

都区のあり方について
戦後の都区の関係の歴史を振り返って

公共経営研究科 1 年 松田 浩一

1 はじめに

平成の時代に入って、第1次地方分権改革、三位一体の改革、平成の大合併など日本の地方自治制度は大きく転換していったが、東京都と特別区は、大都市の一体性を確保するという名目で、一般の道府県と市町村の関係とは異なる独自の自治制度を維持してきた。特別区は、基礎的公共団体とされながらも、いまだに特別地方公共団体であり、普通地方公共団体の地位は与えられていない。それがため、東京においては、上下水道や消防など市が行うこととされる事務の一部を東京都が行っており、特別区にはその権能は認められていない。また財政上も、固定資産税、特別土地保有税、市町村民税法人分については、都が課税し、特別区に一定割合を配分するという独自の制度があり、特別区の自主財政権を阻害するものとなっている。

自立した基礎的自治体として地域住民の期待に十分に応えていくため、特別区は一貫して権限の委譲を求めてきた。第1次分権改革の積み残しの課題を解決するため、平成18年11月に都区それぞれの代表者からなる「都区のあり方検討委員会」が設置され、平成20年度末に新しい都区のあり方について基本的な方向をとりまとめ、都区協議会に報告することとされている。しかし、現在までに10回を越す会合がもたれたが、都側と特別区側の主張はすれ違い、議論が噛み合っていないようである。こうした中、東京都と特別区双方が学識経験者等からなる諮問機関の提言として平成19年11月に東京都は、「東京自治制度懇談会 議論の整理（地方自治制度改革の課題と方向性について）」、次いで同年12月に特別区は、『『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想』を発表し、お互い全く異なった主張を展開しながら争いを続けている。

ここでは、都区のあり方の未来を展望するために、その前提として戦後の都区の関係を整理してみることとする。

2 特別区の誕生

敗戦後、昭和22年5月3日日本国憲法と地方自治法が同日施行された。それまで、「東京都制」（昭和18年法律第89号）で区は、都の内部団体とされており、自治権はほとんど与えられていなかった。ところが、地方自治法が制定されたことにより特別区は、普通地方公共団体とはされなかったものの、他の府県の市と同じ性格の基礎的自治体と位置づけられた。次にあげるのは、昭和22年3月23日帝国議会貴族院地方自治法案特別委員会の議事録抜粋である。第2編の「普通地方公共団体」の提案説明で当時の政府委員鈴木俊一（後の東京都知事）は、明確に特別区を基礎的団体と位置づけている。

「第二編の「普通地方公共団体」、第一章は「通則」であります、是の第五條は區域に關する規定でありまして、是は孰れも從來の區域を地方團體の區域とする、斯う云ふやうに規定して居るのであります、それから第五條の二項で「都道府縣は、市町村を包括する。」と、斯う規定してありますが、道府縣は市町村の上にあります複合的な團體でありまして、さう云ふ性格が從來からはつきりして居つたのであり

ますが、都は東京都制と云ふ法律で御承知のやうに、市町村と同じやうな基礎的の團體、即ち都自身が住民を持つと云ふ形になつて居りまして、自分自身の區域を持つ、斯う云ふ形に今迄なつて居つたのであります、處が此の「地方自治法」と云ふ一つの法律に規定を致しますと云ふと、矢張り如何にも都と云ふのが、他の府縣の市町村と同性格の團體であると云ふことは、どうも稍稍こじつけの感がありまして、實際實情に即しないのであります、そこで區なり、市町村、都内の區なり、市町村と云ふものは、矢張り是が基礎的な團體であつて、他の府縣の市町村と同じ性格のものである、都は其の上に立つ所の全體を包括する複合的な團體である、即ち性格として道府縣と同じものであると云ふ風に規定して居るのであります、都が「市町村を包括する」と云ふ風に規定致しましたのが新たに變更する點であります、

憲法で地方自治が保障され、地方自治法においては、特別区を「基礎的自治体」位置づけ、原則として「市」と同一の権能が付与し、区長の公選制、課税権、条例制定権などが法定された。

昭和22年8月1日 練馬区から板橋区が分離して、現在の23区体制となる。

3 特別区の権限を大幅に制限（昭和27年地方自治法改正）

終戦後に、基礎的自治体として誕生した特別区だったが、戦後の東京の大都市としての一体的な復興を図っていくためには、強力な基礎的自治体は阻害要因とされた。よって、地方自治法改正により、次のとおり、特別区の権限は大幅に制限された。区長の公選制は、廃止され、都知事の同意により区議会が選任することとなった。特別区が処理する事務は、改正前に比べ事務範囲は拡大したが、法律により10項目の事務が制限列举された。また、都知事の関与が強化され、助言勧告権が法定されたほか、都に調整条例制定権が付与された。

この時の国会では激しい攻防が繰り広げられている。区長公選制の廃止に関しては、憲法違反の主張とか、自治権拡充論者の大田区長の首を切るためだとかの質疑がなされている。また、政府原案では、「都知事による区長の任命制」であつたが、衆議院で「都知事の同意により区議会が選任する」と修正された。

昭和27年5月19日衆議院地方行政委員会公聴会で政府側公述人として、都議会議長の菊池民一が次のような公述を行っている。

憲法九十三條の公共団体の長は住民の投票によるというこの一つの觀念に発しまして、全体の地方自治体との見わけをここにすることができなかつた。いわゆる不完全のままにこの特別区という制度を残したからであります。これが明確でなかつたから、区においては区の主張は当然であるとし、都におきましては、大都市行政の一体性を貫くためにこれが保持に努め、また区におきましては一般市政と同じような取扱いを受けておるということからして、当然に一つの独立性を獲得するといふところに、財政的にも経済的にも文化的にも、おのおのの所管事務の争いが生じ、財政のわけどり等が問題となつたのであります。東京都におきまして、この財政の調整等に見ましても、区に交付されるところの金が、区に持つて参りますと、しばらくの間その配分に困つて、また再び東京都に持ちもとして、その配分をした

というような今日までの実情は、都と区との一体性を完全にしなかつたその災い
が残り、都におきましては、また区におきましては、この明確を欠いておるために、
一般住民は宿命ともいふべきところの運命を恒久に背負わされることではないでし
ようか。この問題を解決しない限り、わが東京都における都区行政の一体性は保持
できないということになりましょう。

昭和22年地方自治法制定により市並みの自治権が特別区に与えられていたが、この公述にあるよ
うに東京都と特別区は、権限及び財源について激しい争いを繰り返していた。この27年の自治法改
正では、都の首都における一体性の確保という理論により、特別区の自治権が大幅に制限された。以
降半世紀以上に渡り、特別区の自治権拡充運動が展開されることとなる。

4 特別区に権限を大幅委譲（昭和39年地方自治法改正）

昭和27年の地方自治法改正により東京都は、市が行う事務を処理してきたが、膨大な事務の重圧
により、たびたび機能が麻痺することがあった。そこで、事務を大幅に特別区に委譲することとなっ
た。

特別区の処理する事務が10項目の制限列举から21項目の制限列举（福祉事務所の事務を含む）
に拡大した。調整条例による都の関与が残されながらも、特別区の課税権が法定された。また、都と
特別区の協議の場として、都区協議会の設置が法定された。

昭和39年6月4日参議院地方行政委員会政府委員（自治省行政局長 佐久間 彊）答弁

特別区の性格につきましては、御承知のように、自治区とすべきか、あるいは行
政区とすべきかというこうにつきまして、戦前より種々論議のあったところでござ
います。現行法におきましては、自治区ではあるけれども普通の市町村とは違った
自治権の制限を受けた、いわゆる制限自治区であるという規定の仕方をいたしてお
るわけでございます。今回の改正にあたりまして、制限自治区としての特別区の
性格につきましては、そのままこれを維持していくという考え方に立っております。
と申しますのは、特別区の実態を見ますというと、二十三区全体が一つの大都市社
会としての実体を持っておりまして、その大都市社会の中の内部的な、部分的な団
体であるという性格を強く持っておるわけでございます。（中略）今回の改正にあ
たりましては、制限自治区ではあるけれども、できるだけ普通の市に近づけてまい
りたい、特別区で処理のできますもので通常の市の事務となっておりますものは、
なるべく特別区の責任で処理させるようにしてまいりたい。しかしながら、二十三
区通じて一体的に処理しなければならないものも相当あるわけでございますから、
そういうものにつきましては、普通の市と違った制限を受けるけれども、そういう
ものを除きましたものにつきましては、できるだけ普通の市に近づけてまいりたい
という考え方をとっておるわけでございます。今後のいき方といたしましても、制
限自治区という性格はそのまま維持をしながら、しかし、その与えられる自治権の
範囲というものは、可能な限り普通の市に近づけてまいりたいという考え方が正しいの
ではなかろうかというふうに考えておるわけでございます。

以上の答弁からわかるとおり、この改正では、事務の委譲は行われたが、特別区の性格は、そのまま維持された。また、自治権拡充を求める特別区や都民の間では、区長公選制復活の声も高まっていたが、次のとおり見送られることとなった。

昭和39年6月4日参議院地方行政委員会政府委員（自治省行政局長 佐久間 彊）答弁

区長の選任方法を改めるにつきましては、政府といたしましては非常に慎重な態度をとってまいっておるわけでございます。そこで地方制度調査会に、この問題も含めまして、東京の制度に関する改正につきまして諮問をいたしておった状況でございます。地方制度調査会の御審議の過程におきましても、区長の選任方法につきまして、現行の方式につきましてはいろいろな弊害があるということは、ほとんど委員の各位が異口同音に述べられておりました。しかしながら、現行の方式をそれじゃどういうふうに改正をしたらいいかということにつきましては、区長公選にすべきであるという御意見と、知事が区議会の同意を得て任命をするという方式に改めるべきだという御意見と、両々ございまして、地方制度調査会といたしましては、先日大臣からも御答弁のございましたように、この問題につきましては、事務移譲後の状況を見て、なお今後さらに検討するというので、今回は選任方法には触れないということに答申が出されたわけでございます。政府といたしましても、調査会の答申を尊重をして、今回の御提案をいたしたわけでございまして、今回の法案にはその点につきましては、したがいまして触れていないわけでございます。

＊ 区長公選制復活に向けての取り組み

昭和40年代には、後任区長が決まらない区が続出するようになった。練馬区では、区長不在が403日間、新宿区で363日間に及んだ。昭和28年から昭和49年までの間に23区通算6848日の区長不在期間が生じた。この間、区長準公選運動が各地で起こり、昭和47年には、品川区で住民投票が行われた。こうした住民運動の高まりを受けて、昭和47年地方制度調査会「特別区制度改革に関する答申」が出された。

5 特別区に「市」並みの自治権を付与（昭和49年地方自治法改正）

特別区自治権拡充運動が実を結び、地方制度調査会「特別区制度改革に関する答申」を受けた昭和49年地方自治法改正により、特別区にとって長年の悲願であった区長公選制が復活することとなった。また、あわせて、市並みの事務処理や職員の人事権が付与された。しかし、特別区の性格は、従前のまま制限自治区とされた。

昭和49年5月14日衆議院地方行政委員会町村金吾自治大臣地方自治法改正案要旨説明

その一は、昭和五十年四月から特別区の区長について公選制度を採用するものとする規定であります。

その二は、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務を除き、特別区に、おおむね、一般の市に属する事務と同一の事務を処理させる

ほか、保健所を設置する市に属する事務をも処理させるための規定であります。

その三は、都区財政調整上必要な措置を講じる場合には、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するようにしなければならないとするための規定であります。

その四は、特別区への事務移譲に伴う職員の引き継ぎに関する規定及び特別区の区長に他の地方公共団体の長と同様の人事権を付与し、配属職員制度を廃止するための規定であります。

6 第1次分権改革により「基礎的な地方公共団体」として法定化（平成10年地方自治法改正）

全国的な地方分権の高まりの中、第1次地方分権改革に伴い、次のとおり特別区は基礎的自治体と位置づけられた。

地方自治法第281条の2第2項

特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第二条第三項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

7 まとめ

昭和22年に一定の自治権を得て誕生した特別区だが、その後、都政が混乱したこともあり、昭和27年地方自治法改正により、都の内部団体とされてしまった。特別区の歴史は、奪われた自治権の奪回の歴史といえる。昭和49年に区長公選を復活し、第1次分権改革では、基礎的自治体としての地位も獲得した。しかし、上記地方自治法第281条の2第2項にあるとおり、特別区の自治権は、いまだに「都が一体的に処理するものとされているものを除き」という制限が存在している。

以上、戦後から第1次地方分権改革までの都区制度の歴史を概観した。今回は、第1次分権改革で積み残しとなった議論を整理していきたい。

<参考文献>

特別区人事・厚生事務組合特別区職員研修所「特別区職員ハンドブック」2004年、2007年

特別区協議会 [HP](#)

特別区区長会 [HP](#)

東京都庁 [HP](#)

国会会議録検索システム [HP](#)

帝国議会会議録検索システム [HP](#)