

## 地方制度調査特別委員会報告書

— 九月定例都議会へ提出さる —

昨昭和二十八年以来、「都の行財政制度並びに都に関する特別立法制度についての調査」をつづけていた都議会地方制度調査特別

委員会(委員長「菊地民一氏」)は、去る九月十日調査意見の結論を見、同月十六日の定例都

議会に調査報告書を提出するに至つたのであるが、同報告書内容は別掲のとおりであつ

て、これによつて首都制度の改革に関する定見を云々することはできないとしても、現行

都政の行財政両面における特殊性から、その改革を既存法令の改正によるか、又は、首都

に関する単独法の制定に求むべきかの二筋道を提案している点、今後の特別区政から都政

全般の円滑な運営を期すべき関係者への研究

銘題を与えたものとして注目されよう。

なお、この調査報告を行つた同委員会は一応その使命を果たしたこととして、今後は更に

各分科委員会において細目の具体的検討が加えられることになる模様である。

## 地方制度調査報告書

一 まえがき

新しい日本の政治原理は、地方分権による民主政治の確立にあり、日本憲法に保障する地方自治の条章も、この原則を表明したものに外ならない。東京都は、わが国の首都としての

政治的中心都市であるとともに、経済的及び文化的にも日本の中心都市であつて、制度的

にも實際的にも種々の特殊性を持つている。

しかして東京都はわが国でもつとも充実かつ発達した地方自治団体であり、その消長は国

の消長に重大な関連をもち、かつ日本における民主政治発達の尺度として評価されている

従つて、現在及び将来にわたつて民主政治を擁護し、国運の発展と都民のよりよき福祉を期待するためには東京都の实体を把握し、これに相応しい自治制度の確立が要請される。

## 二 東京都の特殊性

## (一) 制度上の特殊性

東京都は現行の地方自治法規上、府県の性格と市の性格とを併有する特殊な地方公共団体とされている。すなわち、特別区の存する区域においては府県的な機能を有することにも、特別区に属する限られた事務の外は市に相当する行政をあわせ行ふことし、三多摩、島嶼の区域においては他の府県と同様の機能を持つている。

かかる特異な制度は、明治における地方自

治制度施行以来十五区又は三十五区の区域をもつて京都市を形成し市政を処理した沿革と、住民の「都民」としての共同体意識を尊重した結果に基づくものと思われる。これは同じ地方自治団体でありながらその地域の異なるために行政の対象を異にしているという不合理があり又特別区に一般市と類似した性格を付与したことにより、都と特別区との間に事務と権限の紛争を繰り返させることとなつたのである。昭和二十七年八月には地方自治法の一部改正により特別区の長の公選制を廃し区の権限を法的に制限列挙し都と区の調整を図ることとなつた、しかしながら、立法的には各種の法律の間に、相互に統一がなく、根本的な調整はまだなされてない。

## (二) 社会的の特殊性

東京都は首都としてわが国の政治的中心都市であるとともに経済的及び文化的中心都市としての特異性を有する。東京都の人口は全人口の八・五%を占め、又国内他の都市とその規模において格段の相異を示すとともに、世界の都市の人口との比較においてもロンドン、ニューヨーク市に次ぎ第三位を占め、かつ年々三十万ないし、四十万人の人口

が増加し、その七十七%が社会増によるといふ特殊性を有する。この過度の人口集中は必然的に東京都の行財政を複雑困難ならしめ、巨大都市から更に過大都市への様相を呈しつつあるのである。

## (三) 財政上の特殊性

現在における都の財政規模は戦前の府市のそれに比較し実質的には縮小を示しており、また戦前戦後の国の財政規模との比較においても戦前の比率に未だ恢復せず著しく圧縮されていることを示している。この圧迫された規模における都の財政運営は教育、警察、消防、社会労務費のようなやむを得ない義務的又は現実の消費的需要に多くを割くことを余儀なくせられ勢い恒久的な投資的施設や共同の福祉のための建設的需要に及ぶこと少く財政の不調和が顯著となり実質的には貧困な財政状態にあることを物語っている。

東京都は戦災により全国に比類のない大きな被害を被り、その公共施設の大半を喪失しその復旧に膨大な経費を必要とするにかかわらず加えて年々数十万人の流入人口増とその財政需要を益々増加させている。

首都建設事業計画及びその他の重要事業計

画によると昭和二十九年年度から三十一年度にかけての三年の間に一、五七四億円の財政資金を必要としている。そしてその財源内訳は国庫支出金が五三三億円、事業に伴う特定収入三四億円の外、所要経費の六四%余にあたる一、〇〇七億余円は都の起債又は一般財源であり、毎年平均三三六億円の都負担財源を必要としている現行の財政制度とその運用のもとにおいてはこのような龐大な財政需要を賄うすべのないことは自明のことである。しかしこれを実施しなければ将来の都の機能は著しく阻害される虞れがあり、是非ともなし遂げなければならぬ事業である。

地方公共団体の歳入は現行法では地方税、地方交付税交付金、国庫補助負担金および地方債収入が主要部分を占め、その構成及び規模はそれぞれ地方財政のよつて立つ地域経済力の貧富によつて異り、相互に相当に差異を生じている。いわゆる富裕団体と貧弱団体はこれによつて区別されているわけである、本来、地方公共団体の貧富の区分は単に自主財源の強弱にのみとめることは妥当でなく財政需要の多寡、行政の質的差等など具体的事象に基づき総合的に判断することが必要である。都財源中の大宗たる地方税収入が他の地

方公共団体に比しはるかに多額であることは異論のないことで富裕団体と称せられるゆゑんもここにあるようである。

しかし巨大都市行政の複雑困難さに加え一般府県行政をかねて運行し、さらに首都行政を担当する都政の財政需要が比較を越え巨大となることは当然であつて富裕団体の名のもとに起債許可や国庫支出金の交付に種々の制約を加へることは実情を無視し不当といわなければならぬ。東京都の税収入は、既に飽和点に達しており、人口増加とともに毎年激増を続ける財政需要にたいし取支較差は年とともに拡大し、正に都財政は重大危機に際会している。

要するに、東京都が富裕団体と様せられるのは、地方税財源が他の地方公共団体に比較して高率な事実を指摘しているのである。しかし戦後における地方費の国費に対する比率は戦前のそれに遠く及ばぬ現状であり、地方公共団体の財政規模が不当に圧縮されていることが無視されている。この圧縮された他の地方公共団体財政により他との比較において富裕なりとするは当たらない。地方財政を強化充実することは目下の緊急事で、東京都も前述のとおり財政強化について抜本的方策を早

急に樹立する必要に迫られているのである。

### 三、むすび

以上述べた東京都の特殊性に關し、現行地方自治法規は若干の例外規定を設けて考慮しているが原則的には人口数千の町村と同列に規制運営され首都としての又、巨大都市としての東京都の特殊事情に適合するものではない、国政の基盤となる地方自治について國が一定の標準のもとに法的な規制をすることの必要は認められるが、地方の特殊性を基礎に成立する地方自治の画一性には自ら一定の限界が存在することも又当然である。従來の経験をもつてすれば、東京都の自治行政は全國に共通する画一法規をもつて律し得ないことは事實の示すところで、現行の東京都に關する行財政制度は徒らに複雑化して、都政運営を極度に困難ならしめ、民主的合理的形體にはほど遠いものといわざるを得ない。

ここにおいて地方自治の本旨に則り自主自律の民主的な都政実現のためかつ首都として都政運営の効率化を図るため、現行地方自治關係法規を抜本的に改正し、あるい首都自治法ともいふべき単独法を制定して東京都に關する行財政制度の強化整備を行うことが

必要と認められる。しかして東京都の行財政制度の強化整備にあつては、次の原則に基いて所要の検討を行うべきものとする。

- (1) 都の区域—地方計画、国土計画に適應し、かつ都民生活の現在及び将来に最も適合する区域とすること。
  - (2) 都の性格—完全地方自治団体とすること
  - (3) 都の機能—一般的自治機能のほか、その行政を推進するに必要な機能を持たせること
  - (4) 都の組織—その機能を十分に發揮し得るよう簡素効率的な組織とすること
  - (5) 國と都との關係—密接な連絡のもとに行政の万全を期し得るよう協力体制を確立すること
  - (6) 都の財政制度—自主財源を増強した都に適應する財政制度を確立すること
- なお、右原則に基く具体的方策については、都の附屬機關として、都、区、市町村の各代表者及び学識経験者等をもつて構成する首都制度調査委員会（仮称）を設置し調査検討することを適當と認める。

×

×