

## 「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想

平成19年12月11日、第二次特別区制度調査会（会長大森彌（おおもりわたる）東京大学名誉教授）は、『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』と題する審議結果をとりまとめ、特別区長会（会長多田正見（ただまさみ）江戸川区長）に報告した。

### 第二次特別区制度調査会報告の概要

※ 報告の詳しいポイントは、次ページ以下に記載しています

調査会は、本報告で特別区が現在の都区制度から離脱し、市＝「東京〇〇市」になるとともに、新たな対等・協力の関係で自ら相互補完する仕組みである「基礎自治体連合」を構築することを提案しました。

特別区が、住民に最も身近な「最初の政府」として充実した住民自治を実現していくためには、帝都体制の骨格を引きずり23区の地域を「一の市」としてきた都区制度は、もはや時代遅れであり、こうした「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す。

人口、面積、位置、施設の配置、財源など様々な特性を持つ「東京〇〇市」が主体性と自立性を維持しつつ、「対等・協力」な相互補完の仕組みが「基礎自治体連合」です。

「基礎自治体連合」は、事務配分、徴税、財政調整等の具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を、「東京〇〇市」間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立します。

この「基礎自治体連合」は、東京大都市地域における新たな自治モデルとして構想しましたが、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、日本の地方自治制度をより豊かにしていくことができると考えています。

## 「都の区」の制度廃止

### ポイント1 「都の区」の制度廃止

- ・「平成12年改革」は、広域自治体である都が東京大都市地域の主体であるかのように振舞う制度的可能性を内包しているといえる。それは、都区制度に内在する「大東京市の残像」である。
- ・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」の制度から離脱し、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することが必要である。
- ・東京都が法的に留保している市の事務の全てを特別区（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。

### ポイント2 東京大都市地域の基礎自治体の役割

- ・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、真に住民が豊かさや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。
- ・地域力の低下、生活保護者の急増、環境問題の深刻化、教育現場の混乱、弱者への虐待、公共施設の老朽化、心配される地震災害など、人々の暮らしに関して対応を迫られている問題が多発している。
- ・これらの問題に対して、安全・安心の施策網を構築するのは、住民に最も身近な「最初の政府」である特別区の役割であり、その強化が急務である。

### ポイント3 「行政の一体性」からの脱却

- ・従来の都区制度改革の論議では「行政の一体性」の概念を重視し、第一次制度調査会でもこれを軸として検討してきたが、この考え方自体を再考すべきである。
- ・一体性は集権体制の都区制度を支えてきた基本概念であり、これを前提とする限り都という一の行政主体が800万区民を対象に一体的に市の事務を処理する体制を乗り越えられない。
- ・基礎自治体を第一義の行政主体とする住民自治のシステムを確立するため、分権時代にふさわしい基礎自治体間の関係を構築することが必要である。

## 「基礎自治体連合」の構想

### ポイント4 「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、東京都から分権・自立

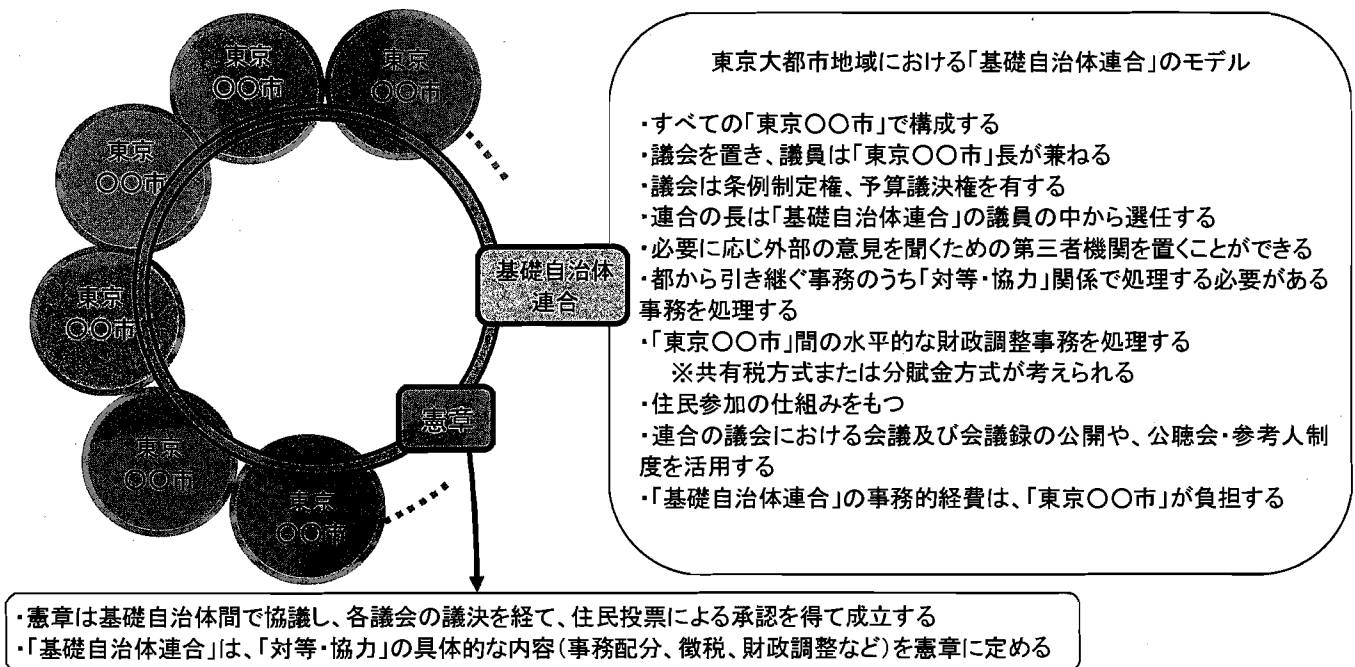
した存在である「東京〇〇市」として、地域における行政を自主的かつ総合的に担う。

- ・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、また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。

### ポイント5 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係

- ・東京大都市地域に歴史的な沿革により地域特性が形成され、行政需要や財源の極端な偏在が現存しており、これらを乗り越える行財政の仕組みが必要である。
- ・こうした行財政の仕組みとして、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」を設計する。
- ・「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。
- ・設立に必要な最小限の要件は法定されるが、事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容は、基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する。

### ポイント6 東京市大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル（イメージ図）



### ポイント7 東京大都市地域以外への適用可能性

- ・「基礎自治体連合」は、東京大都市地域の新たな自治モデルとして構想したが、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くという意味では、他の地域にも適用可能なものとする。

## 今後への付言

### ポイント8 第二次報告のおわりに

#### ◆ 区域の再編について

区域の再編を事務の移管の前提条件とすべきではなく、両者をセットにすることで都区間の分権改革を先送りにしてはならない。区域問題は、各特別区が自主的に取り組むべきものである。

#### ◆ 道州制について

国において道州制が検討されているが、基礎自治体連合構想は道州制が導入される場合でも対応できる制度であると考えられる。

#### ◆ 首都について

「都の区」の制度が廃止されれば「大東京市の残像」を引きずってきた都の首都としての役割も消失するが、首都の役割は「東京〇〇市」の連合または「東京〇〇市」が担うこともできる。

#### ◆ 「平成12年改革」について

当面、改革の趣旨に沿って都区は誠実な協議を進め、役割分担の明確化と税財政の安定化を実現すべきである。

#### ◆ 「都の区」の制度廃止と特別区の協調について

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23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。

### 特別区制度調査会について

○ 特別区制度調査会は、財団法人特別区協議会が、特別区の自治に関する調査・研究に資するために設置したもので、9名の委員を委嘱したものです。

#### ◆ 第一次〔平成15年10月～17年10月〕

平成15年10月16日

特別区長会から調査依頼「制度改革後の特別区のあり方」について

平成17年 1月

中間の取りまとめ報告 都区制度の改革—新たに問われる「平成12年改革」—

平成17年10月

特別区制度調査会報告 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—

#### ◆ 第二次〔平成17年12月～19年12月〕(今回分)

平成19年12月11日

第二次特別区制度調査会報告を特別区長会に報告

「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想

## 参 考

### ○ 財団法人 特別区協議会

理事長 多田 正見（江戸川区長）

民法第34条に基づく公益法人で、特別区の連絡調整を図り、円滑な自治の運営とその発展を期することを目的として、昭和26年3月、東京都知事の許可を得て設立された団体です。

### ○ 特別区長会

会長 多田 正見（江戸川区長）

東京23区の区長で構成する任意団体です。特別区に共通する課題についての連絡調整及び調査研究、特別区の自治の発展を図るために必要な施策の立案及び推進などの活動を行っています。

## 「都の区」の制度廃止と

## 「基礎自治体連合」の構想

概要版

## I これまでの経緯

平成15年10月16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17年10月までに2回の報告を行った。

## 1 中間のとりまとめ報告(H17.1)『都区制度の改革 -新たに問われる「平成12年改革」-』

「平成12年改革」は、都区制度の枠内での一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う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(H17.10)『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2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21年、特別区を基礎的な地方公共団体とする「東京都制(昭和18年法律第89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27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、23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12年改革」は、戦後半世紀に及び23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12年改革」は、依然として、東京大都市地域を一の市にとらえ、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

21 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いる。

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応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実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。そのためには、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18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12年改革」においても、23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、23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考える。

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」の相互補完により、住民のニーズと効率性の要請に的確に応え得るものでなければならない。

### 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」—

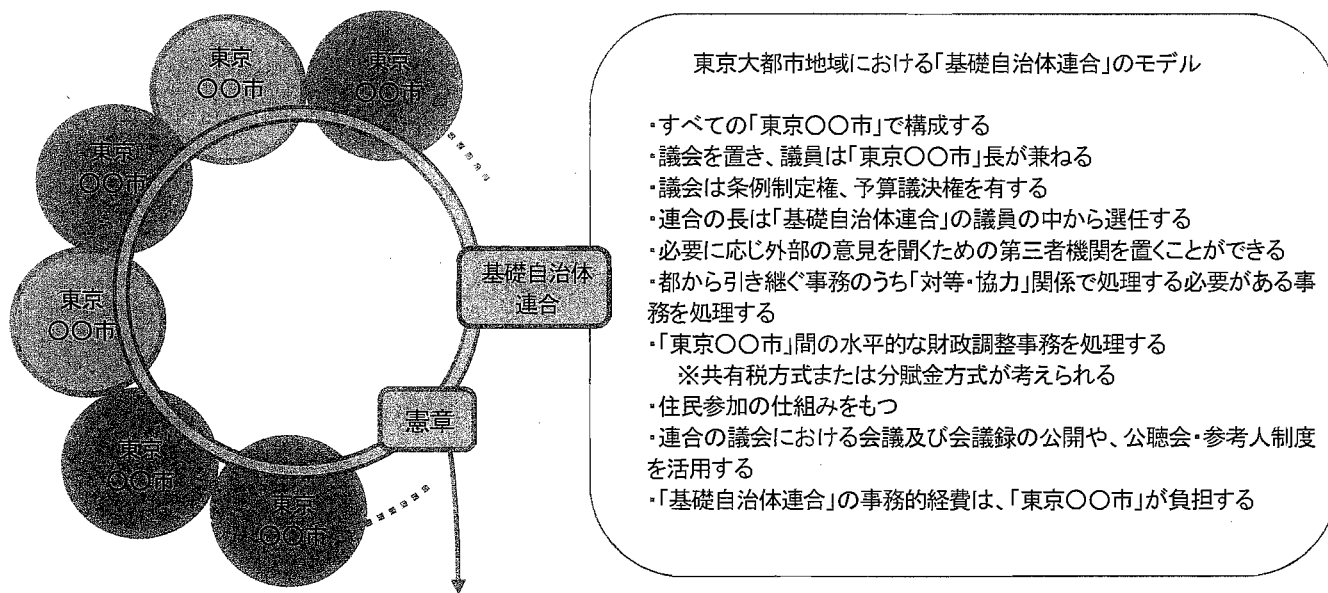
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

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(イメージ)



・憲章は基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する  
・「基礎自治体連合」は、「対等・協力」の具体的な内容(事務配分、徴税、財政調整など)を憲章に定める

##### (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と考える。

### IV 第二次報告のおわりに

#### 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 12 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む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

都制は帝国の首都として創設された歴史を持っているが、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 12 年改革」について

「平成 12 年改革」は平成 10 年の法改正から 9 年を費やしながらも未完のままである。当面、都区は、「平成 12 年改革」の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担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 12 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

この第二次報告は、特別区にとって悲願であった「平成 12 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」であることによっ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 23 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。

特別区の人口と世帯

(2008年1月現在)

区名	住基人口 +外国人 登録人口	住民基本 台帳世帯 数	住民基本 台帳人口 /総数	住民基本 台帳人口 /男	住民基本 台帳人口 /女	外国人 登録人 口
区計	8,711,953	4,313,651	8,387,659	4,152,713	4,234,946	324,294
千代田区	48,093	24,786	45,461	22,240	23,221	2,632
中央区	109,455	60,498	105,230	50,186	55,044	4,225
港区	216,872	110,934	195,066	91,234	103,832	21,806
新宿区	310,206	164,800	278,350	139,272	139,078	31,856
文京区	192,715	99,154	185,782	89,144	96,638	6,933
台東区	173,635	87,915	162,744	82,714	80,030	10,891
墨田区	242,120	118,202	233,241	116,958	116,283	8,879
江東区	446,307	209,625	428,294	214,210	214,084	18,013
品川区	353,973	185,306	342,472	168,490	173,982	11,501
目黒区	259,968	138,895	252,073	118,479	133,594	7,895
大田区	685,854	336,897	668,423	336,559	331,864	17,431
世田谷区	840,876	429,629	825,782	395,728	430,054	15,094
渋谷区	207,857	116,939	196,510	93,322	103,188	11,347
中野区	310,420	174,040	299,380	149,942	149,438	11,040
杉並区	534,531	288,277	523,470	252,755	270,715	11,061
豊島区	258,470	141,300	242,557	121,959	120,598	15,913
北区	332,029	164,624	317,289	157,366	159,923	14,740
荒川区	195,727	90,093	181,205	90,815	90,390	14,522
板橋区	529,364	259,745	512,873	256,081	256,792	16,491
練馬区	697,174	324,194	684,107	339,385	344,722	13,067
足立区	653,323	291,038	630,897	319,184	311,713	22,426
葛飾区	442,715	198,805	429,267	215,958	213,309	13,448
江戸川区	670,269	297,955	647,186	330,732	316,454	23,083
平均			364,681			

(特別区協議会 統計情報システム <http://www.research.tokyo-23city.or.jp/>)