

# 東京における新たな自治制度を目指して 都区制度の転換

概要版

## 都区制度の転換

### 1 分権改革のうねりの中で

地方分権一括法が施行され、各地で地域の実情に応じた多様な政策展開と制度運営が行われ始めている。今後、より大きな事務権限を持つ指定都市、中核市、特例市等への移行も増加すると予想される。また、「統一的処理」が削除された都道府県の役割は、「広域性」、「市町村に関する連絡調整」及び「事務の規模又は性質」に限定された。分権改革の進展により、基礎自治体の人々の生活の場でより大きな役割を担っていくこととなると、現行の都道府県は、その存在意義自体を問い直されるのは必至である。

一方、東京大都市地域(特別区が存する区域を指す。)では、多摩地域はもとより隣接県から大量の昼間人口が流入し、社会的、経済的、文化的な諸活動の範囲は拡大しており、圏域的に処理すべき行政課題の解決が急務となっている。都区制度の転換も時間の問題であることは間違いないであろう。

### 2 未完の平成12年都区制度改革

平成12年都区制度改革は、この東京大都市地域に、都を広域自治体とし特別区を基礎自治体とする二層制の自治を実現し、都区の役割分担と財源配分の原則を法定したうえで、その具体化を都区対等の協議に任せた。

しかし、都の意識は改革前となんら変化することなく、この地域で、巨大な自治体が全てを掌握しきれるという「大東京市の残像」を引きずったままであり、都区協議は膠着したまま運用面から破綻を来たそうとしている。平成12年施行の地方自治法改正の趣旨が実現されないまま機能不全に陥ることになるならば、長年にわたった都区制度改革の意義は失われるのであり、都区は、その解決に重大な責任を持っていることを自覚すべきである。

### 3 急がれる分権型社会への対応

分権改革の目的は、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係の適正化を図り、「基礎自治体優先の原則」に立ち、人々が真に豊かさや潤いを実感できる分権型社会を創造することである。全国の基礎自治体は、さらなる分権改革に向かって、地域や住民のために持続可能な自治のあり方を探っている。東京大都市地域においても、市町村事務のすべてを基礎自治体である特別区が担い住民に対して責任ある基礎自治体としての地位を名実ともに確立していく必要があるが、この地域における分権型社会の創造にとって現行の都区制度が大きく立ちはだかっている。

東京大都市地域における新しい基礎自治体の再構築を急ぎ、自己決定・自己責任による地域自治への体制を整えなければ来るべき時代への新しい展望を開くことはできない。いまこそ、都区制度のシステム転換に踏みきっていかなければならない。

## 東京大都市地域の基礎自治体構想

### 1 構想にあたっての基本的視点

新たな制度の構想にあたっては、この東京大都市地域とそこに付随する特性を考慮しなければならない。そこで、「首都性」、「一体性」及び税財政制度構築にあたっての「財政の自主性・自立性」という三つの視点を基本に据えた。しかし、「首都性」については、その範囲や機能などがあいまいな

め一旦捨象し、「一体性」の視点を中心に論を進めた。

そして、「一体性」を東京大都市地域における「行政の一体性」と捉え、この地域において一体的に処理すべき行政を都に預けるのではなく、住民に身近な基礎自治体たる特別区が自ら処理するとすれば、どのような制度が理論上考えられるのかについて考察した。

### (1) 「行政の一体性」の確保について

東京大都市地域は、大正11年に都市計画上一体をなすべき地域として決定され、昭和7年の市域拡張等により完成した「大東京市」の区域と同一であって、東京湾の埋立地を除き、今日まで変わっていない。しかも、この地域における事務の一部は、「大東京市」以来、戦後の5年間を除き、法制度上はこの地域を基礎とする一の行政主体により一体的に処理されてきたという歴史的沿革をもっている。

他方で、このような歴史的沿革から生じた一体的な行政の必要性は、決して不変ではない。昭和39年、昭和49年の地方自治法改正など、改革のたびに一体的な行政の必要性は限定的な方向へと変化してきた。また、社会経済環境の変化に伴い、東京大都市地域に連たんして市街地が膨張している現実がある。

しかし、こうした一体的な行政の必要性は、個々の特別区が基礎自治体であるとした平成12年都区制度改革においても認められ、今日の都区制度は、東京大都市地域において、基礎自治体の事務の一部を広域自治体に預ける特別な制度となっている。

### (2) 財政の自主性・自立性について

東京大都市地域は、個々の特別区の住民の意向とは関わりなく、この地域全体を一体的な観点から捉えた地域特性が形成されてきた。また、他方ではそれぞれの財政力に関わりなく、同一水準の行政の確保が求められ、この地域独自の財政調整制度が適用されてきた。

新たな制度の構想にあたっては、こうした地域特性を踏まえながら、分権時代にふさわしい財源の安定的な確保を可能とする税財政制度が必要である。しかし、この点についての考察は、「行政の一体性」の視点から新たな基礎自治体の理論モデルの検討を行った後に、行うこととした。

## 2 新たな基礎自治体のイメージ

東京大都市地域に要請されてきた「行政の一体性」の確保を、今後も維持する必要があると考えれば新たに特別な「市」を創る方向を、必要がないと考えれば一般の「市」を目指す方向を構想することになる。この考察は、現行「都区制度」の廃止を想定し、東京都は広域的な行政主体に純化する。

### (1) シナリオ1 特別な「市」のイメージ

東京大都市地域の「行政の一体性」を一の広域自治体に預けるのではなく、地域内の複数の基礎自治体が自ら維持する場合、その受け皿として各基礎自治体相互間の関係进行处理するための横断的機構が必要となる。東京都から引き継ぐべき市の事務について、「一体的に処理すべき行政の必要性」の大小を基準に、その両極の理論モデルを想定した。想定では、各特別区が現状の区域のまま「東京市」(仮称)に移行すると仮定しており、財源偏在は引き続き残るため、東京都から引き継ぐべき市の税源や「東京市」相互間における財政の水平調整のあり方等については、別途検討が必要となる。

#### ア 「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

東京都から引き継ぐべき市の事務すべてが、「行政の一体性」の確保が強く求められる事務であると仮定した場合、これを処理するための機構として「東京市連合機構」を創設する。「東京市」は、東京大都市地域で一体的に処理すべき行政を除き、一般の市と同様の基礎自治体となる。「東京市連合機構」の主なイメージは、公選議会と課税権を有する。

#### イ 「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

東京都から引き継ぐべき市の事務は、原則的に各「東京市」が処理できると仮定した場合、即ち、「一体的に処理すべき行政の必要性」を限りなく少なく想定した場合でも、最小限避けることができない事務を処理するための機構として、すべての「東京市」による法定された「共同維持機構」を設置する。「共同維持機構」の主なイメージは、理事会を有し、経費は各「東京市」が負担する。

#### ウ シナリオ1のまとめ

東京大都市地域における「行政の一体性」を認めるならば、「東京府」と区別される基礎自治体横断的な事務処理機構が必要になる。「一体的に処理すべき行政の必要性」が小から大になるほど、協議会的な処理機構から自己決定権をもつ自治体的な機構が必要になる。

#### (2) シナリオ2 一般の「市」のイメージ

東京大都市地域が有する「行政の一体性」を今後維持する必要がないと考えるならば、東京都と各特別区の関係は一般の府県と市町村の関係となり、名実ともに一般の市となった各特別区は、全国の市町村と同様に、普通地方公共団体として自らの判断で、自らの規模・能力に応じた体制(指定都市、中核市、特例市等)を整え、市政を展開していく。

法令で東京都に留保されてきた、消防、上・下水道などの事務も各市に戻される。また、都が担ってきた市の事務及び都が課してきた市税等のすべては、市となった各特別区にそれぞれ引き継がれ、現行の都区財政調整制度は廃止されるが、都区制度のシステム転換に伴う新たな方策を模索することが必要となろう。

#### (3) 今後に譲った検討事項

新しい制度を考えるにあたっては、東京大都市地域の特性が制度設計に与える影響と課題を整理することから開始し、いくつかのイメージを得たが、このイメージをもって新たな基礎自治体の制度設計とするものではない。

シナリオ1で示した「東京市連合機構」は、「広域連合制度」とは異なる新たな特別地方公共団体の創設を想定しているが、その詳細の検討は今後に譲っている。また、シナリオ1及びシナリオ2においても、各特別区が現状の区域のままであることを前提としているが、この前提が変われば新たな基礎自治体のイメージも変わってくる。そして、新しい税財政制度の検討結果によっては、新たな基礎自治体のイメージを再構成する作業も必要になってくるかもしれない。

最後に、当調査会は、現在、地方制度調査会を中心に国で行われている論議のゆくえを見極め、東京大都市地域に最もふさわしい基礎自治体の姿を模索していくべきだと考えている。

## 制度設計への取組み

いまわが国は、明治維新、戦後民主改革にも匹敵する大変革に向かって胎動の最中にあり、戦後形づくられてきた様々な仕組みが大きく崩れ変容しようとしている。国や府県に依存してきた基礎自治体は、住民による自己決定・自己責任の原理の下に、創意工夫に満ちた地域社会の形成を目指すこととなる。地方自治の枠組みも、地域の特性や住民の選択に合わせて多様化してくる。また、東京大都市地域から生まれる地方税財源も、不変ではあり得ない。

いずれにしても、都区制度の転換なくしては、来るべき時代への新しい展望を開くことはできない。

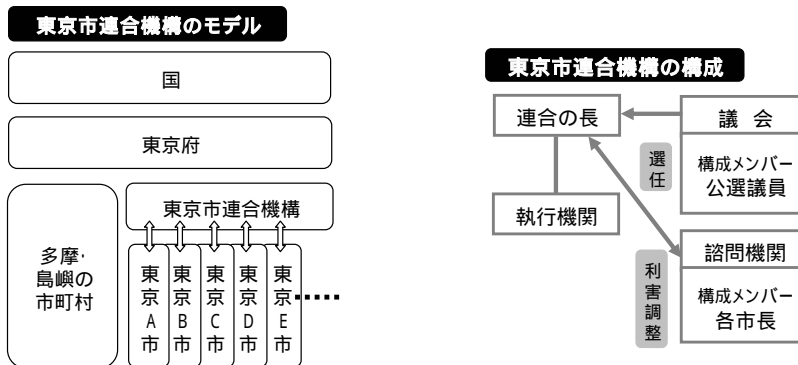
今後、具体的な制度設計にあたっては、与件となるこれらの動きを慎重に見極めると同時に、関係者の幅広い論議と理解を得ながら検討を進めていく必要がある。

### 参考

現行都区制度と新たな基礎自治体のイメージ(シナリオ1、シナリオ2)の比較



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



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

