

記念講演

◎講師紹介

理事長 沼田 明

理事長の沼田でございます。それでは、お手元にお配りしてございます資料により、西尾先生のご紹介をさせていただきます。

西尾先生は一九九九年(平成十一年)、今からちょうど十年前に、法学部長を最後に東京大学を退官されて、現在は私どもとも深い関係がございます財団法人東京市政調査会の理事長をされておられます、また同時に日本学士院会員でもございます。主要著作にもございますように、先生は文字通り日本の行政学の泰斗でございます。去る十月八日に法律

上の設置基準など、法令で地方自治体を縛っている八九二項目についてその廃止・緩和や、国と地方の協議の場の法制化などを内容とする第三次勧告、また一昨日十一月九日に、地方交付税の原資の拡充や国と地方の税源配分を現行の六対四から五対五にすることなどを求めた第四次勧告を行いました。国の地方分権改革推進委員会の委員長代理もされておられて、当然のことながら地方自治の問題に深い造詣をお持ちでございます。

先般の総選挙でも、地方分権が大きな争点として取り上げられました。本日、本日は地方分権論議の中でも中核とも言うべき道州制をめぐって、私どもにとつて非常に刺激的なお話があるかと考えております。

◎講演

道州制ビジョン…東京圏をどうするのか
(レジュメ)

財団法人 東京市政調査会

理事長 西尾 勝



はじめに

東京大学行政学研究会の大先輩でありました野村鎮市・東京都交友会会長の後を継いで、財団法人東京市政調査会の理事長に就任した、西尾勝でございます。

本日の講演のテーマは、「道州制ビジョン…東

京圏をどうするのか」とさせていただきます。しかし、誤解を招かないために、あらかじめ最初にお断りしておかなければならないがございます。

実を申しますと、私は、道州制の速やかな実現を求める積極論者ではありません。むしろ、浮ついた道州制ビジョン論議の横行する風潮に対して強い危惧の念を抱いている、慎重論者なのです。

道州制論議に対して私が慎重にならざるを得ないのは、以下の三つの理由からです。第一に、自民党の構想する道州制は、分権的な道州制にはならず、むしろ集権的な道州制になる可能性があります。第二に、道州制からです。第二に、道州制推進論者は、与野党を問わず、また官民を問わず、い

ずれもおしなべて、道州制を実現する場合には、基礎自治体である市区町村を大幅に統合して、その総数を少なくとも一〇〇〇以下に削減する必要があると主張しているからです。それが不可欠の要件だと言われるのであれば、私は道州制の実現に反対せざるを得ないということなのです。第二に、道州制を実現するために、各省庁官僚機構の反対を抑え込み、与党を完全に統率し、国会の衆参両院を乗り切れるだけの、強い政治指導力を備えた内閣が誕生しなければなりません。歴代の自公政権にはそのような力はありませんでした。今回の総選挙で半世紀ぶりに与野党間の政権交代がおこりましたけれども、新しい民主党政権にもそのような力はまだありません。将来は、道州制を実現

することのできるような強い内閣がこの国にも誕生することになるのかもしれないが、それは、これから十年以上も先のことではないかと思うのです。

さて、先の総選挙において、道州制の実現を政権公約に掲げた自民党は敗北し、今回はこれを一切政権公約に掲げなかった民主党が圧勝する結果になりました。そこで、鳩山政権の任期中には、安倍政権時代に設置された道州制ビジョン懇談会は廃止され、道州制ビジョン論議は当分の間は下火になるものと確信しています。しかし、道州制を求める火種が消え去るわけではありません。自民党は次の総選挙に向けて道州制の実現を旗印に掲げるでしょう。そして、民主党もまた岡田代

表時代のマニフェストには「連邦制的道州制の検討」を掲げていたように、民主党内には道州制論者が少なくないのです。さらに言えば、鳩山政権は、「地域主権の推進」を旗印に掲げ、基礎自治体優先を唱えながら、その一方では国の各省庁の出先機関の原則廃止を唱えています。この国の各省庁

の出先機関の原則廃止をどこまで本気で追求するつもりかわかりませんが、これも、この出先機関の原則廃止を追求していけばいくほど、道州制論議を再燃させる結果になるでしょう。出先機関を廃止するには、それらが所管してきた事務権限の相当部分を都道府県に移譲することにせざるを得ないのですが、その「受け皿」として現在の四十七

都道府県体制を前提にしているかぎり、移譲できる事務権限の範囲にはおのずから限界があります。そこで、国の出先機関を大幅に縮小しその事務権限を大幅に移譲しようとする、現在の都道府県を廃止し、これに代

えて、より一層広域の道州といった新しい地方政府を創り出さなければならぬのではないかと、いう論議を再燃させることになるのです。また、道州制の推進論者からは、都道府県に中途半端な移譲をするよりも、まず道州制を実現して道州に事務権限を移譲せよとする反対論が寄せられます。要するに、今回の政権交代によつて道州制論議は一時的に下火になりますが、道州制論議の火種はくすぶり続け、いずれまた改め

て、激しく火を噴く可能性が高いのです。困ったことに、この国の政治家もマスメディアも、省庁の統廃合、市町村合併、道州制といったような、「受け皿」、容器をいじくり回して変えようとする「器の改革」論議が大好きなのです。

そこで、これからも続く道州制論議をもう少し、地に足の付いた、現実的で実行可能な論議にしていくなめには、東京圏の地方自治に詳しい人々のなかから、道州制の下では東京圏をどうするつもりなのかという問いを発していただきたいと、願っているのです。東京圏をどうするのが決まらなければ、道州制の実現などあり得ないにもかかわらず、道州制ビジョン懇談会での論議を初め、関経連を中心にした関西の道州制論議でも、九州経済連合会

を中心にした九州の道州制論議でも、この難問中の難問である東京圏をどうするかという問題を真剣に検討している形跡はありません。ここにお集まりの都庁OBの方々の中には、道州制の推進論者もおられれば、慎重論者も反対論者もおられることと思えますが、いずれのお立場からであれ、東京圏の地方自治に詳しい皆様方から、東京圏をどうするつもりなのかと、問いかけてほしいのです。

それでは、前置きはこの程度にして、本題に入ります。

I 東京圏の道州の設計は、道州制構想の難問中の難問

① 関東から近畿に至る本州中央部分の道州の区画割は難問

② 関東と近畿については、道州の政府形態と所掌事務の設計も難問

③ 就中、東京圏の道州の設計は、難問中の難問

何故に、難問中の難問になるのか。最大の理由は以下の三点にある。

1 東京圏の道州の人口と財政力が突出して巨大になって、その他の道州との均衡を失うことになりかねないからである

① 関東圏（一都六県または一都七県）の区画とすれば、人口は四千万を越え、総人口の三分の一以上を占めてしまう

② 東京圏（二都三県）の区画にしても、人口は三千万に達し、総人口の四分の一を占める

この区画とする場合には、関東圏内の周辺各県をどのように区画割するかが問題になる。

2 東京圏の道州においてもその他の道州と同様に、首長制の政府形態を採用し首長を直接公選にした場合、東京道州知事の政治的な権威は国の議院内閣制の内閣総理大臣のそれと肩を並べるものになりかねない

① この問題は首都圏への人口集中の著しい諸国（たとえば、韓国、ソウル、バンダラシユのダツカなど）に共通する難問

② 首都圏の自治体では、国政上の野党が実権を握ることが稀ではない

③ 首都圏の警察を国の直轄とするか自治体

警察とするかが問題になる。東京圏について言えば、道府県警察とは異なる警視庁をどのように扱うかが問われる

④ 要するに、東京圏の道州については、政府形態と道州の所掌事務の範囲の両面において、他の道州とは異なる特例措置が必要になる可能性が高い

3 東京圏に道州制を施行しようとする場合、その区画割の如何にかかわらず、二十三特別区の区域について現行の変則的な都区制度をそのまま維持するの可否が問われざるを得ない。言い換えれば、東京圏の道州の設計に際しては、道州管内の基礎自治体の再編成問題に直面せざるを得ない

るを得ない

① 道州制に移行するたに、事前に東京都と周辺各県との自主合併をするとき、対等合併の方式による場合には、現行の都区制度を維持することはできない。東京都への編入合併の方式によれば、現行の都区制度を維持することは可能であるが、編入合併の方式には周辺各県の反発が強いものと思われる

② したがって、東京圏の道州の設置は、国会が制定する設置法に依らざるを得なくなる可能性が高い。そしてそのときに、東京圏の道州の政府形態および所掌事務の範囲がその他の標準型の道州のそれとは

異なる特例型である場合には、その設置法は憲法第九五条の地方自治特別法に該当するものと解釈され、関係各都県の住民による住民投票に付されざるを得ないことになる可能性が高い

③ 二十三特別区の区域に施行されている現行の変則的な都区制度を再編成しようとする、有識者の意見もちぢに分かれる（現行制度を維持二十三区を統合し東京市の再生、都心三区または都心五区のみを統合し東京市に、都心の三区または五区を統合し国の直轄区域に改める等々）

いづれにしろ、二十三特別区関係者の了承を得るこ

とは至難

Ⅱ 西尾私案

1 東京圏の道州の区画は、東京圏の社会経済的な実態に合わせて、一都三県の区域とする

2 東京圏の道州は一都三県の広域連合機構とする。言い換えれば、

東京圏の道州においては、これまでの一都三県を存置し、道州の広域連合機構は、東京圏計画の策定を初め、国の出先機関から移譲される事務権限のうちの広域的な事務権限のみを所管する

3 東京圏の道州の広域連合機構の首長は東京都知事が兼任する

4 警察機能を分解し、警備警察と刑事警察の一部(政治犯罪、企業犯罪、麻薬・銃砲等の取締、暴

力団の取締等)とは国家警察の直轄とし、道州または都県の警察には市民生活を一般犯罪から防衛する刑事警察と交通警察と保安警察とを残す

5 都心五区の区域を統合し東京市を設置するとともに、その他の十八特別区は市に改め、東京都を東京府に戻す。東京府は政令指定都市とし、管内に行政区を設置する。

要するに、道州制にメリットがあるとすれば、それは東京一極集中に対する地方圏の対抗力を強化することにあるので、東京圏の道州を強力なものにはならないと考えている。

近畿圏は大阪市・京都市・神戸市(・奈良市)の三極(または四極)の中心構造を形成している

ので、東京圏とは若干事情の異なる側面もあるが、にもかかわらず、近畿圏の道州についても東京圏の道州に準じた特例型を構想する必要に迫られるのではないかと予測している。関経連が関西圏について広域連合の形成を目指し、差し当たりは関西広域行政機構を立ち上げていることは、きわめて着実な試みであると評価している。

おわりに：道州制ビジョンへの含意

①全国一律の道州制構想をやめ、標準型と特例型の混在を許容する

②北海道と沖縄道については、東京圏と関西圏とは別の意味での特例型とする

③道州制は都道府県制に代わるものとする大前提

をおかず、その必要があると認められる道州では、道州の下に都府県を存置する余地も残す

④この種の構想については、「屋上屋を架するもの」とか「必要以上に複雑な体系」とする批判が寄せられるのが常であるが、政府体系を大きく変革する際には、少なくとも一定期間の経過措置として、柔軟な対応が不可欠。明治の地方制度の設計に際して、市町村、郡、府県という三層構造を採用し、後に郡を廃止し市町村と府県の二層構造に改めた知恵に学ぶべきである

本稿は、大会当日配布したレジュメを掲載しております。当日の講演録は六〇周年記念誌に掲載する予定です。