

平成 20 年 9 月 11 日

平成 21 年 1 月 13 日 補足

**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～**  
**(委員会報告)**

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 年から都と区の特異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發揮できる「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、他地域とは異なってい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。

道州制については、第28次地方制度調査会の答申後、更なる議論が各方面にて行われているが、未だ国と道州と基礎自治体の役割について、具体的なものは示されていない。今回、現在考えられる大まかな役割を元に、道州の区割り、基礎自治体のあり方については取りまとめを行ったが、今後検討される国と道州と基礎自治体の権限によって、それにふさわしい東京のあり方について更に議論を重ねたい。

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、役割分担の議論とは別に、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 m<sup>2</sup>)」については、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、新たな大都市制度

としての市と区の役割を築くための検討をして行く必要がある。また、東京が果たしている、日本の政治・行政の中枢機能を支える役割、経済の中枢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 m<sup>2</sup>）、パリ（215 万人／105k m<sup>2</sup>）、ニューヨーク（801 万人／833k m<sup>2</sup>）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「都区のあり方検討委員会」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・行政及び経済の中枢であり、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