

「都の区」の特性と伝統

1. 特別区の誕生

現在、都にある特別区は、地方自治法の制定により誕生しました。広域の自治体に「置かれる」制度ではなく、条文に「都の区は特別区という」とあるように、法制定時に東京都にあった区の自治制度なのです。前述のとおり、地方自治法により都内の市町村の申請に基づき都知事が定める特別区の設置（**地方自治法第281条の4第8項**）や大都市地域特別区設置法により「単一自治体で行政の統一性・一体性が存在している地域」を分割して設置される特別区とも異なるものです。

2. 「都の区」の特異性 — 歴史の重みと記憶 —

(1) 「特別区の存する区域」の形成

戦時体制の「東京都制」は、東京府と東京市を廃止して、東京府の区域に誕生しますが、東京市の35区は都の下級行政組織とされながらも、法人区として区会とともに存続していました。そして、戦後、新憲法のもとで新たに制定された地方自治法により、「都」という名称を引き継いだ東京都は広域の自治体として、同様に「都の区」は特別区とし、市と同じ基礎的な自治体として、それぞれ位置づけ直されました。一方で、かつての帝都（首都）である東京市は廃止されたままでした。

かくして、旧東京市の区域に新たに誕生した「特別区」の由来をたどると、「都の区」の特異な制度的背景が見えてきます。

「都の区」の遠因は、明治11（1878）年の郡区町村編制法の制定にまで遡りますが、そのとき、全国の市街地に公選の区会を持った区が誕生しました。そして、市街地が広い場合は区分して数区にするという方針により、東京（東の京）と称した旧江戸の市街地には、15の区が置かれます。つまり、のちに首都と認識された区域に、今日の特別区につながる公選の区会を持った複数の自治体が誕生したのです。

その後、明治21（1888）年に、「市制町村制」が実施されることになり、それまでの区は、「市」に引き継がれて市町村を基礎とする自治制度がはじまります。

この制度の内閣原案では、東京・京都・大阪の三府への適用は除外（別に検討）されていましたが、内閣は法律の公布と同時に三府にも市制を施行することにし

ました。このため、立法の審議機関である元老院から強い反対意見が提出され、一つの市街地に数区を置いた三府、特に東京15区の扱いが問題となりました。

施行日が迫るなかで、東京のようなところは複数の市にすべきで「三府の市制は別に編制」すべきだとする元老院と帝都の分割を避けたい内閣との調整が繰り返された結果、東京・京都・大阪の三府には、従来どおりの複数の区を残し、その区域に1市を置くが、府が市の実体を兼ねるという特例が法律（三市特例）により定められました。このようにして、明治22（1889）年5月、東京15区の存する区域に名ばかりの東京市が置かれます。その後、この三市特例は、明治31（1898）年の第12回帝国議会で廃止になります。しかし、廃止後の三府の市には、依然、「従来の区」と「従来の区会」が引き継がれるという、一般市制とは異なる新たな特例が残されました。

大正期になり都市の発展により、都市問題が大きな課題となりはじめ、大正11（1922）年、六大都市を対象とした都市計画法に基づき、東京駅を中心に半径10マイル（約16km）内に包括する区域（市隣接の5郡全域と北多摩郡の一部）を東京市の都市計画区域（都市計画上一体をなすべき区域）とすることが内閣総理大臣から示されました。次いで大正13（1924）年、臨時大都市制度調査会から「帝都たる都制」について、東京府を廃止し東京市の「都市計画の区域」に東京都を独立させる答申が行われます。これを受けた東京市は、昭和7（1932）年に隣接の5郡82町村を、次いで昭和11（1936）年に北多摩郡砧・千歳両村を編入し、35区に拡張された「帝都たる大東京市」を完成させました。

昭和18（1943）年、戦時体制として誕生した「都制」は、「帝都の制度」であると閣議決定されながら、都の区域を府の区域としたことについて、「三多摩其の他の地域については、他に適切なる処理の案が立たない」と政府がくり返し答弁しているように、「本音と建前」のきわめて不明瞭なものですが、人々は、「都」は「帝都（旧東京市）」のことであると理解し認識することになります。また、東京市を復活させなかった地方自治法も、制定時から今日まで、「都を旧東京市と読み替える」規定（旧東京都制第191条）の一部効力を認めつづけています（地方自治法附則第2条但書）。

結局、明治22（1889）年の市制施行以来、この東京大都市地域は変わることなく、今日でも、人々が帝都（首都）として認識してきた旧大東京市の区域でありつづけているのです。

COLUMN 22

都の特異性

特別区の区域内の「行政の統一性・一体性の維持」を広域の自治体である都にまかせる考え方には、旧東京市がたどった歴史的な経緯がうかがえます。

第1に、東京府は、古くは市制特例の9年間、実質的に東京市（帝都）を兼ねてきた前例を持っています。第2に、東京府と東京市を廃止して誕生した昭和18(1943)年の「東京都」(帝国の首府の制度)は、帝都の区域をめぐる国会審議でも明らかになったように、本来、「帝都たる東京市」の制度であるということです。つまり、東京35区の存する区域を基礎とする一層制の「特別市」が本質であるということです。第3に、昭和27(1952)年の改正地方自治法施行から平成12(2000)年の改正地方自治法施行まで、およそ半世紀に及び、都は、「市町村の存する区域」では二層制の広域の自治体であると同時に、「特別区の存する区域」では一層制の基礎的な自治体（東京市）でもあるという二重の性格をもち、しかも普遍的に存在する団体と言われる普通地方公共団体に分類されていたということです。

今、再び広域と基礎という二層の地方制度が実現し、新たに広域の自治体と位置付け直された都が、東京大都市地域の経営主体であると主張しても、多くのひとが不思議がらないのは、こうした特異な歴史があるからでしょうか。

(2) 23区の思想と伝統**① 区長会・議会による自治権拡充運動**

新憲法と地方自治法が施行される10か月前の昭和21(1946)年7月2日、地方四法（府県制、市制、町村制、東京都制）の一部が改正されました。これは、新憲法の審議と並行して行われた地方制度の民主分権改革の一環で、この改正東京都制により東京35区は、市に準じた自治権の拡充が行われ、区民の参政権、自治立法権、財政自主権などが付与され、区の位置づけは大きく変化することになります。なかでも、区長直接公選制に関連して「都の区」を「改正憲法草案の地方公共団体」と認めたことは画期的なことでした。

しかし、行財政の区移管を渋る都の抵抗は、自治権拡充にともない22区に整理統合され誕生した公選区長の期待と予想を大きく裏切るものとなり、昭和22(1947)年5月1日、22区長は「特別区協議会」を立ち上げ「区長会」を設置し、特別区の自治権拡充運動を開始します。そして、5月16日「自治権拡充に関する具申書」を都知事に提出しています。これが、新憲法と地方自治法が施行された僅か13日後のできごとでした。同様に、自治権拡大への期待は、区議会議員にも

共通のものでした。板橋区から練馬区が分離独立し23区となった同年8月1日、区長会の呼びかけで、議長と区議会の五つの委員会の委員長による連合会が「特別区協議会」に設置され、区長と区議会の連携体制が整います。

こうして進められた特別区の自治権拡充運動も、第1次制度改革（昭和27年法改正）により、特別区から基礎的な自治体の位置づけを奪うという予想外の結果に終わることになりました。その後、区長会と議長会はその連携組織である特別区協議会とともに、たゆむことなく第2次制度改革（昭和39年法改正）から第4次制度改革（平成10年法改正）に至る長い自治権復権運動の歴史をつくることとなります。

② 共有する四つの構想

今日まで受け継がれてきた自治権拡充（復権）運動の過程で、特別区は、東京大都市地域の自治のあり方について、指針となる四つの構想を共有してきました。

○ 一つは、『「二十三首都市」の方式』です。第1次制度改革（昭和27年法改正）に至る第1期の運動のなかで、昭和25（1950）年12月に全区長・議長・自治権拡充委員長が連名で地方行政調査委員会議へ提出したものです。この構想は、特別区の名称を首都市と改め、一層制の23の首都市とし都の外に置き、東京大都市地域内の大都市的事務（警察・消防・交通・水道など）や府県事務、首都市相互の連絡調整事務は、23首都市が連合体を組織して執行することを要請しています。

○ 二つ目は、『首都行政制度の構想』です。基礎的な自治体への復権をかけた第2期の運動を支えた構想で、昭和34（1959）年12月、第6次地方制度調査会の意見聴取に対し区長会長が提出し説明した「新都制の構想試案」を基に、各区及び各区議会との調整を繰り返して立案され、特別区の総意に基づく統一的な考え方として昭和36（1961）年5月、議長会で承認されたものです。

この構想では、首都の自治は機能を異にする「基礎」と「包括」の二種の自治体が役割を分担して処理すべきだとするもので、特別区は基礎的な自治体である特別市（昭和31年に廃止された特別市とは異なります。）となり、都は、特別市を包括する団体として主として広域事務及び連絡調整事務を処理する目的団体とし、それぞれの機能を明瞭に区別すべきだとしています。その上で、都と特別市及び特別市相互間の連絡や調整を図るために、都知事と特別市長で構成する対等な「都市理事会（仮称）」の設置を提案しています。

○ 三つ目は、『「特例」市の構想』で、昭和 56（1981）年 8 月、特別区長会が諮問機関である特別区政調査会（会長辻清明）から受けた最後の答申（第 5 次）です。

第 3 次制度改革（昭和 49 年法改正）により復活した区長公選制が立法政策上のもので、特別区の法的性格は「従来の延長上にある」（都が基礎的な自治体である）とされたことに対し、特別区が基礎的な自治体であることを制度上明確にするため、特別区を「普通地方公共団体に位置づけ」、その上で一般市とは異なった行財政上の「特例」を設けるという構想です。また、特別区が相互に協力し合って共通問題に対処してきたこれまでの実績を生かして、「特例」市間の自主的な連帯の形成が望ましいとして、特に相互支援による水平的な行財政調整のために、法律により「特例」市で構成される「公的組織」の新設を提案しています。

○ 四つ目は、『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』です。第 4 次制度改革（平成 10 年法改正）で東京大都市地域に広域と基礎という二層の地方制度が実現し、広域の自治体となったはずの都が、都区の役割分担に応じた新しい財源配分のあり方の検討を渋ったため未完の改革となっている状況の中で、「特別区制度調査会」（特別区協議会設置、会長大森彌）が、区長会の依頼に応えたものです。

平成 19（2007）年に報告されたこの構想は、「大東京市の残像」を内包する現行の「都の区」の制度を廃止して、特別区は「東京〇〇市」となり、新たな対等・協力の関係で自ら相互補完するしくみである「基礎自治体連合」を構築することを提案しています。

③ 基礎自治体連合の提唱

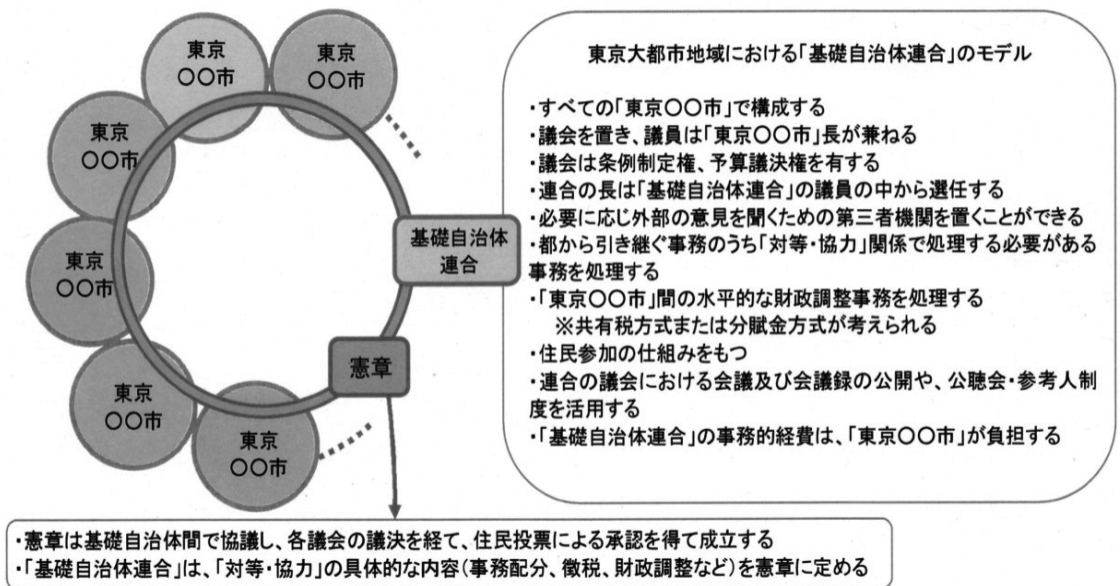
特別区が共有する四つの構想は、東京大都市地域が大正 11（1922）年以来都市計画上「一体をなすべき区域」として形成されてきたことから生じる諸課題に対し、いずれも、区自らが「相互に協力・連携」して解決していこうとする共通点を持っています。

『「二十三首都市」の方式』は、広域を廃止して自ら連合し諸課題を乗り越えようとなりました。こうした考えを基調として引き継いだ『首都行政制度の構想』や『「特例」市の構想』は、二層制の枠組みの中で、広域・基礎の役割を明確にして、東京大都市地域における広域による役割を極力限定し、相互協力による連合組織により自らが共通課題に対処しようとなりました。

そして、『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』は、二層制の枠組みの中で、従来の縦型中心から、完全な横型へ発想の転換が行われています。長い運動のなかで積み重ね、たどり着いた結論だといえます。

さらに、この構想が提唱する「基礎自治体連合」は、東京大都市地域の特異性を乗り越えるためだけのものにとどまらず、日本の多様な自治システムの選択を拓くものでもあるといえるでしょう。

図表 6-3: 東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル



連携・連合への転換

1. 連携・連合の潮流

特別区の諸構想の基調となり、基礎自治体連合の提唱に結実した連携・連合の考え方は、決して特別なものではなく、一つの潮流として認めることができ、近年に限っても、その例はめずらしくありません。

例えば、大阪府では、かつて、大阪の再生を支える制度として、二つの対照的なシナリオを考えました。検討の結果、「大阪府と大阪市の一体化」シナリオには

よらず、平成 16 (2004) 年 10 月に「市町村の広域連合」シナリオにもとづく大阪新都機構の構想を提唱しました。平成 17 (2005) 年 3 月には、京都府の若手職員による研究会の一つが、府県と市町村のあり方を研究し、基礎的な自治体を基盤にして連合体 (共同機構) を創り、都道府県を最終的に解消するプランをまとめています。

また、平成 21 (2009) 年 6 月、内閣総理大臣の諮問に対して地方制度調査会は報告を行い、平成の合併に区切りをつけ、自治体間の連携を促進するという方向を示しました。さらに、平成 23 (2011) 年 7 月、特別自治市を提案した指定都市市長会は、自治体間の連携をあわせ持つ制度像を描いています。

こうした連携・連合への動きは、自治体の種類や国を問わず表明されているばかりか、現実のかたちとしても現れています。そのようすの一端は、すでに第 5 章でみたなかにかがわれ、制度化されたものや法律の根拠のあるものから自主的なものまで、実にさまざまな様相を呈します。平成 21 (2009) 年 2 月の 555 自治体 (市区) の調査 (38 頁) によれば、75% の自治体が法律によらない連携をしていて、10 以上の連携を回答するケースも少なくないうえ、27% の自治体は新たな連携を予定し、そのうち 4 割が自主的な連携となっています。

2. 自治と連携・連合

連携・連合の流れは、さらに古くたどることができますし、自治のありかたにもかかわります。例えば、昭和 12 (1937) 年の時点で、階層的な地方制度を改め、その相互関係を連合体に転化する、といった考えが示されていました。戦後も、早くから、府県をやめて基礎的な自治体の連合体に代える議論がなされ、大都市制度や大都市圏に関しては、連合都市制の議論が展開されました。そこには、従来の集権的な構造から脱却し、自治前進の道を切り拓こうとの思いがあります。その後、区域と機能の調整あるいは広域行政の面からも、自治体間の連携・連合が語られ、自治の尊重や市制の延長として、自主的・民主的解決方法として、自治の政治的な連帯として、連携・連合が位置づけられました。このように、連携・連合の考え方は、過去から連綿と続き、近年の例につながっているのです。

ところが、いまだに、連携・連合は、しくみとして整理されず、体系的に制度化されていないのが現実です。そのもとに、縦社会型の国では、水平的な対等・協力関係による制度の設計が非常に難しい、という大きな問題があります。こうした状況を明確に意識したうえで、これからは、自治体レベルの横の連帯と協働

をさらに発展させ、理論と実践の面から連携・連合へと転換していき、縦型から横型へと自治のパラダイムを転換することが必要でしょう。

COLUMN 23

連携・連合の可能性

☞ **【広域連合の再考】** 広域連合は、もともと、組合とは別の、組合を超える連合制度として構想されました。そのもとになったのが、平成3（1991）年、第23次地方制度調査会に提出された「地方公共団体の連合制度について（私案）」[成田私案]です。検討の結果、平成5（1993）年の「広域連合及び中核市に関する答申」となりました。憲章、共通政策、課税権、批准的手続、連合の組織や住民に関してなど、さまざまなヒントがあり、当事者の証言類とあわせて、いま新たに読み返す必要があるでしょう。




☞ **【連携・連合の参照例】** 諸外国の自治体の間でも、連携・連合の事例は数多くあり、制度上の違いはある程度あっても、大いに参考になるでしょう。最近の動きでは、フランスの都市圏のメトロポールや課税権を持つ広域連合体の発展、ドイツの都市連合の展開などが注目されます。

☞ **【参照モデル】** 自治体の連携・連合を横型の関係から考えていくにあたっては、EU（欧州連合）が参照モデルとなりますし、より広く国際法的な関係が参考になります。上記の「成田私案」でも、憲章（基本条約・協約）、共通政策、批准の手続などに取り入れられています。さらに、自治体間の契約という視点に立てば、もっと多様で豊かな連携・連合の世界が開けてくるでしょう。

☞ **【基本原理】** 横型の連合を構成し規律する基本原理は、補完性原理になります。長い歴史を持つ原理であり、現在はEUの実効的原理にもなっています。その意味と適用について、正しい理解が必要です。

研究課題

『都制』は『特別市制』なのかも知れない！？

<p>東京都紋章</p>  <p>昭和 18 年制定</p>	<p>東京市紋章</p>  <p>明治 22 年制定 市参事会員 渡辺洪基氏考案</p>	<p>東京府紋章</p>  <p>民間から 懸賞で募集</p> <p>昭和 6 年改定</p>
<p>東京市自治記念日：10月1日：大正 11 年後藤新平市長が決定</p>		
<p>都民の日：10月1日：都が 23 区の区域で基礎的な自治体となった昭和 27 年に制定</p>		

- ☆ 明治 29 (1896) 年、政府は、第 9 回帝国議会に、東京府を分けて、東京市を独立の都とし、郡部に武蔵県を設置する「東京特別都制案」を提出しました。この案は、世論喧騒を極めたために、貴族院の委員会付託中に政府により提案撤回となります。
- ☆ 明治 30 (1897) 年、衆議院が、第 10 回帝国議会に、東京市制案及び千代田県設置案を提出しますが、衆議院通過後貴族院で否決されます。以降、両院から毎回のごとく提案が繰り返されますが、ついに両院の協調は整いませんでした。
- ☆ 明治 31 (1898) 年、三市特例撤廃運動がみのり、市制特例が廃止されますが、東京市では、この運動が、東京府からの独立を求める「特別市制運動」へと発展します。
- ☆ 大正 6 (1917) 年、大正期に入ると都市の発展とともに、都市問題が大きな課題となり、横浜市・名古屋市・京都市・大阪市・神戸市が、東京市の「特別市制運動」に合流し、第 1 回六大都市事務協議会が東京市で開催されました。
- ☆ 大正 13 (1924) 年、臨時大都市制度調査会は、東京市の都市計画区域に、府を廃止して東京都を独立させ、府の残部に県又は庁を置き、都県（庁）の間で区分し難いものは都県の組合を置く東京都制案を答申します。しかし、この案は、三多摩郡部の猛烈な反対運動のために帝国議会への提案をみるに至りませんでした。
- ☆ 昭和 11 (1936) 年、六大都市特別市制促進協議会は、政府に、「東京都制並五大都市特別市制実施要望理由書」を提出し早期実現をせまります。
- ☆ 昭和 17 (1942) 年、六大都市は、再び政府に「東京都制並五大都市特別市制実施要望理由書」を提出しましたが、翌 18 (1943) 年、戦時体制として、東京府と東京市を廃止して、大日本帝国の首府たる一層制の東京都制が施行されました。

第6章関係 参考文献資料

- 阿利莫二「広域行政と地方自治」『月刊自治研』, 昭和48(1973)年6・7号
遠藤乾「日本における補完性原理の可能性 — 重層的なガバナンスの概念化をめぐる」
山口二郎他編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店, 平成15(2003)年
大阪府地方自治研究会『大阪都市圏にふさわしい地方自治制度』平成16(2004)年10月
大森彌監修, (公財)特別区協議会編『東京23区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』
日本評論社 平成22(2010)年
京都府「府県と市町村のあり方部会(第1部会)」『京都府若手職員による広域制度研究会
報告』6-21頁, 平成17(2005)年3月
指定都市市長会『新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案』
平成23(2011)年7月
関谷昇「補完性原理と地方自治についての一考察 — 消極・積極二元論に伴うあいまい
さの克服に向けて」『千葉大学 公共研究』第4巻第1号, 平成19(2007)年
田中二郎・俵静夫・原龍之助『道州制論』評論社, 昭和45(1970)年
田村浩一「広域行政の理論と大都市行政」『都市問題研究』, 第23巻第2号,
昭和46(1971)年
地方制度調査会『広域連合及び中核市に関する答申』, 平成5(1993)年
地方制度調査会『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』,
平成21(2009)年6月
地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答
申』, 平成25(2013)年6月
地方自治研究会『自治論集【第2集】』, 昭和29(1954)年
東京都行財政担当専門委員助言『特別区・市町村制度および都の区域をこえる広域行政の
あり方』, 昭和45(1970)年
中川浩明「平成6年地方自治法一部改正の立法過程について」『北大法学論集』,
46(6), 平成8(1996)年
長浜政寿『地方自治』岩波書店, 昭和27(1952)年
成田頼明『地方公共団体の連合制度について(私案)』, 平成3(1991)年
成田頼明『地方自治の法理と改革』第一法規出版, 昭和63(1988)年
成田頼明『「連合制度」と「基礎自治体連合」』特別区自治情報・交流センターブックレッ
トNo1, 特別区協議会, 平成25(2013)年
ヒューグリン, トマス・O. 「下からの連邦主義 — 初期近代の政治理論からの示唆」山口
二郎他編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店, 平成15(2003年), 235-250
頁(翻訳上の問題もあるため、できればWebで入手可能な原文を参照ください。Thomas
O. Hueglin, 'Bottom-up Federalism: The Early Modern Contribution to Local
Governance in a Globalizing World' IV-09, Paper for the Workshop *Local Governance
in a Global Era -In Search of Concrete Vision for a Multi-Level Governance*, 7-8
December 2001, The Globalization & Governance Project, Hokkaido University Working
Paper Series, <http://www.juris.hokkaido.ac.jp/global-g/workingpapers.html>)
ポー・オリヴィエ「フェデレーション理論の諸原理」『自治研究』, 第91巻第7号, 平成
27(2015)年(詳しくは、Beaud, O., *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, 2007.)
松本英昭「広域連合の構想がめざしたもの」『都市問題』, 第99巻第4号,
平成20(2008)年
森川洋『行政地理学研究』古今書院, 平成20(2008)年
吉富重夫『地方自治—実態と展望』勁草書房, 昭和32(1957)年
吉富重夫『地方自治の理念と構造』有斐閣, 昭和38(1963)年
蠟山政道『地方行政論』日本評論社, 昭和12(1937)年

この冊子の初版及び改訂新版の作成は、公益財団法人特別区協議会 事業部調査研究課基本テキストプロジェクトチームで行いました。

[平成 25 年度初版作成]

岡崎園子 小野幸宏 高山好雄 田中友和 寺田ひとみ
中嶋茂雄 中西良輔 中原正淳 鈴木範子

[平成 27 年度改訂]

安藤恭介 大和久きよ子 梶原静香 中嶋茂雄 中田修
中原正淳 山本真菜実 和田洋治

特別区ものしりガイド
東京 23 区のしくみ

～ ユニーク自治体のプロフィール ～

平成 25 (2013) 年 5 月第 1 版
平成 26 (2014) 年 3 月第 2 版
平成 27 (2015) 年 10 月改訂新版
平成 29 (2017) 年 5 月改訂第 2 版
令和 2 (2020) 年 2 月改訂第 3 版
令和 5 (2023) 年 3 月改訂第 4 版
令和 6 (2024) 年 3 月改訂第 5 版

公益財団法人 特別区協議会

〒102-0072
東京都千代田区飯田橋三丁目 5-1 (東京区政会館 4 階)
Tel:03-5210-9783 / Fax:03-5210-9873
<https://www.tokyo-23city.or.jp/>