

東京における自治のあり方

伊藤久雄*

地方自治については、憲法第92条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされている。そして地方自治の本旨とは、団体自治と市民自治だというのが通説である。

私自身は市民自治のあり方に関心を持ち、「東京ランポ」（現在はNPO法人まちぼつと）の立ち上げ以来、市民自治の強化・発展に微力を尽くしてきたつもりだが、残念ながら現状は遅々として前には進んでいない。そこで「東京における自治のあり方」という標題をいただいたこともあり、東京における団体自治の現状と課題を考えてみたいと思う。

東京における団体自治は、東京都と、23特別区、多摩地域の市町村、島しょの町村の4つの団体自治に分けられる。東京都はいうまでもなく、日本の首都であるとともに都制度という唯一無二の存在であるから、国－東京都関係がある一方、都－特別区関係、都－多摩地域市町村関係、都－島しょ関係を個別に考えなければならない存在でもある。

国－東京都関係

国－東京都関係は、今後のコロナ禍においてかつてない展開があったし、

* いう ひさお NPO法人まちぼつと理事。公益社団法人東京自治研究センター理事。まちぼつとHPに「まちぼつとリサーチ」を執筆中。

表 補正予算財源総額における国庫支出金と財政調整基金等の割合

単位：億円

	財源総額	国庫支出金	財政調整基金	その他基金
2020 年度	25,110	14,381	8,521	2,208
	—	57.3%	33.9%	8.8%
2021 年度	36,512	33,067	3,310	135
	—	90.50%	9.10%	0.40%

※ 2021 年度は 2021 年度 12 月補正予算までである。

今も続いている。表は、東京都の 2020 年度と 2021 年度（12 月補正まで）予算を、財源からみたものである（東京都財務局資料から筆者作成）。

表にみるように、2020 年度は国庫支出金が 6 割近くを占めるとともに、都も財政調整基金の多くを取り崩し、その他基金と合わせると基金取り崩しの総額は 1 兆円を超えた。他方、2021 年度は国庫支出金が 9 割を超え、都の負担は 10% に届かなかった。

東京都のみならず自治体財政は、地方財政法や自治体財政健全化法などによって、さまざまな制約がある一方、国家財政は赤字国債の発行に歯止めがない。2021 年度 12 月までの 3 兆 6,500 億円という膨大な都の補正予算は、国の野放図な赤字国債によってはじめて成立したともいえるのである。コロナ禍という非常事態は、東京都といえども国家財政の支援なしには克服することができなかったのである。国—東京都関係は関東大震災や東京大空襲など、歴史上幾多の困難な局面があったが、コロナ禍はその一局面を垣間見せていると私は考える。

都—特別区関係

都—特別区関係も日本で 1 つしかない特別なものである。それは都区制度と都区財政調整制度である。都区制度は、東京都の特別区の存する

区域において、人口や経済活動が集中する特別区という大都市地域における行政の「一体性」を確保する観点から、23区を通じて、都が一体的に処理することが必要であるとする事務（上下水道、消防等）を都が処理し、それらを除いた一般的に市が処理するものとされている事務を特別区が処理するものである。都区財政調整制度は、都区制度に対応した財政上の特別な制度である。

本来、市町村税である固定資産税と市町村民税法人分および特別土地保有税を都が課税・徴収し（調整3税）、都はそれらを財源として特別区内の税源の偏在も調整した上で、特別区財政調整交付金を交付している。また都市計画税も本来は市町村税であるが、都税として都が徴収し、都市計画交付金として区に交付する。このような財政運営であるため、地方交付税の算定も都と特別区を一体として行い、結果として都、特別区とも地方交付税は交付されたことがない（不交付団体）。

もともと都－特別区関係は、戦後の一時期を除いて都の内部団体であった特別区の自治権拡大の歴史であった。転機となったのは1975年の区長公選制であり、2000年の清掃区移管であった。区長公選制の際には保健所や10ha以下の公園などの区移管と、都職員配属制度の廃止が行われ、特別区で働く職員は全て区の職員となった。

清掃区移管では一般廃棄物の収集、運搬等の事務の移管が実現するとともに、地方自治法改正により特別区を基礎的な地方公共団体として位置づけ、都区財政調整制度の改正等で特別区の財政自主権が強化されることになった。特別区の自治権拡大は、現在でも児童相談所の区移管などとして継続して取り組まれている課題である。毎年の都区財政調整会議では都と特別区のメンバーによる、丁々発止の議論が繰り返されている。このような都－特別区関係の歴史は、多摩地域に住む人々はほとんど知ることがない。逆もまた同様である。

都―多摩地域市町村関係

さてそこで都―多摩地域市町村関係である。都―多摩地域市町村関係は、政令指定都市を除く他の道府県―市町村関係と基本的には同じである。しかし歴史的にみると、全国の道府県―市町村関係とは異なった側面も多い。

多摩地域の市町村、とりわけ現在の市部は戦後の高度経済成長期に人口が爆発的に急増し、市街地が拡大したところである。しかし区部である23区との間に道路、下水道などの都市基盤整備をはじめ、住民生活の利便性の面で様々な格差（三多摩格差）が生じてきたことから、市町村をあげて格差解消に取り組んできた経緯がある。しかし、1970年以降、徐々に旧町が市制に移行し、北多摩郡、南多摩郡が消滅。西多摩郡も瑞穂町、日の出町、奥多摩町、檜原村を残して市制に移行していることや、多摩モノレールの開通や南北道路の整備などもすすみ、現在では三多摩格差は解消しつつあると私は考える。

多摩地域の消防行政や水道行政も歴史的に変化してきた。特別区の消防は東京消防庁がすべて担ってきたが、本来消防行政は市町村行政ということもあって、多摩地域は戦後、自治体単独消防の時期が続いた。しかし急速な市街地化にともない、市町村が独自で消防責任を果たすよりも都と一体的に処理することが消防行政上望ましいとの考え方が広がり、1960年以降、逐次東京消防庁へ消防事務が委託されてきた。現在、多摩地域の単独消防は稲城市のみとなっている。

水道行政もまた都への一元化の歴史であった。水道行政も他の課題と同様に、高度経済成長期以降の急激な水道需要量の増加は、各市町村が水源としていた地下水の水位低下や枯渇を招くこととなり、この解消が喫緊の課題となったのである。その後「多摩地区水道事業の都営一元化基本計画」が1971年に策定され（1973年一部修正）、現在までに武蔵野

市、昭島市、羽村市を除く26市町が都営水道に一元化されている（檜原村は計画対象外）。

廃棄物（ごみ・し尿）処理も特別区とは異なっている。まず収集・運搬は市町村単独である。焼却処理を行う清掃工場を単独で運営しているのは八王子市と町田市の2市のみであり、他の市町村はいくつかの自治体が一部事務組合を作って運営している。最終処分である埋め立て事業は、東京都と、2つの処分場のある日の出町と、あきる野市、奥多摩町、檜原村を除く25市1町で構成する東京たま資源循環組合が実施している。

このような、事業や行政サービスのあり方だけでなく、多摩地域市町村の財政も特別区とは異なり、全国の市町村と同様に地方交付税の対象となる。2021年度の普通交付税の不交付団体は立川市、武蔵野市、三鷹市、府中市、調布市、多摩市のわずか6市のみである。前年度2020年度はこの6市以外にも小金井市、国分寺市、国立市、瑞穂町が不交付団体であったから、4団体が交付団体に移行したことになる。なお2012年度からの不交付団体をみると、最も多かったのは2016年度の11団体であった。

この地方交付税の交付は、市町村の財源不足を補うものであるが、多摩地域の市町村と他の道府県の市町村への支出金をみると、東京都の支出金の歳入に占める割合は、道府県と比較するとおよそ3倍の開きがある。また奥多摩町と檜原村は、東京都支出金の歳入に占める割合は45%前後と非常に高い。多摩地域の市町村はこうした状況を自覚し、行政サービスの向上に努めることが求められる。

都一島しょ関係

最後に都一島しょ関係である。島しょという呼称は東京都独自のもので、本来は島嶼であるが「嶼」が常用漢字外のため「島しょ」と表記している。まず伊豆諸島は、明治の廃藩置県の際には一旦は静岡県に属し

たが、その後当時の東京府に移管されて今日に至っている。また小笠原諸島は1876年に日本の領土と認められ内務省所管となった後、1880年に東京府の管轄となっている。

島しょの町村には日本で唯一郡制がなく、東京都の組織として支庁（大島、三宅島、八丈、小笠原）が設置され、総務課、産業課、土木課、港湾課などがある。また島しょ保健所があつて、伊豆諸島と小笠原諸島を管轄している。ただし、事務所は都庁内にあり、支庁に出張所が置かれている。また島しょ地域の消防は、町村の責任において実施されているが、東京消防庁が危険物行政やヘリコプターによる救急活動など、行政の補完を行っている。

このように都－島しょ関係は、多摩地域の市町村以上に東京都行政が手厚く補完する関係にある。その1つが財政である。島しょ市町村財政は、その歳入をみると、東京都支出金の割合は小笠原村22%強を例外として、その他の町村は30%前後から50%と高い。島しょは火山噴火や地震などの災害が多く、また小笠原村は敗戦後長くアメリカの占領下に置かれるなど、東京都の支援・補完が必須の地域である。

最初に述べたように、ここでは主に団体自治の現状を国や東京都との団体間関係の観点から記述してみた。しかし自治体の自立（自律）の観点からみた時、課題が多いことに気づかされる。やはり市民自治の拡大、発展がなければ、自治体の自立（自律）が脅かされ、時に後退するということなのだと思う。生協運動もその1つなのだと、改めて考える次第である。

〈追記〉

東京都の2021年度予算は、2022年度予算案と同時に公表された最終予算案によって、国庫支出金が大幅に減額されるなど、p15の表から大きく変わる。

しかし、本稿は都財政の分析を目的としたものではないので、修正は行っていない。