

小池百合子都知事と中央政府の緊張関係

青山 侑

明治大学名誉教授

宿命的な対立構図

小池百合子都知事と中央政府の緊張関係が問題となっているが、都政史を繙くと、歴史に記す業績または都民の記憶に残った代表的な知事はいずれも、中央政府とは決して蜜月ではなかった。

美濃部亮吉(任期1967-1979)知事は、公害問題をめぐって政府と激しく対立し、法律を超える規制を条例によって行う「上乘せ・横出し」を強行した。当時の東京は高度経済成長を迎えて激増する自動車交通や工場の煤煙等により公害問題が深刻化し、既存の規制水準をなかなか変えようとしないうちに中央政府に対して闘う美濃部都政は都民に支持された。

しかし美濃部知事はブレインの小森武を通じ自民党の福田赳夫と水面下で密接に連絡を取り合ったり、自らの訪中の際に政府官房長官の秘密書簡を周恩来首相に渡すなど破滅的な対立に至

らない努力もしていた。

石原慎太郎(任期1999-2012)知事も中央政府に先駆け1都3県で協力してディーゼル車の排ガス規制を実施した。政府も自動車メーカーも都が唱える排ガス規制には反対だったが石原知事は煤の入ったペットボトルを振りかざして規制を実現し、これも都民の支持を得た。

一方で石原知事は折に触れ自民党の野中広務・亀井静香との連携をアピールし、羽田空港の4本目の滑走路建設では亀井静香と連携するなど、やはり破滅的な対立には至らなかった。

小池百合子(任期2016-)知事も、オリンピック・パラリンピックの会場や経費の問題で中央政府と対立したり新型コロナ感染症対策で何度か政府に先立って危機感を表明するなど一貫して対立図式を演出している。

しかしその一方では自民党の二階俊博との連携をたびたびアピールし、2度目の都知事選挙では二階が早々と小池支持を表明するなど硬軟を相手によって使い分けているように見える。

水面下では落とし所を探る動きが見えるとしても、そもそもなぜ都政と中央政府はこのように対立するのか。

一つは、中央政府は47都道府県全体のバランスを重視するのに対し、東京都における地域の実態と都民感情はそれを待っていることができないという事情がある。かつての公害問題も今日の感染症問題も、東京において最も深刻に、かつ先駆的に

あおやますし

中央大学法学部法律学科卒業。博士(政治学)。専門は公共政策。1967年東京都庁、1999年副知事。2004年明治大学公共政策大学院教授、2018年明治大学名誉教授。現在、東京都農業会議会長、令和防災研究所長、都市調査会代表など。

著書に『小説後藤新平』(学陽書房、1997年)、『10万人のホームレスに住まいを・アメリカ社会企業』(藤原書店、2013年)、『世界の街角から東京を考える』(藤原書店、2014年)など。

表れる。中央政府が動き出すのを待っているような知事は、そもそも都民に支持されない。

二つ目には、東京都は1400万人近い人口をかかえ、有権者も今では1千万人を超える。知事が、あるいは都政が有権者にアピールするにはメディアを通じるほかない。メディアは円満な関係よりも対立関係を大きく報道する。だから対立は、水面下ではなくオープンに見せる方がいい。表面では激しく対立しながら水面下で落とし所を探るのは都政の宿命である。

三つ目に、東京都は47都道府県では唯一、地方交付税を中央政府から受け取っていない。それどころか、主要な財源である法人税を多額に中央政府に取り上げられている。その金額は、2020年度と2021年度の合計で約9000億円に達するように法律で予定されている。だから都からの政府に対する発言は、時に遠慮も会釈もない。

都民は都政については中央政府に厳しい

都知事が中央政府と対立しがちなのは、恣意的に、あるいは気分としてそうしているわけではない。都民が、都政については中央政府の姿勢や政策に厳しいのである。中央政府が47都道府県のバランスを重視するのは当然のことであり、否定されるべきことではない。だがその結果、都民は中央政府の都政政策を支持しない、あるいは苛立ちを感じる人が多い。

都民が選挙できる国会議員の数は他の大部分の県に比べて人口の割にはかなり少ないので、しかもそれが合法とされているので、必然的に中央政府の政策は地方重視となる。この国政選挙の仕組みの是非はここでは問わない。

構造的に、日本の中央政府の政策は地方重視となる。だから都民は都政については中央政府の政策を支持しない傾向が強くなる。美濃部都政以降の都知事選挙における中央の政権党の勝敗をカウントしてみると、表1で示すように中央の政権党は8勝8敗となる。

これらのうち、知事が2期目を迎えるときの安定

期の選挙だったりする場合を除いて、有力な候補者が激突した激戦だけをとると中央の政権党の勝敗は、1勝4敗と分が悪い。美濃部知事の2回目、3回目の選挙においても中央の政権党は全力でぶつかっていったと思うので、そこも激戦に入れると1勝6敗となる。

その1勝も、美濃部知事が出馬せず中立宣言をした時なので激戦というには異論があるかもしれない。要するに知事が勝手に中央政府に厳しいのではなく、都民が、それも国政選挙では政権党を支持する人が多い都民が、都知事選挙では中央の政権党に厳しいのである。

政治家としての都知事の場合

47都道府県それぞれに地域特性が違うのだからそれぞれに知事の場合とは違って然るべきである。ここまで述べてきたことを整理して東京都知事として適任である条件を挙げると①民意に敏感である、②中央の権力に対抗する勇気がある、③我慢することができる、④リスクを侵すことができる、⑤大衆にアピールするため言葉を大切に使う——などが挙げられる。

これら条件は、ほかの46の道府県知事には必ずしもあてはまらない、東京都知事独自の条件である。

なぜなら東京都は、他の46道府県とは異なる以下のような特性を持っているからである。

〈東京都の特性〉

- 1 世界でも稀な巨大自治体である。都知事選挙は有権者1千万人を超え政党の組み合わせによる組織選挙は通用せず人気投票的な性格をもつ。
- 2 環境、福祉など各種の社会問題が先駆的に表面化することが多く、全体を俯瞰する政府とは政策が相違することが多い。
- 3 東京は内外の人的、経済的、文化的な交流拠点の性格をもち、相対的に住民の意識の多様化が進んでいる。

- 4 関東平野は大阪平野の約11倍の面積を有していて、直径約100kmの圏央道を基本とした都市構造が成立していて、生活、経済、物流の機能的連携が強い。そのため1都4県（東京、埼玉、千葉、神奈川、茨城）の利害が一致または交錯する場合が多い。
- 5 東京都は各省の個別の補助金等は受けるが47都道府県で唯一、一般的な財源不足に対して交付される地方交付税の交付を受けていない。財政的には自らの税収を確保することが重要である。

コロナ禍に伴う都政の課題

以上のような東京の地域特性のもとで、都政の課題は多い。コロナ禍の対策として、保健所の強化・充実に加え、まちづくりであれば屋外のレストラン・カフェを開設するための規制緩和など、各分野で転換が求められている。ただ誤解してならないのは、これまでのサービスの本質的な部分、例えば都市基盤整備やまちづくり、経済対策、世界との交流など、都に求められてきた政策は中・長期的な視点から、むしろ促進すべきで、今後もきちんと進めなければならない。コロナ禍で住宅がいらなくなるとか、移動が少なくなるという議論は成り立たない。ニーズは変化するが、元々あったニーズの多様化がコロナ禍で加速したと見るべきである。

もう一つは生活困難や格差の拡大がコロナ禍で顕在化・深刻化した部分があり、福祉政策は充実していかなければならない。都区政の役割が減少したのではなく、質的に変化して高度化していると認識することが重要だ。

そういう意味では小池知事が都政の構造改革を標榜しているのは的確である。中央政府には法人税を安くして海外の企業を誘致しようとする20世紀的な論があるが、日本の発展に必要なのは、法人税の引き下げ競争でなく、海外企業や外国人に対するインクルーシブな精神や風土だ。そもそも都庁自体が外国人にとってエクスクルーシブ（排他的）である。外国人をどれだけ雇っているのか。これ

表1 都知事選挙における中央の政権党の勝敗（美濃部都政以降）

| 選挙の年 | 当選者 | 政権党の勝敗 |
|-------|-------|--------|
| 1967年 | 美濃部亮吉 | ×（激戦） |
| 1971年 | 美濃部亮吉 | × |
| 1975年 | 美濃部亮吉 | × |
| 1979年 | 鈴木俊一 | ○（激戦） |
| 1983年 | 鈴木俊一 | ○ |
| 1987年 | 鈴木俊一 | ○ |
| 1991年 | 鈴木俊一 | ×（激戦） |
| 1995年 | 青島幸男 | × |
| 1999年 | 石原慎太郎 | ×（激戦） |
| 2003年 | 石原慎太郎 | ○ |
| 2004年 | 石原慎太郎 | ○ |
| 2008年 | 石原慎太郎 | ○ |
| 2012年 | 猪瀬直樹 | ○ |
| 2014年 | 舛添要一 | ○ |
| 2016年 | 小池百合子 | ×（激戦） |
| 2020年 | 小池百合子 | × |

は20世紀に未解決だった部分である。

日本人のピアプレッシャー（同調圧力）はコロナ禍対策ではマスクやうがい・手洗いで力を発揮して国際的に評価されたが、海外との関係では、異なった宗教や生活習慣、思考、働き方の人々とお互いに交流し合うところから文化や経済が発展していくので、そこに脱皮していく都政の構造改革が最大の課題である。

ニューヨークの良いところは、多くの民族で都市が構成されていて、アメリカの連邦政府の政策が移民を制限すると言っても、ニューヨーク市はそれに従わない。海外の企業が進出する動機付けになっている。ロンドンも同じである。安全性や効率性では日本の都市の方がずっと優れているが、東京が劣っているのはインクルージョンと多様性である。

一方、平成の30年間に都内で住んでいる人は16%増えたが、世帯数は47%近く増え、世帯の細分化が急速に進んでいる。東京都の今後の世帯数の予測では、いずれ単身世帯が世帯数の半分以上になる。これは大変な社会であり、かつて日本の社

会を支えていた家族福祉や家族による社会保障がなくなっていくので、社会保障ニーズは飛躍的に高まる。

新自由主義によって自己責任でやっていく考え方は一面では必要な場合があるが、自助・共助・公助のバランスが重要で、21世紀に入ってから日本の中央政府の政策は自助に傾きすぎている。

非正規雇用が企業にとっては景気後退時の安全弁になっているが、バランスの問題から言うと労働者の権利や保護を弱めていく傾向が21世紀に入ってから行き過ぎている。コロナ禍の影響で格差拡大のスピードは高まっていくので、これまでの社会保障や社会福祉政策で良いのか、ここでも構造改革が要求されている。古来、また洋の東西を問わず、産業革命以降特に、雇用の悪化と生活不安は大都市において先鋭的に表れがちである。

中央政府の問題意識との乖離

福祉政策や雇用政策に限らず、都政の問題意識と中央政府の問題意識との乖離は多方面にわたる。マイナンバーは理想的には優れたシステムであり、上手に使えば大いに自治体の手間を省くシステムであるはずだが、現在のやり方では自治体にとってはとても人手がかかるシステムである。たとえばマイナンバーの手続きに、5年たつてパスワードの登録をもう一回しなければならぬ。まったく同じパスワードでよいのに。混雑する自治体の窓口で長時間待たされる。マイナンバーのシステムは、末端では使い勝手の悪いシステムである。

戸籍も自治体にとって人手がかかるシステムであり、これこそマイナンバーに統一すべきである。全国の自治体職員が戸籍の扱いに忙殺されているのに国家においてシステムの統一が検討されていない。私はかつて、総務省のヒアリングで「そもそもイエ制度は廃止されたのだから戸籍制度は廃止し、国民の生死や親族、結婚はすべてマイナンバーに記録すべきだ。夫婦別姓どころか、婚姻による改姓も廃止すると多くの国民が助かる」と提案したことがある。

コロナ禍で10万円を給付したときに全国自治

会や区長会、市長会から制度設計についての提案が聞こえてこなかった。例えばE-TAXは預金通帳と既にひもづけされているので、取得している人はE-TAXで給付すれば何の手続きもせずに給付を受けられ、区役所も書類の検査をしなくてよかった。その種のことについて、自治体の発言が求められる。

DX（デジタル・トランスフォーメーション）についていうと、全国の都道府県と区市町村では国の各種のシステムを自分の区市町村でカスタマイズして運用している場合も多い。今回、国が一斉に行う場合、そういうことができるのかという問題と、抜本的に変える場合は区市町村ももう一度カスタマイズする必要があるのかという問題がある。システムにもよるがたとえば23区共通でカスタマイズするか、都道府県連合でカスタマイズすることも必要かという整理が必要だ。莫大なコストも必要になるが自治体にとって使い勝手のよい制度設計が望まれる。

そもそも区市町村の現場ではシステムのDX化が進展しても窓口では、あるいはアウトリーチした場合であっても対面サービスによる意思疎通が必要な場合が多い。そもそも窓口でやっても伝わらなくてアウトリーチしており、手当一つとっても市民の理解を得るには手間がかかる場合が多い。DXはどんどん進めるべきだが、アウトリーチや対面説明などは必ずしもなくなるといえない現実を知りながらやらないと、DXで経費節減が図れるという誤解に基づいて進めないほうがいい。

ニューヨーク市役所はDXをかなり進めているが、あらゆる言語に対応できる職員を大量に採用するか、その種のことはブルームバーグ市長の時代からやっている。そういうことも合わせて議論することが必要である。

2021年都議選後の都政

本稿では主として都知事と中央政府の緊張関係について述べてきたが、都知事と都議会の関係についてはどうか。

東京都に限らず自治体の首長と自治体議会の

表2 主な都議選後の会派構成の推移

| 年 | 特徴 | 自民 | 公明 | 共産 | 民主 | 社会 | 都民 | その他 | 計 | 当時の知事 |
|------|--------|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-------|
| 1963 | 自民過半数 | 69 | 17 | 2 | | 32 | | | 120 | 東竜太郎 |
| 1965 | 社会勝利 | 38 | 23 | 9 | | 45 | | 5 | 120 | 東竜太郎 |
| 1969 | 自民復活 | 54 | 25 | 18 | | 24 | | 5 | 126 | 美濃部亮吉 |
| 2009 | 民主大勝 | 38 | 23 | 8 | 54 | | | 4 | 127 | 石原慎太郎 |
| 2013 | 自民大勝 | 59 | 23 | 17 | 15 | | | 13 | 127 | 猪瀬直樹 |
| 2017 | 都民大勝 | 23 | 23 | 19 | 5 | | 55 | 2 | 127 | 小池百合子 |
| (参考) | 選挙前議席 | | | | | | | | | |
| 2021 | (4月現在) | 25 | 23 | 18 | 6 | | 46 | 8 | 126 | |

- 注1 民主には民進党、立憲民主党などを含む。
 注2 1965年都議選はいわゆる黒い霧解散。
 注3 都民は都民ファーストの会の略称。
 注4 都議選後の追加公認はその会派にカウントした。
 注5 2017年都議選後、補選や会派離脱で会派構成が変動した。

関係は、中央政府と国会との関係とは基本的に違う。中央政府の場合は憲法67条により、「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。」と定められ、議院内閣制である。これに対して自治体の場合は、憲法93条2項に「地方公共団体の長……議員は……住民が、直接これを選挙する。」と定められている。首長も議会もそれぞれ直接、市民から選ばれる二元代表制である。

したがって、都政に限らず自治体政治では与党・野党という位置づけは制度に対する誤解から生じている。中央政府の場合は、外交や軍事など、政府と議会に対立があると迅速な意思決定を妨げて国益を害する可能性があるが、自治体の場合は首長と議会をそれぞれ市民の直接選挙として、むしろ一定の緊張関係を予定している。

現に、社会・共産が支援する美濃部知事が当選したときは、社会・共産が勝利した都議会選挙のあとだったとはいえ、社会・共産は過半数を占めていなかった。青島知事が当選したときは、そもそも青島候補を応援した都議会議員はほとんどいなかった。石原知事が初めて当選したときも石原候補を応援した都議会議員はほとんどいなかった。小池知事の当選時も同様である。

そして表2に見るように、そのときの知事を応援する都議会の会派が都議選で勝つとは限らない。

極端な言い方をすれば、都民は憲法の二元代表制の趣旨に従って都知事と議会の緊張関係を求めているといいたいくなるほどである。

都政において人々の記憶に残る知事は、いずれも、都議会において必ずしも多数派を構成することなく、それなりの足跡を残してきた。私は都庁に入ってから50年以上たつが、その間、知事が都議会の多数会派に依拠していないことによって特段、都政が停滞したという記憶はない。仮に知事が多数会派に依拠しているからといって政策を通すのに楽をした記憶もない。ひとことでいうと、都政は、そして都知事は、政党政治の枠に必ずしもはまらないのが現実である。■

《参考文献》

- 塚田博康 (2002) 『東京都の肖像』 都政新報社
 青山侑 (2004) 『石原都政副知事ノート』 平凡社
 青山侑 (2007) 『自治体の政策創造』 三省堂
 青山侑 (2008) 『痛恨の江戸東京史』 祥伝社
 青山侑 (2012) 『都市のガバナンス』 三省堂
 青山侑 (2020) 『東京都知事列伝』 時事通信社