



都制調査会の答申が出るまで

— 難航した区長公選 —

都制調査会委員 木下義介

まえがき

都制調査会は、昭和三十一年一月知事の諮問機関として「東京都の制度を整備確立し、その行財政の効率的かつ合理的運営をはかり、もって首都東京都の健全な発展を期する」ため設けられた。

当時の安井都知事は戦後の組織機構の中にあつて都の行政を十年間担当してきた経過からみて、自治体としての改革をする時期にきたように思われるので、種々の角度から掘下げて研究してみたい。その上で都でできるものは条例を改正し、更に法律の改正にまでもってゆきたいと、調査会設置の趣旨を明らかにした。

調査会は

- 1、三十一年三月三十一日付諮問第一号の問題点の「一特別区制度の合理化はどうしたらよいか」の調査研究をはじめ
- 2、三十一年二月一日付諮問第二号「首都制度の要綱」の調査を始めると共に、さきの諮問第一号を関連して審議することとした

3、三十三年六月七日「特別区制度の合理化はどうしたらよいか」の審議経過報告

4、三十五年二月一九日付「首都制度当面の改革案」の審議要請

5、三十七年二月一四日「首都制度当面の改革に関する答申」提出

6、三十七年九月八日「首都制度に関する答申」提出

右のように、三十一年三月活動を開始して以来、六年有余、この間、総会四一回、専門調査員打合せ三一回、さらに資料担当委員会及び同部会、小委員会、起草委員会等四〇余回に及ぶ調査審議、ならびに都・区・市町村代表者からの事情聴取、首都制度に関するアンケートの実施、世界の首都制度に関する調査等を行ない、諮問に対する答申を終了した。

特別区制度の合理化

諮問第一号は「都の行政制度およびその合理的運営方策について」諮問し、その問題点として

1、特別区制度の合理化はどうしたらよいか

2、都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（税制を含む）の合理化はどうしたらよいか

の三点をあげているので、調査会は、まず「特別区制度の合理化はどうしたらよいか」を審議することとなった。

都と特別区の関係については、従来、数多の重要な問題がいろいろの機関で論議され、法令の制定改廃など行なわれてきたが、余蘆はたえずクヌぶっており、篤と掘り下げて検討されなければならぬ。

いうまでもなく二三特別区は、東京都の基盤であり、区の制度が合理的にかつ円滑に運営されることは、調査会条例第一条の目的を達するため喫緊の要素であると同時に、関係方面が広く、かつ複雑なため、調査会としては、その実体を把握するため

(1) 特別区関係者の意見として

一、浅井特別区協議会事務局長から、特別区行政の実態を聴取
二、特別区代表（代田区長会長・米田区議会議長会長）から特別
区政に関する意見を聴取

三、千代田、墨田、台東、江戸川各区の実態調査と意見聴取

四、各区につき各層の代表的区民と都区政懇談会（出席者は委員

・専門調査員・代表者で都区関係者を除く）を開催して要望聴取
(2) 都の理事者及び関係局部長の意見聴取

(3) 都職労代表から特別区配属職員の身分取扱いに関する意見聴取

(4) 諸般の参考資料の検討

等によって、都区の行政の現状及びそのあり方について慎重検

討したが、その間、私の印象にのこることは

(1) 区民各層の代表者との懇談会で

一、区民の日常生活に密着する事務及び施設は区または区長の権限にして貰いたい（一般的）

二、区民の日常生活に密着した多くの事務について窓口が雑多で、

どこに責任があるかわからないという不平不満（個々の事務）

三、区議会に対し、現在の議員定数は多きに過ぎるから、その定員を引き下げること、また区議会が、真に区民を代表する議員をもって構成され、能率的に活動して区政の発展に努力して貰いたいという意見が、各区で強く発表された

四、区長の選任方法については、消極的で積極的な意見がなかった。

五、区税のすいあげをなくし、区税は区民の福祉増進に使用するよ
うにせられたい。財成調整を合理化されたい。

(2) 区長会、区議会議長会長の意見

一、区長公選

二、区の職員は、都職員として都区の人事交流を適切に行うことを了承し、都職労代表の要望と一致

この審議をしているおり、二三区の区議会、区理事者のなかに都民の非難をうけた事件が相次いで報道されたことは、まことに遺憾であった。これらの報道が、答申案作成の本質に影響をおよぼしたとは思わないが、実体を考察する他山の石となったと推察することは無理だろうか。

かくて、起草委員の間で作成された答申案が、三三年一月第一〇回総会に報告され、次いで報道関係者に発表された。

爾來、調査会は、この答申案に対する各委員の意見を開陳するため、三回にわたり総会を開いたが、基本方針として

1、都民の意志が行政に強く反映し、かつその便益が増進されるよう、都民の日常生活に密着する行政および施設は、統一的に区または区長の権限に所屬させ、サービス行政の滲透を期する。

2、区の存する区域が、全体として一体的な地域社会である実態にかんがみ、各区行政の企画・運営および経費負担の総合化を必要とするから、都区行政の有機的一体化を強化する。

3、都区行政の全般にわたり、能率の向上を図り、行政経費の節減を期する。

という三点。換言すれば、都政、区政の現状をつぶさに分析検討するとともに、実態調査によって知り得た各級の意見ならびに事実を基礎として、都区民の不平・不満・不便を解消するとともに、都区行政の上に存在する財政調整の問題、二重行政の問題、人事管理の問題等を解決して、都区民の福祉を増進することを眼目とする。ことには、各委員の間に異論がなかった。

然るに

1、区長の選任方法。

2、区に勤務する職員を都の職員にするか、区の職員にするか。

3、区議会の組織、委員会。

4、区の財政及び区税の賦課徴収。

等については、各委員の意見が必ずしも一致せず。従って、諮問「特別区制度の合理化はどうしたらよいか」の取り扱い方について審議した結果、審議経過を報告することに決定し、各委員の答申案

に対する意見は必ずしも一致せず、賛成の委員もあり、不賛成の委員もあり、賛否を保留した委員もあった。また、その取扱方法についても若干の異論を免れなかった。なお、将来、諮問第二号「首都制度の要綱」との関連において当然調査研究しなければならない問題も少くないので、これらの問題については、首都制度を全体として調査研究するさい併せて審議することとし、「一応、調査会の特別区の合理化に関する今日までの審議経過を報告する」旨を付記して三年六月七日知事に報告した。

この経過報告に対し、特別区長会、区議会議長会、区制調査特別委員長会は、答申案の要点は

1、区長を都吏員とすること（元は区民の直接選挙。現在は区議会が知事の同意を得て選任する。）

2、区議会を諮問機関程度に無力化すること（現在は市の議会と同様である。）

3、区の課税をなくすること（現在は個人住民税と雑税を特別区税として賦課徴収している。）

であり、結論すれば、特別区の自治権をなく奪し、特別区を都の行政区、都の出張所たらしめんとするものである。

「この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」と声明した。

（備考）第一次答申案の内容は、右に述べた基本方針（都の事務および施設の区への移管）と区長会等の声明（要点）に要約することができから、その各項については、後述する「首都制度に

関する答申」(区の組織)を参照せられたい。

「首都制度要綱」の諮問

地方制度調査会は、三二年一〇月一八日、いわゆる「地方制」案を答申し、府県制度の改革を中心とする新しい制度の研究が進められ、とくに首都制度の検討を主眼として取扱うこととなった。然るに都制調査会に対するさきの諮問は、現行の都道府県制度の下における合理化を検討することを建前としていたため、地方制度調査会の調査方針と関連して、東京都は、首都・大都市としての性格について研究し、今後の推移に備える必要が生じたため、三二年一月「首都制度の要綱」を諮問してきた。

よって調査会は

- 1、首都制度に関する資料の蒐集・整備
 - 2、外国における首都制度の調査
 - 3、首都制度に関するアンケート調査
- などを行うと共に、首都の区域・地位・性格・組織・権能・下部機構・国との関係および財政の八項にわたる「首都制度審議案」を作成して、首都制度の基本的なあり方について徹底した審議・研究を進めていた。

おりしも、三五年二月、知事から、地方制度調査会その後の動向、即ち都道府県の根本的改革については、問題にからむ本質的困難のため「地方制」の実現が諸般の情勢から当分見込み薄の状況などを勘案して「首都制度の要綱」の審議の過程として「首都制度当面の改革案」について検討されたい旨の申出であった。

首都制度当面の改革案

この当面の改革案を都が要望した趣旨は

- 1、国の地方制度調査会において、首都制度について当面の改革案が必要であるとして検討されようとしているため、都制調査会の意見を国の調査会に反映せしむる。

- 2、都政の現状からみても、国と都との関係、都自体および都と下部機構の関係等首都制度について当面解決を要する事項も少くない現状である。

ことに鑑み、根本的改革案の答申まで手をこまねいて遷延することを許さない、というのである。

これに対し調査会は、総括的に「都政の当面する諸問題の根本原因は、東京への人口と産業の急激な過度集中と、これに対応すべき制度の不備、国及び都の適切な諸施策の欠如ならびにその運営上の欠陥にある」ことを指摘し、諸制度の根本的改革を念頭におきながら、さしあたり現在の段階で都にとって必須の行政を早急にかつ合理的に遂行し、都に果された使命を果たすため妥当と考えられる現実、即ち了方策を提示する考え方にたつて、都の区域内における国都及び区市町村その他の行政主体のそれぞれの任務と、担任すべき事務を明確にすると共に、相互の調整措置及び都区間の事務配分に伴う財源付与の方法について考慮し、最後に都行政の効率的執行を図るための組織及び運営を検討して、三七年二月一四日付答申をした。

右のような「考え方」にもとづく具体策の提示であるから、各委員の間で意見の調整のできていない問題(主として根本的な問題)には触れていないけれども、調査会の活動以来検討されてきた問題

で、しかも早急に解決を必要とする案件は、この答申に網羅されているということが出来る。

この答申のうちで、特に注目すべきものは第四の「措置」であるが国および都の執るべき措置として

(1) 国に対する協力体制整備に関する要望

都の地位と任務の特殊性にかんがみ、都の独力のみでは解決し得ない問題の少くない観点から、具体的な施策をあげて国の強い協力を要望し、これらの諸措置を実施するためには、法令の改正を要するものが少なくないから、国は緊急に所要の措置を講ずること

(2) 都の執るべき措置

この項で「特別区に対する措置」として、

一、区に移譲する事務で法律政令の改正を要するものを具体的にあげ、また

二、区に委任する事務をあげ、さらに

三、移管に伴う調整措置として

(一)、行政措置

(イ)、財政措置をかかげ

従来、区側から要望され、かつ、公聴会などにおいても強く述べられた「区民に直結する事務は、区民の自治に委譲されたい」という趣旨は、大幅に容認された次第で、都区民の一大福音ということができる。(詳細は省略する)

この答申は、後述する「首都制度に関する答申」と不可分のものであると共に、その内容を構成する点で重視されなければならない。

首都制度に関する答申

調査会の発足以来、環境の変化、いい換えれば諮問自体の前提案件の変化、即ち始めは現行府県制として審議していたが、地方制度調査会を前提の「地方制」の答申に関連して諮問第二号として「首都制度の要綱」の検討を求められたため、調査会は審議の方針を変えなければならぬことがあった。

然し、地方制度調査会の地方制案による現行府県制度の根本的な改革案は、実現の見通しの立たないようになり、また、近い将来においても実施されることの疑わしい状況になったため、調査会は、いわゆる地方制に拘束されずに現行地方制度の建前のもとに、都の基本的あり方の根本的解決を図ることを目的として答申した。

以下、主な事項を解説してみよう。

東京は「首都たる大都市」

東京は、わが国の首都として、統治の中核機関の所在地であり、これに伴って、政治・経済・文化の中心的地位を占めるわが国の代表的な大都市である。

このため、東京の行政制度を一般の府県と区別して、国家行政組織の一環とし、又は、少なくとも官治的色彩の強い制度にすべきだという意見がある。

しかし、東京都における首都的事務としてあげうるものは、僅かに国会・政府機関・外国公館等の警備、皇族・内外要人等の警備、外国賓客の接遇等、警察・渉外事務の一部に見られるほか、首都としての景観の維持を特に求められる程度であって、東京が当面解決を迫られている問題は、首都たることによって直接に起きた問題で

はなく、大都市行政に通有の問題であるということが出来る。

従って、都民の福祉に直接に影響する都の事業の促進は、都民自身の問題として、都民の意向を反映しつつ、その責任において都が直接執行する体制を確立することが必要であり、国はこれに積極的

に協力する態度をとるべきである。
よって、都は、地方自治の本旨に則り、他の府県と同様、これを完全自治体としている現行制度を妥当とする。

東京都の「特に問題となる点」

(1) 行政の質量の複雑・膨大化

東京都は、人口及び産業の急激な過度の集中に伴ない、都市構造の近代化のための各種の事業の実施に迫られている。

そのうえ、都は一般の府県・市町村の事務及び首都としての特殊性に基ずく事務をも併せて行わなければならない立場にある。

その結果、都の行政は、質量とも複雑・膨大化し、行きづまりの状況を呈している。

(2) 法制上における特殊性の考慮の欠如

都の行政は、一般の府県の行政のほかに、「大都市及び首都」の行政を併せ含んでいるが、この特殊性に見合う特別な権能の付与と運営方式が考慮されていない。このことは、ひとり行政面のみでなく、財源の付与その他財政面についても同様である。

(3) 行政及び公共事業における総合調整の欠如

都の区域内における行政及び公共事業は、都自体が行うもののほか、国・区市町村・各種の公共企業体その他公共的団体等が主体となって相互に関連なく行っており、これらを総合調整すべき

組織に欠けるところが多く、その方法も極めて不備である。

(4) 行政の広域化に伴う対策の欠如

(5) 都の行財政における計画性及び実行力の欠如

以上あげた問題点を要約すれば、東京の当面する問題の根本的原因は、人口と産業の急激な過度集中にあることはいふ迄もないが、これに対応すべき制度の不備と、適切な諸施策の欠如及び運営上の欠陥にあることを強く指摘している。

その総括的表現として、都の「組織」の欄で、「議会及び長その他の執行機関は、それぞれ本来の権限を尊重し、相互に権限の紛争を来たさぬようにする」といつているが、これについては審議にあたって強硬な発言があり、その意味は極めて慎重である。

これについて、地方制度調査会では、まず、都行政に対する住民の批判と監視が充分に行なわれていない現状に一矢をむくいると共に、「都は、自治体として本来果すべき機能を完全に果していないと云つても必ずしも過言ではない状況である。」と厳しい批判をくだし、更に、「都民の声を代表する議決機関である都議会は、世論を公正に都政に反映させると共に、高い見識と広い視野に立って都政の方向を定め、執行機関は、経営理念に立ってその組織及び人事・財務その他の内部管理を思い切つて合理化・能率化し、都民へのサービスの充実向上に努めなければならない」と、要請している。

都の事務及び権能（区の事務及び権能）

都の行政が、質量ともに複雑・膨大化して行きづまりの状況にあることは、前に述べたところであるが、たとえば、都区の間では、道路の維持補修や、河川の清掃や、環境衛生事務の処理に関する責

されたことで、都民意識と区民意識は、ともに旺盛になることが望ましい。

区 議 会

「区議会の能率的運営を図るため、議員の定数は、人口比によるものとしている現行制度を改め、その定限を引き下げる等の方法により、これを縮減するものとする」という答申ならびに地方制度調査会の同趣旨の答申に対しては、区議会側から「住民の審議権を弱め、住民自治の原則に反する」という反対が表明された。

いやしくも区が自治体である以上は、住民の意思を反映する議決機関として、住民が直接選挙した議員をもって構成する議会をおくべきことは当然である。ただ、区は、その権能に属する事務が一般の市町村に比して限定されているので、その定限を引き下げる等の方法により、能率的運営を図るため適当な規模の区議会の実現を期せんとすることが答申の狙いである。

都制・地方制度両調査会の議会（都議会・区議会とも）に対する、不信任は、答申に現われているが、特に地方制度調査会では「議会が良くならなければ、都・区政は良くならないんだ」と極言している。都制調査会は婉曲に「議会は執行部の仕事の領域にあまり首をつっ込むな」と、いつている。この点では、雑誌「都政」も「事実都議会にも区議会にもかなり問題があり、それを反省する必要がある、という現実が区議会の縮小を目指している」といつている。

区議会制度について、調査会は、特別区制度の合理化に対する中間報告では、

1、区議会の定員は最高二〇名とし、区議会が自主的に決定する。

2、区議会には、常任委員会・特別委員会を置かない。

こととし、首都制度に関する答申の起草委員会案として総会に提案された内容も、中間報告と同様であった。

この案が、総会で、冒頭にあげたように修正可決されたわけである。

元来、議会の議員数の多少の問題は、その団体の実態や権限と併せて考えられるべきものであつて、少数精鋭主義とか、財政負担の軽減等を目標とすべきものではないが、わが国の各種議会の議員が外国の議会の定数に比べて多いこと、ならびに議員の質の低下しがちで、利権あさりや大名旅行の弊害が依然として絶えないとして、減員を断行することによって住民の受ける利害得失は、得るものの方が遙かに多いとする世論には確かに傾聴すべきものがあると思われる。

区 長 の 公 選

今回の答申のなかで最も難航したものは、区長の選任問題であつたということができよう。特別区の合理化の中間報告においては

1、区長は、都知事が任命する。

2、区議会は、区長任命後一年を経過した後は、理由を示して区長の解職を請求することができる(2/3以上の多数議決による)。

3、都知事は、前記の請求を理由なしと認めたときは、区民の一般投票に付することができる。一般投票の結果、区長の在任が支持されたときは、区議会は解散されたものとする。

とし、首都制度に関する答申の起草委員会案では、

A案 中間報告と同様

B案 区長は、区民が直接にこれを選挙する。区長の地位、議会との関係、住民の長に対する解職請求権は現行通りとするほか、区長が、大都市の一体制を確保すべき事務について、都又は都知事の指揮監督に服さず、又はその事務の管理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することができるものとする。

右両案のうちB案が採択決定された。

現行の区長選任の方法は、昭和二七年の地方自治法の改正に際して、政治的妥協の結果とられた方法であり、区長の改任に際し、相当長期にわたり空白を生じた例も多く、実際の運用上にも弊害が多い。従って、現行の選任方法が望ましくない方法であることは各方面の殆んど一致した意見である。

この現行選任方法以外では、都知事の任命か区民の公選によるほかはない。しかし両者の論拠は、大都市行政の一体性の確保に重点をおくか、多数区民の意思を反映して選任し、区民に対して直接責任を負うようにすることが妥当か、ということである。前者は学識経験者と言論界によって、後者は区側と実務家によって、支持されていると見ることができよう。

委員会の両案は、両論の短所を補う方策として、都知事の任命の場合には区議会と区民の意思を表現することのできる方法を講じ、公選の場合は都区行政の一体性を保持することのできる方法を講じていることを看過してはならない。一部の熱心な区長公選論者は、答申の区長公選を「ひもつき公選又はカッコつき公選」といって不満を洩らしていると聞くが、ローマの建設には長年月と多大の労務経

費を必要としたではないか。都区の間では「区長公選」という大阪城は陥落したではないか。地方制度調査会は、最も非難の多い現行選任制と知事任命制とを両腕みにしているではないか。都区は、このさい一体となって本能寺の攻略に邁進すべきではなからうか。

区 の 財 政

地方公共団体のなやみは、施設の近代化と応急の整備に要する財政措置である。富裕団体といわれているに拘らず、東京が首都として、また日本の代表都市としての施設の欠如も財政の窮乏に基因するということも過言ではない。

二三区の公共的施設を見るに、旧態いぜんとしている周辺区は、旧市の区の施設の整備を唱えて、周辺区の整備の促進を要請している現状をドウ見るか。

審議と検討の一半を財政問題にそそいだ調査会は、東京が政治・外交・経済・文化の中心的地位を占める首都たる大都市であり、都の施設の多くは、全国民もこれを利用する機会の多い状況にかんがみ、国は都の公共施設の整備に責任を負って適正な経費の支出を断行するよう強く要請すると共に、区の財政についても画期的結論を定めた。

けだし、従来、東京都区間の紛淆の大半は、二三区の財政のアンバランスにあった。財政調整の合理化（都と区、区相互間）については、公聴会をはじめ実地調査等であつた所で強く要望されたところである。

区の財政に関する答申は

1、区の事務に要する経費は、区費をもって支弁する。なお、義務教育職員の給与の支払い等を除き、執行委任は廃止する。

2、区の税は、市町村民税（個人分）及び市町村たばこ消費税とする。

財源の不足分については、市町村民税（法人分）の全部及び固定資産税の一定割合を調整財源と定め、都が賦課徴収のうえ「特別区交付税特別会計」に繰り入れ、地方交付税の方式に準じて区に交付する。

として、区の財政自治権を認め、二三区のそれぞれの特異な性格からくるアンバランスをなくして、各区の区民が比較的均等な税の還元を受けられるよう十分な配慮をした。その結果、財政問題について都と区の間に意思の相違が起ることのなくなったことは喜ばしい次第である。

む す び

六年の歳月を費し、環境の変化に順応しながら、都制調査会は、困難な諮問に対する答申の責任を果した。審議調査にあたって最善を尽したことはいうまでもないが、答申の内容については、見る人によって意見を異にする人のあることは止むを得ないが、多年の重要な懸案に対し一応の結論がまとまったことは都区のため慶祝してよいと思う。

国の地方制度調査会においても、区長公選を除けば「首都制度当面の改革に関する答申」で、私たちの意見と一致していることも敬意を表すところである。

前に述べたように、答申の実現のためには法令の改正やその他の

難関がある。これらの難関を克服するためには、都・区議会、理事者の果敢な決断と実行を要請すると共に、一千万都区民の絶大な協力を惜しまれざらんことを望む。