

「東京問題～私が実証研究で学んだこと」

はじめに

筆者は大学教授に転ずる前（～40歳）、16年ほど都庁の職員として勤務していた。その間、労働、総務、企画審議、都市計画の4局を異動した。うち、一番影響を受けたのは企画審議室（局）調査部の大都市問題の調査班時代である。5年間で幾つかの調査研究に出会う。大都市需要、大都市機能の分析、東京圏の行政需要の分析、そして都区制度の新たなあり方に関する調査会の運営だった。その後、大学に転じて道州制の研究機会があり、さらに10年ほど前から大阪府・大阪市特別顧問として「大阪都構想」の設計、住民投票の実施まで関わることになる。これらを通じて学んだことを以下で記しておく。

1. 大都市需要、大都市機能の調査研究

（1）大都市需要をどう把握するか

東京近郊の千葉、埼玉、神奈川の隣接3県から毎日500万人近い人々が通勤・通学してくるけれども、これは東京にとって得か損かを明らかにしようという話。ハッキリ言うと「損」をしているので、その分、国はカネを払えという、政府（自治省）との戦いのための根拠づくりの仕事。こうした問題意識は革新美濃部都政の頃から都にある。

つまり、この500万人がどれぐらい東京の空気を汚し、水道、下水道を使い、ごみを出し、道路や鉄道の混雑を招き、その迷惑はどれぐらいか。この人たちは東京という大都市を毎日使うけれどもカネは払わず、ただ乗り、つまりフリーライダーではないか。どうにかカネを出させる方法はないのか、という問題設定。

もとより、カネを払えといっても、個人や企業に払えという話ではない。公共の観点からこの人たちに掛る経費を計算し、戦後一度も国から地方交付税の支払いを受けていない東京都政として、国からカネを引き出す戦いをやろうという話。その戦いの理論武装を固めよ！というのが当時の鈴木俊一都知事からの指示。大学の調査研究などと違い、極めてリアルで実践に結びついた調査研究の機会だった。

前例のない仕事なので、地域経済モデルなど2年掛かりで様々な計算式をつくり格闘しました。計算の結果、この500万人に対する持ち出しが当時のおカネで年間1680億円、余分に掛っているという結論でした。この分を国は都に地方交付税で払えという話だ。

東京都は得か損か

①経費=マイナス分~1680億円

②税金=プラス分 ~2100億円

③差し引き=+420億円、都は得

筋違い。②むしろこの500万人が毎日東京に来て働くことで東京は税金が増え、買い物や食事など消費量も大きく民間も潤っている。だから“東京は栄えている”筈。損どころか、税金上も都は得をしているではないか。

という反論もあり、一方だけを主張する都の言い分に世の中は納得しないので、今度は”東京が儲けている分“を計算せよとの命令が。それが大都市機能の調査に。

(2) 大都市機能はどう把握するか。

そこで昼間人口純流入者500万人が東京都に寄与している分を税金面から計算した。いろいろ試行錯誤したが、計算の結果、2100億円ほど税金に貢献しているという数字が出てきた。

(3) 結論～都は損か、得か？

さあすると、どうなるか。持ち出している経費、マイナス分が1680億円。税金としてプラスになっている分が2100億円。差し引き420億円、東京都はプラス、得をしている話になる。現在のカネに換算すると、ざっと1000億円儲けているという話に。

こうなると、国にカネを寄せせ！とは言えなくなる。これでは戦いに都合が悪いので、税金分を計算したこの『調査報告』は公表せずお蔵入り。いま流にいうと隠ぺいかも。

2. 東京広域圏で発生する行政需要の調査研究

次は東京区部と1都3県の関係。東京区部では毎年新規就業者が4万人ずつ増えている(1990年頃)。これが仮に東京圏外からの新規流入者だとした場合、区部の就業者増は埼玉、千葉、神奈川を含む東京50km圏内にどのように波及し、どれぐらい人口増をもたらすだろうか。そしてその人口の生み出すゴミや下水、住宅、鉄道、道路などの行政需要はどれぐらい、どの地域で発生することになるだろうか。幾つかについて試算すると、

- ① 東京圏に家族などを含め人口が20万2000人増える。そのうち、東京都内には2万5000人、隣接3県に17万7000人が住むことになる(埼玉6万5000人(36%)、千葉5万1000人(29%)、神奈川6万1000人(34%))。

② それが生み出す行政需要は

- i. ゴミ処理需要～東京15万1000t(26%)、隣接3県42万6000t(74%)
- ii. 住宅建設需要～東京1万戸(14%)、隣接3県5万9000戸(86%)
- iii. 水需要～東京436万 m^3 (22%)、隣接3県1555万 m^3 (78%)
- iv. 建設廃材処理～東京11万6000 m^3 (58%)、隣接3県8万4000 m^3 (42%)
- v. 建設残土需要～東京8万1000 m^3 (58%)、隣接3県5万9000 m^3 (42%)

**東京区部の就業者4万増⇒東京圏人口20万2000増
(東京25,000人、隣接3県177,000人)
👉1都3県の行政需要の発生は？**

- ① **ゴミ処理**～東京15万t(26%)、**3県42万t(74%)**
- ② **住宅建設**～東京1万戸(14%)、**3県5,9000戸(86%)**
- ③ **水需要**～東京436万 m^3 (22%)、**3県1555万 m^3 (78%)**
- ④ **建設廃材**～東京11,6000 m^3 (58%)、**3県8,4000 m^3 (42%)**
- ⑤ **建設残土**～東京881,000 m^3 (58%)、**3県59,000 m^3 (42%)**

つまり、ゴミ処理需要も住宅建設需要も、需要発生の原因になる引き金は東京区部で引かれ、その波及効果で隣接3県に膨大な行政需要が発生するメカニズムが作用しているのである。

これに対処するには、現在のように細切れの都県ではなく、基本的に大都市圏(広域圏)に見合うように行政圏エリアを再編しない限り、適切に都市を管理することは難しいことが分かる。

これを解決する統治のしくみとしては、

- a. 府県間で広域連合をつくり対応(首都圏連合という広域行政組織)
- b. 府県合併による広域対応(戦後ひと時、都道府県合併特例法を検討)
- c. 府県廃止、道州制移行による対応(関東州)

があろう。現在はいずれもまだ行われていない。

3. 大都市制度(都区制度)の改革設計

もう一つ、同時期に都と区のあり方を見直す「都制度調査会」がスタートした。事務局を担当する機会に恵まれ、大都市の自治制度を実践的に学ぶこととなる。

①戦後まもなく、占領軍の指導の下、東京は民主化の道を歩む。1946年9月、東京都制の一部を改正する法律により、区の自治権が飛躍的に拡大、区長は公選となり、課税権、起債権、区会の条例制定権が認められる。1947年に区の権限拡大と戦災復興を促す目的で35区の統廃合が行われ、現在につながる23区が誕生。

②1947年5月の地方自治法施行で、東京都制下で都の内部団体とされていたくは、特別区という名称のもとに自治権が拡大され、特別地方公共団体として一般市に準ずる地位が付与。区長公選など一般市と同じようになった。

③ところが1952年から逆コースへ。大都市行政の一体性確保を理由に特別区の自治権は大幅に制限される(地方自治法改正)。特別区は東京都の内部団体となり区長公選も廃止。区長は区議会の同意を得て都知事が任命する形に。職員は都の配属職員となる。

都は広域自治体であると同時に、特別区の区域では市町村と同じ基礎自治体という2重の性格を持つ自治体へ。

- ④特別区の存在理由（3つ）～旧東京市という大都市の1構成分子として発展。
- i. 沿革的にみて、常に1つの大都市を形成しながら発展してきた。
 - ii. 個々の特別区は社会実態からみて相互に密接連携、有機的一体性あり。
 - iii. 区民の立場でも各区の財政力に関わらず、受けるサービスは同一を求む

⑤しかし、区長公選廃止以後も、区に自治権拡充運動は強まる。1965年保健所管理、福祉事務所が区に移管。区の財調交付金、納付金制度の合理化が図られる。

⑥1975年（昭和50）、区長公選復活（地方自治法改正で96項目の事務が区に移管され、都の配属職員制度も廃止）。区独自の職員採用へ。管理職試験制も創設
 だが、一般市の事務である清掃、消防、上下水に関する事務は都に留保、都区財調や都条例で都が区に介入する裁量権が都に残された。未だ内部団体的性格。

⑦それを不満とし、1975年特別区長会の諮問機関として「特別区政調査会」が設置され81年まで5次の答申。特別区の人事、財政、行政面の自立性の高い普通地方公共団体と位置づけ「特例市」にすべきと主張した。

都区制度改革の変遷 <small>大都市の一体性を確保しつつ 身近な自治を強化</small>		
地方自治法	改革のポイント	改革の背景
昭22施行	都区2層制(特別区は「基礎」) ⇒実態的権限なし	戦後民主化の徹底 ※都区の紛争激化
昭27改正 (同年施行)	特別区は都の内部的団体に ⇒都が「基礎」、区長公選廃止、 事務の限定列挙、都が調整権	強力な「基礎」の存在が 戦災復興を「阻害」 ※改革意願の始まり
昭39改正 (昭40施行)	特別区の権限を拡大 ⇒福祉事務所等移管、課税権(都 が調整)、都区協議会設置	「市」の事務の重圧で 都の行財政が「麻痺」 ※大都市問題の激化
昭49改正 (昭50施行)	特別区に「市」並み自治権付与 ⇒区長公選、人事権、事務配分 原則の転換(保健所等の移管)	大都市における自治 意識の高まり ※引継ぎ都が「基礎」
平10改正 (平12施行)	都区2層制の復活(法定) ⇒都区の役割分担、財源配分 原則明確化(清掃等の移管他)	地方分権、都区の行政 責任明確化の要請 ※都区制度の到達点

これを受け、都は1981年「都制度調査会」を設置。特別区のあり方、東京都の制度的な位置づけを独自の立場から検討。84年に「都を府県行政に純化し特別区を普通地方公共団体として基礎自治体に位置付ける《新しい都政度のあり方》を提言」。双方のすり合わせ、国に制度改正を求めるため都区協議会に「都区

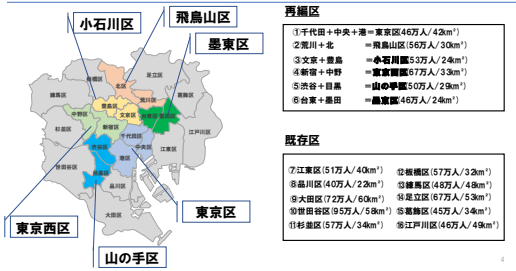
制度検討委員会」をつくり、86年「都区制度改革の基本的な方向」を合意。国の地制調へ委ねた。

⑧第22次地制調ではそのままは受け入れず。特別区改革は政令指定都市や首都圏制度のあり方まで遡って検討しなければという理由から一部しか認めなかった。

⑨1998年の自治法改正で、ようやく「特別区を基礎自治体」と認めた。だが、依然23区は自治権の限定された「特別地方公共団体」に止まり、市町村と区別のまま。

そこで2020年11月の大阪都構想の住民投票が可決した場合、東京特別区制度の見直しは必至と考え、ある新聞社の依頼を受けて東京23区の再編図を描くことになる。

新「東京16区」構想



この先、例えば大阪都構想で描いた「中核市並み」の特別区を望むとすれば、23区の再編は避けられない。そこで新東京16区構想を描いてみた。人口40万以下の区はつからない、という考えのもとでまとめてみた。残念ながら、大阪都構想は住民投票で否決されたので、この議論は止まったままだ。

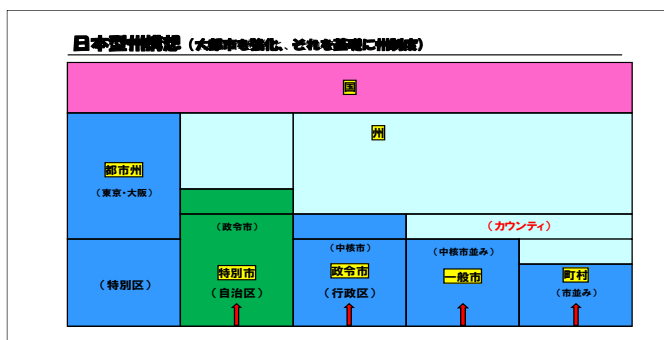
4. 道州制の研究、大阪都構想との関わり

〈幻の改革構想〉と言われる道州制。47都道府県の廃止、10程度への州再編。そもそも道州制は安倍元首相の「大願」であった。第1次安倍内閣の発足時から「道州制の導入」を唄い、道州制担当大臣までおいた。その諮問機関として道州制ビジョン懇談会を創設しているが、同懇談会は中間のまとめで「2018年までに日本は道州制に完全移行すべき」と提言、必要な法整備を求めている。

この提言後、自民党は政権与党の座を民主党に譲り一旦この話は立ち消えになっているが、3年半後の自民政権復帰後、第2次安倍内閣になって公明党と組み「道州制推進基本法」(法案)を国会に出す準備に入っている。ただ、衆院選が近く全国町村会の反対もあり、国会で審議されるまでに至らなかった。その後、大阪都構想がクローズアップされる。が、これも2度の住民投票の否決(1万票の僅差)でとん挫した形になっている。

日本は自力での統治機構改革はできないのか。そこが問われている。

筆者は、政府の道州制ビジョン懇談会座長の出身元、PHP総研(社長江口克彦)のもとに設置された研究会(黒川和美法大教授、林明宏関西大教授、佐々木信夫中央大教授+PHP研究員)で、ビジョン懇の基礎資料づくりとして3年間徹底的に研究。調査結果は『地域主権型道州制～国民への報告書』(PHP研究所、2010年刊)として公表されている。日本での総合研究はこれだけである。



2011年～現在まで、大阪府・市特別顧問として「大阪都構想」「副首都構想」に関わっているが、大都市制度と道州制を結び付けた、新たな広域州構想として「日本型州構想」を考えるヒントを得た。それは大都市制度を強化したうえで府県制に代

わる州を創設という点で、従来の上から目線の羊羹切りの道州制と区別している。

政令市、中核市、特別区という都市制度を使う自治体のもとに5割強の国民が住んでいる。既にそこは府県など要らないという「府県空白」と見える区域になっている。

大都市を強化して州制度移行する、この実現可能性は高く、現実には8割は日本では州制度移行を可能とする骨格は出来ている。問題はそれを国民が理解し、政治がやるかどうかである。

以上、実証研究に取り組み、都市行政学を提唱する筆者がこれからも統治機構改革の必要性を説いている背景、根拠についての紹介としたい。これは筆者の研究メモでもある。