

特別区自治情報・交流センターブックレット ⑤

特別区が歩んだ 自治のみちのり

特別区制度の70年を振り返る

東京大学名誉教授

東京大学教授

特別区協議会専門員

大森 彌氏／金井利之氏／中原正淳氏 座談会

公益財団法人
特別区協議会 [編]



学陽書房

はじめに

平成二九（二〇一七）年は、特別区が誕生してから七〇周年にあたり、特別区協議会も同時に七〇周年を迎えました。そこで、特別区制度とかかわりの深い三人の方にお集まりいただき、この七〇年を振り返っていただく座談会を平成二九（二〇一七）年三月七日に実施しました。

特別区の七〇年を振り返るにあたっては、七〇年を大きく五つの期間に分けて、それぞれの期間ごとに三人の方が見聞された内容を織り交ぜ語り合ってくださいました。

一 昭和二三（一九四七）年に地方自治法で特別区がスタートしてから、すぐにも特別区の自治権拡充運動が始まり、昭和二七（一九五二）年の法改正に至るまでです。

二 それまでの自治権拡充運動が、復権運動へと転換していく時代として、昭和二七（一九五二）年から昭和三九（一九六四）年までを取り上げています。

三 特別区の運動がいろいろな面で高まり拡大していく昭和三九（一九六四）年から昭和四九（一九七四）年にかけての時期にあたります。

四 昭和四九（一九七四）年から平成一〇（一九九八）年までの復権を完成させる期間となります。

五 制度的な復権を達成した後の運用をめぐる課題の時期である平成一〇（一九九八）年から現在までとしています。

本書が特別区制度の理解を深める一冊となることを願っています。

目次

はじめに 3

I 特別区の成立と自治権拡充運動の始まり〔昭和二年～昭和二十七年〕

1	公選区長の誕生と自治権拡充運動の勃興	9
2	公選区長達の感じた現実とのギャップ	12
3	曖昧化されたまま今に至る特別区の定義	14
4	都と区をめぐる地制調答申と自治法案要綱の食い違い	18
5	東京の特別区にのみ法人格が残った理由	20
6	地方自治庁による仲裁	23
7	特別区による『「二十三首都市」の方式』の提起	27

II 復権運動への転換〔昭和二十七年～昭和三九年〕

1	昭和二十七年地方自治法改正による逆コース	31
2	特別区を「内部的な特別地方公共団体」とした都の意図	33

- 3 特別区による『首都自治制度の構想』の立案……………37
- 4 都知事の交代と『首都行政制度の構想』の登場……………39
- 5 特別区長会・議長会の俊敏な動き……………42

Ⅲ 住民運動の高まり「昭和三十九年～昭和四十九年」

- 1 膨れ上がる東京問題と区長準公選運動の胎動……………47
- 2 準公選運動が国に与えた衝撃……………50
- 3 実現した準公選区長の住民投票……………54

Ⅳ 復権完成へのみちのり「昭和四十九年～平成一〇年」

- 1 「『特例』市の構想」が生まれた背景……………57
- 2 区長公選制を促した「長谷部委員会」の助言……………58
- 3 東京を特殊と考える自治制度官僚の本音……………61
- 4 地方交付税制度から見た特別区の位置付け……………64

Ⅴ 制度の運用をめぐって「平成一〇年」

- 1 平成一〇年地方自治法改正の舞台裏……………69

- 2 「基礎的」自治体の法制化に対する都・国の反応……………72
- 3 都区制度の改革は終わらない……………76

Ⅵ 大阪における特別区の設置と都区制度

- 1 「定義なき特別区」の存在理由とは……………81
- 2 特別区設置法の意味する「特別」とは何か……………86

Ⅶ 七〇年に思う「特別区と都への視点」

- 1 基礎的自治体として新しい課題に向き合う……………89
- 2 経済の陰に置き去りにされた都民・区民目線……………90
- 3 身近な政府の必要性をどう伝えていくか……………93

○**司会** それでは、まず最初に昭和二二（一九四七）年に地方自治法が制定されて、特別区が誕生し、同時に、自治法の施行と前後して区長の選挙が行われ、初の公選区長が誕生しています。その公選区長がすぐに自治権拡充運動を立ち上げていきます。

そのあたりからスタートしたいと思います。

○**中原** それでは口火を切らせていただきます。

特別区の始まりは、法的には現在の地方自治法（自治法）の制定ですが、この法律が日本国憲法と同時に施行された五月三日から、わずか一三日後に、都知事に、至急、「都政、区政の本質に立脚し、人事権、財政権ならびに事務事業の全般」を合理的に是正するよう「特別区の自治権拡充に関する具申書」が提出されて、特別区の自治権拡充運動が始まっています。

1 公選区長の誕生と自治権拡充運動の勃興

I 特別区の成立と自治権拡充運動の始まり 「昭和二二年～昭和二七年」

〔出席者紹介〕

大森 彌（おおもり わたる）



東京大学名誉教授

1940年東京市生まれ。東京大学大学院修了、法学博士。東京大学教養学部教授、学部長等を経て、00年東京大学停年退官後、東京大学名誉教授、千葉大学法経学部教授。05年千葉大学定年退職。専門は行政学、地方自治論。

役職：地方分権推進委員会専門委員（くらしづくり部会長）、社会保障審議会会長・介護給付費分科会会長、特別区制度調査会会長等を歴任。

現在、NPO 地域ケア政策ネットワーク代表理事、地域活性化センター「地域リーダー養成塾」塾長、全国町村会「道州制と町村に関する研究会」座長、特別区制度懇談会座長等。

主な著書：『人口減少時代を生き抜く自治体』（第一法規、17年）、『自治体の長とそれを支える人びと』（第一法規、16年）、『自治体職員再論』（ぎょうせい、15年）、『特別区制度改革の軌跡』（学陽書房、13年）、『官のシステム』（東京大学出版会、06年）

金井 利之（かない としゆき）



東京大学法学部・東京大学大学院法学政治学研究科教授

1967年群馬県桐生市生まれ。東京大学法学部卒業。東京都立大学法学部助教授、東京大学大学院法学政治学研究科助教授等を経て06年から現職。94年から2年間オランダ国立ライデン大学社会科学部客員研究員。専門は自治体行政学、オランダ行政研究。

役職：豊島区基本構想審議会計画事業選定小委員会委員長、中央区基本構想審議会委員、葛飾区大学誘致選定委員会委員、世田谷区外部評価委員会委員、板橋区地方自治制度研究会委員、東京の自治のあり方研究会委員等を歴任。現在、東京都税制調査会委員、大阪府市特別顧問、特別区制度懇談会委員、品川区区政アドバイザー等。

主な著書：『原発被災地の復興シナリオ・プランニング』（公人の友社、16年編著）、『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』（ちくま新書、15年共著）、『原発と自治体—「核害」とどう向き合うか』（岩波書店、12年）、『実践自治体行政学』（第一法規、10年）、『自治制度』（東京大学出版会、07年）、『財政調整の一般理論』（東京大学出版会、99年）等。

中原 正淳（なかはら まさひろ）



公益財団法人特別区協議会専門員

1940年東京市生まれ。学習院大学政経学部卒業。65年東京都に入都、総務局北多摩南部事務所、総務局行政部政課主査、総務局都立商科短期大学・立川短期大学教務課長等を経て、92年特別区人事・厚生事務組合総務部副参事（特別区協議会制度改革推進室事務事業担当課長併任）、同参事（特別区協議会制度改革室長併任）、特別区協議会調査部長、同事業部長等を経て、06年から現職。

〔司会〕

中嶋 茂雄（なかじま しげお）

公益財団法人特別区協議会事務局長

I 特別区の成立と自治権拡充運動の始まり

昭和 22 (1947) 年	5 月	地方自治法施行〔特別区誕生、特別区は市と同格的な基礎的な自治体〕
	5 月	区長は人事権、財政権の確立、住民に身近な事務の委譲などを求める具申書を都知事に提出（自治権拡充運動の始まり）
昭和 25 (1950) 年	12 月	特別区は『「23 首都市」の方式』を神戸委員会に提出
昭和 26 (1951) 年	6 月	都は意見書を神戸委員会に提出（特別区を行政区とし、任命制の区長と公選による助言勧告機関を置く）

この背景について、特別区の今日の有り様を決めた連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）による民主化、分権化という統治政策の中で行われた第1次の地方制度改革、つまり、昭和二二（一九四六）年に政府が、新しい日本国憲法の帝国議会審議と並行しながら行った地方制度四法（東京都制・府県制・市制・町村制）の改正のことからお話したいと思っています。

この民主・分権改革の中で、東京都制改正による「都の区」の位置付けをみてみますと、例えば、それまでなかった「区民」という概念を認め、区長や議員の選挙権・条制制定権・監査請求権・区会の解散請求権・区長や区会議員等の解職請求権などの区民の権利義務が新たに定められ、GHQの指導があったとはいえ、「都の区」が同時に審議中の憲法に定める地方公共団体であり、市と同じ基礎的自治体だということが、明確にされているのです。

第1次という以上、第2次が当然あるわけですが、この第1次地方制度改革の審議の途中で民主化が生ぬるいとGHQが強い不満を示しまして、交渉がなかなか進まないで、現在の内閣総理

大臣の諮問機関と名前は同じですが、別のもので、国会の付帯決議に基づく地方制度調査会（地制調）をつくってそこでもう一回見直すことを条件に改正地方制度四法は、昭和二二（一九四六）年九月二七日に公布され、一部区長公選等を除き、同年一〇月五日から施行されています。公布に併せて政府は地制調を設置し、第2次地方制度改革に着手します。地制調は地方制度四法を一本の法律とすることを決定しましてその法律の骨格を答申します。政府は、この地制調答申とGHQからの注文や宿題を片付けながら地方自治法の原案をつくったという経緯がありました。

○司会 つまり、地方自治法の制定以前に、区の民主・分権化改革は終わっていたということですね。

○中原 少なくとも、「都の区」の法的な位置付けについてはそうなんです。ですから、こうした動きに、東京都は35区のままで新しい地方制度に移行するのは適切でないとして、35区中24区を整理統合しまして新たに11区を編制し、翌二二（一九四七）年三月一五日から東京大都市地域は22区制となっています。さらに、地方自治法が公布される一七日前の四月一日に、すでに失効が予定されている法律「東京都制」を根拠とした初めての「区委議事務条例」が制定され即日実施されているのです。また同様に、一二日前の同月五日には東京都制に基づく、最初で最後の区長直接選挙が実施され、この選挙期間中の同月一七日に地方自治法が公布されたのです。

そして、新生22区の公選区長誕生は、6区が決戦投票となったため全員がそろったのは同月二三日ですが、この都条例や自治法の内容を知って、公選区長は、新生特別区が市と同じ自治体にはほど遠

いことに気づかされたのです。

○司会 第2次地方制度改革で、さらに特別区の自治が確立し地方分権が徹底されるとの期待が裏切られたということですか。

○中原 そうなんです。条文上は市と同じとなっても様々な制約条件があり、結局は、事務・財政・人事権のすべてにわたり都に留保されたままで、特別区の自律に委されたものはほとんどないに等しかったのです。特に、廃止された東京市の事務は都に引き継がれたままですから、まずは、府県と同様となった都から区に移管してもらう必要があったのです。

そこで同月二五日対策を協議し、翌月つまり五月一日、千代田区役所内に「特別区協議会」を設立し、「二十二区長協議会」の名前で自治権拡充に関する具申書を都知事へ提出し、是正を求めることになったのです。そして、実はこのとき公選区長さんたちが事務局として立ち上げたのが、現在の公益財団法人特別区協議会のルーツです。

2 公選区長達の感じた現実とのギャップ

○司会 今の話のように、公選区長さんが誕生して、皆さんがそろってあまり日を経ずして特別区協議会をつくり、運動を始めたというのはどういふことなんだろうと、疑問が湧くのですが。

○中原 当選区長さんたちのプロフィールを調べてみたんですが、杉並区長さんだけが政治とか行政には直接関係のない方で、台東区長さんは元学校の先生だった方ですが、当選三か月後に亡くなられています。このお二人を除けば、前職は全員国や都の官吏か、区会議員や区長さんで、22区の半分以上は元35区の官選区長であったことがわかりました。そして、それだけではないんです。

実は、昭和二二（一九四六）年、政府が「GHQ憲法草案」を基本にして新憲法草案を閣議決定した二月に、「三十五区長協議会」が「区制改革要綱」を作成したとの区史などの記録があります。さらに、同年七月二日に「改正東京都制」案が第九〇回帝国議会に提出されたときに、区長協議会は「事務事業移管要請事項」を決定し、さらに一六日、都が「改正都制施行準備協議会」を設置すると、二三日に区長協議会の統一見解として「都制度改正に対する区の自治権拡充について」を決定し、都に提出しているのです。そして当選した11区の元官選区長のうち八人がこの区長協議会の見解をまとめた区長さんだったことがわかっています。

○司会 つまりは、現状に対する理解も早かったと同時に、いろいろな意味でギャップを感じ、その思いがあつて、自治権拡充運動は始まったということでしょうね。

○大森 まだどうなるかわからない、流動的な時期でしたから、さまざまな可能性があつたと思うんです。お話を聞いていると、一つは、この時期の当事者の意識では、「民主」という概念が輝いた時期なんです。けれども歴史は「蛙跳び」はしないものですから、必ず前のものを引きずりながら新しいものをつくっていくことになるわけです。そのギャップが非常に大きかったと言えます。

その後、憲法上の解釈も含めて、「この時期に特別区がどう扱われたか」に自治権拡充運動の原点があったと考えやすいのですが、実は必ずしもそうではないんです。制度を改革するときは、いろいろな要素が持ち込まれるのですが、当時は高揚期だから気がつかないんです。ただし、すぐ実態に気がついた。従来のものが持ち込まれていることが、わかったということですね。

新たに区長に当選した人たちは高揚した気分になっていたかもしれないかもしれませんが、そんなに都合よく物事は運ばなかったということではないかと思います。金井さんは、違った感想を持つかもしれないですが。

3 曖昧化されたまま今に至る特別区の定義

○金井 私が生まれる前の話で、どういう時代か想像するしかないのですけれども、昭和二二（一九四七）年の出発についてはいくつか興味のあることがあります。

一方では、府県制、市制特例の時代から東京にはずっと区があった。もつと言えば郡区町村編制法の時代から区というものが一貫してあって、その後、市制特例・市制の中に位置付けられていたものが、昭和一八（一九四三）年の東京都制の中に区が位置付けられたわけです。

これをどう理解するのかについては、二つの考え方があって思っています。一つは、市制特例の一

種の再来として東京府が強力になったという意味で見ること、もう一つは、いわゆる特別市制論の延長として、「特別市制的なるもの」の中に区が位置付けられるということです。そのどちらで見ても、考え方の岐れ道だわかれみちと思うんです。

私はどちらかというと、「特別市制的なるもの」のほうから解釈していて、東京都制は一種の「特別市制」であるというのが私の理解なのです。けれども、その意味で考えると、特別市制運動の中で区をどう位置付けるのか、どのように考えられていたかが疑問として湧いてきます。今一つよくわからないのですが、仮に特別市制論の中では何も考えられていなかったとするならば、それが非常に大きな負の遺産（レガシー）として残っているのではないかという気がするんです。

これは今日までずっと続く流れですけども、政令指定都市（恐らく特別市になっても）の市長というのは強大な権力を握って、言葉は悪いですが、「全能者」として振る舞いたいものです。末端まで自分が管理できると思い続ける。

大都市（特別市・政令指定都市）は巨大な権力体であり、そこにおける区は基本的には全く評価に値しないものであるとする、一種の思想的レガシーが残っていたのではないのでしょうか。あるいは十分議論を詰められないままに東京都制になり、さらには戦後の地方自治法の特別区のほうに流れてきたのではないのでしょうか。これがまさに、その後ずっと尾を引く非常に大きな悩みというか、ぶつかる点になっていったのではないのでしょうか。

他方、当時のGHQ側は占領軍であり、GHQの発想で言えば区は市と何が違うのか全く理解でき

なければ、当然、市と同じ扱いだろうと考えるでしょう。違いを説明せよと言われても、たぶん説明できないと思うんです。すると、当然、特別市の規定のほうでも、行政区長は公選にして当たり前ではないか、というようにGHQ側の介入が入ってくるわけです。

ところが、特別市制運動をしていた日本側（国も六大市側も）は、行政区長公選は一切考えていなかった。ただし、東京の場合には戦前から区会がずっとあったわけですから、区が市のようになるのもあり得るかもしれませんが、他の五大市の区の場合、区会の実態はありませんので、区レベルに公選職がないのは、なおさら当然であると考えます。日本側の特別市制論者、六大市のほうは、区の自治権を認める気はそもそもなかったと考えられるわけです。

いわば妥協として、一種の思想的レガシーの中で、あいまいな制度という形でできたのが、昭和二二（一九四七）年の地方自治法なのではないかと思っています。東京市が残ったような形でもややと地方自治法に書いたのは、特別市制の規定とある意味でセットなのでしょう。そこでは、区を自治体とするGHQと、区を内部団体とする日本側六大市の発想が混在している。しかも、戦間期都制は戦時体制における集権化、いわば、市制特例の復活の側面もあり、その限りでは区は反射的に自治体となります。昭和二二（一九四七）年の地方自治法では、特別区制度と特別市制度とは、特別地方公共団体として、近いところに条文として置かれるわけです。ともあれ、六大市の巨大官僚制思考にせよ、戦時都制の巨大官僚制思考にせよ、日本側では大都市自治体における巨大官僚制思考が同床異夢で残ったまま来てしまった。

実際に区長になった人たちからすれば、区は市と同じだと感じられる。実際問題、戦後のイメージは、死んでしまった人にはかわいそうなんですけれども、生き残った人にとってみれば、これほどのびのびとやれるときはないと、一時的には思った人ではないでしょうか。

昔から上で仕切っている人で、たまたま旧体制から生き残った人々は、戦後新たに登場した闇市世代の政治的なやる気を、全然認める気はないでしょう。そのような中で、簡単に言えば「特別区は一体何であるのか」という概念規定ができないまま、なし崩し的に都区制度は始まってしまった。もつと例えば、戦前のものを引き継いだ。

よく言われる話ですが、地方自治法に都の定義はないのです。つまり、都を定義していないのです。たまたま、戦時中から都と区があったので、それを従前のまま引き継いだだけです。実は区も定義していません。「都の区は」というだけで、特別区も定義していない。都に区があるとしても、なぜあるのかについては何の説明もないので、結局初発の段階から特別区は何であるのか、もつと言えどは何であるのかという定義をしないまま、開始しました。そもそも考えがなかったのかもしれない。何もないまま、ただ適当に放り投げてしまった。出生の段階のトラブルが今日までずっと、残っているということなんですかね。

実は、出生する前の前世から問題があったのですけれども、その意味で特別区（大都市地域における区）を定義できないまま今日に至っている。その初発だったのではないかというのが一つの仮説として考えられます。

4 都と区をめぐる地制調査申と自治法案要綱の食い違い

○大森 今、金井さんがおっしゃったように、曖昧なままの点に気がつかなかった。自分たちはせっかく区長になったのに、東京都は頑として譲らないことを知り、東京都に怒りが向かうんですね。

逆に言うと、東京都からリベンジを受けるわけで、ここからすごい抗争が始まった。そういうときには一番大事なことが見過ごされた可能性もあるんですね。人間は高揚して激昂するときは、大事なことを見落としがちでしょう。

○中原 運動から見るとこの舞台は、特別区側がわつと盛り上がって、その後、都によってがつんと一気につぶされる場面なんです。都や区について定義がないという話は、おっしゃったとおりだと思います。先ほど触れましたように、第2次地方制度改革は地方制度調査会（地制調）から始まります。テーマごとに部会がいくつかに分かれています。東京都についての諮問事項について記録をみますと、当時の調査会の幹事である鈴木俊一さんが諮問の趣旨を説明されています。その骨子は、都の実体は他の府県と同じで区なり、市町村なりが基礎的な団体であるから、実体にそって都の性格を決めて欲しいというものです。

これに対して、臨時委員であった安井誠一郎東京都長官が、現在の形態はやむを得ないので、必要な形態であり、この状態で行くべきだと主張され、他の委員さん方は何も言えなくなって押し切ら

れています。つまり、この段階では都も区も性格は何も変わっていないだけでなく、第1次地方制度改革後の区の位置付けにも逆行しています。

そして、この地制調査申と閣議決定された政府の地方自治法案要綱には重要な二つの相違点があります。その一つは都の性格ですが、地制調査申では「都は基本的自治団体とし一般府県との性格上の区別は存置すること」としたのに対し、政府の法案要綱では「都の基礎団体たる性格を改め、道府県と同様に市区町村を包括する団体」としたことです。

その二は、都の区についてですが、地制調査申では区は第1次地方制度改革のとおりとするとしたのに対し、政府の法案要綱では「都の区は特別区とし市と同一の権限を有せしめる」としながらも、「都条例で区の事務の統一又は調整上必要な事項を規定できる」としたことです。しかもこの特別区に関する都条例については、貴族院の審議で内務大臣の許可を要しないものとする修正が行われているんです。

○大森 当時の安井さんの意識では、区は行政区なのではないですか。

○中原 勝手な推測ですが、本心は行政区なんだろうと思います。しかし、今は民主的な改革の姿を見せないと日本の国が独立できないと思っていたのではないのでしょうか。例えば区の再編の時がそうです。内政を監視する占領軍の地方軍政部に対する事前説明では、地方制度の大改正で自治区の権能が著しく民主的に拡大するから、国や都の事務事業を区に移管するとともに区民の政治意識を高めて文化都市東京を再建するためだと言っています。しかし一方で、立ち上げた「区域整理委員会」の冒

頭では、受諾したポツダム宣言の忠実な履行者であることの証拠として、地方分権に徹底した自治の振興を図ることが、講和会議促進の機運をつくる緊要な要件であるという趣旨の演説を安井さんはしているんです。ですから、国の独立のためなら、多少のものなら区にくれてもいいという発想でしょうか。

先ほどの金井先生のお話の「前世からの問題」は、近代地方制度の始まりである「市制町村制」の施行に際して、「市制特例」ができる過程と全く同じだと思うんです。あのときの明治政府は、東京・京都・大阪の市街地にそれぞれ一つの市を置こうとしていた。それに対して、立法の審議機関であった元老院が出した反対の意見書は、特に東京のような広大な市街地は単一の市ではなくて複数の市を置くべきということでした。このため、帝国議会が開設される前に重要な法律の整備を急いでいた政府は、この課題を先送りするためにいわゆる「市制特例」法を公布するのですが、その課題が解決されぬまま未だに先送りになっていると言えると思います。

5 東京の特別区にのみ法人格が残った理由

○大森 特別区は以前から法人格を持ち続けているではないですか。戦後改革のときに京都と大阪の区は法人格を失うけれども、東京の区だけが法人格を持ち続けます。それはどうしてなのでしょう。

○中原 帝国議会の質疑からは、東京の区は法人区としての実態があるけれど、京都と大阪の区には、早く言えば実態がないということでしょう。

東京の区が自治団体として法人格を持ち続けたのは、明治一一（一八七八）年に、郡区の監督・指導のもとで初めて町村の自治を認めた郡区町村制の実施にあたって、制度の原則は、町村ごと又は数町村ごとに戸長を一人置くのですが、市街地に置かれた区については「区長が戸長の事務を兼ねることができる」ことになっていて、東京の15区は管内の町々に戸長を置かず各区長が戸長の事務を兼ねたことだと思っています。あわせて、それまで大区小区を教育行政区画である学区として戸長に取り締まりを兼ねさせていましたが、その学区を行政区画と一致させたことも区会の存続とともに、大きな理由として見逃せないと思います。

学制はその後廃止され町村を地方教育行政の末端的単位とした教育令が公布されますが、東京府は布達で区は1区を以て学区とし、あくまで一般行政区画に学区を一致させながら、昭和一六（一九四一）年の国民学校令による学区の廃止まで一貫して存続してきた実態があります。

一方で、京都ですが、郡区町村制の実施時には上京区・下京区・伏見区の3区があり、区会も3区連合区会が置かれていましたが、伏見区が明治一四（一八八二）年に伏見郡伏見町になりましたので、区会は上下京連合区会が市制特例廃止まで存続していました。一方、戸長については、既に小学校の学区としてあった町組を単位に戸長一人を置いています。その後、紆余曲折はありますが、明治二二（一八八九）年の市制施行で戸長役場は廃止され、上下京連合区会もその区域に市会が設置されました

ので廃止されて、それらの業務は市と市会に引き継がれています。

大阪もまた、市街地を旧来からある東西南北の4区に分け、区内の町をおよそ一〇町前後で区画した連合町を単位に一人の戸長を置いていましたが、明治一九（一八八六）年に戸長役場を廃止してすべて区長が引き継いでいます。その後、市制施行で大阪市会は全市を一学区としますが、当時4区と連合町区は小学校の学区となっており、校地と校舎は4区ないし連合町区の所有となっていましたので、市制（一一三条）に基づく「財産及び営造物に関する事務」のための区会が置かれています。その後の詳細は、よくわかりませんが、確かなことは、東区の区会が最後まであり、昭和一八（一九四三）年九月にすべての財産を市に移管して解散しています。

ですから戦後改革の時点で、京都に7区、大阪に22区の法人区があったはずですが、いずれも区会はなく、また実質的な中身がないのです。それに対して、東京の35区は、明治一年の15区誕生から自治法の施行に至るまで、途切れることなく公選の区会を有し、現にそこに仕事があり、自治団体としての実態があったということだと思います。

○大森 それも一応レガシーなんですね。

○司会 金井先生からもありましたけれども、ここが今の特別区にもかなり大きく影響しているところかなと思うんです。

○金井 法人格と事務の実態が残ったことがすごく大きいでしょうね。事の是非はあると思いますが、大阪で大都市内分権が難しいのは、区に実態が残っていないということですね。ただ、東京

の区に実態が残ったのは、区民意識とか民意があるとか、住民の協力があったなどという話ではなくて、たまたま区に仕事があったからということですね。

非常に官僚制的ですけども、仕事（事務・事業）こそが組織を残すと考えると、その後の自治権拡充運動の路線が決まっていくわけですね。民意や区民の意識の高揚ではなくて、ともかく仕事（事務）があればいいとなりますし、仕事を増やすことが大事になります。

だから、その後ずっと特別区は仕事をもちろむということに専念します。ある意味では官僚制的な膨張欲求に見えるけれども、区が生き残った歴史を考えれば、「仕事なくして生き残りなし」ということなのでしょうかね。「事務移譲偏重主義」です。

6 地方自治庁による仲裁

○中原 占領時代の後半になって舞台の登場人物は、特別区を都の行政区にしようとした都知事の安井さんが主役です。ところが、相手役は特別区だけではなく、不思議なことに地方自治庁なんです。昭和二二（一九四七）年二月三十一日、GHQにより内務省が解体されたんですが、昭和二四（一九四九）年六月に地方財政委員会と総理府官房自治課を統合して総理府の外局に地方自治庁が発足し、かつてケイデイスGHQ民生局長の通告で諦めていた「地方自治委員会」が置かれます。

この会議の議長は国務大臣である地方自治庁長官で、委員は内閣総理大臣が任命する一二名の方です。委員の構成は、二名は衆参両院がそれぞれ指名した者、六名は地方六団体がそれぞれ推薦した者で残りの四名は学識経験のある者となっています。

特別区は行き詰まった都区協議を打開するために、中島守利衆議院地方行政委員長の「問題は財政と人事制度の確立にある」との指摘を受けて、昭和二五（一九五〇）年二月八日、区長、議長、自治権拡充委員長、財政委員長からなる「四者合同会」を開催し、「財政自主権確立に関する要請書」を四者全員で「地方自治委員会」に陳情します。地方自治委員会議は、同月二八日に「第三者を入れた調整協議会の設置」を都に勧告したのです。

この勧告は実際には公文書で行われる予定が、安井知事と荻田保次長の話し合いで口頭伝達となつたとされています。都議会では、これは団体である都に出されたものなのか、都知事に出されたものなのかともめませんが、ともかく、地方行政委員会議の勧告に基づく協議機関として、都議会代表四人と知事、区議会議員と区長のうちから区の連合組織が選任した五人、それに地方自治委員会議が選任した五人で構成された「都区調整協議会」が設置されるのです。なお、中立委員として地方自治委員会が選任した五人は、衆議院地方行政委員長の中島守利、参議院地方行政委員長の岡本愛祐、衆議院議員の松岡駒吉、それに、地方自治委員会議委員の田中二郎、同じく委員の春彦一の方々で、国が選んで都区の仲裁をさせているわけです。

この「都区調整協議会」で都区双方は不満を残しながらも中立委員裁定を受け入れ、昭和二五（一

九五〇）年九月二日に都区間の協定書を取り交わしたのですが、都の民生局長の働きかけでGHQ閣東民事務部が出した「衛生・民生事業のいかなる事業も区に移管することは良策でない」とする「GHQ覚書」を盾に、協定は見送られるという想定外の結末で終わります。

○司会 昭和二七（一九五二）年の法改正で「都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的地方公共団体である」とする地方自治庁が、なぜ仲裁に入ったのでしょうか。

○中原 第一回の都区調整協議会でも、開始早々に都側委員から区は基礎的な自治体ではないという発言が飛び出して、区の法的性格を決めるのが先だと紛糾しています。もともと都区間のもめごとの底流には、都側には、都こそ基礎的な自治体であるという払拭できない感情があるんだと思います。しかし、その感情を打ち砕いたのが、鈴木さんが中心となつてつくられた政府の地方自治法案要綱なんです。

実は、昭和二二（一九四七）年の自治法施行と同時に出された内務次官通達があるんですが、その中に「都は基礎的地方公共団体ではない」と、都に念押しするような文言があるんですね。それは、「東京都は、本施行とともに基礎的地方公共団体でなく、一般道府県と同様に市町村及び特別区を包括する地方公共団体となり、その性格は全く異なるようになるから、経過的運営については特に留意するとともに、特別区の存する区域についてはその特殊性に即応する行政を行うよう遺憾なきを期すること。」というものです。私はそこに当時、地方局行政課長である鈴木さんの影を感じています。

この内務次官通達が出た昭和二二（一九四七）年の一二月に、内務省はGHQの命令どおり解体さ

れますが、鈴木さんは総理庁内事局の庶務課長、初代の総理庁官房自治課長を経て、昭和二四（一九四九）年に発足した地方自治庁の連絡行政部長となり翌年に地方自治庁次長に就任し、在任中に自治庁事務次官に改称されますが、昭和三三（一九五八）年まで在任されています。

余談になりますが、その後、東京都の副知事となった鈴木さんは、「都という自治団体は制度的に困難な病根ともいべき問題を内蔵している」として、その第一の病根は「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ヌエ的性格」であると特別区協議会の季刊誌「区政春秋」に都政運営の感想を書かれています。

ともあれ、やっとGHQに認められた地方自治庁なのでうまくやらなければいけないという流れもあったのかもしれませんが、少なくともこのときの政府の発想は、きちんと決めて事務を早く渡しなさい、という方向に動いていると思います。

○大森 これで都区関係は完全にこう着状態になり、舞台がシャープ税制調査団の勧告で設置されていた「地方行政調査委員会」へ移るんですね。ついに東京都の本音が出て区長公選制を廃止すべきというすごい主張をするんですね。

7 特別区による『二十三首都市』の提起

○司会 それは、議長の神戸正雄元京都市長の名前から「神戸委員会」と言われている委員会のことですね。区のほうからは『二十三首都市』の方式』がこのとき提起されています。特別区の存する区域における自治方式という特別区側の主張なんです、この特別区の主張は、今見てどのように受け取れますか。

○中原 この提案は、特別区の存する区域の自治のあり方として、全区長、全議長、全自治権拡充委員長、全財政委員長が連名で、昭和二五（一九五〇）年一二月に神戸委員会に要請した提案ですが、今から見ると、「自分たちでやるから、もう都はいらない。」というかなり大胆な提案ですね。ただ、連合体を組織するというのは今でも通用する発想だと思います。

しかし、この区の要請を受けて「神戸委員会」が動いているんですよ。年明けに神戸議長以下五人の委員が区長会代表から説明を聴取し、数区を現地調査しています。さらに三月から五月にかけては委員会事務局の事務官が、特別区協議会の浅井幸七事務局長より説明を聴取したりしています。

これに対して東京都は翌年の六月に「事務再配分に伴う東京都制改革案要綱」を提出します。内容は、大森先生ご指摘のとおり「行政区の構想」でして、特別区を行政区とし、都の性格は「行政区の存する区域においては市の性格を有するものとする」というものでした。

○司会 この後、何回か構想が出て、最近では大森先生が会長をされた第2次特別区制度調査会報告が出ていますが、この「二十三首都市」が特別区の最初の提案になるわけです。ここでは「二十三首都市」という言い方で、区が自治体としての市になって、連合方式で多くのものをやっていくとしています。しかも特別市以上にやるという言い方なんですけれども、こんな構想を神戸委員会に出したというのが当時の状況だったわけです。

○大森 連合方式ですか、今とあまり変わってないですね。知らなかったけれども、後の時代の私たちが考えたこともあまり違わなかったんですね。

○司会 区の発想としては、あつたということですね。

○中原 ですが、その後の「連合」とは決定的に違うところがあるんです。この「二十三首都市」のように都そのものを捨ててしまうという、ある意味過激な発想は、大森委員会の発想とは異なります。

東京都に内在する「東京市」を捨ててしまうという発想が「基礎自治体連合」なので、ここで初めて基礎自治体間の財政調整も含めて、当然、各区が望まなければ実現できませんが、都に内在する市の役割を全部自分たちでやろうという考え方にまで行きついたのが現在の「基礎自治体連合」の構想だと思います。

○大森 確かにこれは違いますね。

○司会 いわゆる大森委員会の「基礎自治体連合」構想につきましては、もう少し後で取り上げるつもりです。

○金井 「二十三首都市」は、実現性があるかどうかはともかく、言うだけ言ったということです。だから、三項の「都の区域外とする」という意味は、前半のほうと少し矛盾するかもしれないです。都は府県の行政に専念せよという話と、「二十三首都市」を都の区域外にするという話は、整合的にどう理解するのかは厄介ですが、これを率直に読めば23区の区域から都は消えるという意味です。

都の区域は多摩だけでいい。しかし、23区のエリアである旧東京市を単一の東京特別市にするのかというと、その気もない。23区同士では合併する気もない。つまりは二三の特別市を置けという最もラジカルなものです。理屈を通していくところなるんですね。その意味では非常にはつきりしています。

この段階ではあまり現実的だとは思っていませんが、都側も区を内部団体にするというゼロ案を言っている以上、区側は一〇〇案で言うしかないという状態になっています。かなり深刻な対立状態だとは思いますが、理屈的に言えばこの発想は23特別市ですよ。

しかも非常に重要なことは、23特別区、旧東京市エリアでの調整が可能かということ、それは可能でないとあっさり言っている。そもそもそんなことが調整できるわけがないじゃないかというの、一〇〇%の言い値ですよ。一体性なんてあり得ない、誰も調整できないと言っているわけですから、都側に対して一体性にこだわることをあきらめなさいと言うわけです。一体性で妥協をすれば、都側

の見解に引きずられるからです。

これはGHQに説明しても通ると思うんです。自治体間の調整なんてあり得ないという意味で言えば、日本人の常識では通らないかもしれないけれども、アメリカ的に言えば非常にものともだと思われる一貫した議論だと思うんです。アメリカでは、これが大都市圏行政の大きな論点になるわけですが。

ただ、「官僚独善の弊を再現し」と言っているのも面白いです。都庁官僚制が権力指向であることは事実ですが、実際問題、特別区側のこの運動は極めて官僚的で、組織の事務権限拡大指向以外の何者でもありません。要は、その頃は住民（区民・都民）が実体的にはいなかったということでしょうね。東京市からは多くが戦時疎開していたし、空襲などによってそもそも人口が激減していたわけですから、後から来た人も、東京に愛着があるわけではないような人ばかりです。その意味では言わば、住民がいなかった時代ですよ。住民がいないうちに公職者だけで頑張っていた。ここが若干の弱みだったと思うんです。

Ⅱ 復権運動への転換「昭和二十七年～昭和三九年」

1 昭和二十七年地方自治法改正による逆コース

○司会 時間の関係で次の期間にいききたいと思います。

ある意味でゼロ対一〇〇という大きな対立になって、結果としては特別区のほうは大変な時代を迎えることになります。特別区は内部的な特別地方公共団体という言い方が国のほうからされ、昭和二十七（一九五二）年の地方自治法改正で、その位置に置かれてしまう。そして、区長公選制が廃止になるという大きな事態になるわけです。特別区もこれに対してはかなり運動しますし、その後、違憲性をめぐって議論もされますが、結果的にはそれで落ち着いたことになります。この年の自治法改正をどう考えたらいいいでしょうか。

金井先生が先ほどGHQの話をしたときに、GHQの目から見れば、特別区はそれまで区会があり、ある意味、市という基礎的な自治体として不思議はないというお話でした。ヨーロッパ的、アメ

II 復権運動への転換

昭和 27 (1952) 年	9 月	改正地方自治法施行〔特別区は都の内部的な団体〕 区長公選制は廃止され区議会による区長選任制へ、特別区の事務権能を限定
昭和 30 (1955) 年	2 月	区長会・議長会は『首都自治制度の構想（試案）』を仮決定
昭和 31 (1956) 年	3 月	都制調査会発足（「特別区制度の合理化」の動き）
昭和 34 (1959) 年	12 月	第 6 次地制調行政部会で、区長会会長が「構想試案」を元に意見陳述
昭和 37 (1962) 年	10 月	第 8 次地制調「首都制度当面の改革に関する答申」（都行政の行き詰まり打開のために事務を大幅に特別区へ移譲すべき）

リカ的な見方からすれば、公選の議会があるというのが一つの自治体と見るうえで、一つのメルクマールになるということなんですか。

○金井 団体を置けば議会があるのは、もちろん非常に重要なポイントだと思います。それだけでなく、自治体が必要しもピラミッド型に整理をされている必要は全然ないわけです。議会があつて独立の意思決定をする団体ならば、当然それはミュニシパリティ（基礎的都市自治体）でしようとなると思うんです。

ただ、アメリカでもニューヨークのような、内部に区（バラ）を持つ大都市自治体（シティ）がありますから、自治体とはいろいろだと普通に理解してもらえたと思うんです。だから、区を内部団体にしたからといって、「ニューヨーク市のようなものだ」という説明は可能ではありません。問題は、昭和二七（一九五二年改正はそのことよりも、もっと日本的なレガシーが前面に出てくることです。これを日本的レジリアンス（強靱性・打たれ強さ）と言って

もいいんですけれども、敗戦でも消えない、いわば戦前戦後連続の六大市イメージがあるんですね。だから、大都市には自治区は要らないとする「大都市独裁」というイメージで、大都市官僚制を認めていくという動きが、この後、昭和三一（一九五六年）の特別市制の廃止と連動していくわけですね。同じロジックだと思うんです。

2 特別区を「内部的な特別地方公共団体」とした都の意図

○大森 当時、東京都側は、大都市の有機的一体制が阻害されるのは困ると主張していました。実際には東京都は何を一番心配していたのでしょうか。特別区を内部団体にする、区長も公選でなくていいというのはどうしてなんでしょうか。

○中原 これは安井知事の考え方だと思います。安井さんは、三選目の選挙でグレーター東京構想を掲げて当選しています。多分、戦後復興のチャンスに、隣接各県を含む大都市圏に首都を拡大して巨大な大東京市をつくりたいという思いが強かったのではないかと思います。

それに加えて、戦後改革後の都制は、廃止された東京市が復活しないで旧東京府と特別区の二層制の形をとっていますけれど、その都の実態は、職員は圧倒的に旧東京市からの人ですし、市から都に引き継いだ仕事は手放さないので、圧倒的に東京市であり東京市の意識なんですね。

ですから、首都東京市の中で各区が勝手にてんでんばらばらの行政をやったら首都が崩壊する、旧都制の中で維持してきた東京市が消滅するとか考える人には、完全な都区の二層制に対して危ういイメージをもたれたと思います。

区側のほうも、それを感じ取っていますから「我々は何も首都をばらばらにするなんて思っていないよ」と、何度も都にも国にも繰り返し言っています。

○大森 神戸勧告は、たしか区長公選制廃止については触れなかった。区長公選制は当時の安井さんにとっては非常に都合の悪い話でした。区長公選制を維持する限り大都市の有機的一体制が崩れるんだと、安井さんはそう考えていたんでしょう。

これは昔の東京市ですね。都の人たちは東京都という都道府県のあり方と東京市的な発想をどうやって結び付けたんでしょうか。

○中原 都の職員であった自分の経験ですが、総務局に採用され、地方事務所の市町村行政指導が皮切りの当然だったのかもしれませんが、仕事について府県の仕事か、市の仕事であるかなど、一度も教えられたことはありません。ただ、次の職場である総務局行政部災害対策課で消防係に異動し、「23区の区域では、各区が連合して消防責任を負い都知事が管理責任を負う」ということや都が「市町村の常備消防」を受託できるのはなぜか等、東京の消防は唯一他府県と異なることを知って、都とは何だろうといった疑問に遭遇したのですが、当時の職場の係長や先輩たちに聞いても、だれ一人答えてはくれませんでした。配属職員制度時代でもありましたし、たぶん、自分がやっている仕事

は、昔から都の仕事だと思っていると云えます。ですから無意識に、自分の担当している仕事に市の仕事があったとしても、都の仕事だと思っているのが一般的ではないでしょうか。

○大森 東京都の側は、当時の時代認識で仕方がなかったかもしれませんが、その後を見るとたくさん仕事を抱え込んだため、むしろ機能不全に陥ってしまうんです。

区長公選制を廃止したことも政治的な想像力を欠いていたんですね。自分たちが固執してもし条件が変わったときどうなるだろうかと、少し先のことも考えるべきだったんです。政治的なイメージ・シジョンを欠いていたのではないかと思うんです。

○金井 政治的なイメージ・シジョンがなくても、安井誠一郎は巨大な組織の東京市時代を経験しています。東京都は巨大な市であって、巨大な市の部下のくせに区が文句を言うこと自体が気に入らない。

神戸勧告は上司と部下の仕事を配分する、仕事さえ分ければ問題はないという、事務再配分の話なんですけれども、安井都知事からすれば部下が文句を言っていること自体が気に入らない。区長は区民から直接公選された以上、都知事の部下ではないとなれば、直接公選制を廃止するしかないとなります。

その大前提は、安井は戦前には、東京府よりも格が高かった東京市役所の局長だったし、戦後は幣原内閣の厚生次官を経て親任官（大臣級）である東京都長官に就任し、今度は直接公選制で選ばれて「東京市長＝東京都知事」になったということです。ですから、内務省や自治庁の役人よりも偉いと

思っている人が、一種の暴走をしているわけですね。

すると今度は、国に対しては「グレーター東京」と言うわけです。東京は首都建設法（一九五〇年～五六年）の適用下ですから、むしろ国は首都建設委員会によって押さえ込んでくるわけです。安井都知事の一種の誇大妄想癖、もつと言えば東京市役所官僚の誇大妄想癖が出ていた。

大森先生がおっしゃるように、東京都は大きすぎて、機能不全を起こしていくけれども、まだこの頃は人口も少なかった。東京市は終戦直後には三〇〇万人まで減っていたわけですからね。戦後急速に人口は回復しますが、この当時は五〇〇万人から六〇〇万人です。

○大森 その意味ではコントロールできると思っていたんでしょうね。

○金井 戦前のイメージですね。昭和一五（一九四〇）年の東京市は六八〇万人です。しかも、安井都知事としては、仕事もない若造の部下だった区長連中が偉そうなことを言うてくること自体が不快でしょう。戦後民主主義にかぶれておまえら勝手なことを言いやがってという、一種の権力者になりがちな妄想ですよ。

すると相手をつぶすしかなくなりませんね。大森先生のおっしゃったように、政治家としての見識を欠いている可能性がありますね。権力分立という制度的制約の中で生きていくべきなのに……。

○大森 そのような安井知事だったために、特別区は、今度は区民を巻き込んで、自治権拡充運動に膨大なエネルギーをかけることになりました。昭和二七（一九五二）年はやはり改選の年だった。

○金井 国も安井誠一郎都知事をマークしていたと思うので、東京都をあまり強めないほうにと国は

内心想っていたのではないのでしょうか。そのため、この程度でおさめたのではないかという気がするんです。国政から見れば東京都知事自体が「異物」ですから、これが肥大化すると非常に困るので、次には首都圏整備委員会（一九五六年六月～七四年六月）で相当押さえ込もうとします。

だから安井都知事の思い込みを押さえたのは区側の頑張りだけではないようです。国と区の合力の結果として、特別区の自治は辛うじて残ったという側面があると思うんです。

3 特別区による『首都自治制度の構想』の立案

○司会 ところで、昭和二九（一九五四）年七月に発足した第2次地方制度調査会に、道州制・首都制・大都市制などが諮問事項に挙がり、この動きを受けて区長会が公選区長を中心に「首都自治制度調査会」を設置して、『首都自治制度の構想試案』を立案しています。このとき、議長会も同調して検討を区長会に一任していましたので、この「構想試案」は、区長会と議長会で特別区の構想として仮決定されています。

○中原 「構想試案」の内容は、都の区部に「特別市」を置くというものです。ですから、都はいらないという意味では『二十三首都市』の方式』と同じだと思いますが、異なるのは特別区に関する事項を除き自治法の特別市の制度によるとし、東京特別市の区域内に特別区を置いて、特別市と特別

区の事務と財源配分を除き、その特別区は当時の自治法の制度とすることです。そして東京特別市と特別区で「東京特別市区理事会」を置くという構想です。

ですが、地方制度調査会のほうは、第2次、第3次とも当面の地方財政対策について審議することになったため、結果的に第6次までこの特別区の「構想試案」の出番はなかったんです。ただ、大いに安井さんを怒らせたことは想像に難くありませんね。

○大森 この構想試案が、第6次の地方制度調査会に提出された『首都行政制度の構想』に繋がるわけですね。それで、安井知事の「お怒り」はどうなったのですか。

○中原 はい。都は、条例で「都制調査会」を設置し、調査会は昭和三一（一九五六）年三月から諮問第一号として「特別区制度の合理化」の審議に入り、翌三二（一九五七）年四月に特別区を「行政区」とする答申起草委員会を立ち上げています。区側も同年八月に、各区議会の区政調査特別委員会の委員長が集まって「区制調査特別委員長会」が結成され、特別区の区域における「行政方式」の調査立案を行うことを決定しています。

ところが、都制調査会の答申間近の同年九月三〇日になって、安井都知事は先ほどの諮問第一号自体を取り消し、結論は出させないと区長会長に表明し約束したのです。実はこのとき安井さんは、次期衆議院の解散の際に、東京第一区から立候補する決意を固めていたので、特別区との摩擦を避けようとしたのだと言われています。

そうこうしているうちに、同年一〇月に第4次地方制度調査会から道州制：当時は地方制と言って

いましたが、地方制についての答申が出ます。この答申文の最後に、「首都制度については別途考究するも、「地方」の設置に伴い現行特別区の存する区域に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」との一文があったのです。そこで「区制調査特別委員長会」が本来の使命である特別区の構想立案に本格的に取り組むこととなるのです。

○司会 特別区が二七年を経験した後の背景の中でまとめた構想になり、似てはいますが前とは少し違っています。先ほど中原さんが言いかけたのはこのことですね。都の位置付けというのが入ってくる形にはなるので、だいぶトーンが変わった構想になったのかなと思います。

4 都知事の交代と『首都行政制度の構想』の登場

○中原 昭和三四（一九五九）年四月、都知事は東龍太郎さんに代わります。東知事は立候補の段階から区長公選制の復活、事務移譲、財政の確立を特別区に公約しています。そして当選後には、区長会に鈴木俊一副知事を帯同して改めて公約の実現を強調しています。ですから、区側のトーンは変わってきたでしょう。一方で、東京都は、鈴木副知事の登場により、都制調査会設置目的の底流にあった「特別区を行政区とする」考え方に大きな転換が求められることになるのです。

ところで、「首都制」の諮問を受けた第6次地方制度調査会が同年一〇月に発足します。この調査

会の事務局は自治省の行政課長である岸昌さんです。岸さんは戦後の第2次地方制度改革のとき、鈴木さんが条文を口頭で岸さんに伝え、岸さんがメモを取ったらそのまま地方自治法の原案ができたという伝説を持つ、鈴木さんが信頼する元部下なんです。

その岸行政課長が、特別区協議会の浅井幸七事務局長のところに來られて、第6次調査会の行政部会として特別区の問題に関して意見を聞きたいと依頼されています。そこで、口述人の選考には岸さんの希望を勘案して四人の方たち（特別区長会会長の二瓶哲治江東区長、橋爪儀八郎大田区長、岡田省三新宿区長、議長会会長の矢野永宗江東区議長）が呼ばれて、前田多門部会長が神田のYMCAでヒヤリングを行っています。そのとき委員から「結構な考え方を聴いた」と謝意表明があったのが、二瓶会長の総合意見陳述と提出した資料で、この資料が「新都制の構想試案」で、昭和三〇（一九五五）年に仮決定されていた『首都自治制度の構想試案』を基本に作られたものです。

そして、このときの会長説明とこの資料を基に、「区制調査特別委員長会」が昭和三五（一九六〇）年四月から翌年の二月にかけて作り上げた全区の統一的成案が『首都行政制度の構想』です。この構想は特別区の総意に基づくものとして、国会、各政党、自治省、地方制度調査会などに提出されます。

○司会 そうした背景で立案されたこの構想の中には都市理事会を調整機関として置くという点が以前とは全然違う発想で、都と特別区間の調整というものを入れたということだろうと思います。

○金井 私も『首都行政制度の構想』を見たときに、こんなものがあったんだと驚きました。発掘し

たのはすごい成果です。

この構想の源流は、道州制論にあります。公選制知事を頂く自治体都道府県の廃止という典型的な戦後改革の逆コースです。道州制（地方制）では、自治体としての都道府県がなくなると大変なことになります。東京都もなくなり、区も公選でなかったら、23区エリアでは地方自治はゼロで、自治体はないことになるのです。それは、地方制（道州制）導入の際の一つのネックになっていた訳です。その意味では、この構想の初発のエネルギーはほめられた話ではないわけですね。国の意向を忖度してむしろ都を弱めるために、区側を強化するフリをするという話になるわけですね。

ただ、実際問題として、この構想が出るときには既に地方制の話はつぶれていますから、公選都知事の東京都の存在を前提にした議論になっています。第4次地方制度調査会が期待したような、いわば都の権限を削ぐために区に応援をした、敵に塩をあげたという話は消えている。その意味では非常におもしろいと思うんです。

もう一つ非常に興味深いのは、最初の自治権拡充運動は、元部下であった人間がある意味で独立して、元上司である安井知事と対等を求めた、政治家同士の闘いだったわけですが、いざ区長公選制がなくなると運動すべき主体である区長は必ずしも政治家ではないとなったのに、運動のエネルギーがよくあったと思うんです。

今の話では、主体は特別区議会の区制調査特別委員会ですよね。普通、日本の自治体で何かをやるときに、議会のほうが制度問題をやるなんてことは、ほとんど考えられないわけです。実際は執行部

側がこういうのを考えていくことが多いのです。議員が集まってこんな問題を考えてはとも思えない。よく特別区議会がこういうことをやっていたなと思います。

5 特別区長会・議長会の俊敏な動き

○中原 確かに構想の実質的な原案は、区長さんなんです。先ほど区長会が「首都自治制度調査会」を設置したと言いましたが、この委員会の委員は、ブロック幹事五名（港・文京・品川・杉並・江戸川）とブロック代表四名（中央・大田・中野・江東）の九名の区長で、一部初代区長とは顔ぶれが代わってはいませんが、いずれも公選区長です。

公選制度の廃止は昭和二七（一九五二）年の九月一日以降ですが、それ以前の公選区長の任期は終了日までなんです。そしてこの九名の委員全員を含む一四名の公選区長が引き続き初代の議会選任区長に就任しています。つまり、この区長さんたちが推進力となっているんです。それと、区長会と議長会が相談して各区の議会に区政調査特別委員会をつくったんですが、確かにはじめは動きが鈍かったのです。しかし、区長会・議長会・委員長会の三者合同会で「首都自治制度構想（試案）」を基本とすることに決定してからは、精力的に動きだします。そのときに、議長会会長から特別区協議会の事務局を使えと言われています。

○金井 特別区協議会は一つの重要な組織だけでも、政治家の集まりではないから、実際は都庁の官僚が主導したと思っていたのですが、実質的にも公選区長という政治家の残像だったのですね。

○中原 その特別区協議会は自治権拡充運動のために公選区長が立ち上げた任意団体で、中身は区長会と議長会の事務局だったんです。出発時点ではその事務局体制は事務局長と書記一人の貧弱なものでした。しかし、昭和二四（一九四九）年、初代の事務局長が病気で退職し、後任に浅井幸七さんが就任したところから、区長会、議長会、自治権拡充委員長会が一体となって活動することが多くなつて会議室の確保が困難になり、加えて、都から小中学校、区庁舎等の建物の移管を受けてこれら物件の災害共済事業を共同で行うためなど法人化の必要が生じていたのです。そこで、昭和二六（一九五二）年三月、千代田区役所三階の間借りから九段下に自前の事務所を確保したのです。

○金井 とすると、特別区協議会には都庁官僚制組織からも独立した事務局組織があったということですか。

○中原 事務局長の浅井さんは、昭和四七（一九七二）年まで二〇数年間事務局長や常務理事をしていた方で、略歴は、大正一〇（一九二二）年七月に京橋区の会計課書記を皮切りに、東京市財務局会計課などを経て、城東区の振興課長を最後に、昭和一八（一九四三）年一二月東京都事務官を辞され、戦後は、昭和二三（一九四八）年一月から東京市政調査会にいた方です。その方を区長会のどなたかが二代目の事務局長として呼ばれたということです。それと、財団法人化に伴う事務局の体制は、浅井事務局長の下に総務課・調査課・事業課・会計課の四課となり、協議会が委嘱を受けた各種会議体

の議事的機能は区長会と議長会を総務課が、その他の会議体は調査課が対応することになったのです。ですから、区長会が都から人材を求める必要はありませんし、現に、職員は財団で採用しています。

○司会 都から人が入ってくるのは浅井幸七さんの後の時代です。横田政次さんになってからということですね。

○中原 そうですね、昭和四八（一九七三）年でしたか、区長公選制復活の自治法改正が審議未了で廃案になりますが、区長会では、議事事務しかできない事務局の強化が問題となっていて、元企画調整局長であった大内正二中野区長の前任者であった横田政次さんの名が挙がり、都の教育庁時代に一緒であった山本克忠新宿区長さんが引つ張り出しを買って出たそうですが、就職先の社長さんが難色を示され、ついに区長会会長の君塚幸吉目黒区長をはじめとする役員区長がそろって社長に頼みに行って、やっと来てもらったということです。

このとき、総務部・業務第一部・業務第二部の三部制になっていた財団の組織に、区長会・議長会のスタッフ機能をもつ「調査部」が新設されて、初代調査部長には大内さんが都の局長時代に庶務担当課長として使えていた河野國彦さんが初めて都から来た部長として就任しています。そして翌年四月に辻清明教授を会長とする「特別区政調査会」が発足しています。

○大森 歴史の皮肉みたいなもので、当事者がどのように思っているかが、後から見るとこれは意味がある話です。歴史の中では資料が何か出てきて、当事者の意識を超えて意味を与えられるというこ

とはあり得ますね。私はこの構想を見たときにそう思ったんです。

私たちが考えたこととあまり違うことを当時考えていた人がいたということは、確かに興味深いですね。

○金井 自治権拡充運動という流れをつくったのは、異例のことですよ。ほかの自治体だと、「中央直結」などといって、普通は国に陳情しておいしい汁を吸おうとか、そんな話に転換していく時代の中で、極めて保守的な東京において、そういう自主性・自律性にこだわったことができたというのは、特異ですよ。自治権拡充運動という一種の歴史観で描けそうです。

現在ですら、みんなすぐに補助金やら特例取扱いやらをもらいに行つて、結果それが「地方創生」やら「国家戦略特区」やら、国からの「おこぼれ頂戴」の体たらくになる自治体が多い中で、こういう人たちがいたというのは驚きです。少なくともアイデアとしてそれを残していたというのは非常に重要です。

Ⅲ 住民運動の高まり〔昭和三十九年～昭和四十九年〕

1 膨れ上がる東京問題と区長準公選運動の胎動

○司会 次のステージに進みますが、昭和三十九（一九六四）年の自治法改正で、福祉事務所を始め、仕事の面では区に移管されますが、区の性格のほうは、区長公選制はないうまま、まだ選任制の時代が続いていきます。

昭和四〇年代に入りますと、先ほど大森先生から出ましたが、東京都自身が戦後の制度になったために抱え込んでしまったいろいろな問題が出てきます。また、今までと違うのが、区長準公選運動に見られるように、住民運動という形で制度の面にいろいろ動きが出てきます。昭和四〇年代はそういう時代なのだと思います。東京問題と区長準公選に象徴される住民運動という問題をめぐって、お話いただければと思います。

区長準公選に関しては、金井先生に参加いただいて、数年前に当時の関係者たち、今ご存命の方に

Ⅲ 住民運動の高まり

昭和 40 (1965) 年	4 月	改正地方自治法施行〔特別区の権限拡大〕 福祉事務所など大幅な事務移管 改正地方税法施行〔区税が法定化〕
昭和 42 (1967) 年	9 月	練馬区で区長準公選条例制定の住民運動が始まる
昭和 47 (1972) 年	7 月	品川区議会は区長準公選条例を可決（区長職務代理が条例の違法性を理由に出した審査請求を都知事が棄却）
	10 月	第 15 次地制調「特別区制度の改革に関する答申」（区長公選制の採用と関連する諸制度の整備）
	11 月	品川区議会は区長準公選住民投票を実施

お話を聞く機会があったんです。私たちもよくわからなかったことが、そこでいろいろ状況をつかめたのかなと思っただんですが。

○金井 区長準公選運動は、日本の歴史の中でも、自由民権運動や第一次・第二次護憲運動、沖縄の行政主席公選運動と並び、主体的に民主化を勝ち取った数少ない栄光の歴史なんですよね。与えられた民主主義ではないという意味では、極めて大きな意義を持っています。その解釈はいくつかあると思います。

第一に、大島太郎先生とか、やや左派的な歴史観で彩られているところもあります。市民団体、職員組合、社会党、当時の美濃部革新都政を広い意味で支えていた革新運動の一つの成果として語られるという面はもちろんあると思うんです。

一種の住民運動として準公選という方法を考えたわけです。ただし、これも本当に住民運動だったのか、いろいろ話を聞けば、やはり住民不在なのかなという気がします。とはいえ、区民の多数がアクティブに運動するなんてあり得ないわけで、その意味では十分、住民運動だったのではないかと思います。

第二に、もう一方の流れとして、自治権拡充運動の中で、自民

党主導の区議会の動きがずっとありました。端的に言えば、区議会過半数を失ったときでも直接公選なら、区民は基本的には右寄りですから、革新勢力に勝てるという話ですね。

さらに言えば、選任同意制のもとでは美濃部都知事の「部下」になる区長を、ほぼ全員、自民党系の公選区長で抱えられるわけですから、むしろ区議会レベルの自民党及び自民党都連のプラスにもなるという意味では、自治権拡充運動の右派的な党利党略の流れがあったのではないかと思います。

第三に、その前段階として、昭和三九（一九六四）年の第二次東京オリンピックのときに、都政は能力もないのにオリンピックをやるなんて言ってしまったから、簡単に言えば機能不全を起こして行政は破綻していたということですね。テクニカルな意味でも、とにかく仕事を割り振るだけでなく、政治責任を区ごとに分けなければ、行政は成り立たないという時代に追い込まれていた。その三つの流れがいろいろな形で合流していったのではないかという気がします。

いずれにせよ、オリンピック、あるいは議長交際費をめぐる「都議会黒い霧事件」（昭和四〇（一九六五）年）とかに見るように、都政はほとんど破綻していた。恐らく区議会とか区議の世界も相当黒かったのではないのでしょうか。都政本体が乱脈なときに区政がまともなはずがないわけです。恐らく相当めちゃくちゃだったんでしょう。その中で、都政は本当に仕事を分けざるを得ないところまで追い込まれて、まず昭和四〇（一九六五）年に福祉事務所を切り分けていくところから始まっていったんではないかと思います。

それから、例えば、「ごみ戦争宣言」（昭和四六（一九七二）年）の問題も区長がしっかり選挙で選ば

れていれば、区長の責任で相当説明できますけれども、そうでなければ都知事が全部住民の不満を受けることになるわけです。これではもう政治的にもたなかったということですね。だから、いかに都知事の仕事を減らしていくのかという流れです。

安井誠一郎は内務官僚ですから、いろいろな仕事を抱え込んで、どんどんやっていくと思っていたのは間違いないわけですが、その後、学者知事・東龍太郎になった。その時副知事であった鈴木俊一は自分ならば処理できていたと思ったのかもしれませんが、現実には鈴木俊一でも結局処理できなかったということですね。区長公選制は、そういう流れの中での学者知事・美濃部亮吉なりの対処だったのではないかと思います。

2 準公選運動が国に与えた衝撃

○大森 私が関わった「中野区特別区制度調査会」で重要だったのは、メンバーに憲法学者が二人、芦部信喜先生と和田英夫先生が入っていたことです。私は専門委員で原案書きをさせられていたのですが、当初はこの答申の書き振りほどの意義を考えていたわけではないんです。でも、特に芦部先生が準公選運動について非常に高い評価と論拠を提示されて、私はこれならいけると思ったんです。芦部先生がメンバーで準公選運動についてポジティブだったことが重要だったと思います。

ここで今言われたように、これは一種の住民自治の発露である、その理由をいくつか挙げています。しかし、どうして国が公選に踏み切ったかというと、公職選挙法の外で住民投票が行われるということは、国がおよそ想定していない事態だったからなんです。それが整然と行われたわけです。既存の秩序の中へ抱え込まなければいけないと国が考えたことが、最も重要な隠されている理由だったというのが当時の解釈だった。準公選運動は、明らかにインパクトを与えたと思います。

○中原 お話のとおりだと思います。総理大臣の諮問機関である地方制度調査会への諮問は、田中角栄総理が中国へ出張中のことですし、区長公選を復活させるという重大な結論を出すのに審議は一月ちょっとしかかけていません。直接、自治大臣に申し入れ、急いでことを進めたのは、安井謙自民党都連会長で、偶然ですが元都知事の安井誠一郎さんの弟でした。

○大森 区長公選制の復活に行き着いたけれども、もう一つ、教育委員の準公選は、実は高にかかってつぶしたんです。違法である、当時文部省だけではなくて自民党もそうでした。公職選挙法の外で住民が投票して決めていくなんてけしからんと。だから中野区のエデュケーショナル委員の準公選運動は破れるんです。

○金井 中野のエデュケーショナル委員公選の場合は、全国的に教育委員公選制がない以上、既存の法秩序の中に吸収することができませんからね。全国的に教育委員公選制をするのかと問われて、文部省としてそれは絶対嫌だとなると、位置付けようがなかった。今もそうかもしれませんが、特区的な発想はありませんでしたから。

○大森 つぶす以外になかった。

○金井 「たれば」の話になりますけれども、区議会選任制の区長は必ずしも非民主的なわけではないんですね。十分民主的なんです。間接公選制と言えます。区議会選任・都知事同意制と、都知事選任・区議会同意制とは、天と地ほど違います。これは国会修正が入ったから、かなり大きな意味がありました。区議会選任・都知事同意制ですから、都知事同意さえすれば、区長の区議会選任制で、住民自治は充分に通るはずなんです。そもそも、運用でも、都知事が不同意としたことはありません。だから、区長の準公選・公選は、論理的には、必ずしも唯一の民主化の方策ではありませんでした。

たまたま当時、区議会で自民党に過半数がないから、区長選任でもめていただけですけども、後々考えれば自公連立すればよかっただけの話で、その道もあったはずなんです。その方法を取らなかったのはなぜかが、非常に興味深くて、なぜそういう選択肢がなかったのか、これも非常に不思議なんです。

○大森 一種の公募方式をやったところがあるんですね。ある区では二回それで区長をつくっているんです。別に投票させなくても、候補者を選定すると言えば、いくつかやり方はあったはずなんです。

○金井 公募ということ自体が直接公選のイメージなんですけれども、普通に考えれば区議会がいい人を選任してやればいい。本当を言えば、区議会の議長をやるような人を当てさせてやれば、これは

戦前の市会の発想と一緒にですが、そういう民主化の論理が当時は全くない。議院（会）内閣制的な論理が全くなかったというのも非常に興味深いですね。運動の側からもその考えはあり得ない。

当時の社会党でも、区議会での区長選任に際して、区議会で他党と連合して多数派を取ればいいではないかという議論もあったようですけれども、最終的には社会党は直接公選に乗るわけですね。せっかく自民党が過半数割れたんだから、社公民でも社公共でもいいから過半数を取って区長を取ればいいではないかという話にはならなかった。これも不思議でしかたがない。区長の直接公選こそが民主主義だということなのでしょう。

○司会 憲法に地方公共団体の首長も公選だと定めていますね。

○金井 議会選挙のときに区長候補者を一緒に立てて、ドイツの選挙のようにやればいいだけの話で、同時に直接選挙ができるんです。

○大森 一時、区長公選をやって、それが廃止されているから、頭の中はどうやってたら復活を勝ち取れるかという発想しかなかったと思います。

○金井 レガシーとして昔あったものという……。

○大森 そこに戻るとのことですね。

○金井 戦前の東京市会であれば、別に大物を呼んでくれればいいという話ですね。

○中原 いろいろな説があつて、国のほうにもこれは失敗しているから公選に戻そうという考え方もあつたようですが、国のほうからは言えない。だから、準公選運動をうまく使ったという人もいます

ね。

○金井 国は区長が選任されないということ自体が一番気に入らなかつたわけですね。議会でもめて、区長が選任できない期間が三〇〇日になるとかね。それで本当に区政が滞ったのかと言われれば、滞らないからそれだけ空白ができたのであって、本当は困らないと思うんですが、国から言うと、区長を選任できないということ自体が気に入らない。直接選挙制なら一番明確に選任できるという発想なんでしょうね。

3 実現した準公選区長の住民投票

○中原 品川区が実際に公示しましたので、大森先生のご指摘のとおり国が黙っていれば、政府でないところで作るやり方で区長が選ばれてしまうという危機感があつたんだと思います。ですから、早く答申を出して公選にしようと言っておけば、少しはショックを緩和できると考えたんだと思います。公選復活の答申が昭和四七（一九七二）年の一〇月二六日で、その一七日後に品川区の準公選区長の住民投票が実施されています。

結局、準公選条例を可決していた5区のうちで住民投票を実施したのは品川区と大田区、実際には候補者が一人しかいなかったので無投票ですが練馬区の3区でした。

○大森 先輩の先生たちが熱心に取り組んでいた練馬は成功していないのが、おもしろいところなんです。私はあのときはよくわからなくて何も言っていないんですが、中野の調査会を手伝って初めて準公選をどう考えればいいのか、いろいろ調べたり検討しました。会長の辻先生はその意義付けについて非常に積極的でした。

IV 復権完成へのみちのり [昭和四九年～平成一〇年]

1 『特例』市の構想』が生まれた背景

○司会 この後、区長公選制が復活します。これが昭和四九（一九七四）年の自治法の改正ですが、このあたりから大森先生が実際に特別区とともに歩まれてきた歴史になろうかと思うんですけれども、この改正の後、特別区としては三つ目の構想が出ます。特別区政調査会から『特例』市の構想』が出てきますね。さらにその先を見てこの構想が出てきたのだらうと思うんですが、当時の背景や、問題意識などを教えていただけますか。

○大森 私はあのころは、実のところ状況がよくわからなかったんです。ですが、ここでも原案作成要員として手伝うことになりました。

当時の自治省の中では、どうして辻先生がこんな構想を出すのかと、相当問題視されたんです。「特例」市と、特例に括弧したのは、高木先生と私がやったんです。何か言い方がないかと言われ

IV 復権完成へのみちのり

昭和 50 (1975) 年	4 月	改正地方自治法施行〔区長公選制復活と特別区の権能の充実強化〕 都配属職員制度の廃止、保健所の移管、事務権能限定の廃止
昭和 56 (1981) 年	8 月	特別区政調査会（辻清明会長）は『「特例」市の構想—特別区制度の将来—』を区長会へ答申
昭和 61 (1986) 年 平成 2 (1990) 年	2 月 9 月	都区制度改革の基本的方向案について都区合意 第 22 次地制調「都区制度の改革に関する答申」（事務移譲、特例措置の見直し、特別区の性格は基礎的な自治体）

て考えたんです。市にするけれども、それに特例があるというアイデアはそれほど斬新なものではないんです。「特例市」と呼ばれるものをつくるのではなくて、「市」なんだけれども、これは特例の制度の中にある市にするんだという発想だったんです。ちなみに、後に分権改革の中で特例市が出てきてしまいました。

当時はわかりにくかったです。新聞も「特別市という市をつくる」と誤報していた。私は「特例」市というのはフリーズとしてはあまり成功しなかったんじゃないかと思っているんだけど、発想としては当時 23 区が乗れる案で、次の改革をするときにどうすればいいかを考えて、まとめたものなのです。

調査会にはそうそうたる先生たちがいりましたから、辻先生が会長でなければまとまらなかったと思います。

2 区長公選制を促した「長谷部委員会」の助言

○中原 美濃部亮吉都知事の幕引きは、本人も言っているように惨

憊たるものでしたが、その美濃部都政で、都をめぐる行政制度の改善について調査検討を求められた通称「長谷部委員会」、これは地方自治法上の専門委員（第一七四条）の集合体ですが、その委員会が昭和四五（一九七〇）年五月に知事に助言を行っています。その内容は、「新しい二層制自治体への改変」が必要であるとして、特別区の性格を改めること、区長は住民の直接選挙で選ぶこと、配属職員制度を廃止することなど多くの改革案を示し助言しているのです。実はこの助言をまとめた第一班の専門委員は辻清明先生で、調査員の中に武蔵大学の佐藤進先生と国学院大学の高木鉦作先生がいらっしやるのです。

そして第一班の先生方は、昭和四四（一九六九）年一二月に特別区制度の現状、問題点と今後の改善のあり方について区長会会長、議長会会長から意見聴取されています。さらに年明けには中央区・墨田区・練馬区からも意見聴取されています。

ですから、区長会役員会で調査会をつくる話が決まったとき、辻清明先生のことを、区長会は当然知っています。また、初代調査部長であった河野國彦さんの話では、当時、中野区の調査会で会長をされていた辻先生に「そちらが終わり次第、区長会で」と何度もお願いしたけど断られ続けたので、思いきって役員区長全員がそろって先生の研究室に押しかけ頭を下げてもらって、それでようやく承諾してもらったことです。

○大森 たしかに、私を含めて中野区の調査会が引き継ぐような形になりました。でも、どうしてあの顔ぶれだったのが今でもよくわからないんです。誰か裏で動かした人がいたんじゃないでしょうか。

○中原 これも河野さんの証言ですが、「辻先生の言うとおりに委員を集めた」とのことです。

実は国会で、区長公選の話は何回も出ては消えたりしていました。区長さんたちはそろそろこれが本当に通るんではないかと感じていました。そしてもし成立すれば今度は区長が東京都と直接丁々発止やっつけなければいけなくなることを心配されていたということです。

そこで、河野さんが法制局の友達を訪ねて、区長公選を本当にやるのかと聞いたら、この法案は流れるよということでした。そのことを役員区長会に伝えたところ、だったら今のうちに特別区の憲法とも言えるような特別区政の理念をまとめようということになったとのことでした。

○大森 区長公選は間違いなくできると考えたんだけど、政治的に操作される可能性が十分あるので、それを防ぐためには特別区をどう位置付ければいいかという思考がこの調査会では強かったと思うんです。

特別区は特別地方公共団体だから首長直接公選という憲法要請を考えなくてもいいんだという議論がまだどこかにあるんではないかと。やむを得ず国は認めただけで、また何かがあれば元に戻る可能性はある。そういう意識が強かったと思うんです。

○金井 まだ委員会設置の段階で改正法が通るかどうかが微妙なところでしたけれども、そうしているうちに改正法が通ってしまったんです。しかし逆に言えば法改正でまたなくなるかもしれないという可能性もある中で、昭和五六（一九八二）年に第5次答申が出ます、このときすでに美濃部都政は終わっている。だからかなり長い期間、対応していたということですね。

○中原 これは試みで、今は公選にするけれども、うまくいかなかったらまた変えるんだと国会答弁で、林忠雄行政局長からはっきり言われました。これは憲法論と重なってきますけれども、地方公共団体とは一体何だという定義の仕方、第八章が置かれた意味として考え方が二通りあるようです。一つは許可という意味合いの規定なのか、それともこれをもっと保障してどんな公選制を進めていくんだととらえるのかでも、意味合いが変わってきますね。

○大森 また元に戻しますという話だから、保障が何もないのです。その点で言うと、当時は区長公選制が実現することがわかった後でも、安心していなかったんじゃないかと思うんです。

3 東京を特殊と考える自治制度官僚の本音

○金井 先ほど大森先生がおっしゃった、「特例」市構想を出したとき自治制度官庁が辻先生を問題視したとは、どういう空気だったんですか。

○大森 特別区を普通地方公共団体にはさせないと考えていましたし、基礎的自治体として認めることにも消極的でした。

○金井 それはその後、一九八〇年代ですか。

○大森 それ以前でも、当時の自治省の中では、なぜこんなことを考えているのか、おかしいという

反応でした。それは後から聞こえてきたんですけれども。

○金井 辻先生はあまり審議会を引き受けない方だったようですね。

○大森 先生が特別区の調査会の会長を引き受けたことは異例の出来事だったのではないのでしょうか。先生が実際の自治の現場に触れるような形で制度改革を構想するような委員会へ参加されたのはこれが初めてだったのではないかと思います。

○金井 辻先生から言えば、特別区が基礎的であり普通であるというのは、ある意味で自明だったのかもしれないですね。

○大森 私の記憶では、当時、中野区長の大内正二さんが市町村は「最初の政府」だとおっしゃった。私が原案の添削を受けたときに辻先生のご指摘で、答申文の中に「最初の政府」という言葉が登場するんです。

内容的に検証したわけではないけれども、特別区政の改革にタッチすることによって、辻先生の地方自治論にある変化が起こった可能性もあるのではないのでしょうか。

中野の調査会の答申『特別区の制度とその運営について』はけっこう格調高い文章になっているんですが、あれは、新宿の「滝沢」という喫茶店に呼ばれて、先生のご指摘を筆記して書いたものです。

「特別区は、区民にとって自ら治めるという意味で、もっとも接近しやすい『最初の政府』であり、文字どおり、区民による区民のための身近な自治体でなければならない」といった文章が生まれました。辻先生は住民自治のあり方をお考えになっていたんじゃないかと思います。

○金井 今のお話で、自治制度官僚はやはり東京は特殊だと思っているんじゃないでしょうか。あえて推察すると、辻先生は東京の区部を特殊だと思っていないということなんですね。大森先生が特別区に深くかわれるのは、恐らく東京を特別だと思っていない、たぶん地方の田舎と全然変わらないと思うからではないでしょうか。

○大森 それで批判を受けているんです（笑）。

○金井 恐らくそこがポイントだと思うんです。

○大森 全国町村会と同じ目線で、東京を考えているんじゃないですかと言われたりもしました。

○金井 京都市人である辻清明先生から見れば、東京は単なる田舎でしかないと思うんです。ところが、東京（多摩）人の鈴木俊一などを除けば、大半が地方出身者だった自治制度官僚から見ると、東京はすごい特殊で首都であるという思い込みがある。東京生まれで全国を行脚されている大森先生から見たら、東京は単なる田舎にすぎない。

○大森 東京も当たり前の自治をやったらどうですかと思います。

○金井 そういふ感じだと思えます。東京と田舎は同じであるという発想は、現実には東京にいる都民・区民とひととしたら一致していない可能性もあるし、自治制度官僚とも一致していない可能性があります。もっとも、東京生まれではないですが、首都圏で育った私も、東京は単なる田舎だと思っていますから、その意味では全然違いはないと思っていますんですけれども。自治制度官僚もだんだん首都圏育ちが増えているので、感覚が変わってきたかもしれません。

○大森 特別区の「特別」という意味を、区民は普通の市よりずっといいものだと思っている。今でもたぶんそう思っているんじゃないですか。

○中原 平成八（一九九六）年に23区共同でアンケートを取ったときはそうでしたね。

○大森 その側面が全くないわけではないんだけど、まずは普通の自治を実現したらどうですかと思います。

○金井 自治制度官庁は基本的に東京を苦手にしているように見えます。東京がいつでも制度改革のときの桎梏になっていると考えて、手をつけられないんですね。東京は、自治制度官僚のOSに入らない「異物」なんですけれども、自治制度官庁の役人以外の人から見れば、ごく当たり前の、金が多けれども単なる田舎にすぎないわけです。

『特例』市の構想』の「特例」という概念は大都市特例と同じ程度なので、一般の中の市と少しの違いがあるにすぎないという程度だと思えます。その前提があるのに、辻先生を問題視した自治制度官僚は不思議な存在です。

4 地方交付税制度から見た特別区の位置付け

○大森 特別区を普通地方公共団体に変えるという議論をすると、すぐ自治省が問題にするのは、明

らかに地方交付税制度のことですね。大都市の一体性が必ず崩れると思っていることもあり、特別区を絶対に普通の地方公共団体にさせず、「特例」の中に置くべきだと考える。これが非常に強い。地方交付税上の「地方団体」にはしない。

○中原 そのとおりだと思います。平成一二（二〇〇〇）年改革のときは、財政局も行政局も、最初はノーだったんです。しかし、行政局のほうは野中広務自治大臣が約束し、深谷隆司自治大臣に引き継いだ宿題であるし、大先輩の鈴木知事の公約でもあるし、かなり長く引きずっていたので、今さらやめられない。そのときに財政局は、地方交付税制度など自分の局に影響を与えないのなら、あとは行政局の責任でおやりくださいと突き放した感じがありましたね。

○大森 特別区を地方交付税団体の直接交付には絶対に入れない。あの「地方団体」の規定は頑として変えない。

○中原 確かに、戦後改革に伴う昭和二二（一九四七）年の地方分与税法全面改正以来、特別区を地方団体に入れないという考え方は、今日に至るまで、揺るぎないものとなっていますね。もしかして、東京のような他の自治体からみて定かでない地方団体が不交付団体であってくれたほうが、都合がよいからかもしれませんね。

○金井 財政局は、不交付団体であってほしいということよりも、都心3区の扱いに困っているのではないのでしょうか。納付金がない限り膨大な財源が余ってしまうので、特例を適用せざるを得ないというのは、財政の論理から言うと明確なんです。

昭和二五（一九五〇）年当初の地方財政平衡交付金法での「地方団体」とは、都道府県、特別市、市町村のことを指します。しかし、算定で出てくる地方団体は、実は「道府県」と「市町村」だけです。そして、都等特例によって、交付金の交付に関して、都は道府県と特別区の存する区域に限り市町村と看做し、特別市は道府県と市町村と看做すとされています。ただ、この段階では、地方交付税法にあるような「合算規定」ではありませんでした。この「看做し規定」の仕方、は昭和二三（一九四八）、年の地方交付税法第二九条の規定を引き継いでいるものです。昭和一五（一九四〇）年に地方分与税法ができたときには、まだ東京都制はありませんでしたから、昭和一八（一九四三）年東京都制の制定に併せて、地方分与税法が改正されたときに始まったものです。東京都制第一九七条「地方分与税法中左ノ通改正ス」として、「第四十条ノ二」 配付税ノ分与ニ関シテハ東京都ハ其ノ全区域ニ付テハ之ヲ道府県、其ノ区ノ区域ノ存スル区域ニ付シテハ之ヲ市ト看做ス」としており、ここが起源です。ここでの起源とは「看做し規定」だけであり、「合算規定」の起源ではありません。

「合算規定」の直接の起源は、昭和二六（一九五一）年四月五日の地方財政平衡交付金法改正です。これは、地方交付税法（昭和二九（一九五四）年の地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律）に引き継がれたのです。

改正第二一条第一項は「都にあつては、道府県に対する交付金の算定に関してはその全区域を道府県と、市町村に対する交付金の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもつてその基準財政需要額及び基準

準財政収入額とする」です。ちなみに、第二項は「特別市にあつては、道府県に対する交付金の算定に関しては道府県と、市町村に対する交付金の算定に関しては市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもつてその基準財政需要額及び基準財政収入額とする」というものです。都区制度と特別市制度が横並びでイメージされていたことも伺えます。もっとも、この規定だけでは、特別区の存する区域について、23の市町村として算定するのか、1の市町村（「東京市」として算定するのか、明確ではありませんが。

ともあれ、特別区の区域を一の市町村として算定し（第一の意味の合算）、特別区ごとに市町村として別々に扱わないで、さらに都区で統合する（第二の意味の合算）という特例は、都心区にお金が多いから、必要になるというだけです。例えば、固定資産税に関しても、原子力発電所所在市町村など、特定の市町村にあまりに膨大な税収が生じうることとは、あり得ることです。そこで、大規模償却資産の固定資産税は、都道府県に吸い上げられます。これは実は東京の都区財政調整制度の基本的なロジックですね。固定資産税を都税にするわけですから。だから財政の論理です。財源が多いところは特別な扱いが必要だという論理は、それはそれで財政局のほうでは完結しているんです。

都区という自治体の性格を表現するときに、行政局はそれを借用しているのではないかという気がするんです。行政局の持つ東京に対する特別なイメージは、財政ではないんですけれども、「大都市の一体性」という以外、説明言語ができていない。それは、六大市以来の大都市（「特別市」ということであり、東京は都区制度と政令指定都市制度という「双子の大都市制度」の一方なのです。ところが、

五大市は政令指定都市になり、特別市は出生することなく流産させられた。政令指定都市制度は、「看做し道府県」ではあり得ないし、「合算」もあり得なくなった。それゆえに、唯一の生き残りである大都市東京はとにかく変わったところであると思ひ込んでいる。その理由がないから、しかたがないから交付税制度に影響すると表現しているけれども、それは財政のほうでいくらでも処理は可能なはずであるし、事実、都区財政調整として処理している。ただ、それを正面から表現しないだけです。

交付税法上の地方団体の定義は、あくまで交付税法の定義であって、普通地方公共団体とは全然関係ないんですね。地方団体は別世界の法概念ですから、それを援用しなくてもいいのに援用せざるを得ないということは、行政局のほうに実は、表現する用語または論理がないということなんですね。用語・論理はないけれども、東京には特殊な自治制度が必要だと考えている。辻先生からしたら、その思い込みはおかしいとしか言いようがないのかもしれないですね。

○大森 第23次地制調で「広域連合」をつくったときも、「課税権」は削られてしまいましたね。理屈上は、特別地方公共団体だからだめだとなっているわけではないんですね。

○中原 うわさですが、「課税権」をもつ「広域連合」という成田頼明先生の私案を知った鈴木知事が、「中二階の自治体をつくる気か」と怒ったそうですから、それで「公選制の議会」とともにはずされたと聞いたことがあります。

V 制度の運用をめぐる「平成一〇年」

1 平成一〇年地方自治法改正の舞台裏

○司会 先へ進みます。

この後、一番直近で平成一〇（一九九八）年の地方自治法改正で、特別区はようやく法律の中で基礎的な自治体として位置付けられることになりました。スタート時は特に法的な文言ではなく、当時の解釈として基礎的な自治体とされていたのだらうと推定できるのですが、正式に法律上の基礎的な地方公共団体という記述が入りました。これがこの改革の意義になるかと思ひます。

この後にいろいろと都区協議が行われ、大森先生には特別区制度調査会でご活動いただきまして、二度にわたる報告をいただき、最終報告『都の区』の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』が出ておりますが、このあたりはいかがでしょうか。

○大森 法律上、「普通地方公共団体」と規定してほしいという運動だったけれども、なかなかうん

ね。

○中原 そうなのですが、事務局長の話の前に、区側事務局としての特別区協議会の体制を説明しますと、昭和五八（一九八三）年五月に横田常務理事が鈴木知事に請われて副知事に就任し、後任として特別区人事委員会事務局長であった小宮晋六郎さんが就任します。翌年の一月に元東京都総務局行政部長であった有田昌志さんが協議会の事務局長に就任されています。

そして、昭和六一（一九八六）年二月の都区協議会で了承された「都区制度改革の基本的方向案」（61都区合意）が国に持ち込まれた同年三月、有田事務局長の下に「制度改革推進室」が設置され、区長・助役・担当部長からなる「特別区制度改革推進委員会」の事務局となります。

こうして、地制調の審議項目に取り上げてもうための働きかけが行われ、平成二（一九九〇）年九月に第22次地制調から「61都区合意」を追認した答申が出ます。

この「61都区合意」後に自治省と折衝をされていた有田さんのお話ですが、当時板橋区の石塚輝雄助役と一緒に自治省の行政課長に会って「普通地方公共団体」について要望したところ、「普通」は財政課長の所管と言われ、財政課長さんとの交渉になったそうです。しかし、財政課長は何度交渉しても全く受け入れられなかったそうで、そこで、鈴木さんのお力添えを得ようと、山本克忠区長会長と一緒に、知事に面会したところ、「法上で普通に位置付けるのはとても難しい」と言われ、それでは「基礎」の位置付けだけはなんとか御尽力いただきたいとお願いしたそうです。この話はその後、何度も聞かれました。

V 制度の運用をめぐる

平成 12 (2000) 年	4 月	改正地方自治法施行〔特別区は基礎的な自治体として明定〕 特別区財政調整交付金と財源となる調整三税を法定、清掃事業などの事務移管、特例措置の見直し
平成 18 (2006) 年	11 月	都区協議会に「都区のあり方検討委員会」設置
平成 19 (2007) 年	12 月	特別区制度調査会（大森彌会長）は『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』を区長会へ報告
平成 29 (2017) 年	4 月	改正児童福祉法施行（政令で定める特別区が児童相談所を設置できる）

と言ってくれなかった。国は嫌がった。それと、基礎的な地方公共団体であると特別区を規定すると、東京都が基礎的な自治体的な仕事をしにくくなると思ったのか、あのときはどういう論理だったのでしょうか。

○中原 平成二（一九九〇）年九月に第22次地制調答申を受けて、特別区は、平成四（一九九二）年一〇月に清掃事業を除く「都区制度改革に関する中間のまとめ」を発表し、都も翌日同一内容のまとめを発表して、答申のとおり関係者の合意を得るための作業がはじまるのですが、この区側の「中間のまとめ」がほぼまとまって、都と発表手順の段取りが始まった七月、突如本庁から呼び出しがあり、私は特別区協議会の制度改革推進室事務事業担当課長を命じられました。

ですから、そのときは「普通地方公共団体」から「基礎的な地方公共団体」への経緯は、正直なところ知りませんでした。その経緯について特別区協議会事務局長からくわしい話を聞いたのは、随分後で、多分、平成六（一九九四）年の七月か八月だったと思います。

○大森 すると、事務局長だった有田さんが経緯をご存じなのです

2 「基礎的」自治体の法制化に対する都・国の反応

○司会 私も聞いたことがありますが、区側は、「普通」がだめなら内部団体でない明確な根拠として「基礎」だけは法律上明記して欲しいと考えたということでしょうか。

○中原 そうなのですが、その「基礎」について、都区双方の「中間のまとめ」には「自治法で規定する」とあった記述が、平成六（一九九四）年六月の末だったと思いますが、自治省の情報として「基礎」に位置付ける理論付けが難航していると都から知らせがあり、八月の区長会に提示された都の「最終素案」では「自治法で規定する」旨の記述が削除されていたのです。

区長会は騒然となり、拡大役員区長が急遽知事に面会して、「特別区は、都における基礎的自治体であり、住民に直結する団体であると自治法の中に書いてもらいたいと思っているし、そのことは、はじめから変わっていない」との知事の考え方を確認しています。そして、九月五日の区長会臨時会、同九日の区長会・議長会合同会で都の「最終素案」を了承することを決定し、都に回答するとともに「基礎的自治体の法制化」について知事あてに要請書を提出しました。

このときから「法制化」については、やるなら特別区側単独でやってほしいと、都側は手を引き、法制化はすべて区側が単独で実現することになったのです。

○大森 それで、「基礎」の法制化について国の反応はどうでしたか。

○中原 自治省と交渉した当初は、国会答弁ではだめかと言われましたが、そのうち「基礎的自治体」は地方自治法だけにある言葉で法律用語ではないと言ったんです。単に形容詞みたいなもののなので法的には意味がないという言い方をされました。調べてみたら、自治省が所管している災害対策基本法にも「市町村は基礎的な地方公共団体として」と使っているんです。今の災害対策基本法の条文では改正のときにはずされていますのでありませんが、それで、現に基礎であるものを基礎と書いてくださいと主張したのですが、結局、内閣法制局の審査が通らないと憲法裁判を引っ張り出してきたんです。最後は途中から逃げ出された感じでした。ある日面会したところ、担当が行政局長から審議官に変わっていたんです。

○大森 法律に書いても法的な効果は何も出てこないのに、なぜ特別区側は固執するのか、次官が国会答弁の中でそういうものであると言えば済むのではないか、と言われたのではないですか。それに對してはどう対応したんですか。

○中原 信用できないからとは言えませんが、それは鈴木都知事の思いであることを仄めかししました。知事は法制化は無理ではないとおっしゃっていたからなんです。鹿児島重治先生（元自治省行政課長）の研究所を訪ねてご教授いただいたときも、都知事と同じように「特別か普通かの分類」と「基礎」とは関係ないとおっしゃっていましたし、内閣法制局を説得できない行政課を嘆いておられました。鈴木都知事は、かつては特別地方公共団体として特別市があったが、誰が考えても基礎的自治体であり憲法上の自治体であるとおっしゃっていました。

○大森 特別区を「基礎」と法律上に書くということは、東京都は広域の地方公共団体になるということです。ただし、一部通常以上の仕事をやりますが、それは東京都が基礎的自治体であるからやるのではなく、大都市地域に必要な仕事をたまたま都がやるのだという論理だったからなのですか。

○中原 「61都区合意」で整理されたポイントは、先生の指摘されたとおりです。特別区の存する「大都市区域」は「新しい広域自治体」と複数の「新しい基礎的自治体」による二層制として、大都市区域における役割分担を明確にし、地方交付税制度は、「新しい都」と「新しい基礎的自治体」を分離して適用して「新しい基礎的自治体」については一括して算定するというものです。

○大森 政令指定都市を抱えている府県は、やらなくて済むのに対して、東京都の場合はその反対により多くの仕事をしなければならないのです。地域の特性に起因しているという言い方になっていたのですか。

○金井 この間の経緯はわかりにくいですね。普通地方公共団体かどうかは財政局財政課長マターだというのは、興味深いです。表面的には「たらい盪回し」にしか見えないですね。交付税法での「地方団体」と、「普通」「特別」は関係ないです。それと、財政課長が「普通」であると認めなかった理由は何なのか、これもよくわかりません。ただ、自治制度官庁では、「普通」と「特別」の差異は行政面ではなく財政面だと理解しているわけですね。とすると、区長公選制は行政面の話になるわけで、本来憲法の「地方公共団体」は行政面であって、財政面を意味する「普通地方公共団体」のことではないのかもしれませんが。ともかく、「普通」にはなれなかったので、「基礎」を認めて貰うことに転進

したのでですね。

昭和二七（一九五二）年九月一日の施行通達で、自治制度官庁が言わなくてもいいのに、都は基礎的な地方公共団体であると言ってしまったんですね。自分が勝手なことを言うからそういう話になってしまった。これは法律に書いてないですね。法律に書いてないのに、改正の意味は何かと言われれば、都が基礎的な地方公共団体であると自分で言ってしまったので、都を基礎的だと認めたんでしよう。

特別区長公選の復活は昭和二七（一九五二）年改正の否定である上、当然二七年の施行通達をも否定してもらわなきゃ困るわけです。その方法は、いろいろあるわけですね。国会答弁でやってもいいし、通達を出してもいいし、法律改正でもいいけれども、とにかく何かやれと言われるのは自治制度官庁の自縄自縛ですよ。自分でそういうことを言うからいけないんですよ。

○中原 答弁や施行通達だったら、またころころ変えられるので、法の中に明文でちゃんと書いてくれとお願いしたのです。

○金井 それは当然ですよ。一種の有権解釈として示した以上、しっかり示せと言われるのは当然だけれども、自治制度官庁としては施行通達を出しますと言えよいいのです。前は施行通達でいいと言ったんだから。ただ、本当ならば昭和四九（一九七四）年改正のときにやらなければいけないでしょうね。四九年改正でやっていないことが問題ですよ。

○中原 その改正のときは、大臣答弁で「この度、区長公選制を認めた」のは「立法政策の問題」

で、いつでも取り消せると言われたんです。

○金井 立法政策であるからいつでも取り消せるけれども、立法政策として、基礎的な地方公共団体であると言わなければいけなかった。それを言わないから今度は法改正せよと言われてしまう。もう通達じゃ遅いですからね。

3 都区制度の改革は終わらない

○中原 区側が長い間、願っていたことは、憲法上で保障された自治体なんだということなんです。そもそも戦後改革で、憲法で保障された「基礎的自治体」になったと喜んだら、中身が全然伴わなくて、挙げ句の果てにけんかになって、都の「内部的部分団体」に転落したのですから。

○大森 戦後がやっと終わった。

○金井 基礎的な地方公共団体になったとしても、まだ普通地方公共団体かどうか分からないから、まだ決着しないとも言えます。

○大森 してないけれども、区民運動もそれで全部収束してしまった。逆に言うと、悲願は達成したから一段落でしょう。

○中原 平成一〇（一九九八）年五月に公布された改正地方自治法の国会審議で、国は戦後数次にわ

たり行われてきた都区制度改革の集大成であると答弁しています。その改正法が施行された平成一二（二〇〇〇）年四月一日は、前年に制定公布されたいわゆる「地方分権一括法」も同時に施行されています。つまり、特別区が、戦後失った「基礎自治体」の地位に立ち戻ったとき、全国の市町村は何周も先のステップである「分権化」の流れの中にありました。「平成一二年改革」は特別区が半世紀の歳月を費やした大改革なのに、何か置き去りにされたような感覚が当時あったことを思い出します。

○大森 平成一二年改革で新たな自治運営の時代に入り、東京においても地方分権が推進されるはずだという期待がありましたね。しかし、法律公布から二年の経過措置の期間で、都区の役割分担に伴う事務配分と財源の整理などの課題が決着しなかった。

○中原 はい。ですから四月一日の施行日が迫る中、都区協議会で、清掃事業に従事する職員の身分切替の準備期間とされた平成一七（二〇〇五）年度末までに解決することになったのです。

○大森 しかし、都区間協議は難航し都側が「大都市経営」なる概念を持ちだしたため、協議は膠着したままでしたね。結局、都側の意識は平成一二年改革前と全然変わっていなかった。ですから区長さんの中に「期待」とモヤモヤとした「不安」が生じていたんでしょうね。

○司会 だから、特別区長会から「平成一二年改革後の特別区のあり方」について調査研究依頼を受けることになるんですね。

○金井 動機は膠着状態の打開だけではないのでは。

○大森 そうですね。当時は、国、地方を通じた構造改革や地方自治制度のあり方をめぐり、広域の

自治体と基礎的自治体の新たな役割や事務の再配分などが議論されていきましたから、こうした動きの中で、東京大都市地域に責任を負う特別区の今後のあり方について依頼を受けたと思います。

○中原 お話のとおりで、平成一五(二〇〇三)年の六月でしたか、調査依頼を受けて大森先生を会長とする「特別区制度調査会」を特別区協議会に設置し、区長会からの受託調査研究が始まり、平成一九(二〇〇七)年二月に区長会に最終報告しています。

○司会 東京大都市地域における「行政の一体性」からの脱却とその後のあり方を示した『都の区』の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」が報告されるわけですね。それで、報告をどう受け止められましたか。

○中原 私自身は、法制度が「集大成」しても都区制度を支えてきた基本理念は「行政の一体性」です。すから、報告書にあるとおり、現行の都区制度に内在する「東京市の残像」を払拭しない限り、つまり都区制度の枠組みを廃止しない限り、半世紀をかけて醸成されてきた都の意識は変わらない、都区協議の膠着状況は続くだろうと思っていました。

○大森 確かに、その後、都区制度改革は、動かなくなりました。私たちが出した「都の区」の制度廃止案はほとんど見向きもされないんです。特別区の区長会も、これから改革運動をさらに頑張るというようになっていくわけではなくて、詰めていったらあの方式になるんですとただけです。

ただし、区側から改革構想を出すことによって、都は何を考えているかをはっきりさせ、結果としては都区協議をできるだけ前進させることになったのではないのでしょうか。

しかし、それで都区制度改革は一段落となっているから、何か大きなきっかけがない限り、私たちの打ち出している構想が日の目を見ることはないでしょうね。張り切って書き過ぎているぐらい書きましたからね。あのときの回想になるけれども、あの調査会でよくまとまったと思っています。異論も相当にありましたから。

○中原 構想が出てからもう一〇年経つんですね。

○大森 お蔵入りになっています。でも将来、あの当時こんなものがあつたと、古本屋さんのどこかに積み重なっているのを誰かが見つけて、人びとに知られるかもしれない(笑)。

○金井 アイデアには、直接の制度改革につながる具体的・処方的なものと、中長期的にその前提となるような思想的・理論的な話と、二通りあります。後者の観点からは、『首都行政制度の構想』のようにロジックをしっかりつくっておく必要があるもので、結果的にはその効果で十分だと思うんです。審議会ですぐに実現するような答申ばかりでは困るわけです。もって時代を貫くようなアイデアを考えるのも学者の仕事だと思いますので、古本屋で全然問題ないと思うんです。

○大森 あのとときは事務局の中原さんたちも頑張つて、内容は合作に近かったと思うんです。

○金井 実務家としてはすぐ実現しないと困るんでしょうか。

○中原 そうは感じていなかったですけど。

○大森 あの報告の後、区長会の反応は、引き続いて頑張ろうという話にはならなかったですね。

○中原 皆さん総論は賛成だったんですが各論では、続けて具体に入って設計してくださいという

段階にまではいかなかったですね。

ご存知のように、東京大都市地域の実態は、例えば、上・下水道のネットワークや都営住宅の建設などのように、その時々求められる都市基盤整備の積み重ねによって形成されてきています。ですから、地域間の歪みを緩和するという意味では、それなりに良き手段として存続してきた「都による区財政の調整」を廃止することの不安がつきまとい、踏み切れなかったのではと想像するのです。ただ、総論としては目からうろこだと言われた区長さんたちもいらっしやるんです。

○大森 あれを進めてくれとおっしゃっている区長もいらっしやるけれども、区長さんは替わっていくから。次に大きなきっかけがあったときにもう一度見直す以外にないですね。どういう形になるかはともかくとして。

○金井 いまの流れは児童相談所の移管のほうですね。福祉事務所から始まって、保健所・清掃と仕事（事務）を取って来るという、例のパターンでずっと来ているわけで、それはそれで地道に進んでいますからね。

Ⅵ 大阪における特別区の設置と都区制度

1 「定義なき特別区」の存在理由とは

○司会 ほかにいろいろとお話を伺おうと思っていたのですが、時間もなくなってきましたので一点だけにしぼります。

特別区の制度は東京だけでこれまでずっと来ていたのですが、「大阪都構想」の話が出てきました。今は落ち着いていますが、特別区を東京以外に新たに設置できる法律は現に存在していますし、今後、可能性としてはずっとあります。大阪の問題が出てきたときに、東京以外に設置する特別区、都区制度というよりも県区制度、府区制度というものが特別区の制度のほうにもはね返ってきて、いろいろな問題が提起されると思います。この点だけ最後に少しお話しただけだと思います。

○大森 そこら辺は金井先生がくわしいですから、まずどうぞ。

○金井 まず特別区とは何なのかという定義をしていないので、どこに特別区が必要なのかという話

は、根拠がないんですね。だから、結果的には説明がつかない。例えば人口二〇〇万を超えたところでなぜ必要なのかという話は何の論拠もないんです（大都市地域特別区設置法第二条）。

最初に言いましたように昭和二三（一九四七）年の地方自治法制定のときに、なぜ特別区は選挙された区長と議会を持った組織でなければならないのか、規模のイメージはどれくらいなのかという答えを出さないまま適当にやってきた。なぜ適当にできたかという点、それはすでに存在している都の区にしかない仕組みだからです。これは地方自治法を見れば明確ですが、特別区をやめるという仕組みがないんです。特別区に編入することは可能である。でもそれは連担して広がらなければならないという話なんです。特別区という得体の知れない「異物」は、近くに浸潤するはいいけれども遠方に転移してはいけないという仕組みであり、かといって寛解すると何が起るかわからないので、特別区はなくなってもいけないのです。こういう仕組みで、特別区と共存するみたいなイメージだったんです。特別区は戦前以来、ずっと引き継いだものである。だけど理由のないものでもありません。

すでにお話に出てきましたが、後で自治制度官庁の財政局系統から出てきたロジックは、千代田区とか港区が普通の市町村にされて固定資産税とか法人住民税が入ったらとんでもない額になるので、それは困るから都区・区間合算して適当にどんぶりで分けるというものです。これは一九四七年地方自治法とは全然別のロジックで、平衡交付金法・交付税法の世界の話ですから、昭和二六（一九五二）年以降に出てきた話です。

シャープ勧告に基づいて、基準財政需要額と基準財政収入額の差額を計算して配分するようになり、配付税に比べて格段に平衡化を強化することとなった昭和二五（一九五〇）年の地方財政平衡交付金の運用から出てきた話だとしても、特別区はなぜ必要なのかというロジックがないんです。特別区をつくる論理はないから、制度上は特別区をつくる手続きもつくらなくてもいいのではないかと、ずっと運用してきた。

ところが、大阪でやりたいと声が上がった。これも何を考えているのか全然わからない。一言で言えば、大阪にもし合理的に考えて特別区が必要だとすれば、今言った財政的なロジックが考えられます。大阪の北区とかが非常に膨大な財源があつて、それぞれを各区に分けると交付税法上、困るという話になる場合にのみ適用する必要があるんですけれども、幸か不幸か大阪は経済的に沈滞していますから、全く必要ないのです。

もう一つ、行政的に言えば、大阪市が巨大過ぎて官僚制的に機能不全を起こしているわけです。規模が大き過ぎるので分割しなければならぬ。人口二〇〇万を超えたらというのは、要は二〇〇万くらいを超えらるついに市長の手に負えなくなる、おかしい形態になる。すると市長が何か言えば暴走して、かえって迷惑になる。人間のコントロールを超えているという感覚から言えば、大阪市は分割すべきであると思います。でも、それは簡単に言えば、行政的には分市すればいいだけの話なんです。分市して交付税を適用すれば一番きれいなんです。それをすればいいだけの話なんです。

ところが、なぜ分市が嫌かという点、大阪市が小さくなるとおれの権力が下がるといった、政治家

たちの議論でそれはなくなっているわけです。端的に言えば、分市して交付税を適用すれば一番解決が早いし、合理的である。でも大阪の政治家たちの見栄で、それをしたくないので、何かわけのわからないことをずっと言っているという話なんです。

また、その背後には、大阪市域への交付税配分額を増やしたくない自治財政局及び全国の自治体の思惑があります。一般に分市すると、基準財政需要額の総額が大きくなり、交付税配分額が増える可能性があります。交付税の総額は一定なので、大阪の勝手な都合で、全国の他の自治体の配分が負の影響を受けるのは、強い抵抗を生みます。それゆえに、合算規定によって、これまでの基準財政需要額・交付税配分額を増やさない特別区制度Ⅱ「大阪都構想」を言わざるを得ないように、追い込まれる訳です。ところが、特別区はよくわからない存在ですから、「大阪都構想」も意味不明な提言にならないを得ません。その訳のわからないことを許した理由は、まさに特別区はなぜ必要なのかという説明を、自治制度官庁がしてこなかったからです。一言、交付税の問題だと言ってしまういいんです。

例えば、大阪関係者は5区案とか7区案とか出して、ある程度財調をしなくて済むような形にすると、直接交付税を適用してもそれほど余剰財源はないんです。例えば、大阪の北区といってもそれほど栄えているわけではないんです。なにせ、大阪は経済的に遅滞しているため、カジノにまで手を出すほどですから。

○大森 「大阪都構想」が出たときに、23区の区長さんの中には、心強いと思った人たちがおいでに

なったことに少しショックを受けました。

どうしてそうお考えになったのか。応援に行った区長さんもいたという話ですが、どうして「大阪都構想」に賛同なのか、理解しにくかった。

このことから、「都の区」を廃止したいという我々が出したような答申は日の目を見ないなと思いました。金井さんがおっしゃったように、大阪でやることの意味なんてほとんどないと思うけれども、おやりになりたかったらやってみればと思います。その結果、じり貧になるだけです。政治的な想像力を欠いているんじゃないかと思うんです。

特別区が長い間エネルギーをかけただけの価値があったかどうかは別として、ずっと地道にやってきて、やっとここまで行き着いたのです。大阪の人たちはこの歴史の重みを何だと考えているのか。もう少し自分たちで自治の苦勞をしてみても、独自の改革の方策を探ったらどうかというのが私の感想です。

都区制度を真似するなんぞ、二番煎じじゃないか、大阪の自立精神がついえるぞと大阪まで行って言ってみせたんです。本当は大阪びいきなんです。

2 特別区設置法の意味する「特別」とは何か

○司会 大都市地域の特別区設置法と呼ばれているものは、簡単な手続法のようなものではあるんですが、その法でできる特別区は、特別地方公共団体の区分になるんでしょうね。法には書いてないのですが、基本的には地方自治法を適用だということで、特別になるのだろうと思うんです。もし特別になるとすると、特別であるから憲法上の保障がないという議論は昔からありますから、普通であったものを廃止して特別にして、その特別が憲法上の保障がないという議論がもし成り立つとすると、完全に違憲の法律、あるいは住民投票をやらなければいけない法律ということになりますよね。

○金井 だから自決権なんですね。憲法上の保障のある団体（普通地方公共団体）の自殺のための自己決定として住民投票をする。

○司会 そういう意味なんですね。

○金井 この前（二〇一五年五月）、自殺しかかったわけですね。1%にも満たない差で否決されました、首の皮一枚で自決を思い留まりました。けれども、要は自殺法ですから、自殺するためには一応本人の意思を聞く必要があります。これを私は「自己決定を放棄する自己決定」と言う意味で、「自決」と言っているんですけども、もし特別区設置法に住民投票が入っていなかったら、やはり憲法違反だと思います。ただの合併とは違いますからね。合併は、普通地方公共団体が別の普通地方公共

団体になります。配置分合も全てそうです。しかし、特別区設置は単なる分市ではありません。普通地方公共団体が特別地方公共団体に転落するのですから。

○司会 それとは違う話なんですけれども、大阪でもし仮に住民投票で特別区が成立したとすると、大阪の特別区の区長さんたちは全国市長会に入るんでしょうね（笑）。

○金井 それは区長会、市長会が決めればいいんじゃないでしょうか。

○司会 基本的には入れる資格がある。

○金井 そんなことはないですよ。規約で入れなければいいんですから。

○司会 大阪ではその辺はどう考えているんですか。

○金井 おそらく、そんなことは何も考えていないですよ。

○中原 平成一二年改革のときに、特別区は、全国の市とは違う区という単位で、つまり今の地方六団体でなく八団体にしてくれと言ってみたんです。自治省の指導は「市長会」に入れということでした。

○大森 今、東京都の中では多摩の市長さんと区長さんと一緒に会をやっているんですか。

○司会 はい。全国市長会の傘下である東京都市区長会で一緒に活動しています。

Ⅶ 七〇年に思う―特別区と都への視点

1 基礎的自治体として新しい課題に向き合う

○司会 時間が来てしまいましたので、この辺で最後にしたいと思います。特別区や都について、七〇年を振り返って何かご感想なり思われることを、それぞれの方から一言ずついただければと思います。

○大森 都区制度改革をお手伝いしてきましたが、制度を変えればどのぐらい自治の営みが変わるのかよくわからないのだけれども、一つの制度のあり方は大事だと思っています。

都区制度改革は、膨大な時間とエネルギーをかけたわりには少ししか進まなかったかなと思います。タガをはめられているものだから、都区の間で合意が成立しないうとなかなか国に持ち込めないのです。それでも特別区側が言い出して、都側の行動を誘発して国の法律改正まで行き着いたということとはいくつかありますから、それなりに意義があった改革運動だったのではないかと思います。

もう一つ、東京という大都市の中の住民の人たちにとって都区制度改革がどれほどの意味を持っているのか。制度改革自身がそんなに意味を持っているわけではなくて、日々の暮らしの中で特別区という自治体が、人々と一緒にどんな自治を形成していけるのかと考えると、やはり弱いんじゃないかと思うんです。全国から若者たちを毎年たくさん吸収しながら、その若者たちが安心して結婚し、子どもをつくれないうい。この都市の実態を見ると、23区の中の住民自治をもっと強めるべきではないかと思っています。

制度改革のほうにエネルギーを取られたから、住民自治はあまり目が向かないできたかなと思います。社会の変化と時代の変転を見ると、23区がそれぞれ基礎的自治体として取り組まなければいけない課題が山ほどあって、それらの解決は非常に重要な責務ではないでしょうか。今はそれを強めるべきだなと感じます。

制度改革が決してむなしかったわけではなくて、悲願の達成までいきましたが、随分時間とエネルギーがかかったというのが実感です。

2 経済の陰に置き去りにされた都民・区民目線

○金井 私は自分がそもそも制度改革にかかわったことがないのです。私がかかると大体途中でぼ

しやるので（笑）、徒労感はないですし、また、変えたいとか、変えてよくなるとか、思っていないんです。

けれども、制度は非常に大事なものです。結果的には思いもよらないところで影響してくるんですけれども、影響があったということに気づいた段階で、制度改革を考えても実はもう遅いということ。これはかなり難しいことですね。

具体的な生活に明らかに影響するような制度の作用はあるのですけれども、それを改善するために制度を変えていたのでは、当面の問題は解決しません。改善したところで別の問題は予想できないので、抽象的にいい制度を考えてつくるしかないのです。その意味では自治制度官庁などの役割は非常に大事だと思っていますし、自治体側からも今の問題とは別に長期的展望を持ってしっかり言うことが非常に大事だと思うんです。

例えば、かつて、安井誠一郎（元都知事）がそれを持っていたのかどうか、為政者の責任が問われる。美濃部都政時代の区長公選はやはり正しかった。美濃部亮吉個人にも美濃部都政にも何のプラスにもならなかったけれども、為政者がやるべきことはあるということだと思うんです。

東京を非常に大きく規定しているのは経済と人口の問題で、経済力があつたことが今までを全部支えているし、都区制度の実質的な論拠は都心3区の膨大な財源ですよ。それがどうなるかが非常に影響していて、東京の姿が今後どうなるかは全くわからない。

ただし、都心3区や東京都庁の人が誤解していることとして、自分たちのおかげで東京は栄えてい



ると錯覚しているんです。全く関係ないのにあたかも自分たちの手柄だと思うのだけは、やめてもらいたいですね。たまたま、都心3区からの膨大な税収があるのにすぎないから、それを全国に差し出せというのが私の議論なんです。都税調（東京都税制調査会）などで言うと、また響（ひん）を（ひん）買（か）うかもしれませぬけれども（笑）、四の五の言（い）ってないで財源を差し出せと。

なぜならば、あなたたちお役人や政治家の稼ぎではないでしょうということ。それがなくなれば、実は都区制度も必要なくなるんです。もともと都心3区の「上がり（税収）」で標準より多いものは全国のために供出するというふうに割り切（き）ってしまえばいいんです。何も千代田区役所の人間が稼（かせ）いだわけじゃないですからね。もっと言えば千代田区の土地付きの人（夜間区民）が全部を稼（かせ）いだわけではないです。外から来た人が多くを稼（かせ）いでいるだけなんです。その意味で、経済的なただ乗り主義に陥らないように、都区の人はもう少し考えていかなければならない。

その上で、少子化や高齢化の問題に、東京都政、あるいは区

政は全く対応できていない。これは真摯に反省しなければいけないと思うんです。保育所も全然整備できていないことが今ごろ表面化するというのは、どう考えてもおかしいですね。

コーホート（年齢階層別集団）人口は、はつきりしているわけです。少子化なわけだから、小学校はしっかり確保していたのになぜその前はやっていなかったのか。いかに都民目線じゃなかったか、区民目線じゃなかったかですね。その意味で、住民の問題も出てくるし、高齢者の行き場も今後問題なのに、今後これらがどうなるか考えないで、「上がり（税収）」がよいからとオリンピック開催に立候補・誘致実現してしまったのですから、本当に話にならないという気がします。

3 身近な政府の必要性をどう伝えていくか

○中原 私は、都に就職して間もなく、都と特別区の不思議な関係に疑問をもちました。長い間の疑問を解消できずにいたのですが、役人生活最後の八年を都区制度改革担当として務めさせていただいて、三つのことに気づきました。

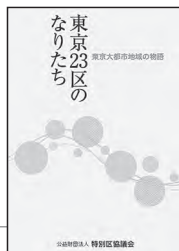
一つは、明治二一（一八八八）年に初めて日本で体系的な地方自治制度がはじまっていますが、東京の区の不幸は、そのときに積み残した課題が解決されなまま今日に至り、未だに体系から外された特例的な自治体のままであるということです。

<参考資料>

本書の内容に関連した資料のうち、特別区協議会が企画、編集や発行した冊子を紹介します。特別区自治情報・交流センター（東京区政会館4階）で閲覧できます。

①東京大都市地域の物語シリーズ 『東京23区のなりたち』 （無料配布）

明治初期の「区」のはじまりから、戦後昭和22年に「特別区」が誕生するまでの「府の区」、「市の区」、「都の区」の物語。



②『東京23区自治権拡充運動 と「首都行政制度の構想」』

昭和36年5月に特別区議会議長会が決定した構想の復刻。



④『「大都市地域特別区設置法」に もとづく特別区制度設計の記録』

大阪における新たな特別区設置に向けた検討の詳細をまとめた実務担当者による記録。



③特別区自治情報・交流センターブックレット2 『特別区制度改革の軌跡』大森彌 著

昭和47年設置の中野区特別区制度調査会から平成10年自治法改正までを回想。



特別区基本テキストシリーズ

「特別区ってなに？」この疑問にこたえるために、歴史・特徴・制度・法律の分野に分けてわかりやすくまとめた冊子をシリーズで発行しています。（無料配布）



二つは、戦後から始まった類例のない自治権拡充運動の歴史には、東京の区を「基礎」に位置付けて課題を解決しようとした鈴木俊一さんの考え方と、「特例」を維持しようとする安井誠一郎さんの考え方が常に底流としてあり、東京の区が特例的な自治体であり続ける限り、いま特別区が持ち得た地位は万全のものとは言いきれないということです。ですから、私達の先輩が築き上げてきた住民に最も身近な「最初の政府」の枠組みは、これからも不断の努力で守っていくしかないんです。

三つは、常に身近な政府の大切さを伝えていく必要性です。

直近の改革で、住民の方やマスコミに「基礎的な自治体の法制化」の意義や必要性を伝えることが、いかに難しいことであるかを感じられました。それは自分の能力不足もありますが、憲法が保障する地方自治制度が、住民生活に直接具体的なメリットをもたらすわけではないからです。

そのため、何かが起こってからではなく、常日頃から、創意と工夫に努めながら特別区の自治の仕組みを伝えることが必要であると思っています。

○司会 今日本当にありがとうございました。

特別区自治情報・交流センターのご案内

特別区自治情報・交流センターは、特別区（東京 23 区）を中心とする自治に関する資料を収集しており、どなたでもご利用いただけます。

特別区の予算書・決算書をはじめ、基本構想や各種答申、事業概要、統計、区議会会議録など区行政全般にわたる基本情報を所蔵しています。

また、区行政に関連する東京都の資料や雑誌なども所蔵しており、全体で約 9 万冊（平成 29 年 4 月現在）の資料を提供しています。

特別区のコーナーとともに、東京に関連する様々な資料を集めた東京コーナー、区行政の重要課題である災害・防災・環境・社会福祉や教育などのコーナー、貴重な資料を紹介する展示ケースや特別区の地図（一部複製）を手にとって見る事ができる地図架を設けております。また、特別区が発行する刊行物の一部を販売しています。

特別区について知りたい、調べたい、そんなときは、お気軽にご利用ください。

ご利用案内

- 〈開 館〉 月曜日～金曜日 午前 9 時 30 分～午後 8 時 30 分
土曜日 午前 9 時 30 分～午後 5 時
〈休館日〉 日曜日、国民の祝日、年末年始及び別途定めた日
〈観 覧〉 館内は自由に閲覧できます。

資料の貸出・返却・予約

- 一部資料の貸出を行っております。
- 貸出は、1 人 3 冊まで、2 週間です。
- 返却は、直接カウンターに持参いただくか、郵送（簡易書留等送料自己負担）をお願いします。休館日の返却はできません。
- 資料の予約は、1 人 3 冊までです。

利用者カード

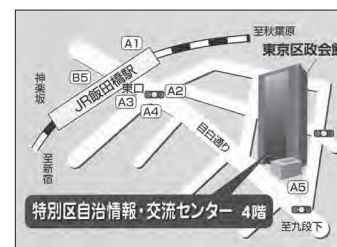
- 資料の貸出とインターネットからの資料予約をされる場合には、利用者カードが必要です。ご住所の確認できるもの（運転免許証等）をお持ちください。

* 資料予約のご利用にはパスワードが必要です。登録時、仮パスワードが設定されます。後日、当センターのホームページより変更してください。

アクセス

最寄り駅…飯田橋駅

東京メトロ東西線 A 5 出口すぐ
東京メトロ有楽町線、南北線、都営地下鉄大江戸線 A 2 出口徒歩 2 分
JR 中央線・総武線東口徒歩 5 分



特別区自治情報・交流センター

〒102-0072

東京都千代田区飯田橋三丁目 5 番 1 号

東京区政会館

ホームページ URL : <http://www.tokyo-23city.or.jp/>

既刊ブックレット紹介



「特別区自治情報・交流センターブックレット」No.1
「連合制度」と「基礎自治体連合」
成田頼明先生 講演録 ●定価＝本体 575 円＋税

「特別区自治情報・交流センターブックレット」No.2
特別区制度改革の軌跡
中野区特別区制度調査会から平成 10 年自治法改正まで
大森 潤 著 ●定価＝本体 550 円＋税



「特別区自治情報・交流センターブックレット」No.3
大都市制度改革と特別区
第 30 次地方制度調査会答申からの展望

伊藤正次先生 講演録 ●定価＝本体 725 円＋税
特別区制度懇談会委員 座談会



「特別区自治情報・交流センターブックレット」No.4
自治体間連携の可能性を探る

大杉 寛先生 講演録 ●定価＝本体 725 円＋税
東京 23 区・特別区長会 全国連携シンポジウム

『特別区自治情報・交流センターブックレット』の発刊にあたって

特別区協議会は、昭和二二（一九四七）年五月、特別区自治権拡充運動の事務局として誕生し、昭和二六（一九五二）年三月、財団法人として発足しました。その後、平成二二（二〇一〇）年四月、公益財団法人へ移行し、自治に関する調査研究及び普及啓発、東京区政会館の管理運営、特別区の事務事業の支援に関する事業を行い、特別区の連携及び円滑な自治の運営とその発展に寄与するため活動をしています。

当協議会が設置・運営をしている、特別区自治情報・交流センターでは、こうした公益財団の目的に沿った調査研究等の成果を、広く普及することを目的にブックレットを発刊することにいたしました。今後も調査・研究・提言等の成果の中から公益財団の目的に沿ったテーマを選び、ブックレットとして逐次発刊していくことにしています。

一人でもより多くの方々に、東京大都市地域に関わる問題と動向に興味、関心をお持ちいただくことを願っております。

平成二四（二〇一二）年冬

公益財団法人 特別区協議会 事業部 調査研究課

特別区自治情報・交流センターブックレット No.5

特別区が歩んだ自治のみちのり

特別区制度の70年を振り返る

2017年10月27日 初版発行

著者：大森 彌 金井 利之 中原 正淳

編集：公益財団法人 特別区協議会

発行者：佐久間 重嘉

発行所：学陽書房

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 1-9-3

営業部 TEL 03-3261-1111 / FAX 03-5211-3300

編集部 TEL 03-3261-1112 / FAX 03-5211-3301

振替 00170-4-84240

<http://www.gakuyo.co.jp/>

装丁／佐藤 博 印刷／東光整版印刷 製本／東京美術紙工

© W. Omori, T. Kanai, M. Nakahara 2017, printed in Japan
ISBN 978-4-313-16215-0 C1331

★乱丁・落丁本は、送料小社負担にてお取り替え致します。

