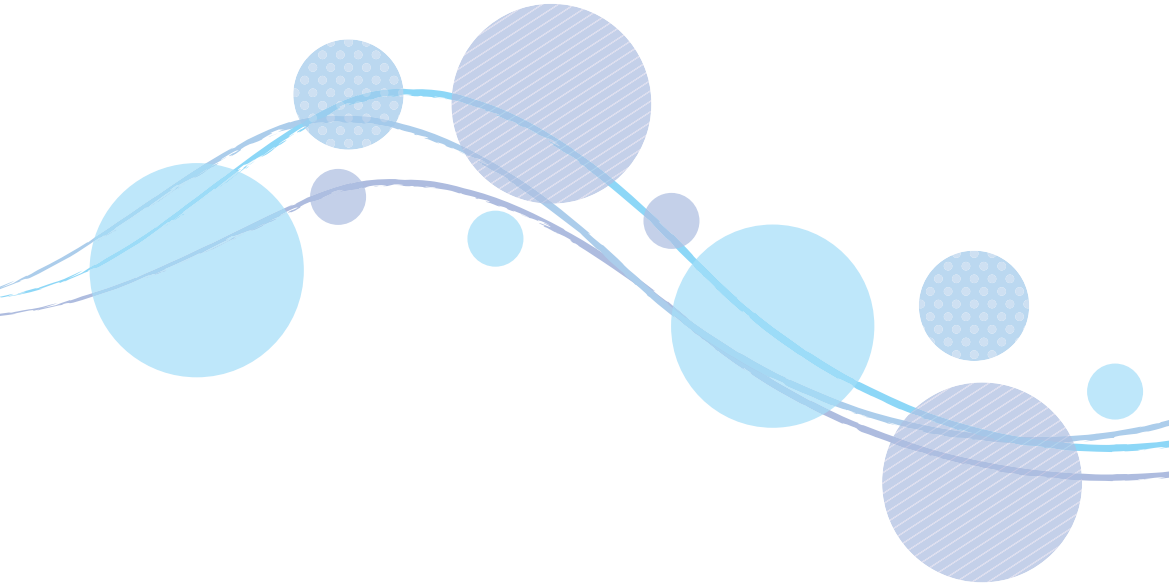


23東京
区

再生の
いしずえ

東京大都市地域の物語 3



再生の
いしずえ

23東京
区

東京大都市地域の物語 3



はじめに

現在の東京23区の地域（東京大都市地域）における自治は、明治にはじまる近代化のなかで、他の地域にはない独自の変遷を経験してきました。しかし、そのような資料にもとづいてたどり、基礎的な自治体の視点から全体像を記したものはほとんどありません。

そこで、このシリーズでは、いつの日か編纂されるであろう「東京大都市地域自治史」に向けた序奏として、時代を追いながら、ハンデインな分冊形式で素描を試みることにしました。

第3冊目は、昭和27（1952）年に特別区が都の内部的な団体となるところから、自治権拡充運動を経て昭和39（1964）年の地方自治法改正で事務権限の拡大などが実施されるまでを扱います。この間は、特別区の基礎的な自治体への基礎固め、言わば再生のいしずえが繰り返し広がられていきます。



東京大都市地域の位置

目次

はじめに…………… 3

復権への第一歩…………… 9

一 運動の終息…………… 10

一 一 閉幕の日 10

一 二 報告と解散 11

一 三 特別区の変容 12

一 四 運動の成果 13

二 運動の転換点…………… 15

二 一 区長の顔ぶれ 15

二 二 復権運動へ 18

合憲か違憲か／裁判所の対応

三 復権理論の構築…………… 22

三 一 特別区の構想 23

三 二 都の執着 27

行政区化の思惑／制度の合理化／特別区の対応／黙殺から対抗へ／
対抗のための新委員会／都知事の軌道修正／波乱

三―三 都の方向転換 42

新知事の意向／波乱再び

三―四 構想の成立 44

総意の結集／理念と原則

四 法廷の変……………51

四―一 区長選任事件 51

四―二 相反する判決 54

四―三 判決の波紋 67

五 都行政の変……………82

五―一 成長と集中 82

五―二 都市問題の深刻化 84

五―三 都の機能不全 85

六 復権の第一歩……………87

六―一 審議のはじまり 87

検討の視点／特別区の意見表明／注目すべき指摘

六―二期待と現実 92

審議の結果／趣旨と精神／前進への協調

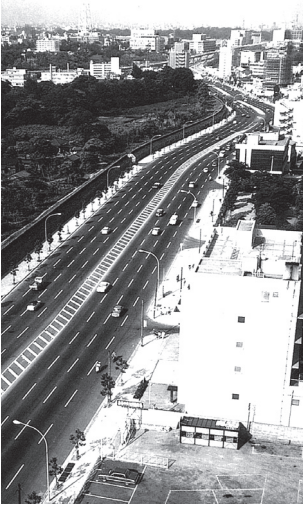
六―三期復権への扉 96

改正案の後退／国会への働きかけ／開かれた扉

おわりに……………102

特別区の自治権拡充運動関連年表……………103

主要参考文献等……………106



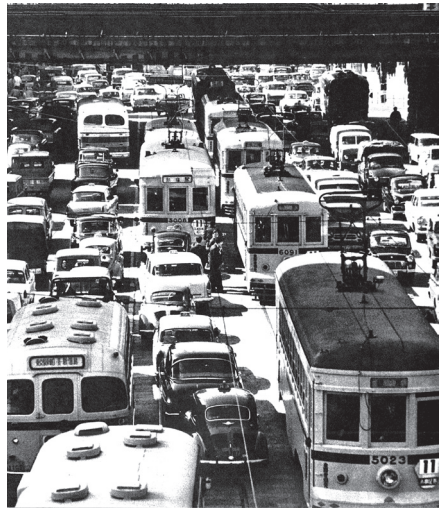
東海道新幹線 (左上)

国立競技場 (右上)

青山通り (左中)

満員電車 (左下)

都電と交通渋滞 (右下)



おことわり

- 本書では、「東京大都市地域」を、現在の東京23区の地域の意で用いています。
- 本書では、法令用語の「地方公共団体」ではなく、広く一般的に使われている「自治体」を用いています。
- 本書では、制度との混同を避けるため、例えば、市制、東京都制などの法律の名前に「 」を付しています。
- 文中の年月日は、日本暦を主とし、参考として（ ）内に西暦を入れました。
- 引用文には、現代では差別的あるいは不適切な表現が用いられていることがありますが、歴史史料として原文のまま記載しています。
なお、引用文は原資料を尊重しつつも、用字、送りがな、句読点について現代表記に改める等、読解の便宜を図るために調整したものが
あります。
- 文中の引用部分の出典や主要参考文献については、巻末にまとめて掲載しています。

復権への第一歩

「東京大都市地域の物語」の第1冊目『東京23区のなりたち』では、明治期に誕生した「区」が「府の区」「市の区」「都の区」を経て、「特別区」として誕生するまでを自治制度の変遷を中心にみてきました。

第2冊目『東京23区自治へのたたかい』では、昭和22（1947）年に基礎的な自治体として「特別区」が誕生するところから、曲折を経て昭和27（1952）年に都の内部的な団体となるまでのお話でした。

今回の第3冊目では、東京大都市地域への人口・産業が集中する時代を背景に、内部的な団体とされた特別区が、昭和39（1964）年、復権運動の第一歩となる大幅な事務権能拡大を得るまでの歩みをたどりま

す。

復権に向けた理論構築、特別区の行政区画を巡る都区の攻防、特別区の憲法上の性格が争われた法廷論争、昭和39（1964）年の地方自治法改正までの顛末などさまざまな動きに迫ります。

一 運動の終息

自治権の拡充を求めて始まった特別区の運動は、やがて、特別区の自治の後退をもたらす地方自治法改正に対する反対と抵抗の運動へと移行して激しさを増しますが、ついに法案は国会で可決されました。ここに、特別区は新たな局面を迎え、運動は岐路に立たされます。

一 一 閉幕の日

昭和27（1952）年7月9日、天気はおもわしくなく、午後からは雨模様となるなか、特別区の関係者が集まり、重苦しい空気のためよう部屋で、協議がはじまりました。

「本日、参議院で、地方自治法の改正案が可決されたところです。特別区の反対運動は閉幕となります。」さて、この後はどうするのか、憲法違反の訴訟を起こすのか、運動の続け方などをめぐって、四者合同会の指導部会、役員会、個別会、全会会と協議が重ねられました。自治の後退となった現状でよいというわけにはいきません。特別区の自治の復権と拡充に向けた運動への再構築が必要です。この間の運動を進めてきた区民自治擁護連盟への報告も欠かせません。この日は、ともかくも、二つのことを合意しました。一つは、

近く国に設置される予定の地方制度調査会に、特別区の問題を持ち込み働きかけるもので、異論はなく一致しました。もう一つは、改正法が憲法違反であると提訴しようというもので、時期や方法などの検討は指導部に一任となりました。ようやく一連の協議が終わったときには、もう午後5時をまわっていました。

一 一 二 報告と解散

一か月余りたった8月15日、荒川区では区民自治擁護連盟と区議会が合同で、地方自治法改正に対して展開してきた運動の結果報告を行いました。この日は、改正された地方自治法が公布された日にあたります。

その時の報告書では、「我々は区民のための区政の確立、区の自治権の確保のために、政府、国会、各政党、学識経験者、全国の地方公共団体、諸団体等に陳情、請願、依頼をなし、全区住民に内容を報告し、その批判に訴え、精力的な運動を闘い続けた」と運動を回顧しています。「その結果、衆議院は政府原案を修正し、更に参議院で重ねてこれを修正」することになったのです。主な修正事項を述べてから、「特筆すべきは、区を単なる都の出先機関とする行政区化の策謀を粉碎し」た点が大きな収穫であったとしつつ、「区長公選制度が間接選挙制度に改められたことは、地方自治の本旨に鑑み、かえすがえすも惜しいことである」としています。後者については、「憲法違反の提訴問題が残され」ていることに言及します。そして、最後に、「今後我々は、区長公選の実現、区の自治権の拡充、都区調整の推進、区民のための区政の確立のために更に邁進したいと存じます」と述べてから結びとしました。

それぞれの区でも、このように運動のまとめと終息がなされていきました。

しばらくたった昭和34（1959）年2月25日、区民自治擁護連盟大田区本部では役員会を開催しました。これまで存続してきた大田区の連盟をどうするか話し合うためです。午前10時に会が始まり、会長から、昭和26（1951）年8月31日に区民自治擁護連盟大田区本部を結成して以来、地方自治法改悪反対の運動を実施してきたが、昭和28（1953）年6月からはその運動も停止状態となり今日に及んでいると話が切り出されました。すでに他の区においてはほとんど区民自治擁護連盟の解散の手続がとられていること、会計も厳しい状況にあること、などが語られました。実際、その時の解散状況調では、23区のうち18区がすでに解散し、残る5区のうち大田区を除く4区は、事務局職員の異動により解散の措置そのものが不明でした。このあと会長が「一応目的は達成されたので存否についてご協議願いたい」と投げかけると、自治権拡充運動については、区議会に区制調査特別委員会が設けられているので、解散に異議はないと意見があり、全員これに賛意を表しました。あらためて解散を諮り決定してから解散式の協議にはいり、3月8日（日曜日）午後2時、場所は大田区役所議場と決まりました。解散式から2か月を経た5月8日、解散の通知が全会員に配布され、同日付けで、大田区選挙管理委員会に政治資金規正法に基づく解散届が提出されました。

一・一三 特別区の変容

区長公選制の廃止に象徴されるように、地方自治法の改正によって、特別区は大きな変化を蒙りました。

市と同じ基礎的な自治体としてスタートした特別区でしたが、この法改正を機に、その性格や位置づけを変えたと、政府は、国会の法案審議の際や改正後の通達のなかで説明しています。例えば、「地方自治法制定の際は、特別区は憲法上の地方公共団体として発足したものでありますが、「…」今回改正を加えまして、憲法上の本来の地方公共団体ならざるものとして立案いたしました」というのです。どういふことかというところ、特別区を「大都市の内部的部分団体としてその性格に変更を加え」、「大都市の内部的な特別地方公共団体」にしたと述べています。そして、「都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的¹³地方公共団体である」としていますから、特別区の地域には、「大都市」としての都があり、その内部には特別区という地方公共団体が存在し、大都市としての都の地域を越える範囲を包括する広域の地方公共団体に都があることとなります。さらに、特別区は、行政区とはならず地方公共団体にとどまり、しかも、公選の議会は変ることなく存続し、市に関する規定を特別区に適用すると定める第283条はほとんどそのままでしたから、特別区ばかりでなく東京都もきわめて特別な地方公共団体になりました。主な変化は表1のようです。

一・一四 運動の成果

大きな変動に見舞われたとはいえ、先にみた荒川区の区民自治擁護連盟の報告のように、特別区の運動が実を結び、地方自治法改正の国会審議のなかでいくつか政府案の修正がなされています。

その一つに、特別区を規定する第281条第1項の議論があります。「都の区は、これを特別区という」

表1 地方自治法の改正

	昭和22（1947）年	昭和27（1952）年
特別区の性格	基礎的な地方公共団体 (憲法上の地方公共団体)	都の内部的な地方公共団体
都の性格	広域の地方公共団体	広域の地方公共団体と同時に、特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体
区長	公選制	区議会が都知事の同意を得て選任
事務の範囲	市と同様	10項目の制限列举 (それ以外の市の事務は都が処理)
都の関与	条例制定	調整条例制定 都知事の助言・勧告

とあるのを、政府案では、「都の区は」ではなく「都に区を置き」と変更しようとしたが、国会で修正を受け、もとのとおり「都の区は」とどまりました。

もう一つは、区長の選出方法を規定する第281条の2第1項にかかわるものです。政府の改正案は、特別区の区長は、「都知事が特別区の議会の同意を得てこれを選任する」となっていたのに対し、国会で修正の結果、都知事と議会が入れ替わり、「特別区の議会が都知事の同意を得てこれを選任する」となりました。

そして、第283条においても修正がなされています。政府は、「第二編中市に関する規定は、特別区にこれを適用する」という文言のうち、「適用する」を「準用する」に変えようとしたのですが、これに対して、特別区の性格にもかかわる問題として議論が行なわれ、政府案を修正して「適用する」にもどしました。

こうした修正は、その後につながる重要な成果でした。

二 運動の転換点

昭和26（1951）年9月、サンフランシスコで日本と連合国48か国が平和条約を締結し、翌27（1952）年4月1日に日本は独立を回復します。都区間の紛争激化を理由に区長公選制を廃止し、その性格を都内部的団体であるとした同年8月の法律改正は、日本が経済的な自立を急ぎ、民主化の徹底を基調とした占領政策を見直すなかで行われました。

しかし、この改正で都区間の紛争が収まったわけではありません。むしろ、いままでの自治権拡充運動に区長公選復活が新たに加わり、奪われた基礎的な自治体への復権を悲願とする特別区と、この改正で基礎的な自治体の地位をも獲得したものの、特別区の行政区化をなし得ずに不満をつのらせる都との間には、その後しばらくは消えることのない火種がくすぶりつづけます。

二一 区長の顔ぶれ

区長の公選制廃止そのものは、昭和27（1952）年9月1日になりますが、その時点で在職している区長は、任期が終了するまでは継続して従来どおり在職することになっていました。このため、大多数の区で

は、任期が満了となる昭和30（1955）年4月の統一地方選挙の前後から、新しく「区議会による区長の選任^{*1}」が行われることとなります。結果は、選任日にばらつきがありますが、顔ぶれは大きく変わることはありませんでした。

初代の区議会選任区長の就任状況は、表2（17頁）にまとめましたが、公選区長の任期終了から議会選任区長の誕生までに要した日数は、半月以内は7区、百日を超える区が2区あり、残り14区の平均は、約51日であるように各区ばらばらで、全ての区に選任区長が誕生したのは、改正地方自治法の施行から4年後の昭和31（1956）年8月26日のことでした。

選任区長の選任日が区によって異なるのは、一つには2期8年間つづいた公選時代の区長がその任期中に死亡や病気などで退職したためですが、それに加えて大きなばらつきが生じているのは、区長候補者を区議会が決定する方法や手続きなどの規定が法律や施行令になく、各議会の判断に任されていたことでした。このため、区長公選復活の運動を超党派で展開している各区の議会が、憲法違反を訴えながら選任できるのか、あるいは区長公選運動と切り離して、現行法令どおり選任するとして、より公選に準じた区長候補者の決定のための基準や方法はどうか、さらには改選間近い現議会で選ぶべきか、新議会成立まで待つべきかなど、多くの区議会がこうした議論と意見の調整にてまどったのです。

初代の選任区長は、これまで自治権拡充運動を精力的に推進してきた区長が16人、共に運動を進めてきた助役や区議会議長出身者を加えると、8割強の区長がそのまま運動を継続するかたちとなり、その後の復権運動を牽引していきました。

表2 特別区初代議会選任区長一覧（選任年月日順）

区名	選任年月日	区長名	前職	前任者任期満了(退職)	区長不在
渋谷	S28.08.03	角谷 輔 清	選管委員長	リコール失職 S28.04.30	94
世田谷	S28.09.30	長 島 壮 行	農業委員	任期中死亡 S28.08.01	59
港	S28.12.25	中 西 清太郎	公選区長1期	3代目区長 S28.12.04	20
台東	S29.12.17	三 木 筆 一	公選区長1期	2代目区長 S29.12.09	9
中央	S30.01.22	野 宗 英一郎	公選区長1期	2代目区長 S30.01.11	10
中野	S30.01.29	皆 川 五 郎	公選区長2期	初代区長 S30.01.08	20
豊島	S30.03.07	木 村 秀 崇	区助役	初代区長 S30.01.23	42
足立	S30.03.31	斉 藤 恒 助	区助役	初代区長 S30.03.29	1
江東	S30.04.11	二 瓶 哲 治	公選区長2期	初代区長 S30.03.27	14
荒川	S30.04.14	村 上 勇三郎	公選区長1期	2代目区長 S30.04.13	0
品川	S30.05.21	鐫 木 忠 正	公選区長2期	初代区長 S30.04.22	28
千代田	S30.05.28	村 瀬 清	公選区長2期	初代区長 S30.04.22	35
目黒	S30.06.03	広 瀬 俊 吉	公選区長2期	初代区長 S30.04.22	41
北	S30.06.03	高 木 惣 市	公選区長1期	2代目区長 S30.04.22	41
新宿	S30.06.22	岡 田 昇 三	公選区長2期	初代区長 S30.04.22	60
墨田	S30.06.29	勝 田 菊 蔵	公選区長2期	初代区長 S30.04.22	57
江戸川	S30.07.16	佐 藤 富 一 郎	区議会議長	2代目区長 S30.04.22	84
葛飾	S30.07.18	小 川 孝 之 助	区収入役	初代区長 S30.04.22	86
文京	S30.08.13	井 形 卓 三	公選区長2期	初代区長 S30.04.22	112
板橋	S30.08.13	村 田 哲 雄	区助役	2代目区長 S30.04.22	112
練馬	S30.11.09	須 田 操	公選区長1期	2代目区長 S30.09.19	50
杉並	S31.06.05	高 木 敏 雄	公選区長2期	2代目区長 S31.05.22	13
大田	S31.08.26	代 田 朝 義	公選区長2期	2代目区長 S31.08.25	0

注：区長不在欄の数字は、前任者任期終了日から次期区長就任日間の区長不在日数である。

*1 区議会による区長の選任 改正地方自治法の国会審議の過程で、政府原案である「都知事による区長任命制」が特別区の猛烈な反対運動を受けて、自由・改進黨の共同修正案として可決されたものです。この選任の手順は、区議会議員の選挙権を有する者で年齢25歳以上の者の中から、①区議会が区長候補者を決める、②その候補者について都知事の同意を得る、③都知事が同意した候補者を区議会が正式に選任するというものです。

二・二 復権運動へ

憲法第98条第2項は、「地方公共団体の長」は「その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と定めています。また、東京都の区は、昭和21（1946）年の第一次地方制度改革^{*1}によって、憲法上の地方公共団体とされ、市町村と同様にその首長は住民の直接選挙によることになっていました。引き続き行われた昭和22（1947）年の第二次地方制度改革^{*2}でも、都の区については第一次改革のとおりとし、新たに一つの法律として制定された地方自治法では、都の区を特別区とし、市と同じ基礎的な自治体としていました。ところが、昭和27（1952）年、神戸第二次勧告を受けた改正とされる地方自治法改正により、区長公選制が廃止された特別区は、自治権復権運動へと長い道程を歩むことになります。

*1 第一次地方制度改革 この改革は、敗戦後ポツダム宣言受諾の精神に基づき国が新憲法制定作業と同時並行で行った、地方制度の民主・分権化改革です。この改革による「都の区」の変革については、本書のシリーズの第1冊目「東京23区のなりたち」の「三特別区の誕生日前夜」44頁以降を参照してください。

*2 第二次地方制度改革 第一次につづくこの改革で、地方に関する四つの法律（東京都制・府県制・市制・町村制）が一つの法律に統合されて地方自治法が制定されます。その法案の提案理由で、「区はこれを特別区とし、原則として市と同一の権能を認めることとし、東京都は基礎的の地方公共団体でなく、道府県と同様に市区町村を包括する複合的の地方公共団体としたのであります。」と内務大臣の説明があり、また地方自治法の施行と同時に出された内務次官の通達では「東京都は、本法施行とともに基礎的の地方公共団体でなく、「…」その性格が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に遺憾なきを期すること。」と注意を喚起しています。（昭和22年内務省発第111号）

◆合憲か違憲か

昭和27（1952）年4月、政府は、地方自治法を改正して区長公選制を廃止する法案を国会に提出します。すでに、本書のシリーズ『物語2』の3章でふれたように、「特別区は原則市と同じ権能を有する」という従来の原則の否定だけでなく、神戸勧告では憲法違反の疑いがあるとして見送られた区長任命制が盛り込まれた政府の改正案に、特別区の区長も区議会も猛烈な反対運動を展開しました。

国会審議では、その合憲性についてあるいは政策的妥当性について、激しい議論が行われますが、なかでも、参議院特別委員会では、かつて都区調整協議会の中立委員^{*3}であった岡本愛祐議員が、第二次地方制度改革を審議した帝国議会での政府説明・答弁を引用しながら、政府案は憲法違反ではないかと迫り、民主制度・民主政治の基本である公選制というような憲法問題を時の政府の解釈で行うべきではなく、特別区の性格を変えるのならば今後設置が予定されている地方制度調査会で、取り上げ審議すべきであると追求しました。しかし、国務大臣は、区長の「公選制度を廃止しても憲法違反の問題はない」と、法制意見長官^{*4}と打合せ

鈴木俊一氏の回想 区長公選制の廃止

昭和27年の大幅な地方自治法改革当時、自治庁の次長であった鈴木俊一氏は、区長公選制廃止について、次のように回想されています。

「特別区の区長の公選廃止は27年改正の最大の事項であった。特別区長の公選制を廃止してくれということ強く言ってきたのは、安井誠一郎東京都知事であった。安井さん一人だけではなく、副知事や局長等も同様の意見だった。[...]戦後の改正で区長が直接選挙になってからは、区長は知事と対等というだけでなく、知事に対して非常に反抗的にさえなって、仕事があまく進まないことが多かった。[...]これでは都も仕事ができないから、どうしても知事が区議会の同意を得て任命するという形にしてくれと言ってきた。」（『回想・地方自治五十年』より）

た政府統一解釈を示して、法案は成立したのでした。

＊3 都区調整協議会中立委員 岡本愛祐議員は、昭和25年に地方自治庁の勧告によって、都区間の紛争を仲裁するために設置された都区調整協議会の中立委員のひとりで、当時参議院地方行政委員長でした。なお、詳しくは本書のシリーズ『物語2』の69頁以降を参照してください。

＊4 法制意見長官 現在の内閣法制局長官に相当する職。法制局が占領期（昭和23年～27年）に廃止されて設置された法務府の長官の一人で、法律案・政令案・条例案の審査を所管する部署の長。当時は、憲法や法律についての内閣統一解釈は法制意見長官が示すものとされてきました。

◆裁判所の対応

こうして、特別区の自治権拡充運動は公選制廃止違憲論に結びついた復権運動となり、その手始めは文京区議会議員三名が個人の資格で最高裁判所に国（法務大臣）を相手に起こした訴訟となりました。この訴えで、昭和27年の改正による「区長公選制廃止」は、憲法違反で無効であることの確認を求めましたが、昭和28（1953）年6月に最高裁判所第

三小法廷は、憲法第81条で定める最高裁判所の違憲審査権は、具体的な訴訟について審判するために必要な範囲において行使されるものであり、また、最高裁判所の管轄について、裁判所法は一審裁判所としての管轄権を規定していないから、最高裁判所が審判すべき訴えではないとして、内容審査に入らず訴えは却下されました。その後、昭和28（1953）年9月から昭和33（1958）年9月にかけて選任区長が誕生するたびに、渋谷区民、世田谷区民、目黒区民、文京区民、北区民から、選任の根拠法令（地方自治法）の審査と区長選任が無効であることの確認を求める都合7件の訴訟が、繰り返し東京地方裁判所に提訴され、うち1件は最高裁判所まで上告されましたが、いずれも、具体的な法律関係についての紛争に関するものではないこと、選挙権の性質からみて個人の具体的な権利義務に直接関係のあるものとは考えられないことを理由に却下されています。こうして、法廷における違憲論争は、昭和37（1962）年2月のいわゆる「野瀬判決」（51頁）まで、影をひそめます。

***5 7件の訴訟** 提訴の仕方は、①区長就任が無効であるとする訴え、②自治法の区長選任規定が憲法違反だとする訴え、③その両方と異なりますが、いずれも区長公選制の廃止が憲法違反であることを訴えるものです。○渋谷区では、昭和28年9月に7人の区民から渋谷区長が提訴され、翌年11月に一審（東京地方裁判所）は却下、昭和31年4月の二審（東京高等裁判所）では控訴破棄となっています。○世田谷区では、昭和28年10月に①4人の区民が区長を提訴し、②1人の区民が区議会・都知事・国を被告に提訴しましたが、翌年11月に一審は①②のいずれも却下、二審では昭和30年5月に①が破棄され、②は同年4月に破棄され上告し、翌31年2月最高裁判所第二小法廷が上告を棄却しています。

その後、区長・区議会・都知事・国を訴える訴訟は、昭和30年6月に目黒区、同年9月に文京区、昭和33年6月に再び目黒区、同年9月に北区で提起され、いずれも一審で却下されています。

三 復権理論の構築

政府は、リッジウエー声明に始まった「占領政策の見直し」^{*1}の一環として地方制度の改革を組上に載せ、昭和27（1952）年の地方自治法改正につづいて、さらに改革すべきものがあるとして同年8月18日地方制度調査会^{*2}を設置します。

第1次地方制度調査会は、行政部会と財政部会に分かれて審議を開始しますが、切迫する地方自治体の財政問題を中心に審議を優先し、「地方制度の根本的改革」に関する問題については、とりあえず当面とるべき措置として、昭和28（1953）年10月、「地方制度の改革」を答申します。また、同年12月、最後の総会で「首都制度及び大都市制度」を含む五つの調査事項^{*3}を決定し次の調査会へ引き継ぎます。

こうして、いよいよ首都東京の自治のあり方が組上に上ることになり、特別区も都もそれぞれの構想を地方制度調査会へ反映させるべく動きだします。

*1 占領政策の見直し 昭和25年6月の朝鮮戦争勃発は、連合国の対日政策に大きな転換をもたらし、昭和26年4月、最高司令官がマッカーサー元帥からリッジウエー中将に交代します。同年5月1日、新司令官は、日本占領の終了を視野に、「GHQによる管理緩和」とマッカーサー時代に発した指令による民主改革を「見直し再検討する権限」を日本政府に付与すると宣言します。

*2 地方制度調査会 50人の委員と20人以内の臨時委員で構成された内閣総理大臣の諮問機関です。昭和27年12月17日の第1回総会で、地方自治庁長官の「わが国の実状に則り、一層合理的な安定した地方制度を確立」したいとの挨拶からも、制度が現実に合わせていないとの政府の認識を窺うことができます。

*3 五つの調査項目 地方制度の根本的改革に関する問題として、①道府県制度・道州制、②国の地方出先機関、③首都制度及び大都市制度、④地方公共団体の機構、⑤地方財政制度の5事項を決定し、その検討を次の調査会に引継いでいます。

三 一 特別区の構想

昭和29（1954）年7月に発足した第2次地方制度調査会は、自治庁長官より、道府県及び道州制の問題・首都制及び大都市制の問題等の諮問をうけ、第1次から引き継いだ調査項目に「国と地方団体との行政事務の適正な配分」の1項を加え、審議を開始します。こうした国の動きに対し、同年8月に全国市長会は府県制廃止を打ち出し、9月に全国都道府県議会議長会は地方制度改革意見を表明、次いで10月に全国知事会も意見を表明し11月には府県制度・道州制度に関する意見を発表し、全国都道府県議会議長会は道州制反対の意見を発表するなど地方自治体のあり方が議論されるようになります。

このような動きをみていた区長会も、公選区長の任期が切れる前に、急いで地方制度調査会に提出すべき意見書をつくるべきだということになり、昭和29（1954）年11月16日の定例会で、区長会幹事（港・文

京・品川・杉並・江戸川」とブロック代表
(中央・文京(兼)・大田・中野・江東)を互
選し、杉並区長を委員長に推挙して区長会
に「首都自治制度調査会」を立ち上げます。

翌12月16日に開催された第1回の調査会
では、事務局が準備した参考資料の説明を
うけ、各委員が明春に開催する第2回まで
にそれぞれ検討してくるようになりました。
こうした顛末は、年が明けた昭和30(19
55)年1月6日の区長会・議長会の合同
役員会で、区長会から報告され、議長会は
「首都自治制度の構想」の検討を了承し作
業を区長会に一任します。

同年1月31日の第2回調査会では、各委
員の検討結果を基に審議し、それを踏まえ、
次回に「首都自治制度の構想」の試案と外
国の大都市制度に関する資料の提出を、事

区長会事務局提出資料

首都自治制度調査会の委員(区長)が年内に検討した資料は、
およそ次のようなものでした。

一 特別区及び識者の意見

- 1 神戸委員会提出意見等
- 特別区「首都市の構想」・東京都「行政区の構想」・弓家七郎意見・東京市政調査会意見
- 2 杉村章三郎「都制改革私案」(衆議院公聴会口述補足)
- 3 蠟山政道「地方都設置の要綱」(市制二卷一号所蔵)
- 4 都議会自由党政務調査会長私案「首都法の基本構想」
- 5 都議会地方制度調査特別委員会決定「調査方針」
- 6 磯崎辰五郎「東京都の制度に関する所見」

二 区の制度に関する諸案と意見等(主に帝国議會)

- 1 提出議案一覧表(明治二六年〜昭和一五年の主として都制案中関係箇所)
- 2 大正一三年政府提出「区制案」と「提案説明」
- 3 昭和八年・意見・中島賢蔵・質疑・都制委員会
- 昭和一年・意見・池田宏・浅沼稻次郎・加藤勘十・船田中・長谷川久一・報知新聞・等
- 4 昭和一三年・意見・吉川末次郎・宮沢俊義・金谷重義・宇賀田順三・三沢寛一・読売新聞・報知新聞・衆参両院

務局に下命します。こうして、翌2月16日に開催された第3回調査会では、事務局から、「構想の試案」と外国の首都ニューヨーク市・ロンドン県・パリ市・旧ベルリン市における区の制度に関する資料の説明、及び地方制度調査会の審議状況などの報告をうけて、審議のうへ「首都自治制度の構想（試案）」を決定し、同日開かれた区長会・議長会合同会に提出し、特別区の構想として仮決定しました。

仮決定された構想の骨格はこうなります。特別区の区域を東京特別市^{*1}とし、そのなかに特別区を設けます。東京特別市と特別区のあいだで、新たに事務と財源を配分しますが、それ以外は当時の地方自治法にあった特別市の制度と法改正前の特別区の制度に基づきます。新しいことは、東京特別市と特別区及び特別区相互間の連絡調整のために、公選の東京特別市長と特別区長で構成員する「東京特別市区理事会」を置くというものでした。

第2次地方制度調査会に向けて、3か月というわずかな期間に素早く構想を立案できたのは、かつて、区長会・議長会・自治権拡充委員長会の共同になる「『二十三首都市』の方式^{*2}」があり、四者全員合同会が決定した「要請要領^{*3}」が既に特別区の共通認識としてあったからでした。

の質疑

5 昭和二二年・速記録抄録（本会議・衆議院委員会・貴族院委員会）・改正地方制度資料第二部

6 昭和二二年・貴族院委員会・衆議院委員会の速記録抄録

三 特別区の沿革

①区域、②機関、③性格、④事務所、⑤警察との関係

〔特別区政の変遷〕総括編「その六」より作成

しかし、この首都自治制度の構想（試案）は、地方制度調査会が窮乏する地方税財政対策や道州制等の審議に追われたために陽の目をみる機会がなく、昭和33（1958）年10月の第6次地方制度調査会の発足まで、区長会・議長会の仮決定のまま出番をまつこととなります。

***1 特別市** 地方自治法第三編第一章の第264条から第280条までは昭和31年の改正で削除され、現在でも「削除」と記載されたまま残っています。そこには都道府県の区域外に置かれる特別市制度が規定されていました。その特別市の要件は、市であること、人口が五十万人以上であること、法律で指定することの三つでした。また、特別市に条例で置かれる行政区には公選の区長が置かれることになっていました。この制度は、五大市を対象とした大都市制度の問題として地方自治法施行以来激しい論議があり、昭和31年の改正で第二編に新たに第十二章大都市等に関する特例（指定都市）が追加されて、特別市制度は実施されぬまま廃止されました。

***2 二十三首都市の方式** 区を都の区域から独立した23の首都市とし、その区域の府県事務、大都市事務、相互の連絡調整事務は連合体を組織して執行する自治方式。経緯等は、『物語2』の89頁を参照。

***3 要請要項** 昭和26年12月、四者全員合同会（区長会・議長会・自治権拡充委員長会・財政委員長会の全員）は、今後の基本方針（自治制度を担当する政府・国会・政党・地方制度調査会が納得できるように、理論的・科学的・紳士的に推進する。）を決定し、今後の要請行動の要項を定めます。要項は、基礎的自治体への復帰を基本に、行政権・財政権・人事権・議会の組織運営の内容や改正すべき13の法令の条文案についてまとめたものです。

三二 都の執着

昭和30（1955）年代に入り、首都建設法に基づく東京の復興事業はみるべき成果が挙がらないままに、区部への人口・産業の集中は増加の一途をたどり、交通・住宅・環境衛生など「東京プロブレム」といわれる都市問題が深刻化しはじめます。

こうした中で、4月の第3回統一地方選挙で都知事に立候補した現職の安井誠一郎は、首都復興の最後の仕上げのため、「首都圏の構想」を視野に入れた「グレーター東京^{*}」の実現を訴えて3選を果たします。オリンピックも見すえて首都の復興を急ぎ、そのためには特別区の自治権を制限して都が権限をもつ必要があると考える安井知事の統投は、地方制度調査会へ照準を定めた特別区にとつて、無視できない問題となります。

*1 グレーター東京 昭和30年6月から首都建設の基本構想として、国の首都建設委員会が検討していた「首都圏の構想（素案）」のことで、都知事は、昭和25年4月の首都建設法制定以来、建設大臣を委員長とする首都建設委員会の委員（8人）でした。

◆行政区化の思惑

一方、特別区では4月30日に区議会議員選挙が行われましたが、半数の区議会では議長など議会の構成がすぐには決まっていなかっただけでなく、区長の選任が多くの区でなされていませんでした。

そんな5月26日の役員区長会で、不可解な出来事が起こります。

出席していた都の行政部長が、相談したいことがあるといって、「改正案要綱^{*2}」と題する文書を示し、区側の意見を求めてきました。特別区に関する地方自治法改正の自治庁案で、今次の特別国会で審議が予定されているというのです。

全国市町村とは別に、特別区だけを対象として権能や実態を理由に権限を縮小する改正案の提示をうけ、役員区長会は、23区議会がまだ構成されていない区側の空白時に、「空き巣狙いのようなやり方」は面白くないと憤慨します。しかし、閣議決定が来週31日に迫っているので、急きょ臨時区長会を召集し、また議長にも連絡することにします。

同月27日午前9時30分、召集された臨時区長会では、議長が定まるのを待つてからでは遅い、区長会の責任で手を打つべきだということになり、一般的な改正でなく特別区だけの権限の縮小には反対であるとして、直ちに自治庁と都に対し反対の意思を表明することを決定します。

ひき続き同日午前10時30分から正午にかけて臨時議長会が開かれ、集まった13区の議長に区長会会長からことの顛末が報告されます。座長を務めた練馬区議会議長は、①区長会の決定に同調すること、②30日に、ブロック代表として中央・北・品川・練馬・足立の議長が区長会役員と同行すること、③明日、議長の有志で非公式に自治庁長官に接触すること、④30日の結果報告と陳情書の写しを各区に送付し、これに基づき各区で議決して自治庁と都に提出すること、の4点をまとめ、全員が了承して行動を起こすことになりました。こうして5月30日の午前に自治庁を訪れた区長会役員と議長会代表が、自治庁長官（国務大臣）と行政

部長に面会し、「今次地方自治法改正にあたり、都から併せて特別区制も改正するとの連絡を受けた。現在、地方制度調査会で首都制について研究中と聞いているが、その最中に特別区制について手を着けないでいただきたい。」と陳情を行ったところ、なんと、長官からは、事務当局が都と話していることは承知しているが「特別区の問題は、今回の改正には入れていない。」との明言があり、また、同席の自治庁行政部長からは「都から話があったことは事実だが、今回の法律改正では考えないと話してある。」との返事がありました。さらに、「政令でやられては困る」との区側の確認の問いには、それらは「法律事項である。」との回答がありました。

次いで、その日の午後に都庁を訪れた一行に対して、対応した副知事は、「特別区の権限縮小など全然考えていない。したがって、法律改正運動など一切やっていない。区の趣旨をよく知事に伝える。」との回答があったのでした。

この結果は30日に区長会会長より各区長に報告され自治庁長官の言明を信じ、区ごとに準備していた「陳情書を議決し波状的に行動する計画」は中止されました。

法律案は、翌日31日の閣議で決定されますが、特別区制については、「公衆用ごみ容器の設置及び維持管理」が特別区の事務に加えられたほかには手がつけられていませんでした。

結局、都の行政部長の不可解な言動に振り回された形となり、区長と議長は都の真意を計りきれないままでした。いずれにしても、「特別区の行政区化」へという都の執念の一端が垣間見えた騒動でした。

なお、この昭和30年の地方自治法改正案は、地方公共団体に基礎（市町村）と広域（府県）という区分を

はじめに導入し、それぞれの性格や事務配分などを定めるものでした。これは地方制度調査会の第1次答申によるものです。一方、答申の基本部分にあたる「行政の簡素化・合理化及び能率化」は、行政委員会制度の廃止を含み、議会の権能を縮小しその活動を制限するものであるために、地方議会から強力な反対運動^{※3}が起こっていました。

そのため、改選後の区議会も、特別区を挙げて地方自治擁護の運動を展開すべきだと騒然としますが、区長会・議長会の執行部の判断は、自治庁と事を構えず第2次地方制度調査会の審議項目に挙がっている「首都制」に向けて「紳士的・理論的」に運動をすすめる方針を再確認しています。ただし、区議会議長会は、都議会議長から協力要請をうけた同年6月26日実施の「全国地方議員による東京大会」について区議会議員の参加を了承しています。

法律案は、こうした地方議会の反対運動のために審議に入れず、明けて昭和31（1956）年の第24回国会で、内容に修正・緩和が加えられ、再度提出されて成立しました。これをもって、民主化最優先の時代が終わり、新しい時代（新中央集権体制）に入ったといわれています。

***2 改正案要綱** 提示された要綱の概要は次のとおりでした。

- ①特別区の権能にかんがみ、区議会に常任委員会を置かないこと。
- ②特別区の実態にかんがみ、助役及び収入役は、都の事務吏員又は区の事務吏員から任命すること。
- ③都区関係の特殊性に適合させるため、支所、出張所及び部課の設置・廃止は、予め都知事に協議すること。
- ④区の境界変更は、都知事が区の意見をきいて定めること。
- ⑤区長は、議長の申出により、区配属の都職員を区議会議事事務局に配属できること。
- ⑥特別区の公平委員会は廃止し、都の人事委員会

が処理すること。⑦特別区は、公共便所及び公衆用ごみ容器の設置及び維持管理ができること。

*3 反対運動 昭和30（1955）年5月24日から、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村会議長の三団体による個別反対陳情が始まり、6月8日からは都道府県議長会と衆参両院議員の反対署名運動に入り、26日には三団体主催による「地方自治擁護全国議員大会」が東京で開催されています。

◆制度の合理化

昭和30（1955）年7月、安井知事は、「グレーター東京」の実現をめざして「都政審議会条例案」を都議会に提出しますが、継続審議となりました。同年12月の都議会に、一部修正し条例名も「都制調査会条例」に変更して改めて提出し、ようやく議決されて、翌31（1956）年1月12日公布施行となります。

都知事は、同年3月24日、都議会議員7人と学識経験者6人の13人を委員に、専門の学識経験者7人を専門調査員に委嘱し、同月31日、第1回の都制調査会総会が開催されます。都知事からの諮問は、「都の行政制度およびその合理的運営方策について」意見を求めるもので、諮問文の別紙には問題点として、①特別区制度の合理化はどうしたらよいか、②郡部および島しょの行政制度はどうしたらよいか、③都の財政の合理化はどうしたらよいか、の3点が記されていました。

この日の総会では、知事挨拶の後に委員からの質疑があり、「区の問題を挙げているが区側の委員を入れる必要はないのか」との質問に、知事は「このままの形で進めて、必要な場合に意見をきくようにしたい」と答えています。また、他の委員からは、「政治問題の渦中に入ることなく運営してほしい」との注文もで

ましたが、調査会は、諮問文の別紙にある問題点の中から、理事者側の要望に基づきまず「特別区制度の合理化はどうしたらよいか」を取り上げることになります。

つづく4月18日の第2回総会では、会長に首都建設委員会委員の次田大三郎委員が就任し、副会長に都議会議員の菊地民一委員が指名されます。また、追加された専門調査員（雄川一郎東大助教授）の紹介の後、すでに準備作業を開始していた専門調査委員会から、調査方針と調査方式についての報告が行われます。

この総会で、調査方針の報告について、会長から「特別区の問題については、都区間の現在のさしあたり問題ではない」と説明が付け加えられると、都議の委員から「問題をしばって、現実の問題解決の方向にしたかどうか」との発言があり、これに対し「現実の問題解決策を作ることなら、私はご免をこうむりたい。将来の大東京になったときの区はどうかという広い視野からみることであれば、調査会設置の趣旨からも適当でない。現実の問題は、都議会なり、区と都の間で解決すべきだ」との田中二郎委員の発言があり、このような総会の様子は区側にも伝えられました。

◆特別区への対応

区側では、調査会の所掌事項は設置条例第2条に、①都の性格・組織および機構に関すること、②都の財政制度に関すること、③都と国との関係に関すること、④人口の増加に伴う広域行政に関すること、⑤都制の整備確立および都の行財政の管理の合理化に関すること、と定められているのに、真つ先に特別区制を取上げたことに驚きながら、都制の調査であるならば特別区関係者を委員に参加させるべきだと都に申し入れ

ます。しかし、都は必要があれば意見を聴く機会を与え、区側の参加を認めませんでした。こうしたことから、特別区側は、都は特別区を行政区とするために、この調査会を「隠れミノ」として利用するつもりだと断定し、しばらくこの調査会設置を黙殺することにしたのでした。

その後、調査会主査と専門調査員は、都の事務局から都政・区政の概要などの説明をうけ、また同年6月13日の第6回打合せ会には、専門調査員の要望により、特別区協議会の事務局長が特別区の陳情の要旨・地方自治法改正前と改正後の都区行財政の調整について説明に応じています。

こうして、調査会主査と専門調査員は、同年12月26日開催の第4回総会で、5か月間にわたった特別区の実態調査の中間報告を行い、その後、調査会は本格的な審議に入ることになります。

この第4回総会で特別区が注目したのは、本格的な審議に入るために新たに知事が追加した6名の新委員^{*4}に、木下義介氏がいたことでした。木下氏は、昭和30（1955）年6月から31（1956）年10月まで世田谷区議会の自治権拡充委員長であり、改革の基本理念を「民主主義と住民の利便にある」としていました。以後、特別区の代弁者として活躍することになります。

***4 新委員** 調査会の委員は条例で20人以内と規定されています。都制調査会は当初、委員13人で出発しましたが、都知事は、追加委員として、朝日新聞論説委員土屋清、地方財政審議会委員荻田保、日本専売公社総裁松隈秀雄、東京新聞論説副委員長福良俊之、日本弁護士連合会会長水野東太郎、東京地方裁判所調停委員木下義介、の6氏を委嘱しています。また、昭和32年6月3日の都制調査会総会での区長会会長・議長会会長の意見陳述は、木下委員の斡旋で実現しています。

◆黙殺から対抗へ

昭和32（1957）年4月24日の都制調査会総会は、6月に答申を行うことを目標にし、田中委員・小倉委員・荻田委員を起草委員として、答申案の起草に着手することを決定します。区長会・議長会では、この間の審議の核心が区の性格を「自治区」とすべきか「行政区」とすべきかであったことから、その結論は「区長は知事が任命し、区の性格は行政区とする」ものと予想しました。

同年5月15日の区長会・議長会役員合同会では、このまま都制調査会の動向を黙殺することは、特別区が了承しているものとの誤解を世間に与える恐れがあるとして、行動を起こすことにします。そして、取りあえず区長・議長連名で意見書を出し、各区でも議決して、都・自治庁・地方制度調査会に特別区の組織及び運営に関する意見書^{*5}を提出することで意見の一致をみました。

この日の役員合同会では、都区間の縄張り争いとの印象を避けるために、世論喚起は第三者の協力を求めることが決定されて、同月16日の区長会、17日の議長会に報告され、それぞれ了承されました。

同年6月11日午後2時から開かれた区長会役員会で、協力の申出のあった東京都政調査会^{*6}の常務理事を招いて「特別区の問題に対する基本方針」などについて説明を受け、2時半からの議長会役員会でも同様の説明を受けました。引きつづき3時に開催された「区長会・議長会・役員合同会」において協議し、第三者による世論喚起については、東京都政調査会に委託することに決定します。

このとき、東京都政調査会の示した基本方針は次のとおりです。

「特別区を原則として自治区のためまゑとするか、行政区Ⅱ任命区長にするか、という問題は、つきつめれば、現行憲法の規定にそつて民主主義をつらぬくか、それとも戦前のような官治行政に逆戻りするか、という問題に帰着する。

しかし、残念ながら、この大切な問題が、都民Ⅱ区民によく理解されていない。そのために、ややもすれば、都区の縄張り争いのような印象を与えている。従つて世論に訴え、その支持を得ることなしに、根本的解決をはかることはできない。

かかる見地から、われわれは、つぎの二つの方法をとりたい。

第一には、特別区の自治権確立の意味や問題点を、誰にも分かるように、アピールするという、継続的な宣伝啓蒙活動を行うこと。その対象は、地元のいろいろな市民団体、有識者から始まつて、言論機関・国会関係まで。

第二には、都政調査会独自の立場から、第三者を説得せしめるような合理性をもつ『特別区のあり方』についての調査意見書をつくり、これに賛意する学者、政治家、著名人などの署名を得て、関係方面に提出すると共に、これを公表して世論の批判を仰ぐこと。」

*5 意見書

組織と運営の概要は次のとおりです。(1)組織では、①大都市行政の一体性を損なわない限りにおいて、最大の自治権を有する公共団体とすること。②議會は現行制度によること。③区長は住民による直接選挙とすること。④住民に身近な事務は、特別区の事務とし都の事務でも区または区長に委任すること。(2)運営では、①都区連絡協議会を法定化すること。②納付区・交付区の制度をなくすこと。

*6 東京都政調査会 月刊の『都政』を発行する財団法人で、学者側役員理事に大内兵衛法政大学総長・鈴木武雄蔵大学教授・鶴飼信成東京大学教授・藤田武夫立教大学教授・柴田徳衛東京都立大学講師・小沢辰男武蔵大学助教・相原茂東京大学教授などのほか、学者側理事として芹沢彪衛武蔵大学教授・高橋正雄九州大学教授・中村哲法政大学教授・阿利莫二法政大学助教など多くの学者が参画しています。

◆ 対抗のための新委員会

昭和32（1957）年6月18日開催の議長会で、多くの区から特別委員会の設置が提案され議論となりました。いったん休憩したあと役員会を開き、その上で議長会を再開してから、特別区制について調査研究し、都制調査会に対抗するため、あわせて非常時に備えるため、各区の議会内に「特別区制調査特別委員会」（後、区制調査特別委員会と改称されます）を設置することが決定されました。

同年8月1日、特別委員会の委員長が参集して「特別区制調査特別委員長会」が結成され、①当面は、都制調査会の動きに対する運動や現行制度下の自治権拡充運動を行う、②将来は、地方制等、大改正が行われた場合の首都、特別区の区域における「行政方式」の調査立案を行う、という運営方針を定めます。なお、この行政方式の立案方法については、まず、各区の区制調査特別委員会で行政方式案を作り、これを5ブロックごとに一案にとりまとめ、それを23の統一案に調整統合して、区長会・議長会に提出し協議するとしていました。こうして誕生した区制調査特別委員長会は、同月19日、区長会会長あてに、次の二つの申し入れをします。

一つは、特別区の自治権確立に関し、必要な措置を講ぜられるよう国会及び各政党に対し、強力に要請すること。

二つは、今後の方針検討のため、区長会、議長会及び本特別委員長会の連絡会議を至急開催すること。

この申し入れに関し、9月12日午後3時から区長会役員会が開かれました。区長会長から、都制調査会の答申は「行政区・区長任命制」の気配が濃厚だったので、各区に特別委員会が設置されたが、現在は、政府の道州制が表面に出たので、心配された都の答申は相当先になる見込みであること、しかし、手遅れがないようにするとしても、従来の運動のやり方では、都区間の縄張り争いの感があり面白くないこと、しばらくは東京都政調査会に委託した冊子等により住民意識の高揚に努めることにしたいといった報告があり、その方向で相談することの了承を得ます。さっそく、午後4時半から区長会・議長会の役員会合同会で協議し、ひき続き午後5時40分に開かれた「三者（区長会・議長会・特別委員長会）役員合同会」で話し合いが行われました。

この結果、①情勢の変化により、都制調査会に対する運動は、今しばらく静観する、②道州制下における特別区制のあり方につき調査研究、立案する、③当面、第三者作成のパンフレットにより、世論を喚起すること、意見の一致をみます。

こうして、特別区は、三者役員合同会の決定に基づき、東京都政調査会刊行の冊子『特別区はこれでよいのか』を23区に千部ずつ入手し、これにより区民に対して「特別区制並びにこれに関する都及び特別区の考え方」を宣伝します。また、同年6月17日の区長会、同18日の議長会の決定により「特別区制に関する調査

研究と活動」の委託を受けた東京都政調査会は、雑誌『都政』6月号以降毎号にこの問題を取上げ、さらに、討論会・座談会を開催するなど活発な活動を展開します。

◆都知事の軌道修正

昭和31（1956）年10月に発足した第4次地方制度調査会は、昭和32（1957）年7月の第6回総会で、現行都道府県制度については根本的改革を検討することになり、小委員会を設け具体的審議に入り、同年10月18日までに答申することを明らかにします。

安井知事は、都制調査会に「特別区制の合理化」問題を諮問したものの、国のほうでは都制そのものの問題が浮上する一方、自身の進退に関連する次期都知事の候補者選定問題[※]もあり、事態は大きく変わり、かりに答申を得ても直ちに取上げる訳にはいかない事態となりました。

区長会会長の命により特別区協議会事務局長は、今さら特別区制度の合理化を研究しても無意味であり、都が、あくまで答申に固執するならば、23区は自衛のため決起せざるを得ないことを、都に伝えます。

すると、同年9月30日、知事は区長会会長に、

- 1 都制調査会に対して、道州制下における都制のあり方について諮問する、
- 2 特別区制については、摩擦を避けるため結論は出させない、と声明しました。

同年10月5日、区長会会長と議長会会長は、区制調査特別委員長会に出席し、この間の活動のお礼とあわせて、本来の使命である「道州制下における特別区は如何にあるべきか」の研究に入るよう要望します。

特別委員長会は、同月15日、辻清明東大教授に、第四次地方制度調査会の答申案「道州制」についての講演を依頼し、研究に入りましたが、想定外の都の動きに対応するため、一時中断することになります。

*7 都知事候補者選定問題 安井知事は、もともと都知事を2期務め、衆議院議員として中央政界での活動を望んでいました。しかし、自民党内に知事選候補者がなく、党総裁や役員からの再出馬要請をうけて三選出馬に至った経緯があります。知事は、昭和32年4月に、次期衆議院解散の際には、知事を辞めて東京一区から立候補することを決心していましたが、岸内閣改造の際に安井の後任知事候補者が閣僚に選考され、さらに同年7月11日、岸首相が一存で後任候補者を発表したため、安井知事が不満を表明し、結局、後任知事候補者の選定をめぐる遅延から、昭和33年4月の衆議院解散総選挙出馬の機会を失っています。

◆波乱

昭和32（1957）年12月11日、安井知事は、先の区長会への言明にそって、第10回都制調査会に、「現行東京都制に一般的な検討を加え、将来の地方制度のあり方からみて、大都市及び首都としての東京の地位及び制度を確立する必要がある」として「地方制下の首都制度の要綱について」意見を示すよう諮問しなおします。

それにもかかわらず、都制調査会事務局から、第一次答申案・同説明書として準備されていたものが、ラジオ・新聞に公表されたのです。この答申案は、次の3点を骨子とする驚くべき内容のものでした。

- 1 区長は、都の吏員（職員）とすること。

2 区議会は、諮問機関程度とすること。

3 区の課税権は、なくすること。

さらに、この答申案説明書の末尾に、結語として次の文書が添えてありました。

「本答申案は、基本方針の備考に付記しているように、都の制度はおおむね現行のままという基礎の上に立案したものである。したがって、国全体の地方制度の構造ならびに首都制度そのものに大きな変革が加えられる場合には、本答申にも再検討を必要とする事態が生ずるかも知れない。しかし、本案の基本的考え方についてはこれを貫くべきであることを確信する。」

なお、昭和32（1957）年12月11日の夕刻、公表に反対していた木下委員から特別区協議会の事務局長へ、次のような総会の模様がつたえられています。

「マル秘扱いとなっていた答申案については、会長も『案は公表しない。しかし、秘密は保てないかも知れない。委員各位の良識に待つ。』と言ったが、委員の中に『どうせ分かる。公表した方がよい。』と言う人があり、結局公表となった。これには、起草委員の責任解除との意味もある。また、調査会が設置されてから『1年9か月、何もしていないと思われてはまずい。』との含みもあったようである。」

いずれにしても、安井知事の意思表示に反するこの公表は、特別区関係者を痛く憤慨させることとなります。同月16日、直ちに三者役員合同会が開催され、対応が協議されます。その結果は、「都制調査会は答申したのではなく、答申案はまだ継続審議中であり、正式に答申があったとき立ち上がる」こととし、第一弾として三者の名により反対声明を行うことになりました。

同月18日、三者の起草委員会は、「時代に逆行する都本位の独善的な答申案に絶対反対し、万難を排して、区民自治の徹底、民主主義政治の確立を期する」との声明書のほか、ポスター2万枚・チラシ5万枚を各区に配付し、その取り扱いは区制調査特別委員長会に一任されました。

年が明けた昭和33（1958）年1月16日、都知事は、恒例の区長・議長招待の席で、地方制度調査会が答申にむけ審議に着手したことで、「あの答申案は意味のないものである。総会でも決定していない。聞き置く程度のものである。」として、「この問題は消えた」と了承願いたい。」と釈明があり、特別区はこれを了承することにします。

一方で、都制調査会では、第一次答申案の取扱いについて、同年2月27日の総会では意見がまとまらず、次回総会に持ち越されましたが、6月2日の総会で、地方制度調査会からの「地方制」答申により、現行制度下を前提とした「特別区制度の合理化」の答申案は、研究しても実情に添わず不適當であるとして、経過の報告にとどめ打切ることに決定し、同月7日、知事に、この旨の報告が行われました。

こうして、無用な波乱はそれ以上大きくならず終息し、都制調査会は、知事の第二次諮問に応じ、本来の使命である首都制度改革の検討に入ります。

特別区は、同年3月7日、都制度調査会の運営の公正を期すために、委員に特別区の代表を都議会議員の委員と同数程度委嘱すべきとの意見書を都知事に提出し、副知事にも要望しますが、満足な回答は得られませんでした。しかし、明春4月の知事選を控えた同年12月23日になって、都は、明春4月2日より、議長会と区制調査特別委員長会から各1名を臨時委員として参加することを認めます。

三一三 都の方向転換

昭和34（1959）年4月の第4回統一地方選挙を迎え、安井知事は、同月18日、連続在任12年の任期を終えて東京都知事を辞任します。そして、同月23日の首長選挙で「区長公選制」を公約に掲げた東龍太郎氏が当選します。この都知事の交代は、都制調査会設置の底流にあった「特別区の行政区化」に、大きな転換をもたらすこととなります。

◆新知事の意向

この年10月1日に発足した第6次地方制度調査会は、三たび「首都制」の諮問をうけました。そこに設置された行政部会は、12月に、直接、特別区に対し意見の陳述を求めます（89頁）。この動きに呼応して特別区では、翌35（1960）年1月23日、区制調査特別委員長会が事務局に「首都行政制度の構想」の試案作成を下命します。

こうした背景の中で、同年2月1日の都制調査会総会で、東知事が「理想的改革案の前に、当面とるべき首都制度の改革案」について検討を求めたのです。二度にわたる審議内容の変更に都制調査会は書面による要請を求め、都知事職務代理の鈴木俊一副知事から同月19日付の追加諮問書簡を受けただうえでこれを了承します。

都制調査会は、同月19日に、区長会会長から「特別区の事情」について総括的説明を聴取した、同年11月に「当面審議すべき事項案」をまとめますが、この間の9月5日に次田大三郎会長が逝去し、12月1日の総会で後任に就いた田中二郎会長が追加諮問「首都制度当面の改革」の審議に着手しています。

都制調査会は、翌36（1961）年7月19日をもって総会を打ち切り、答申目標を9月とし、小委員会を設けて小倉庫次・藤田武夫・荻田保・松隈秀雄・木下義介の五氏を起草委員とします。また、答申の内容は、都や特別区の性格、長の選出方法等の根本的な事項に触れず、現行制度下における都行政の改善策にとどめることが決定されますが、答申案の決定は、田中会長の海外出張等により翌37（1962）年1月17日となりました。

◆波乱再び

ひき続き同年5月より、都制調査会は、9月上旬を用途に、首都制度の根本的改革に着手し、同年7月小倉庫次・荻田保・松隈秀雄・木下義介・佐藤達夫（国会図書館専門調査員・9月3日人事院総裁就任のため辞任）の五委員を起草委員として、同年9月4日の総会に答申案を提出します。しかし、特別区に関しては、区長について「知事による任命制」と「住民による公選制」の二案併記としたほかは、特別区を「都の下部機構として、都の統制下における制限自治体とする」など、昭和32（1957）年に公表されて「お蔵入り」となった答申案（39頁）と同一の内容であり、完全な「行政区案」でした。

この総会前日の午後1時、木下委員から答申案を内示された特別区協議会の浅井事務局長は、急遽の策と

して、栗原輝臨時委員（中野区區制調査特別委員長）、国分好一臨時委員（台東区議会議長）、木下委員の各委員と連絡をとり、事務局長が修正案を立案して栗原臨時委員がこれを総会に提出し、国分臨時委員がその採用を強力に推進するのを木下委員が全面的に支持することで意見が一致します。

当日8日の総会は、栗原臨時委員が提出した「特別区に関する項についての修正案」をめぐり、午前9時30分から午後4時にわたる長時間の討議の末、田中会長の斡旋により、「区長公選制」^{*}を含む特別区の要望の大筋を入れて答申原案を修正可決し、即日、知事に答申されます。この「首都制度に関する答申」をもって、設置から6年有余をかけた都制調査会の活動は幕を閉じることとなりました。

なお、この最終答申は、特別区に関する事項で、①区長を直接住民による公選制とし、②都から区へ大幅な事務を委譲すること、③特別区の事務に見合う自主財源を与えることとなっており、基本的な理念は別として、特別区が誕生以来、不断に求めてきた努力が実ったものでした。

*1 区長公選制 最も難航した「区長公選制」の答申は、一方で大都市の一体性を確保すべき事務について、区長が都知事の指揮監督に服さず、又は執行を怠る場合には、知事は区民の一般投票による区長の解職を請求できることにしています。これは、都が大都市行政の一体性確保を公選制の条件としたからで、妥協の結果でした。

三―四 構想の成立

昭和34（1959）年10月発足の第6次地方制度調査会が「首都制」の検討に着手し、また、安井知事が

表3 都制調査会員・専門調査員名簿

専門調査員	委 員		
田原 高木 柴田 永田 川上 小沢 黒沼 鉦作 徳衛 一郎 勝巳 辰男 大千	加藤 岡田 篠水 曾根 大沢 菊地 千太郎 助雄 統一郎 長雄 光造 梅次郎 民一	岸 岡松 次田 小倉 藤田 田中 喜二郎 成太郎 大三郎 庫次 武夫 二郎	都制調査会設置時 (S31・3・24)
武蔵大学助教 国学院大学助教 法政大学助教 東京都立大学講師 東京市政調査会研究員 東京市政調査会研究員 東京商工会議所調査部副部長	東京都議会議員 同 右 同 右 同 右 同 右 同 右 同 右	東京大学教授 立教大学教授 東京市政調査会理事 首都建設委員会委員 東京商工会議所専務理事 日本銀行政策委員会委員	
小島 田原 高木 黒沼 柴田 永田 川上 小沢 和司 大千 鉦作 徳衛 一郎 勝巳 辰男	菊地 田村 四宮 小川 青山 加藤 中島 栗原 国分 宇之吉 久吉 清一 良道 清政 喜三郎 輝 好一	田中 藤田 小倉 土屋 荻田 松隈 福良 水野 木下 高山 二郎 武夫 庫次 清 保 秀雄 俊行 東太郎 義介 英華	第二次答申時 (S37・9・8)
武蔵大学助教 国学院大学助教 法政大学助教 東京都立大学助教 東京市政調査会研究員 東京市政調査会研究員 東京商工会議所調査部副部長 東京都立大学助教	東京都議会議員 同 右 同 右 同 右 同 右 同 右 同 右 同 右 (臨時) 区制調査特別委員長 (臨時) 区議会議長	東京大学教授 立教大学教授 東京都立大学教授 朝日新聞論説委員 地方財政審議会委員 日本専売公社総裁 東京新聞社論説委員長 日本弁護士連合会会長 東京地方裁判所調停委員 東京大学教授	

注：委員は、設置条例第3条により、20名以内で構成することになっているが、特別の事項を調査するために臨時委員を置くことができることになっている。表中の（臨時）は、昭和34年2月12日から議長会・特別委員長会から2名の参加が認められた臨時委員である。

行った諮問第二号(39頁)の審議が大詰めに近づいた頃、区制調査特別委員長会は、本来の設置目的である「首都における行政方式」の立案を急いでいました。

立案に先立ち、区制調査特別委員長会は、同年11月26日の三者役員合同会で、首都制に関する特別区の基本方針の指示を求めます。区長会会長は、昭和30(1955)年2月に、区長会の「首都自治制度調査会」が策定し、区長会・議長会が特別区の構想として仮決定した『首都自治制度の構想(試案)』(25頁)を提示します。次いで、区制調査特別委員長会役員からは、構想立案のために、特別区協議会に専門職(学識経験者)を二、三人置くことを要望しますが、議長会役員はこれを認めず、事務局を使い自分たちで策定するよう指示します。

◆総意の結集

昭和35(1960)年1月開催の区制調査特別委員長会で、首都自治制度の構想とその説明書の試案は、事務局である特別区協議会に依頼することが決定されます。

下命を受けた事務局は、首都自治制度の構想(試案)を根底に、今まで種々の機会に表明されてきた特別区の意見と、昭和34(1959)年12月に第6次地方制度調査会の行政部会で区長会会長が行った総合意見陳述(89頁)とを勘案して「試案」を作成し、同年4月19日、区制調査特別委員長会に提出しました。

区制調査特別委員長会は、会の設立時に決めた立案方法(36頁)に基づき、事務局からの試案を「第一次試案」として、各区やブロックでの検討を開始します。その結果、8月23日には、文言や表現などに関する

33件の修正意見が提出されます。9月13日の同会の役員会では、これらの修正意見を検討して「第二次試案」を作成し、翌10月24日の総会で審議した結果、各区へ持ち帰り検討し次回に修正意見を提出することが決定されます。こうして11月5日に、文言・表現の加除など10件の再修正意見が提出されました。

翌36（1961）年2月21日開催の役員会では、この再修正意見に基づき、「第二次試案」を再修正して「最終案」を得ます。この役員会の「最終案」は、3月22日の総会に提出され全会一致を見て、4月10日に再度確認のうえ、区制調査特別委員長会から議長会に送付されています。

24日開催の議長会では、持ち帰り検討することが決定され、翌5月4日の議長会において、全面的に承認され、ここに『首都行政制度の構想』が成立しました。

◆理念と原則

立案された構想の基本理念は、「民主政治の確立と住民の利便の達成である」とし、「民主政治のための機構が確立されれば、その結果として必然的に住民の利便へのサービスも達成される。両者が互いに困となり果となって、福祉行政の実を上げることとなる」としています。そして、首都の制度を考える場合にこうした理念を守るべきだとして、四つの原則を掲げています。それぞれの原則に理由や具体が述べられています。その要旨は、次のとおりです。

第一の原則は「能率主義の行き過ぎを排除すること」です。行政の能率化と経費の節減を強調するあまり、民主政治の基本線を滅却し住民の利便をそこなうことのないようにすべきであるとしています。

第二の原則は「機能を異にする二種の地方公共団体を置くこと」です。人口九百万を擁する東京都が一個の行政体として事務を処理する場合は、①住民との距離が大となり、批判や監視が行き届かなくなる、②事務量がぼう大のため、迅速能率的な処理が困難となる、③複雑多様な住民意思の行政への反映が困難となる、④地域の特性に即応した行政が不可能となり、画一的機械的に処理されることになる、ことが予想されるので分担処理するとして、

①特別区は、名称を特別市と改め、その性格を基礎的の地方公共団体とし、権能は大都市の一体性保持に必要な事務を除く一般市の事務とすること、

②都は、包括的の地方公共団体とし、特別市を包括し、概ね府県と同様の性格を与え、府県本来の事務のほか、「大都市としての特殊性により特別市の処理できない事務または処理することが適当でない事務」及び連絡調整の事務を併せ行うものとする、としていきます。

第三の原則は「都と特別市および特別市相互間の調整と協力が必要であること」です。二十三特別市は、一個の連たん市街地をなし、一大共同社会を形成している現状に即応して、施策を行う場合に各特別市住民の負う義務と受ける福祉とに著しい差違があつてはならないので、都と特別市および特別市相互の間では調整と協力が必要である、としています。

第四の原則は「特に官治的行政制度を必要としないこと」です。東京に中央政府があり首都であるため、特別の官治的行政制度を必要とする意見があるが、警察法の改正が行われた現在、また首都としての特殊性による行政施設の充実に至っては財源の裏付けさえあれば事足りるもので、行政に中央政府の介入を必要と

する事柄ではない、としています。

構想は、こうした四つの原則を基底におき、「都の制度の概要」、「特別市の制度の概要」、「都と特別市及び特別市相互間の調整」について、具体的な内容を述べています。

こうして、区制調査特別委員長会立案の『首都行政制度の構想』は、特別区の総意に基づく統一的な考え方として、国会・政党・自治省・第8次地方制度調査会・都・都議会・都制調査会など関係各方面に提出され、なかでも昭和39（1964）年の地方自治法改正の際には、関係資料^{*1}として、地方制度調査会の答申、都制調査会の答申と並んで国に採り上げられることになりました。

*1 関係資料 自治省編『改正地方制度資料第十六部』に収録（574頁）されています。なお、この冊子は、地方自治制度の所管部局（内務省・内事局・自治庁・自治省など）が制度の改正理由と経緯を明らかにするため、国会の審議内容・提出資料など改正関係諸資料を収録編集したもので、昭和22年に内務省が編集発行した第一部が始まりです。



「首都行政制度の構想」から

「[...]特別区行政関係者の意見を総合し、調整したものであって、すべての事柄は、すでに種々の機会に表明されたものに外ならない。国全体の立場を没却した素朴な地方分権論や大都市集団の一環としての特質を無視した住民自治論は採らないところであって、過去十数年にわたる特別区制度の運営の体験から得た一応の結論である。特別区行政関係者は、ひとしく、首都行政はかくの如く制度化せられ、かくの如く運営せられることを望んでいる。[...]」

上記は、『首都行政制度の構想』に添えられた前書きの抜粋です。

この構想の全文は、特別区協議会編『東京23区 自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』に複製し収録（68頁）されています。

表4 「首都行政制度の構想」作成の背景

国（地方制度調査会）	特別区	東京都
<p>S27.12.18 設置 S28.10.16 「地方制度の改革」第1次答申 S29.7.17 第2次発足</p> <p>S31.10.19 第4次発足</p>	<p>S29.11.16 区長会が首都自治制度調査会を設置 S30.1.6 議長会は検討一任 S30.2.1 「首都自治制度の構想試案」を区長会・議長会で仮決定</p>	<p>S31.1.12 都制度調査会を条例で設置 S31.3.31 諮問第1号「特別区制度の合理化」</p>
<p>S32.10.18 「地方制度の改革」(道州制) 第4次答申</p>	<p>S32.6.18 区制調査特別委員会を結成 S32.10.15 道州制下の特別区制度の研究開始</p> <p>(都の答申案公表により中断)</p>	<p>S32.12.11 諮問第2号「道州制下の首都制度改革案」同日 第1次答申案公表</p> <p>S33.6.2 第1次答申案の経過報告 S33.6.7 諮問第2号の審議開始</p>
<p>S34.10.1 第6次発足 S34.12.7 行政部会で特別区の意見聴取</p>		
<p>S35.10.1 第7次発足 S35.10.3 首都制度の改革の検討経緯の中間報告</p>	<p>S35.1.23 研究再開</p>	<p>S35.2.1 追加諮問「首都制度当面の改革」</p>
<p>S36.10.5 第8次発足</p>	<p>S36.5.4 「首都行政制度の構想」を議長会で承認</p>	<p>S36.7.19 首都制度当面の改革を答申</p> <p>S37.5 諮問第2号の審議再開 S37.9.8 最終答申「首都制度に関する答申」</p>

四 法廷の変

区長公選制を廃する地方自治法の改正に対して、特別区側は違憲訴訟を何度も提起しましたが、判決には達しませんでした。そのようななか、区長選任をめぐる刑事事件が起こると、その裁判では憲法解釈が争点となり、期せずして最高裁判所の判断が示されることになりました。この判決は、今日にいたるまで唯一のものとして大きな影響力をもつ一方、多くの議論を呼び起こしてきました。

四・一 区長選任事件

渋谷区議会で区長の選任がなされて2か月ほど経た昭和32（1957）年10月2日、渋谷区長の候補者として名前を連ねていたうちの1人が警視庁に逮捕されました。翌々日の4日に区議2人が、続く5日に区議1人が相次いで逮捕されました。区長選任をめぐる贈収賄容疑です。そして7日には、警視庁刑事部捜査第二課から渋谷区区議会事務局に対して、区長選任にかかわる文書などの提出を求めてきました。新聞は連日のように報じ、区民の関心は高まります。

容疑者はさらに広がっていきます。警視庁は、8日、元教育委員長に出頭を求めるものの不在のため、9

日に逮捕状をもって自宅におもむきました。ところが行方がわからず、全国に指名手配する事態になり、13日夕方、ようやく本人が警視庁に出頭しました。16日には元都議が、18日には会派幹事長の区議が逮捕されます。そして、19日の朝、ついに区議会議長が逮捕されるにいたり、あわせて、区議3人と元収入役にも逮捕状をもって出頭を求めました。さらに、29日に副議長が、11月9日に仮議長までもが逮捕され、とうとう選任された区長も取調べをうけ書類送検となりました。

ようやく捜査が一段落するまでに、容疑者は16名に及びました。東京地検特捜部は、12月5日に処分を決め、起訴は収賄の4名と贈賄の3名の計7名とし、残りの9名は不起訴としました。

最初に逮捕者がた翌日の10月3日、区議会定例会が開催されると、事件への関心の高まりから、傍聴席は区民で満員でした。この問題を取上げた議員の一人からは、逮捕までの噂や経過が述べられ、「区議会はあくまで区議会の責任において事件の糾明をすること」との主張があり、また、別の議員からは、「自治権拡充のためにも活躍している1000名の23区の議員に対し申し訳ない」と発言がありました。

NHKは10月28日午後、渋谷駅前で街頭録音を行いました。参集した400人のなかからは、「区議会は責任をとって総辞職すべきだ」「区長選挙が区民の直接選挙ではなく、区議会で選挙するという間接選挙になっているから、こういう事件がおきるのだ」といった意見が述べられ、翌朝放送されると、ますます世間の注目を集めます。

区議会は、10月30日に臨時会を開催し、議長と副議長がともに逮捕されているため、冒頭で仮議長の選出

を行ないました。事件をめぐる質疑応答では、疑惑の糾明や辞職、解散の件に加えて、「公選制をふくむ特別区の自治権拡充という点にまで盛りあげていかなければならない」との発展的な見解も述べられています。そのあと、追加日程として「区議会自粛決議」が議論され、可決となりました。

11月2日、代々木・幡ヶ谷地区住民大会が開かれ、汚職議員の除名、解任、区議会総辞職などを要求する決議をしました。数日経た7日には、汚職究明区政刷新区民大会が渋谷公会堂で開催され、実行委員会が招待したPTA、商店会、町会、医師会、婦人団体、子供の会、労組、防犯協会、遺族会、文化団体、政党支部など80数団体から800人が参集しました。この区民大会実行委員会は、区政刷新区民同盟の結成へと向かいます。

議長と副議長は不起訴となりますが、その政治的責任はまぬがれないとして、12月17日の区議会に、正副議長の辞職勧告決議案が提出されますが、翌日にもち越された採決で否決されます。年が明けた昭和33（1958）年1月31日の臨時会で、議長が発言を求め、昭和33年度予算議会終了の日に辞職すると心境を披瀝ひれきしました。これに対し、質問に立った議員は、予算成立後に辞職では納得できないと議長を追及し、次のような言及をしています。「渋谷区は他の23区とともに、住民自治の本旨にもとづくところの特別区の自治権確立のために東京都ならびに自治庁に対して猛烈な運動を展開しており、区理事者ならびに区議会、区民が一丸となって自治権確立のために一大区民運動を推進しなければならぬ重大な段階である。[...]区議会に対する不信となるようなことがあれば、単に渋谷区ばかりでなく、他区に対しても申し訳ないことである。東京都はこの間隙に乗じて、区の自治権を剝奪して行政区に転落せしめんとしている意図が十分にうかがう

ことができる。」

その後、区議会では、二度にわたり議長不信任決議案が否決され、議長辞任問題は長引きますが、ようやく5月1日に辞職願が審議され、許可することに決まります。新議長は27日に選出されました。^{*1}

*1 事件の経過と区議会の対応に関しては、『渋谷区議会史』（昭和51（1976）年）の808頁から838頁にかけて詳しく書かれています。

四・二 相反する判決

贈収賄で起訴された7名に対する第一審の判決は、数年たった昭和37（1962）年2月26日、東京地方裁判所で言い渡されました。全員無罪です。起訴状に記載の事実を認めたくえでのことです。この判決は裁判官の名を冠して野瀬判決と呼ばれるようになりました。翌日の朝、各紙はいっせいに記事を掲げました。見出しには、「贈収賄は成立せず 弁護側の無罪主張通る」「区議贈収賄に無罪」とあるばかりではなく、むしろより大きく目立つように「区議の区長選任は違憲」「区長選任に違憲判決 地方自治法が無効」「区長任命制は違憲」と書かれています。刑事事件の裁判で、区長公選制を廃した地方自治法改正に対する憲法判断が示されたのです。10年ほど前に、特別区がいくつもの違憲訴訟を提起しながら果せなかった判決が、奇しくも汚職事件を機に得られたのでした。

野瀬判決は、特別区にとっては年来の主張にそつた歓迎すべきものではしたが、検察や政府のほうは驚きと困惑を示します。新聞の取材に対して、東京地検側は「全く意外な判決」「判決には全面的に不服」とコメントし、自治相は「われわれとしては違憲ではないと思う」と、また、都知事は「第一審の判決だけでは決定しない」とのみ語り、自治省行政局長は「区長の『選任制』には多少前から議論があった」としつつ、「区の権限が普通の地方公共団体のように普遍的でなく限られているから憲法でいう地方公共団体ではないという立場で、これが政府の一貫した公式解釈であり国会もそれを了承した。いってみれば23区一体となつてはじめて都市の実態を持つわけで、区はその一分子にすぎないわけだ」と自らの見解を主張しました。新聞の論説では、法律ができて10年近くを経て違憲判決ができたことから、「それだけに政府、都当局の受けたショックは大き



野瀬判事

区長選任をめぐる贈収賄騒動の1年ほど後の昭和33（1958）年9月1日、野瀬判事は、横浜地方裁判所から東京地方裁判所に異動し、この事件を担当しました。3年半近くたって判決を終え、さらに、最高裁判所と差戻審の判決を見届けてから3か月ほど経た昭和39（1964）年8月1日、前の任地である横浜地方裁判所に異動しています。その後は異動することなく、昭和47（1972）年8月19日の定年退官を迎えました。同年10月13日には第二東京弁護士会に登録します。昭和50（1975）年10月、神奈川県公安委員会委員に就任し、昭和59（1984）年10月に退任するまで3期9年間在任し、3度委員長をつとめました。職を辞した翌年の昭和60（1985）年7月4日午後5時40分、77歳で心筋梗塞のため死去しました。

東京から横浜地方裁判所にもどった頃、ちょうどそこで司法修習をしていて後に弁護士になった人が、長年にわたり刑事事件に携わってきた野瀬判事の当時のようすを、「検察官、特に若い検事には厳しく、被告人には優しく、弁護士、特に駆け出し弁護士には厳しい中にも優しくかった」と回想しています。

かったようだ」と評しています。新聞に掲載された野瀬判事の談話は次のようです。「この判決を下すにあたっては、第13回国会当時の議論や議事録などのほか、多くの文献を検討した。憲法は国の基本法だし、慎重に解釈せねばならないことを判断のなかで示したつもりだ。」

翌月の3月8日、東京地検は、二審をとびこえて最高裁に跳躍上告^{*1}し、憲法判断を求めました。1年余り後の昭和38（1963）年3月27日、最高裁は、野瀬判決を破棄して、事件を東京地裁に差し戻しました。原判決から一転して、改正地方自治法の第281条の2は合憲だと判断したのです。この時の新聞の見出しは、「『区長選任制』は合憲 東京都特別区 最高裁が新判例」「特別区長選任は合憲 地方公共団体でない」「一般市町村とは違う 特別区の実情を認める」などとなりました。検察や政府は安堵し、「一審判決が破棄されたことはよろこばしい」「この判決はわれわれとして予想していたもの」とのコメントを新聞に寄せています。一方、当時の東京都副知事は、新聞に対し趣の異なる語り方をしました。「東京都としてもこれまで区長公選問題で混乱した場合、公選の立法論と現行制限とは別であるとの考えで指導してきた。それが最高裁でも認められたといえよう。ただ都としては昨年度制調査会から、区長は公選制に^レの答申を受けている。したがってこの判決とは別に、都と区が一体的に運営できる線で公選制を実現してゆくよう努力する。」

この最高裁判決は、現在にいたるまで、特別区の性格や憲法上の自治体に関する判断を示した唯一の判例になっていて、さまざま議論を呼び起こしてきました。

差し戻しを受けて、東京地裁は、昭和39（1964）年5月2日、改めて判決を下し、被告人たちに有罪を言い渡しました。こうして事件は終結しました。

さて、裁判の内容をすこしくわしくみていきましょう。

そもそもこの事件の場合、贈収賄の事実が明らかであるようなのに、一審では、どうして無罪の判決がでたのでしょうか。これは刑法の罪の問い方に理由があります。贈収賄罪に問われるのは、公務員が、その職務に関し、金銭などを受け渡ししたときです。公務員には議員も含まれますのでこの点では該当します。問題は「職務に関し」のところですが、区長を選任することが、地方自治法第281条の2に基づく公的な行いであれば、それに関する議員の行為は

遠雷

野瀬判事は、横浜地方裁判所に異動になった昭和39（1964）年頃から、俳句作りをはじめたようです。なにか心境の変化があったのでしょうか。その時、浜の会で俳人今井つる女と出会いました。

晩年を迎えた昭和59（1984）年、それまでの20年間に書き留めた中から選句して、和綴じの『句集 遠雷』を刊行しました。題名の「遠雷」は、句集に収められた

法廷を出て遠雷に迎へらる

に由来します。題字は書を嗜む妻の美樹（春梢）の筆になり、序は師の今井つる女が寄せました。野瀬判事にとって、「俳句とは客観を通じて情感に訴える詩だと理解して」と、句集のあとがきに記しています。

咳一つ法廷威儀を正しけり

擦り切れし六法全書や木の葉髪
大記録読みつづく日々や去年今年
大記録机上にどかと読み初め
ほろ苦きわが七十年や露の臺
迷い蟬網戸を打ちて闇に消ゆ
鎌倉の名もなき谷戸の残ン菊

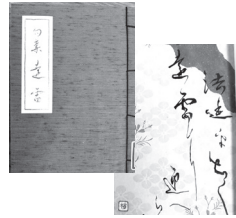


表5 憲法第93条第2項に関する論点と言及の有無

	論点	検察の主張	地裁判決	検察上告趣意	最高裁判決
1	憲法論議に関する認識		○		
2	憲法第93条解釈の前提		○	○	
3	憲法該当性の判断基準		○	○	○
4	特別区に関する判断理由	○	○	○	○
5	権能の程度と憲法保障		○		○
6	共同体意識要件の評価	○	○	○	○
7	都が基礎と広域である問題		○	○	
8	内部的機構化による問題		○	○	

※検察の主張については、地裁判決文の記載による。

職務となりますが、その規定が違憲で無効であれば、区長選任に関する行為は公的根拠を欠き、任意な私的活動になってしまいますから、職務とはいえません。その活動に伴ってお金をやり取りしても、職務に関してはいけませんから、賄賂にあたらないのです。理由はどうあれ、無罪

というのには、普通の感覚からは納得しにくいかもしれません。野瀬裁判官も判決の終わりのほうで、こう述べています。「もちろん被告人らにかかる行為は、道義的には極めて高く非難するに値し、被告人らにおいてその責を回避することは断じて許されないというべきであるが、刑法上同罪の責任を問うに由ないというの外ないのである。」

裁判にあたって、被告の弁護人は、前述のような刑法の扱い方を考慮してのことなのでしょう、区長の選任を定めた地方自治法第281条の2そのものが憲法に違反して無効だと主張しました。争点は刑法の問題から憲法の問題に移行したのです。弁護人は、違反する憲法の条項は、地方公共団体の長の直接選挙を規定する憲法第93条第2項と住民投票を規定する第95条の二つとしていますが、後者について地裁の判決は判断を省略して議論が進展しませんでしたので、前者のほうをめぐる議論を調べていきます。

地裁から最高裁までの論点を、地裁判決をベースに整理し、どの論

点にそれぞれの主体が言及したかをまとめると表5のようになります。

論点1は、昭和27（1952）年の地方自治法改正のとき、国会で合憲か違憲かをめぐりさかんに議論されたことに対する見解です。野瀬裁判官は、「違憲論の声が大であつたのに拘らず、ついに合憲論が勢を制し」たと述べ、「国会における論戦を仔細に検討するときは、合憲論を主張する者の大半は、都と区との事務調整という専ら行政的方面に論戦が集中し、憲法解釈の立場から合憲論を展開したものは必ずしも多くなかつたようである」という認識を示しています。この点に関して、検察と最高裁は何も語りません。

論点2では、憲法第93条の解釈にあたつての基本的視点をどこに置くかが問われ、憲法第92条の地方自治の本旨の意味に及びます。地裁判決では、「由来憲法は国の根本法規であり、国家存立の法的基礎をなすものであるから、これが解釈に当つては細心慎重を期せねばならず、時の施政の都合上、これに便宜的恣意的な解釈を下すことは、もとより許されないと、憲法成立の由来を考え、その企図せる精神を洞察し、この精神を遵奉することこそ、真に憲法を擁護する国民の崇高なる責務といわねばならない」と、まず、成立の由来と企図する精神に則るべきことを述べます。そして、地方自治についてこれを見ると、「民主政治確立のためその基礎として地方自治の重要性を認め、過去において犯された中央集権より由来する弊害を排除し、地方分権の徹底化、すなわち民主主義原理よりする、地方に関することは地方民の自治に委すという団体自治、住民自治の精神を貫き、地方公共団体の完全なる発展を希求する」ことであつて、地方自治の本旨に基づくとはこのことを意味しているとします。これに対して、検察の上告趣意では、地方分権の徹底

化という部分を取上げ、「地方自治はそれを成り立たせるに足りる地域社会の存在があつてはじめて可能であるのに、その地域社会の実体は社会条件の変化に伴つて動くものであり、しかも、それは、原判決のいう地方分権の徹底化を可能又は容易ならしめる方向へ向つてのみ動くとは限ら」ず、近時は、むしろ「行政の統一化集中化を求める要素は強くなりつつある」と論じて、地域社会の実体こそが優先するとします。地方自治の本旨も、「国内における地域社会の現実とその動向を前提とし、その前提の下に団体自治、住民自治の精神に基いて法律の制定に当るべきことを求めている」ということとなります。最高裁は、直接的にはこの論点に言及しません。

論点3は、憲法第93条第2項に該当する地方公共団体を、どのような基準で判断するかです。憲法には明示されていないという認識では、地裁も最高裁も一致しています。それではどう考えるのでしょうか。まず、地裁は、「憲法制定当時において、如何なる公共団体がこれに該当したかを検討する必要がある」としました。これに対し、検察上告は、「憲法は、特定の具体的団体に対して地方自治の保障を与えているのではない。地方公共団体としての実体を備えている団体に自治の保障を与えている」と主張し、「地域社会の変動に伴い」、「実体の失われた団体に対しては、憲法上地方自治の保障を与える必要はない」と述べます。論点2で提示された由来・精神と実体優先というそれぞれの立場にそつた見解です。ここで最高裁は、「新憲法の基調とする政治民主化の一環として」地方自治があるとしつつ、後に必ずといってよいほど引用されることになる有名な判断基準を示します。憲法上の地方公共団体であるためには、まず、「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営」んでいることという条件を述べます。この条件に、さらに、論点5と論点6

で提示する二つの条件を加え、あわせて三つの条件を満たす必要があるとしました。つまり、あらかじめしておく、①事実上住民が経済的・文化的に密接な共同生活を営み（論点3）、②共同体意識をもち（論点6）、③相当程度の地方自治の基本的権能を付与されている（論点5）、ことが求められるのです。①と②は社会的基盤の存在の有無を、③は憲法が付与するのではなく、沿革的にも現実的にも付与されていることを問うもので、いずれも実体優先の立場といえます。

それでは、特別区に関してどう判断されるのでしょうか。論点4がこれにあたります。特別区は憲法上の地方公共団体に該当するか、結論からいえば、地裁がイエスで、検察と最高裁がノーです。その判断は現状と沿革の二つの側面からなされます。地裁判決は、法の由来・精神の立場から、区は住民に直接行政を執行する団体であって、沿革的にも区長の公選をはじめ自治体としての展開をもち、「この既成事実を認められた」で憲法の地方公共団体の概念があり、地方自治法でこれを規定していると判断します。特別区には市と異なった特別の取り扱いが認められますが、「これは都と区との間における特殊関係の存在するため」であって、原則に対する特例にすぎません。一方、実体優先の立場をとる検察は、主として個別の法令や地方自治法の附則などを縷々例示しながら、特別区は「大都市内の一区劃を基礎とする地域団体であり、沿革的にも一つの市の一部として他の部分とともに一体をなして発展して来たものであるため、実質的には市と同様に取り扱うことができない」という認識を示します。特別区の「地域社会の客観的な経済的実体」に關しては、大都市の人口特性や地域特性の一般的な記述に留まります。最高裁は、区の沿革上「未だ市町村のごとき完全な自治体としての地位を有していたことはなく、そうした機能を果たしたこともなかつた」と

認識を述べるとともに、「特別区は区域内の住民に対して直接行政を執行するとはいえ、その範囲および権限において、市の場合とは著しく趣きを異にするところが少なくなかった」として、個別の法令により特例をいくつも例示します。そして、特別区の自治権の制約は、「二三区の存する地域全体にわたり統一と均衡と計画性のある大都市行政を実現せんとする要請」と、「所詮、特別区が、東京都という市の性格をも併有した独立地方公共団体の一部を形成していること」によっていると述べています。判断にあたっての三条件の一つ、経済的文化的に密接な共同生活を営んでいることに関して、具体的な言及はありません。

論点5は、最高裁によって示された憲法が保障する地方公共団体の三条件の一つです。先に論点3でみた条件の③にあたります。判決文には、「沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とする」と記述されています。この点について、地裁判決は、「地方公共団体の有する権能の範囲の如何により、憲法における地方公共団体であるか否かを決するものとするならば、府県の権能を法律で奪い、その結果として府県は一般的権能を有しない地方団体なりとして、その長の公選制を否定することも可能となる」と問題を提起し、「特別区の権能の如何によつて、これを憲法上の地方公共団体であるか否かを決することは許され」ないとします。そうではなく、「そもそも地方自治に關し憲法の企図するところは、前述せる如く地方自治を確立し、そのため既存の地方公共団体はこれを一層完全な自治体とすることに於けるのは論を俟たないところで、この趣旨に立脚する限り、特別区も前述の如く憲法の発足時より存在した団体であるから、たとえこれが重要機能を全面的には持たない特殊団体であるとしても、これを一層完全なる自治体へと發展せし

めることこそ」が憲法の趣旨に合致すると述べています。

続く論点6も三条件の一つで、論点3のところでも触れた条件の②にあたり、共同体意識の有無を問うものです。檢察は、共同体意識を重要視し、「共同体意識のないところに真の意味の自治は成り立たない」と断言した上、「共同体意識は、生活条件の変化に伴つて変化する。もし生活条件の変化によつて、国民としての共同体意識しか残らない時代が来れば、すべての地方自治は消滅するかも知れない。〔…〕共同体意識があつてはじめて自治が可能となるのであり、また如何なる原因によるにせよ、共同体意識が消滅してしまえば自治は実質的に消滅するのである。それが自治の本来の姿である」とまで言い切ります。最高裁は、共同体意識を条件の一つとして掲げはしますが、それ以上にも言及はなのままです。この共同体意識という概念は、地裁判決のなかでも指摘しているように、「明白なものではなく」、他の二つの条件以上にとらえかたが定まらず、恣意的で主観的になりがちです。判断条件とするには、尺度や基準を明確にする必要があるはずで、さらに、地裁判決には次のような指摘もあります。「現今の市町村の実態を見るときは、交通不便なる昔時における地方集落体の孤立した時代とは異り、都市が膨脹、発展、隣接し、交通の至便、経済生活の必要等に応じ、各市区町村間の住民の交流が極めて頻繁なる現状においては、共同体意識という觀念はしかく強固であるとは断定し得ないのである。又この共同体意識を強調し、共同体的自治をあまりにも固執するときは、過去において苦い経験をなめた全体主義素朴なる中央集権へ逆行するの危険をはらむ虞おそれなしとしないのである。」

論点7は、地裁判決で提起された問題です。憲法に明記されているわけではありませんが、原則として、

「地方公共団体は基礎的公共団体としての市区町村、上層的公共団体としての都道府県という重疊的構造の建前を要求している」とみるべきであるのに、特別区の地域では都のみとなってしまう。仮に、都が上層（広域）と基礎を併有しているという建前をとったとしても、「次の如き地方自治の本旨に反する不都合の発生を避けることはできない」と指摘します。「すなわち、23区以外の三多摩、大島地方に居住する都民は、都の長である都知事を選出し得るが、これら都民によって選出された都知事は、同時に23区の団体の長をも兼ねているのであるから、これら三多摩、大島地方に居住する都民は、自己の所属する自治体以外の公共の長の選出にも関与したことになるし、又23区以外の三多摩、大島地方の選出した都議会議員が、23区の行政に対しても発言権を持つという不合理を避けることはできない」というのです。これに対し、検察上告では、まず、「いわゆる「二重構造論」として、その頃も議論になっていた解釈論の立場から反論を展開します。そのあと、地裁判決が指摘する「不都合の発生」に言及しますが、それは「形式的不合理さ」にすぎず、「都制に必然的に伴うもの」であって、大都市行政や東京都の「実体」からすれば、むしろより合理的であると主張しています。ここで問題となる不都合は、地裁判決が「地方自治体の在り方の根本問題」とするように、住民の権利や自治の本質にかかわる重要な問題といえますが、最高裁は見解を示していません。

続く論点8においても、地裁判決は特別区制度の現状に対する問題を示します。「東京都は今や人口1千万人を超えて日本全人口の1割に達し、特別区1区のみにも優に地方の1県又は大都市に匹敵するもの（おそれ）であり、これを都の内部に吸収しその内部的機構とすることは、かえって幾多の障害を生ずる虞なし」とはいえないと、やがて現実化する諸問題を示唆します。そして、「むしろ独立した自治団体として、区民自治を

全う」することが特別区のあり方であるとし、検察上告のほうは、実体論と政策論の立場から反論し、特別区は大都市内の一区画であつて特異性を有することや時代の変化などを述べます。そのなかで、「もちろん、検察官においても現在の特別区長の選任方法が最良の方式であると考えてはいない。むしろ非難の多い制度であることも承知している。」といった発言もしています。最高裁は、この論点に関しても、見解を述べてはいません。

こうした論点と判断の違いから、地裁と検察・最高裁では、相反する結論が導かれます。地裁判決は、「以上の如くであるから、特別区の区長公選制を廃止した地方自治法第281条の2は、違憲の譏^そりを免れない無効のものとして解するの外ないのである」とするのに対し、検察の上告は、「以上に明らかにした如く、原判決は、憲法及び地方自治法その他の法令の理解においても、大都市行政の実体の理解においても明白な誤りを犯し、その結果地方自治法第281条の2の規定を憲法第93条第2項に違反するとしたものである」と反論しました。そして、最高裁の結論は次のようになりました。「しかし、特別区の実体が右のごときものである以上、特別区は、その長の公選制が法律によつて認められていたとはいえず、憲法制定当時においてもまた昭和27年8月地方自治法改正当時においても、憲法93条2項の地方公共団体と認めることはできない。従つて、改正地方自治法が右公選制を廃止し、これに代えて、区長は特別区の議会の議員の選挙権を有する者で年齢25年以上のものの中から特別区の議会が都知事の同意を得て選任するという方法を採用したからといつて、それは立法政策^{*2}の問題にはかならず、憲法93条2項に違反するものといふことはできない。」

憲法解釈にまで及んだ事件は、最高裁判決によって確定しました。^{*3} このあとは、主として最高裁判例をめぐって議論が展開されていきます。

*1 第一審判決で法令などを違憲とした場合に、控訴を経ずに直接最高裁判所に申し立てるものです。重要な法律問題について迅速に最高裁判所の判断を求めるための制度ですが、実例はあまりありません。

*2 この最高裁判決の裁判官に名を連ねていた入江俊郎氏は、後年の論考のなかで地方自治の本旨と立法政策の関係について次のように述べ、あわせて野瀬判決への批判とも受け取れる言及をしています。「憲法にいわゆる地方自治の本旨を、具体的に如何に立法の上に実現してゆくかということは、わが国地方自治の歴史的沿革、社会構造、経済組織、国民の政治意識、なかんづく国民の地方自治に対する認識の程度を十分勘案し、多分に行政学的見地からの科学的資料に基づいてなされるべき事柄であり、その大部分は立法政策の領域に属することであつて、大きな枠で地方自治の指標を示したいわばプログラムの規定ともいふべき憲法92条の条文の文言のみを手掛りとして、地方自治の個々具体の指標運営の合憲、違憲を論ずるようなことは大いに戒めなければならないと思う。」入江氏は、法制官僚（法制局長）として日本国憲法制定に大きくかかわるとともに、「共同体意識」などに通ずる隣保共同論を唱えていました。（巻末に掲載の参考文献の「入江」、「齋藤b」、「齋藤c」参照）

*3 この判決文には、判決の理由に続いて、垂水裁判官の補足意見が記載され、判決理由よりも長く縷々綴られます。その中には、「私は、東京都の特別区を地方公共団体として扱い、その区長を公選する制度を採るなら、憲法の地方自治の本旨に副うと思う。」とか「私は、或る地方の住民を法律で地方公共団体とする場合ならよいが、反対に一旦地方公共団体とされその権利を与えられたものからその権利を奪いこれを地方公共団体でなくする場合には、少くともその地方公共団体の公的総意を聴くぐらいのことをする方が民主的であると思う。特別区の長の公選制を廃止する地方自治法2

81条の2第1項の制定にあたり、公述人の意見を聴いたとか、区民は何ら反対しなかつたというだけでは不十分のよう思う。」といった表明はありますが、結局は、区長公選廃止は違憲ではないと述べ、「多数意見の結論に賛成する」と結んでいます。この補足意見に対しては、当時から、疑問が示されています。「率直に言って、再三再四熟読しても、補足意見が何を主張しようとしているのか、ついに理解することができなかつた。」「補足意見の論旨が散発的で、何をいおうとしているのかはつきりつかみにくいことである。補足意見のありかたとして、一考を要するのではないか。」〔有倉c〕、〔成田a〕

四一三 判決の波紋

二つの相反する判決のそれぞれに対する新聞報道と関係者のコメントは、前の章のはじめのほうでいくつか紹介しました。その時、法律の専門家たちはどう反応したのでしょうか。

判決の後すぐにも新聞に専門家の論評記事が掲載され、まもなくすると専門雑誌などに論考が発表されていきます。それらを見ると、地裁判決と最高裁判決のどちらについても、批判的な論調と好意的な論調に大きく分かれます。^{*}地裁の野瀬判決に対しては、「あまりに形式論にすぎると思われる」、「通観して、そのあまりに単純簡明な（決して賞めた意味ではない）論理構成には驚くばかりである」と冷やかな反応がある一方、「特別区に関する憲法上の論点をほとんどあますところなくとりあげ、「…」またその論旨も大体において正当と思われ「…」対世的にみても相当説得力をもった論旨を展開して」いて、論を説き尽し革新的でもある、という積極的な評価があります。基本的に判決と立場が同じながらも、「共感するところはあるが、



良心と信念

定年退官に近づいた昭和45（1970）年、野瀬判事は、『法律時報』に「裁判官の良心と信念について」という論を書きました。そのなかには、違憲判決をする下級審の裁判官のことが述べられています。

「裁判官にとっては、一つの事件に対する裁判は、まさに血みどろの闘いであるといわれている。特にそれが社会的に重大事件とか、憲法判断に関するものであるときはなおさらである。法律の解釈にあたっては、それに関する著書雑誌類の文献はもちろん漁りつくし、その他国会委員会の速記録にまで眼を通すことは一再に止まらない。[…] その間の心身の疲労困憊は、その当事者でなければ到底理解しえないであろう。かくして第一審は第一審なりに最善の努力をつくして判決となるのである。ある者がいうごとく、軽い気持ちから違憲判決でも一つ出してやろうかというような不埒な考えを持つ裁判官は一人もいない。少なくともいないと確信する。」

「違憲判断にふみきったとしても、一概にこれを無謀判断として非難しきれない場合もあるのである。これもまた真摯なる一つの努力とみる必要があろう。それゆえかかる場合には、なぜ違憲判断となったかにつき、慎重に吟味することが大切である。そうでなければ裁判の進歩発展性は見る由もなく、下級審はつねに、最高裁がみずからその非を認めて前判例を破棄するまで、手を拱いているよりほかはなくなるであろう。」

「三十年間の永い間刑事裁判に専従してきた跡を振り返ってみると、裁判官というものは、馬鹿固く、いざ裁判という段になると、まったく裁判官精神に徹し、個人的な感情や、その個人が持っている学説、思想というものは、ほとんど影を薄めてしまうものである。まったく理屈では割り切れない不思議な心境に置かれるというほかはない。これこそ司法の伝統というが、裁判官を天職とする者の誇りと強みであると信じて疑わないのである。いわゆる裁判官的良心というものであろう。」

「いやしくも裁判官となった以上は、所長、長官というような行政的栄進に捉われることなく、裁判の道に徹してもらいたいということである。裁判官は行政的出世を夢みるようでは、裁判官としての正道を歩むものとはいえない。そこでわれわれ裁判官の背骨には、一本太い筋金に通っているかを確認してみようではないか。そして司法の鞏固たる信念の大殿堂を支える一本の鉄筋になって貰いたいものである。」

啓発される場所は少ない」といった評もありました。最高裁判決についても、「野瀬判決、およびこれを攻撃する東京地検の上告趣意に比して、判決理由のなんと簡単なことか。この点でまず失望したというのが実感である」と感慨が述べられる一方、「判決を一読して受けた率直な印象は、最高裁のありかたにふさわしい、かなり読みごたえのある判決であるという一言に尽きる^{*2}」という評価まで大きく分かれます。なかには最高裁判決を妥当とする立場をとりながら、「検察側の意見にひきずられたせい」で立論のなかに「若干気になる」ことがあるなど、いくつか懸念を述べる論調もみられます。

また、二つの判決の内容とは別に、次のような評価もなされています。それまでの区長選任をめぐる違憲訴訟が何回も提起されながら、裁判所が実体判断を示してこなかった経緯からすると、最高裁の合憲か違憲かの判断を受けるチャンスは、「よほどひねくれた納税者訴訟でも起こさない限り、まずあるまい、と考えられていたが、今日、全く予想だにしなかった訴訟形態で最高裁判所の、しかも大法廷の判断に接することができたのである。やや春秋の筆法のきらいはあるが、かような意味で野瀬判決の果たした役割はけだし絶大なものがあつたといえようか。」

判決の内容に対する論評の多くは、評者の立場に応じて、それまでの合憲論と違憲論の議論を繰り返すかたちになっています^{*3}。そのなかに、すこし趣の異なる見解もみられます^{*4}。その一つは、地裁の判決には賛成できず、最高裁の判決が正当と考えるとしながらも、「区長公選復活の主張に共鳴したい」と語り、「これまで、憲法の一つのたてまえとして地方自治が強調されつつも、実際上の行政的便宜の要求におされ、地方の

自主性の強化は、全体としての総合的施策を害する障害と考えられてきた傾きがある。かつての区長公選の廃止の背後にも、このような考えのあったことは否めない。英米の歴史にもみられるように、自治的共同体のうちに形成される住民の政治的自治の意識こそ民主制の真の基盤であるという発想をもって、区長の選任方法を再考してみる必要がある」と指摘し、「区が自治体として成長していくことが必要である」と野瀬判決に通じる考えを示しています。もう一つは、「区長公選制はたとえ違憲でなくても、民主主義の立場からいって、復活すべきである」と述べ、判決の論点7と関連することを、より具体的に、「三鷹市の市長の選挙権が住民にあるのに杉並区の区長の選挙権はなく、東京都知事選挙権しか持たぬというのは、東京の区民にとっては不公平もはなはだしい。地方の住民とくらべても東京の区民が日常生活と結びついた地域社会に対する選挙権を削られているのは不合理である」と論じたうえ、さらに、「区が市と同じ取り扱いを受ける」としての一貫性を欠くという論もあるわけだが、それは統一性を別に考慮すればいいことである」と加えています。さらに、別の観点からの見解として、大都市行政の民主化を論ずるなかで、野瀬判決に言及し、「特別区が憲法制定以前に区長公選をしている事実から、市と同格な地方公共団体であり、都との関係で特殊性をもつ団体であるが、これを一層完全な自治体へ発展させることこそ、憲法の趣旨に沿うと、明快に違憲論を展開している。この判決をまつまでもなく、特別区は東京における行政民主化の手がかりである。民意反映こそ、過大都市東京の広域行政を考える基礎条件であることを再確認しよう」と述べ、「大都市行政の理想が二段階の議会構造の合理的運営にあるというロブソンの指摘は、日本のように、市民的統制の伝統がよわく、ねづよく官僚的統制が力をもっている国において、とくに切実な意義をもっているの

はあるまいか」と結んでいます。

やがて、識者の論調は、合憲論や違憲論の立場から意見を述べたり、あるいは、別の観点から自己の見解を示したりするものから、最高裁判決の祖述や論評へと移行していきます。それにつれ地裁判決への言及はすくなくなくなります*₆。

裁判が確定して以降は、現在に至るまで、憲法に関する書籍や判例解説、地方自治を扱った書籍などをみると、必ずといってよいほどの最高裁判決のことがでてきます*₇。記述のスタイルは、①判決以上には言及のないもの、②判決の問題点を指摘するもの、の二つに分かれます。

①の記述にはすこし差がみられ、最高裁判決の引用や内容の説明なしに、特別区は憲法上の地方公共団体にあたらない旨の判断をしたとだけ記すもの、判決の引用あるいは要旨の紹介のみに留まるもの、この判決が大いに議論を呼び、不満を噴出させたと言言するもの、その後の地方自治法改正の事実だけを付記するものなどがあります*₈。いずれにしても、考察の素材や糸口のないまま読者に判断が委ねられています。特別区について、読者はどのような印象を持つでしょうか。また、どのように理解したらよいのでしょうか。

②の最高裁判決に対する問題点の提示や批判的論評は数多くあります。なかでも憲法上の地方公共団体に該当するための三つの条件*₉のところに集中しています。あらかじめ、最高裁判決の該当する部分を確認しますと、次のようになっていきます。「憲法第93条第2項の）地方公共団体といえるためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけでは足らず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生

活を営み、共同体意識をもつているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。」

まず、「共同生活」のところ^{*10}です。「人口移動の範囲が狭かった社会と異なり、経済圏の拡大、さらにそれを促進した交通手段の発達に伴う人々の生活圏が広がっている現在の生活実態から見ると、その基準の有用性には疑問がある」と指摘され、特に大都市の人口増加や過密過疎の問題からどれほどの説得力があるのかと疑問視されます。

次の「共同体意識」には、多くの批判が集まります^{*11}。判断基準としては漠然としていて測定不能なこと、住民の内心にかかわる問題でもあつて認定はいちじるしく困難なこと、意識の濃淡の量的相違が公選制廃止を合理的に説明するものではないことなどの批判のほか、現在の都市問題の中で住民の自治意識を村落社会的共同体意識の発想の中にとじこめているのではないか、人口移動の激しさ、さらに地方公共団体の合併等による拡大現象の前に、その説得力はむしろ響く、時代によって変りうるものであり、地方公共団体存立の前提条件にはならない、とも指摘されます。仮に測定可能だとしても、市のなかでもベッドタウン化や昨今の市町村合併の結果、共同意識を欠くものは少なくなく、この基準によれば、そのような市はすべて憲法上の地方公共団体ではないということになりますし、当ても今日も日本の都市にそうした地方公共団体を見出すことは難しいといえ、さらに、八郎潟を埋め立ててきた大潟村のような新設の村の場合、村民全員が移住者のため、当初から共同体意識は存在すべくもないことになります。

社会的基盤とされる共同生活と共同体意識に関しては、「生活実態からの乖離に加え、特別区におけるこの要素の存在如何について、本判決が直接には述べていないことが批判されて」もいます。^{*12} その一方、特別区民に共同体意識が欠けているといえるのかに疑問の声もあり、区長公選制廃止反対運動、違憲訴訟の提訴、区長準公選運動、区長公選復活運動などが展開されたことが証するように、むしろ特別区には自治の社会的基盤があるという見解が示されています。

その次の「基本的権能」のところには、「沿革」と「現実の行政」という二つの観点ができます。^{*13} 「沿革」については、その意味する範囲が明治憲法の時代にまで及ぶとすれば、当時は地方自治の考え方そのものが今とはちがいで、そのときの沿革を現行憲法下の地方公共団体の判断基準にするのはおかしいですし、むしろ実態は不完全自治体であり、都道府県も市町村も現行憲法が予定する条件を備えてはいなかったといえ、かえって地方公共団体を否定する要因として機能する可能性すらあることになり^{*14}ます。「現実の行政」については論理的にも問題になりました。現実の行政上の権限が法律によって付与されるのであれば、権能を付与したり削減したりする立法によって、憲法上の地方公共団体の範囲が左右されるわけで、中央政府が法律改正によって権能を奪えば、憲法上の地方公共団体ではなくなる事態が発生し、憲法上の保障の問題を立法者にゆだね、単なる立法政策の問題に還元してしまう結果になってしまいます。これは、上位規範である憲法規定の解釈を下位規範である法律の規定のしかたによって決するという論理の逆転を意味し、下克上の解釈とも呼ばれます。^{*15} この論理は地方自治の存在意義を失わせかねません。問われたのは、地方自治法がどのような団体を憲法上の地方公共団体として処遇することを求められているかであったのです。

野瀬判決は東京都が広域の自治体と基礎的な自治体を併有することの問題（論点7）を提起しましたが、最高裁は直接的に言及していません。とはいえ、「所詮、特別区が、東京都という市の性格をも併有した独立地方公共団体の一部を形成している」と述べ、検察の主張にそった評価をしていることからすると、東京の特殊性を優先させ、23区の住民だけが選挙権の制約を受けるのは憲法に反しないと判断したといえます。^{*16}

この点も批判の対象となりました。^{*17} 最高裁の見方は上から見たものように思われ、選挙権という重大な部分で均衡を失うことは釈然としないという見解から、憲法が規定する法の下での平等と法律上の不平等取扱いの禁止からみて、重大な権利の不平等が生じているとする見解まであります。住民の参政権の保障、人権の保障の問題を問うことは、まさに野瀬判決が「地方自治体のあり方の根本問題」として提起したところです。自治体の存在も自治の制度も、住民の人権を実現するところに意味があるといえます。地方自治の本質は人権保障の原理と密接な関係にあり、地方自治の本旨は単に国家統治機構の面からばかり説明されるべきではなく、住民の人権論と深くかかわってくるべきものですから、地方公共団体の存立が立法政策の中にあるという考えは軽々しく提出されるべきではないとされます。こうした議論を契機として、識者の間でも、主権論や人権論とリンクさせて地方自治の本旨を明らかにすることをしてこなかったため、地方自治の保障についての原理的なアプローチの点で不十分であった、人権問題を基本にすえる観点を欠落させている態度が従来の通弊であった、というような反省が述べられています。^{*18}

このように、最高裁判決に対する論評はさまざまありますが、一言で評するならば、「歴史的・社会的実体に一般基準としては言及しつつ、具体的には法律上の権能に依拠した」ものといえますし、そこには、次のような注意点が指摘されています。^{*19}「本判決は、様々な文脈のなかで持ちだされ、様々な意味づけを与えられてしまうところに、特徴がある。それゆえに、判決の射程を十分に吟味し、濫用的な解釈に警戒を払う必要がある。」



特別区の設置

区長公選制が廃止された昭和27（1952）年の地方自治法改正の時、地方自治法施行令に一つの条文が加わりました。「都内の市町村の区域の全部又は一部による特別区の設置については、当該市町村は、議会の議決を経て、これを都知事に申請しなければならない。この場合においては、都知事は、都の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を内閣総理大臣に届け出なければならない。」というものです（第209条の2第1項）。その後、かなりの時を経て、平成10（1998）年の地方自治法改正の際に、この条文は、市町村議会の議決が除かれ、都知事の届け先が自治大臣（総務大臣）になった程度の変更をうけて、政令から法律本体に移行しました（第281条の4第8項）。

このように、ずっと以前から、都内の市町村は特別区になることが可能なのです。しかし、いまだ適用例はありません。

この規定は、憲法上の地方公共団体であるはずの都内の市町村が、最高裁判例にしたがえば、憲法の保障のない団体になるというとても重大な変化をもたらすものです。しかも、一度特別区になると、元へはもとれません。さらに、規定のできた当時は、長の公選制を失い、都の内部的な団体になった特別区です。これほど重大なことを、そもそも法律ではなく、その下位規定の政令で国会の審議を経ることなく定められるものなのか、議会の議決を経るだけで住民投票を行わなくともよいのか、なぜ平成10（1998）年の法改正であえて政令から法律にほぼそのまま移行したのかなど、さまざまな問題や疑問が生じてきます。

現在、特別区は憲法上の地方公共団体であるといえるならば、問題のいけばん大きなところはひとまず解消しますが。

最高裁判決の後十年ほどした昭和49（1974）年に地方自治法の改正があり、特別区の区長公選制は復活しました。さらに時を経た平成10（1998）年の同法改正の結果、特別区は、基礎的な地方公共団体と明記されるにいたりました。この立法的な解決により、今日では、最高裁判決は実質的意義を失い、一応の決着がついたという見解があります^{*20}。さらに、より積極的に、現在の特別区は憲法上の地方公共団体と解すべきであると述べるものもあります^{*21}。その一方で、法改正を経た現在でもなお、特別区は憲法上の地方公共団体とは異なるという見解は続いていて、理論上も解釈上も依然として問題は残り、解決されたとはいえずにありません^{*22}。

時を経て社会や経済の情勢が大きく変化し、また、判決への批判的議論がさまざまなされてきたにもかかわらず、区長選任制やそれをめぐる事件は、もはや過去の出来事にすぎない、最高裁判決をめぐる議論は、地方自治法の改正によって特別区の位置づけが事実上復権した現在、もう過去のことといつてよい、とはいきれない状況にあります。さらには、野瀬判決が示唆するように、この事件を契機に起こった議論には、自治の根本問題が提起されていて、現在の私たちに、自治をどう考えるのか、自治の議論にあたって基本的視座をどこに置くのかを、今なお問いかけています。それは、憲法にどう向き合うのかを問うことでもあるでしょう。二つの判決の波紋と反響は今なお続いています。

*1 以下に紹介する論評の出典は、巻末に掲載の参考文献の「佐藤功b」、「SHEa」、「杉村a」、「杉村b」、「有倉b」、「有倉c」、「成田a」、「SHEb」です。

*2 なお、この文言の直前には、次のように記されています。「当初、一部には、最高裁は、贈収賄罪の成立しない点だけを論じ、肝心の憲法問題には肩すかしを喰らわせるのではないか、憲法問題をとりあげるとしても至極あつさり片付けるのではないか、という憶測をするむきもないではなかったが、こうした憶測が杞憂に終ったことは喜ばしいことであるといわなくてはならぬ。」

*3 それまでの合憲論と違憲論の詳細については、やや専門的で煩瑣になるため、ここでは立ち入ることを控えます。議論の概要は、例えば、判決当時の「有倉 a」、「成田 a」に、評者の見解を交えつつ紹介されています。

*4 以下の見解は、「伊藤 a」、「伊藤 b」、「中村」、「大島」によっています。

*5 William Alexander Robson, 1895-1980. ロンドン大学で1947年から1962年まで行政学の教授を務めています。「Great Cities of the World: their Government, Politics and Planning (1954)」の編著者。同書は蠟山政道監修の下に「世界の大都市—その行政と政治と計画—」と題して翻訳され、昭和33(1958)年に東京市政調査会から刊行されました。

*6 野瀬判決を取上げる論考は多くはありませんが、途切れることなく続いています。言及する部分や引用の分量はまちまちです。近年は、かなりいいねいな紹介や再評価がみられますが、全体像を明らかにするものではありません。「有倉・時岡」、「鴨野」、「後藤」、「齋藤 a」、「齋藤 c」、「渋谷 b」、「渋谷 c」、「中里見」、「針生」など。

*7 概説書や入門的テキスト、あるいはインターネット上の解説記事のなかには、最高裁判決のことに言及することなく、特別区は、憲法が保障する自治体ではない、区長の直接公選や地位や権能は法律によって左右される、いまなお東京都の内部機関としての位置づけを完全に排斥しきれしていない、などの記載がみられます。そればかりか、特別区に関して、さらに不可解なことが書かれてもいます。

*8 例えば、「北村他」、「櫻井・橋本」、「長谷部」、「原田」、「藤田」、「三好他」などです。

*9 表4の論点3、論点5、論点6の部分に該当します。

最高裁判決に対して批判的論評が指摘するような内容を、野瀬判決は、次のようにすでに論じていました。

「共同体意識という概念は「…」明白なものではなく「…」区長公選制の廃止という特別区の実体が消滅に類するや、忽ちにして各区民の間に激越なる反対が惹起された事実に徴するも、いわゆる区民の共同体意識が全然なかつたものとはいえないのである。しかして現今の市町村の実態を見るときは、交通不便なる昔時における地方集落体の孤立した時代とは異り、都市が膨脹、発展、隣接し、交通の至便、経済生活の必要等に応じ、各市区町村間の住民の交流が極めて頻繁なる現状においては、共同体意識という観念はしかく強固であるとは断定し得ないのである。」

「憲法制定当時において、如何なる公共団体がこれに該当したかを検討する必要があるのである。」

「地方自治に関し憲法の企図するところは、前述せる如く地方自治を確立し、そのため既存の地方公共団体はこれを一層完全な自治体とすることにある「…」地方公共団体の有する権能の範囲の如何により、憲法における地方公共団体であるか否かを決するものとするならば、府県の権能を法律で奪い、その結果として府県は一般的権能を有しない地方団体なりとして、その長の公選制を否定することも可能となるわけである。」

*10 「後藤」、「渋谷a」など。また、以前から次のような指摘もなされてきました。「交通機関または通信機関の発達、その他社会生活の進化とともに、各国民の生活圏の範囲は、地域的に、だんだんひろくなる傾向がある。その限度において、古典的な『地方自治』は次第に修正されなくてはならない運命にある。」（宮澤）

*11 「新井」、「宇賀」、「鴨野」、「後藤」、「宍戸」、「渋谷a」、「渋谷b」、「野中他」、「廣澤b」、「村上」など。

最高裁判決当時の論考で、成田頼明氏は、その判決をほぼ全面的に支持していましたが、時がたち、特別区が基礎的な自治体に復権した平成10（1998）年の地方自治法改正を扱った論文（成田b）では、注のかたちをとりながら、次のように疑問を呈しています。「今回の改正によって、38年判決が憲法上の地方公共団体の一般的基準の一つとして示した『相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方公共団体の基本的権能を付与された地域団体』という要件はほぼ充足されたとみてよいが、判決にいう『相当程度』が具体的にどこまでの基本的権能を指すのか明らかでない。右の判決では、このほかもう一つの要件として社会的基盤や歴史的沿革まで必要であるとしているが、地縁性や住民の

共同意識を要件とするならば、今日の大都市やその周辺のベッドタウン都市等はこの要件を欠くことになるのではないか。」

* 12 引用は「飯島」、以下は「阿部」、「小林・渡名喜」、「辻村」、「村上」、「廣澤 a」など。

* 13 「阿部」、「新井」、「飯島」、「宇賀」、「大隈」、「後藤」、「塩野」、「六戸」、「渋谷 a」、「渋谷 b」、「杉原」、「野中他」、「廣澤 a」、「廣澤 b」など。

* 14 もし、沿革の範囲が現行憲法に關係する時期に限定されるのであれば、「憲法制定当時において、如何なる公共団体がこれに該当したかを検討する必要があるのである」とする野瀬判決と符合することになります。

* 15 このほか、基本的権能に関するこの論理は、最高裁が「違憲立法審査権を行使したことにはならない」との指摘や、「地方自治の基本権能を付与された地域団体が地方公共団体であるとしても、その権能を付与する法規を、憲法そのものであると理解することならば、問いに答えるに問いをもつてする、という不合理を侵すことになり、かりに、それを、法律であると理解することならば、法律の内容をもつて憲法の内容とする、という憲法解釈の方法上誤りをあえてしていることになる」、「問いに対して問いをもつて答え」〔…〕問いに対する独立した回答はないことを含意している」などの指摘があります。

* 16 この点については、次のようなすこし穿った見方があります。「判決が特別区は憲法93条2項にいう『地方公共団体』に該当しないとする理由はかなり長文であるが、要点は、『特別区が、東京都という市の性格をも併有した独立地方公共団体の一部を形成していることに基因する』という部分にあるといえよう。特別区がそのようなものであれば、なぜその長の直接公選制を廃止することが許されるのか。その点は、判決文自体からは明らかでないが、筆者の推測によれば、23区つまり特別区の存在する地域の地方自治は、区長の直接公選制を廃止しても、東京都知事の直接公選制が維

持される限り、実現されうるものと見るからであろう（さらにその背後には、東京都知事の直接公選制には23区以外の住民も参加するが、23区の住民が圧倒的多数を占め、東京都知事は、実質的には23区の住民の『市長』であるという考慮が働いていると思われる。）（「山内」）そうであれば、実質的に、「都知事は23区の市長、都議会は23区の議会」ということなのでしょうが、特別区以外の都内の市町村の立場からみれば、これは大いに問題となるところではないでしょうか。

* 17 「鴨野」、 「木村」、 「後藤」、 「小林・渡名喜」、 「杉原」、 「辻村」、 「中里見」、 「針生」 など。

* 18 地方自治を考えるに当たって、「結社の自由論・団体の憲法上の権理論の領域」（「木村」）の視点も指摘されています。また、別の観点として次のような見解もあります。「憲法は国政を行う機構を政治の領域と法の領域に大別した上で、政治領域について『中央の政治（狭義の「国政」）』と『地方（自治体）の政治』に分割する『垂直的権力分立』を採用しており、憲法第8章の『地方自治』とはこれを表現したものである、という説明が有力化している。このような説明は、同章の英文タイトルが：「local self-government」であることから、自然なものといえる。」（「六戸」）

* 19 「齋藤c」と「飯島」。

* 20 「飯島」、 「塩野」、 「村上」 など。

* 21 「六戸」、 「高橋」 など。なお、後者には、都の区である特別区にとどまらず、東京都以外のごとくに設置される特別区についても言及があります。「2012年に制定された『大都市における特別区の設置に関する法律』により設置される特別区は、市町村を廃しそれに代わるものとして設けられるものであり、憲法上の『地方公共団体』に含まれる。」

* 22 「阪田」、 「原田」、 「廣澤a」 など。



普通と特別

地方自治法では、地方公共団体に普通と特別という区分を設け、普通には都道府県と市町村、特別には特別区、地方公共団体の組合、財産区が含まれるとしています。この区分と憲法上の地方公共団体との関係について明確な根拠がないため、特に、特別区に関して議論となり、解釈が分かれています。最近の例をみて、①②のように特別区の位置づけはまったく異なります。

①憲法92条以下では、地方自治の主体を『地方公共団体』と呼ぶが、これは普通地方公共団体を意味しており、憲法上の地方自治の保障は普通地方公共団体のみに及ぶ。

②憲法という地方公共団体は、地域を基礎にそこにおける一般的・包括的な事務権限を有する団体、すなわち「統治」の主体と理解すべきであり、地方自治法に定める普通地方公共団体および特別地方公共団体のうち特別区（東京都の区）はこれに該当するが、その他の特別地方公共団体は自治体の特定事務の遂行の便宜のために設置されるもので、憲法にいう地方公共団体ではない。

最高裁判決は、①と同じく特別区を憲法上の地方公共団体ではないとしましたが、普通と特別の区分のことは一か所だけ法制定時の事実として触れているのみで、それ以上には言及していません。また、政府にも明言はなく、むしろちがう趣旨の発言をしています。例えば、地方自治法立法時の昭和22（1947）年3月24日の帝国議会貴族院で、宮沢俊義氏が普通と特別の区分の標準と実益を問うと、政府委員（鈴木俊一氏）は、「是は特に立法の技術上の関係が非常に影響致して居り」ますと答弁がありました。これに対して質問者は、東京都の扱いも含め理論的におかしいし、立法技術的にもはたして必要かと付言しています。最近では、平成24（2012）年9月4日開催の第30次地方制度調査会第19回専門小委員会において、会長の西尾勝氏がこの区分のことや東京都が特別でないことを問うと、総務省の行政課長は「現在の地方自治法の解釈は、普通地方公共団体イコール憲法上の団体とか、そのように考えているわけではなく […] 特別地方公共団体であったからといって、憲法上の団体であるとかないとかには直接結びつかないと考えます」と答えています。

技術的・形式的ではなく、理論的・実質的な面から論ずるのが②です。ただし、最高裁判例とは齟齬をきたします。なお、同じ観点に立つと思われる野瀬判決には、特別地方公共団体への言及はありません。

今の法制度のもとでは、新しい判例のでの可能性はとても少なく、古い唯一の判例を引きずったまま、定まらない状態が続いています。

※①②の出典は巻末の参考文献の【櫻井・橋本】と【高橋】です。帝国議会については『改正地方制度資料第二部』内務省、昭和22年（1947年）228-229頁に、地方制度調査会については総務省のホームページ「地方制度調査会：会議資料」（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/kaigi.html）によっています。

五 都行政の変

朝鮮戦争を契機に立ち直りをみせはじめた日本の経済は、しだいに高度経済成長への道を歩みはじめます。その一方、東京の都市整備は大幅に遅延していたため、東京への人口・産業の集中を吸収しようとして、国は、昭和31（1956）年に、それまでの首都建設法にかえて首都圏整備法を定めます。東京駅を起点に半径100キロの範囲を新たに首都圏としますが、効を奏するにはいたらず、東京への集中は加速する一方です。やがて、東京大都市地域への過度な集中のために、新たな弊害が顕在化していきます。東京プロブレムと呼ばれた深刻な都市問題がもたらされたのです。この事態を迎え、市でもあり府県でもあるという変則的な性格をもつ東京都は、自治体として機能不全の事態に陥ります。

五・一 成長と集中

東京大都市地域の人口は、戦時中、学童集団疎開や死者9万人・被災者3百万人と言われる昭和20（1945）年3月の東京大空襲により、戦前のピーク時である昭和15（1940）年の約680万人から約280万人へと約4百万人も減少しました。それが、戦後の復興が進むにつれて、昭和25（1950）年には約

540万人と順調に回復し、昭和30（1955）年には約700万人と戦前のピークを越えて増え続け、昭和40（1965）年には約890万人と、戦後の20年間で3倍以上に急増しました。

東京大都市地域への人口集中とともに、商店や工場も活気を取り戻して急速に成長していきます。事業所数を例に全国と比較してみると、昭和26（1951）年から昭和29（1954）年の3年間で全国の事業所数の増加率は2・7%に対して、東京は12・5%の増加率であり、それに応じて、従業者数は、全国7・8%増に対し、東京は30・5%と大きく増加しています。

昭和31（1956）年7月には、「もはや戦後ではない」と経済企画庁は年次経済報告で宣言し、経済成長が戦後回復期から近代化に転換したことを示しました。そのなかでも東京は、圧倒的なスピードで経済復興していききました。

早期復興に向かう東京都の強い要望を背景に、昭和25（1950）年7月4日、首都としての東京が政治・経済・文化などの機能が發揮できるよう国は首都建設法を制定します。この法律に基づき5か年計画を策定しますが、権限や国からの財政支援が十分ではなく、4年が経過した時点でも実施率は4割程度と低く、期待したほどの成果は上げられませんでした。そこで、国は、首都建設法にかえて、新たに首都圏整備法を定め、東京に集中する人口と産業を全都七県の地域に分散・定着させようとしています。それでも、東京への人口集中は依然として続いていきました。

こうした復興と成長を象徴するかのようには、昭和39（1964）年10月1日に、第18回オリンピック東京大会が開幕します。

五・二 都市問題の深刻化

復興期の人口増加とともに急速に住宅不足に陥り、応急的なバラック住宅が無秩序に建てられました。東京都は住宅建設を進め、戦後から昭和38（1963）年までに、約11万5千戸の都営住宅を建設し、都内の住宅戸数は、昭和37（1962）年には215万戸まで増えますが、依然として量的には不十分でした。住環境面でもアパートは木造が多く、共同の台所や便所も多く、水洗便所普及率も低い状態でした。

昭和30年代の地価の上昇は、持ち家を取得する人々に大きな影響を及ぼします。東京大都市地域の住宅地は10年間で10倍に上昇するなど、住宅はより狭く、より遠くに求めざるを得ませんでした。これが住環境の悪化や朝夕のラッシュアワーと言われた通勤通学時の混雑に拍車をかけました。

都内の車両は、戦後から昭和27（1952）年にかけて、自動車約13万台、自転車約93万8千台と急増しました。この頃、新たに原動機付自転車が見られ、人々の手軽な移動手段として普及し始めます。その後も都内の車両数は伸び続け、昭和39（1964）年には、自動車数は百万台を突破します。

東京都は、トロリーバスや都電の運行をすすめますが、運行できる範囲が限定されていたためエリア拡大によるコスト削減が難しく、また、道路の渋滞による遅れなどで利用者が減少し採算が悪化していきました。恒久対策としては、地下鉄を中心とした交通網の整備に力を入れます。

成長は、工場の増加をもたらし、騒音・振動・有臭などの公害が増えていきますし、東京の空は、工場や

火力発電所等のばい煙や自動車の排気ガスなどによる大気汚染の影響で、白いスモッグに度々覆われ、河川も工場排水や下水道の不備などのため水質汚染が進みました。工場による地下水のくみ上げが原因とされる地盤沈下も問題となりました。

集中によって、水不足にも悩まされます。なかでも、東京オリンピックが行われた昭和39（1964）年、「東京砂漠」ともいわれた異常な渇水に見舞われました。開催直前の8月14日には、都民の水瓶である小内ダムの貯水率が2%となる事態に陥ります。

五―三 都の機能不全

過度の人口・産業の集中は、都の行財政に重圧をくわえ、区民は、都市施設の不足や生活環境の悪化に直面します。同時に、中央線や私鉄各線に沿って、東京大都市地域への通勤者は西に押し出されたように住宅を求め、23区だけではなく三多摩地域でも人口の急増と住民構成の急変が起こり、無秩序な都市化の進行がもたらされるなど、都内の市町村への影響も顕著になっていきます。

このようななか、武蔵野市長は、昭和35（1960）年6月の地方制度調査会の事情聴取で、都政の問題点を指摘しています。三多摩地域は事実上23区のベッドタウンとなっているばかりでなく、各種の公共施設などについても23区の地域との不均衡が甚だしいと例をあげて述べ、900万を超える人口をかかえる東京都は、その8割にあたる23区の住民には直接行政を行っているが、それ以外の都住民に対して「府県行政に

専念していない」と訴えました。市でもあり府県でもあるという変則的な都制度は、現実の運営面でも支障をきたしているのです。

人口・産業政策、地域開発政策のような都市構造に関連する問題ばかりか、水、道路、住宅といった身近な問題についても、東京都は、もはや自主的には解決が困難になり、住民生活に責任をもつ自治体としての機能を果たすことができないう状態に陥りました。



首都行政の現状

東龍太郎都知事（昭和34年から42年）を支えた鈴木俊一副知事が、当時、特別区協議会発行の機関誌『区政春秋』に都制の運営について寄せた感想文から、過大都市の実態を紹介します。

「東京都という自治団体は、制度的にも、また運営上も幾多の困難な病根とも言うべき問題を包蔵して」いてその病根から問題が派生していると、それは昭和18（1943）年の「東京都制」制定当時からある「府市合体の性格、すなわち、23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又工の性格」で、今日も制度的には同じだが、当時は、都政運営の困難さは、予想されていたし、また克服できると考えられてもいた。だから、「三多摩を切り離して、理論的にすっきりした都制を制定するよりも、これを包含した都制の方が却って、実際的であり、実現上も容易である」と考えられていた。しかし当時は、「今日の一千万人の自治体というような巨大な自治体を想像することは、到底できなかった」とふり返られ、「上下水道、道路、学校等の公共施設は、造れども、造れども需要に追いつかず」人口に比して過少な公共施設のもたらす弊害と欠陥が自治体の行財政を窮地に陥れているとの感想を記述されています。

（「現行首都制度とその運営についての若干の感想」より）

六 復権の第一歩

首都制度をめぐる東京の問題について、第4次地方制度調査会は、別途考究すると答申に記して先送りしました。その際、「現行特別区の存する区域については、基礎的地方公共団体を設ける等必要な調整を講ずること」と述べてはいました。続く第5次地方制度調査会は、この問題を取上げながらも、緊急課題の審議が優先され、本格的な審議にはいれなまま終わりました。その後、第6次から第7次、さらに第8次の地方制度調査会へと、首都制度の問題は引き継がれていきます。そのなかで、都区制度の見直しが具体化することになります。

六・一 審議のはじまり

先送りされてきた首都制度の問題が、国の場でいよいよ審議されることになりました。第6次地方制度調査会は、検討項目を示し、特別区から意見を聴くなどして、中間報告を次期の調査会に申し送ります。この中間報告では、都制度の見直しが指摘されていました。第7次地方制度調査会は、検討を引き継ぎながらも結論を得るまでにはいたらず、さらに第8次地方制度調査会に託しました。

◆検討の視点

昭和34（1959）年10月1日に発足した第6次地方制度調査会は、行政部会を設けてこの検討にあたります。行政部会は同じ月の27日に次のような三点の主要検討事項を掲げました。

一、東京の特殊性について

- (1) 東京は、首都としてどのような特殊性を有しているか。
- (2) 東京の特殊性は、他の地方公共団体と異なる特別の制度を必要としているか。

二、現行都制の問題点について

- (1) 東京の特殊性に応ずる特別の制度として、区域・性格・事務配分・構成や組織・財政に問題はな
いか。

- (2) 現行都制を補う措置（首都圏整備事業・首都高速道路事業等）は、効果をあげているか。
- ### 三、改革の方向について

- (1) 地方制（道州制）のもとにおいて、①都制を存続しつつその改善は可能か。
- ②大都市として事務配分の特例等を考慮するにとどめるか。
- ③それ以外の制度を考慮する必要がある場合どのような制度が適当か。
- (2) 地方制の実施前においても、首都制度について改革をはかる必要はないか。ある場合にはどのような改革が必要か。

そして、11月18日に、東京の特殊性と現行都制の問題点を明らかにするために必要な調査を審議しています。

◆特別区の意見表明

その一週間ほど後の11月26日、特別区協議会は、自治庁から意見聴取の申し込みを受けました。地方制度調査会行政部会で、12月7日と8日の両日、特別区の問題点に関して、意見を聴きたいというのです。その意見の口述人は、23区を代表する区長三人と議長一人で、あらかじめ文書で示された事情聴取事項について、質問の時間を含み一人約一時間程度というものでした。この事情聴取の目的は、区の実情をありのまま聴くことで、政治的な要望や意見については後日聴く予定なので、口述人の一人は総括的に説明し、三人はそれぞれの区の実情をありのままに話して欲しいこと、あらかじめ示した事情聴取事項の各項目を分担して説明することはさけてほしいこと、また、聴取事項の中で該当事例や意見のないものは強いて発言を希望しないことが申し添えてありました。

同日の午後2時から5時まで、都総務局の企画課長の立会のもとで、特別区協議会の箕輪信夫調査部長と自治庁の岸昌行政課長との打合せが行われましたが、総括説明以外の区長の説明について、自治庁としては、特殊性または変化の著しい新宿（副都心）と大田（人口急増・川崎市との比較）の両区を内々希望していました。

12月2日、二瓶哲治江東区長・矢野永宗江東区議会議長・岡田昇三新宿区長・橋爪儀八郎大田区長が集ま

って協議し、7日は二瓶区長会会長と岡田区長が、8日は矢野議長会会長と橋爪区長が口述することになりました。

この行政部会の意見聴取^{*1}で、もつとも注目を浴びたのは、聴取事項の「特別区の立場からみた現行都制の問題点」のなかの「問題があるとしたらどのような措置を講じたらよいか」に対して、二瓶区長会会長が「新都制の構想試案」を提出し説明したこと、それを聴いた委員から「結構な考え方を聴いた」と謝意表明が、また、岸行政課長からも「よい資料を受けた。今日の口述は非常に良かった。」と特別区協議会事務局長にささやかれたことでした。この注目された「新都制の構想試案」は、昭和30（1955）年2月に区長の首都自治制度調査会が作成し、区長会・議長会合同会が特別区の構想として仮決定した「首都自治制度の構想試案」（25頁）と全く同一の構想でした。「東京特別市」を「都」に、「特別区」を「特別市」に言い換えたものです。

その後、行政部会は、昭和35（1960）年6月に三多摩地域の代表（武蔵野市長、小平町長、秋多町長、八王子市議会議長）、同年7月に都知事から事情聴取を行い、9月16日には、鈴木都副知事から中央官庁の意見についての所見を聴取しました。しかし、審議の時間的余裕がなくなったため、答申は諦めて経過報告にとどめることにし、報告文案を9月30日に決定し、中間報告として第7次調査会に申し送ることになりました。

*1 行政部会意見聴取 議題は「特別区関係者の都制に関する意見の聴取」で、12月7日の聴取では、会長・副会長

を含め地方制度調査会からの出席委員は16名、自治庁からは事務次官、行政課長等が出席し、翌8日の聴取は、地方制度調査会からは副会長を含め13名、自治庁事務次官等が出席して両日とも全国町村会で行われました。

◆注目すべき指摘

翌日の昭和35（1960）年10月1日に第7次地方制度調査会が発足しますが、第6次調査会の委員全員が引き続き第7次の委員に任命され、3日開かれた総会で、第6次地方制度調査会から引き継がれた中間報告が、行政部会長から報告されます。

最終的答申を行うまでには、なお検討しなければならない事項が少なくないが、現在まで調査審議を行ったところからも、東京都は、首都としてまた大都市として複雑かつ困難な多くの問題に直面していると指摘し、早急に解決をはからなければならぬ事項を示します。

東京都への人口流入と産業の過度集中が、都の行財政に非常な重圧をもたらす住宅問題、土地問題、交通の混乱、公害問題など解決を迫られる問題の原因となっており、全国的規模において人口と産業の集中を抑制する措置を真剣に考慮すべき段階に立ち入っていること、東京都が直面している困難な諸問題の解決のためには、全国的視野に立つ総合的で一貫した方策の樹立とその実施面における関係各機関の権限の調整と協力が必要なこと、そして都と特別区との間の事務の再配分と財源の合理化等の措置が講ぜられなければならないことが述べられました。

このとき、都区の関係者が注視したのは、中間報告の結びの部分でした。

現行制度の手直しと運用上の改善によって達成される効果にはおのずから限度があるので、さらに問題の抜本的解決をはかり、恒久的な態勢を確立するためには、首都としての東京都に関する現行制度に「相当思いついた再検討が必要である」と、現行都制度の見直しの必要性を指摘していただきます。

第7次地方制度調査会の行政部会は、翌年の昭和36（1961）年にも、9月18日と19日の2日間にわたって審議を行いました。結論を得るにいたらず、第1回総会で報告した「中間報告」のまま、前田多門氏がさらに続いて会長を務めることになる第8次の調査会に引き継ぐことになりました。

六―二 期待と現実

昭和36（1961）年10月5日、第7次地方制度調査会委員の全員が引き続き委員に任命され、第8次地方制度調査会が発足し、長いあいだ待たれていた答申は、ようやく昭和37（1962）年10月1日に、「首都制度当面の改革に関する答申」として報告されました。これをうけて、地方自治法の改正へと特別区の復権は第一歩を踏み出すこととなります。

◆審議の結果

第8次地方制度調査会の第1回総会は、昭和36（1961）年10月18日に開かれ、第1次以来会長を務めてきた前田多門（翌年6月4日逝去）氏を引き続き会長に互選し、次いで従来どおり調査会を行政部会と財

政部会に分けますが、さらに行政部会を2つに分けて、専ら首都制度改革案について検討を行うための首都制度小委員会を設けて審議にはいります。

首都制度小委員会は、11月9日から首都制度全般にわたって審議を行い、首都問題は公共施設の整備その他現在の都行政の行き詰まりを打開することが急務であるとし、昭和37(1962)年2月9日から7月24日まで、都および特別区の制度の合理化、首都行政および首都整備への国の配慮、ならびに人口・産業の過度集中の抑制策について審議を重ね、8月3日からは起草委員会で答申原案が作成され、8月29日、首都制度小委員会は答申案を得ます。

この頃、区側では、9月3日、議長会が、全議長連名で区制調査特別委員長会が立案した「首都行政制度の構想」(47頁)を全面に反映されるよう陳情し、さらに9月22日にも、議長連名で、答申に当たっては、「区長は住民が直接選挙する」「議員定数は、現行制度のとおりとする」よう、特別の配慮を陳情しますが、9月24日の行政部会は小委員会案を了承し10月1日の総会に答申案として提出します。

総会では、委員でもある東都知事が、区長については都制調査会の答申(44頁)のように「公選とする」修正案を提出しますが、賛成者少数で否決され、原案どおりに決定されて、翌2日に内閣総理大臣に答申されます。

なお、この答申は、東京都が直面する問題を打開するために、新たに委譲される事務として、社会福祉、環境衛生(し尿の終末処理を除く)、幹線道路以外の道路の建設及び管理、公営住宅の管理等が例示され、さらに福祉事務所、保健所、清掃事務所、授産所なども移管するとされていきました。

◆趣旨と精神

特別区の関係者間では、最大目標である区長公選問題を、今回の制度改正の運営状況を見たとえで「さらには検討する」と先送りした第8次地方制度調査会答申をめぐる議論が起りますが、自治省の動きは素早く岸昌行政課長と乗富光義課長補佐は、答申一週間後の10月8日午後2時に、特別区協議会を訪れます。事務局では、浅井幸七事務局長・橋口惣二総務部長・箕輪信夫調査部長が対応しました。

岸行政課長は、地方制度調査会の考え方は、「都は仕事を抱え込みすぎて責任を果たしていない」、そのため「都は行き詰まっている」、この原因を取り除くために、都を身軽にして、仕事の大部分を特別区に任せることである。しかし、直接答申に書けないことがあり、その趣旨と精神を伝えたい、と説明がありました。その説明の主要な部分は次のとおりです。

市に関する規定の適用は、「区長公選」を除き、昭和22年地方自治法制定の考え方に返る。したがって、市に関する規定を特別区に適用し、都は市に関する仕事を原則として行わないようにする。また、府県事務であっても特別区の『首都行政制度の構想』以上に仕事が特別区に行くが、都制調査会答申のように知事の取消権や代執行権は認めない。その事務は原則として特別区が自主的に処理するものとし、統一的处理が必要ならば「都区協議会」で調整すればよいと考えている。

また、区長の選任については、自治省は、公選制に踏み切っていたが、小委員会・行政部会・総会でも委員の比重は任命制が強かった。しかし、地方制度調査会は、当面の問題に関する答申であり、区長公選問題

は今後さらに検討される。

その後、事務局との質疑応答があり、特に注目すべきは、特別区の性格について、行政課長は、「実質的には基礎的自治体だが、区長公選を打ち出していないので、基礎だと表面はいえない」と応えたことでした。最後に行政課長は、区長会、議長会に出席して説明申し上げてもいいと発言され、説明や質疑が終わったときには、時計は午後5時を廻っていました。

その後、岸行政課長は、10月22日の区長会に、乗富課長補佐は、11月7日の議長会と区制調査特別委員長の合同会にそれぞれ出席して、同様に改革の趣旨と精神について説明を行っています。

こうした、自治省の説明をうけて、区側は、「区長公選」は今後に期待しつつも、多年の要望が認められた答申を冷静に受け入れたのでした。

◆ 前進への協調

次いで、10月24日、都から東知事、鈴木・大田両副知事、総務・財務両局長、企画室長のほか、総務局長、行政部長と区政課長が、区側からは、区長会会長の江東区長、副会長の中野区長と港・北・世田谷・江戸川の各区長のほか、特別区協議会の事務局長と総務部長が出席し、都区連絡懇談会が開催されました。

まず、鈴木副知事は、膨大な事務を抱えて動きがとれない都政の行き詰まりを打開するために、この際、徹底的に区に事務委譲を考えているが、法改正が必要なものもあり政府に申し出たいため、本日の懇談会を

開催した、と趣旨を述べて、法改正に向けて区側の理解を求めました。

続いて、企画室長から、都が考えている区への移管事務について、福祉事務所、環境衛生、清掃事務等は答申どおり特別区に移管するために準備を進めていること、さらに、府県事務で政令指定都市ができる仕事のうち、都市計画・区画整理など23区で統一的処理を必要とする仕事を除き、原則的に特別区に移すことについて調査中であること、その他にも、生活館・母子施設・幹線街路を除く道路・中小の公園などの移管を考えているとの説明があります。あわせて、保健所移管は厚生省や都の局の中にも反対があることを例に、法改正が必要な仕事の移管には、各省庁間、都庁内部の調整が必要だと加えます。

そして、東都知事は、移管事務に密接な関係にある方々の意見を聞き、調整して法律改正にもっていきたいと語ります。

これに対し、区長会会長は、今回の答申をみると、われわれが多年要望したものが、大体満たされた感があり、今日の話伺い、区側も相談して意見を申し上げたい、都政の当面の問題解決はこの外にない、と理解を示します。その後、特別区は法改正に向けて都と共同歩調をとることにしました。

六・三 復権への扉

順調に進むかにもえた答申の実現は、地方自治法改正案の作成の段階で関係省庁との折衝などの調整にてまどります。法改正案が国会に提案されてからも、第5回統一地方選挙の実施や2度にわたる衆議院解散な

のため成立にいたらず、ようやく昭和39（1964）年7月に公布されました。昭和37（1962）年10月の答申から2年あまりの期間を要しました。

◆改正案の後退

昭和37（1962）年12月から翌年5月にかけて、地方自治法改正の第1次案から第6次案まで、そのつど自治省から特別区側に提示されました。なかでも法案が全体としてまとまった昭和38（1963）年3月の第3次案は、特別区の事務の範囲を極力拡大するために300件にわたる法律を精査したといわれる案で、関連する法律の改正は34件にのぼるものでした。しかし、その後、各省庁との折衝を反映して、同年3月の第5次案では、関連する法律の改正数は16件に激減します。当初から難航が予想されていた保健所の区移管については、一元的・統一的仕事だとして反対する厚生省や都の関係職員をはじめ日本医師会からの重圧は大きく、昭和38（1963）年5月17日の区長会で、鈴木副知事より最終改正案の閣議決定にいたる経過が説明されました。保健所については、施設の管理のみ区に移すという内容でした。区長会は、原案に固執してすべてかゼロかになるよりは、ある程度の妥協はやむを得ないと考え、保健所は将来区に一元化するように都区双方で努力する、ということを決着しました。

こうして、5月21日に受領した最終案では、法律の改正件数は同じながら、内容はさらに後退して、保健所移管は実現しないことになりました。

そうしたなかでも、特別区が行う仕事への都知事の統制権（事務処理基準・是正措置要求）という当時設け

られていた規定については、特別区の自主性を拘束するものとして、第4次案で是正措置要求の規定が削除され、最終案で事務処理規定制定権が知事の「助言・勧告権」の内容に吸収されるなどして、特別区が行う仕事は特別区が自主的に処理することになり、統一的処理を必要とする仕事についても、円滑な処理を図るために協議会（都区協議会）を設けることになったことなどは、特別区の復権への一歩ではありました。

◆国会への働きかけ

地方自治法改正案は、昭和38（1963）年6月の第43回通常国会で衆議院に提出され、7月4日には審議が開始されますが、その2日後に与野党対立による国会混乱により衆議院が散会となったために、審議未了で廃案となります。そこで、10月の第44回臨時国会において参議院に再度提出されますが、これも、同月23日の衆議院解散、参議院閉会により、審議未了で再び廃案となります。11月21日には解散総選挙が行われ、12月20日に、第46回通常国会が招集されます。

その一週間後の27日、区長会会長と自治省行政局長との打合せ会が行われました。自治省は佐久間行政局長、倉橋行政課長、乗富課長補佐が、特別区からは、二瓶区長会会長と特別区協議会の浅井事務局長が出席します。行政局長からは、厚生省関係の折衝で保健所の件がご破算となり実に心外だったが、保健所が都に残った影響で、清掃事業について国会提案には反対しないが、国会審議で反対する動きがあること、「原案には、区長公選がないから反対だ」との区議会の文書が出回っていて、与野党の政調会から特別区は熱望しているのかと反問されたことの話がまずありました。そして、休会明けの国会に、なるべく早く改正案を

提出して成立に努力するので、区長会、議長会で関係大臣、都内選出国會議員等への協力方陳情を願いたい、特別区とは今後も気脈を通じていきたいとの申し出がありました。これに対し区長会会長は、区長公選制について今は原案でいくことで区側の意思統一ができています、清掃事業は今直ちによこせとはいわないが、本法に方針を決めて後は移せる時期に移せばよく、都区協議会が法定されれば、そこで協議すればよいと応じて、区議会と足並みを揃えて関係方面へ働きかけることを約束しました。

最終原案が、昭和39（1964）年1月29日に衆議院に提出され、翌日地方行政委員会に付託された後、審議が始まる10日前の4月7日に、元足立区議会で自治権拡充委員長であった鯨岡兵輔代議士から浅井事務局長へ電話があり、地方行政委員に加わることになったので、改正案について特別区の見解を聞きたいと依頼がありました。4月9日に事務局長が代議士と会見し、これまでの顛末と見解を述べて、原案どおりの可決成立を懇請しました。

4月14日に始まった衆議院行政委員会の審議が進むなか、5月7日に再び鯨岡代議士から浅井事務局長に電話があり、清掃事業については原案（収集と運搬等の移管）どおりとし、移管時期を附則で「別に法律で定める」ということで話し合い、調整がついたと伝えてきました。

こうして、鯨岡代議士の調整もあって、法案は、5月14日、三党（自民・社会・民社）共同による一部修正・付帯決議付きで委員会を通過し、翌日の衆議院本会議で可決され、参議院に送付されました。参議院では、6月4日の地方行政委員会において、区長公選制を内容とする一部修正案が出されますが、否決されています。その後、衆議院送付案どおり地方行政委員会でも可決されると、同月12日には参議院本会議でも可決さ

れました。

◆開かれた扉

この地方自治法改正は、東京都と特別区との間の事務の合理的配分を図り、都行政の行き詰まりを改善するためでしたが、結果的には特別区の自治権を普通の市に近づける改革の始まりとなりました。福祉事務所などの事務権限が大幅に区に移り、特別区の長年の願いが叶いました。財政面では地方税法に課税権が法定され、都区協議会も法定化されて、実質的な成果を得



特別区の性格

昭和39年6月4日の参議院地方行政委員会で、区長選任の問題をめぐる質問に、当時法改正の責任者であった自治省の佐久間局長は、次のように答弁しています。

「十分民意を反映しながら住民の批判と監視のもとに行政を行なっていくという地方自治の基本の考え方からいたしましても、行政区とすることには賛成しがたい。さりとて、いま申したような理由から、市町村と同様な完全な自治区にするということも適切でないということで、やはり従来どおりの制限自治区という性格をそのまま維持をしていくべきであるという考え方に立っておるわけでございます。[...] 今後のいき方といたしまして制限自治区という性格はそのまま維持をしながら、しかし、その与えられる自治権の範囲というものは、可能な限り普通の市に近づけてまいるという考え方が正しいのではなかろうかというふうに考えておるわけでございます。」

「(区長の選任方法の)問題につきましては、事務委譲後の状況を見て、なお今後さらに検討するというので、今回は選任方法には触れないということに答申が出されたわけでございます。[...] しかしながら、私どももいたしましては、現行の方式が最善だとは、先刻申しましたとおり、思っておりませんので、この選任方法をどう改めたらいいかということにつきましては、引き続き地方制度調査会の御審議をいただきまして善処をしまいたい。さような考え方をただいまっておりますわけでございます。」

特別区と歩調を合わせるかのように、国でも、復権の扉を開けようとする動きのあったことがうかがえます。

(『改正地方自治資料第十六部』より)

ることができました。一方で、悲願であった区長公選制や人事権の確立については実現せず、保健所移管も土壇場で実施できなくなりました。

しかし、法改正の付帯決議の形で、

一、今回の改正は、首都制度の改革のうち、当面執るべき措置についてなされるものであるが、都および特別区制度の根本問題についても、今後さらに鋭意検討すること、

二、特別区の行政水準を向上し、特別区相互間の行政格差を是正するため、特別区の財源の充実をはかるとともに、財政調整の合理化について配慮すること、

三、都制の性格にかんがみ、特別区の存する区域における清掃事務の実施に当っては、都区の一体性と作業の一貫性を保持するよう特段の配慮をすること、と国会が政府に対して決議したことで、特別区の基礎的な自治体復活への道筋が見えてきました。

特別区にとって、昭和39（1964）年の法改正は、自治権復権への扉が開かれた瞬間です。残された課題は、区長公選制を実現する制度改革に向けた自治権拡充運動に継続されることとなります。



連携による一大改革

区長会・議長会の事務局長を勤めた浅井幸七氏は、自身が執筆した『特別区政の変遷』のなかで、昭和39（1964）年の地方自治法改正のときのことを、次のように振り返っています。

「法律改正の場合もそうであつたが、政令の改正に当っては、自治省は都区と密接な連携をとり、十分にその意見を徴し、都区双方納得の線で立案せられた。これは、今次首都制度の改革が、明治十一年郡区町村編成法施行以来、実に八十五年振りの一大改革であり、法改正の趣旨を完全に実現するためには、当然の措置であつたかも知れない。」

（『特別区政の変遷』総括篇〔その七〕より）

おわりに

地方自治法が昭和22（1947）年に制定され、特別区は基礎的な自治体としてスタートします。その後、4回にわたる地方自治法の改正を経て今に至ります。

この「東京大都市地域の物語」の3冊目「東京23区再生のいしずえ」は、第1回目の地方自治法改正の直後から始まり、第2回目の改正までのお話です。第1回目の改正では、特別区の性格は、都の内部的団体として位置づけられます。司法でも特別区は憲法上の自治体ではないと判断され、暗黒の時代となります。そうした中で、特別区は自らの自治権を回復させるための理論を構築し運動を展開します。

第2回目の改正では、特別区の事務権限の拡大、課税権や都区協議会の法定化などが実現します。事務や財政面では基礎的な自治体に近づいたといえます。まさに特別区の自治権復権への扉が開かれた瞬間です。

しかし、区長公選制や都配属職員制度については、先送りされた形となりました。また、保健所の移管については、土壇場でご破算となります。残された課題については、その後の自治権拡充運動に繋がっていき

ます。
悲願である区長公選を実現するための、特別区の運動の様子は、このあと4冊目に続きます。

特別区の自治権拡充運動関連年表

昭和27年 (1952)	9・1 改正地方自治法施行、自治庁施行通達 12・16 第1次地方制度調査会発足
昭和28年 (1953)	3・31 「都と特別区及び特別区相互間の財政調整に関する条例」を都が制定 5・1 渋谷区長リコール成立(公選制区長初) 8・3 角谷輔清渋谷区長就任(初の選任区長) 10・16 第1次地制調、地方制度の改革に関する答申
昭和29年 (1954)	11・16 区長会に「首都自治制度調査会」を設置
昭和30年 (1955)	2・16 区長会・議長会が「首都自治制度の構想試案」を仮決定 4・23 安井誠一郎都知事3選 5・25 区長会役員会で「自治法改正案」(特別区
昭和31年 (1956)	5・27 の権限縮小)を都が提示し区の意見求める 区長会・議長会、自治庁及び都に法改正反対の意思表示を決定 5・30 区長会役員・議長会代表が自治庁長官と会見 5・30 区長会役員・議長会代表が都副知事と会見
昭和32年 (1957)	1・12 都が都制調査会条例公布施行 4・26 首都圏整備法公布 4・24 都制調査会、起草委員答申作業に着手 6・18 議長会、各区議会に「特別区制調査特別委員会」(「特々委員会」)の設置を決定 8・1 各区議会、特々委員会の長が連合し「区制調査特別委員長会」を結成 9・30 都知事、都制調査会に一次諮問の結論は出させない 10・5 区長会会長、特々委員長会に「道州制下における特別区のあり方」の検討を要請

10・18	第4次地制調、「地方制」を答申
12・5	渋谷区長選任収賄事件（区議7人起訴）
12・11	安井都知事、都制調査会に諮問第2号「地方制下の首都制度の要綱」を諮問
12・11	都制調査会第1次答申案を知事の意に反し公表
12・18	区長会は都制調査会の答申案公表に声明を發表、反対運動を展開
昭和33年 (1958)	都知事、答申案は意味のないものと釈明
11・2	第5次地制調「地方財政に関する当面の措置について」
昭和34年 (1959)	東京都知事に東龍太郎就任
4・27	都副知事に鈴木俊一就任
6・12	第6次地制調発足（三たび首都制諮問）
10・1	区長会・議長会役員合同会、「首都自治制度の構想試案」（仮決定試案）を確認
11・16	二瓶哲治区長会会長が地制調で意見陳述
12・7	岡田昇三新宿区長が地制調で意見陳述

12・8	橋爪儀八郎大田区長が地制調で意見陳述
12・8	矢野永宗議長会会長が地制調で意見陳述
昭和35年 (1960)	東京都知事、都制調査会に「首都制度当面の改革」を追加諮問（調査会は書面を要求）
2・1	都知事職務代理副知事が、調査会に追加諮問書簡を提出
2・19	第7次地制調、第6次の「首都制度の改革に関する行政部会中間報告」を総会に提出
10・3	昭和36年 (1961)
4・10	特々委員長会が「首都行政制度の構想」を決定案として議長会に送付
5・4	区議長会が「首都行政制度の構想」を正式決定
10・5	第8次地制調発足、首都制度小委員会設置
昭和37年 (1962)	都制調査会が「首都制度当面の改革」答申
2・14	東京地裁判決、渋谷区長選任収賄で区長間
2・26	接選任制は憲法違反（検察は跳躍上告）

8・29	第8次地制調（行政部会小委員会）で「首都制度当面の改革」に関する答申案を起草 区議長会が第8次地制調に「首都行政制度の構想」の実現を陳情 都制調査会が「首都制度に関する答申」を知事に提出
9・3	
9・8	
10・1	第8次地制調、「首都制度当面の改革に関する答申」
10・8	自治省が答申を説明（特別区協議会）
10・22	自治省が答申を説明（区長会）
11・7	自治省が答申を説明（議長会・委員長会）
12・12	特別区協議会、第1次「地方自治法改正案要項」（首都制度関係）を自治省より受領
昭和38年（1963）	
3・22	特別区協議会、第3次「地方自治法等の一部を改正する法律案」を自治省より受領 最高裁差戻判決、渋谷区長選任は合憲
3・27	特別区協議会、第6次「地方自治法等の一部を改正する法律案」を自治省より受領
5・21	第43回国会に自治法改正法律案を提出
5・27	衆院解散（自治法改正は審議未了廃案）
7・4	
8・13	臨時行政調査会、「首都行政改革に関する意見」答申
10・15	第44回臨時国会に自治法改正法律案を提出
10・23	衆院解散、参院閉会（自治法改正は廃案）
11・29	自治省、「東京都の行財政調査に基づく助言勧告」を発表
昭和39年（1964）	
1・29	第46回国会に自治法改正法律案を提出
5・2	差戻審、渋谷区長選任取賄で被告は有罪
5・14	衆院地方行政委員会、自治法改正案の一部修正案（清掃事業は別に法律で定める日までの間は都が処理）附帯決議付で可決
6・4	参院地方行政委員会、自治法改正案を可決（区長公選の一部修正案は否決）
6・12	参院本会議、自治法改正案を可決
10・10	東京オリンピック開会（94か国参加）
昭和40年（1965）	
4・1	改正地方自治法施行、地方税法施行

主要参考文献等（*印は「特別区自治情報・交流センター」公益財団法人特別区協議会事業部所蔵）

- 浅井幸七『都区財政調整に関する条例沿革 昭和42年版』特別区協議会、昭和42（1967）年*
- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括資料篇（その三）』特別区協議会、昭和41（1966）年*
- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括篇（その四）』特別区協議会、昭和46（1969）年*
- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括篇（その五）』特別区協議会、昭和46（1969）年*
- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括篇（その六）』特別区協議会、昭和46（1971）年*
- 浅井幸七『特別区政の変遷 総括篇（その七）』特別区協議会、昭和47（1972）年*
- 阿部泰隆『憲法上の地方公共団体の意義』別冊ジュリスト 地方自治判例百選「第3版」168号、平成15（2003）年
- 新井隆一『地方自治の本旨』芦部信喜・池田政章・杉原泰雄編『演習 憲法（新演習法律学講座1）』青林書院、昭和59（1984）年
- 有倉遼吉（a）「区長公選をめぐる憲法問題」『法律のひろば』14巻11号、昭和36（1961）年
- 有倉遼吉（b）「特別区長選任違憲判決について」『法律時報』第34巻第5号、昭和37（1962）年
- 有倉遼吉（c）「特別区長選任制に関する最高裁判決」『法律時報』第35巻第5号、昭和38（1963）年
- 有倉遼吉（d）『憲法秩序の保障』日本評論社、昭和44（1969）年
- 有倉遼吉・時岡 弘編『条解 日本国憲法（改訂版）』三省堂、平成1（1989）年
- 飯島淳子「憲法上の地方公共団体の意義」『別冊ジュリスト』215号 地方自治判例百選「第4版」、平成25（2013）年
- 伊藤正己（a）「区長公選に共鳴する」昭和37（1962）年3月2日朝日新聞
- 伊藤正己（b）「正当な憲法解釈 政策としては再考の要」昭和38（1963）年3月27日朝日新聞
- 伊藤正己（c）『憲法「第3版」』弘文堂、平成7（1995）年
- 入江俊郎「憲法と地方自治」『地方自治法二十周年記念 自治論文集』第一法規出版、昭和43（1968）年*
- 宇賀克也『地方自治法概説「第6版」』、平成27（2015）年
- 遠藤湘吉監修・東京都政調査会『昭和39年度版東京都の財政』東京都政調査会、昭和39（1964）年*
- 大島太郎「大都市行政の民主化」『行政研究叢書』第6号、昭和39（1964）年*

- 大隅義和「特別区と憲法上の地方公共団体」『別冊ジュリスト187号 憲法判例百選Ⅱ〔第5版〕』、平成19（2007）年
- 大田区「区民自治擁護連盟大田区本部書類」大田区、昭和25（1950）年、昭和34（1959）年*
- 大田区「区民自治擁護連盟大田区本部書類」、昭和25（1950）年、昭和34（1959）年*
- 鴨野幸雄「憲法上の地方公共団体と二段階制の保障」奥平康弘・杉原泰雄『憲法学（6）』有斐閣、昭和52（1977）年
- 北区役所「北区議会史」東京都北区役所、昭和46（1969）年
- 北村和生・佐伯彰洋・佐藤英世・高橋明男『行政法の基本〔第4版〕』法律文化社、平成22（2010）年*
- 木村草太「地方自治の本旨」『憲法学の現代的論点〔第2版〕』有斐閣、平成21（2009）年*
- 江東区「江東区史（下）」江東区、平成9（1997）年*
- 小嶋和司『憲法概説』良書普及会、昭和62（1987）年
- 後藤光男「地方自治」浦田賢治・大須賀 明編『新・判例コメントール日本国憲法3』三省堂、平成6（1994）年
- 小林 武・渡名喜庸安『現代憲法体系13 憲法と地方自治』法律文化社、平成19（2007）年
- 斎藤 誠（a）「自治体の存在形態に関するノート」『ジュリスト』No.1222、平成14（2002）年*
- 斎藤 誠（b）「地方自治の法的論議における歴史的位置」『公法研究』第73号、平成23（2011）年*
- 斎藤 誠（c）『現代地方自治の法的基層』有斐閣、平成24（2012）年*
- 阪田雅裕『政府の憲法解釈』有斐閣、平成25（2013）年
- 佐久間彊「特別区制度の改正に携わって」『区政春秋』財団法人特別区協議会、昭和40（1965）年*
- 櫻井敬子・橋本博之『行政法〔第5版〕』弘文堂、平成28（2016）年*
- 佐藤 功（a）「地方公共団体の意義－特別区制度の改革を中心として」同『憲法解釈の諸問題第1巻』有斐閣、昭和28（1953）年*
- 佐藤 功（b）「形式論すぎる判決 大都市、東京」の検討不足』昭和37（1962）年3月2日読売新聞
- 佐藤 功（c）『日本国憲法概説〔全訂第3版〕』学陽書房、昭和60（1985）年
- 佐藤達夫（a）『憲法第八章覚書』『地方自治論文集』地方財務協会、昭和29（1954）年*
- 佐藤達夫（b）「区長選任制違憲判決におもう」昭和37（1962）年3月5日サンケイ新聞
- 塩野 宏『行政法Ⅲ〔第4版〕』有斐閣、平成24（2012）年

- 六戸常寿「憲法と地方自治」全国知事会 研究レポート、平成28（2016）年
- 自治省編「改正地方制度資料第十六部」自治省、昭和42（1967）年*
- 自治大臣官房企画室編「地方制度調査会答申集（第1次～第22次）」自治省、平成2（1990）年*
- 自治庁調査課内地方自治研究会編「地方自治年鑑」時事通信社、昭和28（1953）年
- 自治庁編「改正地方制度資料第八部」自治庁、昭和28（1953）年*
- 渋谷区議会『渋谷区議会史』東京都渋谷区議会、昭和51（1976）年
- 渋谷秀樹（a）「都道府県と市町村の関係」『公法研究』第62号、平成12（2000）年
- 渋谷秀樹（b）『憲法』第2版、有斐閣、平成25（2013）年
- 渋谷秀樹（c）「憲法上の『地方公共団体』とは何か」『自治総研』第432号、平成26（2014）年*
- 白藤博行「新しい時代の地方自治像の探求」自治体研究社、平成25（2013）年*
- 杉原泰雄『憲法Ⅱ 統治の機構』有斐閣、平成1（1989）年
- 杉村章三郎（a）「純理的には野瀬判決」昭和37（1962）年3月6日朝日新聞
- 杉村章三郎（b）「野瀬判決のいみするもの」『区政春秋』第18号、昭和37（1962）年*
- 鈴木俊一「回想・地方自治五十年」ぎょうせい、平成9（1997）年*
- 墨田区『墨田区史（上）』墨田区、昭和54（1979）年*
- 世田谷区議会『世田谷区議会史資料編』東京都世田谷区議会、昭和30（1955）年
- 高橋和之「立憲主義と日本国憲法」第4版、有斐閣、平成29（2017）年*
- 辻村みよ子『憲法』第6版、日本評論社、平成30（2018）年
- 東京都『東京都政五十年史 事業史Ⅰ』東京都、平成6（1994）年*
- 東京都『東京百年史 第六卷』東京都、昭和47（1972）年*
- 東京都『都民と都政の歩み—東京20年—』東京都、昭和40（1965）年*
- 東京都企画庁政局『東京を考える—都政白書69—』東京都、昭和44（1969）年*
- 東京都財政史研究会『東京都財政史（下巻）』東京都、昭和45（1970）年*
- 豊島区議会史編纂委員会編『豊島区議会史 通史編』東京都豊島区、昭和62（1987）年*

- 都制調査会起草委員会『都制調査会第一次答申案』東京都、昭和32（1957）年*
- 都制調査会起草委員会『都制調査会第一次答申案説明書』東京都、昭和32（1957）年*
- 中里見博「特別区と憲法上の地方公共団体」『別冊ジュリスト 憲法判例百選Ⅱ「第6版」』218号、平成25（2013）年*
- 中島忠能「特別区制の改革についての覚書（その一）―特別区の性格」『自治研究』第50巻第10号、昭和49（1974）年*
- 中村哲「地域民主主義守れ 住民に区長選ぶ既得権が」昭和37（1962）年3月2日読売新聞
- 中村陸男「地方自治」樋口陽一・佐藤幸治・中村陸男・浦部法穂「註釈日本国憲法 下巻」青林書院、昭和63（1988）
- 成田頼明（a）「特別区は憲法上の地方公共団体か」『ジュリスト』No.273、昭和38（1963）年
- 成田頼明（b）「都区制度の改革と都区間の新たな役割分担―地方自治法等の一部を改正する法律」『ジュリスト』1140号、平成10（1998）年*
- 野瀬高生（a）「裁判官の良心と信念について」『法律時報』第42巻第10号、昭和45（1970）年*
- 野瀬高生（b）『句集遠雷』、昭和59（1984）年
- 野中俊彦・中村陸男・高橋和之・高見勝利「地方自治」『憲法Ⅱ「第4版」』有斐閣、平成18（2006）年
- 乗富光義「新しい特別区制度」学陽書房、昭和39（1964）年*
- 長谷部恭男「憲法「第6版」」新世社、平成26（2014）年
- 原田尚彦「行政法要論「前訂第7版補訂2版」」学陽書房、平成24（2012）年*
- 針生誠吉「自治体憲法学」学陽書房、昭和51（1976）年
- 樋口陽一「憲法1」青林書院、平成10（1998）年
- 廣澤民生（a）「地方公共団体」の意義」『ジュリスト増刊 憲法の争点「第3版」』、平成11（1999）年*
- 廣澤民生（b）「地方公共団体」の意義」『ジュリスト増刊 新・法律学の争点シリーズ3 憲法の争点』20008年*
- 藤田宙靖「行政組織法」良書普及会、平成6（1994）年*
- 堀内健志「地方公共団体の概念―特別区の区長直接公選と地方自治の本旨」『法学教室増刊 憲法の基本判例「第2版」』、平成8（1996）年
- 宮澤俊義（菅部信喜補訂）『全訂日本国憲法』日本評論社、昭和58（1978）年
- 三好 充・仲地 博・藤巻秀夫・小橋 昇・前津榮健・木村恒隆『ベーシック行政法』法律文化社、平成22（2010）年*

村上 順『逐条研究 地方自治法V』敬文堂、平成12(2000)年*

柳瀬良幹『憲法と地方自治』有信堂、昭和29(1954)年*

山内一夫「地方公共団体―特別区は憲法上の地方公共団体か」『別冊ジュリストNo.69 憲法判例百選II』、昭和55(1980)

臨時行政調査会特別部会『首都行政に関する報告』臨時行政調査会特別部会、昭和38(1963)年*

臨時行政調査会特別部会『首都行政に関する報告 附属資料』臨時行政調査会特別部会、昭和38(1963)年*

S H E (a) 「都の特別区の長は直接公選でなければ憲法違反か」『時の法令』419号、昭和37(1962)年

S H E (b) 「都の特別区の長は公選制でなくとも憲法に違反しない」『時の法令』458号、昭和38(1963)年

本書の作成は、公益財団法人特別区協議会 事業部調査研究課
平成30年度東京大都市地域の物語プロジェクトチームで行いました。

[東京大都市地域の物語プロジェクトチームメンバー] (五十音順)

大和久きよ子 梶原静香 小池一裕 中嶋茂雄
中原正淳 波多野真里子

[編集・デザイン協力] 現代書館／加藤さよ子

東京大都市地域の物語 3
東京23区 再生のいしずえ

平成31(2019)年3月 初版発行

公益財団法人 特別区協議会

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋三丁目5-1 (東京区政会館 4階)

TEL : 03-5210-9783 / FAX : 03-5210-9873

<http://www.tokyo-23city.or.jp/>

IB2000

©2019 Tokubetsukukyogikai Printed in Japan ISBN978-4-7684-7043-5