

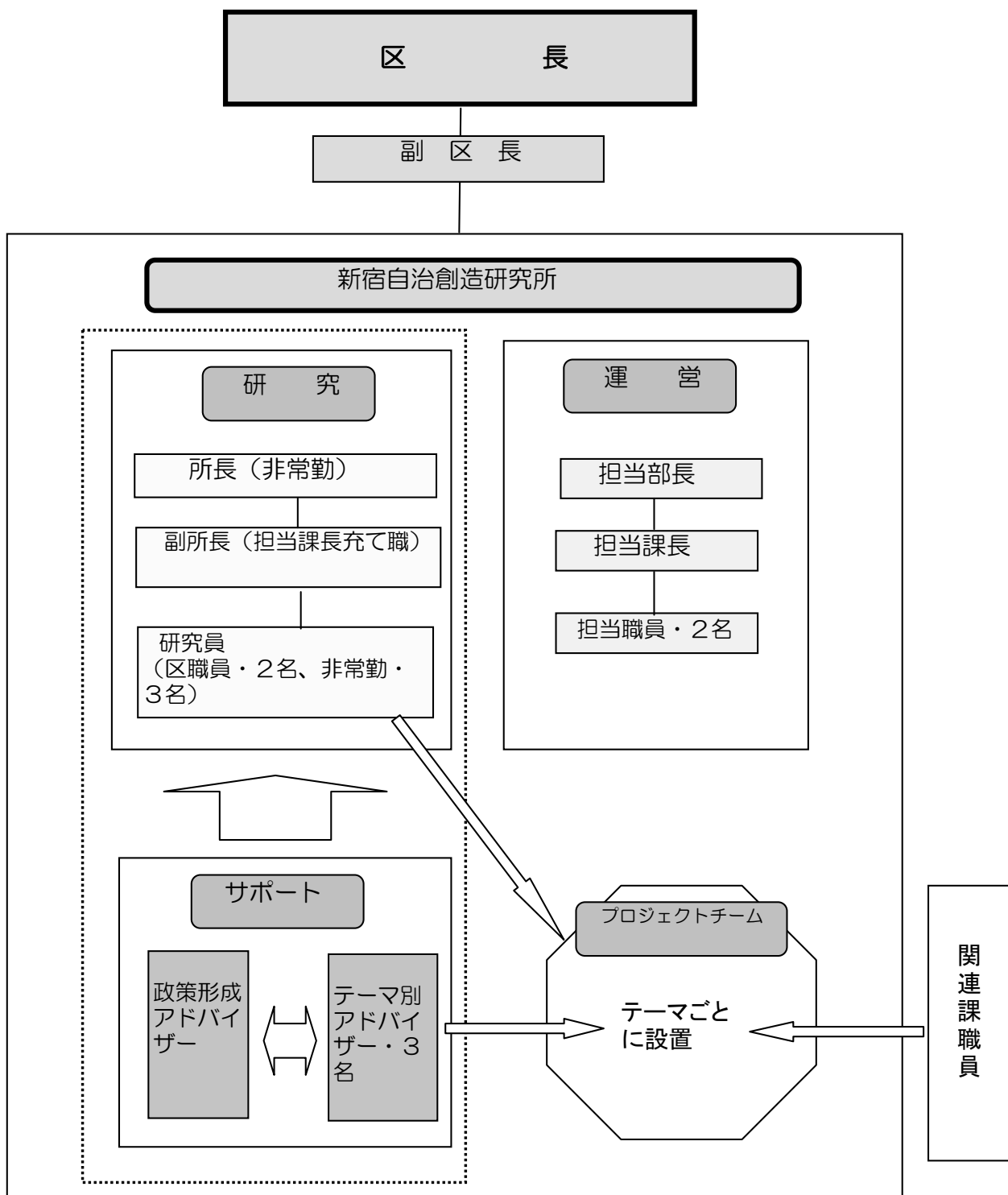
第Ⅲ部 資料

1	組織図・研究体制	183
2	新宿区自治フォーラム 2008	187
3	研究所発足記念講演会	259
4	特別講演会	311

1 組織図・研究体制

1 組織図・研究体制

新宿自治創造研究所組織図



〔役割〕

- ・所長 …研究の統括
- ・副所長 …研究所内の事務的管理
- ・政策形成アドバイザー …研究全体の進捗管理、アドバイス
- ・テーマ別アドバイザー …各テーマの方向付け、アドバイス
- ・担当部長、担当課長 …研究所に関する事務

平成20年度新宿自治創造研究所体制

役職名	名前	資格・専門等	役割	
担当部長(兼務)	猿橋 敏雄	総合政策部長	担当部事務総括	運 営
担当課長(兼務)	野田 勉	企画政策課長	担当課事務総括	
所長	金安 岩男	慶応義塾大学環境情報学部教授 専門分野:地理学、計画実践論、 プロジェクト発想法	研究の統括	研 究
副所長	野田 勉	担当課長	研究所内の事務的管理	
主任研究員	北野 和雄	担当課係長	研究・調整	
研究員	宮森 正博	担当課主査	研究・庶務	
非常勤研究員 (50音順)	金 今善	博士(政治学) 専門分野:都市行政、合意形成、住民参加	テーマ「基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について」	研 究
	久保 善慎	修士(公共政策学) 専門分野:行政改革、ガバナンス、 ソーシャル・キャピタル	テーマ「新宿区における新たな住民自治のあり方について」	
	山岸 達矢	修士(政策科学) 専門分野:地域空間管理、市民社会、 社会調査	テーマ「マンション住民の居住実態調査を通じた新宿区の将来像についての考察」	
政策形成アドバイザー	牧瀬 稔	(財)地域開発研究所研究部研究員 博士(人間福祉) 専門分野:地方自治、地域政策、行政学	研究全体の進捗管理、 アドバイス	サ ポ ー ト
テーマ別アドバイザー (50音順)	大杉 覚	首都大学東京大学院教授 専門分野:行政学、都市行政論	テーマ「基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について」	
	名和田 是彦	法政大学法学部教授 専門分野:法社会学、コミュニティ論、 まちづくり、都市内分権論	テーマ「新宿区における新たな住民自治のあり方について」	
	森反 章夫	東京経済大学現代法学部教授 専門分野:都市・住宅政策、社会学	テーマ「マンション住民の居住実態調査を通じた新宿区の将来像についての考察」	

2 新宿区自治フォーラム 2008 (2008 年 10 月 25 日)

(1) ホームページから抜粋

(2) 次第

(3) 講演記録

(4) 周知用ポスター

新宿区自治フォーラム2008 わたしたちにとっての自治とはなにか

平成20年10月25日（土）、新宿自治創造研究所は、「新宿区自治フォーラム2008 ～わたしたちにとっての自治とはなにか～」を区立教育センター（大久保3-1-2）で開催しました。

このフォーラムは、研究所の存在を内外に広くアピールするために企画したもので、来場者は区民の方など100人を超えました。

中山区長は開会にあたり「皆さんには今日の内容を『我がこと』としてとらえていただき、これを契機に新宿区における自治のあり方について活発な議論が沸き起こることを期待します」と述べました。

第1部は、行政学・地方自治論の第一人者であり、また、特別区制度調査会の会長として中心的役割を担っている大森彌（おおもりわたる）東京大学名誉教授の特別講演「基礎自治体としての新宿区～期待と展望」。大森教授は「市町村合併と道州制」や「都区制度の変遷」といった話題を交えながら、「特別区という基礎自治体を持つ、身近さ・現場性・透明性・先端性という4つの特色が発揮できるような新しい制度と運用が必要」と特別区が進む方向を示されました。

第2部は、「地域自治の仕組みづくり」と題したパネルディスカッション。金安所長がコーディネーターを務め、パネリストとして、大杉覚（おおすぎさとる）首都大学東京大学院教授、名和田是彦（なわたよしひこ）法政大学教授、森反章夫（もりたんあきお）東京経済大学教授が出席。各氏は、福井県若狭町・宮崎県宮崎市・東京都国分寺市などの例をあげて地域自治の具体的な仕組みづくりを紹介。その後、協働と参画、まちづくりなどのあり方について、活発な意見交換が行われました。



新宿区自治フォーラム2008

わたしたちにとっての自治とはなにか

【日時】平成20年10月25日（土） 午後1時30分～4時30分

【会場】新宿教育センター5階 大研修室

新宿区新宿自治創造研究所

フォーラム 次第

13:30 開 会

13:30 区長挨拶

13:40 特別講演

【演題】 「基礎自治体としての新宿区 ～期待と展望～」

【講師】 東京大学名誉教授 大森 彌 氏

14:50 〈休憩〉 (10分間)

15:00 パネルディスカッション

【テーマ】 「地域自治の仕組みづくり」

【コーディネーター】

金安 岩男 氏 (慶応義塾大学教授・新宿自治創造研究所長)

【パネリスト】

大杉 覚 氏 (首都大学東京大学院教授・研究所アドバイザー)

名和田 是彦 氏 (法政大学教授・研究所アドバイザー)

森反 章夫 氏 (東京経済大学教授・研究所アドバイザー)

16:30 閉会

※ フォーラム終了後、参加希望者による「交流会」を開催

【講師等のプロフィール】（敬称略）

● 大森 彌（おおもり わたる）

東京大学名誉教授。1940（昭和15）年生。東京大学大学院修了。法学博士。元東京大学教授・元千葉大学教授。放送大学大学院客員教授。

《専攻》 行政学・地方自治論

《著書》 『日本の地方政府』（共編著、東京大学出版会、1986年）

『自治体行政学入門』『自治体行政と住民の「元気」』『自治体職員論』（良書普及会、1987年、1990年、1994年）

『新版 分権改革と地方議会』（ぎょうせい、2002年）

『官のシステム』（東京大学出版会、2006年）

『実践まちづくり読本』（共著、公職研、2008年）

『変化に挑戦する自治体』（第一法規、2008年）

● 金安 岩男（かねやす いわお）

慶應義塾大学環境情報学部教授。1947（昭和22）年生。慶應義塾大学経済学部・イリノイ大学大学院修了。日本IBM、東北大学理学部などを経て現職。

《専攻》 地理学、計画実践論、プロジェクト発想法

《著書》 『プロジェクト発想法』（中央公論新社、2002年）

『自治体の政策形成とその実践—横須賀市の挑戦—』（金安岩男・横須賀市都市政策研究所編、ぎょうせい、2003年）

『電子市民会議室のガイドライン—参加と協働の新しいかたち—』（編著、学陽書房、2004年）

● 大杉 覚（おおすぎ さとる）

首都大学東京大学院教授。1964（昭和39）年生。東京大学教養学部卒業。東京大学大学院総合文化研究科より博士（学術）取得。平成11年東京都立大学法学部助教授を経て、平成17年から現職。

《専攻》 行政学・都市行政論

《著書》 『自治体組織と人事制度の改革』（編著、東京法令、2000年）

『分権型社会を創る』（共著、ぎょうせい、2001年）

『地方自治』（共著、日本放送協会学園、2004年）

「地方分権の推進」『実践まちづくり読本』（共著、公職研、2008年）

● 名和田 是彦（なわた よしひこ）

法政大学法学部教授。1955（昭和30）年生。東京大学法学部卒業。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。横浜市立大学、東京都立大学を経て、平成17年4月から法政大学法学部教授。

《専攻》 法社会学、コミュニティ論。

《著書》 『共生への冒険』（共著、毎日新聞社、1992年）

『地域中間集団の法社会学』（共著、日本評論社、1993年）

『コミュニティの法理論』（創文社、1998年）

「近隣政府・自治体内分権と住民自治」（羽貝正美編著『自治と参加・協働』、学芸出版社、2007年）

『社会国家・中間団体・市民権』（編著、法政大学出版局、2007年）

● 森反 章夫（もりたん あきお）

東京経済大学現代法学部教授。1952（昭和27）年生。東京大学文学部社会学科卒業。東京大学大学院社会学研究科修士課程修了、博士課程単位取得満期退学。1984年、東京経済大学専任講師を経て、助教授。2007年から現職。

《専攻》 都市・住宅政策、社会学

《著書》 『都市政策と地域形成』（共著、東京大学出版会、1990年）

『安全と再生の都市づくりー阪神・淡路大震災を超えて』（共著、学芸出版社、1999年）

『データで読みとく 都市居住の未来』（共著、学芸出版社、2005年）

『越境する都市とガバナンス』（共著、法政大学出版局、2006年）

『提言 仮設市街地』（共著 学芸出版社 2008年）

『まちづくりの百科事典』（共編著 丸善 2008年）

■ パネルディスカッションにかかるメモ

【テーマ】

「地域自治の仕組みづくり」

【ディスカッション狙いと進めかた】

新宿区では現在、（仮称）自治基本条例の制定に向けて区民と議会と行政の3者が一体となって取組むなど、新宿区における自治のあり方について検討しています。

そこで、このパネルディスカッションでは、パネリストの先生方に以下のようなご議論いただきたいと考えています。

- ① 特色ある地域自治あるいはその仕組みづくりに取り組んでいる自治体を、実例をあげてご紹介いただく。
- ② ご紹介いただいた特色ある取組みのもつ先進性や課題等について、パネリスト間で意見交換をしていただく。
- ③ そして、最後に、パネリストの先生方から、《新宿区における地域自治の仕組みづくり》を区民や議会・行政が考える際のヒントや示唆あるいは提案等について、ご発言いただく。

【各パネリストの発言趣旨等（予定）】

★ 大杉 覚 氏（首都大学東京大学院教授）

【趣旨】

地に足の着いた分権型社会を実現するには、普段着（カジュアル）感覚で取り組める「小さな自治」「身近な参加」を担保する「コミュニティの安全保障」が重要だと考えます。新宿区にふさわしい、交流・交歓・交響をキーワードとした大都市型地域コミュニティについて考えてみたいと思います。

【柱立て】

- 「先進性」よりも、地域の人々みずからが自治を担う意思を持つこと、性別・年齢に関わらず誰もが個人として尊重しあうことなど、自治の「基本」「原点」の重要性を痛感させられた、ある農村地域のコミュニティの紹介から議論をはじめたいと思います。
- 地域自治を考えると、人口の流動性が高く、一般に地域コミュニティ意識が希薄とされる大都市部の地域特性は、「弱み」でしかないのでしょうか、「強み」に転化する可能性はないのでしょうか？
- 新宿版「コミュニティの安全保障」のしくみの構築に向けて、自治を創発する「ヒトの交流」「情報の共有」「カネの流通」のあり方について考えてみたいと思います。

★ 名和田 是彦 氏（法政大学法学部教授）

【趣旨】

これまで地域社会を秩序づけてきた町会自治会の加入率が劇的に低下しつつあります。1990年代半ば頃から地域の力を再編するために、いわゆるコミュニティ・プラットフォームが各自治体で様々に試みられています。仕組みづくりの上で注目すべき自治体と、実際のコミュニティ形成において成果を上げている地域の事例を取り上げて、新宿区的地域社会と地区協議会の課題を考えてみます。

【柱立て】

- 地域社会と「協働」
- 自治会の加入率の低下とコミュニティ・プラットフォームづくり
- 地域自治区制度と宮崎市のコミュニティ政策
- 自治基本条例と伊賀市のコミュニティ政策
- 横浜市の地域福祉計画の取組といくつかの地域の事例

★ 森反 章夫 氏（東京経済大学現代法学部教授）

【趣旨】

国分寺市が平成16年6月に公布した「国分寺市まちづくり条例」を取り上げ、条例の効力と限界という切り口から、国分寺市の街づくりとローカルガバナンスのあり方、そして地域住民の身近な実践が、新しい地域経営体の形につながっていくのではないかと、ということと一緒に考えてみたいと思います。

【柱立て】

- 条例と「街づくり行政」の働き
「まちづくり市民会議」（公募市民7名と専門家6名で構成）の活動と課題を中心に、条例施行後の国分寺市の街づくりについて
- 条例を住民は活用できるのか
法に担保させる「街づくり」に向けて、地域住民組織が立ち上がることの困難性や法をツールとすることと生活世界との乖離について
- 身近な実践、そして、小さな飛躍から
防災まちづくりへの取組を契機にした身近な実践。そこからの飛躍と新しい地域経営体の形について

※ 国分寺市まちづくり条例の特徴は、マンション等の大規模開発に際して、周辺にお住まいの方々との話し合い等、市民参加の手続きが定められ、違反には罰則まで設けられています。

新宿区自治フォーラム2008
「私たちにとっての自治とはなにか」

平成20年10月25日（土）

新宿区新宿自治創造研究所

※ 質疑応答中、質問者の個人名については省略させていただきました。

1. 開会

○司会（北野主任研究員）

本日はお休みのところをこのように多くの皆さんにお越しくさいますして、本当にありがとうございます。私は本日のフォーラムの司会を務めさせていただきます新宿自治創造研究所の北野と申します。よろしくお願いいたします。

本日のフォーラムですが、大きく2部構成となっております。第1部は、東大名誉教授の大森彌先生に特別講演をお願いしております。第2部は、「地域自治の仕組みづくり」をテーマにパネルディスカッションを行います。第1部と第2部のそれぞれの最後のところでは、若干ではございますが、皆様方からご質問を受ける時間をご用意させていただいております。また、第1部と第2部の間には10分程度の休憩を挟む予定でございます。

それでは、開会に当たりまして中山新宿区長よりごあいさつを申し上げます。

区長、よろしくお願いいたします。

2. 区長挨拶

○中山区長

皆さん、こんにちは。区長の中山弘子です。本日はお忙しい中、「新宿区自治フォーラム」にお越しいただき、本当にありがとうございます。

本日、フォーラムを実施する目的は2つです。1つは、本年4月に新宿区に新しく設置いたしました「新宿自治創造研究所」を区民の皆様を初め、多くの方々にお披露目をしたいと、そういうことが目的の一つです。2つ目は、「自治創造研究所」の名前にもつけておりますが、本日のフォーラムがこれからの区政において重要なキーワードである「自治」を皆さんとともに考え、ともに担っていくためのきっかけとなってほしいという願いです。

新宿自治創造研究所と申しましても、皆様にはなかなかぴんとこないかもしれません。この新宿自治創造研究所は世間でよく言われます「シンクタンク」の一つです。区役所という自治体の中に設置されることから、「自治体内シンクタンク」とも呼ばれています。23区では昨年4月に中野区と世田谷区の2区で初めて設置され、私ども新宿区は3番目になります。全国的

には約 40 の自治体内シンクタンクが設置されており、23 区でも来年度の設置に向けて検討している区が幾つかあると聞いております。

では、研究所は一体何をするとところかと申しますと、端的に申し上げれば、区の政策課題を区の職員と外部の研究者とが机を並べて一緒になって研究を行い、最終的には区や区民の皆様 に一定の政策提言を行っていく組織です。このため、所長は慶應義塾大学の金安先生にお願いをし、副所長は企画政策課長が兼務をしています。職員を2名、非常勤職員を3名配置しております。

また、研究所では本年3つのテーマを研究しておりますが、その研究をアドバイスしていただくために首都大学東京大学院の大杉先生、法政大学の名和田先生、東京経済大学の森反先生の3先生にアドバイザーとしてのご指導をお願いしております。本日のフォーラムは2部構成になっておりまして、第1部は、東京大学名誉教授の大森彌先生に「基礎自治体としての新宿区」というタイトルで特別講演をお願いしております。第2部は、金安研究所長をコーディネーターに大杉先生、名和田先生、森反先生の3先生による「地域自治の仕組みづくり」をテーマにしたパネルディスカッションをお願いしております。

さて、皆様もよくご案内のように、平成5年6月の国会決議で始まった一連の地方分権改革は、平成11年における地方分権一括法の成立、平成12年4月の施行により、一応の区切りがつけられました。この間の動きは第1次分権改革と言われており、第1次分権改革はそれまでの機関委任事務制度を全面廃止するという画期的な成果をもたらしましたが、それはまた「未完の分権改革」とも言われるように、幾つかの重要な問題を残しました。そして、現在残された課題を受け、自治のあり方や地方分権についてさまざまな場や機関によってさまざまな議論がなされております。本日は、その中から4つを取り出して私からお話をいたします。

その1つは、「地方分権改革推進委員会」における議論です。国は昨年4月に「地方分権改革推進委員会」を設置しました。地方分権改革推進委員会は本年5月に副題を『生活者の視点に立つ「地方政府」の確立』とする第1次勧告をまとめ、内閣総理大臣に提出しました。勧告事項は大きく3項目になっており、どの事項も基礎自治体である市町村に深くかかわる事項がその大半を占めています。ただ、この第1次勧告では都道府県から「市」への権限委譲、事務の義務づけが中心となっており、町村への義務づけについては現時点では避けられています。また、この「市」の中には、私たちの「23区・特別区」は含まれていないとされております。地方分権改革推進委員会は第1次勧告に引き続き、本年8月1日、「国の出先機関の見直しに関する中間報告」を発表し、近日中には「第2次勧告」をまとめる予定と言われております。

2つ目は、「第29次地方制度調査会」における議論です。国は昨年7月に第29次地方制度調査会を設置し、調査会では諮問に基づき、3つのテーマについて議論をされています。1つは、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」、2つ目は「監査制度のあり方の見直し」、3つ目は「地方議会の議会制度のあり方の見直し」という3つのテーマです。いずれも私たちの自治のあり方に係る重要なテーマであり、第29次地方制度調査会も近いうちに順次、勧告を出されるものと思われます。

3つ目は、「道州制」に係る議論です。道州制については第28次地方制度調査会が平成18年2月に「道州制のあり方に関する答申」をまとめていますが、国は平成19年1月に「道州制ビジョン懇談会」を設置し、本年3月には平成30年までに道州制へ完全移行すべきとする中間報告をまとめています。また、道州制につきましては経済界も強い関心を寄せており、経団連では平成18年11月に道州制に関する検討会を設置し、本年3月には「道州制導入に向けた第2次提言—中間取りまとめ—」を公表しています。

4つ目は、都区のあり方についての議論です。23区の特別区長会は平成15年10月に財団法人特別区協議会へ第1次特別区制度調査会を設置し、平成12年の制度改革後の特別区のあり方についての調査を依頼しました。同調査会は平成17年10月に「第1次報告」を取りまとめ、同年12月に発足した第2次特別区制度調査会は昨年12月、第2次報告、『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』を取りまとめ、公表しました。一方、東京都は平成17年9月に「東京自治制度懇談会」を設置し、平成18年11月に「議論のまとめ」、昨年11月には「議論の整理～地方自治制度改革の課題と方向性について～」を取りまとめ、明らかにしました。東京をめぐる自治制度の課題や改革の方向性については、東京都と23区特別区とでは著しく異なったものとなっています。また、都と区では、平成18年11月に「都区のあり方に関する検討会」を引き継ぐ形で、「都区のあり方検討委員会」が設置され、現在、都区の事務配分に関する事、特別区の区域のあり方に関する事、都区の税財政制度に関する事を中心に検討が進められております。

このように、市町村への権限委譲や基礎自治体のあり方、地方議会制度のあり方、道州制、そして都区のあり方などと、自治や分権改革についてさまざまな場でさまざまな立場から議論・検討がされているというのが今の私たちが置かれている状況です。私が本年4月に新宿自治創造研究所を新たに設置したのは、こうした状況に新宿区として適切かつ的確に対処していくには、これまで以上に私たちが自分の頭でさまざまな政策を考えていく必要があり、そのためには区の職員は外部の専門家や研究者の方々と連携して、その政策形成能力を高めていく

ことが喫緊の課題であると考えたからです。

開会に先立ち、私からは自治や分権を取り巻く現在の全体的な動き、状況を概括的にお話しいたしましたが、この後、大森先生のご講演や引き続いて行われるパネルディスカッションの中では、自治や分権を取り巻くそうしたさまざまな場における議論や検討の中身についてもお話しいただけるものと思います。

いずれにしましても、現在の自治や分権に係るさまざまな議論は、これからの新宿区、そして新宿区で暮らし暮らし、働く私たちに大きな影響を及ぼすものです。本日、これからお聞きいただきます大森先生のご講演の内容、そして研究所長と3人の先生方によるパネルディスカッションの内容を大変僭越ですが皆様にはぜひ「我がこと」としてとらえていただき、これを契機にこれからの新宿区が目指すべき自治のあり方について皆様の中で活発な議論が沸き上がることを期待し願っておりますことを申し上げます、開会に当たっての私のあいさつとさせていただきます。

どうぞ皆様、最後までご参加いただきますようよろしくお願い申し上げます。

どうもありがとうございます。(拍手)

3. 特別講演

○司会

どうもありがとうございました。

それでは、これから大森先生に特別講演をお願いいたしたいと思いますが、講演のタイトルは、今、区長が申し上げましたが、あそこに書いてございますが、「基礎自治体としての新宿区～期待と展望～」でございます。

大森先生のプロフィールにつきましては、既にお手元にお配りさせていただいておりますプログラムに記載のとおりでございますが、先生にはこの間、長い間、23区特別区の自治権拡充に多大なるご尽力をちょうだいしております。また、今の区長あいさつにもございましたが、第1次、第2次の特別区制度調査会の会長としまして、その報告の取りまとめを行っていただいております。また、先生は昨年4月まで「都道府県議会制度研究会」の座長としまして地方議会改革に取り組まれるとともに、平成13年度からは「全国地域リーダー養成塾」の塾長をされるなど、多方面でご活躍をされております。

それでは、大森先生、よろしくお願いいたします。

○大森名誉教授

こんにちは。(拍手)

私は、今、無職、フリーターと言っています。ただし、お声をかけていただくときに、「肩書きは何ですか」って聞かれたときに、無職っていうのは世間が受け取ってくれません。それで、唯一使えるのが前にいた大学です。東京大学名誉教授というと偉いように思いますが、何も偉くありません。何も報酬をもらっていません。研究室があるわけではありませんで、まあ一応大学で特に悪いことをしなかったっていうことの証明に過ぎませんので、そういうふうを受け取っていただければと思います。あっ、他の先生たちはみんな業績を上げた先生たちなんですけど。(笑)

きょうは、1時間でございますが、10分ほど質疑させていただきます。まず、基礎自治体と言っていることはどういうことかということについて、かいつまんでお話し申し上げます。そのことが今後、新宿区をどういうふうと考えて、新宿区の皆さん方がどういうふうに取り組みられるかっていうことと関係しますので、ざっとそのことについてお話し申し上げたいと思います。

ちょっと唐突なんですけども、基礎自治体といいますが、この言い方はごく最近の言い方でして、これは法律用語ではありません。法律用語は基礎的な「基礎」的が入ってしまっていて「基礎的な地方公共団体」というのが法律用語です。どうして最近こういうふうに言い始めたかっていうのは若干の理由がありまして、それは後ほどお話し申し上げますけども、実はこの基礎的「基礎」は基礎自治体というふうに言いますが、基礎自治体という言い方はどういうふうに位置づけられているかということについてまずお話し申し上げます。

大きく日本の地方自治は、戦後の日本国憲法という枠組みの中に位置づけられ、そして保障されているということになっています。もともと戦後の憲法改正のとき、旧憲法を改正したときにはですね、どなたでもご存じのことですけども、連合軍の総司令部から、憲法改正のマッカーサー草案というのが日本政府に示されたんです。当然ながら、地方自治に関係いたします第8章についての草案も示されました。世間ではよく日本国憲法は押しつけられたというふうに言いますが、まあなるほど、最初、英語の草案が来ましたから押しつけられたことは事実でございますけど、内容を全部GHQが決めたわけではありませんで、日本側が相当押し返し、日本側の意向で直してもいるのです。

きょうのテーマでいうと第8章が地方自治に関係いたしまして、重要なことが2つございます。1つは、当初マッカーサー原案の中には実は自治体の種類が明確に書かれていたんです。

「府県、市、町」というふうに書かれていた。それから、住民論でいうと、変な言葉がありまして、メトロポリタン・エイリアといって、「首都地方」というふうに当時の外務省が訳してたんですけども、市と町以外にメトロポリタン・エイリアって言って、多分東京のこと、23区のことだと思いますけども、そういう言い方になっていたんです。

特に日本の政府が気にしましたのは、憲法の中に府県とか市と町が書かれてしまうと、当時から府県の上にはないし府県をやめて道州をつくるようになった場合には憲法を改正しなきゃならない。憲法の用語として府県と市と町と書かれると、それ以外のものをつくるためには憲法の改正をしなきゃいけない。これはたまらないと、日本政府は押し込んだ。交渉をしまして、ついにGHQ側を説得し切った。それで、当初の草案を直させまして、自治体の名称は1種類しか書かせなかった。それが憲法の中に書き込まれている「地方公共団体」という言い方です。地方公共団体って、これは日本政府のほうから押し込んでいって作った言葉です。

したがって、憲法の言葉でいうと1つしか書いていない。地方公共団体と。ということは、どういうふうになっているかということ、憲法は地方公共団体しか書いていませんけど、それ以外に自治体の種類をつくる場合には憲法を改正しないで済むんです。何で決められるかっていうと、地方自治についての一般法としての地方自治法という法律があって、その中で種類を設けることができるようにした。つまり、立法政策上、自治体の種類をつくることを可能にしているんです。

それで、大きく2種類を設けました。1つが普通地方公共団体という言い方と特別地方公共団体という言い方です。これは自治体の区別です。一般的に普通地方公共団体といいますと、都道府県と市町村のことです。この中には特別区は入っていないんですね。特別区は法律の扱いでいうと特別地方公共団体になっています。そして、この特別区を規定している地方自治法の最初の条項には何が書かれているかっていうと、「都の区を特別区という」と書いてあるんですね。これが法律上の特別区の定義になっているんです。都の区を特別区というんです。こんな言い方をされているところは基礎自治体ではどこにもありません。都の区ですから東京都何々区になっている。そういう扱いになっているのは、特別区が特別地方公共団体というふうに位置づけられているからなんです。それ自体が一般的には悪いとは言いませんで、そういう区別が行われているということです。このことがさまざまなことに効いてきますので、まずそのことをお話し申し上げました。

もう1つ、地方自治法には大きな区別があります。はっきりその区別をしましたのは昭和31年の地方自治法改正でして、このときに重視していたのは都道府県でした。都道府県というも

のを何とかして明確に位置づけたいと。もともと存在していましたからいいんですけど、まず都道府県がどういうものかっていうと、都道府県の中に市町村を包み込んで、東京都の場合は特別区と多摩の市や町村を包み込んでいる。だから、市町村を包み込むって、難しい言葉では「包括する」というんですけど、複数のそういう市町村を包み込んでいるから、都道府県は「広域の地方公共団体」ということにした。その都道府県の中に包み込まれる市町村のことを「基礎的地方公共団体」と呼ぼうということになった。ここで、基礎的な地方公共団体と広域の地方公共団体という区別をつくった。明確に。

ちょっと考えてみますと、国語的にいうと広域という言葉と対になるのは狭域です。狭い区域です。でも、法律は広域に対して市町村を狭域とは呼びませんでした。もう1つ、基礎っていうと、建築用語だと、基礎工事があって、本体としての建物が成り立つんですよね。本音はですね、都道府県が本体だったのです。しかし、市町村を基礎と呼んでみた。だから、基礎と広域ってというのは、あんまり国語的にいうときれいに照応していないんですね。それ自身はそれほど大きな問題ではないんですけど、とりあえず市町村は「基礎的地方公共団体」と考え、それを複数包み込むのを「広域の地方公共団体」と考えよう。

したがって、我が国の仕組みというのは、この基礎的な自治体と広域の自治体が2つの層をなして地方自治全体を構成すると。これを難しく言って、「二層制」って言っているんです。なぜこれのことに言及したかという、先ほど区長さんからお話ございましたように、道州制を考えるとときにこれが重要になるからなんです。2つの層によって地方自治を構成しよう。

ところで、この昭和31年のときに明確に決めました基礎的地方公共団体の中には、特別区は入っていません。今でも入っていない、この中には。ということは、特別区は別扱いにされている。

歴史をたどると複雑になりまして、どうしても東京都の悪口を言うことになりましたが、きょうは余り悪口を言わないように心がけてきましたんですけど、実は最大問題はどこにあったかというと、その変則性にあるのです。東京都は一貫して、形でいえば広域の地方公共団体だけではなくて、ほかのどこの道府県も持っていないように、基礎的な地方公共団体でもあるという二重の性格をずっと持ち続けている珍しいものなんです、都ってというのは。

どうしてそうなったかっていうと、これは歴史をたどると長いんですけど、昭和18年ですね。それ以前、東京はどうなっていたかっていうと、東京府っていうのがあって、東京市っていうのがあったんですね。もともと府という言い方は、明治以降、由緒あるところだったんです。東京府と今でも残っている京都府、大阪府でした。当時、東京府があって、東京市があっ

たんですね。それで、戦時体制で首都防衛ってということもありまして、集権的な仕組みをつくらうということになりました。当時は東京市のほうの考え方もそういう考え方だったんですけど、形としては東京市のさまざまな権能を東京府が吸収して、非常に強い集権的な仕組みとして東京都制をつくったんです。したがって、東京都制というのは昭和18年から続いている仕組みなのです。何回改革しても基本的なこの性質を変えない、変わらず、今日に至りました。

ですから、ここは、都制というのは要するに特別区というものを持つことによってしか成り立っていませんので、後でお話しいたしますけども、都制を直すってということは特別区を直すことで、特別区を変えたら都制はなくなることを含めて直されることになります。その意味でいうと、都と区は切っても切れない関係をもちつつ今日に至りました。特別区側はどちらかというと離れたいと言っているんです、東京都から。東京都は抱きしめていたいと思っているんですね。この相違が大変でございまして、ただし、このことはなかなか普通の区民の皆さん方にはわかりにくいのでね。どうしてそういうことになるのかっていうことは、結構さまざまなことを言わなきゃいけない。

大体、特別区に暮らしている方々は非常に東京都っていうものについては自分たちに近いものというイメージをお持ちです。それはどうしてかっていうと、東京都は、ほかの府県でないように、基礎自治体の仕事をやっているからなんですね。あるいはやってきたからなんですね。だから、新宿のあの巨大な庁舎ですけど、なるほど、1,200万の人口ですから相当規模の庁舎は必要かもしれませんが、あんなばかどかい建物をつくらなきゃいけない理由は、東京都が市役所でもあるからなんですね。

もうちょっとわかりやすく言うと、府県という役所の中には局っていう組織は原則ないんです。ほかのところで探してもらおうとわかりますけど、部になっているんです。局はないんです。部の中に局をつくる場合がありますけど、それは東京都がつくっている局と性質が違まして、東京都が一番大きくて偉いポストを占めるお役人さんは局長です。実際皆さん方が札幌市から北九州市まで、政令指定都市っていう巨大な都市があるんですけど、あの中は局制になっているんです。政令市には局長がいるんです。ということは、どうして東京都に局があって局長がいるかっていうと、東京都は東京市を吸収して成り立っているから、それをずっと引きずっているからなんですね、あそこは。と、お考えくださると、わかりやすいのではないのでしょうか。

ちょっと悪口を言いたいなという心持ちになりました。今、都民の日は10月1日になっています。皆さん方は都民の日はお祝いしています。私だったらお祝いする気持ちにはなれませんが、10月1日は。実は、10月1日という日付には由来があります。東京市は東京府の中につ

くられましたが、非常に国のほうが気にしまして、当時の市長は普通の市長さんじゃなかったんですよ。お役人だったんですよ。当時の東京市は頑張って、ほかの市と同じような自治をやりたいと。頑張って、ついにそういう一般の市になった日が10月1日で、それを「自治記念日」にしたんですよ、東京市が。10月1日っていうのは、あれは前の東京市が自分たちの自治確立の記念日にしようとした日なんです。

どうして都民の日になったかっていうとですね、実はこれがもう1つの悪口になるんですけど、その後、特別区は他にない扱いをされることになったんです。それはどういう扱いになったかっていうと、どうせ東京の中の区なんだろうと、もともと。だから、ほかと違って、特別区の自治っていうのは制限してもいいんだと考えた。昭和27年のことなんですけど、何考えたかっていうと、区長は直接住民が選ばなくていいと。区議会から選ばれた人を知事が認めればそれでいいんだと考え、区長公選制を廃止した、昭和27年に。このときに明確に法律上の扱いは、東京都が23区の区域においては基礎自治体であるというふうに決めました。特別区の皆さんが怒ったんですよ。何だと。自分たちは戦後やっと一人前の自治体になろうとしたにもかかわらず、東京都がもう一度、自治権を取り上げるのかって。そこから澎湃（ほうはい）と区長公選運動が起こったんですよ。実は、そのころからなんです、私が特別区問題にお付き合いし始めたのは。

住民の皆さん方が一生懸命区長公選制の復活の運動をやったんです。それとともに、東京都が持っていたさまざまな仕事を特別区のほうへ持ってこよう。住民とともに新しい自治をつくっていきたい。こういうふうにして改革運動に乗り出したんです。要するに、これは何のことかっていうと、東京都は、長い間ずっと他ではないように、広域の自治体であったけど、基礎自治体であるということなんです。だから、普通の住民から見ると身近な存在なんですよ。もうちょっと言うと、今でも多分、東京都庁の皆さん方は、自分たちが市役所だと思っているんじゃないでしょうか。知事さんは首都東京にオリンピックを誘致するとおっしゃっているでしょう。どうして知事が言えると思いますか。あれは福岡市がライバルになったんです。それで福岡市が敗れたんですね。府県の知事さんがオリンピックを誘致するなんて言いません。必ず市長さんが言う。東京だけが知事が言っているんです。なぜかっていうと、多分、石原慎太郎知事は、自分は市長だとどこかで思っているのではないのでしょうか。前も東京がやったからでもあるでしょうね。オリンピック誘致については基礎自治体である特別区の区長に何の相談もなしで、自分だけで決められると信じて疑ってないわけです。

そのことと10月1日をセットすると、依然として東京都は市役所だと思っているんですね。

と、思います、私は。意味合いでいえば、区長会の皆さん方は、こういうことを検討しよう、今までの考え方と仕組みに問題点があるから、どうしたらいいかっていうことを検討してほしいということになって調査会がもうけられたのですね。結論的にいうと私どもの意見は都制廃止論です。「都の区」を廃止しなきゃいけないと思っています。東京都を廃止したい、昭和 18 年体制を明確に終わらせたいと思っていますけど、ただ、これはたんかを切るだけではいきませんので、廃止した後はどうなるのかも考えなければなりません。当然ながら、特別区という名称は廃止したいと思うんですね。ただし、愛着を持っている人、特別区がなくなるのは寂しいという方もおいでになりますので、それは十分検討しなきゃいけないことですし、最終的には区民の皆さん方の選択問題ですけども、何とかして昭和 18 年体制を打破したいというふうに思っています。

ところで、今私が話した話は、先ほど区長さんがおっしゃったことと重ね合わせると大事なことの議論に及ぶというふうに考えることができます。長い間、特別区は基礎的な地方公共団体として扱われずに来たんですけども、平成 12 年ですが、2000 年の 4 月以降は、地方自治法上の扱いは、特別区は基礎的な地方公共団体であるというふうに明定されたんです。これを我々は「平成 12 年改革」と言っています。これは、画期的な法律改正でした。

ただし、この改正をめぐったいろいろなきまつを調べますと、国ははなからやる気はありませんでした。今でいうと総務省という役所ですけど、特別区を基礎的な自治体にしようなんてさらさら思っていませんでした。しかし、どうして実現できたか。特別区は東京都と一緒にあって、自分たちの将来については 23 区の区域において本当に住民に身近な存在は基礎的自治体としての特別区であるはずだから、法律上も基礎的自治体と位置づけてほしいと、懸命に働きかけた。これによって国も、まあしょうがないな、それをやったからといって余り変わらないんだったらいいかなというふうに考え、基礎的な地方公共団体として位置づけることを認めたのです。

したがって、現在、全体はどうなっているかっていうと、今までの市町村も基礎的な地方公共団体一当たり前のことですけど、特別区も基礎的な地方公共団体なのです。したがって、基礎的な地方公共団体は 2 種類ありまして、市町村は、普通の基礎的な地方公共団体、特別区は特別な基礎的な地方公共団体になっている。特別地方公共団体なんだけれども、基礎的な地方公共団体になっている。

一応、特別区が基礎的な地方公共団体になっていますから、その限りで言えば、東京都は広域自治体になるでしょうって言えるんですね、ほかと同じように言えば。ただし、なかなかこ

の都区制度というのは簡単にすっきりいたしませんで、「平成 12 年改革」にもかかわらず、ほかの市町村だったらやっている仕事のうち、23 区については、今までのいきさつもあって、どうしても一元的に東京都が決めて実施すべき仕事があるのではないかっていうことになっています、法律の扱いでは。

したがって、大きな仕事でまだ残っているとか別の扱いになっているものには、消防があります。消防・救急は東京消防庁がやっています、ご案内のとおりです。特別区がやっているわけではありません。最近、東京の水道水はおいしいんです。水処理の画期的な技術革新が行われまして、おいしくなりました。「東京水」です。これ自体はいいことですね。

東京で暮らす皆さん方はもうボトルウォーターを飲む必要がなくなりました。ちなみに、疑る人は、ボトルウォーターと東京水を飲み比べてください。必ず東京水のほうがおいしいっておっしゃるはずですよ。

この水の仕事は東京都がやっていて、残念ながら特別区の実績ではありません。水の仕事は、それこそ最も大事な基礎自治体の仕事です、もともと。でも、いろいろ経緯があって、東京都がやっています。下水はどうか。下水も一貫して東京都がやっています。

もう一つ、先ほど区長さんが第2期の分権委員会（地方分権改革推進委員会）の第1次勧告に触れられましたが、その目玉は何になっているかということ、都道府県に法律によって義務づけている仕事を主として市に運ぶという、事務権限の移譲なのです。

なぜ市に運ぶことになったかっていうと、「平成の大合併」が進みまして、約 1,600 の町村が消えました。市の数が 800 に近づいています。今、783 です。ということは、全国の小さい規模の町村がなくなった。特別区はこの外にいまして、合併については無風状態です。幸せか不幸かわかりませんが、動きはありません。でも、全国は苦しい思いをしながらあるいは切ない思いをしながら、合併に踏み切りました。ということは、一応合併によってサイズがそれなりに大きくなっていますから、いわゆる組織とか人的な体制が整い始めているのではないかと。ということは、合併推進の最大の理由は、規模を大きくして足腰が強まれば、そこへ新しい仕事が運べるではないかということ、いわゆる受け皿づくりの必要性でしたから、したがって合併が進めば、都道府県の仕事は運ばなければ自民党と総務省は批判されますから、運ぼうということになりました。

第1次勧告はどうなったかっていうと、その中に都市計画決定権限の移譲ということがあったんですね。土地をどういうふうにするか、特に、人々がまちづくりをする場合にはそれを裏づける権限になっています。このうち政令事項になっている、非常に重要な決定事項になって

いるような都市計画権限も、この機会に市に運ぼうということになったのです。

このときに、分権委員会は、もし移譲先の市の中に特別区をそのまま入れてしまうと、都に何の相談もなしに国の一存で都市計画決定権限を運ぶことになる、都市計画決定権限の重要なものは全部東京都が持ってやっけていて、特別区にはない、都市計画を実施していくためのお金になる都市計画税は都税になっている、普通は市税になっているのに、都区の場合は特別区の税ではなく都税になっている、したがって、もし重要な都市計画決定権限を区に運ぼうというような勧告を書いたら、現在の都区制度を大きく修正することになる、それはできない、と考えた。したがって、今回は、事務権限移譲先から除外した。

特別区は、今回の分権改革においては、事務権限の移譲の外にあるんですね。なぜならば、都区制度があるので、簡単に国がこれをいじれない。いじろうとすると、都区制度そのものに手をかけなければできない。したがって、特別区は分権改革の流れの外に置かれたってということになります。それが今回の扱いです。同じ基礎自治体として、規模でいえば普通の幾つかの市よりはるかにしっかりした体制を持っていますけど、しかし制度上は別の扱いをされている。それについてどう今後考えていけばいいか、これは重要な改革の検討事項になるんだと思います。

さて、もう1つありまして、実は、私自身は個人的にいわばこんなばかばかしいことはやめなさいって言っているんですけど、もしかしたら足早に来るかもしれないと思われるものの一つに道州制というのがありまして、これは基礎自治体の将来に非常に大きな影響を及ぼしますので、どこかでちゃんと考えなきゃなりません。この道州制問題は、明確な形で特別区の区域問題と連動する可能性があるのです。

私どもの改革提言は、23 区の区域については現在のまんまということ的前提にしまして、23 区間で合併をするということを予定にしていまませんでした。特別区の住民の皆さん方からも、23 区を何らかの形で合併してくり直せという要請はなかったのです。したがって、特別区においては、区域再編の問題、合併問題というのはほとんど重要なテーマになっていないというふうに承知しています。

実は、「平成の大合併」でも、なかなか全部がきれいに大きくなれませんでした、日本は本当に中山間地も離島もありまして、一定規模に一律に整えることは不可能なんです。「平成の大合併」は、現在の政権2党、自民党と公明党が合併推進を国民に約束しているんです。「平成の大合併」というのは1999年が起点になっています。このときに、わが国の市町村の数は3,232でした。この市町村の数を1,000まで減するというのが政権党の決定事項です。これを受けて、

政府もこれを努力目標にして合併を推進してきました。

しかし、自主合併ですから簡単には進みませんでした。それでも、当初私どもが見込んだ以上に進みました。現在 1,700 台に入っていますが、特例法で合併を推進する期間が、実質あと 1 年あります。2010 年の 3 月いっぱい現在の合併特例法の期限が切れます。このときまでに全国の特に町村がまとまってあるいは小さい市がまとまって、大きな市、どのくらいの数になるかっていうことが勝負になっています。しかし、だれがどう考えても、1,000 までにはならない。相当数の市町村が残る。

さて、残るのではないかと考えていますので、残ったものをどういうふうにかえようかっていうふうになっています。このことはストレートに特別区の問題にはならないと思います。特別区も人口の規模でいうとさまざまです、それは千代田区から世田谷区までありますので、相当の人口規模の差異です。本当にこれが同じように扱えるかと考えるほどの差です。しかし、特別区の中で人口の小規模なところは、全国のほかとは著しく違う条件を持っているんです。都心区で人口が少ないところほど、税収がたくさんあるんです。これが違うんです。全国のほとんどの小規模の町村は農山漁村地域にあるのです。人口が少なく、財政力も小さいんですね。東京の 23 区の都心区は、人口は少ないですけど企業が集中しているものですから、膨大な税金がそこから上がるということになっています。そんなに努力しなくても税金があるんですね。

ところが、23 区には周辺区といわれる区が相当ありまして、そう簡単にそこに必要なお金がかかなか入ってこない。そこで、23 区は今までお互いに助け合いながらやってきました。そういう経緯があります。23 区というのはお互いに協力し合いながら足らざるを補ってきましたので、23 区の皆さん方それぞれのところは、自分たちの思いどおりにまちづくりはできないんですよ、もともと。

例えばごみの処理場はどこにあるか。比較的低所得者が住んでいる公共住宅はどこに集中しているか。それはそれぞれの区の持ち味で発揮してきて、役割を分担してきているんですよ。もとより千代田区にごみの焼却場をつくたって構わない。皆さん方が武蔵野市っていう市役所に行ってもらおうとわかるんですが、市役所の真ん前にごみの焼却場がある市です。立派な市です、あそこの市は。千代田区役所の真ん前にごみ処理場を置けるかですね。置いてこなかったでしょう。そのかわり、ほかの区が承ってきたんですね。そうやって、お互いに地域の特性を考えながら、役割を分担してきましたから、その限りでいえば、特別区は協力してやっけてきているんですね、今まで。

しかし、そういうことを全体として動かしてきたのは、特別区だけじゃなくて、東京都が介在してやってきている。まちづくりの全体の基本的なことは東京都が決定してきましたから、特別区の一存で決められなかった。しかし、その結果として、現在皆さん方がお住まいになっているような特別区が可能になってきたという側面もあるというふうに考えることもできます。

さて、区域問題なんですけど、合併問題っていうのは、どことどこが一緒になるかですね。今回、「平成の市町村合併」に関しては全国調査が総務省の研究会によって行われました。合併したところとしなかったところがありますが、総務省の研究会では、合併しなかった自治体のことを「未合併」と呼んでいます。ちょっといやらしい言い方で、やろうとすればできるのに、まだやってないだろうという意味合いをもっている言い方なんですけど、まあそれは置くとして、「未合併」の自治体の中には合併しようがないところがあります、離島とか山間地で。それから、本当は合併したかったんだけど、相手がよくなかった、あるいは相手から拒否されて合併できなかったところが結構ある。自分はどんなに苦しくても自分たちの地域の自治は放棄しないと、単独でいくことを選んだところもあります。それから、合併をやってみようと考えて、合併の相談をやったんだけどまとまらなかったというところもあります。そうやって、現在のまだ合併しなくて残っているところがある。

今まで「平成の大合併」でやってきた自治体をつぶさに調査すると、どのくらい大変なことかわかります、本当に。今まで単一の自治体で営んできた自治を違う形に変えますから、当然ながら住民の皆さん方が活動する住民自治の舞台も変わるんですね。どういう仕掛けでどういうふうにするかっていうことも変えていく。合併というのは新しい自治体をつくり出すことなんです。単に器を大きくすることではないんです。

23区はこの合併の動きの外にずっといました。そして、今後は、区域問題に手をかけるかどうかということを東京都の側から言われ始めました。もし、特別区がこれ以上さまざまな改革をやりたいとおっしゃって、現在東京都が持っている仕事を特別区側がやりたいというならば、今のような23の分け方では困りますと。もうちょっと合併を含めて対応してもらえませんかというふうに言われています。ということは、東京都の側は合併ということを経ませて都区問題の解決を図ろうと言い始めました。これは大きな変化でして、もし本当に23区の側のさまざまな意向が通るためには合併しなければだめだと言われますと、どうなるかっていうと、まず合併をやれということになりますから、大わらわになりますよね。

もし23区の区域問題、合併のことが絡まれていったら、これ以上、都区間の改革は進まない。ということは、東京都はこれ以上の改革はやりたくない、させないという意向を示してき

たというふうに受けとめて間違いないと思います。私にはそう見えます。多分、東京都はこれ以上の都区制度改革はやりたくないのです。

しかし、区域の再編問題というのは、今のようなことではなくて、仮に、本当に来るかどうかはわかりませんが、道州制みたいなものが政治日程に上るということになる場合には、23区という区域はこのまんまでいれるかどうかということになると思うんですね。いろんなことを考えておかなきゃならないと思います。その幾つかについて簡単にお話し申し上げます。そのことが、これからの新宿区の基礎自治体のあり方と関係するからです。

特別区というのは、今までお話ししましたように別扱いになっているものですから、合併については現在、次のような扱いしかできないんです。特別区の周辺には多摩の市があります。埼玉に近いところにもありますから、周辺のところと接している地域は、暮らし方といえはあんまり区別ないんです、既にもう。「神奈川都民」、「千葉都民」、「埼玉都民」というでしょう。ということは、日中は膨大な数の人たちが東京に来て働いているんですね。だから、周辺からしてみるとほとんど区域なんか関係なく、みんな簡単に東京に来て帰っています。区域があるようでないような実態が既に起こっています。生活の実態としては23区だけがまとまっている理由はないんです、もはや。多摩との関係でも、埼玉、千葉との関係でも。特別区の区域だけが一体だといってまとまっている理由はないんです、社会的な実態としては。「大都市の一体性」なんて成り立たない。

現在、特別区の中で合併することは可能なのです、法的には。もちろん合併の形は考えなきゃいけません、可能、合併は。新宿区が隣接区と合併することは可能です。しかし、特別区が周辺の例えば多摩の武蔵野市や三鷹市と合併する場合には、多摩のほうの市が特別区のほうにやってくないと合併できないんです。特別区のどこかの区が多摩の市のほうへ出ていって合併することができない。23区のほうへ入ってきてくれれば合併できます。けれども、入ってきませんね、多摩のほうの市は。ということは、もしこのままでいくと、特別区の中で合併することになります。

ところで、問題なのは、合併した場合にどういう形態がとれるだろうかということになります。ということは、今のところ、都と区というのは切っても切り離せない関係になっていますから、合併して区域が拡大する場合でも、特別区は特別区のままにとどまる。現在、地方自治法で使えるタイプのものは多分使えない。それはどういうことか。他のところには大きい市はいっぱいあるんです。最大が政令指定都市です。岡山がなりまして、ふえている。かつて運用基準は人口100万人以上だったんですが、今は70万人に引き下げられましたから、もっと

ふえるんですね。神奈川県ではもう1つ政令市がふえると、神奈川県では3つになるんですね。横浜市と川崎市があって、もう1つできたら、神奈川県なんて骨と皮だらけになります。

日本は東京だけに一極集中が起こっているのではなくて、全国至るところで大都市への集中が起こっている。巨大な都市が林立しているようになった、都市化によって。ということは、大都市は「市に関する特例」の扱いになっているのです。地方自治の運営で一番大変なところは、都道府県じゃなくて政令指定都市なんです。なぜかというと、政令指定都市は基礎自治体の仕事を全部やった上で都道府県の仕事もほとんどやっていますから。人口規模でいえば政令指定都市の中には府県をはるかに超えるようなものがいっぱいあるんです。横浜市は350万を超えているのに、鳥取県はたった60万です。その次に30万以上の都市がワンセットでいろんな仕事をふやすような仕掛けがあるんです。これが中核市なんですね。その数もふえています。その次にあるのが20万以上の都市で、特例市って呼んでいるんですが、この3つの特例の仕組みが現在あります。20万以上、30万以上、50万以上です。

もし特別区が合併したときに、この仕組みを使えるかどうかです。多分、使えません。合併して幾ら大きくしても、直ちに政令指定都市にはなれない。世田谷区が、80万いるから政令指定都市になりたいと言ったんですけど、そう簡単にできない。どうしてできないか。23区が最寄りのところで合併しまして政令指定都市になるとしますね。人口規模でいうと、みんな80万とか100万だとしますね。そうすると、今800万以上ですけど、まあ100万単位ですと、23区の区域の中で7つとか8つぐらいの政令指定都市が生まれますね。その政令指定都市は都道府県の仕事をほとんどやらなきゃだめですよ。ということは、東京都の仕事をほとんどやるんですよ。そしたら都区制度は崩壊します。つまり、これは使えない、多分。ということは、23区の中で合併しても、現在ほかの市で使えるような制度は直ちには使えない。つまり、合併のメリットがあるかどうかは相当あやしい。ただし、区域が大きくなれば人口をふやせるということはあるかもしれませんが、都区制度に手をかけなければ、合併した後の多くの市の形態にはなかなかないと思います。区域問題というのはそういうことを含み持っているといえます。

その上でなお、もし道州が来るとするとどうなるだろうかということが、次に特別区が基礎自治体であるということと関係が出てくると思います。皆さん方の中で道州制についてご賛同の方もおいでかもしれませんが、私は、道州は広域自治体にはなれないと思います。もともと、「道州」というのは連邦制の用語なんです。道と州でしょう。北海道って道です。あれは国の直轄的な道なんです、もともと。それを府県に変えたいと言っ

ているんです、今。だから、北海道の道と道州の道は明らかに違う。

道州というのは連邦制の用語ですが、連邦制で皆さん方がすぐ思いつくのはアメリカ合衆国です。あれはユナイテッド・ステイツ・オブ・アメリカっていいますから、あのステイツというのは、日本でいえば国のことです。主権国家が集まって、その権限の一部を連邦制に譲って、国民全体の仕事をやってもらおうという仕掛けになっています。世界の連邦制国家はどこでも悩んでいるんですよ。コストも高く、全体をまとめるのは大変だから、できるだけ1本のほうへ向かいたい。でも簡単にはならないんですよ。なぜかというと、民族問題とか宗教問題とか、長い間、地域の特性と自立性が強いから、やむをえず連邦制を維持しているんです。そんなものに日本がなるんですか。なる根拠があると思いますか。

北海道はいつも1つです。沖縄も1つです。北海道と青森県、秋田県が一緒になるなんていう構想はどこにもありませんから、北海道は1つです。沖縄は鹿児島県と一緒になりません、私の知っている限り。沖縄は単独でいきたいんですよ。鹿児島県とくっつくはずはない。ということは、もし道州を構想すると、いつも北海道1つ、沖縄1つで成り立たせなきゃいけないでしょう。もし、相当に自立性が高く、国に依存しないような体制をつくるなら、よほどさまざまな手当てを講じていかなければ、沖縄と北海道は道州なんかになれません。

しかし、沖縄と北海道が民族問題とか宗教問題があって別立てにならなきゃいけない理由もありません。東北6県はどうか。東北6県がまとまらなきゃいけない必要性はどこにもありません、調べてみれば。九州が議論が一番進んでいるといわれますが、でも、行ってみるとわかりますけど、福岡県と鹿児島県が一緒になる理由なんか何もありません。四国はもともと1本じゃありません、四国は1つの島ですけど。もともと地域特性が違うから1本になりません。だから、もしもというのなら、岡山と一緒にやりたいとか、広島と一緒にやりたいとか大阪と一緒にやりたいと言っていますから、多分道州になればバラバラになります、四国は。中国地方も同様です。

実は皮肉なことなんですけど、道州ということをもじめに考えたときに最も道州をつくる必要があるところは、この東京圏なんです。なぜかっていうと、これはさっき言いましたように、東京の周辺の人たちは東京にいっぱい来ているじゃないですか。ということは、都道府県の壁を取っ払う必要があるくらい程度に行き来が起きているということになるんですね。もし道州をつくる最もニーズが高いところは、この東京と東京の周辺の3県、神奈川県と千葉県と埼玉県です。

最近、東京商工会議所が出した提案もそういうことを言っているんですけど、もし仮に将

来道州になるならば、絶対に東京と周辺の3県以外はだめだとおっしゃっている。東京都も同じ主張です。そうすると、どういう首都州が生まれるかっていうと、東京都、1,200万ですよ。神奈川県は850万以上ですよ。埼玉県が700万を超えていますよ。千葉県が600万を超えていますよ。これが合体するんですって。恐ろしいものが誕生しますよ。人口で3,500万近いものが生まれるんですよ。そのときに、この道州はどのような形態のものになるんですかということになりますでしょう。

道州の行方について2つの大きな政党で構想が異なっているんです、現在のところ。自民党案はどちらかというと、先ほど区長さんが触れました第28次地方制度調査会のように、都道府県をモデルにして道州を構想することになっています。都道府県は廃止しますが、国と基礎自治体の間に広域の自治体を置くという発想になっています。この構想では、道州の平均人口規模は約2,200万になっています。東京都より巨大な人口規模も広域自治体になる。

それで、先の議論に戻しまして、東京が周辺3県とまとまるとしますね。この点は、国のほうは迷ってしまっていて、決めていません。自民党も迷っています。なぜかっていうと、1都3県がまとまってしまうと、さらに過度な集中が明白になるような巨大規模のものをつくることになるでしょう。道州制を導入する最大の理由は「東京一極集中の是正」と国に依存しないですむ自立性の高い広域自治体を創設することなのです。それにもかかわらず、東京と3県がまとまったら、どんな道州制を描いても、これと並ぶことは不可能なんです。実に偏ったものになることは明白です。1都3県でつくる道州を含む道州制なんてアウトです。来ません。と、私は思っています。

ということは、今の知事さんの主張は1都3県説ですから、道州制は来ません。その次の知事さんにどなたになるか知りませんが、どうせ東京の利害を主張しますから、その人も多分1都3県を主張します。皆さん方がどうお考えになるか。全国で新しい自治の仕組みをそういうふうなもので考えていいかどうか。

仮に、人口3,000万以上のようなスーパーの広域自治体をつくって、その首長を直接公選にすると考えますね。今の都知事は、ほかの知事と比べてすごい権力ですよ。これほど国の悪口を平然と言えるのは、この巨大な東京都の知事だからなんでしょう。それはパーソナリティーもごさいますけど（笑）。それで、3,000万となって直接選ばれた首都州の知事の権力は物すごいですよね。巨大な権力になるじゃないですか。こんなものが本当に実現するとはとても信じられません。

これだけにとどまりません。一番の問題点はどこにあるかっていうと、もし仮に都道府県も

デルでいくとどうなるかって。これは自民党案ですけど、どうなるかっていうと、都道府県を廃止するんですけど、都道府県にかわるものをつくりますから、必ずこれは二層制になるんですね。大きな道州の中に必ず基礎自治体が入り込む。道州の中の基礎自治体は、今程度の仕事をやるんだったら意味がないから、今以上に現在の都道府県のやっている仕事を基礎自治体へ移管せざるを得なくなるでしょう。道州は国が処理している仕事を相当にやることになるからです。ということは、基礎自治体へおろせるような体制をつくれって必ずなるじゃないですか。そうしたら、全国で、もう1回、大合併をしないと済まなくなる。この点で主要な政党の案はどうなっているか。

まず、民主党案はどうなっているかですね。民主党案は、当面の政策と基本理念だから長期的な政策をと書いてある、マニフェストに。当面は、さらに第2次の合併を推進して、市町村を700から800に整理すると言っている。これを強制合併でなくてどうしてできるのでしょうかね。この数は恐ろしい。その政党が政権をねらっている。

現在約1,781の市町村がありますが、市の数が782で、町村が999です。単純な数合わせをすると、全国の町村がエイ、ヤッ、と、全部解消すれば民主党案は実現する。もちろん、そうはなりません。市と町村で出入りがありますから。それでもあと1,000の市町村を解消するのですよ。そうすると日本に分権国家が生まれるんだそうです。冗談もいかげんにしてもらいたいなと私は思います。

長期的な政策がまた恐ろしい。都道府県は廃止、都道府県にかわる道州はやらない。つまり、中抜きになっている。ということは、東京都は廃止ですね。国があって、あと基礎自治体しか要らないっていうことになっていますから、したがって基礎自治体はうんと強くなきゃだめ。規模も大きくしなきゃいけない。それで、小沢一郎代表の意見が書かれていまして、将来は市町村を300の基礎自治体に編成し直すと。300は小選挙区の数と300と同じです。昔の藩の数とほぼ近くなると。この案では、東京都は無くなるし、首都州もありえなくなる。自民党案でも民主党案でも、23区は無傷でいられなくなるし、都区制度は抜本改革を免れない。道州制を導入するには、全国で、強制的にもう1回大合併をせざるを得なくなる。特別区だけがその外にいることはできないでしょう。

こんな無謀なことを我が国でやるんですかって、本当に。少なくとも私が生きている間は見たくない。死んでからにしてもらいたいと言っていますが、人間は簡単に死ねなくなりましたから、もう(笑)。もしかすると、いやでも見てしまうかもしれない。

日本人は本当に長寿になりました。人口推計データを見ていると驚くのですが、2050年に

向かって100歳以上の人、百寿者が70万人を超えるんですよ。今、お医者さんたちは、「アクティブ85」と言っていますから、85までは高齢者じゃありません、もう（笑）。

後期高齢者医療制度が始まって、後期高齢者の人が怒っているんですって。怒っている後期高齢者に私は怒っているんですよ。何様だと思っているんですかと。75歳も生きたのですから御の字じゃないですか。75歳を超えたらできる限り病院には行かない。介護保険のサービスは受けない。若者のために自分のありったけの力を発揮して、社会のために生きて、迷惑をかけないで死んでいく（笑）というのが後期高齢者の社会的任務ではないですか。後期高齢者医療制度は姥捨て山だって批判され、政治に翻弄され、もたなくなった。あれは再設計しないといけなくなった。と、思いますけど、私は、後期高齢者の生き方が問われていると思います。高齢社会では、高齢者ががんばるのですね。

ただし、東京は困ります。東京はこれから足早に本当に高齢者がふえていくんですよ。今、皆さん方は介護保険の施設や在宅サービスはどうなっていると思いますか。今までは東京の平均年齢は若かった。東京23区も千葉も埼玉も、大都市は。これから急速に100万単位で高齢者全体がふえ、簡単に死にませんから、75歳以上の人がかんたんふえる。現在は後期高齢者の半分近くの人たちが施設や病院で死を迎えている。在宅で穏やかな死を迎えられるような仕組みをどうやってつくるんですか。それは、東京都の役割というよりも、23区が頑張り通す以外にない政策課題なのです。

少子・高齢者社会での問題解決に大きくしてはだめなんです、サイズを。できるだけまとまった地域で、その地域のさまざまな力を結集して、そこで意思決定が行われるような仕組みをつくらない限り、有効な施策にはなりません。今、日本の国は逆を行っているんですよ。大きくすればいいと思い込んでいるんですよ。私は、そういうふうにして可能になることもあるけれども、それだけではだめだって一生懸命言っているんです。その観点を23区に当てはめれば、道州は来ないと思いますが、もし来ても、23区という基礎自治体こそが最も重要な政策主体になるんだと考えます。

私は23区にかかわったときに、基礎自治体をどういうものとして考えるべきかということについて特別区のことを勉強して自分で言い始めたことがあるのです。これは、他の基礎自治体に当てはまるんですが、基礎自治体を、法律用語を使わずにどう特色づけられるのかということ。法律で特色づけるのは簡単で、基礎的地方公共団体って言えば済む。それでは基礎的地方公共団体というのはどういう特色を持っている自治体のことをいうのか。それを皆さん方がお考えになることです。

私は特別区の問題にかかわったときに、特別区と呼ばれる基礎的な自治体を念頭に置いて、4つ重要な特色があると考えまして、それを文章に書きました。まず、都よりも、特別区こそが最も住民に身近な存在であると考えました。身近さですね。身近さとは何か。当時、まだ郵便局が健在でして、郵便局は国の機関ですけど住民に身近です。郵便局と基礎自治体としての特別区とでは、どこが同じでどこが違うか、これをできれば特別区の管理職試験に出してもらいたいということを行った。身近なという点では地理的・時間的には郵便局も近いです。でも、特別区という基礎自治体が住民に近いのは、何かあれば、特別区に相談しよう、それで自分たちの思いを特別区に伝えよう、ここで自分たちで意思決定をしていこう。そういう意味での最も身近な存在こそが基礎自治体ではないですか。それから比べれば、東京都だって、国だって、はるかかなたな存在ではないですか。身近さが1つ目です。

2番目は、現場性です。現場とは何かですね。国が決めようが、東京都の補助金で来ようが、この地域、住民の皆さん方に届くようなサービスをしているところでこそ、すべての仕事、すべての事務事業、すべての政策の有効性、効果はここでわかると。なぜならば、ここが現場だから。また、現場は苦勞が多いんです。なぜかっていうと、わけのわからない住民もいっぱいいるでしょう。自分勝手に、自分の今の利益しか主張しない。居丈高に文句を言うてくる住民も少なからずいる。意思決定をまとめるためのさまざまな意見を聞かなきゃいけない。最も汗が流れて苦勞をする。これが現場です。だから、この現場を持っている基礎自治体の職員はやりがいがあるんですよ、苦勞があるから。だから、もし公務員になりたいければ基礎自治体を選べとっていました。そこへ行けば自分も鍛えられるから。苦勞も多いが、やりがいがあるぞって。というのが2番目なんです。

3番目は、透明さということなんです。なぜならば、基礎自治体でやっている仕事は住民の目に直接さらされながらやっているから、事実、真実を語らなければいけない。隠し事があってはならない。住民の前に立ったら、きちっと説明ができるような仕事の内容とやり方をしなければならぬ。したがって、情報公開と住民参画は当たり前なのです。わざわざ言わなくても、基礎自治体の特性をよく考えれば、必ず透明でなければならぬということが出てくる。遠いと隠しやすいくんですけど、近くでは隠しにくいではないですかと。したがって、これほど近い基礎自治体で不透明で不適切なことが行われるんだったら、それは基礎自治体らしくないので、住民から見て。これが3番目です。

4番目が最も重要なことです。それは、基礎自治体こそが「先端」であるということです。それまでは基礎自治体が「末端」であると言われていました。末端とはどういうことかってい

うと、重要なことは全部国が決めてくる。特別区について言えば、東京都も決めてくるから、それがおりてくるから、ちゃんと理解してそのとおりにやれということになる。したがって、末端と呼ばれている自治体は物を考えなくていいって。頭脳を働かせなくていい、手足のように動けと。もしどうしてもわからなかったら、聞いてこいって。しかし、私は、基礎自治体は末端ではないと主張しました。ここでこそ、何か問題点があって、どういうことを手がけなければ地域と住民が守れないかっていうことがわかるのは、基礎自治体であると。だからこそ、ここから物事が発想され、ここから政策が打ち出されてこそ、基礎自治体たり得るんだと。それが先端性ということですよ。特別区は末端機関ではなく先端機関なんだと。

こうした観点から見ると、この巨大都市の中の基礎自治体たり得る 23 区が全国のさまざまな制度改革と政策展開に、さしたる影響力を与えてこなかったのはせつない。特別区は、23 もありながら、どうして全体の世の中に影響力が及ぼせないのか。そのことをきちっと考えた上で、基礎自治体の特性が発揮できるような新しい制度と運用が必要ではないのかと。

実は、私は世田谷生まれなんです。そして、ずっと高等学校、大学に至るまで大田区に暮らししましたから、私のふるさは東京なんです。今は浦和に暮らしていますが、私は自分のふるさが東京で、東京がよくなることはうれしいと思っているんです。

ちなみに、一言だけ東京都を褒めて終わります。最近グッドニュースがありました。夕張市に職員を給料持ちで派遣して、夕張市を支えています。なぜ特別区はおやりにならないのかって言っているのですが。打ち倒れる前の夕張市に私は相当に批判的でした。でもああやって困難に陥ったときに、東京のように相対的に恵まれているところは積極的に応援にいく、いいですね。全国でああいうふうに困ったところがでてきたら、できるだけ手を差し伸べる。

もし、東京に直下型地震が来たらどうするんですか、皆さん方は。周辺に皆さん方を一時でもちゃんと寄留させてくれるようなそういう地域を持たなければ、どうするんですか。特別区は、必ず全国の農山村地域を大事にすることなんです。例えば東京の 23 区の小学生は全員必ず農山村地域に留学させて、そこで自然というものをちゃんと学ばせて、ちゃんとした人間に育てる、そういうことを含めて、大都市は農山村と濃密におつき合いをする。そのことをきちっとできるのはどこか。間違いなく特別区なんです。特別区は、大都市のあり方と全国の地域との関係についても意を用いつつ、将来のイメージを自分たちで描いていくということが大事ではないかと思います。

以上です。ありがとうございました。(拍手)

○司会

大森先生、どうもありがとうございました。

それでは、大体 10 分程度を予定しているんですが、大森先生がいらっしゃっておりますので、皆様のところから何かご質問があれば、恐縮ですが挙手をいただければ係員がマイクを持ってまいりますので、どうぞご遠慮をなさらずにお手を挙げていただければと思います。

はい。今ちょっとお持ちいたします。ちょっとお待ちください。

○質問者 1

元新宿区の職員でした〇〇と申します。

先生の貴重なお話ありがとうございました。1 つ目は、もう少し東京都に悪口を言ってもらおうかなということなんですが、先ほどお話に出ました都区のあり方検討委員会の中で、特に直近の 10 月 2 日の第 16 回の幹事会では、都側から 23 区の再編案の資料が出されています。既に前に出されていたような都議会の論点整理とか森記念財団のだとか、それから先生が触れられました道州制を前提とした東京商工会議所のものとか、出たわけです。都としてはビジョンや考え方を示すものではないというふうに言っていますが、こういう場でこういう資料が出されるということは、一定の意思表示というふうに私はなるのではないかと思うんですが、こういった検討のあり方の都側の姿勢をやはり変えさせていくと。特別区側の物の言い方というのはあるのではないかと思うので、1 つは伺いたいと思います。

もう 1 点は、自己点検になりますが、先生が座長をされていらっしゃいました第 2 次特別区制度調査会の構想で、きょうお話がありませんでしたけれども、基礎自治体連合の提案がされていますが、そういう中で、現実の行政運営を見ると、区政会館の中にある特別区協議会ですとか区長会事務局ですとか、または新たにつくられた高齢者医療制度の広域連合ですとか、非常に便利なんですよ。先生が参加された検討会でもこういった区政会館の、すぐれた職員の方のバックアップもあったと思うんですが、非常に便利だから慣れてしまっていると。したがって、そこに各区が寄りかかってしまうということで、住民や議会や現場職員が意思決定だとか審議内容について十分把握しないまま進んでいってしまうとか、横並びが進むとかっていう弊害もあると思うんですよ。こういうのを是正しないと、せっかく提案されているような基礎自治体連合の民主的運営というのはつくっていくのは難しいと思われませんが、これは自己点検としてもう今からやっつけていかなければいけない課題ではないかというふうに思いますので、先生のご意見を伺いたいと思いますし、新宿区は 1950 年代以降、区長会だとかそれから特別委員会などで自治権拡充については先端を切っている議論をしてきた区だと思います。そ

ういうのを生かしてこういった場をさらに進めていただきたいと。そのための提案をいただきたいと思います。

以上です。

○大森名誉教授

区域再編問題は協議の中で出てきたんですけど、もうちょっと違う文脈でいうと、現在の合併特例法でいうと、知事さんのイニシアチブで合併を推進しろっていうのが国の意向なんです。正式に国から東京都が何を言われているかは私も知りませんが、暗に言われていると思うんですよ。ほかではみんな一生懸命合併のことをやっているんですけど、東京都だけはやらないんですかと。せめて協議会ぐらいは立ち上げられないものでしょうかと。せめて東京都としての姿勢を示してもらったらいかがですかっていうことは、前々から言われていると思うんですよ。

ただし、正面からそれは出てきてないんですけど、ややいやらしいのは、都が協議の中でこれを言っていることなんです。ということは、協議を完成させたくないというふうにとられますので、もし東京都側がそれと区別されているんだったらそうおっしゃればいいので、そのときは東京都は東京都でほかの知事さんがおやりになっていることをおやりになるわけですから、それが悪いとは私も言いませんから、そのときは特別区側がどういうふうに対応するかっていうことをお決めになることではないかと思っています。今の段階はいろんなことがなだれ込んでいますから、やっぱり私どもから見ると、協議の途中から言い始めているのは、東京都と特別区の間で仕事をきちっと分けて、現在も財政の仕組みについても安定化させるということをやろうとしているにもかかわらず、つまり、法律を改正した後の運用を直すということになっていたにもかかわらず、区域再編を言い出したということは、都は、決着をさせないほうがいいと思っているんじゃないかと疑われますので、要注意だと言っているんです。全国的なレベルで見れば、それほど変なことを東京都がやっているわけではないというふうに理由をつけることはできると思うんですけど、今のようやり方の中で言ってきているから、筋が悪いなと言っているのです。

今後、23区の区域問題をどうするんですかということ、これをやるっていう話になると、お隣同士で研究会ぐらいやろうかっていうことになれば、それ自身として新しい動きになると思います。私自身は、現在の都区協議が落ち着くまでは、区域再編の問題は入れないほうがいいと思っていますので、そういう立場でやったらどうですか言ってます。第1番のご指摘についてはそういうことだと思います。

2番目のほうは本当に適切なご指摘でして、実は私どもが調査会を承った段階で、従来あった区民の自治権拡充運動はなくなっていた。静かになっていたんですね。静かになっているということは国のほうは知っていますので、国のほうから見ると、何か特に大きな問題があるんですかって言われるんですね。ご指摘のとおり、やっぱり調査会の中だけで議論しましたので、どうしても、区長さんや区議会議員さんと懇談をしましたが、なかなか区民の意識を把握するまでには至りませんでした。それで一応調査会は終わっているんですが、懇談会として続いているのですが、23区の職員の皆さん方に手を挙げいただきまして、別途、研究会を組織していただいています。研究会メンバーは全区から出ていますので、今後自分たちで区政を担っていく方々が、今回の問題について自分たちなりに勉強して、どうすればいいかっていうことを少しずつ進めてもらうという体制を考えましたのも、今のご指摘のことが気になっていたからです。もう1回区民のレベル、皆さん方でいろいろ運動を起こしてもらうためには、もうちょっとわかりやすく、もうちょっと本当にこうではないかということと言わなきゃいけないので、おっしゃるとおりのことをやらなきゃいけないと思っています。その手始めに、少なくとも職員の皆さん方が集まってきて仕事の合間を縫ってあるいは仕事の外でいろいろ勉強会をやってもらえないだろうかということで、乗り出してもらっています、非常に大切なご指摘ですので、私もお付き合いをさせていただく限り、そのことを忘れずにやりたいと思っていますので、どしどしとまたご意見をお寄せくださればと思います。

ありがとうございます。

○司会

はい、どうもありがとうございました。

ほかにどなたかございますでしょうか。

はい。今ちょっとマイクをお持ちいたしますので。

○質問者2

大森先生、ありがとうございました。

実は、13年前に大森先生のお話を聞きまして、非常にそのときにいろんな意味で感動したことを思い出しておりますし、私は昨年2月にこの新宿区で区長も出られた会議の、これも実は数日前に私の友人から速記録を読ませていただきました。改めてそのときのお話の内容、全く具体的なお話で、先生のご活躍ぶりに敬服した次第ですが、またきょう改めてこの東京都あるいは特別区の歴史的な推移、国レベルから始まって、いろいろ専門家あるいは国政レベルでの検討経過のいきさつをお聞きいたしまして、頭が整理されました。非常に勉強になりました。

ただ、勉強になるばかりでなく、先生が最後に現場というお言葉を出しましたけれど、やはりこれからの基礎自治体というところで取り組む場合に、私に言わせると60年間の総決算を足元からもう一度、首長さんの取り組んできたことあるいは議会がやってきたことについてどこが問題だったのか、具体的に住民の間から声を出し合って、そこから出発することが大事であるということで、私はいろんな仲間を広げながら今やっております。大事な大きな転換点に立っているという思いで、やっぱり現場から新たな政策が生み出されていくという気持ちが非常に日増しに膨らんでまいりました。

そこで先生にお尋ねしたいのは、先生の今までのご体験あるいは地方自治体との接触の中で、やはり人の問題、特にリーダーですね、自治体のリーダー、議会の議員の皆さんも含め、首長さんの、これからはやっぱりリーダーというものの存在が非常に大事になってくる。それと、やっぱり普通の暮らしをしている住民との関係をもっともっと、身近なという言葉が出ましたけど、まさに身近でなくなりつつあるこの10年、20年だったのではないかなという思いが私はしてまいまして、私はこの国に生まれ育った人間です。20数年間、転勤族であちこち行ってまいりましたけれども、そういう意味でやっぱり社会のため、人のため、後々の世代のために、何か自分たち社会の世話になってきたことを一人でも二人でもやってみたくて、こういう気持ちでまいまして、先生の今までのご経験のなかでリーダーというものの先生のお考えになられる、求められるリーダーというのはどうお考えになるか、一言もでもいいですからお聞かせいただければと思います。よろしく申し上げます。

○大森名誉教授

直感的に思いつくことは2つです。一般的にこの人はすぐれたリーダーだと思う人の人柄を見ると、日本のことわざをそのまま生きているような人だと思えます。日本のことわざで一番素敵なリーダー像は、「実るほど頭を垂れる稲穂かな」というのです。実が入れば入るほど、そっくり返らないでやっぱり頭が低くなる人は人望がある人じゃないでしょうか。

もう一つ、リーダーはいつもリーダーじゃなくてもいいんです。リーダーがいなくても全体が回るような仕掛けが動いていけばいいんですけど。リーダーはいつリーダーでなきゃいけないかっていうと、どんな集団でも地域でもいいですけど、そこに何らかの危機が来た場合です。危機というのは、従来の考え方や従来の運び方では対応できないような事態が生まれたときには、だれよりも早くそのことに気がつき、そのことはどれほどの重大な意味を持っているかということがちゃんとメンバーに伝えられて、その対応策がちゃんと構想できる。だから、危機に直面したときに、リーダーだと言われている人が危機に対処できなければ、その集団が衰滅

する。この2つではないでしょうか。

日ごろから、やっぱり「うん、あの人ならば」って呼ばれる人のパーソナリティーは、そういう人が多いんじゃないでしょうか。その目で日本の政界を見ると、そっくり返る人が多いんですね。多分、議会の皆さん方なんかにも多いし、都議会議員の中にはやたら偉そうな顔をしている人もおいでになるのではないのでしょうか。この2つじゃないでしょうかね。と、思います。私は、自分でできないことを他人様にお勧めしていますが（笑）。

ありがとうございます。

○司会

はい、ありがとうございました。

じゃあ、今お持ちいたしますから。

○質問者3

一町会長をやっております〇〇と申します。

PHPの社長であります江口克彦先生ですね、あの方は地域主権型道州制という名前で本を書いているらしいですね。私は非常によく研究されておられると見ているんですが、先生の言うておられることと私は基本的には変わらないように思うんですが、先生、あの先生と違うようなところはございますか。

○大森名誉教授

一言でお答えすると、江口さんは理想家で、ちょっと悪口を言うと幻想を描いています（笑）。あんなふうになりません。あれがもしなるとすると日本は分割されますので、たぶん日本は衰退すると見ているのが一番大きな違いです。それから、地域主権というのは、ある地域に主権を与えることですが、与えるとは言っていないで、「地域主権型」って言っていますが、こういうことを言うのはあやしいです。連邦制を敷くことはできない。しかし、限りなく連邦に近いものをつくりたいと言っていますから、やっぱり相当程度、国や他の地域には依存せず、自立できる地域をつくり出すことになるんじゃないでしょうか、日本列島に。私は、そのことには相当に懐疑的です。

○質問者3

現在は政府の座長をやっていらっしやいますね。

○大森名誉教授

総務大臣の中にあるビジョン懇の懇談会ですけど、あの懇談会は間もなく幕引きでして、ほとんど影響を及ぼさないんじゃないでしょうか。と、うわさされています。（笑）一番注目しな

きやいけないことは、多分こうなると思います。現在の自民党の推進本部も江口さんの意見に近いんです、実は。限りなく連邦制に近いものを構想していますので。今、3次までたたき台としての中間報告を取りまとめています。したがって、自民党のなかには積極的な道州論者がいます。問題なのは、次の衆議院選挙の後ですけど、仮に自民党と公明党が衆議院選挙で一応勝利を得たとするとしますと、どうなるかっていうと、政策合意の中に道州制が入っているのです。どういうふうに書かれているかっていうと、道州制についての基本法を制定するために、改めて内閣に「検討の機関」をつくるということになっています。麻生さんが総理でやり続けるということになると、公党間の約束ですから、今の江口さんのビジョンと違う、もっと重大な局面を検討するようなタイプの「検討の機関」を置くことになるんじゃないでしょうか。そうすると、基本法策定ぐらいまではいかざるを得なくなる、そのときに「検討の機関」に江口さんが入りになるかどうかわかりませんが。

基本法策定ということになると、ちょっと事態が変わる。ということはですね、なぜそういうことが進んでいるかということ、現在の知事さんの中では初めての傾向ですけど、今までも一、二、現職の知事さんで連邦制に近いような道州を言った知事さんはいらっしゃるんですけど、今回は違うんですよ。現職の知事さんの相当数の人たちが道州制を支持しているのです。現在の福岡県の知事さんは全国知事会の会長ですけど、あの人は道州制支持者ですから。現職の知事さんの中に一定の数の道州制支持者がいないと、国は簡単に議論を進めません。しかし、慎重論や反対論の知事さんも反論し始めていますから、知事会是一本でまとまってはいません。多分、知事会は意見が分かれますので、政府は強行できないでしょうね。

だから、政治的なルートをたどっていても、そんな簡単に道州制の基本法はできると私には思えませんが、ただし、政治の本質は意志だと思っていますので、意思を曲げないで貫徹すれば、必ずあることは実現しますので一小泉さんのように。だから、そういう人が総理に出てきて、絶対やると決めて、万難を排してやるということになったら、もしかしたら動く可能性が出てくるかもしれません。そのときはどういうふうに振る舞えばいいかなと。私はちょっと嫌だなと思っておりますけど。

地域主権型の道州制をやれば、日本国は全体として非常に弱まるなど、分割はよくないなど私は思っています。私のほうが穏やかで、守旧派と呼ばれています（笑）。改革というのは、具体的に現地現場が動くような改革じゃなきゃいけないので、できるだけ穏やかで皆さんが納得できるようなものに落ち着かせるべきじゃないかなと、道州についてはそういうふうに思っています。

ありがとうございました。

○司会

はい、どうもありがとうございました。

じゃ、もうそれで最後に。ちょっと時間の関係もございますので、その方で最後にさせていただきたいと思っておりますけれども。

○質問者4

私、今ちょうどこの新宿区の自治基本条例というもので議論に参加させていただいている一人なんですけども、きょうの先生のお話で基礎自治体としての区というお話を先ほど来理解させていただきましたけども、表題にありますように、基礎自治体としての新宿区ということをお考えになったときに、何か特別なコメントがございましたらお聞かせさせていただきたいと思いますが。

○大森名誉教授

昔ですね、新宿区の山本区長さんが特別区長会の会長さんで、私が特別区の拡充運動でお手伝いしたときに、どこよりも新宿区と区民のみなさんは生き生きとして運動をされていました。それで、自治基本条例のことをお考えになるときに、今は3者構成でしょうか。地域の皆さんが検討をやって、議会が検討をやって、職員でも検討していると。それで、お互いに持ち寄って、どういうことを考えられるかっていうことをまとめていきたいとおっしゃっていますし、それから、今日のこのお集まりのような研究所もできていますね。

やはり、自分たちの自治の基本ルールを住民の皆さん方がお考えになることですよね。それが自治の器になりますので。問題は、その器にどういう政策を盛り込めるかというときに、現在の特別区ならばできることと、なかなかできにくくて東京都に働きかけなければできないことを発信していくことですね。病院のたらい回しのようなことが起これば、現地の医師会が東京都のほうへ働きかけたんですね。特別区の現場のほうからちゃんと物が言えて、そのことを受けとめてもらえるようなことは具体的な政策の話になりますので、それをどうやって盛り込むかっていうことになるんじゃないでしょうか。それをいつも住民のほうから何とか発信できるような仕組みをつくっていくこと、そのことは今まで必ずしもきちっとなされていなかったということじゃないでしょうか。

恐らく、これをやりますと、新宿区から発信することになりますので、そうすると多分、議会のあり方についても検討することになりますよね。そのことこそがほかの23区に伝わっていくということによって、特別区から新しい、ここの23区の中の自治の姿みたいなものをつ

くっていくということになりますから、そういう意味でいうと非常に重要な局面をお迎えになっているんじゃないかと、そう私は思っています。

○司会

はい、どうもありがとうございました。

それでは、大森先生にもう一度皆様から拍手をいただけませんか。（拍手）

それでは、これから10分間ということですから、3時半から第2部を開催していただきたいと思しますので、それまで休憩とさせていただきたいと思します。よろしく願いいたします。

4. パネルディスカッション

○司会

では、ちょうど時間になりましたので、これから第2部のパネルディスカッションを行わせていただきたいと思します。

テーマは、先ほど来申し上げておりますが、「地域自治の仕組みづくり」というテーマで進めさせていただきたいと思します。

コーディネーターの先生、パネリストの先生方を私のほうからご紹介させていただきます。皆様方から向かって一番左方になりますが、きょうコーディネーターをお願いしております、私ども新宿自治創造研究所の所長であります金安岩男慶応義塾大学教授でございます。

○金安所長

よろしく願いいたします。（拍手）

○司会

そのお隣が、我々研究所のアドバイザーをお願いしております首都大学東京大学院の大杉先生でございます。

○大杉教授

大杉でございます。（拍手）

○司会

そのお隣になりますが、やはり研究所のアドバイザーをお願いしております法政大学の名和田先生でございます。（拍手）

最後になりますが、やはり研究所のアドバイザーをお願いしております東京経済大学の森反

先生でございます。

○森反教授

森反でございます。(拍手)

○司会

所長以下、アドバイザーの先生方で今日はパネルディスカッションを行わせていただきたいと思ひます。

じゃあ、所長、よろしくお願ひいたします。

○金安所長

皆さん、こんにちは。

先ほど、大森先生から大変元気のいい、自治体そのものをどう考えるかということで、基礎自治体のお話をいただいて、大変勉強になりました。私は、学部時代は経済学部でしたので、行政学というのはとったことがありません。きょうは東京大学の授業を聞いているような、そういう感じで、ただで聞けてよかったなと思っております(笑)。これから第2部ということで4時半を終了予定にしておりますので、約1時間、今ご紹介ありました研究所のアドバイザーをお願いしている3人の先生とともにいろいろ議論をしていきたいと思ひます。

今日のテーマですが、地域自治のあり方ですとか仕組みづくりをどう考えたらいいかということで、実はこの4月に発足した研究所の主要なテーマとして3つほど区長さんからの宿題のようなんですけども、掲げております。1つは、この自治というものをどう考えたらいいんだろうかというというのがそもそもみたいな感じなんです。それから、つまり住民のそこに対するあり方というか、住民自治のことが2つ目。そしてもう1つは、新宿初め都心の自治体はそうだろうと思ひますが、例えば単身でお住まいの方ですとかマンションですとか、そういう住居あるいは居住のあり方というのが都心型で特徴があるかと思ひます。この3つのテーマをプロジェクトということで立ち上げまして、ここにいらっしゃる3人の先生方がそれぞれプロジェクトチームのご指導をされているということです。きょうは、現在取り組んでいることの一部をご披露いただけると思ひます。それから、先生方はこれまでも国内のいろいろな自治体に関連のテーマの実践をされたり、あるいは大学では学術的な研究もされているということで、理論的、それから実践的、両方兼ね備えた知見をご披露いただけるんじゃないかなというふうに思っております、私自身も楽しみにしております。

今日、これからの限られた時間なんですけども進め方としまして、まずそれぞれのパネリストの先生方から10分から15分程度ぐらいの間で、これまでいろいろご経験になっていることが

らどういふことをポイントとして考えたらいいんだろうかというような話題提供をいただいて、その後、先生方の中で少しそれに伴う意見交換をしていただくというのが1つです。それから2つ目は、先ほどご紹介したプロジェクトチームが走っておりますので、新宿ということをやっと念頭に置いたときに、これからどういふふうに取り組んでいったらいいんだろうかということに触れていただければと思っております。

それではまず、最初に大杉先生から。大杉先生はこういう行政論ですとかあるいは地方政府論がご専門です。今この新宿区の研究所の中ではプロジェクトチームの1つ目の、そもそも自治のことをどう考えたらいいかっていう、きょうは先ほど大森先生が基礎自治体のお話をされましたから、多分その辺の関連した話題があるんじゃないかなと思うんですけども、大杉先生、よろしくお願ひしたいと思ひます。

○大杉教授

皆さん、こんにちは。首都大学東京の大杉です。

今、所長のほうからご紹介がありましたけれども、こちらの研究所のほうでは基礎自治体としての新宿区の今後のあり方というテーマを検討しております。基礎自治体の新宿区としてのあり方を考えていくときに、国との関係、都との関係、分権改革であるとか都区制度改革の大きな流れの中で、今後新宿区が基礎自治体としてどう考えていったらいいのかということ、区民の方々にもきちんと趣旨が伝わるような具体的な仕事の事例を通じてそのあり方を考えていければなということで、所員の皆さん、職員の皆さんと現在検討を進めさせていただいているところです。

本日は、地域自治というテーマですが、実はこれも基礎自治体のあり方とまさに密接にかかわってくるわけです。今申し上げましたような国全体の分権改革あるいは都区制度改革という、言ってみれば団体自治の側面の改革と言われることごとくだけではなく、それぞれの地域の中での自治の仕組みをつくっていく。私は地域発自治創造という言葉を使っておりますが、こちらの研究所も自治創造研究所ということですが、それぞれの地域の中で、法令上の大きな枠組みは定められたとしても、この新宿の中でどういふ地域をつくっていくのかを考えていきたい、そのための手がかりとなるような議論をさせていただきたいと思ひます。

今日のシンポジウムに当たりまして、あらかじめ参考になるような先進事例を紹介する形で議論を進めてほしいというリクエストがありました。私自身は東京のこの大都市の地域の自治のあり方を今まで研究させていただきまして、まだまだ不十分なところもありますけど、その一方で、実はある意味でバランスをとるといひますか、大都市以外の地域ですね、例えば中山

間地であるとか離島地域であるとか、そういったようなところ、あるいは先ほどの大森先生のご講演の中にも出ましたけれども、平成の大合併の中で合併した地域の中で新たな地域づくりを取り組んでいる地域など、そうしたところでの地域自治のあり方なども見させていただいておりました。

大都市とそれ以外の地域ということで、バランスをとるといふふうに申し上げましたが、この両者、実は私、根本的なところでつながった、原理的に共通することがあるんじゃないのかと考えています。先進事例を挙げてというリクエストについては、むしろ先進性というよりも、一番根本的な自治の基本、原点で共通するような、そして、もうある意味では当たり前のことなのかもしれませんけれども、痛切に感じられた事例をちょっとご紹介したいところです。

一般に先進事例として紹介されてはこなかった地域だと思うんですけども、福井県ですね、日本海に面したところに若狭町という、若狭湾の若狭と書くんですけども、この平成の合併の中で2つの町が合併して、それでもまだ町、人口1万6,000程度の非常に小規模な町のさらにその中の1つの集落、大鳥羽っていう集落がございます。そこは世帯数は81戸。ただ、公営住宅であるとか国立の施設があって、実際定住されている方は50戸程度の世帯で、全体でも人口250人程度の地域です。

こちらでその地域の自治を担っている方々にお話を聞く機会が昨年ありまして、先日もちょっとその地域へ伺いましたが、典型的な過疎地域、山村地域なんですね。その地域の集落、まさに200何十人程度の地域で行っている自治のあり方っていうのはどういうものなのかといえ、この地域では住民にアンケート調査を行って、地域に関する問題提起をされています。新しい時代にふさわしいビジョンが確立されていないとか、個人の尊重よりも全体の意識が強いとか、区、集落の一人一人の意思表示の機会がなく、集落運営への関心が乏しい、こういった課題を抽出しています。それに対して解決策、ビジョンを制定しようとか、自治の仕組みを新しくつくろうとか、規約を制定して予算制度を導入しようという解決策を出しているんですが、実は今申し上げた調査が行われたのが昭和39年のことでした、この調査とそれに対する課題提起を受けて、昭和44年から5カ年計画を8次にわたって振興計画という名前の集落の計画を立てている。昨年伺ったときには、そろそろ第9次をつくらなきゃいけないなということでした。

集落で計画をつくること自体は必ずしも珍しくはないのですが、きょうはちょっとその中身、詳細をご紹介できないんですが、かなりしっかりした計画です。こう言っちゃうとなんですけども、下手な自治体がつくっている総合計画とか基本構想などよりよほどしっかりした計画を

つくられていまして、まずそれに驚かされた。昭和44年からそういう地域の自治、これ新宿で置きかえていけば自治会・町会の単位だというふうにお考えいただければいいと思いますけれども、その単位できちんとした計画をつくって、先ほども申し上げたとおり、予算の制度があるんですね。

実は、その2番目の特徴として驚かされたのが、財政的に自立という志向が非常に強いということです。その集落では、一般会計と特別会計をそれぞれつくってありまして、それぞれおよそここ数年でいいますと年間200数十万、合わせて500万弱ぐらいの予算を組んでいます。一般にこういう地域自治の中での予算っていいますと、大抵いろんな補助金が入っています。確かにこの中のごく一部、10万か、20万もなかったと思いますけれども、電源立地の交付金があります。この若狭の地域が合併したというのも、この町の地域だけいわゆる原発がないんですね。周辺はみんな原発があります。原発立地の自治体は当然合併しませんでした。若狭町というものは原発がなかったところ同士が合併してできた町なんですけれども、そういう関係で周辺自治体に交付される補助金の一部が回ってきているんですが、町からの補助金はゼロ。つまり、その集落の200数十人、当然その中にはかなり高齢者の方が多いです。仕事を持っていない方もいるでしょうけれども、均等割で払う部分と所得割の部分があります。全体で年間500万円もの予算を組んでいるんですね。これには驚かされました。まさに自分たちの自治、そこにかかる経費もきちんと自分たちで負担しようということです。

これを言うと、何か、じゃあ新宿区でも自治会や町会で補助金なんかをもらわずに一出してどうかは私ちょっと確認しなきゃいけないんですけども—自分たちだけの町会費だけですべて運営しなさいということとになるのか。大鳥羽では会館を建てたり、軽微な公共事業も全部ここでやっていたりするんですけれども、そういうことまでやれというつもりではないんですが、この地域ではそういうこともやっている。必ずしもこの地域、所得が高い地域ではないんですけれども、自分たちのところでやることは自分たちでお金を賄っていると。

ここまでは、それはそうだなというところなんですけど、3つ目、これが一番私が感心した点ですけれども、先ほどの自治の基本、原点ということにもかかわりますが、民主的な意思決定を徹底的に追求しているということです。先ほど、世帯数は81戸、定住が大体50戸程度というふうに言いました。通常、こういう地域の自治の仕組みは、世帯で1代表といいますか1票といいますか、世帯単位の加入というのが一般的かと思います。これはその地域の団結という中で、いい悪いという話ではないんですが、こうした山村になりますと、当然高齢化も進んできます。世帯といっても1人世帯、高齢者の1人・2人世帯も多くありますし、それからそ

もそも若い人がいない中、ある意味で全員が何らかの形でかかわらないともう地域でやっていけないというふうにもなっていると言えます。

そうした中で、実はかなり昔からなんですが、自主学級グループという試みをしていて、それぞれいろいろな世代の人たちが参加できるような仕組みを考えています。世代って申しあげましたけども、ここでは工夫している。よく私、最近いろいろな住民参加の話を自治体なんかでするときに必ずこれを紹介しているんですけども、子供の世代に焦点を合わせてグループをつくっているんです。つまり、赤ちゃんがいる世代、小学生がいる世代、中学生がいる世代、こうすると親同士が集まりやすいのですね。親の世代だけでやっていくと、別にもう大人になってそんなにつき合っていくのは余り関心ないですけど、子供を媒介にすると非常に集まりやすい。いろいろと参加を仕掛けたときに一番職員の方々も悩まれていて、区民の方々に参加の仕掛けをされている人たちも「なかなか集まらないんだよな」って言われたりしますけれども、ここでは子供を媒介にしていろんな人たちが集まりやすくしている。

そして、そのときに必ず各戸2人ずつ、つまりお父さん、お母さんといいますか、夫婦で参加することを原則にしています。もちろん、独身の人もいますし、いろいろな事情で片方だけということもあるでしょうけれども、それはそれでまた別のグループをつくったりしていますね。あっ、いろんな工夫の仕方があるんだな、ここはこういう工夫をして、なるべく多くの人たちが参加できるようにしているんだなと気づかされました。

さらに、集落の中ではいろんな役職があります。会長や監査役やいろんな役職がありますが、それは全部年代で決めています。この役割をする人は例えば40歳代の人、この役割は20歳代の人とか。ある一定年齢以上の人たちは最後、こういう言い方をすると失礼ですけど、長老となって、全体が決まった後、その報告などは受けますが、基本的には余り口出しせず、若い人たちに任せましょう。そういうような仕組みで運営しているんですね。

これはもう別になんともない事例だと思うんですけども、例えばコミュニティっていうのは人のつながりをつくる、結びつきをつくり出す、支え合いをつくり出すっていうことからすれば、なるべく多くの人にかかわってもらおう。あるいは、その地域の中できちんと民主的な意思決定のルールをつくる。これはやっぱり個人が1人1票とまで言うかどうかは別として、個人個人としてきちんとカウントされて参加をする仕組みっていうのを、その地域に合ったやり方で考えているんだなという事例として、ごく当たり前の仕組みなのかもしれませんが、それなりに私自身は非常に衝撃を受けたということがあります。

ただ、こう言いますと、こういう仕組みを理想化し過ぎているっていうところもあろうかと

思います。当然、若い人の中にはそういう非常に閉じた世界といいますかコミュニティというものを嫌になって都会に出ていく人もいますし、煩わしさを感じるかもしれません。コミュニティという言葉を使いますと、何となく最近プラスの意味合いで多く使われることがあるかもしれませんが、当然そこでは一種閉ざされた関係、閉塞感というものが他方裏側に出てくることもあります。あるいは民主的に決める、民主主義といっても、同じ人の間、均質な同質性の高い間では民主的な仕組みは成り立ちやすいですけれども、異質な人たちが入り込んだときに、必ずしもそういうルールそのものがなかなか成立しにくい、維持されにくいということがあります。恐らく、新宿を初めとして、都市部のコミュニティのあり方の中で問われる問題じゃないかと思います。

そのときに、じゃ何を考えていけばいいのか。今、私は自治の原点、基本と申し上げたのは、例に挙げた地域はやはり外との交流は比較的少ないところです。ただ、内側でその力を存分に引き出して自治の活動をしているところですが、新宿で考える場合はこれがいろいろな人と人との交流が出てくることを考えなければいけない。その点、後ほどまたお話ししたほうがいいのかもしれませんが、このように、いろいろな地域での自治のあり方っていうのがあると思うんですが、それぞれの地域のあり方に即したコミュニティ、地域自治の仕組みっていうものを本当に今まで追求してきたらどうか。これは私非常に疑問に思っているところがあります。

最近ですと、都市と地方の格差というような言葉でコミュニティ問題の重要さが説かれたりしますが、そのまさしくコミュニティっていうものをきちんと考えていく。これは、最近私自身が使っている造語なんですけど、「コミュニティの安全保障」っていうのを考えなきゃいけないと。国全体でいえばナショナル・セキュリティ、国の安全保障ということで、防衛の問題であるとかあるかもしれません。それから、社会の人たちがお互いに支え合う仕組みとしてはソーシャル・セキュリティ、社会保障ということで、医療やら介護やら福祉やらという仕組みがつくられています。もう一つ、我々が生きていく上で、国家とか社会、そういう大きな枠組みだけではなく、コミュニティという単位を、人と人のきちんとしたつながりをつくり出すようなものをきちんと保障していくような、そうした発想を考えていかなきゃいけないんじゃないか。私自身は新宿区自治創造研究所で基礎自治体について考えておりますが、恐らく防衛問題とか社会保障、これはいわゆる国だけじゃなくて地方がかかわるんですが、国のほうが主として制度設計をするものですが、コミュニティのセキュリティという問題はまさに基礎自治体が考えていく課題だと。そういう点から、まず問題提起として事例の紹介をさせていただきました。

○金安所長

どうもありがとうございました。

続いて、名和田先生から。名和田先生は自治会のことですか、住民自治のことをいろいろこれまで調査研究されていますし、今回プロジェクトチームもご指導をいただいているので、まず先生から話題提供をお願いしたいと思います。

○名和田教授

名和田と申します。

今の杉先生は既にコミュニティのことを話題にされたので、そのまま、私はコミュニティが最大の関心事なんですけども、大森先生のお話は基礎自治体レベルのお話で、それでこのパネルディスカッションは地域自治というテーマを掲げているわけですが、地域とはどこを指すのかという入り口のところを若干申し上げておきたいと思います。

私は、日本の基礎自治体というのは十分に住民から縁遠過ぎると思っています。何せ、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併と3回の合併をして、十分住民から遠くなっています。よく日本人はお上に依存的だと言われてはいますが、私は実は逆だと思っていて、結構地域の人たちは、自治体も含めて政府と称するものを割と冷たく見ているなということに気づかされて驚くことがよくあります。

一例だけ出しますと、大分県に大山町という自治体がありました。このほど日田市に合併したんですけども、ここは例の一村一品運動の発祥の地なんです。しかし、その一村一品運動を担ってきたのは、最近はやりの言葉でいうと市民社会の側なのでして、具体的には農協でした。農協が主軸になってああいう血のにじむような農民が豊かになるっていう運動を展開してこられたんですけども、合併に対しては極めて冷たかったですね。大山町は別になんでもいいよ勝手にやれよって感じなんです。これに類する例は幾らでもありまして、実は首長さんなり議員さんなりは、自治を守るぞっていうふうに政府に向かって言っていて、いざ後ろを振り返ってみると、住民は冷ややかな目で見ているというようなことにならないようにしないといけない。

そこで、じゃあそのためにはどういう仕組みが必要なのかというと、私は、先ほど杉先生がご紹介されたような、ああいった身近な地域における自治の仕組み、コミュニティ・レベルにおける自治の仕組みというものをもう1回回復する必要があると思います。合併する以前はそこがまさに自治体だったわけです。明治の大合併の前はそこそが自治体そのものであったわけで、そこをもう一度、何らかの自治の単位として再建するということが必要だと思います。

こういう仕組みのことを自治体内分権と言っておりまして、私はそれを主たる研究テーマにしているということでもあります。以上が導入です。

私は、主たる仕事場は横浜市でありまして、横浜市で行政の仕事をしたり、あるいはいわゆる市民活動なども自分でやったりしております。最近、地方の幾つかの都市とかかわりが出てまいりました。地方都市と言われるところにもよく行きますし、離島なども最近は行っております。ところが、東京都内とはあんまりご縁がなかったんですね。ところが、昨年度から新宿区のほうで外部評価委員会とかあるいは地域センターの指定管理者の選定の仕事とかをやるようになりました。実は法政大学は一部新宿区に立地しておりまして、それでお世話になっているなと思ってお引き受けをしたのですけれども、初めて東京 23 区の自治体で勉強させていただいているというところなんです。そうした中で、やはり東京は他の地域と異なる特性を持っているというふうに感じております。そのことの中身を簡単に申し上げて最初の発言にしたいと思います。

今のコミュニティをめぐる状況を考えるときに、自治体の基本姿勢として協働ということをよく言われますが、この協働について説明をしようと思っていたんですけれども、ちょっと短くやったほうがいいなと思うので、大分はしりたいと思います。協働と並んでよく参加ということが言われることがありますよね。今、新宿区でもお考えになっている自治基本条例でも、恐らく参加と協働を自治体の基本理念として規定すべきではないかといった議論をされているかと思います。この場合において、参加というのは意思決定に参加する権利をいうんですね。それは選挙権から始まって新宿区区政に影響を与えられるある権利である。これに対して協働というのは、意思決定ではなくてサービスに関係しています。公共サービスですね。公共サービスのうち、どのくらいを行政がサービスをし、どのくらいが区民みずからあるいは企業とかNPOとかがやらなきゃいけないか、こういうことの役割分担にかかわる問題です。こういうふうに簡単に申し上げておきたいと思います。

この協働というのが今非常にクローズアップされているのは、次のような事情からです。不況のせいでみんなが所得が今だんだん下がって、公共サービスに依存しなければならない部分がふえているのに、行政自身も財政危機で行政サービスが縮小している。だったら、日本国民が要求している公共サービスの総量をどうやって確保したらいいかということが問題になります。そうすると、行政だけでは足りないの、何とか民間のさまざまな力を掘り起こしていかなければならない。こういう問題意識から協働ということが唱えられていると思います。それは新宿区も一緒だと思います。

その協働の担い手の一つとしてコミュニティが今非常に関心を持たれています。国も69年から70年にかけての自治省のコミュニティ政策というのをやっていたじきがありますが、その後国はあんまりコミュニティに手を出すと危ないというふうにお考えになったみたいで、余りコミュニティに関心を寄せてこられませんでした。しかし、最近は随分関心を持ってきてまして、今総務省にコミュニティ交流推進室なんていう部署までつくられております。そのぐらいコミュニティを協働の担い手の一つとして活性化して、公共サービスの担い手にして、行政が出す行政サービスと足して、全体として今後の厳しい時代においても公共サービスの総量が確保されて、幸せが保障されるようにしようというふうにお考えられていると思います。これが成功するかどうかはまだわからないことですが、頑張りましょうということになっています。

そうすると、協働というのは、何か自分で汗して頑張らなきゃいけない義務なんですね。参加は権利ですけども、協働は義務です。だから、やっぱりこの2つはバランスをとっていないとおかしくなるわけで、住民が仕事をする以上、住民に決定権を渡すというような仕組みが当然必要になる。だから、自治基本条例には参加と協働が車の両輪のようにして必ず規定されているわけですね。

その参加と協働のバランスを持ったコミュニティ自治の仕組みというのをどうつくったらいかがということが今課題になっていると思います。そのバランスのあり方も、恐らく私の目から一横浜都民じゃありません、私は横浜市民のつもりですが一横浜市民の目から見ると、東京はやはり恵まれています。当然東京のようなところと違うところではそのバランスのあり方は違うかと思えます。ただ、仕組みの作り方として、ほかの自治体の様子を知ることは参考になるだろうと思います。大杉先生が例をとということでしたので私も、本当は2つ例を言うつもりだったのですが、1つにいたしまして、宮崎市の仕組みをお話したいと思いますが、これも仕組みの話ですので、大杉先生のようなビビッドな特定地域の具体的な話ではございませんが。

先ほど、国がコミュニティに関心を持ち始めたと申しましたが、とりあえず国が今つくっている法律上の仕組みでコミュニティに関係したものとしては、地方自治法等に規定されております地域自治区というのがあります。これは説明すると面倒なので、新宿が今やっている地区協議会、10の特別出張所の範囲ごとにできている協議組織ですね、この地区協議会と類似したものだというふうにお考えください。宮崎市は、この地域自治区という仕組みをコミュニティを活性化するための仕組みとして受けとめて使われたという、実は割と珍しい例であると思

います。宮崎市は協働の仕組みをどうつくるかということに非常に悩まれていたときに、たまたまこの地域自治区の仕組みが法律でできたということで、これに飛びついたわけです。

この地域自治区という仕組みは一応協働の仕組みだというふうになっているはずなんですけども、法律上はこの地域自治区に置かれている地域協議会という住民組織、新宿の地区協議会に当たるんですが、これはやっぱり法律上は審議機関であります。審議をして、議決をして、この地域にとって何が必要かということを経済の総意として表明するのが仕事です。じゃあ、それはだれがやるんでしょうか、その議決をだれが実行するんでしょうかということ、これから先は協働の問題になるわけですね。例えば、ドイツにおいてもこのような仕組みがありますが、ドイツの場合は、住民組織が議決をしたらそれをやるのは行政の役割です。これが福祉国家たるゆえんですよね。しかし、今の日本では全部を行政がやる力がない。そこで協働の仕組みをつくって、行政もやるけど住民もやるという仕切りになっているわけですね。

しかし、地域自治区における地域協議会というのは審議機関ですから、みずから汗を流すことができません。そこで、ここは非常に不思議というかすんなりというか、宮崎市の市民たちは、地域協議会は審議組織だから自分で事業を行うことはできない、だから地域協議会の議決を実行するための別な住民組織が必要だという結論にいと簡単に至りまして、私から見るといと簡単に至ったように見えるんですけども、それで地域まちづくり推進委員会という別な組織をつくったんですね。ですから、住民組織が地域協議会と地域まちづくり推進委員会で二重になっています。このような協働のための仕組みを割とすんなり受け入れる基盤が日本にはあるんだなというふうに思います。

じゃあ、協働を担う用意は地域にあるとして、今度は参加のほうはどうなんでしょうか。さっき大杉先生の言葉でいえば民主的意思決定の問題ですね。地域のことを地域で民主的に決めるというところの実践はどうやるのかといいますと、私はその実践の宮崎市における試金石となるのは、例の地域コミュニティ税です。コミュニティ税についてはご存じでしょうか。昨年、かなり激論の末、宮崎市では住民税に年額 500 円超過課税する形で、地域で活動するための資金を新たに生み出すということをやりました。総額 8,000 万ぐらい集まります。それを議会が議決をして、基金に積み、それを各地域自治区に配る。その使い方は、先ほど申しました地域協議会が決めるという仕組みが想定されています。つまり地域協議会が決定をするわけですね。それを地域協議会がやり切れるかどうか、宮崎市における民主主義というか参加が地域に根づいたということの試金石であろうと思って、今見ております。宮崎市は、そういうわけで地域自治区という法律上の仕組みを適用して、そこで参加と協働と両方の面を実践しつつ、

地域の自治の仕組みをつくり上げようとしています。

翻って、新宿について果たしてどうなるかということを考えることにします。これに関連して本当は町会・自治会の話もしなければならぬと思いますが、ちょっと今日これは省略をさせていただきます。そこで今身近な地域における自治を担う住民組織として、町会・自治会はもちろんベーシックなものとしてありますけれども、それを除くと2つあるんですね。1つは、地域センターの管理運営委員会であります。それからもう1つは、先ほど申しました地区協議会ですね。どちらも支えている中心になっているのは、ベーシックな地域組織としての自治会であると思います。今その自治会のことをちょっと措いて、管理運営委員会と地区協議会とのことを考えますと、これをどのように整理して新宿なりの地域自治の姿を目指していったらいいかということが今非常に問われていると思います。

1つは、地域センターの管理運営委員会というのは、実はほかの自治体では80年代に一生懸命やっていた仕組みなんですね。別にだから今やっちゃいけないというわけでは全然ありませんで、それは自治体ごとに事情が違うんだから別に今やっても構わないわけです。ただ、その地域に対して責任を持つようとしている組織が既に管理運営委員会という形である。そこにさらに地区協議会というものができたわけです。やっぺらっぺらの方もかなり重なっていると思うんですね。住民としては一体どの場でどういうことをやると一番自分の地域にとってよくなるのかということについて、戸惑いがあると思うんですね。その点を今後は考えていかなければならないのではないかと、そういう問題提起であります。

もう1つ申しますと、じゃあその場合に、管理運営委員会なり地区協議会なり、ともかく10の出張所の区域で地域の自治の仕組みをつくるとして、そこでどんなことを住民が一番大事に考えていかなければならないんだろうかということ考えたときに、私はまだ新宿の場合は財政的にもそれほど困っているわけではないかなとも思いますので、やはり地域が活性化していくような方法、協働といっても本当に深刻なケースはやっぱり行政がやるわけですので、地域のさまざまな担い手が活性化できるような、そういう方法を考えるべきだというふうに思います。

それから、先ほど大杉先生が計画づくりといういいヒントを出されました。計画づくりっていうのは私はコミュニティの基本的機能の一つだと思っておりまして、まさに地区協議会は都市マスタープランだとか総合計画づくりだとか、そういう計画づくりの場としてまずは認知をされたわけですね。新宿も長期的にはずっとこういう恵まれた状況が保障されるとは限りません。先ほどの大森先生のお話ではありませんけれど、道州制なんて本当に話題に上ったら新宿

もただでは済まないぞということをおっしゃいましたわけで、そういう将来を見据えたような地域の計画を考えていくということが、地域自治の取り組みの大きなテーマになるのではないかというふうに思います。

宮崎市と対比をしましたけれども、ほかの自治体を見て、しかしやっぱり自分の地域に足場を置いて、そこで自分たちの地域ではどういう仕組みが必要かということを考えていかねばならないなと思います。

以上です。

○金安所長

はい、どうもありがとうございました。

参加ですとかあるいは協働あるいはコミュニティ等々の重要性をご指摘いただいたかと思えます。

続いて、森反先生から、きょうは国分寺市の例をご紹介いただけるということですので、まちづくりに絡んで話題提供をお願いしたいと思います。よろしくお願いします。

○森反教授

私は社会学者で、社会学者の任務はこういう場ではコミュニティについて語るのがふつうですが、なぜか行政法と法学のご専門の方がコミュニティの話をなさって、私が制度を話さなければいけないという、どういう行き違いかわかりませんが、あべこべになっていますけれども。

先ほどの大森先生のお話を聞いていて、余り参考にならないということがよくわかりました、国分寺市のまちづくり条例が。すなわち、都市計画に関するさまざまな市町村に対する権限委任というのがあるわけですが、それに基づいて国分寺市は精力的にまちづくり条例をつくって、それに基づいて現在さまざまな動きをしているわけです。しかし、都市計画に関する権限は都が持っている、新宿区は、今国分寺市がおこなっているような開発をコントロールするまちづくり条例がつかれない、そういう状況に置かれているというふうなことを認識したので、あんまり参考にならないだろうとおもっているわけです。

しかし、少し参考になる点で問題提起をして申し上げていきますと、国分寺市のまちづくり条例は、私が見る限り、多分日本でも極めてすぐれた、屈指のまちづくり条例です。建築行為に関する行政テクノクラートによる徹底したコントロールが可能になっているとおもいます。その条例にもとづいて行政テクノクラートがさまざまな指導を行ったりするわけです。あるいは建築行為がおこなわれる周辺住民の意見書などを介して事業者と交渉したりするわけです。そういうレベルの話がありますが、それが不調に終わる場合があります。そのときに、条例に

うたっているまちづくり市民会議に諮問がかかってきます。私もたまたまその委員を拝命しているわけですが、ほとんど1月に1度のペースで、委員会があります。住民と事業者、そして行政、その相互間では解決できなくなっているような問題について市民会議に諮問をするわけです。諮問をするといっても、条例は処分ができるような仕組みになっているのですが、それもある一定の条件があるので、その処分の対象外になるとどうすることもできない。そこで、市民会議としては、条例の趣旨に基づいて最後は意見を言うしかないというかたちに追い込まれます。このようなある種の限界を持っています。

しかし、一方、大規模な開発に関しては、大規模な土地の—5,000 平米以上ですけれども—土地取引が行われる場合には、事前に土地所有者はその旨の申し出、行政に言わなければいけないというような届け出制度を持っています。例えば旧郵政省が持っていた土地を郵政民営化とともに全国一括売却ということがありました。国分寺市の郵政跡地はかなり大きな土地だったので、そういう届け出があった。で、どうするのかと。そこは45メートルまで建物を建てられるようになっている。その土地はちょうど国分寺崖線上、東京都の景観地区に相当するところにありました。それが市民会議にかかって、どのようにしましょうかと。どのようにしましょうかとはどのようなことですかというようなことから始まったわけですが、45メートルまで建てられるのですが、それでいいのでしょうかというようなご意見がありました。

いろいろ議論するうちに、地区計画をかけたらどうだろうという話になりまして、地区計画を直ちにかけられる準備に入っていけるということで、そのように市長に答申する。市長はそれを受けて、都市計画審議会に審議を回す。都計審で地区計画にする決定をする。結果として、その土地の購入者は、新しくその土地の活用の仕方では制限がかけられるわけですが、そういうことを承知の上で購入することになるわけです。この手続きが法的にも問題がないように、条例ができていますので、すべて合法的に進んでいくということです。

買った事業者がプランを持ってきたのですけれども、そのプランが余りにもひどいので、周辺住民から反対が出る。そこで、周辺住民を含めて、事業者も含めて、両者の間に立ってまちづくり市民会議のメンバーがコーディネーターとなりながら、ワークショップをやりました。3回やりました。その結果、事業者の計画が随分変わって、最終的にはF案まで出ていました。そのF案でいこうというようなことで合意をしました。合意をしましたけれども、周辺住民の方は依然として当初疑問に思っていたことが解消したかということ、解消しません。こういうように、都市計画権限が委任されても、そして詳細なまちづくり条例をつくっても、周辺住民にとって納得のいくような建築行為がその当該地区にふさわしく行われるかっていうと、なかなか

が行われない。そういう壁、実態がございます。

新宿区も同じような問題がたくさんあるだろうと思いますが、抜け道として1つルートがあるなというふうにかんがえます。あたらしくできた景観法に基づいて、国分寺のようなフルスペックのまちづくり条例をつくれば、景観コントロールというような形で、今申し上げたような国分寺市のまちづくり条例をこえて、実効的な仕組みができるのかもしれないと、そういうふうに思います。わたしは千代田区で景観まちづくり審議会の委員もやっています。そこでも随分大きな開発がかかってくるのですが、現在の景観条例ではどうすることもできない。景観法ができたので、景観行政団体に早くならなければいけない。こういうふうに思っている動いていて、ようやく千代田も景観行政団体になって、景観まちづくり条例をもう少し考えてみよう、そういうようなことになっています。そういう方法があるのかなというふうに思います。

もう1つ申し上げたいのは、条例はできたけれども、以上のように周辺に事業者が入ってくると、住民との間で不協和は必ず残る。ならば、周辺住民の人は文句があるのであれば、自分たちの地区について都市計画提案ができるようになっていきますよというようなことが、都市計画法などであります。都市計画提案制度を使えばいい。そういうようなものも条例にうたっているのですが、周辺住民はほとんどそういうことをやりません。すなわち、周辺住民間に、先ほど名和田先生がおっしゃった住民間協働が成り立つかっていうと、これはとても至難のわざです。すなわち、法的な次元の中でできるということは、極めて限られたことであるというふうに思っています。

もう1つ皆さんにご紹介したいのは、国分寺市ではまちづくり条例以前に、1980年でしたっけ、防災まちづくり推進地区事業要綱というものがかれこれ30年ぐらい前につくられました。それは非常におもしろい仕組みをつくっています。要綱事業ですけれども、市民に対して市民防災まちづくり学校というところで、行政のあらましを大体、都市計画から始まって福祉なんかも含めて、行政の仕組みも全部勉強するような学校がある。それを修了します。修了したら、その中から市民防災推進委員を市長が認定することができる。もちろん、ご本人の申請を受けて認定することができる。そういう仕掛けがあります。

それが一体何の役に立つのかというと、町内会・自治会単位で防災部会というものがあって、防災委員がまちづくり学校に行って市民防災推進委員になります。その逆もあります。そして、知識を仕入れたメンバーが行政と一体となって防災まちづくり計画をつくります。その計画は防災系なので、避難をどうしようかとか消火はどうするかなどが中心ですが、防災マッ

プをつくる過程でおもしろいことが起こる。みんなで防災マップをつくるためにいろいろ歩いていると、例えばブロック塀がある。あるいは、狭い道で車でちゃんと回れないのじゃないか。こういうような箇所がある。そうこうするうちに、このブロック塀が倒れたらやっぱりまずいよねというようなことになってくる。そうすると、あるとき、そのブロック塀の持ち主がそれを生垣にする。そういう生垣にするような助成制度もつくった。そうすると、やがて地区全体で、例えば高木町の塀づくり憲章、住民たちが自分たちの地区を防災にとって安全にするにはどうすればいいかをかんがえて、全く法的な有効性は持っていないのだけれども、そういう憲章をつくった。私は、これは非常に重要な一歩を踏み出しているんだろうと思うんですね。

すなわち、地区の中で別に強制をするわけではないけども、憲章という形で、地権者の財産権の行使の仕方に何となくやわらかい注文をつけているというかたちになる。そして、そのことを地区全体で了承している。だから、その地区には、地権者が土地を使おうとするときに、地区がつくったある種の条件に基づいて使わなければいけないねってというような、そういう感覚を持たせる効果がある。それは都市計画法に基づく地区計画によってピシッと担保されているようなものではないわけですけども、そういう地域のある土地というものの利用の仕方について、きちんとコントロールしなければいけないという認識が出てくる。それが地域自治の一つの形であろうというふうに私は思っています。

私が自治創造研究所で担当しているのはマンション問題ですけども、せんだってとてもおもしろいお話を聞きました。筆筈町でマンションが建設されることになった。ところが、町会の会長さんが「業者のあいさつがない、けしからん」というふうにおっしゃった。事業者があいさつをしに行く。会長さんは、事業者に、入ってくる住民もちゃんと町会をつくれ、町会員になれ、というふうに言った。事業者はそれに応じた。したがって、そのマンション1棟を1町会というふうに認めたと。わたしは、こういうようなセンスが国際都市新宿の中に残っているということに仰天しました。この所業は、自分たちの地区が自分たちの営みによって歴史性をたくわえられてきた所領、自分たちの共有の財産だから、ここに入ってくる者はその流儀に従えということを平然と言えるということです。それはとても強い地域力、まさに、底力だと思います。地域自治の原形です。

こういうことは、ちょっと前までは地方都市のいわゆる商家があるところでは結構ありました。津山市では商店街のど真ん中で土地の売買が行われた。買った人間が入ってきたときに商店街が何を言ったかという、ここを買った代金の1割をこの商店街に納めろと。いわば所場代のような遺風が残っていたわけです。そんな地域力が、いいか悪いかは別として、この新宿

区にも残っているということです。そういう力をどういうふうに使うことができるのかというようなことが、今日まちづくりという局面では問われているのではないかというふうに最近かんがえています。それをマンション問題を考察する上で重要なモデルにしたい、そう思っています。

以上です。

○金安所長

3人の先生からいろいろな事例を交えた話題提供をいただいたわけですが、終了が4時半ということなので余り時間がありません。今のご発言で何か触発されて、こういうことは指摘したいことがございますか。いかがでしょうか。

はい、どうぞ。

○名和田教授

ディスカッションということなので触発されて、森反先生がご指摘になったまちづくり条例について述べたいと思います。実はコミュニティ自治の非常に重要な分野だと私は思っています。まちづくり条例は、地区計画という制度が80年にできたときに触発されて世田谷区と神戸市がつくったわけですが、その後ずっと追随する自治体がなかったんですね。ところが、規制緩和で建築紛争が増大したところで、93年でしたか、真鶴町が、まちづくり条例を制定され、その後ほかの自治体の例も急に増えたという気がします。私自身も随分かかわった自治体はいくつかあります。

その中には、もちろん確か先生がご紹介になった事前調整制度みたいなのがたくさんありますけれども、もう一つ私がコミュニティ論の立場で注目しているのは、まちづくりに関して一定の意思を持っている住民集団をまちづくり協議会等の名前で首長が認定するという仕組みをビルトインしているという点ですね。これは、先ほど申し上げました参加と協働ということからいうと、かなり参加に近い仕組みなんですね。意思決定をするわけです。この地域にはこういう建物は欲しくないとかですね。その地区の公共ルールとしてそういうふうに表明をする。

どうしても行政は協働のほうを言いたがるんですよ、働き手がほしいから。だけど、やっぱり協働と称して汗をかかせる以上は、決定権も渡さなきゃおかしいですよ。そうじゃないと、ただ働くだけになりますので。それは奴隷のような存在なので、やっぱり働く以上は意思決定権を持つ。そういう参加の側面を強烈に意識させる、特に私有財産権の規制っていうことですから、非常に強烈に意識させるという点で、まちづくり条例におけるコミュニティの働きは非常に重要だと私は思っています。

○金安所長

どうぞ。

○森反教授

大杉先生のお話を聞いていて私がふと思い出したのは、福山に沼隈町という町が、福山の鞆の浦の側にある町なんです。そこはかなり早い段階で地域まちづくりをやっていて、集落単位で、長期計画っていうわけではないのだけれども、道路を直したいとか、それから藤棚をつくりたいとか、あるいは大規模なアヤメ園をつくりたいとか、何かそういういろんな計画を出させる。その計画を町が認定したら、土木事業にかかる実費は町が負担する。しかし、実労働は住民がやる。ここがすごい。実労働は住民がやるということなんですね。それは農村だからできることなのかもしれない。そこには一種、昔からあった結（ゆい）的なものが残っている。そういうところで1983年からずっと48の集落でやってきて、地区が非常にどんどんよくなっていく。議論するだけではない、それこそ働く。働くということの1点で、皆さんが実際の協働の中で非常に強いきずなをつくるわけです。

だから、実際に、議論するだけでなく、活動をするっていうことがまちづくりに非常に重要で、例えば公園の自主管理から始まって、先ほど言った屋敷の角地を使って花壇をつくる。街角花壇。そういうようなものをメンテナンスしていく。古い言葉でいうと入会地、共有地ですが、そういうものが都市にはないので、地域共用の領域をどういうふうに自主管理していくかっていう仕組みの導入も必要だろうというふうに思っていますね。たまたまマンションの問題を担当しろと言われてるので、マンションは膨大な共用部分を持っている。だから、共用部分の管理運営というようなものをどのような仕組みで考えれば、住民が単なる区分所有者としてすべて管理会社に任せないで、活動するようになり、それが地域に広がっていくのだろうか、そのようなことを現在考えています。

○金安所長

どうもありがとうございました。

討論のための時間のことですが、今事務局からメモがあって、延長してもいいですよということなんです。皆さんいかがでしょうか。ちょっと15分か20分延長したいと思いますので、これから引き続き議論してもよろしいでしょうか。だめだって言えば定刻に終わりますけれども、せっかくの機会ですのでよろしいでしょうか。せっかく区長さんもいらっしゃるので、後で多分区長さんに聞きたいとかあるかもしれませんので。よろしいですか。ちょっと15分か20分、皆さんのご意見を少し伺いたいと思います。

大杉先生、いかがですか。

○大杉教授

2人のお話を聞かせていただきまして、今私が取り上げた事例と比較的似た事例として福山の港の例ですか。ということで、結のようなタイプだろうと。恐らく、こういうものはいろんな地域で、いろいろな形で残っている、あるいは新たにそれを自治組織の中に組み込んでいくという例があろうかと思えます。こうしたことを考えていく上で、先ほどお二方がそれぞれ出した事例ともちょっと合わせてまたお話ししたいんですが、先ほどの議論の延長として申し上げますと、コミュニティというのは外からのインパクトに弱いものだろうと。今、森反先生が挙げられたまちづくりの開発の例、大規模な開発が起これば、当然その地域のあり方は非常に大きく変化するわけですし、それまでのコミュニティが大きく変貌する。場合によっては崩壊するということもあるでしょうし、そうした大規模開発がないにしても、徐々に、特に都市部、新宿のような大都市部は人の入れかわりというものも多いでしょうし、そうした中で変化していくと。こうしたものに対して、今日配っていただいたもの、シンポジウムのパンフレット、この名和田先生のコメントの中にも、町会・自治会の加入率が劇的に減り出しているというような現象に恐らく結びついていっているんだろうと。

これの例外といいますか、今の条件と違うのはですね、逆に自治会・町会の加入率が上がっているところを私目にはしているんですね。一昨年ぐらいまでかかっていた東京に隣接する浦安市で基本計画をつくっていたときに、決まり文句のように「町会・自治会の加入率が低下する」という一文を見つけたある人が言ったのですが、間違っています、加入率は上がっているんですと。厳密に言うと違うんです。あそこの地域は昔からの漁師町の地域と2回にわたって大規模な埋め立てをして、ディズニーランドみたいなのができたりした新たな地域とがありますけれども、古くからのところは低下しているところがありますが、新しくできたところは逆に町会・自治会の加入率が上がっているんですね。

新宿のほうでも区民会議ということで300人以上の方々が集まって議論されたという経験をお持ちですが、浦安市でも200人以上の市民が集まって市民会議ということで検討したんですが、行政が置いてきぼりにあうぐらい市民会議は活発に行われまして、終わった後もかなり強い結びつきになっています。こういう面から非常に私評価しているのですが、その一方で、そうした自治会・町会の加入率が上がっている地域というのは、比較的最近できたマンションであるとか住宅地なんですね。同質性の高い人たちがわっと入ってきたところなので、そしてコミュニティのあり方、地域のあり方、学校教育とか安全・安心のことも含めて考えなき

やいけないなっていう機運が高まった中で、町会・自治会っていうものをつくって活発に活動を始めた。

このこと自体は非常にいいことですけれども、そういう条件がそろっているところでは、こうしたコミュニティのことに目を向けようという人たちがふえてくるということになるのかなと思います。逆にそういう条件がなくなると、たちどころに自治会・町会を初めとしたコミュニティ組織というものは弱さ、脆弱さをさらけ出すっていうことになるのかなと思います。

そうした中で、じゃあそうした条件がなくなれば仕方がないというわけにはいかないわけでして、新宿なりのあり方を考えていく上で、先ほど名和田先生が宮崎市の事例を出されました。その中でコミュニティ税ということをお話しされましたけれども、先ほど私が出した福井の例の中でも予算の話をしたんですけども、これお金をその中だけでみんな集めているっていうことではなくて、やっぱりお金の動きをその地域の中で見えるように動かしていくっていうことが非常に重要なことじゃないのかなというふうに思っています。宮崎の例でいえば、コミュニティ税ということで均等割 500 円を加算して集めて、その使い道をそれぞれの地域の中で考えていく。

例えば、私も一昨年ぐらいに訪れたときに、ちょうど台風の直撃に遭って浸水したような地域があったと。そういうようなところだと防災が重要ですね。その地域の地域自治区はじゃあ防災活動を重点的にやっていきたいと思いますということで、それのお金を使って対応していこうというような動きを、そのあたりはまだコミュニティ税を取っていなかったの、そこまではお金を使ってということではできませんでしたが、そのような発想に結びついていくっていうところがあるんですね。こうしたお金が回る。

それからもう一つ、先ほど森反先生のほうが、例えば都市計画法上の、建築基準法上の、いろいろな仕組みがあったとしても、なかなか住民は使えないと。一つは、情報面で知らないということもあるでしょうし、仮に知ったとしてもなかなかそこまで動けないというときに、どう人の交流であるとか情報を共有していくっていう仕組みをつくっていくのかと。国分寺市で市民防災推進委員なんていう仕組みってというのは、ある意味で人の交流や情報の共有を進めていく一つの手法だったのかなと。こうしたものが必ず何かやればうまくいくわけではないにしても、私の今回配らせていただいているパンフレットにもちょっと書かせていただきましたけれど、人の交流とか情報の共有とか金の流通ってというような、何か動きをその地域の中で見えるようにつくっていくっていうことがかなり重要なポイントになってきているんじゃないのかなというふうに考えまして、これをじゃあ新宿区という地域の中ではどう考えていくのか。

例えばお金ということであれば、新宿区の中を流れているお金っていうのは莫大なお金が流れているわけですが、地域の中で生きたお金の動き、地域を生かす動きっていうのは実は非常に限られているんじゃないのかっていうふうに思うんですね。それを地域の流れに入れるようにしていくにはどうしたらいいのかっていうことが、あるいは今はお金の話をしましたけれど、情報にしても、人のつながり、交流にしてもそうですけれども、それをどう見えやすくしていくのかっていうのが、恐らく今この新宿区の中でいえば地区協議会ですか、その中で見えるようにしていく仕組みを整えていくっていうことが非常に肝心なところなのかなと。そのようなことをちょっと2人の議論を受けて感じました。

○金安所長

どうもありがとうございます。

私のほうからも、今いろいろ先生方から話題提供があったので、私のちょっと記憶の中から1つ事例をご紹介します。森反先生のほうからまちづくりですとか景観のことがちょっと触れられたんですが、昔、ある外国のレポートを読んでいまして、大変興味を持った例があったので、ぜひその真髄が何なのかを聞きたいと思った例があります。これはどこかいいますと、ドイツのハイデルベルクの近くにラーデンプルクっていう小っちゃなまちがあります。そこはもう20年ちょっと前ぐらいだと思うんですけど、ヨーロッパの景観の賞をとったまちなんですね。そのレポートを読んでいて、これはぜひどういうきっかけで、どうふうになったのかなっていう、どう動かすか、立ち上げるかっていうあたりがちょっと興味あったんですけども。

そのまちはある時期はもちろん繁栄したんですけども、その機能が終わるともう本当死んだようなまちになる。ところが、そこにある建築家がこれだけの資源があるならばということで、ちょっとぼろぼろになっていたような所に自分のオフィスを持ち、そして最初はドアだとか窓枠の修理だけから始めたんだそうです。そうすると、向かいにいる人が、あっ、そんなふうにきれいになるんならばうちもやってよというふうになって、最初はドアだとか窓枠ぐらいから始めた。そうすると、窓枠1つじゃなく、今度はもうちょっとやったらもっとよくなる。天井も変えてほしい。色も変えてほしいとなるんです。あるいは、向こうですとハーフイーバーっていうんですけど、材木の骨組みが外に出てくるようなあれですと、わざわざ例えば塗ってあったやつは出すとかですね、いろいろやるとだんだんよくなっていきますね。そうやって徐々に徐々によくなって行って、その結果がヨーロッパの景観の賞をとっちゃった。レポートを読んでいて、これはこの建築家には会わなければということで、ハイデルベルク大学に行

ったときに向こうで電話をかけて見つけてまして、話を聞いたことがあるんですけど、そんなことをちょっと思い出しました。

ですから、きょういろいろ先生方がお話しになった例で大変いい例がたくさんあったと思うんですけども、仕組みもいろんな条例があったり仕組みができたりということなんです、それらをどこから始めて、どうそれが地域に広がっていったらいいんだろうか。そのためには、そういうことにまず気づく人がいてですね、そしてそれを1ついいぞっていう何か例を見せて、そしてそれに賛同したような人たちがそれに刺激を受けて徐々に徐々にやっていると、それが何年かするとすごくいい財産になる、いいパワーになるというようなことになるんじゃないかなと。そういう意味では、私からの指摘は、どこから始めて、だれが気づいて、どう始めて、どうそれがうまく波及して、連動して行って、それが地域のパワーとなってくるのか。その辺がうまくいことができたらいいかなと思います。そして、それがいろんな仕組みづくりにつながっていったらいいのかなというのを、3人の先生方が話題提供されていたことにちょっと触発されてですね、昔訪ねたことをちょっと思い出したので、事例としてご紹介しました。

時間ももう余りないんですけども、きょうの基調講演で大森先生のお話もあり、今、先生方のご経験で事例のお話もありました。新宿区というこういう具体的な自治体で、しかも今3つのプロジェクトが走っていて、お仕事をされていますので、その辺の観点で新宿に向けてのメッセージみたいなものをですね、期待も含めて、こういうことに力を入れて取り組んでいますよということを今日いらしている方々にちょっとご紹介いただければ。短い時間で恐縮なんですけれども。

これまで、4月に研究所が発足しまして、プロジェクトチームは大体6月ぐらいから毎月1回ぐらいのペースで勉強会、研究会をやってきているんですけど、大体各プロジェクトチームとも4回ぐらいはもういろいろ密な議論をしていますので、まだ立ち上げた段階ですから、学習曲線でいきますとまだ上のほうにはいかないんですけども、その辺ちょっと大杉先生からもしお話をいただければ。

○大杉教授

基礎自治体について先ほど大森先生の講義の中では、身近さや現場性、透明さ、先端性というお話をされました。私どものほうも個別の現に今新宿区が行っている仕事を通じて、それが国の法令との関係であるとか、都との関係、あるいはこの大都市地域でもっと考えなきゃいけないのは、隣接するほかの区との関係の中で、この基礎自治体としての位置づけをどうしたらいいのだろう。住民の方々にとってどうすれば一番いいサービスにつながっていくのかってい

うのを、具体的な例えば景観の話であるとか、子育て、認定こども園の話であるとか、そういう事業などを検証することを通じて考えていこうとしているところです。

それから、ちょっとだけ一歩お話しさせていただいてよろしいでしょうか。まさに基礎自治体ということと関連してなんですけれども、今、所長のほうから、どこから始めるか、だれが気づかかっていうことでいいますと、ちょっと種明かしの的というとあれなんですけれども、私が一番最初に出した集落の事例、実はこの中でキーパーソンがやっぱり1人いて、キーパーソンといっても非常に若い人なんですけど、町の職員です。彼がやっぱり事務局として動いているということもあって、その自治組織が円滑に動いている面もありますが、でもそれだけではなくて、町の職員はそういう事務的な仕事をうまくこなすのが一つの自分の持っている能力として地域に提供していると。でも、例えば道路を補修するとか何かを建てたりするとか、そういうのは例えば地域で工務店をやっているとかそういう人たちが提供すればいいのですね。お互いに持っている力をそれぞれ出し合うようにして地域をつくっていったらいいということなんです。

これをじゃあ新宿の中で考えていくということになると、どうなのかと。非常に多様な人たちがいる。一人一人のことを申し上げてはいけないんですけども、特に職員の方々にお願いということなんですけれども、まさに基礎自治体の職員としてどうあるべきかということでは、身近さや現場性というものを、この強みをどう生かすか。やはり国の公務員でもなければ都の職員でもない一番の強みは、現場性であり、住民との距離の短さというところでありまして、実は昨日、私ずっと夏ぐらいまで特別区の職員研究所のほうで研修を行わせていただいて、新宿区の職員の方も1人若い職員の方が、出張所の職員の方が参加されていましたが、久しぶりにみんなで会おうということで、夜飲んだりしながらお話をしたのですが、非常に一生懸命やってくれているなど、地域の中に入って。

ただ、私1つ、先ほどもあったんですけども、職員の方も一生懸命やっていたらいいんですけど、住民の方々は参加というものを求めている。行政の側は協働というものを求めている。名和田先生も言われましたが。そうした中で、なかなかその思いが通じないといいますか、住民のほうは参加ってということで、住民が主役ってということで出てくるんですけども、そのときにいろんな自治体で見ている、役所の人たちが余りにも下働きをし過ぎ。私は、住民の方々が主役ですからいろいろな議論をしていただきたいんですけども、せっかく住民の方々がいい議論をしているところに、何でもっと区の職員の人たちが出て行って話を一緒にしないのかと思っています。すごく遠慮するんです。職員が出て行くと、「おまえ、職員だろう」と。職員の立場で「何で区はこうなんだ」とかって言われてしまうからなのですね。実際言われるん

ですけれども。でも、それを乗り越えて一緒に議論していかないと、本当の意味での参加や協働は育たないし、それから住民の方々にもある程度一緒に汗を流してもらうことは必要だと思っています。

これは私の大学の近くで隣に多摩市というところがあるんですけれども、そこでやはり住民参加の仕組みをやったときに、私のゼミ生を送り込んでずっと準備の手伝いをさせました。2日間だけのフォーラムを開くために、その前、半年準備期間をやりました。最後なんか合宿して、もう泣き出したりしながらも準備をしたっていうんですね。終わってからも報告書をまとめるのに半年かけた。そうした中で、職員の人や、主催した地元の青年会議所の人たちと一緒に汗を流してかかわっていた。もっと職員の人たちもこれまで以上に頑張ってもらいたいですけれども、一般の住民の方々も含めて、汗を流す裏方の部分も一緒に私はやるべきだというふうに実は思っていて、こういうことを言うと嫌われるところがあるのは十分承知しているんですけれども、職員たちが汗水ばかり流してですね、ある意味では快感なんです。参加していると。みんなに喜ばれている。よく対応してくれている。でも、職員が何も考えずにコピーとりや何か下働きだけしていちゃ、本当にいい区政なんかはつくれるわけないんですよ。

そうしたことも含めて、参加や協働を考えていかなきゃいけない。ということを含めて、職員の方々が地域の中にどう入っていくか。そして、先ほど申し上げた人や情報やお金というものをどう地域がうまく見えるような形で回していくのか。これが大きなテーマではないのかなというふうに思いました。

少々長くなってすみませんでした。

○金安所長

どうもありがとうございました。

名和田先生、いかがでしょうか。

○名和田教授

何部門というんでしょうか、コミュニティ自治の仕組みをつくる地区協議会などについて研究をしているところのアドバイザーで、その話をせよということだと思うんですが、なかなか議論がまだ落ち着くところまで落ち着いておりませんで、今検討中という感じなんですけれども、そんな状況なので何を言ったらまとまるかなと思いながら悩んでおりましたけれども、議論の中で宮崎市の例だ、横浜市の例だ、どこの例だ、何か遠いところの例だとか、そういうことをいろいろ検討しながら、やっぱり状況は新宿区はちょっと違うから違う仕組み、そのとおりにやればいいわけではないという、非常に当たり前といえば当たり前なんですけれども、

そういったふうになっているかなと思うんです。

ですから、例えば協働なんていうのも、本当にもう税収がぐんと落ち込んで、地域の皆さんにお願いせざるを得ないっていう感じで協働をやっていらっしゃる自治体もありますけれども、新宿区はまだそこまでの落ち込みではないということがありますね。そんな中で協働の取り組みを進めることの意味がどこにあるのかっていうことを考えて最後の言葉にしたいと思います。地区協議会については、さっき申しました計画づくりで将来像をよく考える場ということが1つあるかと思います。さらに、協働という取り組みをやるとすれば、やっぱり実質的にサービスを提供するということはもちろん重要なわけですけども、それを通じて実際に地域のために汗を流して、地域をより多くの人がよく知って、成功体験を共有して、生き生きとした地域社会の雰囲気をつくるという意味合いのほうが住民にとっては重要なのではないかと思います。

実は、この点が私は同時に普遍的に協働というものの理念的意味だと思います。協働というのは、要するに一方では安上がり行政ですよ。税収が落ち込んだからかわりに市民にやってもらうということですので、それは否定できないと思います。また、それは非常に重要なことだと思います。ただ、協働は単なる我慢であって理念的な意味がないのかっていうと、そうではないと思います。

実は、かの福祉国家、ヨーロッパでも、さっき参加だけを強調しましたが、協働のようなこともやり始めているんですね。しかし、そこでの総括によりますと、基本的な行政サービスを代替することを市民に求めるべきではないというふうに向こうでは言っています。むしろ、協働の取り組みを進めることの意味は、市民を励まし活性化するところにあるというんです。だから、ヨーロッパでは協働の取り組みの実践は、割と貧困地区でやっているんですね。私も長年そういうところにかかわって調査をしてきました。協働は福祉国家の生き生きとした側面であると、あるドイツの報告書ではそのように言っています。なかなか言い得て妙です。

私は、協働に理念的な意味があるとしたら、そういう点だろうと思うんです。地域が生き生きとする雰囲気を共有するということですね。また、それが同時に福祉の世界で言われておりますノーマライゼーションというすばらしい理念がありますが、そういう文化をみんなが共有できるような新宿になるとすばらしい。協働をやることは、確かに今の新宿では、そうはいわれても特に困っていないし、やることがみつからないというようなことになるかもしれません。しかし、そうじゃなくて、やっぱり福祉文化をみんなが共有できるような地域への刺激として取り組むということが大事なんじゃないかと思います。その受け皿として協議会というものが

活動できていくといいんじゃないかなというふうに、今までの研究所での議論を私として受けとめると、そんなようなことを考えています。

以上です。

○金安所長

はい、どうもありがとうございます。

森反先生、いかがでしょうか。

○森反教授

私が担当させていただいているのは、マンション居住者に対するいかなる支援かというテーマですけれども、日暮れて道遠しという状態です。けれども、いろいろ手探りでやっている。1つは、マンション管理適正化法があって、住宅局などはマンション管理のあり方に関心を持ってくださっている。しかし、そこでは、マンションの管理組合が管理に有効に機能しているかっていうことが一義的に問題化される。他方、マンションの管理組合で、いわゆる管理自治というようなものが実践されているかということ、ほとんどそういうことは行われていないだろうというふうに思われます。まして、周辺町会との関係はどうか、そこを問題化したいと考えています。

マンションは膨大な共用部分を持っていて、その共用部分は、例えばマンションの緑地帯とか屋上、駐車、駐輪場ようなものもあるだろう。それが周辺住民にもある程度インパクトを与えているだろうというふうに思っています。さらにいえば、今の新宿区が置かれている都市計画のレジュームの中のポジションでいうと、景観をベースにした仕組み、たとえば、景観は、共用でありそこを管理しながら、かつそれを有効に活用できるってというような、 commons として考えるような仕組みを投入して行くってというようなことが果たして新宿区でどの程度有効なのかっていうふうなことを、1つの検討課題としているというふうに思います。

申し上げたかったことは、立派な条例が仮にできても、その条例が生活者、いわゆる大森先生のお言葉でいうと、現場におりてくるそういうはしごというルートをつくらなければ、制度的なルートをつくらなければ、ほとんどそれは実行されない。そういう制度的な基盤を条例と同時に用意するっていうことが必要だろうし、一方で、住民の側からさまざまな活動が出てくるようなプログラム、例えばアダプトプログラムというのがあって、公道の縁をみんなで剪定するとかそういうのがありますけれども、そういうようなプログラム、住民ができるプログラムをたくさん用意しておく必要があるなと思います。その中から住民たちが少しずつやっていく。そういう生活社会の中の実践的なルートもある。その制度的なルートと実践的なルート

がどこかで結びつく。そういうふうになると、まさに行政と住民とが本当に協働関係になると。そういういろんな話し合いができる場がですね、行政と住民が話し合えるような場が少しずつつくられていくような、そういう仕掛けが必要なのかなというふうに思っています。

最終的には、私は、ローカルガバナンスっていうようなことも1つ大事なテーマなんですけれども、ガバナンスだけではなくて、先ほどから大杉先生もおっしゃっていましたが、何かやはり経営、あるいは、経済として真剣に考えていく方法を、地域をマネジメントしていくっていうような方法を構想するっていうようなことが、例えば住宅地の中で、すなわち、町内会の側でも必要になっていくのではないかなというふうに思っています。そういう仕組みにマンションがどう絡むのか、そこも問題だともっています。

○金安所長

どうもありがとうございました。

今、3つのプロジェクトというのが始まったばかりの段階ですので、これからいろんな成果を期待したいなというふうに思います。

フロアの方から、ちょっと時間が余りないんですけども、実はこれが終わった後、交流会を予定していますので、そのときにまたいろいろ意見交換できたらと思いますが、この場でぜひ聞きたいという、お一方だけですみませんが。じゃ、こちら、後ろの方が早かったので、すみませんがお一人だけお願いしたいと思います。

○質問者5

きょうは大変先生方のお話をお聞きしましていろいろ勉強させていただきました。ありがとうございました。私、北新宿3丁目に住んでおる者で、〇〇と申しますけども。

孔子の弟子が3,000人いた。その弟子があるとき、孔子に、「先生はいろいろなことをおっしゃっているけども、一言で言ったら先生の教えは何なんですか」と、こういう場面があったかと思います。そのときに孔子は「そは恕よ」と答えたということです。私はそれを人生の一つのキーワードとしておりますが、きょうの「わたしたちにとっての自治とはなにか」と、こういうフォーラムのタイトルでございますので、ぜひ自治とは何かということを一言で表現したら何か。私は「まちづくり」だという表現は持っておるわけなんですけど、ご意見をお伺いしたいと思います。

○金安所長

申しわけないんですが、手短にすみません。

○名和田教授

ごく一言です。

○金安所長

ああ、そうですか。

○名和田教授

参加と協働です。

○金安所長

参加と協働という。はい。森反先生はいかがでしょうか。

○森反教授

難しいですけれども、要するに自己決定にとどまらなくて、自己決定というものの背後に相互に共有されている何かがある状態だと思います。

○名和田教授

じゃ、僕と同じじゃないですか。(笑)

○大杉教授

ちょっと時間を稼いだんですが、あまり意味がなくなって。私困ってしまいますが、やっぱりその地域の中の弱みを克服し強みを生かしていくこと、一言になっていませんけれども、それが私は自治だと思っています。

○金安所長

お答えになったかどうか、皆さんの判断で評価していただきたいと思います。

じゃ、私のほうからちょっとまとめ的に感想を申し上げてこの場のディスカッションを終わりにしたいと思います。

きょうは半日どうもありがとうございました。私は、こういう、きょうの我々のテーマは「地域自治の仕組みづくり」とかっていうんですけれども、地域づくりを目指してということかなと思います。それで、大事なことは、やはりこの新宿というある行政的に限られた区域なんですけれども、地域とそこに住む方々、それからここをベースで通勤でいらっしゃる方とか学校で学びに来る方とか、いろいろな方がかかわっていらっしゃるわけです。その意味では新宿というところでどう健全な地域社会を形成していったらいいかということが一番大事なことで、そのために、きょう、いろいろ大森先生の話から3人のパネリストの方の話題があったように、いろいろな形でそれをどうやったら実現できるだろうかということの一つのヒント、きっかけをご提示いただいたのではないかと思います。

私自身の感想は2つありまして、1つは、大森先生が強調されたと思うんですけれども、実

は始まる前に大森先生とお茶を飲んで話したときに、自治体が住民にアウトソーシングするとかですね、けしからんという話をされている。そうじゃなくて、住民がしたいことを自治体にアウトソーシングしているんだと。要するに、本来何のために行政はあるのかっていうことを考えなければいけませんよっていうことをお話しになっていて、私もそのとおりだと思いました。つまり、基本、原点、大事なことは何なのかっていうことをまず押さえなければいけない。そうしますと、我々が日本の場合ですと、武道の世界でもあるいは習い事の世界でも、基本の型をまず学ぶという。それから、その型からどれだけ外していくか、変化させていくか、そしてもっと展開した形をつくるかって、「守・破・離」、守る・破る・離れる、守・破・離といういい言葉があるわけですね。そのためには我々こういう自治というものあるいは住民自治等々、地域の自治のあり方をどう考えていくか、あるいは我々がどう地域をつくりたいと考えているのかという基本に立ち返る必要が1つ目。

それから、2つ目はですね、これは共通性と特殊性かなと思うんですけども、今日、先生方から出た言葉も片仮名で出る言葉でコとつくのがすごい多かったと思います。コミュニティとかですね。コラボレーションという言葉は出なかったんですけど、協働というのは片仮名でいうと多分コラボレーションですね。そのコという場合、何とかっていうのは一緒にというようなあれなんですけども、その co の部分ですね、それをどう考えるかということと、もう一方で、例えばマンションに住みたいとかあるいは1人になりたいとか、みんなと一緒に同じことをやりたという意味での一緒とですね、それからもう1つ、いや、自分は独自に何かしたいっていう、個人のコっていいですか、個性のコ、2つの意味でのコというのがきっとある。例えば自治体がいろんなことを進める上でも、例えば全国的に見てこういう基礎自治体があるべきか、あるいは行政学上で言っている共通に貫かれているような原理的なものと、それからその地域の事情ですとか、あるいはそこに住む人たちの特性に合わせてどうあったらいいかって。その共通性と特殊性というものを、具体的な新宿という地域であるいは新宿を構成している人たちの間でどうやってつくっていくかっていうことが大事なのかなと。

そういう意味で、私の感想は2つですね。基本的なところでどう立ち返って、またそこからどう変化したり応用していったらいいのかっていう守・破・離的なものと、それからもう1つは、ここに貫かれている共通—共通という意味は長い年数来ているわけで、そういうことをどう考えたらいいのか。実は、私はこの4月から研究所の所長を拝命して、半年ぐらい前からちょっと新宿のことについていろいろ基礎勉強を始めたんですね。知り合いの早稲田大学の地理の先生がいろいろ新宿のことを調べていらっしゃるので、いろいろ勉強することが多かったん

ですけれども、結局、大昔からつくられているような地形的なものと自然条件ですよね。それから、川がつくってできたもの。そうすると、例えば妙正寺川がつくりあるいは江戸川、神田川がつくった兩岸っていうのは、自然条件が非常に似ているんですよね。だから、例えば新宿側も豊島区あるいは文京区、非常に立地で条件的な観点から見たらすごく似ていますよね。だけれども、新宿は新宿なりの特性を出しているし、左岸側の豊島区、文京区はそれなりにまた特色がございます。それがお互いがうまく競い合ったり、手をつなぎ合ったりすればいいのではないかなというふうな感じを感想として持ちました。

これからも研究所を通じて地域自治のあり方を皆さん方と一緒にいろいろご相談し、よりよい地域の形成にお手伝いできたら幸いかなと思います。

きょうは半日、どうもありがとうございました。（拍手）

5. 閉会

○司会

どうも先生方、ありがとうございました。

それでは、これをもちまして「新宿区自治フォーラム2008」を終わらせていただきますが、受け付けの際にきょうの感想などをもしお書きいただいているのがあれば、お帰りの際に回収箱のところに置いていただきたいと思います。

それから、先ほど来申し上げておりますが、交流会のこの後すぐ行わせていただきますので、隣の会場のほうにお移りいただければというふうに思いますので。

それでは、きょうは本当に長時間どうもありがとうございました。

自治フォーラム 2008

～ わたしたちにとっての自治とはなにか ～
新宿区新宿自治創造研究所 発足記念シンポジウム

10月25日(土) 13:30～16:30

会場：新宿教育センター5階大研修室

新宿区大久保3-1-2 新宿コスミックセンター内

(東京メトロ副都心線 西早稲田駅徒歩2分)

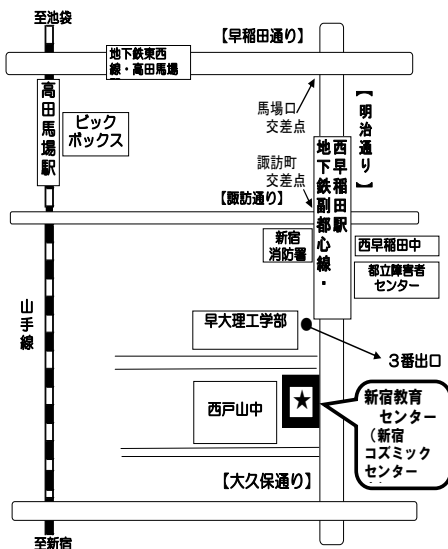
第1部 13:30～14:50

★特別講演 大森 彌 氏 (東京大学名誉教授)

「基礎自治体としての新宿区 ～期待と展望～」



【会場地図】



第2部 15:00～16:30

★パネルディスカッション

- コーディネーター：金安 岩男 氏
(慶応義塾大学教授・新宿自治創造研究所所長)
- パネリスト：大杉 覚 氏 (首都大学東京大学院教授)
名和田 是彦 氏 (法政大学教授)
森反 章夫 氏 (東京経済大学教授)
- テーマ：「地域自治の仕組みづくり」

駐車場はありませんので
お車でのご来場はご遠慮ください。

■ 当日直接会場へ。先着100名
■ 主催：新宿区新宿自治創造研究所 電話 03 (5273) 4252

3 研究所発足記念講演会（2008年6月23日）

(1) ホームページから抜粋

(2) 次第

(3) 講演記録

(4) 配付資料

新宿自治創造研究所 発足記念講演会

平成 20 年 6 月 23 日（月）午後、新宿自治創造研究所の庁内周知を目的とした職員向けの研究所発足記念講演会が区役所 5 階大会議室で開催されました。

中山区長と金安岩男研究所所長のあいさつ、副所長による研究所概要の説明に続き、研究所のアドバイザーである首都大学東京大学院の大杉覚教授が「新宿の自治、東京の自治 ～新宿発自治創造に向けて考えるべきこと～」と題した基調講演を行いました。

大杉教授は、これまでの都区制度や都区改革の取組みの意義を検証するとともに、昨年秋から暮れにかけて「今後の都区の自治のあり方」について東京都側と 23 区特別区側からそれぞれ出された二つの報告を素材に、「基礎自治体」「完全自治体」「政策自治体」をキーワードに、「新宿発自治創造」へのシナリオを戦略的に考える必要性を熱く語りました。

会場には、中山区長をはじめ、70 名近くの区の職員が参加し、基調講演後も大杉教授と活発な質疑を交わし、正に「新宿発の自治」のスタートが切られました。

基調講演

「新宿の自治、東京の自治 ～新宿発自治創造に向けて考えるべきこと～」

講師

首都大学東京大学院教授
大杉 覚（おおすぎ さとる）氏



講師 首都大学東京大学院教授
大杉 覚（おおすぎ さとる）氏



金安岩男（かねやす いわお）
研究所所長のあいさつ



副所長による研究所概要説明

新宿自治創造研究所発足記念講演会

2008年6月23日

■ プログラム

14:30	開 場		
15:00	開会挨拶	新宿区長	中山 弘子
		新宿自治創造研究所所長	金安 岩男
15:20	基調講演 講師	首都大学東京 大学院教授 (研究所アドバイザー)	大杉 覚
16:40	質疑応答		
17:00	閉 会		

■ 基調講演

- タイトル 「新宿の自治、東京の自治
～新宿発自治創造に向けて考えるべきこと～」
- 講師 大杉 覚 (おおすぎ さとる)
- 【現職】
首都大学東京 大学院教授 (社会科学研究科法律学政治学専攻)
- 【経歴】
1964年 横浜市生まれ
1988年 東京大学教養学部 (相関社会科学) 卒業
1997年 東京大学大学院総合文化研究科より博士 (学術) 取得
1991～1994年 (財) 行政管理研究センター 研究員
1994～1996年 日本学術振興会特別研究員
1996～1999年 成城大学法学部専任講師
1999～2005年 東京都立大学法学部助教授
を経て、
2005年4月より、現職
- 【著書】
- ・「地方分権の推進」『実践まちづくり読本』 (共著)、公職研、2008年、55-113頁
 - ・『地方自治』 (共著)、日本放送協会学園、2004年
他、多数
- 【その他】 (財) 特別区協議会設置の第一次特別区制度調査会委員、第二次特別区制度調査会委員及び東京都知事本局設置の東京自治制度懇談会委員を歴任

新宿自治創造研究所 発足記念講演会

新宿の自治、東京の自治
～新宿発自治創造に向けて考えるべきこと～

平成20年6月23日（月）

新宿自治創造研究所

○司会

それでは、お待たせいたしました。大杉先生にご講演をいただきます。

区長からのご紹介がありましたが、大杉先生は東京都の東京自治制度懇談会と特別区の第2次特別区制度調査会の両方の委員としてご参加されていらっしゃいました。そうした経験を踏まえて、我々、新宿区職員に対し、貴重なメッセージをいただきます。テーマは「新宿の自治、東京の自治～新宿発自治創造に向けて考えるべきこと～」でございます。なお、詳しくは、大杉先生の経歴や主な著書などについて、次第のほうに掲載させていただいておりますので、後ほどごらんいただければというふうに思っております。なお、講演の終わりには、質疑応答の時間も設けております。

それでは、大杉先生、よろしく願いいたします。

○大杉 覚 首都大学東京大学院教授

皆さん、こんにちは。

ただいまご紹介を受けました、首都大学東京の大杉です。

新宿自治創造研究所の発足記念講演会で話をせよということで、大変名誉あることと思うのと同時に、先ほどの中山区長のごあいさつの中で、私の話を聞いて、さらに引き続き行われる公募にぜひ申し込んでほしいと言われて、ああ、ちょっと参ったなと思っております。私の話を聞いてかどうかはともかく、ぜひ、追加の応募をお願いしたいと思っておりますので、まず最初にその点だけ申し上げておきたいと思っております。

大変恐縮ですが、こちらパワーポイントのほうを操作しながらですので、座ってお話をさせていただけようと思っております。

私のほうから、今、ご案内いただきましたように、「新宿の自治、東京の自治」ということで1時間10分から20分程度、お話をさせていただこうと思っております。

実は私、今回この研究所のアドバイザーのご依頼を受けるまで、直接新宿区とかかわるような仕事はしたことがなかったんです。もちろん、私の大学が南大沢にあるということで、都心のほうに出てくるときには新宿を中継しますし、さまざまな形で、ショッピングなども含めて新宿を利用させていただくのですけれども、今回研究所のアドバイザーにということでご依頼を受けましたので、ぜひこの新宿についてもっと勉強していきたいと思うのと同時に、さらに、先ほど金安所長のほうから外部からの目というふうに言われましたが、そうした外の視点からも見ていきたいと考えています。

実は新宿区にかかわってすぐにもかかわらず、外部どころか新宿をさらに突き抜けて、今度、7月の頭にはゼミ生を、新宿区と交流している伊那市に引率してゼミ合宿をやりませう。もうちょっと新宿のことを勉強してから行けばいいのに、もう早速、伊那のほうに行ってしまふわけですが、実は私自身、バックグラウンドは行政学、地方自治を研究しておりますが、ご紹介いただいた中でも、東京都あるいは特別区のほうのそれぞれの自治制度改革の調査審議の場にかかわらせていただくなど、こうした大都市の自治に関する面と、もう一つ、やはり大都市以外の地域の自治に関しても、ある意味でバランスをとろうと心がけています。どうしても東京にいる時間が長いものですから、都市部の自治を中心に見ていくことになりがちですが、それ以外の自治についても、必ずバランスをとって見ていこうというふうに考えております。

そういう意味では、きょうお話しする中には、大都市に対してミクロな視点で入っていかなければいけないところもあれば、よりマクロな点から、大都市だけにかかわらない普遍的な自治のあり方、そうした視点からも少しお話をできればと思っています。

もう1点、本論に入る前にお話しさせていただきたいのが、私は今回この研究所のアドバイザーにかかわらせていただくに当たって、自治創造研究所というネーミングがとってもいいなと気に入っていることです。私自身、よく地域発自治創造ということを申し上げておりまして、きょうのタイトルも「新宿自治創造研究所」の「新宿」と「自治創造」の間に「発」というのを入れさせていただいております。

今現在、地方分権改革が進んでいます。これはこれで、ぜひきちんとした形で実を結んでいただきたいのですが、本当の意味での自治を実現する上では、上から与えられた分権改革だけでは、限界があると思います。もっとも今、その分権改革ですら、なかなか難儀をしておりまして、もちろんこの分権改革を成功裏に収めることは重要ですが、それぞれの地域の中で、住民自治のあり方をきちんと考えていくことが非常に重要ではないか思っております。特に新宿区を初めとして、東京の23特別区に関して言えば、都区制度という、全国の中ではこの地域にしかない制度の中で、都やほかの特別区との非常に複雑な関係の中にあって、自治を考えていかなければならない。そのときに、そうした多様な関係も重視しつつ、やはり地域からの内発的な、地域から積み上げていくような自治のあり方が非常に重要になってくるのではないかと思います。

きょうお話しする中身としては、制度面のお話、どうしても私、行政学、地方自治制度論をやっておりますので、そういうお話が多くなるかもしれませんが、その制度論的な話を運

動論、実践論にどのように結びつけていくのか、このことが問われていくと思っていますし、この研究所も学問のための学問ではなく、そうした運動論、実践論に結びつけていけるような研究所になってほしいなと思っています。

前置きは以上といたしまして、この講演に当たって、どういう観点からお話しするのか。今、大きなお話を先にさせていただきましたけれども、新宿発自治創造という観点から、これまでの都区制度、あるいは都区改革の取り組み、その意義を検証というところちょっと言い過ぎかもしれませんが、私なりにおさらいをさせていただきたいと思っています。

そして、この新宿発自治創造に向けてのシナリオ、ここで実はシナリオを書ければいいんですけども、なかなかそこまではいかないです。むしろそれは皆さんと一緒に考えていきたいということですが、戦略的に考えるための手だてというものを少し、この場で考えてみたいというふうに思っております。きょうお話しする内容は、こちらパワーポイントで映し出されているものとお手元のレジュメですね、内容は同じものになりますので、適宜、見やすいほうをご参照していただきながらお話を聞いていただければというふうに思います。

最初に、これは皆さんにとってはもう常識中の常識ということになる点もあろうかと思えますけれども、私なりの整理の仕方、都区制度というものを少し整理させていただこうというふうに思います。

大都市制度としての都区制度という観点から見ると、この日本の地方自治の仕組みの中には、大都市制度と申しますと、都区制度と政令指定都市制度、この2つがございます。この2つの仕組みには違いがございます。歴史的に言えば、かつて6大都市、東京、横浜、名古屋、大阪、京都、神戸があったわけです。その中で東京だけが現在の都区制度という制度にたどり着く。それ以外の5大都市というのは、政令指定都市になっていったわけですが、大きな違いというのは、都区制度は、言ってみれば大都市内分権の仕組みをとっていると。現在の姿としては大都市内分権の姿をとっているということです。つまり、東京という大都市の空間を、地域分割をした姿になっているということです。分割した上で、ただ、ばらばらであってはいけないということで、一体性という概念のもとで、制度面にしろ実態面にしろ、つなぎ合わせてできたと、こうした点が強調される、そういった仕組みが都区制度ではないかと思えます。

これは、政令指定都市が、政令市が成り立つ上で、さまざまな周辺の地域を編入しながら大都市になっていったわけですが、そこでは分割するというよりは、そこで統合していったと。統合した上で、その中に行政区などを設置して、ある程度の地域性というものに配慮し

ていったわけですが、あくまでももともとから一体であると。東京が分割した上で一体性ということ強調するのはちょうど逆の形で、統合した上で地域性というものに配慮するという仕組みになっているわけです。

この違いがもっとも象徴的にあらわれていると言えるのが、3つ目の丸に書いてある、都区財政調整制度です。この都区財政調整制度、都区とついていることからわかるとおり、これは都区制度にしか存在しない制度です。言ってみれば、都区の間での争い事、争いと言ってみれば本当はいけないのかもしれませんが、そうした紛争の種になってきたのが、言ってみれば財源問題でありまして、財政調整をどうしていくかということが大きな問題としてあったかと思いますが、これは政令指定都市制度と比べてみると、全く対極的な考え方になります。

先日も横浜市の大都市制度の担当のところと呼ばれまして、都区制度と政令市制度というのはどういう点が違って、今後、政令市を考えていく上で、どういう点が参考になるのかということで、お話をする機会がありました。

るご説明をしたのですけれども、端的に言えば、一番わかりやすい違いは、都区財調制度だと思えます。この制度があるかないかというよりは、大都市の地域の中で財源をどういうふうに配分していくかというときに、横浜市を初めとする政令指定都市制度においては、各区にも予算はある程度つけたりするわけですが、結局は予算編成なんです。これは1つの組織の中の予算編成として行っていると。それに対して、23特別区がある都区制度の中では、各区あるいは都の組織内部の予算編成としてではなく、組織間関係の中で交渉して財政を調整していくということになるわけです。もちろんある程度機械的に算定できるような部分というものはあるわけですが、これは組織内部手続となっている政令市の制度、これは政令市だけではなくて一般の組織はそうですが、都区間でその都度、国の大きな仕組みが変われば、三位一体改革だとか、それによって住民税とかフラット化になると、そういうたびに何らかの所要の措置をしなければいけなくなるわけで、組織間関係としてあるわけです。

そういう意味で言いますと、横浜市が各地域の中にどういう予算を配分していくか、どういう事業を行っていくか、もちろんそれにも相当なコストをかけて予算編成を行っていると思いますが、明らかに都区間の財政調整にかけているコストと比べれば、全くその負担は小さい。逆に言うと、東京の場合は相当なコストをかけて東京の地域の財政のあり方が検討されていることになります。

建物をみればよくわかるのですが、飯田橋に立派なビルができましたけれども、あれに象徴されるような形で、ある意味ではコストをかけていると言えるのかもしれませんが。ただそれを単にコストか、確かに大きなコストではあるんですけども、そうした形できちんとかけるべきコストであると、それに見合った受益があるというふうに判断されるならば、別に何も問題はない。そうした都と23区の間できちんとした財政調整の仕組みをそれぞれ行っていく。そのこと自体がこの大都市、東京の地域に価値を生み出しているんだと。今のところ、少なくとも必要悪だとみなせるというふうに考えて、こういう制度が成り立っていると思いますけれども、都区制度というのは、大都市制度としてまず存在するということが1つあると思います。

それから、都区制度というのは、今ある制度がそのままずっと続いてきたわけではなく、そのたびごとに変動していく面がございます。特別区自治権拡充志向の都区改革ということで、たび重ねて都区制度改革というものが行われてきたわけですが、その方向性を見ますと、常に特別区の自治権が、段階的にはありますけれど、拡充してきた。そしてその集大成として、いわゆる平成12年改革と言われております、2000年に施行された地方自治法で実現した都区の現在の姿があるわけです。

もっとも、この姿が現在のままでいいのかとか、やや今、都区の間でのやり取りの中で見ると、バックラッシュと申しますか、後退方向を目指そうとする勢いが強い気がいたしますが、しかし、少なくともここ数十年間積み重ねられてきた都区改革では、特別区の自治権を拡充する方向で発展してきたということです。

こちら、ちょっと小さい図なのでお手元の資料をごらんいただいたほうがいいと思うんですけども、戦後当初は、特別区はまず「市」と同一の機能として発足したんですが、その後、28年度施行という段階で、これは都の内部的な団体にされてしまいます。しかしそれ以降、40年度、50年度、それから平成12年度とそれぞれ改革が行われて、そのたびごとに特別区の自治権が拡充してきたと。細かい点はきょうはご説明いたしません、そうした経緯があるということです。

それと、もう1つ見ていただきたいのは、実は現在、都にしろ区にしろ、かかわられている方々が経験された改革というのは、平成12年改革です。12年度施行と書いてあるところです。実はこの部分が改革までに一番かかっておりまして、その前の50年度、1975年から見ますと、四半世紀かかっている。25年かかっているんです。こうした点からも、都区改革というのは20年くらいかかるものだというような、ある意味での思い込みがあるのかもしれ

ませんが、その前は大体10年置きくらいにある程度の、規模は違うにしても、それなりの必要な措置はとられてきていたということもございます。

今後、都区制度改革を考えていくときに、5年とかというちょっと短いのもかもしれませんが、10年、15年というのは決して短い期間とは言えないのではないかという点もあえてつけ加えさせていただきたいと思います。とりあえずこういう形で、特別区の自治権を拡充する形で都区改革が行われてきました。

それから、3点目ですが、自治制度における東京例外主義というふうに書かせていただきました。これは一般的な自治の制度、全国道府県なり、市町村なりという仕組みから見ると、都区制度というのは特例的な制度であることは間違いありません。一般制度に対する特例なわけですが、しかしこれ、東京以外も都制はとれないのかというと、今の現行の地方自治法でもとれます。かつて、都制というものができたときは、東京都制という、言ってみれば勅令でできていたとして、東京以外の都制は考えられていなかったんですけども、現在の地方自治法の中で言いますと、都制というのは、ほかの地域にも、理論的にはといたいますか、法律上はできることになっています。実際、数年前は、下に「大阪都構想」ありますけれども、大阪府が「大阪都」というふうにと考えたかどうかというような検討をしていたこともございました。

それはさておきましても、特例的な制度ですけども、全くほかに考えられない制度ではない。制度としては、ある意味では一般的な制度とも言えるわけです。しかし、こうしたほかの地域にはない制度をとっているがゆえに、恐らく皆さんが思っている以上に、ほかの地域の方々には東京の都区制度を理解されていません。

先ほどもお話ししたように、私は、ある意味で自治体の職員の方々との交流といいますと、東京の中でも交流しますけれども、東京以外の方々のおつき合いのほうがどうしても長くなります。東京以外ですと泊まったりすることが多いものですから、一緒に酒を酌み交わしたりとか、あるいは地方から東京に来られたような方と一緒に話をする機会も多くて、いろいろ議論するんですが、まずはお金の問題で相当開きがあることもそうですけれども、それ以上に、都区制度といってもそもそも全く理解されておられません。恐らく、実は東京都の人もそうでしょうし、特別区の方々、皆さんもそうでしょうけれども、ほかの一般の制度についても、余りご存じないかなと思っております。

いずれにしても、特例的な制度であるということが、確かに1つしか例がないということであれば例外なのかもしれませんが、制度上の例外が、ある意味で、何らかの議論をしてい

くときの例外というふうにもどうも結びついてきているんじゃないかなと。これが最近の東京バッシングであるとか東京富裕論などにつながってきている面がないとは言えないんじゃないかと思っております、大変危惧している点でもあります。

このように都区制度を前提とした上で、では、東京の自治のあり方、新宿の自治のあり方をどう考えていくのかということになりますが、より直近に行われている平成12年改革について、もう少し見てみたいと思います。

これは現在の都区制度のあり方の枠組みとして現にある姿なわけですが、これは、私自身は3つほどの評価があるのではないかと考えております。この評価を3つに整理して、ご説明したいと思います。

まず1つは、こちらにありますように、到達点としての平成12年改革ということでありまして、この12年改革に至るまでは、特別区と東京都の間で両者が合意を積み上げるような形で決着をつけてきた改革であると。地域からの改革、そうした都と区という自治体間が協議してコンセンサスを得てきたと。その結果、結実した改革であると思います。それは当たり前じゃないかと思われるかもしれませんが、これはそうではないんです。

今まで、都区制度もそうですけれども、地方自治制度、これは最終的にはやはり地方自治法を変えなければいけません。もちろんこの都区改革も地方自治法の改正ということがあったわけなんですけれども、従来であれば、地方自治制度の改革というのは、これは国が議論をして、国で決めてきたわけです。ある意味では集権、分権なんていう言い方をしますけれども、実は自治制度の決め方そのものが集権的です。これは現在でもそうですね。地方の側がこういうふうにしようと言っても、改まるものではありません。やはり最終的には国のほうで「うん」と言わなければ、ちょっと単純な言い方ですけども、改まらないという点で言えば、これは分権のあり方、自治のあり方を最終的に決めるのはやはり国だと。これは国の法律で決めている以上、そうならざるを得ない構造になっているわけです。

もちろんこの平成12年改革も、最終的には国の審議会で結論を得て、国会で決められたわけですけども、実質的には都と特別区の間でその内容が詰められて決められたものだという意味で、私は非常に画期的なものだと思います。あえてこのことを強調して言うのは、現在の都と区のあり方を考えてみても、その当時はもちろんいろいろな利害面で衝突する部分もあったにせよ、最終的にきちんとした合意を見出せるような、そうしたきちんとした場を設けて検討してきたんだと、そういうことを申し上げたいのです。

それから、特別区が基礎的な自治体に位置づけられたということが非常に重要な点であり

ます。いわゆる市町村が基礎的な地方公共団体というふうに地方自治法はなっておりますけれども、東京都においては、東京都が基礎的な自治体だったわけです。特別区は何だったのかというと、基礎的な自治体ではないわけです。東京都の中の内部的な団体。内部団体とは申し上げませんが、きちっと議会もあったわけですから。それから75年から区長も公選になったわけですが、内部的な団体の扱いだったということです。そういう内部的な団体としての性格を完全に払拭したのが、この平成12年改革だったわけで、基礎的な自治体になるというのは特別区の悲願と言われていたわけです。その悲願を達成したという点で言うと、平成12年改革は到達点ということになるかと思います。

当然、東京都から完全に自立したわけですから、都と区の間での財政調整のあり方も法定化された。法律によってきちんと定められた形になったということになります。またこれは一般の住民から見れば一番大きな変化というふうに映ることになると思いますが、清掃事務移管などが行われたということになります。

この平成12年改革、制度面での改革についてだけ見ると、恐らく一般住民の方々はなかなかわかりにくいところがあったかと思いますが、最後この清掃事業という大きな事務移管があったという点は、この都区改革、平成12年改革というものをわかりやすくした点だったのではないかなというふうに思っています。これは区の側で、やはり一番身近なところの行政の一つであるごみの収集、運搬というところを地域の基礎自治体が担うという覚悟をきちんと示して実現させたということは、これは非常に大きな意義のあった点ではないかというふうに思います。

もっともこの点、評価が分かれるといえますか、東京都の側は、特にトップの人たちは、ちょっと失敗だったんじゃないかという評価をしております。果たしてどうなのかということですが、私自身はやはり、この収集運搬業務を移管したのは成功であるし、その成功を生かした行政というものを今後さらに強く望まれているところだと考えております。

こうした、従来、東京都の内部的な団体の扱いにされて、事務権能面では一般の市と変わらないくらいの仕事をしていて、あるいはそれ以上の仕事を実はしていたんですけども、それにもかかわらずそうした内部的な団体の扱いを受けていたのが、この12年改革によってようやく一人前の自治体だというふうに、正式に、法律上も位置づけられたという点で到達点ということになるわけです。しかしその一方で、まだ未完の部分も残したということでございます。

それが、法が施行されるまでの間でも間に合わず、法改正後も残存した、いわゆる主要5

課題というものでして、その次に5点ほど挙げております。細かく説明はいたしませんけれども、清掃関連経費というものを財調にどう反映させるのかとか、小中学校の改築需要関係をどうするのかとか、都市計画税の関係であるとか、そういった点でございますが、こういった点が残ってしまったという点は、やはりこの12年改革、その理念の面としては法律上きちんと盛り込んだにもかかわらず、実態が伴っていないのではないかというのが未完という評価でございます。これは、特別区長会なども未完の都区制度改革ということで一種のキャンペーン的なことを一時期行っておりましたけれども、そうした点ですね、未完ということです。

こうしたこともあって、都区ともに主要課題を含んだ都区のあり方というものを学術的に検討していく必要があるんじゃないかということで、特別区に関しましては、私も当初から加わっておりますが、特別区制度調査会というのを平成15年から設けて検討を開始し、それから東京都のほうも平成17年から東京自治制度懇談会というものを設けています。

このような検討を開始したわけですけれども、言ってみれば、これは現在進んでいる議論の中で、改革のあり方そのものをもう一度見直してみてもどうかと。学術的というのはある意味で実務から離れているということで、私のような研究者・学者などを主要なメンバーとして特別区制度調査会、制度懇談会というものが設けられて検討したわけですが、この次元を改革構想の次元というふうに呼ばさせていただきますと、ある意味で言うと、この平成12年改革そのものの評価というものを再検討するような形で、少し考え直してはどうかというような議論がスタートしたということであります。

それから、3つ目の評価といたしまして、通過点としての平成12年改革というものがございます。

これは、今までの到達点としての改革、それから未完の改革という点は、ある意味でこれは都の側も特別区の側も、それぞれ考えていたところでもあったわけですが、どうもそれだけでは済まない話ではないかと。実際いろいろなことを検討していく上で、平成12年改革、これはできたばかりかもしれないと。確かに平成12年改革に至るまでは20年以上の歳月をかけていたわけですし、まだ改革直後は、まさにそれにかかわってきた方々もたくさんいらっしゃる——現在でもいらっしゃるわけですが——中で、私のような比較的若いのが出ていって、もうこれそろそろ賞味期限切れじゃないですかとまでは、さすがに面と向かっては言えないんですが、これにどこまでこだわり続けるのかということも含めて検討していかないと、なかなか都区のあり方は見えてこないんじゃないかと。即この12年改革が、これでもう

いいんじゃないですかと、失敗じゃないですかと結論づけるつもりはありませんけれども、12年改革のその先というのを見通した上で、12年改革のあり方自体も考えていかなければいけないんじゃないのかと。こうした点を、ここでの通過点としての平成12年改革と申し上げたいと思います。

これは、ある意味で私どものような研究者が、そういった特別区制度調査会であるとか、自治制度懇談会の中で、考え方はそれぞれ別ですけれども、別の姿を模索してきたということも1つありました。それと同時に、そうした中で主要5課題についてもある意味での決着がつけられたということがあります。5年間の期限が切れた後でもあったわけですけれども、差し当たり主要5課題とされたことが決着がついたと。

こちらのほうにまとめてありますが、都区の合意としてまとめられているものですが、この5つの中で下線を引いているところがありますが、1を見てみましょう。「今後の都区のあり方について事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する」という文言が含まれています。この根本的かつ発展的というものをどのようにとるのか、これはいろいろあろうかと思うんです。1つは平成12年改革の枠組みの中でということもあるのかもしれませんが、どうも私はそれだけではないというふうにも思っております。要はこの主要5課題が決着する中で12年対策を通過点として見ていく、そういう見方も出てきたのかなというふうに考えています。これが我々研究者の中だけの改革構想、大きな話をふくらませて考えていくというだけではなく、実務協議のレベルでもこうしたとらえ方がされていくようになったのではないかというふうに考えております。

このように、平成12年改革は、確かに到達点として基礎的な自治体というふうに位置づけられたと。私は、これはきちんとそれを死守すべき考え方だと思っております。また後でお話ししますけれども、ただ同時に、未完の部分が生じ、あるいは場合によっては通過点として考えなければいけない。そうした問題提起があることも、これは特別区の方々も、もちろん東京都も含めて、都区関係の方々には考えていただきたい点だというふうに思っています。

そして、そういうふうに考えなければいけないのは、何も都と区の間関係だけを見ていて申し上げているのでありませんで、都区のあり方をめぐって、その環境自体にも大きな変化が生じているということです。

次のところに話を進めていきたいのですが、やはり一番大きいのは分権改革の展開ということです。先ごろ、分権改革推進委員会が第1次勧告というものをまとめました。それを元に政府のほうで要綱をまとめまして、どうやら新聞報道などでは、どうも後退であるとか、

骨抜きというような評価が出ているようです。

きょうはそれについて詳しく論評するつもりはございませんけれども、1つだけ、そのエピソードといいますか、それをご紹介しておきたいというふうに思っております、第1次勧告がまとめられる経緯の中で、地方分権改革推進委員会の中で、次のような議論がございました。

こちらのほう、細かい字で書かれておりますので、お手元の資料をごらんいただきたいと思いますのですが、第47回、5月に開催された地方分権改革推進委員会の議事要旨なんです、まだ確定版ではないものからとったものなので、あるいはまた、あくまでも発言内容ですから、その場での状況によって意味のとり方がいろいろあるかと思うんですが、その議論の中で、次のようなことが出ています。一番最初の丸のところに「東京都制においては、特別区の区域に関しては、市としての機能と区としての機能が渾然一体としている。これをどう考えていくべきか」ということで、次の丸には「難しい問題だ。従来、地方自治法上の特別公共地方自治団体である特別区は基礎的な地方公共団体ではなく、普通地方公共団体である都が基礎自治体であると同時に、広域自治体であるとの理解がされてきた。これが、制度改革運動の結果、特別区は特別地方公共団体であるにもかかわらず、基礎的な地方公共団体とされた。これを合理的に説明するのは非常に困難である。」というふうに書かれています。

全部読み上げますと非常に長くなるので、ちょっと飛ばしまして、下から2つ目の丸のところをごらんいただきたいんですが、「都道府県から市町村に権限委譲を行う場合、特別区も権限委譲の対象となるのか」。今回の第1次勧告の中では、国からあるいは道府県を通じて市への委譲というものが大きく打ち出された点が非常に大きな特徴として挙げられています。そうした市への権限委譲の中に、特別区は市並みに扱われている位置づけになっておりますので、特別区も同じように権限委譲の対象となるのかということですね。

それに対して、次の丸は、「特別区は該当しないと考えている。特に、都市計画権限を都が集中的に留保することは、都制度の眼目となっている。都と特別区で議論すべき問題ではないか」というふうに書かれています。このことは都区の関係者の間では既に議論になっているところではないかというふうに思うんですが、ただどういうふうに議論になり、これは特別区側から見れば、ちょっと待ったと。基礎自治体として位置づけられる、市と同じような位置づけにあるにもかかわらず、ここで別扱いになっているわけですね。それをどうとらえるか。

都の側からすれば、これは都の利益に合う考え方なのかもしれませんが、いずれにしまし

ても、これは地方分権改革推進委員会での委員の間での議論です。現在、分権改革を話し合っている委員の間でこういう考え方が交わされているわけですし、この点は、私自身は非常に大きな問題じゃないかと思っています。

第1次分権委員会の勧告の中では、市町村を基礎自治体として、そして完全自治体にしていくという目標が掲げられているわけですが、特別区はそこから排除されています。あるいは、最後に、「都と特別区で議論すべき問題ではないか」というふうに書かれていますので、これはある意味では、都と特別区の間で自主的に決めてくださいという意味で、国の側といえますか、この委員会は遠慮しているというふうにも読み解くことがされるならば、まさにこれ、現在進められている都と区の協議のあり方というのが、非常に大きな意味を持っていくということになります。

平成12年改革は、県市町村という一般制度で分権改革を行ったと。ただ、一般制度の分権改革、周回おくれと言われた特別区についても、一般の府県市町村に追いつくような話で行われたのが平成12年改革ですが、現在ここで進められている都区の協議のあり方によっては、また周回おくれ、あるいは2周、3周おくれにもなりかねないんじゃないかと。余り危機感をあおるような言い方をしてはいけないのかもしれませんが、私自身は、地方分権の流れから都区というものが取り残されるのではないかと、非常に心配しているところです。

もう1点ですが、道州制論議というものが現在展開されてきているということです。

政府・与党から各種の提言が出ているということをご承知のところだと思います。国の地方制度調査会、これは国の審議会ですね。こちらでも一昨年、区割り案を含む道州制の考え方が提示されていますし、また内閣府におかれては、道州制ビジョン懇談会でも中間のとりまとめが3月にされました。あるいは自民党のほうでも道州制推進本部が中間報告を出したところです。

こうした議論の中で、とにかく区割り案の中で東京の位置づけがどうなっていくのかというのも、非常に心配の一つであります。ただ、こちらに書かせていただきましたが、そのことは余り大きく取り上げるつもりはございませんが、この道州制をどうとらえるか。知事さんの間でも随分と意見が分かれております。積極的な推進派もいれば、絶対反対と言っている知事さんもいますし、学者の間でも完全に分かれたものです。相当な認識の開きがあるわけですが、先日ある学会で、元改革派の知事と言われた人が学会のシンポジウムに招かれて、道州制について議論をしていましたけれども、その中で、国のほうがお勧めとして出してきた道州制には絶対に乗るなと言っておりまして、その点は私も確かにそうだなとい

うふうに思っています。現段階で考えている道州制は、私自身はリアリティのあるものだとは思っておりませんし、これに下手に乗ると分権の流れに逆行していくと思っておりますので、直ちには乗れませんが、ただ、これから先、さまざまな分権改革が行われていくときに、現在の都道府県、市町村という制度がそのまま続く保証がないということも確かだと考えておまして、こうした道州制の大きな流れも見据えておかなければいけないというのは、確かにあると思います。

それから、3つ目ですけれども、先ほども少し触れましたが、東京富裕論を初めとした、さまざまな東京に対するものの見方がございます。しかしこの地域間財政力格差というのは確かに大きいというのは、私も常々感じております。

過疎法という法律をご存じでしょうか。過疎地域を指定する法律で、さまざまな財政支援措置というものがされているわけですが、過疎法発祥の地といわれるところに、ことしに入って行ったんですけれども、本当にそういう地域は、なかなか大変です。限界集落という言葉は私は余り好きではないので使わないんですけれども、限界を超えているような集落が点在し、実際に集団移転をするとか、そういうようなことが現実に行われています。その地域から合併をして大きな市になったんですが、市の中心部に出ていくまで、1回隣の県に行かなければいけないような地域です。非常に時間をかけて中心部にたどり着かなければいけないというような地域も見ています。

それから、先ほどもちょっと申し上げましたが、伊那市のほうに今度合宿に行かせていただくんですが、こちらに区のほうから派遣されている方とちょうどけさも連絡をとったんですが、とにかく車の心配だけはしてくれと言われて、やはり区の職員の方、こちらの東京のほうにずっと住んでいらっしゃるわけでしょうから、そういう地域に行かれると、全く、交通事情も含め、違いを切実に感じられているんだと思うんです。私自身も非常によくわかっておりますので、そこをどうしようかと実は今いろいろ考えているところなんです。

都市と地方をめぐる問題は、今年の選挙などでも大きな焦点になったところですが、実際にこれは法人事業税の見直しにつながってきました。今でも消費税との交換なども含めた法人住民税の見直しがくすぶり続けて、ここに手をかけられない保証はありません。今の段階ですと、特別区にとっては直接財調の財源もかかっているようなんですけれども、法人住民税のほうにかかわってくれば、これは都区財調の財源に当たるわけですから、直撃してくる問題でもあります。看過できない大きな課題ではないかというふうに思っています。

また、これはもうざっと見るだけですけれども、現実味があるかどうかは別として、東京

の自治制度を見直すというようなさまざまな構想が出てきています。例えば、こうした森記念財団のもので、新宿区は「新宿市」になるそうです。あるいは猪瀬案のような、この場合ですと新宿は国の直轄になりそうですけれども、さまざまなこういうような案が出されているというようなことがございます。例に挙げたものとはともかくといたしまして、東京というものがほかの地域から見てどういうふうに見られているのか。さまざまな視点から見られているということは、これはぜひお考えいただきたいことの1つであります。

そうした中で、ポスト平成12年改革、まさに通過点ということであるならば、その先というものを見据えた議論も必要になってきます。既に、私もかかわってくる中で、特別区あるいは東京都の双方で出されてきた考え方を少し、もうエッセンスだけを紹介する形でお話をしたいと思います。

こちらにつきましては、新宿発の自治創造を考える上で、ポイントだけを言ってしまうと、もう東京都は大都市経営という視点というものを打ち出している。東京都の懇談会ですね。それから、特別区の調査会のほうは、基礎自治体優先の原則を徹底するという考え方です。この時点を押さえておいていただきたいと思いますと思うんですが、ちょっと関係ないですけれども、この間、特別区もそうですけれども、東京都も内部で選考試験とかがありますよね。この間、東京都の選考試験を見ていたら、東京都の自治制度懇談会と特別区の調査会の報告書をネタにした択一の問題が出ていて、こんなのを問題に出しているのかと思って、別にいいんですけども、そうした報告書もちゃんと職員の方々は読まなくてはいけなくなっているんだなというふうに思いましたが、それはどうでもいい余談ですけれども、もう少し説明するならば、都のほうの自治制度懇談会の議論の整理、去年の10月に出されたものですが、大都市経営、これは議論の整理に先立って、議論のまとめのほうで出されている定義なんですが、「大都市の安全性、機能性及び快適性を向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していく」という、こうした考え方のもとで事務配分論を考えていくという視点を出しております。

この定義も、定義したことになるのかというくらい非常に大き過ぎるものでして、懇談会の場でもいろいろと議論があったところですが、もう少し事務配分という話に落とし込むならば、ちょっと幾つか飛ばさせていただきますが、こちらですね。四角の中に上から卵が落ちてきて突き刺さったような形をしています。これは、真ん中に点線が入っているのが、水平に点線が入っているのがわかるかと思いますが、それより上の部分が一般に都道

府県がする仕事、それより下の部分が一般に市町村のする仕事というふうに分かれているんですが、都区制度においては、段差になっています。つまり、一般の市であったらするはずの仕事であっても、都がしている仕事、上下水道や消防ですね。この部分は下にめり込んでいます。それに対して、一般の市だったらしないけれども、特別区はしている仕事、保健所の仕事とかという部分は上にめり込んでいるんです。

現在、この太線で階段になっているような区分が都区の事務の分担になっていますけれども、今後、大都市経営という視点から見直すならば、こう変わるのではないのかと示したのがこの図でして、青い部分が大都市経営という観点から都がやる仕事で、黄色といいますか鶯色になっていますが、その部分が区がやる仕事です。今まで都がやっていた仕事も大幅に特別区のほうに移管しましょうということがまず基本にあるわけですが、しかしその一方で、大都市経営に関する点については、ちょっと②という部分が特別区に少しかすっていますね。この部分については、今は区がやっているだけけれども、東京都に返してくださいという部分です。

少し遠慮をして、非常に小さく書かれていますが、当初はもっと大きく書かれたり、あるいはもっと小さくなったりとか、その時々で大きさが変わっていたりしたんです。どういう形で出すかというのも、これは結構、後でいろいろもめますよと言ったものですから、最終的にこう落ち着いたんですが、このように、基本は区に移っていくにしても、場合によっては、今、区がやっているものの中で、特に引き上げたいと思っている事務があるんです。本音の部分は、この②のところだとお考えいただいてよろしいかと思えます。

ただ、右側に説明が出ておりますけれども、①の部分とかは比較的幾つか事務の名前が挙がっていますが、②を含めて、余り具体的に書かれておりません。都と区の間でいろいろな協議が行われている中ですから、これを今、区がやっていますけれど、都にくださいねなんということはさすがに書かなかったということでもありますが、こういう整理の仕方をしていくというのがこの懇談会の考え方、非常に雑駁ですけども、こういうことです。

それに対して、特別区の調査会のほうはどのような考え方を出したのかということ、これは昨年の12月に「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」ということです。この報告書のタイトルに「「都の区」の制度廃止」となっています。「都の区」という表現は、地方自治法の281条に「「都の区」はこれを特別区と言う」という条文に基づくものです。この281条、「都の区」は特別区と言う。これは何ともない文章ですけども、これを読むと、まず初めに都ありきなんですね。都があって区があるという考え方です。

これは、ほかの府県と市町村の考え方でいいますと、市町村があって、その市町村を包括するのが府県だという考え方と、明らかにこれは順番が入れ変わっている。と考えるならば、まずこの「都の区」という仕組みそのものをなくさないで、本当の意味で基礎自治体優先という発想にはならないんじゃないかと。ほかの府県市町村の関係の中で言えば、基礎自治体優先という考え方がとられ、さらにその方向に向かって分権改革が進められていく中で、都区の中だけがなぜ進まないのか。やはり「都の区」という、こういう発想があるからではないかというところがまず大きな前提としてあろうかと思えます。そして、この都区制度というものそのものを廃止することによって、都と区を一体的に考える、一体性という考え方から脱却しようというのがこの調査会報告のメインの考え方であります。

そうしますと、特別区制度調査会の第1次報告の中では、こちらにありますように、幾つかのシナリオというものを描きました。ちょっと細かくはご説明いたしません、完全に23区が独立して市になっていくというシナリオも考えれば、さすがにそうもいかないでしょう。ある程度横断的に23区を、すべてが市になるにしても、何らかの環境をつくっていかなければいけませんねと。それだったら例えばこんなやり方がありますねというものをイメージ図としてあらわしたもので、この最終報告に当たっては、基礎自治体連合という仕組みを提唱させていただいております。

こちらのイメージ図にあるように、23区、これはすべて市になります。ただ、一般の市と全く同じになるかという、これはやはりなかなか難しい。一たん、東京〇〇市——新宿でいえば東京新宿市という形になりますけれども——という個別の市になった後、この23市の間で連合組織をつくらうということです。そしてこれは現行の自治制度にはない仕組みでして、この連合が持つ議会には、条例制定権や予算議決権を認めると。そして、東京都はもう切り離しますので、財政調整というのはこの23市から構成される基礎自治体連合で行っていくと、こういう発想です。

財政調整を完全になくすという、これはやはりなかなか難しいんじゃないかと。ただ、都と区の間で垂直的に行っていたここは切ろう、23区の間でのあり方だけを自ら自主的に考えていこうではないかという考え方が、この東京大都市における基礎自治体連合だということになっていくわけです。

この考え方、確かにこの基礎自治体連合を実現させるまでにはそう簡単な話ではありません。制度的にこれを法制化しなければいけないとなると相当難しい話で、そう簡単にできるわけではないんですけれども、ただ、ここで示されている考え方、基本は何かというと、「都

の区」という、都が初めにありき、そしてその中に特別区があるという発想から抜け出さない限りは、本当に特別区が基礎自治体として自立していけないという考え方があるという点、この点をぜひご理解いただきたいというふうに思っております。

このように、都と区がそれぞれ改革構想の次元でいえば、懇談会や調査会をつくってこうした提言をしてきたところです。

ここからは、私がお話するよりは中山区長からお話しいただいたほうがいいのかもかもしれませんけれども、都区のあり方検討委員会という場で現在議論が進められているわけですし、都区のあり方に関する検討会を受けて、都区が設置した機関で、下にありますように、都区の事務配分、区域の再編、税財政制度について検討しているということになります。しかし、こうやってしまうとちょっと失礼に当たるかもしれませんが、現状としては、この事務配分の問題あるいは区域再編の考え方で、都区のあり方で大きな認識のずれがあって、見通しが見つからないのではないかと。

こちらに、ちょっとこれも小さい図ですので、お手元でござんいただいたほうがいいんですが、スケジュールで示されているんですが、この日程でだれもが納得いくような結論をまとめるということは、私はほぼ不可能に近くなっているんじゃないのかと——これは私の個人的な意見ですので——になっているのではないかと考えていますが、これは中山区長を初め、いろいろ頑張っていたかなければいけないところなのかもしれませんけれども、この中では、従来の都区の間で議論がなかなか進められてこなかったんですが、444の都の事務を一つ一つ検討して、それを区に移管できるかどうかということを検討しているわけで、その一方で都のほうから、最近ですと、50万という人口のくくりを、区域再編の議論とも絡めて出してきた、うまく議論がかみ合っていないかとも思います。

そうした中で、都の懇談会、特別区の調査会のそれぞれの報告が出てきて、また都区のあり方検討会という実務協議のレベルでも一定の方向性を示そうとしながら、苦しんでいる中でもありますので、大きな制度のあり方を描いていく、あるいは都区の仕組みを大きく変えていくことは非常に重要なことだと思っております。私自身も行政学者、地方自治論者として、都区制度そのものをずっと扱ってきたんですが、やや最近、閉塞感的なものを私自身も感じておまして、そうした議論を続けていく一方、やはりそれぞれの特別区は基礎自治体ですから、基礎自治体とは何なのかと、その原点に立ち戻って考えていかなければいけないなというふうに思っております。

そうした意味で、最後、新宿発自治創造に向けてということで、幾つかの視点と課題を出

させていただきたいと思っております。

まず、視点としては3つです。これはいずれも既に言われているようなことですが、1つが、新宿区を区民に最も身近な政府として定着させていく。つまり、基礎自治体として、これは法令上の基礎自治体になったというだけではなくて、本当の意味で、区民から本当に最も身近な政府だと思われるような自治体として定着させる必要があるということです。先ほどの分権委員会の議論の中にもあったように、「基礎自治体にはなったけれども……」という、「……」が続くような議論が交わされるようでは、やはりまだ本当の意味で基礎自治体になったとは言えないのではないかと、胸を張って言えないのではないかと考えています。

それから、視点の2として挙げさせていただきましたが、新宿区という自治体が、自主的・自立的な自治を展開できる体制を備える必要があろうかと思っています。これが完全自治体ということですが、この点はやはり制度論にも密接に関連してくるところですけれども、自治行政権、自治立法権、自治財政権というものをきちんと持つにはどうしたらいいのか。これは国と地方の関係、それから都と新宿区を初めとする特別区との関係という制度にも大きく関係してくる点ですので、この研究所で与えられた私の仕事だと思っております。こうした完全自治体としての側面を検討していくということもあろうかと思えます。

それから、視点の3として、これはぜひきょう、これだけたくさんの方がお集まりいただいたのですが、皆さん職員の方々とともに考えていきたいのが、新宿から自治や政策のモデルを提案・発信するという、政策自治体としての側面であります。

こうした3つの視点を出させていただいた上で、新宿区発の自治創造を考える上での課題を3つほど挙げさせていただきたいと思っています。

課題Ⅰですけれども、大都市基礎自治体の役割というものを明確にできないものだろうかということです。1つ目の丸に書きましたが、新宿区は、私は実質的に政令市並みの大都市基礎自治体だと思っています。ただの基礎自治体だとは思っておりません。ここで誤解していただきたくないのは、政令市を目指すということではありません。私は、新宿区というものが基礎自治体としての完全な姿を目指そうとすれば、おのずと、今、政令市というふうになっている市と変わりが無いような事務権能を持たざるを得ないのではないかと考えています。そうした大都市基礎自治体としての役割をきちんと果たせないと、本当の意味で新宿区は基礎自治体にならないのではないかとこのふうにも考えております。

例えばということで書かせていただきましたが、教育や福祉など区民生活に密接にかかわる、近接性はもちろんですけれども、地域で総合的な展開が可能であり、参加や協働など自

己決定・自己責任の機会によって区民納得度を高めることができるという納得性を含む、こういったことが望まれる事務については、新宿区だけではないんですけども、特別区は政令市並みの行政サービスを担うべきだと思っています。

参考までですけれども、人口規模だけでいくと政令市並みになっているところは現在、世田谷区と練馬区、今、人口70万で合併したところは政令市になっているんですけども、2つしかございませんが、50万ということであればという規準もありますし、それから中核市レベルということになれば半数は中核市以上になります。

ただ、私は人口だけだとは思っておりませんで、現に行っている事務を見ても既に、こちら、特例市、中核市、指定都市、それから府県がやっている事務というのを提示しておりますけれども、網がけになっている部分は既に特別区のやっている事務です。ごらんいただくとわかると思うんですが、中核市がやっていることはもうほぼ、新宿区はやっています。基礎自治体にちゃんと位置づけられるまでは、特別区は半人前だ、市町村と同じふうになっていないと言っていたのですが、仕事だけ見れば、ゆうに市を超えているんですね。中核市レベルなんです。

私は、さらにもっと高望みをさせていただいて、近接性、総合性、納得性のある事務については、政令市並みになるべきだと。例えば学校教育、教育などについては学校を拠点としたまちづくり、例えば学校運営協議会制度などを使った地域とのつながりがあるような、そうしたまちづくりをしていくということになれば、これは教職員の人事権、給与、こうしたものを持ってやらざるを得なくなってくると思っていますし、あと最近、私こういう話をするときによく、半分冗談ですけども、今NHKの朝の連ドラで「瞳」をやっていますが、あれは私は特別区にとっては屈辱的なものだと思います。都の広報番組かのように、児童相談所の人が出てくるんですね。私は特別区がやるべき仕事だというふうに思っています、ただ、なかなか単独でにくいところとか、よくよく調べてみると、児童相談所の区域というのも、市部にもかかってあたりとか、随分複雑な形をしているんだなというふうに思いますけれども、こうした教育福祉のあり方、各区でどこまでできるのかということをもっと考えていかなければいけないのではないかとこのように思っています。これがまず第1点です。

課題Ⅱですけれども、大都市経営の範囲を純化・限定すると。東京都のほうが使っている言葉なので、大都市経営なんて使うと、やはりお前は東京都からの回し者かというふうに言われるんですが、やはり私は、特別区の地域というのは大都市地域というものを分割したも

のであると、ここはやはり否めないと思っております。その中の1つである新宿区も大都市東京地域の一部であるということになるわけでして、やはり大都市全体を通した見通し、大都市経営という観点、一定程度その必要性が認められるというふうに考えてもいます。

しかし、この大都市経営というものを、何が何でもこの大都市経営の中に放り込めば、これは何でも入ってしまいます。私は、それではやはりいけないのではないかと考えていて、まず大都市基礎自治体というものをきちんと考えた上で、その域を超えた大都市経営に係る事務権能、これは何なのかをまず精査していくべきだと思っています。精査した大都市経営をなるべく純化・限定する形で都の役割にしていく、あるいは将来道州制の導入を見据えたときに、そうした役割は広域の自治体のものになっていくと考えるべきではないかと思っております。

いずれにしても、この事務配分につきましては、大都市の地域というのはどうしても不安定にならざるを得ないと思っています。これは、実は新宿区を含めて、この23区自体がもう既に大都市になっているからということにして、こちらに大都市内大都市というふうに書きましたけれども、大都市が二重にかぶさっている。東京自身もみずからは市役所だと思っているところがありまして、つまり大都市です。それから特別区も、それぞれ、人口だけではなく、財政や規模を考えても、これは大都市と言ってもいいわけです。そうすれば、もう大都市同士が重なるような形になっていく。これは制度的にはどうしても不安定にならざるを得ないわけで、この点は中長期的にきちんと考えていかなければいけない。まだ私自身がどういうふうな処方せんがあるかということを示せる段階に至っておりませんが、考えていかなければいけないわけですが、しかしその一方で、やはり大都市経営という一定の範囲というものを絞り込んで、そこを絞った上で、区の事務というものを考えていかないと、今も都区の間での事務配分の考え方を見直している中で、444の事務を一つ一つ丹念に見ているんですが、私はむしろ、これとこれは都、あとは基本は特別区ですというふうにやらない限り、そこでのメルクマールをきちんと示さない限りは、なかなか前に進んでいかなければいけないかなと考えているところです。

それから、さらに言いますと、特別区を含むこの東京地域というのは、近接性というだけではなくなかなか厳しいのかなというふうに正直思っています。実は、我々日常生活の中で身近に感じる事務の中でも、基礎自治体ではなかなかやり切れない事務もあると思っています。例えば、普通のほかの地域であれば基礎自治体である市がやっている事務として、バス事業、それから地下鉄の事業がありますが、これはどう考えても特別区ではやり切れないですね。

都市公共交通については。

ですから、私は先ほど、近接性というだけではなくて、総合性、その仕事をやることによってほかの事務と連携させて、より住民に対してプラスになっていくような仕事、さらに、それをやることによって住民と密接なつながりをもって、参加や協働をもって地域に厚みを出していくこと。そして、かかわった人たちが、これはこうあるべきだ、ここがこう足りないのだったら行政はもっとやるべきだと思うと言うと同時に、自分たちもこうしていこうというような、地域に厚みを出していけるような、そういう納得性が高まるような仕事。今後はもちろん基礎自治体である特別区がやるべきですが、近接性というだけでは大都市の地域はなかなか割り切れないのかなど。これは一つ大きな議論になる点だと思いますので、反論も皆さんのほうであろうかと思えます。

いずれにせよ、課題Ⅱとして、この大都市経営の範囲を、極端に純化・限定するというふうに申し上げたいというふうに思っています。

最後、課題Ⅲですが、区民を起点とした政策本位の公共経営を確立するということです。冒頭に区長からのごあいさつの中に、住民起点、区民起点ということがありましたが、私もまさしくそのとおりだと思っております。

ただ、この区民というのも、普通の自治体とは同じようにはなかなか考えられません。何をもって普通かということもありますが、先ほど言いましたように、いろいろな地域があるわけで、多くの場合、例えば市民だとか町民、村民、住民というのは、もうこの町の中でほぼ完結している。せいぜい隣に大きな市があって、そこに出かけますよなんていうところはあったとしても、基本はその住民だということで完結しているところと、やはり新宿区のようなところでは違いがあるかと思えます。

こちらは区部の昼間人口を示したのですが、17年の国勢調査ですと77万人ということで、さまざまなカウムの仕方があろうかと思えますけれども、多様な人たちが大量に入ってくる。また、新しい副都心線などを含めると、単に通過している人の数は相当な数がいようかと思えますけれども、こう考えてみると、よく自治体のレベルで負担と便益を考えるといますけれども、大都市地域においては負担と便益の関係は成り立ちません。自治の基本である負担と便益、狭い意味での負担と便益はここでは成り立ちません。税金を負担し、サービスを受けるといふ、こういう直接の受益と負担の関係というものは、新宿区という自治体では成り立ちません。そういう意味で言うと、全国のごく一般的に見られる自治体とは違うんです。ただ、ほかの自治体も負担と便益の関係が本当に成り立っていますかといいま

すと、交付税制度を初めとして、さまざまな負担と便益とは違う仕組みが入り込んでいるわけですし、そういう意味で言えば、違う形で成り立っていないということにはなるでしょう。

ただ、私は、基礎自治体として成り立たせる、自治体として成り立たせる上で何を考えなければいけないかという、政策レベルでどうコミットしていくのか。その関係をきちんと新宿という地で位置づけていくことが重要だと思っています。それはここに住んでいる方々も、日中働きに来ている人もそう、あるいは夜働きに来ている人もそうかもしれませんし、あるいは単に通過する人たちも含めて、そういう人たちがこの新宿というものにどうコミットしていくのか。そういうあり方から区民を考えていかないといけないんじゃないかと思っています。

そうした中で、この新宿というのが、私がやはりすばらしいと思うのは、地区協議会を初めとして、都市内分権をきちんと進めているところだと思います。都市内分権にはいろいろな形があるかと思っています。協議会もあるかと思っていますし、もっと狭い単位のものもあるかと思っています。いずれにしても、区政全体も含めてですが、こうした各レベルで、地域のあり方、地域像であるとか、例えば自分はこの地域をこういうふうにしていきたいという政策のシナリオをそれぞれが描いていく。住民一人一人、区民一人一人が描く、あるいは地域の中でこういうふうにしてみたいと描く、区政全体で描いていく。こうしたものを描いて、皆、情報共有していく。そういう場が必要なのではないかというふうに思っております。

基礎自治体の強みは何なのかと言え、現場に一番近いことだと思っています。この強みを本気で生かすかどうかが一番基礎自治体に問われているところで、実は23区、どうしても特別区は人の出入りも激しいし、大都市部ですので、なかなかフェイス・トゥー・フェイスの関係は築きにくいところで、ついおろそかにしがちなんです。でも、実は、本当に区というものを自治体としてきちんと位置づけていくならば、ここを一番しっかりさせないといけないと思っています。

政策本位というのは、ある意味で、言うは易く行うは難しというところですし、これは実は大都市部だけじゃないんです。先日私、あるところで研修を行っていて、それは全国の県の方々が集まっているところで、公共政策の研究をしていました。政策といってもなかなか皆さん、イメージがぴんときませんねということで、皆さん、政策と言われて、例えばどういうものを考えますか。あなたがやっている仕事は、では政策としてとらえるとどうですかということで、会場に研修生として来ているある県の人を当てたんです。たまたまその方は農業関係の事務を担当していて、減反政策の補助金を担当されていたわけです。私のやって

いる仕事はもう全く政策とは無縁ですと。国が決められてきたことを、そのまま言われたとおりやっているだけですので、政策とは全然関係ありませんと、そう言い切られたんです。それから以降、私、公共政策論という講義をやっていて、何のためにやっているんだろうという感じになったんです。

でも、ちょっと考えてください。新宿の話とはちょっと別ですけども、減反政策、「減反」に「政策」とつきますけれども、確かに職員として日々仕事をルーティーンワークとしていく中では、確かに国が決められた枠の中で粛々とやっていかざるを得ない面ばかりだと思えます。しかし、まさに今問われていますよね。食料不足、食の安全と言われている中で、本当に減反がいいのか、農家の人たちは本当にどう思っているのか。農家の人たちも一律に皆同じじゃないわけですね。さまざまな農のあり方というのを考え出してきている中で、恐らくその職員の方も、その場ではそういうふうに答えられたんですけども、減反政策をやりたくてやっているわけじゃないと思えますよね。もっと別の政策のあり方があるというふうに思っているわけです。

こう考えたとき、じゃ、あなたそう思っているんだったら、反旗ひるがえして国に対して「ノー」と言ってみると、さすがにそうはなかなか言えないですね。現実にはそういう行動をとれとはなかなか責任を持っては言えないということも確かです。知事にでもなれば「ノー」というふうに言えるのかもしれませんが。

ただ、皆さんもそうですけれど、自治体の職員というのは、確かに組織の中で言えば組織の中で決められた、あるいは政策として大枠が決められた中をきちんとやっていかなければいけないんですが、その一方で、自治体職員というのは、職員であると同時に公務員市民でもある。新宿区であれば公務員区民でもあるというふうに私は思っております。これは公務員という身分を持っておりますが、あくまでも新宿の中では、ほかのいろいろな仕事を持った人と同じ、職業の一つを持った区民であるわけです。「いやいや、私は区内に住んでいない」と言われるかもしれませんが、ここでこれだけの時間をどっぷりと使って皆さん過ごされているわけで、最近の区民という定義も広がっていますから、やはり皆さんも区民です。

そういう視点からは、ぜひ日々の仕事の中ではなかなかこうだということではない部分、そういうものを実は感じているのではないかと思えます。そうした部分をぜひ皆さんのほうから、私としては吸収していきたい。あるいは、今回こういう研究所をつくった中で、所長直属の研究会もありますし、あるいは私のようなアドバイザーがついている研究会もございますから、そこで公募委員を募集しているというのも、完全に職務を離れた会議という形

にはならないかもしれませんが、職員区民としての立場からどのようなことが言えるのか、こういうことをそうした場でぜひ出していただきたいと思いますし、あるいは、将来的には、本当にそれ以外の区民の方々と一緒に議論できる場で、そういう情報を共有していくというのが本当の基礎自治体の姿だというふうに私は思っています。

私また来週あたりもいろいろ自治体で回っていくところがあるんですけども、小さな町で、職員自身は普段から住民と、もう町の中を歩いていけば皆あいさつしていくような関係でありながら、いざ自治というと堅苦しく、仰々しく、形式的にやっちゃって、全然本当の自治が成り立っていない。私は普段着の自治というものをやらなければだめだとそういうところで言っているんですけども、そういう意味で言うと、皆さんも、確かにこういう大都市部の自治体という、どうしても堅苦しくなってしまう。対住民との間に距離を置いてしまうんでしょうけれども、まずそこを崩していく。なかなか住民との間でできないのであれば、まずこの役所の中の壁というものを、少しずつ崩していければなというふうに思っております。私自身、この研究所というのは、今、企画のところの一つのセクションとして、壁に囲まれた中にあるんですが、壁に囲まれていても私は全然構わないと思っているんですけど、研究所自体が全庁の中に出張って行って、各職場に姿をあらわしていくような、そういう存在にならなければいけないというふうに思っておりますし、あるいは皆さんのほうがどんどん研究所のほうに来ていただけるような存在にならなければいけないというふうに思っております。恐らくそういうことがまずできなければ、きょう私がお話しした新宿発自治創造にもつながっていかないのではないかなと思っています。

随分取りとめのないお話になってしまったんですけども、ある意味ではごく当たり前の基礎自治体、完全自治体、政策自治体というものを求めていくときに、普段ルーティンの仕事につかっているがゆえに、いろいろ感じられていることを、ふと、一つ横に身分を動かして、市民、区民としてどう思われるか、そういうところを率直に出していただいて、かつ、でも、みずからはプロフェッショナルの職員としてやっているの、ではそれを今後どう組み立てていくのか。それだけでもう政策形成ということになるわけですね。ぜひそういうことを考えられるような場として、この研究所を発信の起点としていきたいと思っています。私は新宿が全国をリードしていかなければいけないと思います。

東京都は分権改革の中で議論をリードしていこうという気が余りなさそうなので、私はちょっと、あちらはあちらでやってくださいと。最後は何か税制で逆転をねらっていると思うんですけども、私は地道な本当の自治というものを新宿から発信していきたいというふう

に思っていますので、ぜひご協力いただければと思っています。

時間を超過してお話ししてしまいましたが、私のほうからは以上です。

どうもありがとうございました。（拍手）

○司会

大杉先生、どうもありがとうございました。

それでは、大杉先生に対して何か質問があれば、ここで受けたいと思いますが、質問のある方は挙手をお願いしたいと思います。

いかがでしょうか。

○職員

企画政策課の〇〇と申します。大杉先生、きょうはどうもありがとうございました。

私からは制度の話をちょっと伺いたいと思っておりまして、特別区の制度が非常に例外的なものだというようなお話があったかと思えます。分権しつつ、一体化を考慮するような都区制度、逆に集権しつつ地域性を考えていく政令市の制度というようなお話が冒頭にあったかと思うんですが、そういった構造というのは日本の国内ではないわけですし、その思考の突破口とするために海外に類例を求めるとしたらどんなようなものがあるか、もし参考になりそうなものがあればお伺いしたいのですけれども。

○大杉教授

制度の今後を考えていく上で、海外の制度で参考になりそうなものということですね。

私は、都区制度というのは、ある意味でやはり、これは世界の中でも例外的な、特異な、基礎自治体を非常に重視した制度だというふうに思っております。私のほうで全部の諸制度を見ているわけではないんですけども、大都市、それから首都制度の中で、こういう基礎自治体にこれだけの権限をきちんと持たせているところは、ある意味では少ない。そういう意味で言うと、東京都側の大都市経営的な、どうしても集権的な方向に行こうという考え方というのは、世界の趨勢からすると理解できなくはないわけですが、しかしこれは日本の自治の中でこうした、首都においては、ほかの国との比較で言えば、非常に分権的な仕組みをとっているということが言えるんです。

ですから、その仕組みをどう今後活用していくのかということを私はむしろ考えていて、あるいは世界に対して、大都市においても、分権というのはこういうことに意義があるのだというモデルになるものだと逆に思っているのです。どちらかと言うと、ほかの国での大都市制度、首都制度というのは、むしろ集権していくがゆえに、確かに効率的に進めなければい

けない事務については、うまくいっている面がある一方で、本当に身近な事務がそれでうまくいっているんですかということ、やはりさまざまな問題が起きているんじゃないかと思うんです。

ですから、例えば今回の都区のあり方の協議の中でも、23区を再編せよというような話が出てきております。例えばベルリン州などが区を、24あったのが半分の11か12に減らしたとかいうふうなことがあります。それで何が変わったのか。やはり、旧来の単位、もともと東京の特別区ほどの権限がなかった、行政区的な意味合いが大きかったということもありましたけれども、どうだったのかということもあります。

ですから、ある意味では、ほかにモデルをとってというよりは、各自治体がみずから模索していかなければいけない、そういう意味で言うと、お手本がないわけであつらいところなんです。ただ、こういう点でうまくいっていないじゃないか、だからこそ特別区に権限をとというようなことが言えるようにしたい。

そういう意味で言えば、例えばロンドンみたいのは広域圏を1回廃止して、またつくったとかというのがありますし、それから日本と比較的近い自治区みたいのをつくっているのはソウルみたいなものですが、やはり日本に比べると分権の度合いが弱いんです。ですから、そういうのに比べれば、よりこの基礎自治体に権限を与えているがゆえに、さまざまな総合的なサービスができるようになって、これはむしろ誇りに思って、それをきちっと考えていかなければいけないだろうと。直接のお答えになっていなくて、申しわけないんですが。

○職員

ありがとうございます。

○司会

そのほかに質問ございますでしょうか。

それでは、個別にご質問等あれば、研究所のメンバーはこの場にしばらく残っておりますので、何なりとお問い合わせいただければなというふうに思っております。

大杉先生には、難しいテーマについてわかりやすくご講義いただきまして、どうもありがとうございました。分権改革等の自治制度全般にわたる動きの中で、新宿区が今後どう考えていくべきか、そういった課題について認識が深まったものと考えております。いま一度、大杉先生に盛大な拍手をお願いいたします。（拍手）

それでは、時間になりましたので、これで講演会を終了させていただきます。

最後に、研究所に対する皆様からのご支援、ご協力をお願いいたしまして、研究所発足記

念講演会を終わらせていただきます。

本日は皆様、どうもありがとうございました。（拍手）

新宿の自治, 東京の自治

～新宿発自治創造に向けて考えるべきこと～

2008年6月23日 新宿区新宿自治創造研究所発足記念講演会
首都大学東京 大学院 大杉 覚
(メール)stohsugi@gmail.com / (ホームページ)http://ohsugi.org/home.aspx

I はじめに

～本講演の構成～

- 「新宿発自治創造」という観点から、
- これまでの都区制度や都区改革の取り組みの意義を検証する
 - 「新宿発自治創造」へのシナリオを戦略的に考える

Ⅱ 都区制度の特徴点①

～大都市制度としての都区制度～

1 大都市制度としての都区制度

○政令指定都市制度と並ぶ大都市制度

○大都市内分権としての都区制度

⇒大都市の地域分割と一体性の重視

○都区財政調整制度の存在

Ⅱ 都区制度の特徴点②

～特別区自治権拡充志向の都区改革～

2 特別区自治権拡充志向の都区改革

○累次の都区制度改革は特別区の自治権を段階的に拡充

○集大成としての「平成12年改革」



Ⅱ 都区制度の特徴点③

～大都市制度としての都区制度～

3 自治制度における東京例外主義

○特例的な制度としての都区制度

○実際の適用は東京(大都市地域)のみ

cf. 「大阪都」構想

Ⅲ 「平成12年改革」の成果と限界①

～到達点としての「平成12年改革」～

1 到達点としての「平成12年改革」

- 都区間合意の積み上げによる「地域からの改革」
- 特別区が基礎的自治体（「基礎的な地方公共団体」）に
 - ⇒都の内部的な団体からの“自立”
- 都区財政調整制度の法定化
- 清掃事務の移管 など

Ⅲ 「平成12年改革」の成果と限界②

～未完の「平成12年改革」～

2 未完の「平成12年改革」

- 「主要5課題」の残存
- 都区ともに「主要5課題」を含む（学術的）調査検討の必要性の認識
 - ⇒「改革構想の次元」の設定
 - ～特別区制度調査会，東京自治制度懇談会の設置

主要5課題

- ①今回財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえて平成17年度までに協議する。
- ②今後の小中学校の改築需要急増への対応について、実施状況等を踏まえて協議する。
- ③今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等を踏まえたものであり、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議する。
- ④都市計画交付金について、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分が行われるよう検討する課題とする。
- ⑤清掃事業の特例的な対応が終了する平成17年度の時点で配分割合の見直しを行うことは当然として、それまでの間、大きな制度改革やどうしても対応できない事態が発生した場合には、配分割合の変更について協議を行う。

Ⅲ 「平成12年改革」の成果と限界③

～通過点としての「平成12年改革」～

3 通過点としての「平成12年改革」

○「主要5課題」の “決着”

○「都区のあり方」の「根本的かつ発展的」
検討と「平成12年改革」のフレームとの
関係

⇒「実務協議の次元」主導へ

「主要5課題の整理についての都区の合意事項」

1 今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方(再編等)、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。

2 平成18年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に200億円の特別交付金を平成18年度に限り設ける。

特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業(再開発組合等への助成)を追加する。

3 「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の2%アップ(19年度以降)については、影響の全体像を見極め、平成19年度財調協議において合意できるよう努力する。

IV 都区制度をめぐる環境の変化①

～地方分権改革の展開～

1 地方分権改革の展開

○地方分権改革推進委員会における地方分権改革の検討

○第1次勧告における「基礎自治体」、目標としての「完全自治体」から特別区排除？

○都区は地方分権の流れから脱落？

第47回地方分権改革推進委員会 議事要旨より抜粋

○ 東京都制においては、特別区の区域に関しては、市としての機能と都としての機能が渾然一体としている。これをどう考えていくべきか。

○ 難しい問題だ。従来、地方自治法上の特別地方公共団体である特別区は基礎的な地方公共団体ではなく、普通地方公共団体である都が基礎自治体であると同時に広域自治体であるとの理解がされてきた。これが、制度改革運動の結果、特別区は特別地方公共団体であるにもかかわらず基礎的な地方公共団体とされた。これを合理的に説明するのは非常に困難である。

○ 生活保護の事務などにおいて、特別区は市扱いだが、都が特別な事務配分の特例を行っている。完全自治体を目指すという議論をしている一方で、一般の市町村とは異なる特別区という制度があり、非常に分かりにくい。

○ 大都市特例制度には、都政と政令指定都市の二つがある。前者は都が市の機能を吸い上げたもので、後者は市が都道府県の機能を奪ったもの。この2制度の並存が合理的かどうかについては過去から論争があるが、地方制度調査会等でも結論が出ない問題である。

○ 地方分権を考える場合には、一定のモデルで考えるべきで、東京という一つしか例がない制度について踏み込むのは得策ではないのではないか。東京問題を無視することはできないが、ここでの議論とは別ではないか。

○ 特別区によって税収が大きく異なるなど、広域的な行政を行わざるを得ない実態がある。

○ 都道府県から市町村に権限移譲を行う場合、特別区も権限移譲の対象となるのか。

○ 特別区は該当しないと考えている。特に、都市計画権限を都が集中的に留保することは、都制度の眼目となっている。都と特別区で議論すべき問題ではないか。

IV 都区制度をめぐる環境の変化②

～道州制論議の展開～

2 道州制論議の展開

○政府・与党からの道州制の各種提言

- ・地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」(平成18年2月28日)
- ・道州制ビジョン懇談会(平成20年3月24日)
- ・自民党道州制推進本部中間報告

○区割り案における東京の位置づけ

- ・周辺県との組み合わせ
- ・東京都あるいは東京大都市地域(またはその一部)を一の区割りとする案

IV 都区制度をめぐる環境の変化③

～「東京富裕論」その他～

3 「東京富裕論」その他

○地域間財政力格差問題

- ・「都市と地方」、地域間格差問題の認識
- ・法人事業税の見直し

○東京の自治制度の見直し諸構想

〔例1〕（財）森記念財団「東京・「6特別市＋自主区」」（平成11年6月）



○「生活都市計画」を掲げ、23区を6特別市に再編

・東京都or新生広域組織＝「広域調整機能」

・特別市＝「都市経営の単位」

～「都心・副都心を中心に放射状に広がる生活行動圏、区行政の歴史的継続性、現在の各区の財政格差の解消などを勘案」

・自主区＝「市民参加の単位」

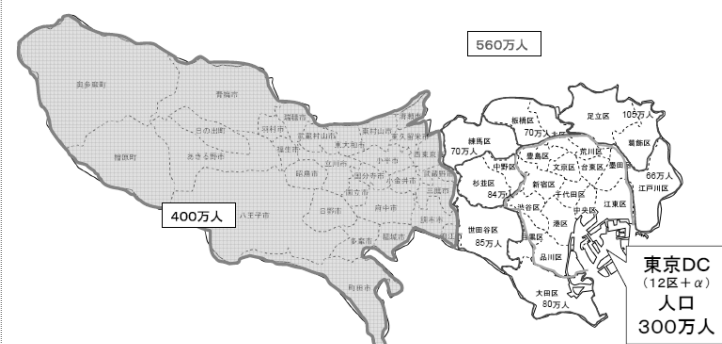
～「生活拠点地区に、現在の特別区の支所的役割を担うとともに、市民参加による「街づくり」の計画提案と地区施設の管理運営方針の策定を行う」

〔例2〕 猪瀬直樹「日本を救うための東京改造計画：東京DC特区構想」(平成19年4月)

日本を救うための東京改造計画

税收の偏在は国家的レベルでは正しなればいけない。

東京都の税收は東京都民だけでなく、日本国全体のものである。日本を救う東京改造計画——東京DC特区構想も視野に入れて検討してはどうか。



V ポスト「平成12年改革」の構図

～「新宿発自治創造」を考える文脈～

「新宿発自治創造」を考えるうえで、都区改革とその背景となる都区双方の考え方を踏まえる必要がある

○都: 大都市経営という視点

○区: 基礎自治体優先の原則

V ポスト「平成12年改革」の構図

～都懇談会「議論の整理」～

1 東京自治制度懇談会「議論の整理」

○大都市経営の重視

大都市経営とは、「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるといふ大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと」

○大都市経営の観点からの事務配分論

大都市経営の範囲①(「議論のまとめ」より)

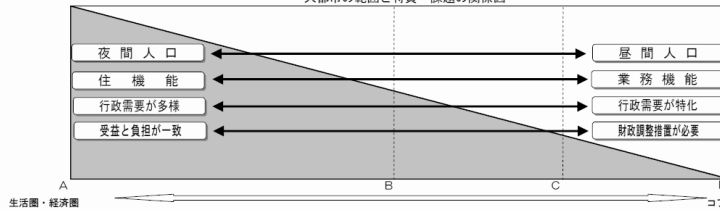
○ 大都市の範囲の分析から、次の表のとおり、大都市の範囲や特質について、いくつかのラインに分けて考えることができる。

各 地 域 を 象 徴 する 指 標	各 地 域 の 特 質						イメー			
	昼間人口割合	昼間人口密度	人口密度	D/D*	鉄道(直線)駅	法人住民税		地 域 の 特 性	行政需要のイメージ	税収のイメージ
A	100%※	4千人※	4千人※	香取たん	—	—	● 都市への通勤圏を包含 ● 住機能・自然環境機能を担う	● 森林水産対策 ● 都市・郊外間交通整備 ● 防犯・防災対策 ● 不法投棄対策	● 個人住民税の税収の割合が高い	生活圏・経済圏
B	130~140%※	1万人超	8千人超	—	—	—	● 住宅密集地域を包含 ● 都市通勤者が多い ● 業務機能・住機能を担う	● 住居・夜間人口対策 ● 地下鉄(都市内交通(放射状)) ● 防犯・都市防災対策 ● 生活系こみ対策	● 個人住民税の税収の割合が高い	高度集積 連たん区域
C	150%超	2万人超	—	連たん	—	—	● 巨大都市ではコアを包含 ● 昼間流入人口が多種に多い ● 業務機能が集中・集積	● 企業集積・インフラ整備 ● 地下鉄(都市内交通(放射状)) ● テロ・都市防災対策 ● ヒートアイランド対策	● 法人関係税の税収が多い ● 固定資産税の税収が多い	業務機能 特化区域
D	500%超	6万人超	3~7千人	突出して高い	突出して多い	—	● 巨大都市のコア ● 昼間流入人口が(種別)に多く人口密度が周辺地域に比べて低い ● 業務機能が特に集中・集積	● 企業集積・インフラ整備 ● 地下鉄整備 ● テロ・都市防災対策 ● ヒートアイランド対策	● 法人関係税の税収が種別に多い ● 固定資産税の税収が種別に多い	コア

※は、中心部からの総計値

*D/D (Densely Inhabited District: 人口密度が4,000人/ha以上の基本単位区が互いに隣接している地域等)

大都市の範囲と特質、課題の関係図



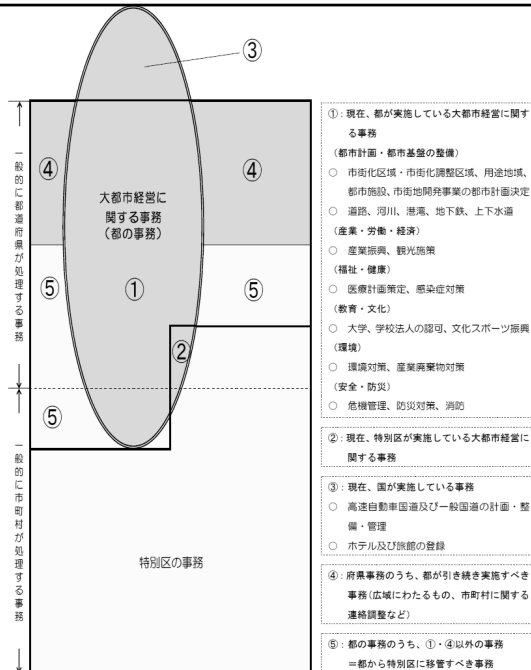
大都市経営の範囲②(「議論のまとめ」より)

	東京圏	大阪圏	札幌市
A	都県境を越え横浜市、千葉市等周辺の都市も包含 (40 km)	府県境を越え他県地域を包含 (30 km)	市域とほぼ一致 (20 km)
B	23区及び一部周辺市 (15 km)	ほぼ大阪市の市域 (10 km)	中央区付近 (3 km)
C	ほぼ都心8区 (7 km)	ほぼ都心6行政区 (5 km)	
D	ほぼ都心3区 (3 km)	中央区 (1.5 km)	—

() は、中心からのおおよその距離

特別区の区域における 大都市経営に関する事務 (主な事務の例示)

(「議論の整理」より)



注 上記の図は特別区の区域における大都市経営に関する事務を説明するためのものであり、各事務の量を表すものではない。

V ポスト「平成12年改革」の構図

～区調査会「基礎自治体連合構想」～

2 特別区制度調査会「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想

○基礎自治体優先の原則の徹底

○都区制度の廃止と「一体性からの脱却」

○「基礎自治体連合」創設の提唱

第1次特別区制度調査会が提示したシナリオ

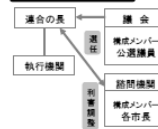


※シナリオ1「東京市連合機構」(仮称)のモデル（一体的に処理すべき行政の必要性が大きい場合）

東京市連合機構のモデル



東京市連合機構の構成



※シナリオ1「共同維持機構」(仮称)のモデル（一体的に処理すべき行政の必要性が小さい場合）

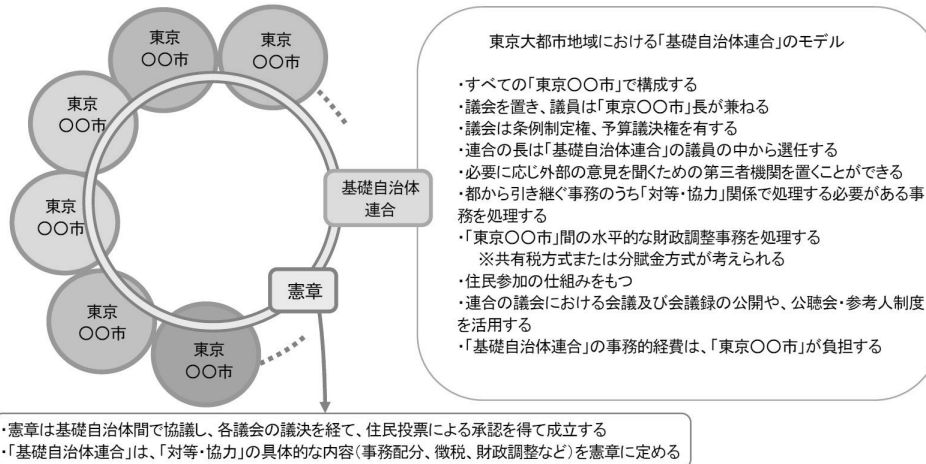
共同維持機構のモデル



共同維持機構の構成



東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿(イメージ)



V ポスト「平成12年改革」の構図

～都区間検討～

3 都区のあり方検討委員会

○都区のあり方に関する検討会を受けて
都区が設置

○都区の事務配分、区域再編、税財政制度について検討

○事務配分と区域再編の考え方について
都区間で大きな認識のずれ

都区のあり方に関する検討会における「とりまとめ結果」①

1 地方制度改革と東京の自治

(1) 今回の検討の目的

都と特別区は、東京、ひいては日本の将来を展望し、都区の新たな役割分担や効率的な行政の実現を図り、互いに協力して、東京の自治のあるべき姿を確立する。

(2) 東京富裕論への対抗

都と特別区は、東京の財源の狙い撃ちや都心区の直轄化論に対して、協力して対抗する。

(3) 検討の枠組み

この検討の枠組みは次のとおりとする。

ア 二層制を前提とする。

イ 現行都区制度を出発点として議論を行う。

ウ 事務配分及び税財政制度については、議論の状況によって、国に法改正を求めていくこともあり得る。

都区のあり方に関する検討会における「とりまとめ結果」②

2 都区の事務配分

(1) 検討の基本的方向

大都市の一体性確保のために都が行う必要があるとされた事務を除き、都から特別区への事務移管を更に進めるべきである。

(2) 移管対象事務の選定基準

移管対象事務の選定基準は、今回の検討目的に照らして、幹事会が検討し、その結果を受け、検討委員会で整理する。

(3) 具体的な事務移管の是非を判断する基準

具体的な事務移管の是非の判断基準は、今回の検討目的に照らして、幹事会が検討し、その結果を受け、検討委員会で整理する。

(4) その他

ア 都の事務を特別区に移管する場合、特別区全体で一部事務組合又は広域連合を作って移管の受け皿とする考え方はとらない。

イ この検討においては、全区が対象となる事務移管は、全区が均しく受けることを原則とする。

都区のあり方に関する検討会における「とりまとめ結果」③

3 特別区の区域

(1) 検討の基本的方向

再編を含む区域のあり方について、議論が必要である。

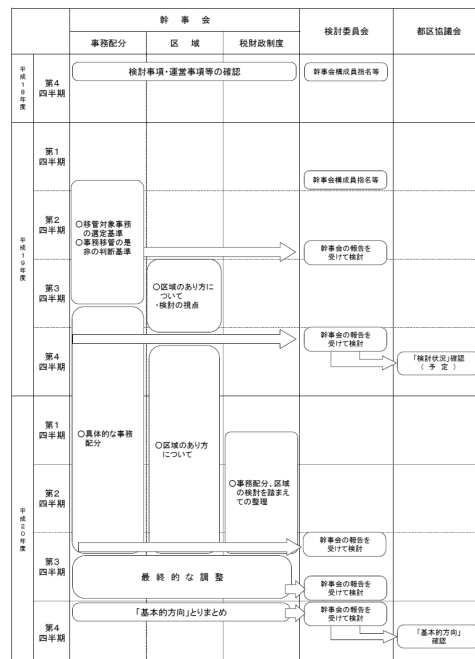
(2) 区域のあり方に関する検討の視点

区域のあり方に関する検討の視点は、幹事会が検討し、その結果を受け、検討委員会で整理する。

4 税財政制度

税財政制度のあり方については、今後の検討課題の議論の推移を踏まえて最終的に整理する。

都区のあり方検討委員会・幹事会スケジュール(当初)



※ 図中の状況により、検討時期の変更が考えられる。

VI 「新宿発自治創造」に向けて

～視点と課題～

【視点1】新宿区を区民に「もっとも身近な政府」として定着させる

⇒「基礎自治体」

【視点2】新宿区という自治体が自主的・自立的な自治を展開できる体制を備える

⇒「完全自治体」

【視点3】新宿から自治・政策のモデルを提案・発信する

⇒「政策自治体」

【課題 I】「大都市基礎自治体」の役割を明確にする

○新宿区は実質的に政令市・中核市並みの「大都市基礎自治体」

○例えば、教育・福祉など、区民生活に密接にかかわるとともに（近接性）、地域での総合的な展開が可能であり（総合性）、参加・協働など自己決定・自己責任の機会により区民納得度を高めること（納得性）が望まれる事務については、政令市並みの行政サービスを担うべき

大都市等に関する特例を適用した場合

	人口		指定都市 (指定要件) 50万人以上 (静岡市 709,970人)	中核市 30万人以上	特例市 50万人以下は面積要件(100平方キロ以上)が必要	その他 20万人以上 市は5万人以上
	平成17年 10月1日	平成16年 10月1日				
東京都	12,570,994					
特別区	8,483,140					
多摩圏	4,059,080					
圏	28,774					△
千代田区	411,721	11.64				○
中央区	98,135	10.15				○
港区	185,649	20.34				○
新宿区	302,287	18.23		○	×	
文京区	189,589	11.31				○
台東区	165,193	10.08				○
墨田区	230,996	13.75				○
江東区	420,831	39.48		○	×	
品川区	346,361	22.72		○	×	
目黒区	264,158	14.70				○
大田区	665,370	59.46		○	50万人超	
目黒区	841,399	53.08	○			
渋谷区	203,219	15.11				○
中野区	310,210	15.59		○	×	
杉並区	528,180	34.02		○	50万人超	
豊島区	250,153	13.01				○
北区	330,378	20.59		○	×	
荒川区	191,145	10.20				○
板橋区	522,710	32.17		○	50万人超	
練馬区	692,225	48.16	○			
足立区	624,548	53.20		○	50万人超	
駒宮区	424,801	34.84		○	50万人超	
江戸川区	653,882	49.86		○	50万人超	

※総人口は、「平成17年国勢調査速報値」から、面積は「平成16年都特別区の統計」から
 ※練馬区の平成16年1月1日総人口は679,863人で、18ヶ月で12,382人増加
 ※荒川区の平成16年1月1日総人口は188,673人で、18ヶ月で2,472人増加

(参考)指定都市2005年10月現在

札幌市	1,880,875
仙台市	1,024,847
さいたま市	1,176,269
横浜市	924,353
川崎市	1,327,009
横浜市	3,579,133
静岡市	700,879
名古屋市	2,215,031
京都市	1,474,764
大阪市	2,623,776
神戸市	1,525,389
広島市	1,154,595
北九州市	993,483
福岡市	1,400,621



※(平成17年国勢調査速報値)から

指定都市の区域においても都道府県が処理する主な事務

- | | |
|-------------------------------|-----------------|
| (文教行政) | (治安・安全・防災行政) |
| ・学級編成、教職員定数の決定 | ・警察(犯罪捜査、運転免許等) |
| ・県費負担教職員の給与、勤務時間その他の勤務条件の条例制定 | |

指定都市が処理する主な事務

- | | |
|------------------------------|-----------|
| (民生行政) | |
| ・児童相談所の設置 | |
| (都市計画等) | |
| ・都道府県、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定 | |
| ・市街地開発事業に関する都市計画決定 | |
| (土木行政) | |
| ・市内の指定区間外の国道の管理 | ・市内の県道の管理 |
| (文教行政) | |
| ・県費負担教職員の任免、給与の決定 | |

中核市が処理する主な事務

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| (民生行政) | |
| ・身体障害者手帳の交付 | ・浄化槽設置等の届出 |
| ・母子・寡婦福祉資金の貸付 | ・温泉の借用許可 |
| ・養護老人ホームの設置許可・監督 | (都市計画等) |
| (保健所設置市が行う事務) | ・屋外広告物の条例による設置制限 |
| ・地域住民の健康保持、増進のための事業の実施 | (簡易保全行政) |
| ・飲食店営業等の許可 | ・ばい菌発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出 |
| ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可 | (文教行政) |
| | ・県費負担教職員の研修 |

特例市の処理する主な事務

- | | |
|-----------------------------|---------------------------|
| (都市計画等) | |
| ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 | ・住宅地区改良事業の改良地区内における建築等の許可 |
| ・市街地開発事業の区域内における建築の許可 | ・宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可 |
| ・都市計画事業の施行地区内における建築等の許可 | (環境保全) |
| ・市街地再開発事業の施行区域内における建築等の許可 | ・騒音を規制する地域、規制基準の指定 |
| ・土地区画整理組合の設立の許可 | ・悪臭原因物の排出を規制する地域の指定 |
| ・土地区画整理事業の施行区域内における建築行為等の許可 | ・騒音を規制する地域の指定 |
| | (その他) |
| | ・計量法に基づく動向、定期検査 |

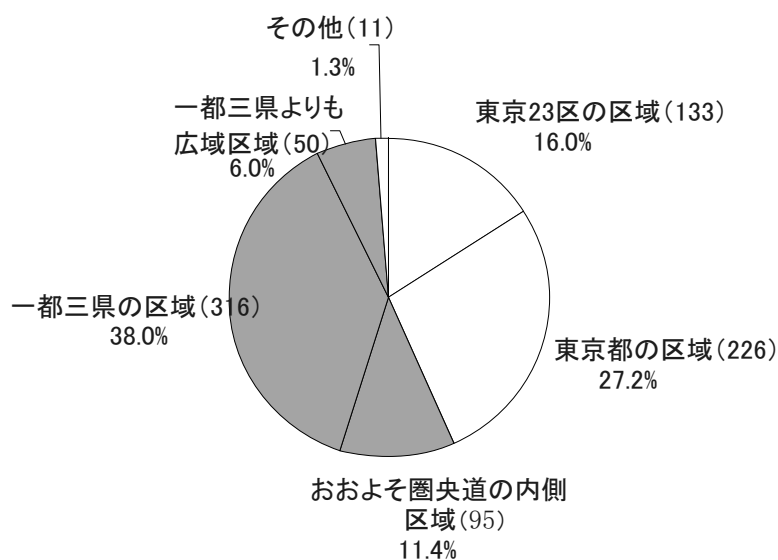
【課題Ⅱ】大都市経営の範囲を純化・限定する

○新宿区を含め特別区は大都市東京(地域)の一部, 大都市経営の観点は一定程度必要性が認められる

○「大都市基礎自治体」の域を超えた大都市経営に係る事務権能とは何かを精査し, 都の役割を極力純化・限定する(道州制を視野に入れた対応を考える)

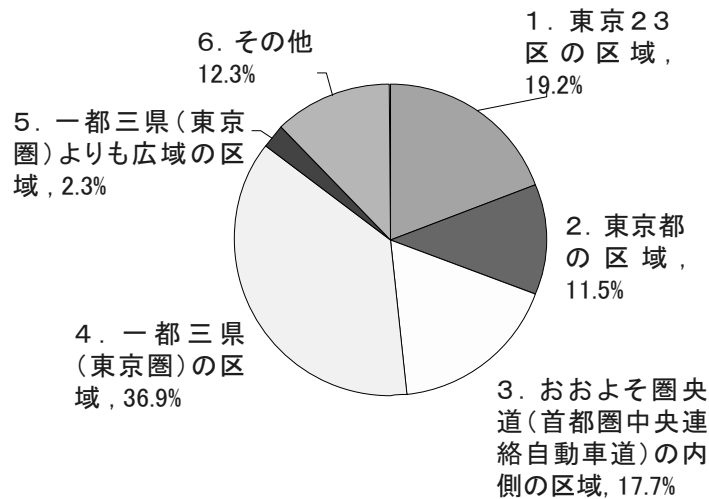
○「大都市内大都市」という制度的不安定感の解消を中長期的に構想する

大都市行政を行なう上での区域の範囲(1)



(出典)東京商工会議所『「東京圏における広域行政に関するアンケート」調査結果』掲載の図を一部修正

大都市行政を行なう上での区域の範囲(2)



(注)埼玉県, 千葉県, 東京, 神奈川県内市区町村に対するアンケート結果

【課題Ⅲ】「区民」を起点とした政策本位の公共経営を確立する

○負担・便益関係だけでは語れない, 政策へのコミットメント(自己決定・自己責任などを含む)をベースとした多様な「区民」(「企業(事業者)区民」「昼間区民」等)の位置づけを考える

○都市内分権単位である地区協議会や区政全体など各レベルで, 地域像や政策シナリオの情報共有を図るしくみを工夫する

区部屋間人口(平成17年国勢調査)

千代田区	853 382	渋谷区	542 803
中央区	647 733	中野区	285 636
港区	908 940	杉並区	439 379
新宿区	770 094	豊島区	378 475
文京区	336 229	北区	307 317
台東区	303 522	荒川区	184 021
墨田区	262 514	板橋区	456 425
江東区	490 708	練馬区	530 628
品川区	505 034	足立区	539 309
目黒区	271 320	葛飾区	343 039
大田区	657 209	江戸川区	534 942
世田谷区	736 040		

4 特別講演会

(1) ニュースリリースから抜粋

(2) 次第

(3) 講演記録

(4) 配付資料

ニュースリリース

平成 20 年 12 月 11 日

これがニューヨークで生きる道

世界的キュレーター・海老原嘉子氏が特別講演

今日 11 日、新宿区（区長：中山弘子）は、新宿区役所（歌舞伎町 1-4-1）で、職員向けの研修「海老原嘉子氏特別講演・ニューヨークでの経験から学ぶ企画力～キュレーターの仕事を通して～」を開催した。

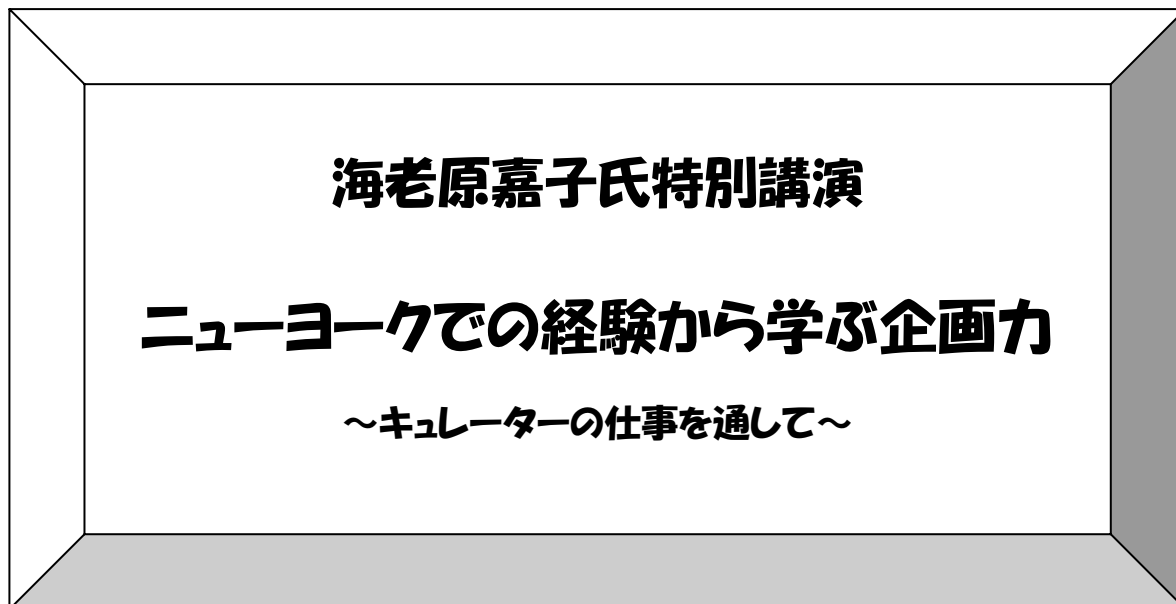
海老原嘉子氏（非営利財団 IDNF（国際デザインネットワーク）設立理事、Gallery91 主宰）は、1969 年単身ニューヨークに移住。1988 年にアメリカ工業デザイン協会から「ブロンズ・アップル・アワード」を日本人として初めて受賞するなど、世界的に活躍するデザイナー・キュレーター。今回の講演は、新宿自治創造研究所・金安岩男所長（慶應義塾大学教授）が、海老原氏と 30 年来の旧知であったことから実現した。

海老原氏は、わずかな所持金でニューヨークへ飛び込んだ時代から、アンディ・ウォーホルやバスキアといったアーティストたちとの交流や数々の展覧会を経て、キュレーターとして認められるまでをユーモアたっぷりに紹介。ニューヨークにおける日本企業の美術館・ギャラリー戦略がいかに時代遅れであるか、ビジネスとして成功するとはどういうことか、まちづくりに生きるデザインとは、ニューヨーク＝都会の魅力など、その話題は尽きることがなく、聴講する職員たちは熱心に聞き入っていた。また、キャンドルライトなど実際の商品デザインから問題点を見つけ出し、改良案を提案するというケース・スタディを行った。職員からの「アイデアの源は」「魅力的な提案とは」などの質問には、海老原氏は「物事にも人にも広く興味を持ってください。自分を信じて、伝えたいことを強く持つこと」と力強く語りかけた。

金安所長は「『デザイン』とは、モノの形を考えるということだけではなく、計画する・企画するといった意味もあります。今日の講演は、様々な計画・政策を実現させていく皆さんにとって、必ず生きてくることでしょ」と、職員に語りかけた。

講演終了後、参加した約 50 人の職員からは「氏の発想力に驚き、感動。とても貴重な経験だった」「受け手のことを考えるモノづくり」という視点は、自分たちに必要」といった感想が聞かれた。





【日時】平成20年12月11日（木） 午後2時～午後4時

【会場】本庁舎5階 区議会大会議室

人材育成等担当課
新宿自治創造研究所

《 次 第 》

1 開会

2 特別講演

①講演

【演題】「ニューヨークでの経験から学ぶ企画力 ～キュレーターの仕事を通して～」

【講師】海老原 嘉子 氏 (IDNF 設立理事・Gallery9 1 主催)

②質疑応答

【コーディネーター】金安 岩男 氏 (慶応義塾大学教授・新宿自治創造研究所長)

3 閉会

《講師等プロフィール》 (敬称略)

○海老原 嘉子 (えびはら よしこ)

IDNF 設立理事・Gallery9 1 主催

東京生まれ、女子美術大学芸術学部工芸科卒業

1969 年～ ニューヨークに移住。フリーランス・デザイナーとして活躍。

1983 年～ ニューヨークにて「Gallery9 1」を開設。以来、ディレクター・キュレーターとしての仕事の傍ら、ニューヨークからの最新情報を発信し続け、国際的なデザイン・コーディネーターとして活躍。

1988 年 ニューヨークのデザイン界の発展への貢献が評価され、IDSA (アメリカ工業デザイン協会) ニューヨーク支部より特別賞「ブロンズ・アップル・アワード」を日本人としてはじめて受賞。

1995 年～ 非営利財団インターナショナル・デザイン・ネットワーク・ファウンデーション (IDNF.Designnet.org) を創設。ミュージアム・デザイン関連機関と結びつき、デザイン・コミュニティの円滑化と文化・教育の向上を目的とした活動を展開。

2001 年～ フリーランスで、美術館の企画などのゲスト・キュレーターとして活動。

2005 年～ Museum of Arts & Design の Exhibition Committee に招聘され、同ミュージアムの展示・企画の委員を務めている。

(以上、JDNサイト内、「海老原嘉子のニューヨーク・SoHo 通信」より抜粋)

○金安 岩男（かねやす いわお）

慶応義塾大学環境情報学部教授・新宿自治創造研究所長

慶応義塾大学経済学部・イリノイ大学大学院修了。日本IBM・東北大学理学部などを経て現職。

《専攻》 地理学、計画実践論、プロジェクト発想法

《講演目録》

- 1 Gallery91の展覧会
- 2 キュレーターという仕事・プログラム・企画
美術館での展示会、Galleryでの展覧会
- 3 やっぱりNY〜メイド・イン・ジャパンを海外へ〜
 - ・日本がそのままでは通じない
 - ・どこが違うの日本とニューヨーク
 - ・街づくりに生きるデザイン
- 4 トレードショーに対する日本と海外での根本的な違いにみるビジネスのあり方
 - ・文化活動イベントとトレードショーの違い
 - ・美術館、ギャラリーでの展覧会
 - ・トレードショー・ビジネスが目的の展示
- 5 デザイン・ニューヨーク・マインド
 - ・デザイン、その前の考慮
 - ・商品のリサーチ
 - ・こんなところに見える違い
- 6 ケース・スタディ
 - ・実際のデザイン商品から問題を提議、改良案を検討してもらう。

■メモ欄

A series of horizontal dashed lines for writing notes.

ケーススタディー：キャンドルライト



4種類



パッケージ

良いアイデア。良いビジュアル。さて問題は？

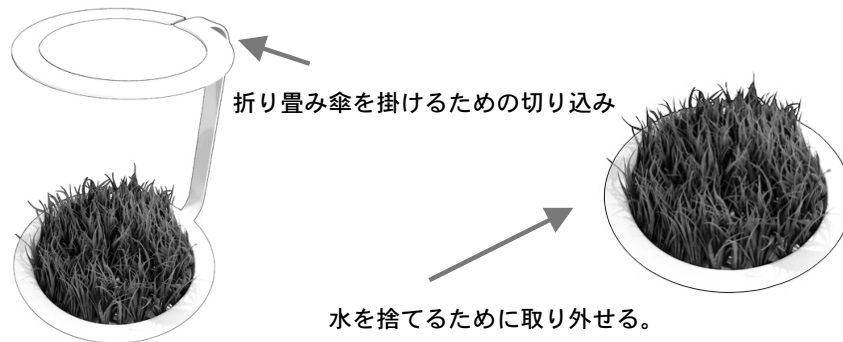


問題を解決できる、より良い商品にするためのデザイン改良案

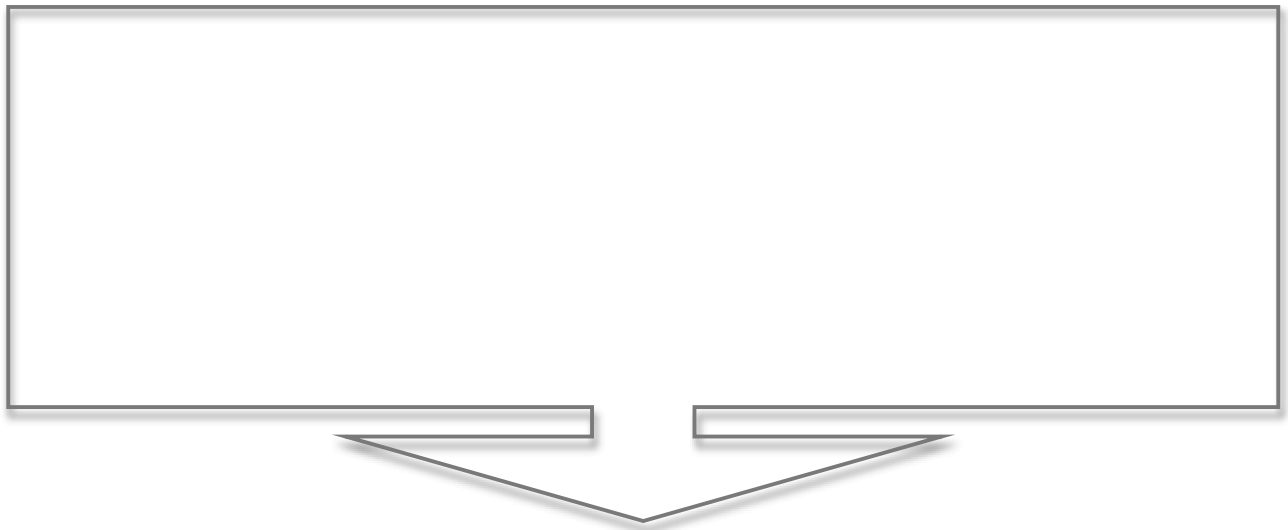
価格の設定

円

ケーススタディー：傘立て



良いアイデア。良いビジュアル。さて問題は？



問題を解決できる、より良い商品にするためのデザイン改良案

価格の設定

円