

## 記念講演

「道州制ビジョン—東京圏をどうするのか」

財団法人東京市政調査会

理事長 西尾 勝

(講師紹介理事長沼田明)

でございました。平成二十一年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、また本年十一月九日に、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りました。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。本日は地方分権論議の中でも中核とも言えるべき道州制をめぐる、私どもにとって非常に刺激的なお話がかがえるものと考えております。

## 講演

## 講師紹介

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りました。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

本日は、東京都交友会の六十周年記念大会という非常におめでたい席にお招きいただきまして、大変光栄に存じております。レジュメが配られているかと思えますけれども、その冒頭に書いてありますように、現在東京都交友会会長をしておられます野村銀市さんは、私にとっては東京大学行政学研究会の大先輩であります。そして、現在私が勤めております財団法人東京市政調査会の前理事長でいらっしやいまして、野村銀市理事長の後を継いで

財団法人東京市政調査会の理事長に就任した次第でございます。そして、交友会の会員でもいらっしやいます中島元彦さんが、わたしどもの調査会の総務担当の常務理事をお勤めいただいているという関係がございまして、野村前理事長と中島常務理事から依頼を受けますと、きょうの講演はとても断れないという立場にあった次第でございます。

### 私は道州制慎重論者

講演のテーマはわたしにお任せくださったのですけれども、そこで何をお話することが最適かいろいろ考えました。ご紹介にもありましたように、地方分権改革推進委員会の委員を勤めておりますので、現在進められている地方六団体が言うところのいわゆる第二期分権改革のことについて、わたしの思うところをお話ししようかというふうにも一時は思ったのですが、このテーマでは地方自治制度一般に深くかかわる話ではありませんが、東京都に特有の問題というのにはあまり関係がない話になってしまいます。やはり東京都ですとお勤めなされた方々を前にしますと、東京都制に密接に関連したテーマの方が適しているのではないかと思ひまして、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」というテーマにさせていただいた次第であります。

しかしながら、誤解を招かないようにあらかじめ最初にお断り

しておかなければならないことがございます。実は、私は道州制の速やかな実現を求める積極論者では決してありません。むしろ、浮ついた道州制論議が横行しているというこの風潮に対しまして強い危惧の念を抱いている、どちらかと言うと慎重論者であります。私が期待するような道州制が本当に実現するのであれば、将来目標として道州制を掲げるということに決して反対論者ではありませんけれども、現在の論議には非常に危惧の念を覚えて、むしろ慎重に対処すべきだと考えている人間でございます。

### 慎重論三つの理由

最初に、道州制論議に対して私がどうして慎重にならざるを得ないのかということについて、かいつまんで申し上げますと、三つの理由があります。第一番目には、自由民主党が構想する道州制というのは、われわれが期待しているような分権的な道州制に結局はならず、むしろ中央集権的な道州制になる可能性の方が高いというふうに私は判断していたからであります。第二番目の理由は、道州制推進論者の方々は与野党を問わず、またあるいは官民を問わず、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、その数を減らさなければいけないというふうに主張しておられます。少なくとも、現在はまだ一七七〇ほどの市区町村があるのですけれども、これを一〇〇〇以下にせよと言われたり、七〇〇〇八〇〇にせよと言う

人もいます。そして、小沢一郎氏の場合には、道州制を前提にした主張ではないのですが、市区町村を最終的に三〇〇にまで統合せよ、と主張していらっしゃるということになるわけでありませう。

そういうご主張が多いわけでありまして、基礎自治体である市区町村をそこまで大幅に統合しなければならぬということが、道州制実現の前提条件であるというふうにおっしゃるのであれば、私は道州制の実現に反対せざるを得ないということでありませう。わたしは、基礎自治体である市区町村を一〇〇〇以下にまとめることは、日本の実情に適さないというふうに思っています。この点は、全国町村会がそういう町村の統合を求めるのならば、道州制には絶対反対だというふうに機関として意思決定されっておりますが、町村会の意見に私はその点では賛成であります。

第三番目の理由であります。道州制の実現には各省庁、官僚機構を挙げて抵抗すると思いますが、その反対を完全に押さえ込んで、しかも与党を完全に掌握して統率して、そして国会の衆参両院で無事法案を通しきらなければ実現できないことでありませうが、それだけの強い政治指導力者を持った内閣というのは、戦後日本に誕生したことはありません。これまでの歴代内閣の中では、小泉政権が一番強い内閣であったかと思えますけれども、小泉政権程度の政治指導力ではどうも実現できないことではありません。もっと強力な政治指導力者を持った内閣が登鳴しないかぎり、実現はあり得ないというふうに判断しているわけでありませう。このたび劇的な政梅交代が起こりまして、民主党中心の新しい政績が誕

生いたしましただけけれども、現在の民主党政権にも、そのような力はまだ全くないという風に判断せざるを得ませう。

しかし、将来はこの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かもしれない。しかし、私の見るところ、それは少なくともまだ十年以上先のことではないだろうかと思っております。そういう意味で、当面は実現する見込みが全く立たない道州制ビジョンについて、ああだこうだという議論をすることは非常にロスの多い、無駄な議論ではないだろうかというふうに感じております。もう少し、当面の分権改革に熱心に取り組んでいただいた方が、生産的ではないかというのが私の基本的な立場であります。

論議は下火に、だが火種は消えず

さて、先の総選挙におきまして、道州制の実現を政権公約に掲げました自由民主党は大敗北を喫しまして、今回は道州制というものも一切政権公約に掲げなかった民主党が圧勝するという結果になりました。そこで、現在の鳩山政権の任期中には、安倍政権時代に設置されました道州制ビジョン懇談会はそのうち廃止されるか、あるいは自然消滅を待つことになるのではないかと考えられます。そして、自由民主党の場合には、党にも道州制推進本部というものを作って論議がなされておりましたけれども、民主党にはその種の党の期間は一切ありません。従って、道州制ビジ

ヨン論議は党分の間下火になるものと、私は思っております。

しかし、道州制を求める火種が消え去ったわけでは決してありません。自由民主党は恐らく次の総選挙に向けて、道州制の実現を再び旗印に掲げるのではないかと申し上げます。そして、民主党もかつて岡田克也氏が党の代表を勤めておられた時の、総選挙に向けたいわゆるマニフェストでは、連邦制的道州制の検討ということ掲げておられた時代があります。従って、民主党内にも道州制推進論者は多数いらっしゃるわけでありす。小沢代表は道州制に強く否定的でいらっしゃいましたので、小沢さんが代表になって以来、民主党からその旗印は消えたのであります。党内には多数、道州制に対して積極論者の方々がおりますので、いずれ民主党自身が道州制の実現ということを旗印に掲げて出てくることは十分にあり得ることであります。

今日の鳩山政権は、地域主権の推進ということを旗印に掲げておられまして、基礎自治体優先を唱えながらも、その一方では国の各省庁の出先機関の原則廃止ということ唱えていらっしゃいます。この国の各省庁の出先機関の原則廃止ということを、どこまでこれから本気に追求されるつもりか分かりませんが、いかに、この出先機関の原則廃止という問題を追及していけばいかに、道州制論議を再燃させる結果になるだろうと思えます。

出先機関を廃止するという事になれば、それらがこれまで所管してきまし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わけですが、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、やはり事務権限の移譲には必ずから限界があるのではないかという議論が出てきます。大幅に出先機関を廃止して、大幅に事務権限の移譲をしようとする、現在の都道府県を廃止して、これに代えてより一層広域の区域を持った道州といった新しい地方政府をつくり出さなければならぬのではないかと議論を再燃させることにならざるからであります。また、道州制の推進論者の方々は、都道府県に中途半端な事務権限の移譲をするよりも、まず道州制を実現して、そしてその道州に事務権限を移譲すべきだというふうな反対論が出てくることとなります。要するに、今回の政権交代によりまして、道州制論議は一時的に下火になりますけれども、道州制論議の火種はくすぶり続けておりまして、いずれまたあらためて激しく火を吹いて出てくるという可能性が高いのであります。

私のような立場から言いますと、誠に困ったことにと申し上げたいのですけれども、この国の政治家の方々、あるいはマスメディアの方々も省庁の統廃合とか市町村合併、あるいは道州制といったようないわば受け皿、入れ物、容器をいじくり回すことが大変にお好きでございまして、まずそこから改革するというような議論に熱を上げる風潮が非常に強いのであります。これは非常に困ったことでありまして、その前に仕事の仕方を見直して仕事の仕方について、仕組みについて、いろいろと改革すべき事がたくさんあるのではないかとこのように思っているのであります。器

を変えれば、何か一挙にものごとが解決するかのような幻想を抱いておられるのではないかと、いうふうに思うのであります。

そこで、恐らくはこれからも続くであろう道州制論議をもう少し地に足の着いた、現実的で実行可能な議論にしていくためには、東京圏の地方自治に詳しい人々の中から、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ぜひとも発していただきたい、そういう発言をしていただきたいと願っているわけであり、東京圏をどうするのかということが決まらなければ、道州制の全国的な実現などあり得ないのですけれども、それにもかかわらずあまりそのことが議論されていない。道州制ビジョン懇談会がずっと議論を重ねてこられましたけれども、その議論を拝見しましても、東京圏をどうするのかという難問中の難問について、全く検討された形跡がないのであります。あるいは関西経済連合会、関経連を中心とした関西における道州制論議でも、関西圏をどうするかということについてはいろいろな議論がなされていきますけれども、東京圏はどうかということまで手が回っていないわけです。

そして、全国の経済団体の動きから申しますと、今最も道州制論議に熱心なのは九州地域だと思えます。九州地域では九州経済連合会と九州知事会とが一緒になりまして、この道州制についての議論が重ねられているわけで、全国の中では最も熱心なところと言えますけれども、この九州の方々も九州をどうするのかということについてはいろいろな議論をなさっていらっしやいます。

しかし、東京圏をどうするのかということについては全く関心外でいらっしやるわけでありまして、この東京圏をどうするのかという議論はどこでもなされていない、全くなされていないというふうに思うのであります。

そこで、ここに本日お集まりの都庁OBの方々の中には、道州制の推進論者もおられることと、ごさいますし、あるいはわたしと同様に慎重論者の方もいらっしやるでございましょうし、もっと明確に反対するということ、反対論者もおられるかもしれせん。それはあつて当然だと思ふのですけれども、いずれのお立場であれ、どういうお考えであれ、それぞれのお立場から、一体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。東京圏をどうするのかということは大変難しい問題ですよということを、全国の識者にちゃんと知らせていただきたい、そういう問い掛けをしていただきたいという趣旨で、本日はこういうテーマを掲げさせていただいた次第であります。

### 東京圏をめぐる三つの難問

そこで、さっそくレジユメの本题に入りますけれども、東京圏の道州を、これを道と呼ぶのか州と呼ぶのかが、依然として決まらないので道州と言っているのですけれども、東京圏の道州の設計は、道州制構想のうちの難問中の難問だと私が申し上げる理由

を、三点に整理させていただきたいと思うのであります。

全国を、四十七の都道府県体制をやめて、そして道なり州なりというものに区画割をし直すのだといういわゆる区画割を考える際、全国の国土を念頭に置いていただきました。北海道とか東北とか中国とか四国とか九州についてはそれほど難しい論議はありません。東北を南北二つに分けるべきかとか、九州を南北に二つに分けるべきかといった議論はあるかもしれませんが。九州については、沖縄県も含めた九州なのか、沖縄は独立させるのかといった論議はあります。そして、中国と四国を一体にすべきだと主張していらっしゃる方もいらっしゃいますし、中国と四国はやはり別々だという議論の方もいらっしゃいます。

そのほか細かいことを申し上げれば、下関はそういうことが起こったら門司と一緒に九州圏に入りたいなどというご希望があります。中園地方から抜けて九州と一体になりたいなどという類の話はあちこちにたくさんありますから、全くスムーズに北海道、東北、中国、四国、九州というふうにとまとまるという保証はありませんが、しかしそれほど大きな論議はないのではないかと思うのです。

しかし、いわゆる関東地方から近畿地方に至る本州の中核部分を、一体どういうふうな区画割するのかということは大変難しい問題でありまして、社会的な合意はほとんど成り立っていないのではないかと思います。

ここをどうするのが区画割論の最大の問題ですけれども、その中でも関東と近畿については、非常に特殊なことをさまざま考えなければならぬ地域でありまして、中でも難問だと言えると思います。とりわけ、東京圏の道州の設計というのは、全体の中で最大の難問中の難問だと私は思うのであります。

なぜ、難問中の難問になるのかということをおなりにまとめますと、以下の三点ほどに要約することができますのではないかと思います。

#### 突出した財政力・経済力

第一は、東京圏の道州の人口と財政力、あるいはもっと基盤であれば経済力であります。突出して巨大になりまして、仮に全国が十の道州に分かれますとすれば、そのほかの九つの道州と東京を含んだ道州との間の「ヨコの均衡」を失するという問題であります。東京圏について最も広く取れば、いわゆる関東地方という関東圏の区画になるでしょうけれども、ここで一都六県、またはここに山梨が入るのか入らないのかといういろいろな論争が起ります。一都七県の区画と仮にすれば、その地域の人口は現在でも四千万を超えまして、日本全国の総人口の三分の一以上を占めた道州が誕生することになります。あとの三分の二が、九つぐらいの道州に分かれるということでありまして、関東道だけで

全体の三分の一を押さえてしまっているという区域と地方政府が誕生することとなるわけです。

これは、あまりにも巨大すぎるのではないか。そして、いわゆる東京の実態としての大都市圏全体をカバーしている区域ということになれば、南関東の三都三県、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、南関東東道と言いかかと思えます。ここに限りまして、これを南関東東道と言いかかかともかくといたしまして、その領域に限りまして人口は三千万に達しているわけでありまして、全国人口の四分の一を占めるといって道州政府が誕生することになります。

これは、全国の構図としてあまりにも不均衡ではないか。現在、東京都は四十七道府県のうちの一つですが、人口は約一割を占めている。全国の十分の一を占めているという地位にあるわけですから、それ以上に巨大な地方政府を誕生させることになるというわけがあります。

仮に、東京圏を三都三県に限定したとする場合には、北関東に残る各県だけで道州が形成できるのだろうか、そこに何か意味があるだろうかという、残る関東地方の各県をどうするのかという新しい問題も生ずることになります。それはともかくとして、全体として「ヨコのバランス」が取れないのではないかという問題であります。

道州制を実現することに何かメリットがあると思えば、それは、東京一極集中の抑制であると思っております。東京一極集中を一生

懸命抑えようとしてきたにもかかわらず、東京圏への一極集中がどんどん進行してしまってきた。これに対してもう少し地方に力を付けて、東京圏に対抗する発言力を持たせよう、あるいは政治力を持たせようというところに、道州制の最大のメリットがあるのではないかと思うのです。

そうだとすると、東京道というものを巨大にすることは、道州制構想の本来のねらいに全く反しているのではないかという問題が出てしまうのです。この問題をどうするのかというのを考えずに、道州制論議を議論することは無駄だとわたしは思います。これが、第一の理由です。

#### 総理大臣と東京道州知事

第二番目は、やはり均衡の問題ですが、少し違う観点からの問題、いわば「タテの均衡」の問題になります。東京圏の道州において、その他の道州と同じように首長制の政府形態を採用して、要するに知事と議会という構造の政府形態を採用して、首長を知事と呼ぶとすれば、この知事を直接公選にした場合、東京道州知事の政治的な権威は、国の議院内閣制における内閣総理大臣のそれと肩を並べるような存在になってしまうのではないかということです。国の政府形態は議院内閣制でありまして、内閣総理大臣は国会議員として当選した人の中から国会が指名するわけで

ありまして、そこは間接選挙になっていくわけです。国民自ら直接に首相に選出したわけではないという人です。その人と、全国人口の三分の一あるいは四分の一の有権者に直接選出された東京道州知事とは、ほとんど政治的な力において措抗する存在になるのではないかという問題であります。これは、国政を担っていく方から言えば実にデリケートな問題なのであります。

この問題は、日本だけの問題ではありません。アジア諸国は、概して首都への人口集中が激しい地域ですけれども、首都圏への人口集中が日本と同じように著しい地域、韓国のソウル特別市の場合は東京以上の集中をしているわけですが、ここではやはりソウル特別市の市長と、それから内閣総理大臣との関係が大問題になったのです。そこで、韓国では軍事政権から共和政権に移った時に、憲法を改正して現在のような政体をお決めたわけですけれども、この憲法改正に際して、大統領制を取ったのか、それとも議院内閣制を基本にするのかという論争がありました。その時に、さまざまな論議があった末に、現在のような大統領制が採用されたわけですけれども、その時の論点の一つは、大統領が非常に象徴的な大統領にすぎず、政治の実権は内閣総理大臣に持たせるのだという政体では、ソウル特別市長との関係が極めて複雑になるということが一つの理由だったのです。これが、大統領制を採用することに決定した一つの理由だったのです。それほど直接公選の首長と内閣総理大臣の関係は大問題なのであります。

同じように、バングラデシュのグッカなども非常な集中をしていくわけでありまして、その市長と国の政治家との関係というものは非常に微妙な問題であります。こうしたアジア諸国に共通する難問をどう解決するのかという問題があります。

しかも、過去の美浪部都政を例に出すまでもありませんけれども、首都圏の自治体では国政上の野党が政治の実権を握る、自治体の実権を握ることがどここの固でもよく起こることでありまして、起こりがちなところでありまして、日本でもその恐れはあるわけです。国政は自由民主党が政権を取っているけれども、東京道州知事は民主党であるとか、逆に国政は民主党が実権を握っているけれども、東京道州知事は自民党であるという事態。これは、たびたび起こる可能性のあることと考えておかなければならない。これも、なかなか微妙な問題であるわけです。

さらに、首都圏の警察という問題があります。ご承知のように、都道府県警察の中で県警本部というものと、東京の警視庁とでは機能上も組織上も少し異なっているわけですが、この首都圏の警察を国の直轄にするのか自治体警察とするのかということが、東京の場合にはより一層深刻な問題になります。東京圏について言えば、ほかの道府県警察とは異なる警視庁というものがあるわけでありまして、これを道州制の下ではどう扱うのかという、これは極めて難しい問題であるわけです。

これまでの道州制論議におきましては、都道府県制から道州制に移行した時に、警察はどうするのかということはあまり議論さ



れていません。現在、都道府県単位の公安委員会が置かれ、その下に県警本部があるという自治体警察の形、都道府県警察の形になっていますが、これをそのまま道州警察に移せばいいというのなら話は非常に簡単ですけれども、本当にそれで済むのでしょうかという問題があります。東京の場合は、その問題がより一層難しい深刻な問題になるということがあります。

要するに、東京圏の道州については政府の形態が果たして知事、議会という構造でいいのだろうかという問題から始まりまして、道州政府が持つ所掌事務の範囲という面についても、ほかの道州政府とは少し違う形態を考えざるを得ないのではないかという意味で、他の道州とは異なる特例措置が必要になるのではないかと私は感じているのです。それをどうするのかということは非常に難しい問題ですけれども、そういうことを考えざるを得ないのではないかという問題があるわけです。

### 都区制度

三番目の問題は、まさに都制あるいは都区制度にかかわる問題です。東京圏に道州制を施行しようとする場合、その区画割が関東全体になるのか南関東になるのかということにかかわらず、二十三特別区の区域について現在の変則的な都区制度、よその普通の府県と市町村との関係とは違うという意味で変則的と申し

上げていますが、現行の変則的な都区制度をそのまま今後とも維持するのかどうかということが問われざるを得ないという問題です。

言い換えますと、東京圏の道州を設計する場合には、道州管内の都県の統合の問題だけではなくて、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ということなのです。どう再編成するかが大問題ですけれども、ともかくその問題に直面せざるを得ないということですから、それをどう解決したらいいのだろうかということが、厳しい問題になるということです。

道州制に移行する際には、前提としてその前に、まずは現在の都県あるいは都道府県が合併して、新しい道州の区域を一つにつくり上げるといふへとがもし先行するとします。そのときに、一都三県なら一都三県が合併することになったとき、現在の市町村合併の方式で言えば、対等合併といわれる方式と編入合併という方式とがあります。この東京と、神奈川、埼玉、千葉が対等合併をしようとしたとすると、この都区制度をまず廃止してかからなければなりません。現在の地方自治法の制度がそうなっているので、この都区制度を維持したまま埼玉県、神奈川県、千葉県と対等合併することは、法律上不可能です。変則的な都区制度をまずやめまして、東京府と市町村という普通の形態にまず戻して、それから対等合併せざるを得ないという問題があります。そのときは、都区制度の廃止という問題が必ず出るということです。

では、編入合併ならばどうかと言えば、東京都が周りを吸収す

るといふ編入合併ならば、得制度を維持することができます。この二十三区の区域について、都区制度という特殊な制度を、これまで通り維持することが可能です。

しかし、編入合併で息ますよと言ったときに、神奈川県、埼玉県、千葉県が簡単に応じるでしょうか。わたしは、それは非常に疑問だと思います。やるのなら対等合併にしようという議論を、必ず起こすのではないかと思います。すんなり東京都に編入されるのでいいというふうには、なかなかいかないのではないかと思います。問題があります。

そこで話が脇道にそれますが、現在の地方自治法には第六条という条文がありまして、「都道府県の廃置分合または境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める」と脅かれています。法律でこれを定めるといふことは、国会が決めるということですから、市町村の場合にはこのような条文はないのです。

市町村は、合併するときは合併の協議をしまして、そして自主的に協議が整った時に新しい市町村の編成に変わるわけです。その方式として、対等合併と編入合併という方式があるということになっていますが、都道府県に限っては、戦後の改革で市町村と同じように都道府県も完全自治体にしたということになっていくのですが、都道府県は市町村と違しまして、自分で区域を変更する自由がなかったのです。区域を変更する、統合するときは、国の法律で決めるということになっているのです。

極端に言えば、東京都が反対であろうと、都民の多数が反対で

あれ、神奈川県民も反対であっても、国会がそうすると言え、法律を作られたら東京都と神奈川県は廃止になりまして、新しい一体の県が誕生するという仕組みになっているわけです。ここが都道府県の特長性です。

過去の第二十七次地方制度調査会の時に、私はこれはおかしい規定ではないか、都道府県も完全自治体だということのならば、その点も市区町村と同じようにすべきではないのかということ、都道府県も自主的に合併が可能ないように法改正がなされました。そこで、現在は地方自治法第六条の二という条文が加えられて、現在はずでに市町村の合併と同じような手続きで都道府県も合併ができるようになっていきます。

なっていますが、先ほどご紹介した第六条の本体は削除されなかったのです。なぜ削除されなかったのか、あまり公言されていません。当時の自治省・総務省の人たちが一生懸命考えた末、いざれ道州制かどうかはともかくとして、東京都について何らかの制度の変更が必要になる可能性がある。そのときに、この自主合併の方式だけでは、東京都の問題は片付かないのではないかと。そのときは、国会が定める法律で地元の自治体の意向、かどうか、あれ、国が最後に決めてしまうという制度を残しておかないと、東京都の問題は解決がつかないのではないかとという判断で、この第六条はそのままにまだに残っているのです。

この第六条の規定があるからこそ、道州制論議が安易に議論されるのです。市町村については、そんなことはあり得ないですけ

れど、都道府県については国会がそういう法律を制定すれば、四十七都道府県を一斉に廃止することも可能なのです。そして、都道府県は廃止しました、これにかえて今度は十の道州を置きますというふうに国会が定めれば可能になってくるのです。これがあからとそ、都道府県を廃止して道州制という議論が盛んに行われているのが現状であるわけです。

そこで、道州制を実現することになり、まずは一都三県を一つにまとめた自治体にしておこうよという話になったとしてもどつやつてこの都区制度を維持しながら合併するののかということ是非常な難問になりますので、東京圏の道州の設置は、国会が制定する設置法によらざるを得なくなるのではないかと思えます。

そして、そのときに東京都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違う特例型である場合には、当然ですが、その設置法は憲法第九十五条に言うところの地方自治特別法に該当することにならざるを得ないのではないか。だとすれば、それを実現するためには、関係都県の住民投票に付きなければならぬこととなります。これを、クリアできるでしょうかという問題が出てくると言うことです。

さらに、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、この際再編成しようと言うことになりますと、どう再編成したらいいのかと言うことは、われわれ行政学者の世界あるいは地方自治学者の世界の中でも、本当に意見は千々に分かれているわけです。全く合意が成り立たない、それぞれの人が別の

ことを言っているテーマです。現行制度を、そのまま維持していけばいいという人もいます。二十三区を統合して、改めて東京市をつくるべきだという人もいます。あるいは都心三区、または都心五区のみを統合して、それを東京市とするのがいいのではないかとという人もいますし、都心の三区または五区は統合して、ここは自治体ではなくて、ワシントンDCに類似の国の直轄地にした方がいいのではないかとという人もいます。

それくらい、さまざまに意見は分かれてしまつて、有識者たちの合意は全く成り立たないという難問になっていっています。いずれにしろ、どういう再編成をねらうにしろ、二十三区関係者の了承を得ることは至難の業ではないかというふうに思われるのです。

#### 東京圏をどうする——西尾私案

そこで、レジユメではその後に西尾私案なるものを書きました。こういうことはあまり言わない方がいいのですけれども、もし本気になって道州制を実現しなければならぬということになつて、東京圏をどうするのだと言われたならば、私はこんなふうに思いますということですから、東京圏の道州の区画は、社会的な実態としての東京大都市圏というものの実態に合わせて、やはりそれをカバーする一都三県の区域とせざるを得ないの

ではないかというふうに思います。

これは、ある意味では戦後に首都建設法をつくり、さらに首都圏整備法をつくり、というふうに東京都だけでは解決できない、より広域的な問題を国も完全にコミットして、広域的な東京圏をカバーする広域的な首都圏計画を作っていたとき、国もそれにコミットすることが極めて重要だという都政担当者、関係者たちの念願ですつと続いてきた事柄があります。また、首都圏サミット、八都府市サミットで広域連携を積み重ねてきた実績もあります。従って、全国を道州制に組み換えるというときには、東京圏の全体をカバーした区域について、きちんとした広域整備計画を作れる政府をつくるべきであろう。それが、東京都にとっても非常に重要なことであると考えますと、東京大都市圏全体をカバーする一都三県の区域とすることは譲れない一線なのではないか、最低限それだけの区域の道州をつくらざるを得ないのではないかとこのように思うのです。

ただ、その際にこの一都三県を廃止してしまうのではなくて、一都三県の区域に広域連合型の道州政府をつくるのが、東京の場合には一番適切ではないかと思っているのです。東京圏の道州においては、ほかの標準型の道州の場合のように従来の府県を廃止してしまうのではなくて、これまでの一都三県を存置するので。従って、市区町村がまずあって、現在と同じように府県があって、そしてその上に東京圏全体をカバーする広域連合型の道州政府があるという形態が適切ではないか。この東京圏の東京道の

広域連合は、東京圏計画を策定するということが一番大事なことになると思いますが、それに加えて国の出先機関から移譲されてくる事務権限のうちの広域的な事務権限のみを所管することにする。その他のものは、従来通り東京都が処理する、あるいは神奈川県が処理する、埼玉県が処理する、千葉県が処理するという仕組みの方がいいのではないかと考えているのです。

そうすると、一都三県をカバーした三千万以上の人口を抱えた区域の政府が生まれますが、その政府はよその道州政府のように、強大な権限を持っている政府では決してないという形にするということだと思います。そういう構造ならば、東京圏の道州の広域連合の首長は、東京府知事がそのまま兼任するという形態が一番適切ではないか。東京府民によって直接公選で選ばれた人が、広域迎合長も兼ねるといふ構造が砲台なところではないかというふうに私は思っているのです。

そして、そのときには警務をどうするかという問題がありますので、警察機能についても私の考えをレジュメに書いておきました。この点は、省略いたします。

そして、東京における基礎自治体をどうするかという問題については、先ほども申し上げましたようにいろいろな考え方があり得るわけで、なかなか妙案はないのです。しかし、私はどう思うかと言われますと、東京都心の五区の区域を統合して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てはどうかと考えています。そして、東京都は東京府に戻す。五区を統合した東

京市は政令指定都市ということになり、管内に行政区を設置するという案ではいかがだろうかというふうに思うのです。

もちろん、都区制度を解体することになれば、東京都の区域のほぼ全域にわたって一元化してきた消防はどうするのかとか、ほぼ百パーセントに近く一元化が進んでいる上水道はどうするのかとか、二十三区について統合されている下水道はどうするのかという問題が起きます。これは、依然として新しい東京府が所管するのだということになれば、それに見合った府と市町村の間の税財源配分をしなければいけません。そうになると、普通の府県と市町村の関係とは少し違う形態が、東京府と東京府内の市町村の間には起こるということにならざるを得ませんが、それ以外の点については、普通の市と同じような扱いにしていくという構想を私は念頭に置いているのであります。

要するに、道州制にメリットがあるとすれば、それは先ほども申し上げましたように、東京一極集中に対する地方圏のいわばカウんター力と言いますか、対抗力者強化することにあるのだと思いますので、東京圏の道州を強力なものにしてはならないと考えるわけです。

近畿圏は大阪市、京都市、神戸市の三極の中心構造を成している。あるいは、以上の三市のような大都市ではありませんが、奈良も昔から日本の都のあった所でありますから、これも加えれば四極の中心構造を持っている圏域ということになりますので、東京圏とは若干事情が異なる側面もありますけれども、それにもか

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何らかの特例型を構想せざるを得ないのではないかと予測しています。現在、関経連は近畿道とか関西道というものをつくらうということとは考えておりませんが、府県を残しながら広域連合の形成を目指すということでは、差し当たり関西広域行政機構というものを立ち上げています。すでに、こういう努力をしているのです。私は、この関経連がやっているやり方は非常に現実的なやり方ではないかと、近畿圏についても、最終目標は近畿圏の広域連合をつくるということにとどまるべきではないかというふうに思っているのです。

#### 必要な経過措置

柔軟な対応をそこで、全国的な道州制論議に戻って、私が言っていることがどういう意味を持つかということをもとめたいのですけれども、東京都内の市区町村をどう再編成するかなどということについてはありとあらゆる考え方がありますし、それぞれに理由は立つわけで、これは都区関係者で十分に議論していただく以外にないのでありますが、全国的な道州制を設計する際にどうしても考えてもらわなければならないことは、まず道州制を考えるときに全国一律の制度を考えることをやめるということです。

現在の都道府県というのは、基本的には全国一律になっているのです。そうではなくて、道州ごとに少しずつ違うというものが生まれて当然だというふうに考えて、いわば標準型の道州というのはどういう形か。それから、どうしても標準型では解決できない場合の特例型を認めなければならない。それは、私が言ったように東京圏と近畿圏についてそれがまず起こりますが、少し違う意味で北海道と沖縄についても起こるのではないかというふうに思っているのです。ですから、はじめから道州制について議論するとき、標準型と特例型とをつくることを前提にした議論をすべきではないかということが第一番目の点であります。

そして、第二番目にはその特例型の一つですけれども、これまでの論議は都道府県在全面的に廃止してしまっていて、それに代わって新しい道なり州をつくるという話になっているのですが、地域によっては都府県が残す方途を認めるべきだということです。東京圏や近畿圏の場合には、その方が現状に合うのではないかということです。そういう意味で、全国都道府県を廃止してしまうということを大前提にしないで、道州制の設計をした方がいいのではないかという考え方をしています。

私のようなこういう構想をしますと、市区町村があり都府県がそのまま残る地域があって、その上に道州という政府なり広域連合が乗る。そして国があるということになると、四層になってしまふ。そうすると屋上屋を架すものだ、必要以上に複雑な地方自治制度にするとだと言って皆さん反対されるのです。わたしが

こういう発言をすると、必ず出てくる反論はそうです。もつと制度はシンプルにすべきだというのが、反対論者が通常言われることです。

しかし、政府の体系というもの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が不可欠だと考えます。そうでなければ、大きな大変革など決してできないというふうに私は思っているのです。大きく制度を変えるときには、柔軟な対応をすることが不可欠ではないかと思っっているのです。明治の地方自治制度の設計に際して、市町村というものと郡というものと府県というものと三層につくりました。要するに郡制を敷きまして、郡役所というものを設けてスタートしました。大正期から昭和期のはじめにかけてまして、自治制度の郡制が廃止され、国の機関としての郡役所もその後さらに廃止されました。今の市区町村と府県、国という構造になってきたのですけれども、己の郡が中間に設けて何十年聞かはやってきたという、この知恵を学ぶべきだと私は思うのです。

ご承知のように、郡はむしろ徳川幕藩体制の時の各藩の区域に比較的近いのでありまして、旧幕藩体制の単位を郡といつ形で残しながら府県制を施行し市町村制を施行してきたのです。そしてやがてそれはいらぬということになって郡制を廃止して、郡というものは地理的な名称にすぎないということに変わってきたのですけれども、複雑に見えようともそういう段階をきちんと踏むべきではないかというのが私の意見だということです。

都心五区を統合して、東京市にした方がいいのではないかと、うたぐいのことはほとんどお忘れになっていた。結核ですが、全国的な論議として大事なことは全国一律の発想をしないということ、標準型とは異なる特例型にせざるを得ない圏域があることにみんなが気付くこと、その認識を持つことから、議論を再発させなければいけないのではないかとというのが私の意見であります。

どうも、ご清聴ありがとうございます。

## 会長より御礼の挨拶

一言、御礼の言葉を述べたいと思います。ただ今西尾先生から講演をいただきましたが、東京都交友会創立六十周年の記念大会に、本当にふさわしい格調の高いご講演でありまして、特に私も東京都のOB、OGにとりまして、非常に大事な課題であります。東京圏の問題につきまして、大変明快なお話をしていただきましたことを心から御礼申し上げたい、思います。ありがとうございます。

分権改革を進める中で、道州制ビジョンをどうあるべきかを語っていたいただきました。特に、先ほどお話のあった難問中の難問とされる東京圏につきましては、今まで論議されてきませんでした。

この問題に、大変踏み込んで西尾私案も述べられたということは大変大きな意義があったと、私どもにとっては感謝に耐えないところでございます。

東京都心五区に東京市を復活する構想など、これは先程もお話でございましたけれども、問題点がいろいろあるかと思えます。今後、時間をかけて検討すべき課題と私も考えますが、今後とも西尾先生にはいろいろとぜひご指導をいただきたいと存じます。重ねて、心から御礼申し上げます。ありがとうございます。