

東京自治制度懇談会報告及び特別区制度調査会報告に関する意見

1 東京自治制度懇談会報告に関する意見

(1) 志賀徳壽「今後の特別区のあり方を考える ～都区双方の報告の意味するもの～」『るびゅ・さあんとり』平成 20 (2008) 年 3 月 No. 8 : 18-24 頁

- 「大都市経営」の概念とその主体を自治制度に位置付けるとすれば、現行の 2 層制の自治制度に加えて新たな概念と主体を制度的に持ち込むことになり、長年の自治権拡充の取組みの結果ようやく整理された広域自治体としての都と基礎自治体としての特別区の関係に新たな混乱を持ち込むことになるのではないかと懸念する。
- 都区の関係としてあえて言うならば、東京大都市地域における「大都市経営」は都区がともに担っているものであり、その分担のあり方を基礎自治体優先原則に照らし、広域自治体と基礎自治体の役割分担のあり方の問題として、都区間で協議し、合意を得ていく必要があるのではないだろうか。
- 「大都市経営」にあたる事務も、都が置かれた地理的・社会的状況等に応じた広域自治体の役割と考えれば済む話ではないか。
- 特別区優先の原則を前提に、通常の府県事務と都が一体的に処理すべき市町村事務との区分けをめぐる議論に、大都市経営の事務というそれ自体概念も範囲もあいまいな新たな観点を加えようとするれば、さらに議論を複雑化させるだけになるのは明らかである。
- (懇談会報告は) 再編を必然とする説得力には乏しい内容である。とくに、懇談会は、東京大都市地域における大都市経営は都が主体となって行うとしており、特別区を再編してどのような役割を期待しているのか不明である。
- いずれにしても、懇談会の報告は、東京大都市地域に巨大な基礎自治体を出現させる選択肢を用意している。しかし、都区制度の変遷の中で、特別区の自治権を徐々に拡充してきたのは、都が大都市地域における市町村事務を一体的に処理する体制が重荷となって、広域的な行政を効果的に遂行できなくなったことも大きな理由であった。
- (東京大都市地域に) 巨大な基礎自治体の出現を想定するのは、相当無理があるのではないだろうか。

2 特別区制度調査会報告に関する意見

(1) 辻琢也「東京自治制度の今後のあり方に関する一考察」『都政研究』平成 20 (2008) 年 3 月号 : 8-12 頁

- (「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」という) 分権改革の一般論は、東京の現況と課題から判断すれば、非現実性を指摘せざるをえない。
- 上・下水道や清掃事業、消防・救急業務を通じていえることは、「行政の一体性」が、時代遅れのものでも、脱却すべきものでもないということである。

- ▶ そもそも、基礎自治体優先の原則貫徹が求められるのは、基礎自治体単位というもつとも住民に身近な範囲において、受益と負担の自己決定・自己責任を行うことが、民主的かつ効果的だからである。これに対して、「住民による直接選挙で公選される首長と議員が意思決定する」広域自治体が一元的に実施できる事務事業を、「東京〇〇市長が議員となって意思決定する」間接民主制を前提とする基礎自治体連合が敢えて行うのであれば、民主制の観点からも、事業効率の観点からも大きな疑問を呈せざるをえない。
- ▶ （23区全体を一括して地方交付税を算定するということは）少なくとも財政制度からすれば、基礎自治体としての性格を失い、基礎自治体連合の内部団体に再び転落せざるをえないのである。東京〇〇市の主唱が、財源確保の観点から23区全体の一括算定を帰結せざるをえない自己矛盾こそが、広域的自治体による大都市経営の必要性を強く物語っている。
- ▶ 基礎自治体連合のほうが受益と負担が実感しづらく、複雑であり、民主的コントロールも間接的にしか作用しない。東京の大都市経営の実態を敢えて無視し、効率性を犠牲にした基礎自治体連合論では、到底、都民の理解を得ることは困難であるといわざるをえない。
- ▶ 「基礎自治体優先の原則」に基づいて、事務事業の移管を進めることで、行財政改革が図れる時代は終焉に近づきつつある、人口規模を基準に考えても、現在、存在する都道府県および市区町村は、多様である。そこには、全国一律的に基礎自治体優位が求められる「補完性の原理」の貫徹が求められるのではない。都道府県および市区町村の垣根を低くしつつ、どちらが実施すると総体として民主的かつ実効的かという「最適性の原則」とでもいべきものに即して、地域の実情に即して多様な自治制度を構築していくことが、もっとも現実的であると同時に理想的なのである。
- ▶ 国に代わって自治体が主体的に分権改革論議を進めることの最大の意義は、もっぱら抽象的な自治制度論を先験的に展開するのではなく、住民自治の現実課題の解決を総合的かつ具体的に勘案する点に求められるのである。

(2) 高橋信行「自己目的化する特別区に分権論議」『るびゅ・さあんとり』平成 20 (2008) 年 3 月 No. 8 : 11-17 頁

- ▶ 「基礎自治体連合」は、ある意味では、「東京市」の復活とはいえないこともない。広域自治体としての「県」相当の地方自治体が、何らかの形で存在すれば、東京が三層の複雑な自治行政構造になってしまうことを意味する。もちろん連合体は、緩やかな連合組織であり基礎的自治体のコントロール下にあるというのであろうが、ひとたび、独立組織となれば、東京〇〇市と連合体との相克が必ず生じる。したがって屋上屋の機構になる。
また、別の言い方をすれば「特例」市構想の焼き直しのようにも見える。
- ▶ この「報告」では、具体的な東京地域の分析や、行政事務のあり方に一言も触れることなしに、「分権」が一人歩きして、自治の抽象的理念から、「一体性の打破」が言われているのだ。
- ▶ これら(規模の問題や資源の調達・処理からして、広域処理のほうが有効であるものなど、また、大都市の施設として認識し、利用されたほうが水準や効率性の観点

から望ましいものなど)は、仮に他の地域では基礎的自治体の事務となっているものであっても、都市民としての活動の「有機的一体性」を前提にしている。これらは分解することに無理がある。

したがって、「市」的事務だからいったん特別区に権限を下ろし、また一部事務組合などで連携・協力などというのは、かえって仕組みを複雑にするだけである。

- ▶ この「報告」書では、財源の留保や、財政力の格差を是認する範囲と、制度の特殊性を設ける意義に何も触れず、報告書が、全特別区の同意を得やすいような安易な内容となっている。「市」的な姿に近づくことが理想なら、なぜ東京地域特有の財政調整をなくすといわないのか、また、もし財政調整制度を残すならば、都が調整するか、連合体が調整するかは別の議論としても、各特別区の財政運営にとっては依存財源によって受ける影響が大きいという事実は残る。
- ▶ 特別区相互間の観点から見ても、「大都市としての一体性」を考慮すべき前提があり、また、前に触れた、都区の事務配分で、他の府県一市町村と異なる留保事務の特殊性があるから、都区および各特別区相互間の財政調整があるとう基本認識を欠いたまま、この「報告」書では、便宜主義的に財政調整制度に触れているだけだ。
- ▶ この考え方（可能なかぎり、基礎的自治体の権限を拡げ、現に広域処理が必要だと思われる事務も、連携で行えば、移管することが「分権」にかなっているとする考え方）の行き着く先は、ミクロ（各特別区）の意思決定の積み上げまたは合成によってマクロ（東京都地域）の意思決定ができるという安易な予定調和によって、自治の層別対応など要らないという空虚な理念によっていること、また、連携組織を作れば、現状より行政体制が複雑となり、住民から見れば、かえって責任があいまいとなるという冷静な認識に無自覚ということだ。特別区民は、都民でもあり、国民でもあるということ忘れて、団体関係者から見た、権限拡大のための「分権」でしかない。
- ▶ これまでの、議論を振り返ってみると、特別区は、「普通」の市なみの、事務と権能を持った地方自治体でなければ、何か、欠陥のある自治体のように考えている。したがって、そこに近づくことを永久革命のような、止まらない改革運動にしてきている。だが、そうした発想にたてば、これまでの改革は、いつも不満足な意識が残ってしまう。平成12年の改革は、「基礎的自治体」とすることで、性格論的には飛躍したが、事務の留保と、財政の仕組みにまだまだ満たされぬ課題がのこった。しかし今回の「報告」書も、財政調整が残る限り、実態的には同工異曲であり、まして、「特例」市構想が達成されなかった、大きな状況認識は、あまり変わっていないのではないか。
- ▶ 府県＝市との関係を理想にするという硬直化した発想と、そのモデルの変形であることの、特別区側のコンプレックスがあるようだ。保健所設置市業務や、建築確認業務など、通常市より、事務権能が広い部分もありながら、ただ、「普通」でありたがり、しかも都の調整でなければ、財政調整を許容することのおかしさに気づいていない。