

# 東京都区制度から考える 「大阪都」構想

今井 照

福島大学教授

古くて古い「大阪都」構想

あらためていうまでもなく大阪都構想は新しい話ではない。たとえば、一九三三（昭和七）年に大阪市が『大阪都制案』を発表している<sup>1)</sup>。もちろん、東京都制についても明治後期からさまざまな提案が行われていたが、実際に都制法案が可決し施行されたのは四三（昭和一八）年七月であるから、東京都制論議と並行して大阪都制論議が行われていたことがわかる。

現在話題になっている大阪都構想は、必ずしもまとまったものが見当たらず、また内容も流動的という指摘がある<sup>2)</sup>。そこで、本稿ではこの案そのものを俎上にのせるので

はなく、東京で制度化されている都区制度の論点を整理することによって大阪都構想の論議に資することとしたい。

## 東京都制転換の教訓

前述のように、東京市と東京府が合体して東京都が形成されたのは一九四三年のことである。したがって、もし大阪都構想が現実化するとすれば、この時期のことを振り返って学んでおく必要がある。四三年という時期からも明らかなおとおり、一にも二にも戦時体制の強化ということが東京都制の目的だった。もちろん、東京都制については長い議論の歴史があり、それ自体が戦時体制そのものともまで

はいえないが、少なくともこの時期に実現したのは戦時体制下という事情が大きく働いたのである。

手元に『東京都制実施に関する記録』という冊子がある。<sup>3)</sup>古書店で入手したもののだが、表紙に「秘」マークが押印され、「本刊行物八内容中公表ヲ禁ゼラレアル点有之ニヨリ取扱上特ニ注意ヲ乞フ」という朱印が押されている。これは四三年一二月に東京都庁の長官官房文書課からだされた出版物で、内容は都制移行の経過を取りまとめたものとなっている。本書のどこが取扱注意にあたるのか、いまとなつてはまったく理解できないが、何かを秘めているという意味でミステリアスな印象をつける。

本書の冒頭はつぎのようにはじまる。

「大東亜戦争は日を追つて凄愴可烈さを加へ皇国の運命を決するの重大なる時局に直面し国家の総力を挙げて戦争完遂に邁進するの緊迫せる情勢下に於て、国内態勢強化の重要な一環をなす地方制度の全面的改革が多年の論議に新たな意義を加へ強く要請せられるに至つたこととは故なしとしない」

いまとなつては虚しささえ覚えるが、戦時体制下における精いっぱいのアジェンションが展開されている。これに続いて、自治行政も官治行政化しなければならぬということが謳われ、東京都制への変更の意義についてつぎのよ

うに整理されている。

「此の傾向は帝都行政に於て最も顕著であり防空、生活必需物資配給、交通其の他諸般の問題に国家的計画と関与を必至ならしめ地方的性格は全く欠除するに至り、皇都は大東亜共栄圏の政治経済文化の指導都市として決戦の真只中にあり、其の戦時行政の消長は直に国運の隆替につながるをもち皇都の興廢は戦力を決定的に左右するものであつて、茲に強力なる行政機構を確立することは戦争完遂、大東亜共栄圏建設の為に絶対の必要条件であると謂ふも過言ではない」

ここでは、戦時体制において、防空や配給など国家的計画と「帝都」行政を一体化させるために都制への転換が必要といふことがのべられている。さらに、本書では四三年一月二九日の衆議院本会議で湯澤内相が説明した東京都制案提出理由をつぎの三点にまとめている（実際の提案理由に若干の説明を加えわかりやすくしている）。

1. 帝都たる東京に真に国家的性格に適應した確乎たる体制を確立して大東亜共栄圏建設の本拠たらしめる
2. 帝都に於ける従来の府市並存の弊を是正解消し帝都行政の一元化にして強力なる遂行を期す
3. 帝都行政の運営につき根本的刷新と高度の能率化を

図る

現在の大阪都構想を戦時体制に結びつけようとして引用を重ねたわけではない。ただし、なかには現在の問題を想起させることも何点がある。たとえば提案理由の2と3は現在の大阪都構想にもみられる根拠であるが、少なくともこのときの府と市の合体は、自治行政から官治行政への流れを促進させる方策として、いい換えると国家行政との一体化を集権的に実現させるために立案されている。またあえてもうひとつ挙げれば、引用文中に「帝都」「皇都」という言葉が繰り返されるように、都制はあくまでも首都制度として構想されているという点である。

東京市が東京府を呑み込んで東京都になった

一般に現在の常識から考えると、府と市が合体するといふことは、市が廃止され府が都になった、すなわち市が府に統合されたと考えやすい。しかし必ずしもそうではなかった。

当時、東京市会議員は衆議院議員を兼ねることができた。たとえば鳩山一郎も父の後を継いで、東京市会議員と衆議院議員を兼任している。そういう意味で東京市会は「国会に直結している」、つまり「市会議員そのものが非常に地位が重いもの」とみられていたのである。<sup>4</sup>

その市会議員が東京市長の選任に際して影響力を行使するのであるから「東京市長というのも、東京府知事をやったような人、あるいは各省の大臣をやったような人がいたいなる」ということであつたらしい。つまり、ポジションの「格」でいえば、東京市長のほうが東京府知事よりも高かつたのである。

東京都制の実施について金井利之は、東京府が東京市を呑み込んだのではなく、「東京市は、東京府に呑み込まれるふりをして、東京府を呑み込んだ」と指摘する。<sup>6</sup>そう理解すれば、戦後も都制度が続いた理由が説明できると金井はいう。すなわち、すでに実質的に東京府が解体してしまつてゐるからこそ、他の五大市のように、府から分離する特別市をめざす必要がなかったとする。

ちなみに、現在「都民の日」が10月1日と定められているのは、東京都制になつた1943年7月1日を記念してではなく、市制特例を撤廃させ一般市制となつた1899(明治三十二年)10月1日を記念してのことである。つまり、東京「都」発足ではなく、東京「市」の自治権拡充を祝福するのが「都民の日」となつてゐるのだ。

都制に内在する矛盾と軋轢

しかし、現在まで六〇有余年におよぶ都区制度改革の紆余曲折の歴史と議論は、すべてこの一九四三年の東京都制移行に起因するといっても過言ではない。東京都制そのものに軋轢や矛盾が内在するからである。

二〇〇〇年の都区制度改革で、地方自治法上、特別区は基礎的自治体であることが明文化された(第二八一条の二)。もしこれが字義どおりであれば東京都制は消滅したことになる。二三区が「市」であり、東京都が一般の「県」になるからである。しかし、現実はそのようになっていない。だからこそ、それ以後も特別区側は特別区制度調査会を発足させ、東京都庁はそれに対して東京自治制度懇談会を主宰するなど、引き続き、理論面でも実務面でもつばぜり合いを演じることになる。

戦後の都区制度改革の流れを外側からみると、二三区が都の内部団体であることから脱皮し、自治権を拡充する運動であるようにみえる。もちろんそれはそのとおりであるが、二三区が都の内部団体として位置づけられたのは五二(昭和二七)年の地方自治法改正であり、それ以前の四七(昭和二二)年に成立した地方自治法では、基礎的自治体として一般の「市」とほぼ同様の地位が与えられていたのであ

## 図説 大阪のすがた 2010

監修 澤井 勝

「市政研究」第166号

- 市政の枠組み ..... 人口動態 / 自治制度 / 行政の改革 / 組織と仕事 / 税財政
- セーフティネット ..... 保健・医療 / 生活支援 / 雇用 / 人権 / 防犯・防災
- 都市活動 ..... 教育・学習 / 芸術・文化 / 市民活動 / 経済
- 都市基盤 ..... 環境 / 「まち」と「うち」 / 交通・通信 / 供給・処理



編集・発行 大阪市政調査会、2010年2月、A5判、121頁、定価850円

る。

さらに遡ると、特別区は大阪四区や京都二区と同じく、一八七八(明治一)年の郡区町村編制法における「区」を起源とする。各区には区会が置かれ、区会議員が選挙されていた。一般の町村と基本的には同じだったのである。ただ、違いといえば、大都市地域であるがゆえに「区分シテ数区トナス」(郡区町村編制法第四条)とされていたところにある。つまり、大都市特有の生活圏の一体性にもかかわらず自治体の規模として適正である範囲に区分するのが、町村とは異なる「区」制度の趣旨であった。

市制町村制が公布されるのはその一〇年後の一八八八(明治二一)年である。したがって、東京市ができる前に現在の二三区の源流である都の区が一般の町村として成立していたことになる。このような歴史的沿革から、東京都制であることが軋轢と矛盾を内在化させてしまふ構造を探ることができる。

### バーチャルな「東京市」の延命策

まず区が基礎的自治体であるべきことはこのような沿革からみても論を俟たない。基礎的自治体が区であるとすれば、広域的自治体は何になるのか。都制施行以前は、東京

市であり東京府であった。理屈のうえでは、うまく役割分担をすれば広域的自治体が重層的に存在する可能性はないわけではない。しかし現実には、東京市がみずからの自治権を主張するためには、府に対しても区に対しても自分こそが自治の中軸としての基礎的自治体であるという立場を強調することになる。そうしなければ、本来の基礎的自治体と広域的自治体とのほざまで自壊せざるを得ない。なぜなら東京市は広域的自治体ではなく、基礎的自治体として自己定立してしまつたからである。

最終的に都制施行によつて、東京市は東京府を呑み込んで広域的自治体の地位をも獲得する。つまり東京市の自治権拡張は狭域である区の自治を呑み込み、さらに広域である府の自治を呑み込むことによつて成就する。一九四七年にいったん原点に立ち戻り、区を基礎的自治体と位置づけるが、東京都は自分こそが東京市であり続けなければならぬという制度矛盾を動力としてふたたび五二年に「特別市としての東京都」体制に移行する。都制下の都は、基礎的自治体である区の自治権を篡奪し続けることによつてしか「特別市としての東京都」を維持できないのである。

つまり、私たちはいまにいたつても東京都に内在する「東京市」というバーチャルな自治体に振り回されている。東京都庁は東京市役所をいまもお引きずらざるを得ない。

なぜならそれこそが東京都制のアイデンティティだからである。

東京都制は都制であるかぎりいつまでも安定しない。市民自治が成熟すればするほど基礎的自治体への期待が高まり、実質的に広域化してしまつた東京都（バーチャルな東京市）はそれに応じきれなくなる。そこで東京都は、バーチャルな東京市に属する機能を本来の基礎的自治体である区に順次移行せざるを得なくなる。しかしすべてを移行させれば「特別市としての東京都」が自壊してしまつたため、あくまでも部分を切り売りしつつ、場合によっては逆に区への統治を強化しながら、生き延びていく道を探る。東京都制であるかぎり、市民や区との軋轢を生じさせる要因が内在し続けるのである。

バーチャルな東京市を廃止するためにはどうすればよいのか。単純に考えると区のエリアと都のエリアを一致させればよい。たとえば、二三区が東京市を呑み込んでシンプルな二層制となるか、あるいは都が呑み込んで一層制となるか、いずれにしてもこうすればバーチャルな東京市の所在が可視化される。だが、現在の東京都には市町村域と二三区の区域が並存している。だからこそ東京市というバーチャルな自治体が觀念のなかに浮遊することになる。

逆に都の区のエリアを極小化することも選択肢のひとつ

となる。たとえば都心三区だけを特別区にすることだ。<sup>10</sup>そうすれば、海外諸国にみられるような首都特有の自治制度と同じように、国内での例外的な自治制度として存立し得るからかもしれない。たとえばワシントンD.C.の人口は五七万人、パリの人口は二一九万人であり、東京に当てはめれば、大きくても山手線内程度の人口規模に過ぎない。人口八五〇万人という二三区は首都制度としてもあまりに過大といえよう。しかし東京都にとつてそうはさせたくない現実的理由が都区財政調整制度の存在なのである。

#### 「東京市」の遺制

二〇一〇年度の地方交付税算定にあたって不思議な現象が起きた。東京都がはじめて財源不足に陥つたのである。通常であれば東京都は地方交付税の交付団体になる。しかしそうはならなかった。なぜなら地方交付税制度において、都と二三区は一体として計算されるので、特別区の財源超過分で都の赤字分を補つたからである。

普通なら東京都は卓袱台をひっくり返して怒るべきだろう。本来交付されるはずの地方交付税がでないのだから、その元凶である都区財政調整制度を廃止するくらいの勢い

があってもよい。だがそうはしない。なぜなら、都区財政調整制度ほど東京都にとって「おいしい」制度はないからである。

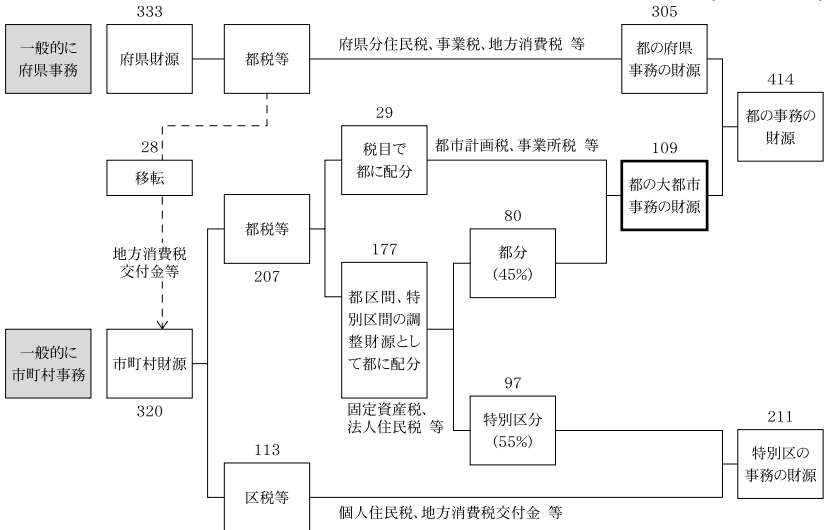
一般に都区財政調整制度は地方交付税のようなものと理解されている。しかし本質はまったく異なる。地方交付税はその原資が国税であり、いわば自治体の外側に財源がある。一方都区財政調整制度は、本来特別区に歳入されるべき地方税を原資とする。つまり財源は内側にある。本来特別区に歳入されるべき地方税の一部を都が徴収し、その約半分を都が自分の歳入とし、その残りを原資として都内自治体に財政「調整」というカラクリになっている。

図は都区財政調整制度のうち、地方税の流れをみたものである。注目すべきは右から二列目、上から二段目の「都の大都市事務の財源」欄にある。ここに一兆九〇〇億円がある。つまり、東京都庁には、一般の都道府県に入るべき財源以外に一兆九〇〇億円もの過大な地方税が歳入されているのである。全国の道府県の普通会計の大部分は一兆円以下だ。つまり東京都庁には軽く一県分もの財源が超過して歳入されている。これこそ都区財政調整制度の「おいしさ」である。

しかし、そうであれば特別区こそ怒ってよいはずだ。ところがそうはならない。なぜなら、この原資の大部分は全

図 都区財政調整制度の概要と税配分（2007年度予算）

（単位：百億円）



（出所）『特別区議会議員講演会「都区財政調整制度」講演録』（特別区協議会、2007年）資料を一部改変。

国企業の本社が集中する都心のごく一部の区域に依存しているからである。つまり大部分の区にとっても「おいしい」仕組みなのだ。そればかりではない。都に歳入される一兆円余りの財源は多摩や島嶼の市町村部にも投下される。濃淡はあるが、都内自治体のいずれにとっても「おいしい」のである。さらにいうならば、このことによって東京都庁に地方交付税を投入しないですむ総務省にとっても「おいしい」。逆にいうと、この「おいしい」仕組みを維持するために東京都はバーチャルな東京市を内部に抱えていなければならぬのである。

もしみんながみんな「おいしい」のであれば、その仕組みを維持してもよいのではないかと思われるかもしれない。だが、すぐわかるようにお金はゼロサムの世界である。誰かが「おいしい」思いをしているのであれば、他の誰かが不当な目に遭っているはずだ。いまはまだその構造がみえないだけである。

大阪都になれば、このような「おいしい」思いができるのではないかと考える人がいても不思議ではない。しかし、残念ながらそうはならない。この「おいしさ」は東京のごく一部のエリアに全国企業の本社機能が集中していることよって生じている。突出して財政状況がよい区域をふくんでいない大阪都エリアではまったく期待できない。

## 『市政研究』最近号

第167(春季)号 2010年4月

### 特集 新政権と地方自治

鳩山政権と自治・分権改革の行方 .....	青山 彰久
地域主権確立への地方税財政改革 .....	星野 泉
求められる自治体の政策転換とその課題 .....	澤井 勝
公共サービスへの市民のコントロール .....	今川 晃
2010年度大阪市予算の分析と評価 .....	長沼 進一
インフルエンザへの対応 .....	柳川 秀樹

一方、歳出面で投資の集中化は可能だろう。もちろん集中化するということは、それだけ希薄化する地域があるということがある。当然ながら、大阪都内の大部分の地域が希薄化する。つまり大部分の大阪都民は「デメリット」だけを享受することになる。

バーチャルな東京市は都議会議員数にも反映されている。地方自治法第九〇条で定められている都道府県議会議員数の上限数には「都にあつては、特別区の存する区域の人口を百万人で除して得た数を当該各号に定める数に加えた数」として、特別区分の議員数の上乘せ加算が認められている。これこそ、東京市会の遺制である。

バーチャルな東京市は都区財政調整制度と都議会議員定数に残存している。しかしいづれも現世の利益からみると捨て難い魅力であるがゆえに、東京市は観念のなかに生き続ける。

繰り返すが、東京都制は都制であるがゆえに矛盾と軋轢を内在させる。これを清算させる契機があるとするれば、いつまでも完全自治体にならうとしない二三区の関係者に対し、その区民や他の不当な目に遭っている自治体の市民が「それっておかしい」という指摘を集中させるときだろう。いづれ市民自治の成熟が、バーチャルな東京市を内在させる東京都制を崩壊させると期待したい。

(注)

- (1) 『都市問題』一〇一卷九号、二〇一〇年九月、一三九頁、井上学のコラムによる。
- (2) 本郷隆夫「『大阪都構想』を批判する」、『市政研究』一六八号(二〇一〇年夏季号)、参照。
- (3) 本書の書名や文章などはすべて旧字体で表記されているが、本稿では以下の引用をふくめ、現在の字体に置き換えている。なお本書は国立国会図書館、東京市政調査会市政専門図書館などで閲覧できる。
- (4) 鈴木俊一「官を生きる」都市出版、一九九九年、五三頁。
- (5) 同右書、五四頁。
- (6) 金井利之「都区制度改革」『るびゅ・さあん』八号、二〇〇八年三月。
- (7) この間の経過については大杉寛のつぎの論文に詳しい。「東京の自治制度をめぐる改革論議の展開」『都市政策研究』一号、二〇〇七年、「特別区制度をめぐる改革論議と東京の自治」『聖学院大学総合研究所紀要』四一号、二〇〇八年、「都区制度改革と大都市東京」『都市問題研究』六一巻四号、二〇〇九年四月。
- (8) むしろ現状の区の問題点は過大であるところにある。それは二三区全体のエリアとして過大であることと、例外を除いて基礎的自治体としては一つひとつの区が過大という点にある。

(9) 前掲(6)、四丁五頁、参照。

(10) 東京の区が現在のエリアに拡大したのは都制施行より一〇年前の一九三二年のことである。当時の一五区(大ざっぱにいつて、現在の千代田区・中央区・港区・新宿区の一部・文京区・台東区・墨田区の一部・江東区の一部)から、周囲の五郡八二町村を編入して三五区にまで拡大した。この「大東京市」化が、いろいろな意味で都制導入の地ならし役を務めたとも考えられる。逆にいえば、この大東京市化が現在の都制度に内在する矛盾を拡大させた。

(参考文献)

- 安達智則・鈴木優子『知られざる東京権力の謎』花伝社、二〇〇六年。
- 櫻井良樹『帝都東京の近代政治史』日本経済評論社、二〇〇三年。
- 藤野 敦『東京都の誕生』吉川弘文館、二〇〇二年。
- 源川真希『東京市政』日本経済評論社、二〇〇七年。