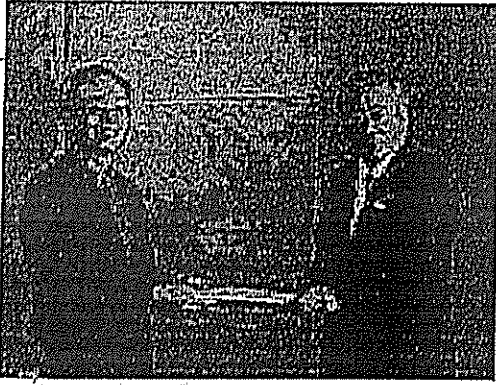


# 特別区制度調査会報告



多田特別区長会会長(右)に報告書を手渡す大森特別区制度調査会会長(左)

特別区制度調査会(会長 大森彌東京大学名誉教授)は十二月十一日、特別区長会(会長 多田正見江戸川区長)に調査依頼に対する報告として、『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』を提出しました。その概要は以下のとおりです。

## 「都の区」の制度廃止と

### 「基礎自治体連合」の構想

【概要】

これまで

平成十五年十月十六日、財団法人特別区協議会に特別区の自治に関する調査研究を行うため特別区制度調査会が設置され、同時に特別区長会から、特別区の今後のあり方についての調査・審議を依頼

された。第一次調査会では、平成十七年十月までに二回の報告を行った。

1 中間のとりまとめ報告(平成十七年一月)『都区制度の改革—新たに問われる「平成十二年改革」—』

「平成十二年改革」は、都区制度の枠内での二つの到達点と評価した。しかし、都区間での協議が進まず、都と特別区の役割分担や住民への責任が明確になっていないことから、未完の状態であると指摘した。

都区制度を検証する基本的視点は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務を、広域自治体に振り分けるといふ都区制度を形づくっている観念である「一体性」と、「首都性」及び「都と特別区の役割分担の原則」の三点とした。

2 第一次報告(平成十七年十月)

『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—』  
いわゆる地方分権一括法の目的は、「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。東京大都市地域においても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とした。そこで、東京都の意識改革を求めると共に都区制度の転換を提案し、この地域の「一体性」の視点を中心に課題と論点の整理を行い、「行政の一体性」の確保を今後も維持する必要性の有無により、新たな基礎自治体のイメージとして二つのシナリオを提示した。

3 第二次報告に当たって

第二次報告では、基礎自治体横断的な関係を「行政の一体性」からではなく、基礎自治体間の新たな「対等・協力」の関係から再検討し、第一次報告のシナリオを発展的に解消させた形で提示した。

## II 改革の基本的な考え方

1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

(1) 払拭されない「大東京市の残像」  
地方自治法の制定に先立ち、戦後改革の一環として、昭和二十一年、特別区を基礎的な地方公共団体とする「東京都制(昭和十八年法律第九号)」の改正が行われた。

現行都区制度は、この改正「東京都制」を地方自治法に引き継いだものであったにもかかわらず、

昭和二十七年の地方自治法改正により、特別区は再び都の内部団体とされ、二十三区の存する区域は、あたかもそこに一つの東京市が成り立っているかのように、都による一体的統制の下に置かれることになった。

「平成十二年改革」は、戦後半世紀に及び二十三区の存する区域における基礎的な地方公共団体は都であるとしてきた法の位置付けを改め、それぞれの特別区がこの地域における基礎的な地方公共団体であるとしたものであった。

しかし、都区制度の枠内で行われた「平成十二年改革」は、依然として、東京大都市地域を一つの市ととらえ、広域自治体である都がこの地域の主体であるかのように振る舞う制度的可能性を内包しており、それは「都の区」を特別区とする都区制度に内在する「大東京市の残像」であるといえる。

(2) 東京大都市地域の基礎自治体

二十一世紀に入り、わが国は本格的な人口減少時代に突入した。少子化の進行はこれまでの経済や地域の存立基盤に関わる深刻な問題であり、高齢化の進展は保健・医療・介護サービスの充実強化など待ったなしの対応を迫っている。人々の日常の暮らしに目を向ければ、地域社会と基礎自治体が対応

を迫られている問題が多発してゐる。

このような状況で、安全・安心の施策網を構築し、多様な住民ニーズに的確に答えていくことは住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の不可欠な役割であり、今後、その責任は増大する。

東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、地域の実情に合わせたきめ細かな対応が求められている。それゆえ、基礎自治体優先の原則に立って基礎自治体の役割と行財政体制を強化する分権改革をさらに進める必要がある。

### (3) 「都の区」の制度廃止

東京大都市地域に充実した住民自治を實現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要である。そのため、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務のすべてを特別区(後述の「東京〇〇市」)が担い、都区間で行っている財政

調整の制度を廃止する必要がある。

2 「行政の一体性」からの脱却  
一体性という考え方は、昭和十八年に東京府と東京市を廃止し都制を導入して「帝都を一の体制にする」としたときから始まっている。それは、まさに戦時集権体制の一環であった。

「平成十二年改革」においても、二十三区の存する区域では、「行政の一体性」の確保の観点から、都が市の事務の一部を区に代わって一体的に処理するという考え方に継承されている。このように、「一体性」こそが、これまでの集権体制の都区制度を支えてきた基本観念であるといえる。

したがって、東京大都市地域における「行政の一体性」の必要を前提とする限り、都という一の行政主体が区に代わって一体的に事務を処理する体制を乗り越えていくことはできない。この際、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要である。

### 3 基礎自治体間の新たなシステム

これまでの都区制度改革の検討では、特別区を普通地方公共団体

に転換すれば、地方交付税の個別適用に直結し、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた区間の水平的な財政調整機能が失われ、各区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるという不安がぬぐえなかった。

このようなこだわりや固定観念を克服し、すべての特別区が基礎自治体として個々の役割を果たしつつ、これまでになかったような「対等・協力」の関係を構想・構築できるならば、二十三の特別区は、思い切って「都の区」の制度廃止に向けた第一歩を踏み出すことができると思われる。

構築されるべき新たな基礎自治体間の関係は、人口・面積・位置・財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補充により、住民のニーズと効率性の要請に的確に答えるものでなければならぬ。

### III 「基礎自治体連合」の構想

#### 1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現する。「東京〇〇市」は東京都から分離・独立した存在として、地域における

行政を自主的かつ総合的に担うものとする。

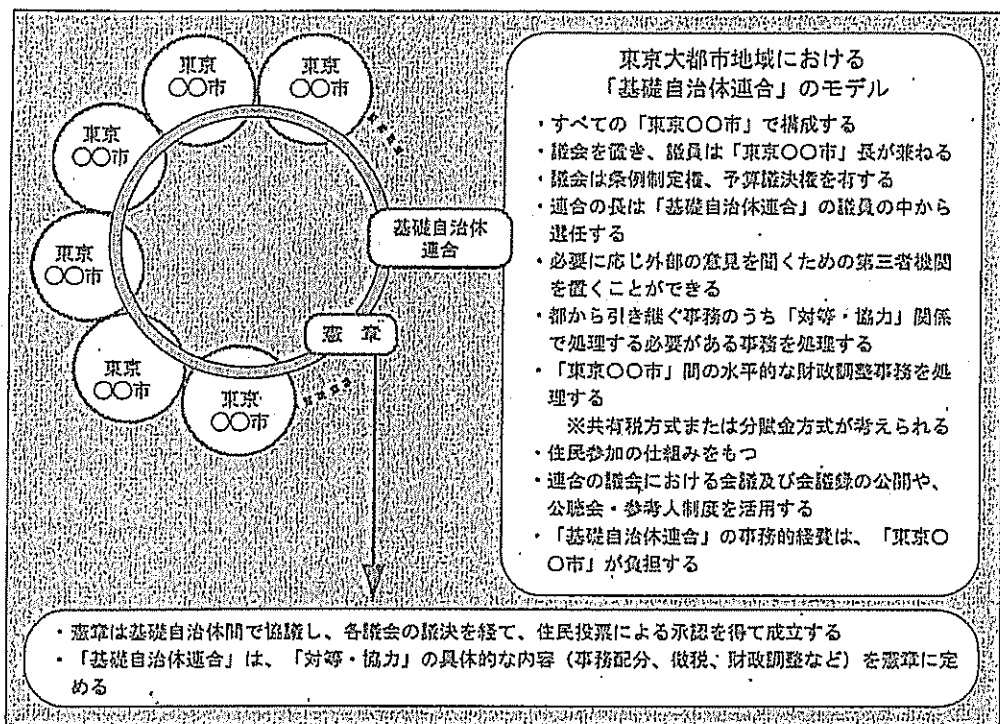
特別区が「都の区」とされてきたことから脱却していくためにも、政令指定都市の行政区や基礎自治体の内部団体である地域自治区などと区別するためにも「区」という名称から決別すべきである。

2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係  
「基礎自治体連合」  
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。

この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならぬ。  
この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計する。  
「基礎自治体連合」は、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度である。

「基礎自治体連合」は、事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を、基礎自治体(特別区)「東京〇〇市」間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票に

# 特別区制度調査会報告



による承認を得て成立する。

3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

(1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿(左)

(2) 財政制度における「対等・協力」関係

東京大都市地域における「基礎自治体連合」では、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」の関

係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける。

東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」では「共有税方式」または「分賦金方式」による財源の確保が考えられる。

なお、各「東京〇〇市」の地方交付税算定については一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特例を設ける必要がある。

4 東京大都市地域以外への適用可能性

「基礎自治体連合」は、東京大都市地域における新たな自治のモデルとして構想したものであるが、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味では、他の地域にも適用可能なものであり、これにより、日本の地方自治制度をより豊かなものにしていくことができる。

## IV 第二次報告のわりに

### 1 区域の再編について

現在協議中の「都区のあり方検討委員会」では、都から、効率的な行政のためには「器」の問題は避けて通れず、事務の移管と区域再編はセットで検討すべきだという考え方が示されている。しかし、

まず先に「平成十二年改革」による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組みことが順当な道筋である。

### 2 道州制について

仮に道州制の導入ということになれば、東京都が、現行のように市の機能を内包したまま、「州」になることは考えにくい。したがって、「都の区」の制度を廃止し、都に留保されている事務と税を移管し、新たに「基礎自治体連合」を構築しようとする本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる。

### 3 首都について

都制は帝國の首都として創設された歴史を持つているが、現在、首都を定めた法令はない。「都の区」の制度が廃止されれば、都が「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできる。

### 4 「平成十二年改革」について

「平成十二年改革」は平成十年の法改正から九年を費やしながらも未完のままである。当面、都区は、「平成十二年改革」の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担

## 特別区制度調査会会長コメント

特別区制度調査会が、今回の依頼を受ける際、個々の区を23色にたとえられ、「各区がいきいきと己を主張し、互いに競いながら、しかし相互理解と協調も欠かない、そんな素晴らしい絵画が、この「東京」というキャンバスを舞台に繰り広げられることを願っている」という特別区長会の想いをいただきました。

戦後形づくられてきた様々な仕組みが大きく崩れ、住民による自己決定・自己責任の原理の下に、人々が安全で安心して暮らせる施策網を構築し、創意工夫に満ちた地域社会を実現していくために、今日ほど住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の役割強化が求められている時代はありません。

特別区を名実共に住民に最も身近な「最初の政府」として再構築するためには、都区制度を支えてきた基本的視念である東京大都市地域における「行政の一体性」からの脱却と「都の区」の制度廃止が必要であるとの結論に至りました。

その上で、基礎自治体が自らの意思決定における主体性と行政運営における自立性を維持しながら、「対等・協力」による相互補完を行う仕組みとして「基礎自治体連合」を提案しました。これは、地域の特性に合わせて多様な自治の選択を可能とし、東京大都市地域以外にも応用可能な新たな地方自治の仕組みです。

都区制度改革は「コップの中の風」。こう比喻されることがあります。東京大都市地域における基礎自治体（各特別区）と広域自治体（東京都）のあり方を「都の区」という制度の枠組みの中だけで解決しようとしたからではないでしょうか。

基礎自治体である特別区のあり方も、これまでの都区制度の枠組みを超えた新たな発想で、自らの自治の姿を構築する必要があると考えました。

特別区が何を求めて、何をなすべきかは「基礎自治体連合」の構想に託すと同時に、「基礎自治体連合」の構想が、日本の自治制度に対する東京大都市地域からの発信となれば幸いです。

最後に、精力的にご議論いただきました制度調査会委員の皆様と事務局をはじめ関係者の皆様に対して心から感謝申し上げます。

平成19年12月

特別区制度調査会  
会長 大森 彌

## 特別区長会会長コメント

本日、特別区制度調査会から、かねて依頼をお願いしていた今後の特別区のあり方に関する第2次の報告をいただきました。

報告では、「都区制度の転換」を掲げた一昨年の第1次報告をさらに発展させ、「都の区」の制度を廃止し、「基礎自治体連合」による新しい自治の仕組みを提案しています。

これは、東京大都市地域において、従来都区関係を覆ってきた「一体性」の視念から脱却し、基礎自治体を第一級の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくことをめざしたものであり、これまで特別区が取組んできた自治補填充の方向に合致するものとして、大いに勇気付けられる報告であります。

「基礎自治体連合」の構想は、自治体同士が「対等・協力」の関係に立脚して、自ら連携のための制度を構築していく新しい発想に基づき、東京の自治のあり方にとどまらず、全国的な地方分権改革の進展に向けて多様な選択肢を示す画期的なものと思っております。合わせて、特別区をとりまく区域再編問題、道州制、首都制度等様々な課題についても一定の方向を示唆していただきました。

この構想を具体化するためには、制度的にクリアしなければならない様々な課題があり、今後さらには具体的な検討を進めていく必要があると思っております。

おりしも、国においては、第2期分権改革がスタートし、急ピッチで検討が進められています。今後の分権改革を展望しつつ、道州制ビジョンについての議論も行われています。

これらの地方分権改革に向けた一連の動きは、基礎自治体を地域の総合的な行政主体として拡充していくことを基本に示したものであり、特別区としても主体的な取組みが求められるところですので、

先日東京自治制度懇談会の最終報告が出され、くじくも同じ時期に都区双方から方向性の異なる見解が示されたこととなります。

特別区長会としては、特別区制度調査会の報告を十分吟味し、国や都の議論、区議会や住民をはじめ関係者のご意見を踏まえながら、東京における新しい自治の姿の構築に向けて、今後大いに議論を深めていきたいと考えています。

なお、報告では、当面、平成12年改革の完成に向けて都区の役割分担のあり方を整理すべきことを指摘しており、現在進めている特別区のあり方に関する検討に真摯に取り組んでいく必要があるものと思っております。

いずれにしても、特別区は、分権時代における東京大都市地域の基礎自治体として、重い責務を果たしていかなければなりません。今後の取組みに向けて、関係各位のご支援をお願いいたします。

平成19年12月

特別区長会会長  
江戸川区長 多田 正 見

の明確化と税財政の安定化を実現すべきである。とりわけ、基礎自治体としての特別区優先の原則を徹底し、都が実施する事業を例外なく見直し、都区の役割分担のあり方を整理することは、「平成十二年改革」の趣旨を実現することにとどまらず、今後の東京大都市地域の行政のあり方や地方分権改革の方向にも合致するものである。

5 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について

この第2次報告は、特別区にとつて悲願であった「平成十二年改革」をさらに超えて、「都の区」の制度廃止を提案するものである。それだけに、これまで「都の区」であることによつて形成されてきた都への依存心を払拭していく必要がある。なによりも、都に頼らず、都に留保されてきた事務を自分たちで処理し、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整していくには、「これまで二十三区間で培ってきた「互譲・協調」の精神と、「自分たちの事柄は自分たちの力で解決していく」という自主・自立への確固たる決意が強く求められる。

報告書本文は、財団法人特別区協議会のホームページに掲載されています。

<http://www.kotyo-23city.or.jp/>

（特別区協議会事業部調査研究課）