

平成 20 年 9 月 11 日

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～

東京商工会議所
政治・行政改革推進委員会

はじめに

わが国では、1993 年の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」から始まった地方分権改革は新たな段階へと進み、地方分権改革推進委員会によって、更なる権限、財源、人材の移譲が検討されている。「道州制」についても、第 28 次地方制度調査会の答申以降、政府、与党のほか、経済団体などでも議論が高まっている。

また、大都市も、グローバル化や情報通信、交通の急速な発展などの中で大きく変化し続けており、広域的で重層的な生活圏・経済圏の中核として、その集積と機能をより効果的、効率的に発揮するための行政が求められている。しかし、東京においては、他の大都市圏域と比べても非常に高度な集積と広域的で重層的な生活圏・経済圏を有しており、解決すべき広域的課題も広範かつ多岐にわたって来ているにも関わらず、その中心である 23 区部は、戦時下の 1943 年から都と区の特種な制度が続いている。

当委員会においては、昨年春から都区制度の検討に着手し、その後、地方分権改革や道州制における東京のあり方について議論を進めてきた。

国際社会の中で日本の個をさらに光り輝かせるためには、東京はもとより各地域がさらに生き活きと独自の強みを発揮し光り輝くことによって、国の活力を向上させ、国際競争力を高めて行くことが重要と考え、当委員会としての考え方を以下のとおりとりまとめた。

I. 「自己決定と自己責任」の果たせる基礎自治体の必要性

(1) 行政改革及び地方分権のさらなる推進

従来の全国的な統一性と公平性を過度に重視した中央集権型の行政システムは、グローバル化、少子高齢化、ライフスタイルの多様化など、大きな社会変化に対応し切れず、制度疲労を起こしており、政府財政の悪化原因の一つにもなっている。わが国経済は中長期的にも潜在成長率の低下も予想され、きめ細かい行政サービスなどの提供も困難になっている。国と地方は行政改革をさらに進め、簡素で小さな政府を実現し、無駄を排除していくとともに、国と地方の役割を明確にして、地方が各々の個性

と能力を発揮できる「自己決定と自己責任」の下に権限、財源、人材の移譲といった地方分権を推進する必要がある。

（２）東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」

全国では、自己決定と自己責任の下、効率的・効果的に行政を行う自治体づくりのため、市町村合併が推進されて来ており、この「平成の大合併」により、市町村数はここ 9 年間で約半数近くまで減少して来た。しかし、東京都内においては、2001 年に田無市と保谷市が合併した西東京市の誕生のみにとどまっており、他地域とは異なった動きとなっている。

特に東京 23 区は、普通の都道府県と市町村の関係とは異なり「都区制度」という特殊な行政制度になっている。もともと 1889 年の東京市の市制施行から始まり、戦時下の首都に関する統制の一環として、「東京都制」へ移行した経緯もある。現在でも、都は、区に代わり固定資産税、市町村民税法人分など一部の市町村税を徴収し、消防事務、上下水道事務などを実施しており、また、各区の財政力格差（資料 1 参照）に応じて都が財源配分しているため、一定レベルの行政サービスが維持されているというメリットがある。しかし、広域自治体である都が住民に身近な事務をも行うことで過度に組織が肥大化するという弊害が出ており、一方、23 区は狭小な区域と限られた権限や税財源しか持たず、財政調整に依存していることもあって、基礎自治体としての自己決定と自己責任を果たすことが困難である。従って、都区制度は廃止すべきである。

東京 23 区域は旧東京市から都区制度に変わったが、日常生活の繋がり、歴史（資料 2 参照）、地理、行政、住民意識などにおいて一体感がある。都市構造の面でも、業務機能が特に集積する区域を包含し、業務機能と住機能が一体となった市街地が、ほぼ 23 区全域と一致する形で連なっており、23 区が個々に独立した市町村になる必然性は低い。

魅力ある世界都市・東京を実現し、その行政を効果的・効率的に行うためには、様々な面で見られる一体性を維持し、東京 23 区部において自己決定と自己責任を果たすにふさわしい自主自立の基礎自治体として、基本的には東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」が必要である。この東京市は都が果たしている基礎自治体の役割を効率的・効果的に果たすのにふさわしい区域である。

東京 23 区は昼間人口が多く、また 23 区外との市街地の連なりもあることから、区域外からの通勤・通学者に対する配慮や行政サービスなど、近隣市町村との連携についても考える必要がある。

（３）広域的課題を解決するにふさわしい道州制

～東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の一都三県を一つの州へ～

日本商工会議所では、1970 年から道州制の推進を支持する提言を行っている。地

方分権のさらなる推進と、生活圏や経済圏の広域化に伴う種々の課題を解決するためには、現在の都道府県制は廃止して、道州制を導入することが望ましい。直近では、2007 年 2 月に日本・東京商工会議所として、市町村合併の推進、人流・物流を中心に地域住民の意思を尊重しながら条件が整った都道府県から道州制へ移行するよう提言した。

これまで、さまざまな団体・組織から実に多くの道州制の区割り案が出されているものの、その殆どは、道州間の経済、人口など規模の均衡のみを重視したものである。特に東京に関する区割りは、東京都のみの単独州案、東京都の分割案、あるいは国による一部直轄案であり、東京圏における生活圏や経済圏の広がりや地域の一体性は軽視されて来た感が強い。しかし、区割りを検討するに当たっては、規模の均衡ではなく、道州が担うべき広域自治体の役割を果たすのにふさわしい区域を最優先とすることが重要であり、東京圏においても同様である。

道路、鉄道、航空、港湾といった交通問題や、水質、大気汚染といった環境問題、防災や治安の問題などの広域課題（資料 3 参照）を解決するには、東京都単独ではあまりにも狭小であり、広域的課題を自己責任の下で解決できる行政を実現するためには、道州制を導入し、原則として東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の一都三県を一つの州として考えることが必要である。

Ⅱ．大都市の機能を発揮できる新たな大都市制度

（１）大都市の集積と中枢性を効果的・効率的に活かす大都市制度の必要性

わが国の近代的な地方行政制度である市制町村制は 1888 年に公布されたが、以降大都市については、三市特例制度、六大都市行政監督特例、東京都制などを経て、戦後は、東京の都区制度と、指定されることなく制度廃止された特別市に代わる政令指定都市制度などが設けられ、現在に至っている（資料 4 参照）。

しかし、政令指定都市は「特例的な市」として道府県の下に位置づけられているため、特例的・部分的な県の権限の移譲を受けるに止まっており、道府県との役割分担が非常に曖昧なため二重行政・二重監督の弊害や役割に見合う税財源の配分がされていないなどの問題がある。

また、政令指定都市制度は、当初、5 市の指定から始まったが、現在は 17 市まで拡大しており、今後も岡山市、相模原市が政令指定都市制度への移行を目指している。このため、人口規模は静岡市の 70 万人から、横浜市の 358 万人まで 5 倍以上の開きがあり、その規模と性質には大きな格差が生じている（資料 5 参照）。

わが国の全人口に占める東京圏（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県）、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）、関西圏（京都府、大阪府、兵庫県、奈良県）の 3 大都市圏の割合は 2007 年 3 月末に半数を上回ったが、大都市の中でもこの 3 大都市圏を支える「東京 23 区部（東京市）」、横浜市、名古屋市、大阪市は人口・経済・情報・

文化など特に高度で大規模な集積を持ち、広域的で重層的な生活圏・経済圏における中枢都市として周辺市町村をけん引している。

大都市圏においても、少子化、高齢者の急増、働き方や家族のあり方など住民の多様化・構造変化への対応が必要とされており、また、防災や治安の維持、交通・物流などのインフラ整備、広域的な都市整備計画の策定など、高度な経済・人口の集積を維持し、その機能を向上させるための対策が求められている。

この集積を効果的・効率的・戦略的に活かして魅力ある都市圏を形成することが、ひいては国内の経済をけん引することになる。現行の府県制度の下でも、大規模な集積を持つ大都市については、その役割を明確に規定し、役割に応じた都道府県と同等の事務権限と税財源を持つ新たな大都市制度を導入する必要がある。

なお、東京市については、日本の首都を支える機能を有していることから、他の大都市とは別途の配慮が必要である。

(2) 道州制の下における大都市のあり方

道州制においては、国から道州への権限移譲及び都道府県から基礎自治体への権限移譲を基本とするが、大都市部においては、道州は真に道州が担わなければならない広域事務及び市町村連絡事務に特化すべきである。「東京市」、横浜市、名古屋市、大阪市については、大都市としての役割を明確に規定し、道州の区域に包含されるが、市域内の問題は市が主体的・総合的に解決できるよう、包括的な事務権限と税財源を確保すべきである。また、大都市が周辺市町村と協力して解決を図るべき課題については、道州との調整により大都市が広域連携機能を持つことも検討すべきである。

おわりに

本報告は、道州制と大都市制度についての基本的な考え方を示したものである。

今後、地方分権及び道州制をさらに推進するにあたっては、区割りの議論とは別に、国と道州と基礎自治体の役割分担、税財政制度及び財政調整などが重要となる。

「東京市（東京 23 区部、人口 849 万人／面積 622k m²）」は、これまで特別区であったこと、また規模が非常に大きいという特性を考慮した制度設計が必要である。また、東京が果たしている、日本の政治・行政の中核機能を支える役割、経済の中核機能を支える役割を、より適切に存続し、向上を図り、さらにわが国の国際競争力を高め、世界的地位向上を図るためには、一元的な社会資本整備、治安維持、危機管理対策を行える権限とそれに対する財源が確保できる制度についても検討する必要がある。検討に際しては、海外の大都市制度も参考にすることも必要であるが、わが国及び東京の成り立ちを考慮し、ワシントン DC、キャンベラ、ブラジリアなど国の成り立ちから来る特殊な政治都市ではなく、ロンドン（人口 707 万人／面積 1,578k m²）、パリ（215 万人／105k m²）、ニューヨーク（801 万人／833k m²）など中核都市として

の長い歴史を持つ都市を参考とすべきである（資料 6 参照）。

現在、東京においては、都と区が「都区のあり方検討会」を設置し、2008 年度末までに事務配分、区域、税財政制度について基本的方向をとりまとめるとしているが、これは現状の都と区の枠組みを前提とした行政組織間の議論の場である。今後、都と区においても、現状の地方分権の流れや道州制を見越して、政治・行政及び経済の中核であり、高度な集積を持つ東京にふさわしい基礎自治体、広域自治体のあり方について、行政だけでなく住民・企業を含めた検討の場を速やかに設け、議論を開始することが望ましい。

以上

【資料】

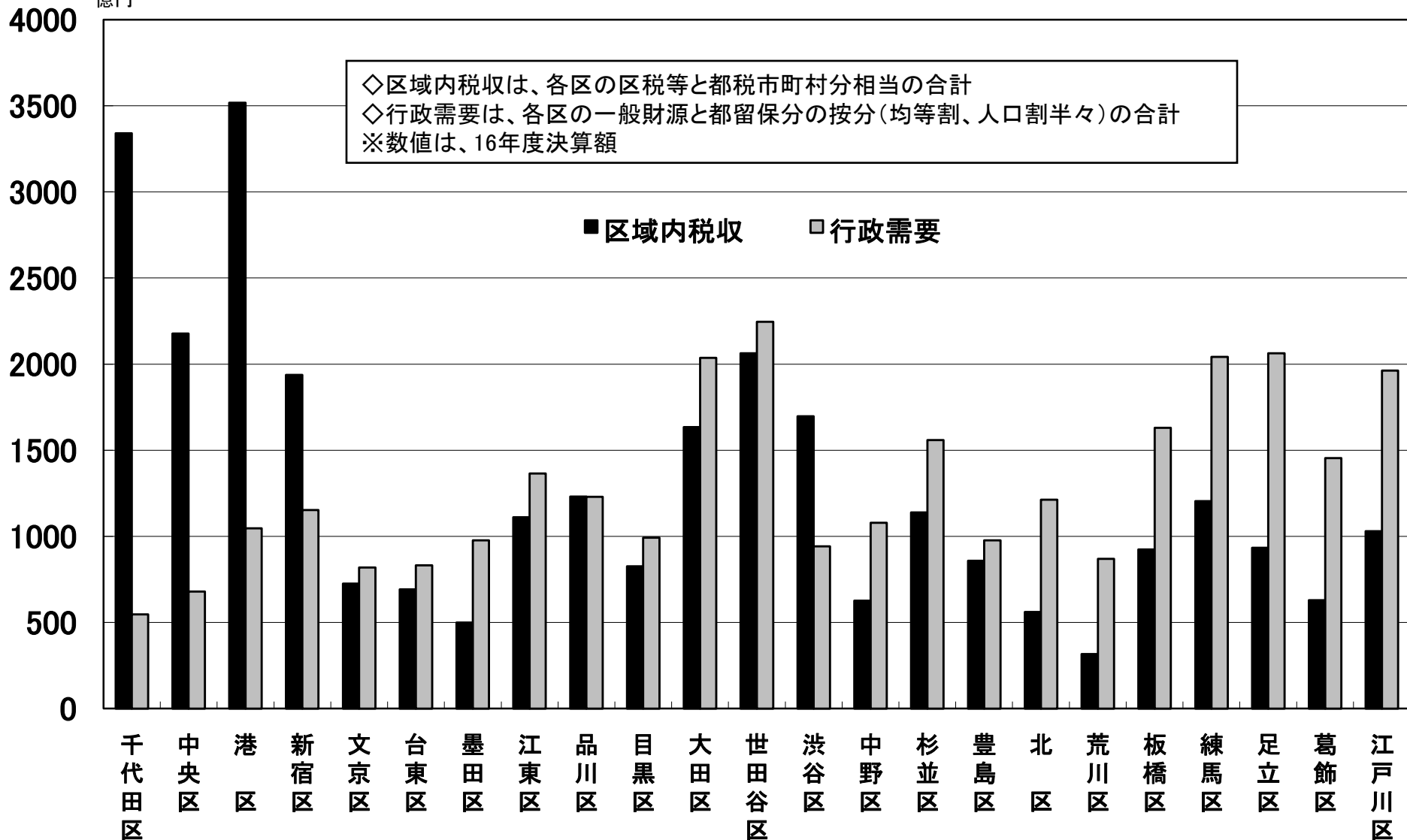
道州制と大都市制度のあり方 ～東京23区部を一体とする新たな「東京市」へ～

【資料1】東京23区の税収と行政需要（粗い試算）

億円

◇区域内税収は、各区の区税等と都税市町村分相当の合計
◇行政需要は、各区の一般財源と都留保分の按分（均等割、人口割半々）の合計
※数値は、16年度決算額

■区域内税収 □行政需要



※特別区長会「区長会サイドから考える今後の都区制度改革のあり方」（2007年9月）を加工

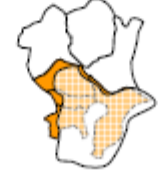
【資料2】 特別区の区域の変遷

慶応 4年 (1868)	<u>東京府の設置</u> ※東京府の区域は江戸時代の朱引内と概ね同じ	
明治 2年 (1869)	<u>当時の市街地を50区に画定</u> ※その後、「大区小区制」など区域割りが変遷	茶色
明治11年 (1878)	<u>区域を15区に再編</u> (←都区町村編制法)	茶色
明治22年 (1889)	<u>15区の区域に東京市を設置</u> (←市制町村制) ※東京市の区域内は15区体制を継続	茶色
昭和 7年 (1932)	<u>東京市の区域拡大</u> (←関東大震災後、市街地拡大) ※拡大した区域に20区を新設(35区体制)	水色
昭和18年 (1943)	「東京都制」施行 東京市は廃止→旧東京市の区域内は35区体制を継続	水色
昭和22年 (1947)	<u>35区 → 22区(3月) → 23区(8月)</u> (<u>現行23区体制</u>)	水色

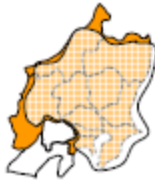


※第5回都区のあり方検討委員会幹事会資料(2007年9月)

【資料3】 首都圏の広域的課題①

1 道 路  ・混雑時平均旅行速度……………1都3県の旅行速度は全国より低い ・渋滞ポイントの集中……………圏央道内側の地域に多くのポイントが集中 ・パーソントリップ……………1都3県間のトリップ数が多い	10 水 質  ・河川水質……………1都3県では汚濁度が高い状況
2 鉄 道  ・通勤・通学圏……………1都3県に茨城県南部が入る都心から50～65km圏	11 都市気候  ・ヒートアイランド現象……………高温域の拡大、局所的な集中豪雨 ・大気汚染物質……………内陸部へ拡大
3 空 港  ・成田空港国際線利用者……………1都3県：70%、関東：78% ・国際航空貨物（成田）……………輸入77%、輸出50%が1都3県	12 廃棄物  ・廃棄物発生量……………1都3県の発生量の多さ ・処理状況……………関東地方のつながり
4 物 流  ・貨物流動量……………1都3県間の流動貨物が多い ・外資コンテナ貨物……………東京港と横浜港の2港で首都圏を含む関東の需要を賄う	13 自 然  ・自然環境……………1都3県において減少する緑
5 情報通信  ・IT基盤の整備……………情報セキュリティ対策の強化	14 食 料  ・食料自給率……………1都3県の自給率の低さと生産・消費の結びつきの強さ

【資料3】 首都圏の広域的課題②

6 産 業  ・産業、大学、研究機関……………1都3県、筑波研究学園都市を中心とした区域	15 エネルギー  ・電力供給地……………関東1都6県、福島、新潟、長野県
7 観光とコンベンション  ・観光地の集積……………関東1都6県、長野、山梨、静岡県	16 水資源  ・利根川水系、多摩川水系、相模川水系
8 文 化  ・文化振興……………首都圏再生に向けて文化的な魅力を高める必要性	17 防 災  ・首都直下地震……………震度6弱以上になると想定される地域が1都3県に多く分布
9 大 気  ・大気汚染の状況……………測定箇所ワースト10の多くが1都3県にある ・自動車交通……………トリップ状況から見ると、1都3県に集中	18 治 安  ・外国人犯罪……………来日外国人犯罪検挙件数が1,000件超の地域

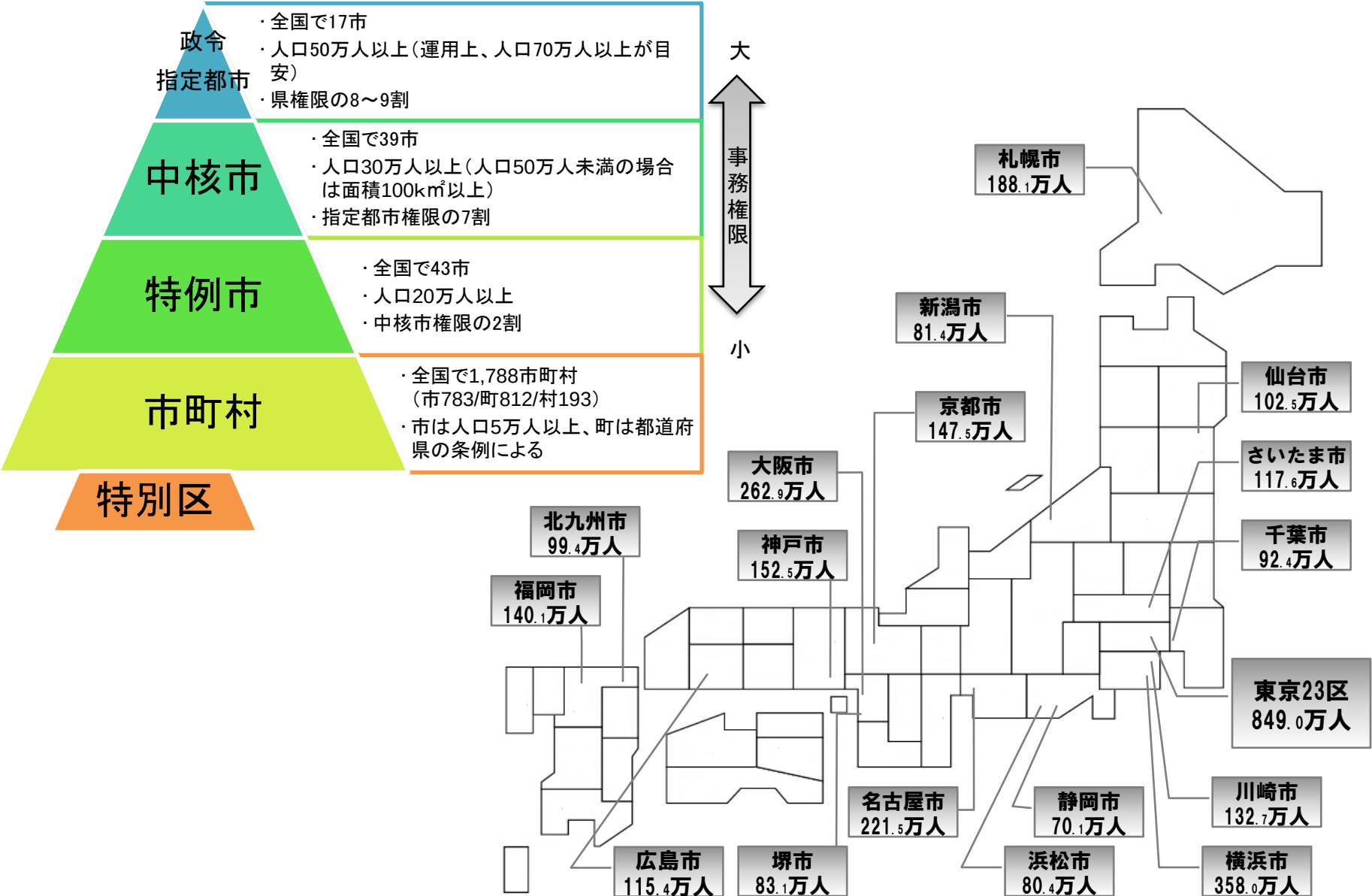
【資料4】 大都市制度の変遷

近代的な地方行政制度である市制町村制は1888年に公布されたが、東京市、京都市、大阪市の三市については翌1889年に国の直轄とする官治的な特例が設けられた。その後、特例制度撤廃運動が高まり1898年には撤廃され、大都市の自治権強化を求める契機となった。この流れから、1921年に六大都市特例が認められ、六市は更に府県からの分離・独立を目指す特別市制運動を行ったが、1943年に東京市のみ戦時下の首都に関する統制の一環として、東京府と東京市が合体し官選の都長官が統括する「東京都制」へ移行された。戦後、東京を除いた五市の運動により特別市制度が創設されたが、五府県の強硬な反対により指定されることなく制度は廃止され、それに代わる大都市制度として1956年に政令指定都市制度が設立され、現在に至っている。

1888年(明21年)	市制町村制公布	
1889年(明22年)	三市特例制度(東京、京都、大阪) ※1898年(明31年)廃止	
1921年(大10年)	六大都市行政監督特例(東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)	
1943年(昭18年)	五大都市行政監督特例	東京都政
1947年(昭22年) 地方自治法施行	特別市 (指定されることなく制度廃止)	都区制度
1956年(昭31年)	指定都市	
1995年(平7年)	中核市	
2000年(平12年)	特例市	

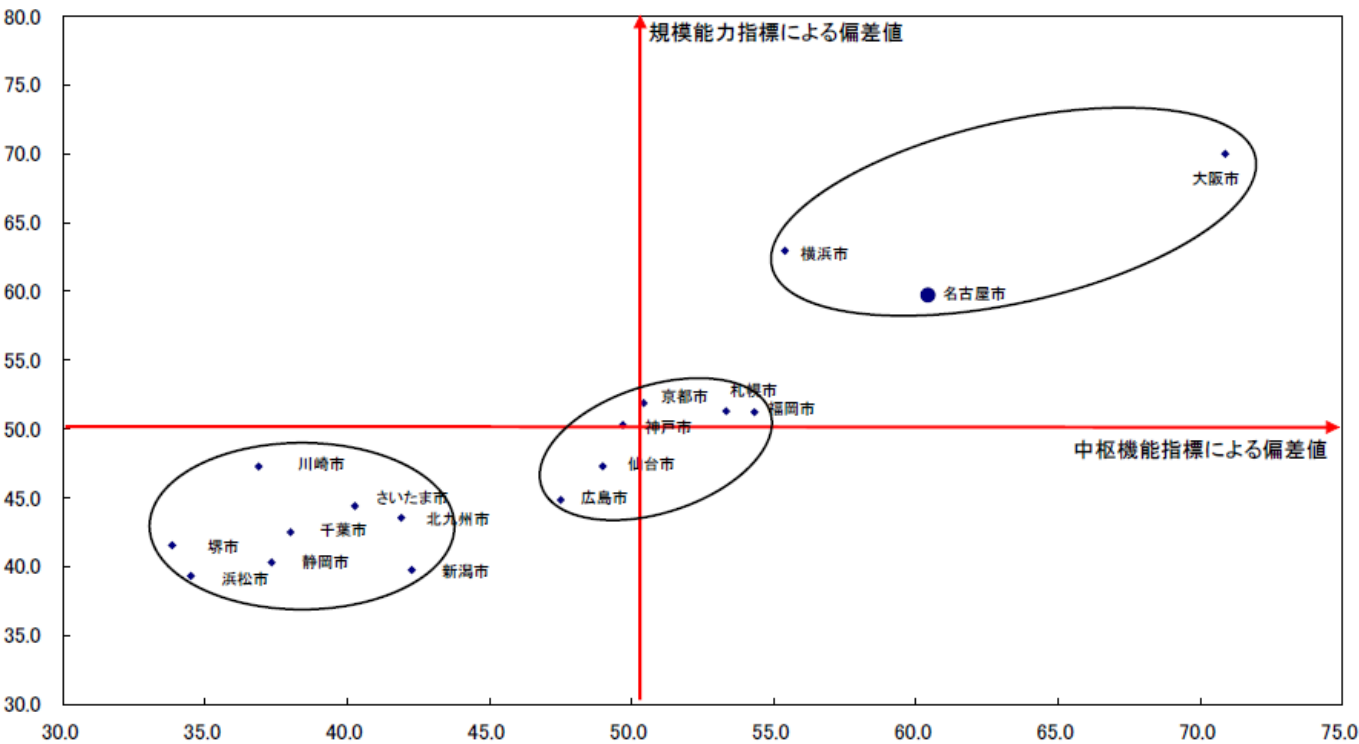
※東葛広域行政連絡協議会「政令指定都市問題研究会最終報告」(2008年6月)を元に事務局作成

【資料5】 大都市制度の現状①
現在の大都市制度 と 現在の特別区と政令指定都市の人口規模



※総務省統計局「平成17年国勢調査」を元に事務局作成

【資料5】 大都市制度の現状②
規模能力と中枢機能からみた政令指定都市の位置〔総合〕



全国の指定都市を、①人口・交流、②経済、③情報・文化、④行政の4つの分野における都市の「規模」と「中枢性」を示す指標により比較

	人口・交流	経済	情報・文化	行政
規模能力指標	常住人口、常住人口就業者数、常住人口通学者数、昼間人口就業者数、昼間人口通学者数	市内総生産額、事業所数、製造品出荷額等、卸売業販売額、小売業販売額、サービス業収入額、金融機関預金総額、金融機関貸付総額	基準財政需要額、地下鉄(交通網)の営業キロ数、下水道普及率、道路の舗装率	情報通信業従業者数、広告業従業者数、学術・開発研究機関従業者数、重要文化財・史跡等の件数
中枢能力指標	昼夜間人口比率、市内交通機関の乗車人数、ホテル客室数	上場企業本社数、外資系企業本社、立地企業数、銀行業事業所数、証券業・商品先物取引業事業所数、会社団体等役員数、証券取引所取扱額、主要見本市開催件数、海上輸出入金額、百貨店店舗面積	国家公務員従業者数、ブロック単位で設置されている国の出先機関数、独立行政法人数、領事館数	短大・高等専門学校数、大学数、大学学生数、学術・開発研究機関事業所数、放送事業所数、専門サービス事業所数、国際会議の開催件数、博物館等総数、プロ野球・Jリーグの本拠地

※名古屋市総務局企画部企画課「道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書」(2007年2月)

【資料6】 諸外国の大都市制度の比較

東京市(東京23区部)は人口849万人、面積622km²

都市名	ワシントンDC(アメリカ)	ニューヨーク(アメリカ)	ロンドン(イギリス)	ベルリン(ドイツ)	パリ(フランス)	ソウル(韓国)
①人口 ②面積 ③人口密度	①57万人(2001年) ②159km ² ③3,597人/km ²	①801万人(2000年) ②833km ² ③9,616人/km ²	①707万人 ②1,578km ² ③4,480人/km ²	①339万人(2001年) ②892km ² ③3,800人/km ²	①215万人(1999年) ②105km ² ③20,456人/km ²	①1,028万人(2002年) ②605km ² ③16,993人/km ²
議会、首長	・公選の議会が議決機関、公選の市長が執行機関となる。 ・市長は市行政官を任命。 ※議会議長も公選。	・公選の議会が議決機関、公選の市長が執行機関となる。 ・市長は助役を任命。 ※議会議長も公選。	・公選の議会が議決機関、公選の市長が執行機関となる。 ・市長は議員の中から副市長を任命。	・公選の議会が議決機関、議会が選出した参事会(市長、副市長及び他の参事会構成員)が執行機関となる。 ※ベルリン市長は州首相も兼ねる。	・公選の議会が議決機関、議員の互選による議長兼首長が執行機関となる。 ・議員の互選により助役を選出。 ※警察権はパリ警視總監が執行する。 ※パリ市長はパリ県知事も兼ねる。	・公選の議会が議決機関、公選の市長が執行機関となる。 ・大統領が副市長を任命。
内部団体	自治的機能を有する内部団体はない。 ※市内に8つの区があるが、単なる選挙区。 市内に37の公選による近隣地区諮問委員会が設置されており、諮問の役割を担っている。	5つの区が存在する。 ・公選による区長が執行機関となる。なお、議会が存在しない。 ※市内の59地区にコミュニティ委員会が設置されている。委員は区長が任命する。	シティと32のロンドン区(基礎的自治体)が存在する。 ・他の地方自治体同様に、 ①公選首長と内閣制度、 ②リーダーと内閣制度、 ③公選首長とカウンスルマネージャー制度のいずれかを採用している。	12の区が存在する。 ・公選による区議会が議決機関、区議会が選出した区理事会(区長及び4人の区理事)が執行機関となる。	20の区が存在する。 ・区長は区議会において市議会議員を兼ねる者の中から互選され、執行機関となる。 ※区議会議員は市議会議員と同一のリストをもとに行われ、上位3分の1が市議会議員を兼ねる。	25の自治区(基礎自治団体)が存在する。 ・公選による議会が議決機関、公選による市長が執行機関となる。
事務・権限配分	【ワシントンDC】 ・ワシントンDC政府は、州、カウティ、市、学校区等の事務を全て行う。 ・市議会が議決した条例案は連邦議会が拒否権を留保しており、自治権が制約されている。	【ニューヨーク市】 ・ニューヨーク市、一般的な市の事務に加えて、カウティ、学校区の手事も執行する。 【区】 ・区長は、市の公共事業についての勧告、公聴会の開催、市が締結した契約執行状況の評価等を行う。 ※コミュニティ委員会は、公聴会の開催、市部局への勧告、情報伝達等の役割を担っている。	【GLA】 ・交通、警察、消防・緊急計画、経済開発、計画、文化、環境、健康を業務範囲とする。 【シティ及びロンドン区】 ・基礎的自治体として、地方税徴収、対人福祉、住宅、教育など地域の行政サービスを提供する。一定の分野ではGLAとの協議が求められている。	【ベルリン市】 ・市は全市的な意義を持つ事務や統一的な執行を要する事務を行う。 【区】 ・区は、ベルリン市の行う事務以外の全ての事務を行う。ただし、区は法人格や条例制定権、課税・起債権を持たない。 ・行政改革により、区の権限は拡大され、区への事務移管、区の予算執行の裁量の拡大、区に対する市の監督権の緩和が図られた。	【パリ市】 ・パリ市は、警視總監により行われる警察権を除いて、一般の市及び県の手務を行う。 【区】 ・区は、託児所、児童公園等の施設の設置・運営、区に関する事項についての市への質問・要望・意見表明等の事務を行う。 ・区は法人格、財産権、自主立法権等を持たない。	【ソウル特別市】 ・ソウル特別市は、広域自治体として、広域的、統一的な事務、国家との連絡・調整事務、基礎自治団体単独での処理が困難な事務などを行う。 【自治区】 ・自治区は、基礎自治体として、広域自治団体が処理する以外の事務を行う。

※第27次地方制度調査会第29回専門小委員会資料(2003年9月)