自治体連合」みたいな新しい自治の協力体制をつくってもいいじゃないかというふうに考えました。

この制度の仕組みは、ほかの地域に、つまり東京大都市地域以外にも適用可能な制度として構想すべきだし、構想できるというふうに今回打ち出しました。そのことによって、全国に日本の新しい自治の姿をこの23区の区域から発信しよう、そういうことも考えてこれを書きました。

さて、この第二次報告の終わりに当たりまして、幾つか気になる点について私どもの見方を書きました。今後の動向によっては、それこそが現行の都区制度を大きく揺り動かす可能性がありますので、そのことについて触れて、本日の私の話を締めくくりたいと思います。

報告書では「IV 第二次報告のおわりに」というところで、5点書いています。都区間の協議は、現在は「都区のあり方検討委員会」で動いています。ご案内のとおり市町村合併が進んでいます。2年後の2010年3月31日に、現在の市町村合併特例法（合併新法）の終期が来る。自由民主党が昨年の参議院選挙で大敗しましたので、これ以上、市町村合併を強力推進することは無理だと観測されています。しかし「平成の大合併」により、起点となった1999年に3,232あった市町村数が現在、1,799になっている。国から見れば市町村合併はほぼ成功したといえるのではないのでしょうか。

既に市町村と呼ばれる自治体のうち、市に暮らしている住民人口は、全人口の9割になっています。もともと市町村合併は自由民主党の「都市選挙戦略」の発動という面を持っています。1998年の参議院選挙のときに、東京を中心にいたしまして、3人区以上の選挙区で自民党候補者が全員落選しました。地方を優遇しすぎているので大都市の住民が不満を募らせ自民党の候補者が落ちたんだという「都市割り食い論」が自民党の中で台頭したんです。市町村合併が強力に進められたのはそれからです。しかも、小泉構造改革の一環としても市町村合併は進められました。自民党は半分くらい成功したといえます。9割の住民が市に暮らしている。しかし、まだ全国には町村が1,000程度ありますけれども、人口比率はたった10%です。面積で言うとまだ45%ありますが、ほとんど山林と田畑です。

すでに日本人は、ほとんどが大都市を含め都市住民として暮らしていますから、これからの選挙のターゲットはこの都市住民になる。自民党は明らかに成功したのです。成功したのですけれども、この市町村合併も一因になりまして参議院で大敗した。全国でどのくらいの市町村議員が議員職から離れて選挙運動に影響が出てくるかをよく考えたのでしょうか。市町村合併を進めても選挙に勝てると思ったのでしょうか。そんなに自信がおありだったのでしょうか。

もちろん選挙はこれだけで決まったわけではありませんが、「平成の大合併」は打ちどめになるでしょうね。打ちどめですけれども、国から見ると問題な府県があるのです。東京とか神奈川とか北海道とかです。大体、平成の市町村合併は東から北のほうが進まなかったんです。だからあと2年間、知事さんが乗り出してやってくれと国は言っています。私はもうあまり進まないと思います。

そのうち最大の地域は東京です。無風ですね。合併の研究会、協議会もやらない。国はやってほしいと思っているのですが、動きません。皆さん方、合併問題をほとんど議論しませんでしょう。合併しなきゃいけない切迫した理由はないのでしょうか。全国の市町村は、危機感を感じ、財政の暗い見通しの絵を描き、これじゃ持続できないと思って合併に踏み切ったところが多いのです。

例えば23区のうち、人口規模だけで見れば、市の要件を満たさないような特別区があります。でも、そういう区が合併して大きくなるなんて全然思っていないですね。巨大な税源がありますから、何も困っていないんです。合併に関しては23区は無風状態です。

無風状態ですけれども、さすがに東京都は府県の一つですから、「都区のあり方検討委員会」で、何を言い始めたかという、やはり効率的な行政を23区がやるためには「器」の問題があるんじゃないですか、区域の問題があるんじゃないですか、したがって事務移管と区域の再編はセットでなければ進めてはいけないんじゃないですか、ということを出したんです。

東京都が特別区側と協議している問題について、区域、再編問題をセットにしてきたということ

は、23区の間で合併をやらなければ事務移管はやらないという意味でしょう。したがって、明らかに現状では分権はやらないという意向を示しているのです。意図的ですね。明らかに都区間での分権改革を流すための受け皿論をやっているように見えます。私どもは、基本的には「平成12年改革」を完成してもらった後で、本当に区域再編が必要ならば23区でお考えになればいいじゃないですかと考えました。区域再編をセットにしてきたということは、要するに都側は事務移管をやる気はないと見ても多分間違いはないと思います。合併問題は、未完の「平成12年改革」に決着をつけてから、つまり都区の役割分担と財源配分を定めた後、当事者である23区がお考えになればいいじゃないですか。そのときに、東京都側も府県としての考え方がおありでしょうから、いろいろ助言されればいいのではないですか、手順を間違えてはいけないんじゃないですかということが、ここで書いていることの1つです。

それから、これは東京都が現在一番気にしていて今後どうなるかということですがけれども、道州制の論議があります。私の個人的な見通しを言ってよろしければ、ろくでもない道州なんてやってきません。やってこなければ、この問題に触れる理由はないんです。広域自治体なのか、国の総合出先機関なのか、連邦制に近い新たな統治単位なのか、その正体が不明なものが日本の地方自治制度に組み込まれた、日本の自治はだめになるのではないかと私は思っています。

2000年の4月以降、明治以来やっと都道府県が自治体らしく振舞えるようになった途端に、その都道府県の運営に与っている現役の知事たちの一部が、都道府県を廃止して道州を導入しようなどと言い始めているんです。よく見ると、明らかに旧自治省あがりの人は言っていないです、よほどでない限り。通産省系統の人が多いです。現役の知事から道州制を支持する人が出てきたら国はそれを使う。国には道州制ビジョン懇談会があつて道州の議論をしているのは、現役の知事さんの相当数が道州制を言っているからです。これが今までと決定的な相違です。議論の内容はほとんど今までの焼き直しですから、さして新しさはないんですが、なんとなく「空気」ができてつあります。

ところで、道州制導入について最大の難関は何であるかということ、皮肉なことに東京の存在なのです。当然ながら、東京都の道州についての物言いは、東京都を中心にして1都3県でまとまる案なのです。石原知事の当初の構想は、神奈川県と千葉県と埼玉県と東京都がまとまって、まず広域連合をつくって、やがてそれを関東州、東京州にしていこうというものです。今でもその説は変わっていないのではないのでしょうか。

ご案内のとおり、東京圏のような大都市圏では人々の行き交いが多いんですよ。例えば「神奈川県民」「千葉県民」「埼玉県民」という言い方があるのは、多くの人びとが仕事で東京に来ているからです。23区の昼間人口がわっと膨らんでいるということは、大規模な行き来があるというこ

とですね。それに応じて、物も情報も金も動いているということになりますので、客観的に見ると、皮肉なことに、東京圏は現在の府県制度を廃止して道州に持っていく理由がある地域なのです。他のいわゆる農村県などは道州をつくる理由なんかほとんどないんです。

でも、もしも東京を中心にして1都3県で道州をつくったらどういう事態になると思いますか。中学生の想像力をもってしても、そんな道州をつくった途端に、道州制度はほとんど成り立たないことが分かります。なぜかという、1都3県が合体したら約3,500万近い人口になるんです。東京一つだけでもすごく集中が起こっています。道州制導入の理由は東京一極集中の是正ですよ。周辺の3県とまとまった途端に、想像を絶するような超集中的な地域をつくり出すことになる。

しかも、もし都道府県モデルで、これを広域自治体にすると言っているんですが、人口が3,500万近い東京州の長を直接公選で選ぶんですって。その力は総理の権力も超えるでしょうね。そんな巨大な権力をつくってどうするんですか。どうやってコントロールができますか。そんな巨大な道州が打ち出す政策が、どうして実効性を担保できるのでしょうか。自治体としては管理能力を超えます。現在の都制がどのくらい非効率で、どのくらい無駄遣いをやっているかの検証がまず必要です。本当にこんな巨大なものが自治体であるなんてことが言えるのでしょうか。必ず国の総合的出先機関に変わるんです。私はそう見えています。今は声を大にして道州はやって来ないと言っているんですが、果たしてどうなるのでしょうか。

ちなみに、道州制に関しては第28次の地方制度調査会が一応の構想を打ち出しています。都道府県モデルですから、現在の地方自治法に即して言えば、広域自治体と基礎自治体の構成になります。都道府県は基礎自治体を包括して成り立っていますから「広域の地方公共団体」と規定されています。市町村は「基礎的な地方公共団体」と言われています。つまり「広域」と「基礎」によって構成されているのです。このモデルで描きますと、道州になっても、道州という広域自治体があつて、その中に基礎自治体が包み込まれます。その場合の基礎自治体は、現行の市町村以上の仕事をするんだということになります。そうじゃないと意味がありませんから。当然、道州には、現在国の出先がやっているような仕事が相当に移管されてくることになっていますから、現在都道府県がやっている仕事のほとんどを基礎自治体に運ぶことになります。運ぶための体制が要ります。その規模はどうなるのか。

今のところ人口規模がほとんど20万以上になっています。ということは、特例市以上になっているわけです。今、20万以上が特例市で、30万以上が中核市で、50万以上が政令市になっています。20万以上で取り揃えるということは、今20万以上の市の数が全国で96あるんです。市はほとんどそれ以下の人口です。したがって、ほとんどの市町村は小規模自治体になる。もし道州ということに

なると、これとセットにしますから、もう一回、市町村の大合併ということに必ずなります。自主合併は不可能ですから、強制合併になるでしょうね。皆さん方は、その日までお待ちになりますか。特別区のうち、人口規模では20万をクリアできないところは、合併になるのでしょうか。

今のままでは道州が来ない理由がもう一つあります。それは、現在のように府県としての東京都が市役所の機能を果たしている限り、そんなところに道州は来ません。道州が来ることになるならば、少なくとも東京都は、普通の市がやっている仕事はやらないのでしょうか。それは



基礎自治体がやることになるでしょうね。皮肉なことに、意図したわけではありませんけれども、今回の私どもが書いている構想は、将来どうなるかわかりませんが、道州ということが具体化した途端に実に有効な構想になる可能性が出てくる。期せずしてそうなっているんです。東京都はそんなことを考えていないかもしれませんが。相も変わらず、市の仕事を抱えたまま道州になれると思っているのでしょうか。そんなことが道州制の構想で可能になると思っているのですかというのが私の疑問です。そういう趣旨のことを書いてあります。

首都についても書いています。今回、私どもは首都制を前提にした構想はしていません。しかし仮に「都の区」を廃止した途端にどうなるかということ、東京都が首都であるということが言えなくなるということでしょう。私としてはうれしい日が近づくんですね。どこだって首都は基礎自治体としての都市のことを意味しているんです。広域自治体が首都だなんてことはないです。もしやるとしたら、よほど違った形態の直轄地でしょう。直轄地だって基礎自治体の一つでしょう。

広域自治体が首都であるなんてことはあり得ません。したがって、今回の私どもの構想に基づいて、少なくとも「東京〇〇市」及び「基礎自治体」構想と言った途端に、首都はこちらに来るんです。東京都が首都としての国際儀礼なんかやらなくなる。基礎自治体がやる。「都の区」の制度が廃止されれば、「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する、と書いてあります。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできると書いてあります。基礎自治体が首都を担うことになります。そうなれば、オリンピックを東京都が誘致するということはない。東京都は自分が首都だと思っているから、23区の区長さんと何の相談もなく、誘致を打ち上げられる。都区制度が廃止となれば、そうはなりません。

最後に、今まだ都区間で協議をやっていまして、何としてでも「平成12年改革」を完成させる決着をきちっとつけてほしいと思います。このたびの改革構想はその先のためのものです。

今後の制度改革をどういう形で23区の皆さん方がおやりくださるかによるんですけども、やはり、今まで培ってきた、ご不満はおありでしょうけれども、お互いに東京の住民のために支え合ってきた経験とか、あるいは協調の精神があります。自分たちの仕事のあり方について、今まで培ってきたものを生かしながら、自分たちの手でやり抜く覚悟が必要です。東京都の世話にならなくても自立しながら、お互い支え合うような仕組みがどうしたらできるかということを特別区の歴史の蓄積みたいなものを大事にさせていただきながら検討していただくことが大切ではないでしょうか。

最後に、私は今まで30年近く都区制度の改革におつき合いしてきたんですけども、少し不安に思っているのは、このところ、ぱたっと住民レベルの自治権拡充運動がやんでしまっていることです。改めて23区の自治のあり方を制度改革につなげていくためには、区同士が連携を保ちながら、どうやったら住民レベルでこの改革の意義と改革の運動というものを組み直すことができるか、そのことが恐らくきわめて重要な課題になるのではないかと、そう思っているわけです。

私に与えられた時間が来ました。ありがとうございました。(拍手)

質 疑 応 答

【質問】

きょうは理解を深めるという意味でお伺いをしたいと思います。

基礎的自治体という位置づけを一步明確にされたんですけれども、事務的には上下水道や消防が大きな問題なんですけど。都区のあり方検討委員会のやりとりを見ていると、23区にはそんなとできっこないという意見がかなりあります。効率は悪くなる、もっと負担はふえるよというおどかしとも言えるようなやりとりがされているわけです。そこで、普通地方公共団体になっていくわけですが、憲法上、地方自治法上、先ほど確信のあるお話をされていましたが、憲法や地方自治法に照らして、今の都区の関係、これをもうちょっとお聞きしたいというのが1つ。

それから2つ目は、垂直の財政調整がなくなっていくわけですが、かわって水平調整の問題が対等・協力という関係でやっていくと。大変質の高いことを要求されていると思うんですね。法的に縛りをかけてくるわけではないんですね。そういう点で、法的な位置づけみたいなものは論議になったのか。

最後ですけれども、連合の組織の仕方ですけれども、執行機関と議会との関係ですね。もう少し詳しく触れていただければありがたい。

以上です。

【講師】

ご案内のとおり、日本国憲法は「地方公共団体」としか書いていない。したがって、地方自治法で区別しているだけです。地方自治法では大きな区別は2つです。1つは普通と特別に分けていて、特別地方公共団体の中に特別区を入れている。一部事務組合とか財産区というくくりの中に入れている。実は、法律の規定上は存在していたのですが、なくなってしまったもので特別地方公共団体だったのは「特別市」なんです。もともと戦前から戦後にかけて、都道府県から自立する自治体、現在の政令指定市ですけれども、あれは特別地方公共団体だったわけです。ですから、特別地方公共団体であつたら普通地方公共団体よりも格が下であるということはない。歴史的に言っても。

このような区別は立法政策の問題だと言われているわけです。したがって、立法政策の問題ということは、国の法律によって類型を設定するということですから、現在のところ特別区は明らかに特別地方公共団体の中にありますから、市に関する特例の中に入っていないんですね。

大都市制度は大きく分けると2つあるという解釈になっていて、1つは市に関する特例という地方自治法の規定で、例えば政令市とか中核市とか特例市です。ところが、特別地方公共団体という章の中に特別区は入っていますので、同じように大都市の仕組みだけれども、区分けしている、そ

ういう法的な扱いになっています。それが1つです。

それから先程も触れたのですが、昭和27年改革によって、東京都が23区にかわって、どこにもそんな市はないんだけど、あたかも市があるように考えて、その市の仕事を東京都がやっているということにした。これ、一種の理論上の仮構なんですけれども。幻想と言えば幻想なのです。けれども法的に言いますと、東京都は広域自治体だけれども、限定的にでも市の仕事をするという、その扱いをずっと続けていますから、基礎自治体でもあるのですね。東京都がやっている仕事を見てみると、そういう行政は一体的に行われている。実は一体性という、意思決定が一本で行うというイメージに近づくんです。例えば、市町村合併の後は「速やかに一体化を実現する」と書いてあるんですね。したがって、分かれているものが1つの自治体になると、意思決定が一本でできるということですから、一体性の実現は、その一体性を可能にするような意思決定主体を1つにする理由になっているのです。現在の都区制度の扱いは、そうなっているのではないのでしょうか。

2番目にご指摘の垂直的な財政調整の問題は基本的に言えば現在の地方交付税制度をどうとらえるかによるんですね。私は、今回の第2期分権委員会が始まる前に、地方六団体の活動をお手伝いしました。このときに、現在の地方交付税について「共有税方式」を打ち出しているんです。現在、交付税は国税5税を原資にしていますけれども、あれはもともと自治体の仕事を裏づける財源保障のためのお金ですから、別会計に入れて、幾ら入ってきて、そのお金をどう使うかについては、基本的には自治体の意向を反映してやるべきだという構想です。それは「共有税」構想なんです。

ということは、現在、たまたま国税になっていますけれども、もともとあれは自治体間でお互いに支援し合うためのお金だという理解の仕方なのです。したがって、垂直と言ったら国と自治体で税で分けるわけです。税で分ける分についても、配分を多くしてもらった方がいいんですけど。それでは、もともと税源が少ないところは困るんです。したがって、どうしても地方交付税の仕組みが要るんです。

ただし、私どもが水平調整の構想をまとめた段階で、財務省がその文書の中に都区財政調整制度の資料を入れてPRに乗り出したんです。それはどういう意味かということ、国のお金を自治体に配分しなくても、お互いに自治体同士が配分して水平調整をやればいいじゃないかということを書いてたげなものでした。私どもはそういう意図で書いているわけではありませんけれども、水平調整という、今の時節は財務省に使われる可能性があるんです。ですから、これは要注意です。

しかし、23区の改革構想を考えると、ほかの市と府県との関係にすればいいというわけには簡単にいきません。「東京〇〇市」の間で水平調整が必要だと。必要ならば、どうやってやる仕組みにするのか、ということになります。お互い足らざるところを補う、つまり需要の相違があるこ

とを認め合い、税源を分かち合うことですから、どこかできちっと決めていただかなければ動きません。それが、3点目のご質問と関係します。この水平調整をやるような新しい自治体連合構想は、法的に裏づけがなくて、できるなんてことは考えられません。必ず地方自治法上に最小限のルールを定めてもらわない限りできません。なぜかという、仮に毎年23の「東京〇〇市」の間で水平調整する、特にお金の配分について政治交渉でやるなんて話をしたら、お互い住民を背景にして交渉に臨むわけですから、そう簡単に妥協できません。ある程度交渉の余地を残したほうがいいとは思っていますけれども、それでも基本的なルールと仕組みは法律に定めてもらわなければならないと思います。しかも、さまざまな住民参加を図りながら広域で行うような施策は「基礎自治体連合」の条例を定めることになります。それ自身も住民から支持を受けるようなタイプのものにしなければ無理だと思っています。

その意味で言えば、やはり基本的なルールは法律に定めてもらわないとできないんじゃないかと、そう思います。そうしないと、皆さん方に安心してもらえない。事実上の交渉で、協議でやれと言ったって、それは無理です。ある市がお金を持っていくことはまかりならぬとおっしゃった途端に連合は崩れます。ですから、法律上のルールが要るんじゃないでしょうか。私どもはそう考えています。その制度設計をどうやって法律に定めていただけるかということは、これから検討しなければならぬのですが、ひとまず私自身はそう考えています。

【司会】

ただいまの質問で、連合の執行機関の意義ということとは。

【講師】

これは、どの程度の仕事をどういう根拠でどの程度までやるかによるんです。連合の仕組みで一番の難点は、特に「東京〇〇市」の税の一部を共通税源としてプールするという事になれば、税ですから、税をどこかでプールして使うためには、できるだけ民主的統制が要るんです。皆さん方が条例によって住民の権利を制限し義務を課す、特に税はそういうものですから、そのためには必ず条例に定めていますね。条例に定めていることになっている理由は、区長さんと議員さんが直接公選になっているからです。その意味では民主的統制は効いていることになります。したがって、問題は、どの程度まで民主的統制を効かせるようになればいいのかということで、場合によると間接型にして、現在の広域連合のように執行機関と議決機関をつくる。その場合、現在の区長さんが議決機関を構成するということもあり得ますが、その仕組みにはいろいろな工夫を考えていいのです。少なくとも現在の二元代表制を前提にすれば、議員さんたちと区長さんにお出まじただくような、そういう意思決定の場をつくることになるかもしれません。その点ははまだ具体的に

構想していないんですけども、全員がお揃いになったほうがいいのか、場合によったら代表者を選んでもらったほうがいいのか。たまたまある年に出なかった区の方々に対してどういう意見反映の手当をするかということが出てきますね。1つは、どういう仕組みでやるかによって区長さん、議員さんがどういう形で執行機関と議決機関を構成するかです。私の感じ方で言えば両方お出ましただいて、どちらかに属していただく以外はないかなと思います。できるだけ23市の意思が反映できる仕組みをつくっていただく以外にないんじゃないか、そう思っています。

【質問】

3点質問がございます。

1つは、12年改革の前に先立って、特例市構想という構想が出された経過があったと思います。形式的には似ている側面もあるのですが、以前の特例市構想との関連で、今回の構想というのはどういう特徴といいますか、違いがあるのかということです。

それから2つ目には、普通地方公共団体という目標はこだわらなくてもいいというご意見だったと思いますが、経過の中でこれが認められなかった理由は東京都にしかない。それから清掃だけで、まだ不十分だと、そういう理屈が一番多かったのかなというふうに記憶をしているんですが。その当時から区長公選制を廃止するというのはあまり論議にならなかったと記憶をしています。そうすると、今の構想の延長線上で考えていけば、普通地方公共団体にならない理由も逆になんか思いませんか。その意味では、普通地方公共団体になるということの一つの大きな目標に掲げたほうがわかりやすいのではないかと。これは私の個人的な意見ですけども、その点について。

3つ目には、難しい問題ですけども、再編問題ともかかわってくるのですが、今までの経験の中で清掃工場、最初は各区につくろうということでしたけれども、実際にやってみるとなかなか非効率的で無駄があって現実的ではないということで、ブロック構想とかが出ました。結局は23区だけでうまく仕組みをつくってやっていくしかないという現実判断で議論しているわけです。これと似たような形で考えていきますと、自治連合はそういう仕事が積み重なって相当巨大になってしまう。それと23区の区の力関係を考えていくと、それで本当に各区の自治権が確立できるのかというところで、若干難しさがあるような気もいたします。その兼ね合いの中で、もっと基礎自治体を強くすることになると、今のエリアの中で清掃工場の例を一つとってもそうですが、なかなかエリア的にも厳しい問題が現実問題としてあると思います。再編問題とも関連をして、どういふようにこれから考えていったらいいのかということをお尋ねいたします。

【講師】

先ほど少し触れましたが、東京都は「基礎自治体連合」など絶対にできないと思込んでいま

す。ごみのときもそうだったんですから。実はあの時点でも、私どもは慎重を期して、ごみの収集・運搬と処理については分けてもいっくらいに言って見せました。最終的には一貫してやれと組合の方々もおっしゃって全部移管となったのですけれども、やってみたらちゃんとできたんです。昔より効率よくて安上がりにはできるんです。東京都がやっていることが効率がよくて安上がりだなんて、何も検証されていません。でも、必ず言うんですよ、やれるのかと。やれるのかと言われてたら、やっていいんですかとお答えになれば済むんです。やれますから、どうぞお引取りくださいと。この間に、23区はどのくらい自治運営の力を強めたと思いますか、職員も含めまして。都とは遜色ない。おどかさされたぐらいでは引き下がってはいけないと思います。おどかさされたらおどかし返さなければだめです。東京都は、今でも23区がごちゃごちゃ言ってきたら都区財政調整制度のお金を若干積み増して配れば治まると思っているんです。今までそういうやり方をとってきているわけです。そうすると、不思議なことに特別区側が静まるのです。

余計なことを言い過ぎました。ご指摘いただきました、私の恩師が会長のとき提案した特例市構想ですが、あの特例市は「特例」市でした。当時は東京都がやっているような仕事、ごみとか消防とか上下水道とか、ごみについて我々は相当いろいろ検討したんですけれども、やはりこれは東京都に広域自治体としてやってもらう以外にはないなと思っていました。それでもなおかつ、何とかして東京都から少しでも離れて特別区の自治が充実できるような構想はないだろうか。そのときにやっぱり最大懸案になったのは財源の水平調整でして、当時は「公的組織」というものをイメージしたんです。公的組織で、自分たちの手で配分する仕組みをつくろう。しかし、あのときはまだちょっと早過ぎたのかもしれない。「特例」市をつくったらどうかと提案したのですが、国のほうが市に関する特例制度の一つとして特例市制度を作って、「特例」を使ってしまったんです。したがって、「特例」市は、その段階で名称としては潰えてしまいました。早くやれば済んだんですけれども、国に使われてしまいました。人口20万以上の市のことを特例市と呼んでいますから、「特例」市構想は終わってしまったんです。

大きな違いは、あの段階では東京都の仕事を残すと同時に、「都の区」はある程度廃止の方向を目指したと思うんですが、「行政の一体性」を否定することには踏み切っていませんでしたから、やはりあの段階では都区制度の枠組みの中でぎりぎり構想できるものを打ち出したんじゃないでしょうか。ですから、都のほうの調査会でも検討し、東京都側の意向も含めてぎりぎりまで調整をしたものが国に出て行って法律改正になったわけです。基本的に言うと、私どもの今回の調査会の第一次報告書の枠組みの中にあっただろうじゃないでしょうか。今回はそれを超えようとしています。

それから、普通地方公共団体ということで良いのではないかというご意見があることは承知して

います。ただし、私どもの報告書では、普通地方公共団体になるんだという主張と、普通地方公共団体になりながら国の地方交付税の個別適用を受けないという構想が成り立ちにくいのではないかと考えているのです。もし仮に普通地方公共団体という旗を下げないで、なおかつ現在の都区財政調整を全部外して、23区の水平調整も廃止して、国の地方交付税の適用を受けてもいいという制度構想が成り立つならば、普通地方公共団体という旗を下げなくてもいいと思います。私どもは考えてみたんですけども、それは相当無理でして、普通地方公共団体で個別適用を受けるということになると、現在の23区のうち、当然ながら周辺区の皆さん方は現在の都区財政調整で配分されている財源は保障の限りではありませんから、そうした構想にのっていただけません。したがって、お答えとすれば、将来、普通であるということを目指しても結構ですが、私どもはこの段階では、それについて固執しなくてもいけると考えました。将来仮にいろいろな事態が変わったときに、やはり「東京〇〇市」はごく普通の自治体になって国の個別適用を受けてもいいとなれば、そういうことも考えられます。例えば、そのときは、一つ暗いシナリオを描くとすれば、恐らくは東京が本当に衰退して、都心区が崩壊状態になり、そんなところにぶら下がる理由はなくなったというような都市構造を想定することになるのでしょうか。そんなことを想定するのはちょっと切な過ぎますが、したがって現在のところは、今回のような構想に落ち着いているわけです。普通にして交付税の個別適用を受けて、ほかの自治体と同じように苦労していいという説があることを承知している上で、今回は一応踏み切りました。

それから再編問題との関係、これは結構大変でして、どう考えればいいのか難しいんですけども、再編問題と重ねて23区のことを考えるときに、規模の話はどう考えればいいのかということになります。地理的な位置、つまり都市の全体の動きがどういう位置になっているかということと、規模は人口規模だけじゃなくて面積もありますね。面積の大小も大事です。位置と面積で相当いろいろなニーズが変わってきますので、人口という一つの尺度だけでくっつけ、離れろというのは無理じゃないかと思います。今のところ、多分都心区のように人口が減ったところ、例えば現在地方自治法上の市の人口要件は5万以上ですけども、5万人に満たないところが出てきたら、それは町になれと言ってもなるはずないですよ。法的な手続上は市が町になることがあり得るんですけども、あの夕張市もならなかったでしょう。

皆さん方の頭の中で町村と市を比べると、市のほうが格が上だと思込んでいるわけです。ですから、市になったところは町にならないんです。ということは、千代田区が人口では一番小さいですけども、千代田区が仮に将来、編成の問題になったときに、合併の問題を含めてどうするか。千代田区が単独でいたときに、千代田区は市の人口に満たないから町だと言ったって、そうはなら

ないでしょう。千代田区はやはり千代田「市」でしょう。そうすると、画一的な尺度ではなくて、東京という地域の特色にあわせて構想して構わないのではないか。あまり画一的に考える必要はないのではないか。むしろ違うスタイルのものをつくっていいと言い出すべきではないかと私は思っています。具体的な問題になったときに、多分いろいろなやり取りになるのではないかと思います。