

1 基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について

基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について

■概 要	16
------	----

■本 文

《目 次》

はじめに	18
第1節 研究の背景及び目的、対象	18
第2節 研究における基本的な考え方	19
第3節 「中間のまとめ」の構成	21
第4節 研究の進め方	21
第1章 特別区の法制度上の沿革と位置づけ	23
第1節 都区制度改革の変遷とその内容	23
第2節 法制度上の留意点	36
第2章 問題の所在	38
第3章 特別区の存する区域における「行政の一体性及び統一性」について	42
第1節 行政の一体性及び統一性とはなにか	43
第2節 区政の現場からみた「行政の一体性」	54
第4章 2009（平成21）年度の研究に向けた新たな分析視角の提起	57
■参考資料編	59

基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について

『中間のまとめ』（概要）平成21年3月

■ 20年度のテーマ：

特別区の存する区域における《行政の一体性及び統一性》に関する議論の整理及び検討

テーマ設定の考え方

- 現行の都区制度は、大都市行政の一体性・統一性を中核的な概念として構成されており、日本の地方自治のしくみの中では変則的で例外的な制度と位置づけられる。
⇒都区制度における「大都市行政の一体性・統一性」について既存の言説を整理分析する。
- 特別区の存する区域では大都市行政の一体性・統一性の観点から、一般市で処理できる事務権能の一部が、新宿区を含む特別区では付与されていないことから、区民の負託に応えることのできる範囲が限定されていると考えられる。
⇒「大都市行政の一体性・統一性」が区政運営にどのような影響を与えているのかを分析する。
- 過去の数次にわたる都区制度改革は、特別区の自主性・自律性の強化・拡充と、大都市行政の一体性・統一性の要請とをめぐり課題への解決策の模索の過程と捉えることができる。
⇒「特別区の自主性・自律性の強化・拡充」と「大都市行政の一体性・統一性の要請」を対置した改革構想は今後も有効であるのかを検討する。

■ 「中間のまとめ」の主な内容

① 「行政の一体性」概念をめぐる論点

- 特別区の区域においては、「行政の一体性及び統一性の確保」の観点から、一体的・統一的に処理することが必要と認められる事務、いわゆる大都市事務については、23特別区の自律性を高める上で、①可能な限り大都市事務の範囲を純化・限定することができるのではないか、②大都市事務の執行主体は、必ずしも都に限定して考える必要はなく、個別の特別区や特別区間の広域連携によるなど多様な主体が考えられるのではないか。
- 「行政の一体性及び統一性の確保」には、都と特別区との間の一体性という側面（垂直の一体性）と23区特別区間の一体性という側面（水平の一体性）の2面性がある。
- 第二次特別区制度調査会は、「都の区」の制度廃止により「都区の行政の一体性」から脱却する考え方を明示しているが、「特別区間の一体性」は依然として維持しているのではないか。

- 23特別区をそれぞれ自立した基礎的な自治体と位置づけるならば、大都市事務についてと同様、基本的には、「特別区間の一体性」に基づく水平的な調整機能についても、純化・限定するべきではないか。
- 大都市東京に局所集中的に存在する大都市財源のあり方を、特別区の自主・自立性の拡充という観点とともに、地方分権という文脈で直視することが重要ではないか。
- 都区制度など東京の自治のあり方は一国の地方自治制度の体系に位置づけられており、地方分権改革の状況や全国の自治体の現況等から切り離して考えるべきではない。他地域との交流や連携、地方分権の推進に向けた貢献のあり方などについても考えるべきではないか。

② 区政の現場からみた行政の一体性の検討からの知見

- 景観、介護保険、教職員の人事、幼保一元化、都市計画の5つの行政分野について都区制度に関わる課題についてヒアリング調査等を行ったところ、一般に行政実務レベルでは、特に都区間の垂直的な「行政の一体性」を前提とした取組みを所与とみなす傾向が何われ、さらなる都区制度改革を希求する議論との乖離が感じられることも少なくなかった。

■ 21年度の研究に向けた新たな分析視角の提起

《新宿区を「大都市（基礎）自治体」と捉え、大都市新宿の確立に向けた自治制度改革のあり方について検討する。》

- 2008（平成20）年度の研究では、新宿区の自治のありようを検討するための準備作業として、現行の法令等の制度的な枠組みを前提として制度解釈や制度改革の必要性の有無について検討を行い、区政実務上の具体的な課題の中で都区制度の問題点を明らかにしようとした。
しかし、こうしたアプローチだけでは、既存の都区制度論を超えた新たな発想を展開したり、新宿区固有の自治をめぐる課題に答えたりするには限界がある。
- この認識に立ち、2009（平成21）年度においては、新宿区を「大都市（基礎）自治体」と捉える点から出発し、新宿区が「大都市（基礎）自治体」として果たすべき使命を踏まえた、大都市新宿の確立に向けた自治制度改革のあり方について検討することとする。
- 具体的には、新宿区が「大都市（基礎）自治体」として果たすべき使命とは何か、その使命を果たすうえでクリアすべき課題は何かを、政策課題や都市経営手法などの中で提示し、それに対する実践的な解決策を考究することとする。
このように、新宿区が「大都市（基礎）自治体」として果たすべき使命の実現に向けて、対処すべき制度改革や制度運用に関する課題を明確にすることは、都区制度改革の再構築を図ることに資するとともに、新宿区の区政経営の向上にもつながるものと考えられる。
- あわせて、新宿区が大都市東京の都市空間の一部としてではなく、大都市新宿として自律的な都市空間を形成することを、社会経済的な実態を客観的なデータ等を援用して示すことができないかを検討する。

基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について

はじめに

第1節 研究の目的、対象

(1) 研究の目的

我が国をはじめ世界各国は今、100年に一度の経済危機に見舞われている。昨年、アメリカに端を発した金融危機は、世界規模での経済危機へと発展し、我が国でも深刻な景気後退を招いている。

この世界的な危機は、人々の生活や価値観に大きな影響を及ぼすとともに、公共や行政のあり方や役割を改めて問い直すものでもある。

我が国は、今、大きな価値観の転換の時を迎えており、大胆な政策転換が求められている。今までの考え方や仕組みを見直し、新しい時代にふさわしい枠組みや制度を創り上げていかなければならない時期にきている。国から地方へ、集権から分権へと、この国のかたちと地方政府のあり方を大きく変えていく必要がある。

我が国では、第1次地方分権改革が「未完の分権改革」ともいわれるように、幾つかの重要な問題を以後に残したため、現在、残された課題を受け、自治のあり方や地方分権について、さまざまな場や機関によって、種々な議論がなされている。具体的には、「地方分権改革推進委員会」や「第29次地方制度調査会」における議論であり、「道州制」や「都区のあり方」にかかる検討等である。

さらに、昨年から今年にかけ、東京23区や大都市制度をめぐる報告・構想が相次いでまとめられている。

2008（平成20）年9月、東京商工会議所は「道州制と大都市制度のあり方～東京23区部を一体とする新たな「東京市」へ～」を公表した。また、2009（平成21）年1月には横浜市大都市制度検討委員会が「新たな大都市制度創設の提案」をまとめ、同年2月には、横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会が「日本を牽引する大都市—『都市州』創設による構造改革構想—」を発表した。

新宿区には、住民に最も身近な地方政府として、この激動する新しい時代に的確に対応し、区民の生活を支え、守り、より豊かなものとしていく責務がある。そのためには、多岐にわたるまちづくりの課題に的確に対応する、十分な権限と財源に裏打ちされた自治の仕組みが、求められる。

このため本研究では、上記の自治制度や分権のあり方を巡る国等の検討状況を踏まえ、基礎的な自治体としての新宿区が、今後目指すべき新たな自治の仕組みについて調査・研究することを目的とする。

(2) 研究の対象

本研究は、新宿区という基礎的な自治体に焦点を絞り、主に「団体自治」の観点から新宿区の今後の自治のあり方について調査・研究するものである。すなわち、国とは別の、独立した自治権を持つ地方政府としての新宿区は、主権者である住民の信託に基づく区政をその責任において行うべく必要な「権限」と「財源」を十分具備しているのか。その自治の仕組みは、新宿という地域の実情に応じた特色ある施策が実施できるように適切に制度設計されているのか、問題点はないのか。今後さらに自治機能の向上を図り、より豊かな自治を新宿区において実現していくためには、どのような方向性や仕組みが考えられるのか、等を中心的な問題意識として調査・研究するものである。

なお、団体自治にも、国と新宿区との関係におけるもの、東京都など都道府県と新宿区との関係におけるもの、そして新宿区と他の区市町村との関係におけるものなど様々なレベルがある。本研究は、主に東京都との関係における新宿区の団体自治の現状と課題を中心に検討するものである。

第2節 研究における基本的な考え方

(1) 基本的考え方

研究に際し、次の2つの考え方を重視した。

1つは、地域のまちづくりにかかわる主体については幅広く考えることが重要である、という考え方である。つまり、新宿区のまちづくりにおいては、住民がその中心に位置するのはもとよりであるが、新宿区には他にも、働き、学び、活動する多くの人々がおり、新宿区という地域の特性や個性に応じたまちづくりを進めるためには、そうした幅広い多くの人々にもまちづくりに関与いただき、互いに協力し連携していくことが重要である、という考え方である。

いま1つは、上記のまちづくりを進めるためには、新宿区という基礎的な自治体には、まちづくりにかかる区民の負託に応えることのできる十分な事務権能が付与される必要がある、という考え方である。

2008（平成20）年度はこの基本的な考え方を踏まえ、次に示すテーマ設定の下に研究を行った。

(2) 2008（平成 20）年度の研究テーマ

■ 2008（平成 20）年度の研究テーマ：

《特別区の存する区域における「行政の一体性及び統一性」に関する議論の整理及び検討

- 我が国の大都市自治制度は、現行制度としては2種類ある。1つは、政令指定都市制度であり、もう1つは都区制度である。新宿区を含む23特別区は、後者の都区制度の中に位置づけられる。
- 都区制度は、府県・市町村制度という日本の地方自治制度を基本型と捉えるならば、変則的な制度と考えられる。それは、都は、法上は、広域の自治体として規定されているにもかかわらず、府県事務を処理する以外に、限定的ではあるが、一般には基礎的な自治体である市が処理するとされている事務も担うとされている、からである。この都区の役割分担は、都道府県と市町村との通常の役割分担の原則からみれば、変則的であり、例外的である。
- そうした変則的な制度設計が採られた理由の一つは、新宿区を含め23区はそれぞれ独立しているとはいえ、旧「東京市」という巨大都市の一構成分子として、東京という大都市を一体的に形成してきたという、歴史的、沿革的な背景があるからとされている。
- この変則的で例外的な都区関係を規定する都区制度は、東京都制から地方自治法施行への移行を含めると、主なものだけでも5度ほどの改革が行われている。
- 後述するが、この都区制度改革をめぐる一連の動きは、特別区の自主性・自律性の強化・拡充と、大都市行政の一体性・統一性の要請とをめぐる調整課題に対する、解決策の模索の過程、と捉えることができる。そして、その時々々の社会政治状況により、一定の力学が作用し、制度は変遷を重ねたと考えられる。
- 直近の2000年改革（以下、1998（平成10）年の地方自治法改正及び2000（平成12）年施行となった都区制度改革を総称して、「2000年改革」と呼ぶ。）により、都は広域の自治体、特別区は基礎的な自治体と法定された。実態的には1974（昭和49）年の法改正により、特別区は基礎的な自治体に見合う事務権能の移管を受けていたが、法上に明定されたのは2000年改革である。

- 一方、2000 年改革では、それまで都の内部団体的な性格とされてきた特別区が、基礎的な自治体として独立し、都と対等なものとなったことから、都区の役割も法に規定された。ただし、法は、人口が高度に集中する特別区の存する区域においては、「行政の一体性及び統一性の確保」の観点から、都は広域の自治体であると同時に、一定部分において、一般市としての機能も担う、とした。
- この法の規定は、換言すれば、新宿区を含む特別区には一般市では処理できる事務権能の一部が、同じ基礎的な自治体でありながら付与されていないことから、区民の負託に応えることのできる範囲が限定されている、と考えられる。
- このため本 PT では、現行の都区制度を変則的で例外的な制度と特徴づけ、その制度設計を牽引しているのは大都市行政の一体性・統一性という概念であり、そこに特別区をめぐる本質的な課題があるとともに、基礎的な自治体としての特別区（新宿区）の自治のあるべき姿を探るカギがある、という問題認識を持つに至った。
- 2008（平成 20）年度の P T においてはまず、この「大都市行政の一体性・統一性」という概念について、一定の整理を試みた。具体的には、「行政の一体性」という概念の内容や意味するところについて既存の言説を整理するとともに、「行政の一体性」が新宿区政の現場においてどのように作用しているのかを中心に調査・研究を行った。

第3節 「中間のまとめ」の構成

この「中間のまとめ」の第 1 章では、都区制度改革をめぐる一連の動きを沿革的に整理し、第 2 章では問題の所在を示す。第 3 章では、「行政の一体性」という概念についての理念的整理及び当該概念の現実の区政の中での作用について述べる。第 4 章では、2009（平成 21）年度末に予定している最終報告に向けての新たな課題の提起を記している。

第4節 研究の進め方

庁内に、P T を設置し、P T が主体となり研究を行った。P T は、研究所職員（2 名）の他に、関連する所管からの推薦と公募職員（5 名）及びアドバイザーの学識経験者（2 名）の計 9 名により構成した。

研究は、月 1 回開催する P T において、研究所事務局が用意した資料を基に、P T メン

バーで議論を重ねるスタイルで行った。

研究所事務局では、資料の作成にあたっては、文献資料調査によるとともに、必要に応じてヒアリング調査を行った。

■「基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について」PTメンバー

大杉 覚	首都大学東京大学院	研究アドバイザー
牧瀬 稔	(財)地域開発研究所	研究アドバイザー
田中 雅美	総合政策部企画政策課	(20.4月～：推薦)
寺尾 善美	総合政策部企画政策課	(20.4月～：推薦)
徳永 創	総合政策部企画政策課	(20.4月～：推薦)
鍋島協太郎	福祉部介護保険課	(20.4月～：公募)
野沢 義男	都市計画部都市計画課	(20.4月～：公募)
北野 和雄	新宿自治創造研究所	
金 今善	新宿自治創造研究所	

【文責】

新宿自治創造研究所	北野 和雄
//	金 今善

第1章 特別区の法制度上の沿革と位置づけ

はじめに、新宿区という自治体の置かれている法制度上の位置付けの沿革と現状を概括する。

いま「新宿区という自治体」と記したが、この「自治体」という用語は法律用語ではない。日本国憲法では「地方公共団体」と書かれている。そして、地方自治法はこの「地方公共団体」を大きく2つの区分で整理し規定している。

1つは、「普通」と「特別」に分け、「普通地方公共団体」と「特別地方公共団体」として「普通地方公共団体」は市町村及び都道府県を指し、「特別地方公共団体」は特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団を指す。

もう1つの区分では「基礎的」と「広域」に分け、「基礎的な地方公共団体」と「広域の地方公共団体」としている。「基礎的な地方公共団体」は市町村を指し、「広域の地方公共団体」は都道府県を指す。

なお、前者の区分は地方自治法が制定された当時から規定されていたものであるが、後者の区分は、1956（昭和31）年の地方自治法改正により追加されたものである。その以前は、法上の規定はないが、政府の地方自治法案要綱や政府答弁等においては、市町村は基礎的の地方公共団体、都道府県は包括的の地方公共団体とされていた。

新宿区を含む東京23区の特別区は、現在、「基礎的な地方公共団体」であり「特別地方公共団体」であると地方自治法では規定されている。特別区が「基礎的な地方公共団体」と法に規定されたのは僅か10年前である。特別区は、1998（平成10）年の地方自治法の改正により、ようやく「基礎的な地方公共団体」と法的に認められた。それまでは東京都の「内部的な団体」とされ、特別区の存する区域においては、都が「広域の地方公共団体」と「基礎的な地方公共団体」とを兼ねていたのである。

第1節 都区制度改革の変遷とその内容

第1項 地方自治法の施行

地方自治法は1947（昭和22）年5月3日に憲法公布と同時に施行された。法では、特別区は普通地方公共団体ではなく特別地方公共団体として、また、区長公選制、課税権、条例制定権を持つ、原則、市と同様の基礎的の地方公共団体と位置づけられた。そして、東京都は、府県と同様に、市区町村を包括する複合的の地方公共団体とされた。

ただし、特別区は基礎的の地方公共団体とはされたが、あくまで原則であり、市のもつ事務権能が全て認められたわけではなかった。すなわち、特別区の存する区域においては行

政の一体的な実現を図る必要があるとの考えから、本来は市の事務とされるものについても、都区双方が行うことができる特例が地方自治法に盛り込まれたのである。地方自治法は、その第 282 条で「都は、条例で特別区について必要な規定を設けることができる」とし、都の特別区に対する調整条例制定権に関する規定を設けた。また地方自治法は、附則第 2 条但書において、旧東京都制第 191 条の効力が存続するとした。これらの規定に基づき、特別区の事務の多くが都に保留されるとともに、附則第 17 条に基づく施行令により、道路法、水道条例、都市計画法等における市に関する規定についても特別区は適用除外とされたのである。

このため、22 区長協議会は、地方自治法の施行から僅か 13 日後の 1947（昭和 22）年 5 月 16 日、人事、財政権の確立と住民日常生活に直結する事務の委譲を求める「自治権拡充に関する具申書」を都知事に手渡すなど、地方自治法施行の直後から、特別区は活発な自治権拡充の運動を展開することとなったのである。

第 2 項 地方行政調査委員会議（神戸委員会）

特別区のこうした自治権拡充運動にもかかわらず、1948（昭和 23）年、保健所法施行に伴い、特別区の保健衛生事務が都の保健所に、道路清掃事務が衛生局出張所に吸収されるなどが相次ぎ、事務権限を巡る都区の確執は激しさを増した。

そして、都区間の紛争は 1950（昭和 25）年には地方行政調査委員会議（神戸委員会）の場に持ち込まれることとなった。同委員会議は、都区双方から意見を求め、東京都は同年末、次のような意見を提出した。

「この大都市を構成し、単に全体と部分との関係に過ぎない個々の区に対し、強力な自治権を付与することは、大都市の有機的、総合的行政機能を破壊させる結果となる。換言すれば、都の区は本来において、都の行政区画的性格のものであり、都自体が基礎的地方公共団体たる性格を有するものというべきである」（「都の提出意見」抜粋）

そして都は、同時に、「行政区の長は、都知事が任命するものとする」と、と区長公選制の廃止を求めた。

一方、特別区も意見書を提出し、「首都市構想」ともいえる、次の改正を求めた。

- (1) 23 特別区は、その名称「特別区」を「首都市（仮称）」と改めること。
- (2) 23 首都市の行財政については、地方自治法の精神に則り一般市と同様に、その自主自律性を確立せしめること。
- (3) 23 首都市の区域は、都の区域外とすること。
- (4) 23 首都市は、その連合体（事務組合）を組織し、左の事務はその連合体が執行すること。

- ① 23 首都市の区域における警察、消防、交通、水道その他大都市的事務
- ② 23 首都市の連絡調整に関する事務
- ③ 23 首都市の区域における府県の事務

こうした都区の意見等をもとに、同委員会議は、1951（昭和26）年9月に次のような第二次勧告を内閣及び国会に提出した。

「現行法上、都は、市町村及び特別区を包括する地方公共団体であり、原則として道府県と性格を異にするものではないが、地方自治法附則第2条但書において東京都制第191条の効力が存続せしめられており、東京都のみは例外的に特別区の存する区域において、市としての性格をも併せ有することになっている。（中略）特別区は、（中略）その実態は大都市の下部組織であるという事実に鑑みて、大都市行政運営の一体性を阻害しないように配慮されたためである。（中略）特別区を地方公共団体として存続する必要を認めつつも、大都市行政の一体的能率的運営の必要性を重視し、特別区が大都市の下部組織であるという性格を明確ならしめることとしたのである（中略）特別区の性格は、基礎的地方公共団体たる市と同様のものではなく、財産区、都の区又は市制第6条の市の区に近いものと考えるのが適当である」

なお、同委員会議は、首長選任方法の変更は憲法違反の疑いありとして勧告しなかった。

この第二次勧告に対し、都は、同年9月、「特別区はこれを制限自治区」とするという意見をまとめた。制限自治区の構想としては、5点を挙げているが、そのトップは「区長公選制を廃止し、区長は知事の任命制とする」というものであった。その理由を都は次のように述べている。

「都区の特殊な関係に即応し、地方的特色を保持しつつ、且つ、渾然一体となって大都市行政の円満な運営を図るためには、都区及び区相互間における緊密な連携が必要であるが、これを阻害し都区間に紛争の絶えない最大原因は区議会の存在よりもむしろ現行区長公選制にあるものと確信する。勧告が区長公選制廃止について何等言及するところがないのは誠に遺憾であってこの点こそ都区問題の核心であり、この改革なくしては、他の改革処置も結局において実行を挙げることができず都区紛争の萌芽はなお温存されることとなって悔を後日に残すことになることは明らかである」（「勧告に対する都の意見」）

第3項 1952（昭和27）年の法改正

上記の調査委員会議勧告（神戸勧告）を受け、都区の紛争は国会の場に移った。そして、

政府は、地方自治法が施行されてから、わずか 5 年後の 1952（昭和 27）年に、大都市における行政の統一的、効果的運営を図ることを目的に地方自治法を改正した。この改正により、特別区は憲法で保障された地方自治の本旨に基づく地方公共団体でなく、行政政策的に置かれる都の内部的な地方公共団体であるとされた。このため区長を公選する必要はなく、区長は都知事が区議会の同意を得て選任することとされた。すなわち、それまで特別区は基礎的地方公共団体と位置づけられていたが、改正によりその位置付けは外され、都の内部的団体に変更されたのである。そして、東京都が、特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的地方公共団体であるとされたのである。

政府は、法改正の提案理由を国会で次のように説明している。

「（中略）現行法上は都も特別区もともに市としての事務を分割して処理することとなっており、その間の調整がなかなか困難であり、（中略）これを改め、特別区はその実体に即するように、都市の内部的部分団体としてその性格に変更を加え、（中略）その自治権との間の調和を図る必要がありますので、区長の公選制度を改めて都知事が特別区の議会の議員の選挙権を有する年齢満 25 年以上の者について特別区の議会の同意を得て選任するものと改めた次第であります」（第 13 回国会衆議院地方行政委員会：岡野国務大臣発言）

また、政府は、同年 9 月 1 日付けで自治庁長官から各都道府県知事あてに出した通達で、改正の趣旨を次のように明らかにしている。

「第三特別地方公共団体に関する事項 一特別区に関する事項

従来、特別区は、原則として、市と同様な権限を有するものとされ（法 283、法附則 17）、都（東京都）もまた特別区の存する区域においては、市と同様な権限を有することとされており（法附則 11）、従って都区間の事務及び財源の配分が明白でなかったため都区間の合理的調整を図り大都市行政の統一的且つ能率的処理を確保することにより都民の福祉を増進するため、特別区の手務を法定し、特別区に属すべき事務以外のもので法律又はこれに基づく政令の規定により市が処理しなければならない事務は、都が処理することとし、特別区は大都市の内部的な特別地方公共団体であって限定された権能を有するものとし、都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的地方公共団体である性格を明らかにしたものであること。（以下省略）」

さらに、改正後の特別区の性格については、当時の政府答弁資料から、次のように位置づけられたと推察することができる。

「想定問：特別区の性格は変更せられるものと考えてよいか。

想定答：特別区が原則として市と全く同一の権能を有する基礎的地方公共団体であるという性格は変更されて、特別区は都の内部団体でありながら、地方的な事務の自主性、能率的処理に必要な限りにおいて法人格を有する地方公共団体となるものである。法人である限りにおいて、従前の地方公共団体であることには変わりはないが、財産区と同様基礎的地方公共団体の内部機構たる地方公共団体であるという意味において、『特別』地方公共団体なのである」（「改正地方制度資料（第9部）」）

このように、1952（昭和27）年の地方自治法の改正により、特別区は憲法上の地方公共団体でもなく、基礎的地方公共団体でもない、とされた。要するに、特別区は都の内部団体とされ、特別区の存する区域においては、東京都が基礎的地方公共団体とされたのである。そして、同時に、区長の公選制も廃止され、区長は特別区の議会が都知事の同意を得て選任するものとされた。特別区が処理する事務も制限列挙され、都区間の事務調整も強化されることとなった。

この改正は、特別区にとって、自治の根幹にかかる重大な改正であった。なぜなら、自治体を自治体たらしめる理由の最大のものの一つが、首長・議会の直接公選制にある、と考えられるからである。換言すれば、自治体が自治体である最大の特徴は、住民から直接に選挙される公選職を有し、それに指導される政治体であることにある。

区長が区議会選任・都知事同意という上記の改正がなされても、直接公選の区議会は存置された。このため、区議会が区長を選任するという間接公選の側面があり、自治体としての性質が完全に失われたわけではない。とはいえ、都道府県・市町村と同じ性質を持っていたとは言い難く、改正により特別区は、「準自治体」あるいは「半自治体」に成り下がった、と考えられる。

このためこれ以降、特別区は住民を巻き込み、自治権拡充運動をより活発にそして持続的に展開することとなった。

第4項 1964（昭和39）年の法改正

1964（昭和39）年の地方自治法改正は、1962（昭和37）年に出された第8次地方制度調査会の「首都制度当面の改革に関する答申」を受けて行われた。改正に際し政府が示した法案の提案理由は次のとおりである。

「（中略）都は、（中略）一つの経営体としての円滑かつ能率的な運営が期せられなくなり、首都として、また大都市としてその機能を十分に果たすことができない状態になっている（中略）このような都行政の現状を改善するため、（中略）都と特別区との間において、その事務及び税源の合理的な配分をはかるとともに、当該事務の処理に

ついて都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を促進し、あわせて特別区の議会の議員の定数の定限に関する規定の整備を行おうとするものであります」(「昭和 39 年改正に関する大臣提案理由説明」)

このように、改正は都行政の行き詰まりを改善するためであったが、結果的には、福祉事務所の設置や生活保護に関する事務が委譲されるなど、一定の特別区の自治権拡充をみた。なお、特別区の性格については、自治権の範囲は可能な限り普通の市に近づけるものとされたが、制限自治区としての性格はそのまま維持するとされた。

第5項 1974（昭和 49）年の法改正

1974（昭和 49）年の地方自治法の改正は、1972（昭和 47）年の第 15 次地方制度調査会の「特別区制度の改革に関する答申」を受けて行われた。

同調査会は、次のように「区長の公選制度の採用」について答申した。

「区長の公選制度の採用：現在の区長の選任制度は、昭和 27 年に採用されたものであり、(中略)円滑には運用されず、加えて最近における政治情勢の推移ともあいまって、区長の不在期間が長期にわたる等好ましくない状態がしばしば生じている。(中略)区長の公選制度を今再び採用することについては、かつてのような都と特別区間の紛争を再現するのではないかとする疑義がある。しかしながら、かつての都と特別区間の紛争は、特別区の事務、人事、財政の措置が確立されてない状況のもとにおけるものであり、今回は、後に述べるような措置を講ずることにより、当事者間の努力とあいまって適切に対応することを期待するものである」

そして、そのためにさしあたりとるべき措置として、保健所の設置及び管理、建築規制に関する事務は特別区が処理するようにするとか、都配属職員制度は廃止するなど 4 つの事項を答申した。

1974（昭和 49）年の地方自治法改正は、上記の答申に基づくものであり、政府が示した法案の提案理由は次のとおりである。

「(中略)特別区の区長の選任制度を中心とする特別区のあり方についての第 15 次地方制度調査会の答申の趣旨にのっとり、特別区の区長の選任方式について公選制度を採用するとともに、あわせて特別区の事務、人事等の諸制度を改正し、住民により選挙された区長が適切にその責任を果たすことができるよう規定の整備を行おうとするものであります」

なお、特別区の性格に関しては、1974（昭和49）年の第72回国会で、政府委員は次のように答弁している。

「今回の改正によりまして、特別区は区長の公選制も採用する。事務も原則として一般の市並みに近づけるといような意味からいえば、特別区の自治体として独立性を強める方向であることはまさに間違いございませんが、しかし、政府といたしましては、今回の改正によって特別区の性格が変わるとい、従前憲法上の自治体でなかったものが憲法上の自治体になるとは考えておりません。その理由は、一応独立性を強め、区長の選任方法も区民の直接選挙にまかせることはいたしましたものの、なお特別区23区を通じての一体的な事務を、他の団体では市が行うべき事務を都に保留するものが幾つか残っておりますし、さらに課税権の問題、それから財政上の独立性につきましても、従来より強めますものの、なお東京都の調整機能というものを残している。そういう意味では、大都市としての一体性という意味でなお都に保留されている事務なり権能なりが相当残っておりますし、したがって、特別区の法的な性格としては従来の延長上にあるというふうな考え方に立っております」

また、政府委員は、次のようにも答弁している。

「（中略）現在の東京都の特別区も、これからの改正によって、より自主性、独立性が徹底してまいりますれば、あるいは憲法上の地方公共団体、一般の市町村と変わらないと考えざるを得ないようなことも将来はあり得るんじゃないか。そういう方向の改正を今度御提案してございますが、現在はなお徹底を欠いている。そういう意味で従来の性格の延長と考えつつ、（中略）憲法上の性格そのものは変えないという考えの上に立って対処した次第でございます」

さらに、特別区制度のあり方について、次のように答弁している。

「今度の改正は、特別区を、できるだけ一般の市に近い権能を持ち、その自主性を強化しようという方向であることは間違いございません。しかし、その方向のみが正しいと思っているわけでは実はございませんので、大都市制度が抱えている永遠の課題として、各部の自主性、独立性、自治権内容の強化ということと、それから全体を通ずる一体性の確保ということの調和を常に考えていかねばいけない。これが大都市制度の持っている一番むずかしい面だと思います。（中略）

しかも現在これだけ過密になったこの二十三区部分、東京都というものを考えます場合に、たとえば大気のごれ、交通渋滞一つを取り上げてみましても、全体と

して統一的な行政を進めなければ解決できない問題が、減るところか、ますますふえているという現状でございます、むしろ世界の大都市制度、たとえばロンドンとかパリとか、大きな都市を考えますと、いかにして一体性を強めるかを苦労しているというのが、あるいはいまの時代の流れかもしれないとも思うような状態でもございます。

こういう面にありまして、今回の改正としては確かに一つの試みと考えざるを得ないのでございまして、いままでの区長の選任制の実態その他から公選制をとるに伴いまして、先ほど言ったかつての公選制のデメリットをカバーするために、その自治権を強める方向もあわせてお願いしておりますけれども、これはとりもなおさず、大都市の一体性の確保という点からいけば一体性の確保がしにくくなると申しますか、その辺の弱体化につながるものでもございます。そこで、現在考えられて、おそらくこれはだいじょうぶと思われるものはあげて区に渡し、区の自主性を強めるという方向でここまで現在出しておりますが、なお二十三区を通じての一体性の確保のためにどれだけ都へ残すべきか、あるいは財政の自主権についてもどれだけものを都に保留すべきかということは、一つの調和の問題としてその妥当点を考えていかなければいけない。

これがわれわれの苦しい立場でございまして、もし特別区の自主性を強めることのみが善なりとすれば、いま先生のおっしゃったような体制をあげて今度やってしまうということも十分考えられますけれども、この一体性の確保という点でまたたいへん配慮しなければならない問題がふえているという現在においては、現在御提案しましたのが一つの限度だと考えております。今後、社会情勢もいろいろ変化してまいりますし、都民意識、区民意識もさらに向上してまいります場合、より独立性を強めつつ、かつ一体性をそこなわないという段階になりますれば、いま御指摘になりましたような体制をさらに考えることもあり得ますし、反面、今回相当独立性を強めたが、これがまたばらばらになって、大都市行政の一体性の上で非常に支障ができるということになれば逆の方向の考えも考えなければいけない。そういう意味で、改正案の御審議をお願いしているのはいまの段階でわれわれは最善と思っておりますけれども、これは一つの試みと考えざるを得ないので、これが絶対正しいものであり、これ以上も以下もないというようなおがましい気持ちは持っておりません」

この1974（昭和49）年の地方自治法改正により、1952（昭和27）年に廃止された特別区の区長公選制は復活した。併せて、都配属職員制度の廃止、保健所設置市の事務などの大幅な事務委譲、都の特例規程がない限り一般市の規定を特別区に適用するという事務配分原則の転換等が図られた。しかし、依然として特別区は、憲法上の地方公共団体とは認められず、また基礎的な地方公共団体とも位置づけられず、都の内部的団体とされた

ままであった。

このため、特別区の自治権拡充運動はさらに継続されることとなった。

第6項 1998（平成10）年の法改正

1974（昭和49）年以降も営々として特別区の自治権拡充運動は続けられたが、次に大きく動く契機をつくったのは、1990（平成2）年の第22次地方制度調査会答申であった。

その間にも、様々な動きがあったが、その主たるものは次のとおりである。

- ▼ 1981（昭和56）年 特別区政調査会の「『特例』市の構想」を答申
- ▼ 1984（昭和59）年 都制度調査会が「新しい都制度のあり方」を報告
- ▼ 1986（昭和61）年 都と特別区間で「都区制度改革の基本的方向」を合意
- ▼ 1987（昭和62）年 第21次地方制度調査会第7回総会で「都区制度等のあり方」が審議項目に決定
- ▼ 1988（昭和63）年 第22次地方制度調査会第2回総会で審議項目に決定
- ▼ 1990（平成2）年 第22次地方制度調査会答申

以下、都区制度改革をめぐる上記の一連の動きについて概略的に見ていくと、

（1） 特別区政調査会の「『特例』市の構想」

まず、特別区の側は、1974（昭和49）年4月、特別区長会の諮問機関として特別区政調査会（会長・辻清明氏）を設置し、5次に及ぶ答申を行った。この答申のうち、第4次では、特別区を地方自治法上の普通地方公共団体に改めた上で、行財政上の特例を設ける、いわゆる「市に特例を設ける方式」が提案された。これを受けて、第5次答申ではその具体的な制度の構想として「『特例』市の構想」がまとめられた。

（2） 都制度調査会の「新しい都制度のあり方」

このような特別区側の動きを受けて、都の側も、1981（昭和56）年11月、東京都知事の諮問機関として都制度調査会（座長・田中二郎氏、1982（昭和57）年3月からは雄川一郎氏）を設置し、二つの報告書「都区制度改革を基本的な考え方」（1983（昭和58）年1月20日）と『新しい都制度のあり方—巨大都市東京の実態にふさわしい自治制度を確立するために—』（1984（昭和59）年6月7日）をまとめ、知事に報告した。この調査会報告では、「現行の都制度が抱えている課題に対応するため、東京の複雑な社会経済的な実態により適合した、府県・市町村制とは異なる二層の大都市制度を軸とする新しい都制度を創設し、基礎的な自治体の自治機能の拡充と、都による大都市経営推進のための機

能の充実を図る」ことが提案されている。

これら都区双方の報告書¹を見てみると、基礎的自治体の性格など幾つかの重要な相違点が見られるものの、都区制度改革に向けた基本的な方向は一致しており、内容上共通する部分も多く読み取られる。

(3) 1986(昭和61)年都区合意「都区制度改革の基本的方向」

こうして都区双方の改革構想が出揃ったところで、制度改革の実現に向けて、都区間の意見調整が図られることになった。

まず、1984(昭和59)年7月、都区協議会の下に都区制度検討委員会が置かれ、改革の基本的な方向についての協議が始まった。そして、1986(昭和61)年2月19日、同検討委員会によって、『都区制度改革の基本的方向』(いわゆる、都区合意)が取りまとめられ、都区協議会に報告された。この報告は、特別区政調査会答申と都制度調査会報告の提言を一元化したものであるが、その内容はほとんど都制度調査会報告と同じであった。

その具体的な内容は、次のようにまとめられる。

- ① 当面、現行の特別区の区域を「大都市地域」とし、大都市区域においては、広域自治体(新しい都)と複数の基礎的自治体(新しい基礎的自治体)による二層制とする。
- ② 新しい都は、新しい基礎的自治体と市町村を包括する広域自治体とし、普通地方公共団体とする。特別区は、大都市区域における新しい基礎的自治体とし、普通地方公共団体とする。
- ③ 「新しい都」は、府県事務の外、大都市区域の広域自治体にふさわしい大都市事務(都市交通・港湾・上下水道・消防など)を処理する。新しい基礎的自治体は、現行特別区が有する事務権能を一層拡充し、現行都の事務のうち住民に身近な事務(一般廃棄物の収集運搬・児童相談所など24事業)を処理する。狭域自治体は、大都市における基礎的な地方公共団体とし、普通地方公共団体の一種として位置づける。
- ④ 財源配分は、明確かつ安定的にするため、垂直調整を廃止し、役割分担・事務配分に対応して行う。調整税は、新しい都が賦課徴収する固定資産税・市町村民税法人分の一定部分を基本とする。新しい財政調整は、新しい都が新しい基礎的自治体との協議を経て行う。
- ⑤ 地方交付税制度は、新しい都と分離して新しい基礎的自治体に一括して適用し、新しい財政調整の財源とする。
- ⑥ 配置分合・境界変更は、原則として市と同様の取扱いとする。

この都区間の合意を受けて、1986(昭和61)年、都と区は、それぞれ2月26日と3

¹ 特別区政調査会の『「特例」市の構想』と都制度調査会の「新しい都制度のあり方」の具体的な提言内容については、本中間のまとめの「参考資料編」の〈参考1〉を参照されたい。

月7日に自治大臣に対して都区制度改革の実施を要望した。これに合わせて、各特別区議会においては都区制度改革を求める意見書が議決された。また、23区では署名運動が行われるとともに、23区共同のシンポジウムや住民アンケート等の具体的な運動が展開された。こうした状況の中、制度改革論議の舞台は地方制度調査会に移されることになった。

(4) 「第22次地方制度調査会」答申

1988（昭和63）年9月28日に発足した第22次地方制度調査会は、「都区制度等大都市制度のあり方」を審議項目の一つとし、1990（平成2）年9月20日の調査会の第9回総会において、『都区制度改革に関する答申』を決定し、翌21日に内閣総理大臣に答申した。

その答申のポイントは、以下のとおりである。

- ① 特別区を基礎的な地方公共団体に位置づける。
- ② 清掃事業をはじめとする住民に身近な事務をできるだけ特別区に移管する。
- ③ 特別区の固有財源の拡充
- ④ 都区財政調整制度の改善（総額補てん主義・納付金制度の廃止など）

なお、答申は、次のようにそのスタンスを述べている。

「さしあたり、今回は、住民に身近な行政で移譲が可能なものは、できるだけ特別区の事務とすると共に、大都市の行政の一体性確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性、自律性を強化する方向で都区制度の見直しを行う（中略）との結論に達した」

このように、第22次地方制度調査会の答申は、都区が求める現行制度に囚われない新しい大都市制度（「新しい都と新しい基礎自治体」からなる新しい二層の大都市制度）に対する判断を避け、改革は現行都区制度の枠内のものであることを明確に示した。その結果、この答申に基づく1998（平成10）年の地方自治法改正は、現行制度の枠内での改革を既定の方針とし、それに従って進行していくことになったのである。

(5) 1998（平成10）年の法改正

その後、第22次地方制度調査会答申を具体化するための作業は、東京都、特別区及び自治省において開始されることになった。しかし、1998（平成10）年の自治法改正は、関係者間の意見の一致が法改正の条件とされていたため、第22次地方制度調査会答申から法案提出に至るまでの検討の過程は、都、労働組合、特別区間の合意形成が最大のポイントとなった。とりわけ、清掃事業の移管の詳細を巡っては、都、労働組合、特別区間の交渉

が難航し、その協議を巡り 8 年を費やすなど、紆余曲折を重ねることになった。その後、関係者間の合意が整い、1997（平成 9）年 12 月、1998（平成 10）年の通常国会に関係法律の改正案の上程が確定した。

この 1998（平成 10）年改正法案のポイントは、①東京都を広域の自治体に、特別区を基礎的な自治体に位置づける、②大都市地域の行政の一体性・統一性に配慮しつつ、都区間の役割分担の原則に基づき、特別区の自主性・自律性を強化する、③都区財政調整制度を法定する、④都から特別区へ清掃事業などの事務を移譲する、とまとめられる。

政府の改正法案の提案理由は、次のとおりである。

「この法律案は、地方制度調査会の答申にのっとり、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化すると共に、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか、所要の規定の整備を行おうとするものであります」

また、1947（昭和 22）年以降の一連の制度改革の流れと今回の改正の位置づけについての問いに対しては、次のような答弁が出されている。

「今回の改正で、特別区は、基礎的な地方公共団体として位置づけられ、市町村と同じような扱いを受ける、こうゆうことになりまして、都の内部団体としての性格が払拭をされたわけでございます。また、大都市の一体性、統一性の確保の要請に配慮しつつ、原則として市町村の処理する事務を受け持つ、こういうこととされたことから、昭和 22 年の制度改革の意図は基本的に達成をされたものと認識をいたしておるところでございます」

「今回の改正は、特別区という現行の枠組みのもとにおいて、大都市行政の一体性というものを確保しながら、特別区の自主性、自立性というものを強化するという意味におきまして一つの到達点であるというふうに考えております」

なお、基礎的自治体ではあるが普通地方公共団体ではないことについては、次のような見解が示されている。

「都にのみ置かれる特別区の制度であり、また大都市ということからくる特例というものは依然としてやはり必要でございますので、特別地方公共団体と位置づけることが正当である（中略）。なお（中略）都市と府県の機能も併せ持った特別市という制度を自治法上設けたことがございます。それにつきましても、（中略）特別地方公共団体

と位置づけているところでございますので、確かに今、一部事務組合とか財産区ということと、あわせおなじところで規定をしておりますから、御指摘のような面もあるかと思えますけれども、(中略) そういった経緯もあるということも御理解いただきたいと思えます」

また、「大都市地域における行政の一体性・統一性は重要であり、特別区の自主性・自律性を強化した場合、制度の趣旨が達せられないのではないか」という問いに対して、次のような答弁がなされている。

「今回の都区制度の改革は、(中略) 特別区の自主性・自律性の強化として一体性・統一性の確保に配慮しつつ行うこととしており、両者の要請はともに充足されるものと考えられる。したがって、大都市地域における一体性・統一性が損なわれることはないものと認識している」

この1998(平成10)年改正により、新宿区をはじめ東京23区は、都の「内部的な団体」から、他の市町村と同様に自立した、「基礎的な地方公共団体」として位置づけられた。しかし、既述したように、その改正は、現行制度の枠内での改革を既定の方針としていたため、地方自治法上は相変わらず特別区は一般の市町村とは異なる特別地方公共団体であり、大都市行政の一体性の確保の観点から、本来は特別区が有すべき権限の一部が都に留保されるなど、「変則的で特例的な」扱いを受けるまま、法に規定されることとなった。

このように、1998(平成10)年の都区制度改革に関わる法改正は、制度の根幹に関わる課題を残したまま、問題を先送りしたものであったともいえる。

第7項 都区制度改革の新たな展開

2000(平成12)年に改正地方自治法が施行され現行の都区制度に転換したが、新しい制度を運用するための都区協議の中で、都区間の財源配分をめぐり、5つの大きな課題(清掃関係経費、小中学校の改築需要急増への対応、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分、都市計画交付金のあり方、制度改革等に対応する配分割合の変更)が残された。このため、都区の間で検討会を設置し、2005(平成17)年度中に課題を解決するための協議を進めた。しかし、都区の見解は大きく隔たり、協議は一旦決裂状態となったが、2006(平成18)年2月に急遽再度の交渉が行われ、一定の合意をみた。だが、最大の課題であった、都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については解決をみることはできなかった。このため、2006(平成18)年2月16日開催の都区協議会において、今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する場を設け、その検討の結果に従って整理することと

なった。これを受け、都区協議会のもとに、「都区のあり方検討委員会」が設置され、現在、都区のあり方について、一定の方向付けをすべく、検討が進められている。

こうした状況の中、都区それぞれが設置した、外部有識者を構成員とした会議体である東京自治制度懇談会と特別区制度調査会が、東京をめぐる自治制度の課題や改革の方向性についての極めて対照的な内容の報告書をまとめた。

東京自治制度懇談会の報告書『議論の整理』（2007（平成 19）年 11 月）は、大都市地域における基礎的自治体優先の原則は制限されるとして、「特別区の区域においては、都が大都市経営の担い手として役割を果たすことを明確にすべきである」とした。一方、特別区側が設置した特別区制度調査会の報告書『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』（2007（平成 19）年 12 月）は、東京大都市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、垂直的な行政の一体性から脱却し、住民に身近な基礎的自治体たる特別区が自ら処理すべきとして、『「都の区」の制度の廃止と「基礎的自治体連合」の構想』を提言している。

こうした対照的な両者の具体的な提言の内容については、本報告の参考資料編の〈参考 2〉「東京自治制度懇談会」と「特別区制度調査会」を参照されたい。

第2節 法制度上の留意点

以上が、新宿区という自治体の置かれている法制度上の位置付けの沿革と現状の概要である。なお、特別区の法制度上の位置づけにあたっては、次の2点について、留意しておく必要がある。

1 点目は、地方自治法上は、特別区は未だ「特別地方公共団体」であり、「普通地方公共団体」とはされていないことである。

2 点目は、特別区は憲法上の地方公共団体ではないとされていることである。

まず 1 点目は、地方自治法は特別地方公共団体として、特別区のほかに、地方公共団体の組合、財産区、地方開発事業団を挙げている。特別区は一般には自治体と理解されているが、その他のものは自治体とは解されない。このように特別地方公共団体という区分は、類型化できないものを、「普通」に対して「特別」として列挙したものと考えられ、必ずしも意味のある類型ではない。したがって、その意味では、特別地方公共団体と普通地方公共団体という区分もまた区分としては意味をなしていない、とも考えられる。

しかし一方、現行の自治の枠組みの中では、基礎的な自治体は「普通地方公共団体」とされていること、また、特別区が基礎的な自治体として真に自立を目指すのであれば、純粹理論的には、「普通地方公共団体」となることも一つの選択肢として考えられることなど、この問題が新宿区の自治を考える際の重要な事項であることは間違いない。

2点目は、1963（昭和38）年3月に、区長選任をめぐる贈収賄事件に関する最高裁判決において示されたものである。

判決では、

「（憲法上の）地方公共団体といいうるためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的に見ても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された団体であることを必要とするものというべきである。

（以下、判決では、当時の特別区の社会実態が上記の要件を満たすものでないことを示しているが、省略する）特別区の実体が右のごときものである以上、特別区は（中略）憲法制定時においてもまた昭和27年8月地方自治法改正時においても憲法93条2項の地方公共団体と認めることはできない」、とされた。

1998（平成10）年の法改正により、特別区は判決のいう「相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された団体である」との要件は満たしたとし、特別区が憲法上の地方公共団体であることは、今日、実態上明白であるとする見方もある。しかしながら、判決は憲法上の地方公共団体の要件として「単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的に見ても、（中略）地方自治の基本的権能を附与された団体であることを必要とするものというべきである」としており、これらの要件については、一概に判断しがたい、とされている。

なお、1点目とも関係するが、特別区が特別地方公共団体であることが、すなわち憲法上の地方公共団体ではありえない、ということではない。

1974（昭和49）年の地方自治法改正にかかる国会審議の際に、特別市制度を例に引いて、次のような政府答弁がなされている。

「すでに廃止をされましたけれども、特別地方公共団体の中にかつて特別市という制度がございまして、これが現実にもしどこかで施行されておるとすれば、この特別市は憲法上の地方公共団体といわざるを得ないというものであったはずでございます。したがって、自治法でいう特別地方公共団体というのは、「特別」と名前がついておるから憲法上のものではないということでは全くございません。特別地方公共団体のきめ方の中には、かつての特別市のように憲法上の団体と考えざるを得ないものが入ってくる可能性も十分にあるし、現在の東京都の特別区も、これからの改正によってより自主性、独立性が徹底してまいりますれば、あるいは憲法上の地方公共団体、一般の市町村と変わらないと考えざるを得ないようなことも将来はあり得るんじゃないか」

第2章 問題の所在

第1章でみたように、特別区の法的位置付け、性格等に端的に現れる都区制度改革は、この間、紆余曲折を経て、今日に至っている。

本章では、都区制度改革のこの間の変遷について一定の整理を試みるとともに、今年度、本研究で取上げる問題の所在を明らかにする。

① 1947（昭和22）年地方自治法施行当初：

- ・憲法上の地方公共団体であり、地方自治法上の特別地方公共団体であり、基礎的地方公共団体であった。
- ・区長は公選制とされた。

② 1952（昭和27）年の法改正：

- ・特別地方公共団体であるが、憲法上の地方公共団体でもなく、基礎的地方公共団体でもない、とされた。
- ・特別区は都の内部団体とされ、特別区の存する区域においては、東京都が基礎的地方公共団体とされた。
- ・区長公選制は廃止され、区議会による選任・都知事同意とされた。

③ 1964（昭和39）年の法改正：

- ・特別区の法的性格は変わらないとされた。
（特別地方公共団体であるが、憲法上の地方公共団体でもなく、基礎的地方公共団体でもない。）
- ・区議会による区長の選任・都知事同意はそのままとされた。
- ・特別区への権限は大幅委譲された。

④ 1974（昭和49）年の法改正：

- ・特別区の法的性格は変わらないとされた。
（特別地方公共団体であるが、憲法上の地方公共団体でもなく、基礎的地方公共団体でもない。）
- ・区長公選制が復活した。
- ・特別区に「市並み」の自治権が付与された。

⑤ 1998（平成 10）年の法改正：

- ・特別区の性格を「基礎的な地方公共団体」として明確に法に位置づけた。
- ・地方自治法上の特別地方公共団体である。
 - ・憲法上の地方公共団体かどうかについては、特段触れられていない（このため、一概に判断しがたい）。

このように、都区関係を規定する都区制度は、東京都制から地方自治法施行への移行を含めると、主なものだけでも5度ほどの改革が行われている。

特別区の法的性格を巡る一連の動きについては、様々な視角からの整理が考えられるが、本稿では次のような捉え方を採ることとする。

すなわち、特別区の法的性格をめぐるこの間の都区制度改革は、①特別区の自主性・自律性の強化・拡充と、②大都市行政の一体性・統一性の要請、とをめぐる調整課題に対する、解決策の模索の過程である、と捉えることとする。

この二律背反の要素を含む二つの課題は、地方自治法制定当初から現在まで常に特別区の法的性格、ひいては都区制度のあり方に関する動きに底流する、基底的な性格にかかわるものと考えられる。そして、ある時はどちらか一方が優位に働き、またある時はその反動で他方が優勢に機能し、そしてある時は互いに協調するかたちで、その時々々の社会政治的な状況により、2つの間に一定の力学が作用し、制度は変遷を重ねたと考えられる。

- 第1章でみたように、地方自治法制定当初は、特別区は憲法上の地方公共団体であり、地方自治法上の特別地方公共団体であり、基礎的な地方公共団体とされた。また、区長選挙も公選制とされた。一方、都の区域においては行政の一体的な実現を図る必要があるとの考えから、法にもそれを担保する一定の規定が盛り込まれた。しかし、この時期は基本的には、特別区の自主性・自律性の強化・拡充が優位に働いていたと考えられる。
- その後は既に見たように、特別区の自主性・自律性の強化・拡充の指向性を牽制すべく、大都市行政の一体性・統一性の要請が強い力として働いた。1952（昭和 27）年の法改正により、特別区は都の内部団体とされ、特別区の存する区域においては、東京都が基礎的な地方公共団体とされた。区長公選制も廃止された。これは、大都市行政の一体性・統一性の要請が強力に機能し、自治権の強い特別区がこのまま割拠した場合、大都市としての一体的かつ総合的な行政を阻害するという懸念が働いたからである。その結果、特別区は大きく自治権を制限されることとなった。つまり、この時期

は大都市行政の一体性・統一性の要請が、特別区の自主性・自律性の強化・拡充より優位に働いたものと考えられる。

- しかし、上記の法改正により、広域のみならず基礎的地方公共団体としての役割を丸抱えした都は、いずれの役割も十分に果たすことができず、機能麻痺に陥ることとなった。

このため、以降は、都のスリム化の志向性と特別区の自治権拡充の志向性とが重なり合うかたちで、基本的には特別区の自主性・自律性の強化・拡充の方向での改正が行われることとなった。

1964（昭和 39）年及び 1974（昭和 49）年の法改正により、都から特別区へは大幅な事務移管がなされた。そして、1998（平成 10）年の法改正により、特別区はついに「基礎的な地方公共団体」として法に明定されたのである。

- この 1998（平成 10）年の法改正は、基本的には特別区の自主性・自律性の強化・拡充の方向性が大きく機能した結果と考えられるが、他方で大都市行政の一体性・統一性の要請も強く働いたとも考えられる。その結果、「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から」、都には一定の事務・権能が留保され、一般の市町村が行う事務の一部は、特別区が行うのではなく、東京都があたかも「市」として行うものとされたのである。

- 次に、1998（平成 10）年の法改正以降から現在までの間であるが、法改正以降、改正時の未解決問題にかかる都区の協議を進める中で、都と区の研究グループは都区制度の方向性について、大きく異なる見解をそれぞれまとめた。都側は、大都市地域においては基礎自治体優先の原則は制約されるとし、「行政の一体性重視」の指向性を強め、広域の地方公共団体である都による大都市経営を志向する報告をまとめた。一方、特別区側は「行政の一体性」から脱却し、都の区の廃止を志向する、という報告にまとめた。なお、特別区側は「行政の一体性」から脱却した後は、新たに「対等・協力」の関係に基づく「基礎自治体の横断的關係」という新たな考え方を提示している。

- このようにみえてくると、特別区の法的性格に端的に現れる都区制度を巡るこの間の動きは、特別区の自主性・自律性の強化・拡充と大都市行政の一体性・統一性の要請という、二律背反の要素のせめぎあいの歴史であり、調和の歴史であったと整理することができる。

- したがって、本研究のテーマである、基礎的な自治体としての新宿区の今後のあり方の方向性を探るためには、特別区の自主性・自律性の強化・拡充と大都市行政の一体

性・統一性の要請という2つの概念について、それぞれの内容とその相関関係のあり様をみていくことが必要である。

言うまでもなく、2つの概念は密接に絡み合い相互に影響しあう関係にあるが、この「中間のまとめ」では、まず、大都市行政の一体性・統一性の要請、すなわち「行政の一体性」の概念について、その内容やその意味するところからみていくものとする。

- それは、この「行政の一体性」という概念に、東京の自治制度を考える際の一つの大きなポイントがあり、ここに基礎的な自治体としての新宿区の今後のあり方の方向性を探るカギがあると考えからである。

すなわち、これまでみてきたように、「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保」の観念のもとに、特別区の存する区域においては、一般の市町村が行う事務の一部については、特別区が行うのではなく、東京都があたかも「市」として行うものとされている。

換言すれば、新宿区を含む特別区では、一般市では処理できる事務権能の一部が、同じ基礎的な自治体でありながら付与されていないことから、区民の負託に応えることのできる範囲が限定されていると考えられる。

- P Tでは、基礎的な自治体としての特別区をめぐる本質的な課題は、上にみた、大都市行政の一体性・統一性という考え方によって、都区制度が変則的で例外的な制度となっている点にあると考え、研究の焦点をそこにあてることとした。
- 次章では、「大都市行政の一体性及び統一性」の概念について、その内容や意味するところを理念的に整理するとともに、新宿区の現実の行政執行のなかでそれがどのように作用しているのかについてみるものとする。

第3章 特別区の存する区域における「行政の一体性及び統一性」について

- 2000年改革により、都は広域の自治体、特別区は基礎的な自治体と法定された。実態的には、1974年の法改正により、特別区は基礎的な自治体に見合う事務権能の移管を受けていたが、法上に明定されたのは2000年改革である。

また、2000年改革で、それまで都の内部団体的な性格とされてきた特別区が、独立した都と対等なものとなったことから、都区の役割も法に規定された。しかし、ここでは、都は広域の自治体であると同時に、特別区の区域においては、一部分において、一般市としての機能も担う、とされた。

つまり、都は、法上は、広域の自治体として規定されたにもかかわらず、府県事務を処理する以外に、限定的ではあるが、基礎的な自治体が本来処理する事務も処理するとされたのである。この規定は、広域の自治体と基礎的な自治体との通常の役割分担の原則からみれば、変則的であり、例外的である。

- ではなぜ、このような変則的で例外的な扱いが、特別区の区域において法に規定されたのか。

法第281条の2は、変則的、特例的に都が処理する事務について、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」と規定している。すなわち、人口が高度に集中する特別区の存する区域においては、「行政の一体性及び統一性の確保」の観点から、一体的に処理することが必要であると認められる事務があり、それは広域の自治体である都が処理する、としているのである。

- 本章は、通常の都道府県と市町村との役割分担の原則からみれば、変則的であり、例外的である、都区の役割分担を導いているこの「行政の一体性及び統一性」という概念について、一定の整理を試みるものである。

第1節では、行政の一体性及び統一性について理念的に整理し、第2節では、当該概念が、新宿区の現実の区政執行のなかでどのように作用しているのかを整理するものである。

第1節に入る前に、都と特別区との役割分担の規定である、上記の法第281条の2が設けられた意味合いについてまず整理しておく。

- 地方分権一括法による改正前においても、都道府県と市町村のそれぞれが分担すべき役割に関しては、法に規定されてきた。しかし、都と特別区との間においては、相当

する規定は見られなかった。その理由は、①1974（昭和 49）年の法改正を経ても、特別区はなお都の内部団体的な性格のものとされていた。このため、いわば内部の関係における事務配分の基準を法定することはなじまないこと。②都が各種の調整をすることにより、ある程度合理的な事務配分を実現しえたこと。③改正前においても、都道府県と市町村の事務処理の競合防止の規定が準用され、不整合な状態は回避されていたこと等と考えられる。

しかし、1998（平成 10）年の法改正において、都と特別区との間の関係が、独立当事者間の対等なものとなったことから、法第 281 条の 2 の規定を設け、都と特別区との各々の役割分担を明らかにしたものである。

- なお、法第 281 条の 2 の規定を設ける趣旨については、旧自治省が 1998（平成 10）年の地方自治法改正の際に作成した「改正地方制度資料（参考資料）・第 25 部想定問答（都区制度改革関係）」（以下、「第 25 部想定問答」という）では、次のように示している。

問 68 今回、都と特別区との役割分担の原則に関する規定を設ける趣旨如何。

答 1 今回の改正においては、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化することとしており、都と特別区との間の関係が、独立当事者間の対等なものとなる。

この結果、都と特別区の間で法律又はこれに基づく政令において明確に書き分けられていない事務、すなわち、公共事務・行政事務等の任意の事務若しくは新たな事務について、事務の配分を行う際の指針を示す必要が生じるものである

答 2 このため、市町村と都道府県についての第 2 条第 4 項及び第 6 項と同様の趣旨から、都と特別区の各々の役割分担を明らかにするものとして、新たに 281 条の 2 の規定を設けることとしたものである。

第 1 節 行政の一体性及び統一性とはなにか

第 1 項 問題関心

変則的で例外的な都区の役割分担を導いている「行政の一体性及び統一性」の概念については、特に次のような問題関心から、一定の整理を試みるものとしたい。

第 1 に、「人口が高度に集中する大都市地域」という点では、大阪市、横浜市など他に人口が集中している区域はあり、それらの大都市には、指定都市制度が適用されている。

では、指定都市制度が適用される区域と特別区の存する区域とはなにが異なり、なぜ特別区の存する区域においては特別な対応が要請されるのか、という点である。

第2に、「行政の一体性及び統一性の確保」は、なぜ必要とされるのか。換言すれば、行政の一体性及び統一性の確保を必要とする事務はあるのか、あるとすればそれについてはどのように考えるべきなのか、という点である。

第3に、「行政の一体性及び統一性の確保」には、都と特別区との間の一体性・統一性という側面（都区間の垂直の一体性）と23区特別区間の一体性・統一性という側面（23区間の水平の一体性）の2面性があるのではないかと、いう点である。

第4に、「行政の一体性及び統一性の確保」という概念を整理する際、当該概念と密接な関係にある「都区財政調整制度」との関係はどう考えればよいのか。とくに、厳然とある23区間の税源偏在と23区間の水平の一体性の確保について、「自治」の観点からどう整理すればよいのか、という点である。

第5に、新宿区という自治体における今後の自治のあり方を考える際には、現行の法制度の枠組みである、広域的自治体と基礎的自治体という二層制に一定の限界性があるのではないかと、いう点である。

なお、上記の問題関心の第4以下については、基本的には来年度に整理するものとし、以下では、主に第1、第2、第3についての整理を試みるものとする。

第2項 問題関心にかかる概念的整理の試み

本項では、上記の問題関心・課題について、旧自治省が地方自治法改正の際に作成した「改正地方制度資料（参考資料）想定問答」や国会答弁等を参考に、一定の概念的整理を試みるものとする。

（1） 問題関心 1

「人口が高度に集中する大都市地域」という点では、大阪市、横浜市など他にも人口が集中している区域はあり、それらの大都市には、指定都市制度が適用されている。では、指定都市制度が適用される区域と特別区の存する区域とはなにが異なり、なぜ特別区の存する区域においては特別な対応が要請されるのか。

このことについては、これまでの政府解釈などから、およそ次のように考えられる。

- ① 指定都市制度は、大都市としての一体性・統一性の確保のため、基本的には、大都市地域における事務を、市という一の主体に可能な限り担わせようとするものである。このため、一の統一的意思により大半の事務を処理することが可能な範囲で適用され

るべきものである。

- ② 特別区の存する区域は、人口が数百万程度あり、一体となった社会的実態がある区域であり、人口百万人規模の指定都市とは異なり、一の統一的意思により大半の事務を処理することが可能な範囲を超えている。
- ③ つまり、特別区の存する区域の行政については、分立した主体としての特別区の存在が不可欠であり、行政区しか設置できない指定都市制度で対応することは適当ではない。
- ④ したがって、特別区の存する区域においては、分立した主体を設け一義的には当該主体の意思により通常の行政を行わせる都制の施行という、特別な対応が要請されるのが適当な区域である。

ここでは、政府の認識として、次の2点について、確認し、留意しておくこととする。

第1に、特別区の存する区域においては、その人口規模や一体的な社会的実態が顕著であることから、一の統一的意思により大半の事務を処理することが可能な範囲を超えている、とする認識である。

第2に、このため、都制を施行する区域は、分立した主体を設け一義的には当該主体の意思により通常の行政を行わせるのが適当な地域である、とする認識である。

- いうまでもなく、大都市にかかる自治制度は、現行制度では、都制度と政令指定都市制度の2種類である。都制度は、都が市の役割を大きく兼ねる制度であり、政令指定都市制度は、市が府県の役割を大きく兼ねる制度である。つまり、都道府県と市町村との役割分担という点からみると、2つの制度は、全く逆の方向を向いている制度である。
- 政令指定都市制度については、戦前からの特別市制運動が頓挫して、大都市特例制度に押し込められたとする見方もあれば、そうではなく、実質的な特別市を達成するための巧妙な制度である、とする見方もある。さらに、政令指定都市制度は「事実上の一層制」であるとする見方もあり、政令指定都市制度には、都区制度の今後のあり方を検討する上では、参考にすべき点が多々ある。
- 一方、都制度は大都市制度の一種と考えられているが、都制度は、法上は「大都市等に関する特例」としての扱いはされていない。
- 基礎的な自治体としての新宿区の今後のあるべき姿について研究する本P Tとしては、政令指定都市制度を含め、大都市自治制度のあり方を全体としてどう考えるのかが問われることとなる。これについては、来年度に一定の整理を試みるものとする。

(2) 問題関心 2

「行政の一体性及び統一性の確保」は、なぜ必要とされるのか。「行政の一体性及び統一性の確保」を必要とする事務はあるのか、あるとすればそれについてはどのように考えるべきなのか。

① 「行政の一体性」が必要とされる理由（国、都の考え方）

まず、「行政の一体性」とはなにか、なぜ必要とされるのか等について、国や東京都がどのように考えているのかを整理する。

- ▼ 国は端的にいえば、次のように「行政の一体性」の内容、必要性を認識している。
- ◎ 特別区の区域は、明治期から、東京市を構成してきており、東京市または東京都が一体的に行政を行ってきた、という古くからの沿革がある。
- ◎ また、交通、水道等をはじめ、住民の社会、文化生活は、23区の区域にかかわらず、特別区の存する区域を通じて一体的に行われてきており、社会的、経済的に強い一体性を有している。
- ◎ さらに、住民の自治意識も区民意識よりは都民意識がはるかに強く、住民の生活・活動も単一の特別区の区域を超えて行われている。
- ◎ このように、特別区の区域は、沿革的にも、社会実態的、住民意識的にも強い一体性を有している。
- ◎ 端的にいえば、特別区の区域は、沿革的、社会的、住民意識的な実態から、事実上は一つの大都市社会を形成している。このような区域において、合理的、能率的に行政が行われるためには、当該地域における行政が一元的にまとめて行われること、また、当該地域において同一の意思の下に同一の内容の行政が行われることが必要となる事務がある。このため、特別区の区域では、「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保」が必要となるのである。

基本的には、上記の国の認識が、特別区の存する区域に「行政の一体性及び統一性の確保」が必要とされる理由と考えられる。

- ▼ 次に、都の内部資料からみた行政の一体性及び統一性が必要とされる理由について整理する。対象とする資料は、「都制度調査会第一次答申案説明書添付資料」（1957（昭和32）年12月都制度調査会起草委員会）である。

- 説明書では、都と特別区の基本観念として、有機的一体制の原則があるとしている。

第一 都と特別区の基本観念

一 有機的一体制の原則

特別区の存する区域は、沿革的には、旧東京市の構成分子として成長発展してきたものであり、また、これを社会的実態からみればおのづからなる立地条件と伝統のうえに立って、それぞれ住宅、商業、工業地域等地区としての特色を利用しつつ、しかも各区は相互に結合し、一体としての大都市を形成しているのであって、個々の区の単なる集合体とは、本質的に異なるものであることはいうまでもないところであって、住民も係る実態から、区の境界をこえ、一の都市の住民として社会的、経済的、文化的生活を維持しているというのが実際の姿である。したがって、都と特別区の行政は、その責任の主体は別であっても、常に一体的に調整されるのでなければ、種々の弊害を生じようし、まして行政の効率的運営は得られず、都市的施設の完備も期待できないであろう。

- 続いて説明書では、特別区の存する区域では、住民感情から、次の二つの条件達成が常に要請されると、① 負担の均衡 ② 福祉の均衡を挙げている。

二 都と特別区の地位

右の原則から都と特別区の行政は、次の要請に応えるように運営されるべきである。

- (1) 都と特別区は、住民の福祉増進を目標として、能率的、民主的に運営されねばならない。しかし、この目標を達成するためには、都が大都市業務を、特別区は真に地方的な事務を執行し、両者おのおのその分を守り、大都市経営を合理的に運営することが、都と特別区の沿革と実績に適合し、能率的な処理が可能となるであろう。
- (2) さらに住民感情からすれば、特別区の存する区域にあっては、つねに次の条件が十分に達成されるべきことが要請される。
 - (イ) 区民がその特別区の財政力の強弱にかかわらず、一様な、かつ、均衡のとれた負担を負うように措置すること。(負担の均衡)
 - (ロ) 区民が自治活動から受ける利益、恩恵にも均衡があり、かつ、公平同質であるように措置すること。(福祉の均衡)

以上から、都の考える「一体性」も、国の考え方と酷似していることが分かるが、都では、特別区の区域における行政には、① 負担の均衡 ② 福祉の均衡の2つが要請されるとしているのが、特徴的である。

- ② 「行政の一体性」を確保するために、都が担うとされている事務

次に、「行政の一体性及び統一性の確保」の観点から、通常の地域では市町村の役割とされる事務のうち、特別区の存する区域において、都が一体的に処理することとされている事務について整理する。これには、次の2種類がある。

- 一つは、法律または政令の規定により都に留保される事務であり、具体的には、都市計画決定に関する事務（都市計画法）、上水道の設置・管理に関する事務（水道法）、下水道の設置・管理に関する事務（水道法）、感染症の予防・まん延防止に関する事務（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）、消防に関する事務（消防組織法等）、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税、都市計画法及び事業所税の賦課に関する事務（地方税法）等の事務である。
- もう一つは、法律または政令には、事務の処理主体が明確に書き分けられていない事務（任意の事務、新規の事務等）だが、主に都が行うものとされる事務である。具体的には、都市交通事業の経営に関する事務、港湾の管理に関する事務、病院事業、公営住宅の設置・管理、動物園の設置・管理、霊園の設置・管理、土地区画整理事業・市街地再開発事業、最終処分場の設置等の事務である。

③ 「行政の一体性の確保」が必要となる事務が存するの否か、存する場合、そのありよう等についてどのように考えるのか（「大都市事務」について）

- ▼ ここでは、特別区の区域において、「行政の一体性の確保」が必要となる事務が存するの否か、また存する場合、そのありよう等について整理を試みる。
- 結論から言えば、特別区の区域において一体的に処理することが必要と認められる事務は、一定程度はある、と考えられるのではないだろうか。
- なぜなら、第一に特別区は、戦時集権体制として1943（昭和18）年に、東京府と東京市を廃止して作られた東京都制度が戦後解体され、東京市の権能が都と特別区の間で分離されたことにより形成されたものと考えられるからである。第二に特別区は、社会経済的にも都市計画的にも一体的に醸成されてきた実態があるからである。
- このため、特別区の存する区域は、大都市東京地域の一部と考えるのが自然である。だとするならば、大都市としての東京の全体を見据えた上で、「行政の一体性の確保」の観点から、一体的・統一的に処理を要する事務というのは、一定程度はその必要性が認められるものと考えられる。
- ▼ 次に、上記のように特別区の存する区域において、ある意味不可避免的に発生する、一

体的に処理することが必要と認められる事務について整理を試みる。
基本的には次のように考えることが必要なのではないだろうか。

1つは、一体的に処理する事務は基本的には、純化・限定し、最小化することが必要なのではないか、ということである。

- なぜなら、特別区の存する区域においては、23の特別区が、基礎的な自治体としての実体をすでに有している、と考えられるからである。
- すなわち、大都市東京全体を見据え、一体的な処理を要する事務を考える場合においても、特別区が基本的にはまず、住民に最も身近な政府として、区民の生活に密着したサービスをきちんと行っていくことが求められる。したがって、一体的な処理を要する事務を考える場合、無原則的に考えるのではなく、個々の自治体の能力、あるいは関係する自治体間による連携等だけではどうしても最適な対応が困難な事務に限っていく必要があるのではないか。
- 換言すれば、大都市東京全体として一体的に処理を要する事務は、精査に精査を重ね、純化・限定し、最小化していくことが、基礎的な自治体としての特別区の自律性を高める上では重要な要素と考えられるのではないだろうか。

もう1つは、一体的に処理する事務を担うのは、必ずしも都に限定する必要はなく、個別の特別区や特別区間の広域連合によるなど多様な主体が考えられるのではないか、ということである。

- 現行の法規定では、「行政の一体性の確保」の観点から、一体的・統一的に処理する事務の執行主体は都とされている。つまり、一体的・統一的に処理する事務にかかる都区の役割分担の原則・基準は、基本的には当該事務は、広域の自治体である都が一の主体として担う、とされている。
- しかしこの規定は、当該事務を、都以外の主体が処理する可能性を除外はしていないと考えられるのではないか。すなわち、現行の法令からも、大都市事務を担うのは、必ずしも都に限定する必要はなく、その主体には個別の特別区や特別区間の広域連合など様々なレベルのものが考えられる、と読み込めるのではないだろうか。
- とするなら、特別区のそれぞれは、都から独立した、住民に最も身近な政府として住民の期待に応え、それぞれの地域の特性や資源を活かしたまちづくりを進めるため、今後はその役割分担の原則・基準を見直し、執行主体については基礎的な自治体である特別区へより比重を移していくことが必要なのではないだろうか。
- 一体的・統一的に処理する事務の中には、都が処理するのが最も効果的・効率的なものがあるかもしれない。しかし、必ずしも全ての事務がそうとは限らないのではない

か。事務の種類、内容によっては、23特別区が共同して執行することにより、都が執行する以上に効果が上がる一体的な事務もあるのではないか。

- 言うまでもなく、特別区の存する区域における事務の処理は、基本的にはその区域に存する基礎的な自治体である特別区が、その責任と能力により行うべきものと考えられる。たとえそれが大都市東京全体を見据えた一体的な処理を要する事務であっても、一律的に処理する主体を都とするのは、自治の観点からはふさわしいものとは言えないのではないだろうか。

いずれにしても、特別区の存する区域においては、一体的に処理することが必要と認められる事務は不可避免的に発生し、今後も存続するものと思われるが、それらを純化・限定し、最小化したものとして設定することが、基礎的な自治体としての23特別区の自律性を高める上では重要なことであり、その執行主体についても、必ずしも都に限定する必要はなく、多様な主体が考えられるのではないかと、いうことを、提起したい。

なお、特別区の区域において一体的に処理することが必要と認められる事務については、都区間の協議では「大都市事務」と呼称されているが、「大都市事務」は法令上の語法ではない。

(3) 問題関心 3

次に問題関心3である、一体性及び統一性の2面性についての整理を試みるものとする。

- ▼ 「行政の一体性及び統一性の確保」には、都と特別区との間の一体性・統一性という側面（都区間の垂直の一体性）と23区特別区間の一体性・統一性という側面（23区間の水平の一体性）の2面性があるのではないかと、
- 2007（平成19）年12月、第二次特別区制度調査会は、『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』と題する報告書を提出した。報告書は、これまでの都区制度を支えてきた基本観念を東京大都市地域における「行政の一体性」であるとした上で、この「都区の行政の一体性」から脱却し、「都の区」の制度を廃止すべきであるとした。

第1章でみてきたとおり、この半世紀にわたって行われてきた都区制度の改革論議には、「行政の一体性」という観念が常に通底しており、都区制度を支えてきた基本観念の1つであることは間違いない。

しかし、では上記報告書で、「都の区」の制度を廃止した後の一つの方向性として提言された「基礎自治体連合」については、どのように考えればよいのだろうか。

「基礎自治体連合」は23の「東京〇〇市」の「対等・協力」の関係に基づき、法的根拠

を有するものとして設計されている。その役割には、事務配分、徴税、財政調整などがあるとされているが、そのうち最も重要なものは「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務と考えられる。

- これまで、「行政の一体性及び統一性」の概念について一定の整理をしてきたが、この概念と密接な関係にあり、裏と表の関係にあるともいわれているのは、都区財政調整制度である。

この都区財政調整制度にはいろいろな視角からの接近が考えられる。一般的に言われているのは、行政主体間に着目した視角からの接近であり、2つの側面から捉える理解である。1つの側面は都区間による垂直調整であり、もう1つの側面は23特別区間による水平調整とするものである。この都区財政調整制度の財源は、本来は市町村財源であるはずの固定資産税・市町村住民税法人分・特別土地保有税のいわゆる調整3税である。これらの税はいったん都税として徴収された後に、都及び特別区間で毎年財政調整がされる。年度により都区財政調整の財源は若干変動するが、全体規模としてはおよそ2兆円である。

このうち、約1兆円が特別区間の財政力に応じて分配されている。これが、特別区間の水平調整である。そして、全体からこの特別区間の水平調整に要した財源を差し引いた残りの調整財源が、「行政の一体性及び統一性」のために、都が処理する消防、上下水道などの事務に充当するものとして、都に留保される。これが、都区間の垂直調整である。

換言すれば、都区間の垂直調整とは「都区の一体性」という観念に基づくものであり、23特別区間の水平調整とは、「特別区間の一体性」の観念に基づくものである。つまり、「一体性」には「都区間の一体性」と「特別区間の一体性」の2つの側面があると考えられる。

- この観点から、特別区制度調査会第二次報告の「行政の一体性からの脱却」を捉えるならば、同報告がいう「行政の一体性からの脱却」とは、「都区の行政の一体性」からの「脱却」を指していると考えられるのではないか。それは、「基礎自治体連合」の役割に23特別区間の財政の水平調整機能を持たせることにより、「特別区間の一体性」について、「都の区」の制度廃止も、保持していくとしているからである。
- すなわち、第二次特別区制度調査会は、「都の区」の制度廃止により「都区の行政の一体性」は破棄する考え方を明示しているが、「特別区間の一体性」については依然として維持しているのではないか。そのための一つの制度装置として「基礎自治体連合」構想を提言したと考えられるのではないだろうか。

- 特別区間に、行政需要や財源の極端な偏在が現存していることは厳然とした事実であり、一定程度、特別区間の財政調整が必要とされることは否めないと思われる。
- しかし、一方で23特別区はそれぞれが自立した基礎自治体であることを勘案するならば、大都市事務のありようと同様、基本的には、「特別区間の一体性」に基づく水平的な財政調整機能については、純化・限定し、極力最小化を目指すという方向性も今後の23特別区のあり方の選択肢の一つとしてあるのではないだろうか。
- また、都区財政調整制度には、都財政に対する財源保障機能を担保するとともに、東京という大都市に局所集中的に存在する大都市財源を、都と23特別区の間で留保し、分配するための仕組みである、とする理解もある。
- 豊かな大都市財源をもとに特別区では、全国レベルからみれば、相当高い行政水準を住民に提供している。高い行政水準を住民に提供すること自体に問題ない。しかし、そうしたことができるのは、東京という大都市に富が集中しているからであり、東京も特別区も、このことについてもう少し自覚的であるべきなのではないだろうか。東京も特別区も、地方や全国の自治体とは無関係に、自分たちだけでは成り立ってゆかない存在である。
- 新宿区では、友好姉妹都市の長野県伊那市と積極的に交流を進め、カーボンオフセットなど環境保全の新しい取組みを行っている。こうした非東京圏との様々な角度からの交流などを通して、特別区には、全国の自治体と「連帯」を図り、それをより深めていくことが求められるのではないか。

いずれにしても、東京という大都市に局所集中的に存在する大都市財源のあり方を、特別区の自主・自律性の拡充とともに、地方分権という文脈で直視することが重要ではないか。

また、都区制度など東京の自治のあり方は、一国の地方自治制度の体系に位置づけられており、地方分権改革の状況や全国の自治体の現況等から切り離して考えるべきではない。他地域との交流や連携、地方分権の推進に向けた貢献のあり方などについても考えるべきではないか。

これらのことが、東京23区が「一体性」の呪縛から完全に解放され、この地域における真の基礎的な自治体となることに、結びついてゆくものと考えられる。

なお、この特別区の存する地域にふさわしい自治制度を考えていくにあたり、そのための一つの手がかりとして、第二次特別区制度調査会が断念した「普通地方公共団体」の途

についても、選択肢の一つとしてもう一度検討してみる価値があるかもしれない、ということ付記しておく。それは、現行の自治の枠組みの中で、特別区が基礎的な自治体として真に自立を目指すのであれば、純粋理論的には、「普通地方公共団体」となることも一つの選択肢として考えられるからであり、現段階でその選択肢を全面的に放棄してよいとは思えないからである。

また、最後になるが、「行政の一体性」という概念について、本PTのアドバイザーである首都大学東京の大杉寛教授は、次のような考え方を示している。

◎ 「行政の一体性」は、歴史的にみて少なくとも次の3つの論理が重層化して形成された言説ではないか。この3つの一体性の論理は密接に絡み合い相互に影響しあう関係にあり、また、時代の遷移とともに、具体的に一体性が指し示す内容もそれぞれの局面ごとに変化する。

① 都市空間としての一体性

膨張した東京をどう都市空間として再編していくのか、という課題に直面した当時に、都市計画という新たな都市経営の枠組みのもとで一体という言葉が使われた。

→ いままで考えれば、現在の23区の区域にとどまらず、一都三県にまたがる広がりを見せているのではないか。

② 東京都制の成立という局面で問われた首都としての一体性

国・東京府・東京市という垂直方向で組織統合を実現させる論理として一体性が使われた。この都制の実現が、他の5大都市と袂を分かち契機となった。

→ 政令市とは異なる、大都市内分権ともいふべき都区制度として考えると、一体性は都制における大都市内分権の行き過ぎを牽制する論理としての意味合いもあるのではないか。

③ 局所集中的な「超過財源」（大都市財源）を留保・分配するための論理としての一体性
都区間で配分を巡り対抗しつつも大都市財源として留保するために協調する体制を維持する、そのためのイデオロギーともいふべきものが一体性の論理といえる。

上記の「一体性の3つの論理」は、非常に示唆に富むものである。特に、③の指摘には、特別区における今後の自治の考え方や方向性を検討する際の重要なヒントがあるように思われる。

次の第2節では、「行政の一体性及び統一性の確保」という概念にかかるこれまでの整理を踏まえ、当該概念が新宿区の実際の行政執行のなかで、どのように作用しているのかをみてみることにする。

第2節 区政の現場からみた「行政の一体性」

本章の「問題の所在」で、大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から、都には一定の事務・権能が留保され、一般の市町村が行う事務の一部は、特別区が行うのではなく、東京都があたかも「市」として行うものとする、という変則的で例外的な都区の関係性の中に、新宿区の自治のあり方にとっての大きな問題が内在している、とした。

そして、変則的で例外的な関係性を規定している現行の都区制度を牽引しているのは「行政の一体性」という観念であるとし、第3章第1節では、当該概念について理念的に一定の整理を行った。

本第2節では、「行政の一体性」という概念が、新宿区の現実の区政執行でどのように作用しているのかを、所管課とのヒアリング等を通して得られた内容を中心に述べることにする。なお、取上げた行政分野は、景観、介護保険、教職員の人事、都市計画である。

- 調査前は、現場では上記概念が相当程度作用し、場合によってはそのために一定の支障が発生しているのではないかと想定していた。
- しかし実際は、大きな支障と呼べるような事例は確認できなかった。もとより限定した分野のことであり、この結果をもって区政全体のことを言えるわけではない。
- このため、本PTからは、他の分野についても関係者等とのヒアリングを実施し、「行政の一体性」という概念が現実の区政執行でどのように作用しているのかを、より正確に把握する必要があるとの指摘を受けた。

なお、上記のヒアリング調査のなかでは、次のような意見も示された。

- これまで行ってきた仕事の延長というかたちで今後も仕事を行う限りは、例えば権限が都に留保され、区になくとも、さほど困らないのではないか。都は現在、基本的には区の考え方や意向を相当程度許容するからである。
- しかし、今の時代の変化に的確に対応して、新宿区が一步リードするような施策や事業を実施しようとする際には、仮に区が権限を持っていれば、例えば運用の幅を広げ、地域の声やその独自性を今以上に反映することができるかもしれない。
- ただ、権限の移管といった制度だけを変えるだけでは不十分かもしれない。例えば、仮に権限を区が持つとすれば、技術的レベルの向上や専門性を有した人員体制の整備、さらに一定のリスク対応等が区に求められることになり、それらにも対応していく必要があるからである。

住民に最も身近な政府としての新宿区には、何よりも区民目線に立った区政執行が求められる。そうした区民の意思や考えを実際の区政執行に反映させるためには、それに見合う権限と財源が必要となる。さらに、それだけでなく専門的な知識や技術の習得・蓄積、職員の体制整備などの環境整備も欠かせないものと思われる。

さらに、今回のヒアリング調査結果からもう一つ言えるのは、一般に行政実務レベルでは、特に都区間の垂直的な「行政の一体性」を前提とした取組みを所与とみなす傾向が同われ、さらなる都区制度改革を希求する議論との乖離が感じられることも少なくなかった、ということである。

▼ 基礎自治体という概念

- 中間のまとめでは、基礎的な自治体という用語を使用しているが、近年は、「基礎自治体」という語法が使われることが多い。「基礎的な」から「的な」をとり、「基礎自治体」という語法が正式に国の文書に現れたのは、第27次地方制度調査会答申が最初といわれている。
- 第27次地方制度調査会答申は、これからの自治体には「これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対応できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある」とした上で、「一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい」と述べている。
- 換言すれば、「基礎的な自治体」のうち、住民に身近な行政サービスを総合的に提供できるだけの規模・能力を備えた自治体を「基礎自治体」と新たな概念で整理したものと考えられる。
- こうした新たな「基礎自治体」という語法は、第2次地方分権改革を主導する地方分権改革推進委員会にも引き継がれ、同委員会が示した「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」は「基礎自治体優先の原則」を打ち出した。また、第29次地方制度調査会にも、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」が諮問されており、基礎自治体という用語が使用されている。
- 「基礎自治体」という用語には、総合行政を志向する自立した自治体への傾向性がみられ、地方自治法上の市町村一般を指す「基礎的な地方公共団体」とは異なる意味が込められていると思われる。また、特別区や特別区制度調査会も「基礎自治体」という用語を使用しているが、それとも異なるものと思われる。
- このように、基礎的な自治体という概念の中身は、現在、様々な意味合いから一様ではなく、ある意味、分裂しているともいえるのではないか。「基礎性」とはなにか、なにをもって「基礎性」と捉え、定義するのか。一方、「総合性」とはなにか、「総合行政」とはなにを意味するのかが、まさに今問われている、と思われる。

- P Tでは、今年度は「基礎的な自治体」という用語を使用した。P Tの使命は、基礎的な自治体である新宿区にふさわしい新たな自治の仕組みとその可能性を追求することにあることから、来年度は、「基礎性」「総合性」とはなにかを議論し、それらを踏まえ、用語使用についても検討したいと考えている。

第4章 2009（平成21）年度の研究に向けた新たな分析視角の提起

2008（平成20）年度の研究では、新宿区の自治のありようを検討するための準備作業として、現行の法令等の制度的な枠組みを前提として制度解釈や制度改革の必要性の有無について検討を行い、区政実務上の具体的な課題の中で都区制度の問題点を明らかにしようとした。

しかし、こうしたアプローチだけでは、既存の都区制度論を超えた新たな発想を展開したり、新宿区固有の自治をめぐる課題に答えたりするには限界がある。

この認識に立ち、2009（平成21）年度の研究に際しては、次の新たな分析視角を提起する。

■ 新たな分析視角

《新宿区を「大都市（基礎）自治体」と捉え、大都市新宿の確立に向けた自治制度改革のあり方について検討する。》

- 2008（平成20）年度の研究は、基本的には現行法制の枠組みの中での基礎的な自治体のあり方やそこでの事務権能を前提として行った。端的に言えば、基礎的な自治体とされている市町村に付与されている事務権能を《引照基準》とし、それと比して、特別区（新宿区）に現在付与されている事務権能の過不足について検討するというアプローチであった。例えば、一般の市では付与されている消防や上下水道にかかる事務権能が、特別区（新宿区）には付与されていないことの是非、等々という検討方法であった。
- 市町村の事務権能を引照基準とする上記の研究方法には、一定の有効性は認められるが、新宿区のような、大都市部の基礎的な自治体における自治のありようや事務権能を検討するに当たり、何ゆえに市町村における事務権能を基準とするのかは、必ずしも明白ではない。そもそも新宿区のような大都市部の自治体には、一般の市町村とは異なる、大都市部ならではの特有の行政需要や課題があるかもしれないのである。もしそうであるなら、新宿区という基礎的な自治体における自治のありようや事務権能の範囲は、自ずから、市町村のそれとは異なってくると考えられる。したがって、現行法制の枠組みを前提とした研究だけでは、既存の都区制度論を超えた新たな発想を展開したり、新宿区固有の自治をめぐる課題に答えたりするには限界がある。
- こうした問題認識から、2009（平成21）年度においては、従来の法令の枠組みを基にしたアプローチではなく、新宿区を「大都市（基礎）自治体」と捉え、大都市新宿の確立に向けた自治制度改革のあり方について検討する、という新たな分析視角を提

起するものとした。

- これは、新宿区は大都市東京の一部であるが、新宿区の様々な実態を捉えるならば、単に大都市東京の一区画を成すというだけでなく、新宿区自体がすでに「大都市（基礎）自治体」である、という認識に基づくものである。それは、新宿区という自治体は、実態的には、政令市なみの行財政能力を有しているという自覚を持ち、単なる大都市東京の一部という位置づけに止まらず、新宿区の持つ潜在力をフルに活かした、一個の自律した基礎自治体としてなすべき使命があるのではないか、という考え方につながるものである。
- 「大都市（基礎）自治体」には、市町村における事務権能を基準とする考え方を超え、例えば国から下りてくる一見バラバラに見える事務を、住民の視点に立ち、自らの知恵と工夫で結びつけ、総合化し、そのことにより従来以上のサービス提供を可能とすることが求められるのである。新宿区を含め、特別区は財政逼迫に苦しむ地方と比して相対的に余裕があり、所謂、フルセット型の総合行政の実施主体となることは可能であり、また求められている。しかし、「大都市（基礎）自治体」と捉えるからには、ただ事業をフルセットでひと揃えしているというだけでなく、さらにその上に行く、もう一段高いレベルの《総合性》が求められるのである。新宿区は「大都市（基礎）自治体」として、それに応える責務があるのではないか。ここに新宿区を「大都市（基礎）自治体」と捉えることの、真の意味が存すると考える。
- そこで、2009（平成21）年度においては、新宿区を「大都市（基礎）自治体」と捉えるところから出発し、新宿区が「大都市（基礎）自治体」として果たすべき使命とは何か、その使命を果たすうえでクリアすべき課題は何かを、政策課題や都市経営手法などの中で具体的に提示し、それに対する実践的な解決策を考究することとする。このように、新宿区が「大都市（基礎）自治体」として果たすべき使命の実現に向けて、対処すべき制度改革や制度運用に関する課題を明確にすることは、都区制度改革の再構築を図ることに資するとともに、新宿区の区政経営の向上にもつながるものと考えられる。
また、「大都市（基礎）自治体」は、「一人勝ち」を目指すものではなく、都市部の様々な機能の集積による成果を、地方分権の文脈を踏まえ、地方や全国に還元・貢献するという視点を持つことも重要である。
- あわせて、新宿区が大都市東京の都市空間の一部としてではなく、大都市新宿として自律的な都市空間を形成することを、社会経済的な実態を客観的なデータ等を援用して示すことができないかを検討する。

参考資料編

<参考1>

特別区政調査会の「『特例』市の構想」

具体的な内容を見ると、

- ① 特別区を基礎的自治体として確立するために、普通地方公共団体としての市（「特例市」）に改める。東京都は、基礎的自治体ではなく、広域自治体とする。
- ② 一般の市が行うものとされている事務のほか、府県の手務とされているものであっても、基礎自治体で行う方が大都市の住民生活にとってより適切かつ効果的であるものは、「特例市の手務」とする。一般の市が行うものとされている事務であっても、「特例市」それぞれに分割することが技術的に困難な事務、広域自治体が一元的に行う方が都市構造の面や効率性からみてより効果を生むような事務は、東京都の手務とする（一般廃棄物の収集・運搬以外の清掃に関する事務、水道事業、下水道事業、消防・救急）。
- ③ 市の税はすべて「特例市」税とし、東京都が処理する事務に見合う財源を税源配分の方法によって改めて都税と位置づける。現行の特別区税及び固定資産税を、「特例市」の税とする。
- ④ 「特例市」相互間の水平的な財政調整のために、「特例市」相互間の自主的な財政調整の制度を創設する（都区間の財源配分は、③の税源配分により不要となる）。ア）各「特別市」を構成員とする「公的組織」を調整主体として設置する。イ）調整の財源には、納入金と地方交付税を充てる。
- ⑤ ①と③により都区合算規定は廃止され、「特例市」に地方交付税制度が適用される。ちほう交付税制度の適用については特例を設け、「特例市」を一括して算定し、財源不足が生じた場合には、④の「公的組織」が一括して交付を受けることとする。
- ⑥ 「特例市」は、一般の市と同様、廃置分合の発案権を持ち、自らの意思により現行区域の再編を行うことができる、⑦特別区と東京都内の市町村を別個に扱う現行制度を改革する必要がある。

都制度調査会の「新しい都制度のあり方」

- ① 都の全域を「大都市地域」と「非大都市地域」にわけ、前者をさらに「大都市区域」と「大都市区域となりうる区域」とに分ける。「大都市区域」は、特別区の存する区域であり、新たな大都市制度が適用される。「大都市区域となりうる区域」は、多摩都市部の一部の地域であり、大都市区域の段階的な適用が予定される。「非大都市地域」は、多摩都市部の一部と山村島嶼部の地域である。
「大都市区域」においては、広域的な自治体と狭域的な自治体による二層制の大都市制

度をとる。この広域自治体が「新しい都」であり、狭域自治体と市町村を包括し、普通地方公共団体に位置付けられる。狭域自治体（仮称・新狭域自治体）は、大都市における基礎的な地方公共団体の一種として位置付ける。

- ② 新しいと新狭域自治体それぞれの新しい性格に照らして役割分担を明確に区分し、住民に対する責任領域をより一層明らかにする。新しい都は、大都市区域全域を対象とする広域的な事務を処理する（（a）大都市全域にわたる総合的な計画・指導・調整など、（b）大都市全域で一元的・統一的に処理することが適当な事務・事業、（c）大都市全域の住民が利用する基幹的施設の設置及び管理・事業経営）。

新狭域自治体は、大都市における基礎的な地方公共団体として、それぞれの地域において住民に身近な事務を処理する（（a）地域の総合的な計画・調整など、（b）地域住民の身近なところで処理することが適当な事務・事業、（c）地域住民が利用する施設の設置・管理等）。新狭域自治体の事務権能は、特別区の事務権能を含め、より一層拡充する。

- ③ 新しい都と新狭域自治体の新しい役割分担に応じて、客観的かつ合理的な視点から、地方税を明確に配分する。これにより、財源の垂直調整と全額補てん制度は廃止される。新狭域自治体の固有税は、現行特別区税の税目を基本として設定する。
- ④ 新狭域自治体間の財源の不均衡を是正するため、財政調整を行う。（a）この財政の調整は、新しい協議会における新狭域自治体との協議を経て、新しい都が行う。（b）調整財源は、都が賦課徴収する調整税目（市町村民法人分・固定資産税）を基本とし、納付金制度による納付金と地方交付税制度による地方交付税を加える。
- ⑤ 新しい都と新狭域自治体を分離してそれぞれに地方交付税制度を適用する。新狭域自治体については、④の財政調整を前提として、一括適用とする。その交付は新しい都が受け、調整財源に組み入れる。
- ⑥ 新狭域自治体の起債の許可権者は、市町村と同様、新しい都知事とする。
- ⑦ 新しい都は新狭域自治体に対して必要な調整を行う。新しい都と新狭域自治体は、都区協議会の機能を拡充した新しい協議会を置く。協議会は、新しい都の知事と新狭域自治体の長等で構成し、広域計画と地域計画の調整、調整を要する事務の協議、財政調整の協議を行う。調整条例の制度は廃止する。新狭域自治体には、複合的一部組合の設立を認める。
- ⑧ 新狭域自治体については、規模の適正化を検討し、再編成を行う。特別区の配置分合・境界変更などの特例規定は廃止する。

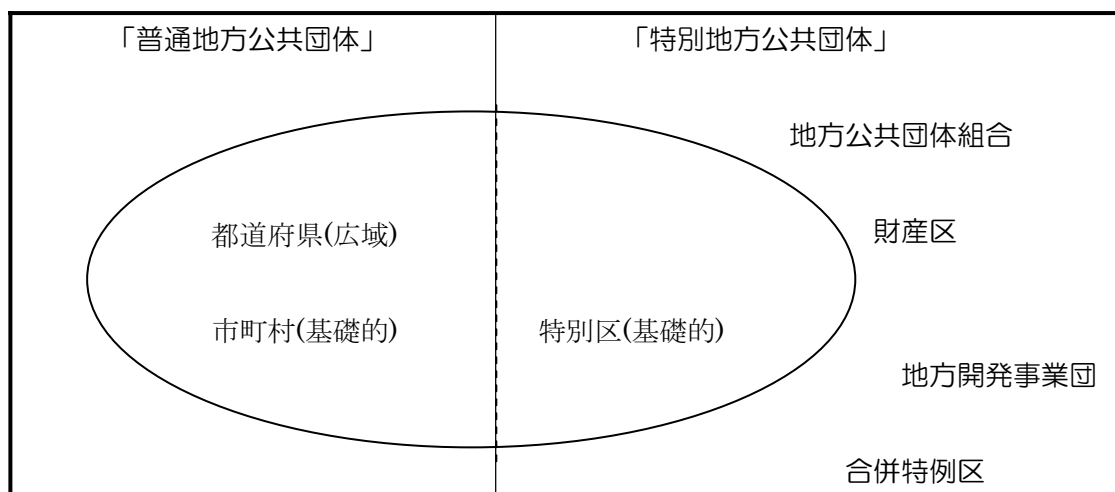
<参考2>

「東京自治制度懇談会」と「特別区制度調査会」		
	東京自治制度懇談会(東京都)	特別区制度調査会(特別区協議会)
設置時期	2005(H17)年9月～2007(H19)年11月	第一次 2003(H15)年11月～2005(H17)年10月 第二次 2005(H17)年12月～2007(H19)年12月
検討テーマ	東京を巡る地方自治制度(道州制、地方分権大都市制度)の課題や改革の方向	大都市東京の行政主体である特別区の今後のあり方
<大都市制度>		
大都市制度のあり方	◇大都市経営の概念、特別区の区域においては都が大都市経営の担い手となることを地方自治法で明確化すべき ◇関係規定を地方自治体の自主性が担保できるような形で抜本的に改正すべき	◇「都の区」を特別区とする制度には「大東京市の残像」が内在。「都の区」の制度は廃止 ◇「区」という名称を廃止。東京都から分離・自立した「東京〇〇市」に
大都市経営	◇23区全体に及ぶ事務 ◇大都市経営が必要な範囲(高度集積連たん区域)が複数の基礎的自治体に分かれているため、東京都が担当	◇「東京〇〇市」が自主的かつ総合的に担当 ◇共同処理が必要な事務については「対等・協力」関係としての「基礎自治体連合」が行う
地方自治法第281条の2	◇第281条の2に関する事務は、大都市経営に関する事務に包含される ◇規定は必ずしも十分ではない	◇「統一的な処理を必要とする事務」という都道府県の事務は廃止→都区のみ「行政の統一性の確保」の規定を存置する根拠も必要性もない
<都区の事務配分>		
都区の事務配分	◇「大都市経営」に必要な事務及び府県の立場で行わなければならない事務かどうか ◇移管によって利便性、効率性が低下する場合は都が事務を行う	◇市町村事務のすべてを特別区が担当
都の役割	◇広域的自治体・大都市経営の担い手→都はできるだけ大都市経営に専念 ◇基礎自治体優先の原則は適用せず、「大都市経営」に必要な事務かどうか、効率性の観点から検討	◇広域自治体(府県としての都) ◇都の担うべき仕事を限定→残りはすべて区が担当
基礎自治体の役割	◇大都市経営に必要な事務及び府県の立場として行わなければならない事務以外 ◇特別区は事務権能を一部制約される	◇基礎自治体優先の原則を適用 ◇都が法的に留保している市の事務をすべて引き継ぐ(消防、上・下水道に関する事務も行う)
行政の一体性	◇都が担当	◇都制導入で「帝都を一の体制にする」から始まっている集権体制の都区制度を支えてきた観念→「行政の一体性」という考えからの脱却
基礎自治体間の関係		◇「対等・協力」の相互補完を構築することが必要 ◇法的根拠を有する「基礎自治体連合」を構想
<財政>		
財源	◇地方の課税対象の選択は原則自由。国税との分担により、課税不可とする税目を制限列举 ◇大都市経営の財源は、固定資産税と市町村民税法人分の2税が適当	◇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 ◇現在都が課している市の税等のすべてを特別(東京〇〇市)が引き継ぐ
財政調整	◇団体間の財政調整制度をなくすことは困難 ◇特別区財政調整交付金を縮小する方向で税目も見直し、特別区財政調整交付金への依存度を低下させる ◇財源保障機能、財政調整機能の実態が不透明な地方交付税制度を改善した上で、活用	◇都区間で行っている財政調整の制度を廃止 ◇徴税、財政調整機能は区が担当 ◇「基礎自治体連合」での財政調整 ①「共有税方式」 ②「分賦金方式」
<道州制>		
道州制が導入された場合	◇少なくとも一都三県を包含 ◇特別区又は特別区とその周辺の区域が一つの基礎的自治体となり大都市経営を担うのも選択肢の一つ	◇市の機能を内包したまま東京都が「州」になるとは考えにくい ◇「基礎自治体連合」を構想する本構想は道州制にも対応できる制度
<区域の再編>		
特別区の再編統合	◇1947(昭和22)年以来見直しがされておらず、平均面積は約27k㎡で規模が狭小といわざるを得ない区もある →特別区の区域の再編統合が必要 ◇税財源の著しい偏在→均衡化の必要性 ◇事務の移管と区域再編はセットで検討 ◇都として市町村の合併の特例法等に関する法律に基づく合併構想を策定すべき	◇現状の区域を前提 ◇区域再編を事務の移管の前提条件とする必然性はなく、区域再編と事務移管をセットにすることで都区間の分権改革を先送りしてはならない ◇2000(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た上で区が自主的に区域間題に取り組む ◇複数の「東京〇〇市」が必要に応じて「基礎自治体連合」を活用することにより、区域再編と同様の効果を期待することもできる

※東京自治制度懇談会報告書『議論のまとめ』2006(平成18)年11月、同『議論の整理～地方自治制度改革の課題と方向性について～』2007(平成19)年11月と第二次特別区制度調査会報告『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』2007(平成19)年12月をもとに比較検討表を作成。(出所:板橋区地方自治制度研究会・第一回研究会参考資料より引用)

<参考3>

特別区の法制度上の位置づけ



出所：磯崎初仁・金井利之・伊藤政次『ホーンブック 地方自治』（北樹出版、2008年、16頁）により再構成

<参考4>

「改正地方制度資料・想定問答」

第25部 想定問答（平成10年）

問28 都において特別区を廃止しその区域に指定都市制度を導入するとの見解について、どのように考えるか。

答1 現行の指定都市制度は、指定都市がその規模で対応可能な一般には都道府県が処理する一定の事務の処理を担い、行政監督上の措置等に係る対応も一定の場合には直接国の行政機関との間で行い、当該区域を複数の区（行政区）に区分しつつ、効率的な行政を展開しようとするものである。このように、指定都市制度は、大都市としての一体性・統一性の確保のため、基本的には、大都市地域における地方公共団体が処理する事務を市という一の主体に可能な限り担わせようとするものであることから、一の統一的意思により大半の事務を処理することが可能な範囲で適用されるべきものである。この適用対象としては、既存の指定都市における行財政能力等を勘案すると、通常、人口百万人規模で、かつ、相応の面積規模をも有した大都市地域が想定されるものである。

答2 都制を施行し、特別区の存する区域を定めるに当たっては、当該区域が、都制（特別区制度）を適用すべき人口が高度に集中する大都市地域であるかどうか慎重な認定が行われる。具体的には、現行の地方自治制度においては、大都市制度として指定都市制度も存することから、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の

指定都市を相当上回る人口数百万程度の社会的実態が一体性をもった区域が存在するかどうかの判断が行われるものである

答3 結局、都制を施行する区域は、その人口規模や社会的実態等から、一の統一的意思により大半の事務を処理することが可能な範囲を超えており、分立した主体を設け一義的には当該主体の意思により通常の行政を行わせるのが適当な地域である。こうした制度趣旨にかんがみても、都には特別区の存在が不可欠であり、都制を施行した区域に指定都市制度を導入することは適当でないものである。

問46 今回の改革後も、東京において、府県制ではなく、引き続き都制を施行する理由如何。

答1 都政を施行し、特別区の存する区域を定めるに当たっては、当該区域が、都制（特別区制度）を適用すべき人口が高度に集中する大都市地域であるかどうか慎重な認定が行われる。具体的には、現行の地方自治制度においては、大都市制度として指定都市制度も存することから、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度の社会的実態が一体性をもった区域が存在するかどうかの判断が行われるものである。

答2 今回の制度改革の前後を通じて、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性・統一性の確保という都区制度の趣旨・存在理由は変わらない。今回の制度改革は、このような都区制度の趣旨・目的については維持しつつ、特別区を「基礎的な地方公共団体」に位置付けることとするため、特別区の自主性・自律性を強化する方向で必要な措置を講じるものである。

答3 こうした都区制度の趣旨にかんがみると、人口の集中度や社会的実態について、都制（特別区制度）を適用することとした判断を覆すような状況の変更がない限り、引き続き都制を施行すべきものである。

答4 東京都については、従来の沿革があり、地方自治法施行時から都制が適用され、特別区が置かれており、個別に立法判断を行っているわけではない。しかしながら、当時においても都制を適用するにふさわしい地域であるかどうかの認定は行われているものと解され、こうした認定を覆す判断要素が生じているわけではないことから、今回の改革に際しても、府県制を適用するのではなく、引き続き都制を施行することとしているものである。

第25部 想定問答（平成10年）

問60 今回の都区制度改革の後も、なお都が処理する一般的には市に属する事務としてはどのようなものがあるのか。

答1 今回の改革においては、住民に身近な事務は住民に身近な行政主体たる特別区が処

理することを原則として、必要な事務の移譲を行うものであるが、特別区の存する区域における全体としての一体性・統一性の確保の観点から、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務がなお存することになる。

このような事務については、特別区の存する区域の全体としての一体性・統一性の確保のため、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使するのでは足りないことから、一の統一的な意思決定の下、事務を処理できるよう、法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保し、公共事務や行政事務についても都がとりこむ形で処理することとなるものである

<参考5>

第2部 内務大臣答弁資料

：昭和22年 地方自治法案の審議

*特別区は基礎的な地方公共団体となり、原則として市と同一の権能で発足（附則により都も市としての効力を有していた）、区長公選制、課税権、条例制定権

問16 都の区を市と同様に扱うことは行き過ぎではないか。

答1 東京都の区は、従来も、その区域、人口、住民の擔税能力等の点からいえば、優に一般の市の比肩することができたのであるが、本月十五日より実施せられ東京都の区の流合の結果区の区域及び人口は、戦災後の状況においても、一般の市に比較して、何等遜色なきに至つたのであつて、これに市と同一の機能を與えることは何ら支障なきのみならず、住民自治の本旨に合致するものと考え。

(二) しかし、都の区は二十二区密接連携し、相互に相關渉する事項が頻る多く、二十二区の区域は以て従来東京市を構成し、相和して一体をなし、各種の事業及び施設の經營は、むしろこれを統一して行うべき必要の存するものも尠くないことは言を俟たないところである。この特殊性に鑑み、特別区の事務に關しては、都の條例を以て必要な規定を設けて統一を保持しようとし、又他の法令中市に關する規定を直ちに特別区に適用し難い事情があるものについては、政令でこれを除外する途を拓き以て特別区及び都の實情に即應し得る措置を講じてあるから、何等支障は生じないものと考え。

第9部 国務大臣（地方自治庁長官）答弁資料

：昭和27年 地方自治法の一部を改正する法律案の審議

*特別区を大都市の内部組織に変更、区長公選制廃止、処理事務を10項目に制限列挙、都の調整条例制定権

問7 都と特別区との間をどのように調整しようとするのか、特別区の区長の任命制で目的が達成されると考えているか。

答1 御承知のように、二十三区は、従前は、東京市として一つの自治体の下に包括されて自治運営が行われて来たのであり、交通、水道等大規模の公営企業はもとより、住民の日常の社会、文化生活は、すべて二十三区の区域にかかわりなく、特別区の存する区域を通じて一体的に行われているのである。

従って特別区の存する区域における行政は、このような社会、文化生活の実情に即応するように一体的に運営されなければならないものであることはいうまでもないところであり、行政の単位が、かりに都と特別区とに二元的に分れているにしても、都と特別区との行政運営は、常に一体的として最大の機能を発揮するように調整されていなければならないものである。

二 (略)

三 議決機関は、法律的には当該地方公共団体の意思機関であり、政治的には住民の代表機関であるから、特別区の議会の組織又は運営そのものについて都との間に調整を図ることは適当でない。従つて、議決機関に関しては、その議決すべき事項について、すなわち、都と特別区との間の事務及び財源の配分を調整することによつて、特別区は、主として地方的な、統一的処理を必要としない事務を行い、都は、それ以外の事務を行い、両者の事務が競合しないようにすることにより調整することが最も適当である。

四 執行機関については、特別区の区長は、特別区の手務を執行するばかりでなく、都の手務についても、都の出先機関は、なるべくこれを設けず、特別区の区長が処理するようにすることが、大都市における、行政を周密に且つ能率的に行うゆえんであつて、現に五大市は、六ないし、二十二の区を設けこれに市長の任命にかかる区長を置いているのである。特別区の手務を限定し、それ以外の手務はすべて、都が行うこととする事によつて、都は、市としての手務をも行うこととなる結果として、都においても、五大市におけると同様、第一線機関としての区長が必要となつて来るのである。しかしこのような区長は、住民に対する公約を掲げ、都の意思を無視して、独自の道を歩むような公選首長ではなくて、都との間に一体的な関係が保障されているものであることが必要である。

すなわち、特別区の区長は、当該特別区の執行機関であると同時に、大都市たる都の第一線機関たる二重の性格を有することとすることが、都制の簡素化及び能率化の見地から要求されることであつて、特別区の区長を、都知事が区議会の同意を得て任命することにする制度は、一方において特別区の本来的手務を執行する地位にある区長の適格性を特別区の議会が承認し、他方において、都行政の第一線機関として、意思の通じた区長を必要とする都知事の必要をも充たす、一石二鳥の目的を

有する制度であって、都と特別区との間の調整は、右に述べた都区の間の事務配分と特別区の区長の任命制とによって、十分に達成されるものと信じている。